

2026年5月1日

財務総研リサーチ・ペーパー

英保守党政権下における北アイルランド国境問題への対応

財務総合政策研究所

特別研究官

久米 真司*

(ポイント)

英国のEUからの離脱（ブレグジット）のプロセスにおいて、アイルランドと北アイルランドとの間で「ハード・ボーダー（硬い国境）」が発生することをいかに回避するかという問題は、英EU間の重大な関心事の一つとなった。離脱協定の一部である北アイルランド議定書は、北アイルランドを巡る問題の解決策として合意されたものであるが、その合意後も同議定書は英EU間の関係の火種となり続け、北アイルランドにおける領域政治の在り方にも波紋を及ぼすことになった。

本稿では、北アイルランドの歴史的経緯等にも目を配りつつ、北アイルランドを巡る問題が保守党政権下での英国の国家としての立ち振る舞い方にどのような影響を与えてきたのかを追っていく。具体的には、ブレグジットに本来的に内在する問題の解決困難性、その解決策としての北アイルランド議定書に係る合意とその後も続いた英EU間の緊張、新たな英EU間の合意であるウィンザー・フレームワークの内容等を整理・分析し、北アイルランドの領域政治の機能不全が一応の回復を見る契機となった2024年1月分権合意の成立までを辿っていくことにする。

そこでは、いわゆる「ハード・ボーダー」を回避するという前提に立ちながら、いかに北アイルランドと英国のその他の地域との間の貿易を円滑にし、英国国内市場（ひいては英国）の一体性を確保するかを優先課題とした、保守党政権が歩んだ長い道のりを観察することができよう。ただし、保守党政権が掲げた当該課題を完全な形で達成するのは本来的に難しく、北アイルランドの領域政治は未だ脆弱性を内包していると言える。今後は、例えば、英国としてEU規制とどこまで「整合」していくのかという選択が重要なポイントとなり、その点も踏まえた英国政府と北アイルランドの間の実効的対話が課題となろう。

キーワード：ブレグジット、北アイルランドの領域政治、北アイルランド国境問題、

北アイルランド議定書、ウィンザー・フレームワーク、2024年1月分権合意

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

* 本稿の執筆に当たり、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ですが、あり得べき誤りは全て筆者に帰する。

1. はじめに

いわゆる北アイルランド国境問題（そしてその解決策としての北アイルランド議定書の在り方）は、英国が図らずも直面することとなったブレグジットという事象において、最もネックとなったものの一つと評価しても間違いとは言えないだろう。それは、（北アイルランド議定書を含む）離脱協定に係るメイ政権と EU（欧州連合）側の間の 2018 年 11 月の合意が英国内において支持を得られなかった主要な理由となった。これに対し、ジョンソン首相と EU 側の間の 2019 年 10 月の合意は、同年 12 月の総選挙における保守党の地滑りの勝利も背景に、ブレグジットの実現をもたらし、北アイルランドを巡る問題は一応の決着が見えたように見えた。ところが、移行期間が終了して、言わば EU からの「完全離脱」を果たしたポスト・ブレグジットの段階においても、北アイルランドを巡る問題はくすぶり続けたのである。

そこで本稿では、（ポスト・ブレグジットを含む）広義のブレグジット・プロセスにおける北アイルランドを巡る問題に焦点を当て、それが保守党政権下での英国の国家としての立ち振る舞い方にどのような影響を与えてきたのかを中心的な「問い」として取り上げることとする。その際には、ブレグジットという一大事業に取り組むことになった英国政府が、EU との関係をどのように築こうとしたのか（また、それに対する EU の反応はどのようなものであったか）、その過程で英国政府は北アイルランドを含む英国（ないし英国国内市場）の一体性をどのように確保しようとしてきたのか、そしてこのような英国政府の一連の取組は北アイルランドの領域政治にどのように関わるものであったのか、といったポイントに注目していきたい。

本稿の構成は、次のようになる。まず、北アイルランドを取り巻く環境について、その基礎的な事項を確認する（2.）。具体的には、北アイルランドを巡る歴史的経緯を振り返りつつ、1998 年のベルファスト/聖金曜日協定の内容等について触れる。そして、それらを背景とした北アイルランドの領域政治の特徴に言及した後、英国が EU を離脱する前の北アイルランドにとっての EU 法秩序のインプリケーションについて整理する¹。

その後は、概ね時系列に沿った整理・分析を進めることとする。まず、ブレグジット交渉プロセスにおいて北アイルランド特有の事情等に起因して浮上した問題の解決困難性を示し、当該問題に対処するためにどのような解決策が提示され、英国と EU の間で合意されたのかを確認した後（3.）、EU 離脱に係る移行期間終了後、合意されたはずの北アイルランド議定書を巡って英 EU 間でいかにして緊張が生じるようになったのかを整理する（4.）。続いて、転換点と位置付けられる、スナク政権下で 2023 年 2 月に公表された英 EU 間の新たな合意（ウィンザー・フレームワ

¹ Whitten and Phinnemore (2024) が指摘する通り、北アイルランドの法・規制上の環境は非常に複雑であり、それを総合的に把握するためには、北アイルランド議定書を含む英 EU 離脱協定の他、北アイルランドにおける分権の歴史的経緯とその構造、共通通行地域、英国が EU の構成国であったことのインプリケーション、ベルファスト/聖金曜日協定、英 EU 貿易・協力協定、2023 年 EU 保持法（撤回・改革）法（Retained EU Law (Revocation and Reform) Act 2023）や 2020 年英国国内市場法（UK Internal Market Act 2020）といった英国法、第三国との自由貿易協定等を広く分析の対象とすることが有用と考えられるが、本稿では主に北アイルランド議定書に係る合意に至る経緯等とその後の変遷（2024 年 1 月分権合意まで）を中心的な検討対象とした。上述の事項を含めた総合的な分析については、Whitten and Phinnemore (2024) を参照されたい。

ーク (Windsor Framework) の内容や評価等を分析した後 (5.)、英国政府と民主統一党 (Democratic Unionist Party, DUP) の間の交渉を反映した 2024 年 1 月分権合意によって北アイルランド議会/執政府の機能が復活するまでを概観する (6.)。最後に「結び」を付して全体のまとめとしたい (7.)。

2. 北アイルランドを取り巻く環境

(1) 北アイルランド小史とベルファスト/聖金曜日協定

拙稿において英国の国家としての「一体性」を分析した際、英国が「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四つの『領域』から構成される国家である」ことを分析の出発点とした²。その分析の大枠は本稿においても基本的に変わらないが、北アイルランドを取り上げるに当たっては、当該「領域」が「単一の」ナショナル・アイデンティティを有する人民によって構成されているわけではないことに特に留意する必要がある。このことを理解するには、アイルランドとイングランド (ないしグレートブリテン) の間の関係の歴史的経緯を振り返ることが有効である³。

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 年までは英国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)。しかしながら、イングランドによる支配は、プランテーション・モデルと長老派 (Presbyterian) の入植者による植民地化に基づくものであって、事実上アイルランド系のカトリック教徒を従属的なポジションに置くものであった。それゆえ、イングランドの支配の下で、アイルランドにおいて時折独立に係る反乱が起り、アイルランドの自治 (Irish home rule) が英国国会における政治的な討論の繰り返しのテーマになっていた。

第一次世界大戦勃発直後の 1914 年 9 月に英国国会でアイルランド自治法が成立し、(戦争の影響で実施は延期されたが) 戦後の自治実現が保証されると、アイルランドのナショナリズムはいったん鎮静化した。だが、1916 年 4 月にイースター蜂起が起ると、英国政府が厳しい弾圧に乗り出したことを契機として、英国からの独立を求めるナショナリズムが急激に高まっていく。1918 年 12 月の英国国会選挙において、独立支持派のシン・フェイン党が地滑りの勝利をおさめたが、シン・フェイン党はロンドンにおいて議席を得るというよりは、ダブリンにおいて新しい議会を形成することを決定し、アイルランドの独立を宣言した。これは、アイルランド独立戦争につながったが、アイルランド暫定政府と英国が停戦に合意し、英愛条約を締結したことで、アイルランド自由国 (Irish Free State) が誕生した⁴。しかし、英愛条約はアイルランドの分割ももたらすことになり、植民地支配的な入植の結果として相当部分がプロテスタント系の人口であった、北のアルスター地域における六つのアイルランドのカウンティが、新しく成立したアイルランド自由国からオプトアウトする機会を与えられ、実際に離脱することになったのである。

1973 年には、アイルランドと英国はともに EEC (欧州経済共同体) に加盟し、新しい制度的枠

² 久米 (2023), p.3.

³ 以下の歴史的経緯に係る記述は小川 (2018), 松井 (1994), Fabbrini (2022) 等に基づいている。

⁴ その後、1949 年には英連邦から離脱した独立の共和国となった。

組みの同胞となったが、北アイルランドにおける国境は英国とアイルランドの関係にとって火種となり続けた。カトリック系とプロテスタント系の住民間の緊張は 1970 年代に悪化し、「トラブル（‘The Troubles’）」として知られる衝突につながった。警察と軍の支援を受けた、グレートブリテンとの連合維持を望むユニオニスト/ロイヤリストの集団と、準軍事組織のアイルランド共和軍を通じて行動する、英国からの独立とアイルランドとの再統合を達成しようとするナショナリスト/リパブリカンの集団との間の党派的暴力は、当該地域において流血の惨事を引き起こした。

このような北アイルランドにおける緊張をしずめる道筋として特筆すべきものが、1985 年の英愛協定⁵を経て、1998 年に締結されたベルファスト/聖金曜日協定 (the Belfast Good Friday Agreement) として知られる和平合意⁶である。このベルファスト/聖金曜日協定で定められたことが、北アイルランドの憲法上の地位の基本となっていると見ることができ、また、当該協定を守ることがその後のブレグジット交渉プロセスにおける英国と EU の共有目標となっていることに留意する必要がある。その内容について、Fabbrini (2022) は、次のように説明している⁷。

ベルファスト/聖金曜日協定—技術的には、北アイルランドにおける党派 (factions) の間の合意であって、英国とアイルランドの間の国際条約と組み合わせられ、英国の立法とアイルランドにおける憲法上の修正によって実施された—は、主要な憲法上の問題を決着させ、北アイルランドは、北アイルランドにおける過半数 (majority) が「北と南で、自由かつ同時に与えられた同意に基づき (‘on the basis of consent, freely and concurrently given, North and South’)」アイルランドと統合することを決定しない限り、かつ、決定するまで英国の一部にとどまることを認めた。さらに、当該協定は、三つのストランド (Strand、要素) に基づく、ガバナンス枠組みを創設した。ストランド 1 は、カトリック系とプロテスタント系の政党の間の権力分有 (power-sharing) に基づく、[英国国会/政府から] 分権化された、民主的に選出された立法議会と執政府をもって、北アイルランドにおける民主的な機関を創設した。ストランド 2 は、共有の利益事項に関する調整を深めることを任務とする南北閣僚協議会 (a North/South Ministerial Council) を制度化し、アイルランドと北アイルランドの間の協力のための枠組みを設けた。最後に、ストランド 3 は、アイルランドと英国の関係を確立し、東西協力を強化した—英・アイルランド政府間会議 (a British-Irish Intergovernmental Conference) を通じて、アイルランド、英国及びその分権機関を含む、新しい英・アイルランド協議会 (a British-Irish Council) を協議と情報交換のフォーラムとして創設した。

⁵ 当該協定は、北アイルランドの地位の変更は北アイルランドの人民の大多数 (majority) の同意によってのみ生じるということを正式に支持し、北アイルランドに関連する事項に関するアイルランドの助言的役割を認めた。さらに、安全保障や越境協力を含む様々な事項に関する協議のためのフォーラムとして活動する英・アイルランド政府間会議 (a British-Irish Intergovernmental Conference) も設置された。(See Fabbrini (2022), p.4.)

