

ブレグジットをめぐるスコットランド政治

池 田 佳 隆

はじめに

2014年にスコットランドで独立の是非を問う住民投票が実施され、独立賛成45%に対し反対55%で否決された時に、これで20~30年の間は同様の住民投票がスコットランド政治の主要なテーマとなることはないと思われた。独立への動きを主導したSNP（スコットランド国民党）の党首であったアレックス・サモンド自身が「投票は一世代に一度」と明言していたからであり、デービッド・キャメロン政権はスコットランド独立運動の封じ込めに成功したはずであった。⁽¹⁾

ところが、イギリスを含めた世界全体が新型コロナウイルス感染症の猛威にさらされる中で、indyref2（スコットランド独立の是非を問う2度目の住民投票）が現実味を帯びている。概ね40%台後半で推移していた独立に対するスコットランドの人々の支持も、2020年後半には各種の世論調査で60%近い数字を示すようになってきているのである。⁽²⁾

前回の住民投票が終わった時には考えられなかったこのような状況を生み出した最も大きな要因は、2016年の国民投票によって決まったイギリスのEUからの離脱である。数十年に一度のレベルと言っても過言ではないイギリス政治におけるこの激変によって、スコットランド独立運

動に新たな勢いが与えられたのであった。

本稿では、主にテリーザ・メイ政権におけるイギリス政府とスコットランド自治政府のせめぎ合いを検証することによって、当面は不可能だと思われたindyref2を求める路線がどのような動きを見せたのかを明らかにする。

EU 離脱国民投票

2016年6月23日に実施されたイギリスのEU離脱の是非を問う国民投票の結果は衝撃的なものであった。52%の賛成で離脱に対するイギリスの有権者の賛意が示されたのである。事前の各種世論調査では離脱反対派の優勢が伝えられていただけに、この投票がイギリス政治に与えた衝撃は甚大なものであった。⁽³⁾スコットランドと北アイルランドにとっては、衝撃はさらに大きなものであった。なぜなら、これら二つの地域に限って言えば、離脱反対票が賛成票を大幅に上回っていたからである。⁽⁴⁾

北アイルランドに関しては、イギリスがEUから脱退するということは、アイルランドと北アイルランドの境界がEUとイギリスの境界になることを意味していた。⁽⁵⁾1960年代を中心に3000人以上もの犠牲者を出してきたアイルランド紛争が1988年のベルファスト合意（聖金曜日協定）により収束し、アイルランドと北アイルランドの国境をまたいだ移動の自由が保障されるようになっていたのであるが、イギリスがEUから脱退するのであれば、アイルランドと北アイルランドの間の国境管理も復活することになり、紛争の再燃さえ危惧される事態となった。後述するように、この国境管理の問題は、イギリスとEUの間の離脱交渉において主要な議題の一つとなったのである。

スコットランドでは、この結果に対して自治政府首相のニコラ・スタージョンが声明を出し、民主主義の観点から受け入れがたいとの態度を明らかにした。スコットランドでは62%もの投票者が離脱に反対した。

さらに言えば、投票が行われた32のカウンシル全てで反対票が賛成票を上回っていたのである。2014年の住民投票の時には、地域によって独立への賛否が分かれていたが、今回はスコットランド全体でEU離脱に反対する声が大きくなっていったのである。それにも関わらず、イギリスの中で圧倒的な人口を有するイングランド（とウェールズ）の意向により、EUからの離脱を余儀なくされることになる今回の投票結果は、スコットランドの人々の多くにとって到底受け入れられるものではなかった。

2014年の住民投票の時には、スコットランド独立に反対する勢力が「ベター・トゥギャザー」と名付けられた投票キャンペーンを組織した。独立後の通貨の問題などとともにそこで強調されたのが、独立したスコットランドがEUに加盟できずに孤立する将来像であった。スコットランドは数十年に渡ってヨーロッパ統合の一員であり、独立したスコットランドがEUに加盟し続けることには何の障害もないというのが独立賛成派の主張であったが、EU側の姿勢はそれを後押しするものではなかった。

ジャン＝クロード・ユンケルの前任者として欧州委員会委員長を務めたジョゼ・バロゾはバロゾドクトリンと名付けられた見解の中で、EU加盟を望む独立国に対しての特別扱いはなく、加盟申請をしている国々の列に同じように並ばなければならないとの考えを示していた。さらに、スペインの首相からは、国内の分離主義を勢いづかせることを危惧して、スコットランドの加盟自体を認めない方針が示されていたのである。⁽⁶⁾

このような状況のもとで、ベター・トゥギャザーは独立に反対することこそがEU内部に居続けるための唯一の道であるとの主張を展開し、それがかなりの説得力を持ったのであった。スコットランドの人々は、EU外で孤立しかねない可能性を孕む独立よりも現状維持の安定を選んだ。ところが、今回の投票結果は、スコットランドがEUに居続ける明

