【研究ノート】

# 英国・スコットランドにおける分権改革の新段階

## ――スコットランド議会議員選挙の結果と英国からの分離・独立の動き――

石　見　　豊

目　　次

1. はじめに
2. 英国の分権改革とスコットランド
3. スコットランド議会および地方議会議員選挙の結果とその影響
4. スコットランドの分離・独立の可能性
5. おわりに

### 1. はじめに

本年（2007年）5月3日，英国のスコットランド議会ならびにスコットランドの32の地方自治体では，その議会議員選挙が実施された。選挙の結果，スコットランド議会では，スコットランド民族党（Scottish National Party: SNP）が，第1党となり，SNP政権が誕生した。また，地方議会議員選挙でも，32の自治体の政党別議会議員数の合計で，SNPが最も多くの議席を獲得する結果となった。

SNPは，元来，スコットランドの英国からの分離・独立を公約に掲げてきた。実際，8月14日，スコットランド政府（SNP政権）は，分離・独立の是非を問う住民投票法案のドラフトを発表した。英国では，1997年から2000年にかけ

て，分権改革が実施されてきたが，上記のようなスコットランドにおける政治状況の変化を踏まえると，スコットランドにおける分権改革は，これまでとは異なる新しい段階に入ったと言える。

小論がねらいとするところは，次の2点にある。一つは，スコットランド議会議員選挙および地方議会議員選挙の結果を踏まえて，そのスコットランド政治に与える影響，問題点などを検討することにある。もう一つは，SNPが提唱するスコットランドの英国からの分離・独立の可能性，課題などについて検討することである。なお，筆者は，本年8月13日から17日まで，スコットランドのエディンバラおよびグラスゴーを訪れ，現地調査を行った。小論での検討は，その際のヒアリング調査および収集した資料などに基づいている[1]。

上記の2点が，小論の検討の主題であるが，その検討の前に，現在，スコットランドで展開されている状況を理解するため，英国の分権改革の全体像およびスコットランドにおける分権化の経緯，スコットランド議会のしくみなどについて，次節で簡単に振り返りたい。

## 2. 英国の分権改革とスコットランド

英国が，イングランド，ウェールズ，スコットランド，北アイルランドという4つの地域から構成されている連合王国（the United Kingdom: UK）であることは言うまでもない。元来，これらの4地域は別々の王国であったが，徐々に統合され，現在の連合王国を形成することになった。1997年のブレア政権の誕生以後，2000年にかけて，これらの4地域に，地域議会を設けて，これまで英国議会が有してきた権限を委譲する分権改革が行われた（図表1参照）[2]。その中でも，最も大規模な分権化が行われたのが，スコットランドである。スコットランドへの分権化とウェールズへの分権化は，大体同じ段取り（過程）で進められたが，両者の議会の有する権限は大きく異なった。スコットランド議会（Scottish Parliament）は，主要立法の制定権と課税変更権[3]を有するが，ウェールズ議会（Welsh Assembly）には，そのような権限はなく，英国議会が

**図表１　英国における分権化へ向けた動き**

| |
|---|
| 《スコットランド》 |
| 1989 年　スコットランド憲政会議の結成 |
| 1995 年 11 月　同会議の最終報告書 *"Scotland's Parliament, Scotland's Right"* を発表 |
| 1998 年 11 月　スコットランド議会法の制定 |
| 1997 年９月　スコットランド議会の設置をめぐる住民投票 |
| 1999 年５月　第１回スコットランド議会議員選挙 |
| 1999 年７月　スコットランド議会の活動開始 |
| 《ウェールズ》 |
| 1998 年 11 月　ウェールズ政府法の制定 |
| 1997 年９月　ウェールズ議会の設置をめぐる住民投票 |
| 1999 年５月　第１回ウェールズ議会議員選挙 |
| 1999 年９月　ウェールズ議会の活動開始 |
| 2006 年７月　2006 年ウェールズ政府法の制定（議会および行政府の機構改革） |
| 《北アイルランド》 |
| 1998 年４月　グッドフライデー合意（英国政府とアイルランド共和国政府による和平合意） |
| 1998 年５月　北アイルランド議会の設置をめぐる住民投票 |
| 1998 年６月　第１回北アイルランド議会議員選挙 |
| 1999 年 12 月　北アイルランド議会の活動開始 |
| 2002 年 10 月　北アイルランド議会の機能の一時停止（IRA の武装解除が進んでいないため） |
| 2007 年５月　北アイルランド議会の活動再開 |
| 《イングランド》 |
| 1994 年　８地域に地域政府事務所（Government Office for Regions: GO）の設置 |
| 1999 年　GO の地域ごとに地域開発公社（Regional Development Agencies: RDA）の設置 |
| 1999 年　同じく地域会議（Regional Chambers）の設置 |
| 2002 年　白書 *"Your Region, Your Choice"* を発表 |
| 2004 年 11 月　北東地域において地域議会の設置をめぐる住民投票、否決 |

制定した立法の枠内での細則の制定権しか持たなかった[4)]。また，日本語では，両方とも議会と訳されるが，スコットランド議会の“Parliament”の語は，国会を意味し，英国議会に並ぶ存在であるとの含意がある。

