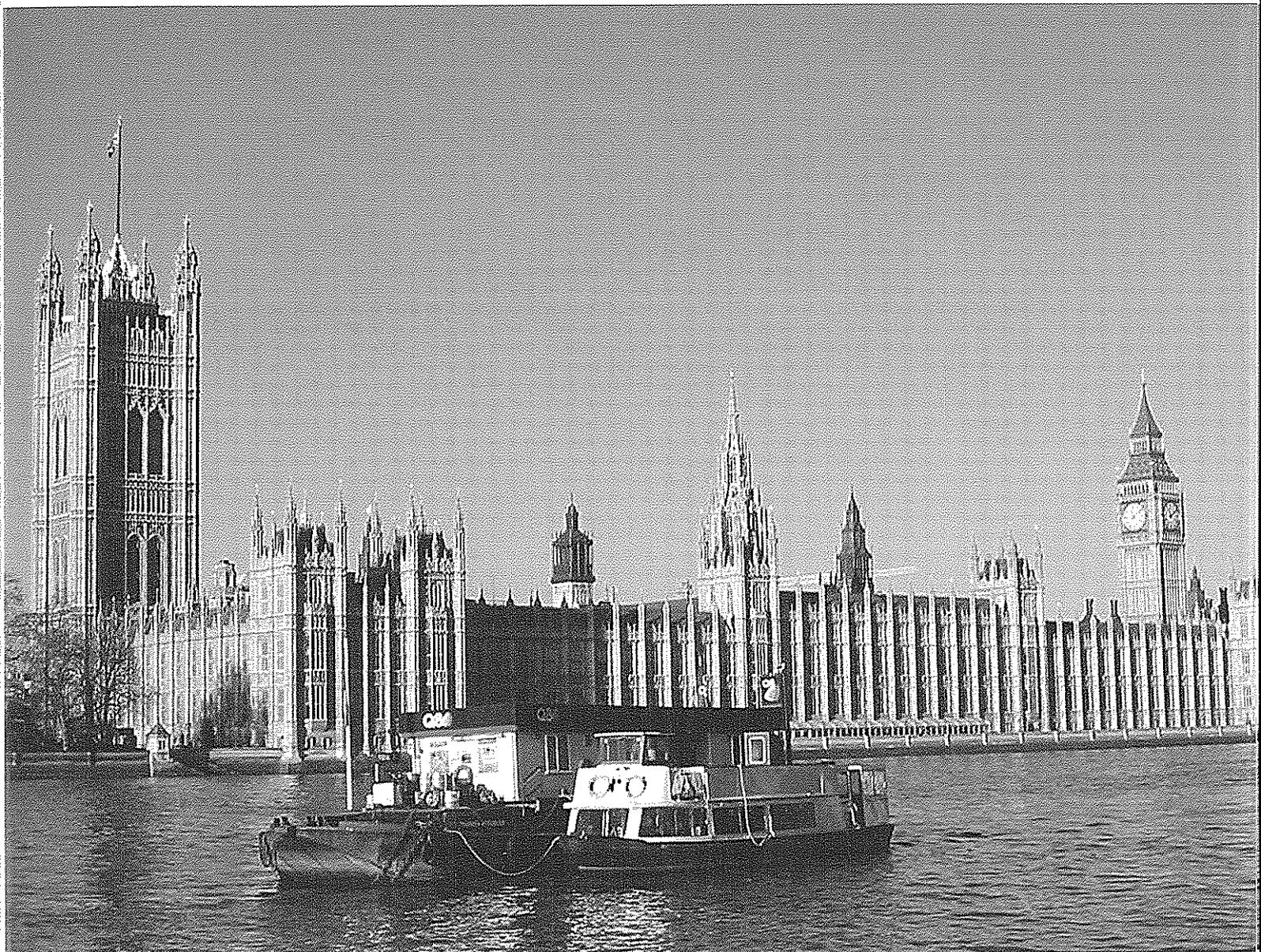


英国の地方自治

LOCAL GOVERNMENT OF UNITED KINGDOM



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各個別政策等を調査研究し、その結果を各種刊行物を通して日本の各地方公共団体や地方自治関係者に紹介している。英国の地方自治制度についても、約2年前の平成12年8月に刊行した「英国の地方自治」で紹介している。

しかし、英国の地方自治制度は1997年のブレア労働党政権の成立後、より良い地域社会の創出に向け、日々刻々と変化しているのが現状である。特に、この2002年5月を期限にして、地方自治体の内部構造改革が断行され、従来の議会中心の委員会制度から一部直接公選首長制度を組み入れた新しい執行制度へと移り変わっている。また、日本でも既に幅広く実施されつつあるPFI制度やベスト・バリュー制度に代表される行政評価制度等も、その導入から英国では数年がたち、新たな段階を迎えようとしている。

こうした中、今回は当協会ロンドン事務所を通して行った既存調査を基盤に、日々変化している最新の情報をできるだけ組み入れることにより、前書をより詳細な形にした「英国の地方自治」を発行することになった。その結果、本書は全体で300頁を超える膨大なものとなったが、内容についてはもちろんできうる限り正確を期した。また、本書の完成には、最新の情報をその日の内に入手できるインターネットを中心とした情報技術の発達が不可欠だったことを強調したい。

最後に、本書が、前書同様、各地方公共団体や地方自治関係者によってご活用いただけることを心から祈念している。

平成15年1月

財団法人 自治体国際化協会
理事長 二橋 正弘

目次

はじめに

第1章 地方自治体の構造と法律上の位置づけ

第1節 地方自治体の構造	1
1 「委員会」制度	1
2 「リーダーと議員内閣」制度	2
3 「直接公選首長と議員内閣」制度	7
4 「直接公選首長とカウンスル・マネージャー」制度	8
5 現状	9
第2節 地方自治体の法律上の位置づけ	13
1 地方自治体の法律上の位置づけ	13

第2章 地方自治体の制度の沿革と種別構成

第1節 地方自治体の変遷	14
1 1880年代以前	14
2 1880年代～1960年代	14
3 1970年代	16
4 1980年代～現在	18
第2節 地方自治体の種別構成	30
1 現在の地方自治体の種別構成	30
2 グレーター・ロンドン・オーソリティ (GLA)	30
3 パリッシュ	33
第3節 地方自治体における事務配分	36

第3章 地方公務員制度

第1節 議員 (Councillors)	37
1 議員の役割	37
2 議員の任期	37
3 議員報酬	38
4 議員に関する倫理規定	39
第2節 首長 (Mayors)	40
第3節 事務職員 (Officers)	40
1 法定職	41
2 事務総長 (Chief Executive)	42
3 採用・異動・昇進・任命	42
4 雇用条件	43
5 給与構造	44

6 雇用条件の最近の動向	45
第4節 議員と事務職員	47
1 議員と事務職員の関係	47
2 事務職員の政治的中立性	47
第5節 地方オンブズマン (Local Ombusman)	48
1 調査対象事項	48
2 調査の枠組み	48
第6節 「2000年地方自治法 (Local Government Act 2000)」による新たな倫理規定	49
1 地方議員行動規範の作成	49
2 基準委員会の設置	50
3 イングランド基準委員会の設置	50
4 イングランド裁判パネルの設置	51

第4章 地方選挙制度

第1節 選挙区の定数	53
第2節 選挙日程	54
第3節 補欠選挙	55
第4節 有権者	55
第5節 被選挙権者	56
1 必要要件	56
2 非該当要件	56
第6節 選挙事務	56
1 選挙事務官の役割	57
2 選挙事務関連事項	57
第7節 選挙区割り	58
第8節 選挙制度改革	58
1 地方選挙における投票率の低迷	58
2 政府の対応	59
3 2000年パイロット・スキームの実施	59
4 2002年パイロット・スキーム	62
第9節 公選首長選挙	65

第5章 地方財政制度

第1節 地方自治体の歳入歳出構造	67
1 一般經常会計 (General Fund Revenue Account)	67
2 商業会計 (Trading services Revenue Account)	70
3 住宅会計 (Housing Revenue Account)	71
4 資本会計 (Capital Account)	74

第2節	地方税制度	76
1	地方税の歴史	76
2	カウンスル・タックス	79
3	ノン・ドメスティック・レート	88
第3節	補助金	92
1	補助金の歴史	93
2	地方交付金 (Revenue Support Grant)	95
3	SSA 減額補助金 (SSA Reduction Grant)	97
4	警察補助金 (Police Grant)	97
5	AEF 内特定補助金 (Specific Grants within AEF)	97
6	AEF 外特定補助金 (Specific Grants outside AEF)	98
7	住宅会計助成金 (Housing Revenue Account Subsidy)	99
8	単一資本資金 (Single Capital Pot)	99
9	最近の動き	102
第4節	借入金・地方債	103
1	借入金	103
2	公共事業資金貸付協会 (Public Works Loan Board)	104
3	地方債	107
第5節	使用料・手数料等	112
1	使用料・手数料	112
2	その他	112
第6節	監査制度	112
1	内部監査	113
2	外部監査	113
3	外部監査の枠組み	117
第6章	地方分権	
第1節	労働党の地方分権施策	120
1	背景	120
2	ブレア労働党政権の地方分権施策	120
第2節	スコットランド議会の創設	121
1	概要	121
2	権限	122
3	議員	123
4	組織	123
5	財政	123
6	自治政府	124
7	独自政策	125

第3節	ウェールズ議会の創設	125
1	概要	125
2	権限	126
3	議員	126
4	組織	127
5	財政	127
6	内閣	128
7	独自政策	129
第4節	イングランドにおける地方分権施策	129
1	グレーター・ロンドン・オーソリティ (Greater London Authority) の創設	129
2	地域開発公社の創設	130
3	地域議会の創設へ	136
第5節	北アイルランドの和平合意と議会の創設	138
1	概要	138
2	権限	139
3	議員	139
4	組織	140
5	財政	140
6	自治政府	141
第7章	PFI (Private Finance Initiative)	
第1節	PFI (Private Finance Initiative) の概要	143
1	サービスの提供者から購入者へ	143
2	金銭的効率性 (Value for Money : VFM)	144
3	リスク移転	144
4	利用料	145
第2節	PFI 導入の背景と経過	146
1	保守党政権時代	146
2	労働党政権へ	146
3	現在の状況	147
第3節	PFI 関係諸機関	148
1	財務省タスクフォース (Treasury taskforce)	148
2	政府商業委員会 (Office of Government Commerce : OGC)	148
3	パートナーシップ U.K. (Partnerships U.K. : PUK)	148
4	4Ps (Public Private Partnerships Programme)	148
5	事業評価グループ (Project Review Group : PRG)	149
第4節	PFI 事業の進め方	150
第5節	地方自治体と PFI	151

1	「1997年地方自治(契約)法(Local Government (Contracts) Act 1997)」	151
2	資本財政規則 (Capital Finance Regulations)	152
3	補助金とPFIクレジット	154
4	被雇用者の身分移管に関して	155
第6節	具体的事例	159
1	コルフオックス中等学校建設運営事業(ドーセット・カウンティ・カウンシル)	159
2	カークリーズ廃棄物処理事業(カークリーズ・メトロポリタン・バロ・カウンシル)	161

第8章 ベスト・バリュー制度

第1節	強制競争入札(Compulsory Competitive Tendering)	164
1	経過と概要	164
2	CCTの影響	165
第2節	ベスト・バリュー制度の導入	166
第3節	ベスト・バリュー制度の枠組み	168
1	ベスト・バリュー制度とは	168
2	ベストバリュー制度の対象となる団体	168
3	事務の流れ	169
4	業績指標による業績評価	173
第4節	ベスト・バリュー制度の見直し	175
1	第2回年次監査報告書「チェンジング・ギア(Changing Gear)」の公表	175
2	政策報告書「強力な地方のリーダーシップを - 質の高い公共サービスを(Strong Local Leadership - Quality Public Services)」の発表	177
3	2002年度業績指標及び政府指針	179
4	サービス水準検査結果の現状	180
第5節	ベスト・バリュー制度から包括的業績評価制度へ	180
1	パイロット自治体	181
2	概要	181
3	ディストリクトへの拡大	186
4	「2002年地方自治法案(Local Government Bill 2002)」	187
5	第1回CPA結果公表	188
第6節	その他の地域の動き	191
1	スコットランド	191
2	ウェールズ	191

第9章 その他の新規施策

第1節	ビーコン・カウンシル計画	194
1	対象団体	194
2	募集テーマの設定	194

3	地方自治体による応募	195
4	ビーコン・カウンシルの認証	195
5	ビーコン・カウンシル認証による義務及び効果	196
第2節 チャーター・マーク		197
1	シチズン・チャーター	197
2	チャーター	198
3	チャーター・マーク	199
第3節 パートナーシップ		200
1	概要	200
2	背景と経緯	201
3	現在の状況	203
第4節 電子自治体		212
1	サポート組織	212
2	施策	212
3	サポート資金(特別補助金)	216
4	電子民主主義の実現	216

第10章 英国における計画・開発

第1節 制度の概要		219
第2節 歴史的経過		220
第3節 現在の施策		222
1	開発計画	222
2	開発規制	224
3	重要建築物の保存	231
4	経済開発	232
5	その他	233
第4節 計画制度に関する新しい動き		235

第11章 英国の社会福祉・医療・保健

第1節 英国における社会福祉サービス		238
1	制度の概要と歴史	238
2	児童福祉	243
3	高齢者福祉及び障害者福祉	249
第2節 所得保障		258
1	歴史的背景	258
2	現在の年金及び各種手当	260
3	求職者手当	263
4	労働災害に関する所得補償	264

第3節 医療（国民医療保健サービス(National Health Service)）	266
1 概要	266
2 歴史	267
3 「NHS プラン 2000(NHS Plan 2000)」	269
4 NHS における保健医療サービスの提供の仕組み	271
5 地方自治体及びNHS 部門とのパートナーシップ	274
第12章 英国における公共交通	
第1節 制度の概要	276
1 道路政策	276
2 公共交通	277
第2節 公共交通に関する新しい施策	280
1 「2000年交通法 (Transport Act 2000)」	280
2 施策	283
3 道路利用賦課金 (Road User Charging)、事業所駐車場賦課金 (Workplace Parking Levy) 及び幹線道路の有料化 (Trunk Road Charging)	288
4 自動車関連施策	290
5 環境関連施策	290
6 燃税	291
第3節 英国の鉄道事業	291
第13章 英国の環境・保健	
第1節 歴史的変遷と「1990年環境保護法」	293
1 歴史的変遷	293
2 「1990年環境保護法」	293
第2節 環境、保健行政における地方自治体の所管分野	294
第3節 行政分野別の概要	294
1 廃棄物収集	294
2 廃棄物処理	294
3 汚染管理の手法	295
4 土壌汚染対策	296
5 法定有害物の処理、悪臭・騒音等の苦情処理等	296
6 大気汚染防止対策	296
7 食品の衛生管理	297
8 動物衛生（動物が発生源となる伝染病の管理）	298
第4節 その他の制度	298
1 地方自治体の環境管理・監査スキーム	298

第14章 英国における教育制度

第1節	これまでの流れ	301
1	1970年頃まで	301
2	1970年代から1990年代半ばまで	301
3	現在まで	302
第2節	教育行財政関係組織	303
1	概観	303
2	教育・技能省 (Department for Education and Skills : DfES)	303
3	特殊法人(quangos)	303
4	地方教育当局(Local Education Authorities : LEA)	304
5	学校理事会(school governing bodies)	305
第3節	学校教育制度	306
1	初等中等教育制度の概要	306
2	ナショナル・カリキュラム及び資格試験	312
3	高等教育	316
4	生涯教育	317
第4節	最近の動向	317
1	教育アクション・ゾーン (Education Action Zone) 等	317
2	教育水準局の監査による学校改革	318
3	「2002年教育法(Education Act 2002)」による中等教育改革	321

第15章 英国の住宅制度

第1節	住宅施策の概要	324
1	住宅施策関係団体	324
2	住宅施策の概要	325
3	歴史的経過	325
4	現在の施策	326
5	賃借人の権利	330
第2節	地方自治体の住宅財政	331
第3節	住宅投資計画	331
1	住宅投資計画 (Housing Investment Programme)	331
2	住宅戦略 (Housing Strategies)	331
3	HRA 運営計画 (HRA business plan)	332

第16章 英国の警察・消防

第1節	警察	333
1	制度の概要	333
2	歴史的背景	335

3 現在の施策	335
第2節 消防	336
1 制度の概要	336
2 歴史的背景	338
3 現在の施策	338
4 英国の防災	339
参考文献	340

第1章 地方自治体の構造と法律上の位置づけ

第1節 地方自治体の構造

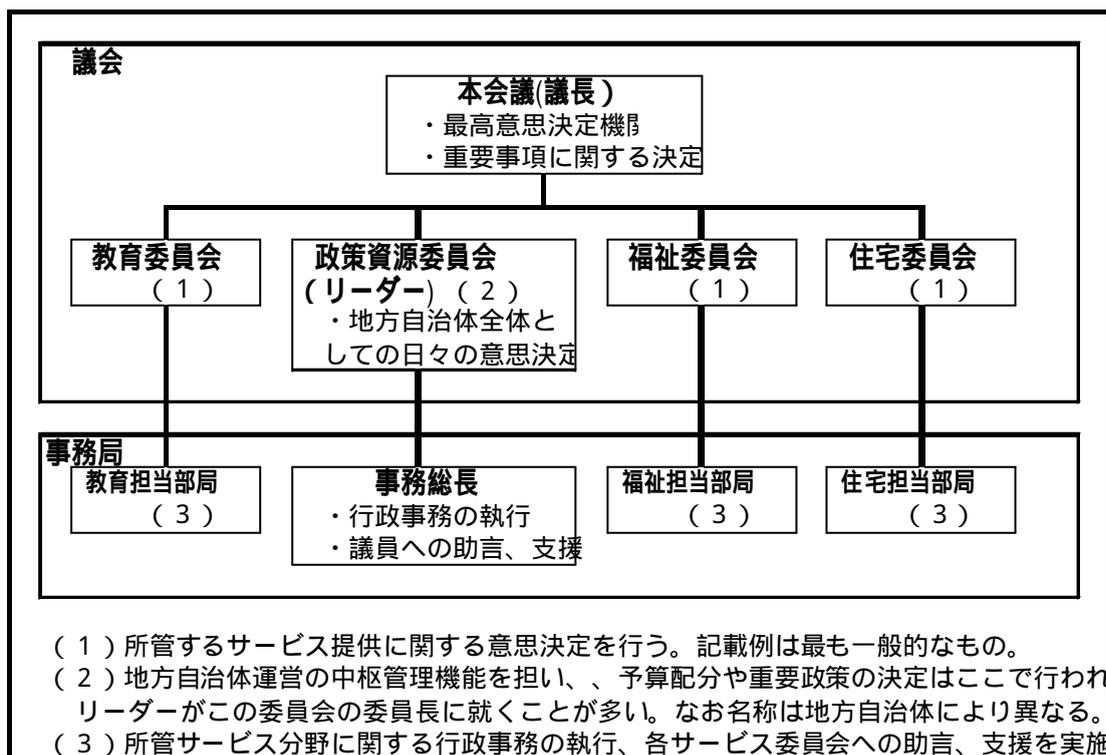
英国の地方自治体は現在、「2000年地方自治法 (Local Government Act 2000)」に基づき取り組まれている構造改革により、その内部組織の構造が大きく変化を遂げようとしている。以下、従来の構造形態も含め、4つの構造形態を紹介する。

1 「委員会」制度

英国の地方自治体の従来からの形態で、議会 (Council) と議会を補佐し行政事務を執行する事務組織から構成される。

現在の内部構造改革に伴い同形態を採用できるのは、人口 85,000 人未満の地方自治体と公選首長制採用 (後述) にかかる住民投票において提案が否決された地方自治体である。但し、従来の委員会制度を「2000年地方自治法」の趣旨に沿って改善する必要がある。

【図表1-1-1 「委員会」制度モデル】



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。

議長 (Chairman 又は Mayor) は議員の互選により選出され、議事進行を取り仕切るとともに対外的に地方自治体を代表する。しかし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

持っている。

委員会には、個別の法律によって設置が義務付けられる法定委員会 (Statutory Committee) と本会議 (Full Council) によって適宜設置される任意委員会がある。但し、法定委員会については現在「2000年地方自治法」の施行に伴い、社会サービス委員会 (social service committee) の法的設置義務がなくなり、一つも存在しない¹。また、1970年代以降は、当該地方自治体の業務全般の調整を主に司る政策資源委員会が設置されており、政策の決定や予算の作成において本会議への助言を行っている。なお、リーダーの多くは、同委員会の委員長を務めている。また、委員会の構成員であるが、通常、全ての議員がいずれかの委員会に席を有することとされており、1人が2、3の委員会に席を有することも稀ではない。また例外的に、議員以外の人物が委員会に席を有することも可能であるが、当該委員会が助言的機関でない場合は、発言権等は認められるものの、投票権は認められていない。

これに対し、事務部局は、常勤の職員である事務総長 (Chief Executive) により統括され、議会やその委員会の指示により行政事務を執行する。また、事務部局全般にわたる統合・調整を図るため、主要部局長により構成される主要部局長行政管理チーム (Chief Officer Management Team) が設置されている地方自治体が多い。

なお議会若しくは委員会が有している権限及び義務 (カウンシル・タックスの税額決定権と内部監査官からの報告書の考慮義務を除く) は、その判断で委員会や事務局に委譲することが可能である。これに対し、権限等の委譲を受けた者は、定期的に議会若しくは委員会にその業務結果を報告しなければならない。

このように、英国の地方自治体では、行政府は議会の指揮・監督の下、その活動を補佐する議会統治型であり、日本のように議会と行政府が相互に独立し、行政府のトップが選挙で選出される大統領型とは大きく異なっていた。しかしながら、従来の委員会中心の議会制度は、会議に多大な時間を費やす等の非効率性や誰が議会を運営し、実質的な決定をしているのかが判りにくい等の透明性の欠如が批判されてきた。この批判に対し、政府は、「2000年地方自治法」で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) に明確に区分する3つの地方自治体構造モデルを示し、全ての地方自治体 (人口85,000人未満の小規模自治体は除く) 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 (但し、採用後4年間は変更不可)。以下、その3つの構造モデルを紹介する。

2 「リーダーと議員内閣」制度

この制度は従来の委員会制度の政策資源委員会や各サービス委員会の機能を内閣に集中したものであり、リーダーの指揮の下、内閣が日々の政策に関する意思決定、執行機能を担う。リ

¹ 実際には、計画委員会 (Planning Committee) や免許委員会 (Licensing Committee) 等が法律で設置を求められているが、これらは日常政策の決定や執行に関わる委員会ではないとともに、その設置内容の詳細については、各地方自治体の裁量に委ねられている。

リーダーは本会議において指名され、それ以外の内閣構成員はリーダー或いは議会から任命される。また、この制度では、本会議（リーダーを含む）又はリーダーが内閣の構成員数を決定することになるが、その数は首長（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。

一方、内閣構成員ではない議員（バックベンチャー）は、通常、政策評価委員会（overview & scrutiny committee）の構成員となり、以下の権限を行使する。但し、バックベンチャー全員が同委員会に所属しない地方自治体もある。なお、同制度を採用する地方自治体は、「2000年地方自治法」により、評価機能を有する機関を最低一つ設置しなければならないとされている。

- (1) 内閣によって決定された政策や行動についての見直し、精査（執行機関以外に権限委譲されたものも含む）
- (2) 内閣の政策遂行に関する報告書、提言の議会及び内閣への提出
- (3) 内閣の所管外の意思決定及び行動の見直し、精査
- (4) 内閣の所管外の政策遂行に関する報告書の議会及び内閣への提出
- (5) 地域や住民に影響を及ぼす事項に関する報告書、提言の議会及び内閣への提出

内閣構成員と事務職員は政策評価委員会に出席し、委員に質問された場合には答えなければならない。また同委員会の構成員として議員以外の人物が含まれることも可能であるが、投票権は認められない。

上述したようにこの制度では、内閣が地方自治体の規則に特に定めのない限り、意思決定権限を持ち、各機関の所掌項目は内閣が提示する案を基に本会議が決定する。

本会議、内閣の所掌事項の基本的な考え方は次のとおりである。²

- (1) 本会議は予算と政策枠組みを設定する。
- (2) 内閣は（本会議で設定された）予算と政策枠組みを遂行する。
- (3) 許認可や開発規制などは通常、内閣の所掌事務ではなく、許認可は事務職員や委員会等が、開発規制は別途設置される計画委員会（Planning Committee）が所掌する。

なお、リーダーから内閣構成員、若しくは内閣から事務局への権限の委譲は、リーダーの決定によって行うことができる。

また、本会議で決定される事項は以下のとおりである。³

- (1) 新しい組織及び構造の採用及びそれに対する重大な変更
- (2) 地方自治体の行動規範の策定
- (3) 政策枠組み及び予算の承認
- (4) 執行機関の所掌事項であって、それが本会議において承認された政策枠組みや予算と相容れない場合、その事項の決定
- (5) 内閣の所掌外の事項の決定権限が、他の組織や個人に委譲されていない場合の決定
- (6) 計画委員会等、別途法律で必要とされる委員会の委員の任命

² 「イングランド地方自治体 2000年地方自治法指針（Local Government Act 2000: Guidance to English Local Authorities）」第5章他。

(7) 内閣の指名（規定で議会が指名すると定められている場合）

(8) 事務総長の指名、又は承認

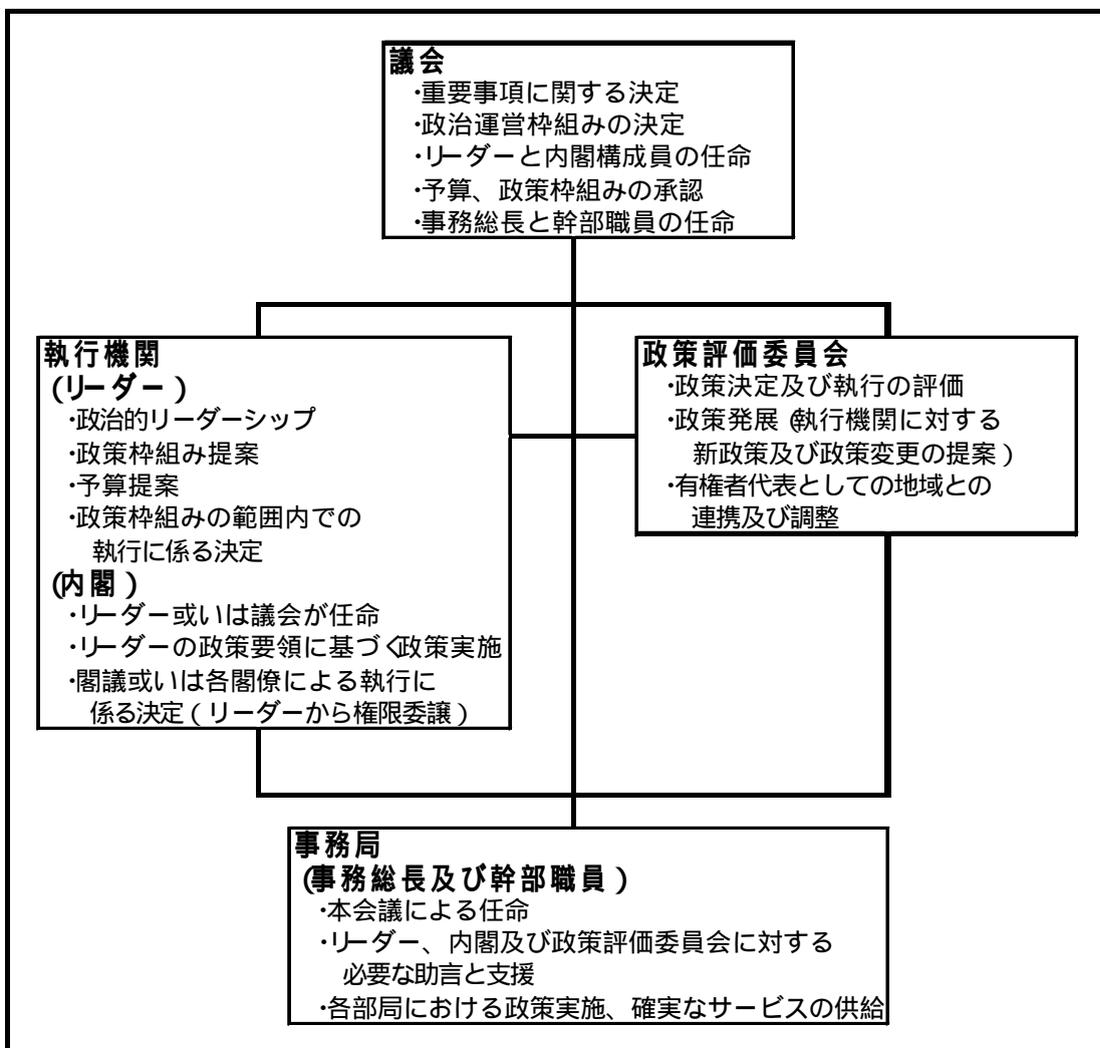
最後に、閣議の公開については、意思決定手続きの透明性確保のため公開が望まれるが、公開/非公開は内閣が決定することができ、非公開の場で意思決定を行うことも可能である。しかし「Key Decision(重要な決定)」については必ず公開しなければならない。なお、「Key Decision」とは、政府の指針によると⁴

(1) 地方自治体の予算、サービスに「重大な」影響を与える支出や内部留保に関する事項

(2) 複数の選挙区にまたがり、地域の住民或いは勤労者に重大な影響を与える事項

であり、何が「重大」であるかについては、地方自治体がその予算規模や、サービスの変更が住民に及ぼす影響を勘案して、「重大」であるか否かの基準を本会議で定めるべきであるとされている。

【図表1 - 1 - 2 「リーダーと議員内閣」制度モデル】



³ 「イングランド地方自治体 2000 年地方自治法指針」第2章。

⁴ 「イングランド地方自治体 2000 年地方自治法指針」第7章。

次に、バーミンガム・シティ・カウンシル(Birmingham City Council)の事例に基づいて、同制度の具体的な構造を概観する。

次ページの図表1-1-3のように、同自治体ではリーダー以下、副リーダー(Deputy Leader)と教育・生涯学習(Education & Lifelong learning)、平等・人事(Equalities & human resources)、住宅(Housing)、レジャー・スポーツ・文化(Leisure, sport & culture)、地域サービス・地域安全(Local Services & community safety)、再開発(Regeneration)、社会福祉・健康(social services & health)、交通・街路・持続ある社会(transportation, street services & sustainability)の分野を担当する計10名の議員から内閣が構成されている。

一方、政策評価委員会として学習都市委員会(Learning City)、健康介護都市委員会(healthy caring & inclusive City)、現代化・成功都市委員会(Modern & successful city)、安全・清潔・緑化・住民参加委員会(Safer, cleaner, greener, involved people, modern council)、規制委員会(Regulatory)の6つの委員会が設置されており、バックベンチャーはその何れかに所属している。なお通常は、政策評価委員会については、「overview & scrutiny committee」という名前が、直接委員会名に使用されることは少なく、複数設置されている。

この他同自治体には、議員の倫理規範に関する委員会である基準委員会(Standards Committee)⁵や意思決定過程を住民に近づけ、地方自治体への意見表明の場として政府が設置を奨励している地域委員会(area committee)⁶として地区委員会(Ward Committee)が、更には議会運営委員会(Council Business Management Committee)、日常の政策決定を行わないものの、法律に基づいて設置されている免許委員会(Licensing Committee)や開発規制委員会(Development Control Committee)等がある。

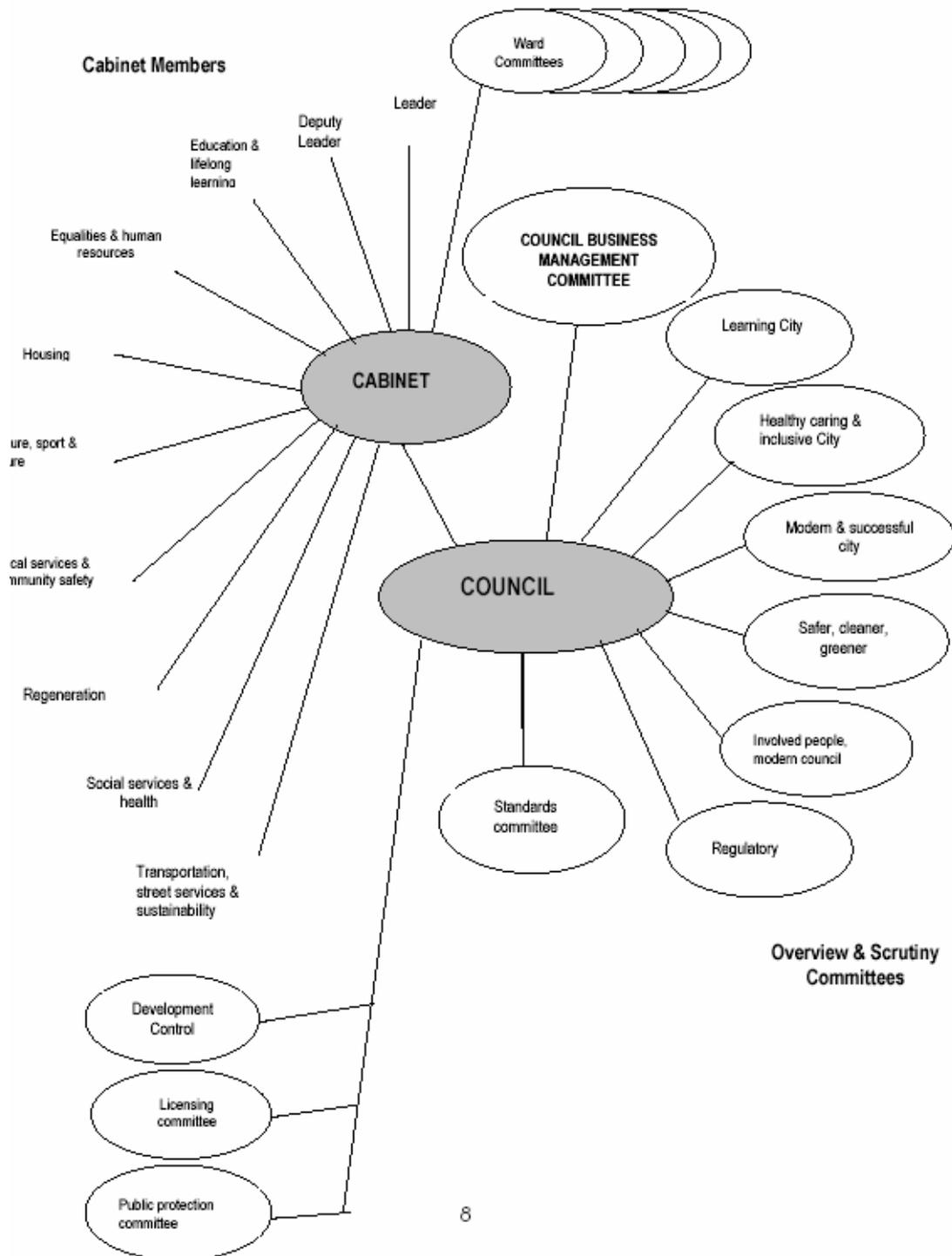
以上のように、実際の地方自治体の内部構造は、以下の2つの制度も含め、政府が指針で示したモデルに基づきつつも、それぞれの地方自治体の特徴や事情に基づき、様々な形が採用されているのが実状である。また、各委員会の開催頻度やその構成員数についても、各地方自治体により様々である。

⁵ 第3章第6節を参照。

⁶ この他政府は「イングランド地方自治体2000年地方自治法指針」の中で、地域アレンジメントの手法として地域フォーラムの設置も推進している。

【図表1 - 1 - 3 「リーダーと議員内閣」制度 バーミンガム・シティ・カウンシル⁷】

The Political Structure of Birmingham City Council from December 2001



8

⁷ 「Best Value Performance Plan 2002/03(Birmingham City Council)」より抜粋

3 「直接公選首長と議員内閣」制度

この制度は、先に述べた「リーダーと議員内閣」制度と同様、内閣が日々の政策に関する意思決定、執行機能を担うのだが、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（任期は4年）であるという点である。この直接公選首長は、従来の地方自治体で3者によって担われてきた役割、すなわち議長（Chairman/Mayor）の持つ儀式への出席など対外的に地方自治体を代表する役割、日々の行政サービスに対し責任を負う事務方の長である事務総長（Chief Executive）の持つ事務管理の役割、そして意思決定の際に重要な役割を果たしてきたリーダー（Leader）の役割を併せ持つことになり、効率的に地方自治体内の施策を実施するに足る強力な力を持つとともに、当該地方自治体全般にわたる政策を強力なリーダーシップの下に遂行することが期待される。

また、直接公選首長制の導入は、地方自治体運営の最終責任者が明確になるということから、地方選挙の投票率の低下の歯止めになることも期待されている。なお、同制度の採用に当たっては住民投票に諮る必要があり、有効投票数の過半数が支持した場合、同制度は採用されることになる。

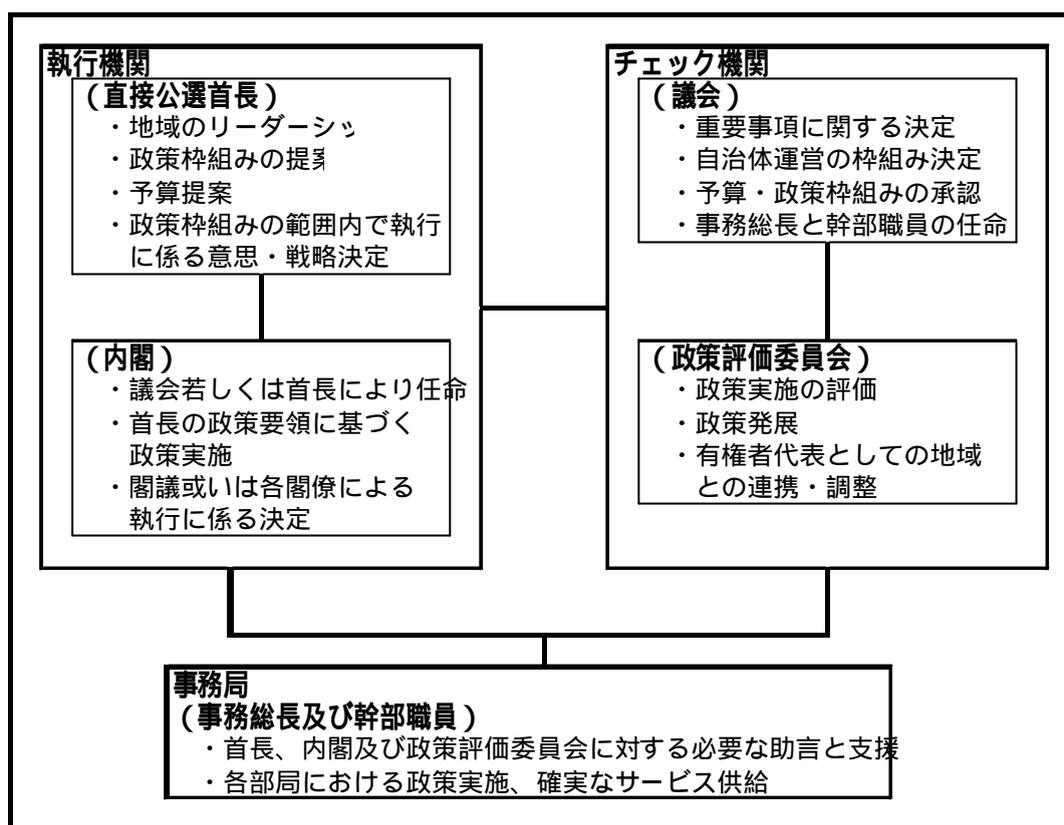
次に、首長及び内閣と議会の関係だが、「リーダーと議員内閣」制度と比較して、より対等な関係であり、対立することも多くなるものと考えられる。

具体的には、内閣、議会及び政策評価委員会が有する機能は、リーダー（議会から選出された首長）を伴った内閣制と同様であり、首長は根本的な政策的枠組みについて議会の承認を必要とするとともに、日々の意思決定については政策評価委員会によるチェックを受ける。但し、首長に対するリコール制度や議会による解任も認められていない。

内閣のサイズについては、「リーダーと議員内閣」制度の場合と同様、「2000年地方自治法」による制限を受けるが、その範囲内であれば首長が内閣のサイズを決定する。構成員については、議員の中から議会若しくは首長により選出されるが、その担当職務については首長が決定することができる。更に、首長は、内閣構成員の中から副首長を選ばなければならない。副首長の任期は通常首長と同じであり、首長が欠けた場合、副首長が首長の職を遂行する。また副首長も欠けた場合は、内閣全体、或いは内閣構成員がその職を全うする。

最後に、閣議の公開や内閣構成員の合議体や内閣構成員個々人そして事務職員への権限委譲については、「リーダーと議員内閣」制度と同じである。

【図表1 - 1 - 4 「直接公選首長と議員内閣」制度モデル】



4 「直接公選首長とカウンスル・マネージャー」制度

この制度では、内閣を伴った直接公選首長制と同様に、地域の有権者により直接選ばれた首長の強力な権限の下に地方自治体の政策が実行されていくのであるが、大きな違いは、内閣の代わりにカウンスル・マネージャーが設置される点である。カウンスル・マネージャーは議会によって任命され、本会議の場において罷免することも可能である。

同制度では通常、公選首長が政策枠組みに関する提案を行い、それに対する決定を議会が行う。その一方で、カウンスル・マネージャーが日々の政策の実施を担当する。

首長はカウンスル・マネージャーに対し広い政治的指針を与え、この助言を踏まえてカウンスル・マネージャーは日々のサービス提供に係る意思決定や施策を実施する。その他にカウンスル・マネージャーは予算の策定権限を有するなど、地方自治体の運営管理面に携わり、従来の事務総長の仕事が吸収されることになる。またカウンスル・マネージャーは事務職員の任命権も有する。

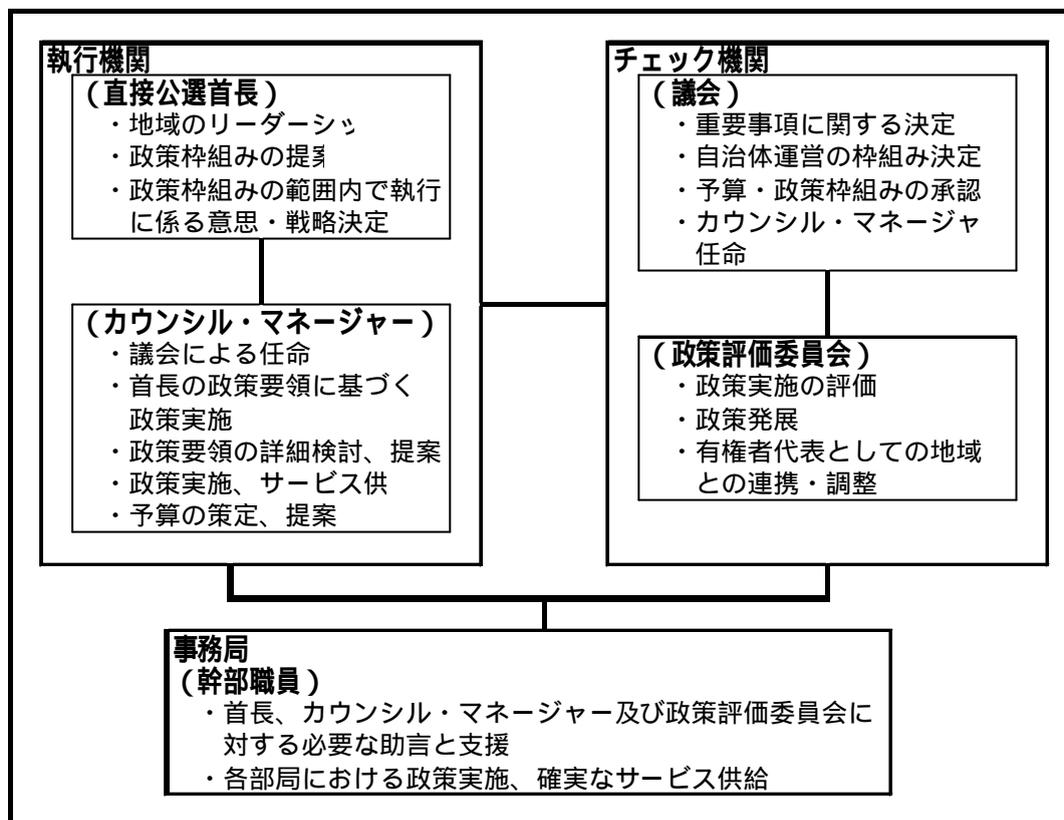
カウンスル・マネージャーはその担当職務について首長との共同実施及び他の事務職員や地域委員会等への委譲も可能であるが、その職務の実施方法や委譲については首長からの指示を考慮して決定しなければならない。首長は本会議に上程する戦略・計画案の策定に専ら携わるが、それ以外の決定事項については、カウンスル・マネージャーが担当する。戦略・計画案を議会へ上程するに際して、首長とカウンスル・マネージャーの意見に対立が見られた場合には、本議議会において双方が異なる見解を述べることも認められている。

更に、カウンスル・マネージャーは政策評価委員会以外の各種議会の会議に出席し、発言す

ることが可能であるが、投票権はない。また政策評価委員会へは招かれた場合のみ出席し、発言が可能である。

一方、首長は政策執行に関し、執行機関への助言を目的とする委員会を設置することができる。また政策評価委員会の役割については、上記の2つの制度と同様である。

【図表1 - 1 - 5 「直接公選首長とカウンスル・マネージャー」制度モデル】



5 現状

2002年5月の新制度への移行に備え、各地方自治体では地域住民や利害関係者との協議を行った上で、議会が最終決定を行った。その結果は、大半の地方自治体が「リーダーと議院内閣」制度を採用することとなり、政府が期待していた「直接公選首長」制度を採用する地方自治体はごく少数であった。

また「直接公選首長」制度の採用を決定した28の地方自治体も、「2000年地方自治法」に基づき、その賛否を問う住民投票を行った結果、2002年10月末時点で11の地方自治体が「直接公選首長」制度の採用を最終決定するにとどまった。なおこのうち1つの地方自治体（ストーク・オン・トレント・シティ・カウンスル(Stoke-on-Trent City Council)）が「直接公選首長とカウンスル・マネージャー」制度の採用を決定しており、残りの10自治体は「直接公選首長と議員内閣」制度を採用することになっている。

このような期待はずれの結果に対して政府は当初、「リーダーと議院内閣」制度の採用を決定した一部の地方自治体に対して、地域住民の意見を反映していないとして「直接公選首長」制度

の賛否を問う住民投票を行うよう介入措置を発動した。⁸

しかし、2002年5月の地方選挙に併せて実施された7地方自治体での公選首長選挙において、大衆的人気を博した独立系候補が勝利するなど労働党候補の苦戦が強いられた事実⁹や一部の地方議会選挙で民族差別を標榜する右翼政党が議席を獲得した事実¹⁰等から、今後は介入措置を採らず、各地方自治体の判断に委ねることを政府は明言している。¹¹

更に2002年10月には、ベドフォード(Bedford)、ハックニー(Hackney)、マンズフィールド(Mansfield)、ストーク・オン・トレント(Stoke-on-Trent)の4つの地方自治体で公選首長選挙が行われたが、ハックニー以外は独立系候補の勝利となり、既存の政党への地域住民の不信感が表れる結果となった。また、12月にはイーリング(Ealing)で公選首長制の是非を問う住民投票が行われたが、低投票率の中、導入は否決された。

【図表1 - 1 - 6 地方自治体内部構造モデル現状(2002年12月現在)】

内部構造モデル	地方自治体数
「リーダーと議員内閣」制度	317
「直接公選首長と議員内閣」制度	11
「直接公選首長とカウンスル・マネージャー」制度	1
修正「委員会」制度	59

⁸ 「2000年地方自治法」に基づき、国務大臣に対して地方自治体の決定が不適切と判断した場合は、介入ができる権限が付与されていた。実際にはサザーク・バラ・カウンスル(Southwark Borough Council)に対して介入措置が発動されたが、住民投票の結果、公選首長制度の採用は否決された。

⁹ ミドルズブラ・カウンスル(Middlesbrough Council)では、犯罪への厳しい姿勢で知られていた元警察官のレイ・マロン氏が労働党候補等に対して圧勝した。また、ハートルプール・バラ・カウンスル(Hartlepool Borough Council)でも、地元サッカーチームのマスコットの猿の着ぐるみを着て選挙運動を行った、スチュアート・ドラモンド氏が労働党への批判票を集めて当選した。

¹⁰ 英国国民党(British National Party)がバーンリー・バラ・カウンスル(Burnley Borough Council)で3議席を獲得した。

¹¹ 政府は既にバーミンガム(Birmingham City Council)、ブラッドフォード(Bradford Metropolitan Borough Council)及びソーロック(Thurrock District Council)の各地方自治体に対し、地域住民の協議結果を尊重しなかったことを理由に住民投票を命ずる意志がある旨を通知していたが、これらの地方自治体は、住民との協議の結果、住民投票の実施はしないと決定した。政府はこの結果に対し、公式の場で介入措置発動の可能性に言及してきた。

【図表1 - 1 - 7 直接公選首長制度採用に関する住民投票結果(2002年12月現在)】¹²

地方自治体	実施日	結果	賛成票	反対票	投票率	備考
ベリック・アポン・トイード (Berwick-upon-Tweed)	2001/06/07	×	3,617	10,212	64%	
チェルナム(Cheltenham)	2001/06/28	×	8,083	16,602	31%	郵送
グロスターシャー(Gloucestershire)	2001/06/28	×	7,731	16,317	31%	郵送
ワトフォード(Watford)	2001/07/12		7,636	7,140	25%	郵送
ドンカスター(Doncaster)	2001/09/20		35,453	19,398	25%	郵送
カークリーズ(Kirklees)	2001/10/04	×	10,169	27,977	13%	
サンダーランド(Sunderland)	2001/10/11	×	9,593	12,209	10%	
ハートルプール(Hartlepool)	2001/10/18		10,667	10,294	31%	郵送
ルイシャム(Lewisham)	2001/10/18		16,822	15,914	18%	郵送
ノース・タインサイド(North Tyneside)	2001/10/18		30,262	22,296	36%	郵送
セッジフィールド(Sedgefield)	2001/10/18	×	10,628	11,869	33%	郵送
ミドルズブラ(Middlesbrough)	2001/10/18		29,067	5,422	34%	郵送
ブライトン・アンド・ホーヴ (Brighton & Hove)	2001/10/18	×	27,724	37,214	32%	郵送
レディッチ(Redditch)	2001/11/08	×	7,250	9,198	28%	郵送
ダラム(Durham)	2001/11/20	×	8,327	11,974	29%	郵送
ハロウ(Harrow)	2001/12/07	×	17,502	23,554	26%	郵送
プリマス(Plymouth)	2002/01/24	×	29,559	42,811	40%	郵送
ハーロウ(Harlow)	2002/01/24	×	5,296	15,490	36%	郵送
シェップウェイ(Shepway)	2002/01/31	×	11,357	14,438	36%	郵送
ウエスト・デヴォン(West Devon)	2001/01/31	×	3,555	12,190	42%	郵送
サザーク(Southwark)	2001/01/31	×	6,054	13,217	11%	
ニューハム(Newham)	2001/01/31		27,263	12,687	26%	郵送
ベドフォード(Bedford)	2002/02/21		11,316	5,537	16%	
ハックニー(Hackney)	2002/05/02		24,697	10,547	32%	郵送
マンズフィールド(Mansfield)	2002/05/02		8,973	7,350	21%	
ニューカッスル・アンダー・ライム (Newcastle under-Lyme)	2002/05/02	×	12,912	16,486	32%	
オックスフォード(Oxford)	2002/05/02	×	14,692	18,686	34%	
ストーク・オン・トレント(Stoke-on-Trent)	2002/05/02		28,601	20,578	28%	
コービー(Corby)	2002/09/26	×	5,351	6,239	31%	郵送
イーリング(Ealing)	2002/12/12	×	9,454	11,655	10%	

¹² <http://www.nlgn.org.uk>に基づいて、作成。

【図表1 - 1 - 8 直接公選首長選挙結果(2002年10月末現在)】¹³

地方自治体名	実施日	投票率	候補者数	順位 ¹⁴	氏名・所属 ¹⁵
ワトフォード (Watford)	2002.5.2	37.44%	6	1	Dorothy Thornhill (自)
				2	Vince Muspratt (労)
				3	Gary Ling (保)
ドンカスター (Doncaster)	2002.5.2	27.07%	7	1	Martin Winter (労)
				2	Andrew Burden (保)
				3	Jessie Credland (共)
ハートルプール (Hartlepool)	2002.5.2	30.00%	5	1	Stuart Drummond (無)
				2	Leo Gillen (労)
				3	Ian John Henry Cameron (無)
ルイシャム (Lewisham)	2002.5.2	24.80%	5	1	Steve Bullock (労)
				2	Derek Stone (保)
				3	Alexander Feakes (自)
ミドルズブラ (Middlesbrough)	2002.5.2	42.47%	7	1	Ray Mallon (無)
				2	Sylvia Connolly (労)
				3	Joe Michna (自)
ノース・タインサイド (North Tyneside)	2002.5.2	42.32%	5	1	Chris Morgan (保)
				2	Eddie Darke (労)
				3	Michael Huscroft (自)
ニューハム (Newham)	2002.5.2	25.49%	6	1	Robin Wales (労)
				2	Tawifique Choudhury (無)
				3	Graham Postles (保)
ベドフォード (Bedford)	2002.10	25.35%	8	1	Frank Branston (無)
				2	Christine McHugh (自)
				3	Charles Rose (保)
ハックニー (Hackney)	2002.10	26.34%	8	1	Jules Pipe (労)
				2	Andrew Boff (保)
				3	Paul Foot (諸)
マンスフィールド (Mansfield)	2002.10	18.48%	5	1	Tony Egginton (無)
				2	Lorna Carter (労)
				3	Kathryn Allsop (保)
ストーク・オン・トレント (Stoke-on-Trent)	2002.10	24.04%	12	1	Mike Wolfe (諸)
				2	George Stevenson (労)
				3	Steven Batkin (国)

¹³ <http://www.nlgn.org.uk>に基づいて、作成。

¹⁴ ハックニーとマンスフィールドについては、補足投票制度の基づく第二候補票の票数の差のため、第一候補票の最多獲得者とは違う候補者が当選した。表中の1位は当選者を示している。

¹⁵ 氏名・所属欄のカッコ内は所属政党名を示す。(労)は労働党、(保)は保守党、(自)は自由民主党、(共)は共産党、(国)は英国国民党、(諸)は諸派、(無)は無所属を指す。

第2節 地方自治体の法律上の位置づけ

1 地方自治体の法律上の位置づけ

英国の地方自治体は法律上、以下のように位置づけられている。

(1) 憲法典での保障

日本では日本国憲法により地方自治が保障されている¹⁶が、英国では普通の法律と区別された憲法典はなく、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。

(2) 権限逸脱の法理

地方自治体は、原則として「1972年地方自治法 (Local Government Act 1972)」¹⁵により、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。授権された範囲を超える行為は、「権限逸脱の法理 (Ultra Vires, アルトラ・ヴァイリース)」により違法となる。

但し、違法と判断されるためには、住民若しくは監査委員会からの訴えに基づき裁判所が違法性を認め、その旨を宣言しなければならない。

但し、「2000年地方自治法 (Local Government Act 2000)」により、地方自治体の自主権を拡充するため、経済開発、社会福祉、環境の3分野においては、ある一定の制約の下、地域社会及び住民の福祉の増進に関する政策を自由に実施することができるようになった。

(3) 国及び地方自治体間の権限配分

国と地方自治体及び同一地域内における各層の地方自治体の役割分担は、原則として分野により明確に区分されている。¹⁷

¹⁶ 日本国憲法第92条等。

¹⁷ 第2章第3節を参照。

第2章 地方自治体の制度の沿革と種別構成

第1節 地方自治体の変遷

英国の地方自治体は、その起源を9世紀にまで遡ることができる。以下、その歴史を概観する。

1 1880年代以前

880年に、マルメズバリー市(Malmesbury in Wiltshire)が国王の勅許(Royal Charter)を得て、自治権を獲得して以来、18世紀までに300以上の都市が勅許を受けていた。当時は、地域間の通商の便を図るための道路や橋の補修が主な業務であった。地方では、国王に任命される治安判事(Justices of the Peace)の統制の下、もともとは教会の布教・監督のために設けられた教区であるパリッシュ(Parish)が地域社会の治安維持や道路の管理、貧民救済等、地方自治体としての機能を持つようになっていた。17世紀初めには、救貧税(poor rate)の徴収と「貧困救済法(Poor Relief Act)」に基づく救済事業を行っていた。

やがて産業革命により都市への集中が始まると、貧困や伝染病、犯罪問題等への関心が高まるとともに、その対応策として都市部の上下水道や住居等を整備する必要が生じた。「1835年地方自治体法(Municipal Corporation Act 1835)」により、地方税である不動産税(rent)の全納税者によって選出された議会によって構成される自治体(Corporate Boroughs)が一部の都市で誕生した。その後1882年までに87の自治体が誕生した。当初、自治体は治安の維持、道路の舗装、街灯の管理について責任を有していたが、1840年代に入り教育や公立図書館、公共交通等へとその業務範囲を拡大した。しかしその一方で、地方等の他の地域では、広範な業務に責任を有する自治体は設立されず、公衆衛生や道路管理、教育等の分野毎に組織が設けられた。なお、大半のパリッシュは、社会状況の急激な変化に対応できず、小規模自治体としての機能を果たすことができなくなっていた。

2 1880年代～1960年代

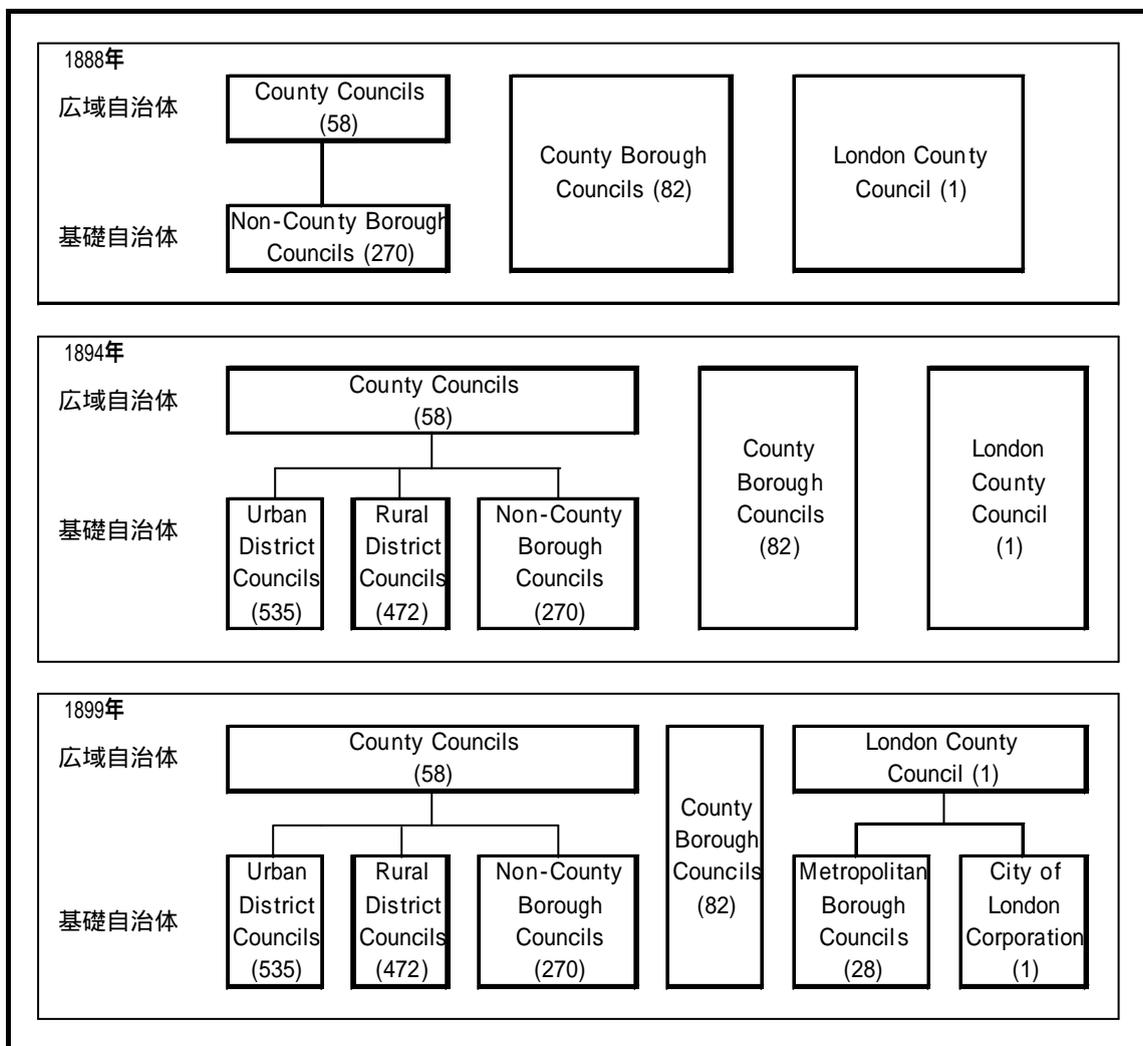
上述したように、様々な地方自治に関する組織が乱立することになった結果、地域住民に混乱が起き、組織の再編を望む声が高まった。そこで、1880年代から1890年代にかけて以下のような組織再編が行われ、現在の地方自治制度の基礎が形成された。

ロンドン以外の地域においては、「1888年地方自治法(Local Government Act 1888)」によりカウンティ(County Council 日本の県に相当する)が創設される一方、人口5万人以上を擁していた都市部の自治体は、カウンティとは独立した一層制の特別市(County Borough Council)として存続した。また、それ以外の都市部の自治体は、市(Non-County 又は Municipal Borough Council)となり、公衆衛生や道路及び街灯の管理に責任を有した。また、「1894年地方自治法(Local Government Act 1894)」により、従来の公衆衛生区(sanitary districts)を基盤にして町(Urban District Council)及び村(Rural District Council)が誕生し、市とともに、二層制における基礎的自治体を構成することとなった。また同時に、有権者を300人以上有するパリッシュではパリッシュ議会(Parish Council)が創設され、パリッシュ再生への道が開かれた。

一方ロンドンでは、1888年に従来の非公選議員から構成されていた都市作業委員会 (Metropolitan Board of Works, 1855年創設) に代わり、他のカウンティよりも広範な権限を有するロンドン県 (London County Council) が成立した。さらに、1899年には、ロンドン県の基礎的自治体となる28の日ロンドン区 (Metropolitan Borough Council) が設置された。なおこの他に、中世からの伝統を有する、特別な地位のシティ (The City of London Corporation) がある。

更に1965年には、「1963年ロンドン地方自治体法 (the London Government Act 1963)」に基づき、ロンドン県に代えて、ミドルエセックス (Middlesex) 県の全部とエセックス (Essex)・サリー (Surrey) 及びケント (Kent) 各カウンティの一部を合併して行政区域を拡大した大ロンドン市 (Greater London Council) が設立された。また、大ロンドン市の基礎的自治体として32のロンドン区 (London Borough Council) が設置されるとともに、シティ (The City of London Corporation) の特別な地位も再確認された。

【図表2 - 1 - 1 地方自治体の変遷 (イングランド・ウェールズ) 1880年代～1890年代】



なお創設当初のカウンティには、高規格道路の管理や警察、度量衡、保護施設の管理等の限られた分野にのみ権限が付与されていたが (ロンドン県には住宅分野の権限も付与されていた)、

その後約 40 年かけて、教育や社会福祉、開発・計画等の権限が県へと委譲された。但し第二次世界大戦後、水道事業や病院等の一部の分野での権限は、地方自治体から他の組織へ委譲されている。

3 1970 年代

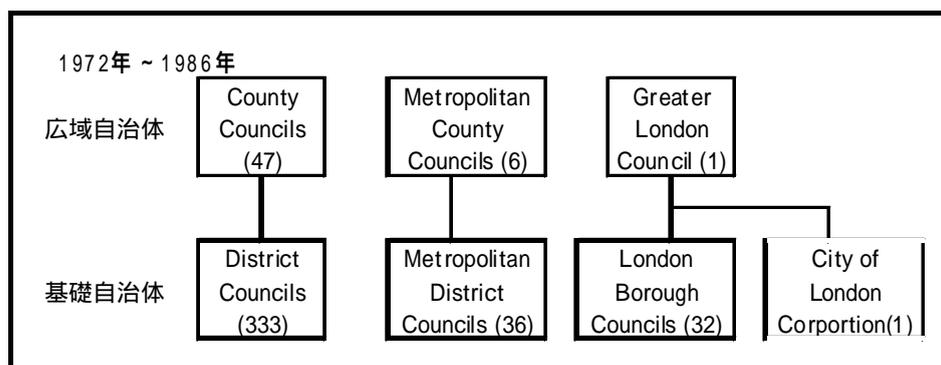
1966 年、当時の労働党政権によって地方自治体の構造及び役割の見直しを目的に設立された王立委員会（委員長の名前を取り、レッドクリフ・モード委員会（Redcliffe-Maud Commission））は、その報告書の中で、全地方自治体での一層制導入を提唱した。

しかし、1970 年の総選挙で保守党が勝利すると、同政権は、「1972 年地方自治法（Local Government Act 1972）」を成立させ、全地方自治体を二層制にする地方自治体構造改革に着手した¹⁸

まず、従来の市・町・村をディストリクト（District Council）に一本化するとともに、特別市（County Borough Council）を廃止した。更に、6 つの大都市圏（ウェスト・ミッドランド（West Midlands）、グレーター・マンチェスター（Greater Manchester）、マージーサイド（Merseyside）、サウス・ヨークシャー（South Yorkshire）、ウェスト・ヨークシャー（West Yorkshire）、タイン・アンド・ウエア（Tyne and Wear））を設け、広域行政（交通、計画・開発等）を担当する大都市圏カウンティ（Metropolitan County Council）を設立した。

また同法は、200 人以上の有権者を有するパリッシュに対し、パリッシュ議会を設置することを認めるとともに、全てのパリッシュに対して全有権者が参加することのできるパリッシュ総会（Parish Meeting）を開催することも義務付けた¹⁹。

【図表2 - 1 - 2 地方自治体の変遷（イングランド・ウェールズ）1972 年】



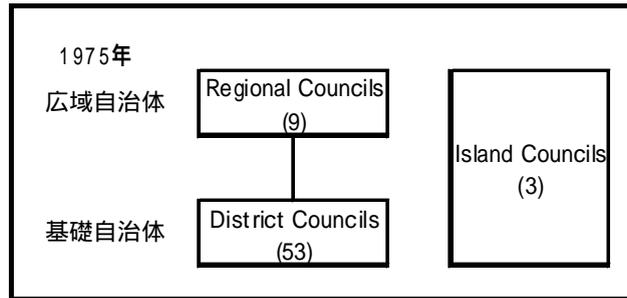
一方、スコットランドや北アイルランドでも地方自治体の構造改革がこの時期進められた。まずスコットランドでは、「1973 年スコットランド地方自治法（Local Government Act (Scotland) 1973）」に基づき、1975 年 5 月に以下の地方自治体が設置された。

¹⁸ 施行は 1974 年 4 月

¹⁹ 第 2 章第 2 節 3 を参照。

- (1) 広域自治体である9つのリージョン(Regional Councils) - 交通、上下水道、教育、社会福祉、警察、計画等に責任を有する。
- (2) 一層制自治体である3つの島嶼自治体(Island Councils) - 警察、消防を除く全行政サービス分野に責任を有する。
- (3) 基礎自治体である53のディストリクト(District Councils) - 住宅、環境、計画、図書館等に責任を有する。

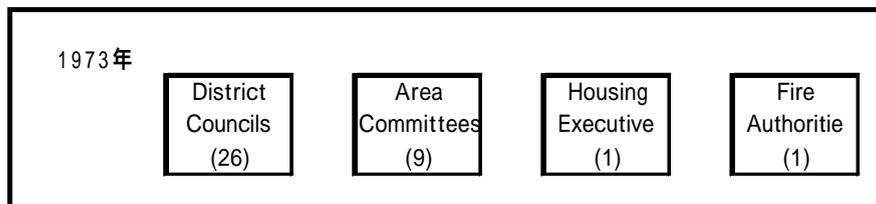
【図表2 - 1 - 3 地方自治体の変遷(スコットランド) 1975 年】



これに対し北アイルランドでは、1973年に地方自治体の構造改革が行われ、26の一層制自治体であるディストリクト(District Council)²⁰が設立された。同自治体は、環境や消費者保護、娯楽・レクリエーション等の分野に権限を有する。

またこれと同時に、社会福祉や健康を扱う4つの地域委員会(Area Boards)と教育や図書館を扱う5つの地域委員会、1つの住宅執行機関(Housing Executive)、1つの消防機関(Fire Authority)が設置されている。但し、この他の多くの分野の権限は政府へと委譲されることとなった。

【図表2 - 1 - 4 地方自治体の変遷(北アイルランド) 1973 年】



²⁰ 各地方自治体の名称については、その歴史的経緯により、バラ(borough)という呼称が大半の地方自治体で使用されている。

【図表2 - 1 - 5 北アイルランド地方自治体の人口・面積(ha)】²¹

地方自治体名	人口	面積	地方自治体名	人口	面積
Antrim Borough Council	51,200	57,791	Down District Council	60,000	64,951
Ards Borough Council	67,500	38,070	Dungannon & South Tyrone District Council	48,000	78,321
Armagh City & District Council	53,200	67,131	Fermanagh District Council	57,600	187,684
Ballymena Borough Council	58,000	63,201	Larne Borough Council	30,000	33,650
Ballymoney Borough Council	25,000	41,860	Limavady Borough Council	31,000	61,901
Banbridge District Council	39,300	46,250	Lisburn Borough Council	115,000	44,607
Belfast City Council	298,200	11,490	Magherafelt District Council	37,800	57,241
Carrickfergus Borough Council	37,000	8,190	Moyle District Council	15,000	49,441
Castlereagh Borough Council	66,800	8,499	Newry and Mourne District Council	82,943	90,321
Coleraine Borough Council	55,900	48,560	Newtownabbey Borough Council	85,000	15,070
Cookstown District Council	33,000	62,171	North Down Borough Council I	74,300	8,159
Craigavon Borough Council	79,700	100	Omagh District Council	45,809	112,992
Derry City Council	105,400	38,740	Strabane District Council	36,500	86,161

【図表2 - 1 - 6 北アイルランド地方自治体概況図】²²



4 1980年代～現在

1979年に労働党に代わり政権をついたサッチャー保守党政権は、地方自治体における行政サービスの効率化と説明責任の強化を目的に大ロンドン市と大都市圏カウンティの廃止を公約の一つに掲げて1983年の総選挙で勝利を収めると、「1985年地方自治法(Local Government Act 1985)」を成立させ、1986年4月にこの2つの地方自治体の権限を他の組織(警察や交通、消防等)や地方自治体に委譲した上で廃止した。

更に、サッチャー政権を継いだメージャー保守党政権も、同様の目的の下に地方構造の一層

²¹ 「Municipal Year Book 2002 Edition」に基づいて、作成。

²² 「Britain 2001」(National Statistics)より抜粋。

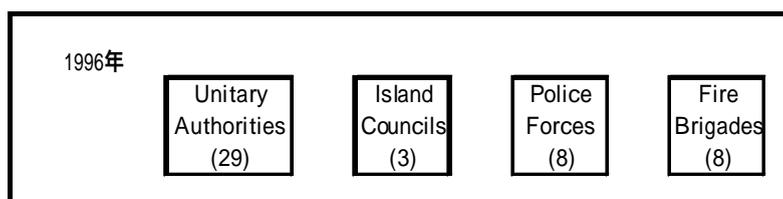
化を推進した。

(1)スコットランド

まずスコットランドでは、政府のスコットランド省主導の下に「1994年スコットランド地方自治等法(Local Government (Scotland) etc. Act 1994)」に従って、従来の二層制(9リージョンと53ディストリクト)から一層制の自治体であるユニタリー (Unitary Authorities) への移行が行われる等、1996年4月に以下の地方自治体及び組織が設立された。

- ア 29のユニタリー (Unitary Authority)
- イ 3つの島嶼自治体 (Islands Councils)
- ウ 3つの水道管理団体
- エ スコットランド児童保護局 (the Scottish Children's Reporters Administration)
- オ 8つの警察委員会 (Police Forces)
- カ 8つの消防委員会 (Fire Brigades)

【図表2 - 1 - 7 地方自治体の変遷(スコットランド) 1996年】

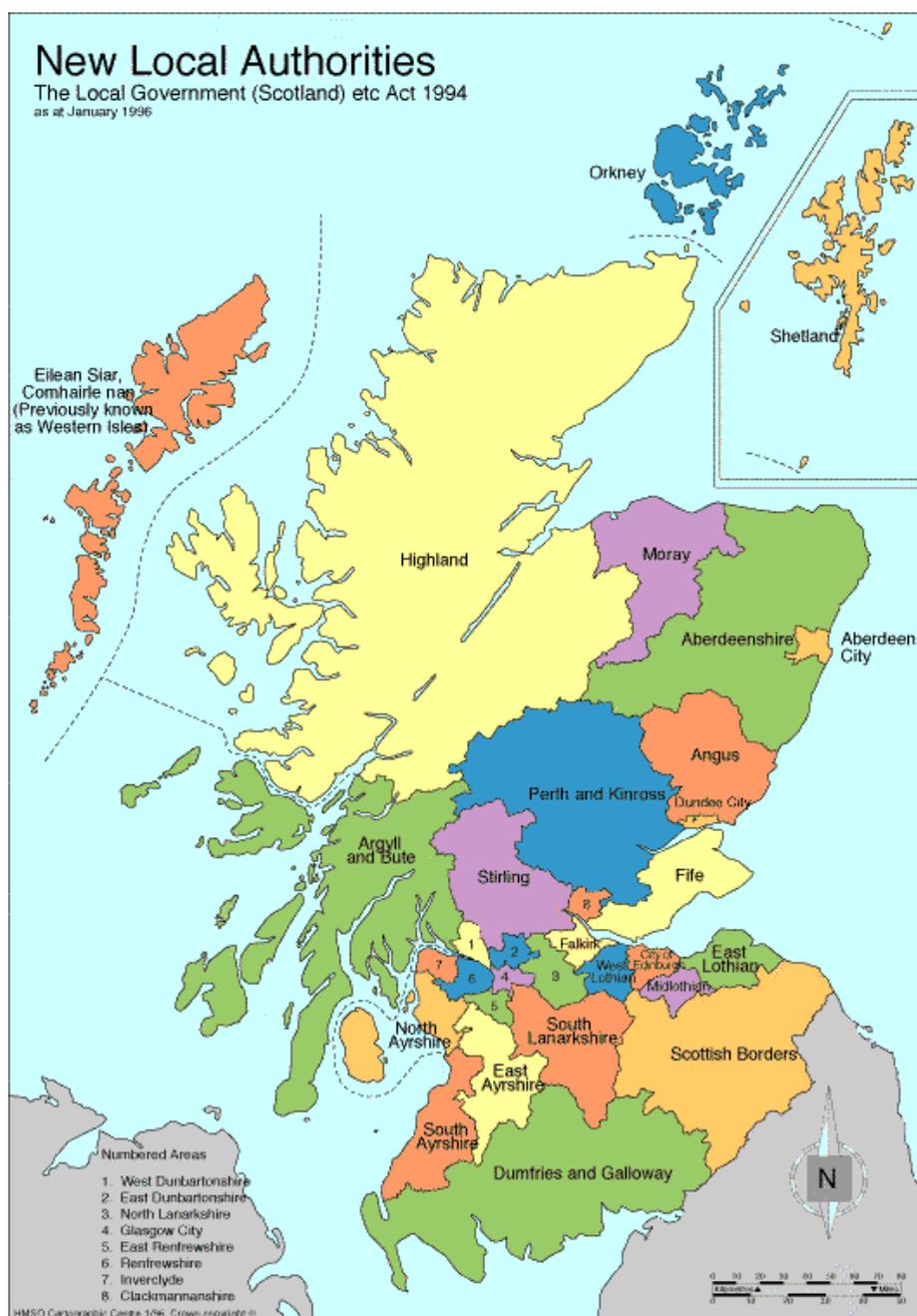


【図表2 - 1 - 8 スコットランド地方自治体の人口・面積²³】

地方自治体名	人口	面積(ha)	地方自治体名	人口	面積(ha)
Aberdeen City Council	213,070	184	Highland Council	208,600	2,530,400
Aberdeenshire Council	227,200	628,935	Inverclyde Council	86,500	15,779
August Council	110,230	218,396	Midlothian Council	82,200	35,515
Argyll and Bute Council	90,550	693,500	Moray Council	86,030	221,780
City of Edinburgh Council	453,430	26,002	North Ayrshire Council	139,780	87,859
City of Glasgow Council	609,370	17,735	North Lanarkshire Council	327,600	46,597
Clackmannanshire Council	48,560	15,700	Orkney Islands Council	19,534	102,498
Dumfries and Galloway Council	147,900	644,567	Perth and Kinross Council	134,030	2,058
Dundee City Council	146,690	6,515	Renfrewshire Council	177,830	26,829
East Ayrshire Council	123,820	125,199	Scottish Borders Council	106,100	471,253
East Dunbartonshire Council	110,890	20,172	Shetland Islands Council	22,375	1,468
East Lothian Council	89,570	68,117	South Ayrshire Council	114,247	123,000
East Renfrewshire Council	89,790	17,269	South Lanarkshire Council	301,067	686
Eilean Siar Comhairle nan Council	27,940	289,000	Stirling Council	84,700	219,588
Falkirk Council	144,370	29,549	West Dunbartonshire Council	94,980	18,226
Fife Council	348,400	132,256	West Lothian Council	156,690	42,504

²³ 「Municipal Year Book 2002 Edition」に基づいて、作成。

【図表2 - 1 - 9 スコットランド地方自治体の現況図】²⁴



(2) ウェールズ

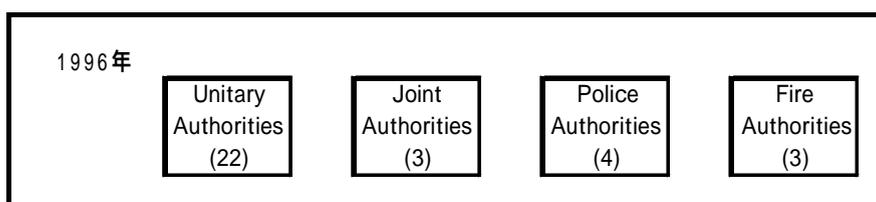
同様にウェールズでも、ウェールズ省主導の下に「1994年ウェールズ地方自治法（Local Government (Wales) Act 1994）」に従って、従来の二層制の地方自治体（8カウンティと37ディストリクト）に代わって22の一層制自治体であるユニタリー（Unitary Authorities）²⁵への移行が行われた。また同時に4つの警察自治体と3つの消防自治体、3つの事務組合²⁶が作られた。

²⁴ 「Local Government in Scotland : Factsheet 12」より抜粋

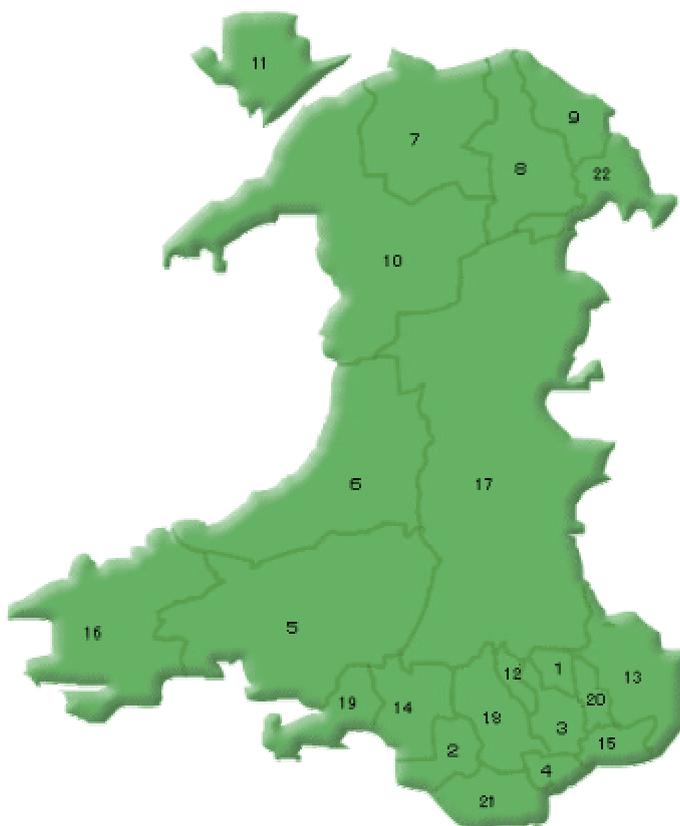
²⁵ 歴史的な経緯により、地方自治体の名称にカウンティ（County）やバラ・カウンティ（Borough County）の名称が付いている地方自治体があるが、その機能に違いはない。

²⁶ この事務組合は、旅客交通や廃棄物処理を担当するものである。

【図表2 - 1 - 10 地方自治体の変遷(ウェールズ) 1996年】



【図表2 - 1 - 11 ウェールズ地方自治体の現況】²⁷



地方自治体名	人口	面積(ha)	地方自治体名	人口	面積(ha)
Blaenau Gwent County Borough	73,200	10,900	Isle of Anglesey County	65,400	71,511
Bridgend County Borough	131,500	28,500	Merthyr Tydfil County Borough	57,300	11,114
Caerphilly County Borough	169,100	27,000	Monmouthshire County	86,248	85,100
Cardiff County	320,940	13,900	Neath Port Talbot County Borough	10,763	44,217
Carmarthenshire County	169,108	239,026	Newport County Borough	139,208	19,056
Ceredigion County	70,400	179,353	Pembrokeshire County	113,700	158,833
City and County of Swansea	229,500	37,932	Powys County	124,400	517,900
Conwy County Borough	112,100	112,995	Rhondda Cynon Taff County Borough	241,313	44,000
Denbighshire County	90,400	83,875	Torfaen County Borough	90,000	12,546
Flintshire County	147,000	43,709	Vale of Glamorgan	121,274	337,097
Gwynedd	118,000	254,600	Wrexham County Borough	125,200	50,000

²⁷ <http://www.wlga.gov.uk>及び「Municipal Year Book 2002 Edition」に基づいて、作成。なお図中の番号は、地方自治体のアルファベット順に対応している。

(3) イングランド

一方、イングランドにおいてもメジャー政権は、大都市圏以外の地域における 39 カウンティと 296 ディストリクトから成る二層制の地方構造をユニタリーという一層制の自治体に再編していくことを目標とした。

そして 1992 年 7 月には「1992 年地方自治法 (Local Government Act 1992)」に基づく「イングランド地方自治体委員会 (Local Government Commission for England)」が正式に発足し、以後同委員会を中心に本格的な見直し作業が展開されることとなった。同委員会の当初案では、39 のカウンティを 5 群 31 グループに分類後、段階的に見直し作業を実施し、1994 年から 1998 年までの 5 年間で全ての地方自治体を一層制の自治体である 93 ユニタリーへ移行させることにしていたが、各地方自治体の思惑や利害が絡み、作業は困難を極めた。更に様々な紆余曲折を経て、最終的には「一層制の導入を原則とする (二層制は例外とする)」という当初の方針も「二層制の維持も選択肢として認める」へと大幅に修正された。

こうした方針の下に実際の再編作業が開始され、まず 1995 年に初めてのユニタリーが誕生している。これはワイト島 (Isle of Wight) で 1 カウンティと 2 ディストリクトが統合され、現行の 1 ユニタリーとなったものである。その後 1996 年には 3 つのカウンティ及び 20 のディストリクトが廃止され、13 のユニタリーが誕生し、また 1997 年にはカウンティで廃止されたところはないものの、14 のディストリクトが廃止され、13 のユニタリーが新設されている。さらに 1998 年には 1 つのカウンティ及び 22 のディストリクトが廃止され、新たに 19 のユニタリーが設置された。

この結果、今回の改革では当初の見込みの約半分にあたる 46 のユニタリー・カウンシルが新設されることとなり、その一方では、取り組み前に 39 であったカウンティは 34 に減少し、同様に 296 であったディストリクトも 238 となった。²⁸つまり、以下の 3 通りの類型が現在のイングランドでは混在していることになる。

ア カウンティ内の全ディストリクトがユニタリーとして再編された地域

イ 従来どおりカウンティとディストリクトの二層制が存続している地域

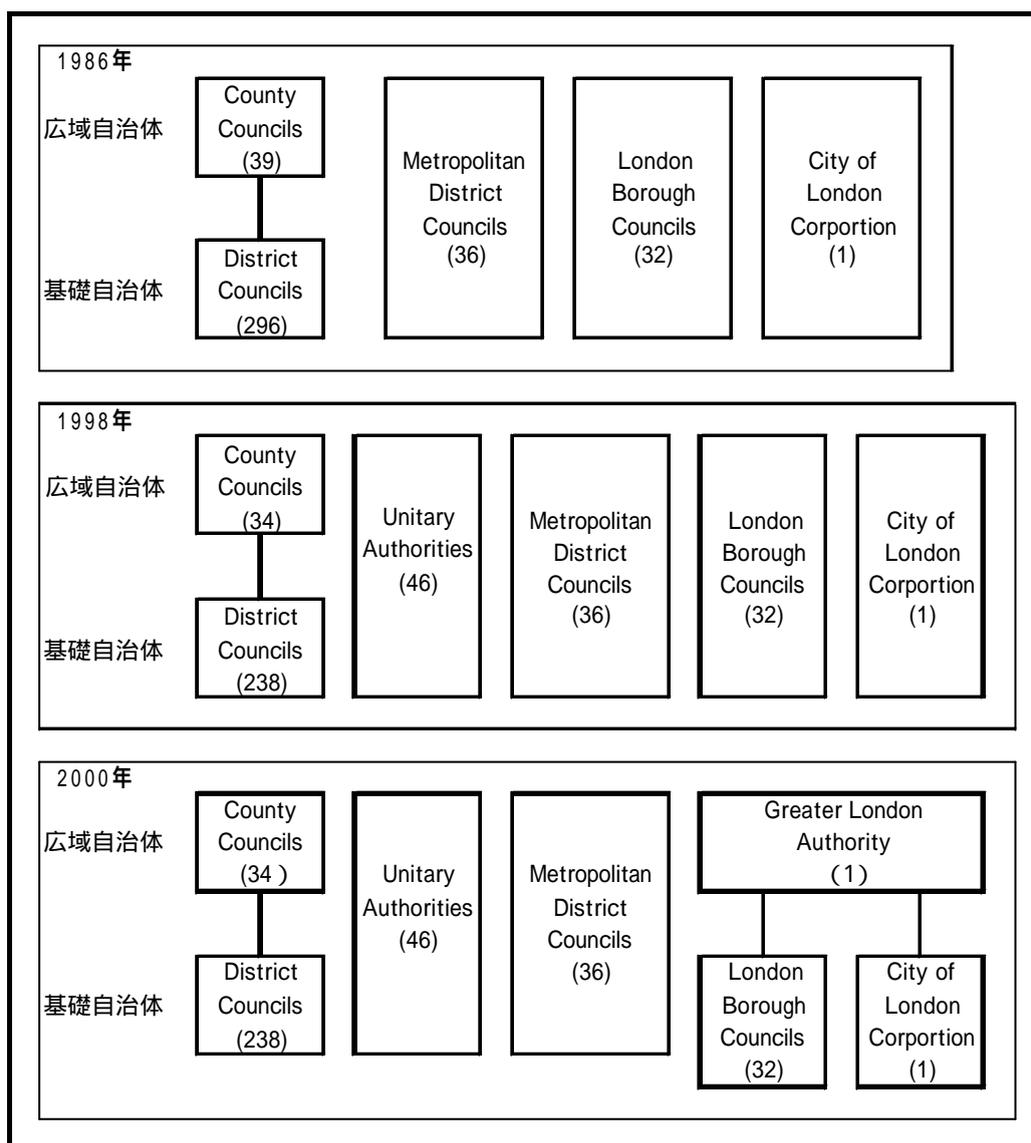
ウ カウンティ内の一部のディストリクトのみがユニタリーとなり、他の地区については二層制が存続している地域

更に 1997 年の総選挙の結果、政権に返り咲いたブレア労働党政権は、その選挙公約に沿い、ロンドンの広域行政を担当する統一的自治体であるグレーター・ロンドン・オーソリティ (Greater London Authority : GLA) を 2000 年 7 月 3 日に設立した²⁹。

²⁸ 歴史的経緯により、ディストリクト (District) ではなくバラ (Borough) の名称を使用している地方自治体もあるが、その機能に違いはない。

²⁹ 第 2 章第 2 節 2 を参照。

【図表2 - 1 - 12 地方自治体の変遷(イングランド) 1980年代～現在】



【図表2 - 1 - 13 ユニタリー設立の変遷 (1995年～1998年)】³⁰

設立年月日	新設ユニタリー	廃止カウンティ	新設カウンティ	境界変更カウンティ
1995年4月	Isle of Wight CC			
1996年4月	Bath & North East Somerset Bristol South Gloucestershire North Somerset Hartlepool Middlesbrough Redcar & Cleveland Stockton-on-Tees East Riding of Yorkshire Kingston-upon-Hull North East Lincolnshire North Lincolnshire York	Avon Cleveland Humberside		North Yorkshire CC
1997年4月	Luton Milton Keynes Derby Bournemouth Poole Darlington Brighton & Hove Portsmouth Southampton Leicester Rutland Stoke-on-Trent Swindon			Bedfordshire CC Buckinghamshire CC Derbyshire CC Dorset CC Durham CC East Sussex CC Hampshire CC Leicestershire CC Staffordshire CC Wiltshire CC
1998年4月	Bracknell Forest West Berkshire Reading Slough Windsor & Maidenhead Wokingham Peterborough Halton Warrington Plymouth Torbay Southend-on-Sea Thurrock Herefordshire Medway Towns Blackburn - with - Darwen Blackpool Nottingham Telford and the Wrekin	Berkshire Hereford & Worcester	Worcestershire CC	Cambridgeshire CC Cheshire CC Devon CC Essex CC Kent CC Lancashire CC Nottinghamshire CC Shropshire CC

³⁰ 「Councillors' Guide to Local Government Finance」のTable1.2に基づき作成。

【図表2 - 1 - 15 イングランド地方自治体の人口・面積】³²

(ア) カウンティ

地方自治体名	人口	面積 (ha)	地方自治体名	人口	面積 (ha)
Bedfordshire	378,900	119,220	Leicestershire	612,000	208,380
Buckinghamshire	475,686	156,509	Lincolnshire	619,400	592,091
Cambridgeshire	547,300	304,357	Norfolk	796,500	537,234
Cheshire	670,700	208,344	North Yorkshire	569,800	803,741
Cornwall	481,500	354,810	Northamptonshire	621,200	236,737
Cumbria	492,113	681,685	Northumberland	310,200	502,644
Derbyshire	730,200	262,858	Nottighamshire	748,400	208,519
Devon	697,700	656,385	Oxfordshire	626,200	260,595
Dorset	381,910	254,181	Shropshire	282,460	319,736
Durham	491,100	223,180	Somerset	496,100	345,233
East Sussex	488,000	172,530	Staffordshire	810,000	262,355
Essex	1,294,700	345,619	Suffolk	671,100	380,207
Gloucestershire	564,000	270,875	Surrey	1,060,500	167,001
Hampshire	1,231,500	367,915	Warwickshire	506,713	197,753
Hertfordshire	1,024,800	164,306	West Sussex	751,800	199,025
Kent	1,340,000	354,296	Wiltshire	428,380	325,548
Lancashire	1,146,400	289,971	Worcestershire	539,900	173,529

(イ) 大都市圏ディストリクト

地方自治体名	人口	面積 (ha)	地方自治体名	人口	面積 (ha)
Barnsley	227,213	32,863	Rochdale	207,400	15,976
Birmingham City	1,000,000	26,430	Rotherham	253,706	30,760
Bolton	266,100	13,973	Salford City	227,793	9,690
Bradford City	483,731	36,635	Sandwell	290,500	8,564
Bury	181,900	9,918	Sefton	289,700	15,054
Calderdale	193,000	36,346	Sheffield City	530,300	36,755
Coventry City	304,000	9,654	Solihull	205,600	17,832
Doncaster	292,877	58,153	South Tyneside	153,470	6,357
Dudley	28,200	9,841	St. Helens	175,826	13,347
Gateshead	200,200	14,231	Stockport	291,500	12,605
Kirklees	390,868	40,910	Sunderland	294,300	13,739
Knowsley	154,052	8,713	Tameside	216,431	10,323
Leeds City	680,722	55,170	Trafford	225,000	10,565
Liverpool City	468,000	11,276	Wakefield	318,800	33,317
Manchester City	431,100	11,530	Walsall	262,600	10,595
Newcastle upon Tyne City	279,500	11,348	Wigan	310,100	19,894
North Tyneside	195,000	8,377	Wirral	327,800	15,772
Oldham	219,762	14,112	Wolverhampton	242,200	6,881

³² 「Municipal Year Book 2002 Edition」に基づいて、作成。

(ウ) ユニタリー

地方自治体名	人口	面積 (ha)	地方自治体名	人口	面積 (ha)
Bath and North East Somerset	158,692	35,112	Nottingham City	284,000	7,470
Blackburn with Darwen	139,381	13,701	Peterborough City	156,500	34,345
Blackpool	150,000	4,335	Plymouth City	255,000	7,924
Bournemouth	162,400	4,705	Poole	141,500	6,378
Bracknell Forest	110,000	10,940	Portsmouth City	190,400	4,196
Brighton & Hove	245,000	8,473	Reading	147,840	4,044
Bristol City	400,600	10,954	Redcar and Cleveland	137,900	24,050
Darlington	101,000	19,840	Rutland	34,600	39,367
Derby City	235,238	7,803	Slough	108,000	3,255
East Riding of Yorkshire	310,800	241,641	South Gloucestershire	243,400	46,695
Halton	121,700	7,937	Southampton City	214,859	4,884
Hartlepool	91,000	9,390	Southend-on-Sea	176,000	4,163
Herefordshire	167,000	218,174	Stockton-on-Tees	179,000	20,020
Isle of Wight	125,466	38,100	Stoke-on-Trent City	250,800	9,345
Kingston upon Hull City	257,873	7,145	Swindon	181,600	23,031
Leicester City	299,900	7,337	Telford & Wrekin	151,500	28,950
Luton	183,300	4,336	Thurrock	132,192	18,433
Medway	239,978	20,507	Torbay	123,000	6,268
Middlesbrough	146,000	5,394	Warrington	193,000	17,615
Milton Keynes	204,415	31,044	West Berkshire	144,000	70,416
North East Lincolnshire	168,000	19,227	Windsor and Maidenhead	136,824	19,844
North Lincolnshire	152,287	85,000	Wokingham	143,085	17,892
North Somerset	192,362	37,213	York	175,925	27,200

(エ) ロンドン区

地方自治体名	人口	面積 (ha)	地方自治体名	人口	面積 (ha)
Barking and Dagenham	154,786	3,611	Hounslow	205,200	5,852
Barnet	339,800	8,663	Islington	176,393	1,487
Bexley	217,840	6,065	Kensington and Chelsea	179,200	1,238
Brent	250,611	4,421	Kingston upon Thames	144,313	3,756
Bromley	301,100	14,964	Lambeth	265,200	2,727
Camden	192,000	2,200	Lewisham	241,500	3,473
Corporation of London	7,900	315	Merton	184,315	3,796
Croydon	338,200	8,662	Newham	230,000	3,863
Ealing	308,800	5,550	Redbridge	232,600	5,632
Enfield	265,000	8,218	Richmond upon Thames	182,766	5,905
Greenwich	215,300	5,087	Southwark	230,500	2,888
Hackney	193,843	1,950	Sutton	178,189	4,343
Hammersmith and Fulham	157,000	1,617	Tower Hamlets	179,834	1,980
Haringey	219,800	2,963	Waltham Forest	221,100	3,967
Harrow	210,900	5,036	Wandsworth	266,300	3,432
Havering	229,800	11,408	Westminster City	230,000	2,204
Hillingdon	253,272	11,240			

(オ)ディストリクト

地方自治体名	人口	面積 (ha)	地方自治体名	人口	面積 (ha)
Adur	58,500	4,159	Derwentside	87,455	27,084
Allerdale	95,982	125,780	Dover	108,674	31,186
Alnwick	31,400	108,012	Durham City	90,276	18,700
Amber Valley	116,200	26,418	Easington	97,800	14,320
Arun	142,650	22,811	East Cambridgeshire	67,900	65,516
Ashfield	108,600	10,944	East Devon	130,600	81,477
Ashford	102,177	58,054	East Dorset	82,400	35,479
Aylesbury Vale	156,597	90,360	East Hampshire	112,432	51,541
Babergh	81,960	146,982	East Hertfordshire	127,000	47,662
Barrow-in-Furness	71,000	7,699	East Lindsey	124,168	176,201
Basildon	164,400	11,007	East Northamptonshire	74,455	50,979
Basingstoke and Deane	150,000	63,381	East Staffordshire	103,000	38,990
Bassetlaw	106,600	63,687	Eastbourne	90,000	4,596
Bedford	140,800	47,575	Eastleigh	115,271	7,967
Berwick-upon-Tweed	26,731	97,130	Eden	50,077	215,803
Blaby	86,088	13,043	Ellesmere Port and Neston	79,500	8,800
Blyth Valley	81,000	7,031	Elmbridge	132,000	23,803
Bolsover	70,900	16,011	Epping Forest	116,023	34,021
Boston	54,146	36,027	Epsom and Ewell	71,300	3,411
Braintree	132,294	61,206	Erewash	107,090	10,943
Breckland	120,246	130,510	Exter City	110,964	4,774
Brentwood	71,600	15,315	Fareham	107,971	7,427
Bridgnorth	50,800	63,367	Fenland	81,300	55,194
Broadland	119,500	55,215	Forest Heath	69,200	37,775
Bromsgrove	84,900	21,714	Forest of Dean	78,339	52,666
Broxbourne	83,000	5,225	Fylde	70,999	16,501
Broxtowe	110,027	8,055	Gedling	112,200	12,003
Burnley	91,000	11,073	Gloucester City	101,608	4,050
Cambridge City	120,650	4,071	Gosport	75,061	2,518
Cannock Chase	90,800	7,892	Gravesham	91,566	93,800
Canterbury City	139,100	31,056	Great Yarmouth	89,300	17,385
Caradon	81,600	66,399	Guildford	129,200	27,101
Carlisle City	102,317	103,174	Hambleton	85,005	131,158
Carrick	84,600	46,092	Harborough	75,300	59,306
Castle Morpeth	50,300	61,912	Harlow	76,700	2,559
Castle Point	84,600	4,502	Harrogate	143,526	133,060
Charnwood	157,700	27,930	Hart	86,100	21,524
Chelmsford	155,500	34,223	Hastings	84,500	2,972
Cheltenham	106,700	4,680	Havant	120,114	5,533
Cherwell	136,600	58,983	Hertsmere	97,314	9,800
Chester City	117,500	44,848	High Peak	88,800	54,079
Chesterfield	100,225	6,611	Hinckley and Bosworth	98,600	2,975
Chester-le-Street	53,900	6,757	Horsham	121,125	53,009
Chichster	106,100	78,678	Huntingdonshire	159,100	90,952
Chiltern	93,082	19,648	Hyndburn	78,390	7,315
Chorley	97,882	20,435	Ipswich	113,900	3,981
Christchurch	43,860	5,170	Kennet	75,502	96,661
Colchester	158,755	33,429	Kerrier	90,990	47,312
Congleton	89,000	21,099	Kettering	81,320	23,364
Copeland	71,000	73,711	King's Lynn and West Norfolk	133,400	142,877
Corby	53,500	8,028	Lancaster City	134,400	57,671
Cotswold	83,605	117,000	Lewes	85,859	29,211
Craven	52,100	117,994	Lichfield	94,080	33,125
Crawley	97,100	4,500	Lincoln City	84,000	3,571
Crewe and Nantwich	114,600	43,071	Macclesfield	152,900	52,523
Dacorum	137,111	21,020	Maidstone	140,700	39,368
Dartford	86,400	7,287	Maldon	55,170	35,762
Daventry	69,000	66,601	Malvern Hills	74,026	57,710
Derbyshire Dales	70,000	79,546	Mansfield	100,400	7,692

地方自治体名	人口	面積 (ha)	地方自治体名	人口	面積 (ha)
Melton	46,700	48,134	South Norfolk	106,600	90,692
Mendip	99,500	73,800	South Northamptonshire	79,440	63,156
Mid Bedfordshire	125,700	50,285	South Oxfordshire	127,441	67,125
Mid Devon	67,844	91,539	South Ribble	104,300	11,296
Mid Suffolk	80,400	87,084	South Shropshire	39,800	102,756
Mid Sussex	127,400	33,292	South Somerset	154,000	95,906
Mole Valley	79,400	25,851	South Staffordshire	105,600	40,857
Neacastle -under-Lyme	123,300	21,109	Spelthorne	88,998	5,128
New Forest	171,343	75,100	St. Albans City	130,900	16,129
Newark and Sherwood	104,800	65,402	St. Edmundsbury	96,600	65,697
North Cornwall	81,000	119,521	Stafford	127,000	59,938
North Devon	87,741	108,620	Staffordshire Moorlands	94,341	57,624
North Dorset	62,000	60,871	Stevenage	78,114	2,606
North East Derbyshire	99,100	27,605	Stratford-on-Avon	114,700	97,740
North Hertfordshire	117,000	37,537	Stroud	108,954	45,318
North Kesteven	90,411	92,297	Suffolk Coastal	121,200	88,938
North Norfolk	100,200	96,614	Surrey Heath	86,000	9,453
North Shropshire	54,600	67,955	Swale	118,400	37,387
North Warwickshire	61,700	28,418	Tanworth	76,450	3,095
North West Leicestershire	85,000	27,933	Tandridge	80,000	24,987
North Wiltshire	123,108	76,588	Taunton Deane	99,800	46,242
Northampton	196,000	8,066	Teesdale	24,992	84,200
Norwich City	123,500	3,907	Teignbridge	116,500	67,600
Nuneaton and Bedworth	118,000	7,927	Tendring	134,465	33,654
Oadby and Wigston	53,200	2,372	Test Valley	108,560	63,751
Oswestry	34,400	25,619	Tewkesbury	77,300	41,472
Oxford City	141,600	4,560	Thanet	126,557	10,322
Pendle	83,817	16,952	Three Rivers	89,000	8,733
Penwith	59,300	30,322	Tonbridge and Malling	106,900	24,013
Preston	135,371	14,239	Torridge	55,440	98,492
Puebeck	46,400	40,553	Tunbridge Wells	101,900	33,055
Redditch	77,023	5,434	Tynedale	58,889	222,096
Reigate and Banstead	120,300	12,914	Uttlesford	69,261	64,158
Restormel	90,481	45,160	Vale Royal	117,800	38,023
Ribble Valley	54,244	58,444	Vale of White Horse	116,500	58,099
Richmondshire	49,300	131,718	Wansbeck	61,900	6,891
Rochford	78,273	16,898	Warwick	124,500	28,253
Rossendale	64,555	13,811	Watford	80,405	2,144
Rother	91,350	126,158	Waveney	109,230	37,060
Rugby	87,500	35,592	Waverley	115,953	34,543
Runnymede	76,629	7,800	Wealden	139,950	83,659
Rushcliffe	106,600	41,040	Wear Valley	62,746	50,507
Rushmoor	88,100	3,900	Wellingborough	68,000	16,315
Ryedale	49,093	150,966	Welwyn Hatfield	95,000	12,765
Salisbury	111,476	100,496	West Devon	46,925	115,973
Scarborough	108,155	81,678	West Dorset	91,330	108,281
Sedgefield	90,553	21,700	West Lancashire	110,000	34,688
Sedgemoor	100,000	56,775	West Lindsey	77,560	115,357
Selby	71,400	60,190	West Oxfordshire	92,900	71,494
Sevenoaks	109,000	36,843	West Somerset	32,228	72,720
Shepway	99,265	35,691	West Wiltshire	110,000	51,734
Shrewsbury and Atcham	97,371	60,220	Weymouth and Portland	63,010	4,175
South Bedfordshire	111,255	21,282	Winchester City	110,109	65,934
South Bucks	63,104	14,157	Woking	93,511	6,359
South Cambridgeshire	128,300	90,352	Worcester City	95,500	3,327
South Derbyshire	77,800	33,000	Worthing	99,565	3,244
South Hams	80,249	88,661	Wychavon	109,900	66,612
South Holland	74,095	74,237	Wycombe	164,100	32,458
South Kesteven	121,800	94,310	Wyre	105,010	28,332
South Lakeland	103,210	154,947	Wyre Forest	96,500	19,571

第2節 地方自治体の種別構成

1 現在の地方自治体の種別構成

英国の2002年現在の地方自治体の種別構成は以下の図表2-2-1の通りである。

【図表2-2-1 英国の地方自治体の種別構成(2002年)】

地 域	種 別	自治体数
イングランド(England)	大都市圏デストリクト(Metropolitan District Council)	36
	ユニタリー (Unitary Council)	46
	ロンドン区 (London Borough Council)	32
	シティ(City of London Corporation)	1
	グレーター・ロンドン・オーソリティ(Greater London Authority)	1
	カウンティ(County Council)	34
	デストリクト(District Council)	238
ウェールズ(Wales)	ユニタリー (Welsh Unitary Council)	22
スコットランド(Scotland)	ユニタリー (Scottish Unitary Council)	32
北アイルランド(Northern Ireland)	デストリクト(Northern Ireland District Council)	26
シリー島 (Isles of Scilly)	ユニタリー (Unitary Council)	1
合 計		469

2 グレーター・ロンドン・オーソリティ (GLA)

前述したように、ブレア労働党政権により2000年7月にロンドンの広域行政を所管するグレーター・ロンドン・オーソリティ(Greater London Authority、以下「GLA」とする)が創設された。以下、その概要を紹介する。

(1) 設立までの経緯

GLA 設立までの経緯は以下の図表2-2-2のとおりである。

【図表2-2-2 GLA 設立経緯概要】

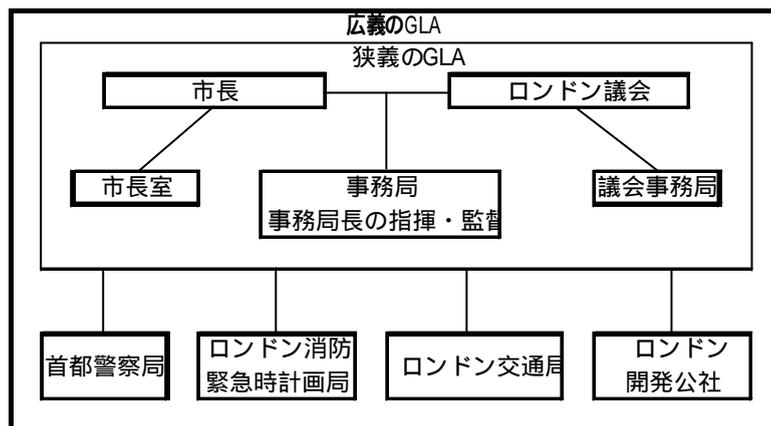
年月日	主な出来事
1998年5月7日	GLA 創設に係る住民投票の実施(賛成72%で承認)
1998年12月3日	GLA 法案国会提出
1999年11月11日	「2000年GLA法(Greater London Authority Act 2000)」成立
2000年5月4日	市長及び議会議員選挙(投票率:市長選34%、議会議員選挙31%)、ケン・リビングストン氏が市長に当選
2000年7月3日	GLA 発足

