

CLAIR SUMMARY

英國労働党政権による地方構造の改革

CLAIR SUMMARY NUMBER 33, 28, December 1998

**Council of Local Authorities for
International Relations**



財團 法人 **自治体国際化協会**

〒100 東京都千代田区新霞が関ビルディング19階

TEL 03-3591-5483 FAX 03-3591-5346

目次

PAGE

はじめに 1

第1章 1965年～1997年までの地方構造の改革

(1) 大ロンドン県の創設	3
(2) 完全二層制度の実施	4
(3) 大ロンドン県などの廃止	5
(4) 非大都市圏地域の再編	6

第2章 新労働党政権による地方構造の改革

(1) スコットランド議会 (Scottish Parliament) の創設	8
(2) ウェールズ議会 (Welsh Assembly) の創設	11
(3) イングランドの地域議会 (Regional Chambers) の創設	13
(4) 新ロンドン県 (Greater London Authority) の創設	15

はじめに

今、英国では大きな地方制度の改革が進行中である。

昨年5月の総選挙で圧勝し、18年ぶりに政権の座に就いた労働党は、選挙の際に公約した各種の制度改革を着実に実施しつつあるが、その中には地方制度の根幹に関わるようなものも多く含まれている。その代表的なものがスコットランド議会、ウェールズ議会及びイングランド内の地域議会の各創設であり、ロンドンにおける新たな広域自治体の設置である。これらの諸施策は、これまで国が関与していた部分、あるいは既存自治体による対応では不十分だった部分を新設の自治行政組織で処理させようとするものであり、その意味で英国における「地方分権」の方向の具体的な現われとしてとらえることができる。また、欧州大陸では既に例が多いが、広域的に地方行政を処理しようとする地域（Region）レベルの自治体の登場もある。

これらの改革が現実に動き出すにはまだ数年を要し、またその背景等には我国との相違点があるものの、英国で進行中の一連の動きは我々にとっても極めて興味深いものがある。そこで、今回の改革にいたるまでの英国の地方制度の流れと併せて、現労働党政権による地方構造の改革に関する執筆を地方公務員共済組合連合会監事（前財団法人自治体国際化協会 ロンドン事務所長）の横田光雄氏にお願いした。地方自治関係者、地方制度研究者の方々の参考として広く活用されれば幸いである。

(財)自治体国際化協会 ロンドン事務所長

高島 進

(英国労働党政権による地方構造の改革)

はじめに

1997年5月に実施された総選挙で、英國労働党は、18年間、政権を維持していた保守党から、政権を奪取した。

労働党と保守党は、戦後交互に政権を獲得したが、そのたびに前政権とは180度違う政策を取り入れてきた。労働党による有力企業の国有化と、保守党による国営企業の民営化がその最も端的な事例である。このような政策の大転換の結果、英國の経済は徐々に衰退していった。だが、今回はそのようなことはまず起きないであろう。労働党は、現状を激変させない安心できる政党だと売り込み、それが成功したことによって、総選挙で圧勝したからである。

しかし、若い首相の満を持しての登場であり、地方自治関係に限っても、新規施策が驚くべき速さで次々に発表され実施に移してきた。

スコットランド議会の創設は、そのなかでも、注目される政策の一つである。これはスコットランド人の長年の悲願であり、労働党にとっても長い間の懸案であった。しかし、保守党政権の下では、英國の分裂に通じるとして、絶対に認められなかつたものである。

新ロンドン県の創設も、興味深い政策である。行政区域こそ従来の大ロンドン県と同じだが、組織、運営はがらりと変わる。英國の地方団体では、議会が立法、行政の両方の権限を持ち、議会に設置される各委員会が分野別の行政を実施している。議員の互選でえらばれるメイヤー (mayor) はいても、儀礼上当該地方団体を代表するだけで、それ以上の権限は持っていない。これに対して、新ロンドン県には執行権を持つ知事と審議・議決機能のみの公選議会が設置される予定である。

労働党は、それぞれの地域議会を創設するに際して、住民投票をフルに活用していることも注目される。英國は議会制民主主義の国であり、その政治的伝統の下では、基本的には国民投票（若しくは住民投票）は受け入れられていなかったのである。

18年間の保守党政権下でも、次々に地方自治に関する新規政策が導入された。その結果、筆者が会った地方団体の幹部職員の多くは疲れ切っていたことを思い出す。さらに新労働党政権のもとで、今後も新しい政策がどんどん導入される予定になっている。これは地方団体の議員や職員にとっては、決して生易しいことではない。しかし、英國の政治家は失敗を恐れず積極的に新規政策を導入するので、既得権が生ずる余裕がない。したが

って、既得権者の反対で制度改革が困難になることが少ないから、英國では不満の鬱積しない、風通しのよい社会が作りやすいと言えるであろう。

新政権が実施しようとしている地方自治の改革は、膨大なものである。ここでは時間と能力の制約があるので、スコットランド議会(Scottish Parliament)、ウェールズ議会(Welsh Assembly)、イングランドの地域議会(English Chambers)、そして、新ロンドン県(Greater London Authority)の創設に焦点を絞って分析することにしたい。

なお、これらの労働党の政策を見ていくためには、これまでの英國の地方構造について理解しておくことが必須なので、本稿では、まず、英國の4つの地域のうち、北アイルランドを除く3つの地域、すなわちイングランド、ウェールズ及びスコットランドにおける地方構造の変遷について概略の説明をし、ついで、労働党の新規施策について述べていくことにしたい。

なお、ロンドンを除く英國の各地域には「パリッシュ」あるいは「コミュニティ」とよばれるマイナーな地方団体がある¹が、紙面の制約もあるので、原則として本稿では触れない。

第1章 1965年～1997年までの地方構造の改革

19世紀末、イングランドとウェールズの地方制度が整備され、公選の議会を持った近代的な地方団体が生まれた。19世紀の中頃から自治権を有していた82の都市自治体（municipality）は、この地方制度の整備にともない、県と市の機能を併せ持った特別市（county borough）となつたが、その他の地域には二層制の自治体（広域自治体である県と基礎自治体である市町村）が設置された。

