

# 「イングランドにおける 地方団体の内部運営」協議書

(THE INTERNAL MANAGEMENT OF LOCAL AUTHORITIES IN ENGLAND, A CONSULTATION PAPER)  
(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 046 (APR.30,1992)

## まえがき

(「イングランドにおける地方団体の内部運営」協議書 本文)

### I 序論

行政サービスを可能にする者としての地方団体の役割

### II 現在の制度

地方団体の範囲

現在の運営制度

委員会システムの起源

その後の発展

議員報酬に関する現在の制度

現在の選挙制度

### III 将来において可能性のある制度

制度を変更する目的

国際比較

将来の選択

議員報酬と行政的サポート

行政官の政治的中立の保障

議員定数

選挙制度

監査手段等の再検討

地方団体が持つ情報へのアクセス

### IV 制度の変更過程

協議書に対する意見について

付属資料：他国における行政運営

財団法人 自治体国際化協会

(ロンドン事務所)

昨年、英国政府は「地方団体のための新税」（4月）、「イングランドにおける地方団体の構造」（4月）、「イングランドにおける地方団体の内部運営」（7月）という3つの協議書を次々に発表した。本レポートは、最後の協議書を翻訳したものである。

この協議書で取り扱われているのは、地方団体の意思決定システムの改善である。英國の地方団体においては、立法権と執行権が分離していない。すなわち、地方団体の意思決定機関である議会の議員が、それぞれ担当する行政分野の委員会において、日常的な行政上の決定をも行わなければならないのである。政府は、この現行制度が必ずしも効果的ではないと考え、協議書の中で現行のシステムの改善策をいくつか提示している。

4月に行われる総選挙の結果いかんにかかわらず、「地方団体のための新税」と「イングランドにおける地方団体の構造」に関連して、なんらかの新しい施策が打ち出されることは確実と思われる。保守党・労働党共にコミュニティー・チャージ（ポールタックス）の廃止や、二層制の地方制度を一層制に向けて改革するという点については基本的に意見が一致している。これに対して、地方団体の意思決定システムの改革については、保守党を除く各党の態度は、はっきりしていない。したがって選挙の結果によっては、なんら具体的な改革が行われない可能性もある。

しかし、この協議書で扱われている内容は、英國の地方自治の今日的問題を理解する上の一助となると思われる。そこで、英國政府印刷局(Her Majesty's Stationery Office:HMSO)より版権を取得し、当事務所 大西 望の翻訳により、ご参考に供することとした。

「イングランドにおける地方団体の内部運営」協議書  
(THE INTERNAL MANAGEMENT OF LOCAL AUTHORITIES IN ENGLAND, A CONSULTATION PAPER)

本 文

British Crown Copyright 1992

イギリスにおける地方団体の内部運営  
(The Internal Management of Local Authorities in England)

協議書(A Consultation Paper)

目次

	頁
<u>I 序論</u>	1
行政サービスを可能にする者としての地方団体の役割	2
<u>II 現在の制度</u>	3
地方団体の範囲	3
現在の運営制度	3
委員会システムの起源	3
その後の発展	4
議員報酬に関する現在の制度	5
現在の選挙制度	6
<u>III 将来において可能性のある制度</u>	7
制度を変更する目的	7
国際比較	7
将来の選択	8
議員報酬と行政的サポート	9
行政官の政治的中立の保障	10
議員定数	10
選挙制度	10
監査手段等の再検討	11
地方団体が持つ情報へのアクセス	11
<u>IV 制度の変更過程</u>	13
協議書に対する意見について	14
付属資料：他国における行政運営	15

# イングランドにおける地方団体の内部運営

## 協議書

### I 序論

- 1 3月21日に環境大臣が発表したとおり、政府はイングランドにおける地方団体の機能の見直しとその意思決定プロセスの改善を検討することを提案する。地方団体はさまざまな機能を持っており、その機能は、住民に対して直接に影響をもたらすものである。そればかりか地方団体は、そのリーダーシップによって、地域社会と民間セクターを活気づけ、ダイナミックな地域環境を作るためのカギとなる役割を果たしているのである。この協議書は、地方団体の数々の問題に対する広範な議論を起こすことを意図している。政府は、さまざまな改善があり得ること、地域別のアプローチが適当であることを認めている。政府は、すべての地方団体の制度を変更することは適当でなく、慎重を期するために少数の地方団体で実験的な試みを行うことがより適切であると考えている。
- 2 地方団体は、行政サービスを供給するだけではなく、その政治的システムの中に地域住民を積極的に参加させるという重要な役割を持っている。地方団体は、市民の誇りを育て、訓練・企画協議会(Training and Enterprise Councils:TEC)のような組織とも連携して、その地域に産業が栄えるための前提条件を提供することに重要な貢献をしている。地域住民の利益のため、地方団体は効率的・効果的に行政を行う責任がある。
- 3 よい地方団体とは、地域のニーズに見合った効率的なサービスを、納税者に対して不当な額の税を強いることなしに供給する能力がある団体のことである。その政策の基礎となる意思決定が地方団体で行われるためには、適切な能力を持った議員が必要である。よい議員とは、有権者を効率的(effectively)に代表できる者のことであるが、政府は、そのような能力を持った将来の立候補者にとって、地方団体が魅力的であるようにしたいと考えている。

