

地域分権と小政党

——権限移譲改革と分離独立問題に対するスコットランド自由民主党の適応——

力 久 昌 幸

はじめに

- 一 スコットランドにおける自由党の衰退
 - 二 権限移譲改革
 - 三 労働党との連立政権
 - 四 分離独立住民投票
 - 五 存続の危機
- おわりに

はじめに

一九九九年のスコットランド議会開設とイギリス議会からの大規模な権限移譲は、スコットランドの政治を大きく変えることになった。最も大きな変化は、一九七〇年代に一時的な台頭が見られたものの、長期にわたって小勢力にとどまっていたスコットランド国民党（SNP: Scottish National Party）が、当初は労働党に対抗する第二党の地位を確保し、そして、ついには労働党を乗り越えて第一党として政権与党となったことであろう。二〇一四年九月の分離独立住民投票において、スコットランド独立まであと少しというところまで独立賛成票を集めるのに貢献したSNPの台頭は、近年のスコットランド政治において最も注目される進展である。

SNPの台頭ほどめざましいものではなかったが、スコットランドにおける自由民主党も、権限移譲改革によって注目すべき変化を遂げることになった。自由民主党およびその前身たる自由党は、二大政党政治が展開する戦後のイギリスで長きにわたって政権に手が届く位置にはなかった。しかし、一九九九年のスコットランド議会設立により、労働党、SNP、保守党に続く第四党にすぎなかった自由民主党は、第一党となったものの過半数議席を獲得できなかった労働党との連立政権に参加することになったのである。スコットランドにおける労働党との連立政権は、一九九九年から二〇〇三年までの第一期および二〇〇三年から二〇〇七年までの第二期、あわせて二期八年継続することになった。

その後、二〇〇七年のスコットランド議会選挙において第一党となったSNPが少数政権を発足させたことにより、自由民主党は野に下ることになる。スコットランドにおいて八年間安定した連立政権を運営した経験は、イギリスの二〇一〇年総選挙後に成立した保守党と自由民主党の連立政権に生かされることになる。

一例を挙げれば、スコットランド議会選挙については、首相（First Minister: 第一大臣）に解散権がなく、例外的

な事態を除けば任期満了選挙となっている。それに対して、イギリス議会の総選挙については、古来からの国王の議会解散権を実質的に首相が掌握することにより、時の首相が任期中の都合のよい時期に解散総選挙を行うことが可能であった。自由民主党は保守党との連立合意をめぐる交渉の中で、首相を出す保守党が解散権を握るのは望ましくないとし、連立政権の安定のために首相の解散権を制約する固定任期制導入を要求することになった。自由民主党の要求を保守党が受け入れたことにより、二〇一一年に議会任期固定化法が制定された。その結果、スコットランド議会と同様に、例外的な事態を除いて、イギリス議会の総選挙は任期満了とともに実施されることになったのである。¹⁾

二〇一〇年総選挙後の連立政権は、スコットランド議会やウェールズ議会での連立政権を除けば、自由民主党が戦後初めて公式の連立政権に参加した事例となったが、イギリスで政権与党となったことの代償はきわめて大きなものであった。まず、翌年のスコットランド議会選挙で大幅に議席を減らし、二〇一四年の欧州議会選挙では単に議席を減らしたばかりか、得票率で二大政党はおろかUK独立党(UKIP: UK Independence Party)や緑の党の後塵を拝する第五党に低迷することになったのである。また、保守党との連立政権が継続する間に行われた地方選挙において、自由民主党は毎年のように大きく議席を減らしていった。そして、二〇一五年総選挙において、自由民主党は連立相手の保守党に大きく議席を奪われた結果、前回獲得した五七議席からわずか八議席にまで落ち込むという惨敗を喫することになり、まさに政党として存続の危機にさらされていると言っても過言ではないのである。

本稿では、まず二〇世紀のスコットランドにおける自由党(自由民主党の前身)の衰退について概観したうえで、権限移譲改革や労働党との連立政権をめぐる自由民主党の対応を見ることにする。そして、二〇一四年九月のスコットランド分離独立住民投票における自由民主党の関わりを検討したうえで、分離独立否決および二〇一五年総選挙大敗後のスコットランド自由民主党の将来について展望してみたい。

一 スコットランドにおける自由党の衰退

イギリスの自由民主党は、一九八八年に自由党と社会民主党が合同することにより結成された新しい政党である。しかし、その起源をたどると、一七世紀の内戦（いわゆるピューリタン革命）における議会派勢力「ホイッグ党」にまで至る、きわめて古い政党であると言うこともできる。ホイッグ党は、一九世紀中頃に急進派（選挙権拡大や自由貿易を求める中産階級の政治勢力）やピール派（保守党から分離）と合同することにより、自由党を発足させることになった。自由党は、中産階級と新たに選挙権を獲得した労働者階級の支持を集めることにより、一九世紀後半から二〇世紀初頭にかけてのイギリスで、保守党とともに二大政党の一角を占めることになった（成廣二〇一四、一六九）。

自由党にとって、ウェールズとともにスコットランドは強力な地盤となっていた。自由党は一九世紀後半から二〇世紀初頭の総選挙において、わずかな例外を除いて、常にスコットランドにおいて保守党を上回る議席を獲得してきたのである。自由党が地滑り的な勝利をおさめた一九〇六年総選挙では、保守党（および自由統一党）が一〇議席しか獲得できなかったのに対して、自由党はそのほぼ六倍にあたる五八議席を獲得していた（Cook and Stevenson 2014, 98）。このように、第一次世界大戦が勃発するまで、自由党はスコットランドの政党政治において支配的立場を築いていたのである。

しかしながら、第一次大戦後の自由党は急速に衰退の兆候を見せることになり、それは自由党が支配的立場を築いていたスコットランドでも例外ではなかった。自由党は、一九二二年総選挙でスコットランドにおける第一党の地位を労働党に奪われて以降、議席を急速に減少させ、第二次世界大戦が終結した一九四五年総選挙では、ついに獲得議席ゼロという結果に終わったのである。ちなみに、イギリス全体での自由党の獲得議席は一二議席であったが、その後、一九

五〇年代から一九六〇年前半にかけての総選挙では、獲得議席はわずか一桁に低迷することになった。

イギリスおよびスコットランドにおける急速な自由党の凋落には、主として次の二つの要因が作用していた。

第一に、第一次大戦中から深刻化していたハーバート・ヘンリー・アスキス (Herbert Henry Asquith) とデイヴィッド・ロイド・ジョージ (David Lloyd George) の反目が、戦後になってアスキス派とロイド・ジョージ派の間での激しい党内対立に発展したことの影響が挙げられる。両者の対立は、自由党が分裂状態で総選挙を戦うところまで悪化し、それにより多くの議席を失う結果となったのである (Russell and Fieldhouse 2005, 18)。

第二に、自由党に代わる勢力として、新たに労働党が台頭したことの影響があった。一九〇〇年に労働代表委員会として発足した労働党は、第一次大戦前の総選挙では教議席を獲得する程度で、スコットランドにおいて自由党を脅かす勢力ではなかった。しかし、戦後二度目となる一九二二年総選挙において、アスキス派とロイド・ジョージ派の間で分裂選挙となった自由党に取って代わって、二九議席を獲得した労働党がスコットランドにおいて第一党の地位を得ることになったのである (Butler and Butler 2011, 272)。イギリスおよびスコットランドにおける労働党の台頭によって、自由党は二大政党から大きく離された第三党の地位を甘受せざるを得なくなった。

一九六〇年代末から一九七〇年代にかけてのスコットランドの政党政治は、イギリス全体の政党政治とは明らかに異なる二つの特徴を現出することになった。

第一の特徴は、戦後イギリス政党政治の基本的構図が、保守党と労働党の二大政党に第三党の自由党が加わる三党政治 (三党制) の形状であったのに対して、この時期のスコットランドでは、上記三政党に加えてナショナルリズム政党であるスコットランド国民党 (SNP) の台頭が見られたことである。

一九三四年に結成されたSNPは、結党当初は党内にスコットランドの分離独立を旨とせず人々とイギリスの中で一定

の自治権を求める人々が存在していたことから、党の目標は必ずしも明確ではなかった(Lynch 2002a, 10)。戦後になると、SNPの党内で分離独立派が優勢になるとともに、イギリスからのスコットランドの独立という目標が追求されるようになる。

なお、結党以降三〇年以上にわたってSNPの党勢は停滞し、一九六〇年代末まで事実上の泡沫政党と言っても過言ではない状況であった。ところが、その後党勢が上向くことになり、一九七〇年代の総選挙において、SNPはスコットランドでの得票率について第一党である労働党に迫る三割を獲得するまでになったのである(力久二〇一三、五八八―五八九)。その後、一九八〇年代に入るとSNPの勢力拡大は若干の後退を見せることになるが、SNPの台頭以降、スコットランドの政党政治は、それまでの保守党、労働党、自由党(後の自由民主党)という三つの全国政党に、SNPというナショナルリズム政党が加わる四党政治(四党制)の形状を見せることになるのである。

