

【論 説】

スコットランド独立住民投票後の 英国における分権の状況

石 見 豊

目 次

1. はじめに
2. 英国における分権の特徴
3. 政府間関係と分権
4. スコットランド独立住民投票とその後の状況
5. おわりに

1. はじめに

2014年9月18日、英国のスコットランドで、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。結果は賛成が45%、反対が55%で、独立の提案は否決された。英国政府のデイビッド・キャメロン首相は投票結果判明直後の声明で、住民投票前にスコットランド市民に約束したように今後もスコットランドへのさらなる「分権 (devolution)」¹⁾について検討することを改めて表明し、そのための検討委員会 (スミス委員会) の設置を発表した。また、英国の他の地域 (ウェールズや北アイルランドなど) についても同様にさらなる権限委譲について検討するとした。

スコットランドについては、スミス委員会での検討作業とその報告書に基づいて、2015年1月、英国政府は、「スコットランド条項草案 (Draft Scotland Clauses 2015)」を英国議会に提出した。英国議会における法制化の審議は5月の総選挙後とされ、総選挙を経て、現在 (2015年9月9日)、英国議会で「スコットランド法案 (Scotland Bill)」として審議中である。

スコットランド独立住民投票後の英国における分権の状況（石見）

ウェールズについては所得税率の一部決定権限の委譲を含む「ウェールズ法（Wales Act）」が2014年12月に成立した。2015年2月、キャメロン首相は、総選挙後にさらなる権限委譲のための法案を立法化すると発表した。また、北アイルランドについては、北アイルランドの経済競争力の強化をねらいとした法人税率の決定権限の委譲を認める「法人税権限委譲法案」を英国議会に提出した（内貴 2015 pp. 4-5）。

残るイングランドについては、他の3地域とは異なり、これまでは権限委譲が実施されることなく²⁾、英国議会がイングランド議会の役割も果たしてきた。これに対して、キャメロン首相は、英国議会でイングランドの法案に投票できるのはイングランド選出の議員に限ることを提案した。当初は、この問題に関して、2015年夏の議会休会前に決着することを予定していたが遅れている模様である（The Guardian 2015/8/15）。

これがスコットランド独立住民投票後の英国における分権（権限委譲）の大まかな状況である。以上のように、英国は、イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの4地域で構成され、権限委譲をめぐる状況（内容や進捗）もそれぞれに異なっている。小論では、この中でも最も改革の動きが進んでいるスコットランドを主な対象にする。ただし、イングランドについては、今回の改革の内容がどのような背景や意味を持つのかという点についてのみ説明する。

スコットランドを主な対象にしたさらなる権限委譲の動きについて検討するにあたり、まず、英国における“devolution”とは、どのような種類で性格の問題なのかという点について検討する。そして次に、政府間関係の視点から英国政府・議会とスコットランド政府・議会の関係について整理する。その上で、現在審議中の「スコットランド法案」がどのような意味を持つのかについて検討することにする。

2. 英国における分権の特徴

(1) 全体的特徴

ここでは“devolution”の特徴について、研究者による主張と歴史的な説明という2つの面から整理する。まず、研究者による主張としては、まず、英国で“devolution”に関する体系的な書を最初に著した憲法学者であるボグダナーのものについて紹介する。ボグダナーは、“devolution”とは、2つの対立するように見える政治原理である、国会の「至高性（主権）」と、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドへの「自治権の付与」との和解を求めたものであると捉えている（Bogdanor 1999 p. 1）。また、近年、“devolution”に関する入門書を多く著しているディーコンも、“devolution”とは、内外からの脅威に対して、英国の政治的・立法的・行政的統合を保障する手段であると述べている（Deacon 2006 p. 1）。つまり、両者とも「国家の統合の保障」という点を指摘している。また、上記のボグダナーは、“devolution”の内容として、①英国議会より下位にある公選機関への権限の移行、②サブ・ナショナル・レベルなどの地理的基盤への権限の移行、③権限移行の中身として、英国議会および大臣によって行使されている権限の移行という3要素についても指摘した（Bogdanor 1999 p. 2）。

さらに、英国の“devolution”の動きを専門にする研究者であるトレンチは、「英国政府は制度的には分権化された制度にはかなり少ない公式の自律性しか与えていないが、それはまた、実際には、彼ら自身の政策的アプローチを發展させるような大きな余地を与えるものである」と述べている（Trench 2007 p. 286）。この制度的には変えないが、実際には大きな変革の可能性を持っている“devolution”という政治手法に関する説明は、慣例を重視する英国の政治文化の点からも興味深い指摘である。

次に、“devolution”に関する歴史的説明、つまり、英国の歴史の中で、“devolution”は実際にどのような場面で用いられたのかという点について振

スコットランド独立住民投票後の英国における分権の状況（石見）

り返る。英国の政治史の上で“devolution”という政治的解決策が最初に考え出されたのは、19世紀後半にアイルランド出身の庶民院議員たちが自治政府の樹立と立法権の委譲を内容とするホームルール法案の制定を求めた時であった。立法権の委譲は、英国議会の主権に抵触し、国家の事実上の分裂になるのではないかという難問に直面した自由党のグラッドストーンは、エドモンド・バークの英国議会に対する捉え方³⁾や1867年英領北アメリカ法によって成立したカナダの事例⁴⁾を参考にして、英国議会の有する立法権を2つに分けた。つまり、英国議会に「留保」される権限とアイルランドに「委譲」される権限（主に内政事項）の2つに分けた。“devolution”という考え方は、この時に誕生したと言える。紆余曲折の末、1912年にホームルール法案は英国議会を通過したが、第1次大戦の勃発とアイルランド内におけるナショナリズム運動の激化により、法案は効力を発揮しないまま、1922年にアイルランドは南北に分裂した⁵⁾。

“devolution”の考え方が実際に実行されたのは、アイルランドの南北分裂の結果、1932年に北アイルランドのストーモントに設けられた北アイルランド議会と自治政府であった。この北アイルランドの事例は“first devolution”と呼ばれる。その後、北アイルランド内におけるユニオニストとナショナリストの間の対立が激化したことにより、1972年にストーモントの議会と自治政府は機能を停止し、北アイルランドは英国政府の直接統治下に入った。“first devolution”の試みは終わった。

以上の点を踏まえて、“devolution”の全体的な特徴を次のように再整理することができる。第1に、“devolution”とは連合王国を構成する地域からの自治権（主に立法権）付与の要求に対して、英国議会の至高性（主権）を維持しながら、国家の分裂を回避する手段である。第2に、その具体的な方法としては、英国議会が有する立法権を2つに分け、英国議会に「留保」されると権限と「委譲」する権限に分ける。第3に、“devolution”は地域の要求にも応じながら、その地域を国家の枠内に留める「政治的妥協の知恵」であるが、アイルランドの事例が示すように政治状況（ナショナリズムの高まり

スコットランド独立住民投票後の英国における分権の状況（石見など）によっては、“devolution”の歯止めが効かないような事態になる危険性もある。

(2) スコットランドの場合

次にスコットランドへの“devolution”に限定してその特徴について整理する。スコットランドへの“devolution”は、ウェールズや北アイルランドと比較して、1999年の“devolution”の当初から大規模なものであった。特に、ウェールズの場合と比較すると、スコットランドへの“devolution”の規模の大きさが理解しやすい。スコットランド議会には1999年の“devolution”の当初から、主要立法の制定権（1次立法権）が付与された。一方、ウェールズ議会には英国議会の制定した立法の枠内での細則（従位立法）の制定権（二次立法権）しか付与されなかった⁶⁾。また、スコットランド議会には課税変更権（国税の標準税率の上下3%以内の変更権⁷⁾）が与えられたが、ウェールズ議会には課税変更権は与えられなかった。さらに、スコットランドとウェールズではその「議会」の名称の語も異なった。スコットランド議会は“the Scottish Parliament”と呼ばれ、「国会」を意味する“Parliament”の語が用いられたが、ウェールズ議会は“the National Assembly for Wales”と呼ばれ、「会議」などを意味する“Assembly”の語が用いられた⁸⁾。このように、英国における“devolution”は、地域に委譲される権限の大きさに異なりが見られ非対称的な内容の改革であった。その中でスコットランドへの“devolution”は相対的に規模の大きい改革であった。こうした点を踏まえて、先行研究がスコットランドへの“devolution”の特徴として指摘した点について次に紹介する。

