

イギリスにおけるレファレンダムの課題と今後

今井良幸

1 はじめに

イギリスでは、これまでに地方自治体レベルのものを除いて、13件のレファレンダムが行われている¹。事例としては、全国民を対象としたものとして、EC残留、およびEU離脱の賛否を問うもの、選挙制度改革に関するものがあるが、それ以外はスコットランドやウェールズ、あるいはロンドンなど特定の地域を対象としたものとなっている。

時期を見てみると、そのほとんどは1997年以降に実施されている。また、2000年には、レファレンダムの管理、運営や投票運動について規定する2000年政党、選挙及びレファレンダム法 (Political Parties, Election and Referendum Act 2000) が制定され、本稿では検討の対象とはしないが、地方自治体での公選首長制への移行にあたってのレファレンダムが導入されたのも2000年であり、この時期を境にレファレンダムが増加するとともに、制度としても定着してきたと言える。

しかし、周知のとおり、イギリスは成文憲法を持たず、レファレンダムに関しても、その実施の根拠となる法律は存在しない。そのため、その都度、根拠法が制定され、それに基づいて実施されることになるが、根拠法の制定にあたっては基準となるものがないことからその内容に統一性はなく、場当たりの対応となっているのが現状である。また、レファレンダムの結果に対して、短期間のうちに再度のレファレンダム (second referendum) を求める声が噴出するような事例も見られる。

そこで、本稿では一定の事例を積み重ねてきたイギリスのレファレンダムについて、特に結果の拘束性の問題、および対象事項の設定を問題点として取り上げ、それに関連して再度のレファレンダムが認められる要件を考察する。また、それに加えて、これらの課題に対処すべく、レファレンダムに関する統一法の制定やイニシアティブの議論も見られることから、それらの内容についても検討を行うこととする。

2 拘束的レファレンダム実施の可否

(1) これまでのレファレンダム実施事例の概要

イギリスにおけるレファレンダムの論点の1つとして、レファレンダムの結果が議会や政府を拘束するものか否かということがある。この点については、既に別稿で検討したところではあるが²、その後、スコットランドのイギリスからの独立（以下、「スコットランド独立レファレンダム」という）、およびEU離脱（以下、「EUレファレンダム」という）という2つのレファレンダムが実施され、とりわけEUレファレンダムに関しては様々な問題が提起され、学説、判例の進展も見られたことから、改めて検討をすることとしたい。

レファレンダムの実施は法的権威に基づく必要があり、その法的根拠は、一次立法(primary legislation)により定められてきたが、議会主権の考え方に従えば、議会は法的に無制限の立法権を持ち、何時でも法律を作ること、あるいは作らないことを決定でき、この立法権限には、あらゆる問題についてレファレンダムを行うことができる法的に自由な権限も含まれている³。このように解すれば、レファレンダムの実施自体が最終的に議会の立法により決定されるものである以上、レファレンダムは議会主権の伝統と相反しないことになる。そして、議会が決定すれば、その結果を後の議会や政府に強制させること、つまり拘束的なレファレンダムを実施することも問題ない。また、立法によりレファレンダムを自由に行うことができるのであれば、後で検討するが、理論上は同一内容のレファレンダムを繰り返し行うことについても何らの制限はなくなる。

一方で、イギリスでは議会主権の下で、「議会は最高の立法機関であり、有権者は、法律を制定する過程において行動する公式の、あるいは法律で認められた役割は持たない。有権者の持つ唯一の権限は、総選挙において庶民院の構成を変えることだけである」、「議会の解散以外に、政府による立法について有権者と正式に協議する伝統はない」⁴とも言われるところである。この考え方に従えば、レファレンダムを実施し、そこで民意が示された場合、その結果は、助言的なものであっても法律制定過程の議論に影響を与えることになり得ることから、仮に助言的なものであったとしても、国民に意思を問うレファレンダム自体がこれに相反するものであり、認められないものとなる。現に、1970年代までレファレンダムは、「議会主権の教義(dogma)と調和しないことから憲法に反する(unconstitutional)ものであると考えられていた」⁵とされる。

次節以降では、レファレンダムの結果の拘束性について検討を行うこととするが、その検討を始める前にイギリスにおけるこれまでのレファレンダムの実施事例を見ておく。表はこれま

表 これまでのイギリスにおけるレファレンダムの実施事例

実施年	対象事項	実施の根拠法 【立法前又は立法後の別】	投票後の措置
1973年	北アイルランドのイギリス残留	1972年北アイルランド（国境投票）法（Northern Ireland (Border Poll) Act 1972）【立法前】	特になし（北アイルランドのイギリス残留）
1975年	欧州共同体（EC）への残留	1975年レファレンダム法（Referendum Act 1975）【立法前】	特になし（EC加盟の継続）
1979年	スコットランド議会（Scottish Parliament）の設置	1978年スコットランド法（Scotland Act 1978）【立法後】	1978年スコットランド法の規則による廃止
	ウェールズ議会（Welsh Parliament）の設置	1978年ウェールズ法（Wales Act 1978）【立法後】	1978年ウェールズ法の規則による廃止
1997年	①スコットランド議会の設置 ②スコットランド議会への税の変更権限付与	1997年レファレンダム（スコットランド及びウェールズ）法（Referendums (Scotland and Wales) Act）【立法前】	1998年スコットランド法（Scotland Act 1998）の制定による権限委譲（devolution）の実施
1997年	ウェールズ議会（Welsh Assembly）の設置		1998年ウェールズ統治法（Government of Wales Act 1998）の制定による権限委譲の実施
1998年	ロンドン市長とロンドン議会の設置	1998年大ロンドン市（レファレンダム）法（Greater London Authority (Referendum) Act 1998）【立法前】	1998年大ロンドン市法（Greater London Authority Act 1998）の制定による大ロンドン市の設置
1998年	英国、アイルランド、北アイルランドの各政党との間の和平合意（聖金曜日の和平合意（Good Friday Agreement））への支持	1996年北アイルランド（交渉への参加等）法（Northern Ireland (Entry to Negotiations, etc) Act 1996）、同法第4条第1項に基づく1998年北アイルランド交渉（レファレンダム）規則（Northern Ireland Negotiations (Referendum) Order 1998）【立法前】	1998年北アイルランド法（Northern Ireland Act 1998）を通じた和平プロセスの前進、聖金曜日の和平合意関連項目の履行
2004年	ノースイーストへの地域議会（regional assembly）の設置	2003年地域議会（準備）法（Regional Assemblies (Preparations) Act 2003）【立法前】	特になし（ノースイースト地域だけではなく、イングランド全体の地域的権限委譲（regional devolution）の断念）
2011年	ウェールズ議会への一次立法権限の付与	2006年ウェールズ統治法（Government of Wales Act 2006）【立法後】	ウェールズ議会への一次立法権限の付与の実現
2011年	庶民院選挙の優先順位付き連記投票制（alternative vote）の導入	2011年議会選挙制度及び選挙区法（Parliamentary Voting system and Constituencies Act 2011）【立法後】	2011年議会選挙制度及び選挙区法の優先順位付き連記投票制に関する規定の廃止、単純小選挙区制（first past the post）の継続
2014年	スコットランドの英国からの独立	2013年スコットランド独立レファレンダム法（Scottish Independence Referendum Act 2013）【立法前】	特になし（スコットランドのイギリスの一部としての継続）
2016年	欧州連合（EU）からの離脱	2015年EU（レファレンダム）法（European Union (Referendum) Act 2015）【立法前】	3年以上の交渉及び政治的混乱後、イギリスのEUからの離脱。離脱にあたっては、紆余曲折の末、「EU（離脱）法（European Union (Withdrawal) Act 2018）」を制定

