

Brexit 後の英国における北アイルランド自治政府 ・ スコットランド自治政府と英国中央政府との 財政的政府間関係

東洋大学法学部教授 箕輪允智

■ 研究概要 ■

序章 研究の目的と背景

英国の地方分権は非対称性に特徴があり、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドはそれぞれ異なる程度の自治権を有している。スコットランドは広範な立法権限と所得税の一部設定権を持つ一方、北アイルランドはベルファスト合意に基づく権力共有システムを採用し、カトリックとプロテスタントの主要政党が閣僚ポストを分け合う形態をとっている。財政面では、北アイルランドは課税権をほとんど持たずバーネット・フォーミュラによる中央政府からの交付金に大きく依存している状況にある。

本研究は、Brexit という外生的ショックが英国の財政的政府間関係に与えた影響を分析し、特に北アイルランドとスコットランドの自治政府と中央政府の関係変容を考察する。研究方法としては、文献調査と現地調査を組み合わせた質的研究アプローチを採用した。英国政府、スコットランド政府、北アイルランド執行部が発行する財政関連文書、議会における財政関連の議事録、地方分権に関する学術論文や著書、シンクタンクの報告書などを広範に収集・分析した。2023年8月までのアルスター大学での滞在期間中、Brexit 後の北アイルランド内の政治的緊張や政府間関係の観察、ウインザー枠組みをめぐる交渉過程の直接観察が貴重な機会となった。また、英国女王エリザベス2世の死と新国王チャールズ3世の即位という出来事を通じて、北アイルランドとスコットランドにおけるナショナリズムの動向も観察することができた。

本研究の意義は、Brexit が財政連邦主義理論に与えた影響を検証し、地方分権の動態的進化に関する理解を深めることにある。特に McIntyre et al. (2023) が指摘する「説明責任のギャップ」、すなわち税権限の拡大が必ずしも説明責任

の向上につながらないという問題を北アイルランドの文脈で検証することで、財政分権理論に新たな視点を提供する。また、Brexit、王室継承、北アイルランド議定書問題など、英国が直面した様々な環境変化に対して、政府間の財政関係がどのように適応・変容したかを分析することで、急激な社会変化や制度改革に直面した際の政府間協力と調整のあり方についての示唆を得ることができる。

第1章 Brexit 以前の英国における財政的政府間関係の制度的枠組み

英国の地方分権は単一の統一的なプロセスではなく、長い歴史的発展の結果である。19 世紀後半から始まった行政的分権は、各地域に徐々に独自の行政機能を付与してきた。1885 年に設立されたスコットランド庁、1964 年に設立されたウェールズ庁などの行政機関は、各地域の特殊な歴史的・政治的文脈を反映した発展を遂げてきた。英国は「unions の国家」として特徴づけられ、各地域は一定の自律性と独自の制度的基盤を保持してきた。

財政調整の中核を成すバーネット・フォーミュラは 1970 年代後半に形成されたメカニズムで、イングランドにおける支出変化に基づいて各地域への予算を調整する。このフォーミュラは、イングランドの各省庁における支出変更額、各省庁の支出が分権行政機関によって実施されるサービスの範囲、各地域の人口比率という 3 要素に基づいている。透明性と予測可能性を持つ一方、地域ニーズの適切な反映に欠けるという批判もあり、特にスコットランドやウェールズなどへの過剰配分の可能性が指摘されている。

EU 構造基金も英国の分権地域にとって重要な財源だった。2014 年から 2020 年の期間に、英国は総額約 176 億ユーロの資金を受け取り、その相当部分が分権地域に配分されていた。欧州地域開発基金 (ERDF) は地域の経済的不均衡の是正に、欧州社会基金 (ESF) は雇用と社会的包摂の促進に、欧州農村開発農業基金 (EAFRD) は農村地域の発展に焦点を当てていた。特にウェールズは人口一人当たりで最も多くの資金を受け取っており、地域経済発展の重要な原動力となっていた。これらの EU 資金は単なる財政支援を超えて、各地域の経済発展戦略に組み込まれていた。