(2) GLA の構成及び役割

GLA(以下、「広義のGLA」とする)の所管業務は、公選のロンドン市長(Mayor of London)と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局、さらには市長を補佐する市長室(Mayor's Office)及びロンドン議会を補佐する議会事務局で構成された組織(約400名の職員で構成。以下、「狭義のGLA」と呼ぶ)と、4つの実務機関(functional bodies)、すなわち、首都警察局(Metropolitan Police Authority)、ロンドン消防・緊急時消防局(London Fire

and Emergency Planning Authority)、ロンドン交通局 (Transport for London) 及びロンドン開発公社 (London Development Agency) から構成されている。その所管業務は、ロンドン全域にわたるア．公共交通、イ．地域計画、ウ．経済開発及び都市開発、エ．環境保全、オ．警察、カ．消防及び緊急計画、キ．文化、メディア及びスポーツ、ク．保健衛生などの分野でのロンドン全域に係る企画・調整を行うことである。なお、住民への行政サービスは従来通り、ロンドンの基礎自治体である 32 のロンドン区とシティが行う。

【図表2 - 2 - 3 GLA の構成】



(3) 市長の権限

市長は同自治体の意思決定及び執行の両方の機関を兼ねており、主な権限は、ア．重点的・総合的な計画の策定、イ．予算案の策定及び提案、ウ．策定した計画を実施するための調整、エ．実務機関の管轄、オ．実務機関の幹部の任命、カ．ロンドンの代表としての行動等である。

更に市長は、議会の中から副市長 (Deputy Mayor) を任命する必要がある。この副市長は、市長を補佐し、市長が不在の場合その職務を代行する。又、市長を欠く場合には選挙実施までその職務に就く。

この他、市長は長期の戦略の策定や政策決定を補助するアドバイザー・キャビネット (Mayor's Advisory Cabinet) をその裁量により組織することができ、その構成員も独自に任命することができる。

なお、市長は4年に1回の直接選挙で選出されるが、2000年5月の選挙では、補足投票制度 (Supplementary Vote System) という新たな投票制度が導入された。この制度は、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、それ以外の候補者への投票で第二候補として投じられた票を加算するというものである。

(4) ロンドン議会の権限

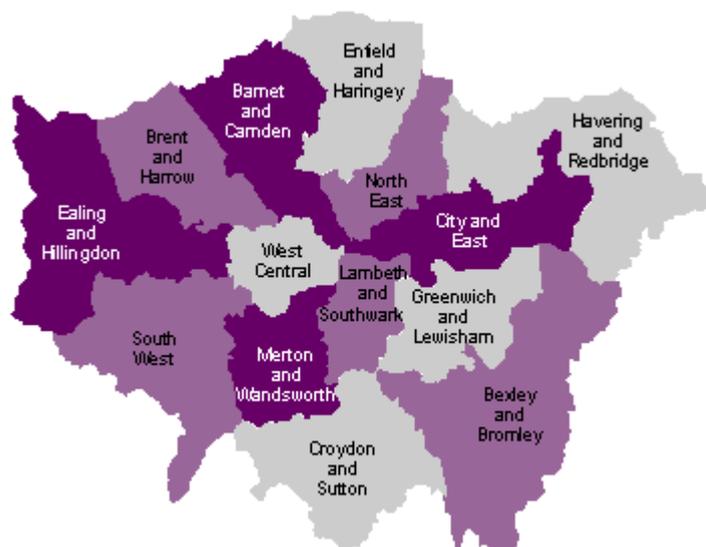
一方、ロンドン議会の主な権限は、ア．市長の政策立案の補佐及び実施状況の検証、イ．予

算案の修正及び承認、ウ・ロンドンの主要課題の調査・検討、エ・狭義の GLA の職員の任用³³、オ・実務機関の理事への就任等である。現在、ロンドン議会は 25 名の議員で構成されており、選挙は市長選挙と同時に 4 年ごとに実施される。

なお最初の選挙となった 2000 年 5 月の選挙では追加型議員制 (Additional Member System : AMS) と呼ばれる投票方式が採用された。その結果、現在、同議会は小選挙区制 (各選挙区が 2 ~ 3 のロンドン区から構成されている) によって選出された 14 名の議員 (以下「小選挙区議員」とする) と追加型議会議員 (additional Assembly Member) 11 名とで構成されている。この方式ではまず追加型議会議員への全体投票数に対する各党の得票率に応じて 25 議席を割り振った後、その議席数から政党ごとの小選挙区議員数を控除し、残りの議席について各党が作成した選挙人名簿の順位に従って追加型議会議員が選出される。

また、この選挙においては、小規模で、極端に偏った思想を有する政党を排除するため、議席を獲得するには政党に対する得票率が全体投票の 5 % を超過することという特別な規定が設けられている。

【図表 2 - 2 - 4 ロンドン議会選挙区図】³⁴



(5) 予算

予算は、市長により議会にその案が提出され、ロンドン議会は毎年 2 月末までに予算案を審議し、公開の場において採決を行う。また、ロンドン議会は予算案に対し、2/3 の賛成をもって修正を加えることができる。

この予算には、狭義の GLA 予算だけではなく、4 つの実務機関の予算も含まれており、広義の 2001 年度 GLA 予算は総額 37 億ポンド超で、その内訳は首都警察局が約 22 億 5,800 万ポンド (61%)、ロンドン交通局が約 7 億 8,100 万ポンド (21%)、ロンドン消防・緊急時計画局が約 3

³³ 市長と議会の代表で構成される任用委員会 (appointments committee) で実施される。

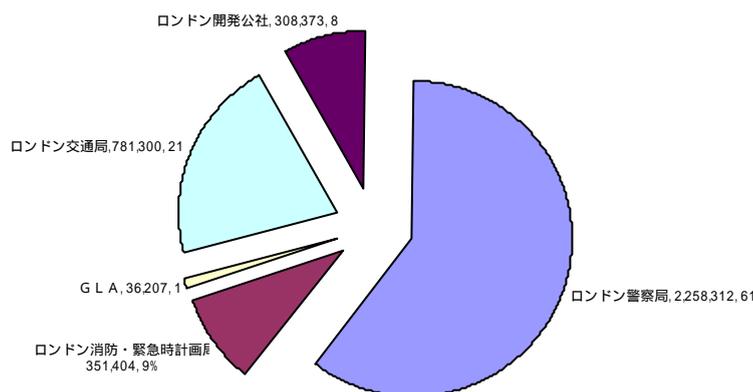
³⁴ <http://www.london.gov.uk/assembly/constituencies.htm>より抜粋。

億 5,100 万ポンド(9%)、ロンドン開発公社が約3億 800 万ポンド(8%)、狭義の GLA 分が約 3,600 万ポンド(1%)となっている。

また、その財源は大部分が中央政府からの補助金となっており、地方税であるカウンシル・タックスはそのごく一部のみをまかなっているにすぎない。2001 年度の広義の GLA の収入内訳(ロンドン地下鉄(London Underground)分を含む)は、総額59億 6,600 万ポンドである。その内訳は、政府からの補助金が約 35 億 1,600 万ポンド(59%)、地方税が約4億 100 万ポンド(7%)、料金収入が約 16 億 5,600 万ポンド(28%)、その他収入が約3億 3,100 万ポンド(6%)、手数料等が約 6,200 万ポンド(1%)である。

なお、GLA はプリセプト団体(precepting authority)³⁵であり、直接的な税金の徴収を行わない。GLA は課税徴収命令(precept)を発行し、GLA 分の税金は課税団体(billing authority)である基礎自治体のシティ及びロンドン区の各徴収基金(collection fund)に集められたものから GLA に分配されている。

【図表2 - 2 - 5 GLA の機関別支出内訳(2001 年度) 単位:千ポンド】³⁶



3 パリッシュ

パリッシュは教会の教区に起源を持つ、半独立的な性格を持つ法律上の地方自治体である。³⁷その呼称も様々であり、イングランドの主に地方の田園部ではパリッシュ(Parish)、都市部ではタウン・カウンシル(Town Council)、そしてウェールズではコミュニティ・カウンシル(Community Council)と通常呼ばれる。法的には、「1894 年地方自治法(Local Government Act 1894)」に基づき、1897 年に法人格が認められた。

³⁵ 第5章第2節2(7)を参照。

³⁶ http://www.london.gov.uk/mayor/annual_report/pdf/annual_report_01.pdfに基づいて作成。

³⁷ パリッシュには、教会の教区としての古い伝統を持つものと、「1972 年地方自治法」による自治体合併の影響を受け、1988 年以降に創設された新しいものに分かれる。

現在、イングランド及びウェールズで1万以上のパリッシュ等があるが、都市部には少なく(ロンドンにはゼロ³⁸)、主に地方の田園部を中心に存在する。なお、近年その数は増加傾向にあり、都市部でも増えてきている。³⁹

またその議員総数は約8万人、職員総数は約3万7,000人である。

(1) 概要

パリッシュ(イングランドに限る)は「1972年地方自治法(Local Government Act 1972)」に基づき、再度法的にその存在が確認されるとともに、以下のような規定が設けられた。

なおパリッシュには、公選の議会を持つパリッシュ議会(Parish Council)と議会を持たないパリッシュ・ミ-ティング(Parish Meeting)がある。

ア 以下の要件が満たされる場合、パリッシュ議会(Parish Council、選挙は、4年に1回行われる)を設置することができる。⁴⁰

(ア) 有権者数が200人以上存在するパリッシュ

(イ) 有権者が150~200人のパリッシュで、パリッシュ総会により議会の創設が認められた場合

(ウ) 有権者が150人以下のパリッシュで、所属するディストリクトの許可を得た場合

イ パリッシュは、毎年最低1回は全有権者が参加できるパリッシュ総会(Parish Meeting)を開催しなければならない。

ウ パリッシュ議会には、1名の議長と最低4名の議員が必要である(通常、定員は、当該パリッシュが所属するディストリクトによって決定される。)⁴¹

エ パリッシュ議会は年次会議を含めて、最低年4回の会議を開催しなければならない。

オ パリッシュ・ミ-ティングでは、年に最低2回のパリッシュ総会を開催しなければならない。

カ パリッシュ総会は委員会を設置することができる。

³⁸ 法律に基づき、設立が禁止されている。

³⁹ 都市部でのパリッシュが増えてきた結果、今日のパリッシュは、地方の小規模なものから都市部の大規模なものまで幅広い構成となっている。そのため、予算規模及びサービス内容、職員数は千差万別である。

⁴⁰ パリッシュ議会の創設については以下の3つの手法がある。

- a 国務大臣からの提案
- b 当該地域のディストリクトの提案
- c 住民の発意

特に、住民の発意については、当該地域の有権者の250人以上若しくは10%以上の署名が必要であり、その署名をディストリクトに送付する。これに対して、ディストリクトは内容を検証した上で、国務大臣に送付し、最終的には国務大臣が決定を行う。

⁴¹ パリッシュ議会の議員はカウンティやディストリクト等の他の階層の自治体議員が兼職することが可能である。また、報酬のない名誉職であるが、議長だけは役職手当が支給される。なお、パリッシュは、通常、非政治性が原則であり、英国で顕著な政党政治は行われない。

この他、議決については出席者の単純多数決であり、定足数は3人若しくは議員数の1/3である。賛否同数の場合は、議長が決定票を投じる。

(2) 機能

次にパリッシュの機能についてであるが、次の5つに大きく分けることができる。

- ア 行政サービスの提供（遊歩道の整備、街路照明の維持管理、墓地・火葬場の管理、コミュニティホールの提供、公衆浴場・プールの提供、宝くじの運営等）⁴²
- イ 住民1人あたり3.5ポンドの資金の支出に関する自由裁量⁴³
- ウ ある事項（カウンティによる遊歩道の調査や小学校の校長の任命等）について協議を受ける権利及びディストリクトから通知及び協議を受ける権利（当該パリッシュに関係のある開発申請や条例の制定等）
- エ ディストリクトや国の機関等に対して地域の代表となること
- オ 条例の制定（公衆浴場、選択場、運動場、オープンスペース、共同墓地、犬の管理等）

(3) 財政

パリッシュ全体の財政規模は、約3,700万ポンドである。その収入のほとんどは税金であり、パリッシュ（パリッシュ議会のみ）はプリセプト団体として、直接的な税金の徴収を行わず、課税徴収命令を発行し、課税団体であるディストリクト等から配分を受けている。

一方で、1997年よりすべてのパリッシュは監査を受ける義務がある。

以上がパリッシュの基本的な概略だが、「1997年地方自治・レイト法（Local Government and Rating Act 1997）」に基づき、交通（タクシーの特別料金やカーシェアリングに関する計画の策定等）や治安（CCTVの設置）の分野での権限が拡充されるとともに、パリッシュ設立に関して当該地域の有権者の10%以上から請願があった場合、国務大臣がパリッシュ創設を決定することができるようになる等、その存在が増しつつある。

またその一方で、予算が5万ポンド以上のパリッシュのベストバリュー制度⁴⁴の対象化やパリッシュ議員に対する地方議員行動規範⁴⁵の適用等、その説明責任の強化も行われている。

⁴² 但し、一部のサービスについてはカウンティの同意が必要である。

⁴³ 「2002年地方自治法案（Local Government Bill 2002）」では、同金額の5ポンドへの増額が提案されている。

⁴⁴ 第8章を参照。

⁴⁵ 第3章第6節を参照。

第3節 地方自治体における事務配分

現在のイングランドの地方自治体における事務配分は下図のとおりである。

【図表 2 - 3 - 1 イングランドにおける各地方自治体の役割】

	ロンドン			大都市圏		地方圏				
	ロンドン区及びシティ	事務組合 *1	GLA *2	大都市圏ディストリクト	大都市圏事務組合	ユニタリー	事務組合	カウンティ	ディストリクト	事務組合
教育										
社会福祉										
計画 開発			*3							
道路										
住宅										
建物規制										
ゴミ処理	*4	*4								
ゴミ収集										
公共交通			*5							
図書館										
レジャー・レクリエーション										
環境			*6							
警察			*7							
消防			*8			*9	*9			
緊急時計画			*8							
徴税										
選挙人登録										
墓地										

注 *1 事務組合は、公共交通や消防等の広域行政需要に対応。

*2 グレーター・ロンドン・オーソリティ(GLA)は、ロンドン全域に係る交通、経済開発、都市計画、環境保全、警察、消防及び緊急事態計画、文化振興、保健などの計画や調整のみを担当。

*3 ロンドン開発局が首都ロンドンの戦略的計画を策定。

*4 ロンドン区のごみ処理は、ロンドン区が行う場合と、事務組合が行う場合がある。

*5 ロンドン交通局。

*6 ロンドン全域の行動計画の策定と実施及び検証 評価を行う分野がある(温暖化対策等)。

*7 首都警察局。ただしシティではシティ警察(City of London Police)が行う。

*8 ロンドン消防緊急事態計画局。

*9 ユニタリーの消防は、ユニタリーが行う場合と、事務組合が行う場合がある。

第3章 地方公務員制度

第1節 議員 (Councillors)

英国 (イングランド) の地方自治体はその内部組織が大きな変革期にあり、議員の役割や立場も大きく変わろうとしている。なお、英国全体で約 22,000 人の地方議会議員がいる。

【図表3 - 1 - 1 地方自治体のタイプ別議員数と女性議員の割合(2002年7月現在)】^{46 47}

地方自治体の種別	女性議員数	男性議員数	欠員	総数	女性議員の割合
ロンドン区	571	1,424	4	1,999	28.6%
大都市圏ディストリクト	662	1,810	3	2,475	26.7%
カウンティ	527	1,707	1	2,235	23.6%
ユニタリー	780	1,682	4	2,466	31.6%
ディストリクト	3,008	7,633	23	10,664	28.2%
イングランド計	5,548	14,256	35	19,839	28.0%
ウェールズ(ユニタリー)	259	1,008	3	1,270	20.4%
スコットランド(ユニタリー)	276	941	3	1,220	22.6%
北アイルランド(ディストリクト)	108	474	0	582	18.6%
総計	6,191	16,679	41	22,911	27.0%

1 議員の役割

従来の委員会型の議会は、議決機関であるのみならず執行機関でもあり、基本的に全議員が同じ役割を有していた。その役割は大きく次の6つに分けることができる。

- (1) 有権者の代表 - 地域及び選挙区の利益を代表すること
- (2) オンブズマン - 有権者の苦情や不満を裁定すること
- (3) 地域のリーダー - 地域に提供される各種サービスを監視すること
- (4) マネージャー - 地方自治体の組織運営や行政サービスの提供を監督すること
- (5) 政策立案者 - 地域社会のニーズを反映した政策や計画を作成すること
- (6) 政治家 - 様々な問題を処理、解決するために政治的決断を行うこと

しかし、現在進められている内部組織の改革に伴い、議員は大きく、政策を立案・実行する(地方自治体の事務局を監督する)執行部局に所属する者と、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者に分けられることになる。よって、議員は今後上記の6つの役割をその立場に応じて演じ分けていくことが求められることになる。

2 議員の任期

英国の議員の任期は、通常4年である。但し、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。

⁴⁶ 「Municipal Year Book 2003 Edition」に基づき作成。

⁴⁷ なお国会議員に占める女性の数は 118 名 (男性 541 名) である。

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給与は支給されていない(ロンドン議会議員には給与が支給されている)。但し、以下の手当が現在支給されている(1998年現在でイングランドの議員平均で3,669ポンド支給されている)。⁴⁸

(1)基礎手当(basic allowance)

「1989年地方自治・住宅法(Local Government Housing Act 1989)」に基づき設けられた手当で、全ての議員に等しく支払われる。

(2)特別責任手当(special responsibility allowance)

「1980年地方自治・計画・土地法(Local Government Planning and Land Act 1980)」に基づき設けられた手当で、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)所得損失手当(financial loss allowance)

「1980年地方自治・計画・土地法(Local Government Planning and Land Act 1980)」に基づき設けられた手当で、議員活動を行うことにより得られなくなった所得を補償するために支給される。但し、実際は殆ど支給されていない。

(4)世話手当(care allowance)

「2000年地方自治法(Local Government Act 2000)」に基づき定められた手当で、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する場合にその経費を補填するために支給される。

以上が法律により定められている議員の手当であるが、現在は各地方自治体が別途設けられるパネルの意見に基づいてその支払い形態、金額及び支払う対象を決定することができる。

また議員は議員活動に伴う旅費等の活動経費を請求することができる。

なお、「2000年地方自治法」により退職後は一部の議員には年金が支給されることとなったが、従来あった出席手当(attendance allowance)については基本的に廃止された。但し、国務大臣は別途、出席手当等に関する規則を定めることができる。

⁴⁸ 「Local Government Chronicle」1999年5月号。

【図表3 - 1 - 2 地方自治体議員報酬列 (2001 年度)】

ア オックスフォード・シティ・カウンシル(人口 141,600 人)⁴⁹

項目	ポンド	円(190 円換算)
基礎手当 / 年	3,127	594,130 円
特別責任手当 / 年総額	議会リーダー 6,254	1,188,260 円
世話手当 (子供)	1 時間当たり 5	950 円

イ グロスターシャー・カウンティ・カウンシル(人口 564,000 人)⁵⁰

項目	ポンド	円(190 円換算)
基礎手当 / 年	5,964	1,133,160 円
特別責任手当 / 年総額	議会リーダー 7,980	1,516,200 円
世話手当 (子供など)	上限 / 日 25	4,750 円

4 議員に関する倫理規定⁵¹

英国の議員は通常、各地方自治体独自の慣習や規範及びそれが成文化された議事規則 (Standing Orders)、更には政府等から出される「全国行動規範 (National Code of Conduct)」に基づいて行動することが求められているが、議員に課せられている法的義務事項は「金銭上の利益に関する告白 (declaration of pecuniary interest)」等の議員倫理に関する規定以外ほとんど存在しない。

(1) 「金銭上の利益に関する告白」

「金銭上の利益に関する告白」とは、「1972 年地方自治法 (Local Government Act 1972)」及び「1973 年スコットランド地方自治法 (Local Government Act 1973 (Scotland))」によって定められた項目で、議員が自分の出席している議会若しくは委員会で審議されている契約や他の事項について直接あるいは間接的に金銭上の利益関係を有すると判断される場合に、以下の項目を議員に課すことである。なお、金銭上の利益関係には当該議員だけでなく、当該議員の配偶者 (同居している場合や当該議員がその利益関係を知っている場合に限る) や雇用主、ビジネスパートナー、当該議員がある一定水準以上 (発行株式総額の 1 % 以上若しくは額面が 5,000 ポンド以上) の株式を保有している会社も対象となる。

ア 議会若しくは委員会開会后、できるだけ早く、自分が審議事項と利益関係にあることを告白する (但し、利益関係が当該議員若しくはその配偶者が自治体との契約関係にある企業のメンバーや従業員であるという事実や当該議員が自治体の公営住宅の借家人であるということから発生する場合、その事実を書面で伝えればよい)。

イ 当該審議事項については発言及び投票は禁止される。

⁴⁹ <http://www.oxford.gov.uk/> に基づいて作成。

⁵⁰ <http://www.gloscc.gov.uk/> に基づいて作成。

⁵¹ なお、「2000 年地方自治法」の基づく新たな倫理規定に関しては、第 3 章第 6 節を参照。

ウ 通常、当該審議事項に関する審議が始まる場合、議事規則に従って退席する。

「金銭上の利益に関する告白」を行わなかった議員は処罰の対象となる。但し、国務大臣はその権限により当該議員の発言及び状況によっては投票を認めることができる。また「2000年地方自治法（Local Government Act 2000）」により新たに設置される基準委員会（standards committee）が国務大臣の定めるところに従い、当該議員の発言及び状況によっては投票を認めることができるようになっている。⁵²

この他、「1989年地方自治・住宅法（Local Government and Housing Act 1989）」に基づき、議員は告白すべき金銭上の利益について登録を行うことが義務付けられた。登録された事項について住民は閲覧することができる。議員がその職に就いてから4週間以内に登録しない場合や変更事由が生じてから4週間以内に変更しない場合、処罰の対象となる。また、議員は告白すべきと定められていない金銭上の利益についても任意で登録できるが、その内容は公開されない。なお、登録の管理事務は監督官（Monitoring Officer）が担当する。

第2節 首長（Mayors）⁵³

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、政治的実権は多数党のリーダーが掌握していた。

しかし、2000年7月3日に発足したGLA（Greater London Authority）において初の公選首長が選ばれたのを皮切りに、現在進行中の内部構造改革に伴い、2002年5月には7人の首長が、更に同年10月末に4人が誕生している。これらの首長の任期は4年で、給与が支給されている。なお、従来の議会議長も一部の地域では「Mayor」と呼ばれていたため、その呼称のあり方について現在議論が行われている。

第3節 事務職員（Officers）

首長若しくはリーダーと内閣が決定する地方自治体の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。2001年現在イングランド全体で約200万人の事務職員がおり、その内女性職員が7割強を占めている。但し、女性職員の約半分はパートタイマーであり、その職種も社会福祉や教育に偏っている。

⁵² 「2000年地方自治法（Local Government Act 2000）」による新たな倫理規定に関しては、第3章第6節を参照。

⁵³ 首長の役割については第1章第1節を参照。

【図表3 - 3 - 1 イングランドにおける地域別男女別の地方公務員数(2001年6月現在)】⁵⁴

地域名	女 性				男 性				計 (人)
	フルタイム		パートタイム		フルタイム		パートタイム		
	(人)	(%)	(人)	(%)	(人)	(%)	(人)	(%)	
North East	44,431	31.3%	54,911	38.7%	36,447	25.7%	6,100	4.3%	141,889
North West	88,745	30.8%	118,726	41.2%	65,971	22.9%	14,589	5.1%	288,031
Yorkshire & Humber	65,447	26.5%	115,621	46.8%	53,089	21.5%	12,821	5.2%	246,978
East Midlands	51,385	28.5%	80,862	44.9%	37,122	20.6%	10,619	5.9%	179,988
West Midlands	72,748	31.1%	102,412	43.8%	45,585	19.5%	13,334	5.7%	234,079
East	40,913	26.9%	74,825	49.3%	26,606	17.5%	9,497	6.3%	151,841
South East	97,361	29.4%	155,370	46.9%	59,465	17.9%	19,153	5.1%	331,349
South West	49,073	26.4%	88,429	47.6%	36,148	19.5%	12,147	6.5%	185,797
London	86,335	35.4%	86,144	35.3%	57,979	23.8%	13,307	5.5%	243,765
England 計	596,438	29.8%	877,300	43.8%	418,412	20.9%	111,567	5.6%	2,003,717

1 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、社会福祉部長 (Director of Social Services) 等のいくつかの職種については各種法律で設置することが定められている。また、次の3つのポストについては、事務職員のうちから指名することが法律で求められている。

(1) 行政サービス長 (Head of Paid Service)

「1989年地方自治・住宅法 (Local Government and Housing Act 1989)」に基づき設置されたポストで、通常事務総長がその職にあたる。その役割としては、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ことである。

(2) 財務部長 (Chief Financial Officer)

「1972年地方自治法 (Local Government Act 1972)」に基づき設置されたポストで、通常は財務部長の職にある者が任命されるが、事務総長が兼務している地方自治体もある。その役割は、当該自治体の財政に関する事項についての適正な管理であり、会計報告の責任者でもある。更に「1988年地方財政法 (Local Government Finance Act 1988)」により、財務部長は不法な支出や行為に繋がる意思決定について議員等に対して助言若しくは警告を行う義務がある。この助言等はレポートを全議員及び外部監査官に提出する形で行われ、21日間当該意思決定はモラトリアムされる。なお、財務部長は会計士の資格を有しなければならない。

(3) 監督官 (Monitoring Officer)

「1989年地方自治・住宅法 (Local Government and Housing Act 1989)」に基づき設置されたポストで、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ことがその役割である。不法行為などと思われるような事項を発見した場合は、監督官は事務総長や財務部長と協議の上、本会議にその旨をレポートで提出しなければならず、本会議も

⁵⁴ 「Local Government Employment Digest No.2000」に基づき作成。

それに対して3週間以内に対応を決めなければならない。なおこの期間内は、当該行為についてはモラトリアムされる。

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。また、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。

2 事務総長（Chief Executive）

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。通常行政サービス長に指名されるが、その役割には、（1）事務局の統括（2）地方自治体全般に関わる総合的判断や調整、（3）政策や組織についての議会への助言等がある。事務総長については特別に求められる資格はないが、法律家や会計士出身者が多い。

3 採用・異動・昇進・任命

英国の地方公務員制度もその民間的手法の採用に伴い徐々に変化を見せつつあるが、一般的な採用・昇進の実態等は以下のとおりである。

（1）採用

英国では、日本のような定期的な採用や異動を行っておらず、内部での異動や転出により定員に欠員が生じた場合にのみ、募集が速やかに行われる。方法としては、新聞や地方自治体関係の専門誌への求人広告掲載や職業紹介所を通じた、内外への公募形式を採用している（なお、最近では、当該地方自治体のウェブサイトでも職員募集を行っている。）。公募時には、その職務が必要としている技術や資格、経験が明記されており、第一に、応募者はその要件を満たすことが求められる。そして書類審査の後、面接方式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、通常の事務職員については、各部局レベルで採用を行う。そのため、各部局に人事担当が置かれ、人事の第一義的な責任を負っている。また、これとは別に、地方自治体全体としての統一的な人事施策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、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その職務上の上司及び部局人事担当者が通常行う。

（2）異動・昇進

異動については各事務職員の性質上、専門性が高いことから、部局を越えての異動はまれである。また、昇進については、基本的にはない。

（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務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知らせる必要がある。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2つの方法で行われる。

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、私人間の雇用契約のもと、業務に従事している。

しかし、現実には、次の3つの方法により、地方公務員の雇用条件は決まっている。

(1) 自主的集団協定 (Voluntary Collective Bargaining)

雇用主としての地方自治体当局側委員と被雇用者として労働者側代表（全地方公務員の約60%が組合に加盟）で構成する組織を作り、そこでの議論により決められた全国レベルでの協定を基準にして、各地方自治体での雇用条件を決定する方式を自主的集団協定方式という。地方自治体の大半が、同方式を採用している。

ここで作られる組織は、通常、全国合同協議会 (National Joint Councils: NJCs) と呼ばれ、職種により 18 の協議会又は委員会がある。具体的には、事務総長には「事務総長合同交渉委員会 (Joint Negotiating Committees for Chief Executives)」、消防隊員には「消防隊員全国合同協議会 (National Joint Council for Local Authorities' Fire Brigades)」、そして通常の行政職・専門職・技術職さらには単純労務職を対象にした「地方公務員全国合同協議会 (National Joint Council for Local Government Services)」などがある。

各協議会では、毎年、雇用条件について交渉が行われ、その結果まとまった協定を各ペーパーの形で公表している（地方公務員全国合同協議会の場合、「the Green Book」と呼ばれる。対象者は約130万人、給与総額は約129億ポンド。）。この協定には、給与や勤務時間、その他の雇用条件に加え、各地方レベルで協定が締結できない場合の手続方法についても明示される。

この全国レベルにおける協定を最低限の雇用条件と位置づけ、各地方自治体では、それぞれの地理的、経済的実情を加味した上で、各々の勤務条件を職種ごとに定めている。その際には、各地域レベルでも合同協議委員会 (Joint Consultative Committees) の場で労使交渉を行っている。なお、1999年4月から週37時間労働となっている。

(2) レビュー・ボディ (Review Body)

政府により設置された団体が、所管大臣の指示に従って、雇用者側と被雇用者側の双方の代表から意見を聴取し、その内容を踏まえ、所管大臣に対象となっている職種の雇用条件について勧告する方式をレビュー・ボディ方式という。この方式の対象となっている職種には、教員や軍隊、裁判官、医者、看護婦等がある。ここで、直接地方自治体に関係があるのは、教員レビュー・ボディ (School Teachers' Review Body) であり、全国で約 39 万人の教員が対象となっている。同団体のメンバーは首相によって選任されるが、同団体からの答申に対し、所管大臣は、拘束されることはない。

(3) 法定団体 (Statutory Body)

上記 2 つの方式の他に、警察職員を対象にした法定団体方式がある。「1996 年警察法 (Police Act 1996)」に基づき、警察交渉委員会 (Police Negotiating Board) が設置されており、その委員長は、首相が任命することとなっている。同委員会では約 14 万 8,000 人の警察職員を対象に、勤務時間や休暇、給与、年金、各種手当などが話し合われ、その結果、合意された協定は、内務大臣に答申される。さらに、効力を発するためには、議会の承認を必要とする。

(4) 労働三権

基本的に地方公務員を含むすべての労働者に団体権、団体交渉権、団体行動権の労働三権が認められている。但し、国家公務員、国会職員、警察官及び国防軍兵士については、通常の労働者に関する法律が適用されず、各個別に規定されている。警察官に限れば、その労働条件は上述の警察交渉委員会 (Police Negotiating Board) の場で決定される。なお、ある一定の幹部職員以上の職員団体として警察幹部職員連合会 (Association of Chief Police Officers) や警察組織の連合体としての警察連合会 (Association of Police authorities) が警察官の労働条件の改善について大きな役割を果たしている。

なお、労働組合は登録組合と自主的労働組合に分けられ、その権利は大きく異なる。また、英国では従来、クローズド・ショップ (Closed Shop) と言い、労働者は組合員である必要があったが、「1992 年労働組合労働関係法 (Trade Union and Labour Relation (Consolidation) Act 1992)」により、この制度は完全に廃止されている。

5 給与構造

上記の全国レベルの協定により、賃金の基本額や各役職に対する給与の上下限 (給与バンド) の変更、各種手当等の変更が決定される。しかし、これは基本原則であり、自治体は一部の職種については以下のような方法も採用できる。

- (1) ある職種の給与バンドを他の職種にも適用する。
- (2) 全国レベルでの協定賃金に労働市場動向に沿った付加を行う。
- (3) 各地域の労働市場で雇用条件が大きく変わった場合は、特別給付金や各職種の階級付けを変更することができる。

(4)ある職種に対して当該地方自治体が個別に定める給与を支払うか、全国レベルでの給与バンドと相関関係にある自治体独自の給与バンドを作成し、その中で昇給を実施するかを選択できる。

(5)給与バンドの大きさや昇給要因についても独自に決定できる。

なおフルタイムとパートタイム間の給与については、同じ職務内容である限り、時間単価について格差は存在しない。

6 雇用条件の最近の動向

(1)要因

英国の地方公務員制度も現在大きな変容過程の中にあるが、その主な要因として次の2つが考えられる。

ア 財政難

1970年代のイギリス病とも呼ばれた長期の経済停滞により、地方自治体の財政状況も危機的状況に陥った。そのような状況に対し、当時新しく政権の座に着いたサッチャー保守党政権は、地方自治体への財政統制を強め、その結果、地方自治体も当時の支出の5割以上を占めていた人件費の削減を行う必要に迫られた。その結果、人員削減や給与水準の抑制などが行われるとともに、根本的な人事管理手法の変革も行われた。

イ 新公共管理 (New Public Management) と強制的競争入札 (CCT)

新公共管理とは、石油危機後の世界的不況を契機に起こった「福祉国家の危機」と呼ばれる政府の財政難や行政不信に対処するために考え出された行政管理手法で、行政の場に効率性の追求に代表される民間の管理手法を導入しようとする考えである。

英国では、3E(効率性 (Efficiency)、経済性 (Economy)、効果性 (Effectiveness))、コスト (Cost)、金銭的効率性 (Value for Money)、質 (Quality)、競争 (Competitiveness)、説明責任 (Accountability) 等の概念を行政の場に導入した。その結果、民間に任せられるものは民間に任せ、行政の範囲内に残った業務についても民間と同様の高い業績を達成するように改革が徹底された。こうした中で、人事管理手法の見直しも行われた。

特に地方自治体に大きなインパクトとなったのが、強制競争入札 (Compulsory Competitiveness Tendering 以下「CCT」とする)⁵⁵である。CCTとは、従来からの地方自治体サービスのうち、中央政府によって法律等で規定された特定のサービスの提供を民間との競争入札にかけ、その入札に負ければ地方自治体の当該サービス提供部門は、当該サービスの提供から撤退するというものである。この制度は、「1980年地方自治・計画・土地法 (Local Government, Planning and Land Act 1980)」で道路や下水道の建設及び維持管理等を対象に

⁵⁵ 第8章第1節を参照

初めて導入された後、「1988年地方自治法（Local Government Act 1988）」でゴミ収集や道路清掃などに対象が拡大されるとともに、不履行への新しい制裁措置が盛り込まれ、本格的に実施されるようになった。更に、その後「1992年地方自治法（Local Government Act 1992）」で対象が専門的、技術的部門にまで大幅に拡大され、法務、財務、人事管理部門（研修や保険衛生、安全管理）等も対象となった。

このCCT実施の最も大きな影響を受けたのが、直営現業部門（Direct Labour/Service Organisation：DLO/DSO）であり、同部門は入札に勝つために、効率性を追求し、人件費をはじめとするコストを削減する等、従来以上の自立的運営が求められた。その結果、財務や人事などの権限が委譲されるようになり、この傾向は他の非現業部門にも拡大した。

もう一つCCTが与えた影響は、地方自治体の役割についての考えを大きく変えたことである。すなわち、地方自治体の役割を従来のサービス提供者からサービスの総合調整者へと大きく変化させたのである。この認識の変化は、地方公務員の職種構成や雇用条件にも大きな変化をもたらした。

（2）動向

以上のような要因が複合的に重なり、人事管理施策に以下のような変化をもたらしている。

ア 雇用条件の独自化

上述したように、地方公務員の大半の雇用条件は、自主的集団協定と呼ばれる全国レベルの協定に基づき、各地方自治体レベルで決定されてきたが、一部の自治体では同協定から離れ、独自に雇用条件を決定している。具体的には、コンサルタント会社の助言を参考に雇用条件を決定する自治体や複数の自治体間で共有する給与関係のデータをもとに雇用条件を決定する自治体もある。

また、一部の地方自治体では、自治体レベルより更にミクロレベルの個人別に雇用条件を決定しているところもある。

イ 職種間での雇用条件の格差の拡大

CCTなどの新公共管理政策の結果、直営現業部門では経費節減のため、人員削減や雇用条件が厳しく見直され、当該部門の職員の雇用条件は著しく低下している。その一方で、専門性の強い非現業職員や幹部職員の雇用条件は、その需給バランスの関係から、かなり改善されている。その結果、職種間での雇用条件格差は拡大している。

ウ 業績給の導入

メジャー保守党政権が1991年に公表した「市民憲章（Citizen's Charter）」で業績給の導入推進が大きく謳われたが、現時点で地方公務員についてはあまり導入が進んでいない。導入している地方自治体でも、全職員を対象にしているわけではなく、一般的に現業職員よりも非現業職員、その中でも上級幹部職員に限定して実施している地方自治体が多い。なお、業績評価制度については、多くの地方自治体で導入されつつある。

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、全国的な議員と事務職員の関係に関する規定は存在せず、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の議員と事務職員に関する取り決めを作成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、その限りで職員の中立性が問われる。そこで以下のことが法律により定められている。

(1) 政治的行為の制限

地方公務員は「1989年地方自治・住宅法」により自らが所属する地方自治体の議員となることは出来ない。

(2) 政治的行為の制限の対象となる地方公務員の政治的行為の制限

「1989年地方自治・住宅法」により政治的行為の制限の対象となる地方公務員は、他の地方自治体の議員となることも出来ない。また政党の職員となること、選挙種別を行うこと、当該職員の公的立場以外で政治的問題について公に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。但し、政党に所属することはできる。なお、政治的行為の制限の対象となる地方公務員とは以下のいずれかの条件を満たす者とされる。

ア 行政サービス長

イ 法律に基づいて設置されている管理職(chief officer)

ウ 法定外の管理職

エ 準管理職 (deputy chief officer)

オ 監督官

カ 年間給与が地方公務員の標準給与表 (spiral column point) の44号(2001年で29,847ポンド)以上の給与を受けている者

キ 地方議員に対して定期的に事実情報以外の政治的助言を行う立場にある者

ク マスコミと定期的な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)

議員に対する政治的アドバイス等の支援を行うと同時に政治からの一定距離を保つために、

「1989 年地方自治・住宅法」に基づき政務補助員を事務局に設置することができる。しかし採用数（1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) 議会による事務局職員の解雇

議会は違法行為等を行った事務局職員について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」により、議会は解雇を行う場合、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。また、「2000 年地方自治法（Local Government Act 2000）」により財務部長もその対象とされている。

第5節 地方オンブズマン（Local Ombusman）

地方オンブズマンとは、「1974 年地方自治法（Local Government Act 1974）」に基づきイングランド、ウェールズ、スコットランド及び北アイルランドに各 1 つ設置された機関で、正式には地方自治評議員（The Commissioners for Local Administration）とらる。

なおこの機関の経費については、人口数に応じて各地方自治体が負担している。

1 調査対象事項

同機関は、住民等の訴えに基づき、地方自治体の失政(maladministration)⁵⁶について調査し、その結果を報告書にまとめるのがその役割であるが、その調査対象は行政の運営に係る決定事項であり、以下のような事項についての決定は除外される。⁵⁷

- (1) 商業的取引行為（土地や建物の売却・買収は除く）
- (2) 人事管理に関する事
- (3) 一部の教育関連事項（学校の内部組織事項等）
- (4) 犯罪の防止や調査に関する事項
- (5) 提訴人が他の機関に訴えを起こしている事項若しくは訴える権利のある事項
- (6) 大多数の住民に影響を及ぼす事項（地方税率の問題等）
- (7) 当該失政行為から 12 ヶ月以上が経っている行為

2 調査の枠組み

まず提訴人は当該地方自治体に対して問題行為の訴えを提起しなければならず、ある一定の期間を置いても当該自治体より何らかの満足行く回答や対応が得られない場合、提訴人は地

⁵⁶ 「失政」には明確な法的定義は無く、利益や能力に基づいていない決定及び行為等の行政上の欠陥全般を指す。具体的には、偏見や不平等な差別意識に基づく行政行為や手続き方法の逸脱、誤った情報の提供、約束事項の破棄等がある。

⁵⁷ なお調査の対象から政策決定に係る事項は除かれる。

方オンブズマンに訴えることができる。

これを受けて、地方オンブズマンは調査の必要性を検討した上で、必要と判断した場合には調査官を派遣する。調査官は提訴人や当該地方自治体の関係者から事情を聴取するとともに関係資料を調査し、報告書を作成、提訴人や適切な議員、当該自治体に提出する。⁵⁸また、一般の閲覧にも当該自治体により供される。

なお当該失政行為があったと認められる場合、地方オンブズマンは地方自治体に対し採るべき対応策について勧告を行うことができる。これに対し、地方自治体はその報告書や勧告を考慮した上で今後の対応策を3ヶ月以内に地方オンブズマンに伝えなければならない。⁵⁹なお地方自治体の回答に不満足な場合、地方オンブズマンは第2回目の報告書を提出することができ、これに対し地方自治体は本会議がその対応を決定しなければならない。更にその回答に不満足な場合、地方オンブズマンは声明書を地方紙に掲載する。

このように当該機関には幅広い調査権限があるものの、地方自治体への強制力が無いのが実情である。

第6節 「2000年地方自治法 (Local Government Act 2000)」による新たな倫理規定

「2000年地方自治法 (Local Government Act 2000)」は議員の倫理規定に関して新たに以下の点を定めている。

1 地方議員行動規範の作成

国務大臣は関係機関との協議の上であらかじめ政令で定めた地方議員の行動原則⁶⁰に基づき、「全国議員行動規範モデル (national model codes of conduct)」を定めなければならない。なおこの行動規範モデルには義務的事項が含まれることもある。

これを受け各地方自治体 (パリッシュを含む) は、この規範モデルの内容を反映するように地方議員の行動の諸原則を定める「地方議員行動規範 (The Code of Councillors for Conduct)」をモデル施行後6ヶ月以内 (2002年5月5日まで) に作成若しくは修正し、公表しなければならない。なお、この行動規範に含まれる主な項目は次のとおりである。

- (1) 議員は平等を促進し、他の議員に対して尊敬の念を持って対応しなければならない。また、当該自治体の不名誉となるような行為をしてはならない。
- (2) 議員は個人的利益や議員としてその権限の範囲内で受け取った贈答品やもてなしについて記録しなければならない。
- (3) 議員は議会活動に従事する前に、個人的利益に係る宣言を行わなければならない。
- (4) 議員の個人的利益との衝突を理由に当該議員が従事すべきでない議会活動について定めなければならない。

⁵⁸ 調査決定開始から14日以内に地方オンブズマンは何らかの声明を出さなければならない。

⁵⁹ 地方自治体は同勧告を無視することもできるが、その場合は本会議での決定が必要である。

⁶⁰ 政令 (Statutory Order) 2001年1401号。

また作成された「地方議員行動規範」に対して、各地方議員は自己が所属する地方自治体の規範を遵守する旨の宣誓書を、各自治体の行動規範適用後2ヶ月以内に提出しなければならない。これを怠った場合は、停職処分となる。

2 基準委員会の設置

パリッシュを除く地方自治体は、上記の「行動規範」に係る下記の事項を任務とする基準委員会(Standard Committee)を設置しなければならない。なおパリッシュの議員については、その上部自治体の基準委員会が担当することになるが、パリッシュとの協議の上で補助委員会を設け、権限を委譲することができる。

- (1) 議員が行動規範に即した倫理感ある行動を維持するためのアドバイスや訓練
- (2) 行動規範の改定や採用に際しての地方自治体へのアドバイス
- (3) 地方自治体における行動規範の遵守状況の監視
- (4) その他、地方自治体が独自に定める業務

同委員会の委員の任期や総数については各自治体で決定することができるが、議員2名と他の自治体関係者も含めて議員でも事務職員でもない人物を最低1名加えなければならない。また、首長及びリーダーは委員になることはできない。

なお、同委員会については、国務大臣が様々な規則を設けることができるとともに、イングランド基準委員会(Standards Board for England)も指針を出すことができる。もちろん、地方自治体はこれらに従わなければならない。

3 イングランド基準委員会の設置

議員が行動規範に即した倫理感ある行動をすることを担保することを目的に、国務大臣から任命される、少なくとも3人の委員から構成されるイングランド基準委員会(Standards Board for England)が設置される。

同委員会の役割は、各地方自治体に対して行動規範や監督官に関する指針を出すことと行動規範違反の疑いがある事例について調査することである。

(1) 行動規範違反調査

同委員会は調査を担当する倫理基準官(ethical standards officers)を任命する。同委員会は行動規範違反の疑いがある旨の書面での申し立てについて調査の必要があると委員会が認めた場合(調査が不要と判断した場合は、その理由を添えて提訴者に書面でその旨を伝えなければならない)や倫理基準官が独自にその疑いがあると認めた場合に、その事実について調査を行うために倫理基準官を派遣する。

調査に当たって倫理基準官は、補助する者を確保することができる。また、提訴者に対しては必ず面談を行わなければならない。

調査の結果、問題がなかったと判断された場合は、倫理基準官はその結果を自治体の監督

官に報告するだけでよいが、監督官に対して委ねるべき事項があると判断した場合は報告書をまとめ、監督官と基準委員会に送付しなければならない。更に、イングランド裁判パネル (Adjudication Panel for England) へ委ねることが必要と認められた場合は、同パネルの議長と監督官に報告書を送付しなければならない。

また、倫理基準官が公共の利益の観点から必要と認めた場合や違反行為の存在が明白若しくはその行為が資格剥奪にあたると認められ、当該議員の停職（一部の機能停職も含む）が公共の利益になると判断される場合には、中間報告書を作成し、当該議員や監督官、イングランド裁判パネルに送付しなければならない。特に、後者の場合は、6ヶ月以内の停職を勧告することができるとともに、当該案件についてはイングランド裁判パネルにその判断を委ねなければならない。

4 イングランド裁判パネルの設置

大法官⁶¹ (Lord Chancellor) が任命するメンバーによって構成されるイングランド裁判パネル (Adjudication Panel for England) が設置される。メンバーは大法官が定める資格を有する必要がある、その中から議長及び副議長の各1名が大法官によって任命される。なお、各任命及び資格要件の設定に関して、大法官はあらかじめ国務大臣の同意を得る必要がある。なお、議長及び副議長は、パネルメンバーの訓練とパネルにおける審議結果からの判決の導き出し方についての指針を発行することに責任を負う。

(1) 審査・判決

イングランド裁判パネルは、倫理基準官から委譲された案件について、議長が指名した最低3名のメンバーで構成されるパネルを開き、審査、判決を行う。なお、大法官はパネルについての指針を国務大臣の同意の上、発行することができる。パネルは倫理基準官からの報告書に基づくパネルと中間報告に基づくパネルに分けられる。

ア 倫理監督官の報告書に基づく審査

この場合、判決は当該議員が停職すべきか否かについて行われ、その結果は当該自治体の基準委員会や監督官、提訴人に通知されなければならない。なお、停職期間は6ヶ月以内であるが、当該議員が判決結果に不満のある場合、高等法院へ上訴することができる。

イ 倫理監督官の中間報告に基づく審査

判決は当該議員が行動規範に対する違反行為を行っていたかどうかについて行われる。違反行為がないと判決された場合、その結果をパネルは基準委員会に通知しなければならない。

これに対して、違反行為があったと認められた場合、パネルはその行為が停職（1年以内）若

⁶¹ イングランドとウェールズにおける公正で効率的な司法の運営と国民の権利の確保に必要な法的サービスの提供に責任を有する大法官府の長。日本の最高裁判所長官と法務大臣を兼務する職にあたる。

しくは資格剥奪（５年以内）のいずれにあたるかを決定し、基準委員会に通知しなければならない。そして当該地方自治体はその通知内容に従わなければならない。

また、裁決結果はイングランド基準委員会や当該議員にも送付されるとともに、提訴人にも通知されなければならない。なお、当該議員が裁決結果に不満のある場合、高等法院へ上訴することができる。

第4章 地方選挙制度

英国では、議員は住民による直接選挙で選ばれ、その任期は4年である。以下その選挙制度を概括する。

第1節 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図表4 - 1 - 1のとおりである。

【図表4 - 1 - 1 英国の選挙区定数】

地域	地方自治体	選挙区名	定数
イングランド	カウンティ	ディビジョン	1名(小選挙区) ⁶²
	ディストリクト	ウード	1～3名 ⁶³
	大都市圏ディストリクト	ウード	3名(若しくはその倍数)
	ユニタリー	ウード	1～3名
	GLA	ウード	1名(比例代表並立制) ⁶⁴
	ロンドン区	ウード	1～3名
	シティ	ウード	1～3名
ウェールズ	ユニタリー	ウード	1～4名
スコットランド	ユニタリー	ウード(島嶼部はディビジョン)	1名(小選挙区)
北アイルランド	ディストリクト	ウード	4～7名(比例代表制)

【図表4 - 1 - 2 各政党別地方議会議員数(2002年5月現在)】⁶⁵

		保守党	労働党	自由民主党	SNP ⁶⁶	ウェールズ民族党 ⁶⁷	無所属	合計
イングランド	カウンティ	1,019	709	407	0	0	80	2,215
	ディストリクト	4,153	2,929	2,341	0	0	1,248	10,671
	大都市圏ディストリクト	431	1,486	497	0	0	64	2,478
	ユニタリー	735	1,031	559	0	0	133	2,458
	ロンドン区	653	866	309	0	0	33	1,861
	小計	6,991	7,021	4,113	0	0	1,558	19,683
スコットランド		111	541	156	206	0	208	1,222
ウェールズ		76	555	100	0	331	207	1,269
グレート・ブリテン ⁶⁸		7,178	8,117	4,369	206	331	1,973	22,174

⁶² 「2000年地方自治法(Local Government Act 2000)」で小選挙区制以外の制度の採用も可能になっている。

⁶³ 1選挙区から2名以上の議員を選出する場合、有権者はその選挙区の定数分だけの票を投じることとなる。これは他の類型の地方自治体にもあてはまることである。

⁶⁴ ロンドン議会の比例代表並立制については第2章第2節2を参照。

⁶⁵ 「Local Government Chronicle」2002年5月10日号に基づいて作成。なお北アイルランドについては、構成政党が複雑であり同図表では示していない。

⁶⁶ スコットランド国民党(Scottish National Party)。民族主義政党。

⁶⁷ ウェールズ民族党(Plaid Cymru)。民族主義政党。

⁶⁸ 北アイルランドを除く、連合王国。

【図表4 - 1 - 3 地方議会における政権政党数】⁶⁹

		保守党	労働党	自由民主党	その他諸派	民族主義政党 ⁷⁰	過半数政党なし
イングランド	カウンティ	17	7	0	0	0	10
	ディストリクト	76	47	19	12	0	84
	大都市圏ディストリクト	1	25	2	0	0	8
	ユニタリー	7	20	3	0	0	16
	ロンドン区	8	15	3	0	0	6
	小計	109	114	27	12	0	124
スコットランド		0	14	0	6	2	10
ウェールズ		0	8	0	3	3	8
グレート・ブリテン		109	136	27	21	5	142

なお、スコットランドやウェールズでは、地方議会選挙への比例代表制の導入が検討されている。

第2節 選挙日程

「1972年地方自治法 (Local Government Act 1972)」に基づき、国務大臣が特別の定めをする場合の他は、原則として5月の第1木曜日が投票日とされている (それ以前は5月の第1週とされていた)。なお、「2000年国民代表法 (Representation of the People Act 2000)」により、地方自治体は郵便投票、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ようになった。⁷¹

また、その選挙実施サイクルは地方自治体の種別毎に次ページ図表4 - 2 - 1のように分かれている。

但し、「2000年地方自治法 (Local Government Act 2000)」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 (なお、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)。

- 1 4年毎に実施し、全議員を一斉に改選する方式
- 2 2年毎に実施し、議員の1/2ずつを改選する方式
- 3 4年に3度実施し、議員の1/3ずつを改選する方式

なおスコットランドについては、「2002年スコットランド地方自治(選挙)法 (Scottish Local Government (Elections) Act)」により、従来の3年毎の実施から、スコットランド議会選挙との同時実施、すなわち4年ごとの実施へと変わっている。

⁶⁹ 「Local Government Chronicle」2002年5月10日号に基づいて作成。

⁷⁰ スコットランドではスコットランド国民党を、ウェールズではウェールズ民族党を指す。

⁷¹ 詳細は第4章第8節を参照。

【図表4 - 2 - 1 英国の地方自治体の選挙サイクル】

地 域	地方自治体	選挙サイクル	改選数	備 考
イングランド	カウンティ	4年に1回	全議員改選	
	ディストリクト(150)	4年に1回	全議員改選	カウンティ選挙の中間年に実施
	ディストリクト(88)	4年に3回	1/3 ずつ改選	カウンティ選挙の無い年に実施
	大都市圏ディストリクト	4年に3回	1/3 ずつ改選	カウンティ選挙の無い年に実施
	ユニタリー(28)	4年に1回	全議員改選	カウンティ選挙の中間年に実施
	ユニタリー(18)	4年に3回	1/3 ずつ改選	カウンティ選挙の無い年に実施
	GLA	4年に1回	全議員改選	
	ロンドン区	4年に1回	全議員改選	
	シティ	4年に1回	全議員改選	
	パリッシュ	4年に1回	全議員改選	カウンティ選挙の中間年に実施
ウェールズ	ユニタリー	4年に1回	全議員改選	カウンティ選挙の中間年に実施
	コミュニティ・カウンシル	4年に1回	全議員改選	カウンティ選挙の中間年に実施
スコットランド	ユニタリー	4年に1回	全議員改選	
北アイルランド	ディストリクト	4年に1回	全議員改選	

【図表4 - 2 - 2 地方選挙日程】

地方自治体の種類	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年
(イングランド)						
カウンティ(県)	全議員				全議員	
ディストリクト	(150) ----- (8)		全議員 1/3	1/3	1/3	1/3
大都市圏ディストリクト		1/3	1/3	1/3		1/3
ユニタリー	(28) ----- (8)		全議員 1/3	1/3	1/3	1/3
GLA 市長・議員				全議員		
ロンドン区		全議員				全議員
(ウェールズ)						
ユニタリー			全議員			
(スコットランド)						
島嶼部		全議員				
ユニタリー			全議員			
(北アイルランド)						
ディストリクト	全議員				全議員	

第3節 補欠選挙

議員の死亡若しくは辞職、免職により議会内に欠員が生じた場合、補欠選挙が実施される。但し、欠員の発生が次回地方選挙実施予定の前年の5月以降に起こった場合、補欠選挙は行われず、欠員のままの状態が続く。なお、補欠選挙により当選した議員の任期は、前任議員の残りの任期である。

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、当該自治体に選挙人登録⁷²をし

⁷² 第4章第8節2を参照。

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。
 - (1) 精神病治療施設に収容されている者
 - (2) 有罪判決を受け刑務所に拘留されている者
 - (3) 選挙に関する犯罪で有罪判決を受けた者

なおシティでは、地方税課税評価額が10ポンド以上の土地若しくは建物を占有している者については住民でなくても、選挙人名簿に登録すれば有権者とされる。通常このような制度を「ビジネス投票権 (business vote)」と呼び、「1969年国民代表法 (Representation of the People Act 1969)」が成立するまで全地方自治体で採用されていた。

第5節 被選挙権者

英国の地方選挙の被選挙権者は21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諸国の市民で、以下の必要要件のうちいずれかを満たしかつ、非該当要件事項のいずれにも該当しない者である。

1 必要要件

- (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ヶ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ヶ月間選挙区内に主な職場を有する者
- (4) 立候補前の12ヶ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・カウンス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)

2 非該当要件

- (1) 立候補前の5年間に破産宣告を受けている者
- (2) 失政や不法行為が原因で2,000ポンドを超える支出の承認を行い、地方自治体に財政的損失を招いた議員
- (3) 最低3ヶ月以上の懲役刑の判決 (罰金刑との選択が無い) を受けている者
- (4) 当該地方自治体内における選挙に関する犯罪で有罪判決を受けている者
- (5) 当該地方自治体の公務員若しくは他の地方自治体の政治的行為の制限の対象となる公務員⁷³

第6節 選挙事務

地方選挙の実施については選挙事務官 (Returning Officer) が責任を有するが、通常同職を勤

⁷³ 第3章第4節2を参照。

める上級職員は有権者登録の責任者でもある登録官 (Registration Officer) を兼務する。

1 選挙事務官の役割

選挙事務官の役割は以下のとおりである。

- (1) 選挙及び投票所の位置についての有権者への広報
- (2) 投票所の運営にあたる職員の任命
- (3) 開票の監督
- (4) 当選者の公表
- (5) 立候補の受け付け及び資格審査
- (6) 選挙資金の検査

2 選挙事務関連事項

次に選挙に関する主な事項は 次のとおりである。

(1) 投票時間

午前8時～午後9時 (国政選挙は午前7時～午後10時)

(2) 投票場所

学校や公民館、公共施設に設けられる投票所

(3) 投票方法

投票用紙上の候補者の名前への×マーク記入

(4) 郵便投票

病人や障害者、宗教的業務に従事している者、休暇で不在にする者、海外勤務者 (代理人を指名する形を採る) は郵便投票が可能である。但し、以下で述べるように郵便投票は最近、様々なパイロット・スキームで拡大利用されている。

(5) 選挙資金

1 選挙区当たりの限度額 205 ポンドと有権者1人当たりの規制額8ペンスに有権者数を掛けた金額との和が1立候補者当たりの選挙資金の上限とされている。更に、立候補者は、選挙運動の支援を行うとともに選挙資金の支出の適正な記録の管理に責任を負う選挙代理人 (立候補者本人でもよい) を指名しなければならない。なお上記の記録は選挙事務官に提出しなければならない。

(6) 供託金

供託金制度はない。⁷⁴但し、1名の支援者と8名の有権者の書面による支援声明書を提出しなければならない。

第7節 選挙区割り

英国においては、「1972年地方自治法 (Local Government Act 1972)」と「1973年スコットランド地方自治法 (Local Government Act (Scotland)1973)」に基づき、選挙区の区割りや定員、選挙制度を見直す機関としてイングランド区域検討委員会 (The Boundary Commission for England)、ウェールズ区域検討委員会 (The Boundary Commission for Wales)、スコットランド区域検討委員会 (The Boundary Commission for Scotland) が設けられ、イングランド及びウェールズでは10～15年毎、スコットランドでは8～12年毎に選挙区等の見直しが行われている。

この選挙区の見直しに当たっては、有権者間の不平等を是正することが第1の目的とされているが、その後イングランドでは、区域検討委員会の役割がイングランド地方自治体委員会 (The Local Government Commission for England) に引き継がれ、同委員会では地方自治体の規模や構造についても見直しを行うようになった。

更に、同委員会の機能は「2000年政党・選挙・レファレンダム法 (Political Parties, Elections and Referendums Act 2000)」によって新設された選挙管理委員会内の4つ (イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランド) の境界委員会 (Boundary Committees) の1つであるイングランド境界委員会 (Boundary Committee for England) に引き継がれている。

第8節 選挙制度改革

英国でもここ数年、選挙制度改革が民主主義の強化の観点から大きな話題となっており、様々な方策が練られ、実行に移されつつある。

1 地方選挙における投票率の低迷

英国でも日本と同様、地方選挙における投票率が低迷しており、2001年6月に実施された地方選挙の平均投票率は30.0%と散々たる結果であった。⁷⁵これは、国政選挙 (70～80%程度、ただし、2001年6月の国政選挙は59.2%) や他のEU加盟諸国の地方選挙と比較しても低い水準にある。

この投票率低迷の要因として、伝統的にほとんど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勝つ候補者が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、現在の英国経済が順調なため、大きな争点がないということも投票率低下の原因の1つと言われている。

⁷⁴ GLA 議会議員及び GLA 市長に係る選挙。その他の公選首長選挙については供託金制度がある。

⁷⁵ 2002年5月の地方選挙の投票率は約34～35%であり、多少の改善は見られた。

2 政府の対応

政府は、こうした投票率の低下という状況に対応するため、2000年3月「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5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、その代わ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。今回政府は、個人情報の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、編集済みの匿名登録簿を作成することとした。しかし、現時点では、各分野からの反対により、匿名登録簿は作成されていない。

(2) 選挙登録事務の改善

従来、1年に1回行っていた選挙人登録を月1回実施することとし、通年事務化した。これは、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いる。

(3) 有権者登録対象の拡大

路上生活者等の住所不定者に地域との関連性を示すことを条件に有権者登録できる機会を与える。

(4) 拘留中の被疑者や精神病治療施設収容者への投票機会の拡張

(5) パイロット・スキームの実施

この他にも政府は、「2000年政党・選挙・レファレンダム法」を2000年11月に成立させ、以下の2点を実施している。

(1) 国民への選挙に関する啓発をその主な任務とする第三者機関として選挙管理委員会 (Electoral Commission、下院の推薦に基づき女王が任命する5～9名の委員で構成される) の新設

(2) 政党への献金に関して、献金者の選挙人名簿による確認を義務化 (これにより全国レベルでの統一した選挙人名簿システムが必要になった。)

3 2000年パイロット・スキームの実施

上述した「2000年国民代表法」を受け、2000年5月4日の地方選挙を対象に、投票率の向上を主な目的に32の地方自治体でパイロット・スキームが実施された。パイロット・スキームを実施した地方自治体は、内務大臣 (Secretary of State for Home Office) へ評価報告書を提出しなけ

ればならないとされた。⁷⁶

なお、パイロット・スキームの内容は、主に次の6つに分けられる。

(1) 郵便投票

従来から一部の有権者を対象に郵便投票は実施されていたが、この対象を拡大する。また、一部の地方自治体では、ある選挙区での全有権者を対象に郵便投票を実施する。

(2) 投票期間(時間)の拡大

英国では、伝統的に地方選挙を5月の第1木曜日に実施することになっている。今回のパイロット・スキームでは、これより前に、1日若しくは複数の投票日を設け、投票率の向上を目指した。また、一部の地方自治体では、週末に投票日を設定した。

その他、投票日の拡大ではなく、投票時間の拡大を行った地方自治体もある(通常、投票時間は、午前8時から午後9時までだが、これを午前7時から午後10時まで拡大するなど)。

(3) 電子投票

従来からの投票所に、タッチパネル方式の投票機を設置し、実施した。

(4) 電子開票

従来から、英国の開票は人の手によって行われているため、カウンティ(日本の都道府県に相当する)やパリッシュの選挙と重なった場合、一部のディストリクトでは開票に多大な時間を要していた。この状況を改善するため、開票機械を利用した電子開票が実施された。

(5) 移動投票所

投票所は普通、学校などの公的機関に設けられているが、より多くの有権者が投票しやすいように、移動投票所を設置した。特にその対象となったのが、障害者や高齢者、遠隔地に住む有権者であった。

(6) 特別な場所への投票所設置

通常投票所が設けられる役所や学校以外の、有権者がよく集まる身近な場所(大勢の人々が集まる職場、大学、スーパー、駅等)に投票所を設置した。

(7) その他

各立候補者の今回の選挙に臨む自らの主義・主張を掲載したリーフレットを地元有権者に対

⁷⁶ なお、選挙に関する事務が第2次ブレア政権発足時に内務省から交通・自治・地域省へ移管されたため、2000年のパイロット・スキームについては交通・自治・地域大臣(Secretary of State for Transport, Local Government and Regions)へ提出が行われた。更に、2002年5月の組織改編に伴い、選挙事務は大法官府(the Lord Chancellor's Department)の所管となっている。

し、地方自治体が無償で配布した。

参加した地方自治体は、以上のパイロット・スキームを1つもしくは複数選び、実施したが、全体的にはかばかしい結果は得られなかった。但し、全投票を郵便投票で実施した7つの地方自治体のパイロット選挙区では、投票率が約50%を記録するなど、好ましい結果が得られた。

【図表4 - 8 - 1 2000年パイロット・スキーム実施自治体】

地方自治体名	パイロット・スキーム内容
アンバー・ヴァレー・バラ・カウンシル	郵便投票(対象者の拡大)
ブラックバーン・ウイズ・ダーウィン・バラ・カウンシル	投票期間の拡大
ブラックプール・バラ・カウンシル	投票期間の拡大
ボルトン・メトロポリタン・バラ・カウンシル	投票期間の拡大
バラ・オブ・ブックスボン・カウンシル	郵便投票(全有権者)
バラ・オブ・ベリー・カウンシル	電子開票
チェスター・シティ・カウンシル	電子投票
コヴェントリー・シティ・カウンシル	投票期間の拡大
ドカスター・バラ・カウンシル	郵便投票(全有権者)
イーストライ・バラ・カウンシル	郵便投票(対象者の拡大)
ゲイトヘッド・メトロポリタン・バラ・カウンシル	郵便投票(全有権者)
グロスター・シティ・カウンシル	郵便投票(対象者の拡大)
キングストン・アポン・フル・シティ・カウンシル	投票期間の拡大
ノーズリー・メトロポリタン・バラ・カウンシル	投票期間の拡大
リーズ・シティ・カウンシル	投票期間の延長
マンチェスター・シティ・カウンシル	投票期間の拡大
ミルトン・キングズ・カウンシル	郵便投票(対象者の拡大)
モール・ヴァレー・ディストリクト・カウンシル	投票期間の延長
ノーリッジ・シティ・カウンシル	郵便投票、投票期間の拡大、移動投票所
シティ・オブ・プリマス・カウンシル	投票期間の拡大
レディッチ・バラ・カウンシル	投票期間の拡大
シティ・オブ・サルフォード・カウンシル	電子投票
セント・ヘレンズ・メトロポリタン・バラ・カウンシル	投票期間の拡大
スティーブニッジ・バラ・カウンシル	郵便投票(全有権者)
ストーク・オン・トrent・シティ・カウンシル	投票期間の拡大
ストラトフォード・オン・エイヴォン・ディストリクト・カウンシル	電子投票
シティ・オブ・サンダーランド・カウンシル	投票期間の拡大、移動投票所
バラ・オブ・スインドン・カウンシル	郵便投票(全有権者)
カウンシル・オブ・ディストリクト・スリー・リバーズ	電子開票
バラ・オブ・ワトフォード・カウンシル	投票期間の拡大、移動投票所、その他
ワイガン・メトロポリタン・バラ・カウンシル	郵便投票(全有権者)
ロイヤル・バラ・オブ・ウインザー・アンド・メイドンヘッド・カウンシル	投票期間の拡大、移動投票所

4 2002年パイロット・スキーム

2002年5月の地方選挙にあわせ、2年ぶりに新パイロット・スキームが実施された。

(1) 概要

2001年10月、2002年5月に行われる予定の地方選挙に向け、新たな選挙パイロット・スキームへの募集が交通・自治・地域省(当時)により開始された。⁷⁷

当該パイロット・スキームの目的は、前回に引き続き、効率的かつセキュリティが保たれる、すべての有権者が参加しやすい選挙の実現であった。また、2001年6月の地方選挙が国政選挙と同時に行われたことから、パイロット・スキームが1年間頓座したので、選挙制度改革の再構築という面から2002年パイロット・スキームには期待がかけられた。

特に募集対象とされたのが、電子民主主義(e-democracy)パイロットであり、これには以下の4つのタイプがある。

- ア 電子投票
- イ 電子開票
- ウ 電子投票及び開票
- エ オンライン投票

また、この他にも、すべての投票を郵便投票や電話投票で行うことも、パイロット・スキームの対象とされた。

政府は、オンラインを使った有権者登録、安全なオンライン投票、郵便投票、電話投票、そして従来からある投票所での投票(上記4つの投票形態を利用できない人若しくは利用することを好まない人を対象とする)すべてを組み合わせた姿が将来の選挙のあるべき姿と考えている。また、この将来の選挙形態には、電子開票や開票結果の電子照合も含まれる。

2002年パイロット・スキームには、補欠選挙を除いた、2002年5月の地方選挙を実施するすべての地方自治体が申請することができた。また、1つの地方自治体が、複数のパイロット・スキームについて申請することは可能であったが、その場合は、各パイロット・スキーム間の補完性を明らかにするとともに、すべてのパイロット・スキームが成功するための調整手法を提示しなければならないとされた。政府としては、できる限り多くの地方自治体をパイロット・スキームに参加させる方針であった。また、2001年12月の政府の発表により、2002年5月の地方自治体の公選首長選挙にも同パイロット・スキームの採用を促した。

なお政府がパイロット自治体を選出するにあたっては、パイロット・スキームの評価を担当する選挙管理委員会と協議しなければならなかった。

(2) 電子民主主義パイロット・スキーム

選挙の電子化は、民主主義への幅広い大衆の参加を促すための手段としてだけでなく、現

⁷⁷ 募集締切は2001年12月31日であった。

在英国で 2005 年を目標に進めている電子政府の実現における重要な対象の一つでもあり、次の3点から構成される。

ア 電子投票

従来からある投票所において、投票用紙を使わず電子的に行う投票制度。タッチパネル方式が採用された。

イ 電子開票

投票所での従来方式での投票及び郵便投票を対象に電子的方法を利用して票を数える。

ウ オンライン投票

投票所に設置されたインターネットで結ばれた情報端末を利用した投票から図書館などのインターネットを利用できる公的機関からの投票、職場や家庭にあるパソコンやデジタルテレビ、携帯電話から投票する方法まで様々な投票方法が実施された。

上述したとおり、2000年のパイロット・スキームでも、ストラトフォード・オン・エイヴオン・ディストリクト・カウンシル(Stratford-on-Avon District Council)を含めた3つの地方自治体が、電子投票及び開票を実施している。

2002年パイロット・スキームでは、政府は最低でも10～15の地方自治体が電子民主主義パイロット・スキームに参加することを希望し、毎年政府が用意する電子政府実現資金(Local Government Online monies, 総額3億5,000万ポンド)から、このパイロット・スキームに最大350万ポンドの資金を拠出した。また政府としては、2006年に予定されている国政選挙において、電子投票を実現することを希望しており、そのために2003年度からは、資本近代化資金(Capital Modernisation Fund)も利用できるようにする予定である。

更に政府は、電子投票の採用を各地方自治体に促すために、政府が、電子投票機の購入についていくつかの企業と契約した。また、この契約には、各地方自治体への技術的サポートや公務員への技術指導も含まれた。

(3) その他のパイロット・スキーム

その他のパイロット・スキームとしては以下の3つがある。

ア 郵便投票 - 全投票を郵便投票で行う。

イ 電話投票 - 身元確認方法を確立した安全な電話投票。

ウ その他の革新的な手法を用いた選挙。

但し、これらのパイロット・スキームには、政府からの支援はなく、選挙管理委員会からアドバイスや人的支援が行われるのみであった。

(4)パイロット・スキーム実施地方自治体の公表

以上の政府方針に基づき、募集が行われた結果、2002年2月5日に、政府よりパイロット・スキーム実施自治体の概要が公表された。その発表によると、今回41の地方自治体から応募があり、17の電子民主主義パイロット・スキームを含む計30の地方自治体選ばれた。なお詳細は、図表4-8-2のとおりである⁷⁸。

【図表4-8-2 2002年パイロット・スキーム実施自治体】

地方自治体名	郵便投票	投票期間(時間)の拡大	電子投票	電子開票	移動投票所	その他
ベジinghamストーク・アンド・ディーン・バラ・カウンシル						
ボリントン・メトロポリタン・バラ・カウンシル						
ブロクスボーン・バラ・カウンシル						
チェスター・シティ・カウンシル						
チョルリー・バラ・カウンシル						
コーリー・バラ・カウンシル						
クレア・アンド・ナントウイッチ・バラ・カウンシル						
ドンカスター・メトロポリタン・バラ・カウンシル						
エッピング・フォレスト・ディストリクト・カウンシル						
ゲイトヘッド・メトロポリタン・バラ・カウンシル						
ロンドン・バラ・オブ・グリニッジ						
ロンドン・バラ・オブ・ハックニー						
ロンドン・バラ・オブ・ハヴェリング						
ハインドバーン・バラ・カウンシル						
リバプール・シティ・カウンシル						
ロンドン・バラ・オブ・ニューハム						
ノース・タインサイド・メトロポリタン・バラ・カウンシル						
ノース・ウエスト・レスターシャー・ディストリクト・カウンシル						
プレストン・バラ・カウンシル						
ラグビー・バラ・カウンシル						
サウス・タインサイド・メトロポリタン・バラ・カウンシル						
セント・アムズ・シティ・カウンシル						
シェフィールド・シティ・カウンシル						
ステイプニッジ・バラ・カウンシル						
ストラトフォード・オン・エイヴォン・ディストリクト・カウンシル						
スインドン・バラ・カウンシル						
トラフォード・メトロポリタン・バラ・カウンシル						
ロンドン・バラ・オブ・ワンズワース						
ウエストミンスター・シティ・カウンシル						

⁷⁸ 実際に実施されたのはドンカスター・メトロポリタン・バラ・カウンシル(Doncaster Metropolitan Borough Council)を除いた29自治体と公選首長選挙を実施したミドルズブラ・カウンシル(Middlesbrough Council)の計30自治体であった。

(5)パイロット・スキームの結果

こうして2002年5月の地方選挙で実施されたパイロット・スキームだが、パイロット・スキーム自治体の全体平均投票率が約6%増加したものの、これはパイロット・スキーム対象外の地方自治体での投票率とほとんど差がなかった等、その結果はあまり好ましいものではなかった(全国平均投票率が32.8%だったのに対して前パイロット自治体の平均投票率は38.7%であった)。

また、パイロット・スキーム自治体間でもかなりの差が見られ、ニューハム・バラ・カウンシル(Newham Borough Council)では、電子投票等が実施されたにもかかわらず、約3%減少し、25%の投票率であった。

更に、パイロット・スキーム別に見ると郵便投票が目覚ましい結果を見せ、平均で投票率は14%上昇の47.5%となった。特に、コーリー・バラ・カウンシル(Chorley Borough Council)では29%上昇の61.5%に、またゲイツヘッド・メトロポリタン・バラ・カウンシル(Gateshead Metropolitan Borough Council)では28%上昇の57.38%にまで投票率は伸びた。その一方で、期待された電子投票⁷⁹については、3.62%の投票率の上昇しかもたらさなかった。

【図表4-8-3 2002年パイロット・スキーム結果】⁸⁰

種別	投票率の平均上昇率	種別	投票率の平均上昇率
郵便投票	14%	投票期間の延長	1.86%
タッチパネル	3%	投票時間の延長	-7.17%
電子投票	3.62%		

なお政府は、2003年の地方選挙についても、タッチパネル方式の電子投票やインターネット、デジタルテレビ、携帯電話等を利用したオンライン投票、そして郵便投票等を対象にしたパイロット・スキームを実行する予定であり、今後3年間に、2006年以降の総選挙での電子投票実現のため、3,000万ポンドを投資する予定である。

第9節 公選首長選挙

2002年5月2日に、最初の本格的な公選首長選挙が7つの地方自治体(ワトフォード(Watford)、ドンカスター(Doncaster)、ハートルプール(Hartlepool)、レイシャム(Lewisham)、ミドルズブラ(Middlesbrough)、ノース・タインサイド(North Tyneside)、ニューハム(Newham))で実施された。⁸¹

今回の選挙は「2002年地方自治体(首長選挙)(イングランド及びウェールズ)規則(Local Authorities (Mayoral Elections)(England and Wales) Regulations 2002)」に基づき実施されたが、その主な事項は以下のとおりである。

⁷⁹ 電話投票、携帯電話投票を含む。

⁸⁰ 各数字は、交通・自治・地域省(Department of Transport, Local Government and the Regions, 当時)の数字を基に作成。

⁸¹ なお選挙結果については、第1章第1節5を参照。

- 1 各首長選の立候補者は、立候補にあたり、地元有権者30名以上がサインした推薦書を提出しなければならない。
- 2 各首長選の立候補者は、立候補にあたり、500ポンドの供託金を納めなければならない。なお、投票総数の5%以下しか獲得できなかった場合、供託金は没収される。
- 3 選挙費用については、各候補者1人につき、2000ポンドプラス1有権者あたり5ペンスまでに制限される。
- 4 各候補者は、地方自治体により地元有権者に対して配布されるリーフレットの中に、今回の選挙に臨む自らの主義・主張を掲載させる権利を持つ。
- 5 3名以上の立候補者がある場合には補足投票制度 (Supplementary Vote System) を採用する。この制度は、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、それ以外の候補者への投票で第二候補として投じられた票を加算するというものである。

第5章 地方財政制度

第1節 地方自治体の歳入歳出構造

2000年度における英国の地方自治体の歳出規模は、911億ポンド(約17兆2,900億円、£1¥190)であり、国を含めた全公共支出の1/4(約25%)、国民総生産(GNP)の約5%を占め、国民1人当たり約1,530ポンドになる。⁸²またこれをイングランドだけで見ただけの場合、その歳出規模は約708億ポンド(利払費を除く)となる。

なお地方自治体の会計は歳入会計(Revenue Account)、資本会計(Capital Account)に大きく二分される。⁸³このうち、歳入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。また会計年度は4月1日に始まり、3月31日に終わる。

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、利用料及び手数料収入は歳出から控除した形で計上されるとともに、貸貸対照表が導入されていることから元本償還費は歳出としては計上せず、代わって利払費と減価償却費が資本費として計上される。

(1) 経常支出(Revenue Expenditure)

経常支出とは、職員の人件費、施設維持費、サービス費など経常経費に係る支出である。但し、経常支出については、様々な定義がある。

- ア 全経常支出(total revenue expenditure) - すべての行政サービスに係る支出。
- イ 総経常支出(gross revenue expenditure) - 全経常支出から利息及び配当金収入を控除した支出。
- ウ 経常支出(revenue expenditure) - 総経常支出から AEF 外特定補助金⁸⁴を控除した支出。
- エ 純経常支出(net revenue expenditure) - 経常支出から AEF 内特定補助金⁸⁵を控除した支出。

次に2000年度のイングランド及びウェールズの総経常支出について見てみると、目的別では教育分野(34%)、社会福祉分野(15%)、住宅・地方税手当(11%)、警察(11%)が大きな割合を占める。一方性質別では、目的別分野で教育や社会福祉、警察等の割合が高いことを反映して人

⁸² 「Councillors' Guide to Local Government Finance 2001 edition」より。

⁸³ この他に地方税のカウンシル・タックスの徴収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。

⁸⁴ 第5章第3節6を参照。

⁸⁵ 第5章第3節5を参照。

件費が全体の 50%以上を占めている。

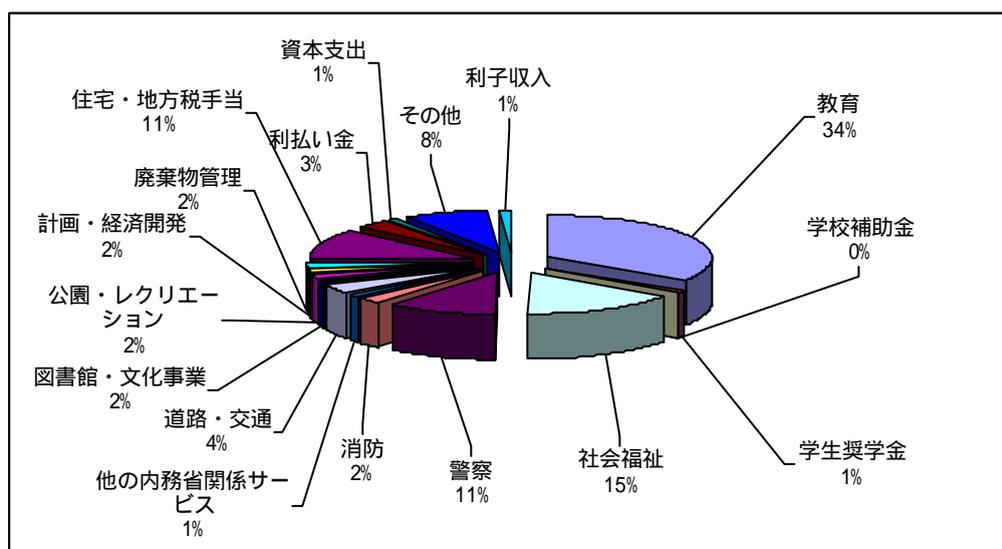
またここ 6 年間で経常支出の目的別の変化を見てみると、大きく支出が増えている分野は計画・経済開発と廃棄物管理、社会福祉、図書館・文化事業、教育、消防の各分野である。その一方で学生奨学金の分野では大きな減少が見られる。この他、市場利率の低下に伴い、利払費の額が減少しているのに対して、利子収入は増額している。

【図表5 - 1 - 1 総経常支出(イングランド・ウェールズ) / 目的別 1995 年度 ~ 2000 年度】⁸⁶

単位 : 百万ポンド

	1995年度	1996年度	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度
教育	17,604	17,986	17,857	19,414	22,489	24,315
学生奨学金	2,366	2,215	2,137	2,022	1,417	606
学校補助金	1,454	1,600	1,713	1,827	0	0
社会福祉	7,753	8,385	8,920	9,490	10,258	10,919
警察	6,336	6,619	6,878	7,163	7,453	7,697
消防	1,308	1,358	1,438	1,517	1,591	1,640
他の内務省関係サービス	895	879	892	912	943	989
道路・交通	2,201	2,084	2,100	2,073	2,098	2,505
図書館・文化事業	775	789	792	909	981	1,069
公園・レクリエーション	1,168	1,156	1,149	1,179	1,215	1,239
計画・経済開発	687	703	745	737	777	1,071
廃棄物管理	1,054	1,146	1,252	1,345	1,503	1,592
住宅・地方税手当	6,721	7,324	7,693	7,718	7,719	7,921
利払い金	2,629	2,508	2,435	2,426	2,373	2,294
資本支出	741	801	790	761	764	677
その他	4,950	5,018	5,144	5,209	5,538	5,874
利子収入	-726	-707	-745	-829	-778	-813
合計	57,918	59,865	61,190	63,872	66,341	69,595

【図表5 - 1 - 2 2000 年度総経常支出(イングランド・ウェールズ) / 目的別】⁸⁷



⁸⁶ 「Councillors' Guide to Local Government Finance 2001 edition」に基づいて、作成。

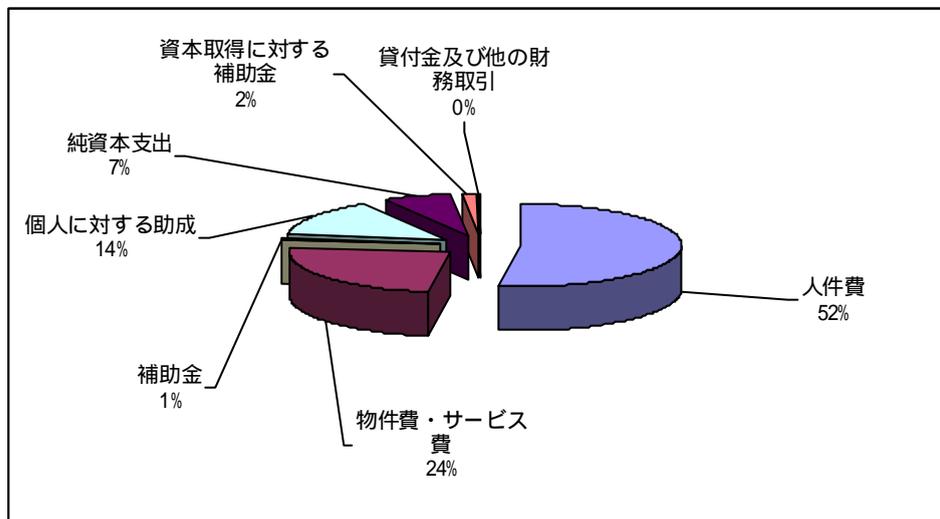
⁸⁷ 「Councillors' Guide to Local Government Finance 2001 edition」に基づいて、作成。

【図表5 - 1 - 3 1994年度及び2000年度支出(イングランド・ウェールズ)/性質別】⁸⁸

単位：百万ポンド

	1994年度 (イング ランド)	2000年度 (イング ランド)	1994年度 (ウェー ルズ)	2000年度 (ウェー ルズ)	1994年度 合計	2000年度 合計
人件費	34,791	36,988	2,157	2,451	36,948	39,439
物件費・サービス費	12,640	17,217	818	902	13,458	18,119
補助金	700	689	0	0	700	689
個人に対する助成	13,473	10,249	755	616	14,228	10,865
純資本支出	4,677	4,775	570	338	5,247	5,113
資本取得に対する補助金	1,207	1,011	202	161	1,409	1,172
貸付金及び他の財務取引	-191	-158	-14	-8	-205	-166
合計	67,117	70,771	4,488	4,460	71,605	75,231

【図表5 - 1 - 4 2000年度支出(イングランド・ウェールズ)/性質別】⁸⁹



(2) 経常収入

イングランド及びウェールズの2000年度総経常収入の内訳をみると、地方交付金(Revenue Support Grant)⁹⁰が約31%、その他政府補助金が約24%、ノン・ドメスティック・レート(Non Domestic Rate = NDR)⁹¹が約23%を占める。この3つの財源は、いずれも中央政府から地方自治体に交付される財源であり、併せて約78%を占めている。

一方、地方自治体の主な自主財源である地方税のカウンシル・タックス(Council Tax)⁹²が占める割合は約21%である。このように英国の地方自治体の財政状況は、約8割を政府からの補

⁸⁸ 「Councillors' Guide to Local Government Finance 2001 edition」に基づいて、作成。これには経常会計のほか資本会計も含まれる。

⁸⁹ 「Councillors' Guide to Local Government Finance 2001 edition」に基づいて、作成。これには経常会計のほか資本会計も含まれる。

⁹⁰ 第5章第3節2を参照

⁹¹ 第5章第2節3を参照

⁹² 第5章第2節2を参照

助金等に依存しており、自立性はきわめて限られている。

これを更に地域を分けてみると、イングランドの地方税の割合が約 22%であるのに対して、ウェールズの割合が約 16%と低くなっていることがわかる。

【図表5 - 1 - 5 2000 年度イングランド・ウェールズ総経常収入内訳】⁹³

単位：百万ポンド

	イングランド	ウェールズ	合計
地方交付金	19436.8	2030.9	21467.7
その他政府補助金	15765.8	724.4	16490.2
ノン・ドメスティック・レイト	15403.7	638.0	16041.7
地方税	14200.8	670.1	14870.9
積立金からの繰入	581.3	10.7	592
その他	132.1	0	132.1
合計	65520.6	4074.2	69594.8



2 商業会計 (Trading services Revenue Account)

商業会計 (Trading services Revenue Account) の導入は、CCT⁹⁴の導入に伴い、地方自治体へ義務付けられることになった。2000 年の CCT の廃止後も、ベスト・バリュー制度⁹⁵に欠かせないものとして現在でもその作成が義務付けられている。

この会計では、手数料や使用料収入及び売却収入を伴う当該自治体を含めた地方自治体向け及びそれ以外の一般に対する行政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、建物の清掃や法務、廃棄物処理等があり、自治体以外の一般向けサービスとしては空港や劇場、公営市場の運営にかかるものがある。

なお、1999 年度の英国の地方自治体における商業会計は、次ページ図表5 - 1 - 6のとおり

⁹³ 「Councillors' Guide to Local Government Finance 2001 edition」に基づいて、作成。

⁹⁴ 第8章第1節を参照。

⁹⁵ 第8章を参照。

である。

【図表5 - 1 - 6 1999 年度英国地方自治体外部商業会計】⁹⁶

支出		収入	
性質別項目	金額(百万ポンド)	項目	金額(百万ポンド)
人件費	127	売却、手数料、使用料	846
運営・維持費	571	その他	132
合計	698	合計	978

3 住宅会計 (Housing Revenue Account)

住宅会計制度 (Housing Revenue Account、以下「HRA」とする)は、「1935 年住宅法 (Housing Act 1935)」に基づき導入された制度であり、地方自治体が所有する公営住宅に関する収入及び支出を記録する会計である。⁹⁷

現在の制度は、「1989 年地方自治・住宅法 (Local Government and Housing Act 1989)」に基づいたものであり、その後「1993 年借地改革・住宅・都市開発法 (Leasehold Reform, Housing and Urban Development Act 1993)」や「1996 年住宅法 (Housing Act 1996)」により部分的修正が行われている。

なお、2000 年4月現在で、HRA 管轄の公営住宅はイングランド及びウェールズで約320 万戸である。

(1)HRA の特徴

HRA の大きな特徴は、地方自治体はその裁量で一般経常会計との間で資金の移動を行えないことである。すなわち、HRA の収入は住宅以外の他の用途に用いることはできず、また HRA 内の住宅関連の収入以外は HRA の支出として原則認められない。更に換言すれば、地方自治体はその公営住宅に係る収入内で原則として、それに係る支出を賄わなければならないのであり、地方自治体は賃貸料不足を原因として地方税であるカウンスルトックスの増額等をその政策として採用することはできない。

また HRA については会計年度末において、その収支を合わせなければならない。例えば収入に余剰が生じた場合、その余剰分は基本的には一般経常会計に繰り入れられ、来年度の HRA に繰り越されることはない。

(2)HRA の支出

HRA の支出は主に公営住宅の運営・管理及び維持・修繕費 (約 38%)、賃貸料還付金 (rent rebate) (約38.9%)、公費費 (約 18.2%) から構成され、2000 年度の総支出額は約 107 億 8,400 万ポンドである。

⁹⁶ 「Local Government Financial Statistics 2001」(DTLR)に基づいて、作成。

⁹⁷ なお地方自治体が交付する民間部門等への住宅関連資金は一般経常会計に計上される。

この賃貸料還付金とは、住宅手当計画 (housing benefit scheme) に基づき、低所得者層の借家人に対してその賃借料が地方自治体から払い戻される制度である。なお、この賃貸料還付金の大部分は、政府によって HRA 助成金 (HRA Subsidy) の形で地方自治体に再交付される。

(3)HRA の収入

HRA の収入の大部分は借家人からの家賃 (約 66.2%) と HRA 助成金等の形で政府から交付される補助金 (約 28.5%) である。この他にも収入源として、他のサービスや施設利用料、経常会計からの繰り入れ等がある。⁹⁸

なお 2000 年度イングランド地方自治体全体の HRA は下の図表 5 - 1 - 7 のとおりである。

【図表 5 - 1 - 7 2000 年度イングランド地方自治体における HRA(単位:百万円)】⁹⁹

支出			収入		
項目	金額	割合 (%)	項目	金額	割合 (%)
運営・管理	1,996	18.5	家賃	7,136	66.2
維持・修繕	2,104	19.5	他のサービス料金	282	2.6
賃貸料還付金	4,194	38.9	政府補助金	3,078	28.5
公債費	1,966	18.2	利息収入	88	0.8
その他	524	4.8	一般会計からの繰入	45	0.4
合計	10,784	100	積立金	136	1.3
			その他	20	0.2
			合計	10,784	100

(4)HRA 助成金

HRA 助成金とは各地方自治体の HRA に関する収入と支出の差額を埋めるための政府からの補助金であり、全国レベルでの公営住宅の質の調和を図ることがその目的とされている。

この助成金は、住宅要素 (housing element) と賃貸料還付金要素 (rent rebate element) の2つの部分から構成されるが、それぞれの概要は次のとおりである。

ア 住宅要素

住宅要素は、各地方自治体の支出想定額と家賃等で受け取る収入想定額との差として算出される。

これは、実額ではなく政府が定める想定額に基づき算出されるものであり、これがインセンティブとなって地方自治体が公営住宅を効率的に運営することが期待されている。すなわち、地方自治体は、この支出想定額の範囲内で公営住宅の運営を行わざるを得ない状況に置かれているのである。

⁹⁸ 但し一般会計からの繰り入れが行われるのは、政府からの指示に基づく場合に限り、ごく稀にしかない。

⁹⁹ 「Councillors' Guide to Local Government Finance 2001 edition」に基づいて、作成。

(ア) 支出想定額

支出想定額は、運営・管理費用 (Allowance for management)、維持費用 (Allowance for maintenance)、大修繕費用 (Major Repairs Allowance)、公債費、その他多種多様な事物への費用毎に、各地方自治体のニーズに応じて計上される。

a 運営・管理費用及び維持費用

政府が人口や住居数等を基に各地方自治体の住居当たりの目標運営・管理費用を算出し、決定する。

b 大修繕費用

2001 年度から導入された制度で、今後 30 年間住居の現状を維持するためにかかる、住宅の形態ごとに算出する年間平均費用に基づいて、各地方自治体の住居数に応じて配分する。

(イ) 収入想定額

一方収入想定額は、家賃収入と利息収入毎に計上される。

このうち家賃収入は、政府が毎年定める各地方自治体ごとの基準家賃 (guideline rent) に基づいて算出される。すなわち、基準家賃に当該地方自治体の公営住宅数を乗じ、更に一部の住宅が年間を通し借り手がいないという観点からその数字に 0.98 を乗ずることにより、見込み家賃収入は算出される。

$$\text{見込み家賃収入} = \text{基準家賃} \times \text{公営住宅数} \times 0.98$$

イ 賃貸料還付金要素

個々の居住者に支払われる賃貸料還付金の額は政府によって決定されるが、その全額が地方自治体に交付されるわけではない。

すなわち、各地方自治体に交付される賃貸料還付金の総額は、政府が定める限界家賃 (limit rent) と当該地方自治体の平均家賃額に応じて以下のように算出される。

(ア) 平均家賃額 ≤ 限界家賃の場合... 全額交付

(イ) 平均家賃額 > 限界家賃の場合... 限界家賃に基づく賃貸料還付金の総額を交付

以上の住宅要素と賃貸料還付金要素をまとめると、各地方自治体への交付額は以下の式に基づき算出される。

$$\text{HRA 助成金} = (\text{運営・管理費用} + \text{維持費用} + \text{大修繕費用} + \text{公債費} + \text{賃貸料還付金} + \text{その他費用}) - (\text{家賃収入} + \text{利息収入})$$

(5) 今後の動き

2002年6月に公表された新地方自治法案の草稿によると、住宅会計について1つ大きな変更が認められる。

すなわち、現在住宅会計の支出及び収入面で大きな位置を占めている賃貸料還付金を今後一般経常会計で取り扱うこととし、その結果住宅会計を公営住宅に関する家賃等の収入や維持修繕管理等の支出にだけ限定される、純粋な「家主会計(Landlord Account)」とするとしている。

また既に導入されている、毎年度の公営住宅にかかる計画であるHRA運営計画(HRA business plan)¹⁰⁰の策定を法的に地方自治体に義務付けることとしている。

4 資本会計(Capital Account)

(1) 資本支出(Capital Expenditure)

資本支出とは、「1989年地方自治・住宅法(Local Government and Housing Act 1989)」により以下のものと定義されている。

- ア 土地の取得、開墾、増大・強化(市場価値の増加、機能の強化等)、区画整理に係る支出
- イ 道路及び建物、その他の構造物の取得、建設、これらに係る各種準備、増大・強化、取り替えに係る支出
- ウ 動産又は不動産である工場、機械設備及び装置並びに車両及び船舶の取得、設置、取り替えに係る支出
- エ 他の機関が上記の目的を実施するに当たって地方自治体が給付する補助金
- オ 政府から特別に資本支出として認められた支出

この他に、通常は経常支出と見なされる民間財務取引におけるある一定の目的の支出についても資本支出に含めてもよいこととなった。

次にその歳出規模についてであるが、イングランド全体で2000年度が約87億ポンドであり、目的別には教育(約27%)、住宅(約23%)、交通(約15%)が大きな割合を占めている。

また1996年度からの資本支出の変化を見てみると、1998年度以降増加傾向にあることが判る。特に、2000年度の資本支出では消防を除き全分野で金額が増加しており、その中でも教育と交通の伸びは著しく、前年度比それぞれ60.6%、22.7%の伸びを示している。

この他、社会福祉の分野でも2000年度は大きな増額が見られたが、未だ1996年度の水準まで回復していない。更に地域再生の分野では1996年度より減少傾向にあることがわかる。

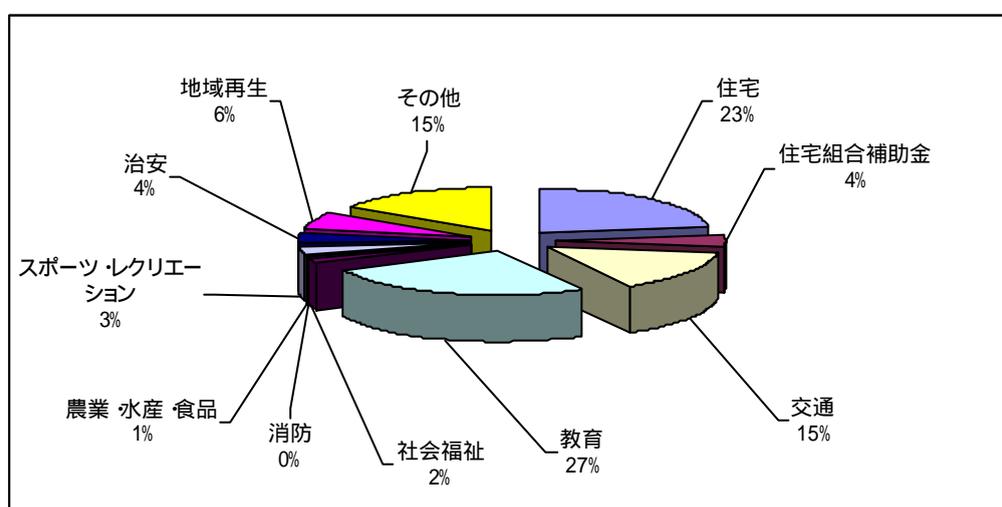
¹⁰⁰ 第15章第3節を参照。

【図表5 - 1 - 8 資本支出(イングランド) / 目的別 1996年度 ~ 2000年度】¹⁰¹

単位：百万ポンド

	1996年度	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度
住宅	1,746	1,662	1,905	1,826	1,998
住宅組合補助金	338	330	340	340	364
交通	1,176	1,097	1,037	1,068	1,310
教育	1,047	1,114	1,249	1,420	2,281
社会福祉	191	148	135	127	163
消防	49	50	56	48	9
農業・水産・食品	55	47	49	27	56
スポーツ・レクリエーション	201	194	217	242	275
治安	290	272	284	318	377
地域再生	725	604	527	509	558
その他	795	950	1,014	1,241	1,348
合計	6,613	6,468	6,813	7,166	8,739

【図表5 - 1 - 9 資本支出(イングランド) / 目的別 2000年度】¹⁰²



(2) 資本収入

資本収入のうち最も割合が大きいのが借入金であり、約 34%を占める。資本支出充当財源の場合、借入金は主に長期借入金のことを言い、主に独立した法定団体の公共事業資金貸付協会(Public Works Loan Board)¹⁰³から借り入れている。また地方自治体が借入を行う場合は、あらかじめ中央政府による起債許可を得なければならず、借入の額が起債許可を超えてはならない。

¹⁰⁴

この他資本補助金は、資本収入の約 25%を占めるが、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。更に、資本売却収入が 23%を占める。なお、歳入収入

¹⁰¹ 「Councillors' Guide to Local Government Finance 2001 edition」に基づいて、作成。

¹⁰² 「Councillors' Guide to Local Government Finance 2001 edition」に基づいて、作成。

¹⁰³ 第5章第4節2を参照。

¹⁰⁴ 第5章第4節3を参照。

を資本収入に繰入れることは可能であるが、資本収入を歳入収入に繰入れることはできない。

近年 PFI(Private Finance Initiative)¹⁰⁵により、民間資本を活用して社会資本を整備あるいは改善しようという方向に向かう傾向があり、地方自治体についても PFI を利用し、財政負担を軽減するとともに必要な社会資本を整備することが期待されている。

【図表5 - 1 - 10 1999 年度資本収入(イングランド・ウェールズ)内訳】¹⁰⁶

財源の内訳	金額(百万ポンド)	割合(%)
借入金	2,301	33%
政府補助金	1,161	17%
その他補助金 ¹⁰⁷	571	8%
資本売却収入	1,599	23%
歳入会計繰入金	1,135	16%
その他	231	3%
合計	6,998	100%

第2節 地方税制度

英国の地方税はこれまでに税目の変更があったものの、過去から1つしか存在せず、現在も「1992年地方財政法(Local Government Finance Act 1992)」に基づき1993年に導入されたカウンシル・タックス(Council Tax)1種類のみである。

1 地方税の歴史

(1) レイト(Rates)

レイトはその起原を「1601年救貧法(Poor Relief Act 1601)」によって導入された救貧税(Poor Rate)に遡ることができる。これは、教区(パリッシュ)単位で行われた救貧事業の財源として教区内の資産(不動産)に対して課税されたものである。同税の納税義務者は当該資産の占有者とされ¹⁰⁸、その伝統が現在のカウンシル・タックスでも続いている。

その後「1925年レイト・評価法(Rating and Valuation Act 1925)」が制定され、1990年まで続くレイトが誕生した。これにより、資産評価方法や課税対象の範囲の解釈が全国的に統一されることとなり、1948年には課税資産の評価事務が内国歳入庁(Inland Revenue)に移管された。

当初のレイトの課税対象は全資産であったが、「1929年地方自治法(Local Government Act 1929)」により農業用資産(居住用資産は除く)が免除されることとなった(同時に産業用資産も3/4の減免措置を受けたが後日同措置は廃止された。)。更に「1966年レイト法(Rates Act 1966)」により居住用資産に対して一律の軽減税率が適用され、また低所得者に対する割引制

¹⁰⁵ 第7章を参照

¹⁰⁶ 「Local Government Financial Statistics 2001」(DTLR)に基づいて、作成。

¹⁰⁷ 民間企業や国営宝くじ委員会、ヨーロッパ構造基金等からの補助金。

¹⁰⁸ 当時の英国は貴族階級による大土地所有制だったため、実際に当時の徴税技術を勘案したとき、所有者から徴収することは事実上不可能であった。そこで納税義務者は、当該資産の占有者とされた。

度が設けられた。これ以後、居住用資産と事業用資産とで別の税率が課せられることになり、それぞれがドメスティック・レート(Domestic Rate)とノン・ドメスティック・レート(Non Domestic Rate)として別の税目として扱われるようになった。

なお同法により農業用資産以外にも、同税の免税対象となったのは、王室資産(政府の建物、軍事施設、王立公園等)¹⁰⁹や教会や他の宗教関連資産、チャリティー関連資産、公立公園、警察施設、灯台、上下水道施設、領事館等がある。また、占有者のいない資産については、1967年より課税については各地方自治体の裁量に委ねられたが、1981年からは最大50%まで課税できることとなった。また、占有者のない産業用資産については1984年より免税とされた¹¹⁰。

課税資産の評価はイングランド及びウェールズでは内国歳入庁が、スコットランドではスコットランド評価協会(Scottish Assessors' Association)が通常5年ごとに行うこととされていたが、実施が法定されているスコットランドを除き定期的には実施されなかった。なお評価は基本的に資産の1年あたりの賃貸料を基準に行われ、対象資産によっては当該資産の資本価値に基づいて行われる。

しかしこのレート制度は様々な問題を抱えていた。例えば、同税が資産課税であるが故に景気変動に影響されにくい安定的な税であるのとは裏返しに伸長性が無く、第二次大戦後の福祉国家政策の下における英国の地方自治体の財政拡大に十分に対応できなかった。そのため、地方自治体の財政は政府からの交付金や補助金に依存するようになり、1970年代には独自財源の割合が急激に低下した。

(2) コミュニティー・チャージ(Community Charge)

1979年に成立したサッチャー保守党政権は石油危機後の財政赤字の増大や慢性的なインフレーションの進行などの危機的状況に対処するため、公共部門の歳出削減に取り組みざるを得なかった。そこで地方自治体への交付金がまず改革の対象とされ、歳出水準が高ければ交付額が減少する包括補助金制度(Block Grants System)が「1980年地方自治・計画・土地法(Local Government, Planning and Land Act)」に基づき、1981年から導入された。

更にレートの廃止を選挙公約に掲げていたサッチャー政権は1981年に緑書(Green Paper)¹¹¹「ドメスティック・レートへの代替案(Alternatives to Domestic Rates)」を公表した。同書には廃止を前提としたレート改革の実施と新税としての地方所得税や地方売上税、人頭税(Poll Tax)の検討が盛り込まれた。しかしながら、検討の結果、レートに代わる新税は採用されることはなかった。

¹⁰⁹ 「1997年地方自治・レート法(Local Government and Rating Act 1997)」により免税措置は廃止された。

¹¹⁰ なお占有者のいない資産の納税義務者は所有者である。

¹¹¹ 英国では、新しい政策を実行するに当たり、利害関係者等と協議するのが慣例とされている。そのためにもまず公表されるのが緑書(Green Paper)と呼ばれるもので、その後協議結果を反映した政策報告書(White Paper)が公表され、更なる協議に付される。そして最後に法案が国会へ提出される。

その後、政府は包括補助金制度が労働党の支配する大都市圏の地方自治体で特に機能しなかったのを受け、1983年に政策報告書「レート制限とレートシステムの改革への提案(Proposal for Rate Limitation and Reform of the Rating System)」を公表し、1985年には「1984年レート法(Rates Act 1984)」に基づき、レートに係るキャッピング(Capping)制度を導入した。これにより国務大臣はレートの上昇が大きいと認められる地方自治体に対して、その上昇を抑える権限が与えられた。¹¹²

その後1986年に政府は緑書「地方自治体への支払い(Paying for Local Government)」を公表し、ノン・ドメスティック・レートの国税化とドメスティック・レートの廃止及び人頭税の導入を提案した。すなわち同書は、地方自治体による恣意的なノン・ドメスティック・レートの増徴が企業競争力を損ねている一方、ドメスティック・レートについても地方自治体の行政サービスが教育や社会福祉等の人的サービスに移行していることから資産に課税されるレートでは応益負担原則を満たしていないと指摘した。またドメスティック・レートについては税負担が一部の住民に偏っており、その結果大半の住民が地方自治体の意思決定に関心を持っておらず、財政的責任が弱められているとも同書は指摘し、人頭税の導入がこれらドメスティック・レートの問題点を改善する最も適切な手段であると提案した。

与野党を問わず人頭税の導入については大きな反対があったが、イングランドとウェールズでは「1988年地方財政法(Local Government Finance Act 1988)」に基づき1990年から、スコットランドでは「1987年スコットランドドメスティック・レート廃止法(Abolition of Domestic Rates (Scotland) 1987)」に基づき1年早い1989年からコミュニティー・チャージ(Community Charge)¹¹³が導入された。

このコミュニティー・チャージは各地方自治体の成人(18歳以上)1人当たりと同額が課せられるものであったが、あわせて以下のような減免措置も実施された。

- ア 入院患者やケアサービスを受けている者、囚人等への全額免除措置
- イ 収入や財産に基づき最高80%までの減額措置
- ウ 学生への80%減額措置

(3) ノン・ドメスティック・レートの国税化

一方ノン・ドメスティック・レートは上記の2法に基づき1990年より国税化され、税が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分配されることとなった。¹¹⁴

(4) カウンシル・タックス

コミュニティー・チャージの導入後、相対的な貧困者や大家族への負担の増大に反対する意見が相次いで提起されるとともに、各地で同税に反対する抗議活動や納税の拒否等が相次いだ。

