

# スコットランド議会の成立

一九七九—一九九九年

富田理恵

はじめに

イングランド、スコットランド両国の議会は、一七〇七年に合同した。けれども合同時の諸法規は、人々の思考や意識の形成と関わりが深いといえる、教会、法制度、教育の独自性を保証した。そのためスコットランドに住む人々は、知的、精神的な意味でスコットランド人であり続けることが可能であったといえよう。<sup>(1)</sup> 合同後のスコットランドは、アダム・スミス、トーマス・カーライル、ケア・ハーディなど世界史に貢献した巨匠たちを輩出する。独自性を維持しつつ普遍に開かれたあり方は、ピカソやガウディを生んだカタルーニャと通ずる部分がある。そのカタルーニャは、スペインの民主化の過程でスコットランドより一歩先に政治的自治を獲得した。<sup>(2)</sup>

スコットランド議会の成立

二〇世紀末のスコットランドの自治運動も、「より民主的な説明責任とよりよき統治」<sup>(3)</sup>といった普遍的な理念を掲げて、一九九九年に実を結んだ。EU統合が進む一方で民主主義が地域に開かれた形で再生することが模索されている今日、カタルーニャやスコットランドの例は二一世紀のヨーロッパ政治の展望を開くといえよう。

スコットランド議会設立の提案は、ウェストミンスタ議会ではなくエディンバラで立案され、これを野党勢力が公約とし、一九九七年ブレア率いる労働党の勝利と住民投票の賛成によって実現の見通しとなった。本稿は、一九九九年七月のスコットランド議会成立に至る歴史的な経緯を明らかにしていきたい。まず、自治運動<sup>(4)</sup>の背景となっている、一九七九年の住民投票の失敗とそれに続く保守党政権下のスコットランドの状況を概観する。次に自治運動の誕生から議会開会までの事実経過を追い、かつその過程での委員会の報告書、

宣言文、自治案、政府白書、議会制定法、審議会の報告書の内容を分析することによって、議会成立に対する考察を進めていきたい。<sup>(5)</sup>

## 一 自治運動の背景

保守党政権下のスコットランドになぜ、自治を求める動きが活発となったのだろうか。

一九八七年以降、保守党は単純小選挙区制におけるスコットランドの七二選挙区中、わずか一〇議席前後で推移する<sup>(6)</sup>にもかかわらず、全国レベルで勝利し政権を維持した。このような、<sup>(6)</sup>よそものイングランドの“政府の支配に甘んじるのではなく、自らの議会を持つことが、「スコットランドの人々の確定的な意志」<sup>(7)</sup>（故スミス労働党前党首）へと固まっていたのである。

それではなぜ保守党政権がかくも不人気であったのか。実際、エドワード一世以来サッチャー首相ほどスコットランドで嫌悪された人物は滅多にないといわれたのである。<sup>(8)</sup>一九四五年以降、スコットランド人は福祉国家の理念と恩恵にユニオンの意義を見いだしてきた。しかしサッチャー主義はその対極であった。加えて人頭税問題がある。スコットランドでは人頭税の先行実施が決まり、反対の大会唱にもかかわらず課税は強行された。<sup>(9)</sup>一方人事面でも、たとえば八七年にスコットランド庁（The Scottish Office）の教育・保健相となったマイケル・フォサイスは、庁内の委員会や諮問機関のメ

ンバーにサッチャー主義者を指名していったのである。このような八〇年代後半の状況から、サッチャー主義の当否以上の問題が明らかになってきた。すなわちウェストミンスタ議会は絶対の主権を持ち、その多数を握ればどのような専制も可能である点である。スコットランドの行政を司るスコットランド庁も、ロンドン政府の下請けの官僚機構に過ぎず民意を反映する仕組みも説明責任もない。この閉鎖的なスコットランド庁を民主的に制御しようというのが、八〇年代後半から本格化する自治運動の、一義的な目的となった点を強調したい。サッチャー時代に、スコットランド人は自らの意思や利害を守る政治のシステムが不在であることを痛感したのである。<sup>(10)</sup>

一方、八〇年代のスコットランドの労働党は穩健な現実路線でまともっており、そのためサッチャー政権の批判票の受け皿となることができた。その結果、八三年の総選挙で七二議席中四一、八七年に五〇、九二年に四九、九七年に五六議席を確保し、後にブレア政権の閣僚として活躍する政策通を育てたのである。SNP（Scottish National Party）も変化した。一九八八年の党大会で、独立したスコットランドがECに加盟する方針を圧倒的多数で採択したのである。小党に不利な単純小選挙区制のなかで、八三年の総選挙で二、八七年で三、九二年で三、九七年に六議席を得ている。<sup>(11)</sup>

ところで二〇世紀末のスコットランドのGDPや予算配分について一瞥したい。九六年における一人あたりのスコットランドのGDPは、UK平均より一三%低い。富の再配分という機能を持つ国家

予算は、豊かでない地域に優先的に配分されるため、スコットランド人一人あたりに配分される予算額も、全国平均より九七年において一九％大きい。この事実は大きな政治的意味を持った。スコットランドの相対的な貧しさ、自治や独立を推進する勢力が社会民主主義的性格を持つことから、保守党は、この進路は必然的に重税となると論じ、これを「タータン・タックス」と名づけて宣伝した<sup>(12)</sup>。したがって、政治的な自治を掲げても、財政的に中央政府に依存している現実、自治推進派に重くのしかかった。財源と経済的繁栄への不安は、自治をめぐる論議の通奏低音となったのである。

