

地域自治体としてのパリッシュカウンシル

—その制度と実態—

春 日 修

目次

- 1 はじめに
- 2 地方自治体としてのパリッシュカウンシル
- 3 パリッシュ・パリッシュカウンシルの組織
- 4 パリッシュカウンシルの権限と機能
- 5 おわりに——地域自治体のあり方

1 はじめに

平成の大合併の結果、わが国の市町村数は、1999年3月31日の3232から、2006年8月1日で1819へと減少した⁽¹⁾。合併特例債を始めとした国による財政面での支援策は2005年3月31日までの合併で終了したが、国は2005年4月1日から新たな合併特例法を施行するなど、さらなる合併推進のための施策を展開しており、地方交付税交付金の削減による財政悪化と相まって、市町村合併の動きは今後も続くだろう。

市町村の規模拡大は、行財政の効率化という点では、メリットがあるか

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

も知れないが、同時に、住民に最も身近な政府であるはずの市町村と住民の距離が遠くなるというデメリットも伴うものである。

そこで、地方制度調査会は、この問題に対処すべく、2003年11月13日の「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」において、地域自治組織の法制化を提唱し、それを受けて、地方自治法改正により、地域自治区（同法202条の4以下）、合併特例法により合併特例区（同法5条の8以下）の制度を創設した。総務省によると、2005年3月31日現在で、57自治体が地域自治制度を設置しているということである⁽²⁾。

地域自治組織の法制化に踏み出したことは一定の評価に値するものであるが、現行法の組織のあり方についての評価については、別途考えなければならぬ。

地方制度調査会が2003年4月30日に示した「今後の地方自治制度のあり方についての中間報告」では、地域自治組織として、行政区的なタイプ（法人格を有しない）と特別地方公共団体とするタイプが構想されていた⁽³⁾が、「基礎自治体としての一体性を損なうことのないようにするということにも配慮して」⁽⁴⁾一般的な制度である地域自治区については行政区的なタイプが選択された。特別地方公共団体とするタイプは、合併後5年間の暫定的制度である合併特例区において採用されるに留まった。さらに、

(2) <http://www.soumu.go.jp/gapei/index.html>「地域自治組織（地域自治区・合併特例区）・全国設置状況」より。なお、内訳は、特別職としての区長を設置できるなど合併特例法の諸規定（同法5条の5以下）が適用される「地域自治区（特例）」が38、地方自治法に基づく「地域自治区（一般）」が17、「合併特例区」が6である（複数の自治組織を組み合わせ設置することとしている自治体があるため、合計数は市町村数と一致しない）。

(3) 地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方についての中間報告」（2003年）11頁

(4) 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

「中間報告」では、特別地方公共団体タイプでは、議決機関の公選制とすることが考えられていた⁽⁵⁾のに対し、合併特例区に置かれる合併特例区協議会は、予算についての同意権を持つものの、基本的性格は諮問機関とされ、構成員も合併市町村の長の選任制とされた。このような制度は、果たして、地方制度調査会がいうように「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」⁽⁶⁾なのだろうか。

本稿はそのような疑問に答えるため、イギリス（イングランド⁽⁷⁾）のパリッシュ（parish）、パリッシュカOUNシル（parish council）の制度⁽⁸⁾を手掛かりに、地域自治組織が担うべき役割とその条件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・パリッシュカOUNシルについてはいくつかの先行研究があり⁽⁹⁾、地域自治組織との関係で、パリッシュ・パ

(5) 地方制度調査会前掲注(3)、13頁

(6) 地方制度調査会前掲注(4)、11頁

(7) 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）地域等を除く）、2) ウェールズ、3) スコットランド、4) 北アイルランド、5) 大ロンドン地域につき、別々の法律に基づき別々の制度が存在している。

(8) ウェールズにもコミュニティ（community）、コミュニティカOUNシル（community council）という、パリッシュ・パリッシュカOUNシルとほぼ同様の制度が存在する。パリッシュカOUNシル、コミュニティカOUNシルは、地域カOUNシル（local council）と総称され、まとめて論じられることも少なくない。本稿では、イングランドの法を参照することとしたため、地域カOUNシルとして言及されている文献の場合も、パリッシュカOUNシルに表現を改めた。

(9) 自治体国際化協会ロンドン事務所「イギリスのパリッシュについて」自治体国際化協会『諸外国の地域自治組織』（2004年）<http://www.clair.or.jp/j/forum/other/pdf/25.pdf>、山田光矢『パリッシュ』（2004年）、竹下讓『パリッシュにみる自治の機能』（2000年）、K. P. Poole & Keith-Lucas Bryan『パリッシュ政府百年史 1894-1994』（1996年）

<http://www.clair.or.jp/j/forum/other/pdf/11.pdf> など。

リッシュカウンシルのあり方を参考にすべきことを説く論考も少なくない⁽¹⁰⁾。本稿もそれらに多くを負っている。ただ、今までの研究は、どちらかというところパリッシュ・パリッシュカウンシルに関する制度史に重点が置かれており、さらに、制度を規定する法的側面が十分に検討されていない恨みがある。本稿は法的側面を重視した上で、パリッシュカウンシルをめぐる近年の動向をもフォローして、これらの研究・論考に新たな頁を付け加えたいと思う。そしてパリッシュカウンシルの制度と実態を手がかりに地域自治のあり方について若干の考察を試みたい。

2 地方自治体としてのパリッシュカウンシル

イングランドの地方自治制度の概要

イングランド⁽¹¹⁾の地方自治制度は、歴史的経緯もあって、複雑なものであったが、1972年地方自治法（Local Government Act 1972、以下、「1972年法」という）によって、抜本的に改編された。

1972年法は、従来の地方自治制度を全面的に廃止し、1974年4月1日づけで、イングランドを、カウンティー（county）に区分し、さらに、さらに、各カウンティーをディストリクト（district）に区分した⁽¹²⁾。そして、各カウンティー、各ディストリクトに、カウンシル議長（chair-

(10) 上子秋生「地方自治の原点」地方自治 694号（2005年）、山田光矢「イングランドのパリッシュに学ぶ日本の市町村合併のあり方」生活経済政策 511号（2004年）、竹下謙「イギリスの狭域自治体——パリッシュの機能——」地方議会 33巻2号（2002年）、山田光矢「パリッシュに学ぶ日本の地方自治制度改革の一つのありかた」季刊行政管理研究 83号（1989年）

(11) 正確には、「大ロンドン地域等を除くイングランド」。以下、本稿で、特に断りなく「イングランド」といった場合、この意味で用いる

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

man) とカウンシル議員 (councillors) からなる法人 (body corporate) として、カウンティーカウンシル (county council), ディストリクトカウンシル (district council) を設置した。

その後、1985年地方自治法 (Local Government Act 1985) により、大都市圏 (metropolitan) カウンティカウンシルが廃止され、大都市圏ディストリクトカウンシルのみの一層制に移行した。この際、非大都市圏 (non-metropolitan) カウンティでは、二層制が維持されたが、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、ユニタリー自治体 (unitary authority) が設置された⁽¹³⁾。これらの区域においては、大都市圏ディストリクト、ユニタリー自治体は、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に付与された権限の両方を行使することができる。

本稿の検討対象であるパリッシュは、ディストリクトの区域内に設置される、住民に最も身近な地方自治区域である。1972年法は、既存の田園パリッシュ (rural parish) を、一部の例外を除いて、パリッシュとして存続させる⁽¹⁴⁾と共に、1972年法に基づく新ディストリクトの設置により、廃止されることとなった都市部の旧バラ (borough), 旧ディストリクト

(13) 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、従来のカウンティーを離れ、移行対象区域のみで、新たなカウンティーを形成した上で、当該カウンティーには、カウンティーカウンシルを設置しないという方式がとられる。カウンティー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。いずれの場合も、カウンティカウンシルの権限とディストリクトカウンシルの権限を行使できることに変わりはない。

(14) L.G.A. 1972, s. 1 (6).

の多くが、1974年4月1日付けでパリッシュに改変され、さらに、新たなパリッシュが設置された⁽¹⁵⁾。

その後、パリッシュの新設（この手続については、後述）があって、2005年現在、イングランドには約10200のパリッシュ（うち、230ほどが大都市圏ディストリクトにおかれたパリッシュ）が存在する。人口は一桁から5万人超、区域は数エーカーから100平方マイル、その財政支出は数ポンドから200万ポンドまで、その区域、人口、資源は、さまざまである⁽¹⁶⁾。

わが国の文献の多くが、パリッシュを自治体（あるいは、準自治体）と呼んでいるが、厳密に言えば、それは正確ではない。パリッシュは、あくまで地方自治区域（local government area）の名称に過ぎない。法人（body corporate）格を有する⁽¹⁷⁾地方自治体（local authority）は、カウンシル議長（chairman）とカウンシル議員（councillors）からなるパリッシュカウンシル⁽¹⁸⁾である。

なお、パリッシュカウンシルは自らの決定により、タウン（town）を称することができる⁽¹⁹⁾。これは単なる名称に過ぎず、法的権限に相違があるわけではないが、タウンを称する区域の方が人口が多い傾向はみられる⁽²⁰⁾。以下、本稿では、あえて区別する必要がある場合以外、「パリッシュ」

(15) L.G.A. 1972, Sch. 1, Part V.

(16) CHARLES ARNOLD-BAKER, LOCAL COUNCIL ADMINISTRATION 23 (7th ed. 2006).

(17) L.G.A. 1972, s. 14 (2).

(18) L.G.A. 1972, s. 14 (1).