出典：Lucy Atkinson, Andrew Blick and Matt Qvortrup, *The Referendum in Britain: A History* (Oxford University Press, 2020), pp.207-230、および今井良幸「英国のレファレンダムにおける投票運動規制：その現状とインターネット上の投票運動への導入に向けた動向」レファレンス852号（2021年）14頁 表1を基に筆者作成。

での実施事例に関して、本稿での関心事項をピックアップした一覧である。

表では、特に実施の根拠法に関して、「立法前(pre-legislative)」と「立法後(post-legislative)」に分類しているが、この分類は、レファレンダムの結果の拘束性と強く関連するものである。

(2) 「立法後」のレファレンダム

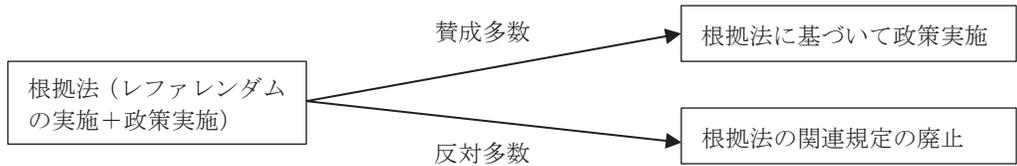
ここでは、まず「立法後」のレファレンダムについて検討していくこととする。立法後のレファレンダムの具体例としては4つあるが、特に2011年の選挙制度改革に関するレファレンダム、および1979年のスコットランド、ウェールズ議会の設置に関するレファレンダムは拘束的なものであった解されている⁶。

立法後のレファレンダムでは、投票後の措置について根拠法で規定が置かれる。例えば、2011年選挙制度・選挙区法の条文を見てみると、第8条第1項で大臣は、次の場合に優先順位付き連記投票制(Alternative Vote)に関する規定を発効する命令(order)を発しなければならないとしている。次の場合とは、①投票において、「賛成」票が「反対」票よりも多い場合、②1986年議会選挙区法(Parliamentary Constituencies Act 1986)第3条に基づいて議会に提出された枢密院勅令草案(the draft of an Order in Council)が同法第4条に基づいて女王に提出されている場合とされている。また、第2項では「反対票」が多数の場合、大臣は優先順位付き連記投票制の規定を廃止する命令を発しなければならないとする。

第1項に関して条文解説では、より詳しく説明されており、レファレンダムで「賛成」票が得られた場合(すなわち、「賛成」票が「反対」票を上回った場合)、優先順位付き連記投票制に関する規定は、本法第2部の改正スキームに基づいて作成された議会選挙区の変更に関する境界委員会(Boundary Commissions)の勧告を有効にする枢密院勅令と同じ日に発効しなければならないとする⁷。すなわち、この法律では、レファレンダムの実施以前に優先順位付き連記投票制への移行についての法令上の準備を終えた上で、投票で賛成が多数であればそれを施行、反対が多数であればそれを廃止、というように、レファレンダムの根拠法上で投票後の措置が明記されている。

また、1978年スコットランド法第85条第2項では、「国務大臣は、レファレンダムで投票権を有する者の40%未満が、本法附則第17の付表で提起された質問に対して、『賛成』と投票した場合、または回答の過半数が『反対』であった場合、本法廃止のための枢密院勅令草案を議会に提出しなければならない」⁸と定められており、レファレンダムの投票結果に基づくその後の措置が規定されている。

このような立法後のレファレンダムについて、その根拠法と実施後の措置に関して図示すると以下のとおりとなる。

図1 立法後のレファレンダムの根拠法とレファレンダム実施後の対応⁹

出典：筆者作成

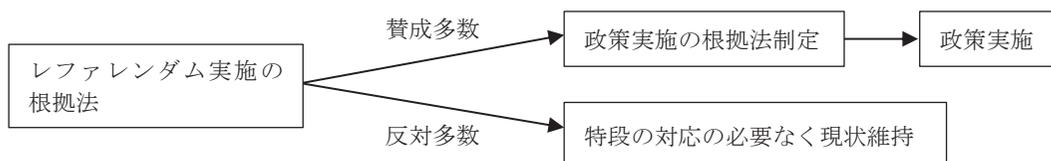
立法後のレファレンダムでは、根拠法でレファレンダムの実施に関する根拠規定とともに、その結果に基づく政策の実施に関する規定が置かれるが、その規定に基づき法的な効果が生じたとしても、憲法上の原則として、これらは「助言」であることに変わりないとの指摘がある。というのも、大臣は特定の法律上の変更をもたらす命令を制定する法的義務の下に置かれているかもしれないが、議会主権により立法府は、レファレンダムの結果の遂行を望まない場合、これらの義務を取り消したり、廃止したりする合法的な権限を有していると考えられていることによる¹⁰。このことは、「国会が一度ならずその後継者の手をしばるような法律を作ろうと意図し、その努力をしたことはたしかである。しかし、その努力はいつも失敗に終わった」¹¹とされ、「国会が定めた法律は、その文言がいかなるものであれ、それ以後のか、あるいは実際に同一の会期中に、廃止されうるのであり、また不変なものとするのが意図された制定法を立法した国会の権能よりも、それを廃止する国会の権能を劣ったものとすべき理由は全然ない」¹²と言われることの現れであると言える。

このように、国会は後の議会の立法権限を制限することはできないと解されており、議会主権の原則に制約をかけるものとは解されていない以上、事後の法律の改正も認められることになるが、投票結果に反してこのような措置をすることは、政治的には困難を伴うものになるだろう。

(3) 立法前のレファレンダム

一方で、立法前のレファレンダムの根拠法は、その実施に関する事項に限定したものとして制定され、レファレンダムによって問われた政策の実施については、必要に応じて別の根拠法が制定されることになる。このようなレファレンダムは一般的には助言的なものと解される。これを図示すると以下のとおりとなる。

図2 立法前のレファレンダムの根拠法とレファレンダム実施後の対応¹³



出典：筆者作成

立法前のレファレンダムは、立法後のレファレンダムと異なり、根拠法にレファレンダム後の議会、政府が採るべき方策の規定が置かれていないことから、議会、政府は法律上、結果に対して法的に何らの義務を負わない。そのため、政策の実施にあたっては、別途そのための根拠法を制定する必要があるものの、その内容について何らの拘束を受けるものではなく、どのように政策を進めていくかという手法は基本的に自由であり、そもそも、その民意に従うか否かについても拘束を受けないのである。

では、これまでの立法前のレファレンダムでは、その結果を受けてどのような措置が行われたのかを見ていきたい。表で挙げたレファレンダムのうち、何らかの状態を継続、あるいは何らかの政策実施を断念するものについては、新たな法律の制定も含め、特段、レファレンダム後に対応が採られていない。例えば、1973年の北アイルランドのイギリスへの残留、1975年のECへの残留、2004年の地域議会設置、2014年のスコットランドのイギリスへの残留などがその事例となる。一方で、1997年のスコットランド、およびウェールズ議会の設置、1998年の大ロンドン市の設置、および2016年のEU離脱などに関しては、レファレンダムの実施後に、それぞれ当該政策を進めるための根拠法が制定されているところである。

