

Title	イギリスのEU離脱過程におけるスコットランド議会・政府の影響力とその制約
Sub Title	Influence of the Scottish parliament and government on the decisions by the UK parliament and government about Britain's exit from the European Union
Author	高橋, 誠(Takahashi, Makoto)
Publisher	慶應義塾大学大学院法学研究科内『法学政治学論究』刊行会
Publication year	2021
Jtitle	法學政治學論究 : 法律・政治・社会 (Hogaku seijigaku ronkyu : Journal of law and political studies). Vol.129, (2021. 6) ,p.1- 31
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20210615-0001">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20210615-0001</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

# イギリスのEU離脱過程における スコットランド議会・政府の影響力とその制約

高橋 誠

- 一 はじめに
- 二 政府間関係の権力力学とその制約
  - (一) 国制的権力
  - (二) 手続的権力
  - (三) ソフトパワー
  - (四) 小括
- 三 シュレディンガーの権限移譲
- 四 スコットランド独立住民投票再実施の可能性
- 五 結び

## 一 はじめに

二〇二〇年一月末にイギリスはヨーロッパ連合を離脱した。二〇二一年一月末には移行期間の期限を目前にしてEUとの通商協定を国内法化する法案 (European Union (Future Relations) Bill) が国王裁可を経て成立し、合意なき離脱 (no-deal Brexit) は回避された。<sup>(2)</sup>

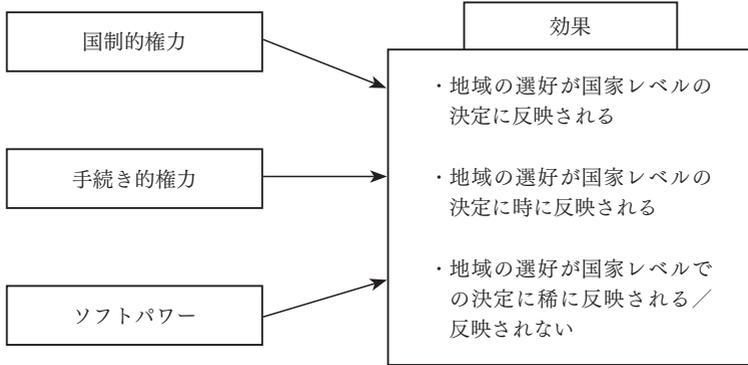
振り返ること四年半、二〇一六年六月に実施されたEU残留／離脱を問う国民投票で、スコットランドでは六二%の投票者が残留を選択した。こうした世論の加勢も受け、EUメンバースhipの継続、少なくとも単一市場・関税同盟残留の立場をとるスコットランド国民党 (= the Scottish National Party、以下SNP) 率いるスコットランド政府は、様々な方策を駆使してEU離脱の成り行きに軌道修正を加えることを模索してきた。<sup>(3)</sup>

本稿の前半部は、主にエディンバラ大学のニコラ・マキューエン (Nicola McEwen) による論考の分析枠組みに依拠し、スコットランド議会・政府がどのような権限にもとづいてEU離脱過程に影響をもたらそうとしたのか、そしてそこにはどのような制約が存在したのか検討する。

そのあとで、イギリスのEU離脱によって、中央政府とスコットランド政府のあいだに存在する権限移譲に対する認識の齟齬が露呈したことについて論じる。権限移譲に対する認識の違いは移譲権限をめぐる政争を引き起こしている。

そうしたこともあり、本稿第四節では、スコットランドにおける近年のイギリス総選挙の選挙結果やスコットランドの独立をめぐる直近の世論調査にも依拠し、スコットランドのイギリスからの独立住民投票の再実施についても考察する。

図1 政府間関係 (intergovernmental relations)の権力力学



出典：McEwen, Nicola, “Negotiating Brexit: Power Dynamics in British Intergovernmental Relations”, *Regional Studies*, <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1735000>, p. 3, Figure 1.

## 二 政府間関係の権力力学とその制約

地域政治研究者であるエディンバラ大学のニコラ・マキューエンは、「ブレグジット交渉——イギリスにおける政府間関係の権力力学」と題された論考の中で、政府間関係の権力力学 (power dynamics) を図1のように図示している。以下では、マキューエンの提示した政府間関係の権力力学の関係図に依拠して、スコットランド政府あるいは議会がいかんにして国制的権力・手続きの権力・ソフトパワーを用いて、どのようにイギリスのEU離脱プロセスに自身の選好を反映させようとしたのかについて述べる。<sup>(4)</sup>

### (一) 国制的権力

政府間関係の権力力学は、まず国制的権力 (権限) (constitutional power) によって生み出される。国制的権力はイギリス議会・政府と相対的な地域議会・政府の権限に関わり、自治権と地域機関の同意・拒否権を介した地域議会・政府と中央議会・政府との共同決定権から成る。<sup>(5)</sup>

EU離脱キャンペーンでは「主権を取り戻す」(take back control)

というスローガンが声高に主張された。EU離脱にもなった国内法制定過程で、これまでEU法の権限下にあった権限が「どこ」に戻ってくるのかについて議論が生じている。

一九九八年スコットランド法によってスコットランドへ立法的権限が移譲されてから二〇年余りの間に、スコットランド法修正により移譲権限の拡張・深化がもたらされてきた。<sup>(6)</sup> SNP政権はスコットランドの独立とEU再加盟のためにEU法体系 (*aquis communautaire*) と歩調を合わせることを志向しているため、イギリスのEU離脱後、従前EU法によって規定されていた移譲権限事項に関する法制定権限はスコットランド議会に帰属するという見解を固辞してきた。

イギリスには成典憲法が存在しないことから、政府間関係の取り決めにはコンヴェンションが大きな役割を果たしており、<sup>(8)</sup>一九九八年スコットランド法制定以降、中央政府とスコットランド政府のあいだで留保/移譲権限の境界に対する認識に不一致が生じた場合に援用されてきたのはスウェル・コンヴェンション (*the Sewel Convention*) である。

スウェル・コンヴェンションは、一九九八年スコットランド法制定に関する議論のなかで、「スコットランド議会の同意なしにスコットランドに移譲された権限事項に関して通常ウェストミンスターが法制化を行わないという慣行が設けられることを望む」と述べたスウェル卿の名に由来する。<sup>(9)</sup>

スウェル・コンヴェンションは中央政府と地方政府による了解覚書 (*Memorandum of Understanding*) と内閣府による権限移譲ガイダンス (*Devolution Guidance Note*) に依拠して運用されてきた。<sup>(10)</sup> それにもとづけば、通例イギリス議会は権限移譲事項の範囲では法制定を行わない。もしイギリス議会による法案が、(一) 移譲権限事項に関する法律を変更する、(二) スコットランド議会の法的権限 (*legislative competence*) あるいはスコットランド政府閣僚の行政的権限に変更を加える可能性があるスコットランド政府が判断した場合には、スコットランド政府は法的同意覚書 (*Legislative Consent Memorandum*) をスコットランド議会に提出する。スコットランド議会は覚書にもとづいて法的合

意を与えるか否かを審議する。<sup>(11)</sup>

二〇一六年スコットランド法には、スコットランドに関する法制定を行うイギリス議会の権限には影響しないという議会主権を確認した一九九八年スコットランド法セクション二八(七)に続けて、「しかしながら、スコットランド議会の同意なしに、通常イギリス議会が権限移譲事項に関する法制定を行わないことが認められる」という条項が加えられた。つまり、スウェル・コンヴェンションが法的地位 (statutory footing) をあたえられたことになる。これは、二〇一四年九月に実施されたスコットランドにおけるイギリスからの独立をめぐる住民投票の直前に、イギリス主要三政党党首によるスコットランドへのさらなる権限移譲の誓約を受けて設置された委員会の提言を反映している。

