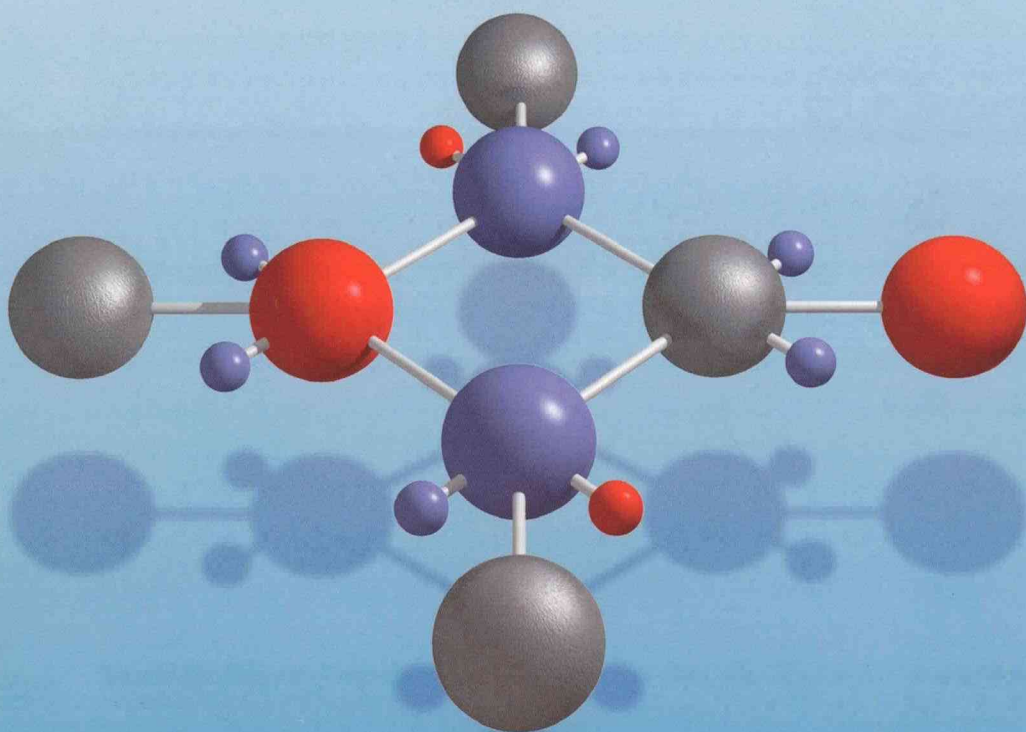


# 自治研 10

かながわ

1996  
10

No.55  
(通算119号)



◆イギリスの地方制度改革

◆強制競争入札（CCT）をめぐる質疑討論

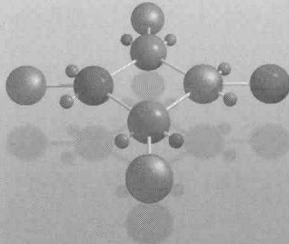
社団法人 神奈川県地方自治研究センター



# 自治研 かながわ

1996  
10

No.55  
(通算119号)



◆イギリスの地方制度改革  
◆強制競争入札（CCT）をめぐる質疑討論

神奈川県地方自治研究センター



## もくじ\*\*\*CONTENTS

イギリスの地方制度改革……………1	
神奈川大学法学部教授 竹下 譲	
1. 1990年代の地方制度改革……………2	
2. イングランドの地方制度……………4	
3. イギリスの地方執行機関……………10	
4. サッチャー改革とその後の大改革……………14	
5. イギリスの制度改革とその原因……………18	
強制競争入札（CCT）をめぐる質疑討論……………20	

# イギリスの地方制度改革

1970年代～1996年

神奈川大学法学部教授 竹下 讓

## 1. 1990年代の地方制度改革

いま、イギリスは激変しています。とくに地方制度は1990年代に入ってから過去の姿が見えなくなるくらい変わりつつあります。

### ① サッチャー改革のあとしまつ

90年代の改革のあらましを、まず見ておきます。

これは、サッチャーによるいろいろの改革をうけたあと、90年代に突入しましたが、サッチャー改革の後始末がまず真っ先に取り組みられました。それが地方税制の改革でした。

サッチャー政権の行ったポール・タックス（人頭税）に対する国民の反発があまりにも大きく、あちこちで暴動が起こるということがありました。その暴動も最近のイギリスでは見られないような大暴動でした。そこでそれを改革したのが1993年です。その辺の経緯は、私がまとめたのが「イギ

リスの地方税」という本になっています。地方団体と中央政府の葛藤、そこで住民がどう対応したか、私が現地で追いかけたものをまとめました。

ポール・タックスが廃止され、資産に課税される新しいカウンスル・タックスが導入されたのが93年です。これで地方税の問題が終わり、一段落したという形だったのですが、そこからアカウンタビリティ（説明責任）ということが問題になってきます。説明責任といいますが、住民に対してどう説明していくか、住民をどういうものとして把握していくか、位置づけていくかが問題になります。従来のように、住民を単に政治・行政の受け手としてではなく、主人公にするべきではないか。その場合に政治的に参加させるというか、政治的な意味での主人公というだけではなく、経済的な意味での主人公、いわば消費者、それも受け

身の消費者ではなく、主体的な消費者、主体的な顧客という考え方です。行政でいいますと、行政のいろいろなサービスを主体的に住民が決めていくべきではないかということになり、その観点から、いろいろな改革が行われることになっていきました。

## ② 地方制度の改革

そして、真っ先に取り組み始めたのが自治体の統合という問題です。現在のイギリスは地方圏では三層制です。大都市圏の場合には一層制で、区しかありません。その上に日本でいえば事務組合というようなもの、事務組合とは定義づけ難い団体があって、正確な意味では一層制とはいいいくのですが、地方公共団体として位置づけられています。ロンドンならロンドン区、大都市の場合では大都市区という一つの地方団体で一層制となっています。

地方圏の場合には、県と市町村にあたるディストリクトとパリッシュ（教区）の三層制になっていますが、これを住民主体に考えたとき、どう整理するべきかを検討しようということになっていきました。それが1992、3年頃から発案され、住民と政府側との応答が煮詰まっていき、結果的に自治体を統合させるべきだという考え方ができます。県と市町村を統合するべきである、しかもどちらかを廃止するというのではなく、いずれかを選ぶという統合がいま行われています。

