

「独立運動」の視点から考える 地域民主主義の刷新 —スコットランドからの示唆—

山崎 幹根

北海道大学公共政策大学院教授

今年の9月、イギリス北部のスコットランドで独立を問う住民投票が行われた。周知のとおり結果は反対票が賛成を上回り、連合王国の枠組みは維持された。住民投票のキャンペーン期間には、世論調査で一時、独立賛成派が過半数を上回る予測が伝えられたこともあり、日本でも投票前後の動向は詳細に報道された。

スコットランドという日本からみればはるかに遠隔の地で起こった政治的イベントは、意外にも日本でも多くの関心を集めた。これは、他国と比較すればイギリスという日本人にとってなじみのあり、また、英語圏という要素から報道の情報量も多い国の出来事であったことが一因と思われるが、さらに言えば、現代日本の政治状況を覆う閉そく感とそれを打開する方向性を多くの人々が感じたからではないだろうか。

地方分権改革と特区方式の限界

現在、スコットランドのように国家からの独立が争点と化している地域は日本にはない。一方で、地方分権改革は時代ごとに位置づけられ方は変遷しつつも、国・地方の双方において主要な政治課題として長期にわたって対処されてきた。1995年の地方分権推進法の制定を起点として見れば、歴代の内閣は20年来、断続的に地方分権改革を進めてきたことになる。第一次分権改革では、機関委任事務制度の廃止や必置規制の見直し、部分的ではあったが補助金の整理統合などを通じて国から地方への関与の廃止・縮小が行われた。その後、いわゆる三位一体改革による補助金の整理と地方自治体への税源移譲が実現した。更に、2006年に地方分権改革推進法が制定され、第二次分権改革が進められ、法令の義務付け・枠付けの見直しや、国から地方への権限移譲、国と地方の協議の場の法制化が実現した。

このように見れば20年余りにわたり、幾度の政権交代を繰り返す中、さみだれ式に制度改正が繰り返され、分権改革はすすめられた。ところが、一連の改革に対して、必ずしも多くの地方自治体が分権改革による変化と意義を認識しているわけではない(日本都市センター編2008)¹⁾。さらに言えば、市民が一連の地方分権改革の成果を実感しているとは言い難い。

やまざき みきね

1967年生。北海道大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学。博士(法学)。専攻は地方自治論。北海道大学大学院法学研究科助教授、アバディーン大学(スコットランド)政治学部客員研究員等を経て、2007年より現職。著書に『「領域」をめぐる分権と統合 スコットランドから考える』(岩波書店、2011年)、『国土開発の時代 戦後北海道をめぐる自治と統治』(東京大学出版会、2006年)など。



投票日前日グラスゴー中心部に集まる独立賛成の人々

地方分権改革とは別に、小泉政権以降、さまざまな特区方式による改革が進められてきた。構造改革特区は、国が個別の地方自治体や民間事業者に対して特例的な規制緩和を認め、さらには成功事例を全国展開させることによって、地域経済の活性化を図ることを目的として2002年から実施された。ところが、東京市政調査会による調査では、当初は国・地方の関心も高く、多くの提案が出され、実現した事例も多かったものの、次第に国による認定件数が低下するとともに、認定内容も先行事例をまねるものが増えていったことが指摘されている。地方自治体に対するアンケートでは、中央省庁からの回答には「はぐらかし」、「紋切型」、「現状維持」などの対応があったことが指摘されている(東京市政調査会研究室編2007)。その後、政権が変わっても、総合(国家戦略・地域活性化)特区、道州制特区法、沖縄振興特別措置法に基づく経済特区、東日本大震災復興特区、福島復興再生特別措置法による特区など、特区方式は多用されているものの、顕著な成果を見定めることは難しい。

地方分権改革そして特区関連法は、地方自治体の自由度を拡大することを目的としているものの、個別の法令の見直しの判断を中央省庁が行う方法であるがゆえに法令を所轄する省庁が改革を認めない限り実現しないというところに最大の問題点

