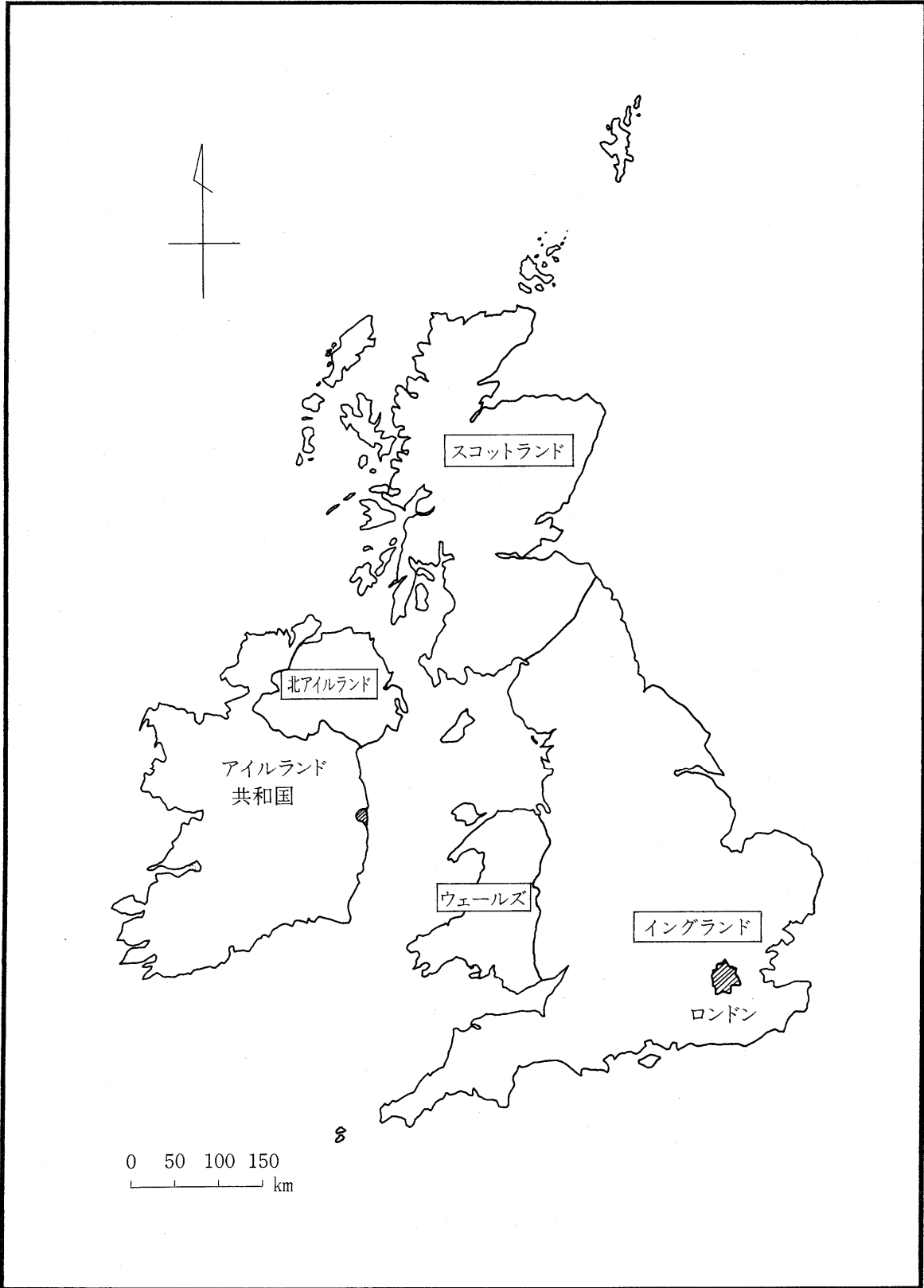


図2-2-1 イギリス全図



第2節 イギリス

1. 地方行政制度の概要

(1) 地方行政制度の構造

イギリス（図2-2-1）の正式名称は「大ブリテン及び北部アイルランド連合王国（United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland）」であり、一般に「連合王国（U.K.）」と呼ばれる。国土は大ブリテン島とアイルランド島北部及びその他諸島から構成される。大ブリテン島は3地方に分けられ、イングランド（England）、ウェールズ（Wales）、スコットランド（Scotland）である。北アイルランドはアイルランド島をアイルランド共和国と南北に分け合っている。これらの4地方は歴史、民族などが異なり、地方行政制度も階層数が異なるなど多様性を持っている（表2-2-1）。ここでは主として、面積が最も広く、人口比率の大きい（表2-2-2）イングランド地方の地方行政制度について取り上げる。