論 説

確な意思を表明しているにも関わらず、イングランドの一方的な路線転換により、イギリスの他地域とともに EU から引き剥がされかねない事態を招いているのであった。

国民投票が実施された2016年の5月にはスコットランド議会選挙が行われており、SNP は単独過半数には2議席足りなかったものの、独立路線に積極的な姿勢を示している緑の党の閣外協力を得て、スタージョンが引き続き自治政府を率いることになっていた。この時の SNP のマニフェストでは、ある条件を満たす場合には indyref2 の実現に向けて動き出す姿勢が明らかにされていた。その条件とは、一つがスコットランドの有権者が独立を望む明確で持続的な証拠があることであり、具体的には、世論調査において独立賛成が独立反対を10%以上リードする状況が1年間以上続くような事態が想定されていた。もう一つの条件は、スコットランドを取り巻く状況に重要かつ実質的な変化がある場合であり、具体的にはイギリスが EU から離脱する事態が想定されていたのであった。⁽⁷⁾

国民投票の結果を受けたスタージョンの動きは素早いものであった。6月の末にはブリュッセルに赴き、ユンケル欧州委員会委員長とマルティン・シュルツ欧州議会議長を含む EU 首脳にスコットランドが住民の大多数の願い通りに EU に残留できるように働きかけを始めていた。このような動きに対し、スペインとフランスは、今回の国民投票を受けて始まる交渉ではイギリス政府のみを相手とする姿勢を明確にし、スコットランドとの交渉を認めない方針を打ち出していた。⁽⁸⁾

ブレグジットが避けられないものであることを前提とすれば、スコットランドにとって残された最も現状維持に近い選択肢は、イギリス全体が EU から離脱する中で、スコットランドは EU に残留するというものであった。⁽⁹⁾ 一見すると奇妙に思えるこの選択肢については、グリーンランドという先例が存在しており、「逆グリーンランドモデル」と呼ばれていた。グリーンランドはデンマークの一部として EC に加盟していたが、(甲南法学'21) 61-1・2・3・4-118 (118)

ECの漁業政策に対する不満を募らせ、1982年の住民投票の結果、デンマークのみがECから離脱することとなった。ある国の一部がECから脱退し、他の地域はECに残留するということが可能なのである。それに加えて、イギリスという国だけを考えても、マン島やチャネル諸島などの地域は、イギリスの領土でありながら、EUには加盟していない。但し、これらの例では、EC/EUのメンバーとなる地域が圧倒的に大きい状況となっており、イングランドなどが脱退する一方で、スコットランド（と北アイルランド）が残留する場合と同列に論じることができるか⁽¹⁰⁾どうかについては疑念が残るところである。さらに言えば、マン島やチャネル諸島とは違い、スコットランドはイングランドと地続きであり、スコットランドがEUに残留した場合には、スコットランドとイングランドの間にハードボーダーが設置されることにより、スコットランド経済に甚大な影響を与えることが危惧されていた。実際にも、EU加盟国の一部からスコットランドとの事前交渉を拒否する声が出ており、これは実現可能性の乏しい選択肢であった。

そうである以上、スコットランドがEUの一員であるためには、EUから離脱するイギリスから独立し、EUに加盟することが唯一の方法であった。但し、スコットランドの独立派も一枚岩ではなく、強硬派と穏健派の路線対立が存在していた。スタージョンの前任者であり、1度目の住民投票を主導したサモンドらは、EUの一員であり続けるために独立を回避するという状況ではなくなった以上、できるだけ早い時期にindyref2を実現させるべきであると主張していた。それに対し、スタージョンに代表される穏健派は、住民投票に確実に勝利できる情勢を見極めることができるようになるまではindyref2に突き進むことに慎重であった。なぜなら、2014年に続いての独立路線の敗北は、スコットランドの独立運動とそれを主導するSNPに致命的な影響を与えかねないからであった。例えば、カナダのケベック州の独立運動は、1992年の2度目の

論 説

住民投票において独立寸前の状況にまで至ったが、僅差で独立路線が否定された結果、現在に至るまで勢いを取り戻せないままとなっているのである。前回の住民投票で大きな足枷となった通貨問題は解決されていないままであるのに加えて、原油価格も低迷したままであった。さらに、2014年の住民投票、2015年の総選挙、2016年のスコットランド議会選挙と国民投票など、立て続けの選挙や投票のために独立支持派が運動疲れの状態に陥っているとの指摘や、アイルランドとの国境問題が独立後のイングランドとの国境問題を想起させたとの指摘も存在していた。

メイ政権と EU 離脱通告

国民投票という大きな賭けに敗北したキャメロンには離脱に向けた EU との困難な交渉を主導するだけの力は残されておらず、7月には内相であったテリーザ・メイが首相の座を引き継いだ。政権発足後間もなく、メイは初めての公式訪問先としてスコットランドを訪れ、スタージョンと面会した。その中で、スコットランドが EU に残留できる全ての選択肢の検討をスタージョンが要請したのに対し、メイは離脱に関する議論にスコットランド政府が深く関わることを求めたものの「1度目の住民投票は公正で合法的なものであり、その結果は決定的なものである」と述べ、indyref2⁽¹¹⁾については否定的な見解を示した。

