

## 第2章 地方自治体の議会と執行機関の関係

英国の地方自治体では従来、行政府は議会の各委員会が執行機関となる議会統治型の類型であり、日本のように議会と行政府が並立し、行政府のトップが直接公選により選出される大統領型とは大きく異なってきた。しかしながら、従来の委員会中心の議会制度は、会議に多大な時間が費やされる等の非効率性や、誰が実質的な決定をしているのかが判りにくい等の透明性の欠如が批判されてきた。

この批判に対し、政府は、「2000年地方自治法(Local Government Act 2000)」で、議会については、従来型の議会全体で行ってきた政策決定とその評価に係る責任の所在を、政策決定に責任を持つエグゼクティブ(内閣構成議員)と政策評価を担当するバックベンチャー(一般議員)<sup>3</sup>に明確に区分することとし、一方首長については、直接公選首長を採用するか否かについて選択することができるとした。その後制定された「2007年地方自治・保健サービスへの住民関与法(Local Government and Public Involvement in Health Act 2007、以下「2007年地方自治法」という。)」により、さらにこの方針が徹底された。

その結果、現在、全てのイングランドの地方自治体(人口85,000人未満の小規模地方自治体と、歴史的経緯から独特のしくみを持つシティ・オブ・ロンドン・コーポレーション(City of London Cooperation)、地方自治体ではないグレーター・ロンドン・オーソリティー(Greater London Authority)は除く。)に対し、

- ① 議会から選出されたリーダーが率いる内閣が政策決定を行う「リーダーと内閣(Leader and Cabinet)」制
- ② 直接公選された首長と議会又は首長により選出された内閣が政策決定を行う「直接公選首長と内閣(Mayor and Cabinet)」制

の2つの地方自治体構造(Executive Arrangementと総称される。)のうちいずれかを選択することが義務付けられている。(2000年地方自治法第11条、2007年地方自治法第62条、2007年地方自治・保健サービスへの住民関与法政府解説(Local Government and Public Involvement in Health Act 2007 Explanatory Notes、以下「2007年地方自治法政府解説」という。)第157項)

ただし前述のとおり、人口85,000人未満の小規模地方自治体は、従来からの「委員会」制を採用できる(Alternative Arrangements)。(2000年地方自治法第31,32,33条、2007年地方自治法第71条、2007年地方自治法政府解説第176項)

異なる制度への移行には、議会の議決が必要である。

「直接公選首長と内閣」制の採用にあたっての手続きは、次の3通り存在する。

- ① 有権者の5%以上の請願により、住民投票が行われる形
- ② 議会が、その議決により、直ちに「直接公選首長と内閣」制を採用する形
- ③ 議会が、その議決により、住民投票に諮ることを決める形

なお、1度住民投票を行い過半数を獲得できなかった場合、次の住民投票は10年間行うことはできない。(2000年地方自治法第27条、34条、2007年地方自治法第64、65、69条、2007年地方

---

<sup>3</sup> 住民とのつながりを強調する意味を込めて「フロント・ライン」とも呼ばれている。

自治法政府解説第 174 項)

現在のところ、①リーダーと内閣制は 299、②直接公選首長と内閣制は 11、③委員会制は 42 の地方自治体が採用している<sup>4</sup>。

## 1 各地方自治体構造における、議会と執行機関の関係

上記の2つの地方自治体構造における、議会と執行機関の関係はそれぞれ次のとおりである。

### (1) 「リーダーと内閣(Leader and Cabinet)」制

この形態は従来の委員会の機能を内閣に集中したものであり、リーダー(任期4年)の指揮の下、内閣が日々の政策に関する意思決定、執行機能を担う。

リーダーは本会議において任命され(議会は議会自ら定める条件のもとリーダーを罷免することもできる。(2007年地方自治法第67条44c、2007年地方自治法政府解説第170項))、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。)内閣構成員の人数はリーダーを含めて10名以内という上限が定められている。(2000年地方自治法第11条(8)、2007年地方自治法第62条、2007年地方自治法政府解説第159項)

