

イギリス地方財政研究ノート(1)

——近代的地方自治と地方制度改革をめぐって——

福 丸 馨 一

はじめに

私のイギリス地方財政研究は1972年夏2ヶ月間のイギリス滞在期間の資料蒐集にもとづくものである。しかし直接にこの分析に着手する以前に、私自身のイギリス地方財政関係の認識対象を整理し直してみようと思う。それは日本におけるイギリス地方財政研究の文献を検討するということになる。加えてイギリスにおける研究上の諸文献の翻訳も必要であろう。

これだけの作業は予備的なものとしても相当な分量であり、長い年月をかけて進めなければならぬ。とは云え一方ではイギリス地方財政の現状分析という魅力的課題が私を惹きつけるのである。この両方を同時に解決することを目標にするため、理論・歴史・現状の総合的分析を何等かの方法で用いてみたい。このため何度でも繰返しの作業をすることとし、この研究ノート(1)では多分に制度的な対象領域の紹介をすること、しかも最も中心的な方法論的課題をも準備ノートとして探索しようと考えている。

なおここで断っておきたいのはイギリス地方財政という外国事情について直接的アプローチは翻訳において可能であるが、日本におけるこの分野での紹介は著しく少いため行政学の分野の研究成果にも依存しなければならないということである。この同じことがイギリスの文献・資料にも該当するのである。

扨私自身のイギリス地方財政研究の既成の認識から、といっても大部分は島恭彦教授の主として『財政学概論』の学習によるものであるが、ごく基本的と思われる問題提起をしてみよう。この総括的なものはイギリス地方行財政の成立過程、近代的地方自治の成立をめぐる諸問題である。

(1) 具体的に19世紀後半の時期にイギリス地方行財政の急速な拡充・展開がみられるが、従ってここに法制上の地方自治の成立・発展をみなければならぬのである。この過程での財政理論はイギリスのみならず資本主義諸国の「近代財政」成立に係る共通の分析課題であることは当然である。その意味で島教授の指摘の如く、19世紀イギリス産業革命期の社会的矛盾と激動を背景において、資本主義的生産関係に固有の基本的矛盾＝階級斗争を近代的地方自治成立の根拠とせざるをえないのである。これは一方で資本対労働の階級関係を基軸とするものでありながら、他方でブルジョワジーの絶対王制に対する市民革命の斗争過程に直接に連結することも事実である。この三大階級の交錯した階級的利害が近代的地方自治にどのように係っているのか。この問題は日本の明治地方自治制度と戦時改革（昭和15年の財政改革）及び戦后地方自治制度を財政理論として解明するとき極めて重要な意味を持つと考えられるからである。

更にまことに常識的なことではあるが、イギリス帝国主義と先の近代的地方自治の整備充実との因果関係を見落すことはできない。一般にイギリスの「福祉国家」の理念がこの前提から切離せないからである。そして戦前の日本の問題に置き換えてみるなら、植民地政策とは裏腹に国内開発や農業問題が軍事優先によりすておかれたことと好対照をなす点が注目されよう。

第二に20世紀におけるイギリス政府部門の役割について、中央政府機能の著しい膨張を「危機論」によって把えることは財政学の理論として当然である。だが公共部門の拡充一般は国家独占資本主義の共通の認識対象であり、日本の戦時財政についても同様であるが、この時「地方自治」はイギリスは日本とどこが異っていたのか、今日のイギリスの地方行政の充実した高水準をイギリス帝国主義の遺産としてのみかたづけたいのか。

否、生活環境整備や社会福祉の面で絶対的貧困が定着し、更に高度成長により一層混乱している日本と、イギリスを比較することは単なる外国事情分析を超える重要さがあるといえる。

最後に「地方自治の財政理論」をイギリスの現状と歴史に即して考察することは、既にのべたことであるが、中央集権化 — 地方自治の危機の視点から対

象領域を定めていくことになる。そこで断片的にすぎる嫌いはあるが、島教授の見解を少々引合いに出しておくことにする。私自身の問題意識を先にのべておけば、地方行財政の拡充＝中央集権化の相互関係において、行政水準の上昇（ナショナル・ミニマム）の諸側面が結局は国家独占資本主義の地方行財政に対する支配従属の貫徹であるという前提で、イギリス地方財政の発展を捉えようということである。

表現を換えてみれば産業革命以降、「自由主義」と地方自治は対立しながら即応し、独占資本主義の矛盾と危機の激化とともに、中央集権化＝国家財政による管理機能の増大という地方自治の抑圧がもたらされる——ということは「近代的な地方自治」の成立・発展のなかでブルジョワ階級の国家権力に対する関係が、本質的に変化したものではなく「地方自治」の歴史的推移のなかで古典的・近代的性格の相剋ということから一層資本主義的革変を促したものである。

「工場立法は当時のあらゆる社会立法の中核となり国家が新たに社会行政や保健行政を進めて行く基盤となった。これらの事業はいままで農村の封建的勢力や個人の慈善事業にまかされていたが、資本主義的な生産関係とそれに固有の矛盾があらわれてくると、政府機関に集中される。」

ここでは成立段階の地方行財政をふくむ国家財政の権力的特徴が別箇に扱われているが、19世紀の政府雇用の形態は圧倒的な軍事部門、地方警察、徴税職員に比重が注目を集めていたし、20世紀における国防関係の増大傾向は近代的行政部門の拡大と併行しているのである。

「地方財政論における中央集権の問題は地域的不均等発展の問題である。中央集権的な財政制度は国民経済の中の最も発展した地域との関係を深めて行く。経済的におくれた地域は行財政的にも後進地帯になっていく……しかし集権的財政機構は地方財政の不均等化を均等化し、おくれた地方財政の基底にある地域経済をも開発し発展させようとする。」

「権力的構成物としての国がまず絶対王制の形であらわれ、その後の危機に対応して拡大強化され、地方公共団体を権力機構の内部にとり入れ再編していく過程が local government の発展過程である。これは資本主義経済の発

展によって促進されたが、権力機構また政治過程独自の発展でもある。-----たしかに資本主義経済は単一の国民経済を形成していく過程で中央集権的国家を形成するが、そのことが必然的に地方自治を解消することになるかどうかは別である。地方政府が中央の権力機構に再編される度合は様々であり地方自治は一国の民主主義の消長によって規定される。』

即ち「上部構造と地域経済との複雑な相互作用」が考察対象であること、地域的不均等発展とその調整が上部構造によっても独自に規整されるという。

次にイギリスの古典的地方自治を封建社会から資本主義への移行期＝絶対王制の下に求められること、都市的地方自治とともに農村にも地方自治があったとされ、集権的権力機構と地方自治体との関係は国によって様々であること、日本の戦前の地主的な地方自治の、上からの末端行政機関としての行政的囲込みとの差違を指摘される。

そしてこの古典的な財政的自治は資本主義経済の発展とともにくずれ、とくに都市は行政団体となる。そこでは都市財産は公共的なものとなり租税が有力な財源となり、名誉職統治に代り専門的官僚機構があらわれる。しかしこの都市自治権の変革（＝制限）は地方自治の衰退ということではなく、古典的財政自治の解体によって民主的な地方自治が新たに発展する。

「都市は人口の流動性が高く、都市住民一般の生活にとって共通の教育、道路交通、上下水道、保健衛生、住宅、消防警察の公共施設の必要が高まる。地方税のにない手となった都市住民層は多様な要求をもち中央政府の代議制度に対応して議会政治や公選制が発展する。』

この近代的地方自治は中央政府からの財政的補助が増えれば地方自治が衰退するとばかり考えられぬ。都市の民主主義＝近代的地方自治に対し、農村は財産所有者の地位低下と呼応し新たに発展する商品生産者や中小所有者が抬頭し地方自治のにない手となる。しかし都市と比べて行政機関の整備の必要は少くおくれて発展したが、資本主義の不均等発展とくに恐慌以後自主財源と財政的自治が失われる。この後退は地方自治の衰退と同一ではないが、農村財源の喪失と中央政府の援助増大に伴い官僚機構が増大していく。

「しかしこの事実をもって、資本主義経済の発展から一般的に地方自治の後退や中央集権の強化を論証できない。むしろ資本主義経済の危機に対応する国家権力の拡大と運動から地方自治や中央集権の動向を理解すべきである。」

「たしかに資本主義の全般的危機とその独占段階への移行とともに、民主主義的権利としての地方自治を制限する傾向があらわれる。しかしそうであればこそ政治経済の中央集権化に対し、地方自治を擁護し拡大しようとする要求や運動もつよまる。これが地方制度改革に何等かの形でとり入れられる。」