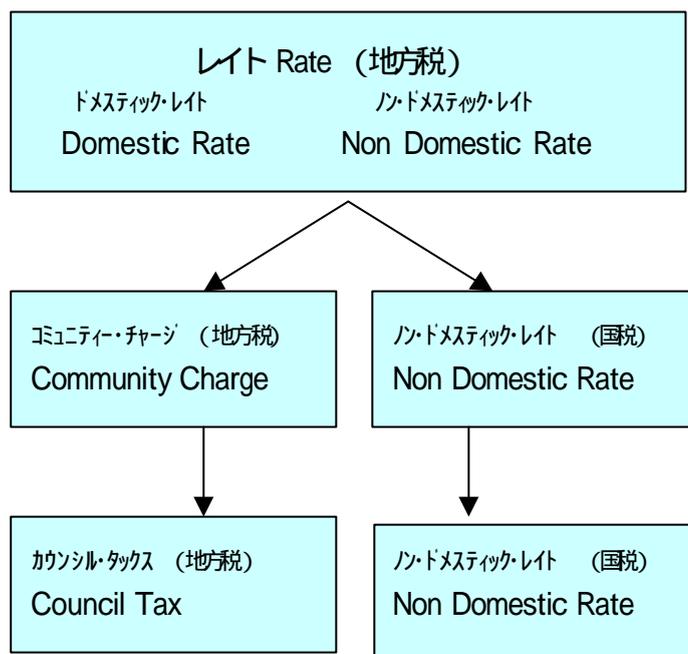
¹¹² 第5章第2節2(9)を参照。

¹¹³ 人頭税(Poll Tax)とも呼ばれる。

¹¹⁴ 第5章第2節3を参照。

更に 1990 年の下院補欠選挙及び地方選挙で保守党が大敗したのを受け、サッチャー政権は総辞職し、同年 11 月メージャー保守党政権が誕生することとなった。同首相により環境大臣に任命されたヘーゼルタイン氏は即座に緑書「地方自治体の新しい税 (A New Tax for Local Government)」を公表し、1993 年には「1992 年地方財政法 (Local Government Finance Act 1992)」に基づきコミュニティ・チャージの廃止とカウンスル・タックス (Council Tax) の導入を行った。

【図表5 - 2 - 1 地方税の変遷】



2 カウンスル・タックス

上述したように同税は1993年に導入されたが、その特徴はレートが持つ資産税の側面とコミュニティ・チャージが持つ人頭税の側面を併せ持つことである。すなわち、同税は居住用資産を課税評価基準とする資産税で納税者はその居住用資産の占有者であり、1つの居住用資産に成人2人の居住を基本としている。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。

(1) 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。すなわち、その一部が居住用に供されている限り、同税の課税対象となる。

また、1つの住居に数家族が居住している場合、明確にその生活圏が分離している場合は数個の住居とみなすが、台所や風呂等が共同で使用されている場合は、1つの住居とみなされる。

但し以下のような居住用資産については課税の対象とはならない。

ア 期限なしに課税対象外となる資産

- (ア) 学生だけで居住している資産（学生寮を含む）
- (イ) 18歳以下の者のみが居住している資産
- (ウ) 精神病患者のみが居住している資産（介護施設等は除く）
- (エ) 外交官及び外国軍関係者滞在施設
- (オ) 王室資産

イ 期限付きで課税対象外となる資産

- (ア) 居住に適する環境を整えるのに大がかりな工事を必要とした資産（工事終了後1年間）
- (イ) 家具等も設置されず空き家となっている資産（1年間、従来は6ヶ月だった）
- (ウ) 所有者の死後、占有されていない資産（6ヶ月間）

ウ 占有状態にない期間のみ非課税となる資産

- (ア) 通常の居住者が収監中で居住していない資産
- (イ) 通常の居住者が入院（介護施設を含む）中で居住していない資産
- (ウ) 通常の居住者が他人の看護を行うため居住していない資産
- (エ) 破産管財人の管理下にある資産
- (オ) 法律で占有が禁止されている資産若しくは競売に掛けられる資産

(2) 資産評価

居住用資産の評価はイングランド及びウェールズにおいては内国歳入庁評価事務所(Inland Revenue's Valuation Office Agency)により行われる。

また今回のカウンシル・タックスの導入に伴い、従来型の各資産の個別評価とは異なる価格帯方式(Banding System)が採用され、これにより、評価コストの削減が図られている。

ア 評価事務所

同事務所は、内国歳入庁のエージェンシーであり、同事務所の長である事務総長(Chief Executive)がその運営について全面的に責任を負う。また北アイルランドを除く全国に80の事務所と約4,000人の職員を有する。

「1992年地方財政法」では、内国歳入庁の委員(Commissioner)に評価業務の責が課され、委員はその責を評価事務所に委譲することができる。その結果、実際の評価業務は評価リスト員(listing officer)若しくは同事務所と契約を結んだ民間業者が評価業務を行っている。

なお作成された評価リストは原本が評価事務所で見覧に供されるとともに、写しが各地方自治体へ送付され、それも見覧に供される。

イ 課税評価基準

カウンシル・タックスの課税評価基準は、1991年4月1日現在の居住用資産の資産価値

(capital value) である。

ここで言う資産価値とは、当該資産を以下のようなある一定の前提条件の下にあるとみなした上で、1991年4月に市場で売買した際に見込まれる価格を指す。

- (ア) 空き家の状態であること
- (イ) 家の場合は自由保有権つきであること
- (ウ) フラットの場合は99年賃借権つきであること
- (エ) 適当な修繕が行われていること
- (オ) 1993年4月1日以降、住居の大きさやレイアウト等の住居にかかる諸要因や地理的環境について変更がないこととする¹¹⁵

但し、実際の評価は全ての資産を詳細に評価しているのではなく、市場における実際の近隣の類似資産売却価格を参考に評価している。

ウ 評価額の変更

以下のような場合、評価額の変更が可能である。但し、変更の場合でも、その評価は1991年4月1日に売却したと想定したものである。

- (ア) 住居の一部が破壊状態にある場合や地域の物理的状況の変化、または身体障害者の使用のために住居の一部を改造した場合等による資産価値の減少が認められる場合
- (イ) 住居の一部の商業用目的での利用を開始若しくは中止した場合や、その使用比率に変更が生じた場合
- (ウ) 改築等により住居の価値が上昇し、その後その資産が売却された場合

エ 申し立て

納税者は、納税通知書に記載されている納税額について不服がある場合、申し立てを行うことができる。この不服とは具体的には、当該居住用資産が非課税扱いや軽減対象であると考えられる場合等である。

まず、納税者は書面で自らの自治体に申し立てを行い、それに対して自治体は2ヶ月間再考の期間が与えられる。

この後、自治体からの回答に不服がある場合や2ヶ月以内に自治体が回答しなかった場合は、納税者は評価審判所 (Valuation Tribunal) に申し立てができる。

更に、評価審判所の判決に不服がある場合は土地審判所 (Lands Tribunal) 及び高等法院 (Higher Court) へと上訴できる。

¹¹⁵ 但し、その変更について、評価リスト上に掲載された場合は、その時点からその変更が有効となる。

オ 評価替え

カウンシル・タックスについてはノン・ドメスティック・レイトとは異なり、資産の定期的再評価の規定が法律上無いため、現在も 1991 年 4 月時点での評価額を課税基準としている。

そこで現在、新地方自治法案により政府は、カウンシル・タックスの対象となる居住用資産の評価替えを最低 10 年に 1 回行うよう、法定化することとしている（2005 年実施見込み）。これにより、納税者がその居住している資産の現状の適正価格に基づいて納税することが期待されるとともに、地方歳入の強化も見込まれている。

(3) 納税義務者

納税義務者は通常以下の占有者であるが、ある一定の条件下で所有者が納税義務者となる（居住用資産が空き家の場合）。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。

ア 居住者であり、かつ自由土地保有権を有する者

イ 居住者であり、かつ定期不動産権を有する者

ウ 居住者であり、かつ法定上の賃借権又は安定した賃借権を有する者

エ 居住者であり、かつ契約に基づく占有権を有する者

オ 居住者

(4) 価格帯

前述のように、価格帯はカウンシル・タックスの導入と同時に導入された制度である。次ページ図表 5 - 2 - 2 のように A ~ H までの 8 つの価格帯(Bands)で構成され¹¹⁶、資産評価された居住用資産は全ていずれかの価格帯に位置づけられる。

この方式の導入により、従来のレイトとは違い、個々の居住用資産の価格について細かく評価する必要がなくなり、評価コストの削減が図られている。

また図表 5 - 2 - 2 にある価格帯間の税額の比率については、「1992 年地方財政法」により決められており、税率格差は最大で 3 倍となっている。これについては、地方自治体に変更する権限はなく、政府にその権限が委ねられており、国務大臣には単年度に限り価格帯間の税額の比率を変更できる権限が与えられている。

なお、上述した新法案ではカウンシル・タックスの価格帯を現行の 8 つから変更する権限を政府自身に付与することにしており、同法案が成立すれば今後この問題に関して政府は新たな立法作業を行う必要がなくなる。

¹¹⁶ 当初案では 7 つの価格帯であったが、資産家優遇との批判から 8 つ目の H が加えられた。その結果、税率の格差も当初の 2.5 倍から 3 倍へと拡大されることになった。

【図表5 - 2 - 2 イングランドにおける資産価格帯】

価格帯	資産評価額 (ポンド)	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

(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、政府が定める価格評価帯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。¹¹⁷

しかしその算出方法については「1992 年地方財政法」により以下のような算出方法が定められている。

まず住民サービス費用としてそれに係る収入を控除した純支出 (Net Current Expenditure) を計算し、これに純資本費用 (公債費から財務収入を控除したもの)、他会計への繰入額、カウンシル・タックス手当給付額等を加算して総経常支出 (Gross Revenue Expenditure) を算出する。

この総経常支出から特定補助金を控除し、積立金の取り崩し額等を調整した額が予算所要額であり、これから地方交付金と警察補助金、ノン・ドメスティック・レイトを差し引いた額が当該自治体のカウンシル・タックス所要額となる。

次にこのカウンシル・タックス所要額を、当該自治体の全居住用資産をD価格帯として税率格差を用いて換算した課税資産数 (Council Tax Base) で除し、D価格帯の税額を決定する。

そして最後に、価格評価帯の税率格差に基づいて各価格帯の税額が決定され、必要に応じて納税者に対して各種減免措置が講じられる。

【図表5 - 2 - 3 1居住用資産当たりのカウンシル・タックス平均額】¹¹⁸

(単位: ポンド)

	1996年度	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度
大口 لندن域	561	593	628	668	713	764
大都市圏域	511	551	590	621	650	684
ユニタリー圏域	510	524	565	602	639	680
カウンティ圏域	533	570	638	689	735	781
イングランド全体	530	564	613	656	697	741
ウェールズ	374	400	448	488	543	575

(6) 軽減措置

カウンシル・タックスの軽減措置として以下の3つの方法が採られている。

¹¹⁷ 但し、政府による一定の規制がある。

¹¹⁸ 「Councillors' Guide to Local Government Finance 2001 edition」に基づいて、作成。

ア 税率の軽減

次の事項に該当する場合は各種税率の軽減が適用される。

(ア) 100%軽減

a 居住に適さない資産¹⁹

(イ) 50%軽減

a セカンドハウスを含む占有者のいない資産²⁰

(ウ) 25%軽減

a 占有者が1人の資産

b 占有者のうち1人を除き全員が以下の要件に該当する資産

(a) 「精神衛生法 (Mental Health Act)」に基づき、拘留されている

(b) 重度精神障害者

(c) 学生 (全日制)、看護学生、職業訓練中の25歳以下の青年、技能見習

(d) 18歳以上だが、児童手当 (child benefit) を受けている青少年 (児童手当は通常16歳以下のすべての子供を対象に給付されるが、例外的対象もある。具体的には、18歳以下で公的な職業訓練等を受けているものや19歳以下である一定レベル以上の教育を受けている者が挙げられる。)

(e) 収入のない聖職者

(f) 入院若しくは介護施設へ入所中の患者

(g) ホステル等の一時宿泊施設の滞在者

(h) 何らかの手当てを受けている者を対象に週35時間以上介護している等の介護従事者

(i) 収監中若しくは拘置中の者²¹ 等

イ 価格帯の1段階引き下げ

身体的障害者用に改造されたとみなされる以下の要件に該当する居住用資産については、価格帯が1段階下げて課税される。但し、評価リスト上は本来の価格帯上に掲載される。

(ア) 身体的障害者が主に使用する特別の部屋 (浴室、台所、トイレを除く) がある

(イ) 身体障害者用の浴室若しくは台所がある

(ウ) 住居内部に車椅子が利用できる十分なスペースがある

¹¹⁹ 実際 2001 年の洪水により被害を受けた居住用資産は最低6ヶ月間の減免措置を受けた。

¹²⁰ 但し、新法案では現在の地方自治体が有するセカンドハウスに対するカウンスルトックスの軽減裁量権の拡大を提案しており、その場合の軽減率は10%~100%とされている。また長期間空き家の居住資産に対しても、その減免の打ち切りの裁量が地方自治体に付与される予定である。なお、ウェールズではその空き家が調度品付きの場合は、各地方自治体に25%減免が減免なしかの裁量権が与えられている。

¹²¹ 但し、罰金やカウンスルトックスの未払いにより収監されている者を除く。

ウ カウンシル・タックス手当 (Council Tax Benefit)

低所得者に対しては納税財源給付措置としてその所得に応じてカウンシル・タックス手当が支給される。¹²²これには、本人の所得に応じて最大 100%までの手当が支給される主要給付と同居人の所得水準に応じて最大 25%まで支給が受けられる第二成人給付とがあり、選択することができるが、適用には納税者の申請が必要である。また、主要給付は減免措置と併用できるが、第二成人給付は併用できない。

なお、1998 年 4 月からは、F、G 及び H の価格帯に該当する居住用資産に居住する納税者に対しては、価格帯 E までの額しか手当として支給されないようになった。

(7) 徴税事務

地方自治体は実際の徴税を行う徴税自治体 (Billing Authority) と徴税自治体に自己のカウンシル・タックスの徴税を依頼する徴税命令自治体 (Precepting Authority) とに分けられる。

徴税自治体とし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自治体があり、カウンティや GLA の広域自治体及びパリッシュやコミュニティ・カウンシルは徴税命令自治体である。また警察や消防の事務組合も徴税命令自治体である。

徴税自治体は徴税命令自治体が発行する徴税命令書 (precept) を考慮して徴収すべき税額を決定し、徴収する。徴税された額は、徴収基金会計 (Collection Fund Account) へ納められ、その後各徴税命令自治体へ納付される。

なお徴税率についてであるが、2001 年度のイングランドの地方自治体については会計年度末の段階で 96.1% (約 128 億 4,000 万ポンド) であった。

(8) ギア効果

上述したようにイングランド及びウェールズの地方自治体の経常収入に占めるカウンシル・タックスの割合は約 20% であり、自主財源の割合は低い。したがって地方自治体が標準支出査定額 (Standard Spending Assessments、以下「SSA」とする)¹²³ を超えて経常支出を 1% 増加させた場合、カウンシル・タックスは 5% の増税となってしまう。このように歳出のわずかな増減がカウンシル・タックスに対して拡大した影響を及ぼすことを「ギア効果 (Gearing Effect)」と呼ぶ。

(9) 最近の動き

ア キャッピング (Capping) 制度の廃止

1985 年に「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) 制度が導入された。これにより国務大臣はレイトの上昇が大きいと認められる地方自治体に対して、その上昇を抑える権限が与えられた。

¹²² これに対して地方自治体にはカウンシル・タックス手当給付補助金 (Council Tax Benefit Subsidy) が政府より支給されている。

¹²³ 第 5 章第 3 節 2 を参照

しかし、1993年のカウンシル・タックスの導入に伴い、「1992年地方財政法」に基づき、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SSAを基準に地方自治体の予算の伸び率の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。

この予算に対するキャッピングに関しては、事前に適用基準を政府が公表することが法律により義務づけられており、ほとんどの地方自治体（パリッシュを含む）はその種別毎に同一の基準で一律にキャッピングを課せられていた。なおその手続きの流れについては以下のとおりであった。

- (ア) 政府が暫定のキャッピング値を公表、修正
- (イ) 最終キャッピング値及びキャッピング対象地方自治体名、純歳出予算上限額を公表
- (ウ) 地方自治体による予算の修正若しくは政府への不服申立て
- (エ) 政府による対象地方自治体の最終キャッピング額の公表
- (オ) キャッピングを受けた地方自治体による予算の組替え

しかし同制度は、健全財政の確保という点で一定の効果を上げたものの、真に必要な歳出が予算に計上できず、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。

これに対して、1997年に政権の座に就いたブレア労働党政権は、選挙公約に従って「1999年地方自治法（Local Government Act 1999）」により2000年4月1日よりキャッピング制度を廃止した。しかし同時に、地方自治体の歳出をコントロールするための新しい手段としてカウンシル・タックスの過度な上昇を抑えるための制度を採用している。

具体的には、政府が毎年度税率上昇率制限の目安となる税率上昇率をガイドラインとして事前に公表し、これを超過した地方自治体に対しては当該年度及び中期的な歳出見通しや行政運営の効率性を考慮した上で、国務大臣は税率制限権を行使できるとともに、超過自治体に対しては政府が地方自治体に交付するカウンシル・タックス手当給付補助金（Council Tax Benefit Subsidy）の原資を求めることができるとされている。

なお、2000年度及び2001年度の政府が定めた税率上昇率は4.5%であり、これを超過した地方自治体もかなりあったが、国務大臣による税率制限権の行使にまでは至っていない。

更に、2001年12月公表の政策報告書「強力な地方のリーダーシップを - 質の高い公共サービスを（Strong Local Leadership - Quality Public Services）」において政府は、上述の税率制限権についても将来的に廃止することを認めたが、早期全面導入には慎重であり、当面はこのガイドラインによる伸び率の管理政策を包括的業績評価制度（Comprehensive Performance

Assessment)¹²⁴下での高実績 (high-performing) 自治体については適用しないことだけにして
している。

イ カウンシル・タックスの税率決定方法

上述したようにカウンシル・タックスの税率は「1992年地方財政法」で定められている一定の順
序に従って算出される。しかし、最近政府が地方財政を含めた地方自治行政全般への住民参
加を強く押し進めているのを受け、一部の地方自治体ではカウンシル・タックスの税率決定につ
いても何らかの住民参加の方式を採用している。

この住民参加の一方法としての住民投票は、1998年7月の政府の政策報告書「近代的な地
方自治へ 住民との触れ合いの中で(Modern Local Government : In Touch with the People)」に
おいて「政府は、自治体が住民に発言する機会を与えるための重要な手段として、住民投票を
行うことはもっともなことである」と見ている。政府は、自治体に住民投票を行う権限を認めるため
の法案を提出するだろう。ただし、特別な場合を除いて強制や義務にはしないつもりである。地
方自治体は、特に地方で議論されている問題や主要な地域開発のような問題を直接、地域住
民に問いかけるための手段として、住民投票を利用することを望んでいるのかもしれない」の記
述を受けて行われている。またその法的根拠は、「1972年地方自治法 (Local Government Act
1972)」の第141条「各地方自治体は、自治体に関する様々な事柄について、情報を収集したり、
調査を行ったり、管理するための権限がある」に求められる。¹²⁵

具体的には、ブリストル (Bristol) やミルトン・キーンズ (Milton Keynes)¹²⁶、ロンドン・バラ・クロイ
ドン (London Borough Croydon)¹²⁷ で実施されており、以下ブリストルの例を紹介する。

ブリストルにおいては2001年1月から2月に予算に関して、カウンシル・タックスの引上げを諮
る住民投票を行ったが、選択肢は、以下のとおりであった。

- (ア) 6%の引上げ、220万ポンドの支出を学校予算に投資する。
- (イ) 4%の引上げ、現在のサービスを維持するが、教育予算については国からの追加補助金
を充てる必要がある。
- (ウ) 2%の引上げ、220万ポンドのサービスをカットする。
- (エ) 引上げを行わず、450万ポンドのサービスをカットする。

¹²⁴ 第8章第5節を参照。

¹²⁵ なお、2002年度に入り、新地方自治法案ではカウンシル・タックスを含めた地方自治体に関
する広範な問題について住民投票の実施を提案している。また、カウンシル・タックス等にかか
る問題についての住民投票を含めた住民との協議方法についての協議書が公表されている。

¹²⁶ ミルトン・キーンズでは、住民投票の結果、9.8%のカウンシル・タックスの引き上げとなった。
なお提案は、5%、9.8%、15%の引き上げの3つであった。

¹²⁷ クロイドンでは自治体側が予想していた上昇率 (6.65%) への支持は10%以下に終わり、約
74%の支持を集めたのは最低上昇率 (3.65%) であった。

投票の結果は、以下の図表5 - 2 - 4のとおりであるが、約 54%の圧倒的な支持によって、カウンシル・タックスの引上げは凍結されることとなった。また最終投票率は、40.2%で通常の地方選挙より約7%高い結果であった。

なお同自治体では、昨年度の住民投票の結果、上昇率が0%に終わったのを反省し、今年度は住民投票を実施しなかった。その代わりに、住民パネルで協議を行い、その最終協議結果である6%の上昇率を採用している。

【図表5 - 2 - 4 プリストル住民投票結果】¹²⁸

案	内容	投票数	得票率
a	6%引上げ	19,841	17.36%
b	4%引上げ	20,829	18.22%
c	2%引上げ	11,962	10.47%
d	引上げなし	61,664	53.95%
	合計	114,296	100.00%

3 ノン・ドメスティック・レート

上述したように、ノン・ドメスティック・レート(Non Domestic Rate)は、居住用資産以外の資産に課せられる税金で、1990年にサッチャー保守党政権により「1988年地方財政法」に基づきコミュニティ・チャージの導入とドメスティック・レートの廃止にあわせて国税化された。

同税は地方自治体などの徴収団体が徴収した後、一旦国庫に納められ、その後各地方自治体の成人人口数に応じて分配される国税譲与税である。イングランドの地方自治体へは1999年度で約136億ポンドが給付されており、補助金に占める割合は約16%である。

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。

(1) 課税対象

同税の課税対象は居住用以外の資産(約160万)であり、占有者が納税者とされる。¹²⁹なお非課税対象となっている資産には次のようなものがある。

ア 非課税となる資産

- (ア) 農業用資産
- (イ) 養魚場
- (ウ) 灯台
- (エ) 宗教礼拝施設
- (オ) 下水施設
- (カ) 障害者用施設(住居、訓練、福祉サービス提供施設を含む)

¹²⁸ BBC オンラインニュース <http://news.bbc.co.uk/>に基づき、作成。

¹²⁹ なお占有者がいない場合は所有者が納税者となる。

- (キ) 無料提供されている市民公園
- (ク) エンタープライズ・ゾーン内の施設
- (ケ) 空襲防御施設
- (コ) 船舶係留施設
- (サ) 償却資産
- (シ) 占有者のいない資産¹³⁰

イ 税率軽減となる資産

- (ア) チャリティー団体の占有している資産は 80%軽減され、地方自治体の裁量により全額軽減も可能である。¹³¹
- (イ) 非営利団体に対して、地方自治体は 100%まで軽減を行う裁量を有する。¹³²
- (ウ) 2001 年 4 月からは、農場にある非農業用小規模ビジネスの資産（評価額 6,000 ポンド以下）についても 5 年間 50%軽減されることとなった。¹³³
- (エ) 人口 3,000 人未満の集落にある、評価額 6,000 ポンド未満の地域唯一の雑貨店、郵便局、食料品店、地域社会のために利用されていると考えられる同地域内での他の資産（評価額 12,000 ポンド未満）については 50%軽減される。¹³⁴

(2) 資産評価

非居住用資産の評価はイングランド及びウェールズにおいては内国歳入庁評価事務所 (Inland Revenue's Valuation Office Agency) により行われる。但し実際は、評価員 (Valuation's Officer) 若しくは委託された民間企業が行っている。

評価は基本的に当該資産の 1 年あたりの賃貸料を基準に行われるが、賃貸料の算出が困難な資産等は当該資産の資本価値に基づいて行われる。

この際の賃貸料は「1988 年地方財政法」に基づき、占有者が税金、修繕費、保険及びそのほかの維持経費を負担すると仮定した場合の価格とされている。しかし、「1999 年レート評価法 (Rating Valuation Act 1999)」がこのうち修繕費について、修繕が経済的に不合理と考えられる場合は除くとしている。

この評価は資産ごとに近隣資産の市場での実際の賃貸料に基づいて行われ、その結果は評価リストに掲載される。この評価リストの写しは、徴税自治体に送付され、そこで閲覧に供される。もちろん、評価事務所の地方事務所等でも閲覧できる。

¹³⁰ 使用されなくなってから最初の 3 ヶ月間は免税となり、それ以降は 50%軽減される。なお一部の資産（工業用資産、法律により占有できない資産、保存通告の対象となっている資産、破産・清算等法的手続き中の企業の資産、清算人がその資格として占有している資産、資産評価額が 1,900 ポンド（2000 年度）未満の資産等）については 4 ヶ月目以降も免税となる。

¹³¹ 但しその場合は、残り 20%のうち、3/4 を当該自治体が負担しなければならない。

¹³² この場合は、軽減額の 1/4 が当該自治体負担となる。

¹³³ これについても地方自治体の裁量により 100%まで軽減できる。

¹³⁴ これについても地方自治体の裁量により 100%まで軽減できる。

なお、評価期間中、通常評価事務所より、占有者に対して当該資産にかかる質問状が送付される。これは、評価事務に利用するもので、受け取った者は必ず記入して返信しなければならない。

ア 評価額の変更

以下のような場合、評価額の変更ができる。

- (ア) 当該資産の一部が破壊状態にある場合や地域の物理的状況の変化等による資産価値の減少が認められる場合
- (イ) 当該資産の改築により資産価値が向上したと認められる場合
- (ウ) 当該資産の用途が変更された場合
- (エ) 納税者からの申し立てにより、評価額の変更が評価審判所若しくは高等法院で認められた場合

イ 申し立て (Appeal)

納税者は、自らが納めるべきノン・ドメスティック・レイトの対象となる資産の評価額に問題があると考えた場合や資産評価後に当該資産の用途の変更等の評価額の変更にかかる条件に該当すると考える場合、納税通知書と評価リスト上の評価額が異なる場合等において、書面で評価員に対して申し立てを行うことができる。

評価員との交渉が円滑に進まない場合、独立組織である評価審判所が関係者の意見聴取した結果、判断を行う。もし、その判断に不服がある場合は、4週間以内に土地審判所へ、その判決にも不服の場合は高等法院へ上訴できる。

なお、申し立ての結果その主張が認められても、その及ぶ範囲は当該年度以降である。すなわち、2001年4月に申し立てをしても、その効力は2000年度には及ばない。

ウ 評価替え

ノン・ドメスティック・レイトについては、その国税化に合わせて行われた1988年の評価替え以降(当時は1973年以来行われた。)、*「1988年地方財政法」*に基づき1993年、1998年と5年ごとに定期的に行われている。なお現在は、1998年の評価替えが2000年度より適用されている。

(3) 税率

税率(乗数(multiplier poundage)と呼ばれ、評価額1ポンドにつき何ペンスと設定される。)はイングランド、ウェールズ、スコットランド毎に毎年定められるが、具体的には政府が前々年9月と前年9月の小売物価指数を比較した上昇率によって決定され、インフレ率を超える上昇はなく、比較的安定したものとなっている(2000年度で41.6ペンス)。

すなわち、前年度と当該年度のノン・ドメスティック・レイトの合計額は、物価上昇による上昇分を除き、同じでなければならないとされている。

そのため、近年は英国の景気が好調のため、税率は1999年度の48.9から2000年度の41.6と落ちている。なお、評価額10,000ポンド以下の資産については0.9%税率が軽減される。

《具体例》 2000年度に資産評価額1,000ポンドの商業用資産の占有者が支払うノン・ドメスティック・レイトの金額は

$$1,000 \times (0.416 - 0.009) = 407 \text{ ポンド となる。}$$

ア 税率の緩和

経済の安定という視点から、5年毎の評価替えにともなう大幅な税額の変更を抑制するため、政府は移行緩和措置 (transitional relief) を採用している。

その内容は、評価替えに合わせて5年ごとに作成される移行緩和計画 (transitional relief scheme) に示され、2000年度からの5カ年計画では以下の図表5 - 2 - 5のようになる。すなわち、2001年度を例にとると、評価額12,000ポンド (GLA内の場合には18,000ポンド) 以上の大規模資産については税額の最大上昇率が15.0%、最大下降率が2.5%、それ以外の資産については税額の最大上昇率が7.5%、最大下降率が5.0%に制限されるのである。

【図表5 - 2 - 5 2000～2004年度移行緩和計画】¹³⁵

年度	最大上昇率 (大規模)	最大下降率 (大規模)	最大上昇率 (その他)	最大下降率 (その他)
2000	12.5%	2.5%	5.0%	5.0%
2001	15%	2.5%	7.5%	5.0%
2002	17.5%	5.0%	7.5%	10%
2003	17.5%	7.5%	7.5%	12.5%
2004	17.5%	15%	7.5%	25%

《具体例》 あるGLA外の店舗は1999年度には2,000ポンド (評価額4,090ポンド、税率48.9) のノン・ドメスティック・レイトを納めていた。2000年度からは、新評価額が適用され、その額は5,289ポンドであった。なお2000年度の税率は41.6である。また物価上昇率は1.1%とする。

これに基づき通常計算すると、2000年度の税額は

$$5,289 \times 0.416 = 2200.224 \text{ となる。}$$

しかし、この額は昨年度からの上昇率が約10%であり、移行緩和計画上の最大上昇率の5%を超える。

そこで以下のような算出方法を用いると、当該店舗が納めるノン・ドメスティック・レイトの額は $2,000 \times 1.05$ (最大上昇率) $\times 1.011$ (物価上昇率) = 2,123.10ポンド となる。

(4) 徴税

同税の徴税についてであるが、徴税自治体であるユニタリーや大都市圏ディストリクト、ディストリクト、ロンドン区、シティが行う。一旦徴収された額は、徴収基金会計へ納められ、徴税費用を控除した後、政府のノン・ドメスティック・レイト基金 (Non Domestic Rate Pool) へ納付される。

また公営事業体等の大企業に関しては、政府が直接徴収している (1999年度で全体の約7%)。

この後政府は、各地方自治体の成人人口数に応じて同税を分配するのだが、これには警察

¹³⁵ <http://www.detr.gov.uk/>に基づき、作成。

や消防に関する組織も含まれる。

但し、実際は徴税自治体の徴収額と分配金が比較され、徴収額の多い場合はその差額が国庫へ納められ、その逆の場合は差額が政府から交付される。

(5) 交付額の算定

交付額は基本的には各地方自治体の成人人口に基づいて算出される。しかし、二層制を採用している地域等、同一地域に複数の地方自治体（カウンティやディストリクト、警察等）が存在する地域については、各地方自治体のタイプ別の SSA の合計額を基に以下のような方法でその分配額を決定している。なお、このような地域と一層制の自治体を比較した場合、複数地域の 1 人当たりの交付額の合計と一層制の自治体の 1 人当たりの交付額は同一となる。

《具体例》 カウンティ、ディストリクト、警察が混在する地域でのディストリクトへの交付額算出方法

成人人口 1 人当たりの分配額 = (ノン・ドメスティック・レイトの合計額 / イングランド成人人口の合計) × { 全ディストリクトの SSA 合計額 / (全カウンティの SSA 合計額 + 全ディストリクトの SSA 合計額 + 全警察自治体の SSA 合計額) }

当該ディストリクトへの配分額 = 成人人口 1 人当たりの分配額 × 当該自治体の成人人口数

(6) ノン・ドメスティック・レイトの今後

現ブレア労働党政権は 1997 年の総選挙の際に現在国税化されている ノン・ドメスティック・レイトを再度地方税化することを公約として掲げていたが、現在では同税の国税化を維持するとの姿勢を明確にしている。

一方で政府は地方自治体に対して一定の範囲内での同税への追加的上乗せを自由に裁量で行うことができるよう、政策報告書で提案している。具体的にはアメリカ合衆国で幅広く採用されているビジネス改善地区（Business Improvement Districts、以下「BIDs」とする）制度の採用とピーコン・カウンシルへの裁量権の付与である。

BIDs とは、地方自治体内のある地域の再活性化について、同地域内の企業と地方自治体が結ぶパートナーシップの 1 つである。このパートナーシップにより、企業は地域再活性化の資金として、一定の付加されたノン・ドメスティック・レイトを負担することになるが、それを財源とした同地域の再活性化施策の決定について投票権を有することになる。なお現時点では同制度は法制化されていないため、一部の地方自治体では企業が自主的に資金を拠出するかわりに、その資金を財源とする地域活性化に繋がる付加的サービスについて必ず当該自治体と企業が協議を行う形で擬似的な BIDs が実施されている。なお新地方自治法案では BIDs の法定化が提案されている。

第3節 補助金

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は、歳入会計及び資本会計双方で 1999 年度約 509 億ポンドに上り、これはイングランド全地方自治体の収入の約 60% を占める。

補助金は地方自治体がその用途を限定されない交付金（地方交付金、ノン・ドメスティック・レイト SSA 減額補助金（SSA Reduction Grant）¹³⁶）とその用途が特定される特定補助金（specific grant）に分けられる。

また特定補助金は、経常特定補助金（Revenue Specific Grants）と資本特定補助金（Capital Specific Grants）に分けられ、前者は更にAEF内特定補助金（Specific Grants within AEF）とAEF外特定補助金（Specific Grants outside AEF）、住宅会計助成金（Housing Revenue Account Subsidy）に3分される。

なお AEF とは、統合外部財源（Aggregate External Finance）の略称であり、地方交付金、ノン・ドメスティック・レイト、AEF 内特定補助金で構成される。

1 補助金の歴史

（1）補助金の創設～国庫平衡交付金

英国で政府から地方自治体への最初の補助金が導入されたのは 1835 年のことである。その補助金の趣旨は、囚人の移送にかかる補助であった。

その後も地方自治体への業務の移管に伴い、警察や教育等の分野に補助金は拡大されたが、これらは全て目的の定まった特定補助金で、地方自治体の実績に応じて補助金は交付された。

こうした中、政府は地方自治体への永続的な補助金システムとして、「1888 年地方自治法（Local Government Act 1888）」に基づいて、「指定歳入制度（assigned revenues）」を導入した。同制度は、国税の免許税の 100%と遺言者動産税の 40%を各地方自治体に従前の特定補助金の額に応じて分配する制度であった。しかし、2年後にウイスキー税やビール税が同制度に加えられたにもかかわらず、その後の地方行政の拡大に伴う資金需要に追いつくことができず、地方自治体の政府補助金への依存は深まるばかりであった。

そして「1929 年地方自治法（Local Government Act 1929）」により、指定歳入制度は廃止され、大部分の特定補助金も包括補助金（block grant）である一般国庫交付金（General Exchequer Contribution）¹³⁷へと移行された。しかし同補助金もうまく機能せず、「1948 年地方自治法（Local Government Act 1948）」によって国庫平衡交付金（Exchequer Equalization Grant）が導入された。

同交付金はその目的を財源不足の地方自治体への財源調整とし、ある一定以上の財政力のある地方自治体へは全く交付されなかった。また、各地方自治体毎への交付額は実際の税収が標準税収を下回る比率に地方自治体の実支出額を乗じる方法で決定された。

¹³⁶ 2002 年度より廃止された。

¹³⁷ 各地方自治体へは各自自治体人口を（1）5歳未満幼児数（2）1人当たりの課税標準額（3）失業者数、（4）道路1マイル当たりの人口数で補正した補正人口に応じて分配された。

(2) レイト補填補助金と一般補助金

国庫平衡交付金は地方自治体の歳入の均衡化では成功したものの、国の財政を圧迫しただけでなく、地方自治体による歳出の削減や効率的な財政運営への支障になるという問題点が提起された。またその一方で、特定補助金の増加は続いており、政府は「1958年地方自治法 (Local Government Act 1958)」に基づき、国庫平衡交付金をレイト補填補助金 (Rate Deficiency Grant) へと移行し、特定補助金を一般補助金 (General Grant) として包括した。

レイト補填補助金は国庫平衡交付金に上限を設けた制度であり、これにより自治体間の歳入調整を行うこととした。また一般補助金は以下の式に基づき地方自治体へ配分され、需要調整の機能を果たした。

一般補助金配分額 = 基本配分 (Basic Share)¹³⁸ + 追加配分 (Supplementary Share)¹³⁹ - レイト収入控除 (Rate Product Deduction)¹⁴⁰

(3) レイト援助交付金

「1966年レイト法 (Rates Act 1966)」により居住用資産に対して一律の軽減税率が適用されるのを受け、政府は地方自治体の財源補填の必要が生じた。そこで、政府は更なる補助金の再編成を行うこととし、「1966年地方自治法 (Local Government Act 1966)」により、レイト援助交付金 (Rate Support Grant) を創設した。

同交付金は財源要素 (Resources Element)、需要要素 (Needs Element)、住宅用レイト要素 (Domestic Element) の3つから構成された。政府はあらかじめ設定した交付総額を各要素ごとに分配し、更に各地方自治体へは、要素ごとの公式で算出された金額の合計を配分した。

しかし同交付金が実需要を反映していないとの地方自治体の不満は高まり、1974年に需要要素と財源要素を抜本的に改正した。

更に1981年には「1980年地方自治・計画・土地法 (Local Government, Planning and Land Act)」に基づき、包括補助金制度 (Block Grants System) が導入された。この制度は、需要要素と財源要素を合わせたレイト援助交付金の1要素を占めるものであり、歳出水準が高ければ交付額が減少する制度であった。すなわち、地方自治体の実支出額が標準支出である補助金関連支出 (Grant Related Expenditure、以下「GRE」とする) を超過した場合に、その超過規模に応じて乗数の変化¹⁴¹により補助金関連税率 (Grant Related Poundage) が上昇するという制度である。また、実支出額が GRE を下回った場合は、逆に交付額は増加する。なおその配分公式は以下のとおりである。

¹³⁸ 15歳以下の児童数を加重した人口数を配分基準とする。

¹³⁹ 5歳以下児童数、65歳以上高齢者数、人口に占める生徒率、人口密度、道路延長1マイル当たりの人口、人口減少率、ロンドンの高物価補正の各項目により決定される。

¹⁴⁰ 課税標準総額 × 標準税率 (12ペンス) で求められる。

¹⁴¹ 超過額が GRE の10%未満の場合は0.06、10%以上の場合は0.075と設定された。

$$\begin{aligned} \text{配分額} &= \text{実支出額} - \text{課税標準総額} \times \text{補助金関連税率 (Grand Related Poundage)} \\ \text{補助金関連税率} &= (\text{人口 1 人当たりの実支出額} - \text{人口 1 人当たりの補助金関連支出} \\ &\quad (\text{Grant Related Expenditure})) \times \text{乗数} + \text{定数} \end{aligned}$$

しかし同補助金にも様々な弊害が確認されるとともに、特にその複雑性が指摘され、制裁機能のない地方交付金が 1990 年より導入された。

またその一方で 1990 年代に入り、各地方自治体が政府に競争を伴う申請 (bid) を行い、その内容に応じて補助金を獲得するチャレンジ補助金 (Challenge Fund) も次々と創設された。これは特定補助金の 1 種であり、特に有名なものが、単一振興補助金 (Single Regeneration Budget)¹⁴² である。この他に地方バス・チャレンジ (Rural Bus Challenge) や シティ・チャレンジ (City Challenge)、資本チャレンジ (Capital Challenge) 等があり、特定補助金の約 25%がこのチャレンジ補助金に現在ではなっている。

2 地方交付金 (Revenue Support Grant)

地方交付金は、「1988 年地方財政法」に基づき、1990 年 4 月から従来のレイト援助交付金に代わって導入された交付金である。

同交付金は、行政需要に係る費用及び当該地域における租税力などを比較し、その差額を一般財源として補充するとともに、地方自治体ごとのカウンシル・タックスの地域間格差を抑えることを狙いとしている。

イングランドの地方自治体へは 1999 年度で約 199 億ポンドが給付されており、補助金に占める割合は約 23%である。

(1) 地方交付金総額の決定

政府はまず国や地方自治体、他の公営企業を含めた全公共部門の支出計画である公共支出計画 (Public Spending Plans) を作成する。同計画は 1998 年より定期的に全部門を対象にした「歳出見直し (Spending Review)」¹⁴³に基づき作成され、翌 3 力年分の支出計画額を示しており、財務省から公表される。同計画には、政府が望ましいと考える地方自治体の一般会計に係る支出である標準支出総額 (Total Standard Spending : TSS) と標準支出査定額 (Standard Spending Assessments : SSA) の総額 (実際は統合外部財源 (AEF)) が含まれる。

標準支出総額 (TSS) と標準支出査定額 (SSA) の関係は以下の式で表される。

$$\text{標準支出査定額 (SSA) の総額} = \text{標準支出総額 (TSS)} - \text{AEF 内特定補助金}$$

¹⁴² 第 6 章第 4 節 2 を参照

¹⁴³ 「歳出見直し」は、ブレア労働党政権成立後の 1998 年度から 2000 年度、2002 年度と 2 年毎に作成されている。同見直しは、当該年度から 3 年間の見直しを記したもので、財務大臣 (Chancellor of the Exchequer) から公表される。

また標準支出総額 (TSS) は標準カウンスル・タックスと統合外部財源 (AEF) の和であり、
標準支出総額 (TSS) = 標準カウンスル・タックス + 統合外部財源 (AEF)

で表される。よって、

統合外部財源 (AEF) = 地方交付金の総額 + ノン・ドメスティック・レイトの総額 + AEF 内特定補助金

であるから、

地方交付金の総額 = 標準支出総額 (TSS) - (ノン・ドメスティック・レイト + 標準カウンスル・タックス + AEF 内特定補助金)

となる。

なお、標準カウンスル・タックス (Council Tax for Standard Spending) とは政府と地方自治体が協議の上で決定する仮の地方税収の総額であり、同額を全国の課税資産数で除することにより税率が算出される。

(2) 各地方自治体への地方交付金額の決定

各地方自治体への交付金額は、各自治体の標準支出査定額 (SSA) から当該自治体へ配分されるノン・ドメスティック・レイト及び標準カウンスル・タックスを差し引いた額であり、

地方交付金 = 標準支出査定額 (SSA) (ノン・ドメスティック・レイト + 当該自治体の標準カウンスル・タックス¹⁴⁴)

の式で表すことができる。

なお労働党政権により、各地方自治体の地方交付金の増減率の上限 (ceiling) と下限 (floor) を設ける制度が現在採用されている。

(3) 標準支出査定額 (SSA) の算出

各地方自治体の標準支出査定額 (SSA) は、ある一定の公式に基づき、ブロック別に算出される。このブロックは、教育、社会福祉、警察、消防、道路維持、環境・治安・文化、資本財政¹⁴⁵の7

¹⁴⁴ 当該自治体の標準カウンスル・タックスは、当該自治体の課税資産数に上述した仮の全国統一の税率を乗じた金額である。

¹⁴⁵ 公債費は元本償還費と利払費に分けられるが、共に資本財政ブロックの中で標準支出査定額 (SSA) に算入されている。

但し、その算入に当たっては実債務額ではなく、理論値が以下のとおり利用されている。

まず期首の想定債務残高が 1990 年度期首の純債務残高を起点に、その後の想定起債額 (政府が各地方自治体に与える起債許可額 (Credit Approval)) と想定債務償還額 (全債務を 25 年間の均等返済と考え、期首の想定債務残高の 4% に当たる額) を加減して求められる。

そしてこの期首の想定債務残高に 4% を乗じた額が標準支出査定額 (SSA) に算入される元本償還費と見なされる。

また利払費については、同様の方法で求められる期首、期末の想定債務残高の平均値に前年9月の平均金利を乗じることで求められる。

つであり、同ブロックは更にいくつかの下位ブロックに分けられる。

基本的には、各指標に政府が定めた単位費用を乗ずることにより、調整前の各ブロックの標準支出査定額 (SSA) が求められるが、単位費用は各地方自治体毎にその人口及び地理的条件、社会的経済的条件に応じて各種の補正係数が乗じられる。¹⁴⁶更に調整前の各ブロックの標準支出査定額 (SSA) も更に補正係数が乗せられ、各ブロックの標準支出査定額 (SSA) が決定される。こうして算出された各ブロックの標準支出査定額 (SSA) の合計が各地方自治体の標準支出査定額 (SSA) となる。

なお、標準支出査定額 (SSA) 算出の公式は毎年度変更されていたが、2000 年度より3年間は変更を行わずに用いられている。

また政府は2001年12月に公表した政策報告書「強力な地方のリーダーシップを - 質の高い公共サービスを (Strong Local Leadership - Quality Public Services)」に基づき、現状の算定方式を2002年度までで廃止し、地方の現実の財政需要を正確に反映した、より簡素で透明性のある算定方式に改めることにしており、2002年7月にはその案が提示されている。

その案によると、各地方自治体の標準支出額は、各自治体の人口に基づく基礎配分部分と3つ (ア. 貧困への取り組みの必要性、イ. 各地域間の労働コストの差異、ウ. その他の要素) の追加配分部分から算出される。なお政府によると、ノン・ドメスティック・レイトが地方交付金に統合されることになっているため、新算定方式により地方自治体の主要サービスである教育、社会福祉、警察、消防、環境等への補助金の85%が賅われることになる。¹⁴⁷

3 SSA 減額補助金 (SSA Reduction Grant)

SSA が急激に減少した地方自治体を対象に、地方交付金の減少額を補填するために給付される補助金である。用途が特定されない交付金であったが、2002年度より廃止された。

4 警察補助金 (Police Grant)

同補助金は警察行政の標準経費を一定の公式により算出し、その51%を給付するもので、残りの41%は警察 SSA に算入される。2001年度 (イングランド及びウェールズ) の総額は約42億ポンドである。

5 AEF 内特定補助金 (Specific Grants within AEF)

AEF 内特定補助金は地方自治体が所掌する業務に関して政府がその経費の一部を給付する補助金である。

代表的なものとしては、教育水準補助金 (Education Standards Fund) や住宅手当事務費用補助金 (Housing Benefit Administration)、カウンシル・タックス手当事務費用補助金 (Council Tax Benefit Administration)、国立公園補助金 (National Parks Grant)、エイズ対策補助金 (HIV &

¹⁴⁶ ロンドン及びその近郊の地方自治体に対してはその人件費の高騰を考慮して高い数値の地域補正係数が乗じられている。

¹⁴⁷ 2002年11月の時点でノン・ドメスティック・レイトと地方交付金の統合は断念された。

AIDS Support)、PFI 特別補助金 (PFI Special Grant)、近隣再生補助金(Neighbourhood Renewal Fund)等がある。

【図表5 - 3 - 1 2001 年度 AEF 内特定補助金 (予算ベース)】¹⁴⁸

項 目	金額 (百万ポンド)
教育水準補助金 (Education Standards Fund)	1,342.8
雇用補助 (Supported Employment)	23.3
3 歳児支給 (Provision for 3 Year Olds)	137.0
学級規模縮小 (Class Size Reductions)	132.1
教員給与改革 (Teachers Pay Reform)	319.8
学校基準補助金 (School Standards Grant)	567.4
グラマースクール移行補助金 (Former GM Schools Transitional Funding Grant)	9.6
学習技能委員会成人教育 (Learning & Skills Council Payments for Adults Education)	151.6
教育予算補助金 (Education Budget Support Grant)	67.2
社会福祉訓練支援計画 (Social Services Training Support Programme)	39.0
エイズ対策補助金 (AIDS/HIV Support)	15.8
麻薬・アルコール乱用者対策 (Drugs & Alcohol Misusers)	7.1
メンタルヘルス (Mental Health)	137.4
自立促進 (Promoting Independence)	279.9
自立支援/介護者 (Promoting Independence : Carers)	69.0
児童福祉サービス (Children Social Services)	263.8
チャージズ・オン・ホームズ (Charges on Homes)	30.0
亡命希望者 (Asylum Seekers)	447.7
地域裁判所 (Magistrates Courts)	259.4
緊急計画 (Emergency Planning)	13.3
住宅手当事務費用補助金 (Housing Benefit Administration)	85.9
カウンスル・タックス手当事務費用補助金 (Council Tax Benefit Administration)	59.9
国立公園補助金 (National Parks Grant)	21.4
大都市圏鉄道利用補助金 (Metropolitan Railway Passenger Services Grant)	196.1
ルーラル・バス・チャレンジ (Rural Bus Services)	38.6
PFI特別補助金 (The Private Finance Initiative Grant)	30.3
GLA交通補助金 (GLA Transport Grant)	296.5
近隣再生補助金 (Neighbourhood Renewal Fund)	139.4
その他	251.4
合計	5,423.8

6 AEF 外特定補助金 (Specific Grants outside AEF)

AEF 外特定補助金は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である。

具体的には住宅手当給付補助金 (Mandatory Rent Allowances Subsidy Grant) やカウンスル・タックス手当補助金 (Council Tax Benefit Grant)、法定奨学金補助金 (Mandatory Student Awards Grant) 等がある。

住宅手当給付補助金とは、低所得者に対する公営住宅家賃の減額措置や民営住宅居住者に対する手当を支給するための財源であり、補助率は 95% である。

またカウンスル・タックス手当補助金は、上述した低所得者向けのカウンスル・タックス手当の財源であり、補助率は 95% である。但し、同補助金は、支給額が各地方自治体の設定する設定

¹⁴⁸ 「Councillors' Guide to Local Government Finance 2001 edition」に基づいて、作成。

税率に大きく影響を受けるため、1999年に政府が定める税率上昇率の上限をベースとした上限額であるカウンスル・タックス手当上限額 (Council Tax Benefit Subsidy Limitation) を設け、これを超える額については政府から同補助金は支給されず、また標準支出査定額 (SSA) にも算入されない。¹⁴⁹

法定奨学金補助金も補助率 95% であり、大学生の授業料の一部の貸付金の財源である。

この他にも歴史文化財保護委員会や学習技能委員会等の独立委員会へ地方自治体を介して給付される補助金も含まれる。

【図表5 - 3 - 2 2001年度 AEF 外特定補助金 (予算ベース)】¹⁵⁰

項 目	金額 (百万ポンド)
高等教育資金委員会 (Higher Education Funding Council Payments)	24.5
学習技能委員会 (Learnig & Skills Council Payments)	21.5
法定奨学金補助金 (Mandatory Student Awards)	248.7
住宅手当給付補助金 (Mandatory Rent Allowances Subsidy)	5053.1
住宅会計外法定家賃払戻補助金 (Mandatory Rent Rebates outside HRA Subsidy)	323.3
反住宅手当詐取対策計画 (Anti-Fraud Incentive Scheme)	20.6
カウンスル・タックス手当補助金 (Council Tax Benefit Grant)	1984.3
警察 (小規模補助金及び公債費補助金) (Police: small grants/grantstoloancharges)	26.8
ミルク補助金 (Milk Grant)	5.9
単一振興予算 (Single Regeneration Budget)	191.1
住宅法/都市開発 - 公債金 (Housing Acts / Urbam developments - debt charges)	7.1
田園地域委員会補助金 (Countryside Commission Grants)	7.1
歴史文化財保護委員会 (Historic Buildings & Monumnets Commission)	0.6
ヨーロッパ地域社会補助金 (European Community Grants)	42.7
その他	153.5
合計	8119.4

7 住宅会計助成金 (Housing Revenue Account Subsidy)

住宅会計¹⁵¹の歳入不足を補う補助金で、政府が想定した住宅会計の歳出と歳入の差額が給付される。

8 単一資本資金 (Single Capital Pot)

政府は 1998 年に公表した政策報告書「地方自治の近代化 - 住民との交流の中で (Moderinsing Local Government : In Touch with The People)」の中で、従来型の教育、社会福祉、住宅等分野別に政府から地方自治体に交付していた資本補助金の大半を新しい分野横断的な一つの「単一資本資金 (Single Capital Pot)」として地方自治体に交付することを明示した。

¹⁴⁹ 政策報告書「強力な地方のリーダーシップを - 質の高い公共サービスを (Strong Local Leadership - Quality Public Services)」の中で政府はカウンスル・タックス手当交付金限度計画については、計画の策定が困難かつ煩雑で地方自治体に多大の負担を課しているため、この計画の策定義務を解除することにした。

¹⁵⁰ 「Councillors' Guide to Local Government Finance 2001 edition」に基づいて、作成。

¹⁵¹ 第5章第1節3を参照

(1) 目的

政府は同補助金の導入について以下のことを目的に掲げている。

ア 補助金交付における透明性の確保

イ より良い戦略的計画を立案している地方自治体や高実績を示している地方自治体への報奨的補助金交付

ウ 地域の決定と国家の優先事項との間の均衡保持

エ 以下の手段を通しての業績の改善とより良い行政サービスの供給

(ア) より良い計画と資金の予見性の向上

(イ) 地方自治体の自立と説明責任、支出に関する責任の強化

(ウ) 協同的、単一的作業の改善

(エ) 資産の効果的な利用と管理

地方自治体側からは同補助金の導入により、分野をまたがる課題への対策が容易となり、また、財源を柔軟に使うことができるため、自治体毎の特別なニーズに合わせて重点的に投資することが可能となることが期待されている。なお同補助金は 2002 年度から導入されており、2003 年度以降その額の大幅な増額を予定している。

(2) 単一資本資金の配分

基本的に単一資本資金は、基本的起債許可及び追加起債許可¹⁵²と同様の方法で配分される。

まず同補助金は、地域の政府事務所 (Government Offices for the Regions、以下「地域事務所」とする) の管轄する地域毎にある一定の公式に基づき算出される各地方自治体の需要額の合計を基に割り振られる。次に、その内の 95% が公式に基づいた各地方自治体の需要額に基づいて各地方自治体に配分され、残りの 5% は大臣の裁量に基づき配分先及び額が決定される。なお、政府としては将来的に大臣の裁量範囲を 20% にまで拡大したいと考えている。

ア 一定の公式に基づき算出される需要額 (needs-based formulae)

この需要額は、交通、住宅、教育、社会福祉、環境・治安・文化サービスの 5 つのブロック別に各指標を用いて算出される。基本的には、各地方自治体の年間資本支出ガイドライン (Annual Capital Guidelines : ACGs)¹⁵³ の算出に用いられる指標に類似したものが利用されるが、交通に関しては道路の総延長や橋梁の数に基づいた指標が利用される。

なお、単一資本資金はこれら 5 つのブロックのすべての補助金をまとめるのではなく、現状ではその内の一定部分をカバーしているにすぎない。

¹⁵² 第 5 章第 4 節 3 を参照。

¹⁵³ 第 5 章第 4 節 3 を参照。

イ 裁量額

同資金のうち大臣の裁量に基づく部分は、基本的に高実績自治体への報奨という意味合いを持つ。このため、地域事務所と教育・技能省 (Department of Education and Skills) と保健省 (Department of Health) の担当官から構成される共同チームが各地方自治体の業績を包括的業績評価制度 (Comprehensive Performance Assessment) の結果や資本戦略 (Capital Strategy)、資産管理計画 (Asset Management Plan) 等に基づいて評価する。そしてこの評価結果の妥当性を判断した上で、大臣は各地方自治体への交付額を決定することになる。

(ア) 資本戦略 (Capital Strategy)

資本戦略は、当該地方自治体の投資目的やその優先度、そして支出計画を示すものであるとともに、それらの支出が行政サービスの改善にどのように貢献するのかも示すことが求められる。基本的には、当該自治体の地域戦略 (community strategy) を反映したものになると思われる。

a 記載内容

同戦略は、他の計画や戦略との重複を避けた簡略的なものであるべきとされているが、以下の事項については記載することが求められている。

- (a) 資産や資本支出計画に関する統計的、財政的情報
- (b) 資本支出に関するすべての事項 (資本支出による影響を含む)
- (c) 資本投資に係る収益に関すること
- (d) 各資本計画の管理及び監視に関する枠組み
- (e) 追加的な資本原資の獲得状況と外部の資金の利用に関する情報
- (f) 広範な調達政策
- (g) 利害関係者や地域社会との関係
- (h) サービス計画やベスト・バリュー制度下の見直しとの関連性
- (i) 各資本計画の策定、実施、評価体制

b 評価

こうして策定された同戦略は、毎年7月までに当該自治体の地域を管轄する地域事務所へ提出することが義務づけられており、これを受けて共同チームが同戦略を10月末までに評価する。

共同チームは、同戦略について事前に決められた第1要求事項 (primary requirements) と第2要求事項 (secondary requirements) に関する以下の基準に基づいて、「良 (good)」、「満足のいく (satisfactory)」、「悪 (poor)」の3段階評価を行う。

- (a) 第1要求事項を満たさない場合... 「悪 (poor)」
- (b) 第1要求事項をすべて満たすが、第2要求事項を満たす割合が75%未満の場合... 「満足のいく (satisfactory)」

(c) 第1要求事項をすべて満たし、第2要求事項を満たす割合が75%以上の場合(但し、第2要求事項の各セクションの内最低1つは満たさなければならない)... 「良い(good)」

(イ) 資産管理計画 (Asset Management Plan)

資産管理計画は、当該地方自治体の現存資産の有効活用を目的に管理状況とその成果及び今後の改善計画の詳細を記したものである。この資産管理計画の策定において、総合財産担当職員 (Corporate Property Officer) は長期的な視点に立って挑戦的な資産の活用方法を見いだすことが期待される。また総合財産担当職員は常により良い行政サービスの実施を行うために効率的で効果的な資産活用を追求する必要がある。

なお、この計画の対象から住宅、教育、基幹道路、交通インフラは除外される。

a 記載内容

同計画には、以下の内容が盛り込まれる。

- (a) 総合財産管理に関する組織的対応
- (b) 利害関係者との協議方法
- (c) 資産に関するデータの管理計画
- (d) 資産管理と行政サービスの改善との関連性の確認
- (e) 各計画の作成と実施 見直しのあり方
- (f) 業績情報 (財産管理指標を含む)

b 評価

こうして作成された資産管理計画は、資本戦略と同様に毎年7月までに当該自治体の地域を管轄する地域事務所へ提出することが義務づけられており、これを受けて共同チームが同計画を資本戦略と同様の方法で10月末までに評価する。

(ウ) 財産業績指標 (Property Performance Indicator)

財産業績指標は、各地方自治体が毎年その資産に関する業績を評価することを目的に政府が定めたものである。またこの指標は、他の自治体との業績比較に利用することも目的とされており、現在5つが定められている。

この指標に関する業績に関しては、毎年上記の資産管理計画に記載することが義務づけられている。

またこの指標は、包括的業績評価制度において活用されることが期待されている。

9 最近の動き

政府は上述した政策報告書「強力な地方のリーダーシップを - 質の高い公共サービスを (Strong Local Leadership - Quality Public Services)」の中で、政府から交付する地方自治体への補助金のうち、従来増額する傾向にあった使途が特定されている特定目的補助金 (Ring-fenced Grant、日本の通常の補助金に相当)が、地方自治体の支出活動の自由を制約す

る役割を果たしていた点を考慮して、今後は、この補助金を政府が真に高い優先順位を与えている分野と政策実施後の具体的な結果目標を明示するだけでは政策目標を達成することができない分野に限定するとしている(2005年度までにその比率を2002年度の12.4%から10%以下にする予定。)

一方、それ以外の補助金については、一種の包括補助金であり、一定の公式の下に算出される補助金(Formula Grant、以下「公式補助金」とする)と一定の条件を満たすか、若しくは一定の成果を達成した地方自治体に交付され、用途について交付対象目標の範囲内であれば地方自治体の裁量に委ねられる目標補助金(Targeted Grant、2003年度より、特定公式補助金(Specific Formula Grant)に改名)に二分するとされている。この新しい公式補助金の算定方法は、住民一人当たりの均一額に、地域の荒廃度を考慮した加算、当該自治体の置かれた地域条件により給与水準が高くならざるを得ないことによる加算¹⁵⁴、その他の要素による加算が行われるとされている。¹⁵⁵

また、ベスト・バリュー制度に基づく地方自治体の評価分類に対応して、実績の高い団体に対してはより多くの補助金を交付することとし、実績の低い団体に対しては交付される補助金の大半を目的が限定されたものとする事により、政府は地方自治体に対しメリハリの利いた補助金政策を展開しようとしている。

第4節 借入金・地方債

上述したとおり、資本支出の主な財源には借入金や資本補助金、資本売却収入があり、その比率はそれぞれ約34%、25%、23%である。しかし、資本支出全体の額が地方自治体の全支出に占める割合が約8.1%と低いことから、借入金の全歳入に占める割合は約2.7%に過ぎない。なお、2000年3月31日時点でのイングランド及びウェールズの地方自治体の総借入残額は410億ポンドを超えている。

1 借入金

地方自治体には「1989年地方自治・住宅法(Local Government and Housing Act 1989)」に基づき借入の権限が認められており、次の3つの方法で借入を行うことができる。

- (1) イングランド銀行若しくは「1987年銀行法(Banking Act 1987)」に基づき認可された銀行からの当座借越
- (2) 国家負債局(National Debt Office)若しくは公共事業資金貸付協会(Public Works Loan

¹⁵⁴ ロンドン、サウス・イースト、ウエスト・ミッドランド、グレーター・マンチェスター、マージーサイドの5つの大都市圏地域内の地方自治体が対象とされた。

¹⁵⁵ なお、政府は2003年度については、激変緩和措置として公式補助金及びノン・ドメスティック・レイトによる地方への移転収入並びに警察補助金に関しては、最低額と最高額を設定することにより、全地方自治体が前年度より多くの補助金(最低3%増)を受け取れるよう配慮した。

Board) からの借入

(3)借入証書 (loan instrument)¹⁵⁶による借入

また以上3つの方法の他、「1989年地方自治・住宅法 (Local Government and Housing Act 1989)」43条に記載される基準に合致する借入は認められる。

この他、1993年5月よりポンド建てであればEU圏内に限り金融機関から財務省の許可なしで借入を行うことが出来るが、それ以外の場合 (外貨建てやEU圏外以外) は財務省の許可が必要である。

また借入金については短期借入 (2年以内に返済する借入。徴税のタイムラグによる繋ぎ資金等。) 以外については経常支出の財源とすることは出来ない等、基本的には資本支出の財源とされている。

【図表5 - 4 - 1 2000年度末地方自治体借入構成 (イングランド)】¹⁵⁷

借入先	2000年度借入額 (百万ポンド)	2000年度末総借入残高 (百万ポンド)
公共事業資金貸付協会	740	34,812
地方債	-2	742
銀行	-121	1,158
政府	1	21
海外機関	-50	402
その他	-40	459
長期借入合計	528	37,594
短期借入	17	923
合計	545	38,517

2 公共事業資金貸付協会 (Public Works Loan Board)

上述したように地方自治体は様々な方法で借入を行うことが出来るが、実際には公共事業資金貸付協会からの借入が総借入残高の大半 (2000年度末で約348億ポンド、90.3%) を占めている。

(1)組織

公共事業資金貸付協会は、1793年に設置された地方自治体への融資を目的とした法定の独立機関であり、1817年より恒久機関となり、1980年より国家投資・貸付局 (National Investment and Loans Office) の1機関となっていたが、2002年7月より国家負債局 (National Debt Office) とともに、英国負債管理局 (UK Debt Management Office) に統合された。

同協会は女王に任命される12名の委員 (任期は4年) から構成され、毎年3名が4月1日に交代する (但し、再任は可)。委員の役割は「1875年公共事業融資法 (Public Works Loan Act 1875)」や「1968年国家融資法 (National Loans Act 1968)」に基づいており、地方自治体への融

¹⁵⁶ 借入証書には為替手形 (bills) や公債証書 (bonds)、抵当証券 (mortgages)、無担保債 (debentures)、年金証書 (annuities) が含まれる。

¹⁵⁷ 「Local Government Financial Statistics 2001」(DTLR) に基づいて、作成。

資の決定・実施及び利払い金・元本償還費の回収・管理を行う。

融資の資金は国家融資基金(National Loans Fund)から賙われており、貸出利率については財務省が「1968年国家融資法(National Loans Act 1968)」に基づき毎週決定し、当該週の火曜日から有効とされる。

なお地方自治体からの借入申請は、電話で行うこととなっており、後日確認書が同協会より送られる。貸付は通常申請受理後、48時間以内に行われる。

(2) 貸付額の割当

地方自治体への貸付割当額は枠方式で行われており、通常起債許可額に同協会からの借入に対する当該年度の元本償還額の和が割当額とされる。

しかし、地方自治体が割当額を超えた融資を受けることも可能であり、その場合は翌年度の割当額から当該年度の超過分が差し引かれることになる。

一方、地方自治体の借入額が当該年度の割当額を満たさなかった場合には、割当額の最高20%までを翌年度に持ち越すことができる。

また割当額はその利率により低利率貸付(Lower rates)と高利率貸付(Higher rates)に分けることができ、地方自治体は全割当額のうち、前年度末の債務償還準備金(credit liability)残高を控除した額だけ、低利率貸付を受けることができる。

ア 低利率貸付 国債の市場利率に若干のマージンを上乗せした貸付

イ 高利率貸付 市場利率を若干下回る貸付

この他にも、通常の割当額以外の追加割当額(Additional quota)や緊急やむを得ない場合の2種類の非割当型貸付(Non-quota loans)もある。

(3) 貸付の種類

同協会からの貸付は大きく次の2つに分けることができる。

ア 固定利率貸付(fixed rate loans)

最初の貸付時点に利率を固定する貸付で、償還方法により3つに分けることができる。

(ア) 元利半年賦償還(Annuity)

半年毎に元利金を償還する。貸付期間は2年から25年。

(イ) 元金半年賦償還(EIP)

半年毎に元金均を償還するとともに、利息も不定期に償還する。貸付期間は2年から25年。

(ウ) 元金一括償還(Maturity)

利息のみ半年毎に償還し、元金は満期に一括返済する。貸付期間は1年から25年。

イ 変動利率貸付(valuable rate loans)

定期的(毎月、3ヶ月若しくは半年)に利率が変動する貸付で、償還方法により2つに分けることができる。

(ア)元金半年賦償還(EIP)

毎月、3ヶ月若しくは半年毎に元金均償還するとともに、利息も定期的に償還する。貸付期間は2年から10年。

(イ)元金一括償還(Maturity)

利息のみ毎月、3ヶ月若しくは半年毎に償還し、元金は満期に一括返済する。貸付期間は1年から10年。

また上記の固定利率貸付と変動利率貸付については、その一部または全体を相互に組換えすることができるが、以下のような条件が伴う。

ア 組換え終了後2年間は再度の組換えを行うことができない。

イ 固定利率貸付についてはその組換え後の貸付期間が最低1年以上かつ10年以下でなければならない。

ウ 変動利率貸付についてはその組換え後の貸付期間が最低2年以上若しくは、従来の貸付の償還期限まで最低1年以上なければならない。

なお1994年4月1日以降の貸付の組換えについては、高利率貸付は高利率で、低利率貸付は低利率での組換えとなり、1994年3月31日以前の貸付は全て低利率に組換えられる。

(4)繰上償還

地方自治体は通常以下の条件を満たす場合には、借入の繰上償還を行うことができる。

ア 借入から最低1年以上経過している借入であること。

イ 償還期限まで1年以上ある固定利率貸付であること。

(5)手数料

同協会は「1991年公共事業資金貸付手数料規則(Public Works Loans (Fees) Regulations 1991)」に基づき貸付に当たり、地方自治体から以下の手数料を徴収することができる。

ア 固定利率貸付 貸付金額1,000ポンド毎に35ペンス(最低手数料25ポンド)

イ 変動利率貸付 貸付金額1,000ポンド毎に45ペンス(最低手数料25ポンド)

なお、貸し付けの組換えについても1件当たり、70ポンド徴収することができる。

3 地方債

地方自治体は各種様々な地方債を発行することができるが、実際に債券発行の形で発行している額は少なく、総借入残高に占める割合は、2000年度末現在で約1.9%である。

(1)起債許可制度

地方債の発行に関しては許可制度が採用されており、各地方自治体の起債許可額が決定される。各地方自治体はこの起債許可額の範囲内で起債及び借入、リースを行わなければならないが、地方自治体間で契約に基づき起債許可額を融通することも可能である。なお起債許可は以下の2つに分けることができるが、短期借入については起債許可を必要としない。

ア 基本起債許可 (Basic Credit Approval : BCA)

起債上限額だけが示されその用途については、地方自治体の裁量に委ねられている。基本的には国務大臣により年度当初に額が示される。同起債許可は当該年度だけ有効である。

イ 追加起債許可 (Supplementary Credit Approval : SCA)

各省庁により発行され、その用途が指定されている。同起債許可の有効期限は、その発行とともに特定されるが、最大翌年度の9月末までである。

(2)起債許可額の算定方法

まず、地方自治体分を含めた全公共部門の当該年度起債総額が財務省を中心に決定され、各省庁に配分される。地方自治体分はこの各省庁への割当額に含まれており、各省庁は事業優先度を考慮した上で、起債許可総額の中から追加起債許可を決定し、それを控除した残額を基本起債許可として、副首相府へ通知する。

これを受けた副首相府は各地方自治体の年間資本支出ガイドライン (Annual Capital Guidelines、以下「ACGs」とする) の額から各自治体の想定資本売却収入 (Receipts Taken into Account、以下「RTIA」とする) を控除して基本起債許可額を決定する。これを数式で示すと次のようになる。

$$BCG = ACG - RTIA$$

なお基本起債許可額がゼロになることはあるが、マイナスになることはない。また地方自治体が起債許可限度額一杯まで使う必要もない。

ア 年間資本支出ガイドライン (Annual Capital Guidelines : ACGs)

ACGsとは、特定財源 (追加起債許可及び資本補助金) で賄われるものを除いた、各地方自治体の想定資本需要を5つのブロック別に算出したもので、住宅、交通、環境・治安・文化サービスについては副首相府が、教育は教育・技能省が、社会福祉については保健省が算出する。但しACGsは単なる計算上の数値であり、実際の地方自治体の歳出を拘束するものではない。

ACGs の総額については、公共支出計画で示される起債許可総額と RTIA の総額より以下の式の基づき決定される。

ACGs の総額 = 起債許可総額 - 追加起債許可総額 + RTIA の総額

イ 想定資本売却収入 (Receipts Taken into Account : RTIA)

RTIA は資源の再分配という観点から導入された制度で、政府から示される基本起債許可額の算定の際に、各地方自治体はその資産を売却して得た収益を考慮する制度である。

その具体的内容は、前年度中に発生した資産売却収入から借入金の返済などのために留保することが義務づけられた部分 (Unusable Receipts) を除いた残りの利用可能資産売却収入 (Usable Receipt) と当該年度に繰り越された利用可能資産売却収入合計のうち、政府が当該年度の資本支出に充当すべきものとして地方自治体ごとに算出する金額である。そしてこの RTIA を基本起債許可額の算定に当たり考慮することにより、自己資産を売却して多額の収益を得た地方自治体には起債額を少なく、そのような収入の少ない地方自治体には起債額を多く認める制度である。

なお、同制度については 2003 年度の基本起債許可額の算定から廃止されることになった。

(3) クレジット・アレンジメント (Credit Arrangement)

通常の借入以外の方法での資本充当を防ぐ観点から、次の方法での資本充当についても起債とみなし、起債許可額の範囲内での運用が地方自治体に求められている。

ア 土地や建物、その他の財産のリース

イ 支払いに先立ち 1 年度以上の期間に渡って地方自治体が土地や商品、サービス、その他の利益を享受できる契約

但し、以下のような例外事由も設けられている。

ア 一定条件下での 3 年以内のリース

イ ホームレスの収容施設として利用している住宅の 10 年以内のリース契約

ウ 所有権移転が無く、且つ市場価格を下回る価格での再リースが行われない一定条件下での車両や機械、設備のリース 等

【図表5 - 4 - 2 イングランド分野別起債許可額】¹⁵⁸

(単位：百万ポンド)

分野	1999年度	2000年度	2001年度
住宅	1,024	1,820	684
交通	470	774	1,237
教育	458	546	565
社会福祉	57	56	56
消防	30	33	57
農業・水産業・食物	14	13	19
スポーツ・レクリエーション	4	25	25
治安	58	58	71
その他	445	66	107
合計	2,561	3,392	2,820

【図表5 - 4 - 3 年度別 ACGs 及び基本起債許可額】¹⁵⁹

(単位：百万ポンド)

項目・分野	1999年度	2000年度	2001年度
ACG (住宅)	609	2,019	882
ACG (交通)	115	49	44
ACG (教育)	354	432	459
ACG(社会福祉)	43	44	44
ACG (内務省サービス)	26	29	40
ACG (その他)	61	79	81
ACG (合計)	1,208	2,652	1,551
想定資本売却収入	275	350	350
基本起債許可額	1,075	2,302	1,201

(4)借入規制

政府は「1989年地方自治・住宅法 (Local Government and Housing Act 1989)」第4編に基づき、地方自治体の資本支出を様々な形で抑制しているが、それは直接自治体の資本支出をコントロールするという意味合いのものよりも、上述した起債許可制度のように地方自治体の借入を規制するという形で行われている。

ア 債務総額上限 (Aggregate Credit Limit : ACL)

「1989年地方自治・住宅法」第62条により地方自治体の債務総額の上限である債務総額上限 (以下「ACL」とする) が定められており、地方自治体は年度内のいかなる時も以下の式により求められる ACL を超えて借入を行うことは出来ない。

ACL = 当該年度4月1日現在の期首純債務額 (Credit Ceiling) + 短期経常借入上限額 + 短期資本借入上限額 + 起債許可使用額 + 承認投資残高 + 手許現金 - 利用可能資産売却収入残高

¹⁵⁸ 「Local Government Financial Statistics 2001」(DTLR)に基づいて、作成。

¹⁵⁹ 「Local Government Financial Statistics 2001」(DTLR)に基づいて、作成。

なお、期首純債務額は以下の式に基づき、求められる。

期首純債務額 (Credit Ceiling) = 初期期首純債務額 + 1990 年度以降の起債許可使用額 - 1990 年度以降の資本売却益留保額 - 1990 年度以降の経常会計からの債務返済準備積立金の額 - 政府より債務返済用に給付される補助金

ここで言う、初期期首純債務額とは、1990 年 4 月 1 日付けの純債務額のことである。

初期期首純債務額 = 1990 年 3 月 31 日現在の債務残高 + 1988 年 7 月 7 日から 1990 年 3 月 31 日の間に行われたリース等クレジット・アレンジメント総額 - (1990 年 3 月 31 日現在の未使用の利用資産売却収入 + 地方自治体が自主的に債務返済のために積み立てた利用資産売却収入)

イ 債務返済準備金 (Provision for Credit Liabilities)

「1989 年地方自治・住宅法」第 63 条は、地方自治体が毎年、債務返済準備金 (Provision for Credit Liabilities、以下「PCL」とする) を積み立てることを義務付けている。

この PCL は、債務の元本返済及びリース料の支払のために取り崩すことは可能であるが、債務利払い費として取り崩すことはできない。また、純債務額がゼロ、若しくはマイナスの地方自治体は、PCL を資本支出目的に取り崩すことも可能である。

なお、PCL の主な積み立て方法として、以下の 3 つが挙げられる。

(ア) 最低経常収入積立金

最低経常収入積立金 (Minimum Revenue Provision、以下「MRP」とする) とは、経常収入の一定割合を毎年度 PCL として積み立てる制度であり、その総額は住宅会計及び非住宅会計の債務に分類して求められる。

すなわち、基本的には債務残高から PCL を控除した期首純債務額の一定割合を MRP として積み立てるのであり、住宅会計の債務についてはその 2% が、非住宅会計についてはその債務の 4% が積み立てられることになる。ちなみに、どちらかの会計が黒字の場合、赤字分は黒字分により相殺される。

またもちろん、純債務額がゼロ、若しくはマイナスの地方自治体は MRP を積み立てる義務はないが、各自治体は MRP の額を超えて経常収入から PCL を積み立てることは可能である。

(イ) 資産売却収入からの積み立て

資本売却収入は資本支出の重要な財源の一つであるが、その全額を資本支出に用いることは出来ず、そのうちの一部は PCL として積み立てられなければならない。

その額は、住宅資産の売却収入の場合その 75% が、その他の資産の売却収入については 50% が積み立てられなければならない。但し後者については、1998 年 10 月以降、その規制は解除されている。

なお、資産売却後に同種の資産を購入する場合は、その収入についてはこの規定の適用を免除される。

(ウ)承認外投資に伴う積立

地方自治体が保有する余剰金については、その投機的な運用を回避させるため、承認投資 (Approved investments) という規制を設けている。具体的には、承認されている投資は中・長期国債への投資や銀行への短期預金、他の地方自治体への短期貸付等がある。

もちろん、地方自治体が承認投資以外の投資を行うことも可能であるが、その場合投資額の50%をPCLとして積み立てなければならない。また、株式への投資を行う場合は通常その投資額の75%を積み立てなければならない。

なお上記の他に、EUからの補助金や政府からの債務返済用の補助金に対しては同額をPCLとして積み立てなければならない。

ウ 議会での議決事項

「1989年地方自治・住宅法 (Local Government and Housing Act 1989)」第45条に基づき、各地方自治体は次の3つの事項を議決しなければならない。

(ア) 当該年度の全借入額の上限

(イ) 当該年度の短期借入額の上限

(ウ) 当該年度の変動金利借入の割合

(5) 最近の動き

2002年12月に公表された政策報告書「強力な地方のリーダーシップを - 質の高い公共サービスを」は、地方自治体の投資的支出に対する自由裁量を拡大することを目的に、借入についても大きな政策転換を政府が意図していることを明確化している。

具体的には、現行の地方債に係る許可制度を廃止し、事前の政府の同意なしに地方自治体が資金を借入れ、図書館やレジャー・センター等の大規模資本建設に着手することができるようになるとしている。

但し、このように政府による直接的な規制は緩和されるが、地方自治体が自由に好きなだけ借入をすることが認められるわけではもちろんなく、地方自治体は自己規律を保持した (prudential) 借入を行うことが当然求められている。

すなわち、地方自治体は自ら拘束性のある借入金の上限額を設定しなければならず、また、住民の理解を得るため投資及び借入にかかる計画を作成して住民に公表することが義務付けられることになる。また、自治体の資産を担保にした借入を行うことは許されず、投資的経費の総額も今後の3年間の経常収入見込み額と住民の地方税負担の水準を勘案して決められなければならないとされている。なお、以上の内容については、「2002年地方自治法案 (Local Government Bill 2000)」でも提案されている。

第5節 使用料・手数料等

地方自治体は様々な使用料や手数料、資産及びサービス売却収入、その他の雑収入を収入としている。特に最近大きな割合を占めているのが、資産売却収入と貸付金からの利子収入である。

1 使用料・手数料

地方自治体は様々なサービスを通して使用料・手数料を得ているが、そのサービスの数は約600と推定される。なおこれらのサービスは大きく以下の4つに分けることができる。

(1) 商業サービス

産業廃棄物処理、公共交通、屠殺場、港、空港、公営市場 等

(2) 個人向けサービス

ホームヘルプ、児童及び高齢者介護、成人教育 等

(3) アメニティサービス

浴場、スポーツ施設、市民劇場、駐車場

(4) 規制サービス

計画申請、建築物規制、介護施設登録

各地方自治体にはその料金設定や範囲について定めることのできる裁量権が基本的にはあるが、実際は政府が定める各種ガイドラインに拘束されている。しかし各地方自治体間での料金の格差は著しい。

2 その他

この他の雑収入として地方宝くじ¹⁶⁰からの収入があるが、1979年に350の地方自治体で実施されたものの(収益約2,100万ポンド)、現在では15の地方自治体だけになり、その収益は年3万ポンドから5万ポンドほどである。

また現在地方自治体には、外部資金担当官(External Funding Officer)が設置されており、政府補助金やカウンシル・タックス以外の財源の確保をでき得る限り行うことが義務付けられている。

第6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、地方自治体及び国が

¹⁶⁰ 「1976年宝くじ法(Lottery Act 1976)」により導入された。

ら独立した機関である監査委員会 (Audit Commission) による外部監査に分けられる。その主な概要は以下のとおりである。

なお内部監査と外部監査は今日、双方の業務を効率的、効果的に行うために定期的に担当者間で監査実施計画についての情報交換等を行っている。

1 内部監査

内部監査は通常、各地方自治体の財政部局に所属する、資格を有する内部監査官によって実施される。¹⁶¹ その役割は、定期的な収支状況のチェック、財政上の不正行為の防止等の手続き面を含めての会計上の検査、予算と実際の支出状況の比較であり、これにより地方自治体の財政的損失を最小限に止めることが期待されている。また今日では、その支出における金銭的効率性の観点からも検査が行われている。

内部監査の結果は報告書にまとめられ、財務部長等を通して議会へ提出される。また、内部監査官が不適切な事実を発見した場合は、担当部局からの意見聴取を行った上で、その事実と合わせて勧告内容を報告書に記載するのが通常である。

なお内部監査は法的義務事項ではない¹⁶²が、大半の地方自治体で外部監査に備える意味でも実施されている。¹⁶³

2 外部監査

英国の地方自治体の外部監査の起源は 17 世紀半ばまで遡ることができ、1846 年にはパリッシュの外部監査制度として地区監査制度 (District Audit Service) が導入されている。

その後 1868 年には監査官の任命が政府によって行われるようになり、更に 1898 年には政府機関が外部監査を所管することとなった。しかし、実際の監査は、地区監査委員会 (District Audit) に所属する地区監査官 (District Auditor) が行っていた。

なお、地方自治体における外部監査の実施は法的義務事項である。

(1) 役割

外部監査の役割は、財政上の不正行為の防止、適正な会計処理の確保、不法な支出の指摘、金銭的効率性の確保であり、大きく次の 4 つに分けることができる。

ア 地方自治体の決算検査

当該地方自治体の年度終了時点までの収支状況についての適正な会計処理の確保を行う。

¹⁶¹ 最近では、内部監査の独立性確保の観点から、外部の民間会計士に内部監査を委託する地方自治体もある。

¹⁶² 但し、「1983 年会計・監査規則 (The Account and Audit Regulation 1983)」により、適切な内部監査制度の整備が地方自治体に対して求められている。

¹⁶³ 外部監査の手数料が監査日数を基に計算されるため、内部監査が適切に行われていないと外部監査官が判断した場合、外部監査に要する日数が増え、結果として地方自治体の負担が増えることになる。

イ 政府補助金に関する検査

政府から当該地方自治体に交付されている補助金の申請及び返還について検査を行う。

ウ 金銭的効率性 (Value for Money) に関する調査

地方自治体の支出について、経済性 (Economy)、効率性 (Efficiency)、効果性 (Effectiveness) の3Eの観点から検査を行い、3Eが保たれる枠組みの確保を行う。

この役割はメジャー保守党政権の「市民憲章 (The Citizen's Charter)」の導入以降、近年その重要性が増しており、外部監査業務の1/3以上がこの部分に割かれている。

また「1992年地方自治法 (Local Government Act 1992)」に基づき、監査委員会は地方自治体間の業績の比較や自治体内の業績の経年変化に用いるための業績指標 (Performance Indicators) を作成することとなった。¹⁶⁴

エ 内部監査の業務監査

内部監査の適切な実行の確保のために検査を行う。

(2) 監査委員会 (Audit Commission)

現在「1982年地方財政法 (Local Government Finance Act 1982)」により1983年に設置された監査委員会 (Audit Commission) が、イングランド及びウェールズの地方自治体 (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る。¹⁶⁵

なおスコットランドの地方自治体の外部監査については、会計委員会 (Accounts Commission) がその責任を有している。その委員等はスコットランド自治政府 (Scottish Executive)¹⁶⁶ が任命する。

ア 組織

同委員会は独立した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、最大18名の委員から構成される。この委員は3年の任期であり、経済界や地方自治体、労働組合、医療関係者、公認会計士等幅広い分野から任命される。

委員会は年に11回定期的に開催されるが、この他に特定のテーマに絞ったパネルが開催される。このパネルは随時そのテーマや構成員の見直しが行われ、現在では委員会勧告パネル (Commission Advisory Panel)、監査パネル (Audit Panel)、地区監査パネル (District Audit Panel)、購入・品質管理パネル (Purchasing and Quality Control Panel)、サービス水準検査パネル (Inspection Panel)、分析・調査パネル (Analysis and Research Panel)、資源パネル (Resources

¹⁶⁴ なお、2002年度よりその同委員会の業績指標は政府の指標と統合され、監査委員会が独自の指標を作成することはなくなっている。

¹⁶⁵ 従来外部監査を所管していた環境省 (Department of Environment、当時) とウェールズ省 (Welsh Office、当時) からその所管を引き継いだ。

¹⁶⁶ 第6章第2節6を参照

Panel)の7つのパネルが設置されている。

また日常の業務活動は、事務総長 (Controller) 以下の 10 人の執行委員から構成される執行委員会により運営される。なお事務総長は、国務大臣の承認を得た上で、監査委員会により任命され、任期は3年である。

なお事務局は本部事務局の他、1994 年以降に下部機関となった地区監査委員会がある。

イ 財政

監査委員会は独立した会計を有しており、その運営費のほとんどを、監査及びサービス水準検査¹⁶⁷を行った団体から徴収する手数料で賄っており、政府からの補助金は一切受け取っていない。この手数料の額は、毎年度、委員会が設定した1日あたりの金額にもとづいて算出される。

なお 1990 年には NHS¹⁶⁸を対象に外部監査を実施しており、現在 13,000 以上の団体に対して外部監査を行っている。

【図表5 - 6 - 1 監査委員会収支状況 (2000 年度及び 2001 年度) : 単位千ポンド】¹⁶⁹

項 目		2000 年度	2001 年度
収入	監査手数料	125,862	135,033
	サービス水準検査手数料	15,399	40,761
	その他手数料	3,084	2,730
	利息収入	298	828
	合計	144,643	179,352
支出	人件費	74,320	97,578
	サービス購入費	39,252	49,232
	訴訟費用	205	636
	その他	30,368	31,309
	合計	144,145	178,755

ウ 役割

監査委員会の役割は、ここ数年拡大しており、現在主に以下の7つが挙げられる。

(ア) 監査実施規範の作成

監査委員会は、監査の基本的基準、監査手続き及び技術的手法について規定した「監査実施規範 (Code of Audit Practice)」を作成しなければならない。この規範は法律に基づき、5年ごとに改訂され、議会での承認を得た上で、公布される。

¹⁶⁷ 第8章第3節3を参照

¹⁶⁸ 第11章第3節を参照

¹⁶⁹ 「Audit Commission Annual Report, Year Ended October 2001」に基づいて作成。

(イ) 外部監査官の任命

監査委員会は、イングランド及びウェールズの地方自治体及び NHS 諸団体の実際の外部監査を行う外部監査官を任命する。

この外部監査官は、地区監査委員会に所属する地区監査官と監査委員会が定める基準を満たし、監査委員会と契約を結んでいる民間の会計法人から任命される。¹⁷⁰この際、監査委員会は、外部監査対象の地方自治体の意見を聴取しなければならないが、その意見を外部監査官の任命に反映させる義務はない。

なお外部監査官は以下の会計士団体に資格を有することが求められる。

- a イングランド・ウェールズ公認会計士協会 (The Institute of Chartered Accountants in England and Wales)
- b スコットランド公認会計士協会 (The Institute of Chartered Accountants in Scotland)
- c 公認会計士協会 (The Association of Chartered Accountants)
- d 公会計公認会計士協会 (The Chartered Institute of Public Finance Accountancy)
- e アイルランド公認会計士協会 (The Institute of Chartered Accountants in Ireland)

(ウ) ベスト・バリュースタディーズの監査⁷¹

(エ) サービス水準検査の実施⁷²

(オ) 特別監査の実施

当該地方自治体内の有権者による申請や外部監査官の報告等に基づき必要と認めた場合¹⁷³、監査委員会は特別監査の実施を当該外部監査官に命じることができる。

また公益上の観点から、国務大臣が必要と判断する場合、監査委員会は特別監査の実施が求められる。

(カ) 外部監査の手数料設定

監査委員会は、地方自治体協議会や会計士団体と協議の上、外部監査の手数料を毎年度設定しなければならない。

¹⁷⁰ 1972年に一定の資格を有する民間の公認会計士が地方自治体の外部監査を行うことが可能となった。

¹⁷¹ 第8章第3節3を参照。

¹⁷² 第8章第3節3を参照。

¹⁷³ この他に、民間会計士による外部監査において不法な支出や損失が明らかになった場合、当該外部監査官はその旨を監査委員会に報告しなければならず、それを受け、監査委員会は地区監査官を派遣して特別監査を実施しなければならない。

(キ)調査・研究

地方自治体や NHS 諸団体の運営における経済性や効率性、効果性を高めるとともに、地域住民へのより良いサービス提供を可能とするために、監査委員会では地方自治体や他の機関と協力の上、様々なテーマについて調査、研究を行う。その調査結果は公表され、今後の地方行政に活用されている。

3 外部監査の枠組み

外部監査官は、監査実施規範や監査委員会が定めた監査基準に従って外部監査を行わなければならない。

(1)調査権

外部監査官は、監査に必要と考えられる地方自治体の文書をすべて閲覧することができるとともに、議員や事務職員から当該文書に係る情報の提供や説明を受けることができる。

なお、正当な理由がないにもかかわらず外部監査官の要求に応じない者は、即決裁判が行われ 200 ポンド以下の罰金に処せられる。なおそれ以降も要求に応じない場合は、1 日 20 ポンドの罰金が加算される。

また、地方自治体は外部監査が行われる場合必ず事前にその日時や外部監査官の氏名及び住所、住民の権利を地方紙等で公告するとともに、監査 15 日前には会計書類やその他の書類について住民の閲覧に供しなければならない。

(2)住民からの質問への回答

外部監査官は、書類の閲覧の結果、地域住民から寄せられた当該自治体の会計に関する書面での質問について、回答しなければならない。またその旨は、報告書に記載しなければならない。

(3)報告書の作成

外部監査官は監査終了後、その結果を報告書にしなければならない。また監査中に重大な問題があると判断した場合は即座に報告書を作成することができる。

更に地方自治体の会計に以下のような大きな問題があることが明らかな場合、外部監査官は「公共の利益に関するレポート(Public Interest Report)」を作成し、監査終了後 14 日以内に当該自治体の議会及び監査委員会に提出しなければならない。¹⁷⁴

ア 決算の遅れ

イ 財政均衡の極端な欠如、収支の大幅な欠陥

ウ 前回の外部監査の報告書に基づく改善の未実施

エ 不正・詐欺行為

¹⁷⁴ なおこの場合も、緊急を要すると判断される場合、外部監査官は監査期間中にレポートを作成することができる。

- オ 不法行為
- カ 監査に対する異議申し立て
- キ 内部監査の不備
- ク 説明を要する財政上の問題
- ケ 経済性、効率性の欠如
- コ 情報管理及び監督の脆弱性

これに対して地方自治体は、「1992年地方自治法(Local Government Act 1992)」に基づき、同レポートを受け取ってから4ヶ月以内に対応策を本会議で決定しなければならない。なおその際、7日前までに当該自治体は本会議の開催日時とレポートの内容について地方紙に掲載しなければならない。そして対応策決定後は、その内容を公告するとともに、外部監査官に通知しなければならない。

なお、外部監査官は議会に対して勧告を行うこともできるが、その場合も「公共の利益に関するレポート(Public Interest Report)」と同様の対応が取られなければならない。

(4) 「違法な会計上の事項の宣言」の請求

外部監査官は、「1998年監査委員会法(Audit Commission Act 1998)」に基づき、「違法な会計上の事項(an item of account is contrary to law)」と判断した場合、その旨の宣言を裁判所に求めることができる。

この訴えに基づき裁判所が宣言を行った場合は、裁判所は当該不法行為に関与した議員若しくは事務職員に対し、当該不法行為による損失額の残額若しくは一部の支払いを命じることができる。¹⁷⁵また、その損失額が2,000ポンドを超える場合、裁判所は当該議員に対してある一定の期間、議員に就くことを禁止することができる。但し、当該不法行為が行われるに当たって、止むを得ない理由があったと判断される場合は、賠償を求めることはできない。

(5) 外部監査官による返還命令

外部監査官は、「1982年地方財政法(Local Government Finance Act 1982)」に基づいて、以下のような事項を発見した場合、当該損失の原因を作った議員若しくは職員に対して損失額の支払いを求めることができる。¹⁷⁶

- ア 国務大臣の許可なく、何れかの者により会計に含まれるべき金額が計上されていない場合
- イ 損失若しくは損害が、何れかの者による故意によりもたらされた場合

¹⁷⁵ 賠償額の算定は、個人の支払い能力やその他の状況を勘案して決定されなければならない。

¹⁷⁶ 1974年までは、損失額だけでなく課徴金も徴収できた。

以上のことについて、責任があると外部監査官によって証明された者は、14日以内にその金額を支払わなければならない。また議員の職にある者若しくはあった者は、その損失額が2,000ポンドを超える場合、5年間議員の職に就くことができな¹⁷⁷い。

なお、この制度は「2000年地方自治法(Local Government Act 2000)」の制定に伴い、廃止されている。

(6) 禁止命令

この他にも、監査委員会は「1988年監査委員会法(Audit Commission Act 1988)」によって以下のような場合に禁止命令を当該自治体若しくは個人に出すことができる。なお、この禁止命令は書面で行わなければならない、当該書面が自治体若しくは個人に届かない限りその効力は生じない。また外部監査官はその禁止命令を解除することができる。

- ア 地方自治体又はその職員が、当該自治体に違法な支出をもたらす決定を行おうとしている場合若しくは行った場合
- イ 地方自治体又はその職員が、違法となる行為又は財政的損失、欠損の原因となる行為を起こそうとしている場合若しくは既に行った場合
- ウ 地方自治体又はその職員が、違法な収入項目を当該自治体の会計に計上しようとしている場合

なおこの制度も「2000年地方自治法」により廃止されている。

(7) 助言通牒制度

以上の(5)、(6)の制度の代わりに、「2000年地方自治法」に基づき、監査委員会による助言通知(Advisory Notice)制度が設けられている。

この制度により、外部監査官は地方自治体が違法な支出につながる意思決定を行おうとしている場合や財政的欠陥を招く行為を執ろうとしている場合、不正な会計処理が行われようとしている場合について当該自治体に対して助言通知を、理由を付して当事者に送ることができる。

これにより通知後すぐに一時的に上記の行為は凍結され、その間外部監査官と当事者若しくは当該自治体の間で話し合いが持たれることになる。

¹⁷⁷ 外部監査官の決定に不服のある者は裁判所に異議申し立てを行うことができる。

第6章 地方分権

第1節 労働党の地方分権施策

1 背景

英国はその正式名称が示すとおり、イングランド、ウェールズ、スコットランド及び北アイルランドから構成される連合王国である。しかしイングランドにより力で併合されたというその歴史的背景から、一部地域で、独立、あるいは地域内での自治を要求する民族主義政党が誕生し、国会にも議員を送りこむ等、その勢力は1970年代から拡張してきている。このため、こうした勢力にどの様に対処し、連合王国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5月の総選挙で、18年ぶりに政権を奪回したブレア労働党政権は、それまでの保守党政権が「地域議会の設立は連合王国の基盤を揺るがす」として、頑なに地方分権を拒んだのに対し、「地域議会の設立が不可欠である」として地方分権をその公約に基づき推進している。なお、この地方分権を推進するにあたって、地域住民の意向を住民投票で確認する手法を採っている点が注目される。

2 ブレア労働党政権の地方分権施策

労働党の地方分権に対する基本姿勢は、1997年の総選挙時に示された以下の選挙公約¹⁷⁸に集約されている。

「欧米諸国の中で、英国ほど中央集権的な国はない。EU(欧州連合)内の殆どの国は、地域議会に高度な機能を与え、経済効率も達成している。過度に中央集権化した政府は、民主性に欠けるだけでなく非効率である。労働党は、地方分権を推進し、意思決定権をウエストミンスター(国会)とホワイトホール(官庁街)から、住民の近くに移して行く。」

この考え方は、現在ヨーロッパで主流となっている地域主義(Regionalism)の流れに沿うものであるとともに、新設された地域議会に、EUの運営する欧州構造基金(European Structural Funds)¹⁷⁹獲得の際の主体的な役割を期待する等、実利的な面も考慮されている。

ブレア労働党政権は、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¹⁸⁰の設立、イングランド内の地域における地域開発公社の設立、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、という地方分権施策を実施する等、その公約の実現を図っている

¹⁷⁸ 「英国のための新労働党、新しい生活(New Labour, New Life for Britain)」。

¹⁷⁹ EUの財政支援策の一つで、加盟国の社会的、経済的な構造改善を支援するための補助金施策であり、加盟国が助成を行う事業に対し部分的に支援する。その年間総額は、EU予算の1/3以上を占める。その適用要件は幾つかあるが、その内の1つとして欧州委員会と国家及び地域若しくは地方のレベルにおける適当な地方自治体とのパートナーシップの構築が定められるとともに、各事業の段階ではサブシディアリティ(補充性)の原則が貫かれており、こうしたことから適当な規模の地方政府若しくは地方自治体の設立が求められることになる。

¹⁸⁰ 第2章第2節2を参照

が、一方で地方自治体に対する地方分権については、「権限逸脱の法理(Ultra Vires)」¹⁸¹の規制を緩めたものの、当初の選挙公約で唱えていたノン・ドメスティック・レイトの再地方税化¹⁸²を見送る等あまり積極的でないのも事実である。

しかしながら、連合王国からの独立推進派の勢力が拡大していたスコットランドに対しては、分権された事項に関する第一義的な立法機能を付与するとともに、名称もパララメント (Parliament) を付与する等、大幅な自治権を与えることとした。

また、2001年の総選挙を圧勝したブレア労働党政権は、2001年12月に公表した地方自治体に関する政策報告書「強力な地方のリーダーシップを - 質の高い公共サービスを(Strong Local Leadership - Quality Public Services)」の中で一定の地方自治体に対する規制緩和策を提示するとともに、2002年5月には、イングランドの地域議会の創設を目的とした政策報告書「あなたの地域、あなたの選択 (Your Region, Your Choice)」を公表する等、地方分権の動きも加速しつつある。

第2節 スコットランド議会の創設

1 概要

スコットランドは1603年までは独自の王をいただく独立国家であり、1707年までは独自の議会を有していた。しかし、その後は一度も独自の議会を有することなく20世紀末を迎えようとしていた。¹⁸³

このような状況の中、スコットランドでは従来、国の省庁であるスコットランド省 (Scottish Office)¹⁸⁴が、外交・防衛等、国としての判断が必要な分野以外の行政を管轄し、同省の国務大臣であるスコットランド担当大臣 (Secretary of State for Scotland)¹⁸⁵が、地方自治体に対する補助金の配分、行政法人等様々な公の機関 (Public Body) に対する幹部職員の任命、その他スコットランド内の問題に対する法律的な決定等を行っていた。

しかし、1997年5月の総選挙で18年ぶりに誕生したブレア労働党政権は、従来の保守党政権が地方分権を頑なに拒否したのに対し、地方分権の積極的推進を公約に謳い、その一環として、スコットランド議会 (Scottish Parliament) の設立を提案した。

これを受け1997年9月に議会設立の是非を問う住民投票が実施された。その結果は賛成が74.3%と圧倒的多数を占め¹⁸⁶、1998年11月には「1998年スコットランド法 (Scotland Act 1998)」

¹⁸¹ 第1章第2節を参照。

¹⁸² 第5章第2節3を参照。

¹⁸³ 1979年のキャラハン労働党政権時に最初のスコットランド議会創設に係る住民投票が実施された。投票結果は賛成が51.6%と過半数を超えたものの、成立要件だった全有権者の40%の賛成票獲得までには至らず (投票率が64%)、議会誕生とはならなかった。

¹⁸⁴ 1885年に設立、エジンバラに置かれた。

¹⁸⁵ 首相によりスコットランド選出の国会議員から任命された。

¹⁸⁶ 議会の設立の是非と併せて、域内所得税率変更権の可否についても投票が同時に行われ、賛成が63.5%を占めた。

が成立した。これを受け、1999年5月には同法に基づき第1回議員選挙が小選挙区比例代表並立制で実施され、スコットランド議会は同年7月に正式発足した。

今回設立された議会とその執行機関であるスコットランド自治政府 (Scottish Executive) は、スコットランド省の機能を完全に引き継ぐこととなり、約1万2,000人の職員のほとんどもそのまま引き継がれた。なお、スコットランド担当大臣は、国とスコットランドの調整役として、ポストが現在も残されており、政府の内閣の一員である。¹⁸⁷

2 権限

スコットランド議会はパラメント (Parliament) と呼ばれ、議員により選ばれた、女王が任命する議長により統括される。

同議会の権限は、「1998年スコットランド法」により明記された国が権限を留保する事項以外の分権された事項に及ぶ。すなわち同議会には、国が権限を留保する憲法、防衛、外交、マクロ経済政策、社会保障、原子力、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、域内税率変更権として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る。

なお主な権限は以下のとおりである。

- (1) 保健...国民医療保健サービス (National Health Service : NHS)¹⁸⁸の実施に関する事等
- (2) 教育とトレーニング...学校教育、職業能力開発、生涯学習、科学・研究資金援助等
- (3) 地方自治...地方自治体の行財政の管理
- (4) 社会福祉と住宅...社会福祉、公営住宅、地域開発、土地利用計画等
- (5) 経済開発と交通...経済開発、商業・輸出振興、観光、交通等
- (6) 法律と内政...裁判に関する事、警察、消防、緊急事態等
- (7) 環境...環境保護、洪水防止等
- (8) 農業・林業・漁業
- (9) スポーツと芸術
- (10) その他...統計と記録、特殊法人の管理等

また国の立法との関係では、議会は、分権された分野において、たとえ国が留保している事項に影響を与えるとしても、法案の審議・制定を行うことができる。しかし国会は、同議会で制定された法律が、憲法の枠内に収まっていない場合、国の義務と矛盾する場合、国の安全を脅かす場合、国に留保された事項に影響を与える場合には、その決定に干渉す

¹⁸⁷ スコットランド担当大臣は現在スコットランド・オフィス (Scotland Office) の長として、(1) 国会におけるスコットランドに関する議論への参加、(2) スコットランドに適用される国の法律への関与、(3) 国会とスコットランド議会のコーディネーターとしての役割を果たし、地方分権を推進すること、(4) スコットランド議会への補助金の交付、(5) 国が留保した事項の一部をスコットランドに対して実施することを行っている。

¹⁸⁸ 第11章第3節を参照。

ることは可能である。

3 議員

議員は任期が4年で、その選挙方法として英国初の小選挙区・比例代表並立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。現在の議会構成は、下記の表の通りである。

【図表6 2 - 1 スコットランド議会構成(2002年6月現在)】¹⁸⁹

	小選挙区	比例代表	計
労働党	52	3	55
スコットランド国民党	7	27	34
保守党	1	18	19
自由民主党	12	4	16
その他(議長含む)	1	4	5
計	73	56	129

4 組織

現在、本会議の下、以下の17の委員会が設けられている。

監査委員会 (Audit)、教育・文化・スポーツ委員会 (Education, Culture and Sport)、企業・生涯学習委員会 (Enterprise and Lifelong Learning)、機会均等委員会 (Equal Opportunities)、ヨーロッパ委員会 (European)、財政委員会 (Finance)、保健・地域介護委員会 (Health and Community Care)、第一法務委員会 (Justice 1)、第二法務委員会 (Justice 2)、地方自治委員会 (Local Government)、手続き委員会 (Procedures)、請願委員会 (Public Petitions)、地域開発委員会 (Rural Development)、社会正義委員会 (Social Justice)、基準委員会 (Standards)、規則委員会 (Subordinate Legislation)、交通・環境委員会 (Transport and Environment)

5 財政

予算は、スコットランド省の予算を引き継いでいる。しかしその大部分は、政府から支給される国の包括補助金(Scottish block grant)である。この補助金算出にはバーネット・フォーミュラ (Barnett Formula)¹⁹⁰ という公式が使われており、スコットランドはこれにより、イングランドに比べて人口あたりの公共事業費が約20%多く傾斜配分されている。

¹⁸⁹ <http://www.scottish.parliament.uk/>に基づいて作成。

¹⁹⁰ 1979年にイングランド以外の地域への補助金算定方式として設定されたもので、この公式により各地域にはイングランドに比べて人口あたりの公共事業費が多く傾斜配分されている。しかしこの公式には法的根拠がないため、イングランド選出の国会議員や地方自治体等からその廃止が繰り返し主張されている。

自治政府は包括補助金の総額が決定されると、その自主財源、自治政府としてスコットランドに必要であるとする政策実施のために必要な経費等を勘案した上で、地方自治体等に対して配分する金額を決定する。このように、自治政府は、スコットランドの地方自治体等に対して、補助金を交付し、地方税等独自財源を含む収入全般の調整を行うことにより、その支出をコントロールしている。

また自治政府の財政に係る最大の特徴として挙げられるのは、域内税率変更権が認められたことである。この変更権は、1ポンドにつき3ペンスの範囲内で、国税である所得税の税率を増減税することが出来る権利である。しかし議会の第一党である労働党は、他の地域との均衡の観点から、しばらくの間、この権限を行使しない旨の意向を表明している。

なおスコットランド議会自体の2000年度の支出は全体で約6,750万ポンドであり規模はきわめて小さいが、自治政府の支出は下表のとおり2001年度で約199億ポンドであり、極めて大きな規模となっている。その中でも、中央政府から交付される地方自治体への補助金やNHS関連の健康分野の支出がともに30%以上と大きな割合を占めている。

【図表6 - 2 - 2 スコットランド自治政府2001年度支出内訳(単位:百万ポンド)】¹⁹¹

目的別	金額	目的別	金額
資本近代化基金	12	司法	669
中央政府地方自治体補助金	6,538	政府近代化基金	13
児童・教育	311	地域問題	625
コミュニティ・ケア	6	自治政府運営など	516
検察	57	社会正義	715
企業・生涯学習	2,117	スポーツ・文化	184
環境	516	交通	1,036
EU構造基金	172	スコットランド議会 監査委員会	101
食品基準局	5	その他	75
森林	82	合計	19,893
健康	6,143		

6 自治政府

自治政府は、議会議員の中から選挙で選ばれる首相 (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。首相は、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) する権限を有する。また内閣の構成員数及び役割等は、首相の専決事項¹⁹²であるため、議会の与党が変われば、自治政府の組織自体が大きく変わる可能性がある。

なお、自治政府の首相、大臣は、国会議員、欧州議会議員、地方議会議員との職を兼ねることは可能であるが、国務大臣との職を兼ねることは出来ない。

2002年11月現在の自治政府はジャック・マコネール (Jack McConnell) 首相の下、9名の大臣と10名の副大臣から構成されている。また大臣、副大臣のほかに法律問題を担当する顧問が2

¹⁹¹ <http://www.scotland.gov.uk/pages/default.aspx>に基づいて作成。

¹⁹² 但し実際には、首相が所属する政党の意向を受けることとなる。

名いる。

【図表6 - 2 - 3 スコットランド自治政府の構成】¹⁹³

首相	副首相とともに自治政府の行う政策の策定・実施の総括、説明責任に関すること
法務大臣	法律・警察・消防・情報公開・地域開発計画に関すること
教育・青少年問題担当大臣	学校教育・青少年問題に関すること
企業・生涯学習担当大臣	経済・産業・投資・公共交通・生涯学習に関すること
環境・地方開発担当大臣	環境及び農業・林業・漁業を含む地方開発に関すること
財務・公共サービス担当大臣	予算・欧州構造基金・地方自治・電子政府・政府の近代化・住民サービスの改善に関すること
保健・コミュニティケア担当大臣	保健・NHS・コミュニティケア・食品衛生に関すること
議会担当大臣	議会に関すること
社会正義担当大臣	住宅・都市再開発、計画に関すること
観光・文化・スポーツ担当大臣	観光・スポーツ・芸術・文化・歴史遺産に関すること

7 独自政策

スコットランド議会及び自治政府は、依然として財政面では大きく中央政府に依存しているものの、教育や福祉政策などの分権された分野において、スコットランド独自の施策を打ち出している。

例えば、2002年7月から実施予定の65歳以上の高齢者に対する在宅介護の無料化や幼児虐待に対する厳しい規制（3歳以下の児童に対する両親の暴力全面禁止）等が挙げられる。また貴族のスポーツとして有名なキツネ狩りも禁止された。

この他、現在地方自治の分野についても議会で、地方選挙における比例代表制度の導入や地方自治体の財政力向上の観点からのノン・ドメスティック・レイトの再地方税化や地方所得税の導入やの可否等も検討されている。¹⁹⁴

