

英 国 の 公 益 事 業

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 050 (JUL.21,1992)

1. はじめに

2. 英国の公企業

- (1) 公共企業体
- (2) 地方における公益事業

3. 英国の主な公益事業

- (1) 上下水道事業、ガス事業及び電気事業
 - 上下水道事業
 - スコットランドにおける上下水道事業
 - ガス事業
 - 電気事業
- (2) 公共交通事業
 - イーストボーン・バス
- (3) 病院事業
- (4) 地方団体の会社 「エンタープライズ・ボード」(Enterprise Boards)
 - ウェスト・ミッドランド・エンタープライズ・ボード

4. むすび

財団法人 自治体国際化協会
(ロンドン事務所)

— 目 次 —

	ページ
1. はじめに	1
2. 英国の公企業	2
(1) 公共企業体	2
(2) 地方における公益事業	4
3. 英国の主な公益事業	5
(1) 上下水道事業、ガス事業及び電気事業	5
●上下水道事業	5
●スコットランドにおける上下水道事業	7
●ガス事業	10
●電気事業	12
(2) 公共交通事業	12
●イーストボーン・バス	15
(3) 病院事業	19
(4) 地方団体の会社 -エンタープライズ・ボード(Enterprise Boards) -	21
●ウェスト・ミッドランド・エンタープライズ・ボード	22
4. むすび	23

1. はじめに

「地方公営企業」とはいかなるものであろうか。一般的には、地方団体の経営する企業といえるであろう。地方団体の処理する事務を例示している日本の地方自治法第2条第3項には、地方公営企業を「上水道その他の給水事業、下水道事業、電気事業、ガス事業、軌道事業、自動車運送事業、船舶その他の運送事業その他企業を経営すること」と規定されている。そこで、本稿においてはこれらの事業を中心的対象として、英國の事情について検討してみたい。

本稿では、まず英國における公企業の歴史及び形態を概観した後、上下水道・ガス事業・電気事業、公共交通事業、そして病院事業について、これら事業における地方団体の関わり方を中心としてそれぞれ検討する。これらの事業は歴史的にみると地方団体の提供していたサービスであった。

特に、水道事業については、イングランド及びウェールズにおいて1989年から民営化され公的機関の手を離れることになったが、スコットランドにおいては民営化は行われず、上下水道とも現在でも県レベルの地方団体によってサービスが提供されている。そこで、スコットランドにおける上下水道事業が、どのような組織及び財政で行われているのかについてもふれてみることにする。

公共交通については、1985年運輸法によって地方団体の設立した会社が公共バスサービスを提供していることから、その会社についてもふれることとする。

また、病院事業については、現在ではNHS制度のもとで国によって運営されているが、かつて地方団体が運営していたこと也有ったことから、歴史的な観点からふれることとする。

そして最後に、地方団体が設立した企業であり、現在の地方団体にとって重要な経済開発の手段となっているエンタープライズ・ボードについてもその形態についてふれてみることにする。

* * * * *

2. 英国の公企業

(1) 公共企業体

自由放任主義という19世紀の支配的な政治哲学は、物とサービスは政府よりも民間によって可能な限り供給されるべきであり、そしてまた、経済的かつ効率的でなければならぬとの観点から、「小さな政府」が最も優れていると位置付けてきた。したがって、第一次世界大戦までは政府の主な役割として考えられていたのは、防衛、司法、教育、外交、産業振興等であった。これらは、外務省、国防省、内務省、産業省等によって担われていたが、19世紀末になると、政府はより多くの分野で国民の福祉に直接かかわるべきであると考えられるようになってきた。特に失業問題が悪化してからは、政府には経済を統制する責任があると一般的に考えられるようになり、この結果、政府が基幹産業を直接的に所有し、運営するべきであると主張されるようになった。このような考え方から誕生した公共企業体（Public Corporation）は、当初、その政策のみならず経営の細部に至るまで大臣が統制し、議会に責任を負うことによって高い公共性が確保できると考えられていた。しかし他方では、経営の細部にいたるまで議会の干渉を受けることになり、そのため自主的運営、能率的経営が妨害されるという欠点もあった。その後20世紀初期になると、公共企業体は公共性と営利性との調和を求めるという要請から、政府とは独立した法人として設置されることになり、その日常的な運営は国会の統制からはずされて経営委員会によって運営されることとなった。そして、経営委員会は自ら職員を任命し、大蔵省から独立して給与、就業条件を決定することができるようになり、経営方針として独立採算制が導入されることとされた。政府は、借入権限についての統制は行うが、予算は国家予算から分離され補助金は支出されなかった。しかし、それぞれの公共企業体は、最終的には大臣に対して責任を持ち、また大臣は総裁・理事を任命・解任することができた。さらに、大臣には投資計画、料金体系、将来計画等の政府の総合的な経済戦略にかかる重要問題の決定権が留保されていた。これらの公共企業体の例としては、「英國放送公社(British Broadcasting Corporation)」(1927年設立)、「ロンドン乗客輸送委員会(London Passenger Transport Board)」(1933年設立)などをあげることができる。

その後、1945年から51年にかけて、労働党内閣によって、産業全体を一元的に管理し、生産と能率の向上を図るという目的のもとに多くの公共企業体が設立された。例えば、「英國電力公團(British Electricity Authority)」(1948年設立)、「ガス協議会(Gas Council)」(1949年設立)等である。しかし、1979年のサッチャー政権の誕生によって、市場原理と小さな政府への回帰が目標とされるようになり、膨脹しつづけてきていた公共企業体は相次いで民営化されていった。「ブリティッシュ・テレコム(British Telecommunication)」(1984年民営化)、「ブリティッシュ・ガス(British Gas)」(1986年民営化)等々の民営化がこの例である。（別表1参照）

(別表1)

民営化された主な企業

年月日	企業名	事業内容
· 1979/10, 1981/ 6, 1983/ 9, 1987/10	British Petroleum	石油
· 1979/12	International Computers Ltd.	コンピューター
· 1979/12	Suez Finance Company and Other miscellaneous	金融等
· 1980/ 6	Fairey Holdings	航空宇宙
· 1980/ 7	Ferranti	エレクトロニクス
· 1981/ 2, 1985/ 5	British Aerospace	航空機製造
· 1981/ 7	British Sugar	砂糖精製
· 1981/10, 1983/12, 1985/12	Cable & Wireless	電気通信
· 1982/ 2	Amersham International	医療機器、化学
· 1982/ 2	National Freight Corporation	道路運送
· 1982/11, 1985/ 8	Britoil	石油探鉱・開発
· 1983/ 3	British Rail/Hotels	英国鉄道ホテル
· 1983/ 2, 1984/ 4	Associated British Ports	英国港湾管理
· 1983/ 3	International Aeradio	航空通信
· 1984/ 2	British Rail/Hoverspeed	ホーバークラフト
· 1984/ 5	Wytch Farm	石油
· 1984/ 6	Enterprise Oil	石油
· 1984/ 7	British Rail/Sealink	フェリー
· 1984/ 7	British Leyland/Jaguar	自動車
· 1984/ 8	Inmos	シリコンチップ
· 1984/11	British Telecom	電気通信
· 1986/12	British Gas	ガス
· 1987/ 2	British Airways	民間航空
· 1987/ 5	Rolls-Royce	航空機エンジン
· 1979/12	British Technology Group	技術
· 1987/ 5	North Sea Oil Limited	石油
· 1989/12	Water Companies	上下水道
· 1990/12, 1991/ 2	Electricity Companies	電気供給

(2) 地方における公益事業

19世紀以降、水道、ガス、市電、電気などの分野において地方公営企業が設立されるようになった。これらは、私企業を地方公有化するという方法で、あるいは直接的に創設するという方法で設立され、19世紀末には全盛期を迎えることとなった。

