

英国地方自治体の内部構造改革

(財)自治体国際化協会

(ロンドン事務所)

〈目次〉

はじめに	
概要	i
第1章 地方自治体の内部構造改革	1
第1節 背景	1
第2章 新執行機関制度	3
第1節 目指すもの	3
第2節 地方自治体からの反応	3
第3節 2000年地方自治法 (Local Government Act 2000)	4
第4節 改革のポイント	5
第5節 本会議と執行機関との衝突	7
第6節 地域アレンジメント (地域への対応)	7
第3章 「リーダーと議員内閣」制度	9
第1節 はじめに	9
第2節 内閣の特徴	9
第4章 「直接公選首長と議員内閣」制度	16
第1節 直接公選首長制度のメリット	16
第2節 「直接公選首長と議員内閣」制度の特徴	18
第3節 直接公選首長制度への懸念	19
第5章 「直接公選首長とカウンスル・マネージャー」制度	21
第1節 「直接公選首長とカウンスル・マネージャー」制度の特徴	21
第6章 政策評価機関	23
第1節 はじめに	23
第2節 バックベンチャー	23
第3節 政策評価委員会	23
第4節 政策評価の定義	24
第5節 パイロット自治体の経験から	26
第6節 効率的な評価制度の確立	30
第7章 議員と事務局職員との関係	33
第1節 議員と職員との関係	33
第2節 内部構造改革の影響	34
第8章 新制度への移行手続	36
第1節 はじめに	36
第2節 協議	37
第3節 地方自治体の対応と政府の介入	37
第4節 住民投票	39

第5節 直接公選首長選挙	44
おわりに	46
参考資料等	47

はじめに

日本の地方自治体では、直接公選首長を筆頭に執行機関が構成される、大統領型の執行制度が採用されており、公選首長は地方議会と対等の関係にある。このような制度の下で、公選首長は強力なリーダーシップを発揮して様々な問題に対処している。

一方地方自治体の母国と日本でよく言われる英国では、議会が政策の意思決定及びその執行に責任を有する委員会制度が長年採用されてきた。しかし同制度は、意思決定に長い時間が費やされると共に、執行責任を持つ議員の責任の所在が地域住民から見て不透明である等、多くの問題が指摘されてきた。

こうした中、1997年に政権の座に就いたブレア労働党政権は翌年に公表した政策報告書の中で、地域住民へより良い行政サービスを提供するためには地方自治体の内部構造改革が不可欠であると唱え、新しい執行機関制度を導入することを訴えた。

この主張は「2000年地方自治法（Local Government Act 2000）」で具体化され、地方自治体は直接公選首長制度を含めて3つのタイプの執行機関制度から1つを選択し、2002年5月までに移行することとなった。

本稿では、このような経緯の下に膨大な努力が傾注されている、英国（イングランドとウェールズ）の地方自治体の大きな転換点とも言える内部構造改革について概観する。

なおこの内部構造改革が直接日本の地方自治体制度の改革の参考になることは稀だと考えられるが、英国の地方自治から学ぶべきことはかなりあり、その過程において現在行われている内部構造改革を理解することは必要不可欠であると考えられる。また、英国の地方自治体が現在繰り返している試行錯誤の姿を知ることは、財政問題を筆頭に様々な問題を抱え、その対処方法を模索している日本の地方自治体関係者にも有益であると思われる。

（財）自治体国際化協会 ロンドン事務所長

第1章 地方自治体の内部構造改革

第1節 背景

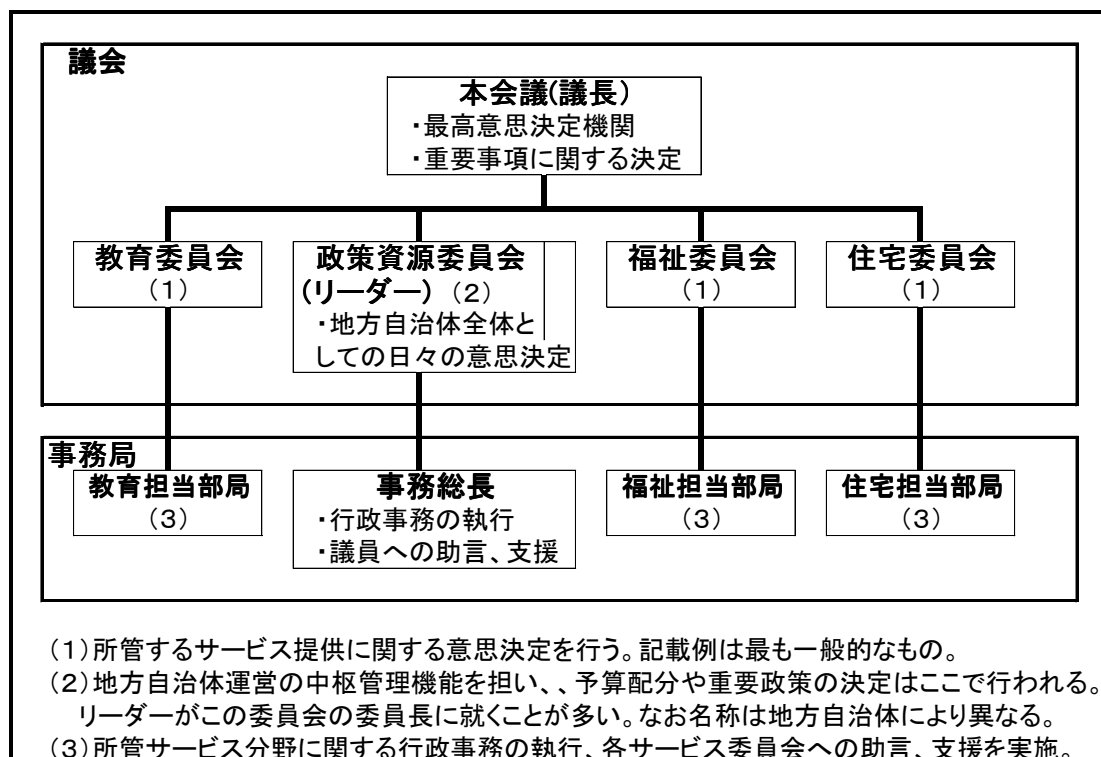
1 従来の制度

英国の地方自治体では議会本会議（Full Council：以下本会議）を最高機関としその下に議員が委員会(Committee)を構成する。各委員会が所管分野に関する意思決定を行うとともに、施策の執行についても事務局の状況を監督し責任を負う。日々の行政の執行は事務局が議会からの監督・指揮を受け実施し、議会に対して報告・補佐を行う。

議員は非常勤で他にも職を有しているのが一般的である。そのため本会議・各委員会は夕刻に開かれることが多い。全ての議員が何らかの委員会に属し、その部門（教育、福祉など）の意思決定や執行に携わり、政策の決定は委員会において合議制により行われる。また国政と同様殆どの議員が三大政党（労働党、保守党、自由民主党）に属しており、他の小政党や無所属議員の比率は低い。その結果、多数党の政策がその地方自治体の施策に反映されることになる。

議長（Chairman/Mayor）とは本会議における議事の進行、賓客の応対や各種セレモニーの出席など対外的に自治体を代表する人物のことであり、通常1年の任期で議員の互選により選出される。これに対して施策の決定・運営に絶対的な影響力を与えるのはリーダー(Leader)と呼ばれる多数党の指導者であり、これも党内議員の互選により選出される。

図1-1-1 委員会型



2 近代化の必要性

政府や多くの地域住民は従来の委員会制度に問題があると考えていた。まず地域住民の間には誰が地域に対する重要な決定を行い、責任を負うのか「顔が見えない」と委員会制度の不透明性と説明責任の欠如に対して不満の声があった。また各政党が自らの党議を主張するあまり、意思決定に長い時間が費やされる傾向があり、この点にも大きな不満を有していた。