⁶ ベルファスト/聖金曜日協定の原文は、右で確認できる。

<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/619500728fa8f5037d67b678/The_Belfast_Agreement_An_Agreement_Reached_at_the_Multi-Party_Talks_on_Northern_Ireland.pdf> (2026 年 2 月 27 日閲覧)

なお、ベルファスト/聖金曜日協定は、1998 年 5 月 22 日に北アイルランドとアイルランドにおけるレファレンダムによってそれぞれ承認された。(See Bradley et al. (2022), pp.47-48.)

⁷ Fabbrini (2022), p.5.

現在の北アイルランドへの分権 (devolution) の基本的特徴については、拙稿において別途整理したところであるが⁸、その柱の一つである、主要政党間の複雑な権力分有 (power sharing) のスキームは、上述のストランド1によってその基盤が整えられたと見ることができよう。これは、上で見てきたように、グレートブリテンとの連合維持を望むユニオニスト (主にプロテスタント) と、アイルランドとの再統一を目指すナショナリスト (主にカトリック) との対立を背景として、二つのコミュニティの和解を志向する仕組みと評価することができる。ただし、これは、双方が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/執政府は機能不全に陥ってしまうという脆弱性を抱えていることも意味する⁹。実際に、北アイルランド議定書の合意内容に抗議して、DUP が北アイルランド分権機関への参加をボイコットすることになった (後述)。なお、ベルファスト/聖金曜日協定で定められた内容は権力分有 (ストランド1) だけではなく、南北関係 (ストランド2) 及び東西関係 (ストランド3) も含まれていることに留意する必要がある。

(2) 北アイルランドにとっての EU 法秩序のインプリケーション等

次章以降で北アイルランド国境問題 (ないし北アイルランド議定書問題) の解決策の模索の試みについて取り上げる前に、英国が EU を離脱する前の北アイルランドにとっての EU 法秩序のインプリケーションについて、簡単に触れたい。

英国とアイルランドがともに EEC (現在の EU の前身) の構成国であった時代には、EU 単一市場が成立したときから、両国間において四つの自由 (域内での物、サービス、人、資本の自由移動) が確保されていた (もともと、自由国成立からまもなくして共通通行地域 (Common Travel Area, CTA) が導入されていたことから、両国間の人の移動等については CTA の運用に影響を受ける側面があった¹⁰)。このことが、南北分割によって引かれた「極めて繊細な国境」¹¹が「ハード・ボーダー」となることを回避する基本的な前提であったと言えよう。そして、英国が EU の構成国であることにより、EU 法が共通法として英国国内法に組み込まれている範囲では EU の規制との整合 (alignment) が求められ、その限りで英国国内市場の「一体性」が保持されている状態にあったと言うこともできよう。

英国の EU 離脱 (ブレグジット) は、このような環境に根本的な変更を迫るものであった。つまるところ、英国及び EU (ないしその構成国であるアイルランド) は、ブレグジットの態様によっては発生しかねない、アイルランド島における「ハード・ボーダー」をいかに回避するかという難題に直面することになったのである¹²。そこで、以下の章では、北アイルランドを巡る問題に

⁸ See 久米 (2023), pp.9-11. ここでは、(i) 「分権 (devolution)」が、英国からの特定の「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、(ii) 北アイルランド議会での主要な決定はクロス・コミュニティ・ベースで行われるとされていること、(iii) 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こと、(iv) 首席大臣と副首席大臣が共同して執政府を率い、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等を挙げている。

⁹ Bradley et al. (2022), p.48.

¹⁰ Whitten and Phinnemore (2024), pp.9-10.

¹¹ 小館・千葉 (2019) は、「南北分割によって引かれたのは政治的に極めて繊細な国境であった」としている。(See 小館・千葉 (2019), p.28.)

¹² Whitten and Phinnemore (2024) は、英国とアイルランドが同時期に EC (欧州共同体) に加盟したことに着目しつつ、それがブレグジット後の北アイルランドにおける規制上の複雑さを理解する上で重要であるとし、英

ブレグジットがどのような影響を与えることとなったか（そして英国政府が英国国内市場の「一体性」を可能な限り確保するためにどのような方策を採ろうとしたか）、整理・分析することにする。

3. ブレグジットと北アイルランド国境問題

(1) 北アイルランド国境問題の発生

ブレグジット・プロセスにおいて北アイルランド国境問題が解決困難な問題として浮上したのは、なぜなのか。それは、英国政府がブレグジットに関して掲げた交渉目標あるいはレッド・ライン（譲れない一線）の全てを達成する解が見つからなかったことによる。

国民投票での EU 離脱支持票多数という結果を受けてキャメロン首相が辞任した後、後継となったメイ首相がブレグジットとアイルランド国境に関して掲げた目標について、Curtis (2020) は、以下の三つを挙げている。

- 英国が EU の単一市場と関税同盟から離脱。これにより、英国は物・サービスに関する独自のルールを作り、独自の自由貿易協定を締結することが可能となる。
- アイルランドと北アイルランドの間で移送される物についてアイルランド国境におけるインフラ設備やチェックを設けない。
- 北アイルランドと英国のその他の地域との間で（物についてのチェックのような）貿易障壁を設けない。

Curtis (2020) によれば、実際には上記三つの目標を全て達成することは困難で、そのうち二つしか同時に達成できないと指摘される中で、英国政府は以下の三つの難しいオプションの一つを選択する必要があった、としている。

- オプションA：北アイルランドに「特別の地位」を与える。これにより、北アイルランドは、EU の単一市場と関税同盟にとどまる。これは、北アイルランドとグレートブリテンの間の物についてのチェックを意味することになる。
- オプションB：アイルランド国境においてインフラ設備やチェックを設ける。これは、しばしば「ハード・ボーダー」と言われる。
- オプションC：英国全体を（少なくとも物について）単一市場と関税同盟（ないし代替的な関税同盟）にとどめる。

また、Curtis (2020) は、EU と英国の指導者が、上記のオプションBは「ハード・ボーダー」が

国の EU 離脱により、英国の異なる領域の間での政策の分岐 (divergence) が増大する可能性や、将来の南北協力の達成がより難しくなる可能性について言及している。(See Whitten and Phinnemore (2024), pp.10-11.)

北アイルランドでの政情不安及び暴力にさえつながる可能性があるという懸念から、最悪のオプションであるという見解で概ね一致していた¹³、とも述べている。

(2) 「メイ合意」のアプローチ等

メイ政権下で英国と EU の交渉官レベルで合意され、欧州理事会特別会合で 2018 年 11 月 25 日に承認された（北アイルランド議定書を含む）離脱協定¹⁴（以下「メイ合意」と言う。）は実質的に上記のオプション C であり、メイ首相の辞任後、ジョンソン首相と EU との間で 2019 年 10 月 17 日に合意された（修正された）北アイルランド議定書¹⁵を含む離脱協定（以下「ジョンソン合意」と言う。）はオプション A に沿ったもの（北アイルランドに「特別の地位」を与える）と言えよう。以下、「メイ合意」の内容について、特に北アイルランド議定書に焦点を当てて整理する。

「メイ合意」における北アイルランド議定書（以下、便宜的に「メイ議定書」と言う。）の最大のポイントは、「ハード・ボーダー」を回避するための「バックストップ」が盛り込まれたことである。「バックストップ」とは、ベルファスト/聖金曜日協定を保全し、「ハード・ボーダー」を回避するための他の恒久的な方法について、移行期間終了時まで合意に至らず、当該方法を定めた英 EU 将来関係協定が締結・発効されない場合には、一時的な措置として英国全体を EU との事実上の関税同盟（メイ議定書では「単一関税領域」としている。）にとどめること等によって、「ハード・ボーダー」を回避する策を言う¹⁶。注目すべきは、「バックストップ」はあくまで暫定措置という位置付けであるものの、他に「ハード・ボーダー」を回避する方策が見つからない場合にはこれに縛られる（英国全体が EU との事実上の関税同盟にとどめられる）ということである。

それでは、メイ議定書が適用され続ける場合、英国（特に欧州離脱強硬派にとって）どのような不都合が生じると見られたのであろうか。庄司 (2019) は、メイ議定書はブレグジット交渉における英国のレッド・ラインを、「EU 司法裁判所の管轄権の排除、独自の通商政策を追求する自由、イギリスの『領域的・経済的一体性』の面で達成していない」と指摘している¹⁷。より具体的には、庄司 (2019) は、次のように述べている。第一に、「北アイルランド議定書 [=メイ議定書] が適用される場合、EU 司法裁判所は、関税、非関税障壁、付加価値税、環境、電力、国家援助規制など、物品貿易に関わる EU 法に関し、北アイルランドについて EU 基本条約上の管轄権を付与される」。第二に、「北アイルランドを含むイギリスは、EU との間で『単一関税領域』、すなわち

¹³ なお、Hayward (2023) は、「EU の対外的なボーダーにおいて通常必要とされるチェック (checks) 及び管理 (controls) の類を約 270 の通過地点 (crossing points) を持つ 499km にわたる陸のボーダーに設けることは、EU 及び英国双方にとって不可能であり、望ましくないと見られたことから、彼らは、ブレグジットに係る合意の一部としてアイルランド/北アイルランド議定書を考え出した。」と述べている。

¹⁴ Agreement on the Withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as Endorsed by Leaders at a Special Meeting of the European Council on 25 November 2018.

<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5bfa865740f0b637b75eba3f/25_November_Agreement_on_the_withdrawal_of_the_United_Kingdom_of_Great_Britain_and_Northern_Ireland_from_the_European_Union_and_the_European_Atomic_Energy_Community.pdf> (2026 年 2 月 27 日閲覧)

¹⁵ Revised Protocol to the Withdrawal Agreement.

<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5da863ab40f0b659847e0184/Revised_Protocol_to_the_Withdrawal_Agreement.pdf> (2026 年 2 月 27 日閲覧)

¹⁶ 久米 (2021), p.11. なお、メイ議定書の条文構造等については、庄司 (2019) が詳しく分析している。

¹⁷ 庄司 (2019), p.161.

関税同盟を形成する。[略] 北アイルランド議定書 [=メイ議定書] が適用される間、[略] 独自の通商政策を追求する自由を失い、EU 共通通商政策に適合させなければならない。第三に、「物品の技術的規制、農業や環境に関する規制、国家援助規制など、単一市場の物の自由移動に関する EU ルールが北アイルランドに限定して適用されるため、適用される規制が異なる結果、グレートブリテン島から北アイルランドに来る物品に対する規制チェックが必要となる」¹⁸。

上記のような内容を含む「メイ合意」の国内実施のための法律を巡って、英国国会での審議は難航を極めることになった。庄司 (2019) は、「保守党内の強硬離脱派は、このままではイギリスが永久にバックストップに縛られ、EU 離脱の意味がなくなるとして、英 EU 合意に激しく反発した」ことを指摘している¹⁹。そして、メイ首相は、将来関係協定の枠内で北アイルランド国境問題を解決する道筋を英国国会に説得的に示すには至らなかった。結局のところ、「バックストップ」に縛られ続けるのではないかという「懸念」を払しょくすることができなかったことが、「メイ合意」が英国国会で支持を得られなかった大きな要因の一つと見ることができるだろう。

(3) 「ジョンソン合意」のアプローチ等

これに対して、「ジョンソン合意」における北アイルランド議定書（以下、この章において単に「議定書」と言う。）は、メイ議定書をどのように修正したのであろうか。これについては拙稿（久米 (2021)）で述べたところであるが、ブレグジット・プロセスの節目となる事柄であるため、再び記すこととしたい。なお、「ジョンソン合意」は「メイ合意」とは異なり、「もはや『バックストップ』、すなわち他の手段がアイルランドの国境を開かれたままにすることを失敗した場合にのみ有効になる保険契約ではない」²⁰ことに留意する必要がある。主な修正点は、以下の通りである。

まず、上述の通り、メイ議定書では、アイルランド島における「ハード・ボーダー」を回避するための他の恒久的な方法について移行期間終了時まで合意に至らない場合には、英国全体を EU との事実上の関税同盟（「単一関税領域」）にとどめることとしていた。これに対して、議定書では、英国全体（北アイルランドを含む）が EU の関税同盟から離脱することとなり、法的には、北アイルランドは英国の関税領域の一部であり続け、英国の自由貿易協定に含まれることになる²¹。

他方、北アイルランドに入る物品について、その後 EU 域内に入る「リスク」の有無によって異なる関税率が適用されることになった²²。このような仕組みは、北アイルランド国境における「ハード・ボーダー」を回避する方策と言えるもので、これによりアイルランド島における税関検査は回避される一方、北アイルランドとグレートブリテンとの間に関税に係る事実上の境界線が引かれることになった。

また、北アイルランドは、(メイ議定書と同様に) 物品についての技術的規制、農業や環境に係

¹⁸ 庄司 (2019), pp.160-161. なお、メイ政権に閣外協力していた DUP は、北アイルランドがグレートブリテンと規制面で異なる取扱いになることに反発し、「メイ合意」に反対した。(See 久米 (2021), pp.12-13.)