しかし、20世紀の半ばになるとこの地方構造は種々の欠陥を露呈するようになった。たとえば、地方団体のなかにはあまりにも小さいものが多く、これらの地方団体は20世紀の行政サービスを行う能力を持っていなかった。また同レベルの地方団体であっても、その人口規模がバラバラであるという問題、あるいは19世紀につくられた行政区域は20世紀の街並みに合わないという問題もあった。さらに住宅は市町村の責任であるのに、ホームレスの収容などの福祉行政は県の仕事である等々、地方団体の機能分担が不適切という問題もあった。

（1）大ロンドン県の創設

これらの問題に対処するため、1965年にロンドンの改革が実施された。改革が実施される直前のロンドンでは、19世紀にできた旧市街地（インナー・ロンドンと呼ばれているロンドンの中心部）の人口に減少の兆しが見えはじめていたが、その一方では、周辺部（アウター・ロンドンと呼ばれている地域）の人口が急速に増加していた。そして、インナー・ロンドン、アウター・ロンドンをあわせた地域には、7つの県、3つの特別市、シティと28の首都区、71の市・町・村が混在し、地方団体の機能が重複したり、或いは重要な行政をどの地方団体も担当しない等々、行政上の混乱が生じていた。このため、インナー・ロンドン、アウター・ロンドンをあわせた地域をカバーする大ロンドン県を設置するべきであり、その大ロンドン県に公衆衛生、計画、住宅、交通などの広域行政にかかる機能を持たせるべきであるという構想が生まれてきた。かくして、1963年に「ロンドン地方自治法」が制定され、1965年に大ロンドン県（Greater London Council）が設置された。そして、特別市や首都区、市、町、村が整理され、32のロンドン区（London boroughs）となつた。シティは従前どおりの形でそのまま存続することになった²。

(2) 完全二層制度の実施

ロンドンを除く地域については、1969年、モード委員会は、次のような勧告をした。

- ① 3つの人口過密の都市部は二層制にする。
- ② ①を除くイングランド地域を58地区に分割し、それぞれの地区には、地方に関する責任を単独で実施する団体を設置する。

市と特別市を代表する都市協議会は、この勧告に賛成した。労働党も、二層制とする都市部を3つではなく5つとすることを条件にして、この勧告を支持した。

一方、実現すれば自己の存立基盤が消滅する「町協議会」や「県協議会」は、この勧告に強く反発し、イングランド中に二層制の地方団体を設置することを主張した。

ところが、1970年6月の総選挙で政権を奪取した保守党のヒース内閣は、地方団体の再編の必要性は認めつつも、一層制の地方団体の創設によって多くの農村地域が労働党の支配下に入ることを恐れ、モード委員会の勧告を拒否した。そして、1971年に「イングランドの地方団体」³を発表し、次のような提案をした。

「都市部の地方団体は二層制とする。それ以外の地域に一層制の地方団体を設置するというモード委員会の提案には反対する。その代わりに、非大都市圏の地方団体をすべて二層制にする。その場合、広域自治体は既存の県をベースにして創設する。基礎自治体については、大幅な改革をする。」

この提案に基づき、1972年に地方自治法が制定され、同法は1974年から実施された。その結果、82の特別市は全廃された。また、基礎自治体レベルの地方団体は、すべてディストリクトに統一され、市・町・村の区別はなくなった。

この改革によって、地方団体はすっきりした構成になり、人口規模が拡大されたため、より効率的で質のよいサービスが提供されるものと期待された。もちろん、批判もあったが、その主なものは改革が中途半端だという批判であった。たとえば、大都市圏の県の行政区域が狭く決められ、後背地である農村部がほとんど含まれなかつたため、都市と農村の対立が再現し、計画や住宅など地方団体間の協力が必要な行政を実施する上での障害となつた。保守党は大都市圏の県を創設するにあたり、労働党の影響が大きい地域をできるだけ狭くしようとした⁴ので、そのような批判が出たのは当然とも言えた。二層制の地方制度のもとで県とディストリクトが同じ行政（たとえばアメニティ関連の行政）を担うことになったため、両者の対立が生じたことも問題にされた。また、県は戦略的機能を果たす

ことが期待されたが、県が関わっていない行政が多かったため、この期待に十分に応えることもできなかった⁵。

(3) 大ロンドン県などの廃止

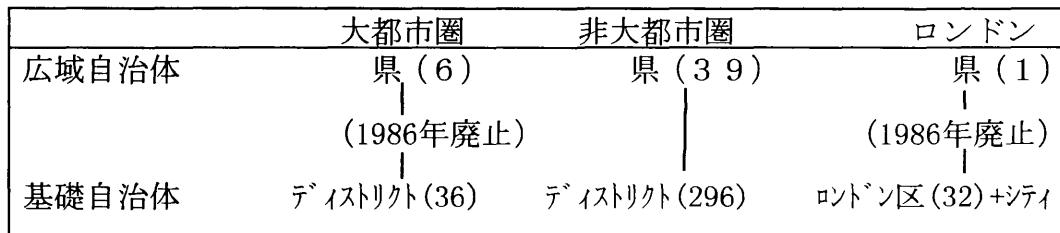
1960年代・70年代の改革によって、地方団体の構造は当分変わらないと期待されていた。しかし、大ロンドン県や大都市圏の県では労働党の勢力が強く、1979年に政権をとったサッチャー保守党政府と真っ向から対立するということが多かった。こうした状況のもとに、保守党政府は、1983年10月、「都市の合理化」⁶と銘打った白書を発表し、そのなかで、次のように大ロンドン県と大都市圏の6つの県を廃止するという考えを打ち出した。

1. 二層制の地方団体は、経済成長が約束されていた時代に、その当時の必要性に基づいて生み出されたものである。社会経済環境が変わり、インフレ抑制、公共支出の削減が最大の関心事である今日においては、もはや二層制を存続する必然性はない。
2. 非大都市圏に所在する県の行政サービスは、当該地域で地方団体が実施するサービス総額の87%を占めているのに対し、大ロンドン県は16%、大都市圏の県は26%を占めるにすぎず、限定した機能しか果たしていない。
3. 公共支出の削減のため、政府は、1981年から支出目標額を設定したが、大ロンドン県と6つの大都市圏の県の支出額はこの目標を大幅に上回っている。

