

【論 説】

スコットランドにおける分権改革の再検討

石 見 豊

目 次

1. はじめに
2. 労働党・自民党連立政権時代のスコットランド
3. スコットランド民族党政権時代のスコットランド
4. おわりに

1 はじめに

近年、スコットランドでは、英国からの分離・独立を目指す動きが目立っている。2007年5月の第3回スコットランド議会議員選挙において、長年、スコットランドの英国からの分離・独立を主張してきたスコットランド民族党(Scottish National Party: SNP)が第一党となり政権を率いることになった。ただし、この時点では、SNPの勢力は議会の過半数に届かない単独少数政権であった。しかしそれが、2011年5月に行われた第4回選挙では、議会の過半数を獲得することになった。そこで、スコットランドの英国からの分離・独立は急に現実味を帯びてきた。SNPは、分離・独立のための手続きの一つとして考えている分離・独立の是非をスコットランドの人々に問う住民投票(レファレンダム)を2014年秋頃に実施することを予定している。これに対して、英国政府のキャメロン首相は、もっと早期に実施することを要望している。

結局、住民投票がいつ実施されるのか、そして、実施された場合の結果がどう出るのか(スコットランドの人々の意思は分離・独立を望むのか否か)は、現時点(2012年6月現在)では分からないが、今後しばらくの間は、この分離・

スコットランドにおける分権改革の再検討（石見）

独立の問題がスコットランド政治の中心的な議題になることは間違いがなさそうである。ただし、現在、SNP が提案している住民投票の内容では、分離・独立の是非を問うだけではなく、英国からのさらなる分権（権限委譲）の是非についても問うことを予定している。分離・独立の提案が、SNP の長年の主張であることは上記の通りであるが、それに留まらず、1999 年以降の分権改革の内容では不十分であるとの認識が、提案の背景にある。そうであるならば、分離・独立の問題を考える前提として、そして、さらなる分権をめぐる住民投票の問題を考える前提としても、まず考えなければならないのは、1999 年以降の分権改革の内容とその成果について問い直すことである。

小論はこのような問題意識に基づいて、1999 年以降の分権改革の内容について再検討することを目的としている。スコットランドへの分権改革が実現した頃は、その様子を紹介する文献が内外で多く見られた¹⁾。しかしながら、その後の状況（その後の時々のスコットランド政治の争点や分権改革の成果など）に関する分析や研究についてはそう多くはない²⁾。小論の持つ意義としては、1999 年に分権改革が実現して以降のスコットランド政治の歩みや分権改革の成果について見つめ直すところに特徴がある。その中から、現在のスコットランドが抱える問題を整理し、分離・独立問題やさらなる分権の必要性について考える示唆を提示することを目標としている。

まず、1999 年の分権改革の内容から振り返り、2007 年 5 月までの 8 年間におけるスコットランド政治の争点、分権改革の影響などについて再検討する。それから次に、2007 年 5 月以降の SNP 政権の下でのスコットランド政治の争点などについて検討する。これらの点を踏まえて、最後にスコットランドの抱える問題点について整理する。

2. 労働党・自民党連立政権時代のスコットランド

(1) スコットランドにおける分権改革の実現

分権改革後のスコットランド政治を担う中心機関であるスコットランド議

スコットランドにおける分権改革の再検討（石見）

会（the Scottish Parliament）は、1999年7月1日に発足した。ここに至るまでには長い時間を要したが（図表1参照）、ここでは2つの事柄だけを確認しておきたい。1つは、スコットランドへの分権改革に先立って、その是非をスコットランドの人々に問う住民投票を行ったことである。住民投票は、1997年9月に実施され、2つの点が問われた。1つは、スコットランド議会設立の是非に関する質問である。そして、もう1つは、課税変更権（国税である所得税の標準税率の上下3%以内での変更権をスコットランド議会が有すること）をめぐる質問であった。投票率は、60.2%で、第一の質問への賛成は74.3%（反対は25.7%）、第二の質問への賛成は63.3%（反対は36.4%）で、両方の質問ともにスコットランドの市民から支持を受けた。

ちなみに同時期に、ウェールズにおいても分権改革の是非を問う住民投票が実施された。ウェールズでの投票率は50.1%であった。また、ウェールズへの分権改革では、スコットランドの場合と異なり、ウェールズ議会には課税変更権を持つことが予定されていなかったため、住民投票での質問も議会の設立の是非のみを問うものであった。それに対する賛成は50.3%で、かろうじてウェールズへの分権改革（議会の設立）がウェールズの人々によって支持されたという状況であった。スコットランドでの圧倒的な支持と比べると対照的である。

そして、ここで確認しておきたいことは、スコットランドにおいてもウェールズにおいても、分権改革を進めるためのプロセスにおいて「住民投票」という手続きが採られていることである³⁾。これは、同時期に行われた首都ロンドンに新しい統治のしくみであるグレーター・ロンドン・オーソリティーを導入する場合でも同じように採られた手続きである⁴⁾。また、より最近の事例を挙げると、イングランドのいくつかの自治体では、自治体の運営方式として「直接首長制」への改革を目指したが、その場合にもその是非を当該自治体の住民に問う住民投票の実施が法律によって義務づけられていた⁵⁾。上記の2014年秋に予定されているスコットランドの英国からの分離・独立ならびに、さらなる分権（権限委譲）の是非を問う住民投票を含めて、こう

スコットランドにおける分権改革の再検討（石見）

した事例は、英国では、市民生活に影響を与える重要な改革の前には住民投票という手続きを踏むことがあることを示している⁶⁾。

【図表 1】分権改革実現までのスコットランドの歴史

1314年	ロバート・ブルース（ロバート I 世）、バノック・バーンの戦いにおいてイングランド軍を破る。
1603年	エリザベス I 世の死により、スコットランド王のジェイムズ VI 世がイングランド王（イングランドではジェイムズ I 世）を兼ねる（同君連合の成立）。ジェイムズ VI 世はロンドンに移住する。
1681年	スコットランドにおける「審査法」の制定（イングランドでの審査法制定は 1673 年）。国王至上主義を謳い、スコットランド教会（プレスビテリアン）への介入・弾圧を行う。
1707年	「合同法」の制定。スコットランドとイングランドは「グレート・ブリテン連合王国」となる。
1715年	ジェイムズ VIII 世を支持するジャコバイト（ステュアート家の復活を狙う勢力）が反乱を起こす。
1745年	ボニ・プリンス・チャーリ（ステュアート家の継承者）による反乱の勃発。インヴァネス郊外のカロードウンの戦いで、カンバーランド公率いるイングランド軍に敗れる。
1872年	スコットランド教育部（Scotch Education Department）の設置。
1885年	スコットランド省（Scottish Office）の設置。
1934年	スコットランド民族党（SNP）の創設。
1937年	ギルモア委員会報告（Gilmour Committee Report）の発表。スコットランド省をエディンバラに移すことを提案した。
1939年	エディンバラにセント・アンドリュース・ハウス（スコットランド省）を開設。農業、教育、保健、内政の 4 部を置いた。
1970年	北海油田の発見。
1975年	スコットランド開発庁（Scottish Development Agency）の設置。
1978年	1978年スコットランド法（Scotland Act 1978）の成立。
1979年	スコットランドおよびウェールズで分権（権限委譲）に関する住民投票を実施し、否決される。
1989年	スコットランド憲政会議（Scottish Constitutional Convention）の結成。
1990年	『スコットランド議会へ向けて（Towards Scotland's Parliament）』の発表。
1995年	『スコットランド議会、スコットランドの権利（Scotland's Parliament, Scotland's Right）』
1997年	スコットランドおよびウェールズで分権（権限委譲）に関する住民投票を実施し、可決される。
1998年	1998年スコットランド法（Scotland Act 1998）の成立。