Institution for Government (以下 If G) によれば、EU 離脱国民投票以前にスコットランド議会がイギリス議会による法案に対して法的同意を与えない決議をしたのは一度だけだが、イギリスの EU 離脱プロセスで留保／移譲権限の境界をめぐる中央と地域政府のあいだで対立が度々生じており、コンヴェンションの存立が問われている。If G のレポートによれば、スウェル・コンヴェンションの限界は以下の四事例で露呈した。<sup>(13)</sup>

## 1 ミラー裁判判決

一つ目はいわゆるミラー裁判 (the Miller Case) である。それは、イギリス政府が議会の承認なく国王大権を行使して EU 条約第五〇条の通知を行うことが認められるか否かが争われた裁判である。

二〇一六年一月に高等法院が EU 条約第五〇条の通知には議会の承認が必要であると判決を下したのを受け、EU 脱退を外交事項とみなしていたイギリス政府は判決を不服として最高裁に上告した。最高裁でも議会の承認が必要であるとの判決が下され、これを受けてイギリス政府はヨーロッパ連合 (脱退通知) 法案 (the European Union (Notification of Withdrawal) Bill) を提出し、国会での可決・国王裁可を経て、二〇一七年三月二十八日イギリス政府は E

Uからの脱退通知を行った。

イギリス政府の上告によって、スコットランド政府がイギリスのEUからの脱退には地域議会の同意が必要であると訴える機会が開かれた。スコットランド政府の代弁者としてスコットランド司法長官は最高裁に意見書を提出した。その主張は、(一)EU脱退通知には議会の承認が必要である。それはEU脱退がEU加盟法だけでなく、一九九八年スコットランド法にも影響があるからである。つまり、EU法は移譲権限と関連しあっているもので、(二)EU脱退を規定する法律は、スウェル・コンヴェンションにもとづいてスコットランド議会の同意を必要とする。というのも従来スウェル・コンヴェンションが運用されてきたように、イギリス議会による法制定がスコットランドの移譲権限の範囲に影響を与える場合には、スコットランド議会の同意が必要となるからであるというものである<sup>(14)</sup>。

最高裁は以下のように、スウェル・コンヴェンションは司法判断の対象には適さず、その運用と適用範囲については政治界で決定されるべきだという判断を下した。

イギリス議会はスウェル・コンヴェンションを法廷によって解釈、ましてや執行されるルールへと転換を図ったのではない。むしろ、イギリス議会はいわば政治的慣行としての慣行の実態 (or what it is) を認めて、事実上スウェル・コンヴェンションが権限移譲の取り決めの恒久的な特徴であることを宣言しているのである。……慣行の法的承認の目的はそれを慣行として確立することである<sup>(15)</sup>。

マクハーグらはこうした判決に対して、コンヴェンションに依拠した国制は国制に対する適当なふるまいに関して高度のコンセンサスを要求し、そうしたコンセンサスを欠く場合には、コンヴェンション自体が政治的論争の場になると述べている<sup>(16)</sup>。実際、以下で述べるようにEU離脱に関する三つの法制過程でコンヴェンションは政治的な論争点

となった。

## 2 二〇一八年EU離脱法

まず、スウェル・コンヴェンションの制約は、二〇一八年EU離脱法制定 (European Union (Withdrawal) Act 2018) によって明らかとなった。二〇一八年EU離脱法の目的は、(一)EU離脱時点のEU法をいわば「転写」して国内法に転換すること、(二)維持されたEU法 (retained EU laws) をイギリス国内向けに修正する二次立法権限を閣僚に与えることである。

EU離脱法案に関してスコットランド政府は法的合意書を提出し、スコットランド議会に法的合意を与えないよう推奨し、二〇一八年五月一五日スコットランド議会では九三対三〇の票数をもって法的同意を与えない決定がなされた。<sup>(17)</sup> この決定はそもそもイギリス政府とスコットランド政府のヨーロッパに対する立場の対照性に求められるともいえるが、法案で特に問題視されたのはEU離脱法案条項一である。それは、イギリスがEUを離脱時点で、いわばコピーペーストされたEU法のうちいずれの法が移譲権限に関わるのかをイギリス議会・政府が一方的に決定でき、スコットランド議会は維持されたEU法の変更を行う権限はないとする条項であった。

この条項は政府間閣僚会議を経て、イギリス政府の閣僚が二次立法によって地域議会の権限を保留する権限を有するが、EU離脱以前に地域議会が有する移譲権限はEU離脱後も地域議会に帰属することをデフォルトとするという規定に修正された。

こうした修正を受けて、ウェールズ政府は二〇一八年五月に法的合意を与えることを決定した。条項一自体の撤廃を求めているスコットランド政府による動議は、先述したようにスコットランド議会でスコットランド保守党以外の投票によって可決され、EU離脱合意法案に法的合意を与えないことが決定した。<sup>(18)</sup> それでも、スコットランド議会

からの法的合意なしに、同法案は二〇一八年六月二六日国王裁可を得て成立した。

改めて述べると、スウェル・コンヴェンションは「スコットランド議会の同意なしに、通常イギリス議会が権限移譲事項に関する法制定を行わない」とする習律である。係争点になっているのは、「通常はしなく」(not normally)という文言の解釈である。例えば、SNP選出のイギリス議会議員であるジョアンナ・チェリーは議会答弁で、スウェル・コンヴェンションの本義は自治の保障であり、それはルールであって、ルールの例外は移譲権限の濫用がある場合等を除いて適用されないと解釈されるべきであると主張している<sup>19)</sup>。対して、二〇一八年六月一四日の議事録から読み取れるように、スコットランド相のデイヴィッド・マンデルは、スウェル・コンヴェンションの文言が「決してしない」や「全くしない」ではないことを指摘し、イギリスのEU離脱が「通常ではない」ことは誰もが認めるだろうという見解を示している<sup>20)</sup>。つまり、イギリスのEU離脱という「例外状態」で決定権を有する主権者はイギリス議会だということを確認している。

### 3 EU法継続スコットランド法案

IfGによれば、スウェル・コンヴェンションの制約が明らかになった三例目は、EU法継続スコットランド法案(the UK Withdrawal from the European Union (Legal Continuity) (Scotland) Bill)に関連する。イギリス議会におけるEU離脱法案導入から制定までのあいだに、イギリスのEU離脱後も移譲権限に関するスコットランド法が継続されることを目的として、二〇一八年二月二七日スコットランド政府はEU法継続スコットランド法案を提出し、三月にはスコットランド議会で九五対三二票をもって可決された。

しかし、法案は国王裁可を与えられる前に、イギリス政府の法務官の訴えによって、一九九八年スコットランド法セクション三三を根拠に法案がスコットランド議会の権限の範疇にあるのか否かが争われることになった。これはス

コットランド議会による法律が最高裁で争われた初めてのケースとなった。

最高裁は、EU法を修正する中央政府閣僚による二次立法についてスコットランド政府閣僚の合意を要求するEU法継続スコットランド法案第一七条が、イギリス議会がスコットランドに関する法律を制定する権限を保持することを規定するスコットランド法セクション二八(七)に反すると判断したが、それ以外の法案についてはスコットランド議会で可決された時点ではスコットランド議会の権限内にあるという判断を下した。ただし、最高裁判決が言い渡された二〇一八年二月には、すでに二〇一八年六月二六日に国王裁可を経て二〇一八年EU離脱法が成立しており、同法が一九九八年スコットランド法スケジュール四の規定を改正し、二〇一八年EU離脱法の規定によらずにスコットランド議会が二〇一八年EU離脱法を変更することはできないという規定を設けたため、EU法継続スコットランド法案はスコットランド議会の権限外にあると結論づけた。<sup>21)</sup>

