琉球大学学術リポジトリ

ブレア政権下の地域分権(その1)

メタデータ	言語:
	出版者: 琉球大学法文学部
	公開日: 2009-07-27
	キーワード (Ja):
	キーワード (En):
	作成者: 江上, 能義, Egami, Takayoshi
	メールアドレス:
	所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/11470

ブレア政権下の地域分権（その１）

江 上 能 義

The Devolution in the United Kingdom (Part Ⅰ)

Takayoshi Egami

Professor of Public Administration and Comparative Politics

はじめに

「英国」もしくは「イギリス」とわが国で通常、呼称されるこの国の正式名称は、「グレート・ブリテンおよび北部アイルランド連合王国」(United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) である。長い名称なので、「連合王国」(U.K.) もしくは「ブリテン」という略称が用いられる場合が多い。グレート・ブリテンと北アイルランドの連合国であるが、前者はさらに、イングランド［王国］とウェールズ［公領］とスコットランド［王国］によって構成されている。したがってこの４つの地域［国］の連合体なのである。国名についてのこの簡単な説明からも容易に推測できるように、この国の構成は複雑な内情を抱えている。本稿では以下、「英国」の呼称を用いる。

英国の総面積は24万4,100km²、総人口は約5,900万人で、その内訳はイングランド約13万km²・約4,600万人、ウェールズ約２万km²・約290万人、スコットランド約７万7,000km²・約510万人、北アイルランド１万4,000km²・約170万人である。イングランドがこの国全体の中で面積で約半分、人口で約８割を占めて突出した存在である。また歴史的に見ても、イングランド［王国］が他の王国や地域を連合などの形式で、実質的に併合してきた。ウェールズは事実上、14世紀にはイングランドに併合され、スコットランドは1707年、「合同法」によって正式にイングランドと連合した。アイルランドは1801年に正式に吸収

合併された。だが独立運動が激化し、アイルランドの大半は1921年に自治領となり、1937年には完全な独立国家となった。一方、アイルランド北東の一部地域は連合王国にとどまったが、今なおアイルランド共和国への統合運動がさかんで政治紛争やテロが絶えない。そしてこれらの各地域［国］の民族、言語、宗教、風俗習慣などはそれぞれ異なった歴史的由来をもち、現在まで独自のアイデンティティを色濃く残し、かつ主張している。また、特に戦後になって急増したアフロ・カリブ系、南アジア系、中国系などのマイノリティは、英国の総人口の約5.5％を占めている。このように、英国は「古い」民族問題と「新しい」民族問題の両者を内包している多民族国家なのである。ちなみに20世紀に入ってからは、４つの地域別にみれば、８～９割の人々が自分の生まれた出身地域で生活している[1]。

１　第２次大戦後の地域問題

アイルランド自治問題が大きな政治課題であった第１次世界大戦前後、スコットランドやウェールズについても自治権付与法案が英国議会に提出されたことがあったが、実現には至らなかった。だが1960年代に入ってから、民族主義の再登場に伴って地域問題が再燃してきた。この時に論議の中心になったのが、Devolution（地域分権）についてであった。すなわち中央集権国家であるこの国の中央政府から特定地域の政府機関に一定の権限を委譲することについての論議が焦点となったのである。それはウェールズ、スコットランド、北アイルランドの３地域が中央の基本政策から相対的に自立化することを意図していた。そしてこの問題は、国の基本構造（Constitution）を改変することになるので、激しい論争が巻き起こった。

---

[1] 木内信敬『総合研究　イギリス』実教出版、1992年、64頁。

（1）スコットランド

当初、スコットランドの民族性を特徴づけたのはゲール語であったが、連合王国の成立後、イングランド文化や英語の浸透が進んでゲール語の衰退が際立った。それに代わってスコットランドの独自性の源となったのは、スコットランド教会、スコットランド法制度、教育制度や銀行制度などの独特の文化や制度であった。周知のように、スコットランドではイングランドと異なる通貨が用いられている。

1855年にはスコットランド省（Scottish Offic）が設立され、スコットランドに関する政策については独自の立法・行政機関をもつようになった。そして1894年には、スコットランド独自の法案や歳入・歳出に関する予算を審議するために、英国下院の内部に、スコットランド専門委員会（Scottish Grand Committee）が設置された。20世紀に入って民族主義が再び高まり、1928年には民族自決を主張するスコットランド国民党（ＳＮＰ）が結成された。今日のスコットランド省の原型ができたのは、1939年の省庁再編法によってである。1999年のスコットランド議会設立まで農漁業部、環境部、教育部、自治・保険部、産業部の５部から構成されていて、この上にスコットランド担当の国務大臣がいて、スコットランドの政策に関して、大きな権限を保有していた[2]。高い失業率や産業の衰退の打開策として、1990年にスコットランド省関係の準政府組織としてスコッティシュ・エンタープライズが設立され、大きな成果を上げた。

