

### III 地方団体の意思決定

カウンシルの意思決定はどのようにして行われ、意思決定における議会と執行部の関係がどうなっているのか調査するため、政治状況の異なる2つのカウンシルを訪問した。

#### 1 ブレント区(London Borough of Brent)

ブレント区は人口255,600人。議員数66名に対し、保守党31名、労働党23名、自民党7名、無所属5名であり、各野党の協力次第では与野党逆転が可能な状況にある。

ブレント区の広報広聴課長(Chief Public Relations Officer)であるウォーカー氏(Mr. John Walker)にお話を伺った。

(ウォーカー氏の話)

##### (1) 政治状況

議会において与党（保守党）が過半数を得るためにには34名の議員が必要であり、保守党議員は31名しかいないが、5名の無所属が保守党に協力しているので、政治的な混乱はあまり起こらない。この5名の無所属は、元は労働党議員であったが、現在は党を離れ、逆に保守党側についている。彼等は互いに独立しているが、同時に互いが協力し合えばより強い存在になることを知っており、共同歩調を取ることが多い。次期選挙は1994年であるから、その時までは1つの政党が独自の意思でカウンシルをコントロールすることはない。しかし保守党の影響力は、政治状況の割には強い。ブレントにおいては、無所属が保守党に協力する限り政治的状況は安定しており、カウンシルは「比較的」安定していると言えるだろう。



ブレント区の議場。

## (2) 政策資源委員会とマネジメント・チーム

政策資源委員会は、地方の内閣のようなものである。政策資源委員会が決定した事を行うのがマネジメント・チームの役割であるが、実際には両者の関係は委員長と部長という個人個人の関係による。マネジメント・チームは政治的であってはならないが、アドバイスを行うことによって議員に影響を与えることができる。議員は大体において部長の勧めに従うが、反対することができないわけではない。

## (3) カウンシル・リーダー

実質的な政治の指導者はカウンシル・リーダーである。国に対して補助金を要請するような場合も、カウンシルを代表して国と交渉するのは事務総長ではなく、カウンシル・リーダーが行う。

保守党の中には、現在カウンシル・リーダーになりたいと思っている議員が3～4人おり、彼等は極めて出世欲が強い。また各議員も極めて独自性が強いため、党内をまとめるのは大変な仕事である。カウンシル・リーダーは、常に個々の議員が政党の方針から離れることのないように気を配り、幹事長が党内をまとめられるようにしなければならない。またリーダーは、党内及び無所属の議員双方が望むように選挙公約をバランスさせ、常に議会において過半数を維持しなければならない。さらに執行部側の意見を聞き、政策実現可能な財源を確保しなければならない。リーダーがこれらのうち一つでも失敗すれば、彼の地位を狙う者が現れるだろう。

## (4) 事務総長

職員をコントロールするという点で最も重要なのが事務総長である。事務総長は、給料を貰う職員のトップである (*head of paid service*)。

事務総長にとって、議員との間にいつも緊密な関係を作つておくことは非常に重要である。事務総長は議員の心を理解し、彼等の政策実現のために最も良い方法を考えなければならない。議員にとって事務総長のアドバイスは重要であり、時には決定的な意味を持つ。このアドバイスに議員が賛成すれば、事務総長はほぼ執行部側の意向で政策を進めていくが、仮に彼のアドバイスが議員に無視されたとしても、議員の指示通りに動かなければならない。

事務総長は、カウンシル・リーダーと常に連絡を取り合うが、同時に労働党など野党のリーダーとも定期的にミーティングを持っている。現事務総長のウッド氏(Mr. C. Wood)は、8年間ここで事務総長をしているが、プレントはこの間に労働党支配、保守党支配、支配政党なし、そして保守党+無所属と、様々な政治状況の中にあった。このため事務総長は政治的に中立であることが要求され、特定の政党に結び付くことがない。現在カウンシルは保守党支配であるが、事務総長が保守党と特に密接に結び付いているとみなされた場合、次の選挙で労働党支配となれば、彼は解任されてしまうだろう。このため彼は政治的に偏っていると見られてはならず、実際常にいかなる政党のためにも仕えるという姿勢を示してきた。

## 2 ルイシャム区(London Borough of Lewisham)

ルイシャム区もロンドン・バラの一つである(人口226,300人)。議員数67名に対し労働党が58名を占め、圧倒的な労働党支配の地方団体である。

ルイシャムの事務総長であるハナフィン氏(Mr. Terry Hanafin)にいろいろとお話を伺った。ハナフィン氏は、環境省の諮問機関である地方団体内部事務研究班(Internal Management Working Party)(注6)の委員でもあり、地方行政に最も詳しい人物の一人である。

