

ヨーロッパ視察報告＜４＞

視 察 項 目	地方自治制度等について
視 察 日 時	2024年11月5日（火） 午後4時30分～6時15分
視 察 先 名	クレア ロンドン事務所
説 明 者	主任研究員 アンドリュー・スティーブンス氏 他
担 当	織田 勝久

【はじめに】

「地方自治の母国」と言われるイギリスの地方自治の実情とロンドン市をはじめとする「大都市制度改革」の実態の視察を行った。ロンドン市をはじめ、地方都市においても地域の独自性と効率性の視点から、本市が提唱している「特別自治市」（一層制の自治体をめざす）の取組に類似する事例を事前に認識していたので、この実態についての知見を得ることも大きな目的であった。以下調査内容を逐次報告する。

【地方自治に係る法改正の概要】

我が国においては、憲法において地方自治が保障されているが、イギリスには成文憲法は存在しない。そのため、地方自治については、イギリス議会が制定する法律及び慣習法が根拠となるが、その時々国会がすべてを決めると言っても過言ではなく、「主権は国会にある」と言われる所以となっている。

つまり憲法典の制約がなく、立法で地方構造を変えることができる。端的に言えば、時の政権が法律を新たに制定することで、自治体の形をドラスティックに変更することが可能である。

なお、地方自治体は、原則としてイギリス議会が制定する法律により



ヒアリングの様子

個別に授権された事務のみ処理ができるとされる。

- (1) 1972 年地方自治法により、二層制を法律事項に。従前からの複雑混在した自治体を統廃合し、全国を二層制に。
- (2) 1985 年地方自治法にて、大ロンドン都および大都市圏の県の廃止による大都市圏の一層制化。
- (3) 1992 年地方自治法により、非大都市圏における一層制化を推進。その後、この基本方針を地域の実情にあわせて「地域によっては二層制を許容する」と見直す。
- (4) 2006 年地方自治法において、非大都市圏の二層制地域を一層制に指導。しかし、一部に留まる状況。

【一層制か二層制か】

＜二層制の根拠と理念＞

イギリス保守党の伝統的主張である。

- (1) 住民の意思を反映したきめの細かい行政サービスを図り、地方民主主義を確保すること。
- (2) 行政運営の計画化と資源の集約化を図り社会的経済的効率性を確保すること。以上が主眼とされる。

＜二層制の問題点＞

- (1) 両者の機能が住民にわかりにくいこと。(例、福祉サービスは県、関連する住宅サービスは市町村。都市計画は市町村、その基本戦略は県)
- (2) 両者の連携がとれていなければ目的が達成できない。(例、ごみの収集は市町村、処理は県)
- (3) 非効率とコストの悪さ(例、議員数の比較、ケント州は 550 人、同じ人口規模のマンチェスター市は 120 人)
- (4) 国とのパートナーシップの中心的な役割を果たす自治体が複数となり支障が生じる。(我が国とは異なり、イギリスでの自治体間は、垂直的な関係でなく、水平的な関係のため)

