

【論 説】

EU 基本条約50条に基づく 離脱通知に対する国会承認の必要性

— 高等法院2016・11・3判決に示された英国憲法上の国会主権および国王大権 —

兼 平 裕 子

【目 次】

- I はじめに
- II EU 基本条約50条に基づく離脱通知に関する訴訟における主要争点の背景
 - (1) 国会主権と国王大権 — 国会か政府か
 - (2) 加盟国法と EU 法の関係 — EU 法の国内効力と EU 司法裁判所
 - (3) イギリス国民としての地位に基づく司法審査請求 — 原告適格
- III 高等法院判決 [2016] EWHC2768 (Admin)
 - *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union* —
 - (1) EU 基本条約50条 — EU から離脱する権利の行使
 - (2) 条約の制定・改廃に関する国王大権の行使の範囲
 - (3) 高等法院判決の結論 — 1972年欧州共同体法の解釈
- IV 高等法院判決が問いかける法律問題
 - (1) 国内法および国際法の平面における国会主権と国王大権
 - (2) EU と加盟国の間の権限配分バランス
- V むすびにかえて

I はじめに

2016年6月23日、イギリス（UK）は、EU 国民投票法（European Union Referendum Act 2015）に基づき、EU 離脱の是非を問う国民投票を行い、その結果、離脱への投票が、残留への投票を上回った（Brexit）。国民投票後、辞任したキャメロン首相の後任のメイ首相は、2017年のできるだけ早い時期に離脱への交渉を始めることを表明している。

EU 基本条約（リスボン条約）50条1項は「全ての加盟国は憲法上の規定に従い、共同体からの離脱を決定することができる」とし、さらに同条2項は「離脱を決定した加盟国はその意思を欧州理事会に通知しなければならない」としている。したがって、イギリスが正式な離脱交渉を開始するためには、50条2項に基づいて「通知」（notice）を行う必要がある。

しかし、イギリス憲法上、「法の支配」（rule of law）とともに重要なのは「国会主権」（sovereignty of Parliament）であり、法律を制定・改廃することができるのは国会のみである。数百年にわたって確立されてきた国会主権原則の結果として、国王（＝今日の「政府」）は、国会の制定した法律を無効にするような「国王大権」（Crown's prerogative power）の行使はできないとされてきた。当該原則は極めて重要であり、「国際関係に関する行為や条約の制定・改廃は国王大権の行使の範囲内にある」とする一般原則の及ぶ範囲に関する問題を惹起する。

すなわち、今日、政府（Government）が行使している国王大権には、国会（Parliament）の同意なくして、EU 離脱通知を行う権限があるのか、という憲法上の問題を引き起こす。当然の認識として、EU 離脱はイギリスのそれぞれの管轄権における国内法を変更させる点で重大な結果をもたらすことになるからである。

本稿で取り上げる2016年11月3日高等法院判決 [2016] EWHC2768 (Admin) は、Gina Miller（ビジネス・ウーマン）および Deir Tozetti Dos Santos（ヘア・ドレッサー）が、イギリス国民または市民権を有する者としての地位に基づき、原告として提訴したものである。当該訴訟において、被告・政府側は、50条のもと政府が通知を行えば国内法を変える効力を有すると強く主張している。したがって、当該訴訟の中心的な争点は、国王大権の行使として、政府には50条に基づき通知を行う権限が与えられているかというイギリス憲法上の論点である。EU 離脱の国民投票に伴う政治的な問題ではなく、純粋な法律問題として高等法院が判断を示したものである¹⁾。

1) 2015年 EU 国民投票法には、結果が国会を拘束するという明文はなく、アドバイザリー効果をもつにすぎない。同法に基づいて行われた国民投票の結果（Brexit；EU 離脱）に示された国民の意思の重要性

本稿では、訴訟で取り上げられた争点のうち、(1)伝統的な国会主権という憲法原則と国王大権の範囲、および、(2)加盟国法とEU法の関係につき、EU法の国内効力とEU司法裁判所の観点から検討する。さらに本件では、原告適格については争点にすらなっていないが²⁾、(3)単なるイギリス国民または市民権を有する者としての地位に基づき司法審査を起こしうるのか、という司法審査請求における原告適格についても検討する。

次いで、高等法院判決を上記の視点に基づいて、(1)EU基本条約50条のEUから離脱する権利の行使、(2)条約の制定・改廃に関する国王大権の行使の範囲、(3)1972年欧州共同体法の解釈につき分析した後、結論として、判決が問いかける法律問題につき、(1)国内法および国際法の平面における国会主権と国王大権、(2)EUと加盟国の間の権限配分バランスについて考察する。

II EU基本条約50条に基づく離脱通知に関する訴訟における主要争点の背景

(1) 国会主権と国王大権 — 国会か政府か

イギリス (UK) には、文書としての憲法は存在しないが、それは憲法が存在しないことを意味するのではない。イギリスには4つの国 (nations; イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランド) の管轄権で認められた憲法が存在している。それは、成文法の形式で書かれている場合も、国会や裁判所で認められる基本的な「法の支配」によってもたらされる場合もある。イギリス (UK) は、公権力の行使を規定する十分に確立された法規をもち、各々の決定権限を有する三権分権が確立している立憲民主主義国家であり、法の支配に服している (EWHC2768 (Admin), para.18)。

このような歴史的継続性をもつ憲法規定 (UK constitutional law) のなか、2人のイギリス国民または市民権を有する者によって提訴され、「EU離脱開始手続を定めるEU基本条約50条のもと、国王 (今日では「行政府」) が、『通知』を行う国王大権を有するか否か」についての憲法適用を求められているのが当該訴訟である (para.19)。

ダイシー (A.V. Dicey) によると、イギリスの伝統的な憲法原則は「国会主権」

に関しては政治的な問題であり、その意義については別途評価され、取り上げられるべきとされている (EWHC2768 (Admin), paras.105-108)。

2) 当該判決では、「全てのイギリス国民および市民権を有する者は50条の通知がされると法的権利につき影響を受けることになるので、原告適格があるかどうかは難しい問題ではない」とされているが、日本の行政訴訟の原告適格が「法律上の利益を有する者に限る」(行訴法9条)として、その範囲を厳格に制限している現状と比較する意味で取り上げる。

(Sovereignty of Parliament, Parliamentary sovereignty) と「法の支配」(rule of law) である³⁾。前者の最も基本的なルールとして、国会における国王 (Crown) は、主権を有しており、両院の同意のもと、国王によって制定された立法は優越性をもつことを共通の根拠としている。すなわち、国王・貴族院・下院の三者からなる国会は無制限の立法権を常にもち、国会以外の何人も (裁判所も) 国会の制定した法を無効にできず、執行を拒めない⁴⁾。

