

〈判例研究〉

イギリス最高裁のスコットランド国連児童権利条約編入法案等付託事件の紹介と検討

岩 切 大 地

1 はじめに

本稿は、スコットランド国連児童権利条約編入法案およびスコットランド欧州地方自治憲章編入法案に関する法務総裁およびスコットランド法担当法務総裁による付託（以下「本件」）に対して、イギリス最高裁が2021年10月6日に出した判決（以下「本判決」⁽¹⁾または「条約編入法案判決」と呼ぶ）を紹介・検討するものである。

本判決は、スコットランド議会が全会一致で可決した上記2つの法案のうち6か所の規定が、スコットランド議会に与えられた立法権の範囲を逸脱すると結論付けた。この最高裁判決によって、これらの法案は、法律として成立するための最終手続である国王の裁可の段階に進めないこととなった。本判決の後、スコットランド政府は、本件で問題となった2つの法案を、必要な修正を加えた上で、スコットランド議会の「再検討段階（Reconsideration Stage）」⁽²⁾に付す考えを示している。

さてここで、本件の背景をなすイギリス憲法状況、とりわけ地域に対する権限移譲と司法権の役割拡大の動向について確認しておきたい。

(1) スコットランドへの権限移譲

1997年に政権交代を果たした労働党は、そのマニフェスト実施の一環として、スコットランドおよびウェールズへの権限移譲（devolution）

を行うべく、スコットランドに対しては、1998年スコットランド法 (Scotland Act 1998、以下「1998年法」) を制定させ、これによりスコットランドに一定の範囲の立法権を有する議会が設置された。⁽³⁾ 1998年法は、議会やスコットランド政府の組織と権限を定めるほか、財政についての規定等を置いている。

さて、権限移譲後、スコットランドでは2007年から地域政党であるスコットランド国民党 (Scottish National Party) が躍進して政権を獲得し、スコットランド独立論がにわかに高まった。そこで2014年には独立を問う国民投票がスコットランド内にて実施された。⁽⁴⁾ 独立の提案は否決されたものの、この過程を通してスコットランドの自治権は拡大した。⁽⁵⁾ すなわち、2016年スコットランド法 (Scotland Act 2016) は、1998年法を改正する内容の法律だが、スコットランド議会が永久に置かれるとする規定を置き (1998年法63A 条)、イギリス議会がスコットランド議会の権限事項に対して立法する際にスコットランド議会の承認が必要とする憲法習律である「シーウェル習律 (Sewel Convention)」を法文化し (同28条8項)、さらにスコットランド議会の権限を拡大するなどの内容を盛り込んでいる。

そして2016年のブレグジットである。⁽⁶⁾ この国民投票で、スコットランドでは反対票が多数となっていた。イギリス政府は、2017年3月にEU離脱の通知を行い、その後EU側と離脱交渉に臨みながら、離脱後の (旧) EU法の扱いを定めた2018年EU離脱法 (European Union (Withdrawal) Act 2018) を制定するが、それまでの間に、スコットランドでは、離脱後もEU法を継続させるための「継続法案」(UK Withdrawal from the European Union (Legal Continuity) (Scotland) Bill) が可決された。この法案をイギリス政府は最高裁に付託したのだが、この法案が最高裁で審査されている最中にイギリス議会は上記法律を制定したのであった。⁽⁷⁾ これは、イギリス政府とスコットランド政府との間の政策上の対立の一端を示す事例であったと言える。⁽⁸⁾

その他、近年イギリス政府が1998年人権法 (Human Rights Act 1998) の廃止も視野に法改正を検討している一方で (2022年6月22日には、人権法を廃止するための「権利章典法案 (Bill of Rights Bill)」が庶民院に提出された)、反対にスコットランド政府は人権政策に力を入れている。最近では、2018年12月から設置された「人権リーダーシップに関する国民的タスクフォース (National Taskforce for Human Rights Leadership)」が⁽⁹⁾2021年3月に報告書を提出し、これを受けてスコットランド政府は、各種国際人権条約をスコットランド法に編入する法案 (New Human Rights Bill) を提出する意向を示し、その作業のために「人権法案準備諮問委員会 (Human Rights Bill Governance and Engagement Advisory Board)」を2021年9月に設置した。⁽¹⁰⁾

以上のように、スコットランドとイギリスとの権限をめぐる綱引きは、第2独立国民投票 (Indyref 2) の可否といった直接的に独立問題をめぐってのみではなく、様々な論点を通じて⁽¹¹⁾も現れている。

(2) 司法権の役割

本件は「人権」と「権限移譲」の分野に関わる問題を提起しているが、イギリスではまさにこれらの分野において司法権の拡大が顕著に見られる。

まず、人権分野に関しては、1997年以降の労働党政権は、欧州人権条約をイギリス国内に導入するため1998年人権法 (Human Rights Act 1998) を制定した。⁽¹²⁾ この法律は、欧州人権条約の規定する人権を「条約上の権利」と位置付け (1条)、公的機関にはこの遵守を法的に求めつつ (6条)、法律と人権が衝突する場合には、当該法律の「適合解釈」により衝突が解消されるべきことを求め (3条)、またこの解釈が不可能な場合には、裁判所に「不適合宣言」を行うこと可能にしている (4条)。これらの規定により、裁判所はまず法律の人権適合性を審査した上で、法文に対して一定限度で操作を行うことができ、また法律の効果

には影響を与えないものであるものの、不適合宣言を通して法律の人権不適合性を司法的に確認することができるようになった⁽¹³⁾。法律と司法執行的な人権規範とをこのように調整することが、イギリス憲法原則たる議会主権原則に適合的な方法である、というのが確立した説明である。