「日本の中央集権的官僚制は資本主義経済の発展によって形成されたものではなく、むしろ封建制から帝国主義国家への急速な発達を促進するため、人為的権力的な構成物であった。」

以上私自身の先の問題意識の不明な部分が島教授の基本的見解によって相当に補填されることは明かである。そして経費、租税の財政制度や予算制度をふくむイギリス地方行財政の独自の運動・展開の諸側面の分析を加えなければ、イギリスの近代的地方自治の成立・発展の問題を解明できぬことが示されたと思う。私自身の見解の曖昧さも、19世紀イギリス地方自治の階級的本質と中央集権化の問題も「政治と経済」との調和論を打破る、国民経済の発展と共に成長する国民大衆の民主主義運動をも対象課題に不可欠のものとして加えることで一応整理しておく。

(2) 地方自治の財政理論のノートが長くなったが、イギリスの地方自治に関連する考察ではその階級性の分析が私の問題意識としても重要な課題である。そこで島恭彦、西川清治編『講座地方自治体、現代の地方自治』から西川教授の見解を要約してとりあげ該当する問題領域の整理をしておく。

西川教授によれば近代的地方自治を専らブルジョワ民主主義革命以後の狭義に解釈され、資本主義生産は国内市場の統一＝国民経済の形成により中央集権国家が成立する。17世紀以来のイギリスの民主主義革命と地方行政(救貧事業)が地方自治の端緒であったこと、しかし専門的官僚機構を見出すことはできず財政上の自治を根拠とする。実質的に地方的要求を中央に反映させ治安判事

Justice of Peace が各地の名望家から任命されていた。

この古典的地方自治は産業革命と階級分化の進行が「前期的」であったことから、ブルジョワ民主主義と産業ブルジョワジーの覇権が確立されるにつれて当然変化するものであった。日本では戦前はもちろん戦后についてもこのイギリスの古典的地方自治さえ十分に展開していない面があり、特に近代的地方自治への民主主義的変容を経験しない、地方自治体は国の出先機関であった。この教授の指摘は「地方自治は民主主義の学校である」というのもこのイギリスの古典的地方自治に適當するとのべておられる。

これは元来19世紀アメリカのニューイングランド地方で資本主義の未発達と階級分化が停滞しており、しかもイギリスのような旧土地所有者等の封建的勢力がないこと、南部の奴隷所有者＝プランテーション地主も存在しない、自由な新天地を求める移住者たちの民主的思想という歴史的状況、更に連邦というゆるい中央集権等から「地方分権」＝民主主義が求められたこと、資本主義の発展と階級分化の進行とともに比較のおそくまで牧歌的後進性をとどめながらも、ブルジョワ的中央集権の支配体制に組み込まれていくことになる。

「資本主義の生成とブルジョワ民主主義の展開によって促がされつゝも、資本蓄積と階級分化の未発達により、地域的市場・勢力圏が見られる、……ブルジョワジーが中間階級であり或は独立生産者がなお富みうる……」

このような条件の下で近代的地方自治の原型が生れてきたという西川教授の見解である。即ち18, 19世紀の英米の資本蓄積と階級分化の未発達という条件があり、しかもブルジョワ民主主義の進展がある場合の一定の限界における地方自治であり、資本主義の発達とともに地方自治体をブルジョワジーの支配機構に組み入れていくのである。

扨資本蓄積と階級分化の進展につれて、ブルジョワ的民主化の諸改革が地方制度の面でも表れるようになる(選挙法改正, 救貧法改正, 都市団体法など)が、此は一方では旧所有階級＝保守勢力への妥協の産物でもあり、中央・地方の対立を譲歩し懐柔する性格をもっていた。

「救貧法改正は資本にとっては地方行政の合理化・近代化であり、行政単位

を教区や村の15,000から新たに600の救貧区を新設することになった。」

そしてこの救貧法改悪の実態は労働者階級にとっては救貧事業の打切りと牢獄のような強制収容所を意味したが、この経費節約は1832年7,000,000ポンドから1840年4,500,000ポンドとなり、所有階級の税負担を軽減したこととなり、且つ院内救助を忌避する労働者を低賃銀で工場に追い込むことになる。選挙法については云うまでもなくホイッグ党の自由主義的性格よりも、貴族、地主の階級性から産業ブルジョワジーを労働者階級との同盟に迫りやることの危機に対応するものであった。

都市団体法はイギリスの都市を近代的な地方団体にしたものであり、都市ブルジョワジーの抬頭に応えた民主的地方制度化の第一歩であるが、同時に都市の警察行政の整備を求めたことも労働者抑圧の企図を示している。

その後における資本主義の発展は地方行政の急速な拡大と、これを賄う地方税(レート) Rates の増加で、中央政府＝ブルジョワジーに対し地方政府＝地主の階級的利害対立が図式化される。

「英国の地方自治は何か特別に民主的なもののよう云われるが、ブルジョワジーの全国的支配体制の一環であり、(地主に対する)譲歩で地方を買収・懐柔したものである。」

そして地方農村をふくむブルジョワ的階級分化がすみ、当然地方行政機関の「近代化・民主化」＝イギリス的地方自治＝近代的中央集権が完成していくのである。

以上主として西川教授の説く所をまとめると、近代的な地方自治は資本による国内市場の統一に対応するブルジョワ民主主義国家の成立過程の産物であるが旧特権、地主階層との対立、妥協の裡に「地方自治」の強固な体制をつくるものであった。更に歴史的には古典的地方自治の伝統を土壌とする「民主主義」の進展をも連鎖的に把えることができる。しかもこの近代的な地方自治の階級の本質も明白である。

この面では米国は「資本主義が後進的でありながら、少くとも北部では(旧所有者がいなかった)より一義的な民主的地方自治が可能であった。しかし南

部の保守的プランテーション地主の支配があり、連邦というゆるい中央集権は北部産業ブルジョワジーとの妥協の産物であり、南部を中心とする州権主義が広大なフロンティアの存在で、比較のおそくまで地方的分立が可能であった。

この西川教授の論旨から米国の地方分権の特徴を伺うことが容易であり、財政的自治は中央集権の危険は少いが制度上の後進性も見落せないのである。又戦前の日本については稿をあらためて検討すべきと考えるが、封建的支配関係を温存利用しブルジョワ民主主義の展開を押し殺し、上から資本主義の発展を促進することで国の出先機関となり、伝命制の知事以下天皇の代官支配であり、行政区劃すら70,000以上の市町村を15,000に町村合併で囲い込み、この「行政村」が中央集権的官僚機構の末端として徴税徴兵や義務教育などの国家的事務の下請けを行ったのである。

即ち英米の「地方」から中央へという、本質的にはおくれた階級的妥協の限界がありながらも、中央の政策決定に干渉する図式は日本では徹底的に抑圧され、「民主的中央集権」の芽をつみ殺しながらおくれた生産関係と封建的諸関係を利用し温存し、この矛盾を村落「共同体」内部に解消させ、第二次大戦後にまで古典的地方自治の課題（市町村財政の独立税源をという）を残していくのである。近代的地方税の唯一の税源（レート）さえシャープ改革を待たねばならず、住民の重課税（人頭税も）、各種税外負担、賦役労働を余儀なくされる財政危機の制度的確立が明治地方自治制度であった。

もちろん大正デモクラシーにみられる地方自治運動はこの絶対主義的地方制度を打破る全国的斗争を展開させたのであるが、急速な独占資本の発展＝帝国主義の支配の前に治安維持法その他の軍事、警察的規制が敗戦までつづくのである。

(3) 西川教授の18, 19世紀イギリスの古典的地方自治から近代的地方自治への発展は当に「ブルジョワ的自治」であった。その「自由主義」国家の中央集権は権力行政の全面的支配と共に、最低限の体制維持の行政と個別資本の手にあまる公営・国営事業を担当していく。「資本主義の発展と生産の社会的拡大は、地

方団体が一応実施する意味での地方行財政の広域性・全国性を高め、ここからも国の統制・干渉がふえる』

これは地方経費例えば伝染病の発生について広域処理が必要であり、当初関係自治体の協議はやがて国家行政の関与を必要とする。幹線道路、水道、教育も同様である。歳入面では地方税＝救貧税の改正教区課税(1836年)でも15,000団体でバラバラであった。更に資本主義の発展とともに増大する地方行政はバリッシュ行政区を超える広域団体処理と、それらの事業のための財源が個々の団体(カウンティ、バラ、デイストリクト)で課徴されたが、1862年の改革で地方課税全体の70%を占めた救貧税の評価基準が全国640の行政区域に統合して査定することになる。

