

【論 説】

# 英国における権限委譲改革と 政府間関係の再検討

石 見 豊

## 目 次

1. はじめに
2. Brexit と地域政府の関与
3. Brexit 後の諸政策の行方
4. Brexit と政府間関係
5. おわりに

## 1. はじめに

現在、英国では、欧州連合（EU）からの離脱（Brexit）に向けて、そのあり方（合意なしの離脱、合意に基づいた穏やかな離脱、離脱の延期およびその期間の長短、再度の国民投票の可能性など）をめぐり、英国議会での議論が続けられている。また、EU 側との交渉も続けられている。

Brexit による変化としては、まずは、EU 加盟国と英国との間での人や物をめぐる移動に、入国管理や関税などの何らかの「障壁」が設けられることになる。それに加えて、これまでは EU が管理する統一的なルール（EU 法）の下で行なわれていた諸政策をめぐる権限が英国議会および政府の手に戻されることになる。これらの諸政策をどのように実施するのか（つまり、これまでの EU 法の下での運用とは異なる形で実施するのか否か）という点は、大きな変化であり課題である。

また、それらの諸政策の中には、イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドなどの英国内の各地域の社会経済のあり方に関係する

英国における権限委譲改革と政府間関係の再検討（石見）

こともある。現在、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドには、それぞれの地域の市民の声を代表する議会と政府が設けられている。これらの地域の議会や政府の声をどのように、Brexit 後の諸政策の実施に関与させるのかということも課題である。

スコットランドやウェールズ、北アイルランドの地域議会と政府の設置は、1998年から2000年にかけて、当時のブレア政権下の憲政的改革<sup>1)</sup>の一部として取り組まれたものであった。これらの地域議会や政府の設置は、一般的に「権限委譲改革（devolution）」と呼ばれ、文字通り、英国議会から地域議会にいくつかの権限が委譲された<sup>2)</sup>。ただし、英国議会と地域議会、英国政府と地域政府の関係には、いくつかの「あいまい」な部分が残っていた。Brexitを契機に、それらの「あいまい」な部分がクローズアップされることになった。また、上記のBrexit後に諸政策の実施をめぐる、英国政府と各地域政府の代表者がどのような関係を構築するのかという点も注目されている。

小論では、このようなBrexitによりクローズアップされ提起された、権限委譲改革における英国議会と地域議会、英国政府と地域政府の「あいまい」な関係について検討する。小論は主に次の3点について検討する。第1に、そもそもBrexitの問題に、地域政府が関与できるか否かという点について考える。これは、英国の憲法解釈をめぐる問題であり、英国議会と地域議会の権能をめぐる問題である。第2に、Brexit後の諸政策とそれへの地域議会と政府の関与という点について考える。どのような種類の政策があり、各地域議会と政府が関与するしくみとしては、どのような形が検討されているのかについて整理する。第3に、現在、英国政府と地域政府の間にはどのような関係（政府間関係）があり、そのどこが問題なのか、今後、それをどのように改善することが望ましいのかなどの点について考える。

## 2. Brexit と地域政府の関与

### (1) devolution と議会主権の関係——スウルの慣例

これまでは EU 法の下で行なわれていた諸政策をめぐる権限が、Brexit により英国議会および政府の手に渡るのであるから、それが地域議会や政府に委譲されている権限にも影響を与えることは間違いがなさそうである。

1998 年から 2000 年にかけて行なわれた devolution では、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの地域議会および政府にそれぞれ異なる権限が委譲された。その中でも最も大きな権限が委譲されたのがスコットランドであるが、スコットランド議会および政府の形態（スコットランド議会議員の選出方法、行政府の構成など）やスコットランドへ権限委譲される権限（および英国議会に留保される権限）などについて規定したのが、1998 年スコットランド法である。

スコットランド議会に委譲された権限（委譲事項 “devolved matters”）に対して、英国議会が立法的に関与することはできるのか。この点について、1998 年スコットランド法（第 28 条 8 項）では、「連合王国議会はスコットランド議会の同意なしに、委譲事項に関して通常、立法を行なうことがないと認められる」と規定されている。このような規定を置くことにより、議会主権（つまり、英国議会の至高性、英国議会は委譲事項についても法を変更できるとの意味）の原理と devolution が矛盾しない工夫をしている。すなわち、委譲事項に対して、英国議会が立法行為を行う場合は、事前にスコットランド議会の同意を得ることが必要である。

この立法上の同意動議（legislative consent motions）<sup>3)</sup> は、提案者のスウル卿<sup>4)</sup> の名前にちなんで「スウルの慣例（Sewel Convention）」と呼ばれる。スウルの慣例は、スコットランド議会に限ったものではなく、ウェールズ議会や北アイルランド議会についても同様に用いられてきた。ただし、ウェールズ議会については、2006 年ウェールズ政府法の第 107 条 6 項において、

英国における権限委譲改革と政府間関係の再検討（石見）

スコットランドと同様の規定（スコットランド議会の語がウェールズ議会に代わっただけ）が設けられるまでは、立法上の同意動議が出されることはなかった。つまり、ウェールズ議会への立法上の同意動機が出されたのは2007年以降であった。また、北アイルランド議会は、2002年10月から2007年5月までと、2017年1月以降2019年4月現在もその機能を停止している。つまり、北アイルランド議会への立法上の同意動議が出されたのは、2002年10月までと、2007年から2017年までの期間においてであった。

1999年5月から2018年5月までに340の立法上の同意動議が英国議会から出されてきた。その内訳は、スコットランドについては173、北アイルランドについては79、ウェールズについては88であった。上記の動議のうち、スコットランド議会は1回、ウェールズ議会は7回、北アイルランド議会は1回、英国議会からの同意動議を拒絶してきた（Institute for Government, Brexit and the Sewel (legislative consent) Convention）。この中で、最も有名なのは、2012年福祉改革法（Welfare Reform Act 2012）をめぐる同意動議に対するスコットランド議会の拒絶の事例である。その結果、2012年福祉改革法は、スコットランド議会の同意なしに制定された。一方で、スコットランド議会は、2012年スコットランド福祉改革追加条項法（Welfare Reform (Further Provision) (Scotland) Act）を制定し、スコットランド政府の大臣に Universal Credit<sup>5)</sup> および Personal Independence Payment benefits<sup>6)</sup> などを管理する権限を与えた。

## (2) Brexit をめぐる英国最高裁判所の意見

本章の冒頭で述べたように、Brexit は、地域議会や政府に委譲されている権限にも影響を与えることは間違いがなさそうである。そうであるならば、英国議会は、地域議会からも英国からの離脱について了解を得なければならないのだろうか。その点について、連合王国最高裁判所が司法審査（judicial review）<sup>7)</sup> の結果を示したのが、2017年1月24日の R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5 である。この司法審査

では、次の2点について結論を示した。一つは、Brexitは国民投票の結果に基づく行動であっても、Brexitが実際に実行される前に、Brexitに関する議会の法律（Act）が制定されなければならないという点と、もう一つは、法的には、スコットランドやウェールズ、北アイルランドなどの権限委譲された立法機関にBrexitを阻止する権能はないという点である。

前者について、政府は、条約への加盟および離脱を含む外交関係の行使は政府の特権的事項であり、それゆえに、EUからの離脱もその特権の行使によって起きることであると主張した。また、議会が制定した1972年欧州共同体法（1972年EC法）は、EU法を英国に適用することを目的とした法律で、その点は、英国がEUの加盟国として留まる限りにおいて効力を持つものであり、政府のEU離脱に向けての行動は、1972年法に込められた議会の意図に抵触するものではないと主張した。

しかしながら、最高裁の多数意見は政府の主張を否定した<sup>8)</sup>。議会が1972年EC法を制定した際、同法が英国のEU加盟を保障し、それに効力を与えたのであり、政府が一方向的にEUから離脱できるとは想定されていない。国民投票により多数がBrexitに賛成したからと言って、この法解釈に影響を与えるものではなく、国民投票は政治的なものであると指摘した。

後者の問題については、最高裁は次のような判断を示した。「裁判官たちは政治的慣例の親でも保護者でもない。単なる観察者である。それらの事柄は政治の世界で決定されるため、その運用もしくは範囲を法的に支配することはできない」。つまり、スウルの慣例は政治的な性格のものであり、裁判所が関わるものではない。このような表現により、権限委譲された立法機関はBrexitを阻止する法的権限を欠いていることを明らかにした。

政府は、このような最高裁の判断を踏まえて、前者の点については、2017年欧州連合離脱通告法（European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017）を制定した（女王の裁可は、2017年3月16日）。同法は、リスボン条約第50条<sup>9)</sup>が定める離脱交渉の開始に関する正式の通告を欧州理事会（council of European Union）に伝える権限を首相に付与することを目的とし

