

(一財)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9月)

【「欧州自治憲章」の英国の遵守状況に関する報告書が発表に ～ 「英国は憲章を遵守しているとは言えない」】

要旨

・欧州評議会の欧州地方自治体・地域政府会議が、英国による「欧州自治憲章」の遵守状況に関する調査報告書を発表した。

・報告書は、政府の緊縮財政で地方自治体が財政困難に陥っていること、及び伝統的に地方自治体の自主財源が少ないことなどから、英国が憲章の「第9条 地方自治体の財源」を遵守しているとは言えないと指摘した。報告書は、現政権による補助金削減で地方自治体のサービス提供能力が今後大幅に制限される見込みであると警告したほか、イングランドでは地方自治体の財源の半分以上を政府補助金が占め、地方税であるカウンシル・タックスについても、地方自治体が引き上げ率を設定する権限に制限があることなどを指摘し、地方自治体の財源の多様化を求めた。

・英国の地方自治体の代表団体は、「英国の地方自治体が現在直面している問題を正しく認識している」として、報告書の内容を支持した。一方、英政府は報告書の主張に強く反発し、「地方自治体が資金不足に陥っているという指摘は、地方税の増税を訴えているのと同じことである」、「英政府は英国の全ての地域に公平に資金を配分している」などと反論した。

欧州評議会 (Council of Europe) の機関の1つである「欧州地方自治体・地域政府会議 (Congress of Local and Regional Authorities)」は、2014年3月、英国による「欧州自治憲章 (European Charter of Local Self-Government)」の遵守状況に関する調査の結果報告書を発表した。報告書は、政府の緊縮財政によって地方自治体財政が困窮している英国の現状を指摘し、地方自治体の公共サービス提供機能が危機に晒されていると警告した。

欧州評議会は、戦後の1949年に、欧州における民主主義、人権及び法の支配の確立を目指して設置された機関であり、現在までに欧州の47カ国が加盟している。欧州評議会の主な組織には、意思決定機関である閣僚委員会、加盟国の国会議員で構成される議員会議 (立法権は持たない)、欧州人権裁判所などのほか、今回の報告書を発表した欧州地方自治体・地域政府会議がある。欧州地方自治体・地域政府会議の下部組織には、地方自治体の代表者で構成される「地方自治体会議 (Chamber of Local Authorities)」、州政府などの代表

者で構成される「地域会議 (Chamber of Regions)」などがある。

欧州地方自治体・地域政府会議の主な役割の 1 つは、加盟国による欧州自治憲章の遵守状況を調査することにより、当該国での地域民主主義の進展具合と地方自治の現状を評価することである。欧州自治憲章とは、欧州諸国が適用すべき地方自治に関する基本原則を掲げて欧州評議会の閣僚委員会が 1985 年に採択した多国間条約であり、1988 年に発効した。現在までに、欧州評議会の全加盟国が同憲章に署名・批准しており、英国は、ブレア労働党政権下の 1997 年に署名、1998 年に批准した。

下記は、同憲章の内容の一部である。

第 2 条 地方自治の憲法上及び法的な根拠

- ・地方自治の原則は、国内法において、また可能な場合は憲法において認められなければならない。

第 3 条 地方自治の概念

- ・地方自治とは、地方自治体が、法律の範囲内で、自らの責任において、地元住民の利益のために、公的業務のかなりの部分を運営・管理する権利及び能力を指す（第 1 項）。

第 4 条 地方自治の範囲

- ・公的な責務は、一般に、市民に最も近い行政主体によって優先的に履行される。それら責務を別の行政主体に配分する場合は、その責務の性質、さらに効率性及び経済上の必要性を考慮した上で行わなければならない（第 3 項）¹。
- ・地方自治体に与えられる権限は、通常、完全かつ排他的でなければならない。この権限は、法律でそのように定められた場合を除き、その他の行政主体、例えば中央政府や地域政府によって弱められたり、制限されてはならない（第 4 項）。

¹ 欧州自治憲章は、「政策決定は、住民により近いレベルで行われるべきであり、それが不都合な場合にのみ、より高位のレベルの団体が補完すべきである」といういわゆる「補完性の原理 (subsidiarity)」の理念を明記した最初の法的文書であった。