出典：リチャード・キレーン（岩井淳・井藤早織訳）『図説・スコットランドの歴史』彩流社、2002年、pp. 11-20、ならびに、Kellas, J. G., *The Scottish Political System*, 4th ed., Cambridge: Cambridge University Press, 1989, p. 32 を基に筆者作成

スコットランドにおける分権改革の再検討（石見）

スコットランドの分権改革実現に至る歴史の中でもう1点、確認しておきたいことは、1979年の住民投票の結果についてである。スコットランドおよびウェールズでは、1979年にも分権改革の是非をそれぞれの地域の人々に問う住民投票が実施された⁷⁾。この住民投票が実施された背景には、次第にSNP（スコットランド民族党）が勢力を拡大してきたことが影響していた。当時のキャラハン労働党政権は、スコットランドの英国からの分離・独立といった過激な主張を掲げるSNPが勢力を伸ばすのを見て、何もしないわけにはいかず、そこで、スコットランドに議会を設置し、ある程度の自治権を委譲する分権改革を試みた。ただし、この時の住民投票では、「40%条項」という条件が付けられた。つまり、賛成票が有権者全体（投票に参加しなかった者も含めて）の40%に達しなければならないという規定であった。79年の住民投票では、投票率は64%で、賛成は51.6%、反対は48.4%で、「40%条項」に抵触し、分権改革は実現しなかった。ちなみに、ウェールズにおいても同様の住民投票が実施されたが、こちらでは分権に賛成したのはわずか（投票者の）20%に過ぎなかった。

スコットランドにおける79年の住民投票が、その後の1997年の住民投票に与える影響は2つある。1つは、スコットランドの人々（自治体代表者、労働組合、その他の市民団体など）が、79年の分権改革の失敗後も分権を求める息の長い市民運動を展開したことである。この運動は、次第に「スコットランド憲政会議（Scottish Constitutional Convention）」⁸⁾という形を採るようになり、それがその後のスコットランド分権改革の原型をデザインすることになった。もう1つは、79年の住民投票と97年の住民投票の内容のちがいである。上記のように79年の住民投票では分権改革の実現を阻んだ「40%条項」が、97年の住民投票では見られなかった。また、79年の住民投票ではスコットランド議会は「会議」を意味する“Assembly”と呼ばれたが、97年の住民投票では「国会」を意味する“Parliament”と呼ばれるようになった。

以上のように、1979年の分権改革の失敗、その後の地道な市民運動の展開、

スコットランドにおける分権改革の再検討（石見）

97年の住民投票を経て、スコットランドでの分権改革は実現し、上記のように1999年7月1日にスコットランド議会が誕生した。小論は、スコットランド分権改革実現までの経緯を検討することをねらいとするものではないので、歴史的な説明についてはこれぐらいに留めるが、スコットランドの分権改革の内容（スコットランド議会の権限など）は、スコットランド憲政会議が順次発表した構想文書である『スコットランド議会へ向けて（Towards Scotland's Parliament）』（1990年）、『スコットランド議会、スコットランドの権利（Scotland's Parliament, Scotland's Right）』（1995年）によって徐々に形成されていったことだけを付け加えておきたい。

スコットランド議会の誕生に先立って、1999年5月に第1回議会議員選挙が実施され、労働党が56議席を獲得して第一党となった。労働党の獲得議席数だけでは過半数に届かなかった（議会の総数は129なので、過半数は65）、第四党となった自由民主党（17議席）と連立を組むことになった。スコットランド議会と行政府（Scottish Executive）との関係では、議院内閣制的な運営が行われていたので、初代首席大臣（First Minister）には、前スコットランド担当大臣であった労働党のドナルド・デューワ（Donald Dewar）が就任した。

ここで簡単にスコットランド議会ならびに行政府のしくみについて述べておきたい。議会は、129名の議員によって構成されているが、その議員は2種類の選挙制度によって選出される。1つは、小選挙区制で、こちらの選挙制度で73名の議員が選ばれる。もう1つは、比例代表制で、欧州議会議員の8つの選挙区を用いて各7名ずつ選ばれ56名が選出される。ちなみに、1999年に実施された第1回選挙と2003年に実施された第2回選挙の結果を見ると、労働党や自由民主党は、小選挙区での獲得議席が多い一方で、比例代表での獲得議席は少ないという特徴が見られる。その反対に、SNPや保守党は、小選挙区での獲得議席は少ないが、比例代表での獲得議席は多いという特徴が見られる。

次に、行政府のしくみについてであるが、上記のように議院内閣制の統治制度が採用されたので、行政府は首席大臣とその指名による10名の大臣によって率いられた（1999年の議会の設立時）。しかし、この大臣の数やその

スコットランドにおける分権改革の再検討（石見）

役職名、担当行政分野は、その後の政権交代などによって変更されることになった。行政府は、分権改革までに中央政府によるスコットランド統治のための総合的出先機関であったスコットランド省（the Scottish Office）が担当していた業務を担当することになった。また、それに加えて、分権改革によ

【図表 2】スコットランド行政府の組織と公的機関（2012年6月1日現在）



出典：<http://www.scotland.gov.uk/About/People/Directorates>
<http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/public-bodies/about>

スコットランドにおける分権改革の再検討（石見）

て、国から委譲された事務についても担うことになった。分権改革後も、国はその出先機関としてスコットランド庁（the Scotland Office）⁹⁾を残したが、それは極めて小規模な組織であったので、以前のスコットランド省の職員の大半はスコットランド行政府に移った（図表2参照）。ちなみに、スコットランド行政府で勤務する職員の身分も、国家公務員（Home Civil Service）¹⁰⁾であるので、旧スコットランド省時代と比べて、国家公務員としての身分上の変化はなかった。

（2）政策的な取り組み

1999年のスコットランド議会の誕生から政権を担当した労働党と自由民主党の連立政権はどのような政策を展開したのだろうか。スコットランドの市民がスコットランドへの分権改革に期待したのは、スコットランド経済の発展であった。分権改革前のすべてのことがロンドンで決められていた時代には、ロンドンの中央政府はなかなかスコットランドに目を向けることがなかった¹¹⁾。スコットランドの市民が、中央政府（特に保守党政権）への不信感を募らせたのは、1996年の地方制度改革であった。それまでは、スコットランドの地方自治制度は、9のリージョンと53のディストリクトから成る2層制であったが、当時のメジャー保守党政権の方針によって、32のユニタリー・オーソリティー（統合自治体）のみの1層制への再編を余儀なくされた。ウェールズでも、同時期に、それまでの8のカウンティと37のディストリクトが22のユニタリー・オーソリティーに再編された。一方、イングランドでは（メジャー政権は、イングランドについても1層制への完全な移行を目指していたが）、1層制化に反対する保守党議員がいたため、ユニタリー・オーソリティーへの再編が実現したのは一部地域のみであった（56のユニタリー・オーソリティーが誕生した）¹²⁾。つまり、スコットランドやウェールズでは、反対する保守党議員がいなかったため、メジャー政権は1層制化を強行したのであった。このことから、スコットランドの市民たちは、独自の政府を持たない限り、スコットランドの利益は、ロンドンの中央