しかし、20世紀に入ると技術発展によって全国規模および広域規模での対応が必要となり、営業区域の拡大が図られた。その結果、技術的・効率的観点から国有化のほうが優れていると考えられるようになり、地方公営企業は徐々に国有企業へと転換されるようになった。このように、地方公営企業の分野においては技術的制約、地域的制約及び効率性の観点からいったんは中央集権化が進んだが、その後それぞれにおいて改革が実施されていった。

このほか、地方において、特定分野の公共政策、あるいは特定のサービス提供に関して責任を負う機関として地方団体に準ずる機関が存在する。これらの機関は、特別な地域にかかる政策を実現することを目的とし、中央政府及び地方団体によって創設されたものである。これらの機関の目的は、一つの目的又は一つの政策分野に限られており、多目的の活動を行わない。また、これらの機関の統制、運営委員会の委員は選挙されるのではなく任命されるという点が通常の地方団体と異なる点である。この地方団体に準ずる機関は、中央政府と地方団体の政策の狭間を埋める役割を果たしており、様々な機関を含んでいるが、別表2のように次の5つのカテゴリーに分類することができる。(1) 地方に設立された中央政府の出先機関(Arm's Length 機関)、(2) 地方団体の出先機関(Arm's Length 機関)、(3) 利用者団体、(4) 地域委員会、(5) 合同委員会、である。

政府によって設立され、その「腕の届く範囲(Arm's Length)」で監督される(1)の組織は、準政府機関(Quasi-Governmental Agencies)又は局外機関(Non-Departmental Bodies)と呼ばれている。これらの準政府機関は独立の機関として設立され、政府の影響は受けれるが、その直接統制からははずされており、これらの活動は基本的には全国レベルで行われている。

各種の開発機関もその中に含まれるが、その範囲はかなり広く都市開発、地域開発、経済開発など様々である。これらは補助金支出、土地収用、開発促進などに強力な権限を持っている。例えば、スコットランド及びウェールズ開発庁などは永続的な組織であるし、ニュータウン開発公社、都市開発公社などは期間を限定して設置された機関である。最初に設立された都市開発公社は、1981年のドックランド開発公社(London Dockland Development Corporation)とマーシーサイド開発公社(Merseyside Development Corporation)の2つである。(2)のカテゴリーの主なものは地方団体が所有するバス会社、エンタープライズ・ボードであり、後段で扱うこととする。

(別表2) 地方団体に準ずる機関 (Non-Elected Local Government) の類型

形 態	資源の提供	運 営	例
(1)中央政府の Arm's Length 機関	主として中央政府	大部分、中央政府 によって統制され る合議体	保健機構、 都市開発公社等
(2)地方団体の Arm's Length 機関	主として地方団体	地方団体によって 管理される合議体	エンタープライズボード、 地方団体所有の バス会社
(3)利用者団体	主として公的部門	利用者によって 運営される合議体	住宅運営協会等
(4)地域委員会	地方団体による 認可	地方団体の代表者 による合議体	ロンドン南東地域 計画委員会等
(5)合同委員会	参加地方団体 からの支出 (中央政府の 制限有)	参加地方団体 による推薦者 (<small>認可額額定あつては 1/3の議席を追加</small>)	警察、消防、交通 (1986年以降の 大都市圏域)

3. 英国の主な公益事業

(1) 上下水道事業、ガス事業及び電気事業

●上下水道事業

日本では地方公営企業によって行われている代表例である水道事業が、英国においてはどのような変遷をたどってきたかについてふれてみる。

英国においては、公共上水道の提供は長い歴史を持つ。ハル市(Hull)は1447年に王室特許状(Royal Charter)によって水供給の権利を与えられた。また、プリマス市(Plymouth)における水法の起源は1585年にさかのぼる。1609年から13年にかけて、ハートフォードシャー県(Hertfordshire)にある泉から水路によってロンドンまで水が引かれ、エジンバラにおいては1621年にはじめて配水が行われたという。しかし、英國において公共上水道が一般的になったのは19世紀になってからのことであった。これは、上水道供給について公衆衛生の必要性を説いたエドウィン・チャドウィック(Edwin Chadwick)の功績によるところが大きかったといわれている。

19世紀前半、自由放任主義の原則に基づいて、水道事業についても自由競争に委ねられていたが、当時、事業を営もうとする者はその主体の公私を問わず、それぞれの場合に

において国会の承認が必要とされていた。しかし、産業革命の進行に伴う都市部への人口の集中によって、公衆保健衛生の悪化がもたらされた結果、行政の介入が不可避となった。まず、1875年の公衆保健衛生法により、公衆衛生の観点から地方団体に適切な上水の供給確保義務が課せられることとなったが、これは地方団体が直接に水の供給を行うことよりも、民間水道会社の活動を統制する形を取る方が一般的であった。

今世紀に入って以降、技術革新及び供給地域の拡大によって個々の地方団体の水供給の管理能力を越えるようになってきたために、1945年の水法によって水道産業の構造を再編合理化する権限が担当大臣に与えられた。しかしこの後、水資源に関するタテ割り行政の弊害が次第に論ぜられるようになり、より総合的、広域的管理方式への移行の必要性が認識されるようになった。

そして1963年、水資源法によって、河川ごとに河川局(River Authorities)が設置されることとなり、水資源に関する行政の部分的統合が図られた。さらに、1973年の水法によって、水系を基礎とした10の「広域水政庁」(Regional Water Authorities)－イングランドに9つ及びウェールズに1つ－が設立されたことにより、地方団体の水道産業への直接的な関わりはなくなった。そして、広域水政庁は上下水道をはじめ、河川、湖等の内水に関する行政を総合的に所管することとなった。(別表3参照)

広域水政庁は、独立採算制であることを要請されており、政府からの補助金は受けていなかった。したがって、サービス受給者から徴収する料金でその会計バランスがとられなければならなかった。また、広域水政庁は、その業務について環境大臣及び農業・漁業大臣による強い監視を受けており、料金改定についても資本支出と同様に環境省とウェールズ省の監督下にあった。

広域水政庁が設置される以前は、これらの機能は数多くの機関によって分散して行われていた。上水の供給は請負企業によって、また下水管理及び処理については県とディストリクトによって行われていた。また、水資源かん養と土地排水については29の河川局が行っていた。この時点における地方団体と広域水政庁との関係は、地方団体の代表が広域水政庁の過半数の委員を占めることによってその運営に参加したり、地方団体が広域水政庁との間で下水溝の管理について契約を取り交わすなど、契約ベースで広域水政庁の機能を肩代わりしていた。しかし、1983年の水法によって、委員会は会長1人と9人ないし15人の委員で構成され、委員全員が環境大臣及び農業・漁業大臣によって任命されるようになった。

また、地方団体と広域水政庁の境界が一致しないことやそれぞれの予算が別であることなどから、総合的な地域サービスに対して責任を有する地方団体と広域水政庁との間で紛争が起きた例もあった。例えば、1989年に、ウィラル・カウンシル(Wirral Metropolitan Borough)が、北西部広域水政庁(North West Water Authority)を十分な公害対策を怠ったという理由で訴えをおこした例がある。

