

(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 (2012 年 11 月)

【イングランドとウェールズで公選首長と警察・犯罪対策長官の選挙】

2012 年 11 月 15 日、イングランド南西部ブリストル市で、直接公選首長を選ぶ初の選挙が実施された。この日はまた、イングランド及びウェールズで新たに設置された役職である警察・犯罪対策長官 (Police and Crime Commissioners) を選出する選挙の投票日でもあった。下記は、これらの選挙に関する報告である。

イングランドで 16 人目の直接公選首長誕生 ～ 一方、北東部の都市は公選首長に「ノー」

今回の選挙の半年前の 2012 年 5 月 3 日、イングランドの 10 都市で、直接公選首長制度の導入の是非を問う住民投票が行われた¹。投票の結果、ブリストル市のみで賛成が過半数を占め、直接公選首長制度の導入が決まった。10 都市での直接公選首長制度導入に関する住民投票の実施を規定した法律は、2011 年 11 月に成立した「2011 年地域主義法 (Localism Act 2011)」であった。

ブリストル市は、かつてはエイボン (Avon) 県下のディストリクト (基礎自治体) であったが、1996 年にエイボン県が廃止されたことに伴い、新たにユニタリー (一層制の自治体) になった。それ以降、ブリストル市の政権党は下記のようにしばしば変わってきた。

1996～2003 年	労働党 (市議会で過半数の議席を保持)
2003～2004 年	労働党、保守党、自由民主党の連立
2004～2005 年	労働党 (少数与党政権)
2005～2007 年	自由民主党 (少数与党政権)
2007～2009 年	労働党 (少数与党政権)
2009～2011 年	自由民主党 (市議会で過半数の議席を保持)
2011～2012 年	自由民主党 (少数与党政権)

開票の結果、ブリストル市初の直接公選首長には、無所属のジョージ・ファーガソン候補が当選した。ファーガソン候補は、ブリストル市で様々な再開発プロジェクトに取り組んできた建築家であり、王立英国建築家協会 (Royal Institute of British Architects) の会長を務めたこともまる。また、建築や都市計画に関するテレビやラジオ番組に出演したり、その分野で執筆活動も行っており、2010 年には大英帝国勲章第三位 (Commander of the Most Excellent Order of the British Empire, CBE)

¹ 10 都市での直接公選首長制度導入に関する住民投票については、2012 年 5 月の月例報告も参照のこと。

を授与されている。

ファーガソン候補はもともと自由民主党の党员であり、1970年代には、自由民主党の前身の自由党(Liberal Party)からブリストル市議会議員に立候補し、当選した。また1980年代には、自由党から下院選挙に出馬したこともある。しかし、今回のブリストル市の直接公選首長選挙で無所属の候補として立候補するため、自由民主党を離党した。同候補は、実際には、「ブリストル第一党(Bristol First)」という名称の政党を新たに立ち上げて立候補しが、新党創設時から、その理由を、「他の無所属候補との差別化を図り、投票用紙に自分のロゴが印刷されるようにするため」であると説明しており、選挙後直ちに党を解散する旨を明言していた。

ブリストル市の直接公選首長選挙の投票方法には、他の自治体の直接公選首長選挙と同様、「補足投票制度(Supplementary Vote System)」²が使われた。投票率は28%だった。得票数は、ファーガソン候補が37,353票、次点の労働党のマービン・リース候補が31,259票だった。労働党のリース候補は、ブリストル市の「地域戦略パートナーシップ(Local Strategic Partnerships, LSPs)」³である「ブリストル・パートナーシップ(Bristol Partnership)」の理事長を務めた経験があり、元ジャーナリストでもある。

* * *

イングランドで直接公選首長制度が導入されたのは、「2000年地方自治法(Local Government Act 2000)」の規定に従って自治体に新しい行政形態が導入された2000年であった。これ以前は、イングランドの全ての自治体が、議会の下に設置された各委員会が執行機関となる「委員会制度」を採用していたが、同法によって、「直接公選首長と内閣制」、「直接公選首長とカウンシル・マネージャー制」及び「リーダーと内閣制」が導入された。

これ以降、現在までに、イングランド内の16の自治体⁴が直接公選首長制度を導入している。このうち、「シティ」の地位⁵を持つ自治体は、ブリストル市、リバプール市、レスター市、サルフォード