がある(岡田2010)。

実際に、20年来の地方分権議論の中で地方自治体側が訴え続けても実現しないものや、特区方式によって地方自治体が提案し続けてきた案件でも認められない事項は少なくない。さらに、第2次分権改革において進められてきたいわゆる義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大に関しても、個別法の改正を通じて条例制定の範囲を広げる方法や、条例制定に際して国が「従うべき基準」、「標準」、「参酌すべき基準」を示すことの妥当性が地方分権の理念と合わないのではないかと指摘されている(北村2013)。

スコットランド独立の住民投票の意義 —民主主義の刷新

こうした従来型の発想と断続的かつ個別的な法令改正を積み重ねることは、果たして地域の自己決定権を強化する最善の方法なのであろうか。既存の改革手法を一度突き放して、自由な発想に立つことも重要ではないだろうか。そこで、独立運動というスコットランドの実践から得られる示唆を考えてみたい。一見、奇異かもしれない発想であるが、現代日本の地域政治と比較すると、見えてくるものは少なくない。

政治的、社会経済的文脈が異なるとはいえ、スコットランド独立をめぐる住民投票から得られる最大の教訓は民主主義の刷新の実践である。スコットランド人はエスニック・マイノリティではないし、言語・宗教・文化の面で国家から抑圧されているわけではない。また、独立運動を北海から産出される石油・ガスの税収の配分をめぐる論争と理解される傾向があるが、「損得勘定」だけで独立の賛否が問われたわけではない。むしろ、スコットランドという「領域」における自己決定権を確立することの意義が多くの市民に共有されたからこそ、約85%という驚異的な投票率と、45%という高い賛成票が集まった点に留意しなければならない。数字は通常のスコットランド議会の投票率が約50%であることと比較すると、その高さがいっそう際立つし、質的な差異も大きい。特に、16歳以上の若者も含め、多くの市民が様々な場面で自らの地域の将来について真剣に考え、語り合い、投票が行われた。

スコットランドにおける住民投票の盛り上がりは、90年代に新潟県巻町や沖縄県名護市など全国各地で行われた住民投票、また、いわゆる平成の大合併期に行われた住民投票を想起すれば決して縁遠い外国の出来事ではない。わが国の住民投票でも、地域の将来を住民が真剣に語り合い、通常の首長・議会選挙とは異なる形で住民が積極的に意思決定に加わったケースを散見することができる。

さらに、スコットランドの実践からは、以下の点に注目することができる。第一に、多くの独立賛成派が強く訴え、幅広い支持を得た主張は、対中央政府・議会に対する「民主主義の欠陥」²の是正であった。すなわち、スコットランドで多数派を形成していない政党がロンドンの国会であるウェストミンスター議会では与党となり、スコットランドに関する重要な政策が決められているという構造の打破に人々が共感した。さらに、キャンペーンでは中央の政権党である保守党、自由民主党に加え、労働党が一致して独立反対を主張、ポンドの共同使用構想を拒否するなど、「ウェストミンスター対スコットランド」という図式が表面化し、多くのスコットラ

ンド市民の中央政府や全国政党に対する反発を高めた。

第二に、独立派の主張は「変わらない」「変えない」ことを力説していた点に特徴があり、実は「変化」や「改革」は意外と主張されず、独立によって大きな影響を及ぼす提案は核兵器の撤去ぐらいであった。

賛成派は、保守・自由民主党連立政権が全国レベルですすめる福祉サービスの切り下げや郵便事業の民営化を批判、さらには、イングランドで行おうとしている公営保険医療サービスの市場主義的改革がスコットランドにも波及すると指摘、イギリスが戦後に福祉国家を形成して以来、国民的合意として維持してきた普遍主義の理念を保持するためにこそ独立が必要だ、と主張した。これが社会民主主義的な政治文化をもつスコットランドに共感を広げた。

