

(一財)自治体国際化協会ロンドン事務所マンスリートピック(2014年10月)

【住民投票でスコットランド独立が否決 ～ スコットランドへさらなる分権へ】

要旨

・スコットランドの独立を巡る住民投票が実施され、反対 55%で独立が否決された。投票率は 84.59%に上った。

・今後、ゴードン・ブラウン前首相が住民投票前に提案したタイムテーブルに沿って、スコットランドにさらなる分権が行われる見込みである。このタイムテーブルによると、政府は、2015 年 1 月に、スコットランドへのさらなる分権を目的とする法案の草案を国会に提出する。分権のプロセスは、上院議員のスミス卿を委員長とする委員会が監督する。

・さらに、いわゆる「ウェスト・ロジアン疑問」の問題を含め、スコットランドへのさらなる権限移譲と並行したイングランド、ウェールズ、北アイルランドへの分権について検討する委員会を設置することもキャメロン首相によって明らかにされた。

2014 年 9 月 18 日、スコットランドで、スコットランドの英国からの独立の是非を問う住民投票が実施された。結果は、反対票が 55%と過半数を占め、独立は否決された。

今回の住民投票は、2011 年 5 月に実施されたスコットランド議会選挙で、スコットランド国民党 (Scottish National Party、SNP) が過半数の議席を獲得したことで実施されることになった。SNP は、スコットランド独立を党の方針として掲げる政党であり、2011 年の選挙では、それ以前のスコットランド議会選挙の際と同様、スコットランド独立の是非を問う住民投票を実施することをマニフェスト (政権公約) に掲げていた。

SNP 率いるスコットランド政府と英国政府は、2012 年 5 月、スコットランドの独立に関する住民投票の実施に向けて両政府が協力することで合意する「エジンバラ合意 (Edinburgh Agreement)」に署名した。この合意書で、両政府は、「1998 年スコットランド法 (Scotland Act 1998)」の第 30 章¹の規定に従い、スコットランド議会と英国国会に「枢密院令 (Order in Council)」を提出し、スコットランド独立の賛否を問う住民投票の実施

¹ 「1998 年スコットランド法」は、スコットランド議会とスコットランド政府の設置を規定した英国法である。同法では、英国国会が権限を留保する分野 (つまりスコットランド議会に権限が移譲されていない分野) が規定されており、「スコットランドとイングランドの連合」もこの中に含まれている。しかし、同法の第 30 章では、「枢密院令」の制定によって、英国国会が権限を留保する分野を一時的に変更できると規定されている。

に必要な立法措置を行う権限を英国国会からスコットランド議会へ移譲することで合意した²。

この枢密院令は、スコットランド議会と英国国会で承認された後、2013 年 2 月に枢密院の承認を受けた³。これにより、スコットランド政府は、住民投票の実施を目的とした 2 つの法律をスコットランド議会で成立させることができた。これら 2 つの法律とは、住民投票実施の方法について規定した「2013 年スコットランド独立に関する住民投票法 (Scottish Independence Referendum Act 2013)」と、住民投票での投票権について規定した「2013 年スコットランド独立に関する住民投票（投票権）法 (Scottish Independence Referendum (Franchise) Act 2013)」であった。後者において、今回の住民投票で投票権を有する者は、「スコットランド在住の、英国籍、または英連邦加盟国または欧州連合（EU）加盟国の国籍保持者で、住民投票の実施日の時点で 16 歳以上の者」と規定された⁴。

下記は、今回の住民投票の結果及びその他のデータである。投票用紙に掲げられていた質問は、「スコットランドは独立国家になるべきですか？ (Should Scotland be an independent country?)」であった。

	得票数	得票率
独立に反対	2, 001, 926 票	55. 30%
独立に賛成	1, 617, 989 票	44. 70%

選挙人登録を行った人の数	4, 283, 392 人 (有権者全体の 97%)
投票率	84. 59%
反対派または賛成派が勝利するために必要だった得票数	1, 809, 958 票

出典： 英国国営放送 (BBC)

² 「エジンバラ合意」については、2013 年 3 月のマンスリートピック「スコットランドで独立の賛否問う住民投票の実施へ準備着々 ～ 投票日は 2014 年 9 月」も参照のこと。

