

平成25年度国際政策セミナー

欧州におけるリージョナリズム —道州制論議への示唆—

概要

日時：平成25年11月27日(水) 14:00-17:00

場所：国立国会図書館東京本館 新館講堂

主催：国立国会図書館 調査及び立法考査局

プログラム：基調講演

“What Can Japan Learn from ‘Regionalism’ and Devolution in the UK?”

パネルディスカッション

基調講演者：

ポール・ケアーニ氏 (Dr. Paul Cairney、英国スターリング大学教授)

現職はスターリング大学歴史・政治学部教授 (2013年～)、アバディーン大学名誉研究フェロー。アバディーン大学で、英国政治、権限委譲、スコットランド政治等を研究。スコットランドの政治・公共政策のほか、政策決定に関する専門家として、著書、有力誌への掲載論文など多数。主著に*The Scottish Political System Since Devolution: From New Politics to the New Scottish Government*, Imprint Academic, 2011等がある。

コーディネーター：

廣田全男氏 (横浜市立大学学術院国際総合科学群教授／当館客員調査員)

東京外国語大学外国語学部ドイツ語学科卒、一橋大学大学院法学研究科修士課程修了。東京市政調査会研究員、同主任研究員、横浜市立大学経済研究所助教授、同教授を経て、平成17年から現職。専門は憲法学、地方自治論。

パネリスト：

山崎幹根氏 (北海道大学公共政策大学院教授)

北海道大学大学院法学研究科博士後期課程単位取得退学、北海道大学博士 (法学)。日本学術振興会特別研究員、釧路公立大学経済学部専任講師、同助教授、北海道大学大学院法学研究科助教授、アバディーン大学政治・国際関係学部客員研究員、北海道大学公共政策大学院助教授を経て、平成19年から現職。

穴見明氏 (大東文化大学法学部教授)

名古屋大学大学院法学研究科博士前期課程修了。名古屋大学法学部助手、静岡大学人文学部法律学科講師、同教授等を経て、平成8年から現職。専門は政治学。

山崎榮一氏（一般財団法人自治研修協会理事）

東京大学工学部都市工学科卒。旧自治省（現総務省）、自治体国際化協会パリ事務所長（平成7～12年）、自治医科大学監事等を経て、平成24年から現職。

山口和人氏（当館専門調査員・調査及び立法考査局行政法務調査室主任）

東京大学法学部卒。同大学教養学部教養学科（ドイツの文化と社会）卒。同大学大学院人文科学研究科修士課程（西洋史）修了。昭和59年入館。調査及び立法考査局海外立法情報課長、主幹・総合調査室付、次長を経て、平成25年7月から現職。

*この記録集は11月27日の「国際政策セミナー」（基調講演・パネルディスカッション）の発言を可能な限り忠実に再現したものであるが、英語で行われたポール・ケアーニ氏の講演内容・発言については、日本語の読みやすさを優先し、当日の通訳と若干異なる部分がある。また、問投詞に関してはこれを省略するなど、軽微な加筆訂正を行った。

*当日の通訳は一之瀬彩氏、只野史子氏が務めた。

*肩書きは当時のもの。

————— 基調講演 —————

〈ケアーニ氏〉

はじめに

「リージョナリズム」という言葉は様々な意味を持っています。広い意味では、「中央政府と地方政府の間にある統治の階層」ということになります。しかし、これは国によって様々な意味を持ち得ます。

連合王国（イギリス）では大変特徴的なリージョナリズムがありました。リージョンは、単なる地域としてではなく、国として考えられています。例えば、スコットランドとウェールズにおいては、スコットランドをリージョンとしてだけでなく、国として言うことがあります。ですので、リージョナリズムというよりも“devolution”（権限委譲）ということがよく言われます。スコットランドには国や政治に関連する制度がたくさんあります。スコットランドは連合王国に併合された後も、教育制度、立法制度、宗教に関しては独自のものを維持し続けました。ですから、連合王国の他の地域と比べるとかなり大きな特徴があります。

