

【論 説】

スコットランドの英国からの独立をめぐる 住民投票に関する一考察 —政治過程を中心に—

石 見 豊

目 次

1. はじめに
2. 独立へ向けた動きへの評価
3. エディンバラの合意の内容とその意味
4. 独立後のスコットランドの国家像
5. 英国政府ほかの反応
6. 世論調査の変容
7. 中央地方関係と分権の視点からのまとめ
8. おわりに

1. はじめに

スコットランドでは、2014年9月18日に英国からの独立の是非を市民に問う住民投票（レファレンダム）が行われた。筆者は、この問題に関してこれまでにも関心を持ち、特にスコットランドにおける分権改革（devolution）や市民社会（civil society）の視点からの研究などを行ってきた¹⁾。小論は、それらのこれまでの研究の延長線上にあるが、小論では、住民投票までの政治過程に注目し、特に次の2つの点について整理し検討を行うことを予定している。一つは、スコットランド政府が独立後の国づくりのイメージとしてどのような構想・計画を持っていたのかについて明らかにすることである。もう一つは、住民投票に至る過程では何が争点として議論されたのかについて整理することの2つである。

スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察（石見）

以上の2点が小論の主たる関心事であるが、以下では次の手順で検討を進めることにする。第1に、英国政府がスコットランド独立に関する住民投票の実施に同意し、住民投票の実施が法的に認められることを確認した「エディンバラの合意」の内容について確認する。第2に、スコットランド政府が独立後の国家建設のビジョンを示した白書『スコットランドの未来：スコットランド独立への手引き (*Scotland's Future: Your Guide to An Independent Scotland*)』の内容と特徴について整理・検討する（これが、小論の第1の課題に答えることになる）。第3に、新聞の報道を整理し、住民投票までの過程において独立賛成派と反対派の間において繰り広げられた論争、スコットランド政府と英国政府の間で展開された議論などについて整理する（これが、小論の第2の課題に答えることになる）。第4に、独立をめぐる世論調査結果の変化、その特徴などについて検討する。

なお、小論の大部分（「おわりに」を除いて）は、住民投票の実施前に書かれたものである。住民投票が実施され、スコットランド独立の提案が否決された現在では、情報として古くなったものもあるが、住民投票までの過程で何が問題になったのかという点に関する一つの記録として発表するものである。

2. 独立へ向けた動きへの評価

ここではまず、スコットランドの独立へ向けた動きについて先行研究ではどのような捉え方をしているのかについて整理する。この点に関して、大きな方向性を示しているのは、スコットランド政治（特に“devolution”とリージョナリズム）を専門とするマイケル・キーティング（Michael Keating）である。キーティングは、1990年代以降、英国の終焉や連合（the Union）の危機について指摘する著作が目立ってきたと指摘している。しかし、それは必ずしもスコットランドや北アイルランドなどの領域の分離志向のみを意味するものではなく、イングランド自体の国家（nation）としての再認識を求

スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察（石見）
めるものも含まれていた。いずれにせよ、70年代までに見られた英国を統合や調和の高い国家として捉える見方とは大きく異なってきたと指摘している（Keating 2009 p. 1）。

それではこのような「連合」の低下という言説は何に起因するのだろうか。この点についてキーティングは、複数の説明を挙げている。一つは、英国の対外的な関係に起因するものであり、もう一つは、連合を保持することに対する現実的および心理的な価値の低下といった大きく分けて2つの背景があるという。前者の対外的な関係とは、古くは大英帝国の維持がその核としての英国（連合王国）自体の結束の源泉となっていたが、帝国の終焉（英連邦への再編）によりそのエネルギーが消滅したこと、新しいところでは欧州統合の影響（スコットランド人は歓迎し、イングランド人は拒絶感を持っている）などを挙げている（同 p. 3）。後者の内的な要因による説明としては、福祉国家体制の崩壊を挙げ、特に労働者階級の間での英国人としての結束の低下を招いたとしている。また、連合主義（unionism）の低下と70年代後半における「スコットランド人意識（Scottishness）」の突出した高まりについても触れている（同 pp. 4-5）。

これらの説明はいずれも連合意識の低下傾向に対する説明にはなっているが、70年代の著作ではそのような傾向（連合意識の低下傾向）について指摘するものがなく、なぜ90年代になって連合意識の低下傾向が目立ってきたのかのという点に関する説明にはなっていない。最後に指摘した70年代後半における「スコットランド人意識」の高まりは、70年代におけるスコットランド・ナショナリズムの高まりの影響であるが、それならば70年代の著作にもその傾向（連合意識の低下傾向）が表れなければならない。

さて、キーティングは、1999年以來行われてきたスコットランドへの分権（devolution）を「フランスやイタリアのような単一国家で見られる『地域的な分権（regional decentralization）』以上のもの」であり、そのために「現代的・政治的な民族アイデンティ、政治的コミュニティの再出現、新しい政体の創設に希望をかける」ものであったとしている（同 p. 143）。しか

スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察（石見）

し、実際に「委譲された権限は弱く、分権化されたしくみを迂回し、中央と直接物事を処理し、分権化されたレベルを無視するのが容易だと考える担い手」もいたと述べている（同 p. 144）。簡単に言えば、分権（devolution）への大きな期待と不満がスコットランドの市民の間にあるということである。そして、自己完結した「強力な自律的政府の形態（stronger forms of self-government）」をスコットランド政府に求めるようになったとしている。ただし、独立した場合のこの「自律的政府」は、単にウェストミンスターからの自律性だけではなく、社会・経済的な問題に取り組む能力を持たなければならないとも述べている（同 p. 144）。

キーティングの指摘をまとめれば次の3点である。第1に、英国ではスコットランドの動きのみならず、全体的に連合としての凝集性が弱体化している。第2に、スコットランドでは、分権（devolution）への大きな期待と不満がくすぶり、それが独立論（自己完結した政府を求める動き）の背景になっている。第3に、独立後の政府には政治的自律性だけではなく、社会・経済的な自律性も求められるということである。

キーティングの指摘した第2の点に関連する指摘は、他の論者にも見られる²⁾。アラン・トレンチ（Alan Trench）は英国における分権（devolution）の動きを常に観察・分析している研究者であるが、そのトレンチは、次のように述べている。「英国政府は制度的には分権化された制度にかなり少ない公式の自律性しか与えていないが、それはまた、実際には、彼ら自身の政策的アプローチを発展させるような大きな余地を与えるものでもある。それゆえ、分権は、1999年以前に広く期待されたほどの大きな劇的憲法的変革を伴うものではなかった」と述べている（Trench 2007 p. 286）。

そして、この制度的には変えないが、実際上は大きな変革の可能性を持っている「分権（devolution）」という政治手法は、英国政府と分権化された政府で、異なる政党が政権党となる時には「深刻な政治的難題に直面する」と述べ（同 p. 286）、特に、分権（devolution）に強い関心を持たない政党が政権に就く場合には、「このしくみは非常に脆弱になる」とも指摘している（同 p. 287）。それは、

スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察（石見）
英国政府と分権化された政府との間の政府間関係は、個々の大臣や官僚たちによる多くは構造化できないアドホックな方法によって支えられているからである。両政府（英国政府と分権化された政府）の間には「多くの灰色のエリア」があり、権限には重複があるという。このしくみの維持には政治家によるだけではなく、多くの技術的な解決策が必要であるが、その職員間による取組みはほとんど知られることがないとも指摘している（同 p. 287）。

トレンチによるこの本の出版は2007年で、丁度スコットランド議会における SNP 政権誕生の年であるが、英国の分権（devolution）の持つ危うさと、分権改革後の中央地方関係の実態についての的確に指摘していると言える。また、その後（2010年）の連立政権の誕生（元来、保守党は分権に関心がない）と、スコットランドが独立を志向した現実の動きを考え合わせると予知的な指摘とも言うことができる。

また、比較的最近、スコットランドの行政史に詳しいジェイムス・ミッチェル（James Mitchell）が『スコットランド問題（The Scottish Question）』という本を出版した。“The Scottish Question”とは何か。ミッチェルはこれに対して非常に婉曲的な説明をしている。簡単に要約すると、第1に、19世紀に「アイルランド問題」や「シュレスヴィヒーホルシュタイン問題」、「東方問題」などが存在したが、これらの問題はナショナリズム、宗教、憲法（統治制度）、日常的な公共政策への関心の複合体であり、今日の「スコットランド問題」もこれらの特徴を共有している。第2に、「スコットランド問題」は、20世紀初めから問題視されたが、その時点では今日ほど注目されることなく、また、その後の時代の中で問題の性格が変容してきた。第3に、極めて広い捉え方だが、「スコットランド問題」とは、スコットランドが英国の残りの部分とどのように関係するのか、スコットランドはどのように統治されるべきなのかという問題であると述べている（Mitchell 2014 p. 4）。

そして次にミッチェルは、この「スコットランド問題」について考える手がかりとして、“state”と“nation”の概念について検討している。両概念の間にはしばしば混乱が見られるが異なるものと捉えている。“state”について

スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察（石見）
は、マックス・ウェーバーやロバート・ダールなどの定義を参考にしながら、“state”は市民にある程度の“loyalty”（忠誠心、義務）を求めるものとしている一方で、“nation”については、ベネディクト・アンダーソンの「想像の共同体」の概念を例として示しながら、「自らが定義する集合的な共同体」としている。また、“state”が客観的に定義され、制度的な形態を持つのに対して、“nation”は主観的な形態を有しているとしている（同 pp. 6-8）。このように“state”と“nation”を概念的に異なるものと捉えた上で、「英国は“state”であり、スコットランドは“nation”である」と述べている（同 p. 7）。この場合の“state”は「国家」、 “nation”は「民族」と訳するのが適当だろうか。

こうした概念整理をふまえて、ミッチェルは結論として次の2つのことを指摘した。一つは、「スコットランド問題」は20世紀を通して変化してきたが、それはスコットランドに直接関係することだけではなく、国家の活動領域や市民が国家に期待するものの変化、社会経済的な変化によって起きたものであるとしている。もう一つは、「スコットランド問題」はこの度の独立をめぐる住民投票によっては解決されないと述べている。それは、「スコットランド問題」はそれぞれの世代に新たな問題を突き付け、“nation”による日々の判断を必要とするからであるとしている（同 p. 285）。

ミッチェルの指摘は次のように再整理できるのではないかと思う。これまで、スコットランドは、英国の一部として“state”（国家）の中の“nation”（民族）としてそのアイデンティティを保ってきた。もし、住民投票が通過して独立することになっていたら、スコットランドは自らが“state”（国家）としての役割を果たすことになった。この住民投票は、20世紀の初め以来、議論されてきた「スコットランドはどのように統治されるべきなのか」という「スコットランド問題」に一つの答えを出すことになるかもしれないが、住民投票だけで解決が付く問題ではない。なぜならば、「スコットランド問題」は社会経済の動きの中で変化し、日々の判断を必要とする多様な性格を持つからである。独立後のスコットランドには、“state”（国家）として「スコットランド問題」に日々向き合うことが求められていた。

スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察（石見）

これまで、キーティング、トレンチ、ミッチェルなどの研究者が、分権（devolution）や独立問題をどのように捉えているのかについて見てきた。その中で特に、キーティングとミッチェルは、スコットランドの独立問題について、「連合（the Union）」への帰属意識の変化（低下）や“state”と“nation”の関係などの大きな枠組みの視点から捉えている点が共通している。また、キーティングとトレンチは、分権（devolution）という政治手法の限界や危うさについて共通に指摘している。このような先行研究の指摘を参考にすると、独立論は従来の分権（devolution）への不満とそれを超えたもの（自己完結した政府）を求める動きであり、国家と民族の関係を見つめ直す動き（スコットランドが「国民国家」になる）というように位置づけることができる。このような位置づけを手がかりに、以下の節では、住民投票に向けた実際の政治過程について見ていくことにする。

3. エディンバラの合意の内容とその意味

2012年10月15日、英国政府のキャメロン首相とスコットランド政府のサモンド首席大臣はエディンバラの合意（the Edinburgh Agreement）に署名した。これによって、英国政府がスコットランドでの独立をめぐる住民投票の実施を正式に認め、住民投票は法的基盤を得て、実施可能となった（資料1参照）。本節では、このエディンバラの合意の内容を確認し、その意味を明らかにする。

まず、エディンバラの合意の意味の点から述べる。スコットランドへの分権、つまりスコットランド議会の創設や権能について定めた1998年スコットランド法（the Scotland Act 1998）のスケジュール5では、英国議会に留保される事項（reserved matters）を列挙していた。その中には、スコットランドとイングランドの両王国の連合（union）に関する事項もある。スコットランドの独立に関する住民投票を行うことは、連合に関する事項に抵触する。1998年スコットランド法の第30条では、留保事項に変更を加える必要

資料1 スコットランドにおける分権と独立をめぐる主な出来事

【分権に関する出来事】	
1979年	分権（権限委譲）に関する住民投票を実施し、否決される。賛成が過半数を獲得したが、「40%条項」が壁となる。
1997年	分権（権限委譲）に関する住民投票を実施し、可決される。主要な立法の制定権と課税変更権の両方の質問で賛成が過半数を獲得。
1998年	1998年スコットランド法の成立。
1999年	スコットランド分権改革の実現（第1回スコットランド議会議員選挙）
2009年	労働党と自由民主党による連立政権が誕生 カルマン委員会が最終報告書を提出（さらなる分権のあり方について提案）
2012年	2012年スコットランド法の成立 カルマン委員会の提案に基づいて、スコットランド議会に国税（所得税）の10%分の課税権と独自の歳入にできる権限を付与。
【SNPによる独立へ向けた動き（市民参加関連を中心に）】	
2007年	第3回スコットランド議会議員選挙でSNPが第1党となる。議席の過半数を獲得できず、SNPのみの少数単独政権が誕生。スコットランド政府は白書『スコットランドの未来の選択』を発表
2008-09年	スコットランド各地で「民族の対話」イベントを開催。
2009年	スコットランド政府は白書『あなたのスコットランド、あなたの声』を発表。
2011年	「独立」と「さらなる分権（devolution max）」両立てでの提案。第4回スコットランド議会議員選挙でSNPが過半数の議席を獲得。
2012年	スコットランド政府は協議文書『あなたのスコットランド、あなたの住民投票』を発表。1月～5月まで住民投票の方法などについて市民の意見を聴取し、2万6000件の意見が集まる。
【住民投票の実施に向けて手続き】	
2012年10月15日	英国政府のキャメロン首相とスコットランド政府のサモンド首席大臣の間で「エディンバラの合意」を締結（住民投票の実施が法的に保障された）。
2013年8月7日	スコットランド住民投票（選挙権）法の成立（選挙権を16歳以上とするための法律）。
2013年11月26日	スコットランド政府は白書『スコットランドの未来』を発表（独立後の国家像を示す）。
2013年12月17日	スコットランド住民投票法の成立（投票日、質問の文言などに関する法律）。
2014年9月18日	スコットランド独立に関する住民投票の実施

出典：筆者作成

スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察（石見）
が生じる場合には、枢密院令（Order in Council）によってそれを行うと定めていた。つまり、エディンバラの合意とは、このように本来スコットランド議会議に委譲されていない事項（留保事項）についてスコットランド議会議が関与することを法的に可能にさせるために締結されたものであった。

それでは次にエディンバラの合意の内容について述べる。エディンバラの合意では、まず、住民投票（レファレンダム）の性格や位置づけについて、次の4点を規定している。

- ①住民投票は明確な法的基盤を有するべきである。
- ②住民投票についてはスコットランド議会議によって立法化されるべきである。
- ③住民投票は英国とスコットランドの両議会議、両政府、双方の国民と市民の信頼に値するやり方で行われるべきである。
- ④住民投票では、スコットランドの人々の意見について公正な評価および明白な表現が与えられるべきであり、また、誰もがそれを尊重するような結果が与えられるべきである。

続いて、エディンバラの合意は、1998年スコットランド法の第30条の点について述べている。英国政府とスコットランド政府は、双方の議会議において1998年スコットランド法の第30条の下での枢密院令を通過させることに同意した。同枢密院令によって、スコットランド議会議が独立問題に関する住民投票について立法化することができるか否かの疑問を払拭すると述べている。

そして、住民投票に関する立法では、住民投票の日、選挙権、質問の文言、キャンペーンの財源に関する規則、住民投票を行うためのその他の規則などが定められるとも述べている。最後に、両政府間の合意の詳細は、合意の一部を構成する覚書（memorandum）と枢密院令の中で定められるとしている（資料2参照）。

このエディンバラの合意を受けて、2013年3月に「スコットランド独立住民投票法案」と「スコットランド独立住民投票（選挙権）法案」が、スコットランド政府によってスコットランド議会議に提出された。前者は、投票

