

イギリス地方財政研究ノート（Ⅱ）

——地方制度改革をめぐる諸問題——

福 丸 馨 一

はじめに

前章にひきつづき Royal Commission on Local Government in England (1966～1969) の報告書をめぐる若干の問題を検討していく。これまでの考察ではイギリス地方制度改革に関し後藤教授の『イギリス地方自治制度論』の諸見解を一応要約してみることであった。しかし中央集権——地方自治の分析方法が専ら行政制度の問題に集約され、後藤教授の場合、最終的には「行政能率化」問題を重視されることになる。ここで「国と地方の行財政関係」という地方財政論の分析規角が欠落していることが気がかりであり、また当然この Redcliffe - Maud 委員会報告書についても主として行政区劃問題に関する分析に終っている嫌いがある。

そこで報告書全体にわたる、とくに地方自治制度改革にとって非常に重要な事務配分と財源配分関係の分析が必要である。このためには地方自治制度の行財政の全体構造を把握する必要があり、イギリス地方財政の現状分析、従ってこの歴史的展開や中央政府の財政構造の問題までも関係してくる。

この論稿でこれらのすべての課題をとりあげることは無理だと思うが、前稿にひきつづき後藤教授の所説の基本的な部分を検討し、また報告書の全体構造について私自身必要な補足説明を試みてみよう。しかる後に地方財政構造の現状と歴史について出来る限りの要約をひとまず果してみたいと考えている。しかしこの後半の課題は理論的にも実態分析としても、この研究ノートの中心的なものであり、いわば序説にすぎぬことを断っておきます。とくに中央政府の財政について紙数の都合で基本的にふれることなく終るのであるから。

(1) この委員会報告書と直接の関係はないが後藤教授の著作に従い Greater London および metropolitan area = conurbation (集合都市) 問題にごく簡単にふれておきたい。

ロンドンの地方行政改革は Royal Commission on Local Government in Greater London 1957～60 Report 1960 により 1963 年に実施された。「ロンドンが巨大な都市圏としてその実質的な区域を周辺地域に拡大したために、法的行政区劃が大都市圏の実体にそぐわず必要な総合的計

画行政が実施できなかった。」

改正以前のロンドンの行政構造は City of London と28の Metropolitan Borough を集めて Administrative County of London があり、人口約 334 万人、面積 117 平方マイルであった。通常 Greater London と呼ばれる区域は Metropolitan Police District のことで、人口834万人、721 平方マイル(但し1951年)である。旧ロンドン行政県にはロンドン旧市の三機関 (Court of Hall, Court of Common Council, Court of Aldermen)、ロンドン県には London County Council およびこの下級団体として28の Metropolitan Borough Councils があった。一方大ロンドン地域にはロンドン行政県以外に、行政県が或は包含され分断されて入りこんでいた(従って特別市、普通市、市部郡会、村部郡会、教区会も)。

この大ロンドンの管理・調整、計画の責任をもつ広域行政機関は存在せず、一般地方団体の管轄外にあり特定機能ごとに管轄区域もマチマチの特別政庁 *ad hoc authorities* が運営していた(特別地方公共団体として警察、上水道、交通、病院、電気ガス、港湾などの)

これに対し先の王命委員会は、新たに直接選挙の Greater London Council の新設を提案し、全体の首都行政機能をこの単一団体に責任をもたせることとし、これ以外の行政機能は London Borough にまかせることとなった。この勧告によれば旧ロンドン県ともう1つが消滅し、その他の県が分断縮少され、旧行政組織の合併、特別市の地位喪失を意味していた(ほとんどを人口10万ないし25万人で52のロンドン市区 London Boroughs におきかえられた)。

又この二階層行政区分に関して、大ロンドンとロンドン市区の事務配分の問題について、従来のロンドン行政県と異なる事項として、①教育行政の二階層構造により市区会に権限を与えることとなり、②都市計画は単一の広域行政機関として大ロンドン議会が責任をおうが、なお若干の許認可権限を市区会に与える。③ハイウェイの建設、計画、維持など管理は主要道路を大ロンドンに、その他を市区の責任としたこと、④住宅はロンドン市区の機能であるが、土地利用や区域外建設(大ロンドン以外)について一定の権限を Greater London Council に与えること(ニュータウン建設も)。⑤個人保健、福祉などのサービスは全面的に市区責任とし、⑥環境、保健関係では下水道事業を旧ロンドン県と今1つの県の機構を Greater London に、その他の共同機構は各地方団体の継承者たる市区に管理させることとなる。公園・広場はロンドン市区に、排水は広域機能を大ロンドンにその他は各市区に——という工合であった。