¹⁹ 庄司 (2019), p.162.

²⁰ Curtis et al. (2019), p.6.

²¹ Curtis et al. (2019), p.6.

²² 具体的には、(i) 北アイルランドに英国の他の地域から持ち込まれる物品については、その後 EU 域内に入る「リスク」がない限り、関税がかからない、(ii) 第三国から北アイルランドに直接移動される物品については、その後 EU 域内に入る「リスク」がない限り、英国の関税が適用される、(iii) EU 域内に入る「リスク」がある物品については EU の関税が適用される、とされた。(See 久米 (2021), p.17.)

る規制、国家援助等といった、一定のEUの単一市場のルールに服することとされた²³。これもアイルランドと北アイルランドの間の「ハード・ボーダー」を回避する方策と言えるが、このことにより、北アイルランドとグレートブリテンとの間で各種規制に係るチェックを行う必要性が浮上することになった。

なお、「ジョンソン合意」において、いわゆる「民主的同意メカニズム」が導入されたことも注目される。議定書では、物品貿易に係る北アイルランド関連規定（議定書 5～10 条）の適用継続の是非に関し、北アイルランド議会に対して「民主的同意」を表明する機会が提供されることとなったのである²⁴。具体的には、(i) 同議会において継続の決定が過半数でなされれば、さらに 4 年間当該規定の適用が継続される、(ii) 同議会において継続の決定が「コミュニティ横断的支持 (cross-community support)」²⁵によってなされれば、さらに 8 年間適用が継続される、(iii) 同議会において過半数の賛成がない場合には、関連する期間の終了時の 2 年後に当該規定の適用は終了する、と定められている。関連規定の継続の決定には、必ずしもコミュニティ横断的支持を必要とせず（コミュニティ横断的支持があれば投票機会間のインターバルは長くなるが）、例えば、（連合王国の維持を志向するユニオニストの支持がなくとも）ナショナリストと中間派を合わせて北アイルランド議会の過半数の支持が得られれば足りることに留意する必要がある。

この他、議定書の下で、「北アイルランドと EU との間の貿易に影響を与える措置」に関して EU の国家援助規制が適用されることとなったことも付言しておきたい²⁶。

以上を踏まえて、「ジョンソン合意」における北アイルランド国境問題への対処策はどのように評価できるだろうか。その後の保守党政権下での北アイルランド問題の展開（後述）を見るに、最も注目されるのは、英国の「領域的・経済的一体性」の確保というレッド・ラインとの関係と言えよう。この点を巡って、庄司 (2020) は、次のように述べている²⁷。

[略] 北アイルランドを含む英国全体が公式にはEU関税同盟から離脱するが、北アイルランドは関税同盟に事実上とどまり、また（旧合意 [= 「メイ合意」] と同じく）付加価値税を含むEUの物品規制にとどまる。その結果、税関検査と物品規制チェックの両方がイギリス本土と北アイルランドの間で実施され、アイルランド島の陸地国境での検問が回避される。[略]

上に引用した記述は、これまで整理してきた修正点のポイントの一つを的確に示したものと言えよう。繰り返しになるが、「ジョンソン合意」は、北アイルランドに「特別の地位」を与えることでアイルランド島での「ハード・ボーダー」を回避する方策を採っている。そして、まさに北

²³ また、議定書に基づき既に適用されている EU 法に対する EU の修正や置き換えは、北アイルランドにおいて自動的に効力を持つこととされた（EU 単一市場のアキ・コミュニテールの特定の側面についての規制上の動的整合を意味する）。一方、議定書の範囲に入ると見られる新しい EU 法は、北アイルランドにおいて既に適用されているものに追加され得るが、これは英国と EU の間の合意が条件とされた。（See Whitten and Phinnemore (2024), p.15.）

²⁴ 以下、本稿において「民主的同意メカニズム」と言うときは、この仕組みを指す。

²⁵ 「コミュニティ横断的支持」とは、(i) 「全体の過半数の賛成」かつ「北アイルランド議会のユニオニストとナショナリストそれぞれの過半数の賛成」、又は、(ii) 「全体の 60% の賛成」かつ「ユニオニスト・ナショナリストそれぞれの 40% 以上の賛成」を意味する。（See 久米 (2021), p.17.）

²⁶ ただし、メイ議定書にも同様の規定があった。

²⁷ 庄司 (2020), p.74.

アイルランドに「特別の地位」を与えたことの本来的な帰結として、「ジョンソン合意」（議定書）は、前述した英国政府が掲げたレッド・ラインのうち、英国の「領域的・経済的一体性」の達成とは相いれないものとなっていると言えるのではないだろうか（この他、「北アイルランドにおけるEU法の遵守を確保するのは、とくに欧州コミッションおよびEU司法裁判所」²⁸であり、EU司法裁判所の管轄権の排除というレッド・ラインも十全には達成されていない。）。庄司（2020）が指摘する通り、「DUPは、税関検査でも物品規制でも北アイルランドがイギリス本土から切り離される点で、旧合意 [= 「メイ合意」] よりも後退したとみなし、新合意 [= 「ジョンソン合意」] に反対した」²⁹。しかし、ジョンソン首相は、2019年12月の総選挙における保守党の地滑りの勝利を背景として、「ジョンソン合意」を国内実施する法律を英国国会で可決することに成功したのである。

鶴岡（2020）は、「北アイルランド（やスコットランド）がイギリスを離脱する結果になったとしてもEU離脱を追求すべきという声が過半数に達している」という保守党員対象の調査等を引き合いに出しつつ、保守党内に「北アイルランド限定措置の可能性が浮上する土壌は当初から十分に存在した」と指摘している³⁰。保守党内の強硬離脱派が「メイ合意」には反対する一方、「ジョンソン合意」は支持した背景には、こうした事情もあると言えよう。いずれにせよ、「ジョンソン合意」が英国政府とDUPとの間の軋轢をもたらしたことは確かであり、このことは、移行期間終了後も北アイルランド議定書を巡る問題がくすぶり続ける要因の一つとなった。

4. 移行期間終了後の北アイルランド議定書問題

(1) 北アイルランド議定書を巡る英 EU 間の摩擦等

北アイルランド議定書は、（移行期間終了後の）2021年1月1日に（完全に）発効する運びとなった³¹。ただし、実際には、EUと英国は、一部の手続を一時的に簡素化し、当該議定書のいくつかの部分でチェックと管理を義務付けたEU法の北アイルランドへの完全な適用を一時的に停止することに合意した（これらは「猶予期間」として知られることになった。）。その背景として、Curtis（2022）は、北アイルランド議定書がどのように運用されるかについての詳細が、離脱協定に基づき設けられた合同委員会によって2020年12月まで決定されなかったため、北アイルランドとグレートブリテンにおける事業者にとって新しい体制に備える時間がほとんどなかったことを指摘しつつ、「猶予期間」のうち最も重要なものには次のものがある、としている³²。

- EUの農業食品ルールについて、スーパーマーケットとその供給業者にとっての3か月の猶予期間
- ソーセージのような特定の種類のチルド肉に関するEUルールについてのスーパーマー

²⁸ 庄司（2020），p.72.

²⁹ 庄司（2020），p.74.

³⁰ 鶴岡（2020），p.152.

³¹ なお、離脱協定185条は、北アイルランド議定書のうち一定の規定は、離脱協定の効力発生時（2020年1月31日）から適用される旨を定めている。（See 庄司（2020），p.69.）

³² Curtis（2022），p.6.

ケットにとっての6か月の猶予期間

- ヒト用医薬品及び動物用医薬品の試験・販売に関するEUルールを完全に実施するための1年間の猶予期間

これらの猶予期間にもかかわらず、グレートブリテンと北アイルランドの間の物品の移動についての問題が浮上し、事業者は、当該問題の猶予期間終了時における悪化を懸念して恒久的な解決策を求めた³³。英国がEUに対して北アイルランド議定書に係る一層の柔軟性を求めた背景にはこうした事情があったと言えよう。その根底には、前章で述べた「領域的・経済的一体性」（英国及び英国国内市場の一体性）に関わる問題が存在するということもできるのではないだろうか。そして、これは、北アイルランドに（英国のその他の地域とは異なる）「特別の地位」を与える北アイルランド議定書の性格による生来的な問題であるがゆえに、その完全な形での「解決」は困難を伴うことにならざるを得なかったと見ることができよう。その「解決策」にはEUとの合意が必要となることも考慮すれば、なおさらである。

このような状況の下、英EU間の緊張を高めた英国側のアクションとして、2021年3月に農産食品に関する3か月の猶予期間を一方的に延長したことが挙げられる³⁴。この事例をはじめとして、英国が北アイルランド議定書を巡って必ずしもEU側とは折り合わない一方的な措置を講じ、あるいは英国が北アイルランド議定書に基づく義務を十全に果たしていない状況が継続し、EU側がこれに対してネガティブな反応を示すという事態がたびたび発生することになる。2021年3月には、EUは、北アイルランド議定書に基づく英国による義務違反を理由として正式に法的措置を開始したこと等を表明した³⁵。この中で、EU側は、「当該議定書の目的は、平和と安定を維持し、ベルファスト/聖金曜日協定を守り、アイルランド島のハード・ボーダーを回避し、EU単一市場の一体性を維持することである。これらの目的を達成するには、当該議定書は完全に実施されなければならない。」と主張している。一方で、EU側は、当該表明において、「相互に合意した解決策に達することを目的として、合同委員会で二国間協議に入る」ことを呼びかけている。

もっとも、英国とEUの主張には隔たりがあったものの、双方が北アイルランド議定書を巡って単なる衝突だけを見せていたわけではない。2021年6月、英国はチルド肉に関する6か月の猶予期間を一方的に延長する動きを見せたが、その後、合同委員会を通じてEUに対し延長を求めらることを選び、これに対してEUは、条件付きながら3か月の延長を認めた³⁶。この他にも、欧州委員会は、北アイルランド議定書の実施に関連する最も切迫した問題のいくつかに対する柔軟性と実務的解決策を見出したことを表明している³⁷。

(2) 英国政府のコマンドペーパー（2021年7月）

このような文脈において注目されるのは、2021年7月に英国政府が発表した、『北アイルラン

³³ Curtis (2022), p.6.

³⁴ この他、英国政府は、小包に関する猶予期間も一方的に延長した。(See Curtis (2022), p.18.)

³⁵ European Commission (2021a).

³⁶ Curtis (2022), p.22.

³⁷ Curtis (2022), pp.22-23.

