

平成21年度 専門家海外派遣調査報告書

イギリスの「道州制」－概要と運用－

～スコットランドへの分権を中心として～

はじめに

イギリスは 1990 年代末に、イングランドを除くスコットランド・ウェールズ・北アイルランドの 3 地域に対して大規模な地方分権を行った。その内容は多岐に渡り、かつ地域毎に異なっているが、いずれの地域においても地方公共団体の区域を包摂する広域的な分権政府を創設したものである。

とりわけスコットランドにおいては、分権事項についてイギリス議会と同等の立法権を持つスコットランド議会と、当該立法権の範囲内でイギリス政府の行政権を移管されたスコットランド執行部で構成される、スコットランド分権政府を創設したことが注目される。スコットランドにおいては、従来からイングランド、ウェールズ、北アイルランドとは異なる司法制度がとられてきたことを考え併せれば、この一連の分権措置は、スコットランドに本格的な道州制を導入したものと言って良いであろう。ウェールズにおいても分権政府が創設されたが、立法権の本格的な分権は未だ実施されておらず、分権の度合いは相対的に小さい。北アイルランドにおいても分権政府が創設され、立法権および行政権についてスコットランドとほぼ同様の本格的な分権が行われたが、政治的な事情などから細部の制度設計はかなり異なっている。

イギリスに道州制が導入されてから 2009 年でちょうど 10 年が経過した。これを機に、スコットランドに係る分権の運用状況についてカルマン委員会が報告書を公表し、財政的なアカウンタビリティをより高める措置や分権事項の拡充などについての提言を行っている。

近年、我が国においても道州制の導入に関する議論が盛んであり、イギリスにおける道州制の導入経緯、制度設計、運用状況などが参考になるであろう。イギリスは、連邦国家ではない、国王が国の象徴としての機能を有している、議院内閣制である、など多くの点で我が国と類似しているが、他方、連合国家として発展してきた、立憲君主制である、成文憲法がない、議会至上主義である、司法制度がもともと分権的であるなど、我が国と異なっている点もあり、イギリスの道州制を参考とする場合は留意が必要である。

本報告書は、以上のような観点から、スコットランドへの分権を中心として、イギリスの道州制に係る制度と運用を調査したものである。関係者各位のご参考になれば誠に幸いである。

2010 年 3 月

財団法人 自治体国際化協会
理事長 香山 充弘

目次

第1章 序説	1
第2章 イギリスの道州制の概要	3
第1節 分権の経緯	3
1 スコットランドへの分権の経緯	3
2 1998年スコットランド法律の制定経緯	5
第2節 分権の目的	7
1 より一層の民主化あるいは地方自治の拡充	7
2 効率性と多様性	7
3 スコットランドの独立問題	9
第3節 分権政府の区域	11
第4節 立法権の分権	11
1 立法権の委任	12
(1) スコットランド議会の立法権	12
ア 立法権の委任規定	12
イ イギリス議会の立法権との関係	13
ウ スウルの慣例	13
(2) スコットランド議会の立法権能	15
ア 立法権能の範囲	15
イ 立法権能の範囲の修正	22
ウ 立法権能の内にあることを確保するための手続	23
(3) イギリス政府国務大臣の介入権限	24
2 スコットランド議会の創設	24
(1) 議員	24
(2) ウエストロージアン問題	25
(3) 議院構成	28
(4) 議事手続	29
(5) 審議事項および審議手段	29
(6) 経費負担	31
第5節 行政権の分権	32
1 スコットランド諸大臣への大臣職権の移管	32
(1) イギリス政府の大臣職権の移管と分権権能	32
(2) 合意または協議の後に行使できる職権の移管	34
(3) 共有権限の行使と紛争処理手続	35
(4) イギリス政府の保留事項に関する職権の行使	35
(5) イギリス政府国務大臣の介入権	36

2	スコットランド行政府の組織	38
(1)	スコットランド執行部	38
ア	概要	38
イ	スコットランド諸大臣の任免への国王の関与	39
ウ	組織の名称	40
(2)	公務員制度	41
3	財産と義務の移管または保有	43
第6節	分権政府の税財政制度	43
1	分権政府の主な財源	44
(1)	スコットランド分権政府の税率変更権	44
(2)	議会交付金	47
ア	議会交付金の算定原則	48
イ	一括交付金とバーネット方式	49
ウ	特定目的交付金	53
(3)	自主財源	54
(4)	借入金	55
2	分権政府の予算編成と予算制度	55
(1)	イギリス政府の予算編成における分権政府の支出の位置づけ	55
(2)	スコットランド分権政府の予算編成	58
(3)	スコットランド分権政府の予算制度	62
3	スコットランド分権政府の会計制度および決算制度	63
(1)	スコットランド統合資金	63
(2)	スコットランド分権政府の会計制度および決算制度	64
(3)	資源会計	68
(4)	スコットランド分権政府の会計監査	70
第7節	スコットランドに関わる越境公共当局	72
1	越境公共当局の概要	72
2	放送局に関する議論	73
第8節	スコットランドの地方公共団体の階層	76
第9節	司法権の分権	77
1	イギリスの司法制度の概要	77
2	スコットランド裁判官の任免権の分権	78
第10節	スコットランド分権政府とイギリス政府との関係	78
1	法的小および非法的な枠組み	78
2	地方分権紛争	79
第11節	憲法改正	79
第12節	イングランドへの分権問題	80
1	連邦制導入論	80

2	イングランドにおける分権会議の創設の先送り	82
第3章	イギリスにおける道州制の運用	85
第1節	スコットランドへの分権の評価	85
1	世論	85
2	スコットランド分権政府の関係者の評価	85
3	エジンバラ商議所関係者の評価	86
4	スコットランド地方公共団体協議会関係者の評価	88
5	イギリス政府スコットランド省関係者の評価	89
第2節	カルマン委員会による評価と提言	89
第3節	今後の見通し	92
	おわりに	92

【凡例】

1998年法律：1998年スコットランド法律（the Scotland Act 1998）

（§～）：1998年スコットランド法律第～条

第1章 序説

我が国の“地方分権”にほぼ相当する用語は、イギリスでは“devolution”である。devolutionとは中央からサブ・ナショナル・ユニットに権限を移譲する過程であり、次の3つの形態があるとされている¹⁾。

- 1 行政上の地方分権 (administrative devolution) ー例えば、中央政府の事務所をある地域に設置したり、中央政府各省の責任を同じ中央政府の特定地域所管省に移管するなど。
- 2 行政権の地方分権 (executive devolution) ーイギリス政府の大権 (prerogative powers of the UK government) を、通例、成文法上の根拠に基き分権政府の大臣に移管すること。
- 3 立法権の地方分権 (legislative devolution) ー立法権を他の立法機関に移管すること。

“devolution”は1の“行政上の地方分権”も含むとされる点で、我が国の地方分権よりやや広い概念である。

イギリスにおいても地方分権 (devolution) は連邦制 (federal system) とは異なるとされている。イギリスの地方分権は、議会至上主義 (doctrine of parliamentary sovereignty) の下にあり、理論上元に戻すことが可能であり、また分権を受けた団体は憲法上イギリス議会の従属物 (subordinate) であるからだとされている。

先年の地方分権の法的枠組みは、1998年スコットランド法律 (Scotland Act 1998)、1998年ウェールズ政府法律 (Government of Wales Act 1998)、2006年ウェールズ政府法律 (Government of Wales Act 2006)、および1998年北アイルランド法律 (Northern Ireland Act 1998) によって定められている。また非法的枠組みとして、覚書 (Memorandum of Understanding) に基きイギリス政府各省庁と分権政府機関との合意である協約 (concordats) が存在している。

これらの地方分権は、スコットランド、ウェールズ、および北アイルランドの各地域において、地方公共団体を包摂する広域的な地方政府 (以下“分権政府(Devolved Government)”) を創設したものであるが、地域ごとに分権の度合いが異なり、また共通のパターンがなく、アシンメトリックであることが特徴である。残るイングランドについては他の地域におけるような分権政府の創設は未だ行われていない。

スコットランドについては、1998年スコットランド法律 (以下“1998年法律”) に基き、イギリス政府をモデルにして議会と執行部が創設された。スコットランド議会は、イギリス政府の保留事項を除いた事項すなわち分権事項について、スコットランド議会法律 (Acts of the Scottish Parliament) を制定できる。スコットランド議会法律は、イギリス議会が定める法律 (Acts of Parliament) と同等の効力を有する第一次立法 (primary legislation) である。イギリス議会は、議会至上主義からして保留事項以外の事項すなわち分権事項についても引き続き立法権を有するが、いわゆる“スウルの慣例”に則り、スコットランド議会から要請された場合にのみその権能を行使するものとされている。スコットランド執行部は、スコットランド議会の立法権能の範囲内でイギリス内閣の行政権を移管 (confer) されており、第二次立法 (secondary legislation) を行うことができる。スコットランド議会の活動の中心は、イギリス議会と同様に委員会である。委員会はスコットランドにおける立法と執行部の双方の審査を結合する役割を果たしている。

ウェールズについては、1998年ウェールズ政府法律により、イギリスの諸大臣が所管していた

分野のうち所定の分野の行政権限が、単一の統合体であるウェールズ国民会議 (National Assembly for Wales) に委任 (delegate) された。したがって同法上、立法機能と行政機能は分離されていなかった。しかし、2006 年ウェールズ政府法律によってこの仕組みは改められ、同会議から分離されたウェールズ会議政府 (Welsh Assembly Government) が 2007 年 5 月のウェールズ国民会議議員選挙後に設置された。1998 年ウェールズ法律では、ウェールズ国民会議は分権された分野について、命令 (orders) や規則 (regulations) などの委任立法あるいは第二次立法を行うことができるとされていた。しかし、2006 年法律はウェールズ会議政府がその権能を有することとした。そしてウェールズ国民会議は別途新たに、同法律附則 5 に規定された特定の事項について、ウェールズ国民会議法規 (Measure of the National Assembly for Wales) を定めることができるとされた。但し同法規は、分権された分野に係るものを含めたあらゆるイギリス議会法律を変更することはできないとされている。なお将来的には住民投票により第一次立法権をウェールズ国民会議に移譲することができると規定されている。

北アイルランドにおける地方分権は、同地域における和平プロセスと抜き差しならないほど結びついており、これに伴う諸問題のために、1998 年北アイルランド法律で創設された北アイルランド会議 (Northern Ireland Assembly) と北アイルランド執行部 (Northern Ireland Executive) はこれまで 4 回中断されており、最近では 2002 年 10 月から中断されていたが、2007 年 5 月から再施行されている。同会議は、移管された事項について、第一次立法および委任立法 (primary and delegated legislation) を行うことができる。イギリス議会は除外事項および保留事項について立法する。除外事項は 1998 年北アイルランド法律が改正されない限りイギリス議会に留まるが、保留事項は後日もしコミュニティ横断的な同意があれば命令により移管できる。この 3 区分は、北アイルランドにおける分権に特有のものである。

イギリス国王は、分権議会法律案の裁可、分権議会の解散、分権執行部の第一大臣等の任命、スコットランド最高裁判所長官等の任命など、分権制度において所定の形式的な役割を担っている。

分権政府の主な財源はイギリス政府から交付される一括交付金である。一括交付金はいわゆるバーネット方式に基づいて算定される。これに加えて、スコットランド議会は国税である所得税の基本税率を上下 3 パーセント・ポイントの範囲内で変更できる。

スコットランドおよびウェールズの分権政府の職員は、イギリス政府の職員と一体の **Home Civil Service** (内務国家公務員) とされているが、任用や勤務条件の決定は分権政府が行う。北アイルランド政府の職員も **Civil Service** であるが、他の **Civil Service** とは区分された北アイルランド国家公務員 (Northern Ireland Civil Service) とされている。ちなみに、地方公共団体の職員は **Public Service** (地方公務員) と呼ばれており、**Civil Service** とは異なる範疇に属するとされている。

以下では、これらについてスコットランド分権政府を中心に詳しく記すこととする。

第2章 イギリスの道州制の概要

イギリスにおける分権の経緯、分権の目的、分権政府の区域、選挙制度、立法権の分権、行政権の分権、公務員制度、税財政制度、地方公共団体の階層などについて、スコットランドを中心に記すこととする。

第1節 分権の経緯

イギリスにおける分権の経緯は、地域ごとに異なる。スコットランドのそれは以下の通りである。北アイルランド地域およびウェールズ地域についても、それぞれの経緯があるが割愛する。イングランド地域については、その一部地域について複数の分権政府の創設が検討されたが、住民投票を行ったところ賛成が少なく、具体化しなかった（後記82頁以下）。

1 スコットランドへの分権の経緯²⁾

1603年のスコットランドとイングランドとの同君連合に続いて、1707年の議会連合により、スコットランド議会とイングランド議会が廃止され、グレートブリテン議会がロンドンのウェストミンスターに創設され、連合後の最初の政府においてスコットランド国務大臣 (Secretary of State for Scotland) が任命された。しかし1745年以降はそのような国務大臣は任命されなくなり、その後は内務大臣 (Home Secretary) がスコットランドについて責任を有することが多かった。この間、スコットランドについての実質的な政治的権限は法務卿 (Lord Advocate) によって行使された。このような制度が1885年まで続いたが、同年にスコットランド大臣 (Secretary for Scotland) の職が創設された。その職は1926年に国務大臣 (Secretary of State) の職とされた。同国務大臣の責任は次第に増大し、1939年にはエジンバラにあるセントアンドリュースハウスがスコットランド省の本拠とされ、ロンドンにあったスコットランド省の権限がエジンバラに移管された。このような“行政上の分権”は、その後も引き続き行われ、産業支援、訓練、高等教育、文化などの重要権限も分権された。

また財政面では、1970年代末からスコティッシュブロック (Scottish Block) と呼ばれる予算措置が行われるようになった。これは、スコットランド省が所管する大部分の行政分野について、バーネット方式と呼ばれる所定の計算式により一括して歳出予算枠（すなわちスコティッシュブロック）を設定する措置である。従来は毎年度、個別の事業についてスコットランド国務大臣と大蔵大臣とが折衝を繰り返していたが、これはそのような折衝を不要にするための措置であった。これに伴い、スコティッシュブロックの金額の範囲内においては、スコットランド国務大臣は支出の優先順位を自由裁量により決定する権限を有することとなった。このスコティッシュブロックの中には、スコットランド内の地方公共団体への一括交付金 (Block Grant) も含まれていた。

1970年代に労働党政府が、王立憲法委員会 (キルブランドン委員会) の審議に基きスコットランド会議 (Scottish Assembly) の創設に関する提案を行い、1977年にスコットランド会議の創設について定めた法律案を提出し、1978年に国王の裁可を得た。ところが、同法律が規定する住民投票で、賛成票が反対票を上回ったのであるが、下限賛成率として規定された有権者総数の40%を下回る33%

の賛成しか得られなかったため、同法律は失効した。

1988年以降、スコットランド憲法協議会 (the Scottish Constitutional Convention) によって変化に向けた党派横断的なキャンペーンが展開された。同協議会は、イギリス議会の労働党および自由民主党の国会議員、欧州議会の労働党議員、地方公共団体、スコットランド労働組合会議、業界、協会、市民団体、その他の政治団体で構成されていた。保守党関係者は参加していなかった。同協議会は、1995年にスコットランド議会 (Scottish Parliament) の創設を提案する最終報告を公表した。労働党は1997年総選挙のマニフェストに「スコットランド憲法協議会で到達した合意にしっかりと基き」と記して、スコットランド議会を創設することを公約し、同年5月の総選挙で勝利し政権の座についた。同年7月政府労働党は、立法権と税率変更権を有するスコットランド議会についての詳しい提案をホワイトペーパー“スコットランド議会 (Scotland's Parliament(Cm 3658))”により明らかにした。

スコットランド分権法律案がイギリス議会に提出される以前の1997年9月に、分権に関するスコットランド住民投票が行われた。投票率は60.4%であり、そのうちの74.3%がスコットランド議会に賛成し、60.2%が税率変更権に賛成した。1997年12月にスコットランド法律案 (Scotland Bill) がイギリス議会に提出され、国王の裁可を得て1998年11月19日に1998年スコットランド法律 (Scotland Act 1998) が制定された。同法律が創設したスコットランド議会の最初の選挙が1999年5月6日に行われ、5月12日に初めて議会が開催された。5月14日に第1党の労働党と自民党のスコットランドのためのパートナーシップ (Lab-Lib Partnership for Scotland) が調印され、1999年7月1日をもってイギリス政府の権限がスコットランド分権政府に移管された。

以上の経緯からわかるように、イギリス政府の内部においては、かねてからスコットランドに対して“行政上の分権”が逐次行われてきていた。スコットランド地域を担当する国務大臣を設置し、同大臣が担当する行政分野を徐々に拡大し、その所管省であるスコットランド省の本拠をスコットランドのエジンバラに移し、財政的にもスコットランド住民の意思を反映させやすい措置 (バーネット方式) が導入されていた。スコットランドにおける先年の本格的な地方分権は、このような既存の行財政制度の運営にスコットランド住民の意思を直接反映させるべく、スコットランド議会を創設することを主たる目的としたものであった。すなわち、スコットランドに分権議会を設置して所定の第一次立法権を付与し、かつその立法権の範囲内の行政権をイギリス政府からスコットランド執行部に移管すること、つまり“立法権の分権”および“行政権の分権”を行うことを目的としたものであった。1970年代末に一旦は分権法律を成立させ施行直前まで行ったが果たせず、その後、スコットランドの各界の人々が憲法協議会を設立して、分権に向けた運動を展開しつつ、分権政府のあり方について具体的な制度設計を行い、その成果を政党のマニフェストに掲げ、総選挙において有権者の多数の賛同を得て、ついに20年後に再び分権法律を成立させて、実施するに至ったのである。1707年にスコットランド議会が廃止されてから実に290年ぶりに、同議会が復活したと受け止めたスコットランド人も多かった。

以上のような経緯に加えて、次のような事情もあった。1997年に労働党が政権を奪取する以前においては、保守党が18年間に渡って政権の座にあり、その間に地方税財政制度の中央集権化が著しく進んだが、これに対する激しい反発があった。とりわけサッチャー政権は、小さな政府の実現に向けて公共支出の大幅削減に取り組み、地方政府についても、非居住用資産レイトを譲与税化して地方政府の税率決定権を奪い、居住用資産レイトに代えて人頭税 (Poll Tax : 正式名称は Community Charge)

を導入するなどの地方税制改革を行う一方で、各地方公共団体の支出に上限を設けるキャッピング制度の導入や、資本的支出の規制強化などを行った。中でも人頭税は極めて不人気な税であったが、これをスコットランド地域においてイングランド地域に一年先行して導入した。このため、スコットランドを人頭税の実験台にするものであるとしてスコットランド人の激しい反感を買った。イギリス議会における分権法律案 (Scotland Bill) の審議においても、人頭税がスコットランド住民の意向を無視して中央政府により強行導入されたが、今後そのようなことがないようにするために分権するのだという主張が繰り返しなされている。このように、サッチャー政権が進めた中央集権的な構造改革に対する反発が、地方分権を推進するモメンタムの一つとなった。

2 1998年スコットランド法律の制定経緯

スコットランドへの分権は、1998年スコットランド法律 (Scotland Act 1998 : 以下“1998年法律”) によって行われたが、スコットランドへの分権の可否を問う住民投票は、同法律案 (Scotland Bill) をイギリス議会が審議する前に行われた。すなわち、イギリス政府は、スコットランドへの分権の是非を問うための住民投票法律を先ず制定し、スコットランド住民を対象として住民投票を行い、賛成多数が得られた後に、同法律案をイギリス議会の審議に付した。1998年法律の制定経緯は、次のとおりである。

- | | |
|--------------|---|
| 1995年 11月30日 | スコットランド憲法協議会が報告書“スコットランドの議会・スコットランドの権利 (Scotland's Parliament, Scotland's Rights)”を発表 |
| 1997年 5月1日 | イギリス議会総選挙；労働党がスコットランド議会の創設をマニフェストで公約；保守党から政権奪取 |
| 5月21日 | 住民投票法律案についてイギリス議会が審議開始 |
| 5月24日 | イギリス政府がホワイトペーパー“スコットランド議会 (Scotland's Parliament)”を公表
ホワイトペーパーについてイギリス議会で審議 |
| 7月31日 | ホワイトペーパーについてイギリス議会で審議
1997年住民投票 (スコットランドおよびウェールズ) 法律を国裁可 |
| 9月11日 | スコットランドで住民投票実施：賛成多数 |
| 1998年 6月11日 | スコットランド法律案についてイギリス議会が審議開始 |
| 11月19日 | 1998年スコットランド法律を国王裁可 |

この住民投票の実施時期や内容について、イギリス議会で次のような批判があった⁽³⁾。

- 1998年法律が成立した後に住民投票が行われていたら、議会審議の過程で出された様々な意見—例えば分権した場合に生じる財政上の問題—を知って、スコットランドの有権者は異なる投票をしたであろう。
- 抽象的な理念について住民投票を行うのはミスリーディングである。地方分権という原則について反対票を投じる人が少ないのは、自由や善について反対票を投じる人が少ないのと同様である。住民投票を行う一般的な枠組みや合意された方式は、まだ形成されていない。この新しい住民投

票方式が今後とも引き続き行われるようであれば、秩序正しく、十分理解され、効率的に行われるような、何らかの基本的な措置が必要である。さもないと、われわれは行き当たりばったりの住民投票で、憲法を変更し続けることになる。

- ・スコットランド議会の設置により 10 年ないし 20 年以内にイギリスが存在しなくなるのではないかと懸念される。住民投票に当っては、スコットランド人がスコットランド議会を欲するかどうかだけが問われるが、イギリス全体の人々が、スコットランド議会がイギリス全体に否応なくもたらずであろうものを欲するかどうか問われぬのは問題だ。

これに対し、政府労働党は次のように反論している⁴⁰。

- ・先の総選挙におけるマニフェストでスコットランド議会の創設を約束したが、(マニフェストには数多くの公約が掲げられているため) 有権者がスコットランド議会の創設に賛成したとは必ずしも言えないという批判があったので、住民投票を行うことにしたのだ。
- ・1970 年代における分権法制定の経験から、立法を行う前に住民投票を行うことが議会における適切かつ公正な審議を保障すると考えた。
- ・この度の住民投票は、そのための法律を制定して実施したものであり、議会承認を得ている。

以上から分かるように、政府労働党が分権法律案をイギリス議会の審議に付する前に住民投票を行う手順を踏んだのは、1970 年代に行った分権法律の制定過程への反省を踏まえたものである。前回は分権法律が成立した後に住民投票を行ったが、法律案の議会審議が非常に難航した。そこで今回はまず住民投票を実施しスコットランド住民の賛成を得て、その民主的正当性を根拠の一つとして議会審議において分権法律案の正当性を主張した。この手順は、前記したように住民投票で賛成が反対を大幅に上回ったこともあって、極めて効果的であった。保守党はもともとスコットランドへの分権に反対であったが、住民投票において圧倒的多数で民意が示されたという理由で、基本的には賛成というスタンスに転換せざるを得なかった。そして、議会審議において政府提出の分権法律案を批判するのは、分権が機能するように建設的意見を述べているのであって、分権に反対だからではないと言わざるを得なかった。保守党のこのような主張は、スコットランドへの分権を阻止しようとする内々の意図に基くものであり、スコットランド人の民意に反すると、労働党や自由党から逆に批判されることが多かった。

保守党は、分権について議会審議が尽くされる前に住民投票が行われたため、スコットランド住民は様々な論点を知らないままに投票を行わざるを得なかったと批判した。分権法律の制定手続に限ってみればそのとおりであろう。しかし、法律制定手続のずっと前から、労働党や民主党の議員も含むスコットランドの各界の人々で構成されるスコットランド憲法協議会が分権の理念や制度設計について検討し、報告書を公表しており(保守党議員は参加しなかった)、その報告書をベースとして労働党がマニフェストを作成して選挙戦を戦っていることから、スコットランド人は、住民投票前に分権の内容および論点を概ね知ることができていた。我が国が道州制を一部地域に導入するとした場合に、住民投票を分権法律案の国会審議に先行させるときは、何らかの形で分権の内容や論点を住民が事前に十分承知できる手順が踏まれていることが必要であろう。

第2節 分権の目的

1 より一層の民主化あるいは地方自治の拡充

スコットランドへの道州制の導入目的について、前記のホワイトペーパーは「スコットランド…の人々が、イギリスの中において、自分自身の事柄をもっとコントロールできるようなスコットランド議会…を創設すること」であると記している⁶⁾。また1998年法律案をイギリス議会に提出するに当り、スコットランド国務大臣は次のように述べている⁶⁾。「1997年5月1日(の総選挙において)、スコットランドの人々はイギリス全体の人々と同様に、我々労働党のマニフェスト(中略)に賛成票を投じた。その核心には、スコットランド(中略)の人々が、イギリスの中で、自分自身の事柄をもっとコントロールできるようにするために、スコットランド議会(中略)を創設するという我々の約束がある。我々の目的は、我々が奉仕している人々に対して政府をもっと開かれた、もっと近寄りやすい、もっとアカウンタブルなものと(中略)することである。」と述べている。また同法律案の議会審議において、スコットランド国務大臣は次のように述べている⁶⁾。「我々が本議会に選択するように求めているのは、本議会の実際的で日常的な権限を、スコットランドの人々を代表する直接選出されたスコットランド議会に手渡すことである。人々に関係する事柄の決定過程にその人々を参加させることを目的として、全ての変更を行うものである。スコットランドには既に政府(スコットランド国務大臣およびスコットランド省)が存在する。私の省には約一万二千人の国家公務員がいる。彼らは良く仕事をしているが、彼らが活動している組織はより効果的であり得るし、またより効果的かつ直接的にスコットランド住民の意見を反映し得ると信じる。大小様々な半政府組織があり、それらはスコットランドの人々の生活のほとんど全ての分野において相異なるサービスや機能を提供している。我々に求められているのは、そして我々が提供しなければならないのは、これらの様々な全ての組織をスコットランドの人々に結びつける、より効果的で民主的な枠組みである。その変更の中心にあるのがスコットランド議会である。それは民主的なコントロールを強化し、アカウンタビリティを増大させ、とりわけ意思決定過程を明るみに出すものである。我々の経験からわかるように、政府は常に秘密を増大させるように活動する。政府を人々により身近にし、政府が何に従事しているかを人々が正確に承知できるようにすることは重要である。」と述べている。

以上からわかるように、スコットランドへの道州制の導入目的は、より一層の民主化あるいは地方自治の拡充であり、これにより関係組織がサービスをより効果的に提供できるようになることであるとしている。我が国では道州制の導入目的として、中央政府の役割を重点化し国家的課題に力強く対応出来るようにするとか、経済効率性をより一層高めるためという理由が挙げられることが多いが、我が国においても道州制を導入する理由は、より一層の民主化あるいは地方自治の拡充と、そうすることにより一層効果的なサービスの提供が可能になることが主たる理由であると私は考える。

2 効率性と多様性

1998年法律案の審議に当り、次の通り、分権議会の創設は非効率ではないかとの批判や疑問が出

された⁸⁾。

- ・スコットランド議会は、議事堂の建設も含めて莫大なコストがかかる。それらはバーネット方式による一括交付金で賄われるので、教育や医療や地方公共団体の予算を削減する他はなく、結局スコットランド住民への行政サービス水準を下げることになるか、あるいは増税をせざるを得なくなる。
- ・スコットランド議会、イギリス議会、欧州議会の議員がいて、さらに地方議会議員もおり、どの議員に相談に行くべきかもわからなくなる。これらの議員は給与支払いを受ける公務員その他の者を多数抱えており、官僚制が拡大し、莫大な経費がかかる。
- ・欧州連合において規則や法を共通化し、自由に交易できるようにしているのに、なぜスコットランドについては議会を創設して、別の方向に向かわせようとするのか。
- ・スコットランドは今まで約 300 年間、単一の統合された議会と分離された司法制度を有してきたのだから、今改めて異なる議会を創設する必要はないのではないか。

これに対し、前記のスコットランド国務大臣の答弁の他、次のような反論や意見があった⁹⁾。

- ・スコットランド分権政府の設置は、政府を人々に対してよりアカウンタブルにするものである。というのは、現行のイギリス政府内のスコットランド担当国務大臣は、イギリス政府の九つの省に匹敵する行政責任を負っているからである。教育、農業、住宅、警察その他の事項を分担する九人の大臣の役割を一人で担当するスコットランド担当国務大臣が、九人の大臣と同様に国家公務員のトップに座ることは不可能である。スコットランド諸大臣がスコットランド政府のそれぞれの省を分担することにより、それらの政策立案及び執行に対する大臣のコントロールを強化できる。同じことが、大臣を議会に対してアカウンタブルにすることについても言える。庶民院のイングランド出身議員は、月曜には住宅大臣に質問し、火曜には教育大臣に質問し、水曜には健康大臣に質問し、以下同様に質問することができるが、スコットランド出身議員はこれらの事項について、一月に一回担当大臣に質問できるのを待たねばならない。分権議会を設置することにより、大臣の議会に対するアカウンタビリティは大幅に改善される。イギリスの解体を恐れてスコットランド分権政府の設置を望まない者は、現在のままが良いというのか？ 現在でもスコットランドはスコットランド省という分離された政府を有している。本法律案は、この分離された政府をアカウンタブルにするためのものだ。
- ・分権はイギリスを強化するものだ。イギリスの永続的な価値は多様性にある。分権政府を創設するのは、多様性を認めるからだけでなく、多様性が花開くことを奨励するためだ。だから、スコットランドとウェールズへの分権案の内容が異なっているのだ。全国の全ての地域を同じ型に押し込めるのは良くない。それぞれの地域は、その地域の希望やその地域に特有の歴史や状況を考慮にいれて設計された分権案を提示されるべきだ。もちろん、我々の提案を採択するかどうかスコットランドやウェールズの人々次第であり、その結果は来る住民投票で示されるであろうけれども。
- ・欧州連合との関係は、イギリス政府に委ねておくことが適当な事項が当然ながらある。商業や生産活動・会社法・労働法制・独占合併規制などのように均等な活動の場を用意すべき分野がある。しかし、他方では住宅・教育・生活の様々な局面などのように、違いや伝統を尊重すべき分野もある。スコットランド人の生活が営まれている制度的な枠組みは全く別個で異なっている。違い

を出すために敢えて違っていようとする事は必ずしも良いことではないが、法が違いや伝統や態度や文化を尊重すべき分野がたくさんある。これらを直接民主的なコントロールの下に置くことがこの度の目的である。違いというのは文化的社会や国民国家を豊かにするものである。わたしは、政策によって、これらの違いが浸食され排除されるのを見たくない。これらの違いを誇るものではないが—それは好戦的愛国主義のきらいがあるので—それは国全体にとって積極的な利点である。イギリスの中における別個の伝統を認めることは正当であり、我々がこの度の分権を推進する主要な理由の一つである。

- ヨーロッパの大陸諸国を旅して回ると、イギリスにおける政治やビジネスが窒息しそうな特徴を示していることがわかる。何もかもがロンドンから発しており、ロンドンが全てを支配している。この法律案は、スコットランドが再び自由に呼吸できるようになる契機であるだけでなく、イギリスのその他の地域が、オープンでアカウンタブルで現代的な民主主義を手に入れるチャンスを得るものでもある。
- スコットランド法が存続してきたことは歓迎すべきことだが、その構造を改革し、強化していくことは必要だ。イングランド法についても同じことが言える。スコットランド法を廃止すべきだとは誰も主張していない。スコットランド議会を創設する根拠は、スコットランド政府が行うことが何であれ、それがスコットランドのニーズに応じたものであることを確実にすることにある。スコットランド議会が間違いを犯すことがあっても、その間違いはスコットランド人の間違いであり、スコットランド人が自分を責めるだけのことである。
- スコットランド住民だけによって選出された政府がスコットランドのことについて決定できるようになるのは300年ぶりだ。ウェストミンスター議会では必要な審議時間が確保できないためにこれまで長年無視されてきたスコットランドの懸案事項を解決できる。例えば土地所有制度の改革が可能になる。

以上のとおり、保守党が主として財政効率性や経済効率性の観点から批判したのに対し、政府労働党は相違や伝統を尊重すべき分野があるとし、多様性は文化的社会や国民国家を豊かにし強化するものであって、国全体にとって積極的な利点であり、これが分権を行う理由の一つであるとしていることは注目される。分権に伴い、議会運営経費等の経済コストが増大する一方で、バリューフォーマネーな施策の遂行や、住民監視による行政コストの削減や、雇用やビジネスの創出などといった経済的ベネフィットもある。しかし分権の効果としては、そのような直接的な経済効果に留まらず、文化的・政治的効果もを視野に入れる必要があると私は考える。戦時や災害時などの緊急事態においては、緊急避難的に強力な中央集権が必要とされることは当然であるが、しかし平時においては、このような違いを尊重する、言い換えれば試行錯誤を許容するように我が国の仕組みを改めていくことが、現在の我が国にとっても必要と考えられる。

3 スコットランドの独立問題

政府労働党が掲げた上記の目的に対して、保守党は次のように批判した¹⁰⁰。この法律案はスコットランドで多数派を占める労働党が、スコットランド国民党の勢力拡大に焦って編み出した中途半端な方策である。議会はその本質上、常により大きな権限を欲するものであって、スコットランド

議会はやがてイギリス議会と主権の所在やより大きな権限や財源をめぐる争うようになり、ひいてはそれらがスコットランド人の不満の種となってイングランド人と対立するに至り、ついにはイギリスの紐帯を引きちぎる結果になるであろう。また、分権に伴いイギリス政府のスコットランド担当国務大臣は閣僚でなくなり、予算獲得や EU との関係で力を発揮できなくなり、スコットランド人を憤らせるであろう。分権政府の財源を保障する規定や EU の諸会議への出席を保障する規定が 1998 年法律案に設けられていないことや、所得税率の 3 パーセントポイントの増減を除き自主財源が無いことも問題である。ウェストロージアン問題（後記 25 頁以下）によるイングランド人の不公平取扱はイングランド人を憤らせるであろう。この法律案は、このように様々な不満や衝突を生じさせる要素を数多く抱えており、安定性と持続性に欠ける。この法律を制定施行することは、結局、スコットランドを分離独立へと向かわせる滑りやすいスロープ、あるいは分離独立に向かう以外に出口のない高速道路を整備するようなものであって、一旦その方向へ向かったら二度と後戻りができなくなる。そもそも政府労働党は、スコットランドにおけるナショナリズムの台頭を分権の理由として声高に述べるが、それはナショナリズムをオーソライズすることになるからやめるべきである、と批判した。

これに対し、労働党や自民党は次のように反論した⁽¹¹⁾。スコットランド国民党が台頭してきた原因は保守党にある。現にスコットランド国民党は保守党から議席を奪って勢力を拡大してきている。これはイングランド出身議員が多数を占める保守党サッチャー政権が、18 年間に渡ってスコットランド人の意思を無視して独善的な政策を押しつけてきたためであって、そのことを可能にした現行制度を改め、スコットランド人が自らの事柄をコントロールできるようにすることによってこそ、スコットランドの分離独立を阻止できる。もしこの分権がうまくいかなければ、スコットランドのナショナリズムが燃え上がるだろう。この法律案の体制でやっ払いこうというコンセンサスが形成されればうまくいくので、保守党はイングランドのナショナリズムを煽るべきではない、と反論した。

なお、分権政府を維持していくか、それとも分離独立するか、はスコットランド人次第であって、いずれにしてもスコットランド人が決定する権限を有している問題だという意見もあった⁽¹²⁾。

スコットランドの分離独立によるイギリスの分裂は、保守党・労働党・自民党のいずれもが望まざるところであり、スコットランド国民党のみが切望している。このため、1998 年法律案の議会審議においては、分権がイギリスの分裂につながると見る保守党と、逆に防止になると見る労働党・自民党との間で、激論が延々と闘わされた。イギリスにおいては、地方分権と分離独立とが密接に関連しているのである。イギリス議会の総選挙におけるスコットランド地域での各党の得票率の推移を見ると⁽¹³⁾、分権政府の設置以降はスコットランド国民党の得票率が減少していることから、労働党・自由党の主張の方が正しかったのではないかと現時点では思われる。しかしながら、これは、スコットランド議会とイギリス議会のいずれにおいても労働党が与党であり、財源措置や EU との関係で双方の連携がうまくいっている状況下で行われた選挙の結果である。去る 2007 年 5 月に行われたスコットランド議会選挙ではスコットランド国民党が第一党となって政権を担うこととなり、労働党が多数派を占めるイギリス議会とねじれが生じているが、両党はスコットランドへの分権の推進派という点ではなお共通している。将来的には、総選挙で保守党が勝つ可能性も十分あり、今後とも両者の関係がうまくいくかどうか予断を許さない。両者の主張のいずれが正しいかを判定す

るには、なお時間が必要と思われる。

第3節 分権政府の区域

我が国においては、道州政府の区域をどのように設定するかは慎重に検討されるべき重要なテーマとなっている。しかしながらイギリスが分権政府を創設するに当っては、区域設定はほとんど議論にならなかった。分権政府の創設自体については長年に渡って大議論が繰り返されたが、創設するとすればスコットランド・ウェールズ・北アイルランドの3地域をその区域とすることについては異論がなかった。イングランドについてのみ、どの範囲の区域とすべきかが若干議論された。

これは、分権政府を設置するとすれば、これらの3地域をその区域とする他はないという国民的コンセンサスが容易に得られる状況が、既に存在していたからであると考えられる。分権政府の創設に当って、区域割りを慎重に検討しその妥当性を国民に詳しく説明する必要もないほどに、それらの地域区分が以前から国民意識の中に確固として定着していたことによると考えられる。イギリス国家の成立過程や、各地域の司法制度や地方公共団体制度の違いや、イギリス政府内における地域担当大臣および省の存在や、バーネット方式などにみられるように、イングランド・スコットランド・ウェールズ・北アイルランドという地域区分は、従来から国民意識の中に深く定着しているものであり、分権政府の創設に当ってはこれらの区域設定以外には考えられなかったということである。

我が国においては、地理的にはともかく、歴史的・文化的・制度的・意識的な面でこれほど確固として定着している地域区分は、都道府県を越える広域の地域については存在していないと思われる。これは、我が国が国家を形成したのがイギリスよりずっと早く、また国家形成の仕方も連合国家ではなく単一国家であったことによることが大きいと考えられる。我が国では、強いて言えば、近畿圏が歴史的・文化的に比較的一体感が強く、道州政府を主体的に運営できる経済的・文化的な基盤を有していると考えられるが、意識面での一体感はいかがであろうか？

なお、イングランドについては、分権政府を設置すべきか否か、設置する場合にイングランド全体で一つの分権政府とするか複数の分権政府とするか、複数の分権政府とする場合にどのような区域割とすべきかなどについて、住民や国民のコンセンサスが未だ存在せず、我が国と同様の状況にある。

第4節 立法権の分権

イギリスにおける分権議会の創設と同議会への立法権の分権については、スコットランド議会・ウェールズ国民会議・北アイルランド会議についてそれぞれ別の法律で規定しており、様々な点で異なっている。以下においてはスコットランド議会への立法権の分権について記す。

1998年法律は、スコットランド議회를創設し、同議会に立法権を委任し、その立法権が及ぶ範囲（立法権能）を定め、立法権能の内外についての判断基準を設け、立法権能の内にあることを極力確保するための手続を設け、さらにイギリス政府の国務大臣の介入権について定めるなどしている（§1~43、附則1~5）(14)。

1 立法権の委任

(1) スコットランド議会の立法権

ア 立法権の委任規定

1998年法律は、スコットランド議会の立法権について次のように規定している。

§ 28(1) Subject to section 29, the Parliament may make laws, to be known as Acts of the Scottish Parliament.