(19) L.G.A. 1972, s. 245 (6). タウンを称する場合、カウンシルはタウンカウンシル、カウンシル議長はタウンメイヤー（town mayor）、パリッシュ総会はタウン総会と呼ばれる。20000以上の人口を有するタウンカウンシルもあるが、その権限は他のパリッシュと同じである。

(20) Graham Pearce & Sheila Ellwood, *Modernising Local Government: A Role for Parish and Town Councils*, 28 Local Government Studies 33, 35 (2002). ただし、タウンカウンシルの呼称を有するカウンシル（その多くは、1974年の地方制度改

たとえば、「タウン」を称している場合も含むものとして扱う。

議長とカウンシル議員からなるカウンシル⁽²¹⁾に法人格や権限が与えられるというのは、イギリスの地方自治法制の特徴の一つである。わが国においては、地域名とその地域を基盤とする地方自治体の名称が同一である。例えば、「千葉県」という言葉は、太平洋・東京湾・利根川・江戸川に囲まれた「地域」を指すと共に、その地域に基盤とする「地方自治体」の名称でもある。イギリスでは、〇〇カウンティ、△△ディストリクト、□□パリッシュ等は「地域」の名称に過ぎず、「地方自治体」は〇〇カウンティカウンシル、△△ディストリクトカウンシル、□□パリッシュカウンシルである。特に、パリッシュの場合、「区域」としてのパリッシュは存在するが、「地方自治体」としてのパリッシュカウンシルが存在しない場合があるので、注意を要する。

1972年法は、1974年4月1日の前日に存在したパリッシュカウンシルを、一部の例外を除き、パリッシュカウンシルとして存続させた。さらに、1974年4月1日づけで旧バラ、旧ディストリクト等がパリッシュに改変された場合、バラカウンシル、ディストリクトカウンシル等がパリッシュカウンシルとされ、新設されたパリッシュにはパリッシュカウンシルも新

革で、廃止された町の後継団体である)は5%に過ぎないが、その多くはそれ以外のパリッシュより規模が大きく、タウンカウンシルの90%は地区住民2500人以上である。同規模のパリッシュカウンシルは、パリッシュカウンシルの10%に過ぎない。

(21) Local Government Act 2000 (以下、L.G.A. 2000と省略)により、カウンティークカウンシル、ディストリクトカウンシルは、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、カウンシル議員」がカウンシルを構成する(L.G.A. 1972, s. 2 (2A))ものの、「カウンシルが法人格を有し、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。

設された⁽²²⁾。

地方自治制度におけるパリッシュカウンシルの位置づけ

1972年法は、カウンティカウンシル、ディストリクトカウンシル、パリッシュカウンシルをいずれも、地方自治体（Local authority）⁽²³⁾と位置づけている。カウンシルが公選の議員からなること、法人格を有する（固有の財産を有し、権利義務の主体となりうる）こと、法律によりカウンシルに与えられた権限を自ら行使する（委員会を設置してそれに権限行使を委任することもできる）こと、徴税権を有する⁽²⁴⁾ことなど、共通の点が多い。

他方、イングランドの地方自治制度における、パリッシュカウンシルの位置づけや役割は、カウンティカウンシルやディストリクトカウンシルとは異なることも事実である。イングランドのすべての地域は、カウンティカウンシルとディストリクトカウンシルの重層的管轄下、あるいは、両者の権限を行使できるユニタリーカウンシル（unitary council）の管轄下にある。さらに、1972年法は、カウンティカウンシル、ディストリクトカウンシルを主要カウンシル（principal council）と位置づけ⁽²⁵⁾、カウンシルの設置や構成等の規定を両者共通のものとして規定している⁽²⁶⁾。この

²²⁾ L.G.A. 1972, s. 9 (1) & (4).

²³⁾ L.G.A. 1972, s. 270

²⁴⁾ ただし、パリッシュは自ら徴税を行うのではなく、地方税の徴収にあたるディストリクトカウンシル、ユニタリーカウンシルに、地方税徴収令書（precept）を発し、徴収を委託するという方式がとられる。

²⁵⁾ L.G.A. 1972, s. 270. なお、ユニタリーカウンシルは、法的には、カウンティカウンシルの権能を併せ持ったディストリクトカウンシル、あるいは、ディストリクトカウンシルの権能を併せ持ったカウンティカウンシルであるから、主要カウンシルに該当する。

²⁶⁾ L.G.A. 1972, ss. 2-8. なお、1972年法におけるパリッシュカウンシルの設置や

意味で、これらのカウンシルは、わが国の「普通地方公共団体」に該当する一般的普遍的な地方自治制度であるといえる。

これに対し、パリッシュカウンシルは一般的普遍的な地方自治制度ではない。すなわち、イングランドのすべての地域が、いずれかのパリッシュカウンシルの管轄下にあるわけではない。パリッシュ・パリッシュカウンシルの制度がない大ロンドン（Greater London）地域を別にしても、パリッシュが設置されていない、非パリッシュ区域（non parochial place）は、大都市圏を中心にいくらか存在する⁽²⁷⁾。

さらに、区域としてのパリッシュが存在する場合でも、そこに、自治体としてのパリッシュカウンシルが設置されているとは限らない。1972年法以前から、人口の少ないパリッシュには、パリッシュカウンシルが設置されていなかった。1972年法も、これを踏襲し、人口200人未満のパリッシュでは、パリッシュカウンシルを設置する必要はない⁽²⁸⁾ものとしている。先に述べたようにイングランドには10200のパリッシュが存在するが、パリッシュカウンシルが設置されているのは、そのうち、8700に過ぎない⁽²⁹⁾。

さらに、パリッシュカウンシルが設置されている場合でも、1つのパリッシュに1つのカウンシルが設置されているとは限らない。規模が小さくて、単独でパリッシュカウンシルを設置できない場合、2つ以上のパリッシュが連合して、共同パリッシュカウンシルを設置することができる⁽³⁰⁾から

構成等に関する規定（L.G.A. 1972, s. 9-）は、主要カウンシルと別立てであり、規定にもいくつかの相違が見られる。

27) イングランドのパリッシュに相当するウェールズのコミュニティはウェールズ全土にあまねく設置されている。

28) Local Government and Rating Act 1972, (以下、L.G.R.A. 1972と省略) s. 16

29) ARNOLD-BAKER, *supra* note 16, at 23

30) 共同パリッシュカウンシル設立の手続は以下の通りである。パリッシュ総会は、ディストリクトカウンシルに、当該パリッシュを近接するパリッシュと連合し、

である。ただし、単独のパリッシュに設置される単独パリッシュカウンシル (separate parish council) の方が、ずっと数多く存在し、単独パリッシュカウンシルと共同パリッシュカウンシルの比率は 50 対 1 ほどである⁽³¹⁾。

パリッシュが存在しない区域や、パリッシュは存在してもパリッシュカウンシルが存在しない区域がある以上、住民生活にとって欠くことのできない事務を、パリッシュカウンシルのみに委ねることはできない。そのため、パリッシュカウンシルの権限（これについての詳細は後述）の大半が、随意的権限であって⁽³²⁾、ディストリクトカウンシルも行使することのでき

共同パリッシュカウンシルを設置する旨の、又は、既存の連合に加入する旨の申請をすることができる。いずれの場合も連合を構成する他のパリッシュ総会の同意が必要である。連合はディストリクトカウンシル等の命令により設立され、命令には連合の名称、カウンシル議員の選出方法、各カウンシルの権利を守るための事前受益者、文書保管者の任命等について規定しなければならず、さらに、共同カウンシルがその行為をなす前にパリッシュ総会の同意を要する事項について規定することができる。ディストリクトカウンシル又はユニタリーカウンシルは、共同カウンシル又は連合を構成するパリッシュ総会からの申請により、連合を解消することができる (L.G.A. 1972, s. 11)。パリッシュ総会は、連合を構成するパリッシュがそれぞれ開催し、各パリッシュは、共同カウンシルに別々に代表を選出する。

(31) ARNOLD-BAKER, *supra* note 16, at 23.

(32) 例外的な義務的権限としては、個人向け菜園 (allotment garden) の提供がある。パリッシュカウンシル等は農地 (allotment) を提供する権限を有し (Small Holding and Allotment Act 1908, s. 23 (1))、パリッシュに居住する 6 名の地方選挙有権者等からの要求があれば、パリッシュカウンシルは農地を提供しなければならない (Small Holding and Allotment Act 1908, s. 23)。なお、この条項に基づき、パリッシュカウンシル等が提供する義務があるのは、個人向け菜園に限られることとされている (Allotment Act 1950, s. 9)。個人向け菜園とは、40 ポール (1/4 エーカー、約 1000 m²に相当) 未満で、専ら又は主として、占有者によって、自ら又は家族が消費する野菜や果実を収穫するために、耕作される

る権限である⁽³³⁾。

以上のような性格に鑑みると、主要カウンシルが、わが国の「普通地方公共団体」にあたるものであるとすれば、パリッシュカウンシルは、わが国の「特別地方公共団体」にあたるものであるということができよう。

パリッシュ・パリッシュカウンシルの新設

パリッシュの置かれていない地域があるということは、これらの地域にパリッシュが新たに設立されるということがありうる。また、パリッシュは必ず設置しなければならないものではない以上、既存のパリッシュが廃止されるということもありうる⁽³⁴⁾。

さらに、パリッシュは存在するが、カウンシルが設置されていないパリッシュに、カウンシルが設置されることも、パリッシュは残存させつつ、パリッシュカウンシルのみを廃止するということも考えられる。

1972年法は、ディストリクトカウンシルに、パリッシュカウンシルが設置されていないパリッシュにパリッシュカウンシルを設置する権限を与え、

① 200人以上の地方選挙有権者が居住するパリッシュについては、単

ものをいう (Allotment Act 1922, s. 22 (1))。

⁽³³⁾ 例外として、前記注⁽³²⁾の農地の提供がある。パリッシュの区域における農地の提供は、パリッシュカウンシル等のみの権限とされており、ディストリクトカウンシルは、この権限を行使することができないこととされている (L.G.A. 1972, Sch. 29, para 9 (1))

⁽³⁴⁾ パリッシュの設立として、(i) パリッシュの置かれていない区域にパリッシュを新設する場合と、(ii) 上記の区域と既存のパリッシュの全部または一部の合同による場合が、パリッシュの廃止としては、他のパリッシュに編入される場合と編入されない場合が考えられる。Local Government Act 1992 (以下、L.G.A. 1992と省略), s. 14 (3) (f) & (g) を参照。

独パリッシュカウンシルを必ず設置しなければならない、

- ② 地方選挙有権者数 150 人以上、200 人未満のパリッシュについては、パリッシュ総会(この機関については後述)の決議があれば、単独パリッシュカウンシルを設置しなければならない、
- ③ 地方選挙有権者数 150 人未満のパリッシュについては、パリッシュ総会の決議があれば、単独パリッシュカウンシルを設置することができる、

と定めていた⁽³⁵⁾。

また、地方選挙有権者数 150 人未満のパリッシュにつき、パリッシュ総会はディストリクトカウンシルに、パリッシュカウンシルの廃止を提案することができる。これに基づき、ディストリクトカウンシルはパリッシュカウンシルを廃止することができる⁽³⁶⁾と規定している。

さらに、1997 年地方自治地方税法 (Local Government and Rating Act 1997, 以下、1997 年法と省略) は、パリッシュ区域やパリッシュカウンシル構成に関する見直しについての規定を設けると共に、区域住民の申請に基づき、パリッシュ、パリッシュカウンシルの新設を決定するという制度を導入した。

1997 年法によれば、パリッシュ等の見直しについて、一次的な責任を有するのは、ディストリクトカウンシル又はユニタリカウンティカウンシルである。見直しは、ディストリクトカウンシル等の管轄区域の全部、又は一部を対象に、定期的に行われ、新設、変更、廃止を含むパリッシュの再編案等を勧告する。国務大臣は勧告を(場合によっては修正の上)承認若しくは拒否し、又は、選挙委員会 (Electoral Commission) に付託

³⁵⁾ L.G.A. 1972, s. 9 (2) (3). 現在、この条項は廃止されたが、同趣旨の規定が、L.G.R.A. 1997, s. 16 に置かれている。

³⁶⁾ L.G.A. 1972, s. 10.

