

(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8月)

【議会設置から15年、進展するウェールズへの分権 ～ 税と借入に関する権限を移譲する新法案が国会で審議中】

要旨

- ・前労働党政権による地方分権推進の方針のもと、ウェールズでは1999年にウェールズ議会が設置された。
- ・それ以降、現在までに、立法機関と執行機関の分離、ウェールズ議会への一次立法権の付与などの改革が行われてきた。
- ・2010年に発足した保守党と自由民主党の連立政権は、ウェールズへのさらなる分権について検討する独立の委員会を設置。
- ・同委員会の第1報告書の提案に基づき、英国政府は、印紙土地税、土地埋め立て税に関する権限をウェールズ議会に移譲することなどを含む「ウェールズ法案」を国会に提出。
- ・同法案にはまた、住民投票で賛成が得られれば、ウェールズ議会に所得税税率決定権の一部を移譲するとの規定も盛り込まれている。
- ・2014年3月に発表された同委員会の第2報告書は、警察業務に関する権限のウェールズへの移譲などを提案。しかし、この報告書の提案の実施は、次期総選挙後となる見込み。

ウェールズは、イングランド、スコットランド、北アイルランドと共に、英国を構成する4つの地域の1つである。グレート・ブリテン島の西側に位置し、面積は約2万平方キロメートルで、約300万人の人口を抱える。首都は港町として知られるカーディフ(Cardiff)である。自治体は、ウェールズ全域が一層制で統一されており、ユニタリー(unitary)と呼ばれる22の自治体が設置されている。

1997年に、18年間続いた保守党政権に代わって誕生した労働党政権は、地方分権推進の方針を掲げ、スコットランド、北アイルランドと並んで、ウェールズにも独自の地域議会を設置した。ウェールズでは、1997年9月に、ウェールズ議会設置の是非を問う住民投票が実施され、過半数が賛成票を投じた。この結果を受けて、「1998年ウェールズ政府法(Government of Wales Act 1998)」が英国国会で制定され、1999年にウェールズ議会

(National Assembly for Wales) が設置された。

しかし、スコットランド及び北アイルランドと異なり、ウェールズでは、立法府と分離した行政府は設置されなかった。その代わりに、ウェールズ議会内に設置された「執行委員会 (Executive Committee)」が内閣として機能し、執行委員会の長が、ウェールズの実質的な首席大臣 (首相) としての役割を果たした。また、ウェールズ議会には、直接の立法権 (一次立法権) は移譲されず、「経済開発」、「環境」、「地方自治」などを含む 18 の分野で、国会で制定された法律に含まれた授権規定に従って二次立法 (secondary legislation)¹を制定する権限のみが与えられた。

しかし、同一の組織が意志決定と監視機能の両方を担っていたため、役割分担が不明確であるとの批判を呼んでいた。こうした現状を受け、2002 年、ウェールズ議会は、「現行法の枠組みの中で可能な限り立法機関と執行機関を分離させる」との決議を可決した。これと同時に、ウェールズ議会の「執行委員会」を指す呼称として、「ウェールズ議会政府 (Welsh Assembly Government)」という呼び方が使われるようになった (ただし、これはあくまで執行委員会の呼び方が変わっただけであり、法律上、正式に立法府から執行機関が分離されるのは、後述する「2006 年ウェールズ法」の制定によってであった)。

これに続き、ウェールズ議会政府は 2002 年 7 月、ウェールズ議会への分権の拡大及び選挙制度などについて検討することを目的とした独立の委員会を設置した (通称「リチャード委員会」)。同委員会は、2004 年 3 月に調査報告書を発表し、ウェールズ議会に一次立法権を付与すること、立法機関と執行機関を法的に分離することなどを提案した。

翌年の 2005 年 6 月、英国政府は、ウェールズへの分権に関する白書「より良いウェールズ行政を目指して (Better Governance for Wales)」を発表した。この白書を土台にして、ウェールズへのさらなる分権を実現するための法案が 2005 年末、英国政府によって国会に提出され、2006 年 7 月、「2006 年ウェールズ政府法 (Government of Wales Act 2006)」として制定された。同法の主な内容は下記の通りであった。

