

# 連合王国における分権改革の影響に関する 一考察

永 戸 力

## 目次

1. はじめに
2. 政策スタイルの変革
3. 不均衡国家への道
4. おわりに

分権改革がもたらしたのは、このような「諸連合の国家 (state of unions)」を民主化したことであった。すなわち、かつては中央政府の内部から行使されていた多種多様な領域的諸力 (territorial competences) を、新たな選挙過程によって確立された別個の分権された政府に移したのである<sup>1</sup>。

連合王国・スコットランド双方とも分権化の方向に進んでいる。連合王国では、諸個人や地方の諸集団に公共サービスを提供する権力を与える「大きな社会 (Big Society)」の理念によって特徴づけられる分権の動きがある。スコットランドでも、基礎自治体への様々な事業責任の移譲によって特徴づけられる分権の動きがある。双方とも、その動きは漸变的である... (中略) ...重要な違

---

1 Jeffery (2006), 140.

いは、自律性を認める寛容さの違いにあると思われる<sup>2</sup>。

## 1. はじめに

スコットランドへの権限移譲改革が行なわれる直接の引き金となったのは1980年代後半、均一税率の地方所得税たるコミュニティチャージ (Community Charge)、いわゆる“人頭税 (Poll Tax)”，として知られる新地方税制案を、スコットランドを実験場として同地域で先行実施するというサッチャー政権の決定であった。サッチャー首相自身は当時、自由市場の偉大な擁護者アダム・スミスを生んだスコットランドでコミュニティチャージを先行実施するのは妙案だと考えていたが、完全な計算違いだった。新税制への反対キャンペーンはたちまち燃え上がり、逮捕されて監獄送りになる者が出るほど高揚した<sup>3</sup>。

コミュニティチャージは結局のところ失敗に終わり、サッチャーに首相退任の引導を渡したばかりか、1979年の挫折<sup>4</sup>以来、スコットランドの権限移譲を求める論議が再び高まるきっかけとなった。1987年総選挙の後、スコットランドでは権限移譲のための国制変革を目指す超党派組織としてスコットランド憲政会議 (Scottish Constitutional Convention) が設立された。同会議の目的は、スコットランドへの円滑な権限移譲に向けた計画を練ることと、権限移譲に反対する保守党政権に圧力をかけることであった。同会議は1995年、『スコットランド議会 スコットランドの権利』と題する提言文書をまとめ、これが後にスコットランドへの権限移譲提案の基本文書とみなされるようになっていく<sup>5</sup>。

スコットランド憲政会議は設立当初、スコットランド国民党 (Scottish Nationalist Party: SNP) の参加こそなかったものの、労働党勢力を中心に地元政財界、労働組合、教会、各種市民団体の支持を幅広く集め、権

---

2 Cairney (2011), 218.

3 Deacon (2012), 65.

4 *ibid.*, 63-65.

5 *ibid.*, 66-67.

限移譲に反対する保守党勢力をほぼ孤立させることに成功した。1997年5月1日の総選挙で労働党が勝ち、ブレア新政権が発足してまもない同年9月11日、スコットランドへの権限移譲の是非を問う住民投票 (referendum) が実施されたが、スコットランド議会設立の是非を問う問1 (Question 1)、所得税の基本税率の変更権限をスコットランド議会に与えるか否かを問う問2 (Question 2) とともに賛成票が圧倒的多数を占め、スコットランドへの権限移譲提案は承認されるに至ったのである<sup>6</sup>。

スコットランドへの権限移譲改革を含む連合王国の分権改革<sup>7</sup>を従属変数とする研究は、すでに北村亘によるすぐれた業績が存在している<sup>8</sup>。本稿は、分権改革を独立変数とした場合、分権改革は連合王国の政治・政策・国家のあり方をどのように変えたのかあるいは変えなかったのかという観点から、先行研究を手がかりに探索的な分析を行う。分権改革のインパクトを検証するにあたって、まず、政治的伝統の文脈から分権後の連合王国とスコットランドにおける政治や政策を論じるポール・カーニー (Paul Cairney) の所論を取り上げる。次いで、分権後、著しくバランスを欠く統治構造が出現したと論ずるチャーリー・ジェフリー (Charlie Jeffery) の所論を検討し、最後に、分権改革の今後の見通しを含め、結論を述べる。

## 2. 政策スタイルの変革

ポール・カーニーによれば、連合王国の政治的伝統といえは、民主主義諸国のなかでの例外的な存在として戯画化されることが多いという。曰く、イギリスの政治制度は、集権的な多数決型である。曰く、イギリス政治のリーダーたちは大統領的であり、その政治スタイルは敵対的、攻撃的であ

---

6 *ibid.*, 67-71.