する。委員会は簡単な審査を行い、その結果を大臣に勧告する。大臣は委員会の勧告を承認、修正、拒否することができる。パリッシュの区域変更が行われる場合、命令により実施される⁽³⁷⁾。さらに、国務大臣は、ディストリクトカウンシル等に見直しを命ずる権限を有する。

このように、基礎的自治体ベースで行われる見直しとは別に、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区の住民は、当該地区の地方公共団体の地方選挙有権者 250 人又は同地区の地方選挙有権者の 10%のいずれか多い数の署名を付して、ディストリクトカウンシル等に対し、パリッシュ・パリッシュカウンシル設置申請を提出することができる。申請を受領したディストリクトカウンシル等は、これを国務大臣に送付する。この際、同カウンシルは意見を付することができるが、パリッシュ・パリッシュカウンシル設置の可否は、国務大臣が決定する⁽³⁸⁾。

ある文献によれば、2002 年末までに、107 の新しいパリッシュカウンシルが、そのいくつかは都市部において創設された。その中にはディストリクトカウンシル等が主導したのもあったが、住民の申請によるものもあったという⁽³⁹⁾。

一例として、Blakelaw and North Fenham パリッシュカウンシル⁽⁴⁰⁾の設置経緯について簡単に紹介しておこう。Blakelaw and North Fenham パリッシュカウンシルの設置を求める運動が開始されたのは、1998 年であった。その後、運動促進のため、一般参加の集会を何度か開催した上で、

37) L.G.R.A. 1997, ss. 9, 10, 13 & 14.

38) L.G.R.A. 1997, ss. 11, 12 & 14.

39) MARK BEVAN, NEW PARISH AND TOWN COUNCILS IN URBAN AREAS 5 (2003)

40) Blakelaw and North Fenham は、Newcastle upon Tyne 市の中心部から 2.5 マイル北東にあり、人口 6000 人、主に公共住宅からなる地区で、さまざまな社会運動が盛んであった *id.* at 7。

地区住民を対象にしたアンケートを実施し、107の回答中、88パーセントが設置に賛成という結果が出た。1999年10月の集会の後、申請のための準備が開始され、2ヶ月で602の書名が集まり、2000年1月にパリッシュカウンシル設置申請がなされた。Blakelaw and North Fenham 地区を包含する Newcastle シティカウンシルは地区住民にパリッシュカウンシルの目的、パリッシュカウンシルに伴う税負担についての説明書を送付した。その中で、シティカウンシルは地区住民の費用負担などを理由にパリッシュカウンシル設置に反対の態度を取り、市による共同体参加手法の方がよりよいものであると主張した。にも関わらず、2001年4月1日にパリッシュカウンシル設置が決定され、5月の議員選挙を経て、6月にカウンシルが発足した⁽⁴¹⁾。

3 パリッシュ・パリッシュカウンシルの組織

カウンシルの構成員

先に述べたように、パリッシュカウンシルは、議長とカウンシル議員からなる。

パリッシュカウンシル議員は、有権者の選挙により選出される。パリッシュ議員の任期は4年であり、4年ごとに全員が改選される⁽⁴²⁾。通常選挙は、国務大臣が命令より別様に定めない限り、5月の第一木曜日に行われる⁽⁴³⁾。

パリッシュカウンシル議員の定員や選挙に関する事項は、ディストリク

(41) *Id.* at 13-14.

(42) L.G.A. 1972, s. 16 (3).

(43) Representation of the People Act 1983 (以下、R.P.A. 1985と省略), S. 37. カウンシルが新設された場合、カウンシル議員の選挙が無効とされた場合、カウンシルの議員が増員された場合などに、補欠選挙が行われる。

トカウンシル又はユニタリーカウンシルが決定する⁽⁴⁴⁾が、議員数が5名を下回ってはならないとされている⁽⁴⁵⁾。パリッシュカウンシルの平均議員数は9名であり、タウンを称する自治体では、地区人口が多いこともあって、平均議員数は15名ほどである⁽⁴⁶⁾。

パリッシュカウンシル議員となる資格を有するのは、21歳以上の英国国民（コモンウェルス市民を含む）、アイルランド共和国市民、又はヨーロッパ連合市民で、(a)当該地方公共団体の地方選挙有権者、(b)12ヶ月にわたって、当該地方公共団体区域内に、所有者若しくは権利者として、土地家屋を占有する者、(c)同期間、当該地方公共団体区域内に主要な若しくは唯一の職場を有する者、(d)同期間、当該地方公共団体区域内に居住する者、(e)パリッシュから3マイルの区域内に居住する者（このうち、(a)～(d)は、カウンティカウンシルやディストリクトカウンシルに共通する資格要件、(e)はパリッシュカウンシル及びウェールズのコミュニティカウンシルのみの資格要件である）である⁽⁴⁷⁾。

パリッシュカウンシル議員の選挙権を有するのは、パリッシュの地方選挙有権者として登録されている者である。地方自治体区域内に居住する18歳以上の英国国民（コモンウェルス市民を含む）、アイルランド共和国市民、又はヨーロッパ連合市民は、選挙人登録され、投票する権利を有する。

選挙における候補者数が、被選挙数と同じ場合、全員が当選とされ、候補者数が被選挙数を上回った場合のみ、投票が実施される。候補者数が、被選挙数を下回った場合、候補者は全員当選とされ、パリッシュカウンシル議会が、補充任命（co-option）により不足数を補充する⁽⁴⁸⁾。

(44) L.G.R.A. 1997, s. 17.

(45) L.G.A. 1972, s. 16 (1).

(46) Pearce & Ellwood, *supra* note 20, at. 38.

(47) L.G.A. 1972, s. 79.

(48) R.P.A. 1985, s. 21. なお、不足数が多く、パリッシュカウンシル議会が定足数

カウンシル議員選挙の投票率は概して高くない。さらに、おおよそ半数のパリッシュカウンシルが、議員候補者が定員に足りず、任命による議員の補充が行われている。1991年の調査によれば、1987～90年において、候補者の数が定数より少なかったカウンシルは、全体の18%である。これは、1964～66年の22%に比べれば、減少傾向にはある⁽⁴⁹⁾ものの、かなりの割合である。また、1995～1997年の3年間において、地区住民20000人以上のカウンシルでは、すべて競争選挙が行われているが、地区住民2500以下のカウンシルでは1/5のカウンシルでしか競争選挙は行われていないという⁽⁵⁰⁾。このように、パリッシュカウンシル議員の選挙が不調である理由は、①パリッシュカウンシルの権限がなく、サービス提供や政策決定に与える影響が少ないから、②政党システムが浸透しておらず、政党による候補者の擁立がおこなわれないからであるといわれている⁽⁵¹⁾。

なお、議員の失格等により、議員の欠員を生じた場合、その旨が告示され、10名の選挙人による要求があった場合、補欠選挙が実施される。それ以外の場合は、やはり補充任命により不足数が補充される⁽⁵²⁾。

カウンシル議員は、手当 (allowance) の支給を受けることができる。手当は、毎年支給一定額を支給される基本手当 (basic allowance)、カウンシル全体会議、委員会、カウンシルに指定した機関の会議等、地方自治

に達しない場合、ディストリクトカウンシル又はユニタリーカウンシルが、パリッシュカウンシル議員が選挙され、就任するまでの間の臨時議員を任命する (L.G.A. 1972, s. 91 (1))。

(49) SHEILA ELLWOOD ET AL., PARISH AND TOWN COUNCILS IN ENGLAND: A SURVEY 22-23 (1992)。なお、カウンシルの規模が大きくなるに従って、欠員が生じる割合は低下する傾向にある *id.*

(50) Pearce & Ellwood, *supra* note 20, at. 37.

(51) *Id.* at. 38.

(52) Local Elections (Parishes and Communities) Rule 1986 SI 1986/2215, r 8 (3)

体の協会等に出席し、職務を遂行する場合に支払われる旅費 (traveling allowance)、日当 (subsistence allowance) があり、その額は、一定の手続を経て、カウンシルが決定する⁽⁵³⁾。

議長 (パリッシュがタウンを称する場合、タウンメイヤー) は、議員の中から、毎年、パリッシュカウンシル年次全体会議 (annual meeting) の冒頭で、選出される⁽⁵⁴⁾。議長は、辞職等をしない限り、後任が選出されるまでその職に留まる⁽⁵⁵⁾。議長が、議長の任期途中で、議員再選の失敗等で、カウンシル議員の地位を失っても、議長としての任期中はカウンシル構成員の地位に留まる⁽⁵⁶⁾。

パリッシュカウンシル議長は、カウンシル会議 (meeting of parish council)、パリッシュ総会を招集することができる⁽⁵⁷⁾。また、カウンシル議長又は議事を主宰する者は、採決の結果が可否同数の場合、カウンシル議員として投じた一票の他、決定票 (casting vote) を投ずることができる⁽⁵⁸⁾。

パリッシュカウンシルは、議長に、その職に伴う支出を補填するために、

53) Local Authorities (Members' Allowances) (England) Regulations 2003, SI 2003/1021, Part 5. なお、この規則は、Local Government Act 2000, s. 100 に基づくものであり、この規則により、L.G.A. 1972, s. 173-178 所定の旧来の手当に関する規定はパリッシュカウンシルには適用されないこととなった (Local Government Act 2000, s. 100 (4); Local Authorities (Members' Allowances) (England) Regulations 2003, r. 34).

54) L.G.A. 1972, s. 15 (1) & (2).

55) L.G.A. 1972, s. 15 (4).

56) L.G.A. 1972, s. 15 (8).

57) L.G.A. 1972, Sch 12 para 9 (1) and 15 (1).

58) L.G.A. 1972, Sch 12 para 39 (2). なお、これはパリッシュカウンシル議長に限られず、他のカウンシルの議長にも認められる権限である。

適当と思われる額を給付することができる⁽⁵⁹⁾。この手当は、議長の職務に伴うものであって、他の議員に支給される手当と性格が異なるものと考えており⁽⁶⁰⁾、カウンシル議員の基本手当よりも多い額を支給することができるものとされている⁽⁶¹⁾。

なお、パリッシュカウンシルは、議員の中から副議長1名を選出することができる⁽⁶²⁾。

カウンシル全体会議と委員会

カウンシルは議員と議長からなる合議体であるから、その構成員全員で全体会議 (meeting of parish council; meeting of full council; council meeting などといわれる) を開催し、法律により付与されている権限を行使することができる。

パリッシュカウンシルは、年次全体会議 (annual meeting) を年に1回と、その他に年に3回以上の全体会議を開くことが義務付けられている⁽⁶³⁾。全体会議は、議題の内容上、公開が公益に反する旨の公式の議決がある場合を除き、公衆に公開される⁽⁶⁴⁾。さらに、多くのパリッシュカウンシルは、公衆が質問をし、意見を述べることができる時間を設定しているが、公衆の出席は概して低調であるという⁽⁶⁵⁾。

59) L.G.A. 1972, s. 15 (5).

