

[論 文]

イギリスにおける財政権委譲に関する一考察

— スコットランドを中心として —

今 井 良 幸

はじめに

イギリスは、わが国と同じ単一国家の国だと考えられてきたところであるが、1998年以降のスコットランド、ウェールズ、および北アイルランドへの権限委譲 (devolution) により、その形を大きく変えることとなった。特にスコットランドに対しては、一次立法権 (primary legislation) を含む大幅な権限が与えられることになり、権限委譲は、イギリスを単一国家から準連邦 (quasi-federal) 国家に変質させたとも言われるところである¹。

一方で、財政権に関しては、新たに設置されたスコットランド議会 (Scottish Parliament) は税の変更権 (tax-varying power) について、所得税 (Income Tax) 率の3%を上限として変更することが認められることになったが²、この権限が行使されることはなかった。イギリスは、主要な経済先進国の中で最も中央集権化された財政的構造を持つ国の1つであるとされる³。財政権に関しては、最も広範に委譲が行われたスコットランドに対しても、所得税の3%の範囲内の税率変更権を除いては与えられず、中央集権的な構造が維持されてきたところであり、ウェールズや

北アイルランドにはこのような権限すら与えられていなかった。しかし、スコットランドに関しては、詳しくは後で述べるとおり、2007年にスコットランド国民党 (Scottish National Party) がスコットランド議会で第一党となって以降、2012年スコットランド法 (Scotland Act 2012) の施行、2014年の独立をめぐるレファレンダムの実施、2016年スコットランド法 (Scotland Act 2016) の施行などいくつかの大きな動きが見られたところである。

このように、スコットランドは権限委譲よりも更に踏み込んだ独立にまで進みかけたところであるが、財政面では権限委譲後も中央政府からバーネット方式 (Barnett Formula) により算定された包括補助金 (block grant) が交付されてきた。この包括補助金はスコットランド全体の歳入の大部分を占め、権限は与えられたものの、それに見合った独自の財源は十分には保障されていなかった。一方で、その算定方式も含めた包括補助金自体、および特にスコットランドに対して手厚く補助金が配分される結果、イングランドと比較して1人当たりの歳出額が高い数値を示しており、その格差が問題視され続けている。さらに、このような補助金への依存は、歳入に関して統制が十分に及ばず、「自らの使う資金を調達する最小限の責任しか持たない、支出機関である」⁴とも言われる原因となっていた。

そこで、本稿では、権限委譲の財政的な側面に着目し、特にスコットランドに関するこれまでの制度の変遷を振り返るとともに、財政制度の現状と問題点を考察し、単一国家の中で権限委譲が進展し、不均一さが拡大する中での財政制度のあり方について考えていくこととする。

第1章 権限委譲下における財政制度

独立レファレンダム実施前までの状況

第1節 1998年スコットランド法（Scotland Act 1998）の概要

1998年スコットランド法により、スコットランド議会はその権限について、「ウエストミンスター国会に留保されている個別事項のリスト以外のすべての問題についてスコットランド議会は立法できる、という『固有権限』モデル ("retained powers" model) に基づいて『包括的に (generously)』に付与」⁵された。具体的には、国民医療サービス (NHS) を含む医療、大学を含む教育・職業訓練、一定の農業・森林・漁業、警察・消防・環境、観光などに関する権限が与えられ、地域内の地方自治制度についての責任も負うこととなった⁶。そして、これら委譲された事項 (devolved matters) について、スコットランド議会は一次立法権を持ち、スコットランド議会、政府の判断でイングランドなどの他の地域とは異なる政策を実施することが可能となった。

このように広範な権限を持つことになったスコットランド議会、および政府は、実際に65歳以上の高齢者の介護費用や大学授業料の無償化など、イギリスの他の地域では実施されていない政策を実現した。一方で、これらの新たな政策を実現するには、そのための財源が必要となるが、財政権に関してはどのように考えられていたのだろうか。この点については、設立にあたっての政府文書（「Scotland's Parliament」）で取り上げられており、そこでは以下の7つの事項が挙げられている⁷。

スコットランドは、引き続きイギリスの公的歳出の適切な割合の恩恵を受け続けること

スコットランド議会の割り当てられた予算は、客観的で、透明性があり、広く認められた方法により決定されること

スコットランド議会は、自らの支出の優先事項を決定する最大限の自由を持つこと

スコットランド議会は、スコットランドにおいて中央政府の税率について限定された範囲で変更する権限を持ち、そしてそれに応じて全体的な支出を変更する権限を持つこと

中央政府はイギリス全体での公的支出に対して、また公的な借り入れに対して適切な統制を維持することができること

地方自治体の支出と課税に対して明確な一連の説明責任があること

イギリスの納税者全体としては、スコットランドにおいて財務省により提供された資金による歳出に付加した地方の決定による影響から遮断されること

この中で財政的な制度に関わる中心的なものは、 から である。本稿では、歳入に関する内容を中心に考察していく関係上、 、 、 、 の概要を見ておくこととする。 、 に関しては、「1970年代後半から継続して適用されてきた、スコットランドの公的歳出プログラムのほとんどに資金を提供する既存の制度である『包括方式』の継続」⁸が提案されている。このことは、権限委譲後もスコットランドの歳入の大部分は包括補助金により賄われることを意味しているが、同書では、権限委譲前から続く包括補助金が「毎年のスコットランドに対する公的歳出の公正な決着をもたらし、スコットランド大臣がスコットランドのニーズと優先事項に合わせて支出に関する意思決定を行うことを認めていた」⁹と評価しており、引き続きこの方式を採用するとしている。そして、その算定はバーネット方式によるものであることが明記されている¹⁰。

次に、 に関しては、レファレンダムでの投票結果を条件として、スコットランド議会上に税率の変更権を与えることが提案されており¹¹、レファレンダムで賛成が多数を得たことから、3%を限度として所得税率の変更権を持つこととなった。なぜ所得税なのか、という点については、「所得税

は比較的簡素で理解しやすく、他の主要な課税基準との関連で問題となることが何らない¹² ことがその理由であるとされる。これにより、3%の上乗せをした場合、同書の発行時点の試算で最大4億5,000万ポンドの増収になると試算されている¹³。時点は異なるが、スコットランド政府の2017/18年度の歳出総額が約406億ポンドであり¹⁴、その額から考えるとそれほど大きいものではないが、それさえも前述のとおり行使されることはなかった。その理由は、政治的なものであるとされるが、具体的には、たとえ提供するサービスを増強するためであったとしても、より重い税金を賦課することを公約にする政党は、選挙での人気や支持を失うこと、その上、バーネット方式がスコットランドに対して比較的豊富な資金を受け取ることを保障する限りは、実行する必要性がなかったことによる¹⁵。

また、借入れについては、のとおり、権限委譲の当初は中央政府の責任であるとされていた。例外的に、1998年スコットランド法では、66条、および67条で5億ポンドまで一時的な現金の不足、またはスコットランド整理公債基金（Scottish Consolidated Fund）へ現金残高を提供する目的でのみ国家貸付基金（National Loans Fund）からの借入れを認めていたところであるが、実際にこの権限が使われたことはなかった¹⁶。このように、権限委譲当初のスコットランドは、非常に限られた範囲の財政的な権限しか認められていなかったのである。

第2節 2012年スコットランド法（Scotland Act 2012）の概要

前節では、権限委譲が行われる契機となった1998年スコットランド法での財政権について考察したところであるが、歳入に関しては、わずかな住民税の引き上げの権限を持つのみ極めて限定的なものであった。また、バーネット方式による包括補助金が歳入の大部分を占める状況にも変化がなかった。そして、このような包括補助金に頼りきる当時の状況に対しては、「スコットランド議会は予算の支出面については完全な説明責任を有

しているが、予算全体、あるいは予算がどのように調達されるのかについては責任を負っていない。すなわち、政策手段として使われ得る財政権限は持っておらず、「スコットランド経済のパフォーマンスにおける直接の財政的関与を持たない」¹⁷ と言われるところであった。

権限委譲後も引き続きこのような状況が続く中、政治の状況に変化が生じた。2007年5月のスコットランド議会の選挙においてスコットランド国民党 (Scottish National Party) が第一党の地位を得たのである。スコットランド国民党は、スコットランドのイギリスからの独立を主張しており、これを機に具体的にその実現に向けて動き出すことになった¹⁸。これに対して、スコットランド議会での多数派 (労働党、保守党、自由民主党) は異なったアプローチ、具体的には、特に財政的な説明責任に焦点を当て、委譲された権限の見直しを提案したところである¹⁹。そして、その検討を行うために2008年3月にカルマン委員会 (Calman Commission) を設置し、その後、2009年6月に最終報告書 (「Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century」)²⁰ が出された。この報告書では、財政に関する要望として、次の7つの事項が挙げられている²¹。

- ・スコットランド議会の予算の一部はウエストミンスター議会からの補助金ではなく、委譲された税によって調達されるべきである。その達成のための主要な手段は、ウエストミンスター議会とスコットランド議会の租税収入の分かち合いによるべきである
- ・包括補助金の減額に応じて、印紙土地税 (Stamp Duty Land Tax)、砂利税 (Aggregates Levy)、埋立税 (Landfill Tax)、航空旅客税 (Air Passenger Duty) はスコットランド議会に委譲されるべきである
- ・スコットランド議会はウエストミンスター議会の同意を得て、スコットランド全域に適用される特定新税を導入することを可能にする立法

権限が与えられるべきである

- ・公平性と最も関連のある資金調達的手段である包括補助金はスコットランド議会の残余を補うために継続すべきであるが、それは必要性により正当化されるべきである
- ・財政事項を取り扱うための政府間の取り決めに強化すべきである
- ・これらの変更は、公的財政における不安定性、および想定外利得、あるいはスコットランド予算への不利益な衝撃に上手く対処できるよう、段階的に導入されるべきである
- ・スコットランドの閣僚は、追加的な借入権限を与えられるべきである後で見るとおり、このうちのいくつかは、2012年スコットランド法で実現することとなったが、これにより、スコットランドの財政権は強化されることとなった。

このカルマン委員会の目的は、歳出の決定に対するスコットランド議会の説明責任を増強することであった²²。より具体的には、「経験に照らして1998年スコットランド法の規定を見直し、スコットランド議会がスコットランドの国民により良く奉仕することを可能にし、スコットランド議会の財政上の説明責任を向上させ、イギリス国内でスコットランドの地位を確保し続けることができるように、現在の憲法上の取り決めに変更する」²³ ことである。そして、その手法として提案されたのは、新しく導入されるスコットランドの所得税制の適用から生ずるであろう収入と包括補助金の一部を置き換えることであり、それにより、スコットランド議会を年間収入の一部を引き上げることに直接責任を負う議会にすることが目指された²⁴。

カルマン委員会での提言を受けて、2012年スコットランド法で実現されるに至った財政的な事項の概要は、以下のとおりである。まず第1にスコットランド議会が所得税について10ポンドにつき10ペンスの引き上げ、または引き下げの変更権を持つこと、およびスコットランド政府に対して

