

# ウィディコム委員会報告と 1989年地方自治住宅法

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 030 (MAY.24,1991)

はじめに

- 1 ウィディコム委員会設置の背景
- 2 ウィディコム委員会報告の概要
  - 1) 中間報告
  - 2) 本報告
- 3 ウィディコム報告に対する政府の対応
  - 1) 政府白書
  - 2) ウィディコム委員会報告の法制化
- 4 1989年地方自治住宅法
  - 1) 地方団体職員の政治的活動の制限
  - 2) 有給職員の長および監視官
  - 3) 職員の任用および懲戒
  - 4) 政治団体補助員
  - 5) 議員報酬
  - 6) 議員活動のための有給休暇
  - 7) 議員の利害関係事項の申告
  - 8) 議事進行規則
  - 9) 地方団体の業務にかかる統一服務規則

あとがき－1989年地方自治住宅法とその影響

財団法人 自治体国際化協会  
(ロンドン事務所)

## 目 次

はじめに	1
1 ウィディコム委員会設置の背景	1
2 ウィディコム委員会報告の概要	3
1) 中間報告	3
2) 本報告	4
3 ウィディコム報告に対する政府の対応	5
1) 政府白書	5
2) ウィディコム委員会報告の法制化	6
4 1989年地方自治住宅法	7
1) 地方団体職員の政治的活動の制限	7
2) 有給職員の長および監視官	8
3) 職員の任用および懲戒	10
4) 政治団体補助員	10
5) 議員報酬	11
6) 議員活動のための有給休暇	12
7) 議員の利害関係事項の申告	12
8) 議事進行規則	13
9) 地方団体の業務にかかる統一服務規則	13
あしがき－1989年地方自治住宅法とその影響	14

はじめに

1979年のサッチャー政権誕生以来、政府は、実に多くの地方自治関係法を制定し、地方団体に対する関与の度合いを強めてきた。中でもウィディコム委員会の報告を受けて制定された1986年地方自治法、1988年地方自治法および1989年地方自治住宅法は地方団体の内部関係にまで立ち入り、議員、職員の行動基準を設けることを意図しており、地方団体に大きな影響を与えるものとして注目された。ここでは、ウィディコム委員会の設立の背景と1989年地方自治住宅法のうち、職員の政治的活動の制限等について規定する第1章等を中心に紹介することとする。

## 1 ウィディコム委員会設置の背景

ウィディコム委員会は、正式には、「地方団体の業務運営実態についての調査委員会」(Committee of Inquiry into the Conduct of Local Authority Business)と呼ばれる。デビッド・ウィディコムを委員長とする同委員会は、環境大臣、スコットランド大臣、ウェールズ大臣の命により、1985年2月に設置された。

ウィディコム委員会の設置は、当時のサッチャー政府と労働党が主導する地方団体の激しい対立を背景としている。ウィディコム委員会は、別名、「制度の乱用(abuse)に関する」委員会と呼ばれることから分かるように、そもそもは、一部の地方団体において(特に保守党の目から見て)好ましくない慣行、制度の乱用が行われているという政府の懸念に基づいて設置された。政府の委員会設置の主な狙いは、職員の兼職を制限すること、職員の政治的活動を制限すること、の2点であった。

### ●職員の兼職

国の行政においては、一方に選挙によって選ばれた政治家と、他方に日常の行政事務を処理する専門職員がおり、両者が分離されているのが通常である。

しかし、地方行政においては、政治と行政の分離のシステムが曖昧になっていたため、議員と職員の「兼職」(Twin Tracking)の問題が生じることになった。「兼職」の例としては、ある地方団体の社会福祉部長が、他の地方団体(例えば、自分の住む地域の地方団体)の社会福祉委員会の委員長を兼ねるものなどがあげられる。

### ●政治的活動

制度の乱用が、少数のしかし重要な地方団体で顕著になった。職員が組合や地方の政党で積極的な活動を行い、これにより職員と議員の区別を曖昧にした。これは、適正な行政運営を阻害するものとして懸念された。

1986年に廃止された大ロンドン県の労働党リーダーであったケン・リビングストン(現在は下院議員)は、しばしば政府の方針に対立し、政府を困惑させたことで知られるが、彼は政治的に共鳴する者を職員として雇用するなどの戦術をとった。

大ロンドン県のほか、サウス・ヨークシャー県、マージーサイド県(両県とも1986年に廃止)、ロンドンのランベス、プレント、ハックニー区などにおいて、こういった制度の乱用が顕著であったといわれている。

