

# 英国の地方自治(概要版)

—2010年改訂版—

LOCAL GOVERNMENT IN THE UNITED KINGDOM

財団法人自治体国際化協会



# 目 次

第1章 国政概要と地方自治体の法律上の位置づけ .....	1
第1節 基礎情報.....	1
第2節 中央政府の構造.....	2
第3節 英国議会の現状.....	2
第4節 サッチャー政権からキャメロン政権までの経緯 .....	3
1 サッチャー保守党政権(1975.5～1990.11) .....	3
2 メージャー保守党政権(1990.11～1997.5) .....	3
3 ブレア労働党政権(1997.5～2007.6) .....	4
4 ブラウン労働党政権(2007.6～現在) .....	4
5 キャメロン保守党・クレグ自由民主党連立政権(2010.5～現在) .....	4
第5節 EU憲法・ユーロ参加動向 .....	5
第6節 地方自治体の法律上の位置づけ .....	5
第2章 地方自治体の議会と執行機関の関係 .....	6
1 各地方自治体構造における、議会と執行機関の関係 .....	7
第3章 地方自治体等の種別構成とその機能.....	13
第1節 地方自治体の種別構成と機能.....	13
1 地方自治体の種別構成.....	13
2 地方自治体の機能 .....	15
第2節 グレーター・ロンドン・オーソリティー (GLA) .....	17
第3節 パリッシュ.....	20
第4節 地方自治体構造の変遷.....	20
1 イングランド .....	21
2 ウェールズ.....	22
3 スコットランド.....	22
4 北アイルランド.....	22
第4章 地方自治体の構成員(議員、首長、事務職員) .....	23
第1節 議員(Councillors) .....	23
1 議員の役割 .....	23

2 議員の任期.....	23
3 議員報酬.....	23
第2節 首長(Elected Mayors) .....	24
第3節 事務職員(Officers) .....	26
1 事務総長.....	26
2 法定職 .....	26
3 採用・異動・任命.....	27
4 雇用条件.....	28
第4節 議員と事務職員 .....	28
1 議員と事務職員との関係.....	28
2 事務職員の政治的中立性.....	28
3 政務補助員(Political Assistant) .....	29
4 議会による事務職員の解雇 .....	29
第5節「2000年地方自治法(Local Government Act 2000)」による倫理規定 .....	29
<b>第5章 選挙制度.....</b>	<b>30</b>
第1節 英国の選挙制度.....	30
1 選挙の種類.....	30
2 選挙の方法.....	30
第2節 地方選挙区の定数 .....	31
第3節 選挙日程.....	31
第4節 有権者.....	32
第5節 被選挙権者 .....	33
第6節 マニフェスト .....	33
第7節 選挙区割り.....	33
第8節 選挙人登録.....	33
1 選挙人登録簿.....	33
2 2000年国民代表法.....	34
3 2006年選挙管理法.....	34
第9節 投票率 .....	34
1 直近の選挙結果.....	34
2 投票率の低迷 .....	35
<b>第6章 地方財政.....</b>	<b>41</b>

第1節 地方自治体の歳入歳出構造 .....	41
1 経常会計 (Revenue Account) .....	41
2 資本会計 (Capital Account) .....	44
第2節 地方税制度 .....	45
1 地方税の歴史 .....	45
2 カウンシル・タックス .....	45
第3節 補助金 .....	47
1 経常会計に係る補助金 .....	47
2 地方交付金 (Revenue Support Grant) .....	48
3 ノン・ドメスティック・レート (Non Domestic Rate) .....	49
4 資本会計に係る補助金 .....	50
第4節 制度の変遷 .....	50
1 キャッピング (Capping) 制度 .....	50
2 ノン・ドメスティック・レートの取扱い .....	50
3 地方債許可制度の廃止 .....	51
4 地方自治体における財源調達バランス (Balance of Funding) の見直し .....	51
5 ライオンズ卿の調査報告書 .....	51
第5節 監査制度 .....	52
1 内部監査 .....	53
2 外部監査 .....	53
<b>第7章 地方分権 .....</b>	<b>55</b>
第1節 地方分権政策 .....	55
1 背景 .....	55
2 労働党政権の地方分権政策 .....	55
3 地方自治白書 .....	55
第2節 スコットランド .....	56
1 議会の成立経緯 .....	56
2 権限 .....	56
3 議員 .....	56
4 執行機関 .....	57
5 独自政策 .....	57
第3節 ウェールズ .....	57
1 議会の成立経緯 .....	57

2 権限.....	58
3 議員.....	58
4 執行機関.....	58
5 独自政策.....	59
第4節 北アイルランドの和平合意と議会の創設 .....	59
1 議会の成立経緯.....	59
2 権限.....	60
3 議員.....	60
4 執行機関.....	60
5 最新の自治政府の動向 .....	61
第5節 イングランドにおける地方分権政策.....	61
1 グレーター・ロンドン・オーソリティー (GLA) .....	62
2 地域審議会 (Regional Assemblies) .....	62
3 地方自治体リーダー委員会 (Local Authority Leaders' Board) .....	64
4 地域開発公社 (Regional Development Agencies: RDA) .....	65
5 パートナーシップを活用した中央政府と地方自治体との新たな関係.....	68
6 都市圏 (City Region) .....	71
<b>第8章 民間部門とのパートナーシップ.....</b>	<b>74</b>
第1節 英国における PFI/PPP 導入の経緯と現況.....	74
第2節 PFI/PPP の概要.....	74
1 基本的概念 .....	74
2 PFI の類型.....	75
3 金銭的効率性 (Value for Money: VFM) .....	75
4 リスク移転 .....	76
5 PFI 関係諸機関 .....	76
第3節 地方自治体と PFI .....	77
1 1997 年地方自治法 (Local Government Act 1997) .....	77
2 資本財政規則 (Capital Finance Regulations) .....	77
3 補助金と PFI クレジット.....	77
第4節 PFI の抱える問題点等.....	78
1 コストの縮減.....	78
2 学校、IT (情報技術) 分野における評価.....	79
3 従業員の二層化問題 .....	79

4 PFI の将来.....	79
第5節 企業と地方自治体のパートナーシップによる地域活性化ービジネス改善地区 (Business Improvement Districts: BIDs) .....	80
<b>第9章 効率性・改善のしくみ(ベスト・バリュー制度/CPA/CAA ) .....</b>	<b>82</b>
第1節 ベスト・バリュー制度 .....	82
1 ベスト・バリュー制度導入の背景.....	82
2 ベスト・バリューとは .....	82
3 ベスト・バリュー制度の枠組み .....	82
4 監査委員会(Audit Commission).....	83
第2節 業績指標(Performance Indicators) .....	83
第3節 ベスト・バリュー制度から包括的業績評価制度 (CPA) へ .....	84
1 2002 年～2004 年の CPA .....	85
2 2005 年以降の CPA.....	86
3 一層制の地方自治体及びカウンティ・カウンシルの実施結果.....	86
4 ディストリクト・カウンシルへの拡大.....	86
第4節 CPA から包括的地域評価制度 (CAA) へ .....	87
1 CAA の定義 .....	87
2 CAA の手法 .....	87
3 評価結果.....	88
4 今後の動き.....	89
第5節 イングランド以外の動き .....	89
<b>第10章 地域への公共支出を見直す政府プログラム(トータル・プレース) .....</b>	<b>91</b>
第1節 トータル・プレースとは.....	91
第2節 パイロット地域での試験的实施.....	91
第3節 トータル・プレースの今後.....	94
<b>参考文献.....</b>	<b>96</b>

注1) 本冊子記載の内容は、明示の無い限り主にイングランドを対象としている。

# 第1章 国政概要と地方自治体の法律上の位置づけ

## 第1節 基礎情報

国名	グレートブリテンおよび北アイルランド連合王国 (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの4つの地域からなる		
国土面積	24万1,752km <sup>2</sup> (日本の0.65倍)		
人口	6,140万人(2008年、National Statistics) イングランド:5,146万人(83.8%)      スコットランド: 517万人(8.4%) ウェールズ: 299万人(4.9%)      北アイルランド: 178万人(2.9%)		
首都	ロンドン		
主要言語	英語(一部地域で、ウェールズ語、ゲール語も併用)		
通貨	スターリングポンド		
為替レート	1ポンド=135円(2010年6月現在) <sup>1</sup>		
GDP	名目…2兆1,836億ドル(2009年、IMF)      (日本は5兆681億ドル) 一人当たり…35,334ドル(2009年、IMF)      (日本は39,731ドル/人)		
政体	立憲君主制		
元首	エリザベス2世		
首相	デビッド・キャメロン(保守党)		
内閣	保守党・自由民主党連立政権<2010年5月発足>		
国会	上院(House of Lords)、下院(House of Commons)の二院制		

【図表1-1 英国(グレートブリテンおよび北アイルランド連合王国)の成立過程】

1536-42年	イングランド・ウェールズ連合法の制定: イングランドとウェールズの行政と立法が統合され、ウェールズが国会に代表者を送り込むようになる。
1642-51年	市民戦争(国王と国会の戦争)
1649年	国王チャールズ1世の処刑(清教徒革命)
1653-58年	クロムウェル、護民官となる。この間、スコットランドもクロムウェルの統治下に入る。
1660年	王政復古、チャールズ2世即位。スコットランドとイングランドの統治を分離
1688年	名誉革命
1707年	イングランドとスコットランドの国会が統合、グレートブリテンとなる。
1760-1830年代	産業革命
1801年	グレートブリテンとアイルランドの統合 <連合王国の成立>
1914年	第一次世界大戦
1921年	アイルランドの独立。ただし、北アイルランドは連合王国に残る。

<sup>1</sup> 以下本文ではこのレートを適用



1939-45 年	第二次世界大戦
1973 年	連合王国、EC に加盟（1993 年 EU 発足）
1999 年	スコットランドに議会を設置し、大幅な権限移譲。ウェールズに議会を設置し、相当の権限を移譲。北アイルランドにも議会を設置

## 第2節 中央政府の構造

英国は国王を擁する立憲君主制の国であり、国王は議会の招集、解散の布告等を発し法律を裁可、さらには内閣や裁判官の任免、条約の締結、軍隊の統率などの権限を持っている。

内閣は議会に対して責任を負い、議会の信任を失えば総辞職するか、議会を解散するという議院内閣制を採用している。この議院内閣制は名誉革命後の議会の優位、政党の発達によってもたらされたものである。

首相は下院で第一党になった党首が、国王の任命によって選出され、閣僚は首相の推薦によって国王が任命する。日本においては内閣法により内閣の首長としての総理大臣の地位及び閣議の役割を明確にしているが、英国では内閣は法律上一定の地位が明記されているわけではない。閣議に席を置く閣僚は最大 22 名と定められている。

## 第3節 英国議会の現状

英国議会は上院(House of Lords)と下院(House of Commons)の二院制であるが、上院議員は選挙による選出ではなく、下院議員だけが総選挙で選出されている。その下院選挙(総選挙)が 2010 年 5 月 6 日(木)に実施された。

2005 年以来 5 年ぶりとなる 2010 年の選挙は、金融危機に端を発した世界的な経済危機の影響による英国経済の悪化に対する景気対策によって生じた多額の財政赤字の削減対策や、雇用情勢の悪化を受けた移民問題などに注目が集まった。

この選挙により、すべての政党が下院の過半数の議席を確保できない状態(Hung Parliament)となり、戦後初となる保守党と自由民主党の連立政権が誕生した。

今回の選挙で最大の議席数を確保したのは保守党であり、前回から 97 議席増の 307 議席となり、前回政権を担っていた労働党は前回より 91 議席減らし 258 議席となった。自由民主党は前回より 5 議席減らして 57 議席となった。その他が 1 議席減の 28 議席となった(総議席数は 650)。主要 3 党の得票率は保守党が 36.1%、労働党が 29.0%、自由民主党が 23.0%となった。

なお、選挙後の結果を踏まえた 2010 年 6 月 1 日現在の政党別の下院議席数、上院議席数は図表 1-2 のとおりである。

【図表1-2】<sup>2</sup>

【下院の政党別議席状況】		【上院の政党別議席状況】	
保守党	307	労働党	210
労働党	258	保守党	185
自由民主党	57	自由民主党	71
民主統一党	8	無所属	181
スコットランド民族党	6	大主教等	26
シン・フェイン党	5	その他	59
ウェールズ民族党	3	計	732
社会民主労働党	3		
その他	3		
計	650		

なお、議員の選出が選挙によらない上院のあり方については様々な議論がある。1997年に政権の座についた労働党は、総選挙時のマニフェストにおいて「上院は改革されるべきだ」との書き出しで上院改革を政権公約としてあげ、政権発足後上院改革に着手した。マニフェストでは、まず、第一段階として上院における世襲貴族の議席と投票権をなくし、その後上院の権限と組織の抜本的見直しを行うこととしていた。しかしながら、1999年に750人ほどいた世襲議員を92人に削減したものの、その後改革は足踏み状態となっている。

#### 第4節 サッチャー政権からキャメロン政権までの経緯

##### 1 サッチャー保守党政権(1975.5～1990.11)

1970年代の末にはいわゆる英国病に悩まされたものの、80年代半ばの英国はサッチャー政権下で経済の好況と国際的地位の向上を享受し、‘強い英国’を実現するに至った。マーガレット・サッチャーは1979年5月以来、保守党党首としてイギリス史上、前例のない連続三選を果たし、イギリスの地方制度、教育面などの改革と民営化政策といったラディカルな改革を推進した。自由競争的市場経済政策、小さな政府達成などに代表されるサッチャー首相時代の一連の政策、サッチャリズムは、単に支出を制限し効率的な行政を実現することに主眼が置かれただけでなく、中央政府への権力集中、さらに中央権力による直接的行政サービスを目指したものと考えられている。

##### 2 メージャー保守党政権(1990.11～1997.5)

サッチャーの後継者としてジョン・メージャーが1997年まで二期に亘り保守党政権を続行した。メージャー政権はサッチャー時代の欧州政策とコミュニティ・チャージの手直しを行ったものの、経済

<sup>2</sup> 出典 United Kingdom Parliament Website <http://www.parliament.uk>

政策や行政改革などの政治の大枠はサッチャリズムを継承した。その中において、1992年に当時のラモント財務相により提唱されたプライベート・ファイナンス・イニシアチブ(PFI)は、公共部門の中に民間部門の資金、経営・創造能力を直接取り込もうとする手法として、注目を集めた。

### 3 ブレア労働党政権(1997.5~2007.6)

1997年5月の総選挙においてトニー・ブレア率いる労働党は18年ぶりに政権についた。サッチャー時代に低迷した労働党はサッチャリズムに対抗する道を真剣に模索し、党内左派を抑え、「第三の道」を選択することとなった。「第三の道」とは「社会経済の国家管理、平等主義、完璧な福祉国家を目指すのでもなく、サッチャーの導入した小さな政府、市場主義原理を推し進めるのでもなく、その双方の枠を超えて決然たる(decisively)道を進もうとする」ことだとされる(1998年フェビアン協会パンフレット“第3の道”より)。結果的に、ブレア政権は、保守党政権の行財政改革の流れを基本的には継続しつつ、新しい労働党をアピールするため、公共サービスの効率的・効果的な供給を図る「政府の近代化」を大きな政策の柱とし様々な改革に取り組んだ。政権は、安定した経済運営を背景に国民の高い支持を得、2001年の総選挙では大勝したが、政権2期目にはイラク戦争への関与のあり方に対する国民からの強い批判を浴びた。その結果、2005年の総選挙では過半数は維持したものの議席を減らし、政権3期目は厳しい政権運営を強いられた。

### 4 ブラウン労働党政権(2007.6~2010.5)

2007年5月に退陣を表明したブレア首相の後継として、ブレア政権発足時から財務相として政権中枢の座にあった党内の実力者ゴードン・ブラウンが同年6月27日に首相に就任した。ブラウン首相は、最優先課題を住宅政策とし、その他、教育、国民医療保健サービス(NHS)、人々の安心・安全等に取り組んできたところであるが、当初の高支持率を長く維持することが出来ず、同年10月以来の総選挙実施見送りの決定、ノーザン・ロック銀行問題、個人データ流出、違法献金、議員手当、イラク戦争の正当性問題等の諸問題により、国民の支持を失うこととなった。この結果、2009年6月の地方選挙では、労働党が291議席を失うという歴史的な大敗を喫しており、同時に行われた欧州議会選挙でも労働党は大敗し、英国独立党に次ぐ第三政党に転落した。そして、2010年5月6日に行われた下院総選挙によって労働党は議席を大きく減らし、政権交代を強いられる結果となった。

### 5 キャメロン保守党・クレグ自由民主党連立政権(2010.5.~現在)

デビッド・キャメロン率いる保守党は2010年5月6日の下院総選挙で最大議席を確保したものの、過半数を確保することができず、「Hung Parliament」となった。そのため、保守党は自由民主党(党首ニック・クレグ)と連立を組むことになり、デビッド・キャメロンが5月11日に首相に就任し、戦後初の保守党・自由民主党の連立政権が誕生した。経済政策では両党は共通している部分も多いが、外交政策面や移民政策などにおいては隔たりがあり、今後もこの連立政権の運営は予断を許さない状況である。

## 第5節 EU 憲法・ユーロ参加動向

EU 憲法の批准を問う国民投票がフランス(2005年5月29日)、オランダ(2005年6月1日)で相次いで否決されたことを受け、ストロー外相(当時)も同年6月、英国における国民投票の実施を棚上げすることを明らかにするなど、暗礁に乗り上げた。当時英国のEU憲法条約批准について、英調査会社「MORI」が行った世論調査(2005年6月実施)によると、「反対」56%、「賛成」22%、「不明」22%となっていた。こうした否決の結果や国民投票を避けたい英国政府等の意向も踏まえ、欧州憲法条約に代わる基本条約(改革条約 Reform Treaty)案が、2007年10月19日の非公式首脳会議(欧州理事会)での合意後、12月13日にリスボンにおいて調印された。

英国内では以前より、国民投票を行うべきという議論が強かったが、結局、政府は直接的に民意を問うことはせず、国会での審議を終えた後、同条約が2008年7月16日に批准された。アイルランドでは、2008年6月12日にリスボン条約締結に関する国民投票が実施され、賛成46.6%、反対53.4%で同条約の批准が否定された。全加盟国の批准がリスボン条約発効の条件であるため、当時は条約の発効そのものが疑問視されていたが、2009年10月2日に2度目の国民投票が実施され、賛成67.1%、反対32.2%となり、条約の批准が承認された。これにより、リスボン条約は2009年12月1日に発効することとなった。

このことを受けて、各国首脳が持ち回りで兼任していた欧州理事会議長が常任のポストとなり、2009年11月19日に、欧州連合加盟国首脳による非公式会合がブリュッセルで開催され、この会合の中で当時ベルギー首相であったファン・ロンパウが欧州理事会議長に就任することが決定された。

## 第6節 地方自治体の法律上の位置づけ

日本では日本国憲法により地方自治が保障されているが、英国では普通の法律と区別された憲法典はなく、地方自治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。

地方自治体は、原則として、英国議会が制定する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)ものとされており、授権された範囲を超える行為は、権限逸脱(Ultra Vires:アルトラ・ヴァイリーズ)の法理により違法になるとされてきた。しかしながら、「2000年地方自治法(Local Government Act 2000)」により、地域社会および住民の福祉の増進に関する3分野(経済:Economic Well-being、社会福祉:Social Well-being、環境:Environmental Well-being)の政策を一定の制約の下で自由に実施することができるとされた。

国と地方自治体および同一地域内における各地方自治体の役割分担(第3章第1節参照)は、原則として分野により明確に区分されている。

なお、保守党と自由民主党の新連立政権は5月20日、「連立政権:新政権政策プログラム(The Coalition: our programme for government)<sup>3</sup>」を発表し、その中で「地方自治体に対し、法令で禁止されていない如何なる行動をも行うことができる法的権限を付与する(この権限は、「包括的権限(general power of competence)」と呼ばれる。)」と述べた。これにより、今後地方自治体の役割が重要になり、国との関係についても大きく変わる可能性がある。

---

<sup>3</sup> 新政権政策プログラムウェブサイト Programme for Government  
<http://programmeforgovernment.hmg.gov.uk/communities-and-local-government/>

## 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>4</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)これら3つの地方自治体構造は総称してExecutive Arrangementsと言われる。

なお、制度上はカウンティーも「直接公選首長と内閣」制を選択することもできるが、現在のところ実際にその制度を導入しているカウンティーはない。

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

---

<sup>4</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。

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>5</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。

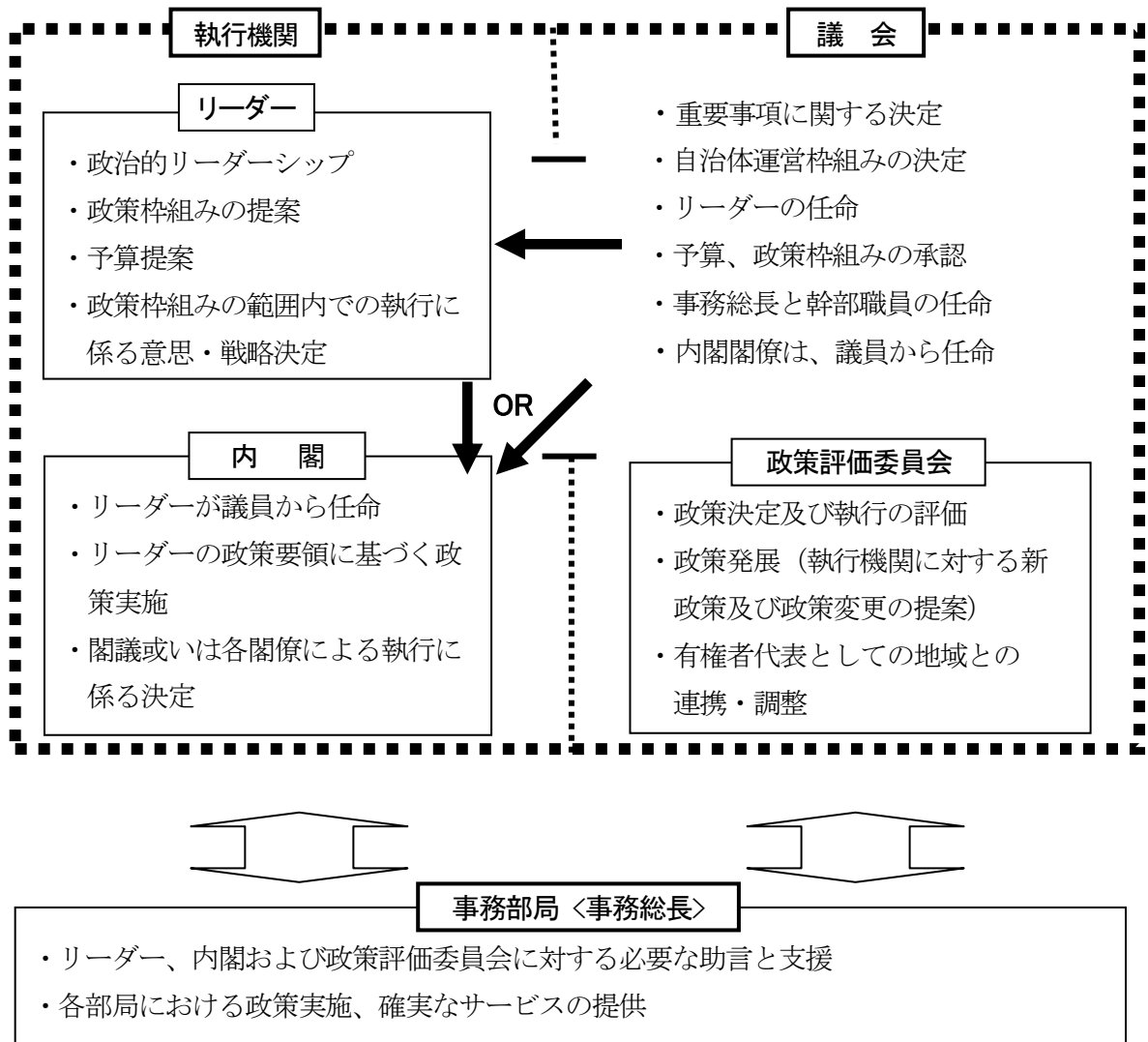
この形態は、政府が示したモデルの中で、最も多くの地方自治体に採用されている。従来の「委員会」方式に最も近く、議員、職員とも特定の者に権限が集中することへの反対が根強いことを示している。

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>5</sup> ODPM(Office of the Deputy Prime Minister)(現在のコミュニティ・地方自治省 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」制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、レイシャム、ミドルズブラ、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

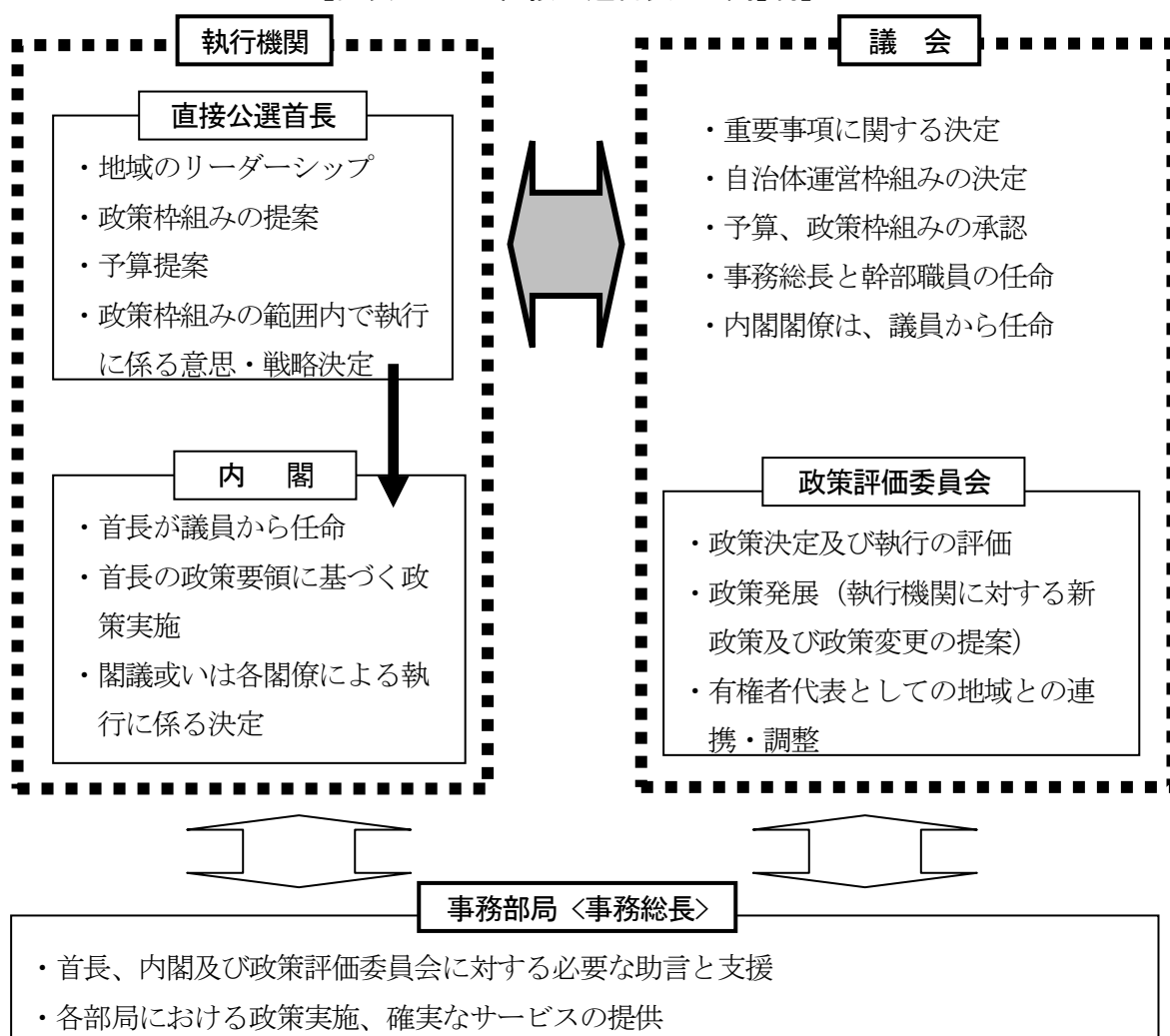
びマンスフィールドにおいて、さらに 2005 年にトーベイにおいてこの制度が採用された。

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>6</sup>。

<sup>6</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

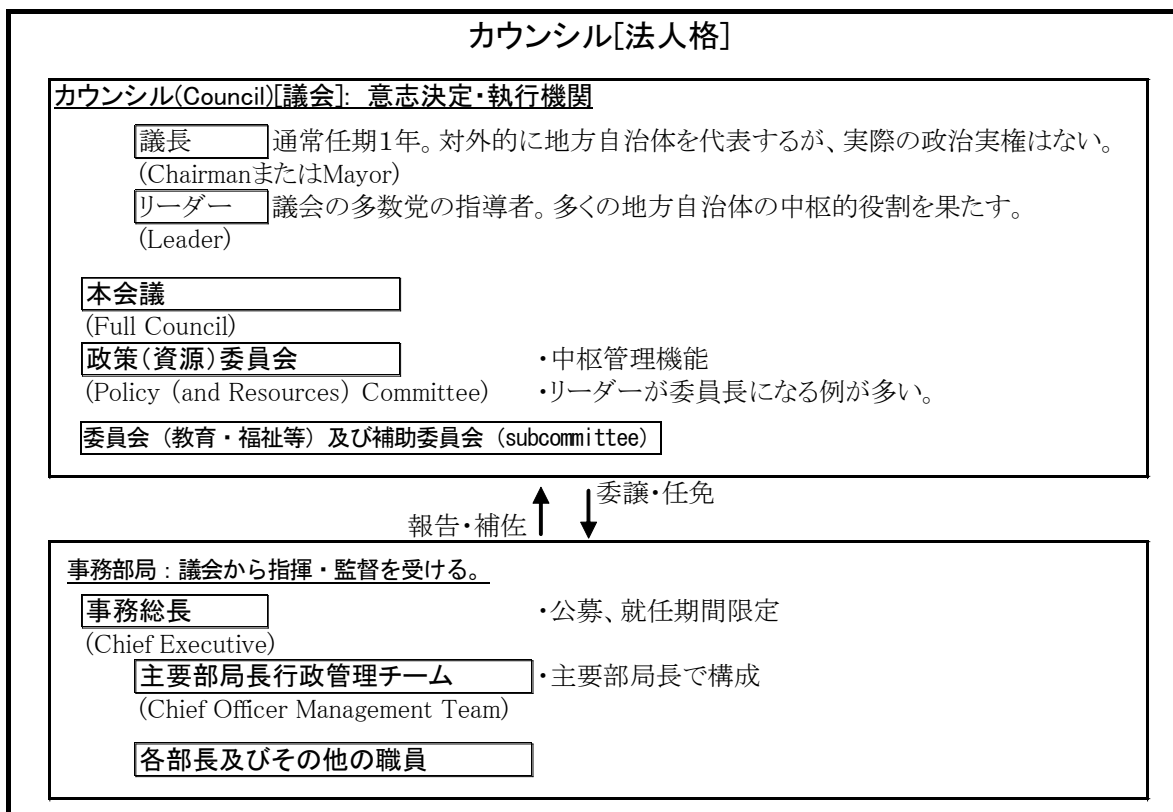


議会は、地域住民から直接選挙により選出される議員によって構成され、地方自治体における最高の意思決定機関である。また同時に、議会は執行機関でもあり、行政分野又は地域別に委員会もしくは補助委員会を設置して行政の執行にあたり、最終的な責任を負う。ただ、議長(Chairman または Mayor)は、実質的な政治的権限を有しておらず、議会多数党の議員により互選されるリーダー(Leader)がその権限を有しており、施策の決定や運営に大きな影響力を与える。