私たちがリージョンというときには、イングランドの中のリージョンということを考えます。北アイルランド、スコットランド、ウェールズに対する権限委譲が行われたとき、同時に、イングランドにリージョンを導入するというアジェンダがあったわけです。つまり、少し異なる動きがあったのです。連合王国は中央集権的な単一国家の典型例であると言われていますが、スコットランドは連合王国をユニオンステートと呼ぶことがあります。スコットランドを含む様々な国が合わさった国であると考えているのです。

2つ目の興味深いこととしては、連合王国におけるリージョナリズムには、様々なレベルの政府があります。大きく4つの階層があり、1番上に欧州連合（EU）、連合王国、その次に権限委譲されたスコットランド、北アイルランド、ウェールズのような政府があり、その中にさらに地方自治体があります。これは混乱を呼び起こす可能性もあります。1995年以前、スコッ

トランドにはリージョンがありました。スコットランドの中では、スコットランドを「地域政府」と言うのと同様に、そのリージョンのことを「地域政府」と言っていました。地方自治体も32ほどあります。

2つ目に紹介したポイントは、連合王国からの教訓は重要なものですが、フランス、ドイツ、スウェーデンと比べて大変特異なリージョナリズムだったので、直接的な教訓ではなく、間接的な教訓であるかもしれません。ですから、他の国から教訓を学ぶ際には注意しなければいけません。アイデアやイノベーションは他の国から持ってくることはできますが、プログラムや教訓を具体的に他の国で使うことは、政治的な制度、環境が全く異なることが多いため困難です。他国の教訓をうまく活用するためには、互いの国のことをよく学ばなければいけません。問題となり得るのは、その国をよく知らずに、プログラムだけを輸入しようとすることです。

日英両国の違い

連合王国と日本を比較すると、政治及び政策決定の在り方に大きな違いが幾つかあります。それを念頭に置いておかなければいけません。その違いについては、今日は深く触れませんが、1つの大きな違いは、連合王国は多数決主義であると言われていて、政党間で対決的な姿勢が見られます。中央政府に権力が集中しており、政策はトップダウンで決定されます。この点で、コンセンサス政治が行われている日本とは対照的であると言われていています。また、連合王国では、上院は公選ではありませんし、政党の在り方も異なります。連合王国の場合、2大政党の間で政権交代がよく行われることも違いの1つです。

もう1つの大きな違いは、両国がリージョナリズムを追求する理由です。連合王国においてリージョナリズムがスコットランドやウェールズに対する権限委譲という形で行われたのは、民主的な理由とさらなる自治権の要求によるところが大きいのです。しかし、日本の場合は経済的な要因が大きいでしょう。各地域がグローバル化の中で経済競争を行っているということから生まれた道州制の議論だと言えらると思います。そこに大きな違いがあります。

民主的理由と経済的理由

スコットランドとウェールズへの権限委譲、リージョナリズムは、自治への要求の高まりから生まれたものでした。特にこれはスコットランドにおいて強く見られ、それと比べると、ウェールズの要求はそこまで強くはありませんでした。

その要求は、2つの要素に基づいていました。1つ目に、強いアイデンティティーの問題が挙げられ、それはスコットランドにおいて特徴的でした。スコットランドの人に「あなたは何人ですか」「どこに住んでいますか」と聞くと、多くの人たちは「私はスコットランド人です」と言い、「イギリス人である」とは言いません。「イギリス人かスコットランド人か」と聞かれた場合、「スコットランド人である」と答えることが多いのです。イギリス人であるという感覚もありますが、スコットランド人であるという意識の方が高いのです。そういうアイデンティティーがそれぞれの地域にあったということが挙げられます。2つ目に、特にスコットランドでは自治を行いたいという強い要求がありました。これは1970年代に始まり、1990年代にはさらに高まりました。この2つ、住民としてのアイデンティティーと自治権要求の高まりが、権限委譲の議論につながっていったのです。しかし、リージョナリズムによって経済を成長させていこうという議論はほとんどありませんでした。