リーダーは内閣の議長となり、内閣の一員でもある。

一方、内閣構成員ではない議員(バックベンチャー)は、通常、政策評価委員会(Overview & Scrutiny Committee)の構成員となる。

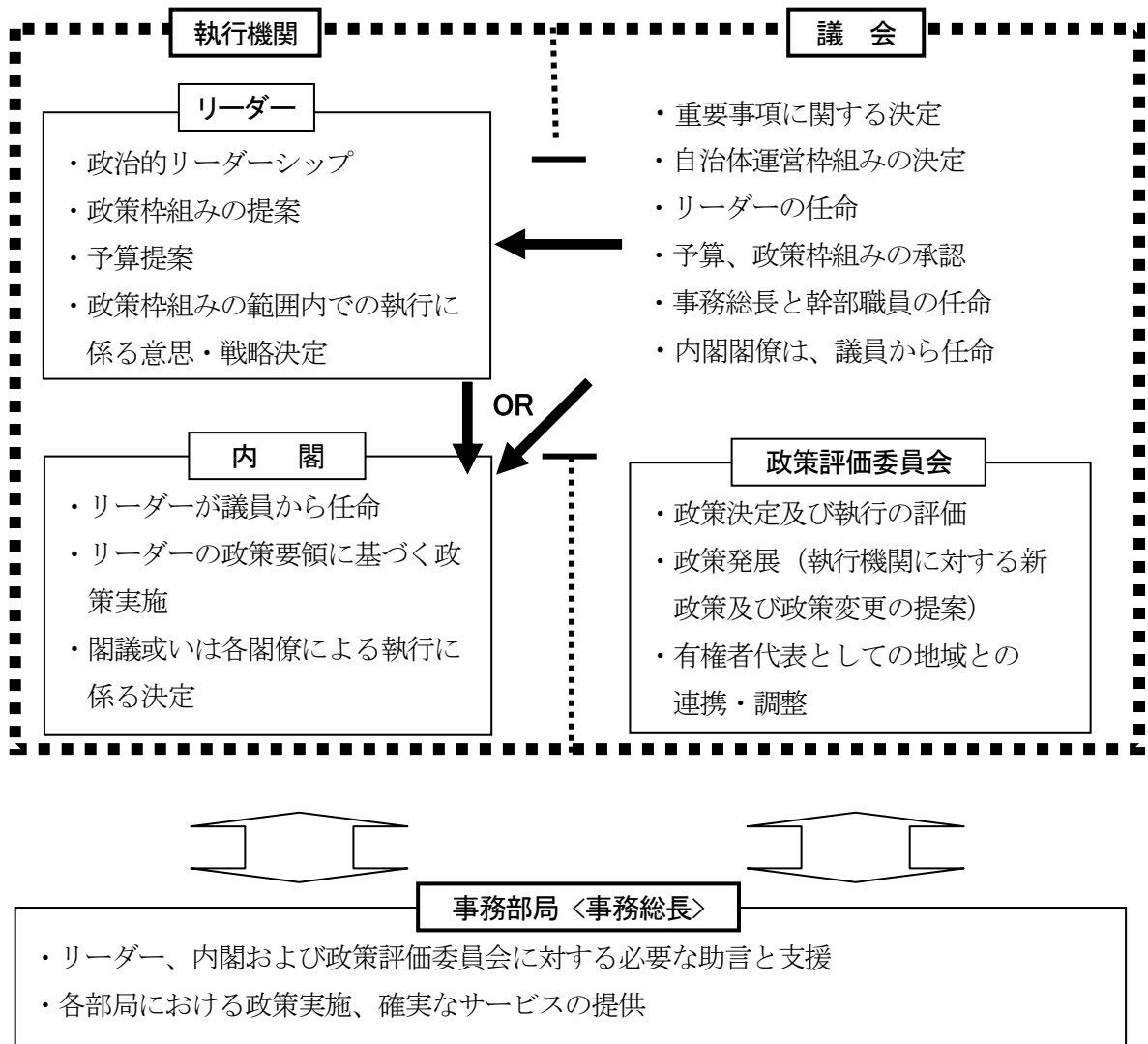
政府が示したモデルの中で、最も多くの地方自治体に採用されている。従来の「委員会」方式に最も近く、議員、職員とも特定の者に権限が集中することへの反対が根強いことを示している。