大ロンドン県などを廃止するという保守党政府のこうした方針に対して、野党の労働党はもとより、関係地方団体、地域住民、マスコミは強硬に反対した。保守党国会議員の中にも、政府の方針に反対する者があった。「保守党政府はいろいろ理屈をつけているが、これは労働党の支配下にある地方団体を廃止したいだけだ」と考えている人々が多かったのである。しかし、中央政府の姿勢は強硬で、1986年、大ロンドン県と大都市圏の6つの県は廃止され、その機能はロンドンの場合は32のロンドン区とシティに、また大都市圏の県の場合は、その行政区画内のディストリクトに移管された。

以上の改革の結果、1974年から1995年までのイングランドの地方構造は、図1のようになった。

図1. 1974年—1995年、イングランドの地方構造



(資料) David Wilson and Chris Game, Local Government in the United Kingdom, 1998, p. 49, Figure 4.1より作成

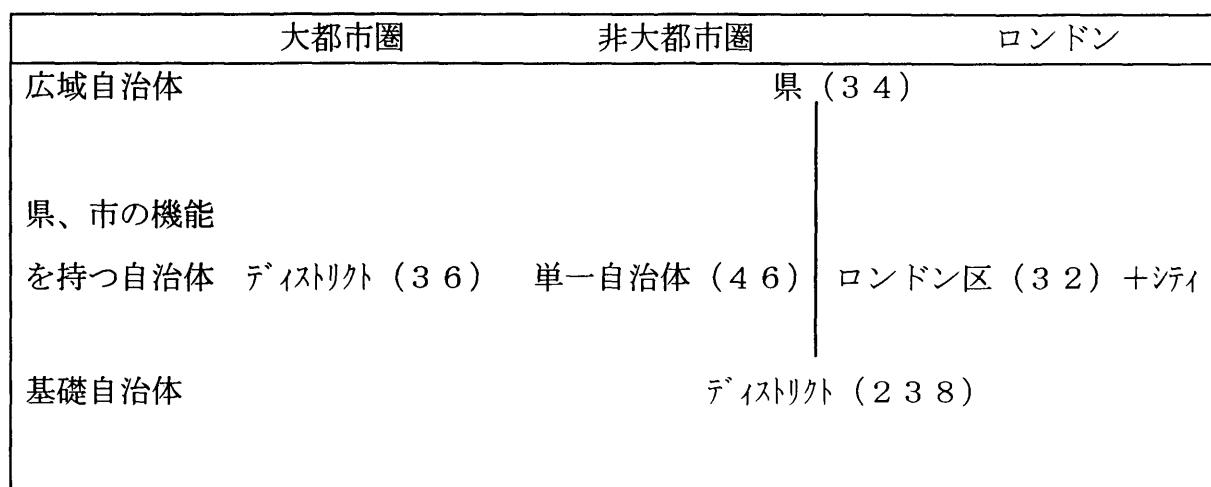
(4) 非大都市圏地域の再編

1990年11月、サッチャー政権の後を引き継いだ保守党のメジャー政権は、1991年4月に「イングランドにおける地方団体の構造」と題する協議書⁸を発表し、次のような理由で非大都市圏地域でも地方団体の再編を行い、一層制へ移行させると提言した。

1. 地方支出の大部分は県が支出しているにもかかわらず、その財源である地方税はディストリクトが徴収している。その結果、県の責任が曖昧になっている。
2. 県とディストリクトという二層の地方団体の間で調整や共同作業が必要な場合、衝突や緊張関係が生じることが多い。
3. 1974年の改革で登場した県の中には、地域の歴史や伝統を無視して区画割りされたものがあり、その結果、地域社会に受け入れられていないところが存在する。
4. 市場化の促進や外郭団体の行政サービスの請負などによって、地方団体を取り巻く状況が大きく変わり、それに伴って、二層制を維持する必要性は大幅に減少している。

このような政府の提案に応じて、1992年から県とディストリクトを統合するという改革が実施された。その結果、1998年までに、県は39から34に、ディストリクトは296から238に減少し、一方、46の単一自治体(unitary authority)⁹が出現することになった。県とディストリクトの統合というと、日本では基礎自治体であるディストリクトが県に吸収されるものと想像されがちであるが、この統合はそうではなく、ディストリクトが県に吸収されて消滅したところもあるが、逆にディストリクトが県の機能を吸収して県から独立するというところもあった。また、二層制が存続するというところもあった。この改革によって、1998年時点のイングランドの地方構造は、図2に示すようになる見込みである。

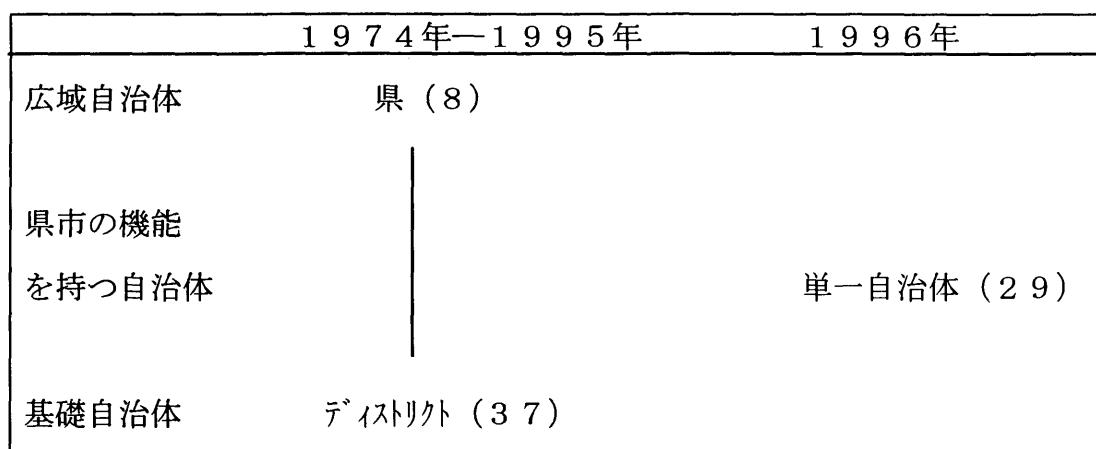
図2. 1998年、イングランドの地方構造



(資料) David Wilson and Chris Game, Local Government in the United Kingdom, 1998, Figure 5.2