これが1996年5月に、イングランドの場合には第1回目の統合、来年の5月には残りの地方団体の統合が行われる予定です。この統合は現実にある程度すすむと思っていますが、すくなくとも県と市町村のいずれかを選ぶというのが、いまの大きな変革で

あるということが出来ます。

## ③ シチズンズ・チャーター制の導入

三番目、これも住民をどう捉えるかという問題ですが、その具体的な例としてシチズンズ・チャーター制が1993年から導入されています。これは地方団体と住民がサービスの契約をして、契約どおりに実行できない場合には公共団体側は賠償責任とか契約違反責任を負う、違反のときの処置も契約で決めるという内容のものです。

## ④ 強制競争入札の強化

第4番目の変化は、1980年代末から行われているCCT (Compulsory Competitive Tender) です。強制競争入札と一般に訳されていますが、ゴミ処理であるとか消防であるとかを、日本でいえば民間委託と考えていい部門で、民間会社と公務員側の直轄事業との競争で、両者が入札して勝った方がその仕事を請け負うというものです。民間会社が勝った場合には、公務員側はそれで解散というか全員首を切られるということですが、実際には民間会社に移るといいうか、入札に勝った民間会社に再就職をしていくというのが一般的です。

これがブルーカラーの分野に限られていたものを、今年に入ってからホワイトカラーの分野まで含めていきます。その途中で、警察をCCTにするとこが増えてきたのです。その場合に、はじめは警察の現場部門を入札していましたが、警察本体全部になっていきました。そして、ホワイトカラー全部を対象にしていいいのではいかという問題になって、現時点で論争されつつあります。

これは保守党だけでなく、労働党もCCTの強化を支持していますので、いずれは

すすんで行くのではないかと思います。

#### ⑤ 自治体運営機構の改革

第5番目の機構改革は、まだコンサルテーション・ペーパー（協議書）の段階です。イギリスでは政府提案を行う法案・政策をつくる場合、一番最初にコンサルテーション・ペーパーを政府が出して、それをマスコミ等で報道してもらい、パンフレットのたぐいを出版する、コンサルテーション・ペーパーの本物を国民に買ってもらうということで国民に広く知ってもらうなどのシステムがあります。それをもとに国民のいろいろな意見が反映されていきます。

それをうけて、政府側が提案の中身を変えて提案をだす、この段階をホワイト・ペーパーといいます。さらに国民の反応をうかがった上で、法案としていく、この段階をビルといいます。その上で、国会で議論をするという形で、政策が具体化されていきます。

この運営機構の改革は、まだ一番最初のコンサルテーション・ペーパーの段階で手間取っていて、現在2回目のコンサルテーション・ペーパーの段階ですが、地方団体の運営機構をアメリカのようにオプション制度にすることが検討されています。これは、要は「ホーム・ルール」のように自分たちで市長制にするか、従来のように「カウンシル体制」を続けていくか、アメリカのように「市支配人制度」を採用するか、自分の自治体の統治体制そのものを決めていくという制度です。それを自由に選ばせるような体制にもっていくことが現在検討されつつあります。

これは保守党側の提案ですが、労働党のトニー・ブレア党首は気に入っているよう

ですから、労働党が政権を握った場合には、すごい勢いで進んでいくのではないかと思います。

#### ⑥ 連邦制の導入（労働党案）

6番目も改革案です。改革案でありながら現実性が強い「連邦制を導入すべきだ」ということを、労働党のトニー・ブレアが打出しました。打出した後で党首に選ばれていますから、相当議論はされていますが、労働党の公約的なものになっています。となれば、労働党がつぎに天下を取ることが目にみえているとっていい状況ですから、スコットランドとウェールズが、これは地方制度の改革とっていいかどうかは問題がありますが、「イギリスからはずれる」といいますか、ある程度、独立するという形になっていくと思われしますので、大きな変革案としてあげることができると思います。

#### ⑦ バリッシュ（教区）政府の継続

7番目は、バリッシュ政府の継続の問題です。イギリスの民主主義の大きな基盤にバリッシュがあります。これがあるので、いままで述べた①から⑥の改革ができる、あるいは80年代の改革もできたということがあります。しかも、これから非常に大きな意味をなすようになるだろうといわれています。

ちなみに、イギリスには、日本語に訳せば地方団体になりますが、「ローカル・カウンシル」という言葉があります。カウンシルは翻訳すれば自治体、あるいは議会という意味になりますが、「お役所」という意味でカウンシルという表現を使います。たとえば、公営住宅はカウンシル・ハウスですし、公営グラウンドはカウンシル・グラ

ンドというように、カウンシルがつきます。そういう意味で、カウンシルが地方団体の代名詞のようになっていきます。ローカル・カウンシルというのは、新聞記者の中には地方自治体と訳して日本の市町村や県のよ