² 「補足投票制度」とは、有権者が一人2票を持ち、投票用紙上で、最も当選してほしい候補者(第1候補)と、2番目に当選してほしい候補者(第2候補)を指定し、投票する仕組みである。集計では、まず第1候補に投じられた票を合計し、過半数を超える候補者がいれば当選となる。過半数を超える候補者がいない場合は、第1候補への投票の集計で上位2位までに入らなかった候補者を全て落選させる。さらに、上位2者以外を第1候補に選んだ票で、上位2者のいずれかを第2候補に選んだ票を、上位2者が第1候補として得た票数に加算し、当選者を決定する。

³ 「地域戦略パートナーシップ」とは、地方自治体、民間企業、ボランティア団体、コミュニティ団体等の代表者で構成される組織である。前労働党政権下で、地域住民の生活の質向上を目的として、イングランド全土に設置された。

⁴ ロンドンには、「1999年グレーター・ロンドン・オーソリティ法(Greater London Authority Act 1999)」によって直接公選首長制度が導入されたため、これら16の自治体には含まれない。

⁵ 英国では、国王または女王が、「君主の特権(Royal Prerogative)」を行使し、「特許状(letters patent)」の一形態である「勅許状(royal charter)」を発行することによって、自治体に「シティ」の地位を付与することができる。シティの地位の獲得は、自治体にとって名誉であると認識されているが、新たな権限や機能、政府補助金を獲得できるなど

市のみである(ブリストル市及びリバプール市は、ロンドン外のイングランドの大都市の連合組織である「コア・シティーズ・グループ(Core Cities Group)」のメンバーでもある)。16の自治体の大半は、住民投票で直接公選首長制度の導入を決定したが、リバプール市及びレスター市は、議会での採決によってこれを決定した。

また、直接公選首長に関連する最近のニュースには、2012年10月末にマイケル・ヘゼルタイン上院議員⁶が発表した英国経済の再生策に関する政府委託の調査の結果報告書に関するものがある。同報告書は、都市部の経済活性化の手段として、都市圏(city region)⁷を管轄する広域都市圏首長(conurbation mayor)を選出することを可能にするよう提案した。

* * *

同じく11月15日、イングランド北東部ハートリプール市では、直接公選首長制度の採用を取り止め、委員会制度に移行する案の是非を問う住民投票が実施された⁸。同市では、2001年に実施された住民投票で直接公選首長制度の導入が可決され、2002年の選挙で、無所属のスチュアート・ドラモンド候補が初の直接公選首長に当選した。ドラモンド市長はその後、2005年及び2009年の選挙で再選し、現在三期目である。

今回の投票は、ハートリプール市の住民が、直接公選首長制度を維持すべきかを問う住民投票の実施を訴えて市民から署名を集め、市に提出したことで実現したものである。市議会で過半数の議席を占める同市の労働党グループは、住民投票の実施を支持していた。開票結果は、「直接公選首長と内閣制を維持する」が5,177票に留まったのに対し、「委員会制度に移行する」との案は7,366票を集め、直接公選首長制度の採用を取り止めることが決定された。投票率は18%だった。同市は、ドラモンド現市長の任期が終わる来年5月までは直接公選首長制度を維持し、市長の任期が終了次第、委員会制度に移行する。

直接公選首長制度を採用後、これを住民投票で取り止めた最初の例は、イングランド中西部のストック・オン・トレント市であった。同市は、2008年10月の住民投票で、「直接公選市長とカウンシル・マネージャー制」の採用を取り止め、「リーダーと内閣制」に戻ることを決定した(同市は、「2000年地方自治法」による改革で、まず「リーダーと内閣制」を採用した後、「直接公選市長とカウンシル

のメリットはない。

⁶ ヘゼルタイン上院議員は、サッチャー及びメージャー保守党政権下で、副首相、環境大臣などを務めた。

⁷ 都市圏とは、一つまたはそれ以上の都市と、それらの都市に労働力とサービス業の利用者を供給している周辺エリアが一つのブロック(都市圏)を形成しているを見なし、そのブロックに対し、エリア内の経済開発、都市計画、雇用、交通などに関する権限を与えるという考え方である。

⁸ 前述の「2000年地方自治法」の改革で、イングランドで委員会制度を採用できるのは、人口8万5000人以下の小規模自治体のみに限定された。しかし、保守党と自由民主党の連立政権である現政権は、「2011年地域主義法」によって、人口に関わりなくイングランドの全自治体が委員会制度を採用することを再び可能にした。