しかしこの提案は地方自治組織の相当大幅の改組であり75の地方団体の消滅であり、種々の利害関係が錯綜して実施までには激しい論争がつづいた。二大政党間の権力的利害(選挙基盤の損失など)やまたこの共通して小規模行政圏維持の考え方など、ほか各種団体とくに旧ロンドン県の教員団体は総合制中学校の廃止と質的低下をもたらすとしてロンドン行政県の廃棄にはげしく抵抗した。そして1963年 the London Government Act が成立する直前まで成否が困難視された

程であった。与党保守党の議席数が当時若干上廻っていたことで法案は可決されたが、数多くの修正措置がとられ、①地理的管轄区域の削減、②教育行政を新しいロンドン市区の責任とし、旧ロンドン県には Inner London Education Authority の新設、その他が変更された。

以上の首都圏地方行政改革を後藤教授は W. A. Robson と共に一方で広域行政圏の機構を整備し、他方で地方自治 local self-government の伝統を守ったと評価しておられるが、私見では国家権力の中枢の地理に関し、イングランド及び他のイギリス王国と比べて既に 10 年前に改革を実現したこと、更にこの分析でも不明であるが、国の中央集権化の行財政改革のための一定の広域合併措置であるなど「危機に立つ地方自治」は否定しえないだろう。とは云え日本と比べて大都市合併という一方的広域化ではなく対等の中規模（約 25 万人平均）の市区の伝統的機能をかなり存続した点を注目すべきであろう。

次に conurbation についてその他の大都市圏区域が、先のモード委員会でも別個の metropolitan authorities と metropolitan district authorities とに二区分されたことは既にのべたが、Birmingham, Liverpool, Manchester と、他の 58 の地方団体が大ロンドンを加えて 8 つの Provinces に組合されることになった。

元来大都市圏のなかでも大ロンドンが人口 800 万以上でイングランド及びウェルズの人口の 2 割を占め、マンチェスター市など Lancashire 地帯、バーミンガム市など Midlands 地帯、リーズ市など Yorkshire 地帯、リバプール市など Merseyside 地帯がいずれも人口 100 ～ 250 万の集合都市となっている。

このうち大ロンドンの過大成長抑制のため企画立案は 1937 年に始まった。そして 1946 年 the New Town Act, 1947 年 the Town and Country Planning Act が制定された。そして人口過密化は都市中心部での人口漸減と中心都市周辺部への外延的膨張がつづき、先の大ロンドン区域も首都警察区域では大ロンドンの実際のコナベーションと比べては狭すぎるといわれ、Greater London Planning Region の人口は 1951 年において 1,000 万を超えていた。しかし人口増加傾向が余りにも外延的であるため、大都市圏区域内部ですらバーミンガム圏をのぞき人口増加率が停滞している状況がみられた（1951 年までは戦争の影響もあって）

ともあれ大都市とその周辺部の過度の人口密集により大都市圏共同体行政が 1930 年代以後とくに第二次大戦後の人口分散計画を求めることとなった。大戦期間中 the Barlow Commission は大都市の人口集中による社会的経済的軍事的不利益を指摘して「工業および人口の均衡のとれた再配分を人口不足地域やニュータウンや地方都市の拡張において行う」旨主張している。そして工業立地計画の中央行政機構の設置を提案した。これが 1943 年 The Town and Country Planning Ministry の設置であり、公共事業および計画省と保健省の都市計画機能を分担することとなる。これが戦後労働党政府の the New Town Act of 1946 となり更に「都市および

農村計画法」1947年となるのである。このなかで計画権限を地方行政では県会と特別市会に統合し必要によりこの共同作成を法制化したことも注目される。

戦後のこれらの計画のなかでニュータウンについてみれば、政府管轄のdevelopment corporationによって実施され、ロンドン関係の8つの例では約50万人の居住地区建設を目的とし工場建設や環境整備の全面的責任をおっている。イギリスではニュータウンとは a self-contained town といわれ、住民の多くが大都市に通勤するというのではなく（ベッドタウンとは異なる）、住宅のほか雇用、教育、レクリエーション、ショッピング、文化など「自足的都市」であると考えられている。このため大都市近郊に位置させ、大都市の過剰人口と産業の吸収を目的とし人口も5万ないし6万を計画規模としている。