第2章 Brexit が英国の地方財政制度に与えた影響

2016 年の EU 離脱国民投票以降、英国と EU の財政関係の再編は複雑な交渉過程を経てきた。EU 離脱協定は英国の財政的義務や継続的支払いについて規定し、「清算金」約 390 億ポンドの段階的支払いに合意した。離脱協定の第 137 条では、2020 年 12 月 31 日までの移行期間中、英国は EU 予算への拠出を継続し、EU 基金からの配分も受け取ることができたため、短期的影響は緩和された。

北アイルランド議定書により、北アイルランドは EU 単一市場の一部に留まり、一定の EU 基金へのアクセスを維持できたが、説明責任の点で課題も生じた。また、離脱協定では英国の EU プログラムへの選択的参加も規定され、例えば Horizon Europe などの研究・イノベーションプログラムへの継続参加を可能にした。

EU 共通予算からの離脱は地方財政に大きな変革をもたらした。英国は 2014～2020 年の MFF において、約 170 億ユーロの欧州構造投資基金を受け取る予定だった。特にウェールズは一人当たり約 123 ポンドの EU 補助を受けていたため、影響が大きかった。スコットランドも欧州農村開発農業基金から支援を受けており、農村地域開発に影響が生じた。EU 基金に依存していた地方開発プロジェクトでは資金の不確実性が増し、地域間格差是正を目的としていた EU 構造基金の代替措置の在り方が課題となった。

代替財源として設立された英国共有繁栄基金（UKSPF）は 3 年間で 26 億ポンドを提供し、地域社会と場所、地元企業支援、人材育成を優先的に支援することを掲げている。資金はウェストミンスターが地方自治体を通じて配分する形だが、従来の EU 基金より少ないという批判がある。例えば、ウェールズでは従来の EU 基金であれば 14 億ポンドが見込まれていたが、UKSPF では約 6 億 3200 万ポンドに減少したと推定されている。また、UKSPF の運営は中央集権的な性格が強く、水準向上・住宅・コミュニティ担当国務大臣が重要な決定を行うなど、従来の EU 基金の分権的アプローチとは異なっている。スコットランド政府とウェールズ政府は、分権的手続きを迂回する英国政府の決定に懸念を表明している。

第3章 北アイルランド自治政府との財政関係の変容

北アイルランド議定書により、北アイルランドは英国関税領域に属しながら

も EU 単一市場の一部として残るという二重の地位を付与された。この特殊な立場は財政的に複雑な影響をもたらしている。EU 規制との整合性維持のため、北アイルランドは EU の付加価値税や物品税規則に準拠する必要がある、これが税率設定権限を制約している。ウエストミンスター政府はこの特殊な立場を補償するため、「新たな取引協定」として約 7 億ポンドの追加財政支援を表明した。この財政支援は主にインフラ整備、地域経済活性化、EU 規制準拠に伴う行政コスト補填に充てられる予定である。

議定書の重要な側面は、アイルランド島内の「見えない国境」維持である。これは行政コスト削減面ではメリットをもたらしたが、グレートブリテン島と北アイルランド間の「アイリッシュ海国境」では通関手続きが必要となり、新たなコストが発生している。2021 年から 2023 年の間に、この「内部国境」管理には約 2 億ポンドの追加費用が発生したと推定されている。2023 年の「ウインザー枠組み」合意により議定書は一部修正され、北アイルランドの財政的自律性の一部回復や、グリーンレーン・レッドレーンシステム導入によるアイリッシュ海国境での手続き簡素化が図られたが、依然として政治的不安定の原因となる課題も残されている。

北アイルランドの EU 単一市場へのアクセス維持は「諸刃の剣」である。他の英国地域が直面する貿易障壁から免れることで相対的な経済的優位性を獲得し、2022 年から 2023 年にかけての輸出成長率は英国平均を上回り、特にアイルランド共和国との貿易は 17%増加した。一方、EU 規則への準拠義務は財政政策の自律性を制限している。特に EU の国家援助規則の適用は、英国政府や北アイルランド政府による産業支援の自由度を制限している。