スコットランドにおける分権化の経緯で，一つだけ触れておかなければならないことは，住民運動がその分権化を主導したという点である。実は，スコットランドでは，1979 年にも一度，分権化の是非を問う住民投票が実施された。ただし，この時は，規定の条件を充たすことができずに，地域議会の設置は実

現しなかった[5]。それ以後，分権化を求めるスコットランドの市民たちは，政党や教会，その他の市民組織などと連携を図りながら，地道な住民運動を展開した。市民たちが創設した分権を求める超党派の運動体であるスコットランド憲政会議（Scottish Constitutional Convention）[6]の最終報告書“*Scotland's Parliament, Scotland's Right*”が，その後制定されるスコットランド法（Scotland Act 1998）の原型になっている。つまり，スコットランドにおける分権の姿・形は，住民自らがデザインしたということである。

スコットランド議会は，1997年の住民投票，1998年のスコットランド法の制定を経て，1999年からその活動を開始した。一院制で129名の議員によって構成されている。そのうち，73名は小選挙区制によって選出され，残り56名は比例代表によって選ばれる[7]。任期は4年である。スコットランドの行政を担うのは，スコットランド政府（Scottish Government）であるが，その長である首相（First Minister）は，スコットランド議会で選出される。通常は，多数党のリーダーが首相に選ばれる。首相は，その他の大臣，副大臣を任命する。つまり，スコットランドでは，議院内閣制が採用されている。分権改革後，スコットランド議会が担うことになった機能（権限）と，英国議会に留保された権限は，スコットランド法のスケジュール5で明確に規定されている。

以上が，英国およびスコットランドにおける分権改革の全体像であるが，次に小論の本題の一つである，スコットランド議会議員ならびに地方議会議員選挙の与えた影響，問題点の検討に移りたい。

## 3. スコットランド議会および地方議会議員選挙の結果とその影響

### (1) スコットランド議会議員選挙について

スコットランド議会議員選挙は，上記のとおり，本年5月3日に実施された。1999年の第1回選挙，2003年の第2回選挙に次ぐ，3回目の選挙であった。その政党別獲得議席数の推移は，次の通りである。

この3回の選挙における議席数の変化を見ると，次の4つの特徴を指摘でき

**図表２　スコットランド議会議員選挙結果**

| 政党名 | 1999 年 | 2003 年 | 2007 年 |
|---|---|---|---|
| 労働党（Labour） | 56 | 50 | 46 |
| スコットランド民族党（SNP） | 35 | 27 | 47 |
| 保守党（Conservatives） | 18 | 18 | 17 |
| 自由民主党（Liberal Democrats） | 17 | 17 | 16 |
| 緑の党（Green） | 1 | 7 | 2 |
| その他（Others） | 2 | 10 | 1 |

出典：The Scottish Parliament （2007） *Election 2007: SPICe briefing*

る。①労働党は，99 年の第１回選挙での獲得議席数がピークで，2003 年，2007 年と続けて議席を減らしてきている。②SNP は，2003 年の第２回選挙では，議席を減らしたものの，2007 年の選挙では，大幅に議席を増やし，労働党を抜いて第１党となった。③保守党，自由民主党（自民党）の議席数には大きな変化はない。④2003 年の選挙では，緑の党やその他が議席を伸ばしたが，2007 年の選挙では双方ともに大幅に減らした。

また，投票率の変化について見ると，1999 年の第１回選挙が 58.2％で最も投票率が高く，2003 年の第２回選挙が最も低く 49.4％であった。2007 年の第３回選挙では，少し持ち直して 51.7％となった。

次に，上記の議席数の変化に関する４つの特徴の背景・原因について考えてみたい。まず，第一に，労働党の敗因についてであるが，スコットランド内部の問題とそれ以外の問題（主にブレア労働党政権に起因するもの）の２つの要因が考えられる。前者については，1999 年以来，８年間続いた労働党と自民党との連立政権による議会運営に，有権者が飽きたということである。後者については，ブレア労働党政権のイラク戦争への姿勢などが，スコットランドの選挙においても，有権者の労働党への批判票として示されたということである。スコットランドの研究者によれば，前者の要因のほうが大きく，後者の影響はあまり大きくないという共通した見方を示した[8)]。今回の選挙の結果では，労働党は１議席差で SNP に敗れたが，前評判では，労働党はもっと負けること

が予想されていた。それが，1議席差に留まったのは，スコットランドにおけるタブロイド紙の中には，SNPに対して批判的な態度を取るものが多く，それらのSNPへの批判的な報道が，結果的に労働党に有利に働いたという意見がある[9]。

第二に，SNPが議席を伸ばした要因についてであるが，これは市民の消極的支持による結果であろう。つまり，上記のように，議会運営の空気を変えることを望んだ有権者たちは，労働党と自民党以外の政党を選ばなければならなかった。しかしながら，保守党は，「イングランドの政党」という評価がスコットランドでは定着しており，有権者の選択肢に上ることはなかった。また，前回の2003年選挙で議席数を伸ばした緑の党やその他の小政党については[10]，有権者は，2003～07年の議会を見ていて，やはり小政党では実際の議会活動の面で限界があると考えたからではないか。この説明は，上記の4つの特徴のうちの③④に答えるものでもある。以上の点から考えると，SNPへの有権者の支持は，それしか選択肢がない消極的な支持という結論になる。SNPは，元来，スコットランドの英国からの分離･独立を主張する民族主義的な政党である。この党が，議席を伸ばしたということは，スコットランドにおいて，有権者（市民）の間に民族主義者的な志向が高まっているのかという疑問が湧いてくる。しかしながら，この点についても，そのような傾向はなく，繰り返しになるが，SNPへの支持は，あくまで消極的な選択であるというのが研究者の共通した見方であった[11]。