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】



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シル・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	31
Gloucester	2001/6/28	7,731	31	16,317	69	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	9,593	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>31</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	2001/12/7	17,502	42	23,554	58	26
Plymouth	2002/1/24	29,553	41	42,811	59	40
Harlow	2002/1/24	5,296	25	15,490	75	36
<u>Newham</u>	<u>2002/1/31</u>	<u>27,163</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>54</u>	<u>7,350</u>	<u>44</u>	<u>21</u>
Newcastle-under-Lyme	2002/5/2	12,912	44	16,468	56	32
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>28</u>

Corby	2002/10/3	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	2005/5/6	28,786	44	37,097	56	60
<u>Torbay</u>	<u>2005/7/14</u>	<u>18,074</u>	<u>55</u>	<u>14,682</u>	<u>45</u>	<u>32</u>
★Fenland	2005/7/15	5,509	24	17,296	76	33
Crewe and Nantwich	2006/7/4	11,808	39	18,786	61	35
Darlington	2007/9/27	7,981	42	11,226	58	25
Bury	2008/7/3	10,338	40	15,425	60	18
Stoke-on-Trent	2008/10/23	14,592	41	21,231	59	19

## 第3章 地方自治体等の種別構成とその機能

### 第1節 地方自治体の種別構成と機能

#### 1 地方自治体の種別構成

英国の地方自治体の種別構成は以下の通りである。日本では、全国一律の構成(二層制:都道府県及び市町村)が採用されているが、英国の場合は地域によって異なる。イングランドにおいては二層制と一層制が混在しており、ウェールズ・スコットランド・北アイルランドにおいては一層制に統一されている。

二層制は、カウンティ(County Council)とディストリクト(District Council)で構成される。カウンティは日本の県に相当する広域自治体であり、ディストリクトは日本の市町村に該当する基礎自治体である。

イングランドにおける一層制の自治体としては、大都市圏に存在する「大都市圏ディストリクト(Metropolitan District Council)」、非大都市圏の「ユニタリー(Unitary Council)」が挙げられる。これらは県及び市町村の機能を併せ持った自治体である。ロンドンは、グレーター・ロンドン・オーソリティー(Greater London Authority: GLA)と32の「ロンドン区(London Borough Council)」及び「シティ(City of London Cooperation)」から構成されている。また、ウェールズ、スコットランドの一層制自治体はユニタリー、北アイルランドではディストリクトと呼ばれている。

【図表3-1 イングランドの地方自治体構成】

区分	イングランド				
	ロンドン <一層制>	大都市圏 <一層制>	<二層制> 非大都市圏 <一層制>		
地域政府	Greater London Authority (GLA) (グレーター・ロンドン・オーソリティー)				
市町村機能 県機能	London Borough Council (ロンドン区) (32)	City of London Corporation (シティ・オブ・ロンドン・コーポレーション)	Metropolitan District Council (大都市圏ディストリクト) (36)	County Council (カウンティ) (27) District Council (ディストリクト) (201)	Unitary Council (ユニタリー) (56)
より小さい自治体機能		parish (パリッシュ) (ごく少数)	parish (パリッシュ) (約10,000)		

【図表3-2 スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの地方自治体構成】

(区分)	スコットランド <一層制>	ウェールズ <一層制>	北アイルランド <一層制>
地域政府	Scottish Parliament (スコットランド議会)	Welsh Assembly (ウェールズ議会)	Northern Ireland Assembly (北アイルランド議会)
市町村機能 県機能	unitary authority (単一自治体) (29) island council (島嶼議会) (3)	unitary authority (単一自治体) (22)	district (ディストリクト) (26)
より小さい自治体機能	community (コミュニティ) (約1,350)	community (コミュニティ) (735)	

※スコットランド及びウェールズにおいては、イングランドのパリッシュに相当するコミュニティ・カウンスルが、住民に最も近い自治体機能を担っている。

出典・地方自治体協議会 Local Government Association (LGA) 「Local Government Structure 2010」  
[http://www.epolitix.com/fileadmin/epolitix/stakeholders/Factsheet\\_-\\_local\\_government\\_structure\\_2010.pdf](http://www.epolitix.com/fileadmin/epolitix/stakeholders/Factsheet_-_local_government_structure_2010.pdf)

・LGA 「Types and names of local authorities in England and Wales 2010」  
[http://www.epolitix.com/fileadmin/epolitix/stakeholders/Factsheet\\_-\\_types\\_and\\_names\\_of\\_local\\_authorities\\_in\\_England\\_and\\_Wales\\_2010.pdf](http://www.epolitix.com/fileadmin/epolitix/stakeholders/Factsheet_-_types_and_names_of_local_authorities_in_England_and_Wales_2010.pdf)

## 2 地方自治体の機能

イングランドの地方自治体における事務配分は図表3-3のとおりである。一層制の地方自治体においては消防・警察など広域の事務組合で行う事務以外の全ての事務を行っている。一方、二層制の地方自治体においては、ディストリクトは住宅、ごみ収集、レジャー・レクリエーションなどの限られた事務を行い、カウンティは、教育、社会福祉、道路等の事務を行っている。このため、地方自治体間で所管業務が重複していることはほとんどない。

スコットランドとウェールズの地方自治体は一層制のため、図表3-3にある項目のほとんどの業務を担当している。

北アイルランドについては、地方自治体の権限が限られているので、レジャー、ごみ処理、ごみ収集、環境のみ担当し、それ以外は北アイルランド自治政府が担当している。

なお、表中の事務組合とは、単独の地方自治体では実施困難な業務を、複数の地方自治体で連携して処理するために設立される共同組織である。

【図表3-3 イングランド・ウェールズにおける各地方自治体の権能】

	大都市圏		地方				ロンドン		
	ディストリクト	事務組合	ユニタリー	カウンティ	ディストリクト	事務組合	ロンドン区	GLA	事務組合
教育	●		●	●			●		
道路	●		●	●			●	●	
交通計画	●		●	●			●	●	
公共交通		●	●	●				●	
社会福祉	●		●	●			●		
住宅	●		●		●		●		
図書館	●		●	●			●		
レジャー・レクリエーション	●		●		●		●		
環境・保健	●		●		●		●		
ごみ収集	●		●		●		●		
ごみ処理		●	●	●			●		●
計画申請	●		●		●		●		
戦略的計画	●		●	●			●	●	
警察		●				●		●	
消防・救急		●	●	●		●		●	
地方税	●		●		●		●		

出典 地方自治体協議会 Local Government Assosiation (LGA)「Local Government Structure 2010」  
[http://www.epolitix.com/fileadmin/epolitix/stakeholders/Factsheet\\_-\\_local\\_government\\_structure\\_2010.pdf](http://www.epolitix.com/fileadmin/epolitix/stakeholders/Factsheet_-_local_government_structure_2010.pdf)

## 第2節 グレーター・ロンドン・オーソリティー(GLA)

首都ロンドンの広域自治体であるグレーター・ロンドン・オーソリティー (Greater London Authority: GLA) は、2000年に創設された。首長は直接選挙で選ばれる。

### (1) 設立までの経緯

※ グレーター・ロンドン・カウンシル (Greater London Council: GLC) がサッチャー政権により1986年に廃止された後、GLA創設までの間は、32のロンドン区とシティの計33団体の一層制の地方自治体で構成されていた。1997年の総選挙の結果、政権に返り咲いたブレア労働党政権は、その選挙公約で、ロンドンの広域行政を担当する広域自治体を復活させるとした。

1998年5月7日: GLA創設に係る住民投票の実施(賛成72%で承認)

1999年11月11日: 「1999年GLA法(Greater London Authority Act 1999)」成立

2000年5月4日: 市長及び議会議員選挙(投票率: 市長選34%、議会議員選挙31%)、市長にケン・リビングストン氏が当選

2000年7月3日: GLA発足

2008年5月1日: 市長にボリス・ジョンソン氏が当選(投票率45%)

### (2) 構成及び役割

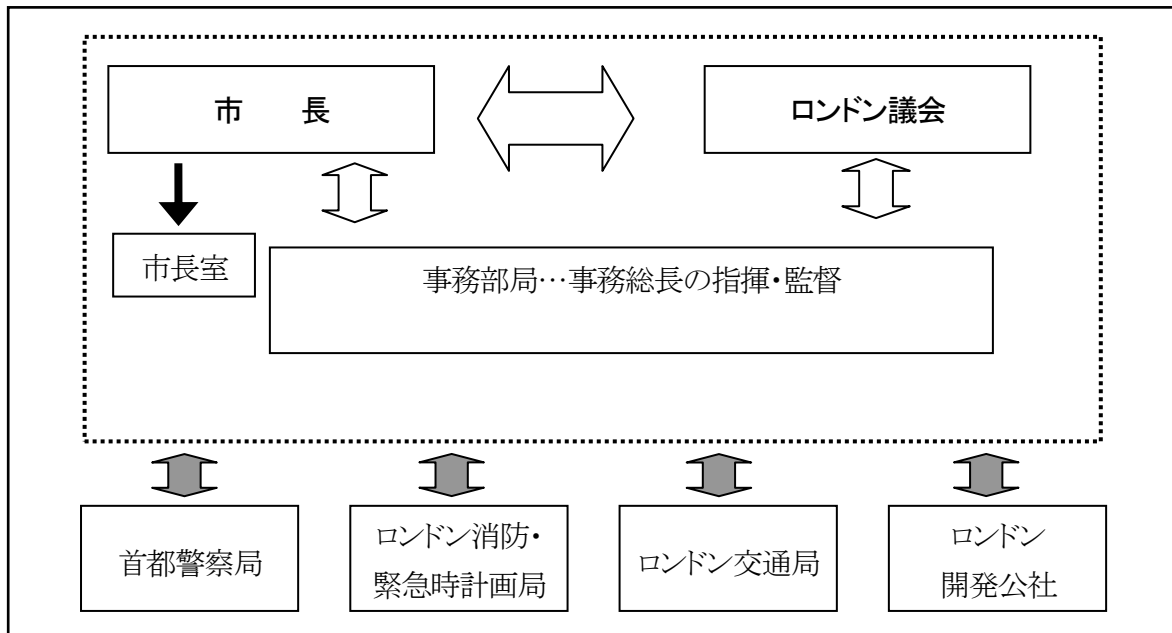
GLAは、直接選挙で選ばれるロンドン市長(Mayor of London)と、同じく直接選挙で選ばれる25人の議員からなるロンドン議会(London Assembly)、双方を補佐する事務部局、さらには市長を補佐する市長室(Mayor's Office)で構成される、職員数600名ほどの組織である。

その所管業務は、①公共交通(地下鉄、バス、タクシー、ドックランズ・ライト・レイルウェイ(DLR)、主要道路計画など)、②地域計画及び住宅政策③経済開発及び都市開発、④環境保全(ロンドン区と協働し、公害や廃棄物対策にあたる)、⑤警察、⑥消防及び緊急計画、⑦文化、観光、メディア及びスポーツ、⑧保健衛生などの分野でのロンドン全域に係る企画・調整と戦略策定を行うことである。

また、GLA本体以外に、4つの実務機関(Functional Body)があり、GLAと4つの実務機関を合わせてGLAグループともいわれる。4つの実務機関とは、首都警察局(Metropolitan Police Authority)、ロンドン消防・緊急時計画局(London Fire and Emergency Planning Authority)、ロンドン交通局(Transport for London)及びロンドン開発公社(London Development Agency)である。なお、住民への行政サービスはロンドンの基礎自治体である32のロンドン区とシティが行う。



【図表3-4 GLAの構成】



### (3) 市長の権限

市長はGLAの意思決定及び執行の両方の機関を兼ねており、主な権限は、①重点的・総合的な計画の策定、②予算案の策定及び提案、③策定した計画を実施するための調整、④実務機関の管轄、⑤実務機関の幹部の任命及び⑥ロンドンの代表としての行動等である。なお、2007年10月に改正GLA法が成立し、新たに健康格差解消、住宅政策や都市計画、職業訓練、文化政策などに関して市長に権限が付与された。

### (4) ロンドン議会の権限

ロンドン議会の主な権限は、①市長の政策立案の補佐及び実施状況の検証、②予算案の修正及び承認(修正には議員の2/3の賛成が必要)、③ロンドンの主要課題の調査・検討、④GLAの職員の使用等である。

### (5) ロンドン議会の選挙

選挙は市長選挙と同時に4年ごとに実施される。現在、同議会は、小選挙区比例代表制(Additional Member System)が採用されており、小選挙区(各選挙区は2~3のバラから構成される。)によって選出された議員14名と、追加代表(Additional Assembly Member)11名とで構成されている(第5章第1節参照)。

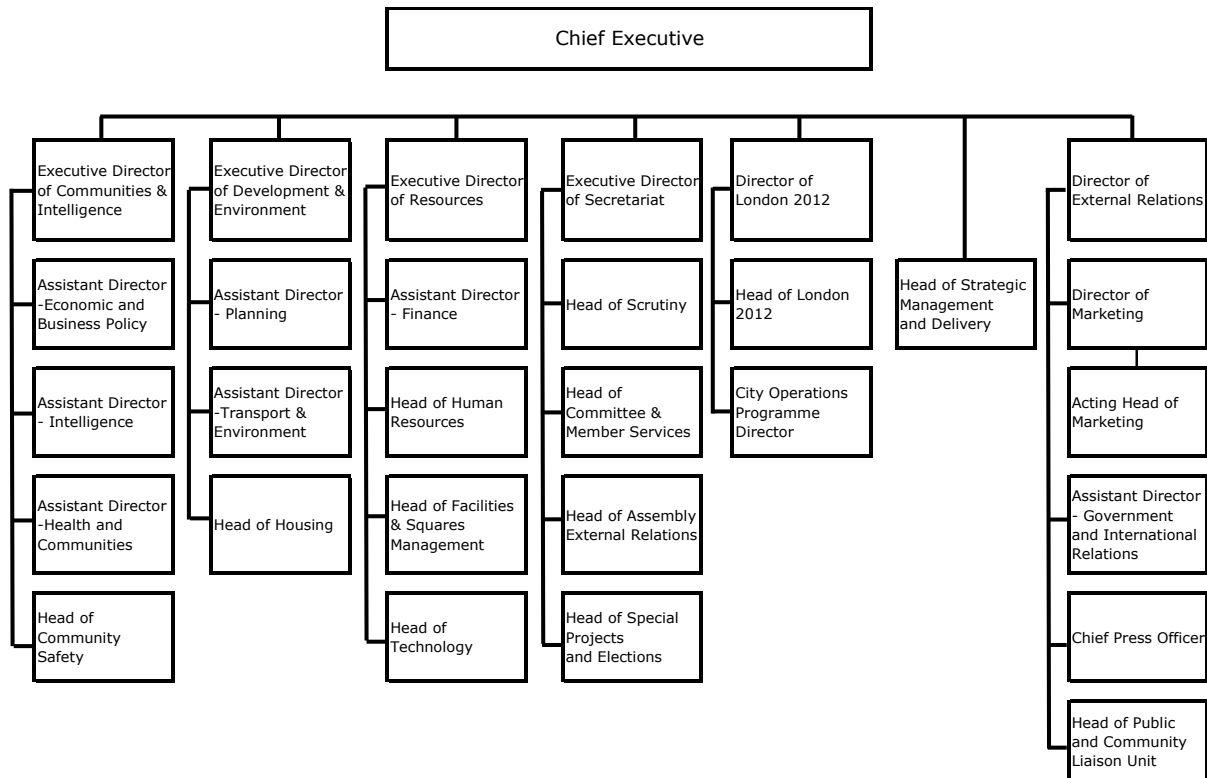
### (6) 予算

予算案は市長により提出され、議会は予算案を審議し採決を行う。この予算にはGLA本体だけでなく4つの実務機関の予算も含まれている。

2010年度の予算(total expenditure)は総額139億6,890万ポンドである。その内訳はロンドン

交通局が 91 億 6,000 万ポンド(65.6%)、首都警察局が 36 億 4,500 万ポンド(26.1%)、ロンドン消防・緊急時計画局が4億 6,920 万ポンド(3.3%)、ロンドン開発公社が3億 3,830 万ポンド(2.4%)、GLA 本体が3億 4,780 万ポンド(2.5%)、ロンドン議会が 860 万ポンド(0.1%)である。

【図表3-5 GLA 組織図】<sup>7</sup>



(参考)GLA の4つの実務機関と市長の関係は次のとおりである。

- 首都警察局(Metropolitan Police Authority:MPA)  
メンバーの一部と議長、副議長を市長が任命する。議長は現在、副市長が務めている。なお、MPA は警察の実働部隊ではなく、戦略策定等を行う、最大 23 名からなる会議体である。
- ロンドン消防・緊急時計画局(London Fire and Emergency Planning Authority:LFEPA)  
議長とメンバーを市長が任命する。議長は現在、Councillor Brian Coleman, AM FRSA が務めている。なお、LFEPA は消防の実働部隊ではなく、戦略策定等を行う、17 名からなる会議体である。
- ロンドン交通局(Transport for London:TfL)  
理事会の議長とメンバーを市長が任命する。議長は現在は市長が務めている。TfL は戦略策定だけではなく、公共交通サービスも実際に提供している。
- ロンドン開発公社(London Development Agency:LDA)

<sup>7</sup> GLA ウェブサイト <http://www.london.gov.uk/sites/default/files/gla-org-chart.pdf>

理事会の議長とメンバーを市長が任命する。議長は現在、Harvey McGrath 氏が務めている。LDA は戦略策定だけではなく、経済開発に関するサービスも実際に提供している。

### 第3節 パリッシュ

パリッシュ(Parish)は教会の布教のために設けられた教区に起源を持つ、地域共同体的な性格を持つ法律上の準自治体(Sub-principal)である。現在、イングランドとウェールズを合わせて約1万のパリッシュ等<sup>8</sup>があるが、都市部には少なく(ロンドンでは設立が禁止されていた。)、主に地方の田園部を中心に存在する。なお、近年その数は増加傾向(特に都市部で増加している)にあり、ロンドンでの設置も検討されている。

パリッシュの機能は、大きく次の3つに分けることができる。

- ① 限定的な行政サービスの提供(遊歩道整備、街路照明維持管理、墓地・火葬場管理、コミュニティホールの提供等。但し、一部のサービスについてはカウンティの同意が必要。)
- ② カウンティやディストリクトから特定の事項について協議(カウンティによる遊歩道の調査や初等学校の校長の任命等)や通知(当該パリッシュに関係のある開発申請や条例の制定等)を受けられる権利
- ③ ディストリクトや国の機関などに対して地域の代表となること

2007年地方自治法により、新たなパリッシュの設置権が、中央政府から地方自治体へ移譲された。また、パリッシュの設置が認められていなかったロンドンでも、コミュニティ及び区(borough)の発案によるパリッシュの設置が認められた。(住民投票を要する)

なお、イングランドのパリッシュの全国組織として、全国パリッシュ・タウンカウンスル協議会(National Association of Local Councils:NALC)<sup>9</sup>という団体があり、会員に対する助言や支援、研修事業等を行っている。

### 第4節 地方自治体構造の変遷

近年の地方自治体の構造改革を見ると、1979年に政権に就いたサッチャー保守党政権は、地方自治体における行政サービスの効率化と説明責任の強化を目的に、1986年4月にグレーター・ロンドン・カウンスル(GLC:1965年創立:ロンドンの広域行政をカバーする地方自治体)及び6つの大都市圏カウンティを他の組織(警察や交通、消防等)や他の地方自治体に委譲した上で廃止した。その結果、大都市圏カウンティに所属していた36の大都市圏ディストリクトが、一層制の自治体として存続することとなった。

しかし1997年の総選挙の結果、政権に返り咲いたブレア労働党政権は、その選挙公約に沿い、ロンドンの広域行政を担当する広域自治体を復活させ、グレーター・ロンドン・オーソリティー(Greater London Authority:GLA)を2000年7月3日に設立(第3章第2節参照)した。

廃止された大都市圏カウンティ(括弧内はその下にあった中心的大都市圏ディストリクト)は以下

<sup>8</sup> イングランドの主に地方の田園部ではパリッシュ、都市部ではタウン・カウンスル(Town Council)、ウェールズではコミュニティ・カウンスル(Community Council)と通常呼ばれる。

<sup>9</sup> NALC ウェブサイト <http://www.nalc.gov.uk/Default.aspx>

のとおりである。

- ・ Greater Manchester (Manchester City Council)
- ・ Merseyside (Liverpool City Council)
- ・ South Yorkshire (Sheffield City Council)
- ・ Tyne and Wear (Newcastle upon Tyne City Council)
- ・ West Midlands (Birmingham City Council)
- ・ West Yorkshire (Leeds City Council)

## 1 イングランド

イングランドにおいては、1990年以降のメジャー保守党政権は、大都市圏以外の地域における39カウンティと296ディストリクトから成る二層制の地方構造をユニタリーという一層制の地方自治体に再編していくことを目標とした。しかし各地方自治体の思惑や利害が絡み、作業は困難を極め、最終的には「一層制の導入を原則とする(二層制は例外とする)」という当初の方針も「二層制の維持も選択肢として認める」へと大幅に修正された。その結果、47のユニタリー・カウンスルが新設されることとなり、再編前に39あったカウンティが34に減少し、同様に296あったディストリクトも238となった。

その後の労働党政権もユニタリー化を推進した。コミュニティ・地方自治省は2006年10月の地方自治白書において、一層制の地方自治体であるユニタリーへの自発的再編を望む地方自治体は、その旨を申請するよう呼びかけ、それに対して、26の地方自治体がユニタリー化を申請した。政府の審査の結果、2009年4月1日、9つの新たなユニタリーが誕生し、カウンティ及びディストリクトはそれぞれ27、201となった。

ユニタリー化を認める権限は政府にある。新たなユニタリーを創設する際の審査条件は次の通りである。

- ① ユニタリー化が費用面で相応であるか
- ② ユニタリー化がリーダーシップの強化に繋がるか
- ③ ユニタリー化が地域の公共サービス改善に繋がるか
- ④ ユニタリー化がコミュニティの権限を強化するか
- ⑤ ユニタリー化計画が地域の幅広い支持を得ているか

2009年4月1日に新たに誕生した9つのユニタリーは以下の通りである。

- ・ チェシャー (Cheshire) 県を2つのユニタリー「チェシャー・ウェスト・アンド・チェスター (Cheshire West and Chester) 市」と「チェシャー・イースト市」に
- ・ ベッドフォードシャー (Bedfordshire) 県を2つのユニタリー「ベッドフォード市」と「セントラル・ベッドフォードシャー市」に
- ・ コーンウォール (Cornwall) 県を1つのユニタリー「コーンウォール市」に
- ・ ノーサンバーランド (Northumberland) 県を1つのユニタリー「ノーサンバーランド市」に
- ・ ダーラム (Durham) 県を1つのユニタリー「ダーラム市」に
- ・ シュロップシャー (Shropshire) 県を1つのユニタリー「シュロップシャー市」に

- ・ ウィルトシャー (Wiltshire) 県を1つのユニタリー「ウィルトシャー市」に

この結果、該当する区域に存在していたカウンティ(県)が7つ、ディストリクト(市町村)が 37、消滅した。なお、地方自治体構造(リーダーと内閣制など)(第2章参照)は、ベッドフォード市についてはユニタリー化前の市の制度が引き継がれ、その他のユニタリーについては県の採用していたものが引き継がれた。

2010年5月に発足した保守党と自由民主党の連立政権は、ユニタリー化に係る事務に費やされるコスト等を理由として、ユニタリー化によらない行政の効率化を目指し今後はユニタリー化を進めない方針を打ち出している。<sup>10</sup>

このため、審査手続きが行われていたデヴォン(Devon)県とノーフォーク(Norfolk)県内の自治体のユニタリー化は中止されることとなった。

## 2 ウェールズ

ウェールズでは、政府のウェールズ省主導の下に「1994年ウェールズ地方自治法(Local Government (Wales) Act 1994)」に従って、従来の二層制の地方自治体(8カウンティと37ディストリクト)に代わって22の一層制の地方自治体であるユニタリー(Unitary Authorities)への移行が行われた。

## 3 スコットランド

スコットランドでも、政府のスコットランド省主導の下に「1994年スコットランド地方自治法(Local Government (Scotland) Act 1994)」に従って、1996年4月に従来の二層制(9リージョンと53ディストリクト)から一層制の地方自治体であるユニタリー(Unitary Authorities)への移行が行われた。

## 4 北アイルランド

北アイルランドでは、1973年に既に地方自治体の構造改革が行われ、26の一層制の地方自治体であるディストリクト(District Council)が設立された。

---

<sup>10</sup> 「連立政権：新政権政策プログラム (The Coalition: our programme for government)」  
[http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/409088/pfg\\_coalition.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/409088/pfg_coalition.pdf)

## 第4章 地方自治体の構成員(議員、首長、事務職員)

### 第1節 議員(Councillors)

イングランドとウェールズの地方自治体は「2000年地方自治法」によりその内部構造が大きく変わり、議員の役割にも大きな変化があった。なお2009年8月現在、英国全体で約21,400人の地方議会議員(パリッシュは除く)がいる。

【図表 4-1 地方自治体のタイプ別議員数(2009年8月現在)】<sup>11</sup>

地方自治体の種別	男性議員数	女性議員数	(欠員)	合計
カウンティ	1,414	444	(0)	1,858
ディストリクト	6,218	2,685	(14)	8,917
大都市圏ディストリクト	1,658	776	(0)	2,434
ユニタリー	2,208	928	(5)	3,141
ロンドン区	1,354	634	(1)	1,989
イングランド計	12,852	5,467	(20)	18,339
北アイルランド	454	127	(0)	581
スコットランド	955	266	(0)	1,221
ウェールズ	950	312	(1)	1,263
総計	15,211	6,172	(21)	21,404

#### 1 議員の役割

従来の委員会型の議会制度では、議会が議決機関であるのみならず執行機関でもあったので、基本的に全議員が同じ役割を有していたが、「2000年地方自治法」による改革に伴い、議員は大きく、政策を立案・実行する執行部局に所属するエグゼクティブ(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バックベンチャー(一般議員)とに分けられることとなった。

#### 2 議員の任期

英国の議員の任期は通常4年である。但し、補欠選挙により議員となった者は、前任の議員の残りの任期だけを勤める。また、9月以降に議員の欠員が生じた場合で翌年5月に選挙が予定されている場合は補欠選挙を行わず空席のままとなる(選挙制度については第5章参照)。

#### 3 議員報酬

英国では「議員は名誉職」という観点から基本的に報酬は支給されていない(GLAの議会議員には報酬が支給されている)が、「2000年地方自治法」による改革ともあわせ、現在は以下①～③の手当てが支給されている。なお、従来あった出席手当については廃止されている。

<sup>11</sup> 「Municipal Year Book 2010 Edition」に基づき作成。

- ① 基礎手当 — 全ての議員に等しく支払われる。
- ② 特別責任手当 — 議長やリーダー等の特別の責任を有する議員に支給される。
- ③ 世話手当 — 議員活動を行うことにより、通常ならば当該議員が行うことのできる子供や扶養家族の世話を外部に委託した場合にその経費を補填するために支給される。

【図表4-2 地方自治体議員報酬例(2010年度)】<sup>12</sup>

ア オックスフォード市(人口 153,900 人)<sup>13</sup>

項目	ポンド	円
基礎手当/年	4,601	621,000 円
特別責任手当/年総額	議会リーダー 11,785	1,591,000 円
世話手当(子供)	1 時間当たり 7.5	1,000 円

イ サリー県(人口 1,109,700 人)<sup>14</sup>

項目	ポンド	円
基礎手当/年	11,971	1,616,000 円
特別責任手当/年総額	議会リーダー 27,000	3,645,000 円
世話手当(子供)	1 時間当たり 6.75	1,000 円

ウ グレーター・ロンドン・オーソリティー (GLA) 市長および議員の給与<sup>15</sup>

	ポンド	円
市長	145,350	19,622,000 円
議長	64,103	8,654,000 円
議員	53,439	7,214,000 円

## 第2節 首長(Elected Mayors)

英国では、従来日本の知事・市町村長のような独立した行政機関の長は存在せず、対外的には議長が地方自治体を代表していたが、政治的実権はリーダーと呼ばれる議会の多数党の指導者が掌握していた。

しかし「2000年地方自治法」により、イングランドにおいて直接公選首長が導入され、2002年5月には7人、2002年10月には4人の首長がそれぞれ誕生しており、さらには2005年10月に新しい首長がもう1人(トーベイ市)誕生し12の地方自治体となった。但し、2008年10月にストーク・オン・トレント市が住民投票の結果、公選首長制を廃止したため、現在は11の地方自治体で公選首長制

