

# CLAIR REPORT No. 381

## ウェールズへの地方分権

Clair Report No. 381 (Mar 8, 2013)  
(財)自治体国際化協会 ロンドン事務所



財団法人自治体国際化協会

## 「CLAIR REPORT」の発刊について

当協会では、調査事業の一環として、海外各地域の地方行財政事情、開発事例等、様々な領域にわたる海外の情報を分野別にまとめた調査誌「CLAIR REPORT」シリーズを刊行しております。

このシリーズは、地方自治行政の参考に資するため、関係の方々に地方行財政に係わる様々な海外の情報を紹介することを目的としております。

内容につきましては、今後とも一層の改善を重ねてまいりたいと存じますので、ご指摘・ご教示を賜れば幸いに存じます。

本誌からの無断転載はご遠慮ください。

問い合わせ先

〒102-0083 東京都千代田区麴町 1-7 相互半蔵門ビル

(財)自治体国際化協会 総務部 企画調査課

TEL: 03-5213-1722

FAX: 03-5213-1741

E-Mail: [webmaster@clair.or.jp](mailto:webmaster@clair.or.jp)

## 目 次

|  |    |
|--|----|
| はじめに   | i  |
| 概要   | ii |
| 第1章 英国の地方分権の概要   | 1  |
| 第1節 統一したルールのない英国の地方分権                                      | 1  |
| 第2節 地方分権についての合意（1998年）～英国国会～                               | 3  |
| 1 分権後も英国国会が主権を留保   | 3  |
| 2 分権する分野及び事項の規定  | 4  |
| 3 英国国会と分権議会との調整  | 6  |
| 第3節 地方分権合意（1998年）以降のウェールズの政治状況と地方分権の進捗                     | 7  |
| 1 ウェールズの選挙制度   | 7  |
| 2 第1期ウェールズ議会選挙結果（1999年）                                    | 8  |
| 3 第2期ウェールズ議会選挙結果（2003年）                                    | 9  |
| 4 第3期ウェールズ議会選挙結果（2007年）                                    | 9  |
| 5 第4期ウェールズ議会選挙結果（2011年）                                    | 10 |
| 6 行政権の移譲に加え、立法権も移譲へ  | 11 |
| 7 リチャード委員会の報告書とこれへの対応                                      | 12 |
| 8 2006年ウェールズ政府法の制定   | 13 |
| 第2章 ウェールズへの地方分権の実際   | 15 |
| 第1節 ウェールズ議会  | 15 |
| 1 ウェールズでの小選挙区比例代表連用制                                       | 15 |
| 2 2006年ウェールズ政府法の下でのウェールズ法（Assembly Measures）の制定権限          | 15 |
| 3 第3期ウェールズ議会（2007年～2011年）におけるウェールズ法（Assembly Measures）制定状況 | 17 |
| 4 ウェールズ議会の委員会  | 18 |
| 第2節 ウェールズ政府  | 19 |
| 1 ウェールズ政府の閣僚   | 19 |
| 2 ウェールズ政府の組織   | 20 |
| 第3節 「1つのウェールズ」から2011年の住民投票へ                                | 21 |
| 1 オール・ウェールズ会議の立ち上げ   | 21 |
| 2 住民投票実施へ  | 22 |

|      |                                      |    |
|------|--------------------------------------|----|
| 第4節  | 住民投票結果と完全な立法権の獲得                     | 22 |
| 1    | 住民投票の結果                              | 22 |
| 2    | 立法権確立後のウェールズ法 (Acts of the Assembly) | 23 |
| 3    | 英国国会の留保権限                            | 25 |
| 4    | 第4期ウェールズ政府 (2011年～) の立法プログラム         | 25 |
| 第3章  | ウェールズへの地方分権がウェールズ地方自治体に与えた影響         | 27 |
| 第1節  | ウェールズの地方自治体                          | 27 |
| 1    | 概観                                   | 27 |
| 2    | ウェールズ地方自治体への影響                       | 29 |
| 第2節  | ウェールズ政府とウェールズ地方自治体との緊張関係             | 30 |
| 1    | 政府による地方自治体公共サービスの協働・統合計画             | 30 |
| 2    | 行政監督官派遣による地方自治への介入                   | 32 |
| 第4章  | 地方分権の問題点とウェールズへの地方分権の今後              | 34 |
| 第1節  | 地域間の政策の相違                            | 34 |
| 1    | 相違の例：処方箋代                            | 34 |
| 2    | その他の相違                               | 36 |
| 第2節  | バーネット・フォーミュラとイングリッシュ・クエスチョン          | 37 |
| 1    | バーネット・フォーミュラ (分権政府への補助金の算定方式)        | 37 |
| 2    | イングリッシュ・クエスチョン (イングランドの疑問)           | 39 |
| 第3節  | ウェールズ地方分権の今後の見通し                     | 41 |
| 1    | ウェールズ議会とウェールズ政府の今後                   | 41 |
| 2    | ウェールズの地方自治体の今後                       | 42 |
| おわりに |                                      | 44 |

参考文献

## はじめに

英国は、その正式名称が **United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland**（グレートブリテン及び北アイルランド連合王国）であることに象徴されているが、イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドという4つの地域からなる国である。歴史的にもこれらの地域が複雑に絡み合い、征服や独立などの経緯を経て発展してきた。

英国の皇太子が”**Prince of Wales**”と名付けられるようになったのも、元々はウェールズに侵攻した当時のイングランド王エドワード1世がウェールズ民を懐柔するため、ウェールズで生まれた王子にこの名を付けたことが起源とされる。

このような歴史的背景もあり、1997年、スコットランドやウェールズの議会創設をマニフェストに掲げたブレア労働党政権が誕生するまで、サッチャー、メージャーと続く18年間の保守党政権の下では地方分権はむしろ国家統合を危うくしかねないものとして否定的に捉えられてきた。

しかし、ブレア政権の下で98年に成立した各地域に分権議会を認める法律の下で、翌99年からはそれぞれの地域に議会が設置され、この10年余りで一気に分権が進んできている。

特にスコットランドでは、その後3回の選挙を経て、2011年の選挙ではスコットランド独立を綱領に掲げるスコットランド国民党という地域主義政党による単独政権が成立した。スコットランドがイングランドからの独立を果たした1314年のバノックバーンの戦いから700年となる2014年秋に、独立の住民投票を行うというところまで来ており、我が国の政治・行政関係者の関心も高いところである。

一方、英国の分権の興味深いところの1つは、全国一律ではなく、歴史的な背景も踏まえ地域ごとに異なる分権の手法を採っている点である。

その中でもウェールズは、スコットランドのようにセンセーショナルな形で取り上げられることは少ないが、着実に分権の歩みを進めてきている。当初はスコットランドなどとは違い立法権を伴わない行政権の分権に始まり、その後住民投票を経て一次立法権の獲得を果たすという形で進んできた。またウェールズはスコットランドと違い、英国からの独立を指向する声は小さい。

作成者はこうした点に注目し本レポートの作成に取り組んできた。このレポートが我が国の地方分権の今後を考えるに当たっての一助となれば幸いである。

(財) 自治体国際化協会 ロンドン事務所長

## 概要

本報告では、まず第1章で、英国の特徴である「統一したルールのない」地方分権、そしてその枠組みが最初に決まった1998年の地方分権についての合意についてそれぞれ概観する。

続く第2章では、ウェールズ議会及び政府の構成を見た後、ウェールズが完全な立法権を獲得した2011年3月の住民投票について述べる。

第3章では、地方分権によりその上位層にウェールズ政府を持つこととなったウェールズの地方自治体について、その概要と、ウェールズへの分権がウェールズの地方自治体に与えた影響に注目した。

最後に、第4章で地方分権の問題点を取り上げるとともに、ウェールズへの地方分権の将来の見通しについて述べた。

なお、執筆当時のレートは1ポンド=129円程度であった。

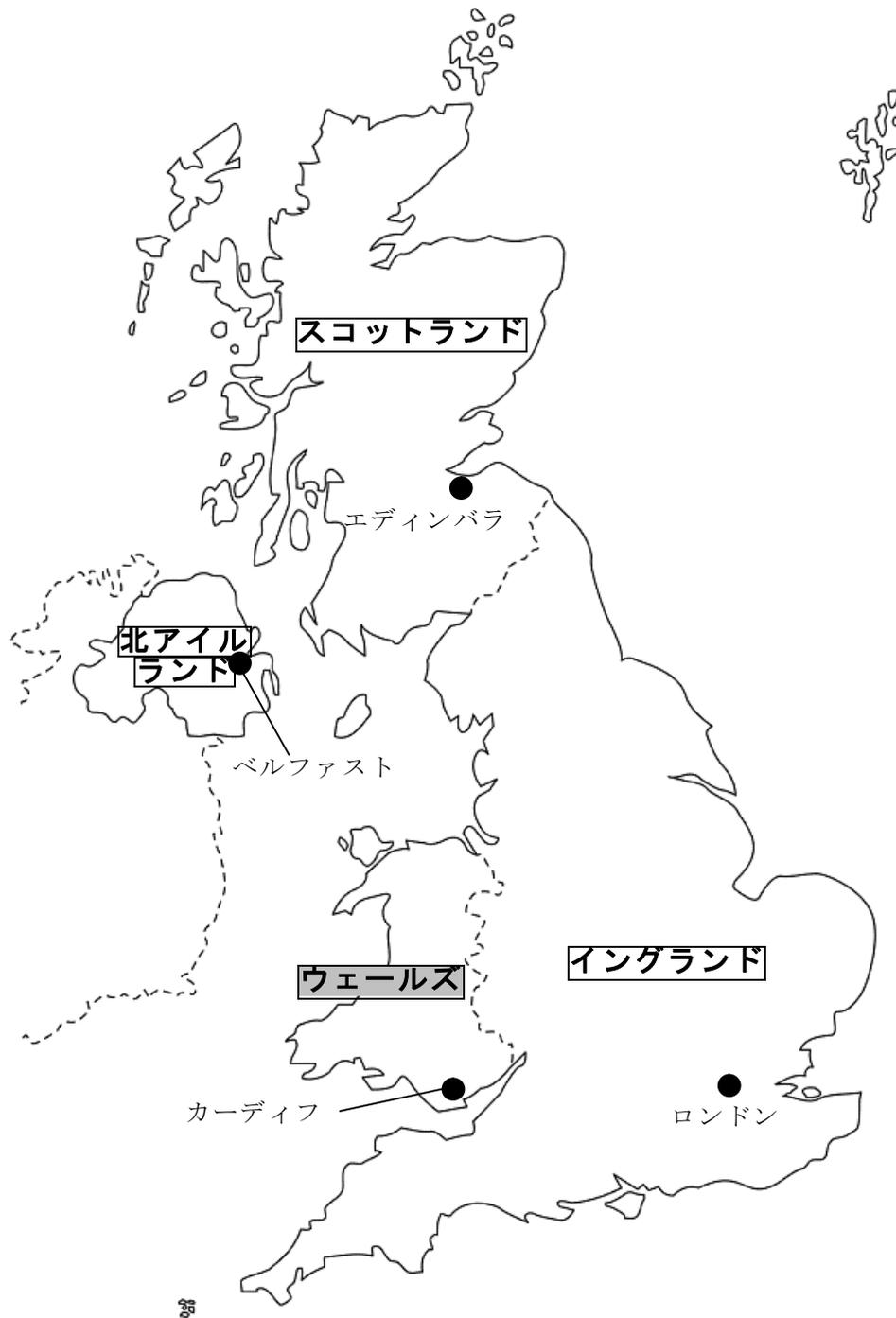


図1 英国の4地域と首都

<参考：人口規模>

イングランド 5,181万人（関東1都6県 4,142万人）

スコットランド 519万人（北海道 557万人、福岡県 503万人）

ウェールズ 300万人（茨城県 298万人）

北アイルランド 179万人（三重県 186万人、熊本県 184万人）

出典：『英国の地方自治(概要版)2011年度改訂版』『Local Government in Japan』

## 第1章 英国の地方分権の概要

英国は、イングランド、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドから構成される連合王国である。しかし、各王国がイングランドにより力で併合されたという歴史的背景から、一部地域で独立あるいは地域内での自治を要求する民族主義政党が誕生し、国会にも議員を送り込む等、その勢力は1970年代から拡大してきた。このため、こうした勢力にどのように対処し、連合王国としての統制を維持していくかということが、政権政党にとって大きな政治課題となっていた。

1997年5月の総選挙で18年ぶりに政権を奪回した当時のブレア労働党政権は、それまでの保守党政権が「地域議会の設立は連合王国の基盤を揺るがす」として頑なに地方分権を拒んだのとは逆に、地方分権政策を重要政策の一つとして掲げ、1999年、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドにそれぞれ地域議会を設立した。

### 第1節 統一したルールのない英国の地方分権

英国における地方分権の内容は、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの間で相当な違いが見られる。例えば、地域議会の名称について、スコットランド議会は「Scottish Parliament」であり、英国国会と同じ「Parliament」が使われている。ウェールズ議会及び北アイルランド議会はそれぞれ「National Assembly for Wales」「Northern Ireland Assembly」であり、「Assembly」となっている。各議会議員の選挙制度は、スコットランドとウェールズでは小選挙区比例代表連用制（Additional Member System : AMS）により議員を選出し、北アイルランドは単記移譲式投票制度（Single Transferable Vote : STV。12 ページ注 6 参照）を採用している。1997年にスコットランド及びウェールズで実施された地方分権に関する住民投票でも、スコットランド住民は2つの項目について投票した。1つはスコットランド議会を創設するかどうか（分権するかどうか）であり、もう1つはスコットランド議会が域内税率変更権を持つべきかどうかであった。一方、ウェールズではウェールズ議会を創設するかどうか（分権するかどうか）の質問だけであった。また、北アイルランドでは、北アイルランド政府の首相と副首相は、ユニオニスト（英国との統一を主張する政党。プロテスタント系）とナショナリスト（英国からの独立を目指す政党。カトリック系。）から1人ずつの2人1組で選出されなければならない、カトリック、プロテスタント双方の支持を得る必要があり、権限を共有するリーダーシップという特別な制度的規定があるといった具合である。

さらに、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドに移譲された実際の権限や責任はそれぞれに違いがある。表1を見ただけでも、ひとつとして同じ組織はなく、それゆえ、英国の地方分権はしばしば統一したルールがないと言われる。これらのバ

リエーションは、英国内の異なる地域における、異なる条件に対する正当な扱いとして説明できるであろう。スコットランドは独立した法体系を持っているために、ウェールズより多くの分権を求めている。分権への要求は明らかにウェールズよりスコットランドの方が強い。

