

「地方自治の母国」の素顔とその評価

—中央集権から地方分権への道—

The Real Face of The Homeland of Local Democracy

帝京大学経済学部教授 内 貴 滋

Professor, Faculty of Economics, Teikyo University Shigeru Naiki

The UK is the homeland of local democracy. Japan learned a lots of things from the UK. However many leaders of the British local authorities complain that the UK is the highly centralized country. What is the truth?

“Is the UK centralized or decentralized?” In this article, the real face will be cleared up by the comparison between the UK and Japan. We should learn the essence of the both countries with each other in order to develop the local autonomy.

はじめに

2011年11月16日女王エリザベス二世は地域主義法 (The Localism Act) に裁可を与えた。この法案が英国下院に提出されたのは2010年12月13日であるので、実に1年近く国会での審議が行われ、上院と下院での修正審議を経て成立したものである。

この法は「中央集権から地方分権へ」の制度構築をめざすものと言えるが、なぜ今頃になって英国でこのような法律が必要なのか、と首をかしげる人々も多いのではなかろうか。

英国は中央集権国家であったのであろうか、と。

議会制民主主義発祥の地である英国は、一般的には「地方自治」の母国といわれている。地域のことは地域住民が自らの責任で決める。教会とパブ (居酒屋) に集まり、地域の人々が共通な問題を話し合い自らのことを決定しそして実行していく。まさに、民主主

義は村や町から広がっていった。

英国の政治学者J・ブライスは「地方自治は、民主政治の最良の学校、その成功の最良の保証人」と述べているが、かつて我が国でも英国は「地方自治の母国」として紹介された。

しかし、英国自治体関係者は、そう聞くと一応に驚き、日本国憲法に謳われる地方自治を尊重する日本こそ地方自治の国であり、逆に、英国自治体は中央政府に残された「最後の植民地」ではないかと自嘲気味に評価を下すのである。果たして実態はどちらなのであろうか。

2010年5月総選挙において政権交代が行われた。3期続いた政権与党の労働党は第二党に転落し、保守党が第一党となった。しかし、その議席数は過半数には達せず、第三党の自民党との連立政権となった。これは、当時、ギリシャを除き欧州一の財政赤字の状態を脱却するため強い政府を国民が望んでいる

との認識のもとに、連立政権を樹立することに政党はもとより、マスコミも有識者も賛同したためである。基盤を広げた連立政権こそ、国民の多様なニーズを吸収して適切な政策を展開できる安定政権をもたらす、としたのである。この結果、英国史上初の本格的連立政権の誕生になった¹。この連立政権の政権合意政策として新たな地方分権改革が地域主義法のもとに実行されようとしているのである。地方分権の政策は時の政権により、その都度根本的な改革が繰り返されてきた歴史を持つ。その改革の内容は、自治体の基本構造（一層制か二層制か）、首長の選挙のあり方、自治体の内閣と議会の関係など根本的な基本事項にまでおよび、国会審議を通じて改革が実施されてきている。全く正反対の政策もある。一貫したものもある。しかし、同時に、そこには英国の自治に対する本質的な考えを読み取ることもできるように思う。

本稿は、英国の地方自治について保守・自民連立政権の目指している最新の地方制度改革を含め日本と比較し実状と背景を分析し、その特色を論述するものである。そして、「地方自治の母国」から学ぶべきこと、我が国が誇るべきことを明らかにしたい。

1 英国という国

筆者は、かつて外交官として、また、日本の自治体の代表として足かけ8年英国に在住し英国と英国人を深く尊敬している。英国は議会制民主主義発祥の地であり、自由主義を標榜し、産業革命を経て大英帝国を築き、資

本主義の問題が深刻化するのに対して「ゆりかごから墓場まで」を掲げて福祉国家の先駆的役割を担い常に世界をリードしてきた。また、ニュートン、ワット、ダーウィンやノーベル賞受賞者の数が世界一に象徴されるように、国家構造や政治理念の面以外の科学、文化、哲学などの幅広い分野においても、英国人の果たした歴史的功績は計り知れない。

一方、人々は時代に流されず、伝統を重んじ、自分の家の樹ですら勝手には切れない、という規制を進んで甘受し自然環境を含めた祖先から受け継いだ英国を大切にしている。

世界を植民地にした歴史を自虐的にとらえず、誇り高い紳士の国として、凜として世界からの尊敬を勝ち得てきた。

また、成文法や主義・イデオロギーの時代にも、成文憲法をもたず、慣例という先人からの蓄積を踏まえ、民主主義の基本は三権分立という我が国では当然視されている概念にも固執せず、現実性を直視し、具体性や実質性を重んじ、したたかとも言われる英国人気質を形成してきた。英国上院（貴族院）は、民事・刑事の各裁判所から上訴を受理する管轄権を有し最高裁の機能を有してきた。大法官（Lord Chancellor）は内閣と進退をともにする政府閣僚であるとともに、最高裁の長であり、上院（貴族院）の長である。すなわち三権のすべてにかかわってきた。（もっとも、2005年に至り改革法により司法権が分離され最高裁が創設されたが）三権分立を唱えたジョン・ロックを生んだ国が三権分立が明確でないのは不思議である。

¹ 内貴 滋「英国総選挙と連立政権の成立」地方自治 2011年7・8月号巻頭論文 参照

しかし、だからと言ってイギリスが民主国家でない、という論者は一人もいない。内閣法がなくても総理大臣は慣例によって女王陛下に任命され内閣を組織するのである。英国は三権分立の国というよりは議会主権の国会中心の国である。フランスの政治学者ド・ロルムが「議会は女を男にし、男を女にすること以外は何でもできる。」と述べたことに象徴されるように、英国の実質的な最高機関である。この状況は地方政治においても同様であり、英国の自治体は、例えばリバプール市は Liverpool City Council と言うように、議会 (Council) 自体が自治体なのである。英国自治体は中央政治と同様、政党政治であり、議会議員選挙での多数を獲得した政党が支配政党となり、そのリーダーが市長となる。(後述のように直接住民の選挙で市長を選ぶ自治体はわずか 13 自治体にすぎない。) 二元代表制などということはなく、支配政党とそのリーダーが自治体を代表するのである。この点は極めて明確であり混乱はない。

我が国のように、中央政治は議院内閣制で、地方政治は公選首長制・議会制というのではなく、中央、地方双方とも政党政治に基づく議院内閣制である。

2 英国と日本の自治制度の比較

英国自治体関係者が自らの自治を「大英帝国最後の植民地」と自嘲する所以はどこにあるのだろうか。ことの本质を理解するためには、日本の地方自治と比較する観点で、英国地方自治の実情と背景を分析していくことが有意義と考えられる。そして、併せて、日本英国それぞれの地方制度の特質を評価するこ

ととしたい。

(1) 英国の自治と日本の自治の相違点

英国と日本の自治を大胆に比較すると、次のように整理される。

ア 名称の相違

日本の自治体は地方自治政府 (Local Self-Government) だが英国は地方政府 (Local Government) である。

イ 国家構造の相違

日本も英国も共に、立憲君主制であるが、英国は、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドで構成する連合王国である。

ウ 憲法上の保障の有無

日本には成文憲法があるが、英国にはない。自治体の地位については、形式的には日本の優位は明確である。その論拠の最大のものは憲法上の保障の有無であろう。後述するように、これは実質的にも大きな違いをもたらしていることも事実と思う。ただ、コンスティテューション (Constitution) と呼ばれる基本的考え方は英国においても存在するので、その点は注意が必要である。

日本国憲法は成文憲法で、しかも極めて改正が困難な硬質憲法に分類される最高法規である。その中で地方自治の本旨を謳い、制度的保障を与えていることは、非常に高いレベルで日本の統治構造に大きな安定性をもたらしていると言える。もともと、統治の主体である中央政府と自治体の相互関係については

時の権力がどの程度の自由度で変更できるかは極めて重要かつ根本的な問題である。日本の場合は歴史の教訓の中で、権力の集中を三権分立で抑える一方、国と地方の関係においては、住民に直接選挙される首長制・議会制のもとで、「地方自治の本旨」に基づく制度保障を憲法上の要請としたわけである。英国の場合はその時々国会がすべてを決めると言っても過言ではない。

工 法律上の制約の有無

地方自治制度については英国議会が制定する法律及び慣習法がその拠り所となっている。

英国では、日本と大きく相違する点として、自治体の権限の制約がある。具体的には、英国の自治体は原則として、法律により個別に授権された事務のみを処理できる（1972年地方自治法（Local Government Act 1972）など）。そして、授権された範囲を超える行為は権限逸脱（Ultra Vires: アルトラ・バイアリーズ）の法理により違法となる。違法と判断されるためには、住民若しくは監査委員会からの訴えに基づき裁判所が違法性を認め、その旨を宣言することとなる。

しかし、上記のルールに対し大きな変更が行われた。2000年地方自治法（Local Government Act 2000）より、地域社会及び住民の福祉の増進に関する三分野（経済、社会福祉、環境）の政策を一定の制約の下で自由に実施し得ることとされた。これでも、日本に比べれば著しく所掌範囲は狭いが、英国地方自治にとって画期的な大いなる進展であった。そして、後述のとおり、地域主義法

