

パネリスト報告：3

「イギリスにおける地方分権改革」

廣田全男氏

イギリスにおける地方分権改革

廣 田 全 男 氏

○廣田 横浜市立大学の廣田と申します。

きょうは、レジュメにありますように、イギリスにおける地方分権改革というタイトルでお話ししたいと思います。

このタイトルについて断っておかなくてはいけないことがあります。まず、イギリスということですが、皆さん、イギリスというのは、ふだん使っている一つの国を指しているわけですが、イギリスというのは意外と概念が多義的で、最も広く使うとインドなどのかつての植民地だった国や、カナダやオーストラリアとかいった国も含めた緩やかな国家間の連合である英連邦を指します。通常イギリスということで皆さんが考えているのは、イングランドと—これはロンドンのあるイングランドですね—、それからウェールズとスコットランド、これらの3地域が一つの島の中にあるわけですが、さらにアイルランドと接している北アイルランドの地域、これらの4地域をひっくるめたユナイテッド・キングダムで、これが国家としてのイギリスであるわけです。さらに、先ほどのイングランドとウェールズ、スコットランドは大ブリテン島の区域をイギリスと呼ぶこともあります。ここでは4つの地域が統一された国家をイギリスと呼ぶことにします。

次に、地方分権改革。イギリスではこれまでに何度も地方分権改革が行われているわけですが、ここでは1997年に成立したブレア政権の地方分権改革のことを話したいと思います。ブレア政権は、それ以前のサッチャーや、それを引き継いだメージャーの保守党政権とは随分違った政策を打ち出しました。このブレアの改革の中で、今日のテーマと重なる地方分権改革、わけでもスコットランドやウェールズ、北アイルランドの地域的自立性をより高める改革が行われました。これはデヴォリューション、すなわち権限移譲と呼ばれています。

この問題に入る前に、まずイギリスの地方自治の特徴についてお話しし

たいと思います。イギリスはよく、地方自治の母国であると言われます。歴史的に見ると、イギリスは確かに地方自治が充実していた国でした。ところが、サッチャー政権が誕生した1979年以降の保守党政権のもとでは、どうも地方自治の母国にふさわしくないような制度改革が進みました。

簡単に言ってしまうと、サッチャー政権の政策の特徴は、地方自治体に対するいろんな攻撃を行ったという点にありました。テムズ川の向かい岸に大ロンドンの庁舎、つまり地方自治の省庁ともいえる大ロンドンの庁舎があって、中央政府とにらみ合っていました。その大ロンドンを何とかしてしまおうというのがサッチャーのもくろみでした。サッチャー政権は、1986年に大ロンドンという自治体を廃止してしまったのです。

大ロンドンというのは、皆さんがロンドンという言葉で呼んでいる区域を指していますが、日本で言えば東京都を想像してもらえばいいと思います。東京都は23の特別区と、それからそれ以外の市町村を包括しています。これに対して大ロンドンとは、その東京都の23区の区域を想像していただければいいのですが、32の区と、それから中心にあるシティで構成されていました。この大ロンドンを廃止するということは、要するに屋根になっている東京都を廃止して、その下にあるバラバラな23区だけが残されるということです。地方自治の2段階制を廃止して1段階制にしてしまったのです。

それから、イギリスの自治体は課税権を持っていて税率を自由に決定する権限があります。自治体は必要な財源を確保するために、この権限を活用して税収を増やすことができます。財政支出の削減を目指したサッチャー政権は、自治体財政はむだ遣いが多すぎるとして、自治体が支出できる予算の上限を定めて、それ以上は支出させないというキャッピング、つまり頭に帽子を被せてしまう、そういった仕組みを導入するなどということもやりました。

また、メージャー政権の時代にいわゆる人頭税が導入されましたが、これはサッチャー政権が提案したものです。住民税などは普通、収入に応じて払うのが一般的なのですが、サッチャーは、自治体のサービスを受けた

