

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	英国のレファレンダム法制—憲法改革と国民投票制度の諸相—
他言語論題 Title in other language	Referendums in the United Kingdom: Constitutional Reform and Referendum Experience
著者 / 所属 Author(s)	田中 嘉彦 (Tanaka, Yoshihiko) / 国立国会図書館調査及び立法考査局主幹 総合調査室
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	825
刊行日 Issue Date	2019-10-20
ページ Pages	29-60
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	英国のレファレンダム (国民投票) について、その法制度を明らかにした上で、創設期、確立期、継承期の 3 期に分けて実施例を通覧し、議会制民主主義における直接民主制の意義を探る。

\* 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰 (めいせき) 性等の観点からの審査を経たものです。

\* 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

# 英国のレファレンダム法制 —憲法改革と国民投票制度の諸相—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
主幹 総合調査室 田中 嘉彦

## 目 次

はじめに

- I 英国憲法とレファレンダム
  - 1 英国の憲法原理と代議制
  - 2 英米法圏におけるレファレンダム
  - 3 憲法改革におけるレファレンダム
- II レファレンダムに関する法制度
  - 1 法的性格
  - 2 レファレンダムの要件
  - 3 設問の方法
  - 4 根拠法令と投票運動規制
  - 5 レファレンダムに関する一般法
- III レファレンダムの実施例
  - 1 第一期—レファレンダムの創設期—
  - 2 第二期—レファレンダムの確立期—
  - 3 第三期—レファレンダムの継承期—
- IV 英国憲法におけるレファレンダムの意義
  - 1 テーマ類型
  - 2 憲法習律としてのレファレンダム
  - 3 政権基盤等との関係

おわりに

別表 英国におけるレファレンダムの実施例

キーワード：レファレンダム、国民投票、憲法改正、英国

## 要 旨

- ① 英国では議会主権の憲法原理の下、代議制という間接民主制が採用されている。レファレンダムは、英米法圏ではこれを活用してきた国もあるが、英国では長らく実施されることはなかった。ただし、近年、英国でも憲法改革に際してレファレンダムが用いられてきている。
- ② 英国においてレファレンダムは、個別の議会制定法等に基づき、アドホックに、基本的に諮問的なものとして実施されている。2000年にはレファレンダムの投票運動規制、運動資金規正、メディア・放送規制等を定める一般法が制定されているが、実施のための法律において特例も定められる。
- ③ レファレンダムの創設期においては、政権交代を経つつ、1973年に北アイルランドの帰属（残留〔以下、丸括弧内は投票結果〕）、1975年に欧州共同体加盟問題（残留）、1979年にスコットランドとウェールズへの権限委譲（ともに否決）というレファレンダムが実施された。
- ④ 憲法習律としてのレファレンダムの確立期では、ブレア政権下の権限委譲に際して、1997年にスコットランドとウェールズへの権限委譲（ともに可決）、1998年にロンドンの公選市長・公選議会設置（可決）、北アイルランド和平合意（可決）、2004年にイングランド北東地域の公選議会設置（否決）という地方分権に係るレファレンダムが実施された。
- ⑤ レファレンダムという憲法習律の継承期においては、キャメロン政権下、2011年にウェールズ国民議会への権限委譲拡充（可決）、2011年に庶民院の選挙制度改革（否決）、2014年にスコットランドの独立（否決）、2016年に欧州連合加盟問題（離脱）という多様なレファレンダムが実施された。
- ⑥ 英国で実施されたレファレンダムには、連合王国の構成、欧州共同体・欧州連合からの離脱、権限委譲・地域分権、選挙制度改革の四つのカテゴリーがあり、繰り返しテーマとなっているものもある。これらは、いずれも英国の憲法、主権、統治機構に関わるものであり、重大な憲法改革に際してレファレンダムを用いることは、政権交代にかかわらず、もはや憲法習律となっている。また、レファレンダムは、政権基盤や党内力学の状況次第で実施される場合があり、最終的には政権側の判断によるところが特徴である。
- ⑦ 英国では、代議制という間接民主制とレファレンダムという直接民主制の相克から生じる「二つの民意」の緊張関係も生じており、後者が前者を補完し、両立を図る途上にある。

## はじめに

英国では、議会主権の憲法原理が採られ、議会制定法が最高法規であり、かつ、いかなる機関もこれを覆すことはできないとされる。このため、議会（Parliament）を中心とする間接民主制すなわち代議制を統治の基本とするが、憲法レベルの改革の実施に際して、レファレンダム（referendum）<sup>(1)</sup>という直接民主制の政治手法が用いられることがある。

2016年6月23日に欧州連合（European Union: EU）残留又は離脱を問うレファレンダムが実施され、僅差で離脱が多数を占めたことはその典型的な例である。その結果のインパクトは極めて大きく、憲法上は諮問的なレファレンダムであったものの、実質的に政府を、さらには議会をも拘束する結果となったことは記憶に新しい。そして、EU離脱をめぐる膨大な政治的作業が必要となったほか、再度のレファレンダムを行うべきとの主張すら提示された。

英国において、全国、連合王国の一部の領域<sup>(2)</sup>又はイングランド内の地域（region）<sup>(3)</sup>を実施区域とするレファレンダムは、1973年以降、13回実施されている。これらは、議会がその都度制定した法律に基づき、アドホックに行われているにすぎないが、個々のレファレンダムは、憲法改革に及ぶ大きな政治的課題の決着のために用いられてきており、それぞれの結果が英国政治にもたらした影響力も極めて大きい。そこで、これまでの英国のレファレンダムについて憲法上の位置付け、制度的裏付けを明らかにした上で、憲法改革に際してレファレンダムという手法を多用したトニー・ブレア（Tony Blair）政権期を時代区分の一つとし、それより前のレファレンダムの創設期を第一期、おおむねブレア政権下（1997-2007）の憲法習律（Constitutional Convention）としてのレファレンダムの確立期を第二期、その後のデービッド・キャメロン（David Cameron）政権下（2010-2016）の継承期を第三期として、英国において実施されてきた国民投票に相当する全国、領域又は地域レベルのレファレンダムの事例（本稿末尾の別表を参照）について通覧する。これにより、英国の議会制民主主義における直接民主制の意義を探りたい。

\* 本稿におけるインターネット情報は、2019年8月1日現在のものである。

- (1) レファレンダム（referendum）[複数形では referenda だが、referendums の語も用いられるようになっている。] は、有権者が特定の政策課題に対して直接投票を行う制度であり、国民投票又は住民投票と邦訳されるが、本稿ではいずれも基本的にはレファレンダムということとする。英国にあっては、連合王国を構成するイングランド、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドの各領域のみを対象とするレファレンダムであっても、連合王国の憲法上の変容をもたらす意義があり、実施区域が限定された国民投票とも言い得るところ、住民投票の訳を当て難いためである。ただし、本稿が取り上げる英国のレファレンダムは、英国憲法の改革に及ぶものであることから、適宜これらについては国民投票の語も用いることとし、専ら地方政府（Local Government）を対象とし、当該地方政府住民が投票するレファレンダムは、住民投票と呼ぶこととする。
- (2) 英国を構成する4領域（イングランド、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランド）は、英国が連合王国として成立しているという歴史的背景から、countries ないし nations と呼ばれることがある。
- (3) 本稿において、領域に対比して地域という場合には、イングランド内のノース・イースト（北東地域）、ノース・ウェスト、ヨークシャー・アンド・ザ・ハンバー、イースト・ミッドランズ、ウェスト・ミッドランズ、イースト、ロンドン、サウス・イースト、サウス・ウェストの各リージョン（region）を指すものとする。イングランド内の各地域は、2011年3月をもって政府事務所（Government Office）が廃止されたため、現在は統計目的のための区域となっている。なお、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドは、リージョンではないが、英国全体を対象とする統計上、リージョンと同等に取り扱われる。また、1999年以降、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの各領域、イングランド内の各地域は、英国における欧州議会選挙の選挙区とされてきた。

## I 英国憲法とレファレンダム

### 1 英国の憲法原理と代議制

英国の憲法原理においては、国王ないし女王、貴族院、庶民院の三者から構成される議会在統治機構の中心にある。また、立憲君主制と議院内閣制という政治制度を採用し、議会下院たる庶民院（House of Commons）が現代民主制の中でとりわけ重要である。

議会制民主主義の母国である英国にあっては、13世紀初頭以降、各州から騎士が召集されるようになり、代表議会在形成されていく。そして、14～15世紀においては、選挙区の代表としての庶民院議員に対しては、選挙区から議員活動についての指示が出され、選挙区による選出議員に対する請願（petition）は、立法の基礎としての役割を有すると同時に、指図としての性質も有していた<sup>(4)</sup>。さらに、16～17世紀になると、議員に対する選挙区からの指示が積極的に行われるようになったが、1780年以後は指示に代わるものとして、候補者・議員の誓約が用いられるようになった<sup>(5)</sup>。このように、国民代表論の成立以前は、議員は選挙区の代表と位置付けられていた。

他方、国民代表の観念は、17世紀、既にエドワード・コーク（Edward Coke）、アルジャーノン・シドニー（Algernon Sidney）らによって主張されていた。そして1774年、エドモンド・バーク（Edmund Burke）は、ブリストルでの演説で、有権者を前に、「諸君は確かに代表を選出するが、一旦諸君が彼を選出した瞬間からは、彼はブリストルの成員ではなく英国議会の成員となるのである」<sup>(6)</sup>と呼び掛け、議員は個々の選挙区から派遣された利益代弁者ではなく、全国民のためにある議会の議員であるという国民代表の理論を唱えた。かつての選挙区代表は地域的かつ部分的利益を代表するものにとどまるため、英国が近代国家となるに際しては、国家全体としての全体的利益を代表する国民代表論が必要であった<sup>(7)</sup>。選挙区代表論は後の保守党に連なる旧トーリー主義によるものであったが、バークを始めとする18世紀の国民代表論は、後の自由党に連なる旧ホイッグ主義に基づくものとして選挙区代表論にとって代わることとなった<sup>(8)</sup>。なお、英国においては、ウィリアム・ブラックストーン（William Blackstone）が1765年に王国全体に対して議決権限を有する代表議会の存在を認めていることから、自由委任は、遅くとも18世紀半ばには成立したものとされている<sup>(9)</sup>。

その一方で英国においては、選挙人の多数が支持した政党が、庶民院議席の過半数を獲得した結果として承認されたマニフェスト（選挙綱領）の実施権限を持って政権に就くことを意味するマニフェスト論が学説の一部において肯定されている<sup>(10)</sup>。マニフェストの概念は、英国において

(4) 山本悦夫『国民代表論—国民・政党・国民代表の関係において—』尚学社、1997、pp.146-147。

(5) 同上

(6) エドモンド・バーク（中野好之訳）『アメリカ論 ブリストル演説』（エドモンド・バーク著作集2）みすず書房、1973、p.92。

(7) 山本 前掲注(4)、p.148。

(8) 同上、p.151。

(9) クリストフ・ミュラー（大野達司・山崎充彦訳）『国民代表と議会制—命令委任と自由委任—』風行社、1995、p.64。（原書名：Christoph Müller, *Das Imperative und Freie Mandat, Überlegungen zur Lehre von der Repräsentation des Volkes*, 1966.）我が国の憲法学の支配的見解でも、国民と議員との代表関係においては、代表者（議員）の行為が法的に被代表者の行為とみなされるわけではなく、議員は、出身選挙区の有権者の意思に拘束されないという「命令委任の禁止」、全国民を代表する立場から自由に発言し、表決に参加するという「自由委任の原則」の下にある。すなわち、議員は、国民を政治的に代表するのみであり、現実の国民の意思と議員の意思との一致は要求されないとされる（長谷部恭男「国民代表の概念について」『法学協会雑誌』129巻1号、2012.1、p.164.）。



も歴史の変遷があり、今日でも一義的に確定しているものではない。ただし、マンデイトの概念は、第一に、命令 (command) であり、選出された政府はマニフェストによって示された特定事項を実行するよう命令されていることを意味し、第二に、授権 (authorization) であり、選挙民に公約を示し議席の過半数を得ることによって政権党に公約を実行する権利・権限が付与されることを意味すると一応の整理がなされる<sup>(11)</sup>。

以上を要するに、英国では、庶民院議員は国民代表であり、自由委任を前提としつつ、選挙を通じて命令を授権されるという間接民主制すなわち代議制を基本原理とするのである。

## 2 英米法圏におけるレファレンダム

次に、代議制等の間接民主制と対置される直接民主制の一種であるレファレンダムの実施状況について、英国を含む英米法圏を概観すると、次のように整理することができる。

英国の植民地から出発したアメリカ合衆国は、州レベル、地方自治体レベルでのレファレンダムは盛んであるが、全国レベルは1度もなく、同じくカナダでも州レベルでのレファレンダムの制度はあるが、全国的なレファレンダムは歴史上3回行われたにとどまる<sup>(12)</sup>。他方、オーストラリアでは、連邦憲法第128条に憲法改正国民投票についての規定があり、19回(改正案としては44件)の国民投票が行われたほか、重要政策について任意的かつ諮問的な国民投票が歴史上3回行われている<sup>(13)</sup>。ニュージーランドでも、自治領時代から酒類販売免許に関するレファレンダムが活用されてきたほか、政府発議の国民投票としては議会期、選挙制度、国旗などについても実施例があり、市民発議の国民投票<sup>(14)</sup>も制度化されている。このような英国の植民地から出発した諸国は、いずれも英米法圏に属するところであり、英国の法制度が伝播した国々であるが、レファレンダムが何らかの形で古くから用いられてきた。

英国本国でも、レファレンダムを制度化するべきか否かという議論はあった。英国の憲法学においては、A. V. ダイシー (Albert Venn Dicey) が、19世紀末からレファレンダムについて論じ、1890年には「イングランドにレファレンダムを導入すべきか?」という論文<sup>(15)</sup>を公表し、議会制度の中に編入されたレファレンダムの導入を説くようになった。ダイシーは、総選挙とレファレンダムとの関係については、双方ともに人々に対するアピールの手段としては共通するものであるとしつつ、総選挙が人・政党・一般的な政策についての選択である一方で、レファレンダムは選挙で選ばれた政党の軽率さや不当な権力行使に対する追加的な保護手段としての国民要望調査である旨を論じた<sup>(16)</sup>。

(10) 山本 前掲注(4), p.167.

