

イギリスの地区委員会と自治体内分権化

春 日 修

目 次

- 1 はじめに
- 2 地方自治体の内部組織と地区委員会
- 3 地区委員会の実態
- 4 地区委員会への評価と課題
- 5 おわりに

1 はじめに

平成の大合併により、日本の市町村数は、1999年3月31日の3232から、2006年3月31日で1821へ、さらに、2008年3月21日には1795に減少する予定である⁽¹⁾。市町村の規模の拡大は、行政の効率化に資するとしても、それと同時に、最も身近な自治体である市町村と住民との距離が遠くなるという弊害を伴う。

このような弊害に対処するため、地方自治法は地域自治区の制度を創設し（202条の4以下）、市町村の合併の特例等に関する法律（合併特例法）は、地域審議会（23条）、地域自治区の特例（23～24条）について定めるとともに、合併特例区の制度を創設している（26条以下）。

(1) <http://www.soumu.go.jp/gapei/index.html> より。

しかし、これらの制度にはいくつかの問題がある。一般的な制度である「地域自治区」についてみると、地域自治区には事務所が設置されるが、この事務所の長は、普通地方公共団体の長の補助機関である職員をもって充てるものとされており、その権能は都道府県の支庁・地方事務所、市町村の支所の長と変わらない（自治法 202 条の 4）。地域自治区には地域協議会が設置されるが、その委員は市町村長の選任であり（同 202 条の 5 第 2 項）、その性格は諮問機関たるに留まる（同 202 条の 7）⁽²⁾。支所に、民主的正統性を欠く諮問機関を設置しただけで、「地域自治区」を名乗るのは、羊頭狗肉の感があり、とて、「行政と住民が相互に連携し、ともに担い手となって地域の潜在力を十分に発揮する仕組み」⁽³⁾ とはいえないのではないだろうか。

すなわち、わが国の地域自治制度は未だ不十分であり、よりよい制度の構築を目指して、改善を重ねていく必要がある。

私は先に、わが国の地域自治制度の参考にするため、イギリス⁽⁴⁾のバリッシュカウンスル（parish council）の制度と実態について検討した論考を

(2) 合併特例法に基づく地域審議会、合併特例区に設置される合併特例区協議会（合併特例法 36 条）についても、その委員は市町村の長の選任制であり、これらの機関は、合併特例区協議会が合併特例区予算の同意権を有する（合併特例法 42 条 5 項）という例外はあるものの、市町村長等の諮問機関の性格を有するに過ぎないことに違いはない。

(3) 地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（2004 年）11 頁

(4) イギリスの地方自治制度は多元的であり、①イングランド（大ロンドン（Greater London）圏等を除く）、②ウエールズ、③スコットランド、④北アイルランド、⑤大ロンドン圏につき、別々の法律に基づき別々の制度が存在している。本稿が対象とするのは、そのうち、イングランドと大ロンドン圏における制度の下における地区委員会である。以下、本稿で「イギリス」という言葉は、特に断りがない限り、イングランドと大ロンドン圏を意味するものとして使用する。

公にした⁽⁵⁾。本稿は、その続編として、同じくイギリスの地区委員会（area committee）の制度と実態について検討することを意図したものである。

パリッシュカウンシルは、①わが国の市町村に相当するディストリクト（district）の区域内に設置される、②ディストリクトとは別の法人格を有する地方公共団体であり、③選挙で選ばれたパリッシュカウンシル議員から構成され、④自らの財源を持ち、法律によりパリッシュカウンシルに付与された権限を行使するものである。地域自治制度を、「機関型」（市町村の機関として、地域自治制度を構築する）と「団体型」（市町村とは別の地方公共団体として、地域自治制度を構築する）に分ける⁽⁶⁾とすれば、パリッシュカウンシルは団体型の地域自治制度であるといえる。

これに対して、本稿の対象となる地区委員会とは、①自治体の区域内に設置される⁽⁷⁾、②カウンシルの機関としての委員会であり、③当該地区を選挙区とするカウンシル議員によって（議員を中心に）構成され、④

(5) 春日修「地域自治体としてのパリッシュカウンシル」法経論集 172 号（2006 年）53 頁以下

(6) このような枠組みを用いて、地域自治（近隣政府）のあり方を検討したものとして、日本都市センター『近隣自治の仕組みと近隣政府』（2004 年）87 頁以下がある。

(7) 地区委員会は、基礎的自治体であるディストリクトカウンシル、広域自治体であるカウンティカウンシル、両者が統合された単一自治体（unitary authority）に共通の制度である。カウンティカウンシルで地区委員会を設置しているものとしては、例えば、Surrey County Council がある。このカウンシルは、カウンティ内の 11 の基礎的自治体を管轄区域とする 11 の地方委員会（Local Committee）が設置されている。http://www.surreycc.gov.uk/scwwebsite/scwspages.nsf/LookupWebPagesByTITLE_RTf/Local+Committees+++general+information?opendocument を参照。本稿では、わが国の市町村合併に伴う地域自治の必要性という問題意識との関連から、専ら、ディストリクトカウンシルとユニタリーカウンシルの地区委員会について取り扱う。

カウンシル及びカウンシル執行部 (executive) から委任された権限を行使する他、予算の割当を受け、その用途につき決定することもできる組織であり、先の分類でいえば、「機関型」に該当する地域自治制度である。

この地区委員会が発展していく契機のひとつとなったのが、1972年地方自治法 (Local Government Act 1972) による、自治体再編であった。この再編は、1974年に実施され、特別市のカウンティバラは全廃され、イングランドとウェールズのカウンティは58から47に、1250の市 (municipal boroughs)、町村 (urban and rural district) は332のディストリクトに再編された⁽⁸⁾。このような再編により、基礎的自治体の規模は大きくなったが、それに伴い、複数の中心地を含む自治体が誕生し、中心地間の軋轢から、ひとつの中心地の名称を自治体の名称とすることができず、無意味な名称や自治体内の小集落の名称を自治体の名称とするなどの例もあった。これでは住民と自治体との親近感を生み出すのも難しかった。このような状況がイギリスにおける自治体内分権化のきっかけとなったといわれている⁽⁹⁾。

これは現在のわが国の状況とよく似ている。したがって、そのような状況への対応策として発展してきたイギリスの地区委員会に学ぶところが少なくないはずである。

ただし、イギリスの地区委員会の制度を理解するには、イギリス地方自治体の伝統的内部組織形態である「委員会制」、2000年地方自治法 (Local Government Act 2000、以下、2000年法という) に基づき導入された「執行部制」などについての基本的知識が不可欠である。そこで、本

(8) DAVID WILSON & CHRIS GAME, LOCAL GOVERNMENT IN THE UNITED KINGDOM 58 (London, 4th ed. 2006)

(9) PAUL CORRIGAN, LOCAL SOLUTIONS: A PRACTICAL GUIDE TO NEIGHBOURHOOD FORUMS AND AREA COMMITTEES 8 (2001)

稿では、まず、次節において、イギリスの地方自治体の内部組織一般について、地区委員会の理解に必要な限りで簡単に説明し、続いて、地区委員会に関する法制度、いくつかの自治体での活用例、地区委員会の問題点へ論を進めていきたいと思う。

2 地方自治体の内部組織と地区委員会

カウンスル制

イギリスの地方自治制度の特徴のひとつがカウンスル制である。イギリスで、わが国の都道府県に相当するのはカウンティ (county)、わが国の市町村に相当するのはディストリクト (district) であるが、これらはあくまで地方自治区域 (local government area) の名称に過ぎない⁽¹⁰⁾。法人 (body corporate) 格を有する地方自治体 (local authority) は、カウンスル議長 (chairman) とカウンスル議員 (councillors) からなるカウンティカウンスル (county council)、ディストリクトカウンスル (district council) であり、カウンスルは、法律により与えられた権限を自ら行使することができる⁽¹¹⁾。カウンスルは、二元的構造をとるわが国の地方自治体において、議決機関 (議会) と執行機関 (首長, 行政委員会) に分け与えられている権能の両方を有しているのである。

(10) Local Government Act, 1972 (以下、L.G.A. 1972 と省略) s. 1.

(11) L.G.A. 1972 s. 2. なお、2000年地方自治法 (Local Government Act 2000 (以下、L.G.A. 2000 と省略)) により、カウンティカウンスル、ディストリクトカウンスルは、公選の市長が政策執行の中心的役割を担う制度の採用も可能になった。この場合、「市長、議長、カウンスル議員」がカウンスルを構成することになる L.G.A. 1972 s. 2 (2A)。ただし、この場合も「カウンスルが法人格を有し、諸権限を行使する」という点では、地方自治制度の制度的枠組みは変更されていない。

カウンシルが、法律により与えられた権限を自ら行使する場合には、カウンシル議員全員からなる全体会議（full council）によることになる。しかし、全体会議の人数は詳細な討議を行うには多すぎるため、多くの事項は実際には、後に述べる委員会で処理されており、全体会議の少なからぬ部分は儀式に費やされていた⁽¹²⁾。

全体会議の実質的活動としては、①前回の会議以降に委員会が行った行為の承認、②委員会から提出された報告、分析、提案を検討し、それらを承認、修正若しくは拒否し、又は再検討のために委員会に差し戻すことなどが行われていた⁽¹³⁾。

委員会制

1972年地方自治法は、カウンシルは、その権限を遂行させるために委員会を設置することができる⁽¹⁴⁾と定めている。

カウンシルの委員会は、わが国の地方議会の委員会とは、かなり性格が異なる機関である。議会委員会は、議会より付託された案件を審査する機関であって、決定する機関ではない。議会委員会においても表決は行われるが、その結果は議会の内部手続上の意味しか持たない。委員会の審査結果は、本会議に上提され、審査表決を経て、可決されなければ、最終的な決定（議会の意思）とならない。実質的審議の場として委員会の果たす役割は大きい⁽¹⁵⁾が、最終的決定はあくまで本会議においてなされる。

これに対して、カウンシルの委員会は、カウンシルから権限の委任を受

(12) J. STANYER, UNDERSTANDING LOCAL GOVERNMENT 144 (1976).