当時の新聞は、これら制度の乱用について、次のように報じている。「いくつかの地方団体においては、放漫な支出よりもさらに深刻なガンがある。いくつかの都市においては、地方の民主主義自体が危機に瀕している。……従来のチェック・アンド・バランスの機能は軽んじられ、地方団体は、猛烈な政治キャンペーンに何百万ポンドもの浪費を行っている。職員は、政治意識如何によって採用される。少数派の権利は、抑圧される。議事進行規則は、健全な議論をわざと阻害するように仕組みられている。ある地方団体の職員が、他の団体の議員となる場合に起こりうる利害の対立は、申告されないままである。」

— 1984年10月11日 ガーディアン紙

1984年の保守党大会では、こういった「政治的制度の乱用」に対する懸念が表明された。ウィディコム委員会は、保守党大会での懸念を受けて、これに対する政府の対応として設置されたといえる。

当時の保守党政府が、他の重要な地方制度改革（大ロンドン県および6大都市圏の県の廃止やポール・タックスの導入）にあたって、調査委員会を設置するといった手続きを踏まなかったにもかかわらず、なぜ今回に限って調査委員会を設置したのかという疑問が生じるが、ひとつには党大会での懸念に対し、早急に対応する必要があったこと、しかしながらその時点では、政府も地方団体の業務運営にかかる実態を十分把握していなかったことが、その理由として考えられる。

1985年2月6日、下院において環境大臣により、委員会の委員長および調査項目が公表された。他の委員の任命は3月8日と4月16日に行われている。

委員長デビッド・ウィディコム以下5名の委員からなる調査委員会は、英国の地方団体の業務運営のもととなっている慣行、手続き、特に、(a) 議員の権利と責任、(b) 議員と職員の役割、(c) 地方団体の裁量による支出についての制限と条件を明確にすることの必要性について調査し、民主的手続きを強化するために必要な提案を行うこととなった。

委員会が、調査の対象とした具体的事項は次のとおりである。

●政党の地方委員会の役割について

特に、いくつかの地方団体については、中央政府の閣僚制度を取り入れるのが適当であるという提案についての検討

●少数派議員の役割と文書、委員会へのアクセス

●地方団体の決定に対する住民参加のメカニズム

監査委員会、オンブズマンの強化、住民の訴訟機会の向上

●情報へのアクセス

●議員の利害の衝突、特に他の地方団体および地方団体の出資する団体の職員を兼ねる場合

●圧力団体の影響、とりわけ委員会の特別委員の身分を通じての働きかけ

●議員報酬について

常勤議員ができたことにより、従来の報酬制度を変更する必要があるかどうかの検討

●職員の任用とその役割

特に政党政治の影響

●地方団体の裁量による支出の条件

## 2 ウィディコム委員会報告の概要

デビッド・ウィディコムをはじめ、5人のメンバーからなる調査委員会は、地方団体の業務運営についての実態を把握するため、682の団体および個人からの文書による情報収集、29団体からの聞き取り調査、13団体への訪問を行い、1985年7月に中間報告、1986年6月に本報告を提出した。

### 1) 中間報告

環境大臣は、「いくつかの地方団体において、政治キャンペーンに公費を使う際の裁量権について、住民の関心が高まっていることに鑑み、委員会に、この件について、早急に中間報告の提出を願う」として、政治キャンペーンへの支出の規制について、早急な報告を求めた。

ウィディコム委員会は、政府の要請に応じて、1985年7月、地方団体の広報活動についての中間報告(“Local Authority Publicity” Interim Report of the Committee of Inquiry into the Conduct of Local Authority Business, 1985)を提出した。

中間報告では、「政治的性格を持つ広報活動は、違法とされるべきである。地方団体の広報に関する権限は、1972年地方自治法142条に規定されるものに限定されるべきである(スコットランドにあっては1973年法83条)」との報告を行ったが、これは、全委員の意見の一致を得られず、報告は、「広報の問題については、特にその表現の仕方に関してさらに検討し、地方団体協議会と協議する。地方団体が、広報に関する権限を越えたと住民が考える場合、さらに訴えの手段を設けるべきか否か検討したい」旨表明している。しかしながら、政府は、委員会の意図に反し、法律の制定を急いだ。このため、一時は委員全員が辞任寸前の状況に至った。

結局、政府は、1986年地方自治法を制定し、「地方団体が政治的性格をもつ広報活動を行うことは違法とすべきこと、地方団体の広報に関する権限は1972年地方自治法142条(スコットランドについては1973年法83条)に規定するものに制限されるべきこと」として、地方団体の広報活動を制限した。

(参考) 1972年地方自治法 142条

「地方団体は、住民が、……当該地方団体の区域内で、当該地方団体その他の団体、政府省庁、慈善団体、ボランティア団体によって提供されるサービスに関する情報、その他当該区域に関する地方自治にかかる事柄についての情報を得られるよう自ら手配し、またはそのための援助を行うことができる」