しかし、保守党は長らく人権法の廃止を主張していたところ、2019年の総選挙後、この政策を実行に移した。2021年には、人権法を廃止し新たな権利章典を制定することについての検討委員会が立ち上げられ、2021年12月にその報告書（『人権法独立検討作業報告書』）が公表されると同時に、政府改正案も公表され、これについての一般諮問が始まり⁽¹⁴⁾、2022年～23年会期ではその法案が提出されることが予告されている（そして前述の通り、権利章典法案が6月22日に提出された）。このような政治的な動きの動機となっているのは、司法権が拡大しすぎているとする疑念である⁽¹⁶⁾。実際に、新たな法案では、裁判所による利益衡量や適合解釈の余地を大幅に制限するものとなっている。

他方で、人権法という議会制定法に依拠した司法の積極化とは別に、裁判所がコモンローを根拠に積極的な姿勢を示す例も、人権法廃止論が語られるようになって以来増加していることが指摘されている⁽¹⁷⁾。すなわち、「合法性の原則（principle of legality）」と呼ばれる、議会は明示的な文言なしには、法律の規定は重要な権利や原則を制限しないものと推定される、とする解釈準則を用いることによって、実質的な違憲審査と権利救済を行っている。さらには、傍論という形ではあるが、憲法的な基本原則に反する法律の規定は、裁判所による無効の宣言または不適用に服する可能性があるという警告が述べられる例もある。

また、権限移譲の文脈における司法の役割の増大も見逃せない。権限移譲により設置された議会の立法権には限界が設定されており、この権限範囲を逸脱する規定は「法ではない」とされている。スコットランドに関しては1998年法29条1項、ウェールズに関しては2006年ウェールズ統治法（Government of Wales Act 2006）108A条1項、北アイルランド

に関しては1998年北アイルランド法(Northern Ireland Act 1998) 6条1項がその規定である。そしてある地域議会の制定法がこの範囲を逸脱しているかどうかは裁判所によって判定される。しかも、問題となる規定の法案段階でイギリス政府または権限移譲政府から最高裁に付託する手続や、法律制定後にも「権限移譲問題(devolution issue)」について両政府からの付託手続という抽象的審査の制度が設けられており、その他にも個別の訴訟における「権限移譲問題」について原則として最高裁まで争うことができることとされている(1998年法では附則6)。さらに、権限逸脱が認定された場合、裁判所はスコットランド議会制定法の無効が確認することができるほか、その確認判決の猶予や遡及効の排除を決定することもできる(1998年法では102条)。

以上は、イギリス司法権を取り巻く状況の一部にすぎないが、ここに表れているのは、依然として議会主権原則が妥当している中で、その枠組みを揺り動かすことを司法に求める憲法的環境の存在であるようにも思われる。⁽¹⁸⁾

2 事案の概要

上述の通り、本判決では、スコットランド議会が2021年3月に可決した2つの法案が審査された。第1の法案は、スコットランド国連児童権利条約編入法案(United Nations Convention on the Rights of the Child (Incorporation) (Scotland) Bill) (以下「児童権利条約法案」)であり、第2はスコットランド欧州地方自治憲章編入法案(European Charter on Local Self-government (Incorporation) (Scotland) Bill) (以下「地方自治憲章法案」)である。本件は、これら2つの法案のうち6か所が、スコットランド議会に移譲された(devolved)権限の範囲内にあるかどうかについて、所定の手続に従い、法案の裁可手続に先立って、法務総裁等により最高裁判所に付託された事件に対する司法判断である。なお、本件には

ウェールズ政府からウェールズ法務総裁 (Counsel General for Wales) も参加している。最高裁は、2021年6月28日および29日の口頭審理を経て、同10月6日に判決を行い、提起されたすべての争点について、権限の範囲を超えると判断した。以下で、この争点の背景と内容を確認する。

(1) 1998年スコットランド法とスコットランド議会の立法権限

1998年スコットランド法は、スコットランドへの権限移譲の基本法となる法律である。その中では、スコットランド議会の設置やその立法権限の範囲のほか、立法権限を逸脱する法律に対する司法審査が規定されており、立法権限を逸脱する規定は「法ではない (not law)」(29条1項) とされている⁽¹⁹⁾。

具体的には、スコットランド議会は「スコットランド議会法律 (Acts of the Scottish Parliament)」を制定することができ (28条1項)、その制定は議会が法案を可決し、国王の裁可があった場合に成立するものとする (同2項)。ただし、スコットランド議会の立法が有効なのは、その規定が移譲された立法権限内にある場合に限られ、立法権限の範囲外のものは、上述の通り「法ではない」(29条1項)。立法権限の範囲外とされるのは、問題となる規定がスコットランド外を適用対象とし (29条2項 a号)、イギリス議会の「保留事項 (reserved matter)」に関係し (同 b号)、同法附則4に違反し (同 c号)、欧州人権条約を侵害し、または同法30A条による制限に違反し (同 d号)、またはスコットランド法務総裁 (Lord Advocate) を刑事訴追の長から外すものである場合 (同 e号) とされる。

これらのうち、30A条は、スコットランド議会は「保持されたEU法 (retained EU law)」を修正することはできないと規定した条文である。また、上記の「保留事項」に含まれる項目は、同法附則5に列挙されている。そして附則4は、スコットランド議会制定法が「修正 (modify)」することのできない規定を列挙しており、その中には1998年法自

体が含まれている(ただし一定の規定がその例外とされている)。本件にも関連する附則4第4条1項は次の通りである。「スコットランド議会法律は、本法を、修正すること(modify)、または二次立法により修正するための権限を付与することができない。」