うに解説している場合がありますが、それは間違いでパリッシュのことです。そう考えると、パリッシュの位置づけはこれからますます強くなると思います。

## 2. イングランドの地方制度 (1898年～1974年)

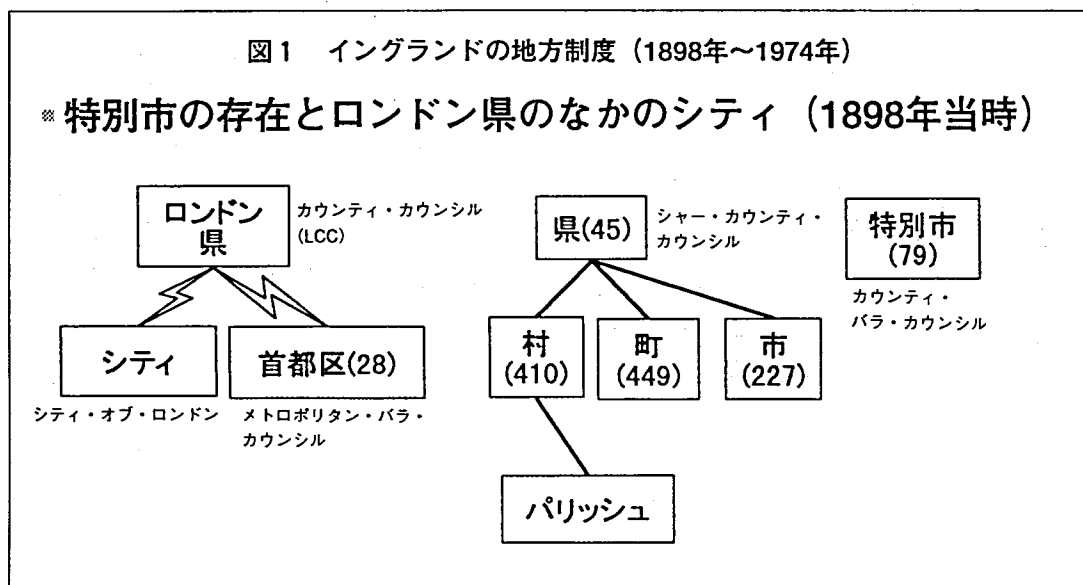
### (1) 改革前の地方制度

以上の状況をわかっていただくために、イギリスのこれまでの制度を見てもらう必要があります。1980年代の終わりまでの改革を追いかけてみます。

80年代の改革は、65年から70年代へと改革が進んできたのですが、それまでは、イギリスの地方制度はほとんど変化がありませんでした。現在の地方団体の原形というか最近までの形ができたのが、1888年の地方自治法の制定がスタートです。1888年から1894年、1898年と、その10数年の間にい

ろいろな整備がありました。それ以後、1900年以後はほとんど変化なしに1965年まですすんできています。65年以後、少しずつ変わってきて、80年代に入ってから激変するわけで、状況を追いかけるだけで大変だというのが正直のところですよ。

それまでの止まっていた状況を見ていきますと、<図1>のシステムが出来上がるのが1898年、ロンドンの場合です。地方県の場合には94年です。これがロンドンの場合には1965年まで、地方の場合には74年まで続きます。ここで特異なのは、ロンドン県の場合には、ロンドン・カウンティ・カウンシル (LCC) と、シティはシティ・



オブ・ロンドンですし、メトロポリタン・バラ・カウンシルは首都区(28区)ですが、このシティとロンドン県と首都区が相互にうまく結びついてはいなかったのです。

シティは、イギリスの中心地です。このシティの力をいかに剥奪するかが1898年改革の内容だったのですが失敗して、シティは独立的な地位を保っていました。首都区は無視されていたためにロンドン県と対立的な状況にあり、緩い結びつきが行われていました。ちなみに、イギリスは自治体警察ですが、今でもシティは、ロンドンの場合だけはスコットランド・ヤードという国家警察で、ロンドン警視庁などといっていますが、シティには自治体警察があります。しかし、服装は同じですから区別はつかないのですが、管轄権が違うということです。首都区の場合は国家警察が面倒をみています。

それがロンドンの一番目に見える違いですが、それ以外にもシティだけが特異な事例がたくさんあります。それが1965年まで続いてきました。

地方圏の場合、通常、シャー・カウンティ・カウンシルといいますが、県、村、町、市の数は1898年当時のものです。市は、町や村より権限があります。それに並んで、特別市、これは日本でも模範例にして特別市運動が展開されたことがあります。カウンティ・バラ・カウンシルといいますが、県と対等の地位と権限を持った特別市です。この特別市は一層制で、県の管轄地域は三層制、ロンドンに関しては二層制です。これが20世紀に入ってから、とくに60年代に入ってからです。普通の市の中から、特別市になりたいというところが非常に増

えて、大きな騒動になってきたというのが、ロンドンの改革のキッカケでした。

## (2) 1960年代のロンドン改革

### ① ロンドン改革の原因

60年代になって、特別市になりたいという運動を展開するところが非常にふえてきました。これが国にとって問題になってきました。県にとっては、独立されるとそれだけ管轄地域が減っていく、サービスの財政基盤が小さくなることを意味するので、特別市の増大に反発をするという騒動が起こって来ました。

<図2>にある「LCCの狭さ」というのは、ロンドンが実質的に大きくなっていくと、相対的に中心部が空洞化するということでもあり、全体がロンドンだといえる地域を一括して一つの団体にする必要があるという運動が展開されて、改革に結びついたということです。

シティが大きな力を持っているという説明はしましたが、60年代に入ると「シティだけが特別扱いだ」と問題になり、シティの独立性、経済界の独立性と言った方がいいかもしれませんが、経済界と政治とを結び付ける必要があるという状況が起こって来ました。

19世紀にこの地方制度ができたとき、シティは圧倒的な力を持っていました。当時のイギリスの経済界は世界に冠たる力をもっていました。60年代に入るとイギリスの経済力はどんどん落ちて、いわゆる「イギリス病」で国民の生活状態が説明されるような状況になっていました。それに反比例してイギリスの政治力が大きくなり、国