は自治体に「包括的権限」を与える改正に踏み切り、日本の制度に大きく近づくこととなった。

オ 地方構造の相違

日本は県、市町村の例外のない二層制である。もともと英国もカウンティ（県）とディストリクト（市町村）の二層制であったが、1973年に北アイルランドが、1996年にはスコットランドとウェールズが一層制となった。イングランドにおいてはサッチャー政権により大都市圏の県が廃止されて一層制となった歴史を反映し、大都市圏においては一層制が非大都市圏においては二層制が多く、双方が混在している現状である。今まで地方自治改革の試みはあった。都市圏論、効率論、住民への説明責任、住民サービスのあり方などの理論に裏づけられて、非大都市圏においてもユニタリーと言われる一層制自治体への集約が意図された。しかし、ユニタリー自治体が多少増加したものの地方構造の一層化は徹底されず、二層制と一層制が混在することに変化はない。

なお、英国には最も住民に近い First tier として課税権を持つパリッシュがあるが都市地域にはないこと、権能が限定されていること等から通常、地方構造には含めない。ブレア・ブラウン労働党政権の改革により、ロンドンを含むすべての地域にパリッシュと同様な組織の設立が可能となったが、それは、地域の選択に委ねられており、すべての地域で設立されるとは限らない。また、その権能も地域により相違する。したがって、改革後も日本で言う「基礎的自治体である市町村」

は英国ではディストリクトやユニタリー自治体であることに変化はないであろう。この点、地域主義法成立後も同様である²。

また、Regional レベル（イングランドを9つの地域に分けるもの）の地方議会である地方審議会（Regional Assembly）を自治体の層に含めることについては、公選議員による議会を持たないことから否定されているが、仮に将来、地方議会出身者（全体の70%まで）に公選制がとられたとしても、その公選議員の割合や合同機関的性格を有する機能等から有識者の間では、否定的見解が多い（労働党政府の当初の目論見は、従前の地方審議会を公選制にして広域自治体とし、そのもとにユニタリーの一層制自治体を置くことだったが、失敗におわった³。）なお、後述のとおり連立政権は地域主義法を通じて地域審議会を廃止し、地域戦略計画策定機能を自治体に返還する政策を採った。

カ 規模の相違

2011年現在、平成の大合併により、日本の市町村数は1719になったが、それでも英国の基礎的自治体数468に比べ遥かに多い。一団体あたりの人口も日本は7万人であり、英国の12.8万人と比べその規模は小さい。また、英国は住民を代表する地方議会議員数も相対的に少ない。

キ 権能の相違

日本は内政に関するほとんどの権限を有す

るのに対し英国は長らく法律により付与された権限に限定されていた。しかも、最近の歴史を見ると、国民医療サービス（NHS）が国営化されたように、地方自治体の事務は国、独立行政法人など他の機関に移管されるなどして減少している。

その推移を記せば、病院・診療所に関する業務のNHSへの移管（1946年）、市営ガス事業の国有化（1948年）、地方水道事業の地方庁への移管（1973年）、救急サービスのNHSへの移管（1973年）、総合高等教育の移管（1980年、1992年）、地域コンサルティングの民営化（1993年）、コミュニティ・ケア改革（民間セクター活用により自治体は供給者から調整者へ移行）（1993年）、地域計画権限の地方計画庁（Regional Planning Body）・地域審議会への権限委譲（2004年）などが行われ自治体の権能が移譲・移管されていった。また、保健に関する自治体の役割は社会福祉の一部に限定され、2006年の教育改革で学校教育の主体の地位を奪われたのである⁴。

ク 経済的地位の相違

日本は中央・地方政府全体（社会保障基金を含む）でGNPの24%を占め、そのうち地方は13%と中央政府（4%）の三倍と連邦政府並の高い割合を誇る。英国は中央政府がGNPの40%に対し地方の占める割合は9%にすぎない（英国自治体の歳出総額は2004年度1302億ポンド（約27兆円）であり国を

² 内貴 滋『英国行政大改革と日本』ぎょうせい、2009年（以下 拙著という） 第3章「英国自治体の再編の動向」 参照

³ 拙著 第4章「イングランドにおける地方分権施策の動向」41頁以下 参照

⁴ 内貴 滋「イギリスの国・公営企業と民営化政策」自治研究 64巻1号・3号、1987年、教育改革については拙著第11章「教育改革」176頁以下 参照

含めた全公共支出の約4分の1、国民所得の10%を占める)。

日本においては、政府最終消費支出と公的資本形成のいずれにおいても地方は中央政府の規模を大きく上回っており、社会資本の8割以上が自治体によって整備されているのが特徴である。

ケ 地方税源の相違と自治体ごとの税率の差異

日本は地方税源が多岐にわたり、全体の歳入の40%近くを占めるのに対し、英国ではカウンシル・タックスが唯一の地方税であり、経常収入総額に対する割合は25%にすぎない(イングランド:2004年度経常歳入総額は838億ポンドのうち203億ポンドである)。すなわち、自主財源比率が極めて低く、OECD諸国の中でも最低クラスに位置する。従前、自治体の重要財源であった「非居住用資産に対するレイト(Non-domestic Rate)」(2004年度でイングランドには150億ポンド配分;補助金総額の15%)は1990年国税化され、自治体からの再地方税化の要望は見送られ続けている。

一方、日本の住民税は事実上、標準税率で統一されている実態にあるが、英国自治体のカウンシル・タックスは自治体ごとに税率が違い、毎年各自治体において予算編成時にその税率が決定される⁵。

コ 直接公選首長制の位置づけの相違

日本は議会議員、首長とも住民の直接選挙で選出されることが憲法上の要請である。英

国では、選挙制度は法律において定められ、地方議会議員は、住民から直接選挙されるが、ほとんどの市長は議会議員の選挙で選ばれ、直接公選市長は13自治体にすぎない。ブレア・ブラウン労働党政権の改革により直接公選による首長を拡大する意図がみられたものの、直接公選首長制を新たに義務付けなかった結果、現状には変化がなかった。連立政権においてもその拡大を図るため地域主義法において改正が行われた。すなわち、住民投票の実施と地方議会議員からの十分な審査を前提として、イングランドの12の大都市が直接公選市長制を実施する体制とすることとなった。しかし、今後、実際に自治体はその方向に円滑に進むかについては懐疑的な見方が多い⁶。

サ 自治体職員の法的地位と実態の相違

日本の自治体職員はCivil Servantであり、国家公務員と同様の法的地位を有するが、英国は国家公務員のみがCivil Servantであり、地方職員は民間と同様の地位である。

すなわち、英国には日本の地方公務員法のような公法上の特別雇用関係を定めた法律はなく、地方公務員は民間と同様、私人間の雇用契約に基づき業務に従事している。ただ、現実には、雇用主としての自治体当局側委員と被雇用者としての労働者側代表が締結する自主的集団協定(Voluntary Collective Bargaining)等の形で、全国レベルでの地方公務員の基本的な雇用条件が決定されており、各自治体ではこれを踏まえ、それぞれの

⁵ 内貴 滋「英国地方税改革の現状とその背景」地方税2006年2月号 参照

⁶ 拙著 第7章「直接公選首長制拡大の意図」91頁以下 参照

地域的、経済的実情を加味した上で各々の職種ごとの勤務条件を決定している。

自治体の政策を具体的に実行する事務局スタッフは事務総長（Chief Executive）を筆頭とする事務局職員である。2006年9月現在、イングランド及びウェールズで約224万人の規模であり、そのうち、女性職員が7割強を占めている。ただし、女性職員の4割はパートタイマーであり、その職種も社会福祉や教育職に多いのが実態である。

シ 地方政治における政党色の相違

日本では自治体が教育、福祉、消防など基礎的行政を担当し政党による政策の相違が少ないため政党色が必ずしも強くはない。特に首長の選挙にあたっては、行政能力などに力点が置かれるなど政党色は弱められ、「県民党」「市民党」を名乗って政党に属さない形で立候補した候補を複数の政党が支持し首長の与党となるケースが多い。

しかし、英国では地方政治も中央とおなじく政党政治である。90%の地方議会議員は政党に所属しており支配政党によって運営されていく。（政党に属さない10%の地方議会議員の多くは非大都市圏の議員である）2004年5月の統一地方選挙において保守党支配の自治体が増加し、その政治勢力が反映することとなる自治体協議会がサンディ会長（ケント県保守党リーダー）の下の運営に移行した。その際、労働党支配の一部の自治体が保守党主導を嫌い、自治体協議会から脱退した。自治体協議会という自治体の代表機関自体も常に政治の動きに敏感に反応する仕組みになっているのである。それに加えて、カウンティ

には保守党支配の自治体が多く、一層制への展開は、カウンティの廃止を伴い、労働党政権に有利となるとも言われている。したがって、保守党はその廃止には一貫して反対していた。したがって、現在の保守・連立政権では一層制への動きは凍結されている状況にある。

自治体の権限委譲、地方分権の基本的考え方は、政党に共通するものがあり、必ずしも支配政党の変更により一律に動くものともいいがたいが、その具体的戦略は中央の選挙構図と関連し各政党の戦略が展開されている。

ス 地方議会議員の状況の相違

現在、イングランド、ウェールズで2万2000人の地方議会議員（パリッシュを除く）が存在する。従前、議決機関かつ執行機関であった地方議会においては、全議員が同じ役割を有していた。2000年地方自治法の改正により議員は政策を立案・実行する執行機関としてのエグゼクティブ（内閣構成議員）と、その政策決定や執行状況を評価・監視する政策評価委員会に所属するフロントライン・カウンシラー（一般議員）とに分かれることとなった。政策責任を明確化する趣旨であるが、それでも日本における執行機関としての首長と議決機関としての議会とが明確に役割がわかれている状況とはなお相違する。

