

英国における地方分権の進展

—地域主権法の制定—

Progress of decentralization in the UK –Localism Act–

総務省自治財政局公営企業課理事官（前在英国大使館一等書記官）

大塚大輔

Daisuke Otsuka, Deputy Director, Local Public Enterprise Division

The Localism Act was enacted by the current coalition government in the UK which was formed in 2010. It is the Act to embody a series of decentralization policies under the government's flagship policy, Big Society, which aims to shift the power from central government to local governments and communities. One of the important measures included in the Act is "general power of competence" to be given to local governments. It means that local governments can do anything that individuals could do unless specifically prohibited by law. This must be an epoch-making change in the local government system of the UK.

はじめに

英国においては、2010年総選挙により13年ぶりの政権交代が実現し、保守党及び自民党により構成される連立政権が誕生したが、地方分権に関していえば、前政権・現政権を問わず、政府が推し進める重要課題の一つである点に変わりはない。ロンドンへの一極集中は、日本を含む主要先進国における首都一極集中の度合いよりも著しく、ロンドンやその周縁部以外の地域の発展のためには、大胆な地方分権が欠かせないとの認識は中央政界の中でも共通のものとなっている。前労働党政権が、スコットランドやウェールズへの権限移譲や直接公選首長制の導入などを通じて

地域の活性化に努力を注いだことから窺われるとおり、英国では、過去10年から15年の間に、地方分権をめぐる大きな議論が展開されてきた。

しかし、前労働党政権の地方向け政策には、賛否両論があったことも確かである。例えば、使途の制約がない地方交付金、すなわち我が国の地方交付税に相当するものの大部分を、教育政策を重視するブレア政権が教育目的補助金として特定補助金化したり¹、国が地域の政策目標を設定し、地方の行政サービスをモニタリングする業績評価の仕組みを導入する²など、国が地方への関与を強めた面があり、こうした面に対して、地方から反発の声、

¹ 2006年度に、一般補助金から切り離す形で教育目的補助金が創設されたことより、地方自治体の一般財源である地方交付金 (revenue support grant) の額は激減した (2005年度: 266億ポンド、2006年度: 34億ポンド)。地方自治体経常収入の財源構成比は、2009年度時点で、地方交付金 4.4%に対し、特定補助金 42.8% (財団法人自治体国際化協会「英国の地方自治 (概要版)」52頁参照。統計はいずれもイングランドのみのもの)。

² 2001年、前労働党政権が、地方自治体による行政サービスの改善と地域住民生活の質の向上を目的に、地方自治体を「優秀」から「劣悪」の5段階に評価する包括的業績評価制度 (Comprehensive Performance Assessment: CPA) を導入した。さらに、2009年には、CPAの後継制度として、地方自治体のみならず、消防、警察、保健当局等地域すべての公共機関を対象とした包括的地域評価制度 (Comprehensive Area Assessment: CAA) が導入された。現政権は、CAA事務に費やされる多大なコスト等を理由に同制度の廃止を行った。

懐疑的な声が聞かれる傾向があった。

地方分権といっても、伝統的に「大きな政府」指向が強い労働党の場合は、国の関与を通じて地域の発展を目指すというシナリオを描く習性があったということであろう。これに対して、現在の与党第一党保守党は伝統的に「小さな政府」指向が強く、野党時代から、労働党の地方分権「手法」を中央集権的であると批判し、国の関与の縮減・地方の自由度の拡大を内容とする「地域主権 (Localism)」という概念を打ち出していた。また、与党第二党の自民党は、政策面で労働党と共通する部分が多い左派政党であるが、前身の自由党以来掲げる自由経済主義の立場から、国家の統制・管理に対しての地方の自由を尊重する。両党の間では、必ずしも政策の方向性が一致する分野ばかりではないが、地方分権に関していえば、両党のイデオロギーには親和性があり、政権発足から約半年後には、関係施策を盛り込んだ地域主権法案 (Localism Bill) が議会に提出された。

本稿では、既に成立・施行された地域主権法 (Localism Act 2011) の概要を説明するとともに、英国地方自治へのインプリケーションについて、筆者なりの考察を試みてみたい。文中、意見にわたる部分は、筆者の私見である。

1 地域主権法の概要

(1) 法律の背景と特徴

地域主権法は、2010年12月に提出されて以来、約1年の審議期間を経て、2011年11月15日に成立した。施行時期は、項目ごとに異なっているが、大半の部分は2012年4