＜一層制の根拠と理念＞

イギリス労働党の伝統的な主張である。ただし、サッチャー保守党首相の時代から両党（両政府）の主張となった。

- （１）簡素で住民にわかりやすい。
- （２）効率性がよい。
- （３）組織が重疊的にならず、コストを抑えられる。
- （４）住民への説明責任が明確である。

【イギリスにおける地方自治体の種別構成と機能】

- （１）地方自治体の種別構成 （図１および図２を参照）

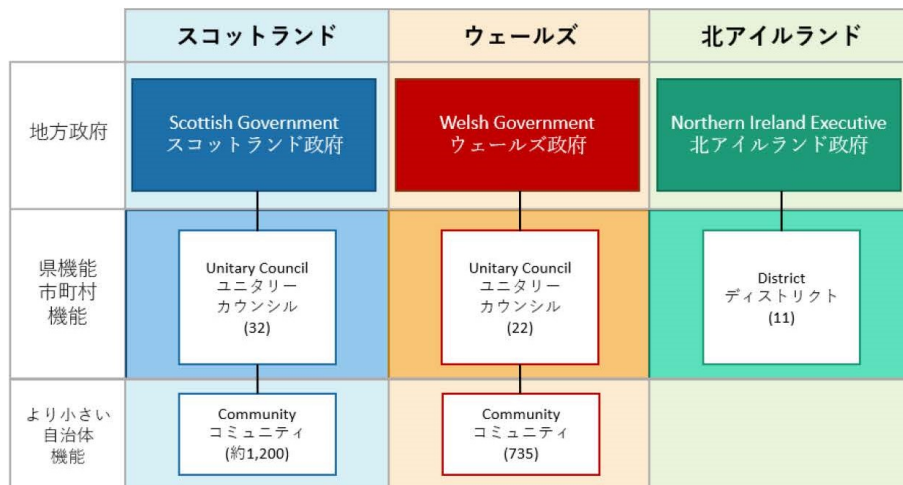


図１ スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの地方自治体構成 ※自治体国際化協会資料より

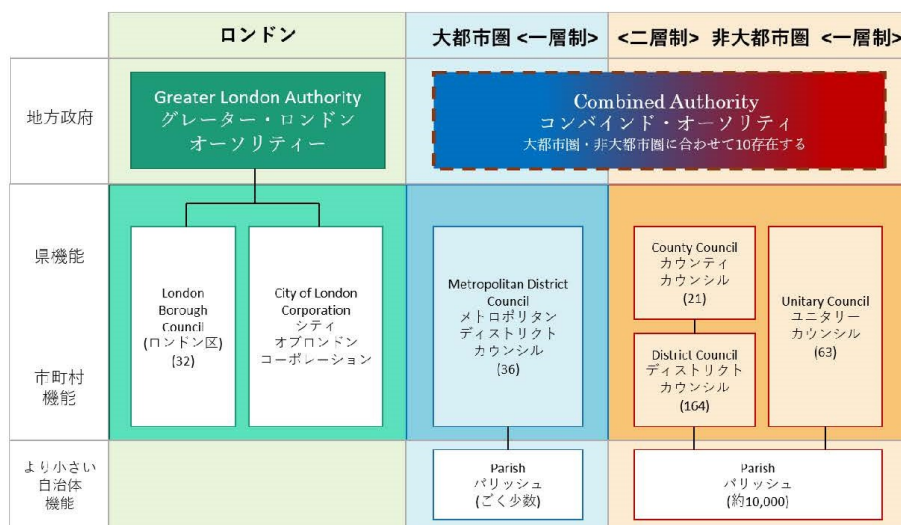


図２ イングランドの地方自治体構成 ※自治体国際化協会資料より

日本においては、全国一律の二層制（都道府県と市区町村）となっているが、イギリス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。

イングランドの二層制の地域は、カウンティ・カウンシル（県・広域自治体）とディストリクト・カウンシル（市町村・基礎自治体）で構成される。イングランドにおける一層制の地方自治体は、大都市圏に存在する「大都市圏ディストリクト・カウンシル」と非大都市圏の「ユニタリー・カウンシル」である。これらは県及び市町村の機能を併せ持った地方自治体である。

ロンドンは、グレーター・ロンドン・オーソリティー（GLA）と32の「ロンドン区」および「シティ・オブ・ロンドン・コーポレーション」から構成されている。

ウェールズ、スコットランドの一層制の地方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。

（２）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３の通りである。一層制の地方自治体においては、消防・警察等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。二層制の自治体においては、ディストリクトは住宅、ごみ収集、レジャー・レクリエーション等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、自治体間で所管事務が重複することはない。

スコットランドとウェールズの自治体は、一層制のため図３にある項目のほとんどの業務を担当している。

北アイルランドでは、従来自治体の権限が狭く、レジャー、ごみ処理、ごみ収集、環境のみ担当してきたが、2015年4月の地方自治体再編で、都市計画、道路、経済開発、観光促進、スポーツ等に関する権限が、北アイルランド政府から自治体に移譲された。