そして1989年の水法により、英国(イングランド及びウェールズ)の水道事業は、

政府特殊法人であるNRA(National River Authority)に水質管理などの機能のみを残し、同年12月に民営化された。

(別表3) 広域水政庁(Regional Water Authority)の権限

・水資源の保全及び開発	・河川、湖等内水面漁業
・水供給	・土地排水及び洪水防止
・下水道及び終末処理	・レクリエーション
・河川管理	・環境保全
・公害規制	

(別表4) 上下水道事業にかかる主な法律の変遷

- ・1847年水道事業法：企業活動に対する規制を普遍的、統一的なものとすることを目的として制定された。
- ・1848年公衆保健衛生法：地方保健衛生委員会に既存の民間水道会社の施設買収権等の権限が付与された。また、公衆衛生に関する様々な基礎が設定された。
- ・1870年ガス及び水道事業施設法：水道事業を行う民間企業に対して従来の私法立法手続きを簡略化した。（地方団体に対しては従前通り。）
- ・1875年公衆保健衛生法：地方団体に適切な水の確保義務が負わされることになり、地方団体が自ら水道事業を営んだり、水道企業を吸収したりする権利が確立された。（しかし、実際は地方団体が直接水の供給を行うのではなく、民間水道会社の活動をコントロールする形の方が一般的であった。）
- ・1945年水法：主務大臣に水資源の適正な保護と利用に関する政策形成義務を課すとともに、水道産業の再編合理化に関する大幅な権限が与えられた。
- ・1963年水資源法：個々の河川を基盤とした河川局(River Authority)が設置され、水資源に関する行政の一部統合が図られた。
- ・1973年水法：水系を基盤とした10の広域水政庁が設置され、上下水道をはじめ、内水に関する行政を総合的に所管することとなった。
- ・1983年水法：広域水政庁の委員は、大臣が委員を任命するようになった。
- ・1989年水法：民営化

●スコットランドにおける上下水道事業

スコットランドにおいては、イングランド及びウェールズと異なり、1989年に民営化は行われなかった。その理由としては、スコットランドにおける上下水道サービスの提供は効率的に行われており、民営化は必要なかったためであるといわれている。

スコットランドにおいては、1968年に13の地域水政庁が設立されたが、1975年の地方政府改革によって上下水道の提供は、県レベルの団体であるリージョナル・カウンシル (Regional Councils:日本の県に相当) の機能となった。また、河川の環境保全については、河川浄化委員会(River Purification Boards) が受け持っている。

1968年から1975年5月までは、公共水道事業は、13の地域水政庁(Regional Water Boards)と中央スコットランド水資源開発委員会(Central Scotland Water Development Board)の責任のもとに置かれていた。同委員会は、人口の多い地域の地域水政庁に対して水を供給するために当該地域の水政庁の代表によって構成され、1967年の水法(スコットランド)の施行まで約200の地方団体が行っていた上水提供業務を継承した機関であった。

現在、県において上下水道提供サービス機能を担っているのは、各県議会の上下水道委員会である。(注: 英国の地方団体では議会が立法権のみならず執行権も持っている。) そして、実際の業務はその事務部局である上下水道部が行っている。ボーダー県(Borders Regional Council)の場合は、管理・運営、技術、現業などを担当する合計200名の職員から構成されている。これらの組織構成は、他県においてもほぼ同じである。

スコットランドの上下水道サービスの財政は、住宅、教育など他の行政サービスとはその会計を全く別にしており、独立採算制をとっている。

まず、上水道の収入は、次の3つから構成されている。第一に、計量供給の受給者に課せられる「直接料金(Direct Charge or Metered Water Rate)」で、平均35.02ペニス/立方メートルである。第二に、公共上水サービスの提供を受ける成人に課せられる「コミュニティ水道料金(Community Water Charge)」で平均一人年間28.54ポンドである。第三に、計量供給を受けていない非居住者に課せられる「非居住用水道レイト(Non-Domestic Water Rate)」で、年間課税価値1ポンド当たり平均4.7ペニスである。

下水道に関しては特別会計が設けられているものの、その経費は地方団体の一般会計が負担する。すなわち、居住用家屋下水については、18才以上の成人が支払う「一般コミュニティ・チャージ」を基礎として計算され、平均年間一人当たり24.47ポンドである。非居住用家屋下水については、家主が支払う「非居住用家屋下水レイト」から支出され、年間課税価値1ポンド当たり平均5.2ペニスである。(注: 上述の表示平均値は、いずれも1991-92年のものである。)

スコットランドにおいて法定基準を満たすサービスを提供するための以上のような料金は、県の上下水道委員会によって決定される。経常支出に関しては政府からの補助金は受けていないが、地方における上水供給及び特別な下水処理に要する施設整備資金については補助金を受けることができる制度になっている。さらに、ECのヨーロッパ地域開発基金(The European Regional Development Fund)からも補助金を受けることができる。政府は、地方の施設整備のために年間500万ポンドの補助金を支出しており、振興地域に対しては産業開発法に基づいて30万ポンドの補助金を支出している。また、1990年度

の上下水道整備に対するヨーロッパ地域開発基金からの補助金は、3,500万ポンドに上る。

ここで、参考としてボーダー県(Borders Regional Council)の財政全体における上下水道事業の状況をみてみる。まず、同県の財政の全体像は次の通りである。1988年度の経常支出は、7,250万ポンドであり、上下水道には全体の3.2%にあたる233万ポンドが支出され、資本支出に関しては、全体の28.7%にあたる291万ポンドが支出されている。

[経常支出]	(単位:千ポンド)		[資本支出]	(単位:千ポンド)	
政策・資源	1,160	1.6%	政策・資源	830	8.2%
道路	11,017	15.2	道路	2,959	29.3
交通	784	1.1	計画・開発	1,022	10.1
計画・開発	1,695	2.3	社会保障	592	5.8
*上下水道	2,334	3.2	* 上水道	1,624	16.0
			* 下水道	1,289	12.7
教育	38,717	53.4	教育	1,762	17.4
図書	1,219	1.7	図書	49	0.5
社会保障	8,479	11.7	(合計)	(10,127)	(100%)
警察	4,653	6.4			
消防	2,072	2.9			
河川環境保全	371	0.5			
(合計)	(72,501)	(100%)			

次表は、グランピアン県(Grampian Regional Council)における上下水道会計の収支
(1989/90年)である。

(単位:千ポンド)

上(支出) 水	人件費	4,096	運賃	7,775	償還済	9,683
	(収入)	直接料金	8,621	非居住用料金 レート	1,725	コミュニティ水道料金
合計 £ 21,554,000						
下(支出) 水	人件費	2,719	運賃	5,012	償還済	12,053
	(収入)	非居住用料金 レート	10,960	—	—	コミュニティ・チャージ 8,824
合計 £ 19,784,000						

●ガス事業

ガス事業は、上下水道と同様に住民の生活に密着したサービスを提供する事業の一つであるが、英国ではどのように行われてきたかみてみることにする。

英国においては、1812年から1830年の間に約200の民間ガス企業が存在していた。ロンドンにおける都市ガスの供給は19世紀初めに始まったが、マン彻スター市では、1817年に街灯用ガス施設を拡充して一般へのガス供給事業を行うようになった。1847年のガス工場約款法、公共保健法等によって、地方団体にガス事業経営の権限が与えられたが、この時点ではほとんどの地域がガス供給を民間に依存していた。しかし、マン彻スター市の事業が成功したとみなされてからは、地方団体によるガス事業が増加していき、1949年には地方団体がガス供給の2/3を行うようになっていた。