その後、スコットランド自治政府とイギリス政府の間で EU 離脱を巡る様々な攻防が繰り返されることになるのであるが、比較的早い時期に司法による判断が出されたのがいわゆるミラー判決である。ここで主に争われていたのが、イギリスの EU 離脱には議会の承認が必要であるか否かという点であった。イギリス国民の意思は国民投票によって明確に示されており、政府の持つ国王大権を用いて離脱方針を EU に通告することは可能であるというのが政府の考えであったが、その点については議会主権重視の観点から議会の承認が必要であるとの判断が下された。

ブレグジットをめぐるスコットランド政治

それに付随して、EU 離脱についてスコットランドや北アイルランドなどの地方政府の同意が必要であるか否かも争点となっていた。イギリス政治におけるいわゆるスウェル習律は、地方に影響を及ぼす立法に関して、地方政府の同意なしに行うことはないというものであるが、それはあくまで政治的習律に過ぎず、地方議会の同意が必要であるとは言えないというのが最高裁の判断であった。これが認められていれば、スコットランドが一種の拒否権を持つことになり、その後の展開は大きく異なっていたと思われるが、地方政府の期待に反して、そのような決定はなされなかったのであった。⁽¹³⁾ 1990年代以降のイギリス政治の分権化の中で、イギリス政府とスコットランド、ウェールズ、北アイルランドの地方政府の間で政策を調整する枠組みとして合同閣僚会議も新設されたが、ここにおいても実質的な審議はなされないままであった。⁽¹⁴⁾

EU 離脱自体を食い止めるだけの権限がスコットランドには与えられていないという状況の中で、スコットランドの利益を守るための様々な選択肢を検討したのが12月に出された白書であった。「ヨーロッパにおけるスコットランドの地位」と名付けられたこの白書の中で、イギリス全体が欧州単一市場と関税同盟に残留すべきであるが、イギリスが離脱するのであれば、スコットランドだけでもノルウェー、リヒテンシュタイン、アイスランドのように EEA の枠組みを利用して単一市場に留まるべきであると主張されていた。スコットランド政府によれば、この方式であれば2030年までの成長率の減少を2.7%にとどめることができるが、カナダ型の自由貿易協定を導入する場合には6.1%、合意なき離脱となった場合には8.5%の減少になると予測されていた。⁽¹⁵⁾

そのような主張に加えて、現在は EU の管轄である漁業・農業・環境保護・雇用・移民などの分野での権限も EU 離脱後にはイギリス政府ではなくスコットランド自治政府に与えられるべきであるとも主張されていた。それに対してイギリス政府は、国内市場を保護し、国際協定を円

論 説

滑に結ぶためにも全国的な枠組みで取り組むべきであると主張していた。さらに、EUの共通農業政策や構造調整基金の枠組みでスコットランドやウェールズが受け取ってきた補助金の再配分問題も浮上して⁽¹⁶⁾いた。

2017年の3月にイギリス政府はEUに対して離脱通告を行った。これにより、2年後にはイギリスがEUから離脱する見通しとなった。この際に、スコットランドの人々を憤慨させる出来事があった。スコットランドで離脱問題の担当者となっているラッセルがイギリス政府からこの通告について事前に知らされず、イギリスの通告によるリスボン条約第50条の発動をイギリスの公共放送BBCのニュースで知ることになったのである。メイ自身が⁽¹⁷⁾スタージョンに対して離脱交渉におけるスコットランドの関与を約束していたにもかかわらず、このような事態を招いたことは、スコットランドに対するイギリス政府の姿勢を如実に物語っていたといえることができる。

スコットランド側の動きとしては、3月13日にイギリス議会がブレグジット法案を可決した際に、離脱の諸条件が固まる2018年秋からEU離脱が実現する2019年春までの間にindyref2を実現させる意向をスタージョンが示した。それに対するメイの反応は、将来のパートナーシップや独立に代わる選択肢についての十分な情報がない状態でスコットランドの人々に極めて重要な判断をさせるのはフェアではなく、今はスコットランドとイギリスにとっての正しい取り決めに獲得するために協調すべきであるというものであった。⁽¹⁸⁾3月末には住民投票に関するイギリス政府との交渉権限をスコットランド議会がスタージョンに付与する決定を行なったものの、イギリス政府は交渉を拒否する方針を示した。スコットランド担当大臣であるマンデルは、ブレグジットのプロセスが終わるまではindyref2に関する話し合いは全く行われたいとの見通しを語っていた。実際のところ、保守党内部でも離脱交渉の方針について深刻な亀裂が生じており、メイ自身がスコットランドの要求に対応している余裕(甲南法学'21) 61-1・2・3・4-122 (122)

はなかったのであった。

2017年総選挙

このような状況を打開するためにメイが思い切って選んだのが6月に総選挙を実施するという方策であった。イギリス議会は2011年に制定された議会任期固定法により原則として任期中の解散はしないことになっていたが、議会の3分の2の賛成があれば解散が可能となっており、今回は最大野党労働党が解散に応じたため、総選挙が行われることとなった。労働党自体も党首コービンの党運営をめぐる揉めており、各種世論調査でも保守党のリードが続いていたため、保守党内の権力基盤の強化のためにこのような強硬策にメイは打って出たのである。

前首相のキャメロンの辞任を受けて首相に就任したメイは総選挙の洗礼を受けていなかった。スタージョンとの対談にあたってはその点が指摘され、スコットランド議会選挙で連勝しているスタージョンに自らの民主的正当性と独立路線に対するスコットランドの有権者からの委任の重みが強調されていたのであった。