イギリス全体とは異なるスコットランド政党政治の第二の特徴は、上記のような四党政治の形状において、労働党が他の三政党を圧倒するような立場を占める、いわゆる支配政党となったことである。

戦後イギリス政党政治は、二大政党である保守党と労働党の勢力が、総選挙ごとにある程度の違いはあるものの、比較的均衡していたと言うことができる。それに対して、スコットランドにおいては、一九五五年総選挙で保守党が第一党となって以降、二〇一五年総選挙でSNPが第一党になるまで、半世紀以上にわたって総選挙では労働党が常に第一党の地位を維持することになったのである。ちなみに、スコットランドの総選挙で労働党が支配的地位を維持することになった背景には、第一党に有利な小選挙区制という選挙制度の恩恵があった。スコットランドにおいて労働党が下院の最大議席を獲得していた時期に関して、その得票率が五割を超えることはなく、労働党は三割後半から四割の得票率で六割から八割の議席を獲得していたのである。以上のように、スコットランドにおける四党政治の実情は、一強三弱

の状況であったとすることができらるだろう (Bromley 2006, 192-195)。

SNP台頭後のスコットランドの四党政治において、自由党は労働党、保守党、SNPの後塵を拝する第四党の位置に低迷していた。一九四五年総選挙でゼロ議席に落ち込んでから、その後の総選挙では一〜三議席程度を確保するにとどまり、得票率についても一桁にとどまっていたのである。⁽³⁾

スコットランドにおける自由党の停滞に変化をもたらすことになったのが、一九八〇年代初頭に発生した労働党の分裂である。労働党の党内対立で左派が優位を占めたことに反発した右派の一部が、労働党を離党して新たに社会民主党を結成したことが自由党に新たな機会をもたらすことになった。労働党分裂後の一九八三年総選挙では、自由党は社会民主党との間で「連合 (Alliance)」という名の選挙協力体制を築くことにより、イギリス全体では第二党の労働党に迫る得票率(二五・四%)、そして、スコットランドでも第二党の保守党に迫る得票率(二四・五%)をあげることになった (Butler and Butler 2011, 269; Cairney and McGarvey 2013, 45)。しかしながら、このときの勢いは長続きせず、一九八八年に自由党と社会民主党が合同して自由民主党が結成されて以降は、得票率で一九八三年総選挙の数値を上回ることとはなかった。⁽⁴⁾

しかしながら、自由民主党は、得票率では「連合」が一九八三年総選挙で獲得した数値から通減していくことになったが、スコットランドでの獲得議席に関して言えばむしろ増が見られることになった。一九八三年総選挙において、「連合」は二四・五%の得票率で八議席の獲得にとどまっていたが、一九九七年総選挙の自由民主党は、一九八三年の際よりも一〇ポイント以上低い一三・〇%の得票率で一〇議席を獲得していたのである。得票率低下にもかかわらず、自由民主党が議席拡大に成功したのは、勢力基盤の地域的集中が進んだことにより小選挙区での議席獲得が容易になったことがあった。それに加えて、一九九七年総選挙以降、スコットランドにおける保守党支持が急激な落ち込みを見せ

たこととの反射的利益を受けたことも、議席数増の理由として挙げられる。

二 権限移譲改革

スコットランド議会を設立する権限移譲改革について、自由民主党はその前身である自由党の時代から一貫して積極的な立場をとってきた。自由党がスコットランド自治の問題を取り上げるようになったきっかけは、一九世紀末の自由党を率いたウィリアム・グラッドストーン (William Ewart Gladstone) が、難題であったアイルランド自治問題に取り組みようになったことであった。当時イギリス (グレート・ブリテンおよびアイルランド連合王国: The United Kingdom of Great Britain and Ireland) の一部であったアイルランドでは、自治権を求める動きが高まっていたことから、グラッドストーンはアイルランド自治の実現に対して前向きな立場をとるようになっていた。アイルランド自治問題が関心を集める中、単にアイルランドだけでなくイギリス全体に自治の枠組を広げるべきであるという考え (Home Rule All Round) が出現した。そして、スコットランドでは自由党関係者が中心となって、一八八六年にスコットランド自治協会 (Scottish Home Rule Association) が結成されることになったのである (Marr 2013, 57)。

第一次世界大戦前の一九一三年には、自由党政権によってスコットランド自治法案が議会に提出されたが、大戦勃発により審議は打ち切られた (Marr 2013, 51)。その後、先述のように自由党は二大政党の一角を労働党に奪われ、イギリスおよびスコットランドにおいて勢力低迷の時期を迎えることになるが、その間もスコットランド自治を実現する権限移譲を求める立場を守り続けることになった。そして、一九七〇年代に入って、労働党政権がスコットランド議会の設立に向けて前向きな態度を見せるようになった際には、自由党はそれを後押しする役割を果たすことになるのである。

一九六〇年代末から一九七〇年代にかけてのSNPの台頭に対処するために、労働党政権の下で、スコットランド議会を設立して一定の権限移譲を行うことは是非を問う住民投票が実施されることになった。なお、労働党はこのとき補欠選挙敗北や離党議員のために下院の過半数議席を失っていたことから、政権の安定を図って自由党との間で閣外協力の関係、いわゆるリブ・ラプ協定を結んでいた。自由党は不人気な労働党政権を支える引き替えに、長年の目標であったスコットランドへの権限移譲の実現を求めることになった。

しかし、スコットランド議会の設立を支持する労働党とSNPの間には、分離独立問題をめぐって厳しい対立があり、自由党が両者の間を取り持つて協力関係を築くことができなかったことから、賛成派の運動は事実上、政党ごとに分断した形で行われ、必ずしも有効に機能したとは言い難かった⁵⁾。また、スコットランドで第一党の労働党の党内には権限移譲に反対する勢力がかなりの程度存在する一方、第二党の保守党の大勢は権限移譲に反対していたことから、反対派の運動はスコットランドの有権者に相当程度のインパクトを与えることになった (Denver et al. 2000, 18-21)。

一九七九年三月に行われた住民投票では、皮肉な結果がもたらされた。有効投票総数の過半数(五一・六%)が権限移譲に賛成したが、それはスコットランド議会を設立するために十分な票数ではなかった。なぜなら、投票率六三・八%で五一・六%が権限移譲に賛成投票したということは、有権者総数の三三・九%が賛成したことになるが、その割合は、権限移譲を実現するためには投票総数のうち過半数の賛成では足りず、有権者総数の少なくとも四〇%が賛成票を投じなければならない、という条件を満たしていなかったからである。なお、有権者総数の四〇%が賛成しなければスコットランド議会の設立を認めないという特定多数決の条件は、労働党内の権限移譲反対派の強硬な抵抗の結果、住民投票実施法の中に付加されていた。

住民投票における権限移譲の挫折以降も、スコットランドでは市民運動の間で自治を求める根強い動きが見られた。

その点で注目されるのが、住民投票の翌年に活動を開始した「スコットランド議会を求める運動 (Campaign for a Scottish Assembly)」である。この運動は、労働党とSNPの対立など政党間の争いによって挫折した住民投票の経験にもとづいて、スコットランド議会の設立に向けた超党派の協力関係の構築をめざしていた。住民投票で党内が割れた労働党は、この運動に対して当初それほど真剣な対応を見せなかった。しかし、スコットランド自治を求めて一九八八年に出された宣言、「スコットランドのための権利の請求 (A Claim of Right for Scotland)」に広範な支持が集まったことから、労働党はその姿勢を転換させることになった。

宣言の成功を受けて一九八九年三月に発足した超党派団体「スコットランド憲政会議 (Scottish Constitutional Convention)」には、労働党、自由民主党などの政党の代表に加えて、労働組合、教会、地方政府、その他広範な社会団体の代表が参加することになった。なお、権限移譲に反対する保守党は当然参加しなかったが、スコットランド議会設立に賛成していたSNPは、労働党主導となることが想定される団体への加盟を嫌って、スコットランド憲政会議への参加を見送ることになった (Marr 2013, 195-209)。

スコットランド憲政会議の議論を通じて、スコットランド議会の基本枠組が形作られていくことになるが、自由民主党の影響が見られた点として、選挙制度に比例代表制の要素を持つ追加議員制が採用されたことが挙げられる。⁶⁾自由民主党は、二大政党に差をつけられた第三党という立場もあって、自由党の時代から比例代表制の導入を掲げてきたが、新しいスコットランド議会の選挙制度についても、イギリス議会下院の小選挙区制ではなく、比例代表制を採用すべきという立場をとっていた。それに対して、労働党の側も、自らに有利な小選挙区制については、自由民主党だけでなく、権限移譲を求める一般の人々の理解も得られないと判断したことから一定の妥協に応じ、追加議員制の導入に合意するようになったのである (Bogdanor 2001, 197)。

一九九七年総選挙において、スコットランド議会の設立を公約する労働党が地滑りの勝利をおさめたことから、スコットランドへの権限移譲が現実化していくことになるが、その過程での労働党と自由民主党の関係は、必ずしも良好というわけではなかった。