#### 4 二〇二〇年EU離脱協定法

続いて、二〇二〇年EU離脱協定法 (European Union (Withdrawal) Act 2020) 制定過程でもスウェル・ロヴエンションの制約が明るみとなった。同法の簡単な制定背景を述べると以下ようになる。

テリーザ・メイ首相在任期間中にEUとの離脱交渉案は下院で複数回否決され、二〇一九年六月にメイ首相が退任し、代わってボリス・ジョンソンが首相に就任し、二〇一九年一月一七日にイギリス政府とEU理事会とのあいだで離脱合意が締結された。ジョンソン内閣はEU離脱協定案を議会に提出し、それは第二読会では賛成多数を得たものの、あまりに拙速なタイムテーブルによって一一〇頁を越す法案の審議をこなすことは困難であるとの理由から否決された。それを受けて、ジョンソン内閣は総辞職し、自由民主党とSNPが共同で提出した法案 (Early Parliamentary General Election Act 2019) が可決された。二〇一九年二月二日に総選挙が実施された。選挙の結

果、保守党が前回から四七議席増の三六五議席を獲得し、一月二三日にはEU離脱協定法案が議会に提出され、法案は二〇二〇年一月二三日に国王裁可を経て成立した。

スコットランド議会では二〇二〇年一月初旬にスコットランド保守党以外の賛成票（九二対二九票）によって、同法案に法的合意を与えない動議は可決された<sup>(22)</sup>。それでも、二〇二〇年EU離脱協定法案は二〇二〇年一月二三日に国王裁可を経て成立した。ちなみに、同法はウェールズ議会、北アイルランド議会、スコットランド議会のすべてが法的合意なしで制定された初めての法律となった。

二〇一八年EU離脱法制定時と同様、二〇二〇年一月二三日に当時ランカスター公領相であったマイケル・ゴーズは、「二〇一六年の国民投票を受けてEUを離脱するという状況は、ノーマルではない。それは、特異である(unique)」と述べ、二〇二〇年EU離脱協定法制定はスウェル・コンヴェンションに反していないという見解を示している<sup>(23)</sup>。

ここまで述べてきたように、EU離脱によって移譲権限の範囲をめぐって中央政府とスコットランド政府の対立がたびたび生じ、スコットランド議会・政府はスウェル・コンヴェンションを足掛かりにEU離脱にともなう国内法制定に影響をおよぼそうと試みたが、それは成功しなかったといえる。

## (二) 手続き的権力

続いて、手続き的権力である。手続き的権力 (procedural power) は政府間相互関係を規定する制度的プロセスに関わり、具体例として政府間合同閣僚委員会が挙げられる<sup>(24)</sup>。委員会は公式／非公式、定期／不定期なものに類別され、公式で定期的な委員会が地域政府の手続き的権力をより大きなものにする。対して、委員会が非公式でアド・ホックであれば、決定に反映される中央政府の意向が大きくなる。

了解覚書によれば、イギリスの合同閣僚委員会には移譲権限に影響をおよぼす留保権限とその逆のケースについて検討したり、中央と地域政府間の論争を斟酌したりする目的がある<sup>(25)</sup>。

EUとの交渉に特化した合同閣僚委員会 (Joint Ministerial Committee (EU Negotiations)) 以下JMC (EN) は二〇一六年一〇月に設置された。以降、JMC (EN) は二〇回以上開催されているが、合同閣僚委員会にはマキューエンらが指摘するように以下のような欠点がある<sup>(26)</sup>。

まず、二〇一七年三月から一〇月まで委員会が開かれないうなど、JMC (EN) の開催がアド・ホックであることを挙げられる。そのうえ、開催の決定は中央政府にあり、不開催理由の説明義務はない。会議内容についても会議録や年次報告が公表されることは稀であるため、会議の透明性は低く、議会や国民への説明責任を果たしているとはいえない。さらに、地域政府の閣僚からは、会議が非生産的で無意味だという批判も聞かれたように、委員会は討議を経た合意というよりも既存の意見を確認する場となっている。こうした欠点は、執行機関ではなく諮問機関であり、政府間の共同決定を探るがそれが要求されるわけではないという委員会の立ち位置に起因するといえる。

ただし、こうした欠点はあるものの、マキューエンは合同閣僚会議という地域政府の手続き的権力にはEU離脱関連国内法制定においては一定の影響力があつたとする<sup>(27)</sup>。そうした評価は、JMC (EN) における交渉を経て、先述したようにEU離脱法案条項一一の修正が行われたことにもとづいている。ただし、条項一一自体の撤廃を求めているスコットランド政府の意向が完全には反映されなかつたこともあり、ウェールズ議会とは異なりスコットランド議会はEU離脱法案に法的同意を与えなかつたことは先に述べたとおりである。

まとめると、合同閣僚委員会を通して地域政府はEU離脱関連国内法制定に一定の影響力を有していたが、不定期的で非公式であり諮問機関としての性格が強いという委員会の特性から、地域政府は中央政府の譲歩を引き出すことはできても、自身の意向を大きく反映させることはできないということになる。

(三) ソフトパワー

政府間関係の力学を規定する三つ目の権力はソフトパワーである。マキューエンはソフトパワーを地位や利益に対する説得や魅力によって他者の選好を形成するアクターの能力であると定める<sup>(29)</sup>。

マキューエンが例示するソフトパワーの一つは、スコットランド政府とウェールズ政府の協同関係である。政府間関係には中央政府と地域政府の垂直的な関係と地域政府間の水平的な関係があり、例えばスコットランド首席大臣のニコラ・スタージョンとウェールズ首席大臣のカーウィン・ジョーンズによるEU離脱法案にスコットランドとウェールズの声を反映させることを求める共同声明 (joint statement) の作成は後者の関係に含まれる<sup>(30)</sup>。ただ、こうした地域政府間の関係は足並みがそろっているわけではなく、影響力が大きいとはいえない。それは地域ごとのEU離脱に関する世論や政府の権限移譲や独立に対する立場の違いに起因するといえる<sup>(31)</sup>。

スコットランドでは六二%がEU残留票を投じたのに対し、ウェールズではEU離脱投票率がイングランドの五二・五%よりも高い五三・四%であった。政党勢力図に関しても、二〇一九年総選挙で、スコットランドではSNPの議席数が増え、スコットランド保守党は議席を減らしたのに対し、ウェールズでは労働党が前回から六議席減らし、二二議席、保守党は前回から六議席プラスの一四議席、プライド・カムリが前回と同数の四議席という結果であった。ウェールズ労働党政権はSNP政権とは異なりユニオニストの立場をとり、イギリスからの独立ではなく移譲権限の保護を目的としている。こうした政治的背景もあり、上述したようにスコットランド議会がEU離脱法案に法的同意を与えていないのに対して、ウェールズ議会は最終的に法的合意を与えている。

マキューエンは地域政府間の水平的な協同関係の他に、下院におけるSNP議員の「数」も法定過程におけるスコットランドの影響力を規定するソフトパワーであるとし、二〇一七年総選挙でスコットランドではSNPが議席を

減らした一方で、長くスコットランドでは低迷していたスコットランド保守党の議席数が大幅に増加したことで、スコットランド独立が喫緊の問題ではなくなり、EU離脱過程の前半においてスコットランドの政治的影響力の低下をもたらしたのではないかという見解を示している。<sup>(32)</sup>

