

(一財)自治体国際化協会 ロンドン事務所 マンスリートピック (2014 年 9 月)

【イングランドの地方自治体に委員会制度へ戻る動き ～ 英国の伝統的な自治体構造】

要旨

- ・「2011 年地域主義法」による保守党・自由民主党連立政権の制度改革で、イングランドの全ての地方自治体が、英国の伝統的な地方自治体の構造である「委員会制度」に戻ることが可能になった。
- ・委員会制度では、議会の下に設置された委員会が、意思決定機関であると同時に、行政の執行機関として機能する。
- ・同政権は、地方自治体と地域住民の権限を強化し、自由裁量を拡大する方針の一環として、イングランドの全ての自治体が委員会制度を再び採用することを可能にした。
- ・この改革により、イングランドの幾つかの地方自治体が、既に委員会制度に戻っている。この中には、住民団体の署名運動で住民投票が実施された結果、委員会制度に戻った例もある。

2012 年以降、イングランドの地方自治体においては、保守党・自由民主党連立政権の制度改革を受け、一時は一部の例外を除いて採用できなくなっていた英国の伝統的な地方自治体の構造である「委員会制度 (committee system)」に戻る例が幾つか見られる。

イングランドとウェールズでは、「1835 年地方自治体法 (Municipal Corporations Act 1835)」によって初めて直接選挙で選ばれた議会を持つ地方自治体が創設されて以降、約 170 年の間、地方自治体の構造の形態は「委員会制度」しか存在しなかった。委員会制度では、議会が地方自治体の最高意思決定機関であると同時に行政の執行権も持ち、さらにそれらの権限の多くを、議員で構成される分野別の委員会に委任している。委員会の数、名称、構成委員の数、委員会に委任される機能などは個々の地方自治体で異なる。委員会は、それぞれの担当分野（教育、住宅、経済開発等）の問題について審議し、意思決定を行うと共に、執行機関として機能する。主な委員会の下には、さらに小委員会 (sub-committee) が設置されている。最も重要な委員会として位置付けられるのは、多くの地方自治体で「政策・資源委員会 (policy and resources committee)」と呼ばれている委員会であり、地方自治体の業務全般の調整、予算の作成に関する本会議への助言などを行う。委員会制度を採用している地方自治体のリーダー（地方自治体の政治面での長であり、議会で互選され

る)は、通常、「政策・資源委員会」の委員長を務めている。

長らく維持されてきたこの仕組みであるが、委員会の審議に膨大な時間が掛かり非効率である、実質的な決定権の所在が分かりにくいなどの批判があった。例えば、1991年3月に行われた地方自治制度改革に関する国会審議で、マイケル・ヘゼルタイン環境大臣(当時)は、次のように発言していた。

「地方自治体が直面している問題は、非効率的な地方自治体の構造のために、より悪化している。1835年地方自治体法にまで遡る委員会制度においては、議会の本会議または委員会で、多数の議員が集合的に全ての決定を下すことが求められる。余りに多くの議員が余りの多くの時間を費やし、殆ど何も達成していないのである」

委員会制度に対するこうした批判を背景に、1997年に発足した労働党政権は、「2000年地方自治法(Local Government Act 2000)」(以下「2000年法」という)を成立させ、政策決定とその評価に係る責任の所在を明確に区別した3つの地方自治体構造モデル¹を導入し、イングランド及びウェールズの全ての地方自治体にこれらのいずれかを選択することを義務付けた。委員会制度については、従来の制度を修正した「修正委員会制度(Alternative arrangements)」を、下記のいずれかに当てはまる地方自治体のみが採用できると定めた。

(1) 人口8万5000人以下のディストリクト²

(2) 直接公選首長制度の導入の是非を問う住民投票において、同制度の導入が否決された地方自治体³

従来の委員会制度下の地方自治体と異なり、修正委員会制度を採用した地方自治体は、政策の決定及び執行に関する評価の機能を担う「政策評価委員会(Overview & Scrutiny Committee)」の設置を義務付けられた。2000年法で導入された3つの地方自治体構造モデルでは全て、地方自治体に対し、「政策評価委員会」の設置が義務付けられていた。