北アイルランドの場合は少し異なります。北アイルランドが連合王国の一部であるべきだという議論もありましたし、一部の人たちは、北アイルランドはアイルランドの一部であるべきだと主張し、様々な議論が行われていました。ですから、権限委譲はある意味で2つの要求の間の苦しい妥協の産物だったのです。スコットランドとウェールズの経験と、北アイルランドの経験は随分と異なっていたのです。

対して、イングランドは経済を主な要因としていました。もちろん民主主義的な自治権の要求も、イングランドの北東部・北西部など一部においては見られました。しかし、中央政府がリージョナリズムの計画を導入しようと考えたときには、経済的な要素に着眼点が置かれました。地域開発公社を導入し、外国直接投資を誘致しようということが中心に行われたのです。

ここで特記すべきは、これらのリージョンは中央政府から割り当てられた歳入を使うことしか許されておらず、課税権は与えられていなかったことです。そして、イングランドにおいては、開発公社の監督を行う官選の協議会が置かれましたが、経済的な枠組みは一般市民の支持の持続にはつながりませんでした。民主主義的な枠組みはスコットランドとウェールズで支持の持続につながり、比較的成功を収めていて、1999年にはスコットランドとウェールズにおける権限委譲の拡大をもたらしています。イングランドは経済的な理由でリージョナリズムが追求され、それは一般市民の支持の持続にはつながらず、成功には至りませんでした。

リージョナリズムと一般市民からの支持

では、日本との比較をしてみましょう。日本では、連合王国に見られるような地域としてのアイデンティティーはありませんし、一般市民からのリージョナリズムへの支持はそこまでないと思います。日本におけるリージョナリズムは、経済的な問題を解決するために導入されようとしていると思います。経済的な要因が牽引力になっているのです。リージョナリズムが経済成長の推進の要素となり、小さな政府を実現することによって、経済危機後の公的債務を減らすことができるという目的で導入されようとしているのです。

連合王国では、リージョナリズムは歳出が拡大しているときに導入されました。歳出を削減するプレッシャーがないときに行われたのです。その意味で、連合王国が日本に対して直接的に提供できる経験はそれほど大きくないかもしれません。スコットランド、北アイルランドなどの権限委譲が大きく見られたところにおいても、日本で議論されているような権限委譲、例えば課税権などはないのです。連合王国の権限委譲された地域では、健康保険、法人税、所得税、消費税に関する管理権はありません。納められる税金の80%は中央政府が課税しているもので、残りがスコットランドやウェールズの担当分になります。

連合王国の経験は、むしろマイナスの教訓、何がうまくいかなかったのかということを提供することができます。イングランドの経験が最も直接的な教訓になるのではないのでしょうか。イングランドでは2004年以前にリージョンが設けられていましたが、2004年に住民投票が行われ、イングランドのノースイースト地域に公選の議会を置くべきかどうかが問われました。それまでは公選ではなかったのです。しかし、住民投票を行ったところ、80%の人々が公選の地域議会に反対しました。イングランドで最もリージョナリズムが支持されていた地域においても支持を持続できなかったのです。

2012年以降、中央政府はイングランドのリージョンを廃止しました。日本と比較するに当たって興味深いのは、保守党政権がイングランドのリージョンを廃止したのは経済的な理由であっ

たということです。リージョンを廃止することによって節約できると考えたのです。日本の場合、リージョンを導入することで節約できると考えていますが、連合王国の政府は反対のことを考えたのです。連合王国の中央政府は、これまでリージョンに割り当てられていた権限を地方自治体に委譲しようとしています。イングランドにおいては、もはやリージョンはありませんし、恐らくイングランド地域にリージョンが復活することもないでしょう。

