

(財)自治体国際化協会ロンドン事務所マンスリートピック
(2012年3月 臨時号)

.....

【2011年地域主義法による影響 – イングランドの自治体到大変革】

英国では、2011年11月、イングランドの地方自治体及び地域コミュニティの権限強化などを規定する「2011年地域主義法 (Localism Act 2011)」が成立した。本報告書では、主に同法をめぐる最近の動向について伝える。

自治体への「包括的権限」の導入を前倒し – きっかけは議会での祈祷をめぐる訴訟

まず一つには、地方自治体に「包括的権限 (general power of competence)」を付与する同法の条項が、予定より早く、2012年2月に発効した。包括的権限とは、個人が行えることで、法律で禁止されていない如何なる活動をも行うことができる地方自治体の権限である¹。自治体に対する包括的権限の付与を規定した条項は、当初、2012年4月に発効する予定であったが、エリック・ピクルス・コミュニティ・地方自治相は、2012年2月17日、必要な手続きの実施によって、パリッシュを除くイングランドの全自治体及び後述するその他の公的団体に対し、同権限を付与した。パリッシュへの包括的権限の付与は、2012年4月までに実施される予定である²。

自治体への「包括的権限」の付与が当初の予定より早められた背景には、イングランド南西部のパリッシュに対し、「議会開会時にキリスト教の祈祷の時間が設けられていることは違法である」との判決が高等法院から下されたことがあった。議会の開会時に祈祷の時間が設けられている自治体は多いが、デボン (Devon) 県内のパリッシュであるビドフォード・タウン・カウンスル (Bideford Town Council) で、無神論者の議員がこれに異議を唱え、同パリッシュを相手取って訴訟を起こしていた。同パリッシュは、例え無神論者であっても、祈祷の間は全ての議員が議会場に居なければならないと主張していた。原告には、この議員のほか、政教分離の原則を訴える団体である「英国非宗教者協会 (National Secular Society)」が名を連ねていた³。

高等法院は2012年2月10日、「1972年地方自治法 (Local Government Act 1972)」の111条に沿って判断すると、ビドフォード・タウン・カウンスルは、議会の正式な議事日程に

¹ 特定の物品に対する課税など、個人に不可能な事を行う権限は含まれない。

² パリッシュ (parish) とは、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有する法律上の準自治体である。

³ なお、この議員は、訴訟提起後、議員のポストから退いている。

祈祷の時間を含める権限を持たないとの判決を下した。同法の 111 条は、地方自治体は法律で許可された活動のみを行うことができると規定している。しかし、現政府は、自治体がそれを望む場合、議会開会時に祈祷の時間を設けることができるべきであるとの考えから、包括的権限導入の時期を予定より早め、自治体が今後も合法的にこの慣習を継続することを可能にした。

2000 年 7 月に成立した「2000 年地方自治法 (Local Government Act 2000)」は、イングランド及びウェールズの自治体に対し、住民の経済的、社会的、環境的福利 (well-being) の追求のため、自治体が有効と考えるあらゆるサービスを一定の制限の下で実施する権限を付与しており、包括的権限はこれに代わるものとなる。しかし、「2011 年地方主義法」の包括的権限に関する条項は、ウェールズの自治体には適用されない。その理由は、同条項の適用対象にウェールズの自治体を含めるという中央政府の提案を、ウェールズ政府が却下したためである (ウェールズにおける地方自治政策に関する権限は、既に中央政府からウェールズ議会に移譲されている。しかし、中央政府は、ウェールズ政府がウェールズの自治体に包括的権限を付与するための法制定作業の手間を省くとの理由から、この提案を行った)。

なお、今回、自治体と同時に包括的権限を付与されたイングランドのその他の公的団体とは、消防・救急局 (Fire and Rescue Authorities)、合同交通局 (Integrated Transport Authorities)、旅客交通局 (Passenger Transport Executives)、合同行政機構 (Combined Authorities)⁴である (ウェールズの消防・救急局については、既にウェールズ政府が、同権限付与の時期を 2012 年 4 月と決定している。合同交通局などのその他の組織は、イングランドのみに設置されている)

「非効率で不透明」と不評だった委員会制度の再導入を一部自治体が検討

「2011 年地域主義法」はまた、イングランドの全ての自治体が選択できる行政形態として、「委員会制度 (committee system)」を復活させた。委員会制度は、議会の下に設置された各委員会が執行機関となる行政形態であり、「1835 年地方自治体法 (Municipal Corporations Act 1835)」によって、直接選挙で選ばれた議会を持つ自治体がイングランドで初めて設置された際に導入された。以降、21 世紀に入るまで、イングランドの全ての自治体でこの仕組みが使われていたが、意思決定に時間がかかり過ぎて非効率的である、実質的な決定権者が分かりにくいなどの批判があった。そのため、ブレア労働党政権は、「2000 年地方自治