資料2 合意に関する覚書（1）

<p>【覚書の目的】</p> <p>1. 本覚書は、第30条に関わる枢密院令¹（以下、枢密院令と略す）における立法上の条項、本覚書に付属する起草文書、非制定法に基づいて両政府間で求めてきた合意の要点について定めるものである。</p>
<p>【原則】</p> <p>2. 両政府は、英国議会の法律の下で実施される住民投票に関する現行の枠組みを支える原理（それは公平性の保障を目的としたものであるが）は、スコットランドの独立に関する住民投票にも適用されるべきであることに合意している。2000年選挙および住民投票法（PPERA）の第7部は、制定法を通して与えられる住民投票の枠組みについて提供している。その中には、キャンペーンの財源に関する規制、住民投票の規制、監視、運営などを含んでいる²。</p> <p>3. 両政府は、住民投票に関する規則が、選挙管理評議会（the Electoral Management Board）の設置やそれに続いて起こる選挙委員会（the Electoral Commission）の役割のような、住民投票法案に反映された特定のスコットランドの状況と共に、PPERAに基づくべきであるということに同意している。</p>
<p>【時期】</p> <p>4. 枢密院令は、住民投票を2014年末までのどこかの時点で行うことをスコットランド議会が立法化することを可能にした。投票日は、スコットランド議会によって決定され、スコットランド政府によって提出される住民投票法案の中で定められる。枢密院令は、スコットランド議会の立法によって提供される他の投票と一緒にではなく、この住民投票が特定の日（ある1日）に実施されることを求めている。</p>
<p>【質問文】</p> <p>5. 両政府は、住民投票の質問が公正であり理解しやすく、受け入れられ信頼に値する結果を生み出すことができるものでなければならないという点について合意している。</p> <p>6. 枢密院令は、スコットランド議会がスコットランドの独立に関する単一の質問で住民投票を行うことを立法化することを可能にしている。質問の文言は、スコットランド議会によって決定され、スコットランド政府によって提出される住民投票法案において定められる。また、それは、下記の段落で定められるような選挙委員会のレビュー過程に従属するものである。</p> <p>7. 英国議会の法律によって提供される住民投票にとって、PPERAの第10項は選挙委員会が提案された質問や質問に先立ついかなる文書についてもレビューし、その質問の明瞭さについて英国議会に報告することを求めている。また、PPERAの第10項は選挙委員会がスコットランド議会および政府に助言や支援を提供できると述べている。</p> <p>8. PPERAの条項と矛盾がないように、スコットランド政府は、提案された住民投票の質問やそれに先立つ文書について、その明瞭度をレビューするために選挙委員会に照会する。関心を持つ政党は、通常の方法で委員会のレビュー過程の一部として、選挙委員会に提案された言葉づかいに関する彼らの見解を具申することができる。選挙委員会はそうした議論の上に報告書を作成し、その報告書はスコットランド議会に呈示される。次に、スコットランド政府は選挙委員会が行った勧告への対応を含めて、その報告書に反応する。</p>
<p>【選挙権】</p> <p>9. スコットランド政府によって提出される住民投票法案は住民投票に関する選挙権を定める。両政府は、スコットランド議会および地方政府の選挙で投票する資格のあるすべての人がこの住民投票で投票できるべきであるということについて同意している³。</p>

資料2 合意に関する覚書（2）

<p>10. スコットランド政府の住民投票に関する協議書ではまた、住民投票で投票する選挙権を16歳と17歳にも認めるよう拡大する提案をした。この度の住民投票において選挙権の拡大について提案するかどうかを決め、それをどのように行うかを決めるのは、スコットランド政府である。</p> <p>11. スコットランド議会に提案することに関するスコットランド政府の決定は、協議書に基づく意見聴取の実行への反応の分析と実際上の考慮によって形成される。</p>
<p>【選挙委員会と選挙管理評議会の機能】 12～15. 省略</p>
<p>【住民投票キャンペーンに関する規制】</p> <p>16. 両政府は、住民投票のキャンペーンが、住民投票が公正であることを保障し、両サイドの議論の信頼を集めるような規制に従うことを保障することが重要であるということに同意している。スコットランド政府によってスコットランド議会に提案される住民投票法案は、住民投票の規則に関する条項を含むことになる。両政府は、独立に関する住民投票キャンペーンがPPERAの第7部で定められるものに基づくべきであるということに同意している。</p> <p>17. 枢密院令は、PPERA規則のいくつかをスコットランド議会の立法の権能外にある独立に関する住民投票にそのような条項を作るために適用するための特定の条項を含んでいる。それらの条項は、住民投票キャンペーンの放送や無料のダイレクトメールの送付に関するものである。</p> <p>《住民投票キャンペーンの放送》 18～20. 省略 《放送の公平性の保障》 21. 省略 《ダイレクトメール料金の無料化》 22～23. 省略 《キャンペーンの財源》</p> <p>24. 両政府は、キャンペーンの財源が住民投票においてキャンペーンを行う人々にとっても、住民投票を規制する選挙委員会にとっても、スコットランドの人々にとっても重要な問題であると認識している。規則が公平であり同一水準の競争の場を提供することが、両キャンペーンのそれぞれにとって重要である。</p> <p>25. スコットランド政府によって提案される住民投票法案は、独立に関する住民投票の規制する期間内における支払上限額を定める。両政府は、PPERAの中で定められた規則や基準がその上限額を定める基礎を提供することに同意している。</p> <p>26. PPERAは、英国の全域を対象にして実施されるレファレンダムの支出上限額を定め、二次立法によって英国の下位単位を対象にしたレファレンダムの支出上限額を国務大臣が定めるしくみについて規定している。そのような上限額の設定において、国務大臣は選挙委員会と協議し、その見解を尊重しなければならない。英国政府は、委員会の勧告を受け入れる法的必要性はないが、英国政府は選挙管理評議会の指示を重要な考慮事項として尊重し、PPERAの枠組みの下で実施されるレファレンダムに対して支出の上限額が設定される時には選挙委員会の助言にこれまでは常に従ってきた。もし、国務大臣が適切な上限額に関する委員会の見解を受け入れないならば、国務大臣はその勧告から離れた理由を説明する文書を議会の両院に提出することが法的に義務づけられている。</p> <p>27. スコットランド政府は、独立に関する住民投票のために定められた期間が投票日を最終日とする16週間であるべきであると提案している。独立に関する住民投票のために定められた期間の支出上限額を設定することにおいて、スコットランド政府は、協議書への反応を分析・検討し、現行の住民投票キャンペーンの双方と協議し（スコットランド政府の協議書に関する意見聴取の</p>

資料2 合意に関する覚書（3）

期間には双方とも存在しなかったので)、選挙委員会の見解を尊重し、提案とその基礎となる根拠を設ける。それから住民投票法案はスコットランド議会によって検討される。提案された支出上限額も含めて、住民投票法案は確立されたスコットランド議会の手続きと審査に従う。スコットランド議会における他の法案と同様に、法案は提出時に政策覚書 (a Policy Memorandum) が添付される。政策覚書は、支出上限額を定める協議過程の詳細や考慮されるいかなる問題への二者択一的方法の詳細について定める。もし支出上限額に関する選挙委員会の助言から離れた場合には、その理由に関する文書が必要になる。

28. 登録された政党への寄付は、PPERA の第 4 部で確立された規制体制にすでに属している。それゆえ、本住民投票の目的だけに登録された政党への寄付を規制する追加的な規則を作る必要はない。政党は、住民投票で特定の結果に向けたキャンペーンだけを望む団体というわけではないだろう。スコットランド政府によって提出される住民投票法案は、登録政党でないものもしくは小政党などの許可された参加者の寄付に関する統制について扱う。PPERA の下におけるのと同様に、許可された参加者は、匿名の寄付や個人からの寄付、海外の組織からの寄付を受け取ることはできない。

《住民投票前の 28 日間における政府の活動》

29. 英国の選挙前には、大臣や他の公的機関が選挙の態度に影響する文書の発行を控える期間があるのが慣例になっている。PPERA の第 125 条は、法律に基づいて実施される住民投票に先立つ 28 日間、大臣や公的団体に適応する規制を定めている。両政府は、住民投票前の 28 日間を尊重する重要性について認めている。同様に両政府は、お互いの議会選挙の選挙前の期間についてすでに尊重している。スコットランド政府は、スコットランド議会に提出される住民投票法案の中でスコットランドの大臣や権限委譲された公的機関の行動を制限する詳細について定める。これらの詳細は、PPERA で定められた制限に基づく。英国政府は、PPERA の 28 日規則に従って行動するようにしてきた。

【協力】

30. 省略

注 1：1998 年スコットランド法第 30 条第 2 項の下で出された枢密院令は、英国議会に留保される事項を列挙する 1998 年スコットランド法スケジュール 5 に留保事項を追加もしくは削除のいずれかによる変更を行うことを許す。

2：PPERA の第 7 部は、英国議会の法律の下で実施される住民投票の枠組みを定める 4 つの章で構成されている。第 I 章は序文、第 II 章は財政的統制、第 III 章は出版物に関する統制、第 IV 章は住民投票の運営。

3：スコットランド議会の選挙権では、スコットランド在住の英国人、アルイランド人、資格のある英連邦市民、EU 市民が投票することができる。

出典：HM Government and the Scottish Government, Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum on independence for Scotland, Edinburgh, 15 October 2012

日や質問の文言に関する法案であり、後者は、選挙権を 16 歳以上とすることに関する法案である。前者の法案は、2013 年 11 月 14 日にスコットランド議会を通過し、同年 12 月 17 日に女王の裁可を得た。また、後者の法案は 2013 年 8 月 7 日に女王の裁可を得た。

スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察（石見）

前者の「スコットランド独立住民投票法」の顕著な特徴は、キャンペーン組織（法では“designated organisations”〔指定の組織〕の語が用いられた）には公的財源が用いられないことが記されたことである。通常、住民投票には公的財源が提供される。つまり、この点では通常の住民投票の場合とは異なるルールが用いられることになった。そして、同法の第10節（section 10）およびスケジュール4では、公的財源は用いないがキャンペーンで使うことができる金額の上限を定め、「指定の組織」は150万ポンドを上限とするとした。また、寄付の種類や「認められる寄付提供者」などについても規定した。実際には、この150万ポンドは、2つのキャンペーンを構成する各政党が負担することになるが、スコットランド議会に報告された各党の負担額は次の通りである。Yes キャンペーン（Yes Scotland）側では、スコットランド民族党134万4000ポンド、スコットランド緑の党15万ポンド、No キャンペーン（Better Together）側では、スコットランド労働党83万4000ポンド、スコットランド保守・ユニオニスト党39万6000ポンド、スコットランド自由民主党20万1000ポンドである。この割合は、2011年スコットランド議会議員選挙での得票数に応じたものである（Tierney 2013 pp. 367-368）。