表1 英国政府（中央政府）から各地域議会に移譲された主な権限（1998年当時）

| スコットランド議会                                 | ウェールズ議会                              |
|---|--------------------------------------|
| 農林水産業及び食糧                                 |                                      |
| ①②<br>食品基準含む                              | ②<br>ほとんどの分野                         |
| 芸術、スポーツ、言語（放送と国営宝くじは除く）                   |                                      |
| ①②  | ②                                    |
| 経済・財政政策                                   |                                      |
| 域内税率変更権のみ                                 | 権限移譲なし                               |
| 経済開発                                      |                                      |
| ①②<br>スコットランド開発公社及びスコットランド観光局を含む          | ②<br>ウェールズ開発公社、ウェールズ観光局、EU構造基金の管理含む  |
| 教育  |                                      |
| ①②<br>教育水準、国の教育カリキュラム、高等教育への補助を含む         | ②<br>教育水準、国の教育カリキュラム、高等教育への補助を含む     |
| 雇用に関する立法（国の最低賃金制と消費者安全を除く）                |                                      |
| 権限移譲なし                                    | 権限移譲なし                               |
| 環境  |                                      |
| ①②<br>環境汚染管理、上下水道を含む                      | ②<br>水質管理、都市農村計画を含む                  |
| 健康（中絶、胚研究、代理母、遺伝学及びヒトの受精除く）               |                                      |
| ①②  | ②                                    |
| 内務（警察、刑事司法、刑務所、薬物対策、出入国管理）                |                                      |
| ①②<br>薬物対策、情報保護、銃器、公務上の機密、出入国管理、ギャンブル等を除く | 権限移譲なし                               |
| 法制度                                       |                                      |
| ①②  | 権限移譲なし                               |
| 地方自治体及び住宅                                 |                                      |
| ①②<br>自治体財政、経済特区含む                        | ②<br>自治体への補助金の全般的な決定、カウンシルタックスの監督を含む |
| 生活保護                                      |                                      |
| 権限移譲なし                                    | 権限移譲なし                               |
| 社会保障                                      |                                      |
| ①②  | ②<br>コミュニティ内でのケアに関する決定、児童行政、養子縁組     |
| 貿易と産業                                     |                                      |
| ①②<br>一定の分野。対内投資、貿易振興、輸出、観                | ②<br>一定の分野（スコットランドと同様）、EU構           |

|                    |                     |
|--------------------|---------------------|
| 光を含む               | 造基金の管理              |
| 職業訓練               |                     |
| ①②<br>職業資格を含む      | ②<br>職業訓練の監督と職業訓練協会 |
| 運輸（航空及び船舶の安全規制を除く） |                     |
| ①②                 | ②                   |

出典：『Devolution in the UK』

①②：一次立法権と二次立法権の両方の権限が移譲されている

②：二次立法権の権限のみが移譲されている

一次立法は立法府（議会）の承認を経て制定される法律。

二次立法は一次立法の範囲内で定めることのできる命令・規則等（第3節第6項参照）。

ここで確認しておきたいのは、英国が、明確に3つに区分できるが、完全に別々とは言えない法体系を持っているということである。イングランド及びウェールズに適用されるイングランドの法体系並びに北アイルランドの法体系は、コモン・ロー及び判例法に基礎を置いている。それらは、制定法（英国国会等で制定される法）と行政機関の活動より、むしろ法廷での判決を通して裁判所により発達してきた前例に重きを置く法である。一方、スコットランド法体系は多元的制度で、民法（ローマ法）の原則に基礎を置いている。その主要な特徴は、裁判官によって法律が解釈されるというよりむしろ、法律が成文化されていることである。

これらの法体系の違いは、各地域への地方分権にあたってある程度、違いが見込まれる1つの理由になるが、スコットランドはさらに、独自の教育制度、宗教組織などを持つ。それらは強固で、他とは異なる文化と国民性の維持に貢献をしている。程度の差こそあれ、ウェールズと北アイルランドでも同様のことが言える。4地域に分かれた連合王国、それぞれに異なる権限を持つ3人の英国政府の大臣（スコットランド相、ウェールズ相、北アイルランド相）、2つの **Assembly** と1つの **Parliament** も、それぞれ構成や権限が異なっているとあったように、もしそれがまったく整理されておらず、あるいは混乱しているとしても、こうした背景の下では、統一したルールのない地方分権が進められていることは理に適った、そして、必然的な対応と言って良いであろう。

しかし一方で、統一したルールのない地方分権は、現制度下における運営及び長期的な安定性の両方で、多くの問題を生み出している（第4章第1、第2節参照）。

## 第2節 地方分権についての合意（1998年）～英国国会～

### 1 分権後も英国国会が主権を留保

地方分権に統一したルールがないとしても、各地域への分権について規定したそれ

ぞれの分権法<sup>1</sup>に共通している一番肝心なことは、分権議会・分権政府がどのような権限を持っていようとも、制度的には英国国会に従属しているという事実である。英国国会が全ての分野について主権を留保しており、分権は単に、ある程度の責任を従属する組織（分権議会・分権政府）に分権するということであって、その時の政府が主権を行使するために行う選択の1つの例に過ぎない。分権することにより英国政府のいかなる権限の消滅も伴わない。そこには、中央（あるいは連邦）組織と地方組織が対等な立場として扱われたり憲法によって権限が保証されているといった、連邦制のような制度的な堅固さはない。英国国会が、議会で制定する他の法律と全く同じように、いつでも分権に関する法を修正し、一時停止し、あるいは完全に廃止することもありうる。これは1973年に北アイルランドで、自治を停止するとして既に起こったことであり、またすぐにでも起こり得るだろう。

1998年スコットランド法の第28条第1項でスコットランド議会の立法権が与えられているが、同条第7項では「第28条は、英国国会がスコットランドのために立法する権限に何ら影響を与えない」と英国国会の優位性について述べている。また、2006年ウェールズ政府法（The Government of Wales Act 2006）も、第107条で「この章は英国国会がウェールズのために立法する権限に何ら影響を与えない」と同様の規定を置いている。

## 2 分権する分野及び事項の規定

英国における自治と地方分権の長い歴史の中では、どの権限をどのように移譲するかということに関して、異なるアプローチがとられてきた。

19世紀終わりから20世紀初頭にかけての当時の自由党のアイルランド自治法案は、英国政府に留保する権限を列挙する方法をとった。どの権限が移譲されるかに関してはアイルランド議会に有利に働くようにすべきであり、英国政府に留保することが明確でない全ての分野については、新しいアイルランド議会に渡されるべきだとした。

対照的に、1970年代の労働党政権の法案は分権する分野を列挙する方式であった。移譲する権限はかなりの部分で制限され、詳細が明文化されており、列挙されていない権限は全て英国政府が留保した。政府は、スコットランド議会（法案の中では **Scottish Assembly** という名称が使われていた）が提出する全ての法案に対して、英国政府が責任を持っている事項に関して受け入れられない影響があると考えた場合には、拒否する権限があった。

---

<sup>1</sup> スコットランドについては「1988年スコットランド法（Scotland Act 1988）」、ウェールズについては「1998年ウェールズ政府法（Government of Wales Act 1998）」、北アイルランドについては「1998年北アイルランド法（Northern Ireland Act 1998）」により分権の内容を規定。

地方分権を実現したブレア政権は、英国政府に留保する権限を列挙する方法に戻った。スコットランドに分権される法的権限に関する法律の関連条項には、移譲される権限ではなく、比較的限られた範囲の分権しない権限が列挙された。言い換えれば、分権の範囲に疑問が生じた場合、分権組織（スコットランド議会、スコットランド政府）の責任の範囲内に収まると考えられた事項は、そのまま分権組織の権限となる可能性が高い。しかし、留保事項の実際の一覧表は、一般的な事項及び特別な事項を合わせて 1998 年スコットランド法の文書で 15 ページにも及び、それゆえ、恐ろしく多くの項目が盛り込まれており複雑である（表 2）。なお、ウェールズに対しては分権する分野及び事項を列挙する方式をとっている（第 1 章第 3 節第 6 項参照）。

表 2 1998 年スコットランド法に規定されている英国政府の留保権限

|          |   |
|----------|---|
| 一般的な留保権限 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1 憲法（国王、連合王国、英国国会を含む）</li> <li>2 政党の登録と助成金交付</li> <li>3 外交（国際開発（援助）、国際貿易規制、EU 外交を含む）</li> <li>4 国家公務員</li> <li>5 防衛及び国際安全保障</li> </ol>   |
| 特別な留保権限  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1 金融及び経済問題（通貨、金融サービス、金融市場、マクロ経済政策、税制（地方税及びスコットランドの域内税率変更権（3%）は除く）を含む）</li> <li>2 内務（薬物乱用、情報保護、選挙、銃器、映画審査、出入国管理と国籍、動物の科学的操作、国家安全保障、テロ対策、賭け事と宝くじ、緊急時の非常権限を含む）</li> <li>3 貿易と産業（知的財産権、輸出入管理、消費者保護、電気通信、郵政事業、リサーチ・カウンシル（様々な分野の調査研究に対する補助金の提供を行っている公的機関。現在、分野別に 7 つの組織がある。）を含む）</li> <li>4 エネルギー（電気、石炭、ガス、石油、原子力）</li> <li>5 運輸（一定の分野。鉄道、運輸の安全及び規制を含む）</li> <li>6 生活保護（育児給付と年金を含む）</li> <li>7 職業に関する規制</li> <li>8 雇用に関する立法及び機会平等</li> <li>9 健康と医薬品（中絶、ヒトの受精、胚研究、医薬品、医療用品、毒物劇物を含む）</li> <li>10 メディアと文化（放送と公貸権（図書館における資料の貸し出しに対する著者への補償）を含む）</li> <li>11 その他（裁判官の給与、陸地測量局、宇宙開発を含む）</li> </ol> |

出典：『Devolution in the UK』

なお、分権を実施するに当たり 1970 年代に提案された英国政府の拒否権に代わり、慣習<sup>2</sup>に基づいた英国憲法の性質を細かく説明すると同時に、分権の内容を再確認するものとして、法的枠組みとは異なる「覚書 (Memorandum of Understanding)」が 1999 年に結ばれた。この覚書で、「英国国会は、分権されていようがいまいが、いかなる問題についても立法をする権限を保持している。しかしながら、英国政府は通常、分権議会の同意がなければ、分権された事項に関して立法は行わないであろう」と規定している。

### 3 英国国会と分権議会との調整

これについて、英国国会の法案が分権事項に関する法律に変更を加えるかもしれない、あるいは分権された議会（以下「分権議会」という。）の立法権能や分権政府の大臣の執行権限を変更するかもしれない条項が提案された時に、これに同意するかどうかは、「立法への合意に関する動議 (Legislative Consent Motions : LCMs)」の形で分権議会にて検討され、同意が英国国会に与えられる。ほとんど例がないが、同意しないこともある。スコットランドでは、この手続きは、1998年スコットランド法案が審議中だった時のスコットランド省閣外大臣であったスウル上院議員の名前をとって「スウルの慣習 (Sewel Convention)」として知られている。スウルの慣習は、究極的には法的強制力がなく、また、異常事態となった場合に判断を下すのは英国政府の大臣となる。スコットランド議会では第 1 期 (1999年～2003年) から現在まで120件を超える立法への合意に関する動議が提出され、また、ウェールズ議会では第 3 期 (2007年～2011年) から現在まで15件を超える立法への合意に関する動議が提出され、そのほとんどが「合意する」として可決されたことを考えると、スウルの慣習はまた、大部分は形式上の、技術的な手続きであるようにも思われる。

また、立法への合意に関する動議により同意を求められた法案を詳細に分析することのみに集中していたため見落とされていたことだが、地方分権に伴い、英国の統治構造は実際の運用面では疑いなく変更されたことになる。明文化されていないため目には見えないが、それは例えば、分権前において、英国の憲法と政治制度の 1 つの重要な特徴は、政治の中心は 1 つの機関、つまり英国国会であったということである。しかし、分権した現在はスコットランド、ウェールズ、北アイルランドに議会があるため、これはもはや正しいとは言えなくなっている。

実際、北アイルランド議会と政府を、1 つの中央集権国家の範囲内における地方分権として考えて良いかどうかの議論がある。英国と北アイルランドとの関係は、少な

---

<sup>2</sup> convention。「法」ではないので裁判所によって強行されないが、民主主義的責任政治を行う上での基本的かつ重要なルールとされている。例としては、議会が可決した法案を国王は拒否しない、首相は下院議員でなければならないといったことがある。

くとも国際法上では明らかに連邦制であるとする者もいる。なぜなら、北アイルランドにおいては、北アイルランド自治政府の設立を定めた「聖金曜日合意（Good Friday Agreement）」の義務を破るか、民族自決を否定しない限り、英国国会はいかなる方法をもって、合意で与えられていない権力は行使できないからである。北アイルランドはそれゆえ、英国政府の北アイルランド相及び英国国会の同意が必要だが、自治を拡大することができる。

スコットランドとウェールズの場合は、法律より政治的な側面がより重要である。例えば、英国政府のスコットランド相が、提出された議案が国際法や協定に反すると考えた場合などは、スコットランド議会や政府の意思決定に介入することができる。英国国会がスコットランドについての法律を押しつけることもできる。しかし、英国政府が介入した場合は、英国政府に対するスコットランド住民の反応を強め、独立への動きを加速することにつながり、おそらく英国政府が達成したい連合王国の統合維持とは逆の結果をもたらしてしまうであろう。

ウェールズでは、立法への合意に関する動議を拒否した事例がある。それは、英国政府の2011年警察改革・社会責任法案に関してであり、法案の中で最も議論の余地がある条項の1つに、地方議会議員委員、司法委員、第三者委員で構成されている各地の公安委員会（Police Authorities）を廃止し、代わりに、公選の警察・犯罪対策長官（Police and Crime Commissioners）を置くというものである。警察・犯罪対策長官は、公安委員会が行っていた警察監督業務を引き継ぐと見なされていた。また、地方自治体が、警察・犯罪対策長官への助言とその監視を任務とする警察・犯罪対策委員会（Police and Crime Panel）を設置するという内容も含まれていた。ちなみに、警察事務の権限はウェールズ議会に分権されていない。よって、ウェールズ議会議員の多数が警察・犯罪対策長官の任命に対して反対であったとしても、ウェールズ議会はそれを止めることができない。しかし一方では、地方自治体の再編と自治体構造の変更権限は分権された事項であったため、英国政府は警察・犯罪対策委員会設置の立法のためにはウェールズ議会の同意を必要とした。2011年2月8日、これまで前例のないことであったが、ウェールズ議会は、同委員会をウェールズに設立するための（英国政府からの）立法同意の要請を、ウェールズ側の権限の制約が予想されることと、コスト的に問題があるという2つの根拠によって、これを反対多数で否決した。

### 第3節 地方分権合意（1998年）以降のウェールズの政治状況と地方分権の進捗

#### 1 ウェールズの選挙制度

ウェールズには、1998年ウェールズ政府法（The Government of Wales Act 1998）

により、スコットランドと同じ小選挙区比例代表連用制<sup>3</sup>により選ばれた 60 名の国民議会議員（Assembly Members : AMs）から成る、一院制のウェールズ議会が創設された。60 名のうち、40 名は小選挙区から、残り 20 名は 5 つの比例区から選出される。全議席に占める比例区の割合は 33%に過ぎない（これがスコットランドでは 43.5%となる）。

## 2 第 1 期ウェールズ議会選挙結果（1999 年）

1999 年の第 1 期ウェールズ議会選挙では、得票は全体の 3 分の 1 を少し超える程度だったが、ウェールズ労働党が小選挙区の議席を圧倒的に獲得した（40 議席中 27 議席）。しかし、比例区の議席配分の結果によって、ウェールズ労働党の最終的な議席が過半数を若干下回る 28 議席に留まったことは大きな驚きを持って受け止められた。ウェールズ国民党<sup>4</sup>とウェールズ保守党は比例区の議席配分により大きな恩恵を受けた。

表 3 第 1 期ウェールズ議会選挙結果（1999 年）

| 政党    | 小選挙区<br>得票率 | 小選挙区<br>議席数 | 比例区<br>得票率 | 比例区<br>議席数 | 得票率<br>(合計) | 議席<br>(合計) | 議席比率  |
|-------|-------------|-------------|------------|------------|-------------|------------|-------|
| 労働党   | 37.6%       | 27          | 35.5%      | 1          | 36.5%       | 28         | 46.7% |
| 国民党   | 28.4%       | 9           | 30.6%      | 8          | 29.5%       | 17         | 28.3% |
| 保守党   | 15.8%       | 1           | 16.5%      | 8          | 16.2%       | 9          | 15.0% |
| 自由民主党 | 13.5%       | 3           | 12.6%      | 3          | 13.0%       | 6          | 10.0% |
| その他   | 4.7%        | 0           | 4.8%       | 0          | 4.8%        | 0          | 0%    |