(11) 小松浩「「マニフェスト」・「マンデイト」論考」『神戸学院法学』34巻1号, 2004.4, p.132.

(12) 山岡規雄『諸外国の国民投票法制及び実施例 2019年版』(調査資料2018-1-a 基本情報シリーズ26) 国立国会図書館, 2019.3, pp.17, 28. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_11253574\\_po\\_201801a.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11253574_po_201801a.pdf?contentNo=1)> カナダでは、1898年には連邦レベルの禁酒法制定、1942年には国外派兵のための徴兵制導入が、それぞれレファレンダム実施法により、1992年にはシャーロットタウン合意(ケベックの特殊な社会としての容認、少数言語集団の保護等)に基づく憲法改正の推進について、一般的な国民投票法(Referendum Act (S.C. 1992, c. 30)/Loi référendaire (L.C. 1992, ch. 30))に基づき、国民投票が行われた(同, pp.17-18.)。

(13) 1916年と1917年には国外派兵のための徴兵制導入について、1977年には国歌の選択について国民投票が行われた(同上, p.13.)。

(14) 矢部明宏「ニュージーランドの憲法事情」『諸外国の憲法事情 3』(調査資料2003-2) 国立国会図書館, 2003, p.149. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_999538\\_po\\_20030207.pdf?contentNo=7](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999538_po_20030207.pdf?contentNo=7)> を参照。

(15) A.V. Dicey, "Ought the referendum to be introduced into England?" *Contemporary Review*, Vol.57, April 1890, pp.489-511.

(16) *ibid.*, pp.493-496.

米国の政治学者ローレンス・ローウェル (Lawrence Lowell) は、米国で国民投票制度を設けることに最も熱心なのは進歩主義者であって、保守主義者は概して反対であるが、逆に英国では、国民投票制度を設けることに賛成する者は概して保守主義者であり、これに反対する者は概して進歩主義者であると述べた<sup>(17)</sup>。英国において古くは、1911年に議会上下両院の対立が激しくなり、公法律案の議決に係る庶民院の優越を定める1911年議会法<sup>(18)</sup>の制定年に、保守党のアーサー・バルフォア (Arthur Balfour) が、上下両院の一致を見ない法案についていずれかの議院の要求に基づき、又は両院を通過した法案について庶民院議員200名以上の要求に基づき、レファレンダムを行うことを可能とする法案を提出した<sup>(19)</sup>。上下両院の対立に決着を付けるためのレファレンダムの導入構想はその後にも例があり、1925-1927年の間、スタンリー・ボールドウィン (Stanley Baldwin) が率いる保守党内閣の下で設けられ、大法官 (Lord Chancellor)<sup>(20)</sup>のジョージ・ケイブ (George Cave) が主宰した内閣委員会は、議会法の改正を提言し、庶民院議長のみが行っている金銭法案<sup>(21)</sup>の該当性の認定を両院合同委員会が行うこと、論争となっている公法律案の成立について次期総選挙ないしレファレンダムに問うことを貴族院が主張し得るようにすること等を提言した<sup>(22)</sup>。1945年には、ウィンストン・チャーチル (Winston Churchill) 首相が、戦時連立政権 (挙国一致内閣) を継続すべきか否かという設問でレファレンダムを行おうとした。このように、1911年から1945年までの間に、バルフォア、ボールドウィン、チャーチルという3人の保守党党首がレファレンダムの提言を行ったのである<sup>(23)</sup>。

しかし、長らく英国では国民投票制度が設けられることはなかった。これは、国民が政策決定に際して直接投票を行うというのは直接民主制であり、英国の間接民主制からすれば例外に属するためである。その帰結として、地方自治体レベルの住民投票を除くレファレンダムは、最初に実施されたのが1973年であり、ブレア政権下で権限委譲 (devolution) 等に際して多用されるようになるまでは、極めて限定的に行われてきた。

### 3 憲法改革におけるレファレンダム

英国には成文憲法典はないが、憲法 (Constitution) は存在し、憲法の法源は、議会制定法、判例法、憲法習律等に求められ、立憲主義、不文憲法、軟性憲法をその特徴とする<sup>(24)</sup>。英国における憲法は、憲政、政体、国家構造とも呼ばれるが、これは、王制、議会、内閣等の統治機構を始め、権限委譲、人権、欧州連合などを含むあらゆる分野を包含する概念である。そして、しばしば、憲法改革 (Constitutional Reform) ということが大きな政治課題として浮上する。

(17) A. Lawrence Lowell, *Public Opinion and Popular Government* (American Citizen Series), New York: Longmans, 1921, p.157.

(18) Parliament Act 1911 (c. 13).

(19) 河村又介『直接民主政治』(現代政治学全集 15巻)日本評論社, 昭和9(1934), p.329. なお、1910年総選挙の庶民院議席数は670であった。

(20) 大法官は、従前、貴族院議長・閣僚・司法部の長を兼ねる職であったが、2005年憲法改革法 (Constitutional Reform Act 2005 (c. 4)) により、貴族院議長・司法部の長としての職は分離された。

(21) 金銭法案 (Money Bill) とは、公法律案 (Public Bill) のうち、租税、歳出、公債等に関する事項のみを目的とする庶民院議長が認定したものをいう。公法律案とは、特定の地域又は者に適用される私法律案 (Private Bill) と異なり、一般に適用される法律を指す。

(22) Chris Ballinger, *The House of Lords 1911-2011: A Century of Non-Reform*, Oxford: Hart Publishing, 2012, pp.43-44.

(23) Bernadett Putschli, *The Referendum in British Politics: Experiences and Controversies since 1970s*, Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller, 2007.

(24) 田中嘉彦「英国憲法における国王と行政権」『レファレンス』794号, 2017.3, pp.90-94. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_10315722\\_po\\_079406.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10315722_po_079406.pdf?contentNo=1)> を参照。

憲法改革は、ブレア政権期以降、1997年総選挙で労働党マニフェストに掲げられて以来特に注目されてきたが、そのアジェンダとしては、次のようなものを挙げるができる<sup>(25)</sup>。すなわち、議会（貴族院、政党資金、比例代表制、選挙法及び選挙管理、庶民院議事手続）、執政（王制及び国王大権、公務員制度、情報公開、国家安全保障）、欧州問題と地方分権（欧州連合、スコットランド及びウェールズへの権限委譲、イングランド内の地域分権、北アイルランド問題、地方政府）、司法及び人権（裁判制度、権利章典制定、人権保障）である。このように、憲法改革としては、連合王国からの一部の領域の離脱という国家の構成そのものに関わるもののほか、欧州共同体（European Community: EC）ないし欧州連合に英国の主権の一部を移譲するもの、連合王国議会の立法権の一部を各領域に委譲するものが含まれることになる。さらに、英国では、庶民院の選挙制度も憲法レベルのものと捉えられている。

英国では、ブレア政権以降の憲法改革をめぐる重要な局面で、国民の意見を直接聴くレファレンダムがしばしば用いられてきた。これは、極めて大きな政治的課題に決着をつけることを目的とするものであったほか、レファレンダムで調達された民意を梃子に憲法改革に正統性を付与することが含意されていた。

## II レファレンダムに関する法制度

### 1 法的性格

英国においてレファレンダムは、個別の議会制定法等に基づき、アドホックに実施されてきた。したがって、レファレンダムの発議を誰が行うかという問いを立てるならば、議会ということになる。もっとも、実施のための議会制定法自体は政府提出法案によっているので、究極的には、時の政権が、既存の法制上の要請（statutorily required）のない任意的レファレンダムとして提起するものである。ただし、これとは対照的に、法制上の要請がある義務的レファレンダムに近いものとしては、1998年北アイルランド法<sup>(26)</sup>に、北アイルランドが連合王国の完全なる一部であるとともに、北アイルランド域内の過半数の投票による同意なく、連合王国から分離することはない旨が宣言されている。近年では、2016年スコットランド法<sup>(27)</sup>及び2017年ウェールズ法<sup>(28)</sup>による権限委譲関係法律の改正により、各領域におけるレファレンダムによることなく、スコットランド及びウェールズの議会及び政府は廃止されないことが宣言されている。また、2003年地域議会（準備）法<sup>(29)</sup>には、イングランド内の地域に公選議会を設置する場合には、主務大臣の命令により設置の賛否を問うレファレンダムを実施することができるとの規定が置かれ、実際にこれが適用されたことがある。なお、2006年ウェールズ統治法<sup>(30)</sup>は、ウェールズ国民議会が第一次立法

<sup>(25)</sup> Robert Blackburn and Raymond Plant, *Constitutional Reform: The Labour Governments Constitutional Reform Agenda*, London: Longman, 1999, pp.v-vii.

<sup>(26)</sup> Northern Ireland Act 1998 (c. 47).

<sup>(27)</sup> Scotland Act 2016 (c. 11).

<sup>(28)</sup> Wales Act 2017 (c. 4).

<sup>(29)</sup> Regional Assemblies (Preparations) Act 2003 (c.10). この法律は、2009年地方民主主義・経済開発及び建設法（Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009 (c. 20)）により廃止されている。

<sup>(30)</sup> Government of Wales Act 2006 (c. 32). 同法は、ウェールズ国民議会の立法権を強化しようとするもので、第一次立法権の委譲の前段階として、特定事項については、ウェールズ国民議会の議決及び勅令による承認を経て、連合王国の議会制定法と同等の効力を有する規定（Measures of the National Assembly for Wales）を制定することができることなどを定めていた。



権<sup>(31)</sup>を有することに係るレファレンダムを、ウェールズ国民議会の総議員の3分の2以上の賛成による決議を経るという任意性を留保しつつ、勅令 (Order in Council) に基づき、ウェールズで実施されるものと規定しており、2011年にこのレファレンダムが実施された。

また、レファレンダムで示された結果は拘束的 (mandatory) なものではなく、基本的に諮問的 (advisory) なものとして位置付けられてきた。すなわち、レファレンダムで国民の意思が示されたとしても、議会はこれに拘束されるものではないし、レファレンダムの結論を実施するには更なる議会制定法が必要となると観念されてきた。ただし、1978年スコットランド法<sup>(32)</sup>及び1978年ウェールズ法<sup>(33)</sup>に基づく権限委譲に関するレファレンダムは、成立した場合には、両法律に基づき権限委譲が行われるという点で拘束的なものであり、成立しなかった場合には議会で両法律の廃止について再考するという点で諮問的なものであるという性格を有していた<sup>(34)</sup>。これを除く最初の拘束的レファレンダムとしては、2011年議会投票制度及び選挙区法<sup>(35)</sup>第1部に基づく選挙制度改革に係るものがあり、同法は、選挙制度改革に賛成が得られた場合に選択投票制 (Alternative Vote: AV)<sup>(36)</sup>を施行することを定めたものであった。

## 2 レファレンダムの要件

レファレンダムを実施する場合に、投票事項の承認要件の問題がある。これは、複数の選択肢がある中で、例えば二者択一の選択肢であれば、単純過半数で可決とするのか、有効投票数の3分の2以上などの特別多数とするのかという問題である。英国の場合、二大政党制を基本とする中で、庶民院の選挙制度は二者択一とは限らないものの定数1で相対多数を得た者が当選する単純小選挙区制 (First past the post: FPTP) を採用し、議会における議決も基本的に単純過半数によるものとされている<sup>(37)</sup>。英国で実施されるレファレンダムも、基本的に単純過半数によるものである。

ただし、レファレンダムの要件として、閾値 (threshold)<sup>(38)</sup>ともいう論点がある。一定以上の投票率 (最低投票率) をレファレンダムの成立要件とする制度や、全有権者の一定割合以上の賛成票 (絶対得票率) をレファレンダムの承認要件とする制度がこれに当たる。このような要件を課した例としては、スコットランド議会とウェールズ議会の設置を問うために1979年に当該各領域で実施されたレファレンダムで、それぞれ有権者の40%以上の賛成票を絶対得票率としたというものがある。

最低投票率制度は、レファレンダムの定足数を定めた制度であり、その成立根拠をどれだけの有権者がレファレンダムに積極的に参加したのかという点に求める。絶対得票率は、有権者数の一定割合の賛成票を獲得できなければ、たとえレファレンダムにおいて投票総数の過半数

(31) 第一次立法 (Primary Legislation) は議会制定法 (法律) であり、第二次立法 (Secondary Legislation) は従位立法 (Subordinate Legislation) 又は委任立法 (Delegated Legislation) ともいう行政命令に相当するものである。

(32) Scotland Act 1978 (c. 51).

(33) Wales Act 1978 (c. 52).

(34) Vernon Bogdanor, *The Coalition and the Constitution*, Oxford: Hart, 2011, p.90.

(35) Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011 (c. 1).