EU 単一市場への特権的アクセスと英国本土市場への所属という「二重の恩恵」は対内投資の増加をもたらしており、海外直接投資が増加している。しかし、Brexit 後の世論調査では「統一アイルランド」への支持の高まりも示されており、「ウエストミンスターからの不当な統治」や「アイルランド島の分断」を問題視する声が強まっている。

Brexit 後、英国政府は北アイルランドに対する新たな財政支援メカニズムを構築した。共有繁栄基金からは約 1.3 億ポンドが割り当てられたが、従来の EU 基金（年間平均約 2 億ポンド）より少なく、中央政府による直接管理の傾向が強

いという懸念がある。EU との共同出資による「ピースプラス」プログラムは継続し、約 6.5 億ユーロが北アイルランドとアイルランド国境地域の和平と繁栄のために投資される予定である。アイルランド政府も全体の約 15%の資金を拠出し、北アイルランドの平和プロセスへの財政的支援を示している。

第 4 章 スコットランド自治政府との財政関係の変容

Brexit 後のスコットランドでは、財政的自治をめぐる議論が政治的アイデンティティと自己決定権の問題へと発展している。2014 年の独立住民投票以降も、スコットランド民族党 (SNP) は Brexit を独立への新たな契機として位置づけており、英国からの完全な財政的独立あるいは大幅な財政的自律性の拡大を主張している。2016 年の国民投票でスコットランドは 62%が EU 残留を支持していたため、Brexit は地域内の政治的分断をさらに深刻化させた。

2016 年スコットランド法により、スコットランド議会は所得税率の決定において基本税率、上乘せ税率、追加税率の調整が可能となり、歳入の約 30%を自主的に決定できるようになった。2017 年には所得税率を一部引き上げ、高所得者層への課税を強化し、年間約 3 億ポンドの追加歳入が見込まれている。この法的改正はスコットランドの財政的自律性を部分的に拡大するものだが、完全な独立を求める政治的要求を満足させるものではない。

新たな税源移譲としては、付加価値税 (VAT) の一部徴収権、航空旅客税の完全徴収権などが実現したが、技術的問題や複雑な調整メカニズムのため、VAT の一部徴収権はまだ行使されていない。スコットランドは累進課税の実施や社会的再分配政策と連動した独自の税制戦略を模索しており、高所得者層への課税強化と低所得者層への減税を同時に実施するなど、革新的な税制アプローチを追求している。しかし、これらの税源移譲は限定的であり、バーネット・フォーミュラによる財政調整は依然として中央政府の強い影響下にある。

英国共同繁栄基金 (UKSPF) に対して、スコットランド政府は強い懸念を表明している。代替資金の総額が EU から受け取るはずだった金額より少ないこと (3 年間で約 3 億 3700 万ポンドの損失と見積もられている)、そして資金配分において英国政府が直接管理し中央集権化が進められていることが主な理由である。2020 年英国域内市場法によって、英国政府はスコットランド政府を迂回して直

接資金を配分することが可能になり、スコットランド政府はこれを「地方分権への侵害」として批判している。2021年3月には、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの財務大臣が共同声明を発表し、分権的手続きを迂回する英国政府の決定に懸念を表明した。

第5章 両自治政府の財政自治権の比較検討

北アイルランドとスコットランドの財政自治権はBrexit後の英国において異なる道を辿っている。スコットランド政府は2016年スコットランド法により所得税率に関する実質的な自律性を獲得し、2018-19年度には5段階の所得税率を導入、年間所得15万ポンドを超える層に対する最高税率を46%に引き上げた。一方、北アイルランド政府の財政自治権はより限定的で、2020年度には歳入の約80%（115億ポンド）が英国中央政府からのブロック助成金に依存していた。北アイルランドは政治的不安定性や複雑な歴史的背景から、財政的自律性よりも政治的安定性を優先する傾向がある。