投票率 46.3%。政党名の「ウェールズ」は省略（「ウェールズ労働党」→「労働党」）

出典：『Devolution in the UK』

当時、英国政府のウェールズ相であったアラン・マイケル（Alun Michael）に率いられたウェールズ労働党は、当初、少数与党だけで構成される政権を選択した。しかし、結果的に 2000 年 2 月における EU 構造基金の導入可能性に関する不信任投票で敗れるなど、ウェールズ労働党はいくつもの敗北を喫した。アラン・マイケルは辞任に

<sup>3</sup> 有権者は一人 2 票を持ち、それぞれ小選挙区の候補者及び名簿（政党）に対して投票する。開票では、全議員数の一定数を小選挙区で選出した上、各名簿（政党）の得票に応じて、全体として各政党に割り振られるべき最終議席数を算出し、その議席数に達するまで、名簿（政党）から追加的に代表（Additional Member）が選出されていく仕組みである。我が国の衆議院議員選挙に似ているが、衆議院議員選挙のように小選挙区の議席と比例代表区の議席とが各々独立して配分されるのではなく、比例代表は小選挙区で満たされなかった議席数を補充する形で配分されることにより、各政党の最終的な議席数（小選挙区 + 追加代表）が各政党の得票数にできるだけ比例するように配慮されている。このため、小選挙区で多くの当選者が出過ぎると比例代表では 1 議席も配分されないということも起こり得る。

<sup>4</sup> ウェールズ語では Plaid Cymru（プライドカムリ）。ウェールズのナショナリズムを代表する地域政党。

追い込まれ、ロドリー・モーガン（Rhodri Morgan）が ウェールズ首席大臣（First Secretary。現在は First Minister）として後を継いだ。ロドリー・モーガンは、当初はウェールズ国民党との非公式の協定を通じて、次いで 2000 年 10 月からはウェールズ自由民主党と連立政権を組むことにより、議会での過半数の投票を確保した。

### 3 第 2 期ウェールズ議会選挙結果（2003 年）

2003 年の第 2 期ウェールズ議会選挙では、ウェールズ労働党は小選挙区と比例区ともに、ほんの僅かであったが前回より得票率を伸ばし、ウェールズ議会のちょうど半分の 30 議席を獲得した。野党議員が議長(Presiding Officer)に就任した場合、議長には投票権が認められていないため、自由民主党と再び連立しなくとも、かろうじて過半数を制することが可能となることから、ウェールズ労働党は単独政権を選択した。ウェールズ国民党は得票と議席の両方を減らしたが、再び第 2 党となった。

表 4 第 2 期ウェールズ議会選挙結果（2003 年）

| 政党    | 小選挙区<br>得票率 | 小選挙区<br>議席数 | 比例区<br>得票率 | 比例区<br>議席数 | 得票率<br>(合計) | 議席<br>(合計) | 議席比率  |
|-------|-------------|-------------|------------|------------|-------------|------------|-------|
| 労働党   | 40.0%       | 30          | 36.6%      | 0          | 38.3%       | 30         | 50.0% |
| 国民党   | 21.2%       | 5           | 19.7%      | 7          | 20.5%       | 12         | 20.0% |
| 保守党   | 19.9%       | 1           | 19.2%      | 10         | 19.5%       | 11         | 18.3% |
| 自由民主党 | 14.1%       | 3           | 12.7%      | 3          | 13.4%       | 6          | 10.0% |
| その他   | 4.8%        | 1           | 11.8%      | 0          | 8.3%        | 1          | 1.7%  |

投票率 38.2%

出典：『Devolution in the UK』

### 4 第 3 期ウェールズ議会選挙結果（2007 年）

ウェールズの独立を公約に掲げた政党がウェールズ政府の一部を構成するといった本当の歴史的な変化は、2007 年の第 3 期ウェールズ議会選挙で到来した。ウェールズ労働党は大きく議席を減らし、2003 年とは違って比例区で 2 議席を配分されるどころまで凋落したが、これは 1920 年代半ば以来の、ウェールズ労働党史上 2 番目に低い得票の結果だった。この比例区 2 議席を含めても、ウェールズ議会での議席は 30 から 26 に減少し、ウェールズ国民党は 12 議席から 15 議席へとその数を増やした。選挙後、ウェールズ労働党は少数与党として一時は政権を運営していたが、一方で、過半数確保を模索しながら各政党の代表者との間で会談が行われた。2000 年から 2003 年にかけてのようにウェールズ労働党とウェールズ自由民主党の連立になるのではとの見方が当初は大勢を占めていたが、弱体化したウェールズ労働党を下支えすることに反対するウェールズ自由民主党議員が多かった。代わって、むしろ可能性があるものとし

て、「反ウェールズ労働党」のウェールズ保守党、ウェールズ自由民主党及びウェールズ国民党から成る「虹連合」が交渉のテーブルについたが、ウェールズ自由民主党の特別大会での投票で否決された。最終的に、少数与党で政権がスタートしてから1ヵ月後、ウェールズ労働党のロドリー・モーガンとウェールズ国民党のエバン・ウィン・ジョーンズ (Ieuan Wyn Jones) との間の話し合いにより、政策綱領文書「1つのウェールズ (One Wales)」が合意された。結果、議会において過半数を11議席上回るウェールズ労働党とウェールズ国民党の連立政権が組まれた。この合意には、元労働党党首である英国国会のニール・キノック (Neil Kinnock) 上院議員も含むウェールズ労働党議員からも批判があった。その理由は主に、ウェールズ議会がスコットランド議会と同じような完全な立法権限を持つことを問う住民投票のキャンペーンを行うことを両党が約束した合意条項のためであった。しかし、ウェールズ労働党の特別大会において、関連する労働組合からの圧倒的な支持と、政党の各支部と女性フォーラムからの3対1を超える十分な支持により合意された。

表5 第3期ウェールズ議会選挙結果 (2007年)

| 政党    | 小選挙区<br>得票率 | 小選挙区<br>議席数 | 比例区<br>得票率 | 比例区<br>議席数 | 得票率<br>(合計) | 議席<br>(合計) | 議席比率  |
|-------|-------------|-------------|------------|------------|-------------|------------|-------|
| 労働党   | 32.2%       | 24          | 29.6%      | 2          | 30.9%       | 26         | 43.3% |
| 国民党   | 22.4%       | 7           | 21.0%      | 8          | 21.7%       | 15         | 25.0% |
| 保守党   | 22.4%       | 5           | 21.5%      | 7          | 21.9%       | 12         | 20.0% |
| 自由民主党 | 14.8%       | 3           | 11.7%      | 3          | 13.3%       | 6          | 10.0% |
| その他   | 8.6%        | 1           | 16.2%      | 0          | 12.2%       | 1          | 1.7%  |

投票率 43.5%

出典：『Devolution in the UK』

#### 5 第4期ウェールズ議会選挙結果 (2011年)

2011年5月に実施された第4期ウェールズ議会選挙では、定数60名のうち労働党が30議席、保守党が14議席、国民党が11議席、自由民主党が5議席を獲得し、労働党が最大政党の地位を維持したものの過半数には至らず、単独政権を発足できるだけの議席数には手が届かなかった。しかし、同党は、今回は連立政権を組まず、事項ごとに他の政党との合意を目指す少数与党政権を運営することを決定した。

表6 第4期ウェールズ議会選挙結果 (2011年)

| 政党  | 小選挙区<br>得票率 | 小選挙区<br>議席数 | 比例区<br>得票率 | 比例区<br>議席数 | 得票率<br>(合計) | 議席<br>(合計) | 議席比率  |
|-----|-------------|-------------|------------|------------|-------------|------------|-------|
| 労働党 | 42.3%       | 28          | 36.9%      | 2          | 39.6%       | 30         | 50.0% |
| 保守党 | 25.0%       | 6           | 22.5%      | 8          | 23.8%       | 14         | 23.3% |

|       |       |   |       |   |       |    |       |
|-------|-------|---|-------|---|-------|----|-------|
| 国民党   | 19.3% | 5 | 17.9% | 6 | 18.6% | 11 | 18.3% |
| 自由民主党 | 10.6% | 1 | 8.0%  | 4 | 9.3%  | 5  | 8.3%  |
| その他   | 2.8%  | 0 | 14.7% | 0 | 8.7%  | 0  | 0.0%  |

投票率 41.4%

出典：英国国会ウェブサイト

## 6 行政権の移譲に加え、立法権も移譲へ

1999年当時、ウェールズの地方分権は、行政権の移譲であった。ウェールズ相により行使されている権限がウェールズ議会の大臣に移管されたが、ウェールズ議会是一次立法権を付与されてはいなかった。1998年ウェールズ政府法では、スコットランドや北アイルランドとは違い、立法府と行政府の分離は規定されていなかったのである。また、スコットランドや北アイルランドの各分権法とは異なり、1998年ウェールズ政府法では、行政府を兼ねるウェールズ議会に移管される行政権を列挙する形を取っていた（表7）。分権された権限はスコットランドに分権された分野と似ており、2006年ウェールズ政府法（The Government of Wales Act 2006）において内容が更新されて以降は、特に類似したものとなった（第2章第1節表8参照）。

表7 1998年ウェールズ政府法における分権分野の規定内容

| 移管された行政権の分権分野（fields）  |
|------------------------|
| 分野1：農林水産、食糧            |
| 分野2：史跡及び歴史的建造物         |
| 分野3：文化（博物館、美術館、図書館を含む） |
| 分野4：経済開発               |
| 分野5：教育と能力開発            |
| 分野6：環境                 |
| 分野7：医療保健及び医療保健サービス     |
| 分野8：幹線道路               |
| 分野9：住宅                 |
| 分野10：産業                |
| 分野11：地方自治体             |
| 分野12：社会福祉サービス          |
| 分野13：スポーツとレクリエーション     |
| 分野14：観光                |
| 分野15：都市・農村計画           |
| 分野16：運輸                |
| 分野17：上下水道・洪水対策         |

議会と政府が一体となった形式は、英国の地方自治体の統治モデルに相当程度由来する。1998年ウェールズ政府法では「一つの共同組織」という言葉が使われているが、大臣職責と権限がウェールズ議会に移管された。それから、内閣を組織するために議員を大臣として指名するといったウェールズ首席大臣への行政権の分権があった。ウェールズ政府の大臣は、職責に関係するウェールズ議会の特別委員会に出席した。ウェールズ議会は、英国政府により制定された法律の下で、二次立法<sup>5</sup>を制定する権限のみを持っていた。

ウェールズの人々の多くは、スコットランドや北アイルランドと比べて権限が弱い分権の形に憤り、また、意思決定と監視機能が同じ組織だということに批判的だった。1998年ウェールズ政府法の下で達成できる範囲で、議会と政府の可能な限り最も明確な分離を求める動議がウェールズ議会に出され、全会一致で承認された。2002年、議会を代表して執行権限を行使していた内閣（大臣）と事務方の公務員が、広義のウェールズ議会と区別した「ウェールズ政府（Welsh Assembly Government）」という呼称を使い始めた。そして、ウェールズ生まれで英国国会の元上院院内総務（Leader of the House of Lords）のアイヴァー・リチャード（Ivor Richard）を中心に、1999年のウェールズ議会の創設以降の権限委譲について吟味し、地域議会が今後円滑に機能を果たすために必要な改革を提言することを目的とする第三者委員会を任命した。

## 7 リチャード委員会の報告書とこれへの対応

このリチャード委員会（Richard Commission）は2004年3月に報告書を発表し、ウェールズ議会の内部組織、権限、選挙制度の見直しについての改革を力強く主張した。内部組織に関しては、委員会は議会で採用している地方自治体の統治モデル及び「一つの共同組織」の廃止、立法府としての議会と行政府としての執行機関の完全な法的分離を推奨した。珍しいことに、ウェールズ議会は発足してから間もなかったが、この提案への反対はほとんどなかった。権限に関して、リチャード委員会は、期待以上にさらに踏み込んだスコットランドと同程度の地方分権の適用を推奨した。すなわち、2011年までに、二次立法権が既に行使されている分野において、一次立法権をウェールズ議会に付与することであった。また、選挙制度の見直しでは、一次立法権の権限移譲によりウェールズ議会の立法に関する適切な監視責任が増加することから、大選挙区制における単記移譲式投票制度<sup>6</sup>の採用と、ウェールズ議会議員の定数を80

<sup>5</sup> 制定法文書（Statutory Instruments）として発行される、政令（Orders in Council）、規則（rules）、規制（regulations）、規約（by-laws）、許可（warrants）。

<sup>6</sup> この制度では、有権者は全候補者の名前が書かれた投票用紙に優先順位を付け、投票する。当選に最

名に増加させることが必要になると提案した（しかし、最終的にはこの提案は採用されなかった）。

リチャード委員会の報告に対する労働党の最初の反応は、選挙制度の見直しに対して徹底して反対するという立場から、もし一次立法権が移譲されるのであれば、1979年のように、住民投票で先に賛成の投票結果が出てから権限移譲の立法を行うべきだということを断固主張する立場まで、様々であった<sup>7</sup>。

一方、ピーター・ヘイン（Peter Hain）ウェールズ相による2005年の英国政府の報告書「Better Governance for Wales」はもっと踏み込んだものだった。立法府と執行機関の分離はもっと明確であるべきである。英国国会は、将来的にどこかの時点における住民投票で住民の賛成が得られることを条件として完全な一次立法権の移譲を直ちに立法化すべきである。そして、完全な一次立法権の移譲の前段階として「ウェールズ法（Assembly Measures）」を制定できる権限を政令（Order in Council）によって暫定的にウェールズ議会に移管すべきであるとした。

## 8 2006年ウェールズ政府法の制定

分権から10年も経っていないにもかかわらず1998年の地方分権についての合意を根本的に変えることになる2006年ウェールズ政府法は、大きな議論にならずに英国国会を通過し、制定された。2006年ウェールズ政府法は、ウェールズ議会から分離した、立法府に説明責任のある行政府を創設し、また、ウェールズ議会へのさらなる権限の移譲をより簡単にできるようにした。2006年ウェールズ政府法の主な条項は以下のとおりである。

（1）立法府であるウェールズ議会（National Assembly for Wales）と分離した、執行機関としてのウェールズ政府（Welsh Assembly Government）を創設する（図2参照）。

（2）英国国会がウェールズ議会へ権限を移譲する政令の手続きを立法権付与命令（Legislative Competence Orders : LCOs）として新設する（第2章第1節第2項参照）。この手続きにより移譲された権限の分野において、ウェールズ議会は、一次立法である「ウェールズ法（Assembly Measures）」を制定する権限を得る。

（3）さらなる権限の移譲として、ウェールズ法（Acts of the Assembly）を制定できる権限を、住民投票（第2章第3節、第4節参照）の結果により英国国会からウェールズ議会に付与する。これが認められれば、ウェールズ法（Assembly Measures）の

---

低限必要な票（当選基数）をまず決め、これを上回る第一順位の得票数を得た候補者が当選となる。当選者数が議席数に満たない場合は、当選済みの候補者の余剰票（得票数－当選基数）や低得票候補者の票を優先順位に従って他の候補者に移す方法で、議席数が埋まるまで作業が続けられる。比例代表制の一方式。