更に伝統的な委員会制度では、全ての議員が同じ役割と責任を負うとの大義名分の下、事前に少人数による非公式な会議において決定された事項を、殆ど追認するだけの場が委員会の実態であり、このため住民にとって議員はあまり魅力的な仕事ではなく、積極的に議員になろうという人も多くはなかった。その結果、人種や宗教など地域の持つ様々な背景が議員の構成に反映されなかった。

一方、この制度改革を検討してきた DETR（環境・運輸・地域省：当時¹）はこの制度を非効率でオーパーク（過去の遺物）であり、地方自治体の内部構造の近代化が必要不可欠だと考えていた。この近代化の究極の目的の一つは議員の果たす二つの役割の強化である。まずは地域の指導者としての役割、そしてベスト・バリュー制度に基づく質の高い地域サービスの提供を実現する役割である。このためには地方自治体の意思決定は証拠やデータに基づき行われ、それが適切な評価活動によって補完されることが必要とされた。

そこで意思決定過程をスリム化し、強いリーダーシップを有する政策決定及び執行機関（以下、執行機関と呼ぶ）を設置して通常の意味決定に携わる議員の人数を制限することにした。同時に意思決定過程から外れた議員（バックベンチャー）がエグゼクティブ（意思決定および執行機関構成議員）の活動をチェックする機関を構成し、適宜執行機関の政策評価を行い、その結果を執行機関にフィードバックすることとした。

政府はこの内部構造改革を通じて透明性、説明責任を確保し、施策実施までの時間を短縮し、迅速な対応を可能とすることによって住民の地方自治に対する信頼回復を試みることにした。

¹ 2002年5月時点では、DTLR(交通・自治・地域省)であったが、その後内閣改造に伴う省庁再編が行われ、地方自治に関する部局については副首相府 (Office of Deputy Prime Minister) へ移管された。

第2章 新執行機関制度

第1節 目指すもの

第1章で述べたように従来の委員会を中心とした議会制度は、複雑で無駄が多く、議員の多くが議会の決定に殆ど影響力を及ぼさずにいるにもかかわらず、各種の会議に多大な時間を費やす等、様々な問題点があり、住民からは、「政策決定が閉ざされたドアの向こうで、秘密裏に決められている。」として意思決定過程がわからないと指摘されていた。

このような状況を打開すべく、政府は国内外の事例を参考に議論を重ねた上で新しい地方自治体運営のモデルを1998年7月に政策報告書「近代的な地方自治へ 住民との触れ合いの中で(Modern Local Government In Touch with the People)」の中で示した。どのモデルも議員をエグゼクティブ或いはバックベンチャーに分けそれぞれの役割を明確化するとともに、地域住民への説明責任の強化という観点から直接公選首長制の導入を提唱した。

しかし政府は直接公選首長制が最も好ましい制度であるとは明言しておらず、直接公選首長制であろうとリーダー制であろうと監査を通した評価が留保されている限り、本会議から独立し説明責任を有する執行機関は、地域に対して明確で創造的な指導力を提供すると考えている。

政府はニュージーランド、西欧諸国そして米国などを参考にし、そこで各制度、特に直接公選首長制がいかに機能しているかを調査してきたが、イングランドにこれらの制度を必ず導入しなければならないとは考えていない。執行機関の形態は柔軟であり、地方自治体は地域の実情に沿ったものを選択できる広い余地があることを繰り返し述べている。ただ直接公選首長制については別の面での効果も期待されている。

地方選挙における投票率は国政選挙に比べて著しく低い。ニック・レインズフォード地方自治閣外担当大臣は、「人々は顔の見えない委員会よりも施政を担当している人の顔を知ることができる。」と述べて、直接公選首長制が住民に対して首長の人となりに対する興味をかなり高く喚起することが可能であり、地方自治体に新しいダイナミズムを加えることができると考えている。

第2節 地方自治体からの反応

上記の政策報告書が発表されて以来、LGA²をはじめとする各種団体から意見が寄せられたが、その中でも最も大きな懸念は地方自治体の議員から寄せられたものであった。

新制度では議員の一部であるエグゼクティブが専ら意思決定に携わることになるため、それ以外の議員であるバックベンチャーは意思決定分野からの排除については勿論、地域や事務方との接触などにおける自らの影響力の低下に敏感に反応した。これを受けて法制

² Local Government Association (地方自治体協議会)

化に向けての様々な修正・変更がなされたが、チェック機関の確立に関する変更³は新制度の効果的な機能の促進とバックベンチャー対策という双方の面で重要であった。

LGA の依頼により調査機関 ICM が、地方自治体を対象として 1999 年 9 月に実施した調査では、78%の地方自治体が現行制度に近い形を好ましいと回答、16%が既にパイロットとして「リーダーと議員内閣」制度を実施、4%がまだ決定しておらず、「直接公選首長と議員内閣」制度を選択すると回答したのはわずか2%であった。⁴

地方自治体職員の反応は事務総長の 2/3 以上が、新制度は議員達の説明責任を更に強化するものと歓迎しており、意思決定における効率性、透明性、説明責任を高めるといふ制度改革の目的がかなうだろうと調査で回答している。⁵

第3節 2000年地方自治法 (Local Government Act 2000)

上述の政策報告書に基づく協議を経て、「2000年地方自治法 (Local Government Act 2000)」が成立し、地方自治体は新たな執行機関として以下の3つの形態のうちいずれかを2002年5月までに採用することが義務付けられた。

① 「リーダーと議員内閣」制度

首長は地方自治体から任命（議員による互選）されたリーダー（議員）であり、他の内閣構成員はリーダー或いは議会から任命された議員（2名以上10名以下）が選任される。

② 「直接公選首長と議員内閣」制度

首長は住民によって選挙により直接選ばれ、内閣は首長及び首長によって任命された2名以上10名以下の議員から構成される。

③ 「直接公選首長とカウンスル・マネージャー」制度

首長は住民によって直接公選され、カウンスル・マネージャーは議会から任命された地方自治体の職員である。

なお直接公選首長制を希望する地方自治体は、その採用に際して事前に住民投票を実施し民意を問わなければならない。またこの住民投票は有権者の5%以上の署名により地方自治体に対し要求することもできる。

この他、例外事項として人口85,000人未満（1999年6月30日時点）の地方自治体と、直接公選首長制採用にかかる住民投票において提案が否決された場合には、現行の委員会制度を改善させて引き続き採用することができる。これは「住民人口や政治構造等を見た場合、小規模地方自治体が上記の3つの形態を採ることが現実的に困難な場合もあり得る。」というLGAや野党の主張を受け入れたものである。このような人口規模の地方自治体は86自治体、全体の約21%を占めている。

³ 第6章第4節1参照

⁴ LGA Research Briefing 1999年11月23日号

⁵ Local Government Chronicle 誌が調査を実施。同誌2000年9月19日号より。

第4節 改革のポイント

この内部構造改革は少人数で構成される執行機関の採用及び政策評価機関の設置を地方自治体に義務付け⁶、執行機能及びチェック機能の分離を図るとともに、議員をエグゼクティブ或いはバックベンチャーとしてそれぞれの役割に従事させることを目的としている。新制度の下、議員は全員が本会議における意思決定権限を有するものの、⁷通常の政策的意思決定においては少数のメンバーであるエグゼクティブのみがその過程に関与することになる。執行機関の役割は政策枠組みの素案づくりや予算の調製、本会議で承認された政策枠組み内の政策決定・実行である。本会議はエグゼクティブの指名、執行機関の提案する政策枠組みや予算案の承認、そして地方自治体のあり方にかかる極めて重要な事項の決定に関する権限を有する。⁸