スコットランド政治とリージョナリズムを専門とするキーティングは、1999年以降のスコットランドへの“devolution”を「フランスやイタリアのような単一国家で見られる『地域的な分権（regional decentralization）』以上のもの」であり、「現代的・政治的な民族アイデンティティ、政治的コミュニティの再出現、新しい政体の創設に希望をかける」ものであったとしている

スコットランド独立住民投票後の英国における分権の状況（石見）

(Keating 2009 p. 143)。しかし、実際に「委譲された権限は弱く、分権化されたしくみを迂回し、中央と直接物事を処理し、分権化されたレベルを無視するほうが容易だと考える担い手」もいたと述べている（同 p. 141）。そして、自己完結した「強力な自律的政府の形態」⁹⁾ をスコットランド政府に求めるようになったとしている（同 p. 144）。

また、スコットランドの行政史に詳しいミッチェルは、最近、『スコットランド問題 (The Scottish Question)』という本を出版した。ミッチェルによれば、スコットランド問題とは、スコットランドが英国の残りの部分とどのように関係するのか、スコットランドはどのように統治されるべきなのかという問題であり (Mitchell 2014 p. 4)、それはスコットランドに直接関係することだけではなく、国家の活動領域や市民が国家に期待するものの変化、社会経済的な変化によって生じ、20世紀を通して変化してきたと述べている（同 p. 285）。

以上の点を踏まえると、スコットランドへの“devolution”の特徴について次のように整理できる。第1は、スコットランドへの“devolution”は、他地域へのそれと比べると規模の大きい改革であった。第2は、スコットランドの市民は“devolution”に大きな期待をかけていたが、実際の“devolution”の内容に対しては不満が見られた。第3は、そのスコットランド市民の要求や“devolution”への評価は、国家への期待や社会経済の変化の影響を受け、変化しやすい性格のものである。

3. 政府間関係と分権

(1) 政府間関係と中央地方関係の視角

本節では、政府間関係の視点から英国の状況（英国政府・議会とスコットランド政府・議会の関係）について整理する。そこでまず、政府間関係の視点とは何かという点について考える。政府間関係 (intergovernmental relations) は本来、連邦制 (a federal system) の国々に適的な概念である。政府間

スコットランド独立住民投票後の英国における分権の状況（石見）

関係概念の代表的論者であるデイル・ライトは、米国における連邦・州・地方政府関係の変容を踏まえて、政府間の対等・平等の関係（水平的関係）を前提とした「政府間関係」概念を定式化した（Wright 1988）。米国では、元来、地方政府は「州の創造物」とされ、州と地方政府とは上下関係にあったが、連邦政府が州政府を迂回して地方政府に直接補助金を交付したことから州と地方政府の関係が変容した（州の地位が低下し相対的に地方政府の立場が強まった）。この点が政府間関係概念登場の契機となっている。米国においても連邦と州の関係は時代によって変化してきたが、基本的には対等である。政府間関係概念の基底には、連邦と州が対等の関係を形成していることがあると言える。

一方、英国は、上記のように英国議会にすべての権限が集中する中央集権（議会主権）の国である。これまでに実施されてきた地方制度改革（代表的なものとして、1986年のグレーター・ロンドン・カウンシルの廃止）や自治体レベルでの行政改革（同じくサッチャー政権による強制競争入札制度の導入など）はすべて、英国議会の権限で行われてきた。地方自治体の権限は極めて小さい。そこで、英国における中央政府と地方自治体の関係は、中央の優位を前提とした中央地方関係として伝統的に捉えられてきた。ただし、ロッド・ロウズなどは政府間関係概念にヒントを得て、中央地方関係の多様性について指摘してきた。ロウズは、中央地方関係を中央政府（特に中央省庁）と地方自治体のみではなく、中央と地方の間（サブ・ナショナル・レベル）にある多様な公的団体や地方自治体の連合組織の果たす役割にも注目し（Rhodes 1986）、また上意下達の片務的な関係ではなく相互依存関係として捉えた¹⁰⁾。

ロウズの問題提起は小論の関心にとって重要であるので、もう少し詳しくロウズの主張を紹介し検討することにする。ロウズは「政府間関係」が連邦制のみならず単一制（unitary system）の国にも存在すると言う。また、「英国は一つの中心ではなく、複数の中心もしくは政策ネットワークがあるという意味で『中心性の低い社会（centreless society）』」と捉えた。そして、そ

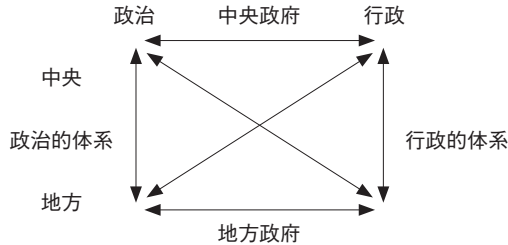
スコットランド独立住民投票後の英国における分権の状況（石見）

れについて、ネットワーク内での制度と政策の分極化、ネットワーク内での担い手の相互依存、サービス提供に関する中央の不完全な統制などを特徴とする政体であるとも述べている（Rhodes 1999 p. xiv）。中央地方関係を制度的な関係だけに留めず、政策をめぐる関係に目を向けた点、中央地方関係の分析に組織理論¹¹⁾を応用した点など、ロウズの多角的で斬新な視点とアプローチは興味深い。ただしそれでも、英国における中央地方関係の実態は、昔も今も中央の優位、中央による地方統制が続いている。その実態を踏まえると、政府間の対等関係を前提とした政府間関係概念を適用することには無理があり、中央地方関係と呼ぶほうが妥当であると考ええる。

英国における議会の果たす役割の重要性から、政党を中心にして中央地方関係の構造を描いたものとして、ガイフォード＝ジェームズの議論が参考になる。ガイフォード＝ジェームズは、戦後英国の地方政治で1970年代頃までに進んだ政党化現象（地方議員のうちの無所属議員の減少）と党本部の影響力の増大について注目した。同じことに関心を持ったリチャード・ローズの主張を基に英国の政党による中央地方関係を、党中央本部、中央議会内政党、党地方支部、地方自治体内政党集団の4つから成る相互作用として捉えた（Gyford & James 1983 p. 7）。ガイフォード＝ジェームズの議論の中で興味深い点は、区別するのは理論的にも実際的にも難しいとしながら、この政党の中央地方関係の中で、党内での中央地方関係と、政府内での中央地方関係の政党政治的側面とのちがいを区別している点である（同 p. 9）。

また、中央地方関係に関する古典的な研究であるが、ダグラス・アッシュフォードは、福祉国家における中央政府と地方政府の政策決定のあり方について明らかにするために、英仏の中央地方関係を比較した。アッシュフォードは、両国での地方制度改革¹²⁾の進め方について分析し、英国の政治（特に中央地方関係）は一般的に認識されているように実践的なものではなく公式的で厳格であり、一方、フランスの中央地方関係は柔軟で巧みなことを発見した¹³⁾（Ashford 1982 p. 367）。その要因として、フランスでは中央の機能的要求と地方の領域的要求の間に妥協が生まれるのに対して、英国では

図表 1 アッシュフォードの中央地方関係構造の枠組み



出典：Ashford 1982 p. 19

領域的選択を機能的必要性に従属させる中央地方関係になっていることを挙げた（Ashford 1982 p.26）。これがアッシュフォードの中心的な主張であるが、小論が目を向けるのはそこではなく、分析の出発点として設定した「サブ・ナショナル・システム」と名づけられた中央地方関係構造の枠組みである（図表 1 参照）。