## 行政サービスを可能にする者としての地方団体の役割

(The enabling role of local government)

4 政府は、行政サービスを供給する者としての地方団体の役割を次のように考えている。すなわち、地域のニーズを評価し、サービスの供給を計画し、サービスを確実に供給することである。地方団体にはその固有の事務として、地域社会にとって重要な、調整・供給的な役割を持ち続けなければならない分野がある。しかし、必ずしも地方団体が自ら行う必要のない分野については、サービスを最も効率的・効果的に提供できる者に、業務を外部委託(contract out)するべきである。この方法によって、地方団体は有権者の希望に最も効果的に応えることができる。

5 地方団体を運営する人々には、行政サービスを提供する者としてより、行政サービスを可能にする者としての技術を身につけることが必要になってきている。すなわち、職員として雇用した多数のスタッフを管理する能力よりも、外部委託のための契約を締結し、業務の履行を監督する能力の方が重要になっているのである。次のような技術が、行政サービスの外部委託のために必要であろう。

- 適切な作業基準を設定すること
- その行政サービスに必要不可欠な条件を特定すること
- 契約を公平に行うこと
- 契約の履行をモニターすること
- 契約の履行が必要とされるレベルを下回っていた場合に、適切な対応をすること

6 地域住民は、地方団体がその義務を果たし、権力を行使するにあたって、公平かつ合法的であることを期待する権利がある。政府は、公共部門におけるあらゆる機能を改善し、不適切なサービスが行われた場合に住民に対する責任をあきらかにするため、何が最善の方法であるか考察する。このイニシアチブによって、より責任を果たすことのできる運営組織確立への動きが加速されるだろう。

## II 現在の制度

### 地方団体の範囲

- 7 主要な公選制の地方団体は、イングランドにおいては次のような構造を持っている。すなわち、地方圏では県(county)とディストリクト(district)の二層制が取られている。一方、大都市圏においては一層制であり、ロンドンではロンドン区、その他の大都市圏では大都市圏ディストリクトが地方行政を行っている。これらの地方団体は、地理的な範囲、人口（2万5千人以下のものから、多いものは150万人以上まで）、議会の議員数や有権者数などが、それぞれ非常に異なっている。別に発行された協議書「イングランドにおける地方団体の構造(The Structure of Local Government in England)」では、一層制地方団体への転換について考察しており、これによって格差を減少させることができるだろう。
- 8 地方団体の構造がどのような形に変わるとしても、運営制度を反映した本質的な差異は残るだろう。たとえば都市部の地方団体は、人口の少ない地方の地方団体とはしばしば異なったアプローチが必要である。政府は、地方団体が持つ制度は各地域の事情に最も適合したものであることを希望する。

### 現在の運営制度

- 9 地方団体は、意思決定のための共通の制度を持っており、これは19世紀の昔にさかのぼる。1835年の地方団体法(Municipal Corporations Act 1835)で初めて統一された手続きによれば、すべての決定は議会全体によって、または議会全体を代理して行われるとされていた。地方団体は法人であり、すべての権限は立法的に議会に与えられていた。しかし、意思決定は委員会・小委員会あるいは行政官に対しても委任され得るものである。

### 委員会システムの起源

- 10 地方団体の機能は、歴史的にはしばしば大きな法人に与えられていた。例としては、1835年の地方団体法による地方団体や県四季裁判所(Justices at Quarter Sessions for the County)、あるいは特別な目的を持って構成された生活改善委員会(Improvement Commissioners)のような組織があげられる。権力は、個々のメンバーではなく、その組織に与えられた。しかし、これらの組織は直接運営するには大きくなりすぎる傾向があった。その結果、1835年の地方団体法の制定によって、自治都市(borough)は適当と考えられる委員会を設立することを許された。委員会は、この法律が制定されるころまでには、大きな組織における意思決定において必要なものと考えられていた。

11 19世紀には、自治都市(borough)の果たすべき役割の範囲がひろがり、地方行政の大部分を占めるに至った。そのような制度が取られていない場所では、しばしば機能ごとに異なる法人が、地方団体の役割を果たしていた。おそらく、これらの法人の管轄する区域は、それぞれ異なっていただろう。これらの機能を、より少ない組織に統一する必要性が認められ、委員会組織による運営が採用された。19世紀の終わりには、多数の目的を持った、公選議会を持つ県(county)と特別市(county borough)、都市部と地方のディストリクト及びロンドン区が創設された。これらの地方団体はそれぞれ委員会を作ることができた。委員会を形成する権限が立法化されたのは、1933年の地方自治法(Local Government Act 1933)であり、それ以来、1972年に委員会・小委員会に対する権限委任について裁量が大きく広げられたことを除いて、現在までほとんど変更はない。