わが日本との対比で云えることは1947年以来都市計画が中央政府の統制下におかれ開発は許可制であったこと、大ロンドンの大都市圏膨張を制限する the Green Belt Act of 1938 も効果があったとみられることである。しかし開発公社主体のニュータウン建設が既存の地方行政機関の諸機能を代行する、或は競合するとか、資金、補助、監督権限など中央各省特別政庁との調整の要もあり、county, county district (県, 市, 市部郡, 村部郡) などとの複雑な協議があり、「地方自治」の原則と自由裁量権を望む公社との対立も当然増大している。このためニュータウン建設後は解散することとなっていた初期の考え方が最近では、公社財産の地方公共団体への継承を再検討する方向に変っている。このためコナベーション対策は例えばマンチエスターの例で県, 特別市, 普通市, 市部郡, 村部郡, 教区という地方機関が67もあり、ニュータウン建設を効果的に統一的にすすめる上での障碍になるということ、1947年以来県と特別市に計画責任が統一されたとは云え、多くのコナベーションが数県の地区を包含するなど、又同一大都市圏内に6ないし9の中央計画官庁や特別政庁があるなど、ここからモード委員会の三つの metropolitan area の行政区域設定が提案されてきたもので、local government の外に regional government の志向が展開されることとなり、その上イングランド全域を8つに分割する広域行政区劃 provinces (州) 制度が出てきた。

(2) 以上後藤教授『イギリス地方自治制度論』を通じてイングランド地方行政改革問題の概要を整理してきたつもりである。しかし特に最近のモード委員会報告全体の分析と実施過程について繰返しおのべるごとく、この著作は部分的でしかないので、私自身一定の補足を試みておかねばならない。但し序文で断ったごとく「イギリス地方行政財政問題」としてのこのモード委員会報告と最近の地方制度改革はどうしても「イギリス地方財政」の分野から分析し研究されなければならないので、本稿はこの研究の序説であり準備ノートである。なお後藤教授の研究は第八章以下、政党化問題と地方選挙の変質、行政能率化問題——地方団体内部機構の問題、再編成

過程の地方自治制度という各章がのこされている。とくに「能率化」問題をモード委員会との関連で論及し、最終の再編成過程はこの実施段階に少しふれているので、ひきつづきこの論旨の要約を簡単にしておこう。もっとも後藤教授の行政学上の研究を借りて、私の財政学的な関心からする批判的見解であり必ずしも「論理的連関」の妥当性、客観性を主張できぬ方法論上の混乱もある。とは云え既に私の論及と整理のなかで明かなごとく、イギリス地方自治を主として行政制度論としてその歴史的推移をみる立場から、行政近代化論が尺度となり「中央集権－地方自治」も又地方自治行政組織の法制度に関する改正論議であり、一方で伝統的自治の生き残りに賛意を表しながら、他方で戦中、戦後の広域行政や中央集権の合理化を求めるという、制度論上の対立論議に終始されている。仮にこれを上部構造の政治的対立の議論として置換えるなら、国家独占資本主義の危機段階のイギリス本国の地方自治再編問題＝改革としてどのように把えるかが必要なはずである。これは前稿でふれたごとく、1929～1933の地方自治法改正が今世紀における再編過程の原初的形態を示していることである。そして何よりも第二次大戦期間中の広域行政圏の経験と戦後の再編成論議とが実質的に連関し結合して今次モード委員会報告が出てきたこと、しかも保守党政権下の改革構想であり、或は大ロンドン首都圏行政改革は1957～63年に実施されたことも、今次改革との関連性を示すものとして、とくに州行政議会の設置という点を注目すべきであろう。

なるほど今迄整理してきた地方行政改革の推移のなかでも、イギリスの場合、単なる中央統制の直線的受入れではなく、1888年以来、county borough と、county の単一地域機関化を目標とする自治権の強化がみられ、地方自治体組織内部の多様性の存続も又人口過少(?)区域が多いことなどが特徴としてみられること、この故に又「近代化過程」との複雑な交錯を生みだしたことが理解されるのである。「適正人口規模」とか規格基準人口とかが、大都市圏問題や county の再編問題では大きく取上げられる理由もここに存するのであるが、モード委員会の改革案内容はイギリス地方行政改革の歴史のなかで画期的なものであることは容易に理解できよう。たしかに後藤教授も云う地方自治制度再編成の「最終段階」とも云えるのであり、それだけにイギリスの地方自治が「危機に立つ」というロンドン大学 William A. Robson 教授の言葉が象徴的なのである。

さて第九章「行政能率化問題への対応」、＝地方団体の内部機構の問題とその改革案について「地方団体の議会・議員・委員会・行政各部局・恒久的職員などからなる地方団体内部の政府機構」の「仕組みの非能率」はイギリス地方自治制度に伝統的なもので、しかも行政機能の能率的処理の意図や問題は近年におこってきた。「地方行政需要の増大と地方政府機能の膨張」から内部機構とその行政能率が問題になってきたという。

19C 以来「行政権はかなりの議員数を擁する合議体の地方議会に属し、行政機能の遂行も同じ合議体たるかなりの数の委員会によって果されてきた」。この行政機関が合議制であることは

