

**科学研究費助成事業 研究成果報告書**

平成 28 年 5 月 20 日現在

機関番号：10101

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2012～2015

課題番号：24530123

研究課題名(和文) 地方財政自主権の強化と国家統合の相克 イギリスの領域政治を中心に

研究課題名(英文) Contradiction between strengthening of fiscal autonomy and integrity of the State:  
the case of territorial politics in the UK

研究代表者

山崎 幹根 (YAMAZAKI, Mikine)

北海道大学・大学院法学研究科・教授

研究者番号：30295373

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,900,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、地方政府の財政自主権を強化する改革が国家統合との関係において、どのような意義と課題を生じさせるのかを明らかにすることを目的として、近年のイギリスの全国政府からスコットランド政府への税源移譲を検討した。そして、不均一性を拡大させる財政自主権の強化と全国レベルでの納税者間の公正原則を両立させることが困難な原理的な問題と、批判の多い現行の一括交付金制度の安定性とスコットランドにとっての一定の有意性を明らかにした。

研究成果の概要(英文)：This research investigates meaning and problems which are caused by the confrontation between fiscal autonomy and integrity of the State, focusing on the case of Scottish devolution after 2009. In the legislative process of the Scotland Bill 2015, that conundrum was emerged and fundamental solution was shelved. At the same time, it was revealed present block grant system, calculated by the Barnett Formula, has implicit political functions that stabilise the intergovernmental relations between the UK government and the Scottish government and secure a certain extent of advantage of Scotland.

研究分野：行政学

キーワード：権限移譲 財政自主権 国家統合 フェデラリズム イギリス スコットランド

## 1. 研究開始当初の背景

イギリスをはじめヨーロッパ諸国において領域政治に関する研究が、理論、実証面双方において発展していた。その背景には権限移譲 (devolution) やリージョナリズムと称される現象が生じ、従来の国家と地方政府との間に新しい広域地方政府が創設されてきた。こうした動向を考察する比較政治あるいはイギリス政治学では、領域政治という確固たる研究分野が確立しつつあり、イギリスに関しては 1990 年代末よりスコットランド、ウェールズ、北アイルランドへの不均一な権限移譲が漸進的に拡大しており、領域ごとの政治過程、国との政府間関係、政策分野ごとの争点などが多角的に研究されていた。

そして本研究に至るまでの間、イギリスの政治学者との研究交流を重ねつつ、領域ごとの政治的社会的実情に応じた不均一な権限移譲は自己決定権の確立という観点からは望ましい一方、新たな問題を生み出している政治状況を考察してきた。特に、国会においてスコットランド選出の国会議員が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政策決定が権限移譲されているがゆえに関与できないという国会議員の役割の不均衡という問題 (ウェスト・ロジアン問題) の背景を考察した。そして、権限移譲とともに生じた社会サービス水準の格差による政治的関心の高まり、さらには領域間、特に、イングランドとスコットランドとの対立の顕在化、すなわち「一国多制度」型の権限移譲がユニオン (the Union) というイギリスの憲法構造の再考に連動している構図を明らかにした (その研究成果として、山崎幹根『「領域」をめぐる分権と統合』岩波書店、2011 を刊行)。

本研究を行うに際して、ウェスト・ロジアン問題の背景を考察するにつれ、現行の一括交付金制度の現状と課題を整理するとともに、地方財政自主権の強化とイギリスの憲法構造、国家統合との関係を分析する必要性に至った。スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの行政活動を行う財政資源の大半は一括交付金という形で国から配分され、使途の裁量はそれぞれの議会にある。ところがこうした手法に対するイングランドからの批判、具体的には、特にスコットランドに対して有利な財政資源配分であるとして算定根拠となっているバーネット・フォーミュラと呼ばれる公式の見直しを求める声が強まっている。こうした動向の中、2009 年、貴族院の委員会は現行制度の見直しを求める報告書をまとめた。さらに、ウェールズ政府も、バーネット・フォーミュラによる一括交付金の算定は、ウェールズには不利に働いているとして、バーネット・フォーミュラによる算定方法から、現実の行政ニーズを反映させた一括交付金の算定に制度を変更するよう訴