政府の決定には反映されないことを認識した¹³⁾。それが、分権改革を推進する要因となった。

さて、分権改革後のスコットランドの市民が議会に期待したのはスコットランド経済の発展であった。イングランドの北部と同様に、スコットランドでも、鉄鋼や製造業などが80年代までは盛んであったが、その後衰退し、スコットランド経済の立て直しが求められていた。スコットランドの経済発展のためのしくみとして活躍したのがスコットランド開発公社（Scottish Enterprise）である。スコットランド開発公社は、当初、スコットランド開発庁（Scottish Development Agency）¹⁴⁾として1975年に誕生したが、1991年から現在の名称に変更された。分権改革後の位置づけとしては、スコットランドの経済発展を目指し、地域開発政策の実務を担うスコットランド政府の執行エージェンシーの一つである。スコットランド開発公社は、主にスコットランドで「ローランド」と呼ばれる南部地域を管轄地域とした。北部地域である「ハイランド」については、別組織であるハイランド・諸島開発公社（Highland and Islands Enterprise）が担っている。前者の本部は、グラスゴーにあり、後者はインバネスに本部を置いている¹⁵⁾。

スコットランド開発公社が力を入れて取り組んだのは、エディンバラとグラスゴーの間、そして、南北に関しては、エアからパース、ダンディーに広がる広大な土地を半導体などの情報産業の一大拠点にする「シリコン・グレン（Silicon Glen）」の計画であった。この地域の特徴は、地域内に13の総合大学と9つの高等専門教育機関があり、産学連携の環境が整っていたことである。このシリコン・グレンは、スコットランドの経済発展を牽引するものとして期待され、実際に各国から多くの企業が進出して一時的には成功に見えたが、半導体不況が到来すると、海外からの進出企業の多くは、安い労働力を求めて、シリコン・グレンから出て行った。つまり、シリコン・グレンの開発計画は失敗に終わったと言える¹⁶⁾。

1999年から2003年の第1期目の議会における最も有名な政策としては、高齢者ケアの無料化を挙げることができる。まず、高齢者ケアの意味につ

スコットランドにおける分権改革の再検討（石見）

いて明らかにしなければならない。ここで言う高齢者ケアとは、65歳以上の高齢者に対する介護サービスのことであり、正確には「パーソナルケア（personal care）」と呼ばれる。これは、在宅ならびに施設入所のどちらの場合でも利用することができる。英国政府は、王立委員会を設置して高齢者ケアのあり方について検討した。その報告書（サザランド報告書）によれば、長期的な高齢者ケアについては、資産調査（means test）なしに無料とすることを提案した¹⁷⁾。しかしながら、英国政府は、コスト上の理由からこの無条件での無料提供案を拒絶し、資産調査の必要性を主張した。これに対して、スコットランド議会は、議論の結果、スコットランド・コミュニティ・ケアおよび保健法（Community Care and Health (Scotland) Act 2002）を制定し、高齢者ケアを無料にした¹⁸⁾。高齢者ケアに含まれるのは、排泄や食事介助であり、家事援助は含まれない。ちなみに医療的処置については、高齢者に限らず、また、スコットランドに限らず、全国民が国民保健サービス（National Health Service: NHS）によって無料で治療を受けることができることは言うまでもない¹⁹⁾。それと、スコットランドにおいても、アルツハイマーのような症状の治療的処置については、無料ではなく有料である。

第1期目の議会で見られたもう一つの代表的なスコットランド独自の政策は、大学生の授業料支援政策であった。スコットランド出身者のスコットランド内での大学の授業料を免除する政策である。スコットランド以外からの学生（イングランド、ウェールズ、北アイルランドからの英国人学生や英国外からの留学生）の授業料は免除の対象にはならない²⁰⁾。スコットランド教育（学士寄付および学生支援）法（the Education (Graduate Endowment and Student Support) (Scotland) Act）によって制度化された。この政策は、自由民主党によって提案され、労働党は連立を維持するため、自民党の提案に賛成せざるを得なかった。スコットランド民族党や保守党も賛成した。当初、労働党は、スコットランド以外の英国の大学の授業料とのバランスを考慮して、スコットランドにおいても免除するのではなく、年間500ポンド程度に減額することを考えていたが、上記のように他党に引きずられる形で全

額免除することになった²¹⁾。

2003年から07年の第2期のスコットランド議会における代表的な政策は何か。まず、公共空間での禁煙化をめぐる動きについて述べたい。スコットランドにおけるパブやレストランでの喫煙は、2005年以降禁止になった。この政策は、元々スコットランド議会のステュワート・マックスウェル議員が提案したものであったが²²⁾、スコットランド議会では当初、あまり支持が集まらなかった。それに対して、スコットランドの公衆衛生に関する市民グループがマックスウェル議員の提案を支援し、スコットランド政府の消極姿勢を批判した。その結果、スコットランド政府も禁煙化に向けて積極的に動かざるを得なくなった。また、英国政府も当初、禁煙化には消極的であった。ジョン・レイド保健大臣は、禁煙化には反対していた。ただし、保健省の官僚たちは禁煙化に賛成であった²³⁾。この領域に関する政策は、スコットランドに権限委譲されていたことであるので、スコットランドでは禁煙化が実現した。その後、ウェールズや北アイルランドでも禁煙化を求める声が強くなり、イングランドにおいても公衆衛生に関する市民グループが活動し、結局、英国中で禁煙化が実現することになった。スコットランドにおける先駆的な動きが、全国に広がった興味深い事例である。

もう一つの代表的な政策は、2007年の地方議会議員選挙から導入されることになった比例代表制 (Single Transferable Vote: STV)²⁴⁾ をめぐる動きであった。それまでのスコットランドの地方議会議員選挙では、小選挙区制が採用されていた。この比例代表制への変更は、連立を組む自民党が提案したことであった。小選挙区制は、死票が多いため、得票数がそのまま議席数に反映されないのが特徴である。自民党は、得票数に比して、議席数で損をしていることから、比例代表制への変更を主張した。労働党は、逆に得票数に比して、議席数で得をしている政党である。当初、労働党は比例代表制への変更に消極的であったが、連立を維持するために、自民党の主張に賛同することになった。

比例代表制が導入された2007年の地方議会議員選挙の結果はどうなったのであろうか（図表3参照）。32の各地方議会議員選挙のスコットランド全

スコットランドにおける分権改革の再検討（石見）

体での政党別獲得議席数を見ると、2003年の前回選挙に比べて最も議席を減らしたのは労働党であり、その一方で、最も議席を増やしたのはスコットランド民族党であった。保守党は少し増やし、自民党は少し減らした。大雑把に言えば、同時に行われた第3回スコットランド議会議員選挙と似た結果になったと言える。この2007年の選挙までは、スコットランド議会議員選挙と地方議会議員選挙は別々の日に行われていたが、2007年の選挙から同じ日に行われることになった²⁵⁾。上記の地方議会議員選挙は、このスコットランド議会議員選挙と同日選挙になったことが影響しているのではないだろうか。つまり、スコットランド議会議員選挙で労働党が支持を失ったことが、地方議会議員選挙の結果にも影響を与え、その一方で、SNPがスコットランド議会議員選挙で支持されたことが、地方議会議員選挙においても支持されることになったということである。とにかく、自民党は悲願の比例代表制への変更を実現したものの、獲得議席数の増加の思惑は外れたようである。

以上のように、1999年から2007年までの労働党・自民党の連立政権による政策展開を見ると、経済政策（地域振興策）では決して成功した訳ではないが、教育や福祉、保健・衛生などの面では、スコットランド議会に委譲された権限を活かして独自の政策を展開したと言える。それが、2007年以降どうなったのかについては、項を改めて検討する。

【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

	2007年選挙		2012年選挙		2007年と 2012年での 割合の変化
	獲得議席総数	%	獲得議席総数	%	
SNP	363	29.7	425	34.8	+5.1
労働党	348	28.5	394	32.2	+3.7
保守党	143	11.7	115	9.4	-2.3
自由民主党	166	13.6	71	5.8	-7.8
緑の党	8	0.7	14	1.1	+0.4
無所属およびその他	194	15.9	204	16.6	+0.7

出典：The Scottish Parliament Information Centre, *SPICe Briefing Local government elections 2012*, 12/38, 8 June 2012, p. 7