現在の日本では、中央の政権が集団的自衛権の解釈変更など、日本国憲法を変えることに積極的である。こうした動きを批判し、地域からでも現行憲法の理念および条文を守るために声をあげる必要に迫られている。「今までの国の理念を変えないためにこそ、国から独立する」という発想は大いに示唆に富む。

第三に、今回の独立運動を主導した地域政党であり独立を党是とするSNP（スコットランド国民党）の発展も注目すべき点である。実はSNPは長い間、原理主義的な独立論とともに当時のEC、NATOからの脱退を訴えており、また、政党組織としての一体性を欠き、低迷を続けていた。その後、SNPはスコットランド議会を足場に、一大政治勢力として成長、サモンド党首の下、現実的な独立路線と社会民主主義を理念とする政党に変化し、2007年に初めて政権を獲得、議院内閣制の下での少数与党ながらも実直な統治能力を誇示することに成功した。さらには2011年のスコットランド議会選挙において、緊縮財政をすすめる中央政府の政権党である保守党・自由民主党への不満、野党労働党への失望など、独立を支持しない有権者の既成政党への批判を巧みに取り込み大勝した。また、今回

の住民投票を前に、従来の方針を撤回しNATOへの加盟を表明する一方、核兵器の撤去を主張するなど、理想と現実のバランスを取るよう努めた。

周知のとおり、日本でも地域新党がブームとなったが、その大半は保守系会派の亜種にすぎないし、全国政党に対する市民の不満の受け皿になっているとは言い難い。

日本における「民主主義の欠陥」

一方、日本における「民主主義の欠陥」とは何か。自民党と政権を争う対抗政党の不在、長期間放置されている衆議院・参議院選挙における一票の格差など、全国政治レベルにおいても問題点が多いが、ここでは以下、地域政治に限定して論じたい。

先ず、日本には、スコットランドで20年近く保守党の国会議員がほとんど選出されていない状況と同様な支持政党の差異が表面化する地域はないといってよい。実際、戦後長期間にわたって政権党である自由民主党の国会議員が少数しか選出されないような地域、また、そのような結果を生じさせるような総選挙はまれであった。ほとんどの地域において自民党の衆議院議員は選出されており、地域間の遍在性という次元でも自民党は全国レベルの包括政党として政権を維持してきた。すなわち、特定の地域を露骨に冷遇したり、差別的に取り扱うことなく、全国の都道府県を平等に取り扱うことを基本とし、補助金や地方交付税の配分、社会資本の整備を行うなどの次元で、地域の要望を中央の意思決定に最大限反映させてきた（山口2004）。換言すれば、中央対地域という構図を作り上げ、地域に基づくアイデンティティが政治化し、自治権の獲得や独立を主張する契機が戦後日本にはほとんどなかった。

しかしながら、地域からの声が国の意思決定に反映されない事態も厳然として存在しており、沖縄県の普天間基地移設問題や、原子力発電所のあり方など、国策にかかわる大規模事業が地域に位置づけられる際に問題が顕在化していることは言うまでもない。

そこで改めて、日本の地域における「民主主義の欠陥」を指摘するならば、第一に、国策を遂行する主体である国は、「アメとムチ」の手段を駆使して地域住民や自治体を服従させ、地方による自発的な受容という形でこれを実施する構図が浮かび上がる。その際、ひとたび地方の側が国策としての事業の受け入れを決定すると、本来は国策であるはずの事業の実施が地域問題として封じ込められるとともに、国と地方をまたがる行政手続きへと転嫁され、国の役割が背後に退くパターンが多く見られる。さらに担当大臣の在任期間の短さと相まって、国策における国の責任が拡散する事態を生じさせる（山崎2006）。