「資本主義の発展は地方行財政の広域性と、全国性(画一的行政も)をもたらし、この基準や管理運営機構につき、国庫補助金と並んで立法、行政上の統制が増加する』

しかも「地方自治の民主化」は労働者大衆の斗いに有利な条件が生れ、他方で地方所有階級の中央政府への抵抗に対して、「中央集権」は弾圧、妥協のなかで発展していく。又さきの近代的地方行政の拡大が地方自治体を出先機関化していくことを併行する。

「ナショナル・ミニマムは決して文字通り国民または地方住民の見地からの必要最低限の行政水準ではなく総資本を代表する国家の見地からである』

「それが民生的経費になればなるほど最低水準におし下げられ、おくれた地方の自治は保守的支配層を介して労働者は抵抗するが、これは結局は一そう低い行政水準を受入れる根拠となる』

このほか以上の近代的中央集権化に係って19世紀のイギリスでは1888年の地方自治法の制定が、階級分化と諸矛盾の進展(独占資本の成立)に対応するため、地方制度の雑然たる集合体を近代化し合理化することとなり中央集権が完成する。

以上の問題を島教授は『現代の国家と財政の理論』のなかで次のように論及されている。一つは「地方行政の高度化」として既に西川教授の同じ見解が示

され、地方行政機構の拡大はやがて中央集権制の前提とならざるをえないこと、とくに産業革命の矛盾と動乱＝都市の発展による都市行政の拡大で政府の干渉を引出さないわけにいなかった。そしてこの増大する都市行政は高度の行政技術や財政力を必要とし、大都市の自己財源と財政力の弱い地方都市や農村との不均等に対し、財政的援助＝中央財政の拡大および財政調整機能の制度が呼び出されてくる。

第二に「もともと中央地方を通じて官僚機構は軍事警察機構を中核とする権力支配の道具である」これが権力支配の要求にそう中央集権であるが、更に権力的支配関係は行政関係にも作用する集中・独占の法則が働く。

即ち大都市やこれをふくむ上級の行政団体は金融機関の集中独占と密接な関係をもち、強力な財源をもつことになる。しかし経済力や財政力の不均等発展で、貧弱な財政力の行政団体は上級団体に財政的行政的に従属し「その行政機能の一部を上級団体にとりあげられるか、行財政管理の下で自治機能を失い、中小団体相互に合併させられる。」(行政の集中化傾向)

第三に財政力をふくむ地域的不均等の増大は「地方行政を全国的な矛盾と対立とに対応するため、中央の権力機関と結びつけながらナショナル・ミニマムを確保し均等化し画一化しようとする。この画一化傾向はその過程でつぎつぎに新たな矛盾を生み地方行政の中央集権化をおしすすめる」ことになる(国庫補助金、財政調整)。即ち資本主義の発展は行政の高度化、集中化、画一化を通じて、地方財源による地方行政をまかなう古典的地方自治はいよいよ崩壊していく。

このようにイギリスの自由主義の下での中央集権が形成される過程を解明できたと思うが、最後に独占資本主義の下では「中央集権と地方自治」の関係はどうなっていったのか、この問題はこの論稿のなかで種々に検討することになるが、茲では西川教授の所説のみを要約してみよう。

イギリス地方財政史に即して云えば20世紀初頭から国庫補助金制度の発達が見られるが、地方財政力と行政需要の不均衡の激化、種々の地方行政の国家的重要性から広域地方団体への行政移管と中央統制がすすむことになる。地方自

治の建前は今世紀とくに1930年代に入り著しくそこなわれる。

具体的に中等教育への国家統制，教育行政の広域移管など，中央集権化は民間飛行場，幹線道路，病院，公共扶助。道路，ガス，電力等の特殊団体への移管など種々の中央集権化が生じてくる。1929年の block grant，1948年平衡交付金制度と地方自治法は，「住宅建設及び地方自治省」の権能が増大してくる。地方税改革としては1925年に全国的評価法の画一化，地方税の整理統合，課税区域の改正等。即ち従来の救貧区課税の混乱を整理し，道路衛生等，より広域的行政も地方税制の不統一がはなはだしくなっていた。そして rural district と urban district とに課税区域を改正し従来の救貧区課税を廃止する（日本の郡部，都市部の区分に相当し，更に borough county 政令都市に課税権を与える。）これで全国15,000の課税区域が1,807に激減する。又地方税の総合統一を原則とした。

このように地方自治の伝統の根強いイギリスにおいて地域的不均等の合理化で税負担の全国的公平やナショナルミニマムの行政水準を求めることになる。

1929年改革は深刻化する不況のなかでの国庫補助金の整理統合であり，地方税の大幅減免税（農業用土地は全免），工業用4分の1減税が実施されたが，財政力格差の是正の反面，地方税負担の不公平が増大することになる。しかし財政力の不均等に対する比例的補助金は，行政需要と財政力のアンバランスを調整するよりも却って助長することにもなり（富裕団体など自己負担財源が豊富であり，貧困団体は補助対象とならない），国の地方財政調整交付金として登場してきたものである。1948年平衡交付金制度は第二次大戦後の産物であるが，わが国も1950年シャウプ勧告にもとづいて実施された。

更に国家独占資本主義段階の地方自治について西川教授は要約すれば次の如く論及される。まず国と地方の財源・税源の再配分は事務の配分関係と関連してとりあげなければならない。国の財源供与で地方財源が増強されても国の要求する行政事務をより多く分担させられることで自治権は一層剝奪されてしまうことになる。これは米国のニューディール政策以降，連邦および州の権能・事業が拡大するが，地方政府自身の財政負担を新設する失業対策，公共事業が増

加している。

イギリスにおいては「地方自治の崩壊」は地方行政の政府移管の形で、或は地方団体の合併が強制されることになる(1848年国民扶助法, 1947年国民保険法)。この広域行政や国有化政策と並ぶ戦后イギリス労働党内閣の政策であるが地方保守勢力の反対で実現を阻まれたことがある。これを日本の町村合併が約10,000の町村を3分の1に一挙に減らしたことと比較されるだろう。即ち日本では農村の保守勢力が中央集権的支配に従属するという、明治地方自治制度以降の「草の根保守主義」が利用されている。否今日までも革新勢力自体が地域開発に即応する広域行政を肯定するとか、市町村自治の種々の剝奪にも無関心であるなどの傾向がみられるのと好対照である。

国家独占資本主義の広域支配は戦時中に組織された、直線的中央集権である。これをイギリスの戦時、戦后地方財政についても日本と同様に確認できるのである。1938/39年度地方歳入で19,000万ポンドの交付金が1940/41年度に倍増し、地方税は23,000万ポンドにとどまった。もちろんこの歳入増加は地方行財政需要の増加に対応するもので軍事的行政目的からのものに支出された。戦后1950/51年度は約3億ポンドの地方税と同額の交付金であり、1960年代初頭では10億ポンドの地方歳出となり地方税は依然として3億ポンドにとどまっている。この財源的中央集権と地方行財政の量的拡充は、国と地方の行財政関係=中央集権と地方自治の問題を把える場合、必ずしも一方的な規定を適用できないのであるが、戦時・戦後の資本主義の危機から考えれば、民主主義=地方自治の危機を表している。

従って国の直接的統制であれ、地方行政の国有化又はより広域的な特殊団体への移管であれ、逆に国から地方への移譲であれ(下請けと地方負担増大という)、中央集権の貫徹であろう。一方戦后日本の地方自治をイギリスと対比する議論は、本稿ではつくしえないが、「民主化」政策の反動と地主的自治の崩壊に対する、広域中央集権がより独占的な合理化を「地方自治の拡充」と引換えに組織し、とくに国と地方の事務再配分をそのまゝにして地方交付税制度への改悪をテコとして、地方財政計画の全面的支配を完成させている。もちろん、

1960年代、1970年代と日本資本主義の内外高蓄積政策の矛盾と危機の進展により、地方自治の確立を求める全国的運動が未曾有の発展をとげており、自治体の民主的改革が一層広汎な統一戦線として展開している。

又イギリス自体が、私の渡英滞在中に地方制度改革が大きく取上げられ最近実施段階に入ったが、この危機的背景とイギリス地方自治の課題の解明を私はこの論稿の中心目標としている。

