

英国の地方自治

2008年9月改定版

財団法人自治体国際化協会ロンドン事務所

目 次

1 国政概要と地方自治体の法律上の位置づけ	1
1-1 基礎情報	1
1-2 中央政府の構造	2
1-3 英国議会の現状	2
1-4 サッチャー政権からブラウン政権までの経緯	3
1-5 EU憲法・ユーロ参加動向	4
1-6 地方自治体の法律上の位置づけ	5
1-7 パートナーシップを活用した中央政府と地方自治体の新たな関係	5
2 地方自治体の議会と執行機関の関係	8
3 地方自治体の種別構成とその機能	14
3-1 地方自治体の種別構成	14
3-2 地方自治体構造の変遷	18
3-3 地方自治体の機能	20
4 地方自治体の構成員(議員、首長、事務職員)	22
4-1 議員(Councillors)	22
4-2 首長(Elected Mayors)	23
4-3 事務職員(Officers)	25
4-4 議員と事務職員	27
4-5 「2000年地方自治法(Local Government Act 2000)」による新たな倫理規定	28
5 選挙制度	29
5-1 英国の選挙制度	29
5-2 地方選挙区の定数	30
5-3 選挙日程	30
5-4 有権者	31
5-5 被選挙権者	31
5-6 選挙区割り	32
5-7選挙制度改革	32

6 地方財政	34
6-1 地方自治体の歳入歳出構造	34
6-2 地方税制度	38
6-3 補助金	40
6-4 制度の変遷	42
6-5 監査制度	45
7 地方分権	47
7-1 地方分権施策	47
7-2 スコットランド	47
7-3 ウェールズ	49
7-4 北アイルランドの和平合意と議会の創設	51
7-5 イングランドにおける地方分権施策	53
8 PPP/PFI	58
8-1 英国におけるPFI/PPP 導入の経緯と現況	58
8-2 PFI/PPPの概要	58
8-3 地方自治体とPFI	60
8-4 PFIの抱える問題点等	62
9 ベスト・バリュー制度/CPA/CAA	64
9-1 ベスト・バリュー制度導入の背景	64
9-2 ベスト・バリュー制度の枠組	64
9-3 パフォーマンス・インディケータ(業績指標、PIs)	65
9-4 ベスト・バリュー制度から包括的業績評価制度(CPA)へ	66
9-5 CPAから包括的地域評価制度(CAA)へ	71
9-6 イングランド以外の動き	71

注1) 本冊子は、(財)自治体国際化協会ロンドン事務所職員が、業務の参考のために作成したものであり、内容について責任を負うものではない。

注2) 本冊子記載の内容は、明示の無い限り、主にイングランドを対象としている。

1 国政概要と地方自治体の法律上の位置づけ

1-1 基礎情報

国名	グレートブリテンおよび北アイルランド連合王国 (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) イングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの4つの地域からなる
国土面積	24万1,752km ² (日本の0.65倍)
人口	6,059万人(2006年、National Statistics) イングランド:5,076万人(83.8%) スコットランド: 512万人(8.4%) ウェールズ: 297万人(4.9%) 北アイルランド:174万人(2.9%)
首都	ロンドン
主要言語	英語(一部地域で、ウェールズ語、ゲール語も併用)
通貨	スターリングポンド
為替レート	1ポンド=212円(2008年7月9日現在、以下このレートを適用) ¹
GDP	名目…2兆7,726億ドル(2007年、IMF) (日本は4兆3,838億ドル) 一人当たり…45,575ドル(2007年、IMF) (日本は34,312ドル/人)
政体	立憲君主制
元首	エリザベス2世
首相	ゴードン・ブラウン(労働党)
内閣	労働党政権<2007年6月発足、1997年以降連続4期目>
国会	上院(House of Lords)、下院(House of Commons)の二院制

【図表1-1 英国(グレートブリテンおよび北アイルランド連合王国)の成立過程】

1536-42年	イングランド・ウェールズ連合法の制定: イングランドとウェールズの行政と立法が統合され、ウェールズが国会に代表者を送り込むようになる。
1642-51年	市民戦争(国王と国会の戦争)
1649年	国王チャールズ1世の処刑(清教徒革命)
1653-58年	クロムウェル、護民官となる。この間、スコットランドもクロムウェルの統治下に入る。
1660年	王政復古、チャールズ2世即位。スコットランドとイングランドの統治を分離
1688年	名誉革命
1707年	イングランドとスコットランドの国会が統合、グレートブリテンとなる。
1760~1830年代	産業革命
1801年	グレートブリテンとアイルランドの統合<連合王国の成立>
1914年	第一次世界大戦
1921年	アイルランドの独立。ただし、北アイルランドは連合王国に残る。
1939~45年	第二次世界大戦
1973年	連合王国、ECに加盟(1993年EU発足)
1999年	スコットランドに議会を設置し、大幅な権限移譲。ウェールズに議会を設置し、相当の権限を移譲。北アイルランドにも議会を設置

¹ 出典 Financial Times Website

<http://markets.ft.com/ft/markets/researchArchive.asp?report=ECR&ftauth=1215703074858>

1-2 中央政府の構造

英国は国王を擁する立憲君主制の国であり、国王は議会の招集、解散の布告等を出し法律を裁可、さらには内閣や裁判官の任免、条約の締結、軍隊の統率などの権限を持っている。

内閣は議会に対して責任を負い、議会の信任を失えば総辞職するか、議会を解散するという議院内閣制を採用している。この議院内閣制は名誉革命後の議会の優位、政党の発達によってもたらされたものである。

首相は下院で第一党になった党首が、国王の任命によって選出され、閣僚は首相の推薦によって国王が任命する。日本においては内閣法により内閣の首長としての総理大臣の地位及び閣議の役割を明確にしているが、英国では内閣は法律上一定の地位が明記されているわけではない。閣議に席を置く閣僚は最大22名と定められている。

1-3 英国議会の現状

英国議会は上院(House of Lords)と下院(House of Commons)の二院制であるが、上院議員は選挙による選出ではなく、下院議員だけが総選挙で選出されている。その下院選挙(総選挙)が2005年5月5日(木)に実施された。

2001年以来4年ぶりとなる2005年の選挙は、低失業率や堅調な個人消費など英国経済が好調な中、労働党ブレア首相(当時)が5年の任期を1年前倒す形で行われた。

選挙結果は、労働党が党史上初となる三期連続政権を獲得することとなったが、前回より47議席減の356議席、保守党は前回より34議席増の198議席、自由民主党は前回より11議席増の62議席、その他が3議席増の30議席となった(総議席数は646)。主要3党の得票率は、労働党が5.5ポイント減の35.2%、保守党が0.6ポイント増の32.3%、自由民主党が3.8ポイント増の22.1%と選挙前の各党支持率予測とほぼ同様の結果となった。

その後、ブラウン首相は政権を引き継いだ。労働党は2008年5月の地方選での歴史的な大敗に続きその後の国会議員補欠選挙等でも敗退をしている。

なお、選挙後の離党などの結果を踏まえた2008年7月29日現在の政党別の下院議席数、上院議席数は図表1-2のとおりとなった。

【図表1-2】²

【下院の政党別議席状況】		【上院の政党別議席状況】	
労働党	352	保守党	202
保守党	195	労働党	215
自由民主党	63	自由民主党	76
民主統一党	9	無所属	203
スコットランド民族党	7	大法官	26
シン・フェイン党	5	その他	13
ウェールズ民族党	3	計	735
社会民主労働党	3		
アルスター統一党	1		
その他	8		
計	646		

なお、議員の選出が選挙によらない上院のあり方については様々な議論がある。1997年に政権の座についた労働党は、総選挙時のマニフェストにおいて「上院は改革されるべきだ」との書き出しで上院改革を政権公約としてあげ、政権発足後上院改革に着手した。マニフェストでは、まず、第一段階として上院における世襲貴族の議席と投票権をなくし、その後上院の権限と組織の抜本的見直しを行うこととしていた。しかしながら、1999年に750人ほどいた世襲議員を92人に削減したものの、その後改革は足踏み状態となっている。

1-4 サッチャー政権からブラウン政権までの経緯

(1) サッチャー保守党政権(1975. 5～1990. 11)

1970年代の末にはいわゆる英国病に悩まされたものの、80年代半ばの英国はサッチャー政権下で経済の好況と国際的地位の向上を享受し、‘強い英国’を実現するに至った。マーガレット・サッチャーは1979年5月以来、保守党党首としてイギリス史上、前例のない連続三選を果たし、イギリスの地方制度、教育面などの改革と民営化政策といったラディカルな改革を推進した。自由競争的市場経済政策、小さな政府達成などに代表されるサッチャー首相時代の一連の政策、サッチャリズムは、単に支出を制限し効率的な行政を実現することに主眼が置かれただけではなく、中央政府への権力集中、さらに中央権力による直接的行政サービスを目指したものと考えられている。

(2) メージャー保守党政権(1990. 11～1997. 5)

サッチャーの後継者としてジョン・メージャーが1997年まで二期に亘り保守党政権を続行した。メージャー政権はサッチャー時代の欧州政策とコミュニティ・チャージの手直しを行ったものの、経済政策や行政改革などの政治の大枠はサッチャリズムを継承した。

² 出典 United Kingdom Parliament Website <http://www.parliament.uk/directories/directories.cfm>

その中において、1992年に当時のラモント財務相により提唱されたプライベート・ファイナンス・イニシアチブ(PFI)は、公共部門の中に民間部門の資金、経営・創造能力を直接取り込もうとする手法として、注目を集めた。

(3) ブレア労働党政権(1997. 5～2007. 6)

1997年5月の総選挙においてトニー・ブレア率いる労働党は18年ぶりに政権についた。サッチャー時代に低迷した労働党はサッチャリズムに対抗する道を真剣に模索し、党内左派を抑え、‘第三の道’を選択することとなった。‘第三の道’とは「社会経済の国家管理、平等主義、完璧な福祉国家を目指すのでもなく、サッチャーの導入した小さな政府、市場主義原理を推し進めるのでもなく、その双方の枠を超えて決然たる(decisively)道を進もうとする」ことだとされる(1998年フェビアン協会パンフレット“第3の道”より)。結果的に、ブレア政権は、保守党政権の行財政改革の流れを基本的には継続しつつ、新しい労働党をアピールするため、公共サービスの効率化・効果的な供給を図る「政府の近代化」を大きな政策の柱とし様々な改革に取り組んだ。政権は、安定した経済運営を背景に国民の高い支持を得、2001年の総選挙では大勝したが、政権2期目にはイラク戦争への関与のあり方に対する国民からの強い批判を浴びた。その結果、2005年の総選挙では過半数は維持したものの議席を減らし、政権3期目は厳しい政権運営を強いられた。

(4) ブラウン労働党政権(2007. 6～現在)

2007年5月に退陣を表明したブレア首相の後継として、ブレア政権発足時から財務相として政権中枢の座にあった党内の実力者ゴードン・ブラウンが同年6月27日に首相に就任した。ブラウン首相は、最優先課題を住宅政策とし、その他、教育、NHS、人々の安心・安全等に取り組んできたところであるが、当初の高支持率を長く維持することが出来ず、同年10月以来の総選挙実施見送り決定、ノーザン・ロック銀行問題、個人データ流出、違法献金等の諸問題により、国民の支持を失うこととなった。この結果、2008年5月の地方選挙では、労働党が331議席を失うという歴史的な大敗を喫しており、同時に行われたロンドン市長選においても現職労働党候補のケン・リビングストン氏が保守党のボリス・ジョンソン氏に敗れている。ブラウン首相に対する国民の支持は急速に悪化をしており、党内での求心力も失い始めている。英シンクタンク「MORI」が行った世論調査(2008年6月)によると、労働党の支持率は28%、保守党の支持率は45%、自由民主党の支持率は16%となっている。

1-5 EU憲法・ユーロ参加動向

EU憲法の批准を問う国民投票がフランス(2005年5月29日)、オランダ(2005年6月1日)と相次いで否決されたことを受け、ストロー外相(当時)も同年6月、英国における国民投票の実施を棚上げすることを明らかにするなど、暗礁に乗り上げた。当時英国のEU憲法条約批准について、英シンクタンク「MORI」が行った世論調査(2005年6月実施)によると、「反対」56%、「賛成」22%、「不明」22%となっていた。こうした否決の結果や国民投票を避けたい英国政府等の意向も踏まえ、欧州憲法条約に代わる基本条約(改革条約 Reform Treaty)案が、2007年10月19日の非公式首脳会議(欧州理事会)での合意後、12月13日にリスボンにおいて調印された。

英国内では以前より、国民投票を行うべきという議論が強かったが、結局、政府は直接的に民

意を問うことはせず、国会での審議を終えた後、同条約が2008年7月16日に批准された。アイルランドでは、2008年6月12日にリスボン条約締結に関する国民投票が実施され、賛成46.6%、反対53.4パーセントで同条約の批准が否決された。全加盟国の批准がリスボン条約発効の条件であるため、現在は条約の発効そのものに暗雲が立ち込めている。

1-6 地方自治体の法律上の位置づけ

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

地方自治体は、原則として、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(「1972年地方自治法(Local Government Act 1972)」など)ものとされており、授権された範囲を超える行為は、権限逸脱(Ultra Vires:アルトラ・ヴァイリーズ)の法理により違法になるとされてきた。しかしながら、「2000年地方自治法(Local Government Act 2000)」により、地域社会および住民の福祉の増進に関する3分野(経済:Economic Well-being、社会福祉:Social Well-being、環境:Environmental Well-being)の政策を一定の制約の下で自由に実施することができるとされた。

国と地方自治体および同一地域内における各地方自治体の役割分担(3-3参照)は、原則として分野により明確に区分されている。

1-7 パートナーシップを活用した中央政府と地方自治体の新たな関係

(1) 地域協定(LAA:Local Area Agreement)の概略

「地域協定(Local Area Agreement、以下「LAA」という)」は、地方自治体を中心として、民間企業、ボランティア、コミュニティ団体等と構成される組織である地域戦略パートナーシップ(Local Strategic Partnership)以下、パートナーシップという)と政府とが、双方が合意した地域の政策目標や指標を実現するために締結するもので、パートナーシップは中央政府の窓口となる各地域の政府事務所(Government Office)と交渉を行う。この協定は、政府と地方公共団体との緊密な連携を図るとともに、地方自治体のリーダーシップや地域におけるパートナーシップを活用し、効率的な行政サービスを提供することを目的としている。

LAAは2005年3月からパイロット事業として選定された20の地域で始まり、2006年3月の第二次協定では、新たに66の地域で協定が締結された。

また、2007年3月には第3次LAA協定が締結されており、これにより全てのカウンティ、大都市ディストリクト、ユニタリー、ロンドン区でLAAが導入されたこととなる。

当初のパイロット事業においては、各地域は「児童・青少年(Children and Young People)」、「安全で強固なコミュニティ(Safer and Stronger Communities)」、「健康な社会と高齢者(Healthier Communities and Older People)」の3つの分野(Block)において中央政府と合意した政策を実行するとされていたが、現在ではこれに「経済開発(economic development and enterprise)」の分野が加わり、4分野となっている。

2000年から行われていた地方公共サービス協定(Local Public Service Agreement、以下「LPSA」という)が財政的なインセンティブを設け、特定の分野にのみ焦点をあてているのに対して、LAAは地域におけるパートナーシップが主体となって幅広い分野で取り組みができるよう、行政運営の自由度を与えることに主眼が置かれており、さらに資金の流れを簡

素化することによって、財政面における柔軟性を確保している。

LAA においては、地域における様々な行政サービスの提供主体が緊密な連携を図ることが期待されている。

LAAが導入されて2年が経過し、行政運営の柔軟性や財政的インセンティブなどの面で評価する声があるものの、多くの自治体から責任団体としてのカウンティの事務負担増、必要な権限を有していない政府事務所が相手であること、パートナーシップの法的な位置づけが曖昧であることといった問題があげられている。

なお政府は2007年2月に、2008年度以降のLAAの方向性を示したガイダンス「地域協定の将来に向けて (Developing the future arrangements for Local Area Agreements)」を発表した。この中では、LAAに対して法的枠組みを与えること、1,200を超える業績指標を再構築し、新たに約200の全国統一指標を策定すること、地域単位で交付される補助金は可能な限り用途を定めない「地域協定補助金 (LAA Grant)」とすることが挙げられている。

(2) 地域連携協定 (MAA: Multi Area Agreement) の概略

「地域連携協定 (Multi Area Agreement、以下「MAA」という)」は、LAAよりも広域の自治体を跨いだ、地域の課題解決のために締結されるものである。地域内の他の機関と連携した自治体は、中央政府と協定を締結することで、住宅、交通計画、雇用・職業技術といった分野において、より柔軟に資金配分を行えるようになる。この協定は、地方自治体の行政区画を超えたパートナーシップを通じて、地域経済の成長を促進し、優秀な業績を上げている地域との格差を縮め、住民が住んでいる場所や職業に関わらず、誰もが仕事、スキル、購入可能な価格の住宅を手にすることができることなどを目指している。

なお、2008年7月にMAAが締結された7地域は以下図表1-3のとおりである。

【図表1-3】

地域名	自治体内訳
ティーズバレー	ダーリントン市、ミドルズバラ市、レッドカー・アンド・クリーブランド市、ハートルプール市、ストックトン・オン・ティーズ市
グレーター・マンチェスター	ボルトン市、ベリー市、マンチェスター市、オールダム市、ロッチデール市、サルフォード市、ストックポート市、テムサイド市、トラフォード市、ウィーガン市
サウス・ヨークシャー	シェフィールド市、ドンカスター市、ロザラム市、バーンズリー市
リーズ都市圏	バーンズリー市、ブラッドフォード市、カルダーデール市、カークリーズ市、リーズ市、ウェイクフィールド市、ヨーク市、ノース・ヨークシャー県、セルビー市、クレイブン市、ハロゲート市
ハンプシャー南部都市圏パートナーシップ	ハンプシャー県、ポーツマス市、サウザンプトン市、イースト・ハンプシャー市、イーストリー市、ファレアム市、ゴスポート市、ハバント市、ニューフォレスト市、テスト・バレー市、ウインチェスター市
ボーンマス、ドーセット、プール	ボーンマス市、プール市、ドーセット県、クリストチャーチ市、イースト・ドーセット市、ノース・ドーセット市、パーベック市、ウェスト・ドーセット市、ウェイマスアンドポートランド市
タイン・アンド・ウエア	ゲーツヘッド市、ニューカッスル市、ノース・タインサイド市、サウス・タインサイド市、サンダーランド市、ダーラム県、ノーサンバーランド県

2 地方自治体の議会と執行機関の関係

英国の地方自治体では従来、行政府は議会の各委員会が執行機関となる議会統治型の類型であり、日本のように議会と行政府が並立し、行政府のトップが直接公選により選出される大統領型とは大きく異なってきた。しかしながら、従来の委員会中心の議会制度は、会議に多大な時間が費やされる等の非効率性や、誰が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、議会については、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)³に明確に区分することとし、一方首長については、直接公選首長を採用するか否かについて選択することができるとした。

その結果、全てのイングランド・ウェールズの地方自治体(人口85,000人未満の小規模地方自治体は除く)に対し、

- ① 議会から選出されたリーダーが率いる内閣が政策決定を行う「リーダーと内閣(Leader and Cabinet)」制
- ② 直接公選された首長と議会又は首長により選出された内閣が政策決定を行う「直接公選首長と内閣(Mayor and Cabinet)」制
- ③ 直接公選された首長と議会から任命されたカウンスル・マネージャーが政策決定を行う「直接公選首長とカウンスル・マネージャー(Mayor and Council Manager)」制

の3つの地方自治体構造モデルを示し、全てのイングランド・ウェールズの地方自治体(人口85,000人未満の小規模地方自治体は除く)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年間は原則として変更不可)。

また、人口85,000人未満の小規模地方自治体は、従来からの委員会制を修正した「修正委員会(Alternative Arrangements)」制を採用できることとした。

「直接公選首長と内閣」制及び「直接公選首長とカウンスル・マネージャー」制の採用にあたっては、事前に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、これらの制度は採用されることになる。現在のところ、①リーダーと内閣制(318地方自治体)、③直接公選首長と内閣制(11地方自治体)、②直接公選首長とカウンスル・マネージャー(1地方自治体)、さらに修正委員会制(56地方自治体)の4種類の形態が並存しており、①を選択した地方自治体がほとんどを占めている。⁴

以下、従来の形態を含めた4種類の議会と執行機関の形態を紹介する。

(1) 現行の地方自治体

政府が「2000年地方自治法」で選択を義務付けた3つの地方自治体構造モデルを紹介する。

① 「リーダーと内閣(Leader and Cabinet)」制

この形態は従来の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。

³ 最近では、住民とのつながりを強調する意味を込めて「フロント・ライン」とも呼ばれている。

⁴ ODPM(Office of the Deputy Prime Minister)(現在のDCLG)作成資料「Forms of constitution adopted, by Local Authority As at October 2006」より