4. 独立後のスコットランドの国家像

それでは次に、独立後のスコットランドの国家像について示したものとも言えるスコットランド政府の白書『スコットランドの未来：スコットランド独立への手引き』の内容と特徴について整理・検討する。この白書は、650頁に及ぶ非常にボリュームのある文書である。

(1) 白書の概要

はじめに、スコットランド政府のアレックス・サモンド首席大臣は「人類が近代という時代において進歩を求めてきたように、スコットランドの人々は、私達の時代における偉大な道徳的、政治的、経済的議論の最前線にあった。

スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察（石見）

みなさんが2014年9月18日に求めるのはそうした進歩の精神である」と序文で述べている。この序文に続いて、「どちらの党が選ばれるにせよ、独立から得られる成果」「もし我々が独立後のスコットランドの最初の政府になるならば、独立から得られる成果」「スコットランドは独立国になるべきか」などの項目がイントロダクションとして掲げられている。これに続いて32頁に及ぶ要約が設けられていて、上記のイントロダクションとこの要約を読むだけで、大体的内容が理解できるように構成が工夫されている。

第1部は「独立に向けた状況 (the Casa for Independence)」と題して、なぜスコットランドが独立を必要とするのか、独立後のスコットランドに何がありそうなのか、住民投票の通過と独立の間に何か起こり得るのか、独立後の政府の政策や公共サービス、住民投票が否決された場合の結末などについて述べられている。第2部は「スコットランドの財政 (Scotland's Finances)」と題して、独立後のスコットランドの財政見通しについて述べられている。第3部は各論で、独立によってどのような変化が起きるのか、政府がどのような政策を提供するのかについて、財政と経済、保健・福祉・社会保障、教育・職業訓練・雇用、国際関係と国防、司法・治安・内政、環境・農村問題・エネルギー・資源、文化・コミュニケーション・情報通信の各章に分けて詳述されている。第4部は「現代的な民主主義の構築 (Building A Modern Democracy)」と題して、住民投票が通過した場合の英国政府との交渉の必要な事項や成文憲法の制定、スコットランドの市民権、政府・公共サービス・公務員・地方自治のしくみなどについて述べられている。第5部はこれまでの各部・各章の内容に対応した650項目に及ぶ「Q&A」と、最後に添付資料（スコットランドの政治史、委譲事項と留保事項、スコットランドの財政に関する資料、公平性に関する意見、他の関連資料リスト）が付されている。

白書の最後にも記されているが、同白書は、2007年の『スコットランドの未来の選択 (*Choosing Scotland's Future*)』および2009年の『あなたのスコットランド、あなたの声 (*Your Scotland, Your Voice*)』など、これま

スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察（石見）
でにスコットランド政府が発表してきた独立関連の白書の内容をふまえたものであり、スコットランドの人々が独立後の姿を想像するための包括的な手引きである。住民投票の10か月前（2013年11月）という公表の時期、内容の詳しさと具体的な中身、イラストや図表の活用などのレイアウト面（読みやすさ）の工夫など、市民への情報提示の仕方面で評価されるべきものと言える。

(2) 政府のしくみ

ここで最も検討すべきことは、独立賛成派と反対派で意見が対立しそうな争点、英国政府との交渉においても対立が予想される争点について、白書がどのようなビジョンを示しているかについて整理すべきであるが、その前に、もう少し基礎的な情報として独立後の政府のしくみについてどのように考えているのかという点について整理する。

まず、住民投票が通過した場合、スコットランドが英国からの独立を果たす日を2016年3月24日と定めている。つまり、その日までに英国政府との必要な交渉や、その他のEUなどの国際機関との交渉、成文憲法の制定などの独立に必要なしくみの整備もすべて終えなければならない。そして、独立後最初のスコットランド議会選挙は、2016年5月5日に行うとしている。また、選挙制度については現行のものを使うとしている³⁾。

政府のしくみも、基本的には現行のしくみを継続しながら、より柔軟で効率的な設計にするとしている。内閣は次の7人の閣僚（Cabinet Secretary）、すなわち、首席大臣、財政・経済大臣、保健・福祉・社会保障大臣、教育・職業訓練・雇用大臣、国際関係・国防大臣、司法・治安・内務大臣、環境・農村問題・エネルギー・資源大臣、文化・コミュニケーション・情報通信大臣、法務大臣の7人で構成され、各閣僚は副大臣（Ministers）の補佐を受けるとしている（第1部 p.48）。

また、君主制については、スコットランドの独立は1603年の同君連合（the Union of the Crowns）の時代に戻ることを意味し、現在の女王を国家元首と

スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察（石見）
する立憲君主制を採用するとしている。現在コモンウェルス（英連邦）を構成する 53 か国の中にも 16 の国々が女王を国家元首としており、スコットランドもそれに倣うとしている（第 4 部 pp. 353-354）。

公的機関（public bodies）については現在でも削減に努めているが、独立後はさらなる合理化に努めるとしている（同 p. 360）。現在、約 300 ある機関のうちの約 60% の機関は残すが、30% については統合・再編を進め、残り 10% については廃止する予定である（同 p. 363）。

公務員については、現行の約 3 万人の職員（スコットランド政府で勤務するが英国政府の雇用に属する⁴⁾の身分を独立後のスコットランド政府やエージェンシーでの雇用に移管する。また、税務や国防、雇用などの新しい業務を担うようになるので、公務員を新規に雇用するとしている。ただし、公務員の身分をどのように移管するのか、その手続きについては、英国政府との交渉が必要になるとしている（同 p. 365）。

（3）争点となる提案

①財政的安定性

独立すべきかどうかについて議論する際にまず争点になるのは、独立してスコットランドは財政面で安定的に国家を運営できるのかどうかという点についてである。この点について白書は次のように応えている。「スコットランドの財政は恒常的に英国の他のどこよりも健全であり、それは経済的成功を構築し強力なサービスを維持するための強い基盤を与えている」。その根拠として、過去 32 年間にわたって（どの年も）、スコットランドの人口一人当たりの税負担額が英国全体のそれより多かったことを示している。ちなみに具体例として、2011 年度の人口一人当たりの税負担額は、1 万 700 ポンドで、英国全体での 9000 ポンドと比べて多いことを挙げている。また、2007 年度から 2011 年度の間対 GDP 比での公共支出の割合を見ると、スコットランドは英国全体でのそれより低かったことを挙げている。つまり、スコットランドの経済力（生産額）は英国全体のそれより上回っていて、必要な財政支

スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察（石見）
出を賄う能力が十分にあることを主張していると言える。そして締めくくりで、「スコットランド政府は、歳入を増やし、支出を減らすしくみを突き止めた。それによって、児童養護（childcare）制度の変更や『ベッドルーム税』⁵⁾の中止、競争的なビジネス税制などの緊急性の高い優先的政策への展望が提供される」としている（要約 p. 4）。

大きな方向性（構想）は以上のような内容であるが、歳入（税収）について、もう少し具体的なレベルではどのような見通しを持っているのだろうか。スコットランド政府の財政委員会（the Fiscal Commission）は独立後のスコットランドの歳入が成功裏に管理されるための提案を行い、そこでは次の2つのシナリオを作成した。第1のシナリオは、スコットランドにおける全生産が現在のレベルで変化なく維持され、また石油価格も2013年3月までの2年間の平均的なレベルで維持される場合で、この場合の2016年度における石油やガスによる税収は68億ポンドが見込まれている。第2のシナリオは、利益率は低いが、産業の成長予測によって生産がさらに増加する予測で、この場合の2016年度における石油やガスによる税収は79億ポンドに達すると見込まれている。そして、こうした歳入見込みの下で、総額637億ポンドの歳出計画を示している（第2部 pp. 74-75）。もちろん、上記の数値が示しているように、石油やガスによる税収（予測）は、歳出総額の約1割程度で、すべての歳入を北海油田からの税収に依存しているわけではない。独立後の財政を北海油田からの石油およびガスによる税収に大きく期待し依存していると言うのは言い過ぎかもしれないが、財政委員会のシナリオ自体が石油の動きに基づいていることは間違いない。

②経済見通し

この経済見通しは、内容的には上記の財政の点と重複すると思われるが、白書では第3部第3章で「財政と経済」として非常に大きく扱われているので、ここで紹介することにする。そもそもこの度の独立問題の背景になっているのは経済的な要因が大きいのではないかと思う。つまり、分権改革の結果、スコットランドの経済はあまり改善されず、英国の中では、ロンドンや

スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察（石見）

イングランドの南西部が潤う状態が続いている。その上、上記のように、スコットランドが英国全体の平均より多くの税を負担しているのであれば、その税を独自に管理し、留保権限や国際的な発言力も自らで引き受けることによって、経済発展を目指すというのが独立の大きな理由である。