地方団体の広報活動の制限は、その後、1988年地方自治法により、さらに強化された。1988年法では、1986年法で禁止されている広報文書か否かの判断基準を示し、広報に関する規制を強化している。

## 2) 本報告

ウィディコム委員会が、1986年5月に提出した報告書(The Conduct of Local Authority Business / Report of the Inquiry into the Conduct of Local Authority Business)は、10章314ページという膨大な量の分析と提案、さらに補足として4分冊の調査書からなる。

第1章から第4章までは、地方自治の現状、地方団体の機能、その役割についての議論を扱い、第5章から第9章では各項目ごとに、現状を分析し、何等かの提案を行っている。提案は、全部で88におよび、これらは第10章にまとめられている。

### (参考) ウィディコム委員会報告書の構成

第1章	導入
第2章	地方自治の現状
第3章	地方団体の役割と目的
第4章	政治的枠組み
第5章	意思決定のプロセス
第6章	議員と職員：その役割と関係
第7章	選挙の仕組みと議会の規模
第8章	裁量による支出
第9章	住民参加
第10章	提案

### 調査書

I	地方団体の政治機構
II	地方団体の議員
III	地方団体の有権者
IV	地方の民主主義について

これらのうち、特に注目される提案として、次のようなものがあげられる。

- すべての意思決定にかかる委員会は、議会全体の政党構成を反映すべきである。また、メンバーは、公選の議員に限るべきこと（特別委員やアドバイザーなど、議員以外のメンバーは、出席する場合も投票すべきでない）。
- 議会では、少数政党が選んだ案件について審議する機会および質疑応答の時間を与えるべきこと。
- 幹部職員(principal officer以上の職員)は、政治的活動（政党にポストを有すること、議員となること、選挙運動を行うこと、政党政治に関わる議論について公の席で発言し、または執筆すること等）を行うことを禁止されるべきこと。
- 職員の任用は、能力に基づき、公平かつ公開された競争により、行われるべきこと。
- 事務総長は、幹部より下のレベルの職員の任用、懲戒、解雇について、責任を持ち、また、幹部以上の職員の懲戒、解雇について主導すべきこと。

- 地方団体は、政党に対し、職員を配置すべきこと（ただし、職員は、明確に区分され、人数、職階を限られるべきこと）。

(参考) ウィディコム委員会提案の分類		
新しい法律の制定、法制化を要求するもの		38
現行法の改正		23
新しい規則、服務規則の制定		4
現行の規則等の改正		6
立法によらない措置		6
政府による見直しを要求するもの		8
現在の慣行を肯定するもの		3
合 計		88

### 3 ウィディコム報告に対する政府の対応

#### 1) 政府白書

1985年5月に提出された本報告に対し、2年後の1988年7月、政府はようやく白書「地方団体の業務運営の在り方」(The Conduct of Local Authority Business)を發表した。これは、中間報告に対する性急な対応と対称的であり、また、迅速を旨とするサッチャー政府の通常のやり方からしても極めて異例である。

政府の対応まで、なぜ2年もかかったのか。これについて、次のような論評がなされている。

「ウィディコム報告全体の分析、提案、そしてその書きぶりが、民主主義社会における重要な要素として地方自治を擁護しており、政府が期待し、望んだものとは違っていた。また、新たに就任した環境大臣(ニコラス・リドレー)が、自分が依頼したものでもない、長く詳細な報告書を前にして、その提案に基づき行動を起こすことに躊躇したことも十分考えられる。まして、その提案が保守党政府の地方自治観から外れているとあってはなおさらのことであったかもしれない。」

— Steve Leach, "Strengthening Local Democracy? The Government's Response to Widdicombe" *The Future of Local Government* —

また、ウィディコム報告が提出されて間もなく、政府は大ロンドン県と6つの大都市圏の県を廃止した。これにより政府が当初、制度乱用が著しいと懸念した地方団体の多くが、廃止されたため、地方団体の業務運営を規制する火急の必要性がなくなったことも、政府の対応までに時間がかかった理由として考えられる。

下院において、環境大臣は、ウィディコム報告書について、「急進的(radical)な内容」であると、特にどの部分が急進的であるのか、また、それが良いのか悪いのか明らかにせず、いくぶん謎めいた表現を使っている。

しかしながら、政府白書は、「地方自治は、わが国の民主社会において、非常に重要な

役割を持っている。地方団体は、地方において行われるのが最も適当である幅広い公共サービスを、民主的なコントロールの下で提供する。これは、地方団体が、地方の必要性に敏感に応えることにより可能となる」として、民主社会における地方自治の重要性を認め、議員と職員の兼職の制限、委員会の議員構成、特別委員の制限、職員の政治的活動の制限について、ウィディコム委員会の提案の多くを取り入れ、それらを将来法制化することとしている。