(36) 選択投票制とは、投票用紙に選好順位を付して投票し、過半数を得票する候補者が現れるまで、最少得票候補者の票を次順位に移譲する手続を繰り返す定数1の多数代表制である。

(37) 貴族院議長の互選に際しては絶対多数式の選択投票制が、議会の自主解散には庶民院の定数の3分の2以上という特別多数決が用いられているが、これらは例外に属する。

(38) Oonagh Gay and Lorna Horton, "Thresholds in referendums," *Standard Note*, SN/PC/02809, 29 June 2011 を参照。

の賛成票を得ても、有効な承認とは認めない制度である<sup>(39)</sup>。絶対得票率を採用すると、最低投票率に伴う「民意のパラドックス」（僅差で最低投票率を上回って成立したレファレンダムにおいて僅差で過半数の票を得ても投票事項が承認され、逆に僅差で最低投票率を下回って不成立となった国民投票において大差で過半数の票を得ても投票事項が承認に至らないこと）が回避できるとされている。また、最低投票率制度は、レファレンダム不成立のために投票を棄権させるボイコット運動を生じさせるが、絶対得票率制度は、投票事項に反対する者が棄権することに利点がないため、ボイコット運動に関する問題は生じないとされる<sup>(40)</sup>。

### 3 設問の方法

レファレンダムで国民ないし住民に問う投票用紙には、特定の政策課題についての賛否を問うため、賛成 (Yes)・反対 (No)、同意する (Agree)・同意しない (Disagree) といった二者択一で答えるための投票用紙が用いられることが多い。英国でも、本稿で取り上げた13回のレファレンダムのうち、賛成・反対方式が9回、同意・不同意方式が2回であった。

その他の2回のうち、1973年北アイルランド国境レファレンダムでは、英国の一部に残留するか、アイルランド共和国に合流するかという設問とし、そのいずれかを選択する方法が採られた。また、2016年欧州連合レファレンダムでは、当初の実施法案において、欧州連合に残留することの賛否を問う設問であったのが、議会で修正を受け、欧州連合に残留すべきか、離脱すべきかという設問とされ、残留か離脱かを選択する方法とされたが、その方式の嚆矢は、1973年北アイルランド国境レファレンダムに見ることができる。

また、1997年スコットランド権限委譲レファレンダムでは、スコットランド議会の設置に同意するか、同意しないかという設問とするとともに、スコットランド議会が課税変更権を有することに同意するか、同意しないかという二段階の設問が置かれた。また、2004年北東地域レファレンダムでは、公選議会を設置すべきか、という設問に加えて、基礎自治体と広域自治体から構成される二層制の地方政府では一層制の移行に関する区割り案を選ぶ設問が置かれた。

なお、レファレンダムでの設問に関して、欧州評議会の各構成国等と協力する独立諮問機関であるヴェニス委員会 (Venice Commission)<sup>(41)</sup>の提示する見解によれば、「投票権者に示される設問は、明確でなければならない（曖昧で不明瞭であってはならない）。設問は、誤解を招いてはならない。設問は、回答を示唆してはならず、投票権者は、レファレンダムの帰結、特に各設問に対する賛成多数又は反対多数の結果について知らされなければならない。投票者は、賛成、反対又は白票によって問われる設問に回答するものとする。」<sup>(42)</sup>とされている。

### 4 根拠法令と投票運動規制

1999年までの英国においては、レファレンダムの運動規制等に関する一般法はなく、連合王

(39) 茂木洋平「憲法改正提案の国民による承認に関する一考察—最低投票率制度と絶対得票率制度—」『東北法学』35号, 2010.3, pp.22-23.

(40) 同上, pp.27-28.

(41) 正式には、法による民主主義のための欧州委員会 (European Commission for Democracy through Law) というが、その本拠地からヴェニス委員会と呼ばれる。同委員会の組織と活動については、山田邦夫「欧州評議会ヴェニス委員会の憲法改革支援活動—立憲主義のヨーロッパ規準—」『レファレンス』683号, 2007.12, pp.46-53. <[http://ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_998387\\_po\\_068303.pdf?contentNo=1](http://ndl.go.jp/view/download/digidepo_998387_po_068303.pdf?contentNo=1)> を参照。

(42) Venice Commission, “Code of Good Practice on Referendum,” *Study*, No.371/2006, 19 March 2007, p.17.

国にせよ一領域で実施するレファレンダムにせよ、それらの実施のために英国議会で制定された法律とこれに基づく命令において、選挙関係法の適用及び読替えが規定され、投票運動規制等が定められていた。

その嚆矢も、1973年北アイルランド国境レファレンダムに見ることができる。当該レファレンダムの実施法は、1972年北アイルランド(国境投票)法<sup>(43)</sup>であり、1973年北アイルランド(国境投票)令<sup>(44)</sup>によって、投票日、郵便投票、投票管理者等が規定されたほか、選挙に関する議会制定法である1949年国民代表法<sup>(45)</sup>及び1969年国民代表法<sup>(46)</sup>等の適用及び読替規定が設けられた。このように、アドホックにレファレンダムの根拠法令が制定され、選挙関係法を適用し、また、読み替える措置も講じた上で、運動規制を定める方式は、その後のレファレンダムにおいても続くこととなる。

全国を実施区域とする最初のレファレンダムである1975年欧州共同体レファレンダムも、1975年レファレンダム法<sup>(47)</sup>を実施根拠法とし、1975年レファレンダム令<sup>(48)</sup>に基づき、投票運動については選挙法である1949年国民代表法及び1969年国民代表法を読み替え、適用するというものであった<sup>(49)</sup>。1949年国民代表法を読み替えて適用された主な規定(丸括弧内は同法の条名)は、投票所への送迎等の禁止(第89条)、酒類提供場所を投票運動事務所とすることの禁止(第93条)、特定の投票結果促進のための掲示又は当該掲示に係る土地建物等使用に対する投票人への支出等の禁止(第94条)、印刷者及び発行者の住所及び氏名の表示のない特定の投票結果促進のための文書の配布の禁止(100ポンド以下の罰金)(第95条)、投票運動員への金銭の支払の禁止(第96条)、この法律に違反する金銭の支払に充てる支給・補填の禁止(第98条)、投票又は棄権の促進のための金銭その他の便宜の収受の禁止(第99条・第100条)、投票又は棄権の促進の強要等の禁止(第101条)、罰則等(第146条～第159条)<sup>(50)</sup>である。

その後のレファレンダムについても同様の投票運動規制をするため、1979年スコットランド権限委譲レファレンダムは、1978年スコットランド法第85条、第86条及び附則第17を実施根拠規定として、1979年ウェールズ権限委譲レファレンダムは、1978年ウェールズ法第80条、第81条及び附則第12を実施根拠規定として実施され、それぞれ1978年スコットランド法(レファレンダム)令<sup>(51)</sup>及び1978年ウェールズ法(レファレンダム)令<sup>(52)</sup>により、1949年国民代表法及び1969年国民代表法を始めとする関係法令の適用及び読替えが行われた。

なお、命令で投票運動規制を定める場合には、実施根拠法に、勅令への委任規定が置かれて

(43) Northern Ireland (Border Poll) Act 1972 (c. 77).

(44) Northern Ireland (Border Poll) Order 1973 (No. 97).

(45) Representation of the People Act 1949 (12, 13 & 14 Geo. 6) (c. 68).

(46) Representation of the People Act 1969 (c. 15).

(47) Referendum Act 1975 (c. 33).

(48) Referendum Order 1975 (No. 801).

(49) ウェールズ語での投票用紙については、1975年レファレンダム(ウェールズ様式)令(The Referendum (Welsh Forms) Order 1975 (No. 841))により規定された。

(50) 違反行為の種類に応じて、2年以下の禁固、1年以下の禁固又は200ポンド以下の罰金、6月以下の禁固又は200ポンド以下の罰金、3月以下の禁固又は100ポンド以下の罰金(併科あり)とされた(第146条)。また、5年間の公民権停止も規定された(第151条)。現在の1ポンドは、約142円(令和元年8月分報告省令レート)である。

(51) The Scotland Act 1978 (Referendum) Order 1978 (No. 1912).

(52) The Wales Act 1978 (Referendum) Order 1978 (No. 1915). なお、ウェールズ語の投票用紙については、1978年ウェールズ法(レファレンダム)(ウェールズ様式)令(The Wales Act 1978 (Referendum) (Welsh Forms) Order 1978 (No. 1953))により規定された。



いる。ただし、1997年のスコットランド権限委譲レファレンダムとウェールズ権限委譲レファレンダムの両者については、1997年レファレンダム（スコットランド及びウェールズ）法<sup>(53)</sup>により、同法を実施根拠法とし、かつ、投票運動規制に関しても、1983年国民代表法<sup>(54)</sup>等の関係法令の適用及び読替えを行っている。1998年ベルファスト合意レファレンダムについては、1996年北アイルランド（交渉開始等）法<sup>(55)</sup>第4条を法律上の根拠として、1998年北アイルランド交渉（レファレンダム）令<sup>(56)</sup>を実施命令としたほか、1998年北アイルランドレファレンダム（開票管理官手数料）令<sup>(57)</sup>などにも投票運動等に関する規定が置かれた。1998年GLA設置レファレンダムは、1998年グレーター・ロンドン・オーソリティ（レファレンダム）法<sup>(58)</sup>を実施根拠法とし、1998年グレーター・ロンドン・オーソリティ（レファレンダム整備）令<sup>(59)</sup>に1983年国民代表法等の関係法令の適用及び読替規定を置いている。

## 5 レファレンダムに関する一般法

レファレンダムを多用したブレア政権下、レファレンダムの投票運動規制を含む一般法として、2000年政党・選挙及びレファレンダム法<sup>(60)</sup>が制定された<sup>(61)</sup>。同法の制定の契機となったのは、1998年10月に、当時ニール卿（Lord Neill of Bladen）を委員長としていた政府の公職倫理基準委員会（Committee on Standard in Public Life）が提出した第5次報告書<sup>(62)</sup>である。これは、首相の諮問を受けて検討した結果をまとめたもので、寄附、政党の公的資金、税控除、議会内政党の資金、選挙運動資金、選挙委員会の設置、レファレンダム、メディア及び広告規制、栄典制度などを内容とする膨大な報告書である。そして、同報告書の第12章において、レファレンダムに関する法整備が提言された。

同報告書を受けて制定された2000年政党・選挙及びレファレンダム法は、選挙委員会（Electoral Commission）<sup>(63)</sup>の設置、政党の登録、政治資金規正、選挙運動規制のほか、レファレンダムの投票運動規制、運動資金規正、メディア・放送規制等を定めるものである。2004年北東地域公選議会設置レファレンダムを皮切りに、2011年ウェールズ権限委譲拡充レファレンダム、2011年選挙制度改革レファレンダム、2014年スコットランド独立レファレンダム、2016年欧州連合レファレンダムは、投票運動規制等について、いずれも2000年政党・選挙及びレファ

<sup>(53)</sup> Referendums (Scotland and Wales) Act 1997 (c. 61).

<sup>(54)</sup> Representation of the People Act 1983 (c. 2).

<sup>(55)</sup> Northern Ireland (Entry to Negotiations, etc) Act 1996 (c. 11).

<sup>(56)</sup> Northern Ireland Negotiations (Referendum) Order 1998 (No. 1126) (made under section 4 (1) of the Northern Ireland (Entry to Negotiations, etc) Act 1996).

<sup>(57)</sup> The Northern Ireland Referendum (Counting Officer's Charges) Order 1998 (No. 1286).

<sup>(58)</sup> Greater London Authority (Referendum) Act 1998 (c. 3).

<sup>(59)</sup> The Greater London Authority (Referendum Arrangements) Order 1998 (No. 746).

<sup>(60)</sup> Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (c. 41).

<sup>(61)</sup> 英国のレファレンダムに係る投票運動資金規正及び公的助成については、間柴泰治「イギリスにおける国民投票法制—国民投票運動資金を中心に—（短報）」『レファレンス』659号、2005.12、pp.70-75。<[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_999860\\_po\\_065904.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999860_po_065904.pdf?contentNo=1)>; 同「イギリスにおける国民投票運動に対する公的助成制度」『外国の立法』No.231、2007.2、pp.86-96。<[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_1000322\\_po\\_023108.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000322_po_023108.pdf?contentNo=1)> を参照。

<sup>(62)</sup> Committee on Standards in Public Life, *Standards in Public Life: The Funding of Political Parties in the United Kingdom*, Volume 1: Report, October 1998.

<sup>(63)</sup> 選挙委員会は、議会庶民院の指名に基づき女王が委員長及び委員を任命する独立機関である。



レファレンダム法を基本としている。このように、同法制定後、レファレンダムの投票運動規制等は、これによることとなったが、個々のレファレンダムの度ごとに制定される実施法において、投票運動資金の支出制限などの特例が定められることはある。

同法第7部が「レファレンダム」(REFERENDUMS)を規定しており、その概要は、次のとおりである(丸括弧内は同法の条名)<sup>(64)</sup>。

### (1) 適用範囲

同法第7部は、連合王国全体のほか、イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの一若しくは複数の領域、又はイングランド内の地域でレファレンダムが実施される場合に適用される。なお、2006年ウェールズ統治法第64条に基づきウェールズ政府の執行に関してウェールズ域内で公衆の意見を確認するための投票には適用されない(第101条)。

### (2) 投票運動期間・投票日

投票運動期間は、レファレンダム実施法が規定する日から投票日までとする(第102条)。投票日は、レファレンダム実施法が定める日であり<sup>(65)</sup>、選挙委員会が投票運動団体を指定してから少なくとも28日間は置かなければならない(第103条)。

### (3) 設問・参加者

レファレンダムの設問は、レファレンダム実施法において指定される。選挙委員会は、議会がレファレンダム実施法案の審議に際して選挙委員会の見解を考慮できるよう、法案提出後可及的速やかに、当該設問の文言について検討し、見解を公表する義務を負う(第104条)。参加を認められる者は、登録政党、英国国民又は在外選挙民、一定の要件を満たす法人等である(第105条)。参加を認められた者の中から、選挙委員会は、投票結果が二者択一の場合には2の包括投票運動団体(umbrella campaign organisation)を指定し、投票結果が二者択一を超える場合には主務大臣が各結果に応じた包括投票運動団体を指定することができる(第108条)。この包括投票運動団体の指定は、申請期間の4週間と選挙委員会の審査期間の2週間とを合わせて最大6週を要するものとする(第109条)。

### (4) 補助等

選挙委員会は、指定包括投票運動団体に対して、各60万ポンドを上限として補助することができ、また、指定包括投票運動団体は、各戸又は各投票権者への無料郵便、集会場の無償使用、投票運動放送を利用することができる(第110条及び附則第12)。参加を認められた者以外の者は、投票運動期間中1万ポンドを超える支出を行ってはならない(第117条)。参加を認められた者の支出制限について、包括投票運動団体は500万ポンドとし、登録政党は直近の総選挙の得票率に応じて段階的に500万ポンド～50万ポンドの支出額が指定され<sup>(66)</sup>、その他は50万ポンドである(第118条及び附則第14)。レファレンダムにおける参加を認められた者の5千ポ

(64) 同法の各条文のほか、Political Parties, Elections and Referendums Act 2000, Explanatory Notes等を適宜参照した。

(65) レファレンダムの実施時期等を大臣の命令に委任することもある。

(66) 登録政党の場合、得票率30%以上は500万ポンド、20-30%は400万ポンド、10-20%は300万ポンド、5-10%は200万ポンド、5%未満は50万ポンドである。