第 29 条に従い、同議会はスコットランド議会法律として知られる法を制定できる。”

この規定は、スコットランド議会在が“法 (laws)”を制定できるとし、その上でその法を“スコットランド議会法律 (Acts of the Scottish Parliament)”と呼ぶとしており、単に法律を制定できるとはしておらず、いわば二段階の規定の仕方となっている。このような規定の仕方をしている理由は、①法とスコットランド議会法律との関係を明確にし、後記の立法権能の外にあるスコットランド議会法律は“法ではない”とする規定 (§ 29(1)) を設ける前提とするとともに、②イギリス議会および北アイルランド会議が制定する法律と便宜上区別するために、“スコットランド議会法律”という名称を付すため、という立法技術的な理由によるものと考えられる。

スコットランド議会は、後記の立法権能の範囲内においては、その立法権を行使してイギリス議会法律 (Acts of Parliament) を修正または廃止できると解されている。スコットランド議会はイギリス議会法律の“上書き権”を有するのである。対象となるイギリス議会法律はスコットランドへの分権事項について規定している法律に限られるが、その範囲内であれば同法律を修正または廃止できる。1998年法律の中にその旨の明文規定はないが、“法律 (Acts)”を制定できると規定していること (§ 28(1))、および“スコットランド議会法律はイギリス議会法律に包含されている保留事項についての法を修正できない”旨の規定 (附則 4・Part I・パラグラフ 2(1)および(2)(a)) の反対解釈、の2点からそのように解される。このことはイギリス議会における 1998年法律案の審議経過からも明らかであるし、ホワイトペーパーの 2.3 もその旨を明記している。

したがって、スコットランド議会法律は、保留事項についての規定でない限り、イギリス議会法律と同じ効力を有する。手続的にもスコットランド議会法律案は国王の裁可を得たときに法律になるとされており (§ 28(2))、この点でもイギリス議会法律と同等である。国王の裁可を得るに当り、イギリス政府を経由する必要はなく、スコットランド議会議長が国王に直接提出するとされている (§ 32(1))。

イ イギリス議会の立法権との関係

他方、イギリス議会の立法権について 1998 年法律は次のように規定している。

§ 28(7) This section does not affect the power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Scotland.

本条はイギリス議会がスコットランドのために法を制定する権限に影響を及ぼさない。”

この規定は、イギリス議会がスコットランド議会への分権事項について引き続き立法権を有することを明らかにするものであり、確認規定である。したがって、イギリス議会もスコットランド議会法律の「上書き権」を有する。

この規定は、スコットランド議会法律の効力がイギリス議会法律の効力に劣後することを意味するものではない。先に述べたように、スコットランド議会法律の効力はイギリス議会法律と同じである。この規定は、イギリス議会がスコットランド議会に立法権を付与した分権事項についても、引き続き立法権を有することを確認しているものである。そしてこの規定は、イギリス議会が、スコットランド議会に立法権を付与した 1998 年法律の制定主体として、1998 年法律自体を修正することができることをも含意している。その結果、スコットランド議会はその修正の限りでイギリス議会法律を修正・廃止できないこととなる。例えば、ある分権事項についてスコットランド議会とイギリス議会の意見が対立して、相互に修正や廃止をピンポンのように繰り返して決着がつかない場合は、究極の手段として、イギリス議会は 1998 年法律の附則 4（修正から保護される法令等）または附則 5（保留事項）を修正して、その分権事項を保留事項に変更することにより、当該事項についてのスコットランド議会の立法権を奪うことができる。政治的にはともかく法理論的には、1998 年法律を修正して、スコットランド議会自体を廃止することもできる。その旨を明示することは立法政策として適当でないとの政府の判断から敢えて明示されていないが、この規定がその旨を含意していることは、1998 年法律案のイギリス議会でのスコットランド省国务大臣の答弁から明らかである。これは、1998 年法律による分権が、主権の分割 (divide) による連邦制の導入ではなく、主権の委任 (delegate) による地方分権を意図したものである。

上掲の § 28(7) は、そのような意味でイギリス議会が主権を有することを確認したものである。1998 年法律附則 4・Part II は、保留事項についての法をスコットランド議会は修正できないと規定している。この修正禁止規定も、スコットランドへの分権が、連邦制の導入ではなく地方分権であることを示している。これらの規定により、イギリス議会は究極的にはスコットランド議会に優越するものである。

このような規定の仕方は、イギリス議会の優越性を、一般的・抽象的に規定するのではなく、分権事項を保留事項に分類替えすべくそのつど法律を改正する必要があるという意味で、個別的・具体的に規定するものである。

ウ スウルの慣例

イギリス議会においては“スウルの慣例 (Sewel Convention)”と呼ばれる慣例が確立されている。す

なわち、分権事項についてはスコットランド議会とイギリス議会のいずれもが立法権を有していることから、お互いに廃止や修正をピンポン玉のようにやりとりする事態が生じ得るが、イギリス議会はスコットランドへの分権事項に関しては、スコットランド議会の同意無くしてはその立法権を行使しないこととし、イギリス議会がスコットランドへの分権事項について立法を必要と認める場合は、イギリス政府がスコットランド執行部と協議して適切な措置を講じることとされている。この慣例は、イギリス議会の貴族院が1998年法律案を審議中の1998年7月21日に、スコットランド省分権担当大臣であるスウル卿 (Lord Sewel) がイギリス議会に対する期待として表明したものであり、貴族院はこの答弁を前提として同法律案を可決した。庶民院は、1999年10月21日に庶民院議事委員会第4次報告書“地方分権の手続的結果 (the Procedural Consequences of Devolution (HC 185 1998-99))”を採択することによりこの慣例に従うことに同意した。イギリス政府は、2000年7月に議会に提出したスコットランド行政府との“覚書および補足的合意 (Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements)”の paragraph 13 においてこの慣例に従うことを約束した。イギリス政府とスコットランド執行部はこの慣例について詳しいガイダンスを発行している。この慣例は、その後、イギリス議会が実際に立法を自制し、あるいはスコットランド議会の同意を得た上で立法するという事実の積み重ねによって、引き続き確立されている⁽¹⁵⁾。

スウルの慣例は、スコットランド分権政府の立法権を円滑に機能させる要となる慣例である。スウルの慣例は主として次の3つの事由から成立したと考えられる。すなわち後述のように、①イギリスにおいては法的な主権は国民ではなくイギリス議会にあるとされていること、②スコットランド分権政府の創設は主権の分割による連邦制ではなく主権の委任である地方分権制であること、③イギリス議会の関与を可能な限り排除して地方分権の趣旨目的を全うしようとしたこと、の結果として確立されることとなったと考えられる。このスウルの慣例により、スコットランドへの分権は形式的には地方分権制であるが、実質的には連邦制に近い運用が行われていると言えよう。ただし税財政については、後記のとおりイギリス政府が強力なコントロールを行っている。

ところで、スウルの慣例は今後とも遵守され得るであろうか？ とりわけ、イギリス議会とスコットランド議会の与党が異なる状況になったときに、イギリス議会が慣例を無視して自ら立法してしまうのではないかと考える者もあろう。この点については、前記のように1998年法律案の審議過程における議会答弁や議会議決や、その後の公文書で慣例が確認されており、遵守され得る制度的な基礎があると言えるが、それらに加えて、次のような政治的な基礎があることから、容易には破られないであろうと考えられる。すなわちイギリスにおいては、もしこの慣例が破られるならば政治的危機を招き、スコットランドが独立に向かう可能性が高いとの共通認識があるのである。そのような共通認識があることは、イギリス議会における1998年法律案の審議経過を見ても明らかである。

スコットランドへの分権が第一次立法権の分権も含めた本格的な分権であるのは、このような政治的な基礎があることが一つの理由であると考えられる。このことは、独立の気運がある北アイルランド会議には第一次立法権が付与されているが、独立機運が乏しいウェールズ国民会議には第一次立法権が付与されていないことから窺える。ただし、ウェールズについては、住民投票で賛成多数であれば第一次立法権を付与できる制度となっており、住民投票を行うか否かについての決定が近く行われる予定であり、独立の気運があることだけが第一次立法権を付与する理由ではないと

考えられる。

ちなみに、我が国が道州制を導入しかつスウルの慣例と同様の慣例を設けた場合に、その慣例が破られたときはその道なり州なりが独立に向かうような政治的緊張感をはらんだ地域は、我が国には存在しないと思われる。しかしながら、歴史的・文化的な独自性を保ち、そのことを誇りとしている地域は我が国にも存在する。とりわけ京都・大阪・奈良を含む近畿地域はそのような地域の一つと言えよう。近畿地域に道州政府が設立され、スウルの慣例に相当する慣例が導入されたとした場合には、中央政府がその慣例を破ることは政治的に大きなリスクを犯すことになるのではなかろうか。このように考えると、我が国においても、スコットランドへの立法権の分権と同様の分権を行う基礎となる歴史的・文化的・政治的な状況が、我が国なりにあると考えられる。我が国において、特定地域で先行的に道州制を導入するとすれば、それに最も相応しい地域は近畿地域であると考えられる。

(2) スコットランド議会の立法権能

ア 立法権能の範囲

スコットランド議会にイギリス議会と同等の立法権が付与されたが、その立法権が及ぶ範囲は内政事項に限定されている。1998 法律は次のとおり規定している。

§ 29(1) An Act of the Scottish Parliament is not law so far as any provision of the Act is outside the legislative competence of the Parliament.

スコットランド議会法律は、同法律の規定が同議会の立法権能の外にある限りにおいて、法ではない。

(2) A provision is outside that competence so far as any of the following paragraphs apply
ある規定は、次のいずれかの号に該当する限りにおいてその権能の外にある。

(a) it would form Part of the law of a country or territory other than Scotland, or confer or remove functions exercisable otherwise than in or as regards Scotland,

それがスコットランド以外の地域もしくは領域の法の一部を構成する、またはスコットランド以外においてもしくははに関して、行使できる職権を付与もしくは剥奪する、であろうとき、

(b) it relates to reserved matters,

それが保留事項に関係するとき、

(c) it is in breach of the restrictions in Schedule 4,

附則 4 の制限に違反するとき、

(d) it is incompatible with any of the Convention rights or with Community law,

それが条約上のいかなる権利であれまたは共同体法と両立し得ないとき、

(e) it would remove the Lord Advocate from his position as head of the systems of criminal prosecution and investigation of deaths in Scotland.

それが、法務卿をスコットランドにおける刑事訴追および検死制度の長としての職から解任

するであろうとき。

(3) For the purposes of this section, the question whether a provision of an Act of the Scottish Parliament relates to a reserved matter is to be determined, subject to subsection (4), by reference to the purpose of the provision, having regard (among other things) to its effect in all the circumstances.

この条の目的にとって、あるスコットランド議会法律のある規定が保留事項に関係するかどうかという問題は、第(4)項に従い、当該規定の目的に照らし、(中でも) 諸般の事情におけるその効果を考慮して決定しなければならない。

(4) A provision which-

ある規定が、

(a) would otherwise not relate to reserved matters, but

その他の点では保留事項に関係しないであろうが、しかし

(b) makes modifications of Scots private law, or Scots criminal law, as it applies to reserved matters,

保留事項に適用されるようにスコットランド私法またはスコットランド刑事法を修正するときは、

is to be treated as relating to reserved matters unless the purpose of the provision is to make the law in question apply consistently to reserved matters and otherwise.

その規定の目的が、当該法を保留事項およびそうでない事項に首尾一貫して適用することにあるのでない限り、保留事項に関係すると見なされる。

スコットランド議会の立法権の範囲については、“立法権能 (legislative competence)” という概念を設け、スコットランド議会法律の規定が立法権能の外にあるときは、その規定は“法ではない”としている (§ 29(1))。そのような規定は *ultra vires* (アルトラヴァイアリーズ: 越権) であり、最初から法ではなかったのであり、したがって最初から無効である。最初から無効とすることは極めて重大な結果を惹起しかねない。とりわけその法律が数年間施行された後に裁判所によってはじめて無効であることが見出された場合にはそうである。そこで、裁判所がスコットランド議会法律またはその中のある規定が同議会の立法権能の内にはないと決定する場合は、裁判所はその決定の遡及的な効力を除去し、制限し、またはその瑕疵が補正されるように一定期間その効力を停止する命令を制定できる権限が付与されている (§ 102)。

スコットランド議会法律が立法権能の外にあるか否かは、法律全体について一括してではなく、その法律の中の“規定 (provision)” について個別に判断することとされている (§ 29(2))。

立法権能の内にある場合でなく、外にある場合について列挙する方式、すなわちスコットランド議会が立法権を有する場合ではなく、有しない場合を列挙する方式がとられている。政府労働党は、このような方式、とりわけスコットランド分権政府への分権事項ではなくイギリス政府の保留事項を列挙することとしたのは、明確性と安定性を確保するためであると答弁している(16)。すなわち、分権事項を列挙した場合にしばしば生じるであろう 1998 年法律の改正作業の煩雑を避けるとともに、越権行為の議論を避けるためであるとしている。この点に関して、前記の 1978 年法律は分権

事項を列挙したことから、分権事項の細かい定義のために多大な時間を要したが、今回はそのようなことがないのが良いとの意見や、分権事項を列挙しなかったことは、スコットランド議会の活動に弾みを与えるであろうとの意見が併せて述べられている。

これに対し、保守党議員から、スコットランド議会は全てのことについて審議できるのに、極めて限られた事項についてしか立法権が与えられていないことから、フラストレーションが高まるであろう、イギリス議会の与党と異なるときはそれがいっそう激しくなるであろう、との意見が出された。また、アメリカは最も効率的で経済的に繁栄しているが、各州の独立した立法権はもっと広範囲だ。例えばいくつかの州は死刑制度を有しており、しかも死刑の執行方法を選ぶことができる。各州は、結婚や運転免許や飲酒の最低年齢を定めることができる。人工中絶、銃火器、交通規則などについての法制が異なっている。売上税や州所得税や酒たばこ税ももちろん異なっている。競争がこれらの差異を小さくしているが、それでも、これらの多様性にもかかわらず、その経済は極めてうまく機能しているとの意見があった。

これに対し、担当大臣は次のように反論している。「分権権能の線引きは困難な作業である。線引きをしている連邦国家が既にいくつも存在しているが、それらは一少なくとも我々と比較可能な政治的かつ公共的な文化を有する先進国においては一一世紀以上の歴史を有している。したがってその基本的な線引きは、政府の機能が今日ほど濃密で幅広くかつ相互的でない時代に確立されたものである。現在存在しているこの線引きは、連邦制の概念になじみやすかつ受け入れやすい文化の中で、徐々にかつ実用的に発展してきたものである。先例であるオーストラリア、カナダ、アメリカなどは広大な領域に広がっており、したがってすぐ隣同士で比較し合うことは少ない。比較的小さく人口が濃密であってしかも、イギリスの全土で一貫した取扱いを期待する強力な文化—異例に強力な全国的なメディアによって醸成された—を有している島国における極めて複雑な政治状況の中で、全く新たに立法的な境界を線引きすることは、他のどこにも見られないものである。線引きに当って考慮しなければならない二つの基本的な問題がある。第一にその線引きは、分権される事項とされない事項のいずれについて記述するか？ 1978年法律は前者の道をとった。第二にその線引きは、対象事項を大まかに記述するか、それとも既存の法令の見地から極めて詳細に記述するか？ 1978年法律は後者の道をとった。1978年法律は、これらの点で極めて長々しく複雑となり、その当時もその後も厳しく批判された。我々が提示したホワイトペーパーはいずれについても逆の道をとったが、どんなコースをとろうとも、実際問題として相当困難であることは認識されねばならない。単に逆のコースをとればその困難が除去されると考えるべき論理的な根拠は全くない。線引きに当ってどのような道を選択するかは、それがどのように審査されるかということと相関している。スコットランド議会が立法権能の範囲を踏み越えたかどうかを誰が判定すべきか？ 1978年法律では、政府内で司法審査の問題を中心に激しい議論があった。ある大学は法的、憲法的な原則の問題として、イギリス議会から認められた立法権能の範囲を超えて市民に不利益を被らせるスコットランド議会法律について裁判所で争う権利を市民に認めないことは誤りであると主張した。他の大学は、線引きが複雑であるという問題に気付いて、確実さが欠如しているという理由で、それは現実的でなく、また何時でも—おそらくは施行からずっと後になって—裁判所により越権行為であるとして無効宣告され得ることは、スコットランドにとって政治的にも愉快的なことではない、より大まかに記述すればするほどそのリスクが大きくなるとその大学は主張した。もしこ

の后者の大学の主張どおりにしたとしても、越権の有無の判定を誰がするかという問題が依然として残る。もし、法律施行後における越権行為の司法審査についての一般的な権利がないとすれば、法律施行時に公的な承認を行うような法的なまたはイギリス議会の手続がなければならない。ホワイトペーパーの 4.16 および 4.17 は越権行為についての考慮、および法案が法律として成立する以前に論議を解決するための手続を提案している。しかし 4.17 の最後の文章は一短い文面であり誰が権利を有するか、私的な市民か、あるいは単にイギリス議会か、イギリス政府の大臣であるかを示していないが、法律が成立した後もなお、その訴えがなされ得るとすることを提案している。いかなるコースも困難を伴わないということは無い。1978 年から約 20 年経って、欧州裁判所の影響もあって世論は司法制度により民主的に施行された法令が覆され得るという考えに次第に慣れてきている。」と反論している。

(a) “スコットランド以外の地域もしくは領域の法の一部を構成する場合” は立法権能の外とされている。この規定の解釈として、スコットランド議会法律がスコットランドの外で効果を持つとしても、それがスコットランド法の事項としてそうであるのであれば、立法権能の内にあると解されている。スコットランド以外の地域における法の中に規定が設けられる必要がある場合、例えば越境公共当局（後記 72 頁以下）に関する規定などの場合は、国務大臣が下位立法でそのような規定を設けることができるとされている (§ 104)。

(b) “スコットランド以外において、またはに関して行使し得る職権を付与または剥奪する場合” も立法権能の外とされている。この職権が何を意味しているかについてはどこにも定義がない。しかしスコットランドと何らかの関連または関わりがなければならないことは明らかである。本法律の中に“スコットランドにおいてまたはに関して”行使し得る職権に言及している規定がある (§ 63・88(6)・90(1)・126(1))。また § 54 の“分権権能”という概念の中にもそれが含まれている。例えば、イギリス政府の大臣職権のうち § 53 に基づきスコットランド諸大臣に移管されるものは、スコットランドにおいてまたはに関して行使し得るもののみである。

(c) “附則 4 の制限（修正から保護される法令等）に違反する場合” も立法権能の外とされている。“附則 4” は、スコットランド議会が修正できない法令の規定または法的原則を列挙しており、これらを修正する規定は立法権能の外にあるとされる (§ 29(2)(c))。我が国の条例は、「法令に違反しない限りにおいて制定できる」されており（地方自治法 § 14）、したがって既存の全ての法令を修正できず、また将来新たに法令が制定される場合は、それがいかなる法令であれ、それに違反する限りで既存の条例は失効する。しかし、スコットランド議会法律は、我が国の条例とは異なり、附則 4 に列挙された法令は修正できないが、それらに該当しない法令は修正できるのである。

附則 4 は、次の法令等を修正できないとしている。

○特定の法令

- ・ 交易の自由に関する限りでの、1706 年スコットランド連合法律および 1707 年イングランド連合法律の § 4 および § 6
- ・ 1936 年私的立法手続（スコットランド）法律
- ・ 1972 年欧州共同体法律の所定の規定
- ・ 1980 年地方政府・計画および土地法律のエンタープライズ・ゾーンに係る大蔵省の同意要件に関する規定

- ・ 1992 年社会保障行政法律の家賃払戻・家賃手当補助金および自治体税手当に関する規定
- ・ 1998 年人権法律

○保留事項についての法

○所定の規定を除くこの法律 (1998 年スコットランド法律)

○この法律 (1998 年スコットランド法律) により修正される法令

○イギリス政府の大臣が § 56 により行使できる共有権限

ただし、次の例外が設けられている。

○法の再記述および役割を終えた法令の廃止

○1978 年解釈法律の効力

○所定の称号等の変更

○この法律 (1998 年スコットランド法律) の会計・監査・失政についての規定に関連する法令

○スコットランド議会の下位法令制定手続

○大臣職権の移管に関する規定 (§ 53・54) の結果的な修正

附則 4 は、スコットランド議会法律が修正できない法として“保留事項についての法 (the law on reserved matters)”を挙げている (附則 4・Part I・パラグラフ 2)。“保留事項についての(on)法”とは、“保留事項に関係する(related to)法”ではなく、“保留事項についての(about)法”であると解されている。例えば都市計画法は、保留されていない事項に関係する法であるが、保留事項である石炭業にも適用され得ることからその限りで保留事項に関係する (related to) 法であるかもしれないが、いずれにしても保留事項についての (on) 法ではないので、スコットランド議会法律で都市計画法を修正しても附則 4 に違反せず、立法権能の内にある。

なお、保留事項についての (on) 法であっても、スコットランド議会が修正できる場合がある (附則 4・Part I・パラグラフ 3)。すなわち、保留事項についての (on) 法を修正するスコットランド議会法律の規定であっても、保留事項に関係 (related to) しない規定に付随するまたは結果的な修正であって、しかもその規定の目的に効果を与えるために必要である以上に保留事項に与える効果の方が大きくないような修正をする規定は、立法権能の内にあるとされている。この“必要性テスト”は、スコットランド議会の立法権のみを参照して判断しなければならないとされている。すなわちその規定がイギリス議会またはイギリス政府の大臣によって規定され得るかも知れないということは、上記の必要性テストにおいて何が必要かということ判断する際に考慮に入れてはならないといとされている。

(d) “附則 5 の保留事項に関係 (related to) する場合”は、立法権能の外とされている (§ 2(b)・30(1))。前記のとおり、“保留事項について (on) の法”を修正するスコットランド議会法律は立法権能の外にあるが、“保留事項”に関係 (related to) するスコットランド議会法律も立法権能の外にあるとされる。

我が国の地方自治法は、地方公共団体の“事務”について規定しており (§ 2)、条例制定権もこれを前提としているが (§ 14)、1998 年法律は“事項 (matter)”について立法権の範囲を定めている。保留事項についての付則 5 の個別の規定は、実例、例外、解釈の仕方などの規定を含んでいる。

ある規定が保留事項に“関係 (related to) する”かどうかについては、判断基準が設けられている (§ 29(3))。すなわち、ある規定が保留事項に関係するかどうかは、“その規定の目的”を参照することによって決定しなければならない、その規定の目的を決定するに当たっては、とりわけ“あらゆる状況

におけるその効果”を考慮しなければならないとされている。この基準は“目的テスト (the purpose test)”と呼ばれている。ある規定が二つまたはそれ以上の目的を持っていると考えられるかも知れないが、§ 29(3)は、何が主たる目的かを決定しなければならないとは定めていない。ある規定は、多くの効果を有していると言えるかも知れず、その中には、保留事項に影響する効果もあるかも知れない。何が“あらゆる状況におけるその効果”であるかを決定するに当り、そのことを考慮することを要請される。またその他の事柄についても考慮することを要請される。それらの中には、立法経緯、その規定の目的について議会で何が述べられたか、その立法意図が何であると言い得るかが含まれる。この判断基準に関する規定は、裁判所に対して上記のような判断を要請するものであるが、ひとたび裁判所がその規定の目的は保留事項に関係しないと決定したときは、それが例え著しく保留事項に影響を及ぼすかも知れないとしても問題とされない。このような判断基準が設けられたのは、イギリスの法的な利益を保護しつつも、スコットランド法体系の首尾一貫性を維持し、その特徴的な伝統を維持するためであるとされている。

このような判断基準が設けられたことから、保留事項に関係しないが、しかしそれらに影響を及ぼす規定が存在し得る。すなわち前記の“目的テスト”の結果として、スコットランドの民事法や刑事法を修正するスコットランド議会法律の規定が、保留事項にかなり影響を及ぼすにもかかわらず、それに関係しないとみなされる場合があり得る。このため、“その規定の目的が、保留事項その他に一貫して当該法を適用することにある”、つまり保留事項と分権事項の両方に適用することにあるのでない限り、その規定は保留事項に関係すると見なすとされている (§ 29(4))。これは、保留事項についての法に対する付随的效果が必要以上に大きければ保留事項に関係すると見なすものであり、§ 29(4)および附則 4・Part I・パラグラフ 3は、目的テストに“必要性テスト (the necessity test)”を追加するものである。なお、スコットランド民事法は、私法の様々な分野だけでなく行政行為の司法的再審査も含むとされている (§ 126(4)・(5))。

附則 4および附則 5について、スウル大臣は議会で次のように答弁している⁽¹⁷⁾。

「これらの規定は、スコットランド議会が分権事項について効果的に立法できるようにし、かつ保留事項について適切な保護を行うものであり、立法の仕方について明確にするものである。これらはかなり複雑で難しい概念であるが、どうしても必要なものである。スコットランド議会の立法権能は、イギリス政府の保留事項を限定列挙することにより定義されている。スコットランド議会は、附則 5に列挙された保留事項に“関係 (relate to) する”規定を除き法を制定できる。スコットランド議会法律の規定が保留事項に関係するかどうかという問題は、その規定の目的に照らして決定されなければならない。その目的が分権事項にあるのであれば、その規定が単に保留事項に“たまたま影響を及ぼす”からといって立法権能の外にあるわけではないということを意図するものである。保留された分野は、きちんと防水された部屋に分けられているわけではないのであって、ある程度、保留された分野に染み込むことは避け難い。そこでこのような規定が設けられたものである。例えば、水質汚染規制は分権事項である。しかしながら、石炭業や露天石炭業から生じる水質汚染についての規定を含むスコットランド議会法律は、保留事項である石炭業に影響を及ぼすであろう。もし裁判所が文字通りのアプローチをすれば、これらの規定は保留事項に関係すると判断するであろう。これは汚染規制を無意味にする。同じことが例えば、都市計画や地方政府や裁判所や司法行政についても言える。そこで、保留事項に関係するかどうかは、その規定の目的を参照しなければな

らないとしたのである。その規定の目的を確かめるに当たっては、裁判所は諸般の事情の中でもとりわけ、その効果を考慮しなければならない。汚染規制の例で言えば、汚染規制規定が石炭業という保留事項についてある効果を有するが、それでもなおその目的は汚染規制についてであり、石炭業についてではないということを経験は考慮に入れるであろう。保留事項に対するそのような付随的な効果は、ほとんどのケースではマイナーなものであるが、著しいケースもあり得る。いずれにしても、それがスコットランド議会の立法権能内にあるためには目的テストに合格しなければならない。地方公共団体を再編成するスコットランド議会法律は、度量衡、職場における健康と安全、情報保護、住宅手当支給のような保留事項に関係する地方政府の職権に付随的に影響を及ぼさずにはいないであろう。地方政府の再編成についての立法はこれらの行政サービスの遂行に著しい影響を及ぼすであろうが、それらは付随的なものである。スコットランド議会は、どの階層の地方政府がこれらのサービスを遂行するかについて立法できるが、社会保障手当の支給基準やそれらの財源措置などの保留事項は変更できない。同じことが、スコットランド議会が犯罪の証拠についての法の修正を行う場合にもあてはまる。それは保留事項である麻薬取引収入の押収手続きに著しく有益な効果を及ぼすであろう。目的テストの結果として目的が保留事項であると判断される個々の規定は、スコットランド議会の立法権能の外にあるということである。しかしながら、まったく保留事項を取り扱っているように見える規定であるが、それでもなおスコットランド議会の立法権能の内にあると見なし得る規定がおそらくあり得る。例えば、分権事項についてのスコットランド議会法律が、保留事項について付随的に必要な修正をし忘れた場合に、そのようなことが起こる。スコットランド議会法律は、単にその付随的な修正を行うことができるであろう。その規定だけを見れば、保留事項に関係するよう見えるが、先のスコットランド議会法律との関係で見れば、分権目的のためであると見なすことができる。それは、保留事項についての法に対するこれらの付随的な効果が必要以上に大きいことを意図するものではないことは明らかである。したがって、§(4)および附則4・Part I・パラグラフ3は、目的テストに“必要性テスト”を追加するものである。この解釈規定の効果は、スコットランド議会は保留事項についての法を修正できるが、その修正は、保留事項に関係しない規定による偶発的または付随的な修正のみであり、それらはその規定の目的に効果を与えるために必要とする以上に、保留事項により大きな影響を与えないということである。したがって、スコットランド議会は、保留事項に影響を与えないで立法する方法がある場合、またはもしそれが不可能な場合は、より少ない影響を保留事項に与える立法を行う方法がある場合は、その方法によることが求められる。さもなければ、越権行為になる。保留事項について既存の法律や判例法がない分野におけるスコットランド議会の規定も、法の修正であり、追加テスト（必要性テスト）の対象となり、§35および§58に基く国務大臣の介入の対象となる。“保留事項についての法 (the law on reserved matters)”とは、たとえば都市計画法のように分権事項ではあるが保留事項に適用されるかも知れない法というよりはむしろ、保留事項について (about) の法である。したがって、保留事項について (on) の法とは、その目的事項が附則5により保留されている法令や法原則である。我々は、スコットランド議会がスコットランド法を独立した一つの法体系として特徴づけている一般法則をばらばらにすることなく、スコットランドの民事法や刑事法の一般法則について立法できるようにすることは重要であることを認識している。附則4の追加テスト（必要性テスト）は一般的に適用される。しかしながら、それは、スコットランド民事法および刑事法の場合は、一定の明記され

た民事法の側面、および保留事項に特有のスコットランド民事法および刑事法の諸法則にのみ適用される。それらは結果として保留事項について顕著に区別された取扱いを行うこととなる。後者のケースにおいては、その諸法則は現在存在しているものだけでなく、将来においてイギリス議会が行う立法における保留事項に特有のスコットランド民事法または刑事法の規定を含むものであり、それらは、もちろんその程度まで、スコットランド民事法のいかなる一般規定をも破棄するものである。保留事項に特有のスコットランド民事法及び刑事法の規定の具体例の第一は、1998年著作権・意匠・特許法律 § 90 である。それは著作権を動産に分類し、著作権の譲渡は譲渡者の、または譲渡者を代理した署名がある文書でない限り効力がないと規定している。これは著作権の所有者の利益を保護するために設けられた、保留事項についてのスコットランド民事法の特別の法則である。第二の具体例は、賭け事・賭博・宝くじの場合は、賭博契約はそれらが *sponsiones ludicrae* であるという根拠の下に強制することができないという法則である。第三の具体例は、麻薬取引による収入の押収についての 1995年犯罪収入（スコットランド）法律の規定である。附則 4 の目的テスト（保留事項を目的とする法であるかどうか）を、一般原則や法則を反映しているスコットランドの民事法や刑事法の一般規定に適用することは適当でないであろう。例えば、スコットランド法の下で文書にどのように署名すべきかについての法則は、保留事項と分権事項の両方に適用され得る。このようなケースのように、スコットランド議会が、保留事項にも適用されるスコットランドの民事法また刑事法を修正する規定を設けることが立法権能の内にあるのは、その規定の目的が、保留事項と分権事項の両方の分野に一貫して適用することにある場合に限るとすべきであろう。裁判所は、その目的を評価する場合に、当然、その規定の効果を考慮するであろう。効果についての必要性テストは、スコットランド議会の立法権能に照らして判断されなければならない。付随的な規定は、イギリス議会法律またはこの法律の § 104 に基く大臣命令によって効力を与えられるかも知れないという事実は、このテストの目的にとって“必要である”と考えることに影響しない。これはスコットランド議会にその立法任務を完遂することを認めることが有意義であることは明らかだからである。」と答弁している。個々具体的保留事項については、拙稿（自治研究第 83 巻第 4 号以降）を参照願いたい。

(e) “条約上の権利または共同体法と両立し得ない場合”も立法権能の外とされている。“条約上の権利または共同体法”は、1998年人権法律または 1972年欧州共同体法律におけるそれと同じ意味である (§ 126(1))。

(f) “法務卿をスコットランドにおける刑事訴追および検死制度の長としての職から解任する場合”も立法権能の外にあるとされている。

イ 立法権能の範囲の修正

スコットランド議会の立法権能の範囲は枢密院令により修正できる (§ 30(2)・附則 7 パラグラフ 1(2)および 2)。すなわち分権法律の附則 4、附則 5、およびその他の法令を、スコットランド議会およびイギリス議会の両議会の議決を得た枢密院令により修正できる。また、いかなる法令または大権令規その他のいかなる法文書または公文書であれ、スコットランド議会およびイギリス議会の両議会の議決を得た枢密院令により必要または便宜と考える修正ができる (§ 30(4)条・附則 7 パラグラフ 1(2)および 2)。

これらの枢密院令に遡及効を持たせることができる (§ 114(3))。枢密院令は我が国の政令にほぼ相当するものである(18)。

保留事項を枢密院令で改正できるとしたのは、長期的な弾力性を持たせるためであるとされている。この点について、議会審議において枢密院令ではなく法律で修正すべきであるとか、スコットランド議会の議決を得ることとするのはおかしいなどの意見があったが、これに対し政府労働党は次のように答弁している(19)。「保留事項と分権事項の転換を両議会の合意を得た枢密院令により行うという仕組みがないと、弾力性が失われるだけでなく、スコットランド議会が保留事項リストの変更について討議し同意する機会を失うことになる。この積極的手続がないと、イギリス議会は第一次立法により保留事項リストを変更することになるが、もしそうなるとスコットランド議会はどの事項を保留しどの事項を分権するかについて直接貢献する機会を持たないことになる。この仕組みは実際にはスコットランド議회를強化するものである。」と答弁している。

ウ 立法権能の内にあることを確保するための手続

スコットランド議会法律が立法権能の内にあることを可能な限り確保するために、立法関係者はいくつかの手続を取らなければならない、あるいは取ることができる、とされている。

法案担当のスコットランド執行部員は、法案を上程するときまたはその前に、自らの見解ではその法案の規定が議会の立法権能の範囲内にあることを述べなければならない (§ 31(1))。スコットランド議会議長は、その法案の規定が同議会の立法権能の内にあるか否かを自らの見解として決定し、法案を上程するときまたはその前に、その決定について述べなければならない (§ 31(2))。

これらの規定は、執行部は、法案が立法権能の内にあるように留意して法案を作成するではあるが、あえてその旨を公に述べさせることにより、立法権能の内に留めようという意識がより働くであろうし、また、議長が、その法案がスコットランド議会の立法権能の内にないと考えてその旨を述べた場合に、法案の上程ができなくなるものではないが、しかしながら、そのような見解は、法案の審議中にスコットランド執行部および議会によって、また法案が通過した場合にイギリス政府およびスコットランド法務官がその法案を枢密院司法委員会に付託するかどうかを決定するに当たって、なにがしかの考慮が払われるであろう、との期待にもとづくものとされている。

また、法制長官・法務卿・法務長官は(20)、法案の通過後に、法案またはその中の規定が立法権能の内にあるかどうかという問題の決定を、枢密院司法委員会 (今日ではイギリス最高裁判所が所管している。後記 77 頁参照) に付託できる (§ 33(1))。

法案が枢密院司法委員会に付託され得るとき、付託されたとき、同司法委員会が立法権能の内にないと決定したとき、または法案の再審議のために付託が撤回されたときは、議長は、国王の同意を得るべく当該法案を国王に提出してはならない (§ 32(2)・(3))。また、枢密院司法委員会が立法権能の内にないと決定したとき、再審議のために付託が撤回されたとき、および後記の国务大臣の介入権が発動されたときについて、スコットランド議会の議事規則に法案の再審議に関する規定を設けなければならない (§ 36(3)~(6))。

なお、イギリス政府とスコットランド分権政府との間で結ばれた前記の覚書の中で、立法権が立法権能の範囲内で行使されるように双方が努力することが約束されている (覚書 13~16・26・27)。また、

合同行政委員会およびその合同事務局を設置して、保留事項および分権事項について所要の検討をすることが約束されている（覚書 22～25・A1.14・A2.2f および g）。また、憲法事項省（現在は司法省）から各省に対して詳細なガイダンスノートが示されている⁽²¹⁾。

