

第1章 英国の統治構造

第1節 概要

英国の正式な国名は「the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (大ブリテン島および北部アイルランド連合王国、一般的には United Kingdom (連合王国) と省略して呼ばれている)」である。1801年に連合王国法 (Act of Union) によってイングランド・ウェールズ・スコットランド・アイルランドの4地域全てが連合王国政府の統治を受けることになった際、「大ブリテン島およびアイルランド連合王国 (the United Kingdom of Great Britain and Ireland)」という名称を使用するようになり¹、アイルランド共和国が分離独立した1921年から現在の呼称が使用されている。

連合王国法が成立した1801年からロンドンのウェストミンスターにある英国議会が国内で唯一の立法機関であり²、英国議会(下院)の多数派が内閣を組織して行政を執行する。中央政府は地方自治制度の改廃まで含めてさまざまな決定を行うことができ³、例えば、1979年に成立したサッチャー保守党政権は、労働党が支配するグレーター・ロンドン・カウンシル (Greater London Council、大ロンドン県、以下「GLC」とする) と公共支出の削減を巡って真っ向から対立すると、GLCの廃止をmanifestoに掲げた。保守党が総選挙で圧勝した後、サッチャー政権はGLCの廃止を実行に移している。また、同政権は「1984年レート法 (Rate Act 1984)」に基づき、地方自治体予算の増加に一定の制限を課し、違反した地方自治体には予算の成立後でもその組替えを強制する「キャッピング制度」を導入したが⁴、これも地方自治体に対する中央政府の強力な権限を背景に実行されたものである。

英国では日本国憲法のように統治組織の編成原則を規定する確固たる成文憲法典はない。英国の統治組織は、戦争、政変、君主の意向などにより何世紀にもわたって形を変えながら、自然発生的な社会ルールの蓄積として徐々に構築され、その設置根拠も成文法、判例法、慣習法と様々である。例えば、財務省・内務省など歴史の古い組織には設置法に依拠しないものが存在する一方、新しい中央省庁には設置法に拠るものがあるなど、設置根拠に一貫性がない。英国の統治組織は体系的に整理されていなくとも、実用的であって実際に機能していればそれでよいと考えられている節がある。このことが英国内で複数の制度が混成し、短期間で変更が行われやすい要因ともなっている。

¹ 1801年以前は、スコットランド議会 (1707年廃止) とアイルランド議会 (1801年廃止) が存在していた。

² ただし、ブレア労働党政権の地方分権政策により1999年に成立したスコットランド議会には、国が権限を留保する分野以外の直接的立法機能が与えられている。第1章第3節参照。

³ 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。

⁴ キャッピング制度は、健全財政の確保という点で効果をあげたものの、真に必要な歳出が予算に計上できず、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おり、2000年にブレア労働党政権によって同制度は廃止された。

英国国内で行われる選挙は、以下の4種類がある。

- ・ 英国議会下院選挙（「総選挙（General Elections）」と一般的に呼ばれる）
- ・ 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）
- ・ グレーター・ロンドン・オーソリティ選挙（ロンドンの広域自治体）
- ・ 地方自治体選挙

以下の節で、各機関の概要を説明する。



国会議事堂

第2節 英国議会

英国議会は「議会の母」とも呼ばれているが、その起源は古く13世紀から存在していた。歴史的には、国王が国民に対して課税する税金の額を承認してもらうために開いたのが始まりであるといわれている。当初は単なる王への助言機関であったが、後に貴族の代表者機関へと発展し、議会としての体裁を整えていった。1688年の名誉革命以降、議員は選挙によって選出されるようになったが、有権者は一部の裕福な者に限られていた。19世紀までに選挙権拡大運動が繰り広げられ、1832年には第一次選挙法改正（the Great Reform Act）によって選挙権の拡大がなされたが、選挙権は依然として一定の収入以上の男性に限られていた。19世紀を通じて引き続きいくつかの選挙制度改革がなされ、20世紀初頭には女性の参政権を求める運動も活発になり、1918年には21歳以上の全ての男性と30歳以上の女性に投票権が与えられた。その後1928年の法改正によって女性の投票権が男性と同じ21歳以上になり、18歳以上の全ての男女に選挙権を付与している現在の制度になったのは1969年のことである。