連合王国は教訓を提供できるか？

では、連合王国が日本に対して提供できるプラスの教訓は何でしょうか。日本と連合王国の双方において、不均一な、または非対称的なリージョナリズムが発展していると言えると思います。“asymmetry”（非対称性）という言葉は、政治システムで言うと3つの定義があります。

1つ目の非対称性は、人口の少ない地域にのみ権限委譲がなされているということです。スコットランド、北アイルランド、ウェールズへの権限委譲は連合王国の全体の人口の16%にしすぎません。イングランドが人口全体の84%を占めているのです。そして、イングランドの割合はどんどん増えており、権限委譲された地域の人口の割合は少なくなっています。

2つ目の非対称性の意味は、3つのリージョンにおいて委譲された権利に違いがあるということです。スコットランド、北アイルランドにはほとんどの権利が委譲されましたが、ウェールズにおける権限委譲はそこまで大きくありませんでした。ウェールズには当初、立法権は与えられておらず、責任の範囲が他の地域と比べると小さかったのです。スコットランドは立法権を持っており、医療、教育、刑事司法、地方自治、農業、環境、そして交通の一部において権限を持っています。他方、ウェールズに委譲された権利はかなり少なく、例えば刑事司法の権限は委譲されませんでした。

3つ目の非対称性の意味は、中央政府と権限委譲された地方の権限のアンバランスです。権限委譲された地域は比較的小さいので、中央政府と何か議論の対立があった場合、そこまで大きな交渉力がないということが挙げられます。そのアンバランスという意味での非対称性です。

日本においても、非対称的なリージョナリズムが行われることが考えられます。例えば、北海道、沖縄、さらに大阪を含む関西地域など一部の地域に広がっていく可能性があります。もしこのように日本のリージョナリズム、道州制が進むのであれば、連合王国の教訓を使うことができると考えます。連合王国には非対称性、不均一な権限委譲の経験がありますから、その教訓を提供することができます。スコットランド、北アイルランド、イングランド、ウェールズにおいて非対称的な権限委譲があり、異なる度合いの支持がありました。スコットランドには最も多くの支持が集まり、ウェールズはそこまでではありませんが、支持がありました。イングランドでは権限委譲に対する支持が少なく、最終的にはリージョンが廃止されました。こうした非対称性の教訓は日本でも活用できると思います。

スコットランドの権限委譲の成功

では、スコットランドの経験について具体的にお話ししていきたいと思います。スコットランドは、リージョナリズムについては連合王国の中で最も長い歴史があり、ヨーロッパでも最も長い歴史があると言えます。

まず、プラスの教訓について見ていきましょう。スコットランドの権限委譲には様々な成功が見られました。スコットランドでは、最も持続的かつ大規模な権限委譲が行われました。2

つのことを具体的に述べたいと思います。1つ目は、地域的な政策決定を行っていくことができる有益な事例であるということです。2つ目は、権限委譲の後も中央政府と良好な関係を保っている良い事例であったということです。

スコットランドの経験

まず、地域政府はコンセンサスのある形で政策形成を行うために、広範囲の社会団体や経済団体と有意義なネットワークを構築することができます。スコットランド政府は社会団体・経済団体と良好な関係を築いていたので、独自の政策スタイルを築きました。また、スコットランド政府の運営の在り方としては、スコットランドの内閣は比較的小さいので、連合王国の中央政府よりも多く地方自治体と関係を持つことができ、責任範囲が小さいので、政策においてより全体的な管理を行うことができるというメリットがあります。

このようなことができる理由としては、やはりサイズが挙げられます。スコットランドの政府は小さいので、様々な団体と個人的なネットワークを構築することができ、実際に政策を実施している地方自治体とも密接な関係を構築することができます。地方自治体や医療機関と話をするとき、大変小さな部屋で、すぐに政治家を集めることができます。一方、イングランドの場合は、この講堂（セミナーの会場である国立国会図書館の講堂のこと。約300人収容可）よりも大きな部屋を借りなければ、各自治体の首長を呼んでくることはできません。スコットランド政府は小さかったので、個人的なネットワークを築くことができたのです。