第3節 ウェールズ議会の創設

1 概要

ウェールズ¹⁹⁵でもスコットランドと同時の1997年9月に議会設立の是非を問うための住民投票が行われた。¹⁹⁶その結果は、賛成が50.3%と過半数をわずかに上回り（投票率50.1%）、ウェールズ議会（The National Assembly for Wales）が設立されることとなった。これに続いて、「1998年ウェールズ政府法（Government of Wales Act 1998）」に基づき、1999年5月に第1回議員選挙が

¹⁹³ <http://www.scotland.gov.uk/pages/default.aspx>に基づいて作成。

¹⁹⁴ 全体的には議会が独自施策の導入に積極的なものに対して、自治政府は消極的である。

¹⁹⁵ 1536年にイングランドにより併合された。

¹⁹⁶ ウェールズでもキャラハン労働党政権時の1979年に議会設立の是非を問う住民投票が実施されたが、その時は賛成が20.2%しかなく、議会設立とはならなかった。

小選挙区比例代表並立制で実施され、同議会は同年7月に正式発足した。

なお今回設立された議会とその執行機関である内閣は、ウェールズ省(Welsh Office)¹⁹⁷の機能を引き継ぐこととなり、約 2,000 人の職員のほとんどがそのまま引き継がれた。なお、ウェールズ担当大臣 (Secretary of State for Wales) は、ウェールズ・オフィス (Wales Office) の長として、ポストが現在も残されており、政府の内閣の一員である。¹⁹⁸

2 権限

従来からウェールズの行政制度は、国の省庁であるウェールズ省と、その長で国務大臣でもあるウェールズ担当大臣により管轄されていたものの、イングランドと基本的に同一のものであった。

今回ウェールズ議会に付与された権限は、議会がアセンブリー (Assembly) と呼ばれることから明らかのように、スコットランドとは異なり、「1998 年ウェールズ政府法」に列挙される分野に限って国の法律を施行するための二次的な立法機能が与えられたに過ぎない。また税率の変更や独自の財源を調達する権限も与えられていない。この結果、今後も根拠となる一次的な法律は変わらないことから、大枠ではイングランドと同じ政策がウェールズでも実施されることになる。

なおウェールズ議会が有する二次的立法権の及び分野は以下のとおりである。

農業、漁業、林業、食物、産業、洪水対策、経済開発、学校、大学、職業能力開発、保健、社会福祉、環境、住宅、地方自治、スポーツとレジャー、計画、交通政策、芸術、文化、人工遺産、ウェールズ語

3 議員

議員の任期は4年で、その選挙方法として英国初の小選挙区・比例代表並立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。

なおスコットランドと同様、ウェールズにおいても労働党と自由民主党との連立政権が誕生している。

議会は議長 (Presiding Officer) を選出するが、その役割は議会を指導するものの、対外的には議会の広報官としての役割を果たすに止まり、首相が議会全体を代表することになる。

¹⁹⁷ 1964年に設立、カーディフに置かれた

¹⁹⁸ ウェールズ担当大臣はその役割として、(1)ウェールズに適用される国の法律への関与、(2)ウェールズ議会への補助金の交付 (3)国会におけるウェールズに関係する議論への参加等を行う等、政府とウェールズの調整役の役割を果たしている。また、同大臣はウェールズ議会への出席は可能であるが、議案への投票は許されていない。

【図表6 - 3 - 1 ウェールズ議会構成 (2002年6月現在)】¹⁹⁹

	小選挙区	比例代表	計
労働党	25	1	26
ウェールズ民族党 ²⁰⁰	9	8	17
保守党	1	8	9
自由民主党	3	3	6
その他	2	0	2
計	40	20	60

4 組織

現在、本会議の下、以下の13の分野別委員会 (Subject Committee) と4つの地域委員会 (Regional Committee) が設けられている。

(1) 分野別委員会

農業・地方開発委員会 (Agriculture and Rural Development Committee)、文化委員会 (Culture Committee)、経済開発委員会 (Economic Development Committee)、教育・生涯学習委員会 (Education and Lifelong Learning Committee)、環境・計画・交通委員会 (Environment, Planning and Transport Committee)、保健・社会福祉委員会 (Health and Social Services Committee)、地方自治・住宅委員会 (Local Government and Housing Committee)、監査委員会 (Audit Committee)、ビジネス委員会 (Business Committee)、機会均等委員会 (Equality of Opportunity Committee)、ヨーロッパ委員会 (European Affairs Committee)、規則委員会 (Legislation Committee)、活動規範委員会 (Standards of Conduct Committee)

(2) 地域委員会

中部ウェールズ地域委員会 (Mid Wales Regional Committee)、北部ウェールズ地域委員会 (North Wales Regional Committee)、南東部ウェールズ地域委員会 (South East Wales Regional Committee)、南西部ウェールズ地域委員会 (South West Wales Regional Committee)

5 財政

予算は、ウェールズ省の予算を引き継いでいる。しかしその大部分は、政府から支給される国の包括補助金 (Welsh block grant) である。この補助金算出にはバーネット・フォーミュラという公式が使われており、イングランドに比べて人口あたりの公共事業費が多く傾斜配分されている。

議会は包括補助金の総額が決定されると、その自主財源、議会としてウェールズに必要なであると考え政策実施のために必要な経費等を勘案した上で、地方自治体等に対して配分する金額を決定、配分する。

¹⁹⁹ <http://www.wales.gov.uk/index.htm>に基づいて、作成。

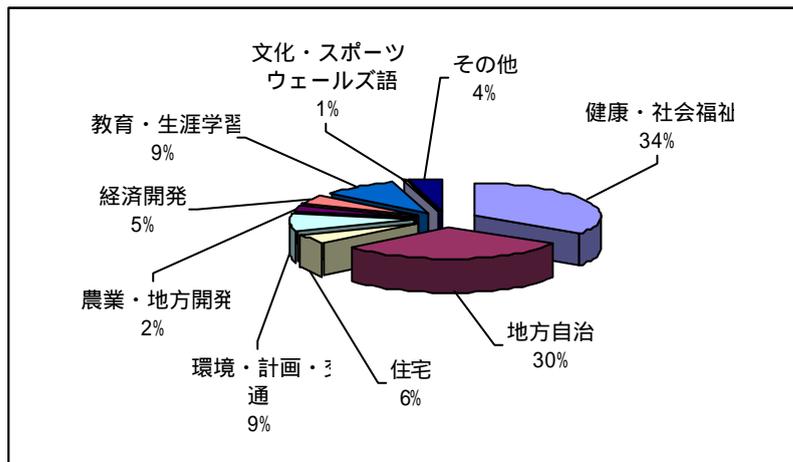
²⁰⁰ Plaid Cymru

ウェールズ議会の 2001 年度の歳出額は約 97 億ポンドで、その目的別内訳を見ると、保健・社会福祉（約 34%）、地方自治（約 30%）、教育・生涯学習（約 9%）、環境・計画・交通（約 9%）となっており、スコットランドと同様、地方自治体への補助金や NHS 関連の健康・福祉分野の支出が大きな割合を占めている。

一方歳入については、その大半が政府からの補助金で賄われており、続いて欧州構造基金がある。

【図表6 - 3 - 2 ウェールズ議会 2001 年度目的別予算】²⁰¹

目的別	金額（百万ポンド）
健康・社会福祉	3,344
地方自治	2,866
住宅	551
環境・計画・交通	848
農業・地方開発	228
経済開発	479
教育・生涯学習	922
文化・スポーツ・ウェールズ語	63
その他	405
合計	9,706



6 内閣

内閣 (Executive Committee、通常は Cabinet と呼ばれる。) は、議会により選出される首相 (First Secretary、通常は First Minister と呼ばれる。) と首相が議会議員の中から指名する 7 名の大臣 (Secretary 通常は Minister と呼ばれる。) により構成される。なお内閣の構成員数及び役割等は、首相の専決事項である。この他、現在大臣を補佐する 5 名の副大臣が任命されている。首相は対外的に内閣だけでなく、議会全体を代表する。

また内閣の首相、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、国務大臣との職を兼ねることは出来ない。

²⁰¹ <http://www.wales.gov.uk/index.htm>に基づいて、作成。

なお現在の内閣の構成は図表6 - 3 - 3のとおりである。

【図表6 - 3 - 3 内閣の構成】

首相	内閣の統括 政策の策定・実施の総括、他の地域との関係に関すること
教育・生涯学習担当大臣	学校教育・高等教育、生涯学習 職業教育に関すること
経済開発担当大臣	経済・産業・投資・地域開発 観光・IT・欧州構造基金に関すること
環境大臣	環境・水・計画・公共交通に関すること
財務・地方自治・地域社会担当大臣	予算・地方自治・住宅・治安に関すること
保健・社会福祉担当大臣	保健・NHS・社会福祉・食品衛生・青少年問題に関すること
地域問題・議会担当大臣	農林水産業・地方開発・議会に関すること
文化・スポーツ・ウェールズ語担当大臣	スポーツ・芸術・文化・図書館・ウェールズ語に関すること

7 独自政策

上述したように、ウェールズ議会には二次的な立法権しか付与されておらず、また財政的にも中央政府への依存が強いことから、イングランドとは異なる独自の政策を展開することは困難である。

しかし徐々にではあるが、独自の動きが展開されつつある。特にウェールズ語を代表とするウェールズ独自の文化の保護に関しては積極的であり、議会の公用語も英語及びウェールズ語とされている。また一部の行政においては、ウェールズ語の利用に関する保護規定が設けられている。

更に地方自治の面でも、2002年4月からは政府とは異なる独自のベスト・バリュー制度の導入²⁰²や地方自治体の代表機関であるウェールズ地方自治体協議会（Welsh Local Government Association）と幅広い協力関係を構築する等、一定の制約下においても中央政府とは違う自立した政策を展開し始めている。

第4節 イングランドにおける地方分権施策

1 グレーター・ロンドン・オーソリティ（Greater London Authority）の創設

ロンドンは、1986年にサッチャー政権下の自治体構造改革によって大ロンドン市（Greater London Council）が廃止されて以来、32のロンドン区（London Borough）と金融街のシティ（City of London Corporation）からなる一層制の地方自治体で構成されていた。

こうした中、1997年の総選挙においてロンドンにおける統一的自治体の創設を公約の1つとして掲げて勝利を収めたブレア労働党政権は、その公約に沿って、広域自治体であるグレーター・ロンドン・オーソリティ（Greater London Authority、以下「GLA」とする）を2000年7月に創設した。²⁰³

²⁰² 第8章第6節2を参照。

²⁰³ 第2章第2節2を参照。

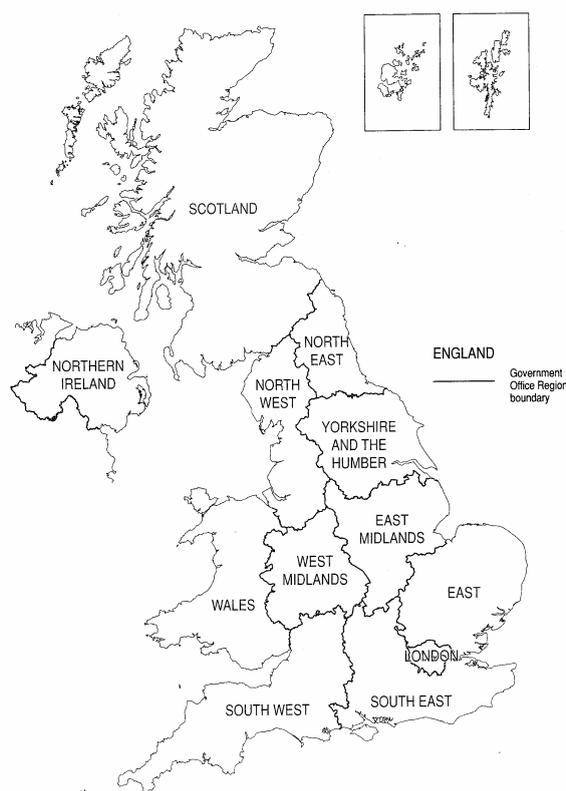
2 地域開発公社の創設

(1) 概要

ブレア労働党政権は、1997年の総選挙の際の公約においてイングランドにおける地方分権政策としてGLAの創設以外に「地域開発公社(Regional Development Agencies、以下「RDA」とする)」及び「地域会議(regional chambers)」の設置、加えて「公選の地域議会(directly elected regional assemblies)」の創設を掲げていた。

これに従い政府は、1998年11月に「1998年地域開発公社法(Regional Development Agencies Act 1998、以下「RDA法」とする)」を成立させ、1999年4月1日、ロンドンを除く国の出先事務所(Government Offices for the Regions、以下「地域政府事務所」とする)単位である8つの地域(ノース・イースト(North East)、ノース・ウエスト(North West)、ヨークシャー・アンドザ・ハンバー(Yorkshire & the Humber)、イーストミッドランド(East Midlands)、ウエスト・ミッドランド(West Midlands)、イースト(East)、サウス・イースト(South East)、サウス・ウエスト(South West))に、地域開発公社を設立した。なおロンドンについてはGLA創設とともに2000年7月にロンドン地域開発公社(London Development Agency : LDA)が設置された。

【図表6 - 4 - 1 イングランド地域区割り図】²⁰⁴



(2) 地域開発公社の地位

地域開発公社の地位についてはRDA法では法的に国から独立した機関とされているが、実質的には英国で多く見られる独立公共機関(Non-Department Public Bodies : NDPBs)に区別さ

²⁰⁴ 「Regional Trends / No36 / 2001 edition」より抜粋

れ、権限のうえでも国務大臣（現在は貿易・産業大臣（Secretary of State for Trade and Industry））の監督下に置かれている。

(3) 地域開発公社の組織

地域開発公社には意思決定機関として理事会が設置されており、その構成及び任命等については「RDA 法」に規定がある。それによると、理事の数は8名~15名とされており、すべて国務大臣²⁰⁵が利害関係者との協議を経て任命する。更に国務大臣は、理事の中から一人を理事長に任命する義務を負うとともに、必要に応じて理事長以外のメンバーから副理事長を任命することができる。

理事の構成メンバーは、管内の地方自治体をはじめ、産業界、労働組合、教育界、農村部、ボランティア・セクター等、適当と思われる多くの部門から選ばれている。

一方、地域開発公社の職員については「RDA 法」別表2で言及されており、職員の責任者である事務局長（Chief Executive）は、国務大臣の同意を得たうえで地域開発公社が任命する。一般職員（100名程度）については公的部門と民間部門からの人材の融合が図られており、具体的には産業界、地方自治体、その他の利害関係機関、中央政府及びその出先からの派遣者及び新規採用者などで構成されている。

(4) 地域開発公社の目的及び権限

地域開発公社設立の目的は、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、物的再生を実現することであり、具体的には次のような目標が掲げられている。

- ア 管内の経済開発及び再生を促進すること
- イ 管内の事業効率・競争力を高めること及び投資を促進すること
- ウ 管内の雇用を促進すること
- エ 管内の雇用に結びつく技能の開発及びその応用を促進すること
- オ 英国における持続的発展に資すること

また、このような目標を実現させるため、各地域開発公社は国務大臣の同意を得たうえで以下のような権限を行使することができる。

- ア 財政的支援を行うこと
- イ 正当に得られる、最大の対価に満たない条件で土地を処分すること
- ウ 法人を設立し又は法人の株主となること

(5) 地域開発公社の予算

ア 概要

地域開発公社別の歳出予算については図表6 - 4 - 2のとおりである。その規模について2000年度以降で見ると、まず2000年度決算（暫定値）は約10億ポンドとなっており、また2001

²⁰⁵ 今後同節内ではロンドン開発公社に関する限り、国務大臣をロンドン市長と読みかえる。

年予算（計画値）ではおよそ 13 億 5,000 万ポンドまで伸びている。さらに政府は 2003 年度までに 17 億ポンドまで増額する目標を掲げている。このように地域開発公社の予算は年々大きな伸びをみせているが、このことは同公社に対する政府の期待の大きさを反映したものといえる。

【図表6 - 4 - 2 地域開発公社別歳出予算（単位：千ポンド）】²⁰⁶

区分	1999年度 (確定値)	2000年度 (暫定値)	2001年度 (計画値)
One North East	92,280	107,478	149,615
North West Development Agency	141,337	148,629	257,467
Yorkshire Forward	121,298	150,976	211,583
East Midlands Development Agency	66,660	58,538	81,571
Advantage West Midlands	103,773	113,086	149,294
East of England Development Agency	29,734	37,316	56,762
London Development Agency	N/A	260,154	278,172
South East England Development Agency	63,718	71,685	94,721
South West of England Development Agency	42,916	55,933	66,591
Total	661,716	1,003,795	1,345,776

他方、地域開発公社が所管する地域再生関連予算は次ページ図表 14 - 4 - 3 のとおりとなっており、地域開発公社の予算の中では単一振興予算（Single Regeneration Budget, 以下「SRB」とする）がその大部分を占めていることがわかる。

地域開発公社には、その設立時に他機関から多くの地域再生関連事業が移管されており、この SRB も地域政府事務所から移管されたものである。同様にイングリッシュ・パートナーシップ（English Partnership）からは土地及び不動産予算（Land and property budgets）を、また田園開発委員会（Rural Development Commission）からは田園開発事業（Rural Development Programme）を引き継いでいる。

更に地域開発公社は、教育・雇用省（当時）が、住民が基礎的なものから高度なものまで、各自の職場に適した技能を開発できるよう、また、すべての住民が技能を向上させる機会を確保できるよう設置していた技能開発基金（Skills development fund）や、産業・貿易省が地域開発公社のために新たに設置した地域における事業の優先事項を特定し、地域の競争力を高めるための競争力開発基金（Competitiveness development fund）など複数の予算の管理も行っている。

²⁰⁶ 「DETR Annual Report 2001」に基づき、作成。

【図表6 - 4 - 3 地域開発公社が管理する地域再生関連予算(単位千ポンド)】

区分	1998年度 (確定)	1999年度 (暫定値)	2000年度 (計画値)	2001年度 (計画値)
Land and property budgets	0	57,700	6,900	135,700
Rural development programme	-	19,100	22,100	19,100
Single regeneration budget(SRB)	0	497,700	575,500	650,000
Administration costs	12,200	56,500	62,000	53,200
Skills development fund(DfEE)	0	28,500	37,100	37,100
Competitiveness development fund(DTI)	0	2,000	3,500	3,500
Inward investment(DTI)	0	10,100	9,900	9,900
Contributions from DTI and DfEE		-40,600	-50,500	-50,500
Other receipts	-	-38,000	-38,000	-38,000
Total	12,200	593,000	628,500	820,000
London Development Agency	-	-	241,800	228,500

イ SRB から単一予算へ

地域開発公社の予算においては、上述したようにSRB が大きな位置づけを占めており、各地域の地域戦略を实践するうえで今日最も重要な財源となっている。

(ア) SRB

このSRB はもともと、1994年に当時のメジャー保守党政権が環境、内務、教育、貿易・産業さらには雇用²⁰⁷と、それまで5つの省庁毎に計上されていた地域再生関連予算の簡素化とその執行の効率化を図るため、20の補助金を一括して新たな補助金制度を創設したものである。

その目的は、イングランドの各地域における域内格差や少数派民族のコミュニティの不利な境遇など住民間格差を取り除くことにより、地域住民の生活水準を向上させることであり、1995年度に第1ラウンドの取り組みが始まった。

SRBの特徴として注目されるのは、その交付団体が地元の産業界、ボランティア・セクター、地域社会等から構成される官民のパートナーシップでなければならないことである。²⁰⁸

また、事業内容については以下の基準が満たされていけば、その規模(100万ポンド未満から1億ポンド超)や期間(単年から最長7年)等は問われないとされている。

なおSRBの申請の窓口は地域開発公社であるが、その交付は地域政府事務所を通して国務大臣の決定による。

- a 地域住民の雇用の見通し、教育・技能が改善されること
- b 社会的な差別に対処し、社会的弱者の機会平等を確保すること
- c 持続的な地域再生を促進し、環境を保護し、また住宅を含む社会資本を整備すること
- d 地元の経済組織や企業の成長を支援・促進すること

²⁰⁷ すべて当時の呼称。

²⁰⁸ SRBの事務管理者及び契約者としてその責任団体(accountable body)が選ばれる必要があるが、通常地方自治体はその役割を担うことが期待されている。

e 犯罪及び薬物乱用を減少させ、コミュニティの治安を改善させること

SRB では第1ラウンドから第6ラウンドまでを通じて900件を超える事業計画が承認されており、総計約57億ポンドの予算が配分されることとなっている。また、そのことにより90億ポンドの民間投資が誘発され、欧州構造基金を引き出す誘引ともなっている。

(イ) 単一予算

しかしながら、SRBの申請は第6ラウンド(2000年度分)までで募集が打ち切れ、それ以降の新たな事業承認は行われていない。

これは政府が2002年度から、現在、地域開発公社が所管している事業費をさらに統合して同公社の裁量の自由度を一層高める制度、すなわち単一予算 (Single Budget, 以下「SB」とする) の導入を計画しているためである。このSBの導入により、地域開発公社は財務大臣が示す必要最小限の規則には縛られるものの、過度な制約が排除されことから、地域の優先事項に応じた予算配分が可能となるなど、経済開発、地域再生における一層の効率化が期待されている。

但し、SRBの承認事業は上述のとおり最長で7年間継続されるため、今後、その事業費はSBで賚られることとなる。また2001年度はSRBからSBへの移行期という位置づけとなっており、2001年度でSRBに余裕がある場合、地域開発公社は自らの地域戦略の実践を後押しするような新たな事業計画の推進につき進むことができることとなった。

なお、参考までに第6ラウンドの状況を示すと、SRBとして承認された事業は189件であり、地域開発公社別の内訳は図表6-4-4のとおりとなっている。

【図表6-4-4 地域開発公社別 SRB 第6ラウンドにおける承認件数及び承認額等】²⁰⁹

地域開発公社名	件数(件)	承認額(£)	2000年度配当分(£)
One North East	19	127,659,000	6,820,000
North West Development Agency	20	231,555,000	5,325,000
Yorkshire Forward	19	230,000,000	11,186,000
East Midlands Development Agency	19	55,142,000	2,222,000
Advantage West Midlands	11	134,341,000	4,457,000
East of England Development Agency	16	32,684,000	990,000
London Development Agency	46	300,000,000	17,826,000
South East England Development Agency	21	70,000,000	2,425,000
South West of England Development Agency	18	31,683,000	1,050,000
Total	189	1,213,064,000	52,301,000

(6) 地域戦略

地域開発公社は、自らの目的にかなった地域戦略 (regional strategy) を策定するとともに(国務大臣に提出)、当該戦略に則って活動し、継続的にその見直しを行わなければならない。この地域戦略は地域の取り組みについて長期的な(10年から20年)展望を示すもので、経済的な

²⁰⁹ <http://www.regeneration.dtlr.gov.uk>に基づき、作成。

目標が掲げられるだけでなく、社会的な視点や環境の要素も盛り込まなければならない。

また地域開発公社は各地域戦略に記載された内容を実現するために、その地域戦略に沿った形で今後3年間の取り組みを示すコーポレート・プラン(Corporate Plan)を策定し、政府に提出している。このコーポレート・プランでは地域の優先的取り組み、予算配分や工程表などが示されており、政府の了承が得られた時点で、更に単年度ごとの目標や出来高を記したビジネス・プラン(Business Plan)を策定する。

(7) 地域会議(regional chamber)

地域開発公社はその性格上、地域のニーズに敏感でなければならないが、理事会だけでその機能が満たされるのは困難である。

そこで「RDA 法」は、国務大臣が地域開発公社の管内において地域住民の声を代弁する機関として適当と認められる組織を、地域会議に指定することができる」と規定しており、既に1999年にはロンドンを除く8地域において次ページ図表6 4-5のとおり、地域会議が発足している。

ア 構成

地域会議の構成メンバーについては、様々な利害関係者の意見が反映されるよう考慮することが求められるとともに、地方自治体と関わりのない者が30%以上となること、また性別、地域で少数派となる民族、あるいは身体障害者等のバランスにも配慮することなども求められている。

また規模については、ヨークシャー・アンド・ザ・ハンバーの30数名から、サウス・イーストでは100名を超えるなど地域によって大きな違いがみうけられる。

イ 役割

一方、地域会議の役割については、各地域会議は地域開発公社の活動に係る分野において地域の声を集約し、同公社の活動に反映させるとともに、その活動を監視することとされている。このため各地域会議は地域開発公社が自らの行動を報告し、同時に会議側の考えを公社側に伝える場としてフォーラムを主催している。また地域会議は国務大臣ではなく、地域や当該会議のメンバーを任命した団体等に対して説明責任を負っている。

その具体的な活動領域としては、交通、戦略的計画、経済開発、環境及び持続的発展、教育・職能及び職業訓練、犯罪防止、保健及び社会福祉、文化・観光及びスポーツ、欧州連合、農村問題等と広範にわたっており、多くの関係機関との協議や調整が行われている。

なお政府は、SBの導入により地域開発公社の責任が拡大するにあわせ、地域会議の監視及び評価能力を強化することを予定しており、既に地域会議を支援するための具体策としては、2001年度から3年間にわたって新たに年間500万ポンドの支援を行っている。

具体的には、初年度にあたる2001年度については当面の策として地域会議ごとに50万ポンドまでを支援し、各地域会議が共同で新たな監視ネットワークを構築するためにさらに100万ポンドを助成することとしている。

なお一部の地域会議では、地域開発公社の監視以外に地方自治体の計画・開発行政の基

礎となる基本計画 (structure plan) や地方計画 (local plan) の指針となる地域計画指針 (Regional Planning Guidance) の作成も行っている。

【図表6 - 4 - 5 各地域の地域会議】

地域名	地域会議名	指定日
North East	North East Regional Assembly	6月23日
North West	North West Regional Assembly	5月19日
Yorkshire and the Humber	Regional Chamber for Yorkshire and Humberside	7月27日
East Midlands	East Midlands Regional Assembly	5月19日
West Midlands	West Midlands Regional Chamber	5月19日
East of England	East of England Regional Assembly	7月21日
London		
South East	South East England Regional Assembly	7月21日
South West	South West Regional Chamber	7月21日

3 地域議会の創設へ

2002年5月9日にイングランドにおける地方分権に関する政策報告書「あなたの地域、あなたの選択 (Your Region, Your Choice)」が公表された。同政策報告書は9章から構成され、イングランドにおける地域議会 (regional assembly) 創設について提案している。

(1) 地域議会設置のためのプロセス

同政策報告書では、ロンドンを除く上述の8地域において、それぞれの地域が地域議会の創設するには、最初に住民投票を行い、住民の賛意を得なければならないとしている。

しかし、政府は全ての地域が地域議会を設けることに関心を持っているとは考えておらず、住民投票が全8地域において必ず実施されるよう求めている。むしろ、政府は、地域住民がどの程度地域議会に関心があるか評価したうえで、それぞれの地域が住民投票を実施するか否かを判断することとしている。

現時点では、ノース・イースト、ノース・ウエスト及びヨークシャー・アンド・ザ・ハンバーの北部3地域が住民投票を最も実施する可能性が高いと見られている。

(2) 二層制に対する再検討

政府は、地域議会が第三層目の直接選挙による自治体となることを否定しており、地域議会は一層制の自治体 (unitary authority) が存在している地域においてのみ、設置されるよう提案している。

このため、住民投票が行われる前に、イングランド境界委員会 (Boundary Committee for England) が二層制となっている地域の自治体構造の再検討を行うこととなる。そして、同委員会が政府に対し勧告を行い、政府が住民投票の実施日とともに地方自治体の再編成について提案を行うことになるとしている。その結果、住民投票で住民の賛意が得られれば、地域議会が設置されることになり、新たに再編された地方自治体 (unitary authority) との二層制の構造となる。

(3)立法作業

政府は、早急に最初の住民投票が行うことができるよう、住民投票と自治体構造の再検討のための法案を提出する構えである。

また、地域議会の創設に賛成した地域があれば、地域議会の設置を可能とするための法案を提出する予定である。

(4)地域議会の権限

地域議会は、主として10の分野(持続可能な開発、経済開発、職業訓練と雇用、土地利用計画、交通、廃棄物処理、住宅、保健政策、文化政策、自然保護)に関する権限を有し、各分野に関する地域戦略を作成しなければならない。

その結果、地域における経済開発を担当している地域開発公社は、中央政府よりも地域議会に対して直接説明責任を負うこととなる。

(5)地域議会の財政的権限

策定した戦略を実現できるよう、地域議会は、その機能の範囲に応じて、財源を分配する権限を持つとされている。例えば、住宅に関しては、地域議会は、特殊法人である住宅公社の機能を引き継ぎ、住宅に関する資本支出補助金を地方自治体と住宅組合²¹⁰に割り当てることができるようにと見られる。また、地域再生政策に関しては、議会は、地域開発公社へ資金を提供するとともに当該地域におけるEU補助金の分配機能を政府機関から引き継ぐこととなる。文化及び観光政策に関しては、地域観光の振興事業及び地域の博物館等に対して、資金を提供する責任を負うこととなる。

(6)地域議会への資金

地域議会には、中央政府からの用途の制限がなく、議会の意思に応じて支出できる包括的補助金が提供されるとされている。2001年度の数字から判断すると、北東部の地域議会が設置されれば、EUの認定事業を含め約年間3億5,000万ポンドの予算規模となり、更に5億ポンドの公共支出に影響を与えるものと見られる。

また地域議会は、年間の運営費に約2,500万ポンドかかると予想されるが、政府は、議会が創設された地域の住民が議会の運営費の一部を分担することを望んでおり、運営費に対する政府の補助金額は、住民の負担の程度によって決定されることになる。

そのため地域議会は、議会運営のための追加的な資金を得るために徴税命令自治体として、基礎自治体のカウンシルタックスに付加する形で税を徴収することとなる。またその額については地域議会に決定権があるが、中央政府からのキャピングの対象となる。なお現在の推定では、標準的な課税レベルとされるバンドDの住居に居住する納税者は、1週あたり5ペンス前後の追加的な負担をすることになりそうである。

²¹⁰ 第15章第1節1を参照。

(7) 地域議会の構成

政策報告書は、地域議会における執行機能と政策評価機能との分割を提案している。提案されている執行機関のモデルは、リーダーを伴う内閣制であり、内閣の構成員は、最大6名が議会から選出され、議会に対して責任を負う。政府は、政策評価委員会について、何人で構成されるのか、どのような機能を持つのかについて明言を避けているが、同委員会は、執行機関の活動の評価を行うために設置されることとなると見られている。なお、地域議会の議員数は、25～35名であり、できるだけ多くの議員が比例代表制により選出されるものと想定されている。

なおこの地域議会には、スコットランドやウェールズの議会が有している立法権までが政府から付与される予定はない。

第5節 北アイルランド和平合意と議会の創設

かつての北アイルランドは、現在の「アイルランド共和国」である南アイルランドと共に、単一国家を構成していた。民族的にはケルト人であり、宗教的にはカトリック、言語的にはゲール語であった。

しかし12世紀以降に英国内の他の地域から、プロテスタント系住民のアイルランドへの移民が始まり、これを契機として同地での紛争が多発するようになった。そして遂に1801年、英国に併合されたが、1916年の武装蜂起の後、1921年にカトリック系住民が約90%を占める南部地域が、アイルランド共和国として独立した。その際、プロテスタント系住民が2/3を占める北部地域は、英国への残留を選択しており、これが現在の北アイルランドになった。

それ以降、北アイルランドでは、英国への帰属を主張するユニオニストとアイルランド共和国との統一を掲げるナショナリストの激しい対立が繰り返されてきている。このため、同地域の行政は北アイルランド省(Northern Ireland Office)と他省の出先機関とが行っていた。

1 概要

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²¹¹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、プロテスタント、カトリック双方の権利の保障等の取り決めが行われた。

これを受けて同年5月22日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たが、結果は賛成が94.4%と圧倒的多数であった。更にその1ヶ月後の6月10日に「1998年北アイルランド選挙法(Northern Ireland (Election) Act 1998)」に基づき、第1回議員選挙が比例代表制により実施されて議会が設立された。

しかしながら、その後の北アイルランド自治政府(Northern Ireland Executive)の組閣がIRA(Irish Republican Army、カトリック系過激派組織アイルランド共和軍)の武装解除問題で難航し、当初の予定から約半年遅れの1999年12月に、首相(First Minister)、副首相(Deputy First Minister)、10名の大蔵大臣(Minister)から成る内閣がようやく発足した。

²¹¹ 「イースター合意(Good Friday Agreement)」と呼ばれる。

しかし、その後も 2000 年 2 月の自治政府の機能一時停止や、2001 年 7 月の IRA の武装解除の遅れに抗議したトリンブル北アイルランド自治政府首相の辞任など、情勢は流動化したが、同年 11 月に IRA の武装解除が始まり、トリンブル氏も首相職に復帰、現在は自治政府の業務が再開された。ところが 2002 年 10 月のシン・フェイン党によるスパイ事件を契機に 4 回目の自治政府機能の停止が行われている。

2 権限

同議会が権限を有する分野は、「1998 年北アイルランド法 (Northern Ireland Act 1998)」により明記された国が権限を留保する事項以外の分権された事項に及ぶ。すなわち同議会には、国が権限を留保する憲法、防衛、外交、マクロ経済政策、税制、社会保障、入国管理、治安、司法、原子力、放送・通信等以外の分野における一次的な立法機能が与えられている。但し、現状では一部の分野については政府がその権限を留保しており、それら留保事項や政府の権限に関わる立法が行われる場合には、北アイルランド担当大臣 (Secretary of State for Northern Ireland) の同意が必要である。

なお、北アイルランド議会に属する主な権限は以下の分野についてである。

農業、農村開発、文化、芸術、余暇、教育、企業、商業、投資、環境、財政、人事、保健、社会福祉、公共の安全、職業能力開発、雇用、地域開発、社会開発 (都市の再生、地域社会の発展、住宅問題、社会保障、田園地帯の保護等)

3 議員

議員の任期は 4 年で、定員は 108 名である。各議員は、定数 6 名の 18 の選挙区から成る比例代表選挙により選出される。

【図表 6 - 5 - 1 北アイルランド議会構成 (2002 年 8 月現在)】²¹²

政党名	議席数
アルスター統一党 (Ulster Unionist Party) ²¹³	26
社会民主労働党 (Social Democratic and Labour Party) ²¹⁴	24
民主統一党 (Democratic Unionist Party) ²¹⁵	21
シン・フェイン党 (Sinn Fein) ²¹⁶	18
連合党 (Alliance Party)	6
その他	13
合計	108

²¹² <http://www.ni-assembly.gov.uk/>に基づいて、作成。

²¹³ プロテスタント系穏健派

²¹⁴ カトリック系穏健派

²¹⁵ プロテスタント系強硬派

²¹⁶ カトリック系強硬派、IRA の政治組織である。

4 組織

2002年8月現在同議会には、10の分野別委員会 (Departmental Committee) と6つの常任委員会 (Standing Committee)、そして7つの特別委員会 (Ad Hoc Committee) が設置されている。

委員会は通常11名から構成され、各委員会にはできる限り多くの政党が参加し、特別委員会を除く委員会全体の委員数の比率は、議会全体の議席比率と同じでなければならない。

(1) 分野別委員会

この委員会は自治政府の省庁に対応して設置される法定委員会である。

農業・地方開発委員会 (Agriculture and Rural Development Committee)、文化・芸術・余暇委員会 (Culture, Arts and Leisure Committee)、教育委員会 (Education Committee)、雇用・学習委員会 (Employment and Learning Committee)、企業・商業・投資委員会 (Enterprise, Trade and Investment Committee)、環境委員会 (Environment Committee)、財政・人事委員会 (Finance and Personnel Committee)、保健・社会福祉・公共安全委員会 (Health Social Services and Public Safety Committee)、地方開発委員会 (Regional Development Committee)、社会開発委員会 (Social Development Committee)

(2) 常任委員会

監査委員会 (Audit Committee)、ビジネス委員会 (Business Committee)、手続き委員会 (Committee on Procedures)、首相府委員会 (Committee of the Centre)、公会計委員会 (Public Accounts Committee)、基準・特権委員会 (Committee on Standards and Privileges)

(3) 特別委員会

同委員会は、議会の議決により、ある一定の期間、特別に議論が必要なテーマについて設置される。

5 財政

予算総額は2002年度で約120億ポンドであるが²¹⁷、その約半分が政府からバーネット・フォーミュラに基づき算出される包括補助金である。

自治政府は包括補助金の総額が決定されると、その自主財源²¹⁸、自治政府として北アイルランドに必要であると考えられる政策実施のために必要な経費等を勘案した上で配分する。

その目的別割合を見ると、健康・住宅・教育・職業訓練・産業補助金の5つの分野で全体の7

²¹⁷ 北アイルランドの予算は、支出で見た場合、政府の支出見直し (Spending Review) に対応して3年ごとにその額が決められる部分 (Departmental Expenditure Limits) と毎年金額が算定される部分 (Annually Managed Expenditure) の2つから構成される。

²¹⁸ 北アイルランドには地域の公共サービスの一部費用を賄う目的から、地域ドメスティック・レート (Domestic Regional Rate) と、地域ノン・ドメスティック・レート (Non Domestic Regional Rate) から成る地域税がある。この地域税の税率設定及びその用途については北アイルランド議会の権限がある。

割を占めている。

【図表6 - 5 - 2 北アイルランド自治政府 2002 年度省庁的別支出】²¹⁹

省庁名	金額(百万ポンド) ²²⁰
農業・地方開発担当省	402.5(203.8)
文化・芸術・余暇担当省	805.1(80.3)
教育担当省	1,513.7(1,407.3)
雇用・学習担当省	619.8(618.7)
企業・商業・投資担当省	289.8(256.4)
環境担当省	116.3(110.9)
財政・人事担当省	163.5(116.5)
保健・社会福祉・公共安全担当省	2,561.1(2,527.7)
地方開発担当省	1,600.6(538.3)
社会開発担当省	4,333.2(449.7)
首相・副首相府	32.7(32.6)
その他 ²²¹	6.3(5.7)
議会	46.0(39.9)
内閣計画基金 ²²²	36.6
合計	11,970.7(6,387.9)

6 自治政府

自治政府は、議会議員の中から選挙で選ばれる首相 (First Minister) と副首相 (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。

首相と副首相は、一対で選出されるが、その際ユニオニスト及びナショナリスト双方の過半数の支持を得なければならない。また、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。

首相及び副首相は、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²²³) する権限を有する。また内閣の構成員数及び役割等は、両者の専決事項である。但し、大臣の数は 10 名までと定められている。

なお内閣を構成する大臣 (副大臣) の各政党への割り当ては、以下の式に基づく。

当該政党の大臣数 = 当該政党の議席数 / (1 + 内閣の大臣数)²²⁴

また内閣の首相、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、国務大臣との職を兼ねることは出来ない。

²¹⁹ <http://www.northernireland.gov.256.4uk/dfp.htm>に基づいて、作成。

²²⁰ 括弧内は、Departmental Expenditure Limits の額

²²¹ オンブズマン議会 (Assembly Ombudsman's) 及び北アイルランド監査事務局 (Northern Ireland Audit Office)。

²²² 内閣計画基金 (Executive Programme Funds) は、政府の優先事項を達成することを目的に省庁横断型の予算として 2001 年度に設けられた。

²²³ この場合も、ユニオニスト及びナショナリスト双方の過半数の支持を得なければならない。

²²⁴ 複数の政党間で数が同じ場合は、総議席数の多い党が優先される。

なお現在の内閣の構成は下記の図表6 - 5 - 3のとおりである。

【図表6 - 5 - 3 内閣の構成】²²⁵

首相・副首相	内閣の統括、政策の策定・実施の総括、経済政策、平等・人権政策、IT等
農業・地方開発担当大臣	農業・林業・漁業及び地方開発に関すること
文化・芸術・余暇担当大臣	文化・芸術・図書館・博物館・スポーツ・余暇活動・言語政策に関すること
教育担当大臣	教育に関すること
雇用・学習大臣	雇用・労働問題・職業訓練・生涯学習に関すること
企業・商業・投資担当大臣	経済開発・エネルギー・観光・鉱山開発、消費者問題等に関すること
環境担当大臣	環境問題・廃棄物・地方自治・開発規制・野生動物等に関すること
財政・人事担当大臣	財政全般・徴税・・縮小に関すること
保健・社会福祉・公共安全担当大臣	保健・社会福祉・公衆衛生・公共安全に関すること
地方開発担当大臣	戦略計画・公共交通・道路・港湾・上下水道に関すること
社会開発担当大臣	都市再開発・ボランティア団体・法・住宅・年金に関すること

²²⁵ <http://www.northernireland.gov.uk/>に基づいて、作成。

第7章 PFI(Private Finance Initiative)

第1節 PFI(Private Finance Initiative)の概要

1 サービスの提供者から購入者へ

PFIは、民間部門とのパートナーシップを活用することにより、公共部門が金銭的効率性、いわゆるバリュー・フォー・マネー(Value for Money、以下「VFM」とする)の向上を達成するための1つのメカニズムであるといわれる。

従来、公共部門は資産(道路、橋、建物など)を所有し、また、住民が求める行政サービスを運営し、提供する役割を担っていた。しかし、PFIにおいては、公共部門はその役割を大きく転換し、実際にサービスを提供する民間部門との契約に基づき、長期に渡りサービスを購入することとなる。すなわち、PFIの導入により、行政の役割は「サービスの提供者からサービスの購入者へ」と大きく変化する。その背景としては、地方自治体は自らが公共サービスの提供者であるべきだという考え方から、質のよいサービスを提供するためには、必ずしも地方自治体自らが直接公共サービスを提供する必要はなく、他のセクターが提供するサービスを購入したり、あるいは他のセクターと協働してサービスを提供したりすべきであるという方向に政策が移ってきたことが挙げられる。

一般に、事業に対する公共部門の関わり方により、PFIは大きく以下の3つの類型に分類される。なお、いずれも民間部門が設計、建設、資金調達そして運営を行い²²⁶、行政部門が求めるサービスを提供するという基本原則は共通している。

(1)公共サービス提供型(Service sold to the public sector)

PFIの典型的タイプ。公共部門は、民間部門が提供する一定の質が確保されたサービスを購入する。一方、民間部門は、主として公共部門から支払われる利用料により事業費を賄う。民間部門の多くはコンソーシアム(企業共同体)を形成し、設計、建設、資金調達、運営の全般に渡る責任を有し、事業を実施する。

例) 学校、スポーツ施設、刑務所、病院

(2)独立採算プロジェクト型(Financially free-standing projects)

公共部門の資金投入がまったくないタイプ。事業を実施する民間事業者は施設利用者から徴収する利用料をもとにコストを回収する。公共部門の関与の範囲は、基本的に初期計画の策定、事業の許可・認可、付随的な法的手続に限定される。

例) 有料橋(クィーンエリザベス世橋)、有料道(バーミンガム北バイパス道路)、博物館(王立武具博物館)

²²⁶ 一般に「Design(設計)、Build(建設)、Finance(資金調達)、Operate(運営)」の頭文字をとって「DBFO」と略称される。

(3) ジョイント・ベンチャー型 (Joint Ventures)

民間部門と公共部門の共同出資により事業を実施するタイプ。比較的大規模事業において採用され、最終利用者から徴収する利用料では賄いきれない社会的便益部分について、公共部門からの出資や補助を受けて回収する。

例) 鉄道(英仏海峡トンネル連絡鉄道)、トラム

2 金銭的効率性 (Value for Money : VFM)

金銭的効率性の向上が、公共部門においてPFIを導入する動機づけとなっていることはすでに述べたが、金銭的効率性の向上とは、すなわち「最小のコストで必要を満たすこと」であり、これを達成するためには、経済性 (Economy)、能率性 (Efficiency)、効果性 (Effectiveness) という要素 (3E) が重要となる。

PFIにより事業を実施する場合には、公共部門が同じ内容の事業を自ら実施するよりもVFMを達成することが求められる。すなわち、事業実施前にPFIの手法やそのVFMについての検討を行わなければならない、その際には「事業を行わない場合」や「最低レベルの事業を行う場合」等との比較検討が必要である。

また、民間部門が提案するPFI事業実施案が適切かどうかについては、公共部門比較指標 (Public Sector Comparator、以下「PSC」とする) を用いた比較が行われる。

PSCとは、PFI以外の手法によって事業を実施した場合の公共部門の費用を示したものであり、事業実施中に増加すると見込まれる費用増加分 (時間超過や契約内容の変更などによる) を含めて計上される。

3 リスク移転

PFIによって事業が実施される場合、多くの重要なリスクが公共部門から民間部門に移転する。そのため、事業を実施する上で問題となるリスクを誰が負担するのか、このことを契約で明確にしておくことは、PFI事業を進めるにあたって極めて重要である。PFIにおいては、VFMの実現のためには「公共部門、民間部門を問わず、最も効率的にリスクを管理できる部門にリスクが割り当てられるべきである」という最適リスク分担の原則に立つ。

リスクの移転を可能な限り詳細にわたって明確にしておくことは、契約の締結時点では予測し得ない事態が顕在化した際に、新たに発生した費用をどのように負担していくかということも含み、一方では、公共部門と民間部門がどのように連携して事業を遂行するかを示すものであるため、双方の説明責任と透明性が確保されるという観点からも重要な意味を持つ作業である。

VFMを最大にするリスク移転の組み合わせは、事業タイプや契約により異なってくるが、PFIの趣旨からいって、一般的には設計、建設、資金調達そして運営に関するリスクは民間部門に移転しなければならないといえる。なお次ページの図表7-1-1に、検討されなければならない主なリスクを挙げる。

【図表7 - 1 - 1 PFIでの検討リスクとその移転】²²⁷

種 類	内 容	リスク移転
設計及び建設に関するリスク（費用と時間）	ある一定の水準を満たさない場合や超過費用（契約を上回る費用）や超過時間によって生じる損失を負担するリスク	
権限委任及び運営に関するリスク	どこまで運営に関する権限を移転し、また、運営に起因するミスなどから生じた損失を負担するリスク	
需要（量/使用量）に関するリスク	市場の需要に基づいて、公共部門が費用を支払う場合、その需要の予測を誤ったことから生じる損失を負担するリスク	
残余価値に関するリスク	契約終了時の資産の価値に対する合意から生じるリスク	
技術革新及び技術退行に関するリスク	契約期間を通じて最良の技術でサービスを提供するために生じる費用負担に関するリスク	
法制度改正に関するリスク（課税、開発許認可含む）	将来の法制度の変更によりサービスの運営に影響が生じた結果発生する損失を負担するリスク	
資金調達に関するリスク	十分な資金を市場から調達するリスク	
仕様書作成ミスに関するリスク	仕様書を作成する際の要件設定ミスによって生じる負担に関するリスク	×
批判に関するリスク	事業に対する住民等からの批判を受けるリスク	×

4 利用料

PFIによる支払いは、単一の利用料（unitary service payment）という形で、契約期間全般にわたり定期的に公共部門から民間部門に支払われる。利用料は、契約の中で定められた指数によって増減することもある。また、実際の支払いについてはサービス提供後から始められ、その支払額についても「利用可能性」や「パフォーマンス」などを減額要素としてポイント化し、決定される。²²⁸

なお現実の利用料支払いメカニズムは複雑であり、標準サービスが提供されているかどうかをチェックするための十分な監視体制も要求されている。

²²⁷ 凡例 : リスクが民間部門に移転する : リスクが移転するかどうかは事業の性格や契約による × : リスクは公共部門に残る

²²⁸ 利用料の支払いについて、少なくとも契約上の支払額の20%は、パフォーマンスや利用量に応じて減額される余地として考えられている。第7章第5節2を参照。

第2節 PFI 導入の背景と経過

1 保守党政権時代

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、大胆な改革を実行した。財政難と公共サービスの質の低下に対処するため、国有企業の民営化を強力に進める一方、強制競争入札(Compulsory Competitive Tendering、以下「CCT」とする)²²⁹や公共サービスの一部を民間企業に委託するアウトソーシング、行政のエージェンシー化にも取り組んだ。民間主導による公共サービスの提供という路線が明確に示された時期である。

その跡を継いだメージャー保守党政権でも基本的に同様の政策が採られ、1992年に当時のラモント財務大臣によりPFIが提唱された。

翌1993年には、PFI事業の奨励やそのための法的規制の改善を業務とするプライベート・ファイナンス・パネル(Private Finance Panel)が設置され、さらに翌1994年には、「今後、大蔵省はPFIによる手法が検討されたあとでなければ、いかなる社会資本整備事業も承認しない」ことが発表された。なおこの原則は「ユニバーサル・テストング(Universal Testing)」と呼ばれたが、1997年に廃止されている。

2 労働党政権へ

その後、1997年5月に誕生したブレア労働党政権は、PFIを含むパブリック・プライベート・パートナーシップ(Public Private Partnership、以下「PPP」とする)による社会資本整備は必要であるという方針を固め、PFIの問題点の把握と改善を進めた。その過程で提出されたのが1997年6月のマルコム・ベイツ報告(以下、「ベイツ・レビュー」とする)であり、主に以下のような29の勧告がなされ、それに伴う改革が行われている。

- (1) PFI手法の簡素化、ルーティン化
- (2) 財務省タスクフォースの創設
- (3) 公務員研修の実施
- (4) 入札費用の改善
- (5) PFIに関する地方自治体の権限の明確化²³⁰

なお、PPPはブレア労働党政権発足後に発表された政策報告書「地方自治の近代化 - 住民との交流の中で (Modern Local Government - In Touch With the People)」の中で提示された概念で、公共部門と民間部門とのパートナーシップに基づく事業展開を指し、PFIの手法もその概念に包含されている。いわゆる「第三の道」の基礎となる考え方であり、教育、福祉、医療、交通等を中心に積極的な導入が行われている。

²²⁹ 第8章第1節を参照。

²³⁰ この勧告については「1997年地方自治(契約)法(Local Government (Contracts) Act 1997)」の中で反映された。

3 現在の状況

2002年9月、副首相府（Office of the Deputy Prime Minister）は、新たに11のPFI事業が事業評価グループ（Project Review Group：PRG）によって承認されたと発表し、このことによって、地方自治体によるPFIとして実現される事業は、この5年間に200件を超えることとなった。これらのPFI事業は約50億ポンドの資本投資を実現させ、英国全域に渡って、地域の生活の質（Quality of Life）の向上をもたらすものとされている。

その一方で、2002年7月には下院の公共会計委員会（Public Accounts Committee）が報告を発表し、英国政府の省庁や地方自治体がPFI契約を締結した後、その契約管理が行き届いていないことについて警鐘を鳴らしている。公共事業主体の約55%は当初の契約の変更に追い込まれ（契約変更はさらなる経費の支出を伴う）、一方で58%は契約の相手方に対して、業務の成績不良を理由にペナルティを課しているのが現状であるとしている。

【図表7 - 2 - 1 英国におけるPFI導入の経緯】

年代	主な出来事
1979	サッチャー保守党政権成立 小さな政府実現のための行政改革・財政再建 通信や水道事業など国有企業の民営化 例) 1984-93 British Telecom、1986 British Gas、1989 Water companies、
1987	クィーン・エリザベス二世橋事業の契約締結 最初の大規模PFI事業（契約期間は最長20年） 英国交通省 - ダートフォード・リバー・クロッシング社
1990	メージャー保守党政権成立
1991	「市民憲章（Citizen's Charter）」発表 金銭的効率性の考え方を提示
1992	PFI導入(11月)
1993	プライベート・ファイナンス・パネル（Private Finance Panel）設置
1994	ユニバーサル・テストング（Universal Testing）導入
1996	4Ps（Public Private Partnerships Programme）設置
1997	ブレア労働党政権成立 プライベート・ファイナンス・パネル廃止/ユニバーサル・テストング廃止 財務省タスクフォース（Treasury taskforce）設置 「1997年地方自治（契約）法」成立（地方自治体が民間部門とのPFI契約締結権を持つ）
2000	財務省タスクフォース解散 同タスクフォースの機能は政府商業委員会（Office of Government Commerce）へ
2002	PFI事業における良好なパートナーシップ確保のための関係管理（Managing the Relationship to Secure a Successful Partnership in PFI Projects）に関する英国下院公共会計委員会（Public Accounts Committee）報告書の発表 地方自治体によるPFI事業が200件を超える

第3節 PFI 関係諸機関

1 財務省タスクフォース(Treasury taskforce)

上記のベイツ・レビューを受け、1997年9月に、全省庁のPFI事業を統括する機関として財務省タスクフォースが設置された。このタスクフォースは、2年間の時限措置として設置され、以下の2つチームから構成されていた。

(1)事業チーム

少数のPFI専門家で構成され、事業の商業的可能性を検討し、問題がない場合は実現可能性を保証する。また、重要事業の進捗状況を監察し、問題があれば指導する。将来、各省庁が単独で事業を実施するためのノウハウの蓄積を目的とする。

(2)政策チーム

PFIやPPPに関する法律や規則の改正、制定等を行う。

ベイツ・レビューに基づき、重要事業の要件を定めるとともに事業認定も実施していた財務省タスクフォースは、その役割を果たしたとして2000年10月をもって解散され、現在その業務の大部分は政策部門としての政府商業委員会(Office of Government Commerce : OGC)と、事業推進部門としてのパートナーシップU.K.(Partnerships U.K.、以下「PUK」とする)に分割され、引き継がれている。

2 政府商業委員会(Office of Government Commerce : OGC)

政府の調達機能の近代化と金銭的効率性の改善を目的にした広範囲にわたる計画や事業を担当する機関として、首相府や財務省等にあった様々な関係機関の機能を吸収する形で2000年4月に設置された。同委員会は財務省の外局であり、PFIに関して財務省タスクフォースの人材と機能を引き継いでいる。但し、PFIに関するガイダンス等の作成についてはOGCにその責任があるものの、実際はPUKが行っている。

3 パートナーシップU.K.(Partnerships U.K. : PUK)

財務省タスクフォースの事業チームを引き継いだ財務省と民間のジョイント・ベンチャーであり、公的部門に対する単なるアドバイザーではなく、事業運営の実際面に責任を持って関与する。1999年7月の設立当時は財務省が100%の株式を有していたが、その後民間部門が資本参加し、2001年には民間部門の組織(出資比率51%)となっている。

4 4Ps(Public Private Partnerships Programme)

財務省タスクフォースが主に中央省庁でのPFI推進機関であるのに対し、1996年4月には、地方自治体でのPFIやPPPの推進を目的とした4Psがイングランド・ウェールズ地方自治体協議会(1997年4月からは、現在の地方自治体協議会(Local Government Association))内に設置された。

同機関では、草分けの事業（Pathfinder Project）を認定するとともに、ガイドブックや手引き書の作成を行っている。また、地方自治体の個別事業について、その補助金獲得に関し、各自治体の代弁者としての役割も果たしている。

5 事業評価グループ（Project Review Group：PRG）

イングランドの地方自治体のPFI事業承認のために、財務省内に設置された機関である。財務省タスクフォースが議長を務め²³¹、当該事業の所管官庁の職員及び4Psの担当官も会合に出席する。同グループでは、補助金申請を行っている地方自治体のPFI事業について、商業的可能性に力点を置いて審査し、問題がなければ承認する。この会合は年複数回（2002年は9回）定期的に行われ、サポートを必要とする事業について検討が行われる。また、この承認は地方自治体の事業がOJEUの公告を通じて調達手続きに入る前に行われる。

なお審査にあたって民間部門に商業上のリスクが移転しているかどうかについては、次のリスクを検証することになる。

【図表7-3-1 商業上のリスクの検証】

リスクの種類	リスクが移転していない証拠	リスクが移転している証拠
需要に関するリスク ・量に関するもの ・第三者からの収入	利用料が、量に左右されない 運営者に収入が入らない	利用料が、量に左右される 運営者に収入が入る
利用可能性及びパフォーマンスに関するリスク	利用料は固定され、合意したサービス水準を達成しているかどうかは左右されない	利用料は、利用可能性やサービス水準を達成しているかどうかは左右される
価格（利用料）決定に関するリスク	利用料は、かかった費用により変動する	利用料は、事前に契約した要因（例 小売物価指数 Retail Price Index, RPI）等で変動する
残余価値に関するリスク	契約終了後、資産は公共部門に戻り、その資産価値はゼロであるか、または事前に固定されている	契約終了後に、資産が公共部門に移転するかどうかはその時の協議になり、その資産価値は契約終了時の時価による
運営に関するリスク	運営費用の増加の多くを、公共部門に請求する	運営者は、すべての運営に関する費用に責任を有する
設計に関するリスク	公共部門が提供する設計に基づき、サービスを提供する。その設計は、事業目的に沿っていると公共部門が保証する	運営者は、事業目的に適合するような設計をする責任を有する

²³¹ 現在は OGC が議長を務める。

第4節 PFI 事業の進め方

PFIによる事業の進め方は、財務省タスクフォース発行のガイダンスによると、次の14の段階のステップを踏むことになる。ただし、これはあくまでもモデルであり、必ずしもこれに従う必要はない。

1 公共部門の事業ニーズの確立

2 事業実施方法の検討

3 事業計画概要書と参考プロジェクト作成

ここではじめて、PFIでの事業実施可能性について検討する。地方自治体や各省庁から財務省タスクフォースに事業計画概要書が提出される。掲載される内容は次のとおりである。

- (1) アウトプット仕様書（サービス内容の定義）
- (2) 上記2で行った様々な事業実施方法との比較検討結果
- (3) 参考プロジェクト（アウトプット仕様書に対する実現可能な事業計画。資本投資、運営、維持管理の内容、総事業費が掲載される。）

4 プロジェクトチームの結成

5 事業者選定方法の決定

6 欧州連合への公告

PFIにより事業を実施するという事実を含んだ事業計画の概要を OJEU (The Official Journal of the European Union) に掲載する。

7 事前資格審査（ロングリスト）

一般的な技術能力や経験、財政力について審査し、通過者はロングリストに掲載される。なお最大6業者が望ましいとされる。

8 ショートリストへの掲載

ロングリストに掲載された事業者についてさらに審査し、通過者をショートリストに掲載する（最大4業者）。審査に関しては、リスクへの対応や資金調達方法などの情報の提出を求められることになる。

9 事業内容の見直し

これまでの交渉で生じた問題点等を洗い直し、必要に応じ事業計画概要書やPSCを策

直し直す。

10 条件交渉への招聘

条件交渉用書類には、下記の内容を付記しなければならない。また、その他の情報についてもできる限り情報提供する必要がある。

- (1) サービスの内容
- (2) 事業規模の制約
- (3) 契約条項（契約期間や支払い方法）
- (4) 交渉日程及び事業提案書の提出期限
- (5) 入札に対する評価基準
- (6) 一入札者が複数の異なる提案ができる可能性

11 事業提案書の評価

12 最も望ましい入札者の選定

契約締結までは、第2順位の入札者を確保しておく必要がある。

13 プロジェクトの契約

契約締結については、OJEUに公示する必要がある。

14 契約管理

なお2002年7月にOGCによりPFIの契約に関するガイダンスの改訂版が発行されている。その主な趣旨は、交渉の迅速化とそれに伴うアドバイザリー料の節約である。²³²

第5節 地方自治体とPFI

1 「1997年地方自治(契約)法(Local Government (Contracts) Act 1997)」

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、ブレア労働党政権は「1997年地方自治(契約)法(Local Government (Contracts) Act 1997)」を成立させた。その主な内容は以下のとおりである。

- (1) 地方自治体が民間部門とPFI契約を締結する権限を有することを明確化
- (2) 事業出資者との直接合意を結べるようになったこと(介入権等)
- (3) 民間部門と長期契約を締結できることについて、地方自治体自ら書面で証明できるよ

²³² PFIはコストの削減もその導入背景の大きな1つであるが、実際に契約に至る過程においては、その複雑な契約書の作成等で公認会計士や弁護士等の外部専門家の助力が不可欠であり、その手数料が地方自治体等の契約者の大きな負担となっている。

うになったこと

(4) 裁判や監査により、民間部門に損害が発生した場合、その損害補償を請求できるようになったこと

(5) 裁判で違法と判断されても、書面による証明手続き (Certification Procedure) により、当該契約を継続することが可能になったこと。この書面は5年以上の契約について作成が義務付けされている。契約期間や目的、根拠法令が記載され、関係者に交付される。

2 資本財政規則 (Capital Finance Regulations)

地方自治体の事業の場合、国からの補助金の交付を受けるかどうかという問題が、計画段階で生じてくる。補助金の交付を求めようとする場合には、資本財政規則に従うことになる。

この規則によると民間部門がサービス提供に関する十分なリスクを負い、しかも、より効率的にサービス提供ができるといった、ある一定の条件を満たすことにより、政府からの追加補助金の支給や、会計上の処理が地方自治体に有利に取り扱えるようになる。1998年3月改正内容は以下のとおりである。

(1) 基本原則

ア 純粋なリスク移転

最も安価にリスク管理ができる部門にリスクを割り当てること。原則として「設計」、「建設」、「運営」、「資金調達」に関するリスクについては民間部門に移転すること。

イ アウトプット仕様書

契約は、公共部門から求められるサービスのアウトプットを定めたものであること。

ウ 契約期間にわたる資産活用

PFIにおいては、民間部門が長期間に渡り施設を運用するリスクを負担するので、長期間当該資産を運営することを認識していること

エ パフォーマンスに応じた報酬

PFIにおける支払いは、契約に基づき単一利用料 (unitary fee) による金額が支払われること。

(2) 規則第16条 「民間資金による取引 (Private Finance Transaction)」

この規則は、民間資金を公共事業に活用する際の要件として以下の事項を定めている。

ア 地方自治体は、自らの権限を履行するため、または権限に関連して資産を提供し、またサービスを履行するために契約関係に入ること

イ 契約には利用料を規定すること

ウ 利用料は、サービス・パフォーマンス又は資産の利用可能性に基づくこと

エ 地方自治体の資産 (一般には土地) 移転は、契約の一環として含むことができること

- オ 外部資金(国営宝くじの助成金や寄付)によって、利用料の減少を図ること
- カ 地方自治体は、提供される資産やサービスから利益を受ける第三者より民間部門が得る収入の有無について検討し、利用料の減少を図ること
- キ 原則として、民間部門の費用の増加や第三者からの収入が予想を下回った場合に、利用料を増加する規定を設けることはできないこと

(3)規則第 40 条 「契約構造テスト(contract structure test)」

契約構造テストは、主に、商業リスクが民間に移転しているかどうかを測定するために行われる。その要件は、「イニシャルコスト1(初期費用:満足できる最低限のレベルのパフォーマンスと最低レベルの資産活用を前提として積算される)は、100%のパフォーマンスと資産活用を前提としたイニシャルコスト2の80%以下であることとされ、少なくとも契約上の支払額の少なくとも20%は、パフォーマンスや利用量に応じて減額されることを意味している。

【図表7-5-1 イニシャルコスト2】

イニシャルコスト2 (100%)	
イニシャルコスト1 = 最低支払額 (Minimum payment 80%以下) 契約の不履行がなく最低限どのサービスが提供された場合に支払う支払額	パフォーマンスまたは利用量に応じた支払い (20%以上)

なお、規則第 40 条はリスク評価を包含しているものの、政府はリスク移転に関するより明確なテストが必要だと考えていたことから、「1999 年イングランド修正地方自治体資本財政規則 (Local Authorities (Capital Finance/Amendment/England) Regulations 1999)」において改正されている。

新しい規則第 40 条は、PFI 事業計画を自治体のバランスシートから分離するための十分なリスク移転が行われているかどうかを測定するため、会計ベースの「リスク移転テスト (Risk Transfer Test)」を取り入れており、2000 年4月より適用されている。

これは、公会計公認会計士協会 (The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy、以下「CIPFA」とする)により地方自治体の財務上のフレームワークに導入された会計実務を利用するものであり、地方自治体の PFI に関する業務は、現在、CIPFA の「地方自治体への会計基準実務書 (Statements of Standard Accounting Practice、以下「SSAP」とする)の適用に関する実務報告書 (Statement of Recommended Practice、以下「SORP」とする)」に従って会計処理されなければならない。

CIPFA は地方自治体の財務報告のフレームワークの形成に主導的な役割を果たしてきており、1980 年に地方自治体に対して SSAP を適用することを決め、1987 年4月には SORP を、同年7月には「地方自治体会計の実務規則 (Code of Practice on Local Authority Accounting)」を公表し、両者は1987年の会計年度から適用されている。

3 補助金と PFI クレジット

地方自治体が PFI 事業について政府からの補助金を確保するためには、PFI クレジットを獲得しなければならない。PRG により事業が承認されると、PRG から地方自治体に「PRG 事業承認通知」が通知される。この時点で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所管官庁からの補助金の対象となり、地方交付金 (Revenue Support Grant : RSG)²³³ の追加分という形で交付される。この補助金の額が PFI クレジットと呼ばれる。

政府からの PFI 事業への補助金は、基本的に地方交付金として交付される。地方交付金は、標準支出査定額 (Standard Spending Assessment、以下「SSA」とする) に基づいて交付されるが、この SSA への積算については、PFI クレジットは公債費の算入の場合と同様に扱われる。

SSA へ積算される PFI 事業への補助金は、初年度は手続き上の関係で特別補助金として交付される。また、経常支出に関連する支出については、通常の RSG を通じて補助されているとみなされるため、補助金の額については契約総額とは一致しない。

更に、交付時期についても、初年度に全額交付されるのではなく、長期間に分割して交付され、交付額も年々逡減する (実際の契約期間より長期間にわたり交付される)。なお、補助金の承認の要件、手続きは以下のとおりである。

(1) 補助金を確保するための事業承認に係る要件

- ア VFM の充足
- イ 資本財政規則で定める要件の充足 (ただし、第 40 条に定める契約構造テストにおけるリスク移転の要件を満たさなくても補助金の交付を受けることは可能)
- ウ 各省庁の優先基準の充足
- エ PRG による事業評価基準の充足

(2) PRG から承認を得るための手続き

- ア 事業計画概要書の所管省庁への提出 (4Ps と協力して)
- イ 所管省庁による評価
- ウ PRG によるヒアリング及び調整
- エ 事業承認リストへの掲載及び地方自治体への通知
- オ PFI クレジットの概算額の合意 (入札の結果、費用が増加しても自動的に PFI クレジットを増加させることはできない。その場合には PRG の再承認が必要となる。)
- カ 契約締結後、PFI クレジット確定通知の所管省庁からの通知

PRG による事業の承認後、PFI クレジットの概算額が地方自治体と所管省庁の間で合意されるが、この時点ではまだ契約が締結されていないため、最終的に PFI クレジットがいくら必要とされるか正確な額を算定することは不可能である。

²³³ 第 5 章第 3 節 2 を参照。

また、この方法によると、契約締結（PFIクレジットが発行される時）とサービス提供開始（契約者への支払い開始時）の間に大きなずれがある場合に、潜在的な損失を生じさせる等の課題が指摘されていたため、政府は、2002年4月、補助金の算定方式をより単純化する等、1998年以来の補助金算定方式を改めると発表している。

4 被雇用者の身分移管に関して

PFI や PPP の仕組みの中でサービスの提供が、地方自治体のような公共部門から民間部門へと移管される際、1つ課題となるのは被雇用者の処遇である。

事業の移管に伴って民間部門へ身分移管される被雇用者の権利を守るため、英国政府は継続的に一定の規則を定めてきており、これらの規則は、英国においては集合的に「TUPE(Transfer of Undertaking - Protection of Employment - Regulations 1981)」として知られている。「TUPE」は、当初 EC(当時)の法規定を英国内で実施するために導入され、頻繁に修正を加えられており、最近の修正は1999年に行われている。

「TUPE」は本来、企業の合併や吸収などにより他の会社が業務を引き継ぐ際に、以前の会社で認められていた被雇用者の雇用上の条件や身分の保証を損なわないように取り決めたものであり、この指令の制定時には主に民間企業間の移動を想定して定められていた。しかし、それ以降の訴訟事件などでは民間部門以外にも適用されるべきとの判断が出されていることから、英国においては CCT の制度下で起こるケースにも適用されるかどうかの問題となっていた。

現在のブレア労働党政権は、CCT からベスト・バリュース制度へと移行するに際し、地方自治体が自らの業務を見直す中で、民間部門へのサービス委譲や委託を選択する場合や、労働者が公共部門から民間部門へ職場を替える際にも、この「TUPE」が適用されることを政府の方針として明らかにしている。

「TUPE」の内容を簡潔に述べれば、事業や業務あるいはその一部がある事業者から他の事業者へ移った際の被雇用者の処遇について、以下のように規定されている。

- (1)被雇用者の雇用契約、その全ての権利、権限、義務及びその契約に関連する譲渡人（現在の雇用者）の責任は自動的に譲受人（新しい雇用者）に移行する（但し、職域年金に関する一定の権利及び義務は除く。）。
- (2)譲渡人（現在の雇用者）あるいは譲受人（新しい雇用者）の被雇用者は、その異動に際して、従業員の変動を必然的に伴う経済的、技術的あるいは組織的な理由（一般的には ETO: Economic, Technical, Organisational と言われる）及びそのような事情の下で雇用者が合理的な行動をした場合を除いては、合法的に解雇はされない。
- (3)新旧の雇用者はいずれも、被雇用者の代表者あるいは労働組合に対して告知を行い、その異動の法的、経済的及び社会的理由を説明し、あるいはその異動によって影響を受ける被雇用者に関して想定された、あらゆる措置について協議をしなければなら

ない。

従って、理論上、当該被雇用者は譲渡人（現在の雇用者）の下で適用されていた条件と同じ条件で譲受人（新しい雇用者）の被雇用者となる。

政府は、雇用条件等、身分移管をした職員の待遇が「TUPE」の諸規定によって保護されていない限り PPP の事業計画を承認することはないだろうと表明しているが、労働組合側には、公共部門の労働者が民間企業に移動してくることにに関して以下の2つ大きな理由から異議を述べている。

一つには、この「TUPE」の諸規定が職域年金について包含していないことである。政府は、契約の交渉段階で被雇用者が譲受人（新たな雇用者）によって広範に相当の年金制度（あるいは適切な補償）を提案されない限り、PFIによる事業計画を承認しない旨を表明しているが、労働組合側は政府に信頼を寄せておらず、実際にはこのようなことは行われてはいないと語っている。

労働組合が「TUPE」の諸規定が不十分であると感じているもう一つは、現在、TUPE が従来からの被雇用者にのみ適用され、新規雇用者を保護していないという点である。契約者に対しては、「TUPE」の下で保護されている被雇用者よりも低い賃金や条件を新規雇用者に対して提示するのが現状であるとし、このことは既に、そしてこれからも「従業員の二層化」をもたらすと、労働組合は主張している。

現在、政府は「1999年雇用関係法（Employment Relations Act 1999）」の包括的見直しに着手しており、被雇用者の権利がさらに保護される必要があるのであれば、近い将来に新法を成立させるとしている。

【図表7 - 5 - 1 PRGにより承認された地方自治体のPFI事業数 (2002.11 現在)】²³⁴

段 階	事業数
事業実施済	72
契約済 事業未着手	25
承認済 契約未済	111
新規承認	5
計	213

【図表7 - 5 - 2 所管省庁別 PRG 承認事業数】²³⁵

省 庁	事業数
副首相府 (Office of the Deputy Prime Minister)	49
交通省 (Transport)	20
環境・食料・地方問題省 (Environment, Food and Rural Affairs)	10
教育・技能省 (Education and Skills)	74
教育・技能省及び副首相府 (Joint DfES/ODPM)	6
内務省 (Home Office)	19
保健省 (Health)	17
保健省及び副首相府 (DoH/ODPM)	1
副首相府及び内務省 (ODPM/HO)	2
大法官府 (Lord Chancellor's Department)	8
文化・メディア・スポーツ省 (Culture, Media & Sports)	7
計	213

【図表7 - 5 - 3 地域別 PRG 承認事業数】²³⁶

地 域	事業数
East Midlands	22
East of England	9
London	21
North East	7
North West	29
South East of England	30
South West	24
West Midlands	22
Yorkshire	27
計	191

²³⁴ 「Local Authority Projects Endorsed By The Interdepartmental Project Review Group (PRG) 13.11.2002」(ODPM)に基づいて作成。

²³⁵ 「Local Authority Projects Endorsed By The Interdepartmental Project Review Group (PRG) 13.11.2002」(ODPM)に基づいて作成。

²³⁶ 「Local Authority Projects Endorsed By The Interdepartmental Project Review Group (PRG) 13.11.2002」(ODPM)に基づいて作成。

【図表7 - 5 - 4 PRG 承認事業実施自治体数】²³⁷

自治体数	自治体数
総数	114

【図表7 - 5 - 5 PFI クレジット 省庁別予算案】²³⁸

単位：100万ポンド

		1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04
DETR ²³⁹	環境・交通・地域省 住宅/交通/ごみ処理	149	200	250	250	-	-	-
DTLR	交通・自治・地域省 住宅	-	-	-	-	160	300	300
DTLR	交通・自治・地域省 交通	-	-	-	-	77	145	220
DTLR	交通・自治・地域省 その他	-	-	-	-	45	50	65
DEFRA	環境・食料・地方問題省 ごみ処理	-	-	-	-	50	70	100
DfEE /DfES ²⁴⁰	教育・雇用(技能)省 教育	22	130	350	350	450	750	850
Home Office	内務省 警察・消防	41	80	100	100	100	125	125
DoH	保健省 保健・福祉	37	30	30	30	40	40	40
LCD	大法官府	-	60	70	70	70	70	70
DCMS	文化・メディア・スポーツ省 余暇	-	-	-	-	30	30	30
Treasury	財務省	-	-	-	30	30	-	-
Total	総計	249	500	800	830	1,052	1,580	1,800

²³⁷ 「Local Authority Projects Endorsed By The Interdepartmental Project Review Group (PRG) 22.07.2002」(ODPM)に基づいて作成。

²³⁸ 「Local Government Financial Statistics 2001」(DTLR)に基づいて作成。

²³⁹ DETR は 2001 年 7 月に組織改編され、その機能のうち、環境部門は DEFRA へ、交通及び住宅、地方自治部門は DTLR へと移管された。

²⁴⁰ DfEE (教育・雇用省) は 2001 年 7 月の組織改編で DfES (教育・技能省) となった。

第6節 具体的事例

1 コルフォックス中等学校建設運営事業（ドーセット・カウンティ・カウンシル）

(1) 事業概要

1956年に建設された中等学校の建て替えについて、PFI手法を導入し、1996年より着手。地方自治体の教育分野では最初のPFI事業事例。主な契約内容は以下のとおりである。

ア 民間部門

事業の設計、建設、資金調達そして運営（給食、清掃、警備、校舎等の維持管理、備品、光熱水の供給、IT設備）を実施。さらに、自治体の承認のもと、スポーツ設備や全天候夜間対応型競技場を第三者に開放し、料金徴収することも可能。

イ 公共部門

教員の給与支払いや教育内容、事務管理などに責任を有する。

ウ 利用料の支払い

サービスが提供されてはじめて（学校が使用可能となって）行われる。

エ サービス内容の変更

基本的には当事者間の話し合いで決まる。

オ 契約期間

30年。契約終了後、自治体は（ア）5年間の契約延長、（イ）現契約者以外と入札により5年契約（ウ）民間部門による校舎処分のいずれかを選択できる。

カ プロジェクトチーム

事業マネージャー、校長、顧問弁護士、建築士、教育局計画開発課長、法律・財政アドバイザー、国のPFI担当で構成

キ 他の契約

（ア）地方自治体と金融機関の直接合意 - 下記（4）を参照。

（イ）地方自治体と学校理事会との合意 - 当該地方自治体から学校理事会に移譲された権限とともに移譲された財源を、当該PFI契約にかかる利用料の一部とする合意。

(2) リスク分担

ア 公共部門

需要リスク（生徒数）、法制度に関するリスク（地方自治体や学校理事会の方針変更）。

イ 民間部門

建設リスク、設計リスク、法制度に関するリスク（防災・衛生・安全規制）、資金調達リスク、運営リスク。

ウ 共有

残余価値リスク、新たな立法による新規資本投資リスク、不可抗力リスク。

(3) PFIのメリット

ア 政府からの補助金

イ リスク移転により、それまでリスク管理に費やしていた人材・時間の有効活用が可能になった。

ウ PFIを採用することにより、事業の総事業費やインフラ事業の総価値を再確認することができるようになった。

(4) 事業出資者との直接合意（サービス提供者の債務不履行があった場合）

ア 出資者が介入権を行使し、当該契約のサービスを履行する別のサービス提供者を任命。

イ 上記が不可能の場合、地方自治体自らサービス提供者を捜す。

ウ 最終的には、地方自治体自らサービス提供者になることも可能である。

(5) アウトプット仕様書

サービスの基準を定めたもの（芝の長さ、机や椅子の数及び耐用年数、気温、空気の質、教室のきれいさなど）。

(6) 関係書類作成費用

契約締結に至るまでのコンサルタント料に 20 万ポンド。職員の人件費は時間換算で 22 万 5,000 ポンド。

(7) 契約金額及び財源

ア 契約金額

30 年で 2,210 万ポンド。

イ 財源

財源としては地方交付金の 1,540 万ポンドのほかに、地方自治体が 460 万ポンド、学校理事会が 210 万ポンドを拠出。但し、政府からの交付金は 70 年払いのため、その差額を当該地方自治体は調達しなければならない。

(8) その他

ア 地元企業への配慮

全くなし。

イ 職員

用務員やコンピューター技師等少数を除き、異動・整理はなかった（教育内容を公共部門が担当し、給食サービス等もすでに外部委託されていたため）。

(9) P F I方式を採用しなかった場合

教育・雇用省(当時)から起債許可を受けることになるが、教育分野には350万ポンドしか枠が無く、また、議会は起債をしない方針を採っていたため、地方税で資金調達するしか方法が無かった。

2 カークリーズ廃棄物処理事業(カークリーズ・メトロポリタン・バラ・カウンシル)

(1) 事業概要

ユナイテッド・ウェストサービス社とカークリーズ・メトロポリタン・バラ・カウンシルのジョイント・ベンチャー事業により、1998年(有)カークリーズ・ウェストサービス社を設立。年間23万5,000トンの廃棄物を処理。主な契約内容は以下のとおりである。

ア 「1990年環境保護法(Environmental Protection Act 1990)」に基づく。ゴミ収集は公共部門。

イ カークリーズ・ウェストサービス社は既存の埋め立て施設等に加え、新規ゴミ集積所、リサイクルセンター及びコンポスト施設を建設し、ごみ焼却及びリサイクル分別を行う。

ウ 契約期間は25年。契約の更新についての記述なし。物価上昇等による状況の変化については、その都度協議する。

エ プロジェクトチーム

カークリーズ・メトロポリタン・バラ・カウンシル(財政部、環境部)、ユナイテッド・ウェストサービス社、法律・財政アドバイザー。

(2) パートナースhip

ア 当該地方自治体の議員が同社のダイレクターを務める。運営チームが月1回会議を開催。

イ カークリーズ・メトロポリタン・バラ・カウンシルからカークリーズ・ウェストサービス社へはゴミ処理作業員22人が移籍。

(3) 事業規模

投資総額4,150万ポンド。

(4) P F Iのメリット

ア 政府からの補助金

イ 最新技術を導入した施設の建設

(5) P F I導入にかかる問題点

リスクマネジメントについては、通常の契約事業にかかるリスクと同様。P F I契約に係る特殊性は長期にわたる契約であること。

(6)その他

大規模施設の建設であることや資金調達のリスクを考慮するとパートナーは大規模企業に限定せざるをえないこともあり、地元企業に対する配慮は行っていないが、事業の推進にあたっては、地元住民の雇用にも配慮している。

【図表 7 - 6 - 1 4 P s草分け的 (P athfinder) 事業】²⁴¹

(2002年8月現在)

所管官庁	分野	事業概要	地方自治体名など	現状
教育・技能省	教育	コルッフオックス中学校舎建て替え	Dorcet CC	運営中
		ピムリコ初等学校の校舎建て替え	Westminster LB	PRG承認済み
		テンブル初等学校の校舎建て替え	Manchester CC	運営中
		自治体内の全公立学校のIT設備	Dudley MBC	運営中
副首相府	消防	消防署の建設	Greater Manchester	運営中
	住宅	公営住宅への熱暖房供給	Manchester CC	運営中
		公営住宅の建設	Berwick MBC	PRG承認済み
		ホームレス用宿泊施設の立て替え	Redbridge LB	PFI以外の手法を採用
		民間賃貸住宅の改善	Derby CC	運営中
	文化	新中央図書館の建設とIT設備導入	Bournemouth MBC	運営中 (PRG未承認)
	再開発	新庁舎の建設	Sheffield City Council	運営中
	経済	開発区へのアクセス道路建設	Norwich CC	PFIとしては中止
	IT	行政サービス向上のためのソフト開	Harrow LB	運営中
IT設備の導入		Kent CC	運営中	
交通省	交通	ライトレイルの建設	Nottingham CC	契約済み
		インターチェンジの建設	South Yorkshire Passenger	契約済み
		駐車場の建設	Maidstone Borough Council	自己資本で実施
		全街灯の更新	Brent LB	運営中
		バイパス道の建設	Doncaster MBC	ピーコンカuncil認定
		A130の改良	Essex CC	運営中
		3つの交通計画の実施	North Yorkshire CC	所管官庁の認可済み
		バイパス道の改良	Devon CC	計画中止
環境・食糧・地方問題省	廃棄物	リサイクル施設の建設及び廃棄物処理	Hereford & Worcester UA	運営中
保健省	高齢者	ケア付き住宅の建て替え	Westminster LB	運営中
		ケア付き住宅の建て替え	Surrey CC	運営中
		高齢者センターの建て替え	Harrow LB	運営中
	医療	総合病院の改良、設備の更新	Dudley MBC/Priory Health NHS	運営中
内務省	警察	警察署の建設	Derbyshire Police Authority	運営中
大法官府	裁判所	地域裁判所の建設	Hereford & Worcester UA	運営中

²⁴¹ 「Local Authority Projects Endorsed By The Interdepartmental Project Review Group (PRG) 22.07.2002」(ODPM)と「Public Private Partnerships 4Ps Pathfinder-Projects」に基づいて作成。なお網掛け箇所は上記資料 (Local Authority Projects Endorsed By The Interdepartmental Project Review Group (PRG) 22.07.2002 ODPM) から削除されているものである。

第8章 ベスト・バリュー制度

第1節 強制的競争入札 (Compulsory Competitive Tendering)

1 経過と概要

(1) 導入期

サッチャー保守党政権は、「1980年地方自治計画・土地法 (Local Government Planning and Land Act 1980)」により、強制的競争入札 (Compulsory Competitive Tendering、以下「CCT」とする) 制度を創設した。

CCT とは地方自治体が提供する一定のサービスについて、地方自治体に対して入札による民間業者との競争を義務づけ、民営・自治体直営いずれでも、入札で落札したものがその行政サービスを実施するという制度である。

導入当初は、次のような主に建物のメンテナンス業務や道路管理といったいわゆる現業部門に属する一部の業務に限定されていた。

- ア 25,000 ポンドを超える道路関係の業務全般 (建設・維持・除雪・街灯の管理等)
- イ 50,000 ポンドを超える下水施設の建設・維持
- ウ 上記を除くすべての新たな建設業務
- エ 上記を除く全ての維持管理業務

地方自治体が、この分野での仕事を引き続き行おうとする場合、現業サービス供給機構 (Direct Labour Organisation / Direct Service Organisation、以下「DLO/DSO」とする) を結成し、DLO/DSO と第三者²⁴² との間で入札を行わなければならないこととなった。

なお DLO/DSO が事業を実施する場合は、経費の5%に当たる収益を挙げるのが義務付けられた。

また国務大臣には政府の規定に従わない地方自治体に対して当該事業の全部若しくは一部を停止する権限が与えられた。

(2) 拡大期

この後、「1988年地方自治法 (Local Government Act 1988)」が成立すると、入札の対象となるサービス分野は拡大され、ごみの収集²⁴³ や清掃 (ビル清掃、道路清掃、ごみの除去等を含む)、グラウンド及び公園の維持管理、学校及び福祉施設の給食、その他の給食²⁴⁴、公用車の修理及び維持管理、スポーツ及びレジャー施設の維持管理といったほとんどの現業部門が CCT の対象となった。

²⁴² 最低3つの民間企業が入札に参加する必要があった。

²⁴³ 家庭及び商業用の廃棄物収集。産業廃棄物は除く。

²⁴⁴ 地方自治体の給食等。

また同時に、事業の入札に関して地方紙及び業界紙に公告することが義務付けられた。²⁴⁵

更に「1992年地方自治法（Local Government Act 1992）」の成立により、公営住宅サービスや財務管理等、地方自治体内部の専門性の高い中核的な業務、いわゆるホワイトカラーの業務にまで順次 CCT の対象が拡大するに及び、制度に困難をきたすようになった。政府も事態を認識し、どこまで CCT を適用すべきかを問う協議を行い、制度の修正が行なわれた。

例えば、適用除外事項（de minimis threshold）が新たに設けられ、例えば人事部門の 30%、財政部門の 35%、法律部門の 45% に相当する仕事の分量のみが入札の対象になり、政府も、一部の専門的な自治体業務には、最も低コストであることだけが入札で競り勝つ条件ではない業務もある事を認めるにいたった。つまりサービスの質を同様に考慮する必要性を認識するようになった。

その他、1980年代からの地方自治体の構造改革を進める中で、一層制へ再編する地方自治体に対しては、CCT を適用除外とすることで、地方自治体の再編へ誘導した。

2 CCT の影響

CCT が導入された当初は、多くの地方自治体関係者は、CCT がもたらす競争性や、関連する数々の規則で縛られることにより、地方自治体の破壊につながるのではと危惧していたが、多くの実態調査の結果が示すとおり、CCT 導入後に入札にかけられた業務の過半は、地方自治体が落札することに成功し、従来のまま直営を維持することができた。

過半を落札できた要因としては、民間業者に公共サービスの供給者としての経験がなかったことや、CCT が制度として発足した当初の段階では、地方自治体と互角に競争できるだけの十分な市場が成立していない業務分野が多かったこと、その他、自治体側も入札に負ければ実質的にはそのサービス部門を失うことになるため、より効率的で無駄を省いたサービス運営に努めたこと、等の理由が考えられる。

一方、CCT の導入により、地方自治体は自らのサービスを顧客のニーズに応えられるようなサービス改善を目指し始めるなどの効果も生まれた。その理由としては、前述のとおり、CCT 制度下では、サービスの提供を行う組織である DSO/DLO が、地方自治体自身から財政的にも独立したことにより、サービス提供者としての高度の経営感覚が身についたことが挙げられる。

また、CCT は地方自治体の内部構造にも変化をもたらした。一部の業務の民営化が進んだことや、サービス現場への権限の移譲が進んだこと、その他、入札での競争に勝つために組織機能を効率的にすることが求められたことなども影響して、多くの部局が再編統合されて、地方自治体の組織がスリムになり、幹部職員の数も減少した。

しかしその一方で、地方自治体側のコスト偏重により賃金の削減や休暇の減少等の労働環境の悪化やサービス水準の低下等が顕在化し、また、煩雑な入札事務に対する自治体職員の嫌悪感、あるいは入札に敗れば仕事を失うという危機感が醸成された。

²⁴⁵ 公告後、3～6ヶ月以内に入札を実施。

第2節 ベスト・バリュー制度の導入

こうした中、1997年の総選挙の結果、政権の座に就いたブレア労働党政権はその選挙公約²⁴⁶に従い、緑書「地方自治の近代化 - ベスト・バリュー制度を通しての地方行政サービスの改善 (Modernising Local Government : Improving Local Services through Best Value)」を公表し、その中で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のベスト・バリュー (Best Value) 制度を提示した。

そして1998年には37のパイロット自治体で実験的取り組みが開始されるとともに、政策報告書「地方自治の近代化 - 住民との交流の中で (Modernising Local Government : In Touch with the People)」が発表された。

そしてその協議結果等を受け、「1999年地方自治法 (Local Government Act 1999)」が成立し、ベスト・バリュー制度は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で実践されている。

なお同法に基づき、CCTが2000年1月をもって廃止されている。²⁴⁷

【図表8 - 2 - 1 ベスト・バリュー制度導入の経緯】

1997年5月	労働党が総選挙に勝利、政権に就く
1998年3月	緑書「地方自治の近代化 - ベスト・バリュー制度を通しての地方行政サービスの改善 (Modernising Local Government : Improving Local Services through Best Value)」を公表
1998年4月	パイロット自治体 (37 団体) によるパイロット事業の開始
1998年7月	政策報告書「地方自治の近代化 - 住民との交流の中で (Modernising Local Government : In Touch with the People)」を公表
1998年11月	「1999年地方自治法案 (Local Government Bill 1999)」を議会へ提出
1999年7月	「1999年地方自治法 (Local Government Act 1999)」成立
1999年9月	2000年度業績指標 (案) 及びベスト・バリュー指針 (案) を公表、関係者と協議
1999年12月	2000年度業績指標及び指針を決定
2000年1月	CCT 関連法の廃止
2000年3月	各自治体のベスト・バリュー実行計画書 (2000年度版) の策定完了
2000年4月	ベスト・バリュー制度スタート
2000年6月	外部監査官によるベスト・バリュー実行計画書の監査結果公表
2000年9月	2001年度業績指標 (案) 公表

²⁴⁶ 選挙公約「英国のための新労働党、新しい生活 (New Labour, New Life for Britain)」では CCT を廃止し、「住民の満足度を最大限に尊重する」新たな制度を設けることが掲げられていた。

²⁴⁷ 但し、同法が適用されないスコットランドについては、法的には CCT が現在でも残っている一方、ベスト・バリュー制度も正式には導入されていない。

【図表8 - 2 - 2 ベスト・バリュー制度パイロット自治体】²⁴⁸

地方自治体名	主な対象分野
Birmingham City Council	住宅、助成金、高齢者サービス、ケータリング
Bradford Borough Council	在宅・訪問介護、青少年、交通計画、地域調整 等
Braintree District Council	全サービス
London Borough of Brent	住宅、廃棄物・清掃、助成金、高規格道路、地域の治安
Bristol City Council	交通、IT、総務、市中心地戦略
London Borough of Camden	教育・図書館、交通、開発規制、カウンシル・タックス 等
Carrick District Council	住宅
Cleveland Police Authority Policing services in the Middlesborough Police District	警察
Cumbria County Council	在宅介護、支援住宅、教育、レジデンシャル・ホーム 等
Exeter City Council	公営住宅、住宅助成金、公衆衛生、高規格道路 等
Gosport Borough Council	建築物規制、食品安全、公営住宅の維持・管理
Great Yarmouth Borough Council	財務、計画、住宅、経済開発、レジャー、環境・衛生
Greater Manchester Police Policing services in the Collyhurst, Longsight, Greenheys and Salford East sub-divisions	警察
London Borough of Greenwich	住宅修繕、図書館、交通、資産管理、訪問介護 等
London Borough of Harrow	訪問介護、財務、地方教育当局の運営・支援 等
Ipswich Borough Council	財務、劇場・美術館、環境政策、地域の治安、人事、交通 等
Leeds City Council	地域スポーツ、廃棄物収集、社会福祉、住宅、助成金
London Borough of Lewisham	住宅助成金、地域の治安、地方教育当局の水準向上 等
Lincolnshire County Council	廃棄物、児童福祉、学校教育、在宅介護、消防、財務 等
Manchester City Council	教育、家族支援、犯罪防止 等
Newark and Sherwood District Council	助成金、法務、住宅、環境、IT、DSQ、歳入
Newcastle upon Tyne City Council	カウンシル・タックス、統合環境政策
London Borough of Newham	全サービス
Northamptonshire County Council	高規格道路・交通、高齢者介護、廃棄物、青少年
Oldham Metropolitan Borough Council	住宅維持・管理、犯罪防止、グラウンド、高規格道路、街路
Portsmouth City Council	教育、犯罪防止、社会福祉、経済開発、資産管理
Reading Borough Council	パートナーシップの観点から改善の見込みがあるサービス
Redcar & Cleveland Borough Council	徴税、助成金、教育訓練、職業セラピー 等
South Norfolk District Council Welfare Advice	カウンシル・タックス、経済・地域開発、住宅、レジャー 等
Southampton City Council	犯罪防止、家庭内の安全 等
Sunderland Borough Council	青少年、住宅、レジャー、成人教育 等
Surrey County Council	図書館、成人教育、青少年
Warwickshire County Council	全サービス
Watford Borough Council	リサイクル、交通渋滞解消、建築物・開発規制、青少年 等
York City Council	街灯、学校給食、商業用廃棄物、図書館、自立促進 等
Joint bid by City of Lincoln, Oxford City, Welwyn Hatfield, Ipswich & Cambridge City Councils	18 の特定住宅サービス
Joint bid by Brighton/Hove Unitary Authority, Tandridge District Council, and Wealdon District Council	歳入、助成金 等

²⁴⁸ <http://www.odpm.gov.uk>に基づいて、作成。

第3節 ベスト・バリュー制度の枠組み

1 ベスト・バリュー制度とは

ベスト・バリュー制度とは、地方自治体が経済性 (economy)、効率性 (efficiency) 及び効果性 (effectiveness) に配慮しながら、コストと質の両面について自ら提供する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づける制度である。また同時に、地方自治体はこの義務を果たすために、住民に対しての説明責任(アカウンタビリティ)と広範囲にわたる国民の利益の代表者としての役割を果たすとともに、中央政府に対する責任も有している。

すなわち地方自治体は、CCT がもたらしたサービスコストに対する意識を持ちながらも、同時にサービスの質にも配慮し、地域内の住民やサービスの受給者のニーズや期待に応えることができるように十分協議・検討した上でサービスの供給に努めなければならない。

2 ベストバリュー制度の対象となる団体

主なベスト・バリュー制度の対象となる地方公共団体 (以下「ベスト・バリュー自治体」とする) は以下のとおりである。

(1) 地方自治体

ア イングランド

(ア) カウンティ・カウンシル

(イ) ディストリクト・カウンシル

(ウ) ロンドン区

(エ) パリッシュ・カウンシル又は独立した議会機能を伴わないパリッシュ・ミーティング (但し年間収入が 50 万ポンド以上ある比較的大きなものに限り)

(オ) グレーター・ロンドン・オーソリティ (GLA) 等

イ ウェールズ

(ア) カウンティ・カウンシル²⁴⁹

(イ) カウンティ・バラ・カウンシル

(ウ) (イングランドのパリッシュにあたる) コミュニティ・カウンシル

ウ シリー島

(2) ナショナル・パーク・オーソリティ (National Park Authority)

(3) ブロードス・オーソリティ (Broads Authority)²⁵⁰

(4) 警察関係のオーソリティ

(5) 消防関係のオーソリティ

(6) ロンドン消防・緊急時計画局

²⁴⁹ ウェールズではその歴史的経緯により、ユニタリー (一層制自治体) をそれぞれカウンティ・カウンシル及びカウンティ・バラ・カウンシルと呼んでいる。

²⁵⁰ 1988 年に設立された団体で、ノーフォーク (Norfolk) 及びサフォーク (Suffolk) の湖沼地帯の保全とその利用に責任を有する。

(7) 処理関係のオーソリティ

(8) 大都市圏カウンティ旅客交通局(Metropolitan County Passenger Transport Authority)²⁵¹

(9) ロンドン交通局

(10) ロンドン開発公社

3 事務の流れ

(1) 地域戦略の作成

ベスト・バリュー自治体は、地域住民・産業界などあらゆる利害関係者と十分協議したうえで、コミュニティのニーズや実態を把握し、各地域にあった目的・理念を確立する。その際、自らの地域で調達できる資源等を最大限に活用しながら、目標を達成するための手段を明確化するとともに、その結果を地域戦略 (Community Strategy) としてまとめる。

(2) 再評価方針 (Review Programme)

ベスト・バリュー自治体は、国 (国務大臣) から提示される業績指標 (performance indicators、以下「PIs」とする) を用いながら、5年間を目途に行政サービス全体を再評価するための再評価方針 (Review Programme) を策定する。

この方針に掲げられる改善目標は5年後、質については目標設定時において全自治体のうち上位 25%の自治体が提供しているサービス水準に到達すること、コスト及び効率については各自治体が同格の自治体の上位 25%と同等の成果を達成すること及び歳出ベースで年率 2%のコスト改善を実現することとされている。

また各地方自治体は業務全体を見直すにあたり、特に弱いと思われる分野から優先的に着手することとなる。

(3) 現行サービスの再評価

ベスト・バリュー自治体は、4Cs (Challenge, Compare, Consult, Compete) の観点からサービスの現状を徹底的に再評価しなければならない。

ア Challenge (サービスの提供にあたり、新たな手法等に挑戦)

イ Compare (指標による客観的な業績評価、他の自治体との比較)

ウ Consult (サービスの享受者、納税者、産業界、少数派等あらゆる視点からの協議)

エ Compete (民間、ボランティアセクター等の活用を検討)

また、特にこの段階では、議員の評価過程への取り込みや外部からの意見聴取、サービス現場で働く職員やサービスユーザーたる地域住民からの意見の取り込みに留意する必要がある。

²⁵¹ 廃止された大都市圏カウンティの地域を対象に公共旅客交通を提供している。

(4) ベスト・バリュー実行計画の策定と改善目標の設定

ベスト・バリュー自治体は、毎年3月末²⁵²までにベスト・バリュー実行計画 (best value performance plan) を作成し、自らの方針、現状の評価、過年度との比較、改善目標 (Performance target) などを公表しなければならない。なお、改善目標の設定に当たっては、政府が業績指標を示す際に提示する諸要因を加味しなければならない。

この実行計画は、行動指針に則り、また、各自治体の優先事項を踏まえたうえで、年度ごとの取り組み (進捗度) や計画の変更を公にするものである。

(5) 事後評価の実施

ア 外部監査 (audit)

監査委員会 (Audit Commission) により任命された外部監査官は、ベスト・バリュー自治体が公表したベスト・バリュー実行計画について法令及び財務面から監査し、その報告書を6月末まで²⁵³に当該地方自治体、監査委員会に送付しなければならない。

また、監査の結果、国務大臣による指導が必要であると認められる場合、当該報告書は同大臣にも提出される。

イ サービス水準検査 (inspection)

監査委員会は国務大臣の指示により、ベスト・バリュー自治体の業務全般について、サービス水準の現状や将来的な発展性を評価し、その報告書を作成したうえで、当該地方自治体に送付するサービス水準検査を実施しなければならない。²⁵⁴

通常この評価は地方自治体が作成する行動指針に基づいて、各サービス分野ごとに5年周期で実施される。通常の検査では、当該自治体内での検査に10日程度が費やされ、報告書作成までには30日程度を要する。なお、当該自治体の業務内容やそのサービス水準に問題がないと判断される場合は5日間程度の軽度検査 (light-touch inspection) が行われる一方で、政府の介入に基づく大規模検査の場合は50日程度が費やされる。

またこの評価方法としては、サービスの質については「excellent (3ツ星)」、「good (2ツ星)」、「fair (1ツ星)」、「poor (星なし)」の4段階評価が、今後のサービス改善の見込みについては「will (改善予定)」、「probably (likely to improve) (改善の見込みあり)」、「unlikely to improve (改善の見込み少なし)」、「will not improve (改善なし)」の4段階評価が採用されている。

この検査は、消防・警察・教育等の特定分野においては、従来から、消防検査局 (HM Fire Services Inspectorate)、警察検査局 (HM Inspectorate of Constabulary)、助成金検査局 (The Benefit Fraud Inspectorate)、社会福祉検査局 (The Social Services Inspectorate)、教育水準局 (The Office for Standards in Education) による、同様の検査が実施されてきた。

²⁵² 2002年度より毎年6月末までに変更されている。

²⁵³ 2002年度より12月末までに変更されている。

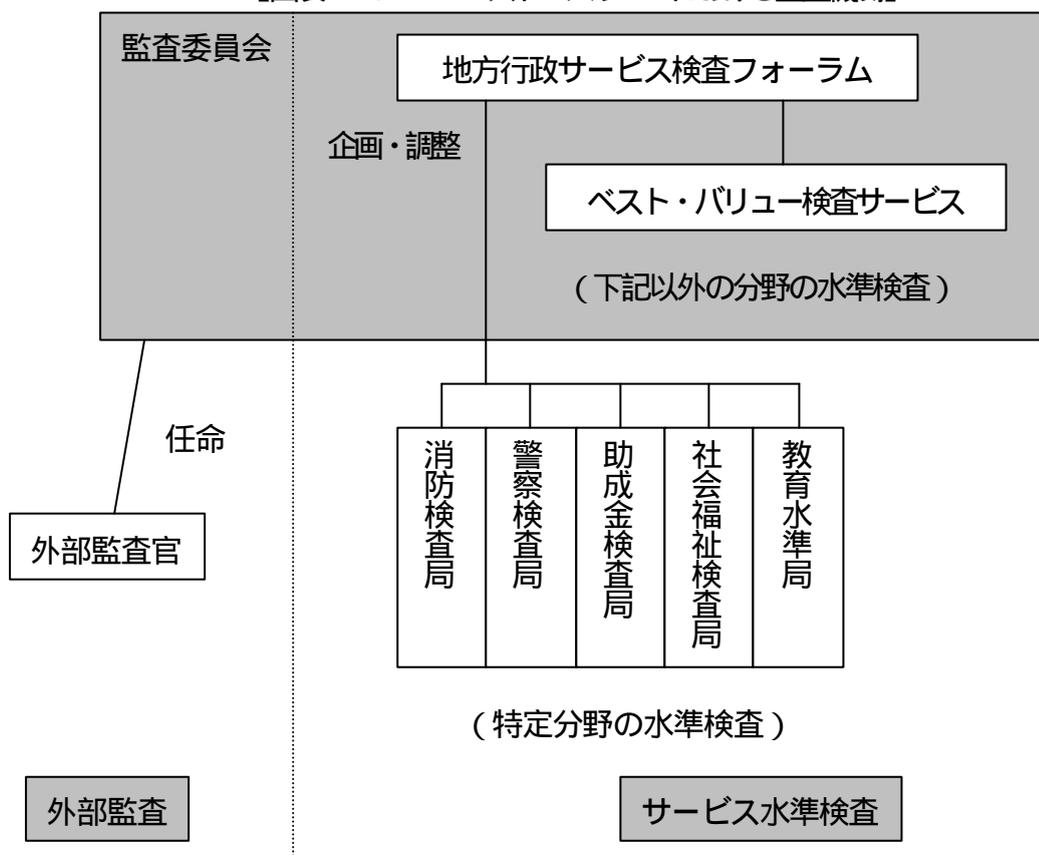
²⁵⁴ この検査にかかる費用についても地方自治体がその手数料を支払わなければならないが、地方交付金で政府によりその大部分が手当されている。

ベスト・バリュー制度下では、これらの機関は引き続き各分野のサービス水準検査を受け持つこととなり、新たに対象となった分野については監査委員会内に新設されたベスト・バリュー検査サービス(Best Value Inspection Service)²⁵⁵が検査を担当することとなった。

また、サービス水準検査の手法や複数機関にまたがる問題等を調整することが必要となることから、監査委員会内には上記の機関を構成メンバーとする地方行政サービス検査フォーラム(Local Services Inspectorate Forum)²⁵⁶が設置されている。

なお、本検査においても、国務大臣による指導が必要であると認められる場合、検査報告書は国務大臣にも送付される。

【図表8-3-1 ベスト・バリューにおける監査機関】



(6) 計画やサービス供給の失敗に対する介入

ベスト・バリュー自治体のサービスに問題があると認められる場合、政府は直接介入し、当該自治体に対し、改善のための指導・命令を行う権限を有する。

ア 介入が予想されるケース

(ア) ベスト・バリュー計画策定に必要事項を盛り込まなかった場合

²⁵⁵ 同サービスの内部には住宅に関するサービス水準検査を担当する住宅検査局 (The Housing Inspectorate) が別途設けられている。

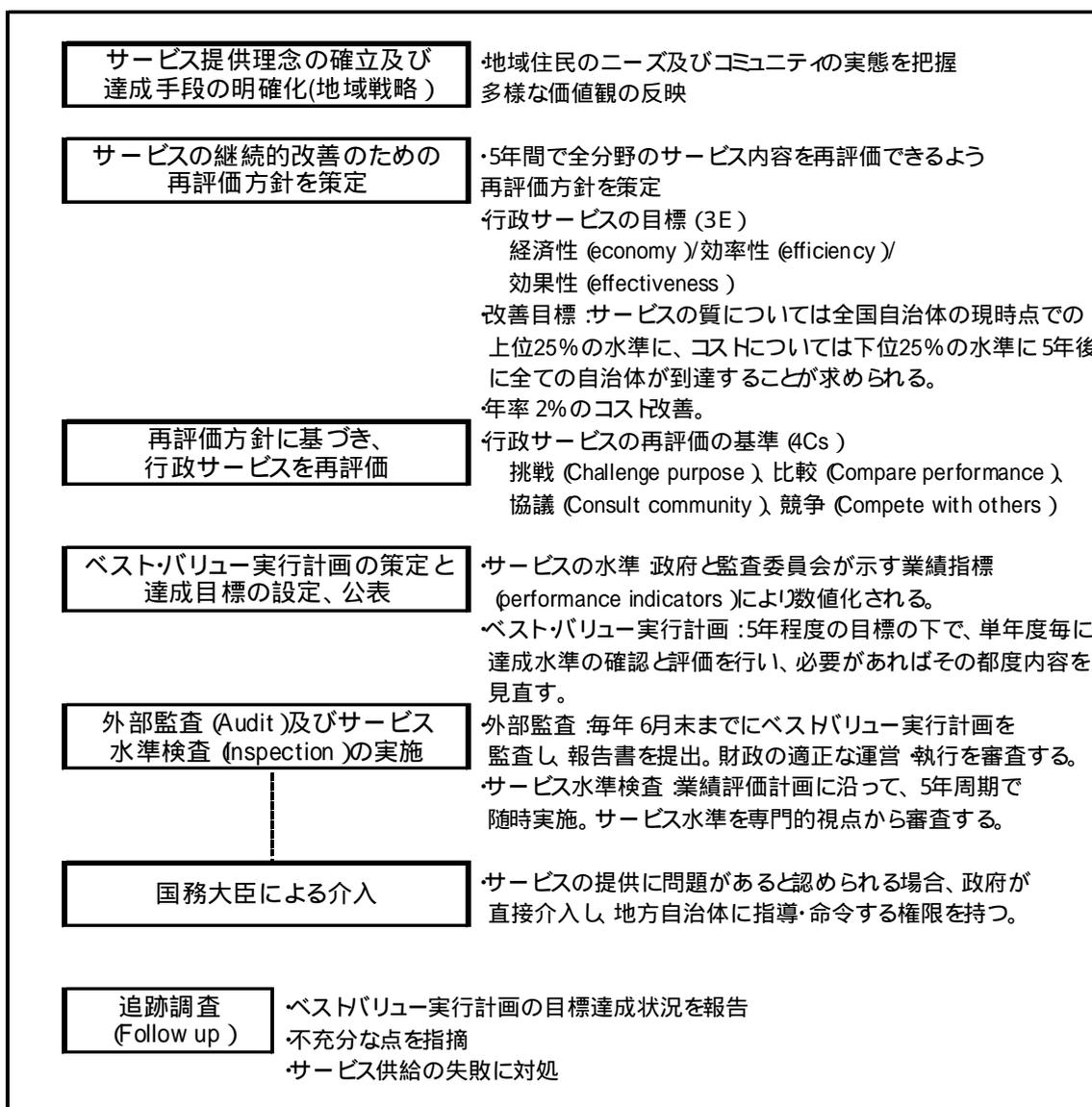
²⁵⁶ 従来はベスト・バリュー検査フォーラム (Best Value Inspectorate Forum) と呼ばれた。