国王大権 (Crown's prerogative power, royal prerogative) の理解につき、通説も判例⁵⁾ も共にダイシーによる「国王大権とは、国王のもともとの権限の残っている部分に与えられる名前であり、国王 (女王) 自身によって行使されるか、大臣によって行使されるか否かにかかわらず、ある時点で国王の手にある裁量的権限の残余に与えられる名前である」との説を採る⁶⁾。18世紀以降は、内閣制度の発達により、首相や大臣の助言に拘束されて行使されるか、直接大臣や公務員によって行使されるようになっていく。

国会主権の基本原則のうち重要なのは、主要な立法は国王大権の行使によって排除されることはないという点である (para.25)。「布告事件」(1610年)⁷⁾ で示されたように、国王はコモンローによって認められた大権をもつのみであり、認められた範囲内でのみ法的効力を有する。国王 (すなわち「行政府」) も法に従うことがイギリスにおける「法の支配」の基本である (paras.27-29)。

3) 1689年の権利の章典により、国会を中心とする統治構造への方向づけが確定された。これを表現するのが「国会主権」である。この国会主権原則に定義を与えたのは、19世紀の憲法学者ダイシー (A. V. Dicey) 『憲法研究序説』(*An Introduction to the Law of the Constitution*) (初版:1885年) である。「国会が、イギリス憲法のもので、いかなる法も作り、または廃止する権利をもつこと、さらに、いかなる人も機関も、イギリスの法によって、国会の立法をくつがえしたり、排除する権利をもつことは認められないこと。これ以上のことを意味しないし、これ以下のことを意味するものでもない」としている。戒能通厚『現代イギリス法事典』(新世社、2004年) 128頁、134頁。

4) 中村民雄「イギリスのEU脱退とイギリス憲法①」

<https://www.waseda.jp/foiaw/law/news/2016/07/04/8198/> [最終確認日:2017年1月16日]

5) *Burmah Oil Co (Burma Trading) Ltd v Lord Advocate* [1965] AC75, at 101.

「国王大権は、不使用によって失われるのではなく、制定法によってカバーされない事例で適用されるだけのまさしく『過去の残余』(relic of a past age) である。」(para.24)

6) 戒能・前掲注(3)159頁。

7) *Case of Proclamations* (1610) 12 Co.Rep.74. 王権神授説をもって国王主権を主張したジェームズ一世に対し、「王権も法の下にある」として「法の支配」を示したコーク (クック) 判事 (Sir Edward Coke) は当該事例において、国王が布告で人々に一定の規定をかけようとしたとき、「国王は大権を行使することで、判例法や制定法や慣習法で認められた人々の自由を変更できない」と判示した (para.27)。

このような国会主権という憲法原則のもとで、条約の制定・改廃は国王大権の行使としての国王（政府）の権限とされている。しかし、離脱のための通知を行うことは、国会が1972年欧州共同体法（European Communities Act 1972）により、イギリス法上の権利として認めたEU法上の権利を2年後に消滅させる行為となる。果たして、国会主権に基づく国会の承認なくして、政府が離脱通知を行うことができるのか、が本件訴訟の争点となっている。

(2) 加盟国法とEU法の関係——EU法の国内効力とEU司法裁判所

① EU法の国内効力——国会主権原則の変容

イギリスは1973年1月1日、ECに加盟した。EC加盟にあたって、イギリスは加盟条約を批准すると同時に、EC法を国内受容するために1972年欧州共同体法を制定した⁸⁾。

うち、1条3項では、同条2項に定義される条約には両院で決定した法案による承認が必要であることが要求されている。「条約の一般履行」という見出しの2条は、イギリス（UK）にEC（EU）加盟国としての効力を与え、加盟国となることによって求められる国内法の変化に関する条項である。2条1項⁹⁾の規定により、直接適用できるEC（EU）法はイギリス法の一部となり、適用可能となる。すなわち、同項は、国内法に対するEC（EU）法の優越性および直接効果を認めている。さらに3条1項は、EU法の解釈に関しては、国内裁判所にEU司法裁判所の先決決定に従うよう要求している¹⁰⁾（paras.46-54）。

このようにEC（EU）条約および1972年欧州共同体法によって、EC（EU）法は、国内法に対し「直接効果」をもち、「優越性」が与えられる。EC（EU）法の「直接効果」とは、EC（EU）法を実施するための加盟国の立法措置を必要とせずに、加盟国とその国民の間の法律関係において直接効果を発生させることをいう。EC（EU）法の「優越性」とは、加盟国法秩序内において、EC（EU）法の規定と加盟国法の

8) イギリス国内法とEU法の関係につき、拙稿「EU大気質指令—イギリス最高裁判所判決とEU司法裁判所先決裁定—」愛媛法学会雑誌41巻3・4合併号（2015年）9～42頁。

9) 「EC諸条約によって、もしくは、それに基づいて随時創設され、発生する全ての権利・権限・責任・義務・制限は……諸条約に従って、新しい法の制定がなくても法的効果を与えられ、採用され、それゆえに、施行され、許容され、遵守される。」

10) 1972年欧州共同体法2条1項、2項、3条1項の解釈は、本件の判決において重要な意味をもっている（para.93）（本稿Ⅲ(3)を参照）。

規定の抵触を解決するという国内的序列の次元の問題である¹¹⁾。国内裁判所は、EC (EU) 法の制定が国内法の前であれ、後であれ、国内法を EC (EU) 法に適合するように解釈することが求められている¹²⁾。

国会主権原則から導き出される「後の法は前の法に優先する」定理からすると、1972年欧州共同体法以降に、EC 法と国会制定法の内容が不一致の場合、問題が生ずることになる。そこで、「本法の本編に含まれている規定以外は、これまでのどんな国会制定法であれ、これから制定される国会制定法であれ、本条の諸規定に従って、解釈され、効力を有する」と規定し（2条4項）、EC 法に国内法に優越する効力を認めた。

当該立法により、イギリス法は EC (EU) 法体系のヒエラルキーに組み込まれ、国会主権原則の縛りは二次的になったと考えられている。それを示したのが「ファクタタイム事件」¹³⁾である。原告のファクタタイム社は、1988年商業商船規則は EC 条約の会社設立の自由の規定等に抵触するとして、訴えを提起した。高等法院は本件につき、さらに貴族院上告委員会は仮差止め義務の存否につき、欧州司法裁判所 (ECJ) に先決裁定を請求した (Case C-221/89 [1991])¹⁴⁾。

貴族院上告委員会は、「国会は法的に無制限の立法権をもつ。しかし国会は1972年欧州共同体法により、EC 法をイギリス法として受け入れて優先させる意思を示した。その国会意思が後の国会により明示的に覆されない限りは、EC 法に反する国会立法

11) したがって、EC (EU) 法の優越性は、EC (EU) 法は国内で法としての効力をもつか (国内的効力) という問題に解答を提供できない。「国内的効力」と「国内的序列」の問題は分けて考察されなければならない。柳生一成「加盟国法に対する EU 指令の排除的效果に関する一考察」一橋法学13巻2号 (2014年) 457頁。