問題となったのは、総選挙に際して保守党からの攻撃をかわすために、労働党が打ち出した権限移譲の是非を問う住民投票の実施という提案であった。このとき保守党は、スコットランド議会に所得税率の変更権（イギリスの税率から上下三%の範囲内で変更する権限）を与えるという提案を「タータン税（tatan tax）」と称して、労働党が政権を取ればスコットランド議会設立と同時に大増税がやってくるというキャンペーンを行っていた（Denver et al. 2000, 41-45）。保守党の「タータン税」攻撃をかわすために、労働党は総選挙後にスコットランド議会設立の是非および所得税率変更権の是非という二つの点を問う住民投票の実施を公約することになったのである。権限移譲や所得税率変更権に懐疑的な有権者でも、総選挙後にあらためて住民投票で一票を投じる機会があるので、総選挙では安心して労働党に投票できるというわけであった。

自由民主党としては、スコットランド議会設立の是非を直接スコットランドの人々に問う住民投票について、民主主義の観点から原則として反対というわけではなかったが、住民投票の実施という重要な問題をスコットランド憲政会議のパートナーである自由民主党との協議も行わず、労働党が独断で決定したことに強い反発を見せた。また、議会設立の是非だけでなく、所得税率変更権の是非をわざわざ別立ての質問としたことについては、労働党による総選挙向けの党利党略として厳しく批判することになった。しかしながら、一九九七年総選挙で労働党が地滑りの圧勝をしたことで、スコットランドへの権限移譲が現実の課題となったために、自由民主党としても住民投票に関する労働党批判をトーンダウンさせることになった（Harvey 2014, 103）。

一九九七年五月の総選挙から四ヶ月あまり経過した九月に行われた住民投票は、前回一九七九年の住民投票とは異なり、有権者総数の四〇%の賛成が必要という条件は付加されていなかった。また、今回は与党労働党の党内が住民投票での賛否をめぐって大きく割れていたが、今回はごく少数の例外を除いて労働党の大勢は賛成派のキャンペーンに参加することになった。そして、政党間の関係についても大きな相違が見られた。前述のように、一九七九年の住民投票では、権限移譲を支持する労働党、SNP、自由民主党の間で有効な協力関係が構築できなかったのに対して、今回は賛成派の超党派運動団体「スコットランド前進 (Scotland Forward)」のキャンペーンに、三党が協力して参加することになったのである。なお、自由民主党は「スコットランド前進」に積極的な関与を見せたが、より大きな労働党やSNPに比べると、そのインパクトは強いものではなかった。

このように賛成派政党間の協力関係が機能したことに加えて、総選挙で惨敗したばかりの保守党が住民投票において強力な反対キャンペーンを実施できなかったこともあって、住民投票はスコットランド議会設立および所得税率変更権の両方について賛成多数の結果となった。⁽⁷⁾

三 労働党との連立政権

スコットランドの主要四政党の中で、ナショナルリズム政党のSNPを除くと、権限移譲改革に対する組織的な準備が最も整っていたのは自由民主党であった。アイルランドやスコットランドの自治に積極的であったかつての自由党時代の伝統により、新たに結成された自由民主党は、中央集権的なイギリスの単一国家を連邦国家に変革することをめざすようになるが、その影響で党組織の構造にも連邦主義を反映させることになったのである。そのため、スコットランド

自由民主党は、イギリス全体の自由民主党組織の一部ではあるものの、あたかも「党の中の党」であるかのように、独自の規約、党首、党大会、政策などを有する、きわめて自律性の高い組織を形成することになった (Ingle 2000, 193; Lynch 2002b, 84)。

スコットランド議会の設立とその選挙制度に比例代表制の要素を持つ追加議員制が採用されたことは、自由民主党にとって大きな機会を提供することになった。これまで総選挙でスコットランドの議席の大多数を獲得してきた労働党が、追加議員制の下でスコットランド議会の過半数議席を獲得するのは非常に困難であると思われていた。そして、労働党が過半数議席を獲得できなければ、連立政権を形成するための連立相手としては自由民主党以外に考えられなかった。なぜなら、スコットランド憲政会議などの活動を通じて、労働党は自由民主党との間で協力の経験を積み、また両党はイデオロギー的にも中道左派に位置するために、連立の組み合わせとしては労働党と自由民主党の連立が自然であったからである。それに対して、保守党との間では社会経済政策に関する違いが大きく、SNPは分離独立を最大の目標としていたことから、両党とも労働党にとって連立相手として検討に値する存在ではなかった (Hopkin and Bradbury 2006, 139)。

一九九九年のスコットランド議会選挙では、五六議席を獲得した労働党が第一党となったが、予想通り過半数議席の六五議席には届かなかった。その結果、一七議席で第四党となった自由民主党との間で連立政権が形成されることになった。⁸⁾ 国政ではなくスコットランドに限定されていたものの、平時では二〇世紀初頭のロイド・ジョージ首相の時期以来、久しぶりに政権与党の座についたことは、自由民主党にとって大きな意義を持つ出来事であった (Russell and Fieldhouse 2005, 251)。

自由民主党にとって、スコットランドにおける連立政権への参加は特に大きな問題ではなかった。イギリスの下院議

員選挙を小選挙区制から比例代表制に変更することを長年主張してきた自由民主党は、比例代表制の選挙によって二大政党の過半数議席獲得が困難になることを通じて、新たな連立政治の中で「要政党」となることを、その政権戦略の中心に置いていた。そのため、イギリス全体ではなく、スコットランドという限定的な文脈ではあったが、比例代表制の要素の強い選挙を経て連立政権に参加するというシナリオは、このような自由民主党の政権戦略に合致していたのである。

なお、スコットランドにおける労働党と自由民主党の連立交渉に対して、自由民主党の全国指導部からの介入はほとんど見られず、スコットランド自由民主党のリーダー、ジム・ウォレス (Jim Wallace) が交渉において中心的な役割を果たすことになった (Laffin 2007a, 657)。

自由民主党は、スコットランド議会の第一期 (一九九九年～二〇〇三年) と第二期 (二〇〇三年～二〇〇七年) の二期八年間、労働党との間で連立政権の与党としての経験を持つことになった。第一期では、ウォレスが副首相 (Deputy First Minister : 副第一大臣) に就任した他、自由民主党はさらに一名の閣僚と、二名の閣外相を出すことになった。さらに、第二期については、労働党と自由民主党の議員数の比率がスコットランド議会選挙での労働党議席減少により変化したことを受けて、自由民主党の閣僚は副首相を含めて三名に増加することになった (閣外相は二名)。

連立政権入りする際に自由民主党が危惧したのは、一九七〇年代後半のリブラ協定にもとづく労働党政権に対する自由党の閣外協力が、政策面で大きな成果をもたらすことなく、むしろその後行われた総選挙において、不人気な労働党政権を支えたことへの批判から有権者の間での支持を失う結果になった、という経験が繰り返されることであった。そこで、自由民主党は連立政権発足時の合意文書の中に、自らの政策をできる限り反映させることをめざすことになった。一般に、連立政権の合意文書については、連立政党間のパワー・バランスを反映して、大政党の側ができるだけ

合意内容を曖昧にした簡潔なものを望むのに対して、小政党の側はできるだけ合意内容を明確かつ詳細な形で文書化することを望むとされる (Mitchell 1999, 272-275)。小政党としては、連立政権の運営において、数で勝る大政党が小政党の求める政策を阻止する可能性を、政権発足時にできるだけ摘み取っておく必要があるというわけである。もちろん、連立政権の合意文書は全般的には大政党の政策選好が反映することになると思われるが、小政党としては政策面で譲れない項目について合意文書に明記することを、政権参加の条件として要求するのである。

一九九九年の第一期連立政権発足時に自由民主党がこだわった要求は、大学授業料の問題であった。かつてイギリスの大学では、学生は基本的に授業料を払うことなく教育を受けることができるようになっていたが、大学進学率の上昇に伴う教育支出増大に対処するために、労働党政権の下で一九九八年に大学授業料の徴収が開始された。しかし、高等教育については新たに設立されるスコットランド議会に権限移譲されることになっていたために、一九九九年のスコットランド議会選挙では、大学授業料が争点の一つとなり、自由民主党はその廃止を公約に掲げていたのである。

連立交渉で大きな対立点となった大学授業料問題について、労働党と自由民主党の間で妥協がなされることになり、連立合意の中で、この問題に関して独立委員会を設置して検討を行うことが明記されることになった。そして、二〇〇〇年に提出された委員会の報告書では、大学授業料の制度は廃止するが、その代わりに、授業料よりも若干少ない金額を卒業後に一定の所得額を超えた者について徴収する新たな制度を導入することが提案されていた。スコットランドの労働党と自由民主党の連立政権は、独立委員会の提言を受け入れることになり、大学授業料に関してイングランドとスコットランドの間で大きく異なる制度がとられることになった (Tiffin 2007b, 148)。