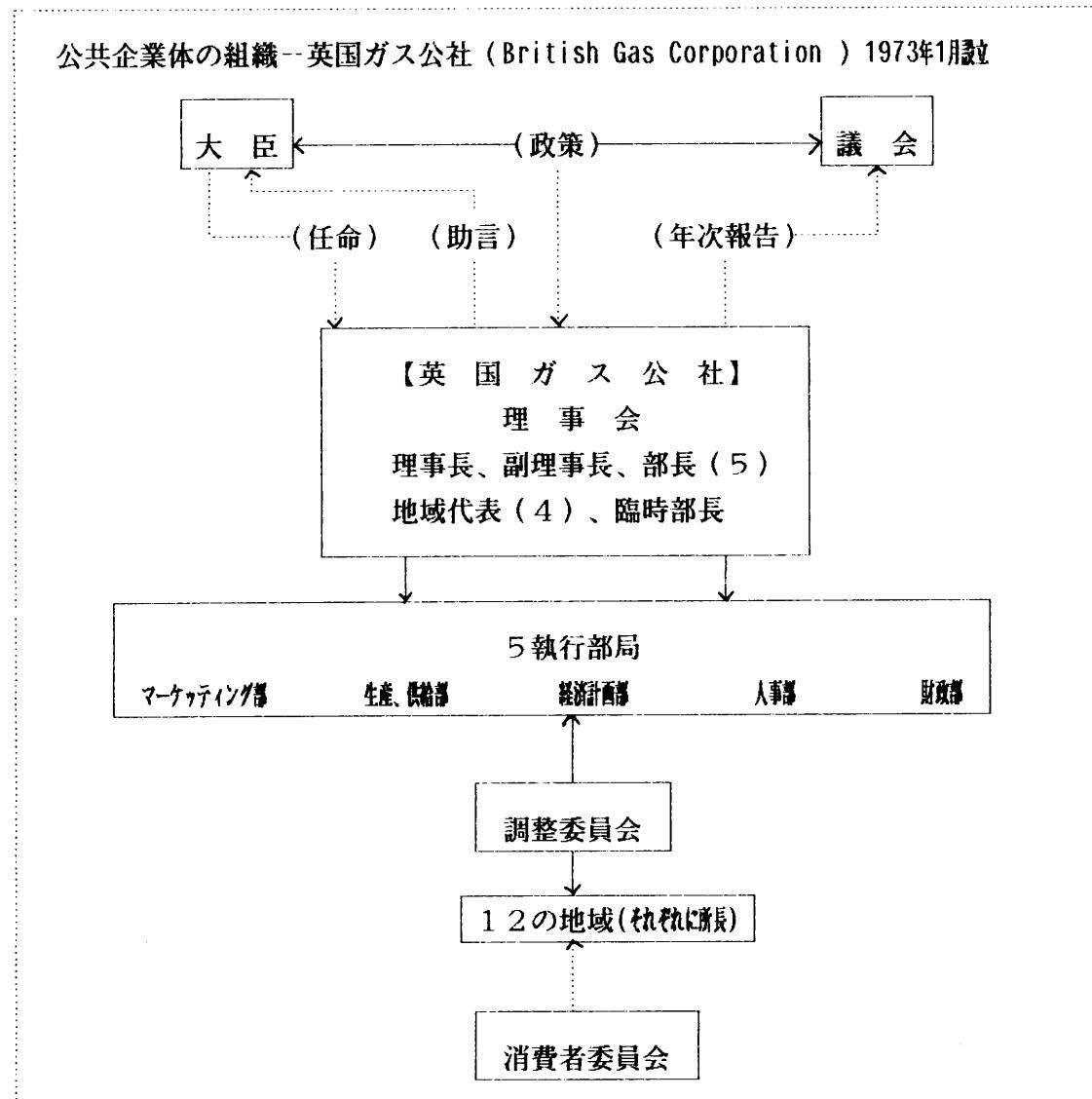
しかしながら、1948年のガス法により、12の地域ガス委員会(Area Gas Boards)とガス産業全体の調整機関としてのガス協議会(Gas Council)が設置され国営となった。ガス協議会の責任は、準独立の12の地域機関である地域ガス委員会を通じてガスの供給事業を実施し、大臣に対して運営全般に関する助言を行うとともに事業の財政計画を立てることであった。しかし、実際に効率的なガスの供給を行っていたのは地域ガス委員会であった。

その後、北海ガスの発見に伴う技術変化に対応するために中央における管理機構が必要となり、国営の英國ガス公社(British Gas Corporation)が1972年のガス法により

設立され、これに伴って地域ガス委員会は廃止された。英國ガス公社は、5つの執行部門と12の地域を持つ中央管理的な機構が導入された公共企業体(Public Corporation)である(組織図参照)。同公社の日常業務については国会の統制から外され、独自に職員を採用し、給料、労働条件等を自ら決定できた。また、経営にあたっては独立採算制が導入され、政府の関与は借入金に対してのみであった。

しかしながら、この英國ガス公社は1986年「ガス法」(Gas Act 1986)によって民営化され、公社のそれまでの財産は新しい会社である「英國ガス会社」(British Gas plc)に移された。また、同法によって、公共ガス供給者としての英國ガス会社の運営を監視するために、ガス供給監視機関が設置されるとともに、消費者の利益を守るためにガス消費者委員会が設置された。英國ガス会社は270万の株主を擁し、そのうち政府が3.3%を保有している。

公共企業体の組織--英國ガス公社(British Gas Corporation) 1973年1月版



●電気事業

電気は、1880年代から1890年代にかけて地方団体によって供給され始めた。そして、1947年の電気法によって、発電及び送電を受け持つ「英國電力公團」(British Electricity Authority)と配電を担当する14の「地域電力庁」(Area Electricity Boards)が設置されることになり、電力供給は国営化された。この後、1957年の電気法によって再編成が行われ、発電所の運営と保持及び全国高圧電線網の管理を行う「中央発電庁」(Central Electricity Generating Board)と電気供給に関する法的義務を負う12の「地域電力庁」、及びそれらの監督機能を有する「電力協議会」(Electricity Council)に再編成された。

そして、1989年の電気法によって、イングランド、ウェールズ、スコットランドにおける電気供給産業の再編成と民間への売却が行われることになった。イングランドとウェールズにおいては、中央発電庁が、その通常発電能力の37%を持つ「パワー・ジェン」(Power Gen)と、その残りを所有する「ナショナル・パワー」(National Power)と「原子力発電会社」及び「高圧送電会社」の4つの会社に分けられることになった。これらは法定の電力供給義務を持つ。これに伴い、監督・調整機能を果たしていた電力協議会は廃止されることとなっており、その役割のいくつかは、民営化された会社の間で設置される合同委員会(Joint Board)である「電力協会」(Electricity Association)が担うことになっている。

以上のように、上下水道については、スコットランドにおいては地方団体が供給を行っているが、イングランド及びウェールズにおいては両方とも民営化されている。また、ガス、電気の各事業についても、地方団体がそれぞれのサービス提供に関してその機能を果たしていた時期もあったが、国営の変遷を経て現在はいずれも民営化されている。

(2) 公共交通事業

従来からどの地方団体も、バス事業を実施することが認められていた。ところで、大都市圏では、狭い範囲の地域に地方団体が数多く所在し、それぞれがバス事業を行ったため、その調整が必要になってきた。そこで、1968年「運輸法」(Transport Act 1968)によって、大都市圏地域の各地方団体によって運営されていたバス事業が統合されて、地域における公共交通サービスの提供調整を受け持つ機関である「乗客輸送委員会」と、事業の運営を行う「乗客輸送エグゼクティブ」(Passenger Transport Authorities and Executives(PTA & E))が設立された。乗客輸送委員会は、当該地域の地方団体と運輸大臣によって任命された委員から構成され、乗客輸送エグゼクティブは、事務局長と乗客輸送委員会によって任命された2人ないし8人の委員からなる組織であり、乗客輸送委員会による総合交通施策にしたがって公共交通サービスを提供していた。