なお、事務部局は議会から任命された事務総長(Chief Executive)のもと、リーダー、内閣及び政策評価委員会に対する必要な助言及び支援や各部局における政策実施等を行う。

---

<sup>4</sup> ODPM(Office of the Deputy Prime Minister)(現在の DCLG)作成資料「Forms of constitution adopted, by Local Authority As at October 2006」をもとに(財)自治体国際化協会ロンドン事務所で集計。

【図表2-1 「リーダーと内閣」制】



(2) 「直接公選首長と内閣(Mayor and Cabinet)」制

この形態は、内閣(内閣構成員となれるのは議員だけである。)が日々の政策に関する意思決定、執行機能を担う点、また首長が内閣の議長となり内閣の一員でもある点は先に述べた「リーダーと内閣」制と同じである。しかし、その大きな違いは、内閣を率いる首長が、地方自治体の有権者により直接選挙される公選首長(任期4年)であるという点である。

この直接公選首長は、議長(Chairman/Mayor)の持つ儀式への出席など対外的に地方自治体を代表する役割と、リーダー(Leader)の役割を併せ持つことになり、また何より、「リーダーと内閣」のリーダーとは異なり、議会にその任命を依存しておらず(「直接公選首長と内閣」制の首長は議会により罷免されることもない。)、直接住民の投票で選ばれているため、強力なリーダーシップを発揮することになる。

なお、事務局については「リーダーと内閣制」と同様である。

「直接公選首長と内閣」の是非を問う住民投票の結果、2002年にワトフォード、ドンカスター、ハートプール、ルイシャム、ミドルズバラ、ノース・タインサイド、ニューハム、ベドフォード、ハックニー及