<sup>7</sup> 1979年は権限移譲の住民投票が大差で否決され、分権は実現していない。

立法においても上記（２）の立法権付与命令の手続きを踏むことなく、ウェールズ議会単独で立法できるようになる。

（４）同じ選挙での、小選挙区と比例区の重複立候補を禁止する。

2007年のウェールズ議会選挙後の数週間で、ウェールズ労働党党首のロドリー・モーガンは同党とウェールズ国民党の連立（１つのウェールズ）について、ウェールズ国民党首のエバン・ウィン・ジョーンズとともに合意・調印し、法律を提案できる政府を率いるウェールズにおける最初の進歩的な政治指導者となった。2009年、ほぼ10年近くウェールズ首席大臣として尽くした後、ロドリー・モーガンは政界を引退、カーウィン・ジョーンズ（Carwyn Jones）が後を継いだ。

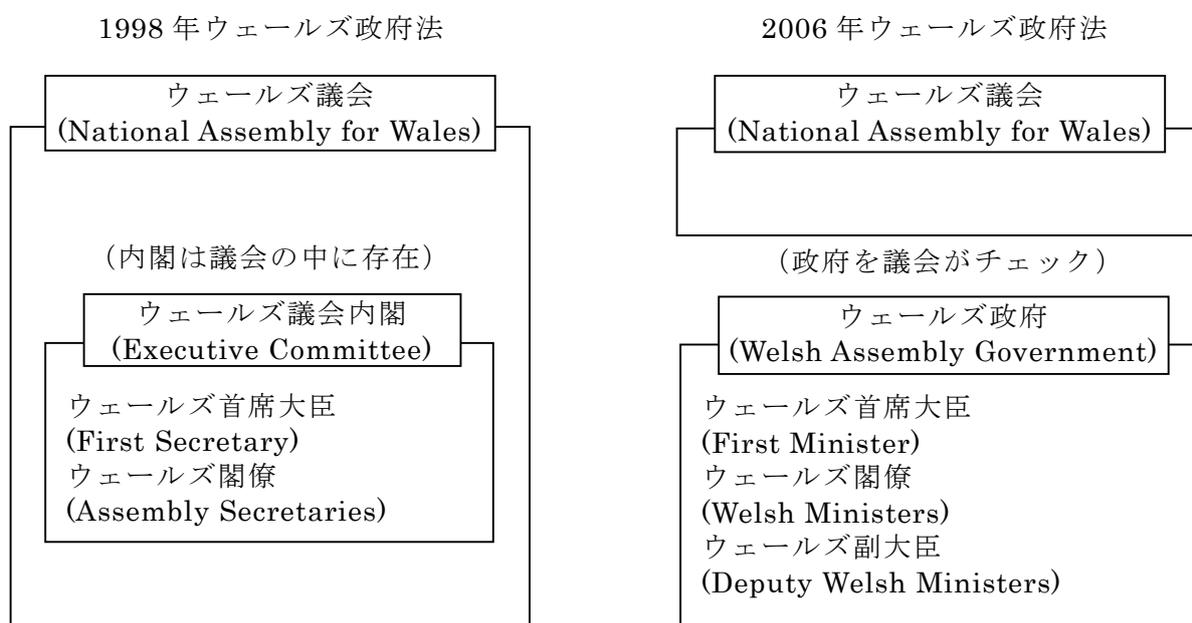


図2 ウェールズ議会からの執行機関の分離

## 第2章 ウェールズへの地方分権の実際

### 第1節 ウェールズ議会

#### 1 ウェールズでの小選挙区比例代表連用制

第1章第3節第1項で述べたとおり、一院制のウェールズ議会は、小選挙区比例代表連用制により選出された60名の議会議員で構成されているが、スコットランドとは著しい違いがある。それは、ウェールズ議会選挙における比例区の割合は33%と比較的低い割合（スコットランドは43%、連邦制をとるドイツ連邦議会は50%）であるため、小選挙区比例代表連用制が想定している、多様な政党への投票に基づいた議席配分を制限している。結果として、ウェールズ議会全体としては小選挙区制で最高得票数を得た候補者が当選する先順位当選制度（First-Past-The-Post system: FPTP、単純小選挙区制）を採用している英国国会に比べれば相当程度、民意を反映した議席配分となるが、ウェールズ議会選挙における小選挙区と比例区による選出議員の間の数のバランスがとれているとは言えない。

#### 2 2006年ウェールズ政府法の下でのウェールズ法（Assembly Measures）の制定権限

スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの3つの分権政府の中では、行政権の分権から立法権の分権へと、ウェールズが最も飛躍的な変化を経験した。前章で見たとおり、2006年ウェールズ政府法により、2007年以降のウェールズ議会とウェールズ政府は、英国政府やスコットランドの政府と議会の関係と同様に、明確に別の組織となった。ウェールズの各大臣は今や独立した行政権限を持つに至った。ウェールズ政府の役割は、意思決定、政策立案と実施、職務の執行、及び二次立法の制定である。

これに対し、ウェールズ議会の役割は政府の意思決定や政策の監視、閣僚の説明責任追及、政府の計画を実施するための予算の承認、さらには、それまでは二次立法に制限されていたものだが、分権された20分野におけるウェールズ法（Assembly Measures）を制定することである。表8は、ウェールズ法（Assembly Measures）として立法することができる立法権能を示したものである。具体的には、立法権付与命令により、各分野（fields）の下に項目（matters）を追加し、具体的な立法権能を増やしていった。

表8 2006年ウェールズ政府法における分権分野の規定内容（附則第5条）

| 付与された立法権の分権分野（fields） |
|-----------------------|
| 分野1：農林水産・農村開発         |

|                       |
|-----------------------|
| 分野 2 : 史跡及び歴史的建造物     |
| 分野 3 : 文化             |
| 分野 4 : 経済開発           |
| 分野 5 : 教育と能力開発        |
| 分野 6 : 環境             |
| 分野 7 : 消防・救急          |
| 分野 8 : 食糧             |
| 分野 9 : 医療保健及び医療保健サービス |
| 分野 10 : 幹線道路・運輸       |
| 分野 11 : 住宅            |
| 分野 12 : 地方自治体         |
| 分野 13 : ウェールズ議会       |
| 分野 14 : 行政機関及び議会の監視   |
| 分野 15 : 社会福祉          |
| 分野 16 : スポーツとレクリエーション |
| 分野 17 : 観光            |
| 分野 18 : 都市・農村計画       |
| 分野 19 : 上下水道・洪水対策     |
| 分野 20 : ウェールズ語        |

出典 : 『Government of Wales Act 2006』 Schedule 5

このウェールズ法 (Assembly Measures) の制定権限は、スコットランドが持っているような完全な一次立法権ではなかった。2006 年ウェールズ政府法においては、立法権付与命令により、法案 1 件ごとに英国国会が同意しない限り、ウェールズ住民の生活に密着した 20 分野における立法は認められなかったからである (ただし、英国国会で制定された法律 (Acts of Parliament) に授權規定 (framework powers) がある場合には、英国国会の同意は不要であった)。

これらよりさらに進んで、英国国会の同意なしに 20 分野全ての一次立法能力 (ウェールズ法 (Acts of Assembly) の制定権) を得るためには、すなわち完全な一次立法権を獲得するには、住民投票による支持が必要とされた (本章第 3 節、第 4 節参照)<sup>8</sup>。

立法権付与命令の獲得に当たっては、立法の範囲が限定され明確な場合は英国政府との調整もスムーズにいったが、例えば環境分野のように英国政府の複数の省に跨るような広範囲な場合 (ある省にとっては良い政策だが、別の省にとっては良くないといったケース) やイングランドでの政策と相違する場合は各省との調整にも時間がか

---

<sup>8</sup> 「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。

かった。

2006年ウェールズ政府法で分権対象の項目（matters）として規定されていない事項については、立法権付与命令でその事項について英国国会の同意を得て新たに立法権能がウェールズに付与された場合、その事項についてウェールズ議会がウェールズ法（Assembly Measures）を制定するにあたっては、形式的な「国王の裁可（Royal Assent）」が必要なだけで、再度の（2回目の）英国国会からの同意は必要ない。このとおり英国国会の同意を必要とするプロセスは1回限りだったため、これが立法権付与命令による分権事項の取得を難しくしていた。例えば、住宅政策の分野で、ウェールズでは、住宅の供給が十分でない地域に限り、公営住宅の入居者が公営住宅を買うケースに限って住宅購入権（Right to buy）<sup>9</sup>を与えようとしたが、これは、イングランドに適用される英国政府の政策とは異なっていた。立法権付与命令によりいったんウェールズ議会に権限を付与してしまうと、その後はウェールズの望むとおりに独自立法が可能で、英国政府は関与ができなくなるため、英国国会は立法権付与命令の付与には慎重であったが、このケースでは最終的に「Housing (Wales) Measure 2011」としてウェールズ法（Assembly Measures）が制定された。

### 3 第3期ウェールズ議会（2007年～2011年）におけるウェールズ法（Assembly Measures）制定状況

2007年から2011年における第3期ウェールズ議会期間中の、法案提出主体別のウェールズ法（Assembly Measures）の制定状況は表9のとおりとなっている。政府提出法案が全体の8割近くを占めるとともに、提案分野では「教育と能力開発」、「社会福祉」及び「医療保健及び医療保健サービス」の3分野での立法が多かった。

表9 ウェールズ法（Assembly Measures）の制定状況（2007年～2011年）

| 分野             | 政府 | 議員 | 議会委員会 | 人事・議会運営委員会 | 分野計 |
|----------------|----|----|-------|------------|-----|
| 分野1：農林水産・農村開発  | 1  |    |       |            | 1   |
| 分野2：史跡及び歴史的建造物 |    |    |       |            | 0   |
| 分野3：文化         |    |    |       |            | 0   |
| 分野4：経済開発       |    |    |       |            | 0   |
| 分野5：教育と能力開発    | 5  |    |       |            | 5   |
| 分野6：環境         | 1  |    |       |            | 1   |
| 分野7：消防・救急      |    | 1  |       |            | 1   |
| 分野8：食糧         |    |    |       |            | 0   |

<sup>9</sup> 公営住宅の入居者に対し、その住宅を市場価格より安く買う権利を与える制度。サッチャー政権下の1980年代初頭に導入された。

|                     |    |   |   |   |    |
|---------------------|----|---|---|---|----|
| 分野 9：医療保健及び医療保健サービス | 2  | 1 |   |   | 3  |
| 分野 10：幹線道路・運輸       |    |   |   |   | 0  |
| 分野 11：住宅            | 1  |   |   |   | 1  |
| 分野 12：地方自治体         | 2  |   |   |   | 2  |
| 分野 13：ウェールズ議会       |    |   | 1 | 1 | 2  |
| 分野 14：行政機関及び議会の監視   |    |   |   |   | 0  |
| 分野 15：社会福祉          | 4  |   |   |   | 4  |
| 分野 16：スポーツとレクリエーション |    | 1 |   |   | 1  |
| 分野 17：観光            |    |   |   |   | 0  |
| 分野 18：都市・農村計画       |    |   |   |   | 0  |
| 分野 19：上下水道・洪水対策     |    |   |   |   | 0  |
| 分野 20：ウェールズ語        | 1  |   |   |   | 1  |
| 合計                  | 17 | 3 | 1 | 1 | 22 |

出典：ウェールズ議会ウェブサイト

ウェールズにとって、第3期ウェールズ議会の4年間は、2006年ウェールズ政府法によってウェールズ議会に付与された立法権限（ウェールズ法（Assembly Measures）の制定権）の実効性を高めることと、立法事務（法律の制定事務）を進歩させるという両方を学ぶ期間となった。同時に、次のステージ（完全な一次立法権）について考えるための期間ともなった。ウェールズ政府は、新しいより良い政策の推進について検討すると同時に、それを実現するためにどのような立法が必要かを熟慮したのである。

#### 4 ウェールズ議会の委員会

ウェールズ議会には10の委員会が設置されている（表10）。委員会では、ウェールズ政府の政策、行動、特定の分野における支出を検証し、政府閣僚に加え政府関係機関に対しても説明を求めることができる。また、主にウェールズ政府から提出される立法案の吟味も重要な役割となっている。なお、必要に応じて特定の問題を取り扱う小委員会も設置できる。

表10 ウェールズ議会の各委員会と担当分野

| 委員会名        | 担当分野                    |
|-------------|-------------------------|
| 子供・若者委員会    | 教育、子供と若者の健康及び福祉         |
| 環境・持続可能性委員会 | 自然環境の維持保全・開発・計画、エネルギー資源 |

|                     |  |
|---------------------|--|
| 保健医療・福祉ケア委員会        | 保健医療、精神保健、公衆衛生、福祉ケア                          |
| 産業・ビジネス委員会          | 経済開発、運輸、インフラ整備、雇用、高等教育と技能、研究開発               |
| 財政委員会               | 財政   |
| コミュニティ・機会均等・地方自治委員会 | 文化、言語、コミュニティ、歴史遺産、スポーツ、芸術、地方自治体（住宅政策含む）、機会均等 |
| 憲法・法律問題委員会          | 憲法・法律問題                                      |
| 請願委員会               | 住民請願   |
| 公共支出監視委員会           | ウェールズ政府の支出に関する監視                             |
| 行動基準委員会             | 議員の倫理規範に関する調査                                |

出典：ウェールズ議会ウェブサイト

## 第2節 ウェールズ政府

ウェールズ政府は、おおよそスコットランドの半分の規模となる 150 億ポンド(2010 年度)の予算規模である。職員数は 5,990 名(2010 年)であり、スコットランドの半分弱である。

ウェールズの全雇用における公共部門の雇用は 27.5%を占め、スコットランドの 24%、英国全体の 21%と比して高い。また、ウェールズでは、地方自治体の職員が公共部門全体の雇用のうち 53%を占める(スコットランドは 60%)。

### 1 ウェールズ政府の閣僚

2006 年ウェールズ政府法では、閣僚の任命の公式な手続きも変わった。通常は政権政党の党首がウェールズ首席大臣となるが、英国政府と同様に女王陛下の公式な承認により任命されることになった。ウェールズ首席大臣は最大 12 人まで閣僚を任命することができ、これも女王陛下により公式に任命される。2006 年ウェールズ政府法は、ウェールズ政府にウェールズの立法事項や立法権能に関する助言を行う法務長官(Counsel General)を新設したが、この職は、閣僚は全てウェールズ議会議員でなければならないことという原則から唯一、外れている。第 1 章第 3 節第 5 項のとおり、第 4 期ウェールズ政府は労働党の単独政権である。内閣は、ウェールズ首席大臣を含む 8 名の閣僚及び法務長官で構成されており(表 11)、また、3 名の副大臣<sup>10</sup>を置いている。

表 11 第 4 期ウェールズ政府の首席大臣及び閣僚(2011 年 5 月～)

| 職名 | 氏名 |
|----|----|
|----|----|

<sup>10</sup> 農業・水産業・食糧・欧州プログラム副大臣、技能副大臣、子供・社会福祉サービス副大臣。

|                 |                                 |
|-----------------|---------------------------------|
| ウェールズ首席大臣       | カーウィン・ジョーンズ (Carwyn Jones)      |
| 教育・技能大臣         | レイトン・アンドリュース (Leighton Andrews) |
| 環境・持続的開発大臣      | ジョン・グリフィス (John Griffiths)      |
| 保健医療・社会福祉サービス大臣 | レスリー・グリフィス (Lesley Griffiths)   |
| ビジネス・企業・科学技術大臣  | エドウィン・ハート (Edwina Hart)         |
| 財政大臣            | ジェーン・ハット (Jane Hutt)            |
| 住宅・再開発・遺産大臣     | ヒュー・ルイス (Huw Lewis)             |
| 地方自治・コミュニティ大臣   | カール・サージェント (Carl Sargeant)      |
| 法務長官            | セオドア・ハックル (Theodore Huckle)     |

