

7 英国の地方自治

当検討会では、世界の議会制民主主義のモデルといわれ、この検討会が発足する契機となったニュー・パブリック・マネジメントの発祥の地である英国の調査を行った。英国をこの調査の対象として選定した理由の一つとして、英国において2000年に労働政権の下で「地方自治法 (Local Government Act)」が成立し、地方自治体の制度が大きく変わり、従来の「委員会型」から「直接公選首長と議員内閣」制度等の3つの形態のいずれかに移行しなければならないこととなったことが挙げられる。

調査の内容については、「二代表制における議会の在り方検討会 訪英調査報告書」に詳しく報告しているが、この最終報告ではその概要を紹介する。

(1) 英国の地方自治の特色

英国では成文憲法によっては地方自治が保障されていない。このため、地方団体は国の法律で定められている事項しかできず、「国の議会で決められなければ、地方自治は存在しない」という言い方もされている。ヨーロッパ諸国がジェネラル・コンピテンス (General Competence) という原理に基づき、議員が県民のため、良いと思った政策は法律違反でない限り行えるが、英国では法律の許可があった場合に政策を行うことができるということになる。地方自治体が法律で許可された以外の政策をとった場合、政策を決めた議員の越権行為となり、当該議員の収監や公民権の停止が行われる場合もあるということである。英国の地方自治は中央集権的な色彩が強く、国の議会在議すれば、住民投票を行うことなく、地方団体を廃止することができる。日本の地方自治とは大きく異なっている。

イングランドの地方自治制度では、おおむね都市部では1層制、それ以外は2層制となっており、2層制のところは、日本の県に相当するカウンティ (County) と市町村に相当する幾つかのディストリクト (District) に分かれている。この関係は日本の県と市町村の関係に似ているが、カウンティとディストリクトでは同じ仕事をやるセクションがなく、明確な役割分担がされている。

(2) 英国の「地方自治法 (Local Government Act)」

英国では従来、行政府は議会の各委員会が執行機関となる議会型統治主義が採用されてきた。しかし、この制度では、会議に多大な時間が費やされるなどの非効率や実質的な決定者が分かりにくいなどの透明性の欠如が問題とされていた。こうした問題に対処し、地方自治体の内部構造改革を進めることにより地域住民へのより良い行政サービスを提供するため、2000年に地方自治法が成立した。国は、地方自治体の新たな執行機関として、次の3つの自治体構造モデルを示し、イングランド、ウェールズの地方自治体 (8万5千人未満の自治体を除く) に対し2002年5月までにいずれかを選択することを義務付けた。なお、従来の内部構造は①のとおりである。

① 従来の内部構造 (委員会型) (図-4 : (財)自治体国際化協会「Clair Report」より。以下図-7まで同じ。)

議会は直接選挙で選出される議員により構成され、最高の意思決定機関であると同時に執行機関である。議長は議員の互選により選出され、対外的に議会を代表するが、政治的権限を有していない。政治的権限は多数党の議員により互選されるリーダーが有しており、リーダーの多くは政策資源委員会の委員長を務める。

② 新しい内部構造

ア 「リーダーと議員内閣」制度

(図-5)

従来の委員会制度の政策資源委員会や各サービス委員会の機能を内閣に集中したものであり、内閣が日々の政策に反映する意思決定、執行機能を担う。これまで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については、政策決定に責任を持つエグゼクティブ（内閣構成議員）と政策を評価するバックベンチャー（一般議員）に区分された。

リーダーは、本会議において指名され、それ以外の内閣構成員はリーダーあるいは議会から任命されるが、人数はリーダーを含め10名以内とされている。

イ 「直接公選首長と議員内閣」制度

(図-6)

「リーダーと議員内閣」制度との大きな違いは、内閣を率いる者が直接公選首長である点である。直接公選首長は従来の地方自治体で3者によって担われてきた役割、すなわち、議長の対外的な代表の役割、事務総長の事務管理の役割、