図2 1960年代のロンドン改革

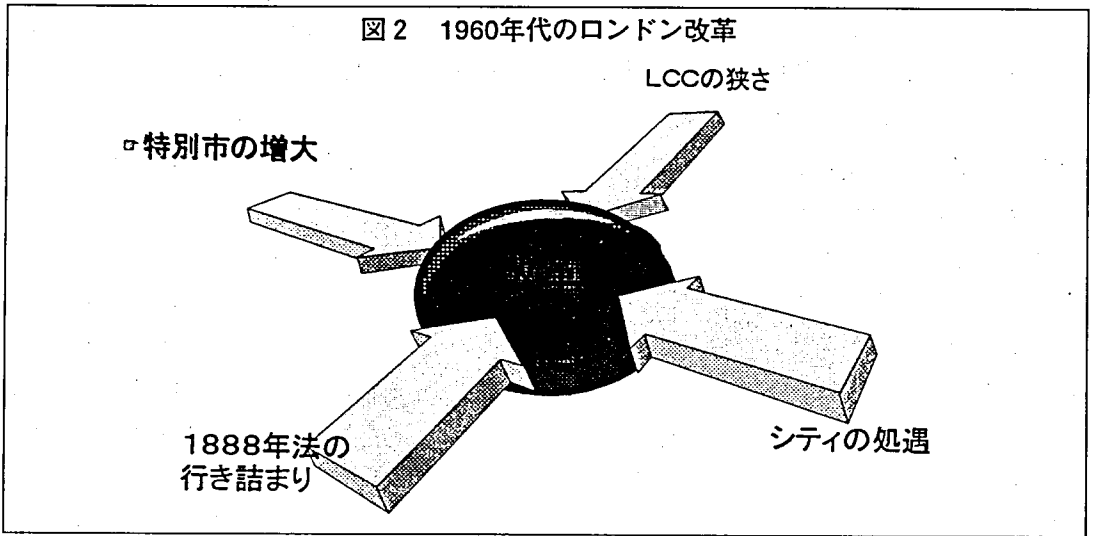
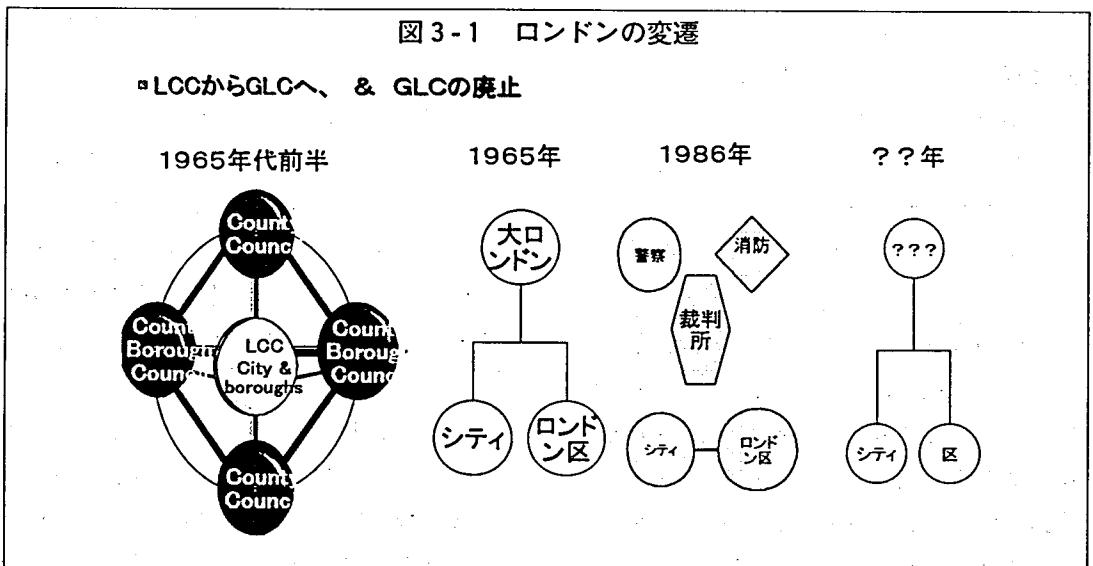


図3-1 ロンドンの変遷

□ LCCからGLCへ、 & GLCの廃止



内では政治が経済を支えるという動きに変わってきたのがこの時期ですので、ここからシティをその勢いで叩き潰そうということもあり、ロンドン改革に結びつきます。

もう一つ、「1888年法の行き詰まり」というのは、要は、19世紀の制度が20世紀の60年代には通用しなくなってきたということであり、ここからもロンドンを改革しようという案が出てきます。結果的に採用されるのは、日本にも来たことのあるW・ロブソン教授（ロンドン大学）らが研究会を

つくり、そこでの発案が受け入れられて改革されました。

これには以前から続いてきた流れがあります。それは地方分権派と中央集権派の存在で、その流れの中で、中央集権派が勝ちました。ロンドン県域内での中央集権派が勝ち、グレイター・ロンドン（大ロンドン・GLC）をつくってそこに大きな権限を与えようという発想になっていきます。労働党の発想であったあつたのですが、それが受け入れられて1965年に政策化されま



す。

## ② ロンドンの変遷

1965年まではLCCが中心で、そこに一体的になっていた特別市や県が行動するようになっていたのですが、それを一まとめにして、グレーター・ロンドン（GLC）をつくりました。その下に、本当はシティを廃止して全部ロンドン区にするという構想だったのですが、これはシティの抵抗があり、そこまでシティを押さえつけることはできないで、GLCの下にシティとロンドン区の二つがくるというかたちが、1965年につくられました。

ところが<図3-1>のように、それも続いたのは21年間で、86年には改正がありました。中央のレベルでは労働党と保守党の争いの中で改正が行われたのですが、具体的には労働党内の極端な左派がGLCの実権をにぎっていて、それに労働党の本流も反発をしていました。それに加えて保守党の反発ですから、そこからGLCを潰そう、大都市圏も潰そうとなり、86年に結局潰されました。その結果できたのが、シティとロンドン区が独立して、独自の、一層制の地方団体になったと日本では説明されています。このシティとロンドン区は権限をたくさん持っていますが、実態は複雑です。シティと区の上には、警察が国家警察としてあり、消防は一部事務組合のような形でロンドン区で32区、シティをあわせて全部で33区に設置しています。他にも一部事務組合のようなものを結成していて、昔の大ロンドンに代わる形で仕事をしています。裁判所も、イギリスの場合には県が握っていますが、一部事務組合という形で構成していますので、厳格な意味では一層制

とは言い難いというのが現在の状況です。

その結果、自治体側からもう一度大ロンドンをつくって欲しい、昔の悪いところを取り払った大ロンドンをつくってほしいという要望になり、これは現在、労働党が認めていますので、近いうちにまた復活するというのが大方の考え方です。