7 分権改革も権限移譲改革も原語では同じく、*devolution* である。本稿ではおおまかに、前者を連合王国全体での *devolution* を、後者を個々の *devolution* の事例を指す場合に用いる。なお、連合王国の分権改革について包括的に解説を加えた邦語の代表的研究として、石見 (2012)、梅川・カ久 (2014)、山崎 (2011) を参照されたい。

8 北村 (2001) を参照されたい。

る。曰く、政策は、社会に対する適切な諮問・相談の手続き抜きにトップダウンで決められ、中央官庁は上意下達の指揮統制がいきとどいたヒエラルキー組織である、などなど。こうしたイメージが、イギリスの政治的現実に全然合致しないというわけではない。カーニーが異議を唱えるのは、いわばイメージの独り歩きであり、過度の一般化である<sup>9</sup>。彼が抛って立つのは、様々な型の政治制度を超えた政策形成の諸要素を特定し、経験的な証拠に基づいてレトリックの妥当性を検討しようとする公共政策研究のアプローチである<sup>10</sup>。

このような観点からすると、スコットランドへの権限移譲改革がもたらしたインパクトは過大評価のきらいがあるという。権限移譲改革のインパクトを重視する立場は、次のように主張する。権力が政府に集中するトップダウン・システムは、市民的民主主義の伝統を有し、権限分散を旨とするスコットランドの政治制度にそぐわない。比例代表の選挙制度を基盤とする合意形成型の政治スタイルこそスコットランド政治の特質である。したがって、権限移譲改革が進めば進むほど、多数決型の古いウェストミンスター政治は合意形成型の新しいスコットランド政治に道を譲ることとなり、連合王国全体として合意形成型の政治スタイルが優勢になるだろう、と<sup>11</sup>。カーニーによれば、ウェストミンスターの中央政府とスコットランド政府との違いは、多数決型・合意形成型の二分論が示唆するような相互に異質なロジックにしたがうものではなく、両者は、一般に想像されるような相互にかけ離れたものではない<sup>12</sup>。

---

9 カーニーは、例として執政中枢 (core executives) の重要性の主張を挙げる。我々は、執政中枢を形成するエリート集団が結果としてなし得なかったことよりもむしろ、なし得たことに着目して結論を引き出す傾向がある。ゆえに、政策形成者が1つの争点に注意を向ければ、他方で残りの99の諸争点を無視している可能性に思い至らず、99の争点に関わる業務責任がトップレベルの関与なしに処理されている現実を見逃してしまう。こうした現実、政治システムの差異を超えてどの国でも多かれ少なかれあてはまる (ibid., 209)。

10 ibid., 208.

11 ibid., 209.

12 ibid., 210.

多数決型・合意形成型の二分論的な見方の代表格は、いうまでもなくアレント・レイプハルト (Arend Lijphart) の議論である。レイプハルトにとって、政策スタイルの違いは基本的に選挙制度と権力分布の型の違いに起因する。小選挙区制は政権与党に過大な議席を与え、政権与党はすべてを数の力で決し、トップダウン式の政権運営を進める。他方、比例代表制は、諸党派による連立政権とこれを支える諸党派間の合意形成を促進する。権力は諸党派の間に分散し、政府と社会との関係においても、“包摂、取引、妥協 (inclusiveness, bargaining and compromise) ”の精神が支配する<sup>13</sup>。連合王国は前者の典型事例であるのに対し、西ヨーロッパの多くの国々は後者である。この議論にしたがえば、連合王国の政治スタイルは例外であり特殊である。