えていた。

また研究開始当初、スコットランド議会・政府の財政自主権を強化させるための制度改正 (国税である所得税の 10% 分の税源を移譲し相当額の一括交付金を削減) が国会で審議されており、その意義と課題が議論されていた。加えて、2011 年 5 月のスコットランド議会選挙において、地域政党でありスコットランドの連合王国からの分離独立を党是とするスコットランド国民党 (The Scottish National Party 以下、SNP と略す) が過半数を制したことから SNP が国に対していっそうの財政自主権の移譲を求めている。さらには SNP が選挙公約でスコットランドのイギリスからの独立を問う住民投票を公約としたことから、スコットランドがイギリスから独立した場合の財政的な裏付けに関する議論が高まっていた。こうした現実の動向を踏まえ、地方に対する財政自主権を強化するためには、どのような、そしてどの程度の税財源の移譲が望ましいのか、さらには、究極の財政自主権の確立と、国からの分離独立との差異をどのように理論的に区分すべきかを考察する必要性が生じていた。

## 2. 研究の目的

本研究は、地方政府の財政自主権を強化する改革が国家統合との関係において、どのような意義と課題を生じさせるのかを明らかにすることを目的としており、特にイギリスの全国政府とスコットランド政府との関係に焦点を当てた。具体的には、現代イギリスの領域政治、特にスコットランドに焦点を当てながら、第一に、イギリス国内において権限移譲が行われている領域に対して中央政府から配分されている一括交付金をめぐる論争を政党政治と関連付けながら考察した。全国政党である保守党、労働党、自由民主党はともに連合王国という国家の枠組みを維持する立場からユニオニストとして SNP と対峙するという共通性を持っており、こうした政党間の違いを踏まえた考察を行った。第二に、2011 年 5 月の選挙以降台頭した SNP の動向に注目し、地方の財政自主権を強化する近年の改革をめぐる議論、さらには、スコットランド独立運動とともに表れる税財政上の争点を考察し、地方にとって望ましい財政自主権の確立と、一国全体の連帯と一体性を踏まえて再分配機能を担う福祉国家体制、換言すれば、国家統合を維持する立場との相克を検討する。そして、国家の枠内に存する領域に対して最大限付与されるべき財政自主権とは何か、領域による国家からの独立との差異はどこにあるのかを、現代イギリスの税財政制度に即して明らかにするよう努めた。

## 3. 研究の方法

本研究を進めるに際して、第一に、研究期間の前半を中心に事例研究として、一括交付金算定の公式となっているバーネット・フォーミュラをめぐる議論を実証的に考察した。第二に、研究期間全体を通じて、審議中の財政自主権強化の改革、さらにはスコットランド独立構想とともに表れている財政上の争点を実証的に把握した。特に、2014年に実施されたスコットランド独立を問う住民投票に至る議論と、その後に具体化したスコットランドへのいっそうの財政自主権を移譲するスコットランド法案をめぐる政治過程に注目した。こうした研究を着実に進めるために、イギリス政治学の最新の文献や資料を収集・利用するほか、イギリスの図書館・資料館などの施設の利用、イギリスの研究者との意見交換の機会を定期的に設けた。

#### 4. 研究成果

第一に、イギリスの全国政府が各領域に配分している一括交付金を算定する際に利用されているバーネット・フォーミュラをめぐる議論に関する先行研究を検討、整理した。バーネット・フォーミュラに対して、政治家やメディアなど「アウト・サイダー」は客観的かつ完全な情報を持たないまま特異に見える現象を批判する傾向が強い。これに対して、スコットランド政府および全国政府の財務省は専門性、閉鎖性に裏付けられた「インサイダー」として紛争顕在化を回避し、現状維持を共通の利害として行動するという対応戦略を基本としており、ロンドンおよびエディンバラの政権党の相違や交代という政党政治次元の変化は、ほとんど影響を与えていない実態があった。

第二に、スコットランド分権改革 10 年の成果を検証し、さらなる権限移譲を勧告した 2009 年のカルマン委員会報告をめぐる各党の対応を検証した。独立を志向する SNP は同委員会に対して批判的な立場にある一方、保守・自由民主・労働の 3 党は連合王国維持の立場からこれを支持した。ところが、財政自主権の強化に対しては、各党の考えに相違があり、財政上の連邦制 (fiscal federalism) を主張する自由民主党、現行制度の維持を基本とする労働党、財政上の自立を志向する一部勢力を内包する保守党間に、スコットランド政府・議会の権能、国家構造のありかたに対する考え方の差異が顕在化した。