12) 戒能・前掲注 (3) 135頁。

13) *R v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd.*, [1990] 2 A.C.85 (H.L.1989), [1990] E.C.R.I-2433 (ECJ), [1991] 1 A.C.603 (H.L.1990), [1991] E.C.R.I-3905. ファクタタイム社 (Factortame) は、スペイン人が、イギリスに設立した会社であり、イギリス船籍の登録資格を持ち、EC 海域でイギリス割当の漁獲をしていたが、イギリス国会は1988年商業商船規則を設け、イギリス国民が75%以上の株式を有する会社に限定した。本案については、後に、1988年商業商船規則の EC 法違反が認められた。Paul Craig, *Administrative Law Seventh Edition*, Sweet & Maxwell, 2012, pp.280-283, 「EC 法による『国家主権の原則』の変容」英米判例百選 [第3版] (1996年) 94-95頁、中村民雄=須網隆夫『EU 法基本判例集 [第2版]』(日本評論社、2010年) 70-76頁。

14) *The Queen v The secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd. and others.* 「国際法の一般的準則に従って、船舶を登録簿に登録し、条件を決定することは、加盟国に委ねられている。ただし、その権限を行使する場合、加盟国としては、EC 法の法準則 (rules) に従わなければならない。国内裁判所が、仮の救済を付与する妨害となるものが国内法上の準則だけであると考えるときは、当該準則を排除する EC 法上の義務があると解するのが相当である」と判示した。

よりも EC 法を優先させるべき」と判示した。1972年欧州共同体法を明示的に覆さない限りは、イギリス裁判所は EC 法を優先的に適用すると判示したことにより、EC 法の優越は、国会主権原則の変容を正面から認めるに至った。

② EU 司法裁判所 — 先決裁定

ルクセンブルクにある28名（各加盟国から1名）の裁判官から成る EU 司法裁判所（かつては ECJ；European Court of Justice、現在は CJEU；Court of Justice of the European Union）は、EU 法に関する最高裁判所であり、EU 法の統一的な解釈（uniform interpretation）と適切な適用（proper application）の確保を最大の任務とする¹⁵⁾。国内の判決について EU 司法裁判所へ直接上訴（direct appeal）することは、国内裁判所の地位を低下させることになるため、行うことはできない。

EU 基本条約（リスボン条約）および EU 運営条約267条は、当該問題を「先決裁定」（preliminary ruling）の制度を通じて解決している。すなわち、EU 法の解釈に関し争点が生じた場合は、国内裁判所は EU 司法裁判所に付託し、（国内裁判所を拘束する）権限のある先決裁定が下される（1972年欧州共同体法3条1項にも明記）。このような先決裁定手続は、法の共同体としての EU になくってはならない重要な手続となっており、国内裁判所と EU 司法裁判所は緊密な協力体制を形成している。

EU 法上の権利が侵害された場合、個人々人をどのようにして守るかを決定するのは各国の裁判所である。ところが、EU 司法裁判所は、EU 法上の権利が国内法に適用されていない場合に、その施行を促すための新たな法的救済を裁判所に要求していない。にもかかわらず、EU 法による権利は、国内法による類似の権利に適用される救済より不利であってはならないとされる。ゆえに、国内裁判所と EU 司法裁判所間の緊張関係——加盟国は、新たな法的救済を設ける必要がないという原則（国家自治権）（national autonomy）と、EU 法上の権利は効果的に保護されねばならないという原則（効率性）（effectiveness）——が生じることになる¹⁶⁾。

EU 司法裁判所先決裁定によって形成された EU 法の2つの特徴（EU 法の優越性（supremacy）および直接効果（direct effect））は、イギリスが1973年に EC に加盟する

15) EU 司法裁判所につき、ルードルフ・ティーネル、出口雅久＝木下雄一（共訳）「欧州司法裁判所（欧州連合司法裁判所）の組織と機能」立命館法学331号（2010年）378～405頁、M. ヘンダーゲン著・中村匡志訳『EU 法』（ミネルヴァ書房、2013年）147～164頁。

16) この2つの原則の中で、「効率性原則が国家自治原則より優先されねばならない」ことがいくつかの EU 司法裁判所判決で示されている。Jonathan Manning, *Judicial Review Proceedings Third Edition*, Legal Action Group, 2013, pp.10-11.

以前から確立されているものである。EU法の直接効果は「ファン・ヘント・エン・ロース事件」¹⁷⁾により、優越性は「コスタ対エネル事件」¹⁸⁾さらには「シンメンタール事件」¹⁹⁾により確立している (para.40)。

このようなEC (EU) 法と加盟国法との緊密かつ緊張した関係のなか、1972年欧州共同体法に基づくと、国会が制定法を立法化しない限り、EC基本条約のもと、ECへのイギリスの加盟につき国王 (政府) は批准することができない。EC (EU) 法の効力を国内法に及ぼすには国会の立法が必要となる。したがって、国会のみが、条約が要求するところの国内法 (domestic law) レベルに影響を与えるようにEC (EU) 法を適用させるよう国法 (national law) に必要な変化をもたらすことができる——というのが共通認識となっている (paras.41, 42)。

(3) イギリス国民としての地位に基づく司法審査請求 — 原告適格

イギリスでは広義における公益訴訟が認められており、判例の積み重ねによる原告適格の拡大はEU諸国の中でもかなりリベラルな方である²⁰⁾。

当該訴訟は、イギリス国民または市民権を有する者としての地位に基づき、Gina Miller (ビジネス・ウーマン) と Deir Tozetti Dos Santos (ヘア・ドレッサー) および関係者によって提起された。基本条約50条の通知が行われると、最終的には、すべてのイギリス国民および市民権を有する者が法的権利につき影響を受けることになる

17) Case C-26/62, *Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen* [1963] E.C.R. 1. オランダの輸入業者が、ドイツから輸入される化学品 (尿素ホルムアルデヒド) の関税の税率変更を争ったものである。

オランダの新関税協定の税率表に従って、関税が増加しており、EEC12条 (輸入品につき、いかなる新たな関税の賦課も、現在の税率の引上げも禁止) により、禁止されている無効な関税の引上げだと主張した。

18) Case C-6/64, *Costa v Ente Nazionale per l'Energia Elettrica (ENEL)* [1964] E.C.R.585. イタリアが1962年に電気事業を国有化したことにつき、民間の電力会社の株主であったコスタ氏が、治安判事裁判所に対し、「電力国有化法はEC条約の諸規定に反する違法な立法であり、EC条約の関連諸規定が直接に提供可能であって、国有化法はこれらに違反する」と主張して提訴した。

19) Case C-106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal Spa* [1978] E.C.R.629. シンメンタール社は、フランスからイタリアに食肉を輸入したが、伊政府は1970年のイタリア法に基づいて輸入時に食肉の衛生検査費用を賦課した。原告は、EC法が個人に直接発生させる権利は加盟国の法に優位するので、国内の違憲判決がなくても、その権利侵害への実効的な救済として、違法に賦課された費用の返還を求め得るはずだと主張した。対して伊政府は、1970年法が憲法裁判所において違憲無効とされない限りは、その賦課処分がEC条約違反であったとしても、イタリア法下では返還できないと主張した。