また、英国では「議員は名誉職」という観点から基本的に給与は支給されていない。（ただし、ロンドン議会（GLA）の議員には支給されている）なお、2000年地方自治法改正によりリーダーを含む内閣構成員に対しては「特別責任手当」が支給されることとなっ

たが、その額は少額であり従来の「出席手当」は廃止された。

地方議会に占める女性議員の割合は英国では30%である。日本の7.6%（2003年）に比べれば高率であるがさらに女性の進出を図る必要があるとされている⁷。

セ 住民参加

日本では、請願、首長に対するリコールをはじめ、不当支出に対する住民監査請求、条例制定の請求など住民による直接請求制度が幅広く法的権利として認められている。英国では直接公選首長制度導入の可否などにのみ住民の直接請求的制度が認められるだけで極めて限定されている。

ソ 自治政策への支援と多様性の有無

日本は、自治体の権能が広いこともあるが、一つ一つの自治体政策にも幅があり施策立案の面で、その地域に応じた多様な政策が展開され、自治体間の競争にもなっている。しかし、英国では、あくまでも施策の効果、結果こそが問われ、いかに、住民サービスが効果的に十分提供されているかどうかすべてと言える。

タ 地方構造改革の手法の相違

英国では、再編の議論は、都市論、圏域論、行政サービスの効率論など総合的な考察のもとに、展開される。日本の市町村合併が、市町村間の言わば「横の改革」とすれば、英国は

カウンティとディストリクトの双方の廃止を伴う「縦の改革」と自治体の規模、境界を改革する「横の改革」の双方を含む「縦と横の改革」である。したがって、すべての自治体が関係者であり、総合的、体系的な議論の中で、同時に再編が論じられていかざるを得ない。

日本も道州制議論が展開され、国、地方を含めた全体像の中で議論は進められているが、実際には、まず市町村の合併を先行させた。

(2) 英国と日本の地方自治の実質的評価—

英国から学ぶこと、日本が誇るべきこと

「英国の地方自治と日本の地方自治とどちらが進んでいるのだろうか」こういう質問をよく受ける。制度的比較は既に触れてきたが「実質的体験的には、どうなのだろうか」と言う問いであろう。

国際交流は単なる儀式で終わる時代ではなくなった。自治体行政においても内政事項とはいえ、自国のみの視野では済まない時代を迎えている。特に欧州では、EU統合の中でEU自体から英国自治体等へ地域振興助成が行われ、欧州地方自治憲章をはじめ国境を越えた共通の考え方が要請される。よりよい制度改革にむけて、国際会議も頻繁に開かれる。そして、英国の地方改革をはじめフィンランド、ノルウェーなどの北欧諸国の地方構造の改革が進展中である⁸。フランスの憲法における地方の位置付けはもとより、多くの自治体関係者が諸外国の制度を研究するだけでな

⁷ 内貴 滋「諸外国の地方議会の実情」地方議会人 2008年12月号 及び 内貴 滋「地方議会海外事情」日経グローバル 2008年1月・2月・3月号 参照

⁸ 拙著 付論「北欧の地方自治」296頁以下 参照

く、従前の姉妹都市もよき分析者として行政評価まで進展させようとの動きも見られる。地域住民の福祉の向上という共通な目的のもとに、日常の行政執行に努力している自治体関係者が他国の自治体行政を見た目は、より厳しく、よりの確であり、その分析、意見は多いに参考になるであろうし、逆に自国自身を認識することにもつながるであろう。

そこで、英国地方自治体事務総長やリーダー議員などの見解を示し、双方の自治の実質的分析を試みたい。

ア 地方自治の地位

英国自治体関係者にとって、日本のように憲法上、地方自治が制度的に保障されることは、悲願といってもよい。2006年の労働党大会でブラウン財務相は、次期首相候補として「英国における憲法」の制定を示唆した。さらに続けて地方自治を尊重する言葉を口にした。この言葉に懐疑的な地方関係者は多かったが、逆にジョーンズ・ロンドン経済大学教授のように期待する声も根強い。憲法さえあれば、中央政府の過度の介入を防ぎ、国と地方の安定した関係を構築する土台になると考えられている。英国自治体関係者は度重なる改革議論に振り回され、疲れ気味である。改革の内容は、自治体の基本構造（一層制か二層制か）、首長の選挙のあり方、自治体の内閣と議会の関係など根本事項に至るまで、ゼロベースから議論され、国会審議を通じて大改革が実施されて来た。憲法さえあれば、との考えは当然であろう。特に、日本以外でも欧州の多くの国が憲法を持ち、地方自治の重要性に言及していることに鑑みれば、英国

自治関係者の思いの深さも理解できよう。

イ 国と地方の関係

（ア）日本が誇るべき、自治の安定性

英国自治体関係者は、自治体と中央政府の関係は重大な関心事の一つだ。彼らは総じて、日本の中央と地方の関係を「信頼があり、うらやましい。」として、「強く、成熟した関係（strong and mature）」と見ている。

英国の自治体は権力を分担する地方政府であり、憲法上、地方自治の本旨が保障されているわけではなく、時の政権により、その都度根本的な改革が繰り返されてきた歴史を持つ。政権政党や野党の党利党略によって、自治制度に大きく変更される可能性は、常に存在する。

筆者は、住民に身近で生活に密着した行政を司る地方自治体制度が、政権の交代により右から左に、左から右にと激しく動くことは安定性を損ない住民に不安を与え、影響が大きすぎ、好ましいありかたではないと考えている。

日本は、国と地方の権力分散について、基本事項を憲法による制度保障を与え、地方自治法により自治体の権限を内政全般に認め自治を尊重することを明記している。そして、国と地方が協同連携し、行政の執行にあっている。遥かに安定性において優れている。なぜなら、地方が担当する分野は教育、福祉、生活環境、消防・警察など住民の生活の基本そのものであり、このことが政治状況により、いたずらに、大きな影響を受けることは、国家統治上も妥当とは言いがたい。

なお、日本が直接公選首長制を採用し、多

くの首長が政党色を薄くして幅広い支持を得ていることも、日本の地方自治に政党政治の激動からの距離を置くこととなり、安定性を与えていることにも繋がってよう。

(イ) 改革に対する柔軟性

しかし、このことは、逆に改革に対する柔軟性との裏返しである。英国は、国会主権の国であるので、法律改正により、その時期に最も必要とされている国民のニーズにあった政策、制度に変更できる。現在の英国自治制度の焦点の一つとなっている公選首長制についても、日本では憲法上の要請であり、これを改正するには憲法改正が必要であると知ると、英国関係者は怪訝な顔をすることが多い。直接公選議員中心の意思決定機構が彼らの伝統であり、公選首長制を憲法により一律に強制し、国会審議に制約を課すことは、柔軟な対応への障害となると考えるわけである。

また、もう一つの改革の焦点である地方構造の一層制化についても、彼らに日本の道州制議論を紹介すると、「日本では、県を廃止して英国のユニタリーのような基礎的自治体だけの一層制にできないのか。道州制はいらないのではないか。」と質問が返ってくる。2006年1月にエジンバラで開催した日英自治体会議でも、筆者の説明に多くのスコットランド自治体リーダーから手があがった。スコットランドは既に一層制構造に移行しているのである。

「日本の憲法では、県を廃止することを妨げる明文の規定はないが、学説の多くは憲法制定時の地方構造、県の長い歴史等から憲法自体は県の廃止を想定していない、との解釈

が有力である。」と述べると驚く人が多かった。

英国の中央・地方政治の実情をみると、根本的なことが、明文化されているわけではない。英国に各省設置法があるわけでもなく、時の首相が新たな省庁体制に今日から移行すると決定すれば、直ちに実施される。政党政治の持つダイナミクスを感じるとともに、その時代時代にふさわしい選択を可能にする実質を大切に政治風土を感じる。

(ウ) 交流基盤

英国の自治体関係者は、日本における中央と地方の人的交流の実情に驚きを示す。中央政府の役人が人事交流の形で、県や市の課長、部長、副知事、助役になってその自治体のために働き、自治体の職員が中央の各省の一員として権力行政や重要な白書を担当することに「不思議」と言わんばかりの表情を浮かべる。英国でも、決して皆無ではないのだが、ほとんどない。しかし、最近、英国でもその象徴的人事が行われた。それは、コミュニティ・地方省の事務次官人事である。従前は政府の各省の幹部の中で選任されることが多かったが、今回はシェフィールド市の事務総長のカースレイク氏が選ばれた。自治体の長年の経験から自治体政策の中心的役割が期待されている。また、政府の幹部が退任後、自治体の顧問や相談役として自治体行政に関わることが多くなってきた。まさに、人事交流の萌芽が生まれつつある。

英国では日本のような定期異動や定期採用は行われていない。内部異動や転出により欠員が生じた場合は、基本的に公募により補充

が行われる。行政事務のトップの事務総長などもすべて公募される。その職が必要としている資格や技術・経験などが明らかにされ、給与の年収も示される。適材が応募するに足る条件がその都度設定される。事務総長の場合、国会議員よりはるかに高給であるが、英国の場合、国、地方を問わず、「公務に従事する職員の処遇が政治家より高くなってはならない」というような考え方は全くない。一般論としては、政治家は奉仕の精神の伝統があり、また、別に職業を持っているので、高い給与は必要とされていない。ブレア首相は当時、公的セクターでは86番目という調査もある。そして、それぞれの職種・地位ごとに適材が応募するに足る条件が検討される。公務員を一律に見る考え方はない。