### (2) 地方議会議員選挙について

スコットランド議会議員選挙と同じ本年5月3日，スコットランドにある32の地方自治体における議会議員選挙が実施された。その総議席数は1,222であり，その政党別分布は次の通りである。

今回の地方議会議員選挙は，次の2つの点で従来の選挙とは大きく異なった。一つは，投票がスコットランド議会議員選挙と同じ日に行われたこと。もう一つは，選挙制度が従来の小選挙区制から比例代表制（Single Transferable Vote:

**図表３　スコットランドにおける地方議会議員選挙の結果**

| 政党名 | 2003 年 | 2007 年 |
|---|---|---|
| 労働党（Labour） | 509 | 348 |
| スコットランド民族党（SNP） | 176 | 363 |
| 保守党（Conservatives） | 122 | 143 |
| 自由民主党（Liberal Democrats） | 174 | 166 |
| 緑の党（Green） | 0 | 8 |
| その他（Others） | 241 | 194 |

出典：COSLA（2007）*COSLA Connections （Issue 35）: Election Special*

STV）に変わったこと。

選挙結果の全体的な傾向（全自治体での政党別獲得総議席数）は，スコットランド議会議員選挙の結果と類似しているといえる。つまり，2003年の前回選挙に比べて，SNPが議席数を伸ばし，一方，労働党が減らした。保守党や自民党には大きな変化がない。実は，比例代表制への選挙制度の改革は，自民党の主張によって実現したものであった。労働党内では反対の声もあったが，スコットランド議会で連立を組む自民党の強い主張に押し切られるかたちで改革が実現した。予想通り，労働党は議席数を減らしたが[12]，改革を提案した自民党も議席を減らす結果となった。本来は，比例代表制への改革は，自民党に議席増をもたらすことが予想されていた。しかし，実際には，議席減の結果になったのは，スコットランド議会で，労働党と連立を組むことへの批判が，地方議会議員選挙でも現れたのではないか。

今回の選挙結果がもたらしたもう一つの現象は，多くの自治体で連立政権が誕生したことである[13]。それがどのように自治体運営に影響し，各自治体の政策などに変化が見られるかどうかは現時点では分らない。ただ，今後のスコットランドの地方自治に影響を与えそうなことを一つだけ記しておく。それは，SNPがスコットランドにおける地方税のしくみを改革しようとしていることである。現在のしくみは，土地と家族人数によって税額が決定されるカウンシル・タックスであるが[14]，それを地方所得税（Local Income Tax）に変えようと

している。カウンシル・タックスでは，地価によって税額が異なるものの，8つのバウンドのいずれかに位置づける方式であったので，納税額にも限度があった。それが，地方所得税になると，所得に応じたものになるので，これまでのような限度はなくなり，富裕層の負担が増えることが予想される。そのため，負担増を嫌う富裕層が，住所をイングランドのボーダー地方などに移すことを懸念する声もある。この地方所得税への改革は，SNPの公約であり，自民党も賛成しているので，近々，スコットランド議会で決定されるものと思われる[15]。

最後に，今回のスコットランド議会議員選挙との同日選がもたらした問題点について考えたい。前回選挙までは，地方議会議員選挙とスコットランド議会議員選挙は，別々の日に実施されていた。スコットランド議会は，上記のように，小選挙区と比例代表によって議員が選出されるので，有権者も小選挙区用の投票用紙と比例代表用の投票用紙に別々に記入して投票していた。しかし，今回から地方議会議員選挙との同日選になった。投票用紙が3枚になるのは，繁雑を来すとの理由で，スコットランド議会における小選挙区と比例代表は，同じ1枚の投票用紙にまとめられた。また，スコットランド議会議員選挙と地方議会議員選挙では，投票用紙への記入方法が異なった。スコットランド議会議員選挙の投票用紙では，小選挙区も比例代表も候補者名や政党名の右横の欄に一つだけ×（チェック）を付けることになっていた。一方，地方議会議員選挙の投票用紙では，政党名の右横の欄に，優先順位を1から順に数字で記入することになっていた[16]。このような2つの点により，有権者は大きく混乱し，多くの無効票が出た[17]。次回の選挙では，投票用紙のデザインや記入方法などの改善が課題である[18]。

ここまで，スコットランド議会議員選挙ならびに地方議会議員選挙の結果やその影響，背景などについて記してきた。SNPの勝利により，スコットランドの統治は変化することが予想される。次に，その変化の中でも最大の争点になるだろう，英国からの分離・独立へ向けた動きについて考えたい。

## 4. スコットランドの分離・独立の可能性

### (1) SNP政権の誕生

スコットランド議会議員選挙の結果を受けて，5月16日，スコットランド議会は，アレックス・サモンド氏（SNPのリーダー）を首相に選出した。新政権の発足にあたり，サモンド首相は，政府のしくみに関して次の3つの改革を行った。