なお、表中の「事務組合」とは、単独の自治体では実施困難な業

務を、複数の自治体で連携して処理するために設立された共同組織の事である。

	大都市圏		地方				ロンドン		
	メトロポリタン・デイストリクト・カウンシル	事務組合	ユニタリー・カウンシル	カウンティ・カウンシル	デイストリクト・カウンシル	事務組合	ロンドン区	GLA	事務組合
教育	●		●	●			●		
道路	●		●	●			●	●	
交通計画	●		●	●			●	●	
公共交通		●	●	●				●	
社会福祉	●		●	●			●		
住宅	●		●		●		●		
図書館	●		●	●			●		
レジャー・レクリエーション	●		●		●		●		
環境衛生	●		●		●		●		
ごみ収集	●		●		●		●		
ごみ処理		●	●	●			●		●
計画申請	●		●	●	●		●		
戦略的計画	●		●	●			●	●	
警察		●				●		●	
消防・救急		●	●	●		●		●	
地方税	●		●		●		●		

図3 イングランド・ウェールズにおける各地方自治体の権能 ※自治体国際化協会資料より

【ユニタリーは特別自治市構想と同じ位置に立つ】

1990 年にサッチャー政権を引き継いだメージャー保守党政権が大都市圏のみならず非大都市圏にも一層制を広げようとして、県と市町村（基礎自治体と広域自治体）の機能を併せ持つ統合自治体である「ユニタリー」を創設した。

これは、我が国の政令指定都市の実態に類似するものの、一層制であることが大きく異なる。県の機能がすべて移管され、上位団体の県の存

在もなくなることで、むしろ特別自治市構想と同じ位置に立つと言える。

【大ロンドン都（GLC）廃止の理由】

1986 年サッチャー首相は、大ロンドン都（GLC）および大都市圏の 6 県を廃止した。33 のロンドン特別区（バラ）と広域行政である GLC の二層制の地方構造は非効率で無駄であるとの認識。実際にこれまで、GLC を含む大都市圏においては、市町村（GLC においては、バラ）が多くの権限を持ち行政サービスを提供してきた。また、非大都市圏の県と異なり、教育、社会福祉、住宅等の施策権限が与えられていなかった。ので、廃止をしても市民サービスが停滞する懸念がなかった。

【なぜ GLA（大ロンドン庁）はつくられたのか】

2007 年ブレア労働党政権時に発足。

GLC 廃止後は、協議会などを通じて特別区相互間の連携が図られ、サッチャー首相の意図は実現したかに見えた。しかし、その後特別区間の意見の違いが顕著になり、特にビジネス界からのロンドン中心部を重視する経済的な視点から自らの区への重点投資の要求が強くなるなど特別区間の調整が困難になった。ロンドン全体の構想を策定できる広域機関の必要性が認識されたのである。

権限が細分化されすぎたこと、責任の所在が曖昧になったこと、リーダーシップが欠如していること、などについて当時の労働党は「GLC 廃止後の問題点」として総括している。

【広域政府としての大ロンドン庁（GLA）】

新たに設立された GLA は広域的行政戦略機関としての機能のみを持ち、住民に直接公共サービスを提供する権限を持たない。ロンドン全体を広域的に担う地域政府としての位置付けであり、いわゆる地方自治体ではない。