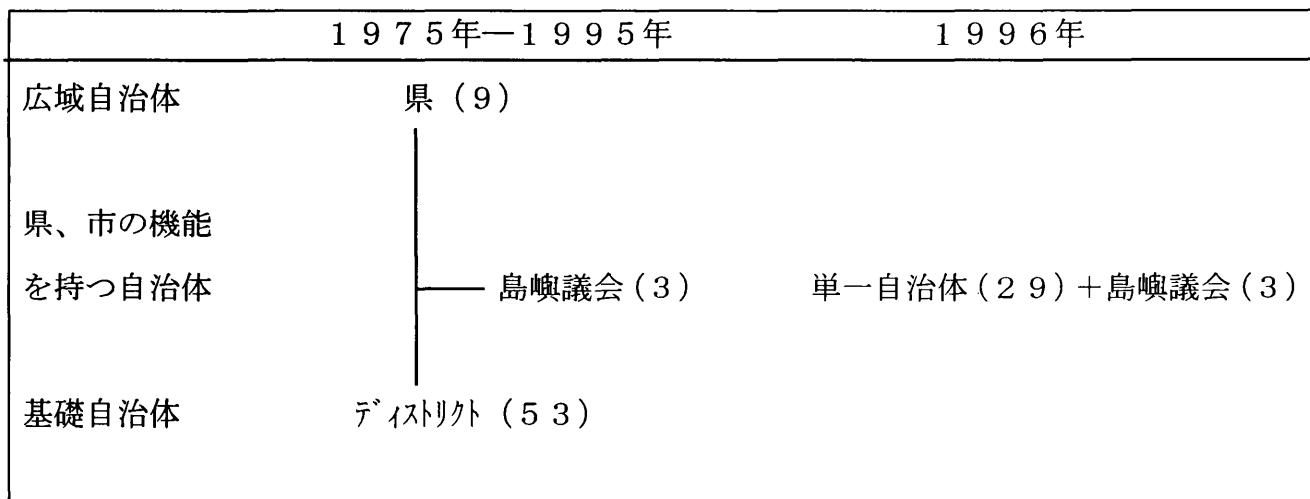
イングランドの改革にあわせて、ウェールズやスコットランドでも地方団体の見直しがおこなわれた。1974年以降、ウェールズには8つの県、37のディストリクトがあつたが、これらの地方団体は、1994年7月に成立した地方自治（ウェールズ）法に基づき、1996年4月から29の単一自治体に置き換えられた。

図3 ウェールズの地方構造



1975年以降、スコットランドには、9つの県と53のディストリクト、そして3つの一層制の島嶼議会があったが、県とディストリクトは、1994年11月に成立した地方自治（スコットランド）法に基づき、1996年4月から29の単一自治体に置き換えられた。なお、島嶼議会はそのまま存続することになった。

図4. スコットランドの地方構造



第2章 新労働党政権による地方構造の改革

1997年5月の総選挙において、労働党は、もし住民が支持するのであれば、スコットランド、ウェールズ及びイングランドに地域議会を創設すること、1986年に保守党政権が廃止した大ロンドン県に代わる地方団体をロンドンに復活することを公約した。そして、政権の座につくと、直ちにこれらの公約に着手した。

（1）スコットランド議会（Scottish Parliament）の創設

ロンドンから汽車に乗って、北に5時間行ったところにエジンバラ、グラスゴーの2つの都市がある。スコットランド地方はこれらの都市を中心とし、そこから北に展開する。英国の全人口は約5800万人、そのうちスコットランドの人口は約500万人である。スコットランド人は、ケルト系であり、アングロサクソンが主流を占めるイングランドとは人種が異なっている。何度もイングランドとの戦に破れ、弾圧に苦しめられてきた。1707年にはイングランドとスコットランドは正式に合併し連合王国が形成されたが、この時、スコットランドの既存の社会制度を尊重するという合意がなされた。それ以来、両地域の社会制度は少しづつ違っている。

1960年代から労働党も保守党もスコットランドのホーム・ルールの検討を始めた。独立を求めるスコットランド国民党（Scottish National Party）の主張が住民によって徐々に支持されはじめたので、両党ともに、自分の党の支持基盤を守るために、ホーム・ルールの検討が必要になったのである。

1970年代には、保守党もスコットランド議会の創設を考えるようになっていた。1974年、スコットランド保守党は、選挙公約の中で、「分権は我々の方針である。この政策は、中央集権に対するスコットランド人の欲求不満を解消するし、商工業に対する刺激にもなるだろう。」と宣言していた。1975年当時、保守党は野党だったが、そのリーダーであったサッチャー女史でさえ、「スコットランドのことはスコットランド人が決めるという方針を確実なものとするためには、スコットランド議会の創設を第一優先にしなければならない」と述べていた¹⁰。

そして、1979年、労働党のキャラバン政権は、一定の立法・行政権限をもつスコットランド議会の創設に関する住民投票を実施した。その結果は表1のとおりであり、投票者の過半数が創設に賛成した。しかし、あらかじめ政府は、スコットランド議会の創設には全有権者の40%以上の支持が必要であると決めており、投票結果は賛成票が有権者数の32.9%にすぎなかつたため、結局この案は実現しなかった。

表1. 1979年 スコットランド議会に関する住民投票

区分	投票数	賛否の比率
賛成	1,230,937	51.6%
反対	1,153,502	48.4%

1979年に政権の座についてからは、保守党は、英国の分裂を招くという理由で、スコットランド議会の創設には一貫して反対してきた。ただし、1993年に発行された白書「英連邦の中のスコットランド－永遠のパートナー」¹¹の中で、スコットランドに影響を与える事柄についてはスコットランドにもっと決定権を与えるべきであると述べ、スコットランド省の権限や責任を増加した。スコットランド省は中央省庁の一つであるから、同省の権限が増したからといって、それがスコットランドの分権につながると喜んだスコットランド人はあまりいなかつただろう。