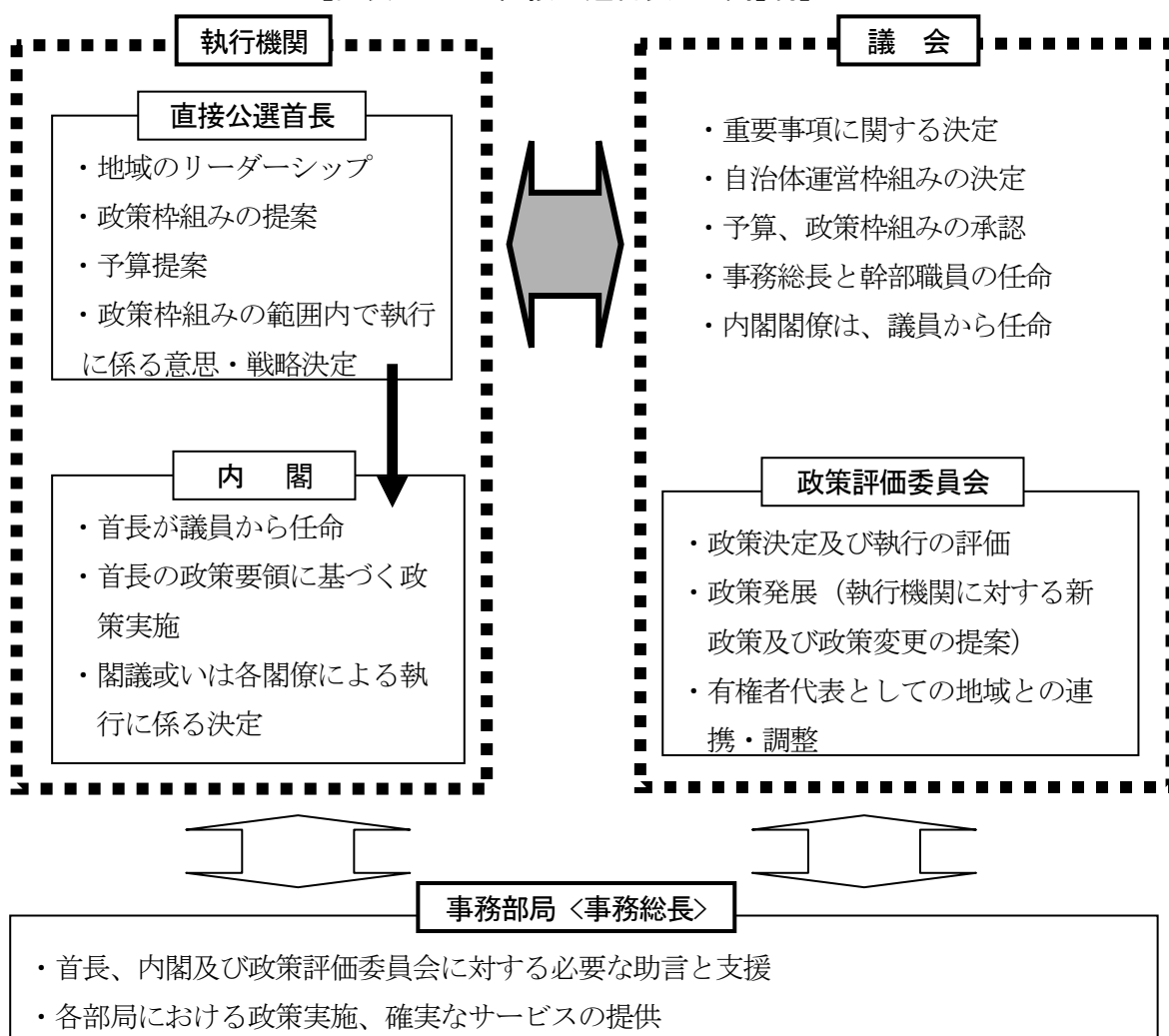
びマンスフィールドにおいて、さらに 2005 年にトーベイにおいてこの制度が採用された。

なお、「Mayor」という呼称は、ここで使用されている「直接公選の首長」を指すもののほか、イングランドにおいて、従来より慣習として次のとおり使用されているため、注意が必要である。

- ・ ディストリクトカウンシルのうち、歴史的に「バラカウンシル」という名称を使用している自治体の、カウンシル(議会)の議長
- ・ ロンドン区の、カウンシル(議会)の議長

議長を従来より「Mayor」と称していた自治体が、「直接公選首長と内閣」を採用した際の対応は、自治体により分かれ、その後は議長を Mayor と称することをやめる場合と、引き続き議長も Mayor と呼び結果として二人の「Mayor」が存在することとなる場合とがある。

【図表2-2 「直接公選首長と内閣」制】



### (3) 委員会制 (Alternative Arrangements)

議会と執行機関との基本的な関係は上記の2類型 (Executive Arrangement と総称される。)であるが、人口 85,000 人未満の小規模地方自治体のみ、従来からの委員会制度を採用することがで