（2）ウェールズ

ウェールズは、スコットランドと比べてはるかに強くイングランドに統合されているといえる。ウェールズは、独自の議会制度が確立する以前に併合され

---

[2] 佐久間孝正『変貌する多民族国家イギリス』明石書店、1998年、10－12頁。

たために、イングランドと一体として取り扱われることが多かったのである。ウェールズという地名自体が「異邦人」を意味する“WEALAS”に由来するといわれているように、交通も不便で経済的にも魅力の乏しい山岳地帯の多いウェールズは、イングランドから見れば「辺境」の地であった。それ故に政治的にはイングランドに統合されながらも、文化の面で、とりわけウェールズ語という言語の独自性がきわめて強い。20世紀初頭でもウェールズ人の過半数はケルト系の言語であるウェールズ語を話していたといわれる。現在でも人口の2割近くが日常会話にウェールズ語を使用し、ごく僅かではあるが、ウェールズ語しか話せない人もいる[3]。

民族主義運動を背景に、1925年、実質的に独立を主張するウェールズ民族党(Plaid Cymru)が結成された。そして第2次大戦の前後から、ウェールズを分離する傾向がみられるようになった。1967年ウェールズ言語法によって、法律の文言上もウェールズはイングランドと区別されることになった。同法は、ウェールズにおける法的手続きで関係者はウェールズ語を用いることを認めた。ウェールズ担当の国務大臣(Minister of State)の内務省付閣外相としての任命は1951年、専任の国務大臣(Secretary of State;閣内相) 下の独立したウェールズ省(Welsh Office)の設置は1964年である[4]。ウェールズ省は、ウェールズの教育、保健・医療、下水道などの社会サービス、ウェールズ語などの言語や文化政策、環境保護に関して、独自に審議する機構・権限をもっている。1960年にスコットランドと同様に、英国会の下院にウェールズ専門委員会が設置され、ウェールズの立法について専門に審議する機関となった[5]。

---

[3] 木内信敬、前掲書、68頁。

[4] 川勝平太・三好陽編『イギリスの政治』早稲田大学出版部、1999年、21頁。

[5] 佐久間孝正、前掲書、15－16頁。

島袋純『リージョナリズムの国際比較』敬文堂、1999年、第2章。

（３）北アイルランド

独立したアイルランドはカトリックが多かったのに対し、アルスター９県(Shire) のうち現在の北アイルランドを構成している６県では、12世紀末から英国の勢力が侵入し、17世紀以降スコットランド人の植民が行われ、独立したアイルランドがカトリックが多かったのに対して、北アイルランドではプロテスタントが多かったために、南と共に独立することができず、連合王国内にとどまった。したがってアイルランドの大半が自由国となった（1922年）のに対し、アイルランド統治機構法（1920年）によって北アイルランドには独自の自治権が与えられ、軍事、外交等の特定事項を除く立法権をもつ公選議会と現地政府が設置された。そして北アイルランドの政策はストーモントとロンドンの二重構造下で決定されてきた。

だが周知のように今日に至るまでカトリックとプロテスタントの対立と混乱は激しく、英国議会の制定した1972年の北アイルランド（暫定規定）法によって、1920年法に基づく北アイルランド議会と現地政府の機能は停止された。この地域は連合王国政府の直轄に移され、北アイルランド担当国務大臣（閣内相）が任命された。北アイルランド議会が停止されたのに代わって、1973年、権限を縮小された北アイルランド地域議会（Northern Ireland Assembly)が設置された。現在、北アイルランド省（Northern Ireland Office）には、農業部、経済発展部、教育部、環境部、財政・民生部、保健・社会サービス部の６つの部がある[6]。

---

[6] 川勝平太・三好陽編、前掲書、18－19頁。

佐久間孝正、前掲書、７－10頁。

2　スコットランドとウェルズの地域分権（Devolution）に関するリファレンダム（1979年）

スコットランドやウェールズでは1970年代に民族主義が隆盛期を迎え、前述したＳＮＰやPlaid Cymru が英国議会の総選挙で急速に議席を拡大していった。1974年２月の総選挙でＳＮＰは７議席、Plaid Cymnu は２議席、ＳＤＬＰは１議席を獲得した。その背景には、1973年の英国のＥＣ加盟、スコットランド沖の北海油田の開発、小選挙区などが挙げられる。こうした1970年代の民族主義の帰結は、キャラハン政権末期の1979年３月に実施されたスコットランドとウェールズでの地域分権法案についてのリファレンダムであった。だが投票の結果、スコットランドで賛成が有権者総数の32.5％で、反対の30.4％を僅かに上回ったものの、あらかじめ法案成立に必要とされていた有権者総数の40％条項の規定を満たすことができず、不成立に終わった（投票率62.9％、投票総数のうち賛成51.6％・反対48.5％）。ウェールズでは賛成が有権者総数の11.8％で、反対の46.5％を大きく下回る結果となった（投票率58.8％、投票総数のうち賛成20.2％・反対79.8％）。投票率が60％前後と予想外に低かった。