『下議定書：進むべき道』と題するコマンドペーパーである³⁸。これは、従来からの英国の立場を繰り返し主張するものであるとともに、北アイルランド議定書の内容の変更を求める姿勢を明確にしており、EU側との温度差が見られるものとなっている。当該コマンドペーパーに寄せたジョンソン首相の前文では、「単に現在の形での当該議定書の厳格で目的にかなわない適用によっては、問題が解決できないことがますます明らかになって」おり、当該議定書の運用方法に係る「新しいバランス」についてEUと合意する機会が依然としてある旨の記述がある³⁹。続けて当該前文では、（北アイルランドを巡る）これらの課題について、一時的ではなく永続的な方法で適切に対処するためには、「この新しいバランスが、既存の議定書に重大な変更をもたらさなければならない」とし、「それは、EUの単一市場の一体性を尊重するに当たって我々の役割を果たし、そして、当然、アイルランドと北アイルランドの間の国境がインフラやチェックなしのままであることを確保する一方で、我々が英国、その関税領域、そして国内市場における北アイルランドの地位を十全に尊重することができることを確保しなければならない。」と主張している⁴⁰。ここで、本稿で繰り返し指摘してきた「領域的・経済的一体性」の確保というテーマが強調されていることに留意が必要である。さらに、フロスト国务大臣（ブレグジット担当）とルイス・北アイルランド担当大臣の共同前文では、「これまで当該議定書は、その目的を部分的にしか果たしてない」とし、続けて「アイルランドと北アイルランドの間の国境は、施設又はチェックなしに成功裡に維持されてきており、EUの単一市場は保護されてきた。しかし、当該議定書はその他の中核となる目的のいくつか、特に英国国内市場における北アイルランドの地位を守り、日々の生活に対する混乱を回避することへの明確なコミットメントを果たしていない。」と述べており⁴¹、英国国内市場における北アイルランドの地位等が英国（政府）にとっての優先課題であることを示唆している。

当該コマンドペーパーでの具体的提案は多岐にわたる。特に、英国国内市場の一体性の強化との関連で注目されるのは、北アイルランドに入る物品についてその後EU域内に入る「リスク」の有無によって異なる関税率を適用する原則を、通関手続及び衛生植物検疫（SPS）チェック（農業食品、植物及び動物に対する検査）にも及ぼすことを提案していることである⁴²。これは、（グレートブリテンから北アイルランドへの）貿易が仕向地に基づき差別化されることを意味し、アイルランドに移送される物品は完全な通関手続及びSPSチェックに服する一方、北アイルランド向けの物品は通関手続及び大部分のSPSチェックを要しないとするものである。また、北アイルランド議定書の紛争解決手続についてEU司法裁判所の管轄権を排除し、貿易・協力協定のような仲裁手続によることその他、(i) 北アイルランド議定書の対象からの医薬品の除外、(ii) 北アイルランド内で流通する物品について、英国又はEUのルールの内いずれかを満たせばよいとする二重規制制度、(iii) VAT及び物品税の税率の設定についての一層の自由度を伴う柔軟な取決め、(iv) 国家援助に係る北アイルランド議定書10条に基づく既存の取決めの見直し、(v) 現在進行しているEUの法的措置の凍結と猶予期間の継続等を求めている⁴³。

³⁸ HM Government (2021).

³⁹ HM Government (2021), p.3.

⁴⁰ HM Government (2021), p.3.

⁴¹ HM Government (2021), p.5.

⁴² Curtis (2022), p.7, pp.27-28.

⁴³ Curtis (2022), pp.27-30.

このような英国の動きに対して、EU は、北アイルランド議定書を再交渉することを拒否したものの、コマンドペーパーにおいてなされた提案を含め、英国との関与を継続すると述べ、(当該議定書の枠組み内で) 創造的な解決策を模索し続ける用意はあるとした⁴⁴。

(3) EU 側の提案 (2021 年 10 月)

2021 年 10 月、EU は、英国のコマンドペーパーに対応して、特注の取決め (*bespoke arrangements*) の提案をノンペーパーの形で発表した⁴⁵。それによれば、EU の提案は、(i) 植物衛生検疫問題に関する北アイルランドのための特注の措置 (チェックの約 80%削減につながる)、(ii) グレートブリテンから北アイルランドへの物品の移動の円滑化のための柔軟な通関手続 (文書業務の約 50%削減につながる)、(iii) 北アイルランドの利害関係者と当局との関与の強化及び (iv) グレートブリテンから北アイルランドへの長期的な医薬品供給の安全保障、といった主要分野をカバーするものとされているが、Curtis (2022) によれば、EU 側の言う SPS や通関手続に関する 80%ないし 50%という負担の削減幅は、猶予期間の体制に比較してのものではなく、北アイルランド議定書が義務付ける完全なチェックに比較してのものようである⁴⁶。また、EU は、北アイルランド議定書の履行確保における EU 司法裁判所の役割のいかなる変更も受け入れないと述べ、国家援助と VAT に関する当該議定書の規定に係る英国の提案には反応を示さなかった⁴⁷。

さらに、EU 側の提案では、例えば、SPS に関しては恒久的な国境管理所の建設の完了、物品が英国でのみ販売されていることを示す特定のパッケージやラベル表示をすること等を求め、通関に関しては英国が IT システムへの完全かつリアルタイムのアクセスを EU に提供することを約束すること等を求めている。こうしたことから、EU 側がブレグジット交渉プロセスにおいて一貫して求めた「EU の単一市場の一体性」の保護が、アイルランド島における「ハード・ボーダー」の回避とともに、EU 側の提案の基本ラインの一つとなっていると見ることはできないだろうか。提案の内容から見て、EU 側はグレートブリテンと北アイルランド間の物品移動を巡る問題に留意していると見られるが、あくまで北アイルランド議定書の枠内での解決策を提示する姿勢を崩しておらず、(英国ないし英国国内市場の一体性等を最大限確保するために) 北アイルランド議定書の内容の変更までも求める英国との隔たりは解消されていないと見ることができよう。

(4) その後の展開 (北アイルランド議定書法案の提出等)

その後、2021 年 12 月にフロスト卿が英国政府を辞任し、トラス外務大臣が北アイルランド議定書に関する協議の英国首席交渉官や合同委員会の共同議長としての任務を引き継いだ。2022 年初頭における協議の強化及び両者間の「友好的雰囲気」での協議にもかかわらず、ブレイクスルーは見られていなかった⁴⁸。

北アイルランドの領域政治の機能不全が表面化したのが、まさしくこの時期であった。2022 年

⁴⁴ また、7月27日には、EU は、北アイルランド議定書に違反した英国に対する法的手続を停止する、と述べている。(See Curtis (2022), p.7.)

⁴⁵ European Commission (2021b).

⁴⁶ Curtis (2022), p.43.

⁴⁷ Curtis (2022), p.8.

⁴⁸ Curtis (2022), p.8.

2月3日、北アイルランドの首席大臣である DUP のポール・ギヴァン氏が辞任したが、これは、シン・フェイン党のミシェル・オニール副首席大臣も職を解かれることを意味した⁴⁹。2022年5月5日には北アイルランド議会選挙が実施され、シン・フェイン党が最多議席を獲得し、初めてナショナリスト政党が北アイルランド議会における最大政党となった（DUPは第二党）が、DUPが北アイルランド議会の議長選出を阻止したため、同議会は首席大臣、副首席大臣等の指名を含む業務が遂行できないことになった（暫定の執政府（a caretaker Executive）は存続するものの、新しい決定を下すことはできない。）⁵⁰。DUPのアプローチは、北アイルランド議定書に関する懸念が解決されるまでは、議長の選出を認めず、執政府の大臣の指名をしないというものであり、こうして、北アイルランド議会/執政府の機能不全が続くことになった。

このような状況の下、北アイルランド議定書を巡って英EU間の緊張が高まる出来事が起こる。英国政府による北アイルランド議定書法案の英国国会への提出である。当該法案の提出に先立つ2022年5月17日、トラス外務大臣は、政府が「今後数週間うちに」北アイルランド議定書を一方的に変更する法案を提出すると発表し、いまだ英国政府はEUとの交渉による成果を優先しているものの、EUの現在の提案は、英国政府の北アイルランド議定書に対する「根本的な懸念」に対処できない、と述べた⁵¹。また、北アイルランド議定書を巡る憲法上の問題に関し、トラス外務大臣はベルファスト/聖金曜日協定にも言及し、それが「緊張にさらされており」、「残念なことに北アイルランド執政府は2月初旬から完全に機能していない」と述べつつ、「これは北アイルランド議定書が北アイルランドにおけるコミュニティの一部において必要な支持を得られていないからである」と述べた⁵²。さらに、実務的な問題に関し、トラス外務大臣は、「企業は重大なコストと文書業務に直面している」とし、猶予期間や緩和措置の運用にもかかわらず「いくつかの事業者はこの貿易を完全に停止した」と表明した⁵³。そして、実務的懸念と憲法上の懸念の問題をリンクさせ、「これらの実務的な問題は、東西関係が損なわれてきたという感覚に寄与してきた」などと述べ、ベルファスト/聖金曜日協定におけるバランスを回復する必要性を訴えている⁵⁴。

提出が予定されている法案の内容に関しては、北アイルランド議定書に以下の四つの主要な変更を加えるものである、と表明されたが、これは、基本的に2021年7月のコマンドペーパーで提案されているものを踏襲していると思われる⁵⁵。すなわち、

- いわゆる「グリーンレーン」物品（税関とSPS管理の両方に関連）に対するチェックと文書業務を取り除く。これらは、グレートブリテンから北アイルランドに移送される物品で、北アイルランドにとどまるものとされ、アイルランド/EUに移送されるリスクのないものである。
- 北アイルランドの企業が物品についてのEU又は英国の規制体制を適用することを選択できる新しい二重規制制度を設け、規制上のチェックを取り除く。

⁴⁹ Curtis (2022), p.46.

⁵⁰ Curtis (2022), p.53.

⁵¹ Curtis (2022), p.48.

⁵² Curtis (2022), p.49.

⁵³ Curtis (2022), p.50.

⁵⁴ Curtis (2022), p.50.

⁵⁵ Curtis (2022), p.49.

- 英国全域で単一の税及び支出の体制を確保する。主にこれは、グレートブリテンにおける VAT の税率の変更が北アイルランドにも適用されることを可能にすることになる（現在は、EU の VAT ルールが北アイルランドに適用されている。）。
- 北アイルランド議定書に係るガバナンスを英 EU 貿易・協力協定に係るものと同一のシステムとし、EU ルールの履行確保や当該議定書を巡る紛争解決に役割を有している EU 司法裁判所の管轄権を取り除く。

上述の表明を受けて、2022 年 6 月 13 日、北アイルランド議定書法案（以下「提出法案」と言う。）⁵⁶が庶民院に提出された。提出法案には、英国政府が離脱協定を国内法において完全には実施すべきではないという英国政府の一般的な主張を示した諸規定が盛り込まれており、それらは、北アイルランド議定書に基づきいくつかのコミットメントに効力を与える既存の国内法を適用しないか、覆すものであった⁵⁷。また、提出法案の他の部分は、閣僚に対して、離脱協定に基づく英国の義務と衝突する代替的な規定を定める権限を与えており、北アイルランド議定書を巡る「一方的な」英国政府の姿勢が浮き彫りとなった象徴的な法案と言えるが、このような立法によって英国政府は何を達成しようとしたのであろうか。

英国政府のプレスリリースによれば、提出法案は、北アイルランド議定書の主要四分野における実務的な問題（煩雑な通関手続、柔軟性に欠ける規制、税と支出の不一致、民主的ガバナンスの問題）に英国政府が対処することを可能とする、と説明されている⁵⁸。同プレスリリースにおいて提示されている主要四分野に係る「永続的な解決策」（北アイルランド議定書の変更）は、概ね上述の表明の内容に沿うものであるが、より具体的な記載ぶりとなっている。すなわち、

- グリーン・チャネルとレッド・チャネルにより、英国内で取引する事業者の不必要なコストと文書業務を取り除く一方で、EU に入る物品について完全なチェックがなされることを確保
- 英国と EU の規制が経時的に乖離する場合を含め、北アイルランドの消費者が英国基準の物品を購入することを妨げられないことを確保するために、英国又は EU の物品ルールのいずれかに従って北アイルランド市場に物品を上市する選択肢を事業者を持たせる
- 省エネ資材に係る VAT 減税やコロナ復興ローンを含め、北アイルランドが英国のその他の地域と同じ税制優遇措置や支出政策の恩恵を受けられることを確保
- 紛争が EU 司法裁判所ではなく独立した仲裁によって解決されるようにガバナンスの取決めを正常化

⁵⁶ Northern Ireland Protocol Bill as Introduced in the House of Commons on 13 June 2022.