第一は，政府の名称に関するものである。前政権までは，スコットランドの行政部は，“Scottish Executive（スコットランド執政府）”を名乗ってきた。これは，スコットランド法で規定されている正式名称である。サモンド首相は，スコットランドの主体性を高め，その存在をアピールするため，英国政府（UK Government）に倣って，行政部の名称を“Scottish Government”に改めた。ただし，これはいわば通称であり，スコットランド法上での正式名称は変更されなかった。

第二は，大臣の数を減らし，その集合体に「内閣（Cabinet）」の語を用いた。これまでも，首相やその他の主任の大臣，副大臣らは会議を持ち，内閣的な運営が行われてきたが，サモンド首相は，行政の説明責任を明確にするため，明確にそして意識的に内閣の語を用いた。また，主任の大臣の数は，前政権に比べて半減して5名にした。一方，副大臣の数は，前政権より2名増やして10名とした。つまり，主任の大臣には，幅広い分野を担当させる一方で，副大臣の担当分野は細かく設定したと言える（図表4参照）。主任の大臣の呼称には，“Cabinet Secretary”を用い，副大臣には“Minister”を用いる点などにも，大臣の威信を高めるとともに，英国政府への対抗意識が表れている。

第三は，スコットランド政府のトップ級の公務員（civil service）で構成する「戦略理事会（Strategic Board）」を新設したことである。メンバーは，事務総長（Permanent Secretary）と5名の総局長（Directors-General）である。前政権では，6つの行政部局が設けられていたが，それを上記の主任の大臣数に合

**図表４　現在のスコットランド政府の内閣**

| Cabinet Secretary | Minister |
|---|---|
| First Minister | Minister for Europe, External Affairs and Culture<br>Minister for Parliamentary Business |
| Cabinet Secretary for Finance and Sustainable Growth | Minister for Enterprise, Energy and Tourism<br>Minister for Transport, Infrastructure and Climate Change |
| Cabinet Secretary for Education and Lifelong Learning | Minister for Children and Early Years<br>Minister for Schools and Skills |
| Cabinet Secretary for Health and Wellbeing | Minister for Public Health<br>Minister for Communities and Sport |
| Cabinet Secretary for Justice | Mi nister for Community Safety |
| Cabinet Secretary for Rural Affairs and Environment | Minister for Environment |

出典：http://www.scotland.gov.uk/About/14944/Scottish-Cabinet

わせて５つに再編した。また，この５名の総局長は，５つの戦略的重要政策目標のいずれか一つに責任を持つこととなった（図表５参照）。これらの改革は，行政部内の中枢管理効率を向上させ，内閣が取り上げる課題に対して，全行政組織の力を結集することをねらいとした試みである。

スコットランド議会議員選挙後，当初，SNPは自民党と連立を組んで政権運営にあたるつもりであった。しかし，自民党はそのSNPの申し出を断った。その理由は次の２つである。①SNPがスコットランドの英国からの分離・独立を公約に掲げていたから。つまり，自民党は分離・独立に反対であった。②自民党は，過去８年間の労働党との連立の経験から，連立参加にはあまりメリットがないと判断した。野党として，政権党の動きを監視するほうが，長期的な視点では，自民党にとって得策であると考えたようである。そこで，結局，SNPのみによる単独少数政権となった。

**図表５　総局長職と戦略的重要政策目標**

| 総局長職 | 戦略的重要政策目標 |
|---|---|
| DG Economy and Chief Economic Adviser | Wealthier and fairer Scotland |
| DG Health and Chief Executive NHS Scotland | Healthier Scotland |
| DG Justice and Communities | Safer and stronger Scotland |
| DG Education | Smarter Scotland |
| DG Environment | Green Scotland |

注：DG は、Directors-General の略
出典：http://www.scotland.gov.uk/About/govtmay307

### (2) 分離・独立をめぐる論議

スコットランド政府（SNP 政権）は，8月14日，分離・独立の是非を問う住民投票法案のドラフト（原案）を含む白書『スコットランドの未来の選択：民族的対話（Choosing Scotland's Future: A National Conversation)』を発表した。今後，この法案が議会を通過するか否かが，スコットランド議会の最大の課題になるだろう。

しかし，そもそもスコットランドの英国からの分離・独立は，現実的に可能なのだろうか。国防上または経済的に自立できるのかどうかという議論もあるが，ここでは法的に可能か否かについて考えてみたい。英国は，不文憲法の国であるので，その根拠を憲法の中に明確に見つけることはできない。正確な意味では憲法ではないが，憲法に準ずる法律と見なされている1707年の連合条約（the Treaty of Union）を見ると，そこには分離・独立に関する規定を見つけることができない。この連合条約は，イングランドとスコットランドの統合（合邦），大ブリテン連合王国の形成を定めた法律であるが，その第１条は，永久的な連合の形成についてのみ規定していた。

次に，今日のスコットランドにおける憲法とも呼ぶべきスコットランド法に目を向けると，そのスケジュール５では，連合王国の憲法的事項は，英国議会の留保的権限であることが明記されている（図表６参照)。スコットランドの分離・独立は，連合王国の憲法的事項に相当するだろうから，このスコットランド法の規定に従えば，スコットランド議会には，分離・独立について審議し，