¹ これら3つの自治体構造モデルとは、「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スル・マネージャー」制であり、政策決定は内閣構成議員(エグゼクティブ)が、政策評価は一般議員(バックベンチャー)が担当する仕組みが作られた。このうち、「直接公選首長とカウンスル・マネージャー」制は、採用した地方自治体が1か所にとどまり、「2007年地方自治・保健サービスにおける住民関与法(Local Government and Public Involvement in Health Act 2007)」で廃止された。

² ディストリクト(district)とは、イングランド内の二層制地域の基礎自治体であり、日本の市町村にあたる。

³ 2000年法では、「直接公選首長と内閣」制または「直接公選首長とカウンスル・マネージャー」制の導入には、住民投票で住民の賛意を得ることが必要であると規定された。この目的で住民投票を実施する地方自治体は、住民投票で「直接公選首長と内閣」制または「直接公選首長とカウンスル・マネージャー」制の導入が否決された場合、「リーダーと内閣」制または修正委員会制度のいずれかを導入することが可能であった。

この改革の結果、300以上のイングランドの地方自治体が「リーダーと内閣」制を導入した一方、59の地方自治体が修正委員会制度を導入した。

現政権の改革でイングランドの全ての地方自治体が委員会制度を採用することが可能に

2010年5月の総選挙で、1997年から13年間続いた労働党政権に代わり、保守党と自由民主党の連立政権が誕生した。連立政権は、政権発足直後に発表した政策文書「連立政権：新政権政策プログラム（The Coalition: our programme for government）」において、イングランドの全ての地方自治体を選択できる地方自治体の構造として「委員会制度」を復活させる方針を明らかにし、「2011年地域主義法（Localism Act 2011）」でこれを実行した。同法は、イングランドの地方自治体と地域住民の権限強化と自由裁量の拡大を行った法律であり、政府が当時発行した同法の解説文書では、次のように述べられていた。

「本法はまた、地方自治体及び地域住民に対し、地方自治体がいかにして運営されるべきかを決定するための真の選択肢を与えるものである。このことには、地方自治体がそのように望む場合は、エグゼクティブ型の地方自治体構造（リーダーまたは市長が率いる形態）の採用を止め、委員会制度に戻ることを地方自治体に許可することも含まれる」

なお、2000年法で導入された「修正委員会制度」は「2011年地方主義法」で廃止され、同法によってイングランドの全ての自治体が導入できることになったのは、「修正委員会制度」の導入以前から存在していた従来からの委員会制度であった。「2011年地方主義法」のもと、委員会制度に戻った地方自治体は、「政策評価委員会」を設置することはできるが、修正委員会制度を採用していた地方自治体のようにこれが義務付けられているわけではない。

「2011年地域主義法」は、イングランドの地方自治体が、議会の承認によって委員会制度に戻ることを可能にした。また、地方自治体は、①委員会制度に戻ることの是非を問う住民投票の実施を求める請願が、管轄区域の全有権者の5%以上の署名と共に提出された場合、住民投票を実施する、②住民投票で委員会制度に戻る案への賛成票が過半数を占めた場合、委員会制度に戻る——と定めた。

「2011年地域主義法」によるこの制度変更の後、委員会制度に戻ったイングランドの地方自治体の数を示す公式な統計は存在しない。しかし、地方自治情報誌「地方自治クロニクル（Local Government Chronicle）」などの報道によると、下記の地方自治体は、既に委員会制度に戻ったか、または戻ることを決定している。

既に委員会制度に戻った地方自治体

地方自治体名	備考
バーネット (Barnet) 区	ロンドンの区
キングストン・アポン・テムズ (Kingston-upon-Thames) 区	ロンドンの区
サットン (Sutton) 区	ロンドンの区
ケンブリッジシャー (Cambridgeshire) 県	イングランド東部のカウンティ
ノーフォーク (Norfolk) 県	イングランド東部のカウンティ
ノッティンガムシャー (Nottinghamshire) 県	イングランド中東部のカウンティ
ニュワーク・アンド・シャーウッド (Newark & Sherwood) 市	イングランド中東部ノッティンガムシャー県下のディストリクト
ブライトン・アンド・ホーブ (Brighton and Hove) 市	イングランド南部のユニタリー
レディング (Reading) 市	イングランド南部のユニタリー

2015 年 5 月より委員会制度に戻る地方自治体

地方自治体名	備考
ファイルド (Fylde) 市	イングランド北西部ランカシャー県下のディストリクト
カンタベリー (Canterbury) 市	イングランド南東部ケント県下のディストリクト