## 二 自治運動の過程

### (1) スコットランド国制会議 (SCC) の成立

一九八〇―八九年

一九八〇―九〇年代の自治運動は、スコットランド国制会議 (The Scottish Constitutional Convention 以下 SCC と略) が担った。その SCC はどのような経緯で設立されたのであろうか。

労働党の草の根活動家ジム・ボヤックを議長として、八〇年三月にスコットランド自治議会運動 (The Campaign for a Scottish Assembly 以下 CSA と略) が発足した<sup>(13)</sup>。CSA は、自治の賛成派が政党の枠組みを越えて運動を展開できなかった七九年の住民投票の失敗を踏まえて、「スコットランドの自治に賛成する幅広い党

スコットランド議会の成立

派の結集<sup>(14)</sup>」を目標とした。保守党が全国的には圧勝した一九八七年の総選挙ののち、CSA は、自治運動の方法について一九人 (二人の辞退者により実質一七人) の委員を指名して検討を委ねた。委員長は、都市計画家のサー・ロバート・グリーンヴ教授で、委員は政界を除くスコットランドの各界 (教会、労働界、実業界、学界) の著名人が選ばれた。この委員会の結論は一九八八年七月に『スコットランドの権利の要求』(O.D. Edwards, ed., *A Claim of Right for Scotland*, Edinburgh, 1989) として発表された<sup>(15)</sup>。同文書は、選挙で選ばれた現職の政治家、政党のうち自治に賛同する勢力を傘下に収め具体的な自治提案を行う団体としてのスコットランド国制会議のあり方を提案する。

CSA は、『スコットランドの権利の要求』を受けて、各政党に国制会議への参加を呼びかけた。保守党はにべもなかった。自由民主党<sup>(16)</sup>と労働党は参加を決断した。一方 SNP は、CSA の主催する八九年一月の準備会合に出席したものの、国制会議への参加を見送る。SNP にとって、自治を標榜する団体に加入しておくながら総選挙で独立を訴えるのは困難であったからである<sup>(17)</sup>。

一九八九年三月三〇日に、スコットランド国制会議の設立総会が開かれた。SCC の共同議長として、自由民主党の国會議員サー・デイヴィッド・ステイールと、労働党国會議員ハリー・ユーイングが着任した。自治草案作成の実務を担当することになったのは、SCC の実行委員会委員長ケニオン・ライトである。彼はメソディス

トの牧師で、八一年よりスコットランドの教派を越えた協力を進める団体のジェネラル・セクレタリとなっていた。グリーヴ教授の委員会のメンバーに指名されてから、彼は非政党人として自治運動に大きく関わっていくこととなる。<sup>(18)</sup>

さて設立総会では、『スコットランドの権利の要求』と題する短い宣言文に、SCCに参加を表明した政治家個人やスコットランドの諸団体が署名した。労働党、自由民主党を主体とするスコットランド選出の国会議員と欧州議会議員、その他諸政党として緑の党、共産党、諸団体としてスコットランド労働組合会議（STUC）、ほとんどの地方自治体、スコットランドの主要な諸教会、自営および中小企業全国連盟（The National Federation of Self-Employed & Small Business）のスコットランド部門、スコットランド女性会議（The Scottish Convention of Women）、少数民族の組織の代表、ゲール語地域の団体が参加した。オブザーバとしての参加は、スコットランド開発・産業協議会、大学学長委員会、地方の商工会議所、そしてCSAなどである。<sup>(19)</sup>

SCC設立総会で署名された『スコットランドの権利の要求』と題する短い宣言文については、ここに全訳を示したい。

「スコットランド国制会議として集まった私たちは、スコットランドの人々の必要に最も適合した統治のあり方を決定することのできる、スコットランドの人々の主権者としての権利（sovereign right）をいかに認め、あらゆる行動と議論において、その利益が

至上のものとなることをここに宣言し誓約する。さらに私たちの行動と議論が以下の目的のために注がれることを宣言し誓約する。それは、スコットランドの議会のための計画案に同意すること、スコットランドの世論を動かし、計画案へのスコットランドの人々の賛成を確かなものとする事、そして計画案の実施を確実にするためスコットランドの人々の権利を主張することである。<sup>(20)</sup>

以上は、SCCの目的が簡潔に表されている。文中の「主権者としての権利」という微妙な言葉が興味深い。ウェストミンスタ議会の主権に挑戦する響きを持つからである。

最初は小さな市民運動に過ぎなかったCSAが、まず政界外の指導的な立場の人々を引き入れて国制会議を構想させ、その会議に今度は政治家を参加させて、議会の設立への具体的な道筋をつけた。この動きは、スコットランドのエリート層が八〇年代後半のスコットランドの疎外状況に対する危機感から、CSAに促され行動を起こした、と解釈できよう。そこにスコットランドのエリート層の政治意識の鋭さをみることができよう。

#### (2) 自治議会成立の道程 一九九〇—一九九九年

SCCは設立以来二〇か月の討議の後、一九九〇年一月三日、A4版で二〇頁の『スコットランドの議会に向けて』（SCC, *Towards Scotland's Parliament*, Edinburgh, 1990, 本稿では“T.S.P.”と略記）を発表した。野党勢力や自治に賛同する諸団体