<<https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-03/0012/220012.pdf>>（2022 年 2 月 27 日閲覧）

⁵⁷ Curtis et al. (2022), p.40. 提出法案は、北アイルランド議定書の一部及び離脱協定の関連部分を「除外規定（‘excluded provision’）」とし、英国法における直接効果を止める権限を閣僚に与えている（また、提出法案のいくつかの規定は、北アイルランド議定書の一部を「除外規定」としている。）。提出法案には、離脱協定の直接効果の範囲を制限する規定に加え、北アイルランド議定書及びそれに基づくあらゆる行為が英国法において離脱協定に対する優位性を有することを意味する規定が置かれている。（See Curtis et al. (2022), pp.7-8.）

⁵⁸ HM Government (2022).

なお、同プレスリリースには、「これらの変更は、南北協力を含むベルファスト/聖金曜日協定の三つの要素全てを保護し、北アイルランドの安定と権力分有を支援することを目的としている」という記述があり、また、別の箇所では、「この法案は、ベルファスト/聖金曜日協定を支持し、北アイルランドの政治的安定を支援するものである。それは、北アイルランドの人々が英国のその他の地域とは異なる扱いを受けているという耐え難い状況を終わらせ、我々の裁判所の優位性と我々の領域的一体性を守るであろう。」というトラス外務大臣の発言を紹介している。北アイルランドに「特別な地位」を与える形で北アイルランド議定書に係る合意を達成するという目標と、英国の「領域的・経済的一体性」の確保という目標を両立することは非常に難しい問題であることは既に述べた通りであるが、提出法案においては後者の目標を重視することに傾斜しているようにも見える。ここで、英国政府が後者を守るべき根拠としてベルファスト/聖金曜日協定を引き合いに出していることに留意する必要がある⁵⁹。

なお、同プレスリリースには、「これら [の変更] は、北アイルランド向けの物品が EU 市場に入っていないという自信を EU に与えるために、トラステッド・トレーダー・スキーム (Trusted Trader Scheme) 及びデータ共有に裏打ちされた、EU 単一市場のための強固なセーフガードを提供する」など、EU 単一市場の一体性の維持に「留意」した記述もある。しかしながら、全体として提出法案は、(国際法上の合意に抵触することをいとわない)「一方的な」性格を帯びるものとなっており、英 EU 関係が緊張にさらされるおそれがあると言わざるを得ないものであった。

はたして、提出法案に対する EU の対応は厳しいものであった。2022 年 6 月 15 日、欧州委員会は、英国に対する義務不履行手続 (2021 年 3 月 15 日に開始していたが、英国との共同の解決策を見出すための建設的な協力の精神により保留していたとされるもの) を再開し、さらに二つの新たな義務不履行手続を開始した旨を発表した⁶⁰。そのプレスリリースでは、これらの手続を開始した理由に関して、「信頼は国際的な義務を守ることによって築かれる。一方的に行動することは建設的ではない。国際的合意に違反することは受け入れられない。英国は [北アイルランド] 議定書を尊重していない。」という欧州委員会のシェフチョビッチ副委員長の発言を紹介している。また、欧州委員会は、同日、グレートブリテンと北アイルランドの間の物品の移動を容易にするために 2021 年 10 月に提示した解決策について追加的な詳細を発表し、英国政府に対してこれらの解決策への真剣かつ建設的な関与を求めた。

欧州委員会のプレスリリースでは、「[欧州] 委員会の包括的な目的は、引き続き、[北アイルランド] 議定書の枠内で英国との共同の解決策を見出すものである」ことを明確にし、さらに、北アイルランド議定書は「離脱協定の不可欠な部分」であり、「アイルランド島におけるハード・ボーダーを回避し、1998 年のベルファスト/聖金曜日協定をあらゆる面で守り、EU の単一市場の一

⁵⁹ なお、Whitten (2023) は、英国政府の言語において新しい「東西」の概念が登場した時期に注目している。その文脈で、Whitten (2023) は、2021 年 7 月に英国政府が発表したコマンドペーパー (『北アイルランド議定書：進むべき道』) が、1998 年協定 [=ベルファスト/聖金曜日協定] のストランド 3 について説明する中で「一つの英国の部分としての北アイルランドとグレートブリテンの間のより広いつながり (the broader links between Northern Ireland and Great Britain as part of one United Kingdom)」を含めていること (同コマンドペーパー 6 段) に注目している。続けて、Whitten (2023) は、ストランド 3 が北アイルランドとグレートブリテンの間のつながりと関連するという考え方は、離脱交渉の間に英国政府によって使われた説明においては支持されていなかった旨を指摘している。(See Whitten (2023), p.241.)

⁶⁰ European Commission (2022).

体性を確保している」という従来からの EU の基本的なスタンスも明記している。一方で、英国政府は、「ベルファスト/聖金曜日協定をあらゆる面で守ること」には「英国(ないし英国国内市場)における北アイルランドの地位の確保」も含まれるというスタンスを採っていると見られるが、こうしたスタンスを採ることと、北アイルランド議定書(「ジョンソン合意」)において(北アイルランドに「特別の地位」を与えて)英国国内に境界線を引くことを容認したこととの間でどう折り合いをつけるのかという問題が生じるようにも思われ、改めて北アイルランド議定書を巡る問題に係る解決策を見出すことの困難さが浮き彫りになったと言える。

5. 英 EU 間の新たな合意 (ウィンザー・フレームワーク)

(1) ウィンザー・フレームワークに係る合意の成立とその位置付け等

英 EU 間の関係に改善の兆しが見られたのは、スナク政権が誕生してからである。2023 年 2 月 27 日、英国のスナク首相と欧州委員会のフォン・デア・ライエン委員長は、北アイルランド議定書の運用方法を変更するための新たな合意に達したと発表した(「ウィンザー・フレームワーク (the Windsor Framework)」と呼ばれる。) ⁶¹。ウィンザー・フレームワークは異なる種類の文書から成り、それぞれが異なる法的地位を有し、異なる目的に資するものである ⁶²。Hayward (2023) は、ウィンザー・フレームワークについて、「英国と EU の共同決定と宣言のセットと、それに効力をもたせる EU 及び英国における法へのいくつかの変更を合わせたもの」であり、「2023 年から 2025 年までの間に段階的に展開されることを意図している。」と概括的に説明している。

それでは、ウィンザー・フレームワークは、(前章までに説明した) EU や英国が採ってきた基本的スタンスとの関係でどのように位置付けられているのだろうか。手がかりとなるのは、ウィンザー・フレームワークが政治合意された 2023 年 2 月 27 日に欧州委員会と英国政府によって発表された「政治宣言」⁶³である。特に注目されるのは、当該政治宣言における以下の記述である。

欧州委員会及び英国政府は、その後の実施協定及び取決めを含む、1998 年 4 月 10 日のベルファスト/聖金曜日協定を、その全ての側面 (dimensions) 及びその全てのストランド (strands) において保護することへの EU 及び英国のコミットメントを思い起こす。[第 1 段落]

共同の解決策や [アイルランド/北アイルランド] 議定書に対する意味ある修正についての本

⁶¹ Curtis et al. (2023), p.6. これを受けて、2023 年 3 月 24 日、英 EU 合同委員会は、ウィンザー・フレームワークに関する取決めを定めた決定を採択した。(See European Commission (2023c).) なお、Phinnemore and Whitten (2023) は、「ウィンザー・フレームワーク」という用語には 2 通りの使われ方がある、と述べている。それによれば、正確には、ウィンザー・フレームワークとは、「アイルランド/北アイルランド議定書の困難な実施に関する問題に対処するために英国政府と欧州委員会が 2023 年 2 月に発表した一連の取決め」であるが、『ウィンザー・フレームワーク』という用語はアイルランド/北アイルランド議定書に言及する際にも使われるようになった、とのことである。

⁶² Curtis et al. (2023), p.19. ウィンザー・フレームワークの関連文書については、HM Government (2023a) を参照。

⁶³ Windsor Political Declaration by the European Commission and Government of the United Kingdom, 27 February 2023. <https://commission.europa.eu/document/download/d8600209-5b01-400b-9a86-63e0e04eb304_en?filename=political%20declaration.pdf> (2026 年 2 月 27 日閲覧)

日の政治的な基本合意は、同議定書の開始以来発生した予見できない事情又は欠陥に、確固たる方法で対処するのに必要であると英国政府及び欧州委員会が考える実務的で持続可能な一連の措置から構成されている。それらは、北アイルランドにおける人民と事業者が直面している日々の問題に対応し、ベルファスト/聖金曜日協定をその全ての部分において支持し保護するものである。[第5段落]

これらの共同の解決策は、アイルランド島の固有の事情及び課題と、英国の国内市場（Internal Market）における北アイルランドの不可分な地位を反映している。特に、それらは、北アイルランドが特有のアクセスを有する EU の単一市場の一体性と、英国の国内市場の一体性の両方を確保するものである。[第6段落]

つまり、当該政治宣言は、英国・EU の双方がベルファスト/聖金曜日協定を守ることにコミットしていることを確認し、ウィンザー・フレームワークに係る一連の措置が同協定を支持・保護するものであることを明確にした上で、それらが「EU の単一市場の一体性」と「英国の国内市場の一体性」を確保するものと位置付けているのである。ただし、これを字義通りに受け止めてよいかどうか（特に「英国の国内市場の一体性」の確保がどの程度達成されているか）は、ウィンザー・フレームワークに係る一連の措置の内容を具体的に見ていく必要がある。

(2) ウィンザー・フレームワークの内容と評価等

2023年2月27日の英国政府のプレスリリース⁶⁴は、ウィンザー・フレームワークの具体的内容について、大きく三つに分けて整理している。

第一に、「ウィンザー・フレームワークは、北アイルランドとグレートブリテンの間の物品の自由な移動を実現し、英国内のアイリッシュ海における国境感覚を取り除く」としている。このための措置には、(i) グレートブリテンから北アイルランドに移送される物品について、北アイルランドに留まるもの（グリーンレーンを通過）とアイルランド（EU）向けのもの（レッドレーンを通過）とを区別し、前者については、「煩雑な税関の官僚主義や農業食品の複雑な認証要件ではなく、通常の商業情報のみを利用して、不必要な文書業務、チェック及び関税から解放する」ことが含まれる⁶⁵。さらに、(ii) グリーンレーンは「スーパーマーケットやホスピタリティ・ビジネスなどの食品小売業者を含むように拡大され、SPS チェックやコストのかかる文書業務が大幅に削減される」こと（小売業者は「EU 向けではない」とラベル表示することを求められるが、この要件は調整する時間を与えるため段階的に展開される。）、(iii) 旧議定書で禁止されていたソーセージのようなチルド肉を北アイルランドに自由に持ち込むことができるようになること、(iv) グレートブリテンの人々や企業からの小包は、旧議定書に基づく税関申告、手続又は追加費用なしに、北アイルランドの友人、家族、消費者に送ることができるようになること等が挙げられてい

⁶⁴ HM Government (2023b).

⁶⁵ Curtis (2024a) によれば、グリーンレーンを通過する物品については、はるかに少ないチェックや管理を受けることになるが、レッドレーンを通過する、アイルランド及び/又は EU の他の地域に移送される物品は、完全な管理やチェックの対象となる。なお、EU 域内に入る「リスクのない」物品の定義も修正され、その範囲が拡大することとなった。(See Whitten and Phinnemore (2024), p.16.)