ガーディアン紙の調査によると、スコットランドの保守党支持者の30%は、スコットランドの分権を支持していた¹²。保守党を除くその他全ての政党が何らかの形でのスコットランドの分権を望んでおり、多くのスコットランド人は、スコットランド地域の政策について自分たちの発言権がもっと大きくなることを希望していた。

1997年7月、労働党政府は、下院にスコットランド議会の創設に関する、次の内容の白書¹³を提案した。

1. 国権の一部を委任したスコットランド議会を創設する。ただし、主権そのものは、英國議会が保持する。
2. スコットランド議会は一院制とし、総数 129 名の議員で構成する。そのうち 73 名は現行の小選挙区から選任し、残りの 56 名は比例代表選挙で選任する。
3. 国は、歐州連合との関係を含む外交、防衛、経済政策、社会保障、輸送の安全確保、雇用などに関する行政権を保持し、スコットランド議会は、国から移管される健康、教育、地方自治、住宅、開発、観光事業、輸送、警察と刑務所、環境、農林漁業、食物基準、スポーツ、芸術、公文書に関する行政責任を負う。この責任には、担当行政に関する立法権も含まれる。
4. 女王は、スコットランド議会の議長の助言に基づき、第一大臣 (First Minister) と呼ばれる首相を任命する。首相は閣僚 (Scottish Ministers) を任命し、スコットランド行政庁 (Scottish Executive) と呼ばれる内閣を組織する。
5. 現在の中央官庁であるスコットランド省の責任はスコットランド議会に移管される。スコットランドは、引き続き「スコットランド包括補助金 (Scottish Block)¹⁴」と呼ばれる公共支出の一定割合を国から受け取る。
6. スコットランド議会は、所得税の税率を、3 パーセントを限度に増減することができる。付加価値税、法人税、国民保険などに関する権限は国に残る。
7. スコットランド省は残し、国とスコットランドの調整役としての役割を果たさせる。
8. スコットランド選出の国会議員は従前どおりの権限を行使できるが、その数を 2007 年までに見直して減少させる。
9. 住民投票は 1997 年 9 月 11 日に実施する。もし支持された場合、立法手続きは 1998 年末までに完了し、1999 年前半に選挙を実施、2000 年 1 月に議会は完全に機能し始める予定である。

1997 年 9 月 11 日に実施された住民投票では、スコットランド議会の創設に関する 2 つの質問は、表 2 のとおり、いずれも住民の圧倒的な支持を得た。

表2 1997年9月、スコットランド議会の創設に関する住民投票

質問	賛成者数	賛成率	反対者数	反対率
地域議会を希望するか	1,775,045	74.3%	614,000	25.7%
税率変更権を付与すべきか	1,512,889	63.5%	870,263	36.5%
投票率：61.5%				

(資料) Neil McNaughton, Local and Regional Government in Britain, p. 100

この住民投票の結果、ブレア労働党政権が2000年にスコットランド議会を創設することが確実になった。スコットランド議会の創設については、20世紀最大の憲法的改革だと賞賛する人々がいる一方で、次のような仕組みが、将来、地域対立の火種となるのではないかと懸念する人々もいる¹⁵。

1. スコットランドでは、従来どおり包括補助金を受け取りながら、所得税だけイングランドより低くすることが可能となる。
2. スコットランド議会の創設によって、イングランドやウェールズ選出の国会議員は、スコットランドに関する発言を制約されるようになるが、スコットランド選出の国会議員は、依然としてイングランドやウェールズの問題にも発言が認められる。

(2) ウエールズ議会(Welsh Assembly)の創設

ロンドンの西方、列車で2時間の距離に、ウェールズの首都、カーディフ市がある。ウェールズは、そこから北西に展開する丘陵地帯である。人口約300万人、ケルト系の人種が住む。ウェールズを列車で旅行した人なら御存知だと思うが、駅名は英語とケルト語が併記されている。ロンドンを中心とするイングランドとはかなり文化が違う。ただし、ウェールズとイングランドの社会制度にはそれほどの差異がない。また、ウェールズは人口、面積ともに小さく、イングランドから独立できるほどの力もない。そのため、イングランドからの分権・独立を希望する者は少なく、1979年に実施された住民投票では、わずかに投票者の20%がウェールズの分権を支持しただけであった。

ところが、保守党政権下で、ウェールズ相にイングランド人が4人続けて就任したこと

や、ウェールズで構造改革が実施された際、住民の意向が十分に配慮されなかつたこと、などに対して強い反発が起つて、その結果、1995年に実施された地方選挙では保守党が完敗した。

このような状況の下で、ウェールズ議会の創設が再び政治日程に上り、労働党は、1997年の総選挙ではウェールズ議会の創設を公約した。そして、政権獲得後の1997年7月、下院に次の内容の白書「ウェールズのための発言」¹⁶を提案した。

1. ウェールズ議会議員は60名とし、そのうち40名は小選挙区から選任し、20名は比例代表選挙で選任する。
2. ウェールズ議会には、執行委員会(Executive Committee)を置く。執行委員会は内閣の、そして、本会議で選任されるその委員長は首相に似た役割を果たす。なお、ウェールズ議会には、分野別委員会、地域別委員会の設置も認められる。
3. ウェールズ議会は、現行のウェールズ省の持つ全権限及び教育、病院、輸送などについての責任を負う。また、約80の準政府機関の統廃合に関する権限も持つ。それに関連して、ウェールズ議会は、包括補助金(Block budget)を中央政府から取得する。
4. ウェールズ議会には法律を制定する権限はない。ただし、国会で制定された法律を執行するため、二次的立法機能(secondary legislation)¹⁷が認められている。
5. 現行のウェールズ省は残し、ウェールズと中央政府の連絡調整、中央政府におけるウェールズの代弁といった役割を果たさせる。
6. ウェールズ議会の可否を問うための住民投票は1997年9月18日に実施し、住民の支持を得た場合は、1998年に関係法の制定、1999年5月に議員選挙を実施し、同月、議会は発足する。

1997年9月18日の住民投票の結果、表3のとおり、僅差でウェールズ議会の創設は支持された。このような差ではウェールズ議会の創設を正当化できないと主張する者もいたが、政府は支持された事実に変わりないと主張し、ウェールズ議会の創設の準備を開始した。

