

2023年4月14日

財務総研リサーチ・ペーパー

ブレグジット後の英国—国家としての「一体性」をめぐる一

財務総合政策研究所

特別研究官

久米 眞司*

(ポイント)

英国(UK)は、イングランド、ウェールズ、スコットランド及び北アイルランドという4つの「領域」から構成されている。英国においては、歴史的にみて、英国を構成する「領域」(のいずれか)を単位として、英国内での当該「領域」の自律性(自治権、自決権)の確保を求める主張がみられ、あるいは、英国からの分離独立運動が展開されてきた。そこで、本稿は、英国が4つの「領域」によって構成されていることに着目し、EU離脱という新たな統治課題に直面した英国の国家としての「一体性」について分析する。その際には、スコットランド等への「分権(devolution)」がどのように進展してきたか(あるいは緊張にさらされているか)を確認することが有効であろう。

ブレグジット・プロセスにおいて英国政府がとってきたスタンスは、「分権」の意義を没却するものとしてスコットランド等の分権政府の批判の対象となった。英国政府と分権政府との「分権」に関する認識の齟齬は、英国の「一体性」を動揺させる要因となったといえよう。

そのような「一体性」の動揺が観察できる事例として、2018年欧州連合(離脱)法や2020年英国国内市場法の成立に至る過程における英国政府と分権政府の見解の対立等が挙げられる。

「スコットランド独立の是非を問う住民投票を英国政府の同意なしに実施することはできない」とする2022年11月の英国最高裁の司法判断によって、スコットランド独立という形での英国の「一体性」の「崩壊」の可能性は当面後退したといえるが、英国政府と分権政府の間の信頼関係が醸成されている状況にはなく、英国の国家としての「一体性」を長期にわたって確保できるか否かは、未決の課題として残っている。

キーワード：英国(UK)の「一体性」、分権(devolution)、ブレグジット、セウエル習律(Sewel convention)、2018年欧州連合(離脱)法、2020年英国国内市場法、スコットランドの独立の是非を問う住民投票

JEL Classification: F15, K10, K33, K40, N44.

* 本稿を執筆するにあたり、財務省財務総合政策研究所内外の関係者から多大なサポートを得たところ、謝意を表したい。なお、本稿は先行研究に依拠するところが大きい、ありうべき誤りはすべて筆者に帰する。

1. はじめに

2019年12月の英国庶民院総選挙の際に、ジョンソン首相率いる保守党の選挙キャンペーンにおいて連呼されたのは、「ブレグジットを成し遂げよう（“Get Brexit Done”）」というスローガンだった。同選挙は保守党の地滑りの勝利に終わった。ただし、このことをもって、英国国民の大多数が「ブレグジット（英国のEUからの離脱）」を支持していたと評価することは難しいであろう。

そもそも2016年6月に実施された、EU離脱の是非を問う国民投票からして波乱含みであった。当該国民投票の結果は51.9%対48.1%で離脱支持票が残留支持票を上回ったが、その差は僅差ともいべきものであり、全体として国論を二分するような結果であった。この投票結果は、英国として一致してブレグジットという新たな統治課題に取り組むことに相当な困難を伴うことを予感させるものであったといえよう。特に、Uberoi (2016) が、離脱支持票と残留支持票は英国内全域にわたって均等に分布されていなかった¹と指摘している点は重要と思われる。離脱派多数となったのはイングランド（53.4%対46.6%）とウェールズ（52.5%対47.5%）、残留派多数となったのはスコットランド（38.0%対62.0%）と北アイルランド（44.2%対55.8%）というように投票行動が分かれたのである²。

イングランド、ウェールズ、スコットランド及び北アイルランドは、英国（UK）を構成する4つの「領域」であるが、非対称的な形で「分権（devolution）」が進展してきた。ウェールズ、スコットランド及び北アイルランドには分権議会/政府が置かれ、それらは英国における重要な政治的プレイヤーとなっている。これら4つの「領域」の間でEU離脱の是非という根本的な問題について投票結果の相違がみられたことは、英国の国家としての「一体性」に一定の動揺を生じさせる契機となったとみることもできよう。現に、スコットランドは、「スコットランドがその意思に反して、EUから離脱させられたこと」をスコットランド独立の「論拠」の一つとしているのである³。

また、ブレグジットは、EUの一員であることを前提としたこれまでの英国（UK）の統治の在り方に変容を迫るものとなった。こうした新たな統治課題に直面する中で、英国政府は、(i) 英国の国家としての「一体性」の維持・確保と(ii) 分権議会/政府の「自律性（自治権、自決権）」の尊重という2つの要請に応えなければならないという難題を抱えることになる。後述するように、ブレグジット・プロセスにおいて英国政府が実際にとってきたスタンスは、分権（devolution）の意義を没却するものとしてスコットランド等の分権政府の批判の対象となってきた。ブレグジットを受けて英国の国家としての「一体性」にどのような変化が生じてきたかという問題は、実に今日的なものといえるであろう。これが本稿の取り上げる主題である。

本稿の構成は、次のようになる。まず、英国の国家としての成り立ちについて確認した上で(2. (1))、英国（UK）を構成する「領域」であるスコットランド等への「分権（devolution）」の進展

¹ Uberoi (2016), p5.

² Ibid.

³ 本稿 p.50 参照。

の状況等について整理する（2. (2)）。併せて、本稿における分析の前提となる英国の憲法原則等（ブレグジットに関連するものが中心）を確認する（2. (3)）。

これらの基礎的な事項を確認した後、本稿では、主として、ブレグジットがスコットランド政府と英国政府との関係にどのような影響を及ぼしたかといった問題に焦点を当てることとしたい。（スコットランド国民党（Scottish National Party（SNP））の勢力拡大等を背景として）スコットランドにおける「自律性（自治権、自決権）」の確保の要請が高まるようになり、さらにはスコットランド政府がスコットランド独立を希求する動きも継続していることがその理由の一つである。

まず、総論的な整理として、英国の国家としての「一体性」を維持・確保する観点から「分権（devolution）」がどのような役割を果たしているのか（あるいは逆の効果をもたらしているのか）を分析し（3. (1)）、スコットランド政府の「分権（devolution）」に対する考え方等を確認する（3. (2)）。

次に、各論的な分析として、ブレグジットに関わる基本的な国会制定法の立法過程等において、英国政府とスコットランド等の分権政府の間の「分権（devolution）」についての認識の齟齬等を観察する。ここで取り上げるのは、EUから「取り戻した」権限の所在と配分に関わる2018年欧州連合（離脱）法と（4.）、英国国内市場の「一体性」の確保等を目的とした2020年英国国内市場法である（5.）。

さらに、英国の国家としての「一体性」に関わるホットな 이슈として、スコットランド独立の是非を問う住民投票を取り上げる。最初にブレグジット前の分権運動・独立運動と独立の是非を問う2014年住民投票について確認し、特にSNPの躍進とスコットランド分離独立問題との関わりに注目する（6. (1)）。その上で、関連する最高裁判決の内容を確認しつつ、2回目の住民投票の実施可能性等について整理する（6. (2)）。

最後に、全体のまとめとして「結び」を付することとしたい。

2. 英国の「国のかたち」とEU

(1) 英国の国家としての成り立ち

英国については日本では「イギリス」⁴という呼称が用いられることが多いが、英国の正式な国名は「グレートブリテン及び北アイルランド連合王国（United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland）」である。英国は、イングランド、ウェールズ、スコットランド及び北アイルランドという4つの「領域」⁵から構成される国家である。これらの「領域」は、歴史的にはそれぞれ別個の

⁴ 「イギリス」という呼称は（狭い意味で）「イングランド」を想起させる表現であることから、本稿ではその呼称を使用せず、原則として「英国」（あるいは「連合王国」、「UK」）という呼称を採ることとした。

⁵ 英国を構成する4つの「領域」（すなわちイングランド、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランド）は、英国が連合王国として成立しているという歴史的背景から、countries ないし nations と呼ばれることがある（田中（2019），p.31 [当該文献の脚注(2)]）。なお、田中（2019）は、領域に対して地域という場合には、イングランド内の各リージョン（region）を指すものとしているが（p.31 [当該文献の脚注(3)]）、本稿では、「地域」という用語をより一般的な意味で使うことがある（例えば、英国を構成する地域（part）など）。

国であった。そして、これら4つの「領域」が一举に統合されて現在の「連合王国」が形成されたというわけではない。「イギリス」という呼称にしても、「おもに時代によって、イングランド、イングランドとウェールズ、スコットランドを含めたグレート・ブリテン、あるいは、さらに北アイルランドを含めた連合王国など、多様な意味で使われているのが実情」⁶とされる。「ウェールズがイングランドに併合されたのは一五三六年、スコットランドは一七〇七年に、アイルランドは一八〇一年に併合されたから、それぞれの時期に『イギリス』という用語があらわす地理的内実は変化したことになる」⁷、という点に留意が必要であろう。ここでは、イングランドと他の「領域」との関係性等に注意を払いつつ、今日の英国（連合王国、UK）としての「国のかたち」ができあがるまでの大まかな形成過程について確認しておきたい。

岩崎（2005）は、イングランドとウェールズの併合の性格等について、次のとおり、述べている。

歴史的には、まずウェールズがイングランドに併合（1536年）された。ウェールズはすでに13世紀にはイングランド王の支配下におかれていたが、独自色はもっていた。1536年の連合法（イングランド議会の制定法）により、イングランド議会にウェールズから代表を送れるようになる一方で、イングランドの社会行政システムがウェールズに適用された。連合とは名ばかりで、実際には同化までも射程に入れた併合であった。⁸

このようなイングランドとウェールズの「併合」と異なり、岩崎（2005）は、イングランドとスコットランドとの「連合（合同）」は、「対等な両者」の間のものであった、としている。岩崎（2005）は、次のとおり述べる。

スコットランドは、1603年にイングランドとの同君連合となったが、統治機構は別のままであった。[中略] 一方的にイングランド議会の制定法による「連合」であったウェールズの場合と異なり、スコットランドとイングランドとの「連合」は、対等な両者の間で合意された連合条約・連合法（1706年）であり、1706年にイングランド議会が、1707年にスコットランド議会が批准可決した。1707年にスコットランド議会が停止、イングランド議会にスコットランドからの代表を送る形で議会が一元化された。ウェールズの場合と異なり、スコットランドでは、それまでの社会システムは堅持された。⁹

その後、北アイルランドが今日の英国を構成する「領域」の1つとなるまでには、上述のウェールズやスコットランドとも異なる複雑な経過をたどっている。単に北アイルランドがそれまで

⁶ 川北（2020），p.8.

⁷ 同上。

⁸ 岩崎（2005），p.127. なお、引用部分でいう「連合」は、岩崎（2005）が当該文献（第4章）で検討している「連合（confederation）」とは別の意味で使われていることに留意する必要がある。岩崎（2005）は、英国の正式国名（「連合王国」）には「連合という言葉が使われているが、実際の政治制度は単一制度」であり、国名と実態（「各王国の王冠と議会をイングランドのそれに集約する単一化」）は乖離している、と述べている（p.127）。

⁹ 岩崎（2005），pp.127-128. 引用部分に含まれていた数字記号については、引用者の判断で省略した。

のグレートブリテンに加わったわけではない。また、今日のアイルランドでは、英国（UK）への帰属を志向するユニオニストとアイルランドへの帰属を志向するナショナリストの対立等がみられるが、これも北アイルランドの複雑な形成過程を背景としているとみられる。この点に関連し、松井（1994）は、次のとおり、述べている。

アイルランドは、12世紀以降イングランドの本格的な侵攻を受け、1800年まではイギリス国王の属領であったが、同年の合同法によってそれまでの自治議会が廃止されるとともに、「連合王国」を構成する一領域となった（1801年）。この合同はスコットランドとの合同の形式に似てはいるが、その実質はイングランドによるアイルランドの併合であり、スコットランドの場合と異なって、合同の基礎となる条約も存在していない。このような事実上の植民地状態に対する民族的・宗教的反発（アイルランド人の多くはカトリックであった）は根深く、19世紀を通しての抵抗運動の結果、1922年、アイルランドの大部分は自治領（Dominion）の地位を得てイギリスから分離し、さらには1949年には、コモンウェルス（Commonwealth）からも離脱した独立の共和国となった。しかし、このとき、プロテスタント住民が多数であることを理由に、北アイルランドをイギリスに残留させたことが、今日の北アイルランド問題の原因となっている。¹⁰

このように、イングランドと他の3つの「領域」（ウェールズ、スコットランド及び北アイルランド）との間の関係性には、歴史的にみて違いがあることが観察できる。それでは、このような歴史を辿ってきた英国という国家は、どのような「類型」の国家としてとらえることが妥当なのだろうか。この問題は、本稿の主題にかかわる重要な論点といえよう。後述するように、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドには分権政府（自治政府）が置かれている。これら分権政府と英国政府の間で英国をどのような国家としてとらえるべきかという「国家観」についての認識の齟齬がみられる場合には、英国の国家としての「一体性」に少なからぬ（負の）影響を及ぼしかねない。これらのこの点に関連し、Jack et al. (2022)は、次のとおり述べる。

国家は通常、単一の中央政府を有する単一制か、連邦政府と憲法上保護されたサブ・ナショナルな政府の両方を有する連邦制のどちらかであると説明される。英国はそのどちらの類型にもぴったりおさまらない。英国の3つの分権地域（devolved parts）—スコットランド、ウェールズ及び北アイルランド—は、保健（health）、教育及び環境のような広範な分権された政策分野について自治権（autonomy）を有している。しかしながら、国会主権の原則は、この自治権が英国国会の恩恵であることを意味している。分権政府（devolved administrations）は、

¹⁰ 松井（1994）、pp.19-20。アイルランド南部26州が英国から分離、北部6州が英国に残留した結果、英国の正式国名は、「グレートブリテン及び北アイルランド連合王国」に変わった（デイ・カ久（2021）、p.245.）。なお、松井（1994）の分析はベルファスト和平合意や1990年末の分権改革等より前になされたものであり、引用部分にいう「今日の北アイルランド問題」が本稿執筆時点での北アイルランドをめぐる問題と同一のものであるわけではないことに留意する必要がある。ただし、今日に至っても北アイルランド分権議会/政府がしばしば機能不全に陥るのは、引用部分に示されている北アイルランドの成立過程が背景となっているとみることができよう。

サブ・ナショナルな政府が伝統的な連邦制の憲法の下で有するのと同じ法的権利と保護を有してはいない。

英国がネイションの連合 (a union of nations) とみられるべきか、単一国家とみられるべきかという問題—したがって [英国の] 構成地域の間関係の性質—は、繰り返し議論のもととなっている。たぶんもっとも重要なことに、意見は現在、4つの政府の間で分かれている。スコットランド政府とウェールズ政府は連合という見解 (a union view) を採っているが、英国政府は単一 [国家] という見解を採っており、北アイルランド執政府は内部で分かれている。これが、4つの政府の間適切な関係についての見解が異なる一因となっている。¹¹

上述の分析において、英国をどのような国家としてとらえるべきかという「国家観」について英国政府と3つの分権政府との間で認識が共有されていないこと（したがって4つの政府の間適切な関係はどうあるべきかについて見解が分かれていること）を指摘していることは、本稿の主題との関係で示唆に富むものであるといえよう。本稿では、ブレグジット・プロセスでの英国政府やスコットランド政府等の政治的実践を通じて英国政府と分権政府との間でどのような認識の齟齬がみられるかを具体的に観察することとしたい。

なお、英国が4つの「領域」(イングランド、ウェールズ、スコットランド及び北アイルランド) から構成されていることは、各「領域」の対応する、4つの「歴史的・社会的・政治的に同質的なバックボーンを有する人民集団」が存在することを意味するものではない。この関連で、英国における「ネイション (nation)」¹²及び「ナショナル・アイデンティティ (ネイションへの帰属意識)」について触れておきたい。デイ・カ久 (2021) は、「四つの領域とネイションがすっきりとした対応をしていないことも、イギリスの大きな特徴である」、と指摘する¹³。デイ・カ久 (2021) は、次のような点を挙げている。

- イングランド、スコットランド、ウェールズはそれぞれネイションを有すると言えるかもしれないが、北アイルランドには一つではなく二つのネイションが存在する。
- [北アイルランドでは、カトリックを中心としてアイルランド共和国との南北統一を求める] ナショナリストの多くがアイルランド・ネイションの一員という意識を持つのに対して、[プロテスタントを中心としてイギリスへの残留を求める] ユニオニストの大多数はイギリス (British) ・ネイションの一員という意識を有しているのである。
- このイギリス・ネイションの一員というナショナル・アイデンティティは、北アイルランド以外のイングランド、スコットランド、ウェールズでも見られる。その結果、イギリス

¹¹ Jack et al. (2022), p.31. 引用部分に出てくる「ネイション」という用語については、本稿脚注12参照。なお、英国における分権 (devolution) の状況等については、本稿2. (2)で整理する。

¹² デイ・カ久 (2021) は、「日本語では国民あるいは民族と訳されるネイション (nation) について、イギリスのネイションについてはどちらの訳語もしっくりこないことから、ここではネイションという表現をそのまま使用することにする」(p.246)としている。文献等によっては、英国を構成する4つの「領域」(イングランド、ウェールズ、スコットランド及び北アイルランド)を指して(4つの) nation という用語を使っているものもあり、文脈に応じて判断する必要がある(本稿脚注5参照)。本稿では、原典において nation という用語が使われているときは、原則として「ネイション」と訳すこととしている。

¹³ デイ・カ久 (2021), p.248.

は、一つの国家の四つの領域に五つのネーション、ナショナル・アイデンティティが存在するという複雑な様相を呈しているのである。¹⁴

上で引用したようなナショナル・アイデンティティをめぐる複雑な事情が、例えば、英国においてスコットランド等の分離独立の動きの帰趨を見通すことを難しくしているとみることもできよう。例えば、すべて（あるいは大多数）のスコットランド人が、英国（UK）からのスコットランドの分離独立を希求するような単一のアイデンティティを有するというわけでは必ずしもないため、たとえスコットランド独立の是非を問う住民投票が実施される局面に至ったとしても、それが独立の実現につながるとは限らないのである。

以上を踏まえ、本稿では、英国の国家構造に関する問題を考えるに当たって、基本的に、英国（UK）が4つの「領域」（イングランド、ウェールズ、スコットランド及び北アイルランド）から構成されていることに着目して分析を進めることとしたい。英国においては、歴史的にみて、連合王国である英国を構成する「領域」（のいずれか）を単位として、英国内での当該「領域」の自律性（自治権、自決権）の確保を求める主張がみられ、あるいは、英国からの分離独立運動が展開されてきた。本稿では、特に、スコットランド等において英国国会/英国政府から立法権・行政権を付与された分権議会/分権政府が設置されていることに注目する。次の項では、英国において展開されてきたスコットランド等への「分権（devolution）」¹⁵とはどのようなものなのかについて整理する。

(2) スコットランド等への「分権（devolution）」

①序

スコットランド等への分権（devolution）は、1970年代に労働党が既に提案していたが、実現には至らず、1990年代末に労働党のブレア政権の下で本格的な進展をみせた¹⁶。英国国会（連合王国国会）の一定の権限が付与された分権議会がスコットランド、ウェールズ及び北アイルランドに設置されたのである。これら分権議会の設置は、国会制定法（分権諸法）に基づくものであるが、当該分権諸法の制定に先立ち、民主的正統性と迅速な法案成立を確保するためのレファレンダム（住民投票）が行われたこと¹⁷は注目すべき点と思われる。また、分権の在り方は一様ではなく、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドという3つの領域において「非対称（asymmetry）な形で」行われたこと¹⁸も特徴的な点である¹⁹。さらに、分権事項の範囲が段階的に拡大されてき

¹⁴ デイ・カ久（2021），pp.248-249 より部分的に抜粋（箇条書きによる整理は引用者によるものであり、デイ・カ久（2021）が本稿のように項目を立てて引用部分を記載しているわけではない。また、[] 内の補足も引用者によるものである。）。

¹⁵ 英国（UK）におけるスコットランド等への「分権（devolution）」自体は、ブレグジットより前に実現し、進展してきたことに留意する必要がある。なお、devolution は、権限移譲又は権限委譲とも訳されるが、本稿では原則として「分権」という訳語を用いることとする。

¹⁶ 田中（2014a），p.94。

¹⁷ 同上。

¹⁸ 同上。

¹⁹ 梅川・カ久（2014）は、3つの領域に対する分権（権限移譲）の非対称性について、「スコットランド、ウェールズ、北アイルランドへの分権が非対称的な形でなされたのは、改革を開始した労働党政権が連合王国の分権に関する包括的な見取り図を用意していなかったからである。言い換えれば、三つの領域への分権は、それ

たことも特徴的な点として挙げられよう（ただし、英国国会/政府は、英国（UK）のすべてについて最終的な権威（ultimate authority）を保持していること²⁰に留意する必要がある。英国国会は、分権事項についても立法を行うことができる。）。以下、英国における分権（devolution）がどのように発展していったのか、特にそれぞれの「領域」における分権（devolution）の在り方の相違に注意を払いながら、素描することとしたい。

②スコットランド及びウェールズへの分権（devolution）

スコットランドとウェールズへの分権（devolution）の在り方には、1990年代末の分権諸法の制定時から大きな違いがあった。まず、分権諸法の制定に先立ち実施されたレファレンダム（住民投票）において提示された設問の内容が異なっていた²¹。すなわち、スコットランドにおいてはスコットランド議会の設置の是非と同議会が課税変更権を有することの是非が問われたのに対し、ウェールズにおいてはウェールズ議会の設置の是非が問われたのみであった。スコットランドにおける投票率は60.2%であり、そのうち74.3%が議会の設置を、63.5%が議会の課税変更権を支持した。これに対し、ウェールズにおける投票率は50.1%であり、そのうち50.3%が議会の設置を支持した。スコットランドとウェールズでは分権（devolution）に対する熱意に温度差があるようにもみえる結果であった。これらのレファレンダム（住民投票）を受けて、1998年スコットランド法（Scotland Act 1988）と1998年ウェールズ統治法（Government of Wales Act 1998）が制定された。

1998年スコットランド法に基づき、スコットランド議会は、スコットランドのための法律を作る広範な権限を有するが、当該権限は、英国国会に留保されている事項（「留保事項（reserved matters）」）には及ばない²²。留保事項には、例えば、王位（the Crown）、連合（the Union）、外交、防衛等が含まれる（附則5条）。また、スコットランド議会には、1998年スコットランド法により所得税の3%について域内の課税変更権が付与された²³。スコットランド執政府（Scottish Executive）は、議院内閣制をモデルとし、首相に相当する首席大臣（First Minister）その他の各大臣は議員の中から選出され、議会に責任を負う²⁴。その後、スコットランドへの分権（devolution）は拡大していく（2012年スコットランド法（Scotland Act 2012）は、特に課税と借入れの面において権限をさらに拡大した²⁵。）。2014年にはスコットランドの独立の是非を問うレファレンダム（住民投票）が実施されたが、主要国政政党による投票前の約束を受けて2016年スコットランド法（Scotland Act

ぞれの状況に応じてアドホックに行われたのである」（pp.76-77）、と述べている。

²⁰ Bradley et al. (2022), p.42.

²¹ 本文中のレファレンダム（住民投票）関連の記述（設問内容、投票率、投票結果）は、田中（2019）, p.60を参考とした。なお、田中（2019）は、連合王国を構成する各領域を対象とする referendum について、「連合王国の憲法上の変容をもたらす意義があり、実施区域が限定された国民投票とも言い得るところ、住民投票の訳を当て難い」として、「基本的にはレファレンダムということとする」という方針を示している（p.31 [当該文献の脚注(1)]）。本稿では、投票権を有する者が限定されることに着目して、「住民投票」という訳も用いることとした。

²² Bradley et al. (2022), p.43.

²³ 田中（2014b）, p.51.