税に関する自主権の重要性は白書でも言及されている。「現在、スコットランド議会はスコットランドで徴収される税のたった7%しか扱うことができない。(2012年スコットランド法による)新しい税に関する権限⁶⁾でも15%に増えたに過ぎない。独立によってスコットランドは我々の財産の100%を統制することになる」(要約 p. 5)。それでは、具体的にどのような経済発展の計画や見通しを持っているのだろうか。白書では、技術革新に力を入れ、労働力の技能と機会（特に女性や若者への）を改善するなどの比較的抽象的な目標が並んでいる。その中で、具体的な政策提案としては、法人税を最高3%まで削減すること、空港の施設使用料を50%下げることによって企業に競争への活力を与えるとしている（同 p. 5）。

しかし、これらの点を除くと、この第3章で述べられていることは計画というよりは目標に近いものである。そして、経済活動の根幹を成す通貨について、現在使用しているポンドの継続使用を前提にしている。スコットランド政府の財政委員会において多様な選択肢（他の選択肢として、柔軟な形でのポンドの使用、スコットランドの独自通貨の発行、ユーロの使用）について検討した結果、英国と公式の通貨同盟(a formal monetary union)を締結し、現在のポンドを使い続けることが、スコットランドにとって最善の選択肢だとしている。また、これはスコットランドのみならず、英国にとっても利益となるとも述べている（第3部 pp. 110-111）。独立後のスコットランドがポンドを使うことが英国の利益にもなることはポンドの価値と影響力を維持する意味からもその通りであるが、住民投票のキャンペーンや英国政府との関係においては、この点が大きな争点になることが予想された。

③国際関係と国防

もう一点、重要な分野として国際関係や国防についての白書の内容について

スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察（石見）
て見る。国際関係では、EUとの関係が最も重要であると言えるが、白書では、「独立後のスコットランドはEUの一員であり続ける」としている。そのために、住民投票が通過した場合には、スコットランド政府は速やかに、英国政府やEUの構成国、EU自体の機関と交渉し、独立の日までに完全な加盟国になるとの決意を示している。白書では、EUへの加盟交渉では、「効力の継続性(continuity of effect)」の原則に基づいて行うとしている。これは、現在、英国の一部であるスコットランドが独立しても、英国からの分離なのでその効力（EU加盟国としての）は継続するとの主張であるが、EU側がその理屈を認めるかどうかは分からない。また、上記の通貨に関する部分でも触れたが通貨ユーロの使用（ユーロ圏への参加）については否定している（要約 p. 13）。

加えて、白書では、シェンゲン協定（締結国間の国境管理廃止に関する協定）⁷⁾には参加しない意向を示し、その代わりに、英国、アイルランド、マン島、チャンネル諸島との共通通行地域（the Common Travel Area）に留まると述べている（要約 p. 14）。

一方、国防については、核兵器は除去し、スコットランドの状況に見合った防衛力を維持するとしている。核兵器の除去のためには、住民投票（その通過）後、早い段階で英国政府と合意を結び、独立後のスコットランド議会の最初の任期中にトライデント（核ミサイル）⁸⁾を除去する考えを示している。そして、NATOに加盟し、NATOの構成国として核不保持国になるとしている。独立後のスコットランドの国防および安全保障に関する予算としては25億ポンドを予定していて、1万5000人の兵力および5000人の予備兵力を予定しているようである（要約 pp. 14-15）。

もう一つは、移民についてである。白書は、「スコットランドの地理的および人口移動に関する必要性のちがいがから、英国政府の移民政策はスコットランドの利益に役立つものではない」と述べている。そして、スコットランドにとっての必要な人材を集めるためにもより柔軟なしくみを採用するとしている。具体的には、地理的な遠隔地で暮らし働くことを希望する人を優遇

スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察（石見）
し、また、スコットランドで学びその才能を伸ばそうとする世界からの人々（スコットランドの教育制度に収入をもたらし、その多様性に貢献する）には英国政府が廃止した学生ビザを再導入するとしている（要約 p. 16）。

④国債の扱い

最後に争点になりそうなのは、英国の国債の割当て（引き受け）についてである。国債の総額は、約 1.6 兆ポンドであるが、白書では「資産や負債などの全体的な清算の一部として、交渉し合意される」としている。そして、スコットランドが引き受ける国債の額としては 2 つの選択肢が示されている。一つは、1980 年以来用いられてきた歴史的な割当てで、これによれば 2016 年度時点で 1000 億ポンド（スコットランドの GDP の 55% 相当）になる。もう一つは、人口に基づく割当てで（これはスコットランド政府の財政委員会が最初の報告書で関心を示したものであるが）、1300 億ポンド（GDP の 75%）になる。そして、スコットランド政府は、英国の国債の割当てが独立に伴ってスコットランドに法的に移管されるとは考えていないとの認識を示している。それは、本来は国債の引き受け責任の移行には貸主の同意が必要であるが、それは不必要な複雑さを招くことになるので、両国政府間の合意で良いとの考えを示している（第 4 部 pp. 348-349）。いずれにせよ、この国債の割当額をめぐることは、もし、住民投票が通過した場合、両政府の間でかなり厳しい交渉が展開されることが予想される問題であった。

5. 英国政府ほかの反応

このようなスコットランド政府発表の白書によって明らかにされた独立後の国家像に対して、英国政府や他の機関はどのように反応したのか、ここではその点について整理する（資料 3 参照）。

①北海油田と財見通し

まず、北海油田の位置づけについてであるが、現行のスコットランド法の規定では、エネルギー政策はスコットランド議会で権限委譲されておらず、

スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察（石見）
北海油田の管理は、英国議会つまり英国政府の権限である。スコットランドが独立した場合、北海油田はスコットランド自身が管理するようになる。これに関しては議論の余地はないように見える。

スコットランド政府は、上記のように北海油田がもたらす財政的效果（石油とガスによる 2016 年度の歳入を 68 億から 79 億ポンドの間と予想）に期待している。しかし、その一方で、財政学研究所（Institute of Fiscal Studies）が政府の予算担当庁（the Office for Budget Responsibility）のデータに基づいて出した試算では 45 億ポンドで、両者には大きな開きがある。OPEC もまた低い算出傾向を報告している。さらに、3 月上旬に大蔵省（Treasury）は、2013 年度の石油に関する納税額は昨年度より 24% 少なかったと発表した。スコットランド政府の想定を裏切るこれらの悲観的なデータに基づいて、独立に反対する No キャンペーン側（Better Together）は「もしスコットランドがすでに独立していたら、石油税源の減少はスコットランドの学校予算に効果的に表れていただろう」と述べ、北海油田に依存するスコットランド政府の楽観的な財政ビジョンを批判した。

繰り返しになるが、このような北海油田のもたらす財政的效果の如何とは別に、スコットランドが独立した場合、北海油田の管理権がスコットランドに移るのは間違いがないだろう。ただし、石油メジャーのシェルと BP の CEO は共にスコットランドの独立に対して消極的な姿勢を示している（*The Independent*, 2014/3/18）。また、2 月 24 日にはアバディーンで英国政府とスコットランド政府の閣僚による北海油田問題に関する会合も持たれた（*The Times*, 2014/2/25）。上記のタイムズ紙の記事も「北海油田開発の費用と危険は国全体で分かち合ってきた。その利益についても分かち合うべきである」とのコメントで結ばれている。英国政府がこのような主張をすることも予想される。つまり、もしスコットランドの独立が決まった場合、北海油田の管理問題は、石油メジャーの動きや他の争点も絡めて、英国政府とスコットランド政府との交渉の対象になる可能性があった。

スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察（石見）

②通貨問題

住民投票のキャンペーン（運動）期間中、英国政府とスコットランド政府との間で最大の争点になったのが通貨の継続使用問題であった。上記の2013年11月の白書では、「スコットランドはポンドを使い続ける」としていた。それに対して、英国政府のジョージ・オズボーン蔵相と大蔵省幹部、そして影の蔵相のエド・ボールズ（Ed Balls）などが揃って、独立後のスコットランドと英国との「通貨同盟」の可能性について否定した。当初、スコットランド政府のアレックス・サモンド首席大臣は、これらのオズボーンやボールズの主張を「虚勢、大げさ、脅し」などとして退け、その一方で、英国の有する1.6兆ポンドの潜在的債務のうちのスコットランド分を不履行にするなどと言って反撃を試みたが、その後、サモンド首席大臣の強固路線は弱体化が伝えられ、ポンド保有の意思は希望に変わったなどと言われている（*The Independent*, 2014/3/18）。

住民投票直前には、サモンド首席大臣は、独立後のスコットランドが英国政府やイングランド銀行の同意なしにポンドを非公式に使うことが、有効な「移行期の選択肢（transitional option）」になることを示唆していた。これはスコットランド政府の財政委員会によって提案された上記の「柔軟な形でのポンドの使用」という選択肢を用いる案である（*The Independent*, 2014/8/19）。いずれにせよ、上記の過程のように、すでに通貨問題は英国政府とスコットランド政府との間で大きな争点になっており、独立が決定した場合、激しい交渉と対立が続くことが予想される問題であった。