（3）イギリス政府国務大臣の介入権限

スコットランド議会法律が立法権能の内にある場合でも、イギリス政府は所定の限られた場合に介入権を行使できる。すなわち、イギリス政府の国務大臣はスコットランド議会法律の規定が、①国際的な義務または防衛上の利益または国家の安全と相容れないと信ずべき合理的な根拠がある場合、または②保留事項に適用されるように法を変更しかつ保留事項に適用されるので法の執行を阻害する効果を有すると信ずべき合理的な根拠がある場合は（かつそれらの場合に限り）、スコットランド議会議長が国王の裁可を得るためにその法案を提出することを禁じる命令を制定できる（§ 35(1)）。同命令は、その法案及び懸案の規定を特定し、かつ命令を行う理由を述べなければならない（§ 35(2)）。同命令は、法案の通過もしくは修正可決の後、または枢密院司法委員会が決定もしくは措置を講じた後、の所定の期間内に行わなければならない（§ 35(3)）。なお同命令は、イギリス議会の両院の議決があったときは無効となる（附則 7 パラグラフ 1(2) および 2）。また同命令は、司法審査の対象になる⁽²²⁾。

2 スコットランド議会の創設

1998 年スコットランド法律はスコットランド議会の創設について、第 1 条第 1 項で次のとおり規定している。

§ 1(1) There shall be a Scottish Parliament. スコットランド議会があるものとする。
--

（1）議員

スコットランド議会議員（MSPs : Members of the Scottish Parliament）は、選挙区議員（constituency members）と地区議員（regional members）の 2 種類があり、選挙区議員は選挙区における単純多数制によって、地区議員は地区における追加議員比例代表制によって、選出される（§ 1(2)(3)）。選挙区は 1 選挙区を除きイギリス議会の庶民院議員の選挙区と同一とすると規定されていたが、2004 年に別の法律に基づきスコットランド地域の庶民院議員の議席数が削減されたことから、現在では一致しない。地区は 8 地区あり、それらは欧州議会議員選挙区と同一であり、各地区からそれぞれ 7 人の地区議員が選出される。スコットランド区画委員会は地区および地区議員数の変更を勧告できる（§ 1(5)・附則 1）。

議員候補者は、選挙区議員および地区議員の両方に同時に立候補でき、地区議員の候補者は、政党の地区名簿に含まれるかまたは個人として立候補でき、政党の地区名簿は 12 人より多い者を含んではならない。選挙人は選挙区票と地区票の 2 票を有し、選挙区票は選挙区で立候補した者に、地区票は地区名簿を提出した政党または個人候補者に投票できる。地区議員は、選挙区議員となった

者を除く地区議員候補者の中から、所定の計算式（ドント方式）に基づき選定される。当該計算式は、各党が選挙区で獲得した議席数も考慮に入れながら、地区における政党または個人の得票率が、各党の総議席数または個人候補者に反映されるように、地区議員を選出する方式である（§1(5)・附則1）。

イギリス議会議員であることはスコットランド議会議員の無資格要件とされており、同時に両方の議員であることができる。実際に重複議員が数名いる。

（2）ウェストロージアン問題⁽²³⁾

ウェストロージアン問題（West Lothian question）は、1970年代以来多くの人々からイギリスにおけるいかなる分権案においても考慮すべき極めて重大な事柄と見なされてきており、現在も激しく議論されている。問題は、イングランド出身のイギリス議会議員は分権議会への分権事項についてイギリス議会で審議投票できないのに、分権地域出身のイギリス議会議員はイングランドに係る当該分権事項に相当する事項についてイギリス議会で審議投票する資格を有するとすべきかどうかという点である。その他、分権地域からのイギリス議会議員の選出度合、分権地域出身のイギリス議会議員がイングランド事項を所管する省庁の大臣になることの可否、分権議会とイギリス議会との実際的あるいは法律的な関係などを含んでいる。

この問題は、1970年代にスコットランドのウェストロージアン地区から選出されていたイギリス議会議員の Tam Dayell が最初に提起したと一般に見なされているが、この問題は19世紀にアイルランドの地方自治に関する論議の一つとして提出されたのが最初である。

前記のとおり、政府労働党は分権の目的として一層の民主化あるいは地方自治の拡充を掲げた。これに対し保守党は、この分権がイングランドに関してウェストロージアン問題を生じさせる点で非民主的であり、したがって不安定であり持続性がないと批判した⁽²⁴⁾。すなわち、スコットランド議会への分権事項については、イギリス議会はスウルの慣例により審議決定を控えることとすることから、イングランド出身議員はスコットランドへの分権事項について審議投票できないが、スコットランド出身議員はイングランドに係る当該分権事項に相当する事項について審議投票できるという不公平が生じる。また、スコットランド出身のイギリス議会議員は、自分の選挙区における分権事項については有権者の世話をする仕事から解放されるが、イングランド出身議員はそうではない。結局、イギリス議会の中に二種類の議員を作り出すことになる。イギリス政府の大臣についても同じ問題が生じる。分権政府への分権事項についてはイギリス政府は職権を有しないが、イングランドにおける当該分権事項に相当する事項についてはイギリス政府が引き続き職権を有することから、イングランド出身議員がイギリス政府の大臣になった場合、分権地域への分権事項について職権を有しないが、スコットランド出身議員がイギリス政府の大臣になった場合は、イングランドに係る当該分権事項に係る職権を有するという不公平が生じる。場合によってはスコットランド出身のイギリス議会議員が、イングランド事項についての決定を左右する“スイングファクター”になることもあり得る。例えばウィルソン内閣やキャラハン内閣においては、イングランドだけについてみると野党議員の方が多く、与党はスコットランド出身議員も含めてようやく多数を占めることができた。純粋なイングランド事項である教育、健康、交通問題については引き続きイギリス政府が所管しているが、政府与党がウェストロージアン問題を回避するためにイングランドについて

の立法を控えることは、その施策を公約している以上政治的に極めて困難であろうから、そのような場合には、やむを得ず分権地域出身の議員を審議採決に参加させることになる。

これらの不公平を解消する方法として、インアンドアウト方式（純粹のイングランド事項に関する法案について分権地域出身議員の審議投票を認めない方式）が考えられるが、これには次のような問題がある。第一に、イングランド法案の選定を誰が行うかが問題であり、もし議長が行うとすれば、憲法上の問題があるし、財政法案などを考えればわかるように法案の選定が容易でないことから、議長に過大な権限または責任を負わせることになる。第二に、地域ごとに多数政党が異なる場合には、執行部を二股にしなければならなくなる。イギリス議会内にイングランド大委員会を設置する方式は、同委員会がスコットランド議会と同じ権限を持っていないので解決にならず、インアンドアウト方式と同じ問題があり、また閣僚の任命問題も解決できない。イングランド分権議会を創設すればこれらの問題は解消されるが、非現実的である。スコットランド出身のイギリス議会議員の数を削減する方法は妥協策としてはともかく、本質的な解決策ではない。いずれの方法も憲法上の問題があるか、または連合を危険にさらすものである。

結局スコットランドへの分権は、イングランド市民にとって不公平で非民主的なものであり、やがてイングランド人のナショナリズムが高まり、反動が生じるであろう。アンバランスというものは常に存在するが、そのアンバランスがあまりに大きいと、秤は傾いたり揺れたりするに留まらず地面にガシャンとたたきつけられてしまうものだ。それと同じで、このウェストロージアン問題という重大かつ解決不能な非民主性を内包する分権は、安定性を欠き永続性がない、と批判した。

この批判に対し自民党および保守党の一部は、ウェストロージアン問題が不公平であることを認め、その唯一の解決策はイングランドに対しても同様の分権を行うこと、あるいはイギリス全体に連邦制を導入することであると主張した（後記 80 頁）。そして、そのような分権なり連邦制なりを望むか否かはイングランド人次第であって、自らがそれを希望しないからといって、スコットランドへの分権を認めないのは不当である。スコットランド人が分権を望むのであれば分権する他はない。ウェストロージアン問題を解決するかどうかはイングランド人次第である、と反論した⁽²⁵⁾。

これらの意見に対し政府労働党は、次のように答弁している⁽²⁶⁾。イギリス議会がスコットランド住民を信頼して、スコットランドの内政事項について決定することを委ねるのであれば、主権を有するイギリス議会はそうする資格があるのであって、それは決して民主主義に反するものではない。むしろ、この法律案は、スコットランド住民の民主的な意思に反するサッチャー政権の狂気の政策一人頭税、私立病院への投資、学校選択制など一が二度と実施されないようにするためのものである。イングランド出身議員の方がスコットランド出身議員より遙かに多いことから、これまでイングランドの意思をスコットランドに押しつけることはあっても、その逆はなかったというのが歴史的事実だ。変則的と言え、この方がウェストロージアン問題よりもっと変則的である。イギリスはもともとアシンメトリックにできている。自分の選挙区の問題が他の公選団体の議員によって決定されることは、国会議員と地方議会議員との間でも起っていることである。北アイルランドにかつて自治政府が設置されていたときもウェストロージアン問題があったが、北アイルランド出身のイギリス議会議員は、あらゆる事項について審議投票した。スペインのカタロニア政府のように、非対称な例は他国にもある。そのような多様性を大事にすることによってこそイギリスは強化される。保守党はウェストロージアン問題に解決策がないと考えるがゆえに、それをあえて持ち出して

批判しているようだが、この問題をそのように政治的なカードとして使うと、やがてイギリスの解体に至るであろう。イングランド人のナショナリズムが高まって反動が生じるというが、スコットランドと同じように、それが民主的手続において表明されるのであれば何の問題もない。ルペン氏のような排外的民族主義ではなく、健全なナショナリズムであればむしろ歓迎である。イングランドの人々は多様な選択肢—現状維持・複数の地区会議 (regional Assemblies)・イングランド大委員会・イングランド出身のイギリス議会議員を構成員とするイングランド分権議会・全く異なるイングランド分権議会など—を持っている。ウェストロージアン問題はイングランド次第の問題であって、スコットランドの問題ではない。スコットランド出身議員が自分の選挙区の世話をする仕事から解放されるという点については、イギリス議会がスコットランドに係る保留事項について立法を行う限りで、スコットランドの利益を守る役割があるし、またイギリス全体の共通事項について政策立案に携わるという役割もある。それをパートタイムの役割と言うのなら、他の多くの議員がかろうじてパートタイムの役割を果たしているのと同じである。連邦制を導入するかどうかはイギリス議会次第であるが、政府労働党としてはそれは問題があると考えたと述べている (後記 80 頁以下)。

ウェストロージアン問題について、いずれの主張が正しいのであろうか。確かに議員個人についてみれば、出身地域によって議員としての権能に差が生じる。しかし、地域全体としての議員について考えた場合はどうであろうか。イギリス議会の議席数は、総数 659、イングランド 529、スコットランド 72 であり、イングランドの議席数が 80% と圧倒的多数を占めている (2005 年総選挙以降は総数 646、イングランド 529、スコットランド 59)。この結果、保守党政権であるにせよ労働党政権であるにせよ、全体としてのスコットランド出身議員がイングランド事項について実質的な決定権を持つことはほとんどあり得ない (イギリス議会は小選挙区制であるため何れかの政党が大多数の議席を占めることが多く、議席数が接近することは希であるため)。したがって、ウェストロージアン問題は、地域全体としてみる限りほとんど存在しないに等しいと考えられる。そもそも 1707 年にイングランドがスコットランドとの議会連合を強く望んだのも、イギリス議会の地域構成が圧倒的にイングランドに有利であることを見越してであって、もしこれが逆の地域構成であったら議会連合を欲しなかったのではなかろうか。従来はイデオロギー対立が前面に出て地域的アンバランスは意識されなかったが、改めて地域に焦点を当ててみれば、非対称性は明らかである。このように考えると、ウェストロージアン問題は、議員個人人の権能に関してはともかく、地域間の不公平に関しては実質を欠いていると考えられる。保守党はウェストロージアン問題がイングランドのナショナリズムに火をつけると懸念するが、以上のような状況からして杞憂であると私には思われる。翻って考えれば、連合を必要とした主要な状況 (イングランド植民地、大陸諸国との戦争状態など) が消滅したことや、連合の維持を可能ならしめていたイングランドの経済的余力 (一括交付金のスコットランドへの傾斜配分) が次第に失われてきていることなどから、スコットランドにとって連合を継続する利益が薄れてきていると考えられる。連合を解消すれば国際的発言力が低下するなどの不利益があることから、直ちに連合が解消されるとは考えられないが、保守党がイギリス議会の地域的アンバランスを無視してウェストロージアン問題を強調し、スコットランド人の分権への願いを妨害すれば、結果としてスコットランドを分離独立に向かわせることになりかねないし、また実質を欠く理由によってイングランドのナショナリズムを煽ることもなって、連合の維持にとっては逆効果ではないかと私には思われる。

(3) 議院構成

スコットランド議会は一院制とされている。この点に関して、スコットランド法律案の審議において、イギリス議会について政府労働党は二院制が必要であるとしているのにスコットランド議会についてはなぜ一院制とするのかとの質問があった⁽²⁷⁾。これはスコットランド議会が分権事項についてイギリス議会と同等の立法権を有するとされており、イギリス議会と同一レベルの法律案を審議の対象とするにもかかわらず、審議の仕方が異なる理由について質したものである。

これに対し政府労働党は、スコットランド議会の創設に携わってきた全ての人々が過去 20 年間に渡って提唱してきたのは、スコットランド議会が新しく現代的な諸手続を考え出して採択することであり、とりわけイギリス議会における立法過程の基本的な弱点と見られるいくつかの点について独自性を発揮することであって、それは立法前の精査の量を増やし、正式な第二院の必要性を除去するものであって、議事手続の中に盛り込むことができると答弁した⁽²⁸⁾。つまり、イギリス議会の二院制には弱点があるので、スコットランド議会においては、それを補えるような新たな議事手続を導入することを予定としており、それが導入されれば二院制とする必要はないというのである。政府労働党は、イギリス議会の二院制の弱点としてどのようなものがあると考えているかは、具体的に述べていない。

後年制定されたスコットランド議会の議事規則においては、委員会が、立法を開始し、政府提案を精査し、修正し、幅広い調査機能を有するなどの重要な役割を果たすこととされている。また、法律案の提出に当たっては、代案としてどのような案を検討したか、なぜ当該案を採用したか、どのような公聴を行ったか、その結果どのような回答が得られたか、その回答内容が法律案においてどのように取り扱われているか、所要経費の見込み額、などについて記した文書を、法律案と同時に提出しなければならないとされている⁽²⁹⁾。後記の通り (89 頁)、カルマン委員会は委員会制度のさらなる改善について提言している。

なお、ノルウェー、スウェーデン、フィンランド、デンマーク、アイスランドの北欧諸国の国会は一院制であり、たとえばノルウェーの国会は、所定の立法手続のために分割されており、公開制を高め、適切な精査や修正やチェックアンドバランスを確保するために様々な方法がとられているので、参考にすべきだとの発言があった⁽³⁰⁾。

スコットランド議会の議長および副議長は、議会が総選挙後の最初の会議でその議員の中から選出する (§ 11)。議会事務総長は、スコットランド議会法人により任命される。同議会法人は、議長及び所定の 4 人の議員で構成され、議会のために必要な財産・職員・サービスを提供しまたは提供されることを確保する。

スコットランド議会の議長は **Presiding Officer** と、首相は **First Minister** と命名されている。これらについて、名称として軽すぎるという観点から、公職の名称は議会自身が決定できる制度とすべきであるという意見や、**Presiding Officer** は **Speaker** と、**First Minister** は **Prime Minister** とすべきであるという意見があった。ウェールズについては、議長の名称は国民会議が議事規則で定めるとされているのに⁽³¹⁾、なぜスコットランド議会については法律で直接定めるのか、ウェールズと同じ制度にすべきだという意見もあった⁽³²⁾。

これらに対して政府労働党は、立法の確実性と一貫性を考慮して法律で定めたものであり、スコットランド議会に委ねることはできない。ホワイトペーパーでも使っているし、スコットランドの人々にとっては既になじんでいる名称であるので、変更するつもりはないと答弁している⁽³³⁾。

(4) 議事手続

スコットランド議会の議事手続について、1998年法律は、上程された法律案がスコットランド議会の立法権能の範囲内に可能な限りあるようにするための手続を定めているだけであって、その他の手続については議事規則で定めるとしている (§ 22・附則3)。同法律は、議事規則で必ず定めなければならない事項および議事規則で定めることができる事項について規定しており、スコットランド議会は、自らが必要と判断するその他の規定を定めることができると解されている。

スコットランド省国務大臣は、1998年法律が成立する以前から、スコットランドの主要4政党の代表者を含む様々な者で構成される諮問運営グループを設置して議事規則案について検討させており、スコットランド議会は同グループが行った報告を受けて制定された命令⁽³⁴⁾に基き、議事規則を採択した。

1998年法律案には議事規則が簡潔にしか規定されていないので議会在が円滑に機能しないのではないかと心配だという意見があったが、政府労働党は、議事規則はスコットランド議会自身が定めるべきものであり、もしイギリス政府がスコットランド議会がいかにかに運営されるべきかについて定めたとすれば、法案の核心である分権の原則に反することになると反論している⁽³⁵⁾。

(5) 審議事項および審議手段

スコットランド議会はいかなる事項についても審議できるとされている。後記のとおり、スコットランド議会の立法権はイギリス議会に保留された事項については行使できないが、議会審議は保留事項についても行うことができる。1998年法律にその旨の明文規定はないが、イギリス議会においてその旨の答弁が行われている⁽³⁶⁾。

スコットランド議会は、原則としていかなる者であれ証人喚問または文書作成要請できるが、イギリス政府の大臣や国家公務員に対してそれらができるとすべきかどうかについてイギリス議会で議論になった。1998年法律は、証人喚問および文書作成要請は、イギリス政府の大臣の職権の行使に関してはその大臣および国家公務員に対しては行うことができないが (§ 23(2))、その職権の行使がスコットランド執行部の構成員が一般的な責任を有する事項に関わる場合はこの限りでないとし (§ 23(3))、しかし両政府の大臣の共管事項並びにスコットランド大臣との合意事項および協議事項に関連しては要求できないが (§ 23(4))、保留事項に関係しない職権の行使に関してはこの限りでないとしている (§ 23(5))。

わかりにくい規定であるが、要するに、国王の大臣および国家公務員に対する証人喚問および文書作成要請は、原則としてできないとされており、例外的にスコットランド執行部が一般的な責任を有する事項すなわち分権事項に関わる場合に限り、要求できるとされている。当初の法律案では、共管事項ならびにスコットランド大臣との協議事項および合意事項については要求できるとされ

ていたが、議会審議中に政府労働党が自ら修正案を提出し、それらの事項が保留事項に関係しない職権の行使である場合に限り要求できると改められた⁽⁶⁷⁾。なお、強制でない招致はできるとされている。

イギリス政府の大臣を喚問できるとすることは両議会の良好な関係を保つ上で適当でないという意見や、逆に、同大臣を喚問できないのはおかしいとの意見もあった。イギリス政府の諸大臣とスコットランド諸大臣とは協約を結ぶこととされており、その協約はスコットランド議会でも審議することとされているが、そのときに一方の当事者であるイギリス政府の諸大臣をどうして喚問できないのかとの質問もあった。また、公共支出の見直しをイギリス議会が行う場合に、スコットランド諸大臣を喚問できるのに、スコットランド議会がイギリス政府の諸大臣を喚問できないのはおかしいとの意見もあった⁽⁶⁸⁾。

これらに対し、政府労働党は、アカウントビリティの観点から、分権事項に関係する場合は喚問できるとすることが適当だと答弁している⁽⁶⁹⁾。すなわち、イギリス政府の大臣および国家公務員が“ダブル・アカウントビリティ”に陥ることを避けるようにしなければならない。保留事項に関係する職権を行使するイギリス政府の諸大臣は、イギリス議会から付与された資源を用いているのであって、同議会のみに対してアカウントブルでなければならず、スコットランド議会に対してアカウントブルであってはならない。イギリス政府の大臣および国家公務員が保留事項に関して職権を行使する場合には、1998年法律 § 59 に基づく執行部命令によりスコットランド大臣と協議または合意しなければならないと規定されている場合でも、スコットランド議会に喚問されるべきではない。また、同法律 § 52・53・59 により、スコットランド大臣と共管する職権に関しても喚問されるべきではない。というのは、それらの職権はイギリス議会に対してアカウントブルだからである。しかしながら、いかなる状況においてもスコットランド議会がイギリス政府の大臣に証言するよう要求することを禁止することは行き過ぎである。とりわけ、イギリス政府の大臣がスコットランド大臣に代わってスコットランドに関する分権事項に関係する職権を行使している場合には、喚問することを禁止すべきでない。これは大蔵大臣にも適用される。越境公共当局は、スコットランドにおける分権事項についてその他の地域におけると同様に責任を有する。英国観光庁がその例である。その管理とアカウントビリティのための適切な措置が 1998年法律 § 83・84 で講じられる。これらの団体に関しては、スコットランドに関する分権事項に関係する大臣職権をイギリス政府の大臣が行使することが適当な場合がある。例えば、会計の様式について大臣の指揮権をスコットランドとイギリスの大臣との間で分割することは実際的ではないであろう。むしろイギリス政府の大臣がスコットランド大臣と協議した後であれば、よりよく行使し得るであろう。その場合には、スコットランド議会がイギリス政府の大臣を喚問できるとすることは意味がある。イギリス政府の大臣が喚問の対象となるその他の例としては、§ 98 に基づく枢密院令によりスコットランド大臣に代わってスコットランドにおける分権事項に関係する職権を行使する場合がある。例えば、イギリス全体についての統計調査はイギリス政府の省が行うことが事務的に便宜であろう。その場合、イギリス政府の大臣がスコットランド議会に喚問され得るとすることが適当である。そうすることによってスコットランド議会は、分権事項に関係する職権の行使について大臣をアカウントブルにすることができる、と答弁している。

証人喚問の具体的な対象として特に問題となったのは、BBC（英国放送協会）や ITC（独立テレ

ビ委員会)などの放送関係者であった。スコットランド国民党や自由民主党の議員は次のように主張した⁽⁴⁰⁾。テレビがスコットランドの社会や文化に及ぼす甚大な影響からして、またホワイトペーパーが述べているように、スコットランドの利益に関する限りでBBCやITCを証人喚問できるとすべきである。このため、スコットランドにおける放送を分権事項とすべきである。スコットランドにおける放送の責任は、BBC憲章に基き既に概ねスコットランド放送協会に分権されており、スコットランドにおける放送を分権事項とすることは困難ではない。放送の中身についてスコットランド議会がコントロールできるようにすべきだと言っているわけではない。大きな省が所管している教育や健康も分権事項とされているのであるから、放送を分権事項とすることは困難ではないはずだ、と主張した。

これに対し政府労働党は次のように答弁している⁽⁴¹⁾。放送は保留事項であり分権事項ではないから、BBCは分権事項を所管しておらず、したがって越境公共当局には該当しない。したがって証人喚問できない。スコットランドで活動している団体についての証人喚問及び文書作成要請についての政府の方針は、ホワイトペーパーの2.10および2.11で明確に述べている。政府としては、放送に適用される基準は全国レベルであり、かつ放送の適切な独立性がそのレベルで保持される必要があると考える。放送が全国レベルで行われることは、スコットランドの視聴者および放送組織の利益である。この見解はスコットランドの放送関係者の見解でもある。イギリス国内における放送材料が無料で流れ込んでくることはスコットランドにとって利益になる。もし放送が分権化されると、異なる法が制定され、異なる規制団体が設立されるであろう。もし異なる番組規則が制定されると、ある番組がスコットランドでは許されるが、イングランドでは許されない、あるいはその逆という状況が生じ得る。そのような状況は、会社がスコットランドにおいて番組制作することへのディスインセンティブになるであろう。産業界の信頼ということを我々は真剣に考えた結果、保留事項としたものである。確かにBBCはそれ自身の憲章に基づいて運営されているが、だからと言ってBBCを保留事項とすることができないわけではない。とは言え、BBCがその保留によって拘束されるというわけでもない。王立憲章は法律によって修正できるものである。なお放送は保留事項であるが、放送当局についていくつかの変更を予定している。BBCのスコットランド担当のナショナルガバナーは王立憲章に基づき任命されているが、イギリス政府のメディア・文化・スポーツ担当國務大臣は、今後の任命に当っては、スコットランド大臣と協議することとしている。また同憲章は、BBCの年次報告書を國務大臣に送付し、イギリス議会の両院に提出しなければならないと規定しているが、将来はスコットランド大臣にも送付し、スコットランド議会に提出しなければならないとすることとしている。その他の放送当局についても同様の措置を講じることとしている、と答弁している。

(6) 経費負担

スコットランド分権政府の設置運営経費のうち、行政府の経費については、従来スコットランド省が入居していた建物をそのまま使用し、スコットランド省の職員をスコットランド行政府職員の身分に振り替えるだけであり、予算もスコットランド省が執行していたイギリス政府の予算をスコットランド分権政府への一括交付金に振り替えることで済んだ。しかしスコットランド議会は全く新

規に創設するものであることから、新たに発生する議事堂の建設費や維持管理費、議員報酬や議会議務局職員の人件費等を誰が負担するかが問題になった。またスコットランド議会の創設は金がかかるからやめるべきだという意見もあった。

これらについて政府労働党は、スコットランド分権政府が全て負担すると答弁している。また、民主主義は金がかかるからといってやめるべきものではなく、しかも、その金はスコットランド住民一人当たりに換算すれば少額であり、議会が所管する額のほんの一部でしかないと答弁している⁽⁴²⁾。

第5節 行政権の分権

スコットランド・ウェールズ・北アイルランドの各分権政府への行政権の分権は、それぞれ別の法律で規定しており、内容や程度が異なる。それぞれの行政府は、スコットランド行政府 (Scottish Administration) ・ウェールズ会議政府 (Wales Assembly Government) ・北アイルランド執行当局 (Northern Ireland Executive Authorities) と命名されている。以下においてはスコットランド分権政府への行政権の分権について述べる。

1 スコットランド諸大臣への大臣職権の移管

(1) イギリス政府の大臣職権の移管と分権権能

1998年法律は、スコットランド分権政府に対して、立法権の分権に加えて、“行政権の分権 (Executive Devolution)” も行った。すなわちイギリス政府の大臣の職権のうち、所定の職権をスコットランド分権政府の諸大臣に付与 (confer) した。1998年法律は次のとおり規定している。

§ 52 (1) Statutory functions may be conferred on the Scottish Ministers by that name.

制定法上の職権は、スコットランド諸大臣にその名義で付与され得る。

§ 53 (1) The functions mentioned in subsection (2) shall, so far as they are exercisable within devolved competence, be exercisable by the Scottish Ministers instead of by a Minister of the Crown.

第2項に規定する職権は、分権権能の範囲内で行使され得る限りにおいて、スコットランド諸大臣により国王の大臣に代わって行使されるものとする。

(2) Those functions are

それらの職権とは、次のものである。

(a) those of Her Majesty's prerogative and other executive functions which are exercisable on behalf of Her Majesty by a Minister of the Crown,

女王陛下の大権およびその他の行政職権であって女王陛下に代わって国王の大臣によって行使され得るもの

(b) other functions conferred on a Minister of the Crown by a prerogative instrument, and

大権令規によって国王の大臣に付与されたその他の職権、および

(c) functions conferred on a Minister of the Crown by any pre-commencement enactment,

既発の法令によって国王の大臣に付与された職権

but do not include any retained functions of the Lord Advocate.

ただし、法務卿に保留された職権を含まない。

§ 54(1) References in this Act to the exercise of a function being within or outside devolved competence are to be read in accordance with this section.

職権の行使が分権権能の内または外にあるとの本法律における言及は、本条に従って解釈されなければならない

(2) It is outside devolved competence

次の場合は分権権能の外にある。

(a) to make any provision by subordinate legislation which would be outside the legislative competence of the Parliament if it were included in an Act of the Scottish Parliament, or

スコットランド議会法律の中に含まれるとしたならば、同議会の立法権能の外にあるであろうような規定を下位立法により制定すること、または

(b) to confirm or approve any subordinate legislation containing such provision.

そのような規定を含む下位立法を承認しまたは認可すること

(3) In the case of any function other than a function of making, confirming or approving subordinate legislation, it is outside devolved competence to exercise the function (or exercise it in any way) so far as a provision of an Act of the Scottish Parliament conferring the function (or as the case may be, conferring it so as to be exercisable in that way) would be outside the legislative competence of the Parliament.

下位立法を制定し、承認し、または認可する職権以外のいかなる職権であれ、その職権を付与する（または、場合によっては、いかようにであれ行使され得るような職権を付与する）スコットランド議会法律の規定が、同議会の立法権能の外にあるであろう限りにおいて、その職権を行使する（または、いかようにであれ行使する）ことは分権権能の外にある。

大臣職権の付与は、前記の立法権の委任 (delegate) とは異なり、行政権の移管 (transfer) であって、イギリス政府の大臣はその限りでその職権を原則として失った。立法権を付与してもイギリス議会はスコットランドについての立法権を法的には引き続き有しているが、行政権の付与はこれと異なり、イギリス政府はその限りでスコットランドにおける行政権を原則として有しないこととなった。

この職権は、“分権権能 (devolved competence)” の範囲内で行使し得る限りで、スコットランド諸大臣が行使するとされており (§ 53(1))、それらの職権とは、(a)女王の大権およびその他の行政職権であって女王を代理してイギリス政府大臣によって行使され得るもの、(b)大権令規によってイギリス政府大臣に付与されたその他の職権、(c)既発の法令によってイギリス政府大臣に付与された職権、の3種類であるとしている (§ 53(2))。移管される職権を個別具体的に列挙せず、これら3種類に該当す

る職権が、分権権能の範囲内で行使し得る限りで、同規定の施行に伴い自動的にスコットランド諸大臣に移管される制度としている。

ある職権が分権権能の範囲内にあるか否かは、スコットランド議会の“立法権能 (legislative competence) の範囲と関連させて定義されている。すなわち、スコットランド諸大臣が、スコットランド議会法律で定めたとすれば立法権能の外にあるであろうような規定を下位立法により制定し、または、そのような規定を含む下位立法を承認または許可することは、分権権能の外にあるとされる (§ 54(2))。また下位立法を制定・承認・許可すること以外の職権は、スコットランド議会法律が諸大臣にその職権を付与するとすれば立法権能の外にあるであろう限りで、立法権能の外にあるとされる (§ 54(3))。

立法権の分権については、分権事項を列挙するのではなく保留事項を個別具体的に列挙する方法をとっているが、行政権の分権については、そのような方法をとらず、分権する職権を列挙しているのである。但し、その列挙の仕方は、職権の根拠法令についての一般的・抽象的な3類型を掲げ、それらに基く職権が移管されると規定し、その上で、移管される個別具体的な職権は、スコットランド議会の立法権能の範囲内にあるものに限るとしているのである。ところで、そのスコットランド議会は、保留事項についてでない限り立法権能があると規定されており、言わば「裏から」規定されていることから、移管される行政権も実質的には「裏から」規定される結果になっている。

なお、1998年法律に明記された目的のために、スコットランドにおいてまたはに関して行使できるまたはできないものとして取り扱われるイギリス政府の大臣の職権を、スコットランド議会およびイギリス議会の両議会の議決を得た枢密院令により明記できる (§ 30(3)・附則7パラグラフ1(2)および2)。これは、主としてスコットランド外での海洋漁業に関して、§ 53条に基づきイギリス政府の大臣のどの職権がスコットランドの大臣に付与されるか、およびスコットランド議会がその職権を付与しまたは除去するどのような権能を有するか、を明文化するために、法案審議の過程で挿入されたものである。実際には、受刑者、農業、および海洋浚渫に関してもこの枢密院令で規定している。この権限は、追加的な職権をスコットランド大臣に移管することに関する枢密院令について規定する § 63 のためにも行使されている。なお、枢密院令によってある職権がスコットランド内においてまたはに関して行使できると明記される前提として、その職権は、スコットランド内においてまたはに関して別々に行使し得るものでなければならない。もし既にそうになっていない場合は、§ 106が、ある職権をスコットランド大臣への移管を可能にしたりは容易にするために、その職権をそのように行使できるように修正する枢密院令を制定できると規定している。この権限は、1999年1998年スコットランド法律 (職権の修正) 令および2000年1998年スコットランド法律 (職権の修正) 令において、行使されている。

(2) 合意または協議の後に行使できる職権の移管

他の大臣と合意または協議した後に行使できるとされている職権が付与される場合は、付与後は、それらの合意または協議は不要とされている (§ 55(1))。これは、スコットランド諸大臣が職権を行使するのは分権事項についてであるから、それらのコントロールを引き続き適用することは一般に適当でなく、また多くの場合、協議を受け合意を与える職権自体もスコットランド諸大臣に付与され

るであろうことから、スコットランド諸大臣に自分自身と協議しあるいは合意することを要求することは紛らわしいであろうからであるとされている。ただし、スコットランド諸大臣によるエンタープライズゾーンに指定に限っては引き続きイギリス政府の大蔵省の同意が必要とされている (§ 52(3))。これは、エンタープライズゾーンに指定されることにより租税特別措置が講じられるからであって、スコットランド諸大臣から企業誘致の職権を奪う趣旨ではないをとされている。

(3) 共有権限の行使と紛争処理手続

所定の職権については例外的に、付与後もイギリス政府の大臣が引き続き行使できるとされている (§ 56・57)。それらの職権のほとんどは、交通インフラ、科学研究、産業、道路交通安全施設設備などについて、関係大臣が補助金を交付または資金を貸し付ける権限である。また、欧州共同体の責務および 1998 年人権法律に関係する職権も同様とされている。それらの職権は共同で行使され得るものではなく、スコットランド諸大臣とイギリス政府の大臣とで別々に行使され得る旨の規定であるとされている。

職権が付与されているか否かについて争いがある場合は、附則 6 の地方分権紛争手続で解決することとされている。同手続は司法的な論争に限定されており、地方分権措置の境界を定める手続であって、政策的な見解の相違は対象とならない。もし共有権限の行使に関して紛争が生じた場合、例えばイギリス政府の大臣が共有権限としての限界を超えてその職権を行使しているということが問題になった場合は、それは分権事項について職権を行使していると主張していることになり、附則 6 (1)(f) に基く地方分権紛争であるということになる。しかし、場合によっては、共有権限の行使が非法的なものであって、司法的な性格を有するというよりも政策的なものであると判定される場合もないわけではないとされている⁽⁴³⁾。

(4) イギリス政府の保留事項に関する職権の行使

保留事項に関係するイギリス政府の大臣の職権であっても、女王陛下は枢密院令で、(a)イギリス政府の大臣に代わってスコットランド諸大臣が、または(b)イギリス政府の大臣と同時にスコットランド諸大臣が、または(c)イギリス政府の大臣がスコットランド諸大臣との合意または協議の後に、行使できる旨を規定できる (§ 63(1))。

この規定は、分権以前にイギリス政府のスコットランド省大臣が行使していた職権のうち、それらが保留事項に関する職権であるため、§ 53 に基き自動的にスコットランド諸大臣に付与されないものや、その他の省の大臣の職権であって同様の取扱いをすることが適当と考えられるものを、スコットランド諸大臣に移管するための手続を規定しているものである。この枢密院令による大臣職権の付与は、前記の“行政上の分権 (Administrative Devolution)”や“行政権の権 (Executive Devolution)”とは別に、“執行上の分権 (Executive Devolution)”と呼ばれることがある。同じ Executive Devolution であるが、この分権は“執行上の分権”と和訳することとする。

この規定に基づき、1999 年 1998 年スコットランド法律 (スコットランド諸大臣への職権の移管など) 命令 (The Scotland Act 1998 (Transfer Of Functions To The Scottish Ministers Etc.) Order 1999) が制定されている。

具体的には保留事項に係る 300 を越える職権が移管されており、賭博、遊技、宝くじ、銃火器免許、本国送還、現物納税、ゲーリック語によるテレビ・ラジオ放送の財政援助、裁判所、電力供給、環境影響評価、民間原子力施設、道路、鉄道、空港、公的部門年金計画、人工中絶、診療所、薬事規制など、非常に広い範囲をカバーしている。

この“執行上の分権”は、我が国にかつて存在していた機関委任に極めてよく似ており、スコットランド議会は立法権を有しないが、スコットランド諸大臣はその行使についてスコットランド議会に対して責任を負うとされている⁽⁴⁴⁾。ただしこの枢密院令の制定に当っては、イギリス議会およびスコットランド議会の両方の積極的な同意議決が必要であるとされており（§ 112~115・付則7）、その点で我が国の機関委任事務とは異なっている。両議会の積極的議決を必要としているのは、スコットランド諸大臣の同意なしに、またはスコットランド議会が知らないうちに、それらの職権がスコットランド諸大臣に移管されることがないようにするためであるとされている。スコットランド以外の地域においては、当然ながらイギリス政府の大臣が引き続き従来どおり自ら職権を行使する。

この規定により職権を移管するためには、その職権が“スコットランドにおいて、またはに関して”行使できるものでなければならないが、ある職権がそのように行使できるかどうか明らかでない場合は、枢密院令によりそれを明らかにする規定を設けることができるとされている（§ 30(3)）。この枢密院令についても両議会の積極的同意議決が必要とされている（§ 112条~115、附則7）。また、その職権が“スコットランドにおいて、またはに関して”行使できない職権である場合には、§ 106 に基き、枢密院令により行使できるように修正する規定を定めることができるとされている。

自動的に付与された職権および枢密院令により移管された職権のいずれの行使に要する経費も、従来イギリス政府のスコットランド省等の予算として措置されていたはずであり、その予算額に相当する額をスコットランド分権政府への新交付金（“New Block”と呼ばれている）に振り替えることにより措置していると推測されるが、この点は今後確認したい。

（5）イギリス政府国務大臣の介入権

イギリス政府の国務大臣は、スコットランド執行部の構成員が行おうとしている行為が国際的責務と両立しないと信ずべき合理的な根拠があるときは、その行為が行われるべきでないことを命令により指示でき、また、それらの国際的責務を実施するためにスコットランド執行部の構成員が行い得る行為が必要と信ずべき合理的根拠があるときは、その行為を行うように命令により指示できるとされている（§ 58(1)(2)）。また、イギリス政府の国務大臣は、スコットランド執行部の構成員によって制定改廃し得る下位立法が、国際的責務または防衛上の利害または国家安全保障と両立し得ない、または、保留事項に適用される法を変更しかつそれが保留事項の運営に悪影響を及ぼす、と信ずべき合理的根拠がある規定を含むときは、命令でその下位立法を廃止できるとされている（§ 58(3)）。

