

■ 概要（イギリス） ■

① 地方行政制度の構造

イギリスはイングランド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの4つの地域区分ごとに異なった地方制度を採っているが、ここでは、面積、人口ともに最も大きいイングランドについて取り上げる。イングランドの地方行政制度は、大都市地域以外は2層制を採っており、わが国の県にあたるのがカウンティー（County）であり、市町村にあたるのがディストリクト（District）である。ロンドン（ロンドンだけは特別な行政制度を採用）などの大都市地域は1層制である。

② 地方行政制度の沿革

イギリスの地方行政制度は長い歴史を持ち、10世紀頃にその歴史をさかのぼることができる。現在でも大枠で維持されている2層制の地方行政制度は、1972年の地方行政法に基づいている。この法律により、地方自治体の区域の広域化と再編成が行われた。また、大都市地域は1層制であったが、これが2層制となった。

③ 国と地方の役割分担

イギリスにおける地方自治体が担当する事務は、個別の法律によって規定されており、分担が明確に決まっている。

④ サッチャー政権の改革

70年代末期に登場した保守党のサッチャー政権は、地方行財政制度の大改革を行ったが、その内容は以下に整理することができる。

1) 地方自治体歳出の抑制

公共部門の歳出削減や地方自治体の財政に対する責任を明確にすることを目的としてレイト（地方自治体が自由に税率を決めることができる資産税）を廃止し、人頭税の導入を図った。

2) 地方自治体行政の民営化、市場原理の導入

地方自治体が提供するサービスに市場原理を導入したり、地方自治体の資産の売却などを行った。

3) 非公選団体の増大

これまで地方自治体が行ってきた行政サービスの一部については、都市開発公社のような別の機関を創設して、そこに権限を移譲した。

4) 地方行政組織の改編

GLC（大ロンドン都）とMCCs（大都市地域のカウンティー）を廃止した。

⑤ メイジャー政権の改革

メイジャー政権は1992年に地方政府法を制定し、地方行政制度の構造を再検討する地方政府委員会を設立した。再検討にあたって政府が目指しているのは、1層制が導入されていない地域において1層制を実現することである。そして、新自治体について、約1/3は1996年4月、残りは1997年4月までに発足させることを決定した。

現在、新たな地方行政制度の具体的な姿はまだ明らかになってはいないが、予定通り、現行の「国—県—市町村」という2層制が1層制に変更された場合には、それに伴って、国と地方の関係もかなり変容することが予想される。

第2節 イギリスの地方行財政制度改革

— 地方財政制度改革と地方行政制度1層制化 —

イギリスの地方自治制度は長い歴史を持ち、多くの国がイギリスの地方行政制度を模範としてきた。イギリスでは、1980年頃からサッチャー政権による地方行財政制度の大規模な改革が行われ、さらに近年においても、地方行政制度を2層制から1層制へ移行させていく改革が行われるなど、大きな変革が進行している。

1. サッチャー政権による地方行財政制度改革

(1) サッチャー首相による改革の概要

第二次世界大戦後、欧州の資本主義諸国にほぼ共通した流れとして、社会保障制度の充実を挙げることができる。イギリスにおいても労働党政権の下、社会保障制度の充実がなされ、福祉国家としての体制が整備された。このため、公共部門、特に地方自治体の役割が増大した。しかし、1970年代には石油ショックを引き金として深刻な経済不況に見舞われ、肥大した公共部門の縮小、公的サービスの効率化、歳出の削減が大きな政治課題となってきた。70年代末期に登場した保守党のサッチャー政権は、これらの課題に対するさまざまな改革を実行に移した。

サッチャリズムとはいかなるものであるかについてはさまざまな意見があるが、一般には、思想体系としては、ケインズ主義をベースにした社会民主主義に代えて「新保守主義」を掲げ、政策体系としては、戦後福祉国家の諸政策を転換し、市場原理に基づいた社会経済システムを構築しようとするものであり、政治スタイルでは「合意の政治」に代えて「対決の政治」をとったところにその特徴があると言われる。