上記のガイフォード＝ジェームズの中央地方関係の捉え方は、アッシュフォードの枠組みに照らし合わせると、政治的体系を詳しく描いたものと言える。確かに、英国の中央地方関係では、これまでに述べてきたように議会主権の統治構造を踏まえると政治的関係の果たす役割が大きい。しかし、その一方で、ホワイトホールと呼ばれる中央省庁も大きな権限を握り、地方自治体の活動に影響を与えている。特に、大蔵省（Treasury）の財政面で自治体に及ぼす影響は大きい。そう考えると、政治的体系と共に行政的体系（財政的体系も含めて）についても注目するというのが英国の中央地方関係を検討する際の妥当な視角と言える。

(2) スコットランドをめぐる中央地方関係：先行研究を手がかりに

ここでは、前項で整理した2つの視点、つまり中央の優位という英国の統治構造上の特徴から政府間関係の視点ではなく中央地方関係の視点、その中央地方関係を議会や政党を中心とした政治的体系と公務員を中心とした行政的体系から見るという2つの視点を手がかりにスコットランドと英国との関

スコットランド独立住民投票後の英国における分権の状況（石見）

図表 2 英国とスコットランドの政権党間関係

	英国議会	スコットランド議会	政権党間の 一致／不一致
1999～2003 年	労働党 多数政権	労働・自民連立政権	一致
2003～07 年	労働党 多数政権	労働・自民連立政権	一致
2007～11 年	労働党 多数政権（～2010 年） 保守・自民連立政権	SNP 少数政権	不一致 不一致
2011～16 年	保守・自民連立政権（～2015 年） 保守党 多数政権	SNP 多数政権	不一致 不一致

出典：筆者作成

係を整理する。そこで、その整理の手がかりとして4つの先行研究を参考に
する。その4つの論文は、英国とスコットランドの政権党間の一致 (congruence)
もしくは不一致 (incongruence) が、両者の政府間関係 (IGR)¹⁴⁾ にどう影
響するののかという共通した問題意識に基づいている。少し迂遠な作業になる
が、それぞれの論文の要旨を紹介した上で、各論者の主張を上記の2つの視
点に引き付けて整理し、スコットランドと英国との関係を位置づける (図表
2 参照)。

まず、ニコラ・マキューエンらの議論から見る。マキューエンらは、2007
年以降の政権党の不一致 (スコットランドでの SNP 政権の誕生) が IGR の
制度化に影響したのか、また、両政府の関係を敵対的にしたのかという2つ
の問いを立てた。結果は、政権党の不一致の全体的な影響は仮説として考え
られたことより穏やかであり、その背景・要因として、英国の制度的・政治
的な特徴が関係していると述べている (McEwen 2012 p. 324)。マキュー
エンらは、1999 年以降の政権党の一致・不一致と IGR の状況について概観
している。1999 年から 2007 年までの期間 (英国でもスコットランドでも労
働党が政権党の時代、政権党の一致の時代) には、IGR はほとんど制度化さ
れなかったとする¹⁵⁾。2007 年のスコットランドでの SNP 政権誕生後は (政
権党の不一致の時代になると)、SNP は IGR の制度化を求め、それは一部実

スコットランド独立住民投票後の英国における分権の状況（石見）
現した¹⁶⁾。つまり、政党の不一致は IGR の制度化に影響した。ただし、政
権党の不一致化により、両政府の関係が適対化したわけではないとしている。
対立がなかったわけではないが、同程度の対立は 2007 年までの政権党
一致の時代にも見られたとしている¹⁷⁾。2007 年以降、両政府間の対立が激
化しなかった要因として、SNP 政権が少数与党だったことを挙げている。
2010 年の英国政府での連立政権誕生による影響については、若干、IGR の
制度化に寄与したものの¹⁸⁾、両政府の関係は比較的穏やかだとしている
(McEwen 2012)。その説明を上記のように英国の制度的・政治的特徴に求
めているが、その部分は他の 3 人の論者の主張とも重なるのでそちらに譲
ることとする。

次に前にも引用したマイケル・キーティングの主張について見る。キー
ティングは、連邦制との比較から英国とスコットランドの関係を位置づけよう
とした。キーティングは、連邦制をその発展形態の面から、調整型 (Co-
ordinate)、協調型 (Co-operative)、競争型 (Competitive) の 3 つに分けて
いる¹⁹⁾。その上で、現在の英国やヨーロッパの社会経済状況はケインズ型福
祉国家の時代ではなく、リージョンでは経済開発機能が重要であり、その点
では英国も競争型連邦制、「ニューリージョナリズム」的²⁰⁾ な状況にあると
述べている (Keating 2012 p. 220)。また、キーティングは、福祉ユニオ
ニズムと福祉ナショナリズムという概念を用いて、英国とスコットランドの
政策のちがいについて説明した。英国政府は、全国画一的な福祉水準を求め
る福祉ユニオニズムの立場であるが、その水準が次第に低下してきたこと
に対して、スコットランドは自らの領域 (territory) の福祉を守ろうとした。
それが福祉ナショナリズムであり、90 年代におけるスコットランドからの
権限委譲要求には福祉ナショナリズム的な意味があったとしている (同 p.
221)。さらに、2010 年の英国政府での政権交代の影響について指摘してい
る。ホワイトホールの書類が各領域の政府に自動的に回覧されなくなった
ことや、スコットランド政府の大臣がホワイトホールでの会合に定期的には
招かれなくなったぐらいで、英国政府とスコットランド政府を取り巻く環境

スコットランド独立住民投票後の英国における分権の状況（石見）

には大きな変化はないと述べている（同 p. 227）。

さて、三番目はリチャード・パリーであるが、パリーの関心は、1999年の権限委譲と2007年のSNP政権の誕生が公務員制度²¹⁾にどう影響したのかという点にある。まず、パリーは、1999年の権限委譲後のホワイトホールとスコットランド政府の公務員との関係の変化について、権限委譲前の慣習などは次第に薄まってきているものの、ホワイトホールの影響力は各所に残っていると指摘している。その例として、大蔵省の予算査定（バーネット・フォーミュラ²²⁾だけではなく、個々の政策をめぐる）や、各省からの通達文書²³⁾などを挙げている（Parry 2012 p. 298）。2007年のSNP政権誕生後の変化については、公務員をめぐる状況についてももっと劇的な変化が予想されたがそうではなかったとしている。その例として、スコットランド政府の事務次官（permanent secretary）としてピーター・ハウゼン（Peter Housden）をホワイトホール（コミュニティ・地方自治省）から迎え入れたことを挙げている。SNPはこの人事を公開競争の公募もなく、ホワイトホール内の人事異動のように行った。その理由として「SNPは、スコットランドの経済的・社会的・専門的職業上の生活において、伝統的なユニオニストのエリートとの関係を構築する必要性を理解してきた」からだとしている（同 p. 292）。この2点がパリーの主題との関係では重要な指摘であるが、もう一つ興味深いことを指摘している。それは、2010年の政権交代によって労働党は政権の座を追われたにも関わらず、スコットランド労働党には上級機関として全国的な視点からさまざまな要求をし、これに対してスコットランド労働党は領域の利益を優先し、両者の立場のちがいが浮き彫りになったという点である。

最後に、ポール・キャーニー（Paul Cairney）の指摘を紹介する。キャーニーの論文は、政府と利益集団の間の「協議のロジック（logic of consultation）」と類似の「非公式のロジック（logic of informality）」を英国政府とスコットランド政府の政府間にも確認しようとする点が特徴である。キャーニーは結論部分で全体の主張を要約している。そこで重要な指摘は次の2点である。

スコットランド独立住民投票後の英国における分権の状況（石見）
一つは、政権党の一致もしくは不一致のレベルは変化するが、英国の政府間関係のスタイルは非公式であり、特に一致の時代には、公務員間の働き、労働党と大臣間の接触、IGRの準自動的な過程（バーネット・フォーミュラ、スウル動議²⁴などのしくみ）に頼ってきたとしている。もう一つは、SNP政権は公式のIGRの形成を求めながらも、英国政府との関係では「部内者的な戦略（an insider strategy）」²⁵を追求したとの指摘である（Cairney 2012 p. 245）。