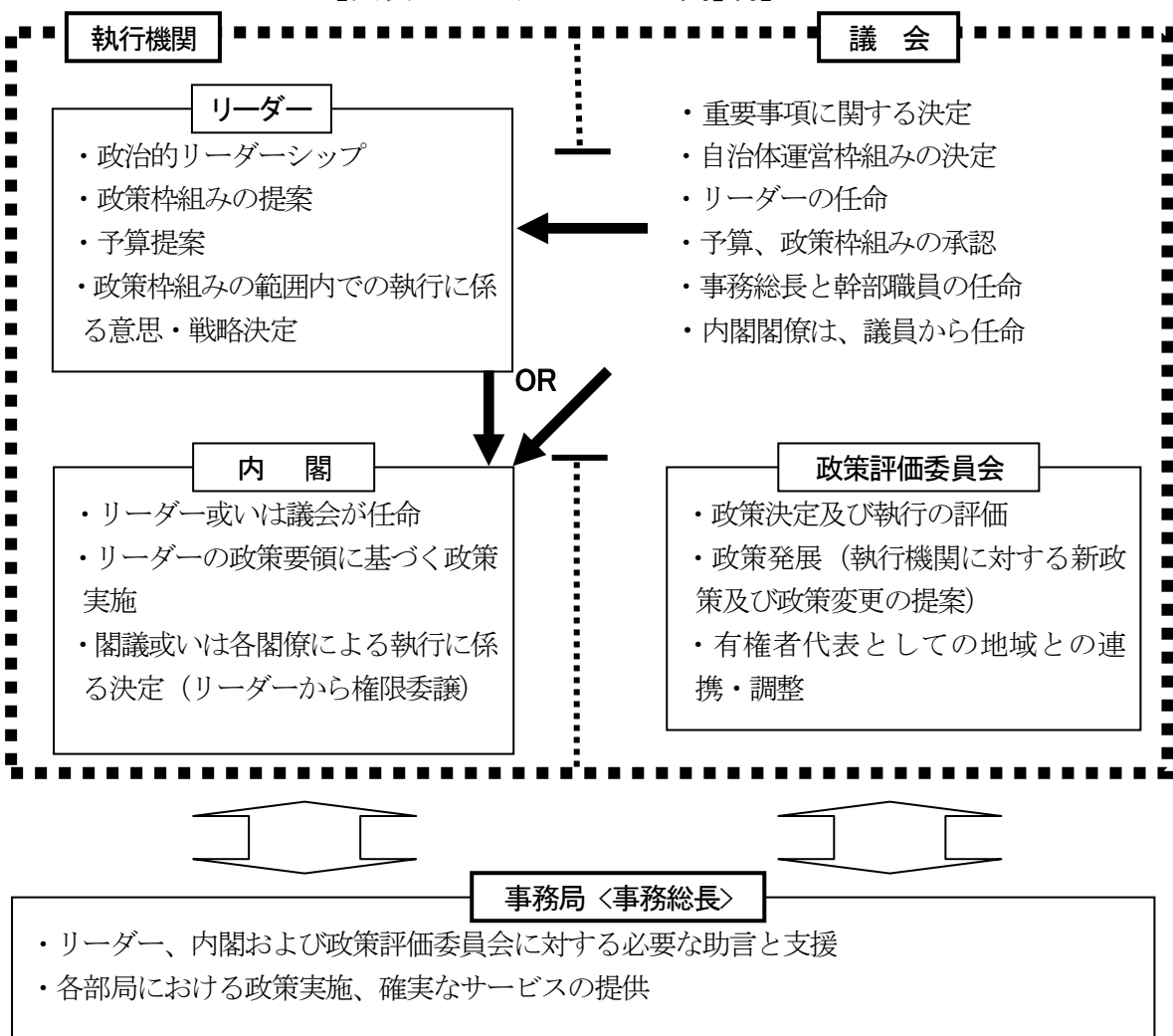
リーダーは本会議において指名され、それ以外の内閣構成員（内閣構成員となれるのは、議員だけである。）はリーダーあるいは議会から任命される。内閣構成員の人数は、本会議（リーダーを含む）またはリーダーが決定することとされており、その数は首長（リーダー）を含めて10名以内という上限が定められている。

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）の構成員となる。

政府が示したモデルの中で、最も多くの地方自治体に採用されている。従来の「委員会」方式に最も近く、議員、職員とも特定の者に権限が集中することへの反対が根強いことを示している。

なお、事務局は議会から任命された事務総長（Chief Executive）のもと、リーダー、内閣及び政策評価委員会に対する必要な助言及び支援や各部局における政策実施等を行う。

【図表2-1 「リーダーと内閣」制】



② 「直接公選首長と内閣(Mayor and Cabinet)」制

この形態は、先に述べた「リーダーと内閣」制と同様、内閣（内閣構成員となれるのは、「リーダーと内閣」制と同様、議員だけである。）が日々の政策に関する意思決定、執行機能を担う点で同じであるが、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、

ア 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、

イ 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、強力なリーダーシップを発揮することになる。

なお、事務局は議会から任命された事務総長(Chief Executive)のもと、首長、内閣及び政策評価委員会に対する必要な助言及び支援や各部局における政策実施等を行う。

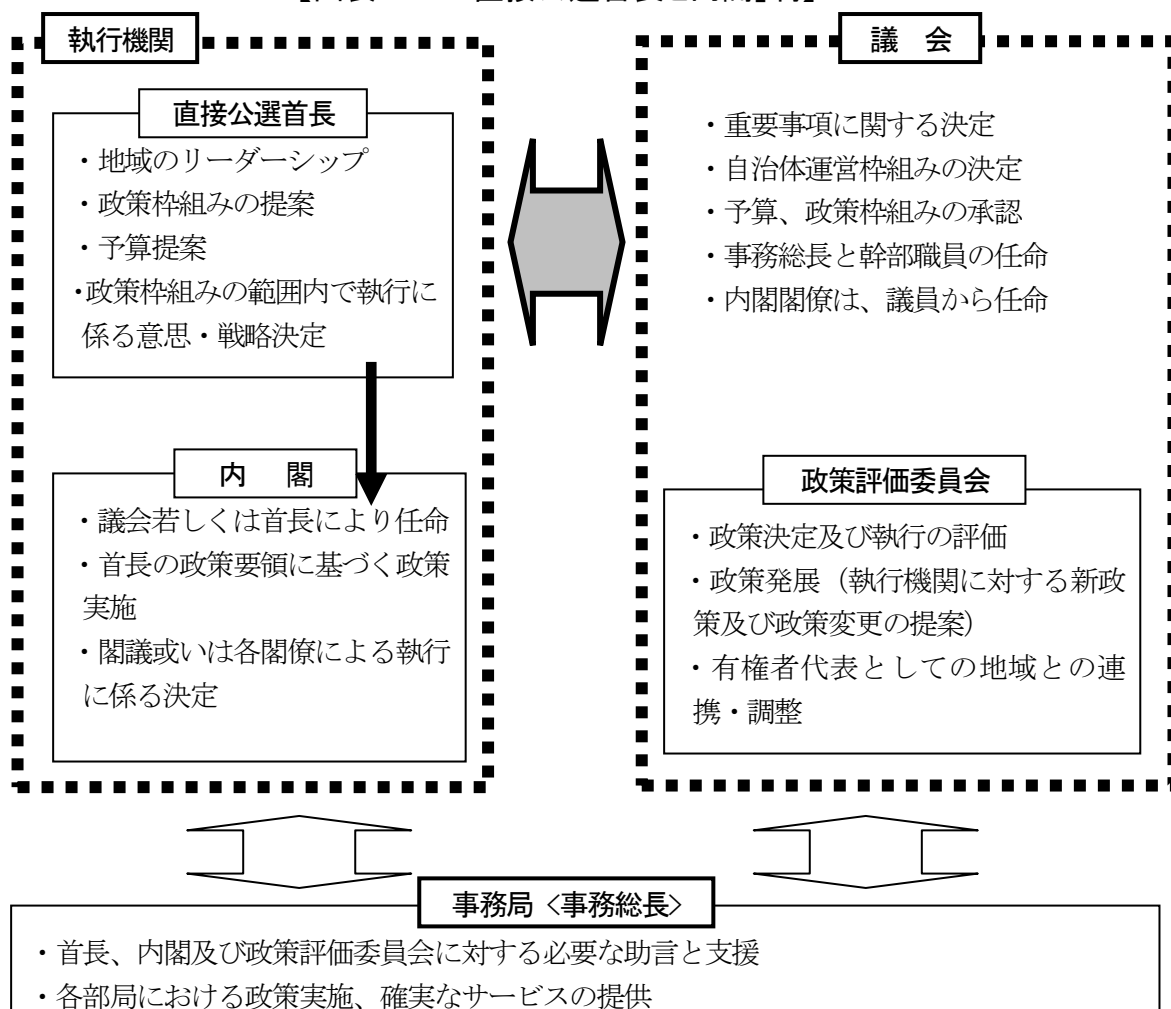
「直接公選首長と内閣」の是非を問う住民投票の結果、2002年にワトフォード、ドンカスター、ハートルプール、ルイシャム、ミドルズブラ、ノース・タインサイド、ニューハム、ベドフォード、ハックニー及びマンズフィールドにおいて、さらに2005年にトーベイにおいてこの制度が採用された。

なお、「Mayor」という呼称は、ここで使用されている「直接公選の首長」を指すもののほか、イングランドにおいて、従来より慣習として次のとおり使用されているため、注意が必要である。

- ・ ディストリクトカウンシルのうち、歴史的に「バラカウンシル」という名称を使用している自治体の、カウンシル(議会)の議長
- ・ ロンドン区の、カウンシル(議会)の議長

議長を従来より「Mayor」と称していた自治体が、「直接公選首長と内閣」を採用した際の対応は、自治体により分かれ、その後は議長を Mayor と称することをやめる場合と、引き続き議長も Mayor と呼び結果として二人の「Mayor」が存在することとなる場合とがある。

【図表2-2 「直接公選首長と内閣」制】



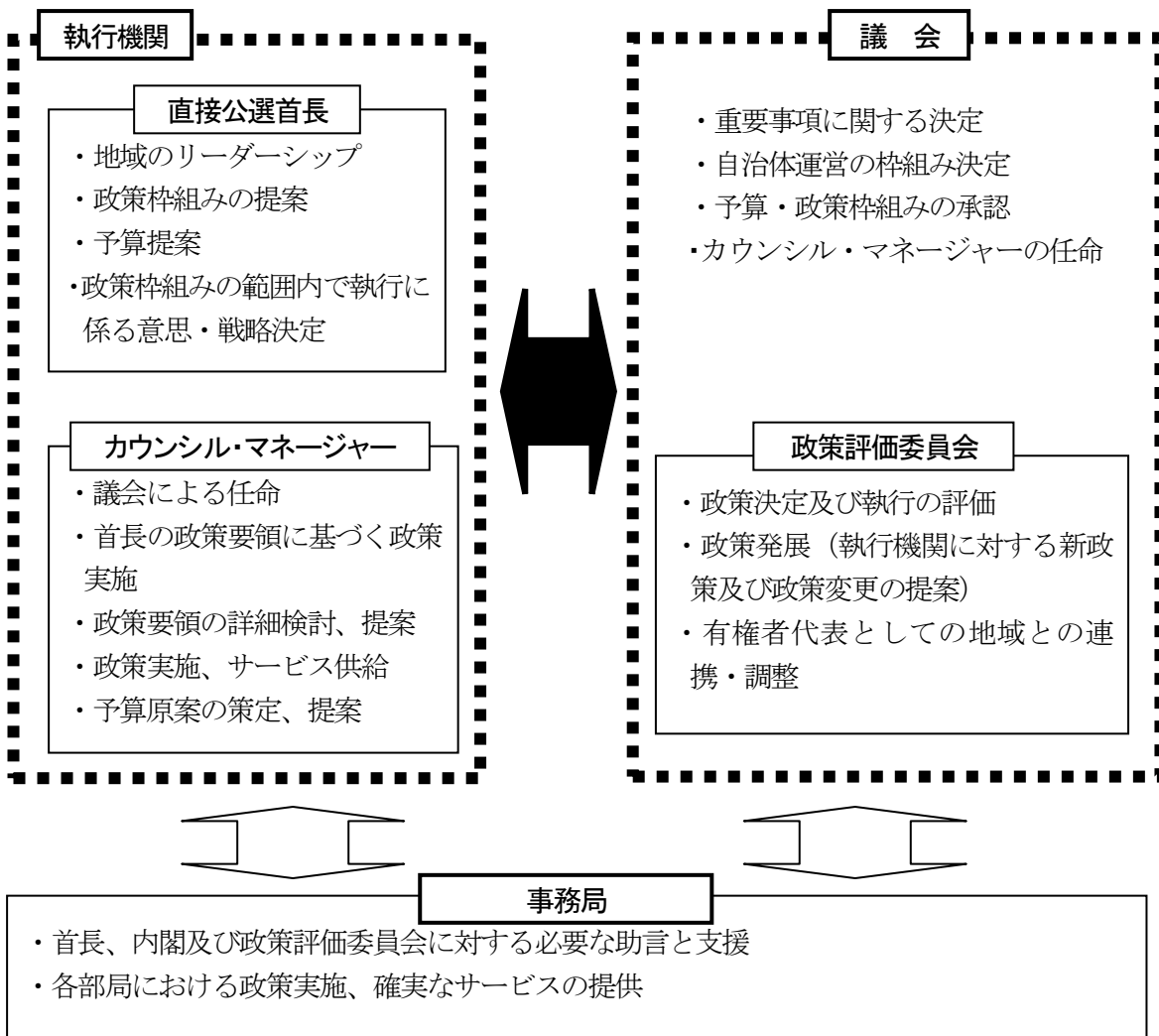
③ 「直接公選首長とカウンスル・マネージャー(Mayor and Council Manager)」制

この形態は、「直接公選首長と内閣」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1名設置される点である。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。

カウンスル・マネージャーは地方自治体の職員で、議会によって任命・罷免される。従来の事務総長の仕事はここに吸収されることになる。

2002年5月2日に実施された同制度の是非を問う住民投票の結果、イングランド北東部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)でこの制度が採用された。

【図表2-3 「直接公選首長とカウンスル・マネージャー」制】



(2) 従来の委員会制との調整(「修正委員会(Alternative Arrangements)」制)

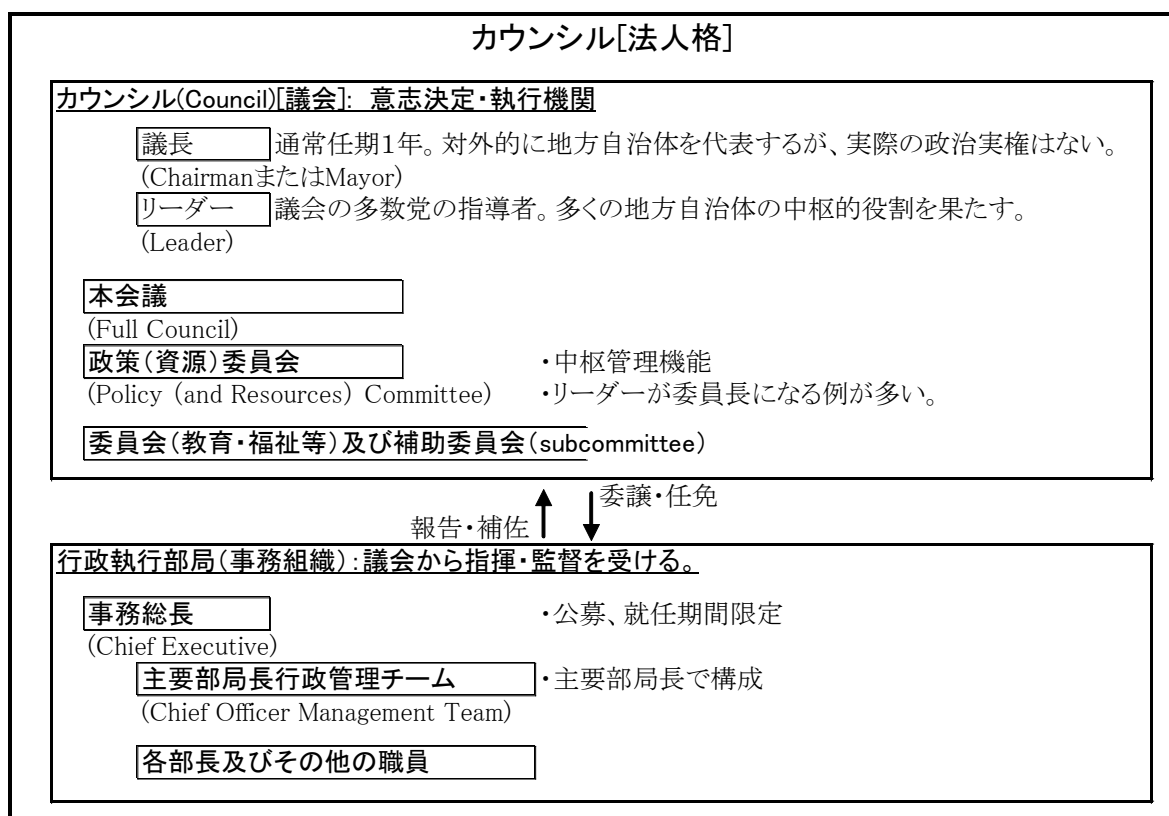
2000年地方自治法の施行後の議会と執行機関との基本的な関係は上記で述べた3類型であるが、人口85,000人未満の小規模地方自治体と公選首長制度採用に係る住民投票において提案が否決された地方自治体のみ、これとは別に、従来からの委員会制度について、社会サービス委員会(social service committee)の設置義務を緩和する等の修正を行った「修正委員会」制度を採用することができる。

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。ただ、議長(Chairman または Mayor)は、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与える。

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)、および機関基準委員会(Standards Committee)によって適宜設置される任意委員会がある。

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(Executive Management Team)が設置されている地方自治体が多い。

【図表2-4 「修正委員会」制】



(3) 地方自治体の議会と執行機関の改革

2007年10月30日に成立した「地方自治、保健サービスへの住民関連法(Local Government and Public Involvement in Health Act)」において、地方自治体の内部構造の改革について、今後、全ての地方自治体は、以下の2つの形態のうちいずれかを導入することとされた。期限は2010年5月までである。

- ① リーダーと内閣制(リーダーは地方議会議員の投票で選出)
- ② 直接公選首長と内閣制

この改革によって、現在1地方自治体のみにおいて採用されている「直接公選首長とカウンスル・マネージャー」制は廃止されることになる。ただし、人口 85,000 人未満の地方自

治体に認められていた修正委員会制の採用は、今後も認められる。

また、現行の「リーダーと内閣」制においてリーダーの任期は1年であるが、上記の①「リーダーと内閣」制においてはこれが4年とされるため、新制度のもとにおいては、首長、内閣及びリーダーの任期が全て4年となる。

3 地方自治体の種別構成とその機能

3-1 地方自治体の種別構成

(1) 地方自治体の種別構成

英国の地方自治体の種別構成は以下の表の通りである。日本では、全国一律の構成（二層制：都道府県及び市町村）が採用されているが、英国の場合は地域によって異なる。イングランドにおいては二層制と一層制が混在しており、ウェールズ・スコットランド・北アイルランドにおいては一層制に統一されている。

二層制は、カウンティ(County Council)とディストリクト(District Council)で構成される。カウンティは日本の県に相当する広域自治体であり、ディストリクトは日本の市町村に該当する基礎自治体である。

イングランドにおける一層制の自治体としては、大都市圏に存在する「大都市圏ディストリクト(Metropolitan District Council)」、非大都市圏の「ユニタリー(Unitary Council)」が挙げられる。これらは県及び市町村の機能を併せ持った自治体である。ロンドンには、グレーター・ロンドン・オーソリティー(Greater London Authority : GLA)と32の「ロンドン区(London Borough Council)」及び「シティ(City of London Cooperation)」から構成されている。また、ウェールズ、スコットランドの一層制自治体はユニタリー、北アイルランドではディストリクトと呼ばれている。

【図表3-1 地方自治体の種別構成】⁵

地 域	種 別		自治体数
イングランド (England)	カウンティ	County Council	34
	ディストリクト	District Council	238
	大都市圏ディストリクト	Metropolitan District Council	36
	ユニタリー	Unitary Council	47
	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・オーソリティー	Greater London Authority	(1)
ウェールズ (Wales)	ユニタリー〔注〕	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)	ディストリクト	Northern Ireland District Council	26
合 計			468

〔注〕 歴史的な経緯により「ディストリクト」の代わりに「バラ(Borough)」という名称の自治体があるが、その機能に差はない。

⁵ LGA「Types and Names of Local Authorities in England and Wales」[Local Government Structure]
<http://www.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pageId=118624>、
<http://www.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pageId=14012>、
 Directgov「Local councils in Scotland」[Local councils in Northern Ireland]
http://www.direct.gov.uk/en/D11/Directories/DevolvedAdministrations/DG_4003604
http://www.direct.gov.uk/en/D11/Directories/DevolvedAdministrations/DG_4003601