第三に、既存の研究成果を整理しつつ、不均一な権限移譲と社会的シティズンシップとの関係についての考察を行い、福祉政策に関するユニオニズムとナショナリズムとの対立の構図を明らかにした。ユニオニズムは、共有するコミュニティとして連合王国の維持を重視しており、その範囲での権限移譲とは両立する一方、再分配政策の権限移譲に対しては共通の社会的シティズンシップのきずなを解体するものとして反対する考えに

立っている。これに対し、ナショナリズムは、スコットランドというより小さい単位でのコミュニティが、負担と給付のレベルの決定に際して、また、給付政策と他の社会政策との関連付けにおいて、福祉サービスを提供するのに適しているとの立場にあるが、域内の税収で福祉政策を完結することが可能かについて課題を抱えている。ところが、福祉政策を担う政府、換言すれば政治社会の構成員が共有するコミュニティの単位とそれに対するコミットメントに関して、政治学者のジェフリーは「権限移譲のパラドクス」が存在すると指摘する。世論調査によれば、多数のスコットランド市民は税源や社会保障に関する権限移譲を望む一方で、政策水準が他地域と比較して格差が生じる状態を望まないという矛盾した意向が存在し、ユニオニズムとナショナリズムの対立の構図のみで権限移譲および独立に関する論争を理解することに対する留意点が明らかになった。

第四に、2014 年 9 月 18 日に実施されたスコットランドのイギリスからの独立を問う住民投票に至る政治過程をキャンペーン運動の動向を中心に考察し、財政自主権強化の是非、社会的シティズンシップをどのように一国全体として維持するのか、福祉国家体制の持続などの争点に焦点を当てつつ検討を行った。具体的には、独立後のスコットランドが経済的、財政的に自立できるかに関して、独立後のスコットランドがその後もポンド通貨を使用し続けることの是非、北海油田から産出される石油・天然ガスの税収の見通し、独立スコットランドが EU に加盟する手続きなどが争点となったが、賛成、反対の両派は自己にとって有利な言説を展開し、議論は平行線のみであった。さらに、イギリスの福祉国家体制の根幹を成している公営保健医療サービス (NHS) を維持するための独立か、連合王国への残留かについても争点となった。こうした争点に加えて、スコットランドにおける自己決定権の確立に対する態度表明が独立への賛否を左右した。すなわち、ロンドンの政府の統制に反対し、民主主義の欠陥を正すための選択肢として独立が支持された構図を明らかにした。

第五に、2014 年に行われたスコットランド独立を問う住民投票が否決された後に、キャメロン首相が住民投票直前に公約したスコットランドへのいっそうの権限移譲を具体化するために、イギリス政府によって準備されてきたスコットランド法案の制定過程に表れたスコットランドの財政自主権の強化と国家統合との相克を検討した。2014 年 9 月、キャメロン首相の公約を具体化するために委員会 (委員長の名前にちなみスミス委員会と呼ばれる) が設置され、11 月に委員会勧告が発表された。その後、同勧告に基づき、スコットランド法案が 2015 年に国会に上程された。同法案の特徴は、スコットランドにすべての所得税、間接税の 10% 分、そして航空

