

(財) 自治体国際化協会 ロンドン事務所 マンスリー トピック (2014 年 3 月)

【政府の緊縮財政で削減を余儀なくされるロンドンの公共サービス ～ 人口増による需要増に対応できず】

要約

- ・英国の首都ロンドン¹では現在、人口が急速に増加している。
- ・中央政府が過去数年、緊縮財政を続けているため、ロンドンの公共サービスは、人口増加がもたらす需要の高まりに追いつくことができない。
- ・このため、ロンドン市長は、新たな支出削減策を探すことを強いられている。

ロンドンの人口は英国全体の倍の速さで増加 ～ 一方、政府の補助金削減で、ロンドンの公共サービスは縮小

国立統計局 (Office for National Statistics、ONS) によると、現在ロンドンの人口は、英国全体の人口のおよそ倍の速さで増加している。同局が 2013 年 10 月に発表にした統計によると、2011～2012 年のロンドンの人口の増加率は 1.3% に上ったが、同期間中の英国全体の人口増加率は 0.7% にとどまった。同局が 10 年毎に実施している国勢調査によると、ロンドンの人口は、2001 年から 2011 年の間に 730 万人から 820 万人へと 12% 増加しており、さらに今後 10 年間で 100 万人増えると予測されている。

英国では、2010 年に誕生した保守党と自由民主党の連立政権が、財政赤字縮小を目指して緊縮財政を続けている。そのため、ロンドンの公共サービスは、こうしたデータから分かる人口増がもたらす需要の増加に追いつくことができないばかりか、サービスの大幅な縮小を余儀なくされている。下記では、このような事情を背景に、ロンドンで最近発表された、あるいは既に行われている公共サービス削減の例を紹介する。

医療 ～ 住民の反対運動が功を奏し、国営病院の救急病棟の規模縮小が廃案に

- ・英国では、「国民医療サービス (National Health Service、NHS)」と呼ばれる国営の医療サービスが運営されている。現政府は、NHS について、2015 年までに 200 億ポンドの経費節減を実行するという目標を掲げている。そのため、ロンドンでは、人口増で需

¹ 本報告書において、「ロンドン」は、全て「グレーター・ロンドン (Greater London)」全域を指す。

要が増加しているにも関わらず、幾つかの NHS トラスト²が、NHS 病院の救急病棟の規模を縮小する事態となっている。しかし、2013 年初めに、ロンドン南東部ルイシャム (Lewisham) 区の NHS 病院であるルイシャム病院の救急病棟と産科病棟の規模を縮小することを政府が決定すると、地域住民の激しい反発を呼び、大規模な反対運動に発展した。そのみならず、ルイシャム区は、住民グループと共同で、政府の決定に対する司法審査 (judicial review)³を求める法的手続きを行った。

ルイシャム病院の救急病棟と産科病棟の規模を縮小するとの政府の決定は、ルイシャム病院とは別のロンドン南東部の 3 つの NHS 病院を運営していた「南ロンドン医療トラスト (South London Healthcare NHS Trust)」⁴の財政難の解決策として計画されたものだった。「南ロンドン医療トラスト」は、前労働党政権下で行われた PFI 事業⁵の契約のもと、1 億 5000 万ポンドもの債務を抱えて資金難に陥った。この問題の解決策として、現政府は、政府任命の同トラストの管理人 (administrator) などの提案を踏まえ、ルイシャム病院の救急病棟と産科病棟の規模縮小を決定した。

しかし、2013 年 7 月末、高等法院 (High Court) は、ルイシャム区が要求した司法審査の結果として、「南ロンドン医療トラストの債務問題の解決に関して政府が有する法的権限は、同トラストに関するものに限られ、ルイシャム病院に関する決定はその権限を越えて下されたものであり、違法である」との判断を明らかにした。政府は控訴したが、控訴院 (Court of Appeal) は 2013 年 10 月、高等法院の決定を支持する判決を下した。政府は最高裁に上告しなかったため、政府の敗訴が決定した。

消防 ～ 消防士の強い反対にも関わらず市長が削減を強行、10 の消防署が閉鎖

・ボリス・ジョンソン・ロンドン市長は 2013 年 8 月、ロンドンの消防サービスの予算を、2013/14～2014/15 年度の 2 年間で 2880 万ポンド削減するとの方針を強行的に決定した。この方針に基づき、2014 年 1 月、ロンドン市内の 10 の消防署が閉鎖されたほか、550 人の消防士が解雇され、14 台の消防車が退役となった。

これより前の 2013 年 2 月下旬、ジョンソン市長は、2013/14 年度のロンドンのカウンシ

² NHS トラストとは、NHS の病院や地域の医療サービスの運営母体である公益法人である。NHS トラストには、「病院トラスト」、「救急トラスト」など幾つかの種類があり、それぞれイングランド内に複数設置されている。設置数は「病院トラスト」が最も多い。