出典：ウェールズ政府ウェブサイト

## 2 ウェールズ政府の組織

政府の事務方は、事務次官（注：Permanent Secretary。ウェールズ政府に1人のみ設置される職であり、日本の官房副長官（事務）に類似している）である Gill Morgan をトップに、表 12 の通り 7 局（Directorates）から成っている。また、局外組織として、事務次官を支援する秘書課、政府の政策施行に伴う法律問題に対応する法律サービス課がある。

表 12 第 4 期ウェールズ政府各局（2011 年 5 月～）

| 局名                    | 担当分野   |
|-----------------------|--|
| 教育・技能局                | 教育、技能、ウェールズ語                                 |
| 持続可能な未来局              | 環境、持続的開発、住宅、再開発、歴史遺産                         |
| 保健医療・社会福祉サービス・子供局 * 1 | 保健医療、社会福祉サービス、子供に関する公共サービス、公衆衛生、保健医療従事者（医師等） |
| ビジネス・企業・科学技術局         | ビジネス・企業・科学技術、農村問題、観光、域内投資、欧州構造基金             |
| 戦略的計画・財政・業績局          | 戦略的計画、財政、業績測定                                |
| 総務局                   | 総務、ウェールズの公共部門における人材や資産の効果的管理と活用              |
| 地方自治体・コミュニティ局         | 地方自治体、公共サービス、コミュニティ、社会的公正、運輸                 |

\* 1 局長は NHS ウェールズの事務総長も兼ねる。NHS は国民医療サービス (National Health Service)。

出典：ウェールズ政府ウェブサイト

事務次官を委員長とし、7名の局長が主となって構成される委員会 (the Board) は、内閣や閣僚をサポートするため、現在、そして将来に渡り、どのように各局が政策を展開するか、また、閣僚の政策実施を確実にするための重要な戦略的決定を行う。

### 第3節 「1つのウェールズ」から2011年の住民投票へ

#### 1 オール・ウェールズ会議の立ち上げ

2007年のウェールズ労働党とウェールズ国民党との間で「1つのウェールズ」の合意が成立した際、その差し迫った目的は、第3期ウェールズ議会の4年の会期における2党連立政権のための、閣僚の職務、予算、議会の運営や対立した場合の解決方法などといった基本的なルールを定めることであった。重要、かつ合意済みの政策としては、低廉住宅の供給増加、南北ウェールズを結ぶ包括的な鉄道建設、NHS ウェールズの再編に関する新しいアプローチの採用、気候変動や代替エネルギーの問題を検討する委員会の設置といったものであった。そして、2006年ウェールズ政府法が施行前のこの時期に、最も大きな議論となったのが、合意文書の第2章「強固で自信のある国」の冒頭にある「ウェールズ議会の立法権限の強化についての提案」であった。

「2006年ウェールズ政府法の条項を最大限に利用する。今会期の終わり又はその少し前にできる限り完全な立法権を問う住民投票を実施できるよう、そしてそれが良い結果をもたらすように進める、ということを共同声明とする。」

「両党は、その住民投票が成功裏に終わるように運動していくことを、誠意をもって合意する。良い結果を確実にもたらすための準備をすぐに始める。我々は6カ月以内にオール・ウェールズ会議 (All-Wales Convention) を立ち上げ、両党の英国国會議員やウェールズ議會議員のグループに、会議の権限及び市民社会から広く選出することを基本とした会議メンバーの選出方法についての決定を委任する。両党は次に、新たに獲得した立法権限 (ウェールズ法 (Assembly Measures)) について、その手続きを確実なものとするよう留意する。そして、ウェールズ住民の意見に耳を傾け、住民投票の実施に必要な、完全な立法権 (ウェールズ法 (Acts of Assembly)) の獲得についての様々な階層がどのような考えを持っているかを検証する必要がある。」

「1つのウェールズ」合意のわずか数カ月後、正・副主席大臣は、英国国会の代表として国連に議席を持ち、引退したばかりのエミール・ジョーンズ・パリー卿 (Sir Emyr Jones Parry) を、16名のメンバーからなるオール・ウェールズ会議の議長に指名し、ウェールズ全土からの意見聴取の指揮にあたらせた。オール・ウェールズ会議の任務は、ウェールズ政府の現在の仕組みについて住民に学んでもらうこと、ウェールズ議会の現在の地方分権の合意内容に関して議論を促すこと、ウェールズ議会が完全な立法能力を得ることについての住民投票の実施の是非を決定することであった。

オール・ウェールズ会議は、ウェールズ住民のほとんどが地方分権を受け入れるであろうとし、また、限定的な成功だとしても地方分権を支持するであろうとした。驚くには当たらないが、誰が権限を持ち、法律はどのように制定されるか、といった複雑な地方分権の仕組みについて、住民は明確な知識をほとんど持っていなかった。得られた証言や世論調査の結果から、オール・ウェールズ会議は、立法権付与命令による1件ごとの立法能力の獲得という現行方式よりも、ウェールズ議会に完全な立法能力を移譲することに多くの住民が賛成であると結論付けた。

オール・ウェールズ会議の実際の報告書はもっとはっきりとした表現となった。会議のメンバーは、英国国会からウェールズ議会に権限を移譲することにより、現在の地方分権の合意内容より大きな利益をウェールズにもたらすに違いないと確信した。権限移譲により、法案の作成について効率的で戦略的なアプローチが取れ、また、法案により高い透明性を与え、法案は徐々に現れつつあるウェールズ議会の成熟を反映するものになるであろうとした。住民投票での賛成によって権限が移譲されることにより、立法府としての正当性がウェールズ議会に与えられるであろうとした。世論調査の結果を根拠に、オール・ウェールズ会議は賛成投票が得られるだろうと信じていたが、しかしそれは保証されたものではなかった。オール・ウェールズ会議による事前の世論調査では、47%が賛成、37%が反対の投票をするという結果が出た。報告書によれば、議会での3分の2以上の賛成が必要ではあるが、2011年5月の第4期ウェールズ選挙の前に住民投票を実施するとした場合は、ウェールズ議会が2010年6月より前に、住民投票の実施の是非を決定することが必要だと提案した。

## 2 住民投票実施へ

2010年2月、ウェールズ政府の新首席大臣のカーウィン・ジョーンズは、完全な立法権を問う住民投票を実施するかどうかをウェールズ議会ですべて確認すべきであるとした。2月9日のウェールズ議会での採決の結果、60名中53人の議員の賛成により住民投票を実施することが承認された。2010年の3月1日に発表されたBBCの世論調査では、完全な立法権への支持はおよそ56%にまで上昇した。

ウェールズ保守党とウェールズ自由民主党が、ウェールズ議会選挙（2011年5月）と同日の住民投票に特に反対したことから、投票日は2011年3月3日と決まった。英国国会総選挙（2010年5月）以降のいくつかの世論調査では、賛成に投票するという人が50%を超えており、反対投票が30%を超えるという予測は少なかった。

## 第4節 住民投票結果と完全な立法権の獲得

### 1 住民投票の結果

住民投票の投票用紙に示された質問は「20 分野における全ての事項について、ウェールズ議会が完全な立法権を持つことを望みますか」というものであった。選挙管理委員会ウェールズ事務局 (The Electoral Commission Wales Office) によれば、517,132 人の有権者が、ウェールズ議会が完全な立法権を得ることに對して「Yes」の投票を行った。これは総投票数の 63.49%に相当する。36.51%に当たる 297,380 人の有権者が「No」に投票した。22 の投票区のうちモンマスシャー県 (Monmouthshire) のみ「No」が過半数となったが、「Yes」との票数の差はわずか 320 だった。全体の投票率は 35.2%であった。この結果、表 13 に掲げた 20 の分野において、ウェールズ議会が完全な立法権を持つことになった。なお、制定済のウェールズ法 (Assembly Measures) は引き続き効力を持つ。

## 2 立法権確立後のウェールズ法 (Acts of the Assembly)

表 13 は、英国国会の同意なしにウェールズ法 (Acts of the Assembly) として立法することができる分野である。なお、分野によっては除外規定が設けられている。例えば、分野 1 では、猟犬による狩猟、動物に関する実験手続きの規制、動植物の輸出入管理及び移動規制などが対象から外されている。ただし、除外規定の中には、ウェールズ政府と英国政府がともに関わっている分野もある。例として、反社会的行動 (Anti-social behaviour) への対応は、分権しない事項として 2006 年ウェールズ政府法に明記されており (分野 12)、基本的には英国政府の警察権限である。しかし、近所迷惑や若者の集会などへの対応といった軽度の法律違反は、自治体が民事裁判所に申請する反社会的行為命令 (ASBOs : Anti-Social Behaviour Orders) <sup>11</sup> といった命令により実施される。

表 13 2006 年ウェールズ政府法における分権分野の規定内容 (附則第 7 条)

| 付与された立法権の分権分野 (Subjects)                                    |
|---|
| 分野 1 : 農業 (動物衛生、動物保護を含む) 植物検疫。植物品種保護。園芸。漁業。魚類防疫。林業。農村開発。    |
| 分野 2 : 古代遺跡。史跡。歴史的・建築学的に重要な建物および場所。海底遺跡。                    |
| 分野 3 : 芸術・工芸。博物館・美術館。図書館。アーカイブスと歴史的記録。文化活動と事業               |
| 分野 4 : 経済再生と経済開発 (コミュニティの社会開発、荒廃地の再生及び環境改善を含む) 。ビジネスと競争の促進。 |
| 分野 5 : 教育、職業訓練、社会的及び身体的訓練及び進路相談。昇進と知識の応用。                   |

<sup>11</sup> 「反社会的行動命令 (ASBOs)」とは、公共物破壊や他人に対する迷惑行為などの反社会的行為を行う者に対し、こうした行為が継続しないよう、特定の場所への出入り、特定の人と交流することなどを禁止するもの。

|   |
|---|
| 分野 6：環境保護（汚染、迷惑物質と有害物質を含む）。ゴミの回収・廃棄。土地排水及び土地改良。田園とオープンスペース（国立公園及び特別自然美観地域の指定と規制を含む）。自然保護と野生生物・地理的保護地区。自然生息地、海岸及び海洋環境（海底を含む）の保護。生物多様性。遺伝子組み換え生物。小農地及び市民農園。共有地。緑地。埋葬及び火葬。   |
| 分野 7：消防及び救急サービス。既存の規制より厳しい防火安全の促進。  |
| 分野 8：食べ物及び食品。食品安全衛生（食べ物に接触するパッケージやその他の素材を含む）。食べ物に関する消費者利益の保護。*食べ物には飲み物を含む。  |
| 分野 9：健康増進。予防、治療、病気、怪我、障害、精神障害の緩和。疾病管理。家族計画。健康サービスの提供（医療、歯科、眼科、薬剤その他付属するサービスや施設を含む）。診療ガバナンス及び健康管理基準。NHS（国民医療サービス）の組織と資金。   |
| 分野 10：幹線道路（橋とトンネルを含む）。道路工事。交通管理と規制。運輸施設と運輸サービス。   |
| 分野 11：住宅及び住宅金融。従来からある禁止事項や規制より厳しい家庭でのエネルギー効率性や節約の奨励。賃貸住宅の規制。ホームレス。キャンピングカー及び移動住宅。   |
| 分野 12：地方自治体に関する憲法的、構造的及び地域的取り決め。地方自治体の選挙事務。地方自治体、議員及び職員の権限と義務。地方自治体の財政。*地方自治体には警察を含まない。   |
| 分野 13：ウェールズ議会議員への苦情申し立て（申し立てのあった事務所や機関へ（または、それらの機関について）の苦情調査や調査結果の報告の提供）。専門委員会。ウェールズ議会議員、政府首相、閣僚、法務長官、副大臣に関する給与、手当、年金、退職謝金。ウェールズ議会議員と法務長官の利害関係の登録。ウェールズ法（Assembly Measures）、ウェールズ法（Acts of the Assembly）及びウェールズ大臣、首相、法務長官により制定されるそれらの二次立法におけるウェールズ語の使用。ウェールズ議会における議員立法。ウェールズ議会議員が所属する政党への財政支援。ウェールズ国璽。ウェールズ法（Assembly Measures）、ウェールズ法（Acts of the Assembly）及びウェールズ大臣、首相、法務長官により制定されるそれらの二次立法の出版。 |
| 分野 14：ウェールズ公共サービスオンブズマン機関。関連公共団体（ウェールズ議会、ウェールズ議会の各委員会、ウェールズ政府など）の会計検査、調査、規制及び監査。審問。関連公共団体（ウェールズ議会など、同上）の機会均等の保証。関連公共団体の情報アクセス（ウェールズ議会など、同上）   |
| 分野 15：社会福祉（社会福祉サービスを含む）。児童保護・児童福祉（養子と里親を含む）。若年層、社会的弱者、高齢者のケア（ケア基準を含む）。障害者が使用する車両における標識の掲示。  |
| 分野 16：スポーツとレクリエーション活動   |
| 分野 17：観光  |
| 分野 18：都市・農村計画（重要文化財建築、保全地区、有害物質を含む）。移動住宅地区。空間計画。鉱物の採掘。都市開発。ニュータウン。心地よい景観の保護。  |

分野 19：上下水道（取水と貯水、水資源管理、水質管理、水産業、水道料金、消費者の代表。消費者代表機関を含む）。貯水池やその他内水の安全。水路の管理・保護、洪水対策。

分野 20：ウェールズ語

出典：『Government of Wales Act 2006』 Schedule 7

### 3 英国国会の留保権限

ただし、英国国会には未だ上記 20 の全ての分野について留保権限がある。2006 年ウェールズ政府法 114 条によれば、英国政府のウェールズ相は、ウェールズに分権されていない事項、イングランドにおける上水道・水資源・水質、イングランドで施行されている法律及び英国の国際的責務に対して不利な影響を与える可能性があるウェールズ法に介入することができる広範な権限を持っている。英国司法長官（The UK Attorney General）は、もしウェールズ議会の立法権限の範囲かどうか疑わしい場合には、いかなる法案についても、たとえウェールズ議会を通過した法案であっても、英国最高裁判所に対して問い質すことができる。上水道・水資源・水質に関する英国国会の留保権限を除く全ての留保権限規定は、スコットランドで適用されているものと同じである。

2006 年ウェールズ政府法が成立した時は、完全な立法権の獲得を問う住民投票の実施は 10 年から 15 年後だと思っていたウェールズ政府の職員は、立法権付与命令の制度を活用して立法可能事項を英国国会から獲得する期間がより長くなると考えていた。しかし、既述のとおり政治的な合意により住民投票の実施が決まった。

### 4 第 4 期ウェールズ政府（2011 年～）の立法プログラム

住民投票から 2 ヶ月後の 2011 年 5 月に発足した第 4 期ウェールズ政府は、2011 年 7 月に、今後 5 年間の立法プログラムを発表した（表 14）。計画には、政権与党であるウェールズ労働党のマニフェストに含まれていたいくつかの立法案が反映されるとともに、ウェールズ政府職員が提案している公共サービス改革に関するものが取り入れられた。また、計画では、第 3 期ウェールズ議会で制定されたウェールズ法（Assembly Measures）の流れを汲んで「教育と能力開発」「社会福祉」及び「医療保健及び医療保健サービス」の 3 分野での立法が多くなっているが、これらに加えて、ウェールズ地方自治体に関する立法が組み込まれている。これについては、第 3 章第 2 節第 1 項で取り上げる。