サッチャー政権が実施した主な施策は、①国家主導の経済政策、②中央及び地方行政制度の改革、③住宅政策の改革と公営住宅の払い下げ、④労働組合の改革、⑤民営化の実施、⑥教育制度の改革、⑦社会保障制度の改革などである。

(2) 地方行財政制度改革の概要

サッチャー政権が行った地方行財政制度に関する改革は、大きく以下の4項目に整理することができる。

- ① 地方自治体歳出の抑制
- ② 地方自治体行政の民営化、市場原理の導入
- ③ 非公選団体 (non-elected authorities) の増大
- ④ 地方行政制度の改編

この一連の改革により、地方自治体は自主財源及び権限を縮小させられ、行財政機能は大幅に縮小したと言われる。

④地方自治体支出の抑制

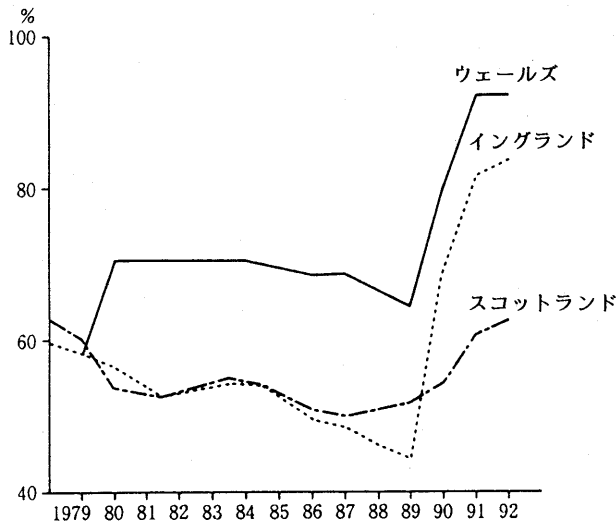
レイト (rates ; 唯一の地方税である資産税) は、17世紀からの歴史を有する税制であり、地方自治体にとっては、第一次世界大戦の頃まで地方歳入の大部分を占める財源であった。その後、地方歳出の増大により、レイトだけでは地方財政を賄えず、国庫補助金の地方歳入に占める割合が増えた。1970年代になると石油ショックによる経済不況の影響により、地方経済、中央政府ともに財政危機に直面し、公共部門の歳出削減が大きな政治課題となった。

1979年に登場したサッチャー政権は、公共部門の縮小とインフレの抑制のため、地方財政制度の改革に着手した。まず、歳出規模の大きい地方自治体に対し、補助金を削減 (図1-2-1 ; 1989年まで地方歳入に占める中央政府からの配分比率は減少傾向) した。しかし、補助金を削減された地方自治体はレイト税率をアップさせたため (表1-2-1 ; 1989年まで平均レイト税率は増加傾向) (図1-2-2 ; 1989年まで地方歳入に占める地方税比率は増加傾向)、地方自治体の歳出削減には結びつかなかった (表1-2-2 ; 1989年まで地方歳出は増加傾向)。また、レイト税率の引き上げはレイト納税者の不満を大きくした。そこで、政府はレイト税率に制限を設け、さらにその後、レイトの廃止及び人頭税導入を提案した「地方財政法 (Local Finance Act, 1988)」を成立させ、1990年より施行した。同法に基づく主要な改革点は次のとおりである。

- 1) ドメスティック・レイト (domestic rates ; 居住用建物に対する資産税) は、コミュニティチャージ (community charge ; 地域住民負担税) と呼ばれる人頭税 (poll tax ; 各個人に対して一律に同額を課税する税) に置き換える。
- 2) ノンドメスティック・レイト (non-domestic rate ; 非居住用建物に対する資産税) は、中央政府によって全国一律に課される不動産課税となり、中央政府が税収を地方へ配分する。これにより、地方自治体は独自財源を縮小させられ、歳入に占める地方税比率が急速に低下した (図1-2-2 ; 1991年に急激に低下)。
- 3) 補助金制度を簡素化する。