³ 中央政府、地方自治体、その他の公的機関の決定または行為の合法性を裁判所が審査し、判断する手続き。

⁴ 同トラストは、政府任命の管理人の提案に基づき、2013 年 10 月に廃止された。

⁵ PFI (Private Finance Initiative) とは、英国で生まれた公共事業の実施の手法であり、メジャー保守党政権下の 1992 年に導入された。公共部門が従来行ってきた公共施設等の整備・運営などを、民間部門の資金、経営能力、技術力等を活用して効率的・効果的に行うことを目指す。

ルタックスについて、グレーター・ロンドン・オーソリティー (Greater London Authority、GLA) の課税額⁶を 1.2%引き下げるとの内容を含む GLA の予算案をロンドン議会に通すことに成功した。ジョンソン・ロンドン市長の所属政党は、伝統的に「小さな政府」を目指す保守党であり、2 期目を決めた 2012 年の市長選では、「任期満了までにカウンスルタックスの GLA 課税分を 10%引き下げる」ことを公約に掲げていた。労働党や自由民主党のロンドン議会議員は、カウンスルタックスの GLA 課税分が 1.2%引き下げられても、1 世帯あたりの課税額は週あたり 7 ペンス減額されるに過ぎないと指摘。さらに、「市長は、カウンスルタックスの GLA 課税分を減税したいがために、その費用を捻出すべく、消防と警察サービスを削減しようとしている (警察サービスの削減については次項参照)。その結果、ロンドン市民の安全を脅かしている」と指摘した。市長の予算案に対し、労働党のロンドン議会議員は、2013/14 年度のカウンスルタックスの GLA 課税分を、引き下げずに、前年度レベルで凍結すると修正案を議会に提出し、予算修正の第一段階では可決されたが、最終的には市長案が議会を通過した⁷。

市長による消防サービスの予算削減案については、「ロンドン消防・危機管理計画局 (London Fire and Emergency Planning Authority、LFEPA)」⁸が、数回にわたり、メンバーによる投票で、拒否することを決議した。しかし、市長は 2013 年 8 月、法律で定められた権限を使って、同局に対して「命令 (direction)」⁹を発令し、この計画を強行的に通した。

その後の 2013 年 10 月、消防サービスの削減によって影響を受けるロンドン内の 7 区が、市長の決定に対する司法審査を求める法的手続きを行った。これらの区は、市長の計画

⁶ GLA は、グレーター・ロンドン全域に係る企画・調整と戦略策定を役割とする地域政府である。ロンドンには、GLA のほか、公共サービスを直接提供する 33 の自治体があり、その内訳は、32 の区 (London Borough) とシティ・オブ・ロンドン (City of London) である。カウンスルタックスとは、居住用資産の評価額に基づいて課税される地方税であり、徴税自治体は、二層制地域ではディストリクト (日本の市町村にあたる基礎自治体) 及び一層制の自治体である。さらに、GLA やカウンティ (二層制地域の広域自治体)、警察、消防などの事務組合は、「徴税命令自治体 (precepting authority)」として、カウンスルタックスの徴税自治体に対して徴税命令 (precept) を発行し、徴税を依頼する権限を持つ。徴税自治体のカウンスルタックス課税額に、徴税命令自治体の課税分を上乗せしたものが、納税者への最終的な課税額となる。

⁷ 市長が策定する GLA の予算をロンドン議会が修正する手続きは、2 段階に分かれている。第 1 段階では、議会の過半数の賛成が得られれば、予算の修正案を可決できる。この場合、市長は、可決された修正案を検討しなければならないが、修正案を予算に盛り込む義務はない。第 2 段階では、市長による予算の最終案が議会の採決にかけられ、議員の 3 分の 2 以上が賛成すれば、修正を加えることができる。

⁸ 「ロンドン消防・危機管理計画局」は、ロンドンの消防・救急サービスの戦略策定や幹部職員の人事に関する決定などを行う機関である。同局のメンバーは、ロンドン議会から推薦された同議会議員や、ロンドン市内の区から推薦された区議会議員などの 17 名から成り、市長から任命される。なお、ロンドンの消防・救急サービスの実働部隊は「ロンドン消防隊 (London Fire Brigade、LFB)」である。

⁹ 「1999 年グレーター・ロンドン・オーソリティー法 (Greater London Authority Act 1999)」及び「2007 年グレーター・ロンドン・オーソリティー法 (Greater London Authority Act 2007)」の規定により、ロンドン市長は、ロンドン消防・危機管理計画局に対し、その機能の行使に関して、「指示 (guidance)」及び「命令 (direction)」を発行できる権限を付与されている。市長が「指示」または「命令」を発行した場合、ロンドン消防・危機管理計画局は、その内容に従わなければならない。