ド以上の登録政党への寄附には、報告義務がある（第 119 条及び附則第 15）。参加を認められた者は、投票運動期間におけるレファレンダムに係る支出について選挙委員会に報告するものとする（第 120 条～第 124 条）。

## (5) 文書配布等

中央政府、地方政府その他公的資金により設立される団体は、投票日の 28 日前以降、投票促進のための文書を配布することが禁じられる。ただし、公衆が求める文書はこの限りでなく、選挙委員会にもこれは適用されない（第 125 条）。一般に、国政選挙又は地方選挙の直前の期間は、「プルダ」(purdah) 又は「機微期間」(period of sensitivity) と呼ばれており、当該期間において、公務員のほか、非省公的組織 (Non-Departmental Public Body: NDPB) などの外郭団体 (Arm's Length Body: ALB) の職員は、公的資源を投入することはできないものとされている<sup>(67)</sup>。プルダについては、公務員に対しては指針 (guidance) が公表され、地方政府職員に対しては 1986 年地方政府法<sup>(68)</sup> 第 4 条に基づく地方政府の刊行物に関する推奨要綱 (Code of Recommended Practice on Local Authority Publicity) が公表され、レファレンダムにおけるプルダについては、2000 年政党・選挙及びレファレンダム法第 125 条がこれを規定している。ただし、同条には、英国放送協会 (British Broadcasting Corporation: BBC) と S4C [ウェールズ・チャンネル 4] (Sianel Pedwar Cymru) についての除外規定がある。

選挙委員会が、レファレンダムに係る刊行物の発行者、レファレンダムに係る支出を行った者を特定できるよう、リーフレット、ポスター、新聞広告といった投票運動期間中発行された文書には、発行者、主導者等の氏名及び住所に関する情報を記載しなければならない。また、これらの義務違反に対する罰則を定める（第 126 条）。放送局は、その放送サービスにおいて、当該レファレンダムについて第 108 条の規定により指定された者以外の人又は団体のために行われるいかなる投票運動に係る放送も行ってはならない（第 127 条）。なお、2003 年通信法<sup>(69)</sup> 第 333 条は、投票運動に係る放送枠を、登録政党又は指定包括投票運動団体が使用することを認め、その割当て、時間、頻度については、通信庁 (Office of Communications: OFCOM) の定める規則によることとしている。この規則制定に当たって、通信庁は、選挙委員会の表明する意見を尊重する義務が課せられている<sup>(70)</sup>。

## (6) 投票管理

レファレンダムの首席開票管理官 (Chief Counting Officer) には、原則として選挙委員会の委員長が指定されるものとし<sup>(71)</sup>、首席開票管理官が各地方政府の開票管理官を任命する（第 128 条）。主務大臣は、命令により、レファレンダムの実施規制を行い、刑事罰を定めることができる（第

<sup>(67)</sup> Neil Johnston, "Pre-election period of sensitivity," *House of Commons Library Briefing Paper*, Number 5262, 8 May 2019, p.3. なお、プルダとは、ウルドゥー語及びベルシャ語から由来するもので、男女を区分する社会で女性を隔離するためのカーテンを意味する言葉である (*idem*, p.5.)。

<sup>(68)</sup> Local Government Act 1986 (c. 10).

<sup>(69)</sup> Communications Act 2003 (c. 21).

<sup>(70)</sup> 三輪和宏「諸外国のレファレンダムにおける放送を通じた投票運動—スポンサー・コマーシャルと無償広告放送枠の付与を中心に—」『レファレンス』716号, 2010.7, p.59. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3050281\\_po\\_071403.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050281_po_071403.pdf?contentNo=1)>

<sup>(71)</sup> 北アイルランドのみで実施されるレファレンダムの場合は、北アイルランド首席選挙管理官 (Chief Electoral Officer for Northern Ireland) が指定される。

129条)。

なお、従前から英国で選挙管理を担ってきたのは、地方自治体 (Local Authority) である。これが選挙事務局となり、選挙人登録、選挙事務執行、選挙管理を担ってきたため、選挙のガバナンス論においては、地方政府型のモデルに分類されてきた<sup>(72)</sup>。選挙委員会は、全国各地の選挙管理官 (Returning Officer) への教育、マニュアル提供などの啓発事務を行っているほか、法的な側面でも選挙委員会が選挙の中心的存在となってきたが、事務局職員の少なさから、選挙管理事務の大部分は自治体に依存しているという実情がある<sup>(73)</sup>。もっとも、レファレンダムに関して、選挙委員会が全体の投票事務等を管理することについては、地方政府型から議会を基礎とする独立機関型に移行したとされている<sup>(74)</sup>。

### Ⅲ レファレンダムの実施例

次に、英国におけるレファレンダムの実施例について、レファレンダムが行われるようになった創設期、憲法習律としてのレファレンダムの確立期、その後の継承期の3期に区分し、具体的に見ていくこととする。

#### 1 第一期—レファレンダムの創設期—

ブレア政権前の時期における実施例としては、1973年北アイルランド国境レファレンダム、1975年欧州共同体レファレンダム、1979年スコットランド権限委譲レファレンダム、1979年ウェールズ権限委譲レファレンダムの4例がある。レファレンダムが実施されたのは1973年から1979年までの間に集中しており、エドワード・ヒース (Edward Heath) 保守党政権 (1970-1974)、第三次・第四次ハロルド・ウィルソン (Harold Wilson) 労働党政権 (1974-1976)、ジェームズ・キャラハン (James Callaghan) 労働党政権 (1976-1979) というように、政権交代と首相交代が比較的短期間に行われていた時期であった。1979年5月4日に首相に就任したマーガレット・サッチャー (Margaret Thatcher) は長期政権 (1979-1990) を維持し、それを継受したジョン・メージャー (John Major) 政権 (1990-1997) まで、保守党政権が18年間継続したが、この間にはレファレンダムが行われることはなかった。

#### (1) 1973年北アイルランド国境レファレンダム

##### (i) 北アイルランドの帰属問題

連合王国の形成過程では、イングランド、ウェールズ、スコットランド、アイルランドの統合が問題となってきた。1801年にグレートブリテン及びアイルランド連合王国が成立したものの、カトリックが多数を占めるアイルランドでは、プロテスタントの入植と統治に強い反感があった。1919年のアイルランド独立戦争の勃発後、1921年に北アイルランド議会 (Parliament of Northern Ireland) が設置されたが、1922年には南アイルランドが独立したアイルランド自由国<sup>(75)</sup>となり、グレートブリテン及び北アイルランド連合王国と分かれた。北アイルランドには

<sup>(72)</sup> 稲継裕昭「英連邦諸国の選挙管理—イギリス、オーストラリア、ニュージーランドにおける独立型機関創設—」大西裕編著『選挙ガバナンスの実態—その多様性と「民主主義の質」への影響— 世界編』ミネルヴァ書房, 2017, p.105.

<sup>(73)</sup> 同上, p.115.

<sup>(74)</sup> 同上, pp.116-117.

<sup>(75)</sup> 1937年から共和制の「アイルランド」、1949年から「アイルランド共和国」となった。



権限委譲が行われたが、1960年代後半からプロテスタント系住民とカトリック系住民による北アイルランド紛争が激化し、1972年には北アイルランド議会の機能は停止され、その後廃止の途をたどる。

ただし、アイルランドの英連邦離脱に際して英国議会在が成立させた1949年アイルランド法<sup>(76)</sup>第1条第2項は、北アイルランド議会の承認を得ることなく、北アイルランドが連合王国の一部でなくなることができない旨を宣言していた。そこで英国政府は、北アイルランド紛争激化後の直轄統治下で、北アイルランド議会に代わり、レファレンダムによって北アイルランドの憲法上の地位を確認しようとした<sup>(77)</sup>。また、このレファレンダムは、アイルランド共和国との統一を望まないプロテスタント住民の意思の確認、国際社会に対する英国政府の北アイルランド支配の正統性の顕示、北アイルランドにおける両派の交渉基盤の形成、宗教的党派対立の緩和を目的としており、意見調査、プロパガンダ、紛争解決、コンセンサス形成という機能が期待されていた<sup>(78)</sup>。

## (ii) 北アイルランド国境レファレンダムの実施

このような経緯により、北アイルランドの帰属を問うレファレンダムは、ヒース保守党政権下の1973年3月8日、北アイルランドで実施された。これが、連合王国を構成する一つの領域で行われた初のレファレンダムであった。

1972年北アイルランド（国境投票）法を実施根拠法として、1973年北アイルランド（国境投票）令によって、投票日、郵便投票、投票管理者等が規定されたほか、選挙に関する議会制定法である1949年国民代表法及び1969年国民代表法等の適用及び読替規定が設けられた。

このレファレンダムは、北アイルランドを対象として、「北アイルランドが連合王国の一部であることを望むか、又は、北アイルランドが連合王国外のアイルランド共和国に合流することを望むか。」を設問とするものであった。社会民主労働党（Social Democratic and Labour Party: SDLP）を始めとして、連合王国離脱を標榜するナショナリスト側が大量にボイコットした結果、約100万人の投票権者のうち投票率は58.7%であったが、連合王国の一部に残留が98.9%・アイルランド共和国に合流が1.1%の結果となった。

1973年7月18日に制定された1973年北アイルランド憲法<sup>(79)</sup>附則第1には、再度のレファレンダムには少なくとも10年を置かなければならないと規定されていたが、その後に投票が行われることはなく、北アイルランド及びアイルランドに関する次のレファレンダムは、後述するように1998年まで実施されることがなかった。このレファレンダムの意義としては、英国におけるレファレンダムの先駆けとなったことのほか、アイルランド全体に関するレファレンダムは北アイルランドだけでなくアイルランド全体で実施すべきという教訓が得られたこと、さらには同法第1条において、北アイルランドは、北アイルランド域内における過半数の同意なく連合王国の一部でなくなることができないと宣言されたことが挙げられる<sup>(80)</sup>。

(76) Ireland Act 1949 (c. 41).

(77) 福井康佐『国民投票制』信山社出版、2007、p.132.

(78) 同上、pp.132-133.

(79) Northern Ireland Constitution Act 1973 (c. 36).

(80) 福井 前掲注(77)、p.133.



## (2) 1975年欧州共同体レファレンダム

### (i) 英国の欧州共同体加盟問題

英国の欧州共同体への加盟については、1960年代は、1963年の保守党政権下での加盟申請、1967年の労働党の方針転換後の加盟申請がなされても、フランスが拒否権を行使し、実現することはなかった。その後、フランスが拒否権を行使しないこととしたため、英国の加盟の障害が除かれたが、1970年総選挙の最大の争点は国内経済政策であり、EC加盟問題は大きな争点として有権者に認識されなかった。欧州共同体への加盟は、1973年にヒース保守党政権下で行われたが、これは必ずしも有権者の委任を受けたものではなかったため、批判を受け、加盟反対勢力からレファレンダム実施が主張されるようになった<sup>(81)</sup>。

1975年の欧州共同体残留を問うレファレンダムは、欧州関係をめぐる労働党内の路線対立だけでなく、保守党内における路線対立も背景となっていた。しかも、当時のウィルソン労働党政権は、庶民院で過半数維持に苦慮するような勢力しか有さず、政権基盤が盤石ではなかった。

与野党ともに欧州共同体への対応について分裂した状況で、残留派のウィルソン首相は、労働党内の分裂を回避して政権安定を図り、EC残留か脱退かについて最終的決着を図るため、レファレンダムに付することとした。これに際して、ウィルソン首相は、EC側との再交渉で英国に有利な条件を勝ち取って、レファレンダムに臨む戦略を採った<sup>(82)</sup>。

1975年2月26日に政府白書『英国の欧州共同体加盟に関するレファレンダム』<sup>(83)</sup>が公表され、同年3月26日に法案提出、同年5月8日に女王の裁可を受けて1975年レファレンダム法が制定された。設問については、政府白書で提案されていたものに「(共通市場)」という文言を加え、「連合王国は、欧州共同体(共通市場)に留まるべきと考えるか。」とされた<sup>(84)</sup>。

### (ii) 欧州共同体レファレンダムの実施

英国において全国を適用対象とするレファレンダムは、1975年6月5日に実施された欧州共同体への英国の残留を問うこのレファレンダムが最初である。1975年レファレンダム法を実施根拠法として、1975年レファレンダム令において、1949年国民代表法、1969年国民代表法等の選挙関係法の適用及び読替規定が置かれた。投票権等は、貴族にも投票権が付与されたことを除き、議会庶民院の選挙と同様とされたほか、軍人の投票権についてもこれらの法令で措置された<sup>(85)</sup>。

この時の投票運動では、賛成派である「ヨーロッパにおけるブリテン」(Britain in Europe)と反対派である「全国レファレンダム運動」(National Referendum Campaign)の双方の公認の投票運動団体に助成金として、12万5000ポンドが交付された。しかし、支出金額の規制はなく、献金面でも残留派「ヨーロッパにおけるブリテン」が離脱派「全国レファレンダム運動」の10倍以上と圧倒的となり、この差が残留派勝利につながった要因であるとされている<sup>(86)</sup>。残留派が資金

(81) 同上, p.134.

(82) 弥久保宏「英国における国民投票のメカニズム—2016年EU国民投票を事例として—」『選挙』69巻9号, 2016.9, p.46. この戦略は、後に2016年にキャメロン首相が欧州連合レファレンダムに先立つ欧州連合との再交渉で、英国に有利な条件を引き出すことに踏襲されることとなる(同)。

(83) *Referendum on United Kingdom Membership of the European Community*, February 1975 (cmd. 5925).

(84) 閣内対立があり、反共通市場主義者が「共通市場」という文言の挿入を望んだ(Vaughne Miller, “The 1974-75 UK Renegotiation of EEC Membership and Referendum,” *House of Commons Library Briefing Paper*, Number 7253, 13 July 2015, p.21.)。

(85) *ibid.*, p.20.