(2) グレーター・ロンドン・オーソリティー(GLA)

首都ロンドンの広域自治体であるグレーター・ロンドン・オーソリティー (Greater London Authority: GLA) は、2000年に創設された。ロンドン全域をカバーする広域の地方自治体である。首長は直接選挙で選ばれる。

① 設立までの経緯

※ グレーター・ロンドン・カウンシル (Greater London Council: GLC) がサッチャー政権により1986年に廃止された後、GLA 創設までの間は、32 のロンドン区とシティの計 33 団体の一層制の地方自治体で構成されていた。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、その選挙公約で、ロンドンの広域行政を担当する広域自治体を復活させるとした。

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)

1999年11月11日: 「1999年GLA法(Greater London Authority Act 1999)」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%)、市長にケン・リビングストン氏が当選

2000年 7月 3日: GLA発足

2008年 5月 1日: 市長にボリス・ジョンソン氏が当選(投票率45%)

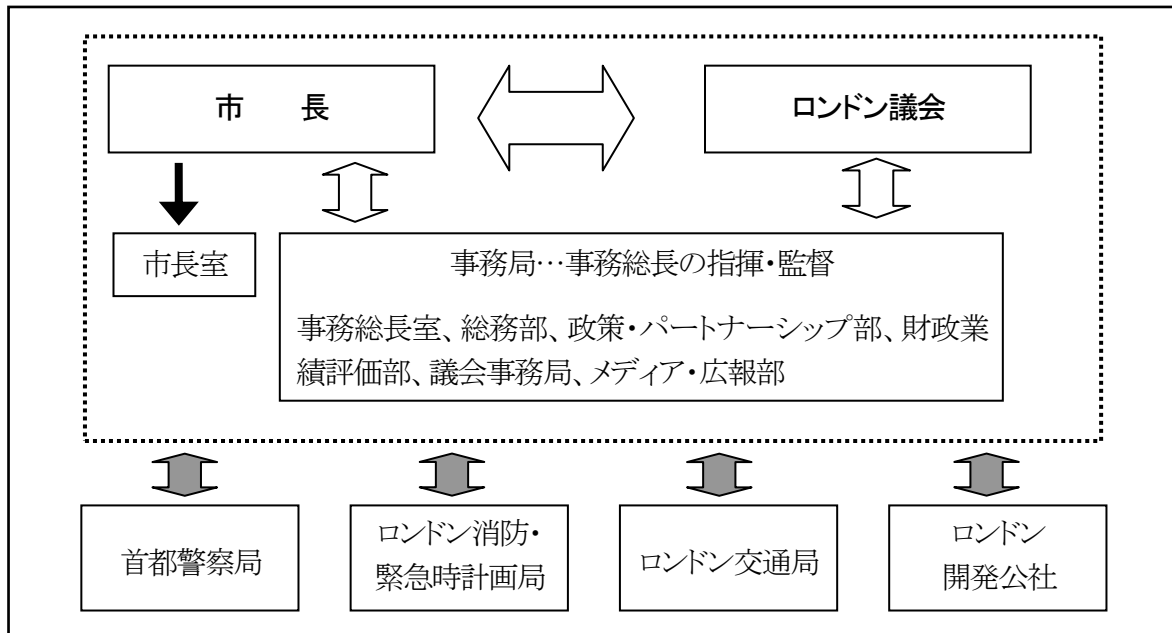
② 構成及び役割

GLAは、直接選挙で選ばれるロンドン市長(Mayor of London)と、同じく直接選挙で選ばれる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)で構成される、職員数650名ほどの組織である。

その所管業務は、ロンドン全域にわたる①公共交通、②地域計画、③経済開発及び都市開発、④環境保全、⑤警察、⑥消防及び緊急計画、⑦文化、メディア及びスポーツ、⑧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。

また、GLA本体以外に、4つの実務機関(Functional Body)があり、GLAと4つの実務機関を合わせてGLAグループともいわれる。4つの実務機関とは、首都警察局(Metropolitan Police Authority)、ロンドン消防・緊急時計画局(London Fire and Emergency Planning Authority)、ロンドン交通局(Transport of London)及びロンドン開発公社(London Development Agency)である。なお、住民への行政サービスは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3-2 GLA の構成】



③ 市長の権限

市長は GLA 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、①重点的・総合的な計画の策定、②予算案の策定及び提案、③策定した計画を実施するための調整、④実務機関の管轄、⑤実務機関の幹部の任命及び⑥ロンドンの代表としての行動等である。なお、2007年10月に改正 GLA 法が成立し、新たに健康格差解消、住宅政策や都市計画、職業訓練、文化政策などに関して市長に権限が付与された。

④ ロンドン議会の権限

ロンドン議会の主な権限は、①市長の政策立案の補佐及び実施状況の検証、②予算案の修正及び承認(修正には議員の2/3の賛成が必要)、③ロンドンの主要課題の調査・検討、④GLA の職員の任用等である。

⑤ ロンドン議会の選挙

選挙は市長選挙と同時に4年ごとに実施される(5-1参照)。現在、同議会は、小選挙区制(各選挙区は2~3のバラから構成される。)によって選出された議員(以下「小選挙区議員」という。)14名と、追加型議員(Additional Assembly Member)11名とで構成されている(5-2参照)。

⑥ 予算

予算案は市長により提出され、議会は予算案を審議し採決を行う。この予算には GLA 本体だけではなく4つの実務機関の予算も含まれている。

2008年度の予算(total expenditure)は総額113億5,400万ポンドである。その内訳はロンドン交通局が68億2,100万ポンド(60.0%)、首都警察が35億1,080万ポンド(30.9%)、ロンドン消防・緊急時計画局が4億5,340万ポンド(4.0%)、ロンドン開発公社が4億670万ポンド(3.6%)、GLA本体が1億5,340万ポンド(1.4%)、ロンドン議会が870万ポンド(0.1%)である。

(3) パリッシュ

パリッシュは教会の布教のために設けられた教区に起源を持つ、地域共同体的な性格を持つ法律上の準自治体(Sub-principal)である。現在、イングランドとウェールズを合わせて約1万のパリッシュがあるが、都市部には少なく(ロンドンでは設立が禁止されていた。)、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(特に都市部で増加している)にあり、ロンドンでの設置も検討されている。

パリッシュの機能は、大きく次の3つに分けることができる。

- ① 限定的な行政サービスの提供(遊歩道整備、街路照明維持管理、墓地・火葬場管理、コミュニティホールの提供等。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。)
- ② カウンティやディストリクトから特定の事項について協議(カウンティによる遊歩道の調査や初等学校の校長の任命等)や通知(当該パリッシュに関係のある開発申請や条例の制定等)を受ける権利
- ③ ディストリクトや国の機関などに対して地域の代表となること

2007年10月30日に成立した「地方自治、保健サービスへの住民関連法(Local Government and Public Involvement in Health Act)」において、新たなパリッシュの設置権を、中央政府から地方自治体への移譲することとされており、また、パリッシュの設置が認められていなかったロンドンでも、コミュニティ及び区(borough)にパリッシュの設置権が与えられた。

(4) ユニタリー化の動き

政府は、イングランドにおけるユニタリーの数を増加させることとしており(3-2参照)、コミュニティ・地方自治省は2006年10月の地方自治白書において、イングランドにおいて、一層制の地方自治体であるユニタリーへの自発的再編を望む地方自治体は、その旨を申請するよう呼びかけた。

26の地方自治体がユニタリー化を申請し、このうちユニタリー化を許可されたのは9つの地方自治体であった。新たなユニタリーは、2009年5月にはその機能を開始できる計画となっている。

ユニタリー化を認める権限は政府にあるが、新たなユニタリーを創設するにあたり、次の条件に照らして審査を行った。

- ① ユニタリー化が費用面で相応であるか
- ② ユニタリー化がリーダーシップの強化に繋がるか
- ③ ユニタリー化が地域の公共サービス改善に繋がるか
- ④ ユニタリー化がコミュニティの権限を強化するか
- ⑤ ユニタリー化計画が地域の幅広い支持を得ているか

ユニタリー化が許可された9つの地方自治体は以下の通りである。

【図表 3-3】

地方自治体名	申請案で示されたユニタリーの構造
ベッドフォード自治市	ベッドフォード自治市をユニタリー化
チェスター市	チェシャー県を二つのユニタリーに分割
コーンウォール県	コーンウォール県をユニタリー化
ダーラム県	ダーラム県をユニタリー化
エクセター市	エクセター市をユニタリー化
イプスウィッチ自治市	イプスウィッチ自治市をユニタリー化
ノーサンバーランド県	ノーサンバーランド県をユニタリー化
シュロップシャー県	シュロップシャー県をユニタリー化
ウィルトシャー県	ウィルトシャー県をユニタリー化

(参考) www.communities.gov.uk/index.asp?id=1002882&PressNoticeID=2470

3-2 地方自治体構造の変遷

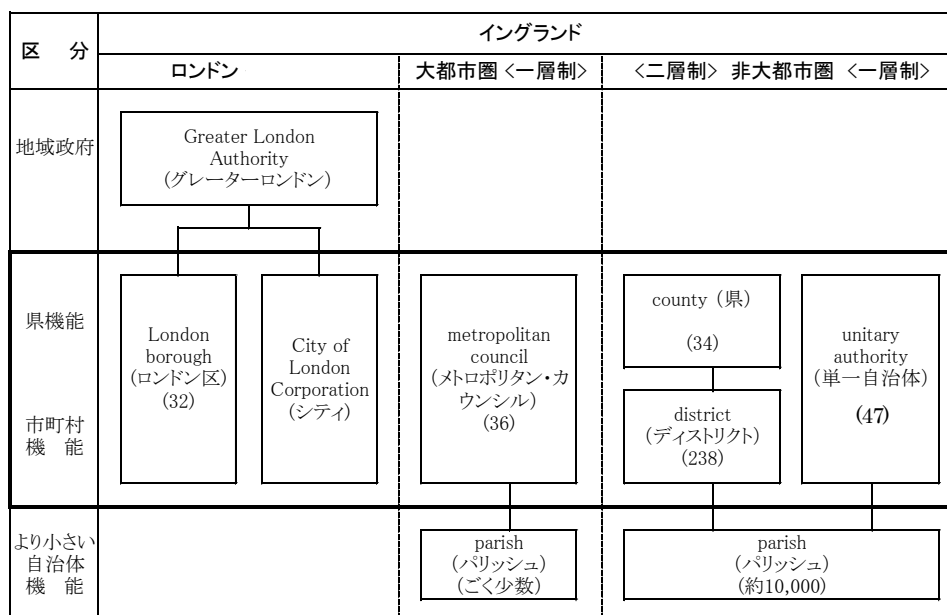
近年の地方自治体の構造改革を見ると、1979年に政権に就いたサッチャー保守党政権は、地方自治体における行政サービスの効率化と説明責任の強化を目的に、1986年4月にグレーター・ロンドン・カウンシル (GLC:1965年創立:ロンドンの広域行政をカバーする地方自治体) 及び6つの大都市圏カウンティ (Greater Manchester、Merseyside、South Yorkshire、Tyne and Wear、West Midlands、West Yorkshire) を他の組織 (警察や交通、消防等) や他の地方自治体に委譲した上で廃止した。

しかし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広域自治体を復活させ、グレーター・ロンドン・オーソリティー (Greater London Authority : GLA) を2000年7月3日に設立 (3-1参照) するとともに、大都市圏カウンティについても一層制の地方自治体である大都市圏ディストリクトとして復活させた。

(1) イングランド

イングランドにおいては、1990年以降のメージャー保守党政権は、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地方自治体に再編していくことを目標とした。しかし各地方自治体の思惑や利害が絡み、作業は困難を極め、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。その結果、47のユニタリー・カウンシルが新設されることとなり、再編前に39あったカウンティが34に減少し、同様に296あったディストリクトも238となった。

【図表3-4 再編後のイングランドの地方自治体構成】



(2) ウェールズ

ウェールズでは、政府の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の一層制の地方自治体であるユニタリー (Unitary Authorities) への移行が行われた。

(3) スコットランド

スコットランドでも、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法 (Local Government (Scotland) Act 1994)」に従って、1996年4月に従来の二層制 (9リージョンと53ディストリクト) から一層制の地方自治体であるユニタリー (Unitary Authorities) への移行が行われた。

(4) 北アイルランド

北アイルランドでは、1973年に既に地方自治体の構造改革が行われ、26の一層制の地方自治体であるディストリクト (District Council) が設立された。

【図表3-5 スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの地方自治体構成】

(区分)	スコットランド <一層制>	ウェールズ <一層制>	北アイルランド <一層制>
地域政府	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> Scottish Parliament (スコットランド議会) </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> Welsh Assembly (ウェールズ議会) </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> Northern Ireland Assembly (北アイルランド議会) </div>
県機能 市町村機能	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> unitary authority (単一自治体) (29) </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> island council (島嶼議会) (3) </div> </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> unitary authority (単一自治体) (22) </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> district (ディストリクト) (26) </div>
より小さい自治体機能	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> community (コミュニティ) (約1,350) </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> community (コミュニティ) </div>	

※ スコットランド及びウェールズにおいては、イングランドのパリッシュに相当するコミュニティ・カウンシルが、住民に最も近い自治体機能を担っている。

3-3 地方自治体の機能

イングランドの地方自治体における事務配分は図表3-6のとおりである。一層制の地方自治体においては消防・警察など広域の事務組合で行う事務以外の全ての事務を行っている。一方、二層制の地方自治体においては、ディストリクトは住宅、ごみ収集、レジャー・レクリエーションなどの限られた事務を行い、カウンティは、教育、社会福祉、道路等の事務を行っている。このため、地方自治体間で所管業務が重複していることはほとんどない。

スコットランドとウェールズの地方自治体は一層制のため、下記項目のほとんどの業務を担当している。

北アイルランドについては、地方自治体の権限が限られているので、レジャー、ごみ処理、ごみ収集、環境のみ担当し、それ以外は北アイルランド自治政府が担当している。

なお、表中の事務組合とは、単独の地方自治体では実施困難な業務を、複数の地方自治体で連携して処理するために設立される共同組織である。

【図表3-6 イングランドにおける各地方自治体の権能】

	大都市／ロンドン（注2）			地方／ユニタリー		
	事務組合	大都市圏 ディストリクト	ロンドン区	ディストリクト	ユニタリー （ウェールズを含む）	カウンティ
教育		●	●		●	●
住宅		●	●	●	●	
計画申請		●	●	●	●	
戦略的計画		●	●		●	●
交通計画		●			●	●
公共交通	●				●	●
道路		●	●		●	●
消防	●				（注1）●	●
社会福祉		●	●		●	●
図書館		●	●		●	●
レジャー・レクリエーション		●	●	●	●	
ごみ収集		●	●	●	●	
ごみ処理	●				●	●
環境・保健		●	●	●	●	
徴税		●	●	●	●	

（注1） 合同の消防当局である「ジョイント・ファイヤー・オーソリティ」を、カウンティがその範囲内にあるユニタリーとともに運営している。なお、ウェールズには3つの合同の消防当局がある。

（注2） グレーター・ロンドン・オーソリティー（GLA）の役割：

- ・ 交通： 地下鉄、バス、タクシー、DLR 及び主要な道路の管理運営（道路はロンドン区が現在も95%を管理している。）
- ・ 経済開発： 投資の誘致
- ・ 環境： ロンドン区と協働し公害や廃棄物対策にあたる。
- ・ 計画： ロンドン全体の開発戦略の策定（地元の計画はロンドン区が所管）。
- ・ 消防： ロンドン消防・緊急時計画局
- ・ 文化： ロンドンの観光、文化、スポーツの先導
- ・ 保健： ロンドン市民の健康の増進

（出典） 地方自治体協議会「Local Government Structure」

<http://www.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pageId=14012>

<http://www.lga.gov.uk/lga/aio/38679>

4 地方自治体の構成員(議員、首長、事務職員)

4-1 議員(Councillors)

イングランドとウェールズの地方自治体は「2000年地方自治法」によりその内部構造が大きく変わり、議員の役割にも大きな変化があった。なお2007年7月現在、英国全体で約23,000人の地方議会議員(パリッシュは除く)がいる。

【図表 4-1 地方自治体のタイプ別議員数(2007年7月現在)⁶】

地方自治体の種別	男性議員数	女性議員数	(欠員)	合計
カウンティ	1,713	548	(1)	2,262
ディストリクト	7,455	3,102	(4)	10,561
大都市圏ディストリクト	1,672	779	(0)	2,451
ユニタリー	1,677	732	(1)	2,410
ロンドン区	1,362	622	(3)	1,987
イングランド計	13,879	5,783	(9)	19,671
北アイルランド	452	128	(2)	582
スコットランド	964	259	(0)	1,223
ウェールズ	976	277	(1)	1,254
総計	16,271	6,447	(12)	22,730

(1) 議員の役割

従来 of 委員会型の議会制度では、議会が議決機関であるのみならず執行機関でもあったので、基本的に全議員が同じ役割を有していたが、「2000年地方自治法」による改革に伴い、議員は大きく、政策を立案・実行する執行部局に所属するエグゼクティブ(内閣構成議員)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バックベンチャー(一般議員)とに分けられることとなった。

(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。また、その年の9月以降に議員の欠員が生じた場合で翌年5月に選挙が予定されている場合は補欠選挙を行わず空席のままとなる。

(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(GLAの議会議員には給与が支給されている)が、「2000年地方自治法」による改革ともあわせ、現在は以下①～③の手当てが支給されている。なお、従来あった出席手当については廃止されている。

⁶ 「Municipal Year Book 2008 Edition」に基づき作成。

- ① 基礎手当 — 全ての議員に等しく支払われる。
- ② 特別責任手当 — 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 世話手当 — 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した場合にその経費を補填するために支給される。

【図表4-2 地方自治体議員報酬例(2008年度)】⁷

ア オックスフォード・シティ・カウンシル(人口 149,100 人)⁸

項目	ポンド	円
基礎手当／年	4,601	975,000 円
特別責任手当／年総額	議会リーダー 11,503	2,439,000 円
世話手当(子供)	1 時間当たり 7.5	2,000 円

イ サリー・カウンティ・カウンシル(人口 1,085,200 人)⁹

項目	ポンド	円
基礎手当／年	11,475	2,433,000 円
特別責任手当／年総額	議会リーダー 25,000	5,300,000 円
世話手当(子供)	1 時間当たり 6.5	1,000 円

ウ グレーターロンドンオーソリティ(市長および議員の給与)¹⁰

	ポンド	円
市長	137,579	29,167,000 円
議長	60,675	12,863,000 円
議員	50,582	10,723,000 円

4-2 首長(Elected Mayors)

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、政治的実権はリーダーと呼ばれる議会の多数党の指導者が掌握していた。

しかし「2000年地方自治法」により、イングランドにおいて直接公選首長が導入され、2002年5月には7人、2002年10月には4人の首長がそれぞれ誕生しており、さらには2005年10月に新しい首長がもう1人(トーベイ・カウンシル)誕生し12の地方自治体となっている。GLA(Greater London Authority)についてはGLA法に基づき直接公選首長制が2000年の発足以来とられている。(2参照)

但し、公選首長制を採用している地方自治体の割合は非常に少なく、わずか3%弱に過ぎないのが現状である。これらの首長の任期は原則4年で、給与が支給されている。

⁷ 1ポンド 212 円で計算し、千円未満を四捨五入

⁸ <http://www.oxford.gov.uk/>に基づいて作成

⁹ <http://www.surreycc.gov.uk/>に基づいて作成

¹⁰ <http://www.london.gov.uk/>に基づいて作成

【図表4-3 直接公選首長選挙実施状況】¹¹

地方自治体名	選挙年月	投票率	首長名(所属政党)
ロンドン(GLA)	2000.5	-	Ken Livingstone(労働党)
	2004.6	36.95%	”(”) 再選
	2008.5	45.33%	Boris Johnson(保守党)
ワトフォード(Watford)	2002.5	36.13%	Dorothy Thornhill(自由民主党)
	2006.5	39.20%	”(”) 再選
ドンカスター(Doncaster)	2002.5	27.07%	Martin Winter(労働党)
	2005.5	54.46%	”(”) 再選
ハートルプール(Hartlepool)	2002.5	30.00%	Stuart Drummond (無所属)
	2005.5	-	”(”) 再選
レイシャム(Lewisham)	2002.5	24.75%	Steve Bullock(労働党)
	2006.5	33.80%	”(”) 再選
ミドルズブラ(Middlesbrough)	2002.5	41.34%	Ray Mallon(無所属)
	2007.5	-	”(”) 再選
ノース・タインサイド (North Tyneside)※	2002.5	42.32%	Chris Morgan(保守党)
	2003.6	31.00%	Linda Arkley(保守党)
	2005.5	61.38%	John Harrison(労働党)
ニューハム(Newham)	2002.5	25.49%	Robin Wales(労働党)
	2006.5	34.50%	”(”) 再選
ベドフォード(Bedford)	2002.10	25.35%	Frank Branston(無所属)
	2007.5	41.34%	”(”) 再選
ハックニー(Hackney)	2002.10	26.34%	Jules Pipe(労働党)
	2006.5	34.30%	”(”) 再選
マンズフィールド(Mansfield)	2002.10	18.48%	Tony Egginton(無所属)
	2007.5	34.17%	”(”) 再選
ストーク・オン・トレント (Stoke-on-Trent)	2002.10	24.04%	Mike Wolfe(諸派)
	2005.5	-	Mark Meredith(労働党)
トーベイ(Torbay)	2005.5	24.00%	Nick Bye(保守党)