二〇〇三年のスコットランド議会第二回選挙では、労働党が前回の五六議席から五〇議席と獲得議席を減少させたのに対して、自由民主党は前回の一七議席を維持することになった。両党の議席を合わせると過半数をかるうじて維持で

きたことから、労働党と自由民主党の連立政権が継続することになった。

第二期連立政権発足時に自由民主党がこだわったのは、地方議会選挙に比例代表制を導入する問題であった。労働党は比例代表制の導入によって地方議会の議席を大きく減らすことが確実であったために消極的であったが、逆に比例代表制によって議席をかなり増やすことが予想された自由民主党はこの問題で妥協する姿勢を見せなかった。結局のところ、自由民主党が求める単記移譲式比例代表制の導入が合意されることになったが、地方議会における労働党の議席減を緩和するために、選挙区の規模を大政党にやや有利な三人区または四人区に限定することになった (Afin 2007b, 149)。

以上のように、スコットランド自由民主党は、二期にわたって労働党との連立政権を形成することにより、第一期は大学授業料に関する制度改革、第二期は地方議会選挙への単記移譲式比例代表制の導入という実質的な成果を得ることになった。さらに、第一期連立政権の時期には、連立合意文書に明記されていたわけではなかったが、高齢者の日常生活支援の無料化が、世論の圧力とこの問題での連立離脱をちらつかせた自由民主党の「脅し」によって、実現することになった。このように、連立政権のジュニア・パートナーの立場にあった自由民主党が、政策面で有権者にアピールできるいくつかの重要な成果を上げたことが、スコットランド議会の二〇〇三年選挙での議席維持、そして、連立政権への逆風が見られた二〇〇七年選挙でも一議席減の一六議席を確保することにつながったと見ることができるだろう。

なお、一九九九年から二〇〇七年まで二期にわたって労働党と自由民主党の連立政権が形成され、連立与党間で若干のあつれきが見られながらも、政権が安定して継続した主な要因としては、次の三つを挙げることができる。

第一に挙げられるのが、好ましい財政状況の存在である。一九九七年の労働党政権成立後、しばらくの間、政府の財政支出は引き締め気味であったが、二〇〇一年総選挙での再選を契機として、医療や教育の分野を中心として大幅な財

政支出拡大が見られることになった (Amesley and Gamble 2004, 146-149)。その結果、権限移譲改革によってこうした分野の権限を握ることになったスコットランド議会に対する一括補助金についても、大幅に増額されることになったのである。こうした好ましい財政状況は、労働党政権下での安定した経済成長に支えられていたが、それにより自由民主党が強く求めた大学授業料改革や高齢者の日常生活支援無料化などの、財政支出を必要とする政策の実施が大きな問題となることなく進められたと言うことができる。

第二に、すでに触れた点であるが、自由民主党と労働党は、イデオロギー的に中道左派政党で比較的近かったことが深刻な対立を引き起こさなかったという、政策面での親和性が挙げられる。特に、自由民主党が一九九〇年代後半から反保守党路線をとるようになって以降、両党の政策的接近が顕著になっていた。国政に関しては、一九九七年総選挙での労働党の大勝により、連立政権の形成が見られることはなかったが、過半数議席の獲得が困難と見られていたスコットランド議会においては、イデオロギー的、政策的に比較的近い労働党と自由民主党の連立は自然なものであったと言えるだろう (Laffin 2007a, 664)。

第三に挙げることができるのが、選挙に関して自由民主党と労働党は競争的というよりも、共生的な関係にあったことである。アンジェロ・パネビアンコ (Angelo Panebianco) が指摘しているように、連立与党が選挙に際して競争的な関係にあるよりも共生的な関係にある方が、政権の安定性が高いとすることができると (Panebianco 1988, 219)。労働党の主な選挙基盤はグラスゴーを中心とする都市圏にあったのに対して、自由民主党の主な選挙基盤は北部を中心とする周辺地域にあったことから、個々の選挙区で両党が議席を争うことは少なく、基本的には共生的な関係にあると言つてよい状況にあったことが、連立政権のあつれきを低減することにつながつたと見ることができると言える。

四 分離独立住民投票

スコットランド議会設立後、二期八年にわたって労働党との連立政権を維持してきた自由民主党は、二〇〇七年のスコットランド議会選挙において一議席減の一六議席を獲得したが、連立相手であった労働党の議席減のために両党を合わせても過半数議席を下回ることになった。その結果、労働党に代わって第一党となったSNPによる単独少数政権が発足した。ちなみに、自由民主党とSNPの議席を合わせても過半数には達しなかったということもあつたが、自由民主党にとってスコットランドの分離独立を求めるSNPとの連立政権は考えられなかった。

初めて政権を担当することになったSNP少数政権は、発足後すぐにスコットランドの将来に関する政府白書を公開した。白書の中ではイギリスからの分離独立を含めてさまざまな選択肢が検討されていた。また、白書の公開とともに、スコットランドの将来の統治形態に関して、スコットランド人の中で広範な議論を行う活動が開始されることになった(Scottish Executive 2007)。

スコットランドの将来の統治形態に関するSNP少数政権のイニシアティブに対抗するために、スコットランド労働党党首の呼びかけに応じて、自由民主党は保守党とともに、後に「カルマン委員会 (Calman Commission)」⁽⁹⁾として知られる、スコットランドへのさらなる権限移譲を検討する超党派委員会に参加することになった(The Scotsman, 7 December 2007)。

実は、自由民主党は労働党との連立政権を形成していた時期に、スコットランドへのさらなる権限移譲を含む憲政改革について、かつて自由党の党首を務めていたステイール卿 (Lord Steel of Aikwood) を委員長とする独自の委員会を立ち上げて検討を行っていた。

二〇〇六年に発表されたステイール委員会の提言では、スコットランド議会の権限を拡大する時期が到来したとされ、特に独自税源を含む財政権限の強化が求められていた。また、スコットランド政府の財政が中央政府からの一括補助金に全面的に依存している状況は望ましいものではなく、財政支出のかなりの部分をまかなうことのできる税源を中央政府から移譲すべきであるとされていた。財政権限以外でも、一九九八年スコットランド法によって、スコットランド議会に移譲されずイギリス議会に留保された権限のうち、スコットランド議会の選挙制度など、いくつかの分野に関する権限のスコットランド議会への移譲が提起されることになった (The Scotsman, 5 March 2006)。

労働党、保守党とともに自由民主党も参加したカルマン委員会の報告書は、所得税に関するスコットランド議会の権限を、それまでのイギリスの税率から上下三%の範囲内で変更できるというものから、若干拡大する内容を提案していた。すなわち、スコットランドに適用される所得税の税率を一〇%引き下げ、それによる所得税減収分を一括補助金から削減する。そして、一括補助金の削減分を所得税でどのように埋め合わせるかは、スコットランド議会が自由に決定できるようにすべきとされた。イギリスと同様の税率にするために、所得税の税率にあらためて一〇%を付け加えるのか、あるいは、イギリスよりも高いもしくは低い税率にするかは、スコットランド議会が自由に決定できるようにすべきとされたのである。こうした所得税に関する権限強化に加えて、一部の資産税などの課税権移譲や、公共投資のための一定の借り入れをする権限の付与などが提案されていた (Commission on Scottish Devolution 2009)。

スコットランド議会の権限強化に関するカルマン委員会の提案は、ステイール委員会に示されたような自由民主党が求めたものからすれば、かなり限定された権限移譲であった。しかしながら、二〇一〇年のイギリスの総選挙後に保守党との連立政権を形成した自由民主党は、超党派の合意にもとづくカルマン委員会の提案を実際に法制化する役割を担うことになった。保守党のスコットランド選出議員が一名だったのに対し、一一名を有する自由民主党からスコットラ

ンド大臣が選ばれるのは、ごく自然な流れだったのである。カルマン委員会の提案は、連立政権の下で二〇一二年スコットランド法に結実することになる。

イギリスの国政において保守党と連立政権を形成した一年後の二〇一一年に行われたスコットランド議会選挙は、自由民主党にとって最悪の結果をもたらすことになった。SNPが過半数議席を獲得したこの選挙では、労働党や保守党が得票率と議席数の両方で、ある程度勢力を後退させたのに対して、自由民主党の場合には、得票率で半減以下、議席については前回の一六議席から一一議席減のわずか五議席にまで落ち込んだのである。

二〇一一年スコットランド議会選挙において、労働党や保守党以上に自由民主党の打撃が大きかったのは、連立政権が追求する緊縮政策に反発するスコットランド人の怒りが、保守党のデイヴィッド・キャメロン (David Cameron) 首相を支えていた自由民主党に集中したからであった。⁽¹⁾ また、自由民主党が二〇一〇年総選挙での公約を破って、連立政権の下で大学教授料の大幅引き上げを容認したことが、イギリス全体での自由民主党支持の大幅低下につながっていたことも、スコットランド議会選挙での惨敗の背景として挙げることができるだろう (成廣二〇一四、一六六一―一六八)。選挙惨敗の責任をとって、スコットランド自由民主党党首のタヴィッシュ・スコット (Tavish Scott) は辞任し、新しい党首にウィリー・レニー (Willie Rennie) が選出された。