(86) 弥久保 前掲注<sup>(82)</sup>

面で投票運動を圧倒的に有利に展開して勝利したことから、資金と公平性をめぐる批判が噴出したが、これはレファレンダムの経験不足から生じたとの指摘がある<sup>(87)</sup>。なお、賛成派は「なぜ賛成に投票すべきか」、反対派は「なぜ反対すべきか」との文面でキャンペーンのリーフレットを印刷し、全世帯に投票日の10日前に配布している。

このレファレンダムは、結局、投票率64.0%<sup>(88)</sup>、賛成67.2%・反対32.8%となり、残留多数という結果となった。

### (3) 1979年スコットランド権限委譲レファレンダム

#### (i) スコットランドの自治問題

1885年には連合王国にスコットランド省 (Scottish Office) が設置され、スコットランドの行政に関する事項を決定し、包括補助金の配分を行ってきた。また、英国議会庶民院において、1894年以降、スコットランド大委員会でもスコットランド関係法案、スコットランド歳出予算の審議が行われるなどしてきた。しかし、スコットランドの自治を求める動きは続き、スコットランド国民党 (Scottish National Party: SNP) が1934年に結成され、その後勢力を拡大していった。

1976年総選挙で僅差で過半数となったキャラハン労働党政権は、その後の補欠選挙で少数政権に転落し、議会内多数の確保のため、スコットランド国民党とスコットランドへの権限委譲について合意を結んだ。

#### (ii) 議会設置レファレンダムの実施

スコットランド議会設置に関するレファレンダムは、1978年スコットランド法に基づき、1979年3月1日にスコットランド域内で実施された。

この法律により、レファレンダムで可決された場合はスコットランド議会が設置されて権限委譲がなされるが、反対多数の場合又は有権者の40%以上の賛成が得られない場合には、主務大臣は、勅令草案を議会に提出し、議会両院がこれを承認した場合には、権限委譲の根拠法でもある同法廃止の勅令を発するものとされていた。レファレンダムの結果は、投票率63.6%、賛成51.6%・反対48.4%で賛成多数となった。しかし、有権者数に占める賛成票の割合が32.9%であったため、有権者の40%以上という絶対得票率の要件を満たすことができず、キャラハン労働党政権の退陣後、サッチャー保守党政権の下で同法は廃止され、議会設置に至らなかった。

### (4) 1979年ウェールズ権限委譲レファレンダム

#### (i) ウェールズの自治問題

ウェールズは、イングランドとの関係においては言語的・文化的特徴はあるものの、スコットランドとは異なり、制度的な差異は少なく、経済的基盤も脆弱なことから、独立や権限委譲に対する気運は必ずしも高くない。

しかし、ウェールズにも民族主義政党プライド・カムリ (Plaid Cymru) が1925年に結成され、

<sup>(87)</sup> 同上, pp.46-47.

<sup>(88)</sup> この投票率については、当時、公式の全国集計では65.0%、*Times*紙は64.5%とするなど、集計方法の違いにより異なる数値が報告されている (David Butler and Uwe Kitzinger, *The 1975 Referendum*, London: Macmillan Press, 1976, pp.263-264.)。本稿では、英国議会の資料、報告書等で使われている数値を掲げた。

勢力を拡大していくことがその後の権限委譲の動きにつながる。1964年にはウェールズ省(Welsh Office)が設置され、ウェールズにおける行政を管轄し、包括補助金の配分を行ってきた。また、ウェールズの法制度はイングランドと同一であったが、1960年に英国議会庶民院にウェールズ大委員会が設置されるなど、スコットランドと同様の配慮がなされてきた。

キャラハン労働党政権は、少数政権となったことから、議会内多数の確保のため、プライド・カムリともウェールズへの権限委譲について合意を結んだ。

## (ii) 議会設置レファレンダムの実施

スコットランドと同様、ウェールズ議会設置に関するレファレンダムは、1978年ウェールズ法に基づき、1979年3月1日にウェールズ域内で実施された。

また、この法律により、レファレンダムで可決された場合はウェールズ議会が設置されて権限委譲がなされるが、反対多数の場合又は有権者の40%以上の賛成が得られない場合には、権限委譲の根拠法でもある同法を廃止する手続が設けられていた。ウェールズでは、投票率は58.8%であったものの、賛成20.3%・反対79.7%という結果であり、圧倒的多数で否決され、同法は、1978年スコットランド法と同様に廃止されるに至った。

## 2 第二期—レファレンダムの確立期—

英国では、権限委譲と呼ばれる地方分権改革が、北アイルランド問題への対応のため古くから課題となってきた。前述のとおり、1979年に成立には至らなかったものの、当時の労働党政権下でスコットランド、ウェールズへの議会設置のためのレファレンダムが実施された。もっとも、権限委譲の本格的進展は、1997年にブレア労働党政権が発足し、公的責務は市民に最も身近な単位で担われるべきという「補完性原理」の趣旨が盛り込まれた欧州地方自治憲章を英国が批准して以降のことである。

おおむねブレア政権期と重なるこの時期におけるレファレンダムの実施例としては、1997年スコットランド権限委譲レファレンダム、1997年ウェールズ権限委譲レファレンダム、1998年GLA設置レファレンダム、1998年ベルファスト合意レファレンダム、2004年北東地域レファレンダムの5例がある。いずれも、権限委譲ないし地域分権を内容とするものであり、この経験により、憲法習律としてのレファレンダムが確立されていく。

### (1) 1997年スコットランド権限委譲レファレンダム

#### (i) スコットランドへの権限委譲

1979年にスコットランド権限委譲レファレンダムが否決された後、スコットランドでは、サッチャー保守党政権下での中央集権化、人頭税のスコットランドへの先行導入、選挙民の意思が国政に反映されない「民主主義の赤字」、北海油田開発による経済的自立の機運などに起因する独立論から、スコットランドの自治の要求が高まった。1989年には超党派の政党、聖職者、市民等から構成される「スコットランド憲法会議」(Scottish Constitutional Convention)が結成され、1995年には『スコットランドの議会、スコットランドの権利』<sup>(89)</sup>を公表し、スコットランド議会の設置等について具体的な提言を行った。

これを受けて、労働党は、1997年総選挙のマニフェストに、スコットランドの分離独立を回

<sup>(89)</sup> Scottish Constitutional Convention, *Scotland's Parliament, Scotland's Right*, 1995.



避するため、権限委譲のためのレファレンダムの実施とスコットランド議会の設置を掲げた。総選挙において勝利した労働党のブレア政権の下で、1997年7月に、政府白書『スコットランドの議会』<sup>(90)</sup>が公表され、スコットランド議会の構成、立法権、財政権等について示された。

## (ii) 議会設置レファレンダムの実施

1997年9月11日、1997年レファレンダム（スコットランド及びウェールズ）法に基づき、①スコットランド議会の設置、②スコットランド議会の課税変更権の保有について、スコットランド域内でレファレンダムが実施された。その結果は、投票率60.2%で、前者については同意74.3%・不同意25.7%、後者については同意63.5%・不同意36.5%でそれぞれ可決となった。

1998年スコットランド法<sup>(91)</sup>により、スコットランド議会（Scottish Parliament）が設置され、権限委譲が行われた。なお、委譲される権限や執政部の在り方は、各領域の実情に合わせて一国多制度型の非対称な形とされ、スコットランドでは、英国議会の留保事項を除く第一次立法権と課税変更権（所得税の一部税率決定権）が委譲され、議院内閣制が採用された。

## (2) 1997年ウェールズ権限委譲レファレンダム

### (i) ウェールズへの権限委譲

1979年にウェールズ権限委譲レファレンダムが否決された後、ウェールズにおける権限委譲は政治課題として低調となった。しかし、1980年代の厳しい経済状況期にサッチャー保守党政権への支持率はウェールズでは低く、自治を求める機運が再び高まっていった。

労働党は、マニフェストに権限委譲のためのレファレンダム実施とウェールズへの議会設置を掲げ、ブレア労働党政権成立後の1997年7月、政府白書『ウェールズの発言権』<sup>(92)</sup>が公表され、ウェールズ議会の構成、立法権、財政権等について示された。

### (ii) 議会設置レファレンダムの実施

1997年9月11日、1997年レファレンダム（スコットランド及びウェールズ）法に基づき、ウェールズ議会の設置についてウェールズ域内でレファレンダムが実施された。その結果は、投票率50.1%、同意50.3%・不同意49.7%という僅差で可決となった。

ウェールズに対しては、1998年ウェールズ統治法<sup>(93)</sup>により、ウェールズ国民議会（National Assembly for Wales / Cynulliad Cenedlaethol Cymru）が設置され、一定の分野の第二次立法権が委譲された。スコットランドについては留保事項を除く立法権は原則としてスコットランド議会のものとしたのと異なり、ウェールズについては委譲される権限が限定列挙される形が採られた。また、第一次立法権及び課税変更権は委譲されず、ウェールズ省が有していた執行権限が委譲され、ウェールズ国民議会の執行委員会が執行を担うこととされた。

<sup>(90)</sup> Scottish Office, *Scotland's Parliament*, July 1997 (Cm 3658).

<sup>(91)</sup> Scotland Act 1998 (c. 46).

<sup>(92)</sup> Welsh Office, *A Voice for Wales*, July 1997 (Cm 3718).

<sup>(93)</sup> Government of Wales Act 1998 (c. 38).



### (3) 1998年 GLA 設置レファレンダム

#### (i) ロンドンの機構改革

ロンドンにおいては、1963年ロンドン政府法<sup>(94)</sup>により広域自治体のグレーター・ロンドン・カウンシル (Greater London Council: GLC) が設置されていた。その後1981年の地方選挙で急進左派のケン・リビングストーン (Ken Livingstone) が GLC 労働党のリーダーに就任すると政府との対立が先鋭化し、サッチャー保守党政権下で、1985年地方政府法<sup>(95)</sup>により GLC は1986年4月1日に廃止され、ロンドンの行政は、32の区と1のシティ等により担われることとなった。しかし、広域自治体の欠如は、経済開発、交通、計画、環境等に関する諸問題を惹起する結果をもたらした。

#### (ii) 公選議会・公選首長設置レファレンダムの実施

ブレア政権下、首都ロンドンについては、公選議会と公選首長の設置が行われた。これは、英国議会からの権限委譲を行うものではないが、レファレンダムを介して自治を拡充する改革手法という点では共通する。

1997年7月、政府による緑書『ロンドンのための新しいリーダーシップ』<sup>(96)</sup>の公表、公開協議を経て、1998年3月25日、政府白書『ロンドンのための市長と議会』<sup>(97)</sup>が公表された。1998年グレーター・ロンドン・オーソリティ (レファレンダム) 法に基づき、1998年5月7日にロンドン域内で行われた公選市長と公選議会から成るグレーター・ロンドン・オーソリティ (Greater London Authority: GLA)<sup>(98)</sup>の設置に係るレファレンダムは、投票率34.0%、賛成72.0%・反対28.0%で可決された。

これを受けて、1999年グレーター・ロンドン・オーソリティ法<sup>(99)</sup>が制定された。同法は、GLAが公選市長と議会で構成されること、その選出方法及び任務、ロンドン交通局、ロンドン開発局、首都警察庁及びロンドン消防緊急事態計画庁の設置、GLAの財政等について定める<sup>(100)</sup>。英国の地方制度では、議会を最高の意思決定機関として、委員会が所管分野についての意思決定を行うとともに執行についても責任を負う委員会制が伝統的に採用されてきたが、GLAには公選市長と公選議会という二元代表制が導入された<sup>(101)</sup>。

<sup>(94)</sup> London Government Act 1963 (c. 33).

<sup>(95)</sup> Local Government Act 1985 (c. 51).

<sup>(96)</sup> Department of the Environment, Transport and the Regions, *New Leadership for London: the Government's proposals for a Greater London Authority: A consultation paper*, July 1997 (Cm 3724).

<sup>(97)</sup> Department of the Environment, Transport and the Regions, *A Mayor and Assembly for London: the Government's proposals for modernising the governance of London*, March 1998 (Cm 3894).

<sup>(98)</sup> GLAについては、グレーター・ロンドン・オーソリティのほか、大ロンドン庁、大ロンドン機関などの訳語が充てられることがある。

<sup>(99)</sup> Greater London Authority Act 1999 (c. 29).

<sup>(100)</sup> なお、2017年1月28日の情報公開請求を受けて、GLAのルース・フィリップス (Ruth Phillips) 情報管理官が開示した文書によれば、GLAの職員数は、835名 (2016年12月31日現在) と小規模な陣容となっている。

<sup>(101)</sup> 東郷尚武『ロンドン行政の再編成と戦略計画』日本評論社、2004、p.53以下を参照。なお、ロンドン以外のイングランド及びウェールズにおける地方政府においても、ブレア労働党政権下の2000年地方政府法 (Local Government Act 2000 (c. 22)) に基づき、公選首長の設置等に係るレファレンダムが実施されたほか、2010年の政権交代後、2011年地方主義法 (Localism Act 2011 (c. 20)) に基づき、公選首長の廃止のためのレファレンダムが認められるなどの動きもあった。これらは、地方自治体レベルの住民投票に属するものである。

#### (4) 1998年ベルファスト合意レファレンダム

##### (i) 北アイルランド和平の実現

北アイルランドの和平合意を進捗させるレファレンダムは、1998年5月22日に、ブレア政権下の憲法改革の一環として実施された。

北アイルランドの権限委譲は、英国残留を望むプロテスタント系と分離独立を求めるカトリック系両住民間のテロ活動を含む深刻な対立が大きな背景となっている。1996年から北アイルランドで多党間交渉が開始され、1998年4月10日、英国、アイルランド共和国、北アイルランド各政党の全当事者により和平合意（「ベルファスト合意」ないし「聖金曜日合意」と呼ばれる。）がなされた。合意内容は、北アイルランドとアイルランド共和国におけるレファレンダムの実施による和平合意の賛否の確認、北アイルランド議会の設置、南北閣僚評議会（North-South Ministerial Council）の設置、英愛評議会（British-Irish Council）<sup>(102)</sup>の設置等である。

##### (ii) 和平合意レファレンダム

1996年北アイルランド（交渉開始等）法に基づく1998年北アイルランド交渉（レファレンダム）令により、1998年5月22日、北アイルランド域内で和平合意に係るレファレンダムが実施され、投票率81.0%、賛成71.1%・反対28.9%の結果となった<sup>(103)</sup>。

これを受け、1998年北アイルランド（選挙）法<sup>(104)</sup>により、北アイルランド議会（Northern Ireland Assembly）が設置された。なお、北アイルランド執政府の首席大臣と副首席大臣は、プロテスタント系とカトリック系の双方から1名ずつ選出することとされ、少数派であるカトリック系保護のため、首席大臣と副主席大臣が同等の権限を有する複数首相制が採用された。1998年北アイルランド法により、北アイルランドには除外事項（スコットランドの場合には留保事項と呼ばれるもの）、留保事項（警察、民間防衛など主務大臣及び英国議会の承認を得て北アイルランド議会が立法し得るもの）等を除く事項について第一次立法権が委譲された。

#### (5) 2004年北東地域公選議会設置レファレンダム

##### (i) イングランドへの分権

ブレア政権下において、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドについては、レファレンダムを経て権限委譲が行われた。しかし、イングランド選出庶民院議員はスコットランドに委譲された立法に関与し得ない一方で、スコットランド選出庶民院議員はイングランドに適用される立法に関与し得るというウェスト・ロジアン・クエスチョン（West Lothian Question）、人口の約84%を占めるイングランドに固有の議会がないことに係るイングリッシュ・クエスチョン（English Question）といった課題が残されていた。

イングランドについては、1998年地域開発公社法<sup>(105)</sup>により、ロンドンを除く8つの地域に、経済開発推進のための機関として地域開発公社が設置され、その職務を監視させるために非公

<sup>(102)</sup> 英愛評議会は、英国政府、アイルランド共和国政府、北アイルランド、スコットランド、ウェールズ、マン島及びチャンネル諸島の代表で構成される。

<sup>(103)</sup> アイルランド共和国においても、1998年レファレンダム法（Referendum Act 1998 (No.1)）により、同日にレファレンダムが実施され、投票率55.6%で94.4%の賛成を得た。

<sup>(104)</sup> Northern Ireland (Elections) Act 1998 (c. 12).