⁴ 「合同行政機構」とは、「2009 年地域民主主義、経済開発、建築法 (Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009)」によって設置が可能になった、都市圏 (city regions) を単位とした法的地位を有する行政体を指す。現在までに設置されている合同行政機構は、「グレーター・マンチェスター合同行政機構」のみである。都市圏とは、一つまたはそれ以上の都市と、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方である。

法」によって、少数の執行部（内閣）が政策決定を行うエグゼクティブ型の行政形態を導入し、同時に、委員会制を採用できるのは、人口 8 万 5000 人以下の小規模自治体のみに限定了。2000 年法で導入されたエグゼクティブ型の行政形態は、「リーダーと内閣制」、「直接公選首長と内閣制」及び「直接公選首長とカウンシル・マネージャー制」の 3 つである⁵。これらの行政形態では、従来は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が、政策決定に責任を持つ執行部と、政策評価を担う「政策評価委員会（Overview and Scrutiny Committee）」とに明確に区分された（政策評価委員会は、内閣構成議員ではない一般議員で構成される）。

* * *

人口に関わりなくイングランドの自治体が採用できる行政形態として委員会制度を復活させる案は、現政権が 2010 年の総選挙の直後に発表した「連立政権：新政権政策プログラム（The Coalition: our programme for government）」と題する政策文書に盛り込まれ、「2011 年地域主義法」はこれを実施した。最近の報道によると、同法の成立を受け、イングランド南部ブライトン・アンド・ホーブ市、同中部ノッティンガムシャー県及びロンドンのケンジントン・アポン・テムズ区が、委員会制度に戻ることを検討している。このうち、ブライトン・アンド・ホーブ市は、2000 年法の規定を利用して委員会制度を採用した唯一の大規模自治体であった。

前述のように、委員会制度は、2000 年法で、人口 8 万 5000 人以下の小規模自治体のみが採用できる行政形態の選択肢として残された。しかし、同法は同時に、人口 8 万 5000 人以上の自治体でも、直接公選首長制度の導入が住民投票で否決された場合に限り、委員会制度を採用できる仕組みを導入した。つまり、自治体は、直接公選首長制度の導入に関する住民投票を実施する場合、単に同制度導入への賛否を聞く方法以外に、直接公選首長制度と委員会制度の両方を選択肢として投票用紙に併記し、いずれかを有権者に選ばせるという方法を選択することができるかと規定されたのである。

当時、労働党が最大政党であったブライトン・アンド・ホーブ市は、この方法を用いて 2001 年に直接公選首長制度導入の是非を聞く住民投票を実施したが、否決されたため、2002 年から委員会制度を導入した。同市が委員会制度を代替案として掲げることを選んだ理由は、「意思決定が遅く、またその責任の所在が分かりにくい委員会制度」と、「一人の指導者が強いリーダーシップを発揮し、民主的な説明責任を負う直接公選首長制度」という二つの仕組みの特徴を際立たせ、後者の利点を強調することであったが、その狙いは外れた。

大規模自治体による委員会制度採用を可能にする 2000 年法の仕組みは、ブライトン・アンド・ホーブ市以外の自治体に利用されないまま、「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）」で撤廃された。同法

⁵ ただし、「直接公選首長とカウンシル・マネージャー制」は現在までに廃止されている。後述参照。

の施行を受け、ブライトン・アンド・ホープ市の行政形態は、2008年より、「リーダーと内閣制」に戻った（同市は、委員会制度を採用する以前の2000～2002年に既に「リーダーと内閣制」を採用していた）。

現在のブライトン・アンド・ホープ市の最大政党は、緑の党（Green Party）である。同党は、地方行政における意思決定について、少数の執行部のみではなく、可能な限り多くの人が関与して行うべきであるという方針を持っており、こうした考えに沿って、委員会制度に戻ることを検討している。