ただ、二〇一九年一二月の総選挙でスコットランド保守党は議席を減らし、SNPの議席数が回復し、スコットランド議会の法的合意がないにもかかわらず二〇二〇年EU離脱協定法が成立したように、地域政党の「数」はEU離脱関連法案に修正を迫るような影響力を有しているとは言いつけるのかどうか疑問である。

#### 四 小括

ここまで検討したように、三つの権力のうち手続き的権力に関して、地域政府は合同閣僚委員会の交渉を通じて中央政府の譲歩を一定程度引き出すことができた。ただし、そうした譲歩は地域独自のEU法継続法案の提出や地域政府間の水平的協同など、国制的権力・ソフトパワーによって補完されることでようやくもたらされたと理解できるかもしれない。確かに中央政府による一定の譲歩はみられたものの、合同閣僚委員会は中央政府と地域政府による合意決定の場ではなく、EU離脱法案条項一々の撤廃というスコットランド政府の意向が十分には反映されなかったことも事実である。そのため、スコットランド政府の覚書にもとづいてスコットランド議会は法案に法的合意を与えなかった。それでも、二〇一八年EU離脱法がイギリス議会での審議を経て国王裁可を与えられた。同様の過程は二〇二〇年EU離脱協定制定でも繰り返された。つまり、二〇一六年スコットランド法に明記された「スコットランド議会の同意なしに、通常イギリス議会が権限移譲事項に関する法制定を行わないことが認められる」とする習律は、司法判断の対象とはならないというミラー裁判判決も受けて、議会主権という壁に跳ね返された。

こうしたEU離脱関連の国内法制における地域議会・政府の有する影響力の脆弱性が、スコットランド政府の独立

に対する態度の硬化を結果してはならないだろうか。二〇一六年のEU離脱国民投票でスコットランドでは残留が多数を占め、近年のイギリス総選挙でスコットランドではSNPが第一党となっていることも受け、議会主権と対比される国民主権という主権原則による正当化によって、スコットランド政府はイギリスからの独立住民投票再実施という主張を強めている。<sup>(33)</sup> 三つの権力の脆弱性とスコットランド政府の独立主張への傾斜は、不文憲法というイギリス国制における権限移譲のあり方に起因するといえる。以下ではその点について論じる。

### 三 シュレディンガーの権限移譲

再度述べると、二〇一六年の国民投票でスコットランドでは六二%の投票者がEU残留を支持し、スコットランド政府はEU加盟国の継続、あるいは単一市場と関税同盟に留まるという立場を明確にし、スコットランド議会はスウェル・コンヴェンションにもとづいてEU離脱法案・離脱協定法案にEU法的合意を与えなかった。それにもかかわらず、二〇一八年EU離脱法、二〇二〇年EU離脱協定法はイギリス議会での審議を経て成立した。スコットランド首席大臣のニコラ・スタージョンやSNP選出議員は、こうした事態を中央集権化や「権限掌握」(power grab)だと批判する。<sup>(34)</sup>

そうした批判的見解はジャーナリストや研究者にも共有されているといえる。例えば、スコットランドの著名なジャーナリストであるニール・アシャーソンは、「バイバイ、ブリテン」という辛辣なタイトルの論考で、ジョンソン政権によるユニオンを強化するというレトリックは中央集権化と同義であり、権限移譲がEU加盟という文脈でしか意味をなさないことが明らかになったと述べている。<sup>(35)</sup>

カーディフ大学のダニエル・ウインコットも、EU離脱過程においてエディンバラとカーディフは傍観者という立

場に周縁化されているとし、中央政府はブリュッセルからだけでなくエディンバラからもカーディフからも「主権を取り戻す」ことを試みているのではないかという批判的見解を示している。<sup>(36)</sup>

こうした連合国家 (union state) から統合国家 (unitary state) への回帰という批判とは別に、保守党政権はユニオンの護持という目的を放棄しているという批判的見解も呈される。例えば、アンドリュー・ギャンプルは「保守党とユニオン」という論考のなかで、「保守党は徐々にスコットランドを北アイルランドのように、イギリスの他地域にくつかの脅威をもたらすような別の実体 (separate entity) とみなしてきている」という見解を示している。<sup>(37)</sup>

こうした批判的見解をふまえて、マイケル・ケニーらは保守党議員へのインタビューを通して、二〇一六年七月から二〇一九年七月までのテリーザ・メイ首相在任期間の保守党議員が抱えるユニオニズムの性格を探っている。<sup>(38)</sup>そこで彼らが明らかにしたのは、保守党議員が得票の好機としてイングランド・ナショナルリズムの台頭に帰伏しユニオン維持へのコミットメントを軽んじているわけではない、むしろユニオンの利益をあえて主張する必要性に迫られているが、ユニオンを維持することとは通約不可能なブレグジットを終わらせるという目的がゆえにユニオンの護持という言説は内実を欠く結果になっていることである。<sup>(39)</sup>

これら複数の見解はどちらも妥当だといえよう。つまり、EU離脱完遂という目的がゆえに、地域議会からの法的合意を取り付けずにEU離脱関連法案を制定させることを結果しているが、必ずしもそれはユニオンを二次的な目的だと理解していることに由来しているわけではない。ただし、議会主権を盾にして法的同意を取り付けずにEU離脱関連法案を制定することで、SNP政権に「権限掌握」という独立住民投票実施正当化のための攻撃手段を与えることになってしまっているということである。

こうした事態は、サンドフォードらの言葉を借りると「シュレディンガーの権限移譲」(Schrodinger's devolution) という不文憲法の中の権限移譲のあり方に起因するといえる。<sup>(40)</sup>「シュレディンガーの権限移譲」とは、一九九九年から

二〇年あまり権限移譲はあつて／ないという状態、あるいは権限移譲による自治の進展と議会主権が共存してきたことをいう。

ヴァーノン・ボグダノーは、一九九八年の法制定によってスコットランド議会 (the Scottish Parliament) やウェールズ議会 (the Welsh National Assembly) 設置の決定から間もなく出版された『イギリスにおける権限移譲』のなかで、いかにして政治社会のまとまりを維持するのかという問題は政治科学者を悩ませてきたが、それに対するイギリスの伝統的な解答は不可分の中央議会に政治的権威と責任を集中させることであつた。だが、別の解答も可能であり、それが権限移譲であつたと述べている。<sup>(41)</sup>そして、権限移譲によって、イギリスは準連邦制 (quasi-federal) へと移行したという見解も示している。<sup>(42)</sup>

連邦制は中央と地域の自治とそれらのあいだの共治からなる政体であるとされる。<sup>(43)</sup> 共治とはサブ国家 (sub-state) 政府が中央政府の決定過程に参加し影響力を有することをいう。イギリスでは一九九九年以降自治の拡張・深化がもたらされた。サンフォードらの言葉を用いると「寛大な自治」(permissive autonomy) が進展してきた。<sup>(44)</sup> 一方で、権力の中心を政体内に複数存在させることは議会主権に反するため、共治システムを法律で規定することはなされてこなかった。イギリスのEU離脱によって、地域の立場からはこれまで確立したと認識されてきた自治が議会主権の壁に跳ね返されるケースが相次ぐことで、地域政府の「不満」を生み、それが独立への主張を強める結果を生んでしまっている。

この点、サンフォードも言及しているように、エディンバラ大学の憲法学研究者であるシユテファン・ティアーニは、連邦制ではない多重ネーション国家 (plurinational state) の国制が「外的ショック」(external shock) に対して脆弱であるということを予測していた。<sup>(45)</sup> 同様に、LSEの公法学研究者であるマーティン・ラフリンは、イギリス国制が大改革、あるいは「進行性麻痺」(progressive paralysis) を免れ、漸進的な現代化を辿ってきたのはイギリスがE