20) 司法審査請求における原告適格につき、拙稿「英国司法審査における環境公益訴訟」愛媛法学会雑誌40巻1・2合併号 (2014) 1~38頁。

ので、原告適格 (*standing ; locus standi*) を認めることは難しい問題ではないとされ、争点にすらなっていない (para.7)。

このようなイギリスにおける司法審査請求 (*claim for judicial review*) は、公的な機関を相手にした行政訴訟制度として捉えられる。機関訴訟のような客観訴訟が設けられていないイギリスでは、公的機関が原告となる場合も司法審査請求が利用されている。司法審査請求で争える範囲は広い。法規命令のような一般的な適用がある行為も対象となる²¹⁾。

司法審査請求制度自体の歴史は古いものではなく、1980年前後の一連の改革を通して設けられたものである (1981年に、*Supreme Court Act* (のちに *Senior Courts Act* へと名称変更) 31条によって一部が法律化された)²²⁾。現行制度 (高等法院の行政部門における司法審査) は2000年施行の民事訴訟規則54部 (*Civil Procedure Rules, Part 54*) によって整備されたものである²³⁾。54部 I (2)(a) の「司法審査請求」概念に関して、司法審査の範囲は、(i) 法令、および(ii) 公的機能の行使に関する決定 (*decision*)、作為 (*action*)、不作為 (*failure to act*) の適法性とされている²⁴⁾。法令の定義はないが、一次法、二次法を含むとされている。これにより、アメリカの行政手続法 (*Administrative Procedure Act*) に相当する行政法の体系がほぼ完成したことになる²⁵⁾。

このような政府等の公的機関の決定等に対して異議を唱えることができる力は、裁判所自身が認めてきたものである。すなわち、コモンロー上のものであり、高等法院法 (*Senior Courts Act*) が創り出したものではない。司法審査請求は裁判所の内在的管轄に基づくものであり、高等法院法は単に基本的な手続用語を規定しているにすぎないとされている²⁶⁾。

21) 対象は特定の者に対する決定に限定されず、また、内部的な行為・非権力的な行為であっても対象性が否定されず、当事者・公衆に対する実際的な効果を有する場合や違法な行為へと通じることになる場合に限定されることもなく、対象となっている。榊原秀訓「行政訴訟に関する外国法制調査－イギリス (上)」ジュリスト No.1244 (2003年) 251頁。

22) 1981年に法律化された *Supreme Court Act* は2005年の *Constitutional Reform Act* によって *Senior Courts Act* へと名称が変更された。これは貴族院上告委員会に代わって、最高裁判所を設置することが決定し、その混乱を避けるための名称変更である。

23) 1996年から2000年まで記録長官 (*Master of Rolls*) を勤めたウルフ卿による民事訴訟改革 (1996年7月にウルフ・レポートを提出) に従って、民事訴訟規則が1998年に制定された (2000年施行)。ウルフ・レポートは、すべての国民が必要ときに、司法の救済を得られることを目的とする。同規則はその後も改正され、改革は不断に進行している。幡新大実『イギリスの司法制度』(東信堂、2009年) 120頁。

24) Peter Cane, *Administrative Law Fifth Edition*, Oxford University Press, 2011, p266.

25) 田島裕『イギリス法入門 [第2版]』(信山社、2009年) 215頁。

26) *Supra* note 16, at 2.

司法審査請求では、個人にも団体にも原告適格が認められている。公益的原告適格 (citizen (or public-interest) standing) は、特定の個人に具体的不利益が存在しているわけではないにもかかわらず、より広範囲の公益を代表して訴訟を提起する場合である。このタイプでは、判決は一般的な市民に影響を与えることになるが、特定の個人に直接的な利益があるわけではない²⁷⁾。

実際の司法審査請求は、申請書 (Judicial Review Claim Form) を高等法院に提出することによって始まる。審理は、「許可段階」 (the permission application) と「聴聞段階」 (the hearing) の二段階に分かれるが、その両方の段階で、原告適格を判断する。

前者の段階は「一見明白に認容の可能性のない」「おせっかいな訴訟好き」ケースを却下するフィルターにすぎない。後者の段階では、本案と原告適格とを関連させて、原告の利益の度合い、制定法上の権力の性質、主張される違法性のタイプ等により、本案提起ができるかどうかを判断している²⁸⁾。

高等法院法31条3項および民事訴訟規則54部において、原告適格は「十分な利益 (sufficient interest) を有するもの」とされている。「直接の利益」ではなく、「十分な利益」が求められるのは、公的機関は、いかなる特定の個人の権利を侵害することなく、「法の支配」を破ることもありうるからである。

原告適格であるところの「十分な利益要件」 (the sufficiency of interest test) につき、最初に重要な判決を下したのは「IRC 事件」²⁹⁾ である。被告の内国歳入庁 (IRC) による「事業組合には原告適格がない」との主張に対し、判決は、「大権的救済 (prerogative order) を行うのに統一テストが必要か」という点と、「全ての救済に統一テストが必要か」という2点について、共に肯定的に判断している。原告適格は新たな問題に対応できるように発展させるべきであり、「十分な利益」に基づいた統一的な概念が必要だと導いた。当該判決において、原告適格と本案は完全に分離される問題ではないとされた結果、原告適格はかなり緩やかに判断されるようになった³⁰⁾。

27) *Supra* note 13, at 793.

28) *Supra* note 16, at 98.

29) *R v Inland Revenue Commissioners, ex p National Federation of Self-Employed and Small Businesses Ltd* [1982]

A. C. 617. フリート街 (かつて新聞社が多かった) の新聞社の不定期労働者 (約6,000人) は、偽装名義を使い、税金を払わないのが普通であった。内国歳入庁 (IRC) は、過去2年間の申告をしたら、それ以前の申告は問わないとの取引を組合と行った。全国自営業者および小規模事業組合は、IRC の取引は権限超越 (ultra vires) であるとして、宣言的判決 (declaration) と職務執行命令を求めた。

30) 以後、個人が原告となった判決では、ほぼ原告適格は認められている。ただし、「ほかに適切な訴訟提起者がいない」という要件につき、殺された子供の父親の原告適格を認めなかった事例がある。刑事裁判所があるからである。 *R (Bulger) v Secretary of State for the Home Department* [2001] EWHC 119 (Admin). *Supra* note 13, at 101.