(13) TONY BYREN, LOCAL GOVERNMENT IN BRITAIN 147 (4th ed. 1984).

(14) L.G.A. 1972 s. 102 (1). なお、委員会は小委員会を設置することができる。L.G.A. 1972 s.102 (1) (c) and (4)。小委員会は、委員会から再委任を受けた事項について、自ら決定を下し、それを執行することができる。また、委員会が決定権を留保した事項については、審議結果を踏まえ、委員会に提案をする。

けることにより、最終的な決定を下すことができる。例えば、カウンシルが開発計画の許可を計画委員会に委任した場合、委員会は、これらの事項について決定を下すことができる。この決定は、改めてカウンシル全体会議の承認を要するものではなく、最終的決定となる。このような役割はわが国の行政委員会に近いといえる。

もちろん、カウンシルは最終的決定権を自らの手に留保することもできるし、一定の事項については法律により委員会への委任が禁止され、カウンシル自らが決定しなければならないものとされている。このような場合、委員会はわが国の議会委員会のようにカウンシルの実質的審議機関としての役割を担い、審議の結果をカウンシル全体会議に報告して、全体会議が正式の決定を下す。しかし、委員会はカウンシルに提案をする機関というより、委任された事務を処理する機関としての性格が強いといわれていた⁽¹⁵⁾。

委員会は基本的にカウンシル議員で構成されるが、議員以外のものを委員とすることもできる⁽¹⁶⁾。このような追加委員 (co-opted member) は、原則として表決権を持たないが、委員である以上、常に審議に参加することはできる。この点でも、わが国の地方議会の委員会とは異なる。

委員会の会議はカウンシル全体会議と異なり、あまり格式張ったものではなく、職員も質問に答え、助言をすることで、審議に大きな役割を果たす。実際、委員会はそれに対応する部局長 (chief officer) の報告を聞き、それについて検討することに費やされていた⁽¹⁷⁾。

地方公共団体の伝統的な内部組織編成は、公共サービス (教育、社会福祉など) や機能 (財政など) ごとに委員会と事務部局を設置する方式がとられており、この場合、原則として委員会と事務部局が一対一で対応して

(15) J. GYFORD, LOCAL GOVERNMENT IN BRITAIN 38 (2nd ed. 1984).

(16) L.G.A. 1972 s. 102 (3).

(17) Byren, *supra* note 13, at 151.

いた（例—教育委員会と教育局）。この結果、委員会に所属する議員とそれに対応する部局の職員、特に委員長と部局の長の間には緊密な関係が成立することとなった⁽¹⁸⁾。

図1 伝統的委員会制と事務局



2000 年法による改革

委員会制には、①カウンスル議員に特定の政策領域における専門知識を身につけさせ、より多くの情報に基づいた決定を可能にすること、②カウンスル議員に、公開討議や、議事進行の経験を積ませ、リーダーシップ能力を育成すること、③決定を公開で行いうること、④反対派のカウンスル議員から代替案が提出可能であること、④さまざまな利益を代表させることが可能であること、⑤職員等にその活動を説明させるための場になることなどのメリットがある反面、カウンスル議員を専門ばかりにしまいカウンスル全体の視点で物事を見ることを難しくしたり、委員会の会議が枝葉末節にばかりこだわって、重要な政策課題がなおざりにされること、会議の数の増加、討議の重複、決定の遅延などの問題点があることも指摘されていた⁽¹⁹⁾。

地方自治体運営の中核機関が存在しないという問題に対処するため、政策資源委員会（Policy and Resource Committee）を設置し、予算配分や重要政策の決定を担わせるといった改革も行われたが、伝統的委員会制の欠点を解消するには至らなかった。

ブレア政権は、1998 年の報告書において、

(18) *Id.* at 152.

(19) WILSON & GAME, *Supra* note 8, at 95.

- ・カウンスル議員は、その職務に要する時間の3分の2を委員会への出席やそのための移動に費やしており、これは効率的とはいえない
- ・委員会の会議は、カウンスル議員にとって重荷になっており、かなり非生産的であると考えられている
- ・カウンスル議員の70%は、コミュニティを代表することを最も重要な任務と考えているが、それに使うことのできる時間は30%程度に過ぎない
- ・これだけの時間を費やしているにもかかわらず、委員会は真の決定機関とはいえない。カウンスルの多くでは政党政治が行われており、重要な決定は委員会で行われておらず、ほとんど監視の効かない密室で行われる
- ・委員会では多くの決定がなされているが、カウンスル議員は重要事項に影響を与えることはできないと感じている

と、委員会制とそれに伴うカウンスル議員のあり方を批判した²⁰⁾。そして、このような問題状況を解消すべく、2000年法により①政策決定とその執行機能を有する「執行部」(executive)の創設、②政策の評価・監視を担う「政策評価委員会」(overview and scrutiny committees)の創設、③執行部とカウンスル本体(全体会議・カウンスル委員会)の権限配分の確立の三つを柱とする改革が行われることとなったのである。

執行部制

執行部制度創設の「目的は、地方自治体をより効率的で、透明で、責任あるものにするにある。新たな制度は、既存の委員会制度より決定が迅速かつ効率的に行われるようにすること、決定に責任を持つ個人又は機

²⁰⁾ DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, TRANSPORT AND THE REGIONS, MODERNISING LOCAL GOVERNMENT: LOCAL DEMOCRACY AND COMMUNITY LEADERSHIP 29 (1998)

関を公衆に明示すること、政策評価委員会を通じて決定理由を公にすることにある」⁽²¹⁾ものとされている。

2000年法は、地方自治体⁽²²⁾が、住民の意見を聴取した後、基本的に、次の3つのタイプの執行部制度のいずれかを選択しなければならないと定めた⁽²³⁾。

① 公選市長・内閣制度

公選の市長と、市長が選任した2～9人のカウンシル議員（ただし、カウンシルの議長及び副議長は執行部の構成員となることができない）で執行部を構成するものである。

なお、公選の市長は同時に、カウンシルの構成員（カウンシル議員）となり⁽²⁴⁾、カウンシル全体会議に参加するとともに、カウンシルの委員会の委員となることもできる⁽²⁵⁾。ただし、執行部の構成員はカウンシル議長、副議長となることはできないこととなっているので、公選市長がこれらの職を兼ねることはできない。

② リーダー・内閣制度

カウンシル議員の中からカウンシルによって選出されたリーダーと、

(21) Explanatory Notes to Local Government Act 2000, para 27

(22) 執行部制度の対象となるのは、イングランドのカウンティカウンシル（広域自治体）、ディストリクトカウンシル（基礎的自治体）、ロンドンバラカウンシル（大ロンドン圏の基礎的自治体）、ウェールズのカウンティカウンシル、カウンティバラカウンシル（名称は異なるが、一層制の地方自治体であることは同じ）とされている L.G.A. 2000 s. 48 (1)。

(23) L.G.A. 2000 s. 11. なお、この他、国務大臣が規則（regulation）により認められた執行制度を採用することもできる *id.*

(24) New Council Constitutions: Guidance to English Authorities (以下、Guidance と省略) 4.9. なお、Guidance は、<http://www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/155181> で利用可能である。

(25) *Id.* 2.11

カウンシル又はリーダーにより選任された2~9人のカウンシル議員(ただし、カウンシルの議長及び副議長は執行部の構成員となることができない)で執行部を構成するものである。

③ 公選市長・カウンシル支配人制度

公選の市長と、カウンシルによって任命されるカウンシル支配人(council manager, 身分は職員であり、カウンシル議員ではない)で執行部を構成するものである。

なお、1999年6月30日の時点で人口85000人未満のディストリクトカウンシルで、カウンティカウンシルの区域内にあるものについては、国務大臣の承認を得て、委員会制を維持しつつ、政策評価委員会の制度を取り入れた代替的制度(Alternative Arrangement)を採用することもできる²⁶⁾。

公選市長制は、イギリスの伝統(地方自治体の伝統のみならず、ウェストミンスター型議院内閣制の伝統)に反するものであり、それゆえに、注目されることにもなるのだが、公選市長制を採用している自治体の数は、決して多いとはいえない。2002~2006年までに33の地方公共団体で公選市長制導入の是非を問う住民投票²⁷⁾が行われたが、賛成多数で公選市長制を導入した地方公共団体は12に留まり、21では提案が否決された。結果的に、地方公共団体のうち、316(81%)がリーダー・内閣制度を採用し、さらに、69(15%)が小規模自治体として委員会制を維持した。