意思決定過程から除外されたバックベンチャーは政策評価機関において、執行機関への情報提供や評価を行い、執行機関に対しその意思決定に関する説明を求める権利を有する。

ここでは最早、委員会制度の様に「全ての議員が同じ役割を果たす」ことがなくなり、役割を分担することによって意思決定に費やされる時間が短縮されるとともに、住民に対する責任の所在が明確になる。また意思決定過程から独立した政策評価機関が評価に従事することにより、政策に対する評価、見直しの機能が充実し、政策評価機関から執行機関へのフィードバックにより、意思決定過程の質が向上するなどの効果が期待される。

表2-4-1 本会議で決定する事項

・新しい組織、構造の採用及びそれに対する重大な変更
・地方自治体の行動規範の策定
・政策枠組み及び予算の承認
・執行機関の所掌事項であって、それが本会議において承認された政策枠組みや予算と相容れない場合、その事項の決定
・執行機関の所掌外の事項の決定権限が、他の組織や個人に委譲されていない場合の決定
・委員会の指名
・執行機関の指名（規定で定められている場合）
・カウンスル・マネージャーの指名（「公選首長とカウンスル・マネージャー制度」を採用する場合）
・事務総長の指名、又は承認

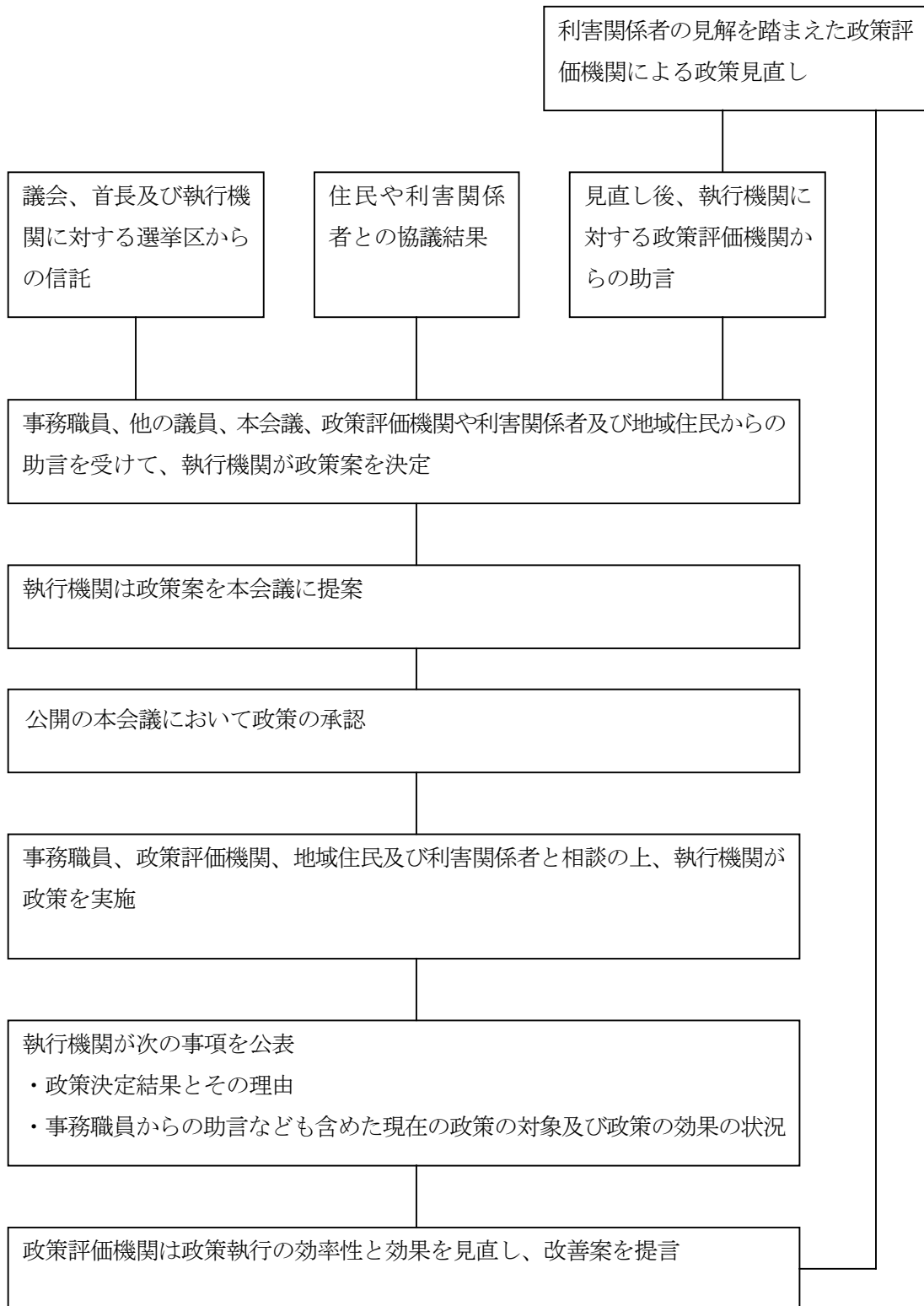
⁶ 2000年地方自治法第10条、21条 ※以下法律名記載なき場合は、2000年地方自治法を指す。

⁷ エグゼクティブは本会議の議長、副議長の職に就くことはできない。（第11条第7項）

⁸ 本会議における政策決定機能を高めるため、次の点を考慮すべきである（指針2.9）

①議会の開催頻度。 ②活発な議論のための議会構造、会議形式の変更及び執行機関の政策、予算案の提示方法。 ③政策評価委員会の報告書に関する開かれた討議のための環境整備。④議事への住民の参画をいかに促進するか。

図 2-4-1 制度改革による政策形成と執行モデル図 (指針第 2 章図 2. 3 より)



第5節 本会議と執行機関との衝突

地方自治体は政策枠組み及び予算をめぐる、本会議と執行機関との衝突を解決するための仕組みをその内規に含めることを要求されており⁹、政府はその指針の中で次のような基本的仕組みを示している。¹⁰

① 執行機関が予算や戦略案を本会議に上程後、異議ある場合本会議は直接公選首長／リーダーにその旨又は代替案を通知し、再考するよう指示を与えなければならない。

↓

② 直接公選首長／リーダーによる当初案の見直し、或いは異議に同意できない旨の本会議への返答のため、最低5日間の猶予期間を本会議は定めなければならない。

↓

③ 定められた期日の経過後に当初案に対する修正、承認、見直しを実施する際には本会議は直接公選首長／リーダーからの返答を考慮しなければならない。

↓

④ 「直接公選首長と議員内閣」制度若しくは「直接公選首長とカウンスル・マネージャー」制度を採用する地方自治体では、首長の提案と違う政策・戦略案の承認、予算調整及び指針の発令を行う場合には出席議員の2/3以上の投票と賛成が必要とされる。なお「リーダーと議員内閣」制度を採用する地方自治体では単純多数決となる。

このような対立解消の仕組みの設定は本会議の所掌事項であり、対立した時の最終決定権も本会議に委ねられているが、実際のところ、執行機関の立場からもこの仕組みには本会議による性急な意思決定を防ぐことができるという利点がある。

上記の仕組みは政策枠組みと予算をめぐる場合に採用されるものであり、執行機関の所掌事項として法で定められたものに関しては、政策評価委員会¹¹が執行前の政策について執行機関に対し再考を促し、提案する役割を担う。

また政策評価委員長が緊急であると同意した場合、執行機関は本会議で承認された政策枠組とは異なった意思決定を行うことができるが、緊急を要しないものについては本会議が決定しなければならない。¹²

第6節 地域アレンジメント（地域への対応）

政府はその指針の中で地域委員会や地域フォーラム等による地域アレンジメントが、意

⁹ 2001年地方自治体内規規則補則第2

¹⁰ 指針2.35

¹¹ 執行機関の実施する政策決定、施行に対するチェック機関 第6章参照

¹² 2000年地方自治体機能及び所掌事務規則（イングランド）及び指針2.46

思決定過程を住民に近づけ、地方自治体への意見表明の場としての役割を果たすことを期待し、各地方自治体にこの様な意思決定或いは諮問機能を果たす分権化した機関の設置を奨励している。¹³