- ウェールズの立法府と執行機関を法的に分離し、執行機関として「ウェールズ議会政府 (Welsh Assembly Government)」を創設する。
- 本法が規定する 20 の分野 (fields) において、一次立法である「ウェールズ法 (Assembly Measures)」を制定する権限をウェールズ議会に付与する。

¹ 国会で制定された法律の詳細を決めることなどを目的として制定されるもので、「Order (命令)」、「規制 (regulation)」、「規則 (rule)」などがある。

・ただし、同法では、ウェールズ議会が「ウェールズ法 (Assembly Measures)」を制定する場合、その都度、制定しようとする法案が該当する「分野」の下に、分権対象となる「項目 (matters)」を新たに追加する必要があると規定されており、新たに分権対象となる「項目」を追加する場合には、二次立法の一形式である「立法権付与命令 (Legislative Competence Order)」が制定される必要があった。

その手順は、

- ①新たな「ウェールズ法 (Assembly Measures)」を制定したいウェールズ議会政府、ウェールズ議会の委員会またはウェールズ議会議員のいずれかが、「立法権付与命令」の案を策定のうえ、ウェールズ議会に提出する。
- ②ウェールズ議会が「立法権付与命令」の案を承認する。
- ③ウェールズ首席大臣が、英政府の国务大臣に対し、書面でその旨を報告する。
- ④報告を受けた国务大臣は、ウェールズ議会の承認を受けた「立法権付与命令」の案を国会に提出する。
- ⑤国会が「立法権付与命令」を承認し、さらに女王の裁可を受け、「立法権付与命令」が最終的に制定される。

という仕組みであった。

・同法によって分権された 20 の分野とは、「農林水産及び農村開発」、「史跡及び歴史的建造物」、「文化」、「経済開発」、「教育及び訓練」、「環境」、「消防、救急及び防災」、「食糧」、「医療及び医療サービス」、「高速道路及び運輸」、「住宅」、「地方自治体」、「ウェールズ議会」、「行政」、「社会福祉」、「スポーツ及び娯楽」、「観光」、「都市及び田園地帯の計画」、「水道及び洪水対策」、「ウェールズ語」であった。これらは、「1998年ウェールズ政府法」でウェールズ議会に二次立法制定の権限が付与された 18 の分野とほぼ同じであった。

－ ウェールズ住民による住民投票で賛成が得られれば、ウェールズ議会は、20 の分野で、英国国会の承認を必要としない「ウェールズ法 (Acts of the Assembly)」²を制定できる権限を得る。

² 「Assembly Measures」と「Acts of Assembly」では、立法する分野に関して事前の英国国会の同意が必要か、そうでないかの違いはあるが、ウェールズにおける法律としての位置づけには何ら変わりがないことから、本レポートではともに「ウェールズ法」と訳すこととする。

上記のうち、最後に挙げた条項のもと、英国国会の承認を必要としない一次立法の立法権をウェールズ議会が獲得することの是非を問う住民投票が、2011年3月にウェールズで実施され、63.49%が賛成票を投じた。この結果を受け、ウェールズ議会は、2011年5月、「2006年ウェールズ政府法」で規定された20の分野において、一次立法の完全な立法権を獲得した。

なお、「2006年ウェールズ政府法」は、ウェールズ議会が「ウェールズ法 (Acts of the Assembly)」を制定できる分野を、「ウェールズ法 (Assembly Measures)」を制定できる分野と別々に規定していた。これら2つはほぼ同じであるが、「ウェールズ法 (Acts of the Assembly)」を制定できる分野の方が、「ウェールズ法 (Assembly Measures)」を制定できる分野よりも詳細に規定されていた。