英国における権限委譲改革と政府間関係の再検討（石見）

たもので、同法の制定後、メイ首相は2017年3月29日に欧州理事会に離脱の意思を通告し、離脱交渉プロセスが開始された<sup>10)</sup>。

### (3) 2018年欧州連合離脱法をめぐる地域議会の対応

一方、後者の点については、Brexit が権限委譲された機関の権限に変化を与えることを考慮して、政府は地域議会に立法上の同意を求めることを受け入れた。政府は、1972年EC法を廃止し、EU法を国内法に置き換えることを可能にすることなどを規定した2018年欧州連合離脱法（EU離脱法）（European Union (Withdrawal) Act 2018）<sup>11)</sup>を議会で制定した（女王の裁可は、2018年6月26日）。そして政府は、この法案の審議過程において、スコットランドとウェールズにこの法案に関する立法上の同意を求めた。それに対して、当初、スコットランド政府のニコラ・スタージョン首席大臣とウェールズ政府のカルウィン・ジョーンズ（Carwin Jones）首席大臣は、両方で協調して政府からの立法上の同意に反対の意向を示した。しかしながら、ウェールズ政府は、2018年4月24日、EU離脱法の第11条を修正することで英国政府と合意し、翌月の5月15日、ウェールズ議会はEU離脱法に関する立法上の同意動議を可決した。また、それに続いて、ウェールズ議会は、EU離脱に備えてウェールズ法を整備するためのEU継続法（正式名称は“Law Derived from the European Union (Wales) Act 2018”）<sup>12)</sup>を制定した（女王の裁可は、2018年6月6日）。

それでは、ウェールズ政府が修正を求めた第11条の何が問題であったのか。政府は、EU法が国内法に置き換えられた際に、地域議会がそれを修正したり廃止したりすることを防止する必要があると考えた。そこで、第11条により、地域議会が国内法化されたEU法に対しては修正することができない制限を課した。しかし、この新しい制限は、次の2つの懸念を生むことになった。一つは、もし政府が地域議会の権能内にあることに対して、EUの指示を実施する一連の国内的な規制をEU離脱の実施日の前に修正した場合、実施後も政府は同様の修正を自由にできるということになる。つまり、

地域議会はその修正を拒むことができないことになる。もう一つは、第11条では、地域議会が修正を禁じられたEU法に関して、枢密院令（Order in Council）により、一部修正できる方法を設けた。枢密院令による修正という方法は、1998年スコットランド法や2006年ウェールズ政府法が定める委譲権限や留保権限などを規定する付則（the Schedules）に対して修正を行うのと同じしくみである。ただし、この枢密院令による修正という方法をEU法の変更にも活用することにより、結果的に、英国政府の権限が強化され、地域議会の権能が侵食されることも懸念された。

政府は、国際的な対応（他国との通商・貿易上の都合など）を重視して、英国の国内法が地域ごとに異なることなく統一的なものであるべきであると考へ、上記のような制限を課すことにした。また、政府は、この制限を政府と地域議会の間で「共通の枠組み（common frameworks）」（現在、英国が従っているEUの「共通の枠組み」のようなもの）が構築されるまでの過渡的な措置であると説明したが<sup>13)</sup>、スコットランドやウェールズは、第11条は、これまでの地域議会の権能に根本的な変更を加える新たな制約であると考へた（Cowie 2018 pp. 30-31）。スコットランドやウェールズがそのように考へたのは、1972年EC法の下では、英国政府も英国議会もEU法やEU条約の根本的な原則を修正できないのに対して、EU離脱法の下では、英国議会や政府が同法により委譲された権限を修正できるようになるからである。しかしながら、それはBrexitそのものの効果であり、それを否定することは、Brexitそのものを否定することでもある。スコットランドやウェールズは、Brexit後に従来のEU法下での権限に関する「共通の枠組み」を設けることには同意しているが、その「共通の枠組み」は、地域議会の明確かつケース・バイ・ケースの合意により蓄積されるべきであると考へている（Cowie 2018 p. 36）。

英国政府は、ウェールズ政府との合意に基づき、EU離脱法の第11条を修正した。新しい条文では、英国政府がより積極的な手続きの下で規則により特に制限をかけない限り、地域議会は自らの権能内の分野に関してはEU



英国における権限委譲改革と政府間関係の再検討（石見）

法を修正できるようになった。また、英国政府がEU法に規制をかける場合にも、それに関する規則を制定する前に関連の地域議会と協議しなければならないと要件が強化された。これは、事実上、EU法に規制をかける規則の原案を、英国政府の大臣と地域政府とで共有することを求めるものであった。そして、地域議会が同意を与える決定をしない場合、もしくは40日が経過した場合、英国政府の大臣は英国議会にEU法に規制をかけるための規則を提出できなくなった。その一方で、英国政府の大臣に、地域議会の同意なしに規則の原案を提出する方法も設けられた。ただし、その場合は、なぜ地域議会の同意がないのかを説明する文書が必要であり、それは、余計な時間がかかることになり、地域議会の不同意を際立たせることにもなる。

また、新しい条文には、EU離脱日から2年の間に制定された規則に関する時限的な条項も設けられた。離脱日から2年以内に制定された規則に関しては、制定日から5年間は地域議会もそれを修正できない。5年経過後には、地域議会は法律の制定によりその規則を廃止できる（House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee 2018 p. 19）。

上記のように、ウェールズ政府は、第11条の修正により、英国政府と合意したが、スコットランド政府は合意しなかった。スコットランド議会は、ウェールズ議会在立法上の同意動議を可決したのと同じ2018年5月15日、投票を行い反対93対賛成30の多数で同意動議を否決した。ウェールズとスコットランドのこの対応のちがいは何か。スコットランド政府は、ウェールズのように第11条の修正だけでは満足しなかった。スコットランド政府のねらいは、2014年に実施された英国からの独立の是非を問う住民投票の再度の実施を英国政府に認めさせることであり、英国政府がそれを認めなかったため、立法上の同意動議を否決したのというのが一般的な捉え方である<sup>14)</sup>。

ここまで述べてきたことをまとめると、Brexitは地域政府の権能（委譲事項）にも影響を与えることであり、英国政府もそれを考慮して、EU離脱法の制定過程において、スコットランド議会およびウェールズ議会の立法上の



同意を得ようとしたが、EU 離脱法の第 11 条をめぐり、スコットランド政府およびウェールズ政府が反発した。英国政府は、両地域政府の批判を考慮して、第 11 条の内容を修正した。この修正により、英国政府が地域政府の権能（委譲事項）に属する事柄に関する場合の手続きが厳格化された。英国政府の主張は、EU 法で規定されていた事柄が国内法に置き換わったとしても、地域ごとに対応が異なることなく統一的な対応が必要であり、そのためには、英国政府と地域政府の間で「共通の枠組み」が設定されるまでは、地域政府による修正などを禁止するという提案であった。国際的・統一的な対応のほうを重視するのか、それとも地域政府の自治権を重視するのかという価値対立であったと言える。

### 3. Brexit 後の諸政策の行方

#### (1) 「共通の枠組み」とは何か

ここでの課題は、Brexit 後の諸政策をめぐり地域政府と英国政府がどのような関係において、それに関与するのかについて考えることである。上記の EU 離脱法や特にその第 11 条なども、それに関する内容であったが、上記でも若干触れた「共通の枠組み」についてまず取り上げたい。上記の争点となった第 11 条は、「共通の枠組み」が構築されるまでの過渡的な措置であった。

「共通の枠組み」は、英国の EU 離脱後に、従来の EU 法の一部が各地域の有する権能内に入り、地域政府が独自の政策を展開することにより地域ごとに政策的な異なりが生じることを避けるため、英国政府と各地域政府の間で構築するものである。英国政府の分析では、一つ以上の地域政府が権能を持つことになる EU 法に関する政策分野は 142 ある。スコットランドは 111 であり、省庁別で見ると、環境・食糧・農村省が 28、内務省が 25、ビジネス・エネルギー・産業戦略省が 15、司法省が 13 であった。ウェールズは 64 である。警察や司法、一部のエネルギーや交通政策などがウェールズ議会に

英国における権限委譲改革と政府間関係の再検討（石見）

委譲されていないので、スコットランドと比べて少ない数に留まっている。一方、北アイルランドは141で最も多い。スコットランドが有する権能の全分野に加えて、エネルギーや交通規制なども北アイルランドの権能内にある（Institute for Government, Brexit, devolution and common frameworks）。

また、政府は、英国政府と地域政府の公務員間で、権限委譲され地域政府の権能に属すEU法の分野について検討し、次の3つの類型に整理した。①さらなる検討が必要のない政策分野（49）、②非立法的な共通の枠組みが求められる政策分野（82）、③立法に基づく共通の枠組みのしくみが（一部もしくは全体に対して）必要かどうかを調査するため、より詳細な議論に従うべき政策分野（24）<sup>15)</sup>。また、英国政府に留保（北アイルランドは除いて）される政策分野が12あると政府は考えている。ただし、これらについても、地域政府との進行中の議論を必要とするとしている。

2017年10月16日の合同閣僚委員会（Joint Ministerial Committee）において、「共通の枠組み」の基本原則が合意された。その際、「共通の枠組み」を設けることが必要な6つの理由が挙げられた。

- ①英国が単一の市場であるという有効な役割を維持することを保障するため
- ②英国が他国との貿易上の取り決めをまとめることを可能にするため
- ③英国が国際的な責任を果たすことを保障するため
- ④英国内の地域をまたぐ共通の資源を管理するため
- ⑤国境をはさんだ事柄を管理し、司法へのアクセスを提供するため
- ⑥英国の安全を守るために必要な協力関係を継続するため（Joint Ministerial Committee communiqué: 16 October 2017）