(工) 緊張と友好の関係

英国では自治体は、ベスト・バリュウ制度、包括的行政評価制度(CPA)制度などの行政評価制度を通じて中央政府や独立機関から常に評価の対象となり、中央政府からの介入の可能性にさらされ、緊張関係が続く。他方、行政評価の高い自治体には、監査・検査の緩和、規制の弾力化、財政支援の強化など具体的な恩恵が与えられており、言わば、努力が報いられるシステムを構築している⁹。また、自治体表彰制度等を通じて、業績を上げた自治体に対しては、全体の自治体の目標としての地位と名誉を与えている。この表彰制度は地方自治担当省庁だけで実施するのではなく、教育、警察など自治体の担当政策に係わる複数の

省庁が協力して実施する体制がひかれており政府全体で自治体を賞賛する姿勢が示される。

ウ EUの中の英国自治体と日本の中の日本自治体—自治を取り巻く世界環境の相違

地方自治といえば内政そのものと考えられがちな日本と相違し、英国では自治体行政は欧州全体の動きの中で行われている。英国はEUの中心国の一つであり、欧州自治体評議会の主要メンバーであり地方自治の骨格を定めた「自治体憲章」を批准している。したがって、この憲章の規定による様々な規制を受けている。また、英国自治体は特に地域開発の面で経済的振興が遅れている地域の振興を図る観点からEUからの助成金を積極的に活用している自治体が多い。

エ 広域政府、広域自治体の再編改革の大きな潮流

現在、欧州においては、自治体の再編や権限委譲の大きな流れがあるように感じられる。自治体の再編に際しては、英国も含め多くの国で、国と基礎的自治体の中間にある広域団体の再編、改革が中央政府の機構改革とも関連して、大きな焦点となっていることが注目されよう。日本における道州制もこの世界の潮流の中に位置付けられる¹⁰。

オ 意思形成の透明な過程と自治体の強さ

(ア) 自治意識の強さ、地方税率の違いこそ地方自治

英国では、個々の自治体が自らの主張を発

⁹ 内貴 滋「外部評価と住民の視点—英国行政サービスと新CPA制度」地方財政2006年2月号 参照

¹⁰ 注8参照

表する機会を求められることが多く、自治体は常に自らの意見を述べる。したがって、自治とは自らが考えることであり、中央政府から干渉されることはあり得ても育成されるようなものではない、と考えられている。

したがって、かつて筆者が担当した、竹下内閣の「ふるさと創生—1億円授業（自ら考え自ら行う）」のような自治体の自治を中央政府が育成するような政策はない¹¹。自治体の自主性などは当然のことであり、英国自治体は規制の緩和など中央政府の規制政策の削減と地方財源の付与など財政自主権の拡充こそ自治を広げる手段と考えられている。

また「地方税率の違いこそ地方自治ではないか」との強い意識がある。

英国の税財政基盤は日本に比べ狭いが、英国の自治体関係者は毎年地方税率を個々の自治体で決定することに誇りを持っており、地方自治とは地方税率の差異を当然生じるものと考えられている。日本のように、住民税の税率が事実上どの自治体も同じである状況は理解できにくいようだ。英国には標準税率などの考え方がない。

(イ) 透明な政策立案過程と自治体の意見表明

英国の優れている点として、新規政策の立案過程と協議過程が、透明であり、極めてわかりやすいことと、新規政策が政府から体系的に示されることである。

政府はまず改革の基本理念を示す。地方自治の分野を例にとれば、政府は2004年7月政策協議書「地方自治の10年ビジョン（10

Year Vision For Local Government）」を発表し、国と地方それぞれの権限と双方の関係についての見直し、今後10年における自治体のあり方についての考え方を表明しその基本理念を明示した。この協議書の第1の目的は、公共サービスの供給主体として自治体の果たすべき役割を見直し、どのような方法でそれが果たされるか、あらゆる立場から多様な意見を求めそれを集約することにある。また、この「10年ビジョン」は、今後の目標をまとめるだけでなく、地方民主主義とはどうあるべきかについて自由で忌憚のない意見（BlueThinking）を交換する協議の場である。これを総選挙の前に提示し、極めてオープンに自治体を含めた関係者、住民、企業等が意見を述べる機会が与えられている。そして、2005年1月、それを裏付ける五ヵ年計画「Sustainable Communities; People, Places and Prosperity（人、地域、繁栄）」を発表し同時に付属文書「活力ある地域リーダーシップ（Vibrant Local Leadership）（リーダーシップの意義と役割を示し、活力ある地域社会の形成に必要なリーダーの未来将来像を提言）」、「住民との約束と公的サービス、なぜ地域社会は重要か？（Citizen Engagement and Public Service: Why Neighbourhoods Matter?）」を発表し、同様な協議の場を提供している。その後、意見を集約し、検討分析がなされ、政府としての考え方を「地方自治白書」などの形で明らかにする。そして、関係省庁、関係自治体と協議を経て、法案化される。法案についても、その過程において、

¹¹ 内貴 滋「一村一億円構想—ふるさとに生きるあなたが主役」自治研究 65巻3号—66巻5号、1989年—1990年 参照

自治体の協同機関である自治体協議会と正式な協議を行い、国会審議を経て法律となっていく。

このように、英国は成文憲法こそないが、政策形成の過程が、透明で、政府の意見が明確に提示され、それに対し、関係者の意見も明示される。政府と自治体協議会の協議の内容、結果なども公表され、国民の目からみて極めてわかりやすい。政党もそれぞれの課程で責任者（野党の影の担当大臣など）が随時意見を発表し、論戦が行われる。

政府、自治体、政党等が、自らの立場を明確にし、堂々と協議のテーブルに着くこの方式は、それぞれの立場で責任を果たす点からも、評価されよう。

(ウ) 自治体代表機関の役割

日本でも、三位一体の改革において、政府と自治体との協議の場が設定され、協議が行われたが、行政施策全般について、そのような場が、制度的に保障されることが望ましい。英国では自治体と政府との協議は、法律により明記されているわけではないが、協議会等自治体側の要請により、必要な協議が政策、予算等決定の過程で随時行われている。なお、欧州では、オーストリアにおいて「1988年オーストリア市町村連盟とオーストリア都市連盟の役割についての連邦憲法法」において連邦政府と自治体代表機関との協議が法定されている。デンマークにおいても協定等の形で裏づけがあるとされる。

このような状況であったが、日本では2011年3月「国と地方の協議の場に関する法律」が成立し、法律上の位置づけのもとに

政府と自治体代表の協議が行われることとなった。日本が一步先じたのである。

なお、英国自治体協議会は政府と自治体の紛争に関して重要な役割を担う。業績不振自治体に対する中央政府の介入に際して、英国自治体協議会は政府と当該自治体の間に立って、政府と協議の上、自治体への助言、支援などを積極的に行い、また、実際に介入に際しては、政府からの介入決定を、当該自治体に通知し、改善計画の全過程において自治体を支援するなど、法の執行の過程に参画し、契約等にもとづく広範な権限を有する。

日本において地方六団体も将来は紛争過程の中において重要な役割を担う時代が来るのではなかろうか。

3 連立政権の地方分権政策

英国の地方自治は以上のような特色を持つものであるが、我が国との最も大きな違いは、政党政治の結果、時の政権により大きな変遷を遂げてきたことである。

2011年5月の政権交代により、再び地方自治政策も変革されることとなった。

もちろん、基本的には維持されている部分も多いが、連立政権の基本姿勢として前労働党政権を中央集権の政策を推し進めてきたと批判し、保守・自民連立政権は、地方分権への転換を図ることを掲げ、いくつかの重要な点で制度改正を行った。

(1) 連立政権の基本姿勢

地方分権については連立政権発足時の合意文書に次のように明確に位置づけられている。

「連立政権は『大きな政府の時代は終わった』との確信を共有している。中央集権、トップダウンは失敗であることは明らかだ。連立政権は、今こそ英国において、権力の分散を図る時期を迎えたと信ずる。政府が、人々が、より良い生活をもとめて一緒に行動することを支援することが唯一の、成功する道である。要するに権力と機会を中央政府内に内蔵させるのではなく、住民に分散することが我々の目標である。」

(2) 構造改革計画草案の提出

コミュニティ・地方省は2010年7月、地方分権政策等に係る「構造改革草案プラン」を発表した。2010年の総選挙の公約でも明らかかなように、従前より中央政党としての保守党と自民党の地方分権や地方政策はかなり相違する点が多かったのだが、この草案は、連立政権を構成する保守党と自民党の従来の政策の調整を行い、連立政権として、「地方分権を含む」中央政府と自治体との関係の新しい方向を示すものとして極めて重要なものである。この草案では、理念とともにそれを裏付ける政策項目とスケジュールが示されている画期的なものではあるが、具体性に欠けるものや、政策項目相互間で矛盾すると思われるものもあり、また、今後の検討を必要とするものも多い。以下、その主要な内容を整理すると以下のとおりである。