(3) 小結

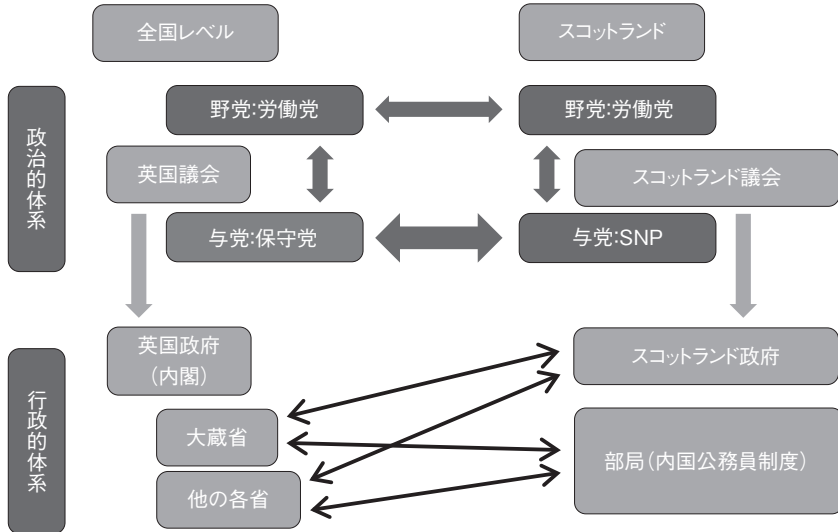
これまで紹介してきた英国の中央地方関係に関する古典的な主張と、英国とスコットランドの関係に関する最近の主張をここで関連させて整理する。前者については、アッシュフォードの議論から政治的体系と行政的体系を区別することが主な知見であるが、後者の英国・スコットランド関係の研究でも、英国政府の政権党とスコットランド政府の政権党による政治的体系の他に、英国政府の省庁（ホワイトホール）とスコットランド政府の公務員による行政的体系があることが共に主張されていた。

後者の英国・スコットランド関係の研究では、政権党の一致もしくは不一致が政府間関係に与える影響の点が共通した問題意識であったが、結論は政権党の不一致が一致の時代に比べて政府間関係の変容（劇的な悪化）に影響したわけではないというものであった。この政権党の一致・不一致の問題設定は、ガイフォード＝ジェームズが整理した党内での中央地方関係と、政府内での中央地方関係の政党政治的側面のちがいを問題にしたものであった（図表3参照）。

最後に、後者の研究では、政府間関係の制度化、非制度化の点を問題にした。これまでの説明の繰り返しになるが、制度的関係の例としてJMC、MoUがあり、非制度的関係の例としては、両政府の大臣間や労働党内での非公式な接触（政治的体系）と両政府の公務員どうしの接触（行政的体系）がある。後者の研究では、バーネット・フォーミュラやスウル動議も非制度的関

スコットランド独立住民投票後の英国における分権の状況（石見）

図表3 英国の中央地方関係の特徴



出典：筆者作成

係に分類していたが、これは制度・非制度の両面の性格を持つものである。後者の研究では、一致の時代には非制度的関係であり、不一致の時代に入り、非制度的関係の中の政治的体系が弱くなった分、制度的関係を強化しようとしたが、実際には、行政的体系による非制度的関係や両面の性格を持つしくみ（バーネット・フォーミュラ、スウル動議）への依存により非制度的関係に留まっているというのがまとめである。

それではこれまで整理してきた、政治的体系と行政的体系の働き、両政府間の政権党の一致と不一致、政府間関係の制度化の度合いという視点によって、スコットランドの独立住民投票へ向けた動きやその後の状況についてどのように説明することができるのか、その点について次に考える。

4. スコットランド独立住民投票とその後の状況

(1) 独立住民投票までの動き

2014年の独立住民投票までの過程や争点については、これまでに別の論文（石見 2014）にもまとめているので、ここで詳しく触れることは省略する。小論の主題である住民投票後の分権状況と中央地方関係の視点から重要であると思われることに絞って述べる。

第一は、2011年の第4回スコットランド議会議員選挙において、大方の予想以上にSNPが大勝したことである。SNPは69議席（過半数は65）を獲得し第1党となった（前回比で23議席増）。第2党の労働党、第3党の保守党、第4党の自由民主党はいずれも議席を減らした。これによって安定的な議会運営が可能になり、SNPの発言力が大幅に増した。それまでの少数単独政権の状況では、独立住民投票の実施をスコットランド議会に提案し、英国政府と交渉することも不可能であったと思われる。

第二は、独立住民投票の実施に向けた英国政府との交渉形態とその法手続きについてである。独立住民投票の実施は、2012年10月15日の英国政府のキャメロン首相とスコットランド政府のサモンド首席大臣によるエディンバラの合意（the Edinburgh Agreement）への署名によって正式に認められた。1999年のスコットランドへの権限委譲の際に定められた1998年スコットランド法のスケジュール5では、英国議会に留保される事項（reserved matters）を列挙している。その中には、スコットランドとイングランドの両王国の連合（the Union）に関する事項もあるので、独立住民投票の実施はこの事項に抵触する。ただし、同法の第30条では、留保事項に変更を加える必要が生じる場合には、枢密院令（Order in Council）²⁶⁾によってそれを行うとも定められている。エディンバラの合意では、第30条の下で枢密院令を通過させることに同意したこと、立法上の疑問を払拭したことが明確に述べられている。

スコットランド独立住民投票後の英国における分権の状況（石見）

第三は、独立問題とは別にスコットランドへのさらなる権限委譲に向けての検討が2つの面で行われていたことである。一つは、2007年の第3回スコットランド議会議員選挙の結果（SNP 少数単独政権の誕生により）、野党の立場になった労働党、保守党、自由民主党の3党によって、さらなる権限委譲のあり方について検討する「スコットランドへの権限委譲に関する委員会（Commission on Scottish Devolution）」が設けられた。同委員会の設置、さらなる権限委譲の提案は、英国の労働党政権による提案であった。グラスゴー大学総長のケネス・カルマン卿が委員長を務めたことから通称「カルマン委員会」と呼ばれた。カルマン委員会は、検討の結果、2009年6月に最終報告書『より良いスコットランドを目指して：21世紀におけるスコットランドと連合王国（*Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century*）』を英国政府に提出した²⁷⁾。2012年スコットランド法の内容は基本的にカルマン委員会報告に沿ったものである。もう一つは、SNP 政権が2009年11月30日に発表した白書『あなたのスコットランド、あなたの声：民族の対話（*Your Scotland, Your Voice: A National Conversation*）』である。まだ、SNP が少数単独政権時代の提案であるので、独立一辺倒の提案ではなく、「多様な選択肢（A Multi-option）」を模索すべきであることを認め、さらなる権限委譲のあり方についても検討した。それは“devolution max”と呼ばれ、放送、税制、年金などに関する権限の委譲が提案された。ここでは、力点の置き方やその内容は異なるものの、独立住民投票の実施前に、SNP、労働党、保守党、自由民主党の各党でさらなる権限委譲に関する検討が行われていたことを示しておきたい。

さて、これらの点は、前節で整理した視点に照らし合わせると何が言えるのか。エディンバラの合意は、英国政府とスコットランド政府の両首脳によって締結されたものであり、政治的体系による働きであった。最終的には1998年スコットランド法の規定に矛盾しないような法手続きが採られたが、独立問題の適法性を裁判所に持ち込み争うという司法的解決の方法ではなく、住民投票の実施という政治的解決策を選択したことが前提であった。枢

スコットランド独立住民投票後の英国における分権の状況（石見）
密院令の利用などはその政治的解決策を法的に裏付けたものに過ぎない。その意味では、この手法は非制度的なものと言える。