「民主的ではあるが能率的でない内部機構となる」が、既に地方議会の機構運営は前稿でも紹介したとおもう。即ち各地方議会 local councils は議会の権能と共に執行機関であること、しかも県知事とか市町村長は存在しないことも。ところで議会が執行機関であるということは、直接に行政の全面的管理を行うことは出来ないので、議会は委員会を設けてこの任に当らせることになる。

委員会の種類や構成とその権能については別稿で再び取上げることにし、一般的に各行政機能ごとに委員会が設けられ、委員は市、特別市、県の場合、普通議員および特別議員および任命委員からなる。そして委員会は Education, Maternity and Child Welfare, Old Age Pensions, Public Assistance などの委員会があり、特別市は県と同じ権能を有し、住宅・道路・橋梁・その他保健衛生上の諸行政を、従って県会では Finance, Health, Children's, Firebrigade, Welfare, County Roads and Bridge, Town and Country Planning ほか各種委員会がある。又行政専門職員として市や県の town and county clerk, director of education, chief constable, medical officer of health, finance officer or treasurer, head of the water department, engineer, などがあるが、とくに clerk の職務が第一位の行政職員であるといわれ、むしろ行政長官 chief administrative and executive officer と名づけられるべきものとされている。しかも彼は地方議会との関係で必ずしも総支配人とは言えぬ。

この行政組織 departmental structure は普通市や郡では Clerk's, Treasurer's, Engineer and Surveyor's, Health Inspector's の4部局が多いが、特別市や県では16以上も数えるのが普通である。例えば Public Health, Education, Police, Fire, Welfare, Cleansing and Lighting, Libraries, Museum and Art Galleries, Water, Transport, Parks and Cemeteries, ……である。

このような組織機構のなかで The Committee System は「市政を新しい方向に容易に動かせ、何等の機構の変更をおこなうことなしに地方団体を新しい活動に調節する」ことができた。又 H. J. Laski などはこの内部機構の柔軟性が中央集権に対する自治の保障であるとも考えている。

しかし既に1964年主要地方団体(都市団体、県、市部郡、村部郡の各協会)が Minister of Housing and Local Government に要請し、行政能率化問題の委員会をつくらせて以来検討が加えられ、1966～1969年モード委員会がこの点につき報告をしている。1964年の Committee on the Management of Local Government は1967年に報告書が提出され、このなかで地方行政の管理に関し、委員会制度および議会の欠陥を指摘し、「地方議員が日常生活の細部に関心をもていなければならぬ」こと、又委員会が「長期的調整処理が必要な計画、運輸、住宅、都市改造、教育その他社会サービスの大量事務に適合していない」こと、業務の分立、部局の分断により専門職員なかんづく総主事 Chief Clerk の役割に自主性がないなどとのべている。

そして委員会制度の型式、各行政機能と委員会との関連、部局や職員の行政機能などの諸問題が指摘され、多くの勧告提案がなされている。例えば management board 管理委員会の設置とか、総主事の地位の向上など数多くのものであるが、比喩的といえは地方議会への内閣制度の適用とみられ、しかも管理委員会の行政責任を「職員」に与えること。且つ各委員会制度について指揮統制機関ではなく審議的代表的機関とし、executive decision 執行的決定は例外とすべきことをのべている。又委員会の数の縮小を求め planning and development, housing, works including highways and traffic（公共事業）、education and culture, health and welfare などに大別せよとのべている。とくに総主事を行政府職員の責任者とする事で「管理委員会」を通じて地方議会に責任をもたせることとなる。要するに「地方団体は議員と職員との間の機能と責任の区分を検討すべき」ものとし、地方議会それ自体の任務を一層重視せよというものである。しかも議員は出来るだけ職員に委任しようという考えがあり、最終的に地方団体の各部局と職員は管理委員会を通じて地方議会に責任を負い（且つ職員は総主事を通じて）、今までと逆に職員側から委員会に対し専門的勧告がおこなわれるなど。

扱先の「イングランド地方政治に関する王命委員会」＝モード委員会（1966～1969年）は、その報告書も以上の行政能率化問題につき概要次のような報告を行っている。とくに報告書第12章「地方行政の管理」が先の1967年報告をかなり受ついでおり、管理委員会 management board 構想が Central Committee の設置に代り、地方団体の業務が単一部局を超えて諸行政機能の結びつきが重要だということで a focal center を必要とするとのべている。そして中央委員会の積極的な機能と権限の集中を求め、且つ各自治体毎に自主的にこの任務分担を決定し（各機能毎委員会との関係をもふくめ）とあり、先の67年報告の赴旨とは若干異っている。即ち各委員会の権能を現行のまゝ承認している点が。その他、総主事の役割や専門職員についての見解は概ね同じ見解と思われる。議員と職員との関係も「執行的事務の広汎な委任を」求める。