ル・マネージャー制」に移行した。「2000年地方自治法」で導入された3つの行政形態のうち、「直接公選市長とカウンスル・マネージャー制」を採用した自治体はストーク・オン・トレント市でのみであった。また、イングランド北部ドンカスター市でも、2012年5月に同様の住民投票が実施されたが、この際は、ハートルプール市と異なり、直接公選首長制度を維持するとの案が支持された。

現在のところ、直接公選首長制度の導入に関する住民投票の実施を予定している自治体はない。しかし、キャメロン首相は、2015年に行われる次の総選挙で保守党が単独政権を発足できた場合、新法の制定により、イングランド全土の自治体で、議会や住民の意向に関わりなく、直接公選首長制度を導入する可能性があることを示唆している。

連立政権の目玉政策の一つ「警察・犯罪対策長官」～ 犯罪歴に基づく制限で立候補取り下げの例も

11月15日にはまた、ロンドン以外のイングランドの地域及びウェールズの全域で、警察の警察・犯罪対策長官を選ぶ初の選挙が実施された。イングランドとウェールズには43の警察組織が設置されており、警察・犯罪対策長官は、このうち41の警察組織について設置されていた公安委員会(Police Authority)に代わるため創設された役職である。警察・犯罪対策長官の役職の設置を規定した法律は、「2011年警察改革・社会的責任法(Police Reform and Social Responsibility Act 2011)」である。ロンドン警視庁とシティ・オブ・ロンドンの警察業務を担うシティ警察は、同法による今回の改革の対象に含まれていない(後述参照)。また同法は、イングランド及びウェールズの43の警察組織の構造及び管轄地域を変更するものでもない。

直接選挙で選ばれる警察・犯罪対策長官の役職を創設する計画は、現政権が2010年の総選挙の直後に発表した政策文書である「連立政権：新政権政策プログラム(The Coalition: our programme for government)」に盛り込まれていた。政府は、1964年に設置されて以来、ほぼ同じ組織形態を維持していたイングランドとウェールズの公安委員会が、「説明責任を果たしていない(unaccountable)」として、改革の必要性を訴えていた。

今回の警察・犯罪対策長官の選挙は、毎年5月に行われる地方選挙と同時ではなく、11月に実施された。これは、自由民主党の党首であるニック・クレグ副首相が、キャメロン首相に対し、地方選挙と警察・犯罪対策長官の選挙を同時に実施した場合、特に大都市の地方選挙で、自由民主党に不利になると主張したためであると言われている⁹。しかし同党は、表向きには、警察・犯罪対策長官の選挙を地方選挙と別の日に実施すべき理由を、「有権者が、政党に対する意見とは無関係に候補者を評価し、投票することができるから」と述べていた(同党は、これを、警察・犯罪対

⁹ クレグ副首相は、警察・犯罪対策長官の選挙と地方選挙が同時に開催された場合、治安対策の強化を望む保守党支持者の投票率が上がることが予想され、地方選挙で自由民主党が不利な立場に置かれることを懸念したと報道されていた。

策長官の選挙から「政治的要素を抜く(depoliticise)ことができる」との言葉で表現していた)。

投票日が近付くと、警察・犯罪対策長官の役割等が一般市民に知られておらず、選挙に対する有権者の関心が低いことを指摘するマスコミ報道が目立つようになった。また、「2011 年警察改革・社会的責任法」で、前科の有無によって立候補資格が厳しく制限されていることから、複数の候補者が立候補を取り下げたり、選挙の実施主体である自治体から立候補資格を剥奪されるなどの事態が発生した。同法は、刑務所に収監され得る犯罪(imprisonable offence)で過去に有罪判決を受けたことがある者は、その時期や、実際に刑務所に収監されたかどうかに関わらず、警察・犯罪対策長官に立候補できないと規定している。しかし、この制限に関する政府の周知が十分ではなかったため、少年時代に軽犯罪で有罪判決を受けていながら立候補していた例が複数あった。立候補を取り下げたり、立候補資格を剥奪された者の多くは、公的部門で幹部級の役職に就いた経歴を持っている。

「2011 年警察改革・社会的責任法」では、下記の事項のいずれかに該当する者は、警察・犯罪対策長官に立候補する資格を持たないと規定されている。

- ・18 歳未満の者
- ・「英国籍保持者」、「EU 加盟国の国籍保持者」、「英連邦加盟国の国籍保持者で、英国に在住し、英国で有権者登録をする資格のある者」のいずれにも当てはまらない者
- ・刑務所に収監され得る犯罪で過去に有罪判決を受けたことがある者
- ・警察官または警察職員
- ・国家公務員、英軍の軍人、裁判官
- ・外国(または英国の海外領土)の立法府の議員
- ・警察・犯罪対策長官に当選した場合、監督することになる警察組織の管轄地域内の自治体の職員
- ・裁判所命令である「債務救済制限命令(debt relief restrictions order)」の対象者またはその他の法令で公職に就くことを禁じられている者