従来委員会制のもとでも、多数党のリーダーが、非公式にはあるが、重要な政策決定を担っていると指摘されていたので、リーダー・内閣制度

26) L.G.A. 2000 ss. 31-33. 代替的制度の内容については、Local Authorities (Alternative Arrangements) (England) Regulations 2001 (SI 2001/1299) 及び Guidance Ch. 9を参照。

27) 公選市長制度(公選市長・内閣制度、又は公選市長・カウンシル支配人制度)を採用するには住民投票を経なければならないL.G.A. 2000 s. 26 (2)。

をとった多数の自治体は、従来行われてきた自治体運営に最も近い制度を採用したものであるということができよう。しかし、その場合であっても、非公式の存在であったリーダーに公式の地位が与えられ、その存在と責任が明確になったことの意義は少なくない。

政策評価委員会

地方自治体は、執行部制度を採用した場合、1以上の政策評価委員会を設置しなければならない⁽²⁸⁾と規定している。

政策評価委員会は、①執行部の権限遂行にかかる決定等について、評価（review）監視（scrutinize）すること、②執行部の権限遂行につき、カウンシル又は執行部に報告又は勧告をすること、③執行部以外の機関の権限遂行にかかる決定等について、評価監視すること、④執行部以外の機関の権限遂行につき、カウンシル又は執行部に報告又は勧告をすること、⑤地方公共団体の区域又は住民に影響を与える事項につき、カウンシル又は執行部に報告又は勧告をすることをその権限とする⁽²⁹⁾。このような性格上、執行部の構成員は、政策評価委員会の委員となることはできない⁽³⁰⁾。

⁽²⁸⁾ L.G.A. 2000 s. 21 (1).

⁽²⁹⁾ L.G.A. 2000 s. 21 (2). 政策評価委員会は、上記の権限、その他、2000年地方自治法 21 条に規定された権限以外の権限を行使することはできない L.G.A. 2000 s. 21 (4)。ただし、ベスト・バリュー評価（Local Government 1999 に基づいて定められた地方公共団体が提供する公共サービスを改善するための仕組み。これについては、後掲注（78）を参照）が執行部の権限外とされている場合であって、当該カウンシルが当該評価を政策委員会の権限としているときは、この限りではない L.G.A. 2000 s. 21 (5)。

⁽³⁰⁾ L.G.A. 2000 s. 21 (9)。なお、政策評価委員会は一つ又はそれ以上の数の小委員会を設置し、政策評価委員会の権能を行使させることができる L.G.A. 2000 s. 21 (6)が、執行部の構成員はこの小委員会の委員となることもできない L.G.A. 2000 s. 21 (9)。

執行部と政策評価委員会の設置により、「カウンシルの政策大綱と予算が、執行部の提案に基づき、カウンシル全体会議で承認される。執行部は承認された政策大綱の実施に任じ、政策評価委員会は……当該実施について執行部に説明責任を果たすようにさせる役割を果たし、加えてカウンシルと執行部に対して助言する責に任ずる」³¹⁾という基本的役割分担に基づく自治体運営が行われることとなった。

2000年法における権限配分とその行使

2000年法は、2000年法又はその後に制定される法律の定めに従い、地方公共団体の権限であって、国務大臣の制定する規則で定められた以外のものは、執行部の担当 (executive responsibility) するものとする³²⁾と規定している。すなわち、国務大臣は、規則により、①執行部の担当としない権限、②執行部の担当とするかしないかを地方自治体を選択できる権限、③執行部の担当とする範囲および執行部の担当としない範囲に分割される権限を定めることができる。

国務大臣の定めた「権限配分規則」³³⁾は、概ね次のような方針で権限配分を行っている³⁴⁾。

- 基本政策 (policy framework) と予算、憲章に関する事項と準司法

31) Explanatory Notes to Local Government Act 2000, para 30

32) L.G.A. 2000 s. 13 (2). なお、法律が地方公共団体ではなく、地方公共団体の特定の委員会や特定の職員等に直接権限を付与している場合は、「地方公共団体の権限」ではないので、13条の適用は受けず、執行部ではなく、当該委員会・職員の権限にとみなされる Guidance 5.2.

33) Local Authorities (Functions and Responsibilities) (England) Regulations 2000 (SI 2000/2853), as amended by SI 2001/2212, SI 2001/2831, reg. 10, SI 2004/1158, SI 2004/2211 and SI 2004/2748

34) Guidance 5.8.

的事項については、カウンスル全体会議の権限とする。

- ・許認可の可否に関する決定（ただし、権限行使に際して裁量が存する場合を除く）とそれに伴う法執行（告発を含む）は、執行部の担当するところとしな
- ・他のすべての権限は執行部の担当するところとする

ここで注意すべきことは、都市計画田園計画（town and country plan）及び開発許可に関する権限、営業、交通、衛生等に関する多数の許認可権限、労働安全衛生に関する権限、上記の許認可等に条件等を付する権限、上記の許認可の要件、条件等に違反したもの等に対し、強制等を行う権限、上記の許認可の変更撤回等を行う権限などが、執行部の担当しない権限とされていることである³⁵⁾。

執行部の担当とされている権限については、執行部が地方公共団体に代わって執行するものとし、執行部制度について定める2000年法の規定に基づいて、執行しなければならぬ³⁶⁾。2000年法は、市長・内閣制、リーダー・内閣制、市長・カウンスル支配人制ごとに、執行部の担当とされた権限行使の方法についての定めを置いている。イギリスの地方自治体の大半が採用しているリーダー・内閣制の例をあげると、①執行部の担当とされた権限は、規程により執行部、執行部構成員（執行部リーダーを含む）、執行部委員会、職員のいずれかに配分される、②規程による権限配分を受けた者は、当該権限の行使を担当する、③リーダーは、規程により配分が定められなかった執行部権限を自ら行使するか、執行部、執行部の他の構成員、執行部委員会、職員が当該権限を行使するよう定めることができる、④執行部が権限を行使するよう規定されている場合、執行部は執

35) Local Authorities (Functions and Responsibilities) (England) Regulations 2000 reg. 2 (SI 2000/2853 She. 1)

36) L.G.A. 2000 s. 13 (9).

行部の委員会又は地方公共団体の職員がこれを行行使するよう定めることができる、⑤執行部構成員または執行部委員会が権限を行行使するよう規定されている場合、当該執行部構成員は地方公共団体の職員がこれを行行使するよう定めることができる、こととされている⁽³⁷⁾。

さらに、2000年法は、執行部制度の如何を問わず、執行部の担当とされた権限につき、⑥地区委員会による行使、⑦他の地方自治体による行使、⑧他の地方自治体との共同行使を行うことを可能とする旨の規定を置いている⁽³⁸⁾。

カウンシルは、執行部の担当とされた権限を行行使することはできず、カウンシルの委員会・小委員会、他のカウンシルに行行使させることもできない⁽³⁹⁾。

執行部の担当しない権限については、2000年法における執行部制度の枠組みではなく、法により認容され又は法が命ずる方法によって行使されるものとする⁽⁴⁰⁾。すなわち、執行部の担当とされなかった権限については、従来通り、カウンシルの権限とされる。カウンシルの権限であるから、カウンシル全体会議でこれらについて決定することもできるし、カウンシル構成員からなる委員会（執行部委員会と区別するために、以下、「カウンシル委員会」という）を設置して、それらに執行部の担当しない権限の行使を行わせることもできる⁽⁴¹⁾。先に述べたように、カウンシル全体会議は、実質的審議をするには人数が多すぎるため、営業許可や免許などについては、執行部制導入後も、従来の委員会制における委任の枠組みによって、処理されることになる。なお、執行部の構成員もカウンシル議員であることにかわりはないので、カウンシル委員会の委員になることができる。

(37) L.G.A. 2000 s. 15.

(38) L.G.A. 2000 s. 18-20.

(39) L.G.A. 2000 s. 13 (10).

(40) 国務大臣は規則により、執行部の担当しない権限の行使についての規定を設けることができる L.G.A. 2000 s. 13 (11)-(12).

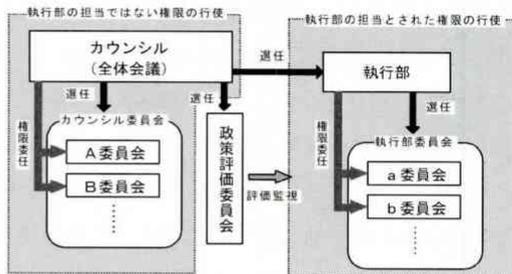
(41) Guidance 2.11.