60) ARNOLD-BAKER, *supra* note 16, at 189 を参照。

61) Local Authorities (Members' Allowances) (England) Regulations 2003, r. 25

62) L.G.A. 1972, s. 15 (6). なお、副議長は、辞職等をしない限り、次期年次定例会で議長が選出されるまで、その職に留まる (L.G.A. 1972, s. 15 (7))。副議長が、副議長の任期途中で、議員再選の失敗等で、カウンシル議員の地位を失っても、副議長としての任期中はカウンシル構成員の地位に留まる (L.G.A. 1972, s. 15 (8))。

63) L.G.A. 1972, Sch 12 para 7-8

64) Public Bodies (Admission to Meeting) Act 1960, s. 1.

65) Pearce & Ellwood, *supra* note 20, at 38.

カウンシルは、委員会を設置して⁽⁶⁶⁾、自らの権限を行使させることができる⁽⁶⁷⁾。財政を担当する委員会を除き、委員会は、カウンシル議員ではない者を委員とすることができる⁽⁶⁸⁾。ただし、土地の管理、観光振興等一定の権限の行使にあたる委員会については、カウンシル議員ではない委員は、採決に際し、投票権を有しないこととされている⁽⁶⁹⁾。

カウンシルの委員会は、わが国の国会や地方議会の委員会とは性格を異にする機関である。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。議会委員会でも表決は行われるが、その結果は議会内部手続上の意味しか持たない。最終的な決定権は、本会議に留保されており、本会議の議決があって初めて、最終的決定（議会の意思）となる。

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けた場合、それについては、最終的な決定を下すことができる⁽⁷⁰⁾。改めて、カウンシル全体会議の承認を受ける必要はない。

もちろん、法律により権限を与えているのはカウンシルである以上、カウンシルは最終的決定権を自らの手に留保することはできる。さらに、地方税や金銭借入する権限は、法律により委員会への委任が禁止され、カ

66) L.G.A. 1972, s. 102 (1). なお、委員会は、さらに小委員会を設置することができる *id.*

67) L.G.A. 1972, s. 101 (1)

68) L.G.A. 1972, s. 102 (3). ただし、委員会の委員が、委員任命時にカウンシル議員であった場合で、後にカウンシル議員の地位を失った場合は、同時に委員会委員としての地位も失うこととされている (L.G.A. 1972, s. 102 (5)).

69) Local Government and Housing Act 1989, s. 13 and Parish and Community Councils (Committees) Regulation 1990, SI 1990/2479 r. 3.

70) カウンシルは、このような決定権を有する委員会以外にも、諮問的機能のみを有する委員会を設置することもできる (L.G.A. 1972, s. 102 (4)).

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⁽⁷¹⁾。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ことになる。

カウンティカウンシルやディストリクトカウンシルでは、権限の委任により委員会で処理されている事務が多く、全体会議は委員会の報告の検討、承認、差戻などの活動を担い、儀式的事項に多くの時間が費やされているといわれている。

これに対して、規模の小さいパリッシュでは、全体会議を2ヶ月ごと、あるいは1ヶ月といった頻度で開催し、事務処理にあっている場合もある。このようなカウンシルにおいて、設置される委員会は、全体会議の閉会中に、計画申請を検討するための委員会であり、カウンシルの全議員により構成されることもあるという⁽⁷²⁾。

1991年の調査によれば、委員会、小委員会、作業部会（working parties）等を設置しているパリッシュカウンシルは、全体の43%であり、1965年の32%からかなり増加している。一般に小規模なパリッシュは委員会を設置することが少なく、人口500人以下では20%、501人以上1000人以下では35%のカウンシルが委員会を設置しているに過ぎなかった。これに対して、5001人以上のパリッシュでは、96%以上のカウンシルが委員会を設置している。設置されている委員会の種別としては、計画委員会（69%）が最も多く、一般管理委員会（31%）がこれに続き、レクリエーション委員会も設置される例が多いという⁽⁷³⁾。

(71) L.G.A. 1972, s. 101 (6).

(72) MIKE TRICKER ET AL., ROLES & ACTIVITIES OF PARISH AND TOWN COUNCILS IN ENGLAND: CASE STUDIES 27 (1993).

(73) ELLWOOD ET AL., *supra* note 49, at 59-60.

カウンシル職員

カウンシルは、その権限を遂行する上で、必要であると思慮する職員を任命することができる⁽⁷⁴⁾。職員の任期や（賃金を含む）労働条件は、合理的な範囲で、カウンシルが定める⁽⁷⁵⁾。カウンシルがパリッシュカウンシルは、カウンシル議員を職員に任命することもできるが、この場合は無給でなければならない⁽⁷⁶⁾。

1991年の調査によれば、週35時間以上のフルタイムで、職員を雇用しているのは、カウンシルのわずかに7%に過ぎない。週15～34時間のパートタイムで、職員を雇用しているカウンシルが16%、週15時間未満のパートタイムの職員を雇用しているのが83%で⁽⁷⁷⁾、パリッシュカウンシルの多くは、パートタイムの職員によって支えられていると言っていい。

カウンティカウンシル・ディストリクトカウンシルでは、事務組織の長（職員のトップ）事務総長（Chief Executive）と呼ばれているが、パリッシュカウンシルでは規模が小さいこともあって、「書記官」（clerk）という職名が用いられるのが普通である。書記官は法律により任命することを義務付けられている職員ではない。ただし、1972年法が任命すべきものと定めている財務担当職員⁽⁷⁸⁾や、カウンシル全体会議召集状に署名する職員⁽⁷⁹⁾は、書記官が努めるのが通例である。書記官の多くがパートタイムでありながら、パリッシュカウンシルの運営に果たす役割はきわめて大き

(74) L.G.A. 1972, s. 112 (1). ただし、有給の職員は能力に基づき任命しなければならない (L.G.H.A. 1989, s. 7)。

(75) L.G.A. 1972, s. 112 (2).

(76) L.G.A. 1972, s. 112 (5).

(77) ELLWOOD ET AL., *supra* note 49, at 63. 当然のことながら、パリッシュの規模が大きくなるにつれて、フルタイム雇用が多くなっている *id.* at 64。

(78) L.G.A. 1972, s. 151.

(79) L.G.A. 1972, Sch 12 para 11 (2) (b).

い⁽⁸⁰⁾。近年、その地位の向上と待遇改善を図る動きがみられるという⁽⁸¹⁾。

パリッシュ総会

パリッシュカウンシルの有無にかかわらず、すべてのパリッシュには、パリッシュ総会が置かれ⁽⁸²⁾、パリッシュに居住する地方選挙有権者がその構成員となる⁽⁸³⁾。パリッシュ総会は、単独パリッシュカウンシルが設置されている場合にはカウンシル議長(議長が欠席している場合はカウンシル副議長)が、単独カウンシルが設置されていない場合には、1年の任期で選出されるパリッシュ総会議長が主宰する⁽⁸⁴⁾。

パリッシュ総会は、毎年1度、3月1日から6月1日の期間に、開催しなければならない。パリッシュに個別カウンシルが設置されていない場合は、さらにもう一度(毎年二度)開催しなければならない。なお、総会は午後6時以前に開始してはならない⁽⁸⁵⁾。(a)パリッシュカウンシル議長、(b)2名のパリッシュカウンシル議員、(c)パリッシュカウンシルが設置されていない場合、パリッシュ総会議長若しくは当該パリッシュを代表するディストリクトカウンシル議員、(d)パリッシュに居住する6名の地方選挙有権者は、パリッシュ総会を招集することができる⁽⁸⁶⁾。

80 TRICKER ET AL., *supra* note 72, at 29-30

81 PAUL CLAYDEN, THE PARISH COUNCILLOR'S GUIDE 49 (18th ed. 2002)

82 L.G.A. 1972, s. 9 (1).

83 L.G.A. 1972, s. 13 (1). なお、パリッシュカウンシルが設置されている場合、カウンシル議長は、当該パリッシュに居住していなくても、パリッシュ総会に出席する権利を有する(L.G.A. 1972, Sch 12 para 16)。

84 L.G.A. 1972, Sch 12 para 17. なお、パリッシュカウンシル議長及び副議長、又はパリッシュ総会議長が欠席している場合、カウンシル総会は仮議長(the person to take the chair)を選出する。

85 L.G.A. 1972, Sch 12 para 14.

86 L.G.A. 1972, Sch 12 para 15.

パリッシュ総会は、パリッシュに関する事項につき審議し、法令によって与えられた権限を行使するものとされている⁽⁸⁷⁾。総会の決議は、出席し、投票するものの過半数によって決せられ、投票結果については、総会を主宰する者が最終的に決定する。ただし、投票（poll）が求められた場合はこの限りではない⁽⁸⁸⁾。投票の要求は当該議題が審議された総会の終了までに行わなければならない。総会を主宰する者が要求に同意する場合、又は、10名若しくは地方選挙有権者の1/3のいずれか少ない方の要求があった場合、投票が行われる⁽⁸⁹⁾。投票は国務大臣の定めて規則に従い、パリッシュカウンシル議員の選挙に準じて行われる⁽⁹⁰⁾。

パリッシュ総会は、パリッシュカウンシルの上級機関ではない。パリッシュにおける地方自治の主体は、あくまで地方自治体としてのパリッシュカウンシルである。法律がさまざまな権限を与えているのも、地区としてのパリッシュや、機関としてのパリッシュ総会に対してではなく、地方自治体としてのパリッシュカウンシルに対してである⁽⁹¹⁾。したがって、ごく例外的な場合を除き、パリッシュ総会の決議はパリッシュカウンシルを拘束しない⁽⁹²⁾。

87) L.G.A. 1972, s. 9 (1).

88) L.G.A. 1972, Sch 12 para 18 (2).

89) L.G.A. 1972, Sch 12 para 18 (3).

90) L.G.A. 1972, Sch 12 para 18 (4). なお、投票期日は、選挙管理官の定めるところによるが、投票の要求があった日から、通常で14日、特別の場合は25日を経なければならぬこととされている。

91) L.G.A. 1972, s. 14 (1).