*注

カウンティ (county) …イングランド内の二層制地域の広域自治体。日本の都道府県にあたる。

ユニタリー (unitary) …広域自治体と基礎自治体の両方の機能を兼ね備える一層制の地方自治体。

「ディストリクト」については、上記の「修正委員会制度」に関する記述の脚注を参照。

これらの地方自治体のうち、ランカシャー県ファイルド市では、市民団体の署名運動によって住民投票が実施され、委員会制度に戻ることが決まった。「ファイルド市民啓蒙グループ (Fylde Civic Awareness Group, FCAG)」と呼ばれる団体が、同市がこれまで採用していた「リーダーと内閣制」では、「大半の決定において内閣構成議員にのみ票が与えられ、一般議員は閣議で意見を述べることができず、非民主主義的である」などと主張し、委員会制度に戻るよう訴えた。有権者の 5%以上の署名が集められた結果、2014 年 5 月に行われた住民投票では、賛成票が全体の 57.8%に上り、委員会制度に戻ることが決定した。投票率は 34.2%だった。

また、ケント県カンタベリー市では、住民団体による署名運動を受けて、住民投票の実施を待たず、市議会が、委員会制に戻ることを決定した。同市の住民団体は、ファイルド市の例と同様に、「リーダーと内閣制」では十分な議論がないまま意思決定が行われており、住民の声が適切に届いていないなどと訴え、住民投票の実施を求める署名運動を行った。これを受け、有権者の5%以上の署名が集まる以前に、同市市議会は、委員会制に戻るとの案について検討する超党派の委員会を結成し、この委員会は2014年7月、委員会制に戻ることを市議会に提案した。翌月の2014年8月、同市市議会は、住民投票の実施を待たず、委員会制に戻ることを全会一致で承認した。

一方、ロンドンのバーネット区では、2014年5月に委員会制に戻ってから間もなく、委員会の構成委員に各政党の議員を割り当てる方法に誤りがあったことが判明した。

委員会制度における委員会については、

(1) 全ての委員会を合わせた全ての構成委員に各政党の議員が占める割合

(2) 個別の委員会の構成委員に各政党の議員が占める割合

の両方が、当該地方自治体の議会に各政党の議員が占める割合に比例していなければならないと法律で定められている。しかし、バーネット区の事務総長は、2014年6月、同区が上記のうち(1)しか満たしていなかったことが判明したことを明らかにした。これにより、幾つかの委員会の審議が延期されるなどの混乱があったものの、直ちに上記(1)と(2)の両方を満たすよう改めて各委員会への議員の割り当てが行われ、2014年7月15日に行われた区議会の本会議で承認された。

現在、委員会制度に戻ることが求めて署名活動が行われている地域には、イングランド南東部ケント県下のディストリクトであるサネット（Thanet）市及び同南部サリー県下のディストリクトであるギルドフォード（Guildford）市がある。サネット市では、緑の党（Green Party）所属の同市の市議会議員が署名運動を行っている。また、前述した「ファイルド市民啓蒙グループ」によると、同団体には、いかにして委員会制度の導入を達成できたのかを知りたいという声が幾つかの地域から届いており、今後、こうした地域への情報提供を目的としたガイド文書を発行することを計画している。

付録：

委員会制度を採用している地方自治体ではどのような委員会が設置されているか ―

ブライトン・アンド・ホープ市の例（一部省略、小委員会を除く）

児童・若者委員会 (Children & Young People Committee)

経済開発・文化委員会 (Economic Development & Culture Committee)

環境・交通・持続可能性委員会 (Environment, Transport & Sustainability Committee)

住宅委員会 (Housing Committee)

政策・資源委員会 (Policy & Resources Committee)

監査・基準委員会 (Audit & Standards Committee)

免許委員会 (Licensing Committee)

都市計画委員会 (Planning Committee)

健康・福祉政策評価委員会 (Health & Wellbeing Overview & Scrutiny Committee)

政策評価委員会 (Overview & Scrutiny Committee)

学校でのいじめに関する精査委員会 (Scrutiny Panel on services Bullying in Schools)

自閉症児へのサービスに関する精査委員会 (Scrutiny Panel on services for children with autism)