英国議会は「Sovereign（主権者又は統治者）」と呼ばれており、英国の最高機関である。英国議会は何者からも支配をうけず、英国議会自身の事柄も自らが決定し、現議会が未来の議会を拘束することもできない。また、行政府のトップに位置する首相は、英国議会下院の多数党の党首が任命されるのが慣習になっている。地域議会や地方自治体の創設及び廃止に係る法律の制定も英国議会のみの特権である。

英国議会には貴族院（上院、House of Lords）と衆議院（下院、House of Commons）の二つがある。貴族院議員は選挙で選ばれておらず、26人の英国国教会の主教、法律貴族、一代貴族⁵、そして92人の世襲貴族（総勢750人の世襲貴族から選出される）から構成される。1911年から貴族院の立法機関としての機能は、第2院として衆議院を通過した法案を審議する機能に限定されており、貴族院と衆議院の議決が異なる場合、双方の間で法案の協議が繰り返されるが、最終的な段階においては衆議院の議決が優先される。

衆議院は総選挙により選出された659人の議員から構成される。内閣は衆議院に対して責任を負い、衆議院に不信任されれば、総辞職するか衆議院を解散することになる。

第3節 労働党の地方分権政策によって誕生した地域議会

英国の4地方のうち、ウェールズ、スコットランド及び北アイルランドでは、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、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。こうした勢力にどのように対処し、連合王国を維持していくかが政権政党にとって大きな政治課題となる中、1997年の総選挙で勝利したブレア労働党政権は、従来の保守党政権が地方分権を頑なに拒否したのに対し、地方分権の積極的推進をマニフェストに謳い、その一環としてスコットランド議会（Scottish Parliament）及びウェールズ議会（The National Assembly for Wales）の設立を提案し、1999年に両議会が成立した。

スコットランドとウェールズへの権限委譲については1960年代から活発に議論されており、スコットランド国民党やプライド・カムリ（ウェールズの党）のような民族主義政党も英国議会に議員を送りこんでいた。地方分権政策は、両地域が連合王国から分離することを認めないことの代償手段として長らく議論されてきた。スコットランド議会とウェールズ議会は、その人口規模の差異により議員数が異なる⁶が、その権限も異なる。スコットランド議会には、国が権限を留保する事項⁷以外の分野における一次的な立法機能と、域内税率変更権⁸が与えられているが、ウェールズ議会は国の法律を施行するための二次的な立法機能のみが与えられ、スコットランド議会のような税率変更権は与えられていない。

北アイルランドは現在連合王国の一部ではあるが、独自の立法機関、司法機関、行政府、地方自治体構造を持ち、ブリテン島における行政構造と全く異なっている。北アイルランドは1921年のアイルランド共和国からの離脱後、プロテスタント系住民とカトリック系住民の対立から複雑な歴史的経緯をたどり、双方の過激派が爆弾テロ、要人暗殺等の事件を起こしてきた。ブレア労働党政権は政権奪取後、北アイルランド問題の解決は、新政権の最優先課題であること明らかにしていた。1998年4月には、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が設置

⁵ 一代限りの貴族は首相の推薦のもとに女王から任命される。一般には業績を残した政治家や公務員が任命され、通常は、任命と同時に貴族院議員の資格も与えられる。

⁶ スコットランド議会129名、ウェールズ議会60名。

⁷ 憲法、防衛、外交、マクロ経済政策、社会保障、入国管理。

⁸ 3%の範囲内で独自に所得税を増減税できる権利。

された。しかし、IRA（カトリック系過激派組織）の武装解除問題の難航など情勢の流動化により、北アイルランド自治政府の機能は停止されており、その機能は中央政府が引き続き所管するなど地方分権政策は停滞している。この状態を打開すると期待されていた2003年11月の北アイルランド議会第2回選挙では、ブレア首相の和平呼びかけにもかかわらず、和平合意反対派のプロテスタント強硬派「民主統一党」とIRAの政治部門とされる「シン・フェイン党」が大きく票をのぼし、穏健派のアルスター統一党（プロテスタント系）と社会民主労働党（カトリック系）の得票率は低くなった。英国政府・アイルランド政府とも議会を再び機能させ、地方分権を推進するべく調整を試みているが、話し合いは行き詰ったままである。