が、合意文書の作成という生産的な一步を標した意義は大きい。

しかし九二年四月の総選挙で野党はまさかの敗退を喫し、政権交代による自治実現の期待は水泡に帰す。けれどもSCCは約一年後新たな顔ぶれで再出発をする。九三年秋影のスコットランド相にジョージ・ロバートソンが着任し、九二年総選挙時の自治案をより精密にする必要を説く。自由民主党のリーダーには、ジム・ウォリスが就任した。<sup>(21)</sup>

SCCも態勢が立て直したのは約一年後である。九三年四月SCCの実行委員会は、スコットランド議会の選挙と代表（選挙制度と男女同数規定）のあり方、自治議会の国制上の含み、ウェストミンスタでのスコットランド代表についての勧告や提案を得るために、SCC外の委員からなる国制委員会（the Constitutional Committee）の設立を決定した。国制委員会は九四年一〇月に報告書を提出し、選挙制度については具体的な議席数まで提案をしたものの、男女比の問題にはSCC参加の政党に努力義務を課すという提案に留まった。<sup>(22)</sup> 確かにこれらは、SCCに参加した政治家がその責任で決断せねばならぬ事柄といえよう。

新議会への比例制度の導入と男女同数議席の提案は、ブリテンの政治上画期的な試みであり、それゆえ自治案作成過程における最大の論点となった。九四年から九五年にSCCの内外で論議して下した結論が直接九八年の制定法の内容となった関係上、その経緯についてここで言及しておきたい。

## スコットランド議会の成立

国制委員会の報告は、日本でいう小選挙区比例代表併用制を採用する内容であった。有権者は二票持ち一方に小選挙区の立候補者の名を書き、他方に党名を書く。国会議員を選ぶスコットランドの選挙区七二はそのまま新議会の小選挙区となり、一位の得票者が当選する。他方比例ブロックは、スコットランドに八つ設定されている欧州議会選挙区の区割りを用いる。ブロック内の小選挙区での当選者と比例ブロックからの当選者が、ブロック内の党名票の分布に比例する形とするのである。報告書は比例ブロックの定員を五人と定め、したがって議員定数を一二と設定した。また男女比の問題に対しては、女性の進出を妨げている社会的、経済的、文化的障害を取り除き、女性の比率が四〇%以上とするよう政党に努力義務を課すことを勧告した。<sup>(24)</sup> 提案された選挙制度は民意の分布を忠実に議席に移すことを意図した制度であり、民意集約的な日本の並立制と対照をなす。また現行の区割りを利用する点で、実際的な案といえよう。

この勧告のうち、議席数についてはSCCのメンバーから異論が続出した。まさにそれは政治的利害の関わる問題だからである。労働党は国制委員会の一二を受け入れたものの、自由民主党は四五を主張した。両者の相違点は比例ブロックの総定数で、この割合が高いほど正確な比例となり小党に有利となる。労働組合会議は、男女同数を制度的に実現する別案を作成し二二五を主張した。一年近く三者三すくみの状況が続く。この行き詰りを解いたのが、労働党と自由民主党のリーダー、ロバートソンとウォリスによる九五年

九月の会談である。この会談で総定数は一二九に決着した。小選挙区七二のうち、過疎地域への配慮からオークニ・シェトランド選挙区をそれぞれ独立させ小選挙区総定数を七三とし、また一ブロック内の定員を七名とした結果である(七三十七×八)。特に労働組合は強く反発したが、上記の案がSCCの案に確定した。男女同数議席の問題については、政党が同意文書を交わすことで下からの合意形成が醸成されていた。九五年一月二三日労働党、自由民主党の代表者四名(内二名は女性)の間で「選挙合意」(Electoral Agreement)が署名された。男女同数議席の原則に同意し、当選可能性も考慮しながら小選挙区と比例ブロックにおける男女同数の候補者設定にコミットする内容である。<sup>(25)</sup>

一九九九年五月に実施された新議会選挙は、連立政権を誕生させた。しかし、厳格な比例制の導入はあらかじめ連立政権の成立を念頭に置いていたのである。すなわちSCCは、連立政治によってコンセンサス重視の政治手法をスコットランドとブリテンに定着させることをねらっていた。また、男女同数の原則については、目標実現のために選挙民の意志を積極的に修正すべきか否かが論議され、結局選挙民の意志を優先する結論となった。ふたを開いてみると、新議会の一二九議席のうち女性は四九人となり、九七年総選挙の六五九議席中一二〇名を率において上回る。努力義務の効果はあったといえよう。労働党の当選者は男女まったく同数の二八名、SNPも一九人の男性と一六人の女性を選ばれた。<sup>(26)</sup>

「選挙合意」の一週間後の九五年一月三〇日、SCCの総会が開かれ、『スコットランドの議会、スコットランドの権利』(SCC, *Scotland's Parliament. Scotland's Right*, Edinburgh, 1999. 本稿ではS.P.S.R.と略記)と題するA4版で三五頁の自治案が公式に採択された。選挙制度以外の提案も具体化し詳細となった。

ところが、九六年六月労働党のトニー・ブレア党首とロバートスは、自治成立のために、立法化の前に住民投票が必要と言い始めた。猛反発の嵐の中、ブレアとロバートスは、住民投票はウェストミンスターの立法化を迅速に進め、スコットランド法の基盤を揺るぎないものにするためであると強調した。<sup>(27)</sup> もっとも後の展開は、たしかにブレアとロバートスのシナリオ通りに運んだ。