3. スコットランド民族党政権時代のスコットランド

(1) 民族党政権の誕生とその政権運営

上記のように、2007年5月に第3回スコットランド議会議員選挙が実施され、スコットランド民族党が47議席を獲得して第1党となった。ただし、第2党となった労働党は46議席を獲得して、その差は1議席で、SNPは第1党と言っても過半数に遠く及ばない状態であった。SNPは、自民党との連立を模索したが、自民党は8年間にわたる労働党との連立の経験から、連立への参加は、自党の政策を十分に主張することができず、むしろ連立のパートナー（この場合は労働党）の失点について有権者から連帯責任を負わされることなどからデメリットが大きいと判断して、SNPからの誘いを断った。自民党は確かに、労働党敗北の影響を受けて、地方議会議員選挙などで勝利することはできなかったが、前項で見たように、地方議会議員選挙における比例代表制への変更や大学授業料の免除政策にしても、自民党の主張はそれなりに反映されていると言える。そうであるならば、自民党がSNPの連立への誘いに応じなかったのは、別の理由があったからであると推測できる。SNPは、党是にスコットランドの英国からの分離・独立を掲げる政党である。2007年の選挙では、有権者が8年間に及ぶ労働・自民の連立政権に飽き、また、国政レベルにおけるブレア労働党政権のイラク戦争への姿勢や説明責任への批判が、スコットランド議会議員選挙にも影響を与え、労働党の敗北とSNPの勝利という結果をもたらしたが、自民党はこれを一時的な現象であると考えた。つまり、SNPの政権は長くは続かず（次の選挙では負ける可能性が高く）、英国からの独立などの基本政策で意見が合わないSNPと連合を組むことは得策ではないと判断した（自民党は英国の連邦制への移行を主張したことはあっても、スコットランドの分離・独立を求めたことはない²⁶⁾）。結局、SNPは、少数単独政権を発足させることになった。

SNP政権がまず取り組んだのは、スコットランド政府の機構改革であった。

スコットランドにおける分権改革の再検討（石見）

SNP 政権は、それまでの「スコットランド行政府（Scottish Executive）」という行政部の名称を「スコットランド政府（Scottish Government）」に改めた。ただし、これは通称であり、法律上での正式名称は元のままであった（その後、2012年5月1日成立の2012年スコットランド法により、「スコットランド政府（Scottish Government）」が正式名称となった）。また、大臣の人数を減らし、大臣には“Cabinet Secretary”の名称を用いるようにした。一方、副大臣には“Minister”の名称を用いると共に、副大臣の担当業務を明確にした。そして、首席大臣、大臣、副大臣の集合体を「内閣（Cabinet）」と呼んだ（図表4参照）。

【図表4】スコットランド行政府の閣僚名の変遷

第1期議会 (1999～2000年) 注	第2期議会 (2003～2007年)	第3期議会 (2007～2011年)
首席大臣 (First Minister) 司法大臣 (Minister for Justice) 企業・生涯学習大臣 (Minister for Enterprise and Lifelong Learning) 児童・教育大臣 (Minister for Children and Education) 財務大臣 (Minister for Finance) 保健・コミュニティケア大臣 (Minister for Health and Community Care) 農村問題大臣 (Minister for Rural Affairs) コミュニティ大臣 (Minister for Communities) 交通・環境大臣 (Minister for Transport and the Environment) 議会担当大臣 (Minister for Parliament)	首席大臣 (First Minister) 副首席大臣兼企業・生涯学習大臣 (Deputy First Minister and Enterprise and Lifelong Learning) 司法大臣 (Minister for Justice) 教育・青少年大臣 (Minister for Education and Young People) 財務・公共サービス大臣 (Minister for Finance and Public Service) 保健・コミュニティケア大臣 (Minister for Finance and Public Services) 環境・農村開発大臣 (Minister for Environment and Rural Development) コミュニティ大臣 (Minister for Communities) 交通大臣 (Minister for Transport) 観光・文化・スポーツ大臣 (Minister for Tourism, Culture, Sport) 議会担当大臣 (Minister for Parliament)	首席大臣 (First Minister) 副首席大臣兼保健大臣 (Deputy First Minister and Cabinet Secretary for Health) 司法大臣 (Cabinet Secretary for Justice) 教育・生涯学習大臣 (Cabinet Secretary for Education and Lifelong Learning) 財務・持続的成長大臣 (Cabinet Secretary for Finance and Sustainable Growth) 農村問題・環境大臣 (Cabinet Secretary for Rural Affairs and the Environment)

注：第1期議会での内閣は、初代首席大臣のドナルド・デューワ氏の任期途中での死によって、その跡を継いだヘンリー・マクライシュ第2代首席大臣の下、大臣名に若干の変更が加えられたが、ここでは1999～2000年の大臣名のみを載せている。

出典：http://www.scotland.gov.uk/About/Government/sgprevious/sgprevious1999-2003
同 2003-2007, 同 2007-2011

スコットランドにおける分権改革の再検討（石見）

機構改革は、幹部公務員組織にも及んだ。事務総長（Permanent Secretary）と5名の総局長（Directors-General）で「戦略理事会（Strategic Board）」が構成されることになった。ちなみに、総局長の人数は、前政権（労働党・自民党連立政権）時代は6名だったが、大臣数に合わせて5名となった。

スコットランド議会の政権交代によって、スコットランドと英国政府との政府間関係のあり方についても変化した。これまでは、スコットランド議会も英国政府も双方とも、労働党を与党としてきたので、政治的コミュニケーションは非常にスムーズであった。しかしながら、政権交代の結果、スコットランド議会はSNP、英国政府は労働党という異なる政党どうしの関係に変質した。これまでの同じ労働党内でのつきあいに比べると、どうしてもフォーマルな関係に変質したと言える²⁷⁾。ただし、その一方で、政治的コミュニケーションの低下を補うことが期待されたのが、スコットランド政府と英国の中央省庁（ホワイトホール）の公務員（civil service）どうしの行政的コミュニケーションである。スコットランド政府で勤務する公務員の多くは、上記のように、分権改革以前には、エディンバラに置かれていたスコットランド省で勤務していた。分権改革によって、スコットランド省の業務の大半がスコットランド議会および行政府に移ったので、スコットランド省の公務員もスコットランド行政府に移った。ホワイトホールの公務員とスコットランド政府の公務員は、合同の会議を開催したり、日々の日常的なコミュニケーションを頻繁に行っている。ただし、ホワイトホールとスコットランド政府の公務員どうしの人事交流（転勤や出向・派遣）はあまりない²⁸⁾。

SNP 政権になって、当初、比較的改革がスムーズに実現すると予想されたのは、地方税をめぐる改革についてであった。現行のしくみは、土地と家族人数に基づいたカウンシル・タックスと呼ばれるものであるが、SNPは「地方所得税（Local Income Tax）」への変更を目指していた。カウンシル・タックスでは、地価によって8つのバウンドのいずれかに位置づけられた²⁹⁾。一般的に富裕層の住宅は地価の高い地域であるので、高いバウンドに位置づけられることになったが、バウンドに基づくものであるとその税額には限度

スコットランドにおける分権改革の再検討（石見）

があった。しかし、地方所得税になると、所得に応じたものになるので富裕層の負担は増えることが予想される。イングランドとの境界近くの地域（ボーダーズ）に住む富裕層は、スコットランドで地方所得税が導入された場合には、イングランドに移り住むのではないかなどと言われている。地方所得税には、自民党も賛成していたので、比較的スムーズに導入されるのではないかとされていたが、上記のような負担の増える富裕層の反対もあり、今のところ（2012年6月現在）、この改革は実現していない³⁰⁾。