第4節 グレーター・ロンドン・オーソリティ（GLA）

ロンドンには約700万人の住民が住んでいる。多くの企業、店舗があり、観光客も非常に多い。この大都市ロンドン全体を管轄するグレーター・ロンドン・カウンシル（GLC）と呼ばれる自治体があったが、1986年にサッチャー保守党政権によって廃止されてしまった。その後、ロンドンの行政事務は基礎的自治体である32のロンドン区とシティによって行われるようになった。消防はロンドン区が結成した一部事務組合が、警察は内務省の下にあるロンドン警視庁が管轄してきた。しかし、GLC廃止直後から、ロンドン全体を代表する声がないこと、行政権限の多元化に伴う行政責任のあいまいさ等が指摘され、労働党は1987年の総選挙から大ロンドン県の復活をマニフェストに掲げていた。労働党が1997年に政権を奪取すると、2000年に新しいロンドンの広域自治体「グレーター・ロンドン・オーソリティ（GLA）」が復活した。

GLAは2000年に創設されたが、サッチャー保守党政権によるGLCの廃止後14年間の空白期間があった。以前のGLCが2万2千人の職員を擁していたのに対し、GLAの職員は5百名程度にすぎない。GLCの廃止で数多くの機能がその下の各ロンドン区に移管されたが、GLA設立後も住民への行政サービスは従来どおりロンドン区が行い、GLAは土地利用計画・交通計画・経済振興等の限定された広域機能を担っている。

なお、ロンドンを除くイングランドには、GLAのような地域政府は設置されていない。ブレア労働党政権は、「地域の住民が希望し、かつ、当該地域の自治構造が原則一層制となっている場合には、今後地域政府の創設を認める」と述べ、将来的にこれらの地域で地域政府を創設することを目指してきたが、北東イングランドで2004年11月に行われた公選地域議会設立に係る住民投票が圧倒的多数で否決されると、他地域における住民投票の実施も中止し、イングランドの権限委譲政策は頓挫している。



GLA市庁舎

第5節 地方自治体

中央政府は、「改善 (improvement)」や「効率化 (efficiency)」の名の下、頻繁に地方自治体の構造や業務に関する改革を行っている。市町村合併や地方自治体構造の二層制から一層制への移行など、政権交代のたびに次から次へと地方自治体が再編されることが政治問題にもなっており、中央政府の地方構造改革は、その都度大きな議論を呼び起こしている。

1972年、政府は長年の協議と地方自治体再編計画に基づいて、イングランドとスコットランドとウェールズにおいて二層制の主要な地方自治体を置く法律を制定した。この二層制の自治体はディストリクト (District、日本の市町村に相当) とカウンティ (County、日本の県に相当) として知られている。しかし、その20年後、政府はこの二層制の地方自治体構造を解体し、英国全ての地域において一元的な一層制の地方自治体構造をとるという考え方を明確にした。しかし、1996年の地方自治体再編において、地方自治体の一層制への移行が達成されたのはスコットランド、ウェールズ、イングランドの都市部のみであった。イングランドの都市部以外の地域では一層制への移行に対する激しい反発が各方面から寄せられ、政府が現状維持も選択肢として認めた結果、これらの地域では現行どおりの二層制が維持されている。こうして自治体再編の内容は、①県を廃止し、一層制の自治体に再編する「完全一層制」が5県、②一部の区域に一層制の自治体を設置し、残りの区域には現行二層制を維持する「一部一層制」が20県、③現行どおりの「二層制維持」が14県となり、イングランドの地方自治体構造は複雑なものとなっている。