表 14 ウェールズ議会の立法プログラム（2011年～2016年）

| 分野                  | 立法予定法案数 |
|---------------------|---------|
| 分野 1：農林水産・農村開発      |         |
| 分野 2：史跡及び歴史的建造物     | 1       |
| 分野 3：文化             |         |
| 分野 4：経済開発           |         |
| 分野 5：教育と能力開発        | 3       |
| 分野 6：環境             | 2       |
| 分野 7：消防・救急          |         |
| 分野 8：食糧             | 1       |
| 分野 9：医療保健及び医療保健サービス | 3       |
| 分野 10：幹線道路・運輸       | 1       |
| 分野 11：住宅            | 1       |
| 分野 12：地方自治体         | 4       |
| 分野 13：ウェールズ議会       |         |
| 分野 14：行政機関及び議会の監視   | 1       |
| 分野 15：社会福祉          | 4       |
| 分野 16：スポーツとレクリエーション |         |
| 分野 17：観光            |         |
| 分野 18：都市・農村計画       | 1       |
| 分野 19：上下水道・洪水対策     |         |
| 分野 20：ウェールズ語        |         |
| 合計                  | 22      |

出典：ウェールズ政府ウェブサイト

### 第3章 ウェールズへの地方分権がウェールズ地方自治体に与えた影響

#### 第1節 ウェールズの地方自治体

##### 1 概観

1995年から1996年にかけて、地方分権が実施される少し前、地方分権を目指してのものではなかったが、英国政府のメジャー保守党政権が、1972年から1974年にかけて再編されたスコットランド（9つの広域、3つの島しょ、そして53のディストリクト・カウンシル（市町村機能を持つ自治体））及びウェールズ（8つのカウンティ・カウンシル（県機能を持つ自治体）及び37のディストリクト・カウンシル）の2層制自治体を廃止し、全て1層制の単一自治体（Unitary Authority）とした。この結果、スコットランドは32自治体、ウェールズは22自治体に再編された（図3）。これは、スコットランドの広域自治体、ウェールズのカウンティ・カウンシルという、共に上位階層の自治体を廃止することにより、自治体行政の効率化を意図したものであった。



図3 ウェールズの地方自治体  
出典：ウェールズ議会ウェブサイト

この単一自治体への再編以来、ウェールズでは、1,264名の議員が22の地方自治体を運営している。議員の数はスコットランドよりも多い。単一自治体は「カウンティ（County、県に相当）」、「シティ（City）」、あるいは2つのケースでは「カウンティ・アンド・シティ（City and County）」<sup>12</sup>などと呼ばれているが、全て同じ権限を持っている。人口は、カーディフ市（Cardiff）の32万5千人からマーサ・ティドヴィル市（Merthyr Tydfil）の5万5千人まで様々で、平均では13万6千人である。2011年度のウェールズ地方自治体の公共支出は75億ポンドであり、スコットランドの180億ポンドの40%ほどである。支出の内訳は、大きいものから順に教育、社会福祉サービス、住宅となっている（図4）。

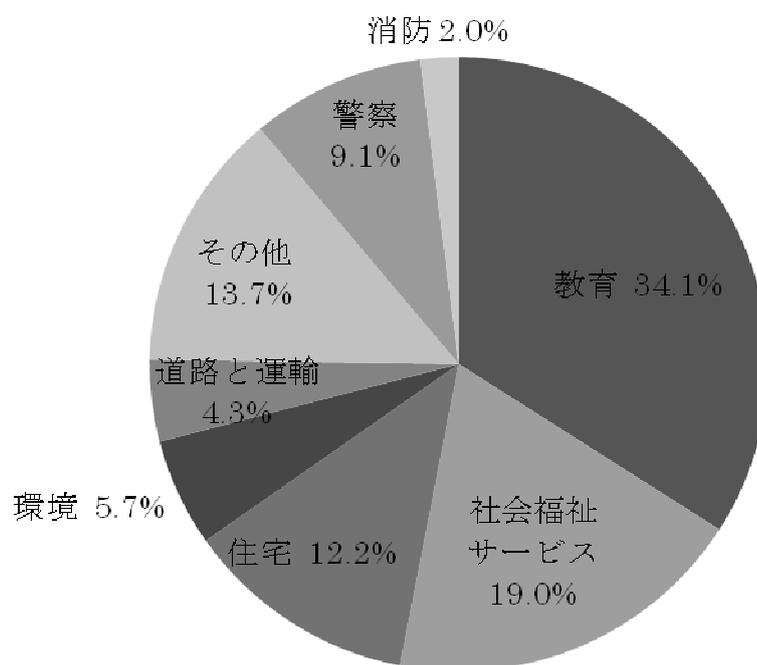


図4 ウェールズ地方自治体の支出分野（2011年度）

出典：『Devolution in the UK』

収入について見ると、英国の地方自治体では一般的なことであるが、地方自治体の自主財源であるカウンシルタックス（資産税の側面と、住民税の側面を併せ持つ地方税）の割合は大きくなく（17%）、残りが英国政府からの補助金・交付金である。英国政府からの資金のうち47%が一般補助金、24%が特定補助金、12%がノン・ドメスティックレート（居住用資産以外の資産、例えばオフィスや工場等に課せられる国税）の再分配によるものである。

<sup>12</sup> カーディフとスウォンジー（Swansea）が該当。両自治体も含め、ウェールズの地方自治体はこのレポートでは「市」とする。

1999年から2001年にかけての地方分権がされた時点では、ウェールズ議会には一次立法権がなかったため、ウェールズの地方自治体は、3つの限定的な自治体構造（「リーダーと内閣制（Leader and Cabinet）」、「直接公選首長と内閣制（Mayor and Cabinet）」、「委員会制（Alternative Arrangements）」しか選択できない2000年地方自治法（The Local Government Act 2000）の影響下にあった。最終的には、22のうち19自治体が、イングランドでも圧倒的な多数を占める「リーダーと内閣制」を、3自治体（グイネズ市（Gwynedd）、マーサ・ティドヴィル市、ポウイス市（Powys））が「委員会制」をそれぞれ採用した。続いて制定された規則により、委員会制で運営されている地方自治体が、他の制度に変更すること（またはその逆）を可能にしたため、マーサ・ティドヴィル市はこれに基づき、2010年にリーダーと内閣制に変更した。

## 2 ウェールズ地方自治体への影響

ウェールズにおける地方分権の議論の中では、ウェールズ議会と地方自治体がパートナーシップを組むということの重要性が、地方分権を正当化したと言われている。そこでは、ウェールズ議会の政策が自治体によって実施される可能性が高いと想定されていた。

1999年ウェールズ政府法に基づき、ウェールズ議会及びウェールズ地方自治体の両者により設立されたパートナーシップ協議会（Partnership Council）により、ウェールズにとって良い統治を実現するために両者が優先事項とビジョンについて意見を交わすことが可能になった。しかし、議会は、「協議疲れ」になるまで政策的な取り組みについて自治体と協議をする傾向があった。議会と自治体の「政策調整」は、ウェールズ全体の目標を各自治体の優先課題と結びつける意図で行われていた。これは、議会による様々な政策目標の設定、及び地方自治体レベルでサービスを提供する際の柔軟な予算により実現した。とはいえ、「政策調整」においては、例えば、地方自治体独自の目標設定を許容せず、ウェールズで統一的な目標を設定するといったような、地方自治体に政策実施の方向性を強要する権能が協議会にあるのかという懸念もあった。

それでも、ウェールズの地方自治体には、地方分権は広範囲で肯定的に受け取られている。なぜなら、ウェールズ政府の方が英国政府よりもオープンでアクセスがしやすいからだ。しかし、このようにパートナーシップを追求しているために、ウェールズの地方分権は、地方自治体の自由度を大きく高めたようには見えない。スコットランドとウェールズの分権政府は、分権されたそれぞれの地域全体における共通の政策基準を達成するよう求める組織だと特徴づけられる。さらに、地方に移譲された権限は、なお、大きく縦割りであるため、パートナーシップを提唱しながらも、議会と自治体の協働による公共サービス提供は、地方分権によって2002年までには改善しなかったという意見もある。この主張は、ウェールズ議会政府の各局が、だいたい同じ時

期に内容の重複する協議文書を発行したが、明らかにお互いを無視していたという示唆と、辻褄が合っている。

ウェールズ政府がどのように地方自治体等をパートナーとして取り込んでいるのかについての興味深い例としては、例えば、次のようなものがある。2004年、ウェールズ開発公社、ウェールズ観光局、教育と職業訓練といった主要な公共サービス提供組織が突然、ウェールズ議会に組み込まれた。この動きは、財源を負担し、目標を設定する大臣がそれらの組織を直接運営できるし、するべきだという思いがベースとなっている。そのため、上記公社等は、ウェールズ政府により、地方自治体と並ぶ地位を与えられた。しかし、当の地方自治体とウェールズ政府との間では、次節のとおり、公共サービスをいかにして効率的に提供するかについての議論が続いている。

## 第2節 ウェールズ政府とウェールズ地方自治体との緊張関係

### 1 政府による地方自治体公共サービスの協働・統合計画

2011年6月、南ウェールズのスウォンジー市で、ウェールズの地方自治体で組織するウェールズ地方自治体協議会（Welsh Local Government Association）の年次総会が開催された。ここで、ウェールズ政府のカール・サージェント（Carl Sargeant）地方自治・コミュニティ大臣は、地方自治体間で協働するためのより多くの戦略的なアプローチが行われることや、自治体の上級幹部職員（事務方トップの事務総長等）を共有することなどを期待していると述べた。

大臣は、ウェールズの22自治体の上級幹部職員の採用の構造は、持続性がなく時代遅れだとし、事務総長などの幹部職員を共有することについて消極的な地方自治体に対して不満を表明した。また、不満を言わずにこの問題について、大臣の意に沿うような取り組みを始めるよう自治体に要求した。大臣は、「多くのウェールズの自治体は、過去何年にも渡り、他の選択肢を全く考えずに事務総長を独自に採用してきている。経費節減だけでなく、より重要なこととして、ウェールズ内外から、ウェールズの意欲的な政治課題の解決を助けてくれる最もふさわしい能力を持った人物を採用する機会を逃している」と述べた。事務総長の共有はまた、協力して業務を行うために自治体や他の公共機関がさらなる協働を進め、住民に最もよく役立つと期待される公共サービスを提供することにつながる」とした。

大臣は、これまでの地方自治体の努力について理解を示しながらも、「更なる効率化の余地がある。上級幹部職員の共有がもっと大きく進展することを期待している」とし、「もし進展がないようであれば、そのペースをあげるために他のより強制的な選択肢を考えなければならなくなる」と強気の態度を見せた。

これに対し、ウェールズ地方自治体協議会の事務総長は、各地方自治体の事務総長

にかかっている費用はその地位に対して適切であり過大ではないとし、また、同協議会の議長は、ウェールズの地方自治体は、財政的な困難にうまく対処しており、最前線の公共サービスを守っていると反論した。さらに、北ウェールズのコンウィ市（Conwy）では、市事務部局がウェールズ政府の意向を受けて提出した隣接する自治体と事務総長を共有する計画が、同市議会議員によって否決され、カール・サージェント大臣の更なる協働を求めた懇請は無視された。大臣は、事務総長を共有することによって経費を節減せずに新しい事務総長を単独で採用した市について大いに失望しているとしながらも、現在の法律の下では市の決定を覆す権限はないことを認めた。

ところで、ウェールズ政府が、地方自治体を大きく地域分けする改革案の検討も進めていることも明らかにされた。その計画によれば、教育や福祉ケアなどの公共サービスは 22 の地方自治体それぞれが実施するのではなく、6 つの新しい地域グループにより提供することを想定している。政府関係者の関心は、地方自治体が実際に再編するというよりはむしろ、自治体の区域はそのままで、6 つの地域内の自治体が統合して公共サービスを提供するという事に向いている。新しい地域グループの境界線は図 5 のとおりであり、地域医療委員会（Local Health Board）や警察の地域割りと合うように描かれており、自治体のサービスと一体化してサービスを提供することが期待されている。なお、地域医療委員会は 2009 年 10 月に再編された NHS ウェールズの地域組織で、医療サービスの提供や、サービス提供についての戦略立案を行う。この再編ではウェールズを 7 地域に分割している（図 5 の Mid and West がさらに 2 つに分割されている）。また、警察は 4 つの地域に分かれており、自治体を 6 グループとする案のうちの Swansea Bay、Cwm Taf、Cardiff and Vale が 1 地域（South Wales）として扱われている。



図 5 ウェールズ自治体のグループ化案  
出典：BBC ウェブサイト

この6地域の中で最も大きくなるのは北ウェールズ（North Wales）で、6つの自治体、計69万人、最も小さいものでもクーム・タヴ（Cwm Taf）で2つの自治体29万人の住民を、それぞれカバーすることになる。

政府案に対する自治体側の意見としては、グウィネズ市（Gwynedd）のリーダー<sup>13</sup>は、「地方分権に伴って変更されていないウェールズの唯一の部分が地方自治体である」という認識を示すとともに、ウェールズ政府はコストと時間がかかるために自治体の再編に及び腰だが、政府が提案する地域分けを採用する方が住民に対する説明責任を果たさないことになるとした。2011年9月末に開催された会議の中で、ウェールズの全22自治体の意見として、大臣からの6つの新しい地域グループの提案は無視する、ということになった。

ウェールズ政府は、今後5年間の立法プログラム（第2章第4節第4項参照）の中で、地方自治体（協働方策）（ウェールズ）法案（Local Government (Collaboration Measures) (Wales) Bill）の立法を計画している。その法案では、地方自治体の特定の上級職員ポスト（事務総長等）を自治体間で共有して任命することの検討をするよう自治体に求め、また、ウェールズ監査事務局長官にはこの件に関する査察権が与えられ、さらに違反をした場合はウェールズ政府の大臣が介入することを認める内容となっている。政府の意図は、事務総長等の共有により、地理的・組織的な境界を越えて公共サービスの協働やサービスの統合を促す点にある。

## 2 行政監督官派遣による地方自治への介入

地方自治体が公共サービス供給でトラブルに陥った場合、ウェールズ政府から、選挙で選ばれない行政監督官（commissioner(s)）が自治体に派遣されることがある。2011年9月現在、ブレイナイ・グウェント市（Blaenau Gwent）、アングルシー市（Anglesey）の2自治体に行政監督官が派遣されており、今後、ペンブルックシャー市（Pembrokeshire）にも派遣される可能性がある。これに対し、イングランドでは、152ある地方自治体のうち同様なことが行われているのは1自治体（イングランド北部にあるドンカスター（Doncaster））のみである。

2011年3月、無党派議員が大部分を占め、長年、政治的な混乱が続いてきたアングルシー市は、英国で初めて、その執行機能の全てを剥奪された自治体となり、現在は5人の行政監督官によって運営されている。また、組織全体に渡るマネジメントの

---

<sup>13</sup> 「リーダーと内閣制」を採用している自治体では、リーダー（任期4年）の指揮の下、内閣（cabinet）が日々の政策に関する意思決定、執行機能を担う。リーダーは通常、議会第一党の会派の長が本会議において任命され、それ以外の内閣構成員（任期4年）はリーダーにより任命される。（リーダー及び内閣構成員となれるのは、議員だけである）。リーダーは内閣の長となり、内閣の一員でもある。

失敗の烙印が押されているブレイナイ・グウェント市の教育当局には、2人の行政監督官と2人の副行政監督官が任命されている（自治体側は、行政監督官による立て直しを歓迎している）。ペンブルックシャー市は児童虐待への対応のまずさなどから子供と若者の保護策について目的を達していないのではという疑問が投げかけられており、政府は同市に対して何らかの措置を取る可能性を排除していない。

自治体への行政監督官の派遣は、ウェールズ政府にある程度の権限が集中していることを示唆している。しかし、地方分権により英国政府からウェールズという地域全体への権限移譲が期待されていることを考えれば、ウェールズ政府に権限を集中させるのではなく、ウェールズの地方自治体へ権限が移譲されてしかるべき、ということになる。また、自治体のサービスを実施するために（選挙で選ばれていない）行政監督官を多く任命しすぎることは民主主義を崩壊させる可能性があるとしてウェールズ政府に警告する地方自治の研究者もいる。ウェールズ政府は、直接的でないやり方ではあまりうまくいかなかったために、行政監督官を派遣したと説明している。