スコットランド議会制定法が修正することのできない1998年法の規定には、同28条7項も含まれる。この条文は、「この条文の規定は、イギリス議会がスコットランドに対して立法を行う権限に影響するものではない(This section does not affect the power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Scotland)」と規定している。本件ではまさにこの規定の解釈が争われるのであるが、争いのない限度でこの規定の意味を確認するならば、ここには、1998年法における権限移譲の基本的な考え方が表れているといえる。すなわち、スコットランド議会には一定の範囲での立法権(一次立法である法律(Act)の制定権)が付与されるものの、イギリス議会の立法権は維持されており、スコットランド議会はイギリス議会の立法権を制限できない。したがって、たとえばスコットランド議会は、その立法権限の範囲内の事項に対してであれば、既存のイギリス議会制定法を修正することができるが(どちらも一次立法権であり、後法は前法に優先する)、イギリス議会はスコットランド議会の立法権限事項に対してもなおも立法権を有しているため、いつでもどのような内容であれスコットランド議会の立法権限に係る法律を制定することができる。⁽²⁰⁾

なお前述の通り、スコットランド議会制定法の有効性は、事前または事後に司法によって判定される。本件でも用いられている事前手続は次の通りである。法案がスコットランド議会の立法権限を逸脱しているかどうかについて、イギリス政府スコットランド法担当法務総裁(Advocate General)、スコットランド政府法務総裁(Lord Advocate)、またはイギリス政府法務総裁(Attorney General)は、最高裁に法案を付託することができる(33条)、最高裁が権限逸脱を認めた場合は、当該法案は

裁可を得るための手続に進めなくなる（32条）。この手続は「33条付託」と呼ばれる。

その他、スコットランド議会制定法が立法権限内に留まるようにするための法案段階での制度としては、法案提出者やスコットランド議会議長が法案審査において立法権限範囲内であることの声明を行うことが定められており（31条）、また裁判所は、審査対象のスコットランド法律が権限を逸脱するように読まれ得る場合には、「立法権限の範囲内にとどまるために必要となる程度に、それが可能な限り、狭く解釈」することが求められている（101条）。

(2) 児童権利条約法案

2014年スコットランド青少年法（Children and Young People (Scotland) Act 2014 (asp 8)）1条は、スコットランド政府に対し、3年ごとに、児童権利条約の履行状況についての報告と今後の実施計画を議会に提示することを求めている。この実施計画の一環として、政府において児童権利条約の編入が検討されてきたが⁽²¹⁾、2019年11月20日、児童権利条約30周年に合わせて、政府はその編入のための法案を提出することを正式に発表した。その後、児童権利条約法案は2020年9月1日にスコットランド議会に提出され、2021年3月16日に、全会一致で可決した。⁽²²⁾

本法案のうち本件で問題となった内容は、次のようなものである。⁽²³⁾まず、条約の規定する権利または義務を「条約上の要請（UNCRC requirements）」と位置付け（1条）、公的機関がこれに違反することを違法とする（6条）。そして個人は公的機関の違法な行為につき訴訟を提起することができ（7条）、裁判所は適切と考える救済を与えることができる（8条）。

なお、6条において、責任を負う公的機関が、どのような分野で行為したかは問われていない。すなわち、公的機関が法律を執行する場合、その分野はスコットランド議会の権限範囲の事項であることもあれば、

イギリス議会の留保事項であることもあり得るが、法案6条にはその区別が存在しない。このことについて、スコットランド政府は、児童権利条約を最大限実施するための方法（最大限アプローチ（maximalist approach））の手法であると説明しており、スコットランド議会の権限範囲内であるかどうかは、事後的・個別的に判定するものと説明されている⁽²⁴⁾。

次に、法律と条約上の要請の関係については、まず、本法案が成立して以降、スコットランド議会において法案の提出者はその条約との適合性について議会で説明しなければならない（18条）。

そして、法律と条約上の要請が抵触した場合の規定がこれ以降に続く。まず、問題となっている法律は条約に適合的に「読まれ、および効果を与えられ」なければならないが（19条1項）、対象となる法律には、スコットランド議会制定法（19条2項a号(i)）のほか、スコットランド議会の立法範囲に係るイギリス議会制定法（19条2項a号(ii)）も含まれ、これらがどの時点で制定されたかは問わない。ちなみにこの規定は、上述の人権法3条の適合解釈をモデルにした規定である。

次に、本法案の制定以前に効力を持つ立法で、条約上の要請に抵触するものに対して、裁判所はその無効を宣言できるとされ（20条1項）、「無効宣言（strike down declarators）」と呼ばれるこの宣言は将来的にのみ効果を持つとされているのであるが（同4項）、対象となる法律には、スコットランド議会制定法（同10項a号(i)）のほか、スコットランド議会の立法範囲に係るイギリス議会制定法（同10項a号(ii)）も含まれる。

そして、条約上の要請と抵触する立法が、本法案の施行後のものである場合には、裁判所は不適合宣言（incompatibility declarators）を発出することができる（21条2項）、この宣言は対象となる立法の効力に影響しないとされているが（同4項）、対象となる法律には、スコットランド議会制定法（同5項b号(i)）のほか、スコットランド議会の

立法範囲に係るイギリス議会制定法(同5項b号(ii))も含まれるとされる。ちなみにこれは、人権法4条の不適合宣言制度をモデルにしたものである。

このような児童権利条約法案について、イギリス政府スコットランド法担当法務総裁とイギリス政府法務総裁が最高裁に付託した。争点は次の4点である。①法案19条2項a号(ii)は1998年法28条7項を修正するものであり、立法権限を逸脱しているか、②法案20条10項a号(ii)は同様に逸脱しているか、③法案21条5項b号(ii)は同様に逸脱しているか、④法案6条は保留事項に関係するため立法権限を逸脱しているか。すなわち、争点①～③では、イギリス議会制定法に関して裁判所に一定の処理(適合解釈、無効宣言、不適合宣言)を行う権限を付与することの是非が問われている。また争点④では、スコットランド議会の立法事項に係る事項であれそうでない事項であれ、公的機関の一切の行為に対して条約上の要請を課すことで、イギリス議会の留保事項の立法に影響を与えることになり、かつ6条をスコットランド議会の権限内に限定解釈することも不可能であるかどうか問われている。