この項の“国際的責務（international obligations）”とは、欧州共同体法または人権条約上の権利以外のあらゆる国際的責務を意味するとされている（§ 126(10)）。国際的責務が量的な責務であって § 106 によって分割されるときは、§ 106(6)によって修正される。

議会審議において、本条の命令は分権の趣旨を蔑ろにするものであり、削除すべきだとの意見があったが、政府は、この命令は両院の議決により無効にできること（附則7・パラグラフ1(2)・2）、命令の

発出要件が極めて限られていること、逆にこの命令を出せないとすると紛争が生じたらどうするのかということが問題になるであろうこと、から問題はないと答弁している⁽⁴⁵⁾。

また、イギリス政府の国務大臣が裁判所に禁止命令の発出を申請できる制度とすべきであるとの意見があったが、これに対して政府は次のように答弁した。国際的な義務違反は越権行為 (ultra vires) であり、通常の地方分権紛争として枢密院の司法委員会が処理すべきという考え方もあろう。しかし、この問題はスピードが不可欠である。国際的義務の違反がある場合、できる限り早急に終わらせなければならない。もし合意により終わらせることができず、かつ、裁判所に頼らなければならない場合は、(国務大臣により) 行われた決定の合理性を判定するためにそうすることが適当である。裁判所は、国際的な義務が国内法化されていない限り、国内法に基く行為と国際的義務との両立性について判断することは困難である。国際的義務は、国際条約として確立されたものだけでなく、国際慣習法に基く義務や、拘束力のある安全保障理事会の議決、国際私司法裁判所のような国際的な裁判所の決定をも含むものである。例えば、海上交通においては、国際慣習法上の義務がある。スコットランド執行部がこれらの義務に反するような入港制限をスコットランドの港において課した場合、本条に基いて迅速な行動をとる必要がある。同様に、空港において差別のない取扱いを確保するための双務的な空港業務協定は、国内裁判所が関与することが困難である。もし国務大臣が介入し、かつ司法委員会が決定したにもかかわらず、スコットランド執行部が違法な行為に固執し、または必要な行動をとろうとしなかったときは、イギリス議会が立法を行うものである。いずれにしても、この介入権が行使されるのは極めて限られた場合であって、一般的な介入権ではないと答弁している⁽⁴⁵⁾。

また、国務大臣がこの命令を発することができるのは、条約上の義務、すなわち道義上の義務ではなく国際法上の法律的な義務に限定すべきだ、さもないとあらゆる種類のものを含むと解釈されかねないとの意見があったが、政府は次のように答弁している⁽⁴⁶⁾。そのような限定を付すると、国際慣習法上の義務については強制をすることができなくなる。それらは、条約上の義務と同様に重要であり、かつ連合王国を拘束する。外交的免責、海洋法、人権などの分野では、多国間条約によって物事が規制されているが、全ての国家がその条約に参加しているわけではない。非当事国との関係で、我々の義務は慣習法によって規制される。分権された分野では、漁業、海洋汚染、外国免除、ウィーン条約に参加していない国の外交官免除などが、それらの義務に含まれる。

また、命令を発するのは植民地の統治者の権限であるかのような印象を与えることから適当ではなく、国務大臣が自ら所要の行為を行うことができることとすべきであるとの意見があったが、政府は次のように答弁している⁽⁴⁷⁾。国際関係は保留事項であって、イギリス政府およびイギリス議会の責任である。地方分権についていかなる枠組みとしよう、それはそうである。国際的な義務を遂行するためにこの権限が国務大臣には必要だ。もちろん、義務が保留事項に関係する場合は、いずれにしてもイギリス政府は自らそれを履行できる、と答弁している。

スコットランド執行部員の職権の行使に対する通常の統制は、スコットランド議会に対して責任を有することは別にして、裁判所による“越権 (ultra vires)” 統制によって行われる。しかしながら、その職権が分権権能の範囲内にあるとしても、イギリス政府がスコットランド諸大臣に対して政策的統制を行うことができる一定の限られた状況がある。本条はそれがどのような状況かを述べたものである。これは、国務大臣が一定の状況において国王の裁可を得るために法案を提出することを

禁じることができるとしている (§35) ことと類似している。

2 スコットランド行政府の組織

スコットランド行政府 (Scottish Administration) とは、第一大臣・諸大臣・諸副大臣・法務卿・スコットランド法務次官・登録保管官などの公職保有者およびその補助職員の総体を意味する (§44~63・§126(6))。スコットランド議会・税率変更権・越境公共当局の取扱いなどは新たに制度設計されたものであるが、スコットランド行政府については、イギリス政府内のスコットランド省の国务大臣以下の諸大臣、職権、補助職員、予算、財産と義務などを概ね衣替えしたものである。スコットランド省が設置されたのは 1885 年であって、以来いわゆる“行政上の分権”が徐々に行われ、百年以上の年月を経てイギリスに道州制が導入されたことになる。

なお、イギリス政府内のスコットランド省は、分権に伴いその名称が **Scottish Office** から **Scotland Office** に変更され、保留事項であって他の省の所管に属さない事項のみを所管する省としてイギリス政府内に存続しており、現在は司法省の外局として位置づけられている。

(1) スコットランド執行部

ア 概要

スコットランド行政府のうち、第一大臣・諸大臣・法務卿・スコットランド法務次官がスコットランド執行部 (Scottish Executive) を構成する (§44(1))。スコットランド執行部の構成員を“スコットランド諸大臣 (Scottish Ministers)”と呼ぶ (§44(2))。イギリス政府の大臣職にある者はスコットランド執行部の構成員や副大臣であることができない (§44(3)・(4))。

第一大臣 (First Minister) は、スコットランド議会議員の中から同議会が指名し、同議会議長の推薦に基づいて女王陛下が任命する (§45(1)・46(1))。第一大臣は、同議会が不信任議決をしたときは女王陛下に辞職を申し出るものとし、総選挙後に他の者が第一大臣に任命されたときは失職する (§45(2)・(3))。諸大臣 (Ministers) は、第一大臣が同議会議員の中から同議会の同意を得た後に女王陛下の裁可を得て任命する (§47(1)・(2))。法務卿 (Lord Advocate) およびスコットランド法務次官 (Solicitor General for Scotland) は、第一大臣が同議会の同意を得て女王陛下に推薦し、女王陛下が任命する (§48(1))。諸副大臣 (Junior Scottish Ministers) は、第一大臣が同議会議員の中から同議会の同意を得た後に女王陛下の許可を得て任命する (§49(1)・(3))。

以上のとおり、スコットランド諸大臣の任命は、女王とスコットランド議会と第一大臣によって行われ、イギリス政府は全く関与しない。行政責任者である第一大臣・諸大臣・諸副大臣はスコットランド議員の中から任命されるので、スコットランド分権政府は議院内閣制であり、イギリス政府や我が国政府とほど同様である。

イ スコットランド諸大臣の任免への国王の関与

イギリス議会で1998年法律案が審議された際、次のような質疑応答があった⁽⁴⁹⁾。第一大臣は、女王によって任命されるのではなく、スコットランド議会によって任命されるとすべきだ。スコットランド国民に主権がある以上そうすべきだ。スコットランド国民の主権と国王の主権とは相容れない。保守党や政府労働党は、女王の任命は単に形式的なものだと言うかも知れないが、1974年の総選挙で絶対多数を持つ政党がなかったとき、女王は相対多数だった労働党党首のウィルソンを任命せず、選挙に負けた保守党党首のヒースに自由民主党と連立政権を樹立するように促したことがある。法文上は女王陛下が任命すると言っても、それは憲法的なフィクションである。実際には、女王はスコットランド議会議員の中の誰も任命するわけではない。女王はその時のイギリス政府首相とその内閣の助言に基づいて任命するだけだ。したがって実際には、イギリス政府と内閣がスコットランド議会の中から第一大臣や諸大臣や諸副大臣を任命する制度について議論しているのだ。そのような制度は危険である。イギリスの内閣がスコットランド議会に常に同情的であるとは限らず、必ずしも自律的に活動することを望むとは限らない。スコットランド憲法協議会において、会員はスコットランド国民に主権があるという文書に署名した。権力は国民に由来するのであって、国王から由来するわけではない。スコットランド議会の民主的正統性は、スコットランド国民から選挙されたことにある。第一大臣をスコットランド国民が直接選出するとしないのであれば、スコットランド議会が選出するとすべきだ。スコットランドがイギリス内にある限りは権力は国王から由来するという建前であることを仮に認めるとしても、第一大臣を女王が任命しなければならないという必然性はない。イギリス議会の支配が独立かという二者択一ではなく、権力を分け合うという第三の道がある。スコットランド議会は、女王やイギリス政府とは関わりなく第一大臣を自由に任命することが認められるべきである、という意見があった。

これに対し自民党は次のように反論した。権力の所在と権力の由来を混同してはならない。イギリスにおいては、権力は国王に由来する。したがって話は逆で、第一大臣や諸大臣が女王陛下の意のままにその職を保持するということは、イギリス政府の首相がそれを覆せないということであって、スコットランドへの分権を保護するものだ。異なる憲法構造があるべきだという考えがあるかも知れないが、それは他日のための議論だ。既存の憲法構造の下では、女王が、イギリス政府の首相と同じ関係をスコットランド分権政府の首相と持つということは、スコットランド議会に町のおもちゃ議会とは異なる正統性と地位を付与するものだとして反論した。他方、保守党は、権力がスコットランド国民に由来するから第一大臣はスコットランド議会が選出するというのは、独立への動きだと批判した。

以上の討論を踏まえて、政府労働党は次のように答弁している。スコットランド議会が第一大臣を選出して女王陛下に任命するように申し出た場合、女王陛下はスコットランド議会議長の助言に従う。また、第一大臣が諸大臣や副大臣の任命について裁可を求めた場合は、女王陛下は第一大臣の助言に従う。イギリス政府首相は、その任命や裁可については居場所はない。これは、イギリス政府首相がスコットランドの事柄について主権的なコントロールをできないということを行っているわけではなく、権限と責任をスコットランド議会に分権する実質を言っているのである。またこれはイギリス議会の立法権の優越性の問題ではなく、第一大臣や諸大臣の任命について言っ

ているのである、と答弁している。

以上の議論において、同じくスコットランドのためとしながら、国王の関与を認めるべきでないという意見と、認めるべきであるという意見とが真っ向から対立しているのは興味深い。両者を分かちつのは、法的にはともかく政治的には主権がスコットランド国民に由来するものである以、上法制上は主権者とされていようと国王の関与を極力排除したいとする立場と、政治的にはともかく法的には国王に主権がある以上、国王を関与させる方がより地方分権を確実にすると考える立場、との違いと考えられる。

ところで、我が国が道州制を導入する場合、スコットランド分権政府への行政権の移管と同じ措置を講じるとすれば、同様の問題が生じると考えられる。すなわち道州政府の行政責任者（スコットランド執行部の諸大臣に相当する者）の任免に天皇が関わる制度とするか否かという問題である。イギリスとは異なり、我が国では主権が国民にあることを日本国憲法 § 1 が明記していることから、イギリス議会におけるような主権の所在論争は起きないであろうが、そうであっても天皇が任免に関わる制度とすることが適当か否かという問題は残る。日本国憲法 § 7⑤は、天皇は国事行為として“国務大臣及び法律の定めるその他の官吏の任免をする”と規定しているのであるから、その国務大臣の職権を（所定の範囲内ではあるが）移管される道州政府の行政責任者の任免も、天皇が関わる制度とすることが首尾一貫すると私は考える。またそうすることにより、道州制を憲法に直接位置づける措置の一つを講じることとなり、より確固たるものとすることができると考える。この場合、道州政府の行政当局者は“国務大臣”の職権の移管を受けるのであるから § 7⑤の“国務大臣”に該当すると解するか、あるいは国務大臣に相当するが国務大臣ではないと解してその任免について憲法を改正して直接規定を置くこととするか、あるいは、道州政府の行政責任者を § 7⑤の「法律で定めるその他の官吏」と解して法律で定めることとするかが考えられる。

なお、日本国憲法 § 3 は“天皇の国事に関するすべての行為には、内閣の助言と承認を必要とし、内閣が、その責任を負ふ。”と規定し、また公的行為についても慣例により閣議決定することとされているところ、道州政府は内閣の行政権の移管を受けることから、天皇が道州政府の行政責任者の任免に関与する制度とする場合は、個別具体の任免について内閣の助言と承認あるいは閣議決定が必要と解される。したがって、スコットランド分権政府への行政権の移管と同様の制度設計とする場合は、日本国憲法 § 3 を改正し、道州政府の行政責任者の任免については、内閣の関与を排除することが必要となろう。

ウ 組織の名称

スコットランド分権政府の執行部は、イギリス政府の内閣 (Cabinet) に相当する。スコットランド議会に対してはイギリス議会と同じ **Parliament** という名称を付しているが、執行機関に対しては **Cabinet** という名称ではなく **Executive** という名称を付与している。本稿では **Executive** を“執行部”と和訳することとする。

“スコットランド執行部 (Scottish Executive)”を実務上“スコットランド政府 (Scottish Government)”に変更するとの決定が 2007 年 9 月にスコットランド諸大臣によって行われた⁽⁴⁹⁾。これは、同年 5 月のスコットランド議会選挙でスコットランド国民党 (SNP: Scottish National Party) が第一党となり、ス

スコットランド執行部を構成したことに伴うものである。スコットランド執行部の HP のタイトルは既に新しい名称に変更されており、今後は公文書でも“Scottish Government”を用いることとするが、契約や立法については引き続き法律上の名称である“Scottish Executive”を用いるとされている。なお、“Scottish Executive”や“Scottish Government”という呼称は、日常的には、法律上の構成員のみならず諸副大臣や補助職員をも含めたスコットランド行政府全体を指して用いられる場合も多いようである。

スコットランド執行部の構成員に対しては、“Minister (大臣)”という職名が付されている。イギリス政府各省のトップであり内閣の構成員である“Secretary of State (国務大臣)”という職名を有する者はスコットランド執行部には存在しない。スコットランド執行部のホームページを見ると⁽⁵⁰⁾、“Cabinet Secretary (閣内大臣)”と呼ばれる大臣がいるが、この名称は法律に規定されているものではない⁽⁵¹⁾。

(2) 公務員制度

スコットランド諸大臣は、スコットランド行政府の補助職員を任命できる (§ 51(1))。スコットランド行政府の大臣職ではない公職の保有者および補助職員は内国国家公務員 (Home Civil Service) である (§ 51(2))。これらの内国国家公務員の任命は、内国国家公務員に関して制定される枢密院令に従わなければならない (§ 51(3))。これらの内国国家公務員の管理職権は、国家公務員担当大臣すなわちイギリス政府首相が有する。しかし、1992 年国家公務員 (管理職権) 法律 § 1 によりスコットランド諸大臣に委任されている (§ 51(4))。これらの内国国家公務員の給与はスコットランド統合資金から支払う (§ 51(5))。これらの内国国家公務員の年金に関する国家公務員担当大臣の職権は、1972 年退職年金法律 § 1(2)・(3) によりスコットランド諸大臣に委任されている (§ 51(6))。これらの内国国家公務員の年金等の給付額およびその管理費は、スコットランド統合資金から国家公務員担当大臣に支払う (§ 51(7)・(8))。

分権以前はスコットランド省国務大臣が、スコットランド省、裁判所および刑務所、スコットランド登録局、スコットランド記録所などにおける補助職員を任命する様々な異なる法定権限を有していた。法務卿も、その部門、国王部 (王座裁判所刑事事務部)、およびスコットランドの検察庁の補助職員を任命していた。これらの部局や団体が遂行していた職権が分権されたので、それらの補助職員はスコットランド行政府の一部となった (§ 126(6)~(8))。イギリス政府の国務大臣及び法務卿の既存の任命権は、スコットランド諸大臣がスコットランド行政府の補助職員を任命する権限に可能な限り振り替えられた (§ 51(1))。

スコットランド行政府の補助職員および非大臣職の公職保有者は、内国国家公務員 (Home Civil Service) とされている (§ 51・126(6))。国家公務員 (Civil Service) は、内国国家公務員 (Home Civil Service) と外交公務員 (Diplomatic Service) を含む概念である。国家公務員は保留事項とされているので (附則 5・パラグラフ 8(1))、スコットランド議会はこれらの者については、採用・選考・管理・指揮・懲戒・定数管理・格付け・勤務条件について立法できない。また国家公務員の年金に関する事項も保留事項である (附則 5・Part II・F3)。ただし、司法関係職員は分権事項とされている (附則 5・パラグラフ 8(2))。

ところで、内国国家公務員は究極的には国王大権で規制されており、その管理は国家公務員担当

大臣、すなわちイギリス政府の首相に委ねられている。そして、1995年国家公務員枢密院令 (the Civil Service Order in Council 1995) に基き、国家公務員管理規則 (the Home Service Management Code) が制定されており、国家公務員担当大臣は、1992年国家公務員 (管理職権) 法律 (the Civil Service (Management Functions) Act 1992) に基き、その職権をさらに各省を担当する諸大臣や職保有者に委ねている。それらの職権は、各省における国家公務員の任命要件を定め、職位 (上級国家公務員を除く) の数と格付けを決定し、その他の幅広い範囲の管理職権を含んでいる。それらの職権は、分権以前はスコットランド省国務大臣に委任されていたが、スコットランド執行部の補助職員になった国家公務員に関しては、スコットランド諸大臣に移管された (§ 51(4)(6))。したがって、スコットランド諸大臣は、スコットランド行政府における国家公務員の任命要件を定め、職位 (上級国家公務員を除く) の数と格付けを決定し、その他の幅広い範囲の管理職権を行使できる。その任命権限を付与する法令は、国家公務員枢密院令 (the Civil Service Order in Council) にしたがって効力を持つとされている (§ 51(3))。

以上のような公務員制度とすることについて、イギリス議会では特段の議論はなく、また後日行われた貴族院の実態調査でもさしたる反対意見はなかったと報告されている (自治研究第 83 巻第 4 号「イギリスの道州制」52 頁を参照)。スコットランド分権政府の公務員を、イギリス政府の公務員と同じ内国国家公務員としたのはなぜであろうか？ 分権政府の公務員制度を保留事項としてスコットランド議会の立法権能の外にあるとし、かつ、本則上はイギリスの首相が任免権や指揮監督権を有しており、それらがスコットランド諸大臣に委任されるという制度設計は、分権の趣旨に反するのではなかろうか？ 北アイルランド分権政府の公務員は北アイルランド国家公務員 (the Northern Ireland Civil Service) と命名され、イギリス政府やスコットランド分権政府の国家公務員とは異なる範疇に属するとされている。また、各地域の地方公共団体の公務員は地方公務員 (Public Service) と呼ばれており、やはり異なる範疇に属するとされているのである。各地域の分権議会や分権行政府の制度設計も相異なっているから、公務員制度が異なっているのも不思議ではないとは言え、スコットランド分権政府の公務員をイギリス政府の公務員とおなじ範疇に属する内国国家公務員としたのは、しかるべき理由があったからであると考えられる。そうすることにより、スコットランドとイングランドの一体性を高め、もってスコットランドが分離独立に向かうことを防ごうとしたのではないかと推測されるが、もしそうだとすれば、北アイルランド分権政府の公務員を別の範疇に属するとしているのはどのように理解すればよいのであろうか？ 北アイルランドについては、別の範疇に属するとした方がむしろ分離独立に向かうことを防止することになるという状況があるということであろうか？ いずれにしても、なぜ大きな議論とならなかったのであろうか？ これらの点については、別途調査することとしたい。

スコットランド省からスコットランド行政府への補助職員の人事異動に当っては、法的には本人の同意は必要とされなかった⁽⁶²⁾。両政府間の人事異動はあり得るとされ、任用期間や勤務条件もそのまま保障された。内閣府や大蔵省が所管していた事務の一部をスコットランド行政府が所管することとなるため、所用の補助職員の増員が必要であった。また、スコットランド議会の補助職員として約 2 百人が必要とされたが、それらの職員は内国国家公務員ではないとされている。

なお、イギリス政府のスコットランド省には合計で約 1 万 2 千人の補助職員がいたが、そのほとんどがスコットランド行政府の補助職員になった。しかしながら、外務・防衛・経済・財政などの分野での連絡調整のために、引き続きイギリス政府内にスコットランド省が縮小された形ではある

が存続し、そのために必要な補助職員も残存している。

3 財産と義務の移管または保有

スコットランド分権政府による財産の保有及び義務の負担、並びにイギリス政府の財産や義務のスコットランド分権政府への移管等については、1998年法律 § 58～62 に規定されている。大臣職権もそうであったが、財産や義務もスコットランド行政府の省ではなくその長であるスコットランド諸大臣、法務卿、および第一大臣の名前で保有し、または負担するとされている。“財産 (property)”とは、契約に基く権利 (right) だけでなく、覚書や協会の会則などで定められた権益 (interest) も含むとされている (§ 126(1))。義務 (liabilities) については特に定義規定は置かれていない。

イギリス政府の財産および義務の移管や、イギリス政府の財産に対するスコットランド諸大臣や法務卿の権利や権益の保有は、イギリス政府の大臣の職権の移管、共有その他所要の状況において、下位立法により行うことができるとされている (§ 60(1)(2)・§ 62(1)(2))。イギリス政府の大臣職権は、§ 53 に基き分権権能の範囲内で自動的に移管され、§ 63 に基き保留事項に関する職権が特別な命令により移管され、§ 89 は越境公共当局に関する職権について規定している。

この下位立法は、女王陛下の枢密院令またはイギリス政府の大臣の命令によって行われる。具体的には1999年財産移管(スコットランド諸大臣)命令 (the Transfer of Property (Scottish Ministers) Order 1999)、および1999年財産移管(法務卿)命令 (the Transfer of Property (Lord Advocate) Order 1999) によって行われた。同命令によれば、移管される職権と関連した土地および有形動産・森林・その他についての権利及び権益、移管される財産における権利及び権益と関連した義務、特定の公共建物、行政記録文書等を移管するとされている。移管されたかどうか明らかでない場合は、国务大臣が決定するとされ、争いがある場合は、(民事上級裁判所である) 開廷裁判所の所長が任命する調停人が決定するとされている。

第6節 分権政府の税財政制度

スコットランド・ウェールズ・北アイルランドの各分権政府の税財政制度は、それぞれ別の分権法律で規定されており様々な点で異なっている。また議会交付金のように、法律に定めがなく、毎年度イギリス議会の議決に基づいて分権政府に交付されるものもある。以下では、主としてスコットランド分権政府に係る税財政制度について記す。

1998 スコットランド法律は、税率変更権・議会交付金・借入と貸付・スコットランド統合資金・会計監査などについて規定している (§ 64～80)。また、2000 年公共財政およびアカウンタビリティ (スコットランド) 法律 (the Public Finance and Accountability (Scotland) Act 2000) が、予算・会計・監査等についてより詳しく規定している。

1 分権政府の主な財源

スコットランド分権政府の主な財源は、議会交付金と借入金である。下記の税率変更権を行使した場合は議会交付金が増減することとなる。

(1) スコットランド分権政府の税率変更権

先年の分権においては、分権政府に対して税源の移譲は行われなかった。イギリス全体に関する財政政策、マクロ経済政策、および公共支出配分は、イギリス政府の保留事項であり、租税および関税もその中に含まれている（附則 5・Part II・A1）。但しスコットランド分権政府に対しては、国税である所得税の税率を上下3%ポイントの範囲内で変更できる権限が付与された。すなわちスコットランド議会は、イギリス議会が決定した所得税の基本税率を、スコットランドの納税者について、3を超えない整数または整数の半分の数字で増加または減少させることができる（§73）。スコットランド議会は、所得税率変更を単一の評価年に限って行うことができ複数年にまたがって行うことはできず、イギリス議会が基本税率を未だ決定していないときでも議決できる（§74）。変更された所得税率はスコットランドの納税者に適用される（§75）。所得税の構造が変更される結果、スコットランド議会の税率変更権に影響がある場合は、大蔵省はスコットランド議会の税率変更権の実際の度合が1997年度と同じになるような修正法律案を、イギリス議会の庶民院に提出しなければならない（§76）。

スコットランド議会の議決によって基本税率が引き上げられた場合、内国歳入庁は⁽⁵³⁾、その議決に帰することが適切なその評価年の所得税収入額に等しい額を、イギリス統合資金に払い込む前の内国歳入庁の総収入の中から、スコットランド統合資金に支払い（§77）、逆に、スコットランド議会の議決によって基本税率が引き下げられた場合、その議決に帰することが適当なその評価年の所得税額の不足に等しい額を、スコットランド統合資金から、内国歳入庁に支払うものとし、その額は内国歳入庁がイギリス統合資金に支払うべき総収入の一部を構成する（§78）。

内国歳入庁は国税である所得税をイギリス全域で徴収し、原則としてイギリス統合資金に払い込む。しかしながら、スコットランド議会在が所得税率を引き上げた場合は、その引き上げ相当額については、内国歳入庁は徴収した所得税の中からスコットランド統合資金に直接払い込む制度としており、イギリス統合資金に一旦払い込んだ後にイギリス政府がスコットランド分権政府に交付する制度とはしていない。また、所得税率を引き下げた場合、イギリス政府の所得税収入はその分だけ減少するが、他方、イギリス政府からスコットランド分権政府に交付する毎年度の議会交付金は所得税率の引き下げを考慮することなく算定し交付されることから、税率引き下げによる所得税の減収相当額を、言わば交付し過ぎた額として、スコットランド統合資金から内国歳入庁に支払うこととしているものである。

大蔵省は、庶民院の事前の議決を得て、税率変更の適用を除外するように命令で所要の法令を変更できる（§79）。スコットランド諸大臣は、税率変更によりイギリス政府の大臣または省が負担した事務経費を弁償する（§80）。

なお、税率変更権は利子所得や配当所得には及ばないとされているが、これは、スコットランド

の金融業とりわけ保険と年金の分野において公平な競争の場を維持する必要があるからだとされている⁽⁵⁴⁾。

以上のような制度とすることについて、イギリス議会で、世界の連邦制を見ると結局アカウンタビリティは金を徴収しそれを正当化するために有権者の前に立たなくてはならない場合に限り存在するということが分かるはずだという発言があった⁽⁵⁵⁾。また、次のような発言があった⁽⁵⁶⁾。この法案は、我々が現在承知している国家連合を終わりへと導くものである。イギリス政府とスコットランド分権政府の財政の状況は、イギリス政府と地方公共団体との関係と全く同じである。過去数十年間に渡って地方公共団体に関わってきた者は誰でも、益々多くの地方公共団体が「我々はXやYやZをやりたいのだが、イギリス政府の地域所管省や大蔵省がそうすることを妨げている」と言うようになってきているのを知っているだろう。スコットランド分権議会が存在するようになったら、全く同じことが、いやその何層倍ものことが起こるだろう。スコットランド議会議員は、あらゆる種類の議論について合法的で賢明な決定をするだろう。教員にもっと給与を支払い、道路改良や鉄道改良などあらゆることに賛成投票するであろう。ところが所得税率の3%アップではとてもそれを賄うことができないであろう。その時、何が起こるであろうか？ スコットランド議会議員は、「これはひどいじゃないか？ エジンバラの住民は我々にもっと金を使えと言っているのに、ロンドンにいる大蔵大臣が我々がそうするのを妨げているのだ。」と言うであろう。あるいは、スコットランドの人々がもっともな理由でスコットランドでもっと多くの金を使うことを要求するが、3%では全く不十分である場合、次第に多くの金がスコットランド人のために合法的に使われるようになるであろう。それは最終的には、独立した課税と財政および独立したスコットランド大蔵大臣へと行き着くであろう。これはチクタクと時を刻んでいる時限爆弾である。これは30年以上前からある難問であると述べた。また、次のような発言があった⁽⁵⁷⁾。新しいスコットランド議会のための財源措置について、我々は良いスタートを切った。しかし今後長期に渡って我々はこの問題に立ち戻ってくる必要がある。スコットランドの人々は今後長期に渡って、何らかの形で配分される収入あるいはスコットランド内での徴税によって、もっと多くの自前の資源へのアクセスを持つべきだと主張するであろう。10年以内に、分権がいかに定着したかを見届ければ、そのような再考が歓迎されるようになるだろう。一括交付金の配分方式と3%の税率変更権は、良いスタートではあるけれども、永遠には続かないだろうと述べた。また次のような意見があった⁽⁵⁸⁾。スコットランドの被用者は、本当にイングランドやアイルランドやウェールズの労働者よりも3%多い税金を喜んで払う一言い替えれば同じ仕事をしている他の地域の労働者より3%少ない支払いを受け入れる—と考える良いのか？ もちろんそうではないだろうから、それは労働組合がツケを払うように企業に圧力をかけることを意味し、それは企業にイギリスのもっと利益の上がる地域へと移動するようにプレッシャーをかけることを意味する。というのは今日では、ほとんど全ての会社にとって、資本市場や銀行経営者を満足させるために、利益というのは必須だからである。我々は既に、スコットランドにおいてイングランドより多くの税をカウンスルタックスとして支払っている—世帯レイト (domestic rates) については平均して100ポンド以上、またビジネスレイト (business rates) については全国一律税率とされているにもかかわらずより多い額—を支払っている。スコットランド議会が税率を引き上げる権限を行使した場合に、大蔵省がスコットランドへの交付金を減らすのをどうやって防ぐのか？ と述べた。また、次のような発言があった⁽⁵⁹⁾。附則5は、租税と関税は

保留事項であると簡潔に述べているだけで、スコットランド議会在新たな税目を課することができるかどうか明らかでないのは問題だ。我々は、新たな税目を容易に思いつくことができる。北海石油をスコットランドの外に運び出すタンクローリーに2ポンドを課する税が考えられる。ホテル税やレストラン税も考えられる。それは許されないとされるであろうが、私は何が許され、なにが許されないかを保証する答弁がほしい。この問題は、我々が単一市場および単一通貨制度の中にある限り非常に重要な問題だ、と述べた。

これらに対し、スコットランド省国務大臣は、庶民院で次のように答弁している⁽⁶⁰⁾。このような状況においては財政権限の効能を理解することが重要である。政府の諸階層は、それが地方政府であれ中央政府であれ収入を変更する権限を有しており、スコットランド議会もまた有するとすることが適当と考えられる。この点に関して我々は、そのような権限を最低限でも有しない団体は“憲法的に無責任”であるという保守党の主張に影響を受けた。私がこのように述べるのは、我々が提案している権限は、イギリスの資源を一括かつ所定の方式でスコットランドに配分する措置（バーネット方式による一括交付金）とは異なり、比較的穏やかなものであるということを明らかにするためである。この提案が力強さを欠き慎重すぎると失望している者がいることを、私は承知している。私は、それが興味深くかつ実験的なプロセスであることを認める。我々はそのプロセスに、1ポンドあたり3ペンスの範囲内で所得税の基本税率を引き下げまたは引き上げる権限を付加したが、これにより現時点で最大約4億5千万ポンドを徴収できる。私はこれは適切だと考える。というのは、これによりスコットランド議会は真の財政的選択に直面し、同議会が代表する人々に対して、ある意味でよりアカウンタブルになるからである、と答弁している。

またスコットランド省法務卿は貴族院で次のように答弁している⁽⁶¹⁾。スコットランド省の国務大臣は、イギリス産業連盟（CBI）の代表者と何度か会ったし、内国歳入庁は広くかつ深みのある一連の協議を行っている。法案に規定された税率変更権を批判する向きもあるが、同権限は実際的であり、実行可能であり、いかなる年度においても、4億ポンド超—それはスコットランド議会の全予算の約3%に相当する—の額を、その全予算に追加したり削減したりできる権能を同議会に付与するものであることは明らかである。それは個人の納税者や事業者に不当な重荷を負わせることのない限定的な権限である。誰かが直面するかも知れない最大の義務額は1年当たり660ポンドであるが、スコットランドの納税者の約7%—それは3万ポンド超を稼ぐ人達である—がその義務を負うに過ぎない。3%アップするとして、実際には、ほぼ3分の2の納税者は平均してわずか145ポンドを支払うに過ぎないであろう。全部を平均すれば230ポンドである。したがって、個人々人への課税の影響は、決して過大なものではない。そのような数字はスコットランドで得られる多くのスコットランド人の高い技能を高く評価する事業者に対するディスインセンティブになるという意見は、正しくないと考える。またスコットランド議会はこれ以外の課税権を持たない、と答弁している。

後記のとおり（89頁以下）、労働党や保守党はカルマン報告書の提言に基づいて、スコットランド分権政府のアカウンタビリティをより高めるため、この税率変更権を抜本的に改める措置を講じている。

なお、スコットランド地域における地方公共団体の税については、当該地方公共団体の立法権能の範囲内にある事項であり、スコットランド議会はその地方公共団体の立法権能をコントロールで

きるとされている。つまり、スコットランド分権政府自身が課する税は保留事項であって、スコットランド議会は立法権を持たないが、スコットランド内の地方公共団体が課する税は分権事項であって、スコットランド議会は立法権を有しており、地方公共団体に特定の新たな税目の課税権を付与したり、あるいは新たな税を課する一般的な権能を付与したりすることもできるとされている。その旨の明文規定はないが、イギリス議会においてその旨の質問と答弁がなされている⁽⁶²⁾。実際にも、スコットランド議会の与党であるスコットランド国民党が、カウンスルタックスを廃止し新たに地方所得税を導入する案を最近まで検討していたと報じられている⁽⁶³⁾。

(2) 議会交付金⁽⁶⁴⁾

各分権政府の支出は、従来イギリス政府内のスコットランド省・ウェールズ省・北アイルランド省に配分されていた支出のうち分権事項に係るものを振り替えたものである。それらの支出は従来は全てイギリス政府の財源で賄われていたものであり、各分権政府の支出に振り替えられた後は、イギリス政府が分権政府の支出として算定する支出額を賄える財源の大部分を、イギリス政府が分権政府に議会交付金 (Parliamentary Grant) として交付している。このため今日でも、議会交付金の算定を“支出配分 (allocation of expenditure)” と称することがある。

この交付金が議会交付金 (Parliament Grant) と通称されるのは、次のような事情による⁽⁶⁵⁾。すなわち、イギリスにおいて長年に渡って確立された憲法的な慣習として、イギリス議会に対して公金を提供するように要求するのは国王 (の大臣等で構成されるイギリス政府) であり、庶民院は公金の提供を承諾し (grant)、貴族院はその承諾 (grant) に同意する (assent) とされているからである。このような制度の背景として、庶民院と国王との間に長く厳しい対立の歴史があったことは周知のとおりである。このような事情からすれば、“Parliamentary Grant” は“議会承諾金” と和訳することが最も実情に近いと考えられるが、本稿では次の理由から“議会交付金” と和訳することとする。

- ・イギリス議会が公金の提供を承諾するのは国王 (イギリス政府) に対してであって分権政府に対してではないこと。
- ・分権政府に提供される公金は、イギリス政府の国务大臣がイギリス議会の承諾を受けて分権政府の統合資金に振り込むものとされており、国务大臣が分権政府に「交付」するものであること。
- ・“承諾金” という和訳は、特定目的のために認められた公金と誤解されやすく、一括交付金のように用途が特定されない公金も含む議会交付金の和訳として相応しくないこと。
- ・イギリス政府各省の直轄事業の財源もこのイギリス議会が提供する公金であり、単に“承諾金” と和訳するのでは、それらの公金との区別ができない。

議会交付金は、一般財源的な一括交付金および我が国の補助金や負担金に相当する特定目的交付金からなっている。特定目的の交付金は subsidy あるいは subvention と呼ばれることもある。我が国の国庫負担金や直轄事業負担金のような概念がイギリスに存在するか否か承知していないが、あまり見かけない。

ア 議会交付金の算定原則

イギリス政府は、下記の諸原則を適用して、各分権政府に対して支出配分すなわち議会交付金の配分をしている。これらの諸原則は、大蔵省の主大臣（Chief Secretary：大蔵大臣に次ぐ第2位の大臣）がイギリス議会において1997年12月9日に行った文書答弁をベースにしている⁽⁶⁶⁾。同答弁は北アイルランドについては触れていないが（同答弁が1998年4月10日のグッド・フライデー合意より前に行われたため）、これらの諸原則は北アイルランドにも等しく適用される。これらの諸原則は法制化されておらず、我が国の地方交付税法のような根拠法令は存在していない。

- ・イギリスの全ての税収入および類似受領額はイギリス統合資金に渡される。イギリスにおける公共支出配分の決定はイギリス政府の責任である。この原則は、スコットランド分権政府の所得税率変更分および関係分権政府の所管事項である地方公共団体地方税については適用されない。
- ・イギリス政府の税収入（スコットランド分権政府の所得税率変更分を除く）または借入により財源措置される分権政府の予算支出は、一般に、イギリス政府各省の比較可能なサービスに係る計画経費における変更とリンクさせて算定される。
- ・このリンクは一般に、人口比例のバーネット方式によってなされる。バーネット方式は大蔵省諸大臣、国务大臣、および分権政府諸大臣の間での直接的な配分協議を不要にするためのものである。
- ・分権政府の管理下にある公共支出の各公共サービス間の配分は分権政府が決定する。
- ・各分権政府の議会や会議における審議および分権法律に記載されている説明責任や監査手続を通じて、分権政府の公共支出配分の適切な管理運営を行い、経済性、効率性、およびバリュー・フォー・マネーを確保するのは、分権政府の責任である。
- ・分権政府は、配分された公共支出の中から、分権に関連する運営（経常）費用および資本費用を賄う。
- ・もし、分権政府の自主財源による公共支出の水準が、イングランドにおける比較可能な支出に比べて一定期間にわたってより急速に、かつイギリスの経済運営の一環として設定された公共支出の目標の達成を阻害するように、著しく増大するときは、イギリス政府は、分権政府への交付金の水準を考慮する際に、その超過分を考慮に入れることができる。
- ・分権政府またはその管轄下にある諸団体の決定がイギリス政府の各省またはエイジェンシーに財政的な影響を及ぼす場合、あるいは、イギリス政府の各省またはエイジェンシーの決定が分権政府に追加的な費用を生じしめる場合であって、それらの追加費用を自動的に調整するための措置が存在しないときは、その追加的な費用を生じせしめるに至った団体が、その費用を賄う。
- ・イギリス政府が各省の公共支出事業に対して一律の一般的な調整を行う場合は、イギリス政府は、各分権政府への予算に対して一律の調整を行う権利を引き続き有する。
- ・イギリス政府の各省に対する措置と同様に、分権政府はその予算に対する追加的な需要について自ら対処することを期待される。予測不能な需要は相応の節約や優先順位の見直しによって賄われるべきである。