1972年の「地方自治法」(Local Government Act 1972)によって、地方団体の再編成が行われた。1960年代まで、大都市圏にあっては、大都市のみの一層制の地域とカウンティとディストリクト等の二層制をとる地域が混在していたが、同法によって、カウンティとディストリクトの二層制がとられることとなった。そこで、これに対応して、公共交通に対する責任が大都市圏カウンティに課されることとなり、その際、その他のカウンティも公共交通に対する責任を負うこととなった。大都市圏のカウンティはPTAそのものであったため、この責任を果たすのは容易であった。しかし、大都市圏以外のカウンティは、他の業者を指導することにより公共交通システムの提供及び調整を促進する機能を受け持つこととなった。

その後、1985年「運輸法」(Transport Act 1985)によって、乗客輸送エグゼクティブの提供していたバス事業は民営化されることになり、その株はとりあえず乗客輸送委員会が保有することになった。ただし、乗客輸送エグゼクティブは、サービスの提供が困難な地域における公共交通の提供責任を引き続き負うこととなった。

また、大都市圏カウンティにおけるバスサービスは、1985年運輸法によって自ら設立した会社に移され、自由市場原理において他の民間会社と競争することになった。現在、約50の地方団体が、同法のもとで設立されたバス会社を経営している。(各地域における地方団体が所有しているバス会社は、別表5の通りである。)

他方、ロンドンにおける事情はやや異なる。ロンドンの公共交通サービスは、1933年までは複数の民間会社によって運営されていたが、同年、「ロンドン乗客輸送委員会」が設置され、ロンドンの全ての交通機関を引継ぎ、運行する権限が付与された。その後、1947年交通法によって、「ロンドン輸送委員会」(London Transport Executive)が、ロンドン乗客輸送委員会の任務を引き継いで公共交通を行うこととなった。

その後、1969年に大ロンドン都(GLC)に対して責任を負う「ロンドン交通エグゼクティブ」が設置され、GLCの財政的及び政策的コントロールの下で、ロンドンのバスと地下鉄を運営することになった。その後、バス、地下鉄は、政府によって1985年に設立された「ロンドン・リージョナル・トランスポート」(London Regional Transport (LRT))に移された。LRTは政府によって任命された委員からなる特殊法人であり、再び運輸大臣が全責任を負う伝統的国有事業にもどった。LRTは、法律によって可能なかぎり民間セクターとの関連をもつことを要求されており、ロンドンバス会社、ロンドン地下鉄会社、ドックランド軽鉄道など5つの子会社の株式を所有している。

(別表5)

地方団体所有のバス会社

会社名	地域	保有台数
* Aberconwy	(Llandudno)	4
* Barrow Borough Transport Ltd	(Barrow-in-Furness)	38
* Blackburn Borough Transport Ltd	(Blackburn)	126
* Blackpool Transport Services Ltd	(Blackpool)	120
* Bournemouth Transport Ltd	(Bournemouth)	141
* Brighton Borough Transport Ltd	(Brighton)	82
* Burnley and Pendle Transport Co Ltd	(Burnley)	120
* Cardiff City Transport Service Ltd	(Cardiff)	240
* Chester City Transport Ltd	(Chester)	85
* Cleveland Transit Ltd	(Stockton)	193
* Colchester Borough Transport Ltd	(Colchester)	59
* Cynon Valley Transport Ltd	(Aberdare)	39
* Darlington Transport Co Ltd	(Darlington)	62
* Eastbourne Buses Ltd	(Eastbourne)	49
* Fylde Borough Transport Ltd	(Lytham St. Annes)	68
* Grampian Regional Transport Ltd	(Aberdeen)	211
* Great Yarmouth Transport Ltd	(Great Yarmouth)	49
* Grimsby Cleethorpes Transport Co Ltd	(Grimsby)	76
* Halton Borough Transport Ltd	(Widness)	52
* Hartlepool Transport Ltd	(Hartlepool)	69
* Hyndburn Transport Ltd	(Accrington)	88
* Ipswich Buses Ltd	(Ipswich)	94
* Isle of Man Transport	(Isle of Man)	81
* Islwyn Borough Transport Ltd	(Blackwood)	49
* Kingston upon Hull City Transport	(Kingston upon Hull)	245
* Lancaster City Transport Ltd	(Morecambe)	85
* Leicester Citybus Ltd	(Leicester)	221
* Lincoln City Transport Ltd	(Lincoln)	55
* Lothian Regional Transport plc	(Edinburgh)	591
* Maidstone Borough Transport Ltd	(Maidstone)	120
* Newport Transport Ltd	(Newport)	95
* Northampton Transport Ltd	(Northampton)	65

会社名	地域	保有台数
* Nottingham City Transport Ltd	(Nottingham)	417
* Plymouth Citybus Ltd	(Plymouth)	170
* Preston Borough Transport Ltd	(Preston)	128
* Reading Transport Ltd	(Reading)	141
* Rossendale Transport Ltd	(Rossendale)	85
* Southampton City Transport Co Ltd	(Southampton)	152
* Southend Transport Ltd	(Southend-on-Sea)	86
* Tayside Public Transport Co Ltd	(Dundee)	161
* Thamesdown Transport Ltd	(Swindon)	130
* Warrington Borough Transport	(Warrington)	114

(Source: Municipal Year Book 1991)