失敗に終わった背景には、既に民族主義政党への支持が後退し始め、地域分権に反対していた保守党への支持が復調しつつあったことが挙げられるが、それ以上にこの法案は妥協の産物としての性格が色濃く反映されていて、分権の魅力が希薄化していたからである。一応、独自の地域議会や行政府の設置を認めたが、その権限はかなり制限されていて、立法権はウェストミンスターの英国議会が決定する範囲内でのみ認められ、また独自の課税権も首相の指名権もなかった。したがって完全な独立や分権化を要求する民族主義者の中には棄権したものも多かったと推測された[7]。この国民投票の挫折以降、スコットランド

---

[7] 木内信敬、前掲書、69－70頁。

やウェールズの民族主義は停滞に向かい、保守党が長期にわたって政権を維持することになる。

3　サッチャー政権と地方自治

イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドにはそれぞれ個別の地方制度がある。第２次大戦後，英国では福祉国家の諸政策が次々に推進され、世界を先導してきたが，経済的にはいわゆる「英国病」と揶揄されたように、その衰亡ぶりが著しかった。1979年に登場したサッチャー保守党政権は、福祉国家型戦後システムを市場原理に基づいて徹底的に見直し、この一連の改革の中で、「地方自治の母国」といわれた英国地方自治体の機能と役割は大きく変化していった。都市自治体を中心に労働党が多数派を占める地方自治体に対するサッチャーの攻撃は熾烈を極めた。地方財政の統制、地方サービスの民営化・市場化、非公選団体（non-elected authorities）の増大などの諸施策を展開しながら、サッチャー首相は自治体の集権化と市場化を推進していった[8]。1986年には大ロンドン・カウンシル(GLC）と６大都市圏カウンティ・カウンシルが廃止された。

フランスをはじめ欧州の多くの国々が地方分権を推進した70年代、80年代に、サッチャー政権下の英国だけが逆に中央集権化を強めた。ブレア率いる労働党が1997年の総選挙で、保守党の自治体政策に対して向けた批判は、議会を核にした地域の民主政治を破壊したというものだった。実際、保守党政権の強権的な自治体統制は住民たちの反発を招き、自治体議会に占める保守党議員の割合は、サッチャー首相が登場した79年には53％あったのに、政権を失った97年には20％に低下してしまった。地方議会選挙の最近の投票率も約40％とＥＵ

8　君村昌・北村裕明編『現代イギリス地方自治の展開』法律文化社、1993年、５頁。

諸国の中で最低である。保守党政権の自治体効率化を継承しながら、サービス提供機関としかみなされなかった地方自治体に政治的リーダーシップを取り戻させることが、「第３の道」の主柱のひとつである[9]。

４　ブレア政権の地域分権改革

97年５月に18年ぶりに政権の座についたブレア労働党政権はただちに選挙公約の地方自治改革を実行に移した。同年９月、スコットランドとウェールズで地域分権についてのリファレンダムが実施され、賛成多数で承認された。スコットランドでは予想を上回る60.4％の投票率で、２つの設問のうち、「新議会の設立に賛成するか反対するか」については、賛成が177.5万票（74.3％）、反対が61.4万票（25.7％）と、圧倒的多数で分権案は承認された。もうひとつの設問、議会に対する所得税変更権の付与についても大差で賛成が反対を上回った。ところが伝統的にイングランドとの一体感が強く、同時に経済的に依存する度合いも強いウェールズでは、独自の議会設置の賛否を問うリファレンダムで投票率は51.3％、開票結果は賛成55万9,419票（50.3％）、反対が55万2,698票（49.7％）でその差が僅か6,700票、まさに“薄氷”の承認となった。両者の地域分権への姿勢の相違が浮き彫りになったリファレンダムの結果であった。しかしこれで99年５月に選出されたウェールズ新議会は、年間70億ポンド（約１兆4,000億円）のウェールズ関連予算の使途を決定できるようになった。

98年３月にイングランドに対する地域開発公社(Regional Development Agencies）法案が可決され、同年４月に北アイルランド問題で一定の合意に到達したベルファスト協定(Belfast Agreement)が調印され、同年５月に新たな公

---

[9] 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、218頁。

選市長制の大ロンドン市（ Greater London Authority: GLA ）についてのリファレンダムが実施されて承認された。こうした抜本的な地方自治改革が実施されて以降の経過と状況については、ロンドン大学のユニヴァーシティ・カレッジのR. ハゼル(Robert Hazell)教授が中心になってまとめた *The State and Nations - The First Year of Devolution in the United Kingdom* （ Imprint Academic, 2000）が詳細に考察している。この著書を中心に他の文献や資料を加えて、ブレアの地域分権の今日までの実情を概括してみたい。