Uに加盟していたからであるとする<sup>(46)</sup>。そのため、EUを離脱することでイギリスは国制改革の必要性に迫られるだろうという見解を示している。ジェームス・ミッチェルも、配管・配線の複雑な絡み合いによる出水や火災の危険性ゆえに建築物としてのウェストミンスター宮殿に大改修の時機が訪れていることのアナロジーとしてEU離脱とイギリス国制との関係を捉え、配管工事という手段によるイギリス国制の修正は限界に達しており、包括的な見直しをする時機がきていると述べる<sup>(47)</sup>。具体的な国制改革案については、閣僚会議の定期的な開催は政府間の不均衡な関係性の補正には有効ではないとし、ミッチェルはネイションや地域を代表する上院の設置などを提案している。

サンフォードによれば、スコットランドの独立住民投票を再実施しても、そこで独立が再度否決された場合には「シユレディンガーの権限移譲」が解消されることはない<sup>(48)</sup>。共治システムの法的規定や連邦制への移行を含め、イギリスのEU離脱が今後いかなるイギリス政体の変容をもたらすのか注視する必要があるといえよう<sup>(49)</sup>。

#### 四 スコットランド独立住民投票再実施の可能性

繰り返し述べると、スコットランドへの権限移譲から二十余年のあいだに「権限移譲してそれを省みない」(devolve and forget)という寛大な自治と議会主権の共存という「シユレディンガーの権限移譲」状態が浸透してきたところが、地域議会による法的同意なしのEU離脱法・離脱協定法制定に象徴されるように、EU離脱は極端に言えば「権限移譲を忘れろ」(forget devolution)とも理解されかねない事態をもたらしている。それに反発して、SNP政権はスコットランドの独立という主張を強めている。

SNPは「スコットランドの将来をスコットランドの手中におさめる」ことをマニフェストに明記し、二〇一九年一二月総選挙に臨んだ<sup>(50)</sup>。後述するように、同選挙でSNPは二〇一七年総選挙から議席を一三増やし、スコットラン

ド全五九議席中四八議席を獲得した。スコットランド首席大臣ニコラ・スタージョンは、二〇二〇年一月三十一日にヨーロッパに宛てた書簡で、スコットランドがイギリスから独立しEU加盟国になることがスコットランドにとっての最善の選択であると述べている。<sup>(51)</sup>さらに、二〇二〇年五月頃から、世論調査で軒並みスコットランド独立支持が反対を上回るようになっていく。そのため、本節ではスコットランドのイギリスからの独立をめぐる住民投票再実施の可能性について検討する。

まず言及しておく必要があるのは、国制事項が留保権限であってスコットランドに独立住民投票実施の権限が移譲されているわけではないということである。二〇一四年九月一八日に実施されたスコットランドのイギリスからの独立の是非を問う住民投票の場合は、二〇一二年一〇月にスコットランド政府と中央政府との間で「エディンバラ合意」が結ばれ、一九九八年スコットランド法セクション三〇規定の枢密院勅令によってスコットランド議会に独立住民投票実施権限が移譲されたことで実現に至った。

ニコラ・スタージョンは、この独立住民投票実施手続きを「黄金律」(gold standard)だと認識しているという。<sup>(52)</sup>つまり、独立住民実施という国制事項は留保権限であるため、前回の独立住民投票時のエディンバラ合意締結のように中央政府とスコットランド政府の合意にもとづく取り決めに拠らない住民投票の実施は正統性を欠くとスコットランド政府は理解しているということである。二〇一九年一月イギリス総選挙のマニフェストでも、独立住民投票実施は法的根拠にもとづかなければならない (beyond legal challenge) と記された。<sup>(53)</sup>

この点に関して、ボリス・ジョンソンは独立住民投票実施権限のスコットランドへの移行を求めるスタージョンの書簡に対し、独立住民投票実施の権限をスコットランドに移行する要求を受け入れる意図はない旨を明記した書簡を二〇二〇年一月一四日に送り返している。<sup>(54)</sup>

続いて、近年のイギリス総選挙のスコットランドにおける結果分析について述べる。表1は二〇一五年、一七年、

表1 2015・2017・2019年総選挙におけるスコットランド政党の得票率・議席獲得数

	2015		2017		2019	
	得票率 (変化)	議席数 (変化)	得票率 (変化)	議席数 (変化)	得票率 (変化)	議席数 (変化)
スコットランド保守	14.9 (-1.8)	1(-)	28.6 (+13.7)	13 (+12)	25.1 (-3.5)	6 (-7)
スコットランド労働	24.3 (-17.7)	1 (-40)	27.1 (+2.8)	7 (+6)	18.6 (-8.5)	1 (-6)
スコットランド自民	7.5 (-11.3)	1 (-10)	6.8 (-0.7)	4 (+3)	9.5 (+2.8)	4(-)
SNP	50.0 (+30.1)	56 (+50)	36.9 (-13.1)	35 (-21)	45.0 (+8.1)	48 (+13)

出典：Mitchell, James and Ailsa Henderson, “Tribes and Turbulence: The 2019 UK General Election in Scotland”, *Parliamentary Affairs*, 73 (Sup\_1), p. 144, Table 8.1.

一九年イギリス総選挙のスコットランドにおける結果の変遷を示している。二〇一五年総選挙では、SNPがスコットランド全五九議席中五六議席を獲得するという「乗っ取り」<sup>(55)</sup>が起こった。EU離脱国民投票の翌年に実施された二〇一七年の総選挙では、長年低迷していたスコットランド保守党の支持が高まり、SNPは二一議席減らした。この変化はスコットランドの独立賛成／反対に加えて、EU残留／離脱というもうひとつのバイナリーな争点加わったことに起因する。表2の数値が示すように、二〇一七年選挙時には独立支持／EU残留ともに支持する有権者は三割に満たなかったのである。

二〇一九年一二月の総選挙では、SNPへの支持が回復し、同党は四八議席獲得し、保守党は前回から七議席減らし六議席の獲得に終わり、一九六〇年代から二〇一〇年総選挙までスコットランドは支配政党であった労働党は一九一〇年以来最低の支持率を記録した。いくつかの分析に依拠すると、まず労働党の支持が低下している要因は、労働党がスコットランド独立とEU残留／離脱どちらに対しても曖昧な立場をとったこと<sup>(56)</sup>、表3から分かるように党の「公式」の立場であろうスコットランド独立反対／EU残留と同様の立場を採る有権者からの投票を他党と分け合っていること、そして労働党支持者に一定数存在する独立支持者がSNPへと投票先を変更

表2 EU 残留／離脱とスコットランド独立賛成／反対への支持率

	独立支持	独立反対	全体
EU 残留	27	34	61
EU 離脱	17	21	37
全体	44	55	

出典：Keating, Michael, 2018, “Brexit and Nations”, *Political Quarterly*, 90(s2), p. 170, Table 2.

表3 スコットランド独立賛成／反対・EU 残留／離脱選好と2019年総選挙支持政党

	賛成・残留	賛成・離脱	反対・残留	反対・離脱
保守党	1	27	23	67
労働党	9	16	29	14
自民党	2	3	20	7
SNP	88	50	25	9
他	1	3	1	3
N	550	250	636	362

出典：Mitchell, James and Ailsa Henderson, 2020, “Tribes and Turbulence: The 2019 UK General Election in Scotland”, *Parliamentary Affairs*, 73(Sup\_1), p. 152, Table 8.4.