(3) 地方自治憲章法案

地方自治憲章法案は、スコットランド地方自治体会議(Convention of Scottish Local Authorities, COSLA)の支援を受けたワイトマン議員(Andy Wightman MSP)による議員立法として出発したが、その後スコットランド政府の支持を得て、2021年3月23日にスコットランド議会の全会一致で可決した⁽²⁵⁾。その内容は、欧州地方自治憲章のうち一部の規定について、スコットランド大臣にその遵守を義務付けるとともに、同憲章に違反する法律について、裁判所に対して一定の権限を付与するものである⁽²⁶⁾。本法案に関する争点は、裁判所に付与されたこれら権限をめぐるのである。

すなわち、争点⑤は、スコットランド議会の立法権限に係る一切の法

律について、憲章に適合するよう解釈する権限を裁判所に付与する規定（法案4条1A項）が1998年法28条7項に違反しており、かつこの規定を1998年法101条による限定解釈が不可能か否かである。そして争点⑥は、スコットランド議会の立法権限に係る一切の法律で、憲章に適合しないものに対して、裁判所が、法的な効果に影響をもたらさない不適合宣言を発出する権限を付与する規定（法案5条）が、1998年法28条7項に違反し、かつ1998年法101条による限定解釈が不可能か否か、である。これはそれぞれ、上記の争点①および③と本質的には同じ内容である。

3 判 旨

本件は、リード長官（Lord Reed, President）、ホッジ副長官（Lord Hodge, Deputy President）、ロイド＝ジョーンズ裁判官（Lord Lloyd-Jones）、セールズ裁判官（Lord Sales）、ステイヴンス裁判官（Lord Stevens）の5名の裁判官からなるパネルにより判断された。リード長官が以下のような判示を行い、その他裁判官がすべてこれに同意している。なお、以下で判旨を紹介する本文における丸カッコ内の数字は、判決文の Paragraph 番号である。

(1) 1998年法の解釈

まず1998年法の解釈は、2018年の継続法案判決で示された通りである。⁽²⁷⁾ すなわち、スコットランド議会は、スコットランドのために立法する委任を得た、民主的に選挙された立法府であり、一定の範囲内で完全な立法権（plenary powers within the limits of its legislative competence）を有するが、「議会における国王」の主権を有しておらず、その権限の範囲は1998年法29条、附則4および附則5に示されており、これは司法的に執行される。そしてまた、1998年法28条7項において、イギリス議会はスコットランドに対して立法する無限の権限（unlimited power）を有し

しており、このことをスコットランド議会は修正できない。スコットランド議会の権限を確定する1998年法のこれら規定を解釈する上では、スコットランド議会在安定して行動できるようにするために予測可能性を維持する必要があるため、「使用された文言の通常の意味に沿って」解釈されなければならない(7)。

また1998年法附則4第4条1項は、「スコットランド議会は本法を修正できない」旨規定するが、ここにいう「修正」とは、やはり継続法案事件で示されたように、明示的の文言によるもののみならず、黙示的な修正や部分的な不適用ないし廃止も含む(11)。

(2) 争点①

争点①に関しては、法案19条2項の下で裁判所が行うことになる適合解釈は、本法案にかかる法案説明書(Explanatory Note)でも、ガイドン判決⁽²⁸⁾に言及して人権法3条の人権条約適合解釈と同様のものとされており、本件でもスコットランド政府はそのように主張している。そして人権法3条の適合解釈は、「当該立法を行った議会意図と衝突するような意味および効果」を与えるものというのが判例の解釈である(26)。

そこで問題は、裁判所がこのような解釈を取るべきことを、スコットランド議会在イギリス議会制定法について決定する権限を有するかどうかである。スコットランド政府側は、法案19条2項は、解釈の対象となる立法の効果それ自体を変更していないと主張するが、それは程度問題である。「議会の制定した立法の意味と効果を修正するよう裁判所に求める規定は、明らかにその立法権に対して制限を置いている」。したがって、法案19条は、実質的に1998年法28条7項を黙示的に修正していることになる(28)。

これに対し、スコットランド政府側は、法案19条が制定されたとしてもイギリス議会在その後いつでもこれを廃止できるのであって、イギリス議会在の立法権は制限されていないと主張するのに対しては、イギリス

ス議会がまさにそのような立法を行わなければ立法の効果が影響することになるのであるから、1998年法28条7項の修正に該当するとする継続法案事件の判旨が妥当する(29)。

またスコットランド政府側からは、スコットランド議会はそもそも自らの権限事項の内部であれば条約不適合な規定を修正することができるのであり、それならばそのような修正を他の機関に行わせることもできるはずだと主張するが、イギリス議会制定法を裁判所といった議会以外の機関の意思に服させることはできない(30)。

その他、スコットランド政府側は、児童権利条約法案が全会一致で可決されたことや、児童権利条約の重要性を指摘するが、これらは法的問題には影響しない(31~32)。また、ウェールズの2011年法律による児童権利条約の実施は限定的なものであり、今回の法案と比較にならない(33)。

さらに、ウェールズ政府側は、問題の規定はどちらにしても裁判所が立法解釈で行うアプローチを表現しただけであると主張するが、これは当たらない。人権法3条における法解釈と、国内編入されていない条約の法解釈における考慮とは、大きな差がある(34)。

なお、スコットランド政府側は、法案19条から21条が権限範囲外である場合には、これらは1998年法101条による限定解釈によっても解消できないことであることを認めている(35)。したがって、法案19条2項a号(ii)は1998年法28条7項の修正に当たる(36)。

