

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 24 年 5 月 21 日現在

機関番号：10101
 研究種目：基盤研究（C）
 研究期間：2009～2011
 課題番号：21530110
 研究課題名（和文） 「一国多制度」型政府間関係の意義と課題ーイギリス・スコットランドを中心に
 研究課題名（英文） The study on asymmetrical devolution: the case of Scotland

研究代表者
 山崎 幹根（YAMAZAKI MIKINE）
 北海道大学・大学院公共政策学連携研究部・教授
 研究者番号：30295373

研究成果の概要（和文）：本研究では連合王国の領域政治を考察し、不均一な権限移譲の意義と課題を明らかにした。ウェスト・ロジアン問題が注目される背景には、「領域」間における市民一人あたりの政府支出額の差異、社会サービス水準の格差の顕在化がある。「一国多制度」型の権限移譲は、国家統合に難問を突き付け、福祉国家体制を支える社会的シティズンシップの概念の見直し、そしてユニオンという統治構造の再考に連動する構図が明らかになった。

研究成果の概要（英文）：This study investigates territorial politics of United Kingdom and clarified the meanings and problems to which attribute asymmetrical devolution. The reasons why the West Lothian Question raises the interest of contemporary UK politics can be described as follows. The difference of public expenditure per capita between territories and the disparities of public services between them have been realised since devolution. Asymmetrical devolution raised question on how to integrate the United Kingdom and maintain the concept of social citizenship rights as a foundation of welfare state. It has aroused the challenge to the governing structure of the Union.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	1,200,000	360,000	1,560,000
2010年度	1,200,000	360,000	1,560,000
2011年度	800,000	240,000	1,040,000
年度			
年度			
総計	3,200,000	960,000	4,160,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学・行政学

キーワード：領域政治、権限移譲、地方分権、領域、機能、連合王国、スコットランド

1. 研究開始当初の背景

1990年代、西ヨーロッパ諸国において「領域」という単位（日本の道、州に相当）に新たな広域地方政府を創設する分権改革が顕在化した。イギリスのスコットランドにおいては1980年代から90年代後半まで、中央政府レベルでは保守党が政権党であり続け、人頭税などを一方的に実行したことへの反発

から、自己決定権を確立するために独自の議会を創設するに至った。その中では、分権改革の背景を中央と地方の支配的政党勢力の相違という政治的要因に着目し、「民主主義の赤字（a democratic deficit）」を解消する政治変動であったことを指摘するとともに、スコットランド分権改革は、ウェールズ、北アイルランドと比較すれば、それぞれの「領域」の特性に由来して、移譲権限や議会の権能が

同一ではない一國多制度型分権改革であることの特質を明らかにした。一方、比較研究への発展を視野に、日本の行政において特殊な位置付けをもっていた戦後北海道開発政策を考察するに際して、英国の各リージョンと分権改革に利用されていた「(territory——地域の特性に即した政策を総合的に形成・実施する作用)」対「機能 (function——全国を対象として分野ごとに画一的な政策形成・実施する作用)」という分析視角を援用することによって、従来の日本の中央地方関係研究ではとらえられてこなかった「領域」の特性に由来する政策形成、そして諸政策の総合性をどのような形態の政府が担うべきかを分析する必要性を指摘した。

本研究では、これまでの研究成果を踏まえて「一國多制度」型政府間関係を形成するような分権改革の意義と課題を理論的、実証的に考察する必要性に至った。先行研究においては、まず、問題の構造が歴史的な視点から明らかにされている。連合王国が「一國多制度」となり国家統合のありかたが問題となった嚆矢はアイルランド問題であり、アイルランドへの自治権移譲との関係でイギリス各地域に対する同様の措置の必要性が生じるとともに、また、アイルランドのナショナリズム運動がスコットランドやウェールズ地方に影響を与えた。

一方、現在、「一國多制度」型政府間関係を理解する上で考察すべき新たな問題が生じている。第一は「ウェスト・ロジアン問題」である。すなわち、国会においてスコットランド選出の国会議員はイングランドにのみ関わる政策決定に関与できる一方、イングランド選出の国会議員はスコットランドに関する行政の大半が権限移譲されているがゆえに関われないという不均衡を生じさせた。現在、こうした状況を保守党は強く批判しており、イングランドのみに関わる法案への採否からスコットランド選出国会議員を除外させる制度を検討している。

