

# 英国の地方自治(概要版)

—2014年改訂版—

LOCAL GOVERNMENT IN THE UNITED KINGDOM

一般財団法人自治体国際化協会

## はじめに

当協会では、各海外事務所を通じ、海外の地方自治制度や地方行政に関わる個別政策等を調査・研究し、その成果を各種刊行物により、日本の地方公共団体や地方自治関係者に紹介している。

英国の地方自治は、政治、社会、経済状況の変遷や、二大政党制の下での政権交代に伴い、様々な改革が絶え間なく時に大胆に行われ、日々刻々と変化しているのが特徴である。

2010年5月に65年ぶりに誕生した連立政権である保守党と自由民主党によるキャメロン政権は、その政策指針の一つとして「大きな社会 (Big Society)」を、またその一環として「地域主義 (Localism)」を掲げ、2011年には「地域主義法 (Localism Act 2011)」を成立させた。しかし、リーマンショック後に生じた大幅な財政赤字縮小のため政府全体として財政緊縮策をとる中で、自主財源に乏しい地方財政は、政府補助金の大幅なカット等によりかつてないほど厳しい状況に置かれており、「地域主義」は掛け声倒れに終わっているとの評価もある。

一方、英国は歴史的にイングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドからなる連合王国であるが、1990年代末に労働党ブレア政権の下で進められた分権政策により、イングランド以外の三地域にはそれぞれ地域議会が置かれた。その結果スコットランドでは、2011年の選挙で、独立を主張するスコットランド国民党が議会の過半数を得るに至っており、この政権の下で本年9月18日にはスコットランド独立を問う住民投票が予定されている。今や英国の統合そのものが予断を許さないものとなっているのである。

こうした様々な動きがある中、当協会ロンドン事務所を通して行った既存の調査を基盤に、日々変化している最新の情報をできるだけ速やかに、かつ包括的に紹介できるよう「英国の地方自治 (概要)」の改訂作業を進め、このたび、平成26年度(2014年度)版を取りまとめたところである。

本書が英国の地方自治の包括的な概説書として、各地方公共団体や地方自治関係者によって大いに活用され、英国の多様な地方自治制度を理解する上で一助となることを願ってやまない。

なお、ロンドン事務所においては、本書の改訂のほか、ホームページでも英国の地方行政全般にわたる最新情報を随時更新するとともに、その利用の便についても絶えず改善に努めてきている。本書と併せてご活用いただきたい。

(<http://www.jlgc.org.uk/jp/>)

最後に、今回の本書の執筆に当たっては言語面の制約等がある中で、可能な限り正確を期したつもりであるが、改善すべきお気づきの点があれば、是非ご指摘、ご教示願えれば幸いである。

平成26年8月

一般財団法人自治体国際化協会 ロンドン事務所長 嶋 一哉

# 目 次

<b>第1章 国政概要と地方自治体の法律上の位置づけ</b> .....	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
1 現状の勢力図.....	3
2 任期固定法の制定.....	3
3 議会改革の現状.....	3
第4節 サッチャー政権からキャメロン政権までの経緯.....	4
1 サッチャー保守党政権 (1975. 5～1990. 11) .....	4
2 メージャー保守党政権 (1990. 11～1997. 5) .....	4
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. 6～2010. 5) .....	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) .....	5
第5節 EUとの関係 .....	6
第6節 地方自治体の法律上の位置づけと役割の変遷 .....	6
<b>第2章 地方自治体等の種別構成とその機能</b> .....	8
第1節 地方自治体の種別構成と機能.....	8
1 地方自治体の種別構成 .....	8
2 地方自治体の機能 .....	10
第2節 グレーター・ロンドン・オーソリティー (GLA) .....	12
1 構成及び役割.....	12
2 市長の権限.....	13
3 ロンドン議会の権限.....	13
4 ロンドン議会の選挙.....	14
5 予算.....	14
第3節 シティ・オブ・ロンドン・コーポレーション.....	16
第4節 パリッシュ .....	17
<b>第3章 地方自治体の議会と執行機関の関係</b> .....	19

第1節	各地方自治体における議会と執行機関の関係	19
1	「リーダーと内閣(Leader and Cabinet)」制	19
2	「直接公選首長と内閣 (Mayor and Cabinet)」制	21
3	「委員会 (Committee)」制	23
第2節	主な改革の推移	24
1	2000年地方自治法(Local Government Act 2000)による改革	24
2	2011年地域主義法(Localism Act 2011)による改革	24
第3節	「直接公選首長と内閣」制の採用に係る選挙結果	25
<b>第4章</b>	<b>地方自治体の構成員(議員、首長、事務職員)</b>	<b>29</b>
第1節	議員 (Councillors)	29
1	議員の役割	29
2	議員の任期	29
3	議員報酬	30
第2節	首長 (Directly Elected Mayors)	31
第3節	事務職員 (Officers)	31
1	事務総長	31
2	法定職	32
3	採用・異動・任命	32
4	雇用条件	33
第4節	議員と事務職員	34
1	議員と事務職員との関係	34
2	事務職員の政治的中立性	34
3	政務補助員 (Political Assistant)	34
4	議会による事務職員の解雇	34
第5節	「2011年地域主義法 (Localism Act 2011) による倫理規定	35
<b>第5章</b>	<b>選挙制度</b>	<b>36</b>
第1節	英国の選挙制度	36
1	選挙の種類	36
2	選挙の方法	36
第2節	地方選挙区の定数	38
第3節	選挙日程	38

第4節 有権者 .....	39
第5節 被選挙権者.....	39
第6節 選挙区割り.....	40
第7節 選挙人登録 .....	40
1 選挙人登録 .....	40
2 2000年国民代表法.....	40
3 2006年選挙管理法.....	41
4 2013年選挙登録及び選挙事務法.....	41
第8節 マニフェスト .....	41
第9節 インターネット選挙 .....	42
第10節 地方選挙の状況 .....	42
1 直近の選挙結果 .....	42
2 投票率の低迷 .....	42
<b>第6章 地方財政.....</b>	<b>48</b>
第1節 地方自治体の歳入歳出構造 .....	48
1 概要 .....	48
2 政府全体の財政再建への取組みと地方財政への影響 .....	48
3 地方自治体の歳入構造 .....	49
4 経常会計 (Revenue Account) .....	51
5 資本会計(Capital Account) .....	54
第2節 地方税制度 .....	56
1 地方税の歴史 .....	56
2 カウンシル・タックス (Council Tax) .....	57
第3節 経常会計に係る一般補助金 .....	59
1 地方交付金 (Revenue Support Grant) .....	59
2 ノン・ドメスティック・レート交付金 (Redistributed Non Domestic Rate) ..	61
第4節 経常会計に係る特定補助金 .....	63
1 概要 .....	63
2 特定補助金の使途制限 .....	63
第5節 資本会計に係る補助金 .....	64
第6節 借入金 .....	65
1 概要 .....	65

2	増加税収財源措置 (Tax Increment Finance)	65
第7節	コミュニティ予算 (Community Budgets) による支出の効率化	65
<b>第7章</b>	<b>地方分権</b>	<b>67</b>
第1節	他地域 (スコットランド、ウェールズ、北アイルランド) への分権	67
1	スコットランド	67
2	ウェールズ	70
3	北アイルランド	73
第2節	イングランド及び各地域内における地方自治体への分権	75
1	イングランド	75
2	スコットランド	82
3	ウェールズ	83
4	北アイルランド	83
<b>第8章</b>	<b>民間部門とのパートナーシップ</b>	<b>85</b>
第1節	英国における民間活力の導入	85
-	PFI (Private Finance Initiative) / PPP (Public Private Partnership)	
1	PFI / PPP とは	85
2	導入以降の経緯	85
3	現政権の取り組み	85
4	地方自治体と PFI	86
第2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—ビジネス改善地区 (Business Improvement Districts: BID)	87
1	BID とは	87
2	導入から現在までの経緯	87
3	設立要件	87
4	地方自治体の役割	87
5	BID により提供されるサービス	88
6	BID を活用する利点	88
第3節	地域産業パートナーシップ (Local Enterprise Partnership : LEP)	88
1	LEP とは	88
2	導入から現在までの経緯	89
3	LEP と RDA との違い	89

4	LEP の設置条件 .....	90
5	LEP の役割 .....	90
6	エンタープライズ・ゾーン (Enterprise Zone) .....	91
7	ロンドンの LEP .....	92
<b>第9章 効率性・改善のしくみ.....</b>		<b>93</b>
第1節 効率性・改善の取り組みの変遷 .....		93
1	ベスト・バリュー制度 .....	93
2	包括的業績評価制度 (CPA) .....	94
3	包括的地域評価制度 (CAA) .....	94
4	今後の動き .....	94
5	イングランド以外の動き.....	95
第2節 監査制度 .....		95
1	内部監査 .....	95
2	外部監査 .....	96

注1) 本冊子記載の内容は、明示のな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	グレートブリテン及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	24万3,610k m <sup>2</sup> (日本の0.65倍)
人口	6,370万人 (2012年、National Statistics) イングランド：5,349万人 (84.0%) スコットランド：531万人 (8.3%) ウェールズ：308万人 (4.8%) 北アイルランド：182万人 (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=172円 (2014年4月現在) <sup>1</sup>
GDP	名目...2兆4,900億ドル (2013年、IMF) (日本は5兆7億ドル) 一人当たり...39,049ドル (2013年、IMF) (日本は39,321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 (グレートブリテン及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

<sup>1</sup> 以下本文ではこのレートを適用

	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>
1914-19 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。
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
2012 年	英国政府とスコットランド政府が、スコットランド独立に係る住民投票を実施することで合意 (投票日: 2014 年 9 月 18 日予定)。

## 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訳ではない。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

### 1 現状の勢力図

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任期も終身であるのに対し、下院議員は任期が 5 年であり、総選挙で選出されている。直近ではその下院選挙 (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、いずれの政党も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。

2014 年 6 月 5 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	305	労働党	218
労働党	257	保守党	220
自由民主党	56	自由民主党	99
民主統一党	8	無所属	202
スコットランド民族党	6	大主教等	25
シン・フェイン党	5	その他	69
ウェールズ民族党	3	計	833
社会民主労働党	3		
その他	7		
計	650		

## 2 任期固定法の制定

下院は任期が 5 年ながら首相の判断により議会を解散できる仕組みであったが、現連立政権は政権の安定化を狙って 2011 年任期固定法 (Fixed-term Parliaments Act 2011) を制定した。これにより原則として総選挙は次の 2015 年 5 月以降、5 年ごとに実施されることになった。

下院が 3 分の 2 以上で総選挙実施の議案を可決した場合、または内閣不信任案が可決された場合に総選挙の前倒しはありうるが、議会の解散という武器を政権が自ら手放した形となっている。

## 3 議会改革の現状

下院の議席数に関して、2010 年に誕生した保守党・自由民主党の連立政権は、2011 年 2 月 16 日に、2011 年議会選挙制度及び選挙区法 (Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011) を制定し、現在の小選挙区数を 650 から 600 に削減することが定められた。しかしながら、区割りの見直しは進んでおらず、定数の削減には至っていない。

一方、議員の選出が選挙によらない上院のあり方についても、従来様々な議論がある。

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挙げ、政権発足後上院改革に着手した。

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

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た。

保守党・自由民主党の連立政権は2011年5月17日に上院の定員削減、任期を3議会期とすること等を盛り込んだ上院改革法案を提出した。しかしながら、保守党議員の根強い反発もあり、2012年8月には法案が取り下げられるなど、今後の改革の見通しは不透明である。

#### 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<sup>3</sup>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、保守党党首として英国史上、前例のない連続三選を果たし、英国の地方制度、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年まで二期にわた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（第6章第2節参照）の手直しを行ったものの、経済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3の道」を選択することとなった。「第3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

---

<sup>3</sup> 無料で医療サービスが受けられるNHS（National Health Service）をはじめとする社会保障制度を維持するための負担増加や、石炭・鉄鋼・運輸など基幹産業の国有化政策や労使紛争の多発等による国際競争力の低下等の社会的・経済的な問題。

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・安全等に取り組んだ。当初は高支持率でスタートしたが、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、労働党が元々あった469議席のうち291議席を失うという歴史的な大敗を喫し、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。前政権の労働党は第三政党である自由民主党（党首ニック・クレグ）との連立協議を行ったが、両党のみでは議席の過半数を確保できないことや、選挙制度改革等の政策面で折り合いがつかず、この連立協議は不調に終わった。一方、第一党となった保守党は、特に外交政策面や移民政策などにおいて自由民主党との間に隔たりはあるものの、協議を重ね自由民主党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。

連立政権は、労働党政権時代の景気対策で膨らんだ財政赤字に対し、2010年10月20日に「2010年支出見直し」を発表し、中央政府から地方自治体に交付される補助金を2011～2014年度の4年間で28%削減する方針を打ち出す等、戦後最大規模の財政緊縮策を打ち出した。

2011年5月5日には、自由民主党がかねてから主張していた下院選挙の投票方法を先順位当選制（First-past-the-post）<sup>4</sup>から代替投票制（Alternative Vote、AV）<sup>5</sup>へと変更する選挙制

---

<sup>4</sup> 先順位当選制については第5章第1節参照。

<sup>5</sup> 候補者に順位を付けて投票する制度。

全ての候補者に順位を付ける必要はなく、何人まで順位を付けるかは投票者が選択することができる。最初に、各候補者に投じられた第一候補得票数を比較し、いずれかの候補者が投票数の半数以上の票

度改革の是非を問う国民投票が行われたが、結果は、賛成 32.1%、反対 67.9%であり、改革は見送られた。

政権発足当初、連立政権は「大きな社会 (Big Society)」の実現を主要政策として掲げ、その政策の一環として、2011年地域主義法(Localism Act 2011)を地方自治体及び地域コミュニティへの権限移譲を実現するものとして成立させた。しかし、上述の財政緊縮策の影響等もあり、まだ「大きな社会」実現のための方策が十分に具体化されているとは言い難い。(第7章第6節参照)

当初、両党は経済政策で共通している部分も多かったが、自由民主党が景気対策のための財政出動を新たに主張するなど、両者の政策の隔たりは大きくなっている。

## 第5節 EU との関係

英国のEUへの参加については、英国としての国家政策とEU全体の政策との矛盾等から、これまで様々な議論がある。最近では、2009年10月にギリシャに端を発したユーロ危機や東欧圏からの移民の増大などを背景に、英国内で、EU脱退論が強まってきている。

2013年1月には、キャメロン首相がEUとの関係に関する演説を行い、2015年に予定される次の総選挙での保守党の勝利を前提として、EU残留の是非を問う住民投票を2017年末までに実施することを表明した。また、2013年5月に実施された統一地方選では、EU脱退を掲げる英国独立党(United Kingdom Independence Party)が大幅に議席数を伸ばすなど、EUとの関係を巡る動きが活発になっている。

## 第6節 地方自治体の法律上の位置づけと役割の変遷

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。

また、国と地方自治体及び同一地域内における各地方自治体間の役割分担(第2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。

---

を得ていればその候補者が当選となる。投票数の半数以上の票を得ている候補者がいなければ、その段階で最下位の候補者が排除され、同候補者を第一候補とした投票者の第二候補として投じられた票が他の候補者に振り分けられる。この結果、残存投票数の半数以上の票を得た候補者がいればその候補者が当選となる。さらに、この段階でまだ残存投票数の半数以上の票を得た候補者がいなければ、その段階で最下位の候補者が排除され、同様の手続きが繰り返される。

しかしながら、「2000年地方自治法(Local Government Act 2000)」により、地域社会及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こととされた。

さらに、2011年地域主義法(Localism Act 2011)においては、地方自治体に対し、個人が行えることで、法令で禁止されていないいかなる行動をも行うことができる法的権限（「包括的権限 (General Power of Competence)」と呼ばれる）が付与された。<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> 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。

## 第2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図表2-1及び図表2-2のとおりである。

日本では、地方自治体は全国一律の構成(二層制:都道府県及び市町村)となっているが、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(グレーター・ロンドン・オーソリティー(Greater London Authority, GLA)やスコットランド、ウェールズの政府は「地域政府」とされ、法律上は「地方自治体」(local authority)ではない。スコットランド、ウェールズの政府については第7章参照。)

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・オーソリティーと32の「ロンドン区(London Borough Council)」及び「シティ・オブ・ロンドン・コーポレーション(City of London Corporation)(通称:シティ・オブ・ロンドン)」から構成されている。一般に「ロンドン市」と言った場合、グレーター・ロンドン・オーソリティーを指すのか、シティ・オブ・ロンドンを指すのか明確でないことも多いため、注意が必要である。

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2-1 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	大都市圏 <一層制>	<二層制> 非大都市圏	<一層制>	
地域政府	<div style="text-align: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 0 auto; width: 200px;">Greater London Authority (グレーター・ロンドン・オーソリティー)</div> </div>				
県機能	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 0 auto; width: 100px;">London borough Council (ロンドン区) (32)</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 0 auto; width: 150px;">City of London Corporation (シティ・オブ・ロンドン・コーポレーション)</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 0 auto; width: 150px;">Metropolitan District Council (メトロポリタン・ディストリクト・カウンシル) (36)</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 0 auto; width: 150px;">County Council (カウンティ) (27)</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 0 auto; width: 150px;">Unitary Council (ユニタリー) (56)</div>
市町村機能			<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 0 auto; width: 150px;">District Council (ディストリクト) (201)</div>		
より小さい自治体機能		<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 0 auto; width: 100px;">Parish (パリッシュ) (ごく少数)</div>		<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 0 auto; width: 200px;">Parish (パリッシュ) (約 10,000)</div>	

【図表2-2 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	ウェールズ	北アイルランド
地域政府	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 0 auto; width: 150px;">Scottish Government (スコットランド政府)</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 0 auto; width: 150px;">Welsh Government (ウェールズ政府)</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 0 auto; width: 150px;">Northern Ireland Executive (北アイルランド政府)</div>
県機能	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 0 auto; width: 150px;">Unitary Authority (単一自治体) (32)</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 0 auto; width: 150px;">Unitary Authority (単一自治体) (22)</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 0 auto; width: 150px;">District (ディストリクト) (26)</div>
市町村機能			
より小さい自治体機能	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 0 auto; width: 150px;">Community (コミュニティ) (1,200 以上)</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 0 auto; width: 150px;">Community (コミュニティ) (735)</div>	

※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・カウンシルがある。

【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)

・同「Types and names of local authorities in England and Wales 2010」

[http://centrallobby.politicshome.com/fileadmin/epolitix/stakeholders/stakeholders/Factsheet\\_-\\_types\\_and\\_names\\_of\\_local\\_authorities\\_in\\_England\\_and\\_Wales\\_2010.pdf](http://centrallobby.politicshome.com/fileadmin/epolitix/stakeholders/stakeholders/Factsheet_-_types_and_names_of_local_authorities_in_England_and_Wales_2010.pdf)

・スコットランド地方自治体協議会(The Convention of Scottish Local Authorities: COSLA)ウェブサイト

<http://www.cosla.gov.uk/scottish-local-government>

## 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2-3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2-3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2-3 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)

ロンドンの統治構造は、広域行政体としてのグレーター・ロンドン・オーソリティー(Greater London Authority, GLA)と33の基礎自治体(32区及びシティ・オブ・ロンドン)の二層構造となっている。英国の地方自治制度上、GLAは特別な法律(1999年GLA法、Greater London Authority Act 1999)により設置されており、直接の公共サービスの提供を担っていないことから、ロンドン全体を広域的に担う地域政府として位置付けられている。厳密には地方自治体(local authority)ではない。

### 1 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。GLAはロンドン全域にわたる企画・調整と戦略策定のみを担い、具体的な行政サービスの提供は行わないほか、条例制定の権限も有していない。GLA本体の職員数はわずかに600名ほどである。

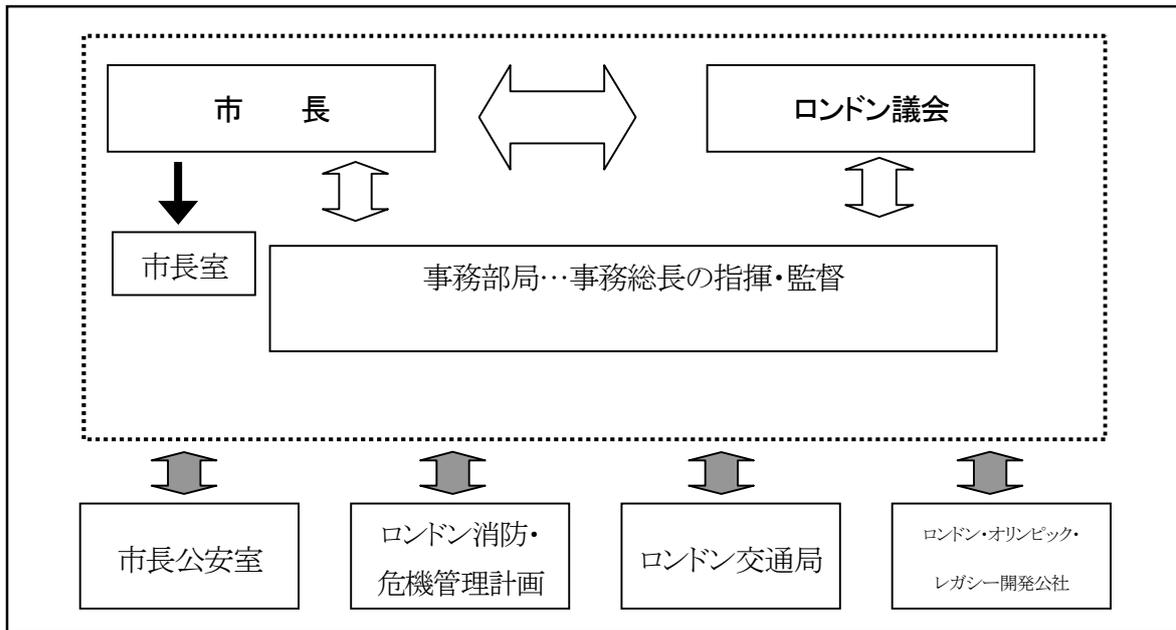
住民に対する教育、清掃などの、実際の行政サービスはロンドンの基礎自治体である32のロンドン区(London Boroughs)とシティ・オブ・ロンドン(City of London Corporation)が行っている。