月施行となっている。英国の地方自治制度に関して、これまでも断続的に改正は行われているが、今回の地域主権法制定は、現行の地方自治制度の基礎が築かれた1972年地方自治法 (Local Government Act 1972) 以降では、最大の改正であると言われている。

実は、今回の地方分権改革は、単に地方行政のあり方改革と言うにとどまらず、その背景には、キャメロン党首 (現首相) が野党時代から内政面全般にわたる国家のあり方改革の方向として掲げてきた、より包括的で上位の政策理念たる「大きな社会 (Big Society)」なるものがある。「大きな社会」に定義を与えるとすれば、「中央に集中する権限を地方自治体や地域社会に移譲し、地域住民やボランティア団体が主体的に地域運営に参画できるような社会」といったところであろう。政治学や経済学の世界では、従来から、「大きな政府」、「小さな政府」といった用語が一般的に使用されているが、キャメロン首相は、これらいずれとも異なり、地域社会や地域住民のエネルギーを最大限活用して、国家運営、地域運営を行うべきというビジョンを提示していた。したがって、このビジョンの中には、地方分権のみならず、例えば、地域住民が地方自治体に代わって学校運営を行うフリー・スクール制度の導入等、公共サービスの民間開放を基本とした規制改革なども含まれてくる。

したがって、地域主権法は、総じていえば地方への権限移譲を実現させるための法律であると述べることができるが、地域住民の行政参画の拡大との関係で、地域社会・地域住民への権限の移譲が、地方自治体への権限の

移譲と明確に区別され、重視されている点も意識されるべきであろう。関連する閣僚等のスピーチや政府の公表資料などに目を通せば、国から地方への権限移譲だけでなく、「公」の地方自治体から「民」の地域住民への権限移譲も、現政権が視野に入れていることが示されている³。英国における地方分権をめぐる議論においては、「大きな政府」に懐疑的である現与党保守党の力点は、地方自治体の権限強化よりも、福祉国家の発展とともに公的部門が吸収してきた権限を、地域住民や彼らが構成するボランティアな地域団体に「戻す」というところに置かれている印象がある。

(2) 法律の概要

(1) で述べたとおり、地域主権法で盛り込まれた施策は、地方自治体の権限に関するものと地域社会の権限に関するものとに大別することができる。日本的に言えば、前者が「団体自治」に関する事項、後者が「住民自治」に関する事項と見ることができる。各施策がいずれに該当するかは必ずしも明確とは言えないが、英政府自身もこれらの概念を区別して説明する傾向がある。以下、本法律で盛り込まれた制度改正のうち代表的なものを紹介するが、(ア) 及び (イ) が前者、(ウ) 及び (エ) が後者に該当すると考えられる。(オ) については、両方の要素が含まれていると考えられる。

(ア) 包括的権限の付与

英国の地方自治体は、議会が制定する法律により個別に授権された事務のみを処理することができることとされてきた（「権限踰越 (ultra vires) の法理」）。これは、英国では、地方自治体は、自然人と異なり、議会が制定する法により初めて創設された存在であることが根拠とされている。

権限踰越の法理に風穴を開けるものとして、「2000年地方自治法 (Local Government Act 2000)」により、経済、社会福祉及び環境の三分野の政策については、一定の制約の下で事務処理を行うことができることとされた (well-being power) が、判例等において、この well-being power が狭く解釈される傾向があり、地方自治体の政策が違法と判断されるなどの問題が生じていた。現行制度は、自治体が何か新たな取組みに着手しようとする際に、行動を躊躇させる大きな要因となっているとの判断から、地域主権法では、地方自治体は法令で禁止されていないいかなる行為も行うことができることとする包括的権限 (general power of competence) を付与することとした。地方自治体の法律的位置付けをまさに 180 度転換させる画期的な改革である。

なお、地域主権法の施行前後に地方自治体による実施の妥当性が議論になった事例として、地方自治体の会合の場におけるキリスト教に則った祈祷の実施がある。これが争われた裁判で、地方自治体による祈祷の実施は、

³ 例えば、英地域社会・自治省ウェブサイト掲載資料「Decentralization and the Localism Bill: an essential guide」3頁には、地方自治体には二つの重要な役割があり、一つは地方分権による権限の受け皿であるが、もう一つは、「地域社会や個人に権限を移譲していくこと」であると記載されている。

権限踰越の法理に照らし、地方自治法違反であるとの判決が下されたことから、英政府は、この件に対する政府のスタンスを明らかにする中で、包括的権限が付与された後は、地方自治体は自由に祈祷を実施することができるようになるとの見解を表明している⁴。