それは当該訴訟においても同様である。他方、わが国の行訴法9条1項の「法律上の利益を有する者」という原告適格の要件は、「十分な利益要件」と比べるとはるかに範囲が狭い。2004（平成16）年改正により9条2項が加えられた後も、判例で認められる範囲がそれほど拡大しているわけではない現状から判断すると、このような公益訴訟は提訴の段階で却下されたであろうと思われる。

Ⅲ 高等法院判決 [2016] EWHC2768 (Admin)

— R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union —

高等法院2016・11・3判決は、結論として、国王（政府）は、イギリスがEUから離脱する50条による「通知」を行う国王大権を有していないと判示した。当該判決につき、9つの項目を設け、11パラグラフにわたって説明している。うち主要論点につき、以下、3つの項目に分けて分析する。

(1) EU基本条約50条 — EUから離脱する権利の行使

EU基本条約（リスボン条約）50条1項は「全ての加盟国は憲法上の要件に従い、共同体からの離脱を決定することができる」とする。当該規定は、リスボン条約（2009年発効）による改正によって新設されたものである。同条2項は「離脱を決定した加盟国は、その意思を欧州理事会に通知しなければならない」とし、離脱協定はEU運営条約218条3項（EUが行う国際協定の交渉手続一般の規定）に沿って交渉が行われる。さらに同条3項は、交渉が難航し、離脱協定が締結できなかった場合、「第2項における通知から2年でEU法が適用できなくなる」とする。当該通知は取り消すことも、条件を付すこともできない、というのが共通基盤として理解されている。

すなわち、①50条2項による通知は一度行われると撤回することができない、②50条2項の交渉による離脱協定の合意ができなくても、国会が承認したときに限り効力をもつといった通知に条件を付すことはできない、というのが共通認識であると判示した（para.10）。

加盟国は自国憲法に基づき自律的にEU離脱を一方的に決定でき、それを欧州理事会に通知さえすれば、離脱協定が発効しなくとも2年後にはEUからの完全な離脱という法的効果もたらされることになる。50条に基づく離脱プロセスが完成するには時間がかかるが、通知を行うことによる効力は直接的なものである（para.11）。

国王（政府）が離脱協定の条件を交渉することになるので、現在のEUの権利のうち何を残すべきかを選択する権限を国王（政府）が有することになる。離脱協定が合

意されると、それは批准を必要とする条約であり、国会による再審理に付される必要がある。「2010年憲法改正およびガバナンス法」(Constitutional Reform and Governance Act 2010；以下「CRAG 法」という。)20節の消極的決定手続のもと、これらは別個に行うべきとされている。ゆえに、原告は、EU 離脱担当相が通知手続を行うのはCRAG 法に合致しないと主張する (paras.12, 13)。CRAG 法20節の手続のもと、離脱協定に対する国会の関与がなく、国会が批准をしないのであれば、政府による離脱協定がどんなに不十分なものであったとしても、イギリスと英国国民の完全な離脱を結局は認めることになってしまう、との考えに縛られることになる (para.14)。

原告による異議申立は、50条1項に基づく離脱決定に対するものなのか、50条2項に基づく通知を行うことに対するものかに関しては議論の余地があるが、50条2項の通知は1項の決定の結果によるものであり、50条1項、2項は連続して解されるべきであり、大差はないと判断している。すなわち、国王(政府)に50条2項のもと、通知を行う国王大権が憲法上ないとしたら、50条1項のもと、イギリスを代表して、国王大権に基づき、憲法上の要件に従って、離脱を決定することはできないからである (paras.15, 16)。

(2) 条約の制定・改廃に関する国王大権の行使の範囲

通常、イギリスを代表して行う国際関係行為(条約の制定・改廃を含む)は、憲法原則の文脈から導かれる国王大権の行使として、国王(政府)の権限であるとされている。1972年欧州共同体法においても、他の制定法においても、EU 基本条約から離脱する方策を講じるためのイギリスの国際関係行為において、国王大権の行使を取り除くために国会が特に行ったことはない。

被告・政府側(EU 離脱担当相)は「*ex p. Rees-Mogg* 事件」³¹⁾等を根拠として、50条のもと通知を行うことによってEU からの離脱をもたらすという国王大権の行使は、当該効力をもたらさないようにする明文による一次法(primary legislation)によってのみ奪うことができると主張する。すなわち、政府側は、1972年欧州共同体法も、これらに言及する制定法も、このような意味での国王大権を、明文によっても、含意によっても、奪うことはできないと主張している (para.31)。

31) *R v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, ex p. Rees-Mogg* [1994] QB552 (DC) . マーストリヒト条約について貴族院議員が原告となって争った事例である。条約締結という国王大権の行使は司法審査の対象となるとしたうえで、適法である旨が確認された。司法審査における裁量基準の根拠として、①違法性 (illegality)、②手続的瑕疵 (procedural impropriety)、③非合理性 (irrationality) を挙げている。

一方、「GCHQ事件」³²⁾においては、大権勅令の権限行使が国王大権であることのみにより審査の対象外となるわけではなく、その内容に従って考えられるべきとしている。司法審査の対象については、国際関係行為を行う国王大権の裁量は広く、国王（政府）は条約の制定・改廃により国内法を変えることはできないため、通常は司法審査の範囲外としている³³⁾。

条約の制定・改廃により、国王（政府）は国際法の平面において法的効力をもたらすが、国内法を変えることはできない。国会の関与なくして、個人に権利を付与することはできないし、奪うこともできない。国内法の平面では、大権の行使として他の主権国家と条約を締結する国王（Crown）の権限、すなわち、政府が条約を締結し、国会がその実施法を制定したならば、その有効性につき国内法（municipal law）では審査できないし、国内裁判所で審査できない。

これは、「政府が条約に署名し、国会がその実施法を制定したならば、国会が後にこれを破って脱退を試みることは予想しない」と判示した「Blackburn事件」³⁴⁾の根本原則の一番目としても示されている（para.33）。

二番目に示された原則は、憲法上の問題として、国王大権の行使によって条約を締結することはできるが、国会の関与なくして法律を変えることによる個人の権利の拡大や、国内法上認められている個人の権利を奪ったりすることはできないことである。条約は国内法の制定により具体化されるまで、そして具体化されない限り、イギリス法の一部ではない。そして、国王大権の行使であるところの外交関係の行為として行われたという理由のみではなく、関係のないところの権利や義務の源泉とし

32) *Council of Civil Service Unions v Minister for Civil Service* [1985] AC 374. 政府通信本部（GCHQ）の官僚の労働組合活動への参加を禁止したサッチャー首相の大権勅令について、貴族院判決は、吟味することが可能だとした。「中央政府の決定（大権）は、制定法で与えられているものであれ、コモンローで認められた国王大権の行使であれ、行政法の規範に従う」と判示した。

33) 当該事件において、Roskill 卿判事は、不合理性や不公平性を根拠として、司法審査の対象とならない国王大権（条約の締結、防衛、慈悲の特権、荣誉の付与、国会決議、大臣の指名）を例示している。

戒能・前掲注(3)160～161頁は当該判決につき、「判例の集積は、国家権力の行使を制定法上の権限と国王大権の行使としての法源論のレベルで形式的に説明してきたことを越えて、実質的な権限の分類へと進める一つの可能性を開くものである」とコメントしている。