- ・欧州委員会への納付および同委員会からの収受の配分はイギリス政府のみの責任である。

イ 一括交付金とバーネット方式

各分権政府の公共支出の大部分は議会交付金によって賄われているが、そのうち省別支出限度 (DEL) に分類される支出の大部分は、“一括交付金 (Block Grant)” と呼ばれる交付金より賄われている。この一括交付金は、バーネット方式 (Barnett Formula) と呼ばれる方式により算定される。分権政府は、一括交付金を、支出額の算定基礎に拘束されることなく、算定基礎となった事業間で変更配分できる。したがって、一括交付金は一般財源であり、その点においては我が国の地方交付税と同じであるが、後記のとおり、一括交付金の創設目的および交付額の算定方法は、地方交付税とは異なっている。バーネット方式は法令に規定されておらず、イギリス政府が予算編成において事実上用いている方式である。

その他の議会交付金としては、住宅助成交付金・NHS 交付金・教員年金交付金・その他の特定目的交付金がある。

イギリス政府は、中一年おきに行う経費見直し (Spending Review) に基き⁽⁶⁷⁾、翌年度以降3カ年度間の経費計画 (Spending Plan) を策定するが、その際、後記の場合 (バーネット方式によらない公共支出の場合) を除き、各分権政府の省別支出限度の変化分を、“イギリス政府の各省が所管する比較可能な行政サービスにおける計画経費の変化分に対し、人口比例に基くバーネット算式を適用する” ことにより決定する。各分権政府の省別支出限度についてのこの算定方式が、バーネット方式と呼ばれるものである。

バーネット方式は各分権政府の省別支出限度のうち割当予算 (Assigned Budget) の経費の変化分を決定するものである。当該方式の下では、スコットランド執行部・ウェールズ会議政府・北アイルランド執行部は、イングランド・イングランドおよびウェールズ・グレートブリテン (イングランド・ウェールズ・スコットランドの3地域の総称) のうちの適切な地域における比較可能な行政サービスに係る計画経費の変化分に人口比例した額を受領する。留意すべきは、この方式は各分権政府への支出配分における“変化分”を決定するものであって、各分権政府への“配分合計”を決定するものではないことである。

経費見直しにおいて各分権政府への支出配分を決定するために、次の3要素が用いられる。

- ・イギリス政府各省における個別事業の計画経費の変化額
- ・イギリス政府各省の当該事業と分権政府が実施する行政サービスとの比較可能度合い
- ・イングランド・イングランおよびウェールズ・グレートブリテンのうちのいずれか適切な地域に対する各分権地域の人口割合

各分権政府への支出配分の変化額は、これらの3要素を用いて、次の算式により決定される。

$$\left(\begin{array}{l} \text{連合王国政府各省の} \\ \text{個別事業の計画経費} \\ \text{の変化額} \end{array} \right) \times (\text{当該事業の比較度} (\%)) \times (\text{適切な人口比率})$$

この計算は、イギリス政府各省における省別支出限度の範疇内の個別事業について行われるものであり、計算結果の合計は、各分権政府の省別支出限度の要素である割当予算の純変化の合計額を表すものである。分権政府は、割当予算の総合計額の範囲内で、支出の配分先を自らの優先順位の判断に従って任意に決定できる。

イギリス政府に一つだけ省があると仮定した場合に、イギリス政府がその省の省別支出限度を100百万ポンド増額または減額したときは、各分権政府における比較可能性の割合が75%とする（その省がイギリス全域で何らかの支出を既に行っているであろうがゆえに）、イングランドに対する人口比率が、スコットランド10.08%、ウェールズ5.84%、北アイルランド3.42%、あるいはグレートブリテンに対する人口比率が北アイルランド2.96%であるので、次の額が、各地域のベースラインに増額又は減額される。

スコットランド : $100 \times 0.75 \times 0.1008 = 7.560$ 百万ポンド

ウェールズ : $100 \times 0.75 \times 0.0584 = 4.380$ 百万ポンド

北アイルランド : $100 \times 0.75 \times 0.0343 = 2.573$ 百万ポンド

北アイルランドにおける付加価値税の還付2.5%分 = 2.508百万ポンド

北アイルランドについての算定方法は、スコットランドおよびウェールズと同様に、イングランドの人口に対する比率を用いたものである。ほとんどの事業にこの比率が適用されている。

後記のとおり、イギリスにおいては発生主義に基づく会計方式がとられており、資源予算と資本予算の区分があるが、そのいずれについてもこのバーネット方式が適用される。我が国の地方交付税の算定においては、経常経費と投資的経費の区分があるが、これは現金主義に基づく会計方式であるので、イギリスの経費区分とは若干異なる。いずれにしても、費目毎に人口比例で算定するものであり、我が国の交付税の算定に比べると、著しくシンプルな算定方式である。

人口比率は、国家統計局が公表する最新の年間推計を用いる。大蔵省は、適用する人口比率を予め分権政府に通知する。経費見直し後の3カ年の期間中のように既に決定された配分については、その後人口推計が変わっても調整されない。人口比率は、それらが適用されるイギリス政府各省の事業がカバーする範囲を反映している。ほとんどの場合、イギリス政府各省の事業はイングランド地域だけをカバーしており、イングランドの人口比率が適用される。しかしながら、内務省および司法省のように、イギリス政府の省の事業がイングランドとウェールズの両方をカバーしている場合は、イングランドおよびウェールズの両地域の合計人口に対する人口比率が適用される。

1998年の包括的経費見直しの前および最中までは、スコットランドおよびウェールズについてはイングランドの人口が適用されたのに対し、北アイルランドについてはグレートブリテン人口が適用されていた。これは、以前はイギリス政府各省がより広くグレートブリテン全体について責任を有しており、それが北アイルランド政府によって実施される機能やサービスと直接対応していたからであった。しかしながら、イギリス政府内のスコットランド省およびウェールズ省が、これまで各省の責任であった政策的な分野について徐々に責任を負うようになってきていたところ、分権後は、分権政府がより一層政策責任を負うに至った。このため、2000年の経費見直しおよびその後の単年度の変化分については、北アイルランドについてはバーネット算式で適用される人口比率は、それが適用されるイギリス政府各省がカバーする地域によって決定され、かつスコットランドおよび

ウェールズの分権政府の変化分を除いたものとされている。したがって、当該事業がイングランドのみでなくより広い地域をカバーしているためにイングランドおよびウェールズ、またはグレートブリテンの人口に対する比率を適用することが適当である場合を除き、イングランドの人口に対する北アイルランドの人口比率が適用される。

比較度とは、イギリス政府各省によって提供されるサービスが分権政府の予算内のサービスと対応する割合をいう。比較度の割合は、省別支出限度によって定義されるイギリス政府各省のそれぞれの個別の事業について、その事業の構成要素（事業目的）に鑑みて算定される。構成要素は、以前は事業細目が用いられていたが、今日では事業目的によって置き換えられている。それぞれの事業目的は、そのベース年（経費見直しによってカバーされる最初の年度の前年）における経費によって測られ、それを合算して、全体レベルの比較度が算出される。省別非配分事業の目的は、省別の平均比較度によって測られているものと見なされ、したがって、省別の比較度の算定に影響しない。

比較度の要素は次のように要約される（比率の記載順にスコットランド、ウェールズ、北アイルランドに適用される比率：2007年10月現在）。

子供、学校および家族（約90事業）	100.0%	100.0%	100.0%
発明、大学および技術（約150事業）	79.3%	79.3%	79.3%
健康（約40事業）	99.3%	99.3%	99.3%
輸送（約90事業）	91.5%	68.3%	94.0%
コミュニティおよび地方政府（メイン）（約70事業）	99.6%	99.6%	99.6%
地方政府（約20事業）	19.4%	100.0%	17.3%
内務省（14事業）	99.8%	0.0%	0.4%
法務省（約40事業）	99.1%	0.0%	0.6%
ビジネス、企業および規制枠（約50事業）	31.9%	28.8%	32.6%
環境、食糧および辺地（約80事業）	95.2%	93.6%	95.2%
文化、メディアおよびスポーツ（25事業）	95.8%	90.6%	98.5%
労働および年金（約50事業）	0.8%	0.8%	100.0%
大蔵省（23事業）	0.8%	0.8%	4.5%
内閣府（11事業）	7.2%	7.2%	18.3%

イングランド・イングランドおよびウェールズ・グレートブリテンにおけるサービスに関する支出は、次の場合を除き通常、比較可能と見なされる。

- ・各分権政府の予算割合を決定するために、その他の措置が講じられている場合。この場合、当該事業の目的は、その分権政府の割当予算の外にある機能に対応している。
- ・事業または事業目的のレベルで、イギリス全体、またはグレートブリテン全体、またはイングランドおよびウェールズ全体、のために支出が行われる場合。
- ・海峡トンネルのように、全国レベルのユニークな事業と見なされる少数の例外的な事業目的。

ある省の事業の他省へ移管、事業の構造変更、あるいは政府組織の変更がイギリス政府内で行われたときは、比較度に相応の影響がある。これらの変更については、既存の計画は修正されず、次の経費見直しにおいて反映される。国務大臣および分権行政府は、これらが適用される前に協議を

受ける。

なお、北アイルランド政府が支払った付加価値税は、1994年付加価値税法 § 99に基き女王陛下租税関税庁によって還付されるので、他地域とは異なり、付加価値税分の支出を賄う必要がなく、これによってバーネット方式によって決定される北アイルランドの予算の変化は緩和される。

バーネット方式による一括交付金の算定については、1998年法律案をイギリス議会が審議する際に、次のような意見が出された⁽⁶⁸⁾。一括交付金の交付および算定方式について法律に規定がなく、法的保障がないのは地方分権を確立する上で問題だ。一括交付金の算定方法が同法律案に規定されておらず政治的に悪用される恐れがあるので、法律で規定すべきだ。バーネット方式は実際の需要を反映していないので、需要を反映した算定方式に改めるべきだ。人口一人当たりの一括交付金がスコットランドの方がイングランドより多いのは是正すべきだ。スコットランド議会がうまくいかないときはイギリス議会が金をくれないせいだという主張を常に惹起し、紛争の元になる。スコットランドで徴収される税の一定割合をスコットランド分権政府の収入とする方式の方が、経済的なインセンティブになる、などの意見があった。

これらに対し次のような反論があった⁽⁶⁹⁾。バーネット方式は、大蔵大臣と担当大臣との毎年度の折衝を不要にするために、保守党政権時代に導入されたものである。同一政府内の折衝においてさえバーネット方式が必要なことから、イギリス政府とスコットランド分権政府という異なる政府間についてはなおさら必要だ。廃止したら対立は一層激しいものになる。スコットランド人一人当たりの配分額が多いのは、スコットランドの人口が減少しているからであり、バーネット方式そのものは、一定期間にわたって適用していけば、スコットランドへの一括交付金の総額が徐々に減少する方式である。農業、社会保障、防衛および行政は、バーネット方式の算定対象外の経費であり、これらを含めて一人当たりの額を算定すると異なった数字が出てくる。保守党がこれらも含めて見直そうと言うのであれば、見直すことに大賛成だ。イングランド南東部には隠れた補助金がある。例えばイングランド南東部は、防衛関係の膨大な契約が以前から行われている。また、南東部には高額所得者が多いが、先年来これらの者に対して大幅な減税が行われた。これらも考慮に入れるべきだとの、反論があった。

以上からわかるように、バーネット方式は、分権政府や地方公共団体の需要額および収入額を厳密に算定して財源不足額について財源措置を講じるというものではなく、イングランドにおける比較可能な事業の支出限度額の変化を、人口比例で分権地域の当該事業の支出限度額の変化に反映させることにより財源措置を講じるものである。我が国の精緻な地方交付税制度と比較すると粗雑な方式のように見えるが、このような方式が用いられているのは、イギリスでは地域意識が極めて強いためと考えられる。すなわち、分権以前は、スコットランド省・ウェールズ省・北アイルランド省がイギリス政府内に存在し、それらの省は単にイギリス政府と各地域との連絡調整をするだけでなく、他省から当該地域にかかる様々な行政分野の事業の移管を受けて、それらの事業を直接執行していた。そして従来は、その所管事業について個別に予算折衝をしていたが、毎回極めて厳しい折衝になることから、それを回避するためにバーネット方式が導入された。つまり個別事業の優先順位や需要額について各地域と大蔵省との間で考えが異なる場合に、円満に決着させることは容易でなかったことから、このような方式が導入されたものである。また、北アイルランドやスコットランドが独立に向かうのを阻止するためにも、イングランド地域に比べてより手厚く配分してきた

のではないかと推測される。これらの政治的な事情を勘案すると、一括交付金の算定の粗雑さもやむを得ないのではないかと思われる。我が国においても各地域からの予算要求圧力は強いが、各省庁がそれぞれ何とか調整を行っている。しかしながら、我が国においては省庁間の予算配分比率はほとんど変化しないと言われており、地域間配分よりもむしろ省庁間配分の圧力の方が強力である。イギリスにおける一括交付金の算定の粗雑さは、我が国における最近までの省庁間配分の粗雑さに匹敵すると言えよう。

ウ 特定目的交付金

各分権政府の経費の大部分はバーネット方式を適用して調整されるが、人口に基くアプローチが適用されない例外がいくつかある。後述の省別支出限度 (DFL) のうちの非割当予算 (Non-assigned Budget)、単年度管理支出 (Annually Managed Expenditure)、および省別支出限度の枠外のその他の単年度管理支出 (Other AME) がそれである。表 1 (57 頁) は、それらの様々な支出区分をスコットランド分権政府について示したものである。これらの支出も議会交付金を財源としているが、一括交付金とは異なり、他の目的の支出に充てることが原則としてできないものである。

省別支出限度における非割当予算は、個別に分権行政府、国務大臣、大蔵省、および必要な場合には関係するイギリス政府の省の間で決定される。非割当予算は、大蔵省の同意を得て次の経費見直しまでの間に変更できる。具体的には、北アイルランド分権政府における欧州連合平和事業などがこれに該当する。

単年度管理支出のうち、主要事業経費 (Main programme spending) の項目は定期的に決定され、その財源はイギリス政府の歳出予算である見積 (Estimates : 後記55頁) から支払われる交付金の中に含まれている。計画段階や財政年度中に見込額が変化した場合でも、分権政府は、通常、これらの予算の増加分をカバーするために自らの予算から財源を見つけてこなければならないということはない。しかし、国務大臣はその増加について大蔵大臣の許可を得なければならない。また、超過支給した場合は、イギリス統合資金に払い戻されなければならない。各分権政府の政策決定による単年度管理支出事業の経費の増加は、それぞれの予算によって賄われる。単年度管理支出のうち、主要事業経費は、次のとおりである。

- ・スコットランドにおける住宅支援給付。大蔵省の経済見通しおよび労働年金省の予測に基づいて決定される。
- ・スコットランドおよび北アイルランドにおける国営健康サービス (NHS) および教員の年金。分権行政府によって提供される総支出および使用者、被用者の年金掛金からの収入についての予測に基き算定される。
- ・北アイルランドにおける社会保障手当。大蔵省の最新の経済推計および社会保障に責任を有する北アイルランド分権政府の省による推計に基き算定される。
- ・スコットランド・ウェールズ・北アイルランドにおける道路に関する非現金負担。
- ・北アイルランドにおけるイギリス政府のサービスに関する非現金負担。それらは、スコットランドおよびウェールズにおいては、地方公共団体のサービスである (主として教育、地方交通、および社会サービス)。

その他の単年度管理支出 (other AME) としては、地方公共団体が自主財源によって賄う支出 (LASEF : Local Authority Self Financed Expenditure)、または北アイルランドにおけるディストリクトカウンシルが自主財源により賄う支出が含まれる。それらは、分権政府が設定する枠組みの中でそれぞれの地方公共団体が決定する。また、スコットランドにける非居住用資産レイト (non-domestic rates)、および北アイルランドにおける地区レイト (regional rates) を財源とする支出であって、それぞれの分権政府が地方公共団体に配分する支出が含まれる。

(3) 自主財源

各分権政府および必要な場合は各地域の地方公共団体は、地方公共団体が税により財源調達する経費、およびその他の収入源によって財源調達する経費について責任を有する。例えば非居住用資産レイトや食品基準エイジェンシーの徴収額である。またスコットランドにおいては、所得税率変更権が行使された場合はその収入である。これらの収入によって財源措置される経常経費は、分権政府およびその地方公共団体の問題であって、イギリス政府は関与しない。しかしながらイギリス政府は次の場合には、割当予算を決定するに当り各地域におけるこの自主財源支出のレベルを考慮に入れることができる。

- ・ある期間において自主財源支出の水準がイングランドにおける相応の支出よりも著しくかつ急速に増大し、かつ、
- ・その増大がイギリス経済の運営の一部として公共支出について設定される目標の達成を阻害するような場合。ただし、スコットランドの所得税率変更権によって財源調達される支出は、この政策からは除外される。それに相当する支出はイングランドにはないからである。

以上は、地方公共団体が徴収する地方税が現在の形で継続することを前提としている。特別なルールとしては次のようなものがある。

- ・カウンシル税手当調整 …スコットランド執行部、ウェールズ国民会議またはそれぞれの地方公共団体が原因となって地方公共団体に支払われるカウンシル税手当についての補助の費用が、イングランドにおける変化と比例しない率で増加または減少する場合は、関係する分権政府の省別支出限度に対して適切なバランス調整が行われ得る。そのような場合、イギリス政府は、カウンシル税における相対的な変化率に基くバランス調整を算定する公式を適用する。
- ・北アイルランドにおけるレイトの水準 …地区レイトは北アイルランド執行部によって設定され、ディストリクトレイトはディストリクトカウンシルによって設定される。この2つのレイトが北アイルランドにおけるレイト全体を、したがってレイト還付支出を、決定する。上記のスコットランドおよびウェールズにおけるカウンシル税手当支出についての原則が北アイルランドにおいても適用され、相応のメカニズムが用いられる。
- ・家賃還付金の水準調整 …スコットランドおよび北アイルランドにおいて、家賃還付金補助支出の実際の費用がイングランドにおける相応の変化に比例しない率 (高いまたは低い) で変化するとき、分権政府の省別支出限度についてバランス調整が行われ得る。そのような場合、イギリス政府は、公共部門の家賃における相対的なパーセントの変化に基くバランス調整を算定する公式を適用する。ウェールズについては、住宅収入会計補助について、別個の措置によ

り決定される。

- ・非居住用資産レイズの税率 …スコットランドおよびウェールズにおいて非居住用資産レイズの税率を調整する権限は分権政府に移管されている。分権政府は想定される受領額に沿って、経費水準を設定しなければならない。
- ・スコットランドおよびウェールズにおける非居住用資産レイズのプール制 …非居住用資産レイズの配分におけるプール制とは、非居住用資産レイズ収入から配分される交付金が収入と一致することを意味する。非居住用資産レイズ収入の年間変動は、このメカニズムにより調整できる。分権政府は、年度末の資金不足をカバーするため、国務大臣を通じて国家貸付資金からの借入を請求できる。

(4) 借入金

分権政府は、一時借入および長期借入のいずれについても原則としてイギリス政府からのみ行うことができ、市中から借入を行うことはできないとされ、しかも未償還元金の上限額が定められている (§ 66)。すなわち、スコットランド諸大臣は、スコットランド統合資金の一時的超過支払いのため、または同資金の収支を均衡させるために、国務大臣から借入れを行うことができ、またイギリス議会が法律により特に認めた場合に借入れできるが、その他の借入れはできない。これらの借入れによる未償還元金は、原則として5億ポンドを超えることができないが、例外として国務大臣が大蔵大臣の同意を得て命令に明記する金額まで借入れできる (§ 67(2)・(3))。後記のとおり (89頁以下)、イギリス政府はカルマン委員会の勧告に基き、資本的支出に係る借入権限を拡大する方針である。

なお、スコットランド執行部員が法令に基き設立された団体に貸付けを行うときは、国家貸付資金の最低利率より低い利率で貸付けてはならず、当該団体は原則として英貨以外の通貨による借入れを行ってはならないとされている (§ 68)。

2 分権政府の予算編成と予算制度⁽⁷⁰⁾

(1) イギリス政府の予算編成における分権政府の支出の位置づけ

イギリス全体に関する財政政策、マクロ経済政策、および公共支出配分は、イギリス政府の保留事項である (附則5・A項目)。したがって各分権政府の支出は、分権以前と同様にイギリス政府の公共支出管理および歳出予算指針の枠組みの中で決定される。しかしながら、公共支出予算の全体が一旦決定されると、各分権政府は分権された事項について、総額の枠の中で自由に支出の決定を行うことができる。

各分権政府の歳出予算に対するイギリス政府の財源措置は、大蔵省と各省が共同で行う“経費見直し (SR: Spending Reviews)”の一環として講じられる⁽⁷¹⁾。中1年おきに行われる経費見直しにより翌年度以降3カ年度の“経費計画 (Spending Plan)”が策定され、これに基き大蔵省の財源措置を必要とする当該年度の予算案である“見積案 (Estimates)”が作成され、イギリス議会に提出される。イギリス議会はイギリス政府の国務大臣に対して必要な公金の“支給議決 (Supply Resolution)”を行うこと

により、“予算 (Estimates)” が成立する。この Estimates が我が国の歳出予算にほぼ相当する⁽⁷²⁾。一般に“予算”は“Budget”という単語と対応しているが、イギリス政府の予算は“Estimates”と呼ばれている。ちなみにイギリス政府に関して用いられる“Budget”は、“大蔵大臣が毎年春に庶民院および国民に向けて行う経済財政演説”という意味で用いられることが多い⁽⁷³⁾。その後、イギリス統合資金からの公金支出をオーソライズする“統合資金 (充当) 法律案 (Consolidated Fund (Appropriation) Bill)”がイギリス議会に提出され、“充当法律 (Appropriation Act)”として成立する。この“充当法律”は、“歳出法”と和訳されることがあるが、表示されている金額は、見積 (Estimates) に示されている歳出に充当できるイギリス統合資金の金額すなわち財源額である。

以上の予算編成過程は、イギリスでは“支給過程 (Supply procedure)”と呼ばれている。イギリス議会がイギリス政府に支給する公金を決定する過程あるいは公共サービスの支給を決定する過程という意味であろう。なお別途、税制等の改正に係る“財源法律案 (Finance Bill)”がイギリス議会に提出され、議決されて“財源法律 (Finance Act)”が成立する⁽⁷⁴⁾。

イギリス議会が、スコットランド分権政府に交付するためにイギリス政府のスコットランド省国務大臣に対して承諾する公金 (議会交付金) は、現在では司法省 (Ministry of Justice) の予算の中に計上されている。これは、今日においてはスコットランド省が司法省の外局として位置づけられていることによるものである。スコットランド省国務大臣は、その公金 (議会交付金) を分権法律に従って、スコットランド統合資金に払い込む。

イギリス政府は、分権政府の支出を、イギリス政府各省の支出と同様に、“省別支出限度 (DEL : Departmental Expenditure Limits)”と“単年度管理支出 (AME : Annually Managed Expenditure)”とに区分している (表1 参照)。これは、分権以前におけるスコットランド省の支出区分の用語をそのまま現在も踏襲しているためと考えられる。省別支出限度をスコットランド分権政府は、“委任支出限度 (DEL : Delegated Expenditure Limits)”と呼ぶことがある。なお、スコットランド分権政府内の各省の省別支出限度も“省別支出限度 (DEL : Departmental Expenditure Limits)”と呼ばれることがあり紛らわしい。

(表1) イギリス政府のスコットランド執行部に係る支出区分

スコットランド執行部 (Scottish Executive)		
公共支出区分 (Public Expenditure Regime)		
2004年度以降 (2004-05 onwards)		
省別支出限度 (Departmental Expenditure Limit : DEL)		単年度管理支出 (Annually Managed Expenditure : AME)
割当予算 (Assigned Budget)	非割当予算 (Non-assigned Budget)	主要事業経費 (Main programme spending)
バーネット方式適用 (Barnett Formula determined 1)	バーネット方式非適用 (Non-Barnett determined)	バーネット方式非適用 (Non-Barnett determined)
国務大臣および法務長官の職 (Secretary of States/Advocate Generals Office 2)	無し (none)	住宅支援交付金 (Housing support grant 3)
教育および芸術、健康および社会福祉、産業、企業および訓練、運輸および道路 (Education and arts, health and social work, industry, enterprise and training, transport and roads)		NHS および教員年金 (NHS and teachers pensions 3 5)
住宅 (Housing, Scottish Homes external finance)		その他の単年度管理支出 (Other AME)
法と秩序 (Law and order)		道路の資本負荷費用のような所定の発生項目 (Certain accrual items such as capital charges for roads 4)
国王庁 (Crown Office)		地方公共団体の自主財源支出 (Local Authority Self Financed Expenditure (LASFE) 5)
内政農業 (Domestic agriculture)		スコットランド非居住用資産レイツ (Scottish Non-Domestic Rates)
環境サービス (Environmental services)		スコットランド所得税変更率 (Scottish Variable Rate of Income Tax)
林業 (Forestry)		
カルマックおよびホールズ外部財源需要 (CalMac and HIAL's External Finance Requirements)		
学生貸付：不良債務に対する貸付補助および給付 (Student Loans: implied subsidies and provision for bad debts)		

注:

1 連合王国政府の各省に対する給付における変化に関連付けられた類似の支出。バーネット方式が適用される。

2 国務大臣および法務長官の職は、引き続き連合王国政府の職である。

3 毎年度、決定されあるいは予測される支出費目

- 4 分権後、スコットランド執行部によって設定される枠組みの中で地方公共団体によって決定される。
- 5 スコットランド執行部によって予測され、スコットランド担当国務大臣および大蔵大臣によって同意され、イギリス議会によって投票に付される。

“省別支出限度”は、3カ年度に渡って設定される経費の当該年度の限度額である。省別支出限度における支出は、“割当予算 (Assigned Budget)”内の支出と、“非割当予算 (Non-Assigned Budget)”内の支出とに区分される。“割当予算”内の支出は相互に区別されず、分権政府はそれらの支出の優先順位を完全に自由に決定できる。それらの支出について交付されるイギリス政府の公金が、バーネット方式によって決定されるいわゆる“一括交付金 (Block Grant)”である。“非割当予算”は省別支出限度内の支出であって、例外的に囲い込まれており、優先順位が特定されている支出である。省別支出限度の執行残は原則として翌年度に繰り越して使用でき、“年度末弾力性 (end year flexibility)”と呼ばれている。イギリス政府のスコットランド省自身の省別支出限度の変更が、スコットランド分権政府の省別支出限度に連動する。

“単年度管理支出”は、そのために交付されるイギリス政府の公金が毎年（3月に）見直され翌年度分が設定される“単年度管理支出内主要省別事業 (Main Departmental Programms in Annually Managed Expenditure)”と、“その他の単年度管理支出 (other annually Managed Expenditure)”とがある。“単年度管理支出内主要省別事業”の支出は、特定の政策目的に向けられた囲い込まれた費目であって、それに対する公金の交付はイギリス議会の議決中に含まれている。歳出予算中の単年度管理支出の構成要素は、一年に2回見直され、3年先まで予測が立てられる。かくして歳出予算中の単年度管理支出の要素は増減し、歳出予算自体も増減する。“その他の単年度管理支出”の経費は、分権政府が自ら財源調達する支出、例えば所得税率の変更による増額分で賄われる支出を含む。これらは囲い込まれた支出ではなく、分権政府が任意に配分できる。

分権政府の支出は議会交付金だけによって賄われるわけではなく、自ら調達する財源や借入金によっても賄われることは前記のとおりであるが、議会交付金が圧倒的に多く、その中でも一括交付金が多い。このような財源構造は、分権政府の収入面でのアカウントビリティを確保する上で十分でないことから、イギリス政府は、スコットランド分権政府について、カルマン委員会の報告に基づき、議会交付金のウェートを大幅に引き下げ、スコットランド議会が決定できる所得税率の範囲を大幅に拡大する措置を講じる方針を表明している（後記88頁）。

(2) スコットランド分権政府の予算編成

各分権政府の予算編成過程は、我が国の中央政府や地方公共団体のそれとはかなり異なっている。以下においては、スコットランド分権政府のそれについて記す⁽⁷⁵⁾。

スコットランド分権政府の予算編成は、イギリス政府が中1年おきに行う経費見直しと連動して、分権政府が中1年おきに行う“経費見直し (Spending Review)”をベースとして行われる。ある年に経費見直しを行い、これに基づきその翌年度以降3カ年度の“経費計画 (Spending Plans)”を策定し、中1年おいて再び経費見直しを行い、新たにその翌年度以降3カ年度について経費計画を策定するというサイクルを繰り返すものである。したがって経費計画の第3年度は、その前年に行われた経費見

直しによる新たな経費計画の第1年度となる。この結果、もともとの第3年度の経費計画は大幅に変更されることが多い。この経費見直しをベースとする予算編成は、分権議会の財政委員会とスコットランド執行部との合意文書に基づいて行われている⁽⁷⁶⁾。

経費見直しが行われる年の予算編成過程は次の3ステージからなっており、経費見直しが行われない年は簡略化される。

[第1ステージ …年次評価報告書]

スコットランド執行部は、その年に行われる経費見直しに備えた長期戦略文書として年次評価報告書 (Annual Evaluation Report) を作成し、3月31日またはその後に開催される議会の初日までに議会に提出し、公表する。それは前回の経費見直しにおいて設定された目標の達成度を提示し、来るべき経費見直しにおける執行部の優先政策について述べるものである。それはコンサルテーションドキュメントであって、議会の各委員会および住民は、執行部の提案に対して見解を述べるよう求められる。次いでスコットランド議会の財政委員会が報告書を作成し、それについて6月に本会議で討議して、第1ステージが終了する。

[第2ステージ …予算案]

イギリス政府の経費見直しの結果がその年の6月ないし7月に公表される。これを踏まえてスコットランド執行部は、翌年度以降3カ年度の経費計画と合体させた予算案 (Draft Budget) を9月または10月に議会に提出し公表する。この予算案は、我が国の予算案とは異なり、議決の対象ではなくコンサルテーションドキュメントである。この予算案は、次のステージで提出される予算法律案 (Budget Bill) に比べて政策や施策の内容が詳しく記されている。議会の各委員会および住民は、予算案について再び見解を述べるよう求められる。この予算案は、我が国における予算原案に相当するかのようであるが、議会に提出されること、広くコンサルテーションが行われることなどの点で異なっている。この段階でスコットランド議会の財政委員会は予算案を変更するよう提案できるが、増額提案は当該予算案の中の他の何らかの減額によって相殺されねばならない。次に財政委員会は、各目的別委員会の意見を集約して報告書を作成し、それを12月に本会議で討議して、第2ステージが終了する。

[第3ステージ …予算法律案]

予算編成の最終段階であり、予算法律案 (Budget Bill) がスコットランド議会に提案される。予算法律案は、第2ステージで提出された予算案について集約された意見を考慮しながら、翌年度における諸大臣の支出計画案およびその財源を提示するものである。予算法律案は1月20日またはその後に開催される議会の初日までに提案されなければならない、2月14日までにその全ての過程を終えなければならない。このステージでは、諸大臣だけが修正案を提出できる。

議会による予算法律案審議は3段階からなっている。第1は本会議における審議、第2は財政委員会における財務大臣に対する質疑、第3は本会議におけるさらなる審議である。可決成立した当初予算は、例えば2005年度については“Budget (Scotland) Act 2005”と命名される。予算案に比べると予算法律案は簡略である。予算法律案は、翌年度のみに係るものであり、かつ議会議決の対象である点で我が国の予算案に相当すると言える。

予算書類は無料で入手でき、またスコットランド執行部のHPで公表される。第1ステージおよび第2ステージはコンサルテーションであり、あらゆる利害関係者は、文書又は特別に設けられた

コンサルテーションセッションにおいて意見を提出できる。これは予算編成過程を透明化し、スコットランド予算が効率的かつ効果的に使われるようにするためである。

予算の補正は例年、夏・秋・春の3回行われる。補正予算案の議会審議は、法律案 (Bill) の審議手続ではなく、命令 (Order) の審議手続で行われる。すなわち補正予算は、当該年度の予算法律の授權規定に基づき、諸大臣が議会の事前の許可を得て制定するものとされている。議会の議決を得ることに変わりはないが、議決手続が異なる。

スコットランド分権政府の2005年度の予算編成過程は表2のとおりであった。通例行われる夏の予算補正 (Summer Budget Revision) は、2005年度は行われなかった。この間に2006年度予算の編成過程が併せて進行しているが、見にくくなるため省略する。

(表2) スコットランド分権政府の予算編成過程

年 月	スコットランド分権政府	イギリス政府
2004 年		Spending Review 実施
3 月	執行部が Annual Evaluation Report 2005-06 公表	
7 月		Spending Plans 2005-2008 公表
9 月	執行部が Spending Plans 2005-2008 公表	
10 月	執行部が Draft Budget 2005-06 を議会に提出かつ公表	
2005 年 1 月	執行部が Budget (Scotland) Bill 2005 議会提案	
2 月	同上 議会可決	
3 月	同上 国王裁可 : Budget (Scotland) Act 2005 成立	
夏	(2005 年度は Summer Budget Revision なし)	
11 月	Autumn Budget Revision - Budget (Scotland) Act (Amendment) Order 2005 を議会提案	
12 月	同上 議会可決	
2006 年 1 月	Spring Budget Revision - Budget (Scotland) Act 2005 Amendment (No.2) Order 2006 を議会提案	
3 月	同上 議会可決	

イギリス政府の予算編成においては、イギリス統合資金からの公金充当をオーソライズする法律の制定手続を別途行うが（前記 55 頁）、スコットランド分権政府においては、スコットランド統合資金からの公金充当をオーソライズする規定を上記の予算法律案の中に含めており、別の法律制定手続は行わない。また、イギリス政府の場合、予算年度の翌年度の予算の成立が遅れる場合に備えて、翌年 4 月以降の一定期間に係る歳出について予め会計投票 (Votes on Account)” と呼ばれる議決を行うが、スコットランド分権政府の場合は、予算法律案において、翌々年度の 4 月以降予算が成立するまでの間、月単位で所定額をスコットランド統合資金から支払うことをオーソライズする規定を併せて規定しており、会計投票は行われない。

予算補正は予算法律 (Budget Act) を改正 (Amendment) する命令 (Order) の制定として行われることから、議決された補正予算は、例えば 2005 年度については“Budget (Scotland) Act 2005 Amendment (No. X) Order Y” と命名される。X は何回目の補正であるかを示す 2 以上の数字であり、Y は補正が行われた西暦年（年度ではなく）である。2005 年度は、夏補正がなく、第 1 回目の補正である秋の補正予算が Budget (Scotland) Act 2005 Amendment Order 2005 と命名され、第 2 回目である春の補正予算が Budget (Scotland) Act 2005 Amendment(No. 2) Order 2006 と命名された。

以上の予算編成過程を我が国のそれと比較すると、“経費見直し” と呼ばれる過程があることが注目される。すなわち、執行部による年次評価報告書の作成、翌年度以降 3 カ年度の経費計画の策定と公表、議会への予算案（議決対象ではない）の提出、およびそれらについてのパブリックコメントの実施は、我が国では一般には行われていない。我が国では、執行部が 2 月ないし 3 月に予算案を議会に提出するまで議員や住民はその中身を知ることができず、いざ提出されると短期間で予

算審議を行わざるを得ないのが実情である。我が国に比べれば、スコットランド分権政府の予算編成過程の方がはるかに議会審議を尽くし、民意を反映する工夫がなされていると言える。我が国の地方議会は、会期日数はそれなりの日数が確保されているが、予備日が多くとられており、実際の開会日数は少なく、地方議会議員は一般にかなり時間的な余裕がある。また執行部の財政担当職員は、予算編成が始まると極めて多忙であるが、予算が成立してしまえば一般にかなり時間的な余裕がある。我が国においても、複数年に渡る支出計画の策定、同計画についての議会審議とパブリックコメントの実施、同計画の進捗状況の評価報告書の作成など、年間を通じてきめ細かな作業を積み重ねて、より民意が反映される予算編成を行うことが望まれる。

(3) スコットランド分権政府の予算制度

分権政府の予算制度も我が国のそれとはかなり異なる。以下においてはスコットランド分権政府のそれについて述べる⁽⁷⁷⁾。

イギリスの公会計では、発生主義に基く資源会計 (Resource Accounting) の情報を利用した資源予算措置 (Resource Budgeting) が行われている。したがって分権政府の予算法律に計上されている額は、現金 (cash) の額ではなく、資源 (resource) の額である。また、予算法律は、資源の使用目的を簡潔に記す一方で、使用する資源の内訳を詳しく記している。前述の“予算案”が資源の使用目的を詳しく記しているのとは対照的であり、予算法律は議会が行政府に対して資源の使用をオーソライズする性格が強い。これは、前述のように、三ヶ年度の経費計画と合体した予算案を別途、事前に議会に提出しているからだと考えられる。