ジェレミー・リチャードソン (Jeremy Richardson) ら公共政策研究者は逆に、連合王国と他の西ヨーロッパ諸国に共通する要素を強調する。大半の国はどこも似たり寄ったりの標準作業手続き (standard operating procedure) を備え、どこの国の政府も利害関係者・利益集団と合意を形成しながら、政策を漸变的に進めようとする。なぜなら、政府は通常、自己の保有する諸資源の規模と比べ過重な政策領域を抱えており、これを管理可能な諸単位に細分化することを迫られるからである。ここに、官僚集団と有力な利益集団が細分化された政策管理単位を共同で抱え込み、これを半ば自律的かつ安定的に運営する “官僚制的融通 (bureaucratic accommodation) ”のロジックが成立する基盤がある<sup>14</sup>。

ここで、サッチャー政権期の “信念の政治 (conviction politics) ”は、まさにレイプハルトのいう制度的基盤が可能にした政策スタイルではないかという反論が考えられる。カーニーによれば、サッチャー政権は閣僚レベルでは社会の意見を聴こうとはしなかったが、多くの場合、社会の意見を聴取するというプロセスが政府機構の他の部分に置き換えられただけの

---

13 *ibid.*, 211.

14 *ibid.*, 211.

ことで、政府の政策運営全体からしてみれば、非妥協的なトップダウン手法で説明できる要素は少ないという<sup>15</sup>。

さらに、「官僚制的融通」のロジックの上に成り立つ多数の政策共同体 (policy communities) には、区切られた均衡 (punctuated equilibrium) の力学が働く。政策共同体が管理する政策争点は通常、発言権を有する正統な参加者を限定する方向で技術的に定義される。政策共同体からはじきだされたアクターは争点の新たな定義づけを目指し、知識や新しい証拠を動員してメディアに訴え、あるいは裁判を起こし、広く世論を喚起しようとする。こうした試みが実を結ばない間は負のフィードバック (negative feedback) が働き、政策担当者は何も動かず、したがって政策そのものも何も動かない。しかしながら、時を経て、いったん正のフィードバック (positive feedback) が働き始めると、当該争点に政策担当者の注意が集中的に向けられ、政策変化の引き鉄が引かれることになる。言い換えると、それほどの大きな変動の波にさらされない限り、既存の政策配置を揺るがしかねない政策アイデアの大半は、政府当局者たちによって無視される。このような力学もまた、政治制度の型の違いを超えて多くの国で広く観察される<sup>16</sup>。

政治制度の型の違いを超えて各国の政策実践に影響を及ぼす諸条件のリストは、まだまだ拡大することができる。いかに政策内容がよくても、その執行のあり方は現場公務員の裁量によって大きく左右されると主張する街頭官僚制論 (street-level bureaucracy) などそうしたリストに加えることができよう。多数決型の例外的な国イコール連合王国と規定するだけでは、連合王国の諸政策の現実を十分説明したことになるのではないのである<sup>17</sup>。

上記の検討から2つの重要な教訓が引き出された。第一に、多数決型であれ合意形成型であれ、政治制度から政治行動を直接説明するのは危険で

---

15 *ibid.*, 212.

16 *ibid.*, 213.

17 *ibid.*, 214.

ある、ということ。第二に、短期間のうちに大きな政策変化ないし制度変化を期待するのは無理がある、ということ<sup>18</sup>。これらの点を念頭に、ウェストミンスター中央政府とスコットランド政府との比較に立ち戻ってみよう。

権限委譲改革によって1999年に創設されたスコットランド議会は、ウェストミンスターの古い政治を打破する新たな選択肢として喧伝された。スコットランド議会の設置プランは比例代表制に基づく諸党派間の権力共有、諸集団の参加拡大による政策形成プロセスの閉鎖化防止を柱としており、レイプハルト的な合意形成型民主政モデルにぴたりと合致するものであった。スコットランド議会設置によって新たに開かれた政治空間は、政策形成への参加意欲が旺盛な諸団体からは高い満足を引き出した。一方で、冷静にみれば、似たようなプロセスはロンドンにおいてもある程度は機能していた。

むしろ、ウェストミンスター流の政策スタイルがスコットランド政府にも持ち込まれた側面がある。その典型が政府間関係 (intergovernmental relations)、すなわちウェストミンスターの中央政府とスコットランド政府との関係である。スコットランドの公共支出を技術的な処理によって半ば自動的に決めてしまうバーネット算定式 (Barnett formula)<sup>19</sup>、スコットランド議会に権限移譲された諸事項について、ウェストミンスター議会在がスコットランドのために立法を行うことをスコットランド議会在が承認するスウェル動議 (legislative consent motions or Sewel motions)<sup>20</sup> の多用、両者の意思疎通・調整の手段として合同閣僚委員会のような公式手続きの利用を極力回避する傾向など、関係当事者の交渉や取引においてウェストミンスター流の非公式性が好まれる証拠は次々に挙がる<sup>21</sup>。

---

18 *ibid.*, 215.