34) *Blackburn v Attorney-General* [1971] 1 W.L.R.1037. Denning 卿判事は、「ECに参加することに対する異議申立は、議会における主権以上を含むものであり、不法なものである。条約締結権は大臣の助言に基づく王権の行使であり、司法審査に適さない。議会は次の議会に対して、法的拘束力を与えることができず、ローマ条約は一度調印されると取り消すことができない。後に、議会によって覆すことはできない」、しかし「いったん与えられた自由を取り上げることはできず、法律理論は常に政治的現実と一致するわけではない」とも述べている。幡新大実『イギリス憲法 I 憲政』（東信堂、2013年）100頁、245頁。

て行われたとの理由によって、それは裁判所の司法審査の管轄外にあることになる (para.33)。

本件の大きな特徴は、判決の法的論点は、以下の2つの間で直接の関連性を有する制定法の文脈において生じることである。それは、一方で、EUへの加盟や同等の条約やEUの立法機関によるEU法の制定によって国際的な平面における活動から権利や義務が生じ、他方で、国内法の文脈で生じることである。これはEU加盟国の国内法システムに対する直接効果原則を含むEU法原則と、1972年欧州共同体法の用語が組み合わさった結果である (para.34)。

以上の原告側主張につながるところの法的文脈の特徴は、EU法に国内的効力を与えるところの1972年欧州共同体法や他の制定法は、EU基本条約から離脱を認める50条のもと、通知を行うという大権を行使する余地を国王（政府）に残すことはないのか、という点である。判決はこの点につき、国王大権の行使により、国内法を変え、法律上の権利を奪うことはできないとした「*The Zamora* 事件」（1916年）³⁵⁾において枢密院によって要約されている憲法原則を侵害するおそれがあることから、すでに解決され、共通認識となっており、これ以上の説明は不要と判断している (paras.29, 35)。

対して被告・政府側（EU離脱担当相）は、基本条約から離脱するための通知を行う国王大権は、一次法（primary legislation）によって除外されているわけではない——したがって、国王（政府）には国際関係において、大権の行使として通知を行う権限があり、ゆえに、国王は国内法に変化をもたらすこととなる権限を有していることを国会は認めるべきと主張している (para.36)。

(3) 高等法院判決の結論 — 1972年欧州共同体法の解釈

高等法院判決は、国会主権から導かれる普遍的な憲法原則として、同時に「布告事件」（1610年）以降の判例法からして、「政府は国王大権の行使によって国内法を変更したり、1972年欧州共同体法によって獲得した国内法上の権利を変更することはできない」、すなわち「政府は50条2項のもと、通知を行うことはできない」として、原告側主張を認めた。

35) *The Zamora* [1916] 2 AC.77. 「枢密院における王権（King）すなわち行政長官による権限の行使は、裁判所によって判断されることになる法を規定したり、変更したりする力をもつという考えは、憲法原則と調和しない。現代の多くの制定法のなかで、行政長官は制定法上の効力をもつ規則を制定する権限を有するが、それらの規則は、権限を与えるところの制定法の有効性から由来するものであり、行政長官の権限から生じるものではない。」 (para.29)

1972年欧州共同体法2条1項、2項、3条1項の解釈につき、まず、①「*De Keyser's Royal Hotel* 事件」³⁶⁾、②「*The Fire Brigades Union* 事件」³⁷⁾、③「*Laker Airways* 事件」³⁸⁾を引用して、国王大権の及ぶ範囲につき説明している (paras.97-101)。

1972年欧州共同体法の解釈およびその結論は、①の判例の示すガイダンスに従ったものである。そして、②の判例の効力として、国会による立法が無駄になることなく、制定法上の補償スキーム開始前であっても、政府はある程度、これらの実施を考慮すべき義務を負うことになるとする。すなわち、国王大権は制定法により破棄できる状態になると判示し、さらに③の判例に基づき、EU離脱担当相は国際関係の平面における国王大権を、市民の権利を奪うような方法で行使することができないと判示した。

第2条の見出し(条約の一般履行)は、1条2項で定義された「条約」を履行するためのものである。2条1項は通常の意味に従って適切な文脈で読むと、条約自体に存する、あるいは、しばしば制定されるEU法の効力によってもたらされるEU法上の権利・救済・手続のみに言及している。2条2項も、EU法の効力を国内法に与えるための規定であり、その制定法の効力は、国王大権の行使による国王の権限によってなくすることはできないことを国会が信頼し、意図していることを示している。さらに3条1項につき、EU運営条約267条のもとEU司法裁判所に先決裁定を求め、有効性に関して論点を明確にする国内裁判所の義務、およびEU司法裁判所の管轄に関するEU文書の意味または効力は、国会が離脱法を制定するまでは、イギリスに関するEU法およびEU条約の継続適用を前提として読むのが一番自然であるとの見解を示している。

以上より、付随的協定(ancillary treaties)に対するよりも、より国会のコントロー

36) *Attorney-General v De Keyser's Hotel* [1920] AC508. 国王大権は一次法(primary legislation)によって破棄できる状態となりうる。また、国王大権は、制定法によって直接規制される場合もある。すなわち、国王大権は、国会制定法によって廃止または縮小されない限りにおいてのみ存すると判示した。

37) *R v Secretary of State for the Home Department, ex p. Fire Brigades Union* [1995] 2 AC 518. 当該判例は、もともとは国王大権によって導入された「刑事損害補償スキーム」に関するものであるが、制定法による補償率を適用するような地位を与える立法の施行前であっても、国王(政府)は制定法上の義務の実施を損なうような大権の行使はできないと判示した。

38) *Laker Airways v Department of Trade* [1977] 643 (CA). 当該判例において控訴院は、条約の締結に関する国王大権は、航空輸送に許可を与える制定法によって破棄されうる状態になることを示した。原告航空会社は、ロンドン-ニューヨーク間航空サービス許可を受けていたが、政府は米国との航空条約のもと認められていた指令を取り消す提案をした。「議会は、制定法における同等の項目によって、国王大権を拘束する意図をもつ。国際関係の平面における国王大権を抑制する立法でも同様である。」

ルが及ぶことになるところの国内法に影響を与える主要な EU 条約は、1 条 2 項、3 項にあげられた「条約」とみなされる。したがって、国内法に法的影響を与えるという事実が重要であるとしている。国王は、国王大権の行使によって、付随的協定を締結・批准することができるわけではない。国内法に法的効力を創出することはできない (para.93 (3)(5)(7)(8))。

高等法院判決は、憲法上の理解に基づく72年欧州共同体法の解釈につき、国王大権の行使によって台無しにされることがないように、国会は同法によって EU 法を国内法に適合させるように立法したことは明白であるとする。したがって、国会が、明文であれ、含意であれ、制定法によって国王（の権限）に言及しない限り、国王が国内法を変えたり、法律上の権利を無効にすることはできないとする。

国会は EU 法上の権利を国内法に及ぼそうと意図したのであり、これらの効力は、国王大権の行使による政府の行動によって台無しにされたり、覆されるべきではない。政府が国際法の平面で、元にもどすための行為を行ったからといって、EU 法上の権利が国内法に及ぼす影響につき、1972年欧州共同体法は、何も言及していないとみなすことはできない。高等法院は、同法が50条のもと、通知を行うことを含む国王大権の権限を保持しているか否かにつき、保持していないことは明らかであると判示している (para.94)。