(3) 争点②

争点②については、そもそも裁判所が法律を無効と宣言できるとする規定が「一見して、議会の「無制限の立法権」への明白な制限」に該当する(40)。スコットランド政府側は、法案20条はスコットランド議会の権限内における過去の立法のみを対象とするものであって、1998年法がイギリス議会の立法権として留保するのは、将来の立法についてのもの

のであり、1998年法28条7項は過去の法体系を保護するものではないと主張するが(41)、このような狭い解釈は採用できない。そもそも、「それぞれの後続議会は、先行議会の立法の体系を引き継いでいる」のであり、議会は新たな立法を行うことも、既存の法律を継続させることもできる。したがって、イギリス議会は、過去の立法の存続を承認することで、スコットランドに対して立法を行っていると言えるのである。法案20条は、既存立法の存続を許容するイギリス議会の立法権を制限し、また裁判所の判断後に再立法するか判決を受容するか求められるため、イギリス議会の立法権は影響を受ける(42)。

また、もしスコットランド議会がこのような立法を行えるのであれば、このような法律を毎年制定することで、裁判所があらゆる法律に対して無効と判断しうる状態を作ることができる(43)。

さらに、確かにスコットランド議会は、権限の範囲内であればイギリス議会の立法を修正できるはずであるが、「しかし、スコットランド議会がイギリス議会制定法を改正できる権限を持つということが、改正されていない法律を無効とすることを裁判所に許可する権限を持つということにはつながらない」(44)。施行中のイギリス法律の効果を裁判所の判断の下に従属させることは、イギリス議会のスコットランドに対する立法権に「影響する」ことに該当する(45)。したがって、法案20条は1998年法28条7項の修正に当たる(46)。

(4) 争点③

争点③について、議会主権原則の下での通常のルールは、裁判所はイギリス議会制定法を非難しまたは問題にできないというものである。ホープ裁判官が AXA 事件で述べたように、「⁽³⁰⁾伝統的な見解によれば、主権的議会は、主権原則のゆえに、司法的審査から免れている。」人権法4条は、イギリス議会が自ら主権を制限した例である。スコットランド議会はイギリス議会の主権を制限できない。イギリス議会の主権は、

1998年法において、28条7項を含めた多くの条文によって保護されている(50)。

裁判所が行えるのは法的効果のない宣言に過ぎずイギリス法律の効力に影響しないと主張されているが、しかしこの宣言は、1998年法28条7項がいうところの「イギリス議会のスコットランドへの立法権に影響」することになる可能性を排除できない(51)。すなわち、第1に、法案21条に基づく裁判所の宣言により、イギリス議会は裁判所の非難を避けるようになるため、イギリス議会の立法権は影響を受ける(52)。第2に、不適合な法律を執行する公務員は訴追の可能性を負うため、法律から実際上の効果が失われる(53)。第3に、不適合の宣言はスコットランドの大臣による救済的法律改正を導くのであり、これによりイギリス議会の立法権は、裁判所とスコットランド大臣の下に条件付けられることになる(54)。したがって、法案21条は1998年法28条7項の修正に当たる(55)。

(5) 争点④

争点④について、まず、「最大限アプローチ」を採用する法案6条については、そもそもこれがスコットランド議会の権限を逸脱することは当初から想定されているのであり、そのような起草技術も権限を逸脱している(62)。

それでは、法案6条を、1998年法101条を通じて縮小的に解釈することができるか。これについては、1998年法101条は人権法3条とは根本的に異なり、問題となっているスコットランド議会制定法の法文テキストに焦点を当てながら、これを狭く解釈することに限定されている(71)。

101条が大幅な解釈を取らないことには2つの根拠があり、第1にスコットランド議会において法案が権限範囲内であることを確保するための複数の事前審査システムが存在するが、101条を活用されるとなれば

これらの事前審査システムはすべて不要になる。また第2に、スコットランド議会も法の支配という文脈の中に置かれているが、法の支配には法的安定性も含まれており、法案6条はこれに反する。法でもないものを制定し、後日に個別事例において裁判所に事案ごとに判断させるというやり方は、101条が想定したものではない(73~77)。

(6) 争点⑤および⑥

欧州地方自治憲章編入法案に関する争点⑤および⑥については、それぞれ児童権利条約法案19条および21条に関して示した判断が妥当する(81~89)。

4 若干の検討

(1) 判決の概要

本判決は以上のように述べ、争点すべてについて、1998年法違反を認定した。争点④を除けば、この結論の趣旨は、問題となった条項はすべて、イギリス議会の立法権を制限するものであるため、「本条は、イギリス議会がスコットランドに立法する権限に影響するものではない」とする1998年法28条7項を修正することに該当し、したがって1998年法28条7項などの修正はできないとした同法附則4第1条1項に該当し、同法29条2項c号に基づき、スコットランド議会の立法権を逸脱している、という判断に基づくものである。

争点④以外について本判決のポイントを振り返っておくと、次のようになる。まず、適合解釈型の規定について(争点①、⑤)は、イギリス法律の修正を裁判所に許可することが、換言すればイギリス法律の効果を裁判所の判断の下に置くことが、イギリス議会の立法権を制限することになるため、違法とされた。次に過去立法無効型の規定について(争点②)は、過去の立法を存続させることもイギリス議会の立法権に含ま

れるという理由で、これにつき裁判所に無効と判断する許可を与えることが、イギリス議会の立法権に影響するものであるため、違法とされた。そして、不適合宣言型の規定について(争点③、⑥)は、イギリス法律に対して裁判所が批判することは、「イギリス議会の立法権への影響」に該当するため違法であるとされた(なお、争点③ではその他、公的機関の行為が違法とされる他の条文と相まって、イギリス法律の効果を實際上制限することや、不適合宣言後にスコットランド政府の委任立法による修正に服することが根拠として挙げられているが、これらは必ずしも不適合宣言制度それ自体の固有の問題ではないと整理することができる)。