- (イ) 法律や指針で定められた手続きに従わないで再評価を行なった場合
- (ウ) 業績目標の設定や他の地方自治体等と業績の比較をする際に不備がある場合
- (エ) 業績に関する情報に誤り等がある場合
- (オ) 全国的な業績水準 (Performance Standards) を満たしていない場合
- (カ) 他の地方自治体や民間業者等と比較して、必要もなく著しいコストがかかっている場合
- (キ) サービスの質について、その水準の向上又は悪化の防止に失敗している場合
- (ク) 監査報告書で厳しく指摘された事項に対し、十分な是正措置を講じていない場合

イ 介入方法

- (ア) サービス計画の修正を求める
 - (イ) 当該サービスや業務について、再度の見直しを求める
 - (ウ) サービスの運営方法や改善策について、他機関との協議を求める
 - (エ) 当該サービスについて、競争入札を実施させる
 - (オ) 当該サービスや業務を、第三者に移譲・委任させる

【図表8 - 3 - 2 ベスト・バリュー制度の枠組み(当初型)】



4 業績指標による業績評価

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、ベスト・バリュー業績指標 (Best Value Performance Indicator) と呼ばれる業績指標が用いられている。この指標の導入により、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、また、他の地方自治体との比較も可能となる等、ベンチマークとして利用されている。

初年度である2000年度は「1999年地方自治法」に基づく政府が定める170のベスト・バリュー業績指標と監査委員会が提示する54の監査委員会業績指標 (Audit Commission Performance Indicators) のあわせて224²⁵⁷であった。この他に各地方自治体が独自に定めること

²⁵⁷ 内訳は一層制の自治体(以下、この場合は大都市圏ディストリクトを除く)が179、カウンティが136、ディストリクトが93等であった。

のできる地方業績指標 (Local Performance Indicators)²⁵⁸が採用された。

なお、業績指標は以下の2つに大きく分けることができる。

(1) ベスト・バリュー総体健全指標 (Best Value Corporate Health Indicators)

地方自治体の財政力や全体的実績などを表す指標

(2) ベスト・バリューサービス提供指標 (Best Value Service Delivery Indicators)

地方自治体が提供する個々のサービス実績に関する指標

また政府によるこの業績指標の設定に伴い、政府は地方自治体が最低限満たすべき業績として業績水準 (Performance Standards) を設定することができ、これと地方自治体が定める業績目標 (Performance Target) がこのベスト・バリュー制度での大きな目安となる。

なお政府は今後、広範な行政サービスの分野を偏りなく、客観的・継続的に測定できるよう、また、新たなサービスにも柔軟に対応できるよう、必要に応じて PIs の内容及び数を見直していく方針である。この結果、2001 年度の業績指標は合計で 166²⁵⁹ と減少している。

【図表 8 - 3 - 3 業績指標の一例】²⁶⁰

自治体の健全度	自治体のサービス全体に満足している住民の割合 (%)
	オンブズマンに届出のあった苦情の年間件数 (件)
	地方選挙における投票率 (%)
	受領日から 30 日以内に処理された、商品購入及び役務利用に係る請求書の割合 (%)
	カウンシル・タックスの徴収率 (%)
教育	成人 1 人あたりの成人教育予算 (£)
	25% 以上定員割れをしている小学校の割合 (%)
	中学校における 16 歳以上の生徒 1 人あたりの教育予算 (£)
	公立学校における第 2 段階テスト (数学) でレベル 4 以上を達成した生徒の割合 (%)
	小学校 (3 - 6 年生) における児童数 30 人超の学級の割合 (%)
福祉	高齢者 (65 歳以上) 1,000 人あたりの、在宅で介護を受けている者の割合 (%)
	3 週間以内に提供された (介護) 機器 (1,000 ポンド未満) の割合 (%)
	(ケア) のニーズ及び対処法について文書で示された者の割合 (%)
住宅	公営住宅 1 戸あたりの 1 週間の管理費の平均 (£)
	公営住宅 1 戸あたりの 1 週間の修繕費の平均 (£)
	家賃の納入率 (%)
環境	ゴミ収集にかかる 1 世帯あたりの費用 (£)
	障害者にやさしい横断歩道の割合 (%)
	住民 1 人あたりの都市計画予算 (£)
文化振興	住民 1 人あたりの文化振興及びレクリエーション関連予算 (£)
	人口 1,000 人あたりの公立図書館への延べ入館回数 (回)
治安	1,000 戸あたりの空き案件数 (件)
	人口 1,000 人あたりのひったくり件数 (件)
	自治体の記録に残された人口 10 万人あたりの人種に絡む事件数 (件数)

²⁵⁸ バーミンガム・シティ・カウンシル (Birmingham City Council) では、2001 年度で 55 の地方業績指標を採用しており、四半期ごとにその業績結果について検討している。

²⁵⁹ 内訳は一層制の自治体が 123、カウンティが 107、ディストリクトが 65 等であった。

²⁶⁰ Best Value Performance Plan 2001/02 (London Borough of Lambeth) に基づき、作成。

【図表8 - 3 - 4 バーミンガム・シティ・カOUNシル2002 年度ベスト・バリュー実行計画】²⁶¹

CHAPTER 5 - A Healthy, Caring and Inclusive City
National Performance Indicators

Ref. No.	National Indicator	99/00 Result	00/01 Est.	00/01 Result	01/02 Target	01/02 Est.	02/03 Target	Finance (Benefits)		
								00/01 Met. Top 25%	00/01 Met. Ave.	00/01 Core Cities Ave.
BV 76	Has the authority a written and pro-active strategy for combating fraud and error		Yes	Yes	Yes	Yes →	Yes		89% Yes	Yes
BV 77	The average cost of handling a Housing Benefit or Council Tax Benefit claim		£62	£72	£63	£75		£39.59	£50.40	£52.96
BV 78a	Speed of processing: Average time for processing new claims (days)	64	88	88.25 Q	60 X	75 ↑	70 □*	38	55	88.86
BV 78b	Speed of processing: Average time for processing notifications of changes of circumstances (days)	55	31	29.7 Q	28 X	29 ↑	27 □	10	20	24.7
BV 78c	Speed of processing: Percentage of renewal claims processed on time	61%	60%	39% Q	50% (80%) X	61% ↑	45% □	84%	63%	51.7%
BV 79a	Percentage of cases for which the calculation of the amount of benefit due was correct		5.3%	Not available Q	95%	95%	95%	98%	96%	91.8%
BV 79b	The percentage of recoverable overpayments (excluding Council Tax) that were recovered in the year			43.8% Q	65% X	25% ↓	40%	66%	53%	47.3%
BV 80a	Percentage of users satisfied with contact/access facilities at benefit office - all			70%		62% ↓	70%	84%	78%	66.7%
BV 80b	Percentage of users satisfied with contact/access facilities at benefit office - claim successful			70%		68% ↓	70%	85%	80%	69.2%

第4節 ベスト・バリュー制度の見直し

以上のような形態でスタートしたベスト・バリュー制度であるが、全面実施から2年目を迎えた2001年度に入り、大きな転換期を迎えた。

1 第2回年次監査報告書「チェンジング・ギア (Changing Gear) 」の公表

2001年9月に、ベスト・バリュー制度に関する2回目の年次報告書「チェンジング・ギア」が監査委員会から公表された。

前年度にも年次報告書は刊行されていたが、当時はサービス水準検査の実施にはほとんど至っていなかったことから、この「チェンジング・ギア」が実質上最初の年次報告書と言えた。

(1)対象

この年次報告書「チェンジング・ギア」は、イングランド及びウェールズの全410の地方自治体が作成したベスト・バリュー実行計画に対して毎年実施される外部監査 (Audit) と少なくとも5年に1度実施されるサービス水準検査 (Inspection) の結果に基づいたものである。今回の水準検査の対象は、合計508に及んだ。

(2) 全般的な評価

同報告書に記載されている監査及びサービス水準検査の結果についての全般的評価は以

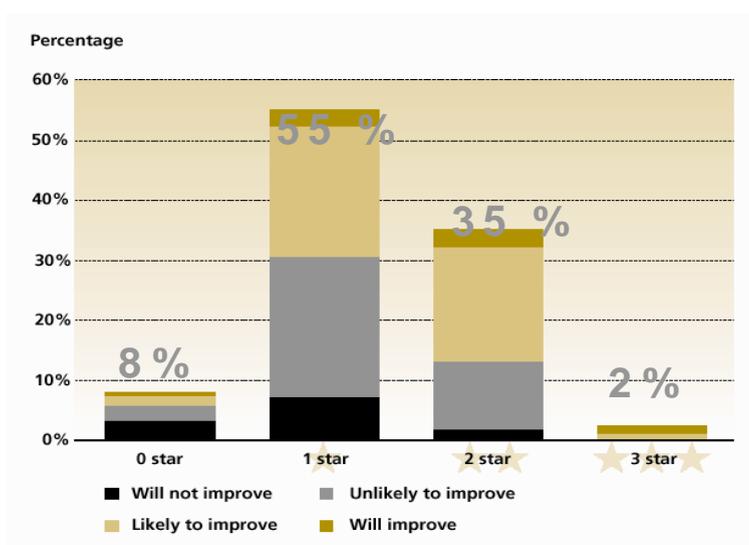
²⁶¹ Best Value Performance Plan 2002/03(Birmingham City Council)より抜粋。なお表中の記号の意味は以下のとおりである。

目標値を達成 目標値を10%以上超過達成 ×目標値未達成 ×目標値を10%以上下回る 昨年度実績に比べ10%以上業績改善 昨年度実績に比べ10%以上業績悪化
 昨年度実績に比べ業績改善 昨年度実績に比べ業績悪化 昨年度実績と比べ業績に変更なし Q 数値の正当性に疑義があり 上位25%もしくは政府の定めた目標値
 2002年度新設、修正業績指標

下のとおりであった。

- ア ベスト・バリュー制度の導入により、ほとんどの地方自治体がサービス受給者の視点から行政を行うように変わりつつある。またその一環として、行政への住民若しくは地域社会の参加及び情報公開が推進されている。
- イ 住民の行政サービスへの満足度は、多少改善されつつあるものの、依然 21%という低水準にある。
- ウ サービス水準検査が行われたもののうち 37%だけが「good(2ツ星)」若しくは「excellent(3ツ星)」の評価を得ているだけであり、残りの 63%は「fair(1ツ星)」か「poor(星なし)」の評価に終わっている。
- エ 上記の検査で「fair(1ツ星)」若しくは「poor(星なし)」と評価されたもののうちの 42%だけが、今後のサービス改善の見込みについて、「probably(改善の見込みあり)」若しくは「will(改善予定)」と評価されているが、現在質が悪いと判断されているサービスの半数以上については今後の改善も見込まれないという厳しい評価が下されている(ちなみに、「good(2ツ星)」若しくは「excellent(3ツ星)」のサービスの 65%は「probably(改善の見込みあり)」若しくは「will(改善予定)」と評価されている。)。
- オ ウェールズのユニタリーとイングランドのディストリクトでは、サービス水準検査を受けたサービスのうち、それぞれ 33%及び 43%だけが、「probably(改善の見込みあり)」若しくは「will(改善予定)」と評価されている。なお、これら以外のイングランドのカウンティ、ユニタリー及びロンドン・バラの場合は 63%が「probably(改善の見込みあり)」若しくは「will(改善予定)」と評価されている。

【図表8 - 4 - 1 2000～2001 年度サービス水準検査結果】²⁶²



²⁶² <http://www.audit-commission.gov.uk/publications/ppt/changinggear.ppt>より抜粋

(3) 今後のあり方

同報告書は、以下の3点についての地方自治体からの批判を一部認めている。

- ア ベスト・バリュー制度の実施に伴う、各地方自治体の経済的負担の増加（毎年全体で5,000万ポンドを支出）
- イ 画一的で、官僚的な実施方法
- ウ 関連書類の作成に伴う職員への過度の負担

こうした批判を考慮した上で、監査委員会では、各地方自治体のサービス実績や改善能力に基づいた、各地方自治体独自の「あつらえ（tailored）」型の外部監査及びサービス水準検査を導入する予定であることを同報告書で明らかにした。

また、同報告書は政府に対して、各分野毎に地方自治体に業績指標を重視した計画作成を求めている現状から、いくつかの地方自治体で実施されているLPSA(Local Public Service Agreement)²⁶³を利用した、統合的な業績改善計画の立案を求める制度に改善すべきであると提言している。

更に最後に、今後とも同制度の実施に不可欠なのは住民やコミュニティとの対話であるとも同報告書は述べている。

2 政策報告書「強力な地方のリーダーシップを - 質の高い公共サービスを (Strong Local Leadership - Quality Public Services)」の発表

2001年12月11日、交通・自治・地域大臣のスティープン・バイヤー氏(当時)が、長く待ち望まれていた地方自治体改革に関する政策報告書「強力な地方のリーダーシップを - 質の高い公共サービスを(Strong Local Leadership - Quality Public Services)」を発表した。

同政策報告書は、地方自治体における民主主義、業績評価及び規制緩和から構成される第1部と地方自治体財政の諸問題を扱った第2部から構成されているが、特に、ベスト・バリュー制度に関してはその第1部で「リーグ表(league tables)」の導入が述べられている。

(1) 分類

政府は、イングランドの全地方自治体の業績結果と業績改善能力を点数化し、その合計に基づき地方自治体を4つのグループに分ける「リーグ表」を導入することを示している。この4つのグループは以下のとおりである。

ア 「高実績(high-performing)」自治体

政府が指定している優先分野(健康、教育、交通、犯罪)で高い実績を上げており、かつ他の分野でも実績が悪くなく、今後も実績改善を図ることができる能力を有する地方自治体

²⁶³ 第9章第3節3を参照

イ 「実績改善に積極的な (striving) 」自治体
必ずしも高い実績を上げているわけではないが、今後大幅に改善する能力を有する地方自治体

ウ 「実績改善に積極的でない (coasting) 」自治体
高い実績を上げているわけではなく、今後も大幅な改善が見込めず、その改善については限られる地方自治体

エ 「低実績 (poor-performing) 」自治体
一貫して低い実績しか上げておらず、今後もその改善がほとんど見込まれない地方自治体

この分類に関しては、監査委員会が各自治体の業績指標やサービス水準検査及び外部監査の結果等に基づき行うこととされており、そのために政府は監査委員会がより効率化されたベスト・バリュース監査体制を築き、地方自治体の業績が一目でわかるスコアカード制度の導入を求めた。

なお、評価区分が実際に行われるのは、カウンティやロンドン区、ユニタリー等の一層制自治体が 2002 年末までに、ディストリクトが 2003 年中とされた。

(2) 分類に基づく政策

政府は、地方自治体のサービス改善を目的に、地方自治体に対して「リーグ表」による分類に基づいた、アメとムチの政策を採用することを考えている。具体的な施策は、以下の通りである。

ア 「高実績 (high-performing) 」自治体
(ア) カウンシル・タックスの増税に関し、政府のキャッピング (上陸設定) からの免除
(イ) 罰金収入の使途の拡大
(ウ) 行政サービスの商業化 (他の自治体等に対して商業目的に行政サービスを提供することが可能になる)
(エ) サービス水準検査の緩和 等

イ 「実績改善に積極的な (striving) 」自治体
(ア) 「高実績 (high-performing) 」自治体が享受する一部の特典の付与

ウ 「実績改善に積極的でない (coasting) 」自治体
(ア) 業績改善のための行動計画の作成とそれに基づくモニタリングの受け入れ
(イ) 業績の悪い分野についてその急速な改善を促すための支援の供与

エ 「低実績 (poor-performing) 」自治体
(ア) 一定機能を他の地方自治体若しくは、公益団体、民間部門へ移管
(イ) 財政欠陥の顕著な地方自治体については、その改善のための管財人の受け入れ

なお、同政策報告書では、ベスト・バリューの対象となっている、年間収入が 50 万ポンド以上ある比較的大きなパリッシュ等に対して、その経費の補填として、年間 3 万ポンドの補助金が支給されることも明らかにされている。

3 2002 年度業績指標及び政府指針

2002 年 2 月に、2002 年度の業績指標とベスト・バリュー実行計画の見直しに関する指針が政府より発表された。

(1) 2002 年度の業績指標

2002 年度の政府が定める業績指標は、昨年度の 123(ユニタリー、ロンドン区を対象)から約 1/4 減少の 97 である(警察当局に関する指標は除く)。その変更の内訳は新設 12、修正 19、廃止が 38 である。また、昨年度までは監査委員会が独自に設定していた監査委員会業績指標も廃止されている(2001 年度から法定の業績指標は定めていなかった)。但し、各地方自治体が独自に業績指標を定めることは、今後も可能である。²⁶⁴

更に、今回の業績指標の設定にあたり、政府は従来各地方自治体に求めていた、5 年以内に全地方自治体の上位 25%の地方自治体が提供しているサービス水準に到達する義務を、計画部門を除き、実質上撤回した。但し、努力目標としては残している。また、最低限各地方自治体が到達すべき業績水準(Performance Standards)を一部のサービスについて設定している。なお、業績目標(Performance Target)は従来どおり、各地方自治体が政府の指針を基に作成する。

(2) 2002 年度政府指針

同指針ではまずベスト・バリュー実行計画に記載されるべき内容が以下のように再度確認されている。

- ア 地方自治体の目標の概要
- イ 政府及び各地方自治体が独自に定める業績指標及び達成されるべき業績水準や業績目標
- ウ 前年度の業績指標及び業績水準・目標と実際の業績結果、さらに過年度の業績や他の地方自治体の業績との比較結果
- エ 業績水準・目標を達成するための政策提案の概要
- オ 再評価方針の詳細
- カ 監査及びサービス水準検査への対応

また同指針では以下の大きな 4 つの変更点が記されている。

- ア ベスト・バリュー実行計画の作成期限を 3 月 31 日から 6 月 30 日に延長(消防当局を除く)

²⁶⁴ なお 2003 年度の業績指標として政府は、一層制の自治体に対して 101 の指標(新設 9、廃止 5 の 4 増)を提示している。

- イ 監査報告書の送付期限を6月30日から12月31日に延長（消防当局を除く）
- ウ 地方自治体が現在提供しているサービス水準及びその実施方法にかかる評価の記載義務を廃止
- エ 5年間で行うサービス水準の見直し対象を全サービスから政府及び各地方自治体が優先分野としているサービスに縮小

なお、ベスト・バリュー実行計画作成期限の延長に伴い、各地方自治体はその説明責任の観点から実行計画の概要情報について3月31日までに地域住民が入手できるようにしなければならない。²⁶⁵

4 サービス水準検査結果の現状

2003年1月中旬までの時点におけるベスト・バリュー検査サービスが実施したサービス水準検査は約2,100件に及び、その結果の概要は下記図表8-4-2のとおりである。²⁶⁶

【図表8-4-2 サービス水準検査概要結果】²⁶⁷

対象分野	3ツ星 (excellent)	2ツ星 (good)	1ツ星 (fair)	星なし (poor)	評価なし	合計
監査	0	5	5	3	0	13
総務・統治	10	214	315	45	31	615
部局横断的サービス	0	22	32	3	0	57
文化・レジャー	13	145	183	13	0	354
教育	0	2	1	0	0	3
環境 ²⁶⁸	9	279	334	26	0	648
住宅	11	77	205	44	1	338
図書館・レジャー	0	1	0	0	0	1
再開発	3	46	18	2	0	69
社会福祉	0	7	10	2	1	20
合計	46	798	1,103	138	33	2,118

第5節 ベスト・バリュー制度から包括的業績評価制度へ

監査委員会では、政策報告書「強力な地方のリーダーシップを - 質の高い公共サービスを (Strong Local Leadership - Quality Public Services)」で政府が提示した「リーグ表」の導入を受け、新しい評価システムとして「包括的業績評価制度 (comprehensive performance assessment, 以下「CPA」とする)」を開発、採用した。

²⁶⁵ 但し2002年度については、希望する地方自治体は従来どおり3月31日までに同計画を提出することができ、この場合は、前年度の業績結果等の数値を6月30日までに最新のものに更新しなければならないとされた。

²⁶⁶ この他に、もちろん教育水準局や社会福祉検査局等が実施したサービス水準検査がある。

²⁶⁷ <http://www.audit-commission.gov.uk>に基づき、作成。

²⁶⁸ 交通、高規格道路、計画、食品安全、道路清掃、廃棄物管理、廃棄物収集、汚染防止、環境衛生等を指す。

1 パイロット自治体

監査委員会は上記政策報告書を受け、2002年2月に今後のCPAに関するスケジュールを示すとともに、CPAのパイロット自治体となる10の地方自治体を選出した。ここで選出された地方自治体は次のとおりであるが、すべて広域的自治体、一層制自治体がロンドン区であった。

これらのパイロット自治体に対して、監査委員会は同年4月までにサービス水準検査官がサービス水準検査を行い、5月の初めには何らかの結果を出すとした。

【図表8 - 5 - 1 CPAパイロット自治体】

地方自治体名
ボルトン・メトロポリタン・バラ・カウンシル (Bolton Metropolitan Borough Council)
カムデン・ロンドン・バラ・カウンシル (Camden London Borough Council)
ハヴェリング・ロンドン・バラ・カウンシル (Havering London Borough Council)
ハートフォードシャー・カウンティ・カウンシル (Hertfordshire County Council)
ケント・カウンティ・カウンシル (Kent County Council)
リーズ・シティ・カウンシル (Leeds City Council)
テルフォード・アンド・レキン・カウンシル (Telford & Wrekin Council)
ウィルトシャー・カウンティ・カウンシル (Wiltshire County Council)
ワイガン・メトロポリタン・バラ・カウンシル (Wigan Metropolitan Borough Council)
ウインザー・アンド・メイデンヘッド・カウンシル (Windsor & Maidenhead Council)

更に、9月までには150の全てのカウンティ、ユニタリー、大都市圏ディストリクト、ロンドン区(シティを含む)、シリー島を対象に「リーグ表」に基づく4つの区分を行い、12月にはその結果を公表するとした。またディストリクトに関しては2003年秋までに同様の区分を行い、同年12月には結果を公表するとした。

2 概要

監査委員会は上記のパイロット自治体の公表時にCPAの概略を示したのに続き、3月にはCPAに関する協議書「CPAの展開 (Delivering Comprehensive Performance Assessment)」を公表した。

更に、同年6月には協議結果として「一層制自治体及びカウンティにおけるCPAの枠組み (The Comprehensive Performance Assessment Framework for Single Tier and County Councils)」を公表し、CPAに関する新たな提案を行った後、遂に同年10月に2002年度のCPAに関する最終報告書「2002年度一層制自治体及びカウンティにおけるCPAの最終的枠組み (The final CPA assessment framework for single tier and county councils 2002)」を公表した。

以下、上記の2つの協議書と最終報告書に基づいて、CPAを概観する。²⁶⁹

(1) CPAの定義

CPAは地方自治体による行政サービスの改善と地域住民生活の質の向上を目的に、従来の

²⁶⁹ 但し、この最終報告書は2002年度についてのものであり、監査委員会では今後もCPAの実施と並行する形で同制度を見直していく予定である。

ベスト・バリュー制度を発展させた形で、様々な側面からの評価結果を統合して地方自治体を総合評価し、5つのグループに地方自治体を評価区分する制度である。

(2) CPA の手法

CPA は大きく3つの段階から構成される。

ア 第1段階(各種評価)

最初に以下の3つの評価が行われる。

(ア) 業績指標やサービス水準検査に基づく各種行政サービスの業績評価

このサービスの評価の対象となるのは、教育、社会福祉(児童及び成人福祉の両方を対象)、環境、図書館・レジャー、住宅、助成金の6つの項目である(但しカウンティについては教育、社会福祉、環境、図書館の4項目である)。

その評価方法は、従来からのベスト・バリュー制度下での方法と同様であり、サービス水準検査官による評価だけでなく、教育水準局や社会福祉検査局の評価結果も活用されるとともに、各種業績指標の結果や各種関連計画の内容等も考慮される。

(イ) 外部監査官による地方自治体の財務及び業績管理に関する監査結果

これは従来からの外部監査官が行う、通常の財務(資源)及び業績管理についての監査結果を基に、各種関連業績指標や関連計画の内容(当該地方自治体の「資産管理計画(asset management plans)」や「資産戦略(capital strategy)」)に対する政府評価等の利用可能な各種評価結果)を付加して、評価が行われる。

(ウ) 地方自治体の全体的な業績改善能力に関する共同評価

上記の2つは従前のベスト・バリュー制度から存在するものであるのに対して、この改善能力評価は新しい要素である。

この改善能力評価は、地方自治体自身が実施する総体的な自己評価に基づき、監査委員会が主導するチームが当該地方自治体の改善能力を共同評価するものである。このチームは、通常監査委員会の代表、外部監査官、サービス水準検査官、他の地方自治体から派遣された上級職員、地方議員の5名から構成され、場合によっては教育水準局等の他のサービス水準検査担当部局の代表も加わる。

なお2002年10月末の時点で監査委員会はすべてのCPA対象自治体(ディストリクトを除く)での共同評価を完了し、同年12月12日のCPA結果の公表までの期間、個別の地方自治体との間でその評価結果についての協議を実施した。

イ 第2段階(スコア化)

上記の各種評価に基づき、各地方自治体の状況をスコア化するのだが、その内容は大きくサービス業績評価と改善能力の総体評価の2つに分けられる。

(ア) サービス業績評価

まずこの評価のスコア化は、上記の第1段階の各種評価のうち(ア)の各種行政サービスの業績評価と(イ)の財務及び業績管理に関する監査結果に基づいて行われ、教育、社会福祉、環境、住宅、助成金、資源、図書館・レジャーの7つの項目を対象に1～4の点数がつけられる。

【図表8-5-2 教育及び社会福祉点数表】

点数	教育	社会福祉 ²⁷⁰
1	星なし(0 star)	Not serving people well
2	1ツ星(1 star)	serving some people well
3	2ツ星(2 star)	serving most people well
4	3ツ星(3 star)	serving people well

【図表8-5-3 助成金点数表】

業績水準(Performance Standards) 達成度	点数
80%以上	4
60～79%	3
40～59%	2
39%以下	1

しかし、CPAでは地方自治体の全体的サービスにかかる重要性が各項目間で異なるという視点から、上記の点数に1～4の乗数(weight)をかけて、最終的な各項目の点数を算出する。

具体的には、教育と社会福祉の乗数が4、環境と住宅が2、助成金、資源及び図書館・レジャーが1である。その結果、各項目のスコアは、教育と社会福祉が4～16点、環境と住宅が2～8点、助成金、資源及び図書館・レジャーが1～4点で配分され、各地方自治体の総得点は15点～60点となる(但し、カウンティは住宅及び助成金業務がないため、12点～48点となる)。

【図表8-5-4 各行政サービス項目にかかる乗数とスコア】

項目	乗数(weight)	最小スコア	最大スコア
教育	4	4	16
社会福祉	4	4	16
環境	2	2	8
住宅	2	2(0) ²⁷¹	8(0)
助成金	1	1(0)	4(0)
資源	1	1	4
図書館・レジャー	1	1	4

最後に各項目の点数を合計し、各地方自治体のサービス業績全般についての区分を次ペー

²⁷⁰ 児童福祉及び成人福祉の平均スコアで算出される。

²⁷¹ ()内は、カウンティの場合のスコアを表す。

ジの図表8 - 5 - 5に基づき行う。

【図表8 - 5 - 5 サービス業績区分表】

総合評価	一層制自治体及びロンドン区	カウンティ
1 (lowest)	30 点未満	24 点未満
2	30 ~ 37 点	24 点 ~ 29 点
3	38 ~ 45 点	30 点 ~ 36 点
4 (highest)	45 点超	36 点超

(イ) 改善能力評価

この評価のスコア化は、上記の第一段階評価の(ウ)のチームによる共同評価結果をもとに行われる。

評価項目は意欲 (Ambition)、焦点 (Focus)、優先度 (Prioritisation)、能力 (Capacity)、業績管理 (Performance management)、業績改善 (Improvements achieved)、投資 (Investment)、学習 (Learning)、将来計画 (Future plan) の9つであり、各項目には1 ~ 4の点数が配分される。

しかし、ここでも地方自治体の改善能力にかかる重要性が各項目間で異なるという視点から、上記の点数に1 ~ 4の乗数 (weight) をかけて、最終的な各項目の点数を算出する。

具体的には、業績改善の乗数が3、投資の乗数が2で、それ以外の項目の乗数は1である。その結果、各項目のスコアは、業績改善は3 ~ 12 点、投資は2 ~ 8 点、その他の項目は1 ~ 4 点の範囲で配分され、各地方自治体の総得点は12 点 ~ 48 点となる。

【図表8 - 5 - 6 各改善能力評価項目にかかる乗数とスコア】

項目	乗数 (weight)	最小スコア	最大スコア
意欲 (Ambition)	1	1	4
焦点 (Focus)	1	1	4
優先度 (Prioritisation)	1	1	4
能力 (Capacity)	1	1	4
業績管理 (Performance management)	1	1	4
業績改善 (Improvements achieved)	3	3	12
投資 (Investment)	2	2	8
学習 (Learning)	1	1	4
将来計画 (Future plan)	1	1	4

そして最後に各項目の点数を合計し、各地方自治体の改善能力全般についての区分が次ページの図表8 - 5 - 7に基づき行われる。

【図表8 - 5 - 7 改善能力区分表】

総合評価	総合得点
1 (lowest)	23 点未満
2	24 ~ 31 点
3	32 ~ 39 点
4 (highest)	40 点以上

ウ 第3段階

(ア) 最終区分

第3段階では、まず第2段階での当該地方自治体の業績及び改善能力に関する最終スコアに基づき、最終的に地方自治体を「優秀(excellent)」、「良好(good)」、「普通(fair)」、「弱体(weak)」、「劣悪(poor)」の5つに区分する。

なお、この最終区分においては基本的に、従来とは違いよりサービス業績スコアに比重が置かれるようになっており、以下の点を考慮したうえで、図表8 - 5 - 8に基づき、最終区分が行われる。

- a 「優秀(excellent)」と区分されるには、教育、社会福祉、資源の全項目で3以上のサービス業績評価を受けなければならない。また他の項目についても2以上の評価を受けなければならない。
- b 「普通(fair)」以上に区分されるには、教育、社会福祉、資源の全項目で2以上のサービス業績評価を受けなければならない。

【図表8 - 5 - 8 地方自治体最終総合区分相関図】

		サービス業績スコア			
		1	2	3	4
改善 能力 スコ ア	1	poor	poor	weak	-
	2	poor	weak	fair	excellet
	3	weak	fair	good	excellet
	4	-	good	excellent	excellet

(イ) 改善計画及び調整計画の作成

次にこの CPA の最終評価を受けて、地方自治体は改善計画(Improvement Planning)を作成しなければならない。この改善計画には、当該自治体の地域戦略を記載するとともに、今後3年間の優先項目とその取り組み方法を明示しなければならない。また当該計画を実行するに当たって必要となる能力や支援も明示しなければならない。

一方、監査委員会は今後の外部監査及びサービス水準検査の実施日程を示す調整計画(Regulation Planning)を作成しなければならない。この際、監査委員会は最終区分に応じてその監査及びサービス水準検査の頻度を決定しなければならない。すなわち、サービス水準検査の回数「優秀(excellent)」自治体は少なく、「劣悪(poor)」自治体は多くなることになる。

更に政府は、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)」自治体に対しては介入措置を講ずることとなる。²⁷²

【図表8 - 5 - 9 CPA概略図】

第1段階	第2段階	第3段階
行政サービス業績 評価 (Inspection及び PIs)	サービス業績評価に 関するスコア化・評 価区分	地方自治体の最終 総合評価区分
外部監査官による監 査 (Audit)		地方自治体による改 善計画の作成
業績改善能力に関 する自己評価及び 共同評価 (corporate assessment)	改善能力に関するス コア化・評価区分	監査委員会による調 整計画の作成
		政府による規制緩 和、裁量の付与、介 入

3 ディストリクトへの拡大

上記の協議結果の公表とともに、監査委員会は 2003 年からスタートするディストリクトでの CPA に備えるため、ディストリクトを対象にしたパイロット・スキームを公表した。今回のパイロット自治体となるのは以下のとおりである。

アシュフォード (Ashford)、カンタベリー (Canterbury)、イージントン (Easington)、オルデル

²⁷² 副首相府から 2002 年 8 月に公表された協議書「地方自治体での低実績に対する取り組み (Tackling Poor Performance in Local Government)」によると、「劣悪 (poor)」と判定された自治体に対しては、行政サービスの向上のため以下の方策が政府内で検討されている。

まず、当該自治体は回復計画 (recovery plan) の作成が求められる一方、副首相府は政府高官をリレーションシップ・マネージャー (Relationship Manager) に任命し、当該計画を審査させる。

次に、この審査結果と CPA での結果を踏まえ、実績も低く、改善能力もない自治体は「最も劣悪 (poorest)」自治体と判定される。これらの自治体については、回復計画の実行に当たり、外部の支援が必要と判断される。この場合、通常は、当該地方自治体が回復計画の実行について公的機関若しくは民間専門、ボランティア・セクターと契約することになる。しかし、この契約に基づいても、計画の実効が困難と考えられる場合は、政府が当該自治体との合意の下、当該自治体の上層スタッフに代わる暫定的な行政管理チームを派遣することができる。なお、これについては当該自治体自らが選択することもできる。もしこれらの方策にもかかわらず、当該自治体の故意の妨害のため改善が見込めなければ、政府が「1999年地方自治法」に基づき、直接介入を行うことになる。

一方、独自で回復計画の実行が可能と判断された自治体についても、その実行に当たっては、政府及び当該自治体が任命する委員から成るパートナーシップ委員会 (Partnership Board) 若しくは改善委員会 (Improvement Board) を作り、そのアドバイスを受けることとされている。

(Allerale)、イースト・スタフォードシャー (East Staffordshire)、サウス・スタフォードシャー (South Staffordshire)、イプスウィッチ (Ipswich)、セント・エドムズベリー (St. Edmundsbury)、ケンブリッジ (Cambridge)、ワイチャボン (Wychavon)

更に、監査委員会は 2002 年 10 月に、ディストリクト用の CPA に関する協議書「ディストリクトへの CPA の展開 (Delivering Comprehensive Performance Assessment for District Councils)」を公表したが、その主な内容は従前のカウンティ等に対する CPA を基本にしつつ、以下のような特徴を示している。

(1) サービス横断的評価の重視

カウンティやユニタリー等を対象にした CPA では、個別サービス分野についての当該自治体の改善能力やその業績を重視していたのに対して、ディストリクト用の CPA では「住宅市場の調整 (Balancing Housing Markets)」や「公共空間 (Public Space)」の 2 つのサービス横断的分野を評価の主な対象とする。

このうち、「公共空間」については、物理的環境の維持管理、地域社会の清潔維持、地域社会の安全改善のためのパートナーとの協働、積極的な人生計画の促進の 4 点を焦点にしている。

(2) 自己評価の重視

ディストリクトを対象とした CPA でも、地方自治体による自己評価を重視するとともに、その過程での外部自治体関係者による参加が特に強調されている。これらの評価は、最終評価を行うにあたり、有効な情報として利用される。

(3) 外部監査官による財務状況の評価等

以上のほか、総合的評価を行うにあたっては、外部監査官が行った当該自治体の財務状況の評価結果やカウンスル・タックス手当や住宅手当にかかる業績評価結果等も参考にされる。

(4) CPA の結果公表時期

ディストリクトについては、2002 年の秋から CPA を開始し、その結果の公表は 2004 年 12 月としている。

4 「2002 年地方自治法案 (Local Government Bill 2002)」

政府は、2002 年 11 月に、「2002 年地方自治法案 (Local Government Bill 2002)」を議会へ上程したが、その中では CPA に基づく自治体区分に従い、以下のような、地方自治体に付与される裁量や権限の具体的内容が提示されている。

(1) 「優秀 (excellent)」自治体

ア 2003 年度以降の政府補助金 (学校への補助金を除く) の使途の自由化

- イ 2003 年度以降における、現在策定義務がある計画の大半について、その策定の免除
- ウ 2003 年 4 月から 3 年間のサービス水準検査の免除
- エ カウンシルタックスにかかる、政府の税率上昇ガイドライン²⁷³の対象からの除外
- オ 犬の糞やごみ等に対する罰金収入の用途の完全自由化
- カ 行政サービスの商業化

(2) 「良好(good)」自治体

- ア 2003 年度以降の政府資本補助金（学校への補助金を除く）の用途の自由化
- イ 2003 年 4 月から最低 25% のサービス水準検査の削減
- ウ カウンシルタックスにかかる、政府の税率上昇ガイドラインの対象からの除外
- エ 犬の糞やごみ等に対する罰金収入の用途の完全自由化
- オ 行政サービスの商業化

(3) 「普通(fair)」自治体

- ア 2003 年～2006 年間のサービス水準検査の削減
- イ 行政サービスの商業化
- ウ 犬の糞やごみ等に対する罰金収入の用途の一部自由化

(4) 全自治体

CPA の結果にかかわらず、以下の裁量や権限が地方自治体に付与される予定である。

- ア 学校水準補助金 (School Standards Grant) を除く目的補助金の割合の削減 (2005 年度までにその比率を現状の 12.4% から 10% 以下に)
- イ 2003 年度以降の単一資本資金 (Single Capital Pot)²⁷⁴ の大幅拡大
- ウ 策定義務のある計画の 75% 削減
- エ 任意の行政サービスにかかる料金設定の自由 (但し、サービスコストを超えない範囲で)
- オ 犬の糞やごみ等に対する罰金収入の用途の一部自由化
- カ 別荘や長期間空家の家屋に対するカウンシルタックスの割引率 (10% 以上) の設定及び免除についての裁量付与

5 第1回 CPA 結果公表

監査委員会は、様々な議論や不安が渦巻く中、予定通り、2002 年 12 月 12 日に第 1 回の CPA の結果 (対象はカウンティ、ユニタリー、大都市圏ディストリクト、ロンドン区 シリー島の計 150 の地方自治体) を公表した。

その詳細は図表 8 - 5 - 10 のとおりであるが、主な傾向としては以下の点が挙げられる。

²⁷³ 第 5 章第 2 節 2 を参照。

²⁷⁴ 第 5 章第 3 節 8 を参照。

(1) 「優秀(excellent)」が 22、「良好(good)」が 54、「普通(fair)」が 39、「弱体(weak)」が 22、「劣悪(poor)」が 13自治体と、半分以上の地方自治体が「優秀」若しくは「良好」と評価される好ましい結果が出た。

(2) カウンティの 23%が「優秀」、47%が「良好」と評価される等、カウンティが最も高く評価されている。

(3) 地域別では、イングランドで最も貧しい地域である東北部の地方自治体が 4 分の 1が「優秀」、半数が「良好」と最も高く評価された。これに対して、ロンドンでは 24%の自治体が「良好」と評価されたが一方で 12%が「劣悪」とされ、最も評価のばらつきの大きい地域となった。

なお、今回の結果公表に先立ち、結果の素案が公にされていたが、それと比較して 67 の地方自治体でその最終評価結果が異なっており、いくつかの地方自治体では CPA 自体への不信感が高まっている。また、一部の地方自治体では、CPA のその法的根拠について裁判で争う姿勢を見せている。

【図表8 - 5 - 10 第1回CPA結果】²⁷⁵

自治体名	評価	自治体名	評価	自治体名	評価
Bexley	優秀	Norfolk	良好	Rochdale	普通
Blackburn with Darwen	優秀	North Lincolnshire	良好	Rotherham	普通
Camden	優秀	Northumberland	良好	Rutland	普通
Cheshire	優秀	Nottinghamshire	良好	Sefton	普通
City of London	優秀	Poole	良好	Slough	普通
Comwall	優秀	Portsmouth	良好	Solihull	普通
Derbyshire	優秀	Reading	良好	Somerset	普通
Dorset	優秀	Richmond upon Thames	良好	South Tyneside	普通
Gateshead	優秀	Sheffield	良好	Southend on Sea	普通
Hammersmith & Fulham	優秀	Shropshire	良好	Staffordshire	普通
Hampshire	優秀	South Gloucestershire	良好	Stoke on-Trent	普通
Hartlepool	優秀	Southampton	良好	Thurrock	普通
Hertfordshire	優秀	St. Helens	良好	West Berkshire	普通
Kensington & Chelsea	優秀	Stockport	良好	Wiltshire	普通
Kent	優秀	Stockton on Tees	良好	Wirral	普通
Kingston upon Thames	優秀	Suffolk	良好	Birmingham	弱体
Kirklees	優秀	Surrey	良好	Bristol	弱体
Sunderland	優秀	Sutton	良好	Bromley	弱体
Wandsworth	優秀	Tameside	良好	Bury	弱体
West Sussex	優秀	Telford & Wrekin	良好	Ealing	弱体
Westminster	優秀	Tower Hamlets	良好	East Sussex	弱体
Wigan	優秀	Warrington	良好	Enfield	弱体
Barnsley	良好	Warwickshire	良好	Haringey	弱体
Bath & North East Somerset	良好	Wokingham	良好	Harrow	弱体
Bolton	良好	Worcestershire	良好	Havering	弱体
Bradford	良好	York	良好	Merton	弱体
Brighton & Hove	良好	Barking & Dagenham	普通	Milton Keynes	弱体
Buckinghamshire	良好	Barnet	普通	Northamptonshire	弱体
Cambridgeshire	良好	Blackpool	普通	Nottingham	弱体
Croydon	良好	Bournemouth	普通	Oldham	弱体
Darlington	良好	Bracknell Forest	普通	Plymouth	弱体
Derby	良好	Brent	普通	Salford	弱体
Devon	良好	Calderdale	普通	Sandwell	弱体
Durham	良好	Cumbria	普通	Southwark	弱体
East Riding of Yorkshire	良好	Doncaster	普通	Trafford	弱体
Essex	良好	Dudley	普通	Windsor & Maidenhead	弱体
Gloucestershire	良好	Greenwich	普通	Wolverhampton	弱体
Halton	良好	Hillingdon	普通	Bedfordshire	劣悪
Herefordshire	良好	Hounslow	普通	Coventry	劣悪
Isles of Scilly	良好	Isle of Wight	普通	Hackney	劣悪
Knowsley	良好	Leicester	普通	Islington	劣悪
Lancashire	良好	Lincolnshire	普通	Kingston-upon-Hull	劣悪
Leeds	良好	Liverpool	普通	Lambeth	劣悪
Leicestershire	良好	Newham	普通	North East Lincolnshire	劣悪
Lewisham	良好	North Somerset	普通	North Tyneside	劣悪
Luton	良好	North Yorkshire	普通	Swindon	劣悪
Manchester	良好	Oxfordshire	普通	Torbay	劣悪
Medway	良好	Peterborough	普通	Wakefield	劣悪
Middlesbrough	良好	Redbridge	普通	Walsall	劣悪
Newcastle upon Tyne	良好	Redcar & Cleveland	普通	Waltham Forest	劣悪

²⁷⁵ 「Local Government Chronicle」(13.12.2002)に基づき、作成。

第6節 その他の地域の動き

1 スコットランド

スコットランドでは却つて現状でもベスト・バリュー制度は導入されておらず、一部の地方自治体が任意で同制度を活用している。

しかし、2002年6月に「スコットランド地方自治法案(Local Government Scotland Bill)」がスコットランド議会に上程されている。この法案には、スコットランドの地方自治体に対するベスト・バリュー制度の義務付けと地域戦略(community strategy)の策定の義務化、CCTの正式廃止等が盛り込まれている。

2 ウェールズ

上述したCPAがイングランドで実施されているのに対して、同じくベスト・バリュー制度の対象となっているウェールズでは異なる動きが見られる。

上述したように監査報告書「チェンジング・ギア(Changing Gear)」は、全般的にウェールズの地方自治体における行政サービスの水準や今後のサービスの改善の余地についても厳しい評価を下した。これに対して、ウェールズの議会や地方自治体からは監査やサービス水準検査の形式的、官僚主義的方法に激しい反発が起こるとともに、既存のベスト・バリュー制度に対する、見直しを含めた新しいアプローチの必要性で合意に達し、ウェールズ議会は2001年12月に「改善のためのウェールズ計画(the Wales Programme for Improvement)」のガイドライン案を提示した(但し、2002年11月段階では、未だ同計画の正式な採用には至っていない)。

この「改善のためのウェールズ計画」は、基本的にウェールズ政府と地方自治体間の契約で、その契約内で地方自治体にはより大きな自由と責任が付与される。但し、契約が満たされない可能性がある場合は、ウェールズ議会が介入措置を採ることもできるが、政府としては介入措置ではなく、地方自治体との協同のもとに目標の実現を目指すつもりである。なお、具体的な枠組みは以下のとおりである。

(1) 地域戦略(community strategy)の作成

地方自治体は、各地域の中・長期的な将来像及びそのための方策を示す地域戦略を様々な利害関係者との協議の上、作成する。

(2) 地方自治体全体分析(whole authority analysis)の実施

地方自治体は各自の地域戦略に基づき、行政サービス全てについてその現状と今後のあり方、及び自己の改善する能力の有無について分析を行う。その際、特に地方自治体全体の包括的な分析をより重視する必要がある。また同分析に当たっては、地方自治体は単独で行うのではなく、外部の利害関係者やパートナーシップの関係にある団体、自治体職員などからの様々な意見や情報を参考にして行うこととする。また、監査結果や業績評価指標、サービス水準検査報告書、政府や関係機関が行う住民調査結果なども考慮に入れる。特に外部監査官とは緊密に協力して行わなければならない。

なお同分析は5年毎に行えばよい。

(3) リスク評価 (risk assessment) の実施

地方自治体は外部監査官と協同の下に、地方自治体全体分析の結果を考慮して、今後より適切な各行政サービスを実施していく上でのリスクを評価をする。その際、想定出来る全てのリスクを評価しなければならない。なお同評価は毎年行わなければならない。

(4) 改善計画 (improvement plan) の作成

地方自治体は地方自治体全体分析及びリスク評価の結果を反映した改善計画を毎年6月末までに作成しなければならない。またそれと同時に、一般住民用の概要版も作成しなければならない。

改善計画に含まれるべき主な事項は以下のとおりである。

ア 当該地方自治体の戦略的目標

イ (指標に基づいた) 行政サービスの現状

ウ 地方自治体全体分析及びリスク評価の結果

エ 主要な行政サービスについての1年毎及び長期的な目標

オ 目標達成のための具体的枠組み及び改善施策等の行動計画 (action plan)

なお同計画については執行機関 (executive) が説明責任を有するとともに、執行機関は政策評価委員会 (overview & scrutiny committee) や外部の利害関係者と草案の段階で協議しなければならない。

また、同計画及び概要版は監査の対象となる。

(5) 調整計画 (regulatory plan) の作成

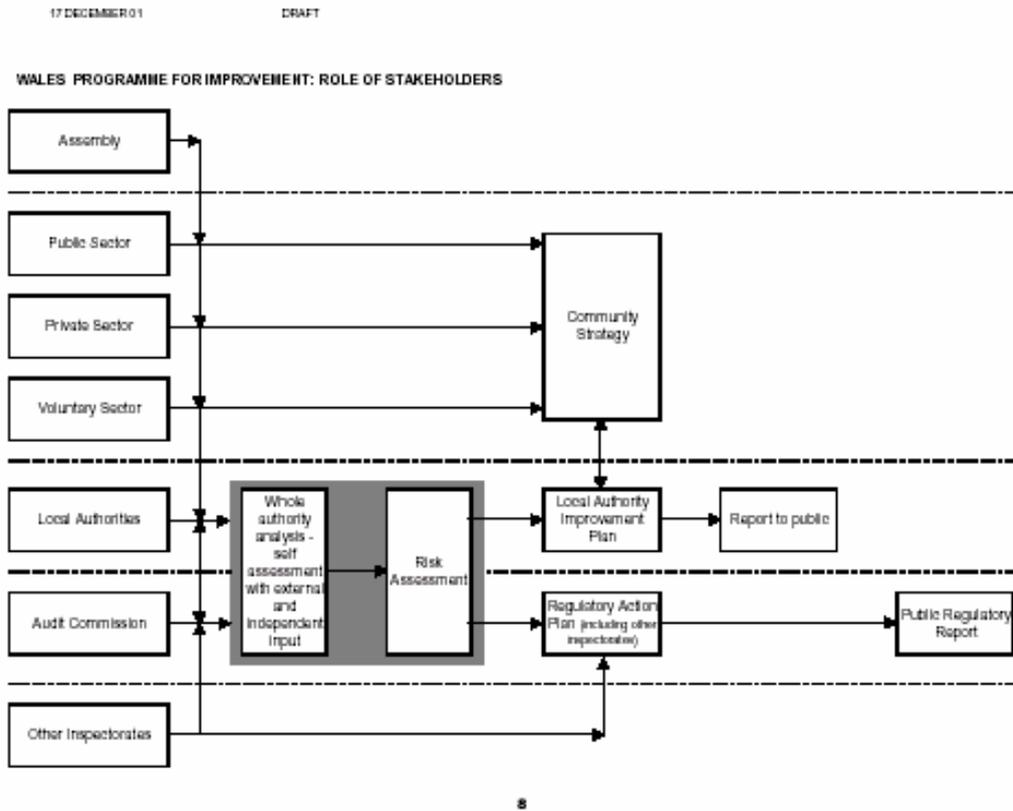
一方監査委員会は、地方自治体との協議に基づいて地方自治体全体分析及びリスク評価の結果を反映した調整計画を作成する。

同計画には、当該地方自治体の能力を考慮した、今後数年間の監査及びサービス水準検査の予定が記載される。

(6) 監査及びサービス水準検査の実施

監査委員会及び他の水準検査実施機関は調整計画に基づき、監査及びサービス水準検査を行う。

【図表8 - 6 - 1 ウェールズ版ベスト・バリュー制度の枠組み図】²⁷⁶



²⁷⁶ 「Wales Programme for Improvement: Guidance for Local Authorities」より抜粋。

第9章 その他の新規施策

英国では、地方自治の近代化及び行政サービスの向上による地域社会の改善のため、PFI やベスト・バリュー制度等、様々な新規施策を展開してきている。以下、これまで触れなかった新規施策のうち、代表的なものを概観する。

第1節 ビーコン・カウンシル計画

ビーコン・カウンシル計画 (Beacon Council Scheme) とは、第1次ブレア労働党政権が公表した政策報告書「地方自治の近代化 - 住民との交流の中で (Moderising Local Government : In Touch with The People)」に基づいて導入された制度で、1999年度よりスタートしている。

その目的は、地方自治体の中から優秀な行政サービスを実施している複数の地方自治体を毎年度モデル自治体として選び出し、その最も素晴らしい行政サービスの経験や枠組みを他の地方自治体が学び、共有できる機会を作ることである。

これに対して、毎年度地方自治体はビーコン・カウンシルとして認証されるために、任意で政府が定めるテーマに対して、最大3つまで応募することができる。以下、その具体的な枠組みを概観する。

1 対象団体

従来はイングランドのカウンティやディストリクト、ユニタリー、大都市圏ディストリクト、ロンドン区を対象としていたが、2002年度の第4ラウンドからは、警察及び消防団体、国立公園、パリッシュ等も対象となり、全てのベスト・バリュー自治体が対象となることになった。なお、第4回の募集では、計187の応募があった。

2 募集テーマの設定

政府の各担当大臣が合議により、政府が任命する独立組織のビーコン・カウンシル勧告パネル (Advisory Panel on Beacon Councils) の意見に基づいて毎年度のビーコン・カウンシル募集テーマを決定する。この際、基本的には地域住民の生活の質の向上に特に役立つと考えられるテーマが選択されることになっている。

なお、勧告パネルは学識経験者や産業界の代表、地方自治体関係者等から選出される委員長と9人の委員で構成される。各委員の任期は3年で、専門的分野に関しては別途、ラウンドごとに特別委員が任命される。

また2002年度からは、長期的な取り組みを地方自治体に求める観点から、今後3年間の募集テーマが公表された。

【図表9 - 1 - 1 ビーコン・カウンシル募集テーマ】²⁷⁷

第4回募集テーマ	第5回募集テーマ	第6回募集テーマ
ア 児童及び青少年を対象にしたメンタル・ケア イ 地域社会の結合・団結促進 ウ 建物環境の改善 エ 就職に伴う障害の解決 オ 建設工事のあり方の再考 カ 情報コミュニケーション技術（ICT）を使った社会的格差の解消 キ 道路工事の改善 ク 田園地域経済の支援 ケ ホームレス問題の解決 コ 中等教育の改革	ア 助成金行政 イ より良い地方交通 ウ 犯罪の削減及び秩序の維持のためのパートナーシップ エ 児童福祉 オ 住環境の悪い住宅の改築 カ 高齢者サービス キ 社会的弱者への支援 ²⁷⁸ ク 教職員の改善 コ 持続ある観光産業の促進 サ ソーシャル・ケア・ワーカーへの支援	ア 資産管理 イ 効果的な環境衛生 ウ 地域社会との関係の緊密化 エ 健康な地域社会の創設 オ 介護従事者への支援 カ 新規ビジネスへの支援 キ 人種間の平等の推進

3 地方自治体による応募

地方自治体は最大で3つまで毎年度応募できるようになっているが、その応募形態は地方自治体単独でもパートナーシップに基づいた複数の地方自治体共同による応募のどちらでもよい。

4 ビーコン・カウンシルの認証

勧告パネルは認証基準と認証団体の勧告案を作成し、それに基づいて各担当大臣が最終決定を行う。

なお、勧告パネルは認証団体の勧告案を作成するに当たり、予備審査の後、各自治体を訪問視察するとともに、関係者からのプレゼンテーションを受ける。

また、認証団体の求められる基本的基準は以下のとおりであり、その審査には主に業績指標が利用される。

- ア 募集テーマに関する当該地方自治体の高実績
- イ 行政サービス全般にわたる比較的良好な実績
- ウ 他の地方自治体への効果的なノウハウ提供計画

なお認定されなかった地方自治体についても、その問題点が細かく指摘され、今後の当該自治体の業績改善に資することが期待されている。

²⁷⁷ <http://www.odpm.gov.uk/>に基づき、作成

²⁷⁸ 家庭内暴力の被害者やアルコール中毒患者、自立できない知的障害者、身寄りのない高齢者等が含まれる。

5 ビーコン・カウンシル認証による義務及び効果

ビーコン・カウンシル認証自治体は、その認証により「ビーコン」の地位を得たことになり、図表9 - 1 - 2のような政府が定めたロゴマークを使用することができるようになる。

【図表9 - 1 - 2 ビーコン・カウンシルのロゴマーク例】²⁷⁹



また、英国改善・開発庁 (Improvement & Development Agency、以下「I&DeA」とする) と共同して、他の地方自治体の行政サービス改善に資するための説明会や展示会、他の地方自治体職員が参加する研修事業 (Open Day) 等をイングランド各地で実施する。これに対し、認証団体には補助金が交付されるが、第3ラウンドの認証自治体に対しては合計170万ポンドの補助金が交付される予定である。²⁸⁰

この他にも事業の実施について裁量が増えることもあるが、受賞自治体にとって直接的な財政的メリットは殆ど存在しない。つまり現時点では、政策報告書「地方自治の近代化 - 住民との交流の中で (Modernising Local Government : In Touch with The People)」で約束された歳出に関する広範な裁量権やノン・ドメスティック・レイトの上乗せ課税権などは未だ認められていない。

以上を勘案すると、現状としてのビーコン・カウンシルの価値はその認証による、地方自治体及びその職員と地域住民への精神的な「励み」ということになる。

なお、英国ではビーコン・カウンシル計画と同様な制度がビーコン・スクールズ (Beacon Schools) や NHS ビーコンズ (NHS Beacons) 等、他に4つがある。

²⁷⁹ <http://www.odpm.gov.uk/>より抜粋。

²⁸⁰ なお I&DeA は認証段階でも関与するとともに、ビーコン・カウンシル関連の会議等を主催している。

【図表9 - 1 - 3 ビーコン・カウンシル認証自治体】

第1ラウンド		第2ラウンド		第3ラウンド	
募集テーマ	認定自治体	募集テーマ	認定自治体	募集テーマ	認定自治体
市街地中心地での犯罪防止	ブラッドフォード、コヴェントリー、イーストリー、メドウェイ、スティーブニッジ、テムズサイド	行政サービスへのアクセス改善	ノーズリー、ルイシャム、テムズサイド、ウエスト・サッセクス	養子家族のケア	エセックス、ゲイトシード、メドウェイ
教育水準の改善	ブラックバーン・ウイズ・ダーウィン、カムデン、サフォーク、ノース・タインサイド	地域経済の持続ある開発	バーンズリー、デヴォン、カークリーズ、オックスフォードシャー、サットン	交通アクセスの改善	テルフォード・アンドレッキン、ノッティンガムシャー、ルイシャム
公営住宅の維持・修繕の改良	カリック、カークリーズ、レスター、マンチェスター、ヨーク	孤児へのケア	ベクスリー、チェシャー	地域法務サービス	バーンズリー、カムデン、ダーリントン、イースト・リディング・オブ・ヨークシャー、リバプール、テムズサイド、ウィラル
計画過程のスリム化	コーブランド、ホルトン	高齢者自立の促進	カムデン、リーズ、マンチェスター、スペルソーン	田園地域での犯罪削減	ハンブルトン、ストラウド他
住宅手当及びカウンシル・タックス手当の事務改善	カムデン、エクセター、ハロー、リーズ、ニュー・フォレスト	戦略的地域保健衛生	カルダデル、クロイドン、ノース・タインサイド、ストックトン、サフォーク	ビジネス振興	ベクスリー、ブラックバーン・ウイズ・ダーウィン、イーストリー、ノーズリー、ロザハム
児童養護施設退所者への支援	ケンジントン・アンド・チェルシー、サフォーク、ウェイクフィールド、ウエストミンスター	地域社会の良好な環境維持	バラックネル・フォレスト、チェルトナム、コーチェスター、レスター、テムズサイド	都市部での緑地スペースの改善	バーネット、ベクスリー、プレント、エンフィールド、ホルトン、ハマースミス・アンド・フルハム、ノーザンブトンシャー
廃棄物処理	パース・アンド・ノース・イースト・サマーセット、ベクスリー、ハンブシャー他。ハーンズロー、セント・エドムンズベリー、ストックポート、ウエルデン	教育環境の改善	カムデン、ノース・リンコンシャー、ヨーク	図書館サービスの実施	バーネット、ブラックバーン・ウイズ・ダーウィン、リーズ、リバプール、ストックトン・オン・ティーズ、サフォーク、サンダーランド、サットン
				地域の再開発	バーバー、プレント、ミドルズブラ、ボーツマス、スティープニッジ、ワイガン
				民族間の格差解消	ハロー、レスター、マンチェスター
				燃料問題の改善	ブライズ・バレー、カムデン、イースト・リディング・オブ・ヨークシャー、ルートン、ニュー・アク・アンド・シャーウッド
				スムーズな教育過程の移行	ノース・リンコンシャー、サフォーク

第2節 チャーター・マーク

1 シティズンズ・チャーター

1980年代までの英国における行政サービスは、行政側が主体的に決めたサービス内容・サービスレベルを住民に提供し、住民側はそれを消費・利用するというのが通常の方式であった。この方式は、住民が必要とし、満足する行政サービスが行政側から提供されておれば有効であるが、その当時、住民の行政サービスに対する満足度は決して高いといえるものではなかった。

この状況を打破するため、メジャー保守党政権により打ち出されたのが「シティズンズ・チャーター (Citizen's Charter)」であり、1991年7月21日に公表された政策報告書「シティズンズ・チャーター (Citizen's Charter)」に基づき、「1992年地方自治法 (Local Government Act 1992)」により施行された。

シティズンズ・チャーターとは、当時進められていたエージェンシー制度とともに公共サービス改善のための画期的な施策であった。これは、民間サービスにおける企業（サービス提供者）と消費者（サービス消費者・利用者）との関係図式を公共サービス分野

にも導入し、行政を公共サービスの提供者、住民を公共サービスの消費者・利用者として位置付けたものである。シティズンズ・チャーターでは、住民には公共サービスを消費・利用する権利があり、行政は、住民が望むサービスを提供する義務があるという考え方を明確に示したものである。

2 チャーター

シティズンズ・チャーターの導入に基づき、国の行政機関ではナショナル・チャーター(National Charter)が、各地方自治体ではローカル・チャーター(Local Charter)が行政サービスの全体又は各サービス毎に作成されることとなった。²⁸¹

地方自治体が作成するローカル・チャーターについては、受付、ゴミ収集、住宅、環境、交通、旅行情報センター、地方税等の住民への直接的なサービス・業務において主に作成されており、その数は1,000を超えると言われる。

また、ボランティア・セクター、チャリティ団体、私立学校、私立美術館・博物館等の住民に対して直接サービスを提供する団体においても、自発的にチャーターを制定しているところが増えてきている。なお、2000年度以降、政府からチャーターの作成に係る指針は出されていない。

(1) チャーターの内容

各チャーターには以下の点が明記され、担保されていることが求められている。

- ア 利用者が望むレベルの標準的なサービス
- イ サービスが悪い場合やサービス基準を満たしていない場合の苦情の申立て方法、及び改善の提案方法
- ウ 利用者がコンタクトを取り、情報を得る方法
- エ 情報がアクセス可能で理解可能であること
- オ 利用者と職員が計画段階から関与するものであること
- カ 利用者及び他のサービス提供者とのパートナーシップの促進
- キ 更なる改善計画の方法
- ク 公正なサービスが受けられることの保障
- ケ 関連法令
- コ チャーターの発行日を表紙に明記し、チャーターが現在有効であることを明記

なお、ローカル・チャーターについてはその目標の設定にあたり、同分野でナショナル・チャーターが制定されている場合にはそのナショナル・チャーターが定めているサービス基準を当該地方自治体での最低レベルのサービス水準として保証しなければならない。

²⁸¹ 但し、作成は義務ではない。

3 チャーター・マーク

以上の各チャーターのうち特に優れたチャーターを表彰する制度として、チャーター・マーク (Charter Mark) 制度というものがある。これは、各団体からの申請により、独立機関であるチャーター・マーク審査パネル (Charter Mark Judging Panel) が審査し、決定するものである。

(1)対象団体

2002 年度より、同制度の応募については通年制となるとともに対象団体も拡張され、公共サービスの提供に直接若しくは間接的に関わる国の行政機関、地方自治体、パートナシップ、予算の10%以上を公的資金²⁸²に依拠しているボランティア・セクター、契約に基づき公的団体に代わり公的サービスを提供している団体等である。

(2)評価及び審査

各種団体により申請されたチャーターは、まず首相府が派遣する評価官によって下記の10の基準につき評価される。

そして、その結果がチャーター・マーク審査パネルに送付され、最終的な受賞団体が決定される。

- ア サービス基準の設定
- イ 十分な情報公開
- ウ 関係者との協議及び参加
- エ サービスへのアクセスの利便性の確保及び広範な選択幅の付与
- オ 公平性
- カ 誤った施策の柔軟な修正の可否
- キ 資源の効果的な活用
- ク 持続ある改良及び改善
- ケ 他のサービス提供者との協力
- コ 利用者の満足度

チャーター・マークは3年間有効であり、更新も可能である。但し、当該団体がチャーター・マーク受賞基準を下回ったとチャーター・マーク審査パネルが判断した場合は、チャーター・マークは剥奪される。実際、1999 年度にパスポート・エージェンシー (Passport Agency、旅券を発行する機関。) がチャーター・マークを剥奪された事例があるが、これは、「国民が十分なサービスを受けていない」というのが主な理由である。

²⁸² 政府や地方自治体、国営宝くじからの補助金等がある。

【図表9 - 2 - 1 チャーター・マーク受賞団体数一覧表】

年度	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
受賞団体数	36	93	98	224	323	365	514	1179	744	698
うち自治体数						104	178	326	270	246

(3)受賞によるメリット

最終的にチャーター・マークを受賞すると、トロフィーと賞状が授与され、印刷物等にチャーター・マークのロゴマークを使用する権利が地方自治体に与えられるだけであり、財政的インセンティブはない。

現状としてはビーコン・カウンシルと同様、その認証による地方自治体及びその職員と地域住民への精神的な「励み」が認証獲得の動機ということになる。

第3節 パートナーシップ

1 概要

パートナーシップ (Partnership) の概念を一義的に定義することは難しいが、おおむね、共通の目的を達成するために共に仕事をするようになるパートナー間の合意である、ということができる。

その意味では民間企業同士が合弁事業を行うような場合をパートナーシップと呼ぶ場合もあるが、ここでは公共部門が一定の役割を果たし、地域のサービス向上や環境改善に取り組んでいるものについて述べる。

英国においては 2002 年現在、ブレア労働党政権の下、パブリック・プライベート・パートナーシップ (Public Private Partnership : PPP) による、ロンドン地下鉄の近代化計画が実施されている。これは文字どおり、公共部門 (政府) と民間の企業連合体が、契約に基づき連携して事業を行っているものであり、より効率的に計画を進めるために政府が選択した手法である。具体的には、民間の資金調達能力や専門技術を活用しながら、老朽化した地下鉄の車輜や線路、信号・電気系統などのインフラ部門の整備・近代化を図りつつ、列車の運行については公共部門が責任を持つという方式である。

地方自治体に関して例を挙げれば、政府が 1991 年に創設したシティ・チャレンジ (City Challenge) 制度に、パートナーシップに関する地方自治体の役割を見ることができる。この制度では地域の諸課題、すなわち環境改善、健康増進、犯罪防止などに取り組むため、地域で活動する様々な組織が互いに協働体制 (パートナーシップ) を構築することが謳われ、その中心的役割を果たすことが地方自治体に期待された。制度としては、組織としてのパートナーシップが主体となって申請により資金を獲得し (申請は地方自治体が行う)、地域の再生プログラムを実施するという仕組みであった。その際、地方自治体のパートナーとなったのは民間セクターばかりではなく、地域のボランティア・セクターや地域社会等であった。

また、日本でも関心が高まっている PFI(Private Finance Initiative)²⁸³も同様に、社会資本整備に際し、民間による資金調達、計画策定、サービス提供などによって公共サービスの効率化を目指すという点で、パートナーシップの1つの形態ということができる。

このように、パートナーシップは取り組むべき課題の範囲や地域の事情などによって組織構成も財政規模も千差万別であるため、明確なイメージを持つことが難しくなっている。ただ、共通して言えるのは、パートナーシップには単純に2つ以上のパートナーと一緒に作業を行うという事実だけではなく、パートナー間の平等が確保されているか、適正な戦略決定プロセスを有しているか、あるいは事業運営の効率性などの検討が必要であり、地方自治体の視点から言えば、近年は金銭的効率性(Value for Money)を達成しているかどうかという観点からの評価も求められている、ということである。²⁸⁴

2 背景と経緯

上述のように、1990年代以降、行政の様々な分野で様々な目的を達成するためにパートナーシップの手法が用いられている。その背景として、地方自治体自らが公共サービスの提供者であるべきだという考え方から、質のよいサービスを提供するためには、必ずしも地方自治体自らが直接公共サービスを提供する必要はなく、他のセクターが提供するサービスを購入したり、あるいは他のセクターと協働してサービスを提供したりすべきであるという方向に論点が移ってきていることが挙げられる。

しかし、パートナーシップそのものは1990年代に導入された新しい概念ではなく、地域の課題に取り組むパートナーの組み合わせという観点から見るとかなりの変遷がある。

(1) 1990年代以前

1970年代以前から、英国では大都市圏の経済的集中が環境悪化を招き、その反

²⁸³ PFIは、民間部門とのパートナーシップを活用することによって公共部門が金銭的効率性の向上を達成するためのひとつのメカニズムといわれ、民間の資本や専門知識、技術を用いて社会資本を整備し、サービスを提供していこうという考え方である。PFIを含んだ広義のパートナーシップの概念に、労働党政権が推進するPPPがあり、事業を推進していく上で公共と民間の協働関係(パートナーシップ)が重要である点が強調されている。なお詳細は第7章を参照。

²⁸⁴ いわゆるベスト・バリューの観点からである。ベスト・バリューは、保守党政権下で導入されたCCTに替わる地域サービス提供のための概念で、1997年からの労働党政権がこれを推進してきた。ベスト・バリューを目指す地域サービス提供には様々な形態が考えられ、地方自治体に対しては、外部委託契約の見直し、他の公共部門と共同でのサービス提供のほか、パートナーシップによるサービス提供もその選択肢に含まれている。

対に過疎地域や工業地帯でない地域では失業率が高く、低所得であるという状況が深刻となり、また、そこから派生する様々な都市内部の荒廃（いわゆるインナー・シティ問題）に対処するため、政府は様々な施策を講じてきた。

1969年には「地方自治体補助金（社会ニーズ）法（The Local Government Grants (Social Need) Act）」を制定し、上記のような社会的ニーズに対処している地方自治体に対して支援がなされた。この法律による様々な施策は総称して「アーバン・プログラム（Urban Programme）」と呼ばれ、地方自治体は承認された社会地域計画（Social and community projects）の費用の75%を政府の補助金から給付されるという仕組みであった。

1977年には、地方自治体は工業、商業及び住宅において企業と個人を問わず民間部門による投資を刺激する必要があるとされ、「1977年インナー・アーバン・エリア法（Inner Urban Areas Act 1977）」において地方自治体の役割が強化された。パートナーシップという言葉は、全国に7つ設立されることとなった「インナー・シティ・パートナーシップ（the Inner City Partnerships）」という都市政策に関する文脈の中で使われることとなったが、これは主に中央政府と地方自治体のパートナーシップを意味していた。この時期のパートナーシップは、公共部門間の調整や国及び地方機関の協働を目指すものとして設置され、パートナーシップという観点からみると民間セクターの役割は小さなものであった。

しかし、この方向性は政権の交代によって一転する。1979年からのサッチャー保守党政権が、いわゆる小さな政府の実現を目指したことは周知のとおりであるが、そのために政府は、国営企業の民営化や市場原理の導入、民間セクターの活用等を積極的に行い、インナー・シティ問題に関しては、そのパートナーとして地方自治体ではなく民間セクターを選択した。地方自治体との連携は非効率とされ、地方自治体はこの問題に関して管轄地域内での発言力を失っていった。

更に1980年には「1980年地方自治・計画・土地法（Local Government, Planning and Land Act）」を制定し、地方自治体では対処不可能と判断された場合には、当該地域再生の実行権を、この法律により設立された都市開発公社（Urban Development Corporation）に移すこととした。公社は土地の取得及び道路、上下水道などの資本を整備し、民間からの投資を得やすい状況を生み出した。一例を挙げると、英国の歴史的な産業である造船業の衰退によって荒廃した、ロンドン東部の港湾地域の再生を目指し、ロンドン・ドックランズ開発公社（London Docklands Development Corporation）が設立されたのがこの時期である。

（2）1990年代以降

1990年代に入ると、政府は、パートナーを主に民間セクターに限定する状況を再び転換し、例えば、都市再生についても単なる物理的な再生だけではなく、社会的な再生を達成することを重視し、より広い分野からなるパートナーシップを構築していく必要性を認識することとなった。

1991年には、前述の「シティ・チャレンジ(City Challenge)」が創設され、地方自治体の果たすべき役割が再認識されている。民間セクターだけでなくボランティア・セクター、地域社会等のその地域に関係のある者がパートナーシップに加わり、自分たちの問題として地域の再生に取り組むことが求められ、地方自治体にはその協働体制を構築する役割が期待された。

シティ・チャレンジは1994年、単一振興予算(Single Regeneration Budget : SRB)²⁸⁵に統合されており、申請及びパートナーシップによる支援という制度はSRBに引き継がれることとなった。シティ・チャレンジが5年間という固定された事業期間であったのに比べて、SRBは事業期間が1年から7年と柔軟な対応が可能となっているほか、シティ・チャレンジにおいてはあくまでも支援対象が地方自治体であったのに対し、SRBではパートナーシップ自体に補助金を直接交付できていることになっている。

3 現在の状況

サッチャー保守党政権時のCCTに代表される競争原理は、地方自治体が民間部門と渡り合って、事業の効率性やサービスの質の向上を追求するものであったが、パートナーシップは官民が共に手を携えて、よりよいサービスを行おうという考え方である。

また、上記にみられるように、パートナーシップは、特定地域の特定事業のものから、シティ・チャレンジ制度やSRBなどを通じて、より広い範囲で多様な事業を展開するものに変化してきた。

こうした中1997年に誕生したブレア労働党政権は従来の保守党政権以上に、各種施策において、効率性を重視しつつ、地方自治体や民間セクター、ボランティア・セクター、地域社会とのパートナーシップの活用を重視するようになった。こうして多くのパートナーシップが全国で結ばれる一方で、重複する活動やエリアも生じてきた。

これに対して現在では、地域住民や、民間企業、ボランティア・セクター等の社会への貢献の機会を確保しながら既存のパートナーシップを合理化する動きが見られるとともに、政府は新たなパートナーシップのあり方を提示している。

(1)地方公共サービス協定(Local Public Service Agreements)

ア 公共サービス協定(Public Service Agreements)

公共サービス協定(以下「PSA」とする)は、ブレア労働党政権が各施策の目標とその達成及び予算の観点から発足後初めて本格的に政府歳出を見直した「1998年包括的歳出見直し(Comprehensive Spending Review 1998)」の結果を受けて1998年に導入された制度である。

²⁸⁵ 第6章第4節2を参照。

その内容は、国家目標に即し、政府全体で改善が必須だと考えられるいくつかの主要サービスについて各省庁と国民の代表としての財務省が協定を結ぶものである。

具体的には、各省庁は今後3年間の主要サービスについてその改善目標を約束するのに対して、財務省はそのサービスにかかる予算を今後3年間重点的に確保することを約束するというものである。

協定締結後、各省庁のサービスについては独立した監査が行われ、毎年その結果が報告される。

なお、この協定が各省庁により達成されなかった場合、その担当大臣はその責任を問われることになる。

最初の PSA 導入時においては、政府全般を網羅する形で約 300 もの目標値が設定されたが、優先的な国家目標の実施には予算の重点的、効率的配分が必要なため、「2000 年度歳出見直し (Spending Review 2000)」の後、各省庁最低 1 つの計 160 の項目に目標値が絞られ、新しい PSA (2001 年度から 3 年間) が締結された。

また 2000 年度からは、サービス提供協定 (Service Delivery Agreements、以下「SDA」とする) が新たに設けられた。この SDA は PSA で約束した目標値を達成するための具体的施策を定めたものである。更に、目標値に対する業績評価方法を示した技術指針 (Technical Notes) を導入した。

なお「2002 年度歳出見直し (Spending Review 2002)」の後に締結される予定の PSA (2003 年度から 3 年間) では、貧困地域の解消を中心にした目標値設定が行われる予定である。また、説明責任の強化の観点から、政府は目標値に対する業績の現状についてでき得る限りウェブサイト上で国民に報告することになっている。

イ 地方公共サービス協定 (Local Public Service Agreements)

政府は、国家目標の達成のためには、住民生活とは切り離せない教育や社会福祉、住宅等の様々な行政サービスの提供者となっている地方自治体での業績改善が不可欠と考え、地方自治体協議会 (Local Government Association、以下「LGA」とする) の提案に基づき、地方公共サービス協定 (Local Public Service Agreements、以下「LPSA」とする) の導入を決定した。

これは政府と地方自治体が特定の公共サービスの改善について協定を結ぶもので、協定中に設定された数値目標を地方自治体が達成した場合は、一定の報奨金の給付及び規制緩和の特典が提供される制度である。ただし、協定を結ぼうとする地方自治体はこの中で、地域の戦略やどのような組織とパートナーシップを組むのかを明らかにする必要がある。

またこの LPSA は地域住民の生活の質を高めるための政府と地方自治体との一種のパートナーシップであると言える。²⁸⁶

²⁸⁶ なお LGA はこの制度を、政府と地方自治体と対等な関係を構築する第一歩であると評価している。

(ア) 概要

LPSA の締結にあたり、まず地方自治体は政府との間で交渉期間についての協定を結んだ上で、LGA や副首相府 (Office of Deputy Prime Minister) の協力の下に各省庁とその目標値や政府からの支援策について交渉を行う。

なお LPSA は、締結後すぐに効力が発するとされている。

a 目標の選択

LPSA では、政府と LGA が協力して、政府の重点項目を考慮しつつ LPSA の対象となり得る優先的項目を決定する。

それに従い、地方自治体は 12 の目標を選ぶのだが、そのうちの 7 つは政府の重点項目に関するものであり、残りの 5 つについては各地方自治体の独自の優先事項が各自の地域戦略 (community strategy) やベスト・バリュースタートアップ計画の延長線上で選択される。

なお、12 の目標のうち、最低 1 つずつは教育、社会福祉、交通に関するものでなければならない、更に 1 つ金銭的効率性に関するものが含まれている必要がある。

そして地方自治体は、その目標についての目標値を具体的に算出し、その実施のための具体的政策とその実績評価方法とを併せて、各省庁に協定案として提出する。なおこの際、この目標値は、通常のベスト・バリュースタートアップ制度の下で設定されている目標値よりもよりレベルの高いものとなる。²⁸⁷ またこの目標値は基本的には LPSA の対象期間である 3 年間に達成できるものでなければならない。

この他、地方自治体は協定案において、LPSA における目標値を達成する上での障害の除去について何らかの方策を各省庁に採ることを求めることができる。

b 地方自治体の利点

LPSA を締結した地方自治体に対し、政府は以下のような様々な支援策を実施する。

(a) 「業績報償補助金」の交付

地方自治体が目標値を達成した場合には、その達成度に応じて地方自治体に最大予算額の 2.5% まで「業績報償補助金 (Performance Reward Grants、以下「PRGs」とする)」が交付される。但し、実績が目標値の 60% を下回る場合は、同補助金は交付されない。

なお PRGs は、各目標値毎にその達成度に基づき算出され、その合計額が地方自治体に交付される。

²⁸⁷ これを証明するため、地方自治体は LPSA 締結時と非締結時の業績見込みを示さなければならない。

(b)「誘導補助金 (Pump-priming Grant) 」の交付

地方自治体の申請に基づき、LPSA の目標達成経費として交付される。最高額は 1 地方自治体あたり、75 万ポンドプラス人口 1 人あたり 1 ポンドの合計金額である。

なお上記の PRGs が交付されるためには、誘導補助金によって達成されると見込まれる業績以上の結果が必要である。

(c)無支援起債許可 (Unsupported Credit Approval) の付与

新たな起債許可を与えることにより、目標値が著しく改善されると見込まれる場合に LPSA の期間内に限定して無支援起債許可が地方自治体に付与される。通常、その最高額は 300 万ポンドである。

但し、この起債許可については地方交付金の算定の際に全く考慮されない。

(d)規制緩和や裁量の付与

各省庁はその目標達成を促すために、当該行政サービスにかかる規制の緩和や地方自治体への裁量の付与を行う。

なお、地方自治体がこの協定の目標を達成できなくても、それに対する罰則は課せられない。

c 業績の評価

LPSA にかかる業績の評価は、基本的には既存のベスト・バリュースタンドの枠内で行う。つまり、既にある業績指標に基づいて評価が行われるのだが、既存の業績指標で評価が困難な場合は、新たな手法を開発する必要がある。

なおこの業績評価が、PRGs の交付の算定基礎となるため、正確な評価が求められるとともに、地方自治体の負担を軽減するため、簡素でわかりやすいものが求められる。

(イ)パイロット事業

2000 年度から開始された LPSA (~2003 年度) は、次ページ図表 9 - 3 - 1 のとおり、20 のパイロット自治体と政府の間で締結された。²⁸⁸

その目標値として教育・雇用 (11)、社会福祉・保健 (8)、廃棄物・住宅・計画・交通 (8)、犯罪削減・火災防止 (6)、地方自治体運営全般 (3) の計 36 が定められ、地方自治体は最低教育、社会福祉、交通、金銭的効率性にかかる目標を各々 1 つ採用することが義務付けられた。

²⁸⁸ 最初の協定締結は 2001 年 2 月 5 日であった。

【図表9 - 3 - 1 LPSA パイロット事業】

地方自治体名	PRGs 交付額 (百万ポンド)
バーミンガム (Birmingham City Council)	27.8
ブラックバーン・ウイズ・ダーウィン (Blackburn with Darwen Borough Council)	3.7
ケンブリッジ (Cambridge County Council)	8.9
コヴェントリー (Coventry City Council)	7.5
ダービーシャー (Derbyshire County Council)	13.4
ケント (Kent County Council)	25.9
レイシャム (London Borough of Lewisham)	-
ミドルズブラ (Middlesbrough Council)	3.8
ミルトンキーンズ (Milton Keynes Council)	4.5
ニューカッスル (Newcastle City Council)	6.9
ニューハム (London Borough of Newham)	8.2
ノーフォーク (Norfolk County Council)	13.9
カムデン (London Borough of Camden)	6.3
リッチモンド・アポン・テムズ (London Borough of Richmond upon Thames)	3.5
シェフィールド (Sheffield City Council)	12.3
ストックトン・オン・ティーズ (Stock-on-Tees Borough Council)	4.4
サンダーランド (Sunderland City Council)	7.0
サリー (Surrey County Council)	17.3
テムサイド (Tameside Metropolitan Borough Council)	5.2
ウォーウィックシャー (Warwickshire County Council)	8.8

(ウ) その後の展開

パイロット自治体での結果を受け、政府は 2001 年度より LPSA の正式導入と対象となる地方自治体の拡大を行った。

この正式導入では、20 のパイロット自治体を含め、広域的自治体であるカウンティや一層制の自治体である大都市圏ディストリクトやユニタリー、そしてロンドン区の計 150 の地方自治体が対象となった(シリー島含む)。

この正式導入時には、LPSA に対する政府目標として教育(5)、雇用(1)、社会福祉・保健(8)、麻薬対策(2)、犯罪減少(5)、廃棄物リサイクル(1)、交通道路の安全(4)、住宅計画(2)、消防(1)、地方自治体運営全般(2)の 31 の項目と「交通 10 年計画(Ten Year Plan for Transport)」に係る4つの項目併せて、35 の項目が提示された。

しかし 2002 年 6 月の時点では、未だに LPSA の締結にまで至ったのは約 60 の地方自治体にしか過ぎない。²⁸⁹

【図表 9 3 2 LPSA の主な政府目標】²⁹⁰

下記の目標は、人々がどこに住んでいようとも最低限度の基礎的なサービスを受けられることを保証しようとするものである。

a 教育

2004 年までに、5 教科以上の GCSE(General Certification of Secondary Education)で C 評価(あるいはそれ相当)以上を取得する生徒の割合を、全ての地方教育当局(Local Education Authority)で少なくとも 38%まで増加させる。

b 雇用

2004 年までの3年間に、経済情勢(循環)を考慮に入れながら、労働市場の状況が最も悪い30 の地域(地方自治体)の雇用率を上昇させる。また、それらの地域と全体の雇用率の差を縮減する。

c 犯罪減少

2005 年までに、すべての地方自治体で、地域内での家宅侵入窃盗(Burglary)の発生率が全国平均の3倍を超えることがないようにするため、荒廃地における犯罪発生率を縮減する。また、同期間に全体の発生率も 25%縮減する。

d 保健

2010 年までに、平均余命が最も短い全体の 20%の地域と全体の平均余命との差を、少なくとも 10%縮減する。2010 年までに、最悪の数字を示す全体の 20%の地域における 18 歳以下の妊娠率を少なくとも 60%縮減する。そのことによって、全体平均との差を 2010 年までに少なくとも 26%縮減する。

e 住宅

すべての公的住宅(Social Housing)を 2010 年までに社会的基準からみて適当なものにする。劣悪な住宅環境で暮らしている家族の数を 2004 年までに 33%縮減する。

(2) 地域戦略的パートナーシップ

2001 年 12 月に発表された、地方自治体改革に関する政策報告書「地方自治の近

²⁸⁹ 2001 年度には新たに 34 の地方自治体が参加している。

²⁹⁰ 「Local Strategic Partnerships Government guidance(DTLR)」に基づいて、作成。

代化 - 住民との交流の中で (Modernising Local Government : In Touch with the People)」において政府は、地域戦略的パートナーシップ (Local Strategic Partnerships、以下「LSP」とする) の積極的導入が謳われている。

ア 概要

LSP は、地域の公共サービス提供者や地域住民、ボランティア・セクター、民間セクターが連携し、地域サービスの充実や当該地域の優先事項に包括的、かつ効率的に取り組むために創設するパートナーシップである。²⁹¹

その参加者には当該地域を所管する各地方自治体、民間セクター、ボランティア・セクター、地域住民が考えられる。このうち地方自治体には、その初期段階におけるまとめ役としての役割が期待されている。また既存のパートナーシップは基本的に LSP の中に組み込まれることになる。

この LSP では地域における健康増進や犯罪発生率の減少等、各分野におけるサービス改善を実現することができるよう、重複する既存の計画や活動を統合し、公共部門以外のパートナーが参加しやすい環境をつくることも期待されている。

より具体的には、よりよい教育と住環境、雇用、健康の増進、犯罪の減少を通じて荒廃地とその他の地域の格差縮減を確保し、国が掲げる荒廃地域への取り組みに貢献するため、地域のパートナーシップは、近隣地域再生戦略 (Local Neighbourhood Renewal Strategy) を展開することとされている。

なお、各地域の LSP の創設・運営に当たっては、地域政府事務所 (Government Office) が指導の窓口となる。

イ 政府の支援

政府は、上記の地域政府事務所を通して LSP の支援を行うとともに、地域再生にかかる領域においては地域再生ユニット (Neighbourhood Renewal Unit : NRU)²⁹² を中心として LSP の支援を行っている。

このうち特に重要なのが、地域再生を支援するための財政的支援策である地域再生資金 (Neighbourhood Renewal Fund : NRF) であり、その規模は 2001 年度で 2 億ポンド (約 360 億円)、2002 年度には 3 億ポンド (約 540 億円)、2003 年度には 4 億ポンド (約 720 億円) とされている。この財政支援策は、結果として荒廃地域の再生促進に資するものであれば、地域の状況にあわせてどのように支出してもよいとされる使途の限

²⁹¹ LSP の創設には、パートナーシップ重視の政策の結果、1つの地域内や分野において各種様々なパートナーシップが乱立・錯綜したために、本来の目的が達せられなかったという反省も含まれている。また、近年各行政サービス分野を横断した取り組みが必要なケースが増加していることも背景にある。

²⁹² 政府は、英国内の荒廃地域の再生及び復興に力を注いでおり、2001年1月に地域再生全国戦略行動計画 (Neighbourhood Renewal : National Strategy Action Plan) を策定したほか、副首相府に地域再生ユニットを置き、その推進役としている。

定されない財源であり、その分配については申請 (bid) 等の方法によらず、当該荒廃地域の人口規模等を考慮した定式で算出される。

なお、2001 年度では、最も荒廃している地域を抱える 88 の地方自治体 (the 88 most deprived authorities) が対象地域となっており、そのほとんどはロンドン区 (London Boroughs)、大都市圏ディストリクト (Metropolitan District Council)、ユニタリー (Unitary Authority) といった一層制自治体となっている。

この 88 の地方自治体においては、政府の支援策として、地域のボランティア・セクター等の活動を支援するための地域活性化資金 (Community Empowerment Fund) も活用できる。地域社会やボランティア・セクターが、LSP をとおしてその意思決定に参画しようとする場合には、そのためのトレーニングや支援が必要であろうというのがその趣旨であり、2003 年度までに 3,600 万ポンドが地域のネットワーク形成のために供給される。

また、地域の祭礼の実施や地域情報誌の印刷、公文書等の翻訳、基礎的な IT 機器の購入やその使用に関するトレーニングに対しては、地域資金 (Community Chest) を活用できる。但しこの資金に関しては、地域のグループなどの自立を支援するには小額の補助金の獲得を容易にすることが 1 つの有効な方法であるということから、1 件の申請につき、5,000 ポンド (約 90 万円) が上限となっている。

(3) 地方協定 (Local Compact)

政府は、パートナーシップの推進を図るため、政府及び地方自治体とボランティア・セクターのパートナーシップの具体的指針となる中央協定 (National Compact) と地方協定 (Local Compact) を定めている。

ア 中央協定

1997 年に政権を獲得したブレア労働党政権は、スコットランド、イングランド、ウェールズにおいてパートナーシップのあり方についての協議を開始した。政府とボランティア・セクター、地域社会による協議の後、1998 年 11 月に中央協定が発表された。中央協定は、政府とボランティア・セクターのパートナーシップのあり方を示す指針であり、その概要版として以下の 4 つのパンフレットが各団体に配布されている。

(ア) 政府とイングランドのボランティア・セクター及び地域社会との関係 (Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector in England)

(イ) 黒人及びマイノリティのためのボランティア・セクター及び地域社会組織：その先進事例 (Black and Minority Ethnic Voluntary and Community Organisations: a Code of Good Practice)

(ウ) 協議及び政策評価：その先進事例 (Consultation and Policy Appraisal: a Code of Good Practice)

(エ) 資金調達：その先進事例 (Funding: a Code of Good Practice)

これらのパンフレットには資金調達、諮問、ボランティア等に関する基本原則が記されており、ボランティア・セクターが政府とパートナーシップを形成する際に役立つことが期待されている。

イ 地方協定

更に 2001 年 7 月には地方協定委員会に²⁹³より地方協定が発表された。同協定では地方自治体や他の公共機関と地域のボランティア・セクター間の平等で効果的なパートナーシップの必要性が謳われており、地域性を重視した戦略的パートナーシップの形成が促されている。これは全てのボランティア・セクター及び全ての政府の部局、地方部局、外郭団体、地方自治体に適用される。

上記の地方協定を解説している地方協定ガイドでは、パートナーシップの円滑な推進のための必要事項や、地域社会の参加を促すための各パートナー間、また外部利害関係者との責任関係等が規定されている。また、より良いパートナーシップの構築に不可欠な事項として以下の 3 つを挙げている。

- (ア) 地方自治体とボランティア・セクターとの間で情報交換を活発にし、連携を強めるのに必要な時間
- (イ) 地方自治体とボランティア・セクターとの間の利害を調整する能力
- (ウ) 協定作成等、パートナーシップを実際に動かしていく技術

この他、地方協定では各地のパートナーシップの事例について全国ボランティア協会 (National Council for Voluntary Organisation)²⁹⁴に登録することを勧めている。登録により各地域での公共部門とボランティア・セクター及び地域社会間のパートナーシップが全国的に認知され、また各地で情報交換が行われることが期待されている。これまでに 22 以上のパートナーシップが同協会に登録され、その内容はウェブサイトからも検索できる。²⁹⁵

以上が地方協定の概要であるが、地方自治体に対しては、パートナーシップの構築により a. 地域福祉の向上、b. 組織目的の再認識、c. パートナーシップの円滑化、d. 外部資金の有効活用、e. ベスト・バリューの達成が期待されている。また、パートナーシップの拡大を背景にボランティア・セクターへの寄付が増える等、ボランティア・セクター自体も拡大しつつある。今後数年間はパートナーシップを軸にした各種の施策プログラム

²⁹³ 中央政府、地方自治体協議会、全国ボランタリー団体協議会(National Council for Voluntary Organisation)等が参加。

²⁹⁴ NPO の全国協議会。1919 年に設立された全国社会サービス協議会(National Council of Social Services)がその前身であり、1980 年に現在の名称に変更。約 700 のボランティア団体が加盟している。

²⁹⁵ <http://www.ncvo-vol.org.uk/main/gateway/compact.html>に基づく。

が組まれるものと期待されている。なお、2002年11月の段階で67の地方自治体が地方協定を作成している。

第4節 電子自治体

政府は1999年3月に公表した政策報告書「政府の現代化を目指して(Modernising Government)」の中で、行政事務の効率化を図るため、IT(Information Technology：情報技術)を積極的に導入していくという「電子政府(e-government)構想」を打ち出した。

この構想ではITを活用することにより、国、地方の別を問わず、行政サービスの質を向上させること、行政サービスへの地域住民のアクセスを容易にすること、さらには行政コストを改善させることを目的としている。同政策報告書では、2002年までに25%、2005年までに50%、2008年までに全ての行政サービスを電子的に提供できるよう目標を定めている。²⁹⁶

2002年4月8日に政府は、電子自治体の国家戦略に関する協議書「電子自治体：地方自治体への国家戦略の適用(e-gov@local：Toward a national strategy for local government)」を発表した。この協議書は、電子自治体のモデル、効果的に電子自治体を実現させるための提案及び枠組みを提示したものである。政府はこの協議の結果を踏まえ、2002年度末に最終戦略を発表する方針である。

1 サポート組織

政府は、地方自治体協議会(Local Government Association：LGA)、英国改善・開発庁(Improvement and Development Agency、以下「I&DeA」とする)、地方自治体事務総長及び上級管理職協会(Society of Local Authorities Chief Executive and Senior Managers：SOLACE)、情報科学技術経営協会(Society of Information Technology Management：SOCITM)等とともに電子自治体の実現を目指す支援を地方自治体に対して行っている。

2 施策

政府は2005年までの電子自治体の実現に向け、以下のような様々な具体的施策を展開している。

(1) ビーコン・カウンシル計画²⁹⁷

現在、76の地方自治体或いは地方自治体間のパートナーシップが身近な行政サービスの提供を行っている優れた地方自治体として、ビーコン・カウンシルの認証を受けている。これらの認証自治体はその優秀な実践事例を他の地方自治体へ普及するた

²⁹⁶ 2000年3月に、2005年へと目標年次は短縮された。

²⁹⁷ 第9章第1節を参照。

めの活動を行う責務を担っており、説明会や展示会、他の地方自治体職員が参加する研修事業（Open Day）等の開催を I&DeA との協力の下、行っている。

（2）ベスト・バリュー制度²⁹⁸

また、政府は、電子自治体構想の進捗状況の測定を容易にするための指標として、ベスト・バリュー業績指標 157 を採用している。

このベスト・バリュー業績指標 157 は、「サービスを電子化することが出来る業務の種類、インターネット或いはペーパーレスの方法により、住民との情報の交換が可能な業務の割合」を示すものである。

また政府は、この指標の採用により、地方自治体間の電子自治体実現へ向けた競争を促すことを意図している。

（3）パスファインダー（草分け的）事業

パスファインダー事業は、全地方自治体に電子政府に関する知識を広めることを目的に他の地方自治体をリードする先進的な事業として 2001 年 6 月 26 日に正式に立ち上げられた。

パスファインダー事業は、交通・自治・地域省(当時) が発表した報告書「全ての人利用できる近代化された自治体、近代化されたサービス (Modern Councils, Modern Services, accessible for all)」の中で、電子政府構想を実現するために、地方自治体と政府が協力して推進すべき事業として位置づけられている。

このパスファインダー事業の実施に当たり、政府は地方自治体から応募を募り、その結果、次ページ図表 9 - 4 - 1 に示すとおり、25 のパスファインダー事業が選定された。これらの地方自治体には、2001 年度から 2003 年度の 3 年間各事業の実施とその事業の他の地方自治体への普及に関して補助金が交付されている。²⁹⁹

なおこの補助金の総額は、事業補助が 2,500 万ポンド、普及事業補助が 125 万ポンドである。

²⁹⁸ 第 8 章を参照。

²⁹⁹ なおパスファインダー自治体のノーフォーク (Norfolk) に関しては事業を PFI で実施し、更に地方公共サービス協定 (LPSA) を同分野に関して政府と締結していることから、事業実施に関する補助金は交付されていない。

【図表9 - 4 - 1 電子自治体パスファインダー自治体】

地方自治体名等	事業内容	補助金(千ポンド)	
		事業補助	普及補助
ノーズリー、リーズ、ルイシャム及びウエスト・サセックス) (Knowsley, Leeds, Lewisham and West Sussex)	国及び地方の電子自治体サービスの管理、開発のためのツールキットを提供することによって、国民を中心とした電子政府の実現を目指す	£ 1,550	£ 50
ブレント (Brent)	住民がコンタクトする行政サービスを全て電子的に提供するワンストップEショップ	£ 1,000	£ 50
ブロムリー(Bromley)	より高いパフォーマンスの確保と顧客サービスの質を向上させるため、複数の部局にまたがって処理される窓口業務と事務所内業務を連携	£ 1,500	£ 50
カムデン(Camden)	インターネットを介して、住民がアクセスできる専用ウェブサイト	£ 1,760	£ 50
コーンウォール(Cornwall) Penwith DC	スマートカード技術と遠隔アクセスセンターを通して、アクセスを改善	£ 1,168	£ 50
ハンティングドンシャー (Huntingdonshire)	地方自治体向けの全て複製可能な電子調達モデル	£ 450	£ 50
キングストン・アポン・フル(Kingston Upon Hull)	1つのデータベースを共有することにより全ての部局を統合するシステムを構築	£ 900	£ 50
リーズ(Leeds)	電子調達の開発と実現	£ 300	£ 50
ニューハム(Newham)	事務所内の会計システムへの接続 (インターフェイス) を含めた電子納入、電子調達	£ 1,100	£ 50
ノーフォーク(Norfolk)	政府の出入り口(ゲートウェイ)の使用した安全な情報交換と処理システムの開発		£ 50
サマーセット(Somerset)	サマーセットオンライン・ポータル・ウェブサイト及びデジタルTVによる住民への統一されたサービス提供	£ 1,700	£ 50
サウスハンプトン/ノース イースト (Southampton/North East)	公共サービスのためのスマートカードの使用適用範囲の拡大	£ 1,500	£ 50
サフォーク/イプスウィッチ/ベイパー (Suffolk/Ipswich/Babergh)	サービスを提供するためのデジタルTVのチャンネル及び路上の双方向性のキオスクの開発	£ 500	£ 50
サンダーランド(Sunderland)	専用の公共アクセスウェブサイトの出入り口(ゲートウェイ)の開発	£ 900	£ 50
サリー(Surrey)	非常時における地方自治体、警察、救急サービス、保健衛生関係当局及び軍隊からの重要な情報の収集及び伝達のための集中管理システムの開発	£ 959	£ 50
テムサイド、カークリース及びウォルタム・フォレスト(Tameside, Kirklees and Waltham Forest)	地方自治体の業務の全てをウェブ上で処理するシステムの開発	£ 1,280	£ 50
スリー・リバーズ(Three rivers)	ウェブで動作可能なサービス、顧客管理システム及び事務所内のシステムを利用した統合ウェブサイトの開発	£ 850	£ 50
ワンズワース(Wandsworth)	計画及び建築規制情報へのアクセスの改善、オンライン申請手続の開発	£ 833	£ 50
ウェルランド・パートナーシップ(Welland Partnership) ³⁰⁰	共有オンラインポータルサイト(入口)の構築	£ 1,006	£ 50
ウエスト・サセックス(West Sussex)	電子的に行政サービスを提供する窓口の統合	£ 1,400	£ 50
サルフォード(Salford)	ビジネスプロセスの再構築及び顧客管理システムの開発	£ 820	£ 50
セッジムア(Sedgemoor)	電子政府構想を支えるために必要な事務所内の根本的改革の実現	£ 500	£ 50
シェップウェイ(Shepway)	住所変更のための通知を一本化するための方法研究及びツールの開発	£ 500	£ 50
ウィルトシャー及びスウィンドン(Wiltshire and Swindon)	田園地域や近代都市における市民ニーズに応えるための地域戦略と電子政府の開発	£ 1,200	£ 50
ウルバーハンプトン(Wolverhampton)	遺族者サービスセンター(家族の死に直面した人々をサポートする施設として市民提案により設立)のデータベースの共有化と、関連部局とのリンク作業の改善	£ 360	£ 50

³⁰⁰ 同パートナーシップは、South Kesteven DC, Melton BC, Harborough DC, Rutland CC and East Northamptonshire DC から構成される。

(4) 節約投資事業 (Invest to Save Budget : ISB)

節約投資事業は、財務省と首相府による共同事業として 1999 年度より開始された補助事業で、公的機関のベンチャー・キャピタルとしての役割を果たしている。

同補助金の対象となる事業は、複数の公的機関がパートナーシップの下で行う、各種先進的事业である。同補助金の総額は 1999 年度からの 5 年間で約 4 億ポンドが予定されており、現在まで全体で (電子自治体以外の事業も含む) 250 以上の事業に対して 2 億 6,000 万ポンドが交付されている。

【図表9 - 4 - 2 節約投資事業例】

主要地方自治体名等	事業経費(ポンド)
バーネット(London Borough of Barnet)	458,000
ブラッドフォード(Bradford City Council)	730,000
ブライトン・アンド・ホヴ(Brighton & Hove)	417,000
カルダデル(Calderdale Metropolitan Borough Council)	302,000
ケンブリッジシャー(Cambridgeshire County Council)	100,000
チェルトナム(Cheltenham Borough Council)	99,000
ダートフォード(Dartford Borough Council)	100,000
デボン(Devon County Council)	488,000
イースト・リディング・オブ・ヨークシャー(East Riding of Yorkshire Council)	73,000
ゲーツヘッド(Gateshead Metropolitan Borough Council)	138,000
ワイト島(Isle of Wight)	194,000
ケネット(Kennet District Council)	146,000
カークリーズ(Kirklees Metropolitan Council)	765,000
ニューハム(London Borough of Newham)	410,000
リバプール(Liverpool City Council)	1,106,000
カムデン(London Borough of Camden)	479,000
ハックニー(London Borough of Hackney)	272,000
サザーク(London Borough of Southwark)	875,000
サットン London Borough of Sutton)	682,000
マンチェスターManchester City Council)	1,200,000
ノース・ノーフォーク(North Norfolk District Council)	210,000
ナンイートン・アンド・ベッドワース(Nuneaton and Bedworth Borough Council)	1,295,000
レディング(Reading Borough Council)	70,000
ロイヤル(Royal Borough of Kingston)	3,500,000
サマーセット(Somerset County Council)	500,000
サウス・ノーフォーク(South Norfolk Council)	172,000
スウォール(Swale Borough Council)	650,000
テムサイド(Tameside Metropolitan Borough Council)	374,000
トラフォード(Trafford Metropolitan Borough Council)	135,000
ウォルヴァーハンプトン Wolverhampton Metropolitan Borough Council)	243,000
ワーセスターシャー(Worcestershire County Council)	919,000

以上の施策のほかに、政府は 2005 年度までの電子自治体の実現に向け、PFI³⁰¹ やパートナーシップによる民間セクターやボランティア・セクターの資金や手法の活用を地方自治体に積極的に促すとともに、EU からの補助金及び単一振興予算 (SRB)³⁰²、国営

³⁰¹ 第 7 章を参照。

³⁰² 第 6 章第 4 節 2 を参照。

宝くじ(National Lottery)³⁰³、新規機会基金(New Opportunities Fund : NOF)³⁰⁴の活用等も行っている。

3 サポート資金(特別補助金)

政府は「2000年度歳出見通し(Spending Review 2000)」において、2005年までに電子自治体の実現をサポートするための資金として、3億5,000万ポンドを支出することを明らかにした。

このうち、上述したとおり2001年度から2003年度に、電子政府を推進するための24のパスファインダー(草分け的)事業に2,500万ポンド、また、25のパスファインダー自治体が全地方自治体に電子政府に関する知識を広めるための事業に125万ポンドが支出される。

また政府は、2005年の電子政府実現の担保として、イングランドの各地方自治体に2001年7月に「電子政府実現のための声明書(Implementing Electronic Government statement、以下「IEG」とする)の提出を求めた。

政府はこの声明書を審査し、その結果に基づきサポート資金の配分を決定するとともに全国や地方レベルにおける優先地域を選定する。

政府は、2001年12月に、2002年度及び2003年度に、約400の地方自治体に対し、IEG計画支援のため約1億6,000万ポンド(各年度に1団体あたり20万ポンド)の補助金を支出すると発表した。なお、ロンドン開発公社及びロンドン交通局については、グレーター・ロンドン・オーソリティー(GLA)を介して補助金が支出される。

この他、2002年2月から7月に電子投票を推進するパイロット・スキームに補助金が支出された。

4 電子民主主義の実現

交通・自治・地域省(当時)、選挙管理委員会(Electoral Commission)、電子政府公使(e-Envoy)事務局及び地方自治体協議会は、近代的なライフスタイルに相応しい投票方式の提供及び積極的な市民参加を促進するための選挙方法を近代化するための計画の策定に乗り出している。

³⁰³ 国営宝くじは文化・メディア・スポーツ省(Department for Culture, Media and Sport)の所管下にあり、1994年に行われた入札の結果、カメロット社(Camelot)によって運営されている。また、その運営の監視は、5名の委員から構成される国営宝くじ委員会(National Lottery Commission)によって行われている。この宝くじの売上金の28%は国営宝くじ分配基金(The National Lottery Distribution Fund)に拠出され、6つの分野(スポーツ、芸術、遺産、チャリティー、ミレニアム事業、教育・保健及び環境分野における革新的な事業)に分配される。

³⁰⁴ 新規機会基金は、教育・保健及び環境分野における革新的な事業への補助金交付を目的とするもので、その資金は国営宝くじ分配基金から拠出されている。なお分配基金からミレニアム事業に配分されていた資金は現在NOFに配分されている。

また、上述したように政府は 2002 年度の電子民主主義パイロット事業 17 のうち、電子投票に関する 15 のパイロット・スキームに次ページ図表 9 - 4 - 3 のような補助金を交付している。

なお、政府の目標は、2006 年以降の国政選挙を電子化することである。³⁰⁵

³⁰⁵ 第 4 章第 8 節を参照。

【図表9 - 4 - 3 電子民主主義パイロット事業】

地方自治体名	取組内訳			補助金額 (ポンド)	特記事項
	電子 投票	オンライン 投票	電子 開票		
ボルトン (Bolton Metropolitan Borough Council)				179,530	キオスク
ブロックスボーン (Bloxbourne Borough Council)				5,000	
チェスター (Chester City Council)				119,188	タッチスクリーン
コーリー (Chorley Borough Council)				75,831	
クルーエ アンド ナントウィッチ (Borough of Crewe and Nantwich)					カウンシルのウェブ サイト経由
エッピング フォレスト (Epping Forest District Council)				24,201	
リバプール (Liverpool City Council)				537,392	電話、インターネ ット、デジタルテ レビ、テキスト・メ ッセージ(携帯電 話)
ハックニー (London Borough of Hackney)				87,550	
ニューハム (London Borough of Newham)				649,275	携帯電話
ノース タインサイド (North Tyneside Council)					
ラグビー (Rugby Borough Council)				219,352	光学式スキャナ ー使用
シェフィールド (Sheffield City Council)				610,123	キオスク インターネット
サウス タインサイド (South Tyneside Metropolitan Borough Council)				62,000	
セント アルバンス (St Albans District Council)				1,065,119	キオスク、 インターネット
ストラトフォード オン エイヴオン (Stratford-on-Avon District Council)				126,830	キオスク
スウィンドン (Swindon Borough Council)				48,570	インターネット、タ ッチトーン電話、
ウェストミンスター (Westminster City Council)				325,050	
計				4,135,011	

第10章 英国における計画・開発

第1節 制度の概要

英国における計画は、土地利用における利害の衝突を調停するための手段である。基本的には、合理的な理論に基づく原則に基づいているが、理論と現実にはしばしば乖離が生じ、また社会には様々な要求があり、それが日々変化していることに対応するため、柔軟な対応が可能なシステム（計画機関への広範な裁量権の付与等）が採用されている。このことは、柔軟性を避けることを原則としているヨーロッパ大陸諸国及びアメリカとは異なっている。

英国においては、「開発及び土地利用は公共の利益のもとに規制する」というのが大原則である。これは環境、景観、快適な暮らし等を守ることを重視しているためである。英国の計画は、単に現在の環境を維持するだけでなく、次の観点から積極的にコントロールされている。

- 1 開発を支えるために必要なインフラの整備が適切な場所で行われているか
- 2 環境に与える影響という点で持続可能なものであるか
- 3 自然災害等を受ける恐れがないか

計画の業務は、基本的に地方自治体が行う。中央政府レベルでは副首相府（Office of Deputy Prime Minister）が所管³⁰⁶しており、計画に関する法令・指針等を作成し、また、地方自治体と私人との紛争の仲裁等を行っている。