<sup>12</sup> 1ポンド 135 円で計算し、千円未満を四捨五入

<sup>13</sup> <http://www.oxford.gov.uk/>に基づいて作成

<sup>14</sup> <http://www.surreycc.gov.uk/>に基づいて作成

<sup>15</sup> <http://www.london.gov.uk/>に基づいて作成

がとられている。グレーター・ロンドン・オーソリティー (GLA) については GLA 法に基づき 2000 年の発足以来、直接公選首長制がとられている。(第3章第2節参照)

但し、公選首長制を採用している地方自治体の割合は非常に少なく、わずか3%弱に過ぎないのが現状である。これらの首長の任期は原則4年で、報酬が支給されている。

【図表4-3 直接公選首長選挙実施状況】<sup>16</sup>

地方自治体名	選挙年月	投票率	首長名(所属政党)
グレーター・ロンドン・オーソリティー (GLA)	2000.5	-	Ken Livingstone(労働党)
	2004.6	36.95%	〃 ( 〃 ) 再選
	2008.5	45.33%	Boris Johnson(保守党)
ワトフォード(Watford)	2002.5	36.13%	Dorothy Thornhill(自由民主党)
	2006.5	39.20%	〃 ( 〃 ) 再選
	2010.5	65.20%	〃 ( 〃 ) 再選
ドンカスター (Doncaster)	2002.5	27.07%	Martin Winter(労働党)
	2005.5	54.46%	〃 ( 〃 ) 再選
	2009.6	35.81%	Peter Davies(イングランド民主党)
ハートルプール(Hartlepool)	2002.5	30.00%	Stuart Drummond(無所属)
	2005.5	-	〃 ( 〃 ) 再選
	2009.6	-	〃 ( 〃 ) 再選
レイシャム(Lewisham)	2002.5	24.75%	Steve Bullock(労働党)
	2006.5	33.80%	〃 ( 〃 ) 再選
	2010.5	60.70%	〃 ( 〃 ) 再選
ミドルズブラ (Middlesbrough)	2002.5	41.34%	Ray Mallon(無所属)
	2007.5	-	〃 ( 〃 ) 再選
ノース・タインサイド (North Tyneside)	2002.5	42.32%	Chris Morgan(保守党)
	2003.6 ※1	31.00%	Linda Arkley(保守党)
	2005.5	61.38%	John Harrison(労働党)
	2009.6	38.35%	Linda Arkley(保守党)
ニューハム(Newham)	2002.5	25.49%	Robin Wales(労働党)
	2006.5	34.50%	〃 ( 〃 ) 再選
	2010.5	50.37%	〃 ( 〃 ) 再選

<sup>16</sup> New Local Government Network (<http://www.nlgn.org.uk/public/elected-mayors/>) 及び各地方自治体ウェブサイトをもとに作成



ベドフォード (Bedford)	2002.10	25.35%	Frank Branston (無所属)
	2007.5	41.34%	〃 ( 〃 ) 再選
	2009.10 ※2	-	Dave Hodgson (自由民主党)
ハックニー (Hackney)	2002.10	26.34%	Jules Pipe (労働党)
	2006.5	34.30%	〃 ( 〃 ) 再選
	2010.5	58.00%	〃 ( 〃 ) 再選
マンスフィールド (Mansfield)	2002.10	18.48%	Tony Egginton (無所属)
	2007.5	34.17%	〃 ( 〃 ) 再選
ストーク・オン・トレント (Stoke-on-Trent)	2002.10	24.04%	Mike Wolfe (諸派)
	2005.5	-	Mark Meredith (労働党)
トーベイ (Torbay)	2005.5	24.00%	Nick Bye (保守党)

※1 当初選任された市長が就任後 11 か月で辞任したため、2003 年6月に再選挙が実施された。

※2 現職市長死去のため、2009 年 10 月に再選挙が実施された。

### 第3節 事務職員 (Officers)

地方自治体の政策は、直接公選首長若しくはリーダーの主導の下に内閣が決定することとなるが、政策をその監督の下に具体的に実行する事務局のスタッフが事務総長 (Chief Executive) を筆頭とする事務職員である。2009 年 6 月現在イングランド及びウェールズで約 225 万人の事務職員がおり、その内女性職員が7割強を占めている。但し、女性職員の6割強はパートタイマーであり、その職域も社会福祉や教育に偏っている<sup>17</sup>。

#### 1 事務総長 (通常 Chief Executive, 他に Managing Director, Clerk などとも称する)

事務総長は行政各部の事務組織の長であり、約 90%の地方自治体で設置されている。その役割は、①事務局の統括、②地方自治体全般に係る総合的判断や調整、③政策や組織に関する議会への助言等である。事務総長については特別に求められる資格はないが、法律家や会計士出身者が多い。最近の傾向として民間セクター経験者からの採用も増えている。また、事務総長は複数の地方自治体を渡り歩くことも稀ではない。なお、事務総長の横の連絡組織として全国地方自治体事務総長・上級職員協会 (Society of Local Authority Chief Executives and Senior Managers : SOLACE) という団体があり、各種研修事業等を行っている<sup>18</sup>。

#### 2 法定職

事務職員の採用については、各地方自治体がその数や職種等を決定する権限を有しているが、社会福祉部長 (Director of Social Services) 等いくつかの職種については法律で設置が義務付けられている。また、次の3つの役割については、事務職員のうちから指名することが法律で定められている。

<sup>17</sup> Local Government Association Analysis and Research (LGAAR) 「local government employment digest April 2010」 <http://www.lga.gov.uk/lga/aio/10935127>

<sup>18</sup> SOLACE のウェブサイト <http://www.solace.org.uk/>

### (1) 行政サービス長(Head of Paid Service)

地方自治体全体の事務の調整やスタッフなどの組織面について議会に助言する。事務総長(Chief Executive)がこの職につく場合がほとんどである。

### (2) 財務部長(Chief Financial Officer)

地方自治体の財政に関する事項の適正な管理を行う。会計報告の責任者でもある。なお、財務部長は会計士の資格を有しなければならない。通常は専任の財務部長が任命されるが、事務総長が兼務している地方自治体もある。

### (3) 監督官(Monitoring Officer)

地方自治体内で不法行為や不適切な行為、さらには失政が行われないように注意を払う。不法行為などを発見した場合は、監督官は事務総長や財務部長と協議の上、本会議に報告書を提出しなければならない。通常、監督官には地方自治体の法務部長(Chief Legal Officer)が指名される。事務総長及び財務部長がこの職に指名されることはない。

## 3 採用・異動・任命

### (1) 採用

英国では、日本のような定期的な採用や異動は行われておらず、内部異動や転出により欠員が生じた場合は、募集が速やかに行われる。そして書類審査の後、面接により採用者が決定される。通常、幹部職員は全国規模で、その他の職員については地域内で募集が行われる。

また、上級幹部職員等を除き、通常の事務職員については、各部局レベルで採用を行い、その任用に関する事項については各部局から議会に報告される。そのため、各部局に人事担当者が置かれ、人事の第一義的な責任を負っている。また、これとは別に、当該地方自治体の統一的人事方針の作成や各部局へのアドバイスを行う人事調整組織(日本での人事課に相当)も設けられている。従って、採用の面接官は幹部職員の場合は議員が、その他の職員の場合は職務上の上司及び部局人事担当者が通常行う。

### (2) 異動

日本のように、2～3年毎に定期的に人事異動を行う制度はない。各事務職員の専門性を踏まえた採用が行われているため、同一地方自治体内での部局を越えた異動は少ない。職員が異動や昇進を希望する場合は、その地方自治体内外の空きポストに応募することとなる。特に幹部職員については他の地方自治体への転職も珍しいことではない。

### (3) 議員の関与の禁止

応募者が当該地方自治体の議員あるいは部長相当職以上の者と特別な関係がある場合は、申し込み時点でその旨を告知する必要がある。故意にその旨を隠した場合は、応募者として失格となる(採用後は解雇事由となる)。また、採用に当たって議員に間接直接を問わず接触した場合も失格と

なる。

一方議員も、採用や昇進に関し、提供された資料に基づき意見を述べる場合を除いては、特定の者の採用要求や昇進推薦を行うことは禁止されている。

#### (4) 任命

募集や異動後に行われる職員の任命については、以下の方法で行われる。

ア 上級幹部職員等(事務総長、各部の部長等の政治的行為制限職に当たる者)  
所管する1つまたは複数の委員会の推薦に基づき議会により任命される。

イ その他の職員

議会の定める規則に従い、通常各部局長により任命される。

### 4 雇用条件

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、各地方公務員は、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。

しかし、現実には、雇用主としての地方自治体側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最低限の雇用条件が決定されており、各地方自治体ではこの最低水準に基づき、それぞれの地域的、経済的実情を加味した上で、各々の職種ごとに勤務条件を定めている。

## 第4節 議員と事務職員

### 1 議員と事務職員との関係

事務職員の多くは、議員との直接の接触など政治的行為に日常的に関わりを持つことは稀であるが、事務総長等の上級幹部職員は公式・非公式に様々な形で政治的意思決定過程に参加している。しかし、議員と事務職員の間を規定した法令は存在せず、政府は各地方自治体でその慣習や現状を考慮した上で独自に議員と事務職員との関係に関する取り決めを策定することを勧めている。

### 2 事務職員の政治的中立性

地方自治体においては、最終的に政権を担当することとなる多数党の意見や立場に関わりなく、政治的に偏りのない一定の政策及び行政サービスが維持・確保される必要があり、このため職員の中立性が求められる。そこで以下の事項が「1989年地方自治・住宅法」により定められている。

① 地方公務員は、自らが所属する地方自治体の議員となることはできない。

② 以下のいずれかの条件を満たす地方公務員は、他の地方自治体の議員となることもできない。また政党の職員となること、選挙活動を行うこと、政治的問題について公の場で発言することも禁止されている。加えて国会議員となること、欧州議会議員となること、またその選挙に立候補することも禁止されている。但し、政党に所属することはできる。

ア 管理職(Head, Chief)又は準管理職(Deputy Chief)の職責にある事務職員、監督官、選挙に関する事務を行う者

イ 地方議員に対して定期的に助言を行う立場にある者、マスコミと定期的に接触する機会を有する者(広報職員(Press Officer)など)

### 3 政務補助員(Political Assistant)

事務部局には、「1989年地方自治・住宅法」に基づき、政治からの一定距離を保ちつつ議員に対する政治的アドバイス等の支援を行うため、政務補助員を設置することができる。しかし採用数(1つの地方自治体につき3人まで)や契約期間、給与等について国務大臣の定める制限があり、採用はあまり進んでいない。

### 4 議会による事務職員の解雇

議会は違法行為等を行った事務職員を解雇することができるが、その場合、事務総長若しくは各部局長により提出される報告書を必ず考慮しなければならない。

また、事務総長については「1989年地方自治・住宅法」に基づき、議会は解雇を行う場合には、独立した評価人を任命し、その者の同意を得なければならないこととされている。

さらに、「2000年地方自治法(Local Government Act 2000)」に基づき財務部長もその対象とされている。

## 第5節 「2000年地方自治法(Local Government Act 2000)」による倫理規定

「2000年地方自治法」では、地方自治体の議員等の倫理規範に関し、次のような法的整備を行った<sup>19</sup>。

- ・ 国務大臣等による議員等の行動規範に係る基本原則の制定
- ・ 国務大臣等による議員等の行動規範(Model Code of Conduct)の制定<sup>20</sup>
- ・ 地方自治体及び所属議員等の行動規範遵守義務
- ・ 地方自治体の基準委員会(Standards Committee)による行動規範順守の促進と監視、イングランド基準委員会(Standards for England)<sup>21</sup>による行動規範違反の捜査及びイングランド裁定委員会(Adjudication Panel for England)<sup>22</sup>による罰則の決定(議員資格の剥奪等)

---

<sup>19</sup> 「2000年地方自治法(Local Government Act 2000)」第3章

[http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2000/ukpga\\_20000022\\_en\\_6#pt3](http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2000/ukpga_20000022_en_6#pt3)

<sup>20</sup> 「The Local Authorities (Model Code of Conduct) Order 2007」

[http://www.opsi.gov.uk/si/si2007/uksi\\_20071159\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/si/si2007/uksi_20071159_en_1)

<sup>21</sup> 2010年5月に発足した保守党と自由民主党の連立政権は、同委員会を廃止する見通しである。

<sup>22</sup> 2010年6月現在で27名の委員が法務大臣によって指名されている。

<http://www.adjudicationpanel.tribunals.gov.uk/Members.htm>

## 第5章 選挙制度

### 第1節 英国の選挙制度

#### 1 選挙の種類

英国内で行われている選挙には、以下の4種類がある。

- ① 英国議会下院選挙(「総選挙(General Elections)」と一般的に呼ばれる)
- ② スコットランド議会、ウェールズ議会、北アイルランド議会選挙(労働党の地方分権政策によって誕生した地域議会)
- ③ グレーター・ロンドン・オーソリティーの公選首長及び議会議員選挙
- ④ 地方自治体の公選首長及び議会議員選挙

#### 2 選挙の方法

英国内で行われている選挙の方法には、以下の4種類がある。

##### (1) 先順位当選制度(First Past the Post)

国政選挙である英国議会下院選挙と地方議会選挙(北アイルランド及びスコットランド以外)で採用されている選挙制度は「先順位当選制度(First Past the Post)」と呼ばれている。ひとつの選挙において、過半数に達していなくとも、相対的多数を獲得した候補が当選するシステムである。小選挙区以外の2、3名という議員定数の複数選挙区の場合は、有権者は当該議員定数と同数の投票数を有する。国会議員選挙は全て小選挙区制である。

##### (2) 小選挙区比例代表併用制(Additional Member System)

1999年以降、ブレア労働党政権の地方分権政策によって生まれたスコットランド議会、ウェールズ議会、グレーター・ロンドン・オーソリティー議会議員選挙においては、「Additional Member System」と呼ばれる投票方式が採用された(第3章第2節参照)。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。

##### (3) 補足投票制度(Supplementary Vote System)

英国史上初めての公選首長選挙であった2000年のグレーター・ロンドン・オーソリティー市長選挙では、「補足投票制度(Supplementary Vote System)」という新たな制度が導入された。有権者

は第一候補者と第二候補者に投票し、第一候補得票数が 50%を超える候補者があれば当選が確定されるが、そうでない場合は上位二者に対して、それ以外の候補者への第二候補として投じられた票を加算する。また、2002年5月以降、イングランドの地方自治体において直接公選首長制が導入(第4章第2節参照)されているが、これらの直接公選首長選挙でも補足投票制度が採用されている。

#### (4) 単記移譲式投票制度(Single Transferable Vote)

北アイルランド及びスコットランドの地方選挙は、全候補者の名前が書かれた投票用紙に優先順位を付ける「単記移譲式投票制度(Single Transferable Vote)」によって行われている。当選者を決める手順は、当選に最低限必要な票(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は当選とし、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。

### 第2節 地方選挙区の定数

英国の地方選挙の各選挙区とその定数は以下の表のとおりである。

【図表5－1 英国の地方選挙区定数(2009年8月現在)】<sup>23</sup>

地 域	地方自治体	選挙区名	選挙区の定数
イングランド	カウンティ(県)	ディビジョン	1～3名
	ディストリクト	ウォード	1～3名
	大都市圏ディストリクト	ウォード	3名
	ユニタリー	ウォード	1～3名 <sup>24</sup>
	ロンドン区	ウォード	1～3名
	シティ	ウォード	2～10名
ウェールズ	ユニタリー	ウォード	1～5名
スコットランド	ユニタリー	ウォード(島嶼部はディビジョン)	3～4名
北アイルランド	ディストリクト	ウォード	5～7名

### 第3節 選挙日程

「1972年地方自治法」に基づき、国务大臣が特別の定めをする場合以外は、原則として5月の第1木曜日が投票日とされている。なお、「2000年国民代表法(Representation of the People Act 2000)」により、地方自治体は郵便投票、週末投票、投票日の複数化等各種の投票方法を導入できるようになった。

<sup>23</sup> The cycle for elections to English and Welsh local authorities, Lewis Baston, Electoral Reform Society, August 2008 に基づいて作成(2009年8月現在においても変更なし)

<sup>24</sup> なお、制度上、他のユニタリーとは異なる位置づけをもつ自治体である Isles of Scilly は、全5ウォード中、4つのウォードから2名ずつの議員が選出され、残り1ウォードからは13名の議員が選出される。

また、「2000年地方自治法」により、地方選挙の実施方式について、以下の3つの選択肢が与えられた(国務大臣が特定の地方自治体に対してその選挙制度や日程を指示することができるものとされている)。

- ① 4年毎に実施し、全議員を一斉に改選する方式
- ② 2年毎に実施し、議員の2分の1ずつを改選する方式
- ③ 4年に3度実施し、議員の3分の1ずつを改選する方式

なお、2007年10月30日に成立した「2007年地方自治法」において、政府は投票率の向上と議員の説明責任を明確にするため、地方自治体の選挙サイクルを4年に1度に統一する方針が示され、選挙委員会による選挙システムの見直しや中央政府の許可なしに、地方議会選挙の選挙サイクルを「4年ごとに全議員を一斉に改選する」方式に変更できる権限が地方自治体に与えられることとなった。

【図表5-2 英国の地方自治体の選挙サイクル(2009年8月現在)】<sup>25</sup>

地 域	地方自治体	選挙サイクル	改選数
イングランド	カウンティ(県)	4年に1回	全議員改選
	ディストリクト(122)	4年に1回	全議員改選
	ディストリクト(72)	4年に3回	1/3 ずつ改選
	ディストリクト(7)	2年に1回	1/2 ずつ改選
	大都市圏ディストリクト	4年に3回	1/3 ずつ改選
	ユニタリー(30) <sup>26</sup>	4年に1回	全議員改選
	ユニタリー(19) <sup>27</sup>	4年に3回	1/3 ずつ改選
	ロンドン区	4年に1回	全議員改選
	シティ	4年に1回	全議員改選
ウェールズ	ユニタリー	4年に1回	全議員改選
スコットランド	ユニタリー	5年に1回	全議員改選
北アイルランド	ディストリクト	4年に1回	全議員改選

#### 第4節 有権者

英国の地方選挙の有権者は以下の要件を満たした者のうち、当該地方自治体に選挙人登録をした者である。

- ① 18歳以上の英国市民、英連邦市民、アイルランド共和国市民及びEU諸国の市民
- ② 次の法的欠格事項に該当しない者
  - ア 精神保健法に基づき、精神病治療施設に収容されている者
  - イ 有罪判決を受け刑務所に拘留されている者
  - ウ 投票日前の5年間に選挙に関する不正・違法行為が原因で有罪となった者

<sup>25</sup> DCLG 提供の資料に基づいて作成

<sup>26</sup> Isles of Scilly は、制度上、他のユニタリーとは異なる位置づけをもつ自治体であるが、ここに含めた。

<sup>27</sup> ただし、Bristol のみ変則的な改選方法をとる。

なお、国政(英国議会下院)選挙の有権者の年齢要件も地方選挙と同じく18歳以上である。

## 第5節 被選挙権者

英国の地方選挙の被選挙権者は18歳以上(2006年選挙管理法(The Electoral Administration Act 2006)により「21歳以上」から引き下げられた)の英国市民、英連邦市民、アイルランド共和国市民及びEU諸国の市民で、以下の①～④の要件のうちいずれかを満たす者は被選挙権を有する。但し、破産宣告を受けている者や、過去に懲役刑の判決を受けた者等は立候補できない。

- ① 当該選挙区の有権者として登録をしている者
- ② 立候補前の12か月間選挙区内の土地若しくは建物を占有している者
- ③ 立候補前の12か月間選挙区内に主な職場を有する者
- ④ 立候補前の12か月間当該選挙区の住民である者(なおパリッシュやウェールズのコミュニティ・カウンシルについては選挙区から3マイル以内に住んでいる住民も該当する)。

## 第6節 マニフェスト

国政選挙に用いられるマニフェストは、「2000年選挙・住民投票法(Elections and Referendums Act 2000)」の中で「Election material」として規定があるが<sup>28</sup>、地方選挙で用いられるマニフェストについては法的規定がない。

地方選挙のマニフェストには法的位置づけはなく、政党の政策指針を示すものという位置づけになっている。マニフェストは政党を法的に拘束するものではなく、政党が統一した意思(政策)を議員に示し、住民にアピールしていくための手段として用いられている。

## 第7節 選挙区割り

英国においては、各地区の選挙管理委員会の下に設置されている選挙区画定審議会(Local Government Boundary Commission for England, Local Government Boundary Commission for Wales, Local Government Boundary Commission for Scotland, Local Government Boundary Commission for Northern Ireland)により10～15年毎に選挙区等の見直しが行われている。見直しに当たっては、有権者間の不平等を是正することが第一の目的とされている。

## 第8節 選挙人登録

### 1 選挙人登録簿

英国においては、ディストリクトやロンドン区、シティの基礎自治体と、ユニタリーや大都市圏ディストリクトの一層制の地方自治体が選挙人登録事務を行っており、毎年選挙人登録票を各世帯に配布

---

<sup>28</sup> Elections and Referendums Act 2000

[http://opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/2000/cukpga\\_20000041\\_en\\_16#pt10-pb3](http://opsi.gov.uk/RevisedStatutes/Acts/ukpga/2000/cukpga_20000041_en_16#pt10-pb3)



し、その返信内容に基づいて毎年 10 月に最新の選挙人登録簿を調整している。

## 2 2000 年国民代表法

政府は、選挙事務の適正化を図るため、2000 年 3 月に「2000 年国民代表法 (Representation of the People Act 2000)」を成立させた。同法で定められた主な点は、次の 2 つである。

### ① 選挙人登録簿として本来の登録簿と商業目的用の匿名登録簿の 2 つを作成

英国では、住民登録制度がないため、その代わりとして選挙人登録簿が以前から商業目的に利用されてきており有償で販売されていたが、政府は個人情報の保護を強化するために、政党や選挙管理委員会が利用する選挙人登録簿の原本とは別に、個人情報保護の観点から加工した商業目的の匿名登録簿を作成することとした。

### ② 選挙登録事務の改善

選挙直前に住居などを移動した人々の選挙権を救済することを目的として、従来、1年に1回行っていた選挙人登録を、登録変更を希望する住民の分については月1回実施することとし、通年事務化した。

## 3 2006 年選挙管理法

政府は、「2006 年選挙管理法」によって、以下の改正を行っている。

### ① 被選挙権年齢の 21 歳から 18 歳への引き下げ。

② 選挙人オンライン登録制度 (CORE)<sup>29</sup>が確立できるようにするとともに、選挙人登録期間を投票日の 11 日前までに変更。

③ 郵便投票の不正申請を新たに違法行為とするとともに、登録時に虚偽の申請をすることも違法行為となった。

④ 選挙人登録をするひとり一人に本人確認の ID、署名、生年月日の提出が求められるようになった。

## 第9節 地方選挙の状況

### 1 直近の選挙結果

2010 年地方選挙後の支配政党別自治体数は図表 5-3 のとおりとなっている。

---

<sup>29</sup>地域の選挙人名簿を一括統合して電子データベースとして構築したもの

【図表5-3 支配政党別自治体数(2010年地方選挙後)】<sup>30</sup>

	選挙後	選挙前
保守党	202	209
労働党	54	37
自由民主党	25	26
その他 <sup>31</sup>	12	12
支配政党なし	110	119

## 2 投票率の低迷

英国でも日本と同様、地方選挙の投票率が低迷しており、他の EU 諸国の地方選挙と比較しても低い水準にある。2004年6月に実施された地方選挙の平均投票率は40%と従前同様低調であったが、2005年5月は国政選挙と同日実施であったため60%を超えた。しかし、地方選挙のみとなった2006年5月のイングランド地方選挙では36%、2007年5月のイングランド及びスコットランド地方選挙、スコットランド及びウェールズ議会選挙では38.1%、2008年5月のイングランド及びウェールズの地方選挙では36%、2009年6月のイングランド地方選挙では35%と、投票率は再び低い水準へと戻っている。

ただし、2010年5月は国政選挙と同日実施であり、かつ三大政党党首による初めてのテレビ討論が行われるなど国民の関心を集め、投票率は65%を超えた。

投票率低迷の要因として、伝統的に多くの選挙区で小選挙区制が採用されているため死票が多くなることや、政党政治が地方まで浸透し、各政党の「地盤」が明確で、あらかじめ当選候補者が容易にわかるため有権者の関心が低いこと、さらには地方自治体の権限が小さいため「地方自治」そのものに対する関心が低いことなどが指摘されている。

また、「2000年国民代表法」を受け、2000年5月4日の地方選挙以降、投票率の向上を主な目的として実施を希望する地方自治体及び選挙区においてパイロットスキーム(郵便投票、投票期間及び投票時間の拡大、電子投票、電子開票、移動投票所など)が実施されてきた。このうち、投票率に一定の改善が見られたのは郵便投票によるものであった。

2007年でパイロット・スキームは終了し、その後は電子投票等は実施されていない。またこれを受けた選挙制度改革は現在のところ実施されていない。

<sup>30</sup> 英国全体(イングランドのみではない)の統計データ。

<sup>31</sup> 無所属議員のみで議会が構成されている場合など。

## 【コラム】 選挙事務の実際

### スペルソン市における選挙事務(2010年5月6日総選挙)

2010年5月の総選挙の際、スペルソン市において選挙事務の現場視察を行った。以下にその概要を述べる。

#### 【スペルソン(Spelthorne)市の選挙事務概要】

- ・ スペルソン市の人口は約9万人。うち有権者数約7万人。
- ・ 投票所は市内に70以上あり、1つの学校校舎の中に5つの投票所が設置されている箇所もある。
- ・ 今回の総選挙では有権者の約11%が郵便投票を利用している。郵便投票の利用者数は増加傾向にある。
- ・ 一つの投票所には、通常1人の責任者と2人の係員が配置されるが、彼らは自治体職員とは限らない。一部自治体職員も含まれているが、投票日だけの日雇いのアルバイトを募集して人員を補っている。アルバイトの中には自治体OBなど経験者も含まれているが、スペルソン市の場合市域に市職員OBが少ないため(大都市近郊であるため職員の多くが他の自治体に転職していくため)、その数は多くない。
- ・ 自治体職員が選挙関連業務を行う場合は、彼ら自身も日雇いのアルバイトとして同業務に対する支払いを受けることから、有休休暇を取得した上で選挙関連業務に従事しなければならない。
- ・ 開票作業についても同様で、自治体職員及び日雇いのアルバイトで実施される。作業員は約100人だが、自治体職員はそのうち約2~3割である。
- ・ 自治体側としては、全ての選挙事務を信頼できる自治体職員のみで実施したいが、投開票が平日に行われるため、通常通り役所での業務を行う人員も必要であることから、自治体職員の大半を選挙事務に従事させることはできない。
- ・ 投票所の責任者の業務に対しては、£200以上の報酬が支払われる。
- ・ スペルソン市議会議員選挙は4年に一度となっている。イングランドの自治体は地方議会選挙の改選方法について、3分の1ずつ毎年実施、2分の1ずつ隔年実施、全体を4年に一度の中から選ぶことができる。毎年改選がある場合では、毎年どこか特定の地域に選挙事務を集中させることができ、かつ毎年同じ業務があることから職員の経験を養うこともできるというメリットがある。
- ・ スペルソン市は今回地方議会選挙がなく、かつ市域と下院議員選挙区が完全に一致しているため、選挙事務を行うには最も容易な地域であった。自治体の中には、地方議会選挙や住民投票を同時に実施するところ、一つの自治体が複数の選挙区に分割されているところ等もあり、そのような自治体においては選挙事務がより複雑となる。
- ・ 伝統的に平日が投票日であり、開票も即日行うことが慣例となっているため、複数の選挙を一斉に行う自治体では開票作業に多くの時間と労力を費やすことになる。自治体によっては結果の急がれる下院議員選挙の開票を先に実施し、そのほかの選挙の開票作業を翌日以降に回すなどして対応する自治体もある。

### 【投票所】

- ① 投票事務従事者は午前6時15分頃に投票所に到着して45分間で設営作業をし、朝7時の投票開始から夜10時の投票終了まで投票所運営事務に従事する。投票所責任者はその後投票箱を開票所に運ぶ。開票作業はすべての投票箱が揃う夜11時ごろから始まり、終了するのは概ね翌朝3～5時ごろとなる。
- ② 有権者には事前に割り当てられた投票所がどこであるかを告知するカードが郵送されている。ただし同カードの持参は必ずしも求められない。
- ③ 投票所では、受付において名前及び住所の確認がなされる。
- ④ 投票所係員は手元の有権者登録簿上の当該有権者の部分にチェックを記入し、投票用紙を手渡す。
- ⑤ 係員の手元には、投票用紙番号リストも準備されており、そのリストに有権者番号を記載する。すなわち、誰に何番の投票用紙を配布したかが記録される。
- ⑥ 有権者は記帳台で投票用紙への記入を行い投票箱へ入れる。投票用紙に折り線等はなく、折りたたみ方は有権者ごとに異なる。
- ⑦ 訪問した投票所では、記帳台は日本と同じような形であったが、木製であった。また車椅子用に台の高さを低くし幅を広げた記帳台も各投票所に一つ設置されていた。
- ⑧ 投票用紙の紙自体は通常の紙と同じであるが、偽造を防ぐために特殊なインクを使用した市の紋章が印刷されている。
- ⑨ 投票所係員は、1時間ごとの投票者数も記録している。
- ⑩ 郵便投票を投票所に持ち込むことも可能であることから、投票箱とは別に持ち込まれた郵便投票を保存するための袋が準備されていた。
- ⑪ 投票時間終了後、投票所責任者は、必要書類に投票用紙の使用枚数(これにより投票箱内の投票用紙枚数がわかる)等を記載し、同書類と投票箱を開票所まで運ばなければならない。