の毎年の税率の公表義務付け、第2に印紙土地税の委譲、第3に埋立税の委譲、第4にスコットランド政府が中央政府から27億ポンドまで借り入れることを認めること²⁵、である。これにより、所得税は中央政府とスコットランド政府との共有税 (shared tax) と位置付けられることになったが、2013/14年度で所得税の約42億6,000万ポンド²⁶、埋立税の約1億1,000万ポンド、および印紙土地税に代わってスコットランドで賦課されることになった土地建物取引税 (Land and Buildings Transactions Tax) の約3億9,000万ポンドを合わせて約47億6,000万ポンドの増収となり、その結果、スコットランドに委譲された歳出全体における委譲された歳入の割合はそれ以前の9%から21%に上昇することとなった²⁷。

このように、一部の税目が委譲された政府により直接賦課されることは、納税者と議員との間の直系の説明責任を確立することになる²⁸、とされる。また、借入権限についても、前述のような限定されたものではなく、以下のような目的・理由による借り入れが可能となった²⁹。

- ・年度内の税収の変動による減収に対応するための短期的な借り入れによる現金資金管理
- ・経済的な低迷により、税収が減少する一方で、公共的なサービス需要の増加に対応するために借り入れし、景気刺激を行うなど経済的な循環の影響への対抗
- ・将来の世代も利益を受ける橋梁や病院、学校、幹線道路の建設などの大規模な資本プロジェクトへの資金提供
- ・自然災害や大規模な経済的打撃の脅威の際におけるその衝撃の緩和や安定性の提供など、その危機への反応、または危機の回避

これにより、スコットランド議会は資本投資の費用を関連する資産の存続期間全体に広げることが可能となり、またスコットランド議会と閣僚に対して、新たな資本プロジェクトに着手する時期について柔軟性を与えることによって、経済成長を刺激するための新たな財政的な手段を提供する

こととなった³⁰。

このように、2012年スコットランド法により、税源の委譲と借入権限が強化されることになり、1998年スコットランド法で不十分であった財政面での権限の強化が図られることになったが、一方で批判も存在したところである。法案段階のものではあるが、まず所得税という1つの税に頼りすぎること、および明らかに包括補助金の規模が税収入よりも大きいままであること、また所得税は単一の税率のみであり、より高率の納税者に対して異なった税率を設定する能力を持たないこと、さらに、経済的な成長を促進させるためにスコットランド政府が利用することのできる追加的な手段を含んでいないこと³¹、などである。このように2012年スコットランド法により、相当程度、財政権の委譲は進んだところであるが、未だ不十分なものであるとも捉えられており、更なる権限委譲が求め続けられることになったのである。

第2章 2016年スコットランド法（Scotland Act 2016）の 制定背景とその概要

第1節 独立レファレンダムの否決とスミス委員会（Smith Commission） 報告

前章で検討した2012年スコットランド法の施行により、一定の範囲での財政権の拡大が実現したところである。しかし、前述のとおり、未だ不十分なものであるとも考えられており、更なる権限の拡大が求められたが、その前後にスコットランドを取り巻く状況に更なる大きな変化が訪れることになる。2011年のスコットランド議会選挙において、スコットランド国民党が129議席のうち69議席を獲得し、過半数を占めることとなり、これを契機として、スコットランド独立に向けた動向が現実化することになったのである。独立に向けた具体的な工程に関しては、中央政府とスコッ

トランド政府との間で結ばれた 2012 年 10 月 15 日のエディンバラ合意 (Edinburgh Agreement) により政治的な取決めが行われ、2014 年 9 月 18 日に独立の賛否を問うレファレンダムが実施されたところである³²。その結果は、反対が多数を占めることとなったが、その過程で賛成が多数を占めることを恐れた国政における 3 大政党の党首 (当時) である、デイビッド・キャメロン (保守党)、エド・ミリバンド (労働党)、ニック・クレグ (自由民主党) は、急ぎょ投票直前になり、スコットランドに対してより広範な権限を移すことを約束せざるを得ない状況に追い込まれた³³。そして、その約束の具体的な内容を検討するため、スミス委員会が設置され、そこで検討された内容を踏まえた 2016 年スコットランド法が制定されたことにより、更なる財政的な権限が拡大することになった。

スミス委員会の最終報告 (「Report of the Smith Commission for further devolution of powers to the Scottish Parliament」) には大きな柱が 3 つある。まず第 1 にスコットランドの統治のために持続性があり、一方では応答性のあるスコットランド政府のための憲法的な合意を提供すること、第 2 に特に福祉分野において解決すべき課題に取り組むためのより大きな権限を与えること、第 3 にスコットランド議会の財政的な責任を強化することである³⁴。ここでは、本稿の主題に関連する第 3 の財政的な責任の強化について更にその内容を見ていくこととする。

最終報告でのこの点に関する内容は大きく 2 つに分かれる。まず第 1 に税制 (taxation) に関する提言、第 2 に財政構造 (fiscal framework) に関する提言である。前者については所得税に関することが中心となっているが、主な点は以下のとおりである。

- ・所得税はウエストミンスター議会とスコットランド議会の共有税のままとし、両者が管理を共有する。また、所得税を含むイギリス全体の予算は、選挙区を代表するウエストミンスター議会議員が引き続き決定すること³⁵

- ・一方で、この枠組みの中で、スコットランド議会は、スコットランドの納税者の非貯蓄所得（non-savings income）、非配当所得（non-dividend income）に対する所得税率、および階層を設定する権限を有すること³⁶。また、スコットランド議会が設定する所得税率、および階層に関して制限はないものとする³⁷
- ・スコットランド政府は、スコットランドの納税者が非貯蓄所得、および非配当所得に対して支払った全ての所得税を、95 項に定められた資金調達原則に沿って、中央政府からの包括補助金に対する対応的調整（corresponding adjustment）のうえ受け取ること³⁸

後者の財政構造に関する主な点は以下のとおりである。

- ・中央政府からの包括補助金は引き続きバーネット方式の運用を通じて決定すること³⁹
- ・改訂された資金調達枠組みにより、スコットランド政府は歳入を増やしたり、歳出を削減する政策決定から恩恵を受けることによる経済的責任を負うこと⁴⁰
- ・スコットランドと中央政府の予算は、単に税源や歳出権限の移転の結果として、それほど大きくも小さくもなるべきではなく、更なる権限の譲渡決定の結果として損害を与えられないこと⁴¹
- ・追加的な借入権限を持つこと⁴²

2016 年スコットランド法の下でも、バーネット方式による包括補助金は新たに与えられる税源を反映して減少することとされた。これにより、「拡張された課税権限に付随する包括補助金の削減は、有権者にとって最も目に見える税であり、したがって政治的に最も敏感な所得税の水準の設定をスコットランド議会に強制する」⁴³ ことになる。すなわち、これまでの支出機関という位置づけに加え、納税者に対してその課税について責任を負う徴税機関の役割も担うことになったのである。そして、現に税率および階層に関して、独自の判断で変更を行うことができるようになったの

であるが、その点については次節で考察することとする。

第2節 2016年スコットランド法の概要

本節では、2016年スコットランド法の施行により、スコットランドに与えられることになった税に関する権限について、所得税とそれ以外の税に分けてその制度を考察することとしたい。まず所得税については、所得税の税率と階層の変更権が認められたことは前述したとおりであるが、2016年スコットランド法が最初に適用されることとなった2017/18年度では、ほとんどの税率と階層はイギリスの他の地域のレベルと同じに設定された。唯一の違いは、高等税率 (Higher Rate) の課税所得の額の下限をスコットランド以外は45,000ポンドとされていたのを若干低く2016/17年度と同じ43,000ポンドに設定したことのみであった⁴⁴。2018/19年度からは、イギリスの他の地域とは異なる税率と階層が採用されており、具体的な税率と階層は表1のとおりとなっている。

表1 スコットランドでの税率および階層

| 課税所得 (ポンド) | 階層区分 | 税率 (%) |
|----------------|----------------------------|--------|
| 11,850 まで | 所得税控除 (Personal Allowance) | 0 |
| 11,851-13,850 | 開始税率 (Starter Rate) | 19 |
| 13,851-24,000 | 基本税率 (Basic Rate) | 20 |
| 24,001-43,430 | 中間税率 (Intermediate Rate) | 21 |
| 43,431-150,000 | 高等税率 (Higher Rate) | 41 |
| 150,000 超 | 最高税率 (Top Rate) | 46 |

出典：イギリス政府ホームページ (GOV.UK) <https://www.gov.uk/scottish-income-tax> より作成

一方で、スコットランドを除く地域で適用される税率および階層は表2のとおりとなっている。

表1と表2を比較すると、非課税、および最高税率が適用される課税所得に違いはない。一方で、若干ずれはあるが、特にスコットランドを除く

表2 スコットランドを除く地域での税率及び階層

| 課税所得（ポンド） | 階層区分 | 税率（%） |
|----------------|---------------------------|-------|
| 11,850 まで | 所得税控除（Personal Allowance） | 0 |
| 11,851-46,350 | 基本税率（Basic Rate） | 20 |
| 46,351-150,000 | 高等税率（Higher Rate） | 20 |
| 150,000 超 | 最高税率（Top Rate） | 46 |

出典：イギリス政府ホームページ（GOV.UK）<https://www.gov.uk/income-tax-rates> より作成

地域の基本税率に当たる階層がスコットランドではおおむね3つに分割されており、この層に対する配慮が行われているということが言える。また、高等税率の税率は高く設定されており、累進性が高いものとなっている。

この新たな税率と階層の設定に関しては、経済状況、および中央政府の緊縮財政プログラムがスコットランドの公共サービスに与える反作用を考慮して、次の4つの基準について検証することとされた⁴⁵。その4つとは、

中央政府の支出削減を緩和し、公共サービスの水準を維持し促進させること（支出分析）、 税制度をより累進的なものとする（累進性分析）、 より所得の低い納税者を保護すること（より所得の低い納税者の保護分析）、 経済的な成長を支えること（経済成長分析）、である。 からのそれぞれの具体的な考え方は以下のとおりである。

所得税に関する政策は、スコットランドの人々が望む行政サービスのレベルの維持、向上を促進させなければならないこと

いかなる税の変更も税制度を累進的なものとし、不平等を減らすものでなければならないこと

最も低い収入の納税者は、増税に遭遇するべきではないこと

所得税の変更、およびそれに伴い生じる公的支出の変化は、経済を支えるものでなければならないこと

スコットランドは、イギリス福祉国家の不可欠な部分であり続けていることから、社会保障（social protection）がスコットランドの公的支出の

もっとも大きな項目となっており、イギリスの他の地域よりも、より高いレベルにある⁴⁶。これまでも歳出については、スコットランド議会、政府が自由に配分することができたところであり、この伝統に基づいて、高齢者の介護費用の無償化など弱者保護が図られてきた。一方で、税については、他のイギリスの地域と同じ水準で賦課されてきたところであり、その独自性を出すことはできなかったが、2016年スコットランド法の施行により、税制の面でも、より高い平等性、弱者保護を目指した政策を行うことが可能になったのである。