ア 構造改革計画草案の意義

従来の労働党政府によるトップダウンによる目標設定制度や中央政府の過剰介入を廃止して、この草案により、連立合意に盛り込ん

だ改革を関係省庁に説明責任を果たさせ、実行するものである。草案に盛り込まれた改革は、政府の従来のあり方を逆転し、中央省庁から権限を住民と地域社会に移譲する。住民は、地域における民主的な説明責任、競争、選択、社会的な行動という仕組みを通じて、国と公共サービスを改善する力を手にすることとなる。

イ 目標

目標は地域主義（Localism）であり、地域社会において協働する地域住民によってもたらされる真の改革である。

コミュニティ・地方省が、政府を代表して、中央から地域住民への根本的な権限移譲を主導する。人々により多くの発言権、選択権、地域の施設やサービスの所有権を付与することとすることで、地域の決定を市民生活の当然の一部とする。行政機関の透明性を高めることで、人々は今何が行われており、誰が何のために公金を費やしているか知ることとなる。人々は、公共サービスについて、より少ない費用でより多くの成果が得られることを望んでおり、我々はこれを実現させるため、自治体の自由度を高めることとする。これらにより、住民は地方議会や首長の存在意義を認識につき、住民や地域企業により地域が活性化されることとなる。

この改革を行うのは、自らに影響を及ぼす決定については自らコントロールする権利を、人々に持ってもらいたいからである。我々は、人々が自らの生活に責任を持つことになると信じている。基本となるのは、もはや「大きな国家」（The Big Government）で

はなく、家族や社会の責任と市民的自由がより強い社会を創出する「大きな社会」(The Big Society)である。バランスを取り戻した、より小さな政府が人々の生活を改善し、革新が花開くよう促し、人々に市民としての誇りを持たせる。

地域主義の邪魔になる障壁を取り除くことによって中央政府は、自らが実施するにふさわしい特別な事項に限って実施する。既に地域主義の理念に基づき中央政府や公共サービスの改革の実施をスタートさせているが、個々の住民、家族、地域社会、そして自治体が地域主義を確実にし、「大きな社会」に導くものとなろう。これらの地域の人々によって変革は実現されるのである。

ウ 地域主義と「大きな社会」の実現のための優先政策

構造改革計画草案には具体政策・スケジュールが列記されている。地域主義法案に盛り込まれた事項以外の政策を中心に記述すると次のとおりである。

(ア) 可能な限り権限移譲を行う

住民を信頼し、自らが地域の決定に対するコントロールができるようにする。そのため、権限を近隣住民にできるだけ近いところに移譲し、市民参加を増やし、地域社会による所有を促し、自治体の負担となっている検査を取り除く。

具体策として、重要な点は第1に、地方政

府機関の廃止である。政府ロンドン事務所は廃止し、他の政府地域事務所の廃止についても歳出見直し計画の中で検討する。また、経済政策を担当していた地域開発公社も廃止し地域計画策定権限、住宅計画策定権限を自治体返還するとしている。また、地方議員の行動を監督してきた基準委員会も廃止とした。

重要な点の第2は、自治体の委員会制度の復活である。地方議会の各委員会が執行機関として機能する行政類型は、以前はすべての自治体で採用されていたが、2000年の自治法改正により同制度を採用できるのは小規模自治体に限られていた。今後、自治体が希望するのであれば、委員会制度に復帰できる規定を地域主義法案の中に盛り込む¹²。

重要な点の第3は、労働党政府が推進してきた地方再編計画を中止する、としたことである。これは一層制化に賛成していない保守党の強い意向が働いていると考えられる¹³。

(イ) 人々の住宅に関する希望を満たす

現在の住宅計画を簡素化し迅速化するとともに、自治体に強力で透明性の高い奨励策を実施できる権限を与える。具体策としては地方住宅信託(Local Housing Trust)の設立などである。

(ウ) 地域社会に地域計画への責任を持たせる

地域住民とコミュニティに自らのまちづくりを自らの手で実施できるように権限を付与する。具体策としては、保守党が提案してい

¹² 英国自治体の行政類型については、拙著第10章「英国の行政大改革と日本」、140頁以下、地域政府、地方開発公社については、拙著第4章「英国行政改革と日本」、41頁以下 参照

¹³ 地方構造の再編の推移については、拙著第12章、201頁以下 参照

る「規制緩和される資源計画（Open Source Planning）」に基づき、地域主義法案の成立に先立ち、自ら居住する地域のまちづくりの権限を近隣住民に付与することと地域主義法案を通じて、地方審議会等が有している地域戦略計画策定権能を廃止し、その決定権を自治体に返還することである¹⁴。

（エ）説明責任を向上させる

自治体を中央政府や地方出先機関のコントロールから解放し、自治体により多くの自由度と柔軟性を与え、自治体の財政を簡明なものにするとともに規制緩和することにより、地域の説明責任、民主主義、参加を再強化する。

具体策としては第1に、地域主義法案を通じて、住民投票の実施と地方議会議員からの十分な審査を前提として、イングランドの12大都市が2012年から直接公選市長制を実施できるようにする。第2は、自治体の各種の情報を中央政府に報告する体制から、地域住民に報告する体制に変えるとともに、CAA（包括的地域評価）を廃止し、自治体に対する検査を縮小する。また、自治体を中央政府の要綱・規則、財政制度等から解放する選択肢を発展させることである。

第3は、抜本的に権限委譲を推進し、自治体とコミュニティグループに財政自主権の確立を図る。自治体への政府ひも付き補助金の使途制限を段階的に廃止するとともに、もし、地域の大多数の企業が反対する場合にはビジネス・レイトの補足的な値上げを拒否する権

限を与える。（「追加的なビジネス・レイトに関する法律」により、広域自治体は、資産価値額1ポンドにつき2ペンスを上限として税率を引き上げる権限が与えられている。）そして、注目されるのは地域主義法案を通じて、策定される近隣地域計画に盛り込まれる地域の問題に関して住民投票を実施させる権限とカウンシル・タックスの過剰な引上げを拒否する権限を住民に付与することとした点である。

（オ）財政運営の透明性の確保を図る

財政歳出の実績に関するデータをオンラインで公開することにより、公金を誰が使い、何に使われたかを住民がわかるようにする。具体策としては、中央政府が保有する全自治体の業績データを公表することと、500ポンドを超える歳出、契約、支払の項目について、公開・標準化された様式で公表するよう、自治体に準備をさせること、そして幹部公務員俸給1級を超える者の職務と給与額について、公開・標準化された様式で公表するよう、自治体に準備をさせ、非公選の自治体職員への高額給与について地方議会の議決の対象とする権限を自治体議員に与える、としたことである。

（3）地域主義法案の提出と成立

構造改革計画草案に基づき、その法律事項を整理し、法案化し地域主義法案が、2010年12月13日に下院に提出され2011年1月17日に第2読会が行なわれ、国会での実質審議に入り、1年近くのに及ぶ下院、上院

¹⁴ 地域圏政策については、拙著第4章、50頁以下 参照

の審議を経て2011年11月16日に女王陛下の裁可を受けて地域主義法(The Localism Act)として成立した。

ア 法案の理念—大きな政府(Big Government)から大きな社会(Big Society)へ

大きな社会は、人々が共通の善に向かって協働する際に必ず生まれるものである。中央政府ができる最善の貢献は、地域の課題を解決するために最もふさわしい人々、すなわち、地方議員、公共サービスの担い手、社会的企業、慈善団体、コミュニティグループ、近隣住民等に対し、権限、資金、知識を移譲することである。

連立政権はそれゆえに、「地方分権の推進」を決意した。それは、「大きな社会」を建設するために、連立政権ができる最大のことである。権限を末端まで移譲するためには、確固とした地方分権プログラムが必要であり、地域主義法案は、このプログラムに対し重要な法律上の基礎を与えるものである。

イ 地方分権についての政府の推進体制

地方分権は1省庁に限られるものではなく、グレッグ・クラーク地方分権担当大臣のもとに、政府が一丸となって取り組む仕事である。地域主義法によって具体化された方策は、今後、政府の各省庁の取組みをフォロー

アップしていくことで補強される。

また、自治体は、2つの重要な役割を果たす。第1は移譲される権限の受け手になることであり、第2は、それらの権限をコミュニティや個人に更に移譲することである。

(これを二重権限委譲論という。)

ウ 地域主義法に盛り込まれた主な措置

地域主義法において法制化された主要内容を列記すれば次のとおりである。

(ア) 政府による規制を緩和し、「官僚主義の弊害の除去」を図る

I トップ・ダウンにより定められていた地域ごとの政策目標を廃止し、地域による民主的な意思決定を尊重する。政府による大量の文書を解消し、地域独自のビジョンを反映した計画を中心に据える。

II 基準委員会(The Standard Board)を廃止し、地方議会議員自らが、自らの行動を律する新たな制度の創設を認める。

III 地方議会議員の行動を制約していた地域における利益享受の疑いを避けるための現行規制を撤廃する。

IV 包括的地域評価制度(CAA) 地域協定制度(LAA)、監査委員会(Audit Commission)は中央政府による自治体統制の手段であり、また複雑でコストのかかるものである¹⁵。