表3 ウエールズ議会の創設に関する住民投票結果

質問	賛成者数	賛成率	反対者数	反対率
地域議会を希望するか	559,419	50.3%	552,698	49.70%
投票率：51.2%				

ウェールズ議会には、立法権や所得税率の変更権は認められない。したがって、ウェールズの独立を望む人々にとって、今回の改革は物足りないものではある。しかし、それだけ地域対立の火種が少ないとも言えるし、次のようなメリットがあることも確かである¹⁸。

- 現在、ウェールズ省の持っている予算は、ウェールズ議会に移管される。その結果、ロンドンで決定されていたウェールズに関する事柄が、今後はウェールズで、ウェールズ人の手によって決定される。政府の独立機関（quango）についても、従来は地元でのコントロールは不可能だったが、今後は、これらの団体もウェールズ議会の監督下に入るから、民主的な管理が可能になる。
- 欧州連合は巨額の地域開発基金を持っており、この資金を獲得することが英國の地方団体にとり重要な意味を持つようになってきた。ところが、この資金は地域を対象としているため、ウェールズの地方団体では規模が小さすぎた。ウェールズ議会が創設されれば、地域開発基金の獲得が有利になるのではないかと期待されている。

(3) イングランドの地域議会（Regional Chambers）の創設

イングランドは人口約4,800万人、首都ロンドンを抱える英國の中心地である。今回の総選挙で、労働党は、住民が希望するなど一定の条件を満たすイングランドの地域¹⁹には、地域議会を創設すると公約した。

スコットランドやウェールズに議会が創設されたきっかけは、民族主義の高まりであり、アングロサクソンが支配するロンドンに対する対抗意識であった。そんな理由のないイングランドに、ブレア労働党政権は、何故、地域議会を創設しようとするのか。

ユニバーシティ・カレッジのマクノートン教授²⁰は、「(イングランドには)すでに30年以上にわたり地域政府が存続してきた。したがって、地域議会を創設しようとする労働党政権の施策そのものは、特に新しいアイディアではない。いま問題なのは、どうすればこれらの機関を民主的なコントロールの下に置くことができるか、ということである。」と

指摘し、また、既存の地域政府として次のような例を示している。

1. 国民健康保険機関 (National Health Service) の地域事務所。
2. 1986年に大ロンドン県と6つの大都市圏の県が廃止された際、これらの地域に設置された広域組合。これらの組合は、警察、輸送、ごみ処理に関する事務を、地方団体の行政区画を越えて処理している。
3. 政府の外郭団体の地域事務所。地域芸術協会 (regional arts council)、スポーツ協会 (sports council) などの地域事務所はその一例である。
4. 環境省、雇用省、貿易産業省、運輸省の統合地域事務所。1993年、補助金をより効率的に活用する目的で、都市整備、経済振興、環境改善などに関する20の政府補助金が統合された。これにともない、1994年には、これらの補助金を担当する上記各省の地域事務所も統合された。
5. 地方団体による事実上の地域協力。欧州連合は、巨額な地域振興基金を持っているが、イングランドの地方団体は、個々には小さすぎてこの基金を獲得できない。そこで、域内の地方団体が結束し、ヨーロッパの他の地域と競争し、基金を獲得するよう努めている。

イングランドの地域議会の創設は、民族主義とは無関係であり、その狙いは、地域機関や公共予算の民主的管理、そして、欧州連合との関係強化にあるといえる。

労働党は、1997年の総選挙の際、イングランドの地域機関は、次の二段階に分けて創設すると提言した。

1. 第一段階として、イングランド全域に、地方議員によって構成される「地域集会」を設置する。地域集会は、*欧州連合の基金を申請する場合の地域協力、*経済開発・輸送・戦略的土地利用計画の作成、*地域を基盤とする準政府機関、エイジェンシー、民営化された旧公営企業の監督、などの機能を持つ。
2. 第二段階として、*住民投票で支持されること、*一層制の地方団体が支配的な地域であること、*公共支出を増加させないこと等々の条件を満たす場合にのみ、直接公選の「地域議会」を創設する。なお、地域議会の領域を決定するに当たっては十分な協議が必要である。また、地域議会には課税権、立法権はなく、それ以外の権限を付与する場合にも、国会の承認が必要とされる²¹。

今後、どのようなスケジュールで地域議会が創設されるのかは不明である。政府は、

1999年4月にロンドンを含むイングランドの10地域に地域開発公社（regional development agencies）を設置することを計画している。カボーン地域担当閣外大臣は、この計画にあわせて地域集会を創設することを希望しているが、地域集会が地域開発公社に対しどの程度の発言権を持つかについて、政府部内の意見はまだまとまっていない。このような状況なので、地域集会による発議、国会の承認、住民投票という手順を経て創設される地域議会については、なおまではつきりとしたスケジュールは決まっていない²²。

（4）新ロンドン県（Greater London Authority）の創設

1986年に大ロンドン県が廃止されたが、それによって市民が深刻な影響を被るようなことはなかった。ただし、廃止直後から、ロンドン全体を代表する声がないこと、ロンドン全体の開発計画を作成する機関が欠けていることが問題とされた²³。

ロンドン全体の計画を作るための仕組みが、まったく無かったわけではない。大ロンドン県の全体計画は、各区の代表者で構成されるロンドン計画諮問委員会（London Planning Advisory Committee）で原案を作り、それを基にして、環境大臣が計画要綱を作成したのである。しかし、これは地方団体が作成した計画とはいえないかった。また、諮問委員会が各区の代表者で構成されていたため、利害が対立する問題には有効に機能しないといった問題があった²⁴。大ロンドン県を廃止した翌1987年の総選挙で、労働党は早くも大ロンドン県の復活を提言した²⁵。労働党は、1997年5月に政権を奪取すると、直ちに新ロンドン県の創設のための作業を開始した。

1997年7月末には、協議書「ロンドンのための新しい統率力」²⁶を発表し、同年10月24日までに寄せられた1200件を超える意見も参考にしながら、翌1998年3月には、新ロンドン県に関する政府としての最終案を、白書「ロンドンの首長と議会」²⁷として公表した。その内容は、次のとおりである。