予算法律は、資源を“発生資源 (accruing resource)”と、“発生資源以外の資源 (resources other than accruing resources)”とに区分している。“発生資源”は、スコットランド執行部または直接財源措置諸団体に発生する資源であり (例えば 2005 年予算法律 § 9(2))、具体的には資産売却収入・使用料・手数料などである。予算法律に計上した額の発生資源については、スコットランド執行部または直接財源措置諸団体は、スコットランド統合資金に払い込むことなく、直接支出に充てることができるが (1998 年法律 § 64(3)(4)・2000 年公共財政およびアカウンタビリティ法律 § 7)、予算法律に計上した額を超える発生資源は、スコットランド統合資金に払い込まなければならない (§ 64(2))。“発生資源以外の資源”は、スコットランド統合資金から充当可能な資金、減価償却費、資本賦課費用などである。

予算法律は、スコットランド統合資金について総現金許可 (Over all cash authorisations) の額を計上している。これは、同統合資金から充当できる公金の上限額を定めたものである。予算法律は発生主義に基いており、計上した資源額の中には非現金額も含まれているが、総現金許可は、資源額の中に含まれる統合資金の額 (現金) を再掲したものである。

予算法律に計上される資源額は、我が国における予算額とは異なる。非現金額を含んでいる点で異なるが、加えて、使用することを認める資源額のみを計上している点で異なる。我が国の歳入予算額は翌年度における歳入総額を見込んだものであるが、スコットランド分権政府の予算法律に計上される額は、歳入総額を見込んだものではない。各省が収納する公金のうち直接歳出に充当することを認める額が計上されており、その額を超える収納金はスコットランド統合資金に払い込まなければならない。また、連合王国政府がスコットランド統合資金に払い

込む議会交付金も、そのうちの支出に充当する見込額のみを予算法律に計上するのであって、充当しない額は予算法律には計上されない。後述のとおり、決算書である会計書で示される決算額も、予算法律に計上された資源額が実際にどれだけ使用されたかを示すものであって、当該年度の資源総額を示すものではない。また、スコットランド統合資金の決算書も、スコットランド分権政府の収入に属する公金以外の公金も計上している。このような事情から、スコットランド分権政府の現金ベースでの歳入総額を明示した公文書は容易に見当たらない。詳しくは後述のスコットランド統合資金の決算書の記述を参照願いたい。

予算法律は“直接財源措置諸団体 (Direct-funded bodies)”については、スコットランド行政府とは別に予算額を定めており、その団体の経費は、スコットランド執行部を経由せず、スコットランド統合資金から直接支払うことが認められる。1998年法律は、そのような団体をスコットランド議会法律で定めることができるとしているが (§ 65(1)(c)・(2)(b))、毎年度の予算法律がその団体を定めている法律である。具体的には、森林委員会・食品基準庁・スコットランド議会法人・監査スコットランドの四団体とされている (例えば2005年予算法律 § 9(3))。

毎年度の予算法律は、予算年度の翌年度に入った時点で当該年度の予算法律が成立していない場合に備えて、当該年度の予算法律が成立するまでの間、所定額の支出にスコットランド統合資金の公金を充てることができる旨を定めている (例えば2005年予算法律Part2 § 6)。イギリス政府は、同様の措置を会計投票 (Vote on Account) と呼ばれる議会議決によっている。これらは我が国の暫定予算に相当するが、我が国では臨時緊急の措置であるのに対し、連合王国では例年行われている。

3 スコットランド分権政府の会計制度および決算制度

スコットランド分権政府の会計制度については、スコットランド統合資金と資源会計が注目される。いずれの制度も分権政府に特有の制度ではなくイギリスの公共部門に共通の制度であるが、我が国と異なるので記しておく。

(1) スコットランド統合資金

スコットランド分権政府における公金の一元的な出納管理のためにスコットランド統合資金 (Scottish Consolidated Fund) が設置される (§ 64(1))。イギリス政府の国務大臣は議会交付金の中から、同大臣が決定する金額を同資金に払い込む (§ 64(2))。スコットランド行政府の公職保有者は、収納する公金を原則としてスコットランド統合資金に払い込まなければならないが、所定の場合には支払と相殺できる (§ 64(3)(4))。これは、イギリス議会がイギリス統合資金に適用する補完充当の規定を設けることができる措置と同様の措置をスコットランド議会も規定できることとする趣旨である。また、所定の場合には収納の純計会計を行うことを可能ならしめる措置をスコットランド議会が規定できることとする趣旨でもある。そのような規定が、2000年公共財政およびアカウントビリティ法律で規定されている。すなわち、収納した公金を支出に充てることを予算法律が認めた場合は、統合資金に払い込むことなく支払に充てることができ (§ 7)、またスコットランド登録保管官は収納した公金を、統合資金に払い込むことなく自ら保有し、その支出に充てることができるとされて

いる (§ 9)。

従来イギリス統合資金に払い込まれていた利子・罰金・配当など所定の収入は、一旦スコットランド統合資金に払い込まれ、しかる後スコットランド諸大臣が国務大臣に支払うものとすることができる (§ 64(5)(6)(7))。

スコットランド統合資金からの支払いは、(a)法令に定めがある場合、(b)1998 法律が定める場合、および(c)スコットランド議会法律により、またはに基く規則に従い、スコットランド行政府の支出、または法令に基き同資金から支払うことができる支出を賄う場合、に行うことができる (§ 64(5)(6)(7))。この(c)については、前記の 2000 年法律は、スコットランド行政府・関係団体・その他の公職保有者の支出について、スコットランド議会が毎年度議決する“予算法律 (Budget Act)”により、スコットランド統合資金から支払うことができる当該年度の上限額を“総現金許可 (over all cash authorisations)”として定めるとしている (同法律 § 1(1)・4)。

以上のとおり、スコットランド統合資金は、イギリス政府の収支に属する公金の出納も行う一方で、スコットランド執行部が収納する公金で直接支出に充当することを認められるものについては出納しないが、これらの例外を除き、スコットランド分権政府の公金の出納は全てスコットランド統合資金を通じて行われる。

(2) スコットランド分権政府の会計制度および決算制度 ⁽⁷⁸⁾

スコットランド分権政府の諸大臣は、公金の出納に係る各自の会計 (accounts) およびスコットランド統合資金の出納に係る会計 (an account) を設け、それらについての決算書である議会会計書 (parliamentary accounts) および報告書 (reports) を作成し、議会に提出しかつ公表しなければならないとされている (§ 70(1)(2) ; 2000 年財政およびアカウンタビリティ (スコットランド) 法律 § 19)。これらの会計書は決算書 (Outturn Statement) と呼ばれることがある。

スコットランド諸大臣は、会計指針 (accounts direction) に従い、財政報告マニュアル (FeM : Financial Reporting Manual) に示された様式およびベースによって、各年度の資源会計書 (resource accounts) を作成する。それは当該年度中に取得し、保持し、あるいは処分した資源、ならびに当該年度中に諸大臣により使用された資源の詳細を示すものである。資源会計書は、発生ベースで作成され、スコットランド執行部に係る事象について真実かつ公正な説明、当該年度の純資源高、目的に充てられた資源、認識された損益、およびキャッシュフローを示すものでなければならないとされている。

パーマネントセクレタリー (Permanent Secretary) はスコットランド行政府の最上位の補助職員であるが、主席説明責任職員 (Principal Accountable Officer) として、会計書を作成し、スコットランド監査長官に提出する責任を有する。同責任職員は、スコットランド諸大臣によって設定される組織の政策、目的、および目標の達成をサポートする内部管理制度の維持に責任を有しており、他方では、割り当てられた公的資金および省資産を保護する責任を有している。同責任職員は、スコットランド執行部各省の長である指名説明責任職員、および各省の会計区分内の各団体の説明責任職員 (それぞれの組織に直接責任を負っている) によってサポートされている。スコットランド執行部および関係各団体に対する公的資金の適切な取扱についてのガイダンスとして、スコットランド公共財政マニュアル (SPFM : Scottish Public Finance Manual) が定められている。

スコットランド監査長官 (the Auditor General for Scotland) は、2000 年公共財政および説明責任 (スコットランド) 法律に基くスコットランド執行部の財政報告書について監査し、報告書をスコットランド議会議に提出する。

スコットランド執行部の会計書は、合計決算額、決算額の説明、主な差異の分析、中核省のバランスシート、統合バランスシート、統合キャッシュフロー説明書、交付金および損失の統合説明書、および省の目的ごとの資源および関連の注から成っている。これらの会計書は、スコットランド執行部の省別会計区分の範囲内にある全ての団体について連結した資産と負債および財政運営の結果を示すものである。それらの団体は、スコットランド執行部を構成する7省およびその執行庁(それぞれ特定の省にリンクしている)・国王庁 (スコットランド検察庁および地方検察官)・NHS 諸団体 (保健医療サービスを行っている) から構成されている。このうち、7省および執行庁は次のとおりである。

- ・環境地方業務省：スコットランド農業科学庁、スコットランド漁業保護庁、漁業調査サービス
 - ・開発省：コミュニティズスコットランド、スコットランド建築基準庁、スコットランド・チャリティ規制事務所
 - ・教育省：女王陛下視学官、歴史的スコットランド
 - ・企業運輸生涯学習省：スコットランド学生賞庁、運輸庁
 - ・財政中央サービス省：スコットランド公的年金庁
 - ・健康省：メンタルヘルス審査局
 - ・司法省：スコットランド刑務所、スコットランド裁判所、破産会計官
- スコットランド統合資金の2005年度決算書は別掲のとおりであった⁽⁷⁹⁾。

(別掲) 2005年度スコットランド統合資金決算書

スコットランド統合資金収支会計書			
2005年4月1日から2006年3月31日まで			
収納 (千ポンド)		2005年度	2004年度
1998年スコットランド法律 § 64(2)に基づく憲法事項省からの収納		20,865,990	19,067,950
非居住資産用レイズ収入		1,897,073	1,895,941
全国貸付資金の従前の貸付の元利償還金		66,559	308,479
森林委員会による不使用資金の返還		1,600	-
Queen's and Lord Treasurer's Remembrancer		9,500	276
監査長官からの年金掛金		18	31
その他の収納 (注1)		132,509	137,641
	収納合計	<u>22,973,249</u>	<u>21,410,318</u>
支払 (千ポンド)		2005年度	2004年度
予算法律に基づきオーソライズされた支払		21,959,135	20,951,146
スコットランド統合資金に対する賦課			
裁判官給与		20,700	25,972
指定収納		132,570	117,241
全国貸付資金の憲法事項省への元利金の償還		66,559	308,479
SCFER からスコットランド執行部への返還		2,086	-
	支払合計	<u>22,181,050</u>	<u>21,402,838</u>
	当期の黒字 / [赤字]	<u>792,199</u>	<u>7,480</u>

出納長局における残高の要約 (千ポンド)	2005 年度	2004 年度
2004 年度からの残高の繰越	60,611	53,131
2005 年度の支払に対する収納の黒字／ (赤字)	792,199	7,480
2006 年 3 月 31 日の残高	852,810	60,611
上記残高の内訳: (千ポンド)		
スコットランド統合資金に引き渡されて NHS トラストの現金	41,611	41,611
Queen's and Lord Treasurer's Remembrancer	9,500	4,278
憲法事項省に未払いの指定収納	2,234	12,941
スコットランド統合資金一般留保	799,465	1,781
女王陛下出納長局における残高	852,810	60,611

収納欄の“憲法事項省からの収納”とは、イギリス政府からスコットランド分権政府に交付された議会交付金の収納額である。“非居住用資産レイズ”は、スコットランドの地方公共団体の固定資産税であるが、スコットランド分権政府が徴収し地方公共団体に配分するものである。“全国貸付資金の従前の貸付の元利償還金”は、分権前にイギリス政府の全国貸付資金から貸し付けられていた資金の元利償還金をスコットランド分権政府が一端収納した後、イギリス統合資金に払い込むものである。“その他の収納”もスコットランド分権政府が一端収納してイギリス統合資金に払い込むものである。

支払欄の“予算法律に基づきオーソライズされた支払”とは、2005年予算法律および補正命令により統合資金からの充当をオーソライズされた総現金許可の金額の枠内で支払われた金額である。“スコットランド統合資金に対する賦課”の内訳の“指定収納”は、“その他の収納”として収納したものをイギリス統合資金に払い込んだ額である。

前述したとおり、スコットランド分権政府の決算書は、使用した資源の決算額を示すものであって、歳入総額の決算額を示すものではない。そしてスコットランド統合資金の決算書も、歳入総額の決算額を示すものではない。統合資金の決算書には、イギリス政府の歳入に属する公金の出納が含まれており、またスコットランド執行部や直接財源措置諸団体が収納した公金のうち予算法律によるオーソライズに基き歳出に直接充当した額が計上されていない。このように、スコットランド分権政府の歳入決算総額を現金ベースで明示した公文書は容易には見当たらない。スコットランド分権政府の現金ベースでの歳入総額を把握するためには、スコットランド統合資金の収納額から、イギリス統合資金に払い込んだ金額（全国貸付資金の元利償還金および指定収納）を控除し、かつスコットランド執行部および直接財源措置諸団体が収納した公金であって直接各自の歳出に充当した公金（スコットランド執行部統合決算書および直接財源措置諸団体のそれぞれの決算書に計上

されている額)を加算するほかないようである。

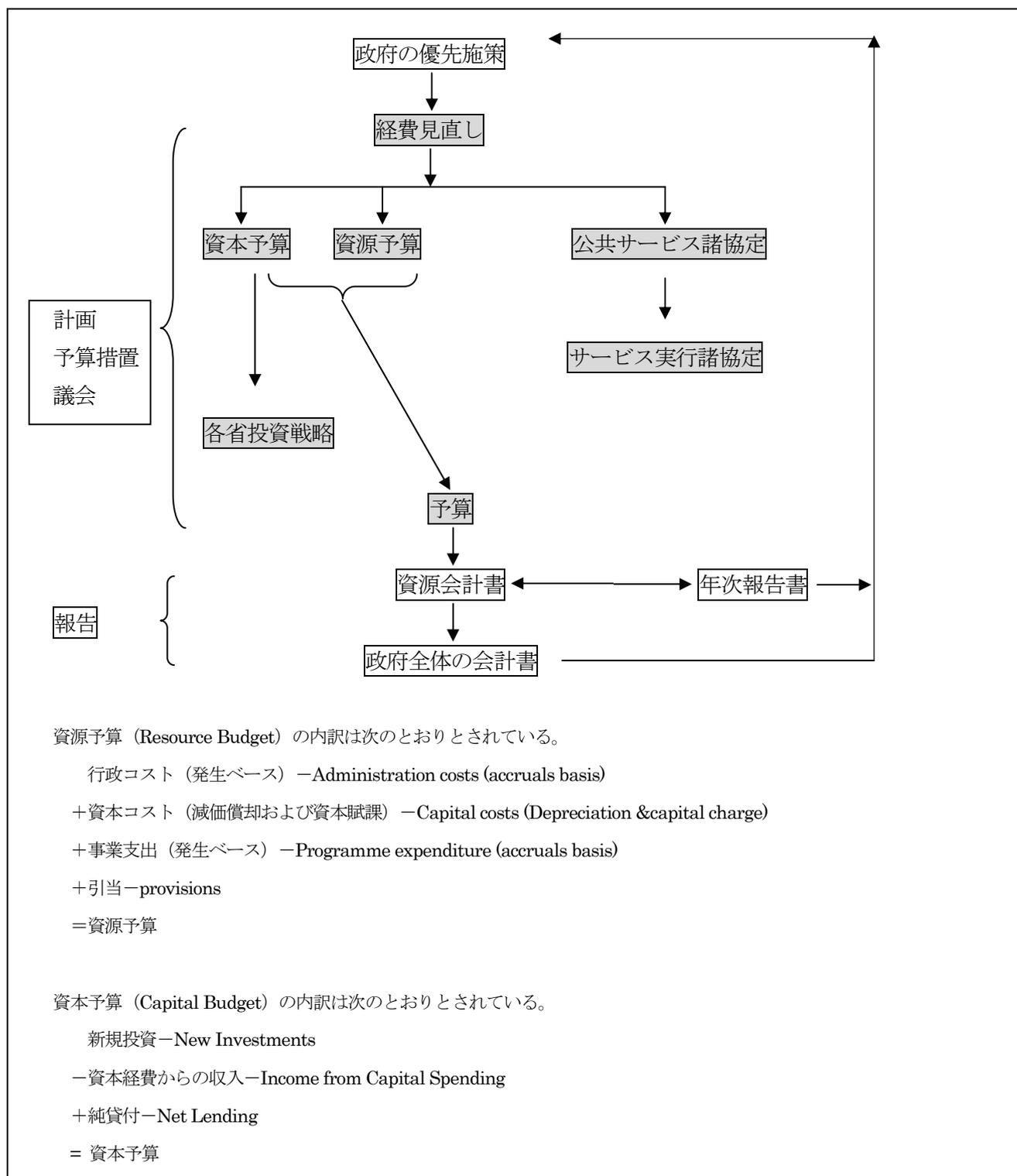
(3) 資源会計

イギリス政府および分権政府が公共支出を会計処理し管理する方法については、“2000年資源および会計法律 (Resources and Accounts Act 2000)”により抜本的な改革が行われ、発生主義に基づく“資源会計および資源予算措置 (RAB : Resource Accounting and Budgeting)”が導入された。1993年に資源会計の導入が提案され、1995年にホワイトペーパー(Cm2929)が公表されていたが、それが実施されたものである。これにより、従来の現金主義に基づく“充当会計 (Appropriation Account)”に代えて、2001年度から発生主義に基づく“資源会計 (Resource Account)”に移行した。この移行の目的は、現金支出よりも資源消費に着目し、経常支出 (current expenditure : 同じ意味で operating expenditure あるいは resource expenditure が用いられることもある。)と資本支出 (capital expenditure) の経済的意義を区別し、成果・目標・目的の達成に焦点を当てるものである。資源会計および資源予算措置の導入は、分権政府に対する財源措置についての従来の原則を変えるものではないし、分権政府が得られる総資源の変更を意図するものでもなく、前記のバーネット方式の基本原則も維持されている。

資源予算措置は、イギリス政府が資源の使用をその目的に沿うように計画し管理するものである。この導入の主たる変更点は、固定資産の消費およびそれらの保持費用を現在支出の定義に含めること、および資本支出がその取得年度に支払われた現金ではなく長期的な投資を反映するように区分することにある。

資源会計 (Resource Accounting) と資源予算措置 (Resource Budgeting) の関係は次図のとおりである。本図は連合王国政府大蔵省の資料から抜粋したものであるが⁽⁸⁰⁾、スコットランド分権政府についてもほぼ同様である。

(図) 資源会計と資源予算措置との関係



資源会計は2段階で導入されている。第1段階の2000年の経費見直しにおいて、資源歳出予算の中で最大の非現金要素である資本賦課および引当費用 (cost of capital charges and provisions)、寄附財産留保の償却 (release from donated assets reserve)、政府交付金留保の償却 (release from government grant reserve)、資産毀損 (impairments)、貸付金補助見込 (implied loan subsidies)、株式の償却/評価損 (stock write offs/write downs)、民間部門および海外からの利子所得 (interest income from private sector and abroad) などは単年度管理支出と

されたが、第2段階の2002年の経費見直しにおいては、それらは省別支出限度に分類替えられた。

資本賦課とは、政府が支払う借入金の利子額を各省に割り振った額である。各省が行う投資を賄うための借入金について政府は全体として利子を負担する。これは政府の資本コスト (government's cost of capital) と呼ばれる。透明性を高めるとともに、行政サービスに係る全ての費用が各省の会計に反映されるようにするため、この借入コストが各省に“資本賦課 (capital charge)”として割り振られる。一般に、資本賦課はその省の純資産 (資産マイナス負債) の割合に応じて算定される⁽⁶¹⁾。

2002年の経費見直しに基く2003年度の支出区分が以後のベースラインとなった。2003年度から省別支出限度に非現金賦課 (non cash charges) が含まれた。すなわち従来は単年度管理支出に含まれていた減価償却費その他の資本賦課および資本引当などが省別支出限度に含まれることとなった。ただし道路の資本賦課などのように、この段階で省別支出限度に含めるには予測可能性があまりに低いと考えられるものは単年度管理支出に残された。当該ベースラインは、したがって分権政府の既存の資産ベースを反映していたと言える。分権政府の資源予算および資本予算における変化は、現金および非現金のいずれの変化についても、イギリス政府における省別支出限度に属する資源および資本の変化に属する比較可能な資源予算および資本予算の事業の変化に、バーネットの比較可能要素および人口比を適用して決定される。現金資源と非現金資源の間の重大な分類替えは、大蔵省の許可が必要とされている。管理運営を改善するために行われる分類替えは、合計で年間2千万ポンド以下であれば大蔵省の許可は必要ないとされている。

分権政府は、経費見直しにおいて決定された資源および資本の歳出予算について、自らの優先度合いを反映して配分替えすることは自由であるとされている。また資源的省別支出限度からの供給を資本的省別支出限度に振り替えることができ、例外的な状況下においては、ある年度において資本的省別支出限度から資源的省別支出限度に振り替えることを大蔵省と共に検討できるとされている。

道路の資本賦課のように単年度管理支出の中に残っている費目については、その歳出予算の変更結果について見積りがなされる。これらの単年度管理支出の見積りは6ヶ月ベースで更新されている。

イギリス政府内のスコットランド省の資源予算からのスコットランド統合資金への支払いは、スコットランド省によって引き続き経常的な現金交付金として行われている。

(4) スコットランド分権政府の会計監査

スコットランド監査長官は、女王陛下がスコットランド議会の指名に基き任命する。同長官の罷免を同議会が女王陛下に推薦するには、総議席数の3分の2以上を要する。同長官は、スコットランド執行部員および同議会議員から独立して職権を行使する (§ 69)。諸会計の設置・監査長官の職権・会計文書へのアクセス・議会答弁担当会計職員の指名・会計報告書の刊行と議会提出と審議・アカウントビリティなどに関する規定をスコットランド立法および議事規則で設けなければならない (§ 70)。

分権以前にイギリス政府の国務大臣が行った貸付金等の償還は、まずスコットランド諸大臣が返済を受け、次にスコットランド諸大臣が国務大臣に支払うものとする (§ 71)。イギリス政府の国務

大臣は、大蔵大臣が指示する様式と方法によりスコットランド諸大臣に対する貸付金の会計書を作成し、イギリス政府の会計監査官および監査長官に送付し、両官は検査報告書をイギリス議会に提出する (§ 72)。

以上のような監査制度とすることについて、イギリス議会で次のような意見があった。1998 年法律案は、イギリス議会が交付金をスコットランド統合資金に払い込むと規定しているが、その使用目的や最終的な用途について、スコットランド議会または同執行部からイギリス議会にいかなる情報提供をすることも求めていない。イギリス議会が現在得ている計画および支出についての情報および詳細な分析は、もはや法令によって保障されなくなる。また、その支出について責任を有する個々の会計職員の指名も求めていない。§ 66 (現 § 70) が規定している監査および精査についての措置は著しくルーズであり、イギリス議会と同じように厳格な監視を要求し確保することを、スコットランド議会に完全に委ねており、イギリス議会はスコットランド議会の措置が効果的かどうかを評価することができない。この法案は、精査する権利を税金を徴収する者から取り上げて、その金を使う者に移管するものである。もしスコットランド議会が自らの税を設定し徴収するのであれば、それも適切であろうが、しかし、そのような制度とはされていない。現時点での歳出レベルは、イギリス議会がスコットランド統合資金に配分する交付金の約 140 億ポンドである。同交付金はイギリスの納税者の金であって、我々イギリス議会議員がイギリスの納税者に対して説明責任を負っている。イギリスの納税者は、スコットランドから徴収される税よりも著しく多い金をスコットランドで使っている。スコットランドに対しイギリスの他の地域が純計でどれだけの規模の補助をしているかについて議論があるが、それは小さな額ではない。庶民院図書館は、その額が 1994 年度は約 60 億ポンド、1995 年度は約 38 億 5 千万ポンドだったと算定している。これは、北海石油の収入を考慮した後の数値である。この法律案の財政的コントロールの弱さは、§ 96 によって明示されている。同条は、大蔵省がスコットランド諸大臣に対して情報を提供するよう要求できると規定している。同条は、イギリス政府の行政府は必要な情報を入手出来るが、イギリス議会はそうではないということを明白に述べる結果になっている。もし大蔵省がその情報を必要とするのであれば、イギリス議会もそうである。1998 年法律案は、スコットランド議会のための独立した監査人の任命について規定しているが、その規定は著しく貧弱である。周知のように、独立性を確保することは途方もなく困難である。執行部員があらゆる影響力を行使することはよく知られている。それは非常に重要であるので、イギリス政府においては、独立した任命・独立した任務遂行・監査人の在職権・財源の確保・独立したアクセス権・独立した報告を含む法令上の諸規定によって、独立性を担保している。この法案は、スコットランド議会のために、それらについて何も規定していない。したがって、この法案は危険だらけである。それは、イギリス議会の観点からすればフラストレーションと不信を引き起こすものであるが、スコットランド議会の観点からしても不満足なものである、と述べた⁽⁸²⁾。

これに対し次のような反論がなされている。地方公共団体はその金について適切に経理しなければならないと規定している法律があるが、スコットランド議会も、同じような法律を定めるであろう。スコットランド人は、イングランドを乳母とするような国を欲しているわけではない⁽⁸³⁾。スコットランド議会がスコットランド執行部をいかにアカウンタブルたらしめるかを決定するのは正しいことだ。この法律案は、スコットランド議会がそのような事項について立法するに当たって定め

られるべき最低限の要件の枠組み—それは単なる枠組みだ—を設定したものだ。同議会は、執行部が会計報告書を作成し、かつ公表するように定めるに違いなく、したがって庶民院はそれらを手に入れることができるであろう。同議会は、会計職員の指名についても規定するであろう。さらに、国務大臣はスコットランド議会の支出について庶民院に対してアカウンタブルであることを求められるであろう。分権政府の大蔵省はその支出について会計職員を任命するであろう。これ以上の指揮監督をすれば分権ではなくなる、との反論がなされている⁽⁸⁴⁾。

第7節 スコットランドに関わる越境公共当局

スコットランド議会の立法権能の範囲内に部分的に入る権限を有する公的団体・イギリス政府の省・公職・公職保有者が数多く存在しているが、これらは“越境公共当局 (cross-border public authority)”と呼ばれており、行政権の分権について前記 (32 頁以下) とは異なる取扱いがなされている。

1 越境公共当局の概要

越境公共当局とは、スコットランドとその他の地域とにまたがって活動している団体等、またはスコットランド分権政府への分権事項と保留事項にまたがって所管している団体等であって、枢密院令により指定する団体とされている (§ 88(5)(6) : 表3参照)。スコットランドのみかつ分権事項のみを所管している団体等、専らスコットランド以外の地域で活動している団体等、専ら保留事項を所管している団体等は含まれない。具体的には the Scotland Act 1998 (Cross-Border Public Authorities) (Specification) Order 1999 (S.I. 1999/1319)により、約 65 の越境公共当局が指定されている。例えば、森林委員会 (the Forestry Commission) やイギリス水路理事会 (the British Waterways Board) が指定されている。

(表 3) 越境公共当局

	分権事項のみ	分権事項および保留事項	保留事項のみ
スコットランド地域のみ	NHS	越境公共当局	
スコットランドおよびその他の地域	越境公共当局	越境公共当局	BBC・ITC
スコットランド以外の地域			

スコットランド分権政府が分権権能の範囲内で行使し得る大臣職権はスコットランド諸大臣に自動的に移管され、イギリス政府はその限りでそれらの職権を失うこととされている (§ 53)、そのような移管措置は、越境公共当局に関して行使できる職権 (任命、財源措置、指示など) については、イギリス政府とスコットランド分権政府の間で機能し得ない職権の配分を行うことになってしまふ。そこで、そのような団体等を越境公共当局として指定し、同当局に関して特に行使し得る職権については、次の諸規定の適用を排除している (§ 88(1))。

- ・イギリス政府の大臣職権を分権権能の範囲内でスコットランド諸大臣に移管する規定 (§ 53)

- ・第二次立法に関係する職権に係る既発法令の効果を修正する規定 (§ 118)
- ・既発法令中、イギリス統合資金・議会交付金への所定の言及の効果を変更する規定 (§ 119)
- ・会計および監査に関係する既発法令の規定の効果を修正する規定 (§ 120)
- ・既発法令によりイギリス議会へ提出するように要請されている報告書を、イギリス議会に代えてまたは加えてスコットランド議会に提出することを要請する規定 (§ 121)

そして、イギリス政府の諸大臣が、専ら保留事項に関係する場合は別にして、越境公共当局に対して任免権またはスコットランドに影響する特定の職権を行使する場合は、その前にスコットランド諸大臣と協議することとしている (§ 88(2))。また、越境公共当局に関係するいかなる報告書であれ、それが既発法令 (§ 53 参照) または大権法規によりイギリス議会に提出するよう求められていれば、スコットランド議会にも提出しなければならないとしている (§ 88(3))。

以上の事前協議および報告要請は、越境公共当局にとって言わば“デフォルト”のポジションであって、そのポジションは枢密院令で修正できるとされている (§ 89)、例えば、ある任命または指揮命令の権限をスコットランド諸大臣によって行使されるものとする規定できる。これにより、特定の当局について個別の事情に応じたアカウントビリティと管理のあり方について両政府が合意する余地がある。

スコットランド議会法律が、分権事項についての越境公共当局の職権がスコットランドにおいて、またはに関して、もはや行使し得ないと規定する場合には、その財産および義務の移管に関して、枢密院令で規定できるとされている (§ 90)。これは、スコットランドについて分離された当局を設立すると決定するとき最も生じやすい。資産や義務の中に移管することが適当なものがある場合に、そうすることを可能にするものである。そのような移管に係る税の取扱についても枢密院令で規定できるとされている (§ 116(2))。

以上の枢密院令は、スコットランドおよびイギリスの両議会の手続きの対象であり、その枢密院令が、1998 年法律の修正を含む場合は積極的手続きの対象であるが、そうでない限り、消極的手続きの対象である (§ 112~115・付則7)。

2 放送局に関する議論

イギリス議会が 1998 年法律案を審議した際、前記のとおり放送を保留事項とすることについて激しい反対があったが、越境公共当局の指定についても、イギリス放送協会 (BBC: the British Broadcasting Corporation) および独立テレビ委員会 (ITC: the Independent Television Commission) を指定すべきだという強い意見があった⁽⁸⁵⁾。

これは、越境公共当局に指定されれば、上記のとおりスコットランド執行部が BBC や ITC の組織運営に職権上の関与できるが、指定されなければ専ら分権事項を所管する団体となっており、スコットランド執行部は職権上の関与できないからである。テレビやラジオが大きな影響力を持っていることからすれば、議論が激しくなるのも当然であろう。

指定派は次のように主張した。

- ・BBC および ITC はスコットランドの経済や社会にとって引き続き重要であり、しがってスコットランド議会の関心事項だ。これを否定することはナンセンスだ。

- ・分権によりイギリス政府内におけるスコットランド国務大臣の放送政策に対する影響力は全般的に縮小するであろうから、スコットランド議会がその役割を担う必要がある。すなわち、放送当局のスコットランド部門が現在と同様にアカウンタブルであるようにする必要がある。
- ・スコットランド議会が放送当局をコントロールすることになると心配する者がいるが、誰もそのようなことを求めてはおらず、イギリス議会と放送当局の関係と同じ関係を求めているのだ。
- ・イギリスの放送は、既に中央集権化されすぎている。BBC の放送は、その3%がスコットランドに係るものであるが、視聴者の17%はスコットランド人だ。スコットランド番組がもっとBBCで放送され、イギリス全体で視聴できるようであるべきだ。スコットランド議会が権限を有することとすれば、そうなることに資する。
- ・スコットランドにおけるBBCは、より民主的な審査の対象であるべきであり、それはイギリス議会よりもスコットランド議会でこそそうすることができる。スコットランドに係るアウトプットはイギリス議会においては重大な課題ではないが、スコットランド議会においては重大な課題であり、その課題についての議論や討論を質を高め、ひいてはスコットランドにおけるBBCをより良く活動させることができる。
- ・スコットランドには、10のセンターがあり、約1,000人のスタッフがいる。それは157百万ポンドのライセンス料収入をもたらし、番組制作に83百万ポンドを投入してきており、特にスコットランドの視聴者のために670時間のテレビ番組と、920時間のラジオ番組を提供している。このように重要な団体をアカウンタブルにするためにどうしてスコットランド議会が明確な役割を担うこととすることができないのか？
- ・スコットランド議会がBBCに関与できることとすると、スコットランド人はBBCの人気番組を見ることができなくなると言う者がいるが、それは間違いだ。スコットランドBBCを分離せよと言っているのではない。
- ・BBCはスコットランドのダンディー地区から資源やマンパワーを引き上げてしまったが、そのことについてのアカウンタビリティは、イギリス議会ではなくスコットランド議会こそが確保出来る。
- ・ロンドンとスコットランドで同じ日に発行される新聞について考えれば、編集上の優先順位が明らかに異なることが分かるだろう。同じテストを、テレビとラジオについても同じことが言える。
- ・民営テレビ局は、スポーツ大会の放送については、最も視聴率が高い大会を放送する傾向があるが、スコットランド・カップ・ファイナルを初めとしていくつかの重要なスポーツ大会は放送されなければならない。
- ・スコットランド議会が放送について発言できることとすれば、イギリス議会の権限が縮小するという意見があるが、それは、主権は分割出来ないという誤った考えだ。
- ・地方テレビ局や地方ラジオ局が成長してきているというが、そうだとすれば、スコットランド議会がそれらの放送局の行動に関して審議できなとするのはバカげている。
- ・議会によるコントロールよりも、マードック氏のようなメディアモーグルズによるコントロールこそ心配しなければならない。スコットランド議会は、メディア王による政治的な暴力から自らを守ることができなければならない。
- ・放送は国際化が進んでいるから分権できないと言うが、分権事項である環境についても国際化が

進んでいる。放送を分権すると非効率になると言うが、分権される漁業や農業については、どうしてその議論を適用しないのか？

これらの主張に対し、スコットランド省のデュエア国務大臣は次のとおり答弁している。

- ・放送を保留事項とし、また BBC や ITC を越境公共当局として指定しないことは、スコットランド憲法協議会の合意に反すると批判されるが、我々が検討した結果、放送は規制の枠組みの一部であり、それはイギリス全体に残しておくのが最善だという結論に達した。
- ・放送はイギリス全体ベースで組織されることがベストである。衛星放送やデジタル放送などの新技術がスコットランドとイングランドの境界をどの程度のものとみるか私には定かでないが、我々は興味深い時代に入りつつある。このような時代に、規制の枠組みを全体として分解することが有意義だとは自分は考えない。
- ・放送については、分権すべきものは多くない。スコットランドで視聴される放送にスコットランドの特徴をどうやって出すか、優れたスコットランド放送を足場としてスコットランドにおける文化的な生活や専門性を高め、放送界に離散しているスコットランド人を呼び戻せるかかどうかに興味ある重要な議論があるであろう。しかし、スコットランド議会の立法権限に関しては、分権できるものは極めて少ない。それは BBC についても同様である。BBC は法令ではなく勅許 (royal charter) の被造物だからである。
- ・番組編成における公平さやバランスの維持に関する事項を政治家に任せたり、あるいは政治家が影響を及ぼすことができるようにすることが良いとか重要であるとは自分は考えない。そのような制度は民主主義と自由を脅かすものである。政治家の役割は枠規制一言わば「輪を保つ」こと一であり、放送関係者がイマジネーションと、言葉と、革新的な能力を使って、我々が欲する番組を制作することである。
- ・スコットランド BBC を分離独立させるべきだと言う意見もあるが、その場合、スコットランド BBC は自分自身の収入で運営していかなければならず、その番組を海外に販売しなければならぬであろう。スコットランドにおける放送コストは他の地域におけるそれよりずっと重くなるであろう。そのコストがイギリス全体で負担されないとすれば、スコットランド人の視聴料金にはねかえるであろう。スコットランド放送は、その番組を南側のずっと大きな放送局に頼らざるを得なくなるであろうが、それが提供される保障はない。
- ・夜 9 時や 10 時の全国ニュースの後にはスコットランドの地域ニュースを視聴できるようすべきだと考える人もいれば、そうすべきでないとする人もいよう。私はその議論をパスしようとしているのではない。大事なのは、現在の法的な枠組みの中で、どのように構成し、促進し、発信するかだ。例えば、分権は BBC の問題でもある、BBC の中における分権は最も重要なことであり、極めて真剣に受け止められなければならないと BBC を説得する自信が私にはある。
- ・放送は保留事項であり、BBC・ITC・RA (the Radio Authority)・BSC (the Broadcasting Standards Council) は越境公共当局ではなく、そのアカウントビリティはイギリス議会に残る。しかし、ITC および BSC の委員の任命はスコットランド諸大臣に協議することとする行政上の分権命令を起草中である。現在、スコットランド省国務大臣はそのような事前協議を受けていないので、新しくかなりな影響力を行使できることとなる。それらの放送関係団体はその報告書をスコットランド議会に提出するであろうし、スコットランド議会が招致すれば出席するであろう。もし出席しなければ

ば、政治的な困難を惹起し、それは非生産的な結果をきたすであろう。

- ・BBC は、法令ではなく勅許によって運営されているが、イギリス政府としては、そのスコットランドナショナルガバナーの任命も、スコットランド諸大臣と協議後になされるようにするつもりである。
- ・スコットランド議会が放送当局からどのようなサービスを受けることができるかは、放送当局と折衝中である。
- ・ゲーリック語による放送とその財源措置は、スコットランド議会次第である。現在、ゲーリック語放送委員会への交付金はスコティッシュブロック（今日の一括交付金）から配分されているが、分権後は、スコティッシュ・ブロックはスコットランド執行部の管理下に置かれることとなるからである。

以上のような議論の末に採決に付されて、放送局は越境公共当局に指定しないこととされた。

第8節 スコットランドの地方公共団体の階層

我が国が道州制を導入する場合、地方公共団体との組織的な重複が懸念される。市町村・都道府県に加えて道州政府を設置することは、屋上屋を架すものとの批判を免れないであろう。イギリスにおいても、1987 年法律が制定された当時は地方公共団体が 2 層制であったため、スコットランド議会と地方議会との違いが明らかでないという苦情が多かった。しかしながら今回は、既に一層制になっていたため、そのような議論は生じなかった⁽⁸⁶⁾。