IV 高等法院判決が問いかける法律問題

(1) 国内法および国際法の平面における国会主権と国王大権

以上まとめたように、高等法院判決は、1600年代の「布告事件」から1970年代の「Laker Airways 事件」までの判例を辿ったうえで、「国会が権限を与えない限り、イギリス法が認めた権利を変更したり廃止したりするために、国王大権の行使として王権 (King's or Queen's powers) を使うことはできないのがイギリス憲法における根本原則である」と判示した。

1970年代の EU への加盟に際しては、国会で投票が行われた。したがって、EU に関連する制定法に行使されるような国王大権による協定の締結はありえない。離脱交渉の最終段階において議員の投票を許すことは、国会の承認を得ることにはならない。というのは、50条の手続が開始されると、イギリスが EU を離脱しないという選択肢はありえず、(離脱協定の合意に至らなくとも) 2年後には EU 基本条約の適用が停止され、現存する国内法を変えることになるからである。

2015年 EU 国民投票法制定に際して、議員は6対1の投票結果で賛成しているが、国民投票の結果は強制ではなく、アドバイザリー的なものにすぎない (同法には、結

果が国会を拘束するという明文はなかった)。したがって、議員が国民投票に賛成(投票)したからといって、50条の手続を開始させる権限を譲り渡すことにはならないとしている³⁹⁾。

もっとも1972年欧州共同体法により、EU法は国内法化の立法手続をとらなくてもイギリス法の一部となる。前述したように、同法によって、国会主権原則とは異なる新しい原理がイギリスに導入されたことになる。このEU法のイギリス法に対する優位は、EU司法裁判所によっても、国内裁判所によっても、確立されている。最も重要な憲法原則であった国会主権は部分的ではあるが、否定されていることになる⁴⁰⁾。

Brexitに関する国際法の平面における論点は、EU基本条約50条1項で認められている「離脱」を実施するために行った2016年6月23日の国民投票の結果を受けて、イギリスが同条2項に基づいて離脱手続を開始することを意味する。それは、50条2項の解釈として、離脱手続を開始する権限、すなわち、イギリスを代表して「通知」を行う主体は、国会主権に基づく議会なのか、国王大権に基づく政府なのか、というこれまで多く議論されてきた古典的な憲法上の問題、すなわち、国内法の平面における論点につながる。したがって、1972年欧州共同体法のもとのEU法の国内効力を分析する必要が出てくる。

首相が閣議決定だけで通知をするのは、国王がもつ条約交渉・締結権限という国王大権の行使になる。それは、「国王(政府)は国会の同意なくして国王大権を行使することにより国民の自由を奪えるか」という17世紀の昔からあった古典的問題としてよみがえることになる⁴¹⁾。

高等法院判決は、17世紀以降の判例を渉猟して検討したうえで、離脱通知は、1972年欧州共同体法という制定法によりイギリス法上の権利として認めたEU法上の権利を2年後に消滅させる行為なので、政府のもつ条約交渉・条約締結権を超えており、国会の承認が必要と結論付けている。ECへの加盟に際して提訴された「Blackburn事件」⁴²⁾(1971年)判決において示された根本原則である。

39) Brexit court defeat for UK government (3 November 2016, UK Politics)

<http://www.bbc.com/news/uk-politics-37857785> [最終訪問日: 2017年1月16日]

40) 田島・前掲注(25)222頁。

41) 中村民雄「イギリスのEU離脱とイギリス憲法②」

<https://www.waseda.jp/foaw/law/news/2016/07/08/8199/> [最終訪問日: 2017年1月16日]

42) 「条約はその締結により自動的に有効になるものではなく、議会の関与による国内法の制定により、国内法としての効力をもつ」ことを明示した。

Denning 卿判事は、「政府がこの条約に署名し、国会がその実施法を制定したならば、国会が後にこれを破って脱退を試みるとは私は予想しない。とはいえ、万一国会がそうするなら、それはそのときに考えることである」と述べている。

(2) EU と加盟国間の権限配分バランス

① 超国家的な組織体とイギリスの独自性 ― 憲法原則とのジレンマ

EU 加盟国はその主権の一部を EU との関係で制限ないし譲渡することにより作った EU という新たな組織体によって、超国家的 (supranational) な機構や法制度を発展させてきた。しかし、イギリスは、もともと大陸法体系とは異なる法体系をもち、かつての大英帝国としての特異性をもつ。これら地理的位置や歴史的経緯、さらには権力懐疑的で自由主義的な特徴を有するイギリスが、EU への加盟により、「国会主権」と「法の支配」という憲法原則の縛りが二次的になったことに対するジレンマは大きい。

「法の支配」原則に従って司法権を行使するにもかかわらず、国内裁判所が「法の支配」に従った判断ができない。このような EU の超国家型の法秩序に縛られ、イギリスの独自性が失われるという不満を抑えるために、キャメロン首相は国民投票を行うという政治的な判断をしたわけであるが⁴³⁾、その結果は事前の予想に反して、離脱という選択であった。

その選択を遂行するために EU 基本条約50条に従った手続が必要となるが、それは、EU 法と加盟国法間の権限配分バランス (Balance of Competences) に関して別の問題を引き起こすこととなる。「イギリス憲法上の理解に基づく国会の承認が必要」というのが古くからの判例で示された見方であったが、実際に2人のイギリス人 (と関係者) によって提訴され、国内裁判所の判断が示されたのが当該判決である。

前述の「コスタ対エネル事件」(1964年) ECJ 判決では、「期間の定めのない EC を創設することにより、……加盟諸国は、限られた範囲ではあるが、その主権的権利を制限し、加盟国の国民および加盟諸国自らを拘束する法体系を創り出した」「EC 条約により生ずる法は、独立の法源であり、その特別かつ独自の性質ゆえに、いかなる形の国内法規定も、これに対抗できないと解するのが相当である」として、超国家組織の創設による EC (EU) 法の優越性を確認している。

EU 法の優越性は、EU 法と国内法が抵触する場合にはどちらが適用されるかを決

43) 2010年前後の EU のユーロ危機の打開策として、加盟国の財政政策に対する規律を強化しつつ、財政赤字を抱えるギリシャ等に財政支援をしようとしたことに対し、キャメロン首相は反対し、一切の EU 基本条約の改正を拒否した。イギリス国内では2011年に EU 監視法 (European Union Act 2011) を定め、基本条約の改正で EU の権限が拡大されるときは常に国民投票を行うこととした。EU 内外から来る移民がイギリスの社会保障制度を圧迫しているとの極右政党の言動もあって、キャメロン首相は2017年末までに EU 加盟継続の是非を問う国民投票を行うと公約した。中村民雄「EU 脱退の法的諸問題 - Brexit を素材として -」福田耕治編『EU の連帯とリスクガバナンス』(成文堂、2016年) 103~104頁。