争点④については、問題の規定を権限移譲事項の範囲内に限定する解釈について示した指針が注目される。すなわち、スコットランド議会も法の支配原理に拘束されるとしつつ、法の支配原理の意味として予見可能性・法的安定性という形式的な要請に注目し、いわば「合法性の原則」の手法を使うことで、1998年法101条に基づく限定解釈の可動範囲を制限した⁽³¹⁾。

(2) 適合解釈や不適合宣言に関する判断について

本判決に対するエリオットとキルフォードの評釈をここで確認しておきたい。この評釈は、上記の争点①～④に焦点を当てながら、本判決の特徴を、第1に1998年法附則4第4条1項にいう「修正」を広範に読んだこと、第2に議会主権原則とは異なるものとしてのイギリス議会の「無制限の権限」を1998年法28条7項に読み込んだこと、そして第3に1998年人権法の意味を大げさに解したこと、といった3点が相乗効果をなすことで、スコットランドへの権限移譲を不必要に狭くしたことにあると見ている。

本稿は、以上の指摘を踏まえつつ、本件が副次的に述べた、人権法3条の適合解釈や人権法4条の不適合宣言の性質について着目したい。

確かに本判決は、人権法3条の適合解釈のような解釈手法の特徴を、

それが「議会意図に衝突するような意味と効果」を与えることを裁判所に許可するものである点にあるとし、また人権法4条のような裁判所の宣言は、法律を非難することを伴うため議会主権原則への制約に該当するとした。

適合解釈をこのように性格付けることは、前記「1 (2)」でも言及した『人権法独立検討作業報告書』(2021年)でも採用された見解と同じではある。⁽³³⁾このような理解には、いわば適合解釈制度についての裁判所による弁明のような要素があり、すなわち、人権規範を根拠とした積極的な解釈は、あくまで人権法を制定した議会の命令によるものであり、司法の創造的な活動の結果ではない、というわけである。

他方で、この理解にはいくつか注意が必要である。第1に、この理解の背後には、議会意思なるものは文理的に現れるものであり、それは忠実に実現されなければならないという考え方があると考えられるのだが、そもそもイギリス司法も文理解釈だけを行っているわけではないほか、この理解自体が特定の司法観を前提としたものである。第2に、適合解釈の性質については、あくまで法解釈の一種であるという考え方の流れも判例中に見られるところであって、これを司法の固有の権限に引き付けて考えることも可能である。⁽³⁴⁾前述の『人権法独立検討作業報告書』も、判例において適合解釈は、解釈の対象となる法律の「木目 (grain)」に沿う範囲でのみ行われていると強調し、これを擁護していた。

ともかく、本判決は、適合解釈を「立法の修正」と位置付けたのであるが、そうであるとする、今度は次の2点の疑問が生じる。第1に、法の修正としての適合解釈の実施を決定しているのはスコットランド議会であるところ、スコットランド議会は権限範囲内でイギリス議会制定法を改正できるのが権限移譲の趣旨である。なぜ今回の規定が問題なのか⁽³⁵⁾が説明されていない。そして第2に、議会ではない他の機関による法の修正が問題だというのが判例の趣旨だとするならば、スコットランド議会はすでに、スコットランド大臣に対して、イギリス議会制定法を含

めた権限範囲内の法律の修正を委任する立法（ヘンリ 8 世条項）を制定しており、それが問題視されていないこととどのように両立するのか明らか⁽³⁶⁾ではない。

次に、不適合宣言について本判決が示した見解は、まさに人権法 4 条が議会主権原則に反しない理由と従来述べられてきた考え方と、正面から衝突するものである⁽³⁷⁾。そもそも、議会主権原則は、議会に対する批判などの政治的制約と両立するものとされてきたはずである⁽³⁸⁾。特に、本判決が、裁判所による宣言の公式な発出を問題視したのではなく、そもそも裁判所がイギリス法律を外的に評価すること自体を問題視していることは、注目に値しよう。しかも、議会に対して司法が疑問とすることも主権原理に反するとする根拠として本判決が挙げた AXA 判決では、そもそも、スコットランド議会制定法がコモンローの司法審査準則のうち合法性の審査、すなわち実体審査に服するかどうかを検討される中で触⁽³⁹⁾れられたのであり、本件での争点とは文脈が異なるように思われる。

以上のように、争点①および③に関して本判決が示した、適合解釈や不適合宣言についての評価を見ると、エリオットらが本判決について述べる「人権法の大げさな捉え方」という批判は、十分妥当すると思われる。このような人権法の位置付けには、人権法や司法権の拡大に懐疑的な、しばしば政治的な文脈をも伴う批判論にも通ずるものがあり⁽⁴⁰⁾、エリオットらが本判決をもって「人権法批判者に無根拠な批判材料を与えた」と評することにも理由⁽⁴¹⁾があろう。

他方で、別の見方の可能性も、エリオットらの批評から見出すことができる。すなわち、本判決において、スコットランド議会制定法による人権法類似の手法の導入の合法性が評価されたのは、議会主権原則に照らしてではなく、それとは別物とされる、1998 年法 28 条 7 項が規定するものとしての「無制限の立法権」である、という理解である。この考え方を敷衍すれば、適合解釈や不適合宣言といった手法に内在する違憲審査的な要素は、議会主権原則よりも強い「無制限の立法権」を背景に置

くことで、一層際立つことになる。換言すれば、1998年法28条7項を、単なる確認規定としてではなく実質的でより厚いイギリス議会の権限を保留する規定と読むこと⁽⁴²⁾によって、違憲審査制といった憲法事項（1998年法附則5が規定する「保留事項」の筆頭には、「憲法」というタイトルの下、「クラウン」「連合」「イギリス議会」などが挙げられているが、それに類する隠れた項目としての「違憲審査制」）をスコットランド議会に移譲しない、という解釈が、本判決の背後にあったのではないだろうか。