図-4 委員会型

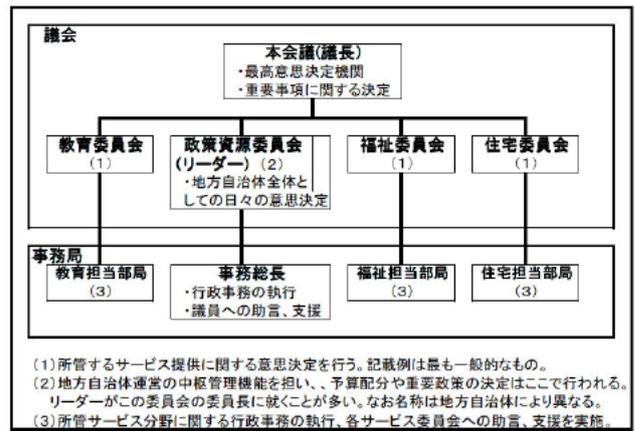


図-5 「リーダーと議員内閣」制度

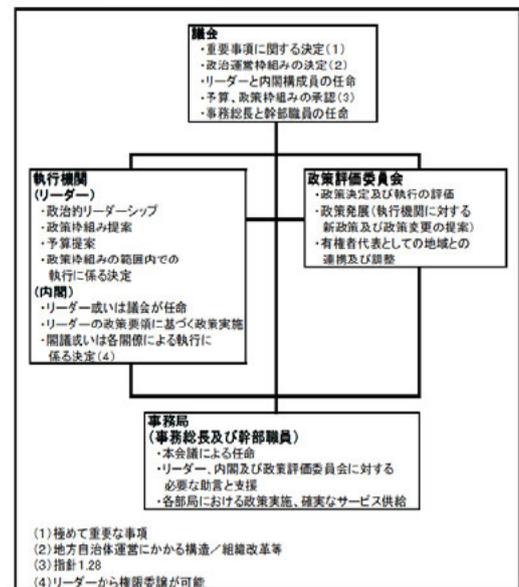
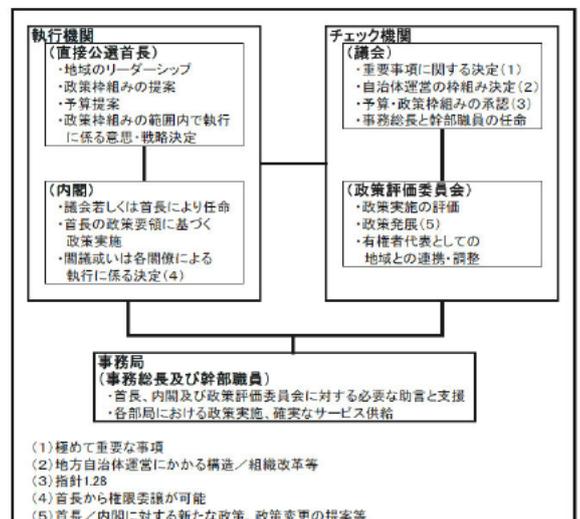


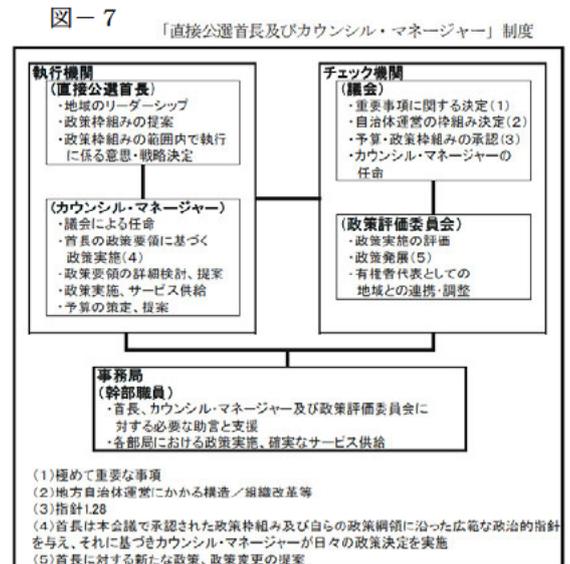
図-6 「直接公選首長と議員内閣」制度



意思決定の際重要な役割を果たしてきたリーダーの役割を併せて持っている。強力なリーダーシップの下に自らの政策に基づき地方自治体全般にわたる施策を推進することが期待された。