また、ウィディコム報告については、地方団体からの強い批判があるほか、労働党、労働組合も、シニア・オフィサーの政治的活動の制限、事務総長の広範囲に及ぶ権限などに対して強く反対している。

## 2) ウィディコム委員会報告の法制化

ウィディコム委員会報告の法制化について、環境省の地方自治担当大臣マイケル・ハワードは、提案をすべて一度には法制化しないとして、漸次法制化することを示唆している（これは、すべての提案がひとまとめに取り扱われることを望むウィディコム委員会の意図に反するものであるが）。

ウィディコム委員会報告は、先に触れた地方団体の広報活動に関する中間報告が、まず、1986年地方自治法として取り入れられたほか、その本報告の一部が、1988年地方自治法に、そして本報告の多くの部分が1989年地方自治住宅法に取り入れられている。

### ○1988年地方自治法

1988年地方自治法は、ウィディコム委員会報告から、外部会計監査官の権限拡大に関する提案を取り上げている。同法30条は、地方団体の会計監査官は、地方団体あるいはその職員が次のような事態に関わっていると確信をもった場合、禁止命令(prohibition order)を発することができるとしている。

- 地方団体に違法な支出をもたらす決定を下そうとしている（あるいは決定を下した）場合
- 違法、あるいは地方団体に損失・損害をもたらす行動を取ろうとしている（あるいは取っている）場合
- 経理上、違法な支出を計上しようとしている場合

本報告の多くが取り入れられた1989年地方自治住宅法については、次の章で触れる。



## 4 1989年地方自治住宅法

1989年地方自治住宅法は、地方団体の広範な活動について規定している。同法は、9つの章からなるが、このうち、第1章は、「地方団体の議員、職員、委員会等」について規定しており、ウィディコム委員会報告およびそれに対する政府白書に基づいている。

地方自治住宅法案は、1989年2月2日に提出され、3、4月に下院の委員会レベルでの審議を経て、5、6、7月に上院で審議を受けた。夏期の休会の後、11月に国会の全審議日程を終え、1989年11月16日に女王裁可を受けて、1989年地方自治住宅法として成立した。

ここでは、地方団体の議員、職員、および委員会等について規定する同法第1章の主要な条項について、その元となったウィディコム委員会報告と比較しながら、見ていくこととする。

### 1) 地方団体職員の政治的活動の制限

#### ①政治的活動の制限（第1条）

##### ○議員資格の剥奪

地方団体に「政治的活動を制限される」地位で雇用された者は、他の地方団体の議員または国会議員、EC議会議員として選出される資格を失う。同規定が効力を発する日において、「政治的活動を制限される」地位を持つ者で同時に議員である者は選出された際の任期の終了まで両方の地位をもち続けることができる。

地方団体の合同委員会または合同機関の職員は、その構成メンバーである地方団体の議員となることを妨げない。

（職員が同一の地方団体の議員となることは、1972年地方自治法により禁止されている）

##### ○その他の政治的活動の制限

政治的に制限を受ける地位にある地方団体の職員は、議員資格を喪失するほか、特定の政治的活動をすることができない。これらの活動は法律の中には規定されていないが、環境大臣が定める規則（1990年地方団体職員（政治的制限）規則）により規定される。禁止される活動は、次のようなものである。

##### ●地方議会議員、国会議員、EC議会議員として選挙に立候補すること

（立候補のための辞職は、ただちに認められる — 契約上、辞職する場合は、事前の通告が必要であるとしている場合であっても）

##### ●選挙のエージェントとして行動すること

##### ●政党の職員となること（その業務が、一般的な管理運営に限られる場合も同じ）

##### ●政党、あるいは地方議員、国会議員またはEC議会議員のために選挙運動を行うこと

##### ●特定の政党に対する支持に影響を与えようという明らかな意図を持って、公の場で発言および執筆すること

今後、各職員の雇用契約の中に、特定の政治的活動に携わってはならないとする条件が盛り込まれることになる。したがって、実際の場合、職員の政治的活動の制限を強制するのは地方団体の役目となる。

## ②政治的活動を制限される地位（第2条）

法律により政治的活動を制限される職員は次のようなものである。

- 部長および副部長(Chief officers and deputy chief officers)
- 有給職員の長(The head of paid service)（第4条参照）
- 監視官(Monitoring Officer)（第5条参照）
- 政治団体の補助員（第9条参照）
- 1985年地方自治法（情報公開に関する法）により当該地方団体を代表する者として登録された職員
- 年間（パート・タイムの場合は案分による）19,500ポンド以上の所得を有する職員（適用除外については第3条参照）
- 委員会、小委員会に定期的に助言を与える職員
- 地方団体を代表して定期的にマスコミと連絡を取る職員