**図表６　スコットランド議会の権限**

| |
|---|
| 【委譲される権限】農林水産業、教育・訓練、環境問題、ゲール語、保健、住宅、法律および内政事項、地方自治、自然および歴史的遺産、計画、警察および消防、社会サービス、スポーツおよび芸術、統計および公的記録、交通、観光および経済開発 |
| 【留保される権限】連合王国の憲法に関する事項、外交、国防、国境管理、マクロ経済および金融政策、労働法規、専門資格の規制、核管理 |

出典：Scotland Act 1998 (c.46)

英国議会に申し出る権限はないことになる。

ただし，歴代の英国政府首相は，たとえ法的な根拠がなくとも，スコットランドには，分離・独立を選択する政治的・道義的権利があり，もし，スコットランドの市民が，民主的な方法で分離・独立の道を選ぶならば，英国議会はそれに協力すべきであるという見方を示してきた。例えば，サッチャーは，回顧録の中で次のように記している。「これまでに彼ら（スコットランド）が連合に加わり留まる権利を行使してきたように，彼らが国家として，国家的自己決定すべき権利を持つことは疑い得ない。彼らが独立について決定するならば，それに立ちはだかるイングランドの政党や政治家はないだろう。我々の多くは，彼らの離脱を尊重するだろう」[19]。

そこで，SNP政権は，分離・独立へ向けた民主的な手続きの一つとして，まず，住民投票を行い，それから英国政府との交渉に臨むという戦略（改革の道筋）を取ることにした。

### (3) 住民投票法案の中身

ここで少し，SNPの分離・独立に関する基本的なスタンスについて整理しておきたい。SNPは，結党以来，一貫してスコットランドの英国からの分離・独立を主張してきたが[20]，その伝統的なスタンスは次の３つの段階を踏むものであった。第一に，英国議会におけるスコットランドに割り当てられた議席もしくは，スコットランド議会のいずれかにおいて，SNPが過半数を獲得すること。第二に，独立の問題について，英国政府と交渉すること。第三に，独立の

問題を住民投票にかけることの3つである[21]。

SNPは，スコットランド議会の創設前は，英国議会においてより多くの議席を獲得することが党としての第一目標であった。しかし，実際には，2001年6月の総選挙においても，SNPが獲得したのは，スコットランドに割り当てられた72議席のうち5議席のみであった[22]。1999年にスコットランド議会が誕生してからは，スコットランド議会において過半数を獲得することに党としての関心が移っていった。また，住民投票を最初に行い，それから英国政府との交渉に臨むという手順を取ったのは，ブレア前首相のスコットランドやウェールズへの分権化の進め方を参考にしたからである。ブレアは，1997年にスコットランドおよびウェールズにおいて，分権化の是非を問う住民投票を行い，その民意に基づいて，1998年にスコットランド法およびウェールズ政府法を制定した。SNPは，ブレアのこの住民の意思に基づいて改革を進めるという改革のアプローチを踏襲したと言える。

さて，SNPが提案した住民投票法案の内容であるが，質問文は次のように設けられた。「スコットランドが独立した国家になるため，スコットランド政府が連合王国政府と解決策を交渉することに同意するか否か」。この質問文には，次の2つの事情があるといえる。一つは，スコットランド議会の有する法的権限に関する事情である。前節で検討したように，スコットランドには分離・独立について論ずる政治的・道義的権利があるという意見もあるが，依然として，法的な意味では，それについてスコットランド議会が論じることに対しては疑義が残っている。憲法学者の意見では，「諮問的な住民投票については，その目的が有権者の民主的な意思を決定することによって，スコットランド議会を助けるということであれば，スコットランド法の方針と対立しないだろう」[23]との見解を示している。そこで，上記のような諮問型の質問文になったわけである。

もう一つの事情は，他の政党との関係である。分離・独立に賛成している政党は，SNPの他は，緑の党（Green Party）のみである。緑の党は，スコットランド議会において2議席しか有せず，住民投票法案の議会通過は難しい状況

にある。そこで，質問文の内容やトーンも，分離·独立ありきではなく，幅を持たせた表現になっている。またそれは，上記のドラフトが含まれている白書の構成や内容に明確に見てとることができる。『スコットランドの未来の選択：民族的対話』と題する白書の最終部分で，上記のドラフトが示されているが，その前段部分では，現状の分権化のしくみが不十分であり，今後さらなる英国議会からの権限委譲が必要であることが指摘されている。さらなる分権化（権限委譲）には多くの政党が賛成しており，SNPは，スコットランド議会において多くの政党の支持を集めるため，分離·独立だけではなく，権限委譲も求めるという両面作戦を取ることにしたようである。ただし，SNPの真意が，分離·独立にあることは変わっていない[24]。

### (4) さらなる権限委譲について

今後，スコットランド議会および政府が，英国議会からのさらなる権限委譲を求めるとしたら，何がその対象になるのだろうか。一つは，エネルギーに関する権限の委譲を求める可能性が高い。特に，スコットランドがねらっているのは，北海油田に関する権限であろう。現在でも，北海油田に関係する周辺的な部分がもたらすアバディーンなどの地域経済への影響は大きい。もし，北海油田そのものの管轄権がスコットランドのものになれば，スコットランドの財政に莫大な恩恵をもたらせることが予想される。もう一つは，貿易や産業に関する権限である。特にスコットランドにとって重要な権限は，漁業に関するものである。と言うのは，英国全体の漁獲高の約7割は，スコットランドで水揚げしたものである。しかしながら，EU等の国際的な交渉の場で決定権を握っているは英国政府の代表のみである。スコットランド政府の代表がその場に同席したとしても，オブザーバーに過ぎず，発言権や決定権はない。スコットランドは，直接交渉できる権限を手に入れることを目指している。