これまでのところ、EU離脱を除いては、レファレンダムの結果に基づく政策実施のための根拠法制定等にあたって混乱が生じた事例は見られないが、理論上は否決の可能性があり得ることになる。また、レファレンダムでは、二者択一で投票できるような簡潔な質問事項が投票用紙に記載され、それに対して投票を行う。例えばEUレファレンダムの際の質問事項は、「イギリスはEUの一員のみであるべきか、それともEUを離脱すべきか」(2015年EU(レファレンダム)法第1条第4号)であった。この質問事項には、具体的な離脱の時期や離脱条件などについては記載されておらず、その後の措置については、議会、政府に委ねられることになり、そのため投票結果に基づく政策の実施にあたっては、いわば白紙委任的にその後の政策が一任されるという問題がある。また、それが故に、政治的な混乱を引き起こす可能性があるということである。

実際にEUレファレンダムに関しては、EC残留をめぐるレファレンダムが労働党内の対立

に対処するために行われたのと同様に、保守党内のEU懐疑派を封じ込めるため、すなわち、党内対立を抑制するという動機がレファレンダムの背景にあったとする見方がある¹⁴。そして、そのような状況の下で投票が行われ、離脱派が多数を占めたが、党内において離脱に関する考え方が分かれる中で実際に大きな混乱が生じ、その政策の実施に向けてスムーズにいかないことも起こり得ることが図らずも実証された¹⁵。

当初、当時のメイ首相は欧州連合条約（Treaty on the European Union）第50条第1項に基づく離脱申請は、議会の関与なしに政府のみによって行うことができると考えていたとされる¹⁶。EUレファレンダムは、立法前の助言的なのとして実施されたため、新たな措置を必要とする場合の対応、具体的には離脱する場合の手続的なことは事前に何ら決められていなかった。また、前述のとおり、保守党内でも賛否が分かれる状況の下で実施され、さらにEUに加盟して40年以上が経過する中で、その離脱にあたっては複雑な交渉を要し、レファレンダム実施の時点ではそれを見通すことはできない状況にあった。最終的には、後で見るミラー判決において、離脱の意向を「通知する（notify）」には議会の承認が必要とされたことにより、議会主権との関係では整合的な判断になったように見えるが、レファレンダムで示された民意を議会主権との関係でどのように取り扱うかということは、今後も大きな課題として残ることになったように思われる。

なお、本稿では考察の対象外としているが、地方自治体レベルのレファレンダムに関しては、2000年地方自治法（Local Government Act 2000）で、地方自治体での公選首長制導入に関するレファレンダムが規定されており、同法第45条第2、3項では、その結果に拘束されることが明示されている¹⁷。地方自治法という枠内で実施されるものであり、根拠法をその都度制定することができる本稿の対象とするレファレンダムとは本質的には異なるものではあるが、イギリスにおいても拘束性ということが法律上明記されている事例は存在するところである。

(4) 判例の状況

レファレンダムの拘束性について、裁判所はどのような判断を示しているのだろうか。ここでは、EUレファレンダム後に、EU離脱の手続きに関して争われたミラー事件でレファレンダムに関しても言及する箇所があることから、その内容を見ていくこととする。

欧州連合条約第50条第1項は、「いずれの加盟国も、自国の憲法上の要件に基づき、EUからの離脱を決定することができる」とし、第2項では、その意向を欧州理事会（European Council）に通知することとされている。これらの規定から離脱にあたっては、自国の憲法上の要件を満たすこと、そして、その意向を通知することが必要になる。EUレファレンダムについては前述のとおり、根拠法上、拘束的なものとはされていなかった。従って、助言的なレファレンダ

ムであり、議会、政府はこの結果を無視し、残留を選択することは不可能ではなかったが、投票前の公約どおり、離脱の手続きを進めることになった¹⁸。

そして、2015年EUレファレンダム法は、立法前のものとして、レファレンダムの実施に関する事項のみを内容とするものであり、レファレンダム後の手続きは何ら規定されていなかった。離脱にあたっては、その最初の手続きとして前述のとおり、欧州連合条約第50条第1項に基づいて「通知」を行う必要があった。この「通知」に関して、政府は議会の関与、すなわち議会による法律の制定なしに、それを行おうとしたところである。この点に関して争われたのがミラー事件である。ここでは、この事件に関する高等法院判決、および最高裁判所判決について、レファレンダムに関して示された内容のみに絞って、考察を行うこととする¹⁹。

まず、高等法院判決では、以下のように示されている。欧州連合条約第50条に基づいて通知を行う権能に関して離脱担当大臣（The Secretary of State for Exiting the European Union）側が、当該通知を行うため2015年のレファレンダム法が、女王に法的権限を与えたということ主張しないことは妥当であるとし、そのような主張は、2015年レファレンダム法の解釈として成立しないとす²⁰。その上で、「2015年レファレンダム法は、イギリスで適用されている議会主権、および代表民主制の基本的な憲法的原理に照らして解釈されるべき」であるとし、そのことから、「どのようなテーマのレファレンダムであっても、議会における立法者にとっては、当該レファレンダム法で、まさに敢えてそれとは相容れない文言が使用されていない限り、助言的なものにしかなり得ないという結論となる」²¹とする。

また、成立過程に関しても、「2015年レファレンダム法は、レファレンダムが助言的な効果しか持たないことを議員に説明した明確なブリーフィング・ペーパーがあることを背景に可決され」、「さらに、EUからの離脱を支持するレファレンダムの結果、EUからの離脱の法的履行に関する多くの重要な問題が将来の決定に委ねられることは避けられず、レファレンダムは助言的な効果しか意図していないことを議会は理解していたはずである」²²ことを述べる。つまり、イギリスの憲法原理、条文の文言、および制定過程いずれの面からも2015年EUレファレンダム法に基づくEUレファレンダムは助言的なものであり、拘束的なものとは解されず、欧州連合条約第50条の「通知」の根拠とはならないということである。

次に最高裁判決では、以下のように示している。まず、「個々のレファレンダムの効力は、それに根拠を与える法律の条項による」とする。その上で、「レファレンダムに根拠を与える法律は、しばしば結果の帰結を規定」しており、「したがって、根拠を与える法律は、レファレンダムで過半数の承認を得なければ発効しないという条件をつけて、法律の変更を定めることができる」とする。そして、具体的には、結果の帰結を規定した例として、前述した1978年スコットランド法、2011年議会選挙制度及び選挙区法、それに加えて将来的な北アイルランドの

地位に関するレファレンダムについて規定する1998年北アイルランド法を例に挙げる²³。

一方で、EC、あるいはEUに関する1975年法と2015年法のいずれも、あり得る結果の帰結に関しての規定はなく、「1975年のレファレンダムは、大臣により助言的であると表明されたのに対して、2016年のレファレンダムは、ある大臣によっては助言的であると表明され、他の大臣によっては拘束的であると表明された」ものの、「明確で一貫性があるかどうかにかかわらず、このような公的見解は、どこで行われようと、法的ではなく、政治的意図の表明である」²⁴とする。そして、結論的には、「今回の事例のような場合には、レファレンダムの結果を実施するためには国の法律を変更する必要がある」、「法律の変更はイギリス憲法が認める唯一の方法、すなわち、議会の立法によって行われなければならない」²⁵とした。