この他、登録建築物については、文化・メディア・スポーツ省（Department for Culture, Media and Sport）が所管している。

地方自治体が行う計画業務の主要なものとして開発計画（Development Plan）と開発規制（Development Control）がある。

開発計画に関しては、地方自治体は、国が作成する計画政策指針（Planning Policy Guidance Notes：PPGs、イングランドの場合）及び地域計画指針（Regional Planning Guidance Notes：RPGs）に基づき、開発計画を作成することを義務づけられている。このうち、地域計画指針は、イングランド内の地域政府事務所（Government Offices）の管轄する地域別に、国務大臣が作成するもので、作成に当たっては、通常、次の手続きが取られる。

まず、地域の地方自治体に参加する会議（regional planning conference）において問題点の討議が行われ、中央省庁、経済団体、開発業者、農業団体、一般市民等との協議を経て、大臣に対する勧告が行われる。大臣は、その内容を考慮の上、地域計画指針原案を発表する。更に、原案発表後に行われる陳情等を考慮、検討した後、正式な指針が決定される。しかしながら、現行の地域計画指針の作成手続き及び内容に対しては、次に示すような批判があることから、政府は、計画制度全般に係る将来の抜本的な改革に合わせて、この指針の在り方についても見

³⁰⁶ スコットランドにおいてはスコットランド自治政府（Scottish Executive）、ウェールズにおいてはウェールズ議会（National Assembly for Wales）、北アイルランドに関しては、北アイルランド担当相（Secretary of State for Northern Ireland）及び北アイルランド自治政府（Northern Ireland Executive）がそれぞれ所管している。

直しを行う可能性を示唆している。³⁰⁷

- 1 住宅供給以外は、チェックや見直しが行われるべき目標数値を欠いていること。
- 2 土地利用のみを重視した指針であること。
- 3 環境に関する目標や評価という点で不十分であること。
- 4 指針の作成までに時間がかかりすぎ、かつその過程が不透明であること。
- 5 地域の利害関係者の誓約を命じるものでないこと。

また地方自治体はその種別構成により以下の3つの開発計画のうちのいずれかを作成する。

- 1 基本計画 (Structure Plan) ...二層制のエリアにおいてカウンティが作成する。
- 2 地方計画 (Local Plan) ...二層制のエリアにおいてディストリクトが作成する。
- 3 一元的開発計画 (Unitary Development Plan) ...大都市圏ディストリクト、ユニタリー、ロンドン区が作成する。

開発規制に関しては、原則として、土地利用の重要な変更及び土地・建物の外観の変更を伴う開発には許可が必要であるが、例外として、許可の不要な開発及び使用形態の変更について定められている。許可の権限は大都市圏ディストリクト、ユニタリー、ロンドン区及びディストリクトにある。

第2節 歴史的経過

19世紀まで地方自治体の業務として計画というものはなかった。計画業務は、公衆衛生・福祉及び住宅環境等を改善するという観点から20世紀以降に出現したものであり、英国の地方自治体の機能としては比較的新しいものである。

19世紀の、特に都市部における人口増加は、都市の過密化を招き、劣悪な住環境及び衛生上の問題を生み出した。地方自治体は、公衆衛生及び住宅セクションでいくつかの対応を試みた。例えば、健康法の規定により、地方自治体は条例を制定し、道路の幅員・建築物の高さ・構造等を規制することができた。この当時の制度は多くの欠陥を有しており、根本的な解決には至らなかったが、一方で物理的な規制が有効であるということを証明するものでもあった。いくつかの実践を通じて、衛生、住宅等の問題を解決するには、公共の福祉の観点から、自由主義市場経済と私有財産権を一定程度規制する必要があるとの認識が広まった。

19世紀後半になると、公共の福祉と建築学が融合した新たな理論が現れてきた。エベネザー・ハワード (Ebenezer Howard) は、計画的なまちづくりの必要性を主張して「田園都市 (Garden City)」という理論を提唱した。これは、都市 (Town) と農村 (Country) のそれぞれのよい面を組み合わせた都市の建設を提唱したものである。これらを契機に都市農村計画 (Town and Country

³⁰⁷ 計画制度全般に係る改革については、第10章第4節を参照。なお当該指針の問題点及び将来像は、1998年2月に環境・運輸・地域省 (当時) が発表した「地域計画指針の将来 (The Future of Regional Planning Guidance)」に詳しい。

Planning) の研究が進み、地方自治体や専門家も都市農村計画の必要性を認識するにいたった。

1909年に計画に関する最初の法律である「1909年都市農村計画法(Town and Country Planning Act 1909)」が成立した。この法律では、新規宅地開発の規制の権限を地方自治体に付与すること等が盛り込まれていたが、新規開発のみを想定しており、既存の土地についての規定がなかったため、既に問題を抱えている地域には何ら有効性を持ち得なかった。また、この当時は、計画を技術的な面でしか捉えておらず、国家・社会の基本的な政策として土地をコントロールするという考えがなかった。また、地方自治体には権限がほとんどなく、政府にさえも十分な権限が与えられていなかった。

2つの大戦間にロンドンへの人口集中及び高失業率等の問題をかかえた荒廃地域(Depressed Areas)の問題が顕著となってきた。

1940年代前半に出版された3つの報告書(1940年のバーロー報告書(Barlow Report)、1942年のスコット報告書(Scott Report)、1942年のアスワット報告書(Uthwatt Report))により、計画に対する基本的な考え方が示された。

現在に至るまで、英国の計画の基本となる法体系は、最初の包括的な計画に関する法律である「1947年都市農村計画法(Town and Country Planning Act 1947)」に基づいている。この法律により、ほとんどすべての開発には計画許可が必要となり、すべての地方自治体で開発計画が作成されることとなった。権限も広域的な問題への対応が可能なようにカウンティに付与された。また、公園、自然地区、風致地区、樹木、歴史的建築物及びモニュメント等の維持・保存に関する業務が地方自治体に付与された。国には開発計画の調整権限及び国土の均衡な発展を保証するための適切な産業配置の責任が付与された。

現在は、「1990年農村計画法(Town and Country Planning Act 1990)」等からなる4つの法令を基本として、政省令・指針・命令等と組み合わせて計画を有効なものにしている。

【図表 10 - 2 - 1 イングランドにおける計画政策体系】

基本法	「1990年都市農村計画法(Town and Country Planning Act 1990)」 「1990年計画(登録建築物および保存地区)法(Planning (Listed Buildings & Conservation Areas) Act 1990)」		
副首相府	カウンティ	ディストリクト	大都市圏ディストリクト ロンドン区 ユニタリー
政省令 (法令文書) ・1985年都市農村計画(開発継続)命令 ・1985年都市農村計画(開発許可)命令 ・1987年都市農村計画(使用分類)命令	基本計画 カウンティ規模 策定必須 広域的な枠組み 原則15年展望(グリーンベルト等はより長期) ユニタリーと共同作成の場合あり	地方計画 ディストリクト規模 策定必須 開発規制の指針となる政策の詳細 10年展望(保存及び段階的開発はより長期)	一元的開発計画 大都市圏ディストリクト、ロンドン区、ユニタリー規模 策定必須 総合政策の枠組み 開発規制の指針となる政策の詳細 10年展望(グリーンベルト等はより長期) 但し、一部のユニタリーでは当該一元的開発計画の上に基本計画が残存している場合もある。
計画政策指針			
鉱業計画指針			
地域計画指針 基本計画の構成、20年以上の一元的開発計画・基本計画の背景を規定	鉱業計画 策定必須 防護手段・環境保全を保障		鉱業計画 策定必須 防護手段・環境保全を保障
通達 手続き事項の詳細	廃棄物計画 策定必須 ごみ処理計画及び土地への影響		廃棄物計画 策定必須 ごみ処理計画及び土地への影響
全般的協議権限		概略計画ゾーン 小エリア、任意、条件付特定使用のための計画許可、あまり使われない	
	計画指針付録 任意、法令計画政策の補助に限定、相互参照		

第3節 現在の施策

1 開発計画

前述のとおり、地方自治体が作成する開発計画は、基本計画 (Structure Plan)、地方計画 (Local Plan) 及び一元的開発計画 (Unitary Development Plan) に分類される。

(1) 基本計画 (Structure Plan)

基本計画は、カウンティが計画期間にわたってそのエリア全体をどのように開発すべきと考えているかを示す長期 (最低15年間) 計画である。内容としては、土地利用のみに限らず、住宅配置、

雇用の創出、通信及び輸送体系の将来像を含む包括的なものである。また、自然・環境保全の政策を含み、これらの政策をどの区域でどのように行うかを特定する。基本計画を作成又は変更するときは、カウンティは国の政策（計画政策指針及び法令規則）等を考慮しなければならない。

基本計画の作成及び修正にあたっては協議が重要な位置を占める。以下その手続きの概略を述べる。

- ア 素案の公表前の段階から住民やディストリクトとの非公式協議
- イ 素案の公表及び一般の閲覧に供すること（カウンティ及び公立図書館での閲覧が可能。販売も行われる。）
- ウ 正式協議開始（素案に対する反対、支持または意見を受け付ける。）
- エ 公開審査（Examination in Public 以下「EIP」とする）を行うための独立審査員（independent inspector。計画検査官（Planning Inspectorate）の中から国務大臣が任命した者）を指名
- オ 独立審査員主導によるEIP開始（場合によっては口頭審議も行われる。）
- カ 独立審査員はEIPの結果を踏まえた公式報告書をカウンティに提出
- キ カウンティは報告書を受け入れるかどうかを検討し、その結果を公表
- ク もしカウンティが報告書に従わない場合は、再度EIPを実施
- ケ カウンティが基本計画を正式に決定（必要に応じて修正がなされたもの）
- コ 基本計画の製本、販売
- サ 承認された基本計画に対する異議申し立てを裁判所へ行うことも可能

なお国は準備段階で、基本計画の全部又は一部を審議する権限を持ち、承認、修正若しくは拒否する権限を有する。

(2) 地方計画（Local Plan）

地方計画は、基本計画を更に具体化したものであり、副首相府が示す計画政策指針（Notes 12）及び法令規則に従う必要がある。

地方計画は、ディストリクトが区域をどのように開発したいかを示す指針である。また、どこで開発や再開発が意図されているか、どこで公共工事が計画されているか、いかにしてすべての環境を管理し、改善していくかを示す。地方計画は開発規制のための基本となる重要な文書である。

例えば、基本計画では、期間内におけるカウンティ全体で建設が必要な住宅の数値を示すが、地方計画は、その建設需要に応えるために、ディストリクトのどこで住宅を建設するか具体的な計画を示す。

地方計画は基本計画を考慮しなければならないが、決定にあたってカウンティ（及び国務大臣）の承認は必要としない。地方計画は、基本計画を補完する役割があると考えられていたため、通常、基本計画が承認された後に策定されていたが、基本計画の策定・修正に長い時間がかかるとともに、地方計画が開発規制に関して重要な計画であることから、現在では、基本計画に先立って地方計画を策定することも可能である。

いくつかの相違点はあるが、地方計画の準備手続きは基本計画のそれと類似している。カウンティは地方計画素案が基本計画に適合しているかどうかについて回答する義務がある。カウンティと意見の相違があれば、検査官(Inspectorate)主導の地方計画調査会(Local Plan Inquiry)で審議される。審議が不調となった場合、カウンティは国務大臣に審判役を要請することができる。ただし、基本計画と採用された地方計画との間で相違があった場合には、地方計画が優先される。

住民協議及び住民参加に関しては、基本計画以上に詳細である。何故なら、地方計画は個々の住民に対してより直接的な影響を与えるからである。正式な協議の前に、地方メディアや特別に作成されたニュースレターにより、地域住民、ボランティア・セクター等と非公式な協議を行う。正式に素案が公表される段階では、素案に何が盛り込まれており、どこで素案が閲覧可能かを説明した特別なリーフレットを作成し、地域内のすべての家庭に配布する。場合によっては説明会も開催される。

「1991年計画・補償法(Planning and Compensation Act 1991)」により、すべての地方自治体に、地方計画を作成することを義務づけるまでは、いくつかの地方自治体は地方計画を作成していなかった。1999年11月の時点においても、環境・運輸・地域省(当時)が実施した調査結果によると、関係地方自治体の約5分の1が、正式な地方計画を持っていないとされている。

(3) 一元的開発計画 (Unitary Development Plan)

一元的開発計画は大都市圏ディストリクト、ユニタリー及びロンドン区のエリアで策定される計画であり、基本計画と地方計画の役割を一つにしたもので、策定手続き等は地方計画に準拠している。

ロンドンでは、グレーター・ロンドン・オーソリティー (GLA) が、ロンドン全域に係る戦略的計画を担当し³⁰⁸、ロンドン区は引き続き各地域の一元的開発計画を策定している。

2 開発規制

(1) 開発規制の全体像

原則として、土地利用の重要な変更及び土地や建物の物理的外観の変更を伴う開発には計画許可が必要である。開発規制は大都市圏ディストリクト、ユニタリー、ロンドン区及びディストリクトが行う。

関係する法令は、「1987年都市農村計画(使用分類)命令(Town and County Planning(Use Classes) Order 1987)」(1995年に一部改正)及び「1995年都市農村計画(開発許可)命令(Town and Country Planning Act (General Permitted Development) Order)」である。

使用分類命令においては、すべての土地及び建物はいくつかのクラスに分類されており、例外はあるが、原則として、同じクラス内の変更は計画許可が不要であり、異なるクラスへの変更には計画許可が必要である。

³⁰⁸ 2002年6月にロンドン全体の都市開発プランに位置づけられるロンドン・プラン(London Plan)の素案が公表され、協議に付されている。

開発許可命令は、計画許可なしに実行可能である開発の種類について示している。但し、別途、樹木保全命令又は保存地区 (Conservation Area) の関係で規制を受ける場合がある。

保存地区は、地方自治体により、建築上又は歴史上の重要性を有するとして指定された地区を指し、地区の特徴及び建築物は、維持、保存の対象となる。保存地区として指定されると、地方自治体が開発規制を行う際に、特段の注意が払われる。具体的には、建築物の解体に関して、地方自治体の同意 (Conservative Area Consent) が必要になる。また、指定地区にある樹木を伐採したり、故意に傷付けることは、犯罪行為となる。

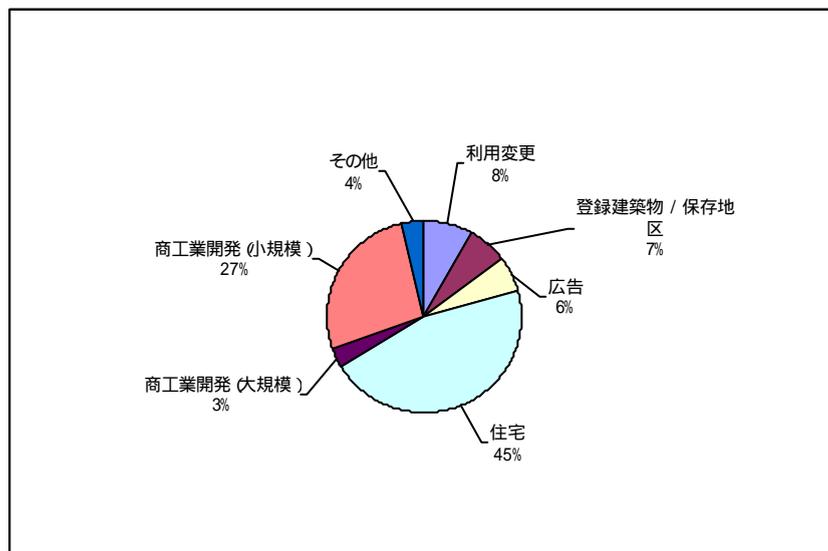
ア 申請の処理

地方自治体は、保存地区において、地区の外観に影響を与えると考えられる計画申請が提出された場合、地方紙で住民に通知しなければならない。住民は、通知された日から 21 日間は計画に対して異議を申し出ることができ、地方自治体は意思決定に当たり、いかなる異議の表明についても考慮しなければならないとされている。

保存地区以外で計画許可の申請が提出された場合、地方自治体は、そのことにより影響を被ると考えられる関係者 (隣接する住民等) に通知を行う。また大型開発の場合は、地方紙に掲載しなければならない。その他、パリッシュがある地区ではパリッシュに協議を行う必要がある。

2000 年から 2001 年までの 1 年間に、約 55 万件の計画許可申請が提出されているが、図表 10 - 3 - 1 に見られるとおり、約半数が住宅に関する許可申請である。なお提出された計画の約 90% が最終的に許可されている。

【図表 10 - 3 - 1 内容別計画許可割合】³⁰⁹



計画許可申請は、8 週間という限られた期間内に処理することが求められているため、地方自治体内の計画委員会 (Planning Committee) で通常処理されている。地方自治体が下す決定の

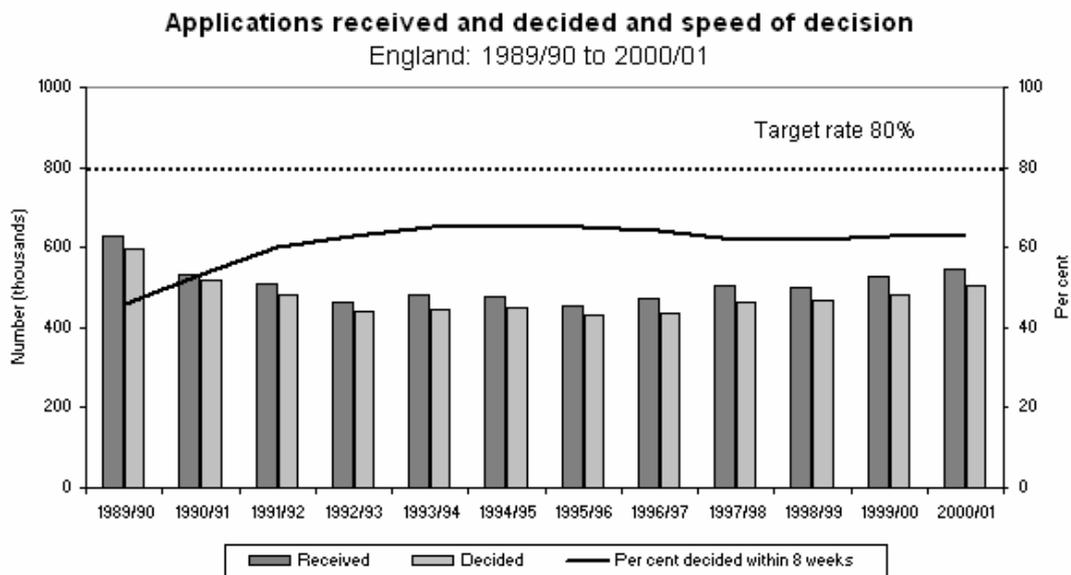
³⁰⁹ ODPM 「Planning Green Paper Planning: Delivering a Fundamental Change」に基づき、作成。

選択肢には（ア）無条件許可（イ）条件付き許可（ウ）不許可がある。決定に際しては、基本計画及び地方計画（又は一元的開発計画）との整合性、関係者の意見、安全性への影響等を考慮する。

大型開発の場合、最初に概略計画許可を行い、後に正式な計画許可を行う場合がある。例えば、概略計画許可を得て、水質調査を行い、問題がないと判明した後に正式な計画許可を申請するような場合である。開発者にとっても、この方式は不許可のリスクが少なく、有効な場合がある。

前記のとおり、地方自治体は、申請者から処理期間延長の同意が得られた場合を除き、8週間以内に計画許可申請を処理しなければならない。8週間が過ぎても処理されなかった場合、申請者は国務大臣に未決定を理由として訴えることが可能である。しかしながら、現実には、8週間以内の計画許可申請処理が遵守されていない事例が多く、政府は受理された計画許可申請のうち、80%を8週間以内に処理することを目標として掲げ、審査の迅速化を促しているが、約90%の地方自治体がこの目標を達成できていない。図表10-3-2に見られるとおり、8週間以内に処理される計画許可件数は過去10年平均で見ても、65%程度に過ぎない。このように、計画許可に関する地方自治体の意思決定が全般的に遅れがちであり、実際の処理期間も地方自治体によって大きく異なることが、政府が計画制度の抜本的な変更を提案した原因の一つとなっている。³¹⁰

【図表10-3-2 イングランドでの計画許可申請件数と処理期間 1989年度～2000年度】³¹¹



³¹⁰ なお、政府が提案している新しい計画制度の概要については、第10章第4節を参照。

³¹¹ ODPM「Development Control Statistics England 2000/01」に基づいて、作成。なお、申請受理件数と決定済み件数が一致しないのは、申請者自らが当該申請を取り下げた事例及び大臣が介入し、当該申請が却下された事例を決定済み件数として計上していないことによる。

イ 計画申請への介入等

計画許可は、開発が原則として5年以内に開始されるということを条件に認められており、5年以内に開始されない場合、許可は失効する。

計画許可が拒否された場合若しくは条件付きでしか許可されなかった場合、申請者は大臣に対し6か月以内に訴えを起すことが可能である。その場合、訴えは計画検査官(Planning Inspectorate)の中から大臣により指名された検査官(Inspectorate)により処理される。大臣による決定に対して不服の場合は、裁判所に訴えることが可能である。また、不許可になった土地になされる再申請を減らすため、地方自治体は大臣が不許可にした土地に関する申請の検討を向こう2年間拒否する権利がある。³¹²

大臣は、計画許可申請に介入することが可能である。これが行われるのは、当該申請が全国的又は地域的に重要な場合、多くの反対がある場合、地方自治体による判断が難しい場合(外国政府による開発のための申請等)、計画申請内容が特殊な場合等である。

ウ 計画申請にかかる地方自治体権限の削減

従来、地方自治体は計画許可申請に対する許可について幅広い権限を持っていたが、1980年代から、国は民間の開発を容易にするため、次のように地方自治体の権限を削減する傾向にある。

- (ア) 「拒否する明確な理由がない限り計画許可申請を許可すべき」とする通達
- (イ) 利用区分に関する国の命令を改正し、許可を不要とする開発を拡大
- (ウ) 特別の開発区域を設定し、包括的な許可の付与
- (エ) 地域開発公社が創設され、区域内で地方自治体に代わって計画許可権限を行使

(2) グリーンベルト(Green Belt) 政策

前記の開発規制施策との関連で、グリーンベルト(Green Belt)が、都市のスプロール化傾向に歯止めをかける上で重要な役割を果たしている。次にその内容を概観する。

ア 歴史的経緯

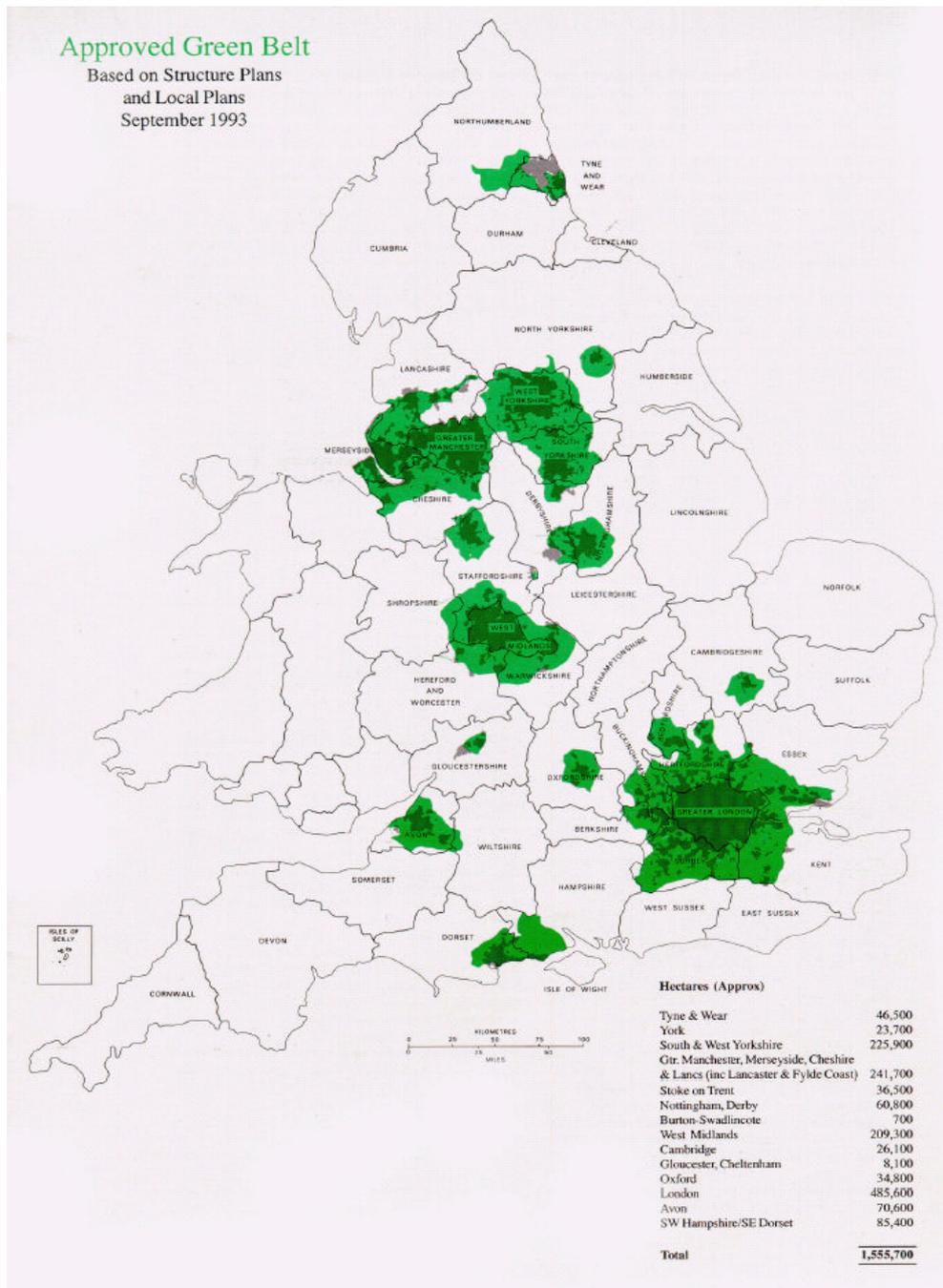
初めて公式にこの概念が提案されたのは、1935年、大ロンドン地域計画委員会(the Greater London Regional Planning Committee)によってであった。その後、「1947年都市農村計画法」により、地方自治体が最初の開発計画にグリーンベルトを導入することが認められ、1955年にはグリーンベルト政策が確立し、その範囲がロンドン以外へと拡大された。

³¹² 計画制度の改革に関する緑書「計画：抜本的な変化の実現(Planning: Delivering a Fundamental Change)」において、政府は繰り返し提出される同一計画許可申請を却下する権限を地方自治体に付与することを提案している。

イ 現況

基本計画によりグリーンベルトに指定されている地域は、合計で 1993 年現在、15,560km²に及び、これはイングランドの 12%の領域にあたる。これらのグリーンベルトは 14 の地域に分けられ、その大きさもバートン・オン・トレント(Burton on Trent)の7km²からロンドン周辺の4,860km²と多様である。

【図表 10 - 3 - 3 グリーンベルト概況図】³¹³



³¹³ ODPM 「Planning Policy Guidance Note2: Green Belt」より抜粋

ウ 目的

グリーンベルトに指定された土地の指定理由は以下の5つである。

(ア) 開発地域の無制限な拡大の抑制

(イ) 隣接する都市が他の都市へと拡大・侵入していくことの防止

(ウ) 農村地域を開発の侵食から保護すること

(エ) 歴史的都市の持つ特別な性格を保全すること

(オ) 既に放棄された他の都市地域を再利用することを促すことにより、間接的に都市再生を支援すること

エ グリーンベルトの利用

グリーンベルト内に指定された土地については、その用途が以下の6つに限定される。

(ア) 都市住民にこれらの地域へのアクセス手段を提供すること

(イ) 近接の都市住民が利用できるスポーツ若しくはレクリエーションの場を提供すること

(ウ) 近隣住民にとって魅力的な景観を保ち、またその景観をよりよいものとする

(エ) 都市周辺の荒廃地及び放棄された土地を改善すること

(オ) 自然保護の促進

(カ) 農業若しくは森林管理、その他関連する目的に利用されている土地を保全すること

以上が、グリーンベルト内の土地の用途であるが、最も大切なことは、その土地を含めグリーンベルトを継続的に保全していくことであり、いかなる目的の利用よりもその保全が優先する。

オ グリーンベルトの指定

前記のとおり、グリーンベルトは出来得る限りその保全が求められるものであるが、その地域の指定は次の手順で行われる。

(ア) 地域計画指針 (Regional Planning Guidance)

長期の開発の方向性を含めてグリーンベルトに関する方針が示される。つまり、同指針では地域レベルの視点から見た場合に重要な問題点に焦点が置かれる。

(イ) 基本計画

グリーンベルトの指定範囲についてその大枠が示される。

(ウ) 地方計画

グリーンベルトの詳細な境界が設定される。

なお、一層制の地方自治体では、一元的開発計画が基本計画及び地方計画の役割を担う。

また、詳細な境界を設定する場合には、特に次の点を注意しなければならない。

(ア) 既存開発地域の周辺に近接させてグリーンベルトを設定すると、将来の開発に大きな足

枷となるだけでなく、グリーンベルトの侵食を招くこととなること

(イ) 半永久的に未開発地として残す必要のある地域だけをグリーンベルトに指定すること

(ウ) 境界の設定には道路や河川、森林帯など分かりやすい標識となるものを選ぶこと

(エ) グリーンベルト内の既存集落については、次の4つに区分すること

a 新築禁止地区（グリーンベルトに指定）

b グリーンベルトに含まれている既存集落内の小さな格差を埋めるための開発のみを認める地域（地方計画にその地域を明示した上でグリーンベルトに指定するかグリーンベルトから除外）

c 拡張制限地域（グリーンベルトから除外）

d 開発制限地域（グリーンベルトから除外）

(オ) 長期的視野のもとグリーンベルトを保全するためには、同地域と開発地域の間には保全地域（ホワイトランド）を設け、より長期的開発計画に対応できるようにすること

カ グリーンベルトの変更及び新設

グリーンベルトの範囲が基本計画により一旦指定された後の変更は、通常認められない。但し、国務大臣がやむを得ないと認めた場合は例外である（地方自治体が、現在ある都市地域及びグリーンベルト隣接地域の開発を考慮した上でやむを得ずグリーンベルト地域へも開発地域を拡大しなければならないと国務大臣が認めた場合）。

また、地方計画で定められた詳細な境界の変更も、基本計画上でその変更が認められた場合やその他の例外的な場合を除き認められない。

グリーンベルトの新設についても、地域計画指針や基本計画における提案が必要である。地方自治体はその地方計画でグリーンベルトの新設を求める場合には、通常の開発規制では開発を抑止することが不十分である理由を明示することやこの提案が持続可能な開発に与える影響等を考慮することが求められる。

キ グリーンベルト内における開発

グリーンベルト内における開発については、農村地域の開発規制に係る一般的政策が適用されるだけでなく、当該地域においては不相当と見なされる開発行為が定められている（「新築」、「既存建築物の再利用」、「鉱山開発」、「その他の開発」の4つの開発行為）。また、開発を申請する者は、その開発が不可欠な理由を証明しなければならない。また、これらの開発を許可する場合、地方自治体は大臣に報告しなければならない。次に、前記の4つの開発行為の詳細を述べる。

(ア) 新築

次の場合を除き、グリーンベルト内の新築は禁止される。

a 農業若しくは森林管理を目的とする新築

b スポーツ、レクリエーション、墓地、グリーンベルトの保全及びその他グリーンベルトの目的に反しない目的のために必要な施設の新築

- c 既存の住居の限られた範囲内での拡張 改築及び建て替え
- d 既存集落内の小さな格差を解消するための開発に伴う新築や地域社会の需要に見合った範囲内で地方計画に沿って行われる快適な住居の新築
- e 地方計画で明示された既存開発地域内の格差解消のための開発及び再開発に伴う新築

(イ) 既存建築物の再利用

次に該当する場合 又は他に明らかな計画上の問題があると認められない場合には、グリーンベルト内の既存建築物の再利用が認められる。

- a グリーンベルトに対して現在の使用形態よりも大きな影響を及ぼさない場合
- b 既存建築物の再利用が行われても、駐車場や倉庫、壁など外部への拡張行為に対して厳しい制約が課されている場合
- c 再利用の対象となる建物が、強固で半永久的なものであり、その用途の変更に伴って大きな改築行為を必要としない場合
- d 対象となる建物の形やデザイン、大きさがその地域の景観と調和している場合

(ウ) 鉱山開発

当該地域の鉱業計画策定義務を負う地方自治体が定めている高い水準の環境基準を満たし、開発終了にあたり適切な環境回復措置が採られる場合には、鉱山開発は禁止されない。

(エ) その他の開発

グリーンベルトの目的に反すると見なされる場合には、土木工事や土地利用の大きな変化を伴う開発行為は禁止される。

以上の他に、開発許可を行うにあたっては、地域の景観や地域社会の森林の役割を考慮しなければならない。また、パークアンドライドの実施に伴う駐車場として、グリーンベルト内の土地を利用することが一定の条件下で認められている。

3 重要建築物の保存

建築学上および歴史上価値のある建築物・モニュメント等は、国（文化・メディア・スポーツ省）により登録され、一旦登録された建築物については、いかなる改築も地方自治体の許可を受けなければならない。

また、「1967年シビック・アメニティ法(Civic Amenities Act 1967)」により、登録建築物の規定には当てはまらないが、一定の価値を有する地域を地方計画当局が保全地区として指定することにより、当該地域の開発に対する規制が可能となっている。

【図表 10 - 3 - 4 重要建築物保存行政概要図】



4 経済開発

「1989年地方自治・住宅法 (Local Government and Housing Act 1989)」により、地域の経済開発促進及び経済政策決定に係る地方自治体の権限が認められたことにより、地方自治体は地域の企業に対する補助金、貸付金の給付などを行っている。また、民間等との協議を行いながら経済開発計画を作成している。

5 その他

(1) タウンセンター・マネジメント

保守党政権の規制緩和施策の一環として、開発計画の規制が緩和されたことにより、1980年代には都心周縁部や郊外の低利用地に対する民間資本の投資が進展し、自家用車の普及とも相まって、郊外型ショッピングセンターが急速に発展した。対照的に中心市街地は、交通手段の不便さなどから、人口の減少、商業施設の撤退、雇用機会の縮小、生活環境悪化に見舞われ、急速に荒廃する現象が現れた。

タウンセンター・マネジメントは、公的部門と民間部門がパートナーシップにより、荒廃した中心市街地について、その活性化を図るとともに、総合的に管理運営するための手法である。地元住民、ボランティア・セクター、小売業者、地元企業及び地方自治体等により構成された団体によって運営されており、英国内で 3,328 事例(2002 年7月末日現在)の実績がある。1990 年に、全国組織としてロンドンにタウンセンター・マネジメント協会(The Association of Town Centre Management)が設立され、情報提供、研修、出版、人材育成等を通じ、各団体の活動を支援している。

ア 活動内容

タウンセンター・マネジメントの活動内容は、地域の抱える様々な問題に対応しているが、次のような分野に大別される。

- (ア) 安全及び美化(犯罪防止用 CCTV の設置拡大、路上の清掃、違法ビラの取締り等)
- (イ) 交通対策及び環境整備(歩行者ゾーンの拡大、駐車場の改善、深夜バスの運行、公共トイレの整備等)
- (ウ) ビジネスの振興(各種イベントの調整、ガイドマップの作成、空店舗の活用等)

イ 組織

実質的な活動は、運営委員会(Management Board)、タウンセンター・マネージャー(Town Centre Manager)、活動グループ(Working Group)が担っている。

(ア) 運営委員会

運営委員会は、利害関係者や地域住民が現在までの活動実績及び将来計画を確認できるように定期的に総会を開催している。

(イ) タウンセンター・マネージャー

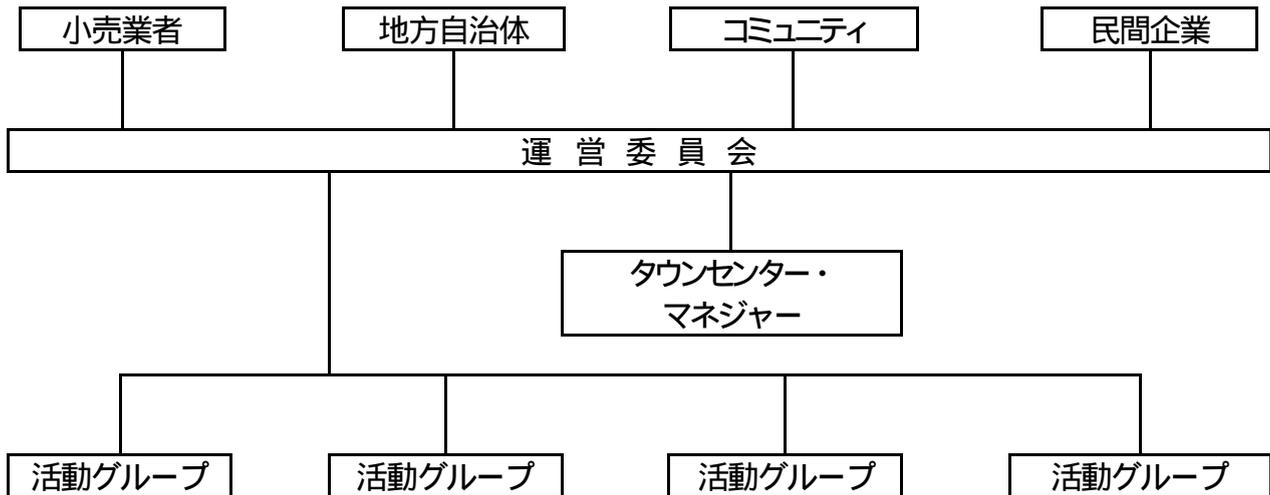
中心市街地のビジョンが確定すると、タウンセンター・マネージャーが任命される。その職務に関する法律上の規定などはないが、運営委員会と連携して、利害関係者間の連絡調整、企業と地域住民間の連携の舵取り、具体的な目標を定めた行動計画の作成等を行う。また効果的な活動を行うため、タウンセンター・マネージャーには、地方自治体や開発計画に関する十分な知識を有していること、政治経済の動向に敏感であること、情報の収集・分析、宣伝力といった

広範な資質が求められるが、人や組織を結びつける能力が特に重要となる。

(ウ)活動グループ

個別のプロジェクトや特定の問題を調査するため、通常、活動グループが設置され、結果について運営委員会に報告を行なっている。

【図表10 - 3 - 5 タウンセンター・マネジメント組織のイメージ図】³¹⁴



(2)グリーン・ツーリズム

農業の衰退化に伴い、経営の苦しい農家の多角経営化の一貫として、また、自然環境の持続性の維持を目指して生まれたのがグリーン・ツーリズムである（英国ではレジャー・ツーリズムと一般的に呼ばれている）。娯楽施設等の少ない田園地域に観光客を誘致し、散策等自然とふれあうレクリエーション活動を楽しむことを目的としている。イングランド観光局(English Tourist Board)及び 1968 年に設立された田園地域委員会 (Countryside Commission) が中心となって、地方自治体等に対し、アクセス道路の整備、遊歩道の整備、PR 市場調査、助成金の支出等を行っている。

(3)グラウンドワーク(Groundwork)

1980 年代に始まったグラウンドワークは、住民、企業及び行政の三者が、共同して独立したトラストを設立し、パートナーシップにより地域の身近な環境を整備、改善する運動である。元々は、アーバン・フリンジ (urban fringe) と呼ばれる市街地縁辺部における無秩序な開発や景観劣化の問題への対応策として、都市近郊の農村地域を美しく保ち、併せてレクリエーション空間としても利用することをねらいとし、田園地域委員会が考案したものである。活動の中心は、悪化した環境の復旧、改善、再生であり、具体的には次のような活動事例が見られる。

³¹⁴ 「What is Town Centre Management?」 (タウンセンターマネジメント協会) に基づいて、作成。

- ア 住宅団地内のごみ捨て場をポケットパークに再生
- イ 汚染された池を市民のための釣堀に再生
- ウ 鉄道廃線跡地を遊歩道やサイクリング道として整備
- エ 変電所内の敷地を利用し、自然学習センターを設立
- オ ポタ山の緑化

住民、企業及び行政から独立したトラストの運営（特に人件費コスト）については、行政サイドが資金的に応援している。国及び地方自治体は、トラストの設立から6年間、活動の中心となるスタッフ（4～5名）の人件費や諸経費を助成する（6年を超えたトラストにも人件費助成の継続措置がある。）。しかし、グラウンドワークは、独自の収益事業も実施しており、公的助成とビジネス活動からの収益とのバランスをとりながら、財政面での独立性を保ち、公益団体としての機能も果たせるようにしている。

グラウンドワークが始まった当初は、事業主体としての田園地域委員会の事業内容を反映し、ア．環境の復旧、改善及び再生、イ．野外レクリエーションの振興、ウ．地域住民に対する環境教育及び啓発活動等が主要テーマとされていたが、運動の進展に伴い、企業からの協力や企業向けの事業が増え、また、地球環境の保全や地域の環境の持続可能性（sustainability）も重要なテーマとなっている。環境問題は、地域の社会問題、経済問題等と密接な関係を持っており、これらの課題と連携のとれた対応がなされなければ、根本的な解決につながりにくいことから、環境を切り口に、失業問題や青少年問題、障害者等の社会的弱者の社会参加といった幅広いテーマへの取り組みがなされている。さらに、活動地域についても、市街地縁辺部だけでなく、都市部及び農村部に広がりを見せている。

(4) シビック・トラスト (Civic Trust)

1950年代、英国各地でアメニティ運動が展開され、アメニティグループが数多く設立された。シビック・トラストは、これらのローカルグループを支援し、全国的なアメニティ運動として強化するために、1957年に設立された独立の慈善団体(charitable organisation)である。地域の環境、特に人間の手で造られた環境の保全と改善を促進することを目的としており、地域の歴史や住民にとって重要な建造物や町並みの保全に力点が置かれている。

英国内にはシビック・トラストに登録された地域アメニティ団体(local amenity society)が約1,000あり、新しい開発の監視、優れたデザインの普及、歴史的建造物の保全・改修、環境教育等の活動を行っている。中央組織としてのシビック・トラストは、地域アメニティ団体の活動支援、よりよい地域環境づくりに貢献する建築、開発計画、都市や景観のデザインに対するシビック・トラスト賞(Civic Trust Awards)の授与、地域再生(Regeneration)事業や子供たちへの環境教育の推進等を行っている。

第4節 計画制度に関する新しい動き

2001年12月、政府はイングランドにおける計画制度の改革に関する緑書「計画：抜本的な変化の実現(Planning: Delivering a Fundamental Change)」を発表した。そこでは、現在の計画制

度の問題点を解消するため、次のような抜本的な改革が提案された。

改革の中心は、現在、国、地域、カウンティ、地方レベルなど最大四層にわたって決定されている諸計画を、合理化・簡素化することであり、政府は、現在の基本計画、地方計画及び一元的開発計画を廃止し、地方開発フレームワーク（Local Development Framework）と呼ばれる新しい一層の計画を創設することを提案した。政府は、この地域開発フレームワークがディストリクト、ユニタリー及び国立公園事務所ごとに策定されることを期待している。

この地域開発フレームワークは、以下の3つの要素で構成される。

- 1 地域全体の開発促進及び開発規制に適用される地方自治体の将来計画と戦略を定めた中核的な政策を提示すること
- 2 都市域が拡大しつつある地区、再開発が進行している都市中心部及びその周辺部等より狭い範囲内での詳細な行動計画の策定
- 3 行動計画において計画されている地区の将来や保全地区を明示した地図

政府は、この地方開発フレームワークによる計画は、準備に要する時間があまりかからず（数か月程度を想定）、計画の修正や最新情報を付け加えることが容易であると考えている。また、一層の計画制度とすることにより、各階層の計画間で整合性が保たれていなかったり、政府が作成する計画政策指針と矛盾する内容の計画が存在するという問題点の解消が期待されている。更に、政府は現行制度が、「協議重視型（consultative）」であることは認めながらも、地域住民をうまく参加させることができず、このことが地域住民の無力感・疎外感につながっているとの見方から、新制度の導入により、地域住民が地域の将来の発展に関与できる度合いが高まることを期待している。このため、政府は、地方開発フレームワークの見直しや重要な計画の決定に関して、地域住民がどのように関わっていくべきかを定めた条項についても地方開発フレームワークに盛り込むことを求めている。

この新しい計画制度において、カウンティは、主な計画を策定する適切な階層とは見なされていない。政府は、多くの課題はカウンティの境界を越えて発生しており、地域レベルやカウンティよりも広い範囲で検討される必要性が高いと考えている。このため、カウンティの基本計画を策定する役割を廃止し、別の地域組織に新しい地域空間戦略（Regional Spatial Strategies）を作成する権限を付与することを提案している。現在は、地域会議（regional chamber）³¹⁵と呼ばれる地域組織が地域計画指針（Regional Planning Strategy）を作成する責務を担っているが、政府は新たな地域空間戦略が地域計画指針に取って代わるものであり、最終的にはこの地域議会が発展した形の、公選議員で構成される地域議会（regional assembly）に吸収されることを示唆している。

同緑書におけるもう一つの重要な点として、開発業者が指定されたエリア内で通常の計画手続きに拠らず、建設事業を行うことができるビジネス・プランニング・ゾーン（Business Planning Zone）の導入が提案されたことが挙げられる。政府は、この新しいゾーンを高失業地域に導入す

³¹⁵ 第6章第4節を参照。

ることにより、経済成長、安定的な雇用及び高生産性が確保されることを期待しており、産業発展や企業の競争力を阻害するような計画制度に不満を感じていた産業界は肯定的に評価している一方、環境保護団体からはこの新しいゾーンが環境に与える悪影響を懸念する声が上がっている。

なお、鉱業計画及び廃棄物計画を作成し、これらに関する土地利用許可申請を決定する権限については、従来どおりカウンティに属することが提案されている。

第 11 章 英国の社会福祉・医療・保健

第1節 英国における社会福祉サービス

1 制度の概要と歴史

(1) 制度の概要及びサービス提供者

ア 中央政府

中央政府レベルにおいては、保健省(Department of Health : DoH)がイングランド及びウェールズの社会福祉サービスを所管しているのに対し、スコットランドについては、1999年7月のスコットランド議会創設に伴う分権実施により、スコットランド自治政府の保健省(Health Department)が所管している。また、北アイルランドについても1999年12月の自治政府発足にあわせ、北アイルランド自治政府の保健・社会福祉・公共安全省(Department of Health, Social Services and Public Safety)の所管となっている。

保健省はイングランドにおける人々の健康と福祉の向上を目指しており、5,000人以上のスタッフが、国民医療保健サービス(National Health Service、以下NHSとする)³¹⁶及び社会福祉サービスの改善及び近代化並びに市民の健康状態の向上について責任を負っている。同時に社会福祉や医療に関する政策立案や基準づくりも行っている。

一方、所得保障や年金支給については、労働・年金省(The Department of Work and Pensions)が所管している。

イ 特殊法人(quasi-autonomous non-governmental organizations : quangos)

地方レベルの対人社会サービスを提供する上で重要な役割を果たしているのが、NHS 当局と NHS トラストである。これらは、地方自治体の社会サービス部局及び住宅部局と協力し、地域社会をベースにした多岐に渡るサービスの企画及び提供を共同で行っている。

また児童福祉分野では、教育水準局(OfSTED)³¹⁷が自宅で保育を行うチャイルドマインダーや民間の保育所について、登録、規制、監査を担っている。

ウ 地方自治体

英国においては、高齢者、身体障害者、児童・青少年、知的障害者、精神障害者並びにその家族及び介護者をその対象とし、専門職員を配置した施設への入所ケア及び通所のデイケア、外出不能な人々への援助、様々な形のソーシャルワーク等広範にわたるサービスが提供されている。これらのサービスは、地方自治体³¹⁸の社会サービス部(Social Services Department)が提供するほか、独立の民間セクター及びボランティア・セクターも様々な形で貢献している。

また、「1990年 NHS 及びコミュニティ・ケア法(National Health Service and Community Care

³¹⁶ 第 11 章第 3 節を参照。

³¹⁷ 第 14 章第 2 節を参照。

³¹⁸ カウンティ、大都市圏ディストリクト、ユニタリー、ロンドン区が担当する。

Act 1990 以下「コミュニティ・ケア法」とする)が、コミュニティ・ケア分野に新しいシステムを導入し、地方自治体の社会サービス部は新たな責任を担うことになった。

同法は、民間セクターのサービスを可能な限り利用し、より包括的な社会福祉サービスを住民に提供することで、サービス受給者が施設(特に NHS の病院)よりもむしろ自宅で生活を続けられるようにすることを目的としている。すなわち、地域内のサービスの提供を受ける必要がある人々が、自宅においてできる限り自立した形で生活することを可能にしようとするものであり、暮らし方や必要なサービスの提供方法について改善してこうとするものである。

地方自治体は、地域住民に対するソーシャルケアのニーズ評価を行ったうえで、実際のサービス供給者の役割を果たすほか、サービスの調整者(enabler)、委託者(commissioner)としての機能がますます大きくなってきている。換言すれば、地方自治体は、公共の援助を必要とする人々に対し、地域におけるソーシャルケアのための財源調達及び調整の責務を負うとともに、家事援助、在宅者支援のための在宅医療の援助、在宅ケアが不可能である人々に対するレジデンシャル・ケアホーム(residential care homes)³¹⁹又はナーシング・ホーム(nursing homes)³²⁰への入所の調整等を行い、さらに定期的なニーズの見直しによりケアの内容を調整していくことになる。³²¹

エ ボランティア・セクター等

細分化された個々のサービス対象者グループと密接な関係を持つボランティア・セクターが、国及び地方レベルに多数存在し、社会福祉サービスの重要な提供者となっている。全国的な規模を持つ組織の例としては、児童虐待防止のための全国児童虐待防止協議会(National Society for the Prevention of Cruelty to Children : NSPCC)³²²、エージ・コンサーン(Age Concern)³²³、王立知的障害児及び障害者協議会(Royal Society for Mentally Handicapped Children and Adults : MENCAP)³²⁴等が挙げられる。

これらは、各サービス対象者グループに関連するあらゆる側面からの情報、助言を提供するため、影響のある立法についてキャンペーン活動をし、彼らの公共に対するニーズを代弁する。また、分析、調査や研究を行い、関係者に研修の機会を提供するとともに、さまざまな情報源と

³¹⁹ 第 11 章第 1 節3(3)アを参照

³²⁰ 第 11 章第 1 節3(3)ウを参照

³²¹ 地方自治体レベルにおいては、社会サービス部のほか、シェルタード・ハウジング(管理人が昼間常駐するアパートを指す。24 時間常駐するアパートはベリーシェルタード・ハウジングと呼ばれる)等の供給、あるいは住宅を個々のニーズに適合させるための改修補助金の給付の面で、住宅部局も対人社会サービスに貢献する。住宅部局は二層制地域にあっては、ディストリクトに属している。

³²² 児童青少年の福利厚生を推進するため、調査研究や情報提供、政策策定への働きかけを行う団体。

³²³ 高齢者福祉に関する情報や助言を提供するとともに、政策策定への働きかけを行うこと等により高齢者のニーズを代弁する団体。

³²⁴ 知的障害者及びその家族、介護者に対して支援や助言を提供することとともに、知的障害者に対する一般大衆への認知を高めることを目的とする団体。

なる刊行物を出版している。エージ・コンサーン等のように全国のほとんどの地域に地方組織が設立され、広汎かつ大規模にサービスを提供している団体も多数ある。

専門職員を配置した施設への入所及び通所のデイケアから様々なソーシャルワークまで、ボランティア・セクターと同様にサービス提供を行っているのが民間セクターである。「コミュニティ・ケア法」の制定により、地方自治体がサービスの提供者となっていた福祉分野の市場が民間へ開放され、その後民間セクターが提供する福祉関連施設の数は地方自治体の施設数を上回り、特にその傾向は近年大きくなっている。

その他、高齢者や身体障害者に対するケアの多くは、家族や自助グループにより提供されている。定期的に相当の介護を行っているか又は行う予定のある介護者は、請求により社会サービス部に自らのニーズの評価をしてもらう権利を持つ。

オ ナショナル・ケア・スタンダード・コミッション (National Care Standards Commission、以下「NCSC」とする)

「2000年ケア・スタンダード法(The Care Standards Act 2000)」により、NCSCという新しい独立した公益組織が設立され、英国内の地方自治体が提供する社会福祉サービス、社会福祉施設をはじめ、ボランティア・セクターや民間セクターで提供されている医療福祉サービス、医療施設の一部を登録、規制、監査、サポートする責任を負うことになった。³²⁵ 監査やサポートを行う同組織のスタッフには、地方自治体の社会サービス部や健康局 (Health Authorities)³²⁶ から職員が派遣されている。

更に NCSC は地方自治体の社会サービス部で行う児童のための里親制度や養子縁組制度等のサービスについても監査を行っている。

NCSC はサービス提供者のサービスの種類や質、国で定めたナショナル・ミニマムが維持されているか、どのような利用者の苦情があるか等を調べ、政府へ報告することとなっている。NCSC は保健省直轄の公的組織であり、これまで約4万カ所の医療・福祉施設の登録を行っている。

(2) 歴史

ア 19世紀末まで

英国における対人社会サービスを包含する社会保障の歴史は、「エリザベス救貧法」と呼ばれる「1601年救貧法(Poor Relief Act 1601)」に遡る。これにより教区であるパリッシュ(Parish)ごとに地域の貧民監督官が任命され、貧民救済のための課税権が与えられた。救貧行政の全国的なネットワークは形式的には整っていたものの、市民革命以降は、実質的にはパリッシュの貧民監督官やその監督者たる治安判事の自由裁量に任されており、人口移動の観点からすれば社会が安定している間は、定住法や居住地制限法等により、十分機能していた。

しかし、18世紀末から産業革命に伴う都市化の進展につれ、労働力需要に伴う人口移動が

³²⁵ 実際は2002年からその活動を開始した。

³²⁶ 第11章第3節を参照。

活発化し、救貧税負担が、パリッシュにより顕著な差となって現れるようになった。このため、1782年に制定された「ギルバート法」ではパリッシュの自由な連合により対象区域を拡大し、パリッシュごとの税負担の不均衡の改善を図った。また、「新救貧法」と呼ばれる「1834年救貧法(Poor Relief Act 1834)」により、貧民処遇の全国統一と救貧行政の中央集権化が図られた。これらの結果、1839年には、13,691を数えた救貧行政の主体であるパリッシュが、583のパリッシュ連合に再編成された。

「新救貧法」はまた、積極的・人道的とされる「エリザベス救貧法」に比し、救済の厳格化を目指しており、その背景には「自立・自助」という時代の要請があった。この「自助を制度化」していくにあたっては、友愛組合と呼ばれる救済制度がその役割を果たした。これは、17世紀から労働者や農民の自発的相互扶助組織として発展しており、被救済貧民の階層の組織化には至らなかったものの、最盛期の19世紀末には積立金の多額の運用益により、就労中の保険事故に対しさまざまな給付を行った。

また、「自助を助ける」ことで、貧民行政の欠陥を改革しようとする動きも興り、ビクトリア朝時代の経済的繁栄と相まって、19世紀中頃には多数のチャリティ団体が誕生した。当初は各団体が相互の連携なく活動し、参加のワーカー達の不慣れによる弊害等もあったことから、1869年にチャリティ組織協会(Charity Organization Society、以下「COS」とする)が設立、中央本部と地区委員会が組織された。これにより、相互の団体間の連絡調整が図られるとともに、ケースワークの方法やワーカーの訓練など、社会事業の質の向上に大きく貢献することになった。COSは公的な救貧行政と協力し、様々な活動を行った。COSが開発した訪問員による調査とケース記録、委員会によるケース決定等の在宅福祉事業の運営管理の方法は、その後の社会福祉実践活動の先鞭をつけたものであり、有給ワーカーを設置することにより福祉の専門性確立の一助となった。

イ 第一次及び第二次世界大戦後の改革

20世紀に入り、従来の救貧理念と救貧行政の抜本的改革の必要性が次第に社会の共通認識となり、第一次世界大戦後の1920年代から一連の失業対策が展開されることとなる。救貧法については、「1929年地方自治法(Local Government Act 1929)」の成立により、それまでの643の教区連合の救済委員会が廃止され、あわせて145のカウンティ(County Council)及び特別市(County Borough Council)にその機能が移管され、地方自治体の下に設置される公的扶助委員会によって救貧行政が実施されることとなった。

第二次世界大戦後には、まず「1946年国民保険サービス法(National Insurance Act 1946)」により、対人社会サービスの領域で地方自治体の公的介入が認められ、地方の衛生当局が病気の予防、病中・病後の介護を行えるようになった他、さまざまな理由で援助を必要とする世帯に対し家事援助を提供することが可能になった。

また、数百年続いた救貧法が最終的に廃止されたのに伴い成立した「1948年国民扶助法(National Assistance Act 1948)」は、所得保障関係の公的扶助を主眼にしつつも、福祉サービスについての規定も含み、社会的弱者に対する「福祉の促進」の権限を地方自治体に付与した。これにより食事やレクリエーションを提供する民間非営利団体に対し地方自治体が奨励すること

も可能になった。また、同法は、地方自治体に対し、老齢や障害等の理由により介護や管理を必要とする人々に「第3部施設 (Part Accommodation)」³²⁷ と呼ばれる居住施設を提供する義務を課し、それまで救貧法に基づいて設置されていた施設が継承、利用された。

戦後の英国の児童福祉については、「1948年児童法 (Children Act 1948)」がその出発点となった。救貧法による児童救済に代え、経済問題を要件としない普遍主義的なサービス給付としての任意的ケア制度、児童のケアにかかわる専門的福祉行政当局としての児童委員会の設置、里子ケアの強化等の代替ケアサービスの質的充実が図られた。

この時代で忘れてはならないのが1942年の「ベバレッジ報告(正式名称: Social Insurance and Allied Services(December 1942))」³²⁸である。この報告書の中で報告者ウィリアム・ベバレッジ卿 (Sir William Beveridge) は社会保障の重点を所得保障に置き、これまで様々な枠組みの中でバラバラに存在していた社会保障を体系づけた。「邪悪な巨人(the manifold evils)」と呼んだ「窮乏 (Want)、病氣 (Disease)、無知 (Ignorance)、不潔 (Squalor)、怠惰 (Idleness)」をいかに打倒するかについて示し、後に政府が出した 1944 年の政策報告書に大きな影響を与えることとなった。ベバレッジ報告の素晴らしい点は、先に述べたように、多種多様の社会保障を統一したスキームの中で、全ての国民を対象とした社会保障の給付制度へと転換させた所にある。

ウ シーボーム改革

1971年4月にシーボーム改革が実施される以前の地方自治体内では、対人社会サービス関連部局は、児童局(児童ケア担当)、福祉局(高齢者、身体障害者担当)及び衛生局(知的障害者、精神障害者への地域サービスや在宅介護担当)の3つに分かれていた。こうした福祉サービス対象者別の行政に対し、(ア)1950~1960年代の児童非行問題への関心から問題家庭の全体的把握の必要性が認識され始め、(イ)各行政施策間の重複を避け、連携強化、効率を求める機運が高まり、(ウ)対人社会サービスの従事者サイドでもソーシャルワーカーの専門職としての共通性が認識され、将来的な行政のあり方を見直すため、シーボーム委員会(正式名称: Committee on the Local Authority and Allied Personal Social Services)が設置された。

1968年に発表された同委員会の報告書「シーボームレポート」(Seebohm Report)に基づき、「1970年地方自治体社会サービス法 (Local Authorities Social Services Act 1970)」が制定され、従来の3部局を一元的に統合した包括的な社会サービス部が創設された。社会サービス部は、地域社会にベースを置き、家族を単位として統合化された福祉サービスを提供することとされた。

エ コミュニティ・ケア改革

先の概要でも述べたが、「1990年コミュニティ・ケア法」により、コミュニティ・ケアの新たなシステムが導入され、地方自治体社会サービス部に新たな重要責務を課すこととなった。

³²⁷ 「1948年国民扶助法」の第3部が福祉サービスについての規定を含んでいたことにより、この名称が用いられた。

³²⁸ 報告書の名称は同報告書を作成した委員会の委員長の名に基づく。

その狙いは、(ア)可能な部分では、民間セクターの施設を利用しながら、新たな広範囲にわたる障害者及び高齢者へのケアを展開し、(イ)人々が、施設(多くは NHS 病院)への入所ではなく、自分自身の家に住み地域社会の中で暮らし続けることを可能にするようなサービスを提供していくことである。

更に、同法は、地方自治体がサービス提供を実施するというよりもむしろ、サービスの受給者に現金を給付して、受給者自身の責任と判断で最適なサービスを選択できることを可能にし、地方自治体が柔軟なサービス提供ができるように改善されている。また、同法に基づき、1991年に施行されたNHS改革に引き続き、1993年からコミュニティ・ケア改革が実施される運びとなった。

このコミュニティ・ケア改革により、政府が目指したのは、地方自治体へ施設ケアと在宅ケアの権限及び財源を移行させることであり、更には、地方自治体をサービスの供給者から、サービスの調整者へ移行させることであった。これにより民間施設に入所を希望する高齢者や障害者に対し、地方自治体がニーズ判定を行い、入所の可否を決定する権限を持つようになった。また民間施設入所の場合にのみ国から支給されていた手当の一部を地方自治体に給付することができるようになったため、手当をもらって民間施設へ入所しようとするインセンティブが抑制され、在宅ケアへの転換が進んだ。この手当は特別移行補助金(Special Transitional Grant)として地方自治体へ交付された。地方自治体をサービスの調整者へと移行させる点については、コミュニティ・ケア改革の結果、1990年代から民間による施設数が増大し、政府の目指した改革が達成されたと評価されている。

2 児童福祉

(1)児童法

「1989年児童法(Children Act 1989)」において地方自治体に義務付けられた児童福祉サービスを整理すると、以下の6点があげられる。

ア 当該地方自治体の地域内の児童の福祉を必要があれば、保護し促進する。³²⁹

イ 保護者がその児童の養育を行うことができるよう推進する。

ウ 5歳以下の児童に対しデイケアを提供する。

エ 児童に対し必要と判断された場合、生活施設を提供する。

オ そのような児童に助言、保護、世話をを行う。

カ 児童の養育を行う組織等(チャイルドマインダー³³⁰、ボランティア・セクター等の児童の生活施設を提供している組織)を監査し継続的な記録を行う。³³¹

地方自治体の社会サービス部は警察やボランティア・セクター、NHS トラスト、当該地方自治体

³²⁹ 児童法における「必要があれば」とは、社会サービスの供給がなければ児童の健康、成長が損なわれてしまう場合及び児童が障害を有している場合と規定されている。

³³⁰ 地方自治体に登録し、8歳未満の子供を預かって世話する人。

³³¹ 但し、監査とその継続的な記録に関しては、2002年4月から先に述べたナショナル・ケアスタンダード・コミッション(National Care Standards Commission)にその権限が移行されている。

の教育委員会等の様々な関連団体と連携・協調を図りながら児童福祉の向上に努めている。これら全ての団体は地域レビュー委員会（Area Review Committee、以下「ARC」とする）に属し、児童保護措置基準を定めている。また ARC では児童保護措置がうまく行われたか否かについて定期的に検討を行う一方で、日々情報を収集し、ARC で定めている児童保護記録にそれらの情報を整理掲載し、関連団体がアクセスできるようにしている。

児童法は、裁判に関わる事例が出てきた場合、まず児童の福祉を尊重することを第一とし、裁判所はその指示・命令を出さなければその福祉が確保されない場合に限り、指示・命令を出すこととしている。同法は親の離婚や保護監督下にある児童の預かり場所、地方自治体の福祉サービスまで包括しており、母親としての責任を平等にするために親権者の責任も再定義している。これに関して、裁判所が出すことのできる指示・命令については下記の4点と定められている。

- ア 居住 児童とともに保護者が住むこと
- イ 接触 児童の訪問及び氏名を名乗る面会者との面会の許可
- ウ 特別な事例 特別学校等のような児童の福祉に関する特定の質問事項の許可
- エ 児童への無許可接近の禁止 児童への親の一方的な接触や行為の禁止

また地方自治体社会サービス部は、当該地域内の児童福祉を推進していく一般的な責務を有するとともに、可能な限り家庭内での養育を推進していく義務を併せ持つ。児童福祉の推進に当たって、児童やその親権を有する者の希望や感情は考慮の対象となるが、その際に可能な限り、親と地方自治体社会サービス部との間のパートナーシップを築いていくことが必要であると考えられている。援助の給付形態は現金又は現物による。5歳未満の未就学児童に対してはデイケアを、また、就学中であってもニーズのある児童に対して、保護 監督を提供できる。

この他、親権を有する者が存在しない場合、又は当該児童が親と生き別れたり、親に遺棄された場合、あるいは親権を有する者がいても監護能力に欠ける場合には、ニーズのある児童に対し、地方自治体社会サービス部は宿泊施設を提供しなければならない。親が自発的な意志により、社会サービス部と調整のうえで児童の保護措置を受けている場合、親はいつでも児童を引き取ることができるし、引き取るにあたって事前に社会サービス部へ通告する必要もない。社会サービス部が児童の保護措置を継続して行っている場合、児童がその措置から離れると同時にその責務が終了するわけではない。この場合、社会サービス部は、助言、援助及び支援等、その後もフォローを行う義務を有している。例えば保護措置から離れた児童の住居費用に対する金銭援助等がこれに含まれる。

(2) 地方自治体の児童福祉サービス

以下、地方自治体で提供している様々な児童福祉サービスを概観する。

ア 保護、監督に関する命令

裁判所が児童（17歳未満）に関する保護・監督命令を発する場合には、「親により低水準のケ

アしか与えられないことにより、当該児童が深刻な危害を被る可能性がある」又は「児童が親の手に負えない」等 児童法により規定された根拠の存在が必要である。

社会サービス部は、当該児童に対し、裁判所の保育命令(care order)のもとでは、親権を引き受け、監督命令(supervision order)のもとでは、監督下に置き、助言、援助及び支援を行う義務を負う。合理的な理由が存在すると裁判所が判断した場合、緊急保護命令(emergency protection order)が発せられ、親権を他の人物(通常は社会サービス部)に移転することがある。³³²これに加え、「1996年家族法(Family Law Act 1996)」に基づき、緊急な保護を必要とする児童を家庭や危害の源から引き離すのではなく、障害除去命令(non-molestation order)の発令や、緊急保護命令への排除要求(exclusion request)の添付により、危害の源それ自体を取り除き、児童を家庭から引き離す必要性を低減することが可能となった。

この他、嚴重居住命令(secure accommodation order)の形で裁判所の特別な同意が得られた場合にのみ、社会サービス部は、保護児童を嚴重に監督された住居内に留まらせることにより児童の自由を制限することができる。

イ 児童への居住施設提供

社会サービス部は、自ら保護している児童に対し共同居住施設(community homes)を提供する義務を負う。また第三者が営利目的で提供する児童用居住施設の登録についても責任を有する。個人として児童の養育を禁じられている者は何人も、社会サービス部の同意を得ずして、登録された児童ホームの運営又は資金調達に関わることはできない。地方自治体の保護の下にある児童は共同居住施設へ入居することが可能であるし、もしくは里親と居住することも可能である。

また例外的事例や裁判所の特別の許可がある場合のみ、共同居住施設とは別に、地方自治体はその保護する児童を安全な居住施設(specially-provided secure accommodation)へ入居させることもできる。しかしこのような居住施設の数は限られており、かつこの安全な居住施設に児童を保護することができるのは3ヶ月のみとされているが、半年までの期間延長の必要性が現在論じられている。更に児童が無事に入居しているのかどうかの検査についても、より頻繁に実施される必要性が論じられている。

ウ 家族支援サービス

社会サービス部は子育てに関する助言、カウンセリング、グループ活動等、幼児を育てている保護者及び児童のための幅広い育児サービスを提供することとなっており、このような家族支援サービスを提供する場として保育所(day nurseries)やファミリーセンター(family centers)等がある。地方自治体が運営する保育所以外に民間セクターが運営する保育所もある。当該民間保育所は地方自治体の社会サービス部に登録することが義務付けられており、適切な児童福祉サービスを提供しているか否かについて社会サービス部が調査を行っている。

³³² 但し、親権の継続的な移転が不要と判明後は、速やかに児童を親権者の元へ返さなければならぬ。

保育所は0歳児から就学前までを対象としており、利用料金は地方自治体若しくは登録された民間保育所で独自に設定できることになっており、保護者から徴収している。日本のような保育の実施基準はなく、料金を支払えば誰でも児童を預けることが可能である。幼稚園の開所時間は1日5時間程度と定められているが、保育時間についても日本の保育所に関して定められている施設の最低基準はなく、保育所で独自に設定されており、保育所によって異なっている。保育所は幼稚園や事業所内に付帯して設置されている場合もある。

なお、保育所が提供しているサービスの目的は下記のとおりである。

- (ア) 家族崩壊を防止するために協力して子育てを担うこと
- (イ) 保護者が新しい職業スキルを学ぶことができるような機会を与えること
- (ウ) 言語、宗教を含め様々な文化ニーズに対応したサービスを提供すること
- (エ) 保護者が児童の養育の第一義的責任を担うべきという認識を持って絆の強いパートナーシップを作ること
- (オ) 全ての児童や保護者のニーズに対応するような施設・設備を提供すること
- (カ) 可能性のある親からの虐待から児童を保護すること

ファミリーセンターにおいては、要保護状態にある児童が家庭で生活を続けることができるようにするための家族支援サービスとして、助言の提供やカウンセリング、様々なグループ活動の提供、家事援助のためのホームヘルプ・サービスの提供などを行う。地方自治体以外でも、社会サービス部に登録した民間セクター、地域のボランティア・セクターや保護者による組織が設置主体となる場合もある。

この他に8歳以下の児童を近親者以外の者が、社会サービス部で適正な登録を行ったうえで料金や報酬を受けて自宅で世話をするチャイルド minder 制度やプレイグループ制度³³³、幼児と親の会、家庭における子育てに関するアドバイスの提供、一時預かり等の保育も必要であれば提供する等、家族支援サービスは地方自治体ごとに様々である。

エ 里親制度

里親に児童を託す際の手配は、社会サービス部、ボランティア・セクター、又は私的な形で行われる。

社会サービス部は共同居住施設におけるケアへの代替策として里親を利用することができるが、公的な里親は社会サービス部の認可を受けなければならず、認可の過程で里親予定者の家族生活についての調査がなされる。具体的にはソーシャルワーカーが里親予定者の家庭を訪問し、推薦状に基づく身元照会が行われる。里親予定者は医者と警察の同席のうえ、それについての質問を受けることに同意しなければならない。

里親になるには厳しい制限がある。例えば、児童に対し身体的危害を加えたり、それを容認

³³³ 主に民間セクターや親の会などの保護者グループが家族に代わって2歳から5歳程度の児童を預かり遊びの場を提供している。さらに遊びを通して児童に社会的行動様式を学ばせると同時に親としての自覚、自信等を習得する親のための場にもなっている。

して有罪となった者は、里親としての児童の養育は認められない。そうした犯罪で有罪となった第三者が同居しているだけでも、そこでの里親としての養育が禁じられる。児童の監督権を剥奪する命令を受けた者も、里親となることは禁止される。

社会サービス部が里親として認める人々はさまざまであり、既婚夫婦、単身又は夫に死別した女性、ときには男性も里親となる。ソーシャルワーカーは一定期間毎に要請により里子に面会できる権利を持つ。彼らは、児童の利益になると認められる場合には、いつでも里親の元から彼らを引き離すことができる。これに対し、里親が、居住命令の発令を裁判所へ求めることになる場合もある。

社会サービス部は里親制度を短期的にも長期的にも活用し、里親には児童養育のための手当を支給している。たいていの地方自治体ではその他に誕生日手当、休日手当、クリスマス手当等の諸手当も加えて支給している。特別な養育が必要な児童に対しては手当額を加算している。

私的な里親の手配は違法ではないが、この場合も、児童が親類縁者以外の者によって 27 日間を超えて世話を受けた場合、社会サービス部への通知が必要となる。この社会サービス部への通知を怠った場合は刑事上の犯罪行為となる。通知がなされると、当該児童はソーシャルワーカーの監督下に置かれることとなる。

オ 養子縁組

児童の養子縁組は、法律上、養子縁組機関(adoption agency)を通じてのみ行われる。養子縁組機関としての地位を有することができるのは、社会サービス部又は国務大臣の認可を受けたボランティア・セクターである。すべての養子縁組機関が養父母の斡旋をするわけではなく、個別のケースについての判定、審査だけを行う機関もある。

養子縁組機関は、通常個々のケースについて結論を引き出すための養子縁組審査員チーム(パネル)を設置する。そこでは、養子縁組が当該児童にとって利益となるか、当該事例において養父母となる者が一般的な観点から、又当該児童にとってふさわしいかどうか等が審査される。

21 歳以上の者は誰でも法的には児童の養父母となれるが、通常、妻が 35 歳以下、夫が 40 歳以下の既婚夫婦に限定されている。健康な乳児の斡旋は容易であるが、年長の児童、医学的問題や挑戦的な態度を示す児童の斡旋は難しくなる。同性のカップルによる児童の養子縁組については、その取り扱いが困難になっている。

養子縁組を求める夫婦は、承認を受ける前に、ソーシャルワーカーと数回にわたる面接を受ける。夫婦が同席した面接と個別の面接があり、ソーシャルワーカーは彼らの経歴や養子縁組を求める理由を調査する。養父母予定者は養父母として適格性が承認されると、当該児童を暫定的に養育することとなる。これが地方自治体の社会サービス部以外の養子縁組機関を通じてなされた場合には、社会サービス部へ通知されなければならない。こうして児童の保護が確保される。その後ソーシャルワーカーが定期的に訪問し、養父母予定者と当該児童との関係が確認される。なお、非公開で開催される家庭裁判所で発せられる養子縁組命令は、上記社会サービス部への通知後少なくとも 3 週間は発令できない。

カ 児童の後見制度

児童の養育において両親の論争に発展した場合にとられる制度であるが、社会サービス部がこの後見制度に関与するケースは稀である。なぜなら社会サービス部は児童法に基づき児童の安全な将来の実現に関与することになっており、児童法ではこの目的の達成が困難な場合のみこの制度に関与することになるからである。後見制度の手続きは通常非公開で行われるが、当事者が希望すれば、判事がマスコミ関係者に傍聴を許可することもある。

キ 保育機関の登録や調査

社会サービス部は、5歳以下の児童のケアをして対価を受け取るすべての人々の登録を行わなければならない。登録についての申請があった場合、ソーシャルワーカーが申請者の自宅を調査する。提供される施設設備、職員の数と資格、保育可能児童の上限数（定員）についての状況を条件に、登録が認められる。自宅（施設）又は申請者が適当と見なされない場合には、申請が却下されることがある。

但し、先に述べたとおり、NCSCが、2002年度からこれまで地方自治体が行ってきた一部の保育関係機関³³⁴の登録と監督を行っている。例えば、「子供の家(children homes)」と呼ばれる児童の宿泊保育施設等については、保育計画、保育の質、保育の環境、職員の配置、運営管理、苦情処理、児童の保護状態、専門的な規定等に関するナショナル・ミニマムが定められている。保育所(day nurseries)やファミリーセンター(family centers)については地方自治体に登録され調査を受けている。地方自治体が運営する公立保育所以外の、民間保育所も地方自治体に登録しなければならないし、同様に社会サービス部による調査の対象となっている。

なお「2000年ケア・スタンダード法」により、自宅で子どもを預かっているチャイルド minder や民間の保育所、プレイグループ等については2001年9月から教育水準局(OFSTED)がその登録、監査、規制等に係る事務を地方自治体から引き継いでいる。

ク 対児童社会サービス関係支出

児童法では、地方自治体が提供する児童福祉サービスに対し、保護者やサービス受給者から費用を徴収することができるものと定められている。³³⁵

その金額については、サービス受給者や保護者が支払い可能であることを前提とした適切な料金を設定することとされている。また生活保護を受けている住民は費用負担を免除され、サービス受給者や保護者が支払い不可能である場合は、地方自治体はその費用を一般財源から負担することとなっている。

北アイルランドを除く英国における2000年度の対児童社会サービスの支出見込み額は、収入額を控除した純支出額で、32億600万ポンドで、その内訳は次ページの図表7-1-1のと

³³⁴ 子供の家(children homes)、居住型ファミリーセンター(residential family centers)、里親エージェンシー(independent fostering agencies)、ボランティアの養子斡旋機関(voluntary adoption agencies)、寄宿学校(boarding schools)等の児童福祉施設がNCSCで登録されることになった。

³³⁵ 但し、子供が16歳以上の場合は本人に課される。

おりとなっている。

【図表7 - 1 - 1 2000年度対児童社会サービス関係支出(単位: 100万ポンド)】³³⁶

	施設 ケア	嚴重監 督居住 施設	里親	保育 施設	ファミ ーセン ター等	少年司 法関係	予防・ サポー ト費用	その他	購入・管 理経費	合計
支出	787	104	537	107	174	97	194	421	850	3,271
収入	4	8	1	4	1	1	1	2	-	65
純支出	783	96	536	103	173	96	193	419	850	3,206

3 高齢者福祉及び障害者福祉

(1) コミュニティ・ケア・プラン

「1990年 NHS 及びコミュニティ・ケア法(National Health Service and Community Care Act 1990、以下「コミュニティ・ケア法」とする)」の施行により、地方自治体は、NHS 当局同様、コミュニティ・ケア調整のための年間プランを作成することが義務づけられた。この「コミュニティ・ケア法」の対象者は、日常生活を送るうえで、一時的又は継続的にさまざまな支援を受ける必要のあるすべての人々であり、高齢者、知的障害者、身体障害者、精神障害者、薬物・アルコール乱用者、エイズ患者、終末医療患者等全てを含む。

地方自治体の社会サービス部が作成するコミュニティ・ケア・プランは公表され、常に見直される。作成準備の段階から、社会サービス部は、NHS 及び地方自治体の関係部局(住宅、教育及び交通)の外、ボランティア・セクターを含む関係団体全般と広く協議しなければならない。

この NHS(医療部門)と社会サービス部(福祉部門)の協議・連携を実現させるために設立されたメカニズムが共同協議委員会(Joint Consultative Committee、以下「JCC」とする)であり、当初は NHS 及び地方自治体内の関係機関の代表で構成されていた。その後ボランティア・セクターの団体、更に民間営利セクターにより選出された代表が、補充メンバーとして加わっている。JCC はそもそも非公式の組織でしかなかったが後に法制化された組織として認知され、単なる議論の場ではなく、前述のコミュニティ・ケア・プラン以外にも、共同財源による各プロジェクトへの巨額の NHS 資金の支出を承認する等、プランに実体を与える役割を果たすようになった。なお「コミュニティ・ケア法」の目的をまとめると以下のとおりである。

ア 人々が自宅で暮らせるよう、在宅サービス、デイサービス、レスパイト(一時休暇)サービスを推進する。

イ サービスの提供者は、まず実質的なサポートを最優先することを保証する。

ウ ニーズの適切な評価とその後の十分なケアマネジメントを良質なケアの基礎とする。

エ サービス利用者の選択の余地拡大のため、良質の公共部門サービスと並び、民間部門のサービス提供の発展を促進する。

³³⁶ 「Personal Social Service Statistics 2000/01 Estimates」(CIPFA)に基づいて、作成。

オ NHS 当局及び社会サービス当局による財源の共有、説明責任能力の改善、適切な動機付け、地方レベルへの権限委譲により、関係団体の責任所在を明確にする。

カ 施設ケアに偏りがちだった従来の財政システムを変更し、資金の有効利用を確実なものとする、新たな費用負担体系を導入する。

(2) 高齢者及び障害者等へのサービス

地方自治体の社会サービス部は「コミュニティ・ケア法」で、高齢、虚弱、障害又はその他の状況によりケアを必要とする人々のニーズ評価を行い、利用できる資源の限度内で、そのニーズを満たすための適切なサービス供給の調整をしなければならない。もし査定の結果、障害があると判断された場合、社会サービス部は、「1986年障害者(サービス、協議、代理)法(Disabled Persons (Services, Consultation and Representation) Act 1986)」に基づき、必要とされるサービス内容を決定し、当人に対し、社会サービス部の事業内容とサービスの請求権について通知したうえで、必要と判断されるサービスを供給しなければならない。

この過程において、財源節約のため社会サービス部が査定を切りつめたという疑いから論争が起こることがあるが、現在では司法判断に基づき、ニーズ評価に際して社会サービス部が利用可能な財源の限度額を考慮に入れることが可能となっている。しかし、サービス受給者に支払能力がないという理由で地方自治体がニーズ査定を拒否することはできないし、また支払能力があり個人でサービスを選択する人に対しても、地方自治体はどのようなケアが必要で、どのようなサービスが提供されているかなどについてアドバイスする義務がある。

また社会サービス部が提供するサービスは、在宅介護、暖かい食事の配給サービスや、低価格の旅行の紹介、休日・余暇に関する情報提供、家の改装から日常生活の補助まで広範囲にわたっている。

この他、障害を持つ人のための居住施設つき作業場、障害児のための保育所や障害者が訪問できるデイセンター等も整備している。

(3) 高齢者及び障害者のための施設ケア

以下に述べる高齢者や障害者のための施設は、「ケア・スタンダード法」の成立以前は地方自治体が施設の登録を行っており、監査は地方自治体と保健省の双方からなるメンバーによって実施されていた。しかし、同法の施行された2002年4月以降は地方自治体が運営する公立施設であれ民間セクターやボランティア・セクターが運営する施設であれ、NCSCに施設の登録を行い、監査を受けることが義務付けられている。

ア レジデンシャル・ケアホーム (Residential Care Homes)

レジデンシャル・ケアホーム(日本の養護老人ホームに相当する)は地方自治体が運営するものであれ、民間セクターやボランティア・セクターが経営するものであれ、施設について所定の登録を行う義務があり、NCSCによる統一基準のもとでの検査の対象となる。後述するデイセンターとは異なり、ここに入居する人々は、自立した生活を送ることが困難、若しくは一般的な生活を送るに当たって、何らかの介護や介助を必要とする高齢者や障害者である。

社会サービス部はレジデンシャル・ケアサービスを外部の供給者と調整のうえ、関連費用を支払うという権限を以前から有していたものの、実際は地方自治体自らがレジデンシャル・ケアホームを供給し、その維持管理の費用を負担するという、公共セクターによるサービスの直接供給の方に重きが置かれていた。これに対して、前保守党政権は民間セクター施設の利用を大いに増加させることを念頭に、「コミュニティ・ケア法」を制定し、それ以後は、ある高齢者がレジデンシャル・ケアを必要とする段階に達したとき、ソーシャルワーカーからニーズの査定を受け、地方自治体運営若しくは民間運営の、自分のニーズに最も適したレジデンシャル・ケアホームに入所することができるようになった。

社会サービス部がレジデンシャル・ケアホームを提供する民間セクターの事業者と契約する場合、同部はサービスの費用に対するホーム入居者の負担能力を査定しなければならない。費用は全てホーム入居者の所得に応じて負担される。一方、民間施設への入居者は、社会保障施設ケア手当 (social security residential care allowance) を請求できる場合があるが、地方自治体直営施設の入居者にはこの手当の請求権はない。これは、公共セクターをサービスの「提供者 (provider)」というよりはむしろ「調整者(enabling authority)」と見なし、「福祉の混合経済 (Mixed Economy of Welfare)」の考えを追求し、公共セクターのサービス提供を減少させ、民間セクターからのサービス供給を増加させることを目指したためである。

当時社会サービス部はコミュニティ・ケアサービス拡大のため及び社会サービス部から民間セクターへの事業委託を拡大するために、その補助金の 85%を使用することを条件として支給された政府からの特別移行補助金 (Special Transitional Grants) を得ていた。しかし同部はこの補助金は高まるサービス需要に対応するには充分ではないとして更に拡充を求めていた。この補助金不足の要因としては、人々の平均寿命が伸びたためでもあるが、地方自治体における社会福祉サービス受給者の見積もりを政府が実際より低く積算していたためでもあった。この過小評価は、財政難からできるだけ長期入院患者を減らそうと試みていた NHS 当局と補助金不足から十分なレジデンシャル・ケアホームの供給ができない社会サービス部の間に軋轢をもたらす原因ともなった。

社会サービス部は民間入所施設の登録の責任を負うこととされていたが、法律により公共施設には適用されない基準を民間施設にだけ適用していた。この理由としては、明らかに民間経営の入所施設は清潔で近代的であるのに対し、公共施設がその基準に適合するには設備の近代化等の投資がかなり必要なものが多く、同じ基準を適用してしまうと中央政府自ら地方自治体側に更なる投資を行う必要性が出てくると考えられたためである。

結果的には社会サービス部が経営している大部分の公共入居施設の入居者は次第に減少し、地方自治体は自らが運営する入居施設を第三セクター等に任せる方向を模索することとなった。地方自治体は現在、これらの施設の入居者が政府から社会保障施設ケア手当をもらえるようになれば、施設の整備に必要な資金を確保することができると期待を持っており、実際そのように運営主体を変更した地方自治体もある。

2001年3月31日現在でレジデンシャル・ケアホームは英国には24,100ヶ所あるが、2000年から2001年にかけてその数は3%程度減少している。1990年代以降、地方自治体が提供する公共のレジデンシャル・ケアホーム数は年々減少する一方、ボランティア・セクターや民間セクター

などの地方自治体以外の組織が運営するホーム数が増加しており、レジデンシャル・ケアホーム、下記で述べるデイセンター、ナーシング・ホームいずれについても、イングランドにおける大部分の施設がボランティア・セクターや民間セクターにより設置・運営されている。

イ デイセンター (day centers/ day care centers)

レジデンシャル・ケアホームが原則として、そこにケアを必要とする人々が居住し、生活できる施設であるのに対して、デイセンターは居住施設ではなく、ガーデニングやゲーム、料理や運動等、各種の交流する機会や場を高齢者や障害者に提供する施設である。従って通常介護の度合いもレジデンシャル・ケアホームに入居している人々より軽易である。一般的な開所時間は1日5時間程度で、訪問者には昼食を出す施設も多い。社会サービス部はケアを必要とする人々のためにこのようなデイセンターサービスを紹介している。なお利用料金については、年間の所得に応じて支払う費用が区分されており、各地方自治体により異なる。

前述したレジデンシャル・ケアホームの中にはデイセンターと同じデイサービスも提供している施設もある。ホームに居住する人々とデイセンターとして利用している人々が同じ活動に参加することも可能であるし、昼食を共にすることもある。

ウ ナーシング・ホーム (nursing homes)

デイセンターやレジデンシャル・ケアホームを利用している高齢者および障害者に比べ、常時介護を必要とする要介護の高い人々が長期的に入居する施設である。また、病院で手術を受けた後の回復期にある人々が短期で入居する施設でもある。

当該施設は保健当局の登録を受ける必要がある。また看護婦が加わることで医学的リハビリを提供することもできる。ナーシング・ホームで働くスタッフは特別の資格を有していなければならないが、かつ24時間体制の十分な看護・介護を行うこととなっている。一般的に病院の近くに設立されていることが多い。

英国で問題となっている、「ベッドブロッキング (Bedblocking)」とは、病院で治療を受けた後、しばらくの間入居できる施設としてナーシング・ホームが通常利用されるが、退院したくても入居できるナーシング・ホームが不足しているために、病院にそのまま入院し続けざるを得ないという問題であり、この問題が病院での治療を本当に必要とする人々が入院できないという問題にもつながっている。日本の「社会的入院」と同様な問題である。

エ ベッドブロッキング

2001年4月現在の英国における高齢者及び障害者用の長期介護施設数は民間、ボランティア・セクター、公立全て併せて52万5,900床である。しかし前年から1万2,300床減少したため、英国における高齢者等が利用できる空きは1万2,600床だけである。実際には、1997年以降約50,000床がレジデンシャル・ケアホーム及びナーシング・ホームで削減されたと推計されている。一方、これらのケアホームの所有者は地方自治体の社会サービス部の補助額が少なすぎてコストをカバーできないと不満を述べている。また監査委員会も2001年度において英国の病院の2/3のベッドは65歳以上の人に占有されており、彼らの退院が遅れているのはコミュニティ・ケ

アの不十分さからきていると指摘している。

下記に利用できるベッド数の減少の要因を幾つか述べておく。

(ア) 民間セクターが必要とするコスト全てを地方自治体が補助することは不可能であり、その結果、地方自治体は同サービスから撤退せざるを得なくなっているとともに、より多くの資金を獲得するために資産をその処分せざるを得なくなっている。

(イ) いくつかの地域社会で介護を必要とする人を受け入れるサービスが不足しているのは、レジデンシャル・ケアのコストが著しく増大し、地方自治体が支払い可能な程度の介護サービスを、サービス提供者側が地方自治体へ提供していないからである。

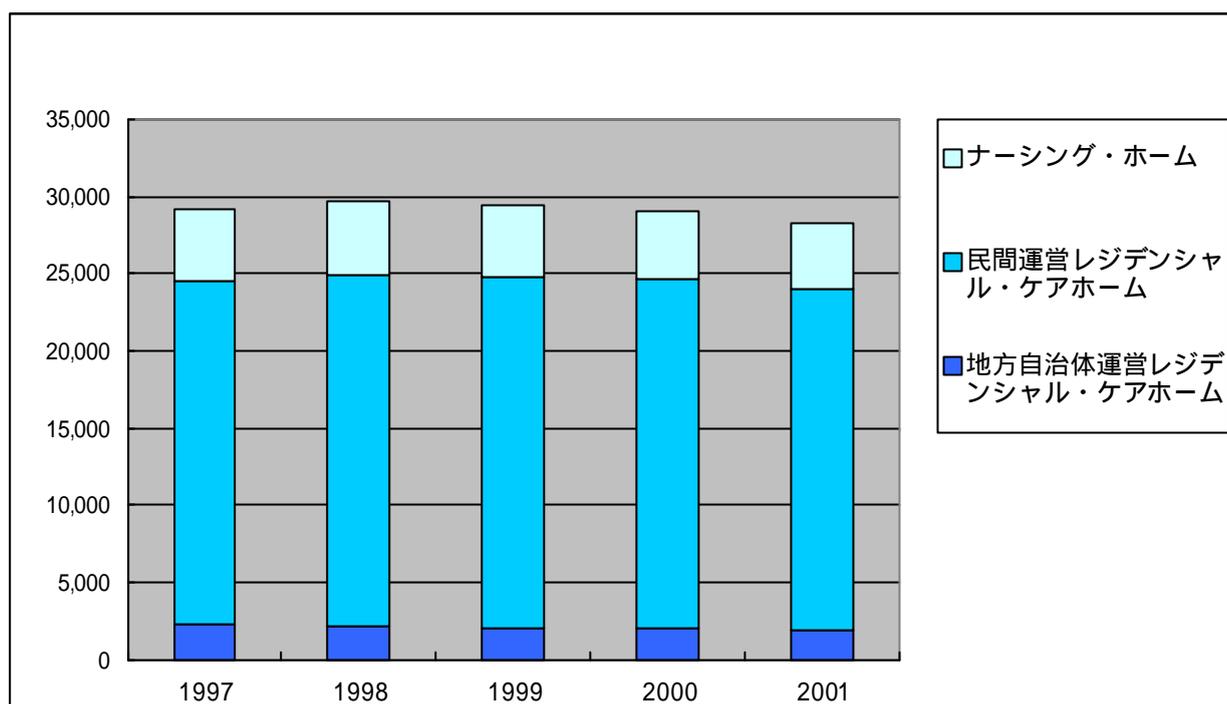
(ウ) 好景気かつ低失業率の現在にあっては、地方自治体にとって介護サービスを維持し、介護スタッフを確保することが著しく困難になってきており、サービス提供能力が縮小している。また民間セクターが介護関連施設の大部分を提供していることも地方自治体のサービス提供をより困難なものにしている。2001年4月における高齢者及び身体障害者の介護関連施設の市場におけるサービスは91億ポンドと見込まれている。そのうち民間セクターが提供するサービスは72億ポンドと推計されている。

こうした状況に対して、2001年10月、ゴードン・ブラウン財務大臣は、ベッドブロッキング問題を抱え、深刻なサービス提供能力の不足に直面する地方自治体のために、2002年度から2004年度までで合計24億ポンド(2003年度3億ポンド、2004年度に9億ポンド、2005年度に12億ポンド)の補助金を設定した。同大臣は2002年4月、これに加えて更なる補助金を提案したが、この補助金は、これから数年間ベッドブロッキング問題に直面し、解決のために努力しなければならぬ地方自治体へ交付されることとなっている。これらの予算措置により社会福祉サービス関連の補助金は実質6%の予算増につながることになる。

ブラウン財務大臣は、これまで英国では社会福祉サービスが軽視されてきており、NHSへの負担を軽減し、高齢者介護に対し十分な予算措置をするためにもこのような予算配分が必要だったと述べている。つまり、NHSの病床数を増やさずにベッドブロッキング問題を解決するための手っ取り早い解決法として、社会福祉サービス分野へ予算が重点的に投じられることとなったのである。

しかしこの様に予算が増額されることとなったが、病院から退院してくる高齢者を受け入れる施設の整備ができない地方自治体にはペナルティーが課せられることになっている。つまり、病院から退院したくても、退院後しばらくの間入居して、リハビリができるような介護関連施設がない場合、地方自治体はその患者の病院での経費を負担しなければならないとされている。その一方でベッドブロッキング問題を解決できた地方自治体には、社会福祉サービス分野に使える補助金が更に増額されるといふメリットもある。

【図表7 - 1 - 2 対成人社会福祉サービス施設数】³³⁷



	1997	1998	1999	2000	2001
地方自治体運営レジデンシャル・ケアホーム	2,255	2,227	2,068	2,025	1,874
民間運営レジデンシャル・ケアホーム	22,226	22,652	22,728	22,644	22,201
ナースング・ホーム	4,675	4,822	4,702	4,368	4,172

オ 障害者施設

上述した3つの施設（レジデンシャル・ケアホーム、デイセンター、ナースング・ホーム）は高齢者に限らず障害者も利用できる施設であるが、障害者だけを入居させる施設もある。例えば精神保健ナースング・ホーム(mentally health nursing home)等と呼ばれる施設では、うつ病、アルツハイマー、痴呆、精神分裂病等の精神障害を持つ患者が、資格を持ったスタッフに介護されている。

(4)精神障害者福祉

地方自治体の社会サービス部は、精神障害に係る治療を必要とする障害者については非常に限定された役割しか担っていない。

具体的には特別な訓練を受けた認可ソーシャルワーカー(Approved Social Workers)は最大28日間まで強制監視を承認してもらうよう病院へ請求できるが、緊急時を除いて2名の医者

³³⁷ 「Department of Health : Community Care Statistics 2001」に基づき作成。

の承認も同時に必要であり、この医者の承認を得た認可ソーシャルワーカー³³⁸だけがこの強制的な監視の請求ができることとなっている。この監視の請求は72時間を限度として許可され、その後は病院側の精神科医の検査により必要と認められれば、28日間若しくはそれ以上の治療が許可される。強制監視命令は長期治療へ変更されない限り、患者が解放されなければならぬと規定されており28日後には終了することとなる。

この他、精神障害者が民間施設で不当に扱われている、適切な介護を受けていない等と認可ソーシャルワーカーが判断した場合、下級裁判所へ警察の立ち入り許可書の発行を請求できることになっている。

また認可ソーシャルワーカーは精神障害者の治療に必要な病院の手配を行う場合もある。これは近親者の許可を得る必要があるが、その近親者の判断が不合理になされたものと認可ソーシャルワーカーが判断した場合は、近親者の変更を裁判所に求めることもできる。児童が精神障害を患っている場合は地方自治体の社会サービス部が近親者としての権利を行使できる。

(5) 介護者へのサービス

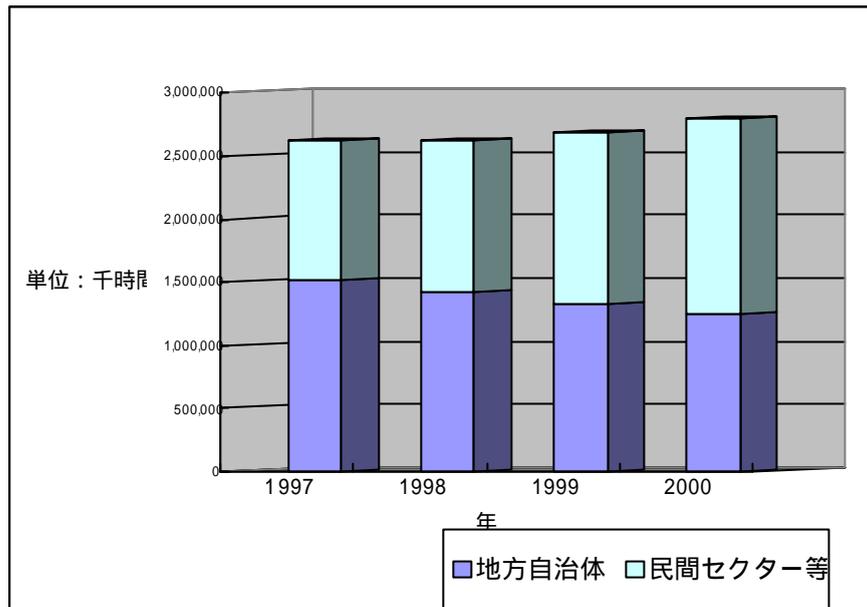
高齢者又は障害者を介護する者の多くは、自分自身の生活に与える影響を顧みることなく自発的にその責を負っている親類縁者であり、場合によっては彼らにかかる負担は途方もなく大きいものとなる。

次ページ図表7-1-3のとおり、2000年度、英国の約38万世帯において約280万時間がホームヘルプ、ホームケアによる介護時間として高齢者や障害者に提供されている。地方自治体により提供される介護時間は1996年以降約22%減少し、民間セクターやボランティア・セクター、若しくは家族等により提供される時間が徐々に多くなってきている。

これに対し「1996年介護者（認知とサービス）法(Carers (Recognition and Services) Act 1996)」が導入され、介護者自身の権利として介護者に対する付加的な援助が提供されることとなった。すなわち、コミュニティ・ケアのニーズ評価を受けている人に対し、相当量の定期的かつ無報酬のケアを行っているか、若しくはこれから行おうとする人は誰でも、その人自身のニーズ及び被介護者に対するケアの提供能力の査定を要求することができる。

³³⁸ ソーシャルワーカーの登録、規制、監視については、総合ソーシャルケア協議会 (General Social Care Council) と呼ばれる独立した公益法人で行われている。同法人も「2000年ケア・スタンダード法」により設立された組織で、保健省の支援を受けて2001年からその業務を実施している。

【図表7 - 1 - 3 イングランドにおけるホームヘルプ、ホームケアにより提供される時間】³³⁹



単位：千時間

	1997	1998	1999	2000
地方自治体	1,506,500	1,410,500	1,324,400	1,241,100
民間セクター等	1,101,000	1,197,000	1,354,000	1,550,300

(6) 対成人社会サービス関係支出

1990年代、英国の地方自治体による社会サービス支出は急増した。特に高齢者及び身体障害者へのサービスに係る支出は過去10年で約70%増加、知的障害者及び精神障害者に対するサービス支出も約2.5倍に達した。

北アイルランドを除く英国における2000年度の対成人社会サービスの支出見込み額は、約90億5,600万ポンドで、その内訳は図表7 - 1 - 4のとおりとなっている。

【図表7 - 1 - 4 2000年度英国対成人社会サービス関係支出額 (単位：百万ポンド)】³⁴⁰

		一般	高齢者	身体障害者	知的障害者	精神障害者	その他
支出	サービス提供費用	2,430	4,797	619	2,225	617	189
	管理的費用	95	599	163	147	211	20
	合計	2,525	5,396	782	2,372	828	209
収入		397	1,628	122	698	190	21
純支出		2,128	3,768	660	1,674	638	188

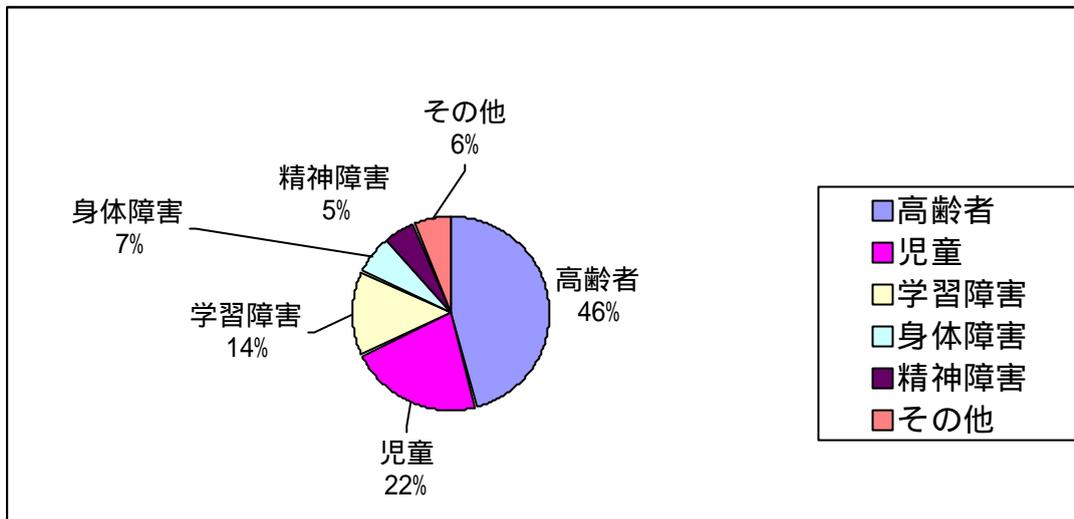
またイングランドにおける地方自治体の社会福祉サービス関連支出について見ると次ページ

³³⁹ 「Department of Health :National Statistics」、「Health and Personal and Social Services Statistics」に基づき作成。

³⁴⁰ 「Personal Social Service Statistics 2000/01 Estimates」(CIPFA)に基づき、作成。

図表7-1-5のとおり、2000年度において高齢者に対する支出が約50%近くを占めており、ついで、約1/4を占めるのが児童福祉関係支出となっている。2000年度の支出額は1995年度の支出額に比して約1.5倍増加している。

【図表7-1-5 2000年度イングランド地方自治体社会福祉サービス支出（単位：千ポンド）】³⁴¹



	高齢者	児童	学習障害	身体障害	精神障害	その他	合計
支出	5,899,420	2,864,584	1,751,908	858,693	677,167	689,507	12,847,565
割合 (%)	46.0	22.3	13.7	6.7	5.3	5.4	100

(7) 福祉関連補助金

地方自治体に対する社会福祉サービスに関連する補助金には様々なものがあるが、ここでは代表的なものを概観する。

ア 介護体制整備補助金 (Building Care Capacity Grant)

「2000年地方自治法 (Local Government Act 2000)」で定められた特定の地方自治体へ交付される、交付率100%の補助金である。2001年度で9,050万ポンドが交付されている。

この補助金は、原則、介護サービスの提供における遅れを防止することであり、地方自治体が住宅提供者や地元のNHS関連組織と連携を取って、患者が病院から地域社会へスムーズに移行できるように、また地域社会における介護施設や支援体制を確立するために交付される。

イ 自立促進補助金 (Promoting Independence Grant)

2000年度まで交付されていた「パートナーシップ及び予防特別補助金 (Partnership and Prevention Grant)」に代わって登場した新しい補助金で、1億ポンドが新たに組み込まれ2001

³⁴¹ 「Department of Health :National Statistics」、「Personal Social Services Statistics」に基づき作成。

年度における総額は2億9,600万ポンドとなった。なお同補助金は2003年度以降、廃止される予定である。

この補助金は医療分野と福祉分野におけるパートナーシップの形成のための補助金であり、かつ、個人の意志決定を尊重し、介入を極力抑え、人々が自立した生活を営めるようにすることもその目的としている。特に社会福祉分野で健康状態のリスク評価を徹底させる等福祉分野における予防効果を考慮し、地方自治体が、NHS 関係組織や交通部局、住宅部局等との連携を強めるために使用できる補助金である。

同補助金は、(ア)パートナーシップ補助金 (Partnership Grant)、(イ)予防補助金 (Prevention Grant)、(ウ)介護者補助金 (Carers Grant) の3種類に分かれ、その1999年度から2001年度までの3年間の交付額はパートナーシップ補助金が6億4,700万ポンド、予防補助金が1億ポンド、介護者補助金が1億4,000万ポンドの合計8億8,700万ポンドに上る。

ウ セクション 64 一般補助金 (Section 64 General Scheme of Grants)

この補助金は「1968年医療保険サービス法 (Health Services and Public Health Act 1968)」により、英国の公共の医療、福祉サービスに寄与するボランティア・セクターへ交付されることが可能となった補助金である。同補助金に興味のある団体は自ら申請することとなる。補助金は一定の条件の下、ボランティア・セクターが任意に使用してよい。また各ボランティア・セクターが申請額を定めてよいが、2002年度は394の異なるボランティア・セクターへ599種類の補助金が合計2,200万ポンドを交付された。典型的な例を挙げると、1カ所のボランティア・セクターにつき年間35,000ポンド程度が交付されている。

第2節 所得保障

英国における所得保障には、年金から各種手当、労働災害補償等幅広い制度が設けられているが、そのほとんどが国民保険 (National Insurance) に基づくものであり、政府の労働・年金省 (Department for Work and Pensions) が所管しており、地方自治体が関与する部分はない。

1 歴史的背景

(1) 年金制度

1601年に登場した「1601年救貧法」は高齢者を保護するには十分と言える法律ではなく、寄るべもなく、支援を必要とする人々はチャリティ団体等のボランティア・セクターに頼ることしかできなかった。20世紀初頭 当時の政府が革命的な「5シリングの“ロイド・ジョージ年金” (5 shillings Loyd George Pension)」を採用し、70歳以上の男女に平等に週当り5シリング支給しようとしたがすぐに戦争と不景気に突入した結果、この制度が充分機能することはなく、高齢者は結局、各地方の貧しい救済策に頼るしかなかった。

そこで1925年に「未亡人及び孤児のための手当 (pensions for widows and orphans)」が登場した。また同年に65歳以上の人のための退職年金 (retirement pensions) も加わった。しかしながらそれでも高齢者の貧困問題は解決できずにいたため、貧困防止のための年金があるかない

かではなく、退職後も一定以上の生活水準を維持するに十分な手当かどうかへ人々の問題意識は移っていった。

その後も不十分としか言えない年金制度が長い間継続したが、1978年に「国家所得年金関連制度 (State Earnings Related Pensions Scheme : SERPS)」が整備され、将来の年金制度の改善が示された。当初この政策は退職した後の生活に備えて、もっと個人で蓄えを行うように促すものであったが、その後この政策の目的は最も貧しい者へ最大の支援を行うように改正され、最低所得保障 (the Minimum Income Guarantee) 及び年金信用貸し制度 (the Pensions Credit) の創設へと繋がっていった。

(2) 家族と児童のための諸手当

1876年、様々な批判にもかかわらず、当時のウィリアム・ピット首相は家族手当制度 (family allowances) を導入した。

そして20世紀に入り、第二次大戦後の政府へバトンが引き継がれることになったのだが、家族手当は1946年の福祉国家のスタートにとっては必要不可欠の存在となっていた。その後、1977年から1978年にかけて、家族のための手当では変遷し、これまで支給されていた家族手当 (family allowance) と児童税手当 (children tax allowance) に代わって、全般的な児童手当 (universal child benefit) が登場した。