¹⁵「基準委員会」は各自治体に設置が義務付けられており、議員が遵守すべき倫理規範に違反していな監視している。また、国においてはイングランド基準委員会(Standards Board for England)が2001年に設置され、自治体における行動規範違反を調査し、議員活動の停止などの罰則を執行する権限もっている。詳細は拙著第10章150頁参照。「包括的地域評価制度(CAA)」は監査委員会が行ってきた各自治体の行政サービス・管理能力を総合的に評価する包括的行政評価制度(CPA)を発展させ地域全体の視点からとらえたもの。「監査委員会」は1983年設置されイングランド、ウェールズの自治体の外部監査を行う独立機関。財政上の不正行為の防止などのほか自治体全体の業務全般について金銭的効率性の観点からチェックする。(詳細は拙著第14章258頁以下参照)地域協定制度は自治体と地方圏における政府事務所が合意されたサービスについて企業等の関係者を広く対象にしたパートナーシップ事業。(詳細は拙著第9章118頁以下を参照)

(イ) 自治体及びコミュニティに自主的な行動できるよう必要な権限を付与する

I 自治体に「包括的権限」(General Power of Competence)を付与する。

これにより、法令により特に禁止されたこと以外はすべて行うことができるようになる。そして、これにより自治体は当該地域ニーズに応じて自由に政策立案し実施できることとなる。

II コミュニティに、閉鎖の危機に直面した地域の施設を救済するため、当該施設の所有及び運営を行うことができるようにするため自治体から優先的に資産の買取権限等を与える。

III 地域住民に自らのコミュニティを発展させるために新たな権限を与えるよう地域計画システムを改革する¹⁶。

(ウ) 財政運営に対する自治体の裁量権の拡大を図る

I 中央政府によるカウンスル・タックスの上限設定を廃止し、それに代わる措置として、基準額以上の引上げを行う場合には住民投票を実施し、過度な引上げを拒否する権限を住民に付与する。

II 地域の事業者の意向に応えることができるよう、ビジネス・レイトの税率を地域独自で引き下げることができる権限を、自治体に付与する。

III コミュニティ・インフラ税を徴収し近隣住民に還元する権限を自治体に付与する。

(エ) 公共サービスの供給方法の多様化を図る

I コミュニティに対し、自治体に代わって公共サービスの運営を行うことができる権利を付与する。

これにより、コミュニティは公共サービス供給に、より深く関わり、地域の優先課題に対応することができる。

II コミュニティの機関が、既存のサービスや新たなサービスを自ら供給できるよう、公共施設の購入ができる機会を増やす。これにより、サービスの供給主体が多様化し、創意工夫に富んだ方法の採用が促されることとなる。

(オ) 公的監視のための情報公開を推進する

I 各年度の各省の歳出の詳細を明らかにするデータベースを構築する。その結果、無駄使いや浪費の例を明らかになる。

II 全省庁の2万5000ポンド以上の支出や入札情報を公表する。

III 2011年以降、自治体は500ポンド以上のすべての歳出項目を公表しなければならない。

IV 公的機関においても、同様に契約、俸給、人事管理上の情報の透明化に努めなければならない。また、自治体に対し、幹部職員への報酬支給方針を明らかにした文書を毎年公開する義務を課す。

¹⁶ 拙著第13章211頁以下 参照

(カ) 地域住民に対する説明責任の強化を図る

I パリッシュは自らの地域の住宅、商業など重要な政策を「近隣地域計画」として策定する権限が与えられる。そして住民投票を通じて地域住民の意見を反映させることができる。

II 2012年以降、イングランド内12都市において、住民投票を経た上で、直接公選市長制を導入する¹⁷。

エ 地域主義法の成立と政府の見解

2011年11月16日女王陛下の裁可を受け地域主義法(The Localism Act)が成立した。

両院の審議で、いくつかの修正がなされたが、最終段階での修正が注目される。それは都市の権限の拡大に関するものである。すなわち、ロンドン以外の8大都市(コア・シティと呼ばれるバーミンガム・ブリストル・リーズ・リバプール・マンチェスター・ニューカッスル・シェフィールド)が経済計画策定や新たな大都市圏都市(City Region)を設立する場合に政府はその要請があれば当該都市に対して新たな権限を付与し得る法的権限(Secondary Legislation)を与えられた。この修正について、自治体協議会はその対象を8大都市に限ったことに強く反発したが政府は押し切った¹⁸。

地域主義法が成立したその日、コミュニティ地方省は声明を発表した。「White Hall(中央政府)がコントロールしていた時代は終わりを告げ、地域の人々に権限を返還する

歴史的な日が訪れた。自治体及び地域コミュニティは地域主義法により中央支配から解き放たれるのである。」クラーク地方分権担当大臣も「100年に及ぶ中央集権体制に終止符が打たれ、権限は住民、コミュニティ、地域議会の人々の手に戻るのである。」と同趣旨の言及をしている。保守党所属のジョンソン・ロンドン市長(元「影の内閣」の教育相)は「地域主義法により、ロンドン市及び33の区に大きな権限が与えられ、過度な中央集権体制や国の規定した基準による行政が終わり、これから新たな地方民主主義が始まる。」と賛意を示している。しかし、果たして、そのようになるのであろうか。

4 連立政権の地方分権政策の評価

英国の地方制度と地方分権改革の評価に当たっては、いくつかの重要な点に留意しなければならない。

(1) 評価の留意点

第1は、英国には「大きな地方分権」と「小さな地方分権」があることである。

前者は、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの地域議会の問題であり、サッチャー首相が「地域議会の設立は連合王国の基盤を揺るがす。」として頑なに権限委譲を拒み続けた。それに対してブレア労働党政権は「地域議会の設立」を不可欠なものとして、次々に地域議会を設立させた。かつてイングランドに力で併合された歴史的背景から、独立あるいは地域内で自治を要求する民族主義

¹⁷ 英国自治体における直接公選制の詳細については、拙著第7章91頁以下 参照

¹⁸ 英国の都市政策については、拙著第6章「アーバン・ルネッサンス」73頁以下 参照

政党が誕生し、国会にも議員を送り込むなど、その勢力は1970年代から拡大した。最近ではスコットランドにおいてはその独立を標榜するスコットランド国民党（SNP）がスコットランド議会の過半数を占め独立への動きを一段と鮮明にしてきた。ウェールズについてもウェールズ民族党が勢力を拡大しつつあり、第一党のウェールズ労働党との連立政権を組む。北アイルランドでは長い闘争の歴史に終止符が打たれ平和が実現し自治権が復活したが、もともとアイルランドの独立とからむ地域で将来はさらにその動きが明確になる日が来ると予想される。

歴代の政権にとって、地方分権を進めることと連合王国を如何に維持すべきかが最大の政治課題であり、下院議員の選挙制度とからみ、権限委譲の範囲など極めて困難な対応が迫られることとなる。

連立政権もこのことを十分認識し、2011年7月、コミュニティ・地方省が構造改革草案を発表するのと呼応して、内閣も地方分権に関し、ウェスト・ロジアン問題を検討するため委員会を設置することを直ちに表明した。そして、中央政府とスコットランド、ウェールズ、北アイルランドの地域政府と強力な関係を築くための政策を発表した。

具体的には①スコットランドへの地方分権についてカルマン委員会の提案を実行するプロセスをスタートさせる、②スコットランドの状況を踏まえ、ウェールズへの地方分権をさらに進める。③英国の主要制度と歩調をあわせるため、北アイルランドの法人税率の改

定について検討する、とした。この問題は我が国にはない問題であり、地方分権政策の推進と連合王国の維持が両立し得ることを政権は余儀なくされる。

後者の「小さな地方分権」はイングランド内の地方分権であるが、この状況は我が国と極めて類似する。9つの地域リージョンが我が国の道州と類似し、基礎自治体と広域自治体の関係も我が国の市町村と都道府県の関係に類似する。

また、大都市への権限委譲により都市の再生が課題となっている英国は大都市圏都市（City Region）という大都市を核とする周辺自治体との連携策を模索しており、我が国の定住自立圏構想や大都市制度の見直しに通ずるものがある¹⁹。

第2は政党政治の状況の相違を良く理解しておかなければならない。英国の制度改革は保守党、労働党の2大政党の利害を配慮に入れなければならない。確かに、我が国と同様に、地方民主主義の観点から対中央政府に対する地方政策は共通なものがあるが、地方構造の1層制か2層制かの対立などは各自治体を支配する政党の状況が大きく影響している。

我が国は地方政治の安定こそ国民生活の安定をもたらすものとして、地方自治の重要性が定着していると思うが、かつてのサッチャー保守党政権とリバプール市との対立（リバプールではごみを長期間収集せず放置し、その責任は地方税率を上げさせない政権の歳出抑制政策（レイト・キャッピング）にあるとして激しく対立。最終的には保守党政

¹⁹ 地域議会への分権及び「ウェスト・ロジアン問題」については、拙著第2章「大きな地方分権と権限委譲」15頁以下 参照

権は市議会指導者の身分を剥奪した。)や大ロンドン都の廃止をめぐる労働党リビングストン都知事とサッチャー首相の対立(結果はロンドン都の廃止)にみられるように、地方制度の根幹に関わる事項が政治の対立の影響をまともに受けることとなる。すべて国会におけるその時の政党の権力の対立が地方政治の安定を損ない、地方制度の変革が繰り返されることとなる。