Institute for Governmentの分析によれば、「共通の枠組み」は次の4つのアプローチの組み合わせにより設けられることになる」と指摘した。

- ①英国は、新しい「深く特別なパートナーシップ」の一方の担い手として、EU法に応じることを続けることに同意する。例えば、英国は、EUの法

令遵守国家援助規則を維持し、いくつかの司法協力のしくみも残す。

- ②英国がコントロールを取り戻す分野で、規制上の一貫性が重要と思われる分野（漁業管理や農業支援など）では、英国全体に対する新しい枠組みが英国議会の制定する法律により設けられる。それらの政策分野はすでに原則的に権限委譲されているので、スウルの慣例が適用され、地域議会の同意が必要となる。
- ③調整は必要だが、法的な枠組みで縛ることは必ずしも必要ない分野がある。この場合、権限は完全に委譲されるが、英国政府および地域政府の間の協力のしかたに関する合意が求められる。例えば、大気や水汚染のような分野で、最善の実践法やデータを共有し、最低限の基準を合意することなどが求められる。
- ④英国政府と地域政府は、英国全体での決定を固めるため、新しい政府間関係の構造を創る。ウェールズ政府は、貿易交渉における農業関係の問題を監督する新しい英国閣僚理事会（UK Council of Ministers）の設置を提案した（Institute for Government, Brexit, devolution and common frameworks）。

## （2）農業政策

ここでは、Brexitにより影響を受ける政策分野の中でも農業を取り上げ、それがBrexitによりどう変化するのかについて概観する。現在、英国はEUの一員としてEUの共通農業政策（Common Agricultural Policy: CAP）の下で農業政策が運営されている。Brexit後は、独自の農業政策の展開が必要となる。現在、CAPの下では約40億ポンド近くの財源が英国の農業従事者に交付されている。このような農業従事者への財源支援を今後はどうするのか、また、英国政府と地域政府が農業政策をどのように管理するのか、そして、新しい貿易および労働政策は農業支援の変化と合わさって英国の農業にどのような影響を与えるのか、食品安全などの規制は現行のEUの下での政策からどう変化するのか、これらの点を英国の農業政策の新たな課題として政府は考えなければならない。

英国における権限委譲改革と政府間関係の再検討（石見）

現行の CAP の下では、CAP の財源は次の 2 つの方法で提供される。一つは、地域の農業従事者に直接支払われる基礎支払計画（Basic Payment Scheme）（Pillar1 と呼ばれる）であり、もう一つは、農村開発基金（Rural development funding）（Pillar 2 と呼ばれる）である。CAP の実施権限は地域議会への委譲事項であったので、地域政府は CAP の立法上の枠組みに合致するように従い、農業従事者へ直接支払う補助金を管理してきた。英国の EU 離脱により、英国政府は新しい農業政策を開発しなくなりましたが、農業政策についても、上記の「共通の枠組み」の対象になることになった。

現行の CAP の下で、2014～2020 年の期間に英国に配分される額は、農業従事者へ直接支払う補助金が 223 億ポンド（年間支払額は約 30 億ポンド）、農村開発基金が 23 億ポンドである。英国政府は、現在の議会の任期が終わる 2022 年までは農業従事者へ直接支払う補助金は従来と同額を維持すると約束している。しかしその一方で、2021 年からは新しい農業政策（補助金交付のしくみ）が始まり、その新しいしくみでは、農業従事者に土地や食品管理、水質などの環境保護のさらなる管理や改善の向上が求められることになる。その法制度的基盤として現在（2019 年 4 月）審議が進められているのが、農業法案（Agriculture Bill）である。同法案は、直接的には、Brexit 後の CAP に代わるしくみの構築をねらいとしたものであるが、そのみならず、気候変動に対処し、美しい風景を保護するなど英国の環境と土地の保護をねらいとしたものでもある（GOV. UK Press release: Landmark Agriculture Bill to deliver a Green Brexit）。

現行の CAP の下では、農業従事者に直接支払う補助金総額の半分近くが上位 1 割の大規模農地所有者に支払われている。一方、下位 2 割の土地所有者には補助金総額のうちの 2% しか補助金が支払われていない。これは、現行の補助金交付のしくみが、所有する農地の広さに基づいているからである。元来、英国政府は、CAP の直接支払いの補助金のしくみを非効率・不公平で、市場を歪めていると批判してきた。新しいしくみでは、年間 15 万

ポンド以上の補助金の直接支払いを受ける大規模所有者は、まず4分の1程度の削減を受け、その後、2027年までの移行期間中はさらに徐々に減額されると言われている。一方、小規模農地所有者は、大規模所有者への交付額が減った分、反対に恩恵を被ることになると言われている。この措置は、大規模所有者が補助金交付の面で優遇され、そのために低価格の農産物を生産できることへの小規模所有者の批判に応えるものであり、小規模所有者の保護をねらっている。ただし、同法案では、労働力の確保の問題、特に収穫時期の海外からの移民労働者を採用する点を解決できていないとの批判もある（*The Guardian*, 12 Sep 2018）。

オックスフォード大学の Dieter Helm は、論文の中で、EU 離脱後に英国が採用する3つの選択肢について整理している。第1の選択肢は、Pillar1と2で構成される現行のCAPの枠組みを維持するものである。この利点はこれまでの手法と大きな変化がないため容易であることである。第2の選択肢は、Pillar 1から2への移行を図るタイプである。この利点は現行のCAPの枠組みを残しながらも、Pillar1の問題点を2への移行を図ることにより改善することである。第3の選択肢は、補助金は公共財（public goods）に使うべきだとする考え方で、これまでのCAPのように土地所有権自体に補助金を支払うのではなく、環境を重視した政策枠組みに交付するという考え方である。Helm は、CAPの下でのしくみを一定部分残しながらも、移行期間後は第3の選択肢が採用されるべきであると主張している。政府の農業法案に込められた新しい農業政策の枠組みも Helm の考え方に近いと言える（Helm 2017 pp. 124-130）。

### (3) 欧州構造基金

もう一つの欧州構造基金（EU Structural Funds）についてはどうか。欧州構造基金は、EU加盟国の地域間の社会的・経済的不均衡を改善することを目的としたもので、欧州地域開発基金（European Regional Development Fund: ERDF）と欧州社会基金（European Social Fund: ESF）から構成され

英国における権限委譲改革と政府間関係の再検討（石見）

ている。ERDFは、インフラ整備などのハード面の公共事業に用いられるものであり、一方、ESFは、雇用を促進するためのソフト事業（例えば、若者求職者への職業訓練の提供など）に用いられるものである。欧州構造基金は、EU予算の中でもCAPに次いで2番目に大きく26%を占めている。欧州構造基金の運用期間は7年間で、現在、2014～2020年の運用期間の途中である。現行の運用期間で、英国は総額106億ユーロの基金を交付される予定である。構造基金は補助金なので、加盟国（英国）にも一定の負担が求められる。つまり、構造基金を活用した総支出額は197億ユーロであり、上記の交付額の106億ユーロはその60%に当たる。英国政府の負担は残りの40%である。

Institute for Governmentは、Brexit後の欧州構造基金のあり方について次の3点を指摘している。第1点は、離脱合意の有無によるその後の展開についてである。合意が成立すれば、現在、英国へ交付されている構造基金はその運用期間中は（2020年まで）継続して交付されることになる。しかし、合意が成立しなければ、EUからの構造基金の交付はなくなり、その分を英国政府が何らかの方法で補填しなければならなくなる。第2点は、欧州構造基金に代わる新たな地域支援の補助金のしくみについてである。これについては、2017年総選挙の際の保守党のマニフェストで、構造基金に代わるものとして、「連合王国共存繁栄基金（United Kingdom Shared Prosperity Fund）」の創設が約束されている。第3点は、Brexit後に英国が構造基金の枠組みに残る可能性についてである。政府の白書はそれについて何も述べていないが、EEA（European Economic Area：欧州経済領域）加盟国のノルウェーやスイス<sup>16)</sup>は、EU加盟国ではないが、欧州の結算予算に一定の貢献をし、構造基金の交付を受けている。Brexit後に英国が構造基金の枠組みに残るか否かは、英国が欧州単一市場との関係をどのように持ち、最終的な合意にそれが含まれるか否かにかかっていると指摘している。

また、現行の2014～2020年の運用期間において、英国内で最も多くの構造基金の交付を受けている地域はウェールズである。2014～2020年の運用

期間において、ウェールズは、EDRFで12億ポンド、ESFで1億6000万ポンドの交付を受ける予定になっている。これらの財源は、ウェールズの経済・環境・社会的援助にとって大きな役割を果たしている。英国政府は、当初、EU離脱前に着手したプロジェクトについて英国政府が財源を保障すると2016年10月に発表し、さらに、2018年7月24日には、現在の運用期間が終了する2020年まで英国政府が財源を保障することになった。しかし、ウェールズは、もし離脱交渉が決裂した場合、今後、英国政府が2020年までの財源保障期間を短縮する危険性や、構造基金に代わって導入が予定されている共存繁栄基金の中身が不明確なことを憂慮している（Auditor General for Wales 2018 pp. 5-10）。

ここまでで述べてきたことをまとめると、英国政府と地域政府の間で作成されるEU法が国内法化することをめぐる政策を管理するための「共通の枠組み」はまだ作成されていないが、基本原則についてはJMCで合意し、委譲事項のうち、英国政府と地域政府の間で検討が必要な政策分野も24であり、そう多くないので、大きな混乱はないことが予想される。共通農業政策については、これまでも農業従事者に直接支払う補助金の効果や公正性（大規模所有者に支払額が集中していたため）が問題になっていたため、Brexitを機に、英国内の農業政策（特に農業従事者への補助金交付のあり方）を見直す良い機会であると言える。欧州構造基金が今後も何らかの形で継続するのかどうかは、英国が欧州単一市場とどういう関係を持つかにかかっている。また、欧州構造基金に代わるものとして導入が予定されている共存繁栄基金については全く枠組みが現時点では明らかにされていない。