92) 例外的にパリッシュカウンシルを拘束する場合として、市民農園に関する事項がある。カウンシルに農園の提供をするように求めるべき総会決議があった場合、農園に対する要求があったことになるため、法律により、カウンシルは農園を提供する義務がある（Small Holding and Allotments Act 1908, s. 23 (2)）。なお、この条項は、パリッシュに居住する6名の地方選挙有権者等からの要求があれば、

さらに、地方自治体としての権限を与えられているのが、パリッシュカウンシルである以上、カウンシルを有さないパリッシュでは、それらの権限を、パリッシュ総会が当然に行使できるわけではない。パリッシュカウンシルが設置されていないときにはパリッシュカウンシルの権限をパリッシュ総会が行使できる旨を、法律が特に定めている場合のみ、パリッシュ総会は当該権限を行使することができる⁹³⁾。さらに、ディストリクトカウンシルは、単独カウンシルの設置されていないパリッシュの総会の申請に基づき、パリッシュ総会に、パリッシュカウンシルの権限を付与することができる⁹⁴⁾こととされている。

また、パリッシュ総会は地方自治体 (local authority) でもない⁹⁵⁾、法人格も有さない。したがって、単独カウンシルを有しないパリッシュにかかる財産を、パリッシュやパリッシュ総会が所有するというのもできない。そのため、単独カウンシルを有しないパリッシュには、パリッシュ

パリッシュカウンシルは農地を提供しなければならないと定めている)。また、信託証書により、パリッシュ総会の決議が、受託者としてのカウンシルを拘束したり、総会の同意を要するものとされる場合もある (ARNOLD-BAKER, *supra* note 16, at 98)。

93) パリッシュカウンシルが設置されていない場合、パリッシュ総会がパリッシュカウンシルに与えられて権限を行使することができるものと定められている場合としては、農地の提供 (Small Holdings Allotments Act 1908, s. 61 (4))、墓地の提供 (L.G.A. 1972, s. 214)、信託受託者の任命 (Charities Act 1993, s. 79 (2) and (5))、閉鎖された教会墓地の管理 (L.G.A. 1972, s. 215) など、かなり例がある。また、パリッシュカウンシルが設置されていない場合に、パリッシュ総会議長に権限行使が認められている例もある。例えば、道路の閉鎖、転用、公費による維持管理の廃止につき、治安判事裁判所に拒否の申立てをする権限 (H.A. 1980, ss. 47, 116) など。

94) L.G.A. 1972, s. 109.

95) L.G.A. 1972, s. 270.

総会議長とディストリクトカウンシルの担当職員 (proper officer) からなるパリッシュ管財人 (parish trustee) が設けられ、これに法人格が与えられる⁽⁹⁶⁾。パリッシュカウンシルと異なり、パリッシュ管財人はパリッシュ総会の指示に従って活動しなければならない⁽⁹⁷⁾。

なお、単独カウンシルの設置されていないパリッシュの総会は、パリッシュ在住の地方選挙有権者からなる委員会を設置し、その権限行使を委ねることができる⁽⁹⁸⁾。

4 パリッシュカウンシルの権限と機能

権限踰越の法理

わが国の地方自治体は、一般的権能（行政事務一般を広く処理する権能）を有している。地方自治体に権限を付与したり、事務の処理を義務付ける法律は多いが、地方自治体が処理することができる事務は、法律により個別的に授権されているものに限られない。地方自治体は、法律による個別具体的授権がなくても、自らの判断で事務事業を実施することができるし、条例を制定すれば、私人に義務を課し、権利を制限することもできる。権利能力、行為能力、物権創出など、その性格上、全国一律に規制しなければならないものは、地方自治体の事務の範囲外であるとか、条例は法令に違反してはならないといった制約はあるが、これらも地方自治体の一般的権能を前提とした上での制約である。

これに対して、イギリスの地方自治体は、一般的権能を有さず、法律に

96) L.G.A. 1972, s. 13 (3). いくつかのパリッシュが連合して共同カウンシルを設置している場合にも、各パリッシュにパリッシュ管財人が設置されることになる。

97) L.G.A. 1972, s. 13 (4).

98) L.G.A. 1972, s. 108.

より個別具体的に授権された権限のみを行使できるものとされている。イギリスの地方自治体は、権限踰越 (ultra vires) の法理に服しているのである。コモンローによれば、制定法上の法人 (民間企業など、地方自治体も含まれる) は、法律により明確に付与された権限に該当する行為 (並びに、当該権限に必然的に包含される行為、及び明文による権限の遂行を促進すると考えられ、又は当該権限に関連し若しくは付随する行為⁽⁹⁹⁾) のみを行うことができる。法人が、権限の範囲外の行為を行った場合、権限踰越として、当該行為は無効となる⁽¹⁰⁰⁾。

地方自治体に対する権限踰越の法理の適用は、地方をカウンシル議員による暴走や愚行から守るためのものとされているが、カウンシル議員の公選という民主的プロセスのみで十分な安全装置たり得るとして、この法理を否定的に捉える見解もしばしば見られる⁽¹⁰¹⁾。さらに、権限踰越の法理は、さまざまな場面で、地方自治体が住民や社会のニーズに対応することを妨害してきたという指摘もある⁽¹⁰²⁾。

2000年地方自治法 (Local Government Act 2000) は、主要カウンシルに、管轄区域の経済、社会、環境に関する福祉を増進する目的を達成するために適切と思われるあらゆる行為を行う権限を付与した⁽¹⁰³⁾。これに

⁹⁹⁾ このような付随的行為については、コモンローにおいても認められてきたものであるが、地方自治体に関しては L.G.A. 1972, s. 111 で明文化された。

¹⁰⁰⁾ 地方自治体の権限踰越該当行為に起因する支出については、地方会計検査委員会 (Audit Commission) から派遣される検査官による是正措置 (Audit Commission Act 1998, s. 17 (1) and ss. 19A-19C) が用意されている。

¹⁰¹⁾ 例えば, Shelia Ellwood et al., "Power to the Parish-A (Missed) Opportunity", 26 Local Government Studies 7, 8 (2000)

¹⁰²⁾ バリッシュカウンシルに対する権限踰越法理の適用例については, K. P. Poole & Keith-Lucas Bryan 前掲書注(9), 53~54頁を参照。

¹⁰³⁾ L.G.A. 2000, s. 2

より権限踰越の法理が撤廃されたわけではないが、カウンシルはこの規定に基づき、かなり広範な行為を行うことができるようになり、その行為が権限踰越と判断される可能性はかなり小さくなった。

しかし、このような一般的権限は、パリッシュカウンシルには認められていない⁽¹⁰⁴⁾。パリッシュカウンシルが有する権限の中で、一般的権限に最も近いものは、1972年法137条に基づく、いわゆる「自由財源」(Free Resource)である⁽¹⁰⁵⁾。パリッシュカウンシルは、毎年度決められた限度額を、パリッシュの全部若しくは一部又はその住民の全部又は一部のためとなり、かつそれらに直接の利益をもたらすと思慮する支出にあてることができる。ただし、他の法令に定められた権限に基づいて支出できる目的に用いることは、当該支出が無条件で可能である場合と一定の条件を満たせば可能である場合を問わず、認められないといった諸制約がある。

自由財源に利用することのできる限度額は、2003年の法改正により、2004年度がパリッシュの地方自治体選挙人の人数に5ポンドを乗じた額、それ以降は、毎年度、小売物価指数に連動して変更することとされており⁽¹⁰⁶⁾、2005年度はパリッシュの地方自治体選挙人の人数に5.3ポンドを乗じた額とされている⁽¹⁰⁷⁾。

なお、自由財源を用いた事業としては、ボランティア団体への補助金が多く、青少年活動、学校、自主保育活動(playgroup)への援助が拡大す

⁽¹⁰⁴⁾ L.G.A. 2000, s. 1.

⁽¹⁰⁵⁾ この権限の期限と発展経緯については、竹下前掲書注(9)、87頁以下、K. P. Poole & Keith-Lucas Bryan 前掲書注(9)、54頁以下を参照。

⁽¹⁰⁶⁾ L.G.A. 1972, Sch 12B, para 2 (inserted by Local Government Act 2003, s. 118).

⁽¹⁰⁷⁾ Local Authorities (Discretionary Expenditure Limit (England)) Order 2005, SI 2005/419.

る傾向にあるという⁽¹⁰⁸⁾。

パリッシュカウンシルの権限

パリッシュカウンシルの権限の根拠規定は、多くの法令に分散している。パリッシュカウンシルの権限及び義務のうち主要なものは以下の通りである⁽¹⁰⁹⁾。(なお、*を付したのは、他の機関等が当該権能を行使している場合、パリッシュカウンシルが当該費用負担する権限を有している事項である。)

1. 委託協定 (Agency arrangement)

- 他の地方自治体の権限を遂行する協定を結ぶ権限
1972年地方自治法 101 条 (L.G.A. 1972, s. 101)

2. 農地 (Allotment)

- 農地を提供する権限。求めに応じて個人向け菜園 (allotment garden) を提供する義務
1908年小作地及び農地法 23, 26, 42 条 (Smallholdings & Allotment Act 1908, ss. 23 26 & 42)

3. 浴場・洗濯場 (Bath and washhouse)

- 公衆浴場と洗濯場を利用に供する権限
1936年公衆衛生法 221~223, 227 条 (Public Health Act 1936, ss. 221-223, 227)

4. 借入 (Borrowing)

- 法律により権限を行使するために金銭を借り入れる権限
1972年地方自治法付則 13 (L.G.A. 1972, Sch 13), 2003年地方自治法付則 1 (L.G.A. 2003, Sch 1)

⁽¹⁰⁸⁾ Pearce & Ellwood, *supra* note 20, at 12.