19 バーネット算定式の詳しい説明については、山崎 (2011), 65~70 頁、Cairney and McGarvey (2013), 217-218 を参照されたい。

20 スウェル動議の詳しい説明については、山崎 (2011), 99~100 頁、Cairney and McGarvey (2013), 207-208 を参照されたい。

21 *ibid.*, 216.

最後に、スコットランド議会と市民参加との関係を検討する。スコットランド議会は設置当初から、一般市民による参加の結節点 (hub) として機能することが期待されていた。このため、議会の各委員会は、法案が議会に提出される前に、その内容を市民に広く周知し、市民から意見を募る公式権限が与えられている。カーニーによれば、このような画期的な権限が使われたのは、スコットランド議会創設以降の 10 年間で 2 回だけであった。むろん、このことに関して、参加民主主義の理想倒れや議員の質の高さが必ずしも伴っていない事情もあろうが、議会との関係で政府が圧倒的に優位している点に根本的な要因がある。すなわち、行政府が議会の審議スケジュールを支配しているため、委員会は政府の求めるままに “立法ソーセージマシン (legislative sausage machine)” とならざるを得ず、諮問・調査・審議に精力的に取り組もうとしても不可能である。カーニーは、議会に提出される法案数の 9 割が政府提出法案であり、さらに政府提出法案の 9 割が成立するというスコットランド議会の現状は、ウェストミンスター議会のそれと大して変わらないと評価している<sup>22</sup>。

冒頭の引用にもあるように、カーニーは、連合王国、スコットランド双方において全体として分権化の方向に向かっているのを否定してはいないし、各アクターの参加や自律性に対する寛容さにおいても、スコットランドは連合王国よりも上であるとしている。ただし、これまでの連合王国の政治実践・政策展開を支えた伝統や文化を、レイプハルト流の合意形成型民主政のそれと同様のものにつくりかえるようなインパクトはなかった。これが彼の結論である<sup>23</sup>。

### 3. 不均衡国家への道

次に、分権改革によってイングランドと他の諸地域とのバランスは非常に不均衡なものとなっており、連合王国の統治構造全体が不安定化しつつ

---

22 *ibid.*, 216-217.

23 *ibid.*, 218.

あると主張するチャーリー・ジェフリーの所論を取り上げる。

ジェフリーは、分権改革の根本的意義を、自由かつ民主的な選挙過程を備え、民主的な正統性に根拠づけられた議会が地域単位で設置され、新たな政治空間を創設した点にみている。ウェールズも北アイルランドも連合王国全体に占める人口や GDP の割合はそれぞれわずか数%にすぎず、比較的規模の大きいスコットランドでさえ 10%に満たないが、いずれも民主的な公選議会有し、独自の政治空間の下で独自の政治的ダイナミズムが働いている。ところが、イングランド (England) にはそれがない。わずかに、大口ンドン庁 (Greater London Authority: GLA) が 2000 年に設立されたのみである。それでも、分権改革の推進を重要な看板政策のひとつに掲げていた当時の労働党政権は、分権を求める世論の声は大きいとして、2004 年、イングランド北東部に地域公選議会 (Elected Regional Assemblies: ERA) を設置する案を住民投票にかけた。この案に賛成する票は圧倒的に少なく、イングランドへの権限移譲の動きは頓挫せざるを得なかった。その結果、連合王国は、国土の主要地域が中央政府によって統治され、他方で周辺地域はほとんどの内政領域に関し自治を行うという、世界でも稀なパターンを有する国家となった<sup>24</sup>。