二〇一一年のスコットランド議会選挙までは、カルマン委員会の提案を受けたスコットランド法の制定などのスコットランドに関する問題について、自由民主党や連立政権が困難に直面することはなかった。イギリスの下院で連立与党が過半数議席を有するのに加えて、スコットランド議会ではSNPが政権を握っているものの少数与党であり、議会の過半数議席はSNPに対抗する労働党、保守党、自由民主党などの野党が握っていたからである。しかし、SNPの単独過半数政権が誕生した二〇一一年以降、スコットランド法の制定についてSNPの主張をある程度傾聴しなければ

ならなくなったのに加えて、SNPが求める分離独立住民投票の実施が現実の問題として浮上することになった。

法的に言えば、イギリスの国家構造に関する権限はロンドンのイギリス議会が有していることから、分離独立をめざすSNPがスコットランド議会で過半数議席を獲得したことで、分離独立をめぐる住民投票が合法的に実施可能となったわけではないが、過半数議席を獲得したSNPの住民投票を実施すべきとする主張が、一定の民主主義的正統性を有することも否定できなかった (Lynch 2013, 283)。

そこで、スコットランドのSNP政権とイギリスの連立政権の間で分離独立住民投票をめぐる交渉が行われ、エディンバラ協定が合意されることになった。SNPのアレックス・サーモンド (Alex Salmond) 首相とニコラ・スタージョン (Nicola Sturgeon) 副首相、保守党のキャメロン首相と自由民主党のマイケル・ムーア (Michael Moore) スコットランド相が署名したエディンバラ協定では、二〇一四年中に住民投票を実施すること、住民投票の問いは独立の是非に限られ、外交・安全保障・マクロ経済など一部の分野を除いて、すべての権限をスコットランド議会に移譲する「最大限の権限移譲 (devolution max)」という選択肢は排除されることが合意された (HM Government and the Scottish Government 2012)。その後、住民投票の有権者資格を一八歳以上ではなく一六歳以上に引き下げることが合意されることになった (The Scotsman, 28 June 2013)。

ちなみに、住民投票を早期に実施するのではなく、二〇一四年まである程度期間を置いたこと、また有権者資格の年齢引き下げについてはSNPの要望が反映されたが、最大限の権限移譲という選択肢を排除したことについては、自由民主党と保守党の立場が反映していた。その意味では、エディンバラ協定はスコットランドのSNP政権とイギリスの連立政権の間の妥協と見ることができ、自由民主党としてもその内容に大きな不満があったわけではなかった。

しかし、自由民主党にとって懸念があったのは、住民投票において望ましい結果とされる分離独立否決となった後で

スコットランド議会の権限がどのようになるのか、という点が明確になつていなかったことであつた。二〇一二年スコットランド法によつて、スコットランド議会の権限が一定程度拡大することは確定していたが、それはステイル委員会の報告などで示された自由民主党の求める権限拡大からすれば、かなり限定的な内容であつた。しかし、連立政権内の少数派である自由民主党としては、必ずしもスコットランド議会の権限拡大に積極的ではなかつた保守党に、自らの立場を受け入れさせるのは困難だったのである。

自由民主党としては、二〇一二年六月に結成された独立反対派の超党派キャンペーン団体「ベター・トゥギャザー (Better Together)」の活動を支えて、まずは住民投票で分離独立否決という結果を手に入れて、その後でスコットランドへのさらなる権限移譲の実現を図るという方針をとらざるを得なかつた (Harvey 2014, 110)。

なお、住民投票において権限移譲の将来に関する自由民主党の立場を明確にするために、自由民主党元党首のミンギス・キャンベル (Menzies Campbell) を委員長とするキャンベル委員会が立ち上げられ、二〇一二年一〇月に報告書が提出された。このキャンベル委員会の報告書は、かつてのステイル委員会の提言をさらに発展させたものとなつており、スコットランド議会が所得税を含む全体の約三分の二の税収に関して権限を与えられるべきとされていた。また、単にスコットランドだけが権限を拡大するのではなく、イギリスの他の地域についても自治権拡大を進めていくことにより、イギリスを連邦制国家に変えていくべきという立場も示されていた (Home Rule and Community Rule Commission of the Scottish Liberal Democrats 2012)。

さて、労働党、保守党とともに自由民主党は「ベター・トゥギャザー」のキャンペーンに参加したわけだが、超党派によるスコットランド分離独立反対運動はスムーズなものとは言い難かつた。

一つの問題は、先述のように、「ベター・トゥギャザー」の中心となつていた労働党、保守党、自由民主党が、独立

否決後のスコットランド議会に対する権限移譲拡大の問題について、それぞれ立場が異なっていたことであった。三党のうち、自由民主党が権限移譲の拡大に最も積極的であったのに対して、保守党は二〇一二年スコットランド法で認められた権限から若干の拡大にとどめることを想定する一方、労働党は権限移譲の拡大について積極派と消極派で割れていたのである。そのため、独立反対という一点では一致していたものの、その後の権限移譲について主要政党の立場は分かれていた。

もう一つの問題は、イギリスの総選挙が住民投票後、半年ほどで実施される予定だったことである。連立政権下で制定された議会任期固定化法により、次の総選挙は二〇一五年五月に実施されることが確実であったために、自由民主党に限らず、主要政党関係者は、一方で独立否決の結果を求めているが、他方で次期総選挙を有利に戦うための基盤形成を視野に入れつつ、住民投票のキャンペーンを行うことになったのである。

その結果、自由民主党に限らず、労働党や保守党も、それぞれ現有議席の選挙区における活動に重点が置かれ、党の地盤を超えて他党と密接に協力した活動がなされることはそれほど多くはなかった。特に、連立政権に入ってから以降、支持率がほぼ三分の一にまで激減していた自由民主党にとっては、総選挙での議席減をどれだけ押しとどめることができるとか、ということが大きな課題となっていた。その意味では、分離独立反対派の運動の実態は、主要政党が総選挙での基盤強化を見据えた、それぞれ独自の活動の寄せ集めであったと言えるかもしれない。¹⁾

住民投票キャンペーンにおける「ベター・トゥギャザー」および自由民主党を含む主要政党の独立反対論は、独立賛成派の最大の弱点と見られた経済問題に大きな比重が置かれた。たとえば、保守党と自由民主党の連立政権の指示により財務省が作成した文書によれば、スコットランドはイギリスの一員であることにより、一人あたり年間一四〇〇ポンドのメリットを手に行っているが、独立によってこうしたメリットが失われる危険があるとされていた。また、この財務

省文書では、イギリスの一員であることは、近年の金融危機で困難に陥ったスコットランドの銀行に対する救済策が示すように、経済危機に対処するために不可欠な保険としても大きな意味を持っていることが強調されていた(HM Government 2014)。さらに、独立後もスコットランドはイギリスの通貨ポンドを引き続き使用可能とするSNPに対して、そうした主張は信頼性を欠いているという批判もなされた。財務相を中心とする保守党、自由民主党、労働党の財務担当者によって、スコットランドが独立した場合には、ポンドを継続使用することは不可能であるという立場が明らかにされたのである(The Daily Telegraph, 14 February 2014)。

自由民主党が立ち上げたキャンベル委員会の報告書では、住民投票において分離独立が否決されることにより、スコットランド議会への権限移譲の拡大を含むイギリス全体での連邦制化への道が開かれるとし、住民投票の翌年の二〇一五年に予定されていた総選挙がイギリスの統治構造の変革について大きな分岐点になるとされていた(Home Rule and Community Rule Commission of the Scottish Liberal Democrats 2012, 19)。しかし、先述のように、「ベター・トゥギャザー」など独立反対派の議論は、スコットランド独立によって引き起こされる経済的な困難の問題に集中し、自由民主党が重視するスコットランドへの権限移譲の拡大や、それに伴うイギリスの統治構造の変革については、住民投票の終盤になるまで真剣に取り上げられることはなかった。

ところが、大差での勝利が予想されていたにもかかわらず、独立賛成派の追い上げによって住民投票が予断を許さぬ接戦となったことで、独立反対派の主要政党党首、すなわちキャメロン首相(保守党)、エド・ミリバンド(Ed Miliband) 党首(労働党)、ニック・クレグ(Nick Clegg) 副首相(自由民主党)は、スコットランドの主要紙であるデイリー・レコードに連名で「誓約(The Vow)」を掲載するようになった。「誓約」の中では、住民投票で独立が否決された場合に、スコットランド議会の権限を大幅に拡大することが約束された。また、その内容は、二〇一五年五月

に行われる総選挙に向けた各政党のマニフェストに明記されることになった。三党首の「誓約」により、総選挙でどの政党が勝利したとしても、スコットランドへのさらなる権限移譲は確実に実施される、ということが強くアピールされたのである (Daily Record, 16 September 2014)。