(2) 住民投票後のスコットランドをめぐる状況

小論のはじめで記したように、キャメロン首相は、2014年9月19日の住民投票結果を踏まえた声明において、スコットランドにおける権限委譲への取り組み²⁸⁾を進めるため、その過程を監督することを Smith of Kelvin 卿（グラスゴー・コモンウェルス・ゲームの責任者）に委ねた旨を発表した。そして、その権限委譲への取り組みには、税制や支出、福祉などが含まれること、11月までにその内容について合意し、2015年1月までに立法の草案を公表するとした。また、ウェールズや北アイルランドについてもスコットランド同様にさらなる権限委譲について検討すること、イングランドについては「ウェスト・ロジアン問題」（後に詳述）への明確な回答が求められていることなどを示した。そして、これらの点に関する検討を政党間で行い、その案の取りまとめをウイリアム・ヘイグに任せたこと、それに関する閣僚委員会（a Cabinet Committee）を設置することにも触れた。この首相声明が、住民投票後の分権（権限委譲）の過程の出発点である。

スコットランドへのさらなる権限委譲のあり方について検討するスミス委員会（the Smith Commission）は、Smith of Kelvin 卿を座長とし、5党（スコットランド保守・ユニオニスト党、スコットランド労働党、スコットランド自由民主党、スコットランド民族党、スコットランド緑の党）からの代表者各2名で構成された。委員会は、スコットランド内の諸団体および個人からの意見を受け付け、それを踏まえて9回の会議を持ち、2014年11月27日にさらなる権限委譲内容に関する5党間での合意の報告書を公表した。その内容はさておき、その後の経過について述べると、2015年1月、英国政府は「スコットランド条項草案」を含む勅令書（the Command paper）「連合王国の中のスコットランド：持続的解決（Scotland in the United Kingdom: An enduring settlement）」を英国議会に提出した。

スコットランド独立住民投票後の英国における分権の状況（石見）

法案の審議は、上記の首相声明の際から 2015 年 5 月の英国議会（庶民院）の総選挙後の次期議会とされていた。総選挙では、SNP の大躍進と労働党、自由民主党の低落が見られた²⁹⁾。総選挙後の 5 月 27 日に行われたクイーンズ・スピーチにおいても、今後提出される法案として「スコットランド法案 (the Scotland Bill)」が挙げられ、その翌日の 28 日、同法案 (the Scotland Bill 2015-16) が庶民院に提出され、現在 (2015 年 9 月 9 日) 審議中である。

スミス委員会の報告書とスコットランド条項草案、そして、スコットランド法案の間には若干の内容的なちがいが見られる。ただし、その点については小論執筆の時間的制約の事情から触れることはできない。庶民院図書館が *briefing note* を公表しているのもを参考にしたい。法案の内容を大雑把に捉えると次の 3 点に整理できる。第一は、税財政面に関するものである。利子および配当金に関わる所得以外の所得税の税率とその階層 (bands) を定める権限を「委譲する (devolve)」としている。そして、それらのスコットランドの所得税率からの受領額 (receipts) はスコットランド政府予算に「譲渡される (be assigned)」としている。また、VAT 徴収額の一定割合についてもスコットランド政府予算に「譲渡される (be assigned)」としている。一方、航空旅客税や砂利税 (Aggregates Levy) については「委譲する (devolve)」としている。

第二は、政策面の権限についてである。福祉および住宅関連給付金の特定部分に関する権限、速度制限や道路標識、鉄道の管轄に関する権限、スコットランドに関連する英国交通警察および英国情報通信庁 (Ofcom)、王室所有地の管理権は委譲するとしている。第三は、統治制度面に関するもので、スコットランド議会の選挙制度に関する管理権を委譲するとしている。つまり、独立住民投票の際と同様に 16 歳と 17 歳への選挙権の付与が可能となった。ただし、変更提案についてはスコットランド議会の 3 分の 2 以上の賛成が必要であるとの条件が付された。

これら 3 点の法案の内容から次の 2 点を指摘できる。一つは、すでに焦点化しているように、スコットランド議会に委譲されるものと、権限としては

スコットランド独立住民投票後の英国における分権の状況（石見）
英国議会（政府）に留保しながら、財源などをスコットランドに「譲渡」もしくは「割り当てる」という2つの手法を使い分けていることである。これは英国の“devolution”の伝統的手法である。もう一つは、1999年の権限委譲後しばしば問題になってきた政策上と財源上の委譲内容の乖離に関する矛盾が一部解消されたということである。

住宅を例に挙げると、住宅政策（Housing Policy）はスコットランド議会への委譲事項である。ただし、住宅手当（Housing Benefit）などの財源については英国大蔵省の権限である。独立住民投票の過程で争点化したのは「ベッドルーム税（bedroom tax）」と呼ばれるものをめぐる問題である。これは、公営住宅入居者の中で未使用の部屋がある場合には住宅手当を減額する措置で、2012年福祉改革法によって導入されたしくみである。独立住民投票の過程ではSNPはベッドルーム税の廃止を訴えた。この度のスコットランド法案における権限委譲でこうした政策と財源面での乖離が一部解消する。

さて、これまで述べてきたことを小論の視点に照らし合わせると何が言えるのか。独立住民投票後のスコットランドへのさらなる権限委譲の内容を作り上げたのはスミス委員会である。その点では、制度化されたものが主たる担い手であったと言える。この過程では、英国政府は保守党政権であり、スコットランド政府はSNP政権であり、政党の不一致の状況であったが、スミス委員会は政党間での合意を実現した。キャメロン首相の声明に始まる上記の過程は政党や議会などの政治的体系を中心にしたものに見えるが、スミス委員会の報告内容や政府草案の作成過程でどれだけホワイトホール（行政的体系）の影響があったのかについては分からない。

(3) イングランドをめぐる状況

最後にイングランドの状況について述べる。キャメロン首相の声明でも、「イングランドの法律にはイングランドの声という問題、いわゆるウェスト・ロジアン問題への明確な答えが求められる」としていた。ウェスト・ロジアン問題とは、1977年にスコットランドのウェスト・ロジアン選挙区選

スコットランド独立住民投票後の英国における分権の状況（石見）

出の労働党国会議員のタム・ディエル（Tam Dalyell）が提起した問題で、スコットランドの国会議員はイングランドの問題について投票できるのに対して、イングランドの国会議員はスコットランドの問題に発言できないという英国の“devolution”が内包する「非対称性」の矛盾を問題にした。当時、スコットランド、ウェールズへの権限委譲が英国議会で議論されていた時期であった。しかし、この時は1979年の住民投票により、スコットランドでもウェールズでも否決され、権限委譲の試みは実現しなかった³⁰⁾。1999年の権限委譲の実現により、この「ウェスト・ロジアン問題」が再燃することになった³¹⁾。

キャメロン首相は、2010年の連立政権の誕生後、この問題を検討するためにケネス・クラークを長とする「民主主義タスクフォース」を設置した。その最終報告書「権限委譲、ウェスト・ロジアン問題と連合の未来（Devolution, The West Lothian Question and the Future of the Union）」では、庶民院においてイングランドのみに関係する法案が審議される場合には、第一読会と第二読会にはすべての議員が参加するが、委員会段階にはイングランド選出の議員しか参加しないというしくみを提案した。ただし、最終的な票決には全議員が参加するという案であった。これに対して、Malcolm Rifkind 卿は、第二読会や最終的な票決では、庶民院全体の多数だけではなく、イングランド選出の議員の中においても多数を確保するという「二重の多数（double majority）」の考え方を修正案として提案した。また、以前からしばしば提案されてきたのは、イングランド大委員会（English Grand Committee）を設置するという案である。これはこれまでにスコットランド大委員会やウェールズ大委員会が設けられてきたことに倣った案である。イングランドのみに関する法案の審議はここで行うというものである。

2015年7月2日に英国政府（庶民院リーダー事務所および内閣府）が公表した案は、上記の3案を混合したようなものである。イングランド（内容によっては、およびウェールズ）のみに関係する法案（その判断は議長が行う）については、第一読会、第二読会、委員会段階、報告段階まではこれま

スコットランド独立住民投票後の英国における分権の状況（石見）での法案審議と同じであるが、その後、第三読会の前に、「立法大委員会（Legislative Grand Committee）」という審議段階を新たに加えた。立法大委員会は、イングランド（およびウェールズ）選出の議員だけで構成する（各党の人数はイングランドの選挙区における各党の議席数に応じる）。貴族院での審議過程には変更がない。ただし、貴族院での修正がイングランド（およびウェールズ）のみに関係するものであることが確認された場合には、庶民院全体での多数と、イングランド（およびウェールズ）選出の庶民院議員の両方の多数、つまり「二重の多数（double majority）」を必要とするという案であった。ちなみにこの改革は、議事規則（standing orders）の変更によって行うことを予定している。