³ 「枢密院令」とは、議会で制定される法律 (Act of Parliament) に含まれる授權規定によって制定される第二立法 (secondary legislation) の一つである。「枢密院」とは、君主の顧問官の集合体として始まった古い歴史を持つ政府の機関である。枢密院のメンバーの大半は、全ての閣僚を含む国会議員または元国会議員であり、君主に対する君主の特権 (royal prerogative) の行使に関する助言などを役割とする。枢密院は、定例会議で「枢密院令」を承認する。

⁴ 通常、英国での選挙権年齢は 18 歳以上であるが、この住民投票では 16、17 歳の若者にも投票権が与えられた。

投票は、スコットランドに 32 ある自治体ごとに集計された。独立反対派、賛成派それぞれの得票率が最も高かった自治体の上位 3 ヶ所は下記の通りである。

独立反対派の得票率が最も高かった自治体

自治体名	独立反対派の得票率
オークニー・アイランズ (Orkney Island) 市	67.20%
スコティッシュ・ボーダーズ (Scottish Borders) 市	66.56%
ダンフリーズ・アンド・ギャロウェイ (Dumfries and Galloway) 市	65.67%

独立賛成派の得票率が最も高かった自治体

自治体名	独立賛成派の得票率
ダンディー (Dundee) 市	57.35%
グラスゴー (Glasgow) 市	53.49%
ウェスト・ダンバートンシャー (West Dunbartonshire) 市	53.96%

出典：英国国営放送 (BBC)

住民投票の結果受け、「ウェスト・ロジアン疑問」について検討する委員会設置など発表

スコットランドの独立に反対していた主要 3 政党である保守党、労働党、自由民主党は、英国に留まることになったスコットランドに対し、今後さらに権限が移譲されるべきことで意見が一致している（なお、現在の英国政府は保守党と自由民主党の連立政権である。労働党は野党第 1 党である）。SNP の党首であるスコットランド政府のアレックス・サモンド首席大臣は、住民投票の結果判明後、3 党のこの方針を支持する旨を述べている。サモンド首席大臣はまた、独立否決の結果を受け、2014 年 11 月で SNP の党首と首席大臣の座から辞任することを明らかにした。

スコットランドの独立問題に関しては、長らく、独立反対派が賛成派を大きく上回るといふ世論調査の結果が目立っていた。しかし、住民投票直前になると独立賛成派がにわかに勢いを強め、賛成派が反対派をわずかながら上回るといふ世論調査の結果も見られるようになった。こうした情勢を受け、デービッド・キャメロン首相（保守党党首）、ニック・クレグ副首相（自由民主党党首）及び労働党のエド・ミリバンド党首は、住民投票の 3 日前の 2014 年 9 月 15 日、スコットランドの独立が否決された場合、スコットランドにさらなる権限を移譲することを約束する誓約書を、それぞれの署名入りで発表した。

下記は、この誓約書の一部である。

スコットランド議会は恒久的な機関であり、（住民投票でスコットランドの独立が否決された場合、）3 党が合意し、発表した手続きとタイムテーブルに沿って、広範囲にわたる新たな権限がスコットランド議会に移譲される。このプロセスは、（住民投票の翌日の）9 月 19 日に開始される。

我々は、英国が、4 地域（イングランド、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランド）の間で公平に資源を共有することによって、全ての人々に機会と安全を保障し、国防、繁栄そして全市民の福利を確保するために存在することで合意する。

スコットランドへの政府補助金の配分方法である「バーネット・フォーミュラ」⁵が今後も継続して使われること、またスコットランドが独自の収入を得るための権限をスコットランド議会が有することから、（スコットランドにおける）国営医療サービス（National Health Service、NHS）への支出額を決定する最終的な権限は、（現在と同様に、今後も）スコットランド議会が持つことを、我々はここで明言する。

これに先立つ 2014 年 9 月 8 日、ゴードン・ブラウン前首相（前労働党政権での首相。スコットランド出身で、現在もスコットランド内の選挙区選出の下院議員）は、スコットランドのエジンバラ市近郊で演説を行い、住民投票でスコットランドの独立が否決された場合にスコットランドにさらなる権限を移譲するためのタイムテーブルを提案し、スコットランドの独立に反対する全ての政党に対し、これを支持するよう訴えた。

タイムテーブルの内容は下記の通りであった。

2014 年 9 月 19 日 （住民投票の翌日）	英国政府は、スコットランドへのさらなる権限移譲を目的とする法案の策定作業に着手する。
2014 年 10 月末まで	英国政府は、スコットランドへのさらなる権限移譲案を掲げたコマンド・ペーパー（command paper）を発表する ⁶ 。
2014 年 10～11 月	英国政府は、スコットランドへのさらなる権限移譲について広く意見を募るコンサルテーション作業（意見公募作業） ⁷ を行う。