このように、ミラー最高裁判決は、拘束的なレファレンダムを実施することは必ずしも否定しておらず、それを決めるのは国会が制定した法律の規定次第であるとしている。もっともこの点に関しては、前述したとおり、イギリスにおけるレファレンダムは、拘束的なものとしてその結果の履行に関して法律で規定された場合も、レファレンダム後に当該法律を改正することは可能であるという見解もある。これに従えば、拘束的なものとして根拠法が定められたとしても、レファレンダムで示された民意に反することは、理論上は可能になり、根拠法で拘束的なものとして定める意味がなくなることになる。

しかしながら、事前に法律でレファレンダムによる結果の帰結について規定し、拘束的なものとして捉えられるにもかかわらず、レファレンダムの結果に反する措置を行うために改正を行うことは、議会主権の伝統とは言え、民意軽視との批判を浴びることになるように思われる。この点に関して、ミラー判決では、2010年に公表された貴族院特別委員会の報告書（以下、「2010年貴族院報告書」という）で示された、「私たちは、イギリスでは議会主権のため、レファレンダムに法的拘束力がなく、助言的なものであることを認識している。しかし、議会が決定的な示された世論の表出を無視することは難しい」²⁶ということを用いているが、ここでこの報告書を引用した意図については不明であるとの指摘もある²⁷。確かにここまで検討してきたとおり、本判決では、拘束的なものが認められることが示されており、引用された2010年貴族院報告書の内容はそれと矛盾することになる。この点、これまでのレファレンダムでは、その帰結が明示されていないもの、すなわち、助言的なものとして実施されてきたものの方が多い。これまでのところ、結果を覆すような政策が進められたことはないが、国民の意思が示された以上、それを覆すことは難しいということを取って示しているとも言えるように思われる。ましてや、拘束的なものとして捉えられるのであれば、法律を改正し、民意に反する施策を進めることは、よりハードルは高くなる。つまり、「レファレンダムの結果の履行を避けようとする動きは、特にその帰結が事前に根拠法で明示されている場合には、政治的、

民主的な拘束が無視されたとの印象を強める」²⁸ ことになり、民意の強い反発が予想されることから、法的には可能であっても政治的には妥当な判断ではないということになる。

3 投票の対象事項 —再度のレファレンダム (second referendum) の議論も含めて—

(1) 投票の対象事項

表で見たとおり、これまでのイギリスのレファレンダムは、ECへの残留、あるいはEUからの離脱を問う国際的な関係の変化を含むもの、スコットランド、ウェールズでの議会設置、すなわち権限委譲や大ロンドン市の設置などを問う国内における統治構造を変更するもの、選挙制度改革のようにこれまでのイギリスの政治制度を大きく変更するものなどに関して実施されている。しかし、これらのレファレンダムの実施にあたっては、成文憲法を持たない中で、その時々々の政治状況に対応すべく、場当たりに実施されてきた。また、イニシアティブの制度がない中で、対象事項の設定、および決定は、議会、政府の専権的な事項であるということになるが、ここでは投票の対象事項設定の問題について考察を行う。

まず、投票の対象事項については、それぞれの根拠法により定められ、投票用紙に記載される具体的な質問の文言についても当該根拠法に含まれる²⁹。このように、レファレンダムの実施は根拠法の制定、施行により実施されるものではあるものの、「政治過程のどの段階で、そしてどのような問題でレファレンダムを行うかを決定する正式なルールがない」³⁰のが現状である。また成文憲法もなく、どのような事項に関してレファレンダムを実施すべきかという法律上の基準も存在しない。

そのため、例えば1985年の大ロンドン議会 (Greater London Council) の廃止、ローマ条約 (Treaty of Rome) を根本的に見直し、単一欧州議定書 (Single European Act) を履行するための1986年欧州共同体 (改正) 法 (European Communities (Amendment) Act 1986) の制定、1992年の欧州条約 (マーストリヒト条約) (Treaty on European Union (Maastricht Treaty)) の批准など、レファレンダムの対象になり得るものもあったとされるが、実施には至らなかった³¹。また、1998年人権法 (Human Right Act 1998) の制定、1999年の貴族院改革、2000年情報自由法 (Freedom of Information Act 2000) の制定、および2009年の最高裁判所創設などの重要な憲法問題 (major constitutional issue) がレファレンダムに付されていないとの指摘もある³²。これらの事例からも、レファレンダムの実施について何ら基準がなく、その時点の議会、政府により場当たりに実施されることが明らかになる。

どのような事項をレファレンダムで問うべきかについては、これまでも議論は行われている。例えば、「憲法的な基本構造に関する問題は、他の国家政策の分野以上に高い重要性があり、そのため通常とは異なる方法で解決しなければならない理由となる」³³とするものがあり、また、2010年貴族院報告書では、何が重要な憲法問題に該当するのかを定義することは難しいとしつつ、一方で、もし今後レファレンダムが行われるのであれば、次のような問題に該当するものを対象とすることが適切であるとする。具体的には、君主制の廃止、EUからの離脱、いずれかの民族（nations）の連合王国からの離脱、議会のいずれかの院の廃止、庶民院の選挙制度の変更、成文憲法の採用、通貨の変更が挙げられている³⁴。

しかし、仮に重要な憲法問題についてレファレンダムを実施すべきであるとしても、現状では具体的に何が該当するかについての解釈は、法案を提出する政府、そしてそれを議決する議会に委ねられることになる。この点について、前述のような一貫性のなさから、「レファレンダムは、本質的には、高度な憲法原理の問題ではなく、依然として戦術的な装置のままである」³⁵とも評される。このことは、これまでに実施された多くのレファレンダムに当てはまるどころであり、イギリスにおけるレファレンダムの抱える大きな課題である。また、同じく2010年貴族院報告書では、成文憲法の制定によるこの問題の解決も検討されているものの³⁶、現実に成文憲法を制定するのは簡単なことではない。それ以外には、後で見るとおり、2000年政党、選挙及びレファレンダム法に倣って、レファレンダムの対象事項やその効力等について定める統一法を制定する議論も見られるところである。

なお、近年の立法例として、2016年スコットランド法（Scotland Act 2016）では、スコットランド議会の廃止を行う場合には、レファレンダムを必要とする条文が置かれている（第1条参照）。前述した1998年北アイルランド法第1条にも類似の規定が見られるが、このような規定が置かれることによって、将来的なレファレンダムの対象事項について一定程度の義務付けが可能にはなろう。もっとも、当該規定も将来の議会により、この根拠規定自体が改正、廃止される可能性もあることから絶対的なものではない。

（2）再度のレファレンダムの実施

これまでのレファレンダムの事例中で、同一事項で実施されたと考えられるものが2つある。1つ目が1975年と2016年のEC、EUに関するもの、2つ目が1979年と1997年のスコットランド、およびウェールズに対する権限委譲に関するものである。また、実際には行われていないものの、スコットランド独立レファレンダム、EUレファレンダムに関しては、再度の実施を求める声が見られるところである。さらに、同一事項ではなく、既に実施されている政策をさらに進展させるものとしては、2011年のウェールズにおける立法権付与に関するレファレンダ