⁽¹⁰⁹⁾ Paul Claydon, LOCAL COUNCIL CLERK'S GUIDE, 126-132 (2d. ed 2004) 所載の付表をもとにしている。ただし、直訳では意味の取りにくい箇所は、根拠法令や他の文献を参照し、表現を変更したので、原文と異なる所がある。

地域自治体としてのパリッシュカウンシル

5. 埋葬地, 墓地, 火葬場 (Burial grounds cemeteries and crematoria)
 - 墓地等を取得し, 維持管理する権限
1906年オープンスペース法 9~10条 (Open Space Act 1906, ss. 9 & 10)
 - 墓地等を利用に供する権限
1972年地方自治法 214条 (L.G.A. 1972, s. 214)
 - 私人が火葬場, 墓石の維持管理を行うことに同意する権限
1970年パリッシュカウンシル及び墓地行政庁(雑則)法 1条 (Parish Councils and Burial Authorities (Misc. Prov.) Act, s. 1)
 - 他の墓地管理者に対し維持管理費用を補助する権限
1972年地方自治法 214条 6項 (L.G.A. 1972, s. 214 (6))
6. バス待合所 (Bus Shelter)*
 - バス待合所を利用に供し, 維持管理する権限
1953年地方自治(雑則)法 4条 (Local Government (Misc. Prov.) Act 1953 s. 4)
7. 条例 (Byelaws)
 - 遊歩道, 公園に関する条例を定める権限
1875年公衆衛生法 164条 (Public Health Act 1875, s. 164)
 - 駐輪場に関する条例を定める権限
1984年道路交通規制法 57条 7項 (Road Traffic Regulation Act 1984, s. 57 (7))
 - 水泳場 (public bathing) における遊泳区域, 利用時間, 更衣施設等に関する条例を定める権限
1936年公衆衛生法 231条 (P.H.A. 1936, s. 231)
 - 地方自治体以外のものが運営する水泳プール, 水浴場 (bathing place), 浴場 (bath) に関する条例を定める権限
1936年公衆衛生法 231条 (P.H.A. 1936, s. 233)
 - オープンスペース, 墓地に関する条例を定める権限
1906年オープンスペース法 15条 (O.S.A. 1906, s. 15)
 - 公園における貸しボートに関する条例を定める権限
1907年公衆衛生法を改正する法律 44条 2項 (Public Health Acts Amendment Act 1907, s. 44 (2)), 1961年公衆衛生法 54条 (P.H.A. 1961, s. 54)

- 死体安置所及び検屍施設に関する条例を定める権限
1936年公衆衛生法 198条 (P.H.A. 1936, s. 198)
 - 公園及びオープンスペースにおける犬の扱いに関する条例を定める権限
1906年オープンスペース法 15条 (O.S.A. 1906, s. 15), 1875年公衆衛生法
164条 (P.H.A. 1875, s. 164),
8. 慈善事業 (Charities)
- パリッシュまたは教会区を対象とした慈善事業にかかる受託者の指名
1993年慈善事業法 79条 (Charities Act 1993, s. 79)
9. 市民助言機構 (Citizens' Advice Bureau)
- 市民の権利, 法律問題, 金銭問題・ボランティアによる援助提供等について,
市民に情報と助言を与えるボランティア団体たる市民助言機構への援助
1972年地方自治法 142条 (L.G.A. 1972, s. 142)
10. 時計 (Clocks)*
- 公共の場における時計の設置
1957年パリッシュカウンスル法 2条 (Parish Council Act 1957, s. 2)
11. 閉鎖された教会墓地 (Closed churchyard)
- 閉鎖され, 自治体に移管された教会墓地を管理する権限 (一定の場合は, 管理する義務)
1972年地方自治法 215条 (L.G.A. 1972, s. 215)
12. 倫理規程 (Code of conduct)
- カウンスル議員倫理規程を制定する義務
2000年地方自治法 51条 (L.G.A. 2000, s. 51)
13. 共有地 (Common land)
- 所有権主張のない共有地に対する不法な侵害を排除する権限
1965年共有地登記法 (Commons Registration Act, 1965, s. 9)
 - ディストリクトカウンスルの計画に基づきで共有地及び緑地を管理する権限
1899年共有地法 4条及び5条 (Commons Act, 1899, ss. 4 & 5)
14. コミュニティセンター及びヴィレッジホール (Community centres and village halls)*
- 各種クラブ及び体育, 社会奉仕, 教育を目的とする団体に対して施設を提供する権限
1976年地方自治 (雑則) 法 19条 (L.G. (Misc. Prov.) Act 1976, s. 19)

地域自治体としてのパリッシュカウンシル

15. 会議場 (Conference facilities)*
 - ・会議, 見本市, 展示会に使用する施設を提供し, または, 利用を促進する権限
1972年地方自治法 144条 (L.G.A. 1972, s. 144)
16. 協議 (Consultation)
 - ・国務大臣の指定を受けた場合, 主要カウンシルとの協議を行う権利
1997年地方自治及び地方財政法 21条 (Local Government and Rating Act 1997, s. 21)
17. 犯罪及び治安素乱 (Crime and disorder)*
 - ・カウンシルの決定が管轄区域の犯罪及び治安素乱に与える影響を考慮する義務
1998年犯罪及び治安素乱法 (Crime and Disorder Act 1998, s. 17)
18. 犯罪防止 (Crime prevention)*
 - ・犯罪防止のための施設設置や計画立案 他者の犯罪防止施設設置や計画立案に対するの支援を行う権限
1997年地方自治及び地方財政法 31条 (L.G. & R.A. 1997, s. 31)
19. 排水 (Drainage)
 - ・排水のために溝や池を用いる権限
1936年公衆衛生法 260条 (P.H.A. 1936, s. 260)
20. 教育 (Education)
 - ・公立小学校等の学校理事 (管理運営上の意思決定機関たる理事会のメンバー)の一部を任命する権限
1998年学校基準及び基本法付則 15第9条 (School Standards and Framework Act 1998, para. 15 of Sch. 9)
21. 娯楽と芸術 (Entertainment and Arts)*
 - ・ダンス・ホールなどの娯楽施設の提供, 芸術に対する援助
1972年地方自治法 145条 (L.G.A. 1972, s. 145)
22. 旗ざお (Flagpoles)
 - ・道路に旗ざおを設置する権限
1980年道路法 144条 (Highways Act 1980, s. 144)
23. 自由財源 ("Free resource")
 - ・法により権限を付与されていない事項であって, パリッシュの全部若しくは一部, 住民の全部または一部の利益になるとカウンシルが思慮する支出を行う権限

1972年地方自治法 137 条 (L.G.A. 1972, s. 137)

24. 寄付 (Gifts)

- 寄付を受ける権限

1972年地方自治法 139 条 (L.G.A. 1972, s. 139)

25. 公道 (Highways)

- 歩行者専用道 (footpath), 歩行者乗馬専用道 (bridleway) を維持管理する権限

1980年道路法 43 条及び 50 条 (H.A. 1980, ss. 43 & 50)

- 新たな道路の敷設, 既存の道路の拡幅に同意する権限

1980年道路法 30 条, 72 条 (H.A. 1980, ss. 30, 72)

- 道路の閉鎖, 転用, 公費による維持管理の廃止につき, 治安判事裁判所に拒否の申立てをする権限

1980年道路法 47 条, 116 条 (H.A. 1980, ss. 47, 116)

- 道路行政庁 (highway authority) に対し, 道路が違法に閉鎖, 遮断されていることにつき, 不服を申し立てる権限

1980年道路法 130 条 (H.A. 1980, s. 130)

- 街路樹等を植え, 路傍の草縁を維持管理する権限

1980年道路法 98 条 (H.A. 1980, s. 96)

- 歩行者専用道, 歩行者乗馬専用道の違法な耕作につき, 訴訟を提起する権限

1980年道路法 135 条 (H.A. 1980, s. 135)

- 道路標識その他警告を設置する権限

1984年道路交通規制法 72 条 (Road Traffic Regulation Act 1984, s. 72)

26. 情報 (Information)*

- 公開計画に基づき, 情報を公衆の閲覧に供する義務

2000年情報自由法 19 条, 20 条 (Freedom of Information Act 2000, ss. 19, 20)

27. 土地 (Land)

- 合意に基づき, 土地を取得し, 占有し, 処分する権限

1972年地方自治法 124 条, 126 条, 127 条 (L.G.A. 1972, ss. 124, 126, 127)

- 強制収用により土地を取得する権限

1972年地方自治法 125 条 (L.G.A. 1972, s. 125)

- 土地の寄付を受ける権限

地域自治体としてのパリッシュカウンシル

1972 年地方自治法 139 条 (L.G.A. 1972, s. 139)

- 土地に利害関係を有する者に関する情報を入手する権限

1976 年地方自治 (雑則) 法 16 条 (L.G. (M.P.) A. 1976, s. 16)

28. 照明 (Lighting)

- 道路及び公共の場所に照明を設置する権限

パリッシュカウンシル法 3 条 (P.C.A. 1957, s. 3) 道路法 301 条 (H.A. 1980, s. 301)

29. ごみ箱 (Litter)*

- 路上及び公共の場所にゴミ箱を設置する権限

廃棄物法 5 条及び 6 条 (Litter Act 1983, ss. 5 & 6)

30. 富くじ (Lotteries)

- 富くじを主催する権限

富くじ及び娯楽法 7 条 (Lotteries and Amusements Act 1976, s. 7)

31. 死体安置所及び検屍施設 (Mortuaries and post-mortem rooms)

- 死体安置所及び検屍施設を設置する権限

1936 年公衆衛生法 198 条 (P.H.A. 1936, s. 198)

32. 生活障害 (Nuisances)*

- 排水, 汚水, 濁水の貯水流水に用いられる池, 溝, 排水溝につき措置を講ずる権限

1936 年公衆衛生法 260 条 (P.H.A. 1936, s. 260)

33. オープンスペース (Open spaces)

- オープンスペースを設置し, 維持管理する権限

1875 年公衆衛生法 164 条 (P.H.A. 1875, s. 164), オープンスペース法 9 条, 10 条 (O.S.A 1906, ss. 9, 10)

34. パリッシュにかかる文書 (Parish documents)

- パリッシュにかかる文書の保管につき指示する権限

1972 年地方自治法 226 条 (L.G.A. 1972, s. 226)

35. 駐車設備 (Parking facilities)

- 駐車場及び駐輪場を設置する権限

1984 年道路交通規制法 57 条及び 63 条 (R.T.R.A. 1984, ss. 57 & 63)

36. 庁舎及びヴィレッジホール (Public buildings and village halls)

- 庁舎及び公の会合集会のための建物を設置する権限

- 1972 年地方自治法 133 条 (L.G.A. 1972, s. 133)
37. 公衆便所 (Public conveniences)
- 公衆便所を設置する権限
1936 年公衆衛生法 87 条 (P.H.A. 1936, s. 87)
38. 広報 (Publicity)
- 地方自治体に関する事項につき情報を提供する権限
1972 年地方自治法 142 条 (L.G.A. 1972, s. 142)
39. 記録 (Records)
- 地方に関する記録を収集、展示、購入する権限
地方自治 (記録) 法 1 条及び 2 条 (Local Government (Records) Act 1962, ss. 1 & 2)
40. レクリエーション (Recreation)*
- 運動場、遊歩道、公園用の土地を取得し、当該施設を設置し、管理する権限
1875 年公衆衛生法 164 条, (P.H.A. 1875, s. 164), 1890 年公衆衛生法を改正する法律 44 条 (P.H.A.A. 1890, s. 44), 1906 年オープンスペース法 9 条及び 10 条 (O.S.A. 1906, s. 9 & 10), 1976 年地方自治 19 条 (雑則) 法 L.G. (M.P.) A. 1976, s. 19)
41. ベンチ及び待合所 (Seats and shelters)*
- 道路脇にベンチまたは待合所を設置する権限
パブリックカウンシル法 1 条 (P.C.A 1957, s. 1)
42. 都市計画・田園計画 (Town and country planning)
- 計画申請につき、通知を受ける権利
都市計画・田園計画法付則 1 第 8 条 (Town and Country Planning Act 1990, Sch. 1 para. 8)
43. 町の称号 (Town status)
- 町を称する権限
1972 年地方自治法 245 条 (L.G.A. 1972, s. 245)
44. 観光振興 (Tourism)*
- 観光振興に寄与する権限
1972 年地方自治法 144 条 (L.G.A. 1972, s. 144)
45. 低速走行促進 (Traffic calming)
- 住宅地等の道路を、車がスピードを出せない構造にするための費用を負担す