(4) イギリス地方財政問題を、古典的地方自治のブルジョワ民主主義の発展としての、近代的地方自治の展開過程で位置づけることで考察をすすめてきた。それは19世紀自由主義段階のイギリス地方自治の階級的性格をふくめ、必ずブルジョワ専制(=中央集権化)の確立をめざすものであった。もとより旧所有階級との対抗、妥協の種々の曲折のなかで、労働者階級をふくめて民主的諸権利を自覚させ人民大衆の地域的要求をも組入れさせながら、全体として一定の民主主義的地方自治の発展を生み出してきたものである。

しかしこの一方の発展としてイギリス帝国の国内外の独占的支配は、生産力の「社会化」に伴う矛盾を一層拡大し、結局は地方行財政の中央集権を整備拡充させ「危機のなかの地方自治」を今日迎えることになっている。

この一層具体的なイギリス地方財政問題の検討を始めるに当たり、私はより正確にイギリス地方財政史の梗概を把握しておく必要を覚えている。この対象領域では数少ない文献を詳細に参考に取り入れなければならないが、むしろわが国における行政学の研究分野について、イギリス地方行政の研究成果を相当に借用してみたい。この意味でロンドン大学のジェニングス、ロブソン両教授の著名な業績を若干検討することとする。そして日本における数少ない研究として後藤一郎『イギリス地方自治制度論』(昭和46年、敬文堂)を先ず、地方財政史に関連する部分、および現在のイギリス地方行政制度の特徴について、要約することから始めたい。

後藤教授の「はしがき」によれば、現行地方自治制度の歴史的背景やその伝統的特質、現行制度の内容、現代イギリス地方自治制度の危機的状况や解決を

迫られている諸問題、最近における地方自治再編成の動向を分析したということである。これは私のイギリス地方財政研究にとっても不可欠の地方制度の概要を把握することになり、后篇さまざまなイギリス地方財政分析にとっても甚だ便利だと思われるので、関係部分を全部メモ要領で再録することにしよう。

「イギリスにおける近代的地方自治制度の形成とその特質」＝前篇の第一章は歴史的背景ということで、1832年以前の地方自治、19世紀の近代的地方自治の形成、20世紀の発展とに区分されている。

後藤教授はこの序説のなかで、「地方自治の母国」の伝統にかゝらず近代的地方自治の成熟は19世紀産業革命と1832年以後の政治的デモクラシーが契機であるとし、the Poor Law Act of 1834 が近代的地方自治に本質的な中央統制の主要原則を、the Municipal Corporation Act of 1835 は同じく不可欠な選挙された市会による地方自治制を都市 boroughs において確立したとのべられる。更に the Local Government Act of 1888 は1835年以後発展した都市自治の諸原則を県 county の領域に適用したこと、および1894年地方自治法をふくめ近代的地方自治制度が完成されていく。

ここで既にのべた島教授の所説を思い比べてみると産業革命確立期と以降の「社会的矛盾と動揺」に対応して、自由主義最盛期の種々の国の干入としての近代化（＝統制）が制度化されていることが分る。

後藤教授の20世紀における地方自治制度の変化は、行政的中央集権の動向はここ30・40年来の顕著なもので、地方団体は次第に中央政府の機関化していると指摘される。そして地方自治制度が「20世紀に入ってから現代社会の変化に対応した改革をなしとげていない」＝科学や産業の発達にかゝらず、地方自治制の根本的改革がなされず、地方自治の現代的機能の低下を生み出しているという見解であり、この理由により中央集権化に拍車をかけているとされる。

この後半の問題認識は経済学の方法からすれば必ずしも肯定できない面もあるが、即ち資本主義経済の発展という矛盾と危機の観点が抜け落ちており、現代地方自治の能率低下に対し中央集権の合理性さえも容認されるかのように見えるのである。この行政学と財政学との重要な喰い違いに注目しながら後藤教

授の所説を要約し検討していく。

教授の云う現代国家の諸条件に対応した根本的改革を実施しないために、イギリスの地方自治制度は現代行政の要求に沿って十分に機能しなくなっていること、これがロブソンの *Local Government in Crisis* であるのか、現代地方自治の危機の理論は学問領域を超えて解決されなければならぬことになる。しかしここで教授の云う「地方自治制度の再編成」が現代民主政治の行政的要求なのか、国家独占資本主義の地方行財政の合理化であるのかの区別は、地方制度論一般の問題ではなく、既に西川教授によって相当に明かにされた、近代的地方自治の階級関係およびイギリス帝国主義の矛盾と危機に係って分析されべき課題である。

そこで1832年以前のことから始めるとして「ノルマン征服以前にまで遡る歴史をもつところの、恐らくは地方自治単位の最古のものである教区（パリッシュ）は依然として今日も農村的地方政治のための基礎的単位である。われわれの都市 city and borough の多くは数百年間も団体的同一性を有してきたものである。また県（カウンティ）はその起源をサクソン時代に有しており、その区域はヘンリー八世の時代以来ほとんど変化をとげていないのである」（H, Robberts）といわれ、「イギリスにおいては地方的問題の行政はほとんどこの国の歴史の最初から地方住民の機能であった」（G, Harris）とまで地方自治制度の伝統を誇ることになる。

1830年代までの歴史のなかでイギリスの地方行政上、注目すべき点をあげてみるとノルマン征服以降の都市自治の発達であり、カウンティと対等の地位におかれ Sheriff 県令を自治的に選ぶ権利が与えられている。そして1360年治安判事 Justice of Peace の創設と県令の廃止であり、当初無給の名誉職として国王により任命されたが、その後職務権限の増大とともに地方行政上の重要な役割を分担し「地主的自治」へと変貌していく。1601年エリザベス女王の救貧法はパリッシュを地方団体として承認し自治行政の原初的形態があたえられる。

しかしイギリス地方行政の近代的確立過程は1830年代以降であり、その最初

のものは1834年改正救貧法であった。即ちマルサスの改革思想の根拠ともなったスピームランド法の主に南部農業労働者の救済のための賃金補助が地方地主の地方税負担を増加させていたことがあげられる。そして先に西川教授の所説に明かな救貧行政の全国的統制と救貧区連合による広域処理の開始である。特に中央救貧局の機能創設が注目され、「イギリスにおいて、最初に統一された権力をもつ合理的な同じような大きさの地方行政単位の創設」を意味したものである。

つづいて1835年都市団体法の成立背景は、新興中産階級の旧特権支配への抵抗であり、「イギリスにおける都市や村の発達、地方的法律の統一性を推進したのではなく、その多様性を推進していた。」したがって都市の組織のごときは、その時に非常に異った条件の下で獲得された法人格賦与の特許状 Royal Charter（ノルマン征服王以来君主が封建諸侯に対抗して都市権力の地位の独立を認めた）に従ってそれぞれ異っており、1833年当時において同じ形式の二つの都市団体を発見することさえ困難であった。1835年王命調査委員会はイングランド及びウエルズの大小 285都市の調査報告を行い市政改革の必要を説いている。この報告を基礎として都市団体法が成立することになる（the Municipal Corporation Act of 1835）。これによりまず団体都市の住民自治の原則が制度化され、地区住民の選挙により組織され地方的共同体法人としての市会の規定が明確となった。選挙権は制限されてはいたが「納税者」全員とされ、32年選挙法よりも民主化され、会計検査が義務づけられた（治安判事の一般行政からの分離も。）

このあと数々の地方制度改革のなかで1848年の公共保健法の成立は、当時のイギリスのコレラ・伝染病対策として中央保健局と地方保健局を設定することとなり、都市団体自身が中央統制に従う地方衛生官庁となり、都市以外では下水道、給水、街路管理その他の任務を分担する新しい官庁の出現であった。ついで1868年には地方保健局について救貧区連合の都市的部分をurban sanitary district と残りの村部を rural sanitary district に区分された。

公共保健法について教育制度改革は1870年 the Elementary Education

Act の制定で、過去長い間一般教育が宗教団体に委任されていたのを改め、教育行政の中央統制が始まり1902年までには行政責任を地方議会に統一することになった。しかし救貧、保健、初等教育の公共事務が特別庁 *ad hoc authority* 設置による地方行政の制度上の複雑さを促進し、とくに都市以外では、1888年の County Council (県会と訳すが県庁と県議会の両方にまたがる) の選挙による設置まで自治的地方政庁は存在しなかった。そして1880年頃までのイギリス (イングランド、ウェルズ) の地方行政機関は混乱の極みであり、リバプール Liverpool のように50万人の都市から、シャフツベリー Shaftesbury の数百人の人口まで。このような情勢の下で県会および特別市会 County and County Borough Councils の設立を規定する地方自治法 the Local Government Act of 1888が出され、地方制度の統一と単純化がはじまる。