ムが該当すると思われる。

イギリスの場合当たりのレファレンダムは、必ずしも問題を解決させるわけではなく、もし解決したとしてもその世代のみのものであり、一度レファレンダムが実施された事項については、否決された場合はもちろんのこと、当該政策を変更する、あるいはさらに進展させる場合にもレファレンダムを行う必要性が高まることになる³⁷。もっとも、政策をさらに進展させるという面では、例えばスコットランドには、2012年スコットランド法 (Scotland Act 2012) と2016年スコットランド法により、所得税等を内容とする財政権の移譲が進められたところであるが、これらはレファレンダムの対象とされておらず、必ずしも統一的な対応とはなっていない現状がある³⁸。

一方で、実質的に同一の事項を対象としたEC、EUに関して、またスコットランドなどへの権限委譲に関しては、両者ともに再度のレファレンダムが実施されるまでに一定の期間が経過し、政治、社会状況が大きく変化している。例えば、EC、EUについては2つのレファレンダムの間には、欧州条約などの締結によるEC自体の変化があり、1975年当時の経済面での協力のみならず、EUに移行後は人や物の自由な移動、通貨の統合などが進んでいる。また、権限委譲については政権交代を挟むとともに、とりわけスコットランドに関しては、付与される一次立法権限の範囲の拡大や1979年時には想定されていなかった税の変更権限などの付与が想定されたところである。このように、これまでの再度のレファレンダムは、一定程度の期間の経過と事情の変化があったところであり、その実施について特段の問題は生じないように思われる。

しかし、EUレファレンダムに関しては、後で述べるとおり、投票後数日の間に再度のレファレンダムを求める電子請願に多数の署名集まったところでもあり、マスコミ等でもその議論が見られた。結果として、再度のレファレンダムは実施されずに2020年1月31日をもってEUを離脱したが、再度のレファレンダムの実施に関しては、それを支持する議論、反対する議論があり、以下では、それぞれの理由についてその内容を見ておくこととする³⁹。

まず再度のレファレンダムの実施を支持する理由として、第1に民主主義の質の問題がある。EUレファレンダムでは、投票年齢の問題があり、また投票における質問の選択肢は明確で実現可能であることが必要にもかかわらず、それが欠如していること、そして、選択肢についての公的な討論が不十分であることが問題点として挙げられる。また、第2にレファレンダムの結果を実行する方法について、議会で十分な支持を得られる方法を見つけられていなかったこと、第3に国民の間でも再度のレファレンダムを望む声があったことが挙げられる。

一方で、反対する理由としては、第1に最初のレファレンダム投票運動における民主主義の質の低さが繰り返され、その結果、代議制の関係者やその過程への不信感を高めること、第2

に最初のレファレンダムで浮き彫りになった有権者間の溝を際立たせること、第3に再度のレファレンダムは時間を要することから、欧州議会（European Parliament）選挙の実施や、EU予算などの重大な問題への対応が必要になることが挙げられる。

もともと、2016年のレファレンダムでは、離脱に賛成する票は51.89%であり、投票率が72.21%であることを考慮すると、離脱に賛成する有権者は、37.4%に過ぎないとし、そのため、今回の結果が「イギリス国民の意思（will of the British people）」を反映したものであると言えないと指摘するものもある⁴⁰。またその投票運動の過程では、大々的にいわゆるフェイクニュースが流されるとともに⁴¹、SNSを通じて、対象とされた有権者に対して、フェイクニュースやフェイク動画が拡散されたと言われており⁴²、この点についても民主主義の質という点では問題があるようにも思われる。

そうは言うものの、これまでも述べてきたとおり、レファレンダムの実施を決めるのは議会、政府であり、最初のレファレンダムの実施にあたって大きな問題があったとしても、あるいは国民がどれだけ求めようと、政治的には一定の影響を与えるかもしれないが、法的には何ら意味のあるものではない。他方で、再度のレファレンダムが最初のレファレンダムから間を置かずに実施された場合、最初のレファレンダムでの民意が無意味なものになりかねない。

そこで、再度のレファレンダムの基準、特に立法前のレファレンダムに対する再度のレファレンダムの実施について、次のように示すものもある。まず、「立法前のレファレンダムが必要な場合は、レファレンダムを呼びかけた政府が、その提案に投票した場合にどのようにそれを進めるかを示した詳細な白書（White Paper）を作成する必要がある」⁴³とし、政府が詳細な白書を作成しない場合は、「最初のレファレンダムの結果を実施する法律、または関連する条約が議会を通過した時点で、2回目のレファレンダムが実施される」⁴⁴ことになるとする。また、「政府がどのような形態の変化を見込んでいるかを詳細に記した白書を作成する場合、2回目のレファレンダムは、状況に『重大な事態の変化（material adverse change）』があった場合、つまり、政府の白書に記された見込みが履行されない場合にのみ実施される」ことになるが、「従うべきプロセスは、最初のレファレンダムを可能にする法律で詳細に規定するべきであり、そのことにより、最初の投票が行われる前に、再度のレファレンダムの要件、または可能性とその理由が有権者に明確になる」⁴⁵とする。

このように、事前に基準を示しておき、それに基づいて再度のレファレンダム実施の判断を行うべきであることが提案されているが、このような形で措置が取られるのであれば、立法前のレファレンダムであっても、有権者にとって現行の状況よりはレファレンダム実施後の対応が納得しやすいものになろう。もっとも、「重大な事態の変化」という要件をもって再度のレファレンダムの可能性をあらかじめ示しておくことにより、事態の変化への柔軟な対応が可能

にはなろうが、この判断は議会が行うものと考えられている⁴⁶。この点については、議会主権の下で、またイニシアティブが制度化されていな中でやむを得ないことなのかもしれないが、課題として残るところであるように思われる。

なお、再度のレファレンダムに関して、具体的に最初のレファレンダムから何年間空けなければならないという議論はほとんど見られないが、「政策的 (policy) レファレンダム」と、「本質的 (constitutive)、および憲法的 (constitutional) レファレンダム」に区分し、前者については、通常法律と同様に比較的短期間で再検討することも合理的であるとする一方で、後者のような根本的な政治的、法的な枠組みに関するものは、一定の継続性が必要とするものがある⁴⁷。

また、これまでのイギリスの立法例では、1998年北アイルランド法附則第1第1条第3項にレファレンダムの実施後7年間、国務大臣は新たなレファレンダム実施の命令を行ってはならない旨の規定が見られる。それ以外にも、地方自治体レベルのレファレンダムについて、2000年地方自治法第45条第1項では、「地方自治体は、5年間に1回以上のレファレンダムを実施することはできない」と規定された。その後、2007年地方自治及び保健・サービスへの住民関与法 (Local Government and Public Involvement in Health Act 2007) において、イングランドの地方自治体では「5年間」は「10年間」に改正されたが⁴⁸、法律により一定期間、再度のレファレンダムの制限がかけられている。将来の議会による改正の可能性はあるとしても、現にこのような制約が法律で規定されているということは、今後の参考事例になり得るものと思われる。

4 今後の可能性

ーレファレンダム法 (Referendum Act) の制定とイニシアティブー

(1) レファレンダム法の制定

これまで検討したような課題を解決するには、前述したように、成文憲法の制定を求めるものもあるが、現実問題として、具体的に成文憲法の議論は行われておらず、近い将来に制定される見込みはないように思われる。そこで、その代替として考えられるのが、レファレンダム法の制定である⁴⁹。現在もレファレンダムの管理や運営、投票運動に関しては、2000年政党、選挙及びレファレンダム法が制定されているが、ここで言うレファレンダム法は、より本質的な内容を含むものが想定される。以下、どのような内容が含まれ得るのか、およびその課題について考えていきたい。