る。

第二に、同プレスリリースは、「ウィンザー・フレームワークは、連合における北アイルランドの地位を守る」としている。具体的には、(i) 抗がん剤などの新薬を含む医薬品は、欧州医薬品庁ではなく、英国が全ての英国国民のために承認すること、(ii) 狂犬病などの医療措置や獣医からの書類なしに、ペットが飼い主とともに英国全土を旅行できるようになること、(iii) 重要な VAT や物品税の変更（ソーラーパネルのような省エネ資材への VAT のゼロ税率や酒税改革）が英国全体に適用されること、(iv) EU の国家援助ルールが適用される条件を絞り、英国政府が英国全土で寛大で的を絞った補助金を提供し続けられるようにすること等が挙げられている。

第三に、同プレスリリースは、「ウィンザー・フレームワークは、北アイルランドの人々に担当させることで、主権を守り、民主主義の赤字を是正する」としている。その具体的措置の一つとして、「ストーモント・ブレーキ（‘Stormont Brake’）」というメカニズムの導入が挙げられているが、これについては、後述する。

なお、英国政府は、2023年2月のコマンドペーパー（『ウィンザー・フレームワーク：進むべき新しい道』）においても、ウィンザー・フレームワークに係る合意は、「英国国内市場内の円滑な貿易の流れの回復」、「連合における北アイルランドの地位の保護」、「民主主義の赤字への対処」という三つの主要分野において、「取決めを根本的に作り直す」ことにより、「ベルファスト/聖金曜日協定のバランスを回復する」ものである旨を説明している⁶⁶。これら三つの主要分野は、北アイルランド議定書を巡る英国政府の優先課題を示唆するものと見られる。このような英国政府のスタンスは、広い意味での「領域的・経済的一体性の確保」を目指すものという文脈でとらえることもできるのではないだろうか。

それでは、EU 側は、ウィンザー・フレームワークをどのように位置付けているのだろうか。2023年2月27日の欧州委員会のプレスリリース⁶⁷では、ウィンザー・フレームワークに係る基本的な政治合意は、「北アイルランドの市民や事業者が直面する実務的な課題に決定的な方法で対処し、それによって永続的な確実性と予測可能性を提供することを目的とする、一連の包括的な共同解決策」を構成する、とされている。続けて、同プレスリリースは、当該共同解決策は、「税関、農業食品、医薬品、VAT や物品税に関する新しい取決めや、[北アイルランドの] コミュニティに特に関連する特定の問題について北アイルランドの人々の声がよりよく聞かれるために設計された特定の手段をカバーする」と説明した上で、「これらの新しい取決めは、北アイルランドが独特のアクセスを有する、EU の単一市場の一体性を確保する**強固な保護措置（セーフガード）**によって支えられている」と明記し、さらに、同プレスリリースは、「当該共同解決策は、**離脱協定の枠組みの中で見出され、以下に挙げる出発点に基づいている**」としている⁶⁸。

- [北アイルランド] 議定書の運用における実務的な困難に対処する、包括的、分野横断的、決定的な解決策
- 北アイルランドにおける最終使用のための物品の移動のための柔軟性と、EU の単一市

⁶⁶ HM Government (2023c), p.4.

⁶⁷ European Commission (2023a).

⁶⁸ 強調は、原典による。

場の保護を保証する効果的な保護措置とのバランス

- EUの単一市場に入るリスクのある物品とリスクのない物品の明確な区別

このように、EUは、ウィンザー・フレームワークに係る合意に含まれる解決策は、あくまで北アイルランド議定書の枠内で見出されたものであり、また、EU単一市場の一体性が保護されることが前提となっているというスタンスを崩していない。ウィンザー・フレームワークに含まれる新しい取決めとそれを担保するEU単一市場のための保護措置との関係は、2023年2月27日にEUが公表したファクトシート⁶⁹においてより明快に示されており、上述のEUのスタンスを反映したものとなっている。その一例としては、税関/物品の移動に関する新しい取決めに対応するEU単一市場の保護措置として、「リスク評価を実行するための、英国の税関のITシステムやデータベースへのEUのリアルタイムのアクセス」等が挙げられている。

なお、EUのフォン・デア・ライエン欧州委員会委員長は、「苦勞して得たベルファスト/聖金曜日協定を支持・保護することが我々の努力の必須条件であった」とし、ウィンザー・フレームワークは「決定的な解決策」を可能とし、英EU関係の新しいページを「危機の時代に肩と肩を並べる密接な盟友[の関係]」へとめくるものである、と評価している⁷⁰。一方で、シェフチョビッチ欧州委員会副委員長は、共同解決策は「北アイルランドの全ての人々の利益のために」機能するとともに、「EU単一市場の一体性」を支持するものである、と述べた⁷¹。つまり、EUとしては、ウィンザー・フレームワークは、北アイルランド特有の事情に配慮した解決策を提供し、併せてEUの単一市場の一体性を守る保護措置が盛り込まれたものであるという認識を有していると思われる。

それでは、英国の立場から見て、ウィンザー・フレームワークは、「英国国内市場内の円滑な貿易の流れの回復」、「連合における北アイルランドの地位の保護」、「民主主義の赤字への対処」という主要分野において十分な成果を挙げていると言えるのであろうか。上述の通りウィンザー・フレームワークには様々な「解決策」が含まれているところ、ここでは、特に、(i) グレートブリテンから北アイルランドへの物品の移動を容易にするための措置（主に、グリーンレーンに係るシステム）と(ii)（北アイルランド議会議員の関与等を可能とすることで）民主主義の赤字への対処を図る「ストーモント・ブレイキ」というメカニズムに焦点を当てることとする。

2023年2月に発表されたウィンザー・フレームワークのポイントの一つは、英国とEUが、(ウィンザー・フレームワークに係る合意がなければ北アイルランド議定書によって義務付けられていた) グレートブリテン-北アイルランドの物品の移動に対するブレグジット後の様々な制限を解除又は緩和することに合意したことである。Phinnemore and Whitten (2023) は、当該合意により、「英国により一方的に運用された『猶予期間 ('grace periods')』の法的な曖昧さと不確実性ではなく、法的な明確さと確実性がもたらされた。」と述べている。これは、一つの成果と言うことができよう。ここで合意されたことの主な条件は、北アイルランドにとどまる物品にのみ緩和措置が適用されることである。これは、「ジョンソン合意」においてアイリッシュ海に「境界線」を引い

⁶⁹ European Commission (2023b).

⁷⁰ European Commission (2023a).

⁷¹ European Commission (2023a).

たことの必然的な帰結と見ることもできよう。また、当該緩和措置は、英国が、EU との効果的な情報及びデータ共有の取決めを確立すること、影響を受ける商品のための新しいラベル表示を導入すること、認定トレーダースキームを確立すること、適切なガイダンスを発行すること、そして北アイルランド議定書/ウィンザー・フレームワークに基づく義務の遵守を確保することを条件としている。これは、ウィンザー・フレームワークを期待通りに機能させ、EU の単一市場の一体性を保持するための条件とすることができよう。

これらの取決めの結果として、グレートブリテンから北アイルランドに送られて、そこにとどまる物品のための、英国政府が「グリーンレーン（‘green lane’）」システムと呼ぶものが創設された。Phinnemore and Whitten (2023) は、その重要なポイントとして、「当該グリーンレーンは全ての物品をカバーしているわけではなく、その記述が示唆するような『グリーン』では必ずしもない。」と指摘している。この関連で、Phinnemore and Whitten (2023) は、「グリーンレーンを利用することは、グレートブリテンー北アイルランドの物品の移動が摩擦のないものになることを意味しない。『不要な（‘unnecessary’）』文書業務やチェックは取り除かれるが、一部の文書業務は依然として要求され、一部のチェックは行われる。」と述べている。こうして見ると、グリーンレーンに係るシステムをとってみても、アイリッシュ海における境界線（国境感覚）を完全に取り除いたと言えるまでには至っていないと思われる。ただし、既に見てきたように、これは「ジョンソン合意」に根ざす本来的な構造に由来するものであり、「英国国内市場の一体性の確保」という目標を完全な形で達成することにはもともと限界があると言えよう。ウィンザー・フレームワークに含まれる「解決策」は、北アイルランドの事業者等が一定の問題に直面していることを認識した上で、英国と EU が歩み寄ることで可能となったものであり、その合意自体には意義があると評価することもできるのではないだろうか。

一方、ストーモント・ブレイキというメカニズムは、少なくとも二つの政党から成る 30 人以上の北アイルランド議会議員が、北アイルランドにおいて引き続き適用される大部分の EU 法に対する修正や置き換えを阻止することを可能にするものである。ただし、Phinnemore and Whitten (2023) によれば、特定の基準を満たす必要があり、例えば、北アイルランド議会議員は、「北アイルランドのコミュニティの日常生活に特有の重大な影響を、持続しそうな方法で（‘a significant impact specific to everyday life of communities in Northern Ireland in a way that is liable to persist’）」及ぼすような修正や置き換えの適用しか阻止することができない。北アイルランド議会の議員がストーモント・ブレイキの使用を希望する場合、英国政府は、更新又は修正された EU 法が北アイルランドにおいて適用されることを防ぐことができるが、仮に EU が適用すべきだと考え、EU と英国が合意に達しなかった場合、EU は「適切な是正措置（‘appropriate remedial measures’）」を講じることができる⁷²。また、ストーモント・ブレイキの実施のための立法に当たり、英国政府は、北アイルランド議定書/ウィンザー・フレームワークへの新しい EU 法の追加について英国政府が同意するには、北アイルランド議会議員の「適用動議（‘applicability motion’）」の採択（コミュニティ横断的な同意をもって可決しなければならない）が必要となるという追加的なプロセスを導

⁷² Curtis (2024a)。なお、北アイルランド議定書には（更新や修正ではなく）新しい EU 法を追加するための別のプロセスがあり、英国政府は、北アイルランドにおけるそれらの適用を阻止することができる。

入した⁷³。

ストーモント・ブレーキに厳しい条件が付されていることに加え、英国と EU の間でその条件について同意が得られなかった場合には、EU が是正措置を講じることが想定されることもあり、いざ「EU 法の修正や置き換え」の阻止に踏み切るにはハードルが高い側面があろう。また、ストーモント・ブレーキが適用される可能性により、北アイルランドの規制上の状況がさらに複雑になる、との指摘がある。これは、ストーモント・ブレーキが適用された場合、事実上、北アイルランドは、(修正又は置き換えられた法が適用される) EU と、(関連する EU 法律文書がもはやそのアップデートされない形で適用されない) グレートブリテンに関する限りの英国との二重の乖離 (divergence) のポジションに置かれることになるからである、とされる⁷⁴。

ストーモント・ブレーキは「民主主義の赤字への対処」のための措置として打ち出されたものではあるが、EU 単一市場への参加の継続性(ないし英国国内市場の一体性の確保)の問題も含め、真に北アイルランドの人々のためになるかについては、読み切れないところがある。いずれにせよ、北アイルランドにおいて一定の EU 法が適用される状況は続くため、ウィンザー・フレームワークによって EU 司法裁判所の管轄権が取り除かれたわけではないことに留意する必要がある。

なお、ウィンザー・フレームワークに係る合意をもってしても、北アイルランド議会/執政府の復活にはつながらなかった。その理由の一つとして、Phinnemore and Whitten (2023) は、当該合意の条件が、「ブレグジットと北アイルランド議定書 (現在はウィンザー・フレームワーク) が、北アイルランドや、英国における北アイルランドの地位にとって何を意味するのか」につき、北アイルランドの多くのユニオニスト、特に DUP やその支持者が有する懸念を和らげなかったことを挙げている。DUP は、ウィンザー・フレームワークが「7つのテスト」(脚注参照) を満たすものである場合のみにウィンザー・フレームワークを支持する、と述べていたのである⁷⁵。

6. 2024年1月分権合意

(1) 2024年1月分権合意の成立とその目的等

機能不全の状態にあった北アイルランド議会/執政府が回復に向けて顕著な動きを見せたのは、2024年に入ってからである。2024年1月30日、DUP は、北アイルランド議会/執政府を回復させるために英国政府が提案した合意内容を承認した⁷⁶。翌1月31日、提案された合意の詳細は、『連

⁷³ Whitten and Phinnemore (2024), p.18.

⁷⁴ Whitten and Phinnemore (2024), p.18.

⁷⁵ 「7つのテスト」は、(i) (1801年連合法6条のように) 英国のその他の地域と同じ貿易の特権を受ける権利があること、(ii) 北アイルランドの消費者や事業者がグレートブリテンではなく EU から特定の物品を購入することを強制されないこと、(iii) 「アイリッシュ海における国境」がないこと、(iv) 北アイルランドの人々が「彼らを統治する法を制定するに当たっての発言権」を持つこと、(v) 北アイルランドからグレートブリテン、又はグレートブリテンから北アイルランド、そして北アイルランドにとどまる物品に対するチェックがないこと (ブレグジット前のチェックを除く)、(vi) (北アイルランド議会/執政府の同意がない限り) 北アイルランドと英国のその他の地域の間新しい規制上の国境がないこと、(vii) (ベルファスト/聖金曜日協定のよう) に英国の一部としての地位の縮小 (any diminution) には北アイルランド市民の過半数 (a majority) の同意が必要となること、という項目から成る。(See Curtis et al. (2023), pp.98-99.)