教員、教頭および学校、大学その他教育機関の長は、政治的活動の制限を受けない。

以上の元となったウィディコム委員会の提案は次のとおりである。

地方団体の職員は、幹部職員(principal officer)以上でなければ、別の地方団体の議員となることができる。

法案では、政治的制限を受ける職員の給与の額について、年間13,500ポンド以上としていたが、上院の審議で反対を受け、制限額が19,500ポンドに引き上げられた。この結果、制限を受ける職員の数は一時的に少なくなった。

## ○政治的制限の適用除外

年間所得額、および職務の性格に基づき政治的活動の制限を受けることとなる職員は、その適用除外を申請することができる。適用除外の申請の受け付け、それについての審査、決定の機関として、環境大臣は、「独立した裁判官」(Independent Adjudicator)を設けている。

## 2) 有給職員の長および監視官

各地方団体は、有給職員の長および監視官を指名しなければならない。

有給職員の長と監視官は、同一の職員が兼ねることができるが、首席財務官（1988年地方財政法113条により任命される）は、監視官となることはできない。

地方団体は、有給職員の長および監視官がその任務を遂行するのに十分な職員、施設、その他資源を与えなければならない。

有給職員の長および監視官は、首席財務官とともに、それぞれ次のような事項について、全議員に対する報告書を作成しなければならない。

○有給職員の長の報告事項（第4条）

- 機能の調整
- 職員の数および等級
- 職員の機構
- 職員の任用および管理

有給職員の長から報告書が提出された場合、地方団体は、提出された報告書を3か月以内に検討しなければならない。

○監視官の報告事項（第5条）

- 法律または規則の違反
- 不当な行政(maladministration)

監視官は、地方団体の提案、決定あるいは不作為が、法律または規則の違反あるいは、不当な行政になる可能性があると思われる場合、有給職員の長および議長と協議し、報告書を提出することとされる。

地方団体は、提出された報告書を21日以内に検討しなければならない。この検討が終わるまで、地方団体は、報告書で扱われている動議に効力を与えてはならない。

以上の元となったウィディコム委員会提案は次のとおりである。

- 職員の業務遂行について、総合的な管理権限を持った事務総長を任命することを法律上の義務とすべきである。
- 地方団体が適切に機能しているかどうかについてのすべての法律上の権限は、事務総長に与えられるべきである。
- 事務総長が、不法な行為を行い、法廷が当該行為を合理的または適法と判断しない場合は、その資格を剥奪されるべきである。
- 事務総長は、次の事項について、裁決者としての役割を果たすべきである。
  - ・委員会の政党のバランス
  - ・議員が資料をチェックする必要性
  - ・議題にない事項であっても、緊急を要し、委員会の審議を必要とすることについての同意
  - ・議員の利害に関する事項の登録
  - ・地方団体が行おうとする行為の合法性について、議員に助言を与えること

ウィディコム委員会の提案では、事務総長を法定の職として位置付け、その権限を強化しようとしたが、結局、この提案は取り上げらず、事務総長の代わりに、有給職員の長および監視官の指名が義務づけられた。法律では、これら2者に対して、報告書作成以外の任務は課していない。

各地方団体では、従来置いている事務総長を有給職員の長に、総務部長(County Secretary)など法律を扱う部局の長を監視官に指名している例が多く見られる。

### 3) 職員の任用および懲戒

#### ①能力に基づく任用(appointment) (第7条)

法律は、1990年1月16日から、地方団体による職員の任用はすべて、能力に基づいて行われるべきことと規定している。

地方団体は、職員の任用についての規則を制定することを要求される。

規則は、次のような事項を含む。

- 議員は、特定の職員の任用にのみ関与できることとし、一般職員の採用に関与する権限を制限する。
- 委員会、小委員会は、職員に対し、特定の職員の任用について指図したり、任用に干渉したりすることができないようにする。
- 監視官は、政治的制限を受ける地位に関し、正しい手続きが取られているかどうかを報告することとする。

#### ②職員の懲戒(第8条)

職員の懲戒にあたって、地方団体は、一定の手続きを踏むことが必要である。これは、懲戒処分が当該職員にとって公平でなければならないからである。

有給職員の長、各部局の長、その他権限を与えられた職員のみが、懲戒処分を開始することができる。

懲戒処分に対する不服申立ての方法は、規則で規定される。議員は、職員が提案した処分より、厳しい処分を課することはできない。

懲戒処分が、本会議または委員会の審議事項である場合(主として部長級職員の場合)、独立した機関の報告があるまで、処分を行うことはできない。地方団体は、独立機関が適当と判断する以上の厳しい処分を行うことはできない。