スコットランド議会の有する権限と英国議会が有する権限については，上記のように，スコットランド法のスケジュール5で規定されている。しかしながら，両者の関係は，実際には非常に複雑である[25]。スコットランド法を補足す

るかたちで，より詳細な実施レベルにおける，スコットランド政府と英国政府の各省庁との申し合わせ（合意）として，多数の“Concordats”が設けられている。しかしこれもまだ形式的なものに過ぎない。実質的な調整のしくみとして機能してきたのは，“Sewel Convention”と，労働党内の政治的コミュニケーション，そして公務員間の行政的コミュニケーションの３つであった。第一の“Sewel Convention”とは，スコットランド議会に委譲された権限についても，英国政府が連合王国全体の利益から，統一的な法制度を設ける必要性を認めた場合，それについてスコットランド議会の了解を求めるためのしくみである。1999年から2007年の間に79件の動議が提出された。第二の政治的コミュニケーションは，前政権までの労働党どうしのインフォーマルなコミュニケーションによる調整のしくみである[26]。第三の行政的コミュニケーションは，スコットランド政府の公務員と英国政府の各省庁の公務員との日常的な業務遂行に伴う連絡・調整のことである。

SNP政権の登場によって，この３つのコミュニケーション・ルートのうち，最も劇的に変化したのは政治的コミュニケーションである。SNPのサモンド首相が，従来の労働党どおしのインフォーマルな調整に代えて，今後活用しようと考えているのが合同閣僚会議（Junior Ministerial Committees: JMCs）である。JMCsは，英国政府と３つの地域政府の代表者（スコットランド，ウェールズ，北アイルランド）で構成する調整のためのしくみで，①首相級，②政策別大臣級，③特別な課題のための会合の３種類がある。ブレア政権時代には，ブレア自身がこれに不熱心だったため，ほとんど開催されなかった[27]。今後は，新しい政治的コミュニケーションのしくみとして活用される可能性がある。サモンド首相は，JMCsを舞台に，ウェールズや北アイルランドの政府とも連携しながら，上記のような事項について，さらなる権限委譲を英国政府に迫ることが予想される。

### (5) 分離・独立へ向けた検討課題

スコットランドが英国から分離・独立するためには，まず，住民投票におい

てスコットランド市民の賛同を得なければならない。しかし，もしその条件を充たした場合，次は英国政府との交渉への過程に進むことになる。英国政府と交渉する場合，どのような点が検討課題になるのだろうか。SNPは，上記の白書『スコットランドの未来の選択：民族的対話』において，その検討事項の一例を示している。同白書を手がかりに，分離·独立へ向けた検討課題やその可能性について考えたい。スコットランドは，国債や公的準備金の配分（割当て），BBC，外務省の在外公館，公的年金や社会保障手当の将来負担，国防施設や軍事設備の分割の問題などについて英国政府と交渉しなければならないとしている[28]。

この中でも，当面最も重要な争点になるのは，外交と国防の問題だろう。この点については，SNPはどのような戦略を描いているのだろうか。まず，外交については，EUの一員として生き残る道を模索するようである。スコットランドは，EU構成国の中でも同程度の規模のポーランドをモデルとしている。現在，スコットランドはEU議会に7名の代表（議員）を送り出しているが，もし，独立国家になった場合，人口規模に応じて14名の議員を送ることができるようになる。これにより，スコットランドの発言権と代表性は高まると考えている[29]。

また，国防については，まず，NATOのような国際的軍事同盟のメンバーとしては留まるつもりである。しかし，核兵器に関する軍事同盟に参加するつもりはなく，核不保持国として核不拡散条約に同意する計画を持っている。そして，その場合，核兵器搭載艦である英国海軍の潜水艦は，スコットランドから移動しなければならないことも上記の白書に記されている[30]。核兵器を保持しないことが，英国とのちがいであり，それを国際社会にアピールすることがスコットランドの国防上の戦略と言える。

最後に，王権に関わることであるが，SNPの構想では，独立後もエリザベス女王をスコットランドの国家元首として戴く予定である。つまり，スコットランドと英国との関係は，1603年の同君連合の時代に戻ることがイメージされている。また，スコットランドと英国は，文化的にも社会的にも広範な関わ

りを続け，密接なパートナーシップを継続することを予定している。同君連合を形成する点から当然，英連邦（the Commonwealth）の一員として留まることは確実である。また，上記の密接なパートナーシップを継続することを謳っている点からも，同じ英国から独立したアイルランドより強い，特殊な関係を英国と持ち続けることが想定されている。その強い特殊な関係をどのように制度設計するか，そしてそれをどのように英国政府と交渉するかというところに，スコットランド独立の可能性がかかっていると言える。