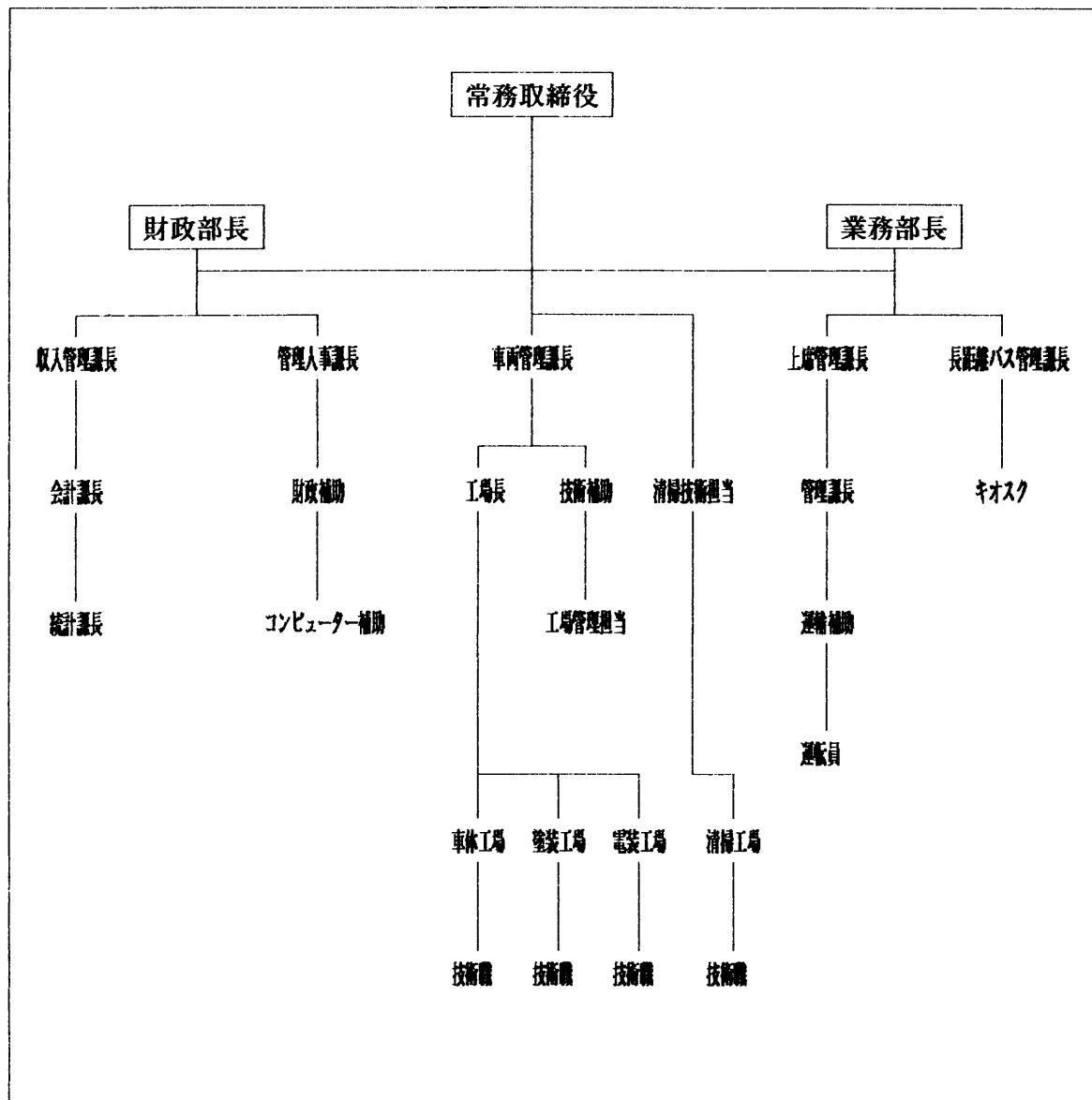
●イーストボーン・バス

ここで、地方団体が所有するバス会社の例としてイーストボーン・バス会社 (Eastbourne Buses Ltd) について検討してみることとする。

イーストボーン・カウンシルでは、1986年以前においてはバスサービスは行っておらず、同地域では国有のナショナル・バス会社（ただし、現在は民営化された）によってサービスが提供されていた。イーストボーン・バス会社は、1985年交通法に基づいて翌年3月に設立され、バス産業の規制緩和が行われた1986年10月26日から経営を開始した。同社の株式は、すべてイーストボーン・カウンシルによって保有されているが、地方団体から会社への財政的補助は1985年交通法によって禁止されているために行われていない。この会社の主たる活動は、バスサービスの提供及び機材の維持管理である。バス路線及びその運賃は、会社の役員会によって、純粹に商業ベースに基づいて決定されており、もし商業ベースにのらない場合には、公共サービスとして運行するべきか否かの決定が、地方団体によって行われることになっている。

現在、同社の役員は7名で、そのうち4名は地方団体の議員であり執行権はない。残りの3名が、執行権を持つ役員で、常務取締役、財政部長、業務部長である。これら3名は、イーストボーン・カウンシルによって任命され、常務取締役は無期限の雇用契約を会社と交わしており、給与はすべて会社から支給されている。通常の業務は、これら3名の執行部役員によって運営され、3か月に1回開催される役員会において経営方針が決定される（同社の組織については別表6の通り）。同社は、1986年10月26日付でイーストボーン・カウンシルから借用している財産を、2011年までに返却しなければならないことになっており、その借用利息には固定利息が適用されている。

(別表6) イーストボーン・バス会社(Eastbourne Buses Ltd)の組織図



<参考>

以下は、イギリスのバス交通の状況である。 (Source: CIPFA Anual Statistics)

(1)地方交通における地方団体の支出額（単位：百万ポンド）

1985／86年度において、公共交通投資、料金補助などの地方交通に対する地方団体の責任が特に減少している。

	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88
道路建設・改良	435	356	355	405
公共交通投資	193	4	2	4
道路維持・修繕	840	701	716	702
収入補助（公共交通）	472	116	66	71
料金補助	163	24	11	12
管理	212	170	172	184
その他	83	27	31	34
(合計)	(2,398)	(1,398)	(1,353)	(1,412)

(2)運行者別車両数

(Source: Department of Transport)

次の表は、運行者別の車両数である。（単位：千台）

	1982	1983	1984	1985/86
London Transport	6.2	5.6	5.7	5.2
Passenger Transport Executives	9.9	9.6	9.5	9.1
Municipal Operators	5.3	5.3	5.3	5.2
National Bus Company	15.0	14.6	14.5	14.7
Scottish Bus Group	3.3	3.1	3.1	3.4
Private Operators	31.0	31.9	30.8	30.3
(合計)	70.7	70.1	68.9	67.9

(3)運行者別乗客者数

(Source: Department of Transport)

次の表は、運行者別の乗客数である。（単位：百万人）

	1982	1983	1984	1985/86
London Transport	1,043	1,089	1,163	1,147
Passenger Transport Executives	1,765	1,796	1,826	1,847
Municipal Operators	854	854	837	609
National Bus Company	1,479	1,460	1,440	1,453
Scottish Bus Group	314	319	311	320
Private Operators	642	691	659	799
(合計)	6,097	6,209	6,236	6,175

(4)Passenger Transport Executive (PTE) のバスサービス

現在、PTEが提供しているバスサービスは次の通りである。

[ENGLAND]

- * Greater Manchester Passenger Transport Executive (Manchester)
- * Merseyside PTA and PTE operating Merseytravel (Liverpool)
- * South Yorkshire Passenger Transport Executive (Sheffield)
- * Tyne and Wear Passenger Transport (Newcastle upon Tyne)
- * West Midlands Passenger Transport Executive (Birmingham)
- * West Yorkshire Passenger Transport Executive (West Yorkshire)

[Scotland]

Strathclyde Regional Councilが、1973年地方政府法（スコットランド）第150条2項によって、グラスゴー地域におけるPTAになり、その名称は1980年12月11日からStrathclyde PTAとなった。

- * Strathclyde Passenger Transport Executive (Glasgow)
- * Glasgow Underground (Glasgow)

(3) 病院事業

1929年の「地方自治法」(Local Government Act 1929)によって、病院業務が地方団体の事務として付与されることになった。しかしながら、この規定には強制力がなかつたため、施設整備を十分に行つた地方団体がある一方、ほとんど施設整備等を行わなかつた地方団体もあるなどその対応は様々であった。