(執行部制導入後のカウンシルの組織と権限行使については図を参照)。

なお、ある行政目的を実現するための一連の権限が、執行部、カウンシル全体会議、カウンシル委員会に分属されていることもある。例えば、開

発計画 (Development Plan) については、基本政策の一部としての性格を持つものとして、計画案の策定は執行部の、計画の決定はカウンシル全体会議等の担当するところとされている。さらに、開発許可は執行部の担当とするところではないため、従来の委任の枠組みによって、カウンシルの委員会が担当することになる。しかし、計画のガイドラインの策定、保存地区、史跡、環境保護地区の設定、開発権の剥奪、強制買収命令の発布等は、執行部の担当するところとなる⁽⁴²⁾。

図2 カウンシルの組織と権限行使 (地区委員会がない場合)



2000 年法と地区委員会

2000 年法以前の委員会制の枠組みでも、自治体内の一定の地区を管轄区域とし、カウンシルから当該地区に関する権限の委任を受けて、それを行使する委員会を設置することは可能であった。

先に述べたように、イギリスの自治体で、自治体内分権化の試みが本格化したのは、1980 年代から 90 年代にかけてである。例えば、タワーハムレッツ (Tower Hamlets) ロンドンバラでは、バラの区域に七つの地区評議会 (local council) を設置し、それぞれに区長 (chief executive) が

(42) Guidance 5.16-17.

配置され、地区の問題についての実質的決定権を付与した⁽⁴³⁾。また、1999年に、地区住民が決定に関与する機会を与えることと、議員がカウンシル及び他の公共サービス主体の執行状況について検討することを目的とする11の地区委員会を創設した自治体もあった。この地区委員会のメンバーは、当該地区（選挙区）のカウンシル議員、公募により選ばれた一般審議委員、警察など主要な公共団体及び協力団体の代表委員、委員会の検討委員会・専門委員会の委員で経験や専門知識を理由に追加任命された委員であった。カウンシル議員は投票権を有するが、その他の委員は投票権を有せず、また、公衆、コミュニティ団体やボランティア団体代表、カウンシル職員の参加を想定していた⁽⁴⁴⁾。

2004年に地方自治協会（Local Government Association）が、イングランドとウェールズの自治体を対象に行った地区委員会に関するアンケート調査⁽⁴⁵⁾によれば、地区委員会制度を有していると回答した自治体のうちの27%が、1999年4月以前にこの制度を導入しており、さらに、1999年度と2000年度に導入した自治体が44%に及ぶ。

しかし、イギリスの地方自治制度において、地区委員会が明確な位置づけを与えられたのは2000年地方自治法によってである。2000年法18条3項以下は、地区委員会を次のように定義した。すなわち

(3) 本条において、

(43) CORRIGAN, *supra* note 9, at 12.

(44) MARIAN BARNES, JUNET NEWMAN & HELEN SULLIVAN, POWER, PARTICIPATION AND POLITICAL RENEWAL 106-07 (2007).

(45) 調査結果は、LOCAL GOVERNMENT ASSOCIATION, MAKING DECISION LOCALLY: A SURVEY OF LOCAL AUTHORITIES ON AREA COMMITTEES AND AREA FORUMS (2004) にまとめられている。なお、この調査は410の自治体を対象に行われ、回収率は72%であった *id.* at 47.

「地区委員会」とは、地方公共団体に関しては、委員会又は小委員会であって、(4)項の要件を満たすものをいう。

(中略)

(4) 本条に要件を満たす委員会又は小委員会とは、以下のものをいう。

(a) 地方公共団体の区域の一部地区につき、権限を行使するために設置された委員会又は小委員会であり、

(b) その全部又は一部が当該地区に含まれる選挙区 (electoral divisions or wards) 選出のカウンシル議員を、委員会又は小委員会の構成員とし、

(c) 当該地区が、(5)項の要件のいずれか若しくはすべてを満たしている

(5) 前項の要件とは、以下のものをいう。

(a) 当該地区の区域が、地方公共団体の全区域の5分の2を越えないこと

(b) 地方公共団体の算定による当該地区人口が、当該算定による地方公共団体の全人口の5分の2を越えないこと⁽⁴⁶⁾

さらに、政府が自治体内分権化の手法として、地区委員会を積極的に推奨するようになったのも、2000年法以降である。政府が発した2000年法ガイダンスには、「国務大臣は、地区委員会や地区フォーラムが、意思決定を住民により身近なものとし、地方自治体の活動の過程に住民の声を反映させる助けとなることを認識している。国務大臣は、例えば2000年地方自治法に基づく執行部制度の提案のように、地方自治体が住民と協議する際に地区における協議会が非常に有用であることを目の当たりにしている。したがって、国務大臣は地方自治体が協議、意思決定、その両方のための分権的制度の使用を考慮することを奨励する」⁽⁴⁷⁾ものとしている。

先に述べたように、2000年法は、地方自治体の政策決定・政策執行を、委員会による分散型から、執行部による集中型に改めた。このような制度を導入した目的の1つが、カウンシル議員を委員会に絡む雑務から解放し

(46) L.G.A. 2000 S. 18 (3)-(5).

(47) Guidance 6.11

て、コミュニティを代表するという本来的な役割に割く時間を確保するというにであった。

しかし、コミュニティを代表することに時間を割くといっても制度的裏付けがなければ、絵に描いた餅に過ぎない。地区委員会は、カウンスル議員がコミュニティのために仕事をするのを可能にするための制度的枠組みという意味合いをもつものである⁽⁴⁸⁾。

ただし、このような地区委員会の役割の強調を額面通りにとっていいかという、いささか疑問が残る。2000年法は、その立案当初は、地区委員会に関してほとんど定めるところがなかった⁽⁴⁹⁾。委員会制から執行部制への移行につき、執行部に属さない一般議員は、その役割を奪われる、政策決定から疎外される、情報が得られなくなる、職員との接触がなくなるといった不満を抱くようになった。これに対応するため、政府は執行部創設の方向は改めなかったものの、政策評価監視機能の強調、カウンスル全体会議の役割の強調、情報開示、地区委員会等への執行権限の委任など、一般議員の役割を強調する政策を取り入れることになったという見方もある⁽⁵⁰⁾。さらに、地区委員会は、執行部の構成員となれなかった議員のご機嫌を取るためのえさに過ぎないという見方すらある⁽⁵¹⁾。

しかし、自治体内の分権化には、カウンスル議員、特に、執行部に属さない議員がコミュニティにおけるリーダーシップを発揮する機会を与えるだけでなく、住民参加の促進、サービス提供の改善、地区におけるプロ

(48) CORRIGAN, *supra* note 9, at 13-14.

(49) *Id.* at 9.

(50) Stephanie Snape, *Liberated or Lost Souls: Is There a Role for Non-Executive Councillors ?*, in BRITISH LOCAL GOVERNMENT INTO THE 21ST CENTURY 67-68 (Gerry Stoker & David Wilson eds., 2004)

(51) David Wilson, *New Patterns of Central-Local Government Relations*, in Gerry Stoker & David Wilson eds *id.*

ジェクトの推進といった効果も期待されている⁽⁵²⁾ところである。

さらに、地区委員会には、きめ細かい民意に基づいた自治体の行政運営を可能にするという効果も期待できるとする見解もある⁽⁵³⁾。すなわち、政党政治が確立している多くの地方自治体においては、自治体全体としては少数派となっている党派が、多数を占めている地区が存在する。そのような地区に対しての分権化は、自治体の権限の一部の行使を少数党派へ委ねることに他ならない。これは地方自治体における多元性 (pluralism) を強化するものである。

立法化に際してこのような効果がどれほど考慮されていたかは別にして、法は他のカウンシル委員会に適用される党派的バランスの規定⁽⁵⁴⁾を、地区委員会には適用しないものとしている⁽⁵⁵⁾ので、地区委員会がこのような機

52) M.D.WILLKINSON, DEVOLVING GOVERNANCE: AREA COMMITTEES AND NEIGHBOURHOOD MANAGEMENT 16-17 (2005) <http://www.jrf.org.uk/bookshop/eBooks/1859353339.pdf>

53) CORRIGAN, *supra* note 9, at 15.

54) Local Government and Housing Act 1989 s. 15-17 は、カウンティカウンシル、ディストリクトカウンシル、ロンドンバラカウンシル等で、党派が存在するものは、その委員会、小委員会、諮問委員会、諮問委員会の部会等を、党派的にバランスの取れた委員構成にすべき旨を定めている。委員の割り当ては、①委員会のすべての構成員が同じ党派で占められないようにすること、②カウンシルの過半数を占める党派が存在する場合、委員会等も当該党派が過半数を占めるようにすること、③上記①②の範囲で、各党派が全委員会委員総数に占める割合は、カウンシルの各党派の議席割合を反映するように配分すること、④上記①～③に従った上で、各委員会における委員数の割合は、カウンシルの各党派の議席割合を反映するように配分することという原則に、可能な限り従うこととされている。

55) 地方公共団体の区域の一部地区について、当該地方公共団体の権限を行使し、又は当該地方公共団体に意見を述べることをのみを任務とするものであって、投票権を有する委員会・小委員会の構成員が、①当該委員会等を設置した地方公共団体の議員、②カウンティカウンシルが設置する委員会・小委員会で、対象地区に

能を果たしうることは確かである。ただし、地区委員会とカウンシル全体の多数派政党が異なる場合、地区委員会とカウンシルが対立関係に陥ることがあり、これがかえって住民参加の妨げとなるという指摘⁽⁵⁶⁾もある。