²⁴ 田中（2014b）, p.51. スコットランド執政府は、2012年スコットランド法に基づき、スコットランド政府（Scottish Government）と改称された（See Bradley et al. (2022), p.44）。

²⁵ Bradley et al. (2022), p.43. 2012年スコットランド法によるスコットランド議会の権限拡大の具体的内容につき、松井（2018）, p.72 参照。

2016) が制定され、スコットランドへの分権 (devolution) が一層拡大された²⁶。これは、スコットランドの分離独立を回避し、英国の国家としての「一体性」を維持するという文脈で分権 (devolution) の進展がみられた事例ととらえることができよう。実際、当該住民投票は反対票が多数を占める結果となり、スコットランドは英国 (UK) に残留することになった (本稿 6. (1) 参照)。

これに対して、ウェールズへの分権 (devolution) は、スコットランドとは異なる特徴を有していた。すなわち、1998年ウェールズ統治法に基づき、ウェールズ議会 (the National Assembly for Wales) は、一種の執行機関 (executive body) としてみられていた²⁷。ウェールズへの「分権 (devolution)」の特徴について、田中 (2014a) は、次のとおり、述べている。

ウェールズに対しては、第一次立法権と課税変更権は委譲されず、1998年ウェールズ統治法により、一定の分野の第二次立法権 (命令・規則などの委任立法の制定権) と行政権が委譲された。権限委譲の方式についても、スコットランドとは異なり、ウェールズについては委譲される権限を限定列挙する形が採られた。²⁸

その後の変遷を経たのち²⁹、ウェールズへの分権 (devolution) は、2017年ウェールズ法 (Wales Act 2017) により、スコットランドのような留保権限モデルに変更されたが、スコットランドにおいて適用されるものよりも多い留保事項リストが付されることになった³⁰。

③北アイルランドへの分権 (devolution)

北アイルランドへの分権 (devolution) の特徴的な点は、英国 (UK) 残留を望むユニオニスト (主にプロテスタント) と分離独立 (アイルランド帰属) を求めるナショナリスト (主にカトリック) という2つのコミュニティの間の深刻な対立を背景としていることである³¹。

北アイルランドでは、スコットランドやウェールズとは異なり、1920年のアイルランド統治法 (Government of Ireland Act) に基づき、1921年から広範な立法権を持つ自治議会及び自治政府が存在していた³²。しかし、1960年代末からユニオニストとナショナリストの間の紛争が激化したことにより、1972年に北アイルランド自治は停止され、英国政府の直接統治に移行することになっ

²⁶ See Bradley et al. (2022), p.43.

²⁷ Bradley et al. (2022), p.46.

²⁸ 田中 (2014a), p.95.

²⁹ 1998年ウェールズ統治法を全面的に改正する2006年ウェールズ統治法 (Government of Wales Act 2006) は、ウェールズ政府をウェールズ議会から分離し、議会に責任を負うものとするものであった (田中 (2014b), p.58)。なお、the National Assembly for Wales という名称は、2020年セネッド及び選挙 (ウェールズ) 法 (Senedd and Elections (Wales) Act 2020) により、the Welsh Parliament (ウェールズ語では Senedd Cymru) と改称された。See Bradley et al. (2022), p.47.

³⁰ Bradley et al. (2022), p.47. なお、ウェールズ議会への第一次立法権の付与は、2011年のレファレンダム (住民投票) における賛成多数を経て実現したものであることに留意する必要がある (デイ・カ久 (2021), p.252, 田中 (2019), p.60 参照。)

³¹ 田中 (2014b), pp.52-53 参照。

³² デイ・カ久 (2021), p.250. また、1922年のアイルランド自由国法によって南北の分裂が規定された (石見 (2012), p.19)。

た³³。このような“devolution”の特徴について、石見（2012）は、次のとおり、述べている。

このようにしてアイルランド独立の経緯と北アイルランドにおいて「最初の分権（first devolution）」が行われた過程について見ると、“devolution”の特徴が見えてくる。“devolution”の基本的な性格は、プロビンスに一定の（他より強力な）自治権を認めることによって、国からの分離・独立要求を抑え込む点にあった。この自治権は、英国議会（ウェストミンスター国会）が認めるものであり、事情によって、英国議会はその自治権を、付与した地域から再び取り上げることができる権限を保持している。³⁴

ここで注目すべき点は、「分権（devolution）」が、英国（UK）からの特定の「領域（地域）」の分離独立を回避することを意図して行われたことである（結果としては、（北アイルランドは英国（UK）に残ったものの）アイルランドを英国（UK）内にとどめようとした試みは失敗した。）。また、「分権（devolution）」が、英国（UK）の統治秩序を維持する憲法原則である「国会主権の原則」に沿った形で認められていることにも留意する必要があるだろう。

その後、北アイルランドでは1998年に和平合意（ベルファスト協定、聖金曜日協定）が成立し、北アイルランドの住民投票とアイルランドの国民投票における承認を受けて、1999年に北アイルランド議会が設立された³⁵。

北アイルランドへの「分権（devolution）」は、主要政党間の複雑な権力分有（power sharing）のスキームによっている。北アイルランド議会での主要な決定（key decisions）はクロス・コミュニティ・ベースで行われることとされている³⁶。すなわち、一定の主要な決定は、（i）「平行同意（parallel consent）」か、（ii）「加重多数決（a weighted majority）」のいずれかによるものとされている。前者は、議員の過半数の同意に加え、ユニオニスト/ナショナリストと指定された議員それぞれの過半数の同意を必要とするものであり、後者は、投票した議員の60%以上の同意に加え、ユニオニスト/ナショナリストと指定された議員それぞれの40%以上の同意を必要とするものである³⁷。

北アイルランド議会は、「除外事項（excepted matters）」でも「留保事項（reserved matters）」でもない「移管事項（transferred matters）」について、第一次立法権及び第二次立法権を有する。「除外事項」（1998年北アイルランド法第2付則）には、例えば、王位、防衛、移民、選挙等が含まれ、「留保事項」（同法第3付則）には、例えば、民間航空、テレコミュニケーション、消費者保護、データ保護等が含まれている。第2付則及び第3付則に掲げられていないものは、北アイルランド議会に「移管」されたものとみなされるが、これには、健康・社会サービス、教育、農業、環境問題等が含まれる³⁸。

³³ デイ・カ久（2021），p.250.

³⁴ 石見（2012），p.21.

³⁵ デイ・カ久（2021），p.251.

³⁶ Bradley et al. (2022), p.48.

³⁷ Torrance (2022), p.10. 北アイルランド議会の議員は、同議会選挙後、自らを「ナショナリスト」、「ユニオニスト」又は「その他」と指定することとされている（Torrance (2022), p.9.）。

³⁸ See Torrance (2022), pp.6-7.

北アイルランド執行委員会 (Northern Ireland Executive Committee、単に「執政府 (the Executive)」ともいう³⁹。)は、首席大臣 (First Minister)、副主席大臣 (deputy First Minister) 及び8名の省庁別大臣 (departmental ministers) から成る⁴⁰。首席大臣と副主席大臣は共同して執政府を率いる⁴¹。当初、首席大臣及び副首席大臣は北アイルランド議会によって選出されていたが、今では、2006年のセント・アンドルーズ合意 (the 2006 St Andrews Agreement) とそれに続く立法に基づき、それぞれ、最大の政治グループ (political designation) の最大政党と、二番目に大きい政治グループの最大政党から選ばれている⁴²。そして、仮に首席大臣又は副首席大臣が辞めた場合には、もう一方も自動的に執政府を去らなければならないこととされている⁴³。

このように、北アイルランドへの「分権 (devolution)」には、「権力分有の原則」が制度的に組み込まれており、政党が権力を分有し、共同で統治することに合意できなければ、北アイルランド議会は機能不全に陥ってしまう⁴⁴。北アイルランドの帰属の問題は「妥協」を見出すことが困難な性格なものであることから、北アイルランドにおける「分権 (devolution)」のスキームは、打開困難な行き詰まりを招きかねないという問題を内包しているといえよう。現実に北アイルランド議会の機能はこれまで何度も停止を繰り返しているのである。

(3) ブレグジットに関連する英国の憲法原則等

以上のように、「分権 (devolution)」の進展を通じて、英国 (UK) を構成する4つの「領域」のうち3つの「領域」に一定の事項についての「自治権」を有する分権議会/政府が置かれることになった。このような「分権」は、各「領域」の分離独立を抑え、英国の国家 (連合王国) としての「一体性」を維持する意図をもって、レファレンダムを用いながら行われた⁴⁵。一方で、「分権」は、スコットランド等が (スコットランド人民の意思を反映する形で) 英国国会/政府とは異なる政治的意思を発信し、分権事項について独自の政策決定をすることができるような制度的な環境を整える側面もあるといえるだろう。このことが、例えば、スコットランドの分離独立の動きをかえって強めることにつながる可能性もあろう。スコットランドにおける「分権 (devolution)」が英国の国家としての「一体性」を高めるものなのか、それとも弱めるものなのかという論点については、次章以降で取り上げることとしたい (特に本稿3. (1)参照。)

ここで、スコットランド等の各論的分析に入る前に、英国 (UK) の統治構造を規律する英国憲法がどのようなものであるかについて言及しておきたい。以下、英国の国家としての「一体性」を考える上で重要と思われる「国会主権の原則」を中心に、英国 (UK) の憲法の特徴を簡単に述べる。

英国はしばしば「不文憲法」の国といわれることがあるが、厳密にはそのような表現ではとらえきれないところがある。確かに単一の「成文憲法典」の形にはなっていないが、国会制定法

³⁹ 本稿では、北アイルランドの「執政府 (the Executive)」を「北アイルランド政府」と呼ぶことがある。

⁴⁰ Torrance (2022), p.12.

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

⁴³ Torrance (2022), p.13.

⁴⁴ See Bradley et al. (2022), p.48.

⁴⁵ 田中 (2019), p.56 参照。

のように成文化されているものもある⁴⁶。そこで、英国憲法は、しばしば「一部成文化されているが、全く法典化されていない (partly written and wholly uncodified)」と表現されることがある⁴⁷。

そのような英国憲法の主要な原則の一つに「国会主権の原則」がある。「国会主権の原則」は、国会を英国における法的最高権威 (the supreme legal authority) と位置付けるものであり、国会はいかなる法も制定あるいは廃止することができるとするものである。一般的に、裁判所は国会で制定された法を覆すことはできず、いかなる (前の) 国会も後の国会が改正できない法を制定することはできない⁴⁸。

とはいうものの、英国国内外の政治的な進展 (developments) を反映する形で、国会は、「国会主権の原則」の適用を制限 (limit) する法を制定してきた。英国国会 (UK議会) は、そのホームページの中で、そのような「政治的な進展」には、(i) スコットランド議会やウェールズ議会 (Senedd Cymru) のような機関への分権 (the devolution of power) や、(ii) 1988年人権法、(iii) 英国の1973年におけるEU [EC] 加盟、そしてその後の2020年における離脱、(iv) 2009年における英国最高裁設立の決断が含まれる、としている。その上で、このような「進展」は、「国会主権の原則」を根本的に損なうものではないとされる (少なくとも理論的にはこれらの変化を実施するいかなる法も廃止することができるという。)⁴⁹。この中で、スコットランド議会等への「分権」が「国会主権の原則」を「制限」することにつながる政治的進展の例に挙げられていることは、注目に値する。スコットランド等への分権と「国会主権の原則」との折り合いはどのようにつけられてきたのかという点に注目して、分権諸法制定後の政治的・司法的実践等をみていくことが有用と考える。

それでは、英国がEC/EUの構成国となったことによって、「国会主権の原則」はどのような影響を受けたのであろうか。英国は、国内法と国際法との関係について二元論を採る。これは、「条約に決めた内容はあくまでも国際面 (国家間) でのみ通用し、国内面 (国と人民の間、あるいは国内の人民間) には、国会が立法等を通して国内での法として効果を認めなければ適用されない」というものである⁵⁰。一方で、英国がECに加盟する前に、EC/EUにおいては「直接効果の法理」と「EU法の優位性の原則」が判例法として確立していた。「直接効果の法理」は、「EU法は、上はEU設立諸条約から下は規則・指令・決定などのEU立法にいたるまで、明確で無条件の条文はそのまま国内立法など要せず各国の人々にEU法上の権利や義務を直接に生じる」というものであり、「EU法の優位性の原則」は、「直接効果があるEU法と矛盾抵触する各国法があるときは、EU法がつねにあらゆる各国法に優先的に適用される」というものである⁵¹。

そこで、英国は、1972年欧州共同体法 (European Communities Act 1972) を制定し、EU法 (EC法) について、将来制定されるものも含め、包括的に国内法として受け入れることとした。た

⁴⁶ 中村 (2017) は、「成文憲法典のないイギリスにおいて統治秩序を維持する憲法原則は、制定法、判例法、政治慣習の中に断片的に散在して表現されている。最も特徴的なのは、その憲法原則の変更は、名だたる改正手続などをへず、政治の実践や判決の中での判事の法の捉え方など、日々の実践の中で生じるという点である」と述べている (p.100、「要旨」)。

⁴⁷ UK Parliament Home Page. <<https://www.parliament.uk/about/how/role/sovereignty/>> (accessed 2022-08-11)

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ 中村 (2017), p.104.

⁵¹ 中村 (2017), p.105.

だし、そうなると、EC/EU加盟後、国会がEU法（EC法）と矛盾抵触するような立法を行ったときに悩ましい事態に直面し得る。というのも、いつの国会も無制限の立法権をもつという「国会主権の原則」を貫徹すれば、後法である国会制定法が前法である1972年欧州共同体法に優先し、EU法違反の事態が発生しかねないからである。

上記の論点をめぐっては、英国の貴族院上訴委員会（＝今日の英国最高裁判所に相当する機関）が、ファクタタイム事件に係る1991年の判決で、1972年欧州共同体法が後法により黙示的に覆されることはないとの判断を示した。かくして、「国会主権の原則」は（部分的に）変容することになったとみることができる。ただし、それでもなお、「国会主権の原則」は完全に放棄されたわけではない。当該判決の含意は、「1972年法を根拠にEC法を（それに反する制定法よりも）優先して適用するが、後の国会が明文でハッキリと1972年法を覆すときは別だ」ということである⁵²。その後、実際に、ブレグジットの過程で同法は廃止されることになった（2018年欧州連合（離脱）法による。）。

それでは、英国がEC/EUに加盟したことによって立法権の配分にどのような変化が生じたといえるのであろうか。この点に関連し、中村（2020）は、Miller (No.1) 事件⁵³に係る判決は「1972年法はEU加盟による立法権の配分を行い英国法の一部にEU法という新たな法源を加える憲法変更をした特殊な制定法であると評価した」とし、続けて次のように述べる。

かくして英国では、EUから脱退する段になって初めて、1972年法とそれを通して国内に導入されるEU法は、英国法において上位法の地位にあり、国会が明示的な明確な意思でそれらを改廃しない限り、裁判所は当該上位法を優先適用する、という憲法体制に変化していたことが明らかにされたのであった。明示的な意思でEUを脱退し、また1972年法を廃止できるという「究極の」国会主権は残るとも表現できるが、現実には経済活動の自由や規制を中心に広範囲の立法事項がEU法の影響を受けていたから、EU加盟による立法権力の配分は重大なもので、権力の配分事実からすれば、国会は多くの立法事項について究極の決定力はもちえなかった。しかし、英国法上はあくまでも直接効果のあるEU法を含め、それを「正統の」法として承認する権威は国会にあり続けたといえる。⁵⁴

ここで注目したいのは次の2点である。第一に、EC/EU加盟は、「国会主権の原則」に変容を迫るものであったが、EU法を国内法として受け入れる（正統性を与える）権威は国会にあるという意味で「国会主権の原則」は堅持された、という点である。第二に、事実上の立法権力の配分という観点からは、英国国会は「多くの立法事項について究極の決定力はもちえなかった」、という点である⁵⁵。1990年代末から「分権（devolution）」の本格的進展がみられたのは、まさに英国がEUの構成国であった時期であった。これらの点を背景として、いざ英国のEU離脱を実現

⁵² 中村（2017），p.107.

⁵³ 2016年の国民投票におけるEU離脱支持多数を受けて、英国のEU離脱（脱退）の意思を欧州理事会に通知するに当たり、当該通知を政府の一存でできるか、国会制定法による承認を必要とするかが争われた。

⁵⁴ 中村（2020），p.118.

⁵⁵ この点に関連し、EUと構成国との立法権限配分については、例えば、中村（2019），pp.88-90 参照。

に移すこととされたときに、EUから「返還」される立法権限の配分の問題が浮上したことに留意する必要がある。スコットランド議会等に対して「分権 (devolution)」が行われてきた事項とEUが立法権限を有していた政策分野が「交差」するところに特に焦点が当たることになったのである。

3. スコットランド (総論)

(1) 英国の国家としての「一体性」と「分権 (devolution)」

前章においては、英国の「国のかたち」やEUとの関係にかかわる基本的な事項を整理してきた。本章以降では、これまで述べてきたことを踏まえ、英国 (UK) からの分離独立の動きが強まるスコットランドを取り上げ、英国の国家としての「一体性」をめぐる状況を観察・分析することとしたい。

既に触れたように、スコットランド等においては、分権議会/政府が置かれるなどして、「分権 (devolution)」が進展してきた。このような「分権 (devolution)」は、英国 (UK) を構成する「領域」の分離独立の動きなどを抑え、国家としての「一体性」を高めてきたといえるのであろうか。それとも逆に、英国 (UK) の「一体性」を揺るがす要因となっているのであろうか。この点は、英国 (UK) の「一体性」を扱う本稿において根底に流れる基本的な問題意識の一つである⁵⁶。

「分権 (devolution)」が英国 (UK) の分解につながるおそれがあるのではないかという論点は、これまでも取り上げられてきた。例えば、Bradley et al. (2022) は、スコットランドへの「分権 (devolution)」に関する記述の中で、次のとおり、分析している。

分権 (devolution) を批判する者は、それは、価値あるものであるには少なすぎる自律性 (autonomy) を与えるリスク、あるいは絶えず拡大する権限への願望をあおるリスクを生み出す本質的に不安定な構造である、と主張する。2009年に、Kenneth Calmanが委員長を務めた超党派委員会は、スコットランドへの分権 (devolution) の制度の改正の必要性を報告した。当該報告書は、分権 (devolution) は、「真の成功」であったし、英国 (UK) が、その連合構造の非対称性にもかかわらず、高度に一体化した経済を享受したのは、スコットランドの利益になった、と結論付けた。2014年レファレンダムにおける独立の決定的な否決は、その主張への本質的な同意を示すもののようにみえた。しかしながら、ブレグジットに係るレファレンダムとプロセスによって生じた、政治上・憲法上の過熱した雰囲気は、分権 (devolution) は—2016年スコットランド法がもたらした大規模な更なる分権 (devolution) でさえも—それだけでは十分な答えを提供することができないことを意味している。EUを離脱することは、スコットランドがもはやEUの完全な一員でない英国内にとどまることに同意するかどうかという長期的な懸念を生み出すだろう。⁵⁷

⁵⁶ ただし、本稿の主題は、ブレグジットとの関係に焦点を当てるものであることから、基本的に観察・分析の対象は、より絞られる。

⁵⁷ Bradley et al. (2022), p.46.

上で引用した部分は、ブレグジット・プロセスにおける英国の統治問題を浮き彫りにしたものである。英国（UK）の「一体性」の維持という観点からみた「分権（devolution）」の位置づけは、それぞれの「領域」ごとの政治的・社会的な情勢に応じて時の経過とともに変わっていく、という点に留意する必要がある。もとより「分権（devolution）」自体が非対称的（不均一）のものであり、また、一回の「改革」で完結するような事象ではないことは前章でも確認してきたところである。それに加えて、英国がブレグジットという新たな統治課題に直面することで、「分権（devolution）」を含む英国の基本的な国家構造の在り方が改めて問われることになったといえるのではないだろうか。「分権（devolution）」は「それだけでは十分な答えを提供することができない」という指摘は非常に示唆的である。スコットランド等の分権機関の権限を拡張することによって独立等の気運を抑え込むことには限界があろう。その一方で、これまで進展してきた「分権（devolution）」の歴史を「逆行」するような道筋をたどることも現実的なものとは言い難く、例えば分権議会の立法上の権限を著しく縮小するような選択を採ることは多大な困難が伴うことが想定されよう。ブレグジット・プロセスを通じて浮上した、EUから「取り戻される」権限の英国国内における配分の問題やEUとの将来的な関わり方の問題は、スコットランドのみならず、分権議会/政府が置かれているウェールズや北アイルランドにもかかわるものといえよう。

(2) スコットランド政府の「分権（devolution）」に対する考え方等

ブレグジット・プロセスにおいて生じた統治上の課題について、スコットランド等の分権政府も満足するような「答え」を見出すことは容易ではない。その要因としては、スコットランド政府⁵⁸と英国政府の「分権（devolution）」に対する考え方に齟齬が生じていることが挙げられる。そして、この背景には、両政府の有する「憲法観」（特に「国会主権の原則」をどう評価するか）の違いがあるということができよう。「憲法観」の違いは、英国をどのような国家とみるべきかという「国家観」と密接にかかわることから、問題はより根深いものであると考えられる。このことは、スコットランド政府が公表した文書において観察することができる。ここで紹介することとしたい。

2021年3月、スコットランド政府は、『ブレグジット後：英国国内市場と分権（*AFTER BREXIT: The UK Internal Market & Devolution*）』と題する文書⁵⁹（以下、「2021年スコットランド公表文書（分権）」という。）を公表した。2021年スコットランド公表文書（分権）は、次のとおり、スコットランドに利益をもたらしてきた「分権（devolution）」がとりわけブレグジット・プロセスにおいて損なわれてきたことを主張している。

⁵⁸ 本稿ではスコットランド政府の考え方等に焦点を当てて分析を進めているが、スコットランド政府の考え方や活動は、必ずしもスコットランド人民すべての意見を反映するものではないことに留意する必要がある。そのことは、スコットランド政府を率いるスコットランド国民党（SNP）はスコットランド独立を目指して活動しているが、スコットランド議会を構成するその他の政党の中には独立を支持しない政党も存在することにも表れている。スコットランドにおける政治状況については、スコットランドの分権運動・独立運動の展開を確認する文脈で言及することとしたい（特に本稿 p.45 以降）。

⁵⁹ Scottish Government (2021).