第二に、2007年5月のスコットランド議会選挙において、地域政党であるスコットランド国民党が少数与党でありながら政権党となった。1999年の分権改革開始以来、スコットランドおよびロンドンの政権党は労働党であり、両者の協調関係を前提にして政府間関係が維持されてきた。スコットランド国民党はスコットランドの連合王国からの分離独立を党としており、分権改革以降初めて、スコットランドとロンドンの政権党が異なるという事態を迎えている。

2. 研究の目的

本研究は「一國多制度」型政府間関係の意義と課題を明らかにするために、国民国家内

部の各「領域」に対する不均一な権限移譲が国家統合に対して与える問題を分析することを目的としており、分権改革における政治的要因、特に、国会議員の選出および院内の地域間対立と、政党政治の水平的・垂直的競争・協調メカニズムを検討する。そのために、第一に、分権改革の実現によって生じた「ウェスト・ロジアン問題」を実証的、理論的に考察し、ユニオン (the Union) というイギリスの統治形態を維持させる原理をあわせて検討する必要性を指摘する。第二に、中央地方の政権党が異なる場合の政府間関係に注目し、地方の自律性がどのように保証されるのかを、2007年以降のスコットランドを中心に考察する。具体的には英国からの分離独立を志向するスコットランド国民党が中央政府との政府間関係をどのように形成しているのかを明らかにする。

本研究の学術的な特徴は下記のようにまとめることができる。第一に、政治学・行政学において地方分権改革は、単一主権国家、連邦制国家を問わず、中央から地方への一斉かつ画一的な行財政権限の移譲の過程として、換言すれば「機能」的再編と捉えられることが多いが、これに対して本研究では「領域」の特性に即して不均一な権限移譲が展開されることの意義と課題を、国家統合の問題と関連付けながら考察することに留意している。そして政府間関係および地方分権改革を比較研究する際に、「一國多制度」型政府間関係を内包する国家 (イギリス、スペイン、歴史的には、19世紀のドイツ、イタリア、戦前の日本など) を、他の単一主権国家、連邦制国家と類別して分析する必要性を指摘する。また、近年、日本において「道州制」という新たな地方分権改革が行政の現場においても学界においても注目を集めており、イギリスを事例とした本研究の成果から、日本への有益な比較の示唆を得ることが期待される。

第二に、政府間関係における政党間の水平的・垂直的競争・協調メカニズムの重要性が明らかになる。従来の政府間関係研究では国地方の行財政権限など制度面を中心に比較研究が行われてきた。一方、政党政治のあり方が及ぼす影響については先行研究においてもその重要性が指摘されながらも、実証的な説明は十分ではなかった。スコットランドは、分権改革の推進、そして、中央における政権交代による改革の実現、2007年以降のスコットランド国民党の登場など、常に中央と地方の政権党のありかたが政府間関係に大きく影響しており、適切な検討事例となりうる。そこで、全国政党の活動や各「領域」レベルにおける政党間競争のメカニズム、連立政権の構成のされ方などを検討し、また地域政党が中央政府に対してどのように独自性

を發揮しうるのであるのかその可能性と限界を具体的に把握することによって政府間関係研究の深化に貢献しうる。

3. 研究の方法

本研究目的を達成するために、第一に、研究期間の前半は主として、スコットランドを中心とした現代イギリス地方分権の現状と課題を、スコットランドとUK政府との政府間関係、特に政党政治の活動に即して実証的に検討する。また「ウェスト・ロジアン問題」をイギリスの分権改革の経過とともに歴史的に検討する。第二に、主として後半に、実証研究で得られた知見をまとめる理論研究をすすめることによって、それぞれの「領域」に対して不均一な権限移譲をすすめるような分権改革の特徴を包括しているユニオンという連合王国の統治形態を政治学研究として追求する。実証面・理論面双方の研究をすすめるため、特に、イギリス政治学・行政学に関する文献や資料を収集し分析することが必要になる他、イギリスの大学や研究機関を訪問し、研究者と意見交換を行うことによって、現代イギリス政治学における研究の動向および成果の摂取にも留意する。