スコットランドの経験から覚えておかなければいけないことは2つあります。まず、ほとんどの経済政策がスコットランドに権限委譲されていないので、経済団体と良い関係を結ぶことができました。そういった議論が高まる分野において敵対視されていないため、スコットランドにおいて、経済団体と政府との間で対立は見られません。

もう1つは、その関係構築に非常に時間がかかったということです。日本と比較して、連合王国のほとんど（スコットランド、ウェールズ、北アイルランド）の経済団体は地方の政府に反対したので、権限委譲された政府と関係構築をするために最低でも5年かかりました。ですから、リージョナリズムは、政策策定において即効性のある解決策ではないのです。あるいは、経済危機に対する即効性のある対応策にはならないということです。むしろ長期的な対応策です。

比較の2つ目の要素としてお話ししたいのは、スコットランドが連合王国政府と構築している関係です。連合王国とスコットランドの経験では、中央政府と権限を委譲された政府は比較的円滑な関係を維持しています。連合王国で特徴的なのは、中央と「地域」政府がほとんど正式な紛争や対立の処理を行わなかったということです。両政府が裁判所で争うことはありませんし、公聴会を開いて意見の対立を処理することはなく、行政機関の中や政党間で議論し、比較的円滑な関係を保ってきています。

その背景には2つの理由があります。これは日本には適応しないかもしれませんが、1つ目は、連合王国の中央政府はスコットランドの政策策定からほとんど手を引いたのです。スコットランドにおける医療・教育、自治体などの政策に関してほとんど関与しなかったのです。その理由は、連合王国では中央政府と権限を委譲された政府の政策責任が明確に分かれているからです。日本の中央政府と地方政府は、例えば、医療や病院に関しては責任を共有すると思いますが、スコットランドにおいてはその責任がはっきりと分かれています。スコットランドでは全く異なった制度が作り上げられているので、連合王国政府はスコットランドの政策に関

して全く注目しなくても済むのです。

連合王国における政策の学習と移転

このように、連合王国がスコットランド政府の政策策定から手を引いたということは、2つの政府が互いに政策を学んだり採り入れたりすることが非常に少なかったということを示しています。連合王国の権限委譲に対しては、民主主義の実験室をつくるようなものではないかという見方がされていました。つまり、連合王国がより多くの政府を持ち、それぞれの政府でアイデアがあればあるほど、互いに学び合うことができるのではないかということです。しかし実際には、スコットランドと連合王国の中央政府においてはそういうことは起きませんでした。

その理由の1つとして、中央政府が権限委譲した政府の政策策定から全く手を引いていたということが挙げられます。中央政府と権限委譲された政府は似たような政策を策定しているようですが、それはお互いから学んでいるからではありません。同じように政策決定をとらえ、同じように解決しようとしている同じ政党がそれぞれに存在しているからです。中央政府でもスコットランドでも、例えば高齢者の数が増えているという状況があれば、それを解決したいと思う。そして、その方法が似ているだけです。

もう1つの理由としては、連合王国政府が行ったイングランドのための政策は、スコットランドやウェールズにも影響を及ぼします。ネズミ（小さな政府）が大きな象の隣で寝ているような構図です。大きな象が何らかの動きをすると、横に寝ているネズミは非常に心配になってきます。例えば、イングランドが授業料を引き上げたとする、ウェールズの政府には、それに追随するか、何らかの方法で対応しなくてはならないというプレッシャーがかかります。なぜなら、教育というのはウェールズ独自の方法だけで維持されているわけではないからです。ここでお話ししたいのは、スコットランドとウェールズ、あるいはスコットランドと中央政府のように、お互いから学ぶことは普通ではなく、まれなことだということです。