イングランド地方の地方行政制度は、大都市地域以外は2層制をとっており、わが国の県に当たるのがカウンティー（County）であり、市町村に当たるのがディストリクト（District）である。イングランドの地方行政制度は、非大都市地域、大都市地域及びロンドンの3つに大きく分けられる（図2-2-2）。非大都市地域については、前述の通り2層制である。大都市地域については、もともと非大都市地域と同じく2層制であったが、1986年にカウンティーが廃止された結果、1層制となった。ロンドンについては、サッチャー政権により、それまでの地方自治体である大ロンドン都（GLC; Greater London Council）が廃止された。廃止に伴い、大ロンドン都が行っていた行政は、その区域内の32のロンドン特別区（London Borough）とロンドン市（City of London）に分配された。

地方自治体の名称には、しばしばシティー（City）やバラ（Borough）などの名称がつけられているが、ロンドン地域を除き、これらの名称は単に名誉的な意義があるにすぎず、行政権限上の特別な意義はない。

なお、パリッシュ（Parish）と呼ばれる行政単位が現在も存在しているが、もとは教会の教区であり、現在では、ほとんど行政権限上の意義は持っていない。

(2) 地方行政単位の組織及び役割

イギリスにおける地方自治体は、法律により、行うべき事務について規定されている。しかも、具体的に規定されているため、地方自治体の事務は明確である。このため、地方自治体が独自の判断で新しい事務を行うことはできず、もし必要とされる場合には、国会がそのための法律を制定する必要がある。

表2-2-1 イギリスの地方自治体の階層数

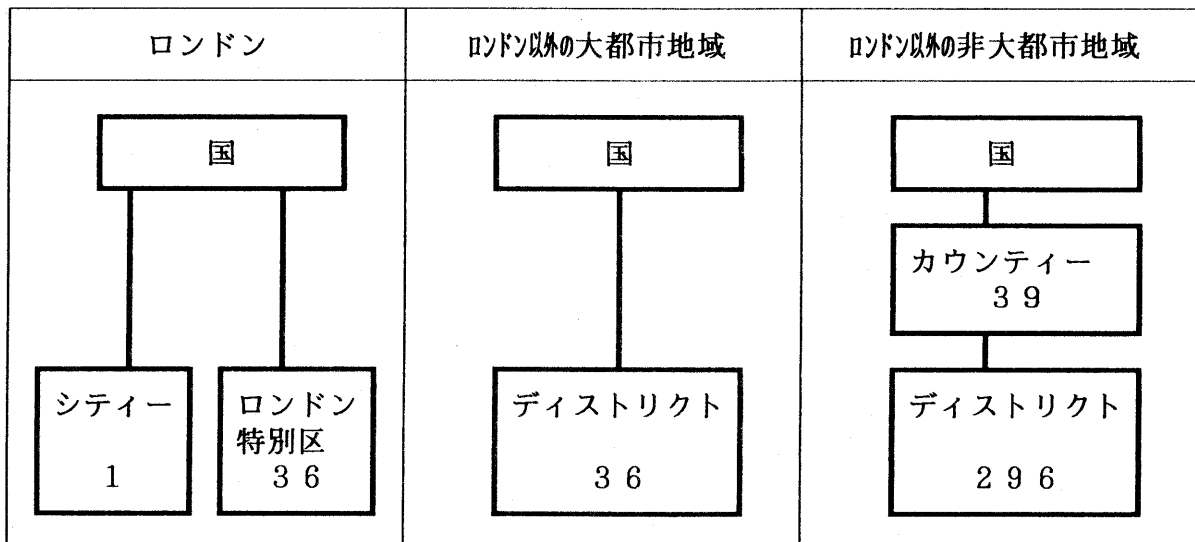
地域区分		階層数	
イングランド	ロンドン	1層制	
	地方圏	大都市地域	1層制
		非大都市地域	2層制
ウェールズ		2層制	
スコットランド	本土	2層制	
	島しょ地域	1層制	
北アイルランド		1層制	

表2-2-2 イギリスの人口と面積

	人口 (千人)	面積 (千km ²)	人口密度 (人/km ²)
イングランド	47,254	130.4	362
ウェールズ	2,821	20.8	136
スコットランド	5,121	78.8	65
北アイルランド	1,567	14.1	111
英国計	56,763	244.1	233

出所 Annual abstract of Statistics 1988

図2-2-2 イングランドの地方行政制度 (1991年4月)



④国と地方の権限配分

国と地方の権限配分については、一般的な原理・原則が定められておらず、法律によって具体的に定められている。事務配分は、個別の法律で定められた地方自治体の事務の集積であり、長い年月をかけて徐々に形成されたものである。