スコットランド地域の地方公共団体が一層制になったのは 1996 年である。スコットランド分権法律の制定が 1998 年であるから、分権の直前に一層制になっている。しかし、一層制にしたのは、分権を行った労働党政権ではなく、その前の保守党政権である。サッチャー政権は、公共部門の効率化の一環として、地方公共団体の構造の簡素化と責任の明確化のために一層制にしたのであるが、結果的に分権の前提条件を整備したことになった。

この地方公共団体の一層化について、その理念に対しては真正面からの反対はなかったが、イギリス政府が採った手法が強く批判された⁽⁸⁷⁾。従来スコットランドは、ディストリクト (district) とこれに包摂するリージョン (region) の二層の区域に分割され、それぞれにディストリクトカウンシル、リージョナルカウンシルと呼ばれる地方公共団体が設置されていた。1994 年地方政府等 (スコットランド) 法律はこれらを廃止して、同法の付則で明記した名称と区域の一層の“地方政府区域 (local government area)”を創設し、その各々にカウンシル (本来は“議会”の意であるが、ここでは“地方公共団体”の意)を設置した。この地方公共団体は“ユニタリーカウンシル (unitary council)”あるいは“ユニタリーオーソリティ (unitary authority)”と通称されている。スコットランド本土におけるリージョンの数は 9 であったが、新しい地方政府区域の数は 29 であり、既存のリージョンの多くは分割された。この結果、同じリージョンの中にあつた複数のディストリクトが、異なる地方政府区域に属することとなるが多かった。一つのディストリクトが分割されて異なる地方政府区域に属することとなったケースもあった。地方政府区域の線引きはイギリス政府の主導で進められ、わずかな期間内での地元協議を経て実施に移されたため、地元に大きな不満が残った。その後に行われた 1997 年の総選挙で保守党はスコットランドおよびウェールズ内の全議席を失ったが、その一因

としてこの区域再編成の強引な手法が指摘されている。なおスコットランドの島嶼部には、以前から一層制のアイランドカウンシルと呼ばれる地方公共団体が3団体あり、これらはスコットランド本土の一層化後も引き続き存続している。

我が国においては、地方公共団体の二層制を廃止し一層制にすることが日本国憲法上許されるか否かが議論になる可能性がある。しかしイギリスでは、一層化の是非については大議論があったが、憲法違反か否かの議論はなかった。これは、イギリスには成文憲法が無く、いわゆる憲法事項も特別多数決ではなく通常法律の制定手続で制定改廃できるためと考えられる。

第9節 司法権の分権

1 イギリスの司法制度の概要⁽⁸⁸⁾

イングランドおよびウェールズ・スコットランド・北アイルランドの3地域にはそれぞれ異なった司法制度があり、各々が独自の裁判組織、上級および下級の裁判官、訴訟手続を有しており、その歴史、伝統、儀礼、慣例および慣習が異なっている。したがって通常の司法活動は、イギリスのそれぞれ異なった司法制度に属しており、イギリス自身のそれではないとされている。

従来、イギリス議会が、限られた範囲（特権、私法案、貴族の地位、および弾劾）についての上級裁判所であった。司法的地位における貴族院が、事案が上訴として貴族院に来たときに、その管轄に応じて、イギリスの裁判所となり、場合によってはイングランド、スコットランドまたは北アイルランドの裁判所となっていた。しかし、2005年憲法改革法律（Constitutional Reform Act 2005）のPart 3により、イギリス最高裁判所（the Supreme Court of the United Kingdom）が創設され、2009年10月から活動を始めている。同最高裁判所は、貴族院における法曹貴族の司法機能および枢密院司法委員会（the Judicial Committee of Privy Council）のいくつかの機能を引き継いだ。それは、イングランド法およびウェールズ法（ウェールズ国民会議がウェールズのために制定する限りでの法。イングランド法とは異なる。）および北アイルランド法に基く全ての事項についての最終の上訴裁判所である。スコットランドの刑事事件については、スコットランドのHigh Court of Justiciary（大法官高等裁判所）が引き続き最終の上訴裁判所であり、イギリス最高裁判所の管轄ではない。スコットランドの民事事件については、かつての貴族院と同様に、イギリス最高裁判所がスコットランドのCourt of Session（開廷裁判所）からの上訴について審理する。また、分権政府とイギリス政府の間の地方分権紛争についても、イギリス最高裁判所が枢密院司法委員会の機能を引き継いでいる。

いくつかの裁判所だけが、イギリスの裁判所である。The Courts Martial Appeal Court（軍事裁判所上級裁判所）は、イギリスの3地域からの裁判官で構成され、イギリスの内または外で開かれる。The Restrictive Practices Court（制限的取引慣行裁判所）も同様に構成され、専門家でない者を含み、イギリスのいかなる場所でも開かれる。

イギリスの裁判所は違憲立法審査権を有しない。イギリスは議会至上主義をとっており、議会の立法権は何らの法的な限界を有さず（政治的、道義的な限界はあるが）、最高裁判所の判決を覆すこともでき、いかなる法のルールも変更できるという見解が受け入れられている。議会は憲法事項に係るいかなる文書にも制約されない。但し、おそらく、理論上、スコットランドとの連合法律のい

くつかの規定は除かれるし、その会期の議会自身の決定はいずれにしても再議できない。

実体法におけるいくつかのルール、とりわけ制定法により確立されたルールは、イギリスを構成する2つの地域またはそれ以上の地域で共通しており、また、いくつかのルールはほぼ同じかまたは極めて類似している。しかし多くのルールは異なっている。一般に、イングランドおよびウェールズの法は同じであり、北アイルランドの法はそれに非常によく似ており、全てイングランドの中世のコモンローから発展してきており、それはゲルマン系のルーツと類縁を有している。スコットランドの法は相当異なっており、ローマ法のルーツと大陸法との類縁を有するが、1750年以来、イングランドの発想とルールに相当影響されている。

イングランドおよびウェールズ・スコットランド・北アイルランドの3地域は、それぞれ別の法律専門職を有し、別々に組織され、独自の教育訓練制度を有している。それぞれの資格は互換性がないが、中には3制度のうち2以上の資格を有する者もいる。3制度のすべてにおいて、法律専門職は法廷弁護士 (barristers : スコットランドにおいては advocates) と事務弁護士 (solicitors) に別れている。

2 スコットランド裁判官の任免権の分権

先年のスコットランドへの分権においては、イギリス政府が有していた裁判官の任免権について分権を行った。スコットランドの裁判官の最高位である Lord President of the Court of Session または Lord Justice Clerk の任免については、引き続きイギリス政府首相が女王陛下に助言するが、その助言に当ってはスコットランド第一大臣が指名した者を推薦しなければならないとされた (§ 95(1)(2))。その他の所定の裁判官の任命については、スコットランド第一大臣が女王陛下に直接助言することとされた (§ 95(3))。これは、従来イギリス政府のスコットランド国務大臣が行っていた助言をスコットランド第一大臣が行うこととしたものである。なお、スコットランドの裁判官の給与は保留事項とされている。

スコットランドの司法制度は以上のとおりであり、スコットランドはもともと一定の司法権を有している。先年行われた内政事項に関する第一次立法権の分権、その立法権能の範囲内での行政権の分権、および裁判官任命権の分権を考え併せれば、スコットランドの道州制は本格的なものであり、スウルの慣例が確立していることをも考慮に入れば、法的には地方分権であるが、連邦制に近い運用が行われていると言えよう。

第10節 スコットランド分権政府とイギリス政府との関係

1 法的および非法的な枠組み

イギリス政府の国務大臣が所定の場合にスコットランド議会の立法権およびスコットランド諸大臣の行政権の行使に介入できることは、前記した。また、政府間の覚書や協約が定められていることについても前記した。

両政府間の関係についてスコットランド省のスウル大臣は次のように述べている⁽⁸⁹⁾。スコットランドの分権議会および執行部が相当程度の自治権を有しつつ、スコットランドは統合されたイギリ

スの一部であり続けることが主たるテーマである。実際、イギリス政府とスコットランド執行部の良好なコミュニケーションは、決定的に重要である。それらがなければ分権は効果的でなくなり、その結果両政府が苦しむことになるであろう。その関係はフレキシブルでダイナミックであることが重要である。結局のところ我々は、イギリスの文脈の中で、海図のない領域に入りつつある。イギリスは確固として存続するが、エジンバラ・カーディフ・ベルファストへの分権は、イギリスの活動の仕方を永遠に変えるであろう。4首都の関係は、今後数年間、新しい組織のベッドとして適応していけることが重要である。政府間の覚書や協約は、この非法的な協力マシンの重要な部分となるであろう。それらは、エジンバラとロンドンの関係がスコットランド法律案の枠内での協議、同意、協力をベースとすることを明らかにしている。協約は、その協働関係が基礎とするであろう適切な行政手段である。それは、スコットランド議会に法律案が与えている以上の権限を与えるための裏口でもなければ、分権されるであろう権限をコソコソと引き戻すものでもない。それらは、単に、両政府間の良好で効果的な日々の協働作業を確実にするための手段である。協約については法律案に何も規定されていない。欧州に関する交渉のように、この分野での立法は、自然にできあがるであろう関係を実際に阻害しかねない。制定法の規定から必然的に生じるであろう硬直性を協約に与えるのは非生産的であろう、と述べている。

2 地方分権紛争

スコットランド議会法律が立法権能の内にあるかどうか、スコットランド諸大臣等の職権が分権権能の内にあるかどうか、その他の地方分権紛争が生じたときは、裁判所または枢密院司法委員会が関与して紛争を解決する手続が定められている。（§98・付則6）。この枢密院司法委員会の機能は、2009年10月以降は、イギリス最高裁判所に引き継がれている。

第11節 憲法改正

イギリスにおける先般の地方分権においては、所定の範囲内でイギリス政府の立法権や行政権が分権されたが、これらは前述したように法律によって行われた。これはイギリスが成文憲法を持たず、憲法事項とされる事項についても通常法律制定手続で制定改廃することとされているからである。したがって、イギリスにおいては先般の地方分権を行うに当たり憲法改正が必要か否かという議論は一切なかった。分権は憲法事項の変更であったが、それは分権法律の制定によってなされた。

我が国がイギリスと同様の分権を行う場合は、日本国憲法の改正が必要である。例えば、スコットランド議会は分権事項についてイギリス議会の立法権と同じ効力を有する第一次立法を行う権限を付与されており、その制定法はイギリス議会の制定法と同じ“Act”という名称を付されている。我が国の道州政府に、国会の立法権と同じ効力を有する法を制定する権限を付与し、その制定法に“法律”という名称を付するとすれば、日本国憲法の改正が必要である（日本国憲法§41）。

また、スコットランド議会はイギリス議会と同じ“Parliament”という名称を付されている。我が国の道州議会に“～国会”という名称を付するとすれば、日本国憲法の改正が当然必要であろう（日

本国憲法 § 41)。Parliament は“国会”という意味ではなく、“議会”という意味であるのかもしれないが、いずれにしても道州議会に我が国の中央政府の議会を連想させる単語を用いるという発想自体が湧いてこないであろう。イギリスはスコットランドやイングランドの君主と議会が連合してできた国であり、連合以前はスコットランド王国の”Parliament “が存在していた。現在でもそれぞれの地域は“カントリー (country)”と呼ばれており、“スコットランド国民 (Scottish Nation)”という表現もしばしば見かける。このような実情から、スコットランド分権議会に Parliament という名称を付することにそれほど違和感がないのではないかと推測される。スコットランド議会がイギリス議会と同等の立法権を有することから Parliament という名称を付したわけではないことは、同じくイギリス議会と同等の立法権を有する北アイルランドの分権議会 に“Assembly” という名称が付されていることからわかる。

また、スコットランド議会の立法権能の範囲内でスコットランド諸大臣にイギリス政府の諸大臣の職権を移管しているが、我が国において同様の措置を講じれば、日本国憲法の改正が必要である(日本国憲法 § 65)。

また、イギリスの国王が関与するのと同様に、天皇が道州議会の制定法の公布や道州政府の特別職の任免等に関与することとすれば、日本国憲法の改正が必要であろう(日本国憲法 § 7)。

なお、スコットランド分権政府は、イギリス政府と同等の立法権および行政権を(分権事項について)有していることから、日本国憲法 § 92~95 が規定している“地方公共団体”とは異なるレベルの存在である。我が国で提案されている道州政府案は、より広域の地方公共団体を想定しているものもあれば、スコットランド分権政府と同様のレベルの公的団体を想定しているものもあるが、後者の方が地方分権の度合いが大きいことは言うまでもない。

なお、イギリスにおいては、いわゆる憲法事項についても法律の通常の手続で制定改廃することとされており、特別多数決は必要とされない。また庶民院議員の選挙制度は単純多数制(小選挙区制)であり、与党が絶対多数を得やすい。また庶民院の貴族院に対する優越の度合いが大きい。これらの事情から、イギリスにおいてはドラスチックな制度改革を比較的容易に行い得る。近年の地方公共団体の再編成や地方分権もこのような統治制度の下で実施されたものである。

第12節 イングランドへの分権問題

1 連邦制導入論

イングランドに分権政府を創設できなかったことにより生じたウェストロージアン問題(前記25頁)がイギリス議会で議論される過程で、連邦制の導入の可否や是非について激論が交わされた。イギリス全土に連邦制を導入するかまたはイングランドに分権議会を創設すれば、ウェストロージアン問題が生じないことについては異論がなかったが、そうすることが適当かどうか、また可能かどうかについて様々な意見が出された。

法制的には、地方分権は統治権の委任(delegate)、連邦制は統治権の分割(divide)であるが⁹⁰⁾、イギリス議会では両者を明確に区別しないまま議論が展開されている。本稿でも便宜上、“連邦制の導入”は“イングランド分権議会の創設”をも含むものとして記述する。

連邦制の導入が適当か否については、次のような意見があった⁽⁹¹⁾。

- ・イギリスにおける連邦制の導入は、欧州連邦への道を整備することになり、結局イギリスの解体をきたすので反対だ。すなわち、欧州連邦論者が提案する第一段階は、地区 (regions) から構成される欧州である。その実現のためには加盟諸国の既存の国会 (national Parliaments) は、地区議会 (regional Parliaments) の創設によって破壊されなければならない。これこそ政府が提案しているスコットランド議会の創設である。イギリスにおけるいかなる連邦制であれ、イギリス議会に残るのは外交と防衛の二つの政策であるが、それらのほとんどは欧州連邦がカバーする分野である。この島々は 1707 年に一緒になるまでは、世界にとって何の意味もなかった。スコットランドがこの分権法律案を受け入れることは、我々を歴史のゴミ箱の中に追いやるものだ。ブリテン人であることは、イングランド人・スコットランド人・ウェールズ人であるより遙かに多くのことを意味している。そのような偉大な国に住んでいることの特権と喜びをイギリスの人々に思い出させるべきだ。
- ・連邦制を導入すると、(地方公共団体が 2 層になっている区域もあるイングランドにおいては) 組織が重複するので導入すべきでない。
- ・ウェストロージアン問題を解決するには連邦制の導入しかないので、導入すべきだ。
- ・連邦制は、各地域への財政措置の透明化にもなるし、連合の強化にもなるので、導入すべきだ。
- ・連邦制の導入に当っては、イングランドの地方公共団体の数と階層を減らすべきだが、スコットランドは既に一層制だったので良かった。

連邦制の導入が可能か否かについては、次のような意見があった⁽⁹²⁾。

- ・連邦制は、その構成地域の規模がほぼ等しいときによく機能する。1870 年以降のドイツにおける連邦制では、プロシヤのコントロールの下に置かれることなくしてドイツ連邦が統治されることは困難だった。これは連邦内の一邦 (プロシヤ) が他邦に対して圧倒的に支配的だったからである。連合王国のように一部の地域 (イングランド) が圧倒的に強いときは、この先例から解るように、連邦制は不可能だ。
- ・イングランド分権議会を創設し、イギリス議会議員のうちイングランド出身議員がその議員を兼ねるという案は、4 地域の規模が違いすぎるので、イングランドだけが一方的に強大になっていき、最終的には実質上、最高機関になるだろうという問題がある。外交や防衛については EU や NATO があるので、イギリス議会の果たすべき役割は何もなくなり、イギリス議会はしぼんでいくだろう。
- ・連邦制が機能するには、構成地域の規模がほぼ同程度であること、および各邦の住民に共通の伝統—1870 年以前は国家ではなかったドイツやイタリアのような—が必要である。しかし、イギリスはそのような状況にない。イングランド地域においては分権議会創設の要求や希望もない。したがって連邦制は連合王国にあてはまらない。
- ・現在、政府が分権を検討している北イングランドの地区は、まったく人工的なものであって、歴史的な境界もなければ、自然な親近感もない。したがってイングランドへの分権は困難だ。
- ・時間をかけて、純粹で合法的な要望がイングランドから出てきたら、イングランド分権議会を創設しよう。それまでは矛盾やストレスがあるが、それらと共存して行かなくてはならない。他の場所でも連邦制はうまく機能している。

- ・スコットランド出身のイギリス議会議員の数を減らしても、ウェストロージアン問題の根本的な解決にならないから、やがてイングランドの不満が高まってきて、イングランドにおいても分権政府を持つべきか否かが問題となるであろう。そのときこそイギリス議会の在り方を見直すべき時である。
- ・連邦制を導入するには膨大な時間と手間がかかる。歴史上初めて成文のブリテン憲法を起草しなければならない。そしてそれを議会を通すなり国民投票にかけるのは途方もない仕事だ。それは不可能ではないが、数週間の問題ではない。いずれにしても、保守党の議員がイングランド分権政府の設置があり得ることを認めるのは歓迎だ。
- ・対称的な連邦制を一举に導入した国民はいない。西ドイツの連邦制は、その導入前の事情（第二次大戦での敗戦と連合軍の進駐）を考えれば例外だ。

4 地域の規模は次のとおりであり、イングランドの規模が圧倒的に大きい。イングランドを構成する 9 地区の中でもロンドン地区は突出しており、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドのいずれの規模をも上回っている。イギリスの地域・地区の規模は我が国のそれとよく似ており、上記の議論が参考になろう。

	人口 (2006 年)	面積	GDP (2001 年)
イギリス	6,059 万人	243,820 km ²	8,742 億ポンド
イングランド (ロンドン)	5,076 万人 (752 万人)	130,427 km ² (1,572 km ²)	7,300 億ポンド (1,810 億ポンド)
ウェールズ	296 万人	20,778 km ²	331 億ポンド
スコットランド	512 万人	78,772 km ²	692 億ポンド
北アイルランド	174 万人	13,843 km ²	191 億ポンド
非地域分			242 億ポンド

人 口 : Mid-year population estimates: Office for National Statistics, General Register Office for Scotland, Northern Ireland Statistics and Research Agency.

面 積 : England—www.gosw.gov.uk. Wales—www.new.wales.gov.uk. Scotland—www.scotland.org

GDP : Sub-regional Gross Value Added: Methods and Background, David Vincent, Accounts Co-ordination Division
Office for National Statistics

以上のような議論があったが、政府労働党は、いわゆるウェストロージアン問題は問題ではないという立場をとり、その解決策が必要だという議論の土俵には乗らないが、イングランド議会の創設や連邦制の導入に反対ということではなく、それは現実的ではないというスタンスを貫き、1998 年法律案を多数決で可決成立させた。

2 イングランドにおける分権会議の創設の先送り

イングランドについて、労働党は 1997 年総選挙のマニフェストで、直接選挙による“地区会議 (Regional Assemblies)”の創設を約束し、政権に就いてから“地区開発局 (RDAs : Regional Development Agencies)”を設置した。地区開発局は地区における経済開発を推進するための非政府の公的団体である。政府

労働党はまた、選挙によらない“地区会議所 (Regional Chambers)”の設立をも奨励したが、紛らわしいことにそれらは全て今日では“地区会議 (Regional Assemblies)”と自称している。それらは地区開発局の活動を審査する法的な権限を持たないボランティアな組織であり、主として地方議会議員並びに“経済社会のパートナー”で構成されている。

2002年、政府は直接選挙による地区会議の創設—住民投票によって支持が示されるべき—を提案するホワイトペーパーを公表した⁽⁹³⁾。しかしながら政府は、これらの地区会議に何らかの立法権を与える提案はしなかった。それらは主として次の3つの機能を持つとされた。①地区戦略の「策定機能」：②ある問題について地区会議が完全な責任を有する分野における「行政機能」：③地区的な側面を有するが同時に地域および国からのインプットを必要とするような問題に関する「影響機能」である。2003年に、“地区会議（準備）法律 (Regional Assemblies(Preparations) Act)”が制定された。同法は、地区会議の準備および住民投票について規定したが、住民投票の結果賛成した地区において同会議を設立し、その権限を規定するためには、別途立法を必要とするとした⁽⁹⁴⁾。同法率案の審議がイギリス議会で行われている間に、政府は関心を高めるとともに、どの地区で住民投票を行うかを決定するために、住民に対し打診 (soundings) を行った。その結果、北イングランドの3地区（ノースイースト・ノースウエスト・ヨークシャーアンドハンバーサイド）で住民投票を行うと発表した。同時にイングランド区画委員会 (Boundary Commission for England) に対し、地区会議の創設の条件は、その地区内の地方公共団体が一層制であることであるとしつつ、これらの地区における地方公共団体の構造について勧告をするよう指示した。区画委員会は、既存の各カウンティ (county : 我が国の都道府県の区域に相当する) ごとに単一の層制の団体を創設するか、あるいは各カウンティを分割するが現在のディストリクト (district : 我が国の市町村の区域に相当する) よりは大きい区域において一層制の団体を創設するかの2案を提言した。いずれの場合も、儀式的なカウンティ (ceremonial counties) は存続させることを提言した⁽⁹⁵⁾。2004年、ノースイースト地区で住民投票が実施された。投票率は約48%、うち78%が反対、22%が賛成で、反対が圧倒的に多かった。その理由としては、もともと現状維持を望む声がかかりあったことに加えて、地区会議が単なる“歯のないおしゃべりの店 (toothless talking shop)”と受け止められたこと、イラク戦争への対応などでブレア政権に対する不満が高まっていたこと等が挙げられている⁽⁹⁶⁾。この投票結果を受けて、政府はノースウエストおよびヨークシャーアンドハンバーサイドについては当面住民投票は行わないと発表した。以後今日に至るまで、政府はイングランドにおける地区会議の創設に向けて、特段の動きはしていない。

1994年以降、イギリス政府はイングランドを9つの地区 (Regions) に分け、各地区に“政府局 (Government Offices)”を設置している⁽⁹⁷⁾。設置当初は4省の職員で構成されていたが、今日では11省を代表しており、コミュニティの活性化、犯罪対策、住宅政策、健康増進、田園地帯の保全、雇用確保などに関わっている。大ロンドン地区政府局もその一つである。政府局は、イギリス政府各省が政策を立案し適切に実施できるように、当該地区における経験と知識を本省に提供し、かつ政府の幅広い施策および事業を各地区において実施する主要な手段となるべく設置されている。11省とは、内閣府、コミュニティ・地方省、ビジネス・企業・規制改革省、子供・学校・家族省、文化・メディア・スポーツ省、環境・食料・田園省、労働・年金省、運輸省、健康省、内務省、法務省である。政府局は、いくつかの欧州基金も含めて相当な金額の事業を所管しており、2004年度の事業費総額は約90億ポンドであった。本省と政府局が連携するためのネットワーク組織として、“地区

連絡調整ユニット (Regional Co-ordination Unit)”が設置されており、事業を促進し効果的に遂行するために本省との連絡調整を行っている。

1997年以降、政府労働党はいくつかの地区や地方に意思決定を分権した。前記のとおり1999年に全地区に地区開発庁を設置し、それぞれの地区における経済発展の戦略的リーダーの役割を果たさせることとし、かつその役割を自由に拡大できることとした。イギリス政府は、地方区域について地方公共団体および戦略的關係者と新しい“地方区域協定 (LAAs : Local Area Agreements)”を締結して、地方に対する各種の補助金を統合することにより地方での弾力性を高めた。また各地方公共団体に対して“地方公共サービス協定 (LPSAs : Local Public Service Agreements)”をイギリス政府と締結するよう奨励し、特定の地域課題に対応できるように特別の弾力性を付与した。政府局は、この意思決定における分権を支援し円滑にする役割を果たしている。2006年には政府局の見直し結果が公表され、その役割を強化し、より戦略的な役割を果たすようにすべきだとの提言がなされている⁽⁹⁸⁾。

このようにイングランド地域を9つの地区に分割して、各省の政策立案や事業実施を地区レベルで統合するための組織が設置され、意思決定の分権が徐々に行われていることは、イングランドへの道州制導入論との関係で注目される。

なお、かねてからイングランド分権議会の創設キャンペーンがボランタリーベースで行われているが、大きな動きにはなっていない⁽⁹⁹⁾。

第3章 イギリスにおける道州制の運用

イギリスに道州制が導入されてから、昨年（2009年）でちょうど10年が経過した。スコットランドにおいては、うまく機能しているという評価が一般的である。ウェールズにおいては、第一次立法権の分権の是非についてなお議論が行われており、近く、住民投票に付すかどうかの決定が行われる予定である。北アイルランドにおいては、これまで分権政府の中断と再開を繰り返している。以下においては、この間の運用状況についてスコットランドを中心に記すこととする。

第1節 スコットランドへの分権の評価

筆者が2009年8月にイギリスを訪問し、スコットランドへの分権について現地でどのように評価されているかを調査したところ、分権して良かった、うまくいっていると一般に評価されていることがわかった。イギリス議会の立法権と同等の立法権をスコットランド議会に付与するなどドラチックな分権が行われたので、どのように評価されているかに大いに関心があったが、この評価は極めて印象的である。

1 世論

BBCがスコットランドへの分権10年を機に行った世論調査によれば、分権について、スコットランド在住者の41%が良かった、46%が何も変わらない、9%が悪かったと回答し、4%が無回答だった⁽¹⁰⁰⁾。この回答から、スコットランド住民は一般に分権は良かったと評価していると言えよう。

2 スコットランド分権政府の関係者の評価

スコットランド分権政府のロバート・ダンカン氏（Mr. Robert Dunn : Japan Desk Officer ; Director General Economy ; Culture, External Affairs, and the Constitution）他5名と面談したところ、次のように述べた。

- ・この10年間でもっとも印象的なことは、議会発足当初はなかなか容易ではない時期があったが、現在ではスコットランド議会が定着しうまく機能していることだ。分権前はイギリス全土から寄せられる長い議案リストの順番待ちで、スコットランドに関する議案がイギリス議会で取り扱われるまで非常に時間がかかっていた。スコットランド議会ができてからは、スコットランドを良くする目的のためだけに専念することが可能となり、分権前と比べると非常に短時間で審議できるようになった。また、スコットランド政府のウェブサイトに“国民対話（National Conversation）”を開設してから、より多くの国民の声が幅広く寄せられるようになり、その意見を参考にして、スコットランド議会が中心となって政策決定を行っている。
- ・イギリス政府とは、良い関係を保っている。スコットランド政府は、分権事項の権限しかないが、それでもどこまでスコットランド政府の力を拡張できるか、じわじわとテストをしながら来ている。保留事項であっても、スコットランドが同意しない法案であると、イングランド、ウェール

ズのみに施行して、スコットランドには施行されないなど、お互いに譲歩する良い関係が出来ている。

- ・スコットランド議会がなかったら実現できなかったであろう法律としては、公衆が集まる閉鎖空間での喫煙の禁止、老人介護の無料化、大学授業料の無料化などがあげられる。喫煙が与える健康への被害は、スコットランドにとって大変深刻な問題であった。スコットランドがイギリスの他の地域に先駆けて喫煙の禁止を実施できたことは、大変意義深いものだ。アイルランド共和国が先に施行していたので、それに習うことができた。現在、アルコール中毒対策として、アルコールの最低制限価格を定めることの是非についてコンサルティングしている。原子力発電所の設置を事実上拒否できているのも分権の成果だ。エネルギー政策はイギリス政府の保留事項だが、プランニングは分権事項だから、その権限を使って事実上拒否している。また、銃器は保留事項だが、空気銃を分権事項にして禁止できるようにするために現在検討中である。
- ・金融危機に伴うロイヤルバンク・オブ・スコットランドの救済については、スコットランドの企業ではあっても、英国を代表する非常に大きな金融機関であり、英国全体に多大な影響を与えるため、イギリス全体として国民の税金を投入し救済することは適切であった。スコットランドのみの財政力では、救済は不可能だったであろう。
- ・カルマン委員会報告書の提言については、分権事項にすべきだと提案された5項目についてのみ満足しているだけで、あとは満足していない。カルマン委員会から要望や提言や意見を出すように勧請されたが、(委員会が独立の是非は検討しないこととしていることから)スコットランド政府としては出さなかった。
- ・スコットランド政府は、2010年に独立の是非について国民投票を行うことを計画している。国民投票で独立賛成が多数を占めても法的な効力は生じないが、政治的には極めて強いインパクトを与えるだろう。国民投票においては、スコットランド地域から上がる歳入の詳細を明確に把握し公表することが不可欠であり、ジャーズ (GERS : Government Expenditure Report for Scotland)として問題になっている。

3 エジンバラ商議所の関係者の評価

エジンバラ商議所のアラスデアール・カー氏 (Mr. Alasdair Kerr ; Director ; Edinburgh Chamber of Commerce) と面談したところ、次のように述べた。

- ・スコットランド商議所は約1万社が加盟しており、その内の18%、約2千社がエジンバラ周辺の会員だ。エジンバラ商議所が実質的に統括している。
- ・スコットランドへの分権は良かった。政治家とコミュニケーションをとりやすくなり、アクセシビリティが高まって、効率化が図れた。以前は、わざわざ時間と交通費をかけてロンドンまで出向いて行かなければならなかったのが、頻繁に行くことが出来なかった。今では大臣や議員とエジンバラで頻繁に会い話し合いを持つことが可能となったのは、大きな利点である。議会に比例代表で選出される議員もいることから、多様な意見が代表されるのも良い。

但し、スコットランド議会議員は必ずしも専門家とは言えないのが問題だ。学校の教員が議員になって大臣になるようなケースがある。教員が大臣になることが悪いと言っているわけではな

いが、専門的な知識や経験がない者に大臣が務まるのか疑問だ。ビジネスや何かの分野で経験があるということを自負する人が議員になったとしても、本当にその人が、その道の真の専門家で国政に活すのに十分な知識と経験があるとは限らない。したがって、優れた人材を得ることは非常に重要な課題である。そこでスコットランド議会で提案されるまでに、諮問委員会において専門家を招いて審議を何度も行う制度になっている。

- ・スコットランドは 32 の地方公共団体に細かく分かれているが、例えばエジンバラを中心として隣接するイーストロジアン・ミッドロジアン・ウェストロジアン・ボーダーズなどの地域が連携することが重要だ。70 年代に廃線されたボーダーズへの鉄道を復活させる案が検討されているが、そういった場合も地方公共団体同士の協力が必要になってくる。したがって、スコットランドを約 6 つのリージョンに分けて考えることも必要である。
- ・スコットランド議会の成果として、公的スペースでの禁煙、老人介護の無料化、大学教育の無料化などが上げられる。以前は、住まいを売却しなければ公立の老人ホームに入ることができなかった。例えば、老夫婦の夫が老人ホームに入らなければならなかったら、家を売却しその額を 2 等分し、夫の分は行政にとられ、残された妻は、その半分の額をもらい、住まいを移ることが余儀なくされていた。

それが、家に移らなくても妻が住み続けることができることになった。しかし、その結果、道路・学校・病院その他の公共施設の整備にカネが回らない状況が生じているが、それもやむを得ない。

- ・現在の程度に分権が良く、独立は望まない。スコットランド国民党 (SNP) が第一党になり政権を担うこととなって、労働党が与党であるイギリス政府と政治的なねじれが生じているが、そのことがビジネスの邪魔をしないようにしてほしい。

ロンドンと良い関係を保つことが重要である。スコットランドの取引相手はイングランドが圧倒的だ。スコットランドのビジネスのお客の大半はイングランドだ。スコットランドの輸出額は 350 億ポンドに及ぶ。スコットランドの主要なフェリー港はエディンバラ北のロサイスのみである。そのため、海外輸出の積出港もイングランドの港が多い。大半の物資は陸送でイングランドのハルやドーバーなどのフェリー港に運んでいる。イングランドの港まで貨物を運ぶための道路は一杯一杯の状態だ。

独立したら厳しい EU 規制に従うために、膨大な事務作業が必要になるが、今は、イギリス政府がそれをやってくれているので助かっている。独立したら、現在イギリス政府が行っている保留事項はもちろんのこと、EU との間の労働規則等を含めたさまざまな厳しい規則に対処するための事務手続きの処理一切をスコットランドで独自に行わなければならなくなるため、あらたにそういった機関をスコットランド政府内に設けなければならなくなる。それにともない、莫大な経費が新たに発生することになり、そのための財源を確保するために税金が大幅に引き上げられることは免れない。ビジネスにおいても、事業税が上がれば、企業の撤退や誘致困難などが生じるのは目に見えている。国民にとって大きな負担となる。ロイヤルバンク・オブ・スコットランドの破綻もスコットランド独自では救済することは不可能であっただろう。

- ・金融業に 7 万人が就業している。重工業の時代は終わった。マニュファクチャリングではなく、大学教育・ハイテク・マイクロエレクトロニクスなどを主要産業にしていく。製造業は、人件費

の問題からも競争に打ち勝つことは、非常に難しい状況にある。実際に、誘致していた製造業の外国企業も撤退したり、規模を縮小したりと、多くの失業者を生み出している。モトローラや NEC がその例だ。スコットランドには、大変優秀な大学が数多くあり、これからは知的な質の高い技術を生み出して行く産業が重要である。例えば、i Phone を実現することができたのは、エディンバラ大学の研究機関で開発されたチップによるものである。深海から原油を効率的に採掘する新しい技術がスコットランドの中小企業によって開発され、その技術をメジャーに売却したが、それはそれでよいと考えている。

4 スコットランド地方公共団体協議会の関係者の評価

スコットランド地方公共団体協議会 (COSLA : Convention of Scottish Local Authorities) のジョン・ハリス氏 (John Harris : Strategic Director) およびマイク・キャラハン氏 (Mike Callaghane : Policy Manager) と面談したところ、次のように述べた。

- ・スコットランドへの分権はこれまで機能してきた。発足当初2、3年は不安定な面もあったが、スコットランド省の時と比べると、当協議会との関係は大きく改善された。スコットランド政府とは相互にコンサルティングし合っている。相互に職員を派遣し合って、事務室も設けている。自分 (Mike Callaghane) は、COSLA とスコットランド政府の二重の身分を持っているような状態だ。
- ・スコットランド国民党 (SNP) は、過半数の議席を持たない少数与党であるが、政権を維持するためにスコットランドの文化を尊重し、さまざまな地域の意見を聞き、多くの支持者の獲得に努めて来た。また、さまざまな成果を挙げるための明確な政策案を常に持っていた。SNP は、政権担当能力があることを示そうと一生懸命やっており、我々の意見も真摯に聴いてくれている。労働党と自由党が連立政権を組んでいた時代には COSLA の要望が通りにくかった。SNP はシングル・アウトカム・アグリーメント (Single Outcome Agreement) を締結している。これは、多くの公約の中で何を最も優先するかを明らかにしたもので、ヴァージニア州の例をモデルにしたものだ。
- ・健康対策や貧窮対策で多くの成果を上げてきた。スコットランドを良くするためには、法律を多く作るだけでなく能ではない。第1期目の政権は多くの法律を作りすぎた。分権により総合性を発揮できるようになった。ある問題を解決するには様々な角度から総合的にアプローチする必要がある。

例えば、刑務所が不足するぐらい犯罪者が多いのが現状であるが、更生させて再犯をさせない為には、刑務所だけでは対処できない。アルコール問題、ドラッグ問題、社会福祉、住居、就職面など、それぞれの問題に対処する機関が、連携して服役囚をサポートし、更生させなければ結局、また再犯を繰り返すばかりである。職業訓練や住居の確保など総合的な対策が必要だ。

また、義理の母が、先日あることで地方自治体を訪れた所、その問題で15カ所の別々の機関にそれぞれ自分で連絡をとらなければならなかった。各機関が横の連携をとり、一つの機関に行けば、そこから各関連機関に連絡をとれるようにすることが望ましい。

また、カネを確保しさえすれば問題が可決するというものでもない。地域特性など個別の事情に応じた対策が必要だ。例えば、貧窮家庭の冬暖房費を削減させるため、各住宅に断熱材を施設する為の補助金制度を設け、国内一律に奨励したが、都市部の住宅と僻地の住宅とでは、気候風

土や住宅型式が異なるので、全土に適したものではなく、予算は使ったものの大きな成果は得られなかった。

沈みかけたタイタニック号のデッキチェアへの向きを変えたからといって無駄なのと同じで、抱えている問題の根本原因を見極めて、それを解決するにはどうすれば良いのかを検討し実行しなければ、何の解決策にもならない。そのような解決方策をさぐることが分権により可能になった。マイクロマネージングが可能になった。

- ・スウルの慣例はよく機能している。
- ・スコットランド分権政府の主要な成果の一つとして、気候変動法 (renewable energy) などがあげられる。しかし、renewable energy は波力や風力など自然に頼らなければならないので、安定した電力の供給が保証されないのが難点である。スコットランドとしては、原子力発電所の建設許可をおろさないという姿勢で、反対しているが、安定した電力の供給をするためには、結局は、原子力発電が必要になってくるだろう。
- ・カルマン委員会に対しては、COSLA として次のような陳述書 (evidence) を提出した。出入国管理法は現在は保留事項であるが、高齢化と出生率低下から、スコットランドの労働者人口減少を食い止めるため、スコットランド独自の移住希望者に対する入国管理規制を緩和する制度が必要であり、それに対応するためのグラスゴーに機関が設けられており、分権事項とすることが望ましい。また、地方公共団体に与えている長期借入の権限をスコットランド政府に付与することが望ましい。そうすることによって、歳入のばらつきをならすことを助け、支出と長期資本投資の一貫した概算が可能となる。また、社会保障関係の諸手当の支給は相互に関係しているので、支給権限をスコットランド政府に分権することが望ましい。イギリス全土で統一された一貫した制度がそれぞれの地域の抱える社会問題に対応する上で適しているとは必ずしも言えない。