## 4. Brexitと政府間関係

### (1) 政府間関係の現状と課題

Brexitに伴い、政策をめぐる諸権限がEUから英国に移管され、それをめぐって英国政府と地域政府の関係は新たな局面を迎えることになるが、現在



英国における権限委譲改革と政府間関係の再検討（石見）

の英国政府と地域政府の関係はどうなっているのか、何が課題とされているのか、その点について、英国議会庶民院図書館のレポートを基に整理したい。

英国政府と3つの地域政府（スコットランド、ウェールズ、北アイルランド）の関係を支えるものとして、1999年以降、「理解の覚書（A Memorandum of Understanding: MOU）」が出されてきた。1999年10月に出されたMOUでは、①政府間の良い「コミュニケーション（communication）」、②情報のタイムリーで「信頼に基づいた（confidential）」交換、③相互に関心ある分野での「協力（cooperation）」、④統計データや調査研究などの共有による「協議（consultation）」の4つの“Cs”の原理が掲げられた。MOUは、2009年以降、何度か修正されてきた。また、MOUは、3つの協定（concordats）により補足されてきた。①EUの政策的問題に関する調整、②産業への財政支援、③国際的関係の3つの協定である（Torrance 2018 p. 5）。また、MOUや協定を補足するための「権限委譲の手引書（Devolution Guidance Notes: DGN）」<sup>17)</sup>も定められている。

MOUに基づき、英国政府と地域政府の代表者（大臣など）で構成される集まりが合同閣僚委員会（the Joint Ministerial Committee: JMC）である。MOUは、JMCの役割を次のように規定している。①委譲された責任事項に影響を与える留保事項について考慮したり、留保事項に影響を与える委譲事項について考慮すること、②英国政府と地域政府が合意する場合には、委譲事項について考慮すること（各地域でのそれぞれのやり方を議論することが互いにとって有益ならば）、③英国政府と地域政府の間の連絡のしくみを維持すること、④政府間の論争について考慮することの4つである（Torrance 2018 p. 6）。

JMCのしくみは、まず、4つの政府の長で構成されるJMC（全体会）があり、これには必要に応じて、副首相や議題に応じた関連領域の大臣が参加することもある。その他に、JMC（ヨーロッパ）とJMC（国内）の2つの常設の下部委員会がある。JMC（ヨーロッパ）は、1999年以降、68回開催

されてきたが、JMC（国内）は、2013年以降開催されていない。JMC（ヨーロッパ）は、外務大臣が議長を務め、委譲事項に影響を与えるEU問題について協議し、欧州理事会の開催に先立って開かれる。1999年から2003年の間には、JMC（貧困）、JMC（知識経済）、JMC（保健）の3つの特定目的型の委員会が追加された。より新しいものとしては、英国のEUからの離脱に関して権限委譲に与える影響などについて扱うJMC（欧州交渉）が設けられた。このJMCはランカスター綱領伯兼内閣府大臣が主宰する。2017年10月のJMC（欧州交渉）でBrexit後に英国に移管されるEU法に関する権限をめぐる英国政府と地域政府の間での「共通の枠組み」の諸原則（上記の内容）について合意に達した。その他にも、財政や農業などに関する会議を持つことがある（Torrance 2018 pp. 6-7）。

JMCは、4つの政府間で対立が生じた場合、その対立解決のための最後の解決手段として考えられてきた。MOUもまずは、当事者間で解決に向けた努力を行なうべきであると定めている。2007年までは、JMCは政府間の対立解決のしくみとしては用いられなかった。スコットランドと英国政府の間で対立した大学授業料や高齢者介護の無料化、C型肝炎の補償問題や、ウェールズと英国政府の間で対立したEU構造基金の問題は、JMCではなく、非公式の当事者間の会談を通じて解決されてきた。しかしながら2010年に、対立を回避し解決に導くための、合意に基づいた手続きの「JMC紛争解決プロトコール」が定められた。それによれば、見解のちがいを解決するための非公式な努力がまず行なわれるべきであるが、それでも解決しない場合は、JMCでその点について言及することができるとそれだ。これまでに、対立がJMCで言及された機会は4回あったが、そのうちの3回はバーネット・フォーミュラ<sup>18)</sup>をめぐる問題であり、残る1回は漁獲高の割合をめぐる問題であった（Torrance 2018 p. 8）。

スコットランドやウェールズへの段階的な権限委譲の進捗に伴い、当事者間での交渉のしくみも次第に整備されてきた。スコットランドについては、2012年スコットランド法が制定され、所得税の課税変更権に関するさらな

英国における権限委譲改革と政府間関係の再検討（石見）

る権限がスコットランド政府に委譲された際に、英国政府とスコットランド政府の間で合同財務相委員会（Joint Exchequer Committee: JEC）が設けられた。英国政府の財務大臣、スコットランド担当大臣、スコットランド政府の首席大臣が出席し、2011年、2012年、2013年と開催されてきた。さらに、所得税の税率に関する権限が完全にスコットランドに委譲されると、その実施を管理する合同政策評議会（Joint Programme Board）が設けられた。また、財政事項の計画や管理を担う政府間安定化評議会（Intergovernmental Assurance Board）が設けられている。一方、ウェールズについては、ウェールズ議会に課税変更権を認める2014年ウェールズ法の制定に先立ち、英国政府とウェールズ政府の間でも、JECのしくみが設けられた。これらのJECのしくみが上手く機能していることを踏まえて、2016年スコットランド法の制定により、スコットランドに福祉に関する権限が委譲されると、英国政府とスコットランド政府の大臣間で福祉権限の実施をめぐる新しい会議体が設けられた（Torrance 2018 p. 9）。

英国政府と地域政府の間で起きる政治的・財政的対立について、最終的に法的に対処するのは英国最高裁判所（United Kingdom Supreme Court: UKSC）の役割である。UKSCが2009年に設置されるまでは、その役割は枢密院の司法委員会（Judicial Committee of the Privy Council）が担っていた。スコットランド議会に関係することが司法委員会や英国最高裁に持ち込まれることは少なく、ウェールズ議会に関係することのほうが多い（Caird 2016）。ただし現在、スコットランド議会が制定しようとしたEU継続法案（EU Continuity Bill）がスコットランド議会の権能内にあるのか否かという点が、英国政府から最高裁に持ち込まれ審議中である。

## （2）政府間関係に関する改革提案

これまでに多くの機関が英国政府と地域政府の政府間関係のあり方について検討し、さまざまな提案をしてきた。それらの点についてここで整理する。英国議会庶民院行政・憲法委員会（PACAC）は、2016年10月に政府間

関係のしくみに関する報告書を公表したが、そこで、JMC（国内）を活性化するため実質的なレベルで起きるより政策的な政策を取り上げること、各政府が会議の議題を順々に取り上げるサミットのような形式の各政府の責任者による会議について検討すること、税制に特化したJMCの下部委員会やBrexit後の共通政策枠組について検討する下部委員会の設置などを提案した（Torrance 2018 pp. 23-24）。

また、ウェールズ政府の憲法・立法問題委員会は、2018年2月に公表した報告書において、上記のPACACのサミット形式での各政府代表者による年次会合の提案に賛同すると共に、下記のような点について指摘した。対立解決のしくみが欠けていて、地域政府が苦情を申し出た際の独立の仲裁機関がないこと。対立はしばしばインフォーマルに解決されていること。JMCにBrexitに関する下部委員会を設けること。JMCは意思決定機関になるべきであり、政府間関係は制定法に基づくべきである（Torrance 2018 p. 24）という点である。

エディンバラ大学の憲政改革研究センターとケンブリッジ大学のベネット公共政策研究所は、『英国における政府間関係の改革』という調査報告書を2018年11月に公表した。この報告書では、現行の英国における政府間関係の制度的脆弱性とそれに対する改革提案が述べられている。ここでは、英国政府と地域政府の政府間関係の現状と課題について考える一助として、この報告書の内容について振り返る。この報告書では、オーストラリアやベルギー、カナダ、イタリア、スペインにおける中央政府と地域政府の関係に関する比較を通して、英国政府と地域政府の政府間関係は脆弱であると結論づけている。

その理由として、この報告書では、英国政府と地域政府の政府間関係の主要なしくみとして、合同閣僚委員会（JMC）を取り上げているが、JMCは他国の同様のしくみとは異なり、制定法に根拠を置くものではなく、定期的で開催される訳ではない。報告書では、JMCの存在や構成員などを制定法上で明記し、年に1回か2回は定期的に開催し、説明責任と透明性を確保す

英国における権限委譲改革と政府間関係の再検討（石見）

る点で議会への報告を義務づけること、開催場所はロンドンだけでなくカーディフやベルファースト、エディンバラなどを含めて順々に移動すること、議長は英国政府の首相と地域政府の代表者による共同議長制を採用することを提案している（McEwen 2018 pp. 17-18）。