所管業務は、以下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。

- 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 経済開発及び都市計画
- 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 消防及び危機管理計画
- ⑦ 文化、観光、メディア及びスポーツ
- ⑧ 保健衛生

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グループと呼ばれている。4つの実務機関とは、市長公安室(Mayor's Office for Policing and Crime, MOPAC)、ロンドン消防・危機管理計画局(London Fire and Emergency Planning Authority)、ロンドン交通局(Transport for London)及びロンドン・オリンピック・レガシー開発公社(London Legacy Development Corporation)である。

【図表2-4 GLAの構成】



## 2 市長の権限

市長の主な権限は、以下のとおりである。

- ① 重点的・総合的な計画の策定
- ② 予算案の策定及び議会への提案
- 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
- ⑥ ロンドンの代表者としての活動等
- ⑦ 健康格差の解消
- ⑧ 住宅政策
- ⑨ 都市計画
- ⑩ 廃棄物処理及び気候変動・エネルギー政策
- ⑪ 職業訓練
- ⑫ 文化政策等に関する権限
- ⑬ ロンドンの 33 の自治体による都市計画政策に介入する権限(自治体が開発計画を許可しない場合でもその決定を覆すことができる)
- ⑭ 戦略的 중요性を持つ都市計画について意見の一致がみられない場合、調停をする権限

## 3 ロンドン議会の権限

ロンドン議会の主な権限は、以下のとおりである。

- 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
- ④ GLA の職員の任用等
- ⑤ 市長が各実務機関等の幹部を任命する際に、議会は市長に対して聴聞を行う
- ⑥ 議会活動に係る予算を自ら編成する権限
- ⑦ 年次報告書を作成する義務

#### 4 ロンドン議会の選挙

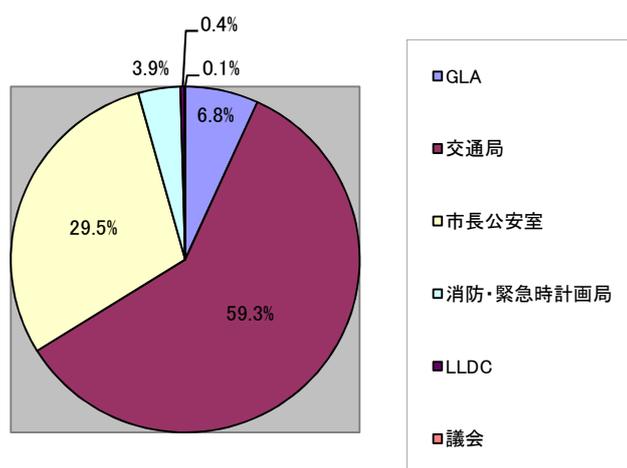
選挙は市長選挙と同時に4年ごとに実施される。現在、同議会は、小選挙区比例代表連用制 (Additional Member System)<sup>7</sup>が採用されており、小選挙区(各選挙区は2～3のバラから構成される。)によって選出された議員 14 名と、追加代表(Additional Assembly Member) 11 名の合計 25 名で構成されている。

#### 5 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。

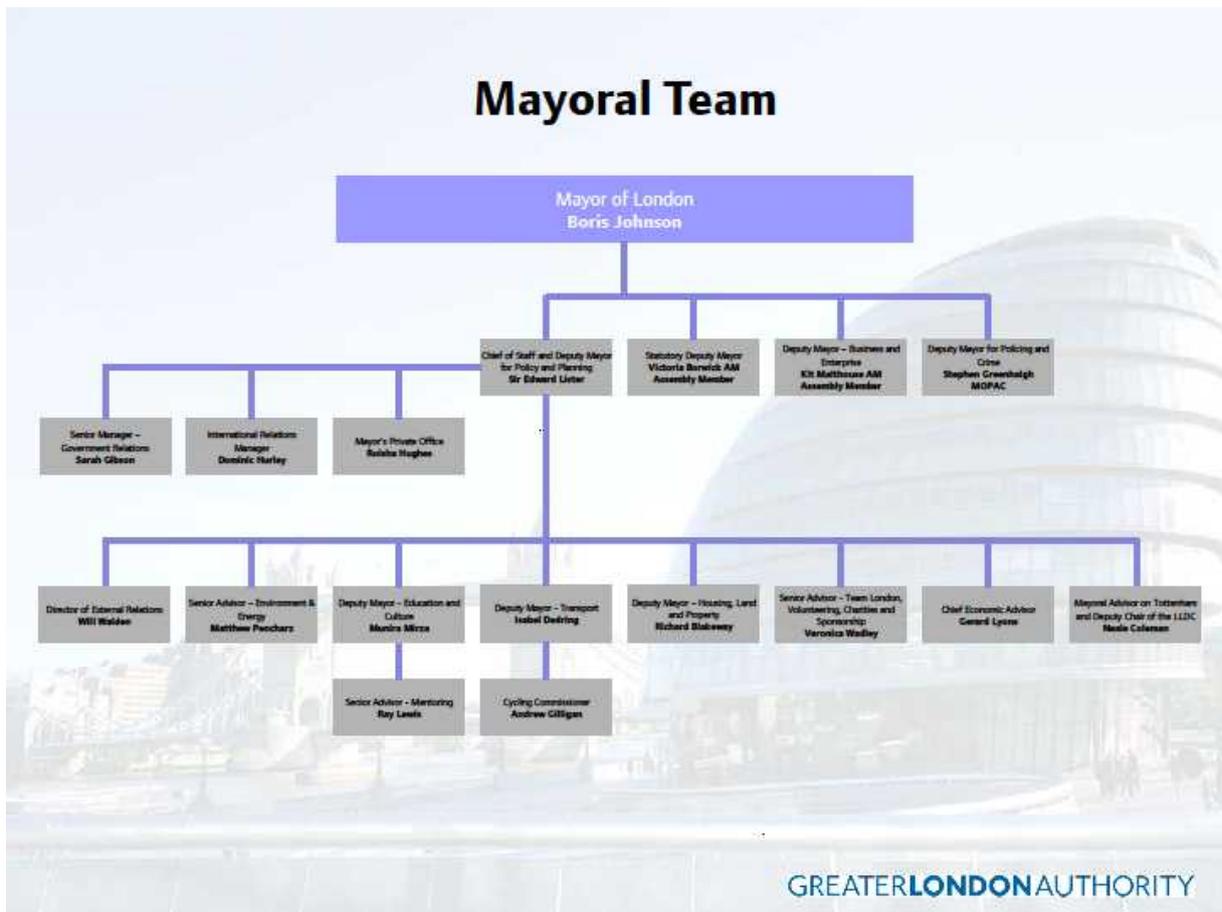
2014 年度の予算 (total expenditure) は総額 110 億 3,214 万ポンドである。その内訳はロンドン交通局が 65 億 4,986 万ポンド(59.3%)、市長公安室が 32 億 5,300 万ポンド(29.5%)、ロンドン消防・危機管理計画局が 4 億 3,158 万ポンド(3.9%)、ロンドン・オリンピック・レガシー開発公社が 3,980 万ポンド(0.4%)、GLA 本体が 7 億 5,030 万ポンド(6.8%)、ロンドン議会が 760 万ポンド(0.1%)である。構成比を図示すると図表2-5のとおりである。

【図表2-5 GLA 予算構成比】



<sup>7</sup>小選挙区比例代表連用制については第5章第1節参照。

【図表2-6 GLA 組織図】<sup>8</sup>

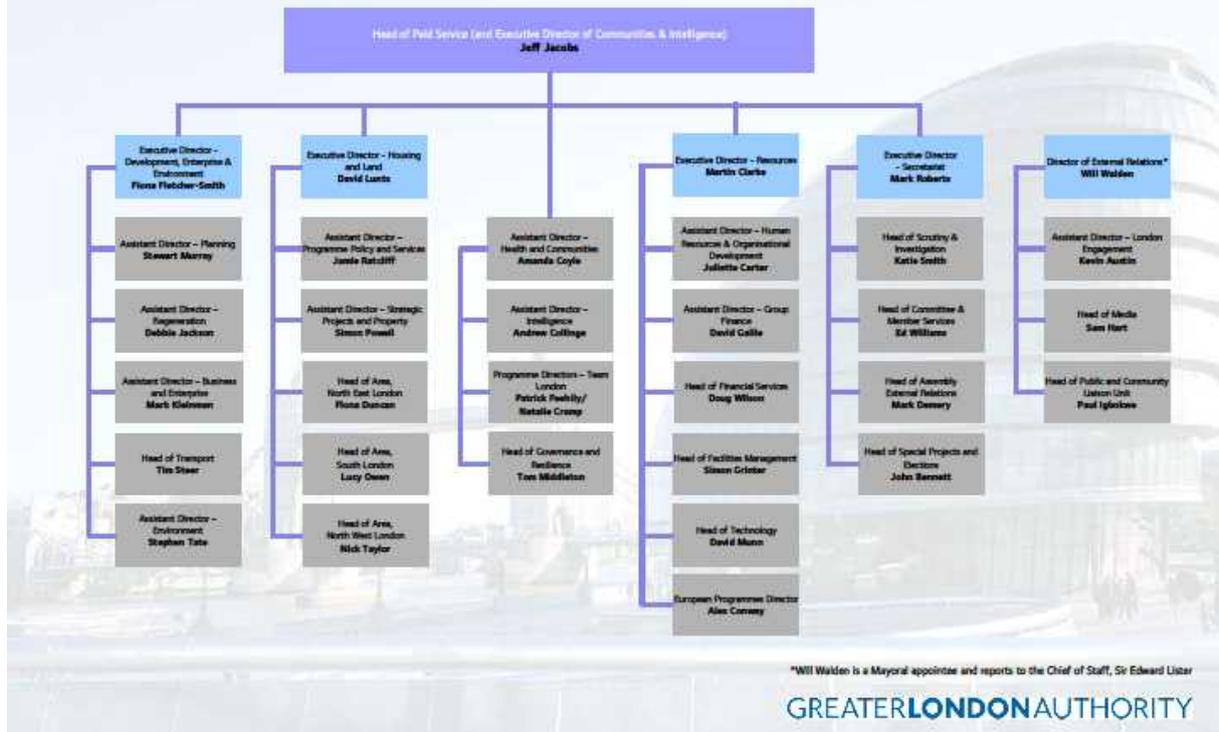


<sup>8</sup> GLA ウェブサイト

[https://www.london.gov.uk/sites/default/files/01%2004%202014%20Mayors%20Office\\_0.pdf](https://www.london.gov.uk/sites/default/files/01%2004%202014%20Mayors%20Office_0.pdf)

<https://www.london.gov.uk/sites/default/files/20%2001%2014%20Senior%20MGMT%20Team.pdf>

# SENIOR MANAGEMENT TEAM



(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。

- ・ 市長公安室(Mayor's Office for Policing and Crime, MOPAC)  
ロンドン警視庁の戦略及び予算を策定するほか、ロンドン警視庁の幹部職員を任命する。市長は自ら指揮を執ることも可能だが、法に基づき副市長をその任に当たらせることも可能である。
- ・ ロンドン消防・危機管理計画局(London Fire and Emergency Planning Authority: LFEPA)  
議長とメンバーを市長が任命する。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は戦略策定だけでなく、公共交通サービスも実際に提供している。
- ・ ロンドン・オリンピック・レガシー開発公社(London Legacy Development Corporation)  
会長はロンドン市長が務める。その他の役員はロンドン市長が指名する。2011年地域主義法に基づいてロンドン市長が設立した開発公社である。ロンドンオリンピック・パラリンピック開催後のオリンピックパークを開発する。

## 第3節 シティ・オブ・ロンドン・コーポレーション

グレーター・ロンドン・オーソリティー (GLA) 域内にあるシティ・オブ・ロンドン・コーポレーション

(City of London Corporation または略して City of London。以下「シティ・オブ・ロンドン」という。)<sup>9</sup> は他の自治体に例のない独自の地位を有している。

シティ・オブ・ロンドンはロンドンの起源となる、英国で最も古い自治体であり、他の 32 のロンドン区と同様に行政サービスを提供するだけでなく、独自の警察機構(City of London Police)を持ち、中央刑事裁判所(Central Criminal Court)、テムズ川に架かる5つの橋、港湾健康管理局(Port Health Authority)、3つのフードマーケット(Billingsgate, Spitalfields, Smithfield)、エッピング・フォレスト(Epping Forest)やハムステッド・ヒース(Hampstead Heath)といったオープンスペースを運営するなど、区域を越えたサービスを提供しているのが特徴である<sup>10</sup>。

また、基本的に住民の少ないビジネス地区であり、世界の金融・ビジネスセンターとしての地位を維持し発展させるための様々な行政サービスも行っている。

シティ・オブ・ロンドンの組織では、市会(Court of Common Council)が最も重要な機関である。他のロンドン区にみられるリーダーや内閣は存在しない。市会に設けられた委員会が行政の執行にあたる。

選挙は、「シティ・オブ・ロンドンにおける選挙権に関する法律(City of London(Ward Elections) Act 2002)」<sup>11</sup>により、住民投票に加え、シティ・オブ・ロンドン内にある企業による投票制度が導入され(それまでは非法人企業 unincorporated firms のみだった)、議員は党派によらず無所属で出馬し、無報酬という昔ながらの伝統が続いている。

シティ・オブ・ロンドンの市長は The Lord Mayor of the City of London (略して Lord Mayor)<sup>12</sup> と呼ばれ、儀礼的な職となっているが、参事会(Court of Aldermen)及び市会の議長、ロンドン港の提督(Admiral of the Port of London)、シティ・オブ・ロンドンの主任治安判事(Chief Magistrate)のほか、多くのチャリティ(慈善団体)などの理事長や代表者を務めることとなっている。市長の現在の主要な役割は、国際金融センターとしてのシティ・オブ・ロンドンを英国内外に広報することである。このシティ・オブ・ロンドンの公正なスポークスマンとしての市長の役割を担保するのが政党の支援によらない選出という点である。参事会議員(Alderman) でシェリフ(Sheriff、市長を補佐する儀礼的な職)経験者の中から、参事会議員の投票により選出される。任期は1年である。

また、シティ・オブ・ロンドンでは、伝統と儀典がその機能の重要な一部をなしており、参事会と市長(Lord Mayor)の行政的及び法律的な役割に加えて、その儀礼的な役割が大いに重視されている。<sup>13</sup>

#### 第4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。本節ではパリッシュと総称するが、タウン・カウンスル(Town Council)、コミュニティ・カウンスル(Community Council)とも呼ばれる。現在、イング

<sup>9</sup> シティは、その広さが約1平方マイル(約2.6平方キロメートル)であることから「スクエア・マイル(Square Mile)」とも呼ばれる。

<sup>10</sup> City of London ウェブサイト <http://www.cityoflondon.gov.uk/Corporation/>

<sup>11</sup> the City of London(Ward Elections) Act 2002  
<http://www.legislation.gov.uk/ukla/2002/6/contents/enacted>

<sup>12</sup> これに対して GLA の市長は The Mayor of (Greater) London (略して Mayor) と呼ぶ。

<sup>13</sup> CLAIR Report No.285 「GLA の現状と展望」及び上記 City of London ウェブサイト

ランドとウェールズを合わせて約1万のパリッシュがあるが、都市部には少なく、主に地方の田園部を中心に存在する。

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。ただし、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。

パリッシュには、「プリセプト(**precept**)」と呼ばれる財源があり、金額はパリッシュの行うサービスに見合う形で設定され、カウンシル・タックスと合わせて付加税の形で徴収される。課税額の標準的な例は、1世帯あたり年間30ポンド程度である。ただし、パリッシュは、徴税は行わず、カウンシル・タックスの徴税団体であるディストリクト等に課税徴収命令(これを「**precept**」と呼ぶ)を発行し、税収の配分を受ける。

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)。

ウエストミンスター区(**City of Westminster**)のクイーンズ・パーク(**Queen's Park**)地域では、2012年5月の住民投票の結果を受け、同年6月、同区議会がパリッシュ・カウンシルの設立を承認した。2014年5月には、パリッシュ・カウンシルの議員を選ぶ選挙が行われ<sup>14</sup>、ロンドンで設立された最初のパリッシュとなった。またハックニー区のロンドン・フィールズ **London Fields** 地域でも設立の動きがある<sup>15</sup>。

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・タウンカウンシル協議会(**National Association of Local Councils: NALC**)<sup>16</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。

---

<sup>14</sup> Love Queen's Park ウェブサイト <http://lovequeenspark.co.uk/>

<sup>15</sup> LocalGov ウェブサイト <http://www.localgov.co.uk/index.cfm?method=news.detail&id=98515>  
London Fields Community Council ウェブサイト <http://londonfieldscouncil.org.uk/>

<sup>16</sup> NALC ウェブサイト <http://www.nalc.gov.uk/Default.aspx>

## 第3章 地方自治体の議会と執行機関の関係

### 第1節 各地方自治体における議会と執行機関の関係

かつて英国の地方自治体では、日本のように議会と執行機関が並立し、執行機関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り、議会の各委員会が執行機関となる議会統治型で運営されてきた。しかしながら、こうした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わかりにくい等の透明性の欠如といった面で批判も多かった。

これに対し、ブレア政権が制定した「2000年地方自治法(Local Government Act 2000)」以降、議会と執行機関の関係に関する改革が数次にわたり行われ、現在は次のような3つの類型に分けられる<sup>17</sup>。

#### 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)の指揮のもと、内閣(Cabinet)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<sup>18</sup>、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<sup>19</sup>。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(backbencher と呼ばれている)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。

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。

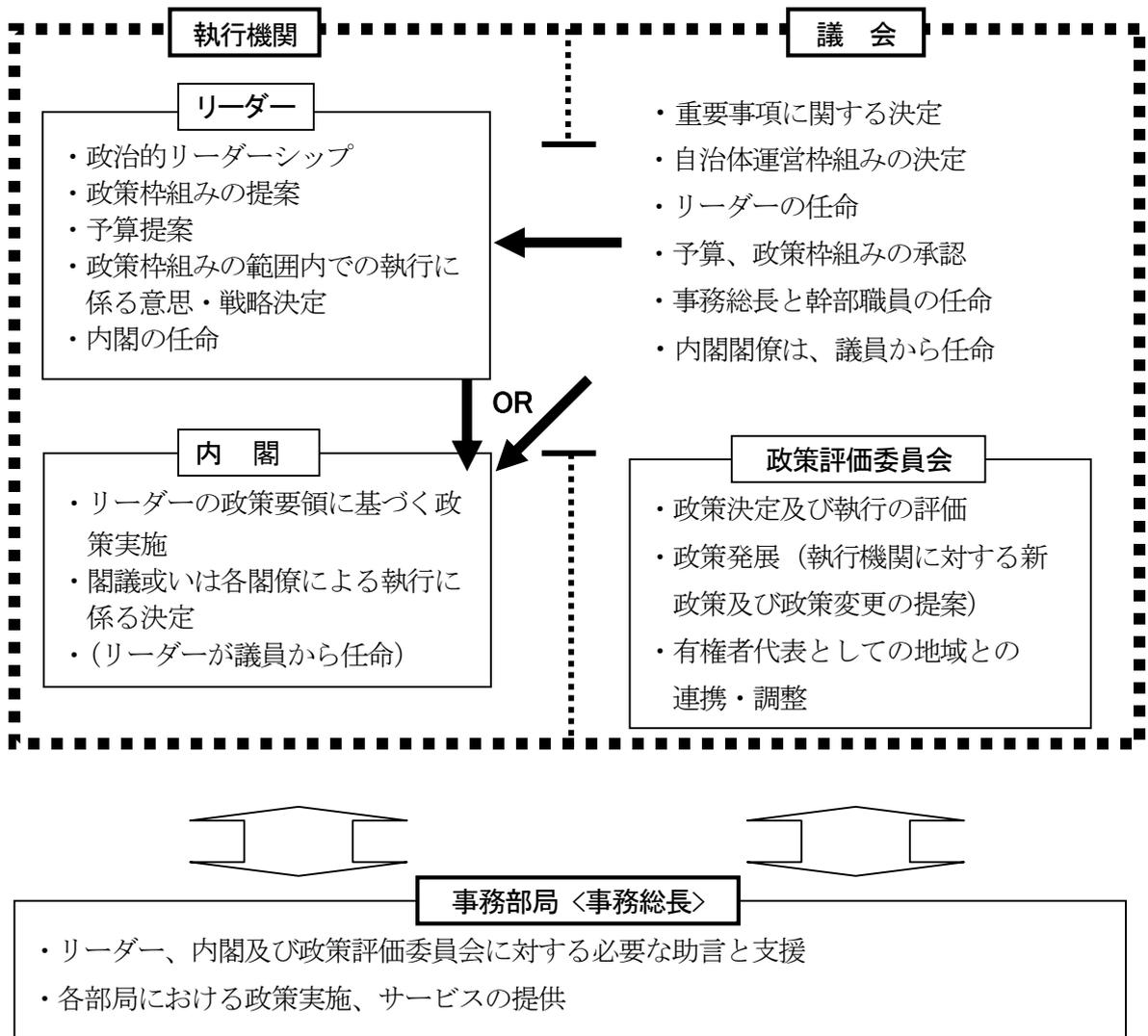
---

<sup>17</sup> 異なる制度への移行には、議会の議決が必要。

<sup>18</sup> 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(Local Government and Public Involvement in Health Act 2007)第67条44c)

<sup>19</sup> 2000年地方自治法第11条(8)、2007年地方自治法第62条

【図表3-1 「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「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)の持つ公式行事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る。また何より、「リーダーと内閣制」のリーダーとは異なり、議会に任免権限はなく、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。

事務部局は議会から任命された事務総長(Chief Executive)のもと、首長、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。

2014年5月時点で、16の地方自治体(GLA(Greater London Authority)を含む)が本制度を採用している。

「直接公選首長と内閣」制の採用に係る手続きは、次の3とおり存在する<sup>20</sup>。

- 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
- 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

また、一度住民投票を行うと、同じ内容の住民投票はイングランドでは10年間、ウェールズでは5年間行うことはできない<sup>21</sup>。

また、「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、バラ<sup>22</sup>の地位を与えられた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