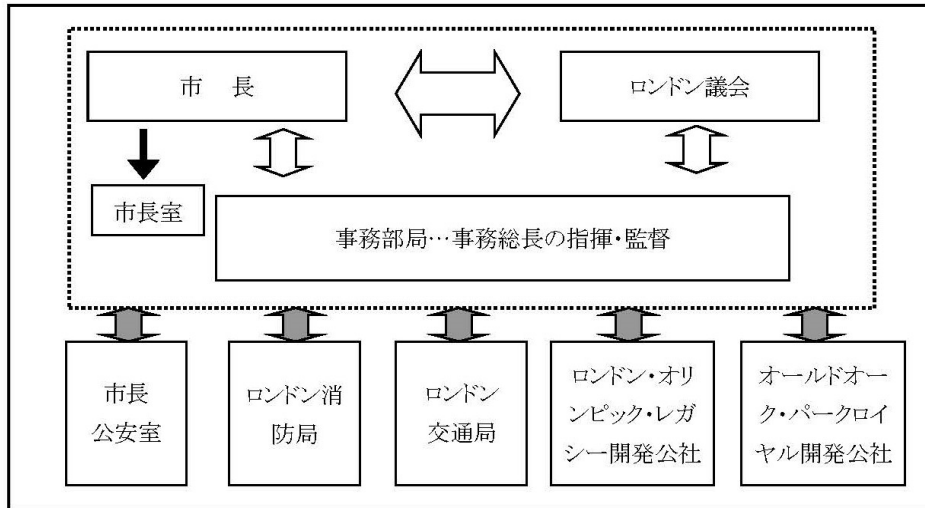


図4 GLAの構成 ※自治体国際化協会資料より

(1) 機能の移管状況

基本的には、廃止時に中央政府や合同機関に移管された権能を取り戻しただけ。GLCとは機能が根本的に異なる。特別区に移管された住民サービスは引き続き特別区で、変更なし。GLC廃止時に政府に移管された広域戦略策定権限を移譲され、ロンドンの総合的・長期的な方針の策定、地域計画、経済開発・都市開発、環境保全、文化・メディア・スポーツ、保健衛生等の分野でロンドン全域にかかわる企画調整を行う。

職員の変遷をみてもGLCは約1万人、GLAは600人程度である。ただし、傘下に、首都警察局、ロンドン消防・緊急時計画局、ロンドン交通局、ロンドン開発局の4つの実務機関をもつ。(2024年11月現在)

(2) 市長・議会

市長がイギリス政治史上初めて直接公選市長となった。ブレア首相の強い意向で実現され、その後のイギリス全体における自治体行政に大きな影響を与えたとされる。

選挙は、市長、議会とも同時に4年ごとに実施される。議員は小選挙区14名と比例代表11名の計25名で構成される。

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本体だけでなく、首都警察局など4つの実務機

関も含まれる。

【イギリスにおける議会と執行機関との関係】

先に GLA の市長がイギリス政治史上初めて直接公選市長となった、と特記したが、イギリスの自治体では、市長を議会から選出する「議会制」が行われてきた。現にロンドン特別区では、いずれも区長は「議会選出」である。GLA が創設された大きな理由は、特別区間の利害調整の不調にあったが、特別区の区長が公選区長であれば、それぞれの独自性がより主張されるとの懸念があると聞くところである。

そもそもイングランドとウェールズでは、1835 年の地方自治体法により、議会が自治体の最高決定機関であり同時に執行権も持つ「委員会制度」がルール化されてきた。ところが、「委員会制度」では会議が非効率で責任の所在が分かりにくいと言った面から改善が必要となった。

そこで、ブレア政権は「2000 年地方自治法」で自治体構造の改革を行った。その後数次にわたり改革が行われ、現在は 3 つの地方自治体構造のモデルとなった。

(1) 「リーダー（議員から選任する首長）と内閣」制

リーダーは議員の中から本会議において任命。内閣構成員はリーダーによって任命。内閣構成員でない議員は、バックベンチャーと呼ばれ、政策評価委員会の構成員となる。事務部局は議会から任命された事務総長のもと、リーダー、内閣、政策評価委員会に対する必要な助言及び支援並びに各部局における政策実施等を行う。

(2) 「メイヤー（直接公選首長）と内閣」制

内閣（議員で構成）を率いるメイヤーが自治体の有権者によって直接選挙で選ばれる公選首長である。議会に任命権限はなく、公選であるから強力なリーダーシップを発揮することとなる。2023 年時点で本制度を採用している自治体は 14 しかない。

(3) 「委員会」制

内容は前述の通りである。議会多数党の議員により互選される「リーダー」が大きな権限を有する。

「2000 年地方自治法」の改正により、約 300 の自治体が「リーダー（議員から選任する首長）と内閣」制を取り入れている。

首長公選の自治体が 14、さらに GLA を含めても、その割合は非常に少ないのが現状である。

因みに、議会事務局職員は、定期的な採用や異動は行われておらず、欠員が生じた場合に速やかに行われる。職員の採用は、幹部職員は議員がその他の職員は各部局レベルで行う。

【地域（自治体）間格差の是正問題と権限の移譲について】

イングランドにおいては、経済的により発展しているロンドンや南東部地域とそれ以外の地域の地域間格差が長年の課題である。

首長のリーダーシップを発揮しやすくするための公選制の導入は、地域の問題に関する決定権を住民に近いレベルに移譲するという政策に基づき実施されたものだが、これ自体は必ずしも市民に受け入れられたものではなかった。