2017年6月に実施された総選挙の結果は意外なものであった。議席数を伸ばすと思われていた保守党が過半数に届かず、いわゆるハングパラメントの状態が生じたのである。保守党は第一党の座は守ったものの少数与党となり、北アイルランドの地域政党である DUP の閣外協力を得ることとなった。SNP と自由民主党にとって保守党との協力はあり得ず、過半数にあと8議席足りない保守党にとって、協力を求めることができるのは DUP だけであった。DUP は北アイルランドにおいてプロテスタント勢力を代表する政党であり、イギリスの統一性を重視していた。この DUP の協力を得ることを余儀なくされたという事実が、その後の EU との交渉におけるメイ政権の選択肢を狭める結果となった。

それに加えて、今回の総選挙におけるもう一つの意外な結果がスコッ

論 説

トランドにおいて生じていた。2015年の総選挙で SNP がスコットランド選挙区の59議席中56議席を獲得したという結果はそれまでのイギリス政治の常識を超えたものであり、地域政党の SNP がイギリス議会において第3勢力になるという異例の大勝であった。そのことを踏まえれば、2017年総選挙ではある程度の議席減が予想されていなかったわけではなかったが、SNP が21議席減の35議席となり、前回わずか1議席であった保守党が13議席獲得した今回の選挙結果はスコットランドのナショナリストにとっては大きな痛手となった。何よりも象徴的だったのが、スコットランド独立運動の旗手として圧倒的な存在感を放ってきたサモンドと副党首としてウェストミンスター議会で SNP 議員のリーダーを務めたアンガス・ロバートソンまでが議席を守れなかったという事実であった。⁽¹⁹⁾

今回の選挙前には保守党支配に対抗するために「進歩同盟」と名付けられた連立の枠組みが SNP から労働党と自由民主党に対して呼びかけられており、メイからは「カオスの連立」であると批判されるとともに警戒もされていたのであるが、実現に至ることはなかった。⁽²⁰⁾

この選挙結果を受けて、スコットランド保守党の党首として今回の健闘の立役者となったデビットソンは「indyref2 は死んだ」とまで言い放った。⁽²¹⁾ 今回の保守党の善戦と SNP の退潮は、総選挙におけるスコットランドにおいて独立への賛否が主要な対立軸となり、保守党が独立に反対する有権者の受け皿になることに成功したことが一つの要因となっていると指摘されている。それに加えて、SNP のスコットランド統治に対する批判、特に経済的なパフォーマンスと教育問題に対する不満がスコットランドの有権者の投票行動に反映されたとの指摘もある。⁽²²⁾ コービンの登場による労働党の伝統的路線への回帰も SNP にとっての痛手であった。なぜなら、独立支持層も一枚岩ではなく、保守党やブレア路線の労働党による自由主義的な政策から逃れる唯一の手段としてスコットランド

(甲南法学'21) 61-1・2・3・4-124 (124)

ドの独立を支持してきた人々が、コービンに象徴されるより平等を重視した労働党支持へと流れる可能性が考えられるからである。

スタージョンもデビットソンの発言について力強く反論する術を持たず、選挙直後に indyref2 の棚上げを示唆し、同月末にはブレグジット前の indyref2 の実施を断念することを公表したのであった。さらに、スコットランドの漁業従事者の間で EU の共通漁業政策に対する強い不満が存在するなど、独立後のスコットランドの EU 加盟に消極的な人々もいることを踏まえ、独立後も即時の EU 加盟を留保し、まずは EFTA の一員になるなど段階的に EU 加盟を目指す方針もスタージョンは明らかにしていた。⁽²³⁾ 9月にスコットランド自治政府が発表した政策も教育の立て直しを重視しており、indyref 2 はスコットランドの人々に望まれてはいないという認識が示されていたのである。実際にも、スコットランドにおける10月の世論調査では、回答者の52%が5年以内の indyref2 の実施に反対しているという結果が示されていた。

2017年にはスペインからの分離独立をかねてから要求しているカタルーニャ州がスペイン政府の承認がないままに独立の是非を問う非公式の住民投票を実施し、話題となった。投票率自体は50%にも満たないものであったが、賛成票は90%以上に達した。ただし、この投票結果がもたらしたのは、住民投票を主導したカタルーニャ州首相のカルラス・プッチダモンらの期待を完全に裏切るものであった。カタルーニャ自治州政府の閣僚たちが解任され、中央政府の認めない住民投票を強行した罪に問われる事態となったのである。プッチダモンは身柄の拘束を恐れてベルギーに亡命することとなった。⁽²⁴⁾ 保守党政権が indyref2 を認めようとしないうちで、スタージョンはカタルーニャのような非公式の住民投票の可能性は否定している。

迷走する離脱交渉

前述したように、DUPの閣外協力が必須となった制約を受けつつ、苦い敗北を味わった総選挙直後にイギリス政府とEUとの離脱交渉が始められた。そして2017年末には基本合意がまとめられ、貿易協議を含む第2段階の交渉に進むこととなった⁽²⁵⁾。