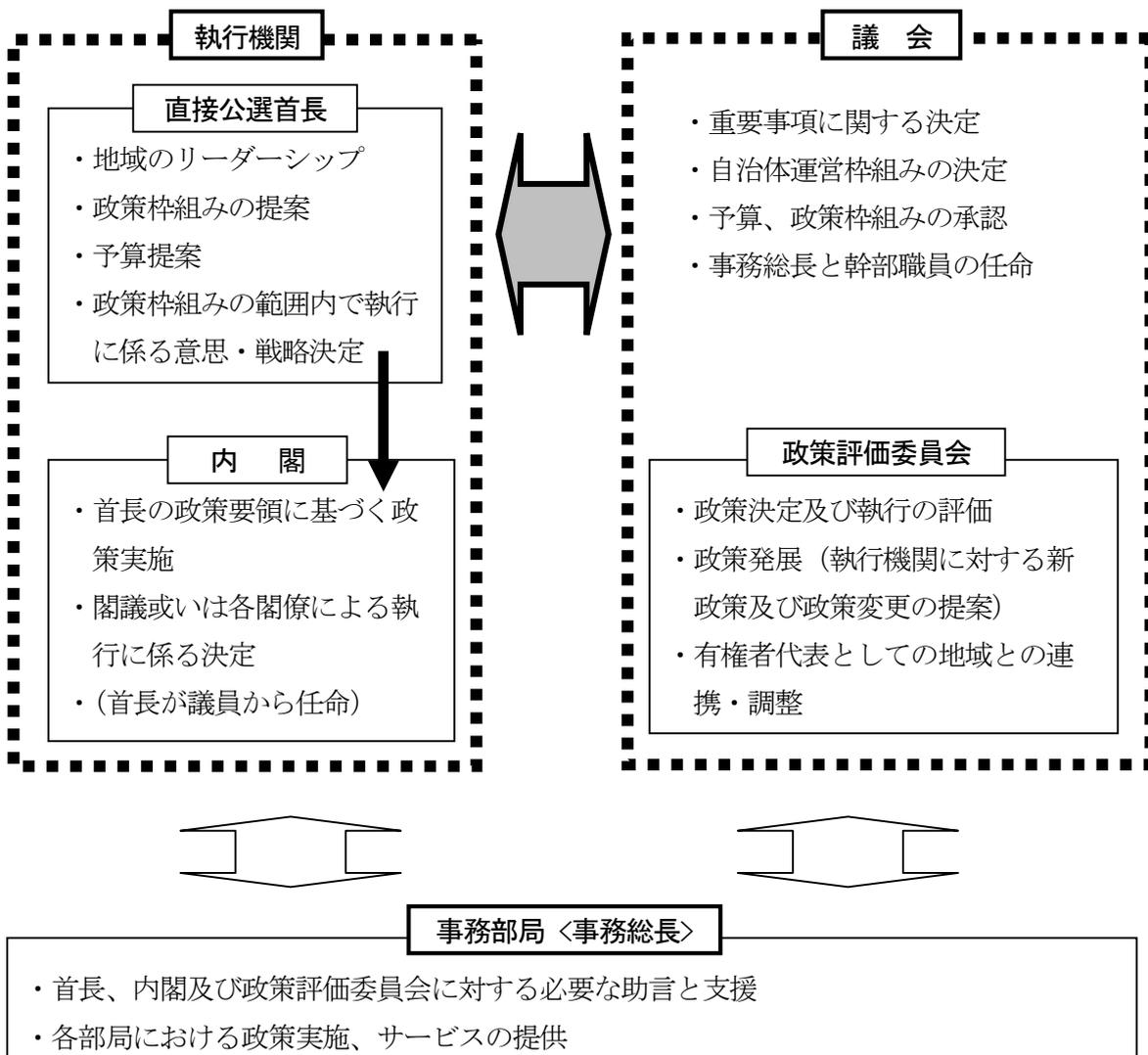
従来より議長を「Mayor」と称していた自治体が、「直接公選首長と内閣」制を採用した際の対応は自治体により分かれ、その後は議長を Mayor と称することをやめる場合と、引き続き議長も Mayor と呼び、結果として二人の「Mayor」が存在することとなる場合とがある。

<sup>20</sup> 2000年地方自治法第27条、第34条、2007年地方自治法第64条、第65条

<sup>21</sup> 2007年地方自治法第69条

<sup>22</sup> 英国女王より承認されたディストリクト・カウンシルのみ「バラ・カウンシル」の名称を使用することができる。与えられている権限に違いはない。通常のディストリクト・カウンシルの議長は Chairman と呼ばれる。

【図表3-2 「直接公選首長と内閣」制】



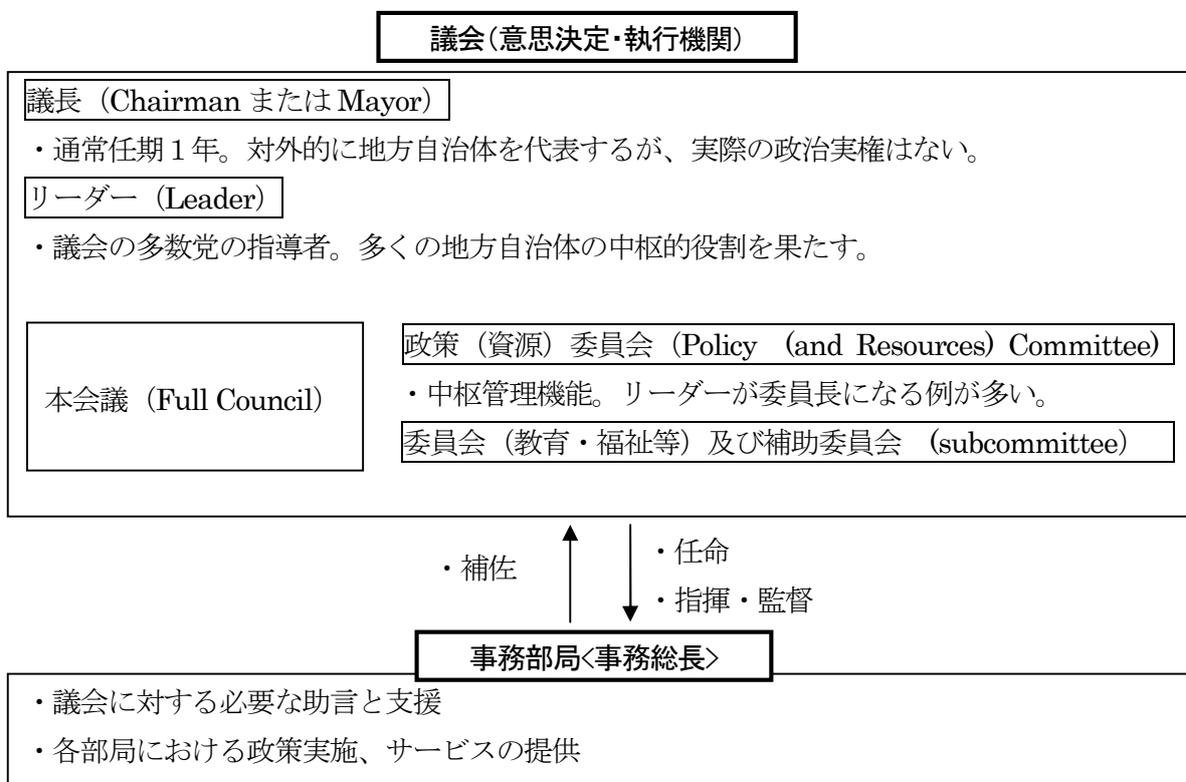
### 3 「委員会(Committee)」制

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。

事務局は議会から任命された事務総長(Chief Executive)のもと、議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。

【図表3-3 委員会制】



## 第2節 主な改革の推移

### 1 2000年地方自治法(Local Government Act 2000)による改革

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>23</sup>に明確に区分する3つの自治体構造モデル(①「リーダーと内閣」制、②「直接公選首長と内閣」制、③「直接公選首長とカウンスル・マネージャー(Mayor and Council Manager)」制<sup>24</sup>)を示し、全てのイングランドの地方自治体(人口8万5千人未満の小規模自治体等を除く<sup>25</sup>)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。その結果、約300の自治体が「リーダーと内閣」制を導入する等、自治体の内部構造は大きな変化を遂げた。

### 2 2011年地域主義法(Localism Act 2011)による改革

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や自由裁量の強化などを目的とする同法により、再びイングランドの全ての地方自治体が、従来の「委員会」制を選択できるようになった。また、同法の規定に基づき、2012年5月の地方選挙に際してイングランドの人口上位の10都市で直接公選首長制度導入の是非を問う住民投票が行われたが、これにより同制度の導入が決まったのは、ブリストル市のみであった。なお、当初の住民投票実施の予定は12都市であったが、そのうちレスター市とリバプール市では、各議会において、直接公選首長制度の導入を議決したため、投票は行われなかった。

---

<sup>23</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。

<sup>24</sup> 2007年地方自治法(Local Government and Public Involvement in Health Act 2007)において廃止された。

<sup>25</sup> 人口85,000人未満の小規模地方自治体は、従来の「委員会(Committee)」制を引き続き採用することできた。(2000年地方自治法第31条,第32条,第33条、2007年地方自治法第71条)

### 第3節 「直接公選首長と内閣」制の採用に係る選挙結果

2000年地方自治法において示された直接公選首長制のモデルであるが、導入を目指してこれまで行われた住民投票及び直接公選首長選挙実施状況は、次の各図表のとおり。

【図表3-4 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】

自治体名	実施日	賛成票数	反対票数	投票率	導入可否 (○×)
ベーリック・アポン・トイード (Berwick-upon-Tweed)	2001/6/7	3,617(26%)	10,212(74%)	64%	×
チェルトナム(Cheltenham)	2001/6/28	8,083(33%)	16,602(67%)	31%	×
グロスター(Gloucester)	2001/6/28	7,731(31%)	16,317(69%)	31%	×
ワトフォード(Watford)	2001/7/12	7,636(52%)	7,140(48%)	25%	○
ドンカスター(Doncaster)	2001/9/20	35,453(65%)	19,398(35%)	25%	○
カークリーズ(Kirklees)	2001/10/4	10,169(27%)	27,977(73%)	13%	×
サンダーランド(Sunderland)	2001/10/11	9,593(43%)	12,209(57%)	10%	×
ブライトン・アンド・ホーヴ (Brighton & Hove)	2001/10/18	22,724(38%)	37,214(62%)	32%	×
ハートルプール(Hartlepool) ※1	2001/10/18	10,667(51%)	10,294(49%)	31%	○
ルイシャム(Lewisham)	2001/10/18	16,822(51%)	15,914(49%)	18%	○
ミドルズブラ(Middlesbrough)	2001/10/18	29,067(84%)	5,422(16%)	34%	○
ノース・タインサイド(North Tyneside)	2001/10/18	30,262(58%)	22,296(42%)	36%	○
セッジフィールド(Sedgefield)	2001/10/18	10,628(47%)	11,869(53%)	33%	×
レディッチ(Redditch)	2001/11/8	7,250(44%)	9,198(56%)	28%	×
ダラム(Durham)	2001/11/20	8,327(41%)	11,974(59%)	29%	×
ハロウ(Harrow)	2001/12/7	17,502(42%)	23,554(58%)	26%	×
プリマス(Plymouth)	2002/1/24	29,553(41%)	42,811(59%)	40%	×
ハーロウ(Harlow)	2002/1/24	5,296(25%)	15,490(75%)	36%	×
ニューアム(Newham)	2002/1/31	27,163(68%)	12,687(32%)	26%	○
サザーク(Southwark)	2002/1/31	6,054(31%)	13,217(69%)	11%	×
ウエスト・デヴォン(West Devon)	2002/1/31	3,555(23%)	12,190(77%)	42%	×
シェップウェイ(Shepway)	2002/1/31	11,357(44%)	14,438(56%)	36%	×
ベッドフォード(Bedford)	2002/2/21	11,316(67%)	5,537(33%)	16%	○
ハックニー(Hackney)	2002/5/2	24,697(59%)	10,547(41%)	32%	○
マンズフィールド(Mansfield)	2002/5/2	8,973(54%)	7,350(44%)	21%	○
ニューカッスル・アンダー・ライム (Newcastle-under-Lyme)	2002/5/2	12,912(44%)	16,468(56%)	32%	×
オックスフォード(Oxford)	2002/5/2	14,692(44%)	18,686(56%)	34%	×

自治体名	実施日	賛成票数	反対票数	投票率	導入可否 (○×)
●ストーク・オン・トレント (Stoke on Trent) ※2、※3	2002/5/2	28,601(58%)	20,578(42%)	28%	○
コービー(Corby)	2002/10/3	5,351(46%)	6,239(54%)	31%	×
イーリング(Ealing)	2002/12/12	9,454(45%)	11,655(55%)	10%	×
ケレディギオン(Ceredigion)	2004/5/20	5,308(27%)	14,013(73%)	36%	×
アイル・オブ・ワイト(Isle of Wight)	2005/5/6	28,786(44%)	37,097(56%)	60%	×
トーベイ(Torbay)	2005/7/14	18,074(55%)	14,682(45%)	32%	○
●フェンランド(Fenland) ※2	2005/7/15	5,509(24%)	17,296(76%)	33%	×
クルー & ナントウィッチ (Crewe and Nantwich)	2006/7/4	11,808(39%)	18,786(61%)	35%	×
ダーリントン(Darlington)	2007/9/27	7,981(42%)	11,226(58%)	25%	×
バリー(Bury)	2008/7/3	10,338(40%)	15,425(60%)	18%	×
タワー・ハムレッツ(Tower Hamlets)	2010/5/6	60,758(60%)	39,857(40%)	62%	○
グレート・ヤーマス(Great Yarmouth)	2011/5/5	10,051(39%)	15,595(61%)	36%	×
サルフォード(Salford)	2012/1/26	17,344(56%)	13,653(44%)	18%	○
バーミンガム(Birmingham)	2012/5/3	88,085(42%)	120,611(58%)	28%	×
ブラッドフォード(Bradford)	2012/5/3	53,949(45%)	66,283(55%)	35%	×
ブリストル(Bristol)	2012/5/3	41,032(53%)	35,880(47%)	24%	○
コベントリー (Coventry)	2012/5/3	22,619(36%)	39,483(64%)	26%	×
リーズ(Leeds)	2012/5/3	62,440(37%)	107,910(63%)	30%	×
マンチェスター(Manchester)	2012/5/3	42,677(47%)	48,593(53%)	25%	×
ニューカッスル・アポン・タイン (Newcastle-Upon-Tyne)	2012/5/3	24,630(38%)	40,089(62%)	32%	×
ノッティンガム(Nottingham)	2012/5/3	20,943(43%)	28,320(58%)	24%	×
シェフィールド(Sheffield)	2012/5/3	44,571(35%)	82,290(65%)	32%	×
ウェイクフィールド(Wakefield)	2012/5/3	27,610(38%)	45,357(62%)	28%	×
コーブランド(Copeland)	2014/5/22	12,371(70%)	5,489(30%)	34%	○
住民投票実施自治体数	51	住民投票による 直接公選首長制導入自治体数		16	

※1 2012年11月に行われた住民投票の結果、2013年5月に「委員会」制に移行した。

※2 ●印付の地方自治体は、「直接公選首長とカウンスル・マネージャー」制の導入を目指した。

※3 2007年地方自治法で「直接公選首長とカウンスル・マネージャー」制が廃止されたことに伴い、2008年10月に行われた住民投票の結果、2012年6月に「リーダーと内閣」制に移行した。

【図表3-5 直接公選首長選挙実施状況】

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 (Greater London Authority) ※1	2000.5	34.43%	Ken Livingstone(労働党)
	2004.6	36.95%	〃 ( 〃 ) 再選
	2008.5	45.33%	Boris Johnson(保守党)
	2012.5	38.10%	〃 ( 〃 ) 再選
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)
	2013.5	28.00%	Ros Jones(労働党)
ハートルプール(Hartlepool) ※2	2002.5	28.78%	Stuart Drummond(無所属)
	2005.5	51.50%	〃 ( 〃 ) 再選
	2009.6	31.24%	〃 ( 〃 ) 再選
ルイシャム(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	30.85%	〃 ( 〃 ) 再選
	2011.5	36.62%	〃 ( 〃 ) 再選
ノース・タインサイド(North Tyneside)	2002.5	42.32%	Chris Morgan(保守党)
	2003.6	31.00%	Linda Arkley(保守党)
	※3		
	2005.5	61.38%	John Harrison(労働党)
	2009.6	38.35%	Linda Arkley(保守党)
2013.5	32.07%	Norma Redfean(労働党)	
ニューアム(Newham)	2002.5	25.49%	Robin Wales(労働党)
	2006.5	34.50%	〃 ( 〃 ) 再選
	2010.5	50.37%	〃 ( 〃 ) 再選
ベッドフォード(Bedford)	2002.10	25.35%	Frank Branston(無所属)
	2007.5	41.34%	〃 ( 〃 ) 再選
	2009.10	31.00%	Dave Hodgson(自由民主党)
	※4		
2011.5	47.00%	〃 ( 〃 ) 再選	
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
マンズフィールド(Mansfield)	2002.10	18.48%	Tony Egginton(無所属)
	2007.5	34.17%	〃 ( 〃 ) 再選
	2011.5	29.03%	〃 ( 〃 ) 再選

自治体名	選挙年月	投票率	首長名(所属政党)
ストーク・オン・トレント (Stoke-on-Trent) ※5	2002.10 2005.5	24.04% 50.80%	Mike Wolfe(諸派) Mark Meredith(労働党)
トーベイ(Torbay)	2005.5 2011.5	24.00% 41.20%	Nick Bye(保守党) Gordon Oliver(保守党)
タワー・ハムレッツ(Tower Hamlets)	2010.10	25.60%	Lutfur Rahman(無所属)
レスター(Leicester) ※6	2011.5	40.70%	Peter Soulsby(労働党)
サルフォード(Salford)	2012.5	26.10%	Ian Stewart(労働党)
リバプール(Liverpool) ※7	2012.5	31.70%	Joe Anderson(労働党)
ブリストル(Bristol)	2012.11	27.92%	George Ferguson(ブリストル第一党)

※1 ロンドンでは、広域行政体である「グレーター・ロンドン・オーソリティー (Greater London Authority)」が 2000 年に設立された際、同時に直接公選首長制度も導入された。

※2 2012 年 11 月実施の住民投票の結果、2013 年 5 月に「委員会」制に移行した。

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

※4 現職市長死去のため、2009 年 10 月に再選挙が実施された。

※5 2007 年地方自治法で「直接公選首長とカウンスル・マネージャー」制が廃止されたことに伴い、2008 年 10 月に行われた住民投票の結果、2012 年 6 月に「リーダーと内閣」制に移行した。

※6 2010 年 12 月に行われた議会で、直接公選首長制の導入が議決された。

※7 2012 年 2 月に行われた議会で、直接公選首長制の導入が議決された。

## 第4章 地方自治体<sup>26</sup>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2014年5月現在、英国全体で21,185人の地方議会議員がいる（パリッシュを除く）。

【図表 4-1 地方自治体のタイプ別議員数（2014年5月現在）】<sup>27</sup>

	地方自治体の種別	自治体数	議員数
二層制地域	カウンティ(都道府県レベル)	27	1,811
	ディストリクト(市町村レベル)	201	8,800
一層制地域	大都市圏ディストリクト	36	2,444
	ユニタリー	56	3,114
ロンドン	ロンドン区	32	1,861
	シティ・オブ・ロンドン	1	100
	イングランド計	353	18,130
北アイルランド	ディストリクト	26	582
スコットランド	ユニタリー	32	1,220
ウェールズ	ユニタリー	22	1,253
	総計	786	21,185

#### 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）とに大きく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。ただし、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）。

<sup>26</sup> 本章における地方自治体とは“Local Authority”を指す。ロンドン全体を広域的に担う地域政府であるGLA（第2章第2節参照）、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドにおける地域政府（第7章第1節参照）は法律上“Local Authority”には含まれないことから、本章でも原則としてこれらの団体は数字に含めていない。

<sup>27</sup> 「Municipal Year Book 2012Edition」に基づき作成。

### 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」による改革とも併せ、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。

- 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】<sup>28</sup>

ア オックスフォード・シティ・カウンシル（市レベル、人口 151,900 人）<sup>29</sup>

項目	ポンド	円
基礎手当／年	4,714	811 千円
特別責任手当／年 （議会リーダーの場合）	11,785	2,027 千円
世話手当（子供）／時間	7.5	1,290 円

イ サリー・カウンティ・カウンシル（県レベル、人口 1,135,400 人）<sup>30</sup>

項目	ポンド	円
基礎手当／年	11,791	2,028 千円
特別責任手当／年 （議会リーダーの場合）	27,000	4,644 千円
世話手当（子供）／時間	6.75	1,161 円

ウ バーミンガム・シティ・カウンシル（一層制大都市 [政令市に類似]、人口 1,073,000 人）<sup>31</sup>

項目	ポンド	円
基礎手当／年	16,267	2,780 千円
特別責任手当／年 （議会リーダーの場合）	50,352	8,661 千円
世話手当（子供）／時間	6.19	1,065 円

<sup>28</sup> 1 ポンド 172 円で計算し、千円未満を四捨五入（世話手当を除く）

<sup>29</sup> オックスフォード・シティ・カウンシル <http://www.oxford.gov.uk/>に基づいて作成

<sup>30</sup> サリー・カウンティ・カウンシル <http://www.surreycc.gov.uk/>に基づいて作成

<sup>31</sup> バーミンガム・シティ・カウンシル <http://www.birmingham.gov.uk/>に基づいて作成

(参考) グレーター・ロンドン・オーソリティー (GLA) 市長及び議員の給与<sup>32</sup> (人口 8,173,900 人)

	ポンド	円
市長	143,911	24,753 千円
議長	64,744	11,135 千円
議員	53,973	9,283 千円

## 第2節 首長 (Directly 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 (Local Government Act 2000)」により、イングランドにおいて直接公選首長を導入することが可能となり、一部の地域で、住民投票を経て直接公選首長制度が導入された。さらに、「2011年地域主義法 (Localism Act 2011)」により、2012年5月、ロンドンを除くイングランドの10都市<sup>33</sup>で直接公選首長制度の導入に関する住民投票が実施された。(直接公選首長選挙の改革の推移については、第3章第2節参照)

現在は16の地方自治体(グレーター・ロンドン・オーソリティーを含む)で公選首長制がとられているが、その割合は非常に少ないのが現状である(直接公選首長選挙の実施状況については、第3章第3節参照)。また、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。なお、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2章第2節参照)