第12章の具体的議題の1つは新たな主要地方団体の authorities for the unitary area（単一地域団体）や metropolitan authorities and metropolitan district authorities（大都市圏庁、大都市圏区）が複雑な大規模組織となること、人口100万人前後の地方団体が18団体（61のうち）にも達するという。このため各部局が大きくて強力であり調整 coordination が簡単ではなくなり、他の部局で何が行われているか分らないという状況もあり a corporate view の視点が失われるとか dealing with cases に長時間かゝりすぎるとか、権限の分散とかがむつかしくなる。

そこで central committee を主張することになり、相互連関する行政目的に関する機能的中心点 a focal centre within each authority where a general view can be developed を設けるべきである。その他セントラルマネジメントの見地から行政の計画化が可能になる。しかも各地方団体は独自の必要性に最も適合した形態をつくりだすこと、更に行政上の戦畧と政策の

優先順位を助言し、各事務ごとの委員会の政策と事業につき調整し、各部局並びに議会 council as a whole の事業に最善の経営方法を採用させることである。

以上中央委員会の基本的性格は積極的な権能をもちながら「カウンスルに開発・施設計画や財源配分につき助言する責任を負う」こと、又各部局の職務分担を含む内部管理措置などにも及ぶ。しかして中央委員会とその他の事業委員会との関係、或は各委員会の機能強化など、又新設地方団体(単一地域団体=合併県)の機構など多様で自主的選択を求めることとなる。

この他議員と職員の職務権限分担区分 the team of officers 幹部職員(事務長)体制は議員の中央委員会に対応する事務の中枢管理グループのことで、行政専門職員化の提案であろう。最後に議員 councillors について職務分担の著しい不均衡、今後の中央委員会の議員の仕事の量や質の大きさなど具体的改善を求める。

(3) さていよいよモード委員会報告の全体構造の分析を多少ともすませておかねばならぬが、地方行財政の構造改革に係る若干の側面を私自身整理してみたい。レポートの内容構成のうち第8章「主要地方団体の事務」、第9章「地区カウンスル」、第10章「州カウンスル」、第13章「地方財政」などが、当面の研究対象となると思うが、全体的展望に役立つのはむしろ末尾の「委員会諸提案リスト」であろう。この逆の順序で紹介していく。以下コメント註はすべて私自身による。

The new system of local government,

1) イングランドはロンドンを除き61の新しい地方行政区域に分けられる。(註、従来の行政区域が61の行政県 county と83の特別市 county boroughs と比べよ)

2) 61の新しい区域のうち58の区域においては、単一の地方団体 one authority がすべての地方行政事務について管轄する。(上註と同じく、特別市と県との合併ということ、或は県と県との境界区域の変更ということで、複数行政組織の単一化である)

3) 三つの新しい大都市圏(註、Birmingham, Liverpool, Manchester の、三大特別市をふくむそれぞれの都市集合区域、説明は后述の予定)は三つの大都市圏庁 metropolitan authorities と計20の都市区カウンスル metropolitan district councils (註、たとえばマンチェスター圏では9つの特別市と4つの県の市町村の広域合併で、人口323万人となる。そして9つの都市区となる)。大都市圏庁の主機能は「計画、輸送、主要開発、住宅政策」で、都市区は「教育、対人福祉、住宅建設および住宅管理」。

4) 主要地方団体としては都市区をふくめ81団体であり、(註、大都市圏の二階層行政組織が目される)

5) ⁶⁾ 単一地方団体の区域で現在の地区カウンスル=特別市、市・町(市部郡)および教区についてはそのまゝとし、大都市圏の都市区の下の地区カウンスルの設置は住民の希望による。

7) ⁸⁾ 61の新しい区域は大ロンドンと共に当該地区を代表する州カOUNシル provincial council を持つ8つの州 province に編入する。州カOUNシルは単一地方団体および大都市圏庁の計画および開発政策のため、全般的な経済、土地利用および投資のフレームワークを決め、現在の regional economic planning councils にとって代る。

このような概要に関しなお報告書の付録などにより若干の説明を付加しておく。人口規模と新しい主要地方団体の関係は三大都市圏が300万～200万で大きい、これも各々4ないし9の都市区分に分れるので、大都市たとえばバーミンガム市を除く圏内区人口は20～30万の行政団体が多い。又新しい単一地方団体は20万～100万であるが58のうち40団体は50万人以下となっている。