九七年五月ブレア率いる労働党が政権に復帰し、新内閣のスコットランド相にはドナルド・デュワーが就任した。新政権は住民投票前に政府白書を刊行し自治の青写真を示した。『スコットランドの議会』(The Scottish Office, *Scotland's Parliament*, Edinburgh, 1997. 本稿ではS.P.と略記 A4版で四一頁)住民投票には二つの問いが用意されていた。第一問は「スコットランド議会の設置に賛成するか」、第二問は「スコットランド議会が、所得税の三%の範囲内で税率変更権を持つことに賛成するか」である。

今まで自治運動と一線を画してきたSNPは、八月一日に第一問と第二問の双方に賛成しその賛成キャンペーンに参加すると決定した。賛成キャンペーンは「スコットランド・フォワード」(Scotland

FORWARD) という超党派の組織が前面に立つ。一方保守党を中心とする反対派は、自治議会の設立はやがてUKを解体させる、自治は必然的に重税となると論じて「考え直そう」(Think Twice) キャンペーンを張る。しかし九月一日に自治は圧倒的多数で支持された。投票率は六〇、四%、第一問への賛成票が七四、三%、第二問への賛成が六三、五%との結果に終わったのである。<sup>(28)</sup>

スコットランド法案は、九七年一二月にウェストミンスタ議会に上程された。一一六の条項を含む法案に対し、圧倒的な自治への支持を背景に小修正はあっても紛糾はなく、スコットランド法 (Scotland Act, The Stationary Office, London, 1998. 本稿ではS.A.と略記) は、九八年一月一九日女王の裁可を得て成立した。一方スコットランド庁は、スコットランドの政党の代表とSCCや市民団体の代表、学者からなる議会運営審議会を設置し、議会運営の規則について報告するよう求めた。この審議会は九九年一月一日に『スコットランド議会のかたち』(The Consultative Steering Group, Shaping Scotland's Parliament, The Scottish Office, Edinburgh, 1999. 本稿ではCSG reportと略記) と題するA4版で一七六頁の報告書を刊行する。

九九年五月六日ついに新議会(一院制、議員の任期四年)選挙の投票日が到来した。投票率は五九%、一二九議席のうち労働党が五六、SNP三六、保守党一八、自由民主党一七、緑の党一、スコットランド社会党一、無所属一となった。過半数の基盤を持った内閣

スコットランド議会の成立

の成立のため、第一党の労働党とそれに最も政策的に近い自由民主党とが政策協議に入った。一二日協議は決着し両党の連立合意が成立した。前日の一二日には議長(Presiding Officer 原語がUKの制度名と異なることに注意)に自由民主党のデイヴィッド・スティールが選出されている。一三日スコットランド初代の首相(First Minister)に選ばれたのは、ドナルド・デュワー(労働党前スコットランド相)である。一一名の内閣(Executive)に自由民主党からはジム・ウォリスと他一名が加わった。七月一日には女王夫妻臨席の下、新議会の開会式が盛大に行われた。<sup>(29)</sup>

### 三 分析

前章では、保守党政権下でSCCが周到に準備した自治案をブレア政権が迅速に実現した過程を追ってきた。本節はその過程で刊行された文書を対象に、論点を、自治の概要、財政、EUとの関係、「スコットランド法」の基盤強化、議会運営の理念、に整理し、各項目が自治への過程の中でどのように実現されあるいは変更されたのかを検討したい。

まず、自治の概要についてみていこう。自治議会とその内閣の権能は、スコットランド庁の行政権限にほぼ重なる。すでに述べたように、この官庁はスコットランドに対する広範な行政権を付与されてきたにも関わらず、直接民意を反映するしくみを欠いていた。こ

の矛盾こそ、自治運動の出発点だったからである。新議会の自治権の範囲がスコットランド庁の行政権に相当する点を、SCCの最初の文書T.S.P. (九〇年)、『SCCの二番目の文書S.P.S.R. (九五一年)』、ブレア政権の政府白書S.P. (九七年)が、明記している。<sup>(30)</sup> そのうちT.S.P.とS.P.S.R.は自治権を表記するが、S.P.は立法化においてはUK政府に残す権限を法に記し書かれていないものは新議会の権限とする方針に転換し、九八年の「スコットランド法」S.A.はこれに従った。<sup>(31)</sup> この方針転換は、独立の調査機関、国制ユニット (The Constitutional Unit) がS.P.S.R.を検討した報告書*Scotland's Parliament: Fundamentals for a New Scotland Act* [本稿では*Unit reportと略*] (九六年発行) の提言を、<sup>(32)</sup>ブレア政権が受け入れた結果である。<sup>(33)</sup> 明記されない権限は自治議会が保持するシステムは、広範な自治権をもたらす大きな前進といえよう。SCCと政府の文書における自治権とUK政府の権限の大枠は共通しており、その内容を一部例示したい。UK政府が保持するのは、外交、国制、国防、マクロ経済政策、入国管理、社会保障政策である。自治権には、スコットランドの保健、教育、職業訓練、地域経済振興、(市などの) 地方自治体の監督、貿易振興、観光振興、スコットランドの法制度の監督、警察、農業、林業などが含まれる。