#### その後の発展

12 委員会組織は、もともと特定のサービスの供給を目的としていた。しかし、1970年代以来、多くの地方団体において、特定のサービスのみならず議会の責務全体について、より調整的で戦略的な見地を取る仕組みを生み出すことが必要になった。そこで大部分の地方団体は、政策すべてについて責任のある委員会を設立した。1974年の地方団体の再編成以来、多くの地方団体は、「政策資源委員会」(policy and resources committee)と呼ばれるような委員会を持つようになった。その職務は、専門委員会(specialist committees)の仕事を調整することである。1989年の地方自治住宅法(Local Government and Housing Act 1989)によって、委員会における政治的比例代表制が導入された。この制度により1990年8月1日以降、少数派政党は政策資源委員会を含め、すべての委員会に議席を要求することができるようになった。いくつかの地方団体は議会全体の同意によって、政策資源委員会や運営委員会(management committees)を、緊急を要する重要な決定について、事後の承認を条件として通常の意思決定会議としている。

13 議会の指導的な議員による非公式の会合（特に多数党がある場合の、その党の議員の会合）は、議事を公開することによって生じる制約や反対党の議員の出席なしに政策を発展させることを保障するという重要な役割を果たしている。政府白書「地方団体の事業の運営(The Conduct of Local Authority Business:Cm 433)」は、そのような政策検討グループが、専門家である行政官からアドバイスを受けるのは適切であることを強調している。この場合、すべての政治的グループが公平に扱われることが条件である。あまりに大きな権力が单一政党の非公式なグループによって握られると、権力の乱用の危険をもたらす恐れがあるが、適切に運営されるならば、政党の非公式な会合は議会の意思決定をスピードアップするための非常に有効な手段となる。

- 1 4 大部分の地方団体には、行政部の上級職員によって構成される運営チーム (management teams)が設置されている。ある地方団体では、議会のリーダーや主要な議員が、運営チームの会議に常時あるいは時々出席している。またいくつかの地方団体では、議員のみで構成される（しかし、行政部の職員が出席し補助する）実行部会 (working parties) あるいは議員と行政部の職員から構成される実行部会を設立している。そのような実行部会は、特定のプロジェクトに取り組むために設立されることが多い。
- 1 5 議会は、その機能を議員個人に委任する権限はない。そのため緊急を要する決定は、召集までの期間が短くてすむ小規模の代表的な委員会に委任されるか、行政部の職員に委任されることが多い。行政部の職員に委任された場合は、意思決定の前に議会のリーダーの助言を受けることが必要となるであろう。
- 1 6 いくつかの地方団体においては、現在の委員会システムは満足すべき働きをしている。そのような場合、政府は、委員会システムの変更を強制する意図は持っていない。委員会システムが満足すべき働きをしていない地方団体においては、それを改善することによって運営制度を変化させようと試みてきた。しかしながら、現在の立法的な枠組みによる制約のために、採用できる新しいシステムには限界がある。
- 1 7 次に、議員報酬と選挙制度について述べる。これらの問題は、地方団体における意思決定プロセスの見直しの一部分として考えられる必要がある。

#### 議員報酬に関する現在の制度

- 1 8 現在の制度は、議員の地位は、地域社会に対して自発的に行う公的奉仕であるという考えにもとづいている。地方団体の議員は、基本的に無給である。現在のこの制度の根幹をなす原則は、議員は彼らの義務を果たした結果として、金銭的な困難に苦しめられることはあり得ないということにある。
- 1 9 1991年4月から導入された新しい制度においては、議員は支出に見合うだけのさまざまな手当を支給されている。それぞれの地方団体によって、議員報酬として支払われる金額には、全体的に上限が設定されている。その上限内で地方団体は、どのような手当を支給するべきか、どのように配分されるべきかを決定することができる。一般的に言えば、それぞれの議員には、等しい金額の基礎手当(basic allowance)が支給される。特別責任手当(special responsibility allowance)は、委員会の長などの特別な責任を持つ議員に対して支払われる。また、もし議会が承認するのであれば、特別な努力を払って、多くの会議に出席しなければならない議員に対して、出席

手当(attendance allowance)も支給される。

20 法律上、雇用者は被雇用者が議員である場合、その職務を果たすために休暇を取ることを許さなければならないが、その休暇が有給であることは要求されていない。多くの雇用者は、議員である被雇用者に対して、法律上の義務以上の無給あるいは有給の休暇を与えている。それにもかかわらず、議会において指導的役割を果たす場合には、本来その議員が持つフルタイムの仕事を続けることが難しくなることが多い。議員の地位が本質的にパートタイムのものであるということは、1989年の地方自治住宅法(Local Government and Housing Act 1989)の条項において強調されている。ここでは、地方団体の職員で他の地方団体の議員を兼任している場合は、議員としての職責を果たすための有給休暇を208時間(26日)以内に限定しているのである。