## (3) 1974年の地方制度改革

### ① 地方圏の制度改革

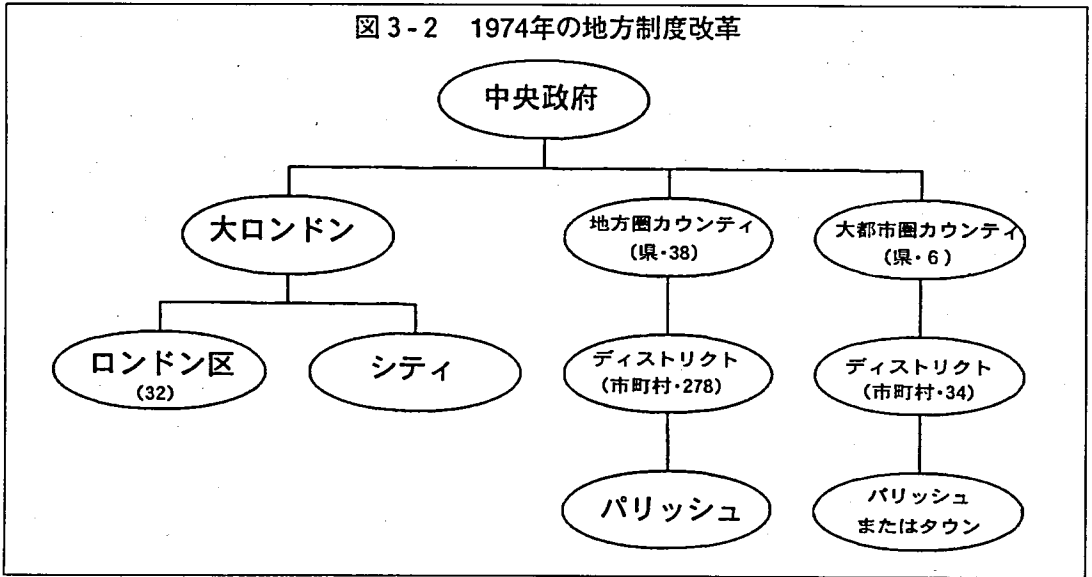
ロンドンにGLCができたことに見合う形で地方圏についても改革をはかることになり、政府側からはロンドンにあわせるということで進められました。法律は72年にできますが、74年から実施されました。

これは上から与えられた制度改革でしたので、その後いろいろな対立が起りましたが、この制度改革が現在まで尾を引いています。

74年の制度改革<図3-2>では、地方圏の全部を少なくとも二層制にする、一層制のカウンティ・バラ・カウンスルは廃止をすることになりました。大都市地帯の場合には、メトロポリタン・カウンティ・カウンスル（MCC）を大都市の上につくりました。マンチェスター、リバプールなどの地域です。農村部分もそこに包括するという形にしましたので、県の大統合になりました。昔ながらのパリッシュがその中に入っていましたので、部分的には三層制になっています。これは大都市圏です。

一般的な地方圏域では、シャー・カウンティ・カウンスルも統合して、従来の45を39に減らしました。その下に、従来は、村、町、市という地方団体がありましたが、こ

図 3-2 1974年の地方制度改革



れを一括してディストリクトにしました。このディストリクトの中には従来の市、町、村が合併というかたちであったために大混乱を引き起こしました。しかし、すっきりと県の下にディストリクトを置くこととし、その下にパリッシュを配置するという改革が74年に行われました。大混乱ということをご説明します。

## ② 大規模パリッシュ (町) の出現

74年までのパリッシュと町と村の関係について補足します。もともとは、町はアーバン・ディストリクトというのですが、これはイギリスにはありませんでした。市街化されている区域は最初から市という位置づけをされまして、あとは全部、村という位置づけでした。ところが、だんだんと人が集まる地域が増え、市街地が形成されてくるところが20世紀のはじめに出てきます。そういうところが、村から独立してアーバン・ディストリクトになります。日本語でいえば町になるのですが、地域的にいいますと、パリッシュであったところの人口が増えて、独立して村と対等の地方団体

になります。その地域をアーバン・ディストリクト (市街化された地域) といい、人口が多いので村よりもたくさんの権限をとるとい形になります。

これが1974年にディストリクトという形で統合されます。大体の所は、市といっしょになったのですが、もともとの村が、あるいは村がいくつか集まって一つのディストリクトになるという形になります。そして、地域的に「部分」を占めたのがタウンというかアーバン・ディストリクトであったのです。そこが「部分」になってしまいました。結局、従来のアーバン・ディストリクトの方は、村の政治・行政に服するわけにはいかないということもあり、反対運動、自活運動あるいは自治権獲得運動がでてきます。結果的には政府側もこの運動を認めざるを得なくなり、そこをパリッシュとして特別の権限を与えるということになっていきました。

現在ではタウンといわれるようになっていますが、これはパリッシュの一種として位置づけられています。それにあわせて、

他のパリッシュも要求があれば同じように権限を増やすことになっていったのです。これはパリッシュ自身が自分たちで獲得した権限です。そういう形で現在は整備され、結果的に、パリッシュの権限が1974年の改革で大幅に大きくなりました。

### ③ パリッシュとイギリス議会の役割

イギリスの場合、日本と違って法案の提出権を個々の議員が握っています。議員がたくさん法案を提出したいと手を挙げますので、実際にはくじ引きで決められ、一年間に20人の議員が法案を提出できることになっています。この20人が、いろいろな集団、地方団体に巻き込まれていきます。

パリッシュの場合も数人の議員と提携していますが、その議員がくじにあたった場合に、その議員を経由して、パリッシュの要求を法案として提出します。全員が20人から外れた場合には、新しく20人の中から自分たちと提携する議員を探して自分たちの陣営に取り込み、そこから自分たちがつくった法案を出していきます。

実際上は、パリッシュ協会（アソシエーション オブ ローカルカウンシル）という、多いときでも5人、通常は3人ぐらいしかない事務所で相当に分厚い法案をつくります。弁護士や学者を動員したりはしますが、議員の口を借りて国会に出します。国会に出す場合には、イギリスでは「コンサルテーション・ペーパー（協議書）を出す」という習慣ができていて、パリッシュがあちこちに宣伝をしますので、国民には、パリッシュの協議書が出てきたことがある程度知られます。