* * *

「2011年地方主義法」の施行を受けて自治体が委員会制度を再び採用する可能性については、週刊誌「地方自治クロニクル（Local Government Chronicle）」が2012年1月、76の自治体の事務総長を対象に聞き取り調査を実施している。調査では、大半の自治体が、現在のエグゼクティブ型の行政形態の維持を望んでいることが分かった。委員会制度採用を躊躇する理由としては、意思決定に多大な時間が掛かるため、政府の補助金削減で急務となっている迅速な公共サービス削減の妨げとなることが挙げられた。また、委員会制度に戻った場合、自治体憲章（council constitutions）⁶の改訂や自治体内部の事務体制の再編成に費用が掛かるなどの懸念も聞かれた。こうした声がある一方、4つの自治体⁷は、委員会制度に戻ることを真剣に検討していることを明らかにした。

また、同誌によると、調査対象に含まれていたイングランド中部ソリハル市及び同南部のケント県は現在、エグゼクティブ型と委員会制度の両方の要素を持つ「混合型」の行政形態を試験的に実施しているところである。混合型では、内閣は残されるが、それぞれの内閣構成員の下に、一般議員で構成され、内閣構成員が議長を務める委員会が設置される。内閣構成員の決定は、それぞれが議長を務める委員会の承認を必要とする。一般議員で構成される委員会は、内閣と同様、政策策定にも係る。

自治体の政策評価委員会のメンバーである地方議員を代表し、それら議員に助言を行う団体である「公共政策評価センター（Centre for Public Scrutiny）」は、自治体が委員会制度を再び採用した場合、政策評価委員会と同委員会に関連する自治体職員のポストが廃止されることになると指摘している。さらに、そのことによって、「2007年地方自治・保健サービスへの住民関与法」で規定された地域の国民医療制度（NHS）のサービスを監視するという自治体の役割が弱められるとの懸念を示している。一方、コミュニティ・地方自治省

⁶ 「自治体憲章（council constitutions）」とは、地方議会及びその委員会が従うべき規則及び手続き、自治体の執行部及び地方議会の委員会の意思決定権などについて説明した文書であり、「2000年地方自治法」でイングランドの全ての自治体に策定が義務付けられている。

⁷ この4つの自治体の中に、前述のブライトン・アンド・ホープ市、ノッティンガムシャー県、ロンドンのケンジントン・アポン・テムズ区が含まれるか否かは不明。

(DCLG) は、全ての自治体が適用すべき「正しい」行政形態は存在せず、地域に可能な限り多くの決定権を委ねるといった地域主義 (localism) の精神に則り、自治体が各々に合った行政形態を選ぶべきであるとの考えを示している。

直接公選首長の増加は地方分権を進めるか？

*政府の方針で10都市が住民投票を実施へ

前項でも触れたが、「2000年地方自治法」でイングランドの自治体に導入された制度には、エグゼクティブ型の行政形態のほか、直接公選首長制度があった。同法の施行以来、これまでに40の自治体で直接公選首長制度導入の是非を問う住民投票が実施され、うち14ヶ所で可決された。そのうち、イングランド南西部のストック・オン・トレント市は、直接公選首長制度を導入したものの、後にこれを住民投票で廃止した。同市は、「2000年地方自治法」で導入されたエグゼクティブ型の行政形態のうち、「直接公選首長とカウンシル・マネージャー制」を採用した唯一の自治体であった。しかし、「2007年地方自治・保健サービスへの住民関与法」が「直接公選首長とカウンシル・マネージャー制」を廃止したことを受け、同市は2008年10月、今後の行政形態に関する住民投票を実施した。その結果、直接公選首長のポストを廃止し、「リーダーと内閣制」に移行することが決定された。

イングランドで直接公選首長を有する自治体の数は、こうしてストック・オン・トレント市が抜けたものの、昨年新たにイングランド中部レスター市が加わったため(後述参照)、現在も14のままである⁸。これらの自治体は、幾つかのロンドン東部の区の他は、マンズフィールド市(イングランド中東部)やハートルプール市(イングランド北東部の一層性の自治体)に代表されるような小規模都市にほぼ限られている。現在までに直接公選首長制を導入している自治体で、最も人口が多いのは、レスター市である。

2010年5月発表の現政権の政策文書「連立政権：新政権政策プログラム」では、ロンドン以外のイングランドの12の大都市で直接公選首長制度導入の是非を問う住民投票を実施するとの政府の計画が示され、「2011年地域主義法」にも、この方針に沿った内容が盛り込まれた。これら12都市とは、ブラッドフォード市、ブリストル市、バーミンガム市、コベントリー市、レスター市、リーズ市、リバプール市、マンチェスター市、ニューカッスル・アポン・タイン市、ノッティンガム市、シェフィールド市、ウェイクフィールド市である。しかし、このうち前述のレスター市とリバプール市は、同政策文書の発表以降、現在までに、住民投票を行わず、議会での決議のみで直接公選首長制度の導入を決定している⁹。そ