## 第4章 地方分権の問題点とウェールズへの地方分権の今後

### 第1節 地域間の政策の相違

#### 1 相違の例：処方箋代

これまでの英国の地方分権における議論においては、分権された地方政府の政策や、政策によってもたらされる結果がどのような違いを生み出すかについて、広く議論がされてきたとは言い難い。実際のところ、地方分権によって英国の4地域においては政策の相違が多く生み出されており、処方箋代、大学授業料、老人医療費についての違いがしばしば取り上げられる。この他、刑事司法、公営住宅、職業訓練などで相違が生まれてきている。具体的には例えば、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドはいずれも、NHS 病院が発行する処方箋代 (prescription charge) を廃止したが、イングランドの住民は処方箋1枚につき7.4ポンドを負担している。(図6)。

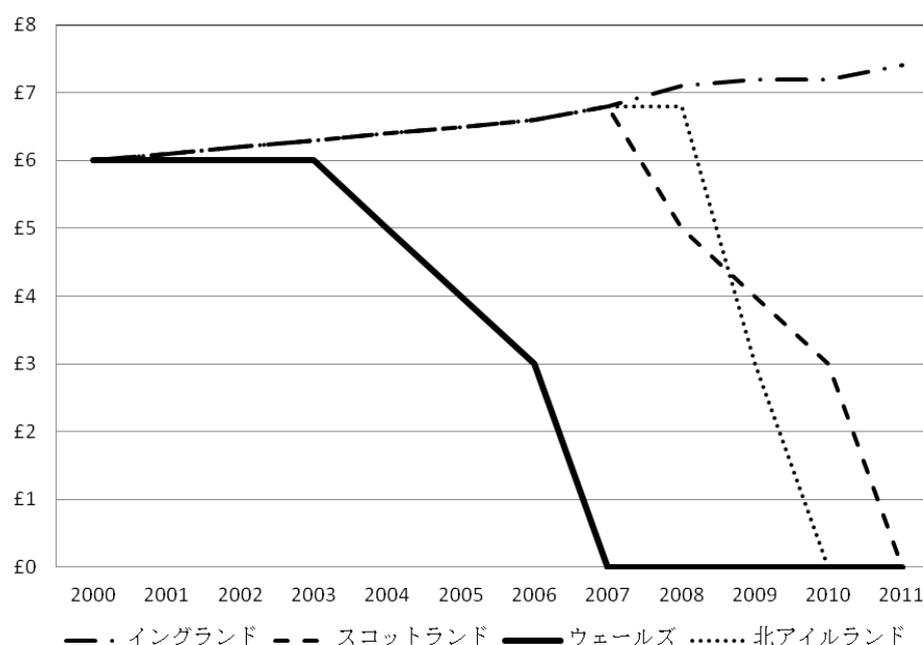


図6 英国の4地域における処方箋代の推移

出典：BBC ウェブサイト

社会的態度に関する調査では一般的に、イングランド人は、ウェールズ人やスコットランド人と比べて、政策の相違に関して寛容とは言えず、また、公共サービスの選択についての関心はやや強いことがわかっている。さらに、イングランドでは1人当たりの公共支出が一番少ないことから（本章第2節及び図7参照）、政策の相違に対す

る憤りが顕在化してきている。2012年1月に発表のあった別の調査<sup>14</sup>によると、英国の公共支出において、ウェールズが補助金をもらい過ぎだと感じているイングランド人が28%、逆に、40%がイングランドへの補助金が少ないと感じている。これらは、地方分権の合意内容がイングランドにとって不公平になっているという認識がイングランドにおいて広まってきたことが一因として挙げられる。しかし、社会的態度に関する調査はまた、人々の態度は、政策分野によっても、地域によっても異なることも示している。例えば処方箋代について、ウェールズの住民は、スコットランドや北アイルランド、イングランドに比べても課金されることに強く反対をしている。そのため、ウェールズでは、住民感情に応える政策として、他の地域よりも早く、2007年に無料化が実現した。

ところで、なぜウェールズが処方箋代の無料化に強くこだわるかについては、歴史的、政治的、経済的な経緯がある。歴史的には、1948年に英国全土に無料のNHSを導入したのがウェールズ出身の政治家であり、ウェールズ人は政治史の中でのウェールズの役割についていつも誇りを持ってきた。政治的には、ウェールズはイングランドより相当程度「Old Labour（伝統的な、労働者階級としての考え方）」であり、労働党支持者は処方箋代を有料とする動きを正当化するのは困難だと考えたためである。最後に、経済的には、ウェールズはイングランドより相当程度暮らし向きが厳しく、それゆえ不健康な人の数も若干多いので、有料化は不公平だと広く考えられている。

一方、次のようなウェールズ政府関係者の意見があることを紹介しておく。「限られた財源の中で、処方箋代の無料化に資金を回しているため、相対的に他の分野での支出が減少することになるが、これはウェールズがそう選択したからに他ならない。薬を継続的に服用しなければならないが購入する余裕がない人に対しては、病院に行けるようにするよりも薬を無料にした方が良い。処方箋代無料化により人々の一般的な健康状況を改善できる。ウェールズの全地域での処方箋代無料化に3000万ポンドかかるとしても、同じ予算で病院を建てるとした場合にはウェールズのどこかに1つの病院を建てることしかできない。一方、イングランドでは特定の癌に効果があるとされる高価な薬が、NHS病院で無料で患者に投与されている。イングランドの人々は、ウェールズが提供しているもの（処方箋代無料化）については目を向けるが、ウェールズが提供していないもの（高価な薬の無料投与）については気がつかない。これもやはり選択の問題であると考えられる。しかし、処方箋代無料化をはじめ、社会政策をできる限り守るには、他の分野の政策費用を大幅にカットせざるを得ない。保健医療分野の予算がウェールズ政府の支出に占める割合は40%であり、大変難しい問題である。厳しい財政状況の中、ウェールズ政府は今後も社会政策への継続に挑戦していく

---

<sup>14</sup> 中道左派のシンクタンクである「公共政策研究所（IPPR）」により実施された、イングランド人から見た地方分権の見方などを聞いたアンケート調査。IPPR report: More English think devolution and Welsh assembly harmful <http://www.bbc.co.uk/news/uk-wales-politics-16655422>

であろう。これはウェールズ住民に政治的に約束をした問題でもある。」。

## 2 その他の相違

これまで、分権された政府には、保健医療、社会福祉サービス、教育、住宅、計画、雇用と刑事司法といった、社会政策の広い分野に渡って権限が移譲されてきた。そして分権政府は社会政策に重点を置き、実施してきた。優先テーマには、「子供の貧困、保健・医療の不平等の解消、社会的疎外、公衆衛生、精神保健の支援」「早期介入による教育達成水準の改善」「保健医療と福祉ケアの協働」「病院の待ち時間の解消（入院待ち時間等）」「低廉住宅、ホームレス、都市の再開発への取り組み」などがある。表 15 は、ウェールズ及びスコットランドにおける、これまで実施された主要な社会施策を表す。

表 15 これまで実施された社会政策（ウェールズ及びスコットランド）

|         |   |
|---------|---|
| ウェールズ   | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 高齢者の利益を代表する専門組織の設立</li> <li>・ 高齢者のバス利用料無料化</li> <li>・ 子供の利益を代表する専門組織の設立</li> <li>・ 処方箋代の廃止</li> <li>・ 病院駐車場代の廃止</li> <li>・ 初等学校での無料朝食提供</li> <li>・ 大学入学資格取得のための統一試験導入</li> <li>・ 基礎段階（3～7歳）の教育カリキュラム導入</li> <li>・ 貧困地区における乳幼児の支援プログラム実施</li> <li>・ 学生への金融支援</li> </ul> |
| スコットランド | <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 高齢者医療費無料化</li> <li>・ 大学授業料無料化</li> <li>・ 高齢者のバス利用料無料化</li> <li>・ 処方箋代の廃止</li> <li>・ 眼科と歯科の検診無料化</li> <li>・ 3歳及び4歳の学校前教育の無料化</li> <li>・ コミュニティスクールの導入</li> <li>・ アルコール販売における最低料金制</li> <li>・ 病院駐車場代の廃止</li> </ul>   |

出典：『Devolution in the UK』

健康は、イングランドとその他の3地域のNHS（スコットランド、ウェールズ、北アイルランド）の間の違いに住民が最も気が付く政策分野である。他の地域とウェールズとの最も明確な違いとして挙げられるのは、処方箋代の廃止の他に、NHSと地方

自治体の緊密な協働関係がある。そこでは、ウェールズ住民の要求が、保健医療分野への高い優先順位となって表れている。さらに、イングランドの住民ならば羨むであろうが、病院駐車場の無料化も実施されている。英国の労働党政権は一時、病院が駐車代を徴収するのを禁止しようとしたが、英国政府の保健医療大臣は取り下げざるをえなかった。今は、課金するかどうかは病院に任されている。在宅看護ケア料金も異なる制度になっており、在宅看護ケアにおける公的サービス供給の割合が高いと言える。これら全てのものが、政策の相違によって生じる憤りの原因となりうる。なぜなら、これらの違いは、スコットランド人やウェールズ人等が享受している高い公共サービスの支出を、イングランド人が補助しているという思いを抱かせるからである。

一方、社会政策以外の分野で、ウェールズが英国の他地域と異なっているのは、環境政策、例えばレジ袋の有料化などである。これは英国内では新しい政策であるが、現在、英国内でおびただしい数のレジ袋が無駄に使用されている。ウェールズでは、自分のショッピングバッグ（マイバッグ）を持つ住民が増えているようだ。他に、教育分野においては、イングランドのアカデミー<sup>15</sup>促進施策に倣わず、従来の学校制度を維持しつつ、より良い結果が出る方法を採用している。今後5年程後で違いがはっきりしてくると見込まれている。

## 第2節 バーネット・フォーミュラとイングリッシュ・クエスチョン

地方分権は1997年から2010年の英国労働党政権における極めて優れた成果の1つであった。地方分権は分権地域の政治を変え、人々にとって分権政府がより身近になった。しかし同時に、英国全体の統治構造や政策形成に著しい影響を与えた。そのうちの1つが分権政府への財政的な取り決めであるバーネット・フォーミュラ（Barnett Formula）であり、もう1つが、イングリッシュ・クエスチョン（The English Questions）と呼ばれるものである。

### 1 バーネット・フォーミュラ（分権政府への補助金の算定方式）<sup>16</sup>

バーネット・フォーミュラ（Barnett Formula）とは、イングランドを除く3地域（スコットランド、ウェールズ、北アイルランド）への英国政府からの補助金の算定方式のことである。

この方式は、英国労働党が政権を握っていた1978年、当時のJoel Barnett財務省

---

<sup>15</sup> 自治体の管理下に置かれず、カリキュラムや教師の給与・待遇設定などにおいて大幅な自由裁量を与えられている公立学校。

<sup>16</sup> バーネット・フォーミュラについては、『イギリスの「道州制」－概要と運用－～スコットランドへの分権を中心として～』に詳しい。

首席担当大臣の考案により導入された。もともとは、1979年に計画されていた<sup>17</sup>スコットランド及びウェールズへの地方分権に備えるための暫定的措置だったとされており、法的な裏付けはない。バーネット・フォーミュラは、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドへの補助金の総額を算定するものではない。イングランドへの公共支出が増加または減少した場合、その増加または減少分をイングランド以外の3地域への補助金額に反映させるものであり、その計算式の主な要素は、各地域の人口の英国全体の人口に占める割合である。例えば、イングランドの教育費が引き上げられた場合、バーネット・フォーミュラに基づいてその分ウェールズへの補助金も増えるというものである。ただし、その増加分の用途は、教育目的に限定されず、スコットランドなどの分権政府が任意で決定することができる。当初は、1976年の推定人口に基づいて配分率を算出していたが、1991年の国勢調査の結果を基に、1992年にスコットランドとウェールズへの配分率が初めて変更された<sup>18</sup>。各地域の英国全土に対する人口比率は1999年以降、毎年見直しが行われており、2002年には、人口の伸び率鈍化を反映し、ウェールズは1999年の5.93%から2010年の5.79%へ、スコットランドは同10.34%から同10.03%へと減少した。

図7は、英国の1人当たり公共支出額を100%とした場合の、英国各地域の1人当たりの公共支出額を示したものである。2010年度は、英国平均の1人当たり公共支出額は8,884ポンドであるが、地域別で見るとイングランドは英国平均を下回る8,634ポンド(97%)、それ以外はスコットランドが10,165ポンド(114%)、ウェールズが9,947ポンド(112%)、そして北アイルランドが10,668ポンド(120%)となっており、いずれも英国平均を上回っている。

---

<sup>17</sup> 実際には実現しなかった。

<sup>18</sup> ウェールズへの配分率は、1980年からイングランドとは別に算出されるようになっていた。それ以前は、イングランドとウェールズはひとくくりにして算出されていた。

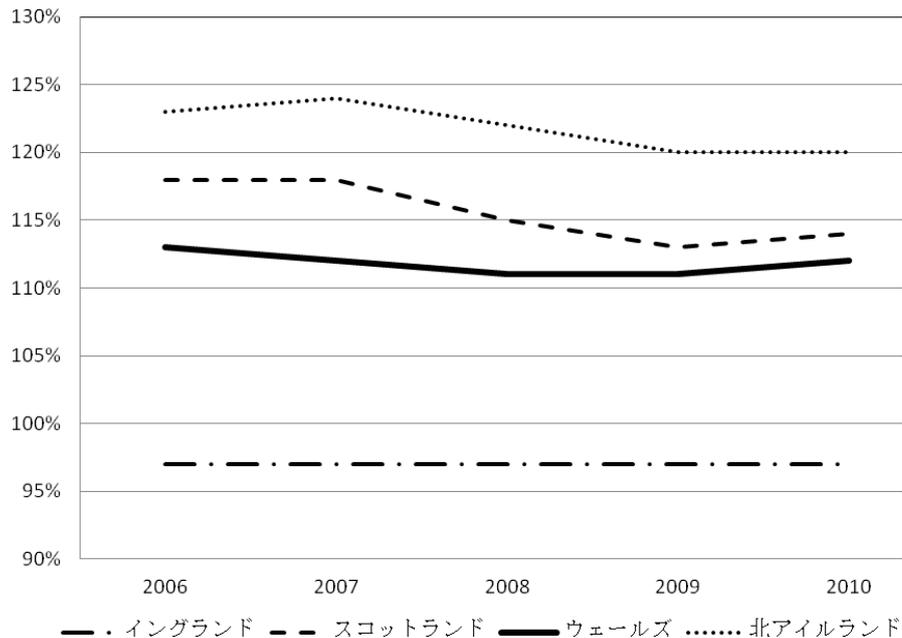


図7 各年度の地域別1人当たりの公共支出額推移（英国＝100%とした場合）  
出典：英国国会ウェブサイト

これらの数値は、特定の地域のみにも利益を与える公共投資も含めた全公共投資額であるため、バーネット・フォーミュラ適用外の支出も含んでいるが、最近では、この公式は、分権政府への補助金の配分に関する不平の源となっている。英国政府に対し、ウェールズがEUの中でも貧しい地域であり、あるいは、石炭などの重工業により残された健康被害という負の遺産があると主張し、ウェールズ政府はバーネット・フォーミュラにおけるさらなる補助金の配分を求めている。イングランドは、スコットランドと北アイルランドについて、もらい過ぎだと感じている。そして多くの人が、中央のみで決め、分権政府が口出しをできないこのやり方は、今日では不適切だと感じている。英国政府の前労働党政権は公式を変えることを優先課題としていなかったが、現在の保守党・自由民主党連立政権は、カルマン委員会<sup>19</sup>の包括補助金に関する提案（特定の税の税率決定権を移譲し、スコットランド予算の一部は、英国政府から受け取る包括補助金ではなく、これらの税によってカバーする考え。税によってカバーされる分、包括補助金が減ることになる）に対して肯定的な反応を見せている。