第3は英国自治体の権能についてである。地域主義法により英国の自治体も包括的権限を与えられ、自治体関係者からは歓迎の意向が示されている。しかし、英国の場合、自主財源たる地方税はカウンシル・タックスしかなく、歳入に占める割合が25%しかない状況であるため包括権能が与えられても裏打ちする財源を国に依存せざるを得ず、財源配分の問題を解決しなくてはならない。また、この包括的権限は国が禁止している事項は除外されており、自治体が新たな税を課すことは認められていないことに注意しなければならない。

第4は権限委譲についてである。地域主義法が示す方向が、国の規制緩和、特定補助金の廃止、国の基準目標設定の削減、民間やボランティア組織との連携など「新しい公共」のあり方が提示され、我が国と共通のものと思われる。しかし、英国の場合は権限委譲は「国から地方へ、そして住民へ」という二重権限委譲論であることに留意する必要がある。

国と地方の権限争いではなく、住民をサービスの受け手から主体者へ移行する手段とい

える。これまで、行政改革によって「地方民主主義」より「行政効率主義」が優先される結果、自治体の規模は世界一の大きさとなり、住民との距離が遠くなった。地域コミュニティ・ボランティアの権限を強化することで住民との距離を縮めようとしている。パリッシュの権限拡大もその政策の一環と理解すべきである²⁰。

第5は住民投票制度についてである。英国は議会制民主主義で代表者による意思決定が基本であり、住民投票は極めて例外である。必ず、その実施は法律の根拠が必要であり、国においてはEUの加入の是非、選挙制度の改正の是非、地域においては地域議会の設立の是非、自治体においては公選首長制の導入の是非を問うときに実施された。地域主義法において地方税の税率アップを抑制する政策を廃止するかわりに住民投票の実施により過度の税率引き上げに拒否権を与えうる制度となった。これは極めて異質なものであるが、本来、議会の権限であるべき税率決定権を制約することとなり、個別の事項について住民の関与を認める途を開くこととなった。我が国においても地方税に関する条例制定要求を認めるべきか否か議論となっているが、議会と住民との関係をどう位置付けるかについて今後十分な議論が必要であろう。ただ、英国の場合は、政府が権限をもっていたキャッピングの権限を住民に移譲したもので、政府から住民への権限委譲という側面をもっていることに我が国の状況との相違がある²¹。

²⁰ パリッシュと地域コミュニティの発展については、拙著第8章「新たな住民参加の取組み」101頁以下 参照

²¹ 住民投票制度、レフェレンダム制度については、内貴 滋「英国国民投票の意味するもの」地方自治201年9月号巻頭論文参照

第6は首長公選制の拡大である。これはブレア・ブラウン労働党内閣以来その方向が出されているが、自治体議員に反対が強く、また住民投票にかけても過半数の賛成が得られない状況であり、13自治体以外は実施されていない。そこで、連立政権はバーミンガム、マンチェスターなど12の大都市に強制的に市長公選制を導入する改正を行った。しかし、将来、住民投票によって支持されるか否かは疑問である。首長公選制の導入の可否を問う住民投票は現在まで38の自治体で実施され、25の自治体で否決されている。2008年7月5日以降はすべて否決されている。我が国の識者は、住民自治との関係で選挙の機会が増えることを自治の進展ととらえ住民も自らの意見を反映させる機会が増加するので賛意を示すと考えているようだ。しかし、英国では必ずしもそうではない。その理由は①間接民主主義の原則が浸透しており、議会議員を住民の代表者として選んでいる以上議院内閣制の中で円滑に首長（リーダー）を選定するのが自然だと考えていること、②直接選挙はタレントなど政治能力と無縁な人気やムードに左右される懸念があり、また、選挙区が狭いので一部の極端な考えを標榜する候補者が選任される危険があること、③下院議員選挙、欧州議員選挙、県議会議員選挙、市町村議会議員選挙、パリッシュの議員選挙など選挙が多すぎ、住民には疲労感があること、などで

ある。これらの考えは議会議員のみならず住民やマスコミの意見にも多い実態と考えられ、我が国と事情を異にする面がある。

第7は我が国で火種になりつつある首長と議会の対立は英国では起こりにくい点である。英国では、もともと議会が自治体であり、議会は議決機関であると同時に執行機関であった。事務局も組織上、議会を補佐するものであり、言わば一元代表制である。2000年の地方自治法改正で8万5000人未満の小規模自治体（42自治体）のみにしかこの議会委員会型は認められなくなったが、それでも、内閣を構成する体制としては、議会支配政党のリーダーが自治体の執行機関を代表する形式（「リーダーと議院内閣制」299自治体）が圧倒的であり、首長を直接公選する体制（「直接公選首長と内閣制」）は多くの議会で支持されず、仮に支持された場合でも住民投票により首長公選制の導入を拒否される場合が多かった²²。これは英国では中央のみならず地方においても議院内閣制による自治体運営が定着しており、議会議員選挙とは別に首長を選挙することは混乱をきたす結果になると考える人々が多いからであろう。ブレア・ブラウン労働党政権も、現在の保守党・自民党連立政権も直接住民に選挙された首長のほうが強いリーダーシップが発揮されると考え、特に都市地域における問題の解決には、公選首長

²² 首長公選制を採用する法制手続きとしては、①有権者の5%以上の請願により住民投票が行われるケース、②議会が、その議決により直ちに採用するケース、③議会がその議決により住民投票を諮るケースの3類型がある。なお、一度、住民投票が実施され過半数が獲得されず否決されると、次の10年間は住民投票を実施できない。首長公選制の是非を問う住民投票は、2001年6月7日バールック・アポン・トイードで初めて実施され（否決）最近では2008年7月4日バーリーで実施された（否決）。過半数を獲得して首長公選制をとった自治体は次の12市町村とロンドン市（GLA）である。ワトフォード、ドンカスター、ハートルプール、ルイシャム、ノース・タインサイド、ミドルズバラ、ニューハム、ベドフォード、ハックニー、マンスフィールド、ストーク・オン・トレント（現在は直接公選制ではない）、トーベイ

の登場を期待したものである。公選首長制度は首都ロンドンで初めて採用されたもので、労働党政権下ではケン・リビングストンという個性の強いリーダーがロンドンオリンピックの誘致成功に象徴される成果を実現した。しかし、一時はブレア首相との確執も取りざたされ、同じ政党であっても対立を生んだ事実もある。地域主義法は12の大都市をロンドンと同じにしようとしているが、我が国で起きている首長と議会との激しい対立が、起きないとも限らない。(我が国の制度を二元代表制と表現するのは必ずしも適切ではないと思うが)英国のように政党間の政策対立が激しい状況の中で、公選首長と議会の支配政党が異なる事態が生じた場合、自治体運営に首長と議会の激しい対立が懸念される。今回の地域主義法では、従前の議会委員会型を復活させ、人口8万5000人未満の小規模自治体に限らず一般の自治体でもその採用を可能にする改正が行われたことは、英国地方政治の状況や自治体議員などの意向を十分考慮したものではないだろうか²³。

第8は国等の出先機関の廃止である。地域主義法は政府の地域事務所、地域開発公社、地域審議会などを廃止し、自治体の権能の拡大を意図している。併せて特定補助金の原則廃止や国の監督の縮小など我が国と軌を一にする改革でその実効性が期待される。しかし、出先機関等の権限はもともと自治体から取り上げた面があり、その返還という側面が

あることに留意する必要がある。また、自治体の広域行政の必要性については大都市圏都市(City Region)、パートナーシップ政策などの自治体間の連携策の強化などによる広域機能の維持を図る政策を提示している点を忘れてはならない²⁴。

第9は英国の議会議員は基本的に無報酬であることを念頭に置かなければならない。中央政治においても1911年までは国会議員は無報酬であり、現在でも上院議員は無報酬、下院議員も本省の課長補佐程度であり、政治は奉仕との考えは生きている。特に、地方政治は顕著であり、自治体の議員は基本的に無報酬である。したがって、議員は別に自らの職業を持っており、そのため、議会が開催されるのは夕方から夜である。英国の「地方自治は地域への奉仕」である、との観念が根強く残っており、むしろ、そのことに議員は誇りを感じているようである。

第10は中央統制についてである。英国は「地方自治の母国」という表現には似合わず、極めて中央政府の統制が強い実態にある。前述したようにサッチャー首相はリバプール市の幹部議員の首を切った。主務大臣には住民サービスの提供を使命とする自治体が、その役割を果たせなくなっている状況が生じた場合には、当初は当該自治体による自主的再建を促すものの、必要な手続きを経て自治体の職員・議員を首にできる「伝家の宝刀」が与えられている。その際は、適切な行政評価が

²³ 行政類型については、拙著第10章「行政体制3類型—自治体のリーダーシップ強化と直接公選首長制の拡大」139頁以下 参照

²⁴ 大都市圏都市(City Region)は「核となる都市地域から拡大された圏域」で、仕事やサービス(例えば、買い物、教育、健康、娯楽など)を求める人々を引き寄せる生活圏域全体の経済活動を牽引していく役割を果たす。詳細については、拙著75頁以下 参照、都市地域連携を図るパートナーシップについては拙著第9章「地域振興とパートナーシップの強化」107頁以下 参照