報告書が指摘する第2の点は、英国政府と地域政府の間の対立解決のしくみについてである。報告書では、JMCの年次報告書に基づき、これまでに英国政府と地域政府の間で起きた5件の対立のうち、JMCの場で取り上げられたのはその中の1件<sup>19)</sup>であるとしている。英国政府と地域政府の間には、2011年に定められた「対立の回避と解決のための手続き（the Protocol for Avoidance and Resolution of Dispute）」がある。しかし、実際には、この手続きに載らない多くの英国政府と地域政府の間の不一致がある。手続きに基づく形式的な対立解決に有効性が少なく、また、地域政府がこの手続きをあまり信頼していないからである（McEwen 2018 pp. 31-32）。報告書では、手続きの定める各段階に対して、第三者の独立した専門家が助言を与えるしくみにすることを提案している（McEwen 2018 p. 33）。

報告書が指摘する第3の点は、英国の政府間関係における非対称性（asymmetry）についてである。つまり、英国政府が、英国全体の立場と、イングランドの利益の両方を代表していることについてである。この点について、これまでに2つの逆の批判が展開されてきた。一つは、英国政府は結局、イングランドの利益しか考えていないとの批判であり、もう一つは、イングランドはそれ自体の個別的な代表を欠いているとの批判である。後者の点だが、2015年に英国議会庶民院で議論され、「イングランド法のためのイングランド人による投票（English votes for English laws）」のしくみ<sup>20)</sup>が導入されることになった。報告書では、その改善策として2つの点を提案している。一つは、英国政府の中でイングランド担当大臣を任命し、彼がJMCなどの場に参加することである。この点は、2017年総選挙時に労働党がマニフェストで提案していたことでもある。もう一つは、イングランドの地域レベルの政府に何らかの制度的機会を与える方法である。英国議会庶民院行

英国における権限委譲改革と政府間関係の再検討（石見）  
政・憲法問題委員会（PACAC）の報告書では、メトロ・メイヤー<sup>21)</sup>がJMC  
に出席することを選択肢の一つとして挙げているが、メトロ・メイヤーが自  
らの都市圏のこのみではなくイングランド全体の利益を代表するかどうか  
は疑問である。そこで報告書では、JMCとは別にイングランドの地方自治  
体の代表者たちによる会合（English Leaders' Forum）を創設し、そこで、  
イングランドにおける財源問題やさらなる権限委譲などの点について定期的  
に会合を持つことを提案している（McEwen 2018 pp. 36-39）。

ここまで述べてきたことをまとめてみると、英国政府と地域政府の間の政  
府間関係としてはJMCが主なものであるが、JMCは不定期開催で制定法に  
根拠を置くものでもないで制度的に不安定である。PACACやウェールズ  
政府憲法・立法問題委員会、エディンバラ大学およびケンブリッジ大学の各  
調査報告書がいずれも、その制度的基盤の強化を共通して指摘していた。

### (3) 補足—— Brexit をめぐる状況

小論は Brexit が与える Devolution や英国内の政府間関係（英国政府と地  
域政府の間の）への影響について整理することに主なねらいがあるが、最後  
に、その背景を成す Brexit をめぐる最近の状況について整理する。2018年  
11月14日、メイ首相は臨時閣議を開き、英国政府とEUの事務レベルで暫  
定的に合意したEU離脱（Brexit）に関する協定案を了承した。協定案は  
585ページにわたり、市民の権利、離脱に伴う清算金、アイルランド国境、  
移行期間の扱いなどについて規定された。

市民の権利については、英国で暮らすEU市民と在EUの英国市民に対  
し、居住や労働、教育などの権利について、2020年末の移行期間終了後も  
同等の権利を保有する。同じEU加盟国に5年以上居住した人は永住権の申  
請が可能になる。ただし、居住権の対象が現在住んでいる国だけになるた  
め、Brexit後、英国が現在住んでいる国の国境を超えて働くことができる  
かどうかは分からない。

清算金については、英国はEUに合計350億から390億ポンド（約5兆

英国における権限委譲改革と政府間関係の再検討（石見）

1700 億～5 兆 7600 億円）の清算金を支払う。

アイルランド国境管理については、アイルランド共和国と英領北アイルランドの国境はモノの行き来を自由にし、税関を設けない。北アイルランドの扱いをめぐり、英国は 2020 年 6 月末までの間に、移行期間延長を申し出ることができる。移行期間中に、北アイルランド問題が解決しない場合、英国は英国全体を EU の関税同盟に残す「バックストップ」か、移行期間の延長かを選ぶことができる。ただし、延長の可否は英国と EU の共同委員会で判断する。

移行期間の扱いについては、英国が EU を離脱する 2019 年 3 月から 2020 年 12 月 31 日までの間、原則として現行の EU ルールが英国でも適用される。移行期間は 1 回だけ期限付きで延長することができる。英国と EU は、2020 年 7 月 1 日までに延長の是非を決める必要がある（bbc.com/Japanese/features-and-analysis-46257931）。

この協定案に対して、これまで Brexit の交渉を担当してきたドミニク・ラブ EU 離脱相とエスター・マクベイ雇用・年金相が、翌 15 日に協定案への批判の意思を込めて辞任した。また、何人かの保守党議員はメイ首相の（保守党党首としての）不信任投票を求める動きを見せた<sup>22)</sup>。協定案に批判的な議員たちは何を批判しているのだろうか。上記のように、協定案では、アイルランド国境管理について、移行期間中に、厳格な国境（ハードボーダー）の設置（復活）を回避する解決策が見つからない場合は、EU の関税同盟に残るか、移行期間を延長するかしか選択肢がない点にある。解決策がなければ、永遠に関税同盟に残ることになり、英国自身が関税同盟離脱の時期を決められないことになる。

また、英政権内には協定案の修正を模索する動きもあるが、EU 側は修正には応じられない姿勢を貫いている。11 月 25 日には EU が臨時首脳会議を開催し、英国以外の 27 の加盟国が協定案と政治宣言を承認したが、その後、12 月 11 日に予定されていた英国議会で承認が得られるかどうか分からない状況であった<sup>23)</sup>。



メイ首相は、12月10日、翌11日に予定されていたBrexitの協定案をめぐる英国議会での採決を延期すると発表した。採決しても否決される可能性が高いからである。また、12日の夕刻（午後6時～8時）には、メイ首相の保守党党首としての不信任投票が実施されることになった。2018年12月10日時点において、315人の保守党庶民院議員のうち、158人が不信任票を投じれば、メイ首相の解任が可能になる状況であった。メイ首相が続投する場合を前提にその後の展開されるシナリオには次の4つの可能性（選択肢）があった。一つは、議員間に合意なき離脱を回避しようとする動きが広がり、EUとの間で協定案の形だけの譲歩（一部修正）を勝ち得たとしても、実質的には現協定案に近いものを議会が可決するという選択肢であった。二つ目は、現協定案とは全く異なるアプローチとして、ノルウェー方式を採用するという選択肢があった。つまり、これは英国も欧州自由貿易連合（EFTA）と欧州経済領域（EEA）に加盟し、Brexit後も欧州単一市場に留まる道である。EEAは、EFTAとEUとの間の自由貿易を可能にする枠組みである。アイルランド国境での入国管理を避けるためには、英国はEUの関税同盟にも加入しなければならない（「ノルウェー・プラス」と呼ばれる）。英国はEUの決定過程に参加できないが、規制には従わなければならない。EUへの支出金も支払わなければならないし、移民の流入も受け入れなければならない。つまり、Brexitは形骸化する。三つ目の可能性は、国民投票を再実施して、離脱しない選択をすることである。欧州司法裁判所の法学的見解によれば、2019年3月までの協議期限内であれば、英国は離脱通告を一方的に取り消すことができる。ただし、国民投票の実施には法整備などの準備に1年以上の時間を要する。また、再投票をしても、残留派が上回るか否かは分からない。そう考えると、これは実現可能性が低い選択肢である。四つ目は、合意なき離脱である。この場合、かなりの混乱が予想されるので、できる限りの準備をすることが必要になる。

その後の状況について記す。まず、12月12日において行なわれた与党保守党内での信任投票において、メイ党首（首相）の続投が決まった（317人

英国における権限委譲改革と政府間関係の再検討（石見）

の投票のうち、信任が200、不信任が117)。保守党の規約では、庶民院議員の15%から党首交代を求める書簡が提出された場合、信任投票が行なわれることになっていて、今回の信任投票が行なわれた。メイ氏は、投票前の演説で「次の選挙時には、党首としては選挙戦に臨まない」と述べていた。

年が改まって、2019年1月15日、英国議会庶民院は、EU離脱案を採決し、賛成202に対して反対432の230票差で否決した。保守党314票中、賛成は196票、反対が118票。閣外協力の民主労働党（DUP）の10票やスコットランド民族党、自由民主党の議員なども反対票を投じた。労働党は251票中、248票が反対票を投じた。離脱案への反対の焦点は、アイルランドとの国境管理問題で、厳しい国境管理を避ける具体策が見つかるまでは、英国全体を関税同盟に残すという「バックストップ（安全策）」案にあった。多くの議員が「離脱後も永久にEUに縛られる」と反発した。そして、翌16日、英国議会庶民院は、野党の労働党が提出した内閣不信任案を賛成306票、反対325票で否決した。この投票では、閣外協力のDUPの10人が反対に回った。