## 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。2013年10月現在イングランド及びウェールズで約178万人の事務職員がおり、その内女性職員が7割を占めている。ただし、女性職員の68%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>34</sup>。

### 1 事務総長 (通常 Chief Executive, 他に Managing Director, Town 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

<sup>32</sup> <http://www.london.gov.uk/>に基づいて作成

<sup>33</sup> バーミンガム、ブラッドフォード、ブリストル、コベントリー、リーズ、マンチェスター、ニューカッスル、ノッティンガム、シェフィールド、ウェイクフィールドの10都市。

<sup>34</sup> Local Government Association のウェブサイト <http://www.local.gov.uk/>

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>35</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、次の3つの役割については、法律により全ての自治体で設置することとなっている。

### (1) 行政サービス長 (Head of Paid Service)

1989年地方自治・住宅法に基づいて設置され、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)

1972年地方自治法に基づいて設置され、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)

1989年地方自治・住宅法に基づいて設置され、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。

また、その他、社会福祉部長 (Director of Social Services) や健康づくり支援サービス部長(Director of Public Health)等いくつかの職種については、一部の例外を除いて(複数の自治体での兼任など)、すべての自治体に設置が義務付けられている。

## 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、通常事務職員については、各部局レベルで採用を行い、

---

<sup>35</sup> SOLACE のウェブサイト <http://www.solace.org.uk/>

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な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年ごと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、議員と事務職員の関係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。ただし、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、財務部長については「2000年地方自治法（Local Government Act 2000）」に基づき、議会が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。

## 第5節 「2011年地域主義法（Localism Act 2011）による倫理規定

「2011年地域主義法」<sup>36</sup>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。

- ・ 中央政府が策定する地方議員行動規範の地方自治体への義務付けを撤廃し、自治体が自主的に地方議員の行動規範を策定することが可能となった。
- ・ 地方議員の営利活動及び不動産・株の所有等の登録制度の導入を自治体に義務付けた。
- ・ 地方議員が、議員として下す判断に影響を与える可能性のある利害関係等について議会への申告を怠ることを違法とした。

---

<sup>36</sup> [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/pdfs/ukpga\\_20110020\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/pdfs/ukpga_20110020_en.pdf)

## 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 Election)」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。

【図表5-1 英国の選挙制度】

選出方法	左記選出方法が採用されている選挙
先順位当選制度 (First Past the Post)	英国議会下院選挙 地方自治体の議会議員選挙(イングランド・ウェールズ)
小選挙区比例代表連用制 (Additional Member System)	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・オーソリティーの議会議員選挙
補足投票制度 (Supplementary Vote System)	グレーター・ロンドン・オーソリティーの首長選挙 地方自治体の首長選挙
単記移譲式投票制度 (Single Transferable Vote)	地方自治体の議会議員選挙(スコットランド・北アイルランド) 北アイルランド議会

#### (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) 小選挙区比例代表連用制(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、ロンドン議会議員選挙において、「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。地方議会を新たに設置するに当たり強大な政権ができないよう配慮された制度でもある。

### （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。比例代表制の一方式である。

## 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5-2 英国の地方選挙区定数(2012年4月現在)】<sup>37</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	ウオード	1～3名
	大都市圏ディストリクト	ウオード	3名
	ユニタリー	ウオード	1～3名 <sup>38</sup>
	ロンドン区	ウオード	1～3名
	シティ	ウオード	2～10名
ウェールズ	ユニタリー	ウオード	1～5名
スコットランド	ユニタリー	ウオード	3～4名
北アイルランド	ディストリクト	ウオード	5～7名

## 第3節 選挙日程

「1972年地方自治法」に基づき、国務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。「2000年国民代表法(Representation of the People Act 2000)」により、国務大臣の定めに基づいて郵便投票、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こととなったが、郵便投票以外は制度化されていない。

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年ごとに実施し、全議員を一斉に改選する方式
- ② 2年ごとに実施し、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

さらに、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、地方自治体の選挙の改選時期を4年に一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、地方議会選挙の改選時期を「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。この結果、現在は自治体の区分ごとに図表5-3に示すような改選時期が採用されている。

<sup>37</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(2013年4月現在においても変更なし)

<sup>38</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ウオード中、4つのウオードから2名ずつの議員が選出され、残り1ウオードからは13名の議員が選出される。

【図表5-3 英国の地方自治体の改選時期】<sup>39</sup>

地 域	地方自治体	自治体数	改選時期	改選数
イングランド	カウンティ(県)	33	4年に1回	全議員改選
	ディストリクト	127	4年に1回	全議員改選
		67	4年に3回	1/3 ずつ改選
		7	2年に1回	1/2 ずつ改選
	大都市圏ディストリクト	36	4年に3回	1/3 ずつ改選
	ユニタリー <sup>40</sup>	31	4年に1回	全議員改選
		19	4年に3回	1/3 ずつ改選
	ロンドン区	32	4年に1回	全議員改選
シティ	1	4年に1回	全議員改選	
ウェールズ	ユニタリー	22	4年に1回	全議員改選
スコットランド	ユニタリー	32	5年に1回	全議員改選
北アイルランド	ディストリクト	26	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

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。

②イの囚人の選挙権について、英国が全ての囚人の選挙権を剥奪していることは、欧州人権協約に違反していることが明らかとなった。これを受けて2010年12月から英国政府は、一部の囚人選挙権を認める法改正を行う方針を示しているが、いまだ、法改正には至っていない。

#### 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。ただし、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

<sup>39</sup> DCLG 提供の資料

([https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/68818/170527412.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/68818/170527412.pdf))に基づいて作成

<sup>40</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。また Bristol は、変則的な改選方法をとる。

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ヵ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ヵ月間選挙区内に主な職場を有する者
- ④ 立候補前の12ヵ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 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年ごと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(一票当たりの格差)を是正することが第一の目的とされている。

## 第7節 選挙人登録

### 1 選挙人登録

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。

「2013年選挙登録及び選挙事務法(Electoral Registration and Administration Act 2013)」により、イングランド、スコットランド、ウェールズにおいては、2015年末までに、従来のような世帯ごとではなく、個人単位での選挙人登録を導入することとなった。現在の選挙人名簿とその他の公的な記録を照合し、一致する選挙人については改めて登録を行う必要はない。それ以外の選挙人については個別に登録する必要がある。

北アイルランドにおいては、2002年から世帯ごとではなく個人単位による選挙人登録が行われている。イングランドとウェールズにおいては、この選挙人登録への移行は地方議会選挙と欧州議会選挙後の2014年6月に開始する。スコットランドにおいては、スコットランドの独立に関する住民投票後の2014年9月に導入予定である。

### 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、その代替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(Electoral Administration Act 2006)」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>41</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。

### 4 2013年選挙登録及び選挙事務法

政府は、「2013年選挙登録及び選挙事務法(Electoral Registration and Administration Act 2013)」によって、以下の改正を行っている。

- ① 世帯ごとではなく個人単位による選挙人登録の導入。
- ② 未登録の選挙人を把握する等の目的のため、既存の選挙人登録簿のデータとその他の公的データを照合することを可能とする法的枠組みを策定した。
- ③ 選挙人登録の要請に応じないことを、刑法上の「犯罪」という扱いから、民事上の「違反」という扱いへ変更した。
- ④ 英国議会下院選挙の選挙期間を17日から25日に延長した。

## 第8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>42</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。

---

<sup>41</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

<sup>42</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)

## 第9節 インターネット選挙

英国にはインターネット上の選挙運動に特化した法的規制はない。「2000年政党、選挙及び国民投票関連法(the Political Parties, Elections and Referendums Act 2000)」により、選挙関連の印刷文書には発行者の住所と氏名を明記することが規定されており、これに基づき、選挙委員会が政党や公職の候補者に対し、インターネット上の選挙文書についても同様の内容を含めるようアドバイスするのみとなっている。

## 第10節 地方選挙の状況

### 1 直近の選挙結果

2014年地方選挙後の支配政党別自治体数は図表5-4のとおりとなっている。

【図表5-4 支配政党別自治体数(2014年地方選挙後)】<sup>43</sup>

	選挙後	選挙前
保守党	164	177
労働党	122	118
自由民主党	10	12
その他 <sup>44</sup>	8	8
支配政党なし	91	102

### 2 投票率の低迷

英国では、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。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%を超えたが、2012年5月のイングランド、スコットランド、ウェールズ地方選挙では32%、2014年の地方選挙でも35.5%と低い水準が続いている。

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み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・スキームは終了した。結果として現在全国で郵便投票が導入されているが、電子投票等その他の取り組みは実施されていない。

<sup>43</sup>House of Commons Library 「Local elections 2014」 Research Paper 14/33 11 May 2014.

<sup>44</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、当事務所職員が選挙事務の現場視察を行った。以下にその概要を紹介する。

#### 【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、有給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、その他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。開票作業は全ての投票箱が揃う夜11時頃から始まり、終了するのは概ね翌朝3～5時頃となる。
- 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。従って、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と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って、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った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

#### 1 概要

2010年度における英国の地方自治体の歳出総額は約1,720億ポンドとなっており、国を含めた全公共支出の24%を占める<sup>45</sup>。

地方自治体の会計は、経常会計(Revenue Account)及び資本会計(Capital Account)に大きく二分される<sup>46</sup>。3(2)のとおり、経常収入を資本収入に繰入れることは可能だが、資本収入を経常収入に繰入れることはできず、2つの会計は明確に区別され、異なる財源がそれぞれに充当されている。また経常会計は、一般経常会計(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。

以下、地方自治体全体の歳入構造を概説し、その後経常会計、資本会計別に説明を行う。

#### 2 政府全体の財政再建への取組みと地方財政への影響

2010年に成立した保守党・自由民主党との現連立政権(第1章第4節5参照)では、地方自治体及び地域により大きな権限と自由裁量を与えることで地域コミュニティの強固な権限を新たに確立し、財政赤字を削減することを目的として、2011年地域主義法(Localism Act 2011)及び2012年地方財政法(Local Finance Government Act 2012)を成立させた。これらの法律は地方財政に大きな影響をおよぼすものであった。成立までの経過は以下のとおりである。

##### ○2010年10月:「2010年支出見直し(Spending Review 2010)」の発表

2011年度から2014年度までの4年間をカバーする支出計画等が財務省により発表された。この支出見直しは国の財政状況及び政府の支出計画を示すものである。この中で地方財政に関係する主な項目は以下のとおりである。

- ・ 中央政府から地方自治体に交付される補助金を2011～2014年度の4年間で、実質ベースで28%の削減。
- ・ インフラ設備建設を目的とした各省から地方自治体への支出は2011～2014年度の4年間で約45%削減される(インフラ設備建設を目的とした支出の公共部門全体での同4年間の削減率は29%である)。
- ・ 「コミュニティ予算(Community Budgets)」を試験的に実施する(第8節参照)。
- ・ 2011年度より、年間70億ポンドに上る地方自治体向け補助金の用途制限を撤廃する。
- ・ 地方自治体の新たな資金調達方法として、「増加税収財源措置(Tax Increment Financing、TIF)」を導入する(第6節参照)。

<sup>45</sup> DCLG, Local Government Financial Statistics England No22 2012, Chart K. 1a, P8

<sup>46</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。

○2011年3月:「地方財源見直し(Local Government Resource Review)」開始

自治体に対し財政面でより多くの自由裁量を付与し、自治体が地域の民間部門の成長と地域経済再生を支援できるよう、より大きなインセンティブを与えることなど、地方自治体の財源調達手段、特にノン・ドメスティック・レイト(第2節参照)の再地方税化を中心に検討が行われた。具体的検討項目については以下のとおりである。

- ・ ノン・ドメスティック・レイト税収の地方自治体による保持(再地方税化)、及び同モデルの導入によって、自治体財政の政府財源への依存度への影響
- ・ 可能な限り地域への権限移譲を進めるという方針を維持しながら、ノン・ドメスティック・レイトの大幅な引き上げを回避する方法

○2011年11月:2011年地域主義法(Localism Act 2011)成立

「地方自治体は個人が一般に行ういかなることをも実施する権限を有すると規定された包括的権限(**general power of competence**)が規定され、法律で禁止されていない、いかなる活動も行うことが法的に認められた(第7章参照)。地方財政に関するものは主な項目は以下のとおりである。

- ・ 住宅会計助成金の廃止(第1節)
- ・ キャッシング制度の廃止(第2節)

○2012年12月:2012年地方財政法(Local Finance Government Act 2012)成立

地方財政制度の幅広い改革を実行する法律であり、政府が地方自治体及び地域経済の支援を目的として実施している広範な財政政策を補完するものである。主な内容は以下のとおりである。なお、当該法律の大半は2013年度以降に実施される。

- ・ ノン・ドメスティック・レイト配分方法の変更(第3節)
- ・ 増加税収財源措置(Tax Increment Finance)の導入(第6節)

### 3 地方自治体の歳入構造

経常会計及び資本会計を合わせた、地方自治体の歳入は図表6-1のとおりとなっている。2012年度における地方自治体の歳入合計のうち、約63%が中央政府からの補助金であることがわかる。

【図表6-1 2008年度～2012年度 地方自治体の歳入(イングランド)】<sup>47</sup>

【単位:百万ポンド】

		2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度
補助金	地方交付金 (Revenue Support Grant)	2,854	4,501	3,122	5,873	448
	ノン・ドメスティック・レイト交付金 (Redistributed Non Domestic rates)	20,506	19,515	21,517	19,017	23,129
	警察補助金 (Police Grant)	4,136	4,253	4,374	4,546	4,224
	AEF <sup>48</sup> 内特定補助金 (Specific grants inside AEF)	42,920	45,639	45,750	45,502	41,820
	自治体一括補助金 (Area Based Grant)	3,050	3,314	4,363	-	-
	GLA 補助金 (General GLA Grant)	48	48	48	63	50
	AEF 外の補助金 (Grants outside AEF)	14,991	17,064	19,069	18,614	18,850
	住宅補助金 (Housing subsidy)	▲235	▲134	▲494	▲704	▲791
	資本支出に係る補助金 (Grants towards capital expenditure)	7,711	8,760	9,592	8,637	9,739
	補助金 合計額 (Total grant income)	95,980	102,961	107,341	101,800	97,692
自主財源	カウンスル・タックス (Council Tax)	24,759	25,633	26,254	26,451	26,715
	利子収入 (External interest receipts)	1,926	778	663	860	815
	資産売却収入等 (Capital receipts)	1,353	1,427	1,498	2,013	2,124
	使用料・手数料 (Sales, fees and charges)	12,573	12,859	12,597	11,991	12,201
	賃借料収入 (Council rents)	6,219	6,326	6,317	6,583	6,916
	自主財源 合計額 (Total locally-funded income)	46,830	47,024	47,328	47,899	48,771
その他歳入 (Other income and adjustments)		11,010	12,272	10,535	9,995	8,842
合計 (Total income)		153,820	162,257	165,204	159,694	155,306
補助金の割合 (Grants as a percentage of total income)		62%	63%	65%	64%	63%

<sup>47</sup> DCLG, Local Government Financial Statistics England No24 2014, Table2.1a, P35

<sup>48</sup>統合外部財源(Aggregate External Finance)の略称。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。

## 4 経常会計 (Revenue Account)

### (1) 一般経常会計 (General Fund Revenue Account)

英国の地方自治体の一般経常会計では、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、英国では一般経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、元本償還費は一般経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 経常支出 (Revenue Expenditure / Current Expenditure)

経常支出は職員の人件費や、施設維持費、サービス費などの経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。経常支出はその性質によって、様々な定義がある。

- ・ 経常支出 (Current Expenditure) — 全ての経常的経費に係る支出。
- ・ 純経常支出 (Net Current Expenditure) — 経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。
- ・ 経常 (歳入) 支出 (Revenue Expenditure) — 純経常支出から AEF 外特定補助金を控除し、他会計繰出金を加えたもの。
- ・ 純経常 (歳入) 支出 (Net Revenue Expenditure) — 経常支出から AEF 内特定補助金を控除した支出。

2012 年度のイングランドにおける純経常支出について見てみると、図表6-2のとおり教育分野 (33.2%)、社会福祉分野 (18.9%)、住宅 (20.3%) 及び警察 (10.1%) の分野が大きな割合を占めている。

【図表6-2 2008年度～2012年度 純経常支出(イングランド)／目的別内訳】<sup>49</sup>

【単位：百万ポンド】

	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	(構成比)
教育 (Education)	42,148	44,471	45,283	40,219	37,134	33.2%
道路・交通 (Highways and transport)	5,679	6,541	5,669	5,381	4,823	4.3%
社会福祉 (Social care)	19,604	20,963	21,062	21,160	21,136	18.9%
住宅(特別会計を除く) (Housing (excluding Housing Revenue Account))	16,964	20,022	21,032	21,868	22,744	20.3%
文化・環境・計画 (Cultural, Environment and Planning)	10,474	11,083	10,676	9,742	9,407	8.4%
警察 (Police)	11,555	12,022	11,948	11,650	11,337	10.1%
消防・救急 (Fire & Rescue)	2,104	2,177	2,165	2,118	2,119	1.9%
庁舎管理等 (Central services)	3,846	3,771	3,608	3,342	3,412	3.1%
その他 <sup>50</sup> (Others)	643	▲1,874	▲203	▲261	▲171	▲0.2%
合 計	113,018	119,176	121,240	115,219	111,941	100%

## 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・レート交付金(Redistributed Non Domestic Rate)、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る。2012年度において、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27.6%を占めている。第1節1にも述べたように、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。なお、ノン・ドメスティック・レート交付金は全体の23.9%となっている。

<sup>49</sup> DCLG, Local Government Financial Statistics England No24 2014, Table3.2a, P68

<sup>50</sup> 「その他」には、Appropriation to (+) / from(-) accumulated absences account 及び Reversal of revenue expenditure funded from capital under statue を含む

2006年度には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。このため、2006年度における地方交付金の総額は対前年度比約87%減となり、地方自治体の裁量が大幅に削減され、その状態が続いている。

【図表6-3 2008年度～2012年度における経常収入(イングランド)の主な財源内訳】<sup>51</sup>

【単位:百万ポンド】

(単位:百万ポンド)	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	構成比
地方交付金 (Revenue Support Grant)	2,854	4,501	3,122	5,873	448	0.5%
警察補助金(Police Grant)	4,136	4,253	4,374	4,546	4,224	4.4%
AEF内特定補助金 (Specific grants inside AEF)	42,920	45,639	45,750	45,502	41,820	43.3%
自治体一括補助金 (Area Based Grant)	3,050	3,314	4,363	-	-	%
GLA補助金 (General Greater London Authority Grant)	48	48	48	63	50	0.1%
地域公共サービス補助金 (Local Service support Grant)	-	-	-	253	223	0.2%
ノン・ドメスティック・レート交付金 (Redistributed non-domestic rates)	20,506	19,515	21,517	19,017	23,129	23.9%
カウンスル・タックス (Council Tax)	24,759	25,633	26,254	26,451	26,715	27.6%
上記項目の合計	98,273	102,903	105,428	101,705	96,609	100%

## (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他の地方自治体向けのサービス及び個人又は民間企業一般に対する商業的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、自治体法務、廃棄物収集等があり、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。

2010年度のイングランドにおける商業会計の歳出は約45億ポンド、歳入は約48億ポンドであった<sup>52</sup>。

<sup>51</sup> DCLG, Local Government Financial Statistics England No24 2014, Table3.2a.;P68

<sup>52</sup> DCLG, Local Government Financial Statistics England No22 2012, TableC1g,P160

### (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る。従来、この会計は賃貸料と中央政府からの補助金(住宅会計助成金;Housing Revenue Account subsidy)で賄われていた。イングランドにおける2010年度の歳出は約94億2200万ポンドで、歳入は約88億3800万ポンドであった<sup>53</sup>。

しかし、住宅会計助成金については2011年地域主義法(Localism Act 2011)により2012年4月から廃止された。この改正は、各自治体が長期的な視点で公営住宅供給の量の調整、質及び効率性を向上させるインセンティブと柔軟性を与えることを主な目的としており、これまで一旦国庫に納付されていた地方自治体の賃借料収入は、新たに導入される自治体単位での独立した公営住宅会計で自治体が保有し、公営住宅サービス提供資金として使うことが可能となった。

## 5 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、2012年度の歳出規模はイングランド全体で約189億ポンドとなっており、目的別では交通(約32%)、教育(約24%)、住宅(約20%)が大きな割合を占めている(図表6-4参照)。

---

<sup>53</sup> DCLG, Local Government Financial Statistics England No22 2012, Table3.8a, P86

【図表6-4 2008年度～2012年度資本支出(イングランド)目的別内訳】<sup>54</sup>

【単位:百万ポンド】

	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	構成比
教育 (Education)	4,542	5,392	6,107	5,495	4,528	23.9%
交通 (Highways & Transport)	4,735	5,851	7,943	6,574	6,046	31.9%
住宅 (Housing)	4,901	4,514	4,063	3,274	3,731	19.7%
社会福祉 (Social services)	300	288	312	253	207	1.1%
文化・芸術活動 (Culture & related services)	1,056	1,245	1,147	1,102	877	4.6%
警察 (Police)	794	704	602	538	500	2.7%
環境 (Environmental services)	604	571	531	488	526	2.8%
消防・救急 (Fire & rescue)	167	189	195	136	172	0.9%
企画・開発 (Planning & development services)	1,081	924	833	653	879	4.6%
庁舎管理等 (Central services)	1,269	1,389	1,110	1,160	1,264	6.7%
貿易 (Trading services)	351	295	304	358	201	1.1%
合計	19,801	21,362	23,146	20,032	18,931	100.0%

## (2) 資本収入

資本収入の内訳は図表6-5のとおりで、2012年度において借入金が全体の25.5%を占めている。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44.5%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、資本収入を経常収入に繰入れることはできない。

地方自治体もPFIなど民間資本活用スキームを利用した社会資本の整備・改良により、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ている(第8章参照)。

<sup>54</sup> DCLG, Local Government Financial Statistics England No24 2014, Table4.2c, P96