以下、分権改革後の政治状況を各地域についてみていこう。

#### [ウェールズ]

ウェールズはスコットランドとは異なり、分権を求めて真剣かつ精力的に論議を進める原動力が元来乏しかった。その結果、ウェールズ政府に当初与えられた自治権は二次立法権にすぎず、政府与党と野党との区別すらもあいまいなままであった<sup>25</sup>。ウェールズ選出の与党労働党議員たちが、とりわけウェールズの教育政策と保健政策に対して、イングランド勢力の

---

24 Jeffery (2006), 138.

25 すなわち、当時のウェールズ政府においては、内閣が議会の一部として位置づけられていた。

主導で決められた基準で評価される傾向が強まるのではないかと恐れたことも大きく響いた<sup>26</sup>。

ウェールズは政治的に労働党がかなり強く、ウェールズ地域の基礎自治体の公共部門も伝統的に労働党支配の下にあった。すなわち、ウェールズは政治的な多元性に乏しく、労働党支配の基礎自治体の協力を得られなければ何もできない状況であり、ウェールズ政府が政策的に存在感を示したり、独自路線を追求することはそもそも困難であった。それでも、2004年にリチャード委員会が改革案を提言し、2006年には一次立法権の導入と議会と行政の厳格な分離を柱とする改革が実現した<sup>27</sup>。

#### [スコットランド]

スコットランドでは、権限移譲実施前に分権のあり方についての論議を徹底的に戦わせ、いわば産みの苦しみを経験したがゆえに、権限移譲実施後の地域行政に関わる実務的な制度運用は、ウェールズよりも比較的円滑に進んだ。スコットランド議会庁舎の高額な建設費が大きな問題となり、スコットランド政府が進める自治そのものには政治的な注目が集まらなかった事情も幸いした。だからといって、スコットランド市民がスコットランド議会の仕事に満足し、高い評価を与えたわけではなかった。むしろ、スコットランド議会の実際の能力とスコットランド議会に対する市民の期待の間には大きなギャップがあった<sup>28</sup>。

スコットランド議会議員選挙は、ウェールズのそれと比べて小選挙区選出部分よりも比例代表的な要素の強い追加議員選出部分の比重が大きく、主要政党の獲得議席数が減れば、それだけ多党化が進む傾向は強まる。2003年のスコットランド議会議員選挙はまさに、そうした選挙であった。労働党と SNP の二大政党がとりわけ追加議員選出部分での得票率を落と

---

26 Jeffery (2009), 387.

27 Jeffery (2006), 140-143.

28 *ibid.*, 144.

し、代わって、緑の党 (Greens) やスコットランド社会党 (Scottish Socialist Party) が議席を獲得した<sup>29</sup>。

ジェフリーによれば、スコットランドの地域政治において顕著な点は、比例代表制的な要素の強いスコットランド独自の選挙制度がもたらしたインパクトである。ウェストミンスターと比べれば、スコットランドの政党間競争は全体として明らかに左寄りであり、協調志向である。その結果、大学授業料の廃止など中央政府とは異なる平等志向の政策が打ち出される<sup>30</sup>。加えて、“ニューポリティクス”の楽天的なスローガンは明らかにレトリックだとしても、ウェストミンスターと比較すれば、スコットランドの政策過程がよりオープンかつ包摂性が高いという点は政策的独自性の大きな要因である<sup>31</sup>。

他方で、財政問題も悩みの種である。中央政府から自動的に包括補助金を受ける制度は、中央政府に対するスコットランド政府の依存を強め、スコットランドの財政上の説明責任をあいまいにする危険が大きい。ウェストミンスターの中央政府は幸いにも現行のバーネット算定式を維持する姿勢をみせているが、ひとたび経済環境が悪化し、公共支出を大幅に削らざるを得ない苦境に追い込まれた場合、財政を縮小して市場の役割を拡大することにスコットランド政府が同意しなければ、包括補助金を交付しないという政策に切り替える可能性が高い<sup>32</sup>。

#### [北アイルランド]

北アイルランドにおける権限移譲は、特殊かつ稀な事例といわねばならない。つまり、権限移譲が1990年代におけるアイルランド地域における

---

29 *ibid.*, 144.

30 スコットランド政府が進める独自の公共政策の内容については、山崎 (2011), 97~99 頁を参照されたい。山崎は他に、基礎自治体の議会選挙における比例代表制の導入、高齢者ケアの無料化、公共空間での喫煙禁止、キツネ狩りの禁止などを挙げている。

31 Jeffery (2009), 391.

32 *ibid.*, 146-147.