③国境管理、EU および NATO への加盟問題

まず、国境管理の問題については、テレサ・メイ（Theresa May）内相（Home Secretary）が、2014年3月14日にエディンバラで開催されたスコットランド保守党大会でのスピーチで言及したものである。スコットランド政府の白書では、英国とアイルランドの間で締結されている両国間での自由な移動を認める「共通通行地域」を独立後のスコットランドと英国の間にも設定する構想であったが、メイ内相はそれを否定した。独立後のスコットランドは

スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察（石見）
緩い移民政策を採る可能性があり、スコットランドが英国への移民の上陸地点になることを認めないとした（*The Guardian*, 2014/3/15）。白書でも、独立後のスコットランドは、英国とは異なる移民政策を採用することを明記しており、メイ内相はその点を根拠に上記のような否定的見解を示した。

EU と NATO への加盟問題は類似の性格を持っている。スコットランド政府は白書で独立後も EU の一員として留まる構想を示していたが、2014年2月に欧州委員会委員長（the European Commission president）の Jose Manuel Barroso がこれに対して異議を唱えた⁹⁾。一つの構成国から新たな加盟国が誕生する場合には、他のすべての構成国の承認が必要であるとの見解を示した。これに対してスコットランド政府の副首席大臣の Nicola Sturgeon は独立後のスコットランドの EU への加盟権問題はスコットランド人民の民主的意思の問題であり、EC 委員会の問題ではないと主張したが、上記の Barroso の示した加盟手続きは欧州評議会議長（the European Council president）の Herman Van Rompuy も同じ見解を示しており（*The Independent*, 2014/3/18）、独立した場合、スコットランドは英国政府のみならず、他の EU 構成国との加盟交渉に悩まされるところであった。

NATO 加盟の問題も EU 問題と全く同じ種類の問題である。NATO の Anders Fogh Rasmussen は、2014年8月18日、スコットランドの住民投票キャンペーンに介入するつもりは全くないが、NATO への新加盟国の承認の決定は28の構成国全員の一致がなければならないとの見解を発表した。NATO における承認の決定は全会一致であり、これは通常の合意手続きであるとしている（*The Times*, 2014/8/19）。

なお、上記の EU 加盟の問題については多様な議論がある。エディンバラ大学の Stephen Tierney（憲法学の教授）は、大きく分けて2つの対立する見解を紹介している。一つは、上記の EU 首脳的主張するもので、EU 条約の第49条が規定する新加盟国に対する通常の承認手続きである。もう一つは、スコットランドが EU に加盟することを希望した場合には、通常とは異なる手続きが採用されるべきではないかとする見方である。それは、EU 条

スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察（石見）

資料3 スコットランド政府の白書と英国政府ほかの反応の比較

	スコットランド政府の白書	英国政府ほかの反応
①北海油田	2016年度における石油やガスによる税収を68～79億ポンドと見込んでいる。	・45億ポンドとの見込み（予算担当庁データに基づく財政学研究所の試算）。 ・石油メジャーが独立に消極的な姿勢を示す
②財政・経済見通し	・2016年度で総額637億ポンドの歳出計画。 ・法人税の最高3%の削減、空港の施設使用料の50%の削減により企業に競争力を与える。	2013年度の石油による納税額は昨年度より24%減（大蔵省）。
③通貨問題	英国と公式の通貨同盟を締結する。ユーロは使わない。	オズボーン蔵相、大蔵省幹部、エド・ボウルズ影の蔵相は揃って、通貨同盟の可能性を否定。
④国境管理	シェンゲン協定には参加せず、英国、アイルランドとの共通通行地域に留まる。	テレス・メイ内相が共通通行地域の可能性を否定。独立後のスコットランドとの間にパスポート・コントロールの実施を示唆。
⑤移民政策	スコットランドにとって必要な人材を集める柔軟なしくみを採用する（地理的遠隔地での生活希望者の優遇、学生ビザの再導入など）	
⑥EUへの加盟	「効力の継続性」の原則の下、EUの構成国として留まる。	欧州委員会委員長がスコットランドのEU加盟には全構成国の承認が必要と明言。
⑦NATOへの加盟	独立後は、核兵器を持たず、NATOの構成国として留まる。	NATOの代表者がスコットランドのNATO加盟には全構成国の承認が必要との見解を示す。
⑧その他の政策	・国債の引受額（1000～1300億ポンド、スコットランドのGDPとの割合で検討する）。 ・NHSの公共サービスとしての維持、Royal Mailの再国営化（検討事項） ・児童養護制度の改革、ベッドルーム税の廃止	

出典：スコットランド政府の白書『スコットランドの未来』および新聞報道に基づき筆者作成

約がスコットランドの事例のような、全くの新加盟ではなく、現構成国からの分離・独立の場合について規定していないからである。また、上記のEU首脳が主張するような手続きは一般的な国際法の原則に基づくものでも

スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察（石見）
あるが、EU 自体（EU 裁判所）が EU 法と対立するような国際法の至上権（supremacy）には疑問を投げかけてきたのではないかとの批判もある。さらには、EU は、これまでも構成する国家の権利や義務を中心とした伝統的な国際組織というよりむしろその市民のためのものという新しい法秩序のものとして認められてきたので、スコットランドの市民の意思により独立国となる場合には、異なるアプローチが用意されてしかるべきではないかとの意見である。また、急進的な意見として、Aidan O'Neill の主張する現英国の EU 構成国としての立場は、スコットランドと残りの英国にそのまま継承されるという捉え方も紹介している（Tierney 2013 pp. 382–384）。いずれにせよ、この問題は法律論によって機械的に解決が付く問題ではなく、スコットランドと EU との交渉によってしか解決が付かない問題と言える。

6. 世論調査の変容

次に、このスコットランドの独立問題に関する世論調査の変容の点に触れる。多くの調査会社がこのスコットランドの独立問題に関する世論調査を実施している。その中の一つである 2014 年 8 月 26 日の *The Guardian* に掲載された世論調査結果（What Scotland Thinks まとめ）を見ると、世論調査結果には変化するいくつかのポイントがあるように見える。世論調査での質問は「スコットランドが独立国になるべきか」というものであり、以下の数値（%）は「分からない」を除いたものであるが、2014 年 1 月中頃までは、反対（No）が 60% 強、賛成（Yes）が 40% 弱という状況であった。その後、4 月中頃にかけて、反対がわずかに減り、賛成がわずかに増え、4 月中頃から 7 月末にかけては、反対が 60～55% の間、賛成が 40～45% の間という安定した状況が続いた。

世論調査結果に大きな変化が見られるようになるのは 8 月に入ってからである。ここでは上記と異なる YouGov による世論調査結果を用いるが、YouGov が 8 月 4～7 日に行った調査では、反対が 61%、賛成が 39%（「分

スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察（石見）
からない」を除いた数値）であったが、8月12～15日の調査では、反対が57%、賛成が43%になり、8月28日～9月1日の調査では、反対が53%、賛成が47%と6ポイント差まで縮まった（*The Times*, 2014/9/2）。

特に8月28日～9月1日の調査結果は、8月25日の夜に行われた Yes キャンペーンのアレックス・サモンド首席大臣と No キャンペーン（Better Together）リーダーのアリスター・ダーリング（元労働党政権での大蔵大臣）との間で行われた第2回テレビ討論（ディベート）の与えた影響が大きいと言われている。Guardian と ICM がこのテレビ討論に関して行った調査では、71%がサモンドに勝利を与えた（ダーリングは29%）。サモンドは、第1回テレビ討論での敗北以来、アピールポイントを NHS 問題（イングランドでは民営化されるが、スコットランドでは公的サービスとして維持する提案）に焦点を絞り、通貨問題については多様な選択肢が可能であると説明し、比較的失点が少なかった。一方、ダーリングは、通貨問題に攻撃を集中させ過ぎる（サモンドが明確な答えを出していないと）反面、自らの提案（雇用創出に関する3つの提案）に対するサモンドからの質問に即答できないという場面もあった。また、サモンドは、1回目の討論に比べて、リラックスしていたのに対して、ダーリングは、途中からしばしば言葉に詰まり、指弾調になったという評価もある（*The Times*, 2014/8/26）。

そして、9月7日の *The Sunday Times* は、YouGov の調査結果（9月2～5日の間にスコットランドの成人1084人への面接調査）に基づいて、賛成が51%で反対の49%（「分からない」を除いた数値）をわずかに上回ったと伝えた。この結果を受けてさまざまな分析や解説が出された。9月9日の *The Guardian* では、Alberto Nardelli が次のような見解を述べた。Nardelli は、TNS の世論調査結果で見ると賛成・反対ともに41%（「分からない」を除いていない数値）で並んでいるものの、世論調査の傾向は賛成に向かっていると述べた。具体的には、①60歳以上の世代を除いて、すべての年齢グループで賛成が上回っている。②高齢者はこれまでも投票に行く傾向があるが、若い世代グループの予想される投票率は現在増えつつある（過去6か月間の

スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察（石見）
TNS の調査では、70～75%が常時投票に行くと言っている。③労働党支持者の間で独立賛成派が増加した（4週間前の18%が7日のYouGovの結果では35%）。④性別間の差が縮まった。YouGovの調査では、8月4日時点で女性の67%が反対派であったが、9月1日時点で58%になった。TNS調査でも類似の傾向を示した（1か月前では49%が反対派だったが、最新の調査では41%。一方、女性の賛成派は27%から35%に増加）。このような傾向を示した上で、最後に「9月18日の重要な要因は投票率だろう」と述べている¹⁰。