#### 現在の選挙制度

21 選挙制度は、地方団体によってさまざまである。県議会においては各選挙区に、それぞれ1人の議員が存在する。選挙は4年に一度行われ、すべての議席は同時に争われる。大都市圏ディストリクトにおいては、選挙区ごとに3人の議員が存在する。この場合、選挙は3年連続して行われ、議席の3分の1がそれぞれの選挙で改選される(4年目は選挙が行われない)。地方圏ディストリクトの選挙区では、それぞれ1~3人あるいはそれ以上の議員を選出することができる。選挙は4年ごとに議席の全数を改選するか、あるいは(だいたい3分の1の議会がこれを採用しているが)3分の1を改選するかのどちらかである。3分の1ごとの改選の場合は、選挙は3年連続して行われ、4年目には選挙は行われない。そのため1選挙区あたりの議員が3人に満たない選挙区においては、選挙は2年あるいは4年に一度行われることも有り得る。ロンドン区においては、選挙は4年ごとである。ほとんどの選挙区は3人の議員を有しているが、1名か2名の議員しか持たない選挙区も存在する。

22 また、人口に対する議員の割合もさまざまである。一つの極端な例としては、ある地方圏ディストリクトにおいて、人口37,000人に対して20人の議員がいるのに対して、ある大都市圏ディストリクトでは、ほぼ100万人に達する人口を有しているながら、議員の数は117人であるということがあげられる。同様に、同じ種類の地方団体であっても、議員に対する有権者の数には多くの差異が存在する。

### III 将来において可能性のある制度

#### 制度を変更する目的

2 3 地方団体は、コミュニティの中で重要な役割を持っている。そのため能力と経験のある人材が、議員になることに魅力を感じるようにしなければならない。現在の制度のもとでは、地方団体の行政官に権限が委任された場合を除き、すべての決定は議会の全体会議、または委員会・小委員会によって行われている。ウィディコム委員会報告（「地方団体の業務運営の在り方(The Conduct of Local Authority Business :Cmnd9797)」5章9節）にもあるように、このプロセスは時間の浪費であり、わずらわしいものであることが多い。現在のシステムにおいては、議会や委員会には、政治的比例代表制によって少数党派の代表も含まれており、彼らも意思決定プロセスに参加できるという有利さがある。しかし現実には、普通の議員の能力、特に少数党派の議員の能力では、意思決定プロセスに影響を与えるのは難しいと思われる。また、このシステムは、議員の行政上の役割や、有権者に対する役割をあいまいにする傾向がある。

2 4 政府は、運営制度の改革は次のようなものを目標とすべきものと考えている。

- ・より効果的でスピーディーでビジネスライクな意思決定
- ・より厳密な意思決定
- ・地方団体における住民の利益を増大させること
- ・有権者に対する役割を果たすために、議員がより多くの時間を使うことができる見通しを与えること

同時に、多数派による権利の乱用に対するチェック・アンド・バランス機能は、重大な点として考慮されなければならない。これは特に、政治的コントロールがほとんど変わらない分野において重要である。

#### 国際比較

2 5 外国において実際に実行されている制度は、多くの選択があり得ることを示している。しかし、地方団体の内部運営制度の国際比較を示すことは簡単ではない。というのも、それぞれの国家は、その憲法的背景から導き出され、特別な性格や状況に見合うように、自然に発展してきたシステムを持っているからである。諸外国における、最も基本的な地方自治体(lower tiers)は、小さな地理的範囲について責任を持つ、多数の地方団体から構成されていることが多い。それらの役割の範囲も、多くの場合、イングランドにおけるものよりも相当限られている。また、外国における地方議会は、イングランドのものよりも議員が少ない傾向がある。大部分の国では、別個の権限を持った執行機関を活用しており、イギリスの地方団体で行われているような、わずらわ

しい委員会システムに頼っている国は少ない。

26 付属資料では、ヨーロッパとアメリカで行われている行政運営を参考にして、わが国の取るべき選択の範囲を簡潔に述べている。それは、この国の慣習に合うように調整が必要であるが、考察を進める上で役立つだろう。その例は主に、この国のもより小さな地方団体に関連して選ばれている。

### 将来の選択

27 地方団体は、現在のシステムがそれぞれのニーズに完全に合致しているかどうか検討することを望むだろう。多くの地方団体は、確かにニーズに合致していると結論づけるかもしれない。ある地方団体は、制度を変更することが望ましいと考えるかもしれない。いずれのケースにおいても、政府はその地方の特別な状況に応じた解決を見いだすための助力をしたいと望んでいる。政府は、すべての地方団体が内部運営制度を変える必要があるとか、制度の変更が極めて望ましいとか、あらゆる地方で統一的なアプローチを取る必要があるとは考えていない。