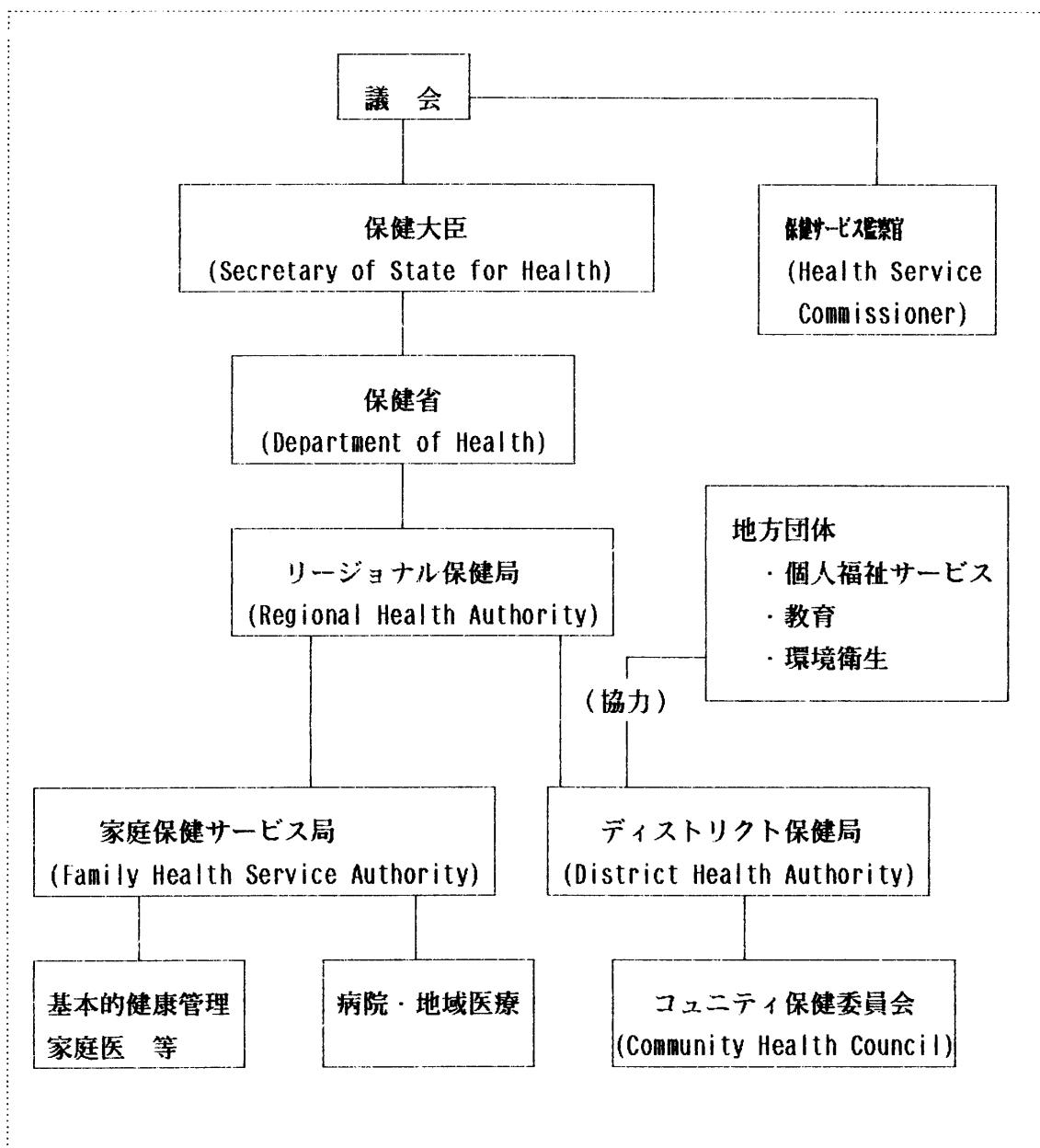
その後、1946年の「国民保健法」(National Health Service Act 1946)によって、イングランドでは地方団体の管理する約1,700の病院と民間の経営する約1,300の病院が、保健大臣の管理下にある14の「リージョナル病院委員会」(Regional Hospital Boards)へ移管されることにより国有化が提案された。そして、それぞれの病院は、中央政府により任命され各病院に設置される「病院委員会」(Hospital Boards)によって運営されることになった。この結果、地方団体が受け持つことになった分野は、保健センター、家庭介護、訪問介護、妊婦・子供介護、学校保健サービス、家庭計画、予防接種、救急車の提供といったものとなり、地方団体の保健サービスにおける役割は大幅に縮小されることになった。

そして、1972年地方自治法による地方制度改革によって、地方団体に残されていた保健サービスについても新たに設置された14(イングランド)の「リージョナル保健局」(Regional Health Authorities)及び98の「地域保健局」(Area-Health Authorities)に移管されることによってNHS体制の中に組み入れられ、地方団体の保健サービスについての関与は公衆衛生に関するもののみとなった。こうして、地方団体の保健サービスにおける役割はさらに縮小されることになり、NHS制度を側面から支える間接的な役割のみとなった。

現在、イングランドにおけるNHSは、保健省(Department of Health)のもとで、14のリージョナル保健局(Regional Health Authorities)とその下に1982年に地域保健局から改編されたディストリクト保健局(District Health Authorities)の2層制度をとっている。これらの保健局は、ほとんどの保健サービスに対して責任を持っており、委員は保健大臣によって任命される。しかし、この委員には、法律によって地方団体からの委員も含まれなければならないことになっている。このように、保健サービス全般に責任を有するのは保健大臣であり、その下でリージョナル保健局が、地域のニーズに基づいた計画・財源配分、医療施設の建設、専門治療に責任を負い、ディストリクト保健局は地域における保健サービス全般に関する計画、管理を行っている。リージョナル保健局の半数は地理的に県の境界と重なっているため、地方団体とリージョナル保健局との間の連携は比較的容易である。したがって、保健と福祉サービス(特に老人、身体・精神障害者)の調整を促進するために、保健局と地方団体との間で合同諮問委員会(joint consultative committee)や合同計画チームが設立されたり合同施策などが実施されている。また、保健サービスの監視と住民の意見を保健局に伝えるために、コミュニティ保健委員会(Community Health Council)がすべてのディストリクト保健局に設置されている。

このコミュニティ保健委員会の委員は、法律によって少なくとも半数は近隣の地方団体から選ばれなくてはならないことになっている。

＜参考＞ イングランドにおけるNHSの行政機構は、次のようにになっている。



(4) 地方団体の会社 一エンタープライズ・ボード(Enterprise Boards) --

1979年から81年にかけての失業率の急激な増加によって、都市部における経済が急激に悪化しつつある状況が認められ、それに対する対策が緊急の課題として認識されるようになった。「エンタープライズ・ボード」は、労働党支配の地方団体において、これらの状況に対応し経済開発を推進するために設立された機関である。

エンタープライズ・ボードは、法定の組織ではないため明確な定義があるわけではないが、法人としての定款を備えている。また、エンタープライズ・ボードは、母団体である地方団体からは独立しているものの、地方団体の母団体の政策に関しては責任を負っている。また運営に関しては、地方団体の組織構造では期待できない高い柔軟性と迅速性を備えているとともに、職員に関しても能力のある者を直接に雇用することができ、地方団体の権能では不可能な資金調達についても可能である。こうした利点を有していることからエンタープライズ・ボードの設立理由として次の3つが指摘されている。すなわち、第一に、エンタープライズ・ボードは地方団体の権限範囲を越えて活動できること、第二に、エンタープライズ・ボードは収益事業を実施できること、そして第三に、エンタープライズ・ボードは地方団体よりも迅速かつ柔軟に意思決定ができるこの3点である。地方団体が民間部門と協力して活動することは、地域において企業を育成し雇用を創出することにつながり、こうした地方団体の活動は英国の大都市で実際に行われた極めて革新的な政策であるといえる。

エンタープライズ・ボードが設立された地域は、ウェスト・ミッドランド(West Midlands)、ウェスト・ヨークシャー(West Yorkshire)、マーシーサイド(Merseyside)、ランカシャー(Lancashire)、グレーター・ロンドン(Greater London)の5か所である。これらのエンタープライズ・ボードは、労働党主導の大都市圏カウンティに設立されたが、地方団体の権限を越えた活動を行うことが可能なことから、その有用性が保守党のカウンシルにも認められ、例えばケント県のように保守党の団体においても類似の組織が設立された。

エンタープライズ・ボードの創設は、そもそも失業者の増大と、斜陽産業の対策にその端を発した。つまり従来のままの経済開発では効果が期待できないため、積極的に民間投資を誘導していかなければならないという考えに基づいたものであった。したがって、地方に根差した経済開発を推進するための会社として設立された結果、その中心的業務は、地方における民間企業の長期的な開発資金需要に応えることであった。設立以来、1986年末までに5つのエンタープライズ・ボードは合計3,500万ポンドを投資し、1万4千の雇用を創出した。また、エンタープライズ・ボードは民間会社と協力してその業務を経済開発関連部門にも拡大し、調査、事業アドバイス、訓練、新技術開発などを行ってきた。エンタープライズ・ボードは、補助金を与えることが目的ではなく、その主な業務は民間企業に資金的援助をするための投資を行うことであり、また資金の貸し付けや株式所有なども行う。また、広大な土地を所有する企業が閉鎖される場合、その財産を取得して、それを中小企業に貸し与えることなども行う。この例は、ランカシャー・エンタープ