印紙土地税、土地埋め立て税に関する権限の移譲など含む法案を国会へ提出 ～ 独立の調査委員会の提案を採用

この住民投票が行われる約1年前の2010年5月、中央政府では政権が交代し、労働党政権に代わって保守党と自由民主党の連立政権が誕生した。新政権は、政権発足後間もなく、「連立政権： 新政権政策プログラム (The Coalition: our programme for government)」と題する政策文書を発表した。この中で、新政権は、ウェールズについて、「2006年ウェールズ政府法」で規定した住民投票を実施するとの計画と共に、「ウェールズ議会に関して、カルマン委員会と同様の調査を行う」との方針を明らかにした。カルマン委員会とは、スコットランドへの分権の今後について検討することを目的として、2008年春に設置された委員会である。

この方針に従って、中央政府のチェリル・ギリアン・ウェールズ大臣（当時）は2011年10月、ウェールズへのさらなる分権について検討する独立の委員会を設置したことを発表した。委員会の委員長には、ウェールズ議会の元事務総長であるポール・シルク氏が就任した。委員会の調査は2段階に分けて行われ、第1段階でウェールズ議会への財政面での分権について、第2段階では、より幅広い分野でのウェールズ議会への分権について調査することが明らかにされた。

委員長の姓を取って「シルク委員会」と呼ばれたこの委員会は、2012年11月、まず調査の第1段階の結果をまとめた報告書を発表した。その1年後の2013年11月、中央政府は同報告書に対する返答文書を発表し、シルク委員会による第1報告書で示された提案の大半を受け入れることを明らかにした（一部の提案については部分的にのみ受け入れた）。

シルク委員会によるこの報告書に掲げられた提案は、「ウェールズ法案 (Wales Bill)」として法案化され、2014年3月、中央政府のデービッド・ジョーンズ・ウェールズ大臣及びダニー・アレキサンダー財務省主席政務官によって国会に提出された。同法案は現在、国会で審議中である。

「ウェールズ法案」の条項のうち、シルク委員会の提案に基づいて法案に盛り込まれたものには、下記などがある。

- ・印紙土地税、土地埋め立て税に関する全ての権限をウェールズ議会に移譲する。

(税率決定権及び税の軽減措置等の制度の変更を行う権限を移譲する。これら2つの租税からの税収はウェールズ政府の歳入となり、これに応じて、中央政府からウェールズ政府に付与される補助金は減額される)

- ・ウェールズ議会に所得税税率決定権の一部を移譲するとの案の是非を問う住民投票を実施することを可能にする。

- ・住民投票で過半数の賛成が得られた場合、ウェールズ議会に対し、所得税税率決定権の一部を移譲する権限を与える。

(シルク委員会が提案し、「ウェールズ法案」に盛り込まれたウェールズ議会への所得税税率決定権の一部移譲案とは、英国政府が毎年度決定する英国の所得税の税率から10%を差し引く代わりに、ウェールズ議会が決定した「ウェールズのみの所得税率 (Welsh rate)」を加算するというものである。英国の所得税率は、所得金額によって3段階に区分されているが、3つの区分全てについて、10%を差し引き、「ウェールズのみの所得税率」を加算する。「ウェールズのみの所得税率」からの税収は、ウェールズ政府の歳入となる。中央政府からウェールズ政府に付与される補助金は、これに応じて減額される。ただし、シルク委員会は、3段階の所得税率に、それぞれ異なる「ウェールズのみの所得税率」を適用できる仕組みを提案していたが、中央政府はこの提案を退け、全ての所得税率に一律の「ウェールズのみの所得税率」を加算するとの案を「ウェールズ法案」に盛り込んだ。スコットランドでは、「2012年スコットランド法 (Scotland Act 2012)」によって、これと同じ仕組みが2016年4月から導入されることが既に決まっている)

- ・ウェールズ政府が、資本支出（capital expenditure）³を賄う目的で借入を行うことを許可する。

- ・印紙土地税及び土地埋め立て税に関する権限及び所得税税率決定権の一部をウェールズ議会に移譲した結果、ウェールズ政府の歳入が見込みより不足した場合に、経常支出に充当する目的でウェールズ政府が中央政府のウェールズ大臣から借入を行うことを許可する。