これを現行（改正前）の県、特別市の人口規模と対比してみれば、三大都市（バーミンガム、リバプール、マンチェスター）を除いて、100万人以上の行政県5団体（最大の Lancashire 242万人）から最小の29,000人までであるが、10万人以下(3)、20万人以下(5)、30万人以下(6)、など45行政県の、大半は50万人以下である。特別市ではバーミンガムの107万人のほかはリバプール69万人、マンチェスター60万人のほかは79団体の大部分70団体が人口規模20万人台以下で、10万人以下も29団体であった。

以上の点を総合すれば日本でいう府県合併や大都市圏行政（道州制）の問題とは、実情がかなり異なるものとなっている。即ち簡単化すれば、地方行政の中核機関として行政県と特別市の「人口過少区域」を再編合併したことになるだろう。しかも特別市の行政県への編入の意味が濃厚で、行政県自体の平均人口水準は「均衡化」の方向にあるが、100万人以上の行政県は、改正後は3団体となりランカシャー、ヨークシャーなどの県は再分割されたことになる。この意味では行政合併による人口増大をのみ企図する日本型行政合併とも異なるものを注目すべきであろう。

更に具体的なこの合併、再分割等による再編成の単一地方団体の区域決定の事情説明がくわしく具体的に行われている。この多様な形態をこゝでつくすべきもないが、数県にまたがる混合分割再編で地方中規模都市圏の形成という事情がうかがわれる。そして特別市、市については前号でも説明した如く、かなり古い歴史とか、19世紀の経済社会発展過程の所産であり、反して町村（市部郡、村部郡）では、法律上は比較的新しい創設であり、又今世紀に入ってから相当数の減少を示しており、いわば「町村合併」の過程を絶えず経験してきたこと等が、今次の改革にも反映し、とくに rural district の「村内再分割」が非常に目立っていることである。

The work of main authorities

単一地方団体がすべての地方行政事務の責任団体であり、大都市圏庁と都市区カOUNシル間の事務配分 allocation of services は先述の如き大要であるが、住宅関係では「住宅政策」が大都市圏庁で、全域的住宅建設、入居基準などの作成で、都市区が通常の住宅建設、管理である。そして大都市圏に上下水道行政（主要下水道と水供給）、清掃処理、大気汚染防止、全域的な博

物館・美術館，ほか藝術・娯楽・スポーツ・公園であり，警察・消防・救急もふくまれる。もとより計画，輸送，投資規制という基本的課題も。

これに対し都市区は既述のごとく教育，福祉（対人），住宅，清掃（地区下水路，排水じん芥収集），海岸保全と大気汚染，区別の藝術・スポーツ，公園，食品および薬品管理，地方税徴集などの区分である。

単一地方団体の行政事務に関しては，単一地方団体地域内の1警察団体主義がのべられ，水の供給責任を現在の責任地方団体からひきつぐことなどが提案される。これを従来の地方行政団体間の事務配分の状況と大まかに比較してみると，県の行政機能が，都市，農村計画，道路交通，教育，図書館，保健福祉，児童青少年，警察・消防，民間防衛，消費者保護，公園，出生・死亡・婚姻の登録，自動車の登録などで，住宅関係がなくてこれは市町村の分野であった。市町村の行政機能はかなり県と重複しており（道路，保健福祉，教育など），独自のものとしては住宅をはじめ公衆衛生（上下水道），清掃などであり，教育の重複は，初等および中等教育が人口6万人以上の市町カウンスルに委任されることであった。従って水行政や保健行政の責任統一は新たな上級機関への機能集中を意味している。

Management of the main authorities

これが例の後藤教授の行政能率問題の箇所であるが，重複をさけるため省く。が中央委員会の設置，現行委員会の縮少，「議員は重要事項と政策に専念し」，又各地方団体は執行部の長，a chief executive officer をおくことなどのほか内部部局の削減と出先機関の充実を謳っている。

Local councils

主要地方団体と地区議会（特別市，市，町など）の機能はローカル・コミュニティの意見や希望を表明すること，主要地方団体は区域内のすべての事項について地区議会と協議しなければならない。そして地区議会が主要地方行政事務の一部を分担する（住宅，道路ほか）こと，一般的にはこれら事業経費は納税者負担によるが，主要地方団体の事業を代替する場合は単一地方団体の経費責任とするなど。又主要地方団体は自らの税と共に地区議会の税も徴収する。

Provincial councils

州議会は主要地方団体によって間接選挙とし（大都市圏をふくめ），人口25万人まで2人の議員を，更に25万人増える区分ごとに1人を選出すること。すべての主要地方団体を代表する。大ロンドンは大ロンドン議会と市区から20人までの議員，大都市圏も圏庁と都市区から。そして追加互選議員を加えて構成され，州の開発計画を作成する，主要地方団体相互の関係調整の委員会，とくに主要地方団体の資本的支出計画と州の戦畧との一致を求めること，必要があれば直接開発事業を行うなどとなっている。議員の数も事務処理も大きすぎぬこととあり，云わば連合協議体