⁵ 「バーネット・フォーミュラ」とは、英国のイングランド以外の地域（スコットランド、ウェールズ、北アイルランド）への政府補助金の算定方式である。

⁶ この文書は、2014 年 10 月 13 日に発表された。

⁷ 「コンサルテーション」とは、政府が新たな制度の導入や制度改革を実行しようとする際、その案について、関係団体や一般市民などから意見を聞く作業である。日本の「パブリックコメント」にあたる。

2014 年 11 月末まで	英国政府は、スコットランドへのさらなる権限移譲案を掲げた白書 (White Paper) ⁸ を発表する。
2015 年 1 月	英国政府は、スコットランドへのさらなる権限移譲を目的とする新法の法案の草案 ⁹ を国会に提出する。
2015 年 5 月	英国下院選挙

主要 3 政党の党首は、ブラウン前首相がこの演説を行った後直ちに、このタイムテーブルを支持する旨を明らかにした（前述の 3 政党の党首による誓約書で言及されている「手続きとタイムテーブル」とは、ブラウン前首相が発表し、これら党首が合意したこのタイムテーブルを意味する）。

住民投票の結果が判明した投票日翌日の早朝、キャメロン首相は、首相官邸前で声明を読み上げ、スコットランド議会にさらなる権限移譲を行うという 3 政党の約束は果たされると述べた。続いて 2014 年 9 月 20 日、主要 3 政党の党首は、ブラウン前首相が提案したタイムテーブルに沿ってスコットランドへのさらなる分権を進めることを政府に求める動議を下院に提出した。

キャメロン首相は、住民投票の実施翌日の声明で、さらに次の 2 点を明らかにした。

- ・ 上院議員のスミス卿を委員長とする「スコットランドへの分権に関する委員会 (Scottish Devolution Commission)」を設置し、ブラウン前首相が提案したタイムテーブルに沿って、税、公共支出、福祉の分野でスコットランドに権限を移譲するプロセスを進める。
- ・ ウィリアム・ヘイグ下院院内総務を委員長とする内閣委員会 (Cabinet Committee) ¹⁰を設置し、スコットランドへのさらなる権限移譲と並行したイングランド、ウェールズ、北アイルランドへの分権について検討し、英国の全ての地域に「新しい、公平な取り決め」が適用されるようにする。委員会は、いわゆる「ウェスト・ロジアン疑問 (West Lothian Question)」の問題及び都市の権限強化などについて検討する。

⁸ 英国における「白書 (White Paper)」とは、政府が実行したい制度改革案を掲げた文書であり、法案の土台となる。白書は、制度改革を行う法案の策定前に必ず発表されるわけではないが、特に大規模な制度改革を行う際に発表されることが少なくない。

⁹ 英国政府が新しい法案を国会に提出する前に、法案の精査、修正を行う目的で、法案の草案 (Draft Bill) を国会に提出することがある。法案の草案の大半は、下院または上院の特別委員会 (select committee) または両院の合同委員会 (joint committee) によって精査される。

¹⁰ 閣僚及び閣外大臣をメンバーとし、特定の問題について討議する内閣内の委員会。全閣僚が出席する閣議で全ての問題を話し合う必要性をなくし、閣僚の負担を減らすなどの利点がある。内閣委員会の決定は閣議での決定と同じ効力を持つとみなされる。

「ウェスト・ロジアンの疑問」とは、イングランド以外の英国の地域（スコットランド、ウェールズ、北アイルランド）への分権が進展した結果、「スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの選挙区選出の下院議員が、イングランドに係る法案について下院で投票できるのに対し、イングランドの選挙区選出の下院議員は、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドに係る法案について議会で投票することができない」という矛盾が生じている状態を指して使われる言葉である。1977 年に、スコットランドのウェスト・ロジアン選挙区選出のタム・ダリエル下院議員（労働党）が、下院での質疑で初めて指摘したことからこの名前が付けられた。（なお、「ウェスト・ロジアン」の問題については、現政権が 2012 年 1 月に設置した独立の委員会である通称「マッケイ委員会」（委員長は下院の元事務総長であるウィリアム・マッケイ卿）が既に検討し、2013 年 3 月、調査の結果報告書を発表している。報告書は、イングランドのみに影響する法律については、法案成立の要件に、通常の「下院の過半数」と共に、「イングランド内の選挙区選出の議員の過半数」も加えることなどを提案した。この委員会の設置は、政府が政権発足直後の 2010 年 5 月に発表した政策文書「連立政権： 新政権政策プログラム（The Coalition: our programme for government）」の中で、現政権が実施したい施策の 1 つとして掲げられていた）