この場合には日本と違って、すべてテレビで報道されますし、すぐに印刷物、日本

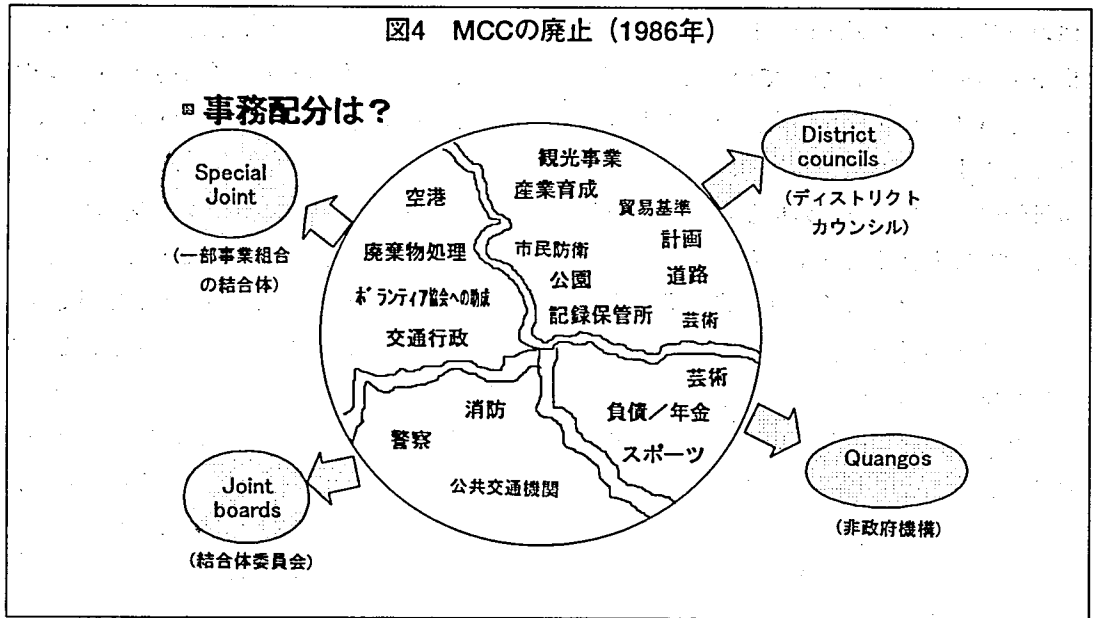
でいえば官報が翌日には出されて国民は入手できます。もちろんお金がかかりますが、その販売店も全国にいくつか設けられています。国会の傍聴も気楽にいくことができます。個人の議員でも法案を提出すると、かなりの内容が国民の知るところとなり、政府の方もそれをむげに扱うことができませし、かなり詳しく審議されることになります。

国民の支持がパリッシュ側につくということになれば、結果として法案になって議会通过していきます。この場合に、党議による拘束はありませんので、パリッシュとか地方団体から出てきた法案は、三大政党とも党議拘束をはずして自由投票の形をとります。

パリッシュが権限を獲得するという場合、小さいパリッシュは10人ぐらい、大きいところ、タウンがそうですが、5万人ぐらいという形で千差万別で力も当然違います。議会を持っているところと住民総会だけというところというようにいろいろなパリッシュがあり、権限も欲しいところもあれば要らないところもあります。

パリッシュに与える権限は、パリッシュが自前で選択をします。この権限がほしい場合には「ほしい」ということを自分たちで公表して、その分を県やディストリクト（市町村）から奪い取る、その奪い取った分については税金もつけてもらい、それをパリッシュが運用するという形になっていて、すべてのパリッシュにこの法律が適用されますので、そのようにしてパリッシュの力が大きくなっていきました。

図4 MCCの廃止 (1986年)



(4) MCCの廃止 (1986年)

これが1974年の改革で、県が上からつくられましたが、それだけのことはあって、大都市圏の場合には従来の一層制のなかで行ってきた特別市 (カウンティ・バラ) とその上にかぶさってきた県との紛争が絶えませんでした。

特別市の方は労働党、それを覆う県は保守党という形になります。これが県と市の状況ですが、途中から両方もが労働党の地盤になっていくということがあり、サッチャー政権のもとで、大都市圏の県を潰してしまおうということになりました。結果的に出てきたのが、グレーター・ロンドンと同時に、メトロポリタン・カウンティ・カンシル (MCC)、大都市の県を廃止することになっていきます。

その結果、一層制になったといわれていますが、結果的に権限が分散されたというのが<図4>です。

実際に、一層制のディストリクト・カウ

ンシルに移管されたのが右上、スペシャル・ジョイントは一部事務組合の強固なもの、ジョイント・ボードは事務組合というより一つの独立体と見た方がいい形の、消防、警察、交通 (地下鉄やバス) です。残りのスポーツとか芸術、国民年金はクワン (Quagy No Gabermenntal Organization) といい、半非政府的な団体に分散されて行きました。ロンドンの場合も同じですが、警察が国家警察で交通が国営だということです。

こうして、1986年の改革で、大都市圏の県が消えました。地方圏は、シャー・カウンティとディストリクトとパリッシュという形が続いていますが、これの権限がどう配分されているかが、次の問題です。

### 3. イギリスの地方執行機関

#### (1) 県とディストリクトの業務分担

少なくとも日本と比べたときには、責任の明確化、アカウンタビリティですが、はっきりと責任を区分します。経済開発の場合には、国民に関連する仕方が権力的ではないので両方もっていいだろう、それ以外は責任の明確化をはかる必要があるということで、はっきり区分することを示すため

に〈図5〉を掲載しました。

そこで面白いのは、市町村レベルのディストリクトが持っているのが住宅、ゴミ処理、墓地、徴税権であり、それ以外はカウンティが持っていることです。この場合に、一番お金がかかるのが、県では教育です。(〈図6〉「県が使っているお金の配分」)。教育が60%弱、社会福祉が12%、警察が11%、道路が7%ぐらいです。

図5 ディストリクトの業務分担

	カウンティ	ディストリクト
教育	○	
住宅		○
社会福祉	○	
警察	○	
消防、市民防衛	○	
交通、運輸	○	
道路	○	
上下水道		
図書館	○	
博物館、美術館	○	
重要プラン	○	
地域計画、開発コントロール		○
経済開発	○	○
レクリエーション、パーク、スポーツセンター		○
ゴミ収集、道路清掃		○
ゴミ処理	○	
消費者保護	○	○
墓地、火葬場		○
自治体税および資産税の徴収		

図6 レスターシャー県の支出

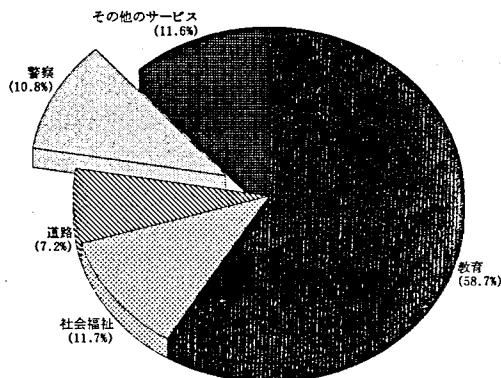
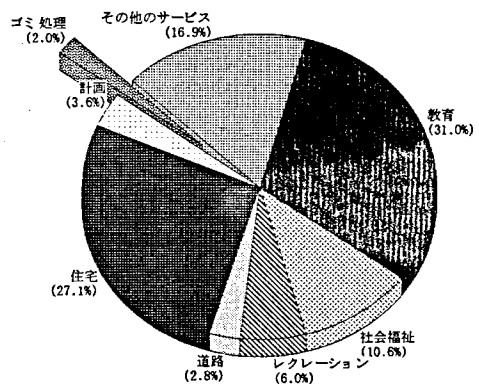