なお本判決は、スコットランド議会が、自ら制定した法律について適合解釈を、過去に自ら制定した法律に対して立法無効宣言を、そして将来自ら制定する法律について不適合宣言を導入することについては、判断⁽⁴³⁾していない。

(3) 結びにかえて

もっとも、なぜ本判決が1998年法28条7項について、このような拡張的な解釈をしたのかについて、本判決中に理由は示されていない。1998年法全体は通常の意味によって解釈されなければならないとする割には、1998年法28条7項の「影響」や同附則4第4条1項の「修正」について拡張的判決を示したことの整合性に疑問が残る⁽⁴⁴⁾ほか、そもそも憲法的制定法は「寛大かつ目的的に」解釈されなければならないとするロビンソン⁽⁴⁵⁾判決⁽⁴⁶⁾などの整合性も問題になる⁽⁴⁶⁾。

なお、争点②において、過去の法律の存続も現在の議会の意思によるとする旨の判示があったことも興味深い。このような見方は、個々の議会における無制限な立法権という議会主権原則の意味を越えて、より抽象的な、議会制定法全体系に内在する法理念の優位性という意味での、より高次のものとしての議会主権原則という考え方に発展する契機を持つようにも思われる。近年の判例に関しては、議会主権原則の実質化と、それに伴う司法権の拡大の傾向が指摘⁽⁴⁷⁾されている。本判決もその一例と位置⁽⁴⁸⁾付けることができるのか、それともこの判示もやはり1998年法28条

7項を「無制限の立法権」を規定するものとする解釈の結果に留まるのかは、今後のイギリス司法部による「憲法裁判」のあり方を見る上で重要になると思われる。

注

- (1) *Reference by the Attorney General and the Advocate General for Scotland – United Nations Convention on the Rights of the Child (Incorporation) (Scotland) Bill and European Charter of Local Self-Government (Incorporation) (Scotland) Bill* [2021] UKHL 42.
- (2) Scottish Government, 'European Charter of Local Self-Government Bill and the UNCRC Bill – next steps: statement by Deputy First Minister' (24 May 2022) (<https://www.gov.scot/publications/next-steps-european-charter-local-self-government-bill-uncrc-bill-statement-deputy-first-minister-john-swinney-tuesday-24-2022/>).
- (3) ほぼ同時期に、ウェールズではウェールズ議会 (National Assembly for Wales、2020年からは Senedd または Welsh Parliament) が、北アイルランドでは聖金曜日合意を実施するため北アイルランド議会 (Northern Ireland Assembly) が設置された。
- (4) この国民投票については、池田佳隆「独立の是非を問う住民投票をめぐるスコットランド政治」甲南法学56巻1・2号(2016年)参照。
- (5) クリス・ヒムズワース(愛敬浩二、本庄未佳訳)「イギリス憲法の諸相—スコットランドの観点から」名古屋大学法政論集271号(2017年)参照。
- (6) ブレグジットと第2国民投票論について、メイの辞任までの経緯を分析するものとして、池田佳隆「ブレグジットをめぐるスコットランド政治」甲南法学61巻1・4号(2021年)参照。
- (7) 継続法案事件 (*Continuity Bill Case* [2018] UKSC 64) については、本判決を紹介する本文および関連する脚注で紹介する。
- (8) 近年の動向については、力久昌幸「ブレグジットと領域政治—二つのレファレンダムとスコットランド独立問題—」同志社法学73巻5号(2021年)参照。
- (9) Scottish Government, National Taskforce for Human Rights Leadership Report (2021) (<https://www.gov.scot/publications/national-taskforce-human-rights-leadership-report/>).
- (10) この委員会の付託事項は下記に掲載されている。Scottish Government Website, 'Human Rights Bill Governance and Engagement Advisory Board: terms of reference' (25 October 2021) (<https://www.gov.scot/publications/>

- human-rights-bill-governance-and-engagement-advisory-board-terms-of-reference/).
- (11) 包括的な検討・分析として、倉持孝司(編著)『「スコットランド問題」の考察』(法律文化社、2018年)。なお、2022年6月28日にスコットランド政府は、2023年10月19日に独立の是非を問う国民投票を行うための法案を提出した。
 - (12) 倉持孝司『イギリスにおける市民的自由の法構造』(日本評論社、2001年)、江島晶子『人権保障の新局面』(日本評論社、2002年)ほか参照。
 - (13) これらの憲法の救済としての性質に関して、筆者によるその分析として、岩切大地「イギリス人権法における司法的救済の憲法的基礎付け」公法研究79号(2017年)。
 - (14) 人権法独立検討作業報告書と政府案に関して、筆者によるその紹介・検討として、岩切大地「国際的人権規範の司法的執行と政治過程による国内法的権利保障のあいだ—イギリス「人権法独立検討作業報告書」の紹介」立正大学法制研究所研究年報27号(2022年)。
 - (15) HL Deb vol 822 col 3 (10 May 2022).
 - (16) 例として、Richard Ekins and John Larkin QC, *Human Rights Law Reform: How and Why to Amend the Human Rights Act 1998* (Policy Exchange, 2021).
 - (17) 筆者による検討として、岩切大地「イギリス最高裁の組織と議会意思統一任命手続と憲法判断の処理方法から見る最高裁の憲法的配置に関する考察」立正法学論集55巻1号(2021年)。
 - (18) 近藤康史『分解するイギリス—民主主義モデルの漂流』(筑摩書房、2017年)。
 - (19) 1998年スコットランド法については、クリス・ヒムズワース(松井幸夫訳)「連合王国におけるスコットランド」倉持孝司、松井幸夫、元山健(編著)『憲法の「現代化」—ウエストミンスター型憲法の変動』(敬文堂、2016年)273頁以下ほか参照。
 - (20) ただし、本文「1」で述べた通り、イギリス議会がスコットランド議会の事項に対して立法するとき、スコットランド議会の同意が(政治的に)求められるというシーウェル習律が存在したのみならず、1998年法28条8項(2016年スコットランド法によって挿入された部分)は、この原則が「通常」妥当するべきことを法的に規定した。これに関しては、クリス・ヒムズワース(愛敬浩二、本庄末佳訳)・前掲注(5)参照。
 - (21) 2018年には、スコットランド児童青少年コミッショナーと民間団体連合体のTogetherからなる諮問委員会が児童権利法案草案(Draft Children's Rights (Scotland) Bill)を作成し、これが2019年に一般諮問された。
 - (22) 児童権利条約法案の制定背景とその内容については、Dr Katie Boyle, 'The