1. 新ロンドン県は、直接公選の知事と議会（議員数25人。そのうち14名は小選挙区から選任し、11名は比例代表制で選任する。）で構成される。知事と議会には、それぞれ少数のスタッフが置かれるが、その合計は約250名である。知事と議員は常勤とし、俸給を支払う。
2. 新ロンドン県は、土地利用計画、道路を含む輸送計画（バスと地下鉄についての責任をもつ「新ロンドン交通庁（a new London Transport Authority）」

の創設を含む。経済振興（地域経済の振興、投資の勧誘、中小企業の支援を目的とした「ロンドン地域経済開発庁(London Regional Development Agency)」の創設を含む。環境対策、文化・マスメディア・レジャー対策、健康、警察・消防に関する責任をもつ。

3. 知事は、予算案、戦略計画および行動計画を作成すること、ロンドンのために発言すること、ロンドンに設置する外郭団体のトップを任命することなどの責任を負う。議会は、知事の作成する予算、戦略計画、行動計画、外郭団体のトップの任命について承認し、知事の行動についてチェックする。また、必要に応じて関係機関を召喚する権限をもつ。
4. 新ロンドン県の財政の仕組みは、既存の地方団体と同じである。すなわち、主要財源は、歳入援助交付金、ビジネスレイツ交付金、特定補助金、カウンシル税などである。新ロンドン県に移管される業務の中には、ロンドンの交通、首都警察など、現在は中央政府が直接財源の提供をしているものがある。これらについては、特定補助金が交付される。自主財源としては、交通政策の分野で混雑料金 (congestion charge) 及び駐車違反料金があげられているが、具体化は先の問題である。
5. ロンドン県の行政区域は、従来どおり 32 のロンドン区およびシティとする。
6. 今後のスケジュールとしては、新ロンドン県の設置に関する法案を 1998 年中に議会に提案し、1999 年夏までに成立させる。知事と議員の選挙は、1999 年 11 月または 2000 年 3 月に行う。

1998 年 5 月 7 日、新ロンドン県の設置に関する住民投票が行われた。その結果は、表 4 のとおり、圧倒的多数で住民の支持を得た。

表 4 新ロンドン県の創設に関する住民投票結果

	得票数	構成比率
賛成	1,230,715	72.0%
反対	478,413	28.0%
投票率：34.6%		

今回の住民投票では、72%という圧倒的な支持率よりも、その投票率の低さに関心が集

またが、投票率の低かった理由としては、次の2点が指摘されている。

1. もともと地方選挙の投票率は40%前後であり、今回の住民投票は、ロンドン区の議員選挙と同時に行われたから、特に変わったことが起きたわけではない。
2. 大ロンドン県は、1986年に保守党政権によって廃止されたが、最近では保守党も、ロンドン市民の80%がロンドン全域をカバーする地方団体の創設を希望していることに配慮して、その必要性を認めるようになっていた²⁸。そのため、住民投票の結果は初めから明らかであり、有権者の関心は低くて当然であった。

2000年には新ロンドン県が創設されることが確実になったが、新ロンドン県の仕組みについては、次のような点が注目されている。

1. 伝統的な英国の地方議会が、行政執行・立法審査という両機能を持つのに対し、新ロンドン県では、この機能が知事と議会に二分されている。この仕組みはわが国では珍しくないが、英国の地方団体にとっては全く新規の制度の導入である。
2. また、新ロンドン県には直属の職員が非常に少ない。行政区域人口が約500万人のスコットランド議会と同行政庁は、スコットランド省の1万2千人の職員を引き継ぐのに対し、人口約700万人の新ロンドン県の職員は合計で250人である。ほとんど全ての行政を委託し、直営事業を極力少なくすることによってこれが可能になるということであるが、これは欧米諸国でも珍しい。
3. 英国の地方議員に対する手当は改善されつつあるが、まだ常勤の俸給に相当する額を支払っている地方団体はほとんど無い。新ロンドン県では、知事と議員に対して「常勤としての俸給」を支払うとしており、他の地方団体への波及は必至である。

このようなロンドン方式については、知事の権限が強すぎるといった批判²⁹、あるいは、財源の大半は国からの移転財源なので、知事と中央政府が対立した場合は、中央政府は予算を減額する可能性もあり、知事は中央政府との交渉に時間とエネルギーを使い果たすのではないかといった危惧³⁰も出ている。

このロンドン方式は、イングランドに創設が予定されている地域議会のモデルになるといわれている。

¹ パリッシュについては、竹下謙・丸山康人訳「パリッシュ政府百年史1894～1994」（財）自

治体国際化協会、1996年、竹下譲「イギリスにおけるコミュニティの機能」(財)東京市政調査会 都市問題、1998年6月号)、67-81頁が詳しい。

² ロンドン市内の約1平方マイルを占め、世界の金融の中心地の一つであるシティ (City of London Corporation) は、ローマが英国を征服した時代から行政の中心地として栄えてきた。市長制度が導入されたのは、多分1189年ではないかと言われている。シティには、他の地方団体とは異なる自治制度が採用されている(その内容については、Whitaker's Almanack, 1998, pp.551-553に詳しい)。シティは、1899年に28のロンドン首都区が創設された際にも、1965年に32のロンドン区が設置された際にも伝統的な形のままで温存され、今日に至っている。

³ Local Government in England, Cmd 4585, HMSO, 1971。

⁴ J.A.Chandler, p.25。

⁵ こうした状況については、Alen Alexander, Local Government in Britain since Reorganization, 1982参照。

⁶ Streaming the cities, HMSO, 1983。

⁷ Howard Elcock, Local Government, 2nd ed., 1986, p.39, Tony Byrne, Local Government in Britain, 6th ed., 1994, p.59, J.A.Chandler, p.27。

⁸ The Structure of Local Government in England, HMSO, April 1991。

⁹ 単一自治体とは、狭義には1996年から1998年の間に設置された、または設置される予定の、県とディストリクトの機能を併せ持つ地方団体をいう。本稿ではこの狭義の定義を用いることとする。なお、1986年の改正の結果、ロンドンの区や大都市圏に所在するディストリクトも同様の機能をもつことになったから、これらの地方団体も広義には単一自治体と呼びうる。しかし、通常はロンドン・バラ、メトロポリタン・ディストリクトと呼ばれ、単一自治体とは呼ばれない。

¹⁰ 「労働党総選挙キャンペーン用政策文書 (the Labour Party general election campaign policy document)」、4.3.2 Scotland. なお、同文書は詳細に党的政策が解説されており、総選挙ごとに党的活動家のために発行されるものであるが、一般の閲覧も可能になっている。

¹¹ Scotland in the Union : A Partnership for God, HMSO, 1993.