させたことに求められる。

次に、二〇一九年にSNPの得票が回復した一つの要因は以下に求められる。ジョンズらによれば、二〇一七年時から二〇一九年の総選挙までのあいだに、有権者はブレグジットに関する自身の立場を党の立場に合わせるようになっていた。<sup>(38)</sup>つまり、政党はブレグジットに対する立場というよりも独立に対する立場によって選ばれるようになっていくというのである。ソボレウスからによれば、二〇一七年から二〇一九年のあいだに、独立賛成・EU残留を支持する有権者の割合は三二%から四二%に増え、その増加率は独立反対・EU離脱支持者のそれよりも大きい。<sup>(39)</sup>

次に、スコットランド独立に関する世論調査について述べる。二〇二〇年五月ごろから世論調査では継続して独立支持率が反対率を上回っている。<sup>(40)</sup>選挙学研究者のジョン・カーティスの分析に依拠すれば、世論調査での独立支持率上昇の要因は人口統計、イギリスのEU離脱、そしてコロナウイ

ルス対策に求められる<sup>(61)</sup>。

まず、デモグラフィーに関して、二〇一四年時には男性より女性の方が独立賛成支持率は低かったが、その傾向が最近の世論調査結果には該当しないことが挙げられる。さらに、二〇一四年時に確認された年齢が低いほど独立を支持する傾向は、近年の世論調査でも確認されており、有権者が若年時の独立に関する選好を変化させないのであれば、独立支持が年々増加することが予想されるという。

次に、EU離脱との関係である。二〇一四年にはスコットランド独立に反対票を投じた有権者の間でも「スコットランドはEU残留を選択したのにも関わらずイギリスがEUを離脱するのであればスコットランドは独立すべきである」という議論は説得的であるとする者が三割弱いたという。こうした調査結果から窺えるように、EU離脱はスコットランド独立の正当化に寄与しているといえる。

最後に、新型コロナウイルス感染対策については、ニコラ・スタージョンとスコットランド政府への感染対策評価が中央政府とボリス・ジョンソンのそれより評価され、スコットランドが独立していた場合にはスコットランドは新型コロナウイルス感染により良く対処していただろうという設問への賛成率は反対率より高かったという。

ここまで、独立住民投票実施含め国制事項が留保権限であることを確認し、近年のスコットランドにおける総選挙結果と世論調査について検討してきた。世論調査では独立支持率が高まっているものの、国制的な制約とその制約に対するスコットランド政府の認識を考慮すれば、スコットランド独立住民投票再実施に関しては、ひとまず二〇二一年五月に予定されているスコットランド議会選挙の結果を待つ必要があるといえるだろう。

それぞれスコットランド政治と公法の研究者であるジェイムス・ミッチェルとアイリオン・マクハーグは、二〇一七年の論文でスコットランドの世論が圧倒的に再度の独立住民投票実施をのぞんだ場合には、イギリス政府がそれを阻止するのは難しいという見解を示していた<sup>(62)</sup>。スコットランドにおける近年の選挙結果は波乱万丈 (turbulent) であ

り予測は困難であるが、次回スコットランド議会選挙<sup>(63)</sup>でSNPやスコットランド緑の党といったスコットランド独立を主張する政党が多数の議席を獲得した場合には、SNP政権は再度中央政府に一九九八年スコットランド法セクション三〇規定の枢密院勅令によってスコットランド議会に独立住民投票実施権限を移譲することを求めるだろう<sup>(65)</sup>。その際に、イギリス政府はいかなる対応をとるだろうか。保守党政権が独立住民投票再実施を拒み続けることで、独立住民投票再実施を支持する声が広がる可能性がある<sup>(66)</sup>。

仮に二〇一四年の独立住民投票時のように住民投票実施の権限をスコットランドに移譲した場合でも、IfGによる見解のように、超多数 (super majority) 条項や一九七九年時のスコットランド議会設置を問うレファレンダム時のように有権者の四〇%以上の賛成率を必要とするといった何らかの条件が設けられるかもしれない<sup>(67)</sup>。

## 五 結 び

一九九九年の権限移譲から二〇年以上にわたってスコットランドの移譲権限は拡張・深化し、寛大な自治の許容と議会主権の共存という「シュレディンガーの権限移譲」状態が生じてきた。イギリスのEU離脱は、それらの共存が実はイギリスのEU加盟という条件下でのみ成り立つものだということを明らかにした。スコットランド議会による法的同意を与えられていない法制定を、スコットランド政府は「権限掌握」とフレーミングすることによって批判し、再度の独立住民投票実施の主張を強めている。

アナンダ・メノンが述べるには、イギリスはEUから離脱したが、ブレグジットはイギリスの政治・経済・社会システムに今後もつきまとう<sup>(68)</sup>。コリン・ヘイが述べるように、現在進行形の偶有性をもつ政治的な出来事の予測をすることはできないため、イギリスがはまだ「ブレグジット過程」(Brexiting times) の渦中にあるのなら、その帰結を予

想することはできない。そのため、イギリスがEUから「主権を取り戻す」ことがイギリスの解体を引き起こすのかどうか「今はわからなく」(Time will tell.)<sup>(69)</sup>

二〇二〇年一月三〇日、「やっかいなパートナー」であったかもしれないが、イギリスのEU離脱を惜しんで、EU議会議員が日本では「蛍の光」として知られるスコットランドの国民詩人ロバート・バーンズ作詞のAuld Lang Syneを涙ながらに歌った。それは惜別ではなく再会の詩であるとする解釈が存在することはあまり知られていないかもしれない<sup>(70)</sup>。スコットランドがイギリスから独立しEUに再加盟する可能性はあるのだろうか。あるいは、それ以前にイギリスの国制に大きな変容がもたらされるのだろうか。

- (1) グレートブリテンおよび北アイルランド連合王国の通称としてイギリスという呼称を用いる。
- (2) 二〇二〇年六月のEU離脱国民投票から二〇二〇年一月末までのEU離脱交渉プロセスに関する詳細な記述・分析については以下を参照。鶴岡路人、二〇二〇、「EU離脱——イギリスとヨーロッパの地殻変動」筑摩書房。移行期間のイギリスとEUの交渉過程に関しては以下を参照。Fabrizio Federico, 2021, *From the Withdrawal Agreement to the Trade & Cooperation Agreement: Reshaping EU-UK Relations*, Brexit Institute Working Paper no. 10.
- (3) SNPが党の立場として「ヨーロッパのなかの独立」を公式に表明したのは、一九八八年インヴァネスでの党大会である。EU離脱国民投票以降、スコットランド政府は『ヨーロッパにおけるスコットランドの立場』(Scotland's Place in Europe)と題された文書を発表し、EUに関する自身の立場を明確にしている。Scottish Government, 2016, *Scotland's Place in Europe*, Edinburgh: the Scottish Government. を参照。二〇一八、二〇一九年には改訂版が発表されている。
- (4) イギリスには成典憲法が存在しないことから constitution の訳には国制が使われることが多く、本稿もそれに倣う。
- (5) McEwen, Nicola, 2020, "Negotiating Brexit: Power Dynamics in British Intergovernmental Relations", *Regional Studies*, <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1735000>, p. 2.
- (6) 一九九八・二〇一一・二〇一六年スコットランド法によるそれぞれの権限移譲内容については以下を参照。松井幸夫、二〇一八、「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『スコットランド問題』の考察——憲法と政治か