(5) 以上の19世紀の地方制度の改革をみると、「地方自治」の中味の問題が先の島，西川両教授の所説を一層明かにしているように思う。そして近代的行政が中央統制の目的で自由主義＝地方自治に介入してくる姿と、さらに産業社会の発展に対応すべき「民主的地方自治」が中央集権的改革と平行して進んでいることも。そして1888年の大改革が、実は漸くブルジョワ的＝「民主的」地方行政の全国的統一であったこと、即ち「治安判事」による地方行政機能が、民選の地方機関にようやく完全にゆだねられることになったのである。この場合人口5万人以上の都市について県政管轄から除外し特別市 (カウンティバラ) とした。

この統一化は1894年 rural district council (村部郡会と訳しているが、従来の救貧区連合の機能を選挙でえらばれた人々が分担し、衛生、公道の機能も) と urban district council の設置により更に合理化される。即ち農村的地区のパリッシュに自治権を拡張したこと、従来の衛生行政官庁としての救貧管理局 (農村部) 又は市会或は地方保健局 (都市部) の役割が先の二つの機関に統一される。つづいて1894年村部郡会ではパリシシュの地方議会としての制度を人口300人以上につき義務づける。

「1834年以来開始された19世紀におけるイギリス地方自治制度の近代化過程は、City of London を除くと地方行政の全範囲は人民の選挙により選ばれた機関の管理するところになった。」

このため混雑していた地方自治制度は19世紀末までに整理され民主的選挙による諸地方議会に統一され、特別機関は学校委員会と救貧管理局（都市的領域の）のみとなる。20世紀に入ってこの教育行政も1902年教育法は一般地方団体＝地方的教育政庁に移され、初等教育については市部郡会、都市又は、特別市、県が責任をおうこと（高等教育は県と特別市）となり、the Board of Education の統制の下に教育委員会を組織することとなった。

なお1929年地方自治法は救貧行政庁＝救貧管理局、救貧区連合の廃止とこの県および特別市への移管をすゝめた。

そこで現行イギリス地方自治制度の概要の歴史的経過は既にのべたと思われるが、なお若干の具体的特徴を付加しておこう。ここでイギリスと呼ぶときイングランドおよびウエルズに関する考述であり、スコットランド及び北アイルランドは又別箇の制度上の差違があること、この前提で云えば「イングランド及びウエルズでは」county, county borough, 県は non county borough, urban district, rural district, そして parish に区分される（county は地図の上の名称とは多少異なる1888年以來の行政県である。）

county - borough はこれも1888年以來のもので行政県と同列の行政単位であるが、カウンティの下級行政機関としての普通市との相違は1926、45年に人口75,000人～10万人という基準が設けられたことで、この普通市の昇格によって特別市となるが、しかしこの区分はかなり混乱しており人口3万人程度のカンタベリー特別市もある。

普通市は county district の重要な区域であり、人口も約 1,000 人から18万人までである（この若干のものが city の称号をもつ、なお普通市は国王の特許状により認可される。）

市部郡は1894年創設の「通常、スモールタウンか、都市的集団か、あるいは大都市の郊外区域を含んで、その外縁に農村的地域を有し、普通市とまでゆ

かぬ」人口 200人から20万人以上まで。

以上の団体数はイングランド、ウェルズで60の行政県、83の特別市、319の普通市、564の市部郡、473の村部郡である。そして村部郡の行政区域のなかに rural parish が11,000以上もある。そして首都ロンドンの特別行政区域があるが1963年改正前はロンドン行政県という1888年地方自治法の一般地方行政単位であった。しかしこの行政県は旧市 the city of London と28の首都市区 metropolitan borough がいずれも独立の市自治体であったので、実質は一大都市連合であった。人口約400万人のこの行政区域は greater London の人口約800万人とは異なる（これは首都警察地区と概ね一致）。63年改正で greater London council と London Borough Councils（ロンドン市区会）およびシティに分けられる。

次にこれら地方議会（＝地方政庁）の組織、機能についてみると、最末端のパリッシュが総会および教区会によって組織され、議長および村部郡会えの議員が代表公法人機関となっている。この総会 parish meeting は年会のほか直接地区有権者の要求でも開催されること、又一定の課税承認権さえあることは注目される。しかしパリッシュカウンスルは直接住民の選挙で選出され、公共保健、道路、教育などの行政を一部分担している。なお市部区の教区は行政権能を有していない。

日本の町・村に該当する郡会（市部・郡部）は行政上は主に保健行政のために機能しているのが特徴であるが道路、住宅、給水、課税等の行政も分担する。

カウンティバラ（ノンカウティバラ）は市議会議員より構成される市法人で Mayor, Aldermen, Councillors からなり、市長は市議長となるのも当然である。ここで郡会も同じだが各種委員会の役割が注目され、市会の主な仕事を分担するが非市会議員からも専門家が一定の範囲で加えられるが、起債課税権はあたえられない。その他市会も都市的衛生官庁としての職能を有し給水事業、下水道、住宅、清掃、地区教育庁などの行政がある。

特別市はこのほかカウンティと全く同じ権能を有し、住宅、教育、公的扶助福祉、道路などのほか市警察の統制をも行う。

行政県は特別市と同様に考えていいと思う。大ロンドン関係は省く。

(6) さて後藤教授のイギリス地方制度の紹介はまだ十分ではないが、歴史と現状の最少限度の分析をふまえて、更に最近の動向についてもふれておかねばならない。この一層くわしい検討は後の機会にゆずり、教授自身の云われるイギリス地方自治の特質について、そして「地方自治の危機」の把え方、さらに1966年、地方制度改革問題について、今少し概要をのべておくことにする。

後藤氏の見解は人民自治 *Bürgerliche Selbstverwaltung* の伝統を指摘するが、「国の地方的事務を住民自身が処理する」という意味がもう一つ不明である。なるほど伝統的地方分権とその民主的選出への推移は分るが、教授自身も説く救貧法改正以降の中央統制の拡大傾向が一方では近代化の重要な尺度である。「地方団体に対し非権力的立法的監督が行われたにすぎぬ」と云い最近の行政的統制の増大にもかかわらず地方自治は依然として強力であると。そして最近の急速な行政上の国家統制の発展は伝統とは逆行するが、保健省、「住宅および地方自治省」はたとえば内務省とは完全に分離されていると。

しかし何よりもイギリスにおいては「地方団体における執行権」が常に「住民から選挙された地方議会に与えられ」、市長や県会議長というリーダーが存在するが、これは日本ほかの行政首長とは異っている。云い換えれば人口 300人以下の教区を除いて「地方議会」が執行部なのであり(300人以下も教区会に代る教区総会が)、執行権が合議体としての地方議会にあるということである。もとより地方議会は議決、立法機関であり且つ執行、行政機関でもある。この立法、行政の両面にわたる人民自治の制度的特徴は、地方議会の議員数が比較的に多いことも「能率よりも住民の参加」を重視しているからである。たゞし市会は市長を県会は議長を選ぶが、この「首長」は地方議会を主宰するが、彼等は何等の執行的権限を有さないことも特徴である(「偉大なる威厳と儀礼的代表」である。)このため地方議会の仕事の量は尨大なものとなり、毎月の集会ですべての委員会の議事録を可決承認する報告承認機関となりつゝあることも、委員会の行政統制権限を議会が支配していく理念を示している。

ここから或はイギリスの「地方自治の危機」を把える一つの根拠があるのかも知れない。即ち「地方議会万能」と少数の専門的スタッフ（非選出議員が3分の1以下の各委員会構成）による地方行政の政策立案が、「名誉職議員による地方行政という伝統、換言すれば多数の素人の地方議員による立法的行政的参与という、素人行政による非能率の欠陥をもたらす」ことは明白である。このため市会で云えばタウン・クラークなどの補佐機能が必須のものとなるが、選挙民、市会、市長および各委員会のラインでは、むしろ市長はクラークと並ぶスタッフにすぎぬことも逆に云えば民主主義の鉄則を強固に守っていることにもなる。

扱後藤教授の云う「地方自治の危機」は、島・西川両氏によって強調されたブルジョワ中央集権国家の形成以降の一貫した、階級の本質並びに国家独占資本主義の危機の問題から把えられていないことも気がかりである。教授のいう「中央集権化の必然的動向」とか「地方分権的基調の崩壊」は政治制度上の現象なのか。即ち地方自治制度の危機の意味なのか。教授によればロブソン教授も「1930年来この国にみられる顕著な行政的中央集権化の波動は、地方団体の独立性をおびやかす、1930年以来あいつぐ地方機能の中央もしくはその管轄下の特別政庁 *adhoc bodies* への移管」である。