### 【開票所】

- ・ 開票所として市スポーツセンター体育館が使用されていた。バドミントンコートにして10面分の広さがある。
- ・ 22時以降の開票作業に備えて、テーブル、椅子、ステージその他投票用紙仕分け用の入れ物、文具類が準備されていた。
- ・ ステージは自治体選挙総括責任者(Returning Officer)がアナウンスをしたり、最後に開票結果を発表する際に使用する。
- ・ 開票所には立候補者及び立候補者の選挙事務代理人が入ることができるが、一般市民は入ることができない。これら入場を許可された者は、仕切りの外側から開票作業を見ることができる。
- ・ 投票所の番号ごとに、開票作業を行うテーブルが準備されていた。

(開票作業の流れ)

- ① 開票所に各投票所から投票箱が持ち込まれる。

- ② 決められたテーブルの上で投票箱ごとに箱内の投票用紙の枚数が数えられる。
- ③ テーブルの開票作業員が合計枚数を各投票所責任者に向かって告知する。
- ④ 各投票所責任者は、投票箱とともに持ち込んだ書類上に記載されている投票箱内投票用紙枚数と告知された枚数とが一致しているかを確認する。
- ⑤ ④で不一致がみられた場合は、テーブルで再度投票用紙枚数が数えられる。②～④は最大3回繰り返される。
- ⑥ 全ての投票箱について投票用紙枚数の確認が終わると、投票総数が算出され、自治体選挙総括責任者がステージ上で投票総数及び投票率を発表し、その後得票数のカウントが始まる。
- ⑦ 投票総数が算出された時点で、全ての投票用紙が一まとめにされどこの投票所から持ち込まれた投票用紙であるかがわからなくなる。すなわち、どの地域でどの立候補者に対する支持が多かったか、少なかったかという事実はわからなくなる。
- ⑧ 次に、投票用紙は投票されている立候補者ごとに仕分けされる。スペルソン市では、9名の立候補者がいたが、この段階の仕分けでは、保守党、労働党、自民党、UK Independent党、その他の5種類に仕分けされる。
- ⑨ その後、「その他」を残り5名の立候補者ごとに仕分ける。
- ⑩ 立候補者ごとに得票数の数え上げを行う。投票用紙を20枚ずつ束にし、丸めて特殊な箱に立てていく。
- ⑪ 得票数カウント用の特殊な箱は、5×10に仕切られている箱であり、その一マスずつに20枚の束を立てていく。したがって、箱が束でいっぱいになれば1000票の得票になる。
- ⑫ ⑧の過程で無効票になる可能性がある投票用紙は、審査用の箱に移され、審査係が判断を行う。
- ⑬ ⑫審査の過程においては、立候補者にその場で問い合わせして有効票とみなしたり、無効票とみなしたりする場合もありうる。
- ⑭ 全ての作業終了後、ステージ上に全立候補者と自治体選挙総括責任者が上がり、自治体選挙総括責任者が開票結果を読み上げる。その後当選者が抱負を述べて一連の開票作業は終了する。
  - ・ 投票用紙は一年間保存することが義務付けられているため、開票作業終了後に投票用紙は市役所内に一年間保存されることとなる。スペルソン市では、ゴミ箱と同形の入れ物に収納し、封をして保管するとのことであった。
  - ・ 立候補者は開票作業に疑義がある場合は、再度の開票作業を要求することができるが、その訴えが必ずしも認められるとは限らない。例えば、供託金返金のためには有効投票数の5%の得票が必要であるが、5%にわずかに満たなかった落選者が再開票を要求することがある。再開票作業はあくまでも当選者に影響がでる場合に実施される制度であり、このような事例では再開票は実施されない。
  - ・ 郵便投票も同開票所に持ち込まれ、他の投票用紙と同様に開票が行われる。

#### 【郵便投票の流れ】

- ① 事前に、郵便投票登録を行う。様式に生年月日、署名等の個人情報を記入した郵便投票登録申請書が、自治体においてスキャンされデータベース化されている。申請書そのものも紙ベースで保存されている。

(郵便投票用紙)

- ・ 郵送用封筒、投票用紙用封筒、投票用紙から構成されている。
  - ・ 郵送用封筒、投票用紙用封筒の印刷は特殊な技術を持つ指定業者が行う。
  - ・ 投票用紙用封筒、投票用紙には、個人に割り当てられた有権者番号が記載されている。
  - ・ 投票用紙は、投票所で使用するものと同じ。投票用紙の印刷は、立候補受付が締め切られたその日の夜に地元業者(随意契約)が行い、翌朝には出来上がる。郵便投票の受付は立候補締切翌日に開始される。
  - ・ 有権者は、記入済み投票用紙を投票用紙用封筒に入れて封をし、封筒の外側に生年月日を記入し署名をする。
  - ・ 必要事項を記載した投票用紙用封筒を郵送用封筒に入れ、投函する。
  - ・ 2010年5月6日(投票日)22時必着という注意事項が記載されている。
- ② 自治体では、受領した郵便投票から順に開封する(投票日の投票終了時刻を待たない)。
  - ③ 受領した郵便投票を全て郵送用封筒から取り出す。取り出した後の郵送用封筒の中が空であるかの確認も行う。
  - ④ 投票用紙用封筒の外側に記載された生年月日、署名及びバーコードを用いて、事前にデータベース化されている①の登録内容との照合を行う。
  - ⑤ バーコード読み取り機に投票用紙用封筒の外側のバーコードをかざすと、事前に登録された①登録内容がPC画面上に表示される。同登録内容(生年月日及び署名)と投票用紙用封筒の外側に記載された生年月日及び署名が一致しているかを一つ一つ確認する。
  - ⑥ ⑤の過程で①登録内容と一致しなかったものは無効となる。
  - ⑦ スペルソン市においては、バーコード読み取り機を使いながら手作業で生年月日及び署名が一致しているかを確認していたが、自治体によっては一連の確認作業を行う機械を導入しているところもあるとのこと。しかし、機械が署名等の一致を判断するのは容易ではなく、機械が不一致とみなしたものについて、再度人の目で確認する作業が発生するので、機械での確認作業の方が迅速だとは必ずしも言えないとのことである。
  - ⑧ ⑤で問題のなかったものについて、投票用紙用封筒の開封が行われる。ただしその前に、投票用紙用封筒外側の生年月日、署名等の個人情報の切り離しが行われる。投票用紙用封筒は容易に個人情報記載部分を切り離せるようにミシン目が入った構造になっている。
  - ⑨ 個人情報記載部分を切り離した投票用紙用封筒を開封し、中から投票用紙を取り出す。取り出した投票用紙は表を伏せて積み重ねられる。また、投票用紙裏側に記載されている有権者番号と投票用紙用封筒にある有権者番号とが一致しているか、開封作業を行いながらチェックが行われる。
  - ⑩ ⑨のチェックで、2つの番号が一致していない場合には、無効となる可能性があるため、番号が一致したものは区別して仕分けされる。
  - ⑪ ⑨のチェックで問題のなかった投票用紙は、枚数を確認した上で開票日まで郵便投票箱用の投票箱に保管され、投票所閉鎖後の開票作業を待つこととなる。
  - ⑫ ⑩の番号が不一致となったものは、不一致番号リストへの入力が行われる。同リスト上のこれまでの記録と照合し、明らかに使用する投票用紙にミスがあっただけで、投票用紙用封筒が正しいもの(本人

のもの)が使用されている場合は有効票となる。

- ⑬ スペルソン市では、郵便投票が投票日までに全て配達されたかどうかを確認するため、Royal Mail に委託を行い投票日の 20 時頃に Royal Mail 内に郵便投票がまだ残っていないかどうかを確認させている。費用のかかる委託であることから、同委託を行っていない自治体も存在する。
- ⑭ 今回は、約 30 の郵便投票の処理が実施されたが、その中に⑥、⑩の事例いずれもが含まれていた。特に夫婦等の同世帯居住者に郵便投票用紙が送付された場合、封筒と投票用紙がバラバラとなつて、本人の有権者番号でない投票用紙、封筒が使用される可能性が高まる。今回においても、夫婦から返送されたと思われる2通の郵便投票において、投票用紙は正しいものが使用されているが投票用紙用封筒が入れ替わって使用され⑥の場合となってしまうことから無効とみなされたものがあった。

## 第6章 地方財政

### 第1節 地方自治体の歳入歳出構造

2008年度における英国の地方自治体の歳出総額は、1,665億ポンドとなっており、国を含めた全公共支出の3割弱(29.5%)を占める<sup>32</sup>。

地方自治体の会計は、經常会計(Revenue Account)及び資本会計(Capital Account)に大きく二分される<sup>33</sup>。このうち經常会計は、一般經常会計(General Fund Revenue Account)、商業会計(Trading Services Revenue Account)、住宅会計(Housing Revenue Account)の3つから構成される。

会計年度は日本と同様、4月1日に始まり、3月31日に終わる。

#### 1 經常会計(Revenue Account)

##### (1) 一般經常会計(General Fund Revenue Account)

英国の地方自治体の一般經常会計では、主に利用料及び手数料収入は、対応する歳出と相殺され結果的に歳出から控除した形で計上される。また、英国では一般經常会計と資本会計という区分が導入されていることから、元本償還費は一般經常会計としては計上せず、利払費と減価償却費が資本会計に計上される。

##### ア 經常支出(Revenue Expenditure / Current Expenditure)

經常支出は職員の人件費や、施設維持費、サービス費などの經常的経費に関するもので、主に地方交付金(Revenue Support Grant)等の政府補助金やノン・ドメスティック・レイト、カウンシル・タックス(第6章第2節参照)などを財源としている。經常支出はその性質によって、様々な定義がある。

- ・ 經常支出(Current Expenditure) — すべての經常的経費に係る支出。
- ・ 純經常支出(Net Current Expenditure) — 經常支出から対応する使用料、手数料、その他の諸収入分を相殺し控除したもの。
- ・ 經常(歳入)支出(Revenue Expenditure) — 純經常支出から AEF<sup>34</sup>外特定補助金を控除し、他会計繰出金を加えたもの。
- ・ 純經常(歳入)支出(Net Revenue Expenditure) — 經常支出から AEF 内特定補助金を控除した支出。

2008年度のイングランドにおける純經常支出について見てみると、図表6-1のとおり教育分野(37%)、社会福祉分野(17%)、住宅(14%)及び警察(11%)の分野が大きな割合を占めている。

<sup>32</sup> H M Treasury, Public Expenditure Statistical analyses 2010 Table4.1 及び Table7.1

<sup>33</sup> この他に地方税のカウンシル・タックスの徴税自治体にはその徴収に係る徴収基金会計(Collection Fund Account)や年金基金会計(Pension Funds Account)がある。

<sup>34</sup> 統合外部財源(Aggregate External Finance)の略称。地方交付金、ノン・ドメスティック・レイト、AEF 内特定補助金で構成され、地方自治体が自ら所掌する事務に係る財源に充てられる(第6章第3節参照)。



【図表6-1 2004年度～2008年度 純経常支出(イングランド)／目的別内訳】<sup>35</sup>

【単位:百万ポンド】

	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	構成比
教育(Education)	33,290	36,020	37,972	40,135	41,480	37.0%
社会福祉(Social care)	16,310	17,359	18,094	18,587	19,478	17.4%
住宅(特別会計を除く) (Housing (excluding Housing Revenue Account))	13,288	14,066	14,963	15,844	15,987	14.3%
警察(Police)	10,206	10,957	11,651	11,704	12,229	10.9%
文化・環境・計画 (Cultural, Environment and Planning)	8,519	9,162	9,651	10,139	10,361	9.2%
道路・交通 (Highways and transport)	4,673	4,843	5,313	5,636	6,101	5.4%
庁舎管理等(Central services)	2,953	2,432	3,453	3,541	3,695	3.3%
消防・救急(Fire & Rescue)	1,925	2,040	2,193	2,233	2,364	2.1%
裁判(Courts)	460	58	62	70	69	0.1%
その他(Others)	275	206	159	360	328	0.3%
合計	91,902	97,142	103,513	108,249	112,094	

#### イ 経常収入

経常収入のうち、地方交付金(Revenue Support Grant)、ノン・ドメスティック・レート(Non Domestic Rate:NDR)、警察補助金、その他政府補助金(AEF内特定補助金及びGLA補助金)は中央政府から地方自治体に交付される財源であり、それぞれ図表6-2のとおり、3%、20%、4%、41%の割合を占めている。一方、地方自治体の主な自主財源(地方税)であるカウンシル・タックス(Council Tax)は24%にとどまっている。このように、英国の地方自治体は財源の多くを政府からの補助金等に依存しており、財政上の自立性はきわめて限られている。

2006年度から義務教育関係経費の特定財源化が行われ、それに相当する額が地方交付金から削減された。英国の地方自治体の歳出に占める義務教育関係経費の比重は非常に高く40%弱を占めていたため、この制度改革により地方交付金の総額は、2005年度の約267億ポンドから2006年度は約34億ポンドへと約87%減となった。

なお、使用料・手数料等の諸収入は歳出と相殺されているため、計上されていない。

<sup>35</sup> DCLG, Local Government Financial Statistics England No19 2009, Table3.2a, P62  
2008年度については予算額

【図表6-2 2004年度～2008年度における経常収入の財源内訳(イングランド)】<sup>36</sup>

(単位:百万ポンド)	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	構成比
地方交付金 (Revenue Support Grant)	26,964	26,663	3,378	3,105	2,845	2.8%
ノン・ドメスティック・レート (Redistributed Non Domestic rates)	15,004	18,004	17,506	18,506	20,506	19.9%
警察補助金(Police Grant)	4,168	4,353	3,936	4,028	4,136	4.0%
AEF内特定補助金 (Specific grants inside AEF)	14,090	14,785	41,771	44,486	42,133	40.8%
自治体一括補助金 (Area Based Grant)	-	-	-	-	2,731	
GLA補助金(General Greater London Authority Grant)	36	37	38	38	48	0.1%
カウンスル・タックス (Council Tax)	20,299	21,315	22,453	23,608	24,759	24.0%
その他(Others)	3,234	3,847	5,290	4,210	6,001	8.5%
合計	83,795	89,004	94,372	97,981	103,159	

## (2) 商業会計(Trading Services Revenue Account)

地方自治体は、様々な商業的サービスを提供しており、これらは、基本的にはサービスの受け手の支払いによって成り立つ性質を有するものである。

商業会計では、手数料や使用料収入及び売却収入を伴う当該地方自治体を含めた地方自治体向け及びそれ以外の一般に対する行政サービスを対象とする。具体的には、地方自治体向けサービスとしては、建物の清掃や法務、廃棄物処理等があり、地方自治体以外の一般向けサービスとしては空港や劇場、公営市場の運営に関するものがある。

2007年度のイングランドにおける商業会計の歳出は約52億ポンド、歳入は約55億ポンドであった<sup>37</sup>。

## (3) 住宅会計(Housing Revenue Account)

住宅会計は、地方自治体が所有する住宅に関する会計であり、地方自治体の納税者に直接賃貸され、賃貸料と中央政府からの補助金でまかなわれる。住宅会計の大きな特徴は、地方自治体はその裁量で一般経常会計との間で資金の移動を行えないことである。すなわち、住宅会計の収入は住宅以外の他の用途に用いることはできず、また、住宅会計外の収入は原則として住宅会計の支出として当てることは認められない。

<sup>36</sup> DCLG, Local Government Financial Statistics England No19 2009, Table3.2a, P62  
2008年度については予算額

<sup>37</sup> DCLG, Local Government Financial Statistics England No19 2009, TableC1g,P171

イングランドにおける2007年度の歳出は約84億38百万ポンドで、歳入は約84億37百万ポンドであった<sup>38</sup>。

## 2 資本会計(Capital Account)

### (1) 資本支出

資本支出とは、土地の取得、道路及び建物、その他の構造物の取得、建設等に係る支出を指し、2008年度の歳出規模はイングランド全体で約198億ポンドとなっており、目的別では教育(24%)、交通(22%)、住宅(22%)が大きな割合を占めている(図表6-3)。

【図表6-3 2004年度～2008年度資本支出(イングランド)目的別内訳】<sup>39</sup>

(単位:百万ポンド)	2004年 度	2005年 度	2006年 度	2007年 度	2008年度	構成比
住宅(Housing)	3,987	4,534	4,507	5,008	4,350	21.9%
教育(Education)	3,087	3,492	3,442	3,711	4,733	23.8%
交通(Transport)	2,905	3,461	3,480	5,916	4,386	22.1%
図書館・文化・遺産 (Libraries,culture&heritage)	227	329	296	321	366	1.8%
スポーツ・レクリエーション (Sport & recreation)	306	424	415	446	793	4.0%
警察(Police)	561	606	531	550	781	3.9%
社会福祉(Social services)	284	387	364	411	352	1.8%
消防・救急(Fire & rescue)	82	96	126	169	193	1.0%
農業・漁業 (Agriculture& fisheries)	66	93	96	85	97	0.5%
裁判(Magistrates courts)	46	1	0	0	0	0.0%
その他(Other)	2,725	3,218	3,052	3,342	3,810	19.2%
合計	14,276	16,641	16,307	19,958	19,861	

### (2) 資本収入

資本収入の内訳は図表6-4のとおりで、2007年度において借入金全体が全体の30%を占めている<sup>40</sup>。資本補助金は、インフラ整備、地域再生など特定の目的のために中央政府等から交付されるもので、資本収入総額の34%を占めている。なお、経常収入を資本収入に繰入れることは可能だが、

<sup>38</sup> DCLG, Local Government Financial Statistics England No19 2009, P83

<sup>39</sup> DCLG, Local Government Financial Statistics England No19 2009, Table4.2c, P90  
2008年度については予算額

<sup>40</sup> BCA/SCE(R) Single Capital Pot ,SCA/SCE(R) Separate Programme Element,Other Borrowing and credit arrangements not supported by central government の3つの合計として計算している。

資本収入を経常収入に繰入れることはできない。

PFI など民間資本を活用した社会資本の整備・改良により、地方自治体もこうしたスキームを活用することによって初期投資の負担を軽減するとともに、効率的に社会資本の整備を行ってきた(第8章参照)。

【図表6-4 2004年度～2007年度 資本収入(イングランド)内訳】<sup>41</sup>

(単位:百万ポンド)財源の内訳	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	構成比
資本補助金(Central government grants)	3,196	3,909	4,083	7,007	34.4%
資本売却収入 (Use of usable capital receipts)	2,647	2,812	2,628	2,665	13.1%
経常収入繰入金 (Revenue financing of capital expenditure)	2,757	2,568	2,763	2,593	12.7%
借入金	4,724	6,130	5,655	6,110	30.0%
その他	1,080	1,378	1,343	2,018	9.9%
合計	14,404	16,797	16,472	20,395	

## 第2節 地方税制度

### 1 地方税の歴史

1990年まで存続したレート(Rates)は、「1966年レート法(Rates Act 1966)」によって居住用資産と事業用資産が区分され、それぞれドメスティック・レート(Domestic Rate)、ノン・ドメスティック・レート(Non Domestic Rate)として扱われていた。

その後、ドメスティック・レートは1990年にサッチャー保守党政権によって廃止され、コミュニティ・チャージ(通称人頭税(Poll Tax))が導入されるとともに、ノン・ドメスティック・レートは国税化され、一旦国庫に納められた後、各地方自治体の成人人口数に応じて配分されることとなった(第6章第3節参照)。

コミュニティ・チャージの導入に対しては各地で抗議活動が相次ぎ、1990年の下院補欠選挙及び地方選挙での保守党の大敗につながった。これを受けてサッチャー政権は退陣し、同年11月に誕生したメージャー政権の下で1993年にコミュニティ・チャージは廃止され、新たにカウンシル・タックスが導入された。

### 2 カウンシル・タックス

#### (1) 基本的性格

同税は、資産税の側面と、人頭税(住民税)の側面を併せ持っている。税額は1つの居住用資産

<sup>41</sup> DCLG, Local Government Financial Statistics England No19 2009, Table4.4a, P99

に成人2人の居住を基本として算出される。これにより、成人1人のみが居住する場合は課税額が25%減免される一方、居住する成人が3人以上であっても税額は変わらない仕組みとなっている。

## (2) 資産評価

居住用資産の評価は、イングランド及びウェールズにおいては内国歳入庁評価事務所(Inland Revenue's Valuation Office Agency)により行われる。各資産はA～Hまでの8つの価格帯(Bands)に区分され、価格帯間の税額の比率は「1992年地方財政法(Local Government Finance Act 1992)」により決められている。

なお、イングランドについては現在も1991年4月時点での評価額が課税基準とされている。「2003年地方自治法(Local Government Act 2003)」によって10年に1回評価替えを行うよう定められたものの、資産の再評価作業については、再評価により高価格帯へ価格帯が変更されてしまう恐れのある住民等の反発やその他政治的な理由により現在のところ中止されている。

【図表6-5 イングランドにおける資産評価帯】

価格帯	資産評価額(£)	税額の比率
A	~40,000	6
B	40,001~52,000	7
C	52,001~68,000	8
D	68,001~88,000	9
E	88,001~120,000	11
F	120,001~160,000	13
G	160,001~320,000	15
H	320,001~	18

## (3) 課税対象

同税の課税の対象となるのは居住用資産であり、可動住宅や居住に供されている船舶も含まれる。但し、学生のみが居住している場合や、1年を超えない期間で空き家となっているような居住資産については、課税の対象とはならない<sup>42</sup>。

## (4) 納税者・徴税

同税について納税の義務を課されているのは、基本的に資産の占有者である。但し、居住用資産が空き家の場合は所有者が納税する義務を負い、また所有者と賃借人が同一の居住用資産に住んでいる場合は、所有者が納税の義務を負う。

なお、税の徴収については、ディストリクトやロンドン区、シティの基礎自治体と、ユニタリーや大都市圏ディストリクトの一層制の地方自治体が行う。

<sup>42</sup> 実務上、納税義務者からの申告に基づき居住者の有無、家族の有無等、居住用資産の状態によって課税免除や課税額の減額措置が日割り計算で適用されている。

## (5) カウンシル・タックスの算出

カウンシル・タックスの税額の算出については、政府が定める資産評価帯(図表6-5)に基づく税額の比率があるものの、最終的な税額の決定は地方自治体に委ねられている。

毎年度、各地方自治体は、経常支出から政府補助金等(特定補助金、地方交付金、ノン・ドメスティック・レイト)を控除し、当該年度に必要なカウンシル・タックスからの歳入額を定める。各自治体はそれぞれの価格帯の世帯数を把握しており、価格帯間の「税額の比率」は図表6-5のとおり定められていることから、それらを考慮の上、D 価格帯の一世帯から徴収する税額を決定する。他の価格帯の税額はこれに「税額の比率」を乗じて算出され、それぞれ決定した税額に対し、必要に応じて各種減免措置が講じられる。例えば、ウエストミンスター区の場合(2009 年度)、D 価格帯の資産の居住者一世帯当たり税額は 687. 62 ポンド(年額)と決定され、他の価格帯の税額は、

E 価格帯の税額 = D 価格帯の税額(687. 62 ポンド) × 税額の比率(11/9) = 840. 42 ポンド等として求められる。

## 第3節 補助金

### 1 経常会計に係る補助金

政府からイングランドの地方自治体へ交付される補助金は、経常会計で 2007 年度には約 843 億ポンド<sup>43</sup>に上り、これはイングランド全地方自治体の収入の 61%を占めている。補助金は用途を限定されない一般補助金(地方交付金、ノン・ドメスティック・レイトなど)と、その用途又は交付対象自治体が特定される特定補助金に大別される。

図表6-6は、補助金を整理したものである。まず補助金は、一般補助金(Formula Grant)と特定補助金(Specific Formula Grant)に分けられる。一般補助金は、地方交付金(Revenue Support Grant)及びノン・ドメスティック・レイト(Non Domestic Rate)及び警察補助金から構成される。特定補助金のうち、政策目的補助金(Ring-Fenced Grants)は国の優先施策や特定の事業に関連して決められる用途の制限された政策目的補助金であり、奨励的補助金(Unfenced Grants)ないしTargeted Grants)は算定式によらず決められ政策メニューや政策評価(Comprehensive Performance Assessment : CPA)の優良団体に支出される用途に制約がない補助金である<sup>44</sup>。

これらに加えて、2008年度から自治体一括補助金(Area Based Grant)が導入された。これはかつては各省ごとに配分されていた複数の補助金を自治体単位で合算してコミュニティ・地方自治省が交付する用途制限のない補助金であり、地方自治体が地域の優先順位を考慮して効率的・効果的に活用することができる。各省の特定補助金を統合する形で自治体一括補助金が創設されたことから、現状では特定補助金に分類されることが多いが、地方自治体の会計基準を定めている第三者機関の英国勅許公共財務会計協会(CIPFA)では、自治体一括補助金を一般補助金として処理するよう推奨しているように、一般補助金に限りなく近い形態といえる<sup>45</sup>。

<sup>43</sup> DCLG, Local Government Financial Statistics England No19 2009, Table2.1a, P28

<sup>44</sup> 平成 18 年度比較地方自治研究会調査研究報告書「英国の財政調整制度について」(兼村高文)(自治体国際化協会)P212～ 213 をもとに記載 [http://www.clair.or.jp/j/forum/other/pdf/43\\_8.pdf](http://www.clair.or.jp/j/forum/other/pdf/43_8.pdf)

<sup>45</sup> 河合宏一、地方財政 2009 年6月号「英国における補助金一般財源化の動向」をもとに記載

【図表6-6】<sup>46</sup>



## 2 地方交付金 (Revenue Support Grant)

地方交付金は、「1988 年地方財政法 (Local Government Finance Act 1988)」に基づき、1990 年 4 月から導入された交付金であり、行政需要に係る費用及び当該地域における担税力などを比較し、その差額を一般財源として補充することをねらいとしている。

地方交付金の算定については、2006 年度から地方交付金に含まれていた学校関係の補助金が「教育目的補助金 (Dedicated School Grant)」と呼ばれる特定補助金として交付されることとなった。これにより地方交付金の総額は大きく減少することとなり、地方交付金の総額は、2005 年度の約 267 億ポンドから 2006 年度は約 34 億ポンドへと約 87% 減となった (図表 6-2)。さらに、その配分方式も大きく改正されることとなった。

### (1) 従来の配分方式

地方交付金は基準需要額と基準収入額との差額を交付するという基本的仕組みは我が国の地方交付税と同じであり、その配分額は、次の公式で算出されていた。

$$\text{地方交付金} = \text{公式支出配分額} - (\text{ノン・ドメスティック・レート} + \text{想定カウンシル・タックス})$$

<sup>46</sup> ODPM, A Guide to the Local Government Finance Settlement, January 2006,より作成。

公式支出配分額 (Formula Spending Share) は、地方自治体の財政所要額から特定補助金を控除したもので、想定カウンスル・タックス (Assumed National Council Tax) とは、各地方自治体はこの程度であれば住民から徴収できるであろうと政府が考える想定税額である。

この方式ではノン・ドメスティック・レイトは実際の配分額の全額が地方交付金から控除される形になっており、各自治体にとっては、ノン・ドメスティック・レイトの配分が増えればその分地方交付金が減少し、逆の場合はその逆になるということで、実はノン・ドメスティック・レイトがどのように配分されるかは、当該自治体の財源に基本的に影響を与えない状況であった。

## (2) 2006 年度以降の配分方式

地方交付金は、各自治体の行政需要を満足させるだけの財源保障をするとともに、地方自治体間の財政力格差を抑制するという役割を担っているが、教育目的補助金の創設により絶対額が 1 割強まで激減し、その役割を果たすのに十分な額が確保できない状況が危惧された。そのため、政府は地方交付金の算定方式を改正し、ノン・ドメスティック・レイトと一体的に算定することになった。具体的には、地方交付金とノン・ドメスティック・レイトとの合計が次の公式で算出される。

**地方交付金 + ノン・ドメスティック・レイト = 需要基準額 - 財源基準額 + 中央配分額 ± フロア保証**

需要基準額 (Relative Needs Amount) とは、従来の公式支出配分額に相当するもので、児童サービス、成人社会サービス、警察、消防と防災、道路管理、環境・防犯・文化及び資本会計の 7 分野の需要の積み上げである。ただし、公式支出配分額は我が国の地方交付税制度における基準財政需要額と同様に、当該自治体の標準的な需要額をすべて積み上げた数字であったのに対し、需要基準額は「**最低限必要とされる経費**」に対して当該自治体にはどれだけ**追加的経費**が必要とされるかを算定しているものである点が異なる。

財源基準額についても、従来の想定カウンスル・タックスに相当するものであるが、需要基準額と同じく、「**最低限期待されるカウンスル・タックスの徴収額**」に対して当該自治体がどれだけ**追加的**に徴収が見込まれるかを算定しているものである。

中央配分額は、需要基準額及び財源基準額の説明の中で登場した「最低限必要とされる経費」と「最低限期待されるカウンスル・タックスの徴収額」との差額であり、この部分は自治体に対するミニマム保証という意味合いを持つことになろう。この部分についてはカウンティ・ディストリクトなどの自治体種別ごとの人口 1 人当たりの額が設定され、当該自治体の人口に比例して配分される。

フロア保証とは激変緩和のための調整であり、フロア保証率を超えて増額となる自治体は減額され、フロア保証率を超えて減額となる自治体は増額される。フロアによる増額は他の団体の減額によって賄われるよう調整されるため、フロア保証の全国計は 0 となる<sup>47</sup>。

## 3 ノン・ドメスティック・レイト (Non Domestic Rate)

ノン・ドメスティック・レイトは、居住用資産以外の資産 (例: オフィスや工場等) に課せられる税金で資産の占有者が納税する。1990 年より国税化され、税が一旦国庫に納められた後、地方交付金とともに上記 2 (2) の方式で配分される。イングランドの地方自治体へは 2007 年度で約 205 億ポンドが交付されており、経常収入に占める割合は約 20% である (図 6-2 参照)。

<sup>47</sup> 河合宏一、地方財政 2007 年 12 月号 “「ビジネス・レイト」について” をもとに記載



なお同税は統一ビジネス・レート(Uniform Business Rate: UBR)やナショナル・ノン・ドメスティック・レート(National Non Domestic Rate: NNDR)とも呼ばれる。

#### 4 資本会計に係る補助金

地方自治体の投資的経費に対する補助金については、2002年4月から総合投資補助金(Single Capital Pot)という包括補助金が導入された。これは、従来、教育、社会福祉、住宅といった行政目的別に交付されていた補助金を一本化して交付することにより、複数の行政課題に効果的に対処するとともに、地方自治体の投資支出に対する裁量を高める結果に繋がっている。