図7 バーミンガム市の支出



市町村では、バーミンガム市（＜図7＞）のように、大都市圏で県が消えてしまったところでは、県の機能も持っています。教育が31%、ただし市町村の機能も持っているので住宅の比率が高く27%です。ゴミ処理はあまり高くはありません。市から県の仕事を引けば、残りが大体市町村のものであることができます。

## （2）自治体の統治機構

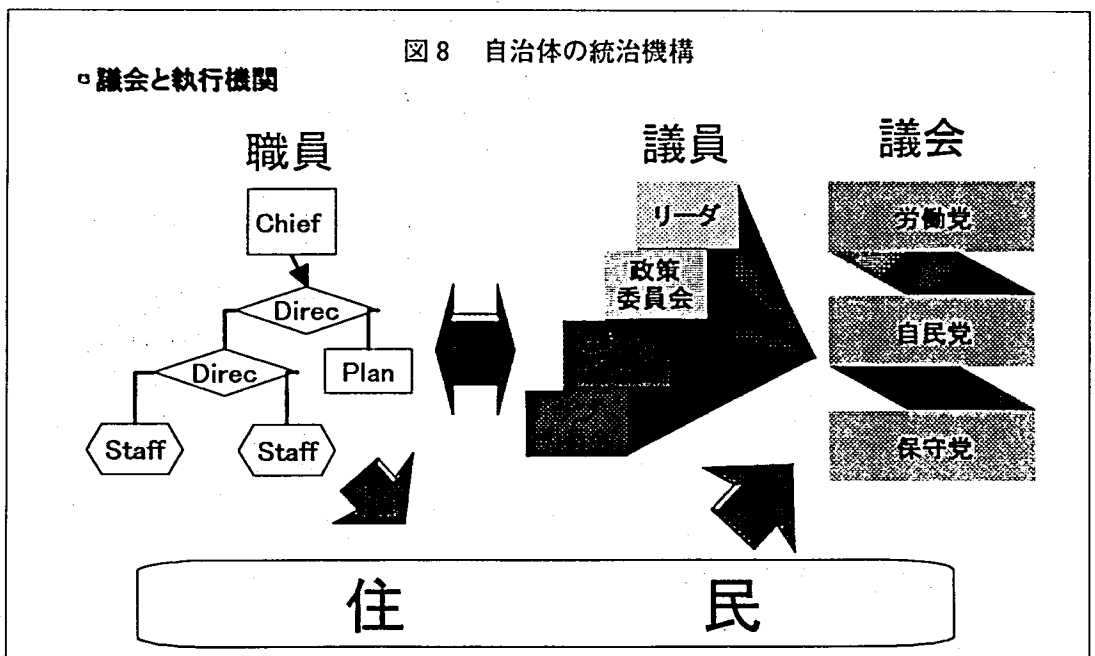
1980年代にこの形になっていきました。現在もほぼこのとおりです。＜図8＞を見てください。住民が選挙で議会＝カウンシルを選びます。カウンシルの構成メンバーはカウンシラー、日本語で地方議員と訳されています。

現在の地方自治体の議会議員、選挙で選ばれた人を政党別に見てみますと、一番多いのが労働党、次が自民党、保守党が非常に少ないという状況です。これは1990年代

になってのことです。80年代には保守党が一番多かったのですが、人気はどんどん下がり、自民党より下です。

自民党は、1988年に従来の社会民主党と自由党が同盟をむすび、89年には合併、一部が離れましたが90年に正式に発足しました。旧自由党が大部分と考えていいと思います。これが現在の地方団体議員の三大党派です。しかも、労働党と自民党がかなり競い合っています。

この中で過半数を占めたところが、政権党になるというのがイギリスの自治体の統治機構です。政権党の、過半数を占めたところの党首、責任者がリーダーといわれ、実質的には市長とか知事の役割を果たすと考えていいと思います。形式的にはメイヤー、議長というのがありますが、議長でも特別にチャーター（バラやシティの名を称すること）、その他にメイヤーという市長や知事の称号を使うことができるところが、議会の議事開会の宣告をするとか、



あるいは接待役です。実質的に議会の議事を進行するのは政権党のリーダーで実際上の政策の決定に関して日本の市長のようなあるいは知事のような働きをします。

リーダーの下に幹部クラスが集まったもの、日本でいえば内閣にあたるものがポリシー・コミッティー、リソース・コミッティー、リーダーズ・コミッティーなどの名でいわれ、政策を審議するところです。私は政策委員会と訳しましたが、これはリーダーを委員長とする委員会で、一番の中枢部であると考えていいです。ここには政権党の幹部、それ以外にオブザーバーとして他の政党のリーダーおよび副リーダーが加わるというところが多いようです。

その下に、政策委員会のメンバーが各委員会の委員長を兼務している委員会が位置します。この委員会が、日本では該当するものがありません。部長クラスと言えるかもしれませんが職員の方にもディレクターという部長がいて、委員会と一緒に仕事をしていきます。いわば複数の部長で、その事務局長がディレクターだと考えればいいと思います。これがイギリスの事務部門のトップになります。その下のサブ委員会は常設はされていますが、実際にはそれほど機能していません。なにか問題があった時にスタッフと一緒に協議をしていくところです。

### (3) 自治体の政策決定履行者

職員の側では、一番の長にチーフ・イグゼクティブがいます。アメリカの場合には主席行政官と訳されている場合が多いのですが、イギリスでは任命職で市支配人ぐら

いの力を持っています。従来、これは大都市あるいは大きな県だけに限られていましたが、90年代に入ってからほとんどすべての自治体が、このチーフ・エグゼクティブを配置しています。これは中央政府の指導もあって、そこに相当大きな権限を与えるという形になっています。