次に所得税以外の委譲された税目について考察する。2016年スコットランド法の施行により、新たに砂利税、航空旅客税が委譲され、付加価値税については、標準税率の最初の10%（軽減税率が適用されるものについては、2.5%）の税収が割り当てられることになった。このことによって、2018/19年度では、予算全体のうち、約30%がスコットランドにおける所得税の税収で、約7%がスコットランド議会により設定された埋立税などの税収で占められることになる。さらに2016年スコットランド法が完全に実施されると、税率は引き続き中央政府によって設定されることになるものの、さらに15%の付加価値税に基づいた税収を獲得することになる見込みであるとされる⁴⁷。

もっとも、所得税の権限が全てスコットランドに委譲されたわけではない。委譲されたのは、所得税のうち、非貯蓄所得、非配当所得に関する部分のみで、貯蓄所得、配当所得の税率は従前どおり中央政府によって設定され、税収は財務省に収まり、イギリス全体の予算の一部を構成することになる⁴⁸。また、スコットランドでの所得税の徴収と管理は歳入税関庁(HMRC)が責任を持ち続けることとされ、法律で規定されたスコットランドの納税者であるかどうかを決めるのも歳入税関庁の責任とされた⁴⁹。

第3章 財政調整制度とバーネット方式の課題

第1節 財政調整制度の必要性

イギリスに限らず、財政調整制度は多くの国で採用されているところであり、わが国の財政調整制度の典型例としては、地方交付税制度を挙げることができる。このような財政調整制度は、イギリスや日本だけではなく、ドイツ、フランス、カナダ、オーストラリア、スウェーデンなどにも存在し、地域社会の成り立ちと発展の歴史、いわゆる「ナショナル・ミニマム」としてのサービス水準に関する国民の合意、環境保全の視点などを総合的に考慮する必要性から広く認められている⁵⁰。このことは、連邦国家、単一国家問わずに当てはまるものであるが、特に連邦国家においては、連邦州間の財政調整制度は重要な特徴であり、その類似の制度は、多様なレベルの政府を持つ非連邦国家においても用いられている⁵¹。そして、たとえ他の階層の政府を監督する1つの中心となる階層の政府を持つ単一国家であっても、必然的にある程度の地方分権に取り組みざるを得ず、例えば、人々に対して提供されるサービスは、提供される人々に近い機関によって運営されるべきであり、病院や学校は歳出に対してある程度の裁量を持つ管理者によって運営されるべきであるとされる⁵²。

しかし、実際には地方自治体ごとの財政力は、同一の税制度が採用されていてもその人口規模、所得水準や産業構成などにより大きく異なる。特に過疎化が進展し、農林水産業が主な産業となっているような地方自治体では、財政調整制度がなければ成り立たないようなところも多数存在する。そのために、財政調整制度が存在するわけである。

このような中で、イギリスのバーネット方式は、先進国では珍しいものである。というのも、委譲された政府レベルにおいて、査定された必要性に関連した支出の水準ではなく、中央政府省庁の予算額の変化に基づいた

算式が使用されているためであり、「このような国はイギリス以外には存在しない」⁵³ からである。わが国の地方交付税では、基準財政需要額の算定において、例えば消防費についてはその地方自治体の人口、教育費については児童数や学級数などが測定単位として利用されており、測定単位は、「その行政項目に係る財政需要の大きさを合理的・客観的に反映する指標である」⁵⁴ とされる。つまり、必要性に応じた算定がなされているということになる。そもそも財政調整制度は、特に福祉、医療、あるいは教育といった対人サービスは、地方的・個別的対応が必要な分野でもあり、生存権保障にかかわるサービスの水準は全国統一的であることが求められるのに、それを実施する地方自治体の間には財政力に大きな懸隔がある。このような不均衡をとりあえず解決するのが財政調整制度であり、国民の居所の如何を問わず生存権を保障する福祉国家にとって不可欠なものであるとされる⁵⁵。

これは、わが国と同じく福祉国家と位置付けられるイギリスでも同様であり、委譲された政府に対してだけでなく、地方自治体にも補助金 (Revenue Support Grant) が配分されているところである⁵⁶。この補助金は、わが国の地方交付税と同様に、需要基準額 (Relative Needs Amount) と財源基準額 (Relative Resource Amount) を基礎に交付されるものであり、地方自治体の必要性に応じた配分となっている。一方でバーネット方式では、前述のとおり、必要性に基づいて算定されるのではなく、詳しくは次節で説明するように、中央省庁の予算額と人口割合をベースに増減額が決定されることとされており、地方自治体への補助金の算定方法とは異なる。

そのような違いから、イギリスにおけるバーネット方式の目的は、第1に当時のスコットランド省 (Scottish Office) を満足させるための、もともとのより高い予算水準の維持、一方で第2に長期的にはスコットランドの利点を減らすための要求を満足させることであるとされるが⁵⁷、この2

つの要請は相矛盾するように思われる。

より高い水準を維持するという点については、権限委譲前の 1992/93 年度のイギリス全体を 100 とした場合のスコットランドの 1 人あたり全識別可能な歳出額 (Total Identifiable Expenditure) は 118⁵⁸、権限委譲後の 1999/00 年度でも 118⁵⁹、2010/11 年度で少し下がって 114⁶⁰、現時点 (2018 年 12 月現在) で把握できる最新の 2016/17 年度では 116⁶¹であり、若干の変動はあるものの高いレベルを維持しており、第 1 の点を満たすものである。他方、第 2 の点については、バーネット収縮 (Barnett Squeeze) の効果によって、長期的にはスコットランドの 1 人当たりの全識別可能な支出額はイングランドの 1 人当たりの水準に近づいていくことが予定されている。しかし、現実には後で述べるとおり、上手く機能していない現状がある。

第 2 節 バーネット方式の具体的な算式

バーネット方式は、現在もなお、委譲された政府に対して交付される包括補助金の算定方式として使用され続けられているが、この名称は、この方式が提案された 1978 年当時の財務首席政務次官 (Chief Secretary to the Treasury) であったジョエル・バーネット氏の名前にちなんだものであり、1980 年から運用されている⁶²。このバーネット方式では、中央省庁の予算額と人口割合をベースに分野ごとの係数を乗じることにより、補助金額が算定されることになるが、具体的には次の算式による⁶³。

中央政府省庁の予算額の変化 × 分野ごとの比較可能割合⁶⁴ × 適切な人口割合⁶⁵

例えば、この算式によれば、スコットランドとの比較可能割合が 99.4 % である保健に関する保健省の支出が 100 万ポンド増加した場合、100 万

ポンド $\times 99.4\% \times 9.85 = 9.7909$ 約 9.8 万ポンドが追加的にスコットランドに交付されることになり、一方で、100 万ポンド減少した場合、約 9.8 万ポンド減少することになる。比較可能割合、人口割合はスコットランドと異なるものの、ウェールズや北アイルランドについてもこの算式に基づき補助金額の増減が計算される。もっとも、この方式は、100 万ポンド増減した場合という事例のとおり、この方式により補助金額全体が決定されるのではなく、毎年の包括補助金の変化の計算方法として使用されるものである。

算定の基礎となる既存の補助金額 (baseline) は、省庁ごとの部門予算 (departmental budgets) の範囲内で決定されるが、具体的な算定において、この額は 1970 年代後半の補助金額に対して毎年の増減が行われることにより算定されている。つまり、バーネット方式によって算定された額は、既存の補助金額に増減され、次年度以降の算定の基礎になる。このため、現在の包括補助金の規模は、1970 年代後半にこの方式が導入される以前の歴史的な支出水準に依存していることを意味するとも言われるところである⁶⁶。このような算定式の特徴から、交付額は原則として急激に変化することはないが、この点についてはバーネット収縮との関連で後述することとする。

第 3 節 バーネット方式、およびそれに基づく包括補助金に対する批判

2016 年スコットランド法でも引き続きバーネット方式の使用を継続することとされたところであるが、このようなバーネット方式を中心とする財政制度、あるいはバーネット方式の算定方式自体に対しては、批判があり、見直しを求める声が古くから存在する。その批判の 1 つは、この方式により算定された交付額が、結果としてスコットランドの一人あたりの歳出額の点で過度に過大なものとしていることに対するものである⁶⁷。これは、次のような制度の抱える問題が原因であると考えられる。

必要性の視点が入っていないことに関しては第1節で述べたとおりであるが、具体的な算定は既存の補助金額を基礎に、中央政府省庁の予算額の変化、比較可能割合、および人口比率を乗じて算定した額を増減して決定される。比較可能割合、および人口比率は年度による変化はほとんどなく、中央政府省庁の予算額の変化が補助金額の算定に大きく影響する。一方で、その基礎となる既存の補助金額は、長期にわたって人口比率を乗じた額を増減してきたものであることから、パーネット収縮の効果によって1人あたりの公共サービス支出額は徐々にイングランドと同じ水準に低減させる効果を持つ仕組みが内蔵されている。

この仕組みは次のとおりである⁶⁸。ここではウェールズを例に説明するが、スコットランドも同様のことが当てはまる。例えば、架空の事例として、表3のように、もともとの包括補助金額が140億ポンドで、1人あたりの公的支出の指数がイングランドに対して115であったと仮定する。この場合に、中央政府が委譲された分野である教育に関して、200億ポンドの支出を増やす場合、パーネット方式の算式に当てはめるとウェールズの補助金は約11億3千万ポンド増加する（200億ポンド×100%（比較可能割合）×5.69%（人口比））。人口に変化がないとすれば、イングランド、ウェールズともに1人あたりの支出額は368ポンド増加するが、もともとウェールズの1人あたりの支出額の高いため、イングランドでは9

表3 比較可能なイングランドの支出増加後の「パーネット収縮」効果の例

| | イングランド | | ウェールズ | | |
|---------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------------------|
| | ポンド (10億) | 1人あたり ポンド | ポンド (10億) | 1人あたり ポンド | 1人あたりポンド指数 (イングランド=100) |
| 当初の支出水準 | 214 | 3,937 | 14 | 4,528 | 115 |
| 支出の増加 | 20 | 368 | 1 | 368 | |
| 新たな支出水準 | 234 | 4,305 | 15 | 4,896 | 114 |

出典：Wales Governance Centre, Barnett Squeezed? Options for a Funding Floor after Tax Devolution (Institute for Fiscal Studies, 2016), p. 11.