## 5. おわりに

小論の課題は，最近のスコットランドにおける政治的環境の変化を踏まえて，スコットランド議会議員選挙と地方議会議員選挙の結果とその影響について検討するとともに，スコットランドの英国からの分離・独立の可能性について考えることにあった。前者の点については，スコットランド議会では，SNPの勝利とその単独少数政権の誕生，スコットランド政府の機構改革と分離・独立の是非を問う住民投票をめぐる動きなどについて説明した。

地方議会議員選挙では，多くの自治体で連立政権が誕生したことを示した。また，今回の選挙では，スコットランド議会との同日選になり，投票方法の面で混乱が見られ，多くの無効票が出たことなどを紹介した。

後者の点については，スコットランドには分離・独立について論じる政治的・道義的権利があるが，スコットランド議会がそれについて論じることには，スコットランド法との関係から疑義があり，そのため，SNPは諮問型の住民投票の実施を模索している状況などについて説明した。

SNP政権は，他党の協力を得るためにも，分離・独立のみではなく，さらなる英国議会からの権限委譲を求めている動きなどについても示した。SNP政権の誕生により，英国政府とスコットランド議会（政府）との関係も変化した。従来は，労働党どうしのインフォーマルなコミュニケーションによって調整されてきた面が多かったが，今後は，JMCsなどの制度的な装置によって調整さ

れることが中心になるだろう。ただし，元来，英国では，制度的な装置よりインフォーマルなしくみにより，連絡や調整が機能する面が多い。今後，スコットランドと英国政府との関係では，それがどう変化するのかについては，もう少し観察の時間を要する。

また，従来の公務員どうしの行政的コミュニケーション（スコットランド政府の公務員と英国政府の各省庁の公務員との連絡・調整）が，今後どう変わるのか，変わらないのかという点も，もう一つの今後の検討の課題である。と言うのは，スコットランド政府では，公務員制の政治的ボスが，労働党からSNPに変わった。それが，公務員たちの仕事に，そしてホワイトホールのカウンターパート（英国政府の各省庁）との関係にどうような影響をもたらすのかということが問題である。これは，従来から行政学にある政府間関係と政官関係の問題に答える作業でもある。

## 注

1) 2007年8月13日から17日まで，スコットランドのエディンバラおよびグラスゴーを訪問し，次の方々に面談した。スコットランド政治の最新状況に関するお話を伺うと共に，貴重な資料の提供を受けた。この場を借りて，記して感謝申し上げたい。在エディンバラ日本国総領事館首席領事：平出哲夫氏，同副領事：仁藤司史氏，エディンバラ大学政治学部：Nicola McEwen氏，エディンバラ大学政治学部：Richard Parry氏，ストラスクライド大学政府学部：Neil McGarvey氏。

2) スコットランドおよびウェールズでは，1999年から双方の地域議会が活動を開始した。北アイルランドでも，1998年の英国政府とアイルランド共和国との和平合意を受けて，1999年に北アイルランド議会が設けられたが，その後，IRAの武装解除が進んでいないため，北アイルランド議会は機能を停止し，英国政府の直接統治に戻った。その後，2007年5月，北アイルランド議会は活動を再開した。イングランドについては，ブレア前政権は，8つの地域政府事務所（Government Office for Regions: GO）の区域ごとに，公選の地域議会（Regional Assembly）を設ける計画だったが，2004年11月にそのうちの一つである北東（North East）地域で実施された住民投票により，地域議会設置の提案は否決された。その後，イングランド内での地域議会設置の動きは中断していたが，ゴードン・ブラウン現首相は，イングランド内での地域議会設置には関心を持っ

ていないようである。むしろ，最近，マンチェスターやバーミンガムなどの大都市圏を対象にした"City Region"に注目が集まってきている。ただし，本来，この"City Region"は，社会経済的な範囲・単位であり，それが今後，政治・行政的な機能を果たし，組織を有するようになるのか否かは現時点ではまだ分らない。

3) 課税変更権とは，国税（National Tax）である所得税（Income Tax）の標準税率を上下3％まで変えられる権限のことである。

4) ウェールズ議会が有するような権限，つまり英国議会が制定した立法の枠内での細則の制定権を二次立法権もしくは従位立法と言う。一方，スコットランド議会が有するような権限，つまり英国議会から委譲された事項については，スコットランド議会が独自に立法できる権限を一次立法権と言う。ウェールズ議会では，スコットランド型への改革，さらなる分権化を目指しているが，2006年7月，従来は英国議会が完全に有していた権限のいくつの事項について，ウェールズ議会に二次立法権が与えられた。その代表例は，地方自治に関する権限である。ただし，現在でも，ウェールズ議会については，二次立法権の枠組みに留まっている。

5) 1979年の住民投票の際の事情について少し説明する。1979年の住民投票では，投票者のうち51.6％が分権化に賛成し，48.4％が反対だった。投票者の過半数の賛成は獲得したが，この住民投票では，もう一つの条件が設けられていた。それは，有権者のうちの40％以上の支持が必要とされていたことである。有権者全体で見ると，賛成は32.8％に過ぎず（反対は30.8％），「40％条項」にひっかかり，地域議会の設置は実現しなかった。