更に1980年代から1990年代にかけて政府は、低所得の片親家族の増大という新たな問題に直面することとなった。1979年の7万8,000人から1997年の79万5,000人まで手当受給者が増加したため、政府は崩壊した家庭の児童の保護のため、1991年に親の養育の責任を強調する「強制的な児童支援生活費 (mandatory children support maintenance)」を導入し、児童と暮らしていない親に対して当該児童の生活費の支援を義務付けた。このように政府は労働を促進することで家族の貧困問題を解決しようとする方向へその政策をシフトした。

(3) 病気及び障害者手当

一方、病気及び障害に関する保護関連制度は19世紀に始まったが、その発展には時間を要した。「1911年国民保険法 (National Insurance Act 1911)」により強制的な医療保険制度が導入され、同制度はNHS及びベバレッジ報告³⁴²の1948年の制度化への重要な布石となった。同法はまた、失業手当の支給を世界で初めて導入した法律でもある。

しかしベバレッジの先見の明にも関わらず、20世紀の後半には彼のプランは長期的な病気や障害という問題に対処できるものではなくなっていた。

1970年代まで、病気や障害のため、若しくは介護に携わるために労働できない人々には、権利として所得維持のための手当が支給されていたが、その後こうした人々の生活費を更に充実させるため社会保障手当の支給も始まった。

また1970年代は、長期的な病気の問題を抱える人のための基本的所得保障が拡大されていた。具体的には26週以上病気を患っている人のための保障の限度額が増額され、1980年ま

³⁴² 第11章第1節1を参照。

では退職年金や肢体不自由者手当のような長期的な所得保障は、失業手当のような短期的手当と比べて 25%高い額が支給されるようになった。更に 1983 年以来、短期的な病気の場合には、雇用者を通じて法定傷病給付(Statutory Sick Pay)として支給されるようになった。

しかしながら、このような改善の結果、手当請求者数及び手当受給期間の双方が著しく拡大していくことになった。そのため 1980 年代以降は、患者や障害者達が持つ治癒力の可能性を最大限に延ばす分野が大きく注目されるようになっていった。

2 現在の年金及び各種手当

英国の国民保険制度は、労働・年金省が所管しているが、実際の各種給付の受付や裁定は、同省の地方出先機関である、全国(北アイルランドは除く)39 のジョブセンター・プラス(Jobcentre Plus、2002 年 10 月に完全発足)が行っている。このジョブセンター・プラスは、勤労世代(男子は 16 歳以上 65 歳未満、女子は 16 歳以上 60 歳未満)を対象にした事務所で、求職者(失業)手当や出産手当等の各種給付業務と職業紹介や職業訓練も実施している。また、年金に関しては、別の年金サービス(The Pension Service)が担当している。

なお、正式発足までは、地域社会保障事務所(local social security office)が業務を継続している。

国民保険制度の適用範囲は、16 歳以上 65 歳未満(女子は 16 歳以上 60 歳未満)の英国居住者で、保険料拠出の義務が課されている。他の国では公務員や自営業者は、一般の被雇用者とは別の社会保険制度が適用されることが多いが、英国では、これら全てを含む単一の制度を採用している。また、失業給付、業務災害給付、傷病給付、出産給付等は年金制度と別の制度となっている国が多いのに対し、英国では、全ての事故を包含した総合的給付制度を採用している。ただし、医療給付については NHS が、児童給付は政府が行っている。国民保険の保険料は、最低所得額未満の所得しかない者には課せられない。日本は健康保険料として医療費の一部を国民が負担しているが、英国では 80%以上が税負担により医療給付が行われており、患者負担は 5%程度³⁴³に過ぎない。

(1) 老齢年金

老齢年金に関しては、上述した年金サービス及び地方に設置された 26 の地方年金センター(local pension centres)で申請から年金支給までの手続き及び各種問い合わせへの対応を行っている。地方年金センターは現在ある地域社会保障事務所の業務を引き継ぎ 2003 年度までには同センターにサービスが移行される予定となっており、2002 年度現在では地域社会保障事務所で同様の手続きができることとなっている。

老齢年金は現在男性 65 歳以上、女性 60 歳以上³⁴⁴の退職者に給付され、給付額は国民保険(National Insurance)として支払った額に基づいて計算されている。

³⁴³ その他 10%程度は NHS 拠出金である。

³⁴⁴ 政府は 2010 年から 2020 年までの 10 年間で、女性の年金給付開始年齢を 60 歳から 65 歳へ段階的に引き上げる予定である。

この老齢年金は老齢基礎年金(Basic State Retirement Pension)と呼ばれる部分と、追加年金(Additional State Pension)と呼ばれる上乘せ部分に分かれる。基礎年金は2002年度において年間4,615ポンド以上の所得がある人は全て国民保険として保険料を支払う義務を有する。基準となる年間所得額は毎年変更される。事業主が雇用者の給与から控除して納めている。自営業者であれば個人で保険料を収めることになる。年間所得が3,900ポンド以上4,615ポンド以下で保険料を納めなかった者も、当該基礎年金給付の対象となる。その他3,900ポンド以下の年間所得の者でも一定の給付対象となる。基礎年金給付は男性であれば44年以上、女性であれば2010年前までに39年以上保険料を支払った者だけがその給付を100%受けることができる。失業や転職等で一定期間保険料を納めなかった場合は、その期間に応じて基礎年金の給付額は減額される。

また、追加年金は国家所得関連年金スキーム(State Earnings-Related Pension Scheme)から支払われる年金で、1978年4月6日以降の所得に基づいて計算される。³⁴⁵当該年金は任意で負担金を納めた人にも支払われる。老齢基礎年金を給付されない者でもこの追加年金は給付される場合もある。追加年金用に納める負担金を減額して、個人年金として民間セクターの提供する年金制度へ加入することも可能であるし、追加年金制度を利用しないことも可能である。

2002年度から、政府はこの追加年金をより広範な年金にするため、第二年金(State Second Pension)へと改正した。これは年収1万800ポンド以下の低所得者へ支給され、また年間1万800ポンド以上2万4,600ポンド以下の所得の雇用者へは従前の追加年金より多額の年金を支給するというように改正される。年間所得が3,900ポンド以上1万800ポンド未満の場合でも、1万800ポンドの所得があったものとして第二年金が支給される。

また、結婚しているカップルで、どちらかが先に他界した場合でも、残された配偶者は、夫又は妻が生前受け取っていた年金を限度額(週134.54ポンド)まで受給できる仕組みになっている。当該年金は長期的な病気や障害のために雇用期間が短期間しかなかった人々にも初めて支給されることになった。

(2) 法定傷病給付(Statutory Sick Pay : SSP)

法定傷病給付とは、被用者が傷病のため就労できないときに事業主から支払われる給与であり、国民保険の給付ではない。しかし、これは国民保険の傷病手当に代わるもので、かかる費用について事業者は納付すべき保険料と相殺することができる。

法定傷病者給付の対象となる者は、連続して4日間以上(日・祝日含む)傷病状況にあり、かつ傷病当時被雇用者であるものである。更に、週所得が最低所得額に達しないものは除外される。この給与は、就労不能となった4日目以後、28週間支給される。また、複数の職を持つ者については、各事業者からそれぞれ同給付を受けることができる。なお、請求は速やかに事業主に対して行われなければならない。

³⁴⁵ 個人が保険料として納めた国民保険の金額は内国歳入庁で計算される。

(3) 不能手当 (Incapacity Benefit)

不能手当は法定傷病給与の支給が終了した者や同給与が支給されない者を対象に支給される。同手当の支給要件は、国民保険の拠出者であり、かつ4日間以上傷病状況にあり出勤できない場合である。なお、退職年金受給年齢以上の者が傷病になった場合は、給付されない。

また、16歳以上20歳未満(20歳以前に教育若しくは職業訓練を受けていた者は25歳未満)の者で、疾病のために職に就けない者も請求できる。³⁴⁶

(4) 障害者生活手当 (Disability Living Allowance)

障害者生活手当は、身の回りのことを行うのに他人の助けを必要とする者に対して支給される。支給要件は、それまでの3ヶ月間介助を必要とし、今後更に最低6ヶ月間継続して介助が必要であるということである。申請は65歳までに行われる必要があり、支給額は、受給者の状況により異なる。また、同手当支給要件として、財産及び収入に関する要件はないが、入院している場合や介護関連施設に居住している場合は、支給されない。

また、同手当は、以下の児童に対しても支給される。

ア 3ヶ月以上特別な介助を必要とする児童

イ 3歳以上で歩行に重度の困難を伴う児童

ウ 5歳以上で身の回りのことを行うのに他人の助けを必要とする児童

(5) 介護手当 (Attendance Allowance)

介護手当は、最低6ヶ月以上の期間、身の回りの世話について他人の介護を必要とする者に対して支払われる。対象者は、65歳以降に傷病状況になった者や65歳以降にその旨を請求した者である。なお、支給金額は、当該者の介護必要状況により異なる。

(6) 障害者税金クレジット (Disabled Person's Tax Credit)

障害者税金クレジットは、16歳以上で、週平均16時間以上の勤務(ボランティアでの仕事は除く)を行っているが、傷病が原因で通常の仕事ができない(時間、職種、給与等で制限がある)者に対し、支給される。但し、1万6,000ポンド以上の貯蓄がある者は除外される。

また、受給者は他の手当の最低1つは受給している必要がある。支給額は、3,000ポンド以上の貯蓄がある場合、減額される。一方、週30時間以上勤務している者は、支給額が加算される。

(7) 所得支援金 (Income Support)

16歳以上の低所得者³⁴⁷で、無職若しくは週16時間以下の労働をしている者に支給される支

³⁴⁶ この場合、国民保険拠出者でなくてもよい。

³⁴⁷ 但し、8,000ポンド以上の貯蓄保有者は除かれる。本人、若しくはパートナーが60歳以上の場合は1万2,000ポンド以上の貯蓄保有者は除かれる。

援金を所得支援金と呼ぶ。支給金額は、通常貯蓄の程度（通常 3,000 ポンド以上）により左右される。また、被支給者が住宅を購入するなど住宅関連の支出を行った場合には、別途の付加金が支給される。

(8) 障害者介護手当(Invalid Care Allowance)

16 歳以上 65 歳未満で、介護手当や 障害者生活手当等の他の手当の支給を待っている被介護者に対し週最低 35 時間以上介護を行っている者に支給される。

但し、一定額以上の収入がある者には支給されず、また、当該手当の支給により、該当者が介護している人が受給している手当の減額、若しくは介護者本人が受給している他の手当の減額などにつながる可能性もある。このような状況になり、限りは週当たり 42.45 ポンド支給される。2002 年 2 月 28 日から初めて 65 歳以上の人も当該手当の請求ができるようになった。この改正は年金が低額であるか年金が支給されない介護者の利益になると考えられている。

3 求職者手当

英国の失業者対策としては、求職者手当(Jobseekers Allowance)の給付や、上述したジョブセンターでの求職の支援や職業訓練の機会の提供、職業斡旋等が行われている。求職者手当は、男性は 18 歳以上 65 歳以下、女性は 18 歳以上 60 歳以下で、働くことができる状態でかつ積極的に求職活動を行っているものに給付することとなっている。この手当は国民保険支払い寄与度による求職者手当と(Contribution-based JSA)、所得に応じた求職者手当(Income-based JSA)の2つがある。前者は国民保険(National Insurance)の保険料を支払った者でなければ支給されないし、自営業者として国民保険の保険料を支払っただけの場合も支給対象とならない。後者については、貯蓄が 8,000 ポンド以上ある者については支給されないし、3,000 ポンド以上貯蓄がある場合は、支給される手当が減額される場合もある。更にパートナーが週当たり 24 時間以上労働している場合も同手当は支給されない。また 16 歳若しくは 17 歳でも場合によっては手当の支給対象となる。

なお主な手当額は下記のとおりである

(1) 週当たり手当額

ア 国民保険寄与度による求職者手当

(ア) 16 歳 ~ 17 歳	32.50 ポンド
(イ) 18 歳 ~ 24 歳	42.70 ポンド
(ウ) 25 歳以上	53.95 ポンド

(2) 所得に応じた求職者手当

ア 独身者

(ア) 16 歳 ~ 17 歳	32.50 ポンド
(イ) 18 歳 ~ 24 歳	42.70 ポンド
(ウ) 25 歳以上	53.95 ポンド

イ 既婚者(該当者一人当たりの手当額)

(ア)両者 18 歳以下	32.50 ポンド
(イ)両者 18 歳以下でどちらか障害者	42.70 ポンド
(ウ)両者 18 歳以下で養育義務がある場合	64.45 ポンド
(エ)一方が 18 歳以上 24 歳以下	42.70 ポンド
(オ)一方が 18 歳以下でもう一方が 25 歳以上	53.95 ポンド
(カ)両者 18 歳以上	84.65 ポンド

4 労働災害に関する所得補償

(1)英国での労働災害対策

ア 労働災害防止のための諸規則

英国では、「1974年職場での健康・安全法(Health and Safety at Work Act 1974)」によりほとんど全ての雇用者(家事に係るものは除く)が被雇用者に対し、職場での安全を確保することが義務づけられている。

同法では、雇用者が従業員の職場での健康・安全・福祉を守るために適当な手段を取ることが求められており、義務を怠った場合は、検察当局により刑事告訴される。また、安全な職場環境が確保されていない場合は、労働災害について被雇用者から告訴されることもある。なお、ごく稀だが、被雇用者が労働災害で死亡した場合、殺人の共犯として雇用者は告訴されることもある。

また、法律に明記されている以外の事項についても、雇用者はできうる限りの範囲で被雇用者の安全と健康を確保するための対策を取ることが求められている。どのような対策が可能であるかについての判断は、職場のリスクとそれを除去するためのコストを比較して決めなければならない。

更に雇用者は、職場での健康や安全の問題について、被雇用者と直接、若しくは代表者を通して話し合うことが求められている。また、安全問題に関する代表者が組合で選出されている場合は、その代表者とも話し合いを行うとともに、その者が安全研修のため職場を離れることも認めなければならない。

イ 責任範囲

通常、雇用者の責任は、被雇用者及びその敷地内に限られるが、状況によってはその責任範囲が拡大されることもある。

ウ 具体的対応策

具体的には、雇用者は、従業員に対し、工場や機械設備、敷地、作業システムの安全性を保証しなければならないとともに、有能でよく訓練された管理職の配置や各被雇用者の安全教育も行う必要がある。これに対し、障害者や妊婦、読み書きのできない非雇用者等は、通常の雇用者よりも安全性などの面でより多くの配慮を雇用者に求めることができる。

このためには、書面化された行動規範や研修や管理に関する規則、安全手続に関する規則

等を定めること、更には職場の危険を警告するポスターやリーフレットを配布若しくは掲示することも雇用者に通常求められる。また、5人以上の被雇用者を雇っている雇用者は、健康と安全に関する対応策を確立するとともに、それに関する書面の作成と被雇用者への配布が義務づけられている。この義務を怠った場合、下級裁判所では最高2万ポンド、最高裁では無制限の罰金が科せられる。

エ その他

「1992年職場での健康・安全管理に関する規則(Management of Health & Safety at Work Regulations 1992)」により、雇用者は職場のリスク評価と適切なリスク管理の実施が求められている。また、被雇用者に対しても、同規則は自分自身の健康と安全及び自分の仕事の影響が及び可能性のある他人の健康と安全についても十分留意するよう求めている。

また、「1996年雇用権利法(Employment Rights Act 1996)」に基づき、被雇用者は健康や安全に関する問題が原因で解雇や不当な犠牲を雇用者から強いられることから保護されている。

オ 行政部門

「1974年職場での健康・安全法」により、貿易産業省(Department of Trade and Industry)に健康安全委員会(Health & Safety Commission)と健康安全局(Health & Safety Executive)が設置されている。同委員会は、同法の条項をより具体化するための提案や調査に関する責任を有している。また、健康安全局は、政府に対する情報や助言の提供及び違反事項の調査が義務づけられている。

現在の同分野に関する法律の大半は、EU指令に基づいたものである。

同法や様々な規制は、健康安全局や地方自治体に対し、職場における健康・安全面の管理の強化を義務づけている。具体的には、これらの機関に対し、状況調査や危険物の発見・破壊のための敷地立ち入り権限を認めているだけでなく、雇用者に対して情報や指針の提供を求めるとも認めている。また、雇用者を起訴したり、職場環境改善命令を発することができる。更には、雇用者に対し操業停止命令も出せる。

(2) 労働災害対象者保護制度

労働災害にあった者は、以下のような制度に基づき、その生活を保護されている。

ア 雇用者責任強制保険

雇用者は労働災害が原因の従業員の怪我及び病気に対する補償を賄うための保険に加入しなければならない。但し、パリッシュを除く地方自治体や警察、国営企業、船員の雇用者NHS機関は除かれる。各雇用者は、最低500万ポンドの保険金が支払われる保険に加入しなければならない。保険に未加入の場合は、最高1日2,500ポンド、保険加入証書の非掲示の場合は最高1日1,000ポンドの罰金となる。

イ 個人災害補償

労働災害が原因の怪我や病気に苦しんでいる被雇用者は、その障害や労働災害が原因で失った所得の賠償を求め、雇用者を告訴することができる。但し、以下の一定の要件を満たす必要がある。

(ア) 怪我や病気が仕事に原因が求められること

(イ) 災害発生が雇用主に責任のあること

(ウ) 災害発生から3年以内に告訴すること

なお、対象となる病気や怪我は、肉体的、精神的のどちらでもよい。また、雇用者責任強制保険に基づく給付を受給していてもよい。但し、補償額削減される場合もある。

ウ 社会安全手当(Social Security Benefits)

職場での怪我や病気が原因で障害者となった者は、国から社会安全手当を支給される権利を有する。この手当の受給にあたっては、その過失・事故責任の所在は問われない。

エ 業務災害補償手当(Industrial Injuries Disablement Benefit)

業務上の災害により障害者になった場合に支給される手当を業務災害補償手当と呼ぶ。対象となるのは、自営業者を除く、被雇用者であり、国民保険非拠出者でも構わない。なお、災害と業務の関係は明確である必要があり、その資格等についてはまず地方当局により判定される。更に、請求者は、障害の程度や期間について地方当局の医師の診断を求められる。

給付額は、この診断結果に基づいた障害の程度により異なる。最高で週 109.3 ポンドが支給される。但し、判定に不服がある場合は、訴えることができる。また、症状が悪化した場合も、地方当局に対し、再審査を求めることができる。なお、災害発生後最初の 90 日間は支給されない。

第3節 医療(国民医療保健サービス(National Health Service))

1 概要

社会福祉サービスが中央政府の保健省と地方自治体によって提供されている一方で、医療は国民医療保健サービス(National Health Service、以下「NHS」とする)として保健省により提供されている。またスコットランドについては、社会福祉サービス同様、1999年7月の分権実施で、スコットランド自治政府(保健省)が、北アイルランドについても、1999年12月の権限委譲により、北アイルランド自治政府(保健・社会サービス・公共安全省)が所管している。

地方自治体も NHS のサービス提供において部分的役割を果たしているが、英国では医療サービスは一般的に中央政府による一元的な管理のもとで提供されている。

NHSは1948年に健康管理を目的として、支払い能力がある人だけが受けるサービスではなく、そのサービスを必要とする全ての人のための医療サービスとして誕生し、50年以上の歴史を持つ。NHSの基本的な目的とは、ア．健康を維持し病気を予防すること、イ．負傷者や病人を診察

し治療を行うこと、ウ.NHS のサービスを必要としており、長期的な病気や障害を持つ人の介護を行うことの3つである。

NHSは税金によりそのサービスの経費が支払われているため、議会がその責任を負い、中央政府の保健省がサービス管理について責任を負っている。英国では約100万人の職員がこのNHSサービスに従事しており、年間約500億ポンドの経費で運営している。

2 歴史

現在では当然のサービスとして国民に受け入れられているNHSだが、一般の人にとって医療サービスは贅沢なものと考えられていたのはわずか50年前にすぎない。

ア NHS 導入以前

1948年にNHSが誕生する以前の貧しい人々に対する医療は、医者や慈善による治療や危険を伴う家庭療法しかなく、医療サービスは全ての人々が享受できるものではなかった。また低所得労働者のみが無料で診療を受けることができたが、その妻子は必ずしもそうではなく、その他の労働者も有料で治療を受けていた。

一方、寄付金や募金等で無料の医療提供のために努力した人々もいたが、必要度の高い重病者の治療までしかカバーできなかった。また地方自治体では公立の病院を設立し、感染症対策や高齢者、障害者医療を提供し始めたが、国家のサポートなしには全ての人々へ無料のサービス提供を実現することは不可能だった。

イ NHS 導入期

このような中で1948年7月に「NHSサービス法」が制定され、この制度に対する国民の期待は高まったが、当初は運営経費の不足などから円滑な医療サービス供給までにはいならず、医療行政当局は非常に苦慮していた。設立後3年間は無料でまかなうことは不可能で一定の費用負担を患者は余儀なくされ、薬の処方についても、1952年から正式に一定の支払いが法制度化された。また国民の需要の高まりは際限がなく、供給できるサービスは常に不足するという状態であった。

しかしながら、このNHS設立により一般医（General Practitioners：GP）³⁴⁸による家庭医療制度が誕生し、患者の初期診療に大きな役割を果たすことになった。またNHSが果たしたもう一つの大きな役割は、コミュニティ・ヘルスセンター（Community Health Center）の創設であった。同施設は、公的な基金から運営資金を得た宿泊できる特別施設で、このセンターで医師、歯科医等あらゆる医療サービスが一箇所を受診できるようになった。

このように資金不足、病院数の不足等の様々な問題を抱えながらも、NHSの運営は10年程度すると軌道に乗じ始め、コミュニティ・ヘルスセンターや病院の数も増加していった。

³⁴⁸ 第11章第3節4(4)を参照

ウ 動揺期

政府は1962年のホスピタルプラン (Hospital Plan) で、人口12万5,000人程度のディストリクトには一つのディストリクト病院を作るという目安を示し、将来更に増すであろう国民のニーズに対応する準備を始め、よりよい医療をより身近な地元で受診できるような体制を目指した。

1968年頃からはNHSがいかに運営されるべきかの議論も盛んに行われ、病院における技術革新も進んだ。この頃から地方政府の再編とあわせて、医療と福祉の連携・統合を求める声も上がり始めた。しかし資金不足の状態は相変わらずで、どの分野に適正にかつ公平に資金を配分するかについての議論や意見が出されていたが打開策は見つからないまま、1978年の石油危機を契機に財政は更に悪化し国民の不満は頂点に達した。そのため政府はNHSの予算配分にあった地域差を解消し、平等にしようと努めた。NHSのコストの増大に対し、一般の人々の間では医療従事者がどのようにサービスを供給しているのか評価する必要があると議論され、1979年以降は医療行政評価指標や監査制度が導入されるようになり、政府は一般医や初期医療の見直しを実施していた。医療費の増加、スタッフ数の拡充にもかかわらず、1987年頃までには英国のどこの健康局³⁴⁹を見ても財政赤字で、患者の待機リストは増え、閉鎖に追い込まれる病院もあるという悲慘な状態で、患者も医療関係者も制度への不満をつのらせた。マスコミでもNHSサービスについての報道等が盛んに行われた。

エ 改革期

1989年の政策報告書「患者のために働く (Working for Patients)」は初めていわゆる「内部市場」について触れ、1990年には同制度を導入した「コミュニティ・ケア法」が誕生した。

内部市場とは1980年代から増大していた待機患者の問題や、効率よく働いても仕事が増えて報償を伴わないという病院側の不満に対応するための保守党政権の試みであった。この内部市場の登場により、売り手(providers)と呼ばれるサービスの供給者である病院はNHSトラストとなり、財政、人事等自らその経営を管理する組織に生まれ変わった。これにより病院は提供するサービスを巡って他の病院と競争できるようになった。一般にNHSトラストと呼ばれているのは国民医療保健サービス基金(National Health Service Trusts)のことであり、病院サービスや地域保健サービスを住民に供給する独立した経営主体である。1991年には57のNHSトラストが誕生し、1995年までには全ての医療サービスがNHSトラストを通じて提供されるようになり、1996年には400を超え、一般医等のサービスを除いた保健医療サービスのほとんどをカバーするまでになっている。

一方、これまでサービスの供給機能を担ってきた健康局は買い手(purchasers)として病院等の売り手から医療を買い取ることができるようになり、そのための予算が与えられることになった。これにより健康局はよりよい病院からよりよいサービスを購入して患者を送り込むようになった。

また時期を同じくして、一般医も買い手として独自に使用できる予算が支給され、その予算で医療を購入してよりよい病院を患者へ紹介できるようになった。これは一般医基金保有制度(GP funds holding)と呼ばれるスキームの中で始まった。

³⁴⁹ 第11章第3節4(2)を参照

内部市場は NHS にコスト意識をもたらしたとして高く評価された一方で、医療サービスに不必要な競争をもたらし、不平等なサービス提供につながる側面もあったとして批判されていたため、1997 年労働党政権が誕生した際、NHS に新たなアプローチがもたらされることとなった。

この新政権における保健省は、内部市場制度を廃止して、失敗した事例を排除し何がうまく機能したか評価することで、不必要な競争を排除した協力的なパートナーシップへ移行し、より信頼できる医療運営を行う第三の道を提唱する政策報告書「新しい NHS - 近代的で信頼できる (The New NHS. Modern. Dependable.)」を発表した。NHS は既に誕生以来 50 年を越え、近年新たな局面へ入っており、この政策報告書は新世紀へ向かう新しいモデルとして下記の 6 つの原則を謳っている。

- (ア) NHS 制度を、一貫して高水準で迅速な医療を英国全域において提供する正真正銘の国家サービス制度として再生させる。
- (イ) 上記のような医療サービスの国家基準は、医師や看護婦等サービスの供給者と共に各地域の責任において実現されるものとする。
- (ウ) パートナーシップによる NHS を実現するため、組織間の障壁を取り除き地方自治体との連携を更に強化する。
- (エ) NHS のいかなる経費をも最小限に抑え、官僚支配を排除し、患者のためによりよい医療を実施し効率性を高める。
- (オ) 医療の質を重視し、あらゆる種類のサービス分野でも意思決定を迅速に行い、全ての患者に充実したサービスを保障する。
- (カ) NHS が公共サービスであることを国民に再度確認してもらうため、患者に対して説明責任を果たし、オープンで国民の意見を反映させる制度であることを目指す。

3 「NHS プラン 2000 (NHS Plan 2000)」

2000 年 7 月に 10 年間のアクションプランとして作成され、患者を健康・医療サービスの中心に据えた政策を展開し、2004 年までの 5 年間の間に 6.3 パーセントの予算増を約束するものである。このプランが国民に約束するものの概略は以下の 7 点である。

- ア 患者へのより大きな力と情報の付与
- イ 病院と病床数の増加(2010 年までに病院数を 100 カ所、初期医療センターを 500 カ所新設、7,000 床の病床数を増やす)
- ウ 医師・看護婦 セラピスト数の増加(GP2,000 人、看護婦 2 万人、セラピスト 6,500 人の増員)
- エ 病院での待ち時間の短縮及び予約してから診療を受けるまでの待機時間の短縮
- オ より清潔な病棟と、よりよい病院食と設備の提供
- カ 高齢者介護の改善
- キ NHS 関連医療組織にはより厳しい基準を課すが、その一方で最善の成果を出した組織に

はその分の報酬を与える等の、動機付けと罰則の併用³⁵⁰

このうち最後の動機付けと罰則の併用施策を具体的に説明すると、NHS 関連組織（健康局、NHSトラスト、初期医療トラスト等）は初めてそのパフォーマンスに応じて「緑」、「黄色」、「赤」という3段階に区分され、最優秀の「緑」と評価された場合、NHS パフォーマンス・ファンド（NHS Performance Fund）³⁵¹ と呼ばれる基金に対して奨励金の請求等を自由に応募することが可能となるし、提供するサービスについても広範な自由裁量が許可される。一方「赤」と評価された団体は、近代化エージェンシー（Modernization Agencies）と呼ばれる組織³⁵² からそのナショナル・ヘルス・パフォーマンス・ファンドから支給される基金の使用について制限が加えられたり、厳しい監視を受けるなど、その使い道を事実上管理される。その他、改善計画を作成し、改善状況をチェックされ、必要な場合は介入されることになる。

また「NHS プラン 2000」で政府は、NHS が設立された 50 年間における最大の変更、つまり優先順位をつけてサービス提供を実施することを約束している。特に致命的病気であるガンや心臓病の治療を優先させることにした。人々が早急に必要とする健康・福祉サービスに重点を置き、それらの治療のために必要とされる近代的で平等かつ利便性の高いサービスを提供することを原則としている。

更にこの NHS プランの策定で特筆すべき点は、NHS の地方組織（初期医療トラスト（Primary Care Trust）や健康局（Health Authorities））と地方自治体の社会サービス部門がより密接に連携するように求められたことである。

そもそも「1999 年健康法（Health Act 1999）」により NHS の地方組織と社会サービス部門の予算を統合し、より幅広く対人社会サービス費用として柔軟に使用することが認められ、医療部門と社会福祉部門のサービスを全て統合し、ワンストップサービスとして国民に提供できるようになってはいた。しかし実際は両者の間の垣根が国民に混乱をもたらしていたため、その垣根を取り除き、更に医療と福祉の統合を推進することを同プランは強調している。特に NHS の地方組織と社会サービス部門、更には初期医療関連組織との連携・共同サービス提供を促進させるための動機づけとして一定の報酬を与えることとしており、2002 年の春から年間 5,000 万ポンドが報奨金として当てられることになっており、更に 2003 年の春以降は 1 億ポンドまでその額は引き上げられることとなっている。

³⁵⁰ すなわち、患者へよりよいサービスを提供した地方の NHS サービス機関にはもっと予算を自由に使える裁量を与えることとし、その他成果を挙げた組織に対する報酬のための基金も準備された。しかし患者への良質なサービス提供を怠る組織に対してはより厳しい政府の介入が行われることとなる。

³⁵¹ 2001 年度から 2003 年度まで、政府は年間 5 億ポンドの NHS パフォーマンス基金を創設、健康局エリア毎に平均 500 万ポンドの奨励金を与える。患者の治療の質の改善につなげるための機器の更新や購入に係る経費、スタッフのための施設などの改善のための経費、個人やチームに対する柔軟な奨励金等を給付する。

³⁵² 「NHS プラン 2000」で策定されたことを実行することを目的とし、NHS トラストや初期医療トラスト等のスタッフを補助するために、「NHS プラン 2000」により設立された組織。

4 NHSにおける保健医療サービスの提供の仕組み

(1)保健省(Department of Health)

保健省は、早急で公平で利便性が高くかつ質のよい健康医療サービスを国民へ提供する責任を有している。具体的には、ア.健康、ソーシャル・ケアサービス・システムの全体的管理、イ.NHSにおける政策展開や管理における変更への対応、ウ.NHSの規制や検査、エ.NHSのどのレベルにおいても起こる問題への介入の4点が挙げられている。

保健省には英国を4地域(London, North, South, Midlands and East)に分けて4人の医療・ソーシャルケア局長(Directors of Health and Social Cares)がNHSサービスの運営及び健康局の管理に直接責任を負っている。

(2)健康局(Health Authorities)

英国に現在ある95の健康局は2002年の4月から順次廃止され、その権限を初期医療トラスト(Primary Care Trust)に委譲するとともに、2002年の10月までに28のこれまでより規模の大きい戦略健康局(Strategic Health Authorities)に統合された³⁵³。

この戦略健康局は地方における健康医療サービス戦略の発展、地方の健康医療サービスやその組織の質の向上、地方の健康医療サービスの患者受け入れ規模の増大を目的として設立され、主には初期医療トラスト、NHSトラストの管理に責任を持つことになる。

また同局は保健省と地方のNHSサービス部門を連携させるために中心的な役割を果たすことを目的とし、中央政府レベルの新たなNHSプランで確立された優先プログラム(ガン治療プログラム等)を地方の健康医療サービスにおけるプログラムでも同様の優先順位として扱われるように保障している。

更に同局には、初期医療トラストが医療サービスを提供する責任を持ち、様々なサービスを組み合わせるために、従来医療部門の健康局とは関わりがなかった地方自治体とのパートナーシップの形成等、地方自治体とのパイプ役を務め、医療分野と福祉分野の連携を推進することが期待されている。

(3)NHSトラスト

NHSトラストはほとんどの大きな町や市には設立されている医療機関であり、たいいていの人々のニーズに見合う一般的サービスを提供している。

トラストの中にはより専門的な治療を提供する地方又は中央レベルの医療サービス提供の核となっているものもあれば、大学に付属して設立された大学病院トラスト、健康医療の分野の専門家養成だけを行うトラストもある。またトラストはヘルスセンターやクリニック又は自宅等の地域社会においてサービスを提供することもある。緊急医療の場合を除き、NHSトラストでの治療は市民の住む地域の一般医を通じて調整され、診察後患者を専門医に紹介している。

³⁵³ 「2002年NHS改革ヘルスケア職業法(National Health Service Reform and Health Care Professions Act 2002)」により、組織改正が行われている。なおウェールズでは、その呼称に変更はない。

診療費用などは無料であり、NHS に雇用されている人々の大部分が NHS トラストで働いている。その職域は、医師、看護婦、歯科医、薬剤師、助産婦、保健婦、言語療法士からカウンセラー、セラピスト、心理学者、加えて NHS トラストの管理に関わる職員まで幅広い領域に及んでいる。

(4) 一般医 (General Practitioners : GP)

地域社会において一般的な医療サービスを提供する医者のことをさす。この一般医はたいてい診療所 (Surgery) もしくは GP プラクティス (GP Practice) として開業しており、まず健康に不安を感じた場合にはじめに訪れる医師である。もし一般医が患者に専門医療が必要と判断した場合、専門病院等へ患者を紹介する役割も担っている。

この一般医が言わば NHS のフロンティア (最前線) となっており、彼らとともに看護婦や保健婦、薬剤師、各種セラピストも加わって、初期医療 (Primary Care) のフロンティアチームを形成している。英国人は誰でも地元の一般医に登録し、診療を受けることができるし、診療代も無料である。また後述する NHS ダイレクトや NHS ウォークインセンターもこの初期医療の範疇にあるサービスとなる。

これに対して第二次医療は小規模な一般医とは異なり、病院で提供される専門的な医療をさす。一般医は必要であれば、患者に適切な病院を紹介する義務を負っている。

(5) 初期医療トラスト (プライマリー・ケア・トラスト (Primary Care Trusts、以下「PCT」とする))

PCT は独立した NHS の法定組織で、健康局がその管理に責任を負っている。PCT は、地方の人々の保健サービスを計画、保障し、健康管理を行う等、NHS の橋頭堡であり、かつ要になるところである。

例えば、PCT は一般医の数がその地域で不足していないか、住民は一般医に診療してもらいやすい環境にあるか等について常に管理していなければならないし、一般医以外の病院や歯科医、精神保健医療、ウォークインセンター、NHS ダイレクト等、その他の医療保健サービスの提供について責任を負っている。

更に PCT は、一般医 (GP) や看護婦、保健婦など地域の医療関係者がよりよい医療サービスやケアを提供することができるように、彼らのサービス形成に数々の機会を提供している。「NHS プラン 2000」では、PCT が地方自治体の社会サービス部との連携強化のためにイニシアティブを取ることを大きく期待されており、その果たすべき役割が注目されている。

英国で 303 か所の PCT に資金が交付され、地域社会の医療保健サービスの計画立案を健康局に代わって行うことになる。この PCT が NHS の予算の 75% を使用することになり、これは同時に、地方の医療保健サービスについての決定が地方に置かれた PCT によって、地方レベルでなされることを意味している。

(6) NHS ダイレクト

NHS ダイレクトとは 1998 年に始まった、健康や医療についての個人向け 24 時間体制アドバイスサービスである。NHS ダイレクトサービスの看護婦は電話で相談を求めてきた患者に対し、

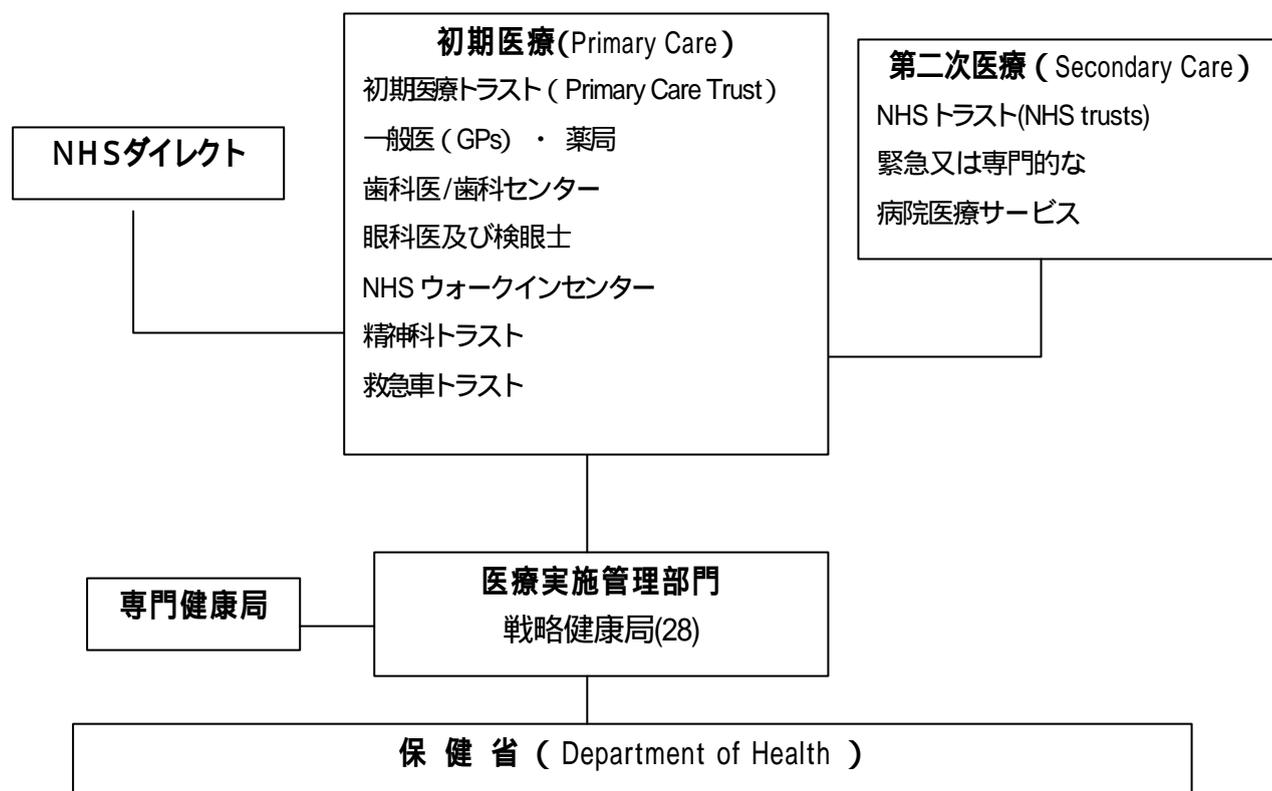
アドバイスや自宅で患者自身ができる自己健康管理についての情報提供、急を要する場合の適切な病院の紹介、急病の場合の迅速な指導と救急車の手配等、幅広く対応している。

(7)NHSウォークインセンター

2000年から始まった同センターは、現在英国に42カ所配置され、健康・医療、治療に関する情報への国民のアクセスが迅速に行えるようにするための機関で、誰もが利用できるセンターである。主に下記のようなサービスの提供を行っている。

- ア 早朝から深夜まで毎日サービス提供できるような体制を整備
- イ NHSの熟練看護婦による初期診査
- ウ 軽易な怪我や病気の治療
- エ 健康分野に関するアドバイス、地元の医療関係機関に関する情報等へのアクセス改善
- オ 健康管理に関するアドバイス
- カ 休日診療実施病院についての情報
- キ 地元の薬局情報

【図表7 - 3 - 1 イングランド医療制度の枠組み】³⁵⁴



5 地方自治体及びNHS 部門とのパートナーシップ

「NHS プラン 2000」において医療と福祉のパートナーシップが強調されるようになったが、高齢者の場合は特に医療と福祉分野のサービスの連携が不可欠であり、高齢者自身もそのようなサービス提供を期待している。同プランは「患者が最善のケアを受けることができるようにするためにも、医療と福祉分野の垣根が取り払われなければならない」と規定しており、これを実現するために、下記のような政策が実施されている。

- (1) 病院と在宅介護の間に存在する中間医療分野へ予算を投じる。
- (2) 社会福祉関連施設への予算を増やして、退院の遅れを減らし、地方のNHSトラストと地方自治体の社会福祉サービス部における協力関係を改善する。
- (3) 地方自治体における福祉分野と戦略健康局等の地方の医療分野の予算を 10 億ポンド協同資金として利用できるようにする。
- (4) 初期医療トラストを地方自治体に設置して医療と高齢者のための福祉をワンストップサービスとして提供できるようにする。
- (5) 地方自治体の社会福祉サービスに星の数を用いたランク付けをすることで (star ratings)、これにより最善のサービス提供を実施した地方自治体には自由裁量と報酬を与え、問題が

³⁵⁴ http://www.nhs.uk/thenhsexplained/how_the_nhs_works.asp に基づき作成。

解決できない場合は仲介を行うなど、新しい評価システムの導入を行う。

これに基づき社会福祉サービス関連予算が増額されたことで、各種福祉サービスが充実するとともに、各サービスの最低基準も引き上げられることが期待されており、特に高齢者が最も恩恵を受けると考えられている。地方自治体は高齢者及び障害者用の施設により多くの資金を投じることができるようになり、施設サービスの改善につながると思われる。しかし同時に施設介護ばかりに頼ることなく、自宅で自立した生活が送れるように、在宅介護サービスの充実にも力を入れている。これが中間医療分野であり、この分野の資金を充実させることで入院をできるだけ減少し、リハビリや在宅介護がもっと促進されると期待されている。

更にパートナーシップの推進がこのプランのビジョンの一つでもある。「サービス提供者のためではなく、サービス受給者のための、福祉と医療のワンストップサービスの実現」へつなげる第一歩になることも期待されている。しかしながら、まだまだ医療と福祉の間の垣根は高く、高齢者が適切なサービスを受けられない地方自治体も多数存在しているのが現実である。

2002年度は中間医療分野に5,000万ポンドの資金が投じられているが、まだ医療及び福祉の連携がうまく行っておらず、期待通りの効果を上げていない。初期医療トラストは病院と地域医療の間の溝を埋める組織になりうると期待されているが、福祉と医療の間の壁を取り払うにはまだ力不足であると見られている。医療部門と福祉部門のスタッフはより積極的にサポートされた協同計画やサービス供給を望んでおり、サービス受給者もそれを望んでいる。

第12章 英国における公共交通

第1節 制度の概要

イングランドにおける交通施策の立案、実施の権限は、交通大臣 (Secretary of State for Transport) に属し³⁵⁵、一部の権限は道路公団 (Highways Agency) 等の特殊法人 (quangos) や地方自治体に委任されている。

1 道路政策

(1) 道路の分類・道路当局の所管事項

英国 (イングランド) の道路の分類・道路当局の所管事項は、下の図表 12 - 1 - 1 のとおりである。

【図表 12 - 1 - 1 イングランドの道路の分類・道路当局の所管事項】³⁵⁶

分類	英文 (表示)	道路当局 (Highway Authority)
自動車専用道路 幹線道路	Motor ways (M) Trunk roads (A)	国 (権限の一部を道路公団に委任)
1級道路	Primary roads (A)	(二層制の地域) カウンティ (それ以外の地域) 大都市圏ディストリクト、 ユニタリー (ロンドン) ロンドン区
2級道路	Secondary roads (B)	
その他道路	Unclassified Road	

道路当局は、道路の計画、建設、維持、閉鎖、街灯、交通規制、路上駐車、安全に責任を有する。

自動車専用道路及び幹線道路は、大臣により指定され、人口の集中するところや工業地帯、港湾等を結ぶ基本ネットワークを形成している。大臣は、政策全般、計画、改良、維持、財政並びに自動車専用道路及び幹線道路事業のコントロール並びに地方政府事務所に係る決定を行う。また自動車専用道路と幹線道路に関する大臣の業務の幾つかは、道路公団に委任されている。かつては、カウンティが自動車専用道路と幹線道路の維持を行っていたが、現在は、カウンティが行う方が安価な場合を除き、道路公団が業者に委託している。

1級、2級道路及びロンドンの街路について、大臣は、交通の流れを円滑にするため特定道路を指定できる。各ロンドン区は、特定道路に係るいかなる提案も大臣に通知しなければならない。

地方自治体が二層制である地域における道路については、カウンティ及びディストリクト間で監督官庁に関する協約を結ぶことができる。「1972年地方自治法 (Local Government Act 1972)」

³⁵⁵ スコットランドはスコットランド自治政府が、ウェールズの場合はウェールズ議会が権限を有する。

³⁵⁶ ディストリクト及び一部のパリッシュも歩道、乗馬専用道、路上駐車 (パーキング・メーター、パーミット・ホルダー)、公営駐車場、街灯に関する権限を有する。

に基づき、ディストリクトは 時速 30 マイル以下の速度規制の権限を要求できることとなっている。

(2) 主要道路の計画

主要道路事業については、住民に対し情報を提供し、協議する特別な手続きが行われる。新しく道路を建設する場合、代替案についての検討を伴い、政府関係部局、地方自治体及び民間セクターの協力のもとに進められる。

まず、複数のルート案、コスト面、環境影響評価等関係要素について説明する協議書が作成され、提案に係る報告書が、関係する全ての地方自治体に公表される。その後、公聴会が開かれ、代替案についても言及される。また反対意見は、大臣に報告される。協議期間の終わりには全ての意見についての検討がなされ、最終計画案が決定される。その決定については集約された意見と交通省の選取理由とともに公表される。

(3) 新設、迂回路、閉鎖

最近新設される道路は、新計画に基づくもの又は住宅建設その他の開発に伴うものが多く見られる。事業主体は、基準に適合した道路を建設し、維持補修を行う。住宅建設等の開発に伴って建設された後、開発業者が道路当局への道路の引渡しを希望する場合には、道路当局は採択基準に適合した道路を建設するよう開発業者と協約を結ぶ。

(4) 交通規制・安全

道路当局は、交通規制の権限を有する。具体的な規制としては、一方通行、信号、横断歩道、ラウンドバウト（日本のロータリーに相当）、バスレーン、速度規制、重量制限、渋滞緩和、駐停車規制及び路上駐車制限・禁止があげられる。交通規制命令は、道路当局が出す。時速 20 マイル規制等の特別な場合は、大臣の同意が必要である。

道路当局は、交通事故の発生原因について研究し、安全確保、事故の防止に努める責任を有する。これには学校における交通安全研修も含まれる。

2 公共交通

「1972 年地方自治法」に基づき、カウンティに交通に関する調整を行う権限が付与された。³⁵⁷ 広範な交通に係る責務の一部として、カウンティ及び旅客交通局は、交通体系が地域の需要に合うよう、主としてバス、場合によっては鉄道サービスに対し、補助を行うことができる。

³⁵⁷ カウンティと同時に当時存在した大都市圏カウンティにも同様の権限が付与された。しかし、1986 年の大都市圏カウンティの廃止に伴い、当該地域の交通（バス、空巷、港湾）に関する責務は、ロンドン地域を除いて、旅客交通局（Passenger Transport Authority）に移管された。旅客交通局は、「1968 年交通法（Transport Act 1968）」により創設され、「1985 年交通法（Transport Act 1985）」に基づき、旅客交通サービスに関する政策立案及び調整を担当する。

(1) バス政策等

ア 「1985年交通法」(ロンドン以外の地域)

「1985年交通法(Transport Act 1985)」が、バスの運行全般に係る大きな変化をもたらした。同法は、バス運行サービスが、自由市場(競争)原理に基づいて供給されるべきであり、地方自治体の役割は、包括的なネットワークの計画ではなく、市場が供給し得ない社会的に必要なサービスを確保することとしている。そのねらいは、財政的な補助を考慮する前に、競争原理によるコスト削減が達成されることにある。

広く競争を保証するために1986年10月にバスサービスに関する規制が緩和され、いかなる運行会社も公共交通運行免許を交通委員会(Traffic Commissioner)³⁵⁸から取得するだけで路線バスを走らせることができるようになった。交通委員会は、大臣から指名された常任委員長とその地域のカウンティ及びディストリクトから推薦された委員からなる。(商業的)運行経路は、カウンティ又は旅客交通局に登録されなければならないものの、既存運行会社は新規運行会社の参入に反対し妨げることは不可能になった。なお、運行会社は、運行経路の廃止、ダイヤ改正の場合は6か月前までにカウンティ又は旅客交通局へ通知しなければならない。

運行ルートに登録するようになった結果、カウンティと旅客交通局は採算の合わないルートを把握でき、どこに補助すべきかの決定が可能になった。これらのルートは、最少の補助で最良のサービスが得られるよう、入札に付される。ルートの登録後は、運行会社がカウンティや旅客交通局にサービスの変更や廃止について通知しなければならない。サービスが適正でない場合、当局は契約終結を含めた措置をとることができる。

かつての公営バス企業は、その管理者ごと民営化され、既存の民間会社との競争にさらされることとなった。民間会社にとって代わられたものも多い。

その他、地方自治体は全運行会社の参加のもと、高齢者や障害者に対する運賃割引制度を創設できることとなった。³⁵⁹

イ ロンドン地域の地下鉄及びバス等

ロンドンにおける地下鉄及びバスは、現在、ロンドン交通局(Transport for London)が所管している。ロンドンの交通サービスは、最初は民間企業の運営であったが、1933年に公的団体であるロンドン旅客交通委員会(London Passenger Transport Board)による経営となり、その後1969年に大ロンドン市(Greater London Council、以下「GLC」とする)に移管された。更に、1984年に制定された「1984年ロンドン地域交通法(London Regional Transport Act 1984)」により、ロンドン地域交通公団(London Regional Transport : LRT)という組織として、再び国の監督下に移管され、GLCの廃止に伴い、GLCからロンドンの地下鉄及びバスの運営業務を引き継ぐという

³⁵⁸ 交通委員会は、次に掲げる8つの各区域に設置されている。(ノース・イースト、ノース・ウエスト、ウエスト・ミッドランド、ウェールズ、イースト、ウエスト、サウス・イースト・アンド・メトロポリタン、スコットランド)

³⁵⁹ なお、「2000年交通法(Transport Act 2000)」において法制化されたバス政策等に関しては、第12章第2節を参照。

複雑な経過を経ている。ロンドン地域交通公団は、特殊法人（quango）というべき組織形態であり、理事会構成員は、大臣から任命され、その監督下で業務が行われていた。但し、各事業部門ごとに設立された子会社が存在し、例えば地下鉄の場合、ロンドン地下鉄会社（London Underground Limited）によりサービスが提供され、同公団自体は、これを管理する立場にあった。グレーター・ロンドン・オーソリティー（Greater London Authority、以下「GLA」とする）の発足に伴い、同公団は2000年7月からロンドン交通局に組織改編され、GLAの指揮監督下にある。

ロンドンの地下鉄に関しては、過去の慢性的な交通インフラ整備への投資不足に起因する故障や遅延、極端な混雑が大きな問題となっており、公共交通機関に対する信頼の低下、自動車利用の増大につながっている。

この問題への対応策として、政府は、「運営は従来どおり公共機関が行うが、施設の建設、維持については、パブリック・プライベート・パートナーシップ（Public Private Partnership：PPP）³⁶⁰のもと、民間主体で行う」という新しい形態を提示している。最初の15年間に、政府補助金、地下鉄利用料（ロンドン地下鉄会社の収入）、民間資金を合わせて少なくとも130億ポンドの投資が必要とされている（ロンドンに居住する一世帯当たりの負担として換算した場合、約4,200ポンド以上に相当する。）。

この政府の方針に対し、ケン・リビングストンロンドン市長は、安全性の観点及び資産管理と運営は一体的に公共部門が行うべきとの考え方から、反対の立場を示し、政府の地下鉄計画の法的有効性について法廷に提訴する事態にまで発展したが、2001年7月30日に、最終的な決定権は政府にあるとの理由で、高等法院は、GLAの訴えを却下している。

なお、サッチャー保守党政権下で、分割民営化された旧英国鉄道においては、インフラ整備を担当する会社と車両運行会社を分離する方式で民営化が行われたが³⁶¹、各路線で重大事故やサービス遅延等が頻発したことから、政府の方針を不安視する利用者もいる。

これに対し、政府は、地下鉄の運行や駅構内の管理については、公共部門であるロンドン地下鉄会社が引き続き担当すること、各路線が民間企業に売却される訳ではなく、鉄道網全体の安全に対する責任は公共部門が負うことを強調している。³⁶²

なお、バス業務については、民営化され、民間会社との契約により、運行されている。

(2) 空港・港湾

主要な地方自治体及び旅客交通局は、空港や港湾を運営している場合がある。ルートン、マンチェスター、リーズ・ブラフォード空港やポーツマス・フェリーターミナルがその例であり、現在では、これらは公営又は民間の会社組織に転換している。

³⁶⁰ 第7章第2節2を参照。

³⁶¹ 第12章第3節を参照。

³⁶² 交通省発表の「Factsheet：some common misunderstandings about the future of London Underground」が詳しい。

(3) タクシー

タクシーやミニキャブについては、ロンドンでは GLA が、ロンドンを除く地域ではユニタリー、大都市圏ディストリクト及びディストリクトがそれぞれ免許を与え、運賃体系を決定している。適切なサービスが提供されない場合、免許が取り消される場合がある。

第2節 公共交通に関する新しい施策

1 「2000年交通法 (Transport Act 2000)」

(1) 「2000年交通法 (Transport Act 2000)」

1998年7月20日、政府の政策報告書「新交通政策～全ての人々にとってよりよいものに(A new Deal for Transport ~ Better for Everyone: The Government's White Paper on the Future of Transport)」が発表された。その内容は、地球的規模の取組みが求められている気候変動、環境に対する配慮、住民の健康福祉及び地域の活性化を考慮した統合的な交通施策を提案するとともに、交通機関のそれぞれが有機的に機能する完成度の高い、理想的な公共交通システムを追求する内容であった。「2000年交通法(Local Transport Act 2000)」はこの報告書で提案された施策を基に制定されたもので、地方自治体に対し、主に次に掲げる内容の権限及び義務を新たに付与している。

(2) 地方交通計画(Local Transport Plan)

ロンドン以外の地域の全地方自治体は、地方交通計画(Local Transport Plan: LTP)を策定しなければならない。地方交通計画は、各交通機関が有機的に機能することを目標とした統合的な交通5か年計画であり、従前の交通政策プログラム(Transport Policies and Programme: TPP)に代わって導入された。

なお、ロンドンの交通問題については、GLAが2000年7月に発足した後、ロンドン市長が全責任を負っている。その一環として、ロンドン市長は、首都ロンドンにおいて、安全かつ経済的で効率的な交通体系を維持するための方針を示す交通戦略(transport strategy)を策定することが法律³⁶³で義務付けられており、これに基づき、リビングストンロンドン市長は、2001年7月10日、今後10年間にわたりロンドンの交通政策の基礎となる交通戦略を発表している³⁶⁴。この交通戦略を受け、各ロンドン区は、当該地域において同戦略を実施するための施策を盛り込んだ地方実施計画(local implementation plan)を策定しなければならない³⁶⁵。

³⁶³ 「1999年GLA法(Greater London Authority Act 1999)」142条(1)。

³⁶⁴ 同交通戦略では、主要バス路線の改善及び増発、混雑課金の導入、鉄道及び地下鉄の輸送能力の増強並びにロンドン市内の交通量の15%削減等が提案されている。このうち、導入の是非を巡り議論の多い混雑課金については、第12章第2節3を参照。

³⁶⁵ 「1999年GLA法」145条(1)。

ア 基本的性格

交通政策プログラムが資本投資金額の積み上げのために毎年作成されたのに対し、地方交通計画は、5カ年の短期的な地域交通改善を目標とした統合的な計画(但し、策定時点から15～20年間の中長期的な戦略を踏まえる必要がある。)であり、地方自治体の裁量は拡大している。

また、同計画の策定に当たっては、地域住民や産業界、関係地方自治体及びバス会社等と幅広く協議することが求められている。

更に、同計画は、地域交通の改善だけでなく、環境への配慮、住民の福祉及び地域の活性化等を視野に入れた内容であることが求められている。

この計画は、交通に関する投資計画(資本支出及び経常支出)及び地域の交通ニーズに見合う施策の提案まで含むものであり、既に最初の計画(2001年～2005年)が、2000年7月に地方自治体及び旅客交通局から政府に提出されている。

イ 内容

地方交通計画に掲げられる内容は、次のとおりである。

(ア) 全国レベルの交通網整備目標を反映した地域独自の目標

(イ) 現状の交通網が抱える問題点及び今後のあり方

(ウ) 地方交通計画実施のための長期戦略(目標の優先順位)

(エ) 今後5年間に実施可能で、予算的にも裏付けされた実行プログラム(25万ポンド以上の事業計画については、個別計画の記載が必要である。)

(オ) 具体的目標(値)と実施結果を評価するための業績指標(この業績目標値には、政府が全国レベルで定めたものに関連した内容のものが含まれる必要がある。)

ウ 政府による評価

地方自治体から提出された地方交通計画は、政府により、その内容が評価され、次年度以降の補助金の配分に利用される。このため、地方自治体は、道路の維持補修、バス事業への支援、交通安全教育、各種広報、その他 PFI(Private Financial Initiative)³⁶⁶等の事業に関する予想経費を提示する必要がある。

この政府による評価作業は、地域のニーズや優先順位、施策実行時の金銭的効率性だけでなく、地方交通計画自体の内容や策定手順も対象になる。その際、有効に利用されるのが、具体的目標(値)及び業績指標であり、初年度以降は、毎年提出される年次報告書(annual progress report)に掲載される具体的目標(値)と業績指標が、補助金の配分に重要な役割を果たす。更に、毎年地方自治体から監査委員会(Audit Commission)に提出されるベスト・バリュー実行計画³⁶⁷中の交通施策関連指標も併せて利用される。

³⁶⁶ 第7章を参照。

³⁶⁷ 第8章を参照。

エ 事業予算

上述のとおり、地方交通計画は、現実的な予算の裏付けが必要であるが、財源としては政府からの補助金、PFI 等がある。地方交通計画に掲げられた事業計画は、通常、全事業計画を一括した形で補助金が算定され、政府から支給される。

基本的な支給額は、予算額や地方自治体の具体的目標（値）と業績指標に応じて決定されるが、初年度には今後5年間の補助金の概算額が提示される。それ以外に補助金が支給される事業として、PFI を採用した事業と「主要地方交通事業（Major Local Transport Schemes）」がある。このうち、「主要地方交通事業」として政府から認定を受ける要件は、次のとおりである。

- (ア) 事業規模が 500 万ポンド以上であること
- (イ) 地方交通計画の目的・趣旨に合致した事業であること
- (ウ) 当該事業を実施することによって付随的な便益が得られること

政府の予算上の制約等により、申請が却下される可能性があることから、「主要地方交通事業」の申請を行う地方自治体は、申請が却下された場合の地方交通計画の変更内容についても、記載する必要がある。認定を受けた事業に対しては、事業終了までの期間、進捗状況に応じて補助金が支給される。

オ 年次報告

地方自治体は、毎年、年次報告書を作成することが義務付けられている。当報告書の目的は、毎年の支出額及び目標に対する実績を明示することであり、全業績指標の数値を公表する必要がある。具体的目標（値）とは、毎年最新の数値に置き換えることが可能であり、必要に応じて、地方交通計画自体の変更を行うこともできる。

【図表 12 - 2 - 1 地方交通計画の概要】

地方交通計画の概要	
<p>【交通計画の内容】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・全ての交通機関を含む。 ・地域交通の調整、改善 ・ウォーキング、サイクリング促進政策の策定。 ・通勤、通学等に適したグリーン・トランスポート・プランの策定 ・社会的疎外を減らす方法を含み、社会の異なったグループのニーズを代弁する。³⁶⁸ ・バス・クオリティ・パートナーシップを含む交通管理、交通量緩和、道路通行料、駐車料金制度や、貨物クオリティ・パートナーシップの施策実施の提案を行う。 	<p>【地方交通計画の目標】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域の空気の状態を良くする。 ・「1997年道路交通量削減法」に基づく交通量を削減する。 ・自転車利用の割合を増やす。 ・通学等で徒歩の移動を促す。 ・乗客の減少を食い止め、自家用車からバスへ引き戻す。 ・道路の安全（負傷者の削減） ・グリーン・トランスポート・プラン ・地元大企業（雇用者）による計画策定、車での学校送迎の削減

2 バス施策

「2000年交通法」は、地方交通計画の一部として、バス戦略(Bus Strategy)を作成することを地方自治体に義務付けるとともに、自家用車の代替となる効果的なバス施策を推進する具体的手段として、次に掲げる施策を提示している。

(1) バス・クオリティ・パートナーシップ (Bus Quality Partnership)

バス・クオリティ・パートナーシップ(Bus Quality Partnership)とは、より良いバスサービスを供給するための地方自治体とバス運行会社との地域におけるパートナーシップのことである。同パートナーシップは、地方自治体がバスレーンの設定、交差点におけるバスの優先、バス停の改良、パーク&ライド等、バスの運行を支援する交通施設及び交通管制スキームを供給するのに対して、それを利用するバス運行会社は、快適性、環境への配慮、乗降のし易さ、乗務員教育といった点を改善し、地方自治体が求める一定水準以上のサービスを提供するもので、地方自治体とバス運行会社間の相互補完的な合意と言える。この施策は、都市部においても田園地域においても同様に行われる。

(2) バス・クオリティ・コントラスト (Bus Quality Contract)

バス・クオリティ・パートナーシップで十分なサービスが確保できない地域では、地方自治体がバス運行会社とバス・クオリティ・コントラスト(Bus Quality Contrast)を結ぶことができる。バス・クオリティ・コントラストは、地方自治体が定める条件の遵守及びサービス目標達成を条件として、

³⁶⁸ 高齢者半額バス制度の制度化、ルーラル・バス・パートナーシップ(夜間及び週末のバスサービスを強化するためのサービス購入)、ルーラル・トランスポート・パートナーシップ(既存のボランティア・セクター、地方自治体、商業サービス間の調整)、バスに対する財政措置(Fuel Duty Rebate)等がある。

地方自治体が特定の路線について、契約の相手方となるバス運行会社に対し、排他的な運行権を与える契約関係を指すが、この計画を導入するに当たっては、国務大臣の同意が必要である。大臣の同意が得られると、入札が行われ、落札したバス運行会社は、次回入札までの期間（最長5年間）、当該路線において、独占的にバスサービスを供給することができる。なお、当施策を実施する場合には、既存のバス運行会社が、サービス内容を改善することができるよう、少なくとも18か月間の移行期間が設定される。

また、地方自治体は、バス運行会社から追加的に供給されるサービスを購入することも可能である。

バス・クオリティ・コントラストは、最長10年間継続される予定であるため、実施期間中、サービスを提供するバス運行会社を決定するための入札が少なくとも2回行われることになる。

(3) その他のバス施策(「2000年交通法」関連)

その他「2000年交通法」では、バス施策に関する次に掲げる事項が法制化されている。

まず、地方自治体は、地域においてバス交通の情報が適切に提供されることを保障する新たな義務を負うこととなった。このため、必要であれば、地方自治体自らが情報提供を行い、それに要した経費については、バス運行会社に合理的な範囲で補償を求めることが認められている。更に、運行経路、運賃体系、運行距離といったサービスに関する情報をバス運行会社から入手する権限及び共通バス切符、通し切符等を複数の地方自治体が共同で開発、奨励する権限が付与されている。

また、「1985年交通法」において認められていた高齢者及び障害者に対するバス半額運賃の設定が法律上義務付けられるとともに、それ以上の運賃割引制度を実施している地方自治体に対しても、不利益とならない措置が併せて講じられた。これに必要な財政措置として、地方交付金(Revenue Support Grant)³⁶⁹に5,400万ポンドが追加投入されており、結果として約700万人が恩恵を受けることになると見込まれている。

また、バスサービスの入札を実施する際、地方自治体は、経済性(economy)、効率性(efficiency)、効果性(effectiveness)、道路の混雑や騒音及び大気汚染の削減等、これまで以上に広範な要因を考慮しなければならないとされている。

³⁶⁹ 第5章第3節2を参照

【図表 12 - 2 - 2 「2000 年交通法」に基づくバス施策の概要】

バ ス 施 策	
<ul style="list-style-type: none"> ・21 世紀の交通改革をリードするバス ・地方自治体と運行会社のクオリティ・パートナーシップ ・より速く、信頼性の高いサービス ・高品質の車両と利用者の扱いを心得た乗務員 ・高齢者や幼児を連れた人が乗降し易いバス ・バス・クオリティ・コントラクト ・高齢者向け半額又は割引運賃 ・地方のバスサービスへの特別予算措置 	
事 例	
<ul style="list-style-type: none"> ・学童切符 ・バス優先施策 リーズのガイドバス・システム³⁷⁰ ・運賃・切符制度（他の運行会社のバスに乗車可能な共通切符、鉄道 - バス共通カード、スマートカード） ロンドン・トラベルカード、ブリストル・スマートカード ・乗換の利便性向上 シェフィールド、リーズ、ラガンサイド（ベルファスト）の高機能バス停（電子乗客情報システム、旅行案内センター、小売り店舗）、イプスウィッチ駅（ウエストヨークシャー旅客交通局）の自転車駐輪場、オックスフォードのパーク＆ライド ・利用者向け情報 ロンドン（情報システム ROUTES）、ノースウエストトレイン社（ウェブ・サイト）、バッキンガムシャー（県域交通情報）、サザンプトン、ウィンチェスター（バス到着時間表示、遅延バスを優先する SCOOT 信号管制システム）、タイン&ウエア（テレテキスト） ・軽高速鉄道 マンチェスター（重高速鉄道の活用） 	

(4) バスサービス改善施策（「2000 年交通法」以外）

「2000 年交通法」で定められた施策以外にも、次のようなバスサービス改善のための諸施策が実施されている。

ア アーバン・バス・チャレンジ（Urban Bus Challenge : UBC）

アーバン・バス・チャレンジ（Urban Bus Challenge : UBC）は、経済的、社会的に荒廃した都市

³⁷⁰ ガイドバスは「1992 年交通事業建設運営法（Transport and Works Act 1992）」の定義によると、「ア．車両の側面に取り付けた水平の案内輪をバス専用道路両側の案内壁又は線路に密着させる、イ．軌道を道路に埋め込む、ウ．誘導用ケーブル又はワイヤを道路に埋め込む、等の方法により当該路線の一部において軌道に沿って走行するバス」を指す。リーズの例では、ボトルネックとなる交差点において、一般車両の待ち行列が発生する部分の隣にバス専用軌道を設置している。信号待ちの一般車両を追い抜くことにより、バスの定時性を高めるとともに、一般車両への影響を最小化している。一般車両の違反走行を物理的に排除できる点が、通常のバスレーンと大きく異なる。

地域における公共交通の提供という問題について、従来の施策にとらわれない、斬新な解決策に対する政府からの補助金制度であり、2000年7月に政府が公表した「交通2010 - 10カ年計画 (Transport 2010 The Ten Year Plan)」により導入された。

ロンドン以外の地域ではイングランドのカウンティ、ユニタリー及び旅客交通局が、ロンドンではロンドン交通局が、それぞれ法律上の申請適格団体である。

「交通2010 - 10カ年計画」において、3年間で4,600万ポンド投資されることが決められている同補助金は、資本支出、経常支出双方に利用することが可能であるが、申請地方自治体は、資金の詳細な使途、必要な経費の見積もり、期待される効果等を書面で提出する必要がある。また資金を活用して成功した地方自治体に対しては、複数年に亘る資金供給が認められている。

同補助金は、通常のバスサービスと異なる種類の自動車の利用を奨励しており、乗り合いタクシー計画 (Taxi-sharing scheme) などは、その一例である。また、バス関連施設の提供を含め、柔軟で幅広い用途に支出されることが期待されているものの、交通省発行の「指針 (Guidance on Criteria and Arrangement)」によれば、この資金は、地方自治体がバス会社に拠出している補助金の代替財源として利用することや、撤退した商業サービスに替わる仕組みとして企図されたものではないとされている。また、同指針では、この資金を鉄道サービス及び路面電車への投資並びに調査研究事業に用いることも認められないとの見解が示されている。

イ ルーラル・バス・チャレンジ (Rural Bus Challenge : RBC)

ルーラル・バス・チャレンジ (Rural Bus Challenge : RBC) は、地方自治体が作成した、田園地域における公共交通の提供及び改善を目標とした具体的な計画のうち、優れた計画に対して政府が補助金を交付する制度であり、1998年から実施されている。

これまでに認められた主な事例として、次に掲げるものがある。

- (ア) 中心路線に繋がる支線サービスの提供
- (イ) コミュニティ交通に対する支援
- (ウ) コールセンターを利用した交通の統合
- (エ) リアルタイムで交通情報を提供する方法の確立

同補助金を活用して実施されたサービスの具体的事例として、ウィルトシャー・カウンティ・カウンシル (Wiltshire County Council) のバスサービスが挙げられる。このサービスでは、中核となる既定路線以外に、乗客を拾うため、別の様々な経路を運行することが可能となっている。1995年のサービス開始以来、乗客数が急速に増加し、現在では1か月当たり約2,500人が利用している。ちなみに、このサービスに対して当資金から与えられた補助金額は50万ポンドである。

田園地域における公共交通の改善及び充実に目的とする財政上の措置として、ルーラル・バス・チャレンジ資金以外に、ルーラル・バス補助金 (The Rural Bus Subsidy Grant : RBSG) 及びルーラル・トランスポート・パートナーシップ (Rural Transport Partnership : RTP) がある。

ルーラル・バス補助金は、地域の路線運行バス (scheduled bus) に対する補助金であり、田園

地域に居住する人口規模に応じた一定の計算方法に基づき、政府から地方自治体に補助金が配分される。これを受けて、地方自治体は具体的な補助対象サービス(配分先)を決定する。政府は、「交通 2010 - 10 年計画」及び政策報告書「私達の田園地域 その将来(Our Countryside : the future)」の中で、同補助金を増額し、商業地域内及びその近辺におけるサービスにまで適用範囲を拡大することを発表している。更に、既存のバスサービスに対する援助を念頭に、より柔軟な補助金の支出を認める方針を明らかにしている。

ルーラル・トランスポート・パートナーシップは、地域社会を基盤とする事業に対する補助金である。同補助金にかかる実際の業務は、交通省に代わり、田園地域庁(Countryside Agency)³⁷¹が実施している。同補助金は、地域社会のニーズについては、地域社会が解決するとの考え方を前提としており、公的部門、民間セクター及びボランティア・セクター間の新しいパートナーシップを促進することを主な目的としている。各地域には、パートナーシップ担当官(partnership officer)が置かれ、地域の利害関係者と協力して、地域のニーズの把握及び行動計画の策定を行う。この行動計画を実施するための経費に対し、補助金が交付される。

以下の図表 12 - 2 - 3に見られるとおり、ルーラル・バス補助金、ルーラル・バス・チャレンジ及びルーラル・トランスポート・パートナーシップを合計した補助金支出総額(支出予定額及び暫定的な配分額を含む。)が大幅な増加傾向にあることから、田園地域における公共交通支援施策を政府が重視している姿勢が伺われる。

【図表 12 - 2 - 3 田園地域バス関係補助金の推移(単位:ポンド)】³⁷²

補助金	1998 - 99	1999 - 00	2000 - 01	2001 - 02	2002 - 03	2003 - 04
RBSG	24,100,000	30,500,000	32,500,000	41,500,000	47,500,000	48,500,000
RBS	1,500,000	4,800,000	18,500,000	20,000,000	20,000,000	20,000,000
RTP	4,800,000	4,800,000	4,800,000	8,000,000	12,000,000	12,000,000
合計	30,400,000	40,100,000	55,800,000	69,500,000	79,500,000	80,500,000

ウ 燃料税の払戻し (Fuel Duty Rebate)

燃料税の払戻し(Fuel Duty Rebate)は、政府からバス会社に対し、一旦支払われた燃料税の一部を払い戻す制度であり、バスサービスに対する財政措置の一つである。

法的根拠は、「1965年財政法(Finance Act 1965)」及び「1985年交通法(Transport Act 1985)」で一部修正)、予め登録された地域バスサービス又はロンドンにおいてはロンドン地域サービス免許(London Local Service Licence)に基づき提供されるサービスが、当制度の適用を受けることができるが、「1985年望ましいバスサービスに対する燃料税補助金規則(Fuel Duty Grant (Eligible Bus Services) Regulations 1985)」の中で、以下のより詳細な要件が定められている。

³⁷¹ イングランドの田園地域の保全と当該地域に住む人々の生活の質の向上及び経済の発展を目的に設置された政府機関である。

³⁷² <http://www.local-transport.dft.gov.uk/ruralbuses/04.html>に基づき、作成。

- (ア) サービスに使用される車両座席の半数以上が、一般乗客に利用されるものであること(但し、地方教育当局により提供されるサービス、高齢者や障害者に対して提供されるサービスに関しては、条件緩和措置がある)
- (イ) 一般乗客が、定期的にサービスを利用できること
- (ウ) 乗降場所については、一般乗客が合理的な頻度で乗降できる場所に設置すること
- (エ) サービスの存在、運行ルート、時刻表に関する情報提供を行う措置を講じること

3 道路利用賦課金 (Road User Charging)、事業所駐車場課金 (Workplace Parking Levy) 及び幹線道路の有料化 (Trunk Road Charging)

「2000年交通法」では、慢性的な交通渋滞の緩和と地域住民及び労働者の環境向上を目的として、地方自治体に道路利用賦課金 (Road User Charging、混雑賦課金 (Congestion Charging) と呼ばれる。) 及び事業所駐車場課金 (Workplace Parking Levy) を徴収する権限を認めることが法制化されている。

法律は、施策の実施を義務付けるものではなく、徴収金額及び徴収方法等を含む具体的計画の内容に関しても、地方自治体の自主的な判断に委ねられている。

但し、計画の実施に当たっては、事前に大臣の承認を得なければならない。また、徴収の結果得られた純収益 (net proceeds) は、最低でも10年間、公共交通を改善するための事業に投資しなければならない。

ロンドンに関しては、「1999年GLA法 (Greater London Authority Act 1999)」により、既に前記の権限が認められており、実施に当たって大臣の事前承認は必要ない。

(1) 道路利用賦課金 (混雑課金)

道路利用賦課金 (混雑課金) については、2003年2月17日からロンドンで導入が予定されていることから非常に注目されている制度である。具体的には、ロンドン中心部の20.48km²を料金徴収区域として設定し、祝祭日を除く月曜日から金曜日までの午前7時から午後6時30分までに同区域に入った自動車及び駐車車両の運転手は、5ポンドを支払わなければならないという内容である。車両の種類による料金の格差はなく、二輪車、タクシー、バス、緊急自動車等及び身体に障害のある運転手は、料金の支払いが免除される。また、同区域内の居住者に対しては、料金の90%が軽減される。

ロンドン市長は、この施策によりロンドン中心部における最低10%の交通量の削減と年間1億5,000万ポンドの収入を見込んでおり、副次的な効果として騒音、大気汚染及び交通事故の減少等も期待されている。

この施策に対しては、産業界や住民に過大な負担になること、料金徴収区域周辺の渋滞が懸念されること、事前に住民に対する広範な協議が行われなかったこと等の理由から、シティ・オブ・ウェストミンスター・バラ・カウンシル (City of Westminster Borough Council) 等が、差し止めを求める訴えを提起していたが、2002年7月31日、高等法院はこれを却下する判決を言い渡している。

ロンドン以外の地域では、ダーラム、リーズ、ダービーシャー、ブリストル、エジンバラ等が道

路利用賦課金(混雑課金)の計画を持っており、このうち、ダーラムにおける計画(世界遺産に登録されている地域に通じる道路に乗り入れる車両に対して2ポンドの支払いを請求)については、大臣の承認を得て、ロンドンに先んじて2002年9月から実施されている。

また、電気、ガス、水道、電話などの公益事業体やケーブルテレビ会社が、設備の新設や補修のために行う道路の掘り返しが原因と考えられる道路渋滞を緩和するため、政府は新しい施策を試行している。パイロット自治体であるカムデンとミドルズブラが実施している制度は、工事のための道路使用に対し、公益事業体に使用料(1日当たりの最大使用料は、カムデンが500ポンド、ミドルズブラが300ポンド)を課すという内容である。

(2)事業所駐車場賦課金

事業所駐車場賦課金は、被雇用者が自家用車で通勤し、職場に無料で駐車できることが、ラッシュ時の混雑の一因であるとの考え方にに基づき、制度化されたものである。事業所所有者(雇用者)は、一定台数の自動車を駐車させることについて、地方自治体に許可申請を行い、併せて料金を支払うことにより、駐車スペースを確保することになる。制度の目的は、駐車台数を制限することにより、移動手段を公共交通、自転車及び歩行に切り替えさせ、自動車交通総量を削減することにある。この制度は、原則として、全ての非居住者用駐車場に適用される。事業所駐車場賦課金に関する計画を持つ地方自治体は、ウエスト・ミッドランド地域(バーミンガム、ダドレー、サンドウェル、ウォルバーハンプトンの4地方自治体)、ノッティンガム、ケンブリッジ、チェスター、レディング、ミルトンキーンズである。

(3)その他

その他、「2000年交通法」は、次に掲げる2つの場合に限り、大臣が「幹線道路の有料化(Trunk Road Charging)」制度を導入することを認めている。即ち、(1)道路部分の延長が600メートルを超える橋梁及びトンネルの場合、(2)地方自治体から要求がある地域において、地方自治体が交通混雑緩和のために実施する賦課金計画を補完する役割が認められる場合である。

2002年4月に、ケント・カウンティ・カウンシル内のダートフォード交差点に賦課金計画を導入する省令が出され、「2000年交通法」制定後、この制度が適用された初めてケースとなっている。

前記のとおり、「2000年交通法」の成立により、地方自治体に混雑緩和を目的とした賦課金の徴収権限が認められた訳であるが、自動車交通総量を抑制し、公共交通手段を重視した交通需要管理(Transport Demand Management:TDM)施策を効果的に推進するためには、政府が、自動車専用道路(Motor Way)及び幹線道路(Trunk Road)を対象とした全国規模の道路有料化施策を実施する必要があるという見方がある。この施策については、労働党政権を支持する中産階級からの相当な反発が予想されるため、政府も慎重な姿勢であり、現時点では主要な政治課題までには至っていない。但し、将来的な実施に備え、全地球測位システム(Global Positioning System:GPS)衛星を用いた技術の導入が交通省内で検討されており、2003年秋には、リーズ・シティ・カウンシル(Leeds City Council)の協力を得て実験(Demonstration of

Interoperable Road-user End to end Charging and Telematics Systems : DIRECTS) が始まる予定である。

【図表 12 - 2 - 4 道路利用賦課金、事業所駐車場賦課金及び幹線道路の有料化施策】

事例 / 施策導入に係る考え方
ロンドン混雑賦課金 (1995年7月政府ロンドン事務所研究)、 試算;自動車交通量15%減、CO2排出量14.5%減、交通確実性(特にバス)20%向上、同旅行時間の短縮。公共交通の強化と賦課金により自動車の走行距離は20%以上削減される。(緑書「前へ(The Way Forward)」)
幹線道路の有料化 道路公団直営又は地方自治体との共同事業のいずれでも導入可能。これらの収入は、環境に配慮した交通インフラの整備に当てられる。実施に当たっては、完全自動料金徴収システムの研究が欠かせないが、プライバシーの問題や無料道路の混雑等の懸念がある。
事業所駐車場賦課金 地方自治体に駐車許可の権限が与えられた。雇用者は、駐車料金を払うことにより駐車スペースを確保することになるが、この制度の目的は、駐車台数自体を制限し、公共交通に切替えさせて、交通量を削減することである。
道路利用賦課金、混雑賦課金 「2000年交通法」により法制化された。
その他の駐車に対する賦課金 事業所駐車場賦課金制度の評価を待ち、パイロット・スキームの導入はしない。大規模店舗やレジャー施設との連携により地方交通計画で結論付ける。

4 自動車関連施策

英国で実施されている自動車関連施策には、以下の図表 12 - 2 - 5 のようなものがある。

【図表 12 - 2 - 5 英国の自動車関連施策】

自動車利用者のための施策	
<ul style="list-style-type: none"> ・遅れを解消するための幹線道路ネットワークの充実(イングランド地域交通管制センターの設置等) ・移動時間を確実なものにするための資本投下 ・国、地方の維持改良予算の充実 ・道路公団道路利用者憲章の受益者へのサービスを意識した改正 ・路上の故障車への対応の充実 	<ul style="list-style-type: none"> ・道路工事による不便の削減 ・道路及び車両の安全の確保 ・運転者への事前及び旅行中の情報提供 ・自動車車犯罪の防止 ・駐車場の充実 ・中古車購入情報、購入者保護 ・燃費の良い車の増加 ・混雑、汚染の緩和

5 環境関連施策

英国で実施されている交通に関する環境関連施策には、次ページの図表 12 - 2 - 6 のようなものがある。

【図表 12 - 2 - 6 英国の環境関連施策】³⁷³

国際的及び英国における目標並びに基準	
現在の目標	将来の目標
<ul style="list-style-type: none"> ・地球温暖化ガス 国際的目標 - 2008 年から 2012 年までの間に 1990 年レベルの 12.5%以上排出を削減する。 英国の目標 - 2010 年までに 10%削減。 ・大気汚染：2005 年までに英国の大気汚染改善目標達成。 ・EU 車両、燃料基準：有害物質の排出削減、自動車騒音対策 ・英国の自転車利用促進目標：2002 年までに 1996年の2倍、2012年までに更にその2倍。 	<ul style="list-style-type: none"> ・鉄道貨物：産業界の成長目標の容認 ・EU車両基準：燃費の向上、2010年までにCO₂排出量の1/3以上を削減する。 ・Our Healthier Nation 目標：2010年までに事故件数を1/5以上削減する。 ・グリーン・トランスポート・プラン ・ウォーキング：減少傾向を逆転させる。 ・公共交通：利用促進 ・道路：交通政策白書（1998年）に掲げる施策の評価、道路交通に係る英国の目標の検討

6 燃料税

気候変動への対応の施策として、燃料税はドライバーに移動手段としての車の購入を控えさせるとともに、新車の燃費を向上させる等の観点から、二酸化炭素の排出を削減する効果的方法であると英国では考えられている。

なお、燃料の価格上昇に関して、保守党政権下の 1993 年、燃料税についてインフレ率に少なくとも5%を上乗せする制度(Fuel Duty Escalator)が導入された。労働党政権下でも、当該制度は継続(6%の上乗せ)されたが、気候変動に対する対策目標を達成しつつあることやトラック貨物業界等の圧力を理由に、1999年、上乗せ制度の廃止が決定された。

第3節 英国の鉄道事業

1979年に政権に就いたマーガレット・サッチャー首相は、サッチャー主義(Thatcherism)と呼ばれる一連の政治・経済政策を推進した。その基本目的は、経済活動の重点を民間セクターに戻すことにあり、国営企業の民営化が政策の大きな柱のひとつであった。ガス、水道、電気、電話等の公共サービス分野だけでなく、製鉄、石油、航空の分野でも次々と民営化に向けた取り組みが行われた。こうした民営化施策の中で、1948年以来サービスを実施していた国営鉄道(British Rail)の民営化は最大の事業であったが、政府は「1993年鉄道法(Railways Act 1993)」に基づき、旅客運行サービス業務(上)と鉄道施設管理業務(下)の上下分離に基づく民営化を実施した。

その結果、国営鉄道は、1996年に、地域旅客鉄道会社、貨物会社、線路保有会社及び多数の施設・車両保有会社に分割民営化された。このうち、鉄道施設管理業務については、有限会社レイルトラックが引き継いだ。経営に行き詰まり、2001年10月から政府管理下に置かれ、2002年6月には、レイルトラックの機能(線路の保有、保守、投資等)は国有のネットワーク公社に移管されることが決定されている。

³⁷³ 国際的目標又は基準と記載してあるもの以外は、全て英国の目標又は基準である。

同社破綻の原因については、同社がその誕生から常に悩まされていた「不十分な業務管理体制、資金不足、業績の悪化」の悪循環にあったと言われている。同社は、収入の大半を株主への配当に充当し、鉄道施設の維持・改善のための十分な投資を行っていなかった。このため、鉄道施設への投資不足に起因すると見られる鉄道事故が、過去数年間に数多く発生し、同社が、鉄道施設改善のための新たな緊急投資計画をスタートさせたものの、この莫大な投資計画が負債の急増の一因となった。更に、イングランド西海岸線 (the West Coast of England Main Line) など既存の投資計画において、当初の支出見込みが大幅に上方修正されたことにより、負債額が急速に膨らみ、破綻直前の段階では、約 33 億ポンドの負債を抱えていた。こうした状況に対し、政府は同社への多額の補助金投入により対応したものの、経営状態の改善は見られず、経営破綻に至った経緯がある。

2002 年7月に発表された「交通 2010 - 10 力年計画」の中で、政府は、今後 10 年間で鉄道旅客人数を 50%、鉄道貨物輸送量を 80%、それぞれ増やすことを目標として掲げ、鉄道部門に約 600 億ポンドを投資することにより、新鋭車両 6,000 両の導入、東西海岸幹線の近代化、海峡連絡線の完成、高速鉄道の自動列車制御装置、列車保護及び警報システム等を実現としている。「2000 年交通法」に基づいて設置され、鉄道交通に関する戦略的計画の作成を行う戦略鉄道局 (Strategic Rail Authority) が、前記の「交通 2010 - 10 力年計画」の目標を実現するための短期から長期に至る諸施策を提言している。

第13章 英国の環境・保健

第1節 歴史的変遷と「1990年環境保護法」

1 歴史的変遷

近代における地方自治体の環境分野におけるサービス供給主体としての法的な淵源は、「1872年公衆衛生法（The Public Health Act 1872）」及び「1875年公衆衛生法（The Public Health Act 1875）」に求められる。そして住民の健康や公衆衛生分野のサービスにおいて地方自治体が果たす役割は、その後の時代の変遷とともに拡大されてきた。

しかしながら、第二次世界大戦後の1948年に国民医療保健サービス（National Health Service：NHS）³⁷⁴が確立されると、次ページ図表13-2-1に掲げる環境・保健サービスを除き、この分野における業務の多くは中央政府が取り扱う仕事として移管された。なお、地方自治体が現在行っている環境行政の分野における大部分の業務を法的に規定しているのは、「1990年環境保護法（The Environmental Protection Act 1990、以下「EPA 1990」とする）」である。

2 「1990年環境保護法」

「EPA 1990」で定める内容の多くは、EU指令を国内法化したものである。「EPA 1990」の最大の特徴は、「総合的汚染規制のシステム（Integrated Pollution Control）」を導入したことにあると言われている。これは環境の最大の汚染源である産業施設から大気、水、土壌へ排出される汚染物質を一元的に管理することにより、汚染物質の全体量を抑制しようという考え方に基づいており、具体的には、特定の工程を有する施設（燃料及び電力産業、鋳業、化学産業、廃棄物処理産業、製紙業、ゴム製造業等）は、操業にあたって、関係当局の許可を得ることが必要になった。また、その生産工程において使用される設備や技術については、EU指令が定めている「過度の費用負担をとまなわない最善の利用可能な技術（best available techniques not entailing excessive cost、以下「BATNEEC」とする）³⁷⁵」に適合することが義務づけられている。また、このBATNEEC技術を生産工程中に用いているかどうか、操業許可を得ることができるかどうかの重要な判断基準になっている。

³⁷⁴ 第11章第3節を参照。

³⁷⁵ 過大なコスト負担なく汚染物質の排出を防止するか、または現実的に可能な範囲で汚染物質の排出を抑制し得る最善の技術を指すが、具体的な基準については必ずしも明らかではない。その基準については環境・食料・地方問題省（Department for Environment, Food & Rural Affairs）から産業別の指針が出されている。

第2節 環境、保健行政における地方自治体の所管分野

環境・保健分野における地方自治体の所管分野は以下の図表 13 - 2 - 1の通りである。

【図表 13 - 2 - 1 環境・保健行政における地方自治体の所管分野】

	カウンティ	ディストリクト	ロンドン区 ³⁷⁶	大都市圏ディストリクト	ユニタリー
廃棄物収集					
廃棄物処理（リサイクル含む）			377	378	
汚染対策（大気汚染含む）					
土壌汚染対策					
法定有害物処理、煙・悪臭・騒音等の苦情処理					
食品衛生・管理					
動物衛生					

第3節 行政分野別の概要

1 廃棄物収集

家庭ごみについては無料収集、産業・商業廃棄物については有料収集である。通常、収集の責任を有する地方自治体は屋外トイレの汚物回収や不衛生な場所の衛生管理も担当する。

2 廃棄物処理

「EPA1990」の規定により、イングランドとウェールズ内の廃棄物処理を行う地方自治体は、地方自治体廃棄物処理公社（local authority waste disposal company：LAWDCs）を設立することを義務づけられており、この組織を通して業務を行うこととされた。また、「1995年環境法（Environment Act 1995）」により、従来カウンティや一層制自治体が担ってきた廃棄物処理の規制に関する業務は、環境庁（Environmental Agency、以下「EA」とする）³⁷⁹、スコットランドにおいてはスコットランド環境保護庁（Scottish Environmental Protection Agency、以下「SEPA」とする）³⁸⁰の設立に伴い、それぞれに権限が移管された。

（1）廃棄物処理

家庭ごみの処理、一般廃棄物処理場の建設及び管理、廃棄物のリサイクル等が廃棄物処理行政の対象となる。

³⁷⁶ シティ（City of London Corporation）を含む。

³⁷⁷ ロンドン区の廃棄物処理については、その多くが事務組合（joint boards）方式にて共同運営・管理されている。

³⁷⁸ 大都市圏ディストリクトの廃棄物処理についても、その多くが事務組合（joint boards）方式にて共同運営・管理されている。

³⁷⁹ 環境・食料・地方問題省に所属する。

³⁸⁰ スコットランド自治政府（Scottish Executive）に所属する。

(2) 廃棄物処理施設の設置の許可

廃棄物処理施設を設置する場合には、EA 又は SEPA の許可を取得しなければならず、またその運営に関しては国務大臣が定める業務遂行規則 (the Duty of Care Code of Practice) を遵守しなければならない。また、許可を受けない処理業者や輸送業者、地方自治体等は廃棄物処理を行うことができず、リサイクルについても同様である。

英国では廃棄物処分の中心は埋め立て処理である。「1990年環境保護法」やその他のEU指令により、廃棄物の減量やリサイクルの促進対策が講じられたが、それを促進するために、1996年にごみの埋め立て税 (landfill tax) が導入された。

埋め立て税は埋め立てコストを引き上げることにより、廃棄物の発生を抑制し、リサイクルを促すことを目的に導入された。1996年10月以降、埋め立て処分を行う者は、受け入れた廃棄物量に応じて納税することとなった。税率は安定廃棄物とそれ以外の廃棄物の二種類に分かれている。しかしながら、埋め立て税は廃棄物の発生抑制を促すという評価がある一方で、不法投棄を増大させる懸念も議論されており、その効果については評価がわかれている。

このような経緯のもと、国民の環境保全の要求は高まっており、リサイクル率も近年向上しつつあるものの、廃棄物自体の総量も増加傾向にある。2001年度に地方自治体が処理した廃棄物の総量は2,820万トン、その内の90%近くが家庭ごみであるが、廃棄物の75%は埋め立て処理されており、2001年現在で、家庭ごみの約12%がリサイクル又は堆肥 (コンポスト) 処理されているに過ぎない。環境・食料・地方問題省では2005年度におけるリサイクル又はコンポスト率の目標値を25%と設定しているが、現在の段階では他のヨーロッパ諸国と比べてリサイクル率は低く止まっているのが現実である。

3 汚染管理の手法

近年の環境問題への意識の向上に対応し、「EPA1990」では従来の規則が統合され、ここに規定された総合的汚染規制制度の下、地方自治体が汚染対策業務を行うようになった。総合的汚染規制制度は、前出のBATNEECの適用により、土壌、大気、水質を含む環境一般への影響を管理するものであり、その対象は小規模な発電所、ガラス精製所、公営又は病院の焼却炉である。³⁸¹

但し、地方自治体の行う規制管理業務であっても、地方自治体は国務大臣が定める基準や必要条件を順守することを要求される。

上記の対象施設は、政府又は地方自治体の発行する許可証 (authorisation) なしに業務を行うことは認められず、許可の認定に不服がある場合は国務大臣に申し立てることができる。また、上記施設の運営上、許可した事項に違反する行為があると認められる場合には、政府又は地方自治体は、違反している内容を明記し、必要な措置を所定期間内に講ずるよう定めた執行通知書 (enforcement notice) を発行して、施設の管理者に命令することができる。また、たとえ法律に

³⁸¹ 政府(EA 若しくはSEPA)が対象とするのは石油精製所、鉄鋼所、大規模な化学薬品工場等である。

違反していない場合でも、環境に重大な影響を及ぼすような差し迫った汚染の危険性があると認められる時は、禁止通知書 (prohibition notice) を発行し、関連する施設の運営を強制的に停止させることができる。これらの通知に従わない場合には刑事罰の対象となり、施設の管理者は罰金または禁固刑に処せられる。

4 土壌汚染対策

「EPA1990」により、地方自治体はその管理する区域内において、土壌汚染の可能性がある地域の点検と汚染地区の登録をすることが義務付けられた。汚染地区の中で特に問題があると認められた地域は特別区域 (special site) に指定することができ、当該区域については、EA(スコットランドにおいては SEPA) の管理となる。また、それ以外の汚染地区については、当該地方自治体が管理を行う。

所管官庁より改善通知書 (remediation notice) を受けた場合には、土壌汚染に関与した者は、通知書の定める所定の手続きを履行しなければならない。通知書に対する不服申立ての手続きは、上記3の汚染管理の手続きに依る。

5 法定有害物の処理、悪臭・騒音等の苦情処理等

排出物や騒音等により健康に有害な影響を与え、公共又は個人の快適な生活や利益が侵害される場合や、一般的に生活の安全を妨害する原因となるような行為に関しては、地方自治体が管理規制している。

この対象範囲となるのは家屋・建築物から発せられる有害ガス・悪臭・発煙・埃・蒸気、ごみの堆積、物による悪臭又は家屋・建築物若しくは街中での車両又は各種の機械等からの騒音である。

これらを対象として、地方自治体から中止通知書 (abatement notice) を受けた者は、所定の期間内に通知書に定められた、必要な措置を講じなければならない。通知書に対する不服がある場合には、簡易裁判所 (magistrates) に申し立てることができる。また上記の有害物等により被害を受けている者は、簡易裁判所に訴える前に、地方自治体に対して直接訴えることもできる。なお「1996年騒音法 (Noise Act 1996)」の成立により、地方自治体は、夜間において、法で定める一定限度の範囲を超えた騒音であると認めた場合には警告通知書 (warning notice) を当該関係者宛てに通知し、騒音行為を止めさせることができ、また、この警告通知書の発行後は、令状なしに関係施設に進入し、騒音を発生している器物の差し押えをすることもできる。この捜査の際に、係員に対して捜査を妨害するような行為を働いた場合は、刑事罰に処せられることになる。

6 大気汚染防止対策

冬季におけるスモッグの発生を抑える目的で定められた「1956年大気浄化法 (the Clean Air Act 1956)」の規定を改訂する形で「1993年大気浄化法 (the Clean Air Act 1993)」が成立すると、煙突から出る黒煙 (dark smoke) の排出が禁止されるとともに、煤煙の排出量に対する制限等が設けられた。また、所定の排出規制区域 (smoke control area) における煙の排出は禁止となり、

車両から排出される排気ガス量の監視を地方自治体が行うようになった。但し、排気ガス量の基準は、国務大臣が定めることとされている。

「1995 年環境法 (The Environmental Act 1995)」により、地方自治体は、その所管する地域の大気汚染の現状分析と、将来にわたる汚染防止・浄化策を策定する責任を有するようになった。これにより、地方自治体は大気汚染が見られた区域を大気汚染防止区域 (air quality management area) に指定することができ、その区域の大気汚染の改善を図るための行動計画を定め、大気の浄化へ向けた取組をすることとされた。

英国では現在、1997 年に温室効果ガスの排出規制に関する問題を協議した京都会議 (気候変動枠組み条約第三回締約国会議) で定められた削減目標 (英国においては年間の二酸化炭素排出量を、2008 ~ 2012 年の間に 1990 年レベルから 12.5%削減したものにすること) を達成するため、EU 諸国と協調して取り組んでいる。1999 年 7 月末に成立した「1999 年汚染防止管理法 (The Pollution Prevention and Control Act 1999)」も、一つには EU の統合指令に合わせることを目的としたものであるが、そこではエネルギー効率の向上を目指すとともに、2010 年迄に年間 300 万トンの二酸化炭素の排出を削減すること等が目標として盛り込まれている。地方自治体が管理している大気汚染防止を目的とした規制対象となっている排出設備の一部についても、この目標を達成するためにより厳しく基準が見直された。その成果として、2000 年時点の二酸化炭素の産業部門からの排出量は 1993 年のほぼ 8 割に減少している。

7 食品の衛生管理

食品の安全性及びその衛生管理については「1990 年食品安全法 (Food Safety Act 1990)」が主に規定している。

食品の安全性について、従来国レベルでは、農業・漁業・食料省 (Ministry of Agriculture, Fisheries and Food 当時) が所管していたが、食品の安全性よりも生産者の保護により重きを置いているという批判が一般に強かった。こうした中 BSE (牛海綿状脳症) 等の問題に対する措置として、「1999 年食品基準法 (Food Standards Act 1999)」が制定され、これによって、食品基準庁 (Food Standards Agency) が設置された。更に BSE 及び口蹄疫への対応についての批判を契機として、2001 年 6 月に農業・漁業・食料省は組織改変され、食品衛生については新たに環境・食料・地方問題省 (Department for Environment, Food and Rural Affairs : DEFRA) が所管することとなった。

地方自治体においては、食品の衛生管理は、ユニタリー、大都市圏ディストリクト、ロンドン区又はディストリクトが所管している。人間の食物に係る販売、輸入、製造、輸送、保管、調理、包装、陳列、給仕、配等の一切の食物に関わる活動について適切な衛生管理がなされているか否かを監視・検査するのが地方自治体の責務であり、通常、地方自治体の環境保健検査官 (environmental health inspectors) がその業務を行う。その際、規制や基準に違反する事例が認められた場合には、その程度に応じて、改善通知書 (improvement notice) や緊急停止通知書 (emergency prohibition notice) を発行し、事態の改善・収束にあたる。また、伝染病に関わるケースの場合、NHS 等の関係機関と連携して検査活動が行われる。

この他、地方自治体は屠殺場の衛生状態の管理等も行っている。

なお、EU の規制に影響を受けた「1990 年食品安全法」により、健康に有害な食品の納品や、規制に反する食品の販売を行った場合には、刑事罰の対象となる。

8 動物衛生（動物が発生源となる伝染病の管理）

「1981 年動物衛生法（The Animal Health Act 1981）」により、動物の移動・輸入による特定伝染病の発生と拡大を防止することが定められた。これに基づき、地方自治体は警察及び環境・食料・地方問題省と協力しながら業務にあたるのだが、伝染病の発生が確認された場合には、地方自治体の検査官が認める許可証がなければ、その動物の移動は禁止される。なお検査官は、病気の発生の有無、許可した事項に違反する行為がないかどうかを調査することができ、法令に違反する行為が発見された場合には、その行為については、刑事罰の対象となる。

第4節 その他の制度

1 地方自治体の環境管理・監査スキーム

（1）概要

1993 年6月 29 日の EU 規則「産業部門における共同体環境管理・監査スキームへ企業の任意参加を認める理事会規則（Council Regulation(EEC) No1896/93 of 29 June 1993 allowing voluntary participation by companies in industrial sectors in a Community Eco-management audit scheme）」が採択され、「環境管理スキーム（Eco-Management and Audit Scheme、以下「EMAS」とする）」への製造業、電力・エネルギー、廃棄物処理といった特定の産業部門の企業の任意の参加が求められるようになった。但し、産業分野を特定することなく、他の分野の企業や、政府機関、地方自治体等へも門戸は開かれていた。実際、この規則の第 14 条には、流通業や公共サービス部門へも EMAS との類似の制度が試験的に導入されることが望ましいと謳われていた。

英国では、EMAS の適用開始と同時に、他のヨーロッパ諸国に先駆けて、地方自治体部門を対象にした「地方自治体 EMAS（Local Authority Eco-Management and Audit Scheme、以下「LA-EMAS」とする）」が 1995 年4月に制度化された。制度確立の背景には、LA-EMAS がローカルアジェンダ 21 の策定、及びその実施と運用に際して有効な手段であると強く認識されていたことがある。³⁸²

³⁸² ローカルアジェンダ 21 とは、1992 年のブラジルのリオデジャネイロで行われた地球環境サミットで採択されたテーマである「持続可能な開発・発展」の考えに沿って、地方自治体が作成する地域の自然や生活環境の保全と街の発展に向けての行動計画である。それは、環境保全の側面からのみ構想される環境基本計画的なものではなく、環境に配慮しつつも、環境分野にとどまらず、地域開発等の他の分野との関連や利害の調整を十分に配慮したもので、言わば、総合的な見地からみた地方自治体の行動戦略と捉えられるものである。LA-EMAS は、その行動計画の策定にあたって、効果的に計画を達成していくための有力な手段として位置づけられている。

(2) 地方自治体における EMAS 及び ISO の取得状況
 地方自治体における EMAS 及び ISO の取得状況は以下のとおりである。

ア EMAS

英国の地方自治体における 2002 年 9 月現在の EMAS(LA-EMAS を含む)の取得状況は、下の図表 13 - 4 - 1 のとおりであり、合計で 12 団体である。

【図表 13 - 4 - 1 EMAS 取得地方自治体】³⁸³

地方自治体名	取得年月	種類
ロンドン・バラ・オブ・サットン・カウンシル(London Borough of Sutton Council)	1996 年 2 月	EMAS
ストラトフォード・オン・エイヴォン・ディストリクト・カウンシル(Stratford-on-Avon District Council)	1997 年 3 月	EMAS
ルーズ・ディストリクト・カウンシル(Lewes District Council)	1999 年 6 月	EMAS
レスター・シティ・カウンシル(Leicester City Council)	1999 年 7 月	EMAS
ハイ・ピーク・バラ・カウンシル(High Peak Borough Council)	2001 年 9 月	EMAS
カークリース・メトロポリタン・バラ・カウンシル(Kirklees Metropolitan Borough Council)	2002 年 5 月	EMAS
リーズ・シティ・カウンシル(Leeds City Council)	2002 年 7 月	EMAS
ストラウド・ディストリクト・カウンシル(Stroud District Council)	1999 年 3 月	LA-EMAS
ノッティンガム・シティ・カウンシル(Nottingham City Council)	2000 年 3 月	LA-EMAS
ザ・ロイヤル・バラ・オブ・ウインザー・アンド・メイデンヘッド(The Royal Borough of Windsor & Maidenhead)	2000 年 7 月	LA-EMAS
アイル・オブ・アングルジー・カウンティ・カウンシル(Isle of Anglesey County Council)	2000 年 11 月	LA-EMAS

イ ISO14001

英国の地方自治体における 2002 年 9 月現在の ISO14001 の取得状況は、次ページの図表 13 - 4 - 2 のとおりであり、合計で 20 団体である。³⁸⁴

³⁸³ <http://www.emas.org.uk/>に基づいて、作成。

³⁸⁴ 地方自治体の一部業務のみ認証を受けているものや当該地方自治体の関連機関も含む。

【図表 13 - 4 - 2 ISO14001 取得地方自治体】³⁸⁵

地方自治体名	取得年月	地方自治体名	取得年月
ハンブルトン・ディストリクト・カウンシル (Hambleton District Council)	1997年5月	レスター・シティ・カウンシル (Leicester City Council)	2000年1月
ニューカッスル・アポン・タイン・シティ・カウンシル (New castle-upon-Tyne City Council)	1997年11月	ストーク・オン・トレント・シティ・カウンシル (Stoke on Trent City Council)	2000年1月
ロンドン・バラ・オブ・サザーク (London Borough of Southwark)	1998年1月	ノーザンバーランド・カウンティ・カウンシル (Northumberland County Council)	2000年4月
ロンドン・バラ・オブ・カムデン (London Borough of Camden)	1998年5月	ニース・ポート・タリボット・カウンティ・バラ・カウンシル (Neath Port Talbot County Borough Council)	2000年6月
ロンドン・バラ・オブ・グリニッジ (London Borough of Greenwich)	1998年10月	ボルトン・メトロポリタン・バラ・カウンシル (Bolton Metropolitan Borough Council)	2000年6月
ストラウド・ディストリクト・カウンシル (Stroud District Council)	1998年11月	ブラックプール・バラ・カウンシル (Blackpool Borough Council)	2000年8月
マンチェスター・シティ・カウンシル (Manchester City Council)	1999年3月	カマーセンシャー・カウンティ・カウンシル (Carmarthenshire County Council)	2000年11月
ケンブリッジ・シティ・カウンシル (Cambridge City Council)	1999年5月	ハートフォードシャー・カウンティ・カウンシル (Hertfordshire County Council)	2000年12月
ダヴェントリー・ディストリクト・カウンシル (Daventry District Council)	1999年5月	ミッド・サフォーク・ディストリクト・カウンシル (Mid Suffolk District Council)	2001年5月
ロンドン・バラ・オブ・レッドブリッジ (London Borough of Redbridge)	1999年8月	ロンドン・バラ・オブ・ブレント (London Borough of Brent)	2001年9月

(3) EMASとISO14001との比較

EMASとISO14001の主な違いとしては、以下の3点が挙げられる。

ア ISO14001は、世界中のあらゆる組織に適用可能な国際規格であるのに対して、EMASはEUの枠内で主に企業を対象にした制度であること。

イ ISO14001の目的は、環境管理システムの向上を意図しているのに対し、EMASは継続的な環境関連サービスの改善に資するように考えられていること。

ウ ISO14001が環境管理システムに関する規格であるのに対して、EMASは環境管理システムの確立を図ると同時に、サービス提供後の自己評価作業、外部の専門家らによる検証とチェック、また、検証後の報告書を一般に向けて公開することを義務づける等、総合的なサービス供給の枠組みとして考えられている。よって、ISO14001の規格は、EMAS確立のための重要な構成要素と見ることできる。

また、両規格とも、現在、労働党政権が地方自治体の行政サービスの改善のために取り組んでいるベスト・バリュー制度³⁸⁶下においても、環境サービス分野におけるサービスの継続的な改善を達成するための有効なマネジメントモデルとして、政府からも推奨されている。

³⁸⁵ <http://www.emas.org.uk/>に基づいて、作成。

³⁸⁶ 第8章を参照。

第 14 章 英国における教育制度

第 1 節 これまでの流れ

1 1970 年頃まで

イングランドにおける教育は、オックスフォードやケンブリッジをはじめとする所謂「古い大学」と言われる、教会と密接に結びついた伝統的な大学とそこでの教育を受ける準備のための私立中等学校³⁸⁷等、一部の特権的階級を対象にしたもののみから構成されるとい時代が長く続いた。

近世に入って一般市民への教育も行われ始めたが、ビクトリア女王の治世前までは、教育は特権的又は裕福な少数の人々を対象としてしか提供されていなかったため、それ以外の人々に対しては教会等の民間セクターが中心となったボランティア学校において初等教育が行われていた。³⁸⁸

今日の英国においては、公的教育のなかで地方自治体が所掌するのは、初等中等教育であるため、本章では初等中等教育を中心に概観する。

公的な初等中等教育の供給に関する最初の計画的な試みは、19 世紀中頃より行われているが、現在の教育システムの基本となっているのは、「1944 年教育法 (Education Act 1944)」である。これにより国務大臣は、イングランド及びウェールズの教育に関して責任を持ち、国家の方針に従って地方教育当局 (Local Education Authority) が効果的な教育サービスを提供するよう、監督することになった。すなわち、実際に学校運営をするのは地方教育当局であるが、基本計画の策定及び全体の教育に対する責任は、政府にあることとなった。