【図表6-5 2008年度～2012年度 資本収入(イングランド)内訳】<sup>55</sup>

【単位:百万ポンド】

	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度	構成比
資本補助金 (Central government grants)	5,733	7,494	8,063	7,170	8,481	44.5%
資本売却収入 (Use of capital receipts)	2,040	1,603	1,409	1,647	1,294	6.8%
経常収入繰入金 (Revenue financing of capital expenditure)	3,241	3,532	3,984	4,504	3,167	16.6%
借入金 (Capital expenditure financed by borrowing/credit)	7,241	7,931	8,399	18,819	4,842	25.5%
その他 (Others)	1,978	1,266	1,529	1,467	1,257	6.6%
合計	20,233	21,826	23,385	33,606	19,042	100.0%

## 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。

<sup>55</sup> DCLG, Local Government Financial Statistics England No24 2014, Table4.4a, P101

## 2 カウンシル・タックス(Council Tax)

### (1) 基本的性格

同税は、資産税の側面と、住民税の側面を併せ持つ、唯一の地方税である。税額は1つの居住用資産に成人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、歳入・関税庁評価事務所(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(図表6-6)、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。

ただし、現在も1991年4月時点での評価額が課税標準とされている。「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これまでのところ実施されていない。

【図表6-6 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。ただし、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>56</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。ただし、居住用資

<sup>56</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。

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。

税の徴収については、市町村機能を果たす地方自治体(第2章図表 2-1 参照)が行う。

### (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6-6)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6-6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、ウェストミンスター区の場合(2013 年度)、D 価格帯の資産の居住者一世帯当たり税額は 680.74 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(680.74 ポンド) × 税額の比率(11/9) = 832.01 ポンド等として求められる。

### (6) キャッピング(Capping)制度

キャッピングとは、地方税や歳出の大きい地方自治体に対して、国務大臣がその上昇を抑えることである。「1984 年レイト法(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)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している。

連立政権発足直後の 2010 年6月に発表された「2010 年緊急予算(Emergency Budget)」において、2011 年度、イングランド全土でカウンシル・タックスの税率を凍結又は引き下げることと共に中央政府はこれによる自治体の税収減を、追加の補助金を付与することによって補填することが発表された。併せて同予算付属文書において、地方自治体に入るカウンシル・タックスからの税収が、通常通り税率を引き上げた場合に比べて少なくなるとの見込みに基づいて、補填措置を行ことが言及された。<sup>57</sup>

この方針を受けて、2010 年 10 月に発表された「2010 年支出見直し(Spending Review 2010)」では、2011 年度にカウンシル・タックスの税率を凍結したイングランドの自治体の税収減の補填に毎年度7億ポ

<sup>57</sup> 「2010 年支出見直し」の中では、2.5%を基準に財政補填が行われるとされた。

ンドを充てること、この措置を「2010年支出見直し」の対象期間である2014年度まで4年間にわたって継続されるする方針が示された。

さらに、2011年地域主義法(Localism Act 2011)により、国務大臣は毎年度、自治体によるカウンスル・タックスの引き上げ率の上限を設定できることになった。自治体がこの上限を超えてカウンスル・タックスを引き上げることを望む場合は、住民投票を実施し賛成を得なければならないと規定されている。住民投票が否決された場合には、上限を超えない範囲での課税しか認められない。

現在のところこの住民投票を実施した自治体は存在しない。2013及び2014年度における政府設定の上限は2%となっている。

### (7) カウンスル・タックス手当 (Council Tax Benefit)

これまで地方自治体は、貧困世帯に対して「カウンスル・タックス手当」を支給し、実質的にカウンスル・タックスの減免を行ってきており、この「手当」には中央政府の補助金が充当されていた。

しかし、政府は「2010年支出見直し」において、この補助金の総額を1割削減するとともに、2013年度より資金提供を除くこの制度の権限を地方自治体へ移譲する方針を明らかにし、同手当は2012年福祉改正法(Welfare Reform Act 2012)により廃止された。また、2012年地方財政法(Local Government Finance Act 2012)では、全ての徴税自治体に対して、「カウンスル・タックス手当」に代わるカウンスル・タックス支払補助制度として「カウンスル・タックス軽減プログラム」を策定し、2013年度から実施することを義務付けた。この「カウンスル・タックス軽減プログラム」の内容は、それぞれの自治体が独自に決めることができる。また、自治体は、コミュニティ・地方自治省が今後新たに策定する「規則」で規定される種類の居住用建物に対し、カウンスル・タックスの軽減措置を適用できる新たな権限を付与された。さらに、2年以上空き家となっている居住用建物については、「空き住居特別税率(empty homes premium)」を適用することができるようになっている。

## 第3節 経常会計に係る一般補助金

図表6-1のとおり、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総額は、2010年度には約1,074億ポンドに上り、これはイングランド地方自治体の歳入総額の64%を占めている。図表6-7は、補助金を整理したものである。地方自治体へ交付される補助金は、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・レイト交付金(Redistributed Non Domestic Rate)及び警察補助金から構成される。以下2に述べるとおり、算定公式に基づいて、コミュニティ・地方自治省により配分額が決定され、用途制限のない補助金として交付される。この配分額は、毎年、前年度の1月頃に「地方財政対策(Local Government Finance Settlement)」として発表される。

### 1 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狙いとしている。

## (1) 2006 年度までの配分方式

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。

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

公式支出配分額 (Formula Spending Share) は、地方自治体の財政需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。一方で、2006年度からは、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 Schools Grant)」と呼ばれる特定補助金として交付されることとなり、地方交付金の総額が2006年度において対前年度比約87%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。

$$\text{地方交付金} + \text{ノン・ドメスティック・レイト} = \text{需要基準額} - \text{財源基準額} + \text{中央配分額} \pm \text{フロア保証}$$

### ○需要基準額 (Relative Needs Amount)

従来の公式支出配分額に相当。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全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異なる。

### ○財源基準額 (Relative Resource Amount)

従来の想定カウンスル・タックスに相当。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 (Central Allocation)

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る。この部分についてはカウンティ、ディストリクトなど自治体の種別ごとに人口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。

### ○激変緩和措置（フロア保証、Floor Damping Block）

激変緩和のための調整であり、一定の率を超えて増額となる自治体は減額され、一定の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>58</sup>。

## 2 ノン・ドメスティック・レート交付金 (Redistributed Non Domestic Rate)

### (1) 概要

ノン・ドメスティック・レートは、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。保守党サッチャー政権の下で 1990 年より国税化され、徴収はカウンシル・タックスと同様に基礎自治体が行うがその全てが一旦国庫に納められた後、地方交付金とともに上記1(2)の方式で配分されていた。イングランドの地方自治体へは 2010 年度で約 215 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6-3参照）。

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。

### (2) 2012年地方財政法 (Local Finance Government Act 2012) による制度改正

2012年地方財政法により、これまでその全額が国庫に納められていたノン・ドメスティック・レート税収の 50%を各自治体が保持できる新制度が2013年度から導入された。

具体的には、政府はまず、新制度への移行時、自治体ごとに、管轄地域での過去のノン・ドメスティック・レートの徴収額に基づいて、「ノン・ドメスティック・レート基準額」を算出する。さらに、やはり自治体ごとに、管轄地域の人口と公共サービス提供のコストに基づいて、「基準資金レベル (baseline funding level)」を算出する。この計算で、「ノン・ドメスティック・レート基準額」が「基準資金レベル」を超えた自治体は、2013/14会計年度より、政府に「納付金 (tariff)」を支払う。逆に、「ノン・ドメスティック・レート基準額」が「基準資金レベル」を下回った自治体は、同会計年度より、政府から「追加支給金 (top-up)」を交付される。この仕組みによって、いずれの自治体も、新制度に移行したことでノン・ドメスティック・レートからの収入が改革前より減少することを回避する。各自治体の「納付金」及び「追加支給金」の額は、最も早く2020年に行われる見込みである制度の見直しまでは固定される（ただしインフレ率に合わせた引き上げは行われる）。

これに加えて、新制度の導入後、事業用資産の増加によってノン・ドメスティック・レートからの収入が著しく増える自治体に対し、「賦課金 (levy)」を課すシステムを導入する。これは、新制度への移行後も、全ての自治体が地域のニーズに対応できるだけの資金を確保できるようにするための更なる仕組みである。自治体から徴収した「賦課金」は、管轄区域内の大規模企業の事業所が閉鎖するなどしてノン・ドメスティック・レートの徴収額が著しく減少した自治体への財政支援などに使う。

なお、自治体が政府に支払う「納付金」は、政府の「主要ノン・ドメスティック・レート会計 (main non-domestic rating account)」にプールされ、政府が自治体に支払う「追加支給金」の財源となる。コミュニティ・地方自治相はさらに、自治体が政府に支払う「賦課金」からの収入をプールするための「賦課金会

<sup>58</sup> 河合宏一、地方財政 2007 年 12 月号 “「ビジネス・レート」について”をもとに記載

計(levy pool)」を設置する。

加えて、新しいノン・ドメスティック・レイトの制度下では、自治体は、政府から許可を得ることを条件として、近郊地域の他の自治体とパートナーシップを組むことができる。パートナーシップを組んだ自治体は、新制度の下で基本的に単一の自治体として扱われ、ノン・ドメスティック・レイトの税収を共有することができる。政府への「納付金」の支払いまたは「追加支給金」の受け取りも一つのパートナーシップを単位として行う。

### (3) 追加課税

「2003年地方自治法」により、地域の活性化のために企業と地方自治体がパートナーシップを結んで設立する「ビジネス改善地区(Business Improvement Districts:BIDs)」の制度が導入された。BID 地区内の企業は、地域再活性化の資金として「BID 特別税(BID levy)」を負担するが、この BID 特別税の課税対象及び納税義務者はノン・ドメスティック・レイトと同じであり、地方自治体に対して支払うノン・ドメスティック・レイトに上乗せするかたちで徴税される(第8章第3節参照)。

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(「追加的なノン・ドメスティック・レイトに関する法律(Business Rate Supplements Act)」2009年7月2日成立)、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。課税目的は特定の地域経済活性化プロジェクトへの資金調達に限定されており、追加歳入は全てその財源に充てなければならない。実施に際して、当該プロジェクトに必要な資金の3分の1以上をこの追加課税で調達する場合は投票による課税対象企業の合意が必要とされていた。課税できる自治体は、二層制の地域ではカウンティ、一層制の地域ではユニタリー、ロンドンではグレーター・ロンドン・オーソリティーとなっている。

2011年地域主義法(Localism Act 2011)により、投票による課税対象企業の合意がいかなる場合でも必要となった。

### (4) 軽減措置

小規模企業に対しては、ノン・ドメスティック・レイトの軽減措置が設けられている。2010年10月から2015年3月31日まで、評価額が6000ポンド以下の事業用資産についてはノン・ドメスティック・レイトを全額免除、評価額が6001ポンド～1万2000ポンドの資産については一部免除としている。

### (5) その他の特別措置

地域産業パートナーシップ(LEPs)のエリア内「エンタープライズ・ゾーン」におけるノン・ドメスティック・レイトについて、エリア内の自治体の一部共有・保持できるなど特別な取り扱いを実施している(第8章第3節参照)。

## 第4節 経常会計に係る特定補助金

### 1 概要

特定補助金は、政策目的補助金(Ring-Fenced Grants)又は奨励的補助金(Unfenced GrantsないしTargeted Grants)に分けられる。政策目的補助金は、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補助金であり、奨励的補助金は、算定式によらず決められ政策メニューに支出される用途に制約がない補助金である<sup>59</sup>。

これらに加えて、2008年度から2010年度までは「自治体一括補助金」が存在した。これはかつて、各省から交付されていた複数の特定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、地方自治体は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た。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、特定補助金に分類されていた<sup>60</sup>。しかし、現在の連立政権は、2011年度からこの自治体一括補助金の一部を一般補助金又は社会福祉関連の特定補助金へ統合する一方、一部を廃止することによりこの制度を廃止した。

### 2 特定補助金の用途制限

第3節1に述べたとおり、2006年に、一般補助金から切り離すかたちで、政策目的補助金としての教育目的補助金が創設された。2009年度予算額ベースでは、教育目的補助金額は約299億ポンドとなっており、AEF内特定補助金総額約440億ポンドのうち、実に67.8%を占める。<sup>61</sup>これだけの金額が用途制限のない一般補助金から、用途制限のある特定補助金へ移されたことは、地方自治体の裁量という点において大きな影響を及ぼした。

しかし近年は、用途制限の撤廃を進める動きがみられる。前労働党政権下では、「2007年包括的支出見直し(Comprehensive Spending Review 2007)」に基づいて、50億ポンドに上る特定補助金が一般補助金化された。<sup>62</sup>

また連立政権は、教育目的補助金及び公的医療補助金以外の全ての特定目的補助金について、その用途制限を撤廃した。これにより、90種類を超える特定目的補助金は2011年度から10種類未満に削減され、総額70億ポンドに上る特定補助金が一般財源化され、一般補助金の額が40億ポンド以上増加することとなる。<sup>63</sup>

<sup>59</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)

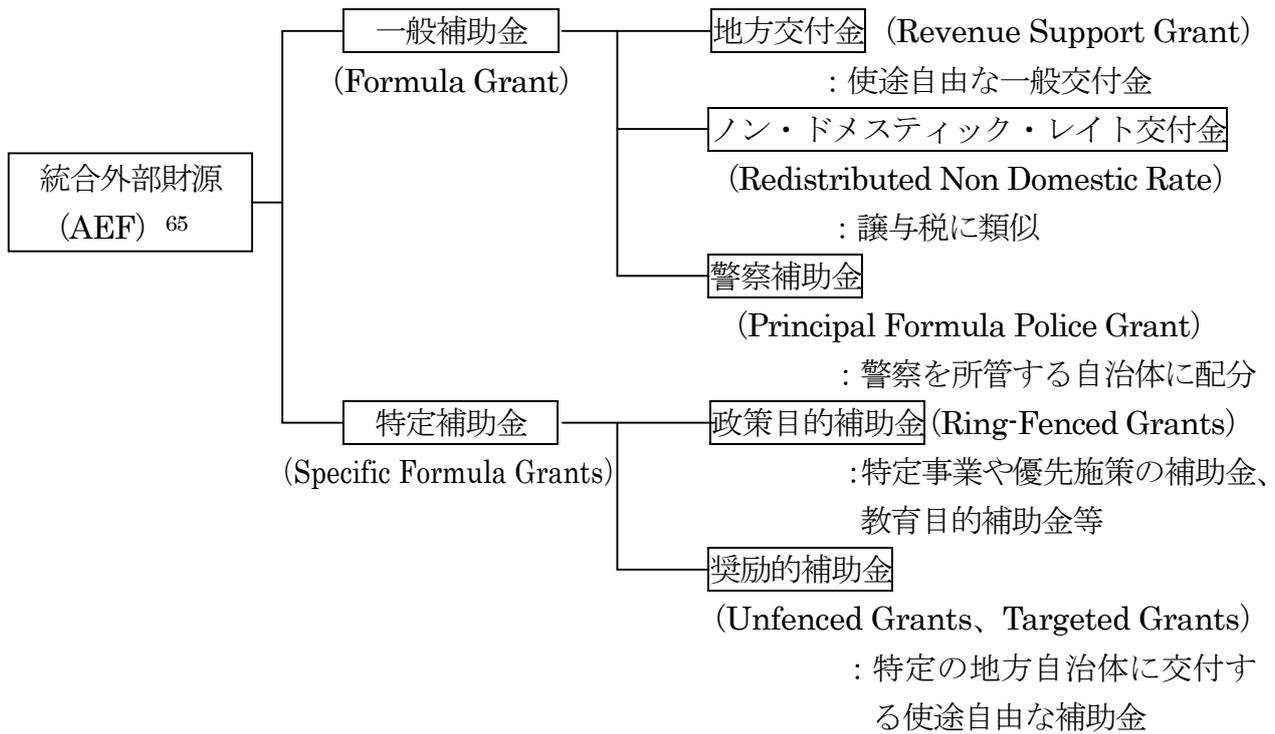
<sup>60</sup> 河合宏一、地方財政2009年6月号「英国における補助金一般財源化の動向」をもとに記載

<sup>61</sup> DCLG, Local Government Financial Statistics England No20 2010, TableC4b, P206

<sup>62</sup> A Brief Guide to Local Government Finance for Councillors/2010 Edition(CIPFA)

<sup>63</sup> 2010年支出見直し(Spending Review 2010)

【図表6-7】<sup>64</sup>



**AEF 外特定補助金** ——— 政府が所掌する業務に関して地方自治体が政府に代わり代理支出するものに対し給付される補助金。(例：高等教育機関に対する補助金、公営住宅家賃補助)

### 第5節 資本金に係る補助金

投資的経費に対する補助金の大部分は、交通、住宅、都市再開発等の特定の事業に対して、中央政府から交付される。この他には、ナショナル・ロタリー (National Lottery)、スポーツ・イングランド (Sports England) 等の公的団体からの助成金等も存在する。

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。これにより、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が一本化され、投資的経費内で用途が制限されずに交付されることとなった。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も高める結果につながっている。

<sup>64</sup> ODPM, A Guide to the Local Government Finance Settlement, January 2006,より作成。

<sup>65</sup> Aggregate External Finance、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節 借入金

### 1 概要

地方自治体の長期借入は投資的経費について行われており、大部分が公共事業資金貸付協会(Public Works Loan Board)<sup>66</sup>からの借入で、その他は一般銀行からの借入である。「2003年地方自治法」により、2004年度から地方自治体の借入に関する中央政府の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許可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、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。

### 2 増加税収財源措置(Tax Increment Finance)

現連立政権は、地方自治体の新しい資金調達方法として、「増加税収財源措置」を打ち出し、2012年地方財政法により制度化された。増加税収財源措置とは、政府より指定を受けた地域が地域開発等のプロジェクトにおいて、開発後に見込まれる税収増を担保に資金を借り受け、プロジェクトの資金調達を行うことができる仕組みである。具体的には、将来のノン・ドメスティック・レイトの増収額を償還財源として地方自治体の資金調達を可能にし、自治体はその資金で地域経済発展の基盤となる主要なインフラ整備等の投資プロジェクトを行うというものである。

## 第7節 コミュニティ予算(Community Budgets)による支出の効率化

コミュニティ予算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。具体的には、社会的、経済的、健康的または育児などに関して深刻な問題を数多く抱える家族に対する支援などである。このような家族に対する行政支出は高額となっているため、様々な組織が協力することでより総合的なアプローチを実施し、公共サービス提供のあり方を見直すことでより効果的な方法を検証・実施するものである。2011年4月よりイングランド内の16の地域で試験的に導入された(第1段階)。2013年度には第2段階として4つの広域自治体(whole place; 図表6-8)で、「コミュニティ予算」が試験的に実施されることとなっており、国家レベルでのネットワーク創出が期待されている。

---

<sup>66</sup> 公共事業資金貸付協会は、地方自治体への融資を行う法定の独立機関。2002年に財務省の執行機関である英国債務管理局(UK Debt Management Office)に統合された。

【図表 6 - 8 ; コミュニティ予算(Community Budgets)第2段階実施地域】

1	グレーター・マンチェスター (Greater Manchester)
2	チェシャーウエスト及びチェシャー (Cheshire West and Chester)
3	ウエスト・ロンドン (ハマースミス・フラム、ケンジントン・チェルシー、ウエストミンスター) (West Lodon – Hammersmith & Fulham, Kensington & Chelsea)
4	エセックス (Essex)

## 第7章 地方分権

英国は、イングランド、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドから構成される連合王国である。これらのイングランドに併合された地域の一部では、20世紀に入ってから独立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。

1997年まで18年間続いた保守党政権では、連合王国の基盤を揺るがずとして地方分権が進まなかったが、その後続いたブレア労働党政権では、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・オーソリティーの設立など地方分権が推進された。また、2010年5月に発足した現連立政権においても、他地域への地方分権を推進している。

また、イングランド及び他地域内における地方自治体に対しても、地域主義法及び地域議会等により地方分権が推進されている。

この章では、第1節で中央政府による他地域への分権、及び第2節でイングランド及び3地域内における地方自治体への分権について述べる。

### 第1節 他地域(スコットランド、ウェールズ、北アイルランド)への分権

#### 1 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2012年時点で約531万人、首都はエジ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<sup>67</sup>)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連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政府(Scottish Executive)は、中央政府のスコットランド省(Scotland Office)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、地域に対する権限移譲などを所管していたが、現在

---

<sup>67</sup> スコットランドの議会は Parliament、その他ウェールズ及び北アイルランドの議会は Assembly を使う。

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には、「1998年スコットランド法 (Scotland Act 1998)」により、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) が与えられていたが、2012年5月に成立した「2012年スコットランド法 (Scotland Act 2012)」<sup>68</sup>により、所得税の税率の一部決定権<sup>69</sup>が付与されるなど更なる権限移譲が行われた。「2012年スコットランド法」の主な内容は下記のとおりである。

- 2016年4月より、スコットランド議会に、所得税の一部税率決定権を付与する。
- 本法律の成立と同時に、スコットランド議会に対し、スコットランドで新たな租税を導入する権限を与える (ただし英国政府の承認を必要とする)。
- 2015年4月より、スコットランドにおける不動産取得印紙税 (stamp duty land tax) 及び廃棄物埋め立て税 (landfill tax) の税率決定権及び徴税権を、それぞれスコットランド議会、スコットランド政府に移譲する。これら租税からの税収は、スコットランド政府が保持する。
- スコットランド議会が既に有する資金借入の権限を拡大する。その目的は、国税の税収の変動に応じて、中央政府からスコットランド政府に交付される包括補助金 (block grant) の額<sup>70</sup>が変動する場合に対応することである。
- スコットランド政府の法律上の名称を、「Scottish Executive (スコットランド執行部)」から「Scottish Government (スコットランド政府)」に正式に変更する。
- スコットランドにおける薬物依存症の治療の規制等に関する権限をスコットランド政府に移譲する。
- スコットランド議会選挙の運営に関する権限をスコットランド政府に移譲する。
- スコットランド内で適用される酒気帯び運転の基準を設定する権限をスコットランド政府に移譲する。
- スコットランド内で適用される車の制限速度を設定する権限をスコットランド政府に移譲する。

<sup>68</sup> 同法は、2009年6月に「スコットランドへの分権に関する委員会 (Commission on Scottish Devolution) (通称「カルマン委員会」)」が発表したスコットランドへの権限移譲に関する調査の最終報告書「より良いスコットランド行政を目指して — 21世紀におけるスコットランドと英国 (Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century)」で示された提案を立法化したものである。