### 第4節 制度の変遷

#### 1 キャッピング(Capping)制度

キャッピングとは、国務大臣が、地方税や歳出の大きい地方自治体に対して、その上昇を抑えることである。「1984年レート法(Rates Act 1984)」に基づき、地方税に対するキャッピング(Capping)制度が設けられていたが、1993年のカウンシル・タックスの導入に伴い、キャッピング制度は従来の地方税の伸び率に対するものから、政府が定める標準支出査定額(Standard Spending Share, 2003年度からは公式支出配分額へと変更された)を基準として地方自治体の経常予算の伸び率に上限を設定するものへとその性格を変えることとなった。

同制度は、健全財政の確保という点で一定の効果を上げたものの、真に必要な歳出を予算に計上できず、行政サービスの質の低下を引き起こしているという批判が地方自治体からなされていた。このため、「1999年地方自治法(Local Government Act 1999)」によって、地方自治体の経常予算の伸び率を制限するものから、地方自治体が徴収するカウンシル・タックスの伸び率を制限するものへと変更された。現在も、政府は毎年、カウンシル・タックスの増加率の上限を設定(2010年度は4.5%)<sup>48</sup>している。

#### 2 ノン・ドメスティック・レートの取扱い

前ブレア労働党政権は、1997年の総選挙の際に、現在国税化されているノン・ドメスティック・レートを再度地方税化することを公約として掲げていたが、後任のブラウン政権に至るまで同税の国税化は維持された。また、2010年5月の総選挙で政権を獲得した保守党・自由民主党連立政権についても、現在までのところ地方税化の方針は打ち出されていない。

一方で、「2003年地方自治法」により、地域の活性化について企業と地方自治体がパートナーシップを結ぶビジネス改善地区(Business Improvement Districts: BIDs)が導入され、これによって、BID地区内の企業は、地域再活性化の資金として「BID特別税」を負担することとなったが、このBID特別税は、課税対象及び納税義務者をノン・ドメスティック・レートと一にし、通常の地方自治体に対して支払うノン・ドメスティック・レートに上乗せするかたちで徴税される。(第8章第5節参照)

---

<sup>48</sup> <http://www.theyworkforyou.com/wms/?id=2010-03-25a.50WS.0>

また、2007年3月21日に発表されたマイケル・ライオンズ卿の調査報告書を受けて、地方自治体に地域で追加的なノン・ドメスティック・レイトを課税する権限が与えられた（「追加的なビジネス・レイトに関する法律(Business Rate Supplements Act)」2009年7月2日成立）。これにより、カウンティやグレーター・ロンドン・オーソリティーの広域自治体と、ユニタリーや大都市圏ディストリクトの一層制の地方自治体が、国が設定する上限の範囲内で追加的なノン・ドメスティック・レイトを課税できることとなった。ただし、この歳入は全て経済活性化政策の財源とすることとなっている。

### 3 地方債許可制度の廃止

地方自治体の地方債の発行については、「2003年地方自治法」により許可制度が廃止され、地方自治体は原則として事前に政府の同意を得ることなく資金を借り入れることができる制度へと抜本的に改正された。

このように政府による直接的な規制措置は撤廃されたが、当然のことながら地方自治体は無制限に借入を行うことが認められている訳ではなく、自らが返済可能な借入金の上限度額(affordable borrowing limit)を設定し、自己規律を保持した(prudential)借入を行わなければならないとされている。

返済能力を超えた借入を防止するための措置として、国務大臣には特定の地方自治体に対する借入金の上限度額を設定する権限と、地方自治体の借入総額の上限を設定する権限が認められている。

### 4 地方自治体における財源調達バランス(Balance of Funding)の見直し

第6章第1節に記載したとおり、イングランド及びウェールズの地方自治体の自主財源比率は極めて低く(経常収入総額に占める地方税の割合は約24%)、OECD諸国の中でも最低クラスに位置する。このことが地方自治に対する住民の関心の低さ、地方議員選挙における低投票率を助長しているとの批判や税源の豊富な地方自治体の不満がくすぶっている。また、カウンシル・タックスの課税の基礎となっている居住用資産の評価についても、「2003年地方自治法」によって10年に1回評価替えを行うよう定められたものの、現在、再評価作業は中止されている。

### 5 ライオンズ卿の調査報告書

マイケル・ライオンズ卿は2004年7月、地方自治体への資金調達に関する見直し作業の結果報告書「財源配分レビュー(Balance of Funding Review)」(2004年7月発表)<sup>49</sup>を検討し、カウンシル・タックスの改革案を提案するよう政府から依頼された。その後、ライオンズ卿への調査委託事項は、地方財政のみならず、地方自治体の機能と今後の役割までも含むよう拡大された。

2007年3月21日に発表された本調査報告書<sup>50</sup>の主な内容は以下のとおりである。

① 中央政府からの統制を緩和し、地方自治体が、より柔軟に街づくりに取り組めるようにする。これは、

<sup>49</sup> <http://www.local.communities.gov.uk/finance/balance/report.pdf>

<sup>50</sup>

<http://www.webarchive.org.uk/wayback/archive/20070428120000/http://www.lyonsinquiry.org.uk/docs/final-complete.pdf>

以下によって達成する。

ア 特定補助金(specific grant)や用途制限付補助金(ring-fenced grant)の縮小

イ 企業と協議のうえ、地域で追加のビジネス・レイトを課税できる権限を地方自治体に付与

ウ カウンシル・タックスへの負担緩和の一助とするため、家庭ごみに課金する権限を地方自治体に付与

エ 中央政府によるカウンシル・タックス引き上げ率抑制措置の取りやめ

- ② カウンシル・タックスの公平性を改善する。カウンシル・タックス手当は、低所得者に対して納税財源給付措置としてその所得に応じて支給されるものであり、未請求のカウンシル・タックス手当 18 億ポンド(約 4,398 億円)が貧困世帯の支援に使われるよう、システムを自動化する。現在、年金生活者がカウンシル・タックス手当の対象となるには、貯蓄が 1 万 6,000 ポンド(約 390 万 9,000 円)以下であることが条件だが、これを5万ポンド(約 1,222 万円)以下に引き上げる。
- ③ 地方自治体への資金提供システムの透明性を向上する。地方自治体に提供される資金のうち、国税が占める割合を明らかにし、また国会および国民が、地方自治体への資金提供について、より独立の視点に立った意見を聞くことができるようにする。
- ④ 地方自治体が、地域の経済発展と経済成長を促進するよう、インセンティブを強化する。まず、「地方自治体による産業発展促進スキーム(Local Authority Business Growth Incentives Scheme)」の改革を通じて行う。

報告書はまた、政府は中期的に達成すべき事項として下記を挙げた。

- ⑤ カウンシル・タックスを見直す。課税対象資産の評価額を新たに算出し、より公平な制度にする。これと同時に、資産評価額が最も低い価格帯のカウンシル・タックスを引き下げするため、新たに価格帯を増やす。これによる税収減は、資産評価額の高い価格帯のカウンシル・タックスを引き上げることで相殺する。ただし、この改革によるカウンシル・タックス平均額の上昇は避ける。
- ⑥ 所得税収入のうち、一定の割合分を地方自治体に割り当てることを検討する。
- ⑦ 観光税導入の権限を地方自治体に付与する。ただしこれは、地方自治体が、地域住民の支持に基づき、観光税を導入すべき十分な理由を示すことができる場合に限り、一部の地域でのみ導入可能と考えられる。

報告書は、長期的には、地方所得税の導入や、ノン・ドメスティック・レイトの再地方税化などの大胆な改革案を政府が検討できる可能性があるとしながらも、こうした改革には、現在得られているよりもさらに幅広い国民の支持と理解が必要とされたいとしている。

政府はライオンズ卿の調査結果を歓迎したが、報告書の提案のうちただちに法制化されたものは主に①イの追加的なノン・ドメスティック・レイトの課税権限くらいである(第6章第4節参照)。コミュニティ・地方自治省は、遅延しているカウンシル・タックス課税対象資産の評価額見直しを行う計画はなく、カウンシル・タックス引き上げ率抑制措置の撤廃や観光税導入を実施する予定もないと明言している。

## 第5節 監査制度

英国の地方自治体における監査は、地方自治体職員による内部監査と、地方自治体及び国から独立した機関である監査委員会 (Audit Commission) による外部監査に分けられる。

## 1 内部監査

内部監査は通常、各地方自治体の財政部局に所属する職員によって実施される。その役割は、定期的な収支状況のチェック、財政上の不正行為を防止するための会計上の検査、予算と実際の支出状況の比較などであるが、内部監査は法的義務事項ではない。

## 2 外部監査

### (1) 監査委員会 (Audit Commission)

地方自治体における外部監査の実施は法的義務事項であり、「1982 年地方財政法 (Local Government Finance Act 1982)」により 1983 年に設置された監査委員会 (Audit Commission) がイングランド及びウェールズの地方自治体 (パリッシュ及び警察、消防機関を含む) の外部監査について責任を有している。同委員会は独立した法人格を有しており、国務大臣から任命される委員長及び副委員長を含め最大 18 名の委員から構成される。また監査委員会は独立した会計を有しており、委員会が設定した基準に基づき、監査を行った団体から手数料を徴収することとなっている。なお、イングランドにおける国会及び国の省庁の監査は国家監査事務局 (National Audit Office) が、またスコットランドにはスコットランド監査局 (Audit Scotland)、北アイルランドには北アイルランド監査事務局 (The Northern Ireland Audit Office) があり、ウェールズについては、従来は監査委員会の所管であったが、2005 年 4 月に国家監査事務局と監査委員会のウェールズ部分が統合されたウェールズ監査事務局 (Wales Audit Office) が設立されている。

### (2) 役割

外部監査の役割は、財政上の不正行為の防止、適正な会計処理の確保、不法な支出の指摘などであるが、なかでも、重要性を増している役割は、地方自治体の業務全般を金銭的効率性 (Value for Money) の観点からチェックすることである。また、「1992 年地方自治法 (Local Government Act 1992)」に基づき地方自治体間の業績の比較や地方自治体内の業績の経年変化に用いるための業績指標 (Performance Indicators) が作成されることとなった。しかし、2002 年よりこの監査委員会の業績指標は政府が策定する指標と統合され、監査委員会が独自の指標を作成することはなくなった。

また、監査委員会は包括的地域評価制度 (CAA) 制度を実施していたが、2010 年 5 月の総選挙で政権を獲得した保守党・自由民主党連立政権は、「連立政権：新政権政策プログラム (The Coalition: our programme for government)」と題する政策文書で CAA の廃止を打ち出しており、今後大幅な変更が予想されている (第 9 章第 4 節参照)。

### (3) 監査の実施

イングランドにおける地方自治体に対する実際の監査は、監査委員会が任命した外部監査官によ

って行われる場合と監査委員会との契約に基づいて民間の公認会計士によって行われる場合の2つがある。

## 第7章 地方分権

### 第1節 地方分権政策

#### 1 背景

英国は、イングランド、ウェールズ、スコットランド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。

#### 2 労働党政権の地方分権政策

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て推進してきた。これまで実施した政策には、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドにおける地域議会の設立、ロンドン全域を管轄するグレーター・ロンドン・オーソリティの設立、イングランドにおける地域審議会 (Regional Assemblies)、地域開発公社 (Regional Development Agencies) の設立などがある。

#### 3 地方自治白書

コミュニティ・地方自治省は、2006 年 10 月 26 日に、地方自治白書「コミュニティの強化と繁栄のために (Strong and Prosperous Communities)」を発表し、この白書を受け、2007 年 10 月 30 日に「2007 年地方自治法」が成立した。これに続き、2008 年 7 月 9 日、新たな地方自治白書「主導権握るコミュニティ：住民に真の権限を (Communities in control: Real people, real power)」を発表した。

この白書では、自治体における市民とコミュニティの影響力を強化していくことを基本方針としており、次のような提案を行った。

- ・ 自治体に対して、請願書を受理する責務及び全住民の 5% の署名によって審議会を開催する責務の追加
- ・ 自治体の政策が間違っていた場合の救済措置の設定
- ・ 地域住民が用途を決定できる 7 千万ポンドに上る「コミュニティ構築基金 (Communitybuilders Fund)」<sup>51</sup> の設置
- ・ ストリートマーケットや公共プール等の公共資産をコミュニティに譲渡するパイロット事業
- ・ 直接公選首長の設置に必要とされる住民投票での得票率を従来の 5% から引き下げる計画
- ・ 特定の自治体職員が政治活動を行うことを禁ずる法令の撤廃など

---

<sup>51</sup> 「コミュニティ構築基金 (Communitybuilders Fund)」は、利用目的を人材育成、計画推進及び投資家支援の 3 つの分野に分け、2009 年 9 月 7 日に申請受付が開始された。

## 第2節 スコットランド

### 1 議会の成立経緯

スコットランドは、グレートブリテン島北部に位置する 32 のユニタリー自治体で構成されており、人口は 2008 年統計時点で約 517 万人、首都はエディンバラに置かれている。

1603 年にスコットランド国王ジェームズ6世がイングランド王を兼ねるまでは、スコットランドは独自の王をいただく独立国家であり、さらに 1707 年の合同法によってグレートブリテン王国が作られるまでは独自の国会を有し、イングランドと同君連合の体制をとっていた。しかし、その後は一度も独自の議会を有することなく 20 世紀末を迎えようとしていた。

しかし、1997 年に誕生したブレア政権は地方分権に積極的で、その一環として、スコットランド議会 (Scottish Parliament) の設立を提案した。これを受けて 1997 年 9 月、議会設立の是非を問う住民投票が実施され、74.3%の賛成票を得た結果、翌年の「1998 年スコットランド法 (Scotland Act 1998)」制定を経て 1999 年 5 月、第1回議員選挙が小選挙区比例代表併用制で行われた後に、同年7月スコットランド議会が正式発足した。

こうして設立されたスコットランド議会とその執行機関であるスコットランド自治政府 (Scottish Executive) は、中央政府のスコットランド省の機能を完全に引き継ぐこととなり、約1万2千人の職員もほとんどそのまま引き継がれた。スコットランド省及びスコットランド相 (Secretary of State for Scotland) は、その後も国とスコットランドの調整役としてポストが残されていたが、2003 年に憲法事項省 (Department for Constitutional Affairs) が新たに創設されると、スコットランド省は同省に統合されることとなった。憲法事項省は、上院や最高裁のあり方、地域に対する権限委譲などを所管していたが、現在その機能は司法省 (Ministry of Justice) に受け継がれている。一方、スコットランド相のポストは現在も中央政府に残されており、内閣におけるスコットランドの代表として、スコットランドへの分権の推進やスコットランド議会で成立した法案についての責任を負っている。

### 2 権限

スコットランド議会はパーラメント (Parliament) と呼ばれ、議員により選ばれた議長を女王が任命する。

同議会の権限は、「1998 年スコットランド法 (Scotland Act 1998)」に明記された、国が権限を留保する事項以外の同議会に分権された事項に及ぶ。すなわち同議会には、国が権限を留保する法律全般や、国の機関に関する事項、防衛、外交、マクロ経済政策、社会保障、入国管理以外の分野における直接的 (一次的) な立法機能と、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) が与えられている。

### 3 議員

議員の任期は4年で、選挙方法は英国初の小選挙区比例代表併用制が採用されている。また議員総数は 129 名であり、その内訳は、小選挙区 73 名、比例代表 56 名である。比例代表制の導入の結果、1999 年 5 月の第1回議員選挙により、英国内では戦後初となる連立政権 (労働党及び自由民主党) が誕生した。なおスコットランド議会議員による国会議員・欧州議会議員及び地方議会議員との兼職は可能である。

2007年5月に実施された第3回議員選挙結果は、スコットランド国民党が47議席、労働党が46議席、保守党が17議席、自由民主党が16議席を獲得し、労働党に代わってスコットランドの独立を訴える民族主義政党であるスコットランド国民党が最大政党になり、少数与党として初めて政権を獲得した。

#### 4 執行機関

自治政府は、議会議員の中から選挙で選ばれる首相(First Minister)を長とし、閣僚である大臣(Minister)と副大臣(Junior Minister)で構成される。首相は、議会議員の中から大臣及び副大臣を指名(議会の承認が必要)する権限を有する。また内閣の構成員数及び役割等は、首相の専決事項(実際には、首相が所属する政党の意向を受けて決める)であるため、議会の与党が変われば、自治政府の組織自体が大きく変わる可能性がある。

なお、自治政府の首相、大臣は、国会議員、欧州議会議員、地方議会議員の職を兼ねることは可能であるが、国務大臣の職を兼ねることはできない。2007年5月からは、スコットランド国民党党首のアレックス・サーモンド氏が首相を務めている。

スコットランド自治政府は、2007年9月にその名称をスコティッシュ・エグゼクティブ(Scottish Executive)からスコティッシュ・ガバメント(Scottish Government)に変更することを宣言し使用を始めているが、「1998年スコットランド法(Scotland Act 1998)」における法的な名称はスコティッシュ・エグゼクティブ(Scottish Executive)のままである。

#### 5 独自政策

スコットランド議会及び自治政府は、依然として財政面で大きく中央政府に依存<sup>52</sup>しているものの、教育や福祉政策等の分権された分野においてスコットランド独自の施策を打ち出している。また、カウンスルタックスを廃止し、税率をスコットランド全土で3%に統一した地方所得税の導入を2011年度に予定していたが、議会で調整がつかずその案は廃案になった。

### 第3節 ウェールズ

#### 1 議会の成立経緯

ウェールズは13世紀末にイングランドに征服され、1536年の連合法によってイングランドに併合されているという、スコットランド、北アイルランドとは異なった背景を持っている。ウェールズは22のユニタリーから構成されており、2008年統計時点で人口約299万人、首都はカーディフに置かれている。

1997年9月にスコットランドと同時に行われた議会設立の是非を問うための住民投票で50.3%の賛成票を得た結果、ウェールズ議会の設立を定める「1998年ウェールズ政府法(Government of Wales Act 1998)」が制定され、1999年5月に第1回議員選挙が小選挙区比例代表併用制で実施された結果、同年7月にウェールズ議会(The National Assembly for Wales)が正式発足した。

ウェールズ議会と、設立当時の行政執行機関であった内閣は、中央政府のウェールズ省(Welsh

---

<sup>52</sup> スコットランドに支給される国の包括補助金(Scottish block grant)には、バーネット・フォーミュラ(Barnett Formula)という公式が使われている。これにより、イングランド以外の各地域には、イングランドに比べて人口ひとりあたりの公共事業費が多く配分されている。



Office)の機能を引き継ぐこととなり、約2千人の職員もほとんどそのまま引き継がれた。ウェールズ省及びウェールズ相(Secretary of State for Wales)は、その後も国とウェールズの調整役としてポストが残されていたが、2003年に憲法事項省(Department for Constitutional Affairs)が新たに創設されると、ウェールズ省は同省に統合されることとなった。(前述のとおり、憲法事項省の機能は現在、司法省(Ministry of Justice)に受け継がれている) 中央政府のウェールズ相はウェールズ議会の代表として、議会で成立した法案についての責任などを負っている。

## 2 権限

議会がアセンブリー(Assembly)と呼ばれることから明らかなように、ウェールズ議会に付与された権限は、スコットランドとは異なり、「2006年ウェールズ政府法」(The Government of Wales Act 2006)に制限列挙されている分野に限ってのみ、国の法律を施行するための二次的立法権が許可されている。また税率の変更や独自の財源を調達する権限も与えられてはいない。

ウェールズ議会が有する二次的立法権の及ぶ分野は以下のとおりである。

農林水産業及び農村開発、歴史的建造物の保護、文化、経済開発、教育と職業訓練、環境、消防・救急、食料、保健及び保健サービス、運輸・交通、住宅、地方自治、行政、社会福祉、スポーツとレジャー、観光、都市計画、洪水対策、ウェールズ語

なお、2007年10月30日に成立した「2007年地方自治法」の中で、地方自治体再編と自治体構造の変更を行う権限がウェールズ議会に付与された。

## 3 議員

議員の任期は4年で、選挙方法は小選挙区比例代表併用制が採用されている。また議員総数は60名であり、その内訳は、小選挙区40名、比例代表20名である。「2006年ウェールズ政府法」によって、小選挙区と比例代表で同時に立候補することは禁じられている。

2007年5月に実施された第3回議員選挙結果では、定数60名のうち労働党が26議席、ウェールズ国民党が15議席、保守党が12議席、自由民主党が6議席、無所属(元労働党議員)が1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、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ため、5月3日以降少数与党政権を発足させていたが、7月7日同党とウェールズ国民党は、連立政権の樹立で歴史的な合意にこぎつけた。

## 4 執行機関

ウェールズ議会が発足した1999年から2007年までは、議会の執行機関としてウェールズ議会内閣(Executive Committee)が設置されていたが、「2006年ウェールズ政府法」の制定により、ウェールズ議会と分離した新しい執行機関を設置することが定められた。この法律を受け、2007年5月にウェールズの行政を担当するウェールズ議会政府(Welsh Assembly Government)が設立された。

ウェールズ議会政府は、議会議員の中から選ばれる首相(First Minister)を長とし、閣僚である大臣(Minister)及び副大臣(Deputy Minister)で構成される。首相は議会議員の中から大臣および副大臣を指名する権限を有し、内閣の構成員数及び役割等は首相の専決事項である。また内閣の首相、大臣は、

国会議員、欧州議会議員、地方議会議員との兼務は可能であるが、国務大臣と職を兼ねることはできない。2007年5月からは、労働党のロードリー・モルガン氏が首相を務めている。

## 5 独自政策

上記のとおり、ウェールズ議会には、地方自治体再編と自治体構造の変更を除き、二次的な立法権しか付与されておらず、財政的にも中央政府への依存が強いことから、イングランドと異なる独自の政策を広く展開することは困難である。しかし徐々にではあるが、独自の動きを展開しつつある。特にウェールズ語を代表とするウェールズ独自の文化の保護に関しては積極的であり、議会の公用語も英語及びウェールズ語とされている。

## 第4節 北アイルランドの和平合意と議会の創設

### 1 議会の成立経緯

北アイルランドは、アイルランド島の32地域のうち6地域から構成されており、2008年統計時点で人口約178万人、首都はベルファストに置かれている。その他のアイルランド島の26地域は1921年に英国から独立し、現在アイルランド共和国となっている。アイルランド共和国の独立以降、北アイルランドでは自治政府による統治(1921～1972年及び1999～2002年)と英国政府の統治(1972～1999年及び2002～2007年)が交互に繰り返されており、2007年5月からは再び自治政府による統治が再開された。

グレートブリテン王国が1801年にアイルランドを併合して以来、アイルランドでは英国との統一を主張するユニオニストと、独立を主張するナショナリストの対立が続いてきた。

1998年4月、英国・アイルランド共和国両政府による北アイルランド和平プロセスが最終合意に達し、北アイルランド議会の設置や武装解除による平和的な社会の確立、全住民の平等な権利の保障等が決定された。これを受けて同年5月に北アイルランド議会(Northern Ireland Assembly)設立の是非を問う住民投票が行われ、94.4%の住民がその設立に賛成し、1ヶ月後に第1回議員選挙が実施されたものの、自治政府の組閣は、英国からの独立を主張しアイルランド統一を目指すIRA(Irish Republican Army)の武装解除問題で難航し、当初の予定から遅れて1999年12月ようやく内閣が発足した。

しかし、2002年10月に北アイルランド議会内でIRAによるスパイ疑惑が浮上したことにより、同月自治権は停止された。この間、自治政府の機能は中央政府の北アイルランド省が引き続き所管し、廃棄物収集等の行政サービスは北アイルランドに置かれた26のディストリクトが行った。

2006年5月に制定された「2006年北アイルランド法(Northern Ireland Act 2006)」は、北アイルランドの自治復活に向けてそのプロセスを示すと同時に、自治政府メンバー選出の期限を同年11月24日と定めた。同法制定を受け、2003年の選挙で選ばれた北アイルランド議会は、2006年5月15日に第1回議会を開催し、同年10月に開催された議会で、英・アイルランド両政府が提案した「聖アンドリュース合意(St Andrews Agreement)」が承認された。これには自治再開の条件としてIRAの政治組織であるシン・フェイン党が北アイルランド警察サービス(Police Service of Northern Ireland)を全面的に支持すること、ユニオニスト強硬派である民主統一党がナショナリスト側と協力することが含まれていた。

これを受け、当時の北アイルランド相は2007年3月26日、北アイルランドの自治再開を指示し、同日、民主統一党とシン・フェイン党が自治政府を再開することで合意した。こうして2007年5月8日、再び北

アイルランド議会による自治が再開された。

中央政府の北アイルランド相は、北アイルランド内における民主的政治プロセスの推進や北アイルランド議会と中央政府との調整などに対して責任を負っている。

## 2 権限

北アイルランド議会(Northern Ireland Assembly)には、中央政府が権限を移譲した事項(教育、保健、農業、経済、環境、地域開発、雇用、財政、社会開発、文化とレジャー)に関する立法機能が与えられている。ただし法として成立するためには、北アイルランド議会での議決の後に英国政府の北アイルランド相の承認が必要とされており、最終的な決定権は中央政府に留保されている。また、中央政府が権限を留保する事項(刑事裁判、警察、海運と空運、国際貿易と金融、海浜部の利用、議員の解任、消費者保護、知的財産)に関しては今後段階的に権限が移譲される見込みであるが、除外事項(王位継承、外交、防衛、出入国管理、全国規模での税、上訴院判事の指名、北アイルランド全域での選挙、通貨、爵位の授与)に関しては中央政府が権限を保持する。

## 3 議員

議員の任期は4年、比例代表制度で選出され、定員は 108 名である。北アイルランドの各議員は自身がユニオニスト、ナショナリストのいずれか、もしくはどちらでもないことを登録しなくてはならない。重要な決定事項に関しては、全体で 60%以上の賛成かつユニオニストとナショナリスト両派の 40%以上の賛成を要する仕組みとなっている。

2007年3月に実施された第3回選挙では、民主統一党が36議席、シン・フェイン党が28議席、アルスター統一党が18議席、社会民主労働党が16議席、無派閥の同盟党が7議席を獲得しており、民主統一党とシン・フェイン党の連立政権が成立した。

## 4 執行機関

執行機関である北アイルランド自治政府(Northern Ireland Executive)は、議会議員の中から選ばれる首相(First Minister)と副首相(Deputy First Minister)を長とし、閣僚である大臣(Minister)と、副大臣(Junior Minister)で構成される。

首相と副首相は2人1組で選出されるが、その際ナショナリスト及びユニオニスト双方の過半数の支持を得なければならない。また、どちらかが欠ける場合は、残りの者もその職を辞さなければならない。これは北アイルランドにおける行政府が、ナショナリスト、ユニオニストのどちらか一方に独占的に支配されるべきではないとする「1998年北アイルランド法」(Northern Ireland Act 1998)の規定によるものである。

首相及び副首相は、議会議員の中から大臣及び副大臣を指名(議会の承認が必要)する権限を有し、内閣の構成員数、役割等は両者の専決事項である。また自治政府の首相、大臣は、英政府の国会議員、欧州議会議員、地方議会議員との兼務は可能であるが、国務大臣の職を兼ねることはできない。

2008年6月からは、37年間民主統一党の党首であったイアン・ペイズリー氏から同党のピーター・ロビンソン氏に首相が変わったが、シン・フェイン党のマーティン・マクギネス氏は引き続き副首相を務めている。

## 5 最新の自治政府の動向

### (1) 自治体の再編成

北アイルランドでは、26の一層制の地方自治体(ディストリクト)を合併し、新たに11の自治体を設置することが2008年3月に北アイルランド自治政府によって決定され、新自治体は、2011年5月の地方選挙で議会議員を選出し、その機能を開始することになっていた。しかし、新自治体の境界決定について自治政府内に意見の相違があること、自治政府が提案した、北アイルランド全土をカバーする単一の廃棄物処理当局の設置と11自治体の廃棄物処理業務を統合・共有する案について、北アイルランド地方自治体協議会(Northern Ireland Local Government Association)との間で条件詰めが終わらず、意見の一致に至っていないことを理由に延期され、未定となっている。

なお、当初、移行開始時期とされていた2011年5月の地方選挙は、従来通り26自治体で実施される予定である。

### (2) 分権の進展

既述のとおり、自治政府議会及び北アイルランド自治政府が行政権を有する教育、保健、農業、経済、環境、地域開発、雇用、財政、社会開発、文化とレジャーなどの分野においては、既に自治政府内に各担当省が設置され、大臣がそれぞれの省を率いている。

一方、現在は中央政府が権限を留保しているが、将来北アイルランド自治政府に権限が委譲される可能性があるとして「権限留保事項(reserved matters)」のうち、警察・司法分野の取扱が長らく懸案となっていた。

ナショナリスト側からの権限委譲の要求に対し、過去におけるナショナリストとテロ組織の繋がりについて懸念を持つユニオニストとの間の見解の隔たりは大きく、中央政府も可能な範囲での最大限の権限委譲を支持しながらも、ナショナリストとテロ組織の繋がりについては、ユニオニストと懸念を共有していた。

この問題について、2010年1月中旬から、ナショナリスト、ユニオニスト間で緊迫した交渉が続けられていたが、英国及びアイルランド共和国の両政府が粘り強く介入を続けた甲斐もあり、同年2月5日、中央政府から北アイルランド自治政府に警察・司法権を委譲することで両派が合意に達した。合意文書は交渉が行われた場所の名称を取って「ヒルズバラ合意(Hillsborough Agreement)」と呼ばれ、2010年3月9日、北アイルランド自治政府議会で可決された。

ヒルズバラ合意に基づく権限の委譲は2010年4月12日より開始され、これまで、中央政府の北アイルランド省の下に置かれていた「北アイルランド公安委員会(Northern Ireland Policing Board)」、「北アイルランド警察サービス(Police Service of Northern Ireland)」等は、今後北アイルランド自治政府内に新設の司法省の下に置かれることになった。

更に、北アイルランドの犯罪関連法及び司法制度に関する権限が北アイルランド自治政府に委譲されるほか、北アイルランドの検察業務を監督する「北アイルランド担当司法長官」のポストが新設された。