ブレア政権は広範な自治権を認める一方で、スコットランドはUK内に留まりウェストミンスター議会がUKの完全な主権を持つという国制の基本を、決して揺るがさなかった。T.S.P.は、ウェスト

ミンスター議会が自治権の範囲内の立法をなすことを認めないが、S.A.はこれを認め、さらに君主の裁可がスコットランド議会法に必要で、その日付も法の一部と規定する。S.P.のブレアとデューワールの序言も、スコットランドがUKの一部であると強調する。<sup>(34)</sup> ところでSCCによる『スコットランドの権利の要求』の宣言文には「スコットランドの人々の主権」という文言があった。自治運動が首相官邸とウェストミンスター議会の関門を通過して結実する際、本来のニュアンスは変化を余儀なくされたのである。

自治議会による地域経済振興の権限については同じSCCの文書でも、微妙に異なる。T.S.P.には「戦略的な経済計画 (economic planning) の権限」との言葉がある。しかし、S.P.S.R.には計画という言葉は落ち、「経済発展を生み出し内外の投資を促進する権限」となった。冷戦の終結直後の九〇年と、市場経済の優勢が一層明らかとなった九五年との時代の変化が窺われて興味深い。<sup>(35)</sup> 次に自治案がSCCから中央政府の手に渡った際の主な修正を列挙する。S.P.S.R.が自治権に含めていた「女性やマイノリティのための…筆者」機会の平等 (Equal opportunities)、『放送、くじに関する権限が、S.P.ではUKの権限となった。S.P.S.R.には規定のない人工妊娠中絶、臓器移植なども、UKの権限で落ち着いた。さらに法案の審議過程で、スコットランドの法制度の監督権を持つ自治議会が、裁判官解職への票決権を持つ点が修正され、解職にはさらに審判所 (tribunal) の同意が必要とされた。<sup>(36)</sup> しかし、上記の修正や



ニュアンスの変化が自治の実質を大きく阻害するとはいえない。筆者はブレア政権の権限委譲を野心的な試みであると判断している。

次に財政案について一瞥したい。財政案はSCCの段階で大きく変化した。その後は住民投票を経てS.P.S.R.の案が、法的に洗練されて立法化した。SCCの最初の案T.S.P.によれば、スコットランドで徴収された所得税や付加価値税、北海油田の収入分が計算されてスコットランドの予算となる、しかしUK政府はさらに必要に応じた予算配分をすべきである、また自治議会は税率変更権を持つとした<sup>(37)</sup>。この案は複雑であり、またおそらく保守党の「タータン・タックス」(自治の代償としての重税)の宣伝を、完全に沈黙させるのは困難との判断から、S.P.S.R.は、現行の予算システムを生かした案を立案した<sup>(39)</sup>。現行のシステムでは、スコットランドの行政全般を司るスコットランド庁の予算はスコットランド予算枠(Scottish Block)としてUK予算から割り当てられる。たとえば、UKの年間予算の保健(NHSを含む)費が一〇〇万ポンド増額したとすれば、保健はスコットランド庁の所管事項なので、その増額した分は人口比に応じてスコットランド予算枠に配分される。スコットランドはUK人口の一〇%なので一一万ポンドが、新たに予算枠に加わり(増加額の使途はスコットランド庁の裁量)、八五%の人口のイングランドには八五万ポンド加えられる。バーネット公式と呼ばれるこの公式は、七〇年代後半にスコットランド人一人当たりの予算配分額がイングランドより約二〇%高いという格差

#### スコットランド議会の成立

を、なだらかに是正するため設けられたものである<sup>(40)</sup>。S.P.S.R.は予算枠とバーネット公式のシステムを踏襲した上で、予算枠の使途をスコットランドの内閣と議会が決定すると提案した。税率変更権については、所得税の三%の範囲で動かしよう<sup>(41)</sup>と記すが、S.P.でこの点がより明解となっている。S.P.によれば、スコットランドから徴収される所得税の一%は約一億五千万ポンドである。もしスコットランド議会が一%増税すれば、UK予算から同額がスコットランド予算枠に加えられるのである。このようにして自治議会は、三%の幅で税率を変更する権限を持ち、その結果について民意に責任を負うのである。すなわち自治議会の財政は、現行のシステムを民主的に運営する形で決着したといえよう。

EU統合が加速し、またSNPが八八年に「ヨーロッパの中の独立」を掲げたのが伏線となって、SCCはEU(九二年以前はEC)における自治議会の役割に強い関心を抱いてきた。これにブレア政権は耳を傾けたものの、法文化するには至らなかった。

T.S.P.は、自治議会がブリュッセルに優先機関を置くこと、またスコットランド議会の代表または内閣のメンバーが、ECの立法機関である閣僚理事会(各国の政府代表によって構成される)へのUK代表団に「法的な」参加権を持つことを提案した<sup>(42)</sup>。S.P.S.R.は閣僚理事会への出席について、UK政府との協力関係を前提とし、出席を「適切な場合に」と限定しながらも、「スコットランドの閣僚は閣僚理事会で特にスコットランドと関わりの深い領域が論

議されている場合、UK代表を率いる」と述べる。また自治議会が、EUの経済社会評議会と地域評議会へスコットランド代表を任命する権利を持つとした<sup>(43)</sup>。ブレア政権は、S.P.でEUと新議会の関係について一章を割く配慮を見せつつ、UK当局がEUについて主導権を持つと明確にした。「スコットランドの議会と内閣はUKとスコットランドの共通の利益のために建設的に動く」のであり、EUの諸国会合への出席権を否定しないが、スコットランドも加わって事前に意思決定されたUKの方針に従って交渉に臨む、とする。