<sup>69</sup> 2016年4月より、現在は全国一律である所得税の税率が、スコットランドのみ、英国の他地域より10%低く設定される。さらに、スコットランド議会は、英国の他地域より10%低く設定された所得税率に加えるための「スコットランドのみの所得税率」を決定する。「スコットランドのみの所得税率」は、10%を超えても、またそれより低くてもよい。スコットランドにおける最終的な所得税率は、他地域より10%低く設定された所得税率に、「スコットランドのみの税率」を加えたものとなる。所得税からの税収のうち、「スコットランドのみの税率」から得られた分はスコットランド政府の歳入となり、残りは中央政府の歳入となる。

<sup>70</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。

### (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連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。

2011 年5月に実施された第4回議員選挙結果は、スコットランド国民党(Scottish National Party、以下「SNP」)が 69 議席、労働党が 37 議席、保守党が 15 議席、自由民主党が5議席を獲得した。<sup>71</sup>これにより、1999 年のスコットランド議会設置以降初めて、SNP が単独政権による過半数の議席獲得を達成し、前国会会期中に実現できなかったスコットランド独立の是非を問う住民投票の実施に必要な法律の制定が可能になった。

なお、次の選挙は下院選挙(総選挙)と日程が重なるのを避けるために、通常の4年ではなく5年置いた 2016 年5月に実施される予定となっている。

### (4) 執行機関

スコットランド政府は、議会議員の中から選挙で選ばれる首席大臣(First Minister)を長とし、閣議メンバーである大臣(Cabinet Secretary)と副大臣クラスの大員(Minister、Secretary と区別するため Junior Minister と呼ばれることもある)で構成される。首席大臣は、議会議員の中から大臣及び副大臣クラスの大員を指名(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、首席大臣の専決事項(実際には、首席大臣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、政府の組織自体が大きく変わる可能性がある。

なお、政府の首席大臣及び大臣は、国会議員、欧州議会議員及び地方議会議員の職を兼ねることは可能であるが、英国政府の国務大臣の職を兼ねることはできない。首席大臣は、2007 年5月から SNP 党首のアレックス・サモンド氏が務めている。

### (5) 英国からの独立の是非を問う住民投票の実施

SNP 率いるスコットランド政府は、2012 年1月にスコットランド独立の是非を問う住民投票について意見を募ることを目的とした協議文書(consultation paper)を発表し、2014 年秋に住民投票を実施するとした。投票が実施される 2014 年は、ロバート 1 世率いるスコットランド軍が、スコットランド中部のバノックバーンでイングランド軍に大勝し、その後の独立につながった「バノックバーンの戦い」からちょうど 700 年後に当たる。住民投票でスコットランド独立への賛成が過半数を占めた場合、政府は、独立について英国中央政府と交渉を開始することとしている。

スコットランド政府が独立に関する住民投票実施の権限を有するか否かという点については、過去何年もの間、議論が重ねられてきた。その理由は、スコットランド議会と政府の設置を規定した「1998 年スコットランド法」に、イングランドとスコットランドの連合に関する問題については中央政府が権限を留保すると規

---

<sup>71</sup> 2014 年4月現在の構成は 128 議席(スコットランド国民党(SNP)65、労働党 38、保守党 15、自由民主党 5、スコットランド緑の党 2、無所属 3)

定されているためである。しかし、デービッド・キャメロン英国首相とスコットランドのアレックス・サモンド首席大臣は 2012 年 10 月、スコットランドの独立の是非を問う住民投票の実施に向けて両政府が協力することで合意した。この合意は「エジンバラ合意 (Edinburgh Agreement)」と呼ばれ、これにより、スコットランド独立の賛否を問う住民投票の実施に必要な立法措置を行う権限が英国議会からスコットランド議会へ移譲され、スコットランド独立を巡る住民投票を、その実施方法の決定を含めてスコットランド政府が行うこと、及び住民投票が「明確な法的根拠を持つ」ことが確認された。

その後、スコットランド独立住民投票法案 (the Scottish Independence Referendum Bill) が承認されたことにより、住民投票は 2014 年 9 月 18 日に行われること、この住民投票に限り通常の英国の選挙権年齢 (18 歳以上) と異なり、選挙権年齢が 16 歳以上に引き下げられることが決まった。

しかし、スコットランド住民を対象とした世論調査では、独立を支持する住民の割合は、3割から4割の間に留まっているほか<sup>72</sup>、EUとの関係 (他の加盟国の賛同を得てEUに加盟することができるのかどうか) や通貨の使用 (EU への加盟申請においてはユーロ導入が前提となるがスコットランド政府はポンドの使用を予定している。また、そもそも英国側が独立したスコットランドにポンドの使用を認めるのかという議論がある) において課題が残っている。

## 2 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、2012 年時点で人口約 307 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連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 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

ウェールズ議会には、下記 20 の分野に関する完全な立法権 (ウェールズ議会法を制定する権利) が付与されている。これまでウェールズ議会には、「2006 年ウェールズ政府法」 (The Government of Wales Act 2006) により二次的な立法権 (法案 1 件ごとに英国国会の同意が必要) だけが付与されていたが、

---

<sup>72</sup> UK Polling Report (<http://ukpollingreport.co.uk/scottish-independence-referendum>) 4 月 14 日現在

2011年3月に実施されたウェールズ議会が完全な立法権を持つことについての住民投票で63.5%の賛成票を得た結果、立法権に関する権限が拡大されることになった。

ただし、英国議会は、依然として全ての分野について留保権限を持っている。すなわち、ウェールズ相は、「2006年ウェールズ政府法」でウェールズに分権されていない事項、イングランドにおける上水道・水資源・水質、イングランドで施行されている法律、及び英国の国際的責務に対して不利な影響を与える可能性があるウェールズ議会法に介入することができる権限を保留し、ウェールズ議会の立法権限の範囲が疑わしい場合には、英国最高裁判所に対して問い質すことができる。

＜ウェールズ議会に付与された立法権＞

- ①農林水産業・動植物・農村開発、②歴史的建造物の保護、③文化、④経済開発、⑤教育と職業訓練、⑥環境、⑦消防・救急、⑧食料、⑨保健及び保健サービス、⑩高速道路及び幹線道路・運輸・交通、⑪住宅、⑫地方自治、⑬ウェールズ議会、⑭行政、⑮社会福祉、⑯スポーツとレジャー、⑰観光、⑱都市計画、⑲上下水道・洪水対策、⑳ウェールズ語

なお、2011年10月にウェールズへの地方分権の今後について検討する新たな第三者による調査委員会<sup>73</sup>の設置が発表された。同委員会は、2012年11月に財政にかかる権限移譲について課題と改善提案をまとめた報告書を発表した。その後、同委員会は引き続きウェールズ議会の権限一般についての調査を実行し、2014年3月に61の改善提案を含む報告書を発表した。同報告書の主な内容は下記のとおりである。

- ・さらなる分権で議会の責任と役割が増大することに合わせ、議会議員の増員(現在より最低20人は多い80人は必要とされている)を実施する
- ・発電量が350メガワットまでの発電事業の事業許可の権限を、中央政府からウェールズ政府に移譲する(現在は、発電量50メガワットまでの発電事業の事業許可の権限がウェールズ政府に移譲されている)
- ・BBC Trust<sup>74</sup>内に、ウェールズにおけるBBCの業務を監視する機関を設置、S4C<sup>75</sup>への資金調達に関する権限の分権
- ・下水道に関する権限の分権
- ・港湾、鉄道、バス、タクシーなどの交通機関に関する分権
- ・飲酒運転、速度制限に関する権限の分権
- ・若者の犯罪者の処遇と更生に関する分権(刑事司法制度全体としての分権は、ウェールズの法が十分に成熟しているかをみる必要があるために10年後に再度検討すべきとした)
- ・法令での国の留保権限の表記についてスコットランドと同様とすること;限定列記された項目のみを国の管轄とし、その他の事項についてはウェールズに分権すること(現在のシステムと反対。現在は限定された事項のみウェールズに分権されているが、どこまで国の関与が及ぶかについて混乱を引き起こしているとして批判されている)

<sup>73</sup> 委員長は2001年から2007年までウェールズ議会書記官長であった Paul Silk が務めることから、この委員会は通称「シルク委員会」とも呼ばれる。

<sup>74</sup> 視聴者の利益追求を目的として BBC (英国国営放送) の業務を監督する機関

<sup>75</sup> Sianel Pedwar Cymru. ウェールズの地方テレビ局

このうち、「議員の増員」についてはウェールズ議会、国会双方から懸念が示されており、また現在の議会の任期が短いことから導入は見送られることとなりそうである。

### (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連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。

2011年5月に実施された第4回議員選挙結果は、定数60名のうち労働党が30議席、保守党が14議席、ウェールズ国民党が11議席、自由民主党が5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過半数には至らず、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（現在も同議席）。同党は、今回は連立政権を組まず、少数与党政権を運営することを決定した。

なお、次の選挙はスコットランドの選挙と同様通常の4年ではなく5年置いた2016年5月に実施される予定となっている。

### (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政府(Welsh Assembly Government)が設立された<sup>76</sup>。

ウェールズ政府は、議会議員の中から選ばれる首席大臣(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。首席大臣は議会議員の中から大臣及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席大臣の専決事項である。また内閣の首席大臣、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、英国政府の国務大臣と職を兼ねることはできない。2009年12月からは、労働党のカーウィン・ジョーンズ氏が首席大臣を務めている。

### (5) 独自政策

1999年にウェールズ議会が設立されるまでは、ウェールズという地域全体を包括する組織がなかったためか、ウェールズに住む住人の中には「ウェールズ」に対する意識が欠けている者もいると言われることがあった。しかし、ウェールズ議会設立後は、処方箋代を全ての年齢で無料にするなど独自政策を行っている結果、ウェールズ人としての「国民意識」が芽生え始めるという意見がある。

また、ウェールズ語などのウェールズ独自の文化の保護に関して積極的であり、議会の公用語も英語及びウェールズ語とされている。

今後もウェールズ政府による独自政策により、このような意識の変化が強くなるが見込まれる。

---

<sup>76</sup> 2011年5月の第4回議員選挙後に「Welsh Government」と改称した。

### 3 北アイルランド

#### (1) 議会の成立経緯

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。

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、人口は 2012 年時点で約 182 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北アイルランド政府による統治(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 月からは再び北アイルランド政府による統治が再開された。

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ヵ月後に第 1 回議員選挙が実施されたものの、北アイルランド政府の組閣は、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 月に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、北アイルランド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、北アイルランド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「セント・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には、中央政府が権限を移譲した事項(警察、司法、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いる。また、中央政府が権限を留保する事項(海域・空域管理、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、最高裁判事の指名、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。

2011 年 5 月に実施された第 4 回選挙の結果、議席構成は前回選挙とほとんど変わらず、民主統一党が 38 議席、シン・フェイン党が 29 議席、アルスター統一党が 16 議席、社会民主労働党が 14 議席、無派閥の同盟党が 8 議席を獲得し、引き続き民主統一党とシン・フェイン党の連立政権が続くことになった。<sup>77</sup>

なお、次の選挙はスコットランド、ウェールズの選挙と同様通常の 4 年ではなく 5 年置いた 2016 年 5 月に実施される予定となっている。

### (4) 執行機関

執行機関である北アイルランド政府(Northern Ireland Executive)は、議会議員の中から選ばれる首席大臣(First Minister)と副首席大臣(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。

1998年北アイルランド法により、首席大臣と副首席大臣は 2 人 1 組で選出されることとなっており、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とされていた。しかし、セント・アンドリュース合意に基づき制定された 2006 年北アイルランド法においては、この内容が修正され、首席大臣、副首席大臣はそれぞれ選出されることとなった<sup>78</sup>。首席大臣、副首席大臣の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。

首席大臣及び副首席大臣は、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。また北アイルランド政府の首席大臣及び大臣は、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、英国政府の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・ロビンソン氏に首席大臣が変わったが、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席大臣を務めている。

---

<sup>77</sup> その他：伝統的ユニオニストの声 1、北アイルランド緑の党 1、無所属。(2014 年 4 月現在は、民主統一党 38、シン・フェイン党 29、社会民主労働党 14、アルスター統一党 13、同盟党 8、"NI21" 2、北アイルランド緑の党 1、伝統的ユニオニストの声 1、英国独立党 1、無所属 1

<sup>78</sup> 首席大臣は、ナショナリスト、ユニオニスト両派のうちの多数の議席を有する側に属する政党の中で最大の議席を有するものの中から、副首席大臣は同議会内の少数派に属する政党の中で最大の議席を有するものの中から選出される。

## (5) 独自政策

既述のとおり、北アイルランド議会及び北アイルランド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、既に北アイルランド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、将来北アイルランド政府に権限が移譲される可能性があるとしてされた中央政府の「権限留保事項(reserved matters)」のうち警察・司法分野について、2010年2月に、中央政府から北アイルランド政府に警察・司法権が移譲された。これにより、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、北アイルランド政府内に新設の司法省の下に置かれた。

さらに、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政府に移譲されたほか、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2節 イングランド及び各地域内における地方自治体への分権

### 1 イングランド

#### (1) 地方分権政策:「大きな社会」と「地域主義」

現在の連立政権は地方分権の方針を示し、「大きな社会(Big Society)」と「地域主義(Localism)」を主要政策と掲げた。

「大きな社会」とは、地域の公共サービス提供の権限を、中央政府及び地方自治体から、地域のボランティア組織、慈善団体、社会的企業(social enterprises)などに移譲することを奨励する政策である。「地域主義」とは、地域の問題に関する決定権を、可能な限り住民に近いレベルに移譲するという政策である。この2つは類似しており、どちらも住民による地域行政への参加を奨励する政策である。

#### ア 大きな社会(Big Society)

現在の保守党・自由民主党の連立政権が発足直後の2010年5月に発表した政策文書「連立政権：新政権政策プログラム」の中で「大きな社会」が政府の正式な政策として掲げられた。続いて発表された「大きな社会の創設(Building the Big Society)」と題する文書には、「大きな社会」の実現構想の原則として、下記の5つが掲げられた。

- ・ コミュニティにより多くの権限を移譲する。
- ・ 地域コミュニティへの積極的な関与を住民に奨励する。
- ・ 中央政府から地方自治体へ権限を移譲する。
- ・ 協同組合、相互扶助組織、慈善団体、ソーシャル・エンタープライズ(社会的企業)を支援する。
- ・ 政府が所有する公的データを一般公開する。

2013年1月に、政府は、前述の政策文書「連立政権：新政権政策プログラム」についての中間報告書を発表している。その中では、政府の取り組みの成果として以下の報告がされている。

- ・ 住民組織、慈善団体、社会的企業などに資金提供するため、銀行の休眠口座預金や大手銀行からの投資を財源とした社会的投資銀行である「大きな社会基金(Big Society Capital)」を創設した。
- ・ 9つの政府の出先機関、地域開発機関、インフラ計画委員会などの組織を廃止し、監査委員会

を解散し、地方自治体への権限移譲を推進し、中央政府のスリム化と経費削減を実施した。

- ・ ブリストル市、レスター市、リバプール市において直接公選制を導入した。

しかし、「大きな社会」とは何か明確に定義されておらず、「大きな社会」への移行を支援する強力な政策がとられているとは言えないため、むしろ、この取り組みは社会的弱者に対する中央政府の責任をあいまいにするもの等の批判も強いのが実態であった。

## イ 地域主義:「2011年地域主義法」の成立

2011年10月に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)」が国会で成立し、地方自治体及び地域コミュニティにより多くの自由裁量が与えられ、地域主義の実践という連立政権の方針が実行されることになった。

これは、前述の「連立政権: 新政権政策プログラム」の中で示された国民の行政への参加を促進するため、地方自治体、地域コミュニティ、近隣社会、そして住民に新たな権限を移譲するとした分権を推進する方針に基づくものである。

地域主義法は、下記のことを規定している。

- ・ 地方自治体及びその他公的機関の機能及び行政業務遂行の方法に関すること<sup>79</sup>
- ・ 「イングランド地方行政委員会(Commission for Local Administration in England)」の機能に関すること
- ・ 英国が環境に関する EU 規定に違反した場合に欧州司法裁判所が英国に課する罰金について、地方自治体またはその他公的機関に支払い義務を負わせることを可能にすること
- ・ 地方財政制度に関すること
- ・ 都市部及び地方での土地開発に関する制度、地域インフラ施設税、国家的重要性を有するインフラ施設建設計画の承認に関すること
- ・ 公営住宅及びその他の住宅の供給に関すること
- ・ ロンドンにおける再開発に関すること など

## (2) 地方分権政策による地方自治体への影響

### ア グレーター・ロンドン・オーソリティー(GLA)

32のロンドン区(London Borough)とシティ・オブ・ロンドン(City of London Corporation)を所管区域とする地域政府であるグレーター・ロンドン・オーソリティー(GLA)が2000年7月に創設されて以来、「2007年GLA法(Greater London Authority Act 2007)」により、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においてロンドン市長の権限拡大が行われてきた。

---

<sup>79</sup> 地方自治体に対し、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法的権限として、「包括的権限(general power of competence)」を付与することが含まれた。これは、「2000年地方自治法(Local Government Act 2000)」により自治体に付与された、経済的、社会的及び環境面での福利(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に代わるものである。

2010年7月には、中央政府がロンドン政府地域事務所(国の出先機関)の廃止を決定したことを受け、ジョンソン市長により中央政府に提出された「ロンドンへのさらなる権限移譲(Further devolution to London)」の一部が、2011年地域主義法に含まれることになった。地域主義法により、GLAに移譲された権限は以下のとおりである。

- ・ ロンドンにおける公営住宅サービスへの投資に関する権限を、住宅・コミュニティ庁から GLA へ移譲する。
- ・ ロンドン開発公社を廃止する。ロンドンの経済開発戦略文書の策定を、ロンドン市長の法的義務とする。
- ・ ロンドン市長に対し、グレーター・ロンドン内の区域を「ロンドン市長開発区域(Mayoral development areas)」に指定する権限を付与する。また、開発区域ごとに設置される「ロンドン市長開発局(Mayoral development corporations)」は、当該区域内の建築許可申請の承認・拒否の権限を有する。
- ・ 中央政府は、政府が有する権限のうち、ロンドン市長への移譲が適当であると判断されるいかなる権限を、ロンドン市長に移譲することを可能にする。
- ・ ロンドン市長は、現在6種類あるロンドンの環境戦略文書を統合した「ロンドン環境戦略(London Environment Strategy)」を策定する。
- ・ ロンドン議会に対し、議員の3分の2の合意を条件として、ロンドン市制の様々な分野についてロンドン市長が策定する戦略文書を拒否する権限を付与する。

## イ GLA 以外の地方都市

### (ア) 直接公選首長制度導入によるリーダーシップの強化の試みと頓挫

2012年5月、ロンドン以外のイングランドの10の大都市において、直接公選首長制度導入<sup>80</sup>の是非を問う住民投票が「2011年地域主義法」に基づいて実施された。これは、現政権が掲げる地域の問題に関する決定権を住民に近いレベルに移譲するという政策に基づき実施されたものである。中央政府が、直接公選首長制度により選出されたリーダーの政策に基づいて、市に可能な限り権限を移譲することにより、リーダーが強力なリーダーシップを発揮することが期待された。

これら10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、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、及びウェイクフィールド市である。当初は、レスター市とリバプール市を含む12都市で住民投票が実施される予定であったが、これら2都市は、それぞれ2010年12月、2012年2月に、各議会において直接公選首長制度の導入を議決したため<sup>81</sup>、住民投票は実施しなかった。

住民投票の結果は、ブリストル市のみで賛成多数となり、その他9都市では、直接公選首長制度の導入

<sup>80</sup> 直接公選首長制度は、すでに「2000年地方自治法」でイングランドの自治体に導入されており、これまでに50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15ヶ所で可決されている。現在直接公選首長制を導入している自治体ののうち、最も規模が大きいのはリバプール市であり、人口は469千人である。

<sup>81</sup> 「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う直接公選首長制度導入の要件が撤廃された。

が否決された。これらの大都市で直接公選首長制度を導入し、強力なリーダーシップを発揮させるという現政権の構想は、3市(ブリストル市、レスター市及びリバプール市)を除き、実現できないことになった。

#### (イ) 都市協定(City Deal)(直接公選首長制度に代わる権限移譲)

「都市協定」とは、都市の経済成長促進を狙いとする都市と中央政府の間の合意であり、その内容は、政府から都市への権限と資金の移譲、及び都市の経済成長支援を目的とするその他の取り決めである。都市協定は、「経済の均衡を図り、民間部門の経済成長を促進する」という現政府の目標の達成に向けた重要な施策である。

他都市に先駆けて、2012年2月にリバプール市が中央政府と締結した。これにより、中央政府は、都市再開発、福祉、住宅、職業技術の分野で新たな権限をリバプール市に移譲し、1億3000万ポンドの補助金を交付することが決定した。

中央政府は、直接公選首長制度導入により権限移譲を実施する方針であったが、多くの都市で否決されたことから、イングランドの大都市への権限移譲を「都市協定」によって実施する方針に切り替えたとの見方ができる。事実、中央政府は、リバプール市との都市協定締結後、イングランドの残りの7つの「核都市」<sup>82</sup>と「都市協定」を締結している。

なお、政府は、都市協定は「核都市」と締結するとしていたが、実際は、大半の場合、単一の都市ではなく、「核都市」が参加する「地域産業パートナーシップ(Local Enterprise Partnership, LEPs)」<sup>83</sup>が締結主体となっている例が多い。マンチェスター市の「都市協定」の場合は、後述の「グレーター・マンチェスター合同行政機構」と締結されている。

それぞれの「都市協定」の内容は、各都市と政府間の交渉で決定されるため、それぞれの都市圏によって異なるが、「都市圏でインフラ施設を改善した結果得られた国税の増収分の一部を財務省が都市圏に交付する」、「交通に関する予算を中央政府から都市圏へ移譲する」、「職業技術訓練に関する予算の使途決定権を中央政府から都市圏へ移譲する」などの画期的な内容が含まれている。

中央政府は「核都市」との「都市協定」に続き、2012年10月に以下のイングランドの20の都市及びその近郊地域に対し「都市協定」の締結を提案し、20の全ての都市圏が申請を行った。「都市協定」の具体的な内容は、2013年中に政府の関係する省で交渉が行われ決定された。これらの都市との「都市協定」により、地域への権限移譲が加速され、経済成長を目指す革新的な施策が実行されることになる。