レイトは資産を持つ者のみが課税対象者であり、地方税の担税者が限られていたが、人頭税はほぼすべての成人に課税する制度である。この制度の導入によって、納税者と地方自治体の行政サービスの受益者が一致し、地方自治体の財政に対する責任を住民が一層明確に認識し、かつ投票行動などにより意思表示することができるため、地方自治体が節度を持った財政運営を行うようになることが期待された。

図1-2-1 国庫補助金の地方歳入に占める比率



出所 Local Government Chronicle 1992

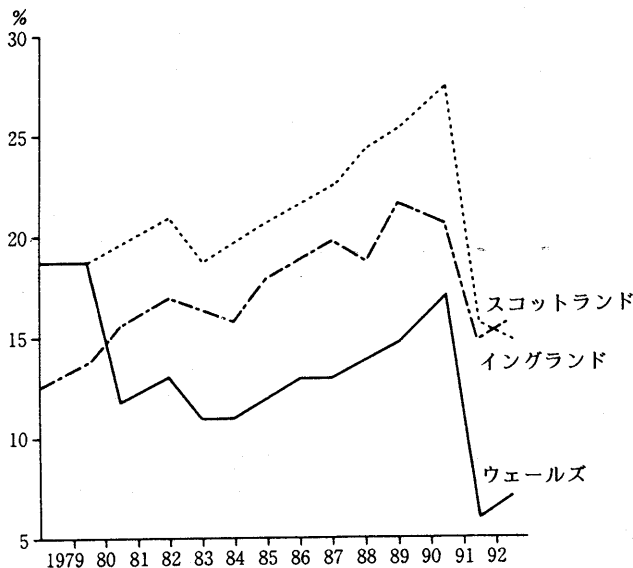
表1-2-1 平均レイト税率（イングランド）

	平均レイト税率（ペンス）
1974	51.6
1981	141.8
1982	159.8
1983	169.7
1984	178.9
1985	191.8
1986	213.2
1987	225.7
1988	242.7
1989	262.8

出所 CIPEA, Local Government Trend, 1989

注 平均レイト税率とは、課税対象資産の評価額1ポンド当りのペンスのこと

図1-2-2 地方歳入に占める地方税比率



出所 Local Government Chronicle 1992

表1-2-2 地方歳出の推移

単位：億ポンド、1990年価格

	経常支出	資本支出	合計支出
1979	364	103	467
1980	373	92	465
1981	383	80	463
1982	392	93	485
1983	422	104	526
1984	424	101	525
1985	415	91	506
1986	439	96	535
1987	450	100	550
1988	451	107	558
1989	459	131	590
1990	472	87	559
1991	490	82	572

出所 Local Government Chronicle 1992

以上の改革が実施されたが、政府の狙いははずれ、人頭税導入による地方自治体の歳出削減は達成されなかった。しかも、低・中所得者層を中心に税負担の不公平感を持つ階層から、人頭税に対する猛烈な反対運動が起こり、1990年の地方選挙では保守党が大敗した。その結果、保守党の党首選挙において、サッチャー首相は過半数を得票できず、退陣に追い込まれた。

②地方行政の民営化及び市場原理の導入

財政の緊縮化と経済の運営方法に市場原理を導入することを基本政策とするサッチャー政権は、地方自治体行政の民営化(註)を進めた。民営化は、1)地方自治体資産の払い下げ、2)自治体行政へ市場原理の導入の2つの種類に分けられる。

1)地方自治体資産の払い下げ

第二次世界大戦後、完全雇用政策、老後生活の保障、医療サービスの国営化などと並んで、公営住宅の供給・管理政策は、福祉国家体制の確立のために重要な柱であった。イギリスでは、住宅行政は基本的に地方自治体が行うものであったが、住宅関係の歳出は地方財政の中で大きな比重を占めていた。地方財政の緊縮を図るためには住宅関係予算を大幅に削減し、さらに公営住宅の払い下げにより、売却益を国庫収益に充てるという政策を打ち出した。この結果、80年代を通して150万戸の公営住宅が払い下げられた。