## 第5節 イングランドにおける地方分権政策

政府がイングランドにおいて進めてきた地方分権政策としては、2000年のグレーター・ロンドン・オーソリティー(Greater London Authority: GLA)の創設、「地域審議会(Regional Assemblies)」と「地域開発公社(Regional Development Agencies: RDAs)」の創設が挙げられる。

## 1 グレーター・ロンドン・オーソリティー(GLA)

ロンドンは、1986年にサッチャー政権によってグレーター・ロンドン・カウンシル(GLC)が廃止されて以来、32のロンドン区(London Borough)と金融街のシティ(City of London Corporation)からなる一層制の地方自治体で構成されていた。

その後、1997年の総選挙でロンドンにおける広域自治体の創設を公約のひとつとして掲げて勝利を収めたブレア労働党政権は、その公約に沿って、広域自治体であるグレーター・ロンドン・オーソリティー(GLA)を2000年7月に創設した。(第3章第2節参照)

2007年10月には、「2007年GLA法(Greater London Authority Act 2007)」が成立し、その中で政府によるロンドン市長の権限拡大が行われた。特に、ロンドンにおける住宅、都市計画、廃棄物処理、文化・スポーツ、保健、気候温暖化対策、エネルギー政策などの幅広い分野で、市長の戦略面における権限が強化された。

## 2 地域審議会(Regional Assemblies)

### (1) 背景

メジャー保守党政権は1994年、イングランドを8つの地域に分け、この8地域及びロンドンに政府地域事務所(Government Offices)を設置した。

続くブレア労働党政権は、1998年に施行の「1998年地域開発公社法(The Regional Development Agencies Act 1998:RDA法)」によって、地域開発公社と共に、「地域会議(regional chambers)」を設置した。「地域会議」は、地方自治体議員とその他有識者で政府が任命した者からなる。「地域会議」は、現在では「地域審議会(Regional Assemblies)」と呼ばれている。

地域審議会のメンバーは、ガイドラインに従って国務大臣が承認する。メンバーの構成は地域によって異なるが、下記(3)に示した形が一般的なものである。

### (2) 設置単位

地域審議会は、ロンドンを除く政府地域事務所単位である8つの地域(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))に設置されている。(68 ページ、参考図表7-2参照)

### (3) 構成

国務大臣のガイドラインは、地域審議会には最高70%まで地方自治体の議員を含むことができるが、一方で最低30%は「地域の関係者(regional stakeholder)」が含まなければならないと定めている。「地域の関係者」とは、高等教育関係者、英国産業連盟(CBI)、全英労働組合会議(TUC)、商工会議所のメ

ンバー、小規模企業、パリッシュ<sup>53</sup>、国民医療保健サービス(NHS)関係者、非営利団体、学習・技術協議会(Learning and Skills Councils)、地域の文化関連団体連合、田園地方保護・環境団体のメンバーなどである。

#### (4) 主な機能

「2004年計画・強制収用法(the Planning and Compulsory Purchase Act 2004:PCPA)」により、地域審議会は「都市計画機構(Regional Planning Bodies:RPBs)」としての役割を与えられ、交通計画や地域の廃棄物処理計画を含む地域空間計画策定の義務を担うことになった。これは、地域の都市計画に関する権限が、カウンティ・カウンシルから地域審議会に移譲されたことを意味する。

地域審議会は、「都市計画機構」として、「地域交通計画(Regional Transport Strategies:RTS)」を含む「地域空間計画(Regional Spatial Strategies:RSS)」を策定する義務を有する。RSSには、都市計画および交通政策の策定、監視、見直しが含まれ、その最終決定権は国務大臣にある。

地域審議会のもう一つの機能は、地域支援・政策展開である。これは、政府や地方自治体の関係機関に対し、地域の代表としての機能を果たす役割である。地域審議会は、地域における政策展開にパートナーシップの手法を組み込むための戦略的な方針等を提示する。

地域審議会にはまた、地域開発公社の業務の政策評価(監視)を行うという機能もある。さらに、その他の公共サービス団体の業務に係る政策評価を行う地域審議会もある。

#### (5) 財源

地域審議会の財源は、地方自治体と「地域の関係者」からの負担金、および中央政府からの補助金である。

#### (6) 地域審議会の「地域議会」への格上げの試み

政府は2002年5月9日に政策報告書「あなたの地域、あなたの選択(Your Region, Your Choice)」を公表し、イングランドにおける「地域議会」の創設を提案した。地域審議会の位置づけを、選挙によって選出された議員で構成される「議会」に高めようとするものである。

しかし、2004年11月4日にイングランド北東部(North East)において行われた住民投票では、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、当時の国務大臣、ジョン・プレスコット副首相は、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。

この背景には、地域議会が第三層目の直接選挙による地方自治体となるのを避けるため、地域議会が設置される場合には二層制の地方自治体をカウンティの廃止などを含む一層制の地方自治体へと再編することが前提となっており、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る。

#### (7) 地域審議会から地方自治体リーダー委員会(Local Authority Leaders' Board)へ

政府は、2007年7月に、イングランド8地域における経済開発、地域開発の見直し作業の結果報告書

---

<sup>53</sup> パリッシュは、議員が選挙によって選ばれないケースもあるなどの理由から、正式な地方自治体とみなされない場合がしばしばあるため、地域審議会では「地域の関係者」の枠に入れられることが多い。

「サブ・ナショナル・レビュー(Sub-National Review)」を発表した。策定にあたり、地域審議会、地域開発公社なども意見を呈示した。

報告書は、イングランド全土で都市の経済再生が促進されるよう、イングランドの地方自治体の役割を強化すべきものとし、2010年4月以降、地方自治体に、管轄区域を越えたより広い地域における優先事項の決定に対して、より大きな権限を付与するため、地域審議会は、イングランド8地域すべてで段階的に廃止し、地域審議会の経済成長や都市計画などの分野における責務は、以下に述べる地域開発公社(RDA)に新たな権限として引き継がせることとされた。

その後、2008年12月3日に発表された政府法案の中で、「サブ・ナショナル・レビュー」の内容の法制化を目指す「地域民主主義・経済開発・建築法案(Local Democracy, Economic Development and Construction Bill)」が提案された。この提案には、地域審議회를廃止し、代わりに各地域に「地方自治体リーダー委員会(Local Authority Leaders' Boards)」を設置することが含まれており、地方自治体リーダー委員会は、「地域戦略」の策定に関して地域開発公社(RDA)と責任を共有することとされた。

これに伴い、すべての「地域審議会」は2010年3月に廃止され、各地域に「地方自治体リーダー委員会(Local Authority Leaders' Board)」が設置された。

### 3 地方自治体リーダー委員会(Local Authority Leaders' Board)

#### (1) 背景

「地方自治体リーダー委員会(Local Authority Leaders' Board)」とは1998年に設置された「地域審議会」に代わるものとして設置された地域計画団体である。

この委員会の設置は、イングランドの地域構造を変更する政府の計画を進めるための「地方経済の開発と再生にかかる評価」の一環であり、「地方民主主義、経済開発及び建設法2009(Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009)」に基づくものでもある。

#### (2) 設置単位

「地方自治体リーダー委員会」は地域審議会を継ぐものであるため、地域審議会と同じく、ロンドンを除く政府地域事務所単位である8つの地域(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))に設置されている。

#### (3) 構成

労働党政府は委員会の構成を指定することはなく、各地域は自由にその構成を決定できるが、当初の目的を果たすため、委員会の組織は下記の要件を満たすことを求められていた。

- ・長期的戦略的判断ができ、地域開発公社と効果的に協働できる簡素で小回りの利く組織にすること。
- ・地域内の全自治体から委員を選ぶこと。委員には地域内の主要地域の代表者、上層あるいは下層の

自治体それぞれの代表者を含むものとし、政治的バランスを考慮すること。

・各地方自治体のリーダーで構成し、また、地域内のすべての自治体を代表するに足る自治体のリーダーを含むこと。

#### (4) 主な機能

地域審議会が廃止された際、地域審議会の執行機能は地方開発公社に引き継がれ、監査機能は新たに設置されたリーダー委員会に引き継がれた。地方開発公社と地方自治体リーダー委員会はともに協力して大臣の監督の下に新しい単一の地域戦略を作成することとされていた。

#### (5) 今後の展開

発足したばかりのリーダー委員会だが、2010年5月に発足した保守党・自由民主党連立政権は、国の財政の悪化を理由に、廃止を打ち出している。しかしながら、自治体側は委員会の継続を希望しており、今後どのように財源確保をはかり事業を継続していくかが課題となっている<sup>54</sup>。

### 4 地域開発公社(Regional Development Agencies: RDA)

#### (1) 設置

イングランドでは、地域開発公社(Regional Development Agencies: RDA)が、イングランド地方の経済開発と成長の戦略的リーダーとして、ロンドンを除く8つの政府地域事務所の区域ごとに1999年に設立された。ロンドンには、グレーター・ロンドン・オーソリティ(GLA)創設後の2000年7月に、ロンドン開発公社(London Development Agency)が設立された。(参考68ページ、図表7-2参照)

#### (2) 目的

地域開発公社設立の目的は、イングランドの各地域における経済開発、地域全般にわたる社会的、物質的再生を実現することであり、具体的には次のような目標が法律上定められている。

- ・ 経済開発及び再生を促進すること
- ・ 事業効率・競争力を高めること及び投資を促進すること
- ・ 雇用を促進すること
- ・ 雇用に結びつく技能の開発及びその応用を促進すること
- ・ 英国における持続的発展に資すること

さらに、全ての地域開発公社は、「2006年ロンドン・オリンピックパラリンピック大会法」の施行により、2012年のロンドン・オリンピック大会に向けて準備するという義務を負うこととされた。

#### (3) 理事会

---

<sup>54</sup> 24 June 2010 Local Government Chronicle



地域開発公社には、意思決定機関として国務大臣によって任命される8～15名の理事から構成される理事会が設置されており、理事の中から理事長が任命される。理事には商工会議所、労働組合、地方自治体などの代表が含まれる。

#### (4) 予算

地域開発公社には、「単一予算 (Single Budget)」と呼ばれる資金調達方法が採用されている。これは、ビジネス・イノベーション・技能省、コミュニティ・地方自治省、エネルギー・気候変動省、環境・食糧・農村地域省、文化・メディア・スポーツ省、英国貿易投資総省からの補助金を一つにまとめ、各地域開発公社に割り当てるシステムである。各地域開発公社は、「地域経済戦略 (RES)」<sup>55</sup>や「コーポレート・プラン」<sup>56</sup>で示された取り組みの達成に必要と判断した場合、適宜この予算を使うことができる。

2008～2010年度に、各地域開発公社に割り当てられた補助金は下記の通りである。

【図表7-1 地域開発公社別補助金額】<sup>57</sup>

(単位：百万ポンド)

区 分	2008 年度	2009 年度	2010 年度
イングランド北東部 (One North East)	240	249	222
イングランド北西部 (North West Development Agency)	383	399	289
ヨークシャー・アンド・ザ・ハンバー地方 (Yorkshire Forward)	292	321	217
ウエスト・ミッドランド地方 (Advantage West Midlands)	296	296	202
イースト・ミッドランド地方 (East Midlands Development Agency)	160	163	125
イングランド東部 (East of England Development Agency)	131	135	103
イングランド南東部 (South East England Development Agency)	160	166	126
イングランド南西部 (South West of England Development Agency)	169	159	145
ロンドン (London Development Agency)	346	376	320
合 計	2,177	2,263	1,748

<sup>55</sup> 次項「業務」参照

<sup>56</sup> 次項「業務」参照

<sup>57</sup> [www.berr.gov.uk/policies/regional-economic-development/englands-regional-development-agencies/rda-finance-and-governance](http://www.berr.gov.uk/policies/regional-economic-development/englands-regional-development-agencies/rda-finance-and-governance)

## (5) 業務

地域開発公社は、地域のパートナーと共同で、「地域経済戦略 (Regional Economic Strategy: RES)」を策定し、これに沿って活動を行う。同戦略は、経済開発事業や再生事業など、所管地域全体での各地域開発公社の取り組みについて長期的な展望・指針を示すもので、関係各省の手引きとなることも意図されている。具体的には、「地域の戦略的開発に向けた、今後最低 10 年間の展望」「その展望を実現するため、主として優先させるべき活動展開、業務」「当該地域の長所、短所、直面している脅威、得ているチャンスに関する分析」「当該地域とその経済に関する情報および当該地域の開発に向けた政府の関連政策」——を必ず含むものとされている。また、地域開発公社は、定期的に地域経済戦略の見直しを行わなければならない。

より短期的なプランとしては、地域経済戦略に沿った形で、3年単位の「コーポレート・プラン」を策定し、ビジネス・イノベーション・技能大臣から承認を得なければならない。コーポレート・プランは、予算配分の方法や地域の優先的取り組みなどを示すものである。

地域開発公社は、これらに則り、目的を達成するための取り組みを地域のパートナーと共同で行う。これには、地域の起業支援、地域での企業間のネットワーク作り支援、雇用促進、小規模企業支援、職業技術取得支援などを目指す事業等が含まれる。

## (6) 地域開発公社の今後の役割

政府は、前述(2(7))の通り 2007 年 7 月に、イングランド8地域における経済開発、地域開発の見直し作業の結果報告書(Sub-National Review)を発表した。

この報告書の中では、イングランド全土で都市の経済再生が促進されるよう、イングランドの地方自治体の役割を強化すべきであるとしている。具体的には、可能な限り、経済開発に関する機能は、地方自治体及び準地域<sup>58</sup>への移譲を進めていくべきものとし、そして地域開発公社は、8地域毎に、各分野にまたがる単一戦略を策定すべきものとされた。

しかしながら、2010 年 5 月に発足した保守党・自由民主党連立政権においては、保守党のマニフェストにおいて「地域開発公社に代わり、自治体と企業が共同して独自に地域経済の活性化に取り組める権限を与える」<sup>59</sup>とあることから、地域開発公社は今後廃止される見込みである。

---

<sup>58</sup> 準地域とは、広範囲にわたる地域 (Region) を構成するより小規模の地域で、イングランドの場合、政府地域事務所 (Government Office) の管轄エリアで分けられた9地域の一部を構成する。それぞれの準地域は、2つ以上の自治体で構成され、イングランド全土に存在する

<sup>59</sup> 保守党 2010 年総選挙マニフェスト「Invitation to Join the Government of Britain」p.23-25 参照。

<参考>

【図表7-2 各事務所の所在地】

地域	政府地域事務所	リーダー委員会	地域審議会	地域開発公社
イングランド北東部	ニューカッスル	ニューカッスル	ゲーツヘッド	ニューカッスル
イングランド北西部	マンチェスター ／リバプール	ウィガン	ウィガン	ウォリントン (チェシャー州)
ヨークシャー・アンド・ ザ・ハンバー地方	リーズ	ウェイクフィールド (ウェスト・ヨークシャ ー州)	ウェイクフィールド (ウェスト・ヨークシャ ー州)	リーズ
ウェスト・ミッドランド 地方	バーミンガム	バーミンガム	バーミンガム	バーミンガム
イースト・ミッドランド 地方	ノッティンガム	メルトンモーブレイ (レスターシャー州)	メルトンモーブレイ (レスターシャー州)	ノッティンガム
イングランド東部	ケンブリッジ	サフォーク	サフォーク	ヒストン(ケンブリッジ シャー州)
イングランド南東部	ギルフォード(サリー 州)	ギルフォード(サリー 州)	ギルフォード(サリー 州)	ギルフォード(サリー 州)
イングランド南西部	ブリストル	サマセット	サマセット	エクセター(デボン 州)
ロンドン	ロンドン		ロンドン	ロンドン

## 5 パートナーシップを活用した中央政府と地方自治体の新たな関係

### (1) 地域協定(LAA:Local Area Agreement)の概略

「地域協定(Local Area Agreement:LAA)」は、地方自治体を中心として、民間企業、ボランティア、コミュニティ団体等と構成される組織である地域戦略パートナーシップ(Local Strategic Partnership、以下「パートナーシップ」という)と政府とが、双方が合意した地域の政策目標や指標を実現するために締結するもので、パートナーシップは中央政府の窓口となる各地域の政府事務所(Government Office)と交渉を行う。この協定は、政府と地方公共団体との緊密な連携を図るとともに、地方自治体のリーダーシップや地域におけるパートナーシップを活用し、効率的な行政サービスを提供することを目的としている。

LAAは2005年3月からパイロット事業として選定された20の地域で始まり、2006年3月の第二次協定では、新たに66の地域で協定が締結された。

また、2007年3月には第3次LAA協定が締結されており、これにより全てのカウンティ、大都市圏ディストリクト、ユニタリー、ロンドン区でLAAが導入されたこととなる。

当初のパイロット事業においては、各地域は「児童・青少年(Children and Young People)」、

「安全で強固なコミュニティ(Safer and Stronger Communities)」、「健康な社会と高齢者(Healthier Communities and Older People)」の3つの分野(Block)において中央政府と合意した政策を実行するとされていたが、現在ではこれに「経済開発(economic development and enterprise)」の分野が加わり、4分野となっている。

2000年から行われていた地方公共サービス協定(Local Public Service Agreement:LPSA)が財政的なインセンティブを設け、特定の分野にのみ焦点をあてているのに対して、LAAは地域におけるパートナーシップが主体となって幅広い分野で取り組みができるよう、行政運営の自由度を与えることに主眼が置かれており、さらに資金の流れを簡素化することによって、財政面における柔軟性を確保している。

LAAにおいては、地域における様々な行政サービスの提供主体が緊密な連携を図ることが期待されたが、行政運営の柔軟性や財政的インセンティブなどの面で評価する声があるものの、多くの自治体から責任団体としてのカウンティの事務負担増、必要な権限を有していない政府事務所が相手であること、パートナーシップの法的な位置づけが曖昧であることといった問題があげられている。

なお政府は2007年2月に、2008年度以降のLAAの方向性を示したガイダンス「地域協定の将来に向けて(Developing the future arrangements for Local Area Agreements)」を発表した。この中ではLAAに対して法的枠組みを与えること、1,200を超える業績指標を再構築し、新たに約200の全国統一指標を策定すること、地域単位で交付される補助金は可能な限り用途を定めない「地域協定補助金(LAA Grant)」とすることが挙げられた。このうち、全国統一指標の策定については、その後NIS(National Indicators Set)として実現を見たところである。(第9章第2節参照)

## (2) 地域連携協定(MAA:Multi Area Agreement)の概略

「地域連携協定(Multi Area Agreement:MAA)」は、LAAよりも広域の自治体を跨いだ、地域の課題解決のために締結されるものである。地域内の他の機関と連携した自治体は、中央政府と協定を締結することで、住宅、交通計画、雇用・職業技術といった分野において、より柔軟に資金配分を行えるようになる。この協定は、地方自治体の行政区画を超えたパートナーシップを通じて、地域経済の成長を促進し、優秀な業績を上げている地域との格差を縮め、住民が住んでいる場所や職業に関わらず、誰もが仕事、スキル、購入可能な価格の住宅を手にすることができることなどを目指している。

なお、2008年7月にMAAが締結された7地域及び2009年1～9月に締結された8地域は図表7-3のとおりである。

【図表7-3】

地域名	自治体内訳
2008年7月締結	
ティーズバレー	ダーリントン市、ミドルズブラ市、レッドカー・アンド・クリーブランド市、ハートルプール市、ストックトン・オン・ティーズ市
グレーター・マンチェスター	ボルトン市、ベリー市、マンチェスター市、オールダム市、ロッチデール市、サルフォード市、ストックポート市、テムサイド市、トラフォード市、ウィガン市
サウス・ヨークシャー	シェフィールド市、ドンカスター市、ロザラム市、バーンズリー市
リーズ都市圏	バーンズリー市、ブラッドフォード市、カルダーデール市、カークリーズ市、リーズ市、ウェイクフィールド市、ヨーク市、ノース・ヨークシャー県、セルビー市、クレイブン市、ハロゲート市
ハンプシャー南部都市圏パートナーシップ	ハンプシャー県、ポーツマス市、サウザンプトン市、イースト・ハンプシャー市、イーストリー市、ファレアム市、ゴスポート市、ハバント市、ニューフォレスト市、テスト・バレー市、ウインチェスター市
ボーンマス、ドーセット、プール	ボーンマス市、プール市、ドーセット県、クリストチャーチ市、イースト・ドーセット市、ノース・ドーセット市、パーベック市、ウェスト・ドーセット市、ウェイマス・アンド・ポートランド市
タイン・アンド・ウエア	ゲーツヘッド市、ニューカッスル市、ノース・タインサイド市、サウス・タインサイド市、サンダーランド市、ダーラム県、ノーサンバーランド県
2009年1月締結	
レスター、レスターシャー	レスター市、レスターシャー県、ブレイビー市、チャーンウッド市、ハーバラ市、ピンクリー・アンド・ボズワース市、メルトン市、ノースウエストレスターシャー市、オードビー・アンド・ウイグストン市
リバプール都市圏	リバプール市、ノーズリー市、セントヘレンズ市、ウィラル市、セフトン市、ハルトン市
ペニー・ランカシャー	ブラックバーン・ウィズ・ダーウェン市、バーンリー市、ヒンドバーン市、ランカシャー県、ペンドル市、リブルバレー市、ロセンデール市

2009年4～9月締結	
バーミンガム、コベントリー、ブラック・カントリー	バーミンガム市、コベントリー市、ダッドリー市、サンドウェル市、ソリハル市、テルフォード・アンド・レキン市、ウォルソール市、ウォルヴァハムプトン市
西イングランド	ブリストル市、サウス・グロスターシャー市、バース・アンド・ノース・イースト・サマーセット市、ノース・サマーセット市
ファイルド・コースト	ブラックプール市、ワイアー市、ファイルド市、ランカシャー県
オリンピック関連区	グリニッジ区、ハックニー区、ニューハム区、タワーハムレット区、ウォルサムフォレスト区
北ケント	グレイブスハム市、スウェール市、ダートフォード市、メドウェイ市、ケント県

## 6 都市圏 (City Region)

### (1) 背景

ブレア前労働党政権は、ロンドンを除くイングランド8地域に、直接選挙で選ばれた議員で構成される地域議会 (regional assembly) を設置することを構想していたが、この考えは2004年11月、イングランド北東部で行われた住民投票で圧倒的多数で否決された。このため政府は、これにかわるものとして、「都市圏 (city region)」というコンセプトを導入した。

都市圏とは、一つまたはそれ以上の中心的な都市と、それらの都市に労働力とサービス業の利用者を供給している周辺エリアが一つのブロック (都市圏) を形成していると見做し、そのブロックに対し、エリア内の経済開発、都市計画、雇用、交通などに関する権限を与えるという考えである。フランスの都市部で基礎自治体である「コミューン (commune)」が集まって設置している広域行政組織や、ドイツの都市部における広域連合のように、異なる地方自治体が集まり、一定の権限や役割を与えられている地方行政の枠組みは、欧州では増えてきてはいたが、イングランドにはこれまで存在していなかった。イングランドで今までに実現した地方行政の枠組みで、これに最も近かったものは、「大都市圏カウンティ」及び「大都市圏ディストリクト」であったが、これらは共に、「1972年地方自治法」の規定に沿って設置された地方自治体で、大都市圏カウンティはその後、「1985年地方自治法」の施行に伴い、1986年に廃止された。

地方自治担当の閣僚が関心を示していたにも関わらず、コミュニティ・地方自治省が2006年10月に発表した地方自治白書「コミュニティの強化と繁栄のために (Strong and Prosperous Communities)」において、特定の地域に対する都市圏としての法的地位の付与、または都市圏への権限委譲が提案されることはなかった。その代わりに、同白書は、イングランドの地方自治体全体

で、準地域 (sub-region) <sup>60</sup>を単位とした自治体間の協働をより多く行うよう提案した。これらの提案には、新たな地域協定である「地域連携協定 (Multi Area Agreement、MAAs)」の締結及び「旅客輸送局(Passenger Transport Authorities、PTAs)」<sup>61</sup>の改革などが含まれていた。一方、経済開発協力機構 (OECD) は2006年11月、国全体の経済活性化策として、都市圏への権限委譲を強く推奨する報告書を発表した<sup>62</sup>。

2007年7月に発表された、財務省の主導で行われたイングランド8地域の経済開発・地域開発に関する見直し作業の結果報告書「サブ・ナショナル・レビュー」において、「政府は、広域交通の整備や職業訓練、経済開発および計画等の分野において協働して都市圏としての活動を行うことを希望する都市圏に対しては、法的な枠組みを形成することを認めるべきである」<sup>63</sup>とされたことを受け、コミュニティ・地方自治省は、2008年11月、イングランドの都市圏は、今後、①都市圏の行政組織として、法的地位を持つ「経済改善委員会 (Economic Improvement Boards)」を設置する ②法的地位を持つ地域連携協定を締結する ③法的地位を持たない地域連携協定を締結する——の三つの選択肢から一つを選べるようになる」と記していた。いずれを選ぶかは、各都市圏内の自治体が選択できるものとした。

## (2) 設置

2008年11月に財務相が発表した予算編成方針 (Pre-Budget Report) は、2009年春発表の予算で、少なくとも2つの都市圏について、法的地位と地域経済開発の権限を付与すると明記し、政府の都市圏推進の意向が改めて確認された。

予算編成方針で予告した通り、2009年4月22日に発表された2009年度予算で、共にイングランド北西部の地域であるグレーター・マンチェスター (Greater Manchester) <sup>64</sup>及びリーズ (Leeds) が、試験的に法的地位を有する都市圏 (Statutory City Region) に指定された。他にイングランド中西部のウェスト・ミッドランド地方 (West Midlands) 及び同北東部のティーズ・バレー (Tees Valley) も候補となっていたが、認定は見送られた。

2009年予算文書において、グレーター・マンチェスター及びリーズ都市圏は、労働党政府から成人向け職業技能教育に関する政府補助金の配分方法の決定権の授権、当該地域における経済再開及び公営住宅建設に関する政府補助金の配分方法の決定権の授権を受けるほか、労働党政府の新たな失業対策プログラムを試験的に実施することとされていた<sup>65</sup>。

---

<sup>60</sup>準地域に関する英政府の公式な定義はない。しかし一般的に、「広範囲にわたる『地方』の下位に位置する、より小規模の地域で、イングランドの場合、政府地域事務所 (Government Office) の管轄エリアで分けられた9地方の下位に位置するもの」であると考えられている。それぞれの準地域は2つ以上の自治体で構成され、イングランド全土に存在する。

<sup>61</sup> イングランド内6都市で、地域の公共旅客輸送に関する政策や財政上の決定を行う機関。当該地域の地方議員で構成される。1986年、同年に廃止された大都市圏カウンティ内にそれぞれ一組織が設置された。2009年2月に「統合交通局 (Integrated Transport Authorities)」に名称が変更されている。

<sup>62</sup> OECD, OECD Territorial Review: Competitive Cities in the Global Economy (November 2006)

<sup>63</sup> Review of sub-national economic development and regeneration p.9 “Strengthen the regional level”

([http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/spending\\_review/spend\\_csr07/reviews/subnational\\_econ\\_review.cfm](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_csr07/reviews/subnational_econ_review.cfm))

<sup>64</sup> 「グレーター・マンチェスター」は、前述のように、1986年に廃止された大都市圏カウンティの一つだった。現在も、同地域の警察、消防、交通組織は、グレーター・マンチェスターを単位として設置されている。

<sup>65</sup> The Treasury, Budget 2009, p83

### (3) 都市圏の今後

グレーター・マンチェスター都市圏及びリーズ都市圏に行政組織として設置される「経済発展委員会 (Economic Prosperity Boards)」<sup>66</sup>、及び法的地位を持つ地域連携協定は、2011年4月1日に発効する「地域民主主義・経済開発・建築法 (Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009)」に基づいて、法的効力が与えられることとなっている。

2010年3月31日、法認都市圏となった2都市圏のうち、グレーター・マンチェスターを構成する10自治体は、同法103条に基づき、グレーター・マンチェスター圏内全域にわたって広域交通、都市再開発、経済振興の3機能の一体的な開発を行うため、グレーター・マンチェスター都市圏の権能の一部を移管する「グレーター・マンチェスター複合自治体 (Greater Manchester Combined Authority)」の設立の申請書を中央政府に提出することに同意した。<sup>67</sup>

この申請書では、法認都市圏が担う業務として、成人並びに学生以外の16歳以上の若者の職業訓練、雇用行政、地域交通、経済開発、二酸化炭素排出量の少ない社会の実現、貧困・失業対策などの権限移譲を求めている。

この申請が認められれば、現在グレーター・マンチェスターを構成する10自治体が共同して設置しているグレーター・マンチェスター自治体協会 (Association of Greater Manchester Authorities) は2011年4月1日をもって新設されるグレーター・マンチェスター複合自治体に移行される。

---

<sup>66</sup> 2008年11月に発表された政府文書では、「経済改善委員会 (Economic Improvement Boards)」との名称で想定されていたが、その後、「経済発展委員会 (Economic Prosperity Boards)」に変更された。

<sup>67</sup>

[http://www.manchester.gov.uk/info/100004/the\\_council\\_and\\_democracy/4666/greater\\_manchester\\_combined\\_authority\\_publishes\\_final\\_scheme/1](http://www.manchester.gov.uk/info/100004/the_council_and_democracy/4666/greater_manchester_combined_authority_publishes_final_scheme/1)



## 第8章 民間部門とのパートナーシップ

### 第1節 英国における PFI/PPP 導入の経緯と現況

1970年代の長期経済停滞に対し、サッチャー保守党政権は「市場原理と小さな政府への回帰」を目標に、民間資本の活用を積極的に推進した。その後を継いだメージャー保守党政権でも同様の政策が採られ、1992年に、当時のラモント財務大臣の提唱により PFI (Private Finance Initiative) が導入された。

その後、1997年5月に誕生したブレア労働党政権は、保守党政権下における民営化や PFI を検証し、PFI を含むより広い概念として PPP(Public Private Partnership) という概念を打出し、これによる社会資本整備は有効であるという方針を固めた。この PFI の問題点の把握と改善を進める過程で提出されたのが、1997年6月のマルコム・ベイツ報告(以下、「ベイツ・レビュー」)であり、PFI 手法の簡素化、入札費用の削減、PFI に関する地方自治体の権限の明確化など 29 項目の改善点に基づいた見直しが行われた。