第9条 地方自治体の財源

- ・地方自治体は、国の経済政策の範囲内において、十分に、かつ、自らの権限の範囲内で自由に使うことができる固有の財源を付与されなければならない（第1項）。
- ・地方自治体の財源は、憲法及び法令で規定された地方自治体の責務に釣り合うものでなければならない（第2項）。
- ・地方自治体の財源の少なくとも一部は、地方自治体が、法律の範囲内で、その水準を決定することができる地方税及び料金から得られるものとする（第3項）。
- ・地方自治体が利用できる財源の構造は、地方自治体が、責務の遂行に必要な費用の増大に可能な限り対応できるよう、十分に多様で、かつ弾力的なものでなければならない（第4項）。

政府の緊縮財政による地方自治体の財政難と自主財源基盤の脆弱さを指摘

欧州地方自治体・地域政府会議が初めて英国の地方自治体による欧州自治憲章の遵守状況を調査したのは1998年であり、今回は2回目の調査であった。今回は、2013年の5月と11月の2回にわたり、同会議が派遣した調査団が、ロンドン（イングランド）、リーズ（同）、エジンバラ（スコットランド）、カーディフ（ウェールズ）の地方自治体を訪問し、調査を行った。調査の結果報告書は、2014年3月、「英国における地方と地域の民主主義（Local and regional democracy in the United Kingdom）」との表題で発表された。

報告書は、欧州自治憲章の各条項について、英国での遵守状況を報告している。特に「第9条 地方自治体の財源」については、2010年に発足した保守党と自由民主党の連立政権が財政赤字解消を目指して実施している緊縮財政によって地方自治体が財政困難に陥っていること²、また伝統的に地方自治体の自主財源が少ないことなどから、憲章が定める義務が守られていないと指摘している。

下記は、第9条の遵守状況に関する報告書の記述の一部である。

- ・イングランドでは、地方自治体の財源の半分以上を中央政府からの補助金が占め、さ

² 現政府による緊縮財政で、地方自治体は財政窮乏が続いており、イングランドの地方自治体及びウェールズ地方自治体協議会をメンバーとする「地方自治体協議会（Local Government Association, LGA）」は2014年3月、イングランドの地方自治体への政府補助金は、2010年の現政権発足時から2015年の次期総選挙までの間に40%削減されるとの推計を明らかにしている。

らにそれら政府補助金の6割以上は、政府によって用途が限定されている。カウンシル・タックス³は地方自治体の歳入のごく一部を占めるに過ぎず、また政府が毎年設定する上限を超えてカウンシル・タックスの税率を引き上げたい場合、地方自治体は、住民投票で住民の賛意を得なければならない。これらの点は、イングランドの地方自治体財政の中央集権化された性質を表している。

・2010年以降の政府補助金の大幅な削減は、地方自治体の財源が地方自治体の機能と責務に釣り合うものではないことを力強く示すものである。

・住民に不可欠な公共サービスを地方自治体が提供する能力、例えば質の高い医療サービスや福祉サービス、効果的で十分な地域コミュニティへのサービスとコミュニティ施設、特に増加する高齢者に対してそれらを提供する能力が、地方自治体に強いられた緊縮財政によって、今後大幅に制限されるであろう。こうした現状は、地方自治体はその責務に釣り合う財源を持つべきであるとの憲章の規定を遵守することを、より緊急な課題にしている。

・これらの点を考慮し、調査団は、英国が欧州自治憲章の第9条を遵守しているとは言えないとの結論に至った。十分な資金が無い中、英国の地方自治体財政は、今後数年間でさらに悪化すると考えられる。地方自治体がある程度のコントロール権を持つ税はカウンシル・タックスのみという現状において、地方自治体の財源の多様化が急務であると考えられる。

報告書はさらに、イングランド以外の地域（スコットランド、ウェールズ、北アイルランド）への政府補助金の算定方式である「バーネット・フォーミュラ（Barnett Formula）」について、過去30年間にわたって変更されておらず、見直しが議論され続けていること、補助金の計算方法が、公共サービスのニーズではなく人口に基づいていることなどのほか、「バーネット・フォーミュラの仕組みでは、イングランドは年間41億ポンドも損をしている」とのLGAの分析を紹介している⁴。そのうえで、「今後、さらなる分権の進展に伴い、バ