実際に多くのパイロット自治体が生制度の導入と当時に地域アレンジメントを実施している。具体的には地域委員会と地域フォーラムの二種類が挙げられるが、これらの構成は地方自治体によって異なり、議員や他の公的、民間、ボランティア機関の代表者から構成される場合や、議員のみに制限する場合もある。また役割も同様に単なる諮問、相談機関から、一定の事務処理やその関係予算を委譲されるものまで幅広い。政府の指針では意思決定機能を有するものを地域委員会、諮問機関であるものを地域フォーラムと便宜上定義している。¹⁴

この地域アレンジメントの実施によりバックベンチャーにやりがいのある役割を与えるとともに、住民の参加や外部機関とのパートナーシップを強めることが図られている。また地域計画や地域のリーダーシップを発揮するという点においても議会を補助することが期待されている。しかしパイロット自治体¹⁵の例では、地域アレンジメントは執行機関や政策評価委員会との連携が乏しく、距離をおいて活動しており、このことが懸念のひとつとして指摘されていた。

¹³ 指針 6.11

¹⁴ 指針 6.12 また地域委員会自体は委員会制度の下においても存在した。(指針 6.14)

¹⁵ 第3章第1節

第3章 「リーダーと議員内閣」制度

第1節 はじめに

この制度は国政の内閣制度と同じ概念で考え出された。政権党の実力者であるリーダーを中心に数名のメンバーが内閣を構成し意思決定とその執行管理を行う仕組みである。

この制度は現行委員会制度の下における政策資源委員会や各行政サービス委員会の機能を内閣に集中したものであり、リーダーの指揮の下内閣が日々の政策に関する意思決定、執行機能を担う。

なお 1998 年に政府が政策報告書を提示した際に新しい執行制度の実験的運用を地方自治体に奨励したのを受け、いくつかの地方自治体ではパイロット自治体として内部構造改革を実施したが、全てのパイロット自治体が「リーダーと議員内閣」制度を採用した。その理由としては「直接公選首長と議員内閣」制度及び「直接公選首長とカウンスル・マネージャー」制度に比べて多くの議員が意思決定に携わることができ、またリーダーが残ることは現行の委員会制度に近く最も議員の影響力を留保することができるとともに、委員会制度からの移行が容易である等、議員にとってはこの制度が一番理想的であったからと考えられる。

第2節 内閣の特徴

1 内閣のサイズ

リーダーと内閣制度では、本会議又はリーダーが内閣のサイズを決定するが、その規模は「2000年地方自治法」では首長（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。¹⁶

しかしパイロット自治体の中には25名、16名など大人数で内閣を構成している地方自治体が多く、少人数で内閣を構成する地方自治体はわずかであった。また「副担当」や「サポートメンバー」という制度を設けて（正式な内閣の頭数には入らないが）事実上の内閣のサイズを拡大している例もあった。このような内閣の規模の拡大が行われた理由は、多くの議員に意思決定に関与させることにより議員間での責任の共有を実現し、不満を抱くバックベンチャーの人数を減少させることにあった。

2 内閣構成員の任命

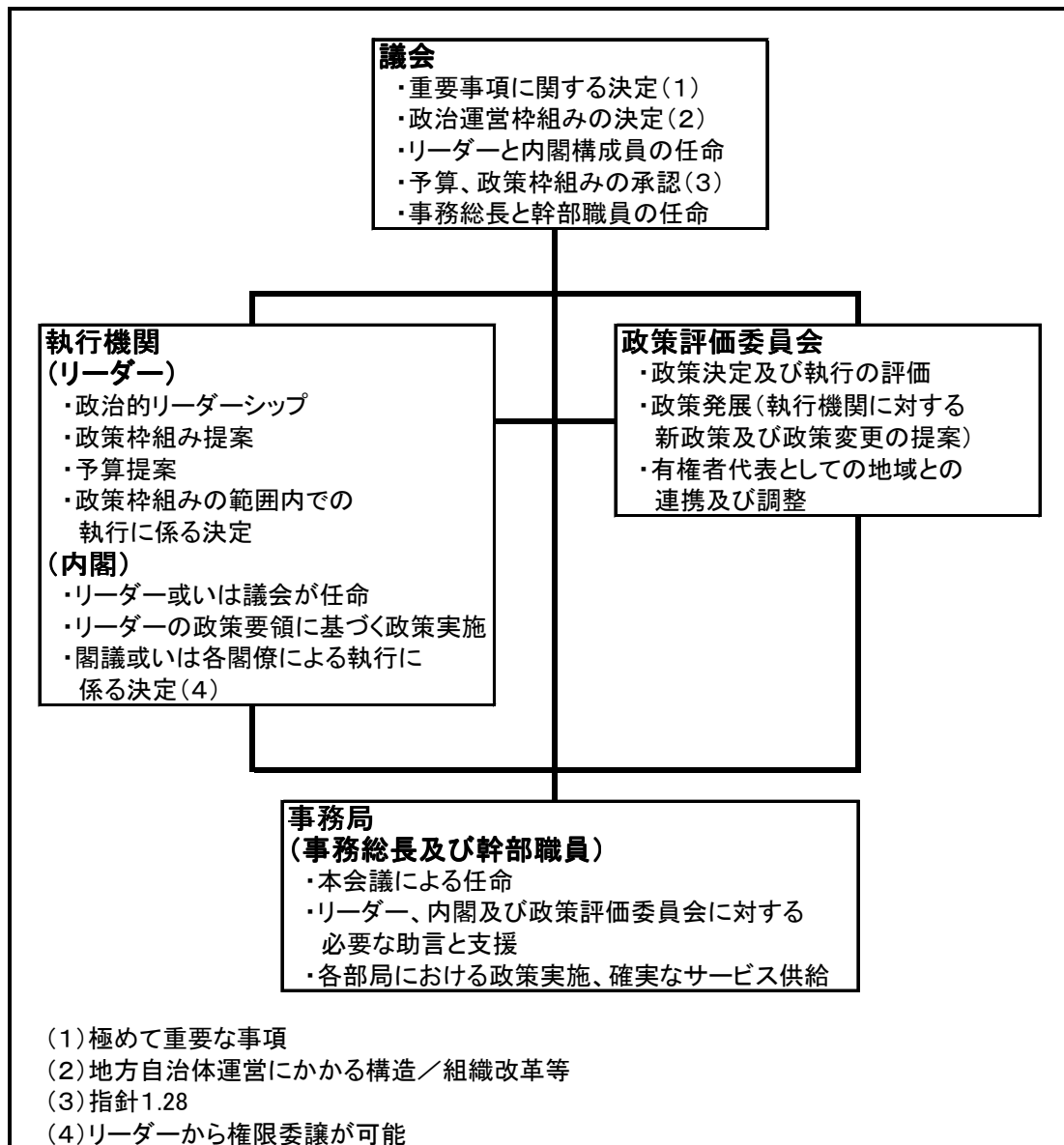
リーダーは本会議において指名され、それ以外の内閣構成員はリーダー或いは議会から

¹⁶ 第11条第3項、指針4.63

任命されることになる。¹⁷

しかしながらパイロット自治体の例を見ると、本会議によるリーダーの指名後、強い指導力をもってリーダーが組閣に望むという例は少なく、議会が内閣構成員の選任も実施しているところが多かった。つまりこれは多くの地方自治体で組閣における影響力の行使が認められない等、リーダーの権限が弱いことを表している。