この政府案に対して、野党は厳しく反発した。SNP党首のニコラ・スタージョンはその案を「偽善的で支離滅裂な内容でよめられている」と述べた。労働党は、大臣が「統治構造上の変化」を作るために軽率に行動することを望んだ「暴挙」だと述べた。また、影の庶民院リーダーのアンジェラ・イーグルは、その案は国会議員に2つのクラスを作る危険性があると述べ、庶民院において「自身の非常に大きな多数をでっちあげよう」とする「意地の悪い」試みだと非難した（BBC 2015/7/2）。そもそも、英国議会とは全庶民院議員によって構成されるもので、この方式では英国議会とは言えないという声もある。19世紀にアイルランド問題でグラッドストンを悩ませた“devolution”のジレンマは今も続いている³²⁾。

ウェスト・ロジアン問題では、このように“devolution”の非対称的性格や英国議会の権能に関わる難しい問題を内包している。政府は上記の厳しい批判に直面しながらも議会での審議を進め、2015年10月22日に議事規則を改正し、改革を実現させた。

5. おわりに

小論では、“devolution”とはどのような種類で性格の問題なのかという

スコットランド独立住民投票後の英国における分権の状況（石見）

点、そして、中央地方関係の面から英国とスコットランドの関係を捉える視点の設定などをした上で、独立住民投票後のスコットランドを主な対象にしたさらなる権限委譲の動きについて検討してきた。ここでこれまでに検討してきたことをいま一度まとめてみる。

“devolution”の性格は、英国議会の至高性（主権）を維持する一方で、連合王国を構成する地域からの自治権の要求にも応え、国家の分裂を回避する「政治的妥協の知恵」であった。ただし、ナショナリズムの高まりなどにより、この“devolution”では歯止めが効かなくなるような事態も見られた。スコットランドの独立の動きがそれである。また、自治権を要求してきたスコットランドやウェールズ、北アイルランドには地域議会を設けて権限委譲するが、イングランドについては英国議会がイングランド議会の役割も果たす（権限委譲なし）という「非対称的」な性格も持っていた。その「非対称性」が問題化したのが「ウェスト・ロジアン問題」である。この問題は現在も続いていることを示した。

中央地方関係の先行研究から得た視点は、政治的体系と行政的体系という2体系で中央地方関係を捉えること、中央と地方の政権党の一致・不一致に注目すること、中央地方関係の制度化の度合いに注目することの3点であった。この視点を手がかりに独立住民投票後のスコットランドをめぐる状況について見ると、現在審議中の「スコットランド法案」に象徴されるさらなる権限委譲の動きは、両政府の異なる種類の政権党（政党の不一致）の下で、そして、スミス委員会という制度化された状況下で、政治的体系中心に進められたものであるとまとめられる。

上記の“devolution”の視点とこのスコットランドへのさらなる権限委譲の動きとの接合を図るならば、当然のことであるが、現在の動きは“devolution”という「政治的妥協の知恵」の範囲内での事柄である。以上が小論で検討してきたことのまとめである。英国議会が「ウェスト・ロジアン問題」をどう解決するのか、そして、今後の政治状況（2016年に予定されている第5回スコットランド議会議員選挙、2017年の英国のEU離脱をめぐ

図表4 “devolution” に関する世論調査結果

- ・この結果は、英国の成人2147人に対するオンライン調査に基づくもので、2015年8月21～25日に実施された。年齢、性別、地域、職業的地位、社会階層、総選挙での投票行動などを代表するように工夫された。
- ・59%の人々が、税や公共支出に関する決定は国より下のレベルで行われるべきであると回答している。
- ・21%の人々は、イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドによって決められるべきであると言っている。
- ・31%は、市もしくはカウンティのレベルと言い、7%は村、小さな町、市の住区 (few streets) のレベルと言っている。
- ・イングランドのほとんどの人々がイングランドへの権限委譲を支持している。
- ・28%がイングランド議会 (an English parliament) を望み、15%がイングランドの地域議会 (regional assemblies) を望み、12%がグレーター・マンチェスターのようなシティ・リージョンへの権限委譲を望んでいる。
- ・22%だけが現状維持を望み、21%は分からないと言っている。
- ・調査はまた、権限委譲に関するいくつかの矛盾する大衆の態度を引き出している。
- ・51%の多数が、国の中の地域が税率を定めることを認められるべきことに同意しているが、49%は、各地域が減税に向けて競争することを防ぐために、税率は全国同一であることに同意している。
- ・権限委譲に対する支持に関わらず、全体の17% (スコットランドでは39%) が英国 (連合王国) は15年以内に分裂すると思え、13% (同、36%) が分裂すべきであると考えている。

注：上記の調査では、“devolution”に関する質問以外に、移民政策、貴族院の存在、庶民院の選挙制度、EU離脱のレファレンダムに関する質問もあったが、それは省略した。

出典：The Independent 2015/8/30

るレファレンダムなど)において、この“devolution”の「政治的妥協の知恵」によって、どこまで持ち堪えることができるのか今後も関心を持って観察し続けたい。

蛇足になるが、最後に3点付け加えたい。一つは、現在、保守党政権がイングランドの大都市への権限委譲を進めている動きについてである。独立住民投票後の首相声明でも「大都市への権限付与 (to empower our great cities)」の点に触れていたが、現在、“devolution”の語の下でこの動きが加

スコットランド独立住民投票後の英国における分権の状況（石見）

速している（The Independent 2015/9/4）。もう一つは、最近の世論調査結果についてである。それによると、英国の国民の“devolution”に対する態度は、地域（スコットランドやイングランド）によっても割れているが、それだけではなく、税制などの問題については集権と分権への支持が拮抗している結果になっている。興味深いデータなので資料として載せておく（図表4参照）。

最後の点は、今後の研究の課題に関する点についてである。小論では、英国政府とスコットランド政府との政治的関係についてはある程度明らかにできたが、行政的関係については十分に明らかにすることができなかった。この点が今後の課題になるが、公務員が政治家の裏方に徹する文化が強い英国において、行政的関係を明らかにすることには困難が予想される。そこで、行政的関係を代替するものとして財政的関係について取り上げることにする。英国大蔵省（HM Treasury）のスコットランド政府などに対する影響力についてはしばしば散見されるからである。スミス報告に基づく新しいスコットランド法案が成立した場合、スコットランド政府の財政自主権は大幅に拡大することが予想される。その際、英国政府（特に大蔵省）は、分離志向の強いスコットランドに対して今後は何をもって統制しようとするのか。この点が今後の研究課題として最も関心の強い点である。

注

- 1) 小論では、“devolution”の訳語として、「分権」もしくは「権限委譲」の語を適宜文脈に則して用いている。ただし、定義に関する部分では、そのまま“devolution”の語を用いている。
- 2) イングランドにおいて、各地域（グレーター・ロンドンを除いた8地域、リージョンと呼ばれた）に公選の地域議会（Regional Assembly）を設けて、英国議会や政府の権限を一部委譲する政府の計画があった。それに対する地元の熱意が最も高いノース・イーストにおいてその是非を問う住民投票が2004年11月に実施されたが否決された。これによってその計画は挫折した。イングランドでは、他の3地域のように英国議会の立法権の委譲を内容とする“devolution”は行われていない。
- 3) バークは、英国議会には、①グレートブリテンおよびアイルランドという国の国会と、②大英帝国を構成する国々の帝国議会という二重の役割があると指摘していた。