(ハナフィン氏の話)

### (1) 市長

市長はほとんど実質的な権限は持っていないが、例えば議員定数60のうち、保守党及び労働党が各30議席を占めるような政治的状況にあるカウンシル(hang council)は、市長の投票が決定権を持つため、重要な役割を果たすであろう。この際市長は自分の所属する政党の方針に従う。しかしこのような状況にあっても、両政党間の調整を行うのは両党的リーダーか事務総長であり、市長は介在しない。

### (2) カウンシル・リーダー

カウンシル・リーダーの職務は党内をまとめて党の方針を決定し、それを事務総長に伝えることである。

与党が圧倒的な多数を占めているようなカウンシルで、かつカウンシル・リーダーが党内で強い権力を持っていた場合、リーダーがカウンシルに及ぼす影響は極めて強くなるが、与党が多数を占めているからといってリーダーの権限が強いとは限らない。ルイシャムの場合、カウンシル・リーダーは前回のリーダー選挙ではわずか3~4票差で選出されている。労働党内には様々なグループがあり、また個性の強い議員がいるため、特に選挙区に絡む問題が起こった場合、リーダーを支持する数人が自己の選挙区の利益を守るために反対票を投じれば、リーダーの提案は覆される。実例でいうと、ルイシャムでは来年度の予算案を審議する過程で、リーダーの提案が3度も否決された。

### (3) マネジメント・チーム

マネジメント・チームは法的な権限は一切持っていない。権限を持っているのは政策資源委員会であり、事務総長や社会福祉部長といった個々のチーフ・オフィサーである。マネジメント・チームの目的は、カウンシルが直面する問題について、議会側が主張することを考慮に入れながら解決策を考えることである。したがって議会側の政策に公式に反対するようなことはまずない。またマネジメント・チームが話し合う問題は予算や情報処理の高度化といった各部にまたがるものについてであり、個々の部に属する問題については議論されない。

#### (4) 事務総長の役割

事務総長の役割は、単に議員に対してアドバイスを行ったり、情報を提供したりするだけではない。私はカウンシル・リーダーと頻繁に連絡を取り合っており、また私自身かつて議員であったこともあり、議会内の政治状況をよく知っている。このため政策が労働党の方針に沿っているのか、明らかに受け入れられないものなのかという見分けがつく。したがって政策を考える上で、党の方針に沿わないと思うようなものは最初から提案しないし、度々議会側に意見を求める必要もない。

議会と執行部の関係がうまくいっていれば、お互い常に連絡を取り合う。執行部は政治に関係した情報を議会側から得ることができるし、また議会側は技術的な情報やその他広範な行政に関する情報を執行部から得ることができる。事務総長はカウンシル・リーダーに技術的なアドバイスを行い、カウンシル・リーダーの要請によって議会の方針に沿うような政策を立案するのは勿論であるが、逆に事務総長がカウンシル・リーダーに政策の提言を行い、それに従ってカウンシル・リーダーが党内の意見調整に乗り出す場合もある。

議員の中には、自分たちの選挙区の利害だけを考えて、全体のことを考えない人もいる。カウンシル・リーダーは全体を見回す立場にあるが、フルタイムの役職ではなく、政策にかかりっきりになるわけにはいかない。ルイシャムのカウンシル・リーダーのバラック議員(Councillor S. M. Bullock)は、半分をルイシャム、半分を中央組織で働いており(注7)、多忙を極める中で全てをさばいていくわけにはいかない。そうした意味において、事務総長はフルタイムでカウンシルの業務に関わっており、全体を見渡すことができる。カウンシルの政策決定に関して、多大な影響力を行使することは可能である。ただし、事務総長は議会の決定に従わなければならないし、それを越える権限は持っていない。

議会と執行部がうまくいっている限りにおいては、事務総長を頂点とする執行部は比較的自由に政策に関わることができ、政治状況を事前に察知して議会に沿うような形で政策を進めることができる。つまり議会の意向を前提としたうえで、事務総長が主体的にカウンシルを運営していくことが可能である。反対に、例えばカウンシル・リーダーが大きな影響力を持っている団体において、もしリーダーが執行部を理解しないような場合、カウンシルは悲惨な状況となる。

#### (5) 政策の決定プロセス

ここ数年、政府からの圧力により、地方団体は毎年歳出の削減を迫られている。ハナフィン氏はルイシャムにおける政策決定プロセスとして予算の削減を例にとり、以下のように説明してくれた。