第二に、先に説明したように、日本において20年余り進められてきた地方分権改革は、本来であれば地域の自由度を拡大する目的を持っていたはずであったが、限りなく中央各省の裁量の範囲内で部分的に認められる分権という性質を強く帯びてしまっている。換言すれば、本来であれば「領域」における自己決定権を包括的に強化であるはずの改革が、政策分野ごとに編成された中央各省に属する「機能」に分断され、結局のところ、国の行政機関と地方自治体との間の行政手続きを部分的に修正するだけの作業と化してしまっている観がある。

第三に、住民投票を行う機会が国・地方双方のレベルにおいて過度に抑制されてきたことを問題にしなければならない。憲法95条に基づく特定の地方自治体に関わる法律の制定に際しての住民投票は、1950年代を最後に実施されていない。例えば、本州と異なる開発（振興）体制をもつ北海道と沖縄には、それぞれ北海道開発法、沖縄振興開発特別措置法が適用されているが、国は、両法の制定当初、憲法95条の適用外であるとして、住民投票を行わなかった。2006年に事実上北海道のみを対象とした道州制特区法が制定されたが、95条の適用を回避した（山崎2011）。

さらに近年、自由民主党は地方自治体が住民自治を強化するための実践として進めている自治基本条例の制定に対して批判的な立場を強めている。その中で特に、住民投票が地方議会の議決に

影響を及ぼすことや、現行の参政権の規定を超えた形で投票権者の年齢や国籍を拡大することへの警戒感を鮮明にしている。

このように、住民投票は今までも極めて限定的に運用されてこなかったことに加え、代表民主制との実質的差異を比較検討することなく、形式的な理解に基づいた批判的言説が根強い。こうして、現代民主制の有力な意思決定手法である住民投票が過度に封じ込められている。

独立運動から見えてくる 地域民主主義の刷新

スコットランド独立運動を、地域の自己決定権を強化する民主主義の刷新ととらえるならば、そこから普遍的な意義を見出すことは大いに可能である。現代日本における「民主主義の欠陥」を問い直すならば、国策を地域問題に転嫁する構図、自己決定権の機能的分断、住民投票の忌避という諸問題が浮かび上がる。それゆえ、政治的な影響力を持った独立運動が戦後日本では顕在化しなかった。しかし同時に、全市民的議論を深める住民投票、理念を変えないための独立というロジック、全国政党に代わる選択肢となりうる地域政党など、独立運動という視点に立つことによって得られる示唆

は、日本の地域民主主義を刷新する際に有益な手がかりとなりうることに留意すべきである。■

《注》

- 1 日本都市センターが2007年に全国の市・区に対して行ったアンケート調査によれば、「地方分権は有益であったと思うか」という問いに対して、「おおいに有益」1%、「有益」32%、「特に変わらない」45%、「有益でなかった」19%との回答があった。
- 2 原語は democratic deficit であり、「民主主義の欠陥」または「民主主義の赤字」と訳される。

《参考文献》

- 日本都市センター編（2008）『分権型社会の都市行政と組織改革に関する調査研究—市役所事務機構アンケート調査結果報告』日本都市センター。
- 東京市政調査会研究室編（2007）『検証 構造改革特区』ぎょうせい。
- 岡田博史（2010）「自治体から見た地方分権改革—自治立法権に焦点を当てて」『ジュリスト』第1413号（2010年12月15日）。
- 北村喜宣（2013）「2つの一括法による作業の意義と今後の方向性—『条例制定権の拡大』の観点から」『自治総研』413号。
- 山口二郎（2004）『戦後政治の崩壊—デモクラシーはどこへゆくか』岩波書店、2004。
- 山崎幹根（2006）『国土開発の時代 戦後北海道をめぐる自治と統治』東京大学出版会。
- 山崎幹根（2011）『「領域」をめぐる分権と統合—スコットランドから考える』岩波書店。
- スコットランドの独立を問う住民投票の一連の経過に関しては、地元紙の The Herald, BBC スコットランドらの報道を参考にしている。