地域自治体としてのパリッシュカOUNシル

る権限

1980年道路法274A条(H.A. 1980, s. 274A)

46. 交通 (Transport)

- ・自動車共同利用計画を策定し、バスへ補助金を給付し、タクシー料金を認可し、公共交通、道路の利用及び必要性につき調査し、公共交通機関についての情報を提供する権限

1997年地方自治及び地方財政法26条(L.G. & R.A. 1997, s. 26)

47. 緑地 (Village greens)*

- ・緑地を維持管理し、緑地に関する条例を制定し、緑地の利用妨害につき訴訟を提起する権限

1906年オープンスペース法15条(O.S.A. 1906, s. 15) 1857年土地囲い込み法12条(Inclosure Act 1857, s. 12) 1876年共有地法29条(Commons Act 1876, s. 29)

48. 戦争記念碑 (War memorials)

- ・戦争記念碑を維持管理管轄保護する権限

1948年地方自治法133条で拡大された、1923年戦争記念碑(地方自治体権限)法1条(War Memorials (Local Authorities' Powers) Act 1923, s. 1 as extended by L.G.A. 1948, s. 133)

49. 水の供給 (Water supply)

- ・井戸、泉、小川を水源とする給水施設を利用に供するために、井戸等を利用する権限

1936年公衆衛生法125条(P.H.A. 1936, s. 125)

パリッシュカOUNシルの機能

パリッシュカOUNシルは、上記のような権限に基づいて、どのような機能を果たしているのだろうか。パリッシュカOUNシルの機能(役割)は、おおよそ

- ① コミュニティーの意見や利害を代表すること
- ② 公共サービスを提供すること

の二つに集約される⁽¹¹⁰⁾。

表1は、カOUNシル全体会議で検討された議題についての調査結果であ

る。これによれば、パリッシュカウンシル全体会議で最も頻繁に取り上げられる議題は計画申請である。調査対象となったパリッシュカウンシルの90%が、毎回若しくは多くの回の全体会議で検討されたと回答し、時折議題に上ったとする回答を加えると、調査対象のほぼすべてのカウンシルで検討されたことがわかる⁽¹¹¹⁾。

表1 1989年度においてカウンシル全体会議で検討した議題(%)⁽¹¹²⁾

議 題	すべて(多く)の会議で検討	時折検討	検討せず
計画申請	90 (%)	9	1
道路の管理	57	39	4
道路(交通等)	45	48	8
歩行者専用道	43	55	2
速度制限	33	60	8
生活障害(ゴミ箱等)	33	61	5
運動場	32	44	24
地区の計画	31	62	8
オープンスペース	27	51	22

ここで注意すべきなのは、前項で見たように、パリッシュカウンシルは、計画申請を処理する権限を持っているわけではないことである。計画申請

⑩ もちろん、パリッシュカウンシルの役割についての整理は、論者によって微妙に異なる。例えば、TRICKER ET AL., *supra* note 72, at 16-17 は、パリッシュカウンシルの役割を、1) 地区のコミュニティーの意見を代弁すること、2) 地区のサービスや施設を維持すること、3) 地区のボランティア組織やコミュニティー活動を支援すること、4) 地区の開発に影響を与えることの4点に整理している。

⑪ Pearce & Ellwood, *supra* note 20, at. 36 は、計画申請への対応は、パリッシュカウンシルの最も重要な仕事であるとしている。

⑫ ELLWOOD ET AL., *supra* note 49, at 40. における表の上位を抜粋。

を処理する権限を有するのは、カウンティカウンシルやディストリクトカウンシルなどの地方計画行政庁（local planning authority）であり、パリッシュカウンシルは事前に計画行政庁に書面で申し出た場合、申請について通知を受ける権利を有するのみである。さらに、法律は通知を受けたパリッシュカウンシルに対し、当該申請に関する意見を表明する機会を付与し、計画行政庁がそれを考慮しなければならないとい枠組みを定めている⁽¹¹³⁾。すなわち、計画申請について検討しているというのは、パリッシュカウンシル自らが申請を許可するか否かを決定しているわけではなく、計画について「コミュニティの意見や利害を代表」しているに過ぎない。

また、他の事項についても、パリッシュカウンシル自身のサービス提供についての審議の他、主要カウンシル等の行うサービス提供について意見を述べるための審議がかなりの程度含まれていることが予想される。このように、他の機関等の行う事務事業につき、「コミュニティの意見や利害を代表」するのは、パリッシュカウンシルの最も重要な役割であるとみなされている⁽¹¹⁴⁾。

さらに、中央政府も、パリッシュカウンシルのこのような機能を評価し、その拡充を図る施策を展開している。1997年地方自治地方税法14条は、カウンティカウンシル・ディストリクトカウンシルは、国務大臣が指定した事項に着いて決定を行う前に、その案をパリッシュカウンシルに通知し、

¹¹³⁾ Town and Country Planning Act 1990, Sch. 1 para. 8.

¹¹⁴⁾ TRICKER ET AL., *supra* note 72, at 16-17 は、カウンシルの規模ごとに、何がカウンシルの主たる役割であるかについての事例研究を行っている。その結果、多くのカウンシルが「地区のコミュニティの意見を代弁すること」を主たる役割であると考えていることが明らかにされた。また、他の多くの文献も、パリッシュカウンシルの役割として最も重要なものは、「地域の意見や利益を表明すること」であるとしている。例えば、Pearce & Ellwood, *supra* note 20, at. 36；竹下前掲論文注(10)，23頁。

意見表明の機会を与えた上で、決定に際してその意見を考慮するように定めている⁽¹¹⁵⁾。国務大臣は、法律成立以来、カウンティカウンシル・ディストリクトカウンシルに対し、パリッシュカウンシルとの合意に基づいて積極的に自主的協議を行うようにしなければ、この義務的協議指定を行うと示唆しており、これにより自主的協議の対象事項は拡充しているという⁽¹¹⁶⁾。

他方、②の公共サービスの提供について、パリッシュカウンシルは、きわめて限定された役割しか果たしていない。パリッシュカウンシルによって提供されるのは、主として、公園・オープンスペース、ヴィレッジホール、歩行者専用道路といったサービスに限られている⁽¹¹⁷⁾。

このようにパリッシュカウンシルによる公共サービス提供が極めて限られている要因としては、権限踰越の法理により提供することのできる公共サービスが限られていること、自由財源を利用してパリッシュカウンシルが自らの裁量で展開できる事業に金銭的上限が定められていること⁽¹¹⁸⁾などが考えられる。さらに、特に小規模なパリッシュの場合、財政力そのものの限界という問題もある。

115 L.G.R. A. 1997, s. 21.

116 CLAYDEN, *supra* note 81, at 65.

117 Pearce & Ellwood, *supra* note 20, at 42.

118 聞き取り調査によれば、137条の歳入権限を上限まで利用しているのは、カウンシルの3%程度に過ぎない。歳入制限が制約になっていると考えているカウンシルもあれば、そうでないカウンシルもある。歳入権限を上限近くまで利用しているカウンシルが、制約になっていると考えているかという点、必ずしもそうではなく、上限近くまで利用していないカウンシルであっても、制約になっていると感じているところがあるという Ellwood et al., *supra* note 101, at 13。

表2からわかるように、規模の小さいパリッシュほど、歳入総額のみならず、人口一人あたりの歳入額も少ない。このような財政状況で、公共サービスの提供を行うのには限界があることは明らかである。

表2 1989年度のパリッシュカウンシルの歳入額⁽¹¹⁹⁾

人 口	人口1名あたり	平均歳入総額
500人未満	3.42 (£)	1100 (£)
501~1000人	5.82	4100
1001~2500人	6.68	9900
2501~5000人	7.35	25700
5001~10000人	11.58	83400

さらに、あらゆるレベルの地方自治体に共通の問題だが、同じサービスを実施しようとすれば、収税が見込めないカウンシルほど、税率を上げなければならない。この結果、最も貧しい住民が最も多くの税を負担するという結果を招くことになるという問題も考慮しなければならない。同一のディストリクト内に、比較的富裕な地区とそうでない地区があり、それぞれにパリッシュカウンシルが設置されている場合、財政力の乏しいパリッシュカウンシルに対し、ディストリクトカウンシルが補助金を給付し、財政力の均衡を図る必要があるとの指摘がある⁽¹²⁰⁾。

仮に、パリッシュカウンシルが十分な財政力を有していたとしても、パリッシュカウンシルによるサービス提供が、パリッシュ住民に「二重の負担」を課することになるという問題もある⁽¹²¹⁾。パリッシュカウンシルが、

¹¹⁹ ELLWOOD ET AL., *supra* note 49, at 73.

¹²⁰ そのような事例として、INES NEWMAN, *PARISH AND TOWN COUNCILS AND NEIGHBOURHOOD GOVERNANCE 18-19* (2005) を参照。

¹²¹ このような問題を指摘するものとして、Pearce & Ellwood, *supra* note 20, at.

その権限に基づいて展開できる公共サービスのほぼすべては、ディストリクトカウンシルによっても提供可能なサービスである。例えば、あるディストリクト内の A 地区のパリッシュカウンシルが自らの財源で、運動場を整備し、住民に提供しているという状況を考えてみよう。同一ディストリクト内の B 地区、C 地区等には運動場がない、というのであれば問題はない。しかし、B 地区、C 地区等に、ディストリクトカウンシルが設置した運動場がある場合、A 地区の住民は、A 地区の運動場の費用をパリッシュカウンシルに対する税金として負担した上で、B 地区、C 地区の運動場に要する費用も、ディストリクトカウンシルに対する税金として負担することになる。これが「二重の負担」である。

このような問題を解消する方策として、さまざまなものが提唱され、そのいくつかは、実行に移されている。

まず、ディストリクトカウンシルによるサービス提供を受けている地区の住民に当該サービス分の追加負担を求めるといった方法や、反対に、パリッシュカウンシルがサービス提供をしている場合には、ディストリクトカウンシルがその費用分を補助金としてパリッシュカウンシルに給付する方法が考えられる⁽¹²²⁾。その際、費用の全額を給付するか、部分的な補助にとどめるのか、さらに、事業費のみを補助するのか、事業実施に伴う管理経費分も補助の対象にするのかといったことも、考慮しなければならない⁽¹²³⁾。

44; David M Clark, *Local Councils Delivering Services*, 24 *Local Governance* 275, 276 (1998).