める抵触ルールを意味し、さらに、全てのEU法がいわゆる国内法に対しても優越することを意味する⁴⁴⁾。そして、国内裁判所は国内法がEU法に適合するように解釈適用しなければならないし（適合解釈義務）、国内法の解釈変更による適合解釈がまったく不可能な場合には、国内裁判所はEU法に抵触する国内法を適用排除しなければならないことになる（抵触排除義務⁴⁵⁾。

② 権限配分バランス — 既得権

イギリスはEU加盟国の中で唯一、EUと加盟国間の権限バランスが適切かどうかを包括的・体系的かつ実証的に研究した国である。2012～2014年に政府主張により32項目について、「権限配分バランスの研究」(*Review of the Balance of Competences*)⁴⁶⁾が行われている。

離脱交渉につき最も重要なのは、既得権(acquired rights)の範囲の問題であろう。すでに、企業取引にも、一般人の市民生活にも、EU法が浸透しているからである。ウィーン条約法条約70条1項b号では、条約の終了以前に当該条約の実施により生じた当事国の権利・義務・法的地位は、当事国間での特段の取決めがない限り、存続するものとしているが、EU法は多種多様の法的状況に関与しており、この一般原則だけでは到底妥当に対処できないだろうと考えられている⁴⁷⁾。

下院(House of Commons)でも、国民投票実施後の2016年7月28日、Brexitの交渉過程、その法律問題、既得権、EUに代替する機構による単一市場へのアクセス等についてBriefing Paperを公表している。「離脱協定によりカバーされない分野の既得権につき、EU法あるいは一般的国際法に基づき、加盟国がEUを離脱した後、現行のEU条約が自動的に継続している間に獲得された権利につき、EU法は何も言及していない。既得権を保護する、あるいは、EU法に基づいた残存請求(survival of

44) 庄司克宏『はじめてのEU法』(有斐閣、2015年)53頁。

45) 庄司・前掲注(44)53頁、55頁。

46) EUがどのような点で、どのようにしてイギリスに影響を与えるかに関する調査である。特にEUの変革時に、EU法とイギリスの国益がどのようにして相互に作用しあうかを明らかにする意味で重要であった。Foreign & commonwealth Office, *Review of the balance of competences*, first published:12 December 2012, Last updated:18 December 2014.

<https://www.gov.uk/guidance/review-of-the-balance-of-competences> [最終訪問日:2017年1月16日]

当該研究の結論は、「EU権限の多くが実際には加盟国との間で共有されているため、EUから加盟国に戻すことが正当化されるようなEU権限は存在しない。そのため権限配分バランスはおおむね適切である」ということであった。庄司克宏『欧州の危機 Brexit ショック』(東洋経済新報社、2016年)157頁。

47) 中村・前掲注(43)110頁。

claims) をカバーする明白な『残存条項 (survival clause)』はない」 「EU 残存条項がないので、国家によって合意されたところのウィーン条約法条約が唯一の根拠であるが、どの範囲の権利に及ぶかについては明白ではない」と要約している⁴⁸⁾。

国内法に転換された EU 法 (EU 指令) はすでに国内法なので存続する。しかし、国内法に転換される必要がなく、そのまま国内に適用されていた EU 規則等については、その内容により改めて国内立法により同内容を定めたり、逆に適用終了を決定する必要がある⁴⁹⁾。

本件判決では、EU 法および1972年欧州共同体法によって生じる権利を3つの類型に分け、離脱によって生じる影響について分析している。当該3類型とは、① EU を離脱しても国内法によって付与可能な権利 (労働時間指令による労働者の権利、他)、②他の加盟国の活動に関連してイギリス市民と法人に与えられる権利 (人と資本の移動の自由、法人設立の自由、他)、③イギリス国内法に影響を与え、EU 離脱によって失われる権利、すなわち「EU クラブ会員」であることから生じる権利 (欧州議会の選挙権、EU 司法裁判所への先決裁定を求める権利、イギリス国内で発生し、救済を求めるための EU 競争法、EU 環境保護法違反調査のような事項に関連して、行動をとるよう欧州委員会を説得する権利、他) である (paras. 57-66)。

イギリスが EU から離脱することによる影響は、イギリスにとっても、EU にとっても、甚大であることは間違いない。EU 加盟国の市民やビジネスも、イギリスにおいては、EU 法上の権利が行使できなくなる。

50条に基づく通知を行った日から (期間の延長が認められる場合もありうるが、原則として) 2年で離脱協定が合意され、手続が終了する (50条3項)。イギリスの EU 法上の直接の権利・義務がすべて消滅するという離脱の効果 (国内立法に転換されている権利は除く) は2年後に生じ得る。これほど広範な法的効果をもたらす「通知」に対して、イギリス国内法である憲法原則に則った手続的な慎重さが求められているのが、本判決の意味するところであろう。

48) House of Commons Library Briefing Paper No.07214, 28 July 2016 “Brexit: some legal and constitutional issues and alternative to EU membership”, p.4.

49) 中村民雄『EU とは何か—国家ではない未来の形— [第2版]』(信山社、2016) 107頁

V むすびにかえて

EU法とイギリス法との整合性を可能ならしめているのが、1972年欧州共同体法である。同法により、EU法は国内法化のしなくても、イギリス法の一部となっている。EU法の優越性原則である。それは、イギリス憲法が数百年にわたって築いてきた国会主権が部分的とはいえ、否定されたことを意味する。

一度EU離脱の通知を行うと、通知の日から2年でEU法が適用できなくなる。それは国際法の平面におけるEU基本条約50条2項に則った行為が、国内法の平面でこれまで認められてきた個人の権利を変更させることを意味する。その場合は、国王大権の行使として国王（政府）が行える行為ではなく、あくまで国会主権に基づく国会の承認が必要であるというのが本判例の結論である。

国際法の平面では一部、国会主権を放棄しているとされていることから敷衍すると、EU基本条約50条2項の規定に基づく離脱手続（＝通知）は、内閣が行うことができるとも考えられる。しかし、通知を行うことは、直接的に国内法の効力を変えることになる。したがって、国内法の平面では、あくまで伝統的な国会主権に縛られる——数百年来の憲法原則に則り、1972年欧州共同体法の解釈を手掛りとして、手続的正統性を重視する必要がある——との結論は、いかにもイギリス的である。

[付記]

脱稿後、校正段階の2017年1月24日、政府側控訴に対する最高裁判決 [2017] UKSC5が示された。国王大権を用いて首相が50条を発動することは可能とする政府側主張を、8対3で棄却し、高等法院判決を踏襲するものであった。「議会による事前承認が必要」との判決なので、今後50条を発動するうえで、法的権限を政府に与えるための法案が必要となる。

当該判決を受け、2月7日には、デービス離脱担当相が、European Union (Notification of Withdrawal) Billを下院に提出し、翌8日に可決された。貴族院での承認後、EU側に正式に離脱を通知し、離脱交渉が始まることになる。