福丸：イギリス地方財政研究ノート（Ⅱ）

の形態であり、開発プランのほか高等教育、対人福祉の広域計画化など一部分、広域行政機能を担当する。その他政府は各州カウンシルと密接な連絡のため州事務所をおくこと、比較的少数の専門職員の配置などがあげられている。

Finance,

主要地方団体は5年間のすべての資本的支出にかゝる総合的ローリング方式の計画が与えられるべきこと、地区カウンシルの資本的支出は主要地方団体によって承認されねばならぬこと、「再編の機会に現行地方税制度の欠陥を是正」し、レートと共に広域的課税対象をもつ弾力的税をもつこととある。

以上提案リストによる簡単な概要で、地方制度改革で、地方行政の事務配分を中心にたしかめてみたと思う。これまでのところでもイギリス地方行財政の制度上の改正として、さまざまな問題があることが分った。とくに主要地方団体の新設が最大の問題で、大都市圏は1963年の大ロンドン議会および首都市区再編という経過と対応して、大都市圏の都市区の再編ということでもある（人口20万人～25万人平均という点でも）。

即ち大都市圏、ロンドン首都圏の二階層行政がいわば中規模都市群集中に伴う分割再編であり、主要地方団体は同じく中規模「行政県＋特別都市」単位の形成を求めていることになり、なるほどイギリス地方制度の歴史としても画期的なものと考えられる。又従来のデイストリクトカウンシル（市町村）や特別都市について単一地方団体の新設をおしつけると共に既存の行政機能の「地域集中」をすゝめ、しかし伝統的機構を存続させるということであった。

(4) 報告書の8, 9, 10章が既述のごとく地方行政の機能に関するもので、「提案リスト」による概略をのべたが、なお追加すべき事項を付加しておこう。

何度も繰返すごとく主要地方団体が大都市圏の都市区20団体を加え $61+20=81$ となるが、従来の地方行政団体は、行政県61とこの第2階層 county district の村部郡、市部郡、普通市があり、行政県と対等の特別市83団体を加え合計1,210(1956年には1,500であったから普通市、村部郡、市部郡の相当数の合併がすゝんだことになる)がいわゆる地方団体であり新規の主要地方団体の行う事務を提供していた。大都市圏ではロンドン以外で159団体が同様機能していたことになる。81団体への権限集中は計画、道路交通、教育、保健、福祉と行政機能を持つことで、権限分散により住民との協議をもつべきであり、local town halls（支所）などの設置が必要としている。

なお警察、消防、上下水道、公園などの special case として、警察行政区域編成は1964年法によりロンドンを除くイングランド全域でやがて103から41に減少することになるので、地方制度改革の境界61と一致させるよう希望している（大都市圏は広域管区として1つつ）。水道事業（上

水供給)は1956年以来「住宅及び地方行政省」the Ministry of Housing and Local Government が水道企業の再編成をすゝめ、企業数の整理統合が行われ、884から192に縮少した。現在は72企業が地方団体により、85企業が地方団体の合同委員会で、残り35が私企業により経営されている。これも警察管区と同一に主要地方団体、但し大都市圏は1づゝの責任とせよというものである。又地方公園は以上の同じ扱いとし、国立公園は別箇に州、地方団体の協議による管理機関にゆだねること。

国民保健行政 The National Health Service の一体化として、また他の地方行政とくに福祉との関係も重要であり、いわば民主的統制が必要でありという(公的病院、開業医と地方保健行政の管理の一体化)。但し行政の全責任を地方団体にというものではないと断っている。この赴旨で主要地方団体の役割を求めているが、財政的困難とくに現行地方税制度ではこの負担ができぬことは、新しい地方財政制度改革により地方自治の原則を強めることを提案している。

以上モード委員会関係の全体ではなく大方の問題につき急いでとりまとめたが、この評価や実施過程、そして地方財政問題からのアプローチが、私に残された課題であり、一応ここでは、後藤教授のイギリス地方自治制度研究に取込まれていない部分を補填したつもりである。従ってモード委員会報告書をめぐる私自身の再検討は更に次号以下に持越すこととする。もっとも後藤教授の所説に対する一定の批判なり、現行地方制度改革案えの若干の評価は挿入してきたことも事実だが、後藤論文の最終章第10章「再編成過程の最終段階と地方自治制度の将来」についても言及しておくこととする。