「ウェールズ法案」にはさらに、シルク委員会の報告書では提案されていなかったが、中央政府が実行したい下記のような改革案も含まれている。

- ・ウェールズ議会の議員の任期を、これまでの4年から5年に延長する。これによって、国会選挙とウェールズ議会選挙の投票日が重なる可能性を低くする。

- ・ウェールズ議会の選挙で、同一の候補者が、小選挙区選挙と比例代表選挙に重複立候補することを可能にする。

（ウェールズ議会の選挙では、投票方法に「小選挙区比例代表連用制（Additional Member System）」が使われているが、「2006年ウェールズ政府法」では、同一の候補者が小選挙区選挙と比例代表選挙に重複立候補することが禁じられていた）

- ・ウェールズ議会議員が、下院議員を兼任することを禁止する。

- ・ウェールズの執行機関の名称を、「ウェールズ議会政府（Welsh Assembly Government）」から「ウェールズ政府（Welsh Government）」に変更する。

また、政府は、同法案と同時に、「ウェールズ法案： 財政権限の強化と説明責任（Wales Bill: Financial Empowerment and Accountability）」と題する付属文書を議会に提出した。同文書では、法案の内容に関する詳細な説明のほか、シルク委員会による第1報告書の提案に沿って、2015会計年度⁴より、ウェールズにおけるビジネスレイトの制度を全てウェールズに移行すると中央政府の方針などが掲げられている。ビジネスレイトとは、店舗やオフィス、工場、倉庫などの事業用資産に課せられる租税である。現制度では、ウェールズの自治体が徴収したビジネスレイトの税収は国庫にプールされ、中央政府からウェールズ政府への補助金の一部として配分されている。ウェールズ政府はこれを、地域の人口と

³ 資本支出とは、土地や建物、設備の取得、道路の建設等に係る支出を意味する。現在、ウェールズ政府は、「2006年ウェールズ政府法」のもと、非常に限定された借入の権限を与えられているのみである。

⁴ 英国の会計年度は、日本と同様、4月から翌年3月末までである。

公共サービスのニーズに応じて自治体に配分する。付属文書で示された政府の方針に沿って制度が変更されれば、ウェールズで徴収されたビジネスレイトの税収はウェールズ政府がプールし、ウェールズの自治体に配分されることになる。付属文書は、英国政府が今後、制度変更の詳細についてウェールズ政府と協議するとしている。

なお、シルク委員会の第 1 報告書は、酒税、物品税、自動車税、キャピタルゲイン税、相続税、ギャンブル税などに関する権限については、これまで通り中央政府が留保することを提案しており、「ウェールズ法案」にも、これらの税に関する権限移譲は盛り込まれていない。また、シルク委員会は、長距離便の航空旅客税に関する権限をウェールズ議会に移譲することを提案していたが、中央政府はこの案を退け、「ウェールズ法案」に盛り込まなかった。ウェールズ政府のジェーン・ハット財務大臣は、この点について、2013 年 12 月に発表した声明で、遺憾の意を表明した。

また、シルク委員会の第 1 報告書に対する政府の返答文書は、ウェールズ、スコットランド、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」について、「多くの利点があり」、「簡潔で、透明性があり、効率的である」などとして、当面は見直しを行う計画はないことを明らかにした。

同じ調査委が第 2 報告書で警察業務の権限移譲などを提案 ～ 実施は総選挙後に見送り

シルク委員会はさらに、2014 年 3 月、調査の第 2 段階の結果報告書を発表した。同委員会は、報告書の発表を伝えたプレスリリース（記者発表）で、「この調査によって、現在のウェールズへの分権の仕組みが非常に複雑であること、英国政府とウェールズ政府がより協調する必要があること、ウェールズへのさらなる分権は幅広い支持を得ていることなどが分かった」と述べた。

報告書は、ウェールズへのさらなる分権の推進に向けた 61 の提案を掲げ、これらを今後 10 年で実現するためのスケジュールを示している。報告書で示された提案のうち、主なものは下記の通りである。