こうして、自由民主党が求めてきたスコットランド議会の権限拡大は、接戦という住民投票の終盤情勢の影響により、それまで足並みがそろっていなかった独立反対派主要政党によって受け入れられることになったのである。

二〇一四年九月一八日に実施されたスコットランド独立をめぐる住民投票では、独立反対票が二、〇〇一、九二六票 (得票率五五・三%)、賛成票が一、六一七、九八九票 (得票率四四・七%) となり、一〇ポイントを超える差でイギリスからのスコットランドの独立が否決されることになった (Electoral Management Board for Scotland 2014)。

五 存続の危機

住民投票における分離独立否決の結果によって、二〇〇七年のスコットランド議会選挙以来政権を握ってきたSNPを中心とする独立賛成派の勢いに陰りが見られるのではないかという、自由民主党など独立反対派主要政党の期待は見事に外れることになった。住民投票での敗北にもかかわらず、独立賛成派のSNPとスコットランド緑の党は、入党者の急増によって組織を急速に拡大させていったのである。SNPの党員数は一〇万人の大台を突破し、緑の党も一人に迫る増加を見せていた。それに対して、独立反対派の三政党の党員数には、増加傾向が見られることはなかった。特に、二〇一五年総選挙での敗北後にそれぞれ新しい党首を選出した労働党と自由民主党は、イギリス全体では一定の党員増を果たしていたのに対して、スコットランドでは目立った党員拡大傾向が見られなかったのである (Kean 2015,

10; The Scotsman, 5 October 2015)。

さて、住民投票において独立が否決されて間もない二〇一四年九月末に、投票日前にデイリー・レコードの紙面で示された三党首の「誓約」にもとづいて、スコットランドへのさらなる権限移譲を検討するために、元BBC会長のスミス卿 (Lord Smith of Kelvin) を委員長とする独立委員会が設置された。スミス委員会には独立賛成派と反対派の双方を含むスコットランドの主要五政党の代表がメンバーとして参加し、スコットランド議会に新たに移譲される権限について検討が行われた。自由民主党からは、元スコットランド相のムーアとスコットランド自由民主党党首のスコットが代表に加わるようになった。

スミス委員会の議論は、当初、外交、防衛、マクロ経済政策などを除いてスコットランドに関係するすべての権限の移譲、いわゆる最大限の権限移譲をめぐつて、それを求めるSNPや緑の党など独立賛成派と、最大限の権限移譲はイギリス(連合王国)の一体性を危うくすると主張する労働党、保守党、自由民主党の間で対立が見られた(HM Government 2014)。結局、二〇一四年一月に発表されたスミス委員会の報告書では、SNPなどが求める最大限の権限移譲は採用されなかったが、財政権限の移譲について、所得税の全面的な移譲が提案されたほか、付加価値税(VAT: Value Added Tax)の税收の半分をスコットランドの独自財源とする提案が示された。さらに、それまでイギリス全体で同一の制度を維持することが肝要なので、スコットランドへの権限移譲の対象とされてこなかった社会保障についても、障害者向けの給付や低所得層向けの住宅給付などいくつかの分野で権限移譲の提案が示されることになった(Smith Commission 2014)。以上のようなスミス委員会が提示した提案内容は、所得税に関する権限移譲のように、スコットランド議会の権限強化について自由民主党が求めてきたものかをかなりの程度反映していたが、それは自由民主党の影響力の結果というよりも、権限移譲をめぐる独立賛成派政党と反対派政党の間での綱引きの結果として見るこ

できよう。スミス委員会の報告書で示された内容は、二〇一五年総選挙後に開かれた議会に新たなスコットランド法として提出されることになった。

その後、スコットランド法の内容はスミス委員会の提言を十分に反映していないとするSNPと保守党政権の間では一年に渡って交渉が行われた。主な対立点は、スコットランドへの大幅な税源移譲に伴って減額される一括補助金をめぐるものであった。結果として、二〇一六年二月末に妥協が成立し、スミス委員会の報告書で示されていた財政権限移譲に伴って「損失 (detrimant)」が生じないようにするという原則を尊重する形で、スコットランド法の修正がなされることになった。スコットランド議会においてSNPを含むすべての政党の承認を受けたスコットランド法は、二〇一六年三月に制定されることになった (The Scotsman, 23 March 2016)。

さて、二〇一五年総選挙にあたって、自由民主党はイングランドやウェールズで大幅な退潮が予測されていたが、スコットランドではさらに困難な状況にあると見られていた。

イギリス全体を通じた自由民主党の党勢後退の大きな原因は、保守党との連立政権への参加であった。世界金融危機による財政悪化への対処という大義名分を掲げて、連立政権は厳しい緊縮政策を実施することになるが、増税や福祉削減に対する反発のため自由民主党の支持率は政権参加直後から大きく低下することになった。そして、先述のように大学授業料をめぐる「公約違反」に対する反発もあって、連立政権の発足から半年ほどたった時期には、自由民主党の支持率は、二〇一〇年総選挙での得票率の三分の一に過ぎない八%にまで落ち込むことになったのである (The Sun, 16 December 2010)¹³⁾

二〇一〇年から二〇一五年までの連立政権の五年間で、自由民主党は各種選挙で大幅な後退を見せることになった。すでに見たように、二〇一一年のスコットランド議会選挙では、前回選挙で獲得した一六議席から五議席へと急速な落

ち込みを見せた。また、議席を争う選挙ではないが、連立政権に参加する際、選挙制度改革の是非をめぐって保守党から実施の約束を取り付けた二〇一一年の国民投票では、自由民主党が求めた選好順位指定投票制 (Alternative Vote) が大差で否決される憂き目にあった。さらに、二〇一四年に行われたEUの欧州議会選挙においては、前回獲得した一議席から一〇議席を失い、わずか一議席にまで低落したのである。このとき自由民主党が獲得した六・九%の得票率は、第一党になったUK独立党や二大政党はおろか、緑の党さえも下回り、得票率第五党にまで落ち込むことになった。地方議会における自由民主党の基盤も、連立政権の五年間で急速に縮小していった。二〇一五年総選挙時点での自由民主党の地方議員は約二二〇〇人となっていたが、これは二〇一〇年総選挙時点での地方議員数からすれば約三分の二にまで落ち込んだことを意味していた (Cuts and Russell 2015, 72)。

連立政権の五年間を通じて、各種選挙で強力な逆風さらされた自由民主党は、二〇一五年総選挙に際して高い目標を掲げたわけではなかった。前回総選挙で獲得した五七議席からの議席減は確実視されており、現実的な目標としては、ハング・パラメント (hung parliament : 宙り議会)¹⁾が広く予想されていた総選挙後に、連立政権の形成に欠かさない要政党となり得る議席数 (三〇議席程度) の確保がめざされた。しかし、現実の総選挙結果は、自由民主党関係者が恐れていた最悪の予想を大幅に下回る悪夢となった。自由民主党の獲得議席は、三〇議席はおろか二桁にも達することとはなく、イギリス全体でわずか八議席となったのである。なお、二〇一五年総選挙での自由民主党の得票率七・九%は、前回の二三・〇%からほぼ三分の一にまで低落したことを意味していた。

全国的な自由民主党の退潮を反映して、スコットランドでも自由民主党は前回の一一議席から一〇議席を失い、わずか一議席 (得票率七・五%) にまで落ち込むことになった。なお、二〇一五年総選挙ではSNPが地滑りの勝利を収めたことから、スコットランドにおいて長期にわたって第一党の座を占めてきた労働党は、前回の四〇議席からわずか一

議席にまで議席を大幅に落としていた。また、保守党の議席も自由民主党や労働党と同様に一議席となったことから、SNPはスコットランドの五九議席中五六議席を獲得する大勝を手にしたのである。

ちなみに、スコットランドではSNPの大勝が早くから予測されていたことから、住民投票で分離独立に反対した三政党の支持者が、SNPの議席獲得を阻止するための戦術投票 (Tactical voting)⁽¹⁵⁾ を行ったと見られているが、SNPの「大津波」のために三議席を除いて戦術投票が実を結ぶことはなかった。

二〇一五年総選挙における自由民主党の選挙結果は、全国的にもそしてスコットランドにおいても、かつて自由党が得票率で一桁にとどまっていた一九五〇年代や一九六〇年代の時期に逆戻りさせるものであった。自由党は党勢が低迷していた時期を耐え抜いて、一九七〇年代に二大政党政治への批判が高まるとともに党勢を伸ばし、一九八〇年代以降は労働党の分裂を契機として自由民主党への発展を遂げることにより、二大政党の狭間で無視できない勢力を築くことに成功した。スコットランドにおいても、SNPとの間で二大政党批判票をめぐる厳しい競争を繰り広げつつ、自由民主党は二桁の議席を手にするまでに至ったのである。しかしながら、こうした一九七〇年代以降の着実な党勢拡大は、保守党との連立政権形成や住民投票後のSNPの驚異的な発展によって、ほとんど失われることになった。スコットランドの下院議席がわずか一議席となった自由民主党は、今後どのようにして党の再建に着手するのか、という困難な問題に直面している。