#### ウィディコム委員会提案

- 規則により、すべての任用および解雇は、能力に基づくようにすべきである。
- 事務総長の任用については、選考委員会に独立した評価員をおくべきである。
- 事務総長は、本会議の3分の2以上の多数によるのでなければ、解雇されないものとすべきである。
- 事務総長は、主任クラス以上の職員の懲戒、解雇について、主導すべきである。

### 4) 政治団体補助員(第9条)

各地方団体は、3名を越えない範囲で政治団体補助員を置くことができる。補助員の任命にあたっては地方団体は各自の政治活動、政党との関係を考慮に入れることができる。

補助員の任命は、議会の政治団体の議員を手助けするために行われなければならない。

政治団体補助員は、議員総数の10%を越える上位3政党に配分される。政治団体補助員は、各政党への配分が決定した後、任命される。

議員総数の10%を越える政党が1党しかない場合は、補助員は2名とし、多数党と次に多い政党に割り当てられる。政党の規模が同じ場合は、本会議で決定される。

政治団体補助員の報酬は、年間13,500ポンド（パートタイムの場合は案分による）を越えてはならない。

政治団体補助員は、管理職としての機能を持つことはできず、事務的な補助を行うことを除いては、職員はその指示に従うことを要求されない。

政治団体補助員の有給休暇は、職員が他の地方団体の議長である場合を除いて、年間208時間を越えてはならない。

#### ウィディコム委員会提案

地方団体は、政党または政党リーダーを補助するために、職員を置くことができる。ただし、

- 管理職としての機能を持たないこと
- その数および職階を限ること
- 少数政党も利用が可能であること
- 政治的理由に基づく任命がはっきりしていること

#### 5) 議員報酬（第18条）

新しい議員報酬制度では、報酬は、主に次の3つの要素からなる。

- 特別任務手当 — 各団体は、議長、副議長、委員長など、指定された地位にある議員に対して、下記により各団体ごとに定められた報酬総額の5%以上25%以下を特別任務手当として、確保しなければならない。
- 基本手当 — 報酬総額から特別任務手当分を差引いた残りの額の25%以上を充てなければならない。  
基本手当は、すべての議員に等しく支払われる。
- 出席手当 — 報酬総額から特別任務手当、基本手当を差引いた残りの額がこれに充てられる。環境大臣の指定する承認された任務の遂行に対して支払われる。  
手当の額は、各団体ごとに定められ、会議の時間等によって異なる。  
地方団体は、自由裁量により、出席手当を支払わず、その分を基本手当として支給することもできる。

報酬総額は、地方団体のタイプによって異なる。各団体は、タイプにより定められた次の額に議員数を乗じることによって、報酬の限度額を得ることができる。

#### 議員一人あたりの報酬限度額

大都市圏ディストリクト	2, 550ポンド
ロンドン区および県	
その他ディストリクト（人口17万人未満）	1, 250ポンド
その他ディストリクト（人口17万人以上）	1, 800ポンド
大都市圏合同機関	800ポンド

各団体は、毎年度当初に議員の報酬についての計画を作成しなければならない。報酬総額は、指定された限度を越えてはならない。

出席手当の対象は、本会議、委員会、小委員会の他、特別な儀礼等に限られる。基本手当は、他のすべての任務に対するものである。

報酬の詳細は、当該団体により公表される。

#### ウィディコム委員会提案

出席手当および財政的損失手当は、すべての議員に年額で支払われる一律の基本手当に置き換えられるべきである。

一律の基本手当のレベルは、地方団体のタイプと人口に応じて、幅を持たせるべきである。

基本手当は、最も大きな地方団体で議員一人あたり年額4, 000ポンド、最小の団体で年額1, 500ポンドとし、定期的に見直されるべきである。

特別任務手当は、存続されるべきである。

#### 6) 議員活動のための有給休暇

この規定は、他の地方団体の職員を兼ねている議員にのみ適用される。このような場合、議員活動のために与えられる有給休暇は、年間208時間を限度とする。

この規定は、無給休暇、および議員活動以外の公務に対して与えられる休暇（有給、無給の如何を問わない）には影響を与えない。

議長およびこれに相当する職にある者に対しては、この制限は適用されない。

#### ウィディコム委員会提案

公共部門の雇用者が、職員の議員活動のために認める有給休暇について、法律により上限を年間26日とすべきである。

#### 7) 議員の利害関係事項の申告（第19条）

法律は、議員の、直接および間接の金銭的利害関係事項の申告について規定している。

各議員は、直接および間接の金銭的利害関係事項について申告しなければならない。地方団体は、常に最新の情報を保持していなければならない。

申告を怠った場合、および事実に反する情報を与えた場合は、最高1, 000ポンドの

罰金が課せられる。

地方団体は、議員に対し、環境大臣が指定する以外の事項について、申告を要求することはできない。

ウィディコム委員会提案

法律により、地方団体は、金銭的および非金銭的利害関係事項の記録を保持することを規定すべきである。

8) 議事進行規則(Standing Orders) (第20条)