メイ政権としてソフトブレグジットに大きく舵を切ったのが、2018年7月に公表されたチェッカーズ合意であった。首相就任以降、「ブレグジットはブレグジット」だと断言していたメイが追求していた点は以下の4つである。まず、EU離脱を求める機運を高めた主な要因である移民への不満を解消するために、EU諸国との間の人の移動の自由を制限することである。次に、主権回復の一環として、EU司法裁判所の管轄から外れることである。このことにより、イギリスは評判の悪い様々なEUの規制から自由になることが期待されていた。さらに、EU以外の国々と通商交渉をする自由についても同じく主権回復の一助として捉えられていた。最後に、EUへの財政負担からの自由も謳われていた。一つ目の点は、単一市場には残らないことを意味し、三つ目の点は関税同盟からの離脱を意味しており、ハードブレグジットと呼ばれるものであったが、この時期になってメイは方針転換を余儀なくされたのであった。しかし、この方針転換は保守党内の強硬離脱派にとっては裏切りとしか捉えられないものであり、デイビット・デイビスEU離脱相とボリス・ジョンソン外相が辞任を発表する事態を招いたのであった。

8月にはメイがスコットランドを訪問し、スタージョンとも話し合いの機会をもった。その中でスタージョンはチェッカーズ合意の実現可能性に対する疑念を表明し、合意なき離脱を回避する新たな案の作成をメイに求めたが、メイはスコットランドとイギリス国内のその他の地域との取引額がスコットランドとEUの取引額の4倍に上ることを指摘し、
(甲南法学'21) 61-1・2・3・4-126 (126)

ブレグジットをめぐるスコットランド政治

イギリスにとって良い合意はスコットランドにとっても良い合意であり、スコットランドはEU 離脱交渉においてイギリス政府を支持すべきであると答えるにとどまった。⁽²⁶⁾

そして2018年11月には、イギリス政府とEUが離脱協定案と政治宣言案に合意したことが発表された。離脱協定案の主な内容としては、イギリスによる未払金の支払いや、EU市民の権利保障などが挙げられるが、問題となったのは、北アイルランドとアイルランド共和国の間の厳格な国境管理を回避する方策、いわゆるバックストップ（安全策）であった。EU側の当初の案では、北アイルランドのみが関税同盟と欧州単一市場に事実上残留し、ハードボーダーの復活を回避することになっていたが、最終的には、移行期間終了までに国境問題が解決しない場合に、イギリスは関税同盟に事実上残留し、さらに北アイルランドを単一市場の規制下に置くという内容となった。国境問題の解決とは、先端技術の導入により、アイルランドと北アイルランドの間の国境管理が事実上必要なくなる事態が想定されており、具体的には生体認証技術や国境を越える物品の電子的スキャン技術の導入などが検討されていたが、実現の見込みは立っていない。離脱強硬派からは、規制の基準はイギリスとEUで違いはないので、国境での検査は不要であるとの指摘もあるが、離脱後にイギリスが他国との貿易協定を結ぶ中でEU基準から離れていく可能性は存在しており、そのような事態における解決策も提示されていない。このような事情から、国境問題の解決が直ちに実現する可能性は少ないものであった。⁽²⁷⁾

イギリスの強硬離脱派にとって今回の離脱協定案は受け入れられないものであった。なぜなら、EUとイギリスが単一の関税区域となるという形で事実上イギリスが関税同盟に残留することになれば、EU域外の国と自由な交渉をする権利が阻害され、EU離脱によるイギリスの主権回復にとって大きな妨げとなるからであった。それに加えて、バックス

トップを終了させるためにはイギリスと EU の合意が必要とされており、このこと自体がイギリスの主権を損ねているだけではなく、イギリスを事実上 EU の枠組みに縛り付ける危険性が認識されていたのである。さらに、イギリスの一体性を何よりも重視する DUP の立場からすれば、北アイルランドのみが EU の規制に服するという点でイギリスの他地域と異なる扱いをされるこの案は受け入れがたいものであった。⁽²⁸⁾

スコットランドにとっても、北アイルランドを特別扱いするバックストップ案は看過できるものではなかった。北アイルランドのみに EU へのハードルの低いアクセスが保証される事になれば、スコットランドにおける雇用と投資に甚大な影響を与えることが懸念されていた。北アイルランドの国境問題に関しては、スコットランド自治政府は繰り返し北アイルランドと同じ扱いを要求することとなった。2016年の国民投票で離脱反対票が過半数となったのは北アイルランドとスコットランドにおいてであり、北アイルランドの人々の声が離脱交渉に反映されるのであれば、スコットランドの人々の声も当然尊重されるべきであると考えられたのである。それに加えて、協定案には北アイルランドだけでなくキプロスとジブラルタルについても議定書が付加されていないながら、スコットランドに対する特別扱いについては何も触れられていない点も人々を苛立たせていた。⁽³⁰⁾

離脱交渉において北アイルランドが特別扱いされる理由としては、次の2点が挙げられる。まず、北アイルランドは EU 加盟国であるアイルランドと国境を接しており、この国境管理の方法が問題になること。そして、何よりも重要なのが、ベルファスト合意により、アイルランドと北アイルランドの自由な往来が保証されている以上、紛争の再燃を避けるためにはなんとしても現状を維持する必要があるという事実である。ベルファスト合意を崩壊させる危険性のある形での離脱に関しては、アイルランドが拒否権を行使できる立場にもあった。アイルラン
(甲南法学'21) 61-1・2・3・4-128 (128)