(2) 第4回議会議員選挙の結果と英国からの独立に向けた動き

SNPは、第3回議会議員選挙において政権獲得後、2007年8月に『スコットランドの未来の選択：民族の対話：現代社会における独立と責任 (*Choosing Scotland's Future: A National Convention: Independence and responsibility in the modern world*)』を発表した。政権党になり、長年の英国からの分離・独立の主張の旗をしばらく掲げないのではないかという声もあったが、その予想を覆し、上記の協議文書（a discussion paper）を発表した³¹⁾。ただし、同文書では、分離・独立に関する提案³²⁾だけではなく、さらなる分権の必要性に関する提案も含んでいた。その理由は、分離・独立のみの提案では、他党との議論の俎上に乗せることが困難だとSNPが考えたからである。それは、分離・独立に賛成しているのは、SNPと2議席を有する緑の党（Green Party）のみという事情によるものだった。分離・独立とさらなる分権の両面作戦を取ることによって、他党も議論に巻き込みたいというSNPの思惑があった。また、SNP政権は、スコットランドの各地で「民族の対話」イベントを展開し、さらに、「民族の対話」ウェブ・サイトを立ち上げ、ネット上でも市民間での議論を盛り上げるように工夫した。イベントには多くの市民が参加し、また、ウェブ・サイトにも多数のアクセスがあった³³⁾。しかしながら、政党間での議論はあまり進展しなかった。保守・労働・自民の各党は分離・独立に反対であり、少数与党であるSNPの提案には、本気で取り合わないというような状況が見られた。

その一方で、保守・労働・自民の各党が積極的に関わったのが「カルマン委員会」の設置であった。カルマン委員会は通称であり、正式名称は「スコットランドへの分権に関する委員会（Commission on Scottish Devolution）」である。グラスゴー大学総長のケネス・カルマン卿が委員長を務めたことからカルマン委員会と呼ばれた。委員会名の通り、スコットランドへのさらなる分権のあり方について検討するのが委員会の責務であった。カルマン委員会は、検討の結果、2009年6月に『より良いスコットランドを目指して：21世紀におけるスコットランドと連合王国（Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century）』という最終報告書を提出した³⁴。カルマン委員会の報告の内容（さらなる分権）を進めるにせよ、SNPが目指す分離・独立を進めるにせよ、スコットランド議会の各政党間の勢力次第である。SNPが少数与党のままでは、分離・独立の提案はスコットランド議会を通過することが不可能である。また、SNPが少数与党ながらも政権にある限りは、分離・独立の選択肢を捨てて、さらなる分権のみの議論に乗る可能性はない。つまり、SNPの主張（分離・独立問題を議論するという）を進めるか、保守・労働・自民3党の提案（さらなる分権改革を目指すという）を進めるかは、第4回議会議員選挙の結果次第という状況であった。

第4回スコットランド議会議員選挙は、2011年5月5日に実施された。SNPの獲得議席数に関心が集まったが、SNPは第3回選挙での議席数を大きく上回って69議席を獲得して第一党の座を守った（23議席増）。第二党は労働党で37議席（10議席減）、第三党は保守党で15議席（2議席減）であった。最も議席数を減らしたのは、第四党となった自民党で11議席減らして5議席になった。SNPは大方の予想以上の大躍進と言えた（図表5参照）。

スコットランドにおける分権改革の再検討（石見）

【図表 5】スコットランド議会議員選挙の結果

【第 1 回選挙結果】

政党名	小選挙区	比例代表	計
労働党	53	3	56
SNP	7	28	35
自由民主党	12	5	17
保守党	0	18	18
緑の党	0	1	1
スコットランド社会主義党	0	1	1
無所属およびその他	1	0	1
合計	73	56	129

【第 2 回選挙結果】

政党名	小選挙区	比例代表	計
労働党	46	4	50
SNP	9	18	27
自由民主党	13	4	17
保守党	3	15	18
緑の党	0	7	7
スコットランド社会主義党	0	6	6
無所属およびその他	2	2	4
合計	73	56	129

【第 3 回選挙結果】

政党名	小選挙区	比例代表	計
労働党	37	9	46
SNP	21	26	47
自由民主党	11	5	16
保守党	4	13	17
緑の党	0	2	2
スコットランド社会主義党	0	0	0
無所属およびその他	0	1	1
合計	73	56	129

【第 4 回選挙結果】

政党名	小選挙区	比例代表	計
労働党	15	22	37
SNP	53	16	69
自由民主党	2	3	5
保守党	3	12	15
緑の党	0	2	2
スコットランド社会主義党	0	0	0
無所属およびその他	0	1	1
合計	73	56	129

スコットランドにおける分権改革の再検討（石見）

SNP の大勝利の結果を受けて、スコットランドの英国からの分離・独立には、俄然、現実味が出てきた。スコットランド議会の定数は129名なので、SNP は単独で過半数の議席を獲得したことになる。SNP 政権は、2012年1月に『あなたのスコットランド、あなたの住民投票 (*Your Scotland, Your Referendum*)』を発表した³⁵⁾。これは、スコットランドでの住民投票法案の原案について市民の意見を聴くための協議文書であった。SNP 政権の予定では、上記の住民投票法案の原案に関する意見聴取の内容を踏まえて、2013年初めに、住民投票法案をスコットランド議会に提出し、同年末までには議会を通過させ、2014年6月の欧州議会議員選挙ならびにグラスゴーで開催されるコモンウェルス・スポーツ大会の終了後に住民投票を実施するとしている。

これに対して、英国政府のキャメロン首相は、もっと早期に住民投票を実施することをスコットランドに求めている³⁶⁾。と言うのは、各種世論調査の結果を見ると、分離・独立を支持するスコットランド市民は、現状で3割前後しかない³⁷⁾。いま住民投票を実施すると、間違いなく分離・独立の提案は住民投票によって否決される。それが分かっているので、キャメロン首相は、早期に実施することを求め、SNP 政権は、コモンウェルス・スポーツ大会などを通して、ナショナリズム的な盛り上がりが高まったところで住民投票を行うことをねらっている³⁸⁾。

また、保守・労働・自民の各党の反応は相変わらず、分離・独立に対して消極的もしくは否定的である。保守党は、分離・独立と「さらなる分権」の両面について質問するという住民投票での質問形式に異議を唱えた。分離・独立のみに質問を限定すべきであると主張している。しかしながら、その真意は分らない。つまり、質問を分離・独立のみに絞れば、保守党も分離・独立に賛成するのかと言えば、そうではなさそうである。これまでも保守党は、分権改革にさえ消極的であった経緯を考えると、上記の主張を決して額面通りに受け取ることはできない。次に労働党は、SNP のコンサルテーション(意見聴取)のやり方やサモンド首席大臣の協議姿勢のあり方について批判した。

スコットランドにおける分権改革の再検討（石見）

自民党は最も分離・独立に批判的であり、独立問題の住民投票に時間をかけているより、英国の枠内でスコットランドの自治権を拡大（さらなる分権）するほうが望ましいとしている³⁹⁾。

以上のような、各党の反応、世論調査の結果などを踏まえると、住民投票を実施したとしても、市民が独立を支持し、独立へ向けた動きが進展するとは現状では考えにくい。2014年の住民投票の実施までに、SNPが、議会や市民に対して、どのような議論を展開し、独立の意義とメリットを説明できるか否かに今後の行方はかかっていると言える。