和平プロセスと結びついており、しかも、2002年から2007年に至るまで、北アイルランド政府に関わる諸制度が機能停止を余儀なくされていたという点でも特異性は際立っている。長期に渡って政府が機能停止させられていたのは、北アイルランドの連合維持派諸党派と、アイルランド共和国軍 (Irish Republican Army: IRA) の政治部門たるシンフェイン党 (Sinn Fein: SF) との間の信頼醸成に失敗したからである<sup>33</sup>。

IRAの武装解除をめぐる紛糾が続くなか、連邦維持派の中道勢力たるアルスター統一党 (Ulster Unionist Party: UUP) と民族主義派の中道勢力たる社会民主労働党 (Democratic and Labour Party: SDLP) の両者が選挙を重ねるごとにじりじりと敗退し、代わって、連邦維持派の強硬勢力たる民主統一党 (Democratic Unionist Party: DUP) と民族主義派の強硬勢力たるシンフェイン党の両者が台頭した (表)。

表が意味するところは、普通に考えれば、穏健・中道勢力が減り、急進・強硬勢力が増えたのだから、各党派のエリート間での取引・妥協はますます困難となるであろうというものである。加えて、北アイルランド政府の

表 北アイルランドにおける選挙結果の分極化

選挙	DUP	UUP	SDLP	SF	中道勢力 (UUP + SDLP)	強硬勢力 (DUP + SF)
1997年総選挙	13.6	32.7	24.1	16.1	56.8	29.7
1998年NI <sup>34</sup> 議会選挙	18.0	21.3	21.9	17.6	43.2	35.6
2001年総選挙	22.5	26.8	20.9	21.7	47.7	44.2
2003年NI議会選挙	25.7	22.7	16.9	23.5	39.6	49.2
2005年総選挙	33.7	17.7	17.5	24.3	35.2	58.0
2007年NI議会選挙	30.1	14.9	15.2	26.2	30.1	56.3

註 : 数値は、各党派が獲得した第一順位の投票数の割合を示す。  
 出典 : Jeffery (2009), 392. Table 21.1.

33 *ibid.*, 147.

34 NIとは、Northern Ireland (北アイルランド) の略である。

内閣は連合維持派、民族主義派それぞれの最大党派が首席大臣 (First Minister)、副首席大臣 (Deputy First Minister) を出して連立政権の中核を形成する仕組みであり、選挙結果上の分極化が組閣の困難に直結するであろうことは想像に難くない。一方で、こうした権力共有の制度化に対するアイルランド市民の支持が高まっていることを考え合わせれば、選挙結果の分極化は、政治エリートたちが自己の帰属するコミュニティの利益を擁護しつつも権力共有の仕組みへのコミットを動機づける契機となるのでないかというやや楽観的な見方もある<sup>35</sup>。

#### [イングランド]

イングランドにおける権限移譲改革として唯一実行されたものといえば、GLA の設立のみである。

もちろん、1997 年に政権の座についたブレア内閣にも権限移譲に向けたプランはあり、このプランは二段階に分かれていた。第一段階は、前保守党政権によって導入された地域局 (Government Offices of the Regions: GO) を強化するというものである。これは GO を基盤とする、地域経済振興施策を管掌する地域発展局 (Regional Development Agencies: RDA) の設立という形で 1999 年に実行された。RDA の地域への説明責任を担保するために、利害関係者たちによって構成される地域協議会 (Regional Chambers) も設立された<sup>36</sup>。

第一段階では、地域経済の発展施策を担う中央政府部局を組織的にテコ入れしただけにすぎないので、第二段階ではこれを民主化することが主要課題となる。具体的には、RDA の機能を継承する形で ERA を設立する計画であった。ERA 設立そのものはすでに、1997 年総選挙における労働党マニフェストにうたわれていたが、これを実行に移すまでの道のりは困難を極めた。2001 年総選挙の労働党マニフェストに ERA 設立の是非を