1997年5月から2000年5月までの3年間で、英国は従来の高度に中央集権化された単一国家から準連邦制国家に変貌を遂げた。これはやはり画期的な出来事といえるだろう。「1688年の名誉革命以来の歴史的改革」[10] と称されても過言ではない。いうなれば英国は1つの政府を擁する国家から4つの政府を擁する国家へと“国のかたち”を変えたのである。このことはスコットランドやウェールズや北アイルランドはいうまでもなく、さらにはロンドンの中央政府にも大きな変化を生じた。政府間関係が新しい政治体制の重要な特質となり、地域分権に関する合同閣僚委員会(Joint Ministerial Committee on Devolution)の会合が、2000年の前半6カ月で5回開催されて、英国政府と権限委譲された諸政府の閣僚たちが参集した。地域分権元年ともいうべき1999－2000年度は、ゆっくりとしたペースではあったが、いかにしてウェストミンスターも準連邦制の議会になるように適合する必要があるのかという論議がスタートした年でもあった[11]。

ところで3地域への分権の取決めはきわめて不均衡であり、地域議会の規模も構成も異なり、政治形態も権限も異なる。各地域への分権の取決めを以下に

---

10 『日本経済新聞』1998年7月27日朝刊。

11 Robert Hazell,(ed.), *The State and Nations - The First Year of Devolution in theUnited Kingdom* (UK:Imprint Academic,2000), p.1.

要約する。

（1）スコットランド

・129名の議員から構成される議会(Parliament)

小選挙区73名　比例代表56名

4年毎の選挙によって選出される。

・第一次的な立法権（国の法律と同レベルの効力をもつ）と完全な行政権をもつ。

・ウェストミンスター・モデルの内閣政府

議会が首相(First Minister)を指名し女王が任命、首相が閣僚を任命する。

（2）ウェールズ

・60名の議員から構成される議会(Assembly)

小選挙区40名　比例代表20名

4年ごとの選挙によって選出される。

・第二次的な立法権（省令レベル以下の法的効力をもつ）のみ

英国政府は各女王演説の直後に、提案された第一次的立法についてウェールズ議会に諮問する。

・ウェールズ省国務大臣の全ての行政権がウェールズ議会に移管された。

・閣僚の活動を監視・調査する諸委員会をもつ内閣制度

議会の首相(First Secretary)が組閣する。

（3）北アイルランド

・108名の議員から構成される議会(Assembly)

18選挙区から各6名ずつを単記移譲投票によって選出する。

・２つのカテゴリーにおける第一次的立法権をもつ（「保留事項」は国務大臣の同意を必要とする）。

・全ての主要事項でユニオニスト社会（英国統合派）とナショナリスト社会（アイルランド統合派）を交差する合意を確保することを加味した多数決のシステム

・首相や副首相や執行部は、全主要政党間での大臣職の配分を確保するためにドント方式で選出される。執行委員会(Executive Committee) は連帯責任に拘束されない。

・諸委員会とその長は、政党の勢力に応じて任命され、各執行大臣の業務について監督調査し助言する。

(行政権に関して権限が委譲された主な職務)

・３行政府の全て

保健、教育・職業訓練、地方政府（財政を含む）、社会福祉事業、住宅供給、経済開発、農業、森林管理、漁業、食糧、運輸、観光、環境、スポーツ、遺産、芸術

・スコットランドのみ

法律制度、刑罰事項、警察

＊これらの事項は、主務大臣が適当とみなす場合にはその後、北アイルランドにも委譲できる。

・ウェールズのみ

ウェールズ語

・北アイルランドのみ

社会保障、雇用、公務員制度

スコットランドと北アイルランドでは、上記の対象領域で立法権も委譲される。非常に画期的な分権であるということができる。なぜならこの分権は多く

の連邦制国家で州がもつ立法権よりも大きいからである。

（英国議会・政府に留保される職務）

憲法、外務、国防・国家安全保障・移民、マクロ経済・財政通貨政策、貿易、輸送の安全と規制、ウェールズと北アイルランドにおける警察・刑罰事項・法律制度、スコットランドとウェールズにおける雇用立法、スコットランドとウェールズにおける公務員制度

財政に関しては、３行政機関の全てがウェストミンスターから包括交付金(block grant）を供与される。これは、イングランドの同等の支出調整に沿って、それらの配分を調整する「バーネット方式」（'Barnett formula'）によって毎年、改訂される。包括交付金の範囲内では、これらの行政機関は完全な支出決定権をもつ。さらにスコットランド議会は、３％の枠内で所得税（国税）の基本税率を増減させる権限をもつ[12]。

(イングランドの地域とロンドン)

イングランドの地域とロンドンの展開を、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの地域分権と単純に比較するのは適切ではない。ロンドンでは、前述したように、1986年に廃止されたＧＬＣに代わって戦略的な首都自治体が復活した。だがそれは、極端な縮小版（ＧＬＣの擁した２万人の職員からＧＬＡの職員は僅か400人）であって、運輸、警察、消防、経済開発に対してのみ、直接的な責任を負う。また直接に税収を得る権限がなく、他の面（企画、環境、文化、保健）では、新たなＧＬＡは、ただ単に戦略的もしくは促進的な役割を担うにすぎない。それは「弱い市長」モデルであり、他の行政機関をテーブルに

[12] Ibid., pp.3-5.