No キャンペーン側にとっては衝撃的なこうした世論調査結果をふまえて、ゴードン・ブラウン前首相が、9月13日にエディンバラ近郊で労働党支持者を前にしてスコットランドへのさらなる分権（devolution）の提案を発表した。これは「ゴードン・ブラウン・イニシアティブ」や「特大の権限（extra powers）」「スコットランド・ホームルールの現代的形態」と呼ばれるものである。その提案は、18日の住民投票が否決されれば、2014年11月後半までに税や福祉の権限に関する新しい分権改革の詳細について合意し、2015年1月には立法の原案を作成するというものである。首相官邸の情報筋では「首相はゴードン・ブラウンのイニシアティブを非常に歓迎している」と言われていた（*The Independent*, 2014/9/9）。ただし、そのさらなる分権の中身とは一体どのようなものになるのだろうか。労働党は、所得税を1ポンドあたり15ペンス上げる権限とスコットランドにおけるすべての住宅手当に関する権限（17億ポンド相当）を求めている。一方、保守党や自由民主党は、所得税に関するすべての権限をスコットランド議会に委譲することを求めている。このように主要3党の間にちがいがあがるが、ブラウンは3党間で合意できると述べている（*The Guardian*, 2014/9/9）。こうしたブラウンの提案に対して、Yes キャンペーン側からは、「2011年スコットランド議会議員選挙に労働党が同じ戦略で失敗した」時の再来や、「パニック気味の空疎なお話」といった冷ややかな捉え方をしていた。しかし、そうしたことより重要と思われるのは、スコットランド政府の前首席大臣の Lord McConnell の指摘で

スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察（石見）
ある。彼はブラウンの提案では独立賛成への流れを食い止めるには十分ではなく、主要3党が適切な憲法的改革を約束することを求めた。「我々は、ホリルード（スコットランド議会）により大きな権限を求めるタイムテーブルだけではなく、英国が統治される方法の変革の約束をまた求めている。民主主義を浄化・再生し、ロンドンやイングランド南西部から権力やエネルギーを真に分権化する憲法的協定（a Constitutional Convention）に英国の3党の指導者全員がしっかり関わることを必要としている」と述べている（*The Independent*, 2014/9/9）。

7. 中央地方関係と分権の視点からのまとめ

ここで、これまで述べてきたことを少しまとめてみたい。

《中央地方関係に関するまとめ》

一つは、政治過程の中でも特にスコットランド政府と英国政府の関係についてまとめてみたい。中央政府と地方政府の関係を捉える中央地方関係論に、中央の政治と行政、地方の政治と行政という4つのアクターから成る相互作用として捉える見方がある。これまで見てきたエディンバラの合意にはじまり、スコットランド政府の白書による独立後の国家像の提示とそれに対する英国政府の反応、そして、両キャンペーンによる過程は、上記の中央地方関係論のモデルで言うならば、主に中央の政治(英国政府)と地方の政治(スコットランド政府)による関係であると言える。英国政府の各省官僚機構(ホワイトホール)とスコットランド政府の公務員集団による中央の行政と地方の行政の関係は見られない。当然、水面下で多様な交渉を行っていることが予想されるが、そのプロセスは表面化しない(少なくとも新聞の報道では確認できなかった)。筆者が知る限り、唯一つの例外は、通貨問題(ポンドの継続使用問題)に対して、大蔵省幹部がオズボーン蔵相と共にそれに対して否定的な見解を示したことぐらいである。こうした中央の政治と地方の政治を主役とする中央地方関係は、英国特有のウェストミンスター・モデル(議会

スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察（石見）

主権の下での強い内閣政府と大臣責任制、無党派官僚）という政治文化（慣例としての政治制度）の影響でもあるが、それに加えて、国家の分裂（地域の国家からの独立）という問題の性格からして、民主的に代表された公選戦である政治が主に交渉にあたるということではないかと思う。

もし、住民投票が通過していた場合、上記のように、通貨、国債の割当、国境管理、EU や NATO への加盟権、北海油田に関する管理権の移行、英国軍のスコットランドからの撤退など、多くの争点に関して両政府間での交渉が必要になったが、これらの問題はどれも政治性の高い問題であり、官僚集団の技術的助言を受けながら、基本的事項については両政府の大臣・副大臣・政務次官などの政治レベルでの交渉と判断になったと思われる。

これらの問題に比べると瑣末な話であるが、スコットランド内には、英国政府（各省やエージェンシー、非省庁型公的機関など）が管轄する多くの施設や資産がある。これらの撤退や閉鎖、スコットランド政府への移管などの事務的・技術的性格が強い問題については行政部どうしの交渉になったのではないかと思われる。

《分権の視点からのまとめ》

もう一つ、分権の視点からまとめてみたい。先行研究も指摘するように、この度の独立問題は、従来の分権改革（devolution）の枠組みを超えた動きと言える。そもそも英国における分権改革（devolution）とは、連合王国という（不安定な）国家を分裂させないために独立性の強い地域に一定の自治権を認めるという妥協の知恵であるが、その手法の限界を露呈したのが今回の独立問題（それを支持するスコットランド市民の声）であった。その意味では、ブラウンのさらなる分権改革という従来路線の延長線上での提案では不十分ということになる。スコットランドの市民は分権改革に満足しないで、なぜ独立を支持するのか。これがスコットランドの独立問題を考える際の最大のポイントである。そのヒントは McConnell の指摘に示されているように思える。彼は、分権改革というアプローチでは、ロンドンやイングランド南西部に資本や発展が集中している現状は変わらないと述べた。ただし、地

スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察（石見）

理的・経済的格差の是正は簡単に解決のつく問題ではない。McConnellの言う憲法的改革とは、やはりスコットランドの独立以外に方法がないのではないかという気がする。

《今後の研究の課題》

小論で触れることができなかった点について述べる。小論の執筆の最終段階で、フォーリーとラマンドの共著による『イエス：スコットランド独立という変革的事例』を入手した。著者らは、現在の英国の政治運営が既得権益の利害関係者による合意と現状維持を基盤に行われていて、今後も「軍需産業と金融に支配された経済と気候変動に逆行する態度」を続けていくと見ている。そして、スコットランドの独立論（イエスへの投票）は「この現状維持に疑問を投げかけること」で、「無駄な軍事予算を市民的な目的にふり向け、補助金を軍需企業から環境関連産業（green industries）に移す」ことになるとしている。さらに、これらの政治の優先順位の変更はスコットランドのみならず、英国の他の地域の市民のための利益にもなると述べている（Foley & Ramand 2014 p. 2）。

また、フォーリーとラマンドは、SNPの独立によって目指す国家像は現在の英国に見られる新自由主義的モデルではなく、北欧型の福祉国家をモデルとして見ている（同 p. 3）。この福祉国家的な視点からスコットランドの独立問題を捉える点は特に新しいものではなく、2013年にオックスフォード大学のイアン・マクレーン（Iain McLean）などによって出版された『スコットランドの選択』においても触れられている。同書の第4章では「社会的連合？英国における福祉と市民権（A Social Union? Welfare and Citizenship in the UK）」と題して、福祉政策の充実の視点に立てば、ナショナリズム（独立）と連合主義（unionism, 英国への在留）のどちらを選ぶべきかという点について論じている（McLean 2013 Ch. 4）。また、分権改革の影響について福祉国家的視点から論じた研究には、グリーア（Greer）編による『英国における分権と社会的市民権』（2009年）もある。NHSの公的維持か民営化が独立問題の重要な争点¹¹⁾になっていることも考え合わせ

スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察（石見）
ると、フォーリーとラマンド、マクレーンらが指摘する福祉国家的な視点からスコットランドの独立問題を見ることは誠に的確な視座と言える。この点は筆者の今後の研究の課題としたい。

8. おわりに

2014年9月18日に行われた住民投票の結果について記す。Yesは1,617,989票（44.7%）、Noは2,001,926票（55.3%）という結果で、独立の提案は否決された。サモンド首席大臣は記者会見で敗北を受け入れ、しかしながら、今後も独立へ向けた動きを続けていくと述べた。一方、英国政府のキャメロン首相はキャンペーン期間中に約束した「さらなる分権」を実行すると述べた。

事前の世論調査結果と比較すると、10ポイント以上の差を付けての否決とは少し開きが大きいように思われる。また、32の自治体別での結果を見ると、Yesが過半数を制したのは4自治体（ダンディー、グラスゴー、ノース・ラナークシャー、ウェスト・ダンバートンシャー）のみであった。当初の予想では、農村部や特にハイランド、島嶼部の自治体ではYesが強いと言われていた、結果的にはNoのほうが多かった。一方、Yesが制した4自治体は都市部で、グラスゴーは労働党の拠点でもあるので、この結果は二重の意味で予想外の結果と言える。こうした結果の原因については、キャンペーン終盤でのゴードン・ブラウンや主要3党の党首が揃っての強力な巻き返し、経済専門家や金融界から示された独立に対する否定的な予測（特に英国政府の承認なしにポンドを使い続け、英国債のスコットランド負担分を不履行にするようなことがあれば、スコットランド財政は1年で破綻するという）やそうしたメディアの報道の影響を指摘する声がある。ただし、小論はこの度の投票行動の分析を目的としたものではないので、この点についてこれぐらいに留めておく。