連合王国から学べる最も適切な教訓

連合王国の経験から学べる最も適切な教訓は3つあります。1つは、リージョナリズムに対して住民の支持を得ることです。連合王国の例は、リージョナリズムの正当性や住民の支持を得るためにはどうすればいいかを示していると思います。スコットランドのリージョナリズムが住民に非常に支持されたのは、自治に対する要求があったからです。それに対して、イングランドではそれほど支持が高くなかったのも、経済的な背景を持ったリージョナリズムを取り込んだときにうまくいきませんでした。ですから、住民の支持は非常に重要です。

2つ目の教訓は、リージョナリズムによって、中央政府のレベルを超えた、非常に特徴のある政府が確立される可能性があるということです。スコットランドにおいても、地域レベルでの政策策定の独自のネットワーク、あるいは、独自の統治スタイルを構築することができました。ですから、スコットランドは政策決定、あるいはスコットランド内の地域の問題を解決する方法は非常に独特のものを持っています。

3つ目の教訓は、このような地域、地方が中央政府と協力する可能性があるということです。共通分野での経験を共有したり、イノベーションを行う際には教訓を共有できる可能性があります。

結論

連合王国の経験は、日本に対して幾つかのマイナスの教訓とプラスの教訓を提供できると思います。ただ、日本と連合王国は全く状況が異なるので、日本がなぜ連合王国のような国から学びたいかということを確認に理解する必要があります。そして、連合王国において、どうしてある政策が策定されたのかを理解し、それが果たして日本の状況に合っているかということを見極めなければいけません。政策プログラムを単に移転するだけでは、一般的な示唆しか得られません。もちろん、自分たちの政策を考えるきっかけにはなるかもしれませんが、何を求めるかを理解することが最も重要です。

ご清聴ありがとうございました（拍手）。

———— パネルディスカッション ————

〈廣田氏〉

この後は私、廣田が引き継いで進行していきたいと思います。続きまして、パネリストの皆さまからご報告をいただきます。まず山崎幹根先生、よろしくお願いいたします。

イギリスの権限委譲から得られる教訓

〈山崎幹根氏〉

最初に若干コメントをさせていただきます。今のケアーニ教授の報告をどのような形で日本、その他の国との比較に発展させていけばいいのかということについて、大きく分けて2点、コメントをしたいと思います。

まず、改めて強調したいのは、スコットランドの分権改革は世界の中でも最も成功したケースではありますが、あくまでも1つのケースだということです。この後のパネリストの方々がまた言及される場所なので深くは立ち入りませんが、ヨーロッパ諸国の中においても、イギリスの不均一な権限委譲、スコットランドの分権改革は、あくまでもone of themにすぎないということです。ヨーロッパ大陸を見れば、確かにスペインのように独立運動が非常に強い政治勢力を持っていて、また、一国多制度型の権限委譲を進めている国もありますが、他方でフランスやイタリアのように単一主権国家の中で全国画一的な形でリージョンが形成され、次第に自治権が付与されていくケースもあります。さらにはドイツのような連邦制の国家もあります。そうしたヨーロッパの中における1つの例であることをまず見ておく必要があります。

さらに、スコットランドの成功事例があくまでも1つの事例であることを理解するために強調していかなければいけないのは、スコットランドのように歴史的・文化的にも独自性を強く持っている地域であっても、地域で議会をつくるという改革は簡単には進まなかったということです。1979年にスコットランドでもウェールズでも分権改革を進めるために地域に議会をつくるというレファレンダム（住民投票）が行われましたが、両地域において1度は否決されているという経験があります。そして、改めて1997年にレファレンダムをし直したときに、初めて住民の多数を得ることにつながっていったのです。さらにケアーニ教授の報告にもありましたように、2004年に、イングランドのノースイースト地域においても住民投票によって地域議会をつくるという提案が否決されています。ですから、歴史的・文化的に独自性を強く持っている地域があるイギリスにおいても、それぞれの地域が議会をつくるという改革は、単純に単