ウ 「直接公選首長とカウンスル・マネージャー」制度（図－7）

この制度の特徴は、内閣の代わりにカウンスル・マネージャーが設置されることにある。カウンスル・マネージャーは地方自治体の職員で、議会によって任命され、本会議の場において罷免することが可能とされている。直接公選首長が政策枠組みに関する提言を行い、それに対する決定を議会が行う。首長はカウンスル・マネージャーに広い政治指針を与え、カウンスル・マネージャーが実施するという明確な役割分担がされている。



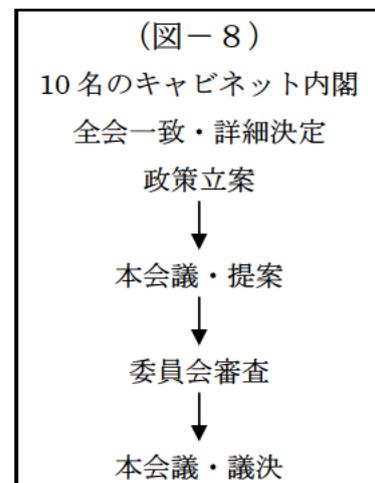
この新しい内部構造について、2000年12月時点では「直接公選首長と議員内閣」制度を採用した地方自治体が12団体、「直接公選首長とカウンスル・マネージャー」制度を採用した地方自治体が1団体で、317地方の地方自治体が「リーダーと議員内閣」制度を採用している。

(3) グロスターシャー・カウンティ（県）

グロスターシャー・カウンティでは、2002年の住民投票の結果、「リーダーと議員内閣」制度が採用されている。その理由は、公選首長制を採用すると首長の権限があまりにも強くなるため、住民が拒否した結果であるということであった。

議員数63人のうち、労働党19人、自由民主党16人、保守党27人で保守党が第1党であるが、労働党と自由民主党が連立して議員内閣を構成している。議会全員が議員内閣の構成員を選び、その中でリーダーと副リーダーを選んでいる。リーダーは労働党、副リーダーは自由民主党である。リーダーはリーダーの役割に加え、経済開発、広域問題等を担当している。

グロスターシャー・カウンティでは、従来の委員会制度においては、様々な委員会があり、委員会において政策が決定されていたが、現在は、本会議において政策の枠組みを決めている。政策決



定の枠組みについて本会議で政治的な議論がなされ、本会議の63人が決定する。内閣のメンバーは、決まった政策の枠組みの中で、細かい決定を行う。連立の議員内閣であるので10人全員の賛成がなければ決定されない。政策立案の流れは図-8のとおりである。

カウンティの議会においては中央の政党の意向が強く影響し、政治的な対立はかなり強く、ディストリクトにおいても同様であるとのことである。この要因として、英国の選挙において個人より政党が重視されることが考えられる。

グロスターシャー・カウンティには6つのディストリクトがあり、ゴミ収集、道路の管理、公営住宅などを担当している。カウンティは教育、社会福祉、土地利用計画、経済開発などを担当し、役割分担が明確になされている。例えば、ディストリクトはゴミ収集を担当しているが、ゴミ処理はカウンティが責任を持つというように、二重行政による無駄を回避している。

(4) ストラウド・ディストリクト

2000年に「リーダーと議員内閣」制度が採用されており、議員内閣はリーダーと7人の議員により構成されている。職務の分担と責任の所在が明確にされている。事務総長は部下と相談しながら議員内閣に政策の提案を行うが、決定に関しては議員内閣にある。一方、決定された政策の実施、サービスの提供については事務総長が最終責任をとるとのことである。

委員会は4つあり、それぞれの委員会が年に7回開催され、1回の会議時間は2時間以内に終了させるようにしている。その一つの政策評価委員会では、サービスが機能しているかを審議し確認している。また、本会議で決定された施策であっても問題があれば中止を求めることができる。

(5) パリッシュ

パリッシュとは、教会単位の集落組織の村であり、1894年から議会が設置されている。訪れたフィルキンス・アンド・ブロートン・ポグ パリッシュは、人口450人、議員数は6名で構成され、議員はすべてボランティアで活動し、その議会活動は5～6週間に1回程度で、午後7時30分から議会を開催している。主に墓地、街灯、バス停の管理のほか、建築確認申請にはパリッシュ議会のアドバイスが必須となっており、パリッシュ議会は町づくりなどの住宅開発許可を行っている。