%の増加に対して、8%の増加となる。その結果、ウェールズのイングランドに対する1人当たりの指数は、115から114に低下する。

しかし、人口比により額の変化があるのは増加（または減少）分のみであり、当該年度の交付額の大部分を占める既存の補助金額には人口比率は乗じられない。よって、もし人口がイングランドとの比較で急速に増加すれば増減部分に乗じられる数字の変化が大きくなるため、収縮速度は上昇するが、反対に緩やかに増加する場合には収縮速度は低下することになる。実際のスコットランドの人口増加はイングランドと比較して緩やかであり、1人あたりの比較可能な支出（comparable spending）がイングランドとの比較で100に収束するには相当の時間を要することになる⁶⁹。このような理由から、数字だけ見れば現実には必ずしも上手く機能していないということが言える。

また、1人あたりの支出額の差は、バーネット収縮により、理論上は長い時間を要する可能性はあるものの、確実に進むはずであるが、これを妨げる要因が存在する。それはバーネット方式の範囲外であるとされる補助金等の存在である。特にスコットランドでは、社会保障プログラムが公的支出の大きな要素を占めているが、バーネット方式ではカバーされておらず⁷⁰、これらに対して補助金等の追加的な交付が行われることがバーネット収縮を阻害している要因の1つであると言える⁷¹。

それ以外の批判としては、包括補助金が歳入の大部分を占める状況に対して、税と支出（あるいは有権者に対する財政的な説明責任）との本質的な関連性の欠如が、しばしば権限委譲の根本的な弱さとして挙げられるところとなっている⁷²。確かに、2012年、および2016年スコットランド法によってスコットランドは歳入権限を拡大してきたところであるが、包括補助金が歳入の大きな部分を占める状況に変化はない。このような状況に対しては、「補助金による財政的支援は中央政府が国土の異なる地域において、公平と思われるような支出水準を決定することを可能にするが、そ

の地域の有権者に対する委譲された政府の説明責任を弱めることになり、そして政策手段として税を利用する能力を制限することになる」⁷³とも言われる。

スコットランドなどへの権限委譲の重要な原則の1つとして、説明責任 (accountability) が挙げられる⁷⁴。この説明責任に関しては、スコットランド政府のスコットランド議会への説明責任と共に、議会と政府はスコットランドの人々に対しても説明責任を果たすべきであるとされている⁷⁵。また、このことは、権限委譲全般に関しても「北アイルランド、スコットランド、およびウェールズにおける権限委譲の過程は、権限委譲された組織の作用を強調する重要な原則の1つとして説明責任を採用した」⁷⁶とも言われるところであり、財政面でも当然求められる。

この「説明責任」の用語については、いくつかの面からの考察が可能ではあるが、特に財政との関係では、政府の支出に関する議会への説明責任、および納税者に対する議会、政府の説明責任ということが中心となる。スコットランドなどの委譲された政府にとっては、中央政府など他の機関から介入されることなく、自らの議会でその税源や税率を決定し、その集められた財源の用途を自由に決められることが納税者への説明責任を最も果たすことのできる体制ということになる。すなわち、「税の権限委譲は説明責任を最もよくもたらす財政的な仕組みである。それは、有権者が自分たちの受けるサービスのみならず、税の請求書に反映された議会の支出の決定の効果を知ることができるようになる」⁷⁷からである。

権限委譲当初から歳出については、用途の自由が認められ、一定の説明責任を果たすことのできる制度が取り入れられてきた。他方でその歳出に見合う財源確保の方策としては、他の政策の支出削減に努めるとともに、その他としては増税を行ったり、借り入れを行ったりすることも方策としてはあり得る。しかし、1998年スコットランド法では、前述のとおり、増税の余地はほとんどなく、また原則、借り入れを行うことは認められて

おらず、歳入の大部分は包括補助金に頼る状況であった。そのため、委譲された政府を完全な機能を持つ政府 (fully functioning government) ではなく単なる支出機関とする結果となり、委譲された政府は説明責任を持つ政府としての重要な要素、具体的には、納税者からどれだけの歳入を調達するかを決定する力、およびそのような決定に対して選挙の際に説明をする力を欠いていたのである⁷⁸。

2012年、2016年スコットランド法の施行により、一定程度の改善が見られたところであるが、包括補助金については大きな変更なく継続されているところであり、問題を抱えたままの状況に大きな変化はない。

第4章 改革の方向性と課題に関する検討

第1節 改革のいくつかの選択肢

前章で検討したとおり、パーネット方式を中心とする財政制度に問題はあるが、スコットランドに関しては、2016年スコットランド法により一定の見直しがなされたところである。しかし、パーネット方式の算式自体の見直しは行われておらず、問題を抱えたままの状況が続いているが、この問題を解決するための見直しの方策が2009年にスコットランド政府により発行された文書 (「Fiscal Autonomy in Scotland - The case for change and options for reform - 」) によって既に示されている。具体的には、「現在の枠組み (Current framework)」、および2014年にレファレンダムで否決された「独立 (Independence)」を含めて、それ以外に「割り当てられた歳入 (Assigned revenues)」、「強化された権限委譲 (Enhanced devolution)」、「権限委譲の最大化 (Devolution max)」である⁷⁹。

これらの概要をまとめたものが表4である。

これらのうち、「現在の枠組み」については次節、「独立」を除くそれ以

表4 財政的な自律性：改革のための選択肢

| | 主要な財源 | 歳入の自律性 | 歳出の自律性 |
|---------------|--------------------|-----------------------------|---|
| 現在の 枠組み | 包括補助金 (パーネット) | 低い自律性 | 委譲された責務に限定 |
| 割り当てら れた歳入 | 税の割り当て | 低い/減少させられた 自律性 | 委譲された責務に限定 |
| 強化された 権限委譲 | 共有税の混合/ 税の権限委譲 | 限定された自律性 | 委譲された責務に限定 |
| 権限委譲の 最大化 | 全て (又は大部分) の税委譲 | 重要な自律性 (EU、 および UK 法を除く) | 完全な自律性 (共有のサー ビス、および経済政策の 若干の側面を除く) |
| 独立 | 全面的な公的財政 | 完全な自律性 | 完全な自律性 |

出典：The Scottish Government, Fiscal Autonomy in Scotland - The case for change and options for reform - (2009), para. 4.30.

外の選択肢については第3節でそれぞれ内容を確認することとする。なお、「現在の枠組み」については主要な財源をパーネット方式による包括補助金に頼ることが前提とされているが、その枠組みの中でパーネット方式の見直しを提案するものとなっており、具体的にはパーネット方式に必要性の要素を組み入れることが中心となる。

第2節 パーネット方式見直しの方向性

パーネット方式の概要については、前章で検討したところであるが、その特徴として、他国の財政調整制度とは異なり、必要性の視点が組み入れられていないことは既に指摘した。「現在の枠組み」については、パーネット方式による包括補助金を主要な財源としたままの見直しで、新たな税の委譲を前提とせず、自律性は低いままで変わらないが、パーネット方式に必要性の視点を取り入れることが提案されている。

具体的な手法としては、スコットランドのための資金調達水準を経済的活動、地理、人口統計を含む歳入能力に関する前もって定められた必要性

の基準、および健康管理 (health care) や健康格差 (health inequality) などに関する公的サービスの査定された必要性と関連付けることが提案されている⁸⁰。もともとバーネット方式の名称の由来であるジョエル・バーネット氏は、バーネット方式を必要性に基づいた方式 (Needs-Based Formula) が導入されるまでの過渡期のものであると考えていたとされており⁸¹、権限委譲後も使い続けられることは想定していなかったと思われる。しかし、スコットランド議会設置の政府文書においても、この制度がスコットランドに対する公的歳出の公正な決着をもたらし、スコットランドのニーズと優先事項に合わせて支出に関する意思決定を行うことを認めていたこと、および毎年の交渉の必要性を避けることができる利点を理由として、この制度を引き続き採用することとされた⁸²。

一方で、必要性に基づく査定については、失敗することが決定づけられていることを指摘するものもあり、その理由として3つのことが挙げられている。第1に必要性の概念について共通の定義や統一見解が存在しないこと、第2に情報の質、およびその意味に問題が存在すること、第3に必要性に基づく査定からの結論は、事実だけではなく、世間の反応のような要素を考慮した政治的決定が必要とされることである⁸³。

ここでは、第1と第2の点について補足しておく。第1の点については、まず、「私たちは、『必要性』を完全なものとして理解することはできないという問題がある。というのも、必要性の解釈は人によって、場所によって、時間の経過とともに異なるものである」⁸⁴ との指摘があり、一義的に必要性を定義することは非常に難しい。例えば、「よりまばらに人口が分布している場合、同じサービスの提供はより高価になる。また、より大きな農業部門は、農業支援に対する支出の増加を意味する。さらに、戦後のほとんどの時期に、スコットランドとウェールズの大半は、伝統産業の低下と比較的高いレベルの失業を経験している」⁸⁵ という状況があり、スコットランドが構造的に多額の行政費用を要する背景が存在する⁸⁶。この点に

については、わが国の地方交付税の算定では、例えば、人口密度の大小に対する密度補正や寒冷地域に対する寒冷補正などにより、自然的、社会的事情が考慮されており、地域の実情に応じた一定の配慮が行われている。しかし、このような制度が取り入れられれば、バーネット方式の利点である算式の簡易さは失われることになり、複雑な算式が必要となる。また、算式が複雑になれば政治的な判断の余地が拡大するという問題が生じることも予想される。

また、第2の点については、例えば人口や年齢構成などの客観的な指標を考慮する際でも、追加的な支出の考慮にあたって医者などのインプット、手術数などのアウトプット、または健康水準の平等などのアウトカムのいずれを参照するかどうかについて明確ではないということが例として挙げられている⁸⁷。これは第1の点とも関連すると思われるが、何をもちて必要性があるか考えるかについて、共通の理解があるわけではない。

これらの問題から必要性の要素を取り入れることについては、1970年代から認識されているものの⁸⁸、導入されないまま現在に至っており、2012、2016年スコットランド法でもこの点について新たな制度は採り入れられなかったところである。

第3節 より進んだ形での財政権委譲の方策

本節では、現行の枠組みを前提としたバーネット方式の見直し、および2014年に否決された「独立」以外の「割り当てられた歳入」、「強化された権限委譲」、「権限委譲の最大化」の方策について考察することとする。

まず、「割り当てられた歳入」では、スコットランドで集められた歳入額によってスコットランドの予算が決定されることになるが、スコットランド議会は税率や課税基準を決定する権限を持たず、単にスコットランドで集められた税が配分されるのみである。また、スコットランド議会の自律性や責務の重要な増加を何ら意味するわけではなく、特に税の歳入状況

における日々の変化から生じるリスクや不安定性を考慮すると、「現在の枠組み」よりも資金調達面でスコットランドの財政状況を悪化させることになり得るとされる。結果として、この方策はスコットランドにおける公共サービスの供給、およびスコットランド政府の長期にわたる持続可能な成長を保障するために、安定的な政策枠組みを提供する能力に対し有害な影響を与えるものであると位置づけられており、「現在の枠組み」に代わるものとは考えられていない⁸⁹。

次に、「強化された権限委譲」では、スコットランド議会とスコットランド政府には、中央政府からの小規模な財政調整による補助金と限られた借入権限とともに、より大きな歳入に関する責任が与えられると考えられている。この実現のためには、2つの選択肢があり得るとされる。1つが税の権限委譲 (tax devolution) と、もう1つが租税分与 (tax sharing) である。税の権限委譲の下でスコットランド議会は、特定の税目の税率、および課税基準を変更する権限が与えられ、残りの税目はウエストミンスター議会が支配権を保持することになるとされる。そして、例えば、様々な事業税、環境税、個人税を組み合わせ、イギリスの他の地域からは独立して設定、徴収、管理することが考えられ得る。これにより、スコットランド議会に対して完全ではないが、いくらかの財政的責任が移されることになる⁹⁰。

また、租税分与は、2つ、あるいはそれ以上の政府の階層が特定の税目から税収を分け合う場合にあり得るものであり、例えば、中央政府が留保された事項に関する支出のためにスコットランド全体の所得税収入の50%を受け取るとともに、残りの50%をスコットランド政府が委譲された事項の支出に対しての資金を調達するために受け取るというものである。そして、この仕組みでは、それぞれの割り当てられた取り分の範囲内で各階層の税率や課税基準を変える権限が与えられることになる⁹¹。