⁸ なお、ロンドン市長のポストは、「2000年地方自治法」の施行以前に、「1999年グレーター・ロンドン・オーソリティ法 (Greater London Authority Act 1999)」によって導入された。

⁹ 「2007年地方自治・保健サービスへの住民関与法」で、住民投票で過半数の承認を得るといった直接公選首長制度導入の要件が撤廃された。

のため、12都市から2都市を除いた10都市で、地方選挙の投票日と同日の2012年5月3日に、直接公選首長制導入に関する住民投票が実施されることになった。なお、レスター市が直接公選首長制度の導入を決定したのは2010年12月で、既に2011年5月に初の直接公選首長を選出している。リバプール市では、2012年2月に議会が直接公選首長制度導入を可決し、やはり5月3日に最初の直接公選首長を選ぶ投票が行われることになっている。

10都市のうち、5月3日の住民投票で直接公選首長制度導入が可決された都市では、2012年11月に初の直接公選首長を選ぶ選挙が実施される¹⁰。しかし、10都市を対象に最近実施された調査では、各公選首長に付与される権限の範囲がしばらくの間は不明であることについて不満の声が上がっていた。コミュニティ・地方自治省は2012年1月、中央政府から直接公選首長に移譲される権限について、「地域のニーズに沿っているべきであり、住民投票で直接公選首長制度導入が可決された都市と、中央政府が直接公選首長選挙の実施前に協議を行ったうえで決定する」との方針を明らかにした。この点について、メジャー保守党政権で副首相を務めたマイケル・ヘーゼルタイン上院議員は最近、メディアに対し、「直接公選首長に付与される権限の範囲と資金の規模がより早い時期に明らかにされない理由は、この件をめぐる政府の省職員の間で意見が激しく対立しているためである」と語っていた。

*直接公選首長制度導入直後に経済成長の権限を移譲されたリバプール市

現在のリバプール市の最大政党は労働党であり、野党の自由民主党からは、住民投票を実施せずに直接公選首長制度の導入を決定したことについて、非民主的であるとの批判の声が上がっている（自由民主党は、1998年から2010年まで同市の最大政党であった）。自由民主党は、同市の労働党が最近まで、リバプール市に直接公選首長を置くという中央政府の案そのものに反対していたことを指摘している。こうした批判に対し、労働党は、直接公選首長制度の導入によって、中央政府が「都市協定（City Deal）」の締結の条件として挙げている「リーダーシップの強化」を実現できると主張している。

「都市協定」とは、リバプール市が他都市に先駆けて2012年2月に中央政府と締結した経済成長促進を目的とする合意であり、政府から都市への権限移譲と資金交付を約することをその内容とする。今年5月の地方選挙後、リバプール市に続き、更に多くの都市が「都市協定」を締結する見込みである。協定の具体的な内容は、各都市によって異なるものになるが、リバプール市の協定では、都市再開発、福祉、住宅、職業技術の分野で新たな権

¹⁰ 2012年11月の直接公選首長選挙の投票日には、同時に、イングランド及びウェールズの警察組織で警察業務の監視、優先事項の決定などを担う「公安委員（Police and Crime Commissioner）」を選ぶ初の投票も実施される。

限を市に移譲し、1億3000万ポンドの補助金を交付することが決定された。また、直接公選首長が率いる経済活性化を目的とした組織として「市長経済開発局 (mayoral development corporation)」を設置することも決まった。同組織は、経済開発、住宅供給を目的とする中央政府の予算を使うことが可能で、例えば、住宅・コミュニティ庁 (Homes and Communities Agency、HCA)¹¹がリバプール市で実施しているプログラムとその資金を引き継ぐことになる。

直接公選首長制度を導入していることが、政府と「都市協定」を締結する条件になっている訳ではない。しかし、中央政府は、直接公選首長制度導入を決定した直後にリバプール市が「都市協定」を締結し、経済開発に関する権限を獲得した事実によって、他の都市が直接公選首長制度支持に傾くことを望んでいる。しかし、こうした政府の期待を裏切るかのように、5月に住民投票が実施される10都市のうちの一つであるノッティンガム市では、市議会の多数党である労働党が、直接公選首長制度導入に反対している。同党は、住民投票で直接公選首長制度導入に反対票を投じるよう訴えるキャンペーンを行っており、メディアを通してコミュニティ・地方自治省から非難されたこともある。