スコットランド独立住民投票後の英国における分権の状況（石見）

- 4) 1867年英領北アメリカ法によって、英国議会は、カナダ連邦政府に権限を移譲した。しかし、カナダ政府は、引き続き英国国王の代理である総督と枢密院司法委員会の支配下にあった。グラッドストーンは、この方式をアイルランドにも応用しようと考えた。
- 5) アイルランド南部の26のカウンティは大英帝国の自治領「アイルランド自由国」となった（1937年に国名をアイルランドに改め、1949年には英連邦（コモンウェルス）からも離脱し完全な独立国になった）。一方、北部の6カカウンティは北アイルランドとして英国（連合王国）に留まった。
- 6) ウェールズでは、2006年ウェールズ政府法に基づき、2011年3月3日の住民投票（ウェールズ議会の立法権拡大の是非を問う）の結果、2006年ウェールズ政府法が定める20の分野については一次立法権を獲得した。
- 7) 課税変更権については、2012年5月1日に成立した2012年スコットランド法により、スコットランド議会は、国税（所得税）を他地域より10%低く設定できるようになり、その低くした10%分については、スコットランド議会の判断で課税できるようにした。その部分についてはスコットランド政府の歳入になる（自治体国際化協会ロンドン事務所 2012 p.12）。2012年スコットランド法は2016年4月から施行される。
- 8) 北アイルランド議会にも“Parliament”ではなく“Assembly”の語が用いられている。
- 9) キーティングは、「自律的政府」の意味について、単にウェストミンスター（英国議会および政府、つまり中央政府の意味）からの自律性だけではなく、社会・経済的な問題に取り組む能力を持たなければならないとも述べている（Keating 2009 p.144）。
- 10) 小論で参考しているのは1999年に出版された第2版である。初版は1981年に出版されている。第2版では、初版にない第2部（3つの章で構成）が加えられている。また、第2版の序文では、①傾向ではなく理論、②中央地方関係ではなく政府間関係、③管理ではなく政治、④制度ではなく政策という自らの4つの主張を簡潔に解説している。第2版で新しく加えられた第2部では、政策ネットワークや政策コミュニティなどの概念を用いて中央地方関係を説明している点が特徴的である（初版でもネットワーク的な捉え方はされていたが）。さらに、80年代のサッチャー政権による地方政府の迂回、つまり中央の管理下にある特定目的団体の増加、公共サービス提供システムの外注化、ボランティア・セクターを含めた官民連携の動きなどを踏まえると、“local government”は“local governance”に変容したとも述べている。また、ガバナンスの概念とその展開についてはこの第2版より早く出版された別の書で詳述されている（Rhodes 1997）。ロウズの関心は、初版から第2版までの間に、80年代の政治状況も含めて、相互依存から政策共同体、ガバナンスへと中央地方関係の捉え方が変わってきたと言える。
- 11) 組織目標、権限と交換、結果などの概念や循環的な捉え方が中央地方関係の分析にも応用されている。
- 12) 英国については、1972年地方自治法の制定に結実する地方制度改革の経緯を対象にし、フランスについては、1960年代のコミュン改革（コムニオン統合の試み

スコットランド独立住民投票後の英国における分権の状況（石見）

とその挫折）を対象とした。

- 13) 英国の教条的状況は集権的な民主制に裏付けられており、また、フランスのしなやかさは脆弱な民主主義の産物であるとも述べている (Ashford 1982 p. 367)。また、これに関連する点として、英国の中央地方関係が中央（国）レベルでの政治と行政による階統制的（集権・統制的）になりがちであるが、フランスでは、地方、県（デパルトマン）、リージョンのレベルに多くの結合的な関係（兼職など）を持っていることを指摘している（同 p. 19）。
- 14) 政府間関係の視点からではなく中央地方関係の視点から見ると断つたにも関わらず、政府間関係（IGR）の語を用いるのは、原論文において IGR の語が用いられているからであり、また、筆者ら（キーティングを除いて）は、政府間の対等もしくは上下関係という含意なしに、単に政府と政府の関係という意味で用いているからである。一方、キーティングは、IGR の性格（目的）について、①権能間の対立の解消、②権能間の重複の調整、③政策の調和、④政策刷新のための従来の権能の再編の4つに整理した上で、このような IGR の特徴は主として連邦制に関するもので、英国の特殊な状況には直接適用できないと述べている (Keating 2012 pp. 214-215)。
- 15) 英国政府とスコットランド、ウェールズ、北アイルランドの政治的首脳（首相、首席大臣）で構成し、制度化された IGR のしくみである合同大臣委員会（the Joint Ministerial Committee: JMC）の枠組みはあまり用いられず、JMC 外の非公式なコミュニケーションによって担われたと述べている。1999 年の権限委譲時に以降の英国政府と 3 地域の政府の事務執行上の連絡・調整のあり方について定めた「理解のための覚書（the Memorandum of Understanding: MoU）」による「部局間で危うくなった問題についてはその日ごとに対処する」との言葉を紹介している (McEwen 2012 p. 325)。
- 16) SNP による JMC 復活の要求が受け入れられたことを例として挙げている。また、2010 年 3 月、MoU に「紛争回避・解決のためのプロトコール」が加えられたことにも触れているが、これはまだ官僚チャンネルでの非公式な解決法であるとしている (McEwen 2012 p. 326)。
- 17) 2007 年までの政権党一致の時代に見られた両政府間の対立の事例として、汚染血液による C 型肝炎患者への賠償金支払い（委譲事項）を英国政府がスコットランド政府に求めたことを挙げている。これは両政府の大臣間、労働党内で合意に達し解決したとしている。他の対立事例として、スコットランド独自に実施した高齢者の個人ケアの無料化問題、付添手当の削減分の財源移転を求めたスコットランドによる要求（英国政府の労働・年金省は拒絶）などを挙げている。一方、2007 年以降の対立点としては、英国とリビアとの囚人（爆破犯）移送合意（スコットランドの司法管轄権への脅威）を挙げているが、全体的には SNP は論争的な問題（カウンスル・タックスの地方所得税への変更提案など）を避けてきたとしている (McEwen 2012 pp. 329-330)。
- 18) 2010 年の連立政権誕生後、スコットランド担当国務大臣やウェールズ担当国務大

臣は兼任職から専任職に戻された。ただし、SNP 政権は担当国務大臣よりホワイトホールとの直接的な関係を深めることに注力したとしている（McEwen 2012 pp. 326-327）。

- 19) 調整型、協調型、競争型の連邦制の3つの型に関するキーティングの明確な定義はない。ただし、英国とスコットランドの関係への用い方からすると、調整型とは連邦と州の対立関係に基づくものであり、協調型とは福祉国家化によって登場した連邦と州の協調関係に基づくものであり、競争型とは政策（福祉など）をめぐる連邦と州の競争関係に基づくものと類推できる。
- 20) キーティングは、伝統的なリージョナリズムについて2つに分類している。一つは、リージョンの伝統・文化・自治を守ろうとする「下からのリージョナリズム」である。もう一つは、国家統治の観点からリージョンに一定の自律性を付与し安定的に管理・統制することを目的とした「上からのリージョナリズム」である。これらはいずれも国民国家の形成時やその後に見られるようになったものであるが、1970年代にはリージョンの意味を経済開発の面から捉えるリージョナリズムが登場した。伝統的なリージョナリズムは政治的性格が強かったのに対して、70年代のリージョナリズムは経済的性格が強いことからこれを「ニューリージョナリズム」と名づけた（Keating 1998）。
- 21) 英国政府の各省庁およびその他の機関、スコットランド政府、ウェールズ政府の職員は、内国公務員制度（Home Civil Service）という統一された公務員制度の下にある。北アイルランド政府の職員には北アイルランド公務員制度（Northern Ireland Civil Service）という別の公務員制度が適用されるが、年金などの福利厚生面では内国公務員制度と共通の基準が用いられている。
- 22) バーネット・フォーミュラ（the Barnett formula）とは、70年代後半に大蔵省主任大臣のバーネットによって考案されたもので、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの3地域へ配分される包括補助金の増減額を、イングランドへの配分額への変化（増減）に基づいて自動的に計算する式である。例えば、2000年の場合、スコットランドへの増分額＝イングランドの増分額（£10億）×イングランドに対する人口比（10.34%）×99.7%＝£1億300万。バーネット・フォーミュラの対象になるのは、これらの地域議会に委譲された事務権限のみであって、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドにおけるすべての公的支出というわけではない。バーネット・フォーミュラは英国政府の大蔵省によって決められる。これに対して、スコットランドでは英国政府（大蔵省）主導によるバーネット・フォーミュラ（補助金）方式ではなく、財政自主権の強化（税源移転）を求めてきた。一方、イングランドでは、スコットランドへの配分額がイングランドに比べて優遇されていることへの批判の声がある。キャーニーは、バーネット・フォーミュラのスコットランド政府と英国政府の双方にとっての利点を指摘している。スコットランド側には、固定された計算式を用いることから英国政府の公共支出削減策の影響を最小化できる。一方、英国政府にとっては配分額を自動的に計算できることからスコットランド側との交渉に時間をかける必要がない（Cairney 2012 p. 235）。