1997年、スコットランドの有権者は、スコットランド議会を設置することを74%対26%の票差で決した。いかなる評価においても、分権（devolution）はスコットランドに利益をもたらすものであった。それは、以前より必要とされていた自律性（autonomy）と自治（self-government）の手段を提供し、中央集権（centralisation）と均一性（uniformity）が政策の一貫性と経済成長の必要条件ではないことを証明した。土地改革から公衆衛生に至るまで、スコットランドにとって長期にわたって重要な問題は、スコットランド議会によって取り組まれてきた。スコットランドの人民に関わる決定は、スコットランドの人民に近くでなされるものであり、民主的に選ばれ、説明責任のある議会によってなされるものである。（1段）

にもかかわらず、分権（devolution）は、一部では、[複数の] ネイションの自主的な政治的連合（union）ではなく「単一国家（unitary state）」と誤ってみなされた政体（polity）においては、常に修正されるべき問題（a problem to be fixed）であった。（2段）

EUからの離脱はこの見解の意味するところを表面化したが、英国国内市場法はその制度化に当たるものである。（3段）

本ペーパーが明確に示しているように、EUレファレンダム [=EU離脱の是非を問う国民投票] 以来、「支配力の取戻し（taking back control）」とは、ますます、分権機関（devolved institutions）から支配力（control）と自律性（autonomy）を取り上げることを意味するようになってきた。（4段）

一つの重要な例を挙げれば：2016年12月、スコットランド政府は、ブレグジットのリスクを最小化・軽減し、分権（devolution）を保護し促進するための方法を提案した。しかしながら、英国政府は、異なるネイションにおける異なるレファレンダムの結果に折り合いをつけるためのこれらの提案を議論することさえも拒否した。そのかわりに、2017年の初めに、ランカスター・ハウス演説において、当時の首相であるテリーザ・メイは、スコットランドの提案に正面から反して、EUの離脱は英国自体をEUの単一市場と関税同盟から離脱させることを必要とするとして一方的に発表した。（5段）

上で引用した記述をみるに、「分権（devolution）」に係るスコットランド政府の見解は、英国を「複数のネイションの自主的な政治的連合（union）」とみなす「国家観」に立脚したものと見えよう（1段、2段）。一方で、スコットランド政府は、英国政府が英国を「単一国家」であるとみなす「国家観」を有していることを示唆しており（2段）、英国政府がそうした考え方に立って「分権（devolution）」の意義を損なう政策を展開していることを批判しているとみられる（2段）。そして、ブレグジットによってこのような問題が顕在化したと主張し、その裏付けとなる事例を挙げている（3～5段）。

このような考え方は、スコットランド政府が2022年7月に公表した『独立を通じた民主主義の更

新 (*Renewing Democracy through Independence*)』と題する文書⁶⁰ (以下、「2022年スコットランド公表文書 (デモクラシー)」という。) においても観察できる。2022年スコットランド公表文書 (デモクラシー) は、「本ペーパーは、スコットランドに関する決定は私たち自身の独立した議会を通じてスコットランドに住む人民によって最もうまくなされる、という基本的な信念に基づいている」⁶¹と表明している。このような「信念」は前述の2021年スコットランド公表文書 (分権) (*AFTER BREXIT: The UK Internal Market & Devolution*) にも共通するものであり、スコットランド政府の一貫したスタンスが表れているとみることができよう。2022年スコットランド公表文書 (デモクラシー) は、次のように述べる。

英国は、一少なくともこれまでは一複数のカントリーの自主的な連合 (a voluntary union of countries) とみなされてきた。スコットランドは、ネイション (a nation) であり、単一国家 (a unitary state) の地域 (region) ではない。それゆえ、自決 (self-determination) の原則に沿って、スコットランド人民は、自分自身の将来を決定する権利—「スコットランドのための権利の請求 (the Claim of Right for Scotland)」の言葉では—我々のニーズに最も適した政府の形 (the form of government) を選択する権利を有するのであり、[それは] 独立国家となるか否か [を決定する権利] を含んでいる。⁶²

このことから、スコットランド政府は、英国は「複数のカントリーの自主的な連合 (a voluntary union of countries)」であるという「国家観」に立脚し⁶³、「スコットランド人民は、自分自身の将来を決定する権利」を有すると主張している、と整理することができる。また、このようなスコットランド人民の自己決定権に関する主張は、スコットランドにみられる「人民主権」の観念の表現の一つであるという解釈も可能と思われる (スコットランドにみられる「人民主権」の観念については後述⁶⁴)。

一方で、スコットランド政府は、英国の憲法制度の下では自分たちの主張が十分に保証されないという認識を有しているとみられる。2022年スコットランド公表文書 (デモクラシー) は、英国の憲法上の制度が「英国国会の無制限の主権に基づいている」と指摘し、その結果として、「ネイションとしてのスコットランドの現実と、ここに住んでいる人民の見解がどのようなものであってもスコットランドのための決定をする権利を主張するウェストミンスター制度との間には明らかな不整合 (misalignment) がある」と主張する⁶⁵。当該文書は、続けて次のように述べる。

この不整合を増すのは、スコットランドが何度も経験している「民主主義の赤字 (the democratic deficit)」である。

英国政府は、しばしばスコットランドにおける投票数の小さい割合から選ばれている。非

⁶⁰ Scottish Government (2022b).

⁶¹ Scottish Government (2022b), p.7.

⁶² Ibid.

⁶³ See Scottish Government (2022b), p.15.

⁶⁴ 本稿 pp.45-47 参照。

⁶⁵ Scottish Government (2022b), p.7. 下線部は引用者による。

公選の貴族院や英国の総選挙の単純小選挙区制（the First Past the Post voting system）のような英国の制度の特徴は、この民主主義の赤字を増大させるものである。

分権（devolution）は、スコットランドに自国の政策問題（domestic issues）に及ぶ広範な権限を与えることでこの民主主義の赤字に対応してきた。しかしながら、本ペーパーは、2016年におけるEUレファレンダム以来、ウェストミンスター（Westminster authority）の自己主張（assertions）がより顕著になってきたことを明らかにする。分権（devolution）は、ウェストミンスターの政府 [=英国政府] の行動や決定、例えば、スコットランド議会の同意なく分権事項（devolved matters）に関する法律を成立させることや主要な分野において付与された権限（devolved powers）を制限することによって、一間違いなく意図的に一弱められている。⁶⁶

上の記述からは、スコットランド政府が、英国の憲法制度に由来する「民主主義の赤字」に対応する手段として「分権（devolution）」を評価していることが示唆されよう。そして、特に2016年以来、英国政府によって「分権（devolution）」のそのような機能が弱められてきたことにスコットランド政府が懸念を感じていることが観察される。

また、2022年スコットランド公表文書（デモクラシー）は、「スコットランドを [複数の] ネイションの連合内の一つのネイションであるとする見解（The 'Scotland as a nation within a union of nations' view）」と対比される「ウェストミンスター主権という見解（The 'Westminster sovereignty' view）」について、次のとおり述べている。

もう一つの見方は、英国は「ウェストミンスターが単にスコットランド、ウェールズ及び北アイルランドに権限を単に『貸している』だけであり、いつでもそれを取り戻すことができる」ところの単一国家（a unitary state）である」、というものである。それは、ウェストミンスター [=英国国会] が法的制約なく行使できる「無制限の主権（unlimited sovereignty）」を有し、いかなる国会も後の国会（its successors）を拘束することができないという英国の憲法制度の一部である。この考え方（doctrine）は、スコットランド法 [原注：1998年スコットランド法28条参照] にも示されたものであり、それは、分権（devolution）は分権事項及び留保事項のすべての事項についての英国国会の権限に影響を及ぼさないことを明らかにした⁶⁷。

上の記述から、「国会主権の原則」に対してスコットランド政府が批判的な姿勢をとっている背景には、スコットランド政府と英国政府の立脚する「国家観」の相違があることがうかがえる。また、スコットランド政府が「分権機関の立場の『脆弱性』は英国の憲法制度に内在する問題である」という見解に立っていることが読み取れるといえよう。そして、このような見解が「独立がスコットランドの民主的な機関（institutions）を更新し（renew）、スコットランド人民の声を尊重し、またスコットランドの民主的な将来を確保する唯一の現実的な道である」⁶⁸という主張の基

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Scottish Government (2022b), p.14.

⁶⁸ Scottish Government (2022b), p.7.

本的な「論拠」となっていると思われる。

それでは、2022年スコットランド公表文書（デモクラシー）において、スコットランド政府は、ブレグジット・プロセスにおける「ウェストミンスターの権威」の在り方をどのように評価しているのだろうか。当該文書は、EU離脱の是非を問う国民投票が実施された2016年を境に英国政府/国会の態度・行動が変容したことを、次のとおり、示唆している。

英国の憲法制度のこれらの本来的な特徴にもかかわらず、2016年までは、英国が、「その構成部分が異なる憲法上の合意や権利を享受できるマルチナショナルな国家」として、その自主的な連合（voluntary union）内でスコットランドの民主的に表明されたアイデンティティが尊重されつつ機能することができるであろうと論じるいくらかの理由があった。この制度は、ウェストミンスターの政府や国会がその権限の行使に当たって自制心を働かせることと、下のボックスで示されるように、分権機関にとって非法律的な（non-legal）セーフガードをもたらすセウエル習律（the Sewel Convention）に従うことに依存している。

しかしながら、2016年以来、英国（UK）の制度内の根底にあるウェストミンスターの権威は一層目立つようになり、より強く主張されるようになって、こうした連合についての見解（this view of the Union）の範囲内でスコットランドのナショナルな自治（national self-government）のいかなる手段をかなえることや確保することの困難さが明らかになった。⁶⁹

スコットランド政府は、「ウェストミンスターの権威」が顕著になってきた例として、英国国会がスコットランド議会の同意なしに分権事項について（スコットランド議会の権限を制限する）立法を繰り返してきたこと等を挙げている⁷⁰。このように英国政府とスコットランド政府との間で分権（devolution）の意義等に関する認識の齟齬がみられることは、英国の国家としての「一体性」を維持する上でネガティブな要因となっているといえるのではないか。より具体的に、ブレグジットを契機としてスコットランド政府がどのような主張を展開してきたのかを確認・分析することが有用であろう。

そこで、以下では、ブレグジット・プロセスにおいてみられた個別の事象（ブレグジットにかかわる基本的な国会制定法の立法過程等）を分析対象とし、スコットランドの分権議会/政府と英国国会/政府との間のダイナミズム等を確認していくこととしたい。

4. スコットランド等と2018年欧州連合（離脱）法

(1) 提出法案の目的と内容等（英国政府の立場等）

①2018年欧州連合（離脱）法の成立過程等（概要）

EU離脱の是非を問う2016年国民投票の実施、2017年欧州連合（離脱通知）法の制定を経て、

⁶⁹ Scottish Government (2022b), pp.14-15. 引用文中の「下のボックス」については、本稿では訳出していない。セウエル習律（Sewel convention）については、本稿 pp.24-26 参照。

⁷⁰ See Scottish Government (2022b), p.15.

メイ英国首相（当時）は、2017年3月29日、EU条約50条2項に基づき欧州理事会に対して英国がEUから離脱する意思を通知した。これをもって英国のEU離脱に向けた英EU間の離脱交渉が開始された。このような文脈において、(i) 2017年3月30日、英国政府は、EU離脱のための立法上の課題へのアプローチを示した白書⁷¹ (*Legislating for the United Kingdom's withdrawal from the European Union*、以下「2017年白書」という。)を公表し、(ii) 2017年7月13日、欧州連合（離脱）法案⁷²を庶民院に提出、(iii) 当該法案は、国会審議における修正を経て、2018年6月26日、女王裁可を得て2018年欧州連合（離脱）法⁷³として成立した⁷⁴。以下では、まず、2017年白書の骨子等を紹介した上で欧州連合（離脱）法案の内容を確認し（4. (1)）、分権機関の権限内の問題に関する立法がされる場合にとられる手続について述べたのち（4. (2)）、特に分権（devolution）との関係でどのような問題が生じたかを中心に当該法案の審議経過等を観察することとする（4. (3)、(4)）。

②2017年白書 (*Legislating for the United Kingdom's withdrawal from the European Union*)

2017年白書は、EU離脱に向けて提出する予定法案を「大廃止法案（Great Repeal Bill）」と呼称している。2017年白書によれば、大廃止法案は、(i) 「支配力を取り戻す（take back control）」というブレグジットの「眼目」を達成するために1972年欧州共同体法を廃止することを出発点とし、(ii) それによって英国法制に空白ができることを回避し、EU離脱前後の法的連続性を確保するためにEU法を英国法に「転換」することを基本線として、(iii) EU法の英国法への単なる「転換」では解決されない問題点に対応するために、第二次立法をする権限を創設するものである、と整理される（1.24段）。既存のEU法体系を国内法に「転換」し、その後は英国国会（そして、適切な場合は分権議会）が「転換」された法のどの部分を維持・修正・廃止するか決定できるようにするという英国政府の「包括的なアプローチ」は、「一般的なルールとして、それまでと同じルールや法律がEU離脱後も適用されることを確保する」、とされる（1.12段）。このようなアプローチは、欧州連合（離脱）法案においても踏襲されている。

なお、2017年白書には、大廃止法案と分権（devolution）との関わりについての記述があることが注目される。これは、ブレグジット後の分権（devolution）の在り方についての英国政府の考え方を知る手がかりとなる。2017年白書は、次のように述べる（下線は、引用者によるもの）。

英国国内の憲法上の編成（constitutional arrangements）は、英国が1973年に欧州共同体に加盟して以来発展してきた。現在の分権合意（devolution settlements）は、英国が現在のEUの構成国となった後に了解されたもので、その文脈を反映している。それゆえ、分権合意（devolution settlements）は、EUメンバーシップ [=英国がEUの一員であること] を前提としている。（4.1

⁷¹ Department for Exiting the European Union (2017).

⁷² European Union (Withdrawal) Bill, as introduced in the House of Commons on 13 July 2017 (Bill 5).
<<https://www.publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2017-2019/0005/18005.pdf>>, (accessed 2022-11-18)

⁷³ European Union (Withdrawal) Act 2020, as enacted.
<<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/16/contents/enacted>>, (accessed 2022-11-18)

⁷⁴ その後、2018年欧州連合（離脱）法は、EUと合意した離脱協定を国内実施するための立法である2020年欧州連合（離脱協定）法によって一部改正された（その結果、EU離脱時に1972年欧州共同体法が廃止されることとした2018年欧州連合（離脱）法の規定等が修正されることになり、EU法が移行期間において基本的に適用されることになった。）。本稿の記述は、提出法案の内容等に焦点を当てており、2020年欧州連合（離脱協定）法による改正までは反映させていない。

段)

農業、環境及びいくつかの輸送問題のように分権政府/議会が権限を有する分野において、分権政府/議会は、EUによって設けられた共通の政策枠組みを実施する責任がある。EUのレベルでは、英国政府はこれらの共通枠組みを設定するプロセスにおいて英国の利益全体を代表し、そしてこれらはまた、英国自身の単一市場の調和ある機能の保護を含む、英国共通の枠組みを提供している。英国がEUを離脱するとき、EUが共通枠組みの関連で現在行使している権限は英国に戻され、これらのルールが民主的に選ばれた代表によってここ英国において決められることを可能とする。(4.2段)

権限がEUから返還される時、安定性と確実性が損なわれないこと、そして英国の単一市場の効果的な機能が維持されることを確保することが重要となる。英国共通の枠組みが必要となる場合の例としては、それらが英国の単一市場にわたって事業者が活動する自由を保護するのに必要な場合や、英国が第三国と自由貿易協定を締結することを可能にするために必要な場合を含む。我々の指針となる原則は、我々がEUを離脱するときに我々自身の連合内で (within our own Union) 生活し事業を行うことに対する新しい障壁ができないことを確保することである。(4.3段)

EUを離脱する際に最大限の法的・行政的確定性の水準を提供するため、そして離脱時のための立法のより一般的に取られるアプローチと整合的に、英国政府は、英国の立法を通じて現在EUによって提供されている枠組みを複製 (replicate) するつもりである。並行して、我々は、どの共通枠組みが将来において保持される必要があるか、これらはどうあるべきか、英国をカバーするどの共通枠組みが不要であるかを特定するために、分権政府と集中的な話し合いを始める。これらの話し合いが分権政府と行われる間、我々は、これらの枠組みに対する変化を最小限にすることを目指す。我々は、英国全体とそれぞれの地域のために機能するアプローチを実行するために分権政府と密接に取り組む。(4.4段)

上の記述（特に下線部）を踏まえれば、これまで英国がEUの構成国であることで設定されていた共通枠組みは、EU離脱後を見据えた国内法の立法によって英国規模の共通枠組みに替える、というのが英国政府の基本的な方針であると考えられる。そして、英国規模の共通枠組みの制度設計のイニシアティブをとるのは、一義的には英国政府になることが想定されているといえよう。ただし、英国政府は、「共通枠組み」の在り方については、「並行して」分権政府との集中的な話し合いをすることも表明している (4.4段)。また、一連のプロセスの結果は、「分権政府の意思決定権限の大幅な増加」になるとの期待も示している (4.5段)。果たしてそのような結果が達成されるのか、分権 (devolution) の意義を損なうものにならないのかという点は、分権政府/議会の関心分野であり、後述するように、欧州連合 (離脱) 法案をめぐって英国政府/国会と分権政府/議会の対立が顕在化した論点であった。

③欧州連合（離脱）法案の骨格等

A 序

2017年7月13日に庶民院に提出された欧州連合（離脱）法案（以下「提出法案」という。）の骨格等は、大要、次のとおりである。

提出法案の果たす主要な機能は、基本的に2017年白書で示されていたように、(i) 1972年欧州共同体法を廃止すること、(ii) EUを離脱する前にEU法を離脱時点の状態のままで英国法へ転換すること、(iii) (ひとたびEUを離脱したときに適切に機能しなくなる法律の訂正を可能とするための、そして離脱協定を実施するための一時的権限を含む) 第二次立法をする権限を創設すること、(iv) 現在EU法によって統治されている分野における[分権機関に] 移譲された意思決定権限 (devolved decision making powers) の現在の範囲 (scope) を維持することである、とされている⁷⁵。このような英国政府のアプローチについて、順を追って補足することとしたい。

B 1972年欧州共同体法の廃止

まず、1972年欧州共同体法の廃止の意義等について理解するためには、廃止される対象である1972年欧州共同体法がどのような法律であるか、確認することが有効である。同法の主要規定には、次の2つの規定がある。同法2条1項は、(EUの条約や規則のような) いくつかのタイプのEU法における権利及び義務が、英国の法制度において直接適用可能であることを確保するものである。この場合には、英国国会が特定の国内実施立法を成立させる必要性はない。他方、同法2条2項は、(例えば、EU指令に由来する) EU法上の義務を第二次立法 (委任立法) によって実施することを可能とする委任権限 (a delegated power) を定めている⁷⁶。

このため、1972年欧州共同体法の廃止は、「(同法2条1項を通じて) EU法が英国法に自動的に取り込まれるメカニズム」を取り除く効果と「(同法2条2項に基づき) EU法上の義務を実施する権限」を取り除く効果を有する⁷⁷。英国政府は、これを「英国がもはやEUの構成国ではなくなり、それゆえEU法に基づく義務が課されなくなるという事実を反映」するもの⁷⁸と位置付けている。

C EU法の英国法への「転換」等

ただし、1972年欧州共同体法の廃止だけでは、ブレグジットに向けた法整備としては不十分である。1972年欧州共同体法が先に述べたような規定を含むことから、同法を廃止する以外に何の措置もとらない場合には、英国法令集に「空白 (gaps)」が生じるという問題が生じる。すなわち、直接適用可能なEU法が英国法において適用されなくなり (同法2条1項関連)、EU法上の義務を実施する第二次立法が失効してしまう (同法2条2項関連)。

このような「空白」を回避するために、提出法案は、(英国において直接適用可能な) 既存のE

⁷⁵ Explanatory notes relate to the European Union (Withdrawal) Bill as introduced in the House of Commons on 13 July 2017 (Bill5), par.11.

<<https://www.publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2017-2019/0005/en/18005en.pdf>>, (accessed 2022-11-18).

⁷⁶ Explanatory notes relate to the European Union (Withdrawal) Bill as introduced in the House of Commons on 13 July 2017 (Bill5), par.17.

⁷⁷ Explanatory notes relate to the European Union (Withdrawal) Bill as introduced in the House of Commons on 13 July 2017 (Bill5), par.18.

⁷⁸ Ibid.

U法を国内法に転換し、EU法上の義務を実施するために英国においてつくられた法律を維持することとした。このようにした後はEU法の優位性がなくなることから、英国国会（そして、適切な場合は分権議会）は、ひとたび英国がEUを離脱すれば、法律のどの要素を維持・修正・廃止するかを決定することができるようになる。このように転換されたEU法と維持された国内法は、提出法案及びその説明書において、「保持EU法（retained EU law）」と総称されている⁷⁹。このアプローチは、一般的なルールとして、それまでと同じルールや法律がEU離脱後も適用されることを意味する⁸⁰、とされる。つまり、「保持EU法（retained EU law）」という類型の英国法の創設は、（1972年欧州共同体法の廃止だけでは生じたはずの英国法令集の「空白」を回避し）EU離脱前後の法的連続性を（当面）確保することを意図したものといえよう。

D 英国政府の大臣に与えられた委任権限（delegated powers）

さらに、提出法案は、ブレグジットを実行するために、第二次立法によって英国法令集を変えることができる「委任権限（delegated powers）」を英国政府の大臣に与えている。このような「委任権限（delegated powers）」としては、「保持EU法（retained EU law）」における「欠陥（deficiencies）」⁸¹に対処するための権限（提出法案7条）、国際的な義務を遵守するための権限（提出法案8条）及び離脱協定を実施するための権限（提出法案9条）が挙げられる。

E 提出法案と「分権（devolution）」との関係

それでは、提出法案は、スコットランド等への「分権（devolution）」との関係ではどのような規定を置いていたのだろうか。分権（devolution）は、提出法案の10条・11条、そして附則2条・附則3条において扱われている⁸²。すなわち、提出法案11条は分権議会の立法上の権限（legislative competence）に関わるものであり、附則2条・附則3条は執行上の権限（executive competence）に関わるものである⁸³。提出法案10条の唯一の目的は、附則2条に効力を与えることである⁸⁴。

スコットランド等の分権政府と英国政府の間で特に問題となった規定は、提出法案11条である。提出法案11条は、（EU離脱前の時点における）EU法に基づく英国の国際的な義務から発生する分権機関の権限に対する制約を、英国の国会制定法のみによる制約に置き換えるものであった⁸⁵。より具体的には、提出法案11条の内容は、次のとおり整理される。

まず、提出法案11条は、分権機関がEU法と両立しないように（incompatibly）立法することはできないという従来の「制約」に代えて、分権機関は「保持EU法（retained EU law）」を修正で

⁷⁹ Explanatory notes relate to the European Union (Withdrawal) Bill as introduced in the House of Commons on 13 July 2017 (Bill5), par.22.

⁸⁰ Explanatory notes relate to the European Union (Withdrawal) Bill as introduced in the House of Commons on 13 July 2017 (Bill5), par.23.

⁸¹ このような「欠陥」は、例えば、（i）英国を代表してEUにおいて実行されている機能に関する規定、（ii）英国とその他のEU構成国との間の互恵的な取決め等に関する規定で、もはや実施されなくなるか、不適切になるもの、（iii）もはや不適切になる「EUへの言及（EU references）」等を含む可能性がある、とされた。See Explanatory notes relate to the European Union (Withdrawal) Bill as introduced in the House of Commons on 13 July 2017 (Bill5), par.111.

⁸² Bowers (2017), p.6.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Caird et al. (2017), p.92.

きないという新たな「制約」を創設した⁸⁶。

ただし、上述の新たな「制約」について、提出法案11条は2つの例外を定めた⁸⁷。

第一の例外は、「既存の権限に対する制約はない」というものであった⁸⁸。この例外は、「当該修正が離脱日の直前において〔分権議会の〕立法上の権限の範囲内であった限りにおいて」分権議会が「保持EU法 (retained EU law)」を修正できるというものである⁸⁹。

第二の例外は、上述の新たな「制約」から保持EU法 (retained EU law) の一部を「解放 (release)」する権限によるものである⁹⁰。この例外は、「勅令 (Order in Council) が定める限りにおいて」認められることとされた⁹¹。この第二次立法の形式は、庶民院、貴族院及び分権議会の承認を得て用いることができた⁹²。英国政府のみが勅令を起草できることから、英国政府の明確な同意がないと上述の新たな「制約」からの「解放」はされないことになる⁹³。

このように、分権 (devolution) をめぐって提出法案において示されたアプローチは、2017年白書で提示された「これまで英国がEUの構成国であることで設定されていた共通枠組みは、EU離脱後は(当面)英国規模の共通枠組みに替える」という基本的な方針に沿ったものといえよう。分権 (devolution) に関わる提出法案(特に11条)の要点をまとめると、(i) 分権議会には、EU法を英国法に「転換」したところの「保持EU法 (retained EU law)」を改正することは原則としてできないという「制限」が課せられるが⁹⁴、(ii) 英国規模の共通枠組みが不要ということが英国政府と分権政府の間で合意されれば、分権議会に課せられた「制限」から当該分野を(勅令によって)外すことができる⁹⁵、ということになる。

(2) 「セウエル習律 (Sewel convention)」と「立法同意」

ここで、提出法案に対するスコットランド等の分権政府の反応等について分析する前に、スコットランド等の分権機関の権限内の問題に関する立法がされる場合にとられる手続について触れておきたい⁹⁶。

Institute for government (2018a)は、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドへの分権 (devolution) は、国会主権の原則を正式には (formally) 変えるものではない、と述べている。このことは、英国国会が、分権された政策分野に関連するものを含む、英国 (UK) のすべての地域 (parts) のための立法を成立させられることを意味する⁹⁷。しかしながら、1999年以来、英国政

⁸⁶ See Cowie (2018b), p.5.