※ 当初選任された市長が就任後11か月で辞任したため、2003年6月に再選挙が実施された。

¹¹ New Local Government Network ウェブサイトおよび各地方自治体ウェブサイトをもとに作成 <http://www.nlgn.org.uk/public/elected-mayors/mayoral-elections-referenda-results/>

4-3 事務職員 (Officers)

地方自治体の政策は、直接公選首長若しくはリーダーの主導の下に内閣が決定することとなるが、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。2005年6月現在イングランド及びウェールズで約225万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6割強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¹²。

(1) 事務総長(通常 Chief Executive,他に Clerk, Principal Officer, Managing Director, General Manager などがある)

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。その役割は、①事務局の統括、②地方自治体全般に係る総合的判断や調整、③政策や組織に関する議会への助言等である。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。最近の傾向として民間セクター経験者からの採用も増えている。また、事務総長は複数の地方自治体を渡り歩くことも稀ではない。なお、事務総長の横の連絡組織として全国地方自治体事務総長・上級職員協会 (Society of Local Authority Chief Executives and Senior Managers : SOLACE) という団体があり、各種研修事業等を行っている。¹³

(2) 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) 等いくつかの職種については法律で設置が義務付けられている。また、次の3つの役割については、事務職員のうちから指名することが法律で定められている。

① 行政サービス長 (Head of Paid Service)

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。事務総長 (Chief Executive) がこの職につく場合がほとんどである。

② 財務部長 (Chief Financial Officer)

地方自治体の財政に関する事項の適正な管理を行い、会計報告の責任者でもある。なお、財務部長は会計士の資格を有しなければならない。通常は専任の財務部長が任命されるが、事務総長が兼務している地方自治体もある。

③ 監督官 (Monitoring Officer)

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。不法行為などを発見した場合は、監督官は事務総長や財務部長と協議の上、本会議に報告書を提出しなければならない。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。但し、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。

¹² “Employment Digest” March 2008 および May 2008 より

¹³ <http://www.solace.org.uk/>

(3) 採用・異動・任命

① 採用

英国では、日本のような定期的な採用や異動は行われておらず、内部異動や転出により欠員が生じた場合は、募集が速やかに行われる。そして書類審査の後、面接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い、その任用に関する事項については各部局から議会に報告される。そのため、各部局に人事担当者が置かれ、人事の第一義的な責任を負っている。また、これとは別に、当該地方自治体の統一的人事方針の作成や各部局へのアドバイスを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、採用の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職務上の上司及び部局人事担当者が通常行う。

② 異動

異動については、日本のように、2～3年毎に定期的に異動する制度はない。各事務職員の専門性を踏まえた採用が行われているため、同一地方自治体内の部局を越えた異動は少ないが、空きポストへの応募による同一部局内の昇進や地方自治体間の異動がその特徴である。

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告知する必要がある。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、私人間の雇用契約に基づき、業務に従事している。

しかし、現実には、雇用主としての地方自治体側と被雇用者としての労働者側代表が締結する自主的集団協定(Voluntary Collective Bargaining)等の形で、全国レベルでの地方公務員の最低限の雇用条件が決定されており、各地方自治体ではこの最低水準に基づき、それぞれの地域的、経済的実情を加味した上で、各々の職種ごとに勤務条件を定めている。

4-4 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、議員と事務職員の関係を規定した法令は存在せず、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に議員と事務職員との関係に関する取り決めを策定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、このため職員の中立性が求められる。そこで以下のことが「1989年地方自治・住宅法」により定められている。

- ① 地方公務員は、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 以下のいずれかの条件を満たす地方公務員は、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、選挙活動を行うこと、政治的問題について公の場で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。
 - ア 年間給与が高額な者(2007年で 35,852 ポンド以上の給与を受給している者)¹⁴
 - イ 管理職(Head, Chief)又は準管理職(Deputy Chief)の職責にある事務職員、監督官、選挙に関する事務を行う者、又は地方議員に対して定期的に助言を行う立場にある者
 - ウ マスコミと定期的に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)

事務局には、「1989年地方自治・住宅法」に基づき、政治からの一定距離を保ちつつ議員に対する政治的アドバイス等の支援を行うため、政務補助員を設置することができる。しかし採用数(1つの地方自治体につき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) 議会による事務職員の解雇

議会は違法行為等を行った事務局職員を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局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」に基づき、議会は解雇を行う場合には、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こととされている。

さらに、「2000年地方自治法(Local Government Act 2000)」に基づき財務部長もその対象とされている。

¹⁴ The Local Government (Politically Restricted Posts) (No. 2) Regulations 1990

4-5 「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」では、議員等の倫理規範に関し、次のような法的整備を行った¹⁵。

- 国務大臣等による議員等の行動規範に係る基本原則の制定
- 国務大臣等による議員等の行動規範(Model Code of Conduct)の制定
- 地方自治体及び所属議員等の行動規範遵守義務
- 地方自治体の基準委員会(Standards Committee)及びイングランド基準委員会(Standards board for England)による監視・罰則適用

¹⁵ 「2000年地方自治法(Local Government Act 2000)」第3章
http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2000/ukpga_20000022_en_6#pt3

5 選挙制度

5-1 英国の選挙制度

(1) 選挙の種類

英国内で行われている選挙は、以下の4種類がある。

- ① 英国議会下院選挙（「総選挙 (General Elections)」と一般的と呼ばれる）
- ② スコットランド議会、ウェールズ議会、北アイルランド議会選挙（労働党の地方分権政策によって誕生した地域議会）
- ③ グレーター・ロンドン・オーソリティーの公選首長及び議会議員選挙
- ④ 地方自治体の公選首長及び議会議員選挙

(2) 選挙の方法

英国内で行われている選挙の方法には、以下の4種類がある。

① 先順位当選制度 (First Past the Post)

国政選挙である英国議会下院選挙と地方議会選挙（北アイルランド及びスコットランド以外）で採用されている選挙制度は「先着順当選制度 (First Past the Post)」と呼ばれている。ひとつの選挙において、過半数に達していなくとも、相対的多数を獲得した候補が当選するシステムである。小選挙区以外の2、3名という議員定数の複数選挙区の場合は、有権者は当該議員定数と同数の投票数を有する。国会議員選挙は全て小選挙区制である。

② 小選挙区比例代表併用制 (Additional Member System)

1999年以降、ブレア労働党政権の地方分権政策によって生まれたスコットランド議会、ウェールズ議会、GLA (グレーター・ロンドン・オーソリティー) 議会議員選挙においては、「追加型議員制度 (Additional Member System)」と呼ばれる投票方式が採用された (3-1参照)。有権者は一人2票を持ち、それぞれ小選挙区の候補者及び名簿 (政党) に対して投票する。開票では、全議員数の一定数を小選挙区で選出した上、各名簿 (政党) の得票に応じて、全体として各政党に割り振られるべき最終議席数を算出し、その議席数に達するまで、名簿 (政党) から追加的に代表が選出されていく仕組みである。我が国の衆議院議員選挙に似ているが、衆議院議員選挙のように小選挙区の議席と比例代表区の議席とが各々独立して配分されるのではなく、比例代表は小選挙区で満たされなかった議席数を補充する形で配分されることにより、各政党の最終的な議席数 (小選挙区+追加代表) が各政党の得票数にできるだけ比例するように配慮されていることから、小選挙区で多くの当選者が出過ぎると比例代表では1議席も配分されないということも起こり得る。

③ 補足投票制度 (Supplementary Vote System)

また、英国史上初めての公選首長選挙であった2000年のGLA市長選挙では、「補足投票制度 (Supplementary Vote System)」という新たな制度が導入された。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対して、それ以外の候補者への第二候補として投じられた票を加算する。また、2002年5月以降、イングランドの地方自治体において直接公選首長制が導入 (4-2参照) されているが、これらの直接公選首長選挙でも補足投票制度が採用されている。

④ 単記移譲式投票制度 (Single Transferable Vote)

北アイルランド及びスコットランドの地方選挙では、全候補者の名前が書かれた投票用紙に優先順位を付ける「単記移譲式投票制度 (Single Transferable Vote)」によって行われている。当選者を決める手順は、当選に最低限必要な票(当選基数)をまず決め、これを上回る第一順位の得票数を得た候補者は当選とし、当選者数が議席数に満たない場合は、当選済みの候補者の余剰票(得票数－当選基数)や低得票候補者の票を優先順位に従って他の候補者に移す方法で議席数が埋まるまで作業が続けられる。

5-2 地方選挙区の定数

英国の地方選挙の各選挙区とその定数は以下の表のとおりである。

【図表5-1 英国の地方選挙区定数(2008年8月現在)】¹⁶

地域	地方自治体	選挙区名	選挙区の定数
イングランド	カウンティ(県)	ディビジョン	1～3名
	ディストリクト	ウオード	1～3名
	大都市圏ディストリクト	ウオード	3名
	ユニタリー	ウオード	1～3名 ¹⁷
	ロンドン区	ウオード	1～3名
	シティ	ウオード	2～10名
ウェールズ	ユニタリー	ウオード	1～5名
スコットランド	ユニタリー	ウオード(島嶼部はディビジョン)	3～4名
北アイルランド	ディストリクト	ウオード	5～7名

5-3 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以外は、原則として5月の第1木曜日が投票日とされている。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(5-8参照)。

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¹⁸(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ものとされている)。

- 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2分の1を改選する方式
- ③ 4年に3度実施し、議員の3分の1を改選する方式

なお、2007年10月30日に成立した「地方自治、保健サービスへの住民関連法(Local Government and Public Involvement in Health Act)」において、政府は投票率の向上と議員の説明責任を明確にするため、地方自治体の選挙サイクルを4年に1度に統一する方針が示され、

¹⁶ The cycle for elections to English and Welsh local authorities, Lewis Baston, Electoral Reform Society, August 2008 に基づいて作成

¹⁷ なお、制度上、他のユニタリーとは異なる位置づけをもつ自治体である Iske of Scilly は、全5ワード中、4つのワードから2名ずつの議員が選出され、残り1ワードからは13名の議員が選出される。

選挙委員会による選挙システムの見直しや中央政府の許可なしに、地方議会選挙の選挙サイクルを「4年ごとに全議員を一斉に改選する」方式に変更できる権限を地方自治体に与えられることとなった。

【図表5-2 英国の地方自治体の選挙サイクル(2008年8月現在)】¹⁹

地域	地方自治体	選挙サイクル	改選数
イングランド	カウンティ(県)	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
	ディストリクト(81)	4年に3回	1/3ずつ改選
	ディストリクト(7)	2年に1回	1/2ずつ改選
	大都市圏ディストリクト	4年に3回	1/3ずつ改選
	ユニタリー(27) ²⁰	4年に1回	全議員改選
	ユニタリー(20) ²¹	4年に3回	1/3ずつ改選
	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
ウェールズ	ユニタリー	4年に1回	全議員改選
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

5-4 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、当該地方自治体に選挙人登録をした者である。

- 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。

ア 精神保健法に基づき、精神病治療施設に収容されている者

イ 有罪判決を受け刑務所に拘留されている者

ウ 投票日前の5年間に選挙に関する不正・違法行為が原因で有罪となった者

なお、国政(英国議会下院)選挙の有権者の年齢要件も地方選挙と同じく18歳以上である。

5-5 被選挙権者

英国の地方選挙の被選挙権者は18歳以上(2006年選挙事務法により「21歳以上」から引き下げられた)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①～④の要件のうちいずれかを満たす者は被選挙権を有する。但し、破産宣告を受けている者や、過去に懲役刑の判決を受けた者等は立候補できない。

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か月間選挙区内の土地若しくは建物を占有している者

¹⁹ The cycle for elections to English and Welsh local authorities, Lewis Baston, Electoral Reform Society, August 2008に基づいて作成

²⁰ Isles of Scillyは、制度上、他のユニタリーとは異なる位置づけをもつ自治体であるが、ここに含めた。

²¹ ただし、Bristolのみ変則的な改選方法をとる。

- ③ 立候補前の12か月間選挙区内に主な職場を有する者
- ④ 立候補前の12か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)。なお、国政(英国議会下院)選挙の被選挙権者の年齢要件は、21歳以上である。

5-6 選挙区割り

英国においては、各地区の選挙管理委員会の下に設置されている選挙区画定審議会(Boundary Committee for England, Local Government Boundary Commission for Wales, Local Government Boundary Commission for Scotland, Local Government Boundary Commission for Northern Ireland)により10~15年毎に選挙区等の見直しが行われている。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一の目的とされている。

5-7 選挙制度改革

(1) 地方選挙における投票率の低迷

英国でも日本と同様、地方選挙の投票率が低迷しており、他のEU諸国の地方選挙と比較しても低い水準にある。2004年6月に実施された地方選挙の平均投票率は40%と従前同様低調であったが、2005年5月は国政選挙と同日実施であったため60%を超えた。しかし、地方選挙のみとなった2006年5月の選挙では36%と再び投票率が低い水準へと戻っている。

この投票率低迷の要因として、伝統的に多く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、あらかじめ当選候補者が容易に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ひとつとも言われている。

(2) 政府の対応

政府は、こうした投票率の低落傾向に対処するとともに、選挙事務の適正化を図るため、2000年3月に「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3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が、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、個人情報保護の観点から加工した商業目的の匿名登録簿を作成することとした。

② 選挙登録事務の改善

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、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。

③ パイロット・スキームの実施

「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(郵便投票、投票期間及び投票時間の拡大、電子投

票、電子開票、移動投票所など)が実施された。このうち投票率の改善がそれほど見られなかった電子投票については、全国実施が見送られており、一定の改善が見られた郵便投票のみを事前申請を行った者を対象に実施することとされた。

また、政府は、「2006年選挙管理法(The Electoral Administration Act 2006)」によって、さらに以下の変更等を行っている。

- ① 被選挙権年齢の21歳から18歳への引き下げ。
- ② 選挙人オンライン登録制度(CORE)²²が確立できるようにするとともに、選挙人登録期間を投票日の11日前までに変更。
- ③ 郵便投票の不正申請を新たに違法行為とするとともに、登録時に虚偽の申請をすることも違法行為となった。
- ④ 選挙人登録をするひとり一人に本人確認の ID、署名、生年月日の提出が求められるようになった。

しかし、このような投票率向上のための取組にも関わらず、2008年5月に実施されたイングランド及びウェールズの地方選挙の投票率は36%であった。²³

²²地域の選挙人名簿を一括統合して電子データベースとして構築したもの

²³ House of Commons' Library, Research paper 08/48, 12 June 2008, Local elections 2008

6 地方財政

6-1 地方自治体の歳入歳出構造

2007年度における英国の地方自治体の歳出総額は1,557億ポンドとなっており、国を含めた全公共支出の3割弱(28.9%)を占める²⁴。

地方自治体の会計は、經常会計(Revenue Account)及び資本会計(Capital Account)に大きく二分される²⁵。このうち經常会計は、一般經常会計(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。

会計年度は日本と同様、4月1日に始まり、3月31日に終わる。

(1) 經常会計(Revenue Account)

① 一般經常会計(General Fund Revenue Account)

英国の地方自治体の一般經常会計では、主に利用料及び手数料収入は、対応する歳出と相殺され結果的に歳出から控除した形で計上される。また、英国では一般經常会計と資本会計という区分が導入されていることから、元本償還費は一般經常会計としては計上せず、利払費と減価償却費が資本会計に計上される。

ア 經常支出(Revenue Expenditure / Current Expenditure)

經常支出は職員の人件費や、施設維持費、サービス費などの經常的経費に関するもので、主に地方交付金(Revenue Support Grant)等の政府補助金やノン・ドメスティック・レイト、カウンシル税などを財源としている。經常支出はその性質によって、様々な定義がある。

- ・ 經常支出(Current Expenditure) — すべての經常的経費に係る支出。
- ・ 純經常支出(Net Current Expenditure) — 經常支出から対応する使用料、手数料、その他の諸収入分を相殺し控除したもの。
- ・ 經常(歳入)支出(Revenue Expenditure) — 純經常支出から AEF²⁶外特定補助金を控除し、他会計繰出金を加えたもの。
- ・ 純經常(歳入)支出(Net Revenue Expenditure) — 經常支出から AEF 内特定補助金を控除した支出。

2007年度のイングランドにおける純經常支出について見てみると、図表1のとおり教育分野(37%)、社会福祉分野(17%)、住宅(14%)及び警察(11%)の分野が大きな割合を占めている。

²⁴ H M Treasury, Public Expenditure Statistical analyses 2008, p51, p 84

²⁵ この他に地方税のカウンシル・タックスの徴税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。

²⁶ 統合外部財源(Aggregate External Finance)の略称。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、地方自治体が自ら所掌する事務に係る財源に充てられる。

【図表6-1 2003年度～2007年度 純経常支出(イングランド)／目的別内訳】²⁷

【単位:百万ポンド】

	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	構成比
教育(Education)	31,293	33,290	36,020	37,972	39,620	37.3%
社会福祉(Social Services)	14,870	16,310	17,359	18,094	18,469	17.4%
住宅(特別会計を除く) (Housing(excluding Housing Revenue Account))	8,665	13,288	14,066	14,963	15,246	14.3%
警察(Police)	9,076	10,206	10,957	11,651	11,609	10.9%
文化・環境・計画 (Cultural, environment and planning)	7,888	8,519	9,162	9,651	9,902	9.31%
道路・交通 (Highways and transport)	4,434	4,673	4,843	5,313	5,600	5.3%
庁舎管理等(Central services)	2,831	2,953	2,432	3,453	3,350	3.2%
消防・救急(Fire&rescue)	1,738	1,925	2,040	2,193	2,227	2.1%
裁判(Courts)	437	460	58	62	62	0.1%
その他(Others)	120	275	206	159	248	0.2%
合計	81,353	91,902	97,142	103,513	106,333	

イ 経常収入

経常収入のうち、地方交付金(Revenue Support Grant)、ノン・ドメスティック・レート(Non Domestic Rate=NDR)、警察補助金、その他政府補助金(AEF 内特定補助金及び GLA 補助金)は中央政府から地方自治体に交付される財源であり、それぞれ図表6-2のとおり、3%、19%、4%、44%の割合を占めている。一方、地方自治体の主な自主財源(地方税)であるカウンシル・タックス(Council Tax)は24%にとどまっている。このように、英国の地方自治体は財源の多くを政府からの補助金等に依存しており、財政上の自立性はきわめて限られている。

2006年度から義務教育関係経費の特定財源化が行われ、それに相当する額が地方交付金から削減された。英国の地方自治体の歳出に占める義務教育関係経費の比重は非常に高く40%弱を占めていたため、この制度改正により地方交付金の総額は、2005年度の約267億ポンドから2006年度は約34億ポンドへと約87%減となった。

なお、使用料・手数料等の諸収入は歳出と相殺し控除されているため、計上されていない。

²⁷ DCLG, Local Government Financial Statistics England No18 2008, Table3,2a, P60
2007年度については予算額

【図表6-2 2003年度～2007年度における経常収入の財源内訳(イングランド)】²⁸

(単位:百万ポンド)	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	構成比
地方交付金 (Revenue Support Grant)	24,215	26,964	26,663	3,378	3,105	3.2%
ノン・ドメスティック・レート (Redistributed business rates)	15,611	15,004	18,004	17,506	18,506	19.0%
警察補助金(Police Grant)	4,079	4,168	4,353	3,936	4,028	4.1%
AEF 内特定補助金 (Specific grants inside AEF)	13,447	14,090	14,785	41,771	43,035	44.2%
GLA補助金 (General Greater London Authority Grant)	36	36	37	38	38	0.1%
カウンスル・タックス(Council Tax)	18,946	20,299	21,315	22,453	23,608	24.3%
その他	2,597	3,234	3,847	5,290	4,992	5.1%
合計	78,931	83,795	89,004	94,372	97,312	

② 商業会計(Trading Services Revenue Account)

地方自治体は、様々な商業的なサービスを提供しており、これらは、基本的にはサービスの受け手の支払いによって成り立つ性質を有するものである。

商業会計では、手数料や使用料収入及び売却収入を伴う当該地方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、地方自治体以外の一般向けサービスとしては空港や劇場、公営市場の運営に関するものがある。

2006年度のイングランドにおける商業会計の歳出は約53億ポンド、歳入は約56億ポンドであった。²⁹

③ 住宅会計(Housing Revenue Account)

住宅会計は、地方自治体が所有する住宅に関する会計であり、地方自治体の納税者に直接賃貸され、賃貸料と中央政府からの補助金でまかなわれる。住宅会計の大きな特徴は、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、住宅会計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、住宅会計内の住宅関連の収入以外は住宅会計の支出として原則認められない。