地区委員会の行使しうる権限

2000年法18条(1)項は「国務大臣は、規則により、執行部、その委員会又はその特定の構成員が、執行部規定により執行部の担当とされた権限を、地区委員会に行使させる旨の定めをすることを可能とする規定を設けることができる」と規定している⁽⁵⁷⁾。これをうけて制定された「2000年地方自治体（権限行使規定）（イングランド）規則」6条で、地区委員会は、委任を受けて、執行部の担当とされた権限を行使することができる旨が定められている⁽⁵⁸⁾。

その全部又は一部が含まれるディストリクトのカウンシル議員が構成員とされているものにあつては、当該ディストリクトカウンシル議員、③ディストリクトが設置する委員会・小委員会に於いて、当該ディストリクトが包含されるカウンティカウンシルの議員を委員とするものにあつては、当該カウンティカウンシル議員で、その全部又は一部が当該地区に含まれる選挙区 (electoral divisions or wards) 選出の議員に限られているものには、党派別の委員割り当ては適用しないこととされている Local Government (Committee and Political Groups) Regulation 1990 (SI 1990/1553) reg. 16A, added by SI1991/1398, reg. 6。

⁽⁵⁶⁾ INES NEWMAN, PARISH AND TOWN COUNCILS AND NEIGHBOURHOOD GOVERNANCE 14 (2005)

⁽⁵⁷⁾ L.G.A. 2000 s. 18 (1). なお、s. 18 (2) は「本条に基づくの規則には、当該規則に基づく定めにおける制限及び制約（当該定めの対象とすることができる権限についての制限及び制約を含む）を設けることができる」と規定するが、現時点で(2)項に基づく規則は定められていない Guidance 6.22。

⁽⁵⁸⁾ Local Authorities (Arrangements for the Discharge of Functions) (England) Regulations 2000 reg.6 (SI 2000/ 2851).

執行部が担当するものとされる権限には、予算執行を含むので、地区委員会に一定額の予算を割り当て、その執行を委ねることも可能である。2000年法ガイダンスは、地区委員会への予算割り当てに際し、執行部が地区委員会に委任した権限を行使する際に使用しうる予算の上限を定める、執行部が委任した権限ごとに予算を割り当てる、コミュニティー戦略などの計画で定めた政策目標により予算や支出の限度を設ける、権限ごとに割り当てられた予算の中で、費目転換ができる限度を定める、予算の最高限度により、決定の「大きさ」に制限を加えるなどの方法を推奨している⁽⁵⁹⁾。

さらに、地区委員会は、執行部の担当とされた権限を行使している場合でも、執行部の委員会ではなく、カウンシルの（設置した）委員会の性格を持つので、1972年地方自治法の規定に基づき、委任を受けて、執行部の担当とされなかった権限（カウンシルの権限）、例えば、免許や開発許可に関する権限を行使することができる⁽⁶⁰⁾。

つまり、地区委員会は、執行部の担当とされた権限、執行部の担当ではない権限のいずれも、委任を受ければ、それを行使することができるのである。（地区委員会がある場合のカウンシルの組織と権限行使については図3を参照。）

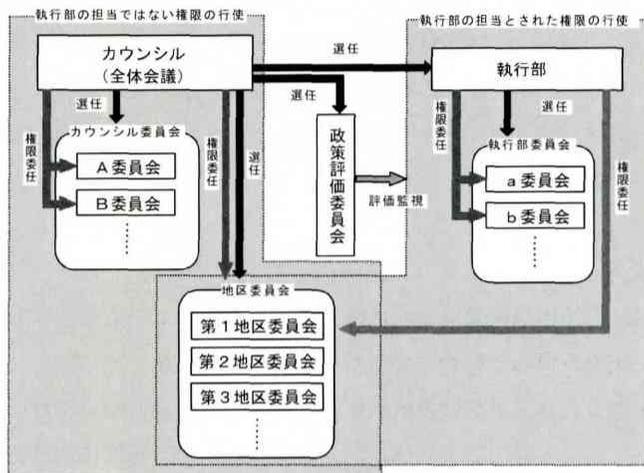
なお、2000年法のガイドラインは、委任された権限を行使すること以外に、地区委員会に次のような役割を与えることを考慮すべきものとしている。

- ・当該地区に利害関係のある事項につき、執行部や監視委員会に意見を述べること
- ・住民との協議過程の重要な一部となること
- ・カウンシル議員がコミュニティーの意見を聴き、それを代表する助け

(59) *Id.* 6.18.

(60) Guidance 6.28.

図3 カウンシルの組織と権限行使（地区委員会がある場合）



となること

- 地方公共団体が、公的セクター、私的セクター、ボランティア団体、公衆と協力関係を構築する助けとなること
- コミュニティー計画の一環としての地区のコミュニティ戦略を策定する助けとなること⁽⁶¹⁾

3 地区委員会の実態

地区委員会はその設置が義務付けられているわけではないので、地区委員会制度を採用するかどうか、さらに、採用する場合でも、その管轄区域、構成、権限・役割をどのようなものとするかなどは、各自治体の判断で決めることができる。

⁽⁶¹⁾ *Id.* 6.32.

本節では、まず、地区委員会の設置状況、管轄区域・委員数、権限等について、地方自治協会によるアンケート調査に基づき、一般的状況を概観し、続いて、地区委員会の活用に積極的に取り組んでいる3つの自治体（小都市であるケンブリッジ、都市部と田園部を抱えるチェスター、ユニタリー自治体であるノッティンガム）を例にして、地区委員会の実態について検討してみたい。

設置状況

表1は、自治体の種類別に、地区委員会を設置している自治体の割合をパーセンテージで示したものである。

大都市圏と大ロンドン圏の自治体で、地区委員会設置割合が高い。この理由としては、大都市の自治体は、人口が多いため、自治体内分権組織の必要性が高いことが考えられる。また、地区委員会は、基礎的自治体の下での地域自治のツールとして、パリッシュカウンシルと競合関係にあるが、大都市圏にはパリッシュ・パリッシュカウンシルが設置されていない地域が多く、(London Government Act 1962にはパリッシュ・パリッシュ

表1：地区委員会を設置している自治体の割合 (%)⁽⁶²⁾

	MB	LB	UA	CC	DC	W	合計
設置	58	41	34	29	19	13	26
未設置	42	34	66	71	81	87	74

⁽⁶²⁾ LOCAL GOVERNMENT ASSOCIATION, *supra* note 45 at 8. なお、この調査では、地区委員会を「委任を受けて執行部の担当とされた権限を行使しうる機関」と定義した。2000年法は、他の地方自治体に執行部の権限を行使させることを認めている(L.G.A. 2000 s. 19)ので、先の定義によれば、ディストリクトカウンシルが、パリッシュカウンシルやその委員会に、執行部の担当とされた権限を委任している場合、パリッシュカウンシルやその委員会も「地区委員会」に含まれることとなる。

イギリスの地区委員会と自治体内分権化

- MB：大都市圏バラ (Metropolitan boroughs：イングランド大都市圏⁶³⁾の基礎的自治体)
LB：ロンドンバラ (London boroughs：大ロンドン圏の基礎的自治体⁶⁴⁾)
UA：ユニタリー自治体 (unitary authorities：イングランド非大都市圏⁶⁵⁾の一層制自治体)
CC：カウンティカウンシル (county council：イングランド非大都市圏の広域自治体)
DC：ディストリクトカウンシル (district council：イングランド非大都市圏の基礎的自治体)
W：ウェールズ (Welsh Unitary：ウェールズの一層制自治体)

63) 1972年地方自治法は、大ロンドン圏を除く、イングランドを6つの大都市圏カウンティ（大都市を含むカウンティ）と39の非大都市圏カウンティ（大都市を含まないカウンティ）に区分した。当初は、大都市圏カウンティ、非大都市圏カウンティの両方に、カウンティカウンシルが置かれていたが、1985年地方自治法（Local Government Act 1985）により、1986年に大都市圏カウンティカウンシルは、大ロンドンカウンシル（Greater London Council）とともに廃止され、大都市圏は大都市圏ディストリクトカウンシルのみの一層制自治制度となった。大都市圏バラとは、この大都市圏ディストリクトカウンシルの別称である。大都市圏ディストリクトのすべてが、バラあるいはシティを称する免許を与えられているため、このように呼ばれる。

64) 大ロンドン圏の自治制度は、London Government Act 1963により規定されている。ロンドンバラとは、この法律で創設された大ロンドン圏の自治体であり、ロンドンバラと（特許状による伝統的な制度を維持している）シティオブロンドンでロンドン地域の基礎的自治体を構成する。

65) イングランドの非大都市圏は、基本的に、カウンティカウンシルとディストリクトカウンシルの二層制であるが、1992年地方自治法（Local Government Act 1992）の定めるスキームにより、いくつかの地域で、カウンティカウンシルと、ディストリクトカウンシルを統合したユニタリー自治体（unitary authority）が設置された。ユニタリー自治体への移行は、主として、移行対象となるディストリクト（従来からあるディストリクトがそのまま移行する場合と、合併により新たに設置されたディストリクトが移行する場合がある）が、従来のカウンティを離れ、移行対象区域のみで、新たなカウンティを形成した上で、当該カウンティには、カウンティカウンシルを設置しないという方式がとられる。カウンティの全領域がユニタリー自治体に移行する場合は、カウンティカウンシルを存置し、ディストリクトカウンシルを設置しないという方式がとられることもある。