⁸⁷ Cowie (2018b), p.5.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Ibid. 例えば、EU離脱日の直前においてEU指令の実施について分権機関の裁量が認められている場合、元となった指令と整合性がとれるやり方で、保持EU法 (retained EU law) を改正することができるものとみられる。他方、例えばEU規則のような直接効果を有していたEU法を「転換」したものについては、その改正等は分権機関の権限外となるとみられる (芦田 (2018), p13 参照。)

⁹⁰ See Cowie (2018b), p.5.

⁹¹ Cowie (2018b), p.5.

⁹² Ibid.

⁹³ See Cowie (2018b), p.5.

⁹⁴ 提出法案への説明書 (explanatory notes) の34段参照。

⁹⁵ 提出法案への説明書 (explanatory notes) の36段参照。

⁹⁶ この項における「セウエル習律 (Sewel convention)」等に関する説明は、基本的に Institute for government (2018a) に依拠したものである。

⁹⁷ Institute for government (2018a).

府は、「英国国会は分権議会の『同意なしには分権事項に関して通常は立法しない』という習律に従ってきた。これは、「セウエル習律 (Sewel convention)」として知られる⁹⁸。セウエル習律 (Sewel convention) は、英国 (UK) の立法が、(i) 分権された分野の法律 (the law in a devolved area of competence) を改正するとき、(ii) 分権議会の立法上の権限を変えるとき、(iii) 分権された大臣又は省庁 (devolved ministers or departments) の執行上の権限を変えるときに、適用される⁹⁹。

Institute for government (2018a)は、セウエル習律 (the Sewel convention) が実際にどのように機能するかについて、次のように解説している。

- 英国政府がセウエル習律 (the Sewel convention) の範囲に含まれる規定がある法案を提出することを計画しているときは、分権政府の見解 (devolved views) が考慮に入れられることを確保するために、プロセスの早い段階で分権政府と協議することが期待される。
- この類型の法案が国会に提出された後、分権政府は、スコットランド等の分権議会の議事規則で求められるとおりに、立法同意覚書 (legislative consent memorandum) を発する。
- 立法同意覚書 (legislative consent memorandum) は、法案の目的、同意が求められる理由を提示し、通常は同意の是非とその理由について分権政府がどう思うかを示すものである。
- 法案が英国国会において最終的な修正段階に至る前に、分権議会が当該法案の一部又は全部について同意を承認するか保留するための立法同意動議 (legislative consent motion) について投票する。仮に同意が承認されなかった場合、英国国会は、分権機関の懸念に対応するために法案を修正するか、そのまま立法を成立させるか、決定することができる。¹⁰⁰

上述のとおり、分権議会が「立法同意 (legislative consent)」を留保した場合であっても、セウエル習律 (Sewel convention) には法的拘束力はない¹⁰¹ことに留意する必要がある。セウエル習律 (Sewel convention) は、2016年スコットランド法及び2017年ウェールズ法によって法文化されることになったが、英国国会が、英国 (UK) のすべての地域 (parts) のためのすべての事項について、立法する権限を制限するものではない¹⁰²。2017年、ミラー事件において、最高裁は、「セウエル習律 (the Sewel Convention) は英国国会と分権議会との間の調和ある関係を促進する重要な役割を有する」と認めながらも、「その運用の範囲と在り方を監視すること (policing) は司法部 (the

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Ibid. 当該文献において段落に分けて記載されたものを箇条書き形式で整理した。

¹⁰¹ Institute for government (2018a).

¹⁰² See Institute for government (2018a). 例えば、(2016年スコットランド法によって改正された) 1998年スコットランド法 28条 8項は、"it is recognized that the Parliament of the United Kingdom will not normally legislate with regard to devolved matters without the consent of the Scottish Parliament."としてセウエル習律 (Sewel convention) を法文化しているが (ただし、「認識されている (recognized)」という文言を森している)、同法 28条 7項は、"This section does not affect the power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Scotland."と定め、スコットランド議会制定法に係る同法の規定によって国会主権の原則が影響を受けないことを明確にしている。

judiciary)の憲法上の権限内には入らない」という判断を示した¹⁰³。セウエル習律(Sewel convention)は裁判で強制できる規範でないという司法判断が下されたのであった¹⁰⁴。

(3) スコットランド政府及びウェールズ政府の立場等

①スコットランド政府とウェールズ政府の共同声明等

提出法案をめぐっては、スコットランド等の分権政府と英国政府の立場の相違等が明確になった。そこで、提出法案に対するスコットランド政府及びウェールズ政府の反応等を確認・分析することとしたい。ここでは、提出法案に対する修正案が提示される前の早期の段階の反応等に焦点を当てることとする。

欧州連合(離脱)法案が庶民院に提出された日(2017年7月13日)に、スコットランドのニコラ・スタージョン首席大臣とウェールズのカーウィン・ジョーンズ首席大臣による共同声明¹⁰⁵が公表された。当該共同声明において、スコットランド政府(スタージョン首席大臣)とウェールズ政府(ジョーンズ首席大臣)は、提出法案について「あからさまな権限の略奪(power-grab)であり、分権(devolution)の創立時の原則に対する攻撃であり、我々の経済を不安定化する可能性のあるもの」と批判している。当該共同声明を一部引用すると、次のとおりである。

我々2つの政府[スコットランド政府及びウェールズ政府]—そして英国政府—は、我々が、EUからの離脱後、英国規模の機能する一連の法律を必要とすることに同意している。しかし、これらの目的を達成するやり方は、押し付けではなく、交渉と合意を通じてのものである。それは、やっと得られた分権合意(the hard-won devolution settlements)を尊重するやり方でなされなければならない。

欧州連合(離脱)法案は、約束したようにEUから分権機関に権限を返すものではない。それは、権限を英国政府と英国国会のみに返し、スコットランド議会及びウェールズ議会に新しい制約を課すものである。

そのベースでは、スコットランド政府及びウェールズ政府は、現在のままの提出法案に立法同意(legislative consent)を与えるべきと勧めることはできない。

提出法案は、英国政府と英国国会からEU法を遵守する要件を外すが、分権議会については逆のことをしている。それは、新しい一連の厳しい制約を課している。これらの新しい制約は、英国がEUを離脱する文脈では意味をなさない。¹⁰⁶

以上のように、提出法案について、(同法案の庶民院提出時には)スコットランド政府とウェールズ政府は、一致して立法同意(legislative consent)を保留する立場をとっていた。提出法案が「[EUが有していた権限を]英国政府と英国国会のみに返し、スコットランド議会及びウェールズ議会に新しい制約を課す」ものとなっていることがその中心的な理由であると思われる。スコット

¹⁰³ R (on the application of Miller and another) v Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5, para. 151.

¹⁰⁴ 中村(2020), pp.101-102 参照。

¹⁰⁵ Scottish Government (2017).

¹⁰⁶ Scottish Government (2017).

ランド政府及びウェールズ政府は、EU離脱のプロセスにおける英国政府/国会と分権政府/議会との間の権限配分が「分権 (devolution)」の理念に反する形で行われているとして、離脱法案に異議を唱えている、とみることができよう。そして、両政府とも英国規模の立法の必要性自体は認めているが、英国政府による押付けではなく、分権政府と英国政府との間の合意によって所期の目的が達成されなければならない、としているのである。

②スコットランド政府の立法同意覚書 (legislative consent memorandum)

A 分権機関の権限に課される法的制約に対する異議等

その後、2017年9月12日には、スコットランド政府はスコットランド議会上に立法同意覚書 (legislative consent memorandum) ¹⁰⁷を提出した (以下、当該立法同意覚書を「2017年スコットランド政府立法同意覚書」という。)。2017年スコットランド政府立法同意覚書は、「[提出] 法案が分権機関の権限に新たな法的制約を課すことを提案している」(16段)と指摘した上で、次のとおり、述べる。

この新たな立法上の制約は、スコットランド法に示された、留保された分野に基づく、確立・理解された立法上の権限のスキームに反するものである。それは、英国国会と英国政府にスコットランド議会とスコットランド政府が責任を負う政策分野に関連して立法する権限を与えることになる。(16段)

スコットランド政府は、[分権機関に] 移譲された権限 (devolved competence) がEU離脱時にこのようなやり方で制約されるべきであるという提案を基本的に拒否する。移譲された権限内にある問題の責任や専門的知識は、スコットランド議会に対して説明責任を負う、スコットランド政府にある。スコットランド政府は、離脱時にスコットランド議会は英国国会と全く同じ立場にあるべきであると信じる：権限のある分野内で適切なやり方で行動できるようであるべきである。スコットランド政府は、スコットランド議会と政府、そして他の分権議会や分権政府 (executives) が、離脱に続く永続的な期間において、英国がEUを離脱する前の日であったかのようにその権限を限定されることを受け入れない。(17段)

上で引用した、分権議会や分権政府の権限が「離脱に続く永続的な期間において、英国がEUを離脱する前の日であったかのようにその権限を限定される」ことを受け入れないとする見解が、2017年スコットランド政府立法同意覚書の主張の中核となっていると思われる。提出法案が分権機関の権限を「凍結」するような結果を招くことを強く警戒しているのである。2017年スコットランド政府立法同意覚書は、提出法案の一般的なアプローチについて次のとおり反対の姿勢を明確にしている (太字は、原典による。)

¹⁰⁷ Legislative Consent Memorandum relates to the European Union (Withdrawal) Bill (lodged with the Scottish Parliament on 12 September 2017)
<<http://www.scottish.parliament.uk/S5ChamberOffice/SPLCM-S05-10-2017.pdf>>, (accessed 2022-12-01).

スコットランド政府はまた、EUからの離脱の結果がホワイトホールやウェストミンスターへの権限の集中化であるべきでないと確信している。ところが、それが提出法案の提案していることである。スコットランド政府は、離脱の結果は、その代わりに、意思決定が分散化され、権限が英国中に適切に拡散されるというものであるべきである、と信じる。(18段)

スコットランド政府は、繰り返し、かつてEU法によってカバーされていた特定の分野における英国規模の枠組み (UK frameworks) について交渉する意欲を明確にしてきた。これは、例えば、英国 (UK) の市場が機能することを支えることや、共通の環境上の資源の管理を容易にすることもかもしれない。しかし、枠組みが必要な場合やそれらが何を含むべきかを特定するプロセスは、押付けではなく合意によらなければならない、立法が要求される限り、スコットランド議会によって立法されるか同意されなければならない。(19段)

提出法案の基礎的なアプローチや、提出法案が反映している、離脱後の英国の将来のガバナンスに関する見解へのこれらの異議は根本的なものであるので、スコットランド政府は、たとえ条件付きであっても、現在の形の提出法案に対して同意を与えるべきであると勧めることはできない。(20段)

このように、スコットランド政府が、提出法案が英国政府や英国国会への権限の集中化というアプローチをとっていると主張し、根本的な異議を唱えていることが確認できる。一方で、スコットランド政府は、「特定の分野における英国規模の枠組み (UK frameworks)」を設けること自体に反対しているわけではないことが示唆されている。ただし、どのようにその枠組みを設けるかについては、押付けではなく合意によらなければならないというスタンスを示しているのである。

B 提出法案11条に関する主張の具体的内容等

それでは、スコットランド政府は、「分権 (devolution)」との関係で焦点となっている提出法案11条について、具体的にどのような見解を示しているのだろうか。2017年スコットランド政府立法同意覚書は、提出法案11条について、次のとおり述べる。

また、スコットランド政府は、11条において立法上の権限についてとられるアプローチは不自然であり実際的でないと考える。提案された立法上の制約は、事実上ウェストミンスターへの更なる留保であり、一定の留保分野を特定するスコットランド法の構造とは逆であって、分権事項に反するものである。(21段)

(「保持EU法 (retained EU law)」に言及する) 立法上の制約の定義は、離脱日に国内法に転換されたEU法のみではなく、離脱日後に提出法案に基づき主に英国政府の大臣、あるいは英国国会によってなされた当該法律に対する改変もカバーする。それゆえ、スコットランド議会は、維持され、国内の法制度に取り込まれ、その後修正された保持EU法 (retained EU law) の内容に参照して定義される、立法上の権限に対する制約に直面する。スコットランド

政府は、これは、不自然な制約であって、立法上の権限を決定するためには適さず、そしてますます適さなくなる、と信じている。(22段)

上でみるように、スコットランド政府は、提出法案が課すスコットランド議会等の立法上の権限への新たな「制約」は、分権諸法における「留保権限モデル」(すなわち、英国レベルに留保される権限が特定の列挙され、それ以外は基本的に分権機関の権限とする既存のモデル)に反するものである、としている。スコットランド政府が問題視しているのは、提出法案において、既存の「留保権限モデル」の代わりに、保持EU法 (retained EU law) が分権機関の権限に対する「制約」として運用されることである¹⁰⁸。そして、これは、後に保持EU法 (retained EU law) に英国国会や英国政府の大臣によって修正が加えられることで、分権機関の立法上の権限を決定するには「ますます適さなくなる」とスコットランド政府は主張している¹⁰⁹。

これは、英国政府が、提出法案が「現在EU法によって統治されている分野での [分権機関に] 移譲された意思決定権限 (devolved decision making powers) の現在の範囲 (scope) を維持している」と主張していることと対照的である。スコットランド政府は、「保持EU法 (retained EU law)」を離脱直前のEU法と適合しないやり方で修正することをスコットランド議会の権限外にするという提出法案が課す新しい「制約」は、(時間の経過につれて) 時代遅れのものとなると主張しているのである¹¹⁰。このようなスコットランド政府の主張からは、EU離脱後も、EUがEU法を改正すればそれに連動する立法をしたいという意向が読み取れるといえよう¹¹¹。英国国内法によって「保持EU法 (retained EU law)」が改正されることによって、EU法から乖離していくことをスコットランド政府が警戒していることがうかがえる。これはEU法秩序からの「脱却」をブレグジットの「要諦」としている英国政府 (あるいは欧州懐疑派) とは相反するスタンスであり、ここにブレグジット・プロセスにおいて妥協点を見出すことの困難さが表れているといえるのではないだろうか。

C 英国政府の大臣に与えられた委任権限 (delegated powers) に対する異議等

上述の提出法案11条に対する異議のほか、スコットランド政府は、提出法案が英国政府の大臣

¹⁰⁸ See Bowers (2017), p.23. また、2017年スコットランド政府立法同意覚書 25段参照。同覚書 25段を一部引用すると、次のとおり。

「当該規定は、ウェストミンスターの両院とスコットランド議会の合意後、「保持EU法 (retained EU law)」から除かれ、それゆえ既存の [分権機関への] 移譲権限 (existing devolved competence) に解放される事項のための勅令手続 (an Order in Council procedure) を含んでいる。しかしながら、このアプローチは、スコットランド法の留保権限モデルの上に、そしてそれと交差して、「保持EU法 (retained EU law)」の分野のみにおいて「権限付与 (conferred powers)」モデルを事実上接ぎ木することによって、分権合意 (the devolution settlement) における更なる複雑性を生み出すものである。」

¹⁰⁹ Bowers (2017), p.23.

¹¹⁰ See Bowers (2017), pp.23-24. 2017年スコットランド政府立法同意覚書 23段参照。

¹¹¹ なお、この時期にスコットランド政府がスコットランド議会に対して英国EU離脱 (法的連続性) (スコットランド) 法案 (UK Withdrawal from the European Union (Legal Continuity) (Scotland) Bill) を提出したことも (女王未裁可で法律にはならなかった)、ブレグジット後のEU法の進展に遅れをとらないようにしたいというスコットランド政府の意向の表れとみることができよう。当該法案については、右を参照。

<<https://www.parliament.scot/bills-and-laws/bills/uk-withdrawal-from-the-european-union-legal-continuity-scotland-bill>>

に与える委任権限 (delegated powers) について異議を唱えている。スコットランド政府は、英国政府の大臣と分権政府の大臣の有する権限が非対称的であること、英国政府の大臣の権限が分権された分野における法にも及ぶこと (そして権限行使に当たって分権機関の同意が要件とされていないこと) などを理由として、提出法案に反対するスタンスを示している (2017年スコットランド政府立法同意覚書26~32段参照)。英国政府とスコットランド政府はあくまで対等な立場であるべきとするスコットランド政府のスタンスに沿った主張ということができよう。

③ ウェールズ政府の立法同意覚書 (legislative consent memorandum)

2017年9月12日には、ウェールズ政府もウェールズ議会に立法同意覚書 (legislative consent memorandum) ¹¹²を提出している (以下、当該立法同意覚書を「2017年ウェールズ政府立法同意覚書」という。)

ウェールズ政府は、結論として、自分たちの懸念に対応するように提出法案が修正されない限り、提出法案への同意をウェールズ議会に勧める立場にはないとしている (37段)。その主な理由として、(i) 英国政府の大臣が (ウェールズ政府の大臣と非対称的な形で) 分権法を修正する権限を有していること (26~27段参照)、(ii) ウェールズ議会の立法上の権限に (保持EU法 (retained EU law) を離脱直前のEU法と両立しないようなやり方で修正することを権限外とするような) 新たな「制約」が課されること (28~35段参照) を挙げていることは、スコットランド政府と同様である。つまり、スコットランド政府とウェールズ政府の提出法案に対するスタンスは、当該法案が庶民院に提出された段階では概ね一致していたといえよう。

(4) 提出法案に対する修正とその後の展開

① 序

スコットランド政府及びウェールズ政府が、提出法案がそのままでの規定ぶりであれば、「立法同意 (legislative consent)」を与えるべきと勧めることができない旨の「立法同意覚書 (legislative consent memorandum)」をそれぞれの分権議会に対して提出したことから、英国政府は、提出法案の扱いについての検討を迫られることになった。英国政府は、提出法案がセウェル習律 (Sewel convention) の範囲に含まれると認めていたが¹¹³、その場合であっても、英国国会は、分権機関が同意なくても当該法案を成立させることができる。そこで、英国政府には、提出法案の規定に何らかの修正を加えるか、そのまま英国国会で成立させるかという選択肢がある。英国政府の対応は、スコットランド政府及びウェールズ政府との合意点を探りつつ、提出法案に修正を加え、さらにそれを補足する政治的コミットメントを示すというものであった。以下では、特に脚光を浴びた提出法案11条に関連して、どのような修正案 (及び政治的コミットメント) が示されたか、それに対するスコットランド政府及びウェールズ政府の反応はどのようなものであったという点

¹¹² Legislative Consent Memorandum relates to the European Union (Withdrawal) Bill (lodged with the National Assembly for Wales on 12 September 2017) <<http://www.assembly.wales/laid%20documents/lcm-ld11177/lcm-ld11177-e.pdf>>, (accessed 2022-12-01).

¹¹³ 英国政府も、11条を含む提出法案の一定の規定は「立法同意 (legislative consent)」を要するという認識であった。ただし、「立法同意」を要する規定の範囲については、英国政府とスコットランド政府・ウェールズ政府との間で一致していたわけではない。See Cowie (2018a), pp.32-35.

を中心に述べていくこととする。

②英国政府の修正提案等¹¹⁴

既にみてきたように、スコットランド政府及びウェールズ政府は、特に提出法案11条について、英国国会/政府とは釣り合いのとれない新たな「制約」を分権機関に課すものとして、賛成しない姿勢を示してきた。これは、EU離脱前にEU法によって規律されていた分野について、離脱後に英国規模の「共通枠組み (common frameworks)」をどのように設けるかという問題と密接に絡むものであったといえよう。というのも、英国規模の「共通枠組み」を設けるべき分野とそうではない分野との「振分け」等が、英国国会/政府と分権議会/政府との権限配分の議論に重大な影響を及ぼすことになると思われるからである。

欧州交渉に係る合同閣僚委員会 (the Joint Ministerial Committee on European Negotiations (JMC(EU))、以下「合同閣僚委員会 (欧州交渉)」という。) は、英国政府と分権大臣 (the devolved authorities) との間の話合いの円滑化のために設立されたものであり、英国政府、スコットランド政府及びウェールズ政府の閣僚級の代表が参加した (北アイルランド執政府が機能していないため、シニアの公務員がその代理として参加した。)¹¹⁵。合同閣僚委員会 (欧州交渉) は、欧州連合 (離脱) 法案の関連で不一致がみられる分野についての話合いを方向づけるために用いられ、英国規模の「共通枠組み (common frameworks)」がどのように設けられ、実行されるべきかについてのコンセンサスを探った¹¹⁶。

2017年10月、合同閣僚委員会 (欧州交渉) は、戦略的な英国規模の利益を保護するために「必要 (necessary)」となる可能性がある「共通枠組み (common frameworks)」を統治する一連の原則について合意した¹¹⁷。しかしながら、離脱前にEUによって規律されているどの政策分野が、英国規模の共通枠組み (common frameworks) を要求するかについては、政府間の合意に達していなかった¹¹⁸。

2018年3月、英国政府は、貴族院の委員会の段階 (Committee Stage) で提出法案の11条の運用を著しく変える修正を提案した (その後、撤回した。)¹¹⁹。仮に採用されれば、このアプローチは、分権分野におけるすべての「保持EU法 (retained EU law)」が (提出法案又は将来の勅令 (Order in Council) が別に定めない限り) 分権議会による修正から保護されるという、もともとの提出法案の推定を事実上「転換」するものであった¹²⁰。当該修正案では、その代わりに、分権議会によ

¹¹⁴ この項における記述は、基本的に Cowie (2018b) に依拠するものである。

¹¹⁵ Cowie (2018b), p.11.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Ibid. 合意された原則が示された「コミュニケ」は右のとおり。 *Joint Ministerial Committee (EU Negotiations) Communique*, 16 October 2017.

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/652285/Joint_Ministerial_Committee_communique.pdf, (accessed, 2022-12-12)

なお、当該コミュニケにおいて、「政策の不一致を認める一方、英国国内市場が機能することを可能とする (enable the functioning of the UK internal market, while acknowledging policy divergence)」ために必要な場合には共通枠組み (common frameworks) が設けられることになる、という原則が示されていることは、後述の2020年英国国内市場法との関係からみても注目される点といえよう。

¹¹⁸ See Cowie (2018b), pp.11-13.

¹¹⁹ Cowie (2018b), p.15.

¹²⁰ Cowie (2018b), p.15, p.18.