- Right to an Effective Remedy and Accountability in the Privatisation of Public Service: United Nations Convention on the Rights of the Child (Incorporation) (Scotland) Bill' [2020] European Human Rights Law Review 210; Kasey McCall-Smith, 'Incorporating the CRC in Scotland' in Ursula Kilkelly, Laura Lundy and Bronagh Byrne (eds), *Incorporating the UN Convention on the Rights of the Child into National Law* (Intersentia, 2021).
- (23) SP Bill 80B United Nations Convention on the Rights of the Child (Incorporation) (Scotland) Bill [as amended at Stage 3] Session 5 (2021).
- (24) Policy Memorandum to the United Nations Convention on the Rights of the Child (Incorporation) (Scotland) Bill (SP Bill 80), [124].
- (25) この法案の背景については、Policy Memorandum to the European Charter of Local Self-Government (Incorporation) (Scotland) Bill (SP Bill 70).
- (26) SP Bill 70B European Charter of Local Self-Government (Incorporation) (Scotland) Bill [as amended at Stage 3] Session 5 (2021).
- (27) *Continuity Bill Case* [2018] UKSC 64. 継続法案判決は、スコットランド議会で可決された連合王国 EU 離脱 (法的継続) (スコットランド) 法案 (UK Withdrawal from the European Union (Legal Continuity) (Scotland) Bill)、通称「継続法案 (Continuity Bill)」について33条付託された事件について、当該法案がスコットランド議会の権限を逸脱するとした事例である。この事件の争点の1つは、この法案が、イギリス議会の法律を根拠とするイギリス政府の委任立法が、スコットランド議会の権限事項に係る旧 EU 法を改正するものである場合、スコットランド政府の大臣の同意を必要とする、とする規定であった。最高裁は、法案のこの規定は、イギリス議会制定法の効果を、スコットランドの機関に依存させることになり、1998年法28条7項にいう、イギリス議会が「法を制定する」ことを修正するものであるとして、権限範囲外とした。
- (28) *Ghaidan v Godin-Mendoza* [2004] UKHL 30.
- (29) 2011年ウェールズ児童青少年権利法 (Rights of Children and Young Persons (Wales) Measure 2011) 1条は、ウェールズ政府の大臣に対し、その行為において児童権利条約への「適切な配慮」を義務付けている。
- (30) *AXA General Insurance Ltd v HM Advocate* [2011] UKSC 46.
- (31) M Elliott and N Kilford, 'Devolution in the Supreme Court: Legislative Supremacy, Parliament's 'Unqualified' Power, and 'Modifying' the Scotland Act', UK Const L Blog (15 October 2021) (available at <https://ukconstitutionallaw.org/>).
- (32) M Elliott and N Kilford (n 31).
- (33) 岩切 (2022)・前掲注 (14)。
- (34) 岩切 (2021)・前掲注 (17)。

- イギリス最高裁のスコットランド国連児童権利条約編入法案等
135 (24) 付託事件の紹介と検討 (岩切大地)
- (35) Graeme Cowie, 'The power to make laws for Scotland: The Treaty Incorporation Bills Reference' [2022] Public Law 189, 195.
- (36) Cowie (n 35) 195.
- (37) Elliott and Kilford (n 31).
- (38) Elliott and Kilford (n 31), Cowie (n 35) 197.
- (39) AXA (n 30) [49]. ここでは、主権的議会は司法的審査 (judicial scrutiny) から免れているが、普通選挙で選出されるスコットランド議会もこの性質を共有しているとして、スコットランド議会制定法を、コモンローに基づく合理性の審査の対象外とされた。
- (40) Recharad Ekins, 'Under Lord Reed, the Supreme Court itself is pushing back against judicial activism' ConservativeHome Blog (17 December 2021) (<https://www.conservativehome.com/thinktankcentral/2021/12/richard-ekins-under-lord-reed-the-supreme-court-itself-is-pushing-back-against-judicial-activism.html>).
- (41) Elliott and Kilford (n 31).
- (42) Cowie (n 35) 193.
- (43) 児童権利条約法案の策定に先立ち、スコットランド政府では、スコットランド議会が自らの権限を縮小させることは1998年法の下で可能かどうかを検討され、それは不可能であるとの結論に至ったため、政府はやむを得ず、将来立法に対して無効判断を行うための規定を置かないこととしたとされる。Lynne Currie, Nicki Georghiou and Sarah Harvie-Clark, *The United Nations Convention on the Rights of the Child (Incorporation) (Scotland) Bill*, Scottish Parliament Information Centre Briefing (2020), 36.
- (44) Cowie (n 35) 196.
- (45) *Robinson v Secretary of State for Northern Ireland* [2002] UKHL 32, [11] (Lord Bingham).
- (46) Elliott and Kilford (n 31).
- (47) Aileen McHarg, 'Giving Substance to Sovereignty: Parliamentary Sovereignty and Parliamentary Effectiveness' in Brice Dickson and Conor McCormick (eds), *The Judicial Mind: A Festschrift for Lord Kerr of Tonaghmore* (Hart Publishing, 2021).
- (48) Cowie (n 35) 199.