図3-1-1 「リーダーと議員内閣」制度



3 内閣の構成

内閣構成の際には地方自治体内の政党バランスを考慮する必要はなく、一党単独内閣か

¹⁷ 指針 4.61、4.62

二党以上の連立内閣かは本会議の選択による。¹⁸

実際に 55 のパイロット自治体を調査した結果では、議会の過半数を占める政党がある 40 の自治体のうち約 2/3 が一党のみで内閣を構成し、残りの約 1/3 が複数の政党で内閣を構成していた。

一方残りの 15 のハングオーソリティー（過半数を占める政党がない地方自治体。これらの地方自治体は通常、複数政党間の連立を模索している。）のうち 4 自治体が一党内閣、残りが 2、3 の政党或いは全政党参加の内閣であった。

4 閣議の公開／非公開

「2000 年地方自治法」によれば、意思決定手続きの透明性確保のため閣議は公開で開催されることが望まれるが、公開／非公開は執行機関が決定し¹⁹、非公開で意思決定を行うことも可能である。しかし「Key Decision（重要な決定）」については必ず公開しなければならない。

なお「Key Decision（重要な決定）」とそれに関する「Forward Plan（将来の意思決定計画）」については以下のとおりである。

（1）「Key Decision（重要な決定）」

会議の公開/非公開を決定する際の拠り所となる「Key Decision」とは、政府の指針²⁰では、

- ①地方自治体の予算、サービスに「重大な」影響を与える支出や内部留保に関する事項
 - ②複数の選挙区にまたがり、地域の住民或いは勤労者に重大な影響を与える事項²¹
- であり、このいずれかであれば「Key Decision」に該当し、公開されなければならない。

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

この定義では地方自治体によって解釈の幅が生じる。今後指針の改訂等によりこの定義の具体化が予想されるが、それまでの期間は各地方自治体で規則を作ることになる。この際新制度に求める地方自治体の優先順位が反映されることになる。

例えば意思決定の迅速性、効率性に重点を置く場合は定義を狭く解釈し、非公開で処理する件数を増やすことになる。反対に意思決定の透明性を重んじ、多くの人の意思決定過

¹⁸ 第 24 条

¹⁹ 第 22 条

²⁰ 指針第 7 章

²¹ ルイシャム・ロンドン区が作成した直接公選首長制度に関する協議資料では、

①支出及び留保限度額は本会議が設定。②少なくとも 2 つの選挙区に重大な影響を及ぼす場合である。但し、本会議は 1 つの選挙区のみ該当する場合であっても、学校の閉鎖などはその重要性を勘案して「Key Decision」に含めることができる。

程への参画を望む場合は広く解釈することになる。

(2) 「Forward Plan (将来の意思決定計画)」

「Key Decision」に関係するのが「Forward Plan (将来の意思決定計画)」である。これは意思決定手続きの透明性を高めるために導入され、執行機関は4ヶ月先の意思決定計画やその案件にかかる情報「Forward Plan」を毎月定めた日に公示し、その14日前には政策評価委員会に報告しなければならない。

「Forward Plan」には「Key Decision」が明記されるとともに、その他次の項目が記載される。

- ① 決定時期
- ② 決定責任者の氏名／役職（合議によるものであれば、出席者リスト）
- ③ 参考資料
- ④ 決定の際の利害関係者の関与方法

調査では、55のパイロット自治体のうち約2/3が公開、残り1/3が非公開で内閣を運営しており、単独過半数与党が他の政党と連立内閣を構成している地方自治体では、その殆どが公開した。しかしそれを取り巻く状況は、従来の委員会制度から変わっていないという指摘がある。

その理由としては、殆どの場合各政党が会議前に非公開の党内会議を開いていることが挙げられる。その会議において党内の意思統一はもとより、内閣での議題提示方法をはじめ審議シミュレーションに至るまで様々な党内調整が行われており、強力な単独過半数与党の場合、党内会議で決められた政策案が内閣を素通りするならば、党内会議こそが事実上の意思決定機関となり、それが非公開であればいくら内閣が公開されても意思決定の透明性は図られないと考えられている。

また会議の公開／非公開の判断は各地方自治体の政治的状況や内閣の構成に関連して様々である。一党単独内閣であれば意思疎通が容易で、政党間のコンセンサスを醸成する必要がないため基本的に公開されているが、連立内閣の場合、上記の場合も含め各政党の勢力と戦略が会議の公開/非公開に大きな影響を及ぼす。

5 意思決定方法・権限・責任

「リーダーと議員内閣」制度に限らず新しい執行制度では、地方自治体の規則に特に定めのない限り、執行機関が意思決定権限を持ち²²、各機関の所掌項目は執行機関案を選択する際に本会議が決定する。

本会議、執行機関の所掌事項の基本的な考え方は次のとおりである。²³

²² 13条第2項

²³ 指針第5章他

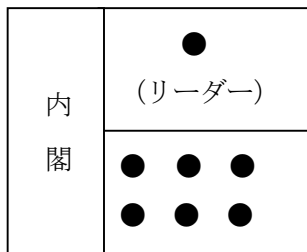
- ① 本会議は予算と政策枠組みを決定する。
- ② 執行機関は（本議会で決定された）予算と政策枠組みを遂行する。
- ③ 許認可や開発規制などは通常執行機関の所掌事務ではない。

「リーダーと議員内閣」制度においてはその意思決定について、リーダーの決定に基づきエグゼクティブ間（リーダーから内閣構成員）やエグゼクティブから事務局への権限委譲が認められている。そのため意思決定として次の5つのタイプがある。

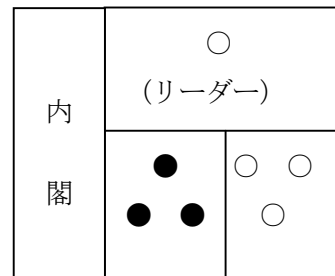
図3-2-2 「リーダーと議員内閣」制度における意思決定類型

(●は意思決定過程参加者)

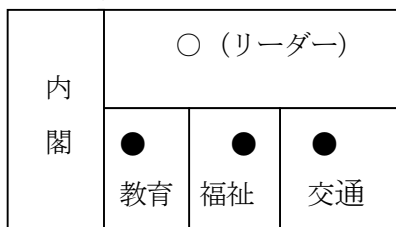
- ① 内閣構成員全員による合議



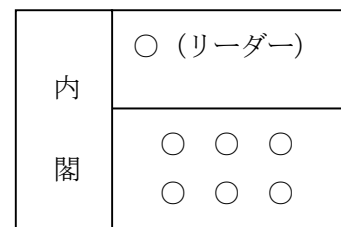
- ② 何名かの内閣構成員による委員会



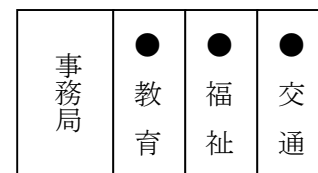
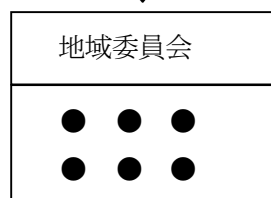
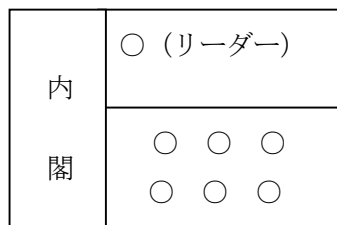
- ③ 内閣構成員個々人
(各担当分野について決定)



- ④ 事務職員への委譲



- ⑤ 地域委員会への委譲



これらに加えて、他の地方自治体と共同で行う意思決定や他の地方自治体への権限委譲も認められている。²⁴

しかしながら上述したとおり、パイロット自治体では共同責任を重視の観点からその大部分が意思決定を共同で実施する等、委員会制度の体質を払拭しきれていなかった。

また殆ど全ての地方自治体が大臣制或いはリードメンバー（担当者）制として個々の内閣構成員に担当分野を割り当てていたが、その役割については地方自治体間で大きな違いがあった。具体的には、最小の権限しか与えられず、自分の担当分野の議題を会議の席で紹介するのみの内閣構成員から、指導性を発揮して担当分野の会議の司会進行や提案を行う内閣構成員までであった。