第6節 地方自治体の内部構造

1 日本と異なる英国の地方自治体構造

日本では議会と行政府が並立し、行政府のトップ (知事・市町村長) が直接公選により選出されるいわゆる大統領型を採っている。議決権は地方議会が、行政執行権は知事や市町村長が持つ。

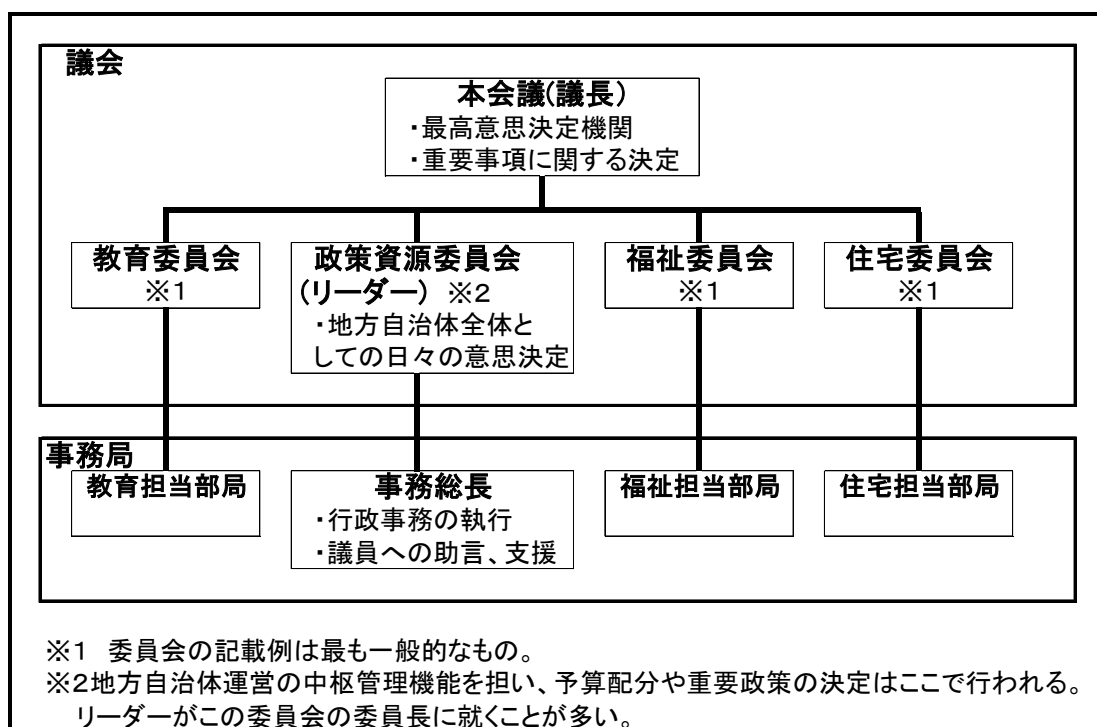
一方、従来の英国の地方自治体では、議会が行政執行権と議決権を併せ持ち、議会の各「委員会」が同時に執行機関となって行政を行ってきた。そして、議員定数の過半数を占める政党の実力者が「リーダー」という職に就任し、自治体を実質的に代表してきた。

だが、従来の「委員会」制度では、本会議の場で重要な決定がなされるが、実際はほとんど全ての自治体で重要な意思決定事項を各政党の非公開協議で決定するという仕組みが浸透していた。また、委員会や本会議に多大な時間が費やされたため、議員は住民の声を聞く時間を持つことが難しく、さらには誰が議会を運営し、実質的な決定を行っているのかという責任の所在も明確でないとの批判がされた。

1997年に政権の座についた労働党は、こうした問題を解決し、住民の地方自治への関心を高めるため委員会制度の廃止を打ち出し、「2000年地方自治法」で議会と執行機関との分離を図った。すなわち、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）に明確に区分する3つの自治体構造モデルを示し、全てのイングランド・ウェールズの地方自治体（人口8万5千人未満の小規模自治体は除く）に対し2002年5月までにこのいずれかを選択することを義務付けた（但し、採用後4年間は変更不可）。その結果、地方自治体の内部組織の構造は大きく変化を遂げた。