その一方で、権限の移譲をはじめとする分権の議論、さらにはその受け皿としての合同行政機構（CA）の設置が進められてきた。

国の統治のあり方については、「都市の発展なくして国・地域の発展はない」との理念のもと、メジャー保守党政権下では、地域圏（リージョン）を行政区域として設定の上、広域自治体（県）を廃止して地方構造の一層化を目指した。その後のブレア労働党政権下では大都市圏では大都市圏都市（リージョン）を、非大都市圏では統合自治体（ユニタリー）による広域化を意図した。

大都市圏都市は、核となる都市地域から拡大された圏域を形成し、仕事や市民サービスを求める人々を引き寄せる圏域とされる。大都市圏都市は、企業活動や市民サービスがその圏域内で行われる「機能的実態」であり、当該圏域全体の経済活動を牽引していく役割が期待される。核都市（中心都市）と近隣市町村は共に必要な存在であり、ともに支えあうという理念に支えられた「広域連携」の考え方である。

合同行政機構は、国の権限を移譲して、交通、経済、再開発等に係る政

策をより広いエリアで実施することによって、より効果的な施策の推進を図ることを目的に、2 つ以上の自治体で構成される法的地位を有する広域行政体のことである。課税権も持つ。2024 年 1 月現在 10 の CA があるが、これから増加が見込まれている。

地域企業パートナーシップ（LEP）や都市協定、成長協定、権限移譲協定といった CA を活性化させる仕組みや方策が充実、工夫されている。国からの権限の移譲及び官民の役割分担をそれぞれの得意分野で明確化したうえで、それぞれのリージョンにあった地域振興を目指しているのである。

【質疑・応答】

Q 1 : 自治体の変革が
とてもドラスティ
ックに行われている。
市民からの反対
や反発はないのか。
状況を伺いたい。

A 1 : イギリス人は自
治体の線引きにつ
いて、あまり関心がない。役人が勝手にやっているイメージ。
むしろ、コストの話になると初めて関心を持つと言った感じがする。

Q 2 : 自治体の首長の公選が進まない。市民が直接選べることは、
歓迎すべきと考えるが、その事情について伺いたい。

A 2 : かつて大ロンドン都の廃止をロンドン特別区の連合体が主張してきたことを忘れてはならない。現在 GLA の首長は直接選挙で選ばれる。ロンドン特別区の首長も公選となると、首長の個性が傑出して自治体の統一性が懸念される、というのがイギリスの一般的な考え方である。



Q 3 : 時の政府が「地方自治法」を頻繁に、ドラスティックに改正する。日本では考えられないが。どうして、このような法改正が可能であるのか、伺いたい。

A 3 : イギリスには、自治体に係る成文憲法が存在しない。だからその時の中央政府（政権）の意向に合わせた法改正ができる。

Q 4 : 大ロンドン都を廃止する時に、サッチャー政権の政治的な背景があったと仄聞するが、実際はどうだったのか伺いたい。

A 4 : サッチャー政権が目指す公共支出抑制と労働党の目指す公共拡大の経済政策の対立があった。保守党中央政府対労働党支配の大ロンドン都との激しい闘争を生んだ。

【総括】

イギリスの分権化の取組の知見を得たことが、視察での最大の成果であった。また、国と自治体の形は基本的には一層制を志向してきたことも新鮮な発見であった。本市の目指す「特別自治市」への思いを強くした次第である。

イギリスの場合、大ロンドン都や大都市圏の県が廃止されたのは、国の経済政策との整合性を図り、地方財政支出を適正化することと、行政機能の簡素化が大きな理由であり、二重行政という意味ではなく「国家の統治構造のあるべき姿はなにか」という問題意識からの法改正であった。我が国においても、政令市が大阪都構想のように県に吸収される方向ではなく、サッチャー首相が県を廃止し大都市行政の一層化を目指し、より強力な都市行政主体の設立を目途した必要性を強く実感できた。

さらに広域的な自治体間の連携で地域を活性化させる取組や、民間事業者とのパートナーシップなど、特別市を進める上で、本市にとっても参考となる事例であった。

さらに、議会人として「イギリスにおける議会と執行機関との関係」についても新鮮な知見を得ることができた。

イギリスの自治体においては「リーダーと内閣制」においても「メイヤーと内閣制」においても、議員が執行権に関与できる実態をあらためて認識することができた。本市議会の活性化に向けた議論のヒントとなった。