2002年5月の正式な制度への移行後における、個々の内閣構成員への権限委譲に対する地方自治体の方針も、可能な限り各人に権限を与えることに努めるところや、依然として共同責任を基本として将来的にも個々人への権限委譲を視野に入れないものなど温度差があった。²⁵

6 担当分野の割当

内閣構成員は国政レベルでは、その担当職によって財務大臣、外務大臣などと呼ばれるが、地方自治レベルでの担当分野の割り当てに関する基準は地方自治体間で多様性に富んでいる。

幾つかの地方自治体では制度移行が最小の混乱で済む様、従来の委員会制度に倣って地方自治体の提供する行政サービス（教育、福祉など）を基本として割り当てを行っている。しかしまた同時に一部の地方自治体では、現在懸案となっている広範囲にわたる問題の処理に関する指導的な役割を内閣に求めており、部局横断的に担当分野の割当を実施している。将来的には政府が新制度に期待する地域のリーダーシップの促進を考慮するなど、広い視野からの職務分担の定義づけが行われる模様である。²⁶

現在サービスごとに分野を設定している地方自治体の多くでは、複数の部局に関する問題や地域横断的な広い問題については政策評価機関がその役割を担っている。

7 地域バランス

「民主主義の刷新」の一手段として地域アレンジメントを新制度に盛り込んだパイロッ

²⁴ 指針 6.1

²⁵ I&DeA 調査では、将来意思決定を個々人に委譲する見込みについて、48%のパイロット自治体が反対、24%が賛成、28%が未決定あるいは未回答であった。

²⁶ I&DeA 調査では、2000年10月時点で回答したパイロット自治体中、28%がサービスを基準としており、37%が部局横断的な手法を用いている。22%がサービス基準と横断的手法を併用し、12%がそのような割当を実施していない。

ト自治体が多かったが、地域との連携方法には様々な形が存在した。²⁷例えば、テイクサイド・メトロポリタン・バラ・カウンシル (Tameside Metropolitan Borough Council) では特定の内閣構成員に地域フォーラムや地域委員会との連絡役を与えた一方、バーンズリー・メトロポリタン・バラ・カウンシル (Barnsley Metropolitan Borough Council) やバーネット・バラ・カウンシル(Barnet Borough Council)では地域の関心事が内閣で採り上げられる制度を確立している。しかし以前と同様地域との連携が弱く、従来どおりの執行機関と地域との関係が続いている地方自治体も存在した。

²⁷ 58%の地方自治体が何らかのアレンジを施したと回答している。そのようにして設置された機関（多くは地域委員会という名称である）のうち、55%が意思決定よりも諮問を目的として設立されている。（I&DeA 調査）

第4章 「直接公選首長と議員内閣」制度

第1節 直接公選首長制度のメリット

1 直接公選首長のリーダーシップ

この制度と先に述べた「リーダーと議員内閣」制度との大きな違いは内閣を率いる者すなわち直接公選首長である。直接公選首長は従来の地方自治体で三者によって担われてきた役割、すなわち議長（Chairman/Mayor）の持つ儀式への出席など対外的に地方自治体を代表する役割、日々の行政サービスに対し責任を負う事務方の長である事務総長（Chief Executive）の持つ事務管理の役割、そして意思決定の際に重要な役割を果たしてきたリーダー（Leader）の役割を併せ持つことになり、効率的に地方自治体内の施策を実施するに足る強力な力が与えられる。更に対外的には国内の地方自治体はもとより欧州連合（EU）内の地方自治体等との競争において戦略を練り、先頭に立って地方自治体を引っ張ることも期待される。

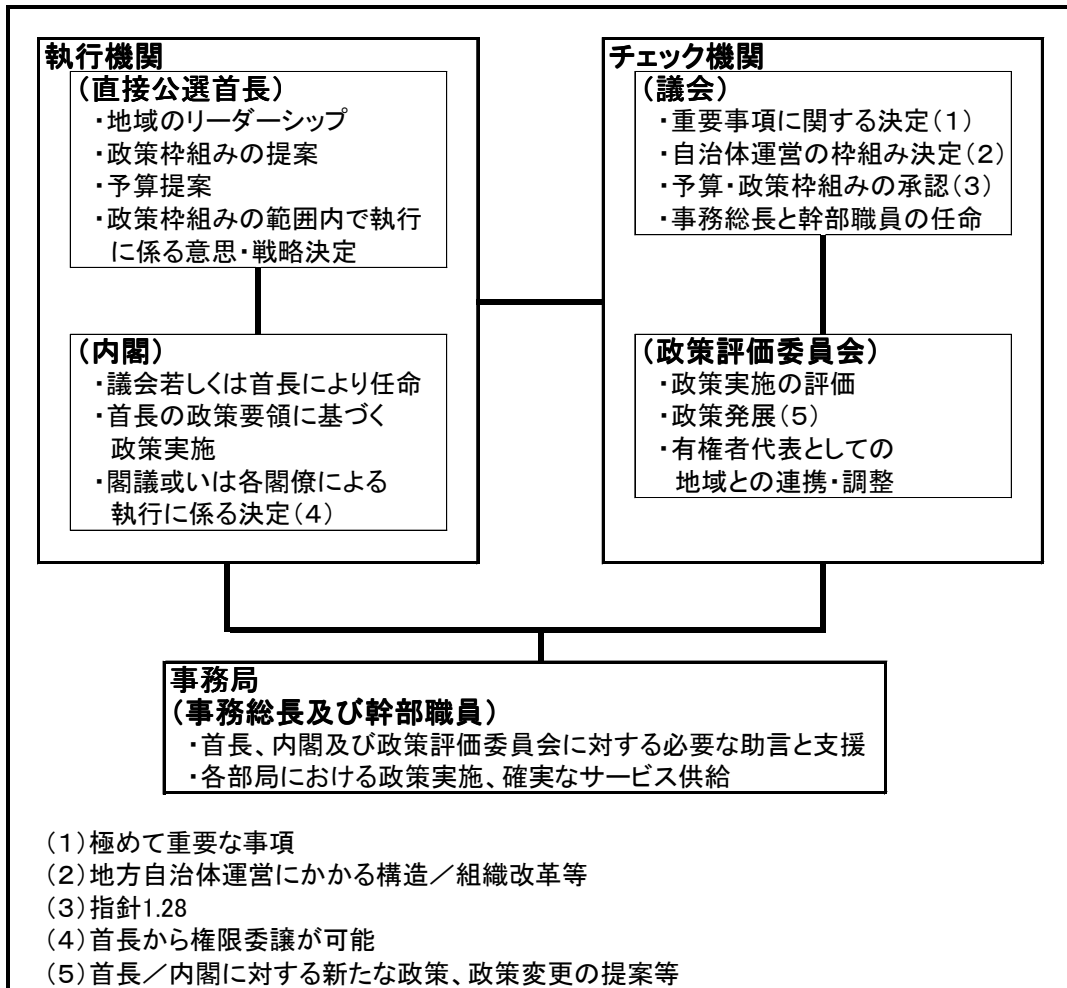
また自選挙区のみ信託を得た議員の互選によって選出されるリーダーに対して、直接公選首長は文字通り地方自治体全域を対象とした選挙によって地域住民から直接選ばれることから、地方自治体全域の住民の支持を得ているという点ではリーダーよりも公選首長の方が明確となる。これにより、直接公選首長は強力なリーダーシップの下に複数の選挙区のニーズを踏まえながら、地方自治体全体のコンセンサ作りが可能であり、自らの政策に基づき自治体全般にわたる施策を推進することができると期待されている。