スコットランド独立住民投票後の英国における分権の状況（石見）

- 23) マキューエンらも指摘したことであるが、爆破犯釈放に関する英国政府からの要請とその文書の出し方（大臣の個人事務所から出すという伝統的手法）を例として挙げている（Parry 2012 p.300）。
- 24) スウル動議（Sewel motions）とは、英国議会がスコットランド議会への委譲事項に関して立法的関与を行う際に、スコットランド議会の同意を得るための法手続きのことである。「スウルの慣行（Sewel convention）」とも呼ばれる。Cairneyによれば、1999 から 2007 年の間に 76 の動議が通過した。また、スコットランド議会は、2011 年 12 月に福祉改革法案（Welfare Bill）に関する動議を初めて拒絶した（Cairney 2012 p.236, p.245）。
- 25) ただし、ホワイトホールの省はしばしばスコットランド政府と協議することを忘れたとの指摘は興味深い（Cairney 2012 p.245; Trench 2008 p.56）。
- 26) 枢密院令のスケジュール 1 第 6 条では、枢密院令の原案は国務大臣が作成し、英国議会の両院が承認し、枢密院において女王が枢密院令として定めるとしている。
- 27) 最終報告書の要点は次の 3 点である。①スコットランド内の国税（所得税）について、徴収および税率の決定をスコットランド議会に委譲すること。②スコットランド議会と英国議会による立法部間のコミュニケーション方法を改善すること。③スコットランド内で実施される選挙に関する権限など 24 項目をスコットランド議会に委譲すること。
- 28) 独立住民投票直前の世論調査で独立賛成支持が反対を上回ったことに危機感を持ったゴードン・ブラウン前首相（労働党、スコットランド出身）がスコットランドに乗り込み、連合が維持された（独立提案が否決された）場合のさらなる権限委譲についての提案を発表した。「ゴードン・ブラウン・イニシアティブ」や「特大の権限（extra powers）」と呼ばれた。その中ですでに、2014 年 11 月後半までに税や福祉に関する新たな権限委譲の詳細について合意し、2015 年 1 月には立法の原案を作成するという日程の見通しが示されていた。首相官邸の情報筋では「首相はゴードン・ブラウンのイニシアティブを非常に歓迎している」と言われていた（The Independent 2014/9/9）。住民投票後の首相声明（スコットランドへのさらなる権限委譲の提案）はこのゴードン・ブラウン・イニシアティブを踏まえたものである。
- 29) 保守党 330（28 増）、労働党 232（24 減）、SNP56（50 増）、自民党 8（48 減）、英国統一党 1（1 減）、シンフェイン 4（1 減）、プライドカムリ 3（増減なし）、アルスター統一党 2（2 増）、緑の党 1（増減なし）、その他 13、総議席数 650。
- 30) 1970 年代の権限委譲の試みの場合、スコットランドでは権限委譲への熱意が高かったが住民投票の際の「40%条項」という厳しい制約条件によって実現が妨げられた。一方、ウェールズでは、住民投票の賛成者が投票者のうちの 20%ほどにすぎず、いずれも実現しなかった。
- 31) 2004 年 1 月、英国議会でのイングランドの大学授業料値上げ法案をめぐる決定の際に問題になった。当時のブレア政権は値上げ法案の成立をめざし、庶民院において 316 対 311 という僅差で可決された。しかし、その中には当然スコットランド選出の議員も含まれていた。スコットランドの大学ではスコットランド議会の方針に

スコットランド独立住民投票後の英国における分権の状況（石見）

より大学の授業料は無料である（スコットランド出身の学生には）。この法案審議では、スコットランド選出の議員の動向が法案の成否を左右することになった。

- 32) 議案によって議会審議に参加できる議員を選別する方式は、伝統的には「イン・ア
ンド・アウト」と呼ばれ、グラッドストーンもアイルランド問題の解決策として検討
した。ただ、英国議会とは何かという本質的な問題を提起することになった。

参考文献

○公的文書

Cabinet Office, *English Votes for English Laws: An Explanatory Guide to Proposals*, 2015/7

The Smith Commission, *Report of the Smith Commission for further devolution of powers to the Scottish Parliament*, 2014/11/27

HM Government, *Scotland in the United Kingdom: An enduring settlement*, Cm 8990, 2015/1

HM Government press release, *Scottish Independence Referendum: statement by the Prime Minister*, 2014/9/19

○新聞記事、web ニュース

<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-33351688>, 2015/7/2

(最終閲覧日：2015/9/10)

The Guardian, 2015/8/15

The Independent, 2014/9/9

The Independent, 2015/8/30

The Independent, 2015/9/4

○図書、論文など

Ashford, D. E., *British Dogmatism and French Pragmatism*, London: George Allen & Unwin, 1982

Bogdanor, V., *Devolution in the United Kingdom*, Oxford: Oxford University Press, 1999

Cairney, P., 'Intergovernmental Relations in Scotland: What was the SNP Effect?' *British Journal of Politics and International Relations* (BJPIR), Vol. 14, 2012

Deacon, R., *Devolution in Britain Today*, Manchester: Manchester University Press, 2006

Gyford, J. & James, M., *National Parties and Local Politics*, London: George Allen &

スコットランド独立住民投票後の英国における分権の状況（石見）

Unwin, 1983

House of Commons Library, *The Commons Library's briefing note on the Scotland Bill 2015-16*, 2015/6/4

Keating, M., *The New Regionalism in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar, 1998

Keating, M., *The Independence of Scotland*, Oxford: Oxford University Press, 2009

Keating, M., 'Intergovernmental Relations and Innovation: From Co-operative to Competitive Welfare Federalism in the UK' *BJPIR*, Vol. 14, 2012

McEwen, N., Swenden, W. and Bolleyer, N., 'Intergovernmental Relations in the UK: Continuity in a Time of Change?' *BJPIR*, Vol. 14, 2012

Mitchell, J., *The Scottish Question*, Oxford: Oxford University Press, 2014

Parry, R., 'The Civil Service and Intergovernmental Relations in the Post-devolution UK' *BJPIR*, Vol. 14, 2012

Rhodes, R. A. W., *The National World of Local Government*, London: Allen & Unwin, 1986

Rhodes, R. A. W., *Control and Power in Central-Local Government Relations*, 2nd ed., Aldershot: Ashgate, 1999

Rhodes, R. A. W., *Understanding Governance*, Buckingham: Open University Press, 1997

Trench, A. ed., *Devolution and power in the United Kingdom*, Manchester: Manchester University Press, 2007

Trench, A., 'Intergovernmental relations', in Jeffery C. (ed.), *Scotland Devolution Monitoring Report*, London: The Constitutional Unit, May 2008

Wright, D. S., *Understanding Intergovernmental Relations*, 3rd ed., North Scituate, Mass: Duxbury Press, 1988

石見豊「スコットランドの英国からの独立をめぐる住民投票に関する一考察」『政経論叢』第170号、国士舘大学政経学会、2014年

自治体国際化協会ロンドン事務所『マンスリー・トピックス』2012年5月号、p.12

内貴滋「地方自治を考える」『地方自治』第809号、2015年

【追記】小論は、2015年10月10日に千葉大学で開催された日本政治学会研究大会の分科会での報告論文に加筆・修正したものである。