4. おわりに

小論では、スコットランドの英国からの分離・独立の動きについて考える前提として、分権改革によって何が変わったのかについて整理することをねらいとして、ここまで論を進めてきた。上記の整理からは、1999～2007年の労働党・自民党の連立政権の時代と、2007年以降のSNP政権の時代を比べると、スコットランド独自の政策（英国政府とは異なる）が展開されたのは、前者の時代が中心であったと言える。高齢者ケアの無料化、大学生の授業料免除、公共空間での禁煙化、地方議会選挙の比例代表制への変更などが、その具体例であった。2007～2011年の間はSNP政権が少数与党であったために、思い切った政策が展開できなかったことも、SNP政権時代に目立った政策的な展開が見られなかった理由と言える。しかしながら、スコットランドの有権者は、第4回議会議員選挙において、SNPを支持した。つまり、2007～2011年のSNPによる政権運営を肯定的に評価した結果と言える。分権改革によって、主要な立法権限はスコットランド議会に委譲され、その立法権限を活用するかどうかは、スコットランド議会の判断であり、それは言い方を変えれば、スコットランド議会内での政党間の勢力バランスに負うところが大きいと言うことである。

もう一つ、別の側面から整理すると、それは英国の枠内では、どこまで分

スコットランドにおける分権改革の再検討（石見）

権を進めることが可能かという視点で論じることである。これに関しては、すでに2つの提案が出されている。一つは、より温和なものでカルマン委員会による報告である。そして、もう一つは、若干、大胆なものでSNP政権が提案している住民投票法案に含まれる「さらなる分権」である。後者では、放送、税制、年金に関する権限委譲などが挙げられ、これが「最大限の分権（Devolution Max）」とされている⁴⁰。

スコットランドの英国からの独立は、これらの2つのアプローチ、つまり現行のスコットランド議会の権限を用いた独自政策の展開やスコットランド法の改正を伴うスコットランド議会の権限強化によるさらなる独自政策の展開と根本的に質の異なる改革である。上記の説明からも分かるように、現行の議会の権限内においてもかなりの独自政策を展開することができる。繰り返すことになるが、その権限の行使を妨げているのは、英国政府との関係というよりスコットランド議会内での政権党の政治力の問題である。

上記のように、現状（2012年6月現在）では、スコットランド内においても独立を支持する市民はそんなに多くない。結論として言いたいことは、SNP政権には、現行の議会の権限内でどこまでできるのか、「最大限の分権（Devolution Max）」によって何ができるようになり、何ができないのかについて分かりやすく伝えること、そして、SNPがスコットランドをどういう地域（国家）にしたいと考え、そのためにはなぜ独立が必要なのかを市民に真摯に説明することが必要なのではないかと思う。スコットランドの英国からの独立がSNPの結党以来の党是であることは理解できるが、独立ありきで上記の説明責任を果たさないのであれば、市民の支持を広げることは難しいだろう。やはり、最初の一步となるのは、1999年の分権改革の意味を問い直し、スコットランド議会の有する権限の大きさとその後の政策展開の成果と問題点を見つめ直すことであろう。

注

- 1) スコットランド議会の設置過程について紹介する邦語文献としては、自治・分権ジャーナリストの会編『英国の地方分権改革—ブレアの挑戦—』日本評論社、2000年。自治体国際化協会編『英国の地方分権』クレアレポート第208号、2000年。鳥袋純「海外地方自治事情 8—英連合王国の憲政改革とスコットランド新議会選挙—」（『自治総研』第249号、地方自治総合研究所）、1999年。北村亘「英国における権限移譲改革」（『甲南法学』第41巻第3・4号、2001年）。英語文献では、Bogdanor, V., *Devolution in the United Kingdom*, Oxford: Oxford University Press, 1999. Lynch, P., *Scottish Government and Politics: An Introduction*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 2001. Pilkington, C., *Devolution in Britain today*, Manchester: Manchester University Press, 2002.
- 2) スコットランド議会設置後の動向について紹介する邦語文献としては、山崎幹根・自治・分権ジャーナリストの会『スコットランドの挑戦と成果—地域を変えた市民と議会の10年—』イマジン出版、2010年。山崎幹根『「領域」をめぐる分権と統合—スコットランドから考える—』岩波書店、2011年。英語文献では、Keating, M., *The Government of Scotland: Public Policy Making after Devolution*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 2005. Bromley, C., Curtice, J., McCrone, D. and Park, A. (ed.), *Has Devolution Delivered?*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 2006. McGarvey, N. & Cairney, P., *Scottish Politics: An Introduction*, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2008.
- 3) ブレア労働党が、スコットランドへの分権においてスコットランド法の制定前に住民投票という手続きを採ったのには、2つの背景がある。1つは、1997年の英国議会の総選挙の際の労働党のマニフェストにスコットランドへの分権改革の実現とその前提としての住民投票の実施が明記されていたからである。もう1つの背景は、スコットランド議会の持つ権限として予定されていた「課税変更権 (tax-varying powers)」いわゆる“tartan tax”には分権改革に反対する保守党から強い批判が寄せられていた。この保守党の批判を抑え込むためには、民主的な裏付け、住民投票によるスコットランド市民の支持が必要であると考えたからであった (Lynch 2001 p. 13)。
- 4) グレーター・ロンドン・オーソリティー (GLA) の設置の是非をめぐる住民投票は、1998年5月7日に実施された。賛成72%、反対28%の大差でGLAの設置はロンドン市民に支持されたが、投票率は34.6%しかなかった。すでに労働・保守・自民の主要3党が設置に賛成していたので、市民の関心はGLAの設置云々より市長候補者に向いていたことが投票率の低かった原因と言われている。
- 5) 2012年5月3日、イングランドの10の都市で首長の直接公選制導入の是非をめぐる住民投票が実施された。そもそも首長の直接公選制は、ブレア労働党

スコットランドにおける分権改革の再検討（石見）

政権下で2000年地方自治法によって制度化され、その時点では40の自治体で導入をめぐる住民投票が実施され、そのうち14自治体で可決された。ただし、そのほとんどは小規模都市であった。その後、2010年5月に誕生した連立政権は、直接公選制の導入に積極的であり、2011年地域主義法において12の大都市で、住民投票を行う計画が盛り込まれた。このうち、レスター市とリバプール市では、住民投票を実施しないで、議会の議決だけで導入を決定したので、5月3日の住民投票は残りの10都市で実施された。結果は、ブリストル市のみで直接公選制は支持され、他のバーミンガム市、ブラッドフォード市、コベントリー市、リーズ市、マンチェスター市、ニューカッスル・アポン・タイン市、ノッティンガム市、シェフィールド市、ウェイクフィールド市では否決された。また、ドンカスター市では、すでに導入している直接公選制を継続するか廃止するかをめぐる住民投票が行われ、継続が支持された。自治体国際化協会ロンドン事務所「マンスリートピック」2012年3月臨時号、pp.5-6、参照。

<http://www.bbc.co.uk/news/uk-england-yorkshire-17924410>（アクセス日：2012年6月23日）

- 6) 全ての地方制度改革に先立って住民投票が実施される訳ではない。1972年に完全2層制が導入された際やメジャー政権下でスコットランド、ウェールズ、北アイルランドとイングランドの非大都市圏の一部地域で1層制が導入された際には、住民投票は実施されなかった。また、1986年に当時のサッチャー政権がグレーター・ロンドン・カウンシル（GLC）を廃止した際にも住民投票は行われなかった。むしろ、こういった大規模な地方制度改革の場合には、専門家で構成する王立委員会（royal committee）を設置し、慎重に審議し、協議文書（a discussion paper, “green paper” 緑書）を作成し、それについて広く意見を聴取し、その市民の意見を踏まえて白書（white paper）に整理し、それをさらに法案の形にまとめあげるといふ、市民への情報開示とコンサルテーションの過程を重視している。サッチャーのGLC廃止の過程では、王立委員会を設置しなかったため、手続き面の不備についての批判が聞かれた。君村昌・北村裕明編著『現代イギリス地方自治の展開—サッチャリズムと地方自治の変容—』法律文化社、1993年、p.38、参照
- 7) 1979年のスコットランド、ウェールズにおける分権の試みの背景・要因などについては、邦語文献では、佐藤滋「スコットランド、ウェールズへの財政権限委譲論議の歴史的源流：1968～77年—領域政治の台頭と中央＝地域＝地方財政関係—」（『自治総研』通巻378号、2010年4月号）が詳しい。
- 8) 1979年の分権化の試みは、SNPを中心とする動きであった。この失敗を教訓として、つまり、単独の政党による政治運動ではなく、党派を超えた広範な市民運動を展開する必要があった。そこで結成されたのがスコットランド憲政会