<sup>82</sup> 「核都市」とは、1995年に「核都市グループ(Core Cities Group)」を発足させたイングランドの8都市(ロンドンを除く)であるバーミンガム市、ブリストル市、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、シェフィールド市である。

<sup>83</sup> LEPsとは、地域の経済成長支援をその役割とする自治体と民間企業のパートナーシップである。2010年5月の総選挙後、現在までに、イングランド各地に設置されている。

The Black Country <sup>84</sup>	Bournemouth	Brighton and Hove	Greater Cambridge	Coventry and Warwickshire
Hull and Humber	Ipswich	Leicester and Leicestershire	Milton Keynes	Greater Norwich
Oxford and Central Oxfordshire	Reading	Plymouth	Preston and Lancashire	Southampton and Portsmouth
Southend	Stoke and Staffordshire	Sunderland and the North East	Swindon and Wiltshire	Tees Valley

また、2013年1月に、「核都市グループ」のメンバー都市の直接公選首長及びリーダーで構成される「核都市内閣(Cabinet of Core Cities)」と呼ばれるグループが立ち上げられた。「核都市内閣」は、議長及び経済成長に係る各分野を担当するメンバーから構成される。「核都市内閣」は今後、メンバー都市が持つ可能性をさらに広げながら経済の成長と均衡を図るべく、政府及び民間企業とより密接に協働することを目指し、定期的に会合を開くこととしており、2013年1月にリバプール市で第一回会議が開催された。今後、中央政府から権限移譲された核都市の動向が注目される。

「核都市内閣」のメンバーとそれぞれの役割は下記のとおりである。

「核都市内閣」での役職	氏名	所属自治体及び役職
議長	リチャード・リース卿	マンチェスター市リーダー
副議長・経済成長担当	ジョン・コリンズ	ノッティンガム市リーダー
副議長・改革担当	ニック・フォーブス	ニューカッスル・アポン・タイン市リーダー
交通担当	アルバート・ボア卿	バーミンガム市リーダー
職業技術・労働市場担当	キース・ウェイクフィールド	リーズ市リーダー
住宅・建設担当	ジョー・アンダーソン	リバプール市長(公選)
低炭素・エネルギー担当	ジョージ・ファーガソン	ブリストル市長(公選)
財政・投資担当	ジュリー・ドレ	シェフィールド市リーダー

### (ウ)委員会制度の再導入

「2011年地域主義法」では、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)」が復活し、地方自治体の選択肢が拡大された。

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非効率、実質的な決定権者が分かりにくいなどの批判があったため、ブレア労働党政権は、「2000年地方自治法」によって、少数の執行部(内閣)が政策決定

<sup>84</sup> ブラック・カントリーとは、バーミンガム市の北方及び西方に位置する元工業地帯を指して使われる通称である。

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限定していた<sup>85</sup>。

### (3) 税財政分権の試み

ジョンソン市長は、雇用創出と市の発展のため、ロンドンの税収と公共支出の改善を目指しロンドン財政委員会(London Finance Commission)<sup>86</sup>を組織した。2013年5月に、同委員会はロンドン市への税財政分権の提案をまとめ、報告書「首都ロンドンにおける資金の調達(Raising the Capital)」として発表した。これまでのところ大きな動きは起きていないが、この中では、市長は、市の発展のために必要なインフラ整備を実施するためインフラ整備計画に責任を持つこと、カウンスルトックス及びノン・ドメスティック・レイトなどの税収は、税率の決定及び課税の基礎となる資産価値の再評価等の権限を含めロンドン市政府に移譲すること、長期的には市の財源として住民税(所得課税)の導入も視野に入れることなどが提案されている。

### (4) 合同行政機構(Combined Authority)

地域主義の(localism)の推進とイングランドの都市圏(city region)への分権を目的に、設置が進められているのが合同行政機構である。合同行政機構は、交通や経済にかかる政策をより広いエリアで実施することによってより効果的な施策の推進を図ることを目的に、2つ以上の自治体で構成される法的地域を有する行政体のことである。2011年4月、初の合同行政機構「グレーター・マンチェスター合同行政機構」が設置されることとなった。

## ア グレーター・マンチェスター合同行政機構

### (ア) 設置の背景・経緯

イングランドでは1986年、サッチャー保守党政権の方針で、都市部の広域自治体であった「大都市圏カウンティ(Metropolitan County Council)」が廃止され、大都市圏カウンティの下に設置されていた「大都市圏ディストリクト(Metropolitan District Council)」が一層制の自治体に再編された。イングランド北西部に設置されていたグレーター・マンチェスター大都市圏カウンティも廃止されたが、その区域にあった10の大都市圏ディストリクト(ボルトンBolton、ベリーBury、マンチェスターManchester、オールダムOldham、ロッチデールRochdale、サルフォードSalford、ストックポートStockport、テムサイドTameside、トラフォードTrafford、ウィガンWigan)の代表組織として、「グレーター・マンチェスター自治体協会(Association of Greater Manchester Authorities, AGMA)」が設置された。AGMAの役割の一つは、英国政府及び欧州連合(EU)に対し、グレーター・マンチェスター地域を代表することであった。

AGMAは、グレーター・マンチェスター地域における法的地位を有する行政体の設置というプランを押し進め、必要な立法措置を行うよう政府に求めた。その結果、コミュニティ・地方自治省は2010年11月、「グレーター・マンチェスター合同行政機構」の設置を承認、「2009年地域民主主義、経済開発、建築法(Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009)」に基づき、設置にかかる「命令」

<sup>85</sup> 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た。

<sup>86</sup> 委員会は、大学教授、地方議会議員及び地方自治体のCEO等で構成されている。

を制定することを明らかにした。こうして2011年4月に誕生したのが「グレーター・マンチェスター合同行政機構」であった。

#### (イ) 役割と運営

GMCAの主な役割は、重要な経済開発、地域再開発、交通施策の調整である<sup>87</sup>。

GMCAの規定によると、GMCAのメンバーは、グレーター・マンチェスター地域の10の大都市圏ディストリクトから各1名ずつ任命された計10人の地方議員で構成される。これら10人のメンバーはそれぞれ、GMCAの評議会(meetings)において、1人1票ずつの議決権を有する。

GMCAは、10人のメンバーの中から議長及び副議長を指名する。評議会での議案の可決には、過半数の承認が必要とされる。ただし、下記に挙げる項目については、承認には少なくとも7票の賛成票が必要とされる。

- ・ GMCAが法律によって策定を義務付けられる全ての計画及び戦略の承認及び変更
- ・ GMCAの予算及び財政計画の承認及び変更
- ・ 国務大臣より提案された中央政府からGMCAへの機能及び予算の委譲の承認
- ・ GMCAが決定したその他の計画及び戦略の承認及び変更

また、GMCAの執行機関、「グレーター・マンチェスター交通局(TfGM)」は、路面電車「メトロリンク」を所有し、外部委託によって運営を行うほか、バス、鉄道サービスへの補助金拠出などを行い、グレーター・マンチェスター地域における公共交通サービスに責任を負う。また、公共交通による環境への負荷軽減を目指す政策方針の策定支援なども行う。

TfGMの業務監視を担うのは、「グレーター・マンチェスター交通委員会(Transport for Greater Manchester Committee)」である。同委員会は、グレーター・マンチェスターを構成する10自治体から任命された33人の議員で構成され、GMCAに代わり、TfGM関連の政策方針の策定も行う。

しかし、TfGMの予算及び「地域交通計画」<sup>88</sup>に関する権限はGMCAが保持する。また、GMCA及びその関連機関の業務の評価・監視は、10自治体から各3名ずつ指名された議員で構成される「業務評価合同委員会(JOSC)」が行う。

#### (ウ) 他の組織との関係

一方、旧グレーター・マンチェスター大都市圏カウンティの区域にあった10の大都市圏ディストリクトの代表組織として、「グレーター・マンチェスター自治体協会(AGMA)」がある。AGMAの役割の一つは、英国政府及び欧州連合(EU)に対し、グレーター・マンチェスター地域を代表することである。AGMAについては、(1) グレーター・マンチェスター地域の自治体の利益を代表する中央政府へのロビー活動、(2) GMCAが関わらない自治体業務及びその関連事項(緊急事態計画、公衆衛生、公営住宅、地域の住民組織等への補助金交付、複数の自治体による公共サービスの共同提供、自治体業務における効率性の向上など)に関する10自治体間の方針の調整役を担うという形で存続している。

<sup>87</sup> グレーター・マンチェスター合同行政機構(GMCA)ウェブサイト

<sup>88</sup> イングランドの自治体が中央政府へ提出することを義務付けられている、地域の交通政策に関する目標、戦略、現状などをまとめた文書。

また、「グレーター・マンチェスター警視庁 (Greater Manchester Police)」、「グレーター・マンチェスター消防・救急局 (Greater Manchester Fire and Rescue Service)」、「グレーター・マンチェスター廃棄物処理局 (Greater Manchester Waste Disposal Authority)」といったAGMAのメンバー組織もある。これらの組織に関わる議題については、GMCAの評議会は事前に通知され、発言もできるが、議決権は与えられていない。

## イ その他の合同行政機構

グレーター・マンチェスター合同行政機構に加え、2014年4月には新たに4つの合同行政機構が設置された。

合同行政機構の設置によって、事務の効率化だけでなく財源の確保、これら都市への権限の移譲を進めるべきという声もあり、今後の動きが注目されている。

現在設置されている5地域の合同行政機構については以下のとおりである。

機構名	構成団体	設置日
グレーター・マンチェスター合同行政機構	マンチェスター、サルフォード、ボルトン、バリー、オールダム、ロッチデール、ストックポート、テムサイド、トラフォード、ウィガン	2011年4月1日
シェフィールド・シティ・リージョン合同行政機構	シェフィールド、バーズリー、ドンカスター、ロザラム	2014年4月1日
ノースイースト合同行政機構	ダラム、ゲーツヘッド、ニューカッスル、ノースタインサイド、サウスタインサイド、サンダーランド	2014年4月15日
リバプール・シティ・リージョン合同行政機構	リバプール、ハルトン、ノーズリー、セフトン、セントヘレンズ、ウィラル	2014年4月1日
ウェスト・ヨークシャー合同行政機構	ブラッドフォード、カルダーデール、カークリーズ、リーズ、ウェイクフィールド	2014年4月1日

## 2 スコットランド

スコットランドでは、1975年及び1996年に自治体再編が行われており、現在、計32の一層制の自治体が設置されている。自治体の名称は、本土では「ユニタリー」、島嶼部では「アイランド・カウンシル」である。エジンバラ市を含むスコットランドのいくつかの自治体では、委員会制度を採用している。

エジンバラ市は「委員会制度」を採用し、6つの政策委員会 (executive committees) を設置し、各サービス分野の政策決定、自治体による政策執行の監督などを行っている。各委員会とも、13～17人の議員がメンバーとなっている。6つの委員会の担当分野は下記のとおりである。これらの他に、建築許可申請または事業許可申請の承認・却下を行う準司法的機能を有する委員会も設置されている。

- ①文化・レジャー、②経済開発、③教育・児童・家族、④財務・資源、⑤保健・社会福祉・住宅、⑥交通・インフラ設備・環境

### 3 ウェールズ

ウェールズでは、1996年の自治体再編によりそれまでの二層制の仕組みから一層性への移行が行われ、現在22のユニタリーが設置されている。この自治体再編の目的は、地方分権ではなく自治体行政の効率化であり、当時の上位階層の自治体であるカウンティ・カウンスルを廃止したものである。

現在20の自治体が「リーダーと内閣制」を採用し、残り2つの自治体が「委員会制」を採用している。

2011年7月にウェールズ政府が発表した今後5年間の立法プログラムには、ウェールズ地方自治体に関する立法が含まれている。この法案では、地方自治体の事務総長等の特定の上級職員ポストを自治体間で共有して任命することを検討するよう自治体に求め、また、ウェールズ監査事務局長官にはこの件に関する査察権が与えられ、さらに違反した場合はウェールズ政府の大臣が介入することを認める内容となっている。政府の意図は、事務総長等の共有により、地理的・組織的な境界を越えて公共サービスの協働や統合を促す点にある。

### 4 北アイルランド

北アイルランドでは、1973年に地方自治体の再編が行われ、ディストリクトと呼ばれる26の一層制の自治体が設置された。しかし、自治体の権限は、環境及び娯楽サービスのみに限定され、自治体とは別に、教育及び図書館サービスに責任を有する5つの委員会と保健及び社会福祉サービスに責任を有する4つの委員会が設置されている。

ベルファスト市では、下記の分野を担当する6つの委員会が設置されている。

- ①地域開発 (再開発、観光、経済開発を含む)、②保健・環境、③事業許可等、④公園・レジャー、⑤戦略策定・予算配分等、⑥建築許可申請承認・却下等

委員会制度を採用している北アイルランドの自治体では、リーダーの役職は設置されておらず、戦略策定・予算配分等の担当委員会の議長及びロード・メイヤーが共同でその役割を果たしている。

このような中、これまで26あったディストリクトを11に再編することが決定された。再編に伴い広域で行政サービスを提供することにより、サービスの向上、長期間で見た場合のコストの縮減につながることを期待されている。

また、再編と同時に、北アイルランド政府から新しいディストリクトに権限の移譲も行われる。都市計画、道路、都市再生、地域経済の発展、観光等が主な移譲項目となっているが、これらの移

譲られる権限や、既にディストリクトが持っている権限の統廃合を進めることにより、地域の強みを生かし、持続可能な地域の経済発展を目指すとしている。

## 第8章 民間部門とのパートナーシップ

### 第1節 英国における民間活力の導入

－PFI(Private Finance Initiative) / PPP(Public Private Partnership)

#### 1 PFI / PPP とは

PFI とは、良質で効率的な維持管理が可能な公共施設を提供し、納税者に対する金銭的効率性 (Value for Money) を向上することを目的として、民間の資本や技術を、公共施設の設計、建築、財務、運営等に活用する手法である。

これに対し、PPP 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)。

#### 2 導入以降の経緯

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とられ、1992年に、当時のラモント財務大臣の提唱により PFI が導入された。

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 の概念を打ち出し、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 1997年6月のマルコム・ベイツ報告 (以下、「ベイツ・レビュー」) により、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。

その後、主に学校、病院、交通インフラ整備において PFI 事業が拡大され、2013年3月現在における契約済 PFI 事業数は 725 件、資産価値にして約 542 億ポンド (約 9.3 兆円) となった<sup>89</sup>。しかし、契約プロセスに時間と費用がかかること、民間部門へのリスク移転が不十分であったこと、事業運営の不透明さ等の問題から、公共部門において当初の想定を大きく上回る負債が生じることが明らかになった<sup>90</sup>。

#### 3 現政権の取り組み

2010年5月に発足した連立政権は、財政支出の大幅な削減のため、2010年10月に発表した「支出見直し (Spending Review 2010)」において、いくつかの PFI 事業の中止を発表し、地方自治体

<sup>89</sup> 英国財務省資料 “PFI Projects: 2013 summary data”

<sup>90</sup> 2007年10月、ファイナンシャル・タイムズ紙により、英国全体で契約済の PFI 事業の資本価値総額 680 億ポンドに対し、契約期間中における将来的な納税者の負担は 2,150 億ポンドと発表された。また、2010年11月財務省試算により、現存契約終了までに公的機関が受注企業に支払わなければならない金額は 2,670 億ポンドとされた。

が実施する PFI 事業の資金調達に係る権限を地方自治体から事業主管官庁に戻す方針を打ち出し<sup>91</sup>、2011 年 7 月には、既存の PFI 事業予算から 15 億ポンド削減したと発表した<sup>92</sup>。

さらに、2012 年 12 月、政府は PFI を見直し、PF2 (Private Finance 2) を発表しており、その改善点は次のとおりとされている<sup>93</sup>。

- ・ 公的部門と民間部門の関係強化
- ・ 契約プロセスの迅速化 (政府関係機関の体制強化、競争入札期間の短縮、プロセス・書類の標準化等)
- ・ 契約内容の柔軟化 (清掃等ソフトサービスの除外、公共部門への契約変更権限の付与等)
- ・ 事業運営の透明化 (民間部門における株主利益の公表、公共部門における事業年次報告の出版等)
- ・ リスク分担の見直し (法改正があった場合の公的部門の責任の明確化、事業実施中の保証に係るリスク分配規定の見直し等)
- ・ 資金調達先の多様化 (競争的資金調達制度の導入、銀行債等多様な債券の活用等)

#### 4 地方自治体と PFI

ブレア労働党政権は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「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。

従来は、地方自治体が PFI 事業を実施する際、政府から PFI クレジット<sup>94</sup>に基づく補助金が支給されていたが、この補助金が PFI に適さない事業の申請を多く招き、負債の増大につながったため、2010 年に廃止され、PFI 事業を支援したい省庁が、独自に補助金を設定することとなった<sup>95</sup>。

また、地方自治体における PFI や PPP の推進を目的とした、ローカル・パートナーシップ (Local Partnerships) という機関がある。同機関は、地方自治体協議会とパートナーシップ UK (Partnerships UK: PUK) の共同出資<sup>96</sup>で 2009 年 8 月に設立された機関である。イングランドとウェールズの各地方自治体が PFI 事業を実施する際、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。

---

<sup>91</sup> 英国財務省資料 “Spending Review 2010” P18

<sup>92</sup> 英国財務省ウェブサイト

[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130410173120/http://hm-treasury.gov.uk/infrastructure\\_operational\\_pfi.htm](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130410173120/http://hm-treasury.gov.uk/infrastructure_operational_pfi.htm)

<sup>93</sup> 英国財務省ウェブサイト

[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130410173120/http://hm-treasury.gov.uk/infrastructure\\_pfireform.htm](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130410173120/http://hm-treasury.gov.uk/infrastructure_pfireform.htm)

<sup>94</sup> 財務省内に設置された事業評価グループ (Project Review Group: PRG) により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、PFI クレジットと契約期間により補助金額が算出され、契約期間内に分割支給された。

<sup>95</sup> 英国財務省資料 “A new approach to public private partnerships” P24

<sup>96</sup> 2011 年に PUK は解体され、財務省がその役割を引き継いでいる。

## 第2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—ビジネス改善地区 (Business Improvement Districts: BID)<sup>97</sup>

### 1 BID とは

事業者が地区内のビジネス環境を改善するための事業を共同出資で実施している地区のことを指す。1970年にカナダ・トロントで最初のBIDが設立され、その後米国を中心に世界各国に広まり、現在では1,000を超えるBIDが存在すると言われている。

### 2 導入から現在までの経緯

英国においては、1997年にBID導入に係る調査を開始し、2003年地方自治法(the Local Government Act 2003)において制度として制定され、2004年BID(イングランド)法(以下、BID法)によりその実施方法について定められた。

また、法制定の過程において、2002年から2005年の間にイングランドとウェールズで22の試験的事業が開始され、これによりBIDの導入が本格的なものとなっていった。

2013年6月現在、英国内に計201のBIDが設立されている<sup>98</sup>。

### 3 設立要件

BID法の規定により、BID設立を提案できるのは、以下の者とされている。

- ・ 対象地区内でノン・ドメスティック・レイト(事業税)を納税している者
- ・ 対象地区内の土地の所有者、抵当権者、もしくは借地人
- ・ BID設立提案を目的の一つとする主体(法人か否かは問わない)
- ・ 対象地区内の自治体

上記の者の提案により、対象地区のノン・ドメスティック・レイト納税事業者が有権者となり投票が行われ、以下の2つの条件が満たされた場合にBIDが設立される。

- ・ 納税事業者の過半数の賛成
- ・ 課税対象となる不動産総評価額の過半数の賛成

この場合、BIDの財源として、納税事業者全員に対し、ノン・ドメスティック・レイトに上乘せされたBID特別税(BID levy)の支払義務が生じることになる。納税義務者が事業者に設定されていることが、英国BID制度の特徴の一つと言われている。

### 4 地方自治体の役割

BIDは、基本的にビジネス主導のパートナーシップの形態をとっているが、地方自治体は、BIDの運営体に対する設立と経営の許可を与える重要な権限を持っている。地方自治体は、2003年地方自治法により次の法的責務を負うとされている。

---

<sup>97</sup> 詳しくは、(財)自治体国際化協会「クリアレポート～英国におけるビジネス改善地区(BID)の取り組み～」(<http://www.clair.or.jp/j/economy/docs/clairreport366.pdf>)を参照されたい。

<sup>98</sup>

<http://www.parliament.uk/business/publications/research/briefing-papers/SN04591/business-improvement-districts-bids>

- ・ BID 特別税を算出するための評価データの用意
- ・ BID 特別税の徴収
- ・ BID 投票のための公的組織を編成
- ・ 基準となるサービス契約に対する準備と責任

## 5 BID により提供されるサービス

BID 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、以下のようなものである。

- ・ 地方自治体が行う道路のブラシ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の導入
- ・ 犯罪が起きやすい地域内を巡回するパトロールレンジャーの採用
- ・ 都市の緑化
- ・ 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ベントの実施

## 6 BID を活用する利点

BID を活用する主な利点としては、以下のものが挙げられている。

### (1) コミュニティにとっての利点

- ・ 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

### (2) 事業主にとっての利点

- ・ 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)

### (3) 地方自治体にとっての利点

- ・ 民間セクターによる管理的・組織的な活力と技能の活用
- ・ 新しく持続可能な財源の確保

### (4) 家主や地主にとっての利点

- ・ 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

## 第3節 地域産業パートナーシップ(Local Enterprise Partnership:LEP)

### 1 LEP とは

地域の経済開発の促進を目的とした地方自治体と民間企業のパートナーシップであり、現在の連立政権の下で、2012年3月に廃止された地域開発公社(Regional Development Agency: RDA)に代わる組織と位置付けられている。

## 2 導入から現在までの経緯

RDA は、1998 年地域開発公社法(The Regional Development Agencies Act 1998)によって、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を目的として、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、ロンドンでも 2000 年7月に、ロンドン開発公社(London Development Agency)が設立された。