⁷⁶ Curtis (2024b).

合の保護（‘Safeguarding the Union’）』と題するコマンドペーパー（以下「2024年コマンドペーパー」と言う。）として公表された⁷⁷。これらを受けて北アイルランド議会/執政府が2年ぶりに回復し、シン・フェイン党のミシェル・オニール氏が首席大臣を務め、DUPのエマ・リトル・ベンゲリー氏が副首席大臣を務めることになった⁷⁸。

2024年コマンドペーパーにおいて、英国政府は、ウィンザー・フレームワークが合意されてからも正当な懸念が提起されてきたことを認識しているとし、これらの懸念に対処することが英国の国内市場における北アイルランドの不可欠な地位の固定・強化を確保するために欠くことができないものである、と述べている⁷⁹。そして、2024年コマンドペーパーでは、同コマンドペーパーは、「連合（the Union）における北アイルランドの政治的及び憲法上の地位を強化（copper-fasten）」し、「英国国内市場の運用を強化」し、「[英国国内市場]内の貿易のためのより大きな機会を支援」する一連の措置を提示するものである、と記されている⁸⁰。

加えて、2024年コマンドペーパーには、提示された措置のパッケージが特に何を意図して設計されたかについての記述がある。それは、(i) 最も広い意味で連合を強化する、(ii) 英国とその国内市場における北アイルランドの地位を再び主張し、強化する、(iii) 既存のウィンザー・フレームワークに係る保護（Framework protections）と併せ、主要分野における英国国内市場ルールの優越性が適切に支持され、北アイルランドが、英国のその他の地域とともに、英国政府がEUの域外で追求している規制上の自由の利益を享受できることを確保する、(iv) 同意なしに北アイルランドの地位が縮小することがないことを明確にするために、かつてないほど踏み込んだ、将来における明確な制定法上の保護を提供する、(v) これらの保護を長期にわたって維持する正しい機構を実現する（英国政府が現在確認している問題に対処するためだけでなく、取決めが長期にわたって英国国内市場のレジリエントな保護を提供することを確保するためのメカニズムを有することを意味する）、というものである⁸¹。

(2) 2024年1月分権合意の措置の内容等

2024年コマンドペーパーにおいて英国政府のコミットメントが示された一連の措置は、多岐にわたる内容が含まれていた。注目すべきは、（北アイルランドを含む）英国の「領域的・経済的一体性」を確保しようとする英保守党政権の考え方が色濃く表れていることである⁸²。2024年コマンドペーパーにおいて提示された措置には、以下のものが含まれている⁸³。

⁷⁷ HM Government (2024). なお、英国政府は、2024年コマンドペーパーに盛り込まれたパッケージの実施へのコミットメントを表明する中で、例えば、2024年ウィンザー・フレームワーク（北アイルランドの憲法上の地位）規則（the Windsor Framework (Constitutional Status of Northern Ireland) Regulations 2024）及び2024年ウィンザー・フレームワーク（英国国内市場及び自由なアクセス）規則（the Windsor Framework (UK Internal Market and Unfettered Access) Regulations 2024）等の第2次立法の制定について言及している。（See HM Government (2024), para 171.）しかし、本稿では当該立法を分析対象とはせず、2024年コマンドペーパーで明らかにされた英国政府のスタンス及び同政府がコミットしている一連の措置の内容等を中心に概観することとした。

⁷⁸ The Guardian Online (2024).

⁷⁹ HM Government (2024), para 2.

⁸⁰ HM Government (2024), para 5.

⁸¹ HM Government (2024), para 44.

⁸² なお、2024年7月には、英国庶民院総選挙を受けて政権交代が実現し、労働党政権が誕生しているが、少なくとも連合王国の一体性を重視する考え方に変化は見られない（労働党マニフェストについては後述する。）。

⁸³ 2024年コマンドペーパーの第2章（Chapter 2: Summary of New Package of Measures）等を参照した。（See HM

- 北アイルランドの憲法上の地位を確認する立法。当該立法は北アイルランドにおける全ての事項についての国会主権を確認し、連合における北アイルランドの憲法上の地位が物品貿易のための特定の取決めにより弱められたという懸念に対処する。
- 英国の国内市場への北アイルランドの自由なアクセスを保証する立法。これは、北アイルランドからグレートブリテンに移動する物品に対する搬出手続（exit procedures）を明確に禁止し、北アイルランドの農業食品製品に競争上の利益と保護を与え、アイルランドの事業者による取決めの濫用を防ぐ新しい法的措置を実施すること等を含む。
- 北アイルランドにとって新しい EU 法との整合（EU law alignment）及びグレートブリテンとの新しい障壁を生むことになる議定書のような EU との将来の協定を政府が締結することを防ぎ、英国国内市場の効果的な運営を将来にわたって耐え得るものとする立法。
- 北アイルランドにおいて適用される法が、ストーモント・ブレイキや民主的同意メカニズムを通じて、適切に北アイルランド議会の民主的監督の下にあるという新しい現実を反映した、EU 法の自動的パイプライン⁸⁴の終了を認める法的変更。
- グリーンレーン英国国内市場システム（UK internal market system）に置き換え。これは、英国内にとどまる物品の移動を規律するものであり、歴史的な貿易の流れの新しい保護や、負担及び手続の軽減によって裏打ちされる。
- グレートブリテンと北アイルランドの間の歴史的な貿易の流れを保護するための新しい、長期にわたる永続的な英国国内市場保証（UK internal market guarantee）。英国政府は、グレートブリテンから北アイルランドへの全ての貨物の移動の 80%以上が、独立した精査を受け、英国国内市場システムの下で行われることにコミットする。
- 犯罪、スキームの濫用、密輸、疾病のリスクに取り組むためのリスクベース又はインテリジェンス主導のアプローチの一端として英国当局により実施されるものを除き、英国国内市場システム内で物品が移動するときにチェックがないことを確保。これは、英国国内市場システム内で移動している物品の円滑な流れを保証する。
- 北アイルランドとグレートブリテンの間の将来のいかなる規制上の乖離（divergence）にかかわらず、全てのシナリオにおいて継続的に英国のその他の地域への北アイルランドの自由なアクセスを保証し、全てのシナリオにおいて継続的にグレートブリテンにおける北アイルランド物品に対して相互承認と無差別という市場アクセス原則を適用するなど、英国全土にわたる物品の流れを最大化する立法。
- 英国国内市場において移動する物品の範囲と規模の拡大。
- ウィンザー・フレームワークのラベル表示要件が英国全土にわたって適用されることを確認する立法。

Government (2024), pp.14-17.)

⁸⁴ 「EU 法の自動的パイプライン」が何を指すかは必ずしも明示的ではないが、「2018 年欧州連合（離脱）法のうち、特定の EU 法が英国において法的効力を与えられる法的メカニズムを定める部分」を指すものと見られる。（See Curtis (2024b).）つまり、北アイルランドにおける EU 法との動的整合（dynamic alignment）を北アイルランド議会におけるストーモント・ブレイキと民主的同意メカニズムの運用に従わせることへのコミットメントを示したと思われる。（See Hayward and Phinnemore (2024).）

- ストーマント・ブレイキに関する運用上の取決めの公表。これは、仮に採択されればストーマント・ブレイキの対象となり得る EU 法の置き換え/修正の提案について、北アイルランド議会に対して事前の通知をするなど、北アイルランド議会議員がその活動のために必要な情報を得ることを確保することを含む。
- 貿易、輸送、教育及び文化等の分野において北アイルランドと英国のその他の地域とのつながりを深化させる機会を明らかにするため、北アイルランド及びグレートブリテンの政府・ビジネス・教育部門からの主要な代表のための英国全体にわたる独自の新しいフォーラムを設立する英国東西協議会（UK East-West Council）の構築。
- 英国内の貿易を促進する新しい組織である、インタートレード UK（Intertrade UK）の設立。その役割は、助言を提供し英国全土の事業者が国内貿易（internal trade）を強化することを容易にすること、事業者やトレーダーに対して英国市場を最大限に奨励すること、英国内貿易を進めるためのリサーチ又はその他の活動を実施し公表することである。
- 新しい立法について、担当閣僚が、グレートブリテンと北アイルランドの間の貿易に影響を与えるかどうか評価しなければならないこと、そして、仮にそうであれば、当該閣僚が英国国会に対して、当該立法が英国国内市場における北アイルランドの地位に重大な悪影響を与えるかどうかを示す陳述を行うことを法的要件とする。
- ウィンザー・フレームワーク又は将来の規制上の変更から生じる問題をモニターし、管理する英国政府の閣僚級の機構等の設置。
- 取決めの実施から生じる問題の早期の特定と解決を可能とする新しい英国政府－北アイルランド執政府の機構の設置。
- 英国政府及びその他の機関が [過剰・不要な] 金メッキ（gold plating）なしの実務的・比例的な方法で新しい取決めを実行することに責任を持つように、新しい取決めの実施の監視を行う独立モニタリングパネル（Independent Monitoring Panel）の設置。
- 制定法上の義務に裏打ちされた、ウィンザー・フレームワークの強化された独立レビューの実施。仮に [物品貿易に係る北アイルランド関連規定（北アイルランド議定書/ウィンザー・フレームワーク第 5 条～第 10 条）に関する] 民主的同意メカニズムに基づく投票が [コミュニティ横断的な支持ではなく] 単純過半数によってのみ可決された場合は、政府は、ウィンザー・フレームワークの運用についての時宜を得た独立レビューを開始し、その報告書が英国国会に提出され、英国と EU の間の協議を含め、十分に考慮されることを確保する制定法上の義務を負うことになる。

以上を踏まえると、2024 年コマンドペーパーにおいて提示された措置は、「連合（英国）」及び「英国国内市場」における北アイルランドの地位を維持・強化することを目的としたパッケージとなっているものと整理することができ、広い意味で、「英国」及び「英国国内市場」の一体性の確保・強化を目指しているものと位置付けることができよう。これらは、ウィンザー・フレームワークに係る EU との合意において英国政府が達成しようとしたことと重なるが、ウィンザー・フレームワークに対する DUP の懸念をいかに解消できるかという点を特に意識したものと言える。なお、Hayward and Phinnemonre (2024) によれば、2024 年コマンドペーパーは、英国と EU の

条約上の義務の範囲内で機能する（そうであるからと言って、実質的な内容を含んでないというわけではない）、とのことであり、実際に EU は、2024 年コマンドペーパーについて異議を唱えるなどの反応を示していない。上記に掲げた一連の措置を見ても、EU 側に新たな義務を課すというよりは、専ら英国国内向けにアピールするパッケージとなっているように見受けられる。

Hayward and Phinnemore (2024) は、2024 年コマンドペーパーについて、ブレグジットが「北アイルランド」及び「ブレグジット後の英国と EU の関係における北アイルランドの地位」に及ぼす「破壊的な影響」を「最小限にとどめるためのプロセスにおける歓迎すべき次のステップ」として評価し、北アイルランド議定書/ウィンザー・フレームワークに関する一連の懸念に、完全でないにしても慎重かつ実務的に対処する英国政府の姿勢を示すものである、と分析している⁸⁵。少なくともこれらの取組が北アイルランド議会/執政府の機能が回復する契機となったことは、一つの「成果」として評価することができよう。この点に関連して、Hayward and Phinnemore (2024) は、北アイルランド議会への DUP の復帰に伴い、「北アイルランドにおける五つの主要政党が今や少なくとも暗黙的にウィンザー・フレームワークに係る取決めを受け入れる時機が到来した」と指摘している。ただし、この状況が長続きするかどうかは、英国政府と北アイルランドの主要政党（そして北アイルランドの人民）との信頼関係が醸成できるかどうかにかかっており、英国政府が北アイルランドを取り巻く状況への適切な配慮を怠ることがあれば、本来的に脆弱な性格を内包する「権力分有」の体制が再び機能不全に陥るおそれも依然として存在すると考えられる。