スコットランドにおける分権改革の再検討（石見）

議であった。憲政会議には、労働党、自民党、地方自治体の他、教会など多様な市民グループが参加した。当初、SNPも参加していたが、英国からの完全独立を目指すという立場のちがいがから離脱した（Lynch 2001 pp. 11-13）。

- 9) スコットランド庁は、英国政府とスコットランド政府との間を取り持つと共に、スコットランドに関連するいくつかの（ホワイトホールの他省では扱えない）英国議会に残された留保権限（reserved matters）について管理することを目的としている。職員数は100名、年間予算約800万ポンド（2011年度予算で）の小規模組織である。憲法問題省（the Department for Constitutional Affairs）の設置に伴い、同省の管轄下に入ったが、同省が司法省（the Ministry of Justice）に改組されたため、現在では司法省の管轄下にある。ただし、司法省本体とは明確に区別される存在である（Lynch 2001 p. 132）。
- 10) 国家公務員は、伝統的に2つのタイプに分かれる。1つは、大ブリテン島（イングランド、スコットランド、ウェールズ）で勤務する内国公務員制度（Home Civil Service）であり、もう1つは、北アイルランドで勤務する北アイルランド公務員制度（Northern Ireland Civil Service）である。両者は統計上などで明確に区別される。また、外交官についても内国公務員制度に入れないのが一般的である。Rhodes, R. A. W., Carmichael, P., McMillan, J. and Massey, A., *Decentralizing the Civil Service: From Unitary State to Differentiated Polity in the United Kingdom*, Buckingham: Open University Press, 2003, p. 9
- 11) 分権改革前は、スコットランドの行政については、スコットランド省が一元的に掌握していた。ちなみに、スコットランド省の創設は1885年であるが、1707年のスコットランドとイングランドの合邦後、スコットランド行政の責任は法務長官（the Lord Advocate）によって握られていた。ただし、19世紀に入り、政府機能の増大につれて、スコットランド教育部（Scotch Education Department）などの特定目的型機関が誕生した。しかし、その責任は不明確で、より説明責任が明確で専門的な機関が求められ、上記のように1885年にスコットランド省が設置されることになった。スコットランド省の歴史については、Mitchell, J., *Governing Scotland: The Invention of Administrative Devolution*, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003の第2章「スコットランド中央行政機構の起源」が詳しい。
- 12) 1990年代における地方自治制度の再編成については、保守党のマイケル・ヘーゼルタインに負うところが大きい。ヘーゼルタインは、サッチャーの退陣後、1990年に環境大臣の職に返り咲くと、地方自治の構造改革に情熱を燃やし、地方自治体の1層制化を強力に推し進めた。同氏の下で1991年に作成された白書に基づいて、地方自治の新しいパターンを検討するためにイングランド地方自治委員会（the Local Government Commission for England）が1992年に設置

スコットランドにおける分権改革の再検討（石見）

された。同委員会では、ヘーゼルタインの思惑とは異なり、1層制案と2層制案が激しく対立した。その最中、ヘーゼルタインは環境省を去ることになった。次の環境大臣のマイケル・ハワードにはヘーゼルタインほどの熱心さがなかった。結局、イングランドについては、2層制地域と1層制地域が混在することになった。Chandler, J. A., *Local government today*, 3rd ed., Manchester: Manchester University Press, 2001, pp. 25-26.

- 13) スコットランドとウェールズに関しては、スコットランド省およびウェールズ省の下で検討が進められ、基本的にはディストリクトを残し、カウンティ（スコットランドではリージョンと呼ばれた）を廃止する方向で調整された。スコットランドとウェールズにおける1層制自治体は、1996年4月から効力を発揮した。スコットランド省やウェールズ省も地元の自治体の意見を聴取したが、地元自治体の間からは、イングランドと比べて、十分に意見を聞いてもらえなかったという不満が残る、これが、1997年の総選挙において保守党がスコットランドとウェールズにおいて1議席も獲得できなかった原因だと言われている。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. 104、参照。
- 14) スコットランド開発庁が設置されたのは、1950年代から70年代半ばにかけて見られたスコットランドにおける失業率の高さと住環境の悪さ（特にグラスゴーやクライドサイド大都市圏周辺）の改善の必要性を政府が認識したためであった。そして、このスコットランド開発庁（後のスコットランド開発公社）が、1999年にブレア労働党政権の導入したイングランドの地域開発公社（Regional Development Agencies: RDAs）のモデルとなったものであった。Rich, D. C., “The Scottish Development Agency and the Industrial Regeneration of Scotland”, in American Geographical Society, *Geographical Review*, Vol. 73 No. 3, JSTOR, 1983 July, p. 271. Moore, C.&Booth, S. “The Scottish development agency: Market consensus, public planning and local enterprise”, in *Local Economy*, Vol. 1, Taylor & Francis, 1986 March, p. 7.
- 15) スコットランド開発公社には12の地方事務所（local enterprise companies）があり、また、ハイランド・諸島開発公社は10の地方事務所を有している。
- 16) シリコン・グレンの開発については、前掲の自治・分権ジャーナリストの会編『英国の地方分権改革』や北海道庁職員による現地調査報告書である『スコットランドの分権改革に関する調査研究報告書』（2003年）がその様子を詳しく伝えている。また、半導体不況の影響で開発が行き詰った点については、前掲の山崎幹根・自治・分権ジャーナリストの会『スコットランドの挑戦と成果』p. 143を参照。

スコットランドにおける分権改革の再検討（石見）

- 17) 堀真奈美『保健医療分野におけるVFMとアカウントビリティの確保に関する研究—イギリスのNHS・ソーシャルケア改革を事例として—』会計検査院調査課, 2011年3月, p. 28, 参照
- 18) 同上, p. 28, 参照
- 19) NHSに関する概説書として, 武内和久・竹之下泰志『公平・無料・国営を貫く英国の医療改革』集英社新書, 2009年, 参照
- 20) 極めて興味深いことに, スコットランドの大学は, イングランドやウェールズ, 北アイルランドからの学生については授業料を徴収するのに, 英国以外のEU諸国からの留学生は無料としている。また, イングランドの学生にとっては, 授業料を払ったとしてもイングランドの大学授業料よりもスコットランドの大学授業料のほうが安い。そこで, イングランドから学生がスコットランドの大学に押し寄せることが予想されるため, スコットランドの大学では2012年度から授業料を値上げした。
- 21) McGarvey, N. & Cairney, P., *Scottish Politics: An Introduction*, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2008, p. 206.
- 22) マックスウェル議員の提案が法案化される過程について若干詳しく述べると次のようなものであった。政府提出法案ではなく議員提出法案であったため, 非政府法案室(the Non-Government Bills Unit)が法案づくりを援助した。同法案は, 保健委員会(the Health Committee)で7回にわたって委員会が開かれ審議され, その間に323の文書での意見が寄せられた。Ibid, p. 96. Cairney, P., “Using Devolution to Set the Agenda? Venue Shift and the Smoking Ban in Scotland”, *British Journal of Politics and International Relations*, Vol.9, 2007, pp. 73–89
- 23) McGarvey & Cairney 2008 p. 208.
- 24) Single Transferable Vote (STV) とは, 比例代表制の一種で, 単記移議式投票と訳される。複数の定数の選挙区において投票する候補者に順位を付けて投票する制度である。集計では, まず第1順位の票を集計し, 当選基数(当選に必要な票数)を獲得した候補者を当選とする。第1順位の候補者が当選基数を越えて獲得した票については, 第2順位の候補者に分配(移議)する。ちなみに, 2011年5月5日に実施された英国議会の下院の選挙制度改革をめぐる国民投票(レファレンダム)で提案されたのは, STVとは異なり比例代表制の中でも選挙投票制(Alternative Vote: AV)であった。AVでは, 選挙区としては一人を選出する小選挙区を用いるが, 投票時に選挙人が投票用紙に各候補者に関する選考順位を記入する。開票時に過半数の票を獲得する候補者がいない場合は, 最下位の候補者を落選とし, その候補者の2位票を他候補に分配し, 過半数の得票の候補者が出るまでこれを繰り返す方法である。AVには, 順位指定投票制や対案投票制などの訳もある。小松由季「英国議会下院改革及び選挙制度改革