その後、2010 年5月に発足した連立政権は発足後間もなく発表した政策文書「新政権政策プログラム(The Coalition: our programme for government)」及び6月に発表した緊急予算において、行政区域ではなく実質的な経済圏における効率的な地域経済支援を可能にするため、RDA に代わる組織として LEP の設置を明らかにした。2010 年6月、ビンズ・ケーブル・ビジネス・改革・技術大臣とエリック・ピクルス・コミュニティ・地方自治大臣から、イングランド全ての地方自治体のリーダーと事務総長に対し、同年9月初旬までに LEP の設立を申請するよう通知され、2010 年 10 月に最初の 24 の LEP が設立認定された。2014 年5月現在、39 の LEP が設立されている<sup>99</sup>。

RDA については、2011 年公的機関法(The Public Bodies Act 2011)により、2012 年 3 月までに全て廃止され、RDA の行っていた業務の大半は、各政府関係機関に移管された<sup>100</sup>。

## 3 LEP と RDA の違い

### (1) 法的地位

LEP は任意団体で、特別の法的地位は有しない。法人格を必要とする場合は、通常の法規に従い独自に取得することになる。

### (2) 運営資金

政府から補助金が交付されていた RDA とは異なり、LEP の運営資金は、原則、構成する自治体と企業が自ら手当するものとされている。個別事業の実施に当たっては、後述する地域成長ファンドに助成申請を行うことができるが、これはあくまで事業の運営資金であり、LEP の組織運営に使用することはできない。

### (3) 業務

LEP は中央政府と協働して行う交通網等の社会基盤整備や就業支援、高成長産業の育成支援などが主な業務として想定されているが、これらは地方主導で発案するべきものとされており、LEP がすなわち RDA に代わるものとして、RDA の業務をそのまま引き継ぐとは想定されていない。

### (4) 区域

RDA は、政府地域事務所の区域ごとに労働党政権時代の政府が設置したものであるが、LEP は、地理的区域割りを定めることなく、実質的な経済圏としての結びつきをもとにして自主的に設立されている。そのため、かつての RDA とは境界を異にしている LEP も多いが、現在の LEP においても地理的なミスマッチを指摘する声もある。

<sup>99</sup> The LEP Network <http://www.lepnetwork.net/>

<sup>100</sup> 英国議会図書館資料 “The abolition of regional government” p6

## 4 LEP の設置条件

LEPは、設立しようとする地域の自治体関係者と地元経済界の代表者からなる協議会が国への設立申請を行い、これを国が審査し、条件が整ったとみられるところから承認される。白書において国が承認条件としているのは、「産業界からの支援」「経済圏からみて自然な地理的条件」「地方自治体からの支援」「付加価値と熱意」の4つの要件で、LEPの運営メンバーのうち少なくとも50%以上は企業が占めること、また代表者は企業出身者とするのが必須条件となっている。

## 5 LEP の役割

### (1) 設立時におけるLEPの役割

2010年10月に発表された地域経済白書<sup>101</sup>(以下、白書)によると、LEPの設立目的は、地域の経済振興のため、各地域の事情に応じて優先すべき経済振興施策を地域主導で実現することとされている。また、地域の優先的課題を見定め、その潜在的な成長可能性を引き出すことで、地域社会への権限移譲を可能にし、地域経済を振興するための組織と定義されている。

白書に列挙されているLEPの役割は次のとおりである。

- ・ 交通網整備を含め、鍵となる優先投資対象事業を定めて、政府とともに取り組む。
- ・ 社会基盤整備と事業実現のための支援、コーディネートを行う。
- ・ 地域成長ファンド<sup>102</sup>に対する助成申請の調整を行い、申請する。
- ・ 新しい成長産業のハブを運営するためのコンソーシアムづくり等を支援し、実現に関与することで、高成長産業を支援する。
- ・ 国の開発計画策定に対して要望活動を行い、戦略的計画が策定される際には企業が関与できるよう取り計らう。
- ・ 地域の企業に対する規制の改革を先導する。
- ・ 戦略的な住宅提供を行う。そのための資金調達や資金配分を支援する。
- ・ 地域の雇用主、ジョブセンタープラス<sup>103</sup>、訓練提供者とともに失業者の雇用を支援する。
- ・ 民間部門からの資金調達をてこ入れする。
- ・ 再生可能エネルギー開発とグリーン調達推進のため、資金面、非資金面両面でのインセンティブについて検討する。
- ・ ネットワークインフラ整備など、政府が優先事項として定めている開発事案に参画する。

---

<sup>101</sup> “Realising Every Place’s Potential”

<sup>102</sup> 地域成長ファンド (Regional Growth Fund) は、民間部門の投資を活用して経済成長や継続的な雇用を創出する事業の支援を目的として、2011年から2017年にイングランド全体に対し、32億ポンドの規模でビジネス・改革・技術省により運営されている基金である。申請可能な事業最低予算は100万ポンドで、民間企業または官民協働による事業主体が申請できる。

<https://www.gov.uk/understanding-the-regional-growth-fund>

<sup>103</sup> ジョブセンタープラス (Jobcentre Plus) とは、労働年金省が設置している職業斡旋所で、その運営は現在民間委託されている。

## (2)LEP設立後の状況と新たな役割

### ○運営資金

LEP の運営資金は、原則、構成する自治体と企業が自ら手当するものとされているが、実際には、資金難により民間企業の協力が得られず、立ち上げや運営に苦慮している LEP が多かったことから、政府は、2011 年に LEP の立ち上げや初期運営を支援することを目的に総額 500 万ポンドを交付した。

また、2012 年 9 月には、LEP における戦略的計画の策定・実行を支援することを目的に、要件を満たした提案に対し、2014 年度までに総額 2,500 万ポンドの資金提供を行うと発表し、2012 年度中に各 LEP に対し 12 万 5 千ポンドを「緊急支援」として交付した<sup>104</sup>。これは、LEP に関する超党派議員グループが作成した LEP に関する報告書<sup>105</sup>において「政府による妥当な額の助成が必要」との提案を受けた直後に発表されたものである。

### ○新たな役割

ビジネス・イノベーション・職業技能省 (Department for Business, Innovation and Skills : BIS) と LEP の協議により、LEP は 2014 年から 2020 年にかけて、欧州構造投資基金 (European Structural and Investment Funds<sup>106</sup>) から資金の割り当てを受け、各地域において最も有効な基金の活用を企画することになる。中央政府は LEP の企画する戦略が EU 規則に合致するかを確認する役割を担う。2013 年 6 月、イングランドには 2014 年から 2020 年までの間に、欧州地域開発基金 (ERDF) 及び欧州社会基金 (ESF) から総額 62 億ユーロの基金が割り当てられることが発表された。これらの基金は、2014 年中旬から活用される予定である。<sup>107</sup>

## 6 エンタープライズ・ゾーン (Enterprise Zone)

英国におけるエンタープライズゾーン (Enterprise Zone: EZ) は 1980 年代初頭サッチャー政権下で導入されたのが最初である。主に失業率が高く資本の流出が著しかった都市部を中心に、都市計画の規制緩和や 10 年間の地方税の減免等による経済振興が行われた。

2011 年 3 月に公表された 2011 年予算案で、政府は、経済成長促進重点地域として新しい EZ を創出すると発表され、2014 年 5 月現在までに 24 の EZ が設置されている<sup>108</sup>。

EZ は LEP の管内に設置することとされており、LEP からの申請に応じて政府が審査の上、設置を承

<sup>104</sup> 英国議会資料 ”Local Enterprise Partnerships” P6

<sup>105</sup> “Report of an inquiry into the effectiveness to date of Local Enterprise Partnerships”

<sup>106</sup> 欧州地域開発基金 (European Regional Development Fund; ERDF)、欧州社会基金 (European Social Fund; ESF)、欧州農業農村振興基金 (European Agricultural Fund for Rural Development; EAFRD) 及び欧州海洋漁業基金 (European Maritime and Fisheries Funds; EMFF) から成る EU の持続可能な成長を促進することを目的とした基金である。

<sup>107</sup>

<http://www.parliament.uk/business/publications/research/briefing-papers/SN05651/local-enterprise-partnerships>

<sup>108</sup> 英国コミュニティ・地方自治省 資料

<https://www.gov.uk/government/policies/supporting-economic-growth-through-local-enterprise-partnerships-and-enterprise-zones/supporting-pages/enterprise-zones>

Enterprise zones ウェブサイト

<http://enterprisezones.communities.gov.uk/enterprise-zone-map/>

認するものである。1つの LEP に対して1ヵ所を上限とし、LEP のない地域は EZ の設置を申請することはできない。

EZ のメリットは、次のとおり。

- (1) 企業の進出を促すため、2015年春までに「エンタープライズ・ゾーン」内に事業所を移転した企業を対象に、今後5年間、27万5000ポンドを上限としてノン・ドメスティック・レイトを全額免除する。
- (2) 少なくとも今後25年間、「エンタープライズ・ゾーン」内で徴収されたノン・ドメスティック・レイトの増収分を当該の「エンタープライズ・ゾーン」が位置するLEPsのエリア内の自治体が共同で保持し、地域の経済成長支援に充てることができるものとする。
- (3) 中央政府及び自治体は、「エンタープライズ・ゾーン」内における建築計画申請・承認制度の簡素化を図る。
- (4) 政府は、「エンタープライズ・ゾーン」内でのインターネットの高速ブロードバンドの導入を支援する。これには、高速ブロードバンド設備工事の許可取得を容易にすることなどが含まれ、また必要であれば、ブロードバンド整備への補助金の提供も行う。

## 7 ロンドンの LEP

ロンドンの RDA であるロンドン開発公社(London Development Agency)も、2011年地域主義法により2012年3月に廃止され、その機能はグレーター・ロンドン・オーソリティ(GLA)に移管された。これに伴い、ロンドンでも LEP の設置が検討され、2011年2月に、ロンドン全域をカバーする LEP 組織である「London Enterprise Panel」の設置がビジネス・改革・技術省及びコミュニティ・地方自治省に承認された。

理事長は、ロンドン市長のボリス・ジョンソン、副理事長はロンドン副市長のキット・モルトハウスと産業界の代表者としてプルデンシャル社前会長のハーベイ・マグラスが務めている。理事会メンバーは、ロンドン内の3区のリーダーのほか、企業、大学、地域のボランティア組織の代表者で構成されている。

組織の目的は、ロンドンにおける企業の発展、経済成長、産業界における様々な革新、職業訓練と雇用創出を支援することである。また、経済開発支援を目的とした妥当な額の補助金がロンドンに分配されるよう、中央政府に訴えることも役割の一つである。

## 第9章 効率性・改善のしくみ

### 第1節 効率性・改善の取り組みの変遷

公営部門の民営化を推し進めたサッチャー政権は強制競争入札（Compulsory Competitive Tendering: CCT）制度を導入し、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、一方ではサービス水準の低下や労働環境の悪化などが顕在化し、煩雑な入札事務に対する地方自治体職員の嫌悪感、入札に敗れば仕事を失うという社会不安も醸成された。

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、2000年にベスト・バリュー（Best Value: BV）制度を導入した。ベスト・バリューとは、金銭的効率性（Value for Money: VFM）<sup>109</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付けるものである。ベストバリュー制度以降、効率性・改善のため、下記の評価システムが導入されてきた。

2000年 ベストバリュー制度

2001年 包括的業績評価制度（Comprehensive Performance Assessment: CPA）

2009年 包括的地域評価制度（Comprehensive Area Assessment: CAA）

しかしながら、2010年5月の総選挙で政権を獲得した連立政権は、発足後間もなく発表した政策文書「連立政権：新政権政策プログラム（The Coalition: our programme for government）」において、CAA事務に費やされる多大なコスト等を理由にCAAの廃止の方針を示した。2014年4月現在、新たな評価システムを創設する方針は示されていない。

#### 1 ベスト・バリュー制度

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>110</sup>で実施された。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、国が公式に定めた224項目の業績指標（Performance Indicators: PIs）のほか、各地方自治体が独自に設定した業績指標が用いられた。ベスト・バリュー制度の理念に基づいて設定された業績指標は特に、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）と呼ばれていた。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、他の地方自治体との比較も可能になった。

しかし、地方自治体からはベスト・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、2001年度には、BVPIsは166項目と大幅に減少した。

<sup>109</sup> Value for Money については第8章第1節も参照のこと。

<sup>110</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った。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)も含まれた。

2007年10月、政府は新たな指標として、198項目<sup>111</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である。この指標は、2008年4月以降、「地域協定 (Local Area Agreements: LAAs)」の運用に、さらに、2009年4月から導入された「包括的地域評価制度 (Comprehensive Area Assessment: CAA)」の運用にも組み込まれた。

## 2 包括的業績評価制度 (CPA)

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。政府の政策報告書の提示を受け、監査委員会は、新しい評価システムとして「包括的業績評価制度 (Comprehensive Performance Assessment: CPA)」を導入した。CPA は従来のベスト・バリュー制度の枠組みを利用していたが、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する制度であった。地方自治体は5つのカテゴリー（「優秀 (excellent)」、「良好 (good)」、「普通 (fair)」、「弱体 (weak)」、「劣悪 (poor)」）に評価区分された。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じていた。

## 3 包括的地域評価制度 (CAA)

CPA を法的に規定した「2003年地方自治法」は時限立法であり、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 : CAA) が導入された。CAA は、2006年10月発表の地方自治白書に提案され、「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。

CPA が地方自治体を対象としていたのに対し、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した。また、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た。CAA では、6つの異なる公的サービスの監査・規制機関<sup>112</sup>が評価を行い、後述する監査委員会 (Audit Commission) が全体のまとめ役を担っていた。

CPA は、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、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評価する制度であった。

## 4 今後の動き

連立政権により CAA の廃止の方針が示された後、新たな評価システムは示されていない。一方、金銭的効率性 (Value for Money) に係る新たな試みとして、2013年1月に「2012年公共サービス (社

<sup>111</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>112</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)

会的価値)法(Public Service (Social Value) Act 2012)」が施行された。これは公共調達を行う際に、それがどれだけ社会的価値(Social Value)を持つか、すなわち地域の社会的経済(Social Economy<sup>113</sup>)と環境にプラスの価値を与えるかを考慮することを、地方自治体を含む公共団体<sup>114</sup>に義務付けるものである。ベスト・バリューの際と異なり、今回は「社会的価値」が何かという定義が明らかにされておらず、自治体の裁量の自由が大きい。同法の一部はウェールズにも適用されるが、スコットランド及び北アイルランドには適用されない。

## 5 イングランド以外の動き

スコットランドでは「2003年スコットランド地方自治法(Local Government in Scotland Act 2003)」において、より優れた行政サービスを継続的に追求することを目的に、正式にベスト・バリュー制度が法制化された。2004年に「ベスト・バリューガイダンス(Best Value Guidance)」、2010年に「公共サービスにおけるベスト・バリュー:説明責任のある職員のためのガイダンス(Best Value in Public Services: Guidance for Accountable Officers)」を発行している。

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(ベスト・バリュー)法(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た。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。

一方、2000年当初からベスト・バリューの対象となっていたウェールズでは、イングランドとは異なる動きがみられる。2002年、ウェールズ政府は、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>115</sup>、ウェールズ監査局(Wales Audit Office)が毎年、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た。しかし、ウェールズでは、この後間もなく、ベスト・バリュー制度が廃止された。

## 第2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、外部専門機関による外部監査に分けられる。

### 1 内部監査

内部監査は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てきたが、最近では外部の会計士や会計事務所を活用する自治体が多くなっている。内部監査の役割も、定期的な収支状

<sup>113</sup> 社会的企業、ボランティア団体、コミュニティ団体、非営利団体などが形成する地域経済セクター

<sup>114</sup> 地方自治体のほか、中央政府の省、国民医療サービス(National Health Service, NHS)及び消防・救助サービスの機関などを含む。

<sup>115</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。

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から内部統制(ガバナンス)のあり方に至るまで包括的なものとなっている。

監査に従事する人材の育成や内部監査基準の標準化を担う機関として、国の公認(勅許)を受けた公共会計財務協会(Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, CIPFA)が存在しており、2013年4月からは、国の各省や公的法人も含めた公共部門の統一的な監査基準として、国際的な監査基準も斟酌したPSIAS(Public Sector Internal Audit Standards)が定められ、これに基づく運用が開始されている。

## 2 外部監査

地方自治体における外部監査の実施は法的義務である。その役割は、財政上の不正行為の防止、適正な会計処理の確保、違法な支出の指摘などである。近年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。

### (1) イングランド

#### ア 監査委員会(Audit Commission)の下での外部監査

1983年以降、「1982年地方財政法(Local Government Finance Act 1982)」に基づいて設置された「監査委員会」が、長らくイングランドの地方自治体(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た。監査委員会は国の省庁からは組織的・財政的に独立した機関で、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、監査を行った団体からの手数料を主な収入源としていた。また前述した地域評価制度(Comprehensive Area Assessment:CAA)についての実務的な制度運営も担当していた。

#### イ 監査委員会廃止後の制度

2010年5月に発足した連立政権は、監査委員会の廃止の方針を示し、2014年1月、「地域の監査及びアカウンタビリティ法(Local Audit and Accountability Act 2014)」が成立した<sup>116</sup>。

同法に基づく新制度の主な内容は以下のとおりである。

- ・監査委員会を廃止し、イングランドにおける従来の自治体等の外部監査の仕組みを廃止する。
- ・同時に、これら組織の新たな外部監査の仕組みを導入する。
- ・イングランドの自治体等の外部監査人について、その役割、任命、辞任、解雇等の手続きを規定する。
- ・民間企業の監査業務の規則・監督について規定した「2006年会社法(companies Act 2006)」第42章を、イングランドの自治体等の外部監査の規則・監督業務にも適用する。これにより、「財務報告委員会(Financial Reporting Council)、会計の専門機関(公共財務会計

---

<sup>116</sup> 地域の公的機関は、2017/2018年度より、自ら選んだ民間の会計事務所に外部監査を委託できるようになる。現在は移行期間として、これらの機関の外部監査は監査委員会から民間の会計事務所に委託されている。

協会<sup>117</sup>など)及び「国家会計監査院 (National Audit Office、NAO)」が、イングランドの自治体等の外部監査の規制・監督を行えるようにする。

- ・イングランドの自治体等の外部監査に関する基準及びガイダンスを策定・発行する役割を、監査委員会から国家会計監査院へ移管する。これらの基準及びガイダンスは、自治体等の監査業務を行うために外部監査人が担うべき機能などについて明記する。
- ・イングランドの自治体等が、経済的、効率的また効果的にその財源を使っているかどうかを検査する役割を、監査委員会から国家会計監査院へ移管する。

## (2) その他の組織・地域の監査

国会及び中央政府の省庁の監査は国家会計監査院が行っている。

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)がある。

ウェールズの外部監査は、当初はイングランドと同じ監査委員会の所管であったが、2005年4月に国家会計監査院と監査委員会のウェールズ担当部門が統合されたウェールズ監査事務局 (Wales Audit Office)が設立された。また、「2013年ウェールズ監査法 (Public Audit (Wales) Act 2013)<sup>118</sup>」により、ウェールズ監査委員長 (Auditor General for Wales)の統治権、ウェールズ政府及びウェールズ議会からの独立が強化された。

---

<sup>117</sup> Chartered Institute of Public Finance and Accountancy、CIPFA

<sup>118</sup> <http://www.legislation.gov.uk/anaw/2013/3/enacted>

## 参考文献

### 【日本語文献】

河合宏一著、「『ビジネス・レイト』について」、地方財政 2007 年 12 月号

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、「英国における補助金一般財源化の動向」、地方財政 2009 年6月号

「クリアレポート ～英国におけるビジネス改善地区 (BID) の取組み～」、自治体国際化協会、2011 年

### 【外国語文献】

Municipal Year Book 2012Edition

Local Government Structure 2010

Types and names of local authorities in England and Wales 2010

The cycle for elections to English and Welsh local authorities, Lewis Baston, Electoral Reform Society, August 2008

House of Commons Library, Prisoners' voting rights,6 November 2012

House of Commons Library, Prisoners' voting rights - in brief, 24 April 2013

House of Commons Library, Prisoners' voting rights - in brief, 15 May 2013

House of Commons Library, Local elections 2013, Research Paper 13/30 22 May 2013

House of Commons Library, The abolition of regional government

House of Commons Library, Local Enterprise Partnerships

DCLG, Local Government Financial Statistics England No24 2014

DCLG, Local Government Financial Statistics England No22 2012

DCLG, Local Government Financial Statistics England No20 2010

CIPFA, A Brief Guide to Local Government Finance for Councillors/2010 Edition

ODPM, A Guide to the Local Government Finance Settlement, January 2006

HM Treasury, PFI data summary, March 2012

HM Treasury, Spending Review 2010

Report of an inquiry into the effectiveness to date of Local Enterprise Partnerships

### 【各種ウェブサイト】

英国議会 <http://www.parliament.uk>

地方自治体協議会 <http://www.local.gov.uk/>

スコットランド地方自治体協議会 <http://www.cosla.gov.uk/scottish-local-government>

大ロンドン市 (GLA) <http://www.london.gov.uk>

シティ・オブ・ロンドン <http://www.cityoflondon.gov.uk/Corporation/>

英国政府 <https://www.gov.uk/government/>

Queen's Park Forum <http://lovequeenspark.co.uk/>

LocalGov <http://www.localgov.co.uk/index.cfm?method=news.detail&id=98515>

London Fields Community Council <http://londonfieldscouncil.org.uk/>

NALC <http://www.nalc.gov.uk/Default.aspx>

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/>

バーミンガム・シティ・カウンシル <http://www.birmingham.gov.uk/>

地方自治体協議会(LGA) <http://www.local.gov.uk/>

SOLACE <http://www.solace.org.uk/>

The National BIDs Advisory Service <http://www.ukbids.org/>

The LEP Network <http://www.lepnetwork.net/>

Enterprise zones ウェブサイト <http://enterprisezones.communities.gov.uk/enterprise-zone-map/>

公共財務会計協会 <http://www.cipfa.org/>

本書の作成に当たっては、当協会ロンドン事務所で豊富な調査経験を有する Stevens 主任調査員および吉川調査助手の協力の下、湊所長補佐（第1章及び第4章）、田村所長補佐（第2章）、大庭所長補佐（第3章）、山田所長補佐（第5章）、櫻井所長補佐（第6章）、榎本所長補佐（第7章及び第9章）、大江所長補佐（第8章）が執筆に当たり、同事務所の羽生前所長、平松次長が監修を行った。

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やこれに快く応じて下さった多くの関係者の協力があることは言うまでもなく、ここに関係者の皆様に対し改めて謝意を表することとしたい。