ドの首相であったエンダ・ケニーとその後任のレオ・バラッカーはEU加盟国の地位を最大限に利用して、アイルランドと北アイルランドの利益を守ろうとしてきたのである。例えば、北アイルランドがアイルランド共和国に併合される場合には、かつて東ドイツ（ドイツ民主共和国）が西ドイツ（ドイツ連邦共和国）と統一した時と同様に、特段の手続きを経ずにEUの一員となることのできるの見通しがEUの首席交渉官であるミシェル・バルニエによって示されている⁽³¹⁾。スコットランドがいくら声高に北アイルランドと同等の扱いを主張しても、これら2点の要件を欠き、北アイルランドにとってのアイルランド首相のような強力な擁護者をEU内に持たない以上、その主張は受け入れられるものではなかった⁽³²⁾。このような状況はスコットランドの独立派にとっては不満を募らせるものであったが、イギリスの統一性を重視する人々からも、スコットランドと北アイルランドの扱いが異なる事による不満の増大が原因となり、スコットランド独立を求める声がさらに高まるという事態も懸念されていた⁽³³⁾。

離脱協定案は当初2018年12月11日にイギリス下院において採決される予定であったが、それに向けてスタージョンも活発な動きを見せていた。一つは、保守党内部のEU残留派やよりソフトな離脱を求める議員たちに対して共闘の呼びかけを行ったことである。さらには、2度目の国民投票に向けてのいかなる提案をも支持する姿勢を示し、EU残留派勢力が結集して2度目の国民投票を求めた「ピープルズボート」運動に対する支持を表明した。その中で、EU離脱の決定には投票者の過半数だけでなく、イギリスの4つの地域全てにおける離脱賛成票の過半数が必要となることや、2度目の国民投票に付随してindyref2を実施することも提唱されていた⁽³⁴⁾。

実際の採決は直前になって2019年1月15日に延期された。そして採決の結果は、与党提案が230票差で否決されるという空前絶後のものとな

論 説

った。離脱強硬派を中心に保守党内部から100名以上の造反者を出した結果であった。1月29日には離脱協定案に対する7つの議員提出法案について採決され、その中にはSNPが提案した離脱延期を求める修正案も含まれていたが、SNP所属議員以外の支持が得られず、圧倒的大差で否決されていた。

1月15日の否決を受けてメイはEUとの協議を進め、3月11日にはユンカー欧州委員会委員長との間でストラスブール同意と名付けられた共同文書を発表した。バックストップ発動回避への努力や、発動後も恒久化を避ける方針が確認されただけで、離脱協定案の内容を実質的に変えるには至らなかった。イギリス国内においても、法務長官が法的な意味では変更はないと指摘していた。その結果、翌12日に行われたイギリス下院における2度目の採決でも、1度目の採決の時より票差は縮まったものの、離脱協定案は再び否決されることとなった。その後3月末から4月初頭にかけて離脱協定案の3度目の採決や議会主導の示唆的投票も含めた採決が行われたが、事態の打開につながるものとはならなかった。この中には、SNPが中心となって提出した代替案も含まれており、合意なき離脱が議会で否決された場合には、離脱そのものを撤回するという内容であったが、これも大差で否決されている。

メイの辞任

このような迷走状態を脱却するためにメイが模索したのが最大野党労働党との歩み寄りであった。労働党党首のコービンとの直接の協議は不調に終わったものの、EU離脱協定を国内法に提要するための法案にこれまで否定してきた再度の国民投票の実施を盛り込み、野党の譲歩を促したのである。そしてこのことがメイにとっては致命傷となった。法案の内容に不満を抱いたアンドレア・レッドサム院内総務が即座に辞任すると、保守党内部でもメイの辞任を当然視する空気が広がっていった。

そして5月27日になって、メイは6月7日に保守党党首を辞任し、新たな党首が決まり次第首相の座からも退く意思を表明したのであった。歴史的な大差で自身が提出した法案をされ、野党との歩み寄りにも失敗し、5月のイングランドの地方選挙でも多くの議席を失ったメイの辞任は当時のイギリス政治においては折り込み済みのものであり、人々の関心は誰が次の首相となるのかという点に速やかに移っていったのであった。

メイの辞任を受けてスタージョンは再び総選挙の洗礼を受けないまま首相が入れ替わる事態に不快感を示すとともに、メイを辞任に追い込んだことで勢いを増す強硬離脱派の議員が首相の座につくことにより、イギリスが合意なきブレグジットに突き進むことに対する懸念を表明していた。他方で、スタージョンはスコットランドにおける「市民議会」の設置を表明し、各界の代表者がスコットランドの将来を話し合う場を設けることにしていた。⁽³⁶⁾この頃には、indyref2を求める大規模なデモがスコットランド各地で定期的開催されるようになっていた。