しかし、税の権限委譲については、2012年、2016年スコットランド法

で一定程度実現されたところであるが、委譲される税目が所得税のような
 税収が多額にのぼるものであれば、その効果は大きい。少額の税目が委
 譲されたとしてもそれほど大きな効果は見込めない。一方で、租税分与に
 ついても所得税は、共有税と位置付けられたところであるが、所得税の制
 度設計自体は中央政府、ウエストミンスター議会が持ち、徴収、および管
 理も歳入税関庁が行うことから、あくまで割り当てられた範囲内での自律
 性に留まる。

そこで登場するのが、「権限委譲の最大化」である。この方策では、ス
 ヨットランド議会、および政府はスコットランドにおける全て（または大部分）
 の歳入を調達し、徴収し、管理する責任、および大部分の支出に対する責
 任が与えられることになる⁹²。より具体的には、「権限委譲の最大化」は、
 本質的には、国防、外交、通貨、および重要な経済的政策を除く全ての権
 限委譲を意味するものであるとされる⁹³、そして、スコットランドで全て
 の歳入を徴収する一方で、イギリス全体に共通の公共財や公的サービス、
 すなわち、共有サービス（shared service）を賄うためにエディンバラか
 らロンドンに支払いが必要となる。また、一連の共有サービスの範囲、そ
 の支払い方法などについては、その時々交渉によるものとされる⁹⁴。

より具体的には以下のような仕組みが想定される⁹⁵。

- ・国防、外交、およびマクロ経済的管理はイギリス全体の責任として行
 う
- ・年金や給付金を含む、全ての他の（国内的な）政策はスコットランド
 のレベルで取扱われる
- ・スコットランドにおける全ての税（利回りが完全に割り当てられてい
 る付加価値税以外）はスコットランド議会によって徴収される
- ・スコットランド議会は、ウエストミンスターに共通のサービス、例え
 ば国防に関しては、もっとも明瞭には、一人当たり基準の総額を支払
 う

- ・スコットランドは資本支出、および不足する資金を調達するために借り入れを行うことができる

それぞれの仕組みの概要は以上のとおりであるが、「現行の枠組み」および「独立」を含め、今後のスコットランドの財政制度にふさわしいものであるかについて、3つの基準から考察がなされている。第1に効率性を高めるものであるか、第2により高い説明責任と透明性を保障するものであるか、第3に持続可能性を持つものであるか、という視点である⁹⁶。

それぞれ、より具体的には、まず第1の効率性に関しては、効率性を促進する財政的構造はスコットランドがより豊かな社会と経済になることを確実にするために不可欠であり、財政的構造を変更することは効率性を向上させ、スコットランドの競争上の優位性を高める機会を作り出すことから、第2の高い説明責任と透明性に関しては、これらは政治制度における人々の支持と信頼を確実にし、最善の業務、より良い運営、および政策措置を奨励するために不可欠なものであることから、第3の持続可能性に関しては、財政的枠組みの変化は資金調達の仕組みの費用対効果を証明すると同時に、長期および短期における支出水準の持続可能性を確実にすることから、これらの視点を満たす必要があるとされる⁹⁷。

これらの視点からの考察の結果、最終的には、「独立」が最も望ましい方策として結論付けられているところであるが、「権限委譲の最大化」に関しても一定の評価がなされている。その理由としては、第1にスコットランド政府に対して持続可能な経済的成長を増進させるための最大限の政策の自由裁量を与えること、第2にこの方策では、いくらかの行政的なコストの増加とスコットランド独自の歳入源 ('own-source 'revenue) への依存を伴うことになるが、この方策の下で政策の柔軟性を高めることもできるという事実は、スコットランド政府が適切な予算編成を行うことを可能にすること、第3に説明責任と効率性はこの方策の下で高まることになり、また拡大した委譲された予算は、スコットランド政府の公共支出、お

よび経済の短期的な圧力に対応する機会を増やすことになり、スコットランドの潜在的な成長を高めるためのより大きな機会につながることから、この方策は財政的な自律に向けた重要な段階であるとしている⁹⁸。

第5章 財政権委譲の進展に伴う諸問題

第1節 財政権委譲のデメリット、問題点

ここまで、特にスコットランドにおける財政権の拡大の経緯とその概要について考察を行ってきた。また、その改革の方向性についても触れたところであるが、現実に2012年、2016年スコットランド法で表4に掲げる5つの方策のうち、「強化された権限委譲」に掲げられた税の権限委譲や租税分与が一定程度、実現することとなり、財政権の委譲が確実に進展していることが明らかとなる。更に進んだ「権限委譲の最大化」への進展は、2016年スコットランド法が現時点では段階的に施行されているところであり⁹⁹、すぐには実現することは難しいと思われるが、政治状況の変化により急速に進む可能性も否定できない。

本稿では、ここまで財政権委譲のメリット、あるいは推進しようとする立場を前提として考察を行ってきたが、そのデメリットや問題点も指摘されるところである。そこで本節では、財政権委譲に反対する立場からの考察を行うこととする。

反対する立場の理由としては次のようなものがある。まず第1にスコットランドにおけるより高い支出の遺産はより高い税、および人や企業の移転の動機となること、第2にスコットランドにおけるより高い福祉的権利はより多くの福祉的移民とより高いレベルでの依存を助長することになること、第3に高められた財政的な自律性は、スコットランドとイギリス全体との緊張関係を作り出すことになること¹⁰⁰、が挙げられる。

また、スコットランドの問題に限定しない、より広い視点からの指摘と

しては、第1にもし、異なった税や支出戦略を実行するならば、歓迎されない副作用が自治体ごとに次から次に生じる可能性があること、第2に公共財提供のための規模の経済があるかもしれず、委譲された環境においては公共財の生産は非効率的になりかねないこと、第3に資源を蓄積することにより、困難な経済的状況にある地域への援助をより容易に行うことができること¹⁰¹、などを挙げるものもある。

以下では、上記の指摘のうち、本稿の関心と関連のある2つの点について、検討を加えることとする。まず第1にスコットランドとイギリスの他の地域との格差から生じる問題である。スコットランドは1人あたりの行政経費が他の地域と比較して高くなっているが、この背景には人口密度や産業構造の問題などがあることについては既に触れた。一方で、スコットランド議会に一次立法権が付与されて以降、多額の費用を伴う、独自の政策が実施されることになった。その結果、スコットランドと他のイギリスの地域との政策の違いが生じたところであるが、パーネット方式に基づく包括補助金が歳入の大きな部分を占め、イギリス全体の予算に依存する中では、他の地域の住民の不公平感が生じることにつながる。

他方で、税財源の委譲がさらに進み、それに応じて包括補助金が減額されることになれば、スコットランドの景気状況により税収が左右されることになる。財政状況が悪化すれば、これらの政策を維持するには、場合によっては個人、あるいは企業に対する税の引き上げが行われることも想定され、このようなことが現実化するならば、人や企業がスコットランドから他の地域に移転するような事態も生じることになる。それにより、税収が減少し、また企業活動等も停滞することになれば、更に税収が減少することになり、財政的な危機の状況に陥る可能性も否定できない。また、それとは反対に、特にスコットランドと接する地域においては、スコットランドが低い税負担で高いサービスを供給することが可能であれば、人や企業の流出につながることになる。このようなことは、分権型の統治構造

を採用する以上、当然考えられる事態ではあるが、どの程度受け入れられるかは議論のあるところであろう。

第2にスコットランドと他の地域との緊張関係を生じるという問題である。バーネット方式を基本とした現在の配分方式では、算式に基づいて、いわば自動的に包括補助金の額が決定されることになる。しかし、バーネット方式は法定化されたものではなく、財務省の政策であり、支出見直し（Spending Review）と同時に更新され、出版される財政方針の声明（Statement of Funding Policy）の中で定められたものである¹⁰²。また、中央政府と委譲された政府間で結ばれる覚書（Memorandum of Understanding）で取り決められたものでもなく、制度の根柢は弱い。

この方式は、算定が簡易である特徴を持つとともに、財務省としてはスコットランドの予算の規模、および徴収の方法を決定する権限を持つことができる¹⁰³。一方、委譲された政府側にとっては、政治的な視点からは、包括補助金は支出における自律性を提供するものであり、交付額の範囲内では、委譲された政府がどのように支出を割り当てるかについての制限はかなり限定的であり、自らの優先事項に対して直接資金を向けることが可能となる¹⁰⁴。このように、財務省、委譲された政府いずれにも利点があることから、前述したような問題を抱えつつも、現在も適用され続けているところである。

このように、お互いの利点を理由に続けられてきたバーネット方式による包括補助金であるが、2012年スコットランド法の内容が反映される2015/16年度以降、委譲された税源に応じて減額されることになった。この仕組み自体は、税源が委譲された分、減額されるというのは当然あり得る方策であろう。差し当たりの減額については、「包括補助金調整（Block Grant Adjustment）」¹⁰⁵により調整されるが、減額の算式や規模については、お互いの利害が必ずしも一致するわけではない。それぞれが自らの意見を主張することになれば、緊張関係、あるいは対立関係に置かれるこ

とも考えられ得る。また、「権限委譲の最大化」にまで至る更なる財政権の委譲が進めば、スコットランド政府が徴収した税を中央政府の行う全国均一のサービスに対して支払う対価の問題が生ずることになる。その決定には必然的に、政治的な論争を伴うことが予想され、政治的な混乱が生ずることも否定できず、対立が深まれば、独立の議論が再燃することも予想される。

第2節 財政権委譲とウエスト・ロジアン問題 (West Lothian Question)

前節では、財政権委譲に反対する立場からの考察を行ったところであるが、本節では、イギリス権限委譲の抱える大きな課題である、ウエスト・ロジアン問題とのかかわりに関して考察することとする。

イギリス権限委譲の特徴として、その不均一さが挙げられるところであるが、財政権限に関しても同様に不均一さがみられるところとなっている。ウエスト・ロジアン問題とは、「スコットランド議会に対して委譲されたことを理由としてイングランド選出の議員が扱うことができない事項に対して、なぜスコットランド選出の議員がイングランドに影響を与える同じ事項について関与することができるのかということ問うもの」¹⁰⁶ であり、主に立法権限に関する問題である。この問題は、一次立法権が付与されたスコットランドに関しては、権限委譲の当初から認識されているものの、現在に至るまで解決されていない権限委譲の抱える大きな課題である。

一方で、財政面では、権限委譲当初から 2012 年スコットランド法が施行されるまで、委譲された議会、政府の持つ権限にほとんど差はなく、不均一さについて大きな問題であると捉えられてはいなかった。しかし、スコットランドに対しては、2012 年スコットランド法に続き、2016 年スコットランド法により、また、ウェールズに対しては 2014 年ウェールズ法 (Wales Act 2014) の施行により¹⁰⁷、財政権の委譲が進められた結果、イングランドとの関係だけでなく、委譲された地域間でも不均一さが生じる

こととなった。

立法権限に関するウエスト・ロジアン問題については、2014年のスコットランド独立をめぐるレファレンダムが実施されて以降、この問題を解決すべく、EVEL（English Votes for English Laws）が導入され、イングランドにのみ（またはイングランド、およびウェールズ）に適用される法案は、それ以外の法案とは異なる手続きによって審議されることとされた¹⁰⁸。