5 イギリス政府スコットランド省の関係者の評価

イギリス政府スコットランド省 (Scotland Office) のジュディス・シンプソン課長 (Ms. Judith Simpson Head of Division and Clerk of the Privy Council Ministry of Justice) およびダグラス・マクラレン氏 (Mr. Douglas Mclarlen) と面談したところ、次のように述べた。

- ・スコットランドへの分権は、これまでのところうまくいっている。
- ・スコットランドへの分権が実現した主な要因は、①スコットランド人の意思、②スコットランド人のアイデンティティ、③スコットランドへの財源措置（がなければ分権ではなく独立を選択していた）、④スコットランド省の存在、⑤北アイルランド政府の経験などだ。

両氏が挙げた要因は、筆者が事前に想定していたものとほぼ同じであったが、イギリス政府の担当者からそれらを直接聞くことができたことは有意義であった。

第2節 カルマン委員会による評価と提言

スコットランドへの分権の進捗状況を評価し、いかに改善しうるかを検討するために、スコットランド議会とイギリス政府はスコットランド分権委員会 (Commission on Scottish Devolution) を設置した。

カルマン卿が委員長であるのでカルマン委員会 (Calman Commission) と呼ばれている。同委員会の報告書 “Serving Scotland Better” が 2009 年 6 月に公表されている⁽¹⁰¹⁾。

同報告書は、スコットランドへの分権について次のように評価している。

- ・あらゆる証拠が、分権は十分成功していることを示している。
- ・政治的に様相が異なる行政の下で、スコットランド議会は 100 本以上の法律を成立させてきた。スコットランド議会は、その活動が透明であることが高く評価されている。
- ・スコットランド行政府は、人々により身近に運営されている。
- ・世論調査によれば—それはおそらく最も重要な判断基準であろうが—、明らかにスコットランドの多くの人々が分権を好ましいとしている。
- ・しかし、我々が得た証拠によれば、分権を強化する余地がある。

カルマン委員会は、分権を行ったイギリス政府労働党および分権を支持したスコットランド国民党が多数を占めるスコットランド議会によって設置されたものであるから、このような肯定的評価を下すことは当然と言えば当然であるが、上記のとおり、肯定的な評価は他の関係者にも共通のものである。カルマン委員会は、以上の基本的な評価に基き、次のような具体的な評価と勧告を行った。

①財政的なアカウンタビリティの強化

スコットランド分権政府に係る従来の財源措置は、アカウンタビリティの観点から異例である。すなわち、スコットランド議会は、スコットランドにおけるあらゆる公共支出の半分以上をコントロールしている—その 1/3 は NHS (National Health Service) に、1/3 は地方公共団体に対する交付金に費やされている。しかし、スコットランドで課される税金の 10% (カウンシル税と非居住用資産レイト) がスコットランドにおいて決定されているに過ぎない。スコットランド議会の予算は、イギリス政府の一括交付金により圧倒的に決定されている。一括交付金はの長所は、非常に安定的で予測可能な予算の中で、スコットランド政府自信の政策と支出の優先順位を決定できることである。スコットランド議会は、所得税率の変更権を有しているが、収入を維持するために税に関する決定をする必要が実際上全くない。この結果、スコットランド議会は、どのように予算を使うかという選択に関してはアカウンタブルであるが、それを賄うための資金調達に関してはアカウンタブルではない。これは財政的に十分なアカウンタビリティをもたらしていない。

そこでアカウンタビリティをより高める措置が必要である。その措置は、不公平や非効率であってはならない。また、イギリス全体のマクロ経済運営にインパクトを与えることに留意して、慎重に段階を追って実施されなければならない。特に次の 3 点を考慮した。第 1 に、単一の統合された税制—PAYE (pay-as-you-earn : 稼ぎに応じて支払う) も含めて—であることが簡素で効率的である。第 2 に、社会的意味で連合を保持することは、イギリス全体でなにがしかの税金をプールし必要に応じて配分するということである。したがって、一括交付金による財源措置はスコットランドに対する財源措置制度として主要な要素の一つであり続ける。そして、それは需要ベースでのみ正当化される。究極的には、イギリス政府が全国から集めた税金を如何に公平にシェアできるかということである。第 3 に、動産 (財貨や資本) に係る税の移譲は、税の回避を惹起しやすいので、極めて困難だということである。

以上のバックグラウンドの下でアカウンタビリティを高めるには、一括交付金の割合をスコットランド議会自身が決定する税と入れ替える必要がある。すなわちスコットランド議会がその収入の

相当の割合を、一括交付金ではなく、自分自身が決定する税に依存しなければならないこととする。それは、所定の税目をスコットランドに移譲することを意味する。所得税は有権者にとって最も明白で透明な税であり、最大の税である。スコットランド議会は、単にイギリス政府の所得税の税率変更権を有するのではなく、自分自身の所得税の税率を決定する権限を有するべきである。スコットランドの納税者は、引き続き一通の納税通知により HMRC (女王陛下歳入関税庁) に納付する。この他、経済的、社会的な歪みを引き起こすことなく移譲できる小規模な税がいくつかある。それらは重要であるが、スコットランド議会をアカウンタブルにするのに十分な収入をもたらすものではない。以上から、具体的には、次のような措置を講じるべきである。

- ・スコットランドにおいて課されるイギリス政府の所得税の基本税率およびより高い税率を 1 ポンド当たり 10 ペンス引き下げるとともに、これに対応する額を一括交付金から減額する。そして、所得税についてのスコットランド変更税率をスコットランド税率に置き換え、基本税率およびより高い税率に適用し、現在と同様に徴収する。税率 10 ペンスが一括交付金の減額を埋め合わせる。

例えば、現在の所得税の基本税率 20 ペンスおよびより高い税率 40 ペンスをスコットランドの納税者についてそれぞれ 10 ペンス引き下げて 10 ペンスおよび 30 ペンスとし、もしスコットランド議会在スコットランド税率 9 ペンスを適用すれば、スコットランドの納税者の所得税は基本税率 19 ペンス、より高い税率 39 ペンスとなる。この場合、スコットランド公共支出は約 5 億ポンド少なくなる。

- ・印紙税、土地税、砂利税、埋立税、および航空旅客税の徴税権をスコットランド議会に移譲すると共に、これに対応する額を一括交付金から減額する。これらは、重要ではあるが、スコットランド分権政府をアカウンタブルにするに足りるものではない。
- ・スコットランド諸大臣に借入権限を付与する。これは、予測不可能な税収に依存する度合いを高める以上は、短期借入をできることとする必要があるからである。また、資本的支出のための借入をイギリス政府の大蔵省が設定する条件の下でできることとすべきである。

②スコットランド分権政府とイギリス政府の協力の強化

スコットランド分権政府とイギリス政府の協力の仕方および紛争の処理の仕方については公式の仕組みがいくつかある。スウルの慣例、覚書、協約、合同大臣委員会などがそれである。しかし、スコットランド議会和イギリス議会のコミュニケーションや対話を促進するメカニズムは少ししかない。立法府同士が協働し、コミュニケーションすることは重要であるとして、いくつかの措置を勧告した。その中には、スコットランド議会在保留事項についてイギリス議会和協働する方法も含まれている。

③分権措置の強化

分権措置を強化するため 24 項目の勧告を行った。その中には次の項目も含まれている。

- ・スコットランド選挙の管理権限の分権
- ・チャリティ事業の規制に関する法を簡素化し関係者がより活動しやすくすること
- ・空気銃の規制の分権
- ・飲酒運転および最高速度の規制権限の分権
- ・スコットランドにおける住宅手当およびカウンシル税 (地方税) 手当の変更について両政府が合意

できる余地を創り出すこと

- ・なお、医療専門職の規制や会社の整理など、現在分権事項されているいくつかの事項については、経験に照らして、イギリス政府の保留事項とすることを勧告している。

④スコットランド議会の強化

スコットランド議会の委員会制度について、いくつかの改善措置を勧告している。

以上の勧告について、イギリス政府は、スコットランドへの分権を強化し、スコットランド分権政府のアカウンタビリティをより高めるものだとしており、コンサルテーションのためホワイトペーパーを公表したが⁽¹⁰²⁾、今年（2010年）5月に行われる総選挙の後に、1998年法律の改正を行うとしている⁽¹⁰³⁾。しかし、スコットランド国民党が多数派を占めるスコットランド分権政府は、分権事項の追加は歓迎しているものの、新たなスコットランド所得税率の創設は、財政を不安定にするし、それをカバーするための借入権限も認められないし、経済振興などのための政策的な租税特別措置を講じることも認められない等の問題があるので、断固反対であるとしており⁽¹⁰⁴⁾、勧告通りの制度改正が行われるかどうか予断を許さない状況である。

第3節 今後の見通し

イギリスにおいて大規模な分権が実施されてから約10年が経過したが、スコットランドについては以上の通り、これまでのところ順調に運営されていると言える。その理由の一つとして、分権を推進した労働党がこれまでイギリス政府の政権与党であり続けたことがあると考えられる。分権に強く反対した保守党が将来政権を獲得する可能性が十分あるが、その状況下でもなお順調に運営されるかどうか予断を許さない。スコットランド分権政府とイギリス政府の関係が悪化することも考えられる。しかし、どれだけ悪化しようともスコットランド議会が廃止されるような事態に至ることは考えにくい。スコットランドへの分権はその固有の歴史や文化や意識を背景としており、廃止しようとするればスコットランドが独立へと向かう可能性が極めて高く、廃止は政治的に容易でないと考えられるからである。

スコットランドへの分権の目的はより一層の民主化あるいは地方自治の拡充とされているが、分権しさえすれば必ずより効果的・効率的なサービスが提供されるようになるわけではなく、あくまでその可能性が高まるに過ぎない。福沢諭吉が述べたように「愚民の上に苛き政府あれば、良民の上には良き政府あるの理なり」であってみれば、イギリスにおける道州制の導入が住民福祉の向上に資するか否かは、スコットランド人およびイギリス人次第という面もある。イギリスの道州制の動向については、今後とも引き続きフォローしていきたい。

おわりに

以上、イギリスが10年前に導入した道州制について、スコットランドを中心に見てきた。スコットランドへの分権については特に次の点が印象深い。

- ・第一次立法権および行政権の分権を伴う本格的な道州制であること。
- ・一層の民主化あるいは地方自治の拡充が分権の目的とされていること。

- ・独立の防止も目的の一つとされていること。
- ・導入以前に行政上の分権が徐々にかつ大幅に行われていたこと。
- ・導入までに長い年月を要したこと。
- ・スコットランドの各界の人々が憲法協議会を結成し、分権政府の制度設計を行い、政党のマニフェストでその実現を公約し、総選挙で勝利すると直ちに分権を実施したこと。
- ・道州制の導入は良かったと一般に評価されていること。

また、イギリスにおける分権一般について言えば、次の点が印象深い。

- ・各地域ごとに分権の度合いが異なり、イングランドには分権されていないこと。
- ・我が国と国制や地理的条件が類似しているが、地域のアイデンティティが我が国より遙かに強いこと。
- ・憲法事項を、特別多数決によることなく、通常法律制定手続で変更できること。

我が国においては、日本国憲法の改正を必要とする道州制の提言は少ないようであるが、その意味では、スコットランドへの分権よりも、ウェールズへの分権の方がより参考になるかもしれない。ウェールズへは第一次立法権が未だ分権されておらず、行政権の分権も限定的であり、司法権もスコットランドに比べれば中央集権的であり、また分離独立の議論もないからである。我が国が道州制の導入を検討するに当たっては、ウェールズへの分権とその運用状況を調査することも有意義と考えられる。

(執筆担当者)

日本社会事業大学

非常勤講師 (地方自治法)

陶山 具史

(1) イギリスにおける“地方分権 (devolution)” の分類：次を参考にした。

An introduction to devolution in the UK ; RESEARCH PAPER 03/84 ; 17 NOVEMBER 2003 ; Matthew Leeke, Chris Sear and Oonagh Gay ; PARLIAMENT AND CONSTITUTION CENTRE ; HOUSE OF COMMONS LIBRARY を参考にした。

(2) スコットランドへの分権の経緯：次を参照した。

SCOTLAND'S PARLIAMENT ; Presented to Parliament by the Secretary of State for Scotland by Command of Her Majesty July 1997

(3) 住民投票についての批判：次の庶民院および貴族院の議事録。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo970731/debtext/70731-25.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo970729/text/70729-07.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo980618/text/80618-07.htm>

(4) 住民投票についての政府労働党の反論：次の庶民院議事録。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo970731/debtext/70731-10.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980112/debtext/80112-16.htm>

(5) 分権の目的についてのホワイトペーパーの記述：“スコットランド議会 (Scotland's Parliament(Cm 3658))” の序。

<http://www.scotland.gov.uk/government/devolution/scpa-01.asp>

(6) 分権の目的についてのスコットランド国務大臣の提案理由説明：次の庶民院議事録。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo970724/debtext/70724-06>

(7) 分権の目的についてのスコットランド国務大臣の答弁：次の庶民院議事録。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo970731/debtext/70731-07.htm>

(8) 分権は非効率であるとの批判：次の庶民院および貴族院の議事録。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo970731/debtext/70731-07.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo970731/debtext/70731-08.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo970731/debtext/70731-13.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo980617/text/80617-11.htm>

(9) 分権は非効率との批判に対する反論：次の庶民院および貴族院の議事録。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo970731/debtext/70731-07.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo970731/debtext/70731-08.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo970731/debtext/70731-27.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980112/debtext/80112-17.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo970730/text/70730-06.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo970724/text/70724-06.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo980617/text/80617-03.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo980618/text/80618-03.htm>

(10) スコットランドが独立へ向かうとの保守党の批判：次の庶民院および貴族院の議事録。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo970731/debtext/70731-12.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980112/debtext/80112-10.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980112/debtext/80112-12.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980112/debtext/80112-24.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo970724/text/70724-05.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo980617/text/80617-07.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo980617/text/80617-11.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo980618/text/80618-12.htm>

(11) スコットランドの独立を防止するためだとの反論：次の庶民院および貴族院の議事録。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo970731/debtext/70731-25.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980112/debtext/80112-06.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980112/debtext/80112-27.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980113/debtext/80113-09.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980113/debtext/80113-13.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980506/debtext/80506-33.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980506/debtext/80506-51.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980506/debtext/80506-53.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo980618/text/80618-13.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo980618/text/80618-14.htm>

(12) 分離独立はスコットランド人の意思次第だとの主張：次の議事録。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980113/debtext/80113-11.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980113/debtext/80113-31.htm>

(13) 各党の得票率の推移：庶民院議員選挙におけるスコットランド国民党のスコットランド地域での得票率は、1995年0.5%、1996年5.0%、1970年11.4%、1974年30.4%と急速に増大したが、1978年スコットランド法律についての住民投票が行われた1979年は11.8%に急減した。その後1983年11.8%、1987年14.0%、1992年21.5%、1997年22.1%と再び増大したが、1998年スコットランド法律によりスコットランド分権政府が設置された後は、2001年20.1%、2005年17.7%と減少している。

(14) 1998年法律の条文解釈：同法律案についてのイギリス議会議事録およびスコットランド省が作成した Explanatory Notes to Scotland Act 1998 (2001年9月現在) を主として参考にした。

(15) スウルの慣例：The Sewel Convention ; Standard Note: SN/PC/2084 ; Last updated: 25 November 2005 : Author: Paul Bowers : Parliament and Constitution Centre : <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-02084.pdf>

(16) 立法権能を有しない場合を列挙する理由：次の庶民院および貴族院の議事録。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo970731/debtext/70731-09.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo970724/text/70724-06.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo970730/text/70730-08.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo970730/text/70730-12.htm>

(17) 附則4および附則5についてのスウル大臣の答弁：次の議事録。

http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo980721/text/80721-23.htm#80721-23_head0

(18) 枢密院令：枢密院令 (Order in Council) は法の一形式であって、我が国の政令に相当する。名義上は女王によって制定されるが、女王の同意は今日では単に形式的なものである。実際に行われているのは、政府によって作成された一連の枢密院令案を枢密院の院長が女王の前で読み上げ、女王が2本の令ごとに「Agreed (よろしい)」と述べる。それで、それらの枢密院令案は法になり、完全に効力を有する。

枢密院 (Privy Council) は、国王に助言を行う組織体である。その構成員は枢密顧問官 (Privy Counselor) と呼ばれ、“The Right Honourable …” という肩書と P.C. という称号が許されている。員数に制限はなく、今日では、イギリスまたはコモンウェルス内の高位に

あるまたはあったことがある数百人の政治家、法曹、聖職者で構成されている。(出典：The Oxford Companion to Law ; DAVID M.WALKER:CLALENDON PRESS・OXFORD)

(19) 枢密院令による保留事項の変更：次の貴族院議事録。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo980721/text/80721-31.htm>

(20) 法制長官・法務卿・法務長官：

法制長官 (Advocate General) は、直訳では弁護長官であるが、その職務はイギリス政府内においてスコットランド法に関する事項についてアドバイスすることであり、意識すれば“(イギリス政府内のスコットランド法担当の) 法制長官”である。分権以前は、イギリス政府は、スコットランド法に関する事項については法務卿からアドバイスを受けていたが、1998年スコットランド法律の成立に伴い、法務卿はスコットランド執行部内の一員となった。このため、イギリス政府内にスコットランド法についてアドバイスするポストが必要となり、法制長官という新しいポストが創設されたものである。

法務卿 (Lord Advocate) は、直訳では弁護卿であるが、スコットランド執行部の一員で、その職務は、スコットランド議会の分権権限内の民事および刑事に関する事項について、スコットランド執行部にアドバイスすることであり、またスコットランド執行部における検事総長でもある。これらの職務内容からして、意識すれば“(スコットランド執行部内の) 法務長官”である。

法務長官 (Attorney General) は、直訳では代理人長官であるが、イギリス政府の一員であり、国王とイギリス政府にイングランド・ウェールズ法についてアドバイスし、裁判所においてそれらの者を代表する。また、刑事訴追の監督権限を有する。イングランド・ウェールズのための刑事訴追は、国王訴追庁 (the Crown Prosecution Service) の責務であるが、法務長官は、公的に重要な法律問題が争点である場合は、事件を上級裁判所に上訴できる。これらの職務内容からして、意識すれば“(イギリス政府内の) 法務長官”である。

(21) 憲法事項省のガイダンスノート：www.dca.gov.uk/constitution/devolution/guidance.htm

(22) イギリス国務大臣の介入権限の司法審査：次の庶民院議事録。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980112/debtext/80112-07.htm>

(23) ウェストロージアン問題：以下の記述は、Introduction to devolution in the UK ; House of Commons Library, Parliament and Constitution Centre, Research Paper 03/84, 17 November 2003 を参考にした。

(24) ウェストロージアン問題への批判：例えば次の庶民院および貴族院の議事録。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo970731/debtext/70731-22.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980112/debtext/80112-05.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980112/debtext/80112-12.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980303/debtext/80303-31.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980506/debtext/80506-38.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980506/debtext/80506-45.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199899/ldhansrd/vo990222/text/90222-08.htm>

(25) ウェストロージアン問題の解決策についての提案：次の庶民院議事録。

<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo970731/debtext/70731-30.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo970731/debtext/70731-29.htm>

(26) ウェストロージアン問題についての政府労働党の答弁：次の庶民院および貴族院の議事録。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo970731/debtext/70731-29.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980112/debtext/80112-05.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980113/debtext/80113-08.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980113/debtext/80113-13.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980113/debtext/80113-26.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980506/debtext/80506-32.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980506/debtext/80506-35.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980506/debtext/80506-36.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980506/debtext/80506-37.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980506/debtext/80506-40.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980506/debtext/80506-42.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980506/debtext/80506-45.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980506/debtext/80506-50.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980506/debtext/80506-54.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199899/ldhansrd/vo990512/text/90512-03.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo980617/text/80617-03.htm>

(27) 一院制についての質問：次の貴族院議事録。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo970617/text/70617-11.htm>

(28) 一院制についての答弁：次の貴族院議事録。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo970724/text/70724-07.htm>

(29) スコットランド議会の委員会に関する規定：Standing Orders of the Scottish Parliament Chapter 9 および Report of the Consultative Steering Group on the Scottish Parliament Section3.2

(30) 北欧諸国の国会は一院制：次の貴族院議事録

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo980618/text/80618-03.htm>

(31) 1998年ウェールズ政府法律 § 52

(32) 公職の名称：次の庶民院および貴族院の議事録。

http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980129/debtext/80129-15.htm#80129-15_spnew0

http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980129/debtext/80129-15.htm#80129-15_spnew5

<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo980122/text/80122-25.htm>

http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo980714/text/80714-30.htm#80714-30_spnew8

http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo980714/text/80714-31.htm#80714-31_spnew3

(33) 議長や首相の名称：<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo980714/text/80714-31.htm>

(34) スコットランド議会の議事規則に関する命令：Scotland Act 1998 (Transitory and Transitional Provisions) (Standing Orders and Parliamentary Publications) Order 1999 (S.I. 1999/1095)

(35) 議事規則に関する規定についての政府労働の答弁：次の庶民院および貴族院の議事録。

http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980112/debtext/80112-08.htm#80112-08_spnew3

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo980714/text/80714-35.htm>

http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo980714/text/80714-35.htm#80714-35_spnew4

(36) 保留事項についての審議：次の庶民院および貴族院の議事録。

http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo980716/text/80716-19.htm#80716-19_spnew1

http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo970724/text/70724-05.htm#70724-05_head0

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo970731/debtext/70731-26.htm>

(37) 協議事項および合意事項についての審議：次の庶民院議事録。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/199798/cmhansrd/vo980129/debtext/80129-34.htm>

(38) イギリス政府の大臣の喚問：次の庶民院議事録。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/199798/cmhansrd/vo980129/debtext/80129-34.htm>

(39) 分権事項に関する限りでイギリス政府の大臣を喚問：次の貴族院議事録。

http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/199798/ldhansrd/vo980721/text/80721-15.htm#80721-15_spnew3

http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/199798/ldhansrd/vo980721/text/80721-15.htm#80721-15_spmi0

(40) BBC 等も喚問で気とすべきとの意見：次の庶民院および貴族院の議事録。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/199798/cmhansrd/vo980129/debtext/80129-34.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/199798/ldhansrd/vo980716/text/80716-31.htm>

(41) BBC 等の喚問はできないとの答弁：次の貴族院議事録。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/199798/ldhansrd/vo981109/text/81109-09.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/199798/ldhansrd/vo980716/text/80716-32.htm>

(42) スコットランド議会の設置運営に要する経費の負担：次の貴族院議事録。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/199798/ldhansrd/vo970730/text/70730-15.htm>

(43) 紛争処理手続になじまない場合：次の議事録。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/199798/cmhansrd/vo980210/debtext/80210-27.htm>

(44) 執行上の分権：次の庶民院議事録。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/199798/cmhansrd/vo980210/debtext/80210-27.htm>

(45) イギリス政府国務大臣の介入権：次の庶民院議事録。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/199798/cmhansrd/vo980210/debtext/80210-34.htm>

(46) (47) イギリス政府国務大臣の介入の仕方：次の貴族院議事録。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/199798/ldhansrd/vo980730/text/80730-04.htm>

(48) 女王による第一大臣の任命：次の庶民院議事録。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/199798/cmhansrd/vo980210/debtext/80210-18.htm>

(49) スコットランド政府への名称変更：<http://www.scotland.gov.uk/About/FOI/19260/18085>

(50) スコットランド執行部の名称変更：<http://www.scotland.gov.uk/About/14944/Scottish-Cabinet>

(51) イギリス政府の大臣のランク：イギリス政府の大臣 (Minister) には次のようなランクがある。

“Prime Minister” は最上位の Minister であり、イギリス政府の首相である。

“Secretary of State” は高位にランクされる Minister で、閣内大臣であり、各省のトップである。その正式名称は Her Majesty's Principal Secretary of State である。我が国の国務大臣に相当する。本稿でも “Secretary of State” は “国務大臣” と和訳する。ただし全ての省のトップが Secretary of State と呼ばれるわけではない。例えば大蔵大臣は Chancellor of the Exchequer と呼ばれる。

“Minister of State” は中位にランクされる Minister であり、広範囲に渡る重要な責務を有する省においてセクレタリー・オブ・ステイトを補佐または代理するために任命され、その省の主要な部局を半独立的に担当する。内閣の構成員ではない。単に “Minister” と言えば、この者を指すことが多い。我が国の副大臣に相当する。

“Parliamentary Under Secretary of State” は、最も下位のランクの Minister である。上位の Minister の指示を受けて、特命事項を担当する。我が国の大臣政務官に相当する。なお、上位の Minister がセクレタリー・オブ・ステイトでないときは、単に Parliamentary Secretary を呼ばれる。

“Parliamentary Private Secretary” と呼ばれる者がいるが、これは Minister ではなく無給の助力者である。Minister と個人的な信頼関係を有する国会議員であって、新しく国会議員になった者の意向を聴取して回るなど議会とのコンタクトを主たる任務とする。その任命は各 Minister が行うが、院内幹事との協議および首相の文書による承認が必要とされている。

ちなみに、我が国の“副大臣”は“Senior Vice Minister”と英訳されているようである。これは我が国の国務大臣が Minister と英訳されていることから副大臣をそう英訳せざるを得ないのであろう。我が国の副大臣がイギリスにおいて Senior Vice Minister と名乗ると、連合王国における本来のカウンターパートである Minister of State より低いランクの大臣と誤解されかねないので注意する必要がある。

この他に、伝統的なさまざまな公職の保有者、すなわち枢密院長 (the President of the Council)、ランカスター公領相 (the Chancellor of the Duchy of Lancaster)、王爾尚書 (the Lord Privy Seal)、大蔵省出納長官 (the Paymaster General)、および適時任命される無任所の大臣等も Minister の範疇に属する。また、イギリス政府に助言を行う 3 名の国王の法務官、すなわち、法務長官 (the Attorney General)、イングランドおよびウェールズ担当法務次官 (the Solicitor General for England and Wales)、スコットランド担当法制長官 (the Advocate General for Scotland) も、Minister の範疇に属する。

(52) スコットランド省からスコットランド分権政府への人事異動：次の庶民院および貴族院の議事録。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/199798/cmhansrd/vo970731/debtext/70731-34.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/199798/ldhansrd/vo970730/text/70730-08.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/199798/ldhansrd/vo970730/text/70730-16.htm>

(53) 内国歳入庁 (The Inland Revenue Board) は、イギリス政府の省の一つであって直接税および印紙税を徴収する責任を負っていたが、2005 年 4 月 18 日から女王陛下閣税内国消費税庁 (HM Customs and Excise) と統合されて、女王陛下歳入閣税庁 (HM Revenue and Customs) となっている (2009 年 11 月現在)。

(54) 庶民院における Dewar 国務大臣の発言

<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm/199798/cmhansrd/vo970731/debtext/70731-10.htm>

(55) アカウンタビリティと税金徴収との関係についての発言：庶民院における Shepherd 議員の次の発言。

<http://www.parliament.the-stationery-office.com/pa/cm/199798/cmhansrd/vo980113/debtext/80113-23.htm>

(56) 分権政府による財政責任の転嫁を招くとの発言：庶民院における Grey 議員の次の発言。

<http://www.parliament.the-stationery-office.com/pa/cm/199798/cmhansrd/vo980113/debtext/80113-20.htm>

(57) 税財政制度の見直しは必至だとの発言：庶民院における Bruce 議員の次の発言。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/199798/cmhansrd/vo980113/debtext/80113-14.htm>

(58) 税率変更権は企業活動を阻害するとの発言：貴族院における Rowallan 卿の次の発言。

<http://www.parliament.the-stationery-office.com/pa/ld/199798/ldhansrd/vo980618/text/80618-11.htm>

(59) スコットランド議会の課税権についての質問：貴族院における The Earl of Northesk の次の発言。

<http://www.parliament.the-stationery-office.com/pa/ld/199798/ldhansrd/vo980618/text/80618-10.htm>

(60) 税財政制度に関する国務大臣の答弁：庶民院における Dewar 国務大臣の次の答弁。

<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm/199798/cmhansrd/vo970731/debtext/70731-10.htm>

(61) 税財制度に関する法務卿の答弁：貴族院における Hardie 法務卿の次の答弁。

<http://www.parliament.the-stationery-office.com/pa/ld/199798/ldhansrd/vo980618/text/80618-14.htm>

(62) スコットランドにおける地方公共団体の課税権：

貴族院における Lord Campbell of Croy の次の発言。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/199798/ldhansrd/vo980618/text/80618-07.htm>

貴族院における Lord Pearson of Rannoch の発言。

<http://www.parliament.the-stationery-office.com/pa/ld199798/ldhansrd/vo980618/text/80618-15.htm>

貴族院における Lord Hardie の答弁。

<http://www.parliament.the-stationery-office.com/pa/ld199798/ldhansrd/vo980618/text/80618-15.htm>

(63) スコットラン国民党の新たな地方税案：ガーディアン紙の次の記事。

<http://www.guardian.co.uk/politics/2009/feb/11/alex-salmond-snp-local-income-tax>

(64) 議会交付金の性格：大蔵省の次の資料を参考にした。

Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly: Statement of Funding Policy October 2007 HM TREASURY

(65) 議会交付金と呼ばれる理由：“PARLIAMENTARY SUPPLY ESTIMATES”：BACKGROUND NOTE；HM Treasury Press Office を参考にした。

(66) 議会交付金の算定原則：次の貴族院議事録に掲載されている。

http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo971209/text/71209w02.htm#71209w02_sbhd4

(67) 経費見直しについては、注（71）参照。

(68) バーネット方式についてのイギリス議会での批判：次の庶民院議事録。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo970731/debtext/70731-34.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980212/debtext/80212-10.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980212/debtext/80212-13.htm>

(69) バーネット方式についての批判に対する反論：次の庶民院議事録。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980212/debtext/80212-13.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980212/debtext/80212-13.htm>

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980212/debtext/80212-13.htm>

(70) 分権政府の予算編成と予算制度：次の資料を参考にした。

①Funding the Scottish Parliament, National Assembly for Wales and Northern Ireland Assembly: Statement of Funding Policy October 2007 HM TREASURY

②Prudent for a Purpose：Building Opportunity and Security for all 2000 Spending Review：New Public Spending Plans 2001-2004 July 2000 Cm 4807

(71) “経費見直し（Spending Review）”：イギリス政府大蔵省のホームページの Public expenditure planning and control in the UK - a brief introduction を参考にした。

(72) イギリス政府の予算編成過程：次の資料を参考にした。

①イギリス政府大蔵省のホームページ

②“Financial Procedure”：House of Commons Information Office；Factsheet P6；Procedure Series Revised September 2003

③“PARLIAMENTARY SUPPLY ESTIMATES”：BACKGROUND NOTE；HM Treasury Press Office

④Supply Estimates: a guidance manual October 2007 HM TREASURY

(73) Estimates と Budget の違い：イギリス政府大蔵省のホームページおよび次の資料を参考にした。Budgets and Financial Documents, House of Commons Information Office; Factsheet P5, Procedure Series Revised October 2007。詳しくは拙稿（自治研究第 85 巻第 6 号）参照。

(74) 財源法律案（Finance Bill）：次を参考にした。詳しくは拙稿（自治研究第 85 巻第 6 号）参照。

<http://www.cabinetoffice.gov.uk/parliamentarycounsel/working/index.aspx>

http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/82147.stm

(75) スコットランド分権政府の予算編成：スコットランド分権政府のホームページの次の URL を参考にした。

<http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/Finance/18127/11754>

(76) 経費見直しについてのスコットランド議会と執行部の合意文書：THE BUDGETING PROCESS AGREEMENT BETWEEN THE SCOTTISH EXECUTIVE AND THE FINANCE COMMITTEE

(77) スコットランド分権政府の予算制度：次のイギリス政府大蔵省HPおよび2005年予算（スコットランド）法律を参考にした。

http://archive.treasury.gov.uk/pdf/2001/rab30_03.pdf

http://www.opsi.gov.uk/legislation/scotland/acts2005/asp_20050004_en_1

(78) スコットランド分権政府の会計制度および決算制度：次の URL を参考にした。

<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2006/10/31084836/4>

<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2006/10/31084836/5>

<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2006/10/31084836/6>

(79) 2005 年度スコットランド統合資金決算書の出典：SCOTTISH CONSOLIDATED FUND RECEIPTS & PAYMENTS ACCOUNT ; 1 APRIL 2005 ; Scottish Executive ; October 2006 ; SE/20061211 ; <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/154531/0041490.pdf>

(80) 資源会計と資源予算措置についての連合王国政府大蔵省の資料：“Managing Resources ; Full Implementation of Resource Accounting and Budgeting ; Her Majesty’s Treasury April 2001” ; http://archive.treasury.gov.uk/pdf/2001/rab30_03.pdf

(81) 資本賦課の算定：“Managing Resources” ; Her Majesty’s Treasury April 2001

http://www.hm-treasury.gov.uk/d/Blue_second_edition.pdf

(82) 監査制度についての意見：庶民院における次の議事録。

<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980112/debtext/80112-20.htm>

(83) 監査制度についての反論：庶民院における Donald Gorrie 議員の次の発言。

<http://www.parliament.the-stationery-office.com/pa/cm199798/cmhansrd/vo980112/debtext/80112-30.htm>

(84) 監査制度についての反論：庶民院における Galbraith 議員の次の発言。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980112/debtext/80112-34.htm>

(85) BBC および ITC を越境公共当局に指定すべきとの主張：次の庶民院議事録。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo981116/debtext/81116-17.htm>

(86) 地方公共団の階層：次の貴族院議事録。

<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo970730/text/70730-07.htm>

(87) 地方公共団体の一層化の手法に対する批判：次の文献。

自治体国際化協会；海外事務所特集；特集 1 イギリスの地方行政の新方向；ロンドン事務所長高島進

http://www.clair.or.jp/j/forum/forum/sp_jimu/122_1/INDEX.HTM#2

(88) イギリスの司法制度の概要：以下の記述は、1980 年までについては The Oxford Companion to LAW ; David M.Walker 1980 ; Oxford University Press、それ以降については Website of the UK Government を主として参考にした。

(89) 両政府間の関係についてのスウル大臣答弁：貴族院の次の議事録。

<http://hansard.millbanksystems.com/lords/1998/jun/17/scotland-bill>

(90) 地方分権と連邦制の違い：次の庶民院議事録。House of Commons : 28 Jan 1998 : Column 360 : Mr. Ancram

<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980128/debtext/80128-23.htm#80128->

(91) 連邦制の導入が適当か否かについての意見：次の庶民院議事録。

- <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980112/debtext/80112-16.htm>
- <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980113/debtext/80113-13.htm>
- <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980506/debtext/80506-43.htm>
- <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo970722/debtext/70722-06.htm>
- <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo970731/debtext/70731-25.htm>
- (92) 連邦制の導入が可能かどうかについての意見：次の庶民院議事録。
- <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo970731/debtext/70731-22.htm>
- <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo970731/debtext/70731-24.htm>
- <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980112/debtext/80112-27.htm>
- <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980112/debtext/80112-29.htm>
- <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980506/debtext/80506-54.htm>
- <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980506/debtext/80506-36.htm>
- <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980506/debtext/80506-39.htm>
- (93) イングランドにおける地区会議創設のホワイトペーパー：Cabinet Office/DTLR, Your Region, Your Choice, Revitalising the English Regions, Cm 5511, May 2002；[http://www.regions.odpm.gov.uk/governance/white paper/index.htm](http://www.regions.odpm.gov.uk/governance/white%20paper/index.htm)
- (94) イングランドにおける地区会議（準備）法律：The Regional Assemblies(Preparations) Bill, 21 November 2002：Library Research Paper 02/62；<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2002/rp02-062.pdf>
- (95) イングランド区画委員会が行った地方公共団体の一層制化の提言：
<http://www.boundarycommittee.org.uk/templates/search/searches/20070201-122952-regionalxa/page1.htm>
- (96) イングランドのノースイースト地区会議に関する住民投票で賛成が少なかった理由：
<http://www.devolution.ac.uk/Final%20Conf/Devolution%20in%20England.pdf>
- (97) 政府局および地区連絡調整ユニット：<http://www.gos.gov.uk/aboutusnat/>
- (98) 政府局の見直し報告書：<http://www.gos.gov.uk/common/docs/reviewreport.pdf>
- (99) イングランド分権議会の創設キャンペーン：<http://www.thecep.org.uk/wordpress/>
- (100) スコットランドへの分権に対する評価：BBC の次の記事。http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/scotland/8123114.stm
- (101) カルマン委員会報告書：次を参考にした。An Overview if the Final Report – June 2009；Serving Scotland Better：Scotland and theUnited Kingdom in 21st Century；Commission on Scottish Devolution
- (102) スコットランドへの分権の改善策に関するホワイトペーパー：Scotland’ s Future in the United Kingdom；Building on ten years of Scottish devolution；Presented to Parliament by the Secretary of State for Scotland；November 2009
- (103) スコットランドへの分権の改善策の実施時期：次の BBC ニュース。
http://news.bbc.co.uk/democracylive/hi/house_of_commons/newsid_8378000/8378375.stm
- (104) カルマン委員会報告書に対するスコットランド分権政府の反応：次の HP。
<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2009/11/09152544/1>

平成 21 年度 専門家海外派遣調査報告書
イギリスの「道州制」－概要と運用－～スコットランドへの分権を中心として～

平成 22 年 3 月 30 日発行

財団法人 自治体国際化協会

〒102-0083 東京都千代田区麹町 1-7 相互半蔵門ビル 6F

TEL 03-5213-1724 FAX 03-5213-1742

URL <http://www.clair.or.jp>