メイ首相は、否決された離脱案の代替案を21日までに議会に提示することになり、野党各党との協議を試みた。ただし、野党第一党の労働党のコービン党首は、「合意なき離脱」を選択肢から外すまでは協議に応じないとした。この間に、安全策の発動を1年に限る案や、安全策を削除し英国とアイルランドで2国間協定を結ぶ案などが錯綜した。また、離脱の延期を求める声も高まってきた。ただし、5月末には欧州議会選挙が予定されていて、もし、延期した場合、英国がこの選挙にどう関わるのかという新たな問題が生じることになる。エリザベス女王もこうした不穏な動きを憂慮してか、24日に女性の社会進出を支える団体で演説して共通点を見つけることの重要性を訴えた。また、英国の大手小売・外食産業などの業界団体は、「合意なき離脱」の場合、EUからの輸入品に混乱が生じるため、無秩序な離脱を避けることを求める書簡を庶民院に提出した。

29日に庶民院は、与野党の議員から提出された7本の修正案を採決し、

メイ首相の考えに近い保守党のブレイディ議員らが提出した「離脱協定で定めたアイルランドの国境問題の対応を他の案に置き換え、離脱案に賛成する」という案を承認した。また、与野党の超党派議員が提出した「合意なき離脱を拒否する」という案も可決された。一方、労働党議員などが超党派で提案した「2月26日までに議会で離脱案の承認がない場合に、離脱時期の延期を求める」という案は23票差で否決された（日本経済新聞 30/1/2019）。これに対して、EUのトゥスク大統領は、協定の再交渉には応じない姿勢を繰り返した。ユンケル欧州委員長も同様の姿勢を示した。

経済界では、「合意なき離脱」への不安が高まり、日産は、英国サンダーランド工場で予定していた主力車種の生産計画を日本国内に切り替えると発表した。ジャガー・ランドローバーはすでに1月に4500人の人員削減を発表していた。また、ホンダや独BMWなども4月に英工場の操業休止日を設けることを決めている。さらに、トヨタも英国バーナストン工場での生産を一時休止すると発表した。「合意なき離脱」に伴う市民生活の混乱や暴動などの非常事態に備え、王室関係者の避難計画が立てられているという噂もある。

英国議会は、2019年3月12日に協定案に対する2度目の採決を行い、反対391対賛成242で協定案は再び否決された。また、同じく3月29日に3度目の採決を行ったが、この時も、反対344対賛成286で否決された。すでにこの時点で、離脱日は、4月12日まで延期されていたが、メイ首相は、協定案が英国議会を通過しない状況を踏まえて、EU側に離脱期限の延期（2019年6月末まで）を申し入れた。これに対して、EUのトゥスク大統領は、小刻みな離脱期限の延期を審議する度に欧州理事会を招集しなければならない非効率さを考慮し、また、短期間のうちに英国議会が協定案を承認する見込みがないことから、最大1年間の延期を加盟国の各首脳に働きかけたが、フランスのマクロン大統領は離脱する英国がEUの政策決定に1年間も関わり続けるのは長すぎるとの理由からトゥスク大統領の提案に異論を唱え、両者の妥協の結果、現ユンケル欧州委員会執行部の任期期限である10

英国における権限委譲改革と政府間関係の再検討（石見）

月末までとすることになった。

その後、メイ首相は、2019年5月24日、首相を辞任すると発表した。その経緯は、6月に英国議会で協定案に関する4度目の採決を企て、もし協定案が議会を通過した場合には、2度目の国民投票を実施するという方針を示したことに對して、保守党内でメイ首相の方針への批判が高まり、保守党内での信頼を失ったことによる。メイ首相は、議会で協定案を通過させるために、野党労働党の多くの議員が求めていた2度目の国民投票を条件付きながら認める方針を示したが、そのために、与党の保守党内の信頼を失うことになった。2度目の国民投票を求める勢力は残留支持者であり、離脱支持者としては、残留支持者が残留へ向けての手段として求める2度目の国民投票の実施を認めることはできず、また、協定案を議会で通すためとは言うものの、残留支持者たちと与するメイ首相には付いていけないと感じたからである。次の首相は、保守党内の党首選を経て、7月末までには誕生する予定である。次の首相候補者としては、ボリス・ジョンソン前外相やラブ前EU離脱担当相などの名前が挙がっているが、いずれも現在のメイ首相よりEU強硬派であり、一度は、EUとの再交渉を試みたとしても、EUが応じない場合には、合意なき離脱を選択する可能性が高いと言われている。

## 5. おわりに

小論では、Brexitが英国の権限委譲改革（Devolution）や英国内の政府間関係（英国政府と地域政府の間の）にどのような影響を与えるのかという点について、①地域政府がBrexitに関与できるのか、②Brexit後に英国に移管される政策をめぐる問題、③英国政府と地域政府の政府間関係のあり方という3つの視点から整理してきた。最後にこれまでに明らかになったことをいま一度確認する。

第一に、地域政府がBrexitに関与できるのかという点については、まず、R. (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Unionの司法審査で

問題になり、英国最高裁は、地域政府には Brexit の問題に関与する法的権能はないという判断を示した。ただし、英国政府は、Brexit が地域政府の権能（委譲事項）にも影響を与えることを考慮して、EU 離脱法の審議過程において、スコットランド議会およびウェールズ議会の立法上の同意を得ようとした。ウェールズ政府は EU 離脱法の第 11 条の規定を修正することにより、立法上の同意を与えることに賛成したが、スコットランド政府はそれに反対を続けている。スウルの慣行と呼ばれる立法上の同意は政治的性格のものであり、議会主権の原理と Devolution を両立させるための政治的知恵である。その政治的知恵が上手く機能する場合もあるが、Brexit の問題（特に EU 離脱法への同意問題）では上手く機能しなかったと言える。

第二に、Brexit 後に英国に移管される政策をめぐる問題については、まだ詳細が明らかになっていない。現時点で言えることは、EU 法が国内法化することをめぐる政策を管理するための「共通の枠組み」の基本原則について、JMC で合意し、英国政府による整理では、委譲事項のうちで、英国政府と地域政府の間で検討が必要な政策分野はそう多くなく大きな混乱は予想されないとと言える。共通農業政策についてはこれまでも、その効果や公平性の点で批判もあり、Brexit を機に英国独自の農業政策を構築することは良い方向性と言える。また、欧州構造基金については、それが何らかの形で継続するのか、それとも英国独自のしくみ（共存繁栄基金）に改編されるのか、現時点では全く分からない状況である。

第三に、英国政府と地域政府の政府間関係のあり方については、現状では、合同閣僚委員会（JMC）が英国政府と地域政府を結びつける主なしくみである。ただし、JMC は、各種の調査報告書が指摘するように、不定期開催で制定法にも根拠を置かず、制度的に不安定である。上記のように Brexit により多くの政策が EU から英国に移管され、それをめぐって英国政府と地域政府の間での連絡・調整の必要性が高まることが予想されるので、JMC の整備・充実が必要と言える。

以上がこれまでの整理の結果、明らかになった点である。Devolution は、

英国における権限委譲改革と政府間関係の再検討（石見）

地域政府に自治権を付与し、地域政府の英国からの分離志向を懐柔するという妥協的な性格を持つ政治的知恵である。議会主権の原理を持つ英国において、Devolution と議会主権の原理を両立させるため、スウルの慣行という政治的知恵が考え出された。また、Devolution の改革が行なわれた 1998 年から 2000 年の時点では、中央政府においても、地域政府（スコットランドおよびウェールズ）においても労働党が政権党で、制度化された政府間関係のしくみはあまり必要がなかった。しかしながら、その後、中央政府と各地域政府の政権党が異なるようになり、また、Brexit により、これまで以上に英国政府と地域政策の間で連絡・調整する必要性が高まっている。これまでの Devolution の取り組みで、あいまいになっていた課題が Brexit により顕在化したと言える。それらのあいまいさを残していた Devolution の課題に対して、制度的な安定したしくみを構築することが必要であると思われる。

## 注

- 1) ブレア政権下での憲政的改革 (constitutional reform) では、権限委譲改革のほか、グレーター・ロンドン・オーソリティの設置、貴族院改革や 1998 年人権法および 1999 年情報自由法の制定などの政治行政上の改革が行なわれた (Bogdanor 2009)。
- 2) 英国の権限委譲改革では、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの各地域議会にそれぞれ異なる権限が委譲された。特に、スコットランドには、多くの権限（主要立法の制定権と課税変更権）が付与された。この点から、「非対称性 (asymmetry)」が英国の権限委譲の特徴の一つであると言われている。また、順次、新しい権限が追加的に地域議会に委譲され、その際に、その権限委譲の是非を当該地域の住民に直接問う「住民投票」の手続きを経るという民主性を有している (Deacon 2012, Mitchell 2009)。
- 3) 立法上の同意動議を地域議会に提出することが必要になる場合とは、①委譲された分野の権能内の法律を変更する場合、②地域議会の立法上の権能を変更する場合、③地域政府の執行上の権能を変更する場合であると言われている。各地域議会の議事規則 (Standing Orders of the devolved legislatures) によれば、上記の場合のように、立法上の同意が必要な場合には、立法上の同意覚書 (a legislative consent memorandum) (法案の目的、同意が必要な理由、地域政府の同意の付与の是非に関する意見などを含む) を準備しなければならないとしている。また、地域議会は、法案が英国議会の最終修正審議段階に至る前に、当該法案に対する同意を与えるか否かについて議決すると定めている (Institute for Government, Brexit and the