28 さまざまな選択が考え得るだろう。協議の参考にするために、主要な内部運営モデルについて、以下に簡潔に記述する。

### 現在のシステムの維持

#### 委員会システムの改善

これは、法的な枠組みを変更することによって、議会が委員会の長に対して意思決定を委任できるようにする方法である。あるいは、委員会に少数党派の代表を必ず参加させなければならないというシステムを見直すという方法もあり得る。後者の場合は、少数党派の保護を同時に見直さなければならない。たとえば、ある特定の問題について、少数党派が要求するときには公開の本会議における討論の機会を設けるというようなやり方である。行政部に対して住民が異議を申し立てるための、公式の制度が設けられる可能性もある。（パラグラフ35及び36参照のこと）

#### 内閣システム

委員会の長に権限を委任することをさらに進めれば、議員の行政権にかかる役割と代表権にかかる役割は完全に分離される。この場合、公選された議員からなる行政部が議会全体から選ばれるだろう。行政部の選任にはさまざまな方法があり得るが、ひとつ可能性として考えられるのは、中央政府で行われている内閣システムの再現であろう。すなわち、過半数の議席を獲得した政党のリーダーが、議員をさまざまな大

臣に指名するという方法である。新しく形成された行政部は、議会が全体として持っている機能の大半について責任を持つことになる。しかし、行政部から提出された予算の議決などについては、議会全体がその責任を持つだろう。このモデルを採用した場合、大多数の議員は、与党・野党の別なく、日常的に細かな意思決定に参加する必要はなくなるだろう。

#### 行政マネージャー(council manager)

これは、議会が指名する行政官に、地方団体の日常的な運営を引き継ぐことを意味する。議会は政策全体についての責任を保持するが、日常的な意思決定を行なうことは少なくなる。

#### 直接選挙による行政部

これは、現在のシステムから根本的に脱却し、議会の選挙と行政部の選挙が別々に行われることを意味する。直接選挙によって選ばれた行政部は、内閣モデルと同様の権限を持って活動することになるだろう。

#### 直接選挙による首長(mayor)

これは、直接選挙による行政部の変形である。選挙によって選ばれるのは、議会の行政責任を引き継ぐ個人である。その個人は、議会の議員とは別に選挙されることになる。この場合、次に問題となるのは、直接選挙による首長は、その補助者について政治的な任命ができるかどうかである。

最後の二つの例は、この国における制度とは非常に異なっている。一見してわかることは、一つの地方団体に選挙で選ばれた組織が二つ存在すれば、意見の衝突が起こる可能性が大きくなるだろうということである。

#### 議員報酬と行政的サポート

29 先のパラグラフで述べたいくつかの例では、少数の議員が地方団体における大きな責任を引き受けることになる。適切な能力を持った人々が地方団体で働きたいと思わせるために、そのような議員には議員報酬を支払うことも考えられる。また、野党のリーダーに対する報酬制度や、議員に対する秘書的な補助、特に地域に対する業務を指揮する際にそのような補助を与えるということも再検討することが適切であろう。しかし一般的に言えば、政府は、議員がボランティアとして働く伝統は、過去においては成功しており、軽々しく覆されるべきものではないと考えている。

3 0 より効果的な運営制度は、それ自体、高い能力を持つ人々を引きつけるに充分であろう。しかし、委員会システムを変更し、議員の職責を果たすために必要な時間を減らすことも同様の効果を持つと考えられる。

#### 行政官の政治的中立の保障

3 1 政府は、幹部職員の任命における政治的な公平の保障を重要なことと考えている。そして、幹部職員がそれぞれ政治的状況の異なる地方団体において、偏ることのない仕事をすることを確実にしたいと望んでいる。それゆえ、幹部職員の政治的公平を保障するために定められた規則を変える意図は持っていない。

#### 議員定数

3 2 地方議会の議員定数は、ケースバイケースで定められるべきものである。今のところ、これについては地方団体区域検討委員会(Local Government Boundary Commission)が、定期的に見直しを行っている(政府は、地方団体区域検討委員会の行うこの仕事を、新しく組織される地方団体委員会(Local Government Commission)に引き継ぐことを提案している。パラグラフ33～35、及び協議書「イングランドにおける地方団体の構造」参照のこと)。地方団体における運営制度の変更は、議員の住民に対する役割を強化する機会を提供するだろう。それぞれの地方議会における議員定数は、議員の住民に対する責任を特に考慮して見定められるべきである。

#### 選挙制度

3 3 地方団体における選挙制度を再考することもありうるだろう。ある地方団体では、選挙ごとに全議席の3分の1づつが改選されており、ある地方団体では、選挙ごとに全議席が改選されている(前述のパラグラフ21及び22参照)。3分の1づつの改選に賛成する者は、政治的支配が激変する可能性を減少させることによって、より安定的で継続的な議会運営が可能になると論じている。一方、全議席の改選に賛成する者は、議会の業績に満足できない場合に、有権者が支配勢力の入れ替えを選択することによって、責任の明確化が保障されると論じている。全議席を改選することは、議会の運営計画を容易にするという利点もあるだろう。いずれの場合でも選挙制度は、地方団体委員会の勧告によって設立される新しい地方団体に適合する必要がある(協議書「イングランドにおける地方団体の構造」参照)。多人数を選出する選挙区の創設に関する賛否両論も含め、選挙区制度を熟考する必要もあるだろう。