歳入構造においても明確な違いがある。スコットランドは税源の多様化戦略を積極的に推進し、2019-20年度には所得税収入が約120億ポンドに達し、歳入の約40%を占めるようになった。この制度改革によりスコットランドは財政的自律性を徐々に拡大させている。対照的に北アイルランドの歳入はブロック助成金に極めて強く依存しており、独自の税源拡大は限定的である。Brexit後はバーネット・フォーミュラの透明性と公平性に関する議論が再燃しており、特に北アイルランドの財政的脆弱性が顕在化している。

政府間協議メカニズムにおいても、スコットランドはEUとの関係でより積極的な立場を示し、2016年のEU離脱決定後もEUとの直接交渉を試みた。一方、北アイルランドはアイルランド島内の政治・経済関係という複雑な問題を抱えている。北アイルランド議定書をめぐる英国政府との交渉では、北アイルランド政府の意見が十分に反映されないという批判があり、特にユニオニスト政党は議定書が北アイルランドと英国本土の経済的つながりを弱めると主張した。北アイルランド政府とアイルランド共和国との関係はBrexit後さらに複雑化し、グッドフライデー合意の精神に基づく両地域の経済的・社会的連携が重要課題となっている。

終章 結論と政策的含意

本研究の結果、Brexit 後の英国における財政的政府間関係は以下の 3 つの特徴を持つことが示された。第一に、EU 基金の喪失や UKSPF の規模縮小により、地方政府の財源が不安定化し中央政府への依存度が高まっている。第二に、Brexit や北アイルランド議定書をめぐる意見対立により、中央政府と地方政府間の政治的対立が激化し、政府間関係に緊張がもたらされている。第三に、スコットランドと北アイルランドは異なる政治・経済状況に置かれ、地方分権の多様化と非対称性が拡大している。スコットランドがより大きな財政的自律性と独自の課税戦略を追求する一方、北アイルランドは中央政府への財政的依存度が高く、独自の課税自主権拡大に消極的な状況にある。

今後の展望として、以下の 3 つの方向性が考えられる。第一に、財政調整メカニズムの改革である。バーネット・フォーミュラは人口変動や地域ニーズの変化に対応できなくなっており、地域特性や財政需要を適切に反映した、より公平で透明性の高い財政調整メカニズムの構築が求められる。第二に、地方税源の多様化と税収配分の見直しである。地方政府が自主的に財源を確保できるよう、新たな税源の移譲や税率設定の自由度を高めることが重要である。第三に、政府間協議メカニズムの強化である。中央政府と地方政府が対等な立場で政策協議を行えるよう、制度的枠組みを整備する必要がある。

Brexit 後の英国の経験は、日本の地方分権改革にも示唆を与える。特に政府間協議の活性化が重要であり、中央政府と地方政府が対等な立場で財政面でも政策協議を行える開かれた枠組みの構築が、地方分権の深化につながる可能性がある。英国における Brexit 後の混乱や、それに対する地方政府の不満は、政府間協議の重要性を改めて認識させる契機となっている。

主要参考文献

Bell, D., Sas, W., & Houston, J. (2021). Starting from scratch? A new approach to subnational public finance. *Regional Studies*, 55(4), 617-629.

Birrell, W. D., & Carmichael, P. (2023). *Devolution in the UK: Politics,*

Powers and Policies. London: Bloomsbury.

Godefroidt, A., Hughes, C., & Muinzer, K. (2023). The Northern Ireland Protocol: Impact and implications. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 61(S1), 1-17.

McIntyre, S., Mitchell, J., & Roy, G. (2023). Fiscal devolution and the accountability gap: budget scrutiny following tax devolution to Scotland. *Regional Studies*, 57(7), 1380-1391.

Mitchell, J. (2003). *Governing Scotland: The search for prosperity and identity*. Palgrave Macmillan.

Oates, W. E. (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, 12(4), 349-373.

箕輪允智. (2023). 北アイルランド議定書をめぐるウインザー枠組み. *東洋法学*, 67(1), 35-76.