現在、国が行っている事務は、国防、外交、経済・産業及び雇用関係事務、医療関係事務、社会福祉のうち国民保険・年金等の所得保障関係事務、総合大学に関する事務、国道等大規模道路、主要河川などである。また、郵便、電信、電力、ガス、石炭、鉄鋼、鉄道、航空、全国網バスなどは国営事業となっている。

一方、地方自治体が処理している事務は、生活環境、保健衛生、住宅、初等教育から単科大学、技術大学までの各レベルでの教育、社会福祉のうち児童福祉、身障者福祉、老人福祉等の対人福祉、地方道、地域交通、警察・消防、治安判事裁判所の管理運営などである。また、イギリスでは機関委任事務という概念はなく、地方が委任を受けて国の事務を行うということはない。

②地方自治体の権限

各レベルの地方自治体が行う事務については明確な分担が決まっており、わが国におけるように都道府県と市町村がともに関与するような行政分野は少ない。各レベルの地方自治体が担当する主な行政分野については、表2-2-3に示すとおりである。

表2-2-3 国と地方の事務

国	県	市町村
国防、外交、経済・産業及び雇用関係事務、医療関係事務、社会福祉のうち国民保険・年金等の所得保障関係事務、総合大学に関する事務、国道等大規模道路、主要河川、郵便、電信、電力、ガス、石炭、鉄鋼、鉄道、航空、全国網バス等	広域的に遂行されるべき、あるいは必ずしも広域的な処理を必要とはしないが、その遂行にあたって高度の専門性や知識を有する職員や特別な知識が必要となる事務（地域の基本計画、道路・交通行政、警察・消防、教育、図書館、社会福祉、ごみ処理、度量衡、食物等）	左記、県の担当項目以外で地方が行うべき事務（市町村における地域の計画、開発規制、住宅、環境衛生、ごみ収集、小規模な道路、駐車場管理等）
	博物館、美術館、レクリエーション施設等、特に所管する地方自治体のレベルを決める必要のない事務はいずれのレベルでも担当しうる	

1) 2層制の地域

ロンドン以外の非大都市地域は2層制をとっているが、権限配分については以下のような基準で分けられている。

(a)広域的に遂行されるべき、あるいは、必ずしも広域的な処理を必要とはしないが、その遂行にあたって高度の専門知識を有する職員や特別な知識を必要とする事務（地域の基本計画、道路・交通行政、警察・消防、教育、図書館、社会福祉、ごみ処理、度量衡、食物等）はカウンティーの所管とする。

(b)上記以外の事務（地域の計画、開発規制、住宅、環境衛生、ごみ収集、小規模な道路、駐車場管理等）はディストリクトの所管とする。

(c)また博物館、美術館、レクリエーション施設等の特に所管する地方自治体のレベルを決める必要のない事務は、いずれの地方自治体でも担当できる。

2) 1層制の地域

ロンドン及びそれ以外の大都市地域は1層制を採用している。1層制の地方自治体はロンドンにおいてはシティー及びロンドン特別区であり、ロンドン以外の大都市地域においてはディストリクトである。2層制地域におけるカウンティーが所管する事務については、1層制地域ではシティー、ロンドン特別区であり、ロンドン以外の大都市地域ではディストリクトが担当することになる。また、警察、消防、ごみ処理、交通などの分野ではディストリクトが共同処理をする合同委員会を設け、そこで処理している。詳細については、「(3)広域行政制度」の項で後述する。

③ 地方自治体の組織

地方自治体の組織の細部については、各地方自治体により異なるが、基本的な形態は同一と考えてよい。

地方自治体における最高の意思決定機関は、わが国のように公選の首長ではなく、議会が審議機関かつ執行機関として行政上の責任を負う。一般に議員数は、カウンティーでは60～100人、大都市地域のディストリクトでは50～80人、ロンドン特別区では60人、非大都市地域のディストリクトでは30～60人である。議員は普通選挙によって選出され、基本的に無報酬である。地方自治体における意思決定機関は議会であり、議会内に設けられた各委員会の指揮・監督のもとに、それぞれの行政各部が行政を執行する。

④ 国と地方の関係

地方に対する国のコントロールは、様々な方法によって行われているが、それらの一部を紹介すると次のとおりである。

1)立法的コントロール

地方自治体の行う事務については、国会が制定した法律に明記された根拠が必要であり、地方自治体が独自の行政を行うためには、国会での立法が必要になる。

2)行政的コントロール

国は、条例の承認や指揮・監督など、行政上の様々なコントロールを地方に対して行っている。また、教育、社会福祉、警察、消防の分野に対して国は定期的に検査を行っている。