現在、従来の形態を含めた4種類の内部構造が存在している。次ページ以降で、この4種類の型を紹介する。

(1)「委員会」制度（従来型）⁹



従来からの内部構造形態で、議会（Council）と議会を補佐し行政事務を執行する事務局組織から構成される。

⁹ 2005年1月現在、ブレントウッド市、コッツウォルズ市、ノース・コーンウォール市、ウエスト・デボン市など59自治体。

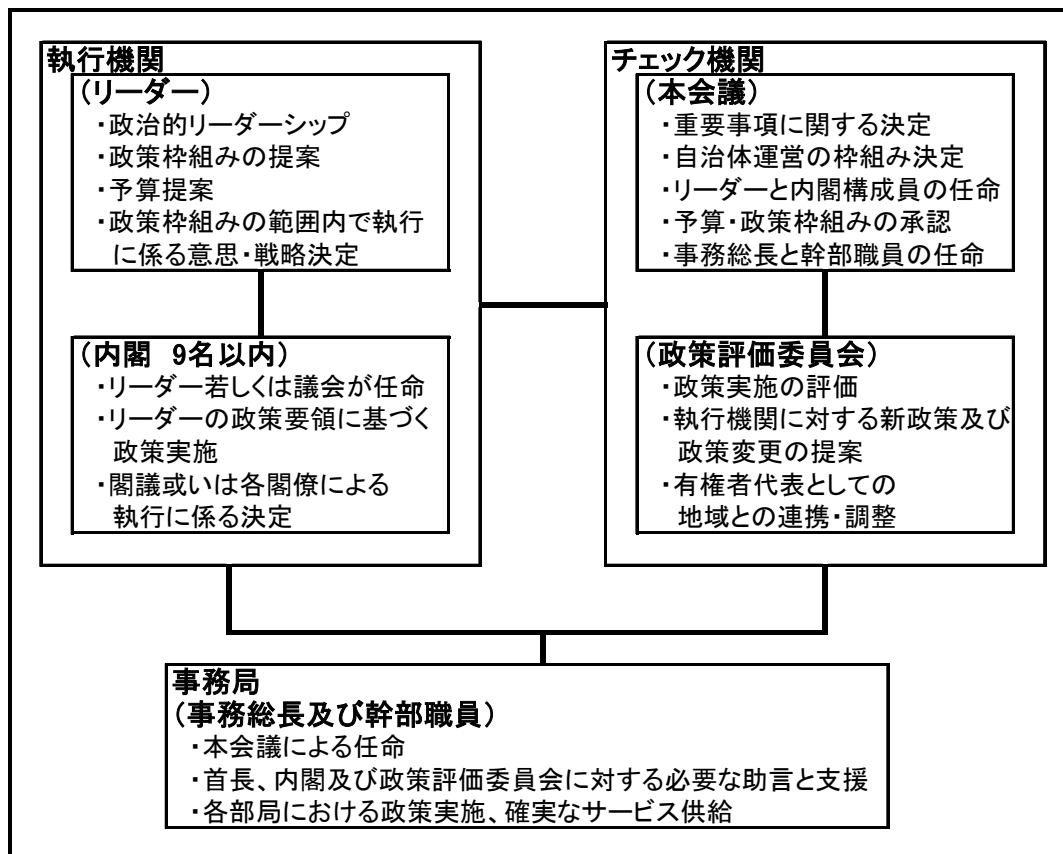
2000年地方自治法による内部構造改革に伴い、従来からの内部構造形態を採用できるのは、人口8万5千人未満の地方自治体と直接公選首長制採用に係る住民投票（後述）において提案が否決された地方自治体である。

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。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。

議長（Chairman 又は Mayor）は議員の互選により選出され、議事進行を取り仕切るとともに対外的に地方自治体を代表する。しかし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。