今後のスコットランドを取り巻く状況については三重の意味で不透明である。住民投票前にブラウンが提案しキャメロンが約束したスコットランドへ

スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察（石見）

の「さらなる分権」であるが、3党間での考え方が異なる。これを合意させることができるかどうか第一の問題である。特に、所得税（income tax）に関する権限の委譲の程度が問題になる。第二の問題は、住民投票否決の結果を受けて保守党内からこれ以上のスコットランドへの分権に対する反対の声が出始めている。また、ウェールズや北アイルランドからもスコットランドの事例に刺激されて、さらなる分権を求める声が出ている。こうした様々な要求をどう調整し処理し、スコットランドへのさらなる分権を実現できるのかどうかというのが第二の問題である。第三の問題は、2015年は総選挙の年で、この結果によるが、その次に英国のEUからの離脱をめぐる国民投票の実施が予定されている。この度の独立構想でもスコットランドはEUに残ることを求めており、総選挙の結果を含めて、EU離脱をめぐる国民投票にどう臨むかがスコットランド政治の次の課題である。

最後に、Yes キャンペーン側と No キャンペーン側の人たちと話をして印象的だった点の一つずつ記す。Yes 側では「自分たちは狭いナショナリズムやエスニシティに捉われてこの運動をやっている訳ではない。いまの状況ではすべてロンドンに支配されている。この運動は社会正義や移民問題などの面で多様性に富んだ国を作る民主主義を求めるためのものだ」と主張していた。No 側では「これまで300年間両国で仲良くやってきたではないか。独立には経済的なリスクが伴う。ただし、議論することは良いことだと思う。私にも子どもが5人いるが、3人がYesで、2人がNoだ。この問題をめぐっては家の中も複雑だ。しかし、全員の答えが同じである訳はないのだから、やはり議論することは意味がある」。両者とも民主主義の重要性を指摘しながら、一方は夢や希望を前向きに語り、もう一方は現実とリスクを冷静に語ったという印象を持った。

スコットランドの独立をめぐる住民投票は終わったが、スコットランドを初めとする各領域の「連合（the Union）」からの分離傾向、自己完結した形の自治権を求める要求は今後も高まることが予想される。分権（devolution）という英国ならではの柔軟な政治的知恵がこれらの難しい要

スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察（石見）
求に応え続けることができるのか、今後も見守っていきたい。

〔付記〕小論の執筆にあたっては、住民投票の当日と翌日の2014年9月18日と19日、スコットランドのエディンバラおよびグラスゴーで現地調査を行った。その際、グラスゴーのストラスクライド大学政府・公共政策学部のネイル・マクガービー（Neil McGarvey）准教授、エディンバラ大学社会政治学部のイブ・ヘップバーン（Eve Hepburn）上級講師およびアラン・コンベリー（Alan Convery）講師からは非常に貴重なお話を伺った。また、Better Togetherのエディンバラ事務所での活動の様子を視察できたこと、エディンバラのWord Power BooksでのYesキャンペーンのティー・パーティーに参加し、Yesキャンペーンの方々と忌憚なく意見を交わすことができたこと、エディンバラのSouth Bridge Community CentreのPolling Place前やスコットランド議会前広場で両陣営の方々に質問し率直な意見を聞くことができたことを記して、関係の皆さんに心から感謝したい。

注

- 1) 拙稿「スコットランドにおける分権改革の再検討」（『政経論叢』第161号、国土館大学政経学会、2012年）、拙稿「スコットランドの独立を問う住民投票をめぐる動きに関する一考察—市民社会の関わりからの視点から—」（『政経論叢』第165号、国土館大学政経学会、2013年）
- 2) Casanas Adamもキーティングの「自己決定権（the right to self-determination）」の拡大の視点からの住民投票や独立問題の捉え方に同意している。スコットランドの独立問題は、ナショナリズムや民族論（ethnicity）の問題というより民主主義に関わる問題であるとしている（Adam 2014 p.51）。
- 3) スコットランド議会では、定数129人を小選挙区制（73人）と比例代表制（56人）という2つの選挙制度を採用している。後者の比例代表制では、欧州議会議員の8つの選挙区（区割）から各7名を選出する。大政党に有利な小選挙区制だけでなく、比例代表制を組み込むことにより、多様な市民の声が代表される工夫がなされている。
- 4) 英国の公務員制度では、国の機関で務める職員のみが公務員（civil service）と呼ばれ、地方自治体の職員は公務員とは呼ばない。スコットランド政府で勤務

スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察（石見）

する職員は公務員であり、英国の内国公務員制度 (Home Civil Service) に属する。

- 5) ベッドルーム税 (Bedroom tax) とは、社会保障に関わる給付金 (手当) の総額を抑制することをねらいとした福祉改革の一環として導入されたもので、使っていない余分な寝室 (ベッドルーム) にかかけられる税金のことである。この措置は、住宅手当 (housing benefit) の請求者で労働世代 (working age) にある人のみに適用されるものである。
- 6) 2012年5月1日に女王の裁可を得て成立した2012年スコットランド法では、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%低く設定でき、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 (その部分についてはスコットランド政府の歳入になる)。
- 7) 1985年にルクセンブルクのシェンゲン付近で締結されたことからシェンゲン協定と呼ばれる。協定加盟国間での国境検査の撤廃が規定された。2014年9月現在での加盟国は26か国であり、英国とアイルランドは加盟国ではないが、警察・司法面での協力国という位置づけである。
- 8) 英国唯一の核戦力であるトライデント搭載潜水艦部隊のこと。スコットランドの Faslane 基地に置かれている。
- 9) 欧州委員会委員長 Barroso によるスコットランドの EU 加盟の手続きに関する見解は、2012年12月10日の英国議会貴族院欧州問題特別委員会への書簡の中で示された (Tierney 2013 p. 383)。
- 10) 世論調査の結果は、各社でかなり異なっている。住民投票前の最後の日曜日である9月14日の *The Sunday Telegraph* は、ICM/Sunday Telegraph による調査では Yes が54%で No が46%、Survation/Better Together では Yes が46%で No が54%、ICM/Guardian では Yes が49%で No が51%という結果を示した。9月7日の YouGov による結果で初めて賛成派が上回ったことに刺激され、キャンペーンの終盤では、キャメロン、クレグ、ミリバンドなどの保守・自民・労働の3党首がスコットランド入りして No キャンペーン側が大規模な巻き返しを図った。上記のように世論調査によって若干のちがいはあるが、ほぼ拮抗した状態が投票日まで続いた。
- 11) 本文中で示したように、民営化が予定されている NHS に対して、スコットランド政府はその公的サービスとしての維持を目指している。スコットランド政府事務総長 (Permanent Secretary) のピーター・ハウスデン卿 (Sir Peter Housden) は、2013年9月9日のエディンバラ大学での講演において、スコットランドにおける公的サービスは英国政府とは異なる方法で提供するとの見解を示した。その際、特に、子どもや若者に対する施策、NHS、教育制度の3つを挙げ、長期的視点とスコットランド独自の伝統に基づいて行くと述べている

スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察（石見）
(Housden 2014 p. 66)。また、NHS を含めたスコットランドの公的サービス
機関に関する包括的な概説としては、Robert Mackie(2013) の NPM 的視点から
の研究が参考になる。

参考文献

《公的文書》

HM Government and the Scottish Government, *Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum on independence for Scotland*, Edinburgh, 15 October 2012.

The Scottish Government, *Scotland's Future: Your Guide to An Independent Scotland*, Edinburgh, 2013.

《新聞記事》

本文中に新聞名と掲載日を記載しているので、そちらを参照願いたい。

《図書・論文など》

Adam, E. C., "Self-determination and the Use of Referendums: the Case of Scotland", *International Journal of Political Cultural Society*, Vol. 27, 2014.

Cairney, P., *The Scottish Political System Since Devolution: From New Politics to the New Scottish Government*, Exeter: Imprint Academic, 2011.

Foley, J. and Peter Ramand, *YES: The Radical Case for Scottish Independence*, London: Pluto Press, 2014.

Greer, S. L. ed., *Devolution and Social Citizenships in the UK*, Bristol: Policy Press, 2009.

Housden, P., "This is us: A perspective on public services in Scotland", *Public Policy and Administration*, Vol. 29(1), 2014.

Keating, M., *The Independence of Scotland: Self-government and the Sifting Politics of Union*, Oxford: Oxford University Press, 2009.

Mackie, R., *Managing Scotland's Public Services*, Edinburgh: W. Green, 2013.

McLean, I., Jim Gallagher and Guy Lodge., *Scotland'Choices: The Referendum and What Happens Afterwards*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 2013.

Mitchell, J., *The Scottish Question*, Oxford: Oxford University Press, 2014.

Tierney, S., "Legal Issues Surrounding the Referendum on Independence for Scotland", *European Constitutional Law Review*, Vol. 9, 2013.

Trench, A. ed., *Devolution and power in the United Kingdom*, Manchester: Manchester University Press, 2007.