このように、法案に関しては一定程度、解決の方策が示されたが、財政面に関しても、法案におけるウエスト・ロジアン問題と同様の問題が起り得る。例えば、もし所得税が完全に委譲されたとすれば、スコットランド選出のウエストminster議会議員は自らの選挙区の有権者が支払わないイングランドの所得税率について投票を行うことになり得る¹⁰⁹。また、委譲されたスコットランドの所得税はスコットランドの支出のためのみ使われることになるが、イングランドに委譲された予算というものはなく、中央政府によって徴収された所得税は、イギリス全体の歳出に資金を提供することになる。そうなれば、イングランドの所得税の納税者は、委譲されたサービスに関してさえもパーネット方式を経由して、スコットランドの歳出に資金を提供しているということになるが¹¹⁰、イングランド選出のウエストminster議会議員にスコットランド議会の議事に関与する手段はない。

具体的には以下のような場面が想定される。パーネット方式については、前述のとおり、それぞれの委譲された地域の行財政需要の必要性の視点から計算されていないことから、補助金を受け取った委譲された議会、および政府は、使途の制限を受けない。より具体的には、もしイングランドにおける教育に関する支出の増加により包括補助金が増加したとしても、包括補助金が特定の支出項目と結び付けられていないことから、委譲された政府は、教育に対して追加的な支出をする義務はない¹¹¹。であれば逆に、

イングランドの教育に関する予算が減額になり、その結果、包括補助金が減額になったとしても、スコットランドでは必ずしも教育に関する予算を減額するとは限らず、サービスの格差はより大きなものになることも想定されることから、イングランド住民の不満が高まる可能性は否定できない。しかし、このことに対して、イングランド選出のウエストミンスター議会の議員が関与する手段は何ら与えられていないのである。

もっとも、包括補助金に頼る現状の仕組みにおいては、公的資金の歳出を含むウエストミンスター議会におけるいかなる問題も、委譲された地域に費やされる一括財源に直接影響を与えることから、イギリスの全ての地域に関わることになるに違いない。そのため、イングランドのみに関わるように思われる事項であっても、委譲された地域のウエストミンスター議会議員に投票する権利を与え続ける必要がある¹¹²、とも言われる。

では、その解決のための方策は考えられるのか。もともとウエスト・ロジアン問題の解決策については、3つの方策が考えられるとされていた。まず第1にイングランド議会 (English Parliament) を創設すること、第2にEVELを保障すること、第3にイングランドの地域ごとに地域議会 (regional assembly) を創設することである¹¹³。第1の方策については、イギリスの人口全体の約85%を占めるイングランドに独自の議会が設置された時の影響、および連邦制移行への懸念、また連邦制の実現にあたっては立法、行政、司法における制度の大きな改革が必要になると考えられることから、現実的な選択肢とはなり得ていない¹¹⁴。また、第3の方策は一時期、導入に向けて議論の高まりがみられたが¹¹⁵、近年、ほとんど議論が行われていないところとなっている。

唯一、第2の方策についてのみ、前述のとおり、既に一定程度、実施に移されたところであるが、委員会段階での一部の導入にすぎず、立法過程において完全に実現されているわけではない。また、イギリスでは予算に関しては法案形式で審議されることになるが、その条項は多くの付則を伴っ

て250、あるいはそれを超えることもあり、税制度の非常に詳細な管理に関する事項とともに、税の水準、および税の類型の変更に関する内容を併わせ持ち、そのことが非常に複雑なものとしている¹¹⁶、とされる。このような法案の特徴、およびこれまでの検討内容を考慮するならば、イングランドのみに関わる内容を切り分けることは難しいと思われる。

さらに、イングランド独自の予算、あるいは、それを管理する委譲されたイングランド政府は存在せず、イングランドの支出のみに資金を提供するイングランドのみの税金を見分けることは容易ではない¹¹⁷。EVELが一部導入されている法案に関しても、イングランドのみに関係するものとそうでないもの見分けは容易ではなく、審議の全過程で完全に分離して審議が行われているわけではないことは、予算についても同様のことが言え、EVELに類する制度の導入は難しいように思われる。

第3節 連邦制導入の可能性についての検討

これらを解決するための別の視点からの方策として、最もドラスティックなものとしては独立、という選択肢もあり得るが、レファレンダムで否決されてそれほど時間も経っていないことから、近い将来での実現の可能性はそう高くはないと思われる。また、それ以外の別の方策としては、連邦制ということも考えられ得る。連邦制を導入するにあたっては、成文憲法が必要になり、その憲法には立法権限や財政権限なども規定されることになる。イギリスの現在の状況としては、権限委譲の利点からイングランドが排除され、不均一さが拡大し、イングランドを代表する議会がない中で、ウエストミンスター議会がイングランドに関する立法を担う機関として機能しているところである。しかし、この状況は「連邦制のモデルの下では、一方で、全ての領域に対して独立した権限の範囲を定めることが必要」¹¹⁸ となることから、連邦制により、解決の可能性が見い出され得るということである。

また、実際に「ほとんどの連邦体では憲法において（あるいはベルギーの場合のように特別立法において）2つの階層の政府の歳入調達権限が明細に記される」¹¹⁹とされる。連邦制の一般的な事例に従うとすれば、立法権限だけでなく、財政権限についても連邦憲法が制定されることによりそれぞれの持つ範囲が明確となる。また、ドイツ連邦共和国基本法107条のように、財政調整に関する制度も明記される事例もあり、規定次第では、これまでのように法定化さえされていないパーネット方式のような仕組みによる運用から脱却することが可能になる。もっとも、仮に連邦制に移行するとしても、導入の段階で財源の配分や財政調整制度の設計をめくり大きな議論になることは避けられず、立法権限の配分以上に難しい問題となることが予想される。

連邦制については、ベルギーのように単一国家から連邦制に移行した国も存在し、前述したとおり、イギリスも権限委譲により、準連邦国家に移行したとする見解もある。しかし、イギリスの権限委譲は、連邦制とは異なるものであると考えられている。その理由の最も重要な点として、第1にウエストミンスター議会と委譲された立法府との双方を拘束する至上の成文憲法が存在しないこと、第2に構成上の不均一さは多くの連邦制の特徴であるものの、イギリスの権限委譲では、非常に深い基本的な意味で不均一であること、第3に他のほとんどの連邦制の例と異なり、委譲された地域のいずれも、ウエストミンスター議会において特別の地域的な代理権を行使することができないこと¹²⁰、が挙げられるが、これらの点は現実には連邦制に移行する際の大きな障害となる。

例えば、第1の点では、イギリスの統治制度はその中身や範囲が時々には不明確なものである習律に依存しているが、習律を特定し、成文憲法に含めるべきかどうかを決定するのは、難しい問題である¹²¹。さらに根本的には、誰が成文憲法を起草し、承認し、また改正する権威を持つのか¹²²、という問題が存在するなど、現実的には難しいと言わざるを得ない。また、

第2の点については、各委譲法は、委譲された3つの地域それぞれに特有の性質、および政治的状況に特化していること¹²³、そして、イングランドが人口の大部分を占める中で、前述したとおり、独自の議会はなく、その議論もほとんど進展していない状況があること、加えて、これも前述したところであるが、ウエスト・ロジアン問題が解決しない中、構造的な不均一さが存在し、財政権委譲の進展によりさらに拡大しつつあることがその理由となる。さらには、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドそれぞれに固有の歴史や文化、および制度を有していることも事態を複雑なものにしている。第3の点については、上院にあたる貴族院に関して1999年に貴族院法（House of Lords Act 1999）が施行され、世襲貴族の大部分が身分を失うことになり、それに代わり、一代貴族が占めることとなった。また、その後も改革の議論は進められ、公選制度も議論には上るものの、当面、実現の見込みはなく、ましてや委譲された地域からの地域代表の意味を持った議員の選出の制度に関しては、議論すらされる状況となっていない。

いずれにしても、上記のいずれの点も古くからの歴史を経る中で形成された伝統を大きく変更するものであり、そう簡単なものではない。また、連邦制は統治構造の根本的な改革となる。近年のイギリスの状況を考慮すれば、このような重大な内容の実施にあたってはレファレンダムに付すことが想定されるが、賛成が得られるかどうかは不透明であり、その点でも実現可能性は高いものとは言えないと思われる。

むすびにかえて

権限委譲に関して多数の論考があるボグダナー教授は、「否定できないことは、権限委譲が全ての国民に平等な権利を保障するイギリス政府の権限を脅かすということである。もし権限委譲によって分断化され、ばらば

らにされたとすれば、国家がどのようにこれらの平等な権利を保障できるかを予見することは難しい¹²⁴と述べている。イギリスの権限委譲の特徴はもともと不均一であるということがある中、一方でこれまでは政策の実施のために不可欠となる財源に関しては、必要性に基づかないバーネット方式により算定される包括補助金が手厚く配分されてきた。

しかし、2012年、2016年スコットランド法、および2014年ウェールズ法の制定により、スコットランド、ウェールズへの税源の委譲が進められたことから、その状況は大きく変化しようとしている。また、2014年にスコットランド独立を問うレファレンダムでは、反対が多数を占めたものの、これを契機にウエスト・ロジアン問題が再度、クローズアップされることとなった。

現在のところ、本稿で中心的に検討を行ったスコットランドについては、2016年スコットランド法が順次施行されている状況であり、その影響が完全に把握できる状況とはなっていないが、スコットランドとそれ以外の地域との財政上の格差が拡大することは間違いないと思われる。また、ウェールズもスコットランドと同様、一次立法権を持ちつつ、スコットランドとは異なる範囲での一定の財政権限が委譲されることになり、不均一さはさらに拡大することになった。しかし、連邦制が否定的に解され、独立の選択肢も当面、実現することがない状況では、単一国家の中でどう対応していくか、といことが大きな課題となる。

近年、スコットランドに対する税源の委譲の進展に伴う調整の仕組みの導入や、ウェールズへの必要性の要素の導入など¹²⁵、制度が複雑化している。そのため、以前のような一律で簡易な制度ではなくなりつつあることから、現行のバーネット方式に基づく包括補助金の制度を維持するのが難しくなっているということも言えよう。2016年スコットランド法により、スコットランドに関しては当面の決着は図られたように思われるが、財政権限に関する問題が完全に解決したわけではない。

今後、更なる財政権委譲が進むか否かはその時々々の政治状況によるものと思われ、明確な答えがない状況の中で、イギリスはEU離脱という大きな節目を迎える。その際に大きな変化が起こることも想定されることから、今後の動向を更に注視していく必要があるだろう。