財政部長が来年度予算の要求事項を作成し、予算の増加が見込まれる部分とそれによって生じる不足額について事務総長と相談する。事務総長はカウンシル・リーダーに状況を説明し、これを受けたリーダーは不足額を党に示し、不足額に見合う歳出の削減を要請する。削減総額及びその基本的な割り当てで党が合意に達すると、各部が達成しなければならない歳出の削減目標が決まり、削減を強いられる部の委員会及び財政部長、事務総長に削減額が提示される。これを受けて各委員会の委員長は、委員会内の労働党グループに削減案を提示する。例えば社会福祉部では、社会福祉委員会の委員長が委員会内の労働党グ

ループに対して削減案を提示する。この間この提案は事務総長及び財政部長にも示され、両者が社会福祉部の幹部と相談し、委員会に対し助言を行う。各委員会で合意に達すると、財政部長及び事務総長は各部からの歳出削減額をまとめ、カウンシル・リーダー、幹事長他党幹部に提示する。同時に党幹部は、各委員会からも報告を受ける。党幹部がこれを了承すると政策資源委員会に諮られ、正式決定となる。

### 3 まとめ

カウンシルの意思決定にかかる各機関の役割を整理すると、以下のようになる。

#### (1) カウンシル・リーダー

カウンシルにおいて日本の首長に最も近いのは、カウンシル・リーダーであろう。カウンシル・リーダーは文字通りカウンシルの指導者であり、カウンシルの意思決定において最も大きな影響力を持つ。

#### (2) 事務総長

事務総長は執行部を代表するが、あくまで議会の決定に従う。ただし議員に対するアドバイスを通じて、意思決定に影響を与えることはできる。事務総長がどこまでカウンシルの運営を主体的に行い得るかはカウンシル内の状況による。ルイシャムのハナフィン事務総長のように政策提言を含め、かなり主体的に動く場合もあれば、ブレントのウッド事務総長のように野党にもいつも気を配り、政治的に中立を保とうとする場合もある。

#### (3) 政策資源委員会

ブレントのウォーカー氏が言ったように、政策資源委員会は地方団体における内閣のような存在である。ここでの決定がカウンシルの意思決定であるとみてよい。ただし政策資源委員会がどの程度実質的な意思決定機関であるかは、カウンシルの状況により異なる。議会の実態を調査するためケント県を訪問した際、カウンシルの意思決定についてハート議員は以下のように語った。

「ケント県の場合、政策資源委員会は実質的な意思決定の場ではない。政策資源委員会には野党の各議員も参加するため、執行部内のデリケートな問題については議論されない。カウンシル・リーダーは、各委員会の委員長及び事務総長（必要に応じ、人事、財政部長などのチーフ・オフィサー）と2週間に一度定期的にミーティングを持っており、実際はこのミーティングが政策決定に重要な役割を果たす。カウンシル・リーダーは、ミーティングの結果により保守党内の意見調整を進めるため、実質的な議論は政策資源委員会で審議される前に終わっていることが多い。」

#### (4) マネジメント・チーム

マネジメント・チームは、各部にまたがる問題を調整する。政策資源委員会を中心とする議会側に対抗するような組織ではない。また各部が行う個別のサービスについては各部の権限に属し、マネジメント・チームでは議論されない。

## (5) 意思決定

### ① 全体の意思決定

カウンシルの意思決定を実質的に行っているのは、カウンシル・リーダー、各委員会の委員長ら与党幹部と、事務総長をはじめとするチーフ・オフィサーのミーティングと言ってよいであろう。政策資源委員会がこれらのメンバーのみで構成される場合、政策資源委員会が決定機関となろうし、委員会に野党の議員も出席するような場合は、別に持たれる非公式なミーティングが決定機関となる。ここでの決定を受けて、与党ではカウンシル・リーダー、各委員長及び幹事長が党内をまとめ、執行部では事務総長を中心にマネジメント・チームが執行部内の利害調整を行う。

### ② 個別分野の意思決定

教育や社会福祉のような個別のサービスについては、各委員会の委員長と各部の部長のラインを中心とし、委員会と部の間で政策決定が行われる。この際委員長は委員会内の議員（主に与党議員）を取りまとめ、部長は部内のチーフ・オフィサーを統括する。