2)自治体行政への市場原理の導入

サッチャー政権の基本政策として市場原理の導入がある。この原理に基づき多くの政策が実行された。

第一に規制緩和を行ったことである。例えば、それまで地域におけるバス事業の運営には道路運送免許が必要であったが、それを単に登録制にして参入障壁を取り払った。

第二に直営部門で供給されていた行政サービスの民営化である。イギリスでは現業部門の多くが直営(DLO,直営現業部門; Direct Labour Organization)によるものであったが、地方行政に競争と市場原理を導入するために直営に代わる民営化プログラムを推進した。その内容は自治体ごとに異なるが、一般には、ゴミ、清掃、給食、害虫駆除などが民間委託されることになった。しかし、労働組合の反発などがあり、大幅に民営化されるには至らなかった。このような状況の下、地方政府法(Local Government Act, 1988)により、ゴミの回収、清掃、給食、土地や車両の維持管理などの分野で、民間業者の競争入札に付することが義務づけられ、行政サービスの民間

委託が進展した。

第三に地方自治体の行政権限の縮小である。例えば、教育については、従来は地方自治体の教育担当部局が大きな権限を持っていたが、中央の教育科学省に権限が移譲され、全国統一カリキュラム制度が導入された。また、予算権限の一部が地方自治体から学校に移されたため、地方自治体の裁量範囲が大幅に縮小した。

(※)「民営化」はPrivatisationの訳である。原語は、公共部門から民間部門へ活動を移転することや、サービスの提供を外部委託したり、政府所有物が私的所有に移ることなど、非常に幅広い意味合いを持つ。本稿でも、こうした広い意味を持つ言葉として「民営化」を用いた。

③非公選団体の増大

これまで地方自治体によって供給されてきた行政サービスの一部を、別の機関を創設して、そこに権限を移譲する動きがあった。都市開発公社 (Urban Development Corporation) などはその代表である。

イギリスの大都市はもともと産業革命によって起こったものが多いことから、製造業地区や港湾、そしてそこで労働する者の居住地区などが都市の中心部にあるという例が多い。しかし、産業構造の変化などにより、都市の中心部では、製造業の衰退、人口の減少、失業者の増大、貧困問題、環境の悪化などのいわゆるインナーシティー問題が表面化するようになった。1960年代からこの問題への対応が議論され、いくつかの試みが具体化されたが、サッチャー政権の登場により新しい対策が打ち出された。それまでは、インナーシティー法に基づき、地方自治体が主体となってインナーシティー地区の再生の試みがなされてきたが、インナーシティー問題と地区の経済的衰退とは表裏一体であり、問題の解決には規制などの施策ではなく、民間部門の直接投資などにより地区の再生を図るべきであるとの意見が強くなり、サッチャーは地方自治体の規制緩和などにより民間の投資を引き付け、地区の再開発を進めるための、都市開発公社を設立し、権限をそこに移したのである。公社の運営は、主として中央政府の補助金により行われ、人事、運営、予算等のすべての面で地方自治体の管轄から中央政府へ権限が移った。都市開発公社は、1991年時点で全土に11公社が設立されており、ロンドン・ドックランドなどが有名である。

④地方行政制度の改編

1983年の総選挙に大勝したサッチャー政権は、都市行政の簡素合理化という名分のもとに、大都市圏の広域行政を行うために創設されたGLC (Greater London Council; 大

ロンドン都、1963年に創設)とMCCs (Metropolitan County Councils ;大都市地域のカウンティー、1974年に創設)を廃止する法案を、多くの反対を受けながらも1985年に可決させた。廃止の理由には、本来これらの団体には多くの権限が与えられておらず、廃止による影響は大きくないと判断されたこと、行政の効率化が図られること、財政的な浪費が解消されることなどがあげられている。