が実行されれば、消防車の火災発生現場への到着が大幅に遅れることになり、ロンドン住民の命を危険にさらすことになる」と訴えていた。しかし、2013年12月、高等法院は、市長の計画は合法であるとの判断を下し、7区の訴えは退けられた。今回の削減の結果、ロンドン市内の消防署の数は10カ所に、消防士の数は約5,000人に減った。

警察 ～ 警察署の売却や相談窓口の閉鎖など決定

・ジョンソン・ロンドン市長はまた2013年、ロンドン警視庁のサービス削減計画を明らかにした。市長は2013年初め、「2013～2016年警察・犯罪対策計画 (Police and Crime Plan 2013-2016)」を発表し、ロンドン市内に136カ所ある相談窓口 (front counters) のうち、63カ所を閉鎖することを正式に明らかにした。これらの相談窓口は、主に警察署内に設置されており、一般住民が、犯罪の通報や犯罪被害の相談などをすることができる。同計画によると、この改革が実施された後も、ロンドン警視庁が管轄するロンドン内32区¹⁰の全てについて、少なくとも1カ所は、毎日24時間対応する相談窓口が残される。

ロンドン警視庁はまた、予算削減に対応するため、所有するおよそ500の建物の一部売却も進めている。これらの建物には、ビクトリア朝様式やアール・デコ様式で建てられた警察署で、フラット (アパート) に改装した後、売却するものなどが含まれる。また、「ニュー・スコットランド・ヤード (New Scotland Yard)」と呼ばれるロンドン中心部に位置するロンドン警視庁の本部の建物も売却される。ロンドン警視庁の本部は、ニュー・スコットランド・ヤードと同じくウェストミンスター区内に位置する、より小規模な建物に移る。

交通 ～ 全地下鉄駅の乗車券販売窓口が閉鎖へ、本部建物の売却も

・ロンドンの公共サービスのうち、最も最近にその削減が発表されたのは、地下鉄サービスである。ロンドン交通局 (Transport for London, TfL) は2013年11月、全ての地下鉄駅の乗車券販売窓口 (ticket office) を2015年までに閉鎖し、750人の職員を解雇することを明らかにした。この計画は、利用者の多い4つの地下鉄の路線で、2015年に週末のみ24時間運行を開始するとの計画と同時に明らかにされ、人員削減のニュースから人々の目を逸らそうとしているとの批判の声も聞かれた。また、この計画に反対するため、2014年2月には、地下鉄職員によるストライキが行われた。乗車券販売窓口の閉鎖計画の背景には、ロンドン交通局が2003年に「オイスターカード (Oyster Card)」

¹⁰ ロンドンの33の自治体のうち、シティ・オブ・ロンドンのみは、独自の警察組織を有している。ロンドン警視庁は、その他の32の区を担当している。

を導入したことがある。「オイスターカード」とは、定期券及びプリペイド式乗車券の機能を持つ IC カードであり、その導入により、乗車券販売業務が大幅に省力化された。

ロンドン交通局はまた、所有する固定資産税の売却を行っており、2013 年には、ウェストミンスター区内に位置する同局の本部の建物をフラットに改装し、売却する計画を明らかにしている。この建物は、1920 年代に建てられたアール・デコ様式の建築物であり、保護対象に指定されている¹¹。この背景には、政府が 2013 年 6 月に発表した「2013 年支出見直し (Spending Round 2013)」で、2015/16 年度のロンドン交通局への政府補助金を 12.5%削減することを明らかにしたことがある。

分析

ロンドンで徴収され、国庫に納付される税収は、中央政府が GLA 及びロンドン内の自治体に交付する補助金を合わせた額を超えており、ロンドン経済は大きな成功を納めていると言える。

ロンドンの財源は、英国の他の自治体と同様、政府からの補助金が占める割合が非常に高い。本文で説明したようなロンドンの公共サービスの削減を受け、これはロンドンが財源を中央政府に頼っているからこそ起きることであると指摘する声も上がっている。特に経済面等でロンドンの「ライバル」とされる海外の都市に比べて、ロンドンは、市長が独自に調達し、用途を決めることができる自主財源が非常に少ないことが指摘されている。ジョンソン市長が設置した「ロンドン財政委員会」は、2013 年 5 月に発表した報告書¹²で、税制と資金のコントロールに関して、中央政府からロンドンにより多くの権限を移譲すべきであると主張していたが、これは、現在多くの人々の関心を集め、議論的となっている問題である。

¹¹ 英国には、歴史的、建築的観点から価値を有すると政府が認めた建築物を保護対象とする制度があり、ロンドン交通局の本部として使われている建物は、最も価値が高い建物のカテゴリーである「グレード 1 (Grade I)」に分類されている。保護対象に指定された建物も、一定の条件を満たせば改修が可能である。

¹² ロンドン財政委員会によるこの報告書については、2013 年 11 月のマンズリートピック『「ロンドン財政委員会」がロンドンへの税源移譲など提案 ～ 『インフラ投資に必要』と訴え』を参照のこと。