る修正からの「保護」を望む分野については、英国政府の大臣が規則によって特定しなければならないものとされた¹²¹。また、当該修正案では、分権機関に課される「制約」を「共通枠組み (common frameworks)」に置き換えることに向けた進展を四半期ごとに報告しなければならない、とされた¹²²。当該修正案は、スコットランド政府及びウェールズ政府によって不十分として退けられた¹²³。

2018年4月、英国政府は、分権大臣 (the devolved authorities) に対して新しい提案を示した。これらの提案は、(i) 提出法案に対する追加的な修正案 (貴族院の報告段階 (Report stage) において提示される予定のもの) と (ii) いくつかの政治的コミットメントを含む政府間協定案という二つの主要な要素を含んでいた¹²⁴。

このとき示された修正案は、委員会段階で討議されたが撤回されたものと同様、もともとの11条の推定を「転換する (“reverse”）」ものであった (これにより、英国政府の大臣は、保持EU法 (retained EU law) のどの部分が分権議会による改変 (modification) から保護されることを望むかを規則によって特定しなければならないこととされた。) ¹²⁵。委員会段階と報告段階での政府提案の間の最も重要な差異は、後者がサンセット条項 (11条規則が離脱日から2年を越えてつくられることを防ぎ、また、当該規則の効力を5年に限定するもの) を含んでいたことであった¹²⁶。

また、新提案においては、保持EU法 (retained EU law) の関連で分権議会や分権政府 (devolved authority) の権限を制約する規則をつくる前に分権議会/政府の同意を得ることを英国政府の大臣に求めないこととされた¹²⁷。ただし、規則の草案が庶民院と貴族院に提示される前に「同意決定 (consent decision)」をする機会 (40日) が分権議会に与えられることが求められた¹²⁸。さらに、英国政府の大臣が分権議会の同意なしに草案を提出しようとする場合には、制定法上の義務に基づき、なぜそのようにするか説明する声明 (an explanatory statement) をつくらなければならない、とした¹²⁹。一方で、分権議会がなぜ同意を与えなかったかを説明する、分権大臣 (devolved authority) による声明もまた、両院に提示されなければならない、とした¹³⁰。

上記の欧州連合 (離脱) 法案の修正案のほか、英国政府は、2018年4月25日に政府間協定 (「欧州連合 (離脱) 法案及び共通枠組みの設立についての政府間協定 (Intergovernmental Agreement on the European Union (Withdrawal) Bill and the Establishment of Common Frameworks)」) ¹³¹を公表した。これは、分権大臣 (the devolved authorities) が示した懸念に対処しようとする政治的コミットメントを含むものであった¹³²。例えば、当該協定は、(i) 分権議会の同意なしに11条規則の承認をすることを英国国会は通常求められないことになり、(ii) 分権議会の同意なしに11条規則の承認を

¹²¹ Cowie (2018b), p.15.

¹²² Ibid.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Cowie (2018b), p.29.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Cowie (2018b), p.6.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ *Intergovernmental Agreement on the European Union (Withdrawal) Bill and the Establishment of Common Frameworks*, published 25 April 2018.

<https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/702623/2018-04-24_UKG-DA_IGA_and_Memorandum.pdf>, (accessed 2022-12-12).

¹³² Cowie (2018b), p.30.

求める場合には、英国政府の大臣はその理由を英国国会に対して書面によって説明することが要求されることになる、と記している。これについて、Cowie (2018b)は、「セウェル習律 (the Sewel Convention)」が第一次立法 (国会制定法) に関するものであるところ、これを事実上第二次立法まで「拡張 (“extend”）」しようというものである、と述べている¹³³。

ウェールズ政府は、英国政府の提案 (法案の修正案と政府間協定のパッケージ) に同意したが、スコットランド政府は、修正提案を拒否した¹³⁴。スコットランド政府は、依然として、11条規則がつくられる前に同意を必要とする法的保証を求めた¹³⁵。スコットランド政府は、分権機関が法によって制約される一方、英国政府の代償となるコミットメントが法的拘束力を持たないことは不公平であると信じている¹³⁶。スコットランド政府はまた、スコットランド議会の権限を離脱日から最長7年まで制約し得るサンセット条項の期限に懸念を有していた¹³⁷。

このような過程を経て、英国政府は、貴族院の報告段階 (Report stage) において、提出法案11条 (貴族院の報告段階 (Report stage) では15条。2018年欧州連合 (離脱) 法12条に相当。) について、既に述べた内容の修正を行った。

③その後の展開 (2018年欧州連合 (離脱) 法に対するスコットランド政府の評価等)

2018年4月、スコットランド政府とウェールズ政府は、それぞれの分権議会に「補足的立法同意覚書 (supplementary legislative consent memorandum)」を提出した。これは、貴族院の報告段階 (Report stage) における英国政府の提案を反映したものであった¹³⁸。ウェールズ政府の提出した「補足的立法同意覚書」¹³⁹は、ウェールズ議会が欧州連合 (離脱) 法案に同意することを勧めることとした。一方、スコットランド政府の提出した「補足的立法同意覚書」¹⁴⁰は、スコットランド議会が欧州連合 (離脱) 法案に同意することを勧めることはできないとした。その後のそれぞれの分権議会での審議を経て、2018年5月15日、スコットランド議会は、93対30の票数で欧州連合 (離脱) 法案に対する同意を留保した。対照的に、ウェールズ議会は、46対9の票数で同意を認めた¹⁴¹。英国政府は、スコットランド議会の「立法同意 (legislative consent)」なしに立法手続を進め、欧州連合 (離脱) 法案は、2018年6月26日、女王裁可を得て2018年欧州連合 (離脱) 法として成立した。

スコットランド政府が2018年欧州連合 (離脱) 法を批判的にとらえていることは、例えば、既に紹介した2021年スコットランド公表文書 (分権) (*AFTER BREXIT: The UK Internal Market & Devolution*)¹⁴²においても観察できる。当該文書は、2018年欧州連合 (離脱) 法を英国国会がスコットランド議会の同意なしに立法した最初の事例と位置付け (51段)、分権 (devolution) との関連

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Cowie (2018b), p.29.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Cowie (2018b), p.40.

¹³⁹ Supplementary Legislative Consent Memorandum relates to the European Union (Withdrawal) Bill (lodged with the National Assembly for Wales on 27 April 2018) <<http://www.senedd.assembly.wales/documents/s74890/CLA5-13-18%20-%20Supplementary%20Legislative%20Consent%20Memorandum.pdf>>, (accessed 2022-12-01).

¹⁴⁰ Supplementary Legislative Consent Memorandum relates to the European Union (Withdrawal) Bill (lodged with the Scottish Parliament on 26 April 2018) <<http://www.scottish.parliament.uk/S5ChamberOffice/LCM-S5-10a.pdf>>, (accessed 2022-12-01).

¹⁴¹ See Cowie (2018b), p.4, pp.40-41.

¹⁴² Scottish Government (2021).

で、同法を次のとおり批判している。

分権合意（devolution settlement）の基本的な原則の一つは、スコットランド議会、そしてその次にはスコットランド政府の権限と責任を、その同意なしには変更することができないということである。これは、そのような変更が庶民院や貴族院とともにスコットランド議会の合意を求める、1998年スコットランド法に基づく制定法上の手続において具体化されている。セウエル習律（Sewel Convention）は、同様に、ウェストミンスター国会の第一次立法によって変更がなされる前に、同意がスコットランド議会から通常は求められることを定めるものである。（34段）

この要求の理由は明確である：ウェストミンスター主権（Westminster's sovereignty）のドクトリンは、スコットランド議会からの同意を必要としないことには、その機能及び権限は、英国の現在の憲法上の制度において保護されず、砂上に築かれたものになる（built on sand）ことを意味する。（35段）

[スコットランド議会の] 権限（competence）を一方的かつ同意なしに変更する、2018年欧州連合（離脱）法（「EU離脱法」）12条 [=提出法案11条（貴族院の報告段階（Report stage）での修正15条）に対応] に定める英国（UK）の大臣のための権限は、分権合意（devolution settlement）の基本的な憲法上の原則を覆すものであり、それがスコットランド政府とスコットランド議会双方によって拒否された理由である。（36段）

EU離脱法の成立は、EU離脱過程における、英国政府の分権（devolution）へのアプローチのより広い2つの主題を明確に示すものであり、2つとも英国国内市場法で継続した。（39段）

第一に、元の11条そしてその後の12条は、[次の双方を] 明確に示した：[分権機関に] 移譲された権限（devolved competence）が英国政府の好む政策とは異なるやり方で行使されるという懸念；そして合意が成立しないときには分権された意思決定（devolved decision making）を覆したいという英国政府の欲求。それゆえ、当該法案は、ホワイトホール [英国政府] やウェストミンスター [英国国会] における中央集権化を支持し、異なる意思決定機関の間の交渉と合意に基づくアプローチを拒否したのである。（40段）

第二に、当該法案の効果は十分にとらえられていない。当該法案やEU離脱のプロセスは、スコットランド議会への権限の返還として表現されがちである（tended to be framed）。[略] 当該法案の実際の効果は、元の形でも最終的な形でも、国際法上の義務の結果ではなく、英国 [政府] の大臣による一方的な権限の行使を含む、国内法の行使の結果として、[分権機関に] 移譲された現存する権限（existing devolved competence）を制限するものである。（41段）

既に述べたように、2017年スコットランド政府立法同意覚書において、スコットランド政府は、

提出法案が英国政府や英国国会への権限の集中化というアプローチをとっていると主張し、根本的な異議を唱えていた。このような主張は、上掲のスコットランド政府の主張においても共通してみられるところである。スコットランド政府は、スコットランド議会の同意なしに2018年欧州連合（離脱）法を成立させたことについて、英国政府（ひいては英国国会）が「分権合意（devolution settlement）の基本的な憲法上の原則」を覆すものであるとして特に問題視している。これが「スコットランドにとっての最善の将来は独立した国家となることである」（2021年スコットランド公表文書（分権）前文）というスコットランド政府の主張の「論拠」の一つになっているとみられる。

スコットランド政府が懸念を表明している対象は、2018年欧州連合（離脱）法の立法過程だけではない。スコットランド政府は、英国政府が2016年国民投票の実施以来「セウエル習律（Sewel Convention）」を無視（override）してきた、と主張している。2021年スコットランド公表文書（分権）は、次のとおり述べる。

英国政府は、EU離脱という事情は「通常ではない（“not normal”）」ものであり、それゆえこれらの立法 [=2018年における欧州連合（離脱）法、2020年欧州連合（離脱協定）法、2020年英国国内市場法、2020年欧州連合（将来関係）法] を同意なしに進めることができるということを根拠として、これを正当化しようとしてきた。しかしながら、それぞれの場合において英国政府はスコットランド議会の同意を得ようとした。これは、それぞれの法案の要素のためにそれが必要であったことを示唆している。「通常ではない（“not normal”）」事情というセウエル習律（Sewel Convention）の例外は、スコットランド議会が決定をし、同意を拒否したときに遡及的に適用されるに過ぎない場合は、意味をなさない。それゆえこのような英国政府の理屈付けは、当該習律の効力を形骸化し、拘束力のある憲法上のルールを英国[政府]の大臣の裁量で無視できるような手続と置き換えた。（52段）

分権合意（devolution settlement）にとってのこれらの展開の重要性は、強調し過ぎることができない。EU離脱という事情は疑いもなく前例のないものであるが、特に、国際条約を実施するため、あるいはEU離脱プロセスを進めるために必要とされない英国国内市場法の場合には、セウエル習律（Sewel Convention）を無視することは正当化されなかった。その効果は、英国政府が、不都合と思う英国の憲法制度のルールを退けて、一方的かつ最も根本的なやり方で、分権合意（devolution settlement）を作り変える意思があることを示したというものである。（53段）

以上のことから、英国政府も欧州連合（離脱）法案の一部の規定が「立法同意（legislative consent）」を要するという認識に立っていたにもかかわらず¹⁴³、スコットランド議会の同意が得られない局面になって当該同意なしに立法手続を進めたことが、英国政府とスコットランド政府の間の信頼関係に悪影響を及ぼした（あるいはそのようにスコットランド政府が主張する「論拠」を提供す

¹⁴³ See Cowie (2018a), pp.33-34.

ることになった)とみることができよう。2018年欧州連合(離脱)法の立法過程が、「国会主権の原則」と「分権(devolution)による分権議会/政府の自律性」との調和を図る性格を帯びている「セウエル習律(Sewel Convention)」が十全に機能していないという主張を強めるきっかけとなった可能性は否定できない。「分権(devolution)」の理念をめぐるスコットランド政府と英国政府の認識の齟齬はかえって深刻化したようにもみえる。2018年欧州連合(離脱)法の策定は、英国政府にとってEU離脱後の英国の統治秩序にかかわる一大プロジェクトであったと位置付けることもできるが、英国の「一体性」を維持することの困難さを顕在化させる側面もあったと思われる。

次章では、上掲の引用部分で特に問題視されている2020年英国国内市場法を取り上げて、英国政府とスコットランド政府の間でどのような齟齬が生じたのかを具体的にみていくこととする。

5. スコットランド等と2020年英国国内市場法

(1) 英国国内市場法(案)の目的と内容等(英国政府の立場等)

①2020年英国国内市場法の成立過程等(概要)

2020年1月31日に英国のEU離脱が実現し、移行期間中はEU法が基本的に適用されるものの、移行期間終了後の2021年1月1日以降は、EUレベルで行使されていた権限が英国政府ないしスコットランド等の分権政府に実質的に「返還」され、「物、サービス、人、資本」に係る新しい規制が英国において適用されることが見込まれることになった。このような文脈において、(i)2020年7月16日、英国政府は、英国国内市場(the UK internal market)全域における途切れのない取引(trade)の維持を確保するための英国規模のアプローチを示した白書¹⁴⁴(*UK Internal Market*、以下「英国国内市場白書」という。)を公表し、(ii)2020年9月9日、英国国内市場法案¹⁴⁵を庶民院に提出、(iii)当該法案は、2020年12月17日、女王裁可を得て2020年英国国内市場法¹⁴⁶として成立した。以下では、まず、英国国内市場白書の記述内容を紹介した上で((1)②)、2020年9月9日に庶民院に提出された英国国内市場法案(以下、単に「英国国内市場法案」という。))の内容を確認し((1)③)、スコットランド等の分権政府の英国国内市場法案に対する見解等を確認・分析することとする((2))。

②英国国内市場白書(*UK Internal Market*)の内容等

移行期間(英国のEU離脱後の経過措置として設けられた期間で、当該期間中はEU法の適用を受け続ける。)が終了すると、英国はEUの単一市場から離脱し、4つのネイション(イングランド、ウェールズ、スコットランド及び北アイルランド)の間の物やサービスの自由な取引を担保する、EUの構成国であることによる法的基盤がなくなることが想定されていた。英国国内の取引に対する新しい障壁の発生を回避するために英国政府が提案した新しい法的フレームワークが、英国国内市場法案

¹⁴⁴ Department for Business, Energy & Industrial Strategy (2020).

¹⁴⁵ United Kingdom Internal Market Bill, as introduced in the House of Commons on 9 September 2020 (Bill 177).
<http://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-01/0177/20177.pdf>, (accessed 2022-12-13)

¹⁴⁶ European Union (Withdrawal) Act 2020, as enacted.
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/27/contents/enacted/data.htm>, (accessed 2022-12-13)

である。

Brien et al. (2020) は、当該法案の包括的な政策目標は、事業者や市民に連続性 (continuity) を提供し、英国国内全域にわたる競争・事業環境を改善することにある、と述べる。英国政府は、当該法案が英国のすべてのネーションの一般的な福祉と繁栄に貢献すると述べるともに、英国国内市場 (a UK internal market) が国際貿易協定の妥結の役にたち、それらの協定の利益を英国のすべての地域に及ぼすことができることも主張した¹⁴⁷。

ここで、まず、英国国内市場法案の提出に先立って公表された英国国内市場白書の記述を確認することとしたい。

英国国内市場白書は、英国の国内市場¹⁴⁸ (Internal Market) の歴史に言及しつつ¹⁴⁹、その機能を途切れなく継続することの意義について次のとおり述べている。

英国国内市場 (The UK Internal Market) は、何世紀にもわたって、我々の国家としての経済的及び社会的繁栄の中核であった。それは、1706年と1707年の合同法 (the Acts of Union of 1706 and 1707) に遡るものであり、英国国内全域での妨げられず、開かれた取引 (trade) の源であった一団結した国家 (a united country) として我々をまとめるものであり、我々が、連合 (Union) として、部分の総和に勝ることを意味するものである。英国国内市場 (The UK Internal Market) は、多くのその他の国家の経済同盟 (economic unions) にずっと先立つものであり、事業者がその成長と繁栄のために必要とする確実性を提供することにより、我々の国家全体にわたって経済的繁栄を推進することに他に類をみないほどの成功をおさめてきた。(序 (Introduction) 1段)

国内市場 (the Internal Market) は、三世紀以上にわたって英国法に謳われてきたが、1973年における英国の欧州経済共同体 (当時) への加盟により、EU法が我々の経済の法的基盤の提供においてより直接的な役割を果たすことになった。EU司法裁判所の関連する判決とともに、EU指令及び規則が、英国法に置き換わり、国内市場 (the Internal Market) の法的基盤において不可欠な役割を担った。(序 (Introduction) 2段)

英国が移行期間を終了し、EU法秩序から離れると、我々は、この数世紀にわたったサクセス・ストーリーを維持し、英国国内市場 (the UK Internal Market) の継続した途切れのない機能を保証するための立法が必要になる。新しい障壁の発生を回避することは、我が国 (our nation) の境界内で取引をする、我々の優秀な製造業者、生産者及びサービス事業者にとって

¹⁴⁷ Brien et al. (2020), p.4.

¹⁴⁸ 英国国内市場白書は、英国の国内市場 (Internal Market) とは「英国 (UK) 内での取引 (trading) に障壁がないことを確保する一連のルール」である、としている (72段)。

¹⁴⁹ ただし、これは英国政府の歴史観ないし国家観に立脚するものであり、必ずしもスコットランド政府の歴史観ないし国家観に一致していないことに留意する必要がある。例えば、スコットランド政府は、英国政府が連合法 (the Acts of Union) によるスコットランドとイングランドの間の自由市場の創設を「我々の共有された繁栄の基盤 (bedrock)」(英国国内市場白書 58段) と呼んでいることについて、1707年連合 (the 1707 union) の複雑な現実とそれが近世のスコットランド及びイングランドの国家 (states) にもたらした影響 (implications) を正確に反映していない、と述べている。See Scottish Government (2021), ANNEX B.

重要 (vital) である；我々は他国とより良い貿易関係を築こうとしているので、海外における我々のパートナーにとって [重要である]；英国内全域にわたって繁栄と人民の暮らしを確保するために [重要である]。我々は、これを、すべての英国内取引 (intra-UK trade) を摩擦のないままにすることを確保しつつ、分権合意 (the devolution settlement) を尊重し、現在EUの一部として有しているものより多くの政策分野について分権政府が権限を受け取るようなやり方で行うこととする。(序 (Introduction) 3段)

このように、英国政府は、英国国内市場 (the UK Internal Market) の機能を継続させることの意義を示した上で、(i) 摩擦のない英国内取引 (intra-UK trade) の確保と (ii) 分権合意 (the devolution settlement) の尊重という2つの要請に応えるようなアプローチを採用することを表明しているが、英国政府のアプローチが果たして後者の要請に応えるものになっているかどうか (英国がEUの構成国であったときよりも分権政府の権限が増えることになるのか) については、後述するように、英国政府と分権政府の間で認識に齟齬がみられることになった。

上でみられるように、英国政府は、移行期間の終了に伴ってEU法秩序から離れた段階で「英国国内市場 (the UK Internal Market)」の機能を保証するためには、「立法」が必要となる、としている (3段)。より具体的には、英国国内市場白書は、「相互承認 (mutual recognition)」と「無差別 (non-discrimination)」という2つの原則を法に謳うことを提案している。この2つの原則は、英国国内市場法案において具現化したことから、その内容については、次の項で説明することとしたい。いずれにせよ、英国政府は、英国がスコットランド等の4つの「領域」から構成されていることを念頭に置きつつ、分権 (devolution) の進展により異なる規制システムを有するようになった (あるいは異なる規制をする権限を有する) 2つ以上の「領域」間で (EU離脱に伴う) 「新しい障壁」の発生を回避することを立法目的としている、とみられる (英国国内市場白書の序 (Introduction) 9段、10段参照。)

なお、英国国内市場白書は、同白書で議論されている立法は、「より広い範囲の部門にわたる規則上の一貫性のベースラインとなる水準」を提供することによって「共通枠組み (Common Frameworks)」を補完するものである (22段)、としている。英国国内市場白書は、次のとおり述べる。

「共通枠組み (Common Frameworks)」は、規制を管理するための分権政府 (devolved administrations) との密接な協力を通じて特定の政策分野における高い水準の規則上の一貫性を提供することによって英国国内市場 (the UK Internal Market) を保護することを目的とする。それらは、高い規則基準を設定・維持するために公務員が一緒に取り組むことを可能にすることでこれを行う。しかしながら、[共通] 枠組み自体は、国内市場全体 (the entire Internal Market) の一体性 (integrity) を保証できない。それらは部門固有 (sector-specific) のものになりがちなので、経済的規制の全体性 (totality) や相違の累積的影響、すなわち一つの部門での規則上の相違が他の部門に影響することの結果に対処しない。最後に、それらは、より広いEUの機関の環境 (ecosystem) や、英国国内市場 (the UK Internal Market) が持っている条

約上の権利をどのように代替するのが最善かという問題に完全に対処するものではない。(21段)

ここでの要点は、分権政府との協力を通じた「共通枠組み (Common Frameworks)」自体は英国国内市場の一体性を保証できないと英国政府が主張していることであろう。後述するように、この点が、スコットランド等の分権政府との決定的な齟齬を招いたところである。

③英国国内市場法案の内容等

英国国内市場法案は、基本的に上述の英国国内市場白書に示された考え方を踏まえたものとなっている。

英国国内市場法案は、主要な7つの部分と2つの附則で構成されている。すなわち、第1部 (英国市場アクセス (物品))、第2部 (英国市場アクセス (サービス))、第3部 (職業資格 (Professional qualification) と規制)、第4部 (英国国内市場についての独立した助言とモニタリング)、第5部 (北アイルランド議定書)、第6部 (財政支援上の権限) 及び第7部 (最終規定) と、市場アクセス原則からの除外 (exclusions) を定めた2つの附則という構成である。

英国国内市場法案の柱の一つは、物品とサービスについて英国市場へのアクセスを規律する2つの市場アクセス原則 (「相互承認 (mutual recognition)」と「無差別 (non-discrimination)」) を定めたことである。これらの原則は、人や企業が異なるネイションにおいて異なる障壁に直面することなく英国国内全域にわたって取引をすることを可能とすることを目的としている¹⁵⁰。英国国内市場法案で定める内容は多岐にわたるが、ここでは、同法案の定める市場アクセス原則のポイントを確認するにとどめたい。

英国国内市場法案の第1部 (1~14条) は、物品 (goods) のための英国国内市場に焦点を当てたものであり、市場アクセスを支える「相互承認」と「無差別」という2つの原則を定めている¹⁵¹。

「相互承認」の原則は、ある物品が英国の一部の地域で生産されている (あるいはその物品が輸入されている) として、それがそこでの販売に関する「関連規制要件 (relevant regulatory requirements)」を満たしているためにそこで合法的に販売できるのであれば、他の地域の「関連規制要件」を守らずとも、他の地域で販売されることを可能とするものである¹⁵²。つまり、「相互承認」の原則は、例えば、イングランドにおける「関連規制要件」を満たしているイングランド原産の物品は、スコットランドにおける「関連規制要件」を満たす必要なしにスコットランドで販売できることを意味している¹⁵³。

ただし、既存の規制 (法案の該当部分が発効する前に実施されているもの) で既に英国国内で差異が生じているものは、「相互承認」の原則の範囲外となる。仮にそのような既存の規制要件に実質的な改変が加えられた場合には、それらは「相互承認」の範囲内に入る¹⁵⁴。また、このほかに

¹⁵⁰ Brien et al. (2020), p.4.

¹⁵¹ See Brien et al. (2020), p.36.

¹⁵² See Explanatory notes relate to the United Kingdom Internal Market Bill as introduced in the House of Commons on 9 September 2020 (Bill 177), par.11.

<<http://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-01/0177/en/20177en.pdf>>, (accessed 2022-12-18).

¹⁵³ See Brien et al. (2020), p.36.

¹⁵⁴ Brien et al. (2020), p.37.