6) スコットランド憲政会議は，1989年に設立された。直接の契機は，1980年代半ばに当時のサッチャー首相が，行政改革の一環として，国営企業の民営化を推進し，それがスコットランド経済に壊滅的な打撃を与えたことによる。つまり，市民たちは，保守党の中央集権的な姿勢に反発し，スコットランドのことを中心に考える地域議会の設置を求めた。憲政会議には，労働党，自民党，地方自治体，教会などが参加した。当初，SNPも参加していたが，SNPは地域議会の設置より，スコットランドの分離・独立を目指す点で立場が異なるため離脱した。

7) 比例代表の56名の選出には，欧州議会の8つの選挙区が用いられ，それぞれから7名ずつ選出される。尚，この比例代表選挙では，“Additional Member System”という方式が採用されている。

8) 2007年8月17日のヒアリングの際のストラスクライド大学のNeil McGarvey氏の見解

9) 同上

10) 図表2のその他の欄には，小政党も含まれているが，2003年選挙における，その他の10議席のうち，6議席がスコットランド社会主義党（Scottish Socialist Party: SSP）が獲得したものだった。2003年の選挙では，労働党やSNPなどの既成政党への批判や失望が，小政党や無所属への支持につながったと思われる。

11) 前掲，ストラスクライド大学のNeil McGarvey氏の見解

12) 労働党が過半数を制した自治体は，グラスゴーとノースラナークシャーのみである。両自治体ともに，伝統的に労働党が強い地域である。*The Scotsman*, 4 May 2007.

13) 32の地方自治体のうち，連立政権での自治体運営が行われているところは，13に及んだ。*The Herald (Glasgow)*, 5 May 2007.

14) カウンシル・タックスは，かつてサッチャーが導入したコミュニティー・チャージ（ポール・タックス／人頭税）に代わるものとして，1993年にメージャー首相によって導入された。コミュニティー・チャージ以前のレント（地租）とコミュニティー・チャージの両方の要素，つまり土地への課税と人への課税を併せ持ったものである。夫婦二人の世帯を標準とし，一人暮らしの場合は，25％減税される。また，別の土地（海外も含めて）で納税している場合には，50％減税される。さらに，子供がいる世帯への減税措置も設けられている。竹下譲・横田光雄・稲沢克祐・松井真理子『イギリスの政治行政システム：サッチャー，メージャー，ブレア政権の行財政改革』ぎょうせい，2002年，p. 201，参照。

15) スコットランド議会議員選挙の際に示された主要政党のマニフェストを見ると，SNPと自民党が，カウンシル・タックスの廃止，地方所得税の導入を掲げている。一方，労働党と保守党は，原則，カウンシル・タックスの維持を主張している。労働党は，市場価格に基づく土地の8つの価格帯の見直しを提案し，保守党は，65歳以上の全住宅所有者への50％の減税を提案した。The Scottish Parliament, *SPICe briefing*, 8 May 2007, p. 16.

16) *The Guardian*, 5 May 2007.

17) スコットランド議会議員選挙の小選挙区だけで，75,000枚以上の無効票が出たことが報告されている。前掲，The Scottish Parliament, *SPICe briefing*, p. 46.

18) 2007年のスコットランド議会議員選挙の投票用紙では，左側に比例代表の政党名が並び，右側に小選挙区の候補者名が並んでいた。有権者の中には，2つの選挙制度（比例代表と小選挙区）のちがい（別々に1票ずつを投票するという意味）を理解しないで，二番目の投票（小選挙区）は二番目の選好を問うものと勘違いした人がかなりいたようである。ある調査によれば，アンケート調査回答者のうちの3分の1が，一番目の投票と二番目の投票で同じ政党に投票す

ることが認められていることを知らず，また，比例代表のしくみ（政党の獲得票数を議席数に換算する）を正確に認識していたのは，回答者のうちの4分の1未満であった。同上，p. 47

19) Thatcher, M. (1993), *The Downing Street Years*, London: Harper Collins, p. 624.

20) Lynch, Peter. (2002), *SNP: The History of the Scottish National Party*, Cardiff: Welsh Academic Press, p. 9.

21) Murkens, Jo Eric. (2002), *Scottish Independence: A Practical Guide*, Edinburgh: Edinburgh University Press, p. 28.

22) 2005年5月5日に実施された総選挙では，SNPは庶民院（下院）において6議席を獲得した。

23) Walters, M. D. (1999), 'Nationalism and the Pathology of Legal System: Considering the Quebec Secession reference and its Lessons for the United Kingdom', 62 *Modern Law Review* 371, p. 387.

24) 前掲，ストラスクライド大学のNeil McGarvey氏の見解

25) 例えば，原子力政策については，英国議会の留保的事項であるが，具体的な原子力発電所の建設やその場所の選定については，スコットランド議会も関与する。また，移民に関する権限も，英国議会の留保的事項であるが，スコットランドでは，人口増加のねらいから，スコットランドの大学を卒業した外国人については，就労ビザを発行することに対して特別な配慮を行っている。このような事項については，スコットランド政府と英国政府の間での密接な調整が必要になる。

26) Keating, Michael. (2005), *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution*, Edinburgh: Edinburgh University Press, pp. 126–127.

27) Lynch, Peter. (2002), *Scottish Government and Politics: An Introduction*, Edinburgh: Edinburgh University Press, pp. 152–153.

28) The Scottish Executive, (2007), *Choosing Scotland's Future: A National Conversation*, p. 21.

29) *Ibid*. p. 23.

30) *Ibid*. p. 23.