又J・H・ワーレンの言葉を引用し「地方政治の状況は……新しい中央機関が新しい機能を遂行すべき地方政府の諸機関にとって代るべく設立されている。現行地方政府機構の小さな単位から大きな地理的単位へかなりの機能の移管が行われ……地方政府に対する中央統制は拡大強化され、中央の財源からの割りしれないほどに拡大された補助によって」と、イギリスにおける地方自治制度にみられる最近の中央集権化に注目される。

しかしこれは日本における戦時国家独占資本主義下の地方行財政の基本動向と似かよっており、今日の「危機のなかの地方自治」の諸形態ととくに距ってはいない。ともあれロブソン教授の「中央集権化」の事例を列挙してみよう。

(イ) 幹線道路の管轄権が地方団体から運輸省に移され(1936年)、(ロ) 1946年国民保健事業法により市立病院の全てを *Regional Hospital Boards* に移

管、(ハ) 1934年失業法から1948年 the National Assistance Act まで公的扶助の大部分の機能が地方団体から National Assistance Boards に移され、……地方団体はもはや困窮者への支払い機能をもたず、ある種のサービス提供だけがのこされた。(ニ) county district からカウンティへの集権的移行として＝初等教育を普通市、市郡部からとりあげ県会又は特別市会を以て教育政庁とする(1944年)、普通市警察の廃止と県警察への移管(1946年)、消防管轄権の県への移管も。1947年都市計画、農村計画は county district councils のプランニングが県に移管された等。(ホ) 1938/39年のイングランド及びウェルズの地方団体の税収約1億9,000万ポンドと1億4,000万ポンドの補助金であり、1963/64年は9億ポンドの税収と10億ポンドの補助金である。

なるほどこの「過度の上昇的な中央集権化」は、とくに^{カウンティ・ディストリクト}下級地方政庁は1944年以来教育、警察、消防、都市および農村計画ならびに保健事業のための地方責任官庁であることを逐次やめてきたので、独立の重要な機能としては住宅だけである。更に1929年の block grant, 1958年 general grant はあとでのべるとく財政上の国家統制が地方行政の全般的規制に滲透してくることである。しかしロブソンの財源問題を指摘した同期間の、地方収入に占める地方税の比重は概ね33%水準で固定化しており、これに対し補助金の1950年代の36%水準えの上昇が目につく程度である。日本で云う「三割自治」の構造である。そこで local state government と local self government と云う概念上の差違がもち出されるが、「もともと人民自治の非能率な制度で現代に適合する改善を果さないため、地方自治制度の再編成＝中央、地方の均衡の調整が果されない限り、権力の中央集中がすすむ」という結論である。

このほか後藤教授はイギリス地方制度の現代的課題を「区域問題」、「行政能率化問題」において検討されるが、1966年 Royal Commission on Local Government in England を中心とする分析を私も又とりあげなければならない。

(7) 後藤教授の現代イギリス地方自治の一般的傾向＝中央集権化の財政学的分析は、専ら行政学の地方自治制度の諸問題の論述によって果せるものでは

なく、当初の島・西川両教授の所説に従って具体的に検討されなければならない。そこでイギリス地方財政の歴史と現状に目を移すことにしたいのだが、なおしばらく行政学による現代イギリス地方自治の危機の問題を出来るだけ整理しておくことが、財政構造の現状分析に役立つと思われるので、後藤氏の『イギリス地方自治制度論』第五章以下から若干の問題点を要約してみたい。そのあとで近代的地方自治の発展過程＝中央集権化のなかのイギリス地方財政の歴史と、更に今日の地方構造分析を目標としてこの論稿を進めていくことにする。

後藤教授は第5章「区域問題への対応」という扱いであり、私自身はやや非論理的印象をもつのであるが、「現行区域機構の欠陥」について若干の趣旨を拾ってみよう。

その一つは既に前稿でも例示したごとく各行政単位の人口規模のそして面積について著しい不均衡のことである。行政県 administrative counties は1888年法による人口227万から18,000まで、61行政県（イングランド、ウェルズ）のうち3分の1は人口規模10万～30万である。首都ロンドンの1963年改正で旧ロンドン行政県の二倍の人口（約800万）に拡張されている。特別市の具体例は先にのべたごとく百万人以上の都市から3万以下まで83団体である（1888年創設が61市）。

更に行政県の下級機関は村部郡 (475)、市部郡 (569)、普通市 (312) に分れているが、普通市 municipal borough, non-county borough は国王からの Royal Charter により認可された中小都市で大部分は古い歴史をもっている。1946年で人口1万以下101団体を数えた。中には1835年以前に創設された人口2,500人以下も21団体ある。一方で10万人～20万人の団体も11あるという工合である。最近では75,000人を特別市えの昇格の基準とする。

市部郡は1894年自治法で創設され、人口は20万人から2,000人、人口10万以下が299団体。村部郡は同じく1894年によるが、区域面積が非常に大きく行政県の最少面積を上廻るものもある。人口は約79,000から1,200までマチマチである。

ロンドン行政県とロンドン旧市及び首都市区については省くが、改正前も改

正後もカウンティとデイストリクトの同じ関係と云える。第三階層の行政機関は1894年法で村部郡にのみ存在する7,300の parish councils および 3,800の教区総会である。普通人口 300人以上ではカウンスルを設けなければならないこと。これ以外がパリシュミーティングをおくことになっている。

更に特別地方政庁の区域があり, Port Health Authorities 24, Joint Sew-
-age Boards and Committees 40, Joint Water Boards and Committees
56, Local Education Authorities 145, River Boards 146, Local Sea Fi-
-sheries Committees 11, Burial Boards 63, などとなっている。

たしかにこの行政区域のとくに人口規模からみた混乱は大変なものであるが、逆に云えば日本の戦前・戦後の「町村合併」の官僚主義中央集権と対比さるべき特質であろう。そして課税対象区域としての不均衡は著しいものとなり、カウンティデイストリクトの三分と特別市相互の財政力・租税負担力の極端な交錯を生み出している。行政機関の職員数についても同じであり、「100人以上の職員数を有する普通市64団体、4人以下19団体」という工合である。もとより外の地方団体同一カテゴリー相互にもみられる傾向である。

このほか県と都市（普通市の昇格について、特別市の区域拡張について）との対立、即ち特別市の創設や区域拡張の対象は、都市的地域で行政県内部の富裕地区であり、課税能力の高い区域が行政県からとり除かれることは、行政県の財政力低下につながるのだ。

更に「現行区域機構は、社会的経済的条件の下では小さすぎて、広域行政の要求に十分にそい得ない」とし、現代的地方政府機能を果しえない地方団体が多いこと、「都市計画、道路、保健衛生、下水汚物、河川、水資源等は広域を必要とする」という。しかし既にこれらのいやこのほかの多くの行政権限が、既に比較的上級の地方行政官庁に移されるか、特別機関 *ad hoc authorities* によって広域事務処理が行われていることを考えると、後藤教授の云う論点は結局は国と地方行政との関係で行政県や特別市の広域合併を主張することにならないだろうか。或は「中央集権化」として批判された下級地方団体の上級への移管を根拠づけるだけで、「地方自治の危機」理論は全く解消されてしまう

のである。

1888年以降の「区域問題への対応」はどのような経過をたどってきたのか。当初地方自治法制定時において、都市的行政単位＝特別市、普通市、農村的単位＝行政県という将来の均衡発展を予想し、この区域調整が必至であるとみられていたという。このうち特別市は61から82団体へ1922年までに増設された。又特別市の区域拡張が行われ都市的行政単位の拡大と反対に農村的単位は人口面積および税源を失うこととなった。

このため県と特別市（昇格を求める普通市）の対立が激化し1923年「地方政治に関する王命委員会」が設置される。この委員長の名でオンスロー委員会と呼ばれ、1925年第1回報告書を提出しこの主要な勧告内容は、特別市の人口基準を1888年の5万人から75,000人とすること、創設手続きは命令ではなく私法案として国会の承認が必要なことなどであった。翌26年地方自治法はこの勧告を受入れ更に行政県の税源喪失の財政調整方法を義務づけることになった。この抑制効果のせいか特別市の創設はたゞ1市のみとなっている。しかし区域拡張は83全市のうち50市が拡張をすすめることとなったが、この平均人口増加は約3,000人であった。これは日本の町村合併、都市合併の問題と比較すればいかにも部分的なものであることが分る。しかも「この期間になされた諸変更は本質的に地方的なものであり、機会主義的でさえあり、都市とその後背地の統合を含めたような改訂ではなかった」ということで、日本の中央集権的かつ大規模なものとは同一視されぬことが分る。