さらに、警察・犯罪対策長官に立候補するには、地域の 100 名以上の有権者から推薦の署名を集めなければならない。また、供託金として 5000 ポンドを支払うことが求められる。

* * *

警察・犯罪対策長官への立候補者の数は、当初、イングランドとウェールズ全土で計 194 人に上った。これらの立候補者の党別内訳は下記の通りであった。

無所属……55 人
保守党……41 人
労働党……41 人
自由民主党……24 人
英国独立党(UKIP)……24 人
イングランド民主党(English Democrats)……5 人
緑の党(Green Party)……1 人
英国自由党(British Freedom)……1 人
政治家による警察の運営を阻止するキャンペーン党(Campaign to Stop Politicians Running Policing)……1 人
正義と反腐敗党(Justice and Anti-Corruption)……1 人
非寛容の治安政策を支持する警視正の党(Zero Tolerance Policing ex Chief)……1 人

しかし、前述のように、これら候補者のうち、保守党及び労働党、無所属の候補者の一部が、過去の犯罪歴のため、立候補を取り下げたかまたは立候補資格を剥奪された。また、一つ付け加えると、人権団体「リバティ(Liberty)」などからは、公安委員会の廃止と警察・犯罪対策長官の役職の設置について、「年配の白人男性の利益のみを促進する」との批判の声が上がっていた。その理由は、公安委員会のメンバーには様々なバックグラウンドの人が含まれていたのに対し、警察・犯罪対策長官の候補者は大半が年配の白人男性であったためである。

開票の結果、保守党から 16 人、労働党から 13 人、無所属の候補から 12 人¹⁰が当選した。投票率は 14.9%と極めて低く、「選挙委員会(Electoral Commission)」は、11 月 16 日、この原因を探る調査を行うことを明らかにした。「2011 年警察改革・社会的責任法」の規定通り、投票から 1 週間後の 2012 年 11 月 22 日、イングランドとウェールズの 41 の公安委員会が廃止され、新たに誕生した警察・犯罪対策長官がその任に就いた。

* * *

「2011 年警察改革・社会的責任法」はさらに、イングランド及びウェールズの全ての警察・犯罪対策長官について、その業務及び決定を精査・監視する「警察・犯罪対策長官監視委員会(Police and Crime Panels)」を設置することも規定した。

警察・犯罪対策長官監視委員会は、関係する警察の管轄地域内の自治体を代表する地方議員 10～18 人(各自治体から最低 1 人の議員が送られる)及び 2 名以上のその他のメンバーで構成さ

¹⁰ 無所属の候補の当選数には、今回の選挙のために自身のみを党員とする「非寛容の治安政策を支持する警視正の党」を立ち上げ、イングランド南部サリー県で立候補した候補者も含まれる。

れる。その他のメンバー2名は、警察・犯罪対策長官監視委員会のメンバーによって任命され、地方議員でも、地方議員以外の者でもよい。

警察・犯罪対策長官監視委員会の役割及び権限は下記の通りである。

- ・警察・犯罪対策長官の業務及び決定を精査し、警察・犯罪対策長官の業務及び決定に関する情報が一般住民に周知されるようにする。

- ・警察・犯罪対策長官が策定する「警察業務計画書 (police and crime plan)」及び「年次報告書 (annual report)」を、発表前の草案段階で精査し、助言を与える。警察・犯罪対策長官は、「警察業務計画書」及び「年次報告書」に関する警察・犯罪対策長官監視委員会の助言を十分に考慮することが求められる。

- ・警察・犯罪対策長官及び警察・犯罪対策長官の補佐職員に対し、いかなる時でも、警察・犯罪対策長官監視委員会の会議への出席を求める権限を有する。

- ・警察・犯罪対策長官が重犯罪の容疑で起訴された場合、警察・犯罪対策長官を停職処分にする権限を有する。

- ・カウンシルタックスの警察からの徴税依頼額 (precept)¹¹及び警察本部長 (Chief Constable)¹²の人選に関する警察・犯罪対策長官の提案を、メンバーの3分の2の合意により拒否することができる。