4. 研究成果

本研究を通じて、連合王国の「領域政治」から示唆を得ながら、現代の中央地方関係において「領域」が政治的意味を有する条件とは何かを考察し、「領域」と「機能」との相互作用から、現代国家の統合形態とその特質を明らかにした。特に、国会主権原理と各「領域」の議会の立法権の関係、「領域」から選出される国会議員の役割に関するウェスト・ロジアン問題、バーネット・フォーミュラー方式による一括交付金の算定と各「領域」への財政資源配分について検討を行い、「領域」に対する権限移譲を動的にとらえる必要性を指摘した。国会議員の代表の役割の違いが問題化される背景には、「領域」間における市民一人あたりの政府支出額の差異、ならびに「領域」間における社会サービス水準の格差の顕在化と関連付けて論じられる政治状況がある。「一国多制度」型の権限移譲は、国家統合のありかたに難問を突き付け、イギリスの福祉国家体制を支える社会的シティズンシップの概念が見直されるとともに、ユニオンというイギリスの憲法構造の再考に連動する構図が明らかになった。

また、権限移譲には単一の固定的なモデルがあるわけではなく、紆余曲折を経て常に変化し続けており権限移譲が失敗したり、改革が挫折することもある。さらに、現代の連合王国の「領域」と国家統合の問題の根源は、

19世紀後半のアイランド自治問題にあることが明らかになった。こうした点を踏まえ、連合王国の国家構造を、ステイト・オブ・ユニオンズとしてとらえる必要性を明らかにした。すなわち、連合王国の国家構造を、単一主権国家としてのユニタリー・ステイトとしてよりも、それぞれの「領域」に不均一な形で権限が移譲されているユニオン・ステイトとして理解する意義を、さらには、ステイト・オブ・ユニオンズとしてとらえる必要性を指摘した。一方、1999年より発足し、10年余りを経たスコットランド議会と政府が「領域」に即した独自の政策をどのように決定し、執行しているのかを明らかにした。スコットランド議会は、比例代表制を採用した独自の選挙制度を採用するなどロンドンのウェストミンスター議会とは異なる「新しい政治」を志向しているものの、その成果は限定的なものに止まっている。

政党政治をめぐる政府間関係についてみれば、スコットランドでは2007年以来、地域政党であるスコットランド国民党(SNP)が少数与党として政権を担当し、分権改革以降、初めてロンドンの与党と異なるという政治状況を生じさせた。当初は、SNP政権とUK政府との関係が対立的に、また、議院内閣制において少数党であることで政権運営を不安定にさせることが懸念された。ところが、SNP政権は09年まで比較的穏健な政権運営を行ってきた。一方、地方税制改革、アルコールの安売り規制、小学校低学年のクラスの少人数化など、マニフェストの主要項目は少数与党ゆえ実現できていない。ところが、2011年5月に第4回スコットランド議会選挙が行われ、地域政党であるスコットランド国民党が圧勝した。その結果、スコットランド国民党が選挙公約として掲げたスコットランドのイギリスからの分離独立を問う住民投票の実施が現実のものとなった(2014年秋実施予定)。現在、ロンドンでも、スコットランドでも、住民投票の実施方法、そして、スコットランド独立の是非に対する議論が高まっている。独立に反対するユニオニストも、スコットランド議会に対するいっそうの権限移譲を主張しており、イギリスの領域政治をいっそう理解するためにも、今後、国家の枠内に存する「領域」に対する最大限の権限移譲と、グローバル化の下での独立国家の差異、メリット・デメリットをさらに分析する必要がある。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計4件)

1. 山崎幹根 『二重行政』の解決は可能か

——効率性と民主的統制の視点から」
『都市問題』、2012年4月号（第103巻
第4号）、2012年、50～58頁、査読無

2. Mikine Yamazaki, “Regionalism and Governing Style in the UK and Japan: A Comparative View on Devolution”, 『年報公共政策学』第4号、2010年、111～124頁、査読無
3. 山崎幹根「スコットランド分権改革 10年その成果と課題」、『日経グローバル』第141号、2010年、52～55頁、査読無
4. 山崎幹根「分権改革 10周年を迎えたイギリス・スコットランドの地域政策」『開発こうほう』第557号、2009年、7～11頁、査読無

〔学会発表〕（計0件）

〔図書〕（計2件）

1. 山崎幹根『「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、204頁
2. 山崎幹根・自治／分権ジャーナリストの会【編著】『スコットランドの挑戦と成果 地域を変えた市民と議会の10年』イマジン出版、2010年、11～32、175～191頁

〔産業財産権〕

○出願状況（計0件）

○取得状況（計0件）

〔その他〕

ホームページ等

<http://www.juris.hokudai.ac.jp/~myama/>

6. 研究組織

(1)研究代表者

山崎 幹根 (YAMAZAKI MIKINE)

北海道大学・大学院公共政策学連携研究部・教授

研究者番号：30295373

(2)研究分担者 なし

(3)連携研究者 なし