一方でカウンティ内部のデイストリクトは、1888年以来、市部郡と普通市が村部郡から区域を絶えず獲得する傾向がみられた。1926年までの期間、市部郡の普通市への昇格55、市部郡270の形成が行われた。これらの都市的地域拡張わけでも市部郡が著しく多く創設されたのは、特別地方税の賦課方法に関して例えば公共保健法の給水、下水汚物処理などの機能は特定受益地区が負担すべきものであって、この管轄権が村部郡会にあるという矛盾のせいであったという。又教会区の各種賦課から逃れるため市部郡としての地位を要求することとなった。これら普通市の人口要件は1万人、市部郡3,000人と目されていた。

即ち比較的小人口の多くの市部郡の形成というのは、日本で云う行政合併とは相当に趣きを異にしている。一方で村部郡自体も小さな人口単位でありながら1894～1927年に118の新しい組織がつくられたというから、これは村部郡の再分割であった(この主な理由は1894年以前(カウンティデイストリクトの設置)の救貧区連合以来の境界が行政県の境界と入りまじっていた)。

このような改訂結果としてカウンティの下級行政機関は区域・人口・課税等で著しい不均等が生じ、全体としては財政力が貧困であり国の命ずる行政水準を維持できない等の問題がいよいよ激化してくる。この不均衡は同一行政機関相互でも全く同じで、1927年 255の普通市、785 市部郡、658 村部郡(現行普通市 312, 市部郡 569, 村部郡 475)で、人口 5,000 人以下の普通市 66, 市部郡 302, 村部郡 126とマチマチであった。

そこで地方政治に関する王命委員会は1928年第2次報告を提出し以后自治法改正により1929年～1938年まで206市部郡の廃棄、236の村部郡の廃棄ほか各々若干の新設によりほぼ今日の機関数に近く変更されている。この結果 5,000人以下の市部郡、村部郡が大幅に減少することとなったが、なおこの改訂は根本的なものとはなっていない。このとくに小規模村部郡5,000人以下が1927年126団体から37団体へ、302市部郡が149へ急減したことは、イギリスの地方自治制度からすれば大改革ではあったが。

(8) 以上の経過はイギリス地方自治の近代化をめぐる諸問題ではあるが、地方自治体の地理的、歴史的な性格と他方で資本主義経済の発展にともなう中央集権化＝(1888年, 1894年地方自治法など)の絶えざる要請＝地方自治法改正をすゝめることになるのである。

従ってイギリス地方自治制度の古典的諸特徴とこの近代的変革過程というのは、資本主義国家の中央統制の意図の下にあり、しかも地域経済の不均等発展や財政力の不均衡の激化に伴い、いよいよその古典的混乱と矛盾が拡大させられ、種々の自治法改正で地方自治体が国の機関化させられ、財政上の統制もこれに拍車をかけていくことになる。この基本認識が後藤教授の論旨では全体と

して「行政上の改善＝制度改革が不徹底」ということにしかならない。伝統的
地方自治の若干の抵抗がイギリスにおいて根強いことは今までの解説でも示さ
れており、そこに産業革命以後のブルジョワ的自治の「民主主義的後進性」が
うかがえるのである。

第二次世界大戦をふくむ「危機」段階で、又戦後の地方自治制度の課題は何
であったのか。先の区域問題は1939～45年は凍結させられ、他方で新たな re-
gional offices が組織され、戦前の中央官庁の地域的組織と異り、「もとも
とは民間防衛の立場から、もしロンドンが爆撃により接断されるとか機能しな
くなったとき、地方政府の存続を保障する計画であった。」したがって各リー
ジョンは regional commissioner を長とする小型政府をもち、そこには中央
官庁から職員が派遣された。「戦時中における地方団体に対しての中央の指示
と統制は、この地域官庁を通じてなされた」この戦時国家独占資本主義の形態
は戦時中の日本にも共通してみられる道州制、軍管区の論理である。即ちあれ
だけ多様多量の地方的課題は「戦争がつづき、事が国家的になされるか或はよ
り大きな単位でなされるか」という制度的慣行を生じたのである。

しかし1945年「再建期におけるイングランドおよびウェルズにおける地方自
治」,「地方自治法＝境界委員会法 boundary commission が出され、行政県,
特別市の機構改善, その他地方団体の境界, 地位の調整の必要を公にした。こ
の委員会は教区以外のすべての地方団体の境界を改訂することを課題とし、同
時に特別市創設権限をも有することとなる（特別市の普通市への格下げや, 2
つの地方団体の合併も。）但し新しい普通市の創設を権限外としロンドンをも
外すこととなった。又異なる地方団体相互の権力配分の変更をも対象とはしな
いことも。その結果1947/48年に2回にわたり勧告をだすことになったが、新
しい県, 新しい特別市, 新しいカウンティディストリクトを提案している。

即ち全イングランドおよびウェルズは全部新しい県となり、大部分は県とカ
ウンティディストリクトの二階層行政で、残りが大都市、都市であるが、二
階層は人口20万以上 100万の県について、一階層は20万以上50万の県について
適用すること。第2に新しい特別市は人口6万から20万まで中規模都市につい

て適用され most purpose authority となり、新しい県の一部となり「警察・消防等は県に移譲し、第二階層の地方機能にプラスして教育、保健、老人、都市および農村計画への参与、公道統制」機能をもつというものであった。第3はカウンティディストリクトの区域改訂。

しかしこの報告は政府によって採用されず委員会は解散させられる。そして1966年「イングランドの地方政治に関する委員会」Royal Commission on Local Government in England の設置と1969年の国会報告、委員長 Redcliffe - Maud の名をとりモード委員会の活動まで基本的改革は遅延することとなった。たゞこれまでの各種の地方行政区域改革案が論議されてきたのであるが、とくにリージョナリズムと称する再分割は、広域合併のことでありイングランド、ウェルズ、スコットランド、北アイルランドを「プロビンス」単位でとらえ、それぞれを広域的に再分割し、イングランドを12ないし9プロビンスとするというような初期の構想もあった。しかし例えばG・D・H・コールによれば provincial parliament の設置により県会は消滅し、専ら都市と郡を同列におくこととしていた（この下級機関に区および教区をおく。）

ともあれ第一次世界大戦期間および戦後の時期にこのようなリージョナリズムが登場してきたことは、第一次大戦中の軍事物資、軍事動員の経験と必要から生じた全国的統一、再分割の問題であった。更に両大戦期間にも各種の広域特別地方政庁や国の地方出先機関が次々に組織されてきたことは既にのべたと思う。そして第二次大戦中に「リージョン」化は著しく増加して、第一に特定の中央官庁がその特殊目的のために広域リージョンを個別に設定する傾向が一般化する。更に civil defence region が新しいリージョン形式の基礎となるなど「統一化」もみられる。第二に総合的な中央政府の地域機関としてのリージョン設定である。これより先に1925年ゼネスト対策として必要な食糧、公企業の破壊の事態に備えて全国11地区分割と一人ずつの commissioner の配置をきめたことがある。この緊急対策は財政・食糧・石炭・鉄道輸送などの特定事項について「独自の権限」を有したのである。

・ 実際第二次大戦の開始とともに、12の民間防衛リージョンの設定と Regional

Commissioner が任命され、「中央政府の立場で、(緊急事態では) 中央政府として」の強大な権限を賦与するもので、地方政府に対し防空、食糧その他の仕事を命じ、又地方団体の機能を中央の地域機関に引上げる権限をも与えた。

後藤教授はこの問題を「中央政府の機構内での出先機関に一定の機能を分権化するところの、行政分権のためのリージョン設定である」と云われる。しかし行政学の制度理論が何であれ、これこそ戦時体制下の中央集権であり地方自治の消滅であろう。教授自身も認めるごとく、中央の地域機関はその多くが防衛リージョン区域と同じくするようになり、コミッショナーはこの区域調整権限を与えられ「中央政府の総合出先機関とも云うべき」ものとなった。