一方、他の背景として、GLCとMCCsの議会は労働党の支配下であり、公共交通問題や経済開発、雇用問題、地方財政制度の改革問題などについて、保守党のサッチャー政権と対立したために廃止されたとも言われている。

(3)地方財政制度改革のその後

コミュニティチャージ(人頭税)の導入で多くの批判を受け、サッチャー首相は退陣に追い込まれた。その後を継いだメイジャー首相は、環境大臣に人頭税反対論者のヘーゼルタイン氏(Michael Heseltine)を起用し、新たな地方財政制度改革を始めた。

政府は1993年3月をもって人頭税を廃止することを宣言し、1992年に「地方財政法(Local Government Finance Act, 1992)」を成立させた。これにより、人頭税廃止後はカウンスル税が導入されることになった。

カウンスル税も一種のレイト(資産税)である。カウンスル税がレイトと大きく異なる点は次のとおりである。

- ①資産価値をあらかじめ区分し、それによって税率が決めるため、資産を厳密に評価する必要がないこと
- ②最高税率を設け、高額な税金を支払う必要がないように配慮したこと
- ③単身者世帯の税額を25%軽減したこと

上記①により資産再評価の問題、②により高額資産所有者、③により単身者世帯などの問題に対する批判要素に配慮したものとなっている。また、カウンスル税は税収が地方歳出の14%程度に恒久的に維持されることが政府の協議書で定められているため、地方自治体にとって、税収の拡大に結びつかない内容となっている。

2. 地方行政制度1層制化の動き

メイジャー政権は、1991年に「市民憲章(Citizen's Charter)」という題の白書を発表した。これには、地方自治体を含む一連の公共サービスの質の保証を目指す立法及び行政改革のプログラムが述べられている。この白書の考えをもとにいくつかの協議書(Consultation Papers)が政府から公表され、かつ、それに続く法律が制定されるなど、

地方自治体の構造改革に係わる動きがみられるようになった。その概要は以下のとおりである。

メイジャー首相は、就任直後より、サッチャー政権からの懸案事項であったコミュニティーチャージ問題に直面していた。そして、新しく環境大臣に就任したヘーゼルタインは、かねてより現行の地方行政制度に満足しておらず、地方税制を含む地方行政制度の抜本的改革を主張した。そこで地方行政制度の再検討は、以下のような背景により実施されることになった。

- ①1974年の改革に基づく現行の地方行政区域の構造に関しては、多くの地域で人為的な区域割りが行われたこともあり、主にディストリクト側からの不満が底流に存在し続けたこと。
- ②1986年の大ロンドン都及び大都市地域のカウンティーの廃止が当初考えられたよりも平穏に推移したこと。
- ③多くの保守党員は、2層制の地方行政制度が地方の財政責任を曖昧にしたという意見を持ち、かつ、野党である労働党も、以前より1層制の地方行政制度を主張していたこと。

このような背景のもと、1991年に政府により発行された協議書「イングランドにおける地方自治体の構造 (The Structure of Government in England)」では、1層制の地方行政制度がとられていない地域において1層制を実現する旨が提案された。具体的には、同協議書のなかで、「カウンティーあるいはディストリクトのいずれか一方を全面的に廃止しようと考えているわけではない。より効率的で責任感のある地方自治体、しかも、住民の地域社会に対する帰属意識を反映できる地方自治体にするために、単一の地方自治体に向けての変革を開始することが正しいと考えているだけである。地域によっては、既存の地方自治体の合併が最良という場合もあるだろうし、別の地域では、全く別の地方自治体を作るのが最良という場合もあるだろう。」と述べる一方、場合によっては、2層制のままでよい地域もありうるとも述べている。

同協議書の中では、現在の2層制の地方行政制度の問題点について以下のように指摘している。

- ①二層制は地方自治体の責任を不明確にする。具体的には、地方自治体の歳出の大部分がカウンティーによるものであるにもかかわらず、地方税徴収の責任はディストリクトにあるということ。
- ②二層間で調整や共同作業が必要な行政分野にあっては衝突や緊張関係が生じること。
- ③1974年の改革で登場した地方自治体の中には、地域の歴史と伝統を鑑みずに区割りを