* * *

今回の改革の対象外であったロンドン警視庁及びシティ警察では、イングランドのその他の地域とは異なる仕組みが導入されている。ロンドン警視庁の業務の監視を担っていたロンドン警視庁公安委員会 (Metropolitan Police Authority) は2012年1月に廃止され、新たに設置された「市長公安室 (Mayor's Office for Policing and Crime, MOPAC)」がその業務を引き継いだ。シティ警察の業務の監視は、シティ・オブ・ロンドンの行政体「シティ・オブ・ロンドン・コーポレーション」の主な意思決定機関である市会 (City Court of Common Council) に設けられた「警察委員会」が担っている。

¹¹ カウンシルタックスは、英国で唯一の地方税であり、徴税団体は基礎自治体または一層制の自治体である。広域自治体及び準自治体であるパリッシュ、警察及び消防組織等は「徴税命令団体」であり、独自に決定した額を、カウンシルタックスの課税額の一部として徴税するよう徴税団体に依頼する。

¹² 警察本部長は、ロンドン警視庁及びシティ警察を除くイングランド及びウェールズの各警察組織の長である。

また、英国のその他の地域の状況について触れると、スコットランドでは来年、警察の組織改革が実施される。スコットランド議会が制定した「2012年警察・消防改革法(Police and Fire Reform Act 2012)」のもと、2013年4月、スコットランドの8つの警察組織が統合され、スコットランド全土を管轄する「スコットランド警察サービス(Police Service of Scotland)」が設置される。同時に、スコットランド警察サービスの業務を監視する組織として、「スコットランド公安委員会(Scottish Police Authority)」が創設される。

北アイルランドでは、「北アイルランド警察サービス(Police Service of Northern Ireland)」が、北アイルランド全土を管轄地域として警察業務を行っている。北アイルランド警察サービスは、1998年に調印された「ベルファスト合意(Belfast Agreement)」に基づき、2001年に「王立アルスター警察隊(Royal Ulster Constabulary)」が改名した組織である。北アイルランド警察サービスの業務の監視は、「北アイルランド公安委員会(Northern Ireland Policing Board)」が担う。

付録：警察・犯罪対策長官の役割

(下記は、内務省のホームページに掲載されている警察・犯罪対策長官の役割に関する説明からの抜粋である)

警察・犯罪対策長官は、関係する警察組織の管轄地域内で、犯罪発生件数を削減し、効果的で効率的な警察業務を提供することを目指す。警察・犯罪対策長官は、これを次の手段によって行う。

- ・警察業務の提供に関して警察本部長の説明責任を問う。
- ・「警察業務計画書」を策定及び改訂する。
- ・警察の予算を策定し、カウンシルタックスの警察からの徴税依頼額を決定する。
- ・日常的に地域住民及びコミュニティと関わりを持つ。
- ・警察本部長を任命する。必要な場合は警察本部長を解雇する。

警察業務の遂行の方法について警察官に指示することは、警察・犯罪対策長官の役割ではない。「2011年警察改革・社会的責任法」は、警察官及び警察職員の指揮・監督の権限を警察本部長が保持することを明確にしており、これまでと同様、警察業務の独立性が確保されている。(政党からの候補者が警察・犯罪対策長官に就任しても、)警察業務が政治的目的に利用されることはない。誰が逮捕されるかに関する決定、また捜査の方法に関する決定に政治的意向が影響することはない。警察・犯罪対策長官は、警察の英全土に係る責務及び地域における優先事項を含めた全ての警察業務の監視に責任を負う。

内務大臣は今後、テロ行為、緊急事態、暴動等の公共の秩序を乱す行為、組織犯罪など、複数の警察組織の管轄地域にまたがる脅威に対する警察の対処能力を確保することを目的として、「戦略的警察業務における要件 (strategic policing requirement、SRP)」と呼ばれる文書を発表する¹³。

警察・犯罪対策長官は、就任時、中立性を保つことを宣誓する義務がある。宣誓は、警察・犯罪対策長官の中立性を象徴する重要な儀式であり、この新しい役職の地域コミュニティにおける重要性を強調し、警察・犯罪対策長官が、政党や一部の有権者のみではなく、全ての住民に尽くすために存在することを示すものである。

警察・犯罪対策長官の年間報酬は、警察本部長と同じではないが、それと同程度の額(6万5000ポンド～10万ポンド)になる。警察・犯罪対策長官の報酬の地域間の格差は、警察官一人当

¹³ 警察・犯罪対策長官は、その業務の遂行において、この文書の内容を考慮することが求められる。

たりの負担人口と負担面積、及び警察業務の困難性における差異を反映している。