3 4 先にあげたいくつかの運営モデルにおいては、選挙が引き金となって、行政部と議会の対立が袋小路の様相を呈することなどが考えられる。このようなときには、行政部または議会(あるいはその両方)が再選挙を求められるようにするのが適当である

う。長期的にはその地域の有権者に、支出を伴うある種の案件に対して住民投票を行う機会を与えることもありうるだろう。この住民投票は、地方団体の支出に対する国民的コントロールを補うものである。

#### 監査手段等の再検討

3 5 個人もしくは「内閣」グループが意思決定権を持つ制度を採用しようと望む地方団体は、現在の監査手段を見直すことが必要だろう。すでに、地方団体の活動を監査するためのさまざまな制度が存在している。内部監査、監査委員会(Audit Commission)による監査、議長に対する質問、地方団体オンブズマンなどである。政府は、これらの制度をさらに強化できるかどうか再検討することを提案する。上述のようなモデルが採用された場合、監査の結果によっては、臨時の選挙を行う必要があるかもしれない。

3 6 新しい行政部が組織された場合、その活動を議会が監査する手段を持つ必要がある。また、現在の委員会システムを効率化したものが採用された場合は、議会がその決定を変更し、場合によっては覆すことのできる制度が必要であろう。政府は、行政部に対するこのようなコントロールの方法を検討することを望んでいる。一つの選択として考えられるのは、国会の委員会(Parliamentary select committees)をモデルにした、行政部の活動を再検討することのできる調査委員会(scrutiny committees)を設立することだろう。この委員会は、行政部のメンバーや地方公務員に対して、口頭または書面（あるいはその両方）で証言をさせる権限を持つ。地方団体の事務総長は、政府各省の事務次官(Permanent Secretaries)が国会に対して持っているのと同じよう、会計に関する責任を与えられることも有り得る。同様の制度は収入を伴う行政サービス部局の長、監査官(monitoring officer)、財政局長(chief finance officer)の役割として、すでに地方団体に存在している。

3 7 新しい行政部のモデルが採用されたとしても、市長や議長の儀礼上の役割が変わることはないだろう。市長や議長は、行政部のメンバーではなく議員の中から選ばれ、全体議会の議長役を勤め、議長職の公平さに疑問を生じることがないようにするだろう。

#### 地方団体が持つ情報へのアクセス

3 8 今のところ、議員は地方団体のすべての資料を閲覧する法律上の権利を持っている。しかし、行政部モデルが採用された場合は、現在進行している事柄に関する資料を、行政部のメンバーのみが閲覧できるようにする必要があるだろう。これは、現在、議員が個人的な形で非公式に行っている会議を、法律上の会議とするのに必要な条件で

ある。議員は、事実に関する情報と、行政部で行われたすべての決定に関する情報について閲覧の権利を持つ。制限は行政部における政策形成過程に関する情報や、行政部からの助言についてのみ適用されるだろう。この制限とは別に、政府は、議員と住民がすでに持っている、情報へのアクセス権を保護することが重要であると考えている。

3 9 これに関連して新しく選任された行政部が、どの程度まで前任者の資料に対する自由なアクセスを許されるかという問題がある。中央政府には、この点について厳格なルールが存在する。委員会は政策に関する私的な会議を行うことができたが、その資料の情報開示の程度については、中央政府と類似のルールがどの程度まで必要であるか考える必要があるだろう。

#### IV 制度の変更過程

4 0 この協議書では、取り上げた数々の問題に対する全面的で広範な議論を起こすことを意図している。この協議書に対する意見に照らして、政府は、制度改革の方向を再検討する。もし、制度の改革が有益であると結論づけられた場合は、政府は必要な法律を可決した上で、初めは少數のケースから改革を始めるつもりである。さまざまな形の新しいアプローチが、経験による完全な評価を可能にするために、いくつかの地方団体において実際に行われるだろう。

4 1 しかしながら、不正行為の防止と政治的急進主義に対する歯止めを犠牲にしてまで行政的な効率の改善を求めるのは、たとえ試験的なものといえども認められるものではない。また政府は、いかなる実験であれ、地方団体の重要な機能を妨げてはならないことを強調する。

4 2 長期的には、政府は、実験の成果に照らして、制度の変更が必要かどうか、もし必要ならどのような範囲の地方団体に適用するかを決定するだろう。政府は、すべての地方団体に対して一つの運営システムを押しつけることを望んではいない。政府は、地方団体が最高の実践を確立すること、地域の状況に応じた制度を発達させることに多大な利点を認めているのである。

## 協議書に対する意見について

4 3 この協議書に対する意見は、下記に送付のこと。

環境省(Depertment of the Environment)

地方団体検討チーム(Local Government Review Team)