【 】

掲載のウェブサイトは、2018年12月30日時点でアクセス可能であることを確認している。

注

- 1 Vernon Bogdanor, *The New British Constitution* (Hart Publishing, 2009), p 89.
- 2 なお、1997年9月のスコットランド議会設置の賛否を問うレファレンダムと同時に、スコットランド議会が税の変更権を持つことの賛否を問うレファレンダムも行われ、賛成 63.5%、反対 36.5%（投票率 60.4%）の結果であった。Philip Lynch (et al.), *UK Government and Politics* (Hodder Education, 5ed., 2017), p 275.
- 3 David Bailey and Leslie Budd, *Devolution and the UK Economy* (Rowman & Littlefield International, 2016), p 37.
- 4 Alan Trench, *Funding Devo more: Fiscal Options for Strengthening the Union* (IPPR London, 2013), p 9.
<<http://www.ippr.org/publications/funding-devo-more-fiscal-options-for-strengthening-the-union>>
- 5 クリス・ヒムスワース（倉持孝司訳）「ウェストミンスター型憲法の変動と地域的分権」倉持孝司ほか編著『憲法の「現代化」 - ウェストミンスター型憲法の変動』（成文堂、2016年）275頁。なお、スコットランド法では、28条1項で「29条を条件として、議会はスコットランド議会法（Acts of the Scottish Parliament）を制定しても差し支えない」、同29条で「スコットランド議会法は法律の規定が議会の立法権限の範囲外である限り法律ではない」（1項）とし、具体的には同条2項各号で範囲外の事項が規定されている。例えば、(a) スコットランドの領域の範囲外にかかわるもの、(b) 留保された事項 (re-

served matters) にかかわるもの、(c) 付則 4 項に規定されたもの、などである。(b) の留保事項は付則 5 項で規定されているが、主なものとして外交、通貨、雇用法制、国境警備などがある。また、(c) の付則 4 項で規定する事項として、修正から保護される法令についての立法権の排除、具体的には、スコットランド合同法 (Union with Scotland Act 1706)、イングランド合同法 (Union with England Act 1707) の通商の自由に関する条項、また人権法 (Human Right Act 1998) や EU 法にかかわるものなどがある。

- 6 スコットランド議会で委譲された事項の具体例の詳細については、松井幸夫「スコットランドへの権限委譲とその法制度的展開」倉持ほか編著 同上 68 頁を参照。
- 7 Cm 3658 (1997), Scotland's Parliament, para. 7.2. なお、同書には番号は振られていないが、本稿での整理の便宜上、記載順に番号を割り振っている。
- 8 Ibid., para. 7.1.
- 9 Ibid., para. 7.4.
- 10 Ibid., para. 7.5-7.6.
- 11 Ibid., para. 7.11.
- 12 Ibid., para. 7.12. 他の税の税率の変更の場合、例えば付加価値税 (VAT) については、実務的な問題が生じるとともに EU の基準との関係で問題があり、法人税 (Corporation Tax) はスコットランドに所在するというだけで法人に対して不合理な負担を負わせることになる、などの理由から適切でないとしている。
- 13 Ibid., para. 7.13.
- 14 正確には、406 億 3,940 億ポンドの見込みとなっている。Scottish Government, Scottish Budget: Draft Budget 2018-19 (2017), p 8.
- 15 Peter Leyland, "Multi-Layered Constitutional Accountability", in Nicholas Bamforth and Peter Leyland (eds.), Accountability in the Contemporary Constitution (Oxford University Press, 2013), p 320.
- 16 Scherie Nicol and Greig Liddell, Borrowing Powers (Scottish Parliament Information Centre. June, 2011), p 5.
- 17 Commission on Scottish Devolution, Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century (June, 2009), para. 3.87.
- 18 選挙が行われた 3 ヶ月後の 8 月には、独立に向けた幅広い議論を起すためのものとして、スコットランド政府により、「Choosing Scotland's Future: A National Conversation - Independence and responsibility in the modern

world - 」が公表されている。

- 19 Ian Mckean, Jim Gallagher and Guy Lodge, *Scotland's Choice: The Referendum and What Happens Afterwards* (Edinburgh University Press, 2ed., 2014), p 63.
- 20 なお、正式名称は、「スコットランドへの権限委譲に関する委員会 (Commission on Scottish Devolution)」であるが、委員長の名前から、カルマン委員会と呼ばれている。
- 21 Commission on Scottish Devolution, *supra* note 17, Recommendation 3.1-3.7.
- 22 Drew Scot, "After Barnett, After Calman", in Gerry Hassan and Rosie Ilett (eds.), *Radical Scotland: Arguments for self-Determination* (Luath Press, 2011), pp 65-66.
- 23 Commission on Scottish Devolution, *supra* note 17, para. 1.1.
- 24 Scot, *supra* note 22, p 66.
- 25 Paul Cairney and Neil Mcgarvey, *Scottish Politics* (Palgravemacmillan, 2ed., 2013), p 247 Box 12.2.
- 26 所得税の増収の仕組みは次のとおりである。2016年4月より、全国一律である所得税の税率は、スコットランドのみ、イギリスの他の地域より10%低く設定され、スコットランド議会は、10%低く設定された所得税率に加えるための「スコットランドのみの所得税率」を決定することが可能になる。この率は10%を超えても、またそれより低くてもよく、スコットランドにおける最終的な所得税率は、他地域より10%低く設定された所得税率に、「スコットランドのみの税率」を加えたものとなる。所得税からの税収のうち、「スコットランドのみの税率」から得られた分はスコットランド政府の歳入となることから、この分が増収分となる。自治体国際化協会「ロンドン事務所マンズリートピック」(2012年5月)2頁。
<http://www.jlgc.org.uk/jp/information/monthly/uk_may_3.pdf>
- 27 Devolution(Further Powers) Committee, *New Power for Scotland: Final Report on the Scotland Bill* (3rd Report, 2016), para. 17 Figure 3.
- 28 Andrew Scot, "Economics and National Autonomy" in Aileen Mcharg (et.al) (eds.), *The Scottish Independence Referendum* (Oxford University Press, 2016), p 170.
- 29 Nicol and Liddell, *supra* note 16, p 3.
- 30 Cm 7973 (2010), *Strengthening Scotland's Future*, p 39.

- 31 Mckean, Gallagher and Lodge, *supra* note 19, pp 80-82.
- 32 なお、前章第 2 節で検討した 2012 年スコットランド法の制定経緯も含めた 2009 年 6 月のカルマン委員会の最終報告以降、スコットランド独立の賛否を問うレファレンダムの実施までの経緯については、Tom Mullen, "Introduction", in Mcharg (et.al) (ed.), *supra* note 28, pp 5-7 を参照。
- 33 その約束のことは誓約 (The Vow) と言われるが、その内容の詳細は、Daily Record 電子版 (2014 年 9 月 16 日) を参照。
<<http://www.dailyrecord.co.uk/news/politics/david-cameron-ed-miliband-nick-4265992>>
- 34 Alan Page, "The Smith Commission and Future Powers for the Scottish Parliament", *Edinburgh Law Review* Vol. 19 Issue 2 (2015), pp 235-236.
- 35 The Smith Commission, Report of the Smith Commission for further devolution of powers to the Scottish Parliament (November, 2014), para.75.
- 36 *Ibid.*, para. 76.
- 37 *Ibid.*, para. 77.
- 38 *Ibid.*, para. 78.
- 39 *Ibid.*, para. 95 (1).
- 40 *Ibid.*, para. 95 (2).
- 41 *Ibid.*, para. 95 (3). より具体的には、税源の委譲や割り当ては、中央政府が放棄した歳入に相当する包括補助金の減少が伴わなければならないことが説明に加えられている。
- 42 *Ibid.*, para. 95 (5).
- 43 Colin Kidd and Malcolm Petrie, "The Independence Referendum in Historical and Political Context", in Mcharg (et.al) (ed.), *supra* note 28, p 10.
- 44 Scottish Fiscal Commission, Scotlands economic fiscal forecasts (December, 2017), para. 3.6.
- 45 Scottish Government, The Role of Income Tax in Scotland's Budget (November, 2017), p 18. なお、同書には番号は振られていないが、本稿での整理の便宜上、記載順に番号を割り振っている。
- 46 Mckean, Gallagher and Lodge, *supra* note 19, p 119.
- 47 Scottish Government, *supra* note 45, p 7.
- 48 *Ibid.*, p 9.
- 49 Scottish Fiscal Commission, *supra* note 44, para. 3.5. なお、スコットランドの納税者の定義については、2012 年スコットランド法 25 条 80D で規定され

ている。

- 50 神野直彦、池上岳彦『地方交付税の何が問題か：財政調整制度の歴史と国際比較』（東洋経済新報社、2003年）10頁。
- 51 Robin Boadway and Anwar Shah, *Fiscal Federalism: Principle and Practices of Multiorder Governance* (Cambridge University Press, 2009), p 306.
- 52 *Ibid.*, p 61.
- 53 David Bell and Alex Christie, "Finance - The Barnett Formula: Nobody's Child?", in Alan Trench(ed.), *The State of the Nations 2001* (Imprint Academic, 2001), p 139.
- 54 林宏昭・橋本恭之『入門 地方財政』（中央経済社、第3版、2014年）138頁。
- 55 持田信樹「なぜ財政調整制度の改革なのか」持田信樹編『地方分権と財政調整制度』（東京大学出版会、2006年）3頁。
- 56 地方自治体に対する補助金の詳細については、自治体国際化協会『イギリスの地方自治（概要版）』（2016年改訂版）58～59頁を参照。
<http://www.clair.or.jp/j/forum/pub/docs/2016_LON.pdf>
- 57 Paul Cairney, *The Scottish Political System Since Devolution* (imprint-academic, 2011), p 206.
- 58 Cm 3901 (1998), *Public Expenditure Statistical Analyses 1998-99*, Table 7.2B
- 59 Cm 6521 (2005), *Public Expenditure Statistical Analyses 2005*, p 90 Table 8.2.
- 60 Cm 8663 (2013), *Public Expenditure Statistical Analyses 2013*, p 115 Table 9.2.
- 61 Cm 9648 (2018), *Public Expenditure Statistical Analyses 2018*, p 124 Table 9.2.
- 62 Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom* (Oxford University Press, 1999), p 243.
- 63 Matthew Keep, *The Barnett Formula* (House of Commons Library Briefing paper No.7386, January 2018), p 3.
- 64 分野ごとの比較可能な割合は、中央政府省庁による支出が、委譲された政府によって提供されるサービスに対応する程度を示すものであり、完全に委譲されている場合は100%、全く委譲されていない場合は0%となる。例えば、スコットランドに関してのみ取り上げると、教育、司法に関しては100%、健康に関しては99.4%、運輸に関しては91%、一方でエネルギーおよび気候変動に関することは1.8%、労働および年金に関することは1.4%などとなっている（2015年支出見直し（Spending Review）時点）。HM Treasury, *Statement of*

Funding Policy (November, 2015), p 43 Annex B.1 を参照。

- 65 スコットランドの人口割合は、9.85%であるとされている（2015年支出見直し (spending review) 時点）。Ibid., p 67 Annex D.2 を参照。
- 66 David Bell, David Eiser and David Phillips, Adjusting Scotland's Block Grant for new Tax and Welfare Powers :Assessing the Options (Institute for Fiscal Studies, 2015), p 12.
 <https://www.ifs.org.uk/uploads/publications/mimeos/Scotland_Block_Grant.pdf>
- 67 Scot, supra note 22, p 63.
- 68 この説明は、Wales Governance Centre, Barnett Squeezed? Options for a Funding Floor after Tax Devolution (Institute for Fiscal Studies, 2016), pp 10-11 掲載の事例に基づいており、更に詳細な算定については当該資料を参照。
 <<https://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/sites/default/files/papers/WGC-IFS%202nd%20Report%20Barnett%20Squeezed.pdf>>
- 69 スコットランドの場合の試算では、毎年4%の支出の増加があることを前提に、イングランドとスコットランドの人口増加が同じ場合で100になるのは100年程度、スコットランドの方が早い場合で30年から35年程度、遅い場合には100年で110まで収束するが、それ以降はほとんど収束しない試算がなされている。Bell, Eiser and Phillips, supra note 66, p 14.
- 70 David Bell and Alex Christie, "Finance: Paying the Piper, Calling the Tune?", in Alan Trench (ed.), The Dynamics of Devolution: The State of the Nations 2005 (Imprint-academic, 2005), p 165.
- 71 イギリスの公的予算は大きく2つに分類される。1つが省庁別歳出限度額 (Departmental Expenditure Limits: DEL)、もう1つが年度管理歳出額 (Annually Managed Expenditure: AME) である。DELは、省庁ごとの人件費や物件費など管理的費用、および計画費の3か年度の支出限度額であり、公共サービスの提供において直接的に消費される経費が含まれる。一方でAMEは、社会保障費などの法律で支出が義務付けられている予算である。稲田圭祐「英国の複数年度予算～制度的変遷と現行制度の評価～」立法と調査 No. 305 (2010年) 62-63頁。パーネット方式による包括補助金は、各省庁のDELの範囲内で決定されるが、その範囲に含まれない社会保障費などは個別の補助金等で交付されることになる。
- 72 Leyland, supra note 15, p 318.
- 73 Commission on Scottish Devolution, supra note 17, para. 3.42.