つかせるには、直接選挙で選ばれた市長の政治力とプロフィールに大きく左右される。

1999年４月、地域開発公社(Regional Development Agency) がロンドンを除くイングランドの８地域に設立された。したがってロンドン開発公社を含めると、イングランド内には９つの地域開発公社が存在するが、まだ弱体である。ロンドンの諸大臣によって任命されるので、それらは選挙によって得られる正当性を全くもっていない。それらはまた自らの地域のための経済戦略を展開することを中心とした、主として戦略的な任務を担うスリムな組織体である。地域開発公社は、そのささやかな予算の面では中央政府に完全に依存していて、権限、機能、政治的権威に関しては、スコットランドやウェールズや北アイルランドで設立された、選挙による地域議会に遠く及ばない[13]。

５　スコットランドの地域分権

（１）スコットランド議会の選挙

「スコットランド議会の生みの親はサッチャーである」。皮肉をこめてスコットランドの人々はそう語る。サッチャー政権の産業や住宅等の諸政策は、特にスコットランドに対して過酷だった。サッチャーによる中央集権体制の強化策が地域の反発を強め、地域分権の市民運動を加速したのである。

1997年５月の英国下院の総選挙以後の２年間においては、スコットランドでは分権の過程と展望について果てしない苦闘が繰り広げられた。ブレア首相がロンドンで着々と布石を打っていった。だが97年７月スコットランド議会政府白書公刊、９月リファレンダム、12月スコットランド法案提出、98年11月国王の裁可、これらの全てにマスメディアの思惑や国内政治の狂乱がつきまとった。

---

[13] Ibid., p.5.

それだけに99年5月、スコットランドの未来に向けて大きな転機となる新しいスコットランド議会が最終的に選出された時、ある種の明らかな安堵感がただよった。スコットランド議会は300年ぶりに復活した。任期は4年。基本的に議院内閣制であるが，議会の不信任決議や首相の議会解散権はない。

有権者が2票をもつ新しい選挙制度である小選挙区比例代表連用制が初めて施行された選挙でもあった。1票は小選挙区（73議席）の候補者へ、もう1票は追加的候補者の政党リストへ ― 追加的議席（56議席）― は、比例代表制に近接するように全体の結果を導くべく、8ブロック（現在のヨーロッパ議会選挙区）に配分された。選挙結果は表1の通りである[14]。

表1　1997年総選挙および1999年スコットランド議会選挙の獲得議席

	97年5月総選挙	99年5月スコットランド議会選挙
労働党	56	56（53＋3）
SNP	6	35（7＋28）
自由民主党	10	17（12＋5）
保守党	0	18（0＋18）
SSP	0	1（0＋1）
緑の党	0	1（0＋1）
無所属	0	1（1＋0）
計	72	129

＊SSPは、Scottish Socialist Party（スコットランド社会党）の略。
＊括弧内は、小選挙区選出 ＋ 比例代表選出。

[14] スコットランド議会選挙については、島袋純「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』1997年7月号（249号）を参照されたい。

選挙の結果、ＳＮＰは英国議会の少数政党からスコットランド議会の一大勢力へと変貌を遂げた。新議会設置のリファレンダムで賛成を表明したＳＮＰが選挙期間中、スコットランドの「完全独立と世界への参加」を旗印にして、労働党の提案する「新議会の設置」は古いと主張し、労働党を慌てさせた[15]。労働党は選挙前の予測どおり、過半数を獲得することができなかった。投票率は58％。

（２）新議会と新政府の発足

投票日（５月６日）から６日後、首相を決めるために、第１回目の議会が召集された。新選挙制度のために過半数を確保できなかった労働党は、予想どおり自由民主党との連立に向けて交渉を開始したが、その障害となったのは、自由民主党が選挙公約としていた大学授業料の無料化問題であった。ブレア政権は前年の98年、大学の財政危機の打開と初中等教育拡充のために、それまで無料だった大学の授業料を全国一律に有料化した（一律1,000ポンド）。自由民主党は、教育の機会均等を訴え、授業料廃止を選挙公約の中心に据えていた。当然ながら同党代表のウォラス(Jim Wallace) は、スコットランド労働党代表のドナルド・デューア(Donald Dewar)にその政策を突きつけて、かたくなにその実現を要求した。一方、デューアとしては、新政府発足当初から英国の他の地域に大きな影響を与えるような、英国政府の基本政策の譲歩を認めるわけにはいかなかった。両党による４日間の密室協議の結果、議会の下の独立委員会でこの問題について継続審議するという古い手法で決着した。これに加えて自由民主党の閣僚ポストの確保が決まり、さらに両党の協議による教育支出の増額と比例代表制を地方議会選挙に導入することを前向きに検討することが合意された。やっと連立協議は決着し、２政党のマニフェストを慎重にブレンドした

[15] 佐久間孝正、前掲書、20頁。

「スコットランドのためのパートナーシップ」('Partnership for Scotland')が5月14日に発表された。これでようやくデューアは最初のスコットランド行政府(Scottish Executive)の編成に取りかかることができた[16]。労働党は、表向きは「スコットランド労働党」と称して、党中央からの独立を標榜する。だが連立協議中にデューア党代表はブレア首相に緊密に連絡を取って指示を仰いだので、「政治システムは分権されたのに、政党は中央の指示待ちで、旧弊から脱却していない」と批判された[17]。