Room N7/20

2 Marsham Street

London SW1P 3EB

協議書に対する意見は、1991年11月29日までに到着すること。また、意見書は、2部添付されなければならない。意見書を入れた封筒の表には、「地方団体の内部運営(LOCAL GOVERNMENT-INTERNAL MANAGEMENT)」と明記すること。

4 4 政府は、これらの意見書を出版し、また、国会図書館または環境省図書館にて閲覧に供する予定である。自分の意見の公表を望まない者は、その旨を明記すること。その記述がないものについては、環境省では公表して良いものと判断して出版する。いずれの場合でも、寄せられたすべての意見書は、意見書の受領数・示された意見に関する統計数値の中に含まれることになる。

## 付属資料

### 他国における行政運営

1 他国における地方団体の行政運営については、さまざまなモデルが存在する。いくつかの国においては、二種類以上のシステムが採用されている。以下は、フランス、イタリア、ドイツ（バーバリアとヘッセのみ）、アイルランド、デンマーク、スウェーデンにおける地方団体の概要（二種類以上のシステムがとられている場合でも一種類のみ）とアメリカの地方団体の主要なシステムである。

#### フランス

2 コミューンと呼ばれる地方団体は、6年の任期で議員選挙を行う。議会は、議員の中から市長を選任する。市長の主要な責任は予算に関係することであるが、国の代理機関としての機能もその役割に含まれる。また、議会によって承認された人員編成にもとづいて、すべてのスタッフを任命することにも責任がある。

3 市長は、議会の中から選任された多くの助役(adjutants)によって補佐されている。過半数を占める政党グループの議員が、助役の地位をすべて占めるのが普通である。助役自体は何の権限も持たないが、市長はしばしば自己の持つ権限を彼らに委任する。比較的大きな地方団体では、この権限委任は行政分野ごとに行われるのが普通である。市長と助役が集まって行政に関する討論を行うことは普通であるが、このような会議は正式のものとしての地位はまったく認められていない。

4 市長は、通常、中央政府によって上限を定められた手当を支給されている。助役も手当を支給されるのが普通である。

#### イタリア

5 一番小さなレベルの地方団体である市町村の基本的な構造は、フランスと同様である。中間の規模の地方団体は、92の県によって構成されている。議会は、行政部をその議員の中から選任する。県議員の3分の1以内の数の議員によって構成される行政部は、地方団体として行動する。行政部のメンバーは、さまざまな権限の責任をそれぞれ代表して負う。

#### ドイツ

6 それぞれの州(Land)は、それぞれ異なったシステムを持っており、州の中でも異なるシステムを持っているものもいくつかある。そのうち、二つの例をあげる。

### バーバリア(Bavaria)

- 7 市町村においては、6年ごとに「第一市長」(First Burgomaster)を直接選挙によって選出する。彼は職権上、議会の議長となり、希望する場合にはその他の委員会の議長となることもできる。大きな地方団体においては、第一市長は有給でフルタイムの行政官である。(第一市長となる者は、選挙の時点ですでにその地方団体か、あるいは他の地方団体のプロの行政官であることが多い)
- 8 議員は、第一市長と同時に選挙される。ある種の事項(たとえば予算)については、議会の議決が必要である。その他のすべての決定は、委員会に委任したり、第一市長に委任することができる。後者の方がより普通に行われており、この場合、議会は政策のガイドラインを制定する。

- 9 また、議会は1人か2人の市長(burgomaster)をその議員の中から選任する。この場合の市長は、フルタイムかパートタイムの有給行政官、あるいは名誉職としての行政官である。

### ヘッセン(Hesse)

- 10 市町村における議員数は15人から93人であり、4年ごとの選挙で選任される。議員は、そのメンバーの中から議長を選挙する。議長の職務は、議会の議事を司会することに限定されている。条例(by-laws)、予算及び基本的政策決定については、議会全体の承認が必要である。
- 11 行政部は、市長(burgomaster)と2人もしくはそれ以上の助役(assistants)によって構成される行政長官部(magistracy)である。これらは、選挙によって選ばれた市町村の代表者でない場合もある。市長の地位は有給であり、助役のうち半数までは有給とすることができます。市長と有給の助役は、市町村の代表者によって6年の任期で選挙される。行政長官部は、市町村のすべてのサービスの運営について責任を負う。行政長官部は、可否同数の際には、決定投票権を持っている市長が議長となって、私的な会議を行っている。

### アイルランド

- 12 1929年に行政マネージャーシステムが導入され、この制度は徐々に広がって行ったが、1942年には全国で統一的に実施されることになった。行政マネージャーは、他の幹部職員と同じように、地方任命委員会(Local Appointments Commission)の指名によって任命される。(地方団体は、この任命に対して異議をとなえる権利をまったく持たない) 行政マネージャーは県にそれぞれ配属され、県のサービスについて