- 5『法律文化社』、六三―八三頁。
- (7) McEwen, Nicola, 2020, “Devolution and Alignment with EU Laws”, in Kirsty Hughes (ed.), *An Independent Scotland in the EU: Issues for Accession*, Edinburgh: Scottish Centre on European Relations, pp. 13-16.
- (8) この点については参照。Galligan, Brian and Scott Breton, 2015, “Constitutional Convention”, in Galligan, Brian and Scott Breton (eds.), *Constitutional Conventions in Westminster Systems: Controversies, Changes and Challenges*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 9. キヤリガンとスコットによれば、コンヴェンションの存立条件は(1)主要な政治的アクターによるコンヴェンションとして承認されなければならない(2)新たな政治的アクターがコンヴェンションの拘束力(binding)を受け入れなければならない二重の要件にある。Ibid., p. 18.
- (9) HL Deb 21 Jul 1998 vol 592, col 791.
- (10) 覚書は以下 ([https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/316157/MoU\\_between\\_the\\_UK\\_and\\_the\\_Developed\\_Administrations.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/316157/MoU_between_the_UK_and_the_Developed_Administrations.pdf) 二〇二一年一月二十九日最終閲覧) を参照。
- (11) 法的合意覚書と法的合意動議に関してはスコットランド議会議事規則で定められている。以下 (<https://www.parliament.scot/parliamentarybusiness/26512.aspx> 二〇二一年一月二十九日最終閲覧) を参照。
- (12) Paun, Akash et al., 2020, “Sewel Convention”, *Institution for Government*, 8 December, 2020 (<https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/sewel-convention> 二〇二一年一月二十九日最終閲覧)。
- (13) Paun, Akash and Kelly Shuttle worth, 2020, *Legislating by Consent: How to Revive the Sewel Convention*, London: Institution for Government, pp. 16-19. 四事例の他は二〇二〇年国内市場法 (United Kingdom Internal Market Act 2020) やロンドンと将来の関係を定める法 (European Union (Future Relations) Act 2020) やオーストリア・コンヴェンションの制約は明らかになった。この二つの法に関しては別稿で論じた。
- (14) スコットランド司法長官の意見書は以下 (<https://www.webarchive.org.uk/wayback/archive/3000/https://www.gov.scot/Resource/0051/00510602.pdf> 二〇二一年二月七日最終閲覧) を参照。
- (15) [2017] UKSC 5 para 148-149.
- (16) McHarg, Aileen and James Mitchell, 2017, “Brexit and Scotland”, *The British Journal of Politics and International Relations*, 19(3), p. 524.

- (17) スコットランド政府による法的合意覚書は以下 (<http://www.parliament.scot/SSChamberOffice/SPLCM-S05-10-2017.pdf>) 二〇二一年一月三〇日最終閲覧) を参照。
- (18) スコットランド政府は法的合意を与えないことをスコットランド議会に求めているが、その理由を述べた法的合意覚書にこのようにある (<https://www.parliament.scot/SSChamberOffice/LCM-S5-10a.pdf>) 二〇二一年一月三〇日最終閲覧) を参照。
- (19) HC Deb 18 June 2018 vol 643, col 115.
- (20) HC Deb 14 June 2018 vol 642, col 1126.
- (21) [2018] UKSC 64. 判決文は以下 (<https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2018-0080-judgment.pdf>) 二〇二一年二月十日最終閲覧) を閲覧可能。判決に関するコメントは以下を参照。Boffey, Emma, 2019, “Case Comment: The UK Withdrawal from the European Union (Legal Continuity) (Scotland) Bill – A Reference by the Attorney General and the Advocate General for Scotland [2018] UKSC 64”, *UKSC Blog*, January 11, 2019. (<http://uksblog.com/case-comment-the-uk-withdrawal-from-the-european-union-legal-continuity-scotland-bill-a-reference-by-the-attorney-general-and-the-advocate-general-for-scotland-2018-uksc-64/>) 二〇二一年一月六日最終閲覧) スコットランド政府は二〇二〇年六月一八日にも二〇二〇年十二月三十一日以降もスコットランド法とEU法の平仄をあわせる (align with) ことを目的としたEU継続案スコットランド法案 (the UK Withdrawal from the European Union (Continuity) (Scotland) Bill [2020]) をスコットランド議会に提出しようとする。
- (22) スコットランド議会に法的合意を与えないことや推奨する理由を述べたスコットランド政府による法的同意覚書がこのようにある ([https://www.parliament.scot/SS\\_Bills/SPLCM-S05-29.pdf](https://www.parliament.scot/SS_Bills/SPLCM-S05-29.pdf)) 二〇二一年一月三〇日最終閲覧) を参照。
- (23) HC Deb 23 Jan 2020 vol 670 col 17WS.
- (24) McEwen, *supra* note 5, p. 2.
- (25) Cabinet Office, 2012, *Devolution: Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements*, London: Cabinet Office, p. 12 ([https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/316157/MoU\\_between\\_the\\_UK\\_and\\_the\\_Devolved\\_Administrations.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/316157/MoU_between_the_UK_and_the_Devolved_Administrations.pdf)) 二〇二一年十二月一日最終閲覧)。
- (26) McEwen, Nicola et al., 2020, “Intergovernmental Relations in the UK: Time for a Radical Overhaul”, *Political Quarterly*, 91 (3): pp. 632-640. 以下を参照。Pauw, Akash et al., 2020, “Devolution: Joint Ministerial Committee”, *Institution for Government*, 1 July, 2020 (<https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/devolution-joint-ministerial-committee>) 二〇二一年一月三十一日最終閲覧)。

一 日最終閲覧)。

- (27) McEwen, *supra* note 5, pp. 7-9.
- (28) イギリスの合同関係委員会と他の連邦制・準連邦制国家のそれとの比較は以下を参照。McEwen et al., *supra* note 26.
- (29) McEwen, *supra* note 5, p. 3.
- (30) 共同声明については以下 (<https://gov.wales/joint-statement-first-ministers-wales-and-scotland-reaction-eu-withdrawal-bill>) 二〇二一年二月七日最終閲覧) を参照。
- (31) ウェールズではなく北アイルランドとの関係について述べると、スコットランド政府がEU離脱協定法案に法的合意を与えないことをスコットランド議会に求めている要因のひとつに、北アイルランドのみがEU単一市場へのアクセスを継続できるといふ地域間の不均衡な取り決めがある。この点は、スコットランド政府によるEU離脱協定法案に対する法的合意覚書 ([https://www.parliament.scot/S5\\_Bills/SPLCM-S05-29.pdf](https://www.parliament.scot/S5_Bills/SPLCM-S05-29.pdf); 二〇二一年一月三〇日最終閲覧) を参照。
- (32) McEwen, *supra* note 5, pp. 6-7.
- (33) 例えは以下を参照。Scottish Government, 2019, *Scotland's Right to Choose: Putting Scotland's Future in Scotland's Hands*, Edinburgh: the Scottish Government. 三つの権力の弱さと独立という主張への傾斜と二つ点については以下のシムテナマン・ティアニーによる論考に関連付けて述べると、法的権限 (competence) と政治的権能 (capacity) から構成される主権のうち、スコットランドの法的権限に制約があるため、国民主権という議会主権に対置される対抗的なナラティブによって独立を正当化するという政治的権能の行使に比重を置くようになるというべきである。Tierney, Stephen, 2005, "Reframing Sovereignty? Sub-State National Societies and Contemporary Challenges to the Nation-State", *The International and Comparative Quarterly*, 54(1), pp. 161-183.
- (34) 例えは、以下のスターシジョンによるスピーチ (<https://www.newstatesman.com/politics/stagers/2017/03/nicola-sturgeon-speech-scottish-independence-full-text>; 二〇二一年二月七日最終閲覧) や、二〇一八年七月四日の下院における「権利の要求」動議の議事録 (HC Deb 4 July 2018 vol. 644) のSNP議員の発言を参照。
- (35) Ascherson, Neal, 2020, "Bye Bye Britain", *London Review of Books*, 42(18) (<https://www.lrb.co.uk/the-paper/v42/n18/neal-ascherson/bye-bye-britain>; 二〇二一年一月三〇日最終閲覧)。バーナード・クリックは、「四つのネイション——相互関係」と題された二〇〇七年ジョン・マッキントッシュ記念講義のなかで、ユニオンへの脅威はスコットランドからではなく