財務省の統計によると、2010年2月現在で 667 件、資産価値にして約 565 億ポンド(約 7.6 兆円)のプロジェクトが契約済みである。省別のプロジェクト数では児童・学校・家族省が最多で 142 件、次いで保健省が 102 件、コミュニティ・地方自治省が 63 件などとなっている。契約済みプロジェクトの資産価値が最も高くなっているのは運輸省で、約 121 億ポンド(約 1.6 兆円)、次いで保健省が約 117 億ポンド(約 1.6 兆円)、国防省が約 88 億ポンド(約 1.2 兆円)である<sup>68</sup>。

### 第2節 PFI/PPP の概要

#### 1 基本的概念

PFI(Private Finance Initiative)は、民間部門とのパートナーシップを活用することにより、公共部門が金銭的効率性(バリュー・フォー・マネー(Value for Money:VFM))の向上を達成するためのひとつのメカニズムであるといわれる。

これにより公共部門は、従来型の資産(道路、橋、建物など)を所有し、住民が求める行政サービスを運営、提供していた「サービスの提供者」から、実際にサービスを提供する民間部門との契約に基づき、長期にわたりサービスを「購入」する「サービスの購入者」へとその役割を大きく変化させることになる。

これに対して、PPP(Public Private Partnership)とは、公共サービスの提供に民間が参画する手法を幅広く捉えた概念である。民間の資本と専門的知識、活力を利用して、行政サービスの質の向上やスリム化を目指すものであり、公共部門と民間部門の緩やかなパートナーシップから、官民のジョイント・ベンチャー、公共サービスの民間企業への外部委託、行政財産の商業利用、民営化までも含む概念である(PFIの手法もPPPの概念に包含されている)。PPPの概念は、1997年のブレ

<sup>68</sup> 財務省ウェブサイトをもとに作成

[http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pfi\\_projects\\_in\\_procurement.xls](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pfi_projects_in_procurement.xls)

ア労働党政権発足後に発表された政策報告書「地方自治の近代化—住民との交流の中で (Modern Local Government – In Touch With the People)」の中で提示された。この概念のもとで、単に公共部門のスリム化のためだけではなく、官民の適切な役割分担のもとで、公共サービスに民間部門の手法を導入するという公共部門と民間部門の協働関係により重点を置くものとしてPFIの再評価が行われた。

## 2 PFI の類型

一般に、事業に対する公共部門の関わり方により、PFI は大きく以下の3つの類型に分類される。しかしいずれも民間部門が設計、建設、資金調達そして運営を行い、行政部門が求めるサービスを提供するという基本原則は同じである。

### (1) 公共サービス提供型 (Service Sold to the Public Sector)

民間部門が提供する公共サービスを公共部門が購入する。PFI の典型的タイプで、民間部門は契約当事者の公共部門から支払われる利用料により、事業費を賄う。一方、公共部門はある一定の質が確保されたサービスを購入する。3つの類型の中では、最も公共部門の関与の度合いが深い。

例：病院、刑務所、道路

なお、この場合、PFI による支払いは単一利用料 (unitary service payment 又は unitary charge) という形で、契約期間全般にわたり定期的に公共部門から民間部門に支払われる。利用料は、契約の中で定められた指数によって増減することもある。また、実際の支払いについてはサービス提供後から始められ、その支払額についても「利用可能性」や「パフォーマンス」などを減額要素としてポイント化し、決定される。

### (2) 独立採算プロジェクト型 (Financially Free-Standing Projects)

公共部門からではなく、施設利用者から直接利用料を徴収し、事業を実施する手法。公共部門の関与の範囲は、基本的に事業計画の策定や許認可の供与、付随する法的手続に限定される。例：有料道路、有料橋、博物館

### (3) ジョイント・ベンチャー型 (Joint Ventures)

民間部門と公共部門の共同出資により事業を実施するが、全般的な運営については民間部門が行う。比較的大規模事業において、最終利用者からの利用料では賄いきれない社会的便益部分を公共部門からの出資金や補助金で賄う。公的部門からの投入金額が多すぎると VFM が得られず、少なすぎると民間部門の参画が得られないリスクが存在するため、補助金等の金額の決め方に工夫を要する。例：鉄道、トラム

## 3 金銭的効率性 (Value for Money: VFM)

最も単純に VFM を達成するということは、「支出に対して得られる価値を最大化する」ことであり、ここでは、経済性 (Economy)、能率性 (Efficiency)、有効性・効果 (Effectiveness) という要素 (3E) が重要となる。

PFIにより事業を実施する場合には、公共部門が同じ内容の事業を自ら実施するよりもVFMを達成することが求められるため、事業実施前に、PFIの手法やそのVFMについて検討をしなければならない。その場合には、「事業を行わない場合」や「最低レベルの事業を行う場合」などとも比較検討する。

#### 4 リスク移転

事業を実施する上で問題となるリスクを誰が負担するのかは英国においても大変重要な問題の一つと認識されており、このことを契約で明確にしておく必要がある。PFIは、VFMの実現のためには「公共部門、民間部門を問わず、最も安価にリスクを管理できる部門にリスクが割り当てられるべきである」という原則に立って行われるべきであるが、VFMを最大にするリスク移転の組み合わせは、事業タイプや契約により異なってくる。

但し、PFIの趣旨から、一般的には設計、建設、資金調達そして運営に関するリスクは民間部門に移転しなければならないといえる。

#### 5 PFI関係諸機関

##### (1) 政府調達庁 (Office of Government Commerce:OGC) 及びパートナーシップ UK (Partnerships UK: PUK)

政府調達庁は政府の調達機能の近代化とVFMの改善を目的にした広範囲にわたる計画や事業を担当する政策部門として、首相府や財務省等にあった様々な関係機関の機能を吸収する形で2000年4月に設置された。パートナーシップUKは財務省と民間のジョイント・ベンチャーであり、公的部門に対する単なるアドバイザーではなく、事業運営の実際面に責任を持って関与する事業部門である。なお、この2組織は「ベイツ・レビュー」に基づき設置された「財務省タスクフォース(特別対策委員会)」(1997年9月設置、2000年10月解散)の業務の大部分を引き継いだものである。

##### (2) ローカル・パートナーシップ (Local Partnerships)

政府調達庁が主に中央省庁におけるPFI事業推進体制を強化するための機関であるのに対し、地方自治体でのPFIやPPPの推進を目的とした機関が「ローカル・パートナーシップ」である。

同機関は、地方自治体協議会とパートナーシップUKの共同出資で2009年8月に設立された機関であり、これまで地方自治体協議会内に設置されていた「4Ps (Public Private Partnerships Programme)」が有していた地方自治体支援の機能を引き継ぎつつ、パートナーシップUKの有する専門的なノウハウを取り込んだものである。イングランドとウェールズの各地方自治体がPFI事業を実施するに当たり、地方自治体に対して法的、財政的、技術的支援を行うほか、事業実施に先立ち事業の採算性等に関する事前評価も実施している。また、地方自治体職員と地方議員に対してPFI事業やPPPに関する専門のトレーニングを行っている。

### (3) 事業評価グループ(Project Review Group:PRG)

イングランドの地方自治体の PFI 事業承認のために、財務省内に設置された機関である。同グループでは、補助金申請を行っている地方自治体の PFI 事業について、商業的可能性に力点を置いて審査し、問題がなければ承認する。財務省が議長役を務め、当該事業の所管官庁の職員及びローカル・パートナーシップも会合に出席する。この会合は年間を通して定期的に行われ、サポートを必要とする事業について検討が行われる。

## 第3節 地方自治体とPFI

### 1 1997年地方自治法(Local Government Act 1997)

地方自治体における PFI 活用を促進するため、前述の「ベイツ・レビュー」をもとに、ブレア労働党政権は「1997年地方自治法(Local Government Act 1997)」を制定し、地方自治体が民間部門と資産やサービスの提供を行う契約を締結する権限を有することを明確化した。これにより、地方自治体は、以下の権限が付与された。

- ・ 事業出資者との直接合意の締結
- ・ 民間部門と長期契約を締結できることについての書面での証明
- ・ 裁判や監査により、民間部門に損害が発生した場合、その損害補償の補填
- ・ 裁判で違法と判断されても、書面による証明手続き(Certification Procedure)により、当該契約を継続させること

### 2 資本財政規則(Capital Finance Regulations)

地方自治体が PFI を実施する場合、国からの補助金の交付を受けることができるかどうかということが実施の可否を決定する。補助金の交付を申請する場合には、資本財政規則に従う必要がある。この規則によると民間部門がサービス提供に関する十分なリスクを負い、しかも、より効率的にサービス提供ができるという一定の条件を満たすことにより、政府からの追加補助金の交付や、会計上の処理が地方自治体に有利に取り扱えるようになる。

### 3 補助金とPFIクレジット

地方自治体が PFI 事業について政府からの補助金を確保するためには、PFI クレジットを獲得しなければならない。事業評価グループ (PRG) により事業が承認されると、事業の所管官庁から地方自治体に「PRG 事業承認通知」が通知される。この時点で承認された概算事業費総額のうち、原則として資本投資部分が補助金の対象となり、その額が PFI クレジットと呼ばれる。

政府からの PFI 事業への補助金は、投資的経費の金額を基に計算され、基本的に地方交付金 (Revenue Support Grant:RSG) の追加分として交付される。経常的経費については、通常の地方交付金を通じて補助されているとみなされるため、PFI 事業への補助金の額については契約総額とは一致しない。更に、交付時期についても、初年度に全額交付されるのではなく、契約期間を基礎として長期間に分割して交付される。

補助金の交付手続きについては、各地方自治体は初めて補助金の交付を受ける際に、PFI 事業

の所管官庁を通じて、コミュニティ・地方自治省に対して補助金交付の申請を行う。コミュニティ・地方自治省は毎年度、財務省の合意を得た上で、各地方自治体に対して当該年度に交付する補助金額を決定し、各地方自治体に対して四半期ごとに分割して交付する。

【図表8-1 地方自治体に対するPFIクレジット額の推移】<sup>69</sup>

(単位：百万ポンド)

段階 行政分野	PFIクレジット額 (2010年2月時点)					合計
	審査中	承認済	契約済	実施中	実施済	
教育	3,060	3,739	1,421	5,512	30	13,762
交通	1,069	2,517	299	1,150	0	5,035
住宅	1,928	1,106	37	1,303	0	4,374
消防	123	214	42	176	0	555
廃棄物	258	1,695	0	890	0	8,844
警察	655	186	0	519	0	1,360
社会福祉	268	93	0	256	0	616
図書館・体育施設	0	93	79	207	0	379
その他	0	81	80	270	20	450
合計	7,360	9,723	1,959	10,283	49	29,374

#### 第4節 PFIの抱える問題点等

##### 1 コストの縮減

PFI事業の性質上、初期段階(調査、分析及び意思決定など)に要する時間的・金銭的成本は従来型の調達方法と比較して割高となる欠点があるが、ライフサイクル(設計、資金調達、建設、管理運営など)を一括管理するメリットを生かして工事期間の短縮、コストを抑制した管理運営方法を実現することで、初期段階のコスト増を吸収し、全体経費を削減することが期待されている。しかし、PFI事業に内在する特性から次に掲げる要素により、PFI事業は地方自治体による直営事業と比較した場合、全体費用としても割高になる懸念も指摘されている。

- ・ 資金調達を民間部門が実施する場合、公的部門と比較して調達金利が高利率となること
- ・ 公的部門と異なり、株主への配当を考慮しなければならない民間部門は一定の利潤追求が不可避であること

<sup>69</sup>コミュニティ・地方自治省 ウェブサイト

<http://www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/xls/1241650.xls>

- ・ 公的部門から外部専門家(弁護士、会計士、コンサルタントなど)に支払う経費が多額になる恐れがあること
- ・ リスク移転を引き受ける民間部門は、リスクに見合う高額の見返りを求めざるを得ないこと
- ・ 契約期間終了時期に行われる交渉において、サービスを提供する民間部門が独占的・排他的地位にあることが多いため、コストの増大につながる恐れがあること

## 2 学校、IT(情報技術)分野における評価

PFI を活用した事業のうち、特に学校においては、当初期待されていた程の利益がもたらされていないことが指摘されている。教育分野に導入された PFI 事業に対する初めての監査委員会の包括的評価である「PFI in Schools(学校におけるPFI)」<sup>70</sup>(2003年1月発表)では、学校施設の設計において斬新性が向上したことは認めながらも、空間利用、暖房、照明及び音響効果など児童・生徒にとって不可欠な部分のレベルが低下していることを指摘している。更に、学校における清掃業務及び施設の維持管理に要する平均コストを比較した場合、地方自治体が直営するケースよりも PFI 事業による学校運営の方が割高になる傾向も合わせて指摘されている。

また、コンピューターシステムの入替えなど、IT プロジェクトにおいて成功事例が少ない実態を受け、財務省は2003年7月、報告書「PFI: Meeting the investment challenge (投資における課題への対応)」<sup>71</sup>において IT 関連で PFI の活用を中止すると発表し、その後2006年3月に発表された「PFI: Strengthening long-term partnerships (長期的パートナーシップの強化)」<sup>72</sup>において、新たな IT プロジェクトには PFI を活用していない、と報告している。

## 3 従業員の二層化問題

サービスの提供主体が公的部門から民間部門に移管される場合の大きな課題として、被雇用者の処遇の問題がある。政府は、民間部門に身分が移管される被雇用者の権利保護を目的として一定の規則を定めており、これらの規則は「TUPE(Transfer of Undertaking - Protection of Employment - Regulations 1981)」として知られている。この規則に基づき、PFI 事業の実施に伴って、公的部門の職員の身分が民間部門に移管されても、年金を含む公的部門の雇用条件及び待遇が原則的に保証されている。しかし、民間企業が新たに雇用する職員及び元々民間企業に所属している職員について、公的部門から移管された職員と同水準の雇用条件を提供することを義務づける法律は存在しないため、同一企業内で職員の待遇が二層化する問題点が指摘されている。

## 4 PFI の将来

2008年3月に政府は「Infrastructure procurement: delivering long-term value (社会基盤の調達: 長期的な価値の提供)」<sup>73</sup>と題する報告書を発表した。それによると、政府は将来の公共サービスの提供、特に社会基盤の整備において、PFIは重要な役割を果たし続けるものと考えている。

<sup>70</sup> [http://www.audit-commission.gov.uk/localgov/nationalstudies/Pages/pfiinschools\\_copy.aspx](http://www.audit-commission.gov.uk/localgov/nationalstudies/Pages/pfiinschools_copy.aspx)

<sup>71</sup> [http://www.hm-treasury.gov.uk/d/PFI\\_604a.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/PFI_604a.pdf)

<sup>72</sup> [http://www.hm-treasury.gov.uk/d/bud06\\_pfi\\_618.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/bud06_pfi_618.pdf)

<sup>73</sup> [http://www.hm-treasury.gov.uk/d/bud08\\_procurement\\_533.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/bud08_procurement_533.pdf)

また、今後は、下記に焦点を当てて PFI の更なる強化・改善を行うとしている。

- ・ 事業実施に当たっての効率性と柔軟性の更なる向上
- ・ 国内資本に加え、近年急増している海外資本の有効活用
- ・ 事業における VFM (バリュー・フォー・マネー) 測定強化
- ・ 公的部門における専門的知識の育成

また、2007 年に始まった金融危機の影響で十分な資金の調達ができず実施が遅れている PFI 事業を支援するため、2009 年 3 月に財務省内に社会基盤融資ユニット(The Infrastructure Finance Unit : TIFU)が立ち上げられた。これは TIFU による審査を通じて、PFI 事業に対して政府が融資を行うというものである。最初の融資案件として、TIFU は 2009 年 4 月にグレーター・マンチェスターごみ処理機構の PFI 事業に対して、欧州投資銀行や民間の銀行と共同で、1億2千万ポンドの融資を行うことを決定した。政府は、この融資制度は景気が回復するまでの暫定的な措置であるとしている。

なお、2010 年 5 月に発足した保守党・自由民主党の新連立政権は、財政支出の大幅な削減を打ち出しており、PFI 事業の将来は非常に不透明な状況となっている。

## 第5節 企業と地方自治体のパートナーシップによる地域活性化ービジネス改善地区 (Business Improvement Districts: BIDs)

1960年代半ば、カナダ・トロントにおける取り組みが始まりと言われている BIDs は、英国においては、「明確に線引きされた商業地域の中におけるビジネス環境を改善するための事業やサービスを展開していく、地方自治体と当該地域のビジネスコミュニティとの間のパートナーシップ」であると認識されている。2010年5月現在、イングランド、スコットランド、ウェールズに合計 97 の BIDs が設立されている。<sup>74</sup>

設立のためには、ノン・ドメスティック・レイトの支払者側である事業納税者の投票による同意(「事業納税者の過半数の賛成」と「不動産の課税評価額の過半数の賛成」)が条件とされている。事業納税者は、BIDs 制度の財源として、ノン・ドメスティック・レイトに上乗せされた追加徴税 (BID levy) に同意することになる。なお、同意しようとする企業はどの程度まで追加徴税に応じるのか、またコミュニティのどの地域にその財源を投資するのか事前に明確にしておく必要がある。

BIDs により提供されるサービスは、基本的には、地方自治体により既に提供されているサービスに「補足」する形が基本となる。例えば地域内の道路清掃であれば、地方自治体が行っているブラシによる清掃サービスに加え、水圧を利用したジェットウォッシュや舗道用電気掃除機を取り入れることにより、地域内の清潔をより一段と保っている。また、地域の安全対策として地域内をパトロールするレンジャーを採用し、犯罪が起りやすい場所の巡回を増やし、また、ホームレスとの対話、反社会的行動への対応も行うといった具合である。このほか、都市の緑化や鉄道高架下トンネルの環境改善、道路の歩行者専用道への変更、住民へのコミュニティスペースの貸出、地域のプロモーションイ

---

<sup>74</sup> The National BIDs Advisory Service <http://www.ukbids.org/BIDS/index.php>

ベントの実施などに取り組んでいる。

BIDs の活用により、コミュニティにとっては「地域社会及び住民の福祉の増進と経済成長を生み出す」「地域への投資を引き寄せる」、事業主にとっては「顧客数を増加させる」「経費の削減(防犯活動、広報やマーケティングの共同実施)」、地方自治体にとっては「民間セクターによる管理的・組織的な活力と技能の活用」「新しく持続可能な投資の提供」、家主や地主にとっては「当該地域の不動産の賃貸価値の向上」「当該地域についての、企業への良いPR」などといった利点が挙げられている。



## 第9章 効率性・改善のしくみ(ベスト・バリュー制度/CPA/CAA)

### 第1節 ベスト・バリュー制度

#### 1 ベスト・バリュー制度導入の背景

サッチャー政権は、「1980年地方自治体の計画と土地に関する法律(Local Government Planning and Land Act 1980)」により、強制競争入札(Compulsory Competitive Tendering:CCT)制度を創設した。CCT制度は地方自治体が提供する行政サービスについて、入札により民間業者との競争を義務づけるもので、導入当初は対象範囲を道路や下水道の建設・管理など一部の現業サービスに限定していたが、その後だいに拡大され、「1992年地方自治法」では、人事や財政といった管理部門にまで及んだ。政府はCCT制度の導入により、公営部門に市場原理を浸透させることに成功したものの、一方では地方自治体側のコスト偏重により、サービス水準の低下や労働環境の悪化などが顕在化し、また、煩雑な入札事務に対する地方自治体職員の嫌悪感、あるいは入札に敗れば仕事を失うという危機感が醸成された。

これに対し、1997年に政権を獲得したブレア労働党政権は、限られた資源の中で最大の行政サービスを提供するための手法として、ベスト・バリュー(Best Value:BV)制度を提唱した。ベスト・バリュー制度は「1999年地方自治法」により法的にも整備され、2000年4月1日からイングランド及びウェールズの全地方自治体ほか警察などの地方公共機関<sup>75</sup>で実施された。

#### 2 ベスト・バリューとは

ベスト・バリューとは、金銭的効率性(Value for Money:VFM)<sup>76</sup>を行政サービスにおいて実現させることを目指し、地方自治体に行政サービスを見直し、継続的に改善していくことを義務づける制度である。

#### 3 ベスト・バリュー制度の枠組み

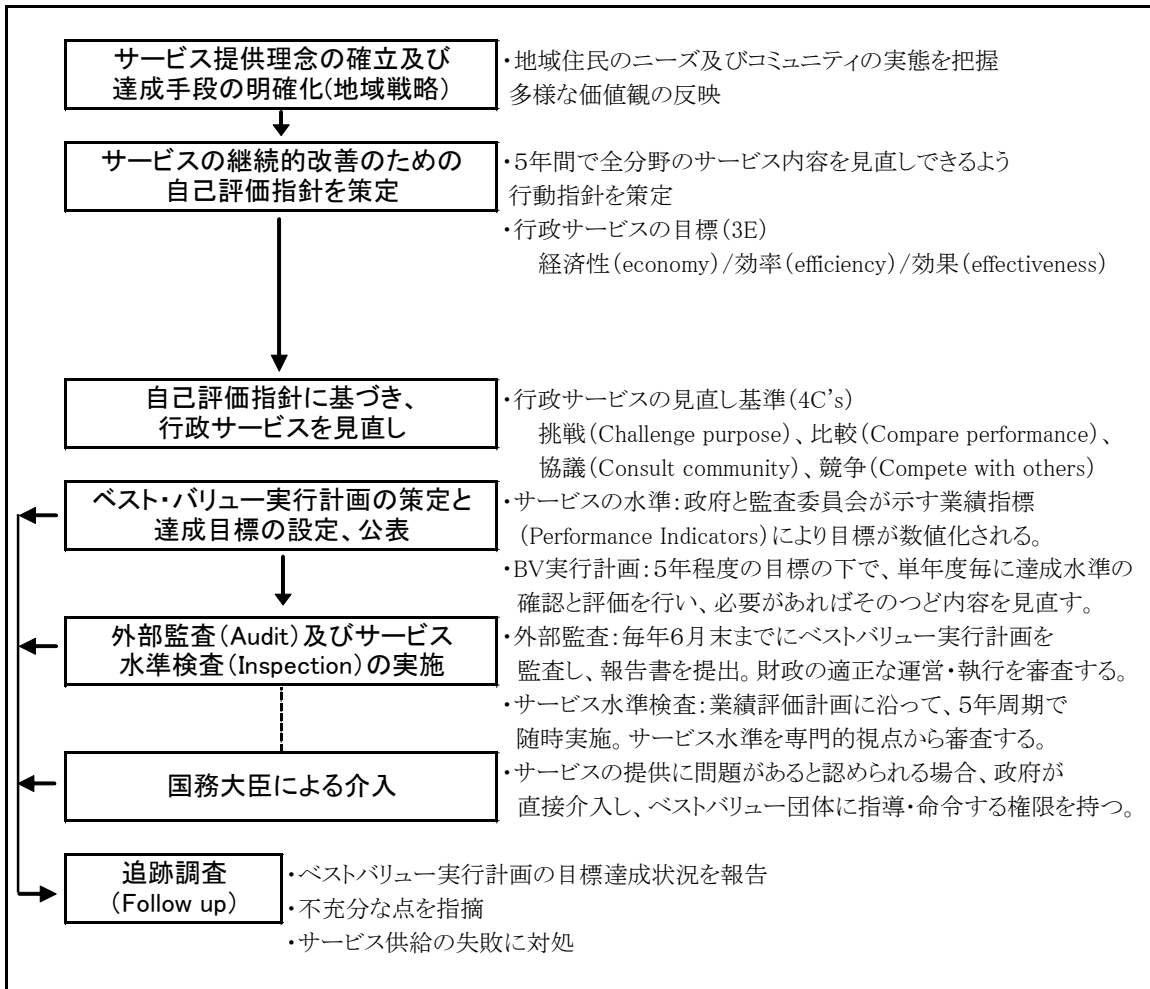
ベストバリュー制度の枠組みは、以下の図のとおりである。

---

<sup>75</sup> この制度の適用対象となる団体は、イングランドとウェールズの全地方自治体及び消防・警察、国立公園、湖、沼の管理、ごみ処理に関わる団体である。ここにいう地方自治体には、GLA(Greater London Authority)、ロンドン交通局(Transport for London)、ロンドン開発公社(London Development Agency)も含まれる。その他、地域教育サービスに携わる団体(Local Education Authority)にも適用される。

<sup>76</sup> 詳細は第8章第2節を参照

【図表9-1 ベスト・バリュー制度の枠組み】<sup>77</sup>



#### 4 監査委員会(Audit Commission)

ベスト・バリュー制度を外部評価する外部団体として、監査委員会がある。監査委員会は 1982 年に設立された、国の省庁からは組織的・財政的に独立した機関である。イングランドの地方自治体及び住宅管理、保健、犯罪対策、消防を担当する公共機関のサービス検査と(外部)財務監査を行い、また後述する地域評価制度(Comprehensive Area Assessment:CAA)についての実務的な制度運営を担当している(第9章第4節参照)。監査委員会の運営は地方自治体の監査業務による手数料収入を主な収入源としている(第6章第5節参照)。

##### 第2節 業績指標(Performance Indicators)

ベスト・バリュー制度では、各地方自治体における現行サービスの水準の評価や改善目標の設定においては、業績指標(Performance Indicators:PIs)が用いられ、ベスト・バリュー制度の理念に基づいて

<sup>77</sup> 「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)により、ウェールズ以外の自治体においては、行政サービスの見直し及びベストバリュー実行計画は、義務ではなくなっている。

設定された業績指標を特に、ベスト・バリュー・パフォーマンス・インディケーター (Best Value Performance Indicators: BVPIs)と呼んでいる。業績指標の利用により、行政側、住民側の双方が自らの行政サービスを客観的に評価できるようになり、また、他の地方自治体との比較も可能となる。

業績指標はベスト・バリュー制度以前の 1992 年から設定されているが、ベスト・バリュー制度が導入された 2000 年度には、国が公式に定めた業績指標が 224 項目(一層制の地方自治体で対象となるのは 179、カウンティ・カウンシルでは 136、ディストリクト・カウンシルでは 93)あったほか、各地方自治体が独自に設定した業績指標が採用されていた。政府は年に1度、BVPIsの改廃、新設について協議書の形で案を出し、地方自治体及び関係団体から意見を募り、その結果を考慮した上で、その年度の BVPIsを決定していた。2001年度には、地方自治体からベスト・バリュー制度実施の負担が大きいと、業績指標の簡素化の要望が強く、BVPIsは 166 項目(一層制の地方自治体では 122、カウンティ・カウンシルでは 104、ディストリクト・カウンシルでは 66)と大幅に減少した。2007 年の BVPIs の数は 81 であり、2000 年当初から約 77%減少した。一方で、これまで、中央政府が地方自治体やそのパートナーが提供する行政サービスの業績を管理する指標として、BVPIs を含む約 1,200 の指標が存在していたが、2007 年 10 月、政府は、これらに置き換わる新たな指標として、198 項目<sup>78)</sup>の全国統一指標(National Indicators Set: NIS)を発表した。これは、地方自治体が単独もしくはパートナーシップにより、中央政府に業績を報告する際の唯一の指標となり、包括的業績評価制度(CPA)に代わって2009年4月から導入された「包括的地域評価制度(Comprehensive Area Agreement: CAA)」の運用に組み込まれた。また、2008 年 4 月以降、「地域協定(Local Area Agreements: LAAs)」の運用の中にも組み込まれている<sup>79)</sup>。

【図表9-2 National Indicators Set: NIS の一例】<sup>80)</sup>

分野	指標の一例
強固で安全なコミュニティ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公立図書館の利用率</li> <li>・地方自治体や警察組織による、反社会的行動及び犯罪に対する地域住民の懸念への対処状況</li> </ul>
子供と若者	<ul style="list-style-type: none"> <li>・子供の間でのいじめ発生状況</li> <li>・中学校における長期欠席率</li> </ul>
成人の健康と福利、社会的疎外への取り組みと平等の促進	<ul style="list-style-type: none"> <li>・全ての年齢、死因を考慮に入れた総合的な死亡率</li> <li>・学習障害者が被雇用者に占める割合</li> </ul>
地域経済と環境の持続可能性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域全体の雇用率</li> <li>・地方自治体の業務による二酸化炭素(CO2)排出量削減率</li> </ul>

### 第3節 ベスト・バリュー制度から包括的業績評価制度(CPA)へ

このベスト・バリュー制度は、全面実施から2年目を迎えた 2001 年度に入り、特にイングランドにおいては政府の政策転換により大きく見直された。

政府は 2001 年 12 月 11 日に、地方自治体改革に関する政策報告書「地域リーダーシップの強化と公

<sup>78)</sup> 2009 年 2 月に 10 項目、2010 年 4 月に更に 18 項目が削除され 170 項目となった。

<sup>79)</sup> 第7章第5節を参照

<sup>80)</sup> <http://www.communities.gov.uk/publications/localgovernment/finalnationalindicators>

共サービスの高品質化 (Strong Local Leadership - Quality Public Services)」を公表、ベスト・バリュー制度の見直しの一環として「リーグ・テーブル (league tables)」の導入を提示した<sup>81</sup>。

監査委員会は、上記政策報告書で政府が提示した「リーグ・テーブル」の導入を受け、新しい評価システムとして「包括的業績評価制度(CPA)」を導入した。

## 1 2002年～2004年のCPA

### (1) CPAの定義

CPAは地方自治体による行政サービスの改善と地域住民生活の質の向上を目的に、従来のベスト・バリュー制度の枠組みを利用したもので、ベスト・バリューが個々の行政サービス分野ごとの評価しか行わないのに対して、CPAは個々の行政サービス分野ごとの評価に加えて、地方自治体全体としての組織運営能力・政策形成能力に対する評価を統合して地方自治体を総合評価し、5つのカテゴリーに地方自治体を評価区分する制度である。

### (2) CPAの手法

CPAの作業は大きく3つの段階から構成されていた。

#### ア 第1段階 (各種評価)

ここでは2部門の評価が行われた。一つ目は、地方自治体の6つの行政サービス分野(教育、社会福祉、環境、図書館・レジャー、住宅、助成金)及び「地方自治体資源の活用状況」についての業績評価である。