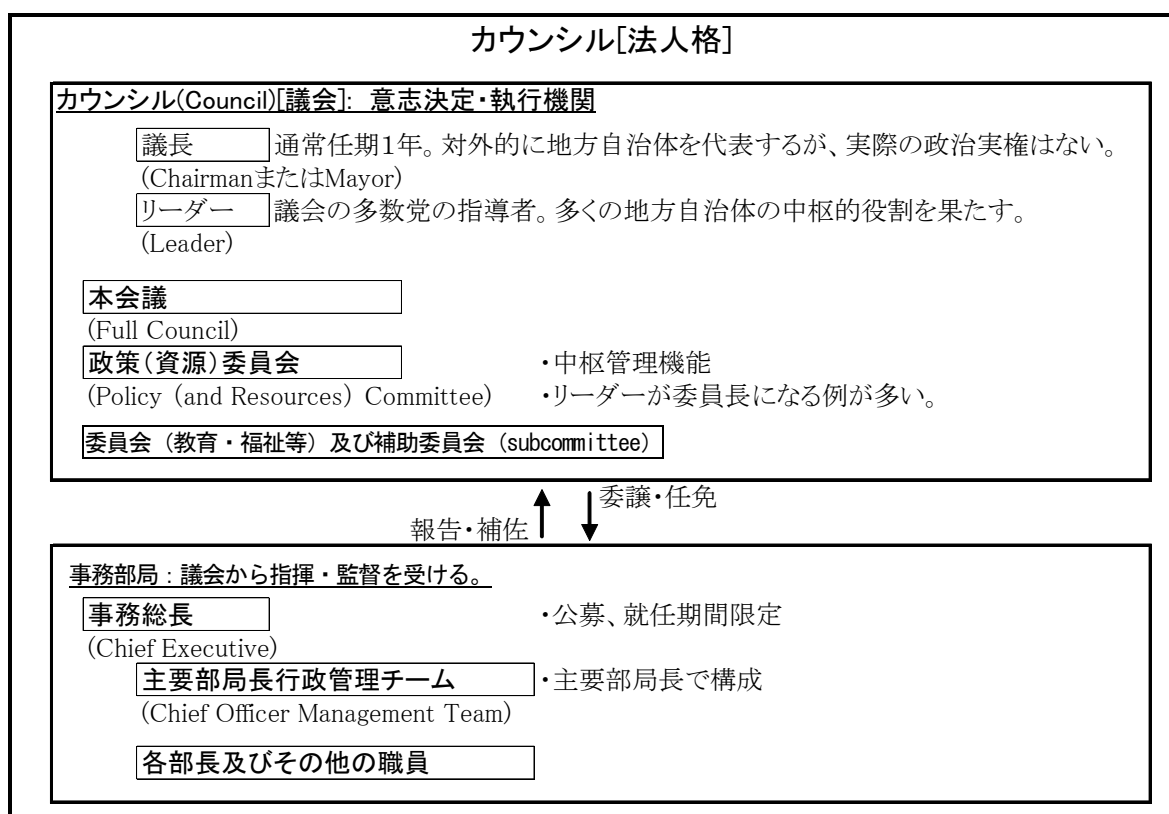
きる<sup>5</sup>。

議会は、地域住民から直接選挙により選出される議員によって構成され、地方自治体における最高の意思決定機関である。また同時に、議会は執行機関でもあり、行政分野又は地域別に委員会もしくは補助委員会を設置して行政の執行にあたり、最終的な責任を負う。ただ、議長(Chairman または Mayor)は、実質的な政治的権限を有しておらず、議会多数党の議員により互選されるリーダー(Leader)がその権限を有しており、施策の決定や運営に大きな影響力を与える。

委員会は、本会議(Full Council)によって適宜設置される。

これに対し、事務部局は、常勤の職員である事務総長(Chief Executive)により統括され、議会やその委員会の指示により行政事務を執行する。また、事務部局全般にわたる統合・調整を図るため、主要部局長により構成される主要部局長行政管理チーム(Executive Management Team)が設置されている地方自治体が多い。

【図表2-3 委員会制】



<sup>5</sup> ただし 2000 年地方自治法前に設置が義務付けられていた社会サービス委員会 (social service committee) の設置義務が廃止された等の若干の修正が行われている。

【図表2-4 直接公選首長制の導入を目指してこれまで行われた住民投票】

(注) 下記のうち、下線が過半数を獲得したものである。また、★印は、2000年地方自治法で導入され、2007年地方自治法で廃止された「直接公選首長とカウンスル・マネージャー(Mayor and Council Manager)」制を目指したものである。その他は「直接公選首長と内閣」制を目指したものである。