キャメロン首相は、首相官邸前で読み上げた声明で、「イングランドの法律のためのイングランドの票（English votes for English laws）という問題 — いわゆるウェスト・ロジアンの疑問という問題 — は、決定的な回答を必要としている」などと述べ、イングランドのみに係る法案の下院での投票権をイングランド内の選挙区選出の議員に限定する可能性を示唆した。

首相は、声明で、ウェールズと北アイルランドについてそれぞれ、「いかにすれば、英国が、国内の全ての地域に対して有効に機能できるかを検討する議論の中心役をウェールズに果たして欲しい」、「北アイルランドについて、我々は、分権政府が効果的に機能するよう確保しなければならない」と述べた。

ウェールズに関する発言は、ウェールズ政府のカーウィン・ジョーンズ首席大臣が、かねてより、英国の今後と分権の取り決めについて討議する「英国行政機構会議（constitutional convention）」を設置すべきであると訴えていること、また「シルク委員会」の調査の成果でウェールズへのさらなる分権が進行中である事実を認識して述べられたものであるとみられる。ウェールズ議会の元事務総長であるポール・シルク氏を委員長とする独立の委員会である通称「シルク委員会」は、ウェールズへのさらなる分権について調査する目的で、英国政府によって 2011 年に設置された。同委員会は、調査の成果として 2014 年 3 月までに 2 つの報告書を発表し、第 1 報告書に盛り込まれた提案は、「ウェールズ法案（Wales Bill）」として法案化され、現在、英国国会で審議中である。

一方、北アイルランドに関する発言は、最近、北アイルランド政府のピーター・ロビンソン首席大臣が、北アイルランド議会の現在の意思決定方法は機能していないと指摘し、改革の必要性を訴えたことを認識して述べられたものであると思われる¹¹。

イングランドに係る法案の下院での投票権をイングランドの議員に限定する方針意向を表明

住民投票後の最初の週末、キャメロン首相は、「ウェスト・ロジアン疑問」の問題について話し合う目的で、保守党の一般議員 20 人を、バッキンガムシャー県に位置する英国首相の公式の別荘に招いた。招待された議員はいずれも、イングランドへの分権推進を支持しており、スコットランドやウェールズ、北アイルランドと同様にイングランドにもイングランド議会（English Parliament）を設置し、英国に連邦制度を導入することを支持する議員なども含まれていた。イングランド議会の設置と英国での連邦制度の導入という案は、英国の EU 離脱を訴える英国独立党（UK Independence Party、UKIP）のほか、労働党の一部の議員も支持している。

一方、労働党のエド・ミリバンド党首は、住民投票の数日後、BBC のテレビ番組に出演し、イングランドのみに係る法案の下院での投票権をイングランド内の選挙区選出の議員に限定することに反対であることを示唆し、その代わり、この問題を含めた英国の統治機構改革（constitutional reform）について一般の国民も参加して討議する会議を開催し、「ボトムアップ式」の改革を行うべきであると主張した。BBC 等の報道によると、ミリバンド党首は、イングランドのみに係る法案に関して、イングランド内の選挙区選出の議員に、その他の議員にはない権限を与える手段として、イングランド内の選挙区選出の全ての下院議員で構成される「大イングランド委員会（English Grand Committee）を設置し、イングランドのみに影響する法案を審議する」との案を検討していると思われる。

キャメロン首相は、2014 年 10 月 1 日、バーミンガム市で行われた保守党の党大会で行った演説で、保守党が、「イングランドの法律のためのイングランドの票」を実現すると述べ、イングランドに係る法案の下院での投票権を、イングランド内の選挙区選出の議員に限定する方針を明確にした。

¹¹ 北アイルランド議会では、同地域の歴史的経緯から、重要事項に関する採決に関しては、北アイルランドの英国残留を支持するユニオニスト（Unionist）の政党の議員と、北アイルランドのアイルランド共和国との統一を支持するナショナリスト（Nationalist）の政党の議員の双方から一定の割合以上の賛成を得なければならないと定められている。ロビンソン北アイルランド首席大臣は、2014 年 9 月上旬、この仕組みは非効率的であるなどとして批判し、改革の必要性を訴えた。