一方、EU法案の検討とEU法の実施に自治議会は権利と義務を負うのである。スコットランド議会による経済社会評議会と地域評議会への代表の任命権と、ブリュッセルの優先機関設置の件をS.P.は了解した<sup>(44)</sup>。一つの国家は単一の意志で代表される以上、EU交渉も政府が責任を持つというブレア政権の判断は、合理的な結論であったといえよう。もっともスコットランドの自治推進派にすれば、EUは依然として諸国家の連合であってスコットランドのような諸地域に出席は少ないという現実を再認識させられた。

次に、SCCを悩ませた「スコットランド法」の基盤強化の問題に触れたい。いうまでもなくUKに成文憲法はなく、ウェストミンスタ議会が絶対の主権を持つ。それゆえ、後の政府は議会の過半数の賛成で、簡単にスコットランド自治を改変、または廃止できる。SCCはこれを問題視し、将来制定されるであろう「スコットランド法」に「憲法」のような重みを持たせかけたのである。T.S.P.

は、「スコットランド法」が、スコットランド議会の同意なしに変えられないとの条項を含ませようとした<sup>(45)</sup>。またS.P.S.R.は、「スコットランド法」の立法の際に、「スコットランドの議会と人々の同意なしに」同法の廃止や危殆に陥らせるような改変をしないとの宣言を、ウェストミンスタ議会が行う、と提案した<sup>(46)</sup>。

しかし冷静に考えれば、これらの処置に法的な効力はない。法的な有効性を欠く政府と議会の行為は、厳しく論駁される可能性がある。Unit reportも、SCCによる基盤強化の論議を疑問視し住民投票を勧告した<sup>(47)</sup>。おそらくこれが、ブレアとロバートソンによる突如の住民投票提案の背景となったと考えられる。すなわちコモン・ローの考え方では、住民投票によって成立した法の大幅な改変や廃止には、再度の住民投票が必要であると解釈が成り立つ。それゆえ住民投票の実施こそ難問を解く鍵となった。すなわち、住民投票の賛成が得られかつ議会法として成立させれば、その法の基盤強化は完了する。したがって、住民投票の実施を前提としていたS.P.にもその可決後成立したS.A.にも、基盤強化の論議は存在しないのである。

さて、本稿は自治議会開会までを対象としている。ところが新議会の議会運営のルールは、最小限S.A.が定めたものの、多くは新議会自身の手任せられ、膨大な数のルール作りは開会後に進行的な。したがってここでは、議事運営の理念を紹介しその例証を数例挙げるにとどめたい。

新議会のルールを「ウェストミンスターのモデルとはラディカルな意味で全く異なる」かたちにすると明記したのは、S.P.S.R.が最初である。民主主義はそのプロセスの中に見いだされるべきとの考え方による。同文書は議会運営の原則として、説明責任 (accountability)、アクセスしやすさ (accessibility)、開示性 (openness)、応答性 (responsiveness) を示す。将来のスコットランド法には、自治議会の機能について必要最小限の条項のみ規定し、議事手続き (Standing Orders) の採用は、新議会の最初の会合でなされると提案した。さらに、スコットランド法が規定すべき議会運営の大枠として、一院制、議院内閣制で、議員の任期は四年、ただし三分の二の議決で解散できる、とした。一方議事手続きについても、説明責任を初めとする上記の原則を掲げる。これらの原則の具体化として、調査権や立法権を持つ強力な議会委員会、一般の人々とメディアの議員への面会を容易にするなどの提案が挙げられている。<sup>(48)</sup> S.P.は、上記の四つの原則、ならびに議員の任期などの議会運営の大枠を踏襲した。<sup>(49)</sup> S.A.は、議会解散のケースに、選挙後あるいは首相の座が空席となって二八日以内に次の首班指名が行なわれない場合を加えている。しかし議事手続きについては、議事手続きの定義と範囲のみ規定して、自治議会に決定を委ねた。<sup>(50)</sup> これはS.P.S.R.の提案が尊重されまた自治の原則をくんだ結果といえるよう。

前節で述べたように、スコットランド庁によって設置された議会

スコットランド議会の成立

運営審議会は、九九年一月一五日にCSG reportを刊行した。この審議会には主要政党の代表が加わっているので、報告書は議会開会后に決定される議事手続きの原案とみてよい。報告書冒頭には次のような原則が示されている。「スコットランド議会は、スコットランドの人々と議員と内閣の間で、権力を分け持つこと (sharing) を具体化し反映すべきである。スコットランドの内閣はスコットランドの議会に説明責任を持ち、スコットランドの議会と内閣はスコットランドの人々に説明責任を持つ。スコットランド議会は、アクセスしやすく開示的で応答的であるべきである。そして政策と立法の展開と考慮と精査に対して、参加型の (Participative) アプローチを可能にする手続きを作り上げねばならない。スコットランド議会は、その機能においても「役職への…筆者」指名においても、機会の平等を促進する必要を認識すべきである」とする。<sup>(51)</sup> SC Cによる四つの原則の上に、「参加型」、「機会の平等」との理念も盛り込まれた。たしかに、男女同数の目標は選挙制度論議でも重要な論点であり、女性の政治参加を促す方向性は両者に共通している。この背景として、一九八九年に出されたスコットランド労働組合会議の女性委員会がSC Cに提出した提案を挙げることができると。同提案の中に、前節で労働組合会議の提案として触れた、必ず男女同数となるシステムを組みこんだ制度や、この後に述べる、子供のいる女性が出席しやすい議会の開会日程の提案が含まれていたのである。<sup>(52)</sup>