³ カウンシル・タックス（Council Tax）とは、居住用資産に課税する地方税である。イングランド、スコットランド、ウェールズにおいて、地方税は、カウンシル・タックスと、事業用資産に課税する「ビジネスレイト（Business Rate）」のみである。カウンシル・タックスの引き上げ率は地方自治体が決定するが、次項で述べるように、毎年政府が設定する上限を超えてカウンシル・タックスを引き上げたい場合、地方自治体は、住民投票で住民の賛意を得なければならない。ビジネスレイトの税率は中央政府が決定している。なお、北アイルランドでは、居住用資産に課税する地方税は「レイト（Rate）」と呼ばれ、また北アイルランド独自の地方税として「水道税」がある。

⁴ バーネット・フォーミュラを使った補助金計算の仕組みにおいては、住民1人あたりの公共支出が、イングランドに比べて、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドの方が多くなっている。LGAは2013年11月、現制度下では、イングランドへの政府補助金が、本来配分されるべきとLGAが考える額より年間41億ポンド低い額になっているとの分析を発表し、バーネット・フォーミュラを廃止し、人口ではなく公共サービスのニーズに基づいた補助金算定の方法を導入すべきであると訴えた。

ーネット・フォーミュラの見直しが不可欠になるだろう」と述べている。

欧州自治憲章のその他の条項の遵守状況については、報告書は下記のように述べている。

「第2条 地方自治の憲法上及び法的な根拠」の遵守状況について

・英国には、地方自治制度と地方自治権を確認し、これを守る憲法または法令が存在しない。「2011年地域主義法 (Localism Act 2011)」で、イングランドの地方自治体に「包括的権限 (general power of competence)」⁵が付与されたことは重要な一歩であったが、英国の現状は、欧州自治憲章の第2条の要件を完全には満たしていない。(しかし、)既に提案されている⁶イングランドの地方自治体と中央政府の関係の成文化が実現すれば、地方自治制度に明確な基盤を与えるさらなる要素になると共に、欧州自治憲章の原則を英国の国内法に組み込み、これを裁判規範とする手段の1つになるかもしれない。

「第4条 地方自治の範囲」の遵守状況について

・地方自治体がその責務を果たすための能力は、時に、中央政府によってかなりの程度、制限されているように見受けられる。中央政府はしばしば、地方自治体に向け、(地方自治体の業務執行について政府が指示するための) ガイドラインや指令を発行している。(今回の調査で聞き取りを行った) 多くの人々によると、これらは、英国全体に見られる中央集権的な傾向と、またある程度は、中央政府が地方自治体に対して抱く不信感によるものである。イングランドはしばしば、欧州で最も中央集権化された地域の1つであると言われ、地方自治体の自由裁量が他の国と比較して非常に少ない。総合的には、英国は欧州自治憲章の第4条を遵守している。しかし、英国の全ての地域(イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランド)において、地方自治体への政府の規制を弱め、地方自治体の自主性を拡大すべきである。

⁵ 英国は成文憲法を持たず、日本のように、憲法で地方自治が保障されているわけではない。従来、英国の地方自治体は、原則として、国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できるものとされており、授権された範囲を超える行為は、権限逸脱 (Ultra Vires、ウルトラ・ヴィーレス) の法理により、違法になるとされてきた。しかし、「2000年地方自治法(Local Government Act 2000)」により、イングランド及びウェールズの地方自治体は、経済的、社会的、環境的福利 (well-being) の追求のため、地方自治体が有効と考えるあらゆるサービスを一定の制限の下で実施する権限を付与された。さらに、イングランドの地方自治体は、「2011年地域主義法」で、個人が一般に行ういかなることをも行うことができる法的権限として「包括的権限」を付与された。

⁶ 英国下院の「政治・統治機構改革特別委員会」は、2013年1月に発表した調査報告書で、中央政府とイングランドの地方自治体の関係を成文化することを提案した。これに対し、政府は同年5月、提案を拒否する旨を明記した回答文書を発表した。詳しくは、2013年5月のマンズリーピック「下院の特別委員会が中央政府と地方自治体の関係を定めた規定の策定を提案 ～ 中央政府は提案を拒否」を参照。