また従来から英国の各地方自治体は失業や教育問題などそれぞれの問題点を抱えているが、特に従来のリーダーの指導力では解決できないとされる事象が現れてきたことが強力なリーダーシップを発揮する直接公選首長が求められる理由でもある。2001年4月以降にオールドハムをはじめとするイングランド北部の町で発生した人種暴動がその一例であり、これを受けた報告書が10月に発表されたが、報告書は人種間の理解不足がその背景にあるとし、相互理解の促進を怠り、人種によって別々の学校に通わせるなどの政策を実施してきた地方自治体の責任を指摘した。更に調査委員会はこの問題解決のために直接公選首長制度の採用を提案したが当該自治体の議会に拒否されている。²⁸

なお次頁のモデル図に見られるように「リーダーと議員内閣」制度に比べて直接公選首長の権限が強くなり、首長と本会議は対等の関係になり、対立することも多くなるものと考えられる。

²⁸ 2001年12月12日付 The Guardian 紙

図4-1-1 「直接公選首長と議員内閣」制度



2 地域住民の地方自治への関心

英国も日本と同様地方選挙の投票率の低下に悩まされているが、直接公選首長制度はこれに歯止めをかけるものとして期待されている。

住民の立場からするとこれまでは地方自治体運営の最終的な責任者が目に見えず、彼らに対して直接影響力を行使できないことから、候補者自身への関心も薄くなり投票所から足を遠ざける一因になっていた。しかし直接公選首長制度では行政サービスの提供に関して責任の所在が明確になり、首長の施策が不本意なものであった場合、住民は次回の選挙においてその審判を下すことが出来、このことが地方自治への地域住民への関心を高め、地方選挙の投票率の低下防止に繋がるとされている。

また直接公選首長の被選挙資格は政治家である必要がないため、一般市民が首長になる門戸も開かれる。従来は住民が地方の政策に携わることを志した場合、議員になるのが一般的な方法であったが、先に述べた様にいわゆるミニ政党や無所属議員の割合は少ないため、選挙に出るために大政党に所属することが多かった。その場合党の公認候補者リスト

に登載され、そこから党の公認委員会による一種の面接（候補者としての抱負、党の政策に対する意見）や演説のテストなどを経て、委員会から党の候補者として選ばれることになるが、候補者リスト登載の際には党に対する貢献（選挙活動）や選挙区での知名度などが考慮される。このような手続きに対し直接公選首長の場合は政党に左右されることなく単独で立候補することが可能であり、地方政治の裾野が広がるものと考えられる。

第2節 「直接公選首長と議員内閣」制度の特徴

1 内閣のサイズ・担当職務の設定・内閣の政党構成

「リーダーと議員内閣」制度同様、首長は内閣を組織し執行機関としての職務を果たすことになる。内閣のサイズについても「リーダーと議員内閣」制度の場合と同様、「2000年地方自治法」による制限（定数10名以内）を受けるが、その範囲内であれば首長が内閣のサイズを決定する。

組閣は直接公選首長が行い²⁹、議員の中から内閣構成員を任命する。一方担当職務の設定も首長の意思に添った形で行われる。また内閣の党派構成については直接公選首長自身が政党所属か無所属かにも関係するが、地方自治体でのルール・慣行も踏まえて首長の意図が反映されるものと考えられる。

2 副首長

直接公選首長は内閣構成員の中から副首長を選ばなければならない。副首長の任期は通常首長と同じである。直接公選首長が欠けた場合は副首長が首長の職を遂行し、副首長も欠けた場合は内閣全体、或いは内閣構成員がその職を全うする。³⁰

3 閣議の公開／非公開・意思決定方法／責任／権限・地域バランス

会議の公開／非公開に関しては、「2000年地方自治法」により「リーダーと議員内閣」制度と同様、執行機関が決定し、非公開で意思決定を行うことも可能である。

しかし一般的には、直接公選首長が課せられた説明責任及び手続きの透明性を確保する観点から、また無所属の首長の場合には政党間の戦略・駆け引きに影響されることがないため、公開で開催される割合が高くなると考えられる。特に無所属の首長にとってはむしろ公開で行うほうが住民を味方につける戦略を活用することができる。

責任に関しては、直接公選首長が政策の最高責任者として住民に説明責任を負うことから、連帯責任の考え方は「リーダーと議員内閣」制度よりも弱まり、首長による意思決定

²⁹ 第11条、指針4.52

³⁰ 附則第1第1項

が行われるようになると考えられる。権限については、内閣構成員の合議体や内閣構成員個人そして事務職員への権限委譲も「リーダーと議員内閣」制度と同様に認められている。

このように直接公選首長制度下では首長自身による意思決定が増加するため、意思決定手続きへの参画という面ではバックベンチャーの不満は大きくなる。この解消と強大な直接公選首長の権限を監視するために政策評価機関の職務を充実させる必要がある。

また地域バランスに関しては「リーダーと議員内閣」制度と同様の手法が取られるものと思われるが、地方自治体内に特別な対策が必要な地域が存在する場合、リーダーの下では各選挙区との関係もあり思い切った対策を採るのが難しいが、地方自治体全体からの信託を得た直接公選首長は特定の地域に対して思いきった対応をとることも可能であると期待される。

4 外部スタッフ

直接公選首長はそのブレーンとして、公務員以外の人間を相談役、指南役として任命することができる。³¹

英国では今日外部からの非常勤職員の雇用や公務員が民間部門への異動が進んでおり、活力にあふれ、最先端の情報に詳しく経験豊富な政策の専門家の活用は地方自治体に利益をもたらすものと考えられており、地方自治体では外部スタッフの人数を制限するよりも、このシステムをうまく活用したいと考えている。

よって今後各地方自治体は直接公選首長や議員に属する外部スタッフがもたらす恩恵を得ながら、その過度の登用に対しては全体人数の制限や各種チェック機能等を充実させることにより一定の歯止めを設けるものと考えられる。

第3節 直接公選首長制度への懸念

1 強大な権力への監視

直接公選首長制度への反対の大きな理由は「強い首長」、すなわちあまりにも大きな権限が一人に集中することである。このことから直接公選首長制を採用した地方自治体では、その権力濫用の抑止を図る機能的な仕組みを作ることが求められる。

一般に直接公選首長の権限に対するチェック機能は、地方自治体内においては本会議、政策評価機関によって果たされる。根本的な政策的枠組みは議会の承認が必要とされ、日々の意思決定については政策評価委員会によるチェックを受ける。

また直接公選首長選挙も住民からの権力チェック機能として働く。つまり、直接公選首長制度では「誰が」意思決定を行っているかが明確であり、首長の行動が住民の期待と違

³¹附則第1第6項

うならば住民は選挙の場において反対票を投じ、住民の意思を反映することが可能である。

この他にも外部機関、例えば DTLR（交通・自治・地域省）や監査委員会（Audit Commission）がチェック機関の役割を担うこととなる。これらは首長に対し住民の利益に適って行動するよう圧力をかける一方、必要な場合には住民グループの側に立ち首長に對抗することもある。

このようにして強力な直接公選首長の権限を監視するものと期待されているが、日常の意思決定については政策評価委員会がチェックを行うため、政策評価委員会の役割が重要になる。

2 リコール制度

与えられた強力な権限の使用を誤る、問題の多い直接公選首長をリコールするための制度に関しては、「2000年地方自治法」には盛り込まれなかった。また直接公選首長は住民によって直接選ばれているため、議会が首長を辞職させることもできない。

直接公選首長制度推進派は、現行の委員会制度下でも地方自治体が運営に失敗している例は少なからず存在し、直接公選首長制度が「リーダーと議員内閣」制度よりも失敗が多くなるとは言えないこと、複雑かつ多様性に富む社会では首長の権力の強弱は関係なく、リーダーであろうと首長であろうと長となるものが存在する限り地方政治の失敗はありうることだとリコール制度の導入に反論した。また米国における調査でも首長が信任に足らない場合、リコール制度を使うことは多くなく、任期（4年）後の選挙の場で住民が審判を下すことで満足していることを挙げてリコール制度の不存在に対する懸念を否定している。