イングランドにおける2006年度の歳出は約82億ポンドで、歳入は約81億ポンドであった。³⁰

²⁸DCLG, Local Government Financial Statistics England No18 2008, Table3,2a, P60

2007年度については予算額

²⁹ DCLG, Local Government Financial Statistics England No18 2008, P79, TableC1gP171

³⁰ DCLG, Local Government Financial Statistics England No18 2008, P80

(2) 資省会計(Capital Account)

① 資本支出

資本支出とは、土地の取得、道路及び建物、その他の構造物の取得、建設等に係る支出を指し、2007年の歳出規模はイングランド全体で約188億ポンドとなっており、目的別では住宅(24%)、教育(22%)、交通(22%)が大きな割合を占めている(図表6-3)。

【図表6-3 2003年度～2007年度資本支出(イングランド)目的別内訳】³¹

(単位:百万ポンド)	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	構成比
住宅(Housing)	3,485	3,987	4,534	4,507	4,468	23.8%
教育(Education)	2,780	3,087	3,492	3,442	4,187	22.3%
交通(Transport)	2,552	2,905	3,461	3,480	4,034	21.5%
図書館、文化、遺産 (Libraries, culture & heritage)	196	227	329	296	355	1.9%
スポーツ、レクリエーション (Sport & recreation)	263	306	424	415	704	3.8%
警察(Police)	513	561	606	531	654	3.5%
社会福祉(Social services)	260	284	387	364	442	2.3%
消防、救急(Fire & rescue)	68	82	96	126	151	0.8%
農業・漁業(Agriculture & fisheries)	72	66	93	96	115	0.6%
裁判(Magistrates courts)	37	46	1	0	0	0.0%
その他(Other)	2,056	2,725	3,218	3,052	3,664	19.5%
合計	12,282	14,276	16,641	16,307	18,776	

② 資本収入

資本収入の内訳は図表6-4のとおりで、2006年度において借入金が全体の34%を占めている。³²資本補助金は、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もので、資本収入総額の25%を占めている。なお、経常収入を資本収入に繰入れることは可能だが、資本収入を経常収入に繰入れることはできない。

PFI など民間資本を活用した社会資本の整備・改良により、地方自治体もこうしたスキームを活用することによって初期投資の負担を軽減するとともに、効率的に社会資本の整備を行っている(8-4参照)。

³¹ DCLG, Local Government Financial Statistics England No18 2008, Table4,1c, P88
2007年度については予算額

³² BCA/SCE(R) Single Capital Pot ,SCA/SCE(R) Separate Programme Element,Other Borrowing and credit arrangements not supported by central government の3つの合計として計算している。

【図表6-4 2003年度～2006年度 資本収入(イングランド)内訳】³³

(単位:百万ポンド)財源の内訳	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	構成比
資本補助金(Central government grants)	2,642	3,196	3,909	4,083	24.8%
資本売却収入(Use of usable capital receipts)	1,988	2,647	2,812	2,628	16.0%
経常収入繰入金 (Revenue financing of capital expenditure)	2,655	2,757	2,568	2,763	16.8%
借入金	3,910	4,724	6,130	5,655	34.3%
その他	1,131	1,080	1,378	1,343	8.2%
合計	12,326	14,404	16,797	16,472	

6-2 地方税制度

(1) 地方税の歴史

1990年まで存続したレイト(Rates)は、「1966年レイト法(Rates Act 1966)」によって居住用資産と事業用資産が区分され、それぞれドメスティック・レイト(Domestic Rate)、ノン・ドメスティック・レイト(Non Domestic Rate)として扱われていた。

その後、ドメスティック・レイトは1990年にサッチャー保守党政権によって廃止され、コミュニティ・チャージ(通称人頭税(Poll Tax))が導入されるとともに、ノン・ドメスティック・レイトは国税化され、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配分されることとなった(6-3参照)。

コミュニティ・チャージの導入に対しては各地で抗議活動が相次ぎ、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て、サッチャー政権は退陣することとなった。そして、同年11月に誕生したメージャー政権の下で1993年にコミュニティ・チャージは廃止され、新たにカウンシル・タックスが導入された。

(2) カウンシル・タックス

① 基本的性格

同税は、資産税の側面と、人頭税(住民税)の側面を併せ持っている。税額は1つの居住用資産に成人2人の居住を基本として算出される。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仕組みとなっている。

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。各資産はA～Hまでの8つの価格帯(Bands)に区分され、価格帯間の税額の比率は「1992年地方財政法(Local Government Finance Act 1992)」により決められている。

なお、イングランドについては現在も1991年4月時点での評価額が課税基準とされている。「2003年地方自治法(Local Government Act 2003)」によって10年に1回評価替えを行うよう定められたものの、資産の再評価作業については、再評価により高価格帯へ価格帯が変更されてしまう恐れのある住民等の反発やその他政治的な理由により

³³ DCLG, Local Government Financial Statistics England No18 2008, Table4,2a, P95
2007年度については予算額

現在のところ中止されている。

【図表6-5 イングランドにおける資産評価帯】

価格帯	資産評価額(£)	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

価格帯	資産評価額(£)	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

価格帯	資産評価額(£)	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

③ 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。但し、学生のみが居住している場合や、1年を超えない期間で空き家となっているような居住資産については、課税の対象とはならない。

④ 納税者・徴税

同税について納税の義務を課されているのは、基本的に資産の占有者である。但し、居住用資産が空き家の場合は所有者が納税する義務を負い、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。

なお、税の徴収については、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地方自治体が行う。

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、政府が定める資産評価帯(図表6-5)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。

各地方自治体におけるカウンシル・タックスの総額は、経常支出から政府補助金等(特定補助金、地方交付金、ノン・ドメスティック・レイト)を控除した額となる。

各世帯の税額は、まず D 価格帯の税額を算出した後、各価格帯の税額の比率に基づいて決定され、必要に応じて各種減免措置が講じられる。

6-3 補助金

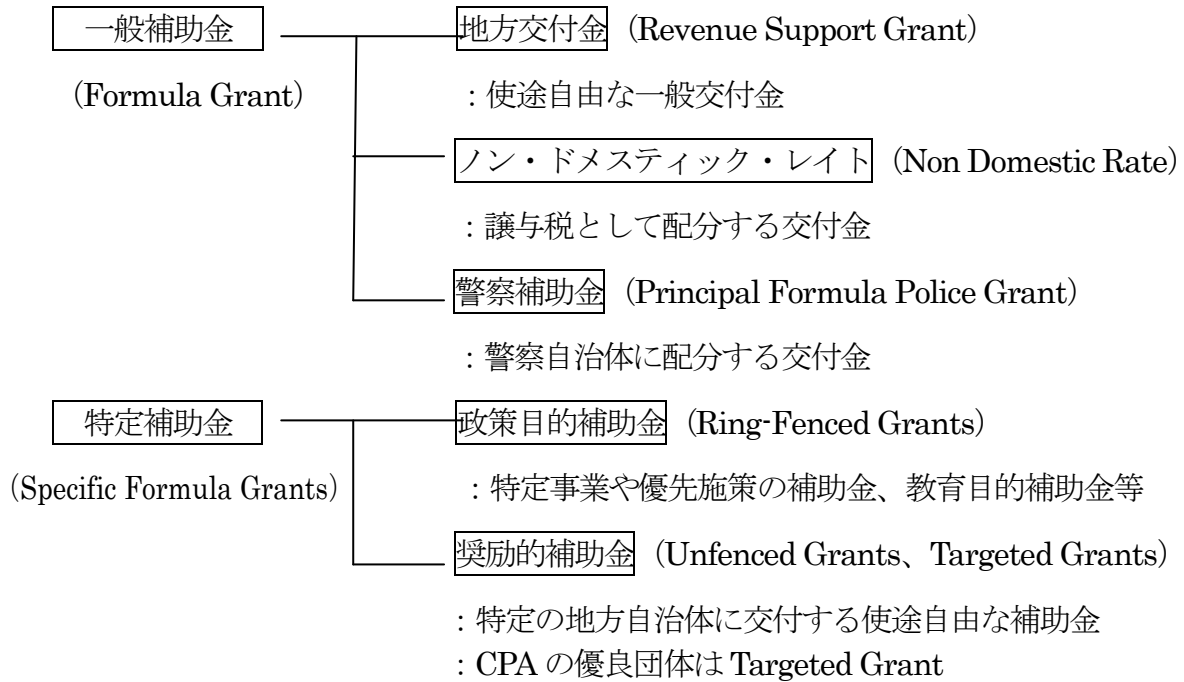
政府からイングランドの地方自治体へ交付される補助金は、経常会計及び資本会計合計で2006年度には約852億ポンド³⁴に上り、これはイングランド全地方自治体の収入の61%を占めている。補助金は地方自治体がその用途を限定されない一般補助金(地方交付金、ノン・ドメスティック・レイトなど)と、その用途又は交付対象自治体が特定される特定目的補助金に大別される。

図表6-6は、補助金を整理したものである。まず補助金は、一般補助金(Formula Grant)と特定補助金(Specific Formula Grant)に分けられる。一般補助金は、地方交付金(Revenue Support Grant)及びノン・ドメスティック・レイト(Non Domestic Rate)及び警察補助金から構成される。特定補助金のうち、政策目的補助金(Ring-Fenced Grants)は国の優先施策や特定の事業に関連して決められる用途の制限された政策目的補助金であり、奨励的補助金(Unfenced GrantsないしTargeted Grants)は算定式によらず決められ政策メニューや政策評価(Comprehensive Performance Assessment : CPA)の優良団体に支出される用途に制約がない補助金である³⁵。

³⁴ DCLG, Local Government Financial Statistics England No18 2008, Table2,1a, P30

³⁵ 平成18年度比較地方自治研究会調査研究報告書「英国の財政調整制度について」(兼村高文)(自治体国際化協会)P212～213をもとに記述。http://www.clair.or.jp/j/forum/other/pdf/43_8.pdf

【図表6-6】³⁶



(1) 地方交付金 (Revenue Support Grant)

地方交付金は、「1988年地方財政法 (Local Government Finance Act 1988)」に基づき、1990年4月から導入された交付金であり、行政需要に係る費用及び当該地域における担税力などを比較し、その差額を一般財源として補充することをねらいとしている。

地方交付金の算定については、2006年度から地方交付金に含まれていた学校関係の補助金が「教育目的補助金 (Dedicated School Grant)」と呼ばれる特定補助金として交付されることとなった。これにより地方交付金の総額は大きく減少することとなり、地方交付金の総額は、2005年度の約億ポンドから2006年度は約34億ポンドへと約87%減となった。

さらに、その配分方式も大きく改正されることとなった。

① 従来の配分方式

地方交付金は基準需要額と基準収入額との差額を交付するという基本的仕組みは我が国の地方交付税と同じであり、その配分額は、次の公式で算出されていた。

地方交付金 = 公式支出配分額 - (ノン・ドメスティック・レート + 想定カウンスル・タックス)

公式支出配分額 (Formula Spending Share) は、地方自治体の財政所要額から特定補助金を控除したもので、想定カウンスル・タックス (Assumed National Council Tax) とは、各地方自治体はこの程度であれば住民から徴収できであろうと政府が考える想定税額である。

この方式ではノン・ドメスティック・レートは実際の配分額の全額が地方交付金から控除される形になっており、各自治体にとっては、ノン・ドメスティック・レートの配分が増えればその分地方交付金が減少し、逆の場合はその逆になるということで、実はノン・ドメスティック・レートがどのように配分されるかは、当該自治体の財源に基本的に影響を与えない状況であった。

³⁶ ODPM, A Guide to the Local Government Finance Settlement, January 2006,より作成。

② 2006年度以降の配分方式

地方交付金は、各自治体の行政需要を満足させるだけの財源保障をするとともに、地方自治体間の財政力格差を抑制するという役割を担っているが、教育目的補助金の創設により絶対額が1割強まで激減し、その役割を果たすのに十分な額が確保できない状況が危惧された。そのため、政府は地方交付金の算定方式を改正し、ノン・ドメスティック・レイトと一体的に算定することになった。具体的には、地方交付金とノン・ドメスティック・レイトとの合計が次の公式で算出される。³³

地方交付金+ノン・ドメスティック・レイト = 需要基準額-財源基準額+中央配分額±フロア保証

需要基準額 (Relative Needs Amount) とは、従来の公式支出配分額に相当するもので、児童サービス、成人社会サービス、警察、消防と防災、道路管理、環境・防犯・文化及び資本会計の7分野の需要の積み上げである。ただし、公式支出配分額は我が国の地方交付税制度における基準財政需要額と同様に、当該自治体の標準的な需要額をすべて積み上げた数字であったのに対し、需要基準額は「最低限必要とされる経費」に対して当該自治体にはどれだけ追加的経費が必要とされるかを算定しているものである点異なる。

財源基準額についても、従来の想定カウンスル・タックスに相当するものであるが、需要基準額と同じく、「最低限期待されるカウンスル・タックスの徴収額」に対して当該自治体がどれだけ追加的に徴収が見込まれるかを算定しているものである。

中央配分額は、需要基準額及び財源基準額の説明の中で登場した「最低限必要とされる経費」と「最低限期待されるカウンスル・タックスの徴収額」との差額であり、この部分は自治体に対するミニマム保証という意味合いを持つことになろう。この部分についてはカウンスル・ディストリクトなどの自治体種別ごとの人口1人当たりの額が設定され、当該自治体の人口に比例して配分される。

フロア保証とは激変緩和のための調整であり、フロア保証率を超えて増額となる自治体は減額され、フロア保証率を超えて減額となる自治体は増額される。フロアによる増額は他の団体の減額によって賄われるよう調整されるため、フロア保証の全国計は0となる。³⁷

(2) ノン・ドメスティック・レイト (Non Domestic Rate)

ノン・ドメスティック・レイトは、居住用資産以外の資産(例:オフィスや工場等)に課せられる税金で資産の占有者が納税する。1990年より国税化され、税が一旦国庫に納められた後、地方交付金とともに上記(1)②の方式で配分される。イングランドの地方自治体へは2006年度で約185億ポンドが交付されており、経常収入に占める割合は約19%である(図3-2参照)。

なお同税は統一ビジネス・レイト (Uniform Business Rate: UBR) やナショナル・ノン・ドメスティック・レイト (National Non Domestic Rate: NNDR) と呼ばれる。

6-4 制度の変遷

(1) キャッピング (Capping) 制度

キャッピングとは、国務大臣が、地方税や歳出の大きい地方自治体に対して、その上昇を抑えることである。「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) 制度が設けられていたが、1993年のカウンスル・タックスの導入に伴い、

³⁷ 河合宏一、地方財政 2007年12月号 “「ビジネス・レイト」について”をもとに記載

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、政府が定める標準支出査定額(Standard Spending Share,2003 年度からは公式支出配分額へと変更された)を基準として地方自治体の経常予算の伸び率に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。

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、真に必要な歳出を予算に計上できず、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。このため、「1999年地方自治法(Local Government Act 1999)」によって、地方自治体の経常予算の伸び率を制限するものから、地方自治体が徴収するカウンシル・タックスの伸び率を制限するものへと変更された。現在も、政府は毎年、カウンシル・タックスの増加率の上限を設定(2008年度は4%)³⁸している。

(2) ノン・ドメスティック・レイトの取扱い

前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、現在では政府は同税の国税化を維持するとの姿勢を明確にしている。

また、2007年3月21日に発表されたマイケル・ライオンズ卿の調査報告書を受けて、地方自治体に地域で追加的なノン・ドメスティック・レイトを課税する権限を与えることが検討されている。

(3) BID Levy

「2003年地方自治法」により、地域の活性化について企業と地方自治体がパートナーシップを結ぶビジネス改善地区(Business Improvement Districts:以下BIDsと呼ぶ。)が導入されている。これによって、パートナーシップを結ぶ企業は、地域再活性化の資金として付加されたBID levyを負担することになり、それを財源とする再活性化施策の決定についての投票権も有することとなった。なお、現在、イングランドにおいて73のBIDsが、環境保全や、広報活動(イベントを含む)、清掃及び交通等の分野で活躍している。³⁹

(4) 総合投資補助金(Single Capital Pot)

地方自治体の投資的経費に対する補助金については、2002年4月から総合投資補助金(Single Capital Pot)という包括補助金が導入された。これは、従来、教育、社会福祉、住宅といった行政目的別に交付されていた補助金を一本化して交付することにより、複数の行政課題に効果的に対処するとともに、地方自治体の投資支出に対する裁量を高める結果につながっている。

(5) 地方債許可制度の廃止

地方自治体の地方債の発行については、「2003年地方自治法」により許可制度が廃止され、地方自治体は原則として事前に政府の同意を得ることなく資金を借り入れることができる制度へと抜本的に改正された。

このように政府による直接的な規制措置は撤廃されたが、当然のことながら地方自治体

³⁸ DCLG website <http://www.communities.gov.uk/news/corporate/864361>

³⁹ National BIDs Advisory Service from ATCM <http://www.ukbids.org/BIDS/index.php>

は無制限に借入を行うことが認められている訳ではなく、自らが返済可能な借入金の上限額(affordable borrowing limit)を設定し、自己規律を保持した(prudential)借入を行わなければならないとされている。

返済能力を超えた借入を防止するための措置として、国務大臣には特定の地方自治体に対する借入金の上限額を設定する権限と、地方自治体の借入総額の上限を設定する権限が認められている。

(6) 地方自治体における財源調達バランス(Balance of Funding)の見直し

6-1-(1)に記載したとおり、イングランド及びウェールズの地方自治体の自主財源比率は極めて低く(経常収入総額に占める地方税の割合は約24%)、OECD諸国の中でも最低クラスに位置する。このことが地方自治に対する住民の関心の低さ、地方議員選挙における低投票率を助長しているとの批判や税源の豊富な地方自治体の不満がくすぶっている。また、カウンシル・タックスの課税の基礎となっている居住用資産の評価についても、「2003年地方自治法(Local Government Act 2003)」によって10年に1回評価替えを行うよう定められたものの、現在、再評価作業は中止されている。

(7)ライオンズ卿の調査報告書

マイケル・ライオンズ卿は2004年7月、地方自治体への資金調達に関する見直し作業の結果報告書「財源配分レビュー(Balance of Funding Review)」(2004年7月発表)を検討し、カウンシル・タックスの改革案を提案するよう政府から依頼された。その後、ライオンズ卿への調査委託事項は、地方財政のみならず、地方自治体の機能と今後の役割までも含むよう拡大された。

2007年3月21日に発表された本調査報告書の主な内容は以下のとおりである。

- ① 中央政府からの統制を緩和し、地方自治体が、より柔軟に街づくりに取り組めるようにする。これは、以下によって達成する。
 - ア 特定補助金(specific grant)や使途制限付補助金(ring-fenced grant)の縮小
 - イ 企業と協議のうえ、地域で追加のビジネス・レイトを課税できる権限を地方自治体に付与
 - ウ カウンシル・タックスへの負担緩和の一助とするため、家庭ごみに課金する権限を地方自治体に付与
 - エ 中央政府によるカウンシル・タックス引き上げ率抑制措置の取りやめ
- ② カウンシル・タックスの公平性を改善する。カウンシル・タックス手当は、低所得者に対して納税財源給付措置としてその所得に応じて支給されるものであり、未請求のカウンシル・タックス手当18億ポンド(約4,398億円)が貧困世帯の支援に使われるよう、システムを自動化する。現在、年金生活者がカウンシル・タックス手当の対象となるには、貯蓄が1万6,000ポンド(約390万9,000円)以下であることが条件だが、これを5万ポンド(約1,222万円)以下に引き上げる。
- ③ 地方自治体への資金提供システムの透明性を向上する。地方自治体に提供される資金のうち、国税が占める割合を明らかにし、また国会および国民が、地方自治体への資金提供について、より独立の視点に立った意見を聞くことができるようにする。
- ④ 地方自治体が、地域の経済発展と経済成長を促進するよう、インセンティブを強化する。まず、「地方自治体による産業発展促進スキーム(Local Authority Business Growth Incentives Scheme)」の改革を通じて行う。

報告書はまた、政府は中期的に達成すべき事項として下記を挙げた。

- ⑤ カウンシル・タックスを見直す。課税対象資産の評価額を新たに算出し、より公平な制度にする。これと同時に、資産評価額が最も低い価格帯のカウンシル・タックスを引き下げ、新たに価格帯を増やす。これによる税収減は、資産評価額の高い価格帯のカウンシル・タックスを引き上げることで相殺する。ただし、この改革によるカウンシル・タックス平均額の上昇は避ける。
- ⑥ 所得税収入のうち、一定の割合分を地方自治体に割り当てることを検討する。
- ⑦ 観光税導入の権限を地方自治体に付与する。ただしこれは、地方自治体が、地域住民の支持に基づき、観光税を導入すべき十分な理由を示すことができる場合に限り、一部の地域でのみ導入可能と考えられる。