も「相互承認」の原則から除外されるものがある。例えば、公共的機能を果たす目的での販売や、動植物衛生に関する規制等を含む一定の政策分野に係るものがこれに当たる¹⁵⁵。

「無差別 (non-discrimination)」の原則は、大まかに言えば、英国のある地域が、他の地域から入ってきた物品を地元 (local) の物品より不利に扱うことを防止するものである¹⁵⁶。これは、直接的差別と間接的差別の両方を対象としている¹⁵⁷。また、「無差別」の原則についても、既存の規制、公共的機能を果たす目的での販売、一定の政策分野に係る規制等が除外されることが定められている¹⁵⁸。

英国国内市場法案の第2部 (15~21条) は、サービスについて「相互承認」と「無差別」という2つの市場アクセス原則を定めている。

英国国内市場法案においては、サービスを提供するための許可 (authorisations) の「相互承認」の原則は、概ね、仮にサービス事業者が英国の一つの地域でサービスを提供するための許可を得た場合には、その事業者は、英国国内全域で当該サービスを提供することが自動的に許可されることを意味する¹⁵⁹。ただし、金融サービスや司法サービス等の一定のサービスは、「相互承認」の原則から除外される (附則2条にリストを掲載。) ¹⁶⁰。また、第2部の規定は、英国国内市場法案の該当部分が発効する前に実施されている立法上の規制要件には遡って適用されない¹⁶¹。

サービスに関し、「無差別」の原則は、サービス事業者に対するいかなる規制上の要件も、直接的であれ間接的であれ、事業の場所又は居所に基づく差別をしてはならないことを意味する¹⁶²。ただし、これについても、附則2条に掲げる一定のサービスを含め、「無差別」の原則から除外されるサービスがある¹⁶³。

英国国内市場法案第3部 (22~27条) の主な目的は、職業資格 (professional qualifications) の承認に関する、英国の異なる地域間の将来の相違 (divergence) を回避することにある。そのような相違は、専門職の人 (professionals) の移動の新たな障壁をつくり得るからである¹⁶⁴。第3部は、「自動的承認 (automatic recognition)」と「平等取扱い (equal treatment)」の原則に基づく、法律によって規制された職業のための英国国内全域にわたる職業資格 (professional qualification) の承認についての統一された制度を導入している¹⁶⁵。Brien et al. (2020) は、この2つの原則は「相互承認」と「無差別」の原則という一般的な原則のバリエーションである、と述べている¹⁶⁶。

以上に述べた英国国内市場法案で定める市場アクセス原則の骨格は、2020年英国国内市場法においても基本的に変わるところがない¹⁶⁷。次の項では、上記の内容を含む英国国内市場法 (案)

¹⁵⁵ See Brien et al. (2020), pp.37-38.

¹⁵⁶ Brien et al. (2020), p.38.

¹⁵⁷ See Brien et al. (2020), pp.38-39.

¹⁵⁸ Brien et al. (2020), p.40.

¹⁵⁹ Brien et al. (2020), p.41.

¹⁶⁰ See Brien et al. (2020), p.42.

¹⁶¹ Brien et al. (2020), p.43.

¹⁶² Brien et al. (2020), p.43.

¹⁶³ See Brien et al. (2020), p.43.

¹⁶⁴ Brien et al. (2020), pp.43-44.

¹⁶⁵ Brien et al. (2020), p.44.

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ 一方、第5部・第6部のいくつかの規定は、北アイルランド議定書の一部を (一方的に) 変更することができる権限を英国政府の大臣に与えていること等が問題とされ、EUとの合意を受けて、法案審議の過程で関連規定が取り除かれることになった。

に対してスコットランド等の分権政府がどのような立場をとったかを中心にみていくこととする。

(2) スコットランド政府の立場等

①英国国内市場法案に対するスコットランド政府の見解等

英国国内市場法案の庶民院への提出を受けて、スコットランド政府は、2020年9月28日に立法同意覚書 (legislative consent memorandum) ¹⁶⁸をスコットランド議会に提出した (以下、当該立法同意覚書を「2020年スコットランド政府立法同意覚書」という。)。ウェールズ政府も、2020年9月25日に立法同意覚書¹⁶⁹をウェールズ議会に提出した (以下、当該立法同意覚書を「2020年ウェールズ政府立法同意覚書」という。)。両方とも英国国内市場法案が分権議会の同意を必要とするという見解を示しつつ、分権議会が同法案に同意を与えることを勧めることはできないという立場をとる内容となっている。2020年スコットランド政府立法同意覚書は、英国国内市場法案が「分権 (devolution)」との関係でどのように評価できるかという点に関し、次のとおり述べる。

英国国内市場法案は、1997年以来の英国の憲法上の編成 (constitutional arrangements) における分権 (devolution) の原則及び実務と基本的に両立しない。相互承認と無差別という市場アクセス原則 (Market Access Principles) は、[分権機関に] 移譲された権限 (devolved competence) に対する広範囲の制約を導入することで明確な留保権限モデルに反するものであり、予測不可能なやり方で法的紛争の増加につながるものである。特に、相互承認の原則は、スコットランドが責任を有する、スコットランドにおける分権された社会的・経済的目標を追求するためにその権限を行使する [スコットランド] 議会の能力を減じる。英国政府 (そして実にその他の分権政府) によって設けられた規制の基準を受け入れることをスコットランドに義務付けることによって、それは、事実上、環境基準又は公衆衛生を促進する措置のように、分権分野において英国政府の大臣がスコットランドのために立法することを可能とするものである。(12段) ¹⁷⁰

上に引用した部分から、スコットランド政府は、英国国内市場法案は (英国国会に留保される権限が明示的に定められる) 留保権限モデルに反し¹⁷¹、分権機関の権限を損なうものであり、特

¹⁶⁸ Legislative Consent Memorandum relates to the United Kingdom Internal Market Bill (lodged with the Scottish Parliament on 28 September 2020)
<https://archive2021.parliament.scot/S5_Finance/General%20Documents/SPLCM-S05-47.pdf>, (accessed 2022-12-17).

¹⁶⁹ Legislative Consent Memorandum relates to the United Kingdom Internal Market Bill (laid before the Senedd on 25 September 2020)
<<https://senedd.wales/laid%20documents/lcm-ld13513/lcm-ld13513-e.pdf>>, (accessed 2022-12-17).

¹⁷⁰ 引用部分には参照先 (当該立法同意覚書の段番号) が記載されていたが、引用者の判断で省略した。

¹⁷¹ この点に関し、「1997年以降の分権 (devolution) : 原則と実務」という項目の中で、2020年スコットランド政府立法同意覚書9段は、次のとおり述べている (英国政府と分権政府の間で上下関係はないと主張していることに留意する必要がある。)

「1997年のレファレンダムにおいてスコットランド人民によって承認された分権合意 (devolution settlement) は、明示的に留保されない限り権限が移譲される (devolved) ことを確立し、権限についての紛争の範囲を著しく減らした留保権限モデルである。重要なことに、英国における政府 [=英国政府と分権政府] にはヒエラルキーはなく、英国政府の大臣は、(いくつかの非常に限られた例外を除いて) 分権分野における、民主的に選ばれ説明責任を有するスコットランド議会/政府の決定を監督する責任はない。」

に「相互承認」の原則が（スコットランドが責任を有する分権分野においても）英国政府（及び他の分権政府）によって設けられた規制の基準をスコットランドに義務付けるものであると主張している、と整理することができよう。これが、スコットランド政府の規制上の自律性を損なうものとして、スコットランド政府が英国国内市場法案に対して強い懸念を示す根拠の一つとなったとみることができるのではないかと。より具体的には、スコットランド政府は、英国国内市場法案がとるアプローチは、2つの意味で英国を構成する4領域の間で非対称的（asymmetrical）な効果を有する、と主張している。2020年スコットランド政府立法同意覚書は、次のとおり述べる。

また、[英国国内市場] 法案での提案は、2つのやり方で非対称的（asymmetrical）である。第一に、それらは、英国のいずれかの地域で設けられた最低限の要件を満たす物品又はサービスが、[それぞれの政府又は議会の] 権限内の事項についてのそれぞれの政府又は議会の見解がどうあれ、全体としての英国中にわたって許容されなければならないことから、規制緩和（deregulation）又は基準の引下げを促す。そうなるとインセンティブは、この新しいより低い基準値（threshold）にすべての基準を合わせるか、あるいはそれぞれの国内市場（domestic market）における生産者又はサービス事業者に不利益を与えるかである。すべてに対してより高い水準を課すことに相当するメカニズムはなく、基準を高めるためのいかなる政府のいかなる試みもまた、英国の他の地域からの物品及びサービスが依然として市場に出されることを許可する必要があることから、現実の実際的な利益を達成することなく、自らの生産者に不利益を与える可能性がある。これは、食品や飲料のように、成功がスコットランド・ブランドに付いている質の保証の上に築かれているところの、スコットランド経済の主要部門にとっては特に重大になり得る。（13段）

理論的には、これは、英国のそれぞれの地域にとって当てはまるので、例えば、スコットランド議会又はウェールズ議会、あるいは北アイルランド議会は、その国内市場（domestic markets）のための規制緩和をすることによってイングランドにおける基準を効果的に調整し得る。しかしながら、これは、分権議会とは異なり、英国国会が、仮にスコットランド、ウェールズ又は北アイルランドにおける規制緩和のイングランドの生産者にとっての結果を支持しない場合には、どの部門についても市場アクセス原則（Market Access Principles）を除外するために第一次立法を使う権威を保持していることから、第二の非対称性（asymmetry）を示している。[中略] また、イングランドの相対的な規模は、より多くのイングランドからの物品及びサービスが分権法の効果から除外されることになることから、[英国国内市場] 法案が英国の他のネイションに対してより抑圧する形で（more restrictively）影響を及ぼすことを意味する。英国政府の大臣のみが [英国国内市場] 法案の規定に基づき市場アクセス原則（Market Access Principles）からの除外を調整する権限を有することになることも重要（relevant）である。（14段）

ここでスコットランド政府が問題視しているのは、第一に、英国国内市場法案によって、英国のいずれかの地域の「低い基準」を満たす物品・サービスが他の地域でも許容されることにより、

他の地域での「高い基準」を満たしていた物品・サービスの生産者（提供者）は「低い基準」に合わせることを余儀なくされるか、「高い基準」を維持することで不利益を被ることになる、という点である。第二に、スコットランド政府は、イングランドにはそのような英国国内市場法案の効果はより有利に働くことを示唆している。すなわち、イングランドに不利益をもたらすような結果が生じる場合には、イングランドのための立法を行う英国国会が市場アクセス原則の「例外」を設けることができることを問題視している。また、イングランドが他の地域との関係で相対的な規模が大きいことも英国国内市場法案の効果は4つの「領域」の間で非対称的な効果をもたらす要因となる、とスコットランド政府は認識しているとみられる。このように、分権諸法によってもたらされたそれぞれの「領域」における「規制上の自律性」を損なうなどの理由から、スコットランド政府が英国国内市場法案に対して反対のスタンスを示していることを上の記述から読み取ることができよう。

2020年スコットランド政府立法同意覚書は、合意によるプロセスを通じて設けられる共通枠組み（common UK frameworks）が、分権（devolution）を尊重するものとして、英国国内市場法案に勝る点について、次のとおり述べる。

また、[英国国内市場] 法案は、[英国規模の共通枠組み（common UK frameworks）が] 既存のEU体制を置き換えるのに必要とされる場合に当該枠組みについて交渉し同意する、合意によるプロセス（the agreed process）を損なっている。共通枠組み（common frameworks）のアプローチは、[分権機関に] 移譲された権限（devolved competence）を尊重する一方で英国国内全域にわたる市場アクセスを保証することによって、そして、重要なことには、生産者や消費者に明確性及び確実性を与えながら競争的な規制緩和のリスクを回避しつつ、すべての生産者が満たさなければならない、合意による最低限の基準を効果的に提供することによって、[英国国内市場] 法案の主張されたすべての目標を提供するものである。対照的に、[英国国内市場] 法案は、事実上、英国のそれぞれの地域において同時に4つの規制システムが存在することを認めるが、[生産者が] 英国のどの地域で活動するかによって異なる生産者に異なる影響を与える：[英国国内市場] 法案が達成すると主張している確実性と明確性とは反対のものである。（15段）

上の記述で、スコットランド政府が、すべての生産者にとって何が「最低点の基準」であるべきかの決定はあくまで合意によるべきものでなければならないと考えている点は重要と思われる。それが、合意のプロセスによって「英国規模の共通枠組み（common UK frameworks）」を設けることの利点であり、当該共通枠組みが「分権（devolution）」を尊重するもの（それぞれの規制上の自律性を確保するもの）として評価されるゆえんといえるのではないだろうか。そのような合意のプロセスによらず、「英国のどの地域で活動するかによって異なる生産者に異なる影響を与える」英国国内市場法案は、スコットランド政府にとっては受け入れられないものとなったと思われる。

②英国国内市場法案に対するウェールズ政府の見解等

分権（devolution）との関係で英国国内市場法案に対して懸念を示し、政府間でのより協力的な

アプローチを望んでいるのは、スコットランド政府のみではない。2020年ウェールズ政府立法同意覚書は、次のとおり述べる。

ウェールズ政府は、[英国国内市場] 法案において提案されている措置はいかなる方法によっても英国政府がそのために主張している目的に比例的であると認めない。ウェールズ政府は、英国政府のための国内市場の原則に反対しているわけでも、英国規模の補助金体制に反対しているわけでもない。しかしながら、[英国国内市場] 法案における提案は、英国のネイション間の経済的・規制上の協力を確保するために必要とされる構造 (structure) から大きくそれるものであり、仮に制定されれば、[分権機関に] 移譲された権限 (devolved competence) 内の事項に関連して規制するためのウェールズ議会及びウェールズ政府の大臣の長い歴史を持つ権限を損なうことになる。(72段)

ウェールズ政府は、英国国内市場法案第1部～第3部について、それらが適切な例外を設けることなく、包括的な方法で市場アクセス原則を自動的に適用していることを根拠として反対している (75段)。英国国内市場法案が「とりわけ環境基準及び食品の安全や質に関連する基準の設定に関して『底辺への競争 (‘race to the bottom’)] に道を開く」(75段) ことにウェールズ政府が懸念を示していることが注目される。スコットランド政府とウェールズ政府はともに、英国国内市場法案に定められた市場アクセス原則が、自ら設けた規制上の (高い) 基準を無効化し、当該基準を満たさない物品やサービスが販売/提供されるという結果を招来するおそれがあることを問題視しているといえよう。そして、EUレベルの規制に代わる英国規模の共通枠組み (common frameworks) が必要であるとしても、どの政策分野においてどのような共通枠組みを設けるかについては、英国政府と分権政府の合意が必須であるというのがスコットランド等の分権政府の立場とみることができよう。

その後、法案の審議過程で、英国国内市場法案の分権 (devolution) に関連する部分の修正が行われた。主要な修正は、(i) 一定の規則制定権限を行使する前に分権政府の同意を得ようとするように英国政府に求めること、(ii) 仮に共通枠組みプロセス (common frameworks process) を通じて合意に達した場合には、一定の規制が市場アクセスから除外され得ることであった¹⁷²。スコットランド議会及びウェールズ議会は両方とも立法同意を与えることを留保したが¹⁷³、英国政府は立法手続を進め、2020年12月17日に2020年英国国内市場法が成立した。

既にみてきたように、英国政府は、異なる規制をする権限を有する2つ以上の「領域」間での (EU離脱に伴う) 「新しい障壁」の発生を回避する立法をすることを目的としていた。このような立法目的からすれば、英国国内市場法案の策定は、英国政府にとっては、英国規模のスキームの構築を通じて英国国内市場 (ひいては英国 (UK) という国家) の「一体性」を確保するという意味合いを有したものとみられる。しかしながら、分権政府にとっては、英国国内市場法案は「規制上 (ないし政策上) の自律性」の確保という「譲れない一線」を踏み越えるものと受け止めら

¹⁷² Institute for Government (2020).

¹⁷³ Institute for Government (2018a). スコットランド議会は2020年10月7日に、ウェールズ議会は2020年12月8日に当該法案への同意を留保すると議決した。

れたといえる。英国国内市場法案の立法過程を通じて、(i) 英国の「一体性」の維持・確保と(ii) 「分権 (devolution)」の尊重という2つの要請に応えることの困難さが際立つことになったとみることができるのではないだろうか。また、ここでも、「セウエル習律 (Sewel Convention)」が機能しない「実績」ができたことは、英国政府とスコットランド等の分権政府との間の信頼関係に試験をもたらすことになったと思われる。

6. スコットランド独立の是非を問う住民投票等

(1) 分権運動・独立運動の展開と独立の是非を問う 2014 年住民投票

①分権運動・独立運動の展開等 (スコットランド議会の設立まで)

EU離脱という新たな統治問題に直面した英国政府は、2018年欧州連合(離脱)法や2020年英国国内市場法を制定するという判断に踏み切った。しかし、これは、上でみてきたとおり、分権 (devolution) の意義を没却するものとして分権政府の批判を受けることになった。これらの国会制定法は、英国の憲法秩序(統治秩序)の根本に関わる重要な国会制定法である。それらは、EU離脱後の英国国会/政府と分権議会/政府との権限配分はどうあるべきか、英国規模の共通枠組み (common frameworks) と分権政府の立法上・規制上の「自律性」との調和はどのように図られるべきか、という難問をはらんだものであった。いずれの国会制定法も、これまで進展してきた分権 (devolution) の意義に密接にからむものである。その制定に至るまでの過程で英国政府と分権政府(特にスコットランド政府)の間で分権 (devolution) に関する認識に齟齬が生じたことが意味するところは大きいといえよう。少なくとも、ブレグジット・プロセスを通じて、英国の国家としての「一体性」を維持することの困難さが表面化したことは否めないであろう。

それでは、EU離脱を契機としてもたらされたこのような英国の「一体性」の動揺は、英国からのスコットランドの分離独立の実現につながるのだろうか。英国の将来を占うことは本稿の目的とするところではないが、英国の国家としての「一体性」が維持されなくなる最もわかりやすく決定的な形の一つが英国を構成する「領域」の一つ(又は一つ以上)が分離独立することであることから、スコットランドの独立の実現可能性について分析する意義はあると考える。スコットランド独立を目標としてきたスコットランド国民党 (SNP) がスコットランド議会の政権党であり、スコットランド政府のスタージョン首席大臣がスコットランド独立の是非を問う(2回目の)住民投票の実施の方針を明確にしていることから、以下では、スコットランド独立の実現可能性等について触れることとしたい。そこで、まず、スコットランドの分権運動・独立運動がどのように展開されてきたか、そしてそれが独立の是非を問う2014年住民投票にどのようにつながっていったかを確認しておきたい。

中村(2020)によれば、『人民[国民]主権 (popular sovereignty)』なる観念はイングランドの憲法史には登場したことがない。しかし、スコットランドの憲法史には登場してきた。¹⁷⁴。そして、中村(2020)は、「20世紀に入ると、スコットランドにおいて統治権の大ブリテンからの

¹⁷⁴ 中村(2020), p.56.

全面的または部分的取戻し運動（前者は独立運動、後者は分権運動）が断続的に生じ、そこでも人民主権が論拠とされた。」としている¹⁷⁵。それは、分権運動の流れでは1978年スコットランド法の発効要件として実施されたスコットランドの1979年住民投票や、独立運動の流れではスコットランド独立の是非を問う2014年住民投票等の政治的実践において観察される、という¹⁷⁶。

ただし、力久（2018）は、1707年のイングランドとスコットランドの合同以降、「さまざまな分野で制度的な独自性の維持が認められたのに加えて、行政、立法、代表などについても中央政府によって一定の配慮がなされたことから、スコットランドでは長期にわたってイギリスからの分離独立はおろか、一定の自治権を求める動きでさえ強くはなかった。」と述べる¹⁷⁷。

この状況に変化が訪れた時期は、1960年代末とされている¹⁷⁸。この時期から、スコットランド独立をめざすSNPが、急速に支持を拡大した。そして、SNPの躍進に危機感を持った労働党政権の下で、1979年に、スコットランド議会の設立等の是非を問う住民投票が実施されることになった。その結果、有権者総数の40%以上という閾値要件を満たせず、分権は（いったん）挫折することになる¹⁷⁹。

なお、Torrance（2023）は、1980年代から1990年代の間のスコットランドの政治的論説（discourse）の顕著な特徴として、「スコットランドの別個で独立した『統治権』（a distinct and separate Scottish “mandate”）」の存在を挙げている¹⁸⁰。Torrance（2023）は、「これは、憲法上のものというよりも、1979年から1997年までの保守党政権が、スコットランドにおける少数派の支持しか得られず、グレートブリテンにおいて選ばれたという事実を反映した、政治的正統性に関する主張（argument）である。」と分析している¹⁸¹。Torrance（2023）は、これに関連するのは、「民主的赤字（“democratic deficit”）」の考え方であり、これに基づき、スコットランドは保守党多数派のルールには同意してこなかった、と述べる¹⁸²。分権（devolution）は、その「赤字（“deficit”）」を緩和する手段としてみなされた¹⁸³、というのである。

また、Torrance（2023）は、スコットランドの人民主権の最も顕著な表現は、1988年の「スコットランドのための権利の請求（“A Claim for Right Scotland”）」に見出された、と述べている¹⁸⁴。これは、連合（the Union）におけるスコットランドの当時の地位を批判したものであり、「連合王国政府の枠組み内で（“within the framework of United Kingdom government”）」スコットランド分権議会のスキームを作成する憲法習律（constitutional convention）の形成を提唱した¹⁸⁵。「スコットランドのための権利の請求（“A Claim for Right Scotland”）」は独立を明示的に拒否しなかったが、独立交渉は分権（devolution）の計画よりも「はるかに複雑な仕事になるだろう」と主張した、と指摘

¹⁷⁵ 同上。

¹⁷⁶ 中村(2020), p.56-58 参照。

¹⁷⁷ 力久(2018), p.44.

¹⁷⁸ 力久(2018), p.45 に依る。

¹⁷⁹ 力久(2018), p.46 参照。

¹⁸⁰ Torrance (2023), p.15.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ Ibid. なお、「民主主義の赤字」に対応するための分権（devolution）が特に2016年以降弱められているとするスコットランド政府の主張について、本稿 pp.17-18 参照。

¹⁸⁴ Torrance (2023), p.15.

¹⁸⁵ Ibid.

されている¹⁸⁶。

この「スコットランドのための権利の請求」を受けて、1989年には超党派団体の「スコットランド憲政会議（Scottish Constitutional Convention）」が発足した¹⁸⁷。この団体には、労働党、自由民主党、緑の党など政党の代表に加えて、労働組合、教会、地方政府、その他広範な市民団体が参加したが、スコットランド議会の設立に反対する保守党や、権限移譲よりも分離独立を求めるSNPは参加しなかった、という¹⁸⁸。そして、スコットランド憲政会議の1995年の報告書『スコットランドの議会、スコットランドの権利（Scotland's Parliament: Scotland's Right）』では、「1979年のレファレンダムの際よりもスコットランド議会の権限を大幅に強化する構想が示された」とされる¹⁸⁹。1997年総選挙に勝利した労働党政権の下で1997年に実施された住民投票における支持を得て1999年5月にスコットランド議会が設立されたが、その権限については、スコットランド憲政会議の報告書で示されたような内容が「ほぼそのままの形で実現する」ことになった¹⁹⁰。

②スコットランド独立の是非を問う2014年住民投票

ただし、分権を求める動きがスコットランド議会の設立をもって終息したわけではなかった。カ久（2018）によれば、「1990年代末の改革は不十分として、権限移譲の拡大を求める声は議会設立当初からあった」という¹⁹¹。カ久（2018）は、「2007年スコットランド議会選挙において、分離独立をめざすSNPが政権についたことをきっかけとして、権限移譲の拡大が一定程度実現した。一方、SNP政権はスコットランド議会で過半数議席を持っていなかったことから、最大の目標である独立に向けた進展は見られなかった」と述べている¹⁹²。

しかし、2011年5月5日のスコットランド議会選挙において、SNPが単独過半数議席を獲得したことにより、スコットランド独立問題が大きく取り上げられることになった。2011年スコットランド議会選挙のためのマニフェストにおいて、SNPは、独立の是非を問う住民投票においてスコットランド人民にスコットランドの将来を決定する機会を与えること（そのため住民投票法案をスコットランド議会に提出すること）を約していた¹⁹³。キャメロン首相は、同選挙が実施された直後、SNPの勝利が住民投票を正当化することを認めた¹⁹⁴。

キャメロン首相は、スコットランド独立についての住民投票のイニシアティブをとる意図を2011年1月8日に示していた¹⁹⁵。その2日後、当時のスコットランド担当大臣であるマイケル・ムー

¹⁸⁶ Ibid.