*右翼政党の訴えでサルフォード市でも住民投票実施へ

「2011年地方主義法」の施行とは関係なく、最も最近、直接公選首長制度導入に関する住民投票を実施したイングランドの自治体は、イングランド北西部グレーター・マンチェスター地域のサルフォード市である。2012年1月に実施された住民投票では、全体の56%が賛成票を投じ、新制度導入が可決された(ただし、投票率はわずか18.1%にとどまった)。同市の直接公選首長選挙も、やはり地方選と同日の2012年5月3日に実施される。

サルフォード市での住民投票は、右翼政党「イングランド民主党 (English Democrats Party)」が、その実施を求める請願を市に提出したことで実現した。「2000年地方自治法」の規定により、自治体は、直接公選首長制度導入の是非を問う住民投票の実施を求める請願が、有権者の5%以上の署名と共に提出された場合、これを実施する義務がある。同市の最大政党は労働党であるが、同党は住民投票の実施に反対であった。

イングランド民主党がサルフォード市での直接公選首長制度導入を望む理由は、極小政党である同党が、2009年に実施されたイングランド北部ドンカスター市の直接公選首長選挙では、大方の予想を裏切って当選を果たしており、サルフォード市でもこの成功に続くことを期待しているからである。サルフォード市長選のイングランド民主党の候補者は、カウンシルタックスの50%引き下げを公約に掲げているが、この実現可能性に疑問を投げかける声も少なくない。

2009年のドンカスター市での直接公選首長選挙で、イングランド民主党の候補者は、当

¹¹ 住宅・コミュニティ庁とは、イングランドにおける住宅供給業務を担う政府の外郭団体である。「外郭団体」とは、「quango = quasi-autonomous non-governmental organization の略」の訳である。「quango」とは、政府から運営資金を提供されているが、政府から独立して行政業務を行う機関を指す。

選した場合、直接公選首長選のポストを廃止することを公約していた。しかし、いざ当選するとこの公約を翻し、現在も同市の市長の座にとどまっている。こうした経緯を経て、イングランド民主党は既に3年近くドンカスター市の直接公選首長の座を維持しているが、現在、これを失う可能性に直面している。と言うのも、労働党が最大政党である同市議会が2012年1月、直接公選首長制度を廃止し、「リーダーと内閣制」に移行する案に関する住民投票を実施することを決定したためである。住民投票の実施日は5月3日である。また同様に、イングランド北部ハートルプール市でも最近、直接公選首長制度廃止の是非を問う住民投票の実施に必要な数の署名が住民から市へ提出された。これにより、今年後半、住民投票が行われることになった。

最後に付け加えると、サルフォード市で直接公選首長が誕生すると、グレーター・マンチェスター地域の行政の構図は更に複雑化することになる。「グレーター・マンチェスター」は、1972年から1986年までイングランドに設置されていた広域自治体である「大都市圏カウンティ (Metropolitan County)」の一つであった。「グレーター・マンチェスター」という名称は、大都市圏カウンティが廃止された現在も、その管轄地域であったエリアを指す地名として使われている。

現在、グレーター・マンチェスター地域の主要自治体として一般に認識されているのは、一層性の自治体である大都市圏ディストリクトのマンチェスター市である（サルフォード市も大都市圏ディストリクトであり、両市は隣り合っている）。しかし、都市圏を単位とする法的地位を有する合同行政機構は、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。また、連立政権の地域政策の一つである「コミュニティ予算」¹²のプログラムの実施単位は、マンチェスター市ではなく、グレーター・マンチェスターである。なお、マンチェスター市は5月3日に直接公選首長制度導入に関する住民投票が実施される都市の一であるが、同市の最大政党である労働党は、同制度導入に反対している。

●2012年5月3日に実施される直接公選首長制度に関する投票

実施される投票の種類	実施自治体名
直接公選首長制度導入の是非を問う住民投票	ブラッドフォード市、ブリストル市、バーミンガム市、コベントリー市、リーズ市、マンチェスター市、ニューカッスル・アポン・タイン市、ノッティンガム市、シェフィールド市、ウェイクフィールド市

¹² 「コミュニティ予算」とは、地域に投入される公共支出をプールし、これを使って、地域の公共組織及びそのパートナー組織が、様々な分野の問題により効率的に取り組むという仕組みである。現在、実施地域がイングランド全土に拡大されている。

	(*住民投票で直接公選首長制度導入が可決された自治体では、2012年11月に直接公選首長選挙が実施される)
初の直接公選首長を選ぶ選挙	リバプール市、サルフォード市
直接公選首長制度廃止に関する住民投票	ドンカスター市