報告書は、長期的には、地方所得税の導入や、ビジネス・レイトの再地方税化などの大胆な改革案を政府が検討できる可能性があるとしながらも、こうした改革には、現在得られているよりもさらに幅広い国民の支持と理解が必要とされているとしている。

政府はライオンズ卿の調査結果を歓迎したが、報告書の主な提案がただちに法制化される見込みは主に①イの追加的なビジネス・レイトの課税権限くらいである。コミュニティ・地方自治省は、遅延しているカウンシル・タックス課税対象資産の評価額見直しを行う計画はなく、カウンシル・タックス引き上げ率抑制措置の撤廃や観光税導入を実施する予定もないと明言している。

6-5 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、地方自治体及び国か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。

(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職員によって実施される。その役割は、定期的な収支状況のチェック、財政上の不正行為を防止するための会計上の検査、予算と実際の支出状況の比較などであるが、内部監査は法的義務事項ではない。

(2) 外部監査

① 監査委員会 (Audit Commission)

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り、「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。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を含め最大18名の委員から構成される。また監査委員会は独立した会計を有しており、委員会が設定した基準に基づき、監査を行った団体から手数料を徴収することとなっている。なお、イングランドにおける国会及び国の省庁の監査は国家監査事務局 (National Audit Office) が、またスコットランドにはスコットランド監査局 (Audit Scotland)、北アイルランドには北アイルランド監査事務局 (The Northern Ireland Audit Office) があり、ウェールズについては、従来は監査委員会の所管であったが、2005年4月に国家監査事務局と監査委員会のウェールズ部分が

統合されたウェールズ監査事務局(Wales Audit Office)が設立されている。

② 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、不法な支出の指摘などであるが、なかでも、重要性を増している役割は、地方自治体の業務全般を金銭的効率性(Value for Money)の観点からチェックすることである。また、「1992年地方自治法(Local Government Act 1992)」に基づき地方自治体間の業績の比較や地方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)が作成されることとなった。しかし、2002年よりこの監査委員会の業績指標は政府が策定する指標と統合され、監査委員会が独自の指標を作成することはなくなった。

また、監査委員会は包括的業績評価(CPA)制度、及びベスト・バリュー制度に基づくベスト・バリュー実行計画の監査を実施している(9-2参照)。

③ 監査の実施

イングランドにおける地方自治体に対する実際の監査は、監査委員会が任命した外部監査官によって行われる場合と監査委員会との契約に基づいて民間の公認会計士によって行われる場合の2つがある。

7 地方分権

7-1 地方分権政策

(1) 背景

英国は、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、各王国がイングランドにより力で併合されたという歴史的背景から、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込む等、その勢力は1970年代から拡大してきた。このため、こうした勢力にどのように対処し、連合王国としての統制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。

(2) 労働党政権の地方分権政策

1997年5月の総選挙で、18年ぶりに政権を奪回した当時の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とは逆に、地方分権政策を重要政策の一つとして掲げて推進してきた。これまで実施した政策には、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、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(GLA)の設立、イングランドにおける地域審議会(Regional Assemblies)、地域開発公社(Regional Development Agencies)の設立などがある。

(3) 地方自治白書

コミュニティ・地方自治省は、2006年10月26日に、地方自治白書「コミュニティの強化と繁栄のために(Strong and Prosperous Communities)」を発表し、この白書を受け、2007年10月30日に「地方自治、保健サービスへの住民関連法(Local Government and Public Involvement in Health Act)」が成立した。これに続き、2008年7月9日、新たな地方自治白書「主導権握るコミュニティ:住民に真の権限を(Communities in control: Real people, real power)」を発表した。

今回の白書は、自治体における市民とコミュニティの影響力を強化していくことを基本方針としており、次のような提案を行っている。

- ・ 自治体に対して、請願書を受理する責務及び全住民の5%の署名によって審議会を開催する責務の追加
- ・ 自治体の政策が間違っていた場合の救済措置の設定
- ・ 地域住民が用途を決定できる基金及び7千万ポンドに上るコミュニティ構築基金の設置
- ・ ストリートマーケットや公共プール等の公共資産をコミュニティに譲渡するパイロット事業
- ・ 直接公選首長の設置に必要とされる住民投票での得票率を従来の5%から引き下げる計画
- ・ 特定の自治体職員が政治活動を行うことを禁ずる法令の撤廃など

7-2 スコットランド

(1) 議会の成立経緯

スコットランドは、グレートブリテン島北部に位置する32のユニタリー自治体で構成されており、人口は2001年4月統計時点で約500万人、首都はエディンバラに置かれている。

1603年にスコットランド国王ジェームズ6世がイングランド王を兼ねるまでは、スコットランドは独自の王をいただく独立国家であり、さらに1707年の合同法によってグレートブリテン王国が作られるまでは独自の国会を有し、イングランドと同君連合の体制をとっていた。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。

しかし、1997年に誕生したブレア政権は地方分権に積極的で、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。これを受けて1997年9月、議会設立の是非を問う住民投票が実施され、74.3%の賛成票を得た結果、翌年の「1998年スコットランド法(Scotland Act 1998)」制定を経て1999年5月、第1回議員選挙が小選挙区比例代表併用制で行われた後に、同年7月スコットランド議会が正式発足した。

こうして設立されたスコットランド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1万2千人の職員もほとんどそのまま引き継がれた。中央政府のスコットランド省及びスコットランド相(Secretary of State for Scotland)は、その後も国とスコットランドの調整役としてポストが残されていたが、2003年に憲法事項省(Department for Constitutional Affairs)が新たに創設されると、スコットランド省は同省に統合されることとなった。憲法事項省は、上院や最高裁のあり方、地域に対する権限委譲などを所管していたが、現在その機能は司法省(Ministry of Justice)に受け継がれている。

なお、現在でも中央政府には内閣の一員としてのスコットランド相のポストが残されており、内閣においてスコットランドの代表として、スコットランドへの分権の推進やスコットランド議会で成立した法案についての責任を負っている。現在のスコットランド相はデス・ブラウン相が国防相と兼任で務めている。

(2) 権限

スコットランド議会はパーラメント(Parliament)と呼ばれ、議員により選ばれた議長を女王が任命する。

同議会の権限は、「1998年スコットランド法(Scotland Act 1998)」に明記された、国が権限を留保する事項以外の同議会に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法律全般や、国の機関に関する事項、防衛、外交、マクロ経済政策、社会保障、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(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。

(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併用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。

2007年5月に実施された第3回議員選挙結果は、スコットランド国民党が47議席、労働党が46議席、保守党が17議席、自由民主党が16議席を獲得し、労働党に代わってスコットランドの独立を訴える民族主義政党であるスコットランド国民党が最大政党になり、少数与党として初めて政権を獲得した。

(4) 執行機関

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(実際には、首相が所属する政党の意向を受けて決める)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、地方議会議員の職を兼ねることは可能であるが、国務大臣の職を兼ねることはできない。2007年5月からは、スコットランド国民党党首のアレックス・サーモンド氏が首相を務めている。

スコットランド自治政府は、2007年9月にその名称をスコティッシュ・エグゼク्यूティブ (Scottish Executive) からスコティッシュ・ガバメント (Scottish Government) に変更することを宣言し使用を始めているが、「1998年スコットランド法 (Scotland Act 1998)」での法的な名称はスコティッシュ・エグゼク्यूティブ (Scottish Executive) のままである。

(5) 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大きく中央政府に依存⁴⁰しているものの、教育や福祉政策等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月から実施された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、現在、地方自治の分野についても、地方自治体の財政力向上の観点から、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等も議会で検討されている。

7-3 ウェールズ

(1) 議会の成立経緯

ウェールズは13世紀末にイングランドに征服され、1536年の合同法によって正式にイングランドに併合されているという、スコットランド、北アイルランドとは異なった背景を持っている。ウェールズは22のユニタリーから構成されており、2001年4月統計時点で人口約29万人、首都はカーディフに置かれている。

しかし、1997年9月にスコットランドと同時に行われた議会設立の是非を問うための住民投票で50.3%の賛成票を得た結果、ウェールズ議会の設立を定める「1998年ウェールズ政府法 (Government of Wales Act 1998)」が制定され、1999年5月に第1回議員選挙が小選挙区比例代表併用制で実施された結果、同年7月にウェールズ議会 (The National Assembly for Wales) が正式発足した。

ウェールズ議会と、設立当時の行政執行機関であった内閣は、中央政府のウェールズ省 (Welsh Office) の機能を引き継ぐこととなり、約2千人の職員もほとんどそのまま引き継がれた。なお、ウェールズ省及びウェールズ相 (Secretary of State for Wales) は、その後も国とウェールズの調整役としてポストが残されていたが、2003年に憲法事項省 (Department for Constitutional Affairs) が新たに創設されると、ウェールズ省は同省に統合されることとなった。(前述のとおり、憲法事項省の機能は現在、司法省 (Ministry of Justice) に受け継がれている) なお、中央政府のウェールズ相はウェールズ議会の代表として、議会で成立した法案についての責任などを負っており、現在はピーター・ヘイン相が労働・年金相と兼任で務めている。

(2) 権限

議会がアセンブリー (Assembly) と呼ばれることから明らかなように、ウェールズ議会に付与された権限はスコットランドとは異なり、「2006年ウェールズ政府法」 (The Government of Wales

⁴⁰ スコットランドに支給される国の包括補助金 (Scottish block grant) には、バーネット・フォーミュラ (Barnett Formula) という公式が使われている。これにより、イングランド以外の各地域には、イングランドに比べて人口ひとりあたりの公共事業費が多く配分されている。

Act 2006)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のみが許可されている。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。

ウェールズ議会が有する二次的立法権の及ぶ分野は以下のとおりである。

〔農林水産業及び農村開発、歴史的建造物の保護、文化、経済開発、教育と職業訓練、環境、消防・救急、食料、保健及び保健サービス、運輸・交通、住宅、地方自治、行政、社会福祉、スポーツとレジャー、観光、都市計画、洪水対策、ウェールズ語〕

なお、2007年10月30日に成立した「地方自治、保健サービスへの住民関連法 (Local Government and Public Involvement in Health Act)」の中で、地方自治体再編と自治体構造の変更を行う権限がウェールズ議会に付与された。

(3) 議員

議員の任期は4年で、その選挙方法として小選挙区比例代表併用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、「2006年ウェールズ政府法」(The Government of Wales Act 2006)によって、小選挙区と比例代表で同時に立候補することが禁じられている。

2007年5月に実施された第3回議員選挙結果では、定数60名のうち労働党が26議席、ウェールズ民族党が15議席、保守党が12議席、自由民主党が6議席、無所属(元労働党議員)が1議席を獲得し、労働党が最大政党の地位を維持したものの、単独政権を発足できるだけの議席数には手が届かなかったため、5月3日以降少数与党政権を発足させていたが、7月7日同党とウェールズ国民党は、連立政権の樹立で歴史的な合意にこぎつけた。

(4) 執行機関

ウェールズ議会が発足した1999年から2007年までは、議会の執行機関としてウェールズ議会内閣(Executive Committee)が設置されていたが、「2006年ウェールズ政府法」(The Government of Wales Act 2006)の制定により、ウェールズ議会と分離した新しい執行機関を設置することが定められた。この法律を受け、2007年5月にウェールズの行政を担当するウェールズ議会政府(Walsh Assembly Government)が設立された。

ウェールズ議会政府は、議会議員の中から選ばれる首相(First Minister)を長とし、閣僚である大臣(Minister)及び副大臣(Deputy Minister)で構成される。首相は議会議員の中から大臣および副大臣を指名する権限を有し、内閣の構成員数及び役割等は首相の専決事項である。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できない。2007年5月からは、労働党のロードリー・モルガン氏が首相を務めている。

(5) 独自政策

上記のとおり、ウェールズ議会には、地方自治体再編と自治体構造の変更を除き、二次的な立法権しか付与されておらず、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広く展開することは困難である。しかし徐々にではあるが、独自の動きを展開しつつある。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。

7-4 北アイルランドの和平合意と議会の創設

(1) 議会の成立経緯

北アイルランドは、アイルランド島の32地域のうち6地域から構成されており、2001年4月統計時点で人口約170万人、首都はベルファストに置かれている。その他のアイルランド島の26地域は1921年に英国から独立し、現在アイルランド共和国となっている。アイルランド共和国の独立以降、北アイルランドでは自治政府による統治(1921～1972年及び1999～2002年)と英国政府の統治(1972～1999年及び2002年～2007年)が繰り返されており、2007年5月からは再び自治政府による統治が再開された。

グレートブリテン王国が1801年にアイルランドを併合して以来、アイルランドでは英国との統一を主張するユニオニストと、独立を主張するナショナリストの対立が続いてきた。

最近の動きを解説すると、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、全住民の平等な権利の保障等が決定された。これを受けて同年5月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、94.4%の住民がその設立に賛成し、1ヶ月後には第1回議員選挙が実施された。

一方で自治政府の組閣は英国からの独立を主張しアイルランド統一を目指すIRA(Irish Republican Army)の武装解除問題で難航し、当初の予定から遅れて1999年12月ようやく内閣が発足した。

しかしながら2002年10月に北アイルランド議会内でIRAによるスパイ疑惑が浮上したことにより、同月自治権は停止された(自治政府の機能は中央政府の北アイルランド省が引き続き所管していたが、廃棄物収集等の行政サービスは北アイルランドに置かれた26のディストリクトが行っていた)。

2006年5月に制定された「2006年北アイルランド法(Northern Ireland Act 2006)」は、北アイルランドの自治復活に向けてそのプロセスを示すと同時に、自治政府メンバー選出の期限を同年11月24日と定めていた。同法制定を受け、2003年の選挙で選ばれた北アイルランド議会は、2006年5月15日に第1回議会を開催した。さらに同年10月に開催された議会では、英・アイルランド両政府が提案した「聖アンドリュース合意(St Andrews Agreement)」が承認された。この内容には自治再開の条件としてIRAの政治組織であるシン・フェイン党が北アイルランド警察サービス(Police Service of Northern Ireland)を全面的に支持すること、ユニオニスト強硬派である民主統一党がナショナリスト側と協力することが含まれていた。

これを受け、当時の北アイルランド相は2007年3月26日、北アイルランドの自治再開を指示し、同日、民主統一党とシン・フェイン党が自治政府を再開することで合意した。こうして2007年5月8日、再び北アイルランド議会による自治が再開された。

中央政府の北アイルランド相は、北アイルランド内における民主的政治プロセスの推進や北アイルランド議会と中央政府との調整などに対して責任を負っており、現在はショーン・ウッドワード相が務めている。

(2) 権限

北アイルランド議会(Northern Ireland Assembly)には、中央政府が権限を移譲した事項(教育、保健、農業、経済、環境、地域開発、雇用、財政、社会開発、文化とレジャー)に関する立法機能が与えられている。ただし法として成立するためには、北アイルランド議会での議決の後に英国政府の北アイルランド相の承認が必要とされており、最終的な決定権は中央政府に留保されている。また、中央政府が権限を留保する事項(刑事裁判、警察、海運と空運、国際貿易と金融、

海浜部の利用、議員の解任、消費者保護、知的財産)に関しては今後段階的に権限が移譲される見込みであるが、除外事項(王位継承、外交、防衛、出入国管理、全国規模での税、上訴院判事の指名、北アイルランド全域での選挙、通貨、爵位の授与)に関しては中央政府が権限を保持する。

(3) 議員

議員の任期は4年、比例代表制度で選出され、定員は108名である。北アイルランドの各議員は自身がユニオニスト、ナショナリストのいずれか、もしくはどちらでもないことを登録しなくてはならない。重要な決定事項に関しては、全体で60%以上の賛成かつユニオニストとナショナリスト両派の40%以上の賛成を要する仕組みとなっている。

2007年3月に実施された第3回選挙では、民主統一党が36議席、シン・フェイン党が28議席、アルスター統一党が18議席、社会民主労働党が16議席、無派閥の同盟党が7議席を獲得しており、民主統一党とシン・フェイン党の連立政権が成立した。

(4) 執行機関

執行機関である北アイルランド自治政府(Northern Ireland Executive)は、議会議員の中から選ばれる首相(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2人1組で選出されるが、その際ナショナリスト及びユニオニ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。これは北アイルランドにおける行政府が、ナショナリスト、ユニオニストのどちらか一方に独占的に支配されるべきではないとする「1998年北アイルランド法」(Northern Ireland Act 1998)の規定によるものである。

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)する権限を有し、内閣の構成員数、役割等は両者の専決事項である。また自治政府の首相、大臣は、英政府の国会議員、欧州議会議員、地方議会議員との兼務は可能であるが、国務大臣の職を兼ねることはできない。

2007年5月からは、民主統一党のイアン・ペイズリー氏が首相、シン・フェイン党のマーティン・マクギネス氏が副首相を務めている。

(5) 最新の自治政府の動向

2007年8月に北アイルランドで実施された世論調査では、イアン・ペイズリー首相とマーティン・マクギネス副首相が互いに良い協力関係で自治政府を運営している、と回答した住民は全体の67%にのぼっており、前年12月の24%から飛躍的に増加した。また、民主統一党の支持者の58%、シン・フェイン党の80%が、両党による連立政権を支持すると回答している。

2007年9月に開催された労働党大会でイアン・ペイズリー首相は、自治政府による統治が再開されたことによって、北アイルランドが経済的な競争力を高めることができたことと述べている。しかしながら、北アイルランドの経済は非雇用者数こそ少ないが全体的な弱さが目立つため、経済の発展を促していくことが今後の北アイルランドの主要政策になるだろうとしたうえで、更に数十年間の社会的投資の不足が招いた教育・医療・雇用における不均衡を是正しなければならないと発言した。また、自治政府の事務効率化と事業者税の削減によって、北アイルランドの輸出ベースを増加させる方針を示した。

この自治政府は発足後まもなく、それまで英国政府によって計画されていた既存の26ディストリクトを7の地方自治体に合併させる再編案について、住民の合意と更なる調査が必要である

という理由から、実施を先送りとする決定を下している。さらにそれまで年間約2千万ポンドの費用をかけて実施していたアイルランド語の保護・促進政策を、コストがかかりすぎるという理由から中止する方針を文化相が示した。

7-5 イングランドにおける地方分権政策

政府がイングランドにおいて進めてきた地方分権政策としては、2000年のグレーター・ロンドン・オーソリティー (Greater London Authority, GLA) の創設、「地域審議会 (Regional Assemblies)」と「地域開発公社 (Regional Development Agencies, RDAs)」の創設が挙げられる。

(1) グレーター・ロンドン・オーソリティー (GLA)

ロンドンは、1986年にサッチャー政権によってグレーター・ロンドン・カウンシル (GLC) 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。

その後、1997年の総選挙でロンドンにおける広域自治体の創設を公約のひと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・オーソリティー (GLA) を2000年7月に創設した。(3-2参照)

2007年10月には、「2007年GLA法 (Greater London Authority Act 2007)」が成立し、その中で政府によるロンドン市長の権限拡大が行われた。特に、ロンドンにおける住宅、都市計画、廃棄物処理、文化・スポーツ、保健、気候温暖化対策、エネルギー政策などの幅広い分野で、市長の戦略面における権限が強化された。

(2) 地域審議会 (Regional Assemblies)

① 背景

メージャー保守党政権は1994年、イングランドを8つの地域に分け、この8地域及びロンドンに政府地域事務所 (Government Offices) を設置した。

続くブレア労働党政権は、1998年に施行の「1998年地域開発公社法 (The Regional Development Agencies Act 1998: RDA 法)」によって、地域開発公社と共に、「地域会議 (regional chambers)」を設置した。「地域会議」は、地方自治体議員とその他有識者で政府が任命した者からなる。「地域会議」は、現在では「地域審議会 (Regional Assemblies)」と呼ばれている。

地域審議会のメンバーは、ガイドラインに従って国務大臣が承認する。メンバーの構成は地域によって異なるが、下記③に示した形が一般的なものである。

② 設置単位

地域審議会は、ロンドンを除く政府地域事務所単位である8つの地域 (イングランド北東部 (North East)、イングランド北西部 (North West)、ヨークシャー・アンド・ザ・ハンバー地方 (Yorkshire & the Humber)、ウエスト・ミッドランド地方 (West Midlands)、イースト・ミッドランド地方 (East Midlands)、イングランド東部 (East)、イングランド南東部 (South East)、イングランド南西部 (South West)) に設置されている。

③ 構成

国務大臣のガイドラインは、地域審議会は最高70%まで地方自治体の議員を含むことができるが、一方で最低30%は「地域の関係者(regional stakeholder)」が含まなければならないと定めている。「地域の関係者」とは、高等教育関係者、英国産業連盟(CBI)、全英労働組合会議(TUC)、商工会議所のメンバー、小規模企業、パリッシュ⁴¹、国民医療保健サービス(NHS)関係者、非営利団体、学習・技術協議会(Learning and Skills Councils)、地域の文化関連団体連合、田園地方保護・環境団体のメンバーなどである。