¹⁸⁷ カ久(2018), p.47.

¹⁸⁸ カ久(2018), pp.47-48.

¹⁸⁹ カ久(2018), p.48.

¹⁹⁰ カ久(2018), pp.48-49.

¹⁹¹ カ久(2018), p.41.

¹⁹² 同上。スコットランド政府は、2010年2月に『スコットランドの将来：住民投票（スコットランド）暫定法案協議文書（Scotland's Future: Draft Referendum (Scotland) Bill Consultation Paper）』を公表するなど、将来のスコットランドの憲法上の在り方に関するスコットランド人民の見解を探る動きをみせたが、当該法案がスコットランド議会で検討されることはなかった（2010年9月、スコットランド政府は、住民投票（スコットランド）法案を2011年のスコットランド議会選挙より前に提出しないことを確認した。）。See Torrance (2023), pp.34-39.

¹⁹³ Torrance (2023), p.39.

¹⁹⁴ Paun et al. (2019), p.10.

¹⁹⁵ BBC News online (2012).

アは、1998年スコットランド法の30条命令¹⁹⁶制定に係る規定に基づき住民投票のための権限が移譲され得ると提案した¹⁹⁷。

同日に公表された英国政府の協議文書 (*Scotland's constitutional future*) は、国会制定法によってスコットランド議会にスコットランドにおける住民投票を実行する権限を与える選択肢にも言及していたが、30条命令 (a section 30 Order) がより望ましいアプローチであると強調した¹⁹⁸。また、同協議文書では、スコットランド政府の2010年の住民投票暫定法案の「目的と効果 (“purpose and effect”)」の両方とも「スコットランド王国とイングランド王国の連合 (the Union of the Kingdoms of Scotland and England)」という留保事項に直接に関連するという英国政府の見解が示された (スコットランド議会にスコットランド独立の達成を可能とする権限が与えられることを求める住民投票は、依然として独立に関する住民投票なので、不法 (unlawful) ということになる。) ¹⁹⁹。

他方、スコットランド政府は、2週間後に公表した協議文書 (*Your Scotland, Your Referendum*) において、2010年に提案した「スコットランド議会の権限が、独立が達成されることを可能とするまで拡張されるべきか否か」を問う質問は、スコットランド議会が住民投票のための立法をする権限に係る要件に従うために注意深く表現されたものだと主張した²⁰⁰。しかしながら、スコットランド政府は、スコットランド議会の権限に関する懸念を除去すべく1998年スコットランド法の明確化に向けて英国政府と取り組み、「住民投票を実質的に英国政府や他の者からの法的異議申立ての余地のないものにする」用意がある、と述べた²⁰¹。そして、スコットランド政府は、英国国会とともにスコットランド議会の同意を必要とする30条命令を好むが、(英国政府の協議文書で提案されたような) 30条命令に対する条件の押付けを受け入れることはできない、とした²⁰²。住民投票の質問としてスコットランド政府が提案した質問は、「あなたは、スコットランドが独立国家となるべきことに同意するか (“Do you agree that Scotland should be an independent country?”)」というものであったが、英国政府が30条命令に基づくスコットランド議会の立法上の権限の調整について同意しようとしなかった場合には2010年に提案した質問をベースとした住民投票という選択肢を有する、というのがスコットランド政府のスタンスであった²⁰³。

英国政府とスコットランド政府の何か月もの交渉の結果、2012年10月15日、両者の間でエディンバラ協定 (the Edinburgh Agreement) が署名された。これは、スコットランド議会が2014年末までに住民投票を実施することを可能とする30条命令の草案を含んでいた²⁰⁴。スコットランド議会、

¹⁹⁶ 30条命令 (a section 30 Order) は、1998年スコットランド法に基づき制定される従位立法 (第二次立法) の一類型である。それは、スコットランド議会の立法上の権限を、一時的又は永続的に、拡張又は制限するために使用されることができる。それは、同法附則5条に定める「留保権限 (“reserved powers”)」のリストを変更するか、又は同法附則4条に定める「修正から保護される法令等」を変更すること (あるいはその両方) によってなされる。30条命令の提案のイニシアティブは、スコットランド政府又は英国政府のいずれによってもとられ得るが、法となる前に庶民院、貴族院及びスコットランド議会の承認を要する (Torrance (2023), p41.)。

¹⁹⁷ Torrance (2023), p.41.

¹⁹⁸ *Scotland's constitutional future*, a UK government consultation paper, p.12.

<https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/39248/Scotlands_Constitutional_Future.pdf>, (accessed 2023-01-18)

¹⁹⁹ See Torrance (2023), p.42.

²⁰⁰ Torrance (2023), p.43.

²⁰¹ Ibid.

²⁰² Ibid.

²⁰³ See Torrance (2023), p.43.

²⁰⁴ Torrance (2023), p.51.

庶民院及び貴族院の承認を得て、2013年2月12日、1998年スコットランド法（附則5条の修正）に係る2013年命令（Scotland Act 1998 (Modification of Schedule 5) Order 2013）が制定された²⁰⁵。その後、スコットランド議会は、2013年スコットランド独立レファレンダム（投票権）法（Scottish Independence Referendum (Franchise) Act 2013）及び2013年スコットランド独立レファレンダム法（Scottish Independence Referendum Act 2013）を制定した²⁰⁶。

力久（2018）は、2014年住民投票が実施されるまでのキャンペーンを通じて、「経済、福祉、外交、安全保障などさまざまな争点をめぐって、賛成派と反対派が議論を戦わせることになった」、と述べている²⁰⁷。そして、「分離独立は経済的に得なのかあるいは損なのか、といういわば『損得勘定』が、人々の選択を大きく左右することになるだろうということが明らかだったために、レファレンダムの争点の中でも、特に経済に関する争点に焦点が当てられていくことになった」、と分析している²⁰⁸。

スコットランド独立の是非を問う住民投票は、2014年9月18日に実施された。このときの質問は、「スコットランドは独立国家になるべきか（Should Scotland be an independent country?）」というものであった。投票結果は、反対55%、賛成45%、投票率84.6%であった²⁰⁹。

以上、スコットランドにおける分権運動・独立運動の展開を確認してきた。このように、スコットランド独立をめざすSNPのスコットランド議会での党勢拡大が、スコットランド独立の是非を問う住民投票の実施を現実のものとするきっかけとなったことが確認できる。スコットランド独立の実現可能性という文脈で注目されるのは、(i) スコットランドにおける住民投票で独立支持多数という結果を得ることが、スコットランド独立の実現に向けての重要なステップと認識されていること、(ii) 当該住民投票の実施のための法案の成否は、それが（国会制定法である）1988年スコットランド法で定めるスコットランド議会/政府の権限内にあるか否かに左右される、という2点であろう。エディンバラ協定については、それが「スコットランドの自決に係る政治的な権利の請求と、独立が結果として生じる民主的プロセスを一方向的に開始するスコットランド議会の権限に関する法的不確実性との間の一時的な妥協」でしかなく、「それらの緊張は基本的に解決されないままとなった」との見解がある²¹⁰。左記の表現を借用すれば、後述するスタージョン首席大臣のアクション（スコットランド政府の提案する独立住民投票法案の規定が留保事項に関連するかという問題を最高裁に付託したこと）²¹¹は「スコットランドの自決に係る政治的な権利の請求」を実現するために「スコットランド議会の権限に関する法的不確実性」を解消しようとする試みの一つであったとみることもできるのではないだろうか。

(2) 2回目の住民投票の実施可能性等

① 2回目の住民投票に関する議論等

²⁰⁵ Torrance (2023), pp.51-52. 当該 30 条命令によって示されたとおり、住民投票を実施する権限は、2014 年 12 月 31 日に英国国会に戻った (Torrance (2023), p.53.)。

²⁰⁶ Torrance (2023), p.52. 各法案は、スコットランド議会での可決の後、女王裁可を得て法律となった。

²⁰⁷ 力久(2018), p.52.

²⁰⁸ 力久(2018), p.53.

²⁰⁹ Torrance (2023), p.52.

²¹⁰ Tickell (2016), pp.327-328

²¹¹ 本稿 pp.52-53 参照。

2014年の住民投票の実施後も、スコットランド独立問題は政治的な議論の対象であり続けた。そのきっかけの一つとなったのは、EU離脱の是非を問う2016年国民投票であろう。英国を構成する4領域の間で投票結果が分かれ、特にスコットランドではEU残留支持票が多数となったにもかかわらず、英国全体としてはEU離脱にかじを切ったことは、2014年住民投票によって（いったん）おさまったかにみえたスコットランド問題が政治的アジェンダとして再浮上することになった重要な要因とみることができよう²¹²。

Institute for Government (2018b)によれば、SNPは、(2016年国民投票の少し前に実施された)2016年スコットランド議会選挙のためのマニフェストにおいて、「スコットランドがその意思に反してEUから離脱させられること」が独立についての2回目の住民投票を正当化すると主張したが、これが当該住民投票を支持するSNPの主張の柱であり続けてきた²¹³、とのことである。ブレグジットが英国の「一体性」に影響を及ぼしたことを示す一例といえよう。

スコットランド政府のスタージョン首席大臣は、2017年と2019年に「30条命令 (a s30 Order)」を正式に要請したが、英国政府(メイ政権とジョンソン政権)は、いずれにも応じなかった²¹⁴。スコットランド政府は、2021年3月22日に独立住民投票法案草案(Draft Independence Referendum Bill)を公表した²¹⁵。

2021年スコットランド議会選挙において、SNPは、そのマニフェストの中で「スコットランド政府として、我々は、住民投票を法的異議申立ての余地がないものにし、スコットランド議会の管理下にするために必要な権限の移譲について英国政府と話し合う。」と述べ、さらに、「民主的に選ばれたスコットランド議会が住民投票法案を可決し、それから英国政府が法的措置をとることによりそれをブロックしようと試みる場合には、我々は、スコットランド人民の民主的な権利を保護するために同議会の意思を精力的に守るつもりである。」とのスタンスを明らかにした²¹⁶。これに対して、スコットランド保守党のマニフェストは、「スコットランド議会選挙において、投票者は、SNPの過半数を否定することによって2回目の独立住民投票に対してノーというチャ

²¹² スコットランド独立に向けての推進力が維持された要因としては、独立をめざすSNPがスコットランド議会の第一党としての座にあり、SNP党首であるスタージョン首席大臣がスコットランド政府を率いていたことも挙げられよう。

²¹³ Institute for Government (2018b)。2016年議会選挙のためのSNPのマニフェスト(SNP(2016))における関連記述は、次のとおり。

「スコットランド議会は、仮に独立がスコットランド人民の過半数がより望ましいと思う選択肢となった場合—あるいはスコットランドがその意思に反してEUから離脱させられることのような、2014年にみられた事情に重大かつ重要な変化(a significant and material change)があった場合、もう1つの住民投票を実施する権利を持つべきである、と我々は信じる。」

²¹⁴ See Torrance (2023), pp.56-59. See also Paun et al. (2019), pp.12-13. 2019年の要請は、ジョンソン政権下で実施された2019年庶民院総選挙の後に行われたものである(SNPは、同総選挙においてスコットランドの59議席のうち48議席を得た)。ジョンソン首相は、スタージョン首席大臣に対する書簡の中で、スタージョン首席大臣やその前任者であるサモンド首席大臣(当時)は2014年住民投票が「一世代に一度」のものという約束をしたと述べ、スタージョン首席大臣の要請を拒否した(Torrance (2023), pp.58-59.)。

²¹⁵ Torrance (2023), p.63. なお、2020年には、分権事項について住民投票を実施するための法的枠組みを定める2020年レファレンダム(スコットランド)法(Referendum (Scotland) Act 2020)と、2020年スコットランド選挙(投票権及び代表)法(Scottish Elections (Franchise & Representation) Act 2020)が、女王裁可を得て法律となっていた(See Torrance (2023), p.59.)。

²¹⁶ Torrance (2023), p.71.

ンスを有する。」として、2回目の住民投票に反対することを表明した²¹⁷。他方、スコットランド緑の党は、そのマニフェストの中で「スコットランド緑の党は、次の議会の会期内の、2020年レファレンダム法の条件に基づく住民投票のために運動し、投票する」旨を表明した²¹⁸。

2021年5月のスコットランド議会選挙の結果、SNPは前回選挙(2016年)よりも1議席増の64議席を得て第一党となり、スコットランド緑の党は2議席増の8議席、スコットランド保守党は増減なしの31議席となった²¹⁹。SNPは単独過半数を果たすことはできなかったが(SNPは少数党政府(a minority government)を形成)、スコットランド緑の党と合わせると、スコットランド独立賛成派はスコットランド議会の過半数の勢力を得ることとなった。

2021年8月、スコットランド政府とスコットランド緑の党議会グループは、今後協力し合うことについての合意に達したことを発表し、「協力協定」と「共有政策プログラム」のドラフトを公表した²²⁰。各文書については、SNP及びスコットランド緑の党による承認手続等を経て、それぞれの最終版が公表された(「協力協定 (Cooperation Agreement between the Scottish Government and the Scottish Green Party Parliamentary Group)」と「共有政策プログラム (Scottish Government and Scottish Green Party Shared Policy Programme – working together to build a greener, fairer, independent scotland)」。)²²¹。スコットランド政府とスコットランド緑の党との「共有政策プログラム」は、スコットランド政府とスコットランド緑の党が協力すると決定した分野を詳細に示したものであった。当該政策プログラムは、「現在の議会の会期内に、コロナ禍が過ぎた後、スコットランド独立についての住民投票を実施する」ことへのコミットメントを含んでいる²²²。

2022年6月28日、スコットランド政府のスタージョン首席大臣は、議会に対する声明²²³において、スコットランド政府が独立住民投票を2023年10月19日に実施することを提案する、と発表した。この際、スタージョン首席大臣は、「昨年5月 [=スコットランド議会選挙が実施された2021年5月]、スコットランド人民は、その結果にコミットする、[スコットランド議会の議席の] 明確な過半数に当たる議員を選んだことによって、独立住民投票に『イエス』と言った」、と述べている。これは、独立賛成派のSNPとスコットランド緑の党の議席の合計がスコットランド議会の議席の過半数を占めたことによって、スコットランド独立の是非を問う住民投票を実施する民主的正統性が示されたという趣旨の主張であると受け取られよう。スコットランドにおける「人民主権」の観念の表現の一つとみることも可能ではないだろうか。

スタージョン首席大臣は、上述の2022年6月28日の声明において、英国政府とスコットランド政府がともに腰を落ち着けて、30条命令 (a section 30 order) を含むスコットランド人民が決断することを可能とするプロセスに責任をもって合意すべきである、と主張した。そして、ジョンソン首相への書簡において「[ジョンソン首相]と30条命令 (a section 30 order) の条件について交渉す

²¹⁷ Ibid.

²¹⁸ Ibid.

²¹⁹ Ibid.

²²⁰ Gilman and McKay (2021), p.6.

²²¹ 各文書の全文は、スコットランド政府のウェブサイトで確認できる。

<<https://www.gov.scot/publications/scottish-government-and-scottish-green-party-cooperation-agreement/>>, (accessed 2023-01-01).

²²² See Gilman and McKay (2021), p.10.

²²³ Scottish Government (2022a).

る用意があり、意欲があること」を明らかにする、と述べた²²⁴。スタージョン首席大臣は、「住民投票が合法的でなければならない」というスタンスであることを明確にし、議論の余地なく合法的な住民投票とする目標を確保するための段取りを明らかにしている。以下、2022年6月28日の声明においてスタージョン首席大臣が示した内容を紹介する。

まず、スタージョン首席大臣は、スコットランド政府が2022年6月28日に「スコットランド独立住民投票法案 (Scottish Independence Referendum Bill)」(スコットランド議会で提出する前の段階のもの)²²⁵を公表することを発表した。スタージョン首席大臣は、当該法案の主要な要素として、(i) 当該住民投票の目的は、スコットランドは独立国家であるべきか否かについてのスコットランド住民の見解を確かめることにあること、(ii) 当該法案は、当該住民投票で問われる質問は、2014年と同一の質問である、「スコットランドは、独立国家であるべきか (Should Scotland be an independent country?)」であること、(iii) 住民投票の実施日を2023年10月19日とすることを提案したことに注意を向けている。スタージョン首席大臣によれば、当該法案で提案された住民投票の地位 (status) は、1997年、2014年及び2016年の住民投票又は国民投票と全く同じものである (諮問的な性格を有するもの)、という。

その上で、スタージョン首席大臣は、スコットランド議会在が30条命令 (a section 30 order) なしに立法しようとするれば、当該法案が英国政府等によって法廷闘争に持ち込まれることが不可避であること (そうなれば、住民投票の予定どおりの実施が困難になるなどの問題が生じること) などを指摘した。そのため、スタージョン首席大臣は、スコットランド政府の法務長官 (Lord Advocate、スコットランド政府への法的助言を行う。) に対して、当該法案の規定が留保事項に関連するかどうかという問題を2022年6月28日に最高裁に付託するように依頼したこと (そして法務長官は最高裁への付託に合意し、所要の進んでいること) を明らかにした。スコットランド政府の立場は、当該住民投票は諮問的であって、独立支持票が過半数であってもそれだけでスコットランド独立が実現するものではない (not self-executing) であることから、当該法案の規定はスコットランド議会の立法上の権限内にある、というものである。

スタージョン首席大臣は、諮問的な住民投票であってもスコットランド議会在は立法する権限を持たないと最高裁が決定する可能性についても言及している。その場合には、「自主的なネイションの連合としての英国 (UK) といういかなる概念もフィクション」であることや「英国が平等な者から成るパートナーシップであるといういかなる示唆も誤り (false)」であることが明らかになり、「どのようにスコットランドが票を投じようとも、私たちが私たちのカントリーのためにどのような将来を望むかにかかわらず、英国政府が妨害し、覆すことができる。英国政府が常に最終的な発言権を有する。」という現実に直面することになるが、それが独立のための強力な論拠となる、というのがスタージョン首席大臣の主張である。

つまり、たとえ最高裁によってスコットランド議会在の立法上の権限に否定的な司法判断が下されようとも、独立問題の終わりを意味しないというのである。スタージョン首席大臣は、仮に2023

²²⁴ ジョンソン首相による返答は、「今が (2014年にスコットランド人民によって明確に答えられた) 問題に立ち戻る時であるとは同意できない」というものであった (See Torrance (2023), p.81.)。

²²⁵ Scotland Government, "Scottish Independence Referendum Bill", 28 June 2022.

<<https://www.gov.scot/publications/scottish-independence-referendum-bill/>>, (accessed 2023-01-04).

年10月19日に実施される、合法的で憲法的な住民投票につながるプロセスが法によって不可能とされるならば、総選挙が「事実上（'de facto'）」の住民投票となるだろう、と述べている。

以上をまとめると、スタージョン首席大臣は、2022年6月28日の声明において、(i) 英国政府と「30条命令 (a section 30 order) の条件について交渉する用意があり、意欲がある」というスタンスを示した上で、(ii) 「スコットランド独立住民投票法案 (Scottish Independence Referendum Bill)」を公表する旨を発表し（住民投票の実施日を2023年10月19日と設定。）、(iii) 当該法案の規定が留保事項に関連するかどうかという問題を最高裁に付託する手続が進んでいることを明らかにし、(iv) 左記付託について最高裁により否定的な司法判断が下された場合には、総選挙を「事実上（'de facto'）」の住民投票となることを示唆した、ということになる。スコットランド独立の是非を問う住民投票の実施に向けていくつものステップが示されてはいるが、先行きの不透明さが残る形になったともいえよう。英国政府が30条命令 (a section 30 order) に係る交渉に消極的な姿勢を見せていることから、スコットランド政府が提案している独立住民投票法案に係る最高裁への付託について、どのような司法判断が下されるかに注目が集まることになった。

②2022年11月23日最高裁判決（独立住民投票法案に係るスコットランド議会の権限等）

上述のスコットランド政府の法務長官 (Lord Advocate) の付託について、最高裁は、2022年11月23日に判決を下した²²⁶。最高裁は、(i) 付託された質問が（1998年スコットランド法附則6条34項に基づき最高裁に付託することができる）「分権問題 (a devolution issue)」であるかどうか、(ii) 「分権問題」であるならば、最高裁は当該付託を受理すべきか、(iii) 受理すべきであるとして、スコットランド議会はスコットランド独立についての住民投票を実施するための立法をする権限を有するか、という3つの争点について、この順に検討した。

第一の争点について、最高裁は、付託された質問 (the question referred) が「分権問題 (a devolution issue)」であることから、本法廷がそれに結論を下す管轄権を有すると結論づけ（判決47段）、第二の争点について、当該付託を受理すべきである（当該付託が仮定の (hypothetical)、純理論的な (academic)、又は時期尚早 (premature) なものとは考えられない）と結論づけた（判決53～54段）。

第三の争点については、最高裁は、次のように判示した²²⁷。「当該法案の目的は、スコットランドが独立国家となるべきかどうかという質問についての合法的な住民投票を実施することにある。その質問は、明らかに、スコットランドとイングランドの間の連合が終了されるべきかという質問と、スコットランドが英国国会の主権に服することをやめるべきかという質問を含むものである」（判決77段）。当該法案の効果は住民投票を実施することにとどまらない（判決78段）。たとえ当該住民投票に即時の法的影響がなくとも (no immediate legal consequences)、当該住民投票は、重大な政治的影響を伴う政治的イベントとなる（判決81段）。すなわち、

²²⁶ Lord Advocate's reference [2022] UKSC 31. <<https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2022-0098-judgment.pdf>>, (accessed 2023-01-05).