- ・法令においてウェールズ議会が立法権を有する分野を定義する方法として、中央政府が立法権を留保する権限を列記し、ウェールズ議会がそれ以外の分野の権限を有すると規定する方法を採用する。

（上で説明したように、これまでの法令では、中央政府からウェールズ議会に立法権限が移譲された分野が明記されていた。シルク委員会は、これを、北アイルラン

ド議会やスコットランド議会の場合と同様、中央政府が立法権を留保する権限を法令で示し、ウェールズ議会はそれ以外の分野で立法権を有すると規定する方法に変更することを提案している)

- ・ ウェールズにおける警察業務に関する大半の権限をウェールズに移譲する（警察官の給与に関する権限を含む。ただし、警察官の年金に関する権限は移譲しない）。
- ・ 若者の犯罪者の再犯防止・更生に関する権限をウェールズに移譲する。
- ・ 刑務所、保護観察、司法、検察等については、ウェールズへの権限移譲の可能性について調査を行う。
- ・ ウェールズ議会の名称を、これまでの「National Assembly for Wales」から、「Welsh Parliament」に変更する。
- ・ ウェールズ議会の定員を増やし、ウェールズ政府の監視機能を強化する。
- ・ 中央政府のウェールズ大臣が有するウェールズ議会の審議に出席できる権限、ウェールズ議会で可決された法案が女王の裁可（Royal Assent）を受けるのを阻むことができる権限を廃止する。
- ・ ウェールズ内の港湾開発、鉄道のフランチャイズ、バス及びタクシーに関する規制、道路の速度制限及び飲酒運転の規制等に関する権限をウェールズに移譲する。
- ・ 公立学校の教師の給与・待遇に関する権限をウェールズに移譲する（ただし、教師の年金に関する権限は移譲しない）。
- ・ 地方選挙の運営事務に関する権限をウェールズに移譲する。
- ・ ウェールズ内で行われる発電量が 350 メガワットまでの発電事業の事業許可の権限をウェールズ政府に移譲する（現在は、発電量が 50 メガワットまでの発電事業の事業許可の権限がウェールズ政府に移譲されている）。
- ・ ウェールズの下水道に関する権限をウェールズ議会に移譲する。

この報告書の発表後、ウェールズのカーウィン・ジョーンズ首席大臣は声明を発表し、報告書の内容を歓迎する旨を明らかにした。一方、中央政府のデービッド・ジョーンズ・ウェールズ大臣は、報告書を歓迎するとしながらも、これらの提案はウェールズの将来にとって重要なものであるため、検討には時間を要すると述べた。更に、次の総選挙が 2015 年春に実施される見込みであり、現在の国会会期が残り少ないため、提案のうち、法改正または新法制定が必要なものは、実施が総選挙後になると述べた。

分析

ウェールズへの分権は、まだ道半ばであり、今回のシルク委員会の調査に基づくさらなる分権が実施されることになって初めて、ウェールズ議会は、スコットランド議会と同程度の権限を得ることになる。

ウェールズ政府のジョーンズ首席大臣は、2013 年 9 月、カーディフで行ったスピーチで、英国が成文憲法を制定し、英国国会ではなくウェールズ議会在が決定する方が理にかなっていると思われる事項に関しては、ウェールズ議会在が決定するという原則を盛り込むべきであると述べた。ジョーンズ首席大臣はまた、英国の統合を維持しながら分権を進め、各地域のニーズにより良く応える方法について討議する「英国行政機構会議 (constitutional convention)」を設置すべきであると訴えている。ジョーンズ首席大臣は、この会議について、スコットランド独立支持派なども含めた様々な意見を持つ人々が参加すべきであると述べている。

いずれにせよ、ウェールズへの分権に関して当面のところ注目すべき点は、2015 年の総選挙において、主要政党が、シルク委員会による提案を受け入れ、さらなる分権の推進を公約するか否かという点であろう。