イギリスではたとえば、知事とか市長とかはだれなのかという議論があります。なかなか断定はできないのですが、結果的に、このチーフ・エグゼクティブと政権党のリーダーを合わせたもの、このあたりが知事、市長に該当し、政策委員会を含めて知事室に、ディレクターと委員会と合わせたものが部長クラスに該当するというのが実態だと考えていいと思います。これがイギリスの統治機構の状況です。

イン・ザ・タウンホールは職員機構です。一番上がチーフ・エグゼクティブ、次がディレクター・クラスでチーフ・オフィサーズが配置され、専門職のプランナーとか弁護士が三番目で、それから書記官(クラークス)が配置され、その下にいわゆるブルー・カラーがきます。

日本と違うのは、クラークスを含めて、イギリスの地方団体の場合には全員が専門職であると考えていいところです。イギリスの中央政府ではゼネラル・オフィサーといいますが、全般的ないろいろな仕事をしていくのが中央政府の職員です。地方団体の場合にはそれぞれがそれぞれの専門分野で採用することになっています。

イン・ザ・タウンホールと連絡を取り合いながら仕事をするのが、議会＝イン・カウンシルの方です。チーフ・イグゼクティブと仕事するのがカウンシル・リーダー

という政権党のリーダーと政策委員会ですが、ここが相談をしながら方針を決めていきます。その下で部長クラスのチーフ・オフィサーズと委員会のチェアマンが一緒になり、その時に実際の現場部局、警察の場合にはチーフ・コンスタブルといいますが、署長クラスも委員会とか部長クラスといつも一緒に審議をしています。学校長もこのクラスにあたります。

その下のプランナーや弁護士は、委員会のメンバーたちと連絡を取り合い、外部には先生とか図書館の司書がいます。(司書や先生はイギリスでは非常に位が高い。とくに司書は、図書館が情報が全部与えることになっていて、その地位が弁護士と同じ位になっています)。先生はすべてではなく、主任クラスだけだと考えていいと思います。

イギリス場合には、非常にたくさんの弁護士が地方団体に雇用されています。県の場合には、裁判所(マジストレイト・コート)がありますが、裁判官というのはアマチュアです。県によって違いますが、平均して100人ぐらいの裁判官がおり、普通の人、一般の住民がなります。それにサジェスションをする人をソリスターといい、裁判所の事務官としてかなり大勢雇用されています。それ以外に普通の部局でもソリスターは大勢いて、県の場合には100人ぐらいおり、市町村レベルでも10人は超すと思います。

政権を握っていない政党の委員会メンバーや、政権党でも末端の議員たちがこのクラスに属します。その下にバスタードライバー、ホームヘルパー、さらに、清掃人、ポーター、公園のキーパーとかが位置づけられて

いるのが一般的です。

#### (4) 地方議員の報酬

非常に安いということが分かってもらえるとと思います。たとえば、リーダーの場合、市長のような役割をする人ですが、バーミンガム市の場合、年7,530ポンド(×170円)で150万円ぐらい、主要委員会の委員長は3000ポンドで50万円ぐらいです。

国会議員の場合も安いもので、いまのメジャー首相で8万ポンドで、1500万円ぐらいです。

地方団体の職員がどのぐらいの比率でいるか、教育関係が45%あり非常に多いということが分かってもらえるとと思いますが、このうちの25%は小、中、高等学校の先生です。

今、中央-地方関係という関係では、大きな問題になっているのが、中央政府が地方団体を抑えつけているということです。その中で反乱を起こすところはGLCのように潰してしまうということがいわれていますが、実際にはいろいろな動きがあります。その時に、一つだけ中央政府が直接的に地方政府を弾圧する政策として、キャッピングをあげることができます。



---

## 4. サッチャー改革とその後の大改革

---

### (1) キャッピングの実施

地方団体、とくに労働党が実権を握っている地方団体の過剰なサービスで増える公共支出を減らすことが、当時のサッチャー政権の目玉政策になっていました。そこで地方団体の支出を抑えつける政策が85年に導入されました。その方法は、支出そのものを抑えるというのではなく、税金を抑える、地方税を抑えるという形でのキャッピング（抑えつけ）でした。

これは日本とは状況が大きくちがっています。その理由は、予算策定の仕方が日本とは逆であるということです。日本では収入がほとんど法律で決まっています。収入を先に見込んで、その上でその範囲内でお金をどう使っていくかが予算という形になっているといえます。

イギリスの場合には反対で、どういうサービスをするかを先に決めていきます。支出を先に決めた上で、その支出に見合う収入を見込んでいく。イギリスの場合には、補助金が明確で単純ですので、サービスさえ決まれば補助金がすぐに判明します。サービスから手数料とか料金も推測できます。サービスに伴う収入を見て、それに足りない分を税金として徴収するというのが地方税となっていきます。サービスが過剰というか大きいところは地方税が当然高くなっていきます。

地方税が高くなると、それは「中央政府

の責任だ」という形で国民が追及してくる場合が多いということもあり、サッチャー政権は、地方税を抑えつければ地方団体の支出がある限度内に収まるはずだと考えて、85年から地方税のキャッピングを行いました。しかし、それはだめだということになり、現在では、税金を抑えるという形にはなっていますが、それとドッキングさせて支出をも抑える方向になっています。

ここには、1990年からポールタックス（人頭税）が採用されたことの原因もあるとされています。ポールタックス導入のそもその要因は、地方団体の支出を抑えこもうということにありました。住民の位置づけ、あるいはアカウントビリティを考えることにも理由はあったのですが、直接の動機は地方団体の支出を抑えこむことでした。サービスが過剰な場合には全住民に負担がかかっていく、とすれば住民のほとんどはサービスをすくなくする方向を選択するのではないかと考えたのがポールタックス導入の動機であるということができません。

それに加えて、1989年当時、課税する対象に偏りがあったということも導入の原因であったといわれています。極端にいいますと、それまでの地方税は財産税でした。住宅や建物の所有者が課税対象となっていたため、地方税のかかる対象は全体の4分の1ぐらいでした。ということは選挙権を持っている人たちを対象とした場合、4分の3が地方税を収めていない、残りの4分

の1からの税金で全体の面倒をみていることになります。