法律は、環境大臣に、地方団体の手続きおよび業務についての議事進行規則を規定する権限を与えている。すべての地方団体はこの議事進行規則を制定しなければならないが、環境大臣は、規則の形式およびどの部分について、どの程度まで地方の独自性が認められるかを規定することができる。

次のような事項について各地方団体は、それぞれ規定を設けることを要求される。

- 地方議会の会議（通常会議および特別会議）の招集、運営の仕方について
- 特定の野党側案件の優先について、陳情の取扱いについて
- 緊急案件の取扱いについて

ウィディコム委員会提案

地方団体は、それぞれの議事進行規則に次のような規定を盛り込むことを法律により規定すべきである。

- ・ 意思決定にかかる委員会が、議会全体の構成を反映すべきこと
- ・ 緊急事案の取扱い手続き
- ・ 会議において質疑応答の時間を取ること
- ・ 会議において少数政党が選んだ事案について審議する時間を取ること 等

9) 地方団体の業務にかかる統一服務規則(National Code of Local Government Conduct) (31条)

地方団体の（議員の）業務にかかる統一服務規則は1989年地方自治住宅法の非常に重要な側面である。従来の服務規則は、1974年に出された「地方団体の業務規則に関する委員会」(the Prime Minister's Committee on Local Government Rules of Conduct)の提案に基づくもので、法的な根拠を持たなかった。1989年法は、服務規則に法的な裏付けを与えるとともに、環境大臣に規則制定の権限を与えている。規則案は、地方団体協議会の合意を得て、法的な効力を持つこととなった。

この規則は、イングランドのカウンティー、ディストリクト、ロンドン区、シティー・オブ・ロンドン、シリー島、パリッシュ、タウン・カウンスル、およびスコットランドのリージョナル・カウンスル、島しょカウンスル、ディストリクト・カウンスル、並びにウ

ュールズのカウンティー、ディストリクト、コミュニティー、タウン・カOUNシルに適用される。さらに上記の団体の委員会、合同委員会および小委員会にも適用される。

規則は、次のような事項について規定している。

●就任宣言

選挙当選後すべての議員は、就任宣言を行わなければならないが、この就任宣言は、同時に、服務規則に従うことの宣言を含む。これは、1990年5月3日からパリッシュ、コミュニティー・カOUNシルを除くすべての地方団体に適用される。パリッシュ、コミュニティー・カOUNシルについては、1991年1月1日から適用される。

●オンブズマン

1989年地方自治住宅法第32条に基づき、オンブズマンは、服務規則に対する違反を不当な行政として認めた場合、その氏名および違反内容を公表しなければならない。

●議事進行規則

●公務と個人の利害

●金銭的利害

●非金銭的利害

●委員会への参加

●議員と職員の関係

ウィディコム委員会提案

統一服務規則は次の事項を明らかにするよう変更されるべきである。

- ・議員は、法律に基づき就任し、法律の範囲内で活動すべきこと
- ・偏狭な忠誠や個人的な利害は、議員の公の義務に対立すること

服務規則は、地方団体協議会の協議を経た後、環境大臣によって規則として制定されるべきである

服務規則の違反は、明らかな誤った行政となることを明確にすべきである。

あとがき — 1989年地方自治住宅法とその影響

1989年地方自治住宅法は、その詳細の多くを環境大臣の制定する規則に委ねており、制定された時点では、法律が果たしてどのような効果を及ぼすのか、判断することは困難であった。この点は、法律の重要な部分について、環境大臣の裁量の余地が大きすぎるという意味で、批判の多いところである。

法律の制定（1989年11月）後、次のような主要な規則が漸次制定され、徐々にその効果を現し始めている。

●1990年地方自治（政治的規制を受ける地位）規則

1990年1月12日制定 同年2月6日施行

— 政治的規制を受ける地位の詳細について規定



- 1990年地方団体職員（政治的活動制限）規則  
1990年4月4日制定 同年5月1日施行  
— 禁止される政治的活動について規定
- 1990年地方選挙（議員の就任宣言）に関する省令  
1990年4月20日発令 同年5月3日施行  
— 議員の就任宣言の形式等について規定