しかし強力な権限を与えるからには、その濫用や不適切な使用を阻止する十分な手段を講ずる必要があるのは当然である。実際の運用はともかくとして、「即時」に住民の「直接公選首長への不信任を表現する」ことを反映する枠組みを設定し、住民の地方自治に対する関心・関与を高めることを目的としてリコール制度を設けておくべきであるとの意見も根強くある。

第5章 「直接公選首長とカウンスル・マネージャー」制度

第1節 「直接公選首長とカウンスル・マネージャー」制度の特徴

この制度については、シェップウェイ・ディストリクト・カウンスル (Shepway District Council) とストック・オン・トレント・シティ・カウンスル (Stoke-on-Trent City Council) の2つの地方自治体で採用の試みがあり、最終的に2002年5月2日の住民投票の結果、ストック・オン・トレント・シティ・カウンスルで唯一採用されることとなった。³²

1 カウンスル・マネージャー

この制度の特徴は、内閣の代わりにカウンスル・マネージャーが設置されることである。直接公選首長と本会議が政策枠組みに関する提案・決定を実施する一方、カウンスル・マネージャーが日々の政策の実施を担当するという明確な役割分担をその目的としている。

カウンスル・マネージャーは議会によって任命され、本会議の場において罷免することが可能である。³³

直接公選首長はカウンスル・マネージャーに対し広い政治的な指針を与え、この指針を踏まえてカウンスル・マネージャーは日々のサービス提供に係る意思決定や施策を実施する。その他にカウンスル・マネージャーは予算案の策定権限を有する等、地方自治体の運営管理面に携わり従来の事務総長の仕事を兼ねることになる。またカウンスル・マネージャーは職員の任命権³⁴も有する

カウンスル・マネージャーはその担当職務について自身で処理するのは勿論のこと、直接公選首長との共同実施及び他の事務職員や地域委員会等への委譲も可能であるが、いかに職務を実施するかそれを委譲するか否かを決定する際には、直接公選首長からの指示を考慮しなければならない。³⁵直接公選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し、通常その職務を首長に任せるべきではないとされている。³⁶戦略・計画案を議会へ上程するに際

³² シェップウェイはリーダーと内閣制度のパイロット地方自治体であったが、2001年9月に協議の結果を受け、公選首長とカウンスル・マネージャー制度の選択を政府に報告した。しかしながら2002年1月31日に実施された住民投票において公選首長制度案は否決された。この際議会の三大政党は揃って導入反対のキャンペーンを実施した。なお代替案としてリーダーと内閣制度を採用した。

(www.shepway.gov.uk)

³³ 当事務所調査員キャロル・ヒンヴェスト女史(当時)によれば、議会は「事務遂行に最適者」を任命し、首長でなく議会が任命を行う理由のひとつには、首長の「イエスマン」がカウンスル・マネージャーに就任することを防ぎ、強い首長の権限を牽制する意味もある。

³⁴ 政府はカウンスル・マネージャー或いはその代理に事務職員の任命権を与えなければならないとする内規を設置するよう地方自治体に要求する規則を設ける予定である。(指針4.84)

³⁵ 指針4.89

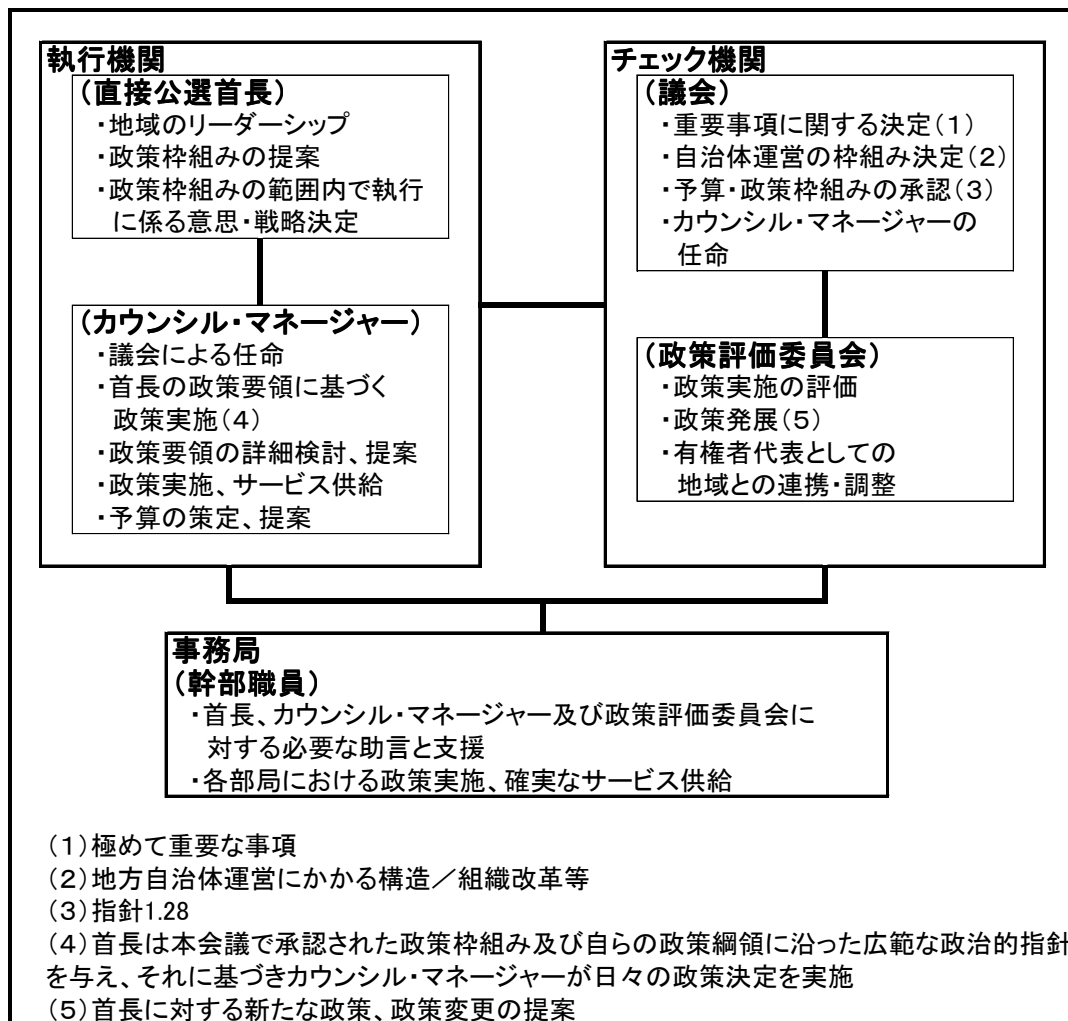
³⁶ 指針4.90

して直接公選首長とカウンスル・マネージャーの意見に対立がある場合には、本会議において双方が異なる見解を述べる事が認められている。³⁷

またカウンスル・マネージャーは政策評価委員会以外の各種議会の会議に出席し、発言することが可能であるが投票権はない。また政策評価委員会へは招かれた場合のみ出席し、発言することが可能である。

一方直接公選首長は政策執行に関し、執行機関への助言を目的とする委員会を設置することが可能であり、その際には政党のバランスを考慮する必要はない。³⁸

図5-1-1 「直接公選首長及びカウンスル・マネージャー」制度



³⁷ シェップウェイで協議の際に用いられた住民への説明用資料「A NEW APPROACH TO LOCAL GOVERNMENT」(www.shepway.gov.uk)より。ここでは戦略・計画案の策定のみは首長からカウンスル・マネージャーへの権限委譲ができないとされている。

³⁸ 第24条