<sup>(105)</sup> Regional Development Agencies Act 1998 (c. 45). この法律の各規定は、後に2011年公的機関法（Public Bodies Act 2011 (c. 24)）等により削除された。

選の地域会議 (regional chamber) が設置された。2002 年 5 月、政府白書『あなたの地域、あなたの選択—イングランドの地域の再生—』<sup>(106)</sup>が公表され、公選とする地域議会の職務・財源・選挙制度、レファレンダムの地域ごとの段階的实施、地域内で二層制が維持されている場合の一層制への移行などの構想が示された。

## (ii) 2003 年地域議会 (準備) 法

公選の地域議会 (regional assembly) を設置するための第一段階の立法として、2003 年地域議会 (準備) 法が制定され、地域議会の設置、地域内の地方政府再編のためのレファレンダムの要件及び手続が定められた。イングランドの中でも北部は、南部に比べて経済力が劣るとされ、スコットランドに近いこともあって、公選議会の設置に積極的な反応があった。

地域議会設置のための第二段階の立法として、2004 年 7 月 22 日、地域議会法草案<sup>(107)</sup>が副首相府によって公表された。地域議会法草案は、レファレンダムで賛成が得られた地域に主務大臣の命令で地域議会を設置することを可能とするものであった。

## (iii) 地域議会設置レファレンダムの実施

2003 年地域議会 (準備) 法に基づき 2004 年 11 月 4 日に行われた北東地域での公選の地域議会設置に係るレファレンダムは、投票率 47.1% で、賛成 22.1%・反対 77.9% と否定的意見が多数を占めた。なお、北東地域内の二層制の二つのカウンティでは、地域議会が設置された場合における一層制への移行に関する第二の設問も問われた<sup>(108)</sup>。

スコットランド及びウェールズへの分権では、歴史的背景とアイデンティティが重要な契機となったが、イングランドの地域ではかかる契機が乏しく、また、地域議会議員という公選職の増加に比して、地域議会には大きな権限の委譲が期待されなかったことから、北東地域のレファレンダムは否決された<sup>(109)</sup>。なお、このレファレンダムが、2000 年政党・選挙及びレファレンダム法のレファレンダム条項が初めて適用されたものであった。

## 3 第三期—レファレンダムの継承期—

2010 年総選挙はいずれの政党も過半数を獲得できないハング・パラメント (Hung Parliament) となったが、13 年ぶりに保守党が自由民主党との連立により政権に返り咲いた。首相となったキャメロンは、2015 年総選挙では過半数を獲得して勝利し、保守党単独で第二次政権を発足させた。ブレア政権期のレファレンダムは領域的問題が対象であったが、キャメロン政権期には、多様な政策課題にレファレンダムが用いられた。レファレンダムという憲法習律の継承期における実施例としては、2011 年ウェールズ権限委譲拡充レファレンダム、2011 年選挙制度改革レファレンダム、2014 年スコットランド独立レファレンダム、2016 年欧州連合レファレンダムの 4 例がある。

<sup>(106)</sup> Department for Transport, Local Government and the Regions, *Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions*, May 2002 (Cm 5511).

<sup>(107)</sup> Office of the Deputy Prime Minister, *Draft Regional Assemblies Bill*, July 2004 (Cm 6285).

<sup>(108)</sup> ダラムとノーサンバーランドの両カウンティで、それぞれ二つの区割りの地方政府再編案が提示された。

<sup>(109)</sup> 2003 年地域議会 (準備) 法の規定により、議会設置レファレンダムが否決された場合には、少なくとも 7 年間は再びレファレンダムを行って得ないものとされていた。なお、レファレンダム実施が想定されていた北部 3 地域のうち残る 2 地域 (ノース・ウェスト、ヨークシャー・アンド・ザ・ハンバー) でのレファレンダムも行われることはなかった。その後、ロンドンを除くイングランドは、大都市周辺を圏域とする分権施策に移行されていく。



## (1) 2011年ウェールズ権限委譲拡充レファレンダム

### (i) ウェールズへの権限委譲の拡充

ブレア政権下において、1998年ウェールズ統治法に基づき第二次立法権が委譲された後も、ウェールズへの権限委譲は進展を見せた。2002年7月、当時のウェールズ議会政府（Welsh Assembly Government）が設置した「ウェールズ国民議会の権限及び選挙制度に関する委員会」（リチャード委員会）<sup>(110)</sup>の報告書では、ウェールズ国民議会の第一次立法の制定権、立法部と行政部の分立について勧告がなされた。2004年10月には、ウェールズ国民議会が、1998年ウェールズ統治法を改正するための早期の立法措置を求める決議を採択した。2005年6月には、英国政府の白書『ウェールズの統治の改善』<sup>(111)</sup>が公表された。白書では、ウェールズ国民議会の立法権の段階的拡充が提案された。

### (ii) 2006年ウェールズ統治法

2006年7月25日、1998年ウェールズ統治法を全面的に改正する2006年ウェールズ統治法が制定された。同法は、ウェールズの行政部をウェールズ国民議会から分離し、議会に対して責任を負うものとした。また、ウェールズ国民議会の立法権を強化し、特定事項については、ウェールズ国民議会の議決及び勅令による承認を経て、法律の効力を有する規定を制定することができるものとした<sup>(112)</sup>。さらに、ウェールズ国民議会の第一次立法権についての賛否を問うレファレンダムを、ウェールズ国民議会の総議員の3分の2以上の賛成による決議を経て、勅令に基づき、ウェールズ域内で実施するものとした。レファレンダムで承認された場合には、前述の特定事項についての立法権強化規定に代えて、農林・地域開発、文化、経済開発、教育・訓練、環境、食料、保健、運輸、住宅、地方政府、観光、ウェールズ語等の20分野について、ウェールズ国民議会は第一次立法権を有することとされた。

### (iii) 政権交代後のレファレンダムの実施

ブレア政権とゴードン・ブラウン（Gordon Brown）労働党政権（2007-2010）により進められた権限委譲については、保守党・自由民主党政権の連立合意にも掲げられ、2010年5月の英国の政権交代後も進展を見せた。2006年ウェールズ統治法に基づく2010年12月15日の勅令<sup>(113)</sup>により、第一次立法権の委譲に関するレファレンダムの期日等が定められた。2011年3月3日のウェールズにおけるレファレンダムで、投票率35.6%、賛成63.5%・反対36.5%の結果となり、ウェールズに、前述の各分野について一定の第一次立法権が委譲された。

## (2) 2011年選挙制度改革レファレンダム

### (i) 選挙制度改革の動き

ブレア政権下での選挙制度改革については、1997年12月に自由民主党の意向に沿って設置

<sup>(110)</sup> ウェールズ出身で労働党の貴族院院内総務経験者であるリチャード卿（Lord Richard）を委員長とする。

<sup>(111)</sup> Wales Office, *Better Governance for Wales*, June 2005 (Cm 6582).

<sup>(112)</sup> 特定事項の追加・改廃は、ウェールズ国民議会及び連合王国議会による草案承認等を経た後、勅令によって行われる。

<sup>(113)</sup> The National Assembly for Wales Referendum (Assembly Act Provisions) (Referendum Question, Date of Referendum Etc.) Order 2010 (No. 2837).

された「投票制度に関する独立委員会」(ジェンキンス委員会)<sup>(114)</sup>で検討された。同委員会は、単純小選挙区制すなわち FPTP に代わる選挙制度について諮問を受け、検討の結果、1998 年 10 月、AV Top-up (ないし AV + (プラス)) と呼ばれる制度を勧告した。AV Top-up は、選択投票制すなわち AV と地域別非拘束名簿式比例代表制を組み合わせたものである<sup>(115)</sup>。

しかし、ジェンキンス委員会の勧告後、労働党内の反発もあり、ブレア政権下では国政選挙での単純小選挙区制の見直しは実現に至らず、続くブラウン政権下でも選挙制度改革のための立法措置は実現されなかった。他方、保守党は単純小選挙区制以外の制度では政府を弱体化させるとし、自由民主党は比例代表制である単記移譲式投票制 (Single Transferable Vote: STV) を主張してきた。しかし、2010 年総選挙後、保守党が自由民主党を連立に加えるために譲歩し、2010 年総選挙の労働党マニフェストに盛り込まれていた選択投票制の導入レファレンダムに踏み切ったのは、即座の比例代表制導入を非現実的と判断して自由民主党が歩み寄った妥協の産物であった<sup>(116)</sup>。

## (ii) 2011 年議会投票制度及び選挙区法

キャメロン保守党・自由民主党連立政権下で制定された 2011 年議会投票制度及び選挙区法第 1 部は、庶民院の選挙制度を、相対多数式の単純小選挙区制から絶対多数式の小選挙区制である選択投票制に変更するか否かを問うレファレンダムを、原則として 2011 年 5 月 5 日に実施することを定めた。

これは、全国規模のものとしては、1975 年欧州共同体レファレンダムに次いで英国史上 2 番目のもので、レファレンダムの結果により選択投票制の採否が決定する (可決された場合には更なる議会制定法を要せず選択投票制が施行される) ものであったという点で拘束的であった。

## (iii) 選挙制度改革レファレンダムの実施

2011 年 5 月 5 日に実施された選挙制度改革レファレンダムは、単純小選挙区制から選択投票制への変更を問うものであったが、投票率 42.2%、賛成 32.1%・反対 67.9% の圧倒的多数で否決された。選択投票制という改革案自体も単純小選挙区制と同じく多数代表制の選挙制度ではあったものの、この否決により、英国の政治システムを特徴付けている単純小選挙区制が維持される結果となった。

## (3) 2014 年スコットランド独立レファレンダム

### (i) スコットランド独立の動き

労働党の提案と保守党・自由民主党の賛成により設置され、2008 年に発足した「スコットラ

<sup>(114)</sup> 自由民主党のジェンキンス卿 (Lord Jenkins of Hillhead) を委員長とする。

<sup>(115)</sup> 境勉「ブレア首相の憲法改革 (5) 一変わりゆく英国一」『自治研究』76 卷 11 号, 2000.11, p.111. また、ジェンキンス委員会については、小松浩『イギリスの選挙制度—歴史・理論・問題状況—』現代人文社, 2003, pp.103-151 を参照。AV Top-up は、小選挙区制の選択投票制では、候補者に順位を付して投票し、第一順位票を集計して過半数の得票者が当選し、該当者がいないときには、最少得票者の票の次順位票を再配分し、過半数得票者が出るまでこれを繰り返す。そして、小選挙区部分で議席を獲得することができなかった政党に比例区では優先的に議席を割り当てるという選挙制度であったが、比例区の小選挙区は全国 80 区とされ、各選挙区の定数を 1 ないし 2 としたことから、比例性は必ずしも高くないものであった。

<sup>(116)</sup> 渡辺容一郎「二〇一一年イギリス国民投票と自由民主党—AV システムは何故国民に拒絶されたのか—」『政経研究』49 卷 4 号, 2013.3, p.471.

ンドの権限委譲に関する委員会」(カルマン委員会)<sup>(117)</sup>は、2009年6月、最終報告書をスコットランド議会議長及び英国のスコットランド相に提出し、権限委譲の拡充を勧告した。2010年5月の英国の政権交代後の保守党と自由民主党の連立合意では、カルマン委員会の提案を実現することとなり、2012年5月、英国議会の立法により、2012年スコットランド法<sup>(118)</sup>が制定された。

その一方でスコットランドでは、究極の自治獲得である独立が焦点となった。2007年スコットランド議会総選挙では、独立を標榜するスコットランド国民党が少数政権を形成、2011年スコットランド議会総選挙では、同党が単独過半数政権を形成することで、スコットランド独立レファレンダムの実施に向けた動きが進展していった。2012年10月15日、キャメロン首相とスコットランドのアレックス・サモンド (Alex Salmond) 首席大臣との政治的交渉を経て、「エディンバラ合意」が署名され、スコットランド議会の立法により、スコットランド独立レファレンダムを2014年末までに実施することとされた。

## (ii) 独立レファレンダムのための法整備

スコットランドと英国の諸領域との連合については、1998年スコットランド法附則第5に基づき、憲法事項として英国議会にその権限が留保されていた。ただし、この留保事項は、同法第30条に基づく勅令により、スコットランド議会に権限委譲を行い得るものとされていた。そこで、英国議会の両院の承認決議を要件として、当該勅令が制定されることとなり、2013年2月12日に1998年スコットランド法(修正附則第5)令<sup>(119)</sup>が制定された。これにより、2014年12月31日までに行われる独立レファレンダムについては、スコットランド議会で立法を行うことが可能となったのである。そして、レファレンダムの実施法として、スコットランド議会で、2013年スコットランド独立レファレンダム法<sup>(120)</sup>が制定された。

同法により、2014年9月18日にスコットランド独立レファレンダムを実施するものとされた。ただし、同法に基づく命令により、当該期日は、例外的に同年12月31日までの後日に変更可能とされた。また、同法は、スコットランドが独立国家となるべきか否かという単一の設問、投票用紙の様式、投票管理(投票時間、投票方法、投票所等)、投票運動規制の特例など、スコットランド独立レファレンダム実施のために必要な事項を規定した。

なお、これに先立ち、独立レファレンダムの投票権に関する法律として、2013年スコットランド独立レファレンダム(投票権)法<sup>(121)</sup>がスコットランド議会で制定され、スコットランド内の選挙区に在住し、有権者登録をした16歳以上の英国国民、英連邦諸国民、アイルランド共和国国民及び欧州連合市民に独立レファレンダムの投票権を付与するものとされた。

## (iii) 独立レファレンダムの実施

2011年のスコットランド議会総選挙以降、報道機関各社等により、独立について世論調査が行われてきたが、おおむね独立への反対意見が賛成意見を上回っていた。独立を求める運動組織「イエス・スコットランド」(Yes Scotland)は2012年5月から、残留を求める運動組織「ベター・トゥギャザー」(Better Together)は同年6月から、それぞれキャンペーンを展開した。

<sup>(117)</sup> グラスゴー大学総長のケネス・カルマン (Kenneth Calman) を委員長とする。

<sup>(118)</sup> Scotlnad Act 2012 (c. 11).