- 革等の動き」(『立法と議会』第321号, 2011年10月号), p. 81, 参照
- 25) 2007年の地方議会議員選挙は、スコットランド議会議員選挙と同じ日に実施されたが、投票用紙への記入方法が2つの選挙では異なることが混乱の原因であった。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1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。有権者の中には混乱する者もあり、スコットランド議会議員選挙の小選挙区だけで、7万5000枚以上の無効票が出た。Scottish Parliament, *SPICe briefing*, 8 May 2007.
- 26) 自民党の英国の統治のあり方に関する基本方針は、欧州連邦(a federal Europe)の中において英国が連邦的な形態の連合王国(a federal United Kingdom)として位置することであった。また、自民党は、党運営においても連邦制的な形態を採用していた。英国自由民主党(the British Liberal Democratic Party)は、イングランド、スコットランド、ウェールズの各自民党の連合体(a federation)である(Keating 2005 p. 60)。
- 27) スコットランド政府と英国政府のフォーマルな関係の舞台としては、英国政府と3つの地域政府(スコットランド、ウェールズ、北アイルランド)の代表者で構成する合同閣僚会議(Junior Ministerial Committees: JMCs)が挙げられる。ブレア政権時代には、ブレアがJMCsに熱意がなかったため、ほとんど開催されなかった(Lynch 2002 pp. 152-153)。
- 28) 日本における国家公務員の地方自治体への出向や地方公務員の中央省庁への出向のような人事慣行はない。上記の注10のように、スコットランド政府で勤務する職員は、内国公務員制度に属するが、採用や人事はスコットランド政府によって行われる。スコットランド政府の公務員がホワイトホールに移ったり、ホワイトホールの公務員がスコットランド政府に移る場合は、日本のような組織的な人事慣行による出向ではなく、個人の事情によるものであり、従来の職場を完全に退職して移る転職である。
- 29) カウンシル・タックスは、市民権の有無(選挙権のない外国人も含めて)や住宅の所有の有無に関係なく(分譲物件ではなく賃貸物件であっても)、当該自治体で生活する人々が支払わなければならない地方税である。大人2人が生活する世帯を標準として、単身者の場合は25%を減額し、子どもがいる世帯についても減額する。土地の地価と世帯の人数を組み合わせた税のしくみである。
- 30) 2009年2月11日、スコットランド政府のジョン・スウィニー財務大臣は、地方所得税の導入案を廃案にしたと発表した。これに先立つ2009年1月、スコットランド政府が提案した2010年度の予算案がスコットランド議会に否決されるという事件があった。野党との交渉の結果、当初の予算案を部分的に修正し

スコットランドにおける分権改革の再検討（石見）

て可決されたが、このような経緯もあり、少数与党である SNP 政権は、地方所得税の導入を見送ったと言える。自治体国際化協会ロンドン事務所編「マンズリー・トピックス」2009年2月号, pp.8-9, 参照

- 31) 『スコットランドの未来の選択』は、市民の間で独立やさらなる分権に関する議論を巻き起こすことをねらいとしたものであったので、実態は協議文書であったが、SNP 政権は「白書 (a white paper)」として発表した。
- 32) 独立は本来、英国憲法に関する問題で英国議会に留保されている権限であり、また、独立に反対する政党にも配慮して次のような諮問型の質問文になった。「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英国政府と解決策について交渉することに同意するか否か」という質問文が提案された。
- 33) *The National Conversation, Your Scotland Your Voice: A National Conversation*, Edinburgh, 2009, p. 5.
- 34) カルマン委員会は、その報告の中で、概略、次の3点について提案した。①スコットランド内の国税（所得税）について、徴収および税率の決定をスコットランド議会に移譲すること。②スコットランド議会と英国議会の立法部どうしのコミュニケーション方法を改善すべきこと。③スコットランド内で実施される選挙に関する管理権限など24項目をスコットランド議会に委譲することを提案した。小論執筆の最終段階になって、2012年スコットランド法（Scotland Act 2012）が、2012年5月1日に女王の裁可を得て成立したことを知った。同法は、基本的にカルマン委員会の報告に沿って、スコットランド議会へのさらなる権限委譲を実現するものであった。最も重要な変更点は、スコットランド議会に国税（所得税）の一部税率決定権を与えるものであった。具体的には、スコットランドの所得税は、他地域より10%低く設定し、その低くした10%分については、スコットランド議会の判断で課税できるようにした。また、スコットランド議会の判断で課税する部分（10%部分）については、スコットランド政府の歳入になる。この改正は、2016年4月より実施される。自治体国際化協会ロンドン事務所編「マンズリー・トピックス」2012年5月号, p. 12, 参照
- 35) 『あなたのスコットランド、あなたの住民投票』では、住民投票の質問および投票用紙の形式、住民投票までのスケジュール、「さらなる分権」に関する第二の質問が含まれること、その他の点などについて市民の意見を聴取することになっている。市民からの意見聴取の期限は、2012年5月11日である。
- 36) キャメロン首相は、スコットランドが英国に残ること、つまり独立しないことを望んでいるとBBCのインタビューなどで公言している。もし、スコットランドが独立することになれば「それは深い、深い悲しみだ」と述べている。また、独立をめぐる住民投票では、まず法的な問題を解決することが必要であり、そして、投票では、スコットランドの人々が英国に残ることを求めているか否

スコットランドにおける分権改革の再検討（石見）

かのみを単純に問うべきだとしている。その上で、その投票はできるだけ早く行う方が良いと考えている。

BBC News Scotland Politics, Scottish independence: David Cameron in referendum offer, 16 February 2012,

<http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-17052800>（アクセス日：2012年6月23日）

The Telegraph, David Cameron: Scottish independent vote 'must be legal and binding', 8 January 2012,

<http://www.telegraph.co.uk/news/politics/david-cameron/9000629/David-Cameron-Scottish-independent-vote-must-be-legal-and-binding.html>（アクセス日：2012年6月23日）

- 37) BBC News Scotland Politics, Q & A: Scottish independence referendum, 25 January 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-13326310>（アクセス日：2012年6月23日）
- 38) 2014年は、スコットランド王であったロバート I 世がスコットランド中部のバノックバーンでイングランド軍を破った「バノックバーンの戦い」から丁度700年目にあたり、スコットランドの人々のナショナリズムの高まりが予想される年である。自治体国際化協会ロンドン事務所編「マンスリー・トピックス」2012年2月号, p. 1, 参照
- 39) BBC News Scotland Politics, Scottish independence: Referendum question set out, 25 January 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-16702392>（アクセス日：2012年6月23日）
- 40) The National Conversation, *Your Scotland Your Voice: A National Conversation*, Edinburgh, 2009, p. 5.