地方自治体側は、「地方自治体が直面する問題を正しく認識」として報告書を支持、英政府は強く反発

このように、英国の地方自治体が置かれた状況について厳しい評価を下したこの報告書について、地方自治体側からはその内容を強く支持する声が上がった。2014年3月、LGAのメリック・コッケル議長（当時）⁷は、報告書について、「英国の地方自治体が現在直面している問題を正しく認識している」と述べて評価した。さらに、報告書の提案に沿って税源移譲を含むさらなる分権を進めることが地方自治体の経費削減と公共サービスの向上に必要であり、欧州地方自治体・地域政府会議が次に英国の地方自治体の調査を行う予定である5年後までに、それが実行されることを望むと述べた。コッケル議長は加えて、報告書が「バーネット・フォーミュラ」に関するLGAの分析について言及したことに触れ、「英国の全ての地域に公平に資金を配分することが緊急に必要とされていることを認識してくれた」と評価した。

一方、英国政府は、この報告書に対し、強い反発を見せた。コミュニティ・地方自治省（Department for Communities and Local Government、DCLG）のティナ・ストウエル政務次官（保守党）は、2014年3月末に行われた欧州地方自治体・地域政府会議の第26回本会議で、同報告書に関する英政府の見解を明らかにし、「報告書の内容には、英政府が同意できる部分もあるが、全く同意できない部分もある」と述べた。「最も同意できない点」は、英国の地方自治体、特にイングランドの地方自治体の資金が不足しているという指摘であると述べ、こうした指摘は、「地方自治体の収入を増やすため、懸命に働く地域の住民や経営難に苦しむ企業から、より多くの税金を徴収すべきであると主張しているのと同じことである」と述べた。ストウエル政務次官は、英政府は英国の全ての地域に公平に資金を配分していると反論したうえで、政府は既に、大胆な制度改革によって、地方自治体財政の政府補助金への依存度を低下させ、地方自治体が地域の経済成長を促進するようインセンティブを提供していると述べた⁸。さらに、公共サービスの改善に重要なことは、地方自治体自身が、他の地方自治体及び官民のパートナー組織と協働し、サービス提供の方法を抜本的に改革することであると主張した。また、憲法または法令で地方自治制度と地方自治権を確認すべきであるとの提案に対しては、「英国とは全く相容れない概念を導入しようとすること」であり、「何の役にも立たない」として退けた。

⁷ LGAの議長は、2014年5月に、ダドリー市（イングランド中西部）のリーダーであるデービッド・スパークス同市議会議員（労働党）に交代した。

⁸ 2013年4月に実施されたイングランドにおけるビジネスレイトの制度改革を指す。従来、イングランドにおけるビジネスレイトの税収は、地方自治体が徴収した後、国庫に一旦プールされ、さらに補助金の形で政府から地方自治体に再分配されていた。しかし、これでは地域の経済成長が地方自治体の収入に直接反映されず、地方自治体が地域の経済支援を行うインセンティブが十分ではなかったため、2013年4月より、イングランドの地方自治体は、ビジネスレイトの税収の50%を保持できるようになった。

政府のこうした反応に対し、地方自治体側からは失望の声が聞かれ、LGA のコックル議長（当時）は 2014 年 6 月、LGA の執行部の会議で、「報告書に対する政府の反応は非常に残念なものだった」、「政府は、改善が必要な点があることを受け入れるべきだった」と発言した。また、イングランド北西部サルフォード市の市議会議員であり、欧州地方自治体・地域政府会議の地方自治体会議の英国代表の 1 人であるジョン・ワーミシャム議員（労働党）は、「報告書の提案を即座に拒絶することは、見苦しい行為であった」と非難した。さらに、イングランド北西部マンチェスター市の副リーダー⁹であるスー・マーフィー議員（労働党）は、スタウウェル政務次官のスピーチを、「私がこれまでの政治家人生で目にした大臣によるパフォーマンスのうちで最悪なもの 1 つ」として糾弾した。

⁹ イングランドの地方自治体のうち、「リーダーと内閣」制または「委員会制」を採用している地方自治体で、議員によって選ばれる政治面でのトップの役職を「リーダー」と呼ぶ。副リーダーはその補佐役である。