- Sewel (legislative consent) Convention)。
- 4) スウル卿 (Lord Sewel) は、1998年スコットランド法が審議されていた当時のスコットランド省の政務次官 (Under-Secretary of State for Scotland) であった。彼が、貴族院での同法案の審議中に提案したことから「スウルの慣例」と呼ばれるようになった。
  - 5) Universal Credit は、労働・年金大臣のイアン・ダンカン・スミスが提案したもので、それまで資産調査 (means-test) が必要とされた6つの給付金や税控除などのしくみ (雇用支援手当、所得支援、求職者手当、住宅給付金、労働税控除、児童税控除) を1つに統合したもので、2012年福祉改革法により立法措置された。
  - 6) Personal Independence Payment (PIP) は、長期療養者もしくは障がい者の生活費を援助するもので、資産調査はなく、また、非拠出制で非課税のものである。これも、2012年福祉改革法により立法措置された。
  - 7) 司法審査とは、裁判所が立法府および行政府の行為の合憲性を審査するもので、違憲審査のことである。
  - 8) 3人の判事は、EU離脱のための立法の制定が必要か否かという問いに対して異議を唱えた。リード判事 (Lord Reed) は、EU法は英国法の源ではなく、1972年EC法は、英国がEUの条約上の義務に従っている限りにおいて、英国内でEU法に効力を与えているに過ぎないと述べた。つまり、英国がEUを離脱した場合には、その条約上の義務は何ら持たなくなり、それは1972年EC法を蹂躪するものではないとの見解を示した (Elliott 2017, 柳井 2018)。
  - 9) 欧州連合条約 (リスボン条約) の第50条は、「いずれの加盟国も、当該国の憲法上の要件に従って、連合からの離脱を決定することができる」と定めている。憲法典を持たない英国では、1972年EC法も英国憲法を構成する法律の一つであると考えられている。第50条が定める「当該国の憲法上の要件」を充たすためには、1972年EC法の廃止について明記した法律を議会が新たに制定することが必要か否かが問題になった。
  - 10) 英国とEUは、原則2年間にわたる離脱交渉において、二段階のアプローチをとることで合意した。二段階のアプローチとは、第一段階では、①EU市民・英国市民の権利保護、②未払い分担金等の清算、③英国の北アイルランドとアイルランド共和国の間の国境管理問題の3つの課題について優先的に交渉し、これらの点について十分な進展が認められた場合に、第二段階の離脱後の通商関係の交渉に移るという進め方である。2017年12月には、英国・EU間で第一段階の課題については十分に進展したとして合意し、2018年から第二段階の交渉に進んだ。ただし、北アイルランドの国境管理問題については、多くの課題が残っている。2017年12月時点で、北アイルランドとアイルランド共和国の間に「ハード・ボーダー (物理的国境)」を設けず、現行の「共通旅行区域 (Common Travel Area)」を維持し、英国とアイルランド市民は当該区域内を入管手続なしに自由に移動できることで、英国とEUが大筋合意したものの、具体的な解決策については、2018年10月17日・18日のEU首脳会合でも合意が得られなかった。EU関係者の中には、離脱協定交



## 英国における権限委譲改革と政府間関係の再検討（石見）

渉の90%は完結したという見方もあり、交渉決裂（ノー・ディール）は、英国・EUの双方にとって経済的影響が大きいと見られ、その可能性は低い。より問題なのは、英国議会が政府の方針に反対する可能性があることである。労働党はいかなる政府案にも反対すると述べている一方、与党保守党内にも離脱強硬派議員が70名近くいる。また、保守党が閣外協力を得ている北アイルランドの地域政党であるDUP（民主統一党、10名）は、英国とEU側の妥協案であるバックストップ案（北アイルランドとアイルランド共和国の間に国境を設ける代わりに、北アイルランドのみEU単一市場および関税同盟に残す）に反対している。なぜならば、バックストップ案が実現すると北アイルランドが英国市場の中で孤立する懸念があるからである。このような複雑な勢力地図の中で、メイ首相がどのように議会の決定を導きだすのが最大の課題であると言える（みずほ総合研究所 2018年）。

- 11) EU離脱法案は、英国議会庶民院で2018年6月20日に可決された（賛成319 反対303）。貴族院は庶民院を通過した修正案を投票なしで承認した。法案審議の過程において、最も議論が集中したのは、英国がEUとの合意に至らないまま離脱日を迎えた場合の議会の関与のしかたについてである。合意に至らないまま離脱日を迎えた場合とは、具体的には、①議会が英国とEU間のBrexitに関する合意を認めなかった場合、②メイ首相が2019年1月21日までに合意に至らなかったと発表した場合、③合意がないまま2019年1月21日を過ぎた場合の3つのケースを想定している。いずれの場合も、内閣が議会に対して次の段階を提案し、議会がそれに対して投票を行なう（当初案では、庶民院が内閣の提案内容を確認するに留まっていたが、2018年6月18日の貴族院が承認した修正案により、庶民院が提案内容を承認する必要があるようになった）（[bbc.com/japanese/44557435](https://www.bbc.com/japanese/44557435)）。その他、EUとの関税をめぐる合意を得るための政府の措置を2018年10月31日までに議会に提出することや、EU離脱の日時を2019年3月29日午後11時（英国時間。これは二次立法により修正可）とすることなどが、主な修正点として追加された。現在審議中および今後審議されるBrexit関連の重要法案には、貿易法案（Trade Bill）や関税法案（Taxation (Cross-border Trade) Bill）、EU離脱合意・実施法案（Withdrawal Agreement and Implementation Bill）などがある。
- 12) 同法は、Brexitによりウェールズ議会が管轄権を持つようになる現行のEU法下での政策をめぐる権限をウェールズ政府に付与するためのものである。農業、食品規制および食品表示、環境規制などの64の分野に及ぶ（<https://www.bbc.co.uk/news/uk-wales-politics-43315991>）。
- 13) Brexitにより、地域議会への委譲権限に関するもののうち、英国政府に一時的に権限が移る可能性があるのは24の政策分野であり、動物に関する保健および帰属、食品や飼料の安全および衛生に関する法律、食品表示、薬品の規制などの権限である（<https://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-43343716>）。
- 14) 例えば、*The Guardian*, 10th May 2018などが伝えている。
- 15) 「高熱排熱・熱電供給」および「鉄道の事業権」は2つの政策分野で2回カウントされているため、政策分野としては153である（Frameworks analysis: breakdown

of areas of EU law that intersect with devolved competence in Scotland, Wales and Northern Ireland)。

- 16) EEA は、EFTA（欧州自由貿易連合）加盟国が EU に加盟することなく、EU の単一市場に参加するためのしくみである。人、商品、サービス、資本の自由を EEA においても適用している。EFTA 加盟国のうち、アイスランド、リヒテンシュタイン、ノルウェーが EEA に参加している。スイスは、EEA とは異なる個別の協定を EU と締結している。
- 17) DGN は、英国政府と地域政府の関係（両者間での連絡方法やスコットランド担当大臣、ウェールズ担当大臣の役割など）について公務員が参照するために定められたものである。1999 年に内閣府（Cabinet Office）が初めて定め、その後、英国政府の政権交代などに伴う機構改革や地域議会へのさらなる権限委譲などにより、新たな DGN が追加されてきた（Guidance on Devolution, House of Commons 1999）。
- 18) バーネット・フォーミュラは、英国政府からイングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドなどに配分される補助金およびその計算式を指す。これまで、スコットランドへの配分額が多いことが問題になっていた。歴代の英国政府がスコットランドの分離志向を懐柔するため、スコットランドに過分の補助金を配分してきたことに対する批判があった。また、近年、スコットランドやウェールズがさらなる権限委譲改革により課税自主権の一部を認められたこともあり、バーネット・フォーミュラの見直しが行われてきた（Keep 2018）。
- 19) 2012 年のロンドン・オリンピックの支出がバーネット・フォーミュラの目的に合ったイングランドの支出として扱われるべきか否かをめぐる問題であった（Intergovernmental Relations p. 31）。
- 20) スコットランドやウェールズ、北アイルランドなどのイングランド以外から選出された庶民院議員は、イングランドのことが審議されている庶民院での議論や決定（裁決）に参加できるのに対して、イングランド選出の議員は、スコットランドやウェールズ、北アイルランドに委譲されている事項については関与できないという問題（ウェスト・ロジアン問題）への解決策として導入されたのが“English votes for English laws”である。これも英国の Devolution の非対称性が引き起こした問題点であり、それへの部分的解決策として導入されたものである（Kelly 2017）。
- 21) メトロ・メイヤーはイングランドの合同行政機構（Combined Authorities）で採用されている公選首長のしくみである。2018 年 11 月現在、グレーター・マンチェスター、リバプール、ティーズ・バレー、ウェスト・ミッドランド、ケンブリッジシャー・アンド・ピーターバラ、イースト・オブ・イングランドの 6 つの合同行政機構にメトロ・メイヤーがいる。
- 22) 保守党党首の不信任投票の実施には、保守党議員 48 人が「1922 年委員会」のブレイディ委員長に投票実施を求める書簡を提出する必要がある。また、EU 側は、英国政府が移行期間の延長期限を早く（25 日開催の EU 首脳会議前に）決めるべきであると主張している。
- 23) EU は、2018 年 11 月 19 日の閣僚理事会で協定案を承認した。ただし、英国を除く

英国における権限委譲改革と政府間関係の再検討（石見）

27のEU加盟国の全てが協定案の内容を手放しで賛成している訳ではない。スペイン政府のボレル外相は、英領ジブラルタルの扱いについて、スペイン政府による個別の合意が必要と明記されていない場合は協定案を支持できないと表明した。スペイン南海岸の半島にあるジブラルタルは、1713年に英領になったが、スペインは領有権を主張している。また、2016年の国民投票の際には、住民の96%がEU残留を支持した。