新たな保守党党首の座を争った候補者達のindyref2に対する態度は以下のようなものであった。最有力候補であったジョンソンは繰り返し連合王国の統一性の大切さを指摘し、それを危険に晒すことは認めないと明言していた。外相のジェレミー・ハントはスコットランドの人々が再度の住民投票を望んではいないとの認識を示し、人々の声に応えるべきであると強調していた。環境相のマイケル・ゴープによれば、再度の住民投票は「コストがかかり、人々を分断させ、投資を冷え込ませ、繁栄を終わらせ、不確実性を生み、家族をバラバラにし、刺々しさを際立たせるものであり、間違いである」とされていた。唯一レッドサムだけがindyref2に対して「決してないとは決して言わない」という表現で、その可能性を否定はしなかった。⁽³⁷⁾

そして実際に党首の座を射止めたのは、スタージョンの危惧していた通り、強硬離脱派の旗手ともいえるジョンソンであった。そして彼はイ

論 説

ギリスをメイが為し得なかった EU 離脱に導くことになる。メイよりもさらに強硬な態度を取るジョンソンとスタージョンの攻防については稿を改めて論じたい。

- (1) この住民投票については以前に論じた。池田佳隆「独立の是非を問う住民投票をめぐるスコットランド政治」甲南法学第56巻1、2合併号、2016年。
- (2) <https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk/record-public-support-scottish-independence>
- (3) EUにおいてもブレグジットは深刻に受け止められ、全般的に市民の信頼が低下していることを前提として、EUの将来像についての様々な検討が行われることとなった。島村智子「EUの運営のあり方をめぐる議論—Brexitを受けた検討過程を中心に—」『岐路に立つEU』国立国会図書館調査資料2017-3、2018年3月。
- (4) 国民投票においてEU残留を求めるキャンペーンでは、労働党、自民党、キヤメロンら保守党の一部、ウェールズ党などが共闘していたが、スコットランドはこの枠組みには加わっておらず、運動に対する熱意も2014年の住民長票には遠く及ばなかったと言われている。*BBC News*, 17 September 2018
- (5) 通常はこのように表現されているが、イギリスの海外領土であるジブラルタルもスペインと国境を接しており、こちらもイギリスとEUの陸続きの境界となる。EU離脱の是非を問う国民投票はジブラルタルでも実施され、圧倒的多数の人々がEU残留を支持していた。
- (6) Giles Tremlett, Why Spain will block any attempt by Scotland to join the EU, *The Guardian*, 15 March 2017.
- (7) Andrew Rawnsley, Nicola Sturgeon and Theresa May hurtle through the looking glass, *The Guardian*, 19 March 2017.
- (8) *BBC News*, 29 June 2016.
- (9) この考え方はダルデアプロジェクトという名でまとめられている。Brendan O'Leary, The Dalriada Document: Towards a Multinational Compromise that Respects Democratic Diversity in the United Kingdom, *The Political Quarterly*, 87(4)2017.
- (10) Maria Fletcher and Rebecca Zahn, What options are available to Scotland to remain within the EU given the Brexit referendum result? *Edinburgh Law Review*, 21(1) 2017.

なお、同じくデンマーク領でありながら、アイスランドとの経済共同体を設立

- するなど、独自の外交政策を取るフェロー諸島を例に、イギリスから独立しない場合でもスコットランドが独自にEUとの協定を結ぶことは可能であるとの指摘もある。Jacques Hartmann, *The Faroe Islands: possible lessons for Scotland in a new post-Brexit devolution settlement*, *European Law Review*, 44(1), 2019.
- (11) Amanda Sloat, *Divided Kingdom: How Brexit Is Remaking the UK's Constitutional Border*, *EUROPE*, Brookings Institution, October 2018.
- (12) Libby Brooks, *May tells Sturgeon Holyrood will be fully engaged in EU talks*, *The Guardian*, 15 July 2016. 保守党政権が頑なに再度の国民投票を拒否していた背景には、2度目の投票を認めてしまえば、同様に2度目の住民投票を主張するSNPの要求を否定することが難しくなることを恐れたという事情があったとの指摘も存在する。鶴岡路人「Brexit カウントダウン (13) 連合王国分裂危機の構図」東京財団政策研究所、2019年7月3日、<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=3167>
- (13) Brian Taylor, *Brexit and parliamentary power*, *BBC News*, 24 January 2017. ミラー判決についての邦語文献としては、佐藤憲「英最高裁ミラー判決の法理—ブレグジットと国会主権原則—」早稲田法学93巻3号、2018年、石見豊「英国における権限委譲改革と政府間関係の再検討」国士舘大学政経論叢、第30巻4-1号、2019年を参照。
- (14) Michael Keating, *Can the Anglo-Scottish Union Survive Brexit?*, *French Journal of British Studies*, XXIV—4, 2019.
- (15) EEA方式であれば、経済的な影響が最小限に抑えられるだけでなく、漁業や農業分野においてスコットランドに対する制約が少なくなるとともに、ユーロを導入する圧力からも逃れられると指摘されている。Kirsty Hughes and Katy Hayward, *Brexit, Scotland and Northern Ireland: Comparing Political Dynamics and Prospects in the Two Remain Areas*, *Scottish Centre on European Relations Policy Paper No.6*, 24 April 2018.
- (16) Sloat, *op. cit.*
- (17) *The Herald*, 21 March 2017.
- (18) Kathleen Nutt, *Theresa May's blocking of ScotRef is a democratic outrage, says Nicola Sturgeon*, *The National*, 17 March 2017.
- (19) なお、サモンドは2019年に性的暴行の容疑で起訴された。*BBC News*, 21 November 2019.
- (20) Gordon Rayner & Christopher Hope, *Theresa May warns of coalition of chaos*, *The Telegraph*, 19 April 2017.
- (21) Chris Deerin, *This Scottish electoral earthquake has killed Indyref2 and*