## 2 イングリッシュ・クエスチョン（イングランドの疑問）

<sup>19</sup> スコットランドへの分権の今後について検討していた委員会で、スコットランド労働党、スコットランド保守党、スコットランド自由民主党の上院議員、産業界、ボランティアセクターの代表者などで構成され、グラスゴー大学総長であるケネス・カルマン卿が委員長を務めていた。2009年6月に発表された最終報告書では、スコットランドへの分権のあり方を見直し、特定の税の税率決定権等についてスコットランド議会の権限を強化することなどが提案された。

英国国会において、スコットランド選出の英国国会議員は、例えばイングランドの健康や教育政策について投票ができるが、自分の選挙区に影響を与える健康や教育に影響を与える法律については投票できないという状況になっている。すなわち、自分の選挙区に影響を与える法律は分権されたスコットランド議会で決定されるためである。このことがスコットランドのウェスト・ロジアン選挙区選出のタム・ダリエル(Tam Dayell) 下院議員(労働党)により初めて指摘されたのは現在のような分権が実現される以前の1977年、英国国会下院でのことであった。これは「ウェスト・ロジアンの疑問(The West Lothian Question)」と呼ばれ、地方分権の結果生じる矛盾を指して使われる言葉となった。

1999年にスコットランド、ウェールズへの地方分権が達成されて以降は、「イングランドの選挙区選出の下院議員がスコットランドに関わる問題について投票できないのに対して、スコットランドの選挙区選出の下院議員がイングランドに関わる問題に投票することができる」という事実の方が問題視されるようになり、「ウェスト・ロジアンの疑問」は「イングランドの疑問(The English Question)」と言い換えられるようになってきている。このことは、分権分野における完全な立法権を手に入れたウェールズにも当てはまることになった。

この問題は、分権政府が立法できる分野以外の分野について、分権地域に住む住民の声を聞くことを英国政府が必要としているかどうか、ということと、イングランドにも分権政府が必要かどうか、という2つに分けられると言える。スコットランドと同様の地域議会と地域政府を求める「イングランド議会」運動もあるが、問題点は、イングランドは英国全体の人口の80%を占めていることだ。もし仮にイングランド議会ができた場合、イングランドの首相は英国の首相に匹敵する権限を持つことになるが、そうした場合、イングランド議員選挙と英国国会議員選挙は重複する意味を持つものとなる。イングランド議会を創設することに代わる案としては「イングランド選出の英国国会議員が、イングランドのみに適用される法に投票をする」ことだ。少なくとも、イングランドにのみ適用される法律の委員会段階での詳細な調査をイングランド選出の英国国会議員に限ることだ。このことに関する英国保守党の態度は2010年のマニフェストでは明確ではなかったが、現首相のデーヴィッド・キャメロン(David Cameron)は「イングランドのみ、あるいはイングランドとウェールズに適用される法律は、それらの地域から選出された議員の同意がなければ効力を持たない」と約束した。しかし、これは達成不可能のように思われる。それが英国国会の性質を大きく変えてしまうものだという人もいる。実際には、ある法律がイングランドのみに適用されるのか、そうでないかについて関係者の同意を得るのはほとんど不可能であると見込まれるからだ。

イングリッシュ・クエスチョンに対する反応の1つとして、イングランドの8つの

地域<sup>20</sup>においては、直接選挙による「地域議会」設置が試みられた。中央集権になりがちな傾向を反転させ、民主的な説明責任を提供することから特にイングランド地方自治体には歓迎されたが、2004年のイングランド北東部における住民投票で、地域議会の創設は圧倒的多数で否決された。この大差による否決という結果を受けて、当時の英国政府のジョン・プレスコット（John Prescott）副首相は、他の地域における住民投票の実施を中止することを発表した。ただし、この背景には、地域会議が設置される前提として、二層制の地方自治体を一層制の地方自治体へと再編することが挙げられており、この再編に対する反対意見が多かったことも一因として挙げられている。

### 第3節 ウェールズ地方分権の今後の見通し

#### 1 ウェールズ議会とウェールズ政府の今後

英国において最初に地方分権が議論された際、分権された議会においては、スムーズな意思決定のために政党同士が協働し、政策形成に向かってより包括的で、より対立の少ないアプローチを取ることが想定されていた。そして、組織の上下関係がより少なく、脱中央集権化がより進む取り組みになると見られていた。しかし、実際の分権政府は、省庁間の調整や連携が上手くいかないといった、同時期に英国政府で実際に生じたものと同じ問題を経験した。そして、それらに起因する住民からの信頼性と信任感の欠如といった問題を解決する手法として、現実的には強いリーダーシップと中央集権が適切な対応だとの見方もあった。

それにもかかわらず、ウェールズとスコットランドの分権政府は、ある程度、英国国会で見られるような、明確に敵意を持った対立的な政治（2大政党制）を避け、最終的には、当初想定されていたものに近い形をとった。その理由は、ウェールズ及びスコットランドが、少数政党にも議席の獲得を保障する選挙制度（小選挙区比例代表連用制）を採用していたこと、（その結果として）分権政府が連立政権となることが多かったこと、である。

理論上は、分権政府は政策の展開と実施を独自に調整できる。過去10年の間に、各分権政府の政策立案能力は発達し深化してきた。これは分権政府及びその関係機関の役割と地位の増大に貢献した。このことはある程度、3つの分権議会へのさらなる権限移譲の可能性について議論を行っている英国政府・国会においても認識されつつある。

スコットランドは、より長期間に渡って、政策立案能力を発達させてきたという点

---

<sup>20</sup> イングランド北東部(North East)、イングランド北西部(North West)、ヨークシャー・アンド・ザ・ハンバー地方(Yorkshire & the Humber)、ウエスト・ミッドランド地方(West Midlands)、イースト・ミッドランド地方(East Midlands)、イングランド東部(East)、イングランド南東部(South East)、イングランド南西部(South West)。

においてウェールズ及び北アイルランドとは異なる。域内税率変更権（3%の範囲内で独自に所得税を増減税できる権利）はいまだ行使されていないものの、過去10年で、スコットランドは英国政府とは著しく異なる政策課題を推進してきた。さらに、スコットランド国民党が過半数を制し単独政権となった現在のスコットランド政府は完全な政治的・経済的な独立を求めて熱心に取り組んでいる。

ウェールズにおいても、この10年の間に新たな政策を展開するための立法能力の増大が見られた。それは保健、教育といった主要な公共サービスにおける著しい変化であったが、スコットランドとは違い、政治的・経済的な独立への関心はかなり低い。最近のBBCウェールズによる世論調査<sup>21</sup>でも、英国からの独立を支持する住民はわずか7%となっており、ウェールズ政府の姿勢も、「ウェールズの独立はウェールズの利益にならない」というウェールズ首席大臣であるカーウィン・ジョーンズ（Carwyn Jones）の言葉に象徴されている。

2011年10月、英国政府ウェールズ相シェリル・ジラン（Cheryl Gillan）は、英国連立政権の公約でもあった、ウェールズへの地方分権の今後について検討する新たな第三者による調査委員会の設置を発表した。委員長は2001年から2007年までウェールズ議会書記官長を務めたPaul Silkが努めることから、この委員会は通称「シルク委員会（Silk Commission）」とも呼ばれる。同委員会は、まず、2012年秋までに財政に係る権限移譲について調査を行い、その後、2013年中にウェールズ議会の権限一般について見直し、現行のウェールズへの地方分権の合意についての改善提案を行う予定である。ウェールズ首席大臣は、「我々はホルサム委員会<sup>22</sup>を通じて英国政府からの財源・財政がどうあるべきかを検証した。シルク委員会は、ホルサム委員会に続くものになる」と歓迎した。委員会の事務方として、英国政府財務省からバーネット・フォーミュラの専門家が加わると見られている。

## 2 ウェールズの地方自治体の今後

第3章第1節第2項で見たとおり、ウェールズにおける地方分権の一番大きな成果は、ウェールズの地方自治体が、ロンドンの英国政府ではなく、首都カーディフのウェールズ政府と協議できる環境が整ったことである。自治体側も、ウェールズ政府と

---

<sup>21</sup> BBC Wales poll: Voters back tax power, but not independence

<http://www.bbc.co.uk/news/uk-wales-politics-17212309>、2012年3月1日）

<sup>22</sup> 2008年7月にウェールズ議会により設立された、ウェールズの財源・財政に関する第三者による調査委員会。2010年7月に発表した最終報告書では、「ウェールズ政府の財源は、英国の他地域と比較したウェールズの相対的な行政需要に基づき計算した英国政府からの包括補助金（Welsh block grant、バーネット・フォーミュラを利用して算出）及びウェールズ独自の税収の2つで構成されるべきである」と提案した。ウェールズ政府への移譲が考えられる税源としては、個人所得税、土地印紙税、埋め立て税、法人税などを挙げている。

協働できるという事実を高く評価している。しかし、ウェールズ政府と自治体の関係は、良い時も悪い時もある。一緒に働く時には議論がまとまらないということもある。ウェールズ政府の教育・技能相は、ウェールズの学校の質について非常に関心を持っているが、教育は地方自治体の権限である。自治体と仕事を進めるにあたって大臣が失望することもあるが、とにかく近い関係になったことは確かである。

一方、第3章第2節で取り上げた政府と自治体の緊張関係はこの先も続くことになりそうである。ウェールズ政府の地方自治・コミュニティ相が目指しているものは、より高品質の公共サービス提供であり、現下の厳しい財政状況の中では、サービス提供には自治体同士の協働が欠かせない。ウェールズ地方自治体側は、これまで公共サービスの共有化などを進めてきたと主張しているが、大臣は、その程度がまだまだ足りないとの認識であり、更なるサービスの効率化や経費節減を強く求めていくであろう。

ところで、2011年10月末、イングランドの地方自治体及び地域コミュニティの権限強化などを規定する「2011年地域主義法 (Localism Act 2011)」が英国国会で成立した。

同法の内容の大半はイングランドのみに適用されるが、対象地域にウェールズが含まれる条項もある。この法律は、地方自治体に対し、法律で禁止されていない、いかなる活動をも行うことができる法的権限として、「包括的権限 (general power of competence)」を付与する。「2000年地方自治法 (Local Government Act 2000)」は、イングランド及びウェールズの自治体に対し、経済的、社会的及び環境面での福利 (well-being) の追求のため、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していたが、「包括的権限」はこれに代わるものとなる。

法案の調整段階では、ウェールズ地方自治体にも包括的権限を与えてはどうかという提案が英国政府から持ちかけられたが、ウェールズ政府は受け入れなかった。地方自治体から見れば政策の自由度が高まるものであったが、ウェールズ政府は「包括的権限によりほとんど全てのことを地方自治体で実施できるようになるが、そのことが、地域コミュニティにとって常にベストかどうかは不明である」と説明した。この発言からは、ウェールズ政府のウェールズ自治体への信頼度が低いのであろうということが読み取れる。

ただし、ウェールズ法 (Acts of Assembly) の制定権限を得た現在は、この分野における立法権限はウェールズ議会にある。2011年地域主義法により包括的権限を手にしたイングランド地方自治体がこれをどう生かすかによって、ウェールズ地方自治体からこの権限に対する要望がウェールズ議会に対して持ち上がってくる可能性もあり、その場合にはさらに一步進んだ分権議論が期待される。

## おわりに

ウェールズは「コミュニティの中のコミュニティ」と言われる。ウェールズに住むほとんどの人にとって、ウェールズという1つの国としての強い意識というよりはむしろ、そのアイデンティティはコミュニティ（村や町）にある。これまでは、明確な「ウェールズ人」というナショナリティが欠けていた。文化的な意味合いとしては確かにあるが、政治的な「国民意識（「ウェールズ人」としての意識）」の確立にまでは至っていなかった。大きな理由としては、ウェールズという「国」全体を包括する組織が最近まで存在しなかったことが挙げられる。このことは、ウェールズ議会を創設した1997年の住民投票が可決されたとは言え、その差はほんの僅かであった理由の1つと考えられる。処方箋代が全ての年齢で無料となったことが示すように、ウェールズ政府は、特に社会政策については万人へのサービス提供を念頭に置いている。その万人へのサービスを人々が受けた結果、ウェールズ人としての「国民意識」が芽生え始めるという意見もある。その意味において、ウェールズにとっては、ウェールズ議会ができたことは成功と言える。

しかし、政治学者や政治評論家の間では、「地方分権はプロセスであり、一回きりの出来事ではない」とも言われている。より住民に近いところでの意思決定が地方分権の目指す姿だとすると、地域コミュニティにより近い地方自治体まで地方分権が進むにはもう少し時間を置かなければならない状況のようだ。

また、英国政府と、地方分権で一步先を行くスコットランド政府との間で、この先3年間で起こることは、ウェールズにとっても大事なことになるというウェールズ政府関係もいる。2010年5月に実施された第4期スコットランド議会議員選挙において、スコットランド国民党（Scottish National Party）が69議席、労働党が37議席、保守党が14議席、自由民主党が5議席を獲得した。これにより、1999年のスコットランド議会設置以降初めて、スコットランド国民党が単独政権による過半数の議席獲得を達成し、2012年10月にはサモンド首席大臣とキャメロン英国首相との間で、いわゆる「エジンバラ合意」が締結され、スコットランド独立の是非を問う住民投票の実施に必要な法律の制定が可能になった。スコットランド政府は2014年秋の実施を提案している。このスコットランドの独立について、連合王国の解体を阻止したい英国政府は反対の立場をとっており、ウェールズも同じ立場である。もしスコットランドが独立すれば、連合王国としての英国は、人口・経済規模も大きく富んでいるイングランドと、規模が小さく貧しいウェールズと北アイルランドを、どのように効果的に統治していくかという難題に直面することになる。スコットランドの動きからもしばらくは目が離せなくなりそうだ。

## 参考文献等

- ・(財)自治体国際化協会『英国の地方自治(概要版)2011年度改訂版』2011年
- ・(財)自治体国際化協会『平成21年度 専門家海外派遣調査報告書 イギリスの「道州制」－概要と運用－ ～スコットランドへの分権を中心として～』2010年
- ・(財)自治体国際化協会『地方公務員のための「イギリス憲法」入門』クレアレポートNo.84 1994年
- ・(財)自治体国際化協会『Local Government in Japan』2010年
- ・(財)自治体国際化協会 ロンドン事務所 マンスリーレポート
- ・内部資料 Institute of Local Government Studies, University of Birmingham 『Devolution in the UK』(Briefing paper) February 2011
- ・ウェールズ議会ウェブサイト (<http://www.assemblywales.org/>)
- ・ウェールズ政府ウェブサイト (<http://wales.gov.uk/?skip=1&lang=en>)
- ・BBC ウェブサイト (<http://www.bbc.co.uk/news/uk/>)
- ・英国国会ウェブサイト (<http://www.parliament.uk/>)

### 【監修】

ロンドン事務所 所長 羽生雄一郎

### 【執筆】(当時)

ロンドン事務所 所長補佐 赤池勇治

### 【協力】

ロンドン事務所 主任調査員 イルメリン・キルヒナー  
主任調査員 アンドリュー・スティーブンス