前提となり、世界一と思われる外部評価制度が機能している。財政面においては、レイト・キャッピングに象徴される地方税率に政府から上限を設けることや政府・外部機関からの検査などの統制手段は自治体にとっては大きな脅威となっている。また、英国に関する記述のなかに2003年地方自治法改正による「起債の許可制度の廃止」があげられ、Prudential Borrowingという自己規律的な制度に移行されたことが紹介されているが、形式上はそうであっても、歳入援助交付金の算定や政府系資金機関（Public Works Loan Board）の貸付原資を通して中央政府の意向に反することは極めて難しい実態であることを知るべきである。自主財源比率が25%しかないのであるから中央政府の統制は効果的である。要するに「飴と鞭」が徹底していて、業績の悪い自治体には検査回数が増加し、補助金が削減される一方、業績の良い自治体は検査がなくなり補助金も増加し、表彰も受けるのである。

地方税制度においても従前地方税の一翼を担っていた事業用資産レイト（ビジネス・レイト）は自治体の強い反対にもかかわらず国税化されてしまった。その後、いくら、その返還を叫んでも労働党政権は国税からの再配分に際し多少の配慮を示す程度に過ぎなかった。連立政権は今回の地域主義法においてビジネスレイトの税率を地域独自で引き下げる権限を自治体に付与したが、あくまでも国税の本質は譲っていない²⁵。

日本では憲法上の制度保障により「地方自

治の本旨」に反することは法律であってもできない。自治体の人事権に介入することは考えにくい。せいぜい、財政的手段による自治体の起債制限を課す法令を制定し、それを背景とする行政指導が精一杯であり、補助額、検査回数などに差をつけることも難しい。

（2）英国の地方自治の総合評価

以上論述したことを振り返れば、英国自治体自らを「大英帝国最後の植民地」と評する所以もわからなくもない。政党政治ならではの政権交代によって、自治体の基本構造を含めた変革が頻繁に行われる英国では、日本が、明治以来、二層制の地方構造が変わらず、また、都道府県の数（沖縄返還という特別なことを除き）全く変わらないことは、驚きなのである。

しかし、一方では、やはり、「地方自治の母国」でもある。英国自治体が、いかに歴史を持ち、その職員が誇りを持っているか、英国政府に対し、堂々と自らの意見を述べ、戦ってきたかを忘れてはならない。一例をさらに追加すれば、中央統制を図る尺度として、国庫補助金があるが、この形式的な数字を見て自由度の有無を論じるのは誤解を生じかねない。英国の特定補助金は日本の補助金適化法で規制されている、がんじがらめの補助金ではない。各省が自治体に配分する特定補助金でも、目的という大きな規制はあるが、配分に自治体の地域の特性に合わせた算式を認めるなど自治体の自由度を認め、最も執行者に近いところへの権限委譲に取り組んでいる。

²⁵ 英国の行政評価制度及び中央統制の実態については、拙著第14章「大英帝国最後の植民地—中央集権手法とその背景」247頁以下 参照

外国の制度を形式的に比べるのは誤解を生むと思ひ、本稿ではできるだけ実質的な比較を試みてきたところである。その際述べたように、役割分担、税財源制度その他の項目においても中央集権的統制が強いのは事実であるが、他方、地方自治を重視する観点からの評価も可能であり、筆者は、両面の見方が重なっていると考へている。

自治体の権能の広さや役割分担の実質比較分析で述べたように、英国の役割分担は明確である。このことは、権能の議論と無関係ではない。確かに日本の自治体の権能は広い。しかし日本の場合、従前の機関委任事務による権能の広がりやをどう評価すべきか。地方自治を發展させる方向にすべてがあるとも思へない。その結果、自治体の権能が小さいからといって自治が進んでいないとは限らないのである。権能の大きさだけでなく、その内容が自治政策の構築に必要なか否かの検討が加味されるべきであろう。

英国のように、行政主体で明確に区別し、国との協議やパートナーシップ制度の中で調整する方法もあるのである。2007年4月イングランドの全地域で地域協定(LAA)が締結された。この状況を受け、ウラス地方担当大臣は「自治体の分権新時代の改革」と呼び、歓迎の意を表した。彼によれば、地域協定のスキームを活用し「2008年より自治体は使途制限のない補助金をすべて地域協定の目標達成に使うことができる。」とし、自治体の自由裁量権の拡大に期待を示した。その後、地域協定を中心とするパートナーシップの重要性が重要視され、自治体の総合政策の中心に位置づけられることとなった。

形式的に制度を見るだけでは英国は日本の自治に劣るように見えるが、実態的には地方の自主性と責任の面では日本に決して負けていないのではないだろうか。

特に自治体を「住民サービス」を使命とするものと位置づけ、権限委譲も効率化も、すべて住民への付託に応えるべくものとしている点や中央政府の介入も的確な住民サービスを受けられない状態を打開するため住民のために中央政府がやむなく介入することとしている点など住民に最も身近な自治体こそ、そのために役割を果たすべきだとしていることは日英双方の地方自治理解の基盤となるであろう。

また、自治を支える人々もその責任を自覚していることは特筆すべきことである。例えば、最も住民に近い、パリッシュは、住みやすい地域社会の形成をめざし、老人や恵まれない人々とともに自治体議員、職員が努力している。これら地域を支える人々が、とても元気である。彼らの地域に対する思いの深さとその奉仕の精神には、強く感銘を受ける。地域の実情と住民のニーズは、地元に着しているパリッシュこそが最も理解しているし、そのための努力を惜しまないとの硬い信念を感じる。前述したように、英国の地方議会は伝統的に奉仕の精神が根底に流れており、地方議員も名誉職との伝統があり、基本的に給与は支給されない。特にパリッシュの議員も無報酬で奉仕している。かつての法改正で、議会で決定すればパリッシュ議員に報酬を支払うことが可能になったのだが、それにもかかわらず、どこの議会でも報酬を支払う決定は行わず無報酬のままである。これま

での自分の経験を役立て地域のために尽くすことが、自らの使命であり、当然のこととしている彼らの姿には、英国独特の責任と誇りを感じる。英国の政治学者 J・ブライスの「地方自治は、民主政治の最良の学校」との言葉は彼らの姿を見ていると大いにうなずけるところだ。

地域主義法についてはその理念のめざすところは民主主義の原点であった住民自治・地方自治への回帰である。ピクルス・コミュニティ地方大臣も「今日という日は地域の人々の生活をコントロールする権限をホワイト・ホール（中央政府）から地域コミュニティに戻した歴史的な日である。自治体は包括的権限を与えられ地域コミュニティや住民は自らの地域資産を守り発展させる権限を再び持つこととなった。」と高らかに宣言した。

確かに方向は正しく、そうなることを期待したいが、ピクルス大臣及びクラーク地方分権大臣は、「これは地方分権への大きな一歩ではあるが、地方分権の旅の到着地では到底ない。政府はこれから、より許容性と柔軟性を持つ英国の実現向ってさらに取組みを続けていかなければならない。」と正直に述べている。中央集権化された制度の根幹は、なお堅固に残っている。中央政府に与えられた税財政制度に若干地域の権限を拡充する修正はなされたものの、確固たる大きな税財政権限や人事権にまで介入し得る主務大臣の権能等は基本的に変わってはいない。理念としては地方分権への大きな一歩であるが、それを実際に実現するには、さらなる中央政府の制度改正の取組みと自治体・地域コミュニティの地道な努力が必要である。そして、地方自治

関係者が、地方自治の発展のために努力を怠らなければ、その中央統制の壁が瓦解する日が必ず来ることが期待される。

おわりに—地方自治の未来への一歩

日英両国の自治には双方とも、それぞれ素晴らしい点があり、また、学びあうべき点も多い。日本にも誇りうる点が多くあり、英国にも学ぶに値する点も多い。2007年4月、地方自治法の修正追加案がミリバンド環境大臣から提出された。その内容は、広域地域でゴミの収集と処理を一元的に処理する新機関（Waste Authority）を関係自治体で設立する権限を付与するもので、まさに日本の一部事務組合制度から学んだようである。

また、今回の地域主義法には大都市への権能が付与される条項が盛り込まれたが、これも我が国における政令市制度が大いに参考にされたと思われる。都市の規模により、その自治体の権能を拡大する考え方は、これまでの英国にはなかったものである。我が国の地方自治は公害問題、ごみ処理問題、高齢化問題などに先駆的に取組み、世界のトップ・ランナーとして誇るべき政策・実績が多数ある。一方、英国の制度は「地方自治の母国」からの視点と「大英帝国最後の植民地」とする中央集権からの視点の双方から評価することが可能であり、これまでも我が国は多くのことを学んできた。自由競争の原理の中にも、温かみのある福祉国家の形成という目標を実現しようとしている英国には、中央・地方の戦いと協調の中で、政治的にダイナミックに展開する改革の姿勢においても、日本が共感できることも多いのではないか。

時を同じくして、日英両国には地方自治の未来を拓く一歩が踏み出された。

連立政権による地域主義法成立による自治体の権限拡大、国の規制緩和、住民自治の拡大などはこれまでの英国の強固な中央集権体制を緩和し、地方自治の発展につなげていく大きな一歩であることを期待したい。

一方、日本では、国と地方の協議の場が法律上の位置づけを与えられるなど地方自治の発展を図る制度改革が一歩前進し、国からの権限委譲、出先機関の廃止などの分権政策もさらなる前進が期待される。

英国と日本は立憲君主制の政治体制のもと多くの共通点を抱える。そして何よりも地方自治に取り組んでいる素晴らしい人々がいる。その真摯な努力と熱意は、必ずや両国の民主主義の発展に寄与するものと信ずる。