分だけ税金を支払うべきであると主張しました。要するに、税金を支払う能力ではなくて、受けた利益に応じて税金を支払うべきであるということです。これが人頭税です。サッチャーはその全面的導入には失敗しましたが、それにかなり近いコミュニティ・チャージが、スコットランドで1989年に－これはサッチャーの時代です－、それからイングランドやウェールズではメージャー政権になってから導入されました。

でも、人頭税は、貧乏人にとっては過酷な税金で、生活にダメージを受ける住民が多く生まれてしまいます。それで批判があって、その後メージャー政権の時代に修正がありました。とにかく、このようにサッチャー政権は、いろんな形で地方自治体を攻撃しました。その揺り戻しがブレア労働党政権になってからあり、それが地方分権改革につながりました。

イギリスの地方自治を見るときに、注意しなければならないのは自治体の規模の大きさです。それについて触れておきたいと思います。

日本の市町村の人口規模は、平成の大合併前は大体3万9,000人程度だったのですが、合併後は自治体の数が減ったため6万数千人に増大しました。ヨーロッパの国々と比較すると、かなり大きな人口規模になりますが、イギリスの場合は日本よりもさらに大きくて11万9,000人にもなります。ですからイギリスは、平均的な国と比べると随分大きな自治体規模といえます。ただ、イギリスの場合、通常の市町村の下に、昔の教会の区域を単位にしたパリッシュという基礎的な自治体がありまして、そんなに大きな権限は持っていないのですが、そこでも地方自治体としての機能が営まれています。自治体の規模が大きいからどうのこうのとは一概には言えませんが、そういった特徴があります。

次に、イギリスの地方自治保障の仕組みを見るときに大切なことは、地方自治の制度と運用の命運が国会の制定する法律によって大きく左右されるということです。それは、イギリスが成文の憲法典を持っていないということと関係しています。憲法、もちろんどの国にも憲法はあるのですが、日本国憲法とかアメリカ合衆国憲法とかいった名称の憲法典をイギリスは持っていません。よく不文憲法の国と言われますけれども、その結果とし

て、国会主権の原則という法理が極めて重要な役割を果たすことになり
ます。

国会主権というものについてももう少し説明することにします。日本には
違憲立法審査制度があって、裁判所の判決によって憲法に違反する法律は
無効とされる場合があります。イギリスの場合は、国会が主権を持っている
から、国会がつくった法律が一番上であって、裁判所であってもそれを
侵害してはならないとされています。ですから、違憲立法審査権とか違憲
審査制度というのはありません。そして、常にその法律を
つくる時の国会が最高の権力者であるから、前の国会がつくった法律と
矛盾する法律を後の国会がつくったときは、後の国会がつくった法律の方
が上に立つということになります。

それで結局どういうことになりますかと言うと、国会はその都度いろん
な法律をつくって、オールマイティーの権限を持つことができるというこ
とです。その結果として、よくイギリスの国会は、女を男にしたり、男を
女にしたりすること、そういったこと以外は何でもできるというように擲
論されることがあるわけです。

このような国会主権の結果として、先ほどのサッチャーのところに戻り
ますけれども、サッチャー以前に保障されていた地方自治、以前の法律に
よって保障されていた地方自治も、サッチャーの時代につくった法律で全
部台無しにしてしまうということが可能だったわけです。

ところが、国会主権の凋落ということが言われるようになってい
ます。国際社会との関係で徐々に、この国会主権というものが維持できなくな
ってきているのです。例えば、イギリスはしばらく EC に加盟しないでいま
した。EC に加盟すれば、EC の法規に従わなければならない、これは国会の
主権を縛ることに通じます。とは言いましても、1972年にイギリスは EC
に加盟しています。そのためにイギリスの国会が制定した EC 加盟法は、
EC の放棄にイギリスの法令が拘束されることを認めました。でも国会主
権の原則からすると、その1972年につくった法律よりも後の法律で、国会
がそんなのやめたということにすれば、EC の法規に従わなくてもいいと