---

35 Jeffery (2009), 392-393.

36 Jeffery (2006), 149.

問う住民投票の実施がうたわれ、2002年の政府白書にERA設立が盛り込まれることでようやく実行の目処がついた。ERAの設立に向けた動きがもたつた最大の要因は、自己の権限をERAに奪われかねないと危惧した中央省庁の官僚たちによる抵抗運動にあった<sup>37</sup>。官僚たちの執拗な抵抗が功を奏し、ERA設立案は事実上骨抜きにされた。ERAの組織プランは、公選議会の民主的正統性に裏打ちされた強力な地域政府というイメージには程遠かった。ERAの機能は戦略的役割に特化するとその美名の下、ERAは具体的には、政策目標を定め、地域経済、観光、スポーツ、消防その他数個の政策分野を管轄し、政策実施を担う各機能組織、当該政策分野の利害関係者たちとの調整事務を担うにすぎなかった<sup>38</sup>。

ERA設立案が「このような弱体な組織体制で、まともに地域自治を担えるはずがない」という素朴かつ深刻な批判を浴びるであろうことは、労働党政権も十分想定していた。このため労働党政権は、イングランド4地域（北東・北西・ヨークシャー・ハンパー）全域での住民投票実施を断念せざるを得なかった。仮に住民投票を強行したとしても、負けるのは目に見えていたからである。そこで、労働党政権は住民投票の実施を北東地域一本にしぼり、勝負に出た。2004年11月、北東地域でERA設立の是非を問う住民投票が行われ、結果は賛成票22%に対し反対票78%、誰の目にも大敗は明白だった。大敗の理由は、いくつか考えられる。当時はブレア政権二期目の終盤であり、イラク紛争への強引な介入策が政権に対する一般的な不人気を招き、反ブレア勢力にとって、これも政権批判の格好のネタになったという事情がまず大きい。加えて、イングランド北東部は経済的には後進地域であり、反中央の気風が強かった。もちろん、仮にERAが地域経済への強力なテコ入れとして誰彼となく大きな期待をかけられるような組織設計であったのなら、話は違っていただろう。現実に出てきたERA設立案は、そのような組織ではなかった。「こんなものは時間と

---

37 *ibid.*, 150.

38 *ibid.*, 150.

労力と税金のムダであり、地域住民をパカにした案だ」という反対派の主張が説得力を持ったゆえんである<sup>39</sup>。

以上、連合王国を構成する4地域での分権改革後の諸相を観察してきたが、これらをまとめると、「不均衡国家における非対称的分権 (asymmetric devolution in a lopsided state)」という表現に集約されることになる。この事態は、分権改革に関わった少数の政治家たちの打算や思惑の産物というよりも、各地域住民の選好をおおよそ反映したものである。程度や内容の差はあれ、スコットランド・ウェールズ・北アイルランド各地域の住民は分権改革を望んだ。ところが、イングランドの住民は違った。他地域への分権には反対しないものの、地域としてのイングランドへの権限移譲は望まなかったのである。

加えて、ウェストロジアン問題という原理的な争点がある。ウェストロジアン問題とは、連合王国の文脈でいえば、スコットランド選出の庶民院議員は、権限移譲されていないイングランドの保健政策に口出しできるのに対し、イングランド選出の庶民院議員は権限移譲されたスコットランドの保健政策には口出しできない、これは不公平だという話である。理屈の次元だけでみれば、確かにその通りである。ただし、この問題がイングランドの有権者を政治的動員に駆り立て、現実政治を動かし得るかどうかは、連合王国の各民族を結びつけ、各民族の連帯を支える共通アイデンティティの感覚 (a sense of common identity) の強さに依存している<sup>40</sup>。

#### 4. おわりに

連合王国では分権改革が実施されてから、十数年が経過した。今後の連合王国はどうなっていくのであろうか。分権改革の結果、典型的な単一主権の集権国家という連合王国というレイプハルト的な通俗イメージは根本

---

39 *ibid.*, 150-151.

40 *ibid.*, 151.