- 74 Consultative Steering Group, Report of the Consultative Steering Group on the Scottish Parliament: Shaping Scotland's Parliament (December, 1998), Section 2 para. 2.

なお、Consultative Steering Group は、1997年にスコットランド大臣によって設置されたものであり、その構成はスコットランドにおける4つの中心となる政党、および幅広い市民グループや利害関係者が含まれており、スコットランド議会の運営上の必要事項、および作業方法について意見をまとめ、検討することを目的とするものであった。なお、説明責任は2つ目の項目として挙げられているが、それ以外に第1に権限の分担 (sharing the power)、第3に接近と参加 (access and participation)、第4に平等な機会 (equal opportunities) が挙げられている。

- 75 Simona Scarparo, "The process of devolution in the UK", in Mahmoud Ezzamel (et al.) (eds.), *Accounting in Politics; Devolution and democratic accountability* (Routledge, 2008), p 27.
- 76 Simona Scarparo, "Accountability in the UK devolved parliament and assemblies", in *ibid.*, p 38.
- 77 Commission on Scottish Devolution, *supra* note 17, para. 3.36.
- 78 Alan Trench, "The politics of devolution finance and the power of the Treasury", in Alan Trench (ed.), *Devolution and power in the United Kingdom* (Manchester University Press, 2007), pp 92-94.
- 79 The Scottish Government, *Fiscal Autonomy in Scotland - The case for change and options for reform -* (2009), para. 4.4.
- 80 *Ibid.*, para. 4.9.
- 81 Iain Mclean, *The Fiscal Crisis of the United Kingdom* (Palgrave Macmillan, 2005), p 70.
- 82 Cm 3658, *supra* note 7, para. 7.4. なお、1998年スコットランド法の議会審議においてバーネット方式に関して出された意見については、陶山具史「イギリスの道州制 (10)」自治研究 85 巻 7号 (2009年) 51頁を参照。
- 83 Paul Cairney and Neil Mcgarvey, *Scottish Politics* (Palgravemacmillan, 2ed., 2013), pp 220-221.
- 84 Alan Trench, *Funding devo more: Fiscal Options for Strengthening the Union* (IPPR London, 2013), p 36.
<https://www.ippr.org/files/images/media/files/publication/2013/01/funding-devo-more_Jan2013_10210.pdf>

- 85 Robert Twigger, *The Barnett Formula* (House of Commons Research Paper 98/8, January 1998), p 13.
- 86 2012年の財務省 (HM Treasury) の分析によると、保健、教育、運輸などの委譲されたサービスにかかる支出はイギリス全体の平均と比較して約18%高い水準にあるとされる。Mckean, Gallagher and Lodge, *supra* note 19, p 54.
- 87 Cairney and Mcgarvey, *supra* note 83, pp 220-221.
- 88 1979年には財務省により、権限委譲が行われることを前提とした必要性に関する試算が行われている。HM Treasury, *Needs Assessment Study - Report* (December, 1979). その中で一応の結果として、1976/77年度でイングランドを100とすると、スコットランドが116、ウェールズが109、北アイルランドが131と試算されている (Annex D para. 3)。
- 89 The Scottish Government, *supra* note 79, para. 6.6-6.8.
- 90 *Ibid.*, para. 4.17.
- 91 *Ibid.*
- 92 *Ibid.*, para. 4.22.
- 93 Bridge Hadfield, "Devolution: A national conversation?", in Jeffrey Jowell and Dawn Oliver(ed.), *The Changing Constitution* (Oxford University Press, 7ed., 2011), p 221.
- 94 The Scottish Government, *supra* note 79, para. 4.23.
- 95 Bailey and Budd, *supra* note 3, p 25.
- 96 The Scottish Government, *supra* note 79, para. 5.5.
- 97 なお、この3つの基準につき、さらに第1の効率性については、優先度に合わせて政策を調整するためのより大きな自律性、競争上の優位性を拡大する機会、公共サービスを提供するにあたっての効率性の視点から、第2の説明責任と透明性については、より大きな説明責任、より高い透明性の視点から、第3の持続性については、マクロ経済的な安定性、予算的な安定性、余裕性の視点からそれぞれの選択肢について検討が行われている。検討の詳細については、*ibid.*, para. 5.7-5.77を参照。
- 98 *Ibid.*, para. 6.11-6.13.
- 99 2017年以降、所得税率と階層の管理、および借入権限の強化、2019年以降、付加価値税の一部の割り当て、並びに2021年までに砂利税、航空旅客税の委譲が実施に移されることになっている。Audit Scotland, *Managing the implementation of the Scotland Acts* (March, 2018), p 8 Exhibit 1.
- 100 Cairney and Mcgravey, *supra* note 83, p 223 Box 11.2.

- 101 David Bell and Alex Christie, "Funding devolution: the power of money", in Trench (ed.), *supra* note 78, p 84.
- 102 Keep, *supra* note 63, p 8.
- 103 Cairney and Mcgravey, *supra* note 83, p 228.
- 104 Trench, *supra* note 78, p 94.
- 105 調整の具体的な仕組みについては、HM Government and The Scottish Government, *The agreement between the Scottish Government and the United Kingdom Government on the Scottish Government's fiscal framework* (February, 2016), para. 9-19 を参照。
- 106 Barry K. Winetrobe, "Scottish Devolution: Aspirations and Reality in Multi-Layer Governance", in Jeffrey Joewll and Dawn Oliver (eds.), *The Changing Constitution* (Oxford University Press, 5ed., 2004), pp 185-186.
- 107 同法の施行により、2018年から印紙土地税に代わり土地取引税 (Land Transactions Tax)、および埋立税に代わり埋立処理税 (Landfill Disposal Tax) がウェールズに委譲され、また借入権限も強化されることになった。さらに、2019年からはウェールズ内の所得税率の設定が可能になることとされているが、スコットランドに一部割り当てられることになった付加価値税に関しては予定されておらず、ここでも不均一が見られるところである。その内容、および2014年以降の関連法の制定経緯については、The Wales Audit Office, *Fiscal Devolution in Wales: devolved taxes and Welsh rates of income tax* (December, 2018), pp 47-49 Appendix 1 を参照。
- 108 2015年10月に庶民院の議事規則が改正され、新たな手続きが導入された。具体的には、第一読会後に議長がイングランドのみに適用される法案であることを認証した場合には、当該法案については、第二読会後の委員会段階でイングランド選出の議員のみで構成される公法案委員会 (Public Bill Committee)、またその後、追加的にイングランド選出以外の議員も参加できるが、投票、または修正動議の提出はイングランド選出の議員のみが行うことができる立法大委員会 (Legislative Grand Committee) で審議されることとされている。これらの手続きの詳細は、Nicolas Besly and Tom Goldsmith, *How Parliament works* (Routledge, 8ed., 2018), pp 209-210 を参照。
- 109 Bailey and Budd, *supra* note 3, p 31.
- 110 *Ibid.*, pp 31-32.
- 111 Keep, *supra* note 63, p 4.
- 112 Bogdanor, *supra* note 1, p 104.

- 113 Ibid., pp 104-105.
- 114 イングランドに独自議会を創設することに関する議論の動向については、拙稿「イギリスにおける『イングランド問題 (English Question)』 - イングランド内における地域分権を巡る問題についての一考察 -」法政論叢第 44 巻 1 号 (2007 年) 10 頁を参照。
- 115 イングランドにおけるロンドンを除く 8 の地域に公選議員からなる地域議会を創設することに関する議論の動向については、同 6-8 頁を参照。
- 116 Besly and Goldsmith, supra note 108, p 256.
- 117 Bailey and Budd, supra note 3, p 32.
- 118 クリス・ヒムスワース (倉持孝司訳)「連合王国・スコットランドにとっての連邦制の将来」倉持孝司編著『「スコットランド問題」の考察 - 憲法と政治から -』(法律文化社、2018 年) 113 頁。
- 119 Ronald L.Watts, Comparing Federal Systems (Institute of Intergovernmental Relations, 3ed., 2008), p 96.
- 120 Nicholas Aroney, "Devolutionary Federalism Within a Westminster-derived Context", in Mcharg (et.al) (eds.), supra note 28, p 299.
- 121 Bogdanor, supra note 1, p 221.
- 122 Ibid., p 228.
- 123 Aroney, supra note 120, p 299.
- 124 Vernon Bogdanor, "West Lothian Question" Parliamentary Affairs Vol. 63, No. 1 (2010), p 171.
- 125 2008 年にウェールズ議会の財源を再検討し、さらなる財政権限の委譲を議論するために Holtman Commission (正式名称は、「The Independent Commission on Funding & Finance for Wales」) が設置された。その最終報告では、16 歳以下の子どもの数、退職した高齢者の数、少数民族者の人口割合、低所得者の人口割合、長期疾患の人口割合、人口密度などを必要性の指標とし、イングランドと比較した結果、1 人当たりの支出額についてイングランドを 100 とした場合、ウェールズでは考慮する要素により 114~117 となると試算しているが、概ね 115 が妥当であるとしている (詳細については、Independent Commission on Funding & Finance for Wales, Fairness and accountability: a new funding settlement for Wales summary (July, 2010), para 3.8-3.27 を参照。
- また、この結果を踏まえて、バーネット方式の算式に必要性調整値 (Needs adjustment term) を取り入れることを提案している (ibid., para. 3.31-3.32)。

それを踏まえて、2018/19年度から

「中央政府省庁の予算額の変化×分野ごとの比較可能割合 ×適切な人口割合×
必要性に基づく係数（Needs-based factor）」によりウェールズに対する包括
補助金が算定することとされた（Keep, *supra* note 63, para. 1.4.）。