税などの諸税を移譲するなど大幅な税源移譲とともに、福祉サービスの一定部分を移譲することにある。

その中で、本研究の目的と密接に関連する論点として、スコットランドに対して不均一な権限移譲をさらに進める改革が、スコットランド政府とイギリス政府、さらには、スコットランド市民とそれ以外のイギリス市民との利害対立を顕在化させている実態を考察した。具体的には、同法制定過程に際して、スコットランド政府とイギリス政府の間では損失回避原則 (no detriment principle)、すなわち、税源移譲の結果が両政府の予算に影響を与えないことと、権限移譲後の両政府の政策決定の結果として損失を発生させないというルールが共有されていたが、同法案制定の終盤に至り、スコットランドへの税源移譲は、スコットランドの人口の増加率がイングランドのそれよりも鈍いため、所得税源の移譲とそれに見合う一括交付金の削減という措置は、中長期的にスコットランド政府に大幅な歳入不足を生じさせる恐れがあるとして、研究者や貴族院から指摘された。議論の中で損失回避原則をどのように解釈し、法案に反映させるかが争点化した。最終的に、両政府は抜本的な問題の解決を先送りして5年後に再検討を行うことで決着した。以上、不均一性を拡大させる財政自主権の強化と全国レベルでの納税者間の公正原則を両立させることが困難な原理的な問題と、中長期的な税収見通しを測定しスコットランドに配慮する算定方法の妥当性の問題が明らかにされるとともに、結果として同時に批判の多い現行の一括交付金制度の安定性とスコットランドにとっての一定の有意性が消極的な形で浮き彫りになった。一方、国家統合の新たな理念として、フェデラリズムが言及されてきたが抽象的な次元に止まっており、これが具体化され現実の統合原理になりうるかは、なお未知数である。

#### 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9件)

- ① 山崎幹根「成長と連携を志向するイングランドの都市政策」『都市問題』第107巻第1号、2016年、80-87頁、査読無。
- ② 山崎幹根「メディアは市民主導の政策提言団体を後押しし、地域民主主義の刷新を図れ」『Journalism』299号、2015年、98-105頁、査読無。
- ③ Mikine Yamazaki, “The Structure of Contemporary Japanese Central-Local Government Relations: A Comparative Perspective From Territorial Politics,” *Special Edition of Annals, Public Policy*

*Studies 2015, Hokkaido University, March 31, 2015, pp.29-41, 2015、査読無。*

[http://www.hops.hokudai.ac.jp/\\_src/3010/MikineYamazaki.pdf](http://www.hops.hokudai.ac.jp/_src/3010/MikineYamazaki.pdf)

- ④ 山崎幹根「『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」『生活経済政策』第215号、2014年、19-23頁、査読無。
- ⑤ 山崎幹根「スコットランド独立運動から考える自治のかたち—民主主義の刷新と国家統合」『月刊自治研』第662号、2014年、10-14頁、査読無。
- ⑥ 山崎幹根「スコットランド住民投票の普遍的意義」『世界』862号(2014年11月号)、2014年、20-24頁、査読無。
- ⑦ 山崎幹根「イギリスとスコットランドはこれからどうなる?—「民主主義の刷新」、それでもくすぶる対立の火種(特集:スコットランドから学ぶ「新しい国」の作り方)」『日経ビジネスオンライン』2014年10月30日号、2014年、査読無。  
<http://business.nikkeibp.co.jp/article/opinion/20141022/272908/?rt=ocnt>
- ⑧ 山崎幹根「スコットランドが問う国家の意味—独立の是非巡る住民投票実施へ」『エコノミスト』2012年11月20日号、2012年、92-93頁、査読無。
- ⑨ 山崎幹根「『一国多制度』型の自治は可能か—「領域政治」をてがかりに」『學士会会報』897号、2012年、32-36頁、査読無。

[学会発表] (計3件)

- ① 山崎幹根「領域における独自性と自立の可能性と課題—沖縄と北海道との比較から」、2015年度日本行政学会『共通論題I「沖縄をめぐる中央地方関係」』、那覇市、2015年5月9日、沖縄県男女共同参画センターにいる(沖縄県那覇市)、  
<http://www.js-pa.org/wp-content/uploads/2015/04/f0b09b59e983d3e0a541b03a4433cc20.pdf>

[図書] (計2件)

- ① 山崎幹根「政権交代による政策変動と政策コミュニティ」宮本太郎・山口二郎編『リアル・デモクラシー:ポスト「日本型利益政治」の構想』岩波書店、2016年、63-87頁。
- ② 山崎幹根「連合王国の権限移譲」山田徹編著『経済危機下の分権改革—「再国家化」と「脱国家化」の間で』公人社、2015年、173-198頁。

6. 研究組織

(1)研究代表者

山崎 幹根 (YAMAZAKI, Mikine)

北海道大学・大学院法学研究科・教授

研究者番号：30295373

(2)研究分担者 なし

(3)連携研究者 なし