事務部局は、常勤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。

(2) 「リーダーと議員内閣」制度（新型）¹⁰



この制度は従来の委員会制度の政策資源委員会や各サービス委員会の機能を内閣に集中したものであり、リーダーの指揮の下、内閣が日々の政策に関する意思決定、執行機能を担う。

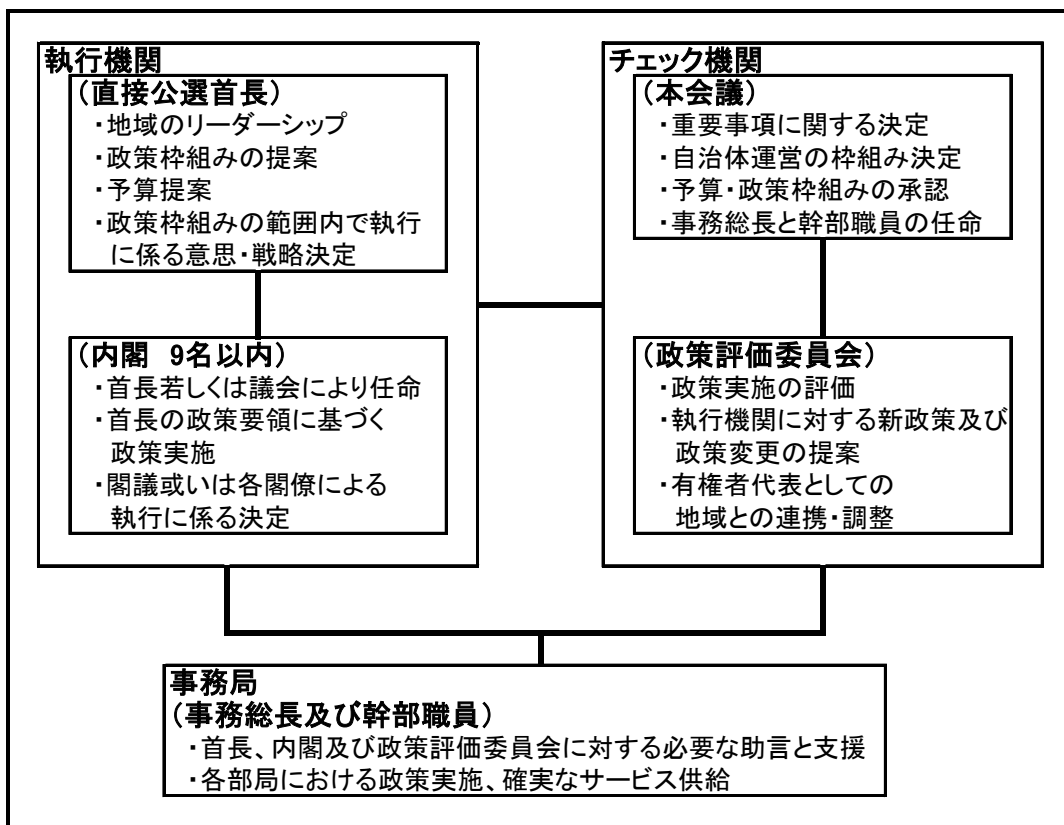
¹⁰ 2005年1月現在、ロンドン・カムデン区、ダービーシャー県（カウンティ）、ダーラム県（カウンティ）、ニューカッスル市、ピーターバラ市など316自治体

リーダーの選任方法は従来の委員会制度と同じく本会議において指名され、それ以外の内閣構成員はリーダー或いは議会から任命される。また、この制度では、本会議又はリーダーが内閣の構成員数を決定することになるが、その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。

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）の構成員となり、内閣の政策や行動について精査を行う。内閣構成員と事務職員は政策評価委員会に出席し、委員に質問された場合には答えなければならない。

この型は、中央政府レベルの議院内閣制と近く、従来の委員会制度とリーダーの選出方法が同じことから、結果的に直接公選首長制度を忌避する多くの自治体で導入されることとなった。