²²⁷ なお、スコットランド議会の制定法の規定が「留保事項」に関連するかどうかという質問は、「(特に) すべての事情における [当該規定の] 効果を考慮しながら、当該規定の目的への参照により」判定すべきものとされている（1998年スコットランド法29条3項。See Torrance (2023), p.27.）。スコットランド議会の立法上の権限が及ばない（英国国会に留保されている）「留保事項」には、「スコットランドとイングランドの王国の連合 (the Union of the Kingdoms of Scotland and England)」と「英国 (UK) の国会 (the Parliament of the United Kingdom)」が含まれている（1998年スコットランド法附則5条）。

当該法案で示された質問についての合法的な住民投票は、たとえその結果に即時の法的影響がなくとも、そしてそれに基づいて行動するといういかなる政治的なコミットメントも英国政府が与えていなかったとしても、疑いなく重大な政治的なイベントとなろう。明確な結果は、質問がどちらの方に答えられたとしても、民主主義を根拠とする憲法と政治的な文化において、スコットランドの有権者の見解の民主的な表明として権威を有するであろう。英国（UK）にとどまるか、あるいは分離を追求するという〔スコットランドの有権者の〕願いの明確な表明は、どちらの見解が広まるかによって、連合の民主的な正統性を強めるか又は弱めるものであり、独立運動の民主的な実績（credentials）を支えるか又は損なうであろう。それは、結果的に、連合と英国国会に関連する重大な政治的影響を有するであろう。（判決81段）

そして、最高裁は、結論として、「住民投票において問われる質問が『スコットランドは独立国家であるべきか（Should Scotland be an independent country?）』となると定める、提案されたスコットランド独立住民投票法案の規定は、留保事項に関連し、特に（i）スコットランドとイングランドの王国の連合と（ii）英国（UK）の国会という留保事項に関連するという判断を行った（判決92段）。したがって、当該法案はスコットランド議会の権限外にあるとの司法判断が下されたことになる。

上記の最高裁の司法判断が示された当日、スコットランド政府のスタージョン首席大臣は、記者会見を開いた²²⁸。その記者会見において、まず、スタージョン首席大臣は、「明らかに非常に失望しているが、[最高裁]の判決を尊重し、受け入れる」旨の発言をした。一方で、スタージョン首席大臣は、「[最高裁]は、住民投票のための民主的な負託があるかどうかを決定するように頼まれたわけではなかった」と指摘し、「住民投票のための負託と議会の過半数は、否定できないものである」と述べた。

続けて、スタージョン首席大臣は、「それ [=最高裁が諮問的な住民投票でさえも英国国会に留保事項であると結論づけたこと] の意味するところは、スコットランド政府と英国政府の間でその権限を変える30条命令又は国会制定法のための合意がないことには、スコットランド議会は、スコットランド人民が実行するように支持した住民投票のための立法をすることができないということである。」とし、「それは、いかなる独立の支持者にとっても—そして間違いなくいかなる民主主義の支持者にとっても—飲み込みがたい苦い事実（a hard pill to swallow）である」と述べている。ここに至って、スコットランド政府（ないしSNP）の主張の基礎をなす「人民主権の論理」と英国の憲法原則の柱である「国会主権の原則」の衝突が改めて浮き彫りになったということができないのではないだろうか。

この記者会見でスタージョン首席大臣は、「今までは、英国（UK）が〔複数の〕ネーションの自主的なパートナーシップであることが、—独立を支持する者だけでなく、独立に反対する者によっても—理解され、認められてきた」が、今日の判決によって「[1998年]スコットランド法が

²²⁸ SNP website (2022).

実際には、英国（UK）を構成する関係の基礎の長年の理解を支持するものではなく一逆にその理解を完全に崩壊させるものである」ことがわかった、と述べている。このようにSNPの党首でもあるスタージョン首席大臣が、英国（UK）に係る「国家観」（の変質）について言及していることは興味深い。ここで示されているスコットランド独立の「論拠」は、スコットランド政府が2022年7月に公表した文書（*Renewing Democracy through Independence*）において展開されていた主張と重なるところがあるといえよう²²⁹。

その上で、この記者会見において、スタージョン首席大臣は、2022年6月にも言及していた「事実上の住民投票（a de facto referendum）」の検討作業に入ることを表明した。これは、次の庶民院総選挙を事実上の住民投票と位置付けるという構想である。これに関し、スタージョン首席大臣は、次のとおり述べた。

今や最高裁の判決が知られ、そして事実上の住民投票（a de facto referendum）がもはや仮定のものではなくなったので、私たちがカントリーに付すつもりであるとする提案（the proposition）の正確な詳細について同意する必要がある—例えば、私たちのマニフェストがとる形式、私たちが提示する質問、どのように私たちがSNPの他に支持を集めようとするか、そして仮に私たちが勝った場合に独立を達成するためにどのようなステップを私たちがとるか、である。²³⁰

ただし、上記の「提案（the proposition）の正確な詳細」をみてもわかるように、スコットランド独立を達成するための「事実上の住民投票（a de facto referendum）」を内外で認められるものとするには乗り越えるべき数々の問題があることが想定される。例えば、SNP以外の国政政党は、スコットランド独立の是非という争点以外の広範囲の政策分野にわたる争点に関するマニフェストを掲げて選挙運動を繰り広げる可能性が高い²³¹。この場合に庶民院総選挙がスコットランド独立の是非を問う「事実上の住民投票（a de facto referendum）」であると説得的に主張することができるのか（そしてそれが国際的にも認められるのか）という問題が生じることも予想される。これは、スコットランドの独立の正統性に関わる根本的な事柄といえよう。

こうしてみると、スコットランド政府が、（英国政府の同意を必要としない）独立の是非を問う住民投票を実施する現実的な道筋を見出すことにはかなりの困難が伴うのではないかと考える。その意味では、本件最高裁判決は、スコットランド独立の実現可能性を低める影響を有しているといえよう。もっとも、これをもってSNPが率いるスコットランド政府の独立を求める動きに終止符が打たれたとみることもできないのではないかと。英国（UK）の憲法体制にはスコットラ

²²⁹ 当該文書において、スコットランド政府は、「英国は、少なくともこれまでは複数のカントリーの自主的な連合（a voluntary union of countries）とみなされてきたが、2016年以來、英国（UK）の制度内にある根本的なウェストミンスター権威がより強く主張されるようになって、スコットランドの『自治』を確保することが困難になってきた」という趣旨の主張を展開している。本稿 pp.15-19 参照。

²³⁰ SNP (2022).

²³¹ スナク首相は、2022年11月23日、庶民院において、「私は、スコットランド人民は、それが経済であろうと、NHSへの支援であろうと、あるいは確かにウクライナへの支援であろうと、私たちが集団的に直面している主要な課題を解決（fix）することに私たちが取り組むことを望んでいる、と考える」と述べた（Torrance (2023), p.107.）。

ンド人民の意思が十分に反映されておらず、英国国会/政府による統治がスコットランド人民にとっての利益をもたらしていない、とスコットランド政府が主張する余地は残されているからである²³²。

なお、スタージョン首席大臣は、当該記者会見において、「ウェストミンスターによる統治のために」引き起こされた問題を示しつつ、「スコットランドが独立するための論拠は、かつてないほどより差し迫った、緊急のものになっている」と強調した。例えば、「英国経済が危機に陥っている」、「実際に機能せず、私たちの人口を成長させるニーズを満たさない移民・庇護制度（an immigration and asylum system）に私たちが従っている」、「分権（devolution）が提供する限られた自治でさえも（even the limited measure of self-government）もはや保証されない」といった問題は、ウェストミンスターによる統治によるものと断じているのである。特に、「ウェストミンスターの支配に従ったままであると、永遠にEUの外であり続ける」とし、スコットランドが投票しなかったブレグジットのために人民がますます重い代償を払わされているという趣旨の主張をスタージョン首席大臣がしていることは注目されよう。英国国会/政府が「ブレグジット」を実行したことは、（少なくともこの時点では）スコットランド政府ないしSNPが「スコットランド独立がスコットランド人民にとってより良い将来をもたらすものである」と主張する「論拠」の一つとなっていたとみられる²³³。

7. 結び

本稿の主題は、ブレグジット・プロセスを通じて、英国の国家としての「一体性」にどのような変化が生じているのか、というものであった。そこで、本稿では、英国（UK）を構成する4つの「領域」（イングランド、ウェールズ、スコットランド及び北アイルランド）の中でも、特に独立への志向性が高いスコットランド政府と英国政府の間の関係に焦点を当て、「分権（devolution）」についての認識の齟齬が両者の間に相当程度の緊張を生んできたことを観察してきた。

「分権（devolution）」の進展を通じて、英国（UK）を構成する4つの「領域」のうち3つの「領域」に一定の事項についての「自治権」を有する分権議会/政府が置かれることになったことは、英国の「一体性」の維持・確保の文脈から特に注目すべきことであろう。このような「分権（devolution）」は、各「領域」の分離独立を抑え、英国の国家（連合王国）としての「一体性」を維持する意図をもって行われたとされる。その一方で、「分権（devolution）」は、スコットランド等が（スコットランド人民の意思を反映する形で）英国国会/政府とは異なる政治的意思を発信し、分権事項について独自の政策決定をすることができるような制度的な環境を整える側面もあると

²³² ニコラ・スタージョン氏は、2023年2月15日、スコットランド政府の首席大臣とSNPの党首を辞任することを表明した。本稿で示されているスコットランド独立に係る「論拠」や独立に向けての戦略等は、スタージョン氏がスコットランド政府の首席大臣を務めていた時期のものであることに留意する必要がある（特に、次の庶民院総選挙を事実上の住民投票と位置付けるという構想については、執筆時点で実質的に白紙の状態となっている。）。

²³³ スコットランド政府は、独立の経済的な「論拠」を示す文書（*A Stronger economy with independence*）を2022年10月に公表している。See Scottish Government (2022c).

いえるだろう。このような地合いにあって、ブレグジットという新しい統治課題に直面した英国政府が展開してきた政策は、英国国内全域に効力・効果が及ぶものであり、しばしば分権事項と「交差」するものであった。英国政府は、(i) 英国の国家としての「一体性」の維持・確保と (ii) 分権議会/政府の「自律性 (自治権、自決権)」の尊重という2つの要請に応えなければならないという難題を抱えることになったといえよう。そして、スコットランド等の分権政府からは、(特に2016年の国民投票でEU離脱支持票が多数となった結果が出た後の) 英国政府の「振る舞い」は、上記の2つの要請のうち前者に強く傾斜するものと受け止められ、「分権 (devolution)」の意義を没却するものとして批判の対象となったとみられる。

このことが、ブレグジット関連の基本的な国会制定法である2018年欧州連合 (離脱) 法と2020年英国国内市場法の立法過程において観察されることは本稿で述べたとおりである。前者は、EUから「取り戻された」権限の所在と配分はどうあるべきか (あるいは英国規模の「共通枠組み (common frameworks)」をどのように設けるべきか) という観点から、そして、後者は、英国国内市場の「一体性」の確保という目的の下で分権政府の規制上ないし政策上の自律性がどれだけ尊重されるか (あるいは損なわれるか) という観点から、スコットランド等の分権政府にとっての重大な関心事となった。前者の2018年欧州連合 (離脱) 法については、スコットランド政府とウェールズ政府の対応は分かれることになったが、後者の2020年英国国内市場法については、両者とも立法同意を与えることを留保した。そのような状況であっても、2つの国会制定法が成立したことの含意するところは、何だろうか。憲法原則の柱である「国会主権の原則」からこのような結果が導かれることは想定範囲内ではあるだろう。ただし、このような立法過程を通じて、「国会主権の原則」と「分権 (devolution) による分権議会/政府の自律性」との調和を図る性格を帯びている「セウエル習律 (Sewel Convention)」が十全に機能していないという主張が勢いを増したことも否めないのではないだろうか。もちろん、「セウエル習律 (Sewel Convention)」は、分権事項に関わる政策分野について常に分権政府の意思どおりの立法を求めることができること (分権議会の同意なしには立法ができないこと) を意味するものではない。それは、「国会主権の原則」と正面から衝突するものである。ただし、たとえ英国政府が自ら提出した法案が「セウエル習律 (Sewel Convention)」に含まれると認めた場合であっても、分権議会の「立法同意 (legislative consent)」なしに立法がなされるという実績が重なると、英国政府と分権政府の間の信頼関係が緊張にさらされる状況を招きかねないおそれもある。

2014年にスコットランド独立の是非を問う住民投票が実施された経緯等からみても、スコットランドにおける英国からの分離独立運動は、もともとはブレグジットと直接の関係がないものであった。しかしながら、英国がブレグジットという選択に踏み切ったことは、2016年の国民投票においてスコットランド人民の過半数が残留支持に票を投じたという事実とあいまって、スコットランド政府 (ないしSNP) に対して、再び「2回目の住民投票」を行うことに正当性があるという「論拠」を与えることになったとみることができよう。

そのような状況下において、「スコットランド独立の是非を問う住民投票を英国政府の同意なしに実施することはできない (スコットランド政府が提案したスコットランド独立住民投票法案の規定は留保事項に関連するものであって、スコットランド議会の権限外にある)」とする最高裁の司法判断が下されたことによって、スコットランド独立という形での英国の一体性の「崩壊」の

可能性は当面後退したようにみえる。分権議会の権限は、国会制定法である分権諸法によって規定されることを改めて示す形となった。その意味で、英国の憲法原則である「国会主権の原則」が、英国の国家（連合王国）としての「一体性」を維持する上で鍵となる役割を果たしているともみることができよう。一方で、このような展開は、「分権機関の立場の『脆弱性』は英国の憲法制度に内在する問題である」という見解²³⁴に立ち、独立が最善の選択肢と主張するスコットランド政府にとっての「論拠」を補強する側面もあったとみることができよう。ただし、ニコラ・スタージョン氏が、2023年2月15日、スコットランド政府の首席大臣とSNPの党首を辞任することを表明したことは、スコットランドの独立運動に少なからぬ影響を与える可能性がある。スタージョン氏が長年スコットランド独立運動を率いる象徴的な存在を果たしてきたことには疑いがなく、スタージョン氏の退場によってスコットランド独立運動が一つの節目を迎えたということができよう。これは、スコットランド独立運動の終焉を必ずしも意味するものではない。しかしながら、スタージョン氏の後継者及びSNPは、スコットランド独立を支持する層を拡大するための「戦略」を練り直すことを迫られることになるのではないだろうか。

なお、当該司法判断が下された当日の記者会見で、スタージョン首席大臣が『英国（UK）が〔複数の〕ネーションの自主的なパートナーシップである』という理解が成立しなくなった旨主張したことは、英国が直面している問題の深刻さを物語っている。このような主張は、英国政府と分権政府のそれぞれの「国家観」や「主権論」（「国会主権」対「人民主権」）に根ざすものであるとみられることから、英国政府と分権政府がどういう関係にあるべきかをめぐって打開困難な問題が生じていることが示唆されよう。英国政府とスコットランド等の分権政府の間の信頼関係が十分に醸成されているといえる状況にはなく、それぞれの「領域」の「自律性」も尊重する形で、英国の国家としての「一体性」を長期にわたって確保できるか否かは、未決の課題として残っていると思われる。

このように、英国の国家としての「一体性」を揺るがしてきたブレグジットは、いまだ真の意味では決着していないということができよう。これはスコットランド独立に限った問題ではない。特に、北アイルランドでは、北アイルランド議定書の運用をめぐってユニオニストとナショナリストの対立がみられ、「権力分有の原則」に立つ共同統治が試練にさらされている。英国政府にとっても、EUとの間でどのような関係を築いていくかという論点とも絡み、その対応が問われてきた²³⁵。これも英国の国家としての在り方に深く関わる問題であるが、本稿で扱うことができなかった。また別の機会に譲りたい。

²³⁴ 本稿 pp.17-19 参照。

²³⁵ 本稿の最終執筆時点（日本時間 2023 年 2 月 27 日）において、北アイルランドをめぐる貿易ルールに関し英 EU 間で合意が成立したという報に接した。今後の英 EU 関係や英国国内政治にとって重要なインプリケーションを有するものとみられるが、その考察についてはここでは立ち入らない。

参考文献

- 芦田淳 (2018) 「【イギリス】2018年EU離脱法の成立」国立国会図書館調査及び立法調査局『外国の立法』, No.277-1, pp. 12-13.
- 岩崎美紀子 (2005) 『比較政治学』岩波書店.
- 石見豊 (2012) 『英国の分権改革とリージョナリズム』芦書房.
- 梅川, 正美, カ久昌幸 (2014) 「イギリスは分裂するのか ～地域分権とイギリスの将来～」, 梅川正美・阪野智一・カ久昌幸 [編著] 『現代イギリス政治 [第2版]』成文堂, 第4章, pp.61-80.
- 川北稔 (2020) 「イギリスとは何か」, 川北稔編『イギリス史 上』山川出版社, 序章, pp.3-15.
- 田中嘉彦 (2014a) 「イギリス—非対称な権限委譲—」国立国会図書館調査及び立法考査局『21世紀の地方分権—道州制論議に向けて』, pp. 94-97.
- 田中嘉彦 (2014b) 「英国の地方分権改革—権限委譲の到達点と新動向—」国立国会図書館調査及び立法調査局『レファレンス』, 764号, 2014.9, pp.47-67.
- 田中嘉彦 (2019) 「英国のレファレンダム法制—憲法改革と国民投票制度の諸相—」国立国会図書館調査及び立法調査局『レファレンス』, 825号, 2019.10, pp.29-60.
- デイ, スティーブン, カ久昌幸 (2021) 『「ブレグジット」という激震 — 混迷するイギリス政治 —』ミネルヴァ書房.
- 中村民雄 (2017) 「変容する未完の憲法—イギリスのEU加盟と脱退」『レヴァイアサン』, 60, pp.100-117.
- 中村民雄 (2019) 『EUとは何か — 国家ではない未来の形—【第3版】』信山社
- 中村民雄 (2020) 「英国の国家主権・国会主権・人民主権とEU —Brexit が露呈した不文憲法体制の混迷—」『早稲田法学』第95巻第2号, pp.51-123.
- 松井幸夫 (1994) 「I イギリス」阿倍照哉編『比較憲法入門』有斐閣, I章, pp.15-94.
- 松井幸夫 (2018) 「スコットランドへの権限移譲とその法制度的展開」, 倉持孝司 [編著] 『「スコットランド問題」の考察 — 憲法と政治から』法律文化社, 第3章, pp.63-83.
- カ久昌幸 (2018) 「スコットランドと連合王国 歴史的、政治的文脈から見た分離独立レファレンダムへ向けた動き」, 倉持孝司 [編著] 『「スコットランド問題」の考察 — 憲法と政治から』法律文化社, 第2章, pp.41-62.
- BBC News online (2012), *Cameron seeks independence referendum clarity*, 8 January 2012.
<https://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-16460187> (2022年12月27日閲覧).
- Bowers, Paul (2017) “The European Union (Withdrawal) Bill: Devolution (Briefing Paper 8154),” House of Commons Library.
<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8154/CBP-8154.pdf> (2023年1月28日閲覧)
- Bradley, A. W., K. D. Ewing and C. G. S. Knight (2022) *Constitutional and administrative law (Eighteenth edition)*, (Harlow: Pearson Education Limited).
- Brien, Phillip, Patrick Butchard, Graeme Cowie, John Curtis, Jonathan Finlay, Georgina Hutton, Ilze Jozepa, Matthew Keep, David Torrance, Matthew Ward and Dominic Webb (2020) “United Kingdom Market Bill

- 2019-21 (Briefing Paper 9003),” 14 September 2020, House of Commons Library.
<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9003/CBP-9003.pdf> (2023年1月28日閲覧)
- Caird, Jack Simson, Vaughne Miller and Arabella Land (2017) “European Union (Withdrawal) Bill (Briefing Paper 8079),” House of Commons Library.
<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8079/CBP-8079.pdf> (2023年1月28日閲覧)
- Cowie, Graeme (2018a) “Brexit: Devolution and legislative consent (Briefing Paper 08274),” House of Commons Library.
<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8274/CBP-8274.pdf> (2023年1月28日閲覧)
- Cowie, Graeme (2018b) “Legislative Consent and the European Union (Withdrawal) Bill (2017-19) (Briefing Paper 08275),” House of Commons Library.
<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8275/CBP-8275.pdf> (2023年1月28日閲覧)
- Department for Business, Energy & Industrial Strategy (2020) *UK Internal Market*, July 2020, CP278.
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/901225/uk-internal-market-white-paper.pdf (2021年11月30日閲覧)
- Department for Exiting the European Union (2017) *Legislating for the United Kingdom's withdrawal from the European Union*, March 2017, Cm 9446.
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/604514/Great_repeal_bill_white_paper_print.pdf (2022年11月17日閲覧)
- Gilman, Laura, and Sarah McKay (2021) “Scottish Government-Green Cooperation Agreement and other forms of political agreement,” SPICe Briefing (SB 21-66), 29 September 2021.
<https://sp-bpr-en-prod-cdnep.azureedge.net/published/2021/9/29/951cd002-5c86-4f58-912d-09652cdc6cea/SB%2021-66.pdf> (2023年1月3日閲覧)
- Institute for Government (2018a) “Sewel convention”, Explainer, 16 January 2018.
<https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/sewel-convention> (2023年1月25日閲覧)
- Institute for Government (2018b) “Scottish independence”, Explainer, 9 October 2018.
<https://www.instituteforgovernment.org.uk/article/explainer/scottish-independence> (2023年1月25日閲覧)
- Institute for Government (2020) “UK Internal Market Act”, Explainer, Institute for Government, 9 September 2020.
<https://www.instituteforgovernment.org.uk/article/explainer/uk-internal-market-act> (2023年1月25日閲覧)
- Jack, Maddy Thimont, Jess Sargeant and Jack Pannell (2022) *A framework for reviewing the UK constitution*, Institute for Government/Bennet Institute for Public Policy, February 2022.
<https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/framework-reviewing-uk-constitution.pdf> (2022年12月15日閲覧).
- Paun, Akash, Jess Sargeant and Kelly Shuttleworth (2019) *A second independence referendum – When and how*

- could Scotland vote again?*, IfG Insight, Institute for Government, December 2019.
<https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/second-independence-referendum-scotland.19Dec.pdf> (2022年12月27日閲覧)
- Scottish Government (2017) *EU (Withdrawal) Bill*, 13 July 2017.
<https://www.gov.scot/news/eu-withdrawal-bill/> (2022年12月1日閲覧)
- Scottish Government (2021) *AFTER BREXIT: The UK Internal Market Act & Devolution*, March 2021.
<https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/strategy-plan/2021/03/brexit-uk-internal-market-bill-scotlands-future/documents/brexit-uk-internal-market-act-devolution/brexit-uk-internal-market-act-devolution/govscot%3Adocument/brexit-uk-internal-market-act-devolution.pdf> (2022年12月12日閲覧)
- Scottish Government (2022a) *Independence referendum: First Minister's statement - 28 June 2022*.
<https://www.gov.scot/publications/ministerial-statement-independence-referendum/> (2023年1月4日閲覧).
- Scottish Government (2022b) *Renewing Democracy through Independence*, July 2022.
<https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/research-and-analysis/2022/07/renewing-democracy-through-independence/documents/renewing-democracy-through-independence/renewing-democracy-through-independence/govscot%3Adocument/renewing-democracy-through-independence.pdf> (2022年10月14日閲覧)
- Scottish Government (2022c) *A stronger economy with independence*, October 2022.
<https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/research-and-analysis/2022/10/building-new-scotland-stronger-economy-independence/documents/building-new-scotland-stronger-economy-independence/building-new-scotland-stronger-economy-independence/govscot%3Adocument/building-new-scotland-stronger-economy-independence.pdf> (2022年10月19日閲覧)
- SNP (2016) *RE-ELECT – SNP Manifesto 2016*.
https://d3n8a8pro7vhm.cloudfront.net/thesnp/pages/5540/attachments/original/1461753756/SNP_Manifesto2016-accessible.pdf?1461753756 (2022年12月29日閲覧)
- SNP (2022) *Nicola Sturgeon's address about Scotland's future*, 23 November 2022.
<https://www.snp.org/nicola-sturgeons-address-about-scotlands-future/> (2023年1月7日閲覧)
- Tickell, Andrew (2016) “The Technical Jekyll and the Political Hyde: The Constitutional Law and Politics of Scotland's Independence ‘Neverendum’,” in Aileen McHarg, Tom Mullen, Alan Page, and Neil Walker (eds), *The Scottish independence Referendum: Constitutional and Political Implications*, Oxford: Oxford University Press, 2016, pp.325-346.
- Torrance, David (2022) “Devolution in Northern Ireland,” Research Briefing, 7 June 2022, House of Commons Library.
<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8439/CBP-8439.pdf> (2023年1月28日閲覧)
- Torrance, David (2023) “Scottish independence referendum: legal issues,” Research Briefing, 10 January 2023, House of Commons Library.
<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9104/CBP-9104.pdf> (2023年1月28日閲覧)

Uberoi, Elise (2016) “European Union Referendum 2016 (Briefing Paper 7639),” House of Commons Library.
<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7639/CBP-7639.pdf> (2023年1月28日閲覧)

(※) Use of Parliamentary material made available by the House of Commons or the House of Lords is governed by the terms of the Open Parliament Licence.

<<http://www.parliament.uk/site-information/copyright/open-parliament-licence/>>

財務省財務総合政策研究所総務研究部
〒100-8940 千代田区霞が関3-1-1
TEL 03-3581-4111 (内線 5487, 5489)