カウンシルに関する規定がないため)大ロンドン圏にはパリッシュカウンシルを設立しえない。これも、パリッシュカウンシルの多い非大都市圏やウェールズ(ウェールズには、イングランドのパリッシュにあたるコミュニティがその全領域に設置されている)に比べて、大都市圏や大ロンドン圏の自治体が、地区委員会の利用に積極的である理由のひとつではないかと推測できる。

規模

地区委員会の「規模」は、委員会の委員の数、委員会の管轄する区域の人口という二つの指標⁽⁶⁶⁾ではかることができよう。

表2：地区委員会の委員数

平均	13
最小	3
最大	167

表3：地区委員会の管轄人口

平均	38839
最小	3000
最大	121911

なお、167名の委員から構成されているのは、大都市圏の二つの選挙区を管轄とする地区委員会であり、例外的なものと考えられる。また、地区委員会の管轄区域の人口については、基礎的自治体(ディストリクトカウンシル)における地区委員会と広域的自治体(カウンティカウンシル)における地区委員会の両方を平均したものであることを考慮に入れる必要がある。基礎的自治体における地区委員会の管轄地区人口の平均は、この数字よりも小さくなることが予想される。

目的・権限

アンケートの記載によれば、地区委員会の設置目的は、概ね以下のよう

(66) LOCAL GOVERNMENT ASSOCIATION, *supra* note 45 at 19.

なものである⁽⁶⁷⁾。

- ・コミュニティ計画策定のために活用すること
- ・地域との意見交換のために活用すること
- ・決定に際しての地域住民の参加の増進のために活用すること
- ・地域の意見を代弁すること
- ・地方公共サービス供給を監視すること
- ・開発予算を管理すること

さらに、多くの地区委員会は以下のような事項につき決定権 (responsibility for decisions) を有していることが多い。

- ・計画申請 (planning applications)
- ・道路の維持管理
- ・地域における交通問題
- ・環境計画 (environmental initiatives)
- ・コミュニティグループに対する補助金給付

地区委員会の委任権限や予算の多寡は、地方公共団体の規模、地区組織の数と規模に比例する傾向にあるという⁽⁶⁸⁾。また、下院の委員会が2002年に行った調査によれば、地区委員会への権限委任が十分に行われておらず、多くの場合、委員会はほとんどおしゃべりの場 (talking shop) となっているという傾向が見られたという⁽⁶⁹⁾。

ケンブリッジ・シティ・カウンシルにおける地区委員会

ケンブリッジ・シティ・カウンシル (Cambridge City Council) は、

⁽⁶⁷⁾ *Id.* at 11.

⁽⁶⁸⁾ Guidance 6.13.

⁽⁶⁹⁾ TRANSPORT, LOCAL GOVERNMENT AND THE REGIONS COMMITTEE (HOUSE OF COMMONS), HOW THE LOCAL GOVERNMENT 2000 IS WORKING 20 (2002)

イングランド東部にあるディストリクトカウンシルである。市の人口は108864人（2001年国勢調査。なお、2006年度見積もりでは、116700人）であり、カウンシル議員数は42名、2007年現在の党派別内訳は自由民主党28名、労働党13名、無所属1名である。

市には右の図のように4つの地区委員会が設置されている。各地区は3～4の選挙区から構成され、2001年の国勢調査によれば、東地区（East Area）は30752人、北地区（North Area）は32601人、南地区（South Area）は22935人、西・中央地区（West/Central Area）は22575人である⁽⁷⁰⁾。



各地区委員会の委員は、その管轄区域にある選挙区選出のカウンシル議員である。ただし、投票権を有しない追加委員として、当該地区選出のカウンティカウンシル議員を招請するほか、地区委員会が適切と思慮する場合、地区委員会の手続に参加できるようにするため、賃借人団体・居住者団体の代表、地区における青少年の代表、地区における警察の代表、地区におけるボランティア・セクターの代表、地区における教育界の代表、医師・保健機関の代表など、他の行政機関や団体の代表を招請することができるものと定めている⁽⁷¹⁾。

(70) <http://www.cambridge.gov.uk/ccm/content/strategy-and-partnerships/policy-officer/mp06-area-committee-profiles.en> より

(71) Cambridge City Council Constitution Part 2 Articles of the Constitution Article 8 Regulatory and Area committees 8.22-24, <http://www.cambridge.gov.uk/ccm/content/committees/CCCconstitution/cambridgeCC-constitution1.en> より

地区委員会の権限とされている事項には、環境改善、地区計画申請、公園及びレクリエーションサービス、コミュニティサービス、街路関係事項がある⁽⁷²⁾。

環境改善に関しては、予算の割り当てを受け、その範囲で支出を行う権限を有する他、環境改善プロジェクトに関して、調査、確認、協議、承認などの役割を果たすこと、環境改善にかかる政策の見直しに際して協議に与ること、環境改善に関する追加予算申請をすること、環境改善に関する報告書を環境監視委員会（Environment Scrutiny Committee）に提出することなどの権能が与えられている。

地区計画申請については、職員が決定できる申請、重要な申請など計画委員会（Planning Committee）が決定する申請を除き、当該地区に関する申請について決定する権限を有する。

公園及びレクリエーションサービスについては、地区のスポーツクラブと連携しつつ、公園及びレクリエーションサービスについて検討し、その監視に寄与すること、公園及びレクリエーションサービスの改善につき勧告すること、公園及びレクリエーションサービスにかかる政策の見直しに際して協議に与ることなどの役割が与えられている。

コミュニティサービスについては、地区の居住者賃借人の団体と連携しつつ、広報広聴などの促進に寄与すること、コミュニティ施設について検討し、勧告すること、コミュニティ活動に対する補助金給付につき協議に与ること、執行部からの委任に基づき、補助金を給付すること、児童や家族に関する近隣レベルのサービスにつき監視すること、青少年に関する政策にかかわること等の役割が与えられている。

街路関係では、道路清掃、公衆便所、除草等につき協議に与ること、街

⁽⁷²⁾ Cambridge City Council Constitution Part 3 Discharge of Council Functions Section 12, *id.*

路維持管理に関する優先事項を決定すること、街路に関する公共サービスの状況について監視すること、などがその役割とされている。

チェスター・シティ・カウンシルにおける地区委員会

チェスター・シティ・カウンシル (Chester City Council) は、イングランド北西部にあるディストリクトカウンシルである。

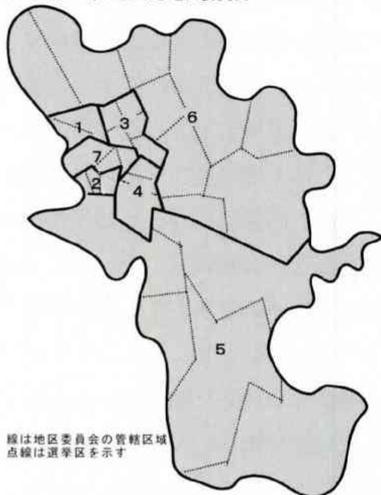
市の人口は118210人（2001年の国勢調査）であり、カウンシル議員数は60名、党派別内訳は、保守党33名、自由民主党13名、労働党13名、無所属1名である。

市には右の図のように7つの地区委員会が設置されている。第1地区 (Blacon Area ともいう、以下同様)

は人口13495人、第2地区 (Overleigh Area) は人口14684人、第3地区 (Upton, Newton and Hoole Area) は人口25075人、第4地区 (Boughton Heath, Huntington and Vicars Cross Area) は人口11502人、第5地区 (Rural South Area) は人口13316人、第6地区 (Goway North Area) は人口28073人、第7地区 (City Area) は人口12067人である⁽⁷³⁾。

チェスター市には執行権のない9つの地区パネルが設置されていた。2003年4月に、執行部から委任された権限を行使し、地区事業のために

チェスター市における地区委員会



線は地区委員会の管轄区域
点線は選挙区を示す

⁽⁷³⁾ http://www.chester.gov.uk/community_and_living/area_committees/area_committee_profiles.aspx より

割り当てられた予算を有する7つの地区委員会が設置された⁽⁷⁴⁾。

地区委員会は最低年4回、多くは年6回、会議を開催している。会議は、警察や消防など他の行政機関や団体等から意見を聴いたり、住民の質問に答えるための非公式セッションと、決定のための報告がなされ決定が下される業務セッションからなる。会議は夕方以降、2時間程度開催されている⁽⁷⁵⁾。

地区委員会の主な役割は、①割り当てられた予算をどのようなサービス（地区安全活動、公園など）に利用するか決定すること、②カウンスル中央における予算決定に際して、意見を述べること、③地区に影響を与えるが、カウンスル中央で決定される事項（重要な都市計画申請、都市計画の策定など）につき協議に与ることである⁽⁷⁶⁾。そのため、地区委員会には、次のような事項が付託されている⁽⁷⁷⁾。

- ・執行部、カウンスルからの委任を受けた事項につき、決定すること
- ・執行部に諮問された事項につき、執行部または職員に意見を述べること
- ・執行部や他の委員会との協議に与ること
- ・コミュニティの問題、計画、免許につき、執行部、計画委員会、免許委員会に対し、地区の意見を述べること
- ・パリッシュカウンスル、他の地方公共団体、コミュニティ団体、その他機関と連携を保ち、協議すること
- ・コミュニティに関連する、カウンスルの共同計画過程に参加すること

(74) CHESTER CITY COUNCIL, AREA COMMITTEES AND AREA WORKING IN CHESTER DISTRICT: AN EVALUATION 2003-05, 7 (2005), <http://www.chester.gov.uk/PDF/Area-committee-year-2-evaluation.pdf>

(75) *Id.* at 8.