ライズ・リミッテッド(Lancashire Enterprise Limited)がゴム工場の跡地を店舗業に賃貸したという例がある。

しかし、地方団体とその出資する会社との財政的な関係については、1972年地方団体法によって会社に対し資金を拠出できるようになったが、一定の規制の下に置かれている。すなわち、「地方自治（土地）法」(Local Authorities(Land)Act 1963),「大都市圏法」(Inner Urban Areas Act 1978)などに定められているように、民間会社に対し補助金、貸し付け金を行う場合に、（ア）地方団体は環境大臣の許可を得ない限り、会社に対して財政的援助及び不動産提供などの無償の利益を提供してはならない(Local Government Act 1988, s.25)、（イ）資金は、地域の経済開発を行う目的で支出される場合にのみ支出される(s.137)、（ウ）資本金の性格を持つ補助金についても地方団体から会社への支出と見なされる(Local Government, Planning & Land Act 1980)、という制限が存在する。

●ウェスト・ミッドランド・エンタープライズ・ボード (West Midland Enterprise Board -WMEB)

ここで、エンタープライズ・ボードの具体例としてウェスト・ミッドランド・エンタープライズ・ボード (West Midland Enterprise Board)の場合を見てみることとする。

1980年代の初めにいたるまでは、ウェスト・ミッドランド地域は厳しい不況に見舞われ、基幹産業である重金属工業及び車両工業の生産額は急激に減少していった。多くの企業が閉鎖あるいは縮小を強いられ、立て直しのための財政補助がなければ生き残ることができない状況であった。そのため、1982年に当時労働党の支配するウェスト・ミッドランド大都市県（ウェスト・ミッドランド大都市県は1986年に廃止されたが、ボードは存続している。）が、再建のための資金を必要としている企業に財政的援助を行うことを目的として、ウェスト・ミッドランド・エンタープライズ・ボードを、この地域における投資の低下に対応するために設立した。同ボードは、県の経済開発委員会から年間3百万ポンドの補助金を受けた。また、1985年には市中銀行であるラザート銀行と合同で基金を設立したことによって、9百万ポンドの追加投資が可能となった。

ウェスト・ミッドランド・エンタープライズ・ボードは、株式会社の形態をとり、親元である地方団体に対して一定の責任を負うことになっている。会社の運営は、12名の役員からなる運営役員会で行われており、うち8名は議員で、残りの4名は産業、財政の専門家をボードが任命することになっている。役員会は月1回開かれ、日常の業務運営については独自に決定できるが、業務内容にかかる地方団体への報告が4半期に1度の割合で義務付けられている。

ウェスト・ミッドランド・エンタープライズ・ボードは、地方団体から直接に資金を受け取るとともに、民間企業からも貸し付け金、投資という形で様々な資金を得ることによって多くの補助会社を設立した。同ボードによる投資は、雇用創出効果の観点から主として成長の見込まれる製造業に対して行われ、(7) ウェスト・ミッドランド地域又はその周

辺に本拠を置く企業で財政援助を必要とするもの、(1) 100人前後の従業員を有するものの、(ウ) それよりも小さい場合は、地域経済への戦略的重要性が勘案される、などの基準に基づいて行われる。また、投資の決定は、まず業務計画の綿密な調査が行われ、さらに専門家の審査を受けた後に行われる。

4. むすび

本稿では、以上のように日本において地方公営企業として行われている事業について英國における形態及びその変遷を概観した。これは、公営企業に対する政府による統制の変遷であり、また民営化の歴史であるともいえる。

時代の変遷とともに複雑多様化してきた行政需要に関しては、その範囲の拡大に対応する方法として、地方団体が自らの組織を改変したり、関係地方団体の間で合同組織を作つてこれに対処する方法、その複雑かつ拡大した業務を政府やその関係機関に委ねる方法、そして民間に委ねる方法等が考えられる。日本の地方公営企業が行っているサービスは、英國においては、かつて地方団体によって行われていたものが、現在では政府によって行われたり民営化されたりして地方団体の手を離れているのが実態である。

既にみてきたように、上下水道事業については、イングランド及びウェールズにおいては1974年以降地方団体の手を離れ、広域水政庁が河川管理、水質汚濁防止を含めて実施していた。そして、この広域水政庁は1989年に民営化された。スコットランドにおいては、上下水道サービスの提供が地方団体によって行われている。そして、これは一般行政サービスとは別の会計で行われており、下水道に関する支出については一般財源から行われている。

産業に対して地方団体のサービスとして重要であった電気、ガス事業についても、国営化を経た後、現在は民間の手に委ねられている。

また、地方における公共バス交通については、地方団体が設立した会社によって行われている。ロンドンにおいては、特殊法人が所有する会社がバス、地下鉄サービスを行っている。

そして、病院事業についても、1948年のNHS制度の創設により病院が国営化され、リージョナル保健局によって実施されている。

このように、日本の地方公営企業が行っている事業を英國の事情と比較した場合、英國の地方団体の権能は小さいと考えられる。しかし、英國における政府、地方団体、民間との役割分担の関係は、公共サービスの提供にかかる能率性、効率性あるいは企業性の追及という観点から考えると、様々な方式のうちの一形態として考えられるのではないだろうか。

<参考文献>

- John Gunnell, Enterprise Boards An Inside View, 1989, Cassell
- Brian C Smith & Jeffrey Stanyer, Administering Britain, 1980, Martin Robertson
- Tony Byrne, Local Government in Britain, 1990, Penguin Books Ltd
- William Hampton, Local Government and Urban Politics, 1987, Longman
- Central Office of Information, Britain 1991, 1991, HMSO
- Geoffrey Smith, Local Government for Journalist, 1989, LGC Communications
- Brian W Hogwood & Michael Keating, Regional Government in England, Clarendon Press
- Allan Cochrane and Alan Clarke, Local Enterprise Boards, 1990, Public Administration
- Peter G Richards, The Local Government System, 1981, George Allen & Unwin
- Gerry Stoker, The Politics of Local Government, 1989, Macmillan
- Ruth Levitt & Andrew Wall, The Reorganised National Health Service, 1984, Chapman & Hall
- Barbara Connah & Susan Lancaster, NHS Handbook, 1989, Macmillan Reference Books
- James M T Cockburn, 15th Annual Review, 1990, Grampian Regional Council
- Scottish Development Department, Water in Scotland - A Review, 1980, HMSO
- Scottish Office Edinburgh, Water Charges in Scotland, 1989, HMSO Edinburgh
- Central Office of Information, Water Supply in Britain, 1987, HMSO
- Centre for Local Economic Strategies, Enterprise Boards, 1987, CLES
- 遠山 博, 現代公営企業総論, 1989, 東洋経済新報社
- 近藤隆之, 地方公営企業, 1983, 学陽書房

「CLAIR REPORT」既刊分のご案内

N O	タ イ ル	発 刊 日
第 5 0 号	英国の公益事業	1992/ 7/21
第 4 9 号	英国における姉妹都市提携と地方団体	1992/ 6/10
第 4 8 号	米国・サンシティー -老人のユートピア-	1992/ 6/ 5
第 4 7 号	英国の地方団体の機能と広域行政	1992/ 5/25
第 4 6 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 4 5 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 4 4 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 4 3 号	米国連邦政府1993年度予算案について	1992/ 3/30
第 4 2 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 4 1 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 4 0 号	英国の監査制度	1992/ 1/31
第 3 9 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 3 8 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 3 7 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 3 6 号	英国における社会福祉	1991/10/17
第 3 5 号	英国における教育	1991/10/17