これらの法律、規則により、地方団体の少なからぬ職員が、議員資格を奪われ、政治的活動を禁止されるようになった。これは、地方団体の職員として、経験を有する者が、別の団体の議員として、その地域の活動に奉仕する貴重な機会を奪うものであるとして批判の多いところであるが、国家・地方公務員協議会(The National and Local Government Officers' Association 略称NALGO)は、職員の基本的人権を否定するものであるとして、裁判所に法律、規則の法的見直しを求めている。同協議会は、今後、納得のいく見直しが行われなかった場合は、欧州人権裁判所(European Court of Human Rights)に訴えを持ち込む予定である。

また、各地方団体では、法律を受けて、すでに有給職員の長、監視官を指名するほか、議会全体の政党構成を反映するよう、委員会、小委員会の構成の変更を行っている。しかしながら、1989年法(第1章)の規定する事柄は、これまで地方団体において慣行として行われていたものがほとんどであることから、この法律が、地方団体に対して、ただちに、直接的な影響を及ぼすことはなさそうである。より重要なことは、この法律により、従来の慣行、制度が法律的な強制力を持つこととなった点、さらには、その詳細の多くが環境大臣の定める規則に委ねられていることから、地方団体の業務運営の多くの側面について、環境大臣の介入の余地を残すこととなった点である。

1990年11月、サッチャー政権は、その11年間の政権に終止符を打った。代わって就任したジョン・メージャー首相(保守党)の下で、環境大臣に任命されたマイケル・ヘゼルタインは、サッチャー前首相の政策に対して批判的であったことで知られるが、就任後、前首相によって導入され、国民の批判の多い地方税(ポール・タックス)を見直すほか、地方自治全般についても全面的な見直しを開始している。1989年地方自治住宅法が、この新しい首相、環境大臣のもとで、どのように運用されていくか、今後の地方税、地方自治の行方とともに注目される場所である。

(参考文献等)

C. Derby "Widdicombe Report" Handout for the Lecture 11 September 1990 Japan  
Local Government Centre

The Committee of Inquiry into the Conduct of Local Authority Business,  
*Interim Report of the Committee of Inquiry into the Conduct of Local Authority  
Business*, 1985, HMSO

Local Government Act 1986

The Committee of Inquiry into the Conduct of Local Authority Business,  
*The Conduct of Local Authority Business - Report*, June 1986, HMSO

The Committee of Inquiry into the Conduct of Local Authority Business,  
*The Conduct of Local Authority Business Research Volume I: The Political  
Organisation of Local Authorities, II: The Local Government Councillor,  
III: The Local Government Elector, IV: Aspects of Local Democracy*, June 1986  
HMSO

Department of the Environment, *The Conduct of Local Authority Business: The  
Government Response to the Report of the Widdicombe Committee of Inquiry*,  
July 1988, HMSO

Local Government and Housing Act 1989, HMSO

"The Local Government and Housing Act(Part 1)" Special Briefing No. 30  
January 1990

"Implementing the 1989 Act -an update on Part 1" LGIU Briefing May 1990

J. Gyford, S. Leach, C. Game "Political change since Widdicombe" in *The Changing  
Politics of Local Government*, 1989, Unwin Hyman Ltd.

S. Leach "Strengthening Local Democracy? The Government's Response to Widdicombe"  
in *The Future of Local Government* 1989, Macmillan Education Ltd.

T. Byrne, *Local Government in Britain* 1990 Penguin Books

(財)自治体国際化協会 『英国の地方財政読本(6)』 CLAIR REPORT No.012 May 28  
1990

## 「CLAIR REPORT」既刊分のご案内

NO	タ イ ト ル	発 刊 日
第30号	ウィディコム委員会報告と1989年地方自治住宅法	1991/ 5/24
第29号	米国の地方公共団体の種類と機能	1991/ 4/27
第28号	英国の公共支出計画と地方団体－1991年度予算案の概要－	1991/ 4/27
第27号	フランスの地方財政	1991/ 3/15
第26号	イギリスにおける少数民族対策	1991/ 3/11
第25号	米国連邦政府1992会計年度予算案について	1991/ 3/ 5
第24号	ロンドンの公園とオープン・スペース	1991/ 2/28
第23号	ニューヨーク州財政及び91年度予算の概要	1991/ 2/ 8
第22号	イギリス中央政府の機構－地方団体に対する関与機構－	1991/ 1/18
第21号	ニューヨーク州の地方自治制度	1991/ 1/ 7
第20号	英国地方税財政の改革について	1990/12/20
第19号	1990年 米国中間選挙の概要	1990/11/30
第18号	米国の救急業務体制（EMS）	1990/10/ 5
第17号	ロンドンの地方行政－大ロンドンの廃止をめぐって－	1990/ 9/28
第16号	ボルチモアにおけるウォーターフロント再開発	1990/ 8/20
第15号	英国の公共支出計画と地方団体－予算編成手続の概要と地方団体の1990年度公共支出－	1990/ 7/30