- shaken the SNP, *NewStatesman*, 9 June 2017.
- (22) 例えば、過去10年間のスコットランドの GDP の平均年間成長率が0.7%であり、一人当たりの GDP に至ってはわずか0.2%であった。スコットランド政府の財政赤字も GDP の10%に近づいているが、EU が許容する加盟国の財政赤字はその国の GDP の3%までである。スコットランド自治政府はスコットランドが数十年間にわたってヨーロッパ統合の一員であり、EU に加盟する場合でも特別の措置が講じられるべきであると主張しているが、スコットランドを単独の国として見た場合に、その財政状況が EU の基準を満たしていない者である以上、看過し得ないハードルとなる可能性は否定できないであろう。Douglas Fraser, *The Purpose: SNP's economic record at 10years*, *BBC News*, 4 May 2017. 中道右派のシンクタンクである政策研究センターによれば、独立した場合にはスコットランドが「日の射さないギリシャ」になると予測されていた。Severin Carrell, *Scotland risks becoming Greece without the sun, says thinktank*, *The Guardian*, 2 July 2016.
- (23) Severin Carrell, *Sturgeon: independent Scotland may need phased return to EU*, *The Guardian*, 14 May 2017.
- (24) カタルーニャの非公式の住民投票とスペイン憲法については以下を参照。野口健格「スペイン憲法における自治権停止条項の意味—カタルーニャ独立に関する住民投票を素材として—」中央学院大学法学論叢第32巻1号、2018年。
- (25) 交渉の経過については以下の文献が詳しい。庄司克弘『プレグジット・パラドクス 欧州統合のゆくえ』岩波書店、2019年、鶴岡路人『EU 離脱 イギリスとヨーロッパの地殻変動』ちくま新書、2020年。
- (26) *BBC News*, 7 August 2018.
- (27) Pippa Crerar, *Sturgeon urges Tory remainers to help build soft Brexit coalition*, *The Guardian*, 20 November 2018, and Tom Edgington, *Brexit backstop: Can technology solve the Irish border problem?*, *BBC News*, 1 February 2019.
- (28) この場合には、EU とイギリスとの境界がアイリッシュ海に引かれることになるが、同様の取り扱いについては、ユーロスターの運用に関して既に存在しているとの指摘もある。Michael O Neil, *Answering Another Irish Question: Brexit and the Irish Border*, 14 November 2018, <https://www.martenscentre.eu/publication/brexit-and-the-irish-question-in-focus-part-three-solving-the-border/>
- (29) バックストップ案が公表される前から、ロンドンのサディク・カーン市長やウェールズのカーウィン・ジョーンズ首席大臣からも北アイルランドのみが特別扱いを受ける見通しについては懸念が表明されていた。*BBC News*, 4 December

2017.

- (30) Kirsty Hughes, Brexit and Scotland – the Row over the Backstop, Scottish Centre on European Relations, 19 November 2018, <https://www.scer.scot/database/ident-9174>
- (31) ベルファスト合意の交渉にも携わっていたバルニエにとって、ブレグジットによりアイルランド和平が台無しになる事態は看過できるものではなかった。Janice Morphet, Now Article 50 has been triggered, will the United Kingdom survive?, 29 March 2017, <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2017/03/29/article-50-triggered-will-uk-survive/>
- (32) EU 離脱交渉において地域に与えられる特別扱いについては、北アイルランドとともにジブラルタルの例が挙げられる。ジブラルタルの場合は、2002年に実施された住民投票においてほぼ全ての投票者がイギリスの海外領土であり続けることを選択したジブラルタルに対し独自の利害を持つスペインのEU内における発言力により、イギリスのEU離脱合意とは別にジブラルタルを扱うことが定められていた。この過程において、ジブラルタルがイギリスとスペインの競合主権下に置かれることを条件に欧州単一市場にジブラルタルを残すという案がスペイン政府から示されていた。Bartłomiej Toszek, Brexit Referendum in Gibraltar: Result and Effect, *Białystok Legal Studies*, vol.24 no.1, 2019.
- (33) John Campbell and Stuart Nicolson, Why the Irish border is a big deal in Scotland, *BBC News*, 16 November 2018.
- (34) *BBC News*, 31 October 2018.
- (35) Tom McTague and Annabelle Dickson, Theresa May makes concession on second Brexit referendum, *POLITICO*, 21 May 2019.
- (36) Philip Sim, Will indyref2 happen before May 2021?, *BBC News*, 24 April 2019.
- (37) Glenn Campbell and Philip Sim, What are Conservative leadership candidates saying about Scotland?, *BBC News*, 12 June 2019.