2 1970 年代から 1990 年代半ばまで

1970 年代に入り、英国は経済の停滞等の「英国病」と呼ばれる問題に直面し、教育水準の低下も問題になった。これを改善する教育改革も国の重要な施策の 1 つとなり、サッチャー政権下で大きな動きを見せた。その集大成が、「1988 年教育改革法 (Education Reform Act 1988)」であり、同法に基づき、ナショナル・カリキュラムが導入されるとともに、市場原理導入による学校間の競争促進、自主的な学校運営、親の学校選択の拡大、ナショナル・カリキュラム・テストの結果公表等の方法で、生徒の学力向上が目指された。

またこの改革により、教育システムの編成及び管理の基本的な変更も行われた。学校理事会の責任は強化され、政府からの補助金も直接国から学校理事会へ与えられることとなった。これに対して、地方教育当局の権限と役割は大幅に削減され、人件費等を所定の基準に基づいて各校へ配分する機能を担う程度になった。更に、継続教

³⁸⁷ 「パブリック・スクール (public school)」と一般に呼称される。

³⁸⁸ 当時、中等教育については国家レベルにおける構想はなかった。

育カレッジ (further education college) 及びシックス・フォーム・カレッジ(sixth form college)も地方教育当局の所管外となり、これらに対する補助金は特殊法人 (quangos) から配分されることになった。

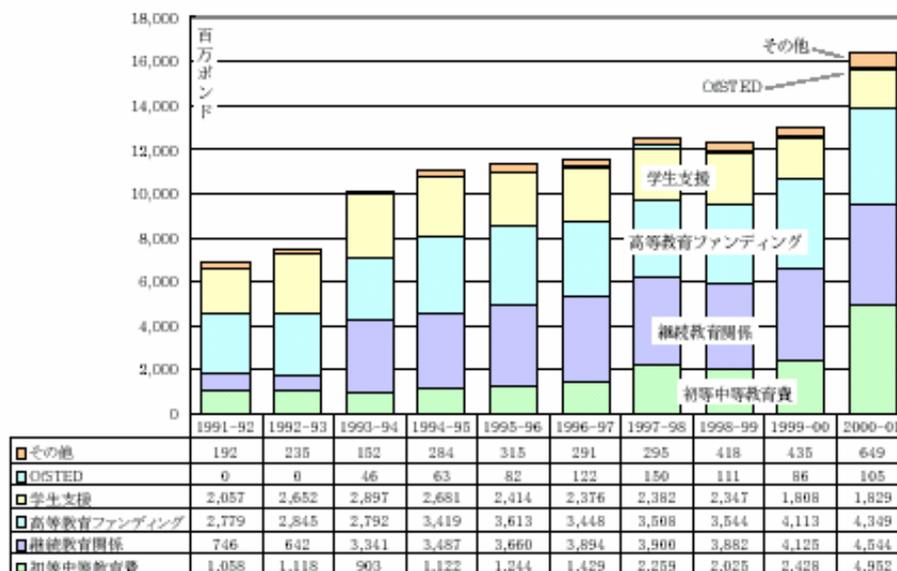
この改革により、サッチャー保守党政権成立当初は3割程度であった、義務教育終了後のそれ以降の過程への進学率は、1990年代半ばには約7割と大幅に伸びた。

3 現在まで

「教育、教育、そして教育」³⁸⁹と教育政策を重視して1997年に誕生したブレア労働党政権は、基礎学力の向上を重視し、すべての人が公平に教育を受けることができるように教育政策の見直しを行った。同政権の第1期(1997年~2001年)ではとりわけ初等教育における学力向上に重点が置かれ、小学校低学年(第1及び第2学年)における30人学級の実現(2001年9月で99.5%達成)、読み書き計算教育の徹底等に成果をあげている。第2期目は中等教育改革に重点を移し、学校の多様化、弾力化による教育の活性化を図っている。また、同政権は、市場原理を認めつつも教育政策における地方自治体の役割を重視しており、地方教育当局が学校の教育水準向上への支援や協力できるよう、その権限及び役割の見直しを行い、官・民のパートナーシップ確立を目指している。

なお参考までに、イングランドの教育関係予算の推移を示す図表14-1-1を以下に掲げる。

【図表14-1-1 イングランドの教育・訓練予算の推移】³⁹⁰



³⁸⁹ 1997年総選挙時のブレア労働党党首による選挙演説の結び文句として、繰り返し利用された。

³⁹⁰ 「英国の教育」(財)自治体国際化協会) P.22より抜粋。

第2節 教育行財政関係組織

1 概観

教育行政については、教育・技能省（Department for Education and Skills : DfES）が初等中等教育及び高等教育並びに生涯教育を所管している。大学は、独立法人であり³⁹¹、政府は補助金の交付を通じて高等教育に関する一般的な方針や条件を指示する等、間接的に関与している。補助金の交付にあたっては、高等教育、継続教育とも教育・技能省が直接に交付するのでなく、特殊法人が行っている。

また、教育行財政分野におけるその他の主な組織として、学校や地方教育当局（Local Education Authorities : LEA）の監査を行う教育水準局（Office for Standards in Education : OfSTED）、各学校の管理・運営を行う学校理事会（school governing bodies）等がある。

2 教育・技能省（Department for Education and Skills : DfES）³⁹²

英国政府の教育部門は近年めまぐるしい組織改革を繰り返している。1992年に従来の教育・科学省（Department of Education and Science）から科学部門が切り離され、教育省（Department for Education）となり、1995年には教育と職能訓練についての一貫した制度の創設を目指し、旧教育省と旧雇用省の一部が統合されて教育・雇用省となった。しかし2001年の総選挙後、雇用部門が再び切り離されて、雇用・年金省（Department for Work and Pensions）に移行し、教育・技能省が創設された。

教育・技能大臣（Secretary of State for Education and Skills）は国の教育政策の遂行のため、地方教育当局を指揮・監督する権限を有しており、年間授業日数や学校施設の管理・運営に関する一般的な基準、ナショナル・カリキュラムの内容及びその到達度の基準、公立学校教員の給与や勤務条件に関する基準、教員養成課程の認可基準等を定める。

また、財政面では、地方教育当局の予算を承認し、教育関係機関への補助金の交付等を行っている。

3 特殊法人(quangos)

教育分野には、政府予算で運営されるが、日常業務については政府の指揮・監督は受けない「quangos (quasi autonomous national government organisations)」と通称

³⁹¹ 原則として各大学は独立法人として管理・運営について自治を有している。

³⁹² スコットランドではスコットランド自治政府（スコットランド教育省（Scottish Executive Education Department）及びスコットランド企業・生涯学習省（Scottish Executive Enterprise and Lifelong Learning Department））が、ウェールズではウェールズ議会が、北アイルランドでは北アイルランド自治政府（北アイルランド教育省（Department of Education of Northern Ireland）及び北アイルランド雇用・学習省（Department of Employment and Learning of Northern Ireland））が教育行政を所管している。

される特殊法人が設置されている。主なものとして、教育水準局、国からの補助金を高等教育機関に配分する高等教育財政カウンスル(Higher Education Funding Council : HEFC)、ナショナル・カリキュラムに係る具体的な業務を行う資格カリキュラム機構(Qualifications and Curriculum Authority : QCA)や各種の諮問機関がある。

教育水準局は1992年に設置され、教育の質、達成度、財政面等について学校の監査を行っている。また1997年からは、地方の教育行政の効率化を図るため、地方教育当局に対しても監査を実施している。ブレア労働党政権は、教育水準の向上や改善を図るため、同局の監査結果に基づき、政権発足時から一部の問題校の名前を公表する等、個別の学校教育の改善について厳しい姿勢を見せている。更に「1998年学校水準・枠組法(School Standards and Framework Act 1998)」では、国務大臣(現在は教育・技能大臣)が地方教育当局に対して直接問題校の閉校を命じる権限が与えられている。

4 地方教育当局(Local Education Authorities : LEA)

教育は地方自治体の歳出の中で最大の地位を占めるサービスであり、その所管は地方教育当局にある。1960及び1970年代を通じて、地方教育当局は初等中等教育及び継続教育の分野において学校の設置、維持・管理や教員の採用・配置等に大きな役割を担っていた。

しかし、1980年代に入ると、サッチャー保守党政権は公共サービスへの競争原理の導入、行政のスリム化、公的関与の縮小等の政策に基づき、地方教育当局の権限を縮小した。特に「1988年教育改革法」に基づき導入された公立学校の「自主的学校運営」により、地方教育当局は予算を各学校に配分する義務を負うものの、配分された予算は学校が独自に執行できるようになり、予算の運用権は学校側に委譲されることとなった。また、教職員についても各学校がその予算の範囲内で自由に任用できることになったため、地方教育当局は形式的な雇用者ということになった。

更に地方教育当局の権限縮小は、高等教育及び継続教育においても進められ、従来、地方自治体が設置及び維持・管理していた公営のポリテクニクや高等教育カレッジ(high education colleges)等の高等教育機関は、「1988年教育改革法」により独立法人化され、直接、国から補助金の交付を受けることになった。また、「1992年継続・高等教育法(Further and High Education Act 1992)」により、地方教育当局の所轄であった継続教育カレッジやシックス・フォーム・カレッジも独立法人化され、国から補助金の交付を受けることになった。

しかし、保守党政権を引き継いだブレア労働党政権は教育における地方教育局の役割を見直しており、地方教育当局が学校の教育水準の向上や地域における学校選択の多様化のために学校関係者とのよりよいパートナーシップが構築できるよう、その権限、役割の強化を図っている。

5 学校理事会 (school governing bodies)

学校の管理・運営は、保護者、地方教育当局、財団、教員及び地域の代表と校長で構成される学校理事会が行っている。

学校理事会は、「1944年教育法 (Education Act 1944)」により法的に認められた後、権限の拡大や理事構成の変更等を経て、現在「1998年学校・水準枠組法 (School Standards and Framework Act 1998)」に基づき、全ての公立学校に設置されている。

理事の任期は4年で、その構成は「1998年学校・水準枠組法」に基づき、図表 14 - 2 - 1のとおり、学校の種類や生徒数によって異なる。なお保護者及び教員、地域の代表はそれぞれ選挙で選出される。また議長及び副議長は選挙で選ばれるが、学校の被雇用者は立候補できない。

【図表 14 - 2 - 1 学校理事会構成員数】³⁹³

コミュニティ学校の理事会の構成員の内訳				
	中等学校		小学校	
	生徒数600人以上	600人未満	児童数100人以上	100人未満
保護者の代表	6	5	4 or 5	3
地方教育当局の代表	5	4	3 or 4	2
教員の代表	2	2	1 or 2	1
職員の代表	1	1	1	1 or 0
地域の代表	5	4	3 or 4	2
校長	1	1	1	1

自主（政府管理）学校の理事会の構成員の内訳				
	中等学校		小学校	
	生徒数600人以上	600人未満	児童数100人以上	100人未満
保護者の代表	6	5	4 or 5	3
財団	5	4	3 or 4	2
地方教育当局の代表	4	3	3	2
教員の代表	2	2	1	1
職員の代表	1	1	1	1 or 0
地域の代表	2	2	1	1
校長	1	1	1	1

自主（政府補助）学校の理事会の構成員の内訳				
	中等学校		小学校	
	生徒数600人以上	600人未満	児童数100人以上	100人未満
保護者の代表	3	2	1 or 2	1
地方教育当局の代表	2	1	1 or 2	1
教員の代表	2	2	1	1
職員の代表	1	1	1	1 or 0
校長	1	1	1	1

ファンデーション学校の理事会の構成員の内訳				
	中等学校		小学校	
	生徒数600人以上	600人未満	児童数100人以上	100人未満
保護者の代表	7	6	5 or 6	4
財団	5	4	3 or 4	2
地方教育当局の代表	2	2	2	2
教員の代表	2	2	1	1
職員の代表	1	1	1	1 or 0
地域の代表	3	2	1	1
校長	1	1	1	1

"School Standard and Framework Act 1998, Schedule 9"

³⁹³ 「英国の教育」(財)自治体国際化協会) P.39 より抜粋。

学校理事会と校長の関係だが、基本的には学校理事会が当該学校の管理・運営の意思決定機関であり、校長がその執行機関という関係にある。

更に「1988年教育改革法」により、各学校理事会に予算の運用権が地方教育当局から委譲され、その結果、地方教育当局の役割は各学校の生徒数を基準にして人件費等の学校予算を配分するのみとなった。

この配分された予算は、用途が特定されておらず、各学校の理事会の決定により執行できる。そのため、学校ごとに予算の範囲内で教員定数を定めることもできるようになった。³⁹⁴このように学校理事会の権限は、予算の運用、教職員の採用・解雇、校長の任命、教育内容、規律等の教育方針の決定等にその対象も拡大され、学校の管理・運営に関する実質的な責任を負うようになった。

このような自主的学校運営により、教育に対する学校理事会の責任が強まるとともに、学校の独自性を出せるようになった。また生徒数が多ければ多いほど、各学校に予算が多く配分されることから、各学校の自主性を尊重しつつ学校間の競争を促すことにより、よりよい教育サービスの提供を図ることが可能になった。

一方で、教育の成果等に対する各学校の責任が非常に重くなっていることから、学校運営の自由に対するその責任及び教育の成果を点検するため、学校に対する監査制度が強化されている。

第3節 学校教育制度

1 初等中等教育制度の概要

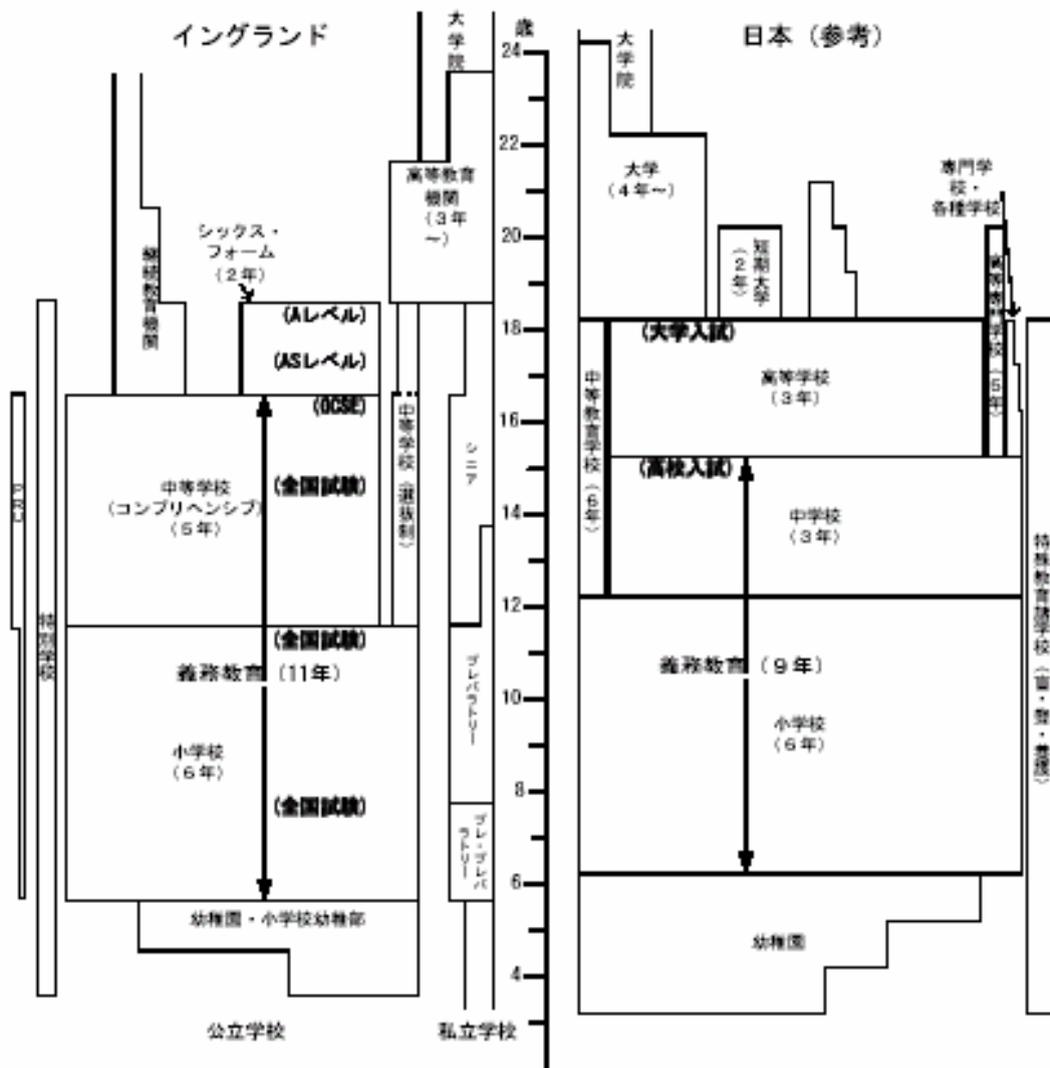
英国の初等中等教育には、公費により設置・維持される公立学校（maintained schools 若しくはstate schools）と公費補助を受けない私立学校（independent schools）がある。

義務教育は小学校6年、中等学校5年の、計11年間行われ、その後の高等教育に進むまでに2年間の任意教育期間がある。よって大学進学年齢は通常、日本と同じ18歳からとなる。また教育年度は9月に始まり7月に終わる。

なお、次ページにイングランドの学校の系統図を図表14-3-1として、参考に掲げる。

³⁹⁴ 教員の雇用者は形式的には地方教育当局であるが、実質的な任用権は学校理事会に与えられている。

【図表 14-3-1 イングランドの学校の系統図】³⁹⁵



(1) 公立学校

公費によって維持されている公立学校の教育は、3歳～18歳までの15年間で、幼稚園若しくは小学校幼稚部2年、小学校6年(5～11歳)、中学校7年(11歳～18歳)というのが最も基本的なパターンであり、5～16歳までの11年間は義務教育になる。

³⁹⁶ 中等学校はさらに、義務教育段階の5年間と義務教育後の2年間(シックス・フォーム(sixth form))に区分される。

公立学校の運営・維持に関する職員の給与、施設・設備費、学校給食費、教科書代等のほとんどの経費は、地方教育当局が配分する国からの補助金で賄われている

³⁹⁵ 「英国の教育」(財)自治体国際化協会) P.14より抜粋。

³⁹⁶ 義務教育は、必ずしも就学義務を意味するものではないため、児童を学校に通わせないで家庭で教育を行っているケースもある。この場合、地方教育当局がその教育が適切かどうかを監督する義務を負う。

ため、住民はほとんど無償で公立学校での初等・中等教育を受けることができる。

ア 公立学校の種類

公立学校は、その元来の設置形態等に基づき、現在以下の4つのタイプに分けることができる。

(ア) コミュニティ学校 (community schools)

地方教育当局が経費を負担するとともに、土地・建物も所有する。また職員の雇用者となる。全公立学校の約2/3を占める。

(イ) 自主(政府補助)学校 (voluntary aided schools)

運営費は地方教育当局が負担するものの、施設の維持管理は学校が負担する。財団(教会が多い)が学校運営委員会 (governing bodies) の多数を占め、職員は学校理事会が雇用する。

(ウ) 自主(政府管理)学校 (voluntary controlled schools)

運営費は地方教育当局が負担する。施設については学校が所有するものの、その維持管理は地方教育当局が負担する。財団が学校理事会の一部を占めるが、職員は地方教育当局が雇用する。

(エ) ファンデーション学校 (foundation schools)

保守党政権時代に設立された国庫補助学校 (grant-maintained schools) の廃止に伴い、その受け皿として制度化されたもので、地方教育当局が運営主体であるものの、学校が職員を雇用する等、一定の自主権を有する。

イ 就学前教育

就学前教育は3歳児及び4歳児を対象とする。日本のような独立した幼稚園 (nursery schools) もあるが、小学校に幼稚部 (nursery classes within primary schools) が併設されていることが多い。また、義務教育直前の学級は就学前学級 (reception class) と呼ばれる。

政府は、就園を希望する全4歳児の無償幼児教育を可能にすることを公約に掲げていたが、これを事実上達成し、更に3歳児にもその対象を広げることを公約としている。その結果、就園率は2000年の44%から2002年の70%に上昇している(2004年までに達成を目標としている。)

この他に私立の幼稚園やプレイグループ (playgroup)³⁹⁷、チャイルドマインダー

³⁹⁷ 地方自治体に登録されていて、ボランティアの保護者等によって運営されている。

(childminder)³⁹⁸等、有料で受け入れている保育施設もある。

ウ 初等教育

初等教育は5歳から11歳までの6年間で、ほとんどが6年制の小学校(primary schools)で行われる。小学校は更に、1～2年生の低学年(infant)と3～6年生の高学年(junior)の2つの段階に区分される。また、小学校が低学年学校(infant schools)と高学年学校(junior schools)に分かれている地域も一部にはある。

更に、first school(5歳～8歳又は9歳)とmiddle school(8歳又は9歳～12歳又は13歳)に区分しているところもある。

エ 中等教育

中等教育は中等学校での教育(11歳から18歳までの7年間)のうち、16歳までの義務教育段階を指す。

(ア) コンプリヘンシブ・スクール(comprehensive schools)

中等教育のほとんどはコンプリヘンシブ・スクールと呼ばれている総合制中等学校で行われている。同スクールは、義務教育段階の前期5年と義務教育後の後期2年の課程(一部には、義務教育段階のみのところもある。)からなり、原則として無試験で入学できる。科目の選択肢も広く、生徒の能力・適性等に応じた教育を提供している。

(イ) グラマー・スクール(grammar schools)

成績上位者を選抜試験により入学させ、高等教育進学を目指すグラマー・スクールも一部には存在するが、「初等教育終了時点での選抜を早すぎる」とするブレア労働党政権の考え方により、同スクールは縮小の方向に向かっている。³⁹⁹

(ウ) スペシャリスト・スクール(specialist schools)

スペシャリスト・スクールは基本的には普通中等学校と変わらないが、標準的な科目に加えて、専門とする科目(技術、外国語、スポーツ、芸術、理科、工学、ビジネスと起業、数学とコンピュータ)を週に数時間多く教える。

公立の中等学校が同スクールになるためには、政府へ申請(5万ポンドの民間資金と調達の見込、4年間の事業計画の作成、他の学校や地域とのパートナーシップを条件とする。)を行い、認定を受ける必要がある。認定後は政府から補助金として10万ポンドの設備費と1人当たり年間123ポンド(1,000人を上限とする)が交付される。

³⁹⁸ 私設の保育所である。

³⁹⁹ 同校の廃止には保護者の投票による過半数の賛成が必要とされていること、またその投票実施に至るための保護者の1/5の署名が必要であること等から、実際には労働党政権の思惑通り、同校の縮小は進んでいない。

なお同スクールは全国共通学力試験において、一般にコンプリヘンシブ・スクールよりも成績の伸び率が高いこと等から、ブレア労働党政権は中等学校のスペシャリスト・スクール化を推進しており、2002年9月には308校が新規認定され、約1,000校近くが存在する（計画では2005年までに1,500校にするとしている。）。

（エ）シティー・テクノロジー・カレッジ（city technology colleges）

シティー・テクノロジー・カレッジは主として都市部の全ての生徒に開放され、科学技術や数学等に重点を置いた教育を提供している。同カレッジは、地方教育当局の管轄外の私立学校で、政府からの補助金及び企業等からの資金により運営されているが、ナショナル・カリキュラムは適用される。同カレッジは、1986年から実験的に導入され、「1988年教育改革法」によって正式に設置が認められた。しかし、同カレッジはあまり普及しておらず、2002年現在、その数は15校である。

オ 継続教育（further education）

16歳で義務教育を修了した者はその約65%がフルタイム教育を、約11%が政府による職業訓練を受け、また約18%が就職している。

この段階での教育は、16歳後教育（post-16）として、継続教育に含まれる。

（ア）シックス・フォーム（sixth form）

シックス・フォームは、中等学校の最後の2年間として行われる教育機関で、大学進学のために必要な大学入学資格上級（GCE⁴⁰⁰-A レベル）及び準上級（GCE-AS レベル）試験のための教育を提供している。

シックス・フォームへの入学にあたっては、義務教育終了段階でのGCSEの成績を要件とすることが多い。なお、シックス・フォームは継続教育カレッジの1つであることから、地方教育当局が管轄しておらず、継続教育財政カウンシル（Further Education Funding Council）がその経費の配分等を行っている。

この他に同様の組織として、義務教育課程とは独立したシックス・フォーム・カレッジ⁴⁰¹がある。また、継続教育カレッジを卒業した後に大学に進学するというパターンもある。その他の継続教育カレッジがある。

（イ）継続教育カレッジ

継続教育カレッジは、農芸カレッジ、商業カレッジ、技術カレッジ、芸術デザイン・カレッジ等の様々な教育機関の総称であり、主に大学進学を志望しない生徒のために義務教育後の職業教育を提供している（16歳～18、19歳が対象）。学生は、通常の間帯のほか、昼夜を含めて週に何回か通学する形式等、短時間制で通うこともできる。

⁴⁰⁰ General Certificate of Education の略、大学入学資格。

⁴⁰¹ 同じく大学進学のための試験準備教育を提供する。

この他、「全国一般職業資格 (General National Vocational Qualifications、以下「GNVQ」とする)」を取得するための課程も提供されている。GNVQ は、特定の職業に関わる訓練を受けるための準備として、その職業に関する一般的な知識や技能を修得することを目的とする資格である。科目としては、芸術・デザイン、建設、メディア、ビジネス、小売業、観光、レジャー・レクリエーション等がある。各科目に初級 (Foundation)、中級 (Intermediate)、職業Aレベル (Vocational A-levels) の3つのレベルがあり、職業Aレベルの場合、大学入学資格上級 (GCE-A) レベルと同様に扱われ、それぞれのレベルにおいて、優、良、可の評価が行われる。

(2) 特別学校 (special schools)

特別学校は、「特別な教育的ニーズ (Special Education Needs)」を必要とする児童生徒のための教育機関であり、「1996 年教育法 (Education Act 1996)」に基づき、設置されている。

なお、「特別な教育的ニーズ」とは、以下の3つのうちのいずれかの学習上の困難を持つために、特別な教育上の提供を必要とすることを指す。

- (ア) 同年齢のほとんどの児童と比較して、学習に際してとても大きな困難を有すること (但し、英語を母国語としないことを理由に学習上の困難とはされない)
- (イ) 同年齢の児童のために通常提供される教育設備の利用が障害により妨げられていること
- (ウ) 義務教育年齢の達しない場合で、上記 (ア) 若しくは (イ) に該当しそうなこと

(3) 私立学校

私立学校は、「1996 年教育法」で「5人以上の義務教育段階における児童生徒を受け入れる学校で、地方教育当局により運営される公立学校及び特別学校以外の学校」と定義されている。

よって私立学校には様々な段階・種類のものがあり、5歳児以下を対象とする幼稚部 (nursery)、5歳~7歳児のためのプレ・プレパトリー・スクール (pre-preparatory schools)、7歳~11歳又は13歳のためのプレパトリー・スクール (preparatory schools)、11歳又は13歳~16歳又は18歳のためのシニア・スクール (senior schools)、16歳~18歳のシックス・フォームがある。また、伝統的な私立中等学校であるパブリック・スクール (public schools) も含まれる。

私立学校は公費補助を受けていないため、維持・運営費は授業料等の収入により賄われている。また、ナショナルカリキュラムについては考慮することが求められるものの、適用する義務はない。

なお、私立学校となるに当たっては、教育・技能省の任命する私立学校登録官 (Registrar of Independent Schools) による登録を受ける必要があるとともに、最終的な登録前には教育水準局の監査を受ける義務もある。

(4)授業の期間・形態

授業は、土・日を休日とする週5日制、学期は9月から始まる3学期制で、1学期(9月上旬～12月中・下旬)、2学期(1月上旬～イースター休暇(年により3月又は4月))及び3学期(イースター休暇～7月下旬)となっている。学期間に長期休暇(クリスマス休暇、イースター休暇及び夏季休暇)があるほか、各学期中に1週間程度の間休み(ターム)が設けられている。

小学校は一般的に学級担任制で、すべての教科を1人の教員が教えている。また、生徒全体の能力別編成や教科ごとの能力別編成はほとんど行われていないが、児童の能力に応じた様々な教授方法は実施されている。

中等学校は教科担任制で、一般的に能力別編成が行われており、義務教育の最後の2年間は、生徒の能力・適性・進路等に応じた選択教科が設けられ、幅広い選択肢が提供されている。

学級規模は、小学校低学年については30人以下とする方針が強く打ち出され、2001年9月で99.5%の達成率となっている。

(5)親の学校選択

サッチャー保守党政権は、学校間の競争による学校の活性化、教育水準の向上を図るべく、親に対して学校選択の自由を認めた。これは、「1988年教育改革法」で、公立学校は、学校の定員を超える場合以外は親の希望を拒否できないことや各学校の定員を最大限に設定することが定められていることに基づくものである。しかし、その結果として、人気校の定員オーバーや不人気校の定員割れ等、学校間に格差が生じた。これを受け、1997年に成立したブレア労働党政権は、学校経営における地方教育当局の役割の強化、地域ごとのパートナーシップによる学校運営の導入、スペシャリスト・スクールの増設等を推進し、各生徒の個性に応じた学校選択の幅の拡大に取り組んでいる。

2 ナショナル・カリキュラム及び資格試験

英国では、「1944年教育法」により宗教教育を行うことが義務付けられていたほかは、国家レベルでの教育課程に係る基準はなく、教育課程は基本的に地方教育当局(実質的には各学校)の所掌事務となっていた。

しかし、1970年代後半から、生徒の学力低下が問題になってきたため、生徒の学力水準の向上を図る目的で、「1988年教育改革法」を定め、1989年から同国で初めてのナショナル・カリキュラムが導入された。

(1)ナショナル・カリキュラム(National Curriculum)

ナショナル・カリキュラムは、全ての公立学校において教えるべき必修教科について定めたものであり、教育課程全体の中心をなすものである。その内容は国務大臣が定めることとされているが、カリキュラムに関する具体的な業務は「資格カリキュラム機構

(Qualifications and Curriculum Authority : QCA)⁴⁰²が担っている。これに対して、地方教育当局及び学校は、この枠組みの下でそれぞれの地域・学校のカリキュラムについて責任を有することとなっている。なお、このナショナル・カリキュラムは、公費によって運営されている公立学校にのみ適用され、公費補助を受けていない私立学校には適用されない(シティー・テクノロジー・カレッジを除く)。

ナショナルカリキュラムは、中核教科 (core subjects) を英語、数学及び理科の3教科とし歴史、地理、技術、情報技術、音楽、美術とデザイン、体育、現代外国語(中等学校のみ)及び市民教育(2002年度から)の9教科を基本教科 (foundation subjects) とし、義務教育(5歳から16歳までの11年間)における必修教科と定めている。但し、同カリキュラムは、これらの教科の内容や到達目標等について定めているものの、各教科へ配当する授業時間については定めておらず、時間割の設定は各学校に委ねられている。

ナショナルカリキュラムでは、初等・中等教育の11年間で4段階に区分し、各段階を「キー・ステージ (Key Stage) 1 - 4」(以下、「K1 - K4」とする)と呼んでいる。各教科の履修内容は、学年でなくキー・ステージごとに定められており、K1、K2が初等教育、K3、K4が中等教育段階に各々相当し、学年とキー・ステージの関係は図表14-3-2の通りである。

【図表14-3-2 学年とキー・ステージの関係】

キー・ステージ	学年	学校種	該当年齢
K4	11	中等学校	15-16
	10		14-15
K3	9		13-14
	8		12-13
	7		11-12
K2	6		初等学校
	5	9-10	
	4	8-9	
	3	7-8	
K1	2	6-7	
	1	5-6	

またナショナル・カリキュラムの導入に併せて、生徒の学力評価を実施するためのナショナル・カリキュラム・テストが1991年から7歳(K1、第2学年修了時)の学年で、また、1993年から14歳(K3、第9学年修了時)の学年で実施されている。当初は、教員等の反対もあり、ナショナル・カリキュラム・テストが十分実施できないこともあったが、1995年

⁴⁰² 「1997年教育法 (Education Act 1997)」に基づき設置されている特殊法人で、国務大臣が任命する13名の理事とその他の職員から構成される。

のナショナル・カリキュラムの改訂により、同テストも簡素化され、同年以降、全国で7歳、11歳（K2、第6学年修了時）、14歳の各学年時に、英語、数学及び理科のテストを実施している。

なお、宗教教育は必修とされているが、ナショナル・カリキュラムの教科としては位置づけられておらず、国がその内容を定めることはしていない。

この他、性教育はこれまでナショナル・カリキュラムの理科の一部として含まれていたが、1994年9月の新年度よりナショナル・カリキュラムから分離して独自に取り扱うことになった。中等学校において原則必修となっているが、ナショナル・カリキュラムの一部としては位置づけられておらず、国がその内容を定めることはしていない。また、性教育については、保護者の判断で子供に授業の全部又は一部を受けさせないことができることになっている。

【図表 14 - 3 - 3 各キー・ステージにおける履修教科】⁴⁰³

K4												
K3												
K2												
K1												
	英語	数学	理科	技術	情報技術	歴史	地理	現代外国語	美術・デザイン	音楽	体育	市民教育

(2)資格試験制度（公立、私立）

英国では、一定期間就学することで「卒業資格」を得るシステムではなく、統一試験（教育水準の確保と生徒の到達度を評価するための国が認可した試験）を受けることで中等教育修了時の成績結果を出す仕組みを採用している。この試験結果は成績証明書に性格を持ち、高等教育機関への進学や就職にあたって重要な意味を持つ。

公立と私立とでは初等教育と中等教育の区分が違うが、共通点は、義務教育修了時（16歳）に「中等教育修了一般資格（General Certificate of Secondary Education、以下「GCSE」とする）」試験を受けることである。生徒は将来の進路に合わせ、多岐にわたる GCSE の試験科目の中から、受験科目を自由に選ぶことができる。通常5科目以上を選択し、科目ごとに最高 A* から最低 G までの8段階の絶対評価が行われ、G に達しない場合は不合格となる。また大学進学を考え、「大学入学資格上級（General Certificate of Education A、以下、「GCE-A とする」）」の受験を予定している人であれば通常6～8科目くらいが受験科目の目安となっている。

GCSE がこのように義務教育修了と個人のその教科における学力レベルを示すものであり、成人後も受験することのできる、いわば学力認定資格であるのに対し、GCE-A レベル試験は、中等教育修了時（18歳）に主に大学進学希望者が受ける試験であり、

⁴⁰³ 「英国の教育」(財)自治体国際化協会) P.47 より抜粋。

大学への入学許可に関する資格である。生徒は将来の志望分野を考え、3科目程度を受験する。なお、評価は最高Aから最低Eまでの5段階評価であり、Eに達しないものは不合格となる。大学入学にあたっては、一般に3科目においてA～Cの成績が求められる。

1989年から「準上級(Advanced Supplementary、以下「AS」とする)」レベル試験も実施され、Aレベルの半分の時間で履修できる内容となっている。高等教育への入学者の選抜にあたっての取り扱いも、通常ASレベル2科目がAレベル1科目に相当している。同レベル試験の導入には、義務教育後の中等教育における学習が、生徒のAレベル受験予定の3～4科目にのみ集中しているため、もう少し幅広い学習を行わせようとする狙いもある。

(3)学校別全国成績一覧表の公表

公立の教育機関は情報提供の責任があり、小中等学校とも学校に関する情報公開の重要な構成要素として、毎年11月から12月にKS2(初等教育修了時)のナショナル・カリキュラム・テストの結果、GCSE、Aレベルの結果(中等学校)等がパフォーマンス・テーブル(Performance Tables)として学校ごとに公表される。更に、新聞各紙ではこのデータを基にリーグ・テーブル(League tables)の形で各種のランキングを公表している。

具体的にはAレベルの上位成績ベスト20校、無断欠席の多い学校ワースト20校等のリストがあり、試験結果や出席の状況、地方教育当局等のランキングを示している。

これらの一覧表の公表にあたっては、各学校の実情が考慮されていない等の不満も出ているが、この一覧表の公表により、児童生徒の成績が向上しているという事実もあることから今後も政府は公表を継続する方針である。またこの学校別全国成績一覧表は、親の学校選択における一つの基準にもなっている。

なお、以下に成績一覧表の例を図表14-3-4及び14-3-5で示す。

【図表14-3-4 GCSEの上位成績の中学校一覧(2000～2001年)】⁴⁰⁴

私立学校				グザマー・スクール				コンプリヘンシブ・スクール			
順位	学校名	受験者数	GCSEの平均点	順位	学校名	受験者数	GCSEの平均点	順位	学校名	受験者数	GCSEの平均点
1	King Edward VI High Sch for Girls, Birmingham	76	79.2	1	Hebrews Barrow Sch, London	91	79.2	1	Thomas Tallis Sch, Tallard	165	68.2
2	Clackston High Sch, Clackston	90	76.9	2	Madrasah VI Cey 148 Sch, Kuala Lumpur	124	76.1	2	Coopers' Co in Cobham Sch, Uxbridge	177	63.8
3	Madrasah Sch, Birmingham	125	76.2	3	St Michael's RC Con Sch, London	91	73.2	3	Rook/Weston CTC, Cusby	179	61.1
4	Abbey Sch, Reading, Reading	102	76.0	4	Tiffin Sch, Kingston Upon Thames	125	73.0	4	Walsford Con Sch for Girls	179	60.2
5	St Paul's Sch, London	168	76.1	5	Madrasah VI Per Myr Sch, Serang	94	71.2	5	Bromwood Cey Sch, Col. General	168	71.1
6	Lycée Français Charles de Gaulle	49	75.9	6	Goldsmiths Royal Con Sch, Goldsmiths	91	71.2	6	Walsford Con Sch for Boys, Walsford	160	58.2
7	The Lady Rivers Haller Sch, High Wycombe	102	74.8	7	Hornsea High Sch for Girls, Sutton	142	70.9	7	Old St Andrew's Hospital, Stonebridge	72	61.1
8	Feast Sch, Cambridge	82	73.4	8	Wendell Sch for Girls, Reading	92	70.4	8	St Edmund's College, Liverpool	159	53.9
9	Sch of St Helen & St Lethanar, Abingdon	87	72.2	9	Wyngate Con High Sch, Newport	22	69.6	9	Lady Margaret Sch, London	91	58.1
10	Bisham College, London	86	71.2	10	Colston Con Sch, Colston	111	68.4	10	Colston Con Sch, Colston	127	58.1

⁴⁰⁴ 「英国の教育」(財)自治体国際化協会) P.65 より抜粋。

【図表 14 - 3 - 5 Aレベルの上位成績の中学校一覧（2000～2001年）】⁴⁰⁵

私立学校				グラーマー・スクール				コンプリヘンシブ・スクール						
順位	校名	生徒数	1人あたり平均得点	順位	校名	生徒数	1人あたり平均得点	順位	校名	生徒数	1人あたり平均得点			
1	H London Coll Sch, Edgware	100	31.4	9.5	1	Tiffin Girls' Sch, Kingston U/Thames	124	32.5	9.7	1	Walsley Cere Sch For Girls, Walsley	121	23.5	7.7
2	St Paul's Girls' Sch, London	91	30.3	9.3	2	King Edward VI Cere Sch, Chisleholme	117	35.2	9.2	2	Walsley Cere Sch For Boys, Walsley	147	23.4	7.6
3	Wimbourne College, London	150	28.5	9.1	3	Chisleholme Co High Sch For Girls	104	34.7	9.2	3	Harrowman High Sch, London	92	20.9	7.6
4	Wadsworth College	121	32.4	9.1	4	Forest Gate Sch, Chisleholme	124	34.4	9.1	4	Greenk Sch, Greenk	76	26.2	7.4
5	Coxford High Sch, GEDY, Coxford	64	30.5	9.1	5	Henrietta Barnett Sch, London	122	28.9	9.1	5	Powdermill Park Sch, Harewood	96	28.1	7.2
6	Hillesholme's Adair's Bys Sch, Helms	154	30.3	9.1	6	Queen Elizabeth Sch, Basen	100	35.1	9.1	6	Queen Alice Cere Sch, Porsae Bar	187	22.4	7.1
7	St Mary's Sch, Calne	28	28.4	9.1	7	Coldwater Royal Cere Sch	122	34.1	9.0	7	The Cherrill Sch, Coxford	140	23.2	7.1
8	Wycombe Abbey Sch, High Wycombe	72	28.2	9.0	8	Colgrove Cere Sch, Colgrove	82	32.2	9.0	8	Mill Hill High Sch, London	140	20.9	7.1
9	St Paul's Sch, London	153	31.3	9.0	9	St Clare's & St Saviour's Cere Sch	131	32.4	9.0	9	PS, London	126	19.9	7.0
10	King Edward VI High Sch For Girls	74	28.2	8.9	10	Reading Sch, Reading	112	36.1	9.0	10	Darham Technical Comp Sch, Darham	128	23.5	7.1

3 高等教育

英国の高等教育機関は大きく大学と高等教育カレッジに分類される。従来からの英国の大学は、国王から認められた独立法人であるが、経費のほとんどは国からの補助金で賄われており、つい最近までは47校しかなかった。しかし、「1992年継続・高等教育法（Further and Higher Education Act 1992）」によってポリテクニク、高等教育カレッジ等の職業教育的な実務教育を提供してきた学校が大学に昇格し、その数は倍以上に増加した。

前述のとおり、英国の高等教育機関はその収入の半分以上を公財政からの収入に依存しているが、高等教育機関に対する補助金等の交付は国が直接行うのではなく、高等教育財政カウンスル（Higher Education Funding Council、以下「HEFC」とする）が行っている。イングランドではイングランド高等教育財政カウンスル（Higher Education Funding Council for England、以下「HEFCE」とする）がこれを担当しており、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドについても同様の団体が類似の機能を果たしている。HEFCの補助金交付は、学生数等を基準に算定される教育的経費、研究成果に基づいて算定される研究的経費、特定プロジェクトを対象とする特別経費等に区分して算定され、教育的経費がその60%以上を占めている。

ブレア労働党政権は高等教育への進学率の向上を約束しているが、初等中等教育に対する取り組みとは異なり、高等教育への大幅な公的支出増は想定していないため、海外の高等教育機関との競争を避け得ない各高等教育機関は、資金確保に苦慮している。公財政収入以外の収入は、宿舎・食堂収入、チャリティ団体からの助成、留学生等からの授業料収入、研究収入等があるが、いずれの高等教育機関においても、これらの収入増を図っている。

なお英国には、伝統的に「高等教育は無償」という意識があるため、授業料の徴収が行われるようになったのは、1998年とごく最近のことである。現在は授業料の上限を政府が定めているものの、各高等教育機関がそれぞれに授業料を決定できるようにす

⁴⁰⁵ 「英国の教育」(財)自治体国際化協会) P.65 より抜粋。

べきだという議論も行われている。⁴⁰⁶

4 生涯学習

余暇を利用した生涯学習のために、成人教育 (adult education)、継続教育が地方教育当局や民間セクターにより、夜間学校や継続教育機関等で行われている。このような教育は、専門知識の習得等の職業訓練的な面でも重要なものであると位置づけられており、資格取得のための教育・訓練を提供できるよう様々な支援やプログラムの改訂作業が進められている。

第4節 最近の動向

1 教育アクション・ゾーン (Education Action Zone) 等

アクション・ゾーンは、ブレア労働党政権が打ち出した様々な政策課題を解決するための総合的戦略の一つであり、政府は教育アクション・ゾーン、雇用アクション・ゾーン、保健アクション・ゾーンの3タイプを指定し、実施している。アクション・ゾーンの実施団体となった場合、政府からの補助金以外にも、政府に認可された方法で運営を試験的に行う裁量や関係省庁の関連施策を優先的に実施できる特権が与えられる。

(1)教育アクション・ゾーン (Education Action Zone)

教育アクション・ゾーン (Education Action Zone、以下「EAZ」とする) は、小中等学校で問題になっている低い教育到達度を改善するための施策である。最大の特色は、学校の管理を学校理事会のみで行うのではなく、地方自治体や企業等関係者と共同で学校を運営して実績を挙げようとする点である。

1998年度に開始された同施策は、初年度に34箇所、翌年度に39箇所を同ゾーンとして指定し、2001年3月には73ゾーンが存在した。1つのEAZには通常2若しくは3の小中等学校が参加し、運営はアクションフォーラム(action forum)によって5カ年計画で実施されている。

EAZの成果としては、11歳(K2、第6学年修了時)でのナショナルカリキュラム・テストの結果において、英語、数学及び理科の高レベル到達者の数が全国平均より3割以上多かったという報告がなされている。しかし、EAZの成果が顕著なのは小学校であり、中等学校においては大きな成果があがっていない。

そのため、元来5カ年計画の時的限的取り組みであったEAZは第一期、第二期だけで

⁴⁰⁶ 授業料は1998年度に年間最高1,000ポンドに設定され、以後毎年25ポンドずつ引き上げられており、2002年度は1,100ポンドとなっている。但し、留学生の授業料については、EU諸国からの留学生は英国の学生と同額であるが、それ以外の国からの留学生の授業料は各高等教育機関が独自に設定することができ、はるかに高額となっている。

その指定を止めており、2005年4月で終了する予定である。

(2) エクセレンス・イン・シティズ (Excellence in Cities)

一方、1999年からエクセレンス・イン・シティズ (Excellence in Cities、以下「EiC」とする) が開始されている。この施策は、特に教育到達度の面での問題が多い都市部において中等学校の学習到達度の改善に重点をおいたものである。

EiC では、地方教育当局を中心にして地域におけるパートナーシップの活用により、主として中等教育の改善を図ることを目指している。そのための具体的方策として、優れた生徒を対象としたプログラムの設置、学習アドバイザー制度の導入、スペシャリスト・スクールの増設等のほかに、EiC アクション・ゾーン (EiC action zone) の設置が掲げられている。

2002年8月現在、EiCに参加している地方教育当局は58団体であるが、学校の数としては、小中等学校それぞれ約1,000校が参加している。「small EAZ」とも呼ばれている EiC アクション・ゾーンは、前述の EAZ が法人格を有する組織であったのに対し、法人組織とするか否かは各ゾーンに任されている。

2001年度の EAZ の年次報告書は、「EAZ は新規の設置を行わず、2005年を持って終了するが、中等教育改革に向けての取り組みは、引き続き EiC 等の施策の中で行っていく」と記述しており、実質的に EAZ の試みは、中等学校中心の取り組みとなって EiC に継承されることになる。

2 教育水準局の監査による学校改革

1997年総選挙の際からブレア労働党党首は教育を最優先政策と位置づけたことからわかるように、学校教育の到達度の学校や地域による格差が、多くの親や政治家の関心の的になっている。その中でも特に、貧困地域において成績不良校が集中する傾向が問題になっている。

(1) 政府の直接介入

ブレア労働党政権はその初年に、学校運営のまずさが問題になっていたロンドン・バラ・オブ・ハックニー (London Borough of Hackney) の地方教育当局の運営を改善すべく、指導チームを派遣した。これに対して、地方教育行政への政府の直接介入は行き過ぎであるとの声がある一方、多くの親は政府の強い行動力を当初は支持した。更に1998年秋、「1998年学校水準・枠組法」が成立し、この中で国務大臣に対し、地方教育当局の運営が失敗したと思われるときには直接介入できる権限が与えられた。しかしながら、ハックニーでは2年後になっても改善された形跡はほとんどなく、また、政府の方針、行動が正しかったのかどうかとの懸念が生じている。

(2) 教育水準局 (Office for Standards in Education : OfSTED) の監査

教育水準局は1992年に「1992年教育(学校)法 (Education (Schools) Act 1992)」

に基づき設置され、学校により提供される教育の質、児童生徒の到達した教育水準、予算使用の効率性、児童生徒の精神的・倫理的・社会的・文化的発達について小中等学校の監査を行っている（現在は「1996年学校監査法（School Inspection Act 1996）」に基づいている。）。また1997年からは、地方の教育行政の効率化を図るため、地方教育当局に対しても同局は監査を実施している。

教育水準局は1992年より中等学校で、1993年より小学校及び特別学校で監査を開始したが、1998年までに監査対象となる全ての学校の監査を終了し、現在は2巡目の監査に入っている。

教育水準局の監査は、通常3～8人の監査官⁴⁰⁷により約1週間をかけて実施される。監査終了後、監査官は学校、地方教育当局及び教育水準局に対して報告書を提出しなければならないが、これに対して学校は報告書の要約を保護者に送付するとともに、監査結果を反映した行動計画（action plan）を作成・実施する義務を負う。

この他、教育水準局は政府から補助金を交付される幼児教育機関や教員養成機関、私立学校の監査も行っており、2001年からは16歳以上を対象とする継続教育機関に対しても監査を行っている。

（3）特別措置とフレッシュ・スタート

教育水準局の監査の結果、学校が「許容できる水準の教育を提供していない」と判断されると、当該学校は失敗校（failing school）として特別措置（Special Measures）が必要であると宣告される。これに対して、当該学校は40労働日以内に、改善のための行動計画として、改善方策の内容とその実施時期、改善状況の評価及び監査方法、予算措置及び担当者等を盛り込んだ具体的な行動計画を明らかにしなければならない。教育水準局はこの計画の実施状況を定期的に評価し、国務大臣に報告する。また、当該学校は2年以内に監査報告書で指摘された主要事項について必要な改善がとられていることを示す必要がある。

更に、失敗校が2年以内に改善の見込みがない場合には、国務大臣はその閉校を命じることができる。地方教育当局は、教育・技能省の承認により、フレッシュ・スタート（Fresh Start）の制度により学校名を替え、教員組織を一新して再開をするという選択もできる。その際に施設改善、教員の一新等に必要な補助金が得られることになっている。このフレッシュ・スタートは1998年に開始され、2001年7月現在までに小学校10校、中等学校17校がその対象となっている。なお、中等学校の場合はシティ・アカデミー（City Academy）」として主に公費により運営される（経費の80%を公費負担）私立学

⁴⁰⁷ 監査官は、ア．登録監査官（Registered Inspectors、監査を行うとともに報告書を作成する。）、イ．チーム監査官（Team Inspectors、教科教育の監査を担当する。）、ウ．一般監査官（Lay Inspectors、教育についての専門的経験を有しない者で学校経営や財務等の監査を担当する。）に分けられ、必ず最低1名は一般監査官が監査に加わらなければならない。

校として再開することもできる。

【図表 14 - 4 - 1 特別措置に関する学校数】⁴⁰⁸

		新たに特別措置と なった学校数	特別措置から 外れた学校数	特別措置の状態に ある学校数
小学校	1999/00	168	186	262
	2000/01	100	130	232
中等学校	1999/00	39	25	80
	2000/01	23	38	65
特別学校	1999/00	16	25	28
	2000/01	8	19	17

OiSTED, "OiSTED Corporate Plan 2001-02"

フレッシュ・スタートの一例としてロンドン・バラ・オブ・イズリントン (London Borough of Islington) のある中等学校のケースを挙げておく。

人種及び言語の多様性、校内暴力の頻発、低い教育到達度、不登校、スタッフの頻繁な退職等の大都市学校の典型的な諸問題を抱えていた中等学校であるジョージ・オーウェル・スクールは、1999年、フレッシュ・スタートの制度により閉校し、イズリントン・アーツ・アンド・メディア・カレッジとして再開した。当初は急激な生徒数の増加、校内暴力の減少等、再開の成果が現れたが、大きな期待を背負って改革に当たった「スーパー校長」⁴⁰⁹が翌年に突然退職し、依然として教育到達度が低い等の問題が次々に報じられた。

この状況に対して、同自治体では、フレッシュ・スタートの翌年である2000年4月より、学校教育サービスの民間委託を開始し、同年6月には委託された業者がこの学校の「救済計画」を発表した。これに対して、教育水準担当閣外大臣 (Minister of State for School Standards) は積極的な評価を与えている。

また同校は、2000年にはわずか6%であったGCSE高得点取得者の割合を2001年には27%へ上昇させる等の成果をあげている。同校の生徒約700人のうち約半数が給食費を免除され、4割が英語以外を母国語としているという状況の中でのこの高い到達度実現により、同校は2002年における教育水準局の監査でその改善を高く評価されている。

以上のほか、失敗校でない場合でも重要な問題 (serious weakness) があると判断された学校は、教育水準局が再度監査を行い、当該学校はその結果に基づいて直ちに必要な措置を講じなければならない。改善がほとんどみられない場合は、特別措置が

⁴⁰⁸ 「英国の教育」(財)自治体国際化協会) P.71 より抜粋。

⁴⁰⁹ 「スーパー校長」は「スーパー教員 (正式には「上級能力職員 (Advanced Skills Teacher) 」) の一種である。スーパー教員は1998年から導入された教員資格で、優れた教員に高い報酬と動機付けを与えることにより、人材の確保及び教育水準の向上を図ることを目的としている。

必要であると宣告される可能性が高い。一方で、2000年からは優秀な学校⁴¹⁰を対象に、少人数の監査官による短期(2~3日間)の短期監査(short inspection)が導入されている。

しかし、学校監査に対して、教員組合は、教師に与えるストレスが過大であること、英語や数学の基礎的科目の達成度に重点がおかれているため、他教科の比重が下がる危険があること等、学校教育に歪みを与えるものとして批判的に捉えている。

3 「2002年教育法(Education Act 2002)」による中等教育改革

ブレア労働党政権はその第一期において、重要な公約の1つであった教育改革について、主としてその初等教育部分に力を注ぎ、自ら「成功」と表現する成果をあげた。これを受けて教育改革は第二段階に入り、その中心課題は中等教育の改善とされている。

2001年9月に発表された政策報告書「学校：成功の達成(Schools : achieving success)」に基づき、同年11月に「2001年教育法案(Education Bill 2001)」が議会に提出され、2002年7月「2002年教育法(Education Act 2002)」が成立した。同法の目指すところは、以下の3つである。

- (1) 中等学校の多様化、特殊化により学校選択の幅を広げること
- (2) 各学校の現状に即した改革を推進すること
- (3) 失敗や教育到達度の低下に対しては断固たる介入措置をとり、全国的な教育水準を上げること

また上記の目標実現のために、以下のような施策が導入されることになる。

- (1) 「革新的パイロットプロジェクト」制度を導入する。これは、現在の枠組みの中では実現することが困難な取り組みについて、国務大臣に申請し、承認されれば3年間のパイロット(試行)期間が与えられる制度である。このパイロットプロジェクトは更に議会の承認を得れば最大3年間の延長が可能である。
- (2) 規制緩和により、各学校の実情に合わせた改革を行う。例えば、教員の採用やその雇用条件について、校長の裁量の余地を大幅に拡充すること、複数の学校間で教員を共同雇用できるようにすること、また、教員と協力して職能教育を行う職業別プロフェッショナルの雇用を可能にすること等がある。また、登校日の決定、ナショナル・カリキュラムの適用除外等の裁量も学校に与えられる。

⁴¹⁰ 優秀な学校と判断されるのは、ア．前回の監査により高い水準の教育を提供しているとされた学校、イ．試験の成績において良好な傾向を示す学校、ウ．全国の学校及び(又は)類似の学校と比べてテストの成績が優れている学校、の3つである。

- (3)小規模の学校については、これを複数で1つにまとめ、1つの学校理事会がその運営に当たることができる。失敗校は成功校のリーダーシップの恩恵を享受することができ、また互いにスケールメリットを分かち合うことができる。
- (4)学校は、地域社会に更なる多様な貢献を行うために、成人教育、チャイルドケア等の従来行っていなかったサービスを、そのサービス提供者との協働により提供することができる。
- (5)地方教育当局が外部の民間業者とのパートナーシップによる学校運営を選択した場合、複数の学校が共同して会社を設立して、これに当たることができる。
- (6)既存の「シティ・アカデミー・プログラム (City Academy Programme、民間セクターや宗教団体が公立学校の創設に際して出資を行うことで、学校の新設を進める枠組み)」は、従来都市部のみに限定されていたが、それ以外の地域にも拡大され、同プログラムのモデルによる学校新設が可能となる。
- (7)学校の新設に当たっては、地方教育当局、公共セクター、民間セクター、ボランティア・セクターから提言を行うことができ、この提言は教育面における効果、金銭的効率性(バリュー・フォー・マネー)等に基づいて検討されねばならない。
- (8)従来、学校が失敗校であると監査により判定され、特別な措置の下に置かれた場合には、当該学校は教育水準局と国務大臣に改革案を提出することになっていたが、今後は、成功校やそれ以外の公共セクター、民間セクター、ボランティア・セクター等の外部のパートナーからの提言をも受け入れねばならず、国務大臣がこれらの提言の強制力を担保する。
- (9)学校運営の失敗の主因に学校理事会の問題がある場合には、教育・技能省が介入して、学校理事会に暫定的執行委員会 (Interim Executive Board) を設置することができる。
- (10) ナショナル・カリキュラムの第4ステージ (KS4) は、制度上他のキー・ステージから切り離される。KS4 には生徒の才能の多様性に配慮し、職能教育を視野に入れたより柔軟なカリキュラムが導入される。

「2002年教育法」は、煩雑になりすぎた「1996年教育法」等の規定を簡略化し、法律の運用を規則等において定めることができるようにすることもその目標としていた。2002年9月現在、「2002年教育法」の枠組みに従った、具体的な学校制度改革についての提言が協議に付されており、2003年4月からはこれに基づいた新制度が実施される予

定である。

なおこの教育改革の第二段階については、その評価はまだ定まっていないが、学校の「特殊化(スペシャリスト・スクール化)」については、中等学校入学時の段階では自分の才能の分野を見定めるには時期尚早であるという懸念や人口の少ない地域にある、少数の学校の「特殊化」により、教育機会を失う生徒が生じるのではないかという懸念等が報じられている。また、教育・技能省の介入権限の強化については学校の自立性を損なう危惧が、教員の雇用条件の規制緩和等についても教員不足の現状に更なる混乱を招くのではないかという危惧が報じられている。

第15章 英国の住宅制度

第1節 住宅施策の概要

1 住宅施策関係団体

具体的な住宅行政は地方自治体が主に行うが、以下のような様々な機関が関与している。

(1) 政府

イングランドにおいては副首相府が、住宅行政を所管している。なおスコットランドではスコットランド自治政府が、ウェールズではウェールズ議会が、北アイルランドでは北アイルランド担当大臣及び北アイルランド自治政府が権限を有している。

(2) 地方自治体

地方自治体は地方住宅当局(Local Housing Authority)として、各地域の住宅行政の調整役としての機能を現在は果たしている。具体的には、北アイルランドを除き、ユタリー、ロンドン区、大都市圏ディストリクト及びディストリクト⁴¹¹が住宅行政の責任を有する。

なお例外として、二層制地域のカウンティも職員住宅の運営、民間賃貸住宅の家賃管理等についての責任を有している。

(3) 特殊法人(quangos)

国レベルの住宅行政を補完する機関として、住宅公団(Housing Corporation)が設けられている。

住宅公団は、1964年にイングランドを対象に設立された国の特殊法人であり⁴¹²、地方レベルの住宅組合に対し、同公団への登録とそのプログラムへの協力を条件に、補助金を支給し、その活動を監督する。なおその業務遂行に当たっては、地方自治体とは互いに独立しているが、協力関係にある。

(4) 住宅組合(Housing Association)

住宅組合(Housing Association)は、地方自治体の住宅行政を補完する機関として、公的住宅の供給を主な任務としている。

同機関は、民間の不動産供給主体であるが、非営利目的の団体である。通常、住宅公団に登録し、公的住宅の提供者としての役割を担うことにより、住宅公団からの組織運営のための補助金である公的住宅補助金(Social Housing Grant)と貸付金を獲得している。

⁴¹¹ 第2章を参照。

⁴¹² スコットランドではスコットランド住宅公団(Scottish Homes)が、ウェールズではウェールズ住宅公団(Housing for Wales)が、北アイルランドでは北アイルランド住宅行政附は、ほぼ同じ役割を果たしている。

なお、「1996年住宅法(Housing Act 1996)」に基づき、非営利家主(Social Landlords)という概念が創設されたが、これは、地方自治体と住宅組合を合わせた呼称であり、公的住宅の供給者のことを指している。非営利家主としての住宅組合が、住宅公団に登録した場合には、登録家主(Registered Social Landlords)となり、住宅公団からの補助金(地方自治体が、補助金を支給する場合もある。)と借入金、家賃収入を収入源として活動する。なお住宅公団への登録を面倒と考えたり、管理されることを嫌がる場合には、補助金、貸付金なしで運営することになり、その場合の民間業者との違いは、営利目的か否かといふことのみとなる。

登録家主は、地方自治体の所有する公営住宅を大量に購入しており、公的住宅の主な供給者となりつつある。

2 住宅施策の概要

英国の住宅政策は、良質の公的住宅を供給する業務と、ホームレスに対する住宅や宿泊所の提供、あるいは低所得者に対する住宅手当の支給という福祉的な側面をもつ業務とに大別される。住宅政策における地方自治体の現在の役割は、以下の4つである。

- (1) 地域における住民の住宅ニーズと住宅供給を踏まえた公営住宅の供給と維持管理
- (2) 公営住宅の売却
- (3) ホームレスの援助
- (4) 家賃の補助

なお前述したように地方自治体は従来からの公営住宅の直接的な供給主体としての役割から地域の住宅供給のオーガナイザーへとその役割を変化させており、登録家主としての住宅組合が地方自治体を補完する公的住宅の供給主体となっている。

また、現在の英国の住宅政策は、持ち家比率を高めることに重点が置かれており、「1980年住宅法(Housing Act 1980)」に基づき、賃借人が公営住宅を取得する権利である「買う権利(right to buy)」が保証されている。

3 歴史的経過

(1) 第二次大戦後～1970年代

従来から、地方自治体は公営住宅の供給主体としての役割を果たしているが、第二次世界大戦後の地方自治体は同大戦中に、ドイツ軍から爆撃を受けた大都市地域を中心に簡易住宅を大量に供給することを住宅供給における主な役割とし、短期間で建設が可能なプレハブ住宅を大量に供給した。

その後、「1957年住宅法(Housing Act 1957)」は、地方自治体に対して、公営住宅の現況を点検すること、及び更なる公営住宅の供給を行うことをその義務と定める一方、土地を購入して住宅を建設する権利、既存住宅を購入する権利及び購入した住宅を改造・改良することにより公営住宅を供給する権利を与え、地方自治体の住宅政策にかかる権限を強化した。

1960年代に入ると、人口の増加により、更に良質な公営住宅の供給が求められた。この時期

にはスラム問題の解決も大きな課題となったが、その要因の一つである「高い人口密度」を解決すべく、余裕のある住宅構造で、しかも従来と同人数を居住させるための唯一の方法として考えられたのが、「公営住宅の高層化」であった。これを実現するため、地方自治体は、個人所有の住宅を強制的に買い取る強制購入命令（Compulsory Purchase Order：CPO）を行使しながら、大規模な再開発を該当地域において実施していった。

再開発により、賃借人は、以前よりも快適な居住環境を獲得したが、住民間の関係が疎遠になり、地域社会の崩壊という社会問題を引き起こした。多くの住民（特に高齢者）が、地域社会の中で生活することを希望しており、その崩壊は大きな社会問題となった。

また、中央政府が高層住宅の建設に際して導入を促進した新たな工法に、構造的欠陥が現れ始めた。このため、地方自治体の中には、高層住宅のうちのいくつかを取り壊し、新たな公営住宅を再建築したところもあった。こうして建築された公営住宅は、地域社会の維持・形成に配慮された規模となり、二階若しくは三階で、独自の庭を持つという形態を採用した。それ以降の公営住宅は、この流れを受け継いでいる。

しかし、結局のところ、周辺部を含む都市部への住宅供給はその需要を満たすことができず、郊外での大規模な新興住宅地開発を招くこととなった。

(2) 1980年代

サッチャー保守党政権は、「1980年住宅法（Housing Act 1980）」により、公営住宅を購入する権利を賃借人に認め、地方自治体に対しては、その売却収入のうち75%を借入金の返済に充てることを義務づけた。⁴¹³その結果、地方自治体は残りの25%しか新規住宅建設に回すことができなかった。これにより、地方自治体の供給する公営住宅数は著しく減少する一方、多くの公的住宅は、住宅公団を経由して政府から資金提供を受けている住宅組合により供給されるようになり、いくつかの地域では、大規模な住宅組合が地方自治体よりも多くの公的住宅を経営するようになった。

更に「1988年住宅法（Housing Act 1988）」により、住宅行政における地方自治体の役割は大きく変化し、安い公営住宅の大供給者から、どのような住宅の需要が高いかを助言する立場になる等、主に戦略的な決定を行う機関となった。

また「1989年地方自治・住宅法（Local Government and Housing Act 1989）」により、地方自治体が公営住宅を保有する義務は撤廃され、その後「1996年住宅法」により「非営利家主」という新たなカテゴリーが創造される等、現在の公的住宅供給の形が完成した。

4 現在の施策

(1) 地域における住民の住宅ニーズと住宅供給を踏まえた公営住宅の供給と維持管理

地方自治体の公営住宅の供給と維持管理の義務に関しては、現在では、「1957年住宅法（Housing Act 1957）」に代わって、「1985年住宅法（Housing Act 1985）」が主要な根拠法律となっている。また、同法とその後に制定された「1989年地方自治・住宅法」により、地方自治体は少

⁴¹³ 1998年よりこの規制は撤廃された。

なくとも年に1回、当該地域の住宅の状況を把握することが義務づけられている。

ア 公営住宅の供給

前述のように賃借人に公営住宅を購入する権利が与えられたこと、及びこれまで公営住宅売却利益の25%しか再建築費用に回すことができなかったことにより、地方自治体の経営する公営住宅数は激減している。このため、地方自治体の経営する公営住宅は、入居希望者の順番待ちの状態が続いている。

また地方自治体は、賃借人の選定に関して大幅な自由裁量権を有しており、全ての地方自治体は賃借人の決定の際、どのような人に優先権が働くかということに関する分配計画(allocation scheme)を作成している。殆どの計画は、入居希望者の公営住宅の必要性や客観的な基準に基づいて獲得したポイントにより裁定することとしている。

イ 公営住宅の維持管理

公営住宅の維持管理は地方自治体の義務であるが、逼迫した地方財政により、修理の積み残しが数多くある。そのため賃借人の中には、あまりに長く修理を待たされているため、地方自治体に対し適切な処置をとるよう法的手段に訴える者もいる。

政府は、公営住宅の未修理件数の問題を認め、地方自治体の財源不足を救済するため、最も荒廃している住宅には、国の補助金である単一振興予算(Single Regeneration Budget : SRB)⁴¹⁴や、地方自治体から非営利家主に公共住宅が移譲される時の補助金である資産改良資金(Estate Renewal Challenge Fund)の利用を認めている。

(2) 公営住宅の売却

1979年に成立したサッチャー保守党政権は、国、地方の危機的財政状況からの脱却を目指して財政改革を推進した。住宅行政に関しては、一般経常会計から多額の資金の繰入を伴いつつ、大量の公営住宅を経営してきた従来の政策を一変し、地方自治体の持つ公営住宅の売却を促進し、持ち家比率を高める政策に転換した。これが具体化されたのが、「1980年住宅法」の「買う権利(right to buy)」である。1997年に誕生したブレア労働党政権も、持ち家政策の推進という保守党政権の政策を継承している。

賃借人は、その賃借期間の長さに応じて、市場価格に対し、最高で60%割引した価格で公営住宅を購入出来ることとなったが、フラットの場合は庭が無い等の点で、一戸建等のそれ以外の住宅と比べて魅力に乏しいことから、「1989年住宅計画法(Housing Planning Act1989)」により最高70%の割引を行うこととされた。

なお、公営住宅の購入者は、購入後3年以内にその物件を売却した場合は、割引された金額の一部を売主(地方自治体)に支払うこととされている。

また住宅所有者を増やすための他の支援策としては、賃借人が住宅の一部を購入し、その他の部分については賃借料を支払う「一部所有制度(Shared Ownership schemes)」がある。

⁴¹⁴ 第6章第4節2を参照

このような結果、住宅に占める公営住宅の割合が減少し続けている。具体的には、1981年に20%だった公営住宅比率は2001年には14%に低下し、登録家主の占める割合が1981年の3%から6%に増加している。これは、当該20年間に150万戸の公営住宅が売却されたことを意味している。しかし、この政策により、低所得者に対して供給されるべき公営住宅を地方自治体が十分に確保できないという悪影響が出始めたため、政府は2000年度より公的住宅供給に重点を置いてきたが、その成果は芳しくなかった。これを受け、政府は2002年度より、20年の長期計画で更なる公的住宅供給に取り組むため、2005年度には2002年度より15億ポンド増加させた47億ポンド(約9000億円)を住宅費及び住宅計画に支出する予定である。その第一歩として、2005年度までにイングランド南東部を最重要地区とし、教員や看護婦向け等の住宅供給に関する計画を作成した。同計画では、新規住宅供給目標数をロンドンで2万3,000戸、イングランド南東部で3万9,000戸としており、その目標実現のためには政府が住宅の設計、密度、土地利用に関して介入することが予想されている。

なお地方自治体は、公的住宅の新たな供給者である住宅組合に対しても、公営住宅を売却しており、今後もより多くの公営住宅を売却していく予定である。

【図表 15 - 1 - 1 地方自治体による公的住宅の売却戸数(単位:千)】⁴¹⁵

	個人への売却	住宅組合等への売却	その他売却	売却総数	売却率
イングランド	1,421	447	284	2,153	42%
スコットランド	301	0	7	116	38%
ウェールズ	109	21	2	324	36%
北アイルランド	0	0	0	86	41%
合計	1,831	468	293	2,679	40%

【図表 15 - 1 - 2 住宅種類別比率の推移】⁴¹⁶

	1961年	1971年	1981年	1991年	1996年	2000年
持ち家	42%	48%	58%	68%	67%	69%
公的賃貸住宅	28%	31%	30%	21%	24%	21%
民間賃貸住宅	30%	21%	12%	11%	9%	10%

(3) ホームレスの援助

地方自治体は、非自発的なホームレスに対する住宅の供給や28日間以内にホームレスになりそうな人々に対して住宅を提供する法的義務を負う。この義務は、「1977年住宅(ホームレス)法(Housing(Homeless persons) Act 1977)」にその起源を求めることができるが、今では「1996年住宅法(Housing Act 1996)」により、ホームレスの定義が以下のように狭められ、不法滞在の移民等に対する住宅供給に頭を悩ませていた地方自治体の義務は軽減された。また、同法はホームレスへの住宅供給期間を2年更新とし、地方自治体が全てのケースについて供給継続の必

⁴¹⁵ 「Regional Trends 36. 2001 edition: National Statistics」に基づき、作成。なお、売却率は1979年現在の地方公共団体所有の公営住宅戸数に対する売却戸数の割合を示したものである。

⁴¹⁶ 「Regional Trends 36. 2001 edition: National Statistics」に基づき、作成。

要性を再検討することとした。

- ア 独立していない児童と一緒にの人々
- イ 災害等の緊急事態によりホームレスになった人々
- ウ 高齢、身体障害、精神薄弱等の理由による社会的弱者
- エ 妊婦及びその家族

地方自治体は、この基準に該当する人々に対して、直ちに恒久住宅を用意する義務は無いが、可能な限り早く用意することが求められている。しかし、ホームレス問題に直面している地方自治体は、住宅提供要件に該当する可能性のある人に対する資格審査の段階で、B&B(朝食付きの民宿)等の宿泊施設や改良工事待ちの公営住宅を当座の宿泊所としてしばしば提供している。

また地方自治体は、意図的にホームレスになった人々に対しては、恒久住宅を提供する義務は無いが、彼らが先に挙げた優先権が与えられる規準に該当する状態になれば、支援を行う義務が発生する。意図的なホームレスと認定された人が、その判断を不服とする場合は、法廷で争うことができる。

政府は、1990年に、路上で寝泊りしているようなホームレスや浮浪者に対して、短期間の宿泊所や移り住むための宿泊所を提供する簡易宿泊制度(Rough Sleepers Initiative)をロンドン中心部で導入した。政府は1990年から2001年までに、簡易宿泊制度に対して2億5,000万ポンドを投資し、1,300の簡易宿泊所、3,500人分の宿泊施設を提供してきたが、簡易宿泊制度がホームレスだけを対象にしていたわけではなかったため、路上で寝泊りする者の数は一向に減らなかった。そこで、路上で寝泊りする者だけを対象とした簡易宿泊専門部(Rough Sleepers Unit)を1999年、交通・自治・地或省(当事)内に発足させた。簡易宿泊専門部は、地方自治体との協力の下、2002年までに長期ホームレスを現在の1/3までに減らすことを目的とし、最もホームレスの多いロンドンを中心に活動している。

なお上記のホームレス対策の一番の問題点は、彼らに対する恒久住宅の供給が、長い間地方自治体の公営住宅の供給を待っていた人の順番を飛び越えて行われることであり、このことが、批判の対象となっている。

【図表 15 - 1 - 3 ロンドンの簡易宿泊制度の対象者数の推移】⁴¹⁷

	1992年 3月	1993年 6月	1994年 5月	1994年 11月	1995年 5月	1996年 5月	1996年 11月	1999年 6月
対象者数	440人	358人	268人	288人	270人	288人	286人	300人

(4) 家賃の補助

地方自治体は、家賃を支払う余裕が無い(労働はしているが家賃に見合った十分な収入を得

⁴¹⁷ 「ROUGH SLEEPERS UNIT The Government Strategy」に基づき、作成。

られない)住民に対して、「1986年社会保障法(Social Security Act 1986)」に基づき、住宅手当(Housing Benefit)を支給している。これは、公営住宅への居住者に対しては、家賃の払い戻し(Rent Rebate)を、民間住宅の居住者に対しては家賃の一部を補助(Rent Allowance)するものである。

地方自治体には、住宅手当と同様の制度であるカウンシル・タックス手当(Council Tax Benefit)があるが、2000年度における一般経常会計に占める両手当の割合は11%となっている。

【図表 15 - 1 - 4 住宅手当の週当り支給額(2002年4月現在)】

個人に支給される額			
・16歳以上 25歳未満の未婚者		42.0	
・18歳未満で一人親の者		42.70	
・18歳以上で一人親の者		53.95	
・25歳以上の未婚者		53.95	
・共に18歳未満の夫婦		64.45	
・片方又は共に18歳以上の夫婦		84.65	
子供による加算額			
・16歳未満の子供		33.50	
・16歳以上 19歳未満の子供		34.30	
その他加算額			
・家族	： 一世帯	14.75、一人親の家族一世帯	220
・年金受給者	： 単身者	44.20、夫婦	65.15
・障害者			
	軽度	： 単身者及び夫婦	11.25
	中度	： 単身者	23.00、夫婦 32.80
	重度	： 単身者及び夫婦のいずれか一方が重度	42.25 夫婦とも重度 84.50
	子供	：	35.50
・介護人	：		24.80

5 賃借人の権利

地方自治体の供給する住宅に居住する賃借人の権利は、「賃借人憲章(Council Tenant Charter)」により保護されている。この中で、地方自治体は、公営住宅の経営にあたって、賃借人の意見によく耳を貸すことが求められている。

また「1993年借地改革・住宅・都市開発法(The Leasehold Reform, Housing and Urban Development Act 1993)」は、地方自治体の供給する住宅に居住する賃借人の権利として、一定程度の修理を地方自治体が行うことと定めた。

この他、賃借人の賃貸期間については厳格に保証されており、地方自治体が、何らかの理由により賃借契約を終了させようとする場合、裁判所の発行する立ち退き命令書を取得しなければならないとされている。地方自治体がこの命令書を取得するためには、賃借料を長期間滞納した場合、住宅を著しく毀損した場合、近所迷惑な行動を取った場合、家庭内暴力によりパート

ナーが住宅に住めなくなった場合、偽りや誤りの申告により獲得された賃借契約であった場合等で、裁判所を納得させるだけの十分な証拠を呈示しなければならず、その実現はきわめて困難である。

なお賃借人が死亡した場合、賃借権は生存している配偶者、又は当該住宅に最低 12 ヶ月は住んでいる家族に対してのみ譲渡される。しかしながら、地方自治体が継承される住宅を必要以上に広いとみなした場合には、賃借人の死後 6 ~ 12 ヶ月の猶予期間の後に賃貸契約を解除することができる。

第2節 地方自治体の住宅財政

地方自治体の住宅財政については、第5章第1節3の住宅会計 (Housing Revenue Account) を参照されたい。

なお、1998 年の政策報告書「地方自治の近代化 - 住民との交流の中で (Modernising Local Government : In Touch with the People)」で示された単一資本資金 (Single Capital Pot) が 2002 年度から導入され、これに伴い以下に述べる住宅投資計画に伴う補助金も単一資本資金の一部として交付されている。

第3節 住宅投資計画

1 住宅投資計画 (Housing Investment Programme)

住宅投資計画 (Housing Investment Programme) は、政府から地方自治体により多くの権限を委譲することにより、特に地域社会及び近隣関係の再構築を行いやすくすることを目的として導入された、中・長期にわたる住宅計画である。地方自治体は政府から住宅整備に係る投資補助金を獲得するために、当該計画を毎年度作成し、政府に提出しなければならない。

この住宅投資計画の導入により、地方自治体は住宅に関するより大きな権限を獲得でき、また政府は地方自治体の現状を詳細に把握できるようになった。

また同計画は、その投資内容を当該地方自治体の住宅投資に充当される単一資本資金で賄われるものと新住宅財政フレームワーク (New Financial Framework for housing、大規模修繕費用 (the Major Repairs Allowance) 及び HRA 運営計画 (the Housing Revenue Account Business Plan) から構成される) のものとに分けて記載している。

地方自治体は、これらの計画を政府に毎年提出し、補助金を得ることになるが、HRA 運営計画は、住宅特別会計を持つ地方自治体からのみの提出となる。住宅投資計画は、各地方自治体内のすべての住宅を含む計画になるが、HRA 運営計画は、公営住宅のみの計画となる。

2 住宅戦略 (Housing Strategies)

地方自治体は、上記の住宅投資計画の他に住宅戦略 (Housing Strategies) を作成する。これは、今後 3 年から 5 年後を見据えて計画されるもので、毎年政府に提出する住宅投資計画の数値に基づき、随時更新される。

この計画では、住宅数の十分な供給に主眼を置き、地方自治体と住宅組合との協力の下、その地域に見合った公的住宅の供給、修繕を図るものである。

3 HRA 運営計画 (HRA business plan)

HRA 運営計画 (HRA business plan) は、地方自治体が自ら所有する公営住宅をより戦略的に経営することを目的とするものである。そのために、同計画はこれまでの画一的な計画ではなく、投資先として幅広い選択肢を設けているのがその特徴である。

また、同計画は、サービスの向上や黒人や民族的マイノリティ等の少数派の住民への住宅供給における差別の撤廃等の項目を設ける等、より総括的な視点で現在の公営住宅の改善方策を探ることを目的としている。

第16章 英国の警察・消防

第1節 警察

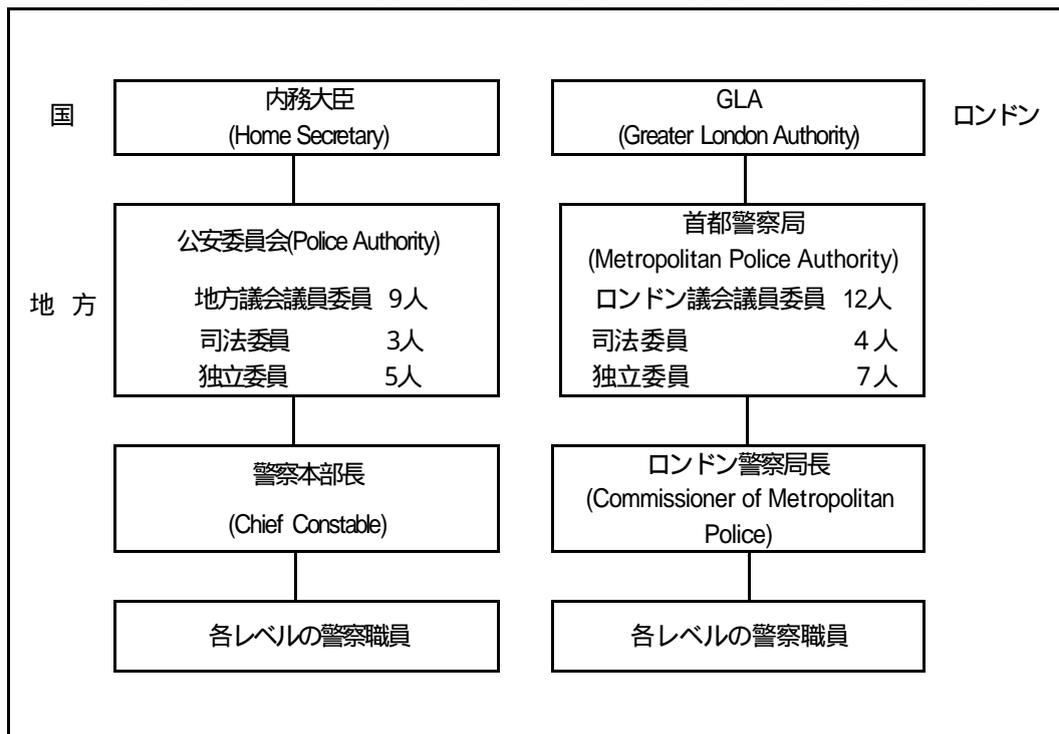
1 制度の概要

(1) 組織

英国の警察を所管しているのは、ロンドンにおいてはグレーター・ロンドン・オーソリティー (Greater London Authority、以下「GLA」とする)⁴¹⁸、ロンドン以外のイングランド及びウェールズにおいては内務省 (Home Office)、スコットランドにおいてはスコットランド自治政府 (Scottish Executive) であり、北アイルランドにおいては北アイルランド担当大臣の下に独自の警察組織である王立警察隊 (Royal Ulster Constabulary) である。

ロンドンを除くイングランド及びウェールズにおいては、各6大都市圏及び各カウンティごとに原則として1つの公安委員会 (Police Authority) が設置され⁴¹⁹、各公安委員会が内務大臣の承認を得て任命した警察本部長 (Chief Constable) の下に各警察組織が存在する。

【図表 16 - 1 - 1 イングランド及びウェールズにおける警察組織図】



「1994年警察及び司法職員法 (Police and Magistrate's Act 1994)」⁴²⁰に基づき、ロンドン以

⁴¹⁸ シティ (City of London Corporation) を除く。金融街として知られるシティは、歴史的な背景により独自の警察組織であるシティ警察 (City of London Police) を有する。

⁴¹⁹ 2、3のカウンティで1つの合同公安委員会を設けている場合もある。

⁴²⁰ なお、同法は「1996年警察法 (Police Act 1996)」に統合された。

外のイングランド及びウェールズの公安委員会は、9人の地方議会議員委員、3人の司法委員、5人の独立委員の17人の委員から構成されており(各公安委員会により、若干の数の違いがある)、地方自治体からの独立性、政治的中立性が保障されている。

なお、ロンドンにおいては、それまで171年間中央政府の管轄下にあった首都圏警察(Metropolitan Police)が、2000年7月のGLA発足とともにその管轄下に移り、首都警察局(Metropolitan Police Authority)として再スタートした。その23名の委員のうち、12名はロンドン議会議員の中からロンドン市長が任命することとなっている。

(2) 公安委員会の役割

公安委員会は、警察業務を有効かつ効果的に機能させるため、次のような権限を有する。

- ア 内務大臣の承認を得て警察本部長及び副本部長を含む本部長補佐官を任命する。
- イ 警察に関する予算を決定し、その財源の一部として税を徴収する(実際は、地方自治体がカウンスル・タックスの一部として代理徴収する。)
- ウ 毎年、警察本部長と協議の上、業務計画書(Policing Plan)を策定するとともに、地域目標を設定し、その実行及び達成を監督する。

(3) 警察本部長の役割

警察本部長は、警察を指揮するにあたり、次のような権限を有する。

- ア 本部長補佐官以外のすべての警察官を任命する。
- イ 職員の定数や昇任・懲戒等についての裁量権を有する。
- ウ 毎年、犯罪や交通事故の件数等の統計を含む年次報告書を作成する。

(4) 内務大臣の権限

内務大臣の権限としては、以下のようなものがある。

- ア 全警察に対する監督権(本部長に対する助言、報告書の提出命令等)
- イ 公安委員会に対する警察本部長の解任命令
- ウ 標準支出査定額(SSA)⁴²¹に基づく予算及び警察補助金の要求権

(5) 職員

警察職員数は、イングランド及びウェールズが約12万7,000人(うちロンドンが約2万6,000人)、スコットランドが約1万4,800人、北アイルランドが約8,500人となっている。⁴²²

⁴²¹ 第5章第3節を参照。

⁴²² 「Britain 2000 The Official Yearbook of the United Kingdom」(The Stationary Office)に基づく。

また、イングランド、ウェールズ及びスコットランドにおいては、無報酬で正規の警察官の活動をサポートするボランティアの特別警察官(Special Constable)が存在する。特別警察官の歴史は古く、「1831年特別警察官法(Special Constable Act 1831)」に基づいて設置された。その権限は通常の警察官とほぼ変わらず、具体的には街中のパトロールのほか、スタジアムでの警備等を行う。採用は公募で行われ、応募資格の基準と面接を合格した者が、警察官として必要な知識や技術のトレーニングを約6ヶ月間受けた後、実際の任務につく。現在、特別警察官は約2万人存在し、職員総数の約12%を占めている。

この他、ロンドン中心部に配属が予定されているコミュニティ・サポート・オフィサー(Community Support Officer)は、それほど重大ではない事件の解決を手助けする任務を負う。特別警察官とは異なり、警官からの直接命令を受けない限りは何ら権限を持たないが、ロンドン中心部への500名の配置をはじめ、ロンドン区全域に配置される予定である。

(6) 財源

警察関係の予算は、各公安委員会が、内務省の定める標準支出査定額(SSA)に準拠して独自に決定することができる。その財源は、前述のように地方税であるカウンシル・タックスの一部に警察関係分として計上されて徴収されるほか、政府から警察補助金(Police Grant)や地方交付金(Revenue Support Grant)も交付される。

2 歴史的背景

1830年以前は、公共秩序の維持は、地方の治安判事やパリッシュ⁴²³の警吏等の手に委ねられていたが、都市化に伴う犯罪の増加に十分に対応できていなかった。

現在の警察組織の基礎となったのは、1829年にロバート・ピール首相が設立した、英国で初めての本格的な警察組織の首都圏警察(Metropolitan Police Office)である。これは、シティを除く半径11キロの領域を管轄し、コミッショナー(Commissioner)と呼ばれる複数の総監が本部を指揮管理するとともに、財源はロンドンの住民に新たに課せられた「警察税(police rate)」で賄うという、それまでとはまったく異なる体制のものであった。⁴²⁴そして、その後の30年間でロンドンの例に習って各地方でも同様の組織が設立され、近代警察の体制が確立されていった。

3 現在の施策

1993年4月、ロンドン東南部でスティーブン・ローレンスという黒人青年が複数の白人に人種差別的な暴力を受けて死亡するという事件が起きたが、この件に関する警察の捜査が不適切であったことが発覚し、大きな批判が起きた。これを受けて公式な調査が行われ、1999年2月にまとめられた報告書は、当該捜査において警察内部に組織的な人種差別意識があったことを認めるとともに、その現状を改め、警察の信用を回復するために次のような内容を含む70項目の

⁴²³ 第2章第2節3を参照

⁴²⁴ この首都圏警察が置かれた建物が「グレート・スコットランドヤード通り」に面していたため、現在でも首都警察司は「スコットランドヤード」という愛称で呼ばれている。

施策を提言した。

- ア 警察職員に対する人種差別に関する研修の実施
- イ 警察検査局(HM Inspectorate of Constabulary)⁴²⁵による首都圏警察の査察
- ウ 警察に対する独立した不服申立制度の創設
- エ 警察職員の懲戒制度の見直し

これを受けて政府は同年3月、これらの提言を少なくとも3年以内実施することを表明し、不服申立制度の改正等 順次実行に移している。

また、政府は、現在警察職員の多くが白人男性で占められていることから、民族的マイノリティの採用を促進する方針を打ち出し、基本的には全国各地域においてその民族別人口比に見合う割合の職員構成にすることを目標として設定した。

この他、不服審査機関 (the Police Complaints Authority)⁴²⁶の提案により、「1984年警察・犯罪証明法(Police and Criminal Evidence Act 1984)」を改正し、警察官に対する不服申し立てが「1996年警察法(Police Act 1996)」において制度化された。

不服申し立ては、すべて警察本部長に一度照会された後、不服申し立ての対象者の身分や不服の内容によって、公安委員会若しくは不服審査機関で処理される。

審査の結果、不正行為が証明された場合は、警察本部長、公安委員会、不服審査機関、王立検察局(Crown Prosecution Service)が、犯罪に当たるかどうかを審査する。最終的な懲戒処分は公安委員会によって行われる。

第2節 消防

1 制度の概要

(1) 組織

英国の消防制度を統括しているのは、ロンドンにおいては GLA、ロンドン以外のイングランド及びウェールズにおいては副首相府(Office of Deputy Prime Minister、以下「ODPM」とする)、スコットランドにおいてはスコットランド自治政府(Scottish Executive)、北アイルランドにおいては北アイルランド自治政府(Northern Ireland Executive)である。

イングランド及びウェールズにおいては、「1947年消防法(Fire Services Act 1947)」に基づき、内務大臣(当時)が、消防業務の効率的な遂行及び消防に関する政策についての責任と消防隊の監査権限を有し、また、消防に関する基準の策定、技術指針の提供等によって消防機関に

⁴²⁵ 「1856年国家・地域警察法(Country and Borough Police Act 1856)」で、警察機能の改善を目的に設置された。

⁴²⁶ イングランド及びウェールズの警察署、英国鉄道(British Rail 当時)、国防省、リバプール港管理局、チルバリー港管理局、王立公園管理局及び英国原子力協会に対する一般からの不平不服申し立て機関として1985年設立された。

対して指導・助言を行うとなっていたが、この権限は、地方自治体及び副首相府へ 2001年に移行した。

地方の消防組織は、ロンドンを所管するロンドン消防・緊急時計画局(London Fire and Emergency Planning Authority)、各6大都市圏を所管する大都市圏消防事務組合(Fire and Civil Defence Authority)、カウンティのカウンティ消防局(County Fire Authority)、複数の地方自治体で構成される消防事務組合(Combined Fire Authority)及び単一の地方自治体で組織する単一自治体消防(Unitary Authority)に分けられる。

(2)業務

英国の消防業務は次の4つに分けられ、主たる業務は消火、防災及び救助活動である。

ア 消火活動

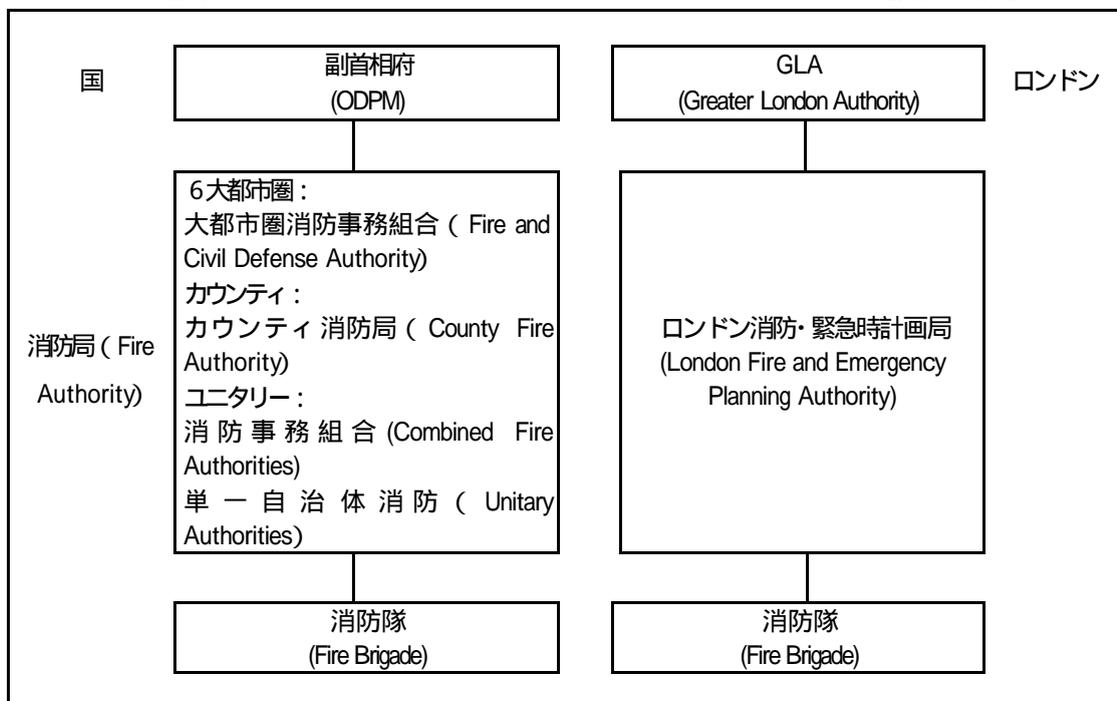
イ 火災安全に係る法令等に基づく査察

ウ 火災予防教育及び広報活動

エ 交通事故における救助活動や危険物の漏洩等に対処する特殊任務

この他、各消防局は、消防隊の編成や年間の業務計画について地方自治体及び国務大臣に提出しなければならない。なお、日本との違いとして、救急業務(Ambulance Service)は、保健省(Department of Health)の管轄の下、NHSトラスト⁴²⁷によって運営されている。⁴²⁸

【図表 16 - 2 - 1 イングランド及びウェールズにおける消防組織図】



⁴²⁷ 第 11 章第 3 節を参照。

⁴²⁸ ロンドンにおいてはロンドン救急局(London Ambulance Services)によって運営されている。

(3) 地方自治体及び国務大臣及び消防局の役割

各消防局は、毎年消防隊の編成や年間の業務計画を地方自治体及び国務大臣に提出し、審査を受ける。また、消防局は自らの業務を削減する場合には、必ず地方自治体及び国務大臣の判断を経なければならない。地方自治体及び国務大臣は、消防局に対して監査権を有する。

実際に監査を行うのは消防検査局(the Fire Service Inspectorate)であり、監査内容は会計、ベスト・バリュー制度にかかる事項、地域での活動等である。

また消防局は大規模な火災発生に備えて、周辺消防局との連絡を密にしなければならない。その他、消防局は消防法によるホテル等における消防施設の点検及び許可並びに救助活動を主な業務とする。

(4) 職員

英国の消防職員は、常勤消防職員(Wholetime Fire-fighter)と予備消防職員(Retained Fire-fighter)が存在する。予備消防職員は、主に人口の少ない地域において必要に応じて消火・救助活動に従事するもので、日本の消防団に相当する。予備消防職員は年間の手当のほか、出勤回数に応じた手当を受け、職員総数の約2割を占めている。

(5) 財源

消防関係の予算は、警察の場合と同様に各消防局が独自に決定することができる。その財源は、地方税であるカウンシル・タックスの中に消防関係分として計上されて徴収されるほか、地方交付金(Revenue Support Grant)や国庫歳入税のノドメスティック・レイト⁴²⁹もその財源として交付されている。

2 歴史的背景

1938年以前は、ロンドン以外の地方自治体は消防隊を組織することは法令で定められてはおらず、パリッシュや地域社会単位でのボランティアの消防隊若しくは火災保険会社の運営する組織等しかなかった。

「1938年消防隊法(the Fire Brigades Act 1938)」により、消防隊を組織することが地方自治体に義務付けられ、第二次世界大戦中にすべての消防隊が国の指揮下に置かれた後、「1947年消防法」により再び地方自治体の所管に戻され、その後、地方自治体の再編に合わせた所要の改正がなされて、「1992年地方自治法」に基づいて新しいユニタリーが設置されたことに伴い、通常2、3のユニタリーで形成される消防事務組合が組織された。

3 現在の施策

英国の消防は、従来「消火」や「救助」に重点が置かれていたが、1970年代からは火災が発生した場合に被害を最小限にとどめるための「火災予防」にも力を入れるようになった。

⁴²⁹ 第5章第2節3を参照

「1971年火災予防法(Fire Precautions Act 1971)」により、防火安全証明書(Fire Certificate)の制度等が制定される等、多くの人々が利用する建築物等における防火安全上必要なハード及びソフト面の安全対策が講じられた。同証明書は、ホテル、競技場、劇場、オフィスビル等の地方自治体及び国務大臣が指定する建物にその取得が義務付けられており、消防局が適切な火災予防設備や非常口があるか等の検査を行った後に発行される。

また、火災予防に関する広報活動として、各家庭に配布されるリーフレット等の出版物の発行やテレビによる火災予防広報キャンペーンの実施、更には1977年からは全国的な火災予防運動として火災安全週間(the National Fire Safety Week)が毎年秋に実施されている。

4 英国の防災

英国では「防災」に相当する表現として「緊急事態計画(Emergency Planning)」あるいは「民間防衛(Civil Defence)」という言葉が用いられている。これらに関する業務は、「1948年民間防衛法(Civil Defence Act 1948)」に基づき、副首相府の管轄の下、各地方自治体に委ねられている。同法の規定は当初、外国等からの攻撃や核戦争等の「有事」を想定したものであったが、東西冷戦の終結に伴って、自然災害や大規模事故等に対する対策に焦点が移ってきている。冷戦終結後の民間防衛に関する地方自治体のあり方については、「1993年民間防衛規則(Civil Defence Regulations 1993)」に規定されている。

実際にこれらの業務は、ロンドン及び6大都市圏においては前述のロンドン消防・緊急時計画局並びに大都市圏消防事務組合が、二層制の地方自治体においてはカウンティが、一層制の地方自治体においてはユニタリーがそれぞれ所管している。各地方自治体及び事務組合は、緊急事態計画の策定、維持、見直しや必要な訓練を行うとともに、災害時には、警察、消防、救急サービス等と連携して事態に対応する。

(参考文献)

【日本語文献】

- ・ 稲本洋之助・戒能通厚・田山輝明・原田純孝 編著 「ヨーロッパの土地法制 フランス・イギリス・西ドイツ」 東京大学出版会 1983年
- ・ 社会保障研究所編 「イギリスの社会保障」 東京大学出版会 1987年
- ・ ノーマン・ジョンソン著、田端光美監訳 「イギリスの民間社会福祉活動 その現状と歴史」 全国社会福祉協議会 1988年
- ・ Adrian Room 著、渡辺時夫監訳 「英国を知る辞典 (Dictionary of Britain)」 研究者出版 1988年
- ・ 岩崎広平著 「ロンドン警視庁」 サイマル出版会 1990年
- ・ 山下茂 著 「地域づくりトラストのすすめ」 良書普及会 1993年
- ・ (社)生活福祉研究機構編 「イギリスの実践にみるコミュニティ・ケアとケアマネジメント」 中央法規 1998年
- ・ 通商産業省産業政策局新規産業課、新エネルギー・リサイクル等 PFI 推進協議会 監修、民間主導型インフラ研究会 編 「PFI 入門 - 「日本版 PFI」 実現のために - 」 1998年9月 社団法人商事法務研究会
- ・ 武川正吾・塩野谷祐一編 「先進諸国の社会保障 イギリス」 東京大学出版会 1999
- ・ (社)新構想研究会 編・著 「図解やさしくわかる PFI ビジネス」 1999年4月 日本能率協会マネジメントセンター
- ・ 「イギリスにおけるタウンセンターマネジメントの発展とわが国における成立条件」 地域経営ニュースレター January 1999 vol.5
- ・ 「諸外国の公務員制度の展開」 2000年3月 良書普及会
- ・ 柳健一郎 著 「環境法政策」 2001年4月 清文社
- ・ 「主要国の地方税財政制度」 2001年6月 財務省財務総合政策研究所
- ・ 「自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択」 2002年3月 財団法人 日本都市センター
- ・ 「英国の田園地域」 1995年1月 財団法人自治体国際化協会
- ・ 「パリッシュ政府百年史(Parish)」 1996年3月 財団法人自治体国際化協会
- ・ 「英国地方財政読本 改訂版」 1997年6月 財団法人自治体国際化協会
- ・ 「英国の消防と防災」 1997年8月 財団法人自治体国際化協会
- ・ 「英国の地方財政の動向」 1998年3月 財団法人自治体国際化協会
- ・ 「英国の地方自治」 2000年8月 財団法人自治体国際化協会
- ・ 「英国の教育」 2002年7月 財団法人自治体国際化協会

以下は、(財)自治体国際化協会ロンドン事務所クレアレポートとして発行。号数はレポート発行番号を示す。

- ・ 「英国における社会福祉」 第 36 号
- ・ 「英国の公共サ - ビスと強制競争入札」 第 60 号
- ・ 「シティズン・チャーター - 現代版マグナカルタ? - 」 第 69 号
- ・ 「英国社会保障の現状及び今後の動向」 第 78 号
- ・ 「イングランドの地方団体と住宅政策」 第 81 号
- ・ 「ロンドンの分散 (Decentralisation) 政策と都市開発」 第 95 号
- ・ 「英国の新交通システム Light Rapid Transit (and Related) Systems 」 第 117 号
- ・ 「英国における環境づくりの新方向」 第 118 号
- ・ 「英国の外部監査制度と監査委員会」 第 183 号
- ・ 「英国における民間活力導入施策」 第 194 号 2000 年 3 月
- ・ 「ロンドンの新しい広域自治体 - グレター・ロンドン・オーソリティー - 」 第 195 号
- ・ 「英国におけるベストバリュー - From CCT to Best Value - 」 第 206 号
- ・ 「英国におけるパートナーシップ」 第 207 号
- ・ 「英国の地方分権」 第 208 号
- ・ 「イギリスの障害者制度改革 - 障害者差別禁止法と民間組織運動 - 」 第 214 号
- ・ 「英国における行政評価制度」 第 217 号
- ・ 「イングランドにおける権限委譲に向けた動き」 第 223 号
- ・ 「英国におけるジェンダー・ギャップ政策」 第 224 号
- ・ 「英国におけるボランティア・セクター - 自治体との新たな連携へ向けて - 」 第 228 号
- ・ 「英国地方自治体の内部構造改革」 第 230 号

【外国語文献】

- ・ Ron Fenny, Essential Local Government 2002, LGC Information, London, 2002.
- ・ Tony Byrne, Local Government in Britain Everyone's Guide to how it all works-, Penguin Books, London, 2000.
- ・ Rita Hale, Councilors' Guide to Local Government Finance 2001 Fully Revised Edition, CIPFA, London, 2001.
- ・ Alun M.Llewellyn, M. Sc., The Guardian Local Authority Directory 2000, Alcourt Publishing & Guardian Newspapers Limited, London, 2000.
- ・ Britain 2001 The Official Yearbook of the United Kingdom -, The Stationary Office, Norwich, 2001.
- ・ Graham Bond etc., Municipal Year Book 2002 Edition, Hemming Information Services, London, 2001.

- Graham Bond etc., Municipal Year Book 2003 Edition, Hemming Information Services, London, 2002.
- TOWN & COUNTRY PLANNING IN THE UK, J. Barry Cullingworth and Vincent Nadin, Routledge, 1997
- CIPFA, Introductory Guide to Social Services Finance in England and Wales, CIPFA 2001
- FWA Supporting Families, Guide to the Social Services 1998, Waterlow Information Services 1998

【定期刊行物】

- The MJ
- Local Government Chronicle

【新聞】

- The Guardian
- The Times
- The Daily Telegraph

【各種ウェブサイト】

- EU <http://europa.eu.int>
- 英国議会 <http://www.parliament.uk>
- 首相府 <http://www.cabinet-office.gov.uk/>
- 副首相府 <http://www.odpm.gov.uk/>
- 旧交通・自治・地域省 <http://www.detr.gov.uk/>
- 財務省 <http://www.hm-treasury.gov.uk/>
- 貿易・産業省 <http://www.dti.gov.uk/>
- 内務省 <http://www.homeoffice.gov.uk/>
- 交通省 <http://www.dft.gov.uk./>
- 農業・漁業・食料省 <http://www.defra.gov.uk/>
- 教育・技能省 <http://www.dfes.gov.uk/>
- 保健省 <http://www.doh.gov.uk/>
- 労働・年金省 <http://www.dwp.gov.uk/aboutus/jubilee/development.htm>
- 大法官府 <http://www.lcd.gov.uk/>
- スコットランド・オフィス <http://www.scottishsecretary.gov.uk/>
- ウェールズ・オフィス <http://www.walesoffice.gov.uk/>
- 北アイルランド・オフィス <http://www.nio.gov.uk/>
- 王立文書局 <http://www.hms0.gov.uk/>
- 監査委員会 <http://www.audit-commission.gov.uk/>

- 選挙管理委員会 <http://www.electoral-commission.gov.uk/>
- 政府商業委員会 <http://www.ogc.gov.uk>
- 国営宝くじ委員会 <http://www.natlotcomm.gov.uk/home/>
- 内国歳入庁 <http://www.inlandrevenue.gov.uk/>
- 評価事務所 <http://www.voa.gov.uk/>
- 英国負債管理局 <http://www.dmo.gov.uk/>
- 公共事業資金貸付協会 http://www.pwlb.gov.uk/index_pwlb.htm
- NHS <http://www.nhs.uk/>
- ナショナル・ケア・スタンダードコミッション
<http://www.carestandards.org.uk/about+us/default.htm>
- 教育水準局 <http://www.ofsted.gov.uk/>
- 国家統計局 <http://www.statistics.gov.uk/>
- 田園地域庁 <http://www.countryside.gov.uk/index.htm>
- 英国改善・開発庁 <http://www.idea.gov.uk>
- スコットランド議会 <http://www.scottish.parliament.uk/>
- スコットランド自治政府 <http://www.scotland.gov.uk/pages/default.aspx>
- ウェールズ議会 <http://www.wales.gov.uk/index.htm>
- 北アイルランド議会 <http://www.ni-assembly.gov.uk/>
- 北アイルランド自治政府 <http://www.northernireland.gov.uk/>
- GLA <http://www.london.gov.uk/approot/index.jsp>
- バーミンガム・シティ・カウンスル <http://www.birmingham.gov.uk/>
- 地方自治体協議会 <http://www.lga.gov.uk/>
- スコットランド地方自治体協議会 <http://www.cosla.gov.uk/>
- ウェールズ地方自治体協議会 <http://www.wlga.gov.uk/>
- 4Ps <http://www.4ps.co.uk/>
- 公会計公認会計士協会 <http://www.cipfa.org.uk/>
- 自治体雇用者協会 <http://www.lg-employers.gov.uk/>
- 全国ボランティア協会 <http://www.ncvo-vol.org.uk/>
- 新地方自治ネットワーク <http://www.nlgn.org.uk>
- シビクトラスト <http://www.civictrust.org.uk/top.shtml>
- タウンセンター・マネジメント協会 <http://www.actm.org/masterframe.htm>
- 社団法人日本自動車工業会 <http://www.jama.or.jp>
- イギリスPFI事情 <http://www.kkss.jp/pfi/pfi-1.htm>
-

なお本書の作成にあたっては、当協会ロンドン事務所の人見所長補佐(第1～9章)を中心に、今井所長補佐(第13及び14章)、長谷川所長補佐(第6章)、丸尾所長補佐(第9章)、杉野所長補佐(第10及び12章)、山口所長補佐(第15及び16章)、鈴木所長補佐(第7及び9章)、柴田所長補佐(第11章)が執筆に当たり、同事務所の安藤所長及び人見所長補佐が監修にあたった。

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が、その基盤にあることは言うまでもなく、ここに改めて謝意を表す。