既に制定されている、2000年政党、選挙及びレファレンダム法は、その時々定められる根拠法に基づくレファレンダム実施のために必要な事項を定めるものであり、当該レファレンダムについての実質的な内容は含まない。具体的には同法は、第1に投票の結果に関する指針（guidance）、第2にレファレンダムのプロセスに関する指針、第3に内容的な指針という3つの本質的な指針を提供していないとし⁵⁰、これらの3つのことを統一法に盛り込むべきことを主張するものがある⁵¹。具体的には、第1の点について、投票の法的な帰結がどのようなものになるかについて明らかにしておくべきであること、第2の点について、立法前のレファレンダムでなく、立法後のレファレンダムを採用することによって、有権者にとっては何に投票しているのが明確になるとともに、代表者にとっては進むべき方向性、およびそのプロセスをより明確にできること、第3の点について、どのような事項をレファレンダムにかけるべきか、かけるべきでないかを明確にすべきことが挙げられる。

また、それ以外にも、レファレンダム法の制定に関しては、マイケル・ゴードン（Michael Gordon）教授による考察がある。以下では、やや長くなるが、同教授の考察を見ておくとともに、それに関して若干の考察を行うこととする。まず、レファレンダム法は、レファレンダムでの承認を必要とする主要な憲法上の事件の明確なリストを設けることを含み、拘束力のあるレファレンダムの要件を確立するだけでなく、レファレンダムによる立法府による発議のプロセスも確立すること、さらにレファレンダムが必要な状況を網羅的に示したり、新たな状況でのレファレンダムの適合性を判断するための評価基準を提示したりすることができる⁵²。そして、この法律は固定化される必要はなく、将来の議会によって変更されることもあり得るが、このような法律を制定すること自体がレファレンダムをいつ実施すべきか（又はすべきでないか）、どのような目的、効果のために実施すべきかという決定を形成する権限を伴う、より明確な枠組みを確立することを意味するとしている⁵³。

しかし、レファレンダム法の制定にあたっては、十分な政治的支持を得られるかどうかという問題とともに、第1に裁判所との関係、第2に議会主権との関係という2つの深い反論があるとされる⁵⁴。ここでは、本稿で検討してきた内容との関連から、第2の議会主権との関係について更に言及しておく。議会主権からの憲法的な反論として、具体的には、議会はそのような枠組みや、レファレンダムの特定事項への適用について、後の議会を義務付けることができるのか、また、特定の状況におけるレファレンダムの制度的な規定は、国民主権（popular sovereignty）に基づく憲法制度（constitutional system）への最終的かつ決定的な移行となるのか、あるいは、レファレンダム法は、意味のあるものになるようにしっかりと定着させるべきなのか、という疑問と懸念が示される⁵⁵。

これらの点については、議会の広範囲な立法権限の柔軟性が重要であるとし、議会主権は將

来的な改革のための無制限の選択権を確立するとともに、伝統的な理論を変化に対する障害とみなすべきものではなく、私たちが根本的に考えることを可能にするものだとする。そして、主権を議会の立法慣行に対する制約としてみなすのではなく、議会の立法慣行の変化が主権の理解を導くものでなければならぬとした上で、レファレンダム法は将来の議会に適用される意思決定プロセスに影響を与える得るものであるが、レファレンダムの立法への関与に関わる既存の慣行に寄与するものであり、立法府の主権を奪うものではないことを出発点にすべきであるとす⁵⁶。

もっとも、レファレンダムの定着という点では、その役割について政治的合意が得られておらず、立法によることが改革の手段として適当でないと考えられる可能性を考慮して、第3の選択肢として英国憲法内での調整の必要性にも言及している⁵⁷。

本稿では、成文憲法に関する議論には立ち入らないが、いずれにしてもレファレンダム法を制定するか否かは、最終的には議会の判断ということになる。そして、レファレンダム法が制定されれば、政府にとっては、党利党略的な実施が難しくなり、実質的にレファレンダム利用に制約をかける結果となり得る。この点に関して、新たな法律が完全なものである、あるいはレファレンダム利用にあたっての全ての課題を一度に処理できるという仮説には依存せず、また法律が濫用に対する保証になるわけではないとしつつも、特に政府がレファレンダムのプロセス、結果、内容について非常に大きな裁量権を持っていることから、レファレンダムの利用を管理するために、当該法律は害を与える以上に利益をもたらすと指摘もある⁵⁸。レファレンダム法の制定にあたっては、前述したとおり、政治的な支持を得られるかという問題、そして、議会主権との関連、さらにはどのような内容を含み、あるいは含まないのかなど課題は山積している。しかし、その制定により、場当たりの、党利党略的な実施を避けることができるとともに、国民にとってレファレンダムのプロセスの全容が見えることは、レファレンダムへの信頼につながるように思われる。

(2) レファレンダムの実施にあたってのイニシアティブの可能性

これまで検討してきたとおり、現在のところ、レファレンダムを実施するか否かは、時の政権、およびその根拠法を制定する議会の判断に委ねられており、国民、住民はその用意された選択肢に対して二者択一で選択することが求められることになる。そして、レファレンダムの実施に向けた意思形成過程において、いくら国民、住民が望む事項であっても、それを直接請求する手段を持たない。そのため、「民主主義の手段としてのレファレンダムの主要な弱さは、まさに政治階級の支配下に置かれていること」⁵⁹であり、「レファレンダムは政治階級のための武器 (weapon) であり、庶民のものではない」⁶⁰とも言われるところである。もっとも、この

ことを解決するための方策としてのイニシアティブの導入に関しては、現時点では具体的な動きがあるわけではないが、活発ではないものの、その議論は見られるところである。そこで、本節ではイギリスにおけるイニシアティブの議論について見ておくこととする。

イニシアティブに関しては、2010年貴族院報告書においてその記述が見られる。当該報告書では、同委員会の参考人（witness）として意見を述べたヴァーノン・ボグダナー（Vernon Bogdanor）教授は、イニシアティブについて、「現代民主主義の重要な手段であり、有権者が政府の『不作為の罪の修復（repair sins of omission）』を可能にするものである」とし、また、グレアム・スミス（Graham Smith）教授は、「この国では、現在の政治的文化においては、市民が政治に参加する機会が少ないという批判が広がっている。市民のイニシアティブは、意味のある参加の可能性を実現させるための選択肢の1つであることは間違いない」⁶¹としている。特にボグダナー教授は、既に1980代の初めにイニシアティブの有用性について述べつつ、その問題点についても検討を行っており、イギリスにおけるイニシアティブの議論は必ずしも新しいものというわけではない⁶²。

一方で、他の参考人からは、他国の例について触れつつ、組織化された集団や、ポピュリスト的手法の影響、あるいはレファレンダムのテーマにふさわしくない事例の登場の問題など、否定的な見解も示されているところであり⁶³、最終的に委員会としては、「市民のイニシアティブを支持する議論に納得しているわけではない」⁶⁴としている。