(76) http://www.chester.gov.uk/community_and_living/area_committees.aspx

(77) Chester City Council Constitution Part 2 Articles of the Constitution Article 10 10.2, <http://www.chester.gov.uk/PDF/Democracy-Constitution-Part2.pdf>

- ・ベストバリュー⁽⁷⁸⁾を促進し、執行部、政策評価委員会とともに、ベストバリュー目標の達成促進のために活動すること
- ・執行部に対し、その決定が地区にもたらす影響について報告をすること
- ・その求めに応じ、地区委員会に委任された権能の遂行に関する政策評価委員会の活動に協力すること

さらに、カウンシルの公共サービス提供、権能、カウンシルの所有する施設のうち、以下の事項については、執行部から地区委員会に委任される。

- ・地域のコミュニティ及び安全に関する施策
- ・街路名
- ・運動場、オープンスペース改善計画及びその実施の承認
- ・地域プロジェクトの詳細についての承認
- ・都市村落開発法に基づき、カウンシル全体会議で採択される開発規制に関する地区開発摘要、村落・バリッシュ計画概要の承認
- ・予算の範囲内で、または、地区委員会の費用負担で実施される計画の承認
- ・公園及びオープンスペース（Grosvenor Park を除く）
- ・コミュニティセンター
- ・運動場

78 「ベスト・バリュー制度とは、地方自治体が経済性 (economy)、効率性 (efficiency) 及び効果性 (effectiveness) に配慮しながら、コストと質の両面について自ら提供する行政サービスを見直し、継続的に改善していくことを義務づける制度である。また同時に、地方自治体はこの義務を果たすために、住民に対する説明責任 (アカウンタビリティ) と広範囲にわたる国民の利益の代表者としての役割を果たすとともに、中央政府に対する責任も有している」自治体国際化協会『英国の地方自治』(2003年) 168頁, <http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/08.pdf>

- ・店舗（修理，維持，使用方法の変更，賃借，更新）
- ・市民菜園
- ・地域のイベント及びフェスティバル
- ・地域経済再生プロジェクト
- ・駐車場（市中央（短期及び長期利用），カー・アンド・ライド用施設を除く）

なお，上記の「地域」(Local)には，市全域及びそれより広範な地域に影響を与えるもの，市全体の経済に影響を与えるものは含まれない。これら事項に関する決定は，執行部またはカウンシルが定めた，既存の政策，計画，予算，職員への委任規程の範囲内で行われるものとされている⁽⁷⁹⁾。

さらに，地区委員会は，各地区における，カウンシルの公共サービス提供，権能，カウンシルの所有する施設のうち，以下の事項につき，執行部または職員に，勧告をすることができる⁽⁸⁰⁾。

- ・グラウンドの維持管理，街路清掃，ごみの収集に関する契約の内容及び地域での運用
- ・地区委員会の予算を用いて，上記事項につき標準以上のサービスを提供するための契約内容の変更

また，地区委員会は，（緊急の場合を除き）以下の事項につき，執行部または計画委員会との協議に与り，または意見を表明する機会を与えられる⁽⁸¹⁾。

- ・当該地区における重要な計画申請
- ・隣接する計画行政庁に対する重要な計画申請で，当該地区に直接の影響を与えるもの

⁽⁷⁹⁾ Chester City Council Constitution Part 3 Responsibility for Functions 4.1.

⁽⁸⁰⁾ *Id.* at 4.2.

⁽⁸¹⁾ *Id.* at 4.3.

- ・カウンシル全体に関する事項または政策で、当該地区に直接の影響を与えるもの
- ・計画政策及び他の計画及びプロジェクトで、当該地区に直接の影響を与えるもの

ノッティンガム・シティ・カウンシルにおける地区委員会

ノッティンガム・シティ・カウンシル (Nottingham City Council) は、イングランド中央東部に位置するユニタリー自治体である。

市の人口 266988 人 (2001 年国勢調査。なお、2006 年度見積もりでは、286400 人) であり、カウンシル議員数は 60 名、2007 年現在の党派別内訳は、労働党 47 名、保守党 7 名、自由民主党 6 名である。

市には右の図のような第 1 地区から第 9 地区までの 9 つの地区委員会が設置されている。地区委員会の管轄区域は、2～3 の選挙区からなり、2001 年の国政調査によれば、各地区の人口は第 1 地区 29580 人、第 2 地区 30434 人、第 3 地区 40924 人、第 4 地区 40952 人、第 5 地区 29235 人、第 6 地区 27137 人、第 7 地区 23249 人、第 8 地区 19016 人、第 9 地区 26461 人である⁽⁸²⁾。

ノッティンガム市における地区委員会



地区委員会は、当該地区を構成する選挙区選出のカウンシル議員の他、地区住民、地区組合、ボランティア団体・コミュニティ団体、医療保健機関、警察、消防、地区の企業その他団

⁽⁸²⁾ http://www.nottinghamcity.gov.uk/sitemap/services/social_issues/population/census_homepage/area_committee_data.htm

体などの代表等で構成され、2ヶ月ごとに会議を開催している⁽⁸³⁾。地区委員会を補佐するために、カウンスル職員からなる近隣地区担当班 (Neighbourhood Management Team) が配置されている⁽⁸⁴⁾。

地区委員会の権限とされている事項には、以下のようなものがある⁽⁸⁵⁾。

- ・近隣活動計画 (neighbourhood action plans) 等を承認、監視等を行うこと、
- ・地区レベルの活性化 (regeneration), 再開発 (renewal) 活動の指導調整にあたること、
- ・地区内の協議を企画調整すること、
- ・所定予算内で、地区の経済、社会、環境の維持改善を図るための活動を行うこと、
- ・遊歩道、街灯、コミュニティ公園及び運動場の維持管理等に関する優先順位、活動計画、活動基準を同意すること、
- ・当該地区に関する、住宅環境改善、道路環境改善等について承認し、免許申請、学校再編、公園施設等について協議に与ること、
- ・廃棄物収集、住宅、コミュニティの安全、ボランティア団体への補助金等に関する監督監視活動にかかわること、
- ・ベストバリュー審査にかかわること、

83) http://www.nottinghamcity.gov.uk/sitemap/services/council_government_and_democracy/nottingham_city_council/decision_making/areafocus/what_are_area_committees.htm

84) http://www.nottinghamcity.gov.uk/sitemap/services/council_government_and_democracy/nottingham_city_council/decision_making/areafocus/what_are_area_committees/area_1_bulwell_and_bulwell_forest.htm

85) Nottingham City Council Constitution Appendix 6 (C) Committee Trms of Reference, http://www.nottinghamcity.gov.uk/appendix6_c_committeeterms_ofreferencecv6.5.pdf

- ・ 執行部，政策評価委員会に意見を述べること，
- ・ 予算策定に際し，地域のニーズと優先項目を申し述べること，
- ・ 獲得した資金の範囲内で，地区プロジェクトを準備実施すること，
- ・ 他の公的組織，私的組織，ボランティア団体，コミュニティ団体，地域住民との間の協力関係を確立すること，
- ・ 重要な財産運用案を提案し，承認すること，重要とはいえないが，地域にかかわる財産運用について協議を受けること，
- ・ 当該地区にかかる 5000 ポンドを超えない補助金をコミュニティ団体，ボランティア団体に付与すること，
- ・ 執行部の委任により，当該地域と関係する機関の委員等を指名すること
- ・ 執行部またはカウンシルからその都度委任された権限を行使すること

4 地区委員会への評価と課題

上記のように，地区委員会制度は，さまざまな自治体において，さまざまな形で，自治体内分権化のためのツールとして用いられている。2004年のアンケート調査によれば，地区委員会を設置している自治体の地区委員会に対する見方は概ね良好であるといえる（表4～表7参照）⁸⁶⁾。

表4：地区委員会は意思決定の改善へ寄与しているか（％）

	MB	LB	UA	CC	DC	W	合計
大きく寄与している	25	44	43	50	42	0	39
ある程度寄与している	58	44	43	50	45	100	49
あまり寄与していない	17	0	14	0	10	0	9
全く寄与していない	0	12	0	0	3	0	3

86) LOCAL GOVERNMENT ASSOCIATION, *supra*. note 45 at 14-15.