(イ) ビジネス・レイトの改革

今日、地域経済の振興において、地方自治体がより積極的な役割を果たすことが期待されている中で、政府は、財政面における地方の自由度の拡大を経済浮揚のための手段としても位置付けている。

こうした観点から、改革のターゲットとされたのは、非居住用資産課税であるビジネス・レイト⁵である。ビジネス・レイトは、従来は地方税であったが、現在は国税として徴収され、地方に全額譲与されている。現在も慈善団体や小規模企業が有する資産に対しては自治体の判断で軽減措置を講ずることができる制度となっているが、地域主権法ではこの要件を緩和し、地域振興への寄与、例えば、地域に雇用をもたらす企業誘致等を目的として、より幅広に軽減措置を講ずることができることとされた。

また、地域主権法に盛り込まれたビジネス・レイトの軽減措置の拡大とともに、同法

成立に続き、昨年12月に議会に提出された「地方自治体財政法案 (Local Government Finance Bill)」は、地域経済の成長促進を目的の一つとして掲げており、ビジネス・レイト収益の一定割合を自治体自らの歳入とすることができること、将来的なビジネス・レイトの増収額を担保としてインフラ整備等のための借入れをすることができること (増加税収財源措置 (Tax Increment Finance, TIF)) 等を盛り込んでいる。本稿では同法の詳細には立ち入らないが、既に現政権が行った特定補助金の一般財源化等の予算措置と合わせて、自治体財政の自由度の拡大を推し進める地方財政改革は、今後も着々と進行していくものと考えられる。

(ウ) 公共サービス提供申出の権利

公共サービスの質の改善・向上のため、地方自治体本体だけでなく、社会的企業家や地域団体等がサービスの提供を担う余地があることが広く指摘されている。しかし、地域団体等が優れたアイデアを持っていたとしても、その団体の実行力や信用力が十分でないことを理由に、地方自治体からサービスの供給主体として適切に認められないケースが多い実態を踏まえ、地域主権法は、非営利の地域団体やパリッシュ (parish)⁶、地方自治体

⁴ 本年2月10日、高等裁判所が、バイドフォード市が長年の慣行としてきた会合の場における祈祷の実施を、権限踰越の法理により違法であるとする判決を出したことを契機として、英政府は、同20日、地方自治体宛て通知を發出し、包括的権限の付与を前倒して実施するとともに、同権限に基づき、祈祷を実施するかどうかは自治体の判断に委ねられる旨を表明している (地域社会・自治省ウェブサイト掲載「general power of competence and freedom to pray」)。

⁵ ビジネス・レイトは、居住用資産課税であるカウンシル・タックスと同様、資産の占有者を納税者とする税である。税率は、全国すべての非居住用資産に対して一律である。地方税であるカウンシル・タックスが直接、課税自治体の収入となるのに対して、ビジネス・レイトは一旦国庫に納められた後、その全額が地方交付金とともに地方自治体に配分される。1990年に国税化されて以降、再地方税化の議論が継続的に行われている。

⁶ パリッシュ (parish) は、教会によるキリスト教布教のために設けられた教区に起源を持つ、地域共同体的な性格を有する法律上の準自治体である。その機能は、遊歩道整備、街路照明維持管理、墓地・火葬場管理等の生活に身近な行政サービスの提供等である。

の職員がサービスの運営を地方自治体に代わって担うことを申し出る権利（community right to challenge）を創設した。

申出がなされた場合、地方自治体はこれに回答しなければならず、申出を受理する場合には、当該団体等を対象とした入札手続きを講ずる必要がある。

（工）地域資産を取得する権利

コミュニティ・センター、図書館等の公共施設を地域のシンボルと位置付け、住民活動の中核的拠点として利用している地域社会にとって、それらの施設の閉鎖や民間譲渡は深刻な問題になり得るであろう。これまで、自治体財政の悪化等を理由として公共施設の閉鎖や民間譲渡が検討されている場合に、地域団体等が施設を引き取って運営する例はあるにはあるが、一般的には、営利企業のように短期間で取得資金を集め、引取りのための組織的体制を整えることは難しく、地域団体等が直面する困難は大きい。

地域主権法は、まず、地域的に重要な価値を有する資産の一覧表作成を地方自治体に義務付け、その上で、一覧表に掲載された資産が売却、又は所有権の移転が行われる場合には、地域団体等に入札の機会が与えられるまで、売却等を行えないこととした（community right to buy）。ただし、本制度は、資産の所有者に対して、資産の売却先や売却価格に関する制限を加えるものではなく、あくまで非営利の地域団体等に対し、営利企業と対等な競争の機会を与えることを目的とするもので