的な変更を迫られている。カーニーが指摘するように、ウェストミンスター  
の中央政府とスコットランドの地域政府の政策スタイルの差は、現実には  
いわば程度の問題であり、質的に断絶したものではない。しかしながら、  
別の意味 国制という観点 からすれば、分権改革は、連合王国に少な  
からぬインパクトを与えており、連合王国を非対称的な連合国家 (asym-  
metrical union) すなわち疑似連邦制国家 (quasi-federal state) に変え  
つつある、という評価する向きさえ出ている<sup>41</sup>。

チャーリー・ジェフリーは、今後の見通しについて以下の3つのシナリ  
オが想定されると述べている。

- (1) 漸变的な微調整は度々行われるものの、各地域によってバラバラに分  
権施策が進められるという現路線は継続する。
- (2) 1997年から1999年までの当初の分権改革とのつながりを担保しつ  
つも、分権改革後の国制のあり方をより一般的な形で、しかも連合レベル  
で再均衡させるべく、さらに徹底した分権改革が行われる。そうした改  
革には、スコットランドとウェールズの自律性を大きく高める措置、イ  
ングランド地域の仕事と中央政府の仕事を完全に分離する措置、ニース  
を反映した公平な財政制度の導入、地域政府の財政的自律性の強化、政  
府間関係を調整する体系的な制度の導入などが含まれる。
- (3) スコットランドが、連合王国内で特別の民族的地位を確立する、ある  
いは連合王国とは別の独立国家になることによって、国制上の新たな地  
位を得るに至る。スコットランドの SNP 政府は実際、2007年の白書で  
独立への選好と独立の是非を問う住民投票の実施を明記し、社会を震撼  
させた<sup>42</sup>。

---

41 Wilson and Game (2011), 89.

42 Jeffery (2009), 388.

ジェフリーによれば、上記のうち最も実現可能性が高いのは第二シナリオである。なぜなら、究極的にはスコットランドの独立を求める SNP、連合維持派勢力 (unionist) 双方ともさらなる権限移譲を求める点では一致しているからである。彼は、現状が抱える逆機能は放置できないレベルにあるとみており、第一の現状維持シナリオを最もありそうにない選択肢と考えている<sup>43</sup>。

第二のスコットランド独立シナリオはどうか。分権改革のインパクトとして地域単位の政治的独立や国家分離を視野に入れることは本稿の分析範囲を超えるが、あえて述べれば、この問いには、ある程度確かな答えがすでに出ている。2014年9月18日に行われたスコットランド独立の是非を問う住民投票の結果がそれである。よく知られているように、このときは55%強の独立反対票によってスコットランド独立案は否決された。

スコットランドの独立が当分ありそうにないことはほぼ確実であるにしても、85%近い非常に高い投票率、45%に迫る賛成票の多さが今後の分権改革にいかなる影響を及ぼすかが注目される。連合王国は今後、「ひとつの共有された国家の枠組みのなかで、連合王国は自己の多民族的な遺産といかにつきあいつづけるのか、あるいはつきあいつづけられるのかどうかという長い論議<sup>44</sup>」に決着をつけられるのかどうか注視していきたい。

[謝辞] 本稿は、JSPS 科研費 25285040 の助成を受けた研究成果の一部である。

---

43 Jeffery (2009), 399.

44 *ibid.*, 399.

参考文献

- Cairney, P. (2011) *The New British Policy Style: From a British to a Scottish Political Tradition?* *Political Studies Review* 9 (2), 208-220.
- Cairney, P and McGarvey, N. (2013) *Scottish Politics*, 2nd ed, Palgrave Macmillan.
- Deacon, R. (2012) *Devolution in the United Kingdom*, 2nd ed, Edinburgh University Press.
- Jeffery, C. (2006) *Devolution and the Lopsided State*, in P. Dunleavy, R. Heffernan, P. Cowley and C. Hey (eds.), *Developments in British Politics* 8, Palgrave Macmillan.
- (2009) *Devolution in the UK*, in M. Flinders A. Gamble C. Hey and M. Kenney (eds.), *The Oxford Handbook of British Politics*, Oxford University Press.
- Wilson, D. and Game, C. (2011) *Local Government in the United Kingdom*, 5th ed., Palgrave Macmillan.
- 石見豊 (2012) 『英国の分権改革とリージョナリズム』 芦書房
- 梅川正美・力久昌幸 (2014) 「イギリスは分裂するのか」 梅川正美・阪野智一・力久昌幸編著 『現代イギリス政治 [第2版]』 所収
- 北村亘 (2001) 「英国における権限移譲改革」 『甲南法学』 第41巻第3・4号
- 山崎幹根 (2011) 『「領域」をめぐる分権と統合』 岩波書店