いうことになってしまいます。

同じことは、ヨーロッパ人権条約への加入にも当てはまります。ヨーロッパ地方自治憲章という条約への加入の場合も同じです。イギリスは、1997年にヨーロッパ地方自治憲章に調印し、98年に批准しています。こうした国際条約に加入しても、国会主権を使ってそういった条約の拘束を全部破棄してしまうということも法的には可能なのですが、政治的現実からすれば可能ではないわけです。今さら EC / EU から脱退するなんてことはあり得ないことです。政治的に見ると、すでに国会主権は凋落しているわけです。

こうした中で、イギリスの地方自治を見ていかななくてはいけなのです。最後に大急ぎになりますが、ブレア政権の地方分権改革に戻ります。スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの地域に公選の議会、地域議会を設けたことは改革の重要な要素のひとつです。

これはどういうことかといいますと、スコットランドやウェールズ、北アイルランドは、以前は独立した国家、地域だったわけです、特にスコットランドは17世紀の初めまで独立した国家であって、そして先ほどのスペインのバスクの例と同じように、今でも独立志向の住民がかなりいるわけです。ところが、イングランドも含めた4つの地域は、イギリスという一つの単一国家を形成することになったわけです。

これに対して、このスコットランドのように分離主義的傾向のある地域に配慮するためにも、イングランド、ロンドンを中心とした中央集権的な支配を緩めた方がいいという考え方があります。改革以前は、これらの地域に議会は存在せず、スコットランド省とかウェールズ省というような、中央政府の省庁がそれらの地域を管轄していました。ブレアの分権改革は、公選の議会を設けて地域の自治権を認めるという方向性をとったわけです。

ただ、その背景にはもう一つの事情があります。EU との関係です。EU は圏域全体がバランスよく発展するために巨額の構造基金を配分する権限を持っています。この基金を受ける受け皿は、大体、州とか地域という大きさの単位、開発単位であって、イギリスでもこうした地域をつくって EU

の資金を引き入れて、そして発展していこうというもくろみがありました。

そういった背景があって、スコットランド議会、ウェールズ議会、北アイルランド議会が創設されたのです。地域の権限についてみると、スコットランドの場合、中央政府としてのイギリスが持っている憲法問題とか防衛とか外交、あるいは基本的な経済政策、社会保障の制度、原子力政策とか入国管理政策、そうした事項は中央政府が権限を維持するけれども、それ以外はすべてスコットランドの地域で自由に地域議会が決めて構わないということになりました。そして、地域議会が法律をつくって自由に問題を処理して構わないというふうな仕組みにしたわけです。

イギリスは単一国家であって、連邦国家ではありません。日本と同じ単一国家に分類されてきました。何が連邦国家かというのは、先ほど山田先生の方からもお話がありました。一つの見方ですけれども、その連邦を構成する州が、中央政府と同じように立法権を持った国家の一種であるということが基本的なポイントになると考えられています。そして、スコットランドに立法権を与えたということで、スコットランドの議会はパラメントと呼ばれています。パラメントというのは、立法権を持っている議会のことを指します。ところが、ウェールズなどはパラメントと呼ばれずに、同じ日本語にすると地域議会ですけれども、アセンブリと呼ばれています。日本で言えば、地方自治体の議会の英訳するとアセンブリになります。それくらい位置づけが違うわけですけれども、イギリスの場合も、スコットランドにより多くの権限を移譲して、ウェールズと北アイルランドにはやや少なめの権限を移譲するという形をとっており、スペインと同じような非整合的な連邦制に移りつつあるということが言えると思います。

もう一つ、イングランドの地域について一言触れておきます。イングランドは、イングランド地域議会というものを持たたかといいますと、持つことができずにいます。イングランドの区域は8つの区域に分けて地域開発公社というのが置かれているのですが、それは議会ではないために、イングランドの人たちは、スコットランドやウェールズや北アイルランドは地域議会を持たたのに、どうして自分たちの区域は地域議会を持たないの

か、どうして二重に代表者を送れないのか、不公平だという議論も出ています。

次の③の、2000年地方政府法における地方自治体の地位ということについては、これは今回は省略することにします。もしご質問のある方がいましたら、質疑の中でお話したいと思います。どうもありがとうございました。

○**司会** どうもありがとうございました。