「長い年月をへて夢から信念、約束となり、現実となった」。7月1日の開会演説で、初代の首相に就任したデューアは、自分たちの議会をもったスコットランド人の喜びをこのように語った。この新議会には、「自分たちの議会では、新しい政治の形をつくりたい」という声を反映させて、前述の新選挙制度の他にも、従来の英国政治にはなかった工夫が織り込まれた。議員129名のうち48名が女性である。昼過ぎに始まり、深夜に終わる英国議会とは異なり、議会審議は平日の日中に限った。学齢期の子供を抱える母親議員に配慮したためである。英国議会のように与党と野党が向かい合って座るのではなく、議場は日本の国会と同じ扇形に作られた。要するに、2大政党が対決する政治から、議会と行政府が向き合う政治になったのである。さらに本会議中心主義の英国議会とは異なり政策決定に関して各委員会を重視する方針を採った[18]。

スコットランド政府の新内閣は11名の大臣と11名の副大臣によって構成される。11名の大臣を列挙すると、(首相) D. デューア、(副首相) J. ウォラス (自民)、(企画・生涯学習大臣) H. マクリーシュ、(コミュニティ大臣) W.

16　R. Hazell, op.cit., pp.14-16.

自治・分権ジャーナリストの会、前掲書、90－92頁。

17　『朝日新聞』1999年7月26日朝刊。

18　同上。

アレキサンダー、（児童・教育大臣）S．ガルブレイス、（運輸・環境大臣）S．ボヤック、（地方問題大臣）R．フィニー（自民）、（財政大臣）J．マッコネル、（保健・地域介護大臣）S．ディーコン、（議会大臣）T．マッケイブ、（法務総裁）ハーディ閣下。

行政の仕組みも変わった。これまで英国政府の出先機関だったスコットランド省がそのままスコットランド行政府に移行し、首相の率いる内閣の指示の下で活動することになった。一方、国のスコットランド担当大臣のポストは残存し、スコットランド庁(Scotland Office) が新たに設けられた。権限をめぐって首相と担当大臣の間で綱引きが続いている。選挙前には、行政府の構造をより現代的で接合する方向に沿って、部を少なくしてより包括的に、かつより横断的にすべきだという主張が強かった。確かに内閣の名称に真新しいものがいくつかあるが、最終的な構造は従来と実質的にほとんど変わらず、英国議会・政府に対応したものとなった[19]。

（３）新議会と新行政府の運営

発足当初、かなりの混乱がみられた。まず初めに、小選挙区選出議員と比例代表選出議員の地位は同等なのか否かについて激しい議論があった。また閣僚たちは自分たちの足場を模索した。行政官庁はエディンバラの２カ所とグラスゴーの１カ所に置かれていて、当初、多くの閣僚たちは議会事務局に依拠するのが都合がよいと考えた。官庁との活動や関係が落ちつくまでには時間がかかった。一部の閣僚は議会でより多くの時間を費やすが、ウェストミンスターと同様に、内閣が政治的名声を左右する極めて重要な場所であることが明らかになった。

議会の各委員会もその運営方法を模索しなければならなかった。多くは初め

---

[19] R. Hazell, op.cit., p.19.

に夏期に集まって、その優先順位を決めた。そして情報と報告のための要請に対応すべく、ただちに小規模の議会事務局を設置した。委員会は以下の広範な権限をもつ。立法の検討と修正、スコットランド行政府の活動の監視、議会によって必要とされた事項についての調査活動、立法の発議、スコットランド行政府の財政案件と行政事務の監督、証人を喚問する権限。各委員会はこれらの役割の間でバランスをとるのに苦闘した。発議権を行政府に委ねていて、どの委員会もまだ立法を発議する能力を備えていない。かくして司法委員会は立法の洪水に飲み込まれ、教育文化スポーツ委員会はスコットランド・オペラやスコットランド・バレーの予算問題やハンプデン公園の国立競技場の出資問題といった、一般大衆の関心を集める争点に、途方もない時間を費やさねばならない羽目になった。

大半の議員は２つの委員会に所属し（6議員は３委員会に所属)、それぞれが広範な付託事項を抱える。すぐに負担荷重に陥り、委員会のスタッフと資源が不足していることへの関心が現在、高まっていて、一部の委員会の実効性を決定する主な要因は、事務員の質であることが明らかになっている。同時に多くの議員たちは、委員会業務以外の作業量が増加していると感じている。彼らは次の選挙に備えて選挙区へのサービスも欠かせないので、議員職は極めて困難な仕事になっている。労働党議員のひとりは苦痛からわずか半年で辞職した[20]。

行政府への重圧も甚大である。議会は最初の会期中に、行政府に対してかなり大きな業務上のインパクトを与えた。議会側から約8,500の口頭もしくは文書による回答を要求する質問が出され、諸委員会では40以上の閣僚声明や数十の閣僚・官僚の証言を求める会合があった。デューアはマッキントッシュ記念講演のテーマのひとつに、「分権が行政システムに与えた過重負担」を選んだほどだった。「スコットランド議会開設後の４カ月間に、英国議会の１年間より多い

[20] Ibid., pp.21-22.