おわりに

スコットランド自由民主党は、その前身である自由党時代からの自治権拡大の伝統を引き継いで、スコットランド議

会設立以前から、大幅な権限移譲の実現を求めるスコットランド憲政会議において労働党とともに主要な役割を果たしてきた。また、中央集権的な二大政党の党組織とは異なり、スコットランド自由民主党は、自由民主党の全国組織に対してかなりの程度の自律性を有していた。すなわち、スコットランド自由民主党は、独自の党首、規約、政策、マニフェスト、党大会などを、全国組織からの介入を懸念せずに運営することが可能であった。

このように権限移譲に対する前向きな立場、そして、党組織のあり方に権限移譲の基本的枠組が反映されていたことから、スコットランド自由民主党は、保守党や労働党などと比べると、権限移譲改革後のスコットランドの政党政治に対して、かなりうまく適応することが可能であったとすることができる。

権限移譲改革後のスコットランド自由民主党の適応をよくあらわしているのが、一九九九年の第一回スコットランド議会選挙後、二期八年にわたって継続した自由民主党と労働党の連立政権における経験であった。連立政権のジュニア・パートナー（より小さな政党）は、政権運営やその後の選挙などでシニア・パートナー（より大きな政党）に圧倒される場合がよく見られる。しかし、スコットランド自由民主党は、高齢者介護や地方議会の選挙制度などの問題で、連立政権の政策にかなりの程度、自らの政策選好を反映させることに成功したばかりか、連立政権の実績が問われた二〇〇三年および二〇〇七年の選挙では、ほぼ現有議席の維持に成功していたのである。

さらに、スコットランド議会の将来像をめぐる政治過程の進展を見ても、さらなる権限移譲に消極的であった労働党や保守党などの二大政党と、スコットランドをイギリスから分離独立させることを求めるSNPの間で、自由民主党の求めるような形でのスコットランド議会の権限拡大が進行しつづつあると行うことができる。二〇〇七年のSNP政権の誕生に対応する形で制定された二〇一二年スコットランド法、そして、二〇一四年の住民投票でスコットランド独立が否決されたことを受けて制定された二〇一六年スコットランド法により、スコットランド議会の権限は、一九九九年の

成立時からすると、財政権限を中心として大幅に強化されることになった。これはスコットランド自由民主党が求めてきた方向に沿った形で発展であった、と言っても過言ではないだろう。

以上のように、権限移譲改革後のスコットランド政治において、自由民主党は、労働党や保守党などの二大政党と比較すれば、適応に成功してきたと見ることができるとは、イギリスの二〇一〇年総選挙がハング・パーラメントとなったことを契機として、保守党とともに連立政権を形成したことが、自由民主党にとってスコットランドのみならずイギリス全体で強力な逆風をもたらすことになった。

すでに見たように、大学授業料をめぐる公約違反といった明らかなき責事由もあったが、連立政権で一般的に見られる力学、すなわち小政党が大政党の割を食う影響を受けたことにより、自由民主党は各種選挙で大幅な後退を見せることになったのである。スコットランド自由民主党に関していえば、二〇一一年スコットランド議会選挙での一六議席から五議席への惨敗、そして、二〇一五年総選挙での一一議席から一議席への惨敗は、全国政治において保守党と連立政権を組んでいたことが、スコットランドにおいていかに大きなダメージをもたらすことになったのかを、如実に示していると言いうことができるだろう。

二〇一五年総選挙大敗後の自由民主党は、スコットランドおよびイギリス全体において、まさに存続の危機にさらされているとすることができるとは、スコットランドでは党勢回復に向けた若干の明るい兆候も見られている。二〇一六年五月に行われたスコットランド議会選挙において、自由民主党は惨敗した前回と同様の五議席に終わったが、第一党となったSNPから二つの選挙区で議席を奪うことに成功したのである。¹⁶⁾

しかしながら、SNPからの議席奪取は、スコットランド自由民主党の支持拡大というよりも、スコットランドの分離独立を狙うSNPの議席拡大を恐れた二大政党の支持者による戦術投票の結果であったと見ることもできる。また、

得票率についても、惨敗に終わった前回選挙とほぼ変わらない低いものであった。以上を考慮すると、二〇一四年の分離独立住民投票を経験して大きく変容しつつあるスコットランド政治において、自由民主党が主要なプレーヤーとして生き残ることができるかどうかは、いまだ定かにはなっていないとすべきであろう。

そして、二〇一六年六月二三日に行われた国民投票で、イギリスのEUからの離脱が決まった。スコットランドでは六割を超える圧倒的多数がEU残留を求めたにもかかわらず、イギリス全体で離脱票が多数となったことから、スコットランドはEUからの離脱を強いられることになる。SNPは、EU残留を求めたスコットランドが、イギリス全体の離脱票によって離脱を強いられることは、スコットランド人の民主主義的権利の重大な侵害に他ならないという主張を行った。また、イギリスから分離独立してEUに残留もしくは加盟することは是非を問う住民投票について、SNPは真剣な検討を開始している(力久二〇一六)。もし二度目の分離独立住民投票が近年中に実施され、その結果、スコットランドがイギリスから独立するようなことがあれば、スコットランド自由民主党を取り巻く政治環境もそれまでとは一変することになるだろう。

(1) ちなみに、連立交渉の中で自由民主党は総選挙を四年ごとに実施する提案をしたが、保守党の側がより長い任期を求めたことから、五年ごとの総選挙実施というところに着くことになった(Law 2016, 10)。

(2) 一八八六年の自由党分裂により、自由統一党が結成されて保守党と選挙協力を行うようになったことで、自由党は総選挙で一定の打撃を受けることになった。それでも、一九〇〇年総選挙を例外として、第一次世界大戦前の総選挙における自由党のスコットランドでの獲得議席は、保守党と自由統一党の合計議席を上回っていた(Cook and Stevenson 2014, 35-114)。

(3) 第二次世界大戦後の自由党の四人の党首のうち、スコットランドからジョー・グリモンド(Jo Grimond)とデイヴィッド・ステイール(David Steel)という二人の党首が出ている。衰退したとはいえ、スコットランドが自由党の地盤の一つだったことの証である。ちなみに、ステイールはスコットランド議会で最初の議長(presiding officer)を務めることになった。

- (4) 自由民主党の党名は、当初は「社会自由民主党 (Social and Liberal Democrats)」という名称であったが、後に「自由民主党 (Liberal Democrats)」という現在の党名に変更されている。自由民主党ホームページ (<http://www.libdem.org.uk/history>)。二〇一六年二月二十四日参照。
- (5) スコットランド議会の設立に賛成投票を呼びかける超党派団体として「スコットランドにイエス (Yes for Scotland)」が設立されていたが、労働党の関与はあまり見られず、SNPや自由党も積極的な参加を行ったとは言い難かった。
- (6) 追加議員制とは、小選挙区制に比例代表制の要素を加えた選挙制度で、有権者が小選挙区と比例代表の二一票を持ついわゆる小選挙区比例代表連用制にあたるもので、スコットランド議会では七三名を小選挙区から、五六名を拘束名簿式比例代表制で選出する。なお、比例代表制の選挙区は八つあり、それぞれの選挙区から七名ずつ選出される(梅川・力久二〇一四、七二)。
- (7) 一九九七年九月一日に実施されたスコットランド住民投票の結果は、スコットランドの多くの人々が権限移譲を支持していることを明らかにした。スコットランド議会設立の問題については、投票総数の七四・三%が賛成したのに加えて、新たに設立される議会に所得税率変更権を与えることに賛成する割合は、六三・五%に上っていたのである。なお、投票率は六〇・四%であった (Taylor, Currice and Thomson 1999, xxviii)。
- (8) 自由民主党は、合同後初めての党首となったパディー・アシュダウン (Paddy Ashdown) の下で、当初二大政党のどちらにも肩入れしない等距離戦略をとっていた。しかし、トニー・ブレア (Tony Blair) が党首となって以降の労働党の穏健化 (ニュー・レイバー) を受けて、反保守党路線を明確にするようになった。そのため、一九九七年総選挙において二大政党のどちらも過半数議席を獲得しない「ハンゲ・バラメント (宙づり議会)」になった場合には、労働党と自由民主党の連立政権の形成が有力視されていた。結果的には、総選挙で労働党が圧勝したことで、国政レヴェルでの連立政権はできなかったが、総選挙から約一年後にスコットランドにおいて労働党と自由民主党の連立政権が形成されたわけである (成廣二〇一四、一七三)。
- (9) グラスゴー大学学長のケネス・カルマン (Kenneth Calman) を委員長として、イギリス政府の資金面、行政面での支援を受けて設立されたカルマン委員会は、保守党、労働党、自由民主党などの代表に加えて、経営者団体、労働組合、その他各界の代表が参加していた。二〇〇九年六月に提出された最終報告書の内容は、二〇一〇年のイギリスの総選挙後に誕生した保守党と自由民主党の連立政権によって、二〇二二年スコットランド法に結実することになった (Commission on Scottish Devolution 2009)。
- (10) 国政で連立政権を組んでいる自由民主党と保守党の間で、スコットランド議会選挙で敗北の規模に大きな違いが生じた理由としては、両党に投票する有権者の質の違いが挙げられるかもしれない。保守党の場合、一九九七年の総選挙で大幅に得票を減らして以降、投票者の大部分がこの党を継続的に支持する固定層になったことから、逆風の選挙でもある程度得票を維持することができるようになっていた。それに対して、自由民主党の場合、