⁽¹²²⁾ Pearce & Ellwood, *supra* note 20, at. 45; Clark, *supra* note 121, at 276-77.

⁽¹²³⁾ Cambria カウンティの Allerdale バラ（歴史があるディストリクトや大規模ディストリクト等に与えられる名称）では、パリッシュカウンシルがサービス提供を行った場合、バラカウンシルが当該区域に当該サービスを提供したら要すると思われる費用の 80% に相当する金額を、バラカウンシルがパリッシュカウンシルに還付している。この結果、パリッシュは除草、公園、バス待合所、遊歩道、

さらに、パリッシュカウンシルが、1972年地方自治法101条に基づき、ディストリクトカウンシル等の代理（agent）として、サービス提供を行うという方法も考えられる。この方法は、ディストリクトカウンシルにとっては、費用や最低基準に関する権限を保持できるというメリットがある。パリッシュカウンシルにとっても、ディストリクトカウンシル等が設定した基準をクリアすれば、コミュニティの選好にあわせてサービスの提供ができるという点、費用を節減することができれば、その節減分を自らの財源としうるという取り決めを結ぶことが可能であるという点でメリットがある⁽¹²⁴⁾。

また、基本的サービスは基礎的自治体たるディストリクトカウンシル・ユニタリーカウンシルが提供することとした上で、パリッシュカウンシル

街灯などのサービスを提供している。しかし、この方式は中心となる管理経費を給付するものではない。North Hertfordshireでは、ディストリクトが設定した限度で、100%の費用還付を行い、超過分25%を負担している。これにより、パリッシュは運動場、オープンスペース、墓地、バス待合所、戦争記念碑、住民農園などを設置し、集落会館（village hall）を維持に役立っているという Clark, *supra* note 121, at 277.

024 Clark, *supra* note 121, at. 278. 例えば、Nortfolk カウンティ内の Broadland ディストリクトカウンシルは、1994年から試行的に3年間、道路清掃とごみ収集の監督、街路名の決定、遊歩道の管理、住環境向上地区（amenity areas）管理、駐車場管理、バス・鉄道バスの交付、公共施設管理、レジャー補助の交付の8つの権限を、パリッシュの希望に応じて委託した。ディストリクトとパリッシュそれぞれの役割については明確に定められている。街路名についてはパリッシュが決定して、ディストリクトに報告し、標識はディストリクトが設置する。公共施設については、ディストリクトが所有権を保持し、保険、利用料についてはディストリクトが責任を持つ。パリッシュは清掃員雇用、物品購入、公衆の苦情処理等にあたる。委託費は、ディストリクトがサービス提供に支出していた費用に、管理経費の7.5%を加えたもので、余剰金が生じた場合はパリッシュに帰属することとされた Clark, *supra* note 121, at. 280.

が自らの財源で、サービスの追加や増加を求めるという方法⁽¹²⁵⁾も検討に値しよう。

さらに、財政等の問題があるので、パリッシュカOUNシルは、直接のサービス提供をするのではなく、ディストリクトカOUNシル等の行うサービス提供に影響を与えることができるような方法を探求すべきであるという考え方⁽¹²⁶⁾も成り立つ。パリッシュカOUNシル自らが「公共サービスを提供すること」よりも、他の機関が提供する公共サービスについて「コミュニティの意見や利害を代表すること」に重点を置くべきであるという戦略である。

ある論考は、パリッシュカOUNシルの役割として、①住民5000人以下のカOUNシルは、コミュニティにおけるリーダーシップを確立すること、主要公共団体に地域の意見を伝えるチャンネルとなること、②住民5000～10000人のカOUNシルは、上の役割に加え、一部サービスの供給者となること、③住民10000人以上のカOUNシルは、サービス供給者、地方の代弁者として、ディストリクトカOUNシルに近い役割を与えられるべきであると述べている⁽¹²⁷⁾。

実際、調査によれば、すべてのパリッシュカOUNシルはコミュニティに関係のある事項について、参画と協議を求めているが、サービス提供に

¹²⁵⁾ Wiltshire County Council は、近隣カOUNシル憲章において、近隣カOUNシルが主要カOUNシルの委員会に意見を述べる機会を与え、主要カOUNシルがそれに応答するという手続を明確にすると共に、主要カOUNシルと近隣カOUNシルの合意に基づき、主要カOUNシルが責任を持っているサービスを、近隣カOUNシルが直接提供することを可能にすると共に、共同体の選択に応じて、カOUNシルが自らの財源で、サービスの追加や増大を求めることができるようにする仕組みを提唱している Pearce & Ellwood, *supra* note 20, at. 47.

¹²⁶⁾ NEWMAN, *supra* note 120, at. 33; Pearce & Ellwood, *supra* note 20, at 39.

¹²⁷⁾ *Id.* at 51-52

積極的に関わることには、パリッシュの規模により傾向の違いが見られ、大規模なパリッシュのカウンシルでは、より多くのサービス提供を担うことに積極的であるが、規模が小さいパリッシュのカウンシルは、パリッシュカウンシル職員がサービス提供を監督したり、住民の要求に応ずることにつき、時間の限界があることを反映して、サービス提供には消極的であるという⁽¹²⁸⁾。

5 おわりに——地域自治体のあり方

以上、パリッシュカウンシル組織、権限、機能等について紹介してきたが、最後に、それらを手掛かりに、地域自治体のあり方について、若干の考察を試みたい。

地域自治体の役割は通常、パリッシュカウンシルがそうであるように、主として、①地区・地区住民の意見や利害を代表すること、②公共サービス提供を担うことの二つであると思われる。

このうち、意見代表機能については、パリッシュカウンシルの主要な役割と考えられているが、このような機能を果たしうるのは、パリッシュカウンシルが選挙で選ばれた議員からなる合議体であるからに他ならない。住民の選挙による選ばれているからこそ、パリッシュカウンシルは「地区・地区住民の意見を代表しうる資格」（民主的正統性）を有する。わが国の地域協議会のように、首長が選任する機関では、いくら、その「選任に当たって……区域内に住所を有する者の多様な意見が適切に反映されるものとなるよう配慮し」たとしても、このような機能を十分に果たしうるかは疑問である。

その反面、公選制にも問題がないとはいえない。選挙を実施するにはか

⑫ Clark, *supra* note 121, at 276.

なりのコストを要する。地区代表者が、選挙のコストに見合うだけの役割を果たし得ないのであれば、無駄遣いのそしりを免れえないだろう。また、パリッシュカウンスルに見るように、十分な立候補者を得られなかったり、選挙の投票率も低くなれば、せっかく選挙を実施しても、代表の正統性に疑問が生ずることも考えられる。さらに、地区住民の意見を聞くのであれば、必要に応じて、アンケート、住民投票、住民集会などを利用すればよく、その方が、地区住民の生の声が聞けるし、比較的低コストで済むという考え方もありうるだろう。

しかし、アンケートや住民投票により、地区住民の意思を明確に知ろうと思えば、ある提案に賛成か反対かの二者択一を問うものにならざるを得ない。投票者が、複数の提案の中から最も好ましいものを選ぶという方式だと、結果として表明された「住民の意思」に曖昧な点が残る可能性が高いからである。もちろん、二者択一が適切な問題もあるだろうが、地区で問われるべき課題には、都市計画や公共サービスのあり方のように、基礎的自治体当局と地区住民が互いに知恵を出し合い、妥協と歩み寄りを重ねながら、よりよい解決策を見いだすべき性格のものが多いのではなかろうか。このような場面においては、アンケートや住民投票、住民集会のような直接民主的手法より、実質的審議や継続的交渉が可能な「代表機関を通じての参加」に優位性が認められるはずである。

さらに、イングランドの地域自治の制度が、地区住民の代表機関たるカウンスルを主体とし、その優位性を認めつつも、パリッシュ総会という形で住民に直接参加の機会を付与していることにも留意すべきであろう。代表制のメリットを生かしつつ、これにつきまとう「被代表者と代表者の意思の乖離」を緩和する仕組みがビルドインされているとみることができるからである。

次に、地域自治体による公共サービスの提供であるが、これもパリッシュカウンスルがそうであるように、主として「補足的」公共サービス提供に

留まることになろう。公共サービスを住民に身近なレベルで展開することは望ましいことではあるが、規模の経済を考慮に入れると、基本的な公共サービスの提供は、一定以上の規模をもった基礎的自治体たる市町村の役割とせざるをえない。

そうなると、公共サービス提供に関する地域自治体の役割は、主として、市町村の規模拡大に伴い、こぼれ落ちてしまう地区のニーズを拾い上げ、補足的な公共サービスを展開することにあるといえるだろう。さらに、基礎的自治体が提供する公共サービスの問題点を指摘し、その改善を提案する機能も果たすべきであるが、これは公共サービス提供というより、先に検討した住民代表機能の一環と見ることができるだろう。

また、地域自治体が公共サービスの提供を担う場合、財源問題についての考慮が不可欠である。地方自治の理念に忠実であろうとすれば、自前の財源で自前の公共サービスを提供するということになる。しかし、二重負担の問題が生じ兼ねないこと、同一の基礎的自治体内における地域自治体の財政力不均衡は看過し得ないこと、地域自治体の担うのが「補足的」な役割に過ぎないことなどに鑑みると、「自主財政権」にこだわることは必ずしも適当ではないように思われる。地域自治体の展開する公共サービスの財源は、主に、基礎的自治体等からの補助金や委託経費によるということではよいのではないだろうか。ただし、地域自治体が工夫して節減した分については、地域自治体が自らの地区のニーズにそって、自由に使えるような制度とすべきである。

以上のように、地域自治体は、地方自治制度において、基礎的自治体にはない固有の役割を果たしうるように思われる。最初に述べたように、わが国でも、近年、地域自治区、合併特別区等の制度が導入されたが、前者は基礎的自治体内部の組織に過ぎず、後者は特別地方公共団体ではあるが、市町村合併に際して5年に限って認められる暫定的制度に過ぎない。さらに、地域協議会、合併特別区協議会ともに、その構成員は市町村長による

選任制とされている。市町村合併で、基礎的自治体の規模が拡大する中、「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」⁽¹²⁹⁾として、このような制度がどれほどの機能を発揮しているのか、改めて検討してみる必要があるのではないだろうか。

(129) 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。