二つ目は、地方自治体が実際に公共サービスを提供する上で前提となる組織としての能力に対して行うコーポレート・アセスメント(組織能力評価)である。

#### イ 第2段階 (スコア化)

上記の各種評価に基づき、各地方自治体の状況がスコア化された。その内容は大きくサービス業績評価と、改善の可能性を示すコーポレート・アセスメントの2つに分けられる。

#### ウ 第3段階

##### ・ 最終区分

まず第2段階での当該地方自治体のサービス業績評価及びコーポレート・アセスメントに関する最終スコアに基づき、最終的に地方自治体のカテゴリーを「優秀(excellent)」、「良好(good)」、「普通(fair)」、「弱体(weak)」、「劣悪(poor)」の5つに区分した。

##### ・ 改善計画及び調整計画の作成

この最終評価を受けて、地方自治体は改善計画(Improvement Planning)を作成し、当該地方自治体の地域戦略や、今後3年間の優先項目とその取り組み方法を明示しなければならない。一方、監査委員会は今後の外部監査及びサービス水準検査の実施日程を示す調整計画(Regulation Planning)を作成するとともに、地方自治体の最終評価に応じてその監査及びサ

<sup>81</sup> 業績結果と業績改善能力を点数化し、その合計に基づき地方自治体を「高実績(high performing)自治体」、「実績改善に積極的な(striving)自治体」、「実績改善に積極的でない(coasting)自治体」、「低実績(poor-performing)自治体」の4つにグループ分けすること。

ービス水準検査の頻度を決定しなければならない。更に政府は、CPA の最終評価に応じて、規制緩和や地方自治への裁量の付与を行うとともに、「劣悪(poor)」自治体に対しては直接介入措置を講ずることとなる。

## 2 2005 年以降の CPA

監査委員会は、検査の削減、評価の正当性の保証、公表の際の内容に関する概要の併記など新たな方法を取り入れた、CPA の新たな枠組みを 2005 年に公表した。この新たな枠組みでは、評価の採点基準の引上げ、評価内容の詳細化など、2004 年までより厳しい評価となった。また、6つのサービス分野の分類が「児童青少年サービス」、「成人(高齢者を含む)福祉サービス」、「住宅」、「環境」、「文化」、「助成金」に変更され、また、「地方自治体の資源の活用状況」の評価内容がより強化された。ここでは、CPA のきつい印象を和らげるために、従来の言葉によるスコア化に変えて、新たに星マークの記号(★)を使った表記方法(星4つから星なしまでの5段階評価)が導入された。

## 3 一層制の地方自治体及びカウンティ・カウンシルの実施結果

CPA の評価結果は、その年の 12 月にすべての一層制の地方自治体及びカウンティ・カウンシル<sup>82</sup>の結果が一覧表の形で公表された。地方自治体は総じて回を重ねるごとに評価を上げ、例えば優秀(excellent)は 2002 年の 22 団体から 2004 年の 41 団体へ増加、劣悪(poor)は 2002 年の 13 団体から 2004 年の 1 団体へ減少した。また、2005 年の新基準下においても、星 4 つは 2005 年の 39 団体から 2008 年の 62 団体へ増加、星なしは 2005 年の 1 団体から 2008 年の 0 団体へと減少した。<sup>83</sup>

## 4 ディストリクト・カウンシルへの拡大

ディストリクト・カウンシルについては、2003 年 6 月から 2004 年秋にかけて CPA が開始され、その結果は 2004 年 12 月に公表された。その後、評価内容について地方自治体及び関係団体と協議のうえ、2006 年から新たに適用されるディストリクト・カウンシルに対する CPA の枠組みを規定した文書である「CPA-district council framework from 2006」が発表され、必要に応じて2回目の CPA が実施された。2回の評価結果<sup>10</sup>を比較すると、地方自治体は総じて評価を上げ、例えば優秀(excellent)は 2003/2004 年の 28 団体から 2008 年の 51 団体へ増加した一方、劣悪(poor)は 2003/2004 年の 9 団体から 2008 年の 1 団体へと減少した。

---

<sup>82</sup> 対象自治体数 150

<sup>83</sup> CPA 最終報告を参照

<http://www.audit-commission.gov.uk/SiteCollectionDocuments/AnnualReports/2009/05032009FinalScoreREP.pdf>

<sup>10</sup> 詳細は次のウェブサイトを参照

[http://www.audit-commission.gov.uk/localgov/audit/cpa/CPA\\_district/Pages/spreadsheetscores.aspx](http://www.audit-commission.gov.uk/localgov/audit/cpa/CPA_district/Pages/spreadsheetscores.aspx)

## 第4節 CPA から包括的地域評価制度(CAA)へ

CPAを法的に規定した「2003年地方自治法」は時限立法であるため、2009年3月の評価結果の発表をもってCPAは廃止された。CPAに代わり、2009年4月から新たな評価システムとして、包括的地域評価制度（Comprehensive Area Assessment、以下「CAA」と言う。）が導入された。CAAは、2006年10月発表の地方自治白書「コミュニティの強化と繁栄のために（Strong and Prosperous Communities）」で最初に提案され、「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）」で法の枠組みに組み込まれた。

### 1 CAAの定義

CAAはCPAと同様に、地方自治体による行政サービスの改善と地域住民生活の質の向上を目的とし、地方自治体を総合的に評価する制度である。CPAが地方自治体を対象としているのに対し、CAAは消防、警察、保健当局など地域の全ての公共機関のパフォーマンスを査定する、パフォーマンスが高くアウトカムを改善している組織に対しては監査を減らすなど必要に応じて実施される点が特徴である。また、CAAでは、6つの異なる公的サービスの監査・規制機関<sup>11</sup>が評価を行い、監査委員会は全体のまとめ役を担う。

個々の地方自治体のパフォーマンスよりむしろ、現場の行政サービスの質の向上に重点を置き、犯罪、コミュニティの結束、持続可能な環境、公衆衛生といった地域が直面している問題について、地方自治体とコミュニティ、住民が共通認識を持って取り組めるようになっている。

### 2 CAAの手法

評価材料には、中央政府と地方自治体を中心とする地域のパートナーシップの間で締結されている「地域協定（LAAs）」、「全国统一指標（National Indicator Set）」、「地域調査（Place Survey）」<sup>84</sup>で採取された地域住民の意見などが用いられ、これらを利用することにより、評価作業の重複を防いでいる。これらを使って、地域のその他の機関（消防、警察、医療、雇用関連当局、第三セクターの組織など）との協働についても評価材料に含め、自治体の業績を評価する。

CAAの評価は次の2つから構成される。

#### (1) 地域評価(area assessment)

保健衛生、経済、犯罪など重点目標に注目し、地域の自治体及びそのパートナー組織による現在のパフォーマンス及び将来の見込みについて評価する。また公共機関が地域コミュニティをどれだけ理解し優先事項を反映しているか、また地域住民がどれだけ恩恵を受けているかという点を考慮する。

LAAにおける地域の優先事項(locally agreed priorities)と持続可能な地域戦略（Sustainable

<sup>11</sup> 監査委員会、ケア・クオリティ委員会（CQC）、警察検査局、刑務所検査局、保護観察サービス検査局、教育・児童サービス・職業技術基準局（Ofsted）

<sup>84</sup> 「自治体向け業績指標（National Indicator Set）」のうち18の指標のデータ収集を目的として、中央政府の要請で地方自治体が地域の住民を対象に2年毎に実施する調査。

community strategies) を出発点として用い、将来の改善の可能性に注目する。

結果は、数字スコアは用いられず、特定のサービス分野について特に重大な懸念があると判断された場合には、「赤旗 (red flag)」との評価が下される。逆に、他の組織と共有すべきベスト・プラクティス (優良事例) に対しては、「緑旗 (green flag)」との評価が下される。

## (2) 組織評価(organisational assessment)

地方自治体及び消防当局を、「パフォーマンス管理 (managing performance)」及び「資産利用 (use of resource)」の2つの項目に関して1から4までのスコアで評価し、更に総合評価をやはり1～4のスコアで示している。

警察当局及び国民医療制度 (NHS) の地域組織については、「資産利用」に関してのみ、同様のスコアを発表する。

【図表9-3 パフォーマンスの評価点】<sup>85</sup>

1 (lowest)	最低限の要件を満たしていない組織	Poorly
2	最低限の要件のみを満たしている組織	Adequately
3	最低限の要件を超えている組織	Well
4 (highest)	最低限の要件を大きく超えている組織	Excellently

【図表9-4 組織評価の採点法】

		パフォーマンス管理スコア			
		1	2	3	4
資源 利用 スコア	1	1	1	1	1
	2	1	2	2 or 3	2 or 3
	3	1	2 or 3	3	3 or 4
	4	1	2 or 3	3 or 4	4

## 3 評価結果

CAA の第1回結果は、2009年12月に発表された。CAAの結果は、監査委員会が新たに設置したウェブサイト「ワンプレース (Oneplace)」<sup>86</sup>で閲覧可能である。同ウェブサイトでは、郵便番号を入力することによって、当該地域のCAAの結果のほか、犯罪発生件数、公立学校の学業成績なども閲覧可能であり、地域の全ての公共サービスの業績データを見ることができるようになっている。

### (1) 地域評価

<sup>85</sup>

[http://www.audit-commission.gov.uk/SiteCollectionDocuments/MethodologyAndTools/Guidance/caaf  
framework10feb09REP.pdf](http://www.audit-commission.gov.uk/SiteCollectionDocuments/MethodologyAndTools/Guidance/caaf%20framework10feb09REP.pdf)

<sup>86</sup> <http://oneplace.direct.gov.uk>

地域協定(Local Area Agreement:LAA)<sup>87</sup>を締結した152地域のうち、63地域の74事例が「緑旗(green flag)」、48地域の62事例が「赤旗(red flag)」と評価され、22地域は、緑旗及び赤旗の両方を受けた。また、分野別では、環境、子ども及び青少年対策、地域経済などの事業が多くの緑旗を、子ども及び青少年対策、健康、住宅などの事業が多くの赤旗を得た。

例えば、バーミンガム市の「気候変動への取り組みと二酸化炭素排出量の削減」が緑旗、ドンカスター市の「住宅対策—社会的弱者のニーズと空き家への対応」が赤旗と評価された。

## (2) 組織評価

評価を受けた391組織<sup>88</sup>のうち、Excellentlyが15団体、Wellが213団体、Adequatelyが151団体、Poorlyが12団体であった。

## 4 今後の動き

2010年5月の総選挙で政権を獲得した保守党・自由民主党連立政権は、連立合意書(Coalition agreement)で、CAA事務に費やされる多大なコスト等を理由にCAAの廃止を確認しており今後大幅な変更が予想されている。

また、監査委員会(Audit Commission)では今後について、「連立政権はCAAを廃止する計画を表明しているが、我々は地方公共サービスの説明責任を確実に向上させるよう、政府及び関係機関とともに取り組んでいく」と述べている。<sup>89</sup> (なお、コミュニティ・地方自治大臣はその後、監査委員会そのものを廃止する方針を表明した。)

## 第5節 イングランド以外の動き

第9章第1節で述べたように、ベスト・バリュー制度は当初、イングランド及びウェールズを対象として導入されたものであった。

スコットランドでは法的にはベスト・バリュー制度は導入されていなかったが、「2003年スコットランド地方自治法(Local Government in Scotland Act 2003)」において正式に法制化された。スコットランドのベスト・バリュー制度においても、より優れた行政サービスを継続的に追求するという目標はイングランドと同じであり、そのためにパートナーシップの促進等を掲げているが、リーグ表の導入やスコア化は行われていない。

北アイルランドでも、2002年4月に「2002年北アイルランド地方自治法(ベスト・バリュー)(Local Government (Best Value) Act (Northern Ireland) 2002)」において正式にベスト・バリュー制度が法制化され、2004年5月から環境省(Department of the Environment)主導で、「The Best Value Guidance Framework for continuous improvement」というガイドラインを作成し、ベスト・バリュー制度が導入されている。

---

<sup>87</sup> 第7章第5節参照

<sup>88</sup> 実際に評価を受けた団体は402であったが、うち2009年4月1日に地方自治体再編により誕生した11団体はスコア化されなかった。

<sup>89</sup>

<http://www.audit-commission.gov.uk/pressoffice/pressreleases/Pages/auditcommissionrespondstoabortionofcaa.aspx>



一方、ベスト・バリューの対象となっているウェールズでは、イングランドとは異なる動きが見られる。2002年、ウェールズ議会政府は、イングランドのCPAとは異なるベスト・バリューへの新たなアプローチを示すガイドラインとして、「改善のためのウェールズ計画 (the Wales Programme for Improvement)」を提示した。同プログラムは、リスク評価の年次実施、改善計画及び調整計画の年次作成などから構成され<sup>90</sup>、ウェールズ監査局(Wales Audit Office)は、毎年、同プログラムの進捗状況及び地方自治体の改善状況について報告することとなっている。

---

<sup>90</sup> なお、2002年のガイドラインでは、「地方自治体の総合分析(Whole Authority Analysis)」を義務づけていたが、2005年に示された改訂版ではその義務が廃止された。

## 第10章 地域への公共支出を見直す政府プログラム(トータル・プレース)

### 第1節 トータル・プレースとは

イングランド北西部カンブリア県(Cumbria)で2008年、公共部門のパートナー組織<sup>91</sup>と「地方自治体リーダーシップセンター(Leadership Centre for Local Government)」<sup>92</sup>が共同で、「コーリング・カンブリア(Calling Cumbria)」と呼ばれる新たなプログラムを実施した。同プログラムは、業務・支出の重複、無駄を避け、住民に対する説明責任を果たしながら、異なる複数の組織が協働してより効率的に公共サービスを提供する方法を探ることを目的としていた。更に、これと平行して、同県に投入されている公的支出の総額、それら資金の流れ、使途などを明らかにする「カウンティング・カンブリア(Counting Cumbria)」と称する調査プログラムも実施された。「カウンティング・カンブリア」は、英国の他の地域からも関心を集め、「トータル・プレース(Total Place)」との名称で全国的なプログラムとして実施されることになった。

英国財務省とコミュニティ・地方自治省が2010年3月に発表した「Total place: a whole area approach to public services」<sup>93</sup>と題する報告書によると、公共サービスに対する全地域的な取り組みであるトータル・プレースは、地域の公共サービスにとっての新たな方向性を提示しているとし、以下のように定義している。

- ・地域の公共サービス主体が協働し、また、サービスの無駄と重複を重点的に減らすことにより、住民へより良いサービスを提供する
- ・地域の公共サービスに対する、(サービス提供主体ではなく)地域に基礎を置いたアプローチが、どのようにより良い成果をあげ、金銭的効率性(value for money)を改善するかを示す

### 第2節 パイロット地域での試験的实施

「トータル・プレース」はまず、2009年夏より、パイロット自治体となることを自ら希望したイングランド内の13の地域の地方自治体で試験的に実施された。コミュニティ・地方自治大臣、公共サービスの提供に直接関与している省<sup>94</sup>の国務大臣、地方自治体協議会(LGA)の議長で構成される監督グループが、国レベルでこれらのパイロット・スキームを監督した。更に、関係各省の上級官僚で構成されるグループが、この監督業務を支援した。また、イングランド各地域に設置されている政府地域事務所(Government Office)のネットワークが、中央政府と13地域の自治体間の連絡役として機能したほか、「地方自治体リーダーシップセンター」と改善・開発庁(IDeA)は、これらの自治体に対し、「トータル・プレース」の実施において必要な実務的な支援を行った。

<sup>91</sup> 民間部門及びボランティア部門の組織。

<sup>92</sup> 自治体の幹部職員及び上級地方議員のリーダーシップ改善を目的とした地方自治体協議会(LGA)のグループ組織の一つ。

<sup>93</sup> [http://www.hm-treasury.gov.uk/d/total\\_place\\_report.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/total_place_report.pdf)

<sup>94</sup> 児童・学校・家族省(現教育省)、保健省、労働・年金省など。英語では「spending departments」と呼ばれる。

【図表 10-1 トータル・プレースを試験的に実施した 13 地域の自治体と調査対象分野】

自治体名	調査対象分野
バーミンガム市	子供向けサービスへの早期介入、麻薬・アルコール、精神保健、学習障害、暴力団への対応及び貧困地域
ブラッドフォード市	若者の自立支援、犯罪者の取り扱い、精神衛生上の問題を持つ高齢者の病院からの自立支援
コヴェントリー市、ソリハル市、 ウォーリックシャー県	乳幼児保健、いじめ、ニート
クロイドン区(ロンドン)	子供向けサービス
ドーセット県、プール市、ボーンマス市	高齢者向けサービス
ダーラム市	住宅と再開発
ケント県	公共サービスへのアクセス、再開発、建物の資産管理
レスター市、レスターシャー県	麻薬・アルコール、公共サービスへのアクセス
ルイシャム区(ロンドン)	犯罪者の取り扱い、非就業、医療・社会ケア、資産管理とエネルギー管理
ルートン市、 セントラル・ベッドフォードシャー市	各種手当へのアクセス、犯罪者の取り扱い
グレーター・マンチェスター都市圏 域、ワーリントン市	乳幼児のためのよりよい生活
サウス・タインサイド市、 ゲーツヘッド市、サンダーランド市	麻薬・アルコール乱用
ウスターシャー県	資産管理、ニート、貧困地域

2009年11月、LGAグループ主催の会合において、「トータル・プレース」の結果として明らかにされたところによると、地域<sup>95</sup>に対する公的支出の総額は、イングランド平均で住民一人あたり年間 7,000 ポンドに上るが、そのうち地方自治体が用途を決定できるのはわずか 350 ポンドであるという。すなわち、地域への公的支出の総額は、イングランドの1地域当たり平均で年間 35 億ポンドに達しているの見積もられているが、そのうち、地方自治体が用途を決定し、選挙で選ばれた地方議員による民主主義的な監視が行われているのは、わずか 1 億 5,000 万ポンドに過ぎない。例えばレスターシャー県<sup>96</sup>の例を見てみると、地域全体への公的支出は 60 億ポンドに上るが、そのうち最も大きな割合を占めるのは、労働・年金省(DWP)から投入されている 14 億ポンドであり、これは、地方自治体のコントロールが及ばない公的支出である。

<sup>95</sup> ここで言う「地域」とは、地方自治体の行政区画で分けられた地域を指す。

<sup>96</sup> ここで例として挙げられている公的支出の計算には、レスターシャー県の中央に位置する一層制の自治体であるレスター市への支出も含まれている。

また、ロンドンの 33 の自治体<sup>97</sup>を代表する組織である「ロンドン自治体連合(London Councils)」は 2010 年 1 月、大手会計事務所「プライス・ウォーターハウス・クーパーズ(PriceWaterhouseCoopers)」に委託した調査の結果を発表した。調査は、「トータル・プレイス」の手法を用いて、ロンドンにおける公的支出の詳細を明らかにするものであり、特に、「慢性疾患患者のケア」、「非就業」<sup>98</sup>、「若者による反社会的行動」という 3 つのエリアを対象とした公的支出について分析した。

調査結果報告書は、「政府各省、外郭団体、地方自治体が、『蜘蛛の巣のように』絡み合って複雑な関係を形成しており、これら組織によるロンドンへの公的支出は、2008 年度で総額 736 億ポンド(住民一人あたり約 1 万ポンド)に達した」と記している。しかし、異なる公的機関の間で支出及び業務が重複していること、業務が非効率であることが理由で、このうち 11 億ポンドが無駄になっていると指摘している。また、ロンドンへの公的支出のうち、グレーター・ロンドン・オーソリティー(GLA)または 33 の自治体が使途を決定できるのは、全体の半分にも満たないことも分かった。更に、156 の外郭団体によるロンドンへの支出が、2008 年度に総額 56 億ポンドに上ったこと、中央政府からロンドンへの支出は労働・年金省(DWP)によるものが最大で、年間 110 億ポンドに達することなども明らかにされた。

報告書は結論として、「公共サービス提供に関して中央政府が設定する様々な達成目標は、しばしば互いに矛盾することがある。その一方で、外郭団体の数が多過ぎるために、公共サービスの提供に混乱が生じている」と指摘している。

さらに、2010 年 3 月に発表された先の報告書によると、パイロット自治体の最終報告から、次のことがわかってきた。

- ・上位層の自治体(カウンティ、ユニタリー、大都市圏ディストリクト、ロンドン区)を見ると、政府からの補助金のうち半分以上が使途に制限がある。
- ・レスター市・レスターシャー県(人口約 94 万人)には、450 もの対面式のサービス事務所と 65 の別々のコールセンターがあり、併せて年間 1,500 万ポンドの経費がかかっている。さらに、75 の別々のウェブサイトが顧客サービスを提供していた。
- ・レイシャム区(ロンドン)では、非就業者と失業者を支援するための 120 を超える事業やプログラムがあり、15 の補助金を通じて 50 団体からサービスが提供されていた。
- ・ケント県の監査への対応や行政評価等の報告書作成に要する費用が年間 120 万ポンドから 170 万ポンドにのぼる。これに同地域内の保健や警察、ディストリクトの同様の費用も加えると、年間約 600 万ポンドとなる。
- ・ルートン市・セントラル・ベッドフォードシャー市では、地域住民が自治体へ提出する用紙に 193 もの質問項目があり、そのうち 55 パーセントの質問が他の 2 つの提出用紙と同じである。
- ・ゲーツヘッド市では、犯罪や反社会的行動、保護観察や立ち退きなどの複合的な問題に対処するため、地域にある 15 以上の団体で情報を共有し、ケースワーカーが効果的な調整を行っている。その結果として、1 家族に対して、年間 8,000 ポンドから 20,000 ポンドのコストがかかっているが、もしこれがそれぞれの団体で行われるとすると、10 倍以上の費用がかかると考えられる。

<sup>97</sup> 32 の区(borough)とシティ・オブ・ロンドン(City of London)。

<sup>98</sup> 「非就業(worklessness)」とは、一般に、就労年齢にあるが就労していない状態を指す。求職者手当(Jobseekers Allowance)受給者のみならず、病気や障害のため働けない者、学生、主婦などを含む。

パイロット自治体は、より少ない費用でより良い成果を挙げるため、次の図のように、サービス中心のアプローチから、地域住民を中心としたアプローチにシフトする必要があるとした。

サービス提供者中心のアプローチ		地域住民中心のアプローチ
広範な、万人向けの提供	⇒	的を絞ったサービスをより増やす
サービス提供者側に便利な場所でのサービス提供		住民が望む場所でサービスが受けられる (現場出張などのアウトリーチ)
管理と分配		行動様式の変化と、住民側に立った変化への責任
標準的な選択メニュー		個人に合わせたサービス
サービスに基づいた介入		住民の手続きに関する事務を統合
行政区画に基づいたサービスの提供		コミュニティから通勤圏・準地域 <sup>99</sup> までを含めた範囲のうち、適した場所でのサービスの提供 (行政区画にとらわれないサービス)

なお、パイロット地域から得られた初期の証拠は、かなりの潜在的な節約がトータル・プレースの取り組みによって達成可能であることを示しているが、政府は、これらの取り組みがどのように将来の支出決定に情報をもたらしていくかについてのさらなる研究が必要だとしている。

### 第3節 トータル・プレースの今後

トータル・プレースの取り組みは、政府の規制から離れて自治体が独自の政策を行えるような大きな「新しい自由」をも提示している。このことは、政府と地域の新たな関係を構築することに繋がる。「新しい自由」として、政府は次の4項目を提示している。

- ①政府の業績指標や財政的なコントロールからの自由: 補助金の使途制限の緩和、政府が課する達成目標の数の削減等
- ②地域における協働に対しての自由及びインセンティブ: 全てのパートナー組織にとっての目標や優先事項を調整すること、また、パートナー組織を支援するために地方自治体や事業者が新しい資金提供モデルを開発するための新たな権限を、地域をベースとした評価を通じて政府が保障
- ③予防的な早期介入のための投資の自由: ソーシャル・インパクト債(Social Impact Bond)<sup>100</sup>の試行等
- ④成長を促進させる自由: 準地域へ権限を移譲し、経済的成長や社会的包摂(Social inclusion)<sup>101</sup>を促進

<sup>99</sup> 準地域とは、広範囲にわたる地域(Region)を構成するより小規模の地域で、イングランドの場合、政府地域事務所の管轄エリアで分けられた9地域の一部を構成する。それぞれの準地域は、2つ以上の自治体で構成され、イングランド全土に存在する。

<sup>100</sup> 社会的な成果や予防活動を改善するために、民間の先行的な投資を得る手法。その利益は、深刻な状況にあるサービスへの政府支出を、問題に対する早期介入により削減されることによって生み出される。

<sup>101</sup> 失業者、外国人、低所得者、ホームレス等、社会から疎外された人々を取り込む政策。

政府は2011年4月から、トータル・プレースの手法によって優れた業績を挙げている地域に対して、上記①と②を組み合わせた「シングル・オファー(Single Offer)」や、シングル・オファーに比べ政策分野を限定した「(イノベーティブ・ポリシー・オファー)Innovative Policy Offer」と呼ぶ政策を展開する予定であった。しかし、これは、2010年5月に退陣した労働党政権の方針であったため、新たに成立した保守党・自由民主党の連立政権がこの手法をとるかどうかは不透明な状況である。

また、この連立政権は、トータル・プレースのパイロット地域の実証的な結果等を踏まえ、地方の公共サービスにはかなりの重複があり、それを無くすことにより最大で1,000億ポンドの節約ができるだろうとしている。また、LGAも、2010年7月に発表した「Place-based budgets - The future governance of local public services」<sup>102</sup>の中で、公共サービス提供に関する中央政府からの規制を削減し、地域住民に対する支出の権限を地方自治体に引き渡すことができれば、今後5年間に渡って最大1,000億ポンドの公共支出削減も可能であり、最前線の公共サービスへの影響も最小限に抑えることができだろうと提案している。

---

<sup>102</sup> <http://www.lga.gov.uk/lga/aio/12294113>

## 参考文献

### 【日本語文献】

- ・ 兼村高文著 「平成 18 年度比較地方自治研究会調査研究報告書『英国の財政調整制度について』自治体国際化協会 2007 年
- ・河合宏一著 「地方財政 2009 年 6 月号『英国における補助金一般財源化の動向』地方財務協会 2009 年
- ・河合宏一著 「地方財政 2007 年 12 月号『「ビジネス・レイト」について』地方財務協会 2007 年」
- ・「英国の地方自治」 2003 年 1 月 財団法人自治体国際化協会

### 【外国語文献】

- ・The Municipal Year Book 2010 Edition, Hemming, London
- ・Lewis Baston, The cycle for elections to English and Welsh local authorities, Electoral Reform Society, 2008
- ・Public Expenditure Statistical analyses 2010, H M Treasury
- ・Local Government Financial Statistics England No19 2009, Department of Communities and Local Government
- ・A Guide to the Local Government Finance Settlement, Office of the Deputy Prime Minister, 2006
- ・Local Government Chronicle, 24 June 2010

### 【各種ウェブサイト】

- ・英国議会 <http://www.parliament.uk>
- ・連立政権: 新政権政策プログラム  
<http://programmeforgovernment.hmg.gov.uk/communities-and-local-government/>
- ・保守党マニフェスト <http://www.conservatives.com/Policy/Manifesto.aspx>
- ・財務省 <http://www.hm-treasury.gov.uk/>
- ・コミュニティ・地方自治省 <http://www.communities.gov.uk/>
- ・ビジネス・イノベーション・技能省 <http://www.bis.gov.uk/>
- ・監査委員会 <http://www.audit-commission.gov.uk/>
- ・GLA <http://www.london.gov.uk/>
- ・オックスフォード・シティ・カウンシル <http://www.oxford.gov.uk/>
- ・サリー・カウンティ・カウンシル <http://www.surreycc.gov.uk/>
- ・マンチェスター・シティ・カウンシル <http://www.manchester.gov.uk/>
- ・地方自治体協議会 <http://www.lga.gov.uk/>
- ・NALC <http://www.nalc.gov.uk/Default.aspx>

- Directgov <http://www.direct.gov.uk/>
- OPSI (National Archives) <http://www.opsi.gov.uk/>
- UK Web Archive <http://www.webarchive.org.uk/ukwa/>
- 新地方自治ネットワーク <http://www.nlgn.org.uk/>
- SOLACE <http://www.solace.org.uk/>
- イングランド基準委員会 <http://www.standardsforengland.gov.uk/>
- イングランド裁定委員会 <http://www.adjudicationpanel.tribunals.gov.uk/>
- National BIDs Advisory Service from ATCM <http://www.ukbids.org/BIDS/index.php>
- They Work For You.com <http://www.theyworkforyou.com/>
- OECD <http://www.oecd.org/>



本年(2010年)は、1997年以来13年ぶりの政権交代に加え、65年ぶりの連立政権が誕生し、英国の地方自治制度は大きな転換期を迎えている。

新政権の政策の詳細が明らかになるのは10月以降と見られており、政府・自治体は政策変更や組織改変を伴う過渡期にあることから、本年度版の改訂にあたっては、原則として新政権の政策骨子「連立政権:新政権政策プログラム(The Coalition: our programme for government)」の発表時点(5月20日)までの内容更新に留めた。

なお本書の作成にあたっては、当協会ロンドン事務所の小川所長補佐(第1章及び第2章)、鹿野所長補佐(第3章及び第4章)、神林所長補佐(第5章及び第6章)、辻井所長補佐(第7章)、赤池所長補佐(第8章及び第10章)、宮本所長補佐(第9章)、引場参事役(第3章 GLA 関係)が執筆に当たり、同事務所の藤島所長、引場参事役が監修にあたった。

また、本書の発行に際しては、同事務所の諸先輩が行った幅広い調査が、その基盤にあることは言うまでもなく、ここに改めて謝意を表す。

**英国の地方自治（概要版）－2010年改訂版－**  
**LOCAL GOVERNMENT IN THE UNITED KINGDOM**

---

平成 22 年 9 月発行

編集・発行 (財)自治体国際化協会 ロンドン事務所  
JAPAN LOCAL GOVERNMENT CENTRE  
15 WHITEHALL LONDON SW1A 2DD  
TEL 020-7839-8500  
E-Mail: [mailbox@jlgc.org.uk](mailto:mailbox@jlgc.org.uk)  
URL: <http://www.jlgc.org.uk>

---



國際自治體國際化協會

CLAIR