第二次大戦中のこれらの経験からイギリスの地方団体は、基本的にリジョナリズムに反対している。とくに広域リージョンについて計画、調整の必要は認めても「執行権の設定」に対し疑問をもつものである。Association of Municipal Corporation 都市団体協会は1942年に地方制度改革案を提案し全国を単一形態の all purpose authority (特別市) とすることとし、行政県の階層別行政組織(県、市町村、教区)の解消であった。即ち農村的地域をふくめ単一の独立地方政府機能を設立することで「広域中間支配」を拒否している。このA・M・Cは広域リージョンに計画樹立のための団体を或は執行団体を設置することを考慮外とし、更に「特定機能のためのアドホックボディと地方団体の共同協力機構 joint committee とが非民主的組織であるから回避さるべき」と主張している。

このほか労働党改革案(1943年)は広域合理化により単純組織化を求め地域政府と区域関機の二段階にというもの。又G・D・H・コールは「地方政府とリージョン政府」(1947年)のなかで、統一的な計画樹立のために且つリジョナルプランニングを国民経済計画と一致させるため「より大きな地方単位の設置を」、他方で現在の普通市および市部郡がともに将来は市として分類されるように残し、より大きな特別市が区域解体で都市をつくること、農村区域は教区をそのまま残して、いずれも対等のインコーポレーション(合併法人)と称し大都市にはリージョン議会とその下にバラ(都市)を一層多くもうけるなどで

ある。ここでは狭域行政圏を維持し拡大しようという意図とが併存している。ロブソン教授は『地方政治の発展』(1948年)のなかで、現行の行政県や特別市のいずれよりも大きな区域管轄の地方団体が必要だとし、若干の行政県と特別市からなる結合団体 combined authority 設定を提案している。但し独立機関ではなく連邦形態 federal body とすること、他の行政組織、区域はそのまま存続させるなどとし、但し特別市の増加を求め、デイストリクトカウンシルのサービス機能を県に移行させること、従って地方行政を県と特別市に集中させることを求めている。この際のデイストリクトカウンシルの位置はやや代議制的なものと理解されるが。

(9) イギリスの地方制度改革が、地方団体の区域についてより広域化の必要性が云われ、しかも地方政府の中央集権化機能により現実的事務サービスが無機能化するなどの諸問題に対応するため、種々の提案がなされてきたことは既に若干の引用により示したとおりである。そして戦時国家独占資本主義の「地方自治の危機」を拒否する根強い主張が、多様に展開されること自身地方制度改革が日本のように官僚主義的計画化とは異なることを示しているようである。

だが遂に1966年、モード委員会「イングランドの地方政治に関する王命委員会」Royal Commission on Local Government in England が設置され1969年に報告書が出され、たしか1973年以降改革が実施されることとなったのである。この委員会は大ロンドン以外のイングランド地方行政の構造について権限、区域、機能とその配分について勧告する、且つ地方行政が最も効果的になされるような地域の規模と性格及びローカルデモクラシーが育ちうる制度を維持する必要性を考慮することであった。

この報告書の内容はかなり詳細なもので、地方行財政の組織、運営上の諸改革にまで及んでおり、この全体としての分析、評価はまた再び取扱うこととし当初ここでは一応後藤教授の所説について出来るだけ概要を把えることにしておこう。

まず区域機構について、イングランドの都市と農村をふくめ61の新しい地方

自治区域に分割する(これは従来の行政県の数と偶然一致しているが、特別市の83も加えれば相当数の整理である。) うち3区域を除く58を単一地域団体 authorities for the unitary areas で, Birmingham, Liverpool, Manchesterとその周辺の大都市圏は, 計画, 輸送, 開発を主機能とする metropolitan authorities と, 教育, 社会福祉, 保健, 住宅などを主とする一定数のメトロポリタン district authorities で分掌される二段階行政組織となる。

更にこの61地方団体の区域は大ロンドンを加えて8つの州に分れ州会 provincial council を組織する。州会議員は, 単一地域団体と大都市圏庁 authorities for the metropolitan areas により選挙され又は互選される議員もふくむ。州会の主機能は地域経済計画会議 regional economic planning councils に代替するもので, 各州の経済社会発展計画につき中央政府と共同作成することとなる。

更に58地域団体の区域内と必要とあれば3大都市圏では, それぞれ地方議会 local councils が選ばれる。但し市町村の意志を代表し伝達することが唯一の任務である。地方議会は単一地域団体に吸収される特別市, 普通市, 市部郡, 教区について現在のまゝ継承される。

モード委員会は先に断ったごとく詳細な報告を行っており, ごく結論的なものを見ただけであるが, 又後藤教授自身も全般的な内容検討を果しておられぬので, 首尾不統一になる嫌いがあるが, 原報告書第三章「改革の必要性」のなかで特に重要な事項を付加しておく。

このなかで「都市と農村の分割」が誤りであると説き, むしろ都市と農村の相互依存が認識されるべきであり現行の地方行政構造は生活の現実に合致していないとする。次に「特別市と県の分離」を問題とし, 79の特別市と45の普通市が分断的に存在し, 都市と農村との一体的計画を地方団体の責任で立案できぬ状況である。従って特別市と県は対立関係におかれており, 区域管轄団体は広域的な土地利用のため十分に大きくなければならないと。このほか「県と市町村との責任分割」について, 不合理な行政運営をもたらし, 県のなかの孤立した特別市の故に「県カウンスルは一連の穴をもった地域全体にわたる行政を

行わねばならない」という。「多くの地方団体の不適正な規模」は既に具体的に検討済みであり省くが、報告書は多くの地方団体が人材、技術設備をふくめ面積、人口、財源の点からみて小さすぎると主張している。

このほか「地方団体と住民の関係」としてし地方住民は地方行政機関の混乱のためどこへ行けば問題が解決されるか分らぬ程である。ある町には特別市カウンスルが、他の町には県や市町村のカウンスルがあり、この両者の境界についてはほとんど理解されていないと。最後は「中央政府と地方行政の関係」について、事務配分の問題、地方自治の制限と又自らの固有事務を処理し決定する能力が減少していることなどである。

かくて委員会は地方制度改革の一般原則を種々提案しているが、この主要な事由を簡単にまとめると次のごとくである。

- ① まず先述の都市対農村の相互依存であり、この統一的行政責任を地方行政として明かにすることであるが、この考え方は要するに日本で云う広域行政圏であり、イギリスで異なるのは特別市の県との分離があった。
- ② grouping of services と云うのは土地利用、輸送など地域計画に責任をもつ単一地方団体でなければならないとし、人口急増や流動化など移動性の強い社会生活の様式に対応しようとする。この単一の地方団体に集結させる機能は当然、開発、住宅、上下水道、学校、診療所などもふくまれる。
- ③ 対人サービスの一体化、現在は特別市においてのみ住宅は対人福祉サービスと同一地方団体責任であるが、県では市町村と別々に行っている。住宅は社会政策の基本であり、地方団体は「一体的な社会計画」として行うべきである。
- ④ 全目的団体の強みとは、特別市がもっとも効果的な地方行政単位であるとし、一階層の行政を以て地方全機能を組織させることである。
- ⑤ しかし都市が拡大するか或は合体して巨大な都市的集団を形成し、且つ非常に多くの人口と極端に複雑な問題をかゝえた広い地域が一体として計画されなければならぬ場合、二階層の行政分割が必要である。

- ⑥ 地方団体の最少規模。「教育、住宅、および対人サービスに責任を追う地方団体の区域は少くとも25万程度の人口を有するべきである。」教育当局は現在45県、79特別市で、このうち32団体が10万人以下である。
- ⑦ 地方団体の最大規模、すべての地方自治機能に責任をおう団体はおよそ25万から100万を余り超えないことと考える。
- ⑧ 一階層又は二階層。人口規模100万人以下について単一地方団体を選択すべきだが、100万人以上の場合、又は教育、対人サービス、住宅行政に適する一定数の単位に分割できる地域では二階層制をとること。
- ⑨ 全く新しい境界を設定するよりも、現行の地方行政の区域にもとづいて新しい単位を創設することを希望した。
- ⑩ 地区カウンスル、一階層（単一地域）ないし二階層（大都市圏—大都市圏区）につき、それぞれ現行地方組織を継承させることと考える。
- ⑪ 州カウンスル、計画、開発政策のため広域的な経済、土地利用および投資のフレームワークを作成するため……。
- ⑫ 地方行政構造は、(イ) 地方行政サービスの実施段階（若干の地域、二階層）、(ロ) コミュニティを代表する地方的段階、(ハ) 戦略的フレームワークを設定する州段階。

以上のほか報告書の内容は更に多くの地方行政上の問題を取りあげており、とくに地方団体相互の事務配分、地方議会、地区議会、州議会の制度上の諸問題、選挙制度、地方行政管理、地方財政、新制度への移行など、全般にわたる検討が必要である。（次号につづく）