CGS report は冒頭の理念を具体化させる方途として、どのような手段を考えているのだろうか。その一つとしてこの報告書は、スコットランドの人々に直接請願を促している。同書は、スコットランド議会の権限で対応できる全ての請願を受けとめるべき、と述べ<sup>(53)</sup>る。また、青少年にスコットランドの民主的な仕組みや新議会の情報を学校で教え、そのための教材を作り、政治参加を促す教育をするよう勧告している。<sup>(54)</sup>さらにインターネットの利用を挙げる。この近代的なテクノロジーを、効率的な議会運営を可能にし、さらに開示性、説明責任、政治参加を促す手段と措定する。<sup>(55)</sup>スコットランド議会のホームページ <http://www.scottish.parliament.uk> の稼働を、筆者は九七年五月中に確認している。女性の政治参加を促す方策としては、子育て中の女性のため、議事は遅くとも平日午後五時半に終了し（ウェストミンスター議会は午後から時に深夜まで）、<sup>(56)</sup>年間の会期は学校の休暇期間を除いて設定された。

以上、各項目が自治への過程でどのように実現されるかは変更されたのかを検討してきた。この過程の重要な要因は、精密でより現実的な S.P.S.R. の作成と、ブレア政権が政権担当者として提示した S.P. と住民投票であったといえる。骨格では大差ない S.P.S.R. と S.P. も、精査してみると両文書のニュアンスの違いのほかに、S.P. が新議会の EU 内での発言権に、制約を課しているのは見逃せない。もっともこれは、政権担当者として合理的な選択であった。政権交代後、労働党政府がいち早く S.P. を刊行し住民投票に

備えた背後には、政権担当者として実現可能な事項と約束できないことを再度明示する意図があった、と筆者は推論する。もしこの推論が正しければ、そこからブレア政権の現実的で実際の、かつ率直な政治姿勢が見えてくる。一方自治運動の推進者たちは、S.P. と SCC の文書の間にはニュアンスの相違を認めたであろうが、S.P. の自治権が広範であり骨格において大差ないという認識にたって行動したと考えられる。さらに立法前の住民投票は、たしかに効果的であった。「スコットランドの人々の確定的な意志」をみごとに発現させたからである。そのため、S.A. は S.P. の法制化可能な項目を、（完全ではないが）ほぼ忠実に法律文に翻訳した結果となった。

#### おわりに

再び視点を SCC に戻したい。筆者は SCC の運動を、民族の情念を先鋭化させた運動というよりも、自治という政治の枠組みを求めた政治運動と捉える。というのも T.S.P. は「私たちの」目的は、私たちの国制がスコットランドの必要を受容する柔軟性を確立させることによって、UK を強める点にある」とし、さらに「スコットランドの経験は国の他の地域の議論と運動を刺激するであろう」と述べている。また T.S.P. は連邦制を視野に入れており、かつ UK の改革の旗手たらんと意識が、同書に明確に表れているからである。<sup>(57)</sup>もし SCC に「民族意識」を探すとすれば、それは S

P.S.R.の末尾に記された実行委員長ライトの次のようなメッセージに見出されよう。彼は「私たちは常に自由を何よりも重んずる国(nation)の子孫である。私たちには、現在のUKが至っている秘密主義的で自己利益に執着する超国家(super-state)以上のものこそふさわしい」と述べる。<sup>(58)</sup>このような、スコットランドにふさわしい民主主義を模索する意識は、前章に登場した「ウェストミンスタのモデルとはラディカルな意味で全く異なる」議会運営を目指した一節とも共通する。さらに議会運営審議会が、古き良き慣習から帰納されたウェストミンスタの議事手続きを踏襲するのではなく、原則を定めそこから細則を演繹する形で提示した点にも、また男女平等を目指した選挙制度や議会運営にも、スコットランドの新たな民主主義を切り開きたいとする思いを見ることができよう。

しかし新議会には、実際的な困難も予見されている。市場経済の謳歌するこの時代に、社会民主主義勢力が主流の自治議会は変化に適切に対応できるだろうか。もっとも自治議会が船出したタイミングは良かった。エディンバラとウェストミンスタの政権政党は重複しUK予算は均衡しインフレ懸念はない。しかし、もし両内閣のイデオロギーが異なれば、またもしエディンバラの内閣にSNPが加われば、係争は適切に処理できるであろうか。EUに対して両者は常に同一歩調を保てるだろうか。財政面では、前述したようにバーネット公式がスコットランド予算枠の伸びを縮減する効果を持つ。UKが超インフレに見舞われた場合、スコットランド予算枠は実質

#### スコットランド議会の成立

減となりうる。したがってインフレ時は、UK予算の歳出削減が迫られる場合とともに、予算をめぐる紛糾が心配される。一方ウェストミンスタ議会に目を移してみると、現状においてもイングランド人から見れば、人口比に対してスコットランド選出の国会議員(六五九議席中七二)は過剰であり、しかも彼らはイングランドの「内政」<sup>(59)</sup>に発言できる。しかし今のところイングランドに自治のしくみはない。こうした矛盾を解くには難作業が予想される。