## 注 釈

- 注 1 イングランド及びウェールズにおいて、現在ロンドン・バラと 172 のディストリクトにバラの地位が与えられている。市長の地位は名誉的なもので、実質上の権限は他の地方団体と変わらない。
- 注 2 ロンドンのイズリントン区（議員数 52 名に対し労働党 49 名）、ワンズワース区（議員数 61 名に対し保守党 48 名）といったところでは、党の決定がそのままカウンシルの決定となることが多い。
- 注 3 午後 6 時までに審議が終了しなかった場合、提出案件は賛成を得たものとみなすという方式は、後述のハート議員（P 18）がカウンシル・リーダーの時に導入した。形式的な総会の討議を延長してもあまり意味がないからである。ハート氏に言わせれば、総会は時間の無駄であり、総会の場は、野党に彼を批判する機会を与える場にすぎないとのことであった。
- 注 4 （ハート氏の話）  
委員長が答弁を読み上げるという現在のやり方は、効率的ではない。質問や答弁が書面で用意されるなら、質問したい議員と委員長が個別に文書でやり取りすれば十分間に合うからである。総会は、各議員の選挙民に対する活動報告の場になっている。
- 注 5 市長などのエスコート役で、女性が務める場合はメイヤレス、男性の場合はコンソート（Consort）。通常は配偶者であることが多い。
- 注 6 地方団体の機構改革を研究する団体。現在環境省では、地方団体の内部組織を改革する方向で調査を進めており、直接選挙による首長の設置や、公選による委員長の選任などを含めた大幅な改革の可能性を検討している。
- 注 7 バラック議員は現在、地方団体管理委員会委員長（Chairman of the Local Government Management Board）、ロンドン区協議会会長（Chairman of the Association of London Authorities）、大都市協議会副会長（Vice Chairman of the Association of Metropolitan Authorities）である。

## 参考文献

自治体国際化協会

英国の地方自治—その制度と実態 1991

クレア・レポート

「イギリス委員会報告と1989年地方自治住宅法（第30号）」 1991

「イングランドにおける地方団体の構造」協議書（第44号） 1992

「イングランドにおける地方団体の内部運営」協議書（第46号） 1992

「英國の1992年総選挙及び統一地方選挙（第52号）」 1992

横田光雄／研究資料「カウンシルの特質と議員の選挙」 1989

自治総合センター／イギリス地方行政事情 1990

Howard Elcock, Michael Wheaton Local Government Methuen & Co. Ltd. 1986

Dermot Englefield The Local Government and Business Municipal Journal Ltd. 1987

Stephen Bailey Cross on Local Government Law Sweet & Maxwell 1991

Department of the Environment The Internal Management of Local Authorities in England, a Consultation Paper HMSO 1991

The Tullett & Tokyo Forex International Group Municipal Year Book 1993

Kent County Council Member's Allowances Scheme 1992

Special Responsibility Allowance for 1991-92

Committee Structure

Election Timetable 1993

Kent reports 92

London Borough of Lewisham Outline Committee Structure May 1992

London Borough of Brent Member Accommodation and Support 1992

## 「CLAIR REPORT」既刊分のご案内

NO	タ イ ト ル	発 刊 日
第72号	英国における地方議員と地方行政	1993/ 7/20
第71号	ロンドンの地方団体について	1993/ 7/10
第70号	フランスの地方公務員制度 ー第2部ー	1993/ 7/10
第69号	シティズン・チャーター ー現代版マグナカルタ?ー	1993/ 6/30
第68号	米国の成長管理政策(2)ー州政府編ー	1993/ 5/20
第67号	米国の成長管理政策(1)ー総論・地方政府編ー	1993/ 5/20
第66号	フランスの地方公務員制度 第1部	1993/ 3/31
第65号	英国の学校における日本教育	1993/ 3/31
第64号	ニューヨーク州スカースデール村(米国地方自治の現場 III)	1993/ 3/25
第63号	フランスにおける日本語教育の現状と課題	1993/ 3/25
第62号	サウスカロライナ州(米国地方自治の現場 II)	1993/ 3/12
第61号	米国固定資産税制度概要とプロポジション13にかかる連邦最高裁憲法審理	1993/ 2/26
第60号	英国の公共サービスと強制競争入札	1993/ 2/26
第59号	米国地方政府の破産	1993/ 1/20
第58号	米国地方政府の新しい地域活性化政策	1992/12/25
第57号	欧州統合と「ヨーロッパの中の地方自治体」	1992/12/25
第56号	1992年米国大統領選挙等の概要(2)ー地方編ー	1992/12/25
第55号	1992年米国大統領選挙等の概要(1)ー連邦編ー	1992/12/25
第54号	ノルウェーの地方自治	1992/10/23
第53号	米国地方自治の現場 1 ーインディアナ州エルクハート市ー	1992/ 9/ 1
第52号	英国の1992年総選挙および統一地方選挙	1992/ 8/ 7
第51号	米国における広域行政について ーニューヨーク州、フロリダ州、カリフォルニア州ー	1992/ 8/ 7
第50号	英国の公益事業	1992/ 7/21
第49号	英国における姉妹都市提携と地方団体	1992/ 6/10
第48号	米国・サンシティー ー老人のユートピアー	1992/ 6/ 5