特に、建築確認に対する住民の関心は高く、3年前に9件の新築に際し公聴会を開催したところ、村の人口の約半数の200人の参加があったということである。この時は、県や市からトップダウンで計画が出されたことから、住民に理解できない面があり、不安と不信を生んだ特殊事情があったが、このような場合、パリッシュの議員は県や市の代わりに住民に説明する役割を負っている。パリッシュは、地域のアイデンティティや地域性を守る重要な役割を担っている。

また、パリッシュの議員は、一般の人々の意見を中央政府、県、市町村に伝える

重要な役割を持っている。パリッシュの議員は無報酬かつ無政党であるからこそ、一般の人々の意見を伝える役割を担えると考えている。話をお聞きした議員は政党に属しているが、パリッシュ議会は政党政治ではないので、個人が政党に属していることとは全く別の話であると語っていた。

(6) 調査のまとめ

英国の地方自治は中央集権的な色彩が強く、加えて、国の政党政治の枠組みが地方自治体に大きな影響を与えていること、また、英国の地方自治体は国の法律で定められたことしか権限がなく、地方自治の保障が成文憲法の形で明記されていないことなど日本の地方自治とは大きく異なっている。

また、英国には我が国と同じような二元代表制による議会と長の関係は例外的にしか存在せず、むしろ議院内閣制に近い政治形態が主流となっている。しかし、制度、歴史的な違いがあるものの、議員個々の行政へのかかわり方はむしろ委員会制の中で、地方自治体議員が直接、行政の中核として働いてきた実態から見て、英国の方がより強いといっても間違いはないと考える。それだけに、権力に対する警戒心、言い換えると権力の集中をできる限り抑制していこうという姿勢が明確になっている。

2000年の「地方自治法」の制定により、地方自治体が3つの地方自治体構造モデルの選択を行うこととなったが、ほとんどの地方自治体においては「リーダーと議員内閣」制度を採用した。この地方自治制度改革はこれまでの委員会制度では決定に多大な時間を費やされることの改善や、責任の所在が不明確である地方自治体の内部構造を改革することを目的に制定されている。効率性や責任の所在をはっきりさせることにおいては、公選首長制が最も適していると考えられる。しかし、ほとんどの地方自治体においては、公選首長制度による大統領的首長は行政の効率や責任の所在の明確化から考えるとプラス面が多いが、多少そのようなことを犠牲にしても、権力の集中による弊害が大きいと判断し、「リーダーと議員内閣」制度を採用したものである。

このことは我が国の地方自治にも当てはまることであり、二元代表制の下で、一方に権力が過度に偏ることは、民意の的確な行政への反映、権力行使への監視、適切な評価の観点から考えても、決して住民の利益につながらないということである。

また、英国の地方議会（行政）の担うべき分野が県議会、市町村議会、パリッシュなどのコミュニティ議会とそれぞれ明確に分かれており、効率性、責任の所在の明確さからも我が国でも真剣に考えなければならない問題である。地方自治法の改正、国の縦割り行政の是正など克服すべき課題は多いが、実現に向けて検討すべきであると考えている。

英国では、政党の党議拘束が強く、中央の決定であれば地方自治体議員であっても中央政党の決定に地方の政党は従わなければならない。このため、国における政党間の政治的対立が地方においても存在する状況となっている。しかし、住民に最

も身近なコミュニティ議会であるパリッシュは政党政治ではなく、また、無政党だからこそ人々の意見を伝える役割を担えるという話をパリッシュの議員からお聞きした。この英国の事例は、二元代表制の下での住民と議会、議会と政党との関係を考えるとき参考になるものとする。

我が国では地方自治が憲法で保障されているのに比べ、英国ではその時々の内閣によって地方自治の在り方が変わってくる。このことは我が国の地方自治の優位な点である。しかし、その一方において、本来、それぞれの自治体が決定すべき行政の在り方や議会の権能まで国によって規制される弊害を生み、国も地方も地方政治改革に情熱を持たず、現状に甘えてしまう傾向に陥りがちである。英国では地方自治への国の関与は大きいとはいえ、BVP P（ベストバリュー・パフォーマンスプラン）やPFI、PPPにみられる行政手法の改革、ビーコン賞などの一種のベンチマーキング方式による地方自治体の評価や中央政府の監査委員会の外部評価など地方行政の質の向上に大きな努力を払っている点は高く評価すべきとする。