ここでとりあげられている問題は1963年の大ロンドン議会設置と首都市区の再編成、そして1969年のモード委員会、「イングランド地方政治に関する王命委員会」の報告など、イギリス地方自治制度の改革が急速にとりあげられ実施過程に入ったことを注目される。しかしどうも「地方自治の危機」論の見地とこの近代的合理化過程との連絡が不明確で、危機の背景も全く論及されていない。なるほど19C いや古くは中世紀以来の区域問題などの矛盾は、救貧法改正(1834)や都市団体法以来の中央集権化、更に1888年以降の行政改革の歴史的遺産であり、今世紀に入ってから1929年恐慌、第二次大戦を経過するなかで、さまざまな変化に対応してきた結果である。この研究ノート(1)で近代的地方自治の成立過程については後藤論文は極めて有効な地方行政の成立・発展過程の政治構造分析の材料を提供されたが、近代的地方自治の展開過程では、専ら広域行政＝中央集権の合理性を尺度とされているようで、近代的地方自治の危機の視点が次第に地方行政制度合理化論えと傾斜してしまったように見える。

なるほど大ロンドン行政組織の成立をめぐる政治的背景はのべられたし、ここでもモード委員会の登場の背景も「1960年代」の特徴として把握されているが、これが労働党、保守党、自由党の政治情勢に係っていることや、イギリス地方団体協会(都市団体、県会、村部郡、市部郡など)

の行政効率化問題への対応など、全国的な地方制度改革を求める状況も部分的には根拠のあるものとして理解出来るのだが。即ち区域問題と共に内部機構の問題が、ようやく古い固有の伝統を打破って抜本的に改革されねばならぬ諸条件は、モード委員会報告書によっても数々の問題をよみとることができたのだが。1966～1969年のモード委員会の活動が実施過程でどうなったのかが抜けおちていることも、私自身の手で補充しなければならぬ課題であるのだが。

この報告の提案をうけて労働党政府は原則的に受入れる旨発言し、「執行責任をもつ地方単位の数を大幅に減少させること、都市と農村との分離を時代錯誤とし、能率的機能とローカルデモクラシーの制度化」を訴えた。しかし1970年6月総選挙の結果ウィルソン政権から保守党ヒース政権へと交替している。ここで1970年2月の「イングランド地方行政制度の改革に関する白書」と、1971年2月「再編成のための政府提案」が手許にあるが、この間の政権交替の事情が係って大変興味深いものがある。

この後者について云えば保守党も又「再編成の基本方向」を認めつつも、あくまで二階層制の地方制度改革を求めていること（local government on the basis of two executive levels,）大都市圏について metropolitan counties と稱し適用地域をふやすこと、州については中央、地方双方の必要性を認めながら、地方団体に反対も多いこの問題の再検討を提案しているなどが特徴的な相違である。更に保守党提案は著しく弾力的で地方団体の区域や行政機能の配分について現実的処理を方針としている。

一方1970年白書も全体的には委員会報告と一致しているが、部分的な相違もみられ、州カウンシルの扱い方、大都市圏の追加、地区議会の権能などの修正を求めている。

なお保守党の二階層制の内容はカウンティの再編と、カウンティ、デイストリクトのとくに村部郡、市部郡の再編によるとみられるが、労働党もふくめ、1973年～1974年実施を求めている点が興味深い。筆者自身1972年7月にイングランドの土をふんだことを以て本篇は打切る。そして後藤教授は「再編成と将来」について、大筋で実施過程に入ると見通され、30～40年間の改革問題が原則的に改革されるといい、制度上の矛盾とくに行政効率の改善が必至であるという。保守党も労働党もこの効率的行政に見合う新しい規模、人口、財源による地方団体を設定しようと望んでいるからと。そしてイギリス民主主義の政治構造のなかで地方自治制度を再生させようということで、地方自治機能の効率化を不可欠とする論旨である。（未完）

※その後の地方制度改革実施段階について、又後藤論文の「地方自治の危機」について、このモード委員会報告書をめぐって、如何に把えるのか——の課題を持ち越す意味で未完である。

又 W.A.ロブソン教授のイギリス地方自治制度に関する見解を“Local Government in Crisis” 1966を追録できなかったのは紙数の制約による。なお文中強調したごとく次篇以降、イ

ギリス地方財政史, イギリス地方財政構造の解明を通じて, イギリス地方行財政改革問題へのアプローチをすゝめたい。

“ Only by a three-pronged attack on organization, finance and central-local relations can we give local governments its proper place in our polity ”, W. A. Pobson, “ Local Government in Crisis ”, p162

「日本では市長および県知事が中央政府に代ってその機能を果しその出先機関としても活動している。英国では第二次大戦中を除いて決して採り入れられたことはない。……英国では市長は市議会により間接的に選挙され, 任期はわずか1年で執行権をもたない。彼は市の儀礼的首長である。」(同上, 東京市政調査会訳, 勁草書房, 日本語版への序文)

[論文受理 51.9.30]