イギリスの地区委員会と自治体内分権化

表5：地区委員会は住民参加に寄与しているか（％）

	MB	LB	UA	CC	DC	W	合計
大きく寄与している	31	11	25	29	30	0	26
ある程度寄与している	46	78	50	42	58	100	57
あまり寄与していない	23	11	25	29	12	0	17
全く寄与していない	0	0	0	0	0	0	0

表6：地区委員会は執行部に属さない議員がより良い役割を果たすことに寄与しているか（％）

	MB	LB	UA	CC	DC	W	合計
大きく寄与している	36	56	25	50	39	50	40
ある程度寄与している	50	33	63	50	52	50	50
あまり寄与していない	7	0	12	0	9	0	7
全く寄与していない	7	11	0	0	0	0	3

表7：地区委員会は効率的決定に寄与しているか（％）

	MB	LB	UA	CC	DC	W	合計
大きく寄与している	14	22	14	25	19	0	18
ある程度寄与している	71	56	71	63	65	100	66
あまり寄与していない	15	11	15	12	13	0	13
全く寄与していない	0	11	0	0	3	0	3

しかし、運用の仕方を誤れば、地区委員会が期待されている機能を十分に果たし得ないことはいうまでもない。

地区委員会が、うまく機能しなかった例としては、ニューカッスル・シティ・カウンスル（Newcastle (upon Tyne) City Council）における初期の試みが報告されている。ニューカッスルでは、①分権化とリンクした補助金を獲得すること、②硬直化し時代遅れとなったカウンスルの行政慣行に変化をもたらすこと、③地方行政にコミュニティーを参画させることを目的として、2001年4月に7つの地区委員会が設置された。当初、これらの委員会間の包括的な調整、指導、戦略上の位置づけ等は、ほとんど、

あるいは全くなく、それぞれの地区委員会はバラバラに発展していくこととなった。地区委員会の中には、会議を当該地区で開催しないものがあり、住民の批判を招いた。地区委員会の制度の重要性が強調されたにもかかわらず、地区委員会を市の政治行政構造の中にどう位置づけるのかという点で、多くの混乱と誤解が生じた。多くの地区委員会が従来委員会のやり方で会議を開催し、ミニ市庁のごとき有様となった。委員会の運営方法も、カウンスルの委員会とほとんどかわらず、カウンスル議員が従来型の議事日程、構造、手続によって運営していた。適切な予算や職員のサポートを欠いており、会議の日時等は十分に周知されず、直前の公示だけで、会議が中止されることもあった。地区委員会の存在は既存の行政構造を不安定なものとし、当初の目的通りを達成することができなかった⁸⁷⁾。

特に、住民への広報活動不足から、住民は地区委員会の存在や機能についてほとんど知らず、参加のための会議の過剰で会議疲れを起こしていたこと、地方行政への無関心、会議が昼に開催され、仕事を持つ住民が参加できなかったことなどがあいまって、住民の参加は低調で、住民と市の橋渡しになるという機能を十分に発揮できなかった⁸⁸⁾。

87) Jon Coaffee & Lorraine Johnson, *The Management of Local Government Modernisation: Area Decentralisation and Pragmatic Localism*, 18 *The International Journal of Public Sector Management* 164, 169-171 (2005). なお、その後、このような状況に対処するため、2003年に地区委員会の行政構造における戦略上の重要性を明確化・強化することにより、地区委員会の重要性を再構築し、地区委員会に対する抵抗を打ち砕くための試みが試み開始された。とりわけ、地区委員会と地区に基盤を置く他の組織との調整を試みることに意が払われ、新たな地区ネットワークが形成された。このネットワークの構成員は、公選の議員に加え、公的セクター、私的セクター、コミュニティやボランティアのネットワークにまで拡大された。id. at 171-72.

88) Jon Coaffee & Patsy Healey, *My Voice: My Place' Tracking Transformations in Urban Governance*, 40 *Urban Studies* 1979, 1987-88 (2003).

地区委員会の制度が、住民参加の拡大につながらず、単にカウンスル組織内部における一般議員（執行部に属さない議員）への権限分与⁽⁸⁹⁾に留まるのであれば、「地区委員会は、執行部制度の創設に伴い役割を奪われる一般議員をおとなしくさせておくためのえさに過ぎない」という批判がまさに妥当することになる。さらに、行政の断片化（自治体全体を見渡した長期的施策が行いにくくなる）、コストの増大、分権化制度の濫用（自らの主張を声高に述べることしか考えない者がいる）といった地区委員会の負の側面⁽⁹⁰⁾が、そのメリットを凌駕するおそれすらある。

地区委員会を、住民参加拡大の機会とするための方策としては、①地区における住民や団体、組織の代表を追加委員として、地区委員会に加えること、②地区委員会と地区フォーラムを組み合わせることの2つの方策が考えられる。

先にも述べたように、カウンスルの委員会には、カウンスル議員以外の者を、追加委員（ただし、原則として採決に際して投票権は有さない）として加えることができる。これを利用して、積極的に、地区委員会のメンバー拡大を図っている自治体として、プリマス・シティ・カウンスルがある。基本条例（Constitution）に、地区委員会が、カウンスル議員の他、投票権を有さない追加任命委員（non-voteing co-opted member）で構成されることが明記されており⁽⁹¹⁾、8つの地区委員会はそれぞれ、議員6～9名、非議員2～7名で構成されており、最も非議員の割合が低い地区委員会（Ham and St. Budeaux Area Committee）でも、議員6名に対し非

⁽⁸⁹⁾ 一般議員の役割強化という機能すら十分に果たせていないという指摘もある。

例えば、TRACY GARDINER, FRONTLINE COUNCILLORS AND DECISION MAKING 31 (2006)

⁽⁹⁰⁾ WILLKINSON, *supra* note 52, at 17-19.

⁽⁹¹⁾ Plymouth City Council Constitution Part 5 2. Members of Area Committees, [http://www.plymouth.gov.uk/constitution_\(revised_january_2007\).pdf](http://www.plymouth.gov.uk/constitution_(revised_january_2007).pdf)

議員2名であり、最も非議員の割合が高い地区委員会（Plympton Area Committee）では、議員7名、非議員7名と同数にまで及んでいる⁹²⁾。

しかし、追加委員には他の行政機関の代表も含まれており、すべてが住民代表というわけではない。さらに、意見のある住民が誰でも自由に意見を述べられるようになるわけでもない。

そこで、地区住民が誰でも参加でき、自由に意見を述べることのできる意見表面の場である「地区フォーラム」(area forum)⁹³⁾を設置し、これと地区委員会を結合させることで、参加の拡充と実質化を図ろうとしている自治体も少なくない。その中には、サウスグロスターシャー・カOUNシル（South Gloucestershire Council）のように、地区フォーラムが主体であって、その中のカOUNシル議員が、決定権限を有する地区委員会を形成しているという位置づけをとる⁹⁴⁾自治体もある。また、ルートン・バラ・カOUNシル（Luton Borough Council）のように、地区委員会開催1時間前に、市民とカOUNシル議員が参加し、地域の問題について話し合う選挙区フォーラム（ward forum）を開催することとしている例⁹⁵⁾もある。

92) <http://www.plymouth.gov.uk/modgov?modgovlink=http://www.plymouth.gov.uk/mgInternet/mgListCommittees.asp> より

93) 地区フォーラムには、コミュニティプランの課題にそって設置されるもの、清掃、交通といったサービスを対象として設置されるもの、青少年問題、高齢者、公共住宅、障害者、マイノリティなどの一定の利害関係者を念頭に設置されるものなどがあるという WILLKINSON, *supra* note 52, at 13.

94) <http://www.southglos.gov.uk/LocalDemocracy/HowTheCouncilWorks/HowDecisionsAreMade/CommitteesandMeetings.htm>

95) http://www.luton.gov.uk/internet/council_government_and_democracy/democratic_processes_and_events/public_meetings/District%20Assemblies%20-%20Area%20Committees%20GeneralNote

5 おわりに

本稿のはじめで述べたように、地方自治法に基づく地域自治区、合併特例法に基づく合併特例区に共通する最大の問題点は、前者に設置される地域協議会、後者に設置される合併特例区協議会の構成員がともに、市町村長による選任制であって、民主的正統性を有していないことにある。

では、単純に、これらの協議会の委員を公選にすればいいのかということ、同じく選挙で選ばれた市町村議会との関係をどのように整理するかという難問がある上に、選挙の実施には相応のコストを要するという事も無視できない。

地区委員会制度は、新たなコストを要さず、民主的正統性を持った合議制機関を設置することが可能であり、市町村議会本体との関係も明快であるというメリットがある。

もとより、地区委員会は、委員会制というイギリスの地方自治体の伝統の上に成り立っている制度である。これを執行機関と議決機関の分立を基盤とするわが国の地方自治制度に、そのままの形で移植することはできないだろう。また、このような制度が、自治体の一体性を損ない、自治体内の地域間の対立を生むのではないかという懸念もぬぐいきれないところである。

しかし、市町村合併が、さらに進展し、基礎的自治体が大規模化していけば、基礎的自治体内部での地域自治の必要性も増してくるであろう。地方自治法の改正により、新たな地域自治組織を設ける場合、本稿で検討した地区委員会の制度も、民主的正統性を有し、また、コストをかけずに組織できる地域自治の枠組みとして考慮に値するものではないだろうか。