得票のかなりの部分が主要政党への批判票であったために、一端逆風が吹くと、こうした批判票を失うことから、大幅に得票を減らすことになったと見ることができる。

(11) 独立賛成派の「イエス・スコットランド (Yes Scotland)」ほどではなかったかもしれないが、「ベター・トゥギャザー」に参加した人々の中には、一定程度それまで政治に関わってこなかった無党派層の人々も見られた。こうした人々は、総選挙の行方に関係なく、戸別訪問やチラシ配布などの活動を積極的に行っていた。

(12) 五政党の内訳は、SNP、スコットランド緑の党、スコットランド労働党、スコットランド保守党、スコットランド自由民主党であった。なお、スミス委員会には、主要五政党だけでなく、労働組合などの諸団体から四〇七件の意見書が、そして、一般の有権者からも一八、三八二件にも上る多くの意見書が寄せられていた (Smith Commission 2014, 10)。

(13) ちなみに、このときの自由民主党の支持率八%は、二〇一五年総選挙での得票率七・九%とほぼ同じであった。二〇一〇年末以降、自由民主党の支持率は若干の変動が見られたものの、一桁の数値を大きく超えることはなく、総選挙での歴史的惨敗につながることはなかった。

(14) 下院においてどの政党も過半数議席を獲得せず、イギリスにおいて通常見られるような二大政党の一方による単独多数政権が形成できない政治状況を指す。第二次世界大戦後は、一九七四年二月と二〇一〇年の二度にわたって、総選挙の結果、ハンク・パーラメントが出現することになった。

(15) 戦術投票とは、選挙において有権者が自分の支持政党に投票するのではなく、望まない政党の議席獲得を阻止するために、支持政党よりも当選可能性の高い他の政党に投票する行動を指す。自由民主党は、保守党の議席獲得を望まない労働党支持者や、労働党の議席獲得を望まない保守党支持者の戦術投票によって、大きく助けられていた。

(16) スコットランド自由民主党が、選挙区で二議席増加したにもかかわらず、前回と議席数が変わらなかったのは、比例代表の得票率が前回とほぼ同程度であったためである。スコットランド議会の選挙制度である追加議員制は、選挙結果を比較的比率代表に近づける効果を持っているので、小選挙区で獲得した議席が増加しても、比率代表の票が増加しなければ、トータルでの議席増は困難になっていると言えよう。

参考文献

成廣 孝「自由民主党・再生と転機」梅川正美・阪野智一・力久昌幸編著『現代イギリス政治』第二版、成文堂、二〇一四年、一六五―一八三頁。

梅川正美・力久昌幸「イギリスは分裂するののか：地域分権とイギリスの将来」梅川正美・阪野智一・力久昌幸編著『現代イギリス政治』第二版、成文堂、

二〇一四年、六一―八〇頁。

- 力久昌幸「スコットランド国民党と多層ガヴァナンス：スコットランド独立をめぐる政策変化に関する一考察」『北九州市立大学法政論集』第四〇巻第
四号、二〇一三年、五八三―六二二頁。
- 力久昌幸「スコットランドへの再び勢いづく独立論：立ちはたかざる多への壁」『THE PAGE』二〇一六年七月二日（<https://thepage.jp/detail/20160702-00000003-wordleaf>）。二〇一六年七月二八日参照。
- Amesley, Claire and Andrew Gamble (2004), "Economic and Welfare Policy", in Steve Ludlam and Martin J. Smith eds., *Governing as New Labour: Policy and Politics under Blair* (Basingstoke: Palgrave Macmillan), pp. 144-160.
- Bogdanor, Vernon (2001), *Devolution in the United Kingdom* (Oxford: Oxford University Press).
- Bronley, Catherine (2006), "Devolution and Electoral Politics in Scotland", in Dan Hough and Charlie Jeffery eds., *Devolution and Electoral Politics* (Manchester: Manchester University Press), pp. 192-213.
- Butler, David and Gareth Butler (2011), *British Political Facts*, 10th edition (Basingstoke: Palgrave Macmillan).
- Cairney, Paul and Neil McGarvey (2013), *Scottish Politics*, 2nd edition (Basingstoke: Palgrave Macmillan).
- Commission on Scottish Devolution (2009), *Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century, Final Report, June 2009* (Edinburgh: Commission on Scottish Devolution).
- Cook, Chris and John Stevenson (2014), *A History of British Elections Since 1689* (Abingdon: Routledge).
- Cutts, David and Andrew Russell (2015), "From Coalition to Catastrophe: The Electoral Meltdown of the Liberal Democrats", in Andrew Geddes and Jonathan Tonge eds., *Britain Votes 2015* (Oxford: Oxford University Press), pp. 70-87.
- Denver, David, James Mitchell, Charles Pattie and Hugh Boehel (2000), *Scotland Decides: The Devolution Issue and the Scottish Referendum* (London: Frank Cass).
- The Electoral Management Board for Scotland (2014), *Scottish Independence Referendum 2014* (http://www.electionsscotland.info/emb/info/13/referendum/8/overall_result). 二〇一六年七月二八日参照。
- Harvey, Malcolm (2014), "The Scottish Liberal Democrats and the 2014 Independence Referendum", in Kevin Adamson and Peter Lynch eds., *Scottish Political Parties and the 2014 Independence Referendum* (Cardiff: Welsh Academic Press), pp. 101-124.
- HM Government (2014), Cm 8854, *Scotland Analysis: Fiscal Policy and Sustainability* (Norwich: The Stationery Office).

- HM Government and the Scottish Government (2012), *Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a Referendum on Independence for Scotland*, Edinburgh, 15 October 2012 (Edinburgh: HM Government and the Scottish Government).
- Home Rule and Community Rule Commission of the Scottish Liberal Democrats (2012), *Federalism: The Best Future for Scotland* (Edinburgh: Scottish Liberal Democrats).
- Hopkin, Jonathan and Jonathan Bradbury (2006), "British Statewide Parties and Multilevel Politics", *Publius*, Vol. 36, No. 1, pp. 135-152.
- Ingle, Stephen (2000), *The British Party System*, 3rd edition (London: Pinter).
- Keen, Richard (2015), House of Commons Library Briefing Papers SN05125, *Membership of UK Political Parties* (<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05125/SN05125.pdf>). 1101 六七四四 三三三参照。
- Laffin, Martin (2007a), "Coalition-Formation and Centre-Periphery Relations in a National Political Party: The Liberal Democrats in a Devolved Britain", *Party Politics*, Vol. 13, No. 6, pp. 651-668.
- Laffin, Martin (2007b), "The Scottish Liberal Democrats", *The Political Quarterly*, Vol. 78, No.1, pp. 147-155.
- Law, David (2016), *Codition: The Inside Story of the Conservative-Liberal Democrat Coalition Government* (London: Biteback Publishing).
- Lynch, Peter (2002a), *SNP : The History of the Scottish National Party* (Cardiff: Welsh Academic Press).
- Lynch, Peter (2002b), "Partnership, Pluralism and Party Identity: The Liberal Democrats after Devolution", in Gerry Hassan and Chris Warhurst eds., *Tomorrow's Scotland* (London: Lawrence and Wishart), pp. 83-97.
- Lynch, Peter (2013), *SNP: The History of the Scottish National Party*, 2nd edition (Cardiff: Welsh Academic Press).
- Marr, Andrew (2013), *The Battle for Scotland* (London: Penguin Books).
- Mitchell, Paul (1999), "Coalition Discipline, Enforcement Mechanisms, and Intraparty Politics", in Shaun Bowler, David M. Farrell and Richard S. Katz eds., *Party Discipline and Parliamentary Government* (Columbus, OH: Ohio State University Press), pp. 269-287.
- Panchianco, Angelo (1988), *Political Parties: Organization and Power* (Cambridge, NY: Cambridge University Press).
- Russell, Andrew and Edward Fieldhouse (2005), *Neither Left Nor Right?: The Liberal Democrats and the Electorate* (Manchester: Manchester University Press).
- Scottish Executive (2007), *Choosing Scotland's Future: A National Conversation* (Edinburgh: Scottish Executive).

- Smith Commission (2014), *Report of the Smith Commission for Further Devolution of Powers to the Scottish Parliament* (Edinburgh: Smith Commission).
- Taylor, Bridget, John Curtee and Katarina Thomson (1999), "Introduction and Conclusions", in Bridget Taylor and Katarina Thomson eds., *Scotland and Wales: Nations Again?* (Cardiff: University of Wales Press), pp. xxiii-xlii.