質問が出され、閣僚の回答も35％多い」と彼は語った[21]。彼は、委員会が立法機能のエンジンとしての役割を十分に果していないことにも不満を表明している。閣僚の数が3倍となったのに伴って、行政府の規模が拡大したことも作業量を増加させた。市民の参加を拡大するという意図も作業量増大を助長している。こうした結果として、閣僚や議員や官僚の多くが、「予想以上に作業量が増え、供給源も不十分で運営も非効率的である」とフラストレーションを募らせている[22]。

（4）立法と政策

連立協定調印後の99年6月16日、行政府は最初の立法プログラムを発表した。それは8法案から構成されていた ― 教育標準法案、輸送法案、公共生活倫理基準法案、公共財政・会計責任法案、無能力成人法案および土地改革に関する3法案。このプログラムは直ちに、内容が希薄でビジョンに欠けると批判を浴びた。同年9月、はるかに印象が強く包括的な「政府プログラム」(Programme for Government)を打ち出した。これは議会の4年の任期にわたって、各部ごとに行政府の公約を詳細にリストアップしていて、行政府が評価される基準となる。その進捗状況についても適宜、報告書を出す。

最初の精神医療法案で混乱を生じたもののその後、議会は行政府から出された一連の法案を着実に処理した。2000年5月、行政府のプログラムとして初めて、封建的土地所有等廃止（スコットランド）法と無能力成人（スコットランド）法が国王の裁可を得た。両法とも、長い間、英国政府とスコットランド法律委員会で店晒しになっていた。これらの迅速な立法化は、地域分権の主要目的のひとつであり、スコットランド議会はその能力を証明したのであった。

---

21 John P. Mackintosh memorial lecture, 9 November 1999,University of Edinburgh.

22 R. Hazell, op.cit., p.23.

各議員は議会の会期中に、２つの一般議員法案(Private Member's Bills)を提起することを認められている。当初、これはごく少数派の議員によって採られる選択だった。しかしながら議会開設後の１年間で15以上の法案が提議された。これはおそらく、議会活動に慣れてきて、しかも議会の仕事が自分の主要な関心に向いていないと感じている個々の議員たちがとった方策であろう。議会における交差政党的集団の増大は、自分たちの真の関心事が追求できるような構造を作ろうとする議員たちの表明である[23]。

（５）連立政治

連立政権は全体的にスムーズに運営されてきた。だがその２つの例外が大学授業料問題と地方政府の選挙制度改革の問題であった。選挙期間中、労働党だけが授業料の保持を支持し、自由民主党を含む他の政党は全て、授業料廃止のキャンペーンを行った。この問題は、連立政権を形成する労働党と自由民主党の話し合いの中で、最も困難なものだった。３学年制大学よりも４学年制大学の方が一般的であるスコットランド高等教育の特殊事情も、スコットランドの学生や大学をいっそう不利な状況に置くことになる。議会で廃止論が多数を占める状況下で、自由民主党は政権を維持するために譲歩したとみなされるのを避けたかった。短期的には、Ａ．キュビー(Andrew Cubie)を委員長とする委員会の99年クリスマス直前の提案で解決された。それは、スコットランドの大学に通うスコットランドの学生は、就学期間中は授業料を払わなくてよいが、卒業後、十分な収入を得るようになったら、卒業生寄付基金に振り込まなければならないというものだった。

もうひとつの地方政府選挙改革については、連立協定に際して行政府は比例代表制を‘進展させる’ことを約束しただけで、この問題はＲ．カーリー

[23] Ibid.,pp.23-24.

(Richard Kerley)を長とする委員会に付託された。そして2000年６月の委員会報告は、単記委譲制投票への移行を勧告した。委員会の設立以来、議会内で特に労働党議員の間で反発が強まった。労働党地方議員の場合、七面鳥にクリスマス賛成の投票をせよと要求するに等しいからである。自由民主党はこの選挙公約を強硬に主張し続けている。ＳＮＰは比例代表制を支持していて、今後の大きな課題となっている。次の地方議会選挙が予定される２００２年から実施されるのかどうか、駆け引きが続いている[24]。

（６）新制度への対応と調節作用

新制度が発足して特にスコットランド省との関係で混乱が生じたが、ロンドンの労働党組織が留意してから、省大臣のジョン・リード(John Reid) はデューア首相を擁護するようになり、「チーム・スコットランド」は調節機能を果たしている。また法制度も調整し始めている。スコットランド議会は制定法によって創出された制度であるから、もしそれがスコットランド法で認められた権限を侵すとみなされれば、法廷で争うことができる。実際、数件の訴訟が生じて争われた。一方、スコットランドのマス・メディアは当初、グラスゴー・ヘラルド紙（*Glasgow Herald*)を除いて、この新制度に対して極めて敵対的か無視する姿勢かのどちらかで、そうしたマス・メディアの姿勢を議長が逆に批判するという具合で両者の関係は悪かった。その結果、大半のスコットランド人は自分たちの新議会について貧弱な意見しか形成できなかった[25]。

したがって各種の世論調査の結果からも、とりわけ民衆の無関心さが浮き彫りにされる。2000年２月、スコッツマン紙(*The Scotsman*)の調査によれば、回答者の３分の２が、新議会の業績はごく僅かであると答え、多くの人々は、新

---

[24] Ibid., pp.25-26.