<sup>(119)</sup> The Scotland Act 1998 (Modification of Schedule 5) Order 2013 (No. 242).

<sup>(120)</sup> Scottish Independence Referendum Act 2013 (asp 14).

<sup>(121)</sup> Scottish Independence Referendum (Franchise) Act 2013 (asp 13).



2013年11月には、スコットランド政府の白書『スコットランドの未来』<sup>(122)</sup>において、独立後の将来像が示されるとともに、レファレンダムが可決された場合には、英国政府との交渉を経て2016年3月24日に独立予定とされた。

2014年に入ると、英国政府は、連合王国の弱体化への危機感から、スコットランド独立を阻止しようとする姿勢を強めるようになる。5月30日の法定投票運動期間の開始を経て、投票直前の世論調査では賛成意見が一時優勢となり、保守党・自由民主党・労働党の各党党首も、スコットランド入りして英国残留を呼び掛けるなどした。

2014年9月18日、スコットランド独立レファレンダムがスコットランド域内で実施され、投票率84.6%、賛成44.7%・反対55.3%という結果で独立は否決された。この結果を受け、キャメロン首相は、スコットランドを始めとする各領域に対し、更なる権限委譲を行うとした。

#### (4) 2016年欧州連合レファレンダム

##### (i) 欧州連合関連のレファレンダム・ロック

欧州懐疑派を国内に抱える英国では、欧州連合レファレンダムが実施される以前の2011年7月19日、2011年欧州連合法<sup>(123)</sup>を制定し、欧州連合条約又は欧州連合運営条約の改正等によって英国の権限を欧州連合に移管する場合には、レファレンダムによる事前承認を要するという「レファレンダム・ロック」を設けた。これは、英国から欧州連合に権限を移譲する条約を締結する場合には、拘束力を持ったレファレンダムを行い、国民の意思を直接問う機会を確保するものであった。

##### (ii) 2015年欧州連合レファレンダム法

その後、EU離脱を標榜する英国独立党(UK Independence Party: UKIP)への支持の伸長、保守党内における離脱への圧力などを踏まえて、残留派のキャメロン首相は、欧州連合レファレンダムの実施を2013年1月23日に表明した。キャメロン首相は、国内で高まった反EU論の中で、残留が国益であるとしつつ、レファレンダムを実施することとし、保守党としても、EUからの権限回復のための交渉を行った上でのレファレンダム実施を目指した。そして、2015年総選挙後、2015年欧州連合レファレンダム法<sup>(124)</sup>が2015年12月17日に制定された<sup>(125)</sup>。

2015年欧州連合レファレンダム法は、英国の欧州連合残留又は離脱を問うレファレンダムを、2017年12月31日までに行うことを規定するものであった。また、主務大臣は、議会の承認決議手続を経た規則により、レファレンダムの期日を定めるものとされた<sup>(126)</sup>。投票用紙に記される設問は、「英国は、欧州連合の加盟国に留まるべきか、又は欧州連合を離脱すべきか?」というものであり、投票用紙の選択肢には、「欧州連合の加盟国に留まる」と「欧州連合を離脱する」が記された<sup>(127)</sup>。この設問は、法案提出時には「英国は、欧州連合の加盟国に留まるべき

<sup>(122)</sup> Scottish Government, *Scotland's Future: Your Guide to an Independent Scotland*, November 2013.

<sup>(123)</sup> European Union Act 2011 (c. 12). この法律は、後述の2018年欧州連合(脱退)法により廃止の措置が採られた。

<sup>(124)</sup> European Union Referendum Act 2015 (c. 36).

<sup>(125)</sup> 同法の制定経緯等については、山田邦夫「英国における対EU関係の見直し—権限バランスレビューと「残留・離脱」国民投票—」『レファレンス』780号, 2016.1, pp.63-89. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_9616693\\_po\\_078004.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9616693_po_078004.pdf?contentNo=1)> を参照。

<sup>(126)</sup> ただし、レファレンダムは、諸領域の議会等の選挙期日に当たる2016年5月5日、地方自治体の選挙期日に当たる2017年5月4日に行うことはできないものとされた。

<sup>(127)</sup> なお、ウェールズでは、ウェールズ語による設問と選択肢が併記されなければならないものとされた。

か？」であったところ、中立的な文言とするよう選挙委員会から勧告を受け、庶民院で修正されたものである。

レファレンダムの投票権者は、英国議会の選挙権を有する者、すなわち、英国在住の英国国民、英連邦諸国民及びアイルランド共和国国民並びに在外 15 年未満の英国国民であって、有権者登録をした 18 歳以上の者とされた<sup>(128)</sup>。なお、同法により、2000 年政党・選挙及びレファレンダム法第 7 部のレファレンダムに係る一般規定を適用することが規定されたほか、投票運動規制及び投票運動資金規制に関する補足規定等が附則に定められた。なお、投票運動資金の各団体への支出制限については、2000 年法の上限である最高 500 万ポンドから 700 万ポンドへ引き上げられた<sup>(129)</sup>。

### (iii) 欧州連合レファレンダムの実施

第二次キャメロン政権期の 2016 年 5 月 18 日の女王演説では、2016-17 年会期の政府の施政方針が示され、欧州連合レファレンダムの実施が表明された。2016 年 6 月 23 日の欧州連合レファレンダムでは、投票率 72.2% で、残留 48.1%・離脱 51.9% という僅差で国民の意思が示された。残留を支持しつつ、レファレンダムの結果には従うと言明していたキャメロン首相は、第二次政権発足から 1 年余りで辞意を表明した。他方、英国議会と英国政府に対して再度の欧州連合レファレンダム実施を求める電子請願には 400 万人超が署名したほか、残留支持が多数のスコットランドでは、再度の独立レファレンダムの実施要求も高まった。

なお、このレファレンダムも、諮問的なものであったため、その後、英国議会において 2018 年欧州連合（脱退）法<sup>(130)</sup>などの立法措置が行われることとなった。

## IV 英国憲法におけるレファレンダムの意義

以上、英国のレファレンダムを通覧してきたが、これらのことから英国憲法においてレファレンダムはいかなる意義を有するのかについて若干の検討を試みたい。

### 1 テーマ類型

#### (1) 実施例のカテゴリー

これまでの 13 の実施例をテーマ別に概観すると、①連合王国からの独立、②欧州共同体・欧州連合からの離脱、③権限委譲・地域分権、④選挙制度改革の四つのカテゴリーに分けられる。①は 1973 年の北アイルランド国境問題と 2014 年のスコットランド独立問題の 2 例、②は、1975 年の EC 残留と 2016 年の EU 離脱の 2 例がある。最多は③であり、1979 年のスコットランドとウェールズの権限委譲、1997 年のスコットランドとウェールズの権限委譲、1998 年の GLA 設置、1998 年の北アイルランド問題、2004 年のイングランド北東地域議会設置、2011 年のウェールズの立法権拡充の 8 例である。④は、2011 年の選挙制度改革の 1 例にとどまる。

<sup>(128)</sup> また、貴族院議員は英国議会（庶民院議員）の選挙権を有しないが、地方選挙又は欧州議会選挙の選挙権を有するものはレファレンダムの投票権者とされたほか、ジブラルタルにおいて欧州議会の選挙権を有する英連邦諸国民及びアイルランド共和国国民も投票権者とされた。

<sup>(129)</sup> 包括投票運動団体は 700 万ポンドであり、登録政党の場合、直近の総選挙の得票率 30% 以上は 700 万ポンド、20-30% は 500 万ポンド、10-20% は 400 万ポンド、5-10% は 300 万ポンド、5% 未満は 70 万ポンドである（2015 年欧州連合レファレンダム法第 3 条及び附則第 1）。

<sup>(130)</sup> European Union (Withdrawal) Act 2018 (c. 16)。

なお、貴族院憲法特別委員会の報告書によれば、レファレンダムの対象となる重要な憲法的課題の一応のリストとして、君主制廃止、EU 離脱、諸領域の連合王国からの離脱、議会一院の廃止、庶民院の選挙制度改革、成文憲法の採用、通貨制度の変更などが提示されている<sup>(131)</sup>。

## (2) テーマ相互の関連性

このような実施例のカテゴリーのうち、連合王国からの独立、欧州との関係、権限委譲といった英国の国家としての在り方に関わるものが、繰り返しテーマとなり、相互の関連性もある。

1973年北アイルランド国境レファレンダムと1998年ベルファスト合意レファレンダムは、北アイルランド問題として一括することも可能であるが、連合王国の解体を避けるための方策と見ることもできる。この観点からすると、2014年スコットランド独立レファレンダムもその文脈にあるといえるだろう。2016年欧州連合レファレンダムは、英国のEU離脱が現実化すれば、EU残留を望むスコットランドの連合王国からの独立論が強まるおそれもあるという点で、スコットランド独立レファレンダムとの関係性もある。また、権限委譲レファレンダムも、各領域の独立を抑え、連合王国の統一を維持するものであるという点で密接に関係する。

このように繰り返し類似のテーマがレファレンダムに付されることの背景には、レファレンダムは問題を最終的に解決するための手段であるものの、あくまでその時点における結論であるということがある<sup>(132)</sup>。特に権限委譲関係のレファレンダムにおいて顕著であるが、否決された場合はもとより、進展させる場合にも繰り返し類似のテーマが俎上に載せられる。

なお、近年実施されたレファレンダムのうち選挙制度改革レファレンダムは、我が国のような選挙制度法定主義を採っている場合には、憲法改正と位置付けられることはないであろうが、英国ではFPTPの変更は憲法改革レベルのことと位置付けられている。これは、拘束的であったという点からしても際立った存在ではあるが、他の実施例とのテーマ上の関連性はない。

## 2 憲法習律としてのレファレンダム

### (1) 欧州問題と領域的問題への適用

欧州問題は、欧州大陸諸国とは一定の距離を置いてきた英国にとって、大きな政治課題となってきたが、その解決のために、レファレンダムが用いられたという点も重要である。欧州連合のような超国家機関との関係は、英国の主権すなわち議会主権にいやおうなく影響を及ぼす「憲法事項」であるからである。

憲法改革に際してレファレンダムで有権者の意思を問うというのは、1997年発足のトニー・ブレア労働党政権以降、スコットランド、ウェールズ等への権限委譲などに際して多用されてきた政治手法である。これは、各領域に自己決定権を付与しつつ、分離独立を抑え、連合王国としての英国を維持するためのものであった。権限委譲は、各領域の自治権強化という政治課題が改めて顕在化して以降、加速度的かつ不可逆的に進められ、それとともにレファレンダムも多用されてきた。なお、英国では、地方政府の公選首長設置等に係るレファレンダムも実施されていることは、領域、地域ないし地方の問題について、レファレンダムという政治手法が適していることの証左となっている。

<sup>(131)</sup> House of Lords Select Committee on the Constitution, *Referendums in the United Kingdom*, 12th Report of Session 2009-10, HL Paper 99, 7 April 2010, p.27.

<sup>(132)</sup> 今井良幸「イギリスにおけるレファレンダム (referendum) に関する一考察—これまでの動向と今日的課題—」『比較憲法学研究』24号, 2012, p.108.



## (2) レファレンダムの憲法習律化

代議制を採る英国においても、領域的諸問題を始めとする憲法改革が大きな争点となった1997年の労働党政権誕生を境として、レファレンダムが憲法習律化したため、その実施頻度もある程度増加する結果となっている<sup>(133)</sup>。英国の伝統的政治システムとされるウェストミンスター・モデルでは、多数代表制、集権制などがその構成要素とされるが<sup>(134)</sup>、これらの構成要素に係る改革自体が、近年頻繁に政治課題となっていることは、レファレンダムの必須化を招いているともいえよう。

そして、この新たな憲法習律は、後の保守党政権にも影響を及ぼし<sup>(135)</sup>、憲法問題に及ぶ重要な政治課題の解決のためのレファレンダム実施がもはや不可逆的に定着してきているのである。ただし、このように英国でレファレンダムが多用される動向は、議会制民主主義の機能不全、二大政党制の行き詰まりの反映ともいえることからすると<sup>(136)</sup>、レファレンダムで英国型の代議制を補完することを迫られていると評価することもできる。

## (3) 保守党政権とレファレンダムの関係

英国におけるレファレンダムの前史においては、しばしば保守党がレファレンダムを提起しようとし、最初のレファレンダムはヒース保守党政権下で行われた。保守ということに、「何かを守る」という原点<sup>(137)</sup>があるとすれば、英国では保守党とレファレンダムとの関わりには逆説的状况があるようにも見受けられる。ただし、バルフォア卿とボールドウィン首相の提言は、従前は議会両院が対等であったところ、自由党政権下で制定された1911年議会法による庶民院の優越を揺り戻そうとする動きであったと見ることもできるし、チャーチル首相の提言は、戦時内閣の継続を意図するものであった。ヒース政権下のレファレンダムは、北アイルランドの残留という連合王国の国制を維持しようとするものであった。

また、理論上は対立関係にあるようにも見える英国の保守主義とレファレンダムは、今日では使い方によっては、それなりに両立可能にもなり得ると考えるべきであろうとの指摘がある<sup>(138)</sup>。1997年のブレア労働党政権以降に確立された憲法習律としてのレファレンダムは、その後の政権においても引き継がれたが、この時期、比較的リベラルなキャメロン保守党とレファレンダム推進に熱心な自由民主党が連立を組んだことで、レファレンダム利用の流れ、憲法習律化は消えることがなかった<sup>(139)</sup>。キャメロン保守党・自由民主党連立政権下で行われた2011年ウェールズ権限委譲拡充レファレンダムが、前労働党政権の既定路線であったことは、これを端的に表すものであろう。2011年5月の選挙制度改革レファレンダムについては、保守党は単純小選挙区制の維持を主張していたが、連立を組む自由民主党との妥協により実施されたところ、否決によっ

<sup>(133)</sup> 渡辺容一郎「現代イギリス政治とレファレンダム」『政経研究』53巻2号, 2016.10, pp.505-506.