④ 主な機能

「2004年計画・強制収用法(the Planning and Compulsory Purchase Act 2004:PCPA)」により、地域審議会は「都市計画機構(Regional Planning Bodies: RPBs)」としての役割を与えられ、交通計画や地域の廃棄物処理計画を含む地域空間計画策定の義務を担うことになった。これは、地域の都市計画に関する権限が、カウンティ・カウンシルから地域審議会に移譲されたことを意味する。

地域審議会は、「都市計画機構」として、「地域交通計画(Regional Transport Strategies: RTS)」を含む「地域空間計画(Regional Spatial Strategies: RSS)」を策定する義務を有する。RSSは、都市計画および交通政策の策定、監視、見直しが含まれ、最終決定権は国務大臣にある。

地域審議会のもう一つの機能は、地域支援・政策展開である。これは、政府や地方自治体の関係機関に対し、地域の代表としての機能を果たす役割である。地域審議会は、地域における政策展開にパートナーシップの手法を組み込むための戦略的な方針等を提示する。

地域審議会にはまた、地域開発公社の業務の政策評価(監視)を行うという機能もある。さらに、その他の公共サービス団体の業務に係る政策評価を行う地域審議会もある。

⑤ 財源

地域審議会の財源は、地方自治体と「地域の関係者」からの負担金、および中央政府からの補助金である。

⑥ 地域審議会の「地域議会」への格上げの試み

政府は2002年5月9日に政策報告書「あなたの地域、あなたの選択(Your Region, Your Choice)」を公表し、イングランドにおける「地域議会」の創設を提案した。地域審議会の位置づけを、選挙によって選出された議員で構成される「議会」に高めようとするものである。

しかし、2004年11月4日にイングランド北東部(North East)において行われた住民投票では、圧倒的多数で否決された。この大差による否決という結果を受けて、当時の国務大臣、ジョン・プレスコット副首相は、他の地域における住民投票の実施を中止することを発表した。

この背景には、地域議会が第三層目の直接選挙による地方自治体となるのを避けるため、地域議会が設置される場合には二層制の地方自治体をカウンティの廃止などを含む一層制の地方自治体へと再編することが求められており、このことに対する反対意見が多かったことも一因として挙げられる。

⁴¹ パリッシュは、議員が選挙によって選ばれないケースもあるなどの理由から、正式な地方自治体とみなされない場合がしばしばあるため、地域審議会では「地域の関係者」の枠に入れられることが多い。

⑦ 地域審議会 (Regional Assemblies) と今後の改革

政府は、2007年7月に、イングランド8地域における経済開発、地域開発の見直し作業の結果報告書 (Sub-National Review) を発表した。策定にあたり、地域審議会、地域開発公社なども意見を呈示した。

報告書は、イングランド全土で都市の経済再生が促進されるよう、イングランドの地方自治体の役割を強化すべきものとしている。

すなわち、2010年以降、地方自治体に、管轄区域を越えたより広い地域における優先事項の決定に対して、より大きな権限を付与するのに伴い、地域審議会は、イングランド8地域すべてを段階的に廃止するとし、地域審議会の経済成長や都市計画などの分野における責務は、以下に述べる地域開発公社 (RDA) に新たな権限が引き継がせることとされた。

(3) 地域開発公社 (Regional Development Agencies) (RDA)

① 設置

イングランドでは、地域開発公社 (Regional Development Agencies) (RDA) が、イングランド地方の経済開発と成長の戦略的リーダーとして、ロンドンを含む9つの政府地域事務所の区域ごとに1999年に設立された。

② 目的

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、物質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。

- ・ 経済開発及び再生を促進すること
- ・ 事業効率・競争力を高めること及び投資を促進すること
- ・ 雇用を促進すること
- ・ 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
- ・ 英国における持続的発展に資すること

③ 理事会

地域開発公社には、意思決定機関として国務大臣によって任命される8～15名の理事から構成される理事会が設置されており、理事の中から理事長が任命される。理事には商工会議所、労働組合、地方自治体などの代表が含まれる。

④ 予算

地域開発公社には、「単一プログラム (Single Programme)」(または「単一資金 (Single Pot)」) と呼ばれる資金調達方法が採用されている。これは、貿易・産業省、コミュニティ・地方自治省、教育技能省、環境・食糧・農村問題省、文化・メディア・スポーツ省からの補助金を一つにまとめ、各地域開発公社に割り当てるシステムである。各地域開発公社は、「地域経済戦略 (RES)」⁴²や「コーポレート・プラン」⁴³で示された取り組みの達成に必要と判断した場合、適宜この予算を使うことができる。

2007～2010年度に、各地域開発公社に割り当てられた補助金は下記の通りである。

⁴² 次項「業務」参照

⁴³ 次項「業務」参照

【図表7-1 地域開発公社別補助金額】

(単位: 百万ポンド)

区 分	2007 年度	2008 年度	2009 年度	2010 年度
イングランド北東部(One NorthEast)	277	248	244	239
イングランド北西部(North West Development Agency)	395	391	386	377
ヨークシャー・アンド・ザ・ハンバー地方 (Yorkshire Forward)	304	303	299	292
ウエスト・ミッドランド地方(Advantage West Midlands)	291	279	275	269
イースト・ミッドランド地方(East Midlands Development Agency)	171	159	158	154
イングランド東部(East of England Development Agency)	137	132	130	127
イングランド南東部(South East England Development Agency)	163	160	158	154
イングランド南西部(South West of England Development Agency)	156	157	155	151
ロンドン(London Development Agency)	386	390	385	376
合 計	2,280	2,219	2,190	2,139

出典: www.berr.gov.uk

⑤ 業務

地域開発公社は、地域のパートナーと共同で、「地域経済戦略(Regional Economic Strategy, RES)」を策定し、これに沿って活動を行う。同戦略は、経済開発事業や再生事業など、所管地域全体での各地域開発公社の取り組みについて長期的な展望・指針を示すもので、関係各省の手引きとなることも意図されている。具体的には、「地域の戦略的開発に向けた、今後最低10年間の展望」「その展望を実現するため、主として優先させるべき活動展開、業務」「当該地域の長所、短所、直面している脅威、得ているチャンスに関する分析」「当該地域とその経済に関する情報および当該地域の開発に向けた政府の関連政策」——を必ず含むものとされている。また、地域開発公社は、定期的に地域経済戦略の見直しを行わなければならない。

より短期的なプランとしては、地域経済戦略に沿った形で、3年単位の「コーポレート・プラン」を策定し、貿易・産業大臣から承認を得なければならない。コーポレート・プランは、予算配分の方法や地域の優先的取り組みなどを示すものである。

地域開発公社は、これらに則り、目的を達成するための取り組みを地域のパートナーと共同で行う。これには、地域の起業支援、地域での企業間のネットワーク作り支援、雇用促進、小規模企業支援、職業技術取得支援などを目指す事業等が含まれる。

⑥ 地域開発公社 (Regional Development Agencies) と今後の改革

政府は、前述 ((2) ⑦) の通り 2007年7月に、イングランド8地域における経済開発、地域開発の見直し作業の結果報告書 (Sub-National Review) を発表した。

この報告書の中では、イングランド全土で都市の経済再生が促進されるよう、イングランドの地方自治体の役割を強化すべきであるとしている。具体的には、可能な限り、経済開発に関する機能は、地方自治体及び準地域⁴⁴への移譲を進めていくべきものとし、そして地域開発公社は、8地域毎に、各分野にまたがる単一戦略を策定すべきものとされた。なお地域開発公社は、地域協定 (LAAs) 及び地域連携協定 (MAAs)⁴⁵の策定にも引き続き重要な役割がある。

今後は、経済開発のため、地域連携協定 (MAAs) を通じた自治体間の連携を強化し、さらに地方自治体は、地域開発公社に対する監査機能を強化すべきものとしている。

⁴⁴ 準地域とは、広範囲にわたる地域 (Region) を構成するより小規模の地域で、イングランドの場合、政府地域事務所 (Government Office) の管轄エリアで分けられた9地域の一部を構成する。それぞれの準地域は、2つ以上の自治体で構成され、イングランド全土に存在する

⁴⁵ 経済開発の促進を目的に、2つ、もしくは複数の自治体が行政区画を超えて連携することを約束する協定

8 PPP/PFI

8-1 英国における PFI/PPP 導入の経緯と現況

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、民間資本の活用を積極的に推進した。その後を継いだメージャー保守党政権でも同様の政策が採られ、1992年に、当時のラモント財務大臣の提唱により PFI が導入された。

その後、1997年5月に誕生したブレア労働党政権は、保守党政権下における民営化やPFIを検証し、PFIを含むより広い概念としてPPP(Public Private Partnership)という概念を打出し、これによる社会資本整備は有効であるという方針を固めた。なお、PFIの問題点の把握と改善を進める過程で提出されたのが「ベイツ・レビュー」であり、PFI手法の簡素化、入札費用の削減、PFIに関する地方自治体の権限の明確化など29項目の改善点に基づいた見直しが行われた。

財務省の統計によると、2008年3月現在で628件、資産価値にして約586億ポンド(約12.4兆円)のプロジェクトが契約済みである。省別のプロジェクト数では児童・学校・家族省が最多で119件、次いで保健省が98件、国防省が53件などとなっている。契約済みプロジェクトの資産価値が最も高くなっているのは運輸省で、全体の約半分を占める約225億ポンド(約4.8兆円)、次いで保健省が約105億ポンド(約2.2兆円)、国防省が約61億ポンド(約1.3兆円)。地方別ではロンドンが最も多く約247億ポンド(約5.2兆円)で、スコットランドやイングランド南東部なども多くなっている⁴⁶。

8-2 PFI/PPP の概要

(1) 基本的概念

PFI(Private Finance Initiative)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(バリュー・フォー・マネー(Value for Money:VFM))の向上を達成するためのひとつのメカニズムであるといわれる。

これにより公共部門は、従来型の資産(道路、橋、建物など)を所有し、住民が求める行政サービスを運営、提供していた「サービスの提供者」から、実際にサービスを提供する民間部門との契約に基づき、長期にわたりサービスを「購入」する「サービスの購入者へ」とその役割を大きく変化させることになる。

これに対して、PPP(Public Private Partnership)とは、公共サービスの提供に民間が参画する手法を幅広く捉えた概念である。民間の資本と専門的知識、活力を利用して、行政サービスの質の向上やスリム化を目指すものであり、公共部門と民間部門の緩やかなパートナーシップから、官民のジョイント・ベンチャー、公共サービスの民間企業への外部委託、行政財産の商業利用までも含む概念である(PFIの手法もPPPの概念に包含されている)。1997年の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、PFIよりもさらにパートナーシップに重点を置く政策として打ち出された。

⁴⁶ HM TREASURY ウェブサイトをもとに作成

http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_pfi_stats.cfm

(2) PFI の類型

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。しかし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、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同じである。

① 公共サービス提供型 (Service Sold to the Public Sector)

民間部門が提供する公共サービスを公共部門が購入する。PFIの典型的タイプで、民間部門は契約当事者の公共部門から支払われる利用料により、事業費を賄う。一方、公共部門はある一定の質が確保されたサービスを購入する。3つの中では、最も公共部門の関与の度合いが深い。例:病院、刑務所、道路。

なお、この場合、PFI による支払いは単一利用料 (unitary service payment 又は unitary charge) 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。

② 独立採算プロジェクト型 (Financially Free-Standing Projects)

公共部門からではなく、施設利用者から直接利用料を徴収し、事業を実施する手法。公共部門の関与の範囲は、基本的に事業計画の策定や許認可の供与、付随する法的手続に限定される。例:有料道路、有料橋、博物館。

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。比較的大規模事業において、最終利用者からの利用料では賄いきれない社会的便益部分を公共部門からの出資金や補助金で賄う。公的部門からの投入金額が多過ぎるとVFMが得られず、少な過ぎると民間部門の参画が得られないリスクが存在するため、補助金等の金額の決め方に工夫を要する。例:鉄道、トラム。

(3) 金銭的効率性 (Value for Money: VFM)

最も単純に VFM を達成するということは、「支出に対して得られる価値を最大化する」ことであり、ここでは、経済性 (Economy)、能率性 (Efficiency)、有効性・効果 (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ため、事業実施前に、PFI の手法やその VFM について検討をしなければならない。その場合には、「事業を行わない場合」や「最低レベルの事業を行う場合」などとも比較検討する。

(4) リスク移転

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は英国においても大変重要な問題の一つと認識されており、このことを契約で明確にしておく必要がある。PFI は、VFM の実現のためには「公共部門、民間部門を問わず、最も安価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」という原則に立って行われるべきであるが、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。

但し、PFI の趣旨から行って、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。

(5) PFI関係諸機関

① 政府調達庁(Office of Government Commerce : OGC) 及びパートナーシップ UK (Partnerships U.K.:PUK)

OGC は政府の調達機能の近代化と VFM 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政策部門として、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。PUK は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事業部門である。なお、この2組織は「ベイツ・レビュー」に基づき設置された「財務省タスクフォース(特別対策委員会)」(1997年9月設置、2000年10月解散)の業務の大部分を引き継いだものである。

② 4Ps(Public Private Partnerships Programme)

政府調達庁(OGC)が主に中央省庁における PFI 事業推進体制を強化するための機関であるのに対し、地方自治体での PFI や PPP の推進を目的とした「4Ps」が地方自治体協議会(LGA:Local Government Association)内に設置されている。(この機関は、メジャー保守党政権下での1996年4月に、イングランド・ウェールズ地方自治体協議会内に設置されたものであるが、そのまま現在に至っている。)

同機関は、イングランドとウェールズの各地方自治体がPPP事業を実施するに当たり、地方自治体に対して法的、財政的、技術的支援を行うほか、事業実施に先立ち事業の採算性等に関する事前評価も実施している。また、地方自治体職員と地方議員に対してPPP事業に関する専門のトレーニングを行っている。

③ 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。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。財務省が議長役を務め、当該事業の所管官庁の職員及び4Psも会合に出席する。この会合は年間を通して定期的に行われ、サポートを必要とする事業について検討が行われる。

8-3 地方自治体と PFI

(1) 1997年地方自治法(Local Government 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年地方自治法(Local Government Act 1997)を制定し、地方自治体が民間部門と資産やサービスの提供を行う契約を締結する権限を有することを明確化した。これにより、地方自治体は、以下の権限が付与された。

- ・ 事業出資者との直接合意の締結
- ・ 民間部門と長期契約を締結できることについての書面での証明
- ・ 裁判や監査により、民間部門に損害が発生した場合、その損害補償の補填
- ・ 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、当該契約を継続させること

(2) 資本財政規則(Capital Finance Regulations)

地方自治体が PFI を実施する場合、国からの補助金の交付を受けることができるかどうかということが実施の可否を決定する。補助金の交付を申請する場合には、資本財政規則に従う必要がある。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う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交付や、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。

(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。事業評価グループ (PRG) により事業が承認されると、事業の所管官庁から地方自治体に「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(追加交付金)の対象となり、その額が 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 (Revenue Support Grant; RSG) として交付される。経常支出に関連する支出については、通常の地方交付金 (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、交付額も年々減少する(実際の契約期間より長期間にわたり交付される)。

【図表8-1 地方自治体に対する PFI クレジット額の推移】⁴⁷

(単位：百万ポンド)

段階 行政分野	PFI クレジット額 (2007 年度までの累計)				PFI クレジット額 (2008年度以降の計画)			合計
	実施	契約済	業者 選定	留保 (転用)	2008- 2009	2009- 2010	2010- 2011	
教育	3,975	1,492	1,916	510	1,320	1,320	1,320	11,853
交通	889	59	1,738	1,053	750	750	750	5,989
住宅	1,066	136	789	760	655	610	610	4,626
廃棄物	668	98	514	0	600	700	700	3,280
警察	444	75	87	324	120	120	120	1,290
消防	120	28	111	236	55	0	0	550
社会福祉	178	51	128	217	130	130	130	964
図書館・レジャー	147	58	149	27	0	0	0	381
その他	262	19	124	48	0	0	0	453
合計	7,749	2,016	5,556	3,175	3,630	3,630	3,630	29,385

⁴⁷DCLG ウェブサイト www.local.communities.gov.uk/pfi/

8-4 PFIの抱える問題点等

(1) コストの縮減

PFI 事業の性質上、初期段階(調査、分析及び意思決定など)に要する時間的・金銭的コストは従来型の調達方法と比較して割高となる欠点があるが、ライフサイクル(設計、資金調達、建設、管理運営など)を一括管理するメリットを生かして工事期間の短縮、コストを抑制した管理運営方法を実現することで、初期段階のコスト増を吸収し、全体経費を削減することが期待されている。しかし、PFI 事業に内在する特性から次に掲げる要素により、PFI 事業は地方自治体による直営事業と比較した場合、全体費用としても割高になる懸念も指摘されている。

- ・ 資金調達を民間部門が実施する場合、公的部門と比較して調達金利が高利率となること
- ・ 公的部門と異なり、株主への配当を考慮しなければならない民間部門は一定の利潤追求が不可避であること
- ・ 公的部門から外部専門家(弁護士、会計士、コンサルタントなど)に支払う経費が多額になる恐れがあること
- ・ リスク移転を引き受ける民間部門は、リスクに見合う高額の見返りを求めざるを得ないこと
- ・ 契約期間終了時期に行われる交渉において、サービスを提供する民間部門が独占的・排他的地位にあることが多いため、コストの増大につながる恐れがあること

(2) 学校、IT(情報技術)分野における評価

PFI を活用した事業のうち、特に学校においては、当初期待されていた程の利益がもたらされていないことが指摘されている。教育分野に導入された PFI 事業に対する初めての監査委員会の包括的評価である「PFI in Schools」では、学校施設の設計において斬新性が向上したことは認めながらも、空間利用、暖房、照明及び音響効果など児童・生徒にとって不可欠な部分のレベルが低下していることを指摘している。更に、学校における清掃業務及び施設の維持管理に要する平均コストを比較した場合、地方自治体が直営するケースよりも PFI 事業による学校運営の方が割高になる傾向も合わせて指摘されている。

また、コンピューターシステムの入れ替えなど、IT プロジェクトにおいて成功事例が少ない実態を受け、財務省は2003年7月、報告書「PFI:Meeting the investment challenge」においてIT 関連でPFI の活用を中止すると発表し、その後2006年3月に発表された「PFI:長期的パートナーシップの強化」において、新たなIT プロジェクトにはPFI を活用していない、と報告している。

(3) 従業員の二層化問題

サービスの提供主体が公的部門から民間部門に移管される場合の大きな課題として、被雇用者の処遇の問題がある。政府は、民間部門に身分が移管される被雇用者の権利保護を目的として一定の規則を定めており、これらの規則は「TUPE(Transfer of Undertaking - Protection of Employment - Regulations 1981)」として知られている。この規則に基づき、PFI 事業の実施に伴って、公的部門の職員の身分が民間部門に移管されても、年金を含む公的部門の雇用条件及び待遇が原則的に保証されている。しかし、民間企業が新たに雇用する職員及び元々民間企業に所属している職員について、公的部

門から移管された職員と同水準の雇用条件を提供することを義務づける法律は現時点では存在しないため、同一企業内で職員の待遇が二層化する問題点が指摘されている。

(4) PFIの将来

2008年3月に政府は「社会基盤の調達:長期的な価値の提供」と題する報告書を発表した。それによると、政府は将来の公共サービスの提供、特に社会基盤の整備において、PFIは重要な役割を果たし続けるものと考えている。また、今後は、下記に焦点を当ててPFIの更なる強化・改善を行うとしている。

- 事業実施に当たっての効率性と柔軟性の更なる向上
- 国内資本に加え、近年急増している海外資本の有効活用
- 事業におけるVFM(バリュー・フォー・マネー)測定強化
- 公的部門における専門的知識の育成

9 ベスト・バリュー制度/CPA/CAA

9-1 ベスト・バリュー制度導入の背景

サッチャー政権は、「1980年地方自治体の計画と土地に関する法律 (Local Government Planning and Land Act 1980)」により、強制競争入札 (Compulsory Competitive Tendering, CCT) 制度を創設した。CCT 制度は地方自治体が提供する行政サービスについて、入札により民間業者との競争を義務づけるもので、導入当初は対象範囲を道路や下水道の建設・管理など一部の現業サービスに限定していたが、その後だいに拡大され、「1992年地方自治法 (Local Government Act 1992)」では、人事や財政といった管理部門にまで及んだ。政府は CCT 制度の導入により、公営部門に市場原理を浸透させることに成功したものの、一方では地方自治体側のコスト偏重により、サービス水準の低下や労働環境の悪化などが顕在化し、また、煩雑な入札事務に対する地方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。

これに対し、1997年に政権を獲得したブレア労働党政権は、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、ベスト・バリュー (Best Value, BV) 制度を提唱した。ベスト・バリュー制度は「1999年地方自治法 (Local Government Act 1999)」により法的にも整備され、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ほか警察などの地方公共機関⁴⁸で実施されている。

9-2 ベスト・バリュー制度の枠組み

(1) ベスト・バリューとは

ベスト・バリューとは、金銭的効率性(Value for Money:VFM)⁴⁹を行政サービスにおいて実現させることを目指し、地方自治体に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。