[25] Ibid., p.7.

議会ができても代わりばえしないと考えている。注目すべきなのは2000年４月の調査結果(System 3/*Herald*) で、62％もの人々が新議会に対して、もっと多くの権限を持ってほしいと答えている。大半のスコットランド人は英国から独立しようとは思わないが、自分たちの要望に十分、応えられないのであれば、スコットランド議会はもっと強力になされるべきであると考えているように思われる[26]。

（７）ＳＮＰ党首の辞任とデューア首相の死去

新議会選挙でＳＮＰを勝利に導き、野党第１党に躍進させた党首のＡ．サモンド(Alex Salmond)が、2000年７月に突然、その党首としての地位を辞任した。地域分権の新制度が発足してちょうど１年目の出来事だった。前年の選挙でサモンドは、「独立」の優先順位を下げた。スコットランドの人々は新たな跳躍の前に、地域分権が機能するかどうか確かめようとするだろうと、彼は判断した。しかし選挙で第２党となったものの、漸進主義の現実が停滞するにつれて、党内で不満が続出した。Ａ．ニール(Alex Neil) は、「独立こそがＳＮＰの最優先の主張であるべきである」と主張した。結局、次の党首は、労働党の閣僚からも委員会などの仕事ぶりが建設的であると評価されているＪ．スウィニー(J. Swinney)に決まった。だが彼の労働党との協力自体が独立論の強硬派から白眼視されている。このようにＳＮＰの党内は足並みが乱れはじめている[27]。

そしてもっと大きな衝撃を与えたのが、2000年10月11日、デューア首相の死去であった。半年前に心臓病で入院し、手術を受けて復帰したが、健康を完

---

[26] Ibid., pp.34-35.

[27] Ibid., pp.32-33.

The Economist, July 22nd 2000, p.57.

Financial Times, September 6 2000.

全に回復することなく63歳の生涯を閉じた。「地域分権を実現するには適任であったが、スコットランドを運営するには不適である」という見方が一般的であった。だが今日の新体制の構築に長い間、尽力し、そしてその初代首相を務め、無数の労苦や批判に晒されながらもこの新体制を運営してきた実績と努力は、誰もが認めるところであった。その謙虚な人柄も多くの人々に愛された。“建国の父”と讃えられ、惜しまれての死去は、政治家としては幸福な花道であったともいえよう。H. マクリーシュ(Henry McLeish) が後継の首相に就任した[28]。

2001年６月の英国下院総選挙では，再び労働党が圧勝して前回の56議席を維持した。前回（1997年）の総選挙で惨敗して議席０となった保守党は今回、辛うじて１議席は得たものの、再建への道のりは遠かった。スコットランド保守党代表で元外相のM. リフキンド(Sir Malcolm Rifkind) も23年間守った議席を前回、失ったが、全英が注目する中、返り咲きはならなかった。得票率もさらに減らした。自由民主党は前回と同じく10議席、ＳＮＰは１議席減って５議席となり、ＳＮＰの勢いに翳りが表れたという見方が強い。党首を辞任したサモンドがこの選挙で当選した。

（８）“民主主義の深化”を目指して

スコットランドの地域分権は、単に中央政府からの権限委譲すなわち自治権の確立にとどまらず、多くの政治改革を実際に試みた。死票の多くて不評の小選挙区制を是正するために独自の比例代表制を導入した。議会では委員会の機能を重視した。またスコットランド新議会の最初の立法である公共財政・会計責任法は、英国議会よりもはるかにオープンで協議色の強い予算編成過程を規定している。「新しい政治」をめざすこうした試みは大いに評価されてよい。だ

---

[28] *The Guardian*, October 12 2000.

が、とりわけスコットランドのマス・メディアはこうした試みにも概して冷淡で敵対的でさえあった。ブレア首相もたまりかねて、「スコットランドの政治を蝕むのは、スコットランドのマス・メディアである」[29] と述べたほどである。「新しい政治」の実践は振動しながらもゆっくりと走り始めた。今後、もっと分権（自治）の度合いが強まり、議会が強化されるのか、そして最終的には独立まで到達するのか、予断は許されない。しかしながら後述するように、ウェールズがもう既にスコットランドをモデルにして、さらなる自治権獲得を要求し始めているのをみても、スコットランドの今回の地域分権は、歴史的な一歩を踏み出した出来事といえるだろう。

[29] *Financial Times,* September 6 2000.