- インセンシブの無神経さ (insensitivity) であるのは疑い (provocation) から生じるとする。マンシャーンの見解に言及してらる。講義録全文 (https://www.ed.ac.uk/files/atoms/files/bernardricklecture.pdf 2011年12月7日最終閲覧) を閲覧せらる。
- (36) Wincott, Daniel, 2020, "Scotland and Wales are being treated as bystanders in a Brexit that doesn't work for them", *The Conversation*, September 23, 2020 (https://theconversation.com/scotland-and-wales-are-being-treated-as-bystanders-in-a-brexit-that-doesnt-work-for-them-146771 2011年1月19日最終閲覧)。他にも著者のスローンと政治研究者であり、ケイ・キーンマンによる文の講義を参照。Keating, Michael, 2019, "Brexit and Nations", *Political Quarterly*, 90(S2), pp. 167-176.
- (37) Gamble, Andrew, 2016, "The Conservatives and the Union: The 'New English Toryism' and the Origins of Anglo-Britishness", *Political Studies Review*, 14(3), p. 366.
- (38) Kenny, Michael and Jack Sheldon, 2020, "When Planets Collide: The British Conservative Party and the Discordant Goals of Delivering Brexit and Preserving the Domestic Union, 2016-2019", *Political Studies*, https://doi.org/10.1177/0032321720930986.
- (39) ケニーと Sheldon の「ハイパーユニオン主義の衝突と原因」。
- (40) Sanford, Mark and Cathy Gornley-Heenan, 2020, "Taking Back Control", the UK's Constitutional Narrative and Schrödinger's Devolution", *Parliamentary Affairs*, 73(1), pp. 108-126.
- (41) Bogdanor, Vernon, 2001, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford: Oxford University Press, p. 298.
- (42) *Ibid.*, p. 290.
- (43) Elazar, David, 1987, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa: University of Alabama Press, p. 5.
- (44) Sanford and Gornley-Heenan, *supra* note 40, p. 109.
- (45) Tierney, Stephen, 2009, "Federalism in a Unitary State: A Paradox Too Far?", *Regional and Federal Studies*, 19(2): pp. 237-253.
- (46) Loughlin, Martin, 2018, *The British Constitution: Thoughts on the Cause of the Present Discontents*, LSE Law, Society and Economy Working Papers 2/2018.

- (47) Mitchell, James, 2020, "Emergency 'Constitutional Plumbing' has Reached Its Limits Coping with Devolution. It's Time for a New Institutional Architecture", *LSE British Politics and Policy*, 11 November, 2020 (<https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/devolution-architecture-scotland/>, 二〇二一年一月二九日最終閲覧). ウェストミンスター宮殿の改修工事に関する情報に関して <https://www.restorationandrenewal.uk/> を参照。
- (48) Sanford and Gornley-Heenan, *supra* note 40, p. 123.
- (49) 二〇一六年の報告書「国制に関する特別委員会 (select committee on the constitution) は連邦主義がイギリスにおける地域的国制の緊張に対する解決をきたらなければならないと結論をたづなぬ」。Select Committee on the Constitution, 2016, *The Union and Devolution*, 10<sup>th</sup> Report of Session 2015–16, HL Paper 149, London: House of Lords.
- (50) Scottish National Party, 2019, *Stronger for Scotland*, Edinburgh: Scottish National Party, p. 4.
- (51) 書籍タイトル (<https://www.gov.scot/publications/first-ministers-letter-to-europe/>, 二〇二一年一月三十一日最終閲覧) と閲覧可能。
- (52) Paun, Akash et al., 2019, *A Second Independence Referendum: When and How could Scotland Vote Again?*, London: Institute for Government, p. 9.
- (53) Scottish National Party, 2019, *Stronger for Scotland*, Edinburgh: Scottish National Party, p. 4. スコットランド政府による以下の文書も参照。Scottish Government, 2019, *Scotland's Right to Choose: Putting Scotland's Future in Scotland's Hands*, Edinburgh: Scottish Government.
- (54) ノリス・シモンソン・ニコラ・スタークマンの書籍タイトル ([https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/857586/Nicola\\_Sturgeon\\_20200114.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/857586/Nicola_Sturgeon_20200114.pdf), 二〇二一年一月三十一日最終閲覧) と閲覧可能。
- (55) Johns, Rob and James Mitchell, 2016, *Takeover: Explaining the Extraordinary Rise of the SNP*, London: Biteback Publishing.
- (56) Mitchell, James and Alisa Henderson, 2020, "Tribes and Turbulence: The 2019 UK General Election in Scotland", *Parliamentary Affairs*, 73 (Supplement 1), pp. 142–156. Johns, Rob et al., 2020, "Brexit or Independence? Scotland's General Election", *Political Insights*, 11(1): pp. 28–31.
- (57) ハーヴェイも同様の見解を示し「スコットランドでの労働党への投票率が一九一〇年以來最低であったことの要因は「スコットランドの独立とブレグジット」双方について曖昧な態度しかとれなかったことと求められるところ」。Harvey, Malcolm,



- 議やがていふたふのいふ。 Seldon, Anthony and Peter Snowdon, 2015, *Cameron at 10: The Verdict*, London: William Collins, pp. 127-128.
- (67) Paun, Akash et al., 2019, *A Second Independence Referendum: When and How could Scotland Vote Again?*, London: Institute for Government, pp. 24-25.
- (68) Menon, Anand, 2020, "Brexit is not 'Done'", *UK in a Changing Europa*, 6 February, 2020 (<https://ukandeu.ac.uk/brexit-is-not-done/>, 2021年1月31日最終閲覧).
- (69) Hay, Colin, 2020, "Brexitential Angst and the Paradoxes of Populism: On the Contingency, Predictability and Intelligibility of Seismic Shifts", *Political Studies*, 68(1): p. 202. ロンドン大学ロンドン・スコットランド・イギリスをEUから取り除くことによる離脱による政治的イギリスを導く可能性があるという。 Douglas Scott, Sionaidh, 2019, "The Future of the United Kingdom", *European Journal of Legal Studies*, 2019 Special Issue, p. 274.
- (70) Brocklehurst, Steven, 2013, "How Auld Lang Syne took over the world", *BBC*, 31 December, 2013 (<https://www.bbc.com/news/uk-scotland-25402099>, 2021年1月31日最終閲覧). Robert, Irvine, 2016, "The Truth about 'Auld Lang Syne'", *OUP Blog*, 25 January, 2016 (<https://blog.oup.com/2016/01/auld-lang-syne-meaning/>, 2021年1月31日最終閲覧).

高橋 誠（たかはし まこと）

所属・現職 慶應義塾大学大学院社会学研究科非常勤講師

最終学歴 慶應義塾大学大学院社会学研究科後期博士課程単位取得退学・博士（社会学）

会学）

所属学会 日本カレドニア学会・関東社会学会・Association for the Study of

Ethnicity and Nationalism (ASEN)

専攻領域 スコティッシュ・ナショナリズム、スコットランド政治、社会変動論

主要著作 「ブリテンの国制変容とスコティッシュ・ナショナリズムのゆくえ」『法

学政治学論究』第一二四号（二〇二〇年）