<sup>(134)</sup> ウェストミンスター・モデルでは、単独過半数内閣、執政府の優位、二大政党制、多数代表制、多元主義、単一国家型集権制、一院制型議会、軟性憲法、立法における議会の最終権限、政府に依存した中央銀行がその特徴とされる (Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2nd ed., New Haven: Yale University Press, 2012.)。

<sup>(135)</sup> 渡辺容一郎「2016年EUレファレンダムの一考察—保守主義とイングランド性の見地から—」『選挙研究』32巻2号, 2016, p.6.

<sup>(136)</sup> 小松浩「イギリス憲法改革と議会制民主主義」『比較法研究』78号, 2016, p.121.

<sup>(137)</sup> 宇野重規『保守主義とは何か—反フランス革命から現代日本まで—』(中公新書2378)中央公論新社, 2016, p.5.

<sup>(138)</sup> 渡辺 前掲注<sup>(133)</sup>, p.519.

<sup>(139)</sup> 同上, p.521.

て結果として単純小選挙区制が維持された。2014年のスコットランド独立レファレンダムは、残留という結果を目指して連合王国の国制を維持しようとするものであった。2016年欧州連合レファレンダムでは、保守党内での路線対立はあったものの、首相自身は欧州連合残留という現状を支持していた。このように、キャメロン政権下のレファレンダムも、連合王国の国制を守ろうとしていたという点で、「何かを守る」という保守の原点は通底していたといえよう。

### 3 政権基盤等との関係

#### (1) 政権基盤と党内力学

英国でレファレンダムが実施されるか否かについては、政権基盤の問題も重要である。

第一期は、政権維持期間が比較的短い時期であり、国論を二分するような政策課題について党内でも議論が分かれるなどして、保守党政権、労働党政権を問わず、国家的に重要な政策課題を国民に直接問いかけている。これは、その後長期政権を維持したサッチャー政権期に全くレファレンダムが行われなかったのと好対照である。他方、第二期は、労働党単独政権が13年間続いており、政権基盤は必ずしも脆弱ではなかったが、総選挙のマニフェストで掲げた政策に、国民の意思を直接確認することで更なる正統性を付与し、憲法改革を強力に推進している。そして、第三期は、保守党を中心とする政権期となるが、連立政権期にはジュニア・パートナーたる政党の意向に添う形でレファレンダムを実施し、あるいは保守党単独政権となっても党内の反対勢力を封じ込める目的からレファレンダムを実施することがあった。

このように、政権基盤の強弱や党内力学などの政治状況によって、レファレンダムという手法を用いる誘引の異同があるが、レファレンダムという政治的なギャンブル<sup>(140)</sup>に勝利すれば、政権は一層強固になり、敗北すれば政権の弱体化を招きかねないという点では共通性がある。

#### (2) 政府による実施判断

英国では、議会主権の憲法原理を前提としつつ、議会がレファレンダムの実施を個別の議会制定法をもって決定している。主権者たる議会が直接民主制をその都度の判断で部分的に導入するということで、議会主権の侵害を回避しているのである。

ただし、英国では、憲法改革に属する政策決定に際しても、レファレンダムが必要となる場合は明確でなく、英国型の議院内閣制の下で最終的な実施判断は政府に委ねられている<sup>(141)</sup>。2015年7月からは、議会庶民院と政府の電子請願統合システムを通じた請願が可能となっていることで、10万人以上の署名を得た請願は、庶民院請願委員会の審査により議会での審議対象となり得ることとされ<sup>(142)</sup>、EU離脱をめぐるは再度のレファレンダム実施の請願も提出されている。しかし依然として、成立の可能性のあるレファレンダム実施法案の提出は、時の政府の判断によるものとなっている。

## おわりに

これまで見てきたように、英国においてレファレンダムは、憲法改革に際して、また、憲法

(140) 力久昌幸「イギリス政治の分岐点—EU国民投票とスコットランド独立問題—」『海外事情』63巻12号, 2015.12, p.73.

(141) 今井 前掲注(132), p.118.

(142) “How petitions work.” Petition UK Government and Parliament website <<https://petition.parliament.uk/help>>

改革の産物として、近年頻繁に用いられるようになってきており、憲法改正国民投票として、英国憲法の一部として確固たる地位を占めているといえる。近年の英国の憲法改革をめぐっては、連合王国内の独立問題、欧州連合からの独立問題という二つの独立がレファレンダムを通じて焦点となっており、世界の政治経済に与える影響の大きさに鑑み、今なお議論され続けている問題として注意深く見守る必要がある。

とりわけ EU 離脱については、レファレンダムでの結論への議会での対応が迷走するなど、代議制との相克も生じており、議会選挙で示された民意と、レファレンダムで示された民意という「二つの民意」の間で緊張関係が生じるとすれば、英国政治に重大な影響を及ぼすおそれもある。しかし、ここで重要となるのは、代議制を基本としている限りにおいては、直接民主制たるレファレンダムは、代議制を補完するものであり、代議制を強化するものでなくてはならないということである。立法の終局的決定権が議会から国民に移ることで責任が転嫁され、議会の権威が失墜するとすれば、英国の議会主権との両立は困難となる。

いかに諮問的と観念しようとも、一度国民の声を聴いた以上、これを無視することは実際上行い得ない。代議制を採る英国でも、レファレンダムが憲法上の制度として定着したところであるが、間接民主制と直接民主制の両立を図ることで議会主義を強化しようとする途上にあるといえよう。

#### 参考文献（脚注に掲げたものを除く。）

- ・大石義雄『国民投票』関書院, 1957.
- ・戒能通厚『イギリス憲法 第2版』（法律学の森）信山社, 2018.
- ・高安健将『議院内閣制—変貌する英国モデル—』（中公新書 2469）中央公論新社, 2018.
- ・山崎幹根『「領域」をめぐる分権と統合—スコットランドから考える—』岩波書店, 2011.
- ・吉田善明「イギリスにおける代表民主制と直接民主制について—Referendum Act の制定を契機にして—」『法律論叢』48巻4-6号, 1976.3, pp.47-93.
- ・力久昌幸「EU 国民投票と英国情勢の展望」『海外事情』64巻12号, 2016.12, pp.2-20.
- ・Balsom, Denis, “The United Kingdom: constitutional pragmatism and the adoption of the referendum,” Michael Gallagher and Pier Vincenzo Uleri, *The Referendum Experience in Europe*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Macmillan, 1996.
- ・Beramendi, Virginia et al., *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*, Stockholm: International IDEA, 2008.
- ・Bradley, A. W. et al., *Constitutional and administrative law*, 17th ed., Pearson Education, 2018.
- ・Deacon, Russell, *Devolution in the United Kingdom*, 2nd ed., Edinburgh: Edinburgh University Press, 2012.
- ・Fabbrini, Federico, ed., *The Law & Politics of Brexit*, Oxford: Oxford University Press, 2017.
- ・Flinders, Matthew, *Democratic Drift: Majoritarian Modification and Democratic Anomie in the United Kingdom*, Oxford: Oxford University Press, 2010.
- ・Jones, Bill et al., eds., *Politics UK*, 9th ed., London: Routledge, Taylor & Francis Group, 2018.
- ・Jowell, Jeffrey et al., eds., *The Changing Constitution*, 8th ed., Oxford: Oxford University Press, 2015.
- ・King, Anthony, *The British Constitution*, Oxford: Oxford University Press, 2007.
- ・Mendez, Fernando et al., *Referendums and the European Union: A Comparative Inquiry*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- ・Norton, Philip, ed., *A Century of Constitutional Reform*, Chichester: Wiley-Blackwell, 2011.
- ・Norton, Philip, *The British Polity*, 5th ed., Harlow: Longman, 2011.
- ・Qvortrup, Matt, *A Comparative Study of Referendums: Government by the People*, 2nd ed., Manchester: Manchester University Press, 2005.
- ・Qvortrup, Matt, ed., *The British Constitution: Continuity and Change*, Oxford: Hart, 2013.
- ・id., ed., *Referendum around the World*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018.

（たなか よしひこ）



別表 英国におけるレファレンダムの実施例

年月日等	テーマ	実施区域	設問	投票率	賛成	反対	結果
1973.3.8 ヒース保守 党政権	北アイル ランド国 境（連合 王国への 帰属）	北アイル ランド	北アイルランドが連合王 国の一部であることを望 むか、又は、北アイルラ ンドが連合王国外のアイ ルランド共和国に合流す ることを望むか。	58.7%	連合王国 の一部に 残留 98.9%	アイルラ ンド共和 国に合流 1.1%	北アイルランドは 連合王国に残留（投 票は残留反対のナ ショナリスト側によ って広くボイ コットされた。）
1975.6.5 ウィルソン 労働党政権	欧州共同 体（英国 の残留）	連合王国	連合王国は欧州共同 体（共通市場）に留ま るべきと考えるか。	64.0%	67.2%	32.8%	連合王国は欧州共 同体に残留
1979.3.1 キャラハン 労働党政権	スコット ランド権 限委譲	スコット ランド	1978年スコットラン ド法の規定が有効とな ることを望むか。	63.6%	51.6%	48.4%	全有権者の40%以 上の賛成という閾値 要件を満たせず（賛 成32.9%）、権限委 譲は実施されなかつ た。
1979.3.1 キャラハン 労働党政権	ウェール ズ権限委 譲	ウェール ズ	1978年ウェールズ法 の規定が有効となるこ とを望むか。	58.8%	20.3%	79.7%	全有権者の40%以 上の賛成という閾値 要件も満たせず（賛 成11.9%）、権限委 譲は実施されなかつ た。
1997.9.11 ブレア労働 党政権	スコット ランド権 限委譲	スコット ランド	スコットランド議会の設 置に同意する、又は、ス コットランド議会の設 置に同意しない。	60.2%	同意 74.3%	不同意 25.7%	スコットランド議 会を設置
			スコットランド議会在課 税変更権を有すべきこ とに同意する、又は、ス コットランド議会在課 税変更権を有すべきこ とに同意しない。	60.2%	同意 63.5%	不同意 36.5%	スコットランド議 会在課税変更権を 保有
1997.9.18 ブレア労働 党政権	ウェール ズ権限委 譲	ウェール ズ	ウェールズ議会の設置に 同意する、又は、ウェ ールズ議会の設置に同 意しない。	50.1%	同意 50.3%	不同意 49.7%	ウェールズ国民議 会を設置
1998.5.7 ブレア労働 党政権	G L A 設 置	ロンドン	公選市長及びこれと別 の公選議会から成るグ レーター・ロンドン・オ ーツリティ（GLA）設 置に係る政府提案に賛 成するか。	34.0%	72.0%	28.0%	GLA を設置
1998.5.22 ブレア労働 党政権	ベルファ スト合意	北アイル ランド	北アイルランドにおけ る多党間協議で到達し 、コマンド・ペーパー 3883号に記載された合 意を支持するか。	81.0%	71.1%	28.9%	ベルファスト合意に 基づく北アイルラン ド和平プロセスの継 続についてコミュニ ティが承認
2004.11.4 ブレア労働 党政権	北東地域 公選議会 設置	イングラ ンド北東 地域	北東地域に公選議会を 設置すべきか。	47.1%	22.1%	77.9%	北東地域の公選地 域議会は設置され なかつた。
2011.3.3 キャメロン 保守・自民 党連立政権	ウェール ズ権限委 譲拡充	ウェール ズ	ウェールズ国民議会は 、権限を有する20分野 の全ての事項について 法律を制定し得るこ とを望むか。	35.6%	63.5%	36.5%	農林・地域開発、教 育、保健等の20分 野の第一次立法権を ウェールズ国民議 会に委譲
2011.5.5 キャメロン 保守・自民 党連立政権	選挙制度 改革	連合王国	現在、連合王国は、庶 民院議員を選出する ために単純小選挙区制 を用いている。これに 代えて、選択投票制を 用いるべきか。	42.2%	32.1%	67.9%	庶民院の選挙制度 は変更されなかつ た。
2014.9.18 キャメロン 保守・自民 党連立政権	スコット ランド独 立	スコット ランド	スコットランドは独立 国家となるべきか。	84.6%	44.7%	55.3%	スコットランドは 連合王国に残留
2016.6.23 キャメロン 保守党政権	欧州連合 （英国の 残留）	連合王国	連合王国は欧州連合 の加盟国に留まるべ きか、又は、欧州連 合を離脱すべきか。	72.2%	残留 48.1%	離脱 51.9%	EU 脱退手続に移 行

(注) 英国で実施された全国、領域又はイングランドの地域を実施区域とするレファレンダムを掲げた。

(出典) House of Lords Select Committee on the Constitution, *Referendums in the United Kingdom*, 12th Report of Session 2009-10, HL99, 7 April 2010, pp.9-10; Neil Johnston et al., "Referendums," *House of Commons Library Briefing Paper*, Number 7692, August 31, 2016, pp.8-9 等に基づき筆者作成。