したため、住民に受け入られていない地方自治体があること。

- ④地方自治体のサービスについて外部委託が進み、直接供給することが少なくなったため、二層制を維持する必要性が少なくなったこと。

また、一層制へ移行する利点として以下の点をあげている。

- ①一層制の地方自治体は、サービスの調整の必要性を少なくし、サービスの質を向上させ、コストを低下させること。
- ②一層制の地方構造は、二層制の地方構造より単純で合理的であり、納税者に対する財政上の責任を明確にできること。
- ③一層制の地方構造は、住民に地域社会と地方自治体を密接に関連づける機会を提供し、地方自治体が地域住民に対してより明確に行政責任を負うようになること。

協議書の提案に基づき、1992年に地方政府法（Local Government Act, 1992）が国会で承認され、同法に基づき地方政府委員会（Local Government Commission）が設立された。地方政府委員会は、イングランドの地方自治体の構造について、見直しを行う責任を負っている。これ以外にも、同法は地方自治体の業績に関する情報を収集・検証・公表する地方監査委員会の権限を強化することや、地方自治体が競争入札により供給するサービス分野を拡大することを定めている。地方政府委員会はイングランドを5群に分け、1992年から1996年まで1年に1群ずつ5年をかけて段階的に見直しを行い、新たな地方自治体は1994年から1998年までの5年間に順次発足していくことになっている（その後、見直しの方法が変更された：次ページ参照）。地方政府委員会が、見直しにあたって準拠すべき基本原則は以下のとおりである。

- ①地域住民の意識や地域の歴史などを尊重し、住民と地方自治体の一体感（Identity）、接近性（Accessibility：近づき易さや利便性）、応答性（Responsiveness：住民の選好に対する感応、対応性）及び民主性（Democracy）の4項目を考慮すること。
- ②改革に伴う費用と便益を評価し、それらを比較考量すること。
- ③区域及び人口に関する最大又は最小の規模制限を設けないこと。
- ④単一の地方自治体を勧告する場合、原則として新たな地方自治体が、一般の地方自治体の持つ全機能を担えるようにすべきであるが、他の地方自治体との事務の共同処理を排除するものではないこと。
- ⑤地方構造の変更を勧告しようとするときは、併せて選挙区の区割り、議員定数等選挙構造についても勧告すべきこと。

これにより、1992年12月から翌年6月にかけて第1群の見直しを行い、1993年夏に勧告案が公表された。勧告案によると、現状維持の地方自治体を除き、9カウンティ、57ディストリクトの合計66自治体に代えて、24の新たな1層の地方自治体を成立させることが勧告されていた。24の新たな地方自治体についてみると、人口規模は10万人未満から70万人以上と幅広く、面積についても広狭の差が大きい。勧告案が公表されると、多くの批判が起こり、政府は勧告案を再検討することを発表した。そして、これまでの基本原則を、以下のように修正することにした。

- ①改革の方向性については、2層構造の維持は例外的な事例であることを明言するとともに、ディストリクトの合併又はカウンティの分割などの提案が複数の地方自治体からなされた場合には、その提案を尊重することを表明した。
- ②費用・便益の評価については、コミュニティーの価値を改めて強調するとともに、検討にあたっては、一体感、民主性などの要素が費用計算よりも優先する場合もあり得るとして、コスト重視の姿勢を若干後退させた。
- ③非常に広い区域を有する地方自治体や非常に少ない人口の地方自治体は、ともに好ましくないとの姿勢を明らかにした。
- ④地方自治体による事務の共同処理を積極的に肯定するとともに、新たな地方自治体をいくつかの区域に区分し、区域ごとに分権的な事務処理を行うことができる可能性にも言及した。

また、新自治体の約1/3は1996年4月、残りは1997年4月までに発足させることとし、地方自治体の構造についての見直しは、1994年末までに完了しなければならないこととした。