ある。

（オ）直接公選首長制の普及

英国の地方行政体制は、従来から、議会の各委員会が執行機関となる議会統治型が基本であり、直接公選首長制（いわゆる大統領制）は、2000年地方自治法による制度改正において、地方自治体の判断により任意に採用できる仕組みができたことによって初めて導入された。地域主権法制定時点では、直接公選首長制の採用自治体数は、同法とは別の法律（1999年大ロンドン都法（Greater London Authority Act1999））により直接公選首長の設置が義務付けられている大ロンドン都を含め、わずか14に留まっており、あまり普及が進んでいなかった。

こうした中、現政権は、直接公選の首長は都市の「顔」として容易に認知されうること、民主的な説明責任を伴う強力なリーダーシップを発揮することができること、住民が政策決定に責任を有する者を判別しやすいこと等から、地域力向上の起爆剤として直接公選首長制の一層の普及を打ち出した。

地域主権法では直接公選首長制の採用が各自治体の選択制である仕組み自体は変更されていないが、中央政府が、直接公選首長制の採用が適当と認められる自治体に対して、直接公選首長制の採用の賛否を問う住民投票の実施を要請する仕組みが整備され、結果として、去る5月、統一地方選挙と同日、イングランド内の10の大都市において、住民投票が実施された⁷。

⁷ 元々の英政府方針は、ロンドンを除き最も人口の大きい12都市で住民投票を行うというものであったが、12都市のうちレスター及びリバプールは、法律施行前に議会の自主的な議決により直接公選首長制の採用を決定したため、残りの10都市で地域主権法に基づく住民投票が実施されることになった。10都市とは、バーミンガム、ブラッドフォード、ブリストル、コベントリー、リーズ、マンチェスター、ニューキャッスル、ノッティンガム、シェフィールド、ウエイクフィールド。

しかしながら、行われた住民投票では、10都市中9都市で反対が上回り、直接公選首長制採用が決定したのはイングランド南西部の中核都市ブリストル1都市だけであった。関係者の間からは、英国では議会統治型のシステムが十分に根付いていることとともに、今回の住民投票が中央政府主導であったことにより、住民の関心がさほど高まらなかったこと等が指摘されている。今回の結果は、制度の拡大をめざす政府にとっては残念な結果であったが、今後、地域経営の自由度の拡大という制度的環境の変化とともに、国際的な都市間競争が激化しつつある社会経済環境も踏まれば、直接公選首長制拡大の流れに「待った」がかかったと受け止めることは適当ではないと考えられる。

2 地域主権法制定のインプリケーション

地域主権法は、包括的権限の付与をはじめ、英国地方自治の常識からすれば、かなりの抜本的な制度変更が含まれている。本年4月に本格施行されたばかりであり、制度が定着するまでは簡単に評価を下すことはできないが、地方自治体の現場や地方自治関係の有識者から本法に対する見解を聴取する中で、一定のインプリケーションを導き出すことは可能である。もちろん、地方自治体への包括的権限の付与や住民の行政参画の促進によって、地域が採れる選択肢の幅が飛躍的に拡大することで、地域が創意工夫を活かしながら、自主的・主体的に地域経営に取り組むため、地域の発展の可能性を高めるという点は間違

いない。この点は、まさに政府が意図する地方分権の効果であるが、他方で、国民にとってはあまりありがたくない副産物生まれる可能性も否定できない。

第一に、英国の地方自治制度は、国と地方、また、上層自治体と下層自治体の役割分担が明瞭である点が大きな特徴であるが、包括的権限の付与等により地方自治体の権限が拡充する結果として、国、上層自治体及び下層自治体の間の境界が曖昧になる可能性がある。3年前に筆者が地域社会・自治省を訪ね、英国がかねてより二重行政の排除を目的として取り組んでいるユニタリー化（地方自治体の一層制化）についてヒアリングをした際、英国行政システムの問題は、住民にとって、行政サービスの主体が上層自治体なのか下層自治体なのか明確でなく、その結果、サービスの受益と負担の関係が希薄化していることであるといった趣旨の話聞くことができた。もし、それぞれの階層の役割の境界が取り除かれ、相互乗り入れが可能になる場合には、余計なコストの発生を招く二重行政、三重行政を助長する方向に作用しないか懸念される。