このように、イニシアティブはイギリスにおいて賛同を得ているわけではない。しかし、近年、わが国の地方自治体の長に対するリコールの手続きとは異なるものの、庶民院議員に対してのリコール制度が導入され⁶⁵、また電子請願システムが整備されるなど、これまで以上に民意を重視するに至っているように思われる。そして、とりわけ電子請願システムでは、2回目のEUレファレンダムを求める請願が400万以上の署名を集めたが⁶⁶、イギリスの電子請願システムでは、署名数が10万を超えたものについては、議会での討論が義務付けられる⁶⁷。このことにより、一定の喚起効果はあると思われるが、あくまで討議を行うのみであり、その内容の立法化が義務付けられるわけではない。この点は現行の電子請願システムの限界ではあるが、更に一方進めて、一定数以上のレファレンダムの実施に関する請願があった場合には、その実施を義務付ける仕組みが検討され得る余地はあるように思われる。現に、2000年地方自治法により公選首長制導入に関するレファレンダムが導入されていることは前述のとおりであるが、同法第34条では当該レファレンダムを求める請願に関する規定が置かれ、有権者の5%以上の請願によりレファレンダムが実施されことになる。地方自治に関するものではあるものの、請願に基づくレファレンダムの実施という点では今後の参考事例となり得るものである。

5 むすびにかえて

ここまでイギリスのレファレンダムが抱える課題に関して考察するとともに、現在の状況を改善するための今後の可能性について若干の検討を行った。成文憲法、およびレファレンダムに関する統一法がない中で、場当たりのレファレンダムの実施が進む一方で、様々な課題への対応が遅れていることは否めないように思われる。

議会主権の下では、レファレンダムの開始からその結果の履行に至るまで、常に議会、あるいはその時々政府主導により全てが進められる。仮に法律でその結果に拘束性を持たせた場合であっても、究極的には示された結果を議会の判断により覆すことは可能であり、政治的な影響は別として、事実上、助言的なものとしての意味しか持たないようにも思われる。とりわけ立法前レファレンダムでは、EUレファレンダムが典型的であるが、レファレンダム実施後の政策実施の道筋が明らかでなかったこともあり、レファレンダムを実施しても不安定な状況が継続する可能性が十分にあることが示された。

しかし、国民、住民に意思を問う以上は、問われた事項に対する結果が明確に履行される仕組みとともに、投票にあたって判断する材料をしっかりと示すことが求められる。この点で、覆される可能性はあるものの、レファレンダムの結果に対する対応策が明示された根拠法に基づく立法後のレファレンダムが望ましいように思われる。それが難しく、立法前レファレンダムにより対応する場合には、白書等で投票の判断材料になるものを提供する必要がある。

そうは言うものの、特にEUレファレンダムのような事例では、国内問題にとどまらず、他国との交渉が必要になることから、事前に示したとおりの対応が難しい事態が生じることも予想される。このような事例において、根本的な方向性の変更に該当するような場合は、再度のレファレンダムを実施することもやむを得ないと思われるが、逐次の交渉については、政府、および議会での議論に委ねざるを得ない。この点で「レファレンダムは代議政治 (representative government) に代わるものではなく、それを補完するものである」⁶⁸とされるのが当てはまるが、いずれにしても、レファレンダムの更なる制度の確立とともに、請願などの他の制度を併用することにより、民意をいかに反映させるのかということを考えていく必要があるように思われる。

※ 本研究は、2020年度中京大学内外研究員制度（在外研究員）、およびJSPS科研費【19K01305】、の助成を受けたものである。

※ 本稿におけるインターネット情報は、2021年12月10日現在のものである。

注

- ¹ この数字は、国民全体、およびスコットランドやロンドンなどの地域的なものを含み、地方自治体レベルでのものを除いている。
- ² なお、拘束的なレファレンダムと議会主権については、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年）111-112頁も参照。
- ³ Michael Gordon, *Referendums in the UK Constitution: Authority, Sovereignty and Democracy after Brexit*, *European Constitutional Law Review* Vol.16 Issue 2 (2020), p.223.
- ⁴ Rodney Brazier, *Constitutional Reform: Reshaping the British Political System* (Oxford University Press, 3ed., 2008), p.21.
- ⁵ Matt Qvortrup, *A Comparative Study of Referendums: Government by the People* (Manchester University Press, 2ed., 2013), p.2.
- ⁶ 今井 前掲注2 111頁を参照。なお、これ以外の立法後のレファレンダムの事例である、1979年のウェールズ議会の設置に関するレファレンダムは、実施の根拠法である1978年ウェールズ法第80条第2項に、本文で後に述べる1978年スコットランド法第85条第2項と同様の規定が置かれていることから、スコットランドの事例と同様に拘束的であると解することができる。また、2011年のウェールズへの一次立法権付与に関するレファレンダムも結果に拘束性があると解されている。Lucy Atkinson, Andrew Blick and Matt Qvortrup, *The Referendum in Britain: A History* (Oxford University Press, 2020), p.223.
- ⁷ Explanatory Notes: Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011, para.35. (<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/1/notes/division/5/1/8>)
- ⁸ なお、このレファレンダムでは、いわゆる「40%」ルールが導入されていた。この点については、今井 前掲注2 124頁 注(14)を参照。
- ⁹ これまでのイギリスの立法後のレファレンダムでは、いずれも賛成多数の場合に何らかの新たな政策を実施する事例であったため、このような図としたが、設問の置き方次第で賛成多数と反対多数の対応が逆になることもあり得る。
- ¹⁰ Gordon, *supra* note 3, p.226.
- ¹¹ A.V.ダイシー（伊藤正己・田島裕共訳）『憲法序説』（学陽書房、1983年）61頁。
- ¹² 同上 64頁。
- ¹³ これまでのイギリスの立法前のレファレンダムでは、賛成多数の場合に何らかの新たな政策を実施す

ることが多いため、このような図としたが、設問の置き方次第で賛成多数と反対多数の対応が逆になることもあり得る。例として、1975年のEC残留を問うレファレンダムの場合、反対が多数を占めた場合に、離脱という新たな施策が必要となるような事例を挙げることができる。

¹⁴ スティーブン・デイ、カ久昌幸『「ブレクジット」という激震：混迷するイギリス政治』（ミネルヴァ書房、2021年）36頁。

¹⁵ この間の詳しい経緯については、同上 第2、3章を参照。

¹⁶ 同上 91頁。

¹⁷ 第45条第2項では、レファレンダムの結果が、その提案を承認するものであった場合、「当該地方自治体は、規則または命令の規定に従って、それらの提案を実施しなければならない」とされ、第3項では、反対にその提案を拒否するものであった場合は、「当該地方自治体は、それらの提案を実施することはできず、規則または命令の規定に従わなければならない」としており、結果の拘束性が明記されているところである。公選首長制導入のレファレンダムについては、今井良幸「イギリスにおける地方自治の制度とその特徴：不均一さと可変性」比較憲法学研究32号（2020年）97頁 注（22）を参照。

¹⁸ なお、当該レファレンダムは、法的には助言的なものとして実施されたものの、政治的には、政府は事前に結果に拘束されることに同意しており、結果はブレクジットを支持する多数派が僅少であったにもかかわらず、ほぼすべての議会議員によって決定的なものとなされたとされる。Vernon Bogdanor, *Beyond Brexit: Towards a British Constitution* (I.B.Tauris, 2019), p.109.