（3）「直接公選首長と議員内閣」制度（新型）¹¹



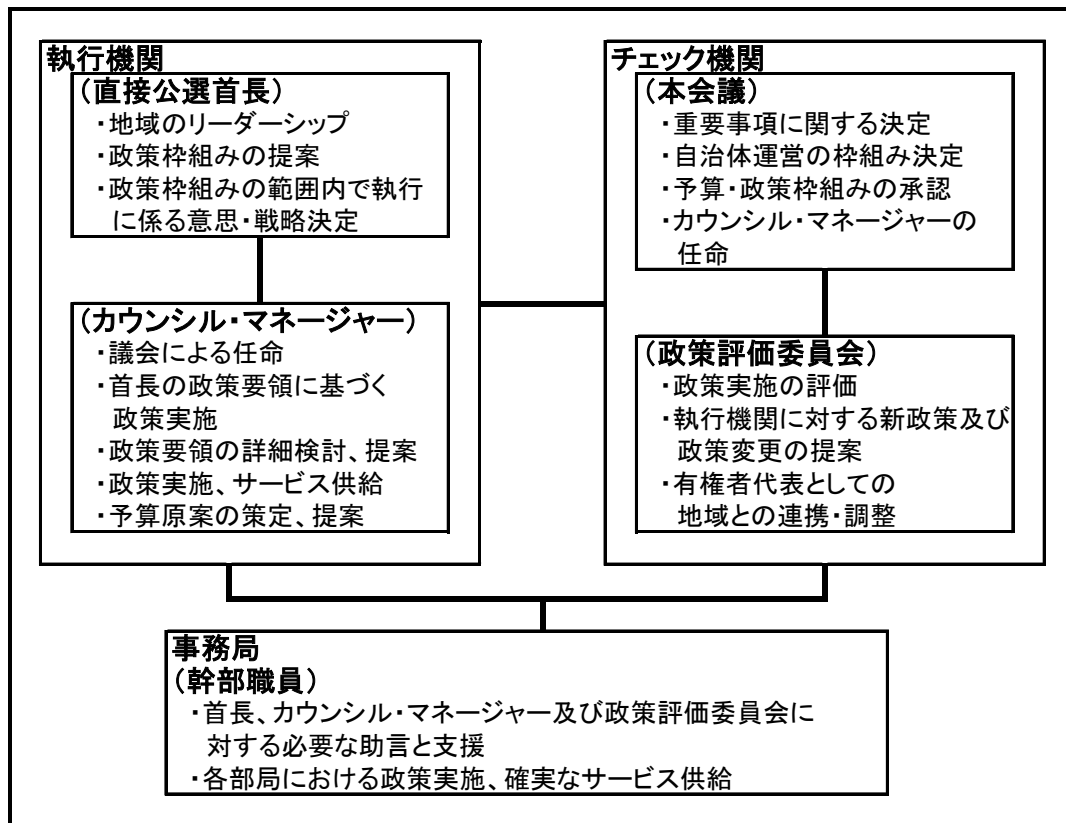
この制度は、先に述べた「リーダーと議員内閣」制度と同様、内閣が日々の政策に関する意思決定、執行機能を担うが、その大きな違いは内閣を率いる首長が、地方自治体の有権者により直接選挙される公選首長（任期は4年）であるという点である。この直接公選首長は、従来の地方自治体で三者によって担われてきた役割、すなわち、①議長

¹¹ 2005年1月現在、ロンドン・ルイシャム区、ロンドン・ニューハム区、ロンドン・ハックニー区、ワトフォード市、ドンカスター市、ハートルプール市、ノース・タインサイド市、ミドルズブラ市、ベドフォード市、マンズフィールド市の10自治体。

(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、②意思決定の際に重要な役割を果たしてきたリーダー (Leader) の役割、③日々の行政サービスに対し責任を負う事務総長 (Chief Executive) の事務方トップとしての役割、を併せ持つことになり、効率的に地方自治体内の施策を実施するのに必要な権限を持つとともに、当該地方自治体全般にわたる政策を強力なリーダーシップの下に遂行することが期待されている。