さらに列挙した諸問題の根本にある問題として、国家(state)でも一地方(region)でもないスコットランドというネイションー今までは人々の意識の中に存在したが、自治権を持つことの不透明さを指摘したい。ライトは、先に引用したメッセージの中で「私たちは、市民であって臣民ではない(We are citizens, not subjects)」と述べる。偶然か否か、同じ九五年にSNPは『臣民でなく市民を(Citizens, not Subjects)』という題名の文書を発表した。<sup>(60)</sup>厳密に考えれば、SNPの主張の方が正しい。なぜならばスコットランド人は、スコットランド共和国の市民となるまでは連合王国の臣民だからである。たとえば、スコットランドというネイションを表象するセント・アンドルーの旗の右上に、エリザベス女王のシルエットが刷られた自治議会開会の記念切手は、まさに王国の中のネイションという中途半端なスコットランドの状況を象徴する。ただし、こうした曖昧さは、自治反対派やSNPにより論じ尽くされてきた。もし中途半端を嫌うならば、九七年以前の現状維持

か独立かの選択肢しかない。筆者は、SCCの参加者も九七年に賛成票を投じた人々も、自治の持つ曖昧さと困難とを認識のうえで、現状を改善するという意図を持ち敢えてスコットランド固有の政治空間を作り出す決断をしたのだと、考えている。この重い決断によって、今まで意識の中に存在したスコットランドという共同体は、アセンブリ・ホールの中に形を与えられ、政治的共同体として歩き始めたのである。

## 註

- (1) スコットランドの歴史については、邦語の通史として R・ミチソン編、富田理恵、家入葉子訳『スコットランド史―その意義と可能性―』未来社 一九九八年。
- (2) 戸門一衛「スペインのヨーロッパへの統合―地方からの視座」西川長夫、宮島喬編『ヨーロッパ統合と文化・民族問題』人文書院 一九九五年 一五―一八四頁。
- (3) The Scottish Constitutional Convention, *Towards Scotland's Parliament*, [以下T.S.P.と略] Edinburgh, 1990, p.18.
- (4) 自治 (Home rule) と権限委譲 (Devolution) という言葉については、前者は、国家の枠組みの中でスコットランドの領域内の事柄がスコットランド人によって治められるという意味であり、後者は、中央政府が保持していたスコットランド領域内の事柄の決定権をスコットランドに委譲するという意味である。したがって両者は主体とニュアンスが異なっているものの、結果として生じる内容は同じであり、本文中では文脈に応じて互換的に用いられている。本稿でもこれに準じ、文脈に応じ互換的に使用する。またスコットランド人を、本稿の性格上「スコットランド内で選挙権を持つ人々」と定義する。
- (5) 二〇世紀末における主権国家連合王国をめぐる状況については、一

條都子「イギリスの解体?」西川、宮島前掲書 一三四―一五一頁。また、本稿より政治学的な観点からの新議会の権限と構造については、弥久保 宏「現地報告 スコットランド議会の権限と構造」『議会政治研究』五三号二〇〇〇年二月 三九―四六頁。

- (6) C.Harvie, *No Gods and Precious Few Heroes: Twentieth-Century Scotland*, Edinburgh, 1998, 3rd edition, p.193.
- (7) K.Wright, *The People Say Yes: The Making of Scotland's Parliament*, Argyll, 1997, p.195.
- (8) C.Harvie, *Scotland and Nationalism: Scottish Society and Politics 1707-1994*, London, 2nd edition, 1994, p.203.
- (9) R.J.Finlay, *A Partnership for Good?: Scottish Politics and the Union Since 1880*, Edinburgh, 1997, pp.161-163; J.Mitchell, "Scotland in the Union, 1945-95: The Changing Nature of the Union State", p.98, in T.M. Devine & R.J.Finlay, ed., *Scotland in the 20th Century*, Edinburgh, 1996, pp.85-101.
- (10) T.M.Devine, *The Scottish Nation: A History 1700-2000*, New York, USA, 1999, pp.606, 612-614; Finlay, *op.cit.*, p.164.
- (11) Devine, *op.cit.*, pp.602, 608. 議席数の動向は A.Brown, D.McCrone & L.Paterson, *Politics and Society in Scotland*, London, 2nd edition, 1998, p.8; J.Mitchell, *Strategies for Self-government*, Edinburgh, 1996, pp.233-234, 245-246, 292.
- (12) J.Peat & S.Boyle, "Scotland in Overview", pp.22-23, in B.Jamieson, ed., *An Illustrated Guide to the Scottish Economy*, London, 1999, pp.10, 20. Brown, *op.cit.*, p.84; G.Hassan, ed., *A Guide to the Scottish Parliament*, Edinburgh, 1999, p.75.
- (13) Wright, *op.cit.*, p.23.
- (14) B.Taylor, *The Scottish Parliament*, Edinburgh, 1999, p.32.
- (15) Wright, *op.cit.*, pp.30-31; Taylor, *op.cit.*, pp.33-34; O. D. Edwards, ed., *A Claim of Right for Scotland*, Edinburgh, 1989, pp.1-2.
- (16) 同党には今まで言及しなかったためここで議席数を記しておく。七二議席中八三年の総選挙で八、八七年九、九二年九、九七年一〇と推