第二に、自治体間の格差が拡大することが予想される。現在の英政権が抱える最大の課題は、主要先進国中で最悪の水準にあると言われる財政赤字の解消である。2010年10月、政府は、現在の議会期における財政再建方針を定めた「歳出見直し」を発表し、その中で、自治体向け補助金を4年間で28%削減するとの内容を盛り込んだ⁸。削減対象となる補

⁸ 「歳出見直し (spending review)」では、対象期間である2011年度から2014年度までの4年間で、各省庁予算を平均19%減少させる歳出削減策が盛り込まれた。この中で地方向け補助金は28%削減されることとされ、最も削減幅が大きい分野の一つとなった。なお、イングランド地方自治体の歳入に占める補助金の割合は、2008年度で62%（財団法人自治体国際化協会「英国の地方自治（概要版）」50頁参照）。

助金には、我が国の地方交付税に相当する一般補助金も含まれており、これだけの削減は、明らかに地域の公共サービス低下に直結する水準である。政府は、自治体財政が厳しい時代を迎えることを認めた上、自治体間の事業共同化等の「創意工夫」により、困難を乗り越えることを期待しているが、自治体は、何らかの知恵を出さなければ、従来の行政水準を維持することができないという過酷な競争のスタートラインに立たされたのである。今後、自治体の行財政運営能力が試され、能力の有無により自治体間の格差が歴然と見えてくるであろう。自治体間の競争がすべて否定されるわけではないと思うが、イングランド北部等、そもそも経済力が弱く、自治体の国への財政依存度が高い地域が、相対的に不利な条件下に置かれることをどう考えるか、見方は分かれるところである。

おわりに（付言）

おわりに、地域主権法の制定時期の前後、筆者が英国の地方自治について見て、聞いて、感じたことを踏まえ、蛇足ながら、翻って日本の地方自治の現状について付言したい。

地方自治を所管する英国地域社会・自治省が公表している地域主権法の解説書の中には、我が国が、米国、スウェーデン等と並び、地方分権の進展度合いにおいて英国の先を行っており、英国はこれらの国に追い付く必要がある（need to catch up）との記載がある⁹。また、筆者が英国滞在中、英国地方自治体職員等を日本に招くことを目的として、

（財）自治体国際化協会ロンドン事務所が毎年主催しているジャパン・スタディ・ツアーの参加者から話を聞く機会があったが、参加者に共通した我が国自治体の印象は、権限・仕事の幅が広く、自治体職員は政策立案のプロフェッショナルとして日々活躍している、というものであった。

「地方自治の母国」と呼ばれる英国が日本の地方自治体やその職員に羨望の目を向けているということに対しては、普段英国事情に触れることのない読者には意外に映るかもしれない。もちろん、英国には、コミュニティ単位のチャリティ活動が活発であるなど、古き良き住民自治の文化が根付いており、地方自治をめぐり、一概に日英の優劣比較ができるわけではないが、国際化が進展し、地方自治体の日常業務の中においても、海外との交流が一般化した今、地方自治の分野において、日本が誇れる部分が少なくないことを我々地方自治関係者は自覚すべきであろう。

地域主権法制定により、英国の地方自治のレベルは、少なくとも、地方自治体自身が望み、努力すれば、より高いレベルに到達することができる制度的環境が整った。都市間競争・地域間競争は、もはや国内のみならず、国際社会を舞台として行われている時代である。我々の知らないところで、日本に追いつけ、追い越せと努力する英国の地方自治体が、日本にとって強力なライバルとならないかという視点も併せ持ち、英国における地域主権改革の動向を注意深く見守る必要があると考える。

⁹ 「Decentralization and the Localism Bill: an essential guide」4頁、英国が中央集権的であることを説明する項において、「米国、スウェーデン、日本等の多くの国では、英国よりも、市民が公的支出の大部分を、地方のレベルで決定できるようになっている。我々は追い付く必要がある。」との記述がある。

参考文献

- ・ (財)自治体国際化協会「英国の地方自治（概要版）2010年改訂版」
- ・ (財)自治体国際化協会ロンドン事務所「マンズリートピック」(2011年11月)
<http://www.jlgc.org.uk/jp/information/monthly/2011/index.html> (2012年2月アクセス)
- ・ 英国地域社会・地方自治省ホームページ
「A plain English guide to the Localism Act, Decentralization and the Localism Bill : an essential guide 等」
<http://www.communities.gov.uk/corporate/> (2012年2月アクセス)
- ・ 出典所名「地域主権法条文注釈」(Explanatory Note)
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/notes/contents> (2012年2月アクセス)