¹² the Guardian, January 13, 1995.

¹³ Scotland's Parliament, Cm 3658, The Stationery Office, July 1997.

¹⁴ 英国政府のスコットランドに対する行政施策は、主にスコットランド省を通じて行われているが、同省には、通常の予算に加えて、スコットランド大臣の判断で自由に支出できる「スコットランド包括補助金」が計上されている。スコットランド議会が創設されると、現在のスコットランド省予算はスコットランド議会に移管されるが、その場合、その予算の大部分はスコットランド議会の判断で自由に支出できる新包括補助金 (new Block) となる予定である。

¹⁵ Neil McNaughton, Local and Regional Government in Britain, 1998, pp.98-104。

¹⁶ A Voice for Wales, Cm 3718, The Stationery Office, July 1997.

¹⁷ 二次的立法機能とは、国会法の枠の中で定める命令や規則などを言う (白書 'A Voice for Wales', p. 27)。

¹⁸ Neil McNaughton, pp.109-110, Jonathan Bradbury and John Mawson, British Regionalism and Devolution, 1997, pp.68-72。

¹⁹ イングランドの地域は、必ずしも明確な概念ではない。「中央政府の標準的な計画区域」によると、イングランドは8地域に分割される。「中央政府の地域事務所」は、イングランドの10地域に置かれている (Local Government Chronicle, May 16 1997)。

²⁰ Head of Politics at University College School, London.

²¹ 「労働党総選挙キャンペーン用政策文書 4. 3. 4 England's region」

²² Jake Arnold-Foster and Rhidian Wynn Davies, 'Carborn's call puts priority on regions', Local Government Chronicle, July 4 1997, Paul McQuail, former deputy secretary at the DOE, 'New priority on the regions', Local Government Chronicle, July 25 1997.

²³ ロンドン大学G.ジョーンズ教授講演記録「ロンドンの地方団体について」(財)自治体国際化協会クレア・レポート71号、1993年7月、7頁。

²⁴ 森田茂樹「ロンドンの地方行政 大ロンドンの廃止をめぐってー」(財)自治体国際化協会クレア・レポート17号、1990年9月、15頁。

²⁵ Tony Byrne, p.59

²⁶ New Leadership for London, Cm 3724 ,The Stationery Office, July 1997

²⁷ The White Paper, A Mayor and Assembly for London, March 1998

²⁸ Alexandra Frean, 'Tories back plan for London mayor', The Times, July 18 1997

²⁹ George Jones and John Stewart, 'Power without responsibility', Local Government Chronicle, April 24 1998

³⁰ Gerry Stoker, 'Universal model in London' , Local Government Chronicle, April 3 1998

CLAIR SUMMARY既刊分のご案内

NO	タ イ ル	発刊日
第 1 号	海外事務所の調査報告から	1995/6/30
第 2 号	海外事務所だより(1)	1995/7/10
第 3 号	英国地方団体体験記	1995/7/10
第 4 号	海外事務所だより(2)	1995/12/12
第 5 号	英國の地方財政 その未来 ~ロンドン大学T. トラバース教授 講演	1996/1/18
第 6 号	米国の移民問題	1996/2/15
第 7 号	海外事務所だより(3)	1996/2/28
第 8 号	米国の移民子女教育	1996/4/30
第 9 号	プロポジション187~米国カリフォルニア州における不法移民問題~	1996/4/30
第 10 号	地方分権に関する法の概念~フランスにおける地方分権化の主眼と今	1996/7/31
第 11 号	海外事務所だより(4)	1996/9/30
第 12 号	国連会議「ハビダットⅡ」報告	1996/10/31
第 13 号	欧州連合諸国における就学前の幼児教育と保育制度	1996/11/29
第 14 号	海外事務所だより(5)	1996/12/27
第 15 号	分野別・1996年米国政治行政の動向	1997/1/31
第 16 号	中・東欧諸国における変革の現状と将来~地引嘉博駐	1997/3/14
第 17 号	海外における行政の動き(96年12月号)	1997/3/14
第 18 号	クリントン民主党政権と共和党支配連邦議会のもとにおける連邦制度	1997/3/14
第 19 号	海外における行政の動き(97年3月号)	1997/6/27
第 20 号	ヴァイマル市の文化行政の特徴	1997/10/20
第 21 号	オーストラリア1996年国勢調査	1997/10/20
第 22 号	経済の国際化とアメリカ諸都市	1997/10/20
第 23 号	海外における行政の動き(97年6月号)	1997/11/10
第 24 号	オーストラリアにおける公務員数の動向	1997/12/19
第 25 号	オーストラリアの自治体の日本との国際交流の現況	1998/1/16
第 26 号	3国的地方自治体間の国際協力 ~NEWS PROJECT~	1998/2/27
第 27 号	ジンバブエ地方自治体訪問報告書	1998/3/20
第 28 号	分野別・1997年米国政治行政の動向	1998/6/30
第 29 号	海外における行政の動き(98年3月号)	1998/7/24
第 30 号	海外における行政の動き(98年6月号)	1998/10/16
第 31 号	韓国地方税のあらまし	1998/10/23

CLAIR SUMMARY各号のタイトル、目次等の最新情報については、当協会のホームページ
<http://www.clair.nippon-net.ne.jp>をご覧下さい

NO	タ イ ル	発刊日
第 32 号	英国における民間活力導入施策（PFI）速報版	1998/10/23
第 33 号	英国労働党政権による地方構造の改革	1998/12/28

CLAIR SUMMARY各号のタイトル、目次等の最新情報については、当協会のホームページ
<http://www.clair.nippon-net.ne.jp>をご覧下さい