自治体名	実施日	賛成 票数	賛 成 票 割 合 (%)	反対 票数	反 対 票 割 合 (%)	投票 率
Berwick-upon-Tweed	2001/6/7	3,617	26	10,212	74	64
Cheltenham	2001/6/28	8,083	33	16,602	67	32
Gloucester	2001/6/28	7,731	32	16,317	68	31
<u>Watford</u>	<u>2001/7/12</u>	<u>7,636</u>	<u>52</u>	<u>7,140</u>	<u>48</u>	<u>25</u>
<u>Doncaster</u>	<u>2001/9/20</u>	<u>35,453</u>	<u>65</u>	<u>19,398</u>	<u>35</u>	<u>25</u>
Kirklees	2001/10/4	10,169	27	27,977	73	13
Sunderland	2001/10/11	9,375	43	12,209	57	10
Brighton & Hove	2001/10/18	22,724	38	37,214	62	32
<u>Hartlepool</u>	<u>2001/10/18</u>	<u>10,667</u>	<u>51</u>	<u>10,294</u>	<u>49</u>	<u>34</u>
<u>Lewisham</u>	<u>2001/10/18</u>	<u>16,822</u>	<u>51</u>	<u>15,914</u>	<u>49</u>	<u>18</u>
<u>Middlesbrough</u>	<u>2001/10/18</u>	<u>29,067</u>	<u>84</u>	<u>5,422</u>	<u>16</u>	<u>34</u>
<u>North Tyneside</u>	<u>2001/10/18</u>	<u>30,262</u>	<u>58</u>	<u>22,296</u>	<u>42</u>	<u>36</u>
Sedgefield	2001/10/18	10,628	47	11,869	53	33
Redditch	2001/11/8	7,250	44	9,198	56	28
Durham	2001/11/20	8,327	41	11,974	59	29
Harrow	2001/12/6	17,502	43	23,554	57	26
Plymouth	2002/1/24	29,559	41	42,811	59	40
Harlow	2002/1/24	5,296	25	15,490	75	25
<u>Newham</u>	<u>2002/1/31</u>	<u>27,263</u>	<u>68</u>	<u>12,687</u>	<u>32</u>	<u>26</u>
Southwark	2002/1/31	6,054	31	13,217	69	11
West Devon	2002/1/31	3,555	23	12,190	77	42
Shepway	2002/1/31	11,357	44	14,438	56	36
<u>Bedford</u>	<u>2002/2/21</u>	<u>11,316</u>	<u>67</u>	<u>5,537</u>	<u>33</u>	<u>16</u>
<u>Hackney</u>	<u>2002/5/2</u>	<u>24,697</u>	<u>59</u>	<u>10,547</u>	<u>41</u>	<u>32</u>

<u>Mansfield</u>	<u>2002/5/2</u>	<u>8,973</u>	<u>55</u>	<u>7,350</u>	<u>45</u>	<u>21</u>
Newcastle-under-Lyme	2002/5/2	12,912	44	16,468	56	31.5
Oxford	2002/5/2	14,692	44	18,686	56	34
★ <u>Stoke on Trent</u>	<u>2002/5/2</u>	<u>28,601</u>	<u>58</u>	<u>20,578</u>	<u>42</u>	<u>27</u>
Corby	2002/10/1	5,351	46	6,239	54	31
Ealing	2002/12/12	9,454	45	11,655	55	10
Ceredigion	2004/5/20	5,308	27	14,013	73	36
Isle of Wight	2005/5/5	28,786	43.7	37,097	56.3	60.4
★Fenland	2005/7/14	5,509	24.2	17,296	75.8	33.6
<u>Torbay</u>	<u>2005/7/14</u>	<u>18,074</u>	<u>55.2</u>	<u>14,682</u>	<u>44.8</u>	<u>32.1</u>
Crewe and Nantwich	2006/5/4	11,808	38.6	18,768	61.4	35.3
Darlington	2007/9/27	7,981	41.6	11,226	58.4	24.6
Bury	2008/7/3	10,338	40.1	15,425	59.9	18.3
Stoke-on-Trent	2008/10/23	14,592	41	21,231	59	19.23