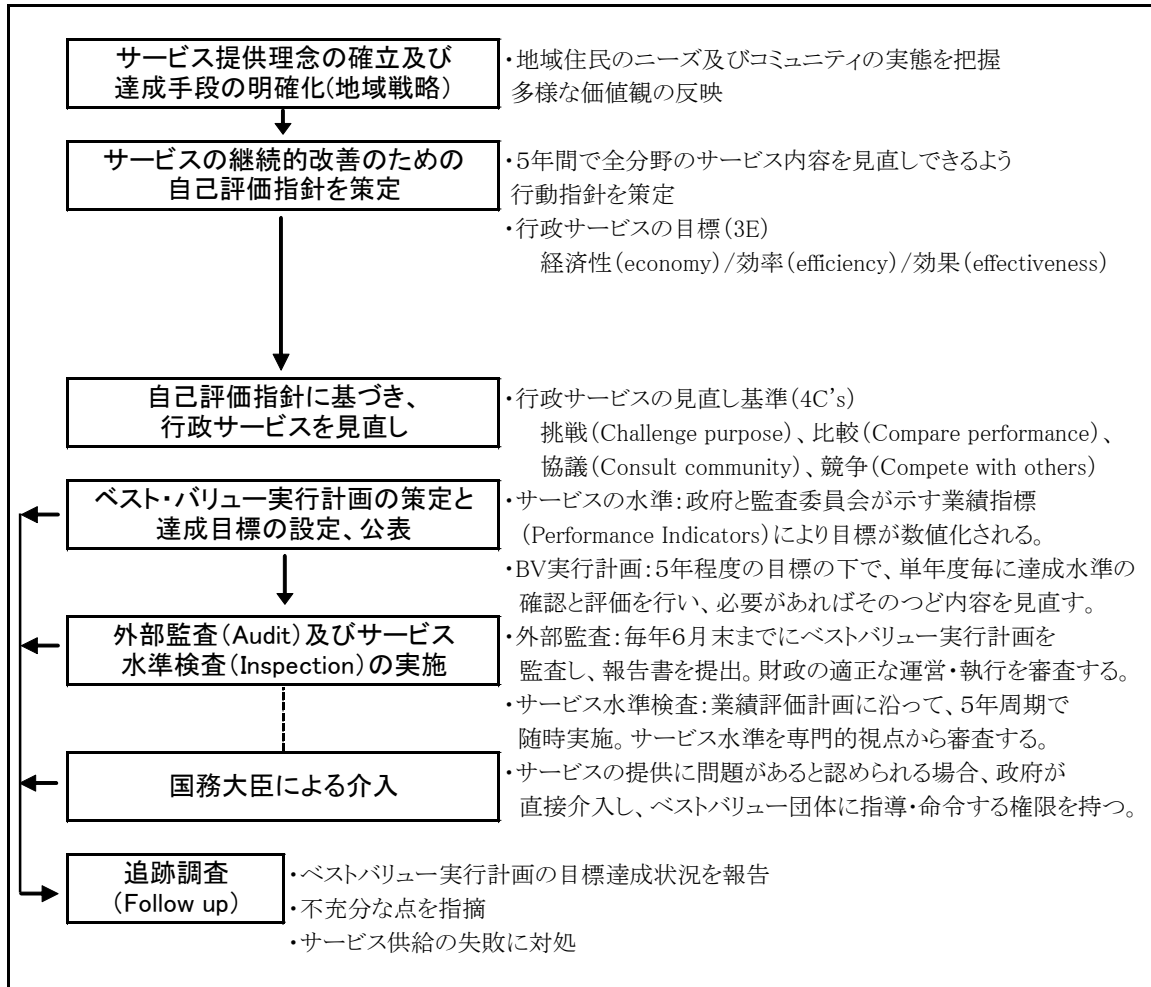
(2) ベスト・バリュー制度の枠組み

ベストバリュー制度の枠組みは、以下の図のとおりである。

⁴⁸ この制度の適用対象となる団体は、イングランドとウェールズの全地方自治体及び消防・警察、国立公園、湖、沼の管理、ごみ処理に関わる団体である。ここにいう地方自治体には、GLA(Greater London Authority)、ロンドン交通局 (Transport for London)、ロンドン開発局 (London Development Agency) も含まれる。その他、地域教育サービスに携わる団体 (Local Education Authority) にも適用される。

⁴⁹ 詳細は8-2(3)を参照

【図表9-1 ベスト・バリュー制度の枠組み】⁵⁰



(3) 監査委員会(Audit Commission)

ベスト・バリュー制度を外部評価する外部団体として、監査委員会がある。監査委員会は1982年に設立された、国の省庁からは組織的・財政的に独立した機関である。イングランドの地方自治体及び住宅管理、保健、犯罪対策、消防を担当する公共機関のサービス検査と(外部)財務監査を行い、また後述する包括的業績評価制度(Comprehensive Performance Assessment. 以下「CPA」とする。)についての実務的な制度運営を担当している(9-4参照)。監査委員会の運営は地方自治体の監査業務による手数料収入を主な収入源としている(3-5参照)。

9-3 パフォーマンス・インディケーター(業績指標、PIs)

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は、前述のパフォーマンス・インディケーターと呼ばれる業績指標(PIs)が用いられ、ベスト・バリュー制度の理念に基づいて設定された業績指標を特に、ベスト・バリュー・パフ

⁵⁰ 「2007年地方自治、保健サービスへの住民関与法(Local Government and Public Involvement in Health Act 2007)により、ウェールズ以外の自治体においては、行政サービスの見直し及びベストバリュー実行計画は、義務ではなくなっている。

パフォーマンス・インディケーター (Best Value Performance Indicators, BVPIs)と呼んでいる。業績指標の利用により、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。

業績指標はベスト・バリュー制度以前の1992年から設定されているが、ベスト・バリュー制度が導入された2000年度には、国が公式に定めた業績指標が224項目(一層制の地方自治体で対象となるのは179、カウンティ・カウンシルでは136、ディストリクト・カウンシルでは93)あったほか、各地方自治体が独自に設定した業績指標が採用されていた。政府は年に1度、BVPIsの改廃、新設について協議書の形で案を出し、地方自治体及び関係団体から意見を募り、その結果を考慮した上で、その年度のBVPIsを決定する。その結果、2001年度には、地方自治体からベスト・バリュー制度実施の負担が大きいと、業績指標の簡素化の要望が強く、BVPIsは166項目(一層制の地方自治体では122、カウンティ・カウンシルでは104、ディストリクト・カウンシルでは66)と大幅に減少した。2007年のBVPIsの数は81であり、2000年当初から約77%減少した。一方で、これまで、中央政府が地方自治体やそのパートナーが提供する行政サービスの業績を管理する指標として、BVPIsを含む約1200の指標が存在していたが、

2007年10月、政府は、これらに置き換わる新たな指標として、198項目の業績指標(National Indicators Set:NIS)を発表した。これは、地方自治体が単独もしくはパートナーシップにより、中央政府に業績を報告する際の唯一の指標となり、⁵¹包括的業績評価制度(CPA)に代わって2009年1月から導入予定の「包括的地域評価制度(Comprehensive Area Agreement;CAA)」の運用に組み込まれる予定である。また、2008年4月以降、「地域協定(Local Area Agreements;LAAs)」の運用の中にも組み込まれている。⁵²

【図表9-2 National Indicators Set:NIS の一例】⁵³

分野	指標の一例
強固で安全なコミュニティ	・公立図書館の利用率 ・地方自治体や警察組織による、反社会的行動及び犯罪に対する地域住民の懸念への対処状況
子供と若者	・子供の間でのいじめ発生状況 ・中学校における長期欠席率
成人の健康と福利、社会的疎外への取り組みと平等の促進	・全ての年齢、死因を考慮に入れた総合的な死亡率 ・学習障害者が被雇用者に占める割合
地域経済と環境の持続可能性	・地域全体の雇用率 ・地方自治体の業務による二酸化炭素(CO2)排出量削減率

9-4 ベスト・バリュー制度から包括的業績評価制度(CPA)へ

このベスト・バリュー制度は、全面実施から2年目を迎えた2001年度に入り、政府の政策転換により大きく見直された。

政府は2001年12月11日に、地方自治体改革に関する政策報告書「地域リーダーシップの強化と公共サービスの高品質化 (Strong Local Leadership - Quality Public Services)」を公表、ベスト・バリュー制度の見直しの一環として「リーグ・テーブル (league tables)」の導入を提示し

⁵¹ 発表された198の指標のうち、185の指標が2008年4月に導入されている。

⁵² 1-7(3)を参照

⁵³ <http://www.communities.gov.uk/publications/localgovernment/finalnationalindicators>

た。⁵⁴

監査委員会は、上記政策報告書で政府が提示した「リーグ・テーブル」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(CPA)」を導入した。これは、ベストバリュー制度が、地方自治体職員の不必要な事務量を増やし、成績の良い地方自治体でも悪い地方自治体と同様なやり方で画一的な検査を強いられている等の問題点の指摘があったため、成績の良い地方自治体については「軽易な監査」(light touch approach)だけですむようにし、地方自治体の要請に政府が応えたという背景もある。なお、CPA の適用される地域は現在のところ、イングランドのみに限られている。

(1) 2002年～2004年の CPA

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、従来のベスト・バリュー制度の枠組みを利用したもので、ベスト・バリューが個々の行政サービス分野ごとの評価しか行わないのに対して、CPAは個々の行政サービス分野ごとの評価に加えて、地方自治体全体としての組織運営能力・政策形成能力に対する評価を統合して地方自治体を総合評価し、5つのカテゴリーに地方自治体を評価区分する制度である。

② CPA の手法

CPA の作業は大きく3つの段階から構成される。

ア 第1段階 (各種評価)

ここでは2部門の評価が行われる。一つ目は、地方自治体の6つの行政サービス分野(教育、社会福祉、環境、図書館・レジャー、住宅、助成金)及び「地方自治体資源の活用状況」についての業績評価である。この評価は監査委員会のほかその分野の専門検査機関(例えば教育であれば教育水準検査局)がサービス水準検査及び外部監査の結果、業績指標(PIs)、その他の情報に基づいて行うものである。

二つ目は、地方自治体が実際に公共サービスを提供する上で前提となる組織としての能力に対して行うコーポレート・アセスメント(組織能力評価)であり、組織の全体的な政策形成能力、組織経営能力を診断することにより、地方自治体が備えるサービス改善能力を評価するものである。2002年に CPA が誕生した際に新しく導入された評価分野である。この評価は地方自治体が行った自己査定を資料に、監査委員会が特定の評価項目と査定基準に従って訪問検査・外部監査を行った結果によって評価されるものである。

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。その内容は大きくサービス業績評価と改善の可能性を示すコーポレート・アセスメントの2つに分けられる。

・ サービス業績評価

この評価のスコア化は、第一段階の各種評価のうち各種行政サービスの業績評価と財務及び業績管理に関する監査結果に基づいて行われ、上述した6つのサービス分野及び「地方自治体資源の活用状況」を対象に点数づけが行われる。

【図表9-3 サービス業績区分表】

⁵⁴ 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「高実績(high performing)自治体」、「実績改善に積極的な(striving)自治体」、「実績改善に積極的でない(coasting)自治体」、「低実績(poor-performing)自治体」の4つにグループ分けすること。

総合評価	一層制地方自治体及びロンドン区	カウンティ・カウンスル
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

- ・ コーポレート・アセスメント(組織能力評価)

この評価は、①意欲、②優先施策の特定、③焦点、④実現能力、⑤業務執行管理、⑥改善実績、⑦能力強化への投資、⑧自己研鑽と優良事例の導入、⑨将来計画の9項目が評価項目となる。それぞれの項目について点数がつけられ、最後に各地方自治体のサービス改善能力全般についての区分が行われる。

【図表9-4 コーポレート・アセスメント区分表】

総合評価	CPA2002	CPA2003,2004
1 (lowest)	23 点以下	23 点以下
2	24～31 点	24～35 点
3	32～39 点	36～39 点
4 (highest)	40 点以上	40 点以上

ウ 第3段階

- ・ 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サービス業績評価及びコーポレート・アセスメントに関する最終スコアに基づき、最終的に地方自治体のカテゴリーを「優秀(excellent)」、「良好(good)」、「普通(fair)」、「弱体(weak)」、「劣悪(poor)」の5つに区分する。

【図表9-5 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	excellent
	3	weak	fair	good	excellent
	4	-	good	excellent	excellent

- ・ 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、当該地方自治体の地域戦略や、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。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が、「優秀(excellent)」自治体には少なく、「劣悪(poor)」自治体に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)」自治体に対しては直接介入措置を講ずることとなる。なお、過去には、キングストン・アポン・ハル市とウォルサル市が政府による直接介入を受けたが、現在ではいずれも業績が向上し、政府による介入を受けている地方自治体はない。

(2) 2005年以降のCPA

地方自治体の業績が一目で比較ができ、またその地方自治体の業績が簡潔に表記される分かりやすさなどから、CPA が地方自治体に与えるインパクトは大きく、数々の批判的な意見、見直すべき点はあるものの、CPA が地方自治体の業務の改善に貢献していることは広く認められている。

地方自治体の評価は総じて上昇しているが、住民の地方自治体への期待の高まり、要望の多様化などから各地方自治体は今後もさらに向上していくことを求められている。

監査委員会は2004年までのCPAの枠組みを大幅に見直し、よりバリュー・フォー・マネーの実現、住民の視点、パートナーシップによる取り組み、国と地方の優先政策のバランスを重視した評価方法を模索した結果、これまでのCPAの問題点の改良として、検査の削減を明言、評価の正当性を保証、公表の際に内容に関する概要も併記するなど新たな方法を取り入れた、CPAの新たな枠組みを2005年に公表した。

この新たな枠組みでは、地方自治体が現状に甘んじることなく向上することを狙いとして、評価の採点基準の引上げ、評価内容の詳細化など、2004年までより厳しい評価となった。また、6つのサービス分野の分類が「児童青少年サービス」、「成人(高齢者を含む)福祉サービス」、「住宅」、「環境」、「文化」、「助成金」に変更され、また、「地方自治体の資源の活用状況」の評価内容がより強化された。

これに対し、多くの地方自治体では、2005年以降は現在より低いカテゴリーに評価されることにより、住民にマイナスイメージを与えることを懸念する意見が表明された。そこで、監査委員会は、2005年10月に発表した「2005年の一層制の地方自治体とカウンティ・カウンシルに対するCPAの枠組み(CPA-the harder test, Single tier and county councils' framework for 2005)」の中で、従来の言語表記(poor, weakなど)によるCPAのきつい印象を和らげるために、新たに星マークの記号(★)を使った表記方法を提唱した。星4つから星なしまでの5段階評価で、2005年から2008年まではこの方法で評価が行われている。

(3) 一層制の地方自治体及びカウンティ・カウンシルの実施結果

CPAの評価結果は、その年の12月にすべての一層制の地方自治体及びカウンティ・カウンシルの結果が一覧表の形で公表される。これまで5回にわたってCPAの結果公表が行われたが、地方自治体は総じて回を重ねるごとに評価をあげている。

【図表9-6 一層制の地方自治体及びカウンティ・カウンシルの CPA 実施結果の推移】

	2002年	2003年	2004年
優秀(excellent)	22	26	41
良好(good)	54	56	60
普通(fair)	40	40	33
弱体(weak)	21	18	15
劣悪(poor)	13	10	1

	2005年	2006年 ⁵⁵	2007年 ⁵⁶
★★★★★	39	49	56
★★★★	70	69	69
★★★	31	25	22
★	9	5	2
星なし	1	0	0

(対象自治体数 150)

(4) ディストリクト・カウンシルへの拡大

監査委員会は2002年10月に、ディストリクト・カウンシル用の CPA に関する協議書「ディストリクト・カウンシルへの CPA の展開(Delivering Comprehensive Performance Assessment for District Councils)」を公表した。

その結果、ディストリクト・カウンシルについては、2003年6月から2004年秋にかけて CPA が開始され、その結果は2004年12月に公表された。その後、評価内容について地方自治体及び関係団体と協議のうえ、2006年から新たに適用されるディストリクト・カウンシルに対する CPA の枠組みを規定した文書である「CPA-district council framework from 2006」⁵⁷が発表され、2006年から2008年にかけて、必要に応じて2回目の CPA を順次実施しているところである。

⁵⁵ 2006年の CPA 結果一覧は以下のウェブサイトを参照。なお、シリー島については、島であるという特殊環境をふまえて、2006年についての CPA の最終カテゴリー化の義務が免除されている。また、バッキンガムシャー・カウンシルは、公表時に再見直しが条件となっており、カテゴリー化されていない。

http://www.audit-commission.gov.uk/cpa/stcc/downloads/2006_CPA_scores.xls

⁵⁶ 2007年の CPA 結果については以下のウェブサイトを参照。なお、シリー島については、島であるという特殊環境をふまえて、2007年についての CPA の最終カテゴリー化の義務が免除されている。

<http://www.audit-commission.gov.uk/cpa/stcc/downloads/2007CPAscores1.xls>

⁵⁷ 詳細な内容は次のウェブサイトを参照

<http://www.audit-commission.gov.uk/reports/NATIONAL-REPORT.asp?CategoryID=&ProdID=6E5EB01C-4118-43e7-A1B3-7E5431FB6880&fromREPORTSANDDATA=NATIONAL-REPORT>

【図表9-7 ディストリクト・カOUNシルの2003/04年のCPA結果】⁵⁸

(評価カテゴリーごとのディストリクト・カOUNシル数)

優秀(excellent)	良好(good)	普通(fair)	弱体(weak)	劣悪(poor)
28	86	86	29	9

9—5 CPA から包括的地域評価制度(CAA)へ

CPAを法的に規定した「2003年地方自治法 (Local Government Act 2003)」は時限立法であるため、2009年以降のその継続について検討されていたが、包括的地域評価制度 (Comprehensive Area Assessment、以下「CAA」とする。)と名称を変えて継続されることになった。CAAもCPA同様、地方自治体による行政サービスの向上と地域住民生活の質の向上を目的として監査委員会を中心に、地方自治体を総合的に評価することになるが、評価作業に伴う地方自治体の負担を軽減し、必要に応じて実施される点検及び監査のしくみになる予定である。また、個々の地方自治体のパフォーマンスよりむしろ、現場の行政サービスの質の向上に重点を置き、犯罪、コミュニティの結束、持続可能な環境、公衆衛生といった地域が直面している問題について、地方自治体とコミュニティ、住民が共通認識を持って取り組めるようにすることとされている。

なお、別途LAA(地域協定)⁵⁹という仕組みにおいて、地方自治体を中心として、警察、初期医療トラスト(Primary Care Trust)などの公的機関から構成されるパートナーシップが、政府と合意して、その地域の政策目標や業績指標を実現するために締結する制度が設けられているが、このパートナーシップの活用という観点に立つと、CAAの評価はこのLAAを事後評価することになるなどの点で関連性をもつものと考えられる。

現在、政府は地方自治体及び関係団体とその内容について協議を行っており、2009年の早期に最終の枠組みが発表され、同年4月から導入される予定である。

(<http://www.audit-commission.gov.uk/caa/nextsteps.asp>)

9-6 イングランド以外の動き

9-1で述べたように、ベスト・バリュー制度は当初、イングランド及びウェールズを対象として導入されたものであった。

スコットランドでは法的にはベスト・バリュー制度は導入されていなかったが、「2003年スコットランド地方自治法 (Local Government in Scotland Act 2003)」において正式に法制化された。スコットランドのベスト・バリュー制度においても、より優れた行政サービスを継続的に追求するという目標はイングランドと同じであり、そのためにパートナーシップの促進等を掲げているが、リーグ表の導入やスコア化は行われていない。

北アイルランドでも、2002年4月に「2002年北アイルランド地方自治法 (ベスト・バリュー) (Local Government (Best Value) Act (Northern Ireland) 2002)」において正式にベスト・バリュー制度が法制化され、2004年5月から環境省 (Department of the Environment) 主導で、「The Best Value Guidance Framework for continuous improvement」というガイドラインを作成し、ベスト・バリュー制度が導入されている。

一方、ベスト・バリューの対象となっているウェールズでは、イングランドとは異なる動きが見ら

⁵⁸ <http://www.audit-commission.gov.uk/cpa/districts/downloads/DCPAWebsiteScoresheet.xls>

⁵⁹ 詳細は、1-7(3)を参照

れる。2002年、ウェールズ議会政府は、イングランドのCPAとは異なるベスト・バリューへの新たなアプローチを示すガイドラインとして、「改善のためのウェールズ計画 (the Wales Programme for Improvement)」を提示した。同プログラムは、リスク評価の年次実施、改善計画及び調整計画の年次作成などから構成され⁶⁰、ウェールズ監査局(Wales Audit Office)は、毎年、同プログラムの進捗状況及び地方自治体の改善状況について報告することとなっている。

⁶⁰ なお、2002年のガイドラインでは、「地方自治体の総合分析(Whole Authority Analysis)」を義務づけていたが、2005年に示された改訂版ではその義務が廃止された。