7. 結び

本稿では、ブレグジットに起因する北アイルランド国境問題（ないし北アイルランド議定書問題）に保守党政権がどのように対処しようとしたか、その足跡を辿ってきた。それは、北アイルランドとアイルランドの間に「ハード・ボーダー」を発生させないという条件の下で、北アイルランドと英国のその他の地域との間の貿易を円滑にし、可能な限り英国国内市場の一体性（ひいては英国の一体性）を維持・強化していくことを目的とした長い道のりであったと言えよう。その過程で英国側が北アイルランド議定書の内容の変更を求める姿勢を明確にしたことは、EU 側との軋轢を生んだ。EU 側のスタンスは、英国との合意はあくまで北アイルランド議定書の枠内で見出されるというものであり、北アイルランドの固有の事情に配慮しつつも、EU 単一市場の一体性を守るという前提を崩すことはなかった。こうして生まれた英 EU 間の緊張は、ウィンザー・フレームワークに係る合意をもって一定程度和らいだが、英国として EU との距離感をどのように探るかという課題は残ることになった。

また、英国政府の苦難の道のは、北アイルランドにおける領域政治の在り方にも絡むものであった。北アイルランド議会/執政府の機能不全の問題については、2024 年コマンドペーパーに係

⁸⁵ ただし、Phinnemore and Hayward (2024) が 2024 年 6 月に実施した調査によれば、北アイルランド議定書/ウィンザー・フレームワークに対する北アイルランドの有権者の態度は一様ではなく（懐疑的な見方も多い）、ユニオニスト対ナショナリスト等の構図が色濃く示唆されており、北アイルランドを巡る課題が根深く残っていることがうかがえる。

る合意を契機として、結果的には一応の前進を見たと言うこともできよう。ただし、北アイルランドと英国のその他の地域では、物品貿易一つをとってみても規制に関するルールが異なっており、それがブレグジットの本来的な帰結である以上、完全な形で「英国国内市場の一体性」を確保するのは難しいと言わざるを得ない。そのことは、「英国との一体性」を重視するユニオニストには受け入れられない問題としてくすぶり続ける可能性がある。それゆえ、前章で述べたように、北アイルランドにおける「権力分有」の体制は依然として脆弱性を内包していると言える。

こうした事情は、2024年7月に政権交代を果たした労働党政権の下でも大きく変わらないと考えられる⁸⁶。今後、英国政府としては、例えば、EUの規制に関するルールにどこまで「整合」していくのかという選択を迫られることになるだろう。そして、その際には、北アイルランドとの対話をどのように実効的に図っていくかが、北アイルランドにおける領域政治の機能不全を防ぐ意味で重要なポイントの一つになると見られる。

⁸⁶ 2024年7月の総選挙の際の労働党のマニフェストによれば、労働党は、(i) EU外にとどまり、単一市場・関税同盟・移動の自由には戻らない、というスタンスを示しており、また、(ii) ウィンザー・フレームワークを誠実に実施し、英国国内市場を保護することを約束している。同マニフェストにおいては、労働党政権の親欧州的なアプローチが見られるものの、ブレグジットによって本来的に生じた北アイルランドを巡る問題を根本的に解決する道筋が示されているとは言い難い。(See Labour Party (2024).)

- 小川浩之 (2018) 「アイルランド自由国の成立」, 君塚直隆 [編著] 『よくわかるイギリス近現代史』 ミネルヴァ書房, V 章 7 節, pp.118-119.
- 久米眞司 (2021) 「英 EU 関係の再構築という難題—ブレグジット政治がもたらしたもの—」 財務総研リサーチ・ペーパー, No.21-RP-02, 2021 年 8 月 24 日, 財務省財務総合政策研究所.
- 久米眞司 (2023) 「ブレグジット後の英国—国家としての「一体性」をめぐって—」 財務総研リサーチ・ペーパー, No.23-RP-01, 2023 年 4 月 14 日, 財務省財務総合政策研究所.
- 小舘尚文・千葉優子 (2019) 「アイルランド共和国と北アイルランド」, 松尾秀哉・近藤康史・近藤正基・溝口修平 [編著] 『教養としてのヨーロッパ政治』 ミネルヴァ書房, 第2章, pp.27-47.
- 庄司克宏 (2019) 『ブレグジット・パラドクス 欧州統合のゆくえ』 岩波書店.
- 庄司克宏 (2020) 「Brexit 後の英 EU 関係 (第 2 回) —Brexit 再交渉とバックストップのゆくえ」 『貿易と関税』 第 68 巻第 1 号, pp.68-77.
- 鶴岡路人 (2020) 『EU 離脱—イギリスとヨーロッパの地殻変動』 筑摩書房.
- 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.
- Bradley, A. W., K. D. Ewing, and C. J. S. Knight (2022), *Constitutional and Administrative Law (Eighteenth edition)*, Harlow: Pearson Education Limited.
- Curtis, John, Sylvia de Mars, Stefano Fella, Daniel Ferguson, Jonathan Finlay, Suzanna Hinson, Ilze Jozepa, Matthew Keep, Anthony Seely, David Torrance, and Dominic Webb (2019), “The October 2019 EU-UK Withdrawal Agreement,” Research Briefing, House of Commons Library, 18 October 2019.
<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8713/CBP-8713.pdf>
- Curtis, John (2020), “Brexit and the Northern Ireland Border,” Insight, House of Commons Library, 14 January 2020.
<https://commonslibrary.parliament.uk/brexit-and-the-northern-ireland-border/>
- Curtis, John (2022), “Northern Ireland Protocol: Implementation, Grace Periods and EU-UK Discussions (2021-22),” Research Briefing, House of Commons Library, 1 June 2022.
<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9333/CBP-9333.pdf>
- Curtis, John, Dominic Webb, Graeme Cowie, Patrick Butchard, and David Torrance (2022), “Northern Ireland Protocol Bill 2022-23,” Research Briefing, House of Commons Library, 24 June 2022.
<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9569/CBP-9569.pdf>
- Curtis, John, Bukky Balogun, Patrick Butchard, Stefano Fella, Antony Seely, Dominic Webb, Ilze Jozepa, David Torrance, Graeme Cowie, and Elena Ares (2023), “Northern Ireland Protocol: The Windsor Framework,” Research Briefing, House of Commons Library, 21 March 2023.
<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9736/CBP-9736.pdf>

⁸⁷ 本稿で参照しているウェブ上の文献の最終閲覧日は全て 2026 年 2 月 27 日である。

⁸⁸ 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/>>

- Curtis, John (2024a), “The Northern Ireland Protocol and Windsor Framework,” Research Briefing, House of Commons Library, 1 February 2024.
<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9548/>
- Curtis, John (2024b), “Northern Ireland Protocol/Windsor Framework: New Devolution Deal,” Research Briefing, House of Commons Library, 1 February 2024.
<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9955/>
- European Commission (2021a), *Withdrawal Agreement: Commission Sends Letter of Formal Notice to the United Kingdom for Breach of Its Obligations under the Protocol on Ireland and Northern Ireland*, Press Release, 15 March 2021.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_21_1132/IP_21_1132_EN.pdf
- European Commission (2021b), *Protocol on Ireland/Northern Ireland: Commission Proposes Bespoke Arrangements to Benefit Northern Ireland*, Press Release, 13 October 2021.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_21_5215/IP_21_5215_EN.pdf
- European Commission (2022), *Commission Launches Infringement Proceedings against the UK for Breaking International Law and Provides Further Details on Possible Solutions to Facilitate the Movement of Goods between Great Britain and Northern Ireland*, Press Release, 15 June 2022.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_22_3676/IP_22_3676_EN.pdf
- European Commission (2023a), *A New Way Forward on the Protocol on Ireland/Northern Ireland: Political Agreement in Principle on the Windsor Framework*, Press Release, 27 February 2023.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_23_1268/IP_23_1268_EN.pdf
- European Commission (2023b), *The Windsor Framework: A New Way Forward for the Protocol on Ireland/Northern Ireland*, Factsheet, 27 February 2023.
<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/874613/Factsheet.pdf>
- European Commission (2023c), *EU-UK Relations: Joint Committee Adopts New Windsor Framework Arrangements and Partnership Council Looks to the Future*, Press Release, 24 March 2023.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_23_1841/IP_23_1841_EN.pdf
- Fabbrini, Federico (2022), *Introduction* in: Federico Fabbrini (ed.), *The Law & Politics of Brexit. Volume IV. The Protocol on Ireland/Northern Ireland*, Oxford: Oxford University Press.
- Hayward, Katy (2023), “A Brief NI Guide to Brexit, the Protocol and the Windsor Framework,” Queen’s University Belfast, August 2023.
<https://www.qub.ac.uk/sites/post-brexit-governance-ni/ProjectPublications/Explainers/ABriefNIGuidetoBrexittheProtocolandtheWindsorFramework/>
- Hayward, Katy, and David Phinnemore (2024), “‘Safeguarding the Union’ – What is New in the DUP Deal and What Does It Mean for the Windsor Framework,” Queen’s University Belfast, February 2024.
<https://www.qub.ac.uk/sites/post-brexit-governance-ni/ProjectPublications/Explainers/Safeguardingtheunion/>
- HM Government (2021), *Northern Ireland Protocol: The Way Forward*, CP502, July 2021.
https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6109b4be8fa8f5042d17a2d9/CCS207_CCS0721914902-005_Northern_Ireland_Protocol_Web_Accessible__1_.pdf

HM Government (2022), *Government Introduces Bill to Fix the Northern Ireland Protocol*, Press Release, 13 June 2022.

<https://www.gov.uk/government/news/government-introduces-bill-to-fix-the-northern-ireland-protocol>

HM Government (2023a), *The Windsor Framework*, Policy Paper, 27 February 2023 (Last updated 17 May 2024).

<https://www.gov.uk/government/publications/the-windsor-framework>

HM Government (2023b), *Windsor Framework Unveiled to Fix Problems of the Northern Ireland Protocol*, Press Release, 27 February 2023.

<https://www.gov.uk/government/news/windsor-framework-unveiled-to-fix-problems-of-the-northern-ireland-protocol>

HM Government (2023c), *The Windsor Framework: A New Way Forward*, CP806, February 2023.

https://assets.publishing.service.gov.uk/media/63fccf07e90e0740d3cd6ed6/The_Windsor_Framework_a_new_way_forward.pdf

HM Government (2024), *Safeguarding the Union*, CP1021, January 2024.

https://assets.publishing.service.gov.uk/media/65ba3b7bee7d490013984a59/Command_Paper__1_.pdf

Labour Party (2024), *Labour Party Manifesto 2024*, 13 June 2024.

<https://labour.org.uk/change/>

Phinnemore, David, and Katy Hayward (2024), “What Do Voters in Northern Ireland Think about the Protocol on Ireland/Northern Ireland / Windsor Framework?,” Queen’s University Belfast, June 2024.

<https://www.qub.ac.uk/sites/post-brexit-governance-ni/ProjectPublications/OpinionPolling/TestingTheTemperature11/>

Phinnemore, David, and L. C. Whitten (2023), “Implementing the Windsor Framework,” UK in a Changing Europe, 3 October 2023.

<https://ukandeu.ac.uk/explainers/implementing-the-windsor-framework/>

The Guardian Online (2024), *Sinn Féin’s Michelle O’Neill Appointed First Minister as Stormont Reconvenes*, 3 February 2024.

<https://www.theguardian.com/politics/2024/feb/03/northern-ireland-government-to-reconvene-after-two-year-dup-boycott>

Whitten, L. C. (2023), *Brexit and the Northern Ireland Constitution*, Oxford: Oxford University Press.

Whitten, L. C., and David Phinnemore (2024), “Mapping Post-EU Exit Regulatory Divergence in Northern Ireland,” Queen’s University Belfast, April 2024.

<https://www.economy-ni.gov.uk/sites/default/files/publications/economy/mapping-post-eu-regulatory-divergence-northern-ireland.PDF>

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 5223, 5489)