首長及び内閣と議会の関係は、「リーダーと議員内閣」制度と比較して、より対等な関係であり、対立することも多くなるものと考えられる。内閣の構成員数については、「リーダーと議員内閣」制度の場合と同様、「2000年地方自治法」による制限を受けるが、その範囲内であれば首長が決定する。構成員については、議員の中から議会若しくは首長により選出されるが、その担当職務については首長が決定することができる。更に、首長は、内閣構成員の中から副首長を選ばなければならないものとされている。

(4) 「直接公選首長とカウンシル・マネージャー」制度 (新型)¹²、



この制度は、「直接公選首長と議員内閣」制度と同様に、地域の有権者により直接選ばれた首長の強力な権限の下に地方自治体の政策が実行されていくが、大きな違いは、内閣の代わりにカウンシル・マネージャーが1名設置される点である。カウンシル・マネージャーは地方自治体の職員で、議会によって任命され、議会により罷免することも可能である。

¹² 2005年1月現在、ストック・オン・トレント市1自治体のみ。

この制度では通常、公選首長が政策枠組みに関する提案を行い、それに対する決定を議会が行う。その一方で、カウンスル・マネージャーが日々の政策の実施を担当する。

首長はカウンスル・マネージャーに対し広い政治的指針を与え、この助言を踏まえてカウンスル・マネージャーは日々のサービス提供に係る意思決定や施策を実施する。その他にカウンスル・マネージャーは予算原案の策定権限を有するなど、地方自治体の運営管理面に携わり、従来の事務総長の仕事はここに吸収されることになる。またカウンスル・マネージャーは事務職員の任命権も有する。

首長は本会議に上程する戦略・計画案の策定に専ら携わるが、それ以外の決定事項については、カウンスル・マネージャーが担当する。戦略・計画案を議会へ上程するに際して、首長とカウンスル・マネージャーの意見に対立が見られた場合には、本議会において双方が異なる見解を述べることも認められている。

2 2000年地方自治法による内部構造改革に対する反応

ブレア労働党政権は今回の内部構造改革で生まれた新しい3つの型によって、行政執行について責任をもつ幹部議員と執行部の評価のみを担当する一般議員が区別され、両者の役割を明確にした。しかし、新たな型では、少数の議員に行政の執行権が集中し、その他大勢の議員は行政執行権のない政策評価委員会に所属し評価のみを行う。このような少数議員に権限が集中する新方式は、これまでの「委員会」方式に慣れてきた地方議員の間で評判はよくない。

また、新しい型のうち直接公選首長制を採用する場合には事前に住民投票に諮る必要があるが、有効投票数の過半数が支持した場合にこの制度は採用されることになる。ブレア政権は、多くの自治体で直接公選首長制度が導入されることを期待していたが、結果は大半の自治体が「リーダーと議員内閣」制度を採用し、直接公選首長制度を採用するために住民投票にかけた地方自治体はごく少数であった。また、2004年12月時点で30の地方自治体で住民投票が行われたが、多くの地方自治体で否決され、10自治体が「直接公選首長と議員内閣」制度を、1自治体が「直接公選首長とカウンスル・マネージャー」制度を採用するに止まっている。直接公選首長制度反対の大きな理由として、あまりに多くの権限が一人に集中しすぎるという危惧があげられている。また、2002年5月以降に行われた公選首長選挙では、大衆的人気を博した独立系候補が勝利するなど労働党候補の苦戦が強いられたことなどから、労働党政府も直接公選首長制度導入を地方自治体に積極的に働きかけることをやめ、その判断は各地方自治体に委ねている。

【地方自治体内部構造モデル現状（2005年1月現在）】

内部構造モデル	地方自治体数
「リーダーと議員内閣」制度	316
「直接公選首長と議員内閣」制度	10
「直接公選首長とカウンスル・マネージャー」制度	1
「委員会」制度	59

※Local Government Association ホームページに基づいて作成。