てのみならず、その県に属するバラ(borough) や都市圏ディストリクト、県の保健局(health authorities)についても責任を負う。

- 1 3 県のすべての機能は、行政マネージャーによって取り扱われる。ただし、「権限留保事項("reserved"functions)」については、行政マネージャーの決定を県議会が承認しなければならない。おもな権限留保事項は、地方税率の設定、スタッフの人員編成の決定、資金の借り入れ、条例の制定である。

#### デンマーク

- 1 4 それぞれの市町村は、議員の中から市長(burgomaster) を選挙する。市長は議会の議長であり、同時に行政部の事務総長(chief executive) でもある。市長は有給であり、市長の任期と議員の任期は同じである。議会は重要な意思決定を他者に委任することは禁じられているが、その他の事項については権限の委任に関する条例を制定して委任を行う。財政的事項を委任するための経済委員会は、必置機関である。この委員会は、市長と5人の議員によって構成される。その他の委員会は限定的に利用されており、通常は5人の議員と市長によって構成されている。委員会の委員の構成は、議会における政党ごとの議席数を反映している。

#### スウェーデン

- 1 5 コミューンと呼ばれる地方団体は、議員を3年の任期で選挙する。それぞれの議会は議長を選挙するが、議長の権限は議会を司会することに限られている。また議会は、少なくとも5人の議員から成る執行委員会を任命する。執行委員会は地方団体の行政部を構成し、メンバーの中から事務総長が選任される。執行委員会は、議会の少数党派の代表者を少なくとも1名ずつ含まなければならない。コムーンは、1人またはそれ以上の執行委員会のメンバー、あるいはそれ以外の議員をフルタイムの職員として任命することができる。

- 1 6 多くの委員会が法律によって必ず置かなければならないものとされている（たとえば、教育委員会や運輸委員会）。委員会にはそれぞれ補助職員がおり、その権限は法律で定められている。ほとんどのコムーンは部局の長(chief officer) というものを持っていない。部局間の協力は、執行委員会のメンバーを通して行われる。というのも、それぞれの委員会の長は執行委員会のメンバーを兼ねるのが普通だからである。

## アメリカ合衆国

### 17 アメリカの地方団体には、4つの基本的な形がある。

#### ・弱い市長(weak mayor)

「弱い市長」は、普通、議会の議員の中から選任される。その責任は、もともとは主に儀式的なものであったが、徐々に行政的な権限が付け加えられた。また、このシステムにおいては、一般に独立行政委員会(independent boards)やその他の委員会(commissions)がいくつかの権限に関する責任を負っている。

#### ・強い市長(strong mayor)

「強い市長」は、住民の直接選挙によって選任される。この市長は、議会の議員ではない。議員は市長とは別に選挙される。市長は普通、上級職員(principal officers)の任命権を持っている。このシステムにおいても独立行政委員会やその他の委員会が存在するのが普通であるが、「弱い市長」システムにおけるものよりも数が少ない。ほとんどの「強い市長」は、議会との相互調整をその職務とする行政長官(Chief Executive Officer)を任命している。

#### ・行政マネージャー(city manager)

「行政マネージャー」は議会によって任命されるが、議員ではない。このシステムは、より効率的な民間企業のビジネスの方式を移植しようとする試みとして発達した。議会は政策決定に関する権限を持っているが、日常的な行政事務は行政マネージャーが行う。このシステムはアメリカでは最も一般的であり、特に規模の大きい地方団体ではそうである。

#### ・理事会システム(commission system)

「理事会システム」は、政策形成と実行のために協力する小さな合議体の選挙によって形成される。それぞれの理事(commissioner)は一つの部局またはいくつかの部局を担当するが、その行動については連帯して責任を負う。それゆえ、独立した行政部は存在しない。

## 「CLAIR REPORT」既刊分のご案内

N O	タ イ ル	発 刊 日
第46号	「イングランドにおける地方団体の内部運営」協議書	1992/ 4/30
第45号	フランスの地方自治体の国際交流 -その理念と現状-	1992/ 3/30
第44号	「イングランドにおける地方団体の構造」協議書	1992/ 3/30
第43号	米国連邦政府1993年度予算案について	1992/ 3/30
第42号	フランスの広域行政 -その制度、実態及び新法による改革-	1992/ 3/13
第41号	フランスの下水道 -第1部 制度的枠組みと改革の動向-	1992/ 3/ 6
第40号	英国の監査制度	1992/ 1/31
第39号	ニューヨーク市財政制度と財政危機 -1992年度ニューヨーク市予算-	1991/11/13
第38号	ニューヨーク市財政制度と財政危機 -1991年ニューヨーク市財政危機-	1991/11/13
第37号	ニューヨーク市財政制度と財政危機 -ニューヨーク市財政制度-	1991/11/13
第36号	英国における社会福祉	1991/10/17
第35号	英国における教育	1991/10/17
第34号	米国におけるべき地医療施策	1991/ 9/20
第33号	「地方団体のための新税」協議書	1991/ 8/ 9
第32号	ニューヨーク州「納税者訴訟」制度 -その制度と日米比較-	1991/ 7/ 5
第31号	英国の1991年統一地方選挙	1991/ 6/14