3)財政的コントロール

国、地方自治体の双方に関係のある財政及び経済問題については、地方財政協議会（CCLG F; Consultative Council for Local Government Finance）にて協議される。ここで国と地方自治体の代表が集まり、地方自治体の支出水準、国からの補助金のレベルと配分、地方自治体の財政政策などについて議論をし、交渉を行う。双方で合意に達しない場合には、中央政府は自らの提案を地方自治体に対して強制する権限を有している。また、国は地方自治体の起債についての許可や地方自治体に対する補助金給付などにも大きな影響力を持っている。

4)司法的コントロール

地方自治体が、法律に規定された行政の範囲を越える行為を行った場合には、「越権行為の法理（*ultra vires doctrine*）」により違法と判断される。

(3)広域行政制度

イングランドでは市町村合併を積極的に行ってきたことから、基礎自治体（ディストリクト）の規模が日本と比べると大きく、人口面でのバラツキも小さい。このため、地方自治体はある程度の規模を有しており、広域行政のための特別組織は他国に比べて多くない。

イングランドで行われている広域行政は、警察、消防、ごみ処理及び公共交通の4種類である。

①警察

非大都市地域のカウンティーでは、カウンティーの警察が2以上集まって、単一の組織「合同警察（*combined authority*）」になることができる。現在7つの合同組織がある。大都市地域では1985年にカウンティーが廃止されたが、警察行政は旧カウンティーの地域ごとに共同委員会（*joint board*）が設けられ、その数は現在6委員会である。

②消防

大都市地域では、廃止されたカウンティーやGLCの区域に基づいて、7つの消防組織がディストリクトにより共同運営されている。

③ゴミ処理

大都市地域では、ゴミ収集はディストリクトが行っているが、ゴミ処理については一般的に旧カウンティーの地域ごとに合同して組織を設け、そこで処理を行っている。

④公共交通

大都市地域では、一般的に廃止されたカウンティーやGLCの地域ごとにディストリクトが合同で公共交通を運営している。

2. 地方行政制度の沿革

イギリスにおける地方制度は長い歴史を持ち、その起源は10世紀頃にさかのぼる。しかし、近代地方制度の原点は、18世紀以降の急激な工業化とそれに伴う都市化の進行のなかに求めることができる。この当時、急激な工業化、人口の移動による都市化が進行し、貧困の増大や、犯罪の増加、衛生条件の悪化を招いた。これらの問題に対して、旧来のままの体制では対応しきれなくなり、地方制度の再編成が求められるようになった。1888年と1894年にはそれぞれ地方制度改革の法律が成立し、直接公選のカウンティー議会とディストリクト議会が設けられた。この改革により、ある程度全国にわたって地方制度の2層制化が進んだ。

その後、特定目的の事務処理（教育や福祉など）を行う組織が地方自治体の中に統合されるようになり、1930年頃までは、徐々に地方自治体は機能を拡大していった。しかし、1930年代以降、特に第2次世界大戦後の改革により、地方自治体の持っていた幹線道路（移管された年：1936；以下同じ）、電気（1947）、ガス（1948）、上下水道（1974）などの事務が国に移管された。これにより、地方自治体は多くの機能を失ったが、反面、地方自治体の担当する住宅、教育、地域の基本計画などの分野におけるニーズの高まりなどがあったため、一概に地方自治体の事務が少なくなったとは言えない面もある。

ロンドンでは、中心部から郊外への人口流出が続き、従来のLCC（London County Council）の行政制度が有効性を失い、王立委員会の報告書に基いて法律が制定され、1963年にLCCはGLC（Greater London Council）に置き換えられた。それにより、ロンドン郊外部が合併され、実際の都市圏と行政の区画が合致した。一方、ロンドン以外の地方制度においても、急激な社会的、経済的、技術的变化のため、住民の生活や就業面における多様化した行政ニーズに対して、区割り、規模、財源、組織形態などの面で地方制度が対応しきれなくなっているとの意見があり、1972年の地方政府法（Local Government Act, 1972）に基づき、1974年から大規模な地方制度の改革が実施された。この法律による主な改革点は以下のとおりである。

1) 地域によって異なっていた地方行政組織を統一し、すべての地域にカウンティーとデ

イストリクトの2層制の地方制度を採用した。(これにより大都市圏では6の新しいカウンティが設立された。)

2)地方自治体の区域を広域化し、再編成を行った。

3)上下水道(現在は民営化されている)、医療、港湾などの事務を地方から国へ移管した。

1974年以降、地方行政制度に大きな変革を加えたのはサッチャーである。サッチャー政権及びそれ以降の改革については、第1章第2節にて記述したとおりである。