## 参考文献

- Auditor General for Wales, (2018), *Managing the impact of Brexit on EU Structural Funds*, Wales Audit Office
- Bogdanor V., (2009), *The New British Constitution*, Oxford: Hart Publishing
- Caird J. S., (2016), *The Supreme Court on Devolution*, House of Commons Library briefing paper No. 07670
- Cowie G., (2018), *Brexit: Devolution and legislative consent*, House of Commons Library briefing paper No. 8274
- Deacon R., (2012), *Devolution in the United Kingdom*, 2nd ed., Edinburgh: Edinburgh University Press
- Downing E. and Coe S. (2018), *Brexit: Future UK agriculture policy*, House of Commons Library briefing paper No. 8218
- Elliot M. (2017) 'The Supreme Court's Judgment in Miller: In Search of Constitutional Principle', *Cambridge Law Journal*, No. 23
- Helm D. (2017), 'Agriculture after Brexit', *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 33 No. S1
- House of Commons Library Research Paper 99/84 (1999), *Devolution and Concordats*
- House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, (2018), *Devolution and Exiting the EU: reconciling differences and building strong relationships*, Eighth Report of Session 2017-19
- Institute for Government (2018), *Devolution after Brexit: Managing the environment, agriculture and fisheries*
- Institute for Government (2019), *Ministers reflect on devolution Lessons from 20 years of Scottish and Welsh government*
- Keep M., (2018), *The Barnett formula*, House of Commons Library briefing paper No. 7386
- Kelly R., (2017), *English votes for English laws*, House of Commons Library briefing paper No. 7339
- McEwen N., (2018), *Reforming Intergovernmental Relations in the United*

*Kingdom*, Edinburgh: University of Edinburgh Centre on Constitutional Change

McEwen N., Kenny M., Sheldon J., and Swan C. B., (2018), *Reforming Intergovernmental Relations in the United Kingdom*

Mitchell J., (2009), *Devolution in the UK*, Manchester: Manchester University Press

Torrance D., (2018), *Intergovernmental relations in the United Kingdom*, House of Commons Library briefing paper No. 08371

柳井健一「国会主権のリインカーネーション—Brexitと最高裁判所ミラー判決—」

『法と政治』69巻1号、2018年11月9日

「英議会、EU離脱法を承認 メイ首相『円滑で順序だったブレグジットを』」BBC News Japan, 2018年6月21日

[bbc.com/japanese/44557435](http://bbc.com/japanese/44557435)（最終閲覧日：09/11/2018）

「【検証】ブレグジット合意案 585ページの中身を検証」BBC News Japan, 2018年11月22日

[bbc.com/Japanese/features-and-analysis-46257931](http://bbc.com/Japanese/features-and-analysis-46257931)（最終閲覧日：23/11/2018）

ブレグジットに伴うEU法と英国内の地域政府の権能に関する英国政府の分析資料、2018年3月9日

[gov.uk/government/publications/frameworks-analysis](http://gov.uk/government/publications/frameworks-analysis)（最終閲覧日：09/11/2018）

ブレグジット関連の農業法案に関する英国政府のプレスリリース、2018年9月12日

[gov.uk/government/news/landmark-agriculture-bill-to-deliver-a-green-brexit](http://gov.uk/government/news/landmark-agriculture-bill-to-deliver-a-green-brexit)（最終閲覧日：08/11/2018）

[gov.uk/guidance/guidance-on-devolution](http://gov.uk/guidance/guidance-on-devolution)（最終閲覧日：30/11/2018）

「ブレグジット後の権限委譲領域に関して一時的なコントロールを求める英国の閣僚」BBC News, 2018年3月9日

<https://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-43343716>（最終閲覧日：09/11/2018）

「ウェールズEU継続法案とは何か」BBC News, 2018年3月8日

<https://www.bbc.co.uk/news/uk-wales-politics-43315991>（最終閲覧日：09/11/2018）

「ブレグジット、devolution、共通の枠組み」Institute for Government, 2017年11月22日

[instituteforgovernment.org.uk/explainers/brexit-devolution-and-common-frameworks](http://instituteforgovernment.org.uk/explainers/brexit-devolution-and-common-frameworks)（最終閲覧日：09/11/2018）

「ブレグジットとスウルの慣行」Institute for Government, 2018年5月17日

[instituteforgovernment.org.uk/explainers/brexit-sewel-legislative-consent-convention](http://instituteforgovernment.org.uk/explainers/brexit-sewel-legislative-consent-convention)（最終閲覧日：09/11/2018）

英国における権限委譲改革と政府間関係の再検討（石見）

「ブレグジット後の欧州構造基金」Institute for Government, 2018年9月5日  
instituteforgovernment.org.uk/explainers/european-structural-funds-after-brexit  
（最終閲覧日：09/11/2018）

合同閣僚委員会（欧州交渉）議事録、2017年10月16日  
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/attachment\_data/  
file/652285/Joint\_Ministerial\_Committee\_communique.pdf（最終閲覧日：  
30/11/2018）

「ブレグジット後には大規模農家への補助金は大幅に削減されるというゴープ紙の  
見通し」The Guardian, 2018年9月12日  
theguardian.com/environment/2018/sep/12/gove-hails-plans-to-reward-uk-farmers-  
for-adopting-green-policies（最終閲覧日：08/11/2018）

「スコットランド議会がEU離脱法案を拒絶する見込み」The Guardian, 2018年5  
月10日  
theguardian.com/politics/2018/may/10/scottish-parliament-likely-to-reject-eu-  
withdrawal-bill（最終閲覧日：29/11/2018）

みずほ総合研究所「正念場を迎えるブレグジット交渉」みずほインサイト欧州、  
2018年10月19日

表 1 Brexit の進捗過程

日 時	出 来 事
<p><b>【2016 年】</b>                      6 月 23 日                      7 月 13 日</p>	<p>EU 離脱・残留を問う国民投票の実施（離脱派が勝利）                      キャメロン首相辞任、メイ首相就任</p>
<p><b>【2017 年】</b>                      3 月 16 日（女王の裁可日）                      3 月 29 日                      6 月 8 日                      6 月 19 日                      12 月 15 日</p>	<p>欧州連合離脱通告法の制定                      リスボン条約第 50 条に基づく離脱通告                      英国総選挙（与党保守党は過半数割れ）                      離脱交渉開始                      欧州理事会で、第 1 段階の進展を歓迎し、交渉は第 2 段階に移行</p>
<p><b>【2018 年】</b>                      6 月 26 日（女王の裁可日）                      7 月 12 日                      11 月 14 日                      11 月 15 日                      11 月 25 日</p>	<p>EU 離脱法の制定                      EU 離脱後の関係をめぐる交渉指針についての白書を公表                      英国政府は閣議で離脱協定案を了承                      協定案に批判的な閣僚 2 人が辞任、保守党議員の中に、メイ首相の辞任を求める動きが見られる                      EU 首脳会議で離脱協定案を承認</p>
<p><b>【2019 年】</b>                      1 月 15 日                      3 月 12 日                      3 月 29 日                      3 月 29 日午後 11 時                      4 月 10 日</p>	<p>英国議会 1 度目の協定案の否決（賛成 202 対反対 432）                      英国議会 2 度目の協定案の否決（賛成 242 対反対 391）                      英国議会 3 度目の協定案の否決（賛成 286 対反対 344）                      当初予定されていた英国の EU 離脱期限                      欧州理事会は英国の EU 離脱期限を 2019 年 10 月末まで延長することを決定した</p>

出典：筆者作成

表2 通商モデル

	単一市場へのアクセス				義務			
	関税免除	関税同盟 ／EUの FTAへの アクセス	競争条件 公平化／ 非関税障 壁	金融界の 単一バス ポート	政策・規 則	EU 財 政 への提出	人の移動 の自由	
EU加盟国	○	○	○	○	○	○	○	
英国	○	○	○	○	ユーロ 不参加	○ (一部払戻)	○	
EEA (欧州経 済領域)	ノルウ エーモ デル	農・水産 品一部に 関税あり	×	農・漁業 は原則対 象外	○	ほとん どのEU ルール 受入れ	社会・経 済格差 是正に 係る基 金負担 、関連 コスト 支払あり	○
二国間協 定	カナダ モデル	農産物一 部に関税 あり 移行期間 は一部製 品にも関 税あり	×	サービ スの自由 化は部分 的	×	対EU貿 易はEU 規格適 合が必 要 国際協 定・標 準が適 用	×	×
経済協定 非締結	W T O モデル	EU域外 関税適用	×	国際協 定・標 準が適 用	×	対EU貿 易はEU 規格適 合が必 要	×	×

出典：内閣府報告書

[https://www5.cao.go.jp/j-j/sekai\\_chouryuu/sh18-01/pdf/s1-18-2-3-2.pdf#search=%27EU%E9%9B%A2%E8%84%B1+%E5%86%85%E9%96%A3%E5%BA%9C%27](https://www5.cao.go.jp/j-j/sekai_chouryuu/sh18-01/pdf/s1-18-2-3-2.pdf#search=%27EU%E9%9B%A2%E8%84%B1+%E5%86%85%E9%96%A3%E5%BA%9C%27)（最終閲覧日：14/2/2019）