¹⁹ 邦文文献でミラー判決におけるレファレンダムに関する内容を考察するものとして、小松浩『議会制民主主義の現在：日本・イギリス』（日本評論社、2020年）112-114頁、柳井健一「国会主権のリインカーネーション：Brexitと最高」法と政治69巻1号（2018年）186-188頁、加藤紘捷「Brexitとイギリス憲法：2017年ミラー事件の最高裁判決を中心に」日大法学83巻2号（2017年）273-277頁がある。

²⁰ R (Miller) v The Secretary of State for Exiting the European Union [2016] EWHC 2768 (Admin), para.105.

²¹ *Ibid.*, para.106.

²² *Ibid.*, para.107.

²³ R (Miller) v The Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5, para.118.なお、1998年北アイルランド法第1条第2項では、レファレンダムにより統一アイルランド (united Ireland) の一部となることを希望した場合には、国務大臣はそれを実現するための提案を議会に行うものとされている。

²⁴ *Ibid.*, para.119.

²⁵ *Ibid.*, para.121.

- ²⁶ *Ibid.* なお、当該箇所引用元は、House of Lords, Constitution Committee – Twelfth Report Referendums in the United Kingdom (2010), para.197. 当該報告書については、小松 前掲注19 第6章でその内容が詳細に紹介されている。
- ²⁷ 小松 同上 114頁。
- ²⁸ Gordon, *supra* note 3, p.227.
- ²⁹ 具体的な質問の文言については、2000年政党、選挙及びレファレンダム法第104条第2項の規定により、選挙委員会 (Electoral Committee) がその文言を検討し、その質問の分かりやすさについての見解を公表することとされている。
- ³⁰ Anthony King, *The British Constitution* (Oxford University Press, 2007), p.295.
- ³¹ これらの案件に関する具体的な動向については、Atkinson, Blick and Qvortrup, *supra* note 6, pp.142-145を参照。
- ³² House of Lords, *supra* note 26, para.89.
- ³³ Brazier, *supra* note 4, p.23.
- ³⁴ House of Lords, *supra* note 26, para.94. この点については、今井 前掲注2 127頁 注(56)も参照。
- ³⁵ *Ibid.*, para.96.
- ³⁶ *Ibid.*, paras.99-102.
- ³⁷ 今井 前掲注2 108頁。
- ³⁸ なお、スコットランド独立レファレンダムの過程において、2012年10月にイギリス政府は「エディンバラ合意 (Edinburgh Agreement)」という形で、独立の是非を問うレファレンダムの実施に同意したが、さらなる権限委譲の提案を問うレファレンダムの実施には同意しなかったとされる。Aileen McHarg, Devolution in Scotland, in Jeffrey Jowell and Colm O’Cinneide (eds.), *The Changing Constitution* (Oxford University Press, 9ed., 2019), p.281. 2012年、2016年スコットランド法の概要については、今井良幸「イギリスにおける財政権委譲に関する一考察：スコットランドを中心として」社会科学研究 39巻2号（2019年）317-326頁を参照。
- ³⁹ ここでの議論は、Sandra Kröger, Should There Be Another Referendum on British EU-Membership?: Risks and Opportunities, Policy Paper, Jacques Delors Institute Berlin (January 18, 2019), pp.3-7の内容に基づいている。
- ⁴⁰ Richard Bellamy, Was the Brexit referendum legitimate, and would a second one be so?, *European Political Science* Vol.18 Issue 1 (2019), p.128.
- ⁴¹ このような情報の代表的なものとして、離脱派の主張したイギリスは1週間あたり3億5,000万ポンドをEUに送金している、というものがあつたが、実際にはEUからの割り戻し (rebate) を計算に入れると、1週間あたり2億4,800万ポンド、さらに農業者や研究開発等に対するEUからの資金流入を考慮す

ると、実際には1週間あたり1億3,600万ポンドとなり、事実反することになる。ガーディアン(The Guardian) 電子版【2016年6月10日】(<https://www.theguardian.com/politics/reality-check/2016/may/23/does-the-eu-really-cost-the-uk-350m-a-week>)

⁴² この点については、今井良幸「英国のレファレンダムにおける投票運動規制:その現状とインターネット上の投票運動への導入に向けた動向」レファレンス852号(2021年)19-20頁を参照。

⁴³ Independent Commission on Referendums, Report of the Independent Commission on Referendums (July 2018), Conclusions and Recommendations 19.

⁴⁴ *Ibid.*, Conclusions and Recommendations 20. これまでの事例では、例えば1997年のスコットランド議会設置に関するレファレンダムでは、当該議会の持つ権限やその構成等について、Cm(3658), Scotland's Parliament (1997)で43頁にわたって説明され、事前に公表されている。

⁴⁵ Independent Commission on Referendums, *supra* note 43, Conclusions and Recommendation 20.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Bellamy, *supra* note 40, p.131.

⁴⁸ 同法69条による。なお、ウェールズの地方自治体については改正されず、5年間のままとされている。

⁴⁹ レファレンダム法の制定に関しては、2010年貴族院報告書でも触れられている。その内容については、House of Lords, *supra* note 26, paras.103-111を参照。

⁵⁰ Leah Trueblood, Legislating for referendums in the United Kingdom, Public Law Vol.49 Issue 1 (2020), p.51.

⁵¹ より詳細な内容については、*Ibid.*, pp.51-54を参照。

⁵² Gordon, *supra* note 3, pp.243-244.

⁵³ *Ibid.*, p.244.

⁵⁴ *Ibid.*, pp.244-245. なお、裁判所との関係については、レファレンダム法の制定により、レファレンダムを実施するかしないかの判断が裁判所で正当化されるようになるかどうか、すなわち、裁判所に対して、このような訴訟を提起することを認めるかどうかの問題であるとされる。

⁵⁵ *Ibid.*, p.245.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*, p.246

⁵⁸ Trueblood, *supra* note 50, p.54.

⁵⁹ Vernon Bogdanor, *The New British Constitution* (Hart Publishing, 2009), p.195.

⁶⁰ *Ibid.*, p.196.

⁶¹ House of Lords, *supra* note 26, para.123. なお、ここで挙げたもの以外にpara.124でも支持する参考人の意見が紹介されている。

- ⁶² この点については、Vernon Bogdanor, *The People and The Party System: The referendum and electoral reform in British Politics* (Cambridge University Press, 1981), pp.85-91を参照。
- ⁶³ House of Lords, *supra* note 26, paras.125-127.
- ⁶⁴ *Ibid.*, para.130.
- ⁶⁵ イギリスの庶民院議員のリコール制度では、2015年庶民院議員リコール法 (Recall of MPs Act 2015) で定められた一定の要件に該当した場合に、議長主導で開始されるものであり、住民の署名により開始されるわが国の地方自治体の長や議会議員のリコールの制度とは手続きが異なるものである。当該制度の詳細については、Neil Johnston and Richard Kelly, Recall elections (House of Commons Library No. CBP5089, November 2021) を参照。
- ⁶⁶ イギリス議会ウェブサイト (<https://petition.parliament.uk/archived/petitions?parliament=1>) を参照。
- ⁶⁷ イギリス電子請願システムについては、今井良幸「請願権の再検討：イギリスにおける電子請願制度からの示唆」名城法学66巻1・2合併号（2016年）7-17頁を参照。なお、当該請願に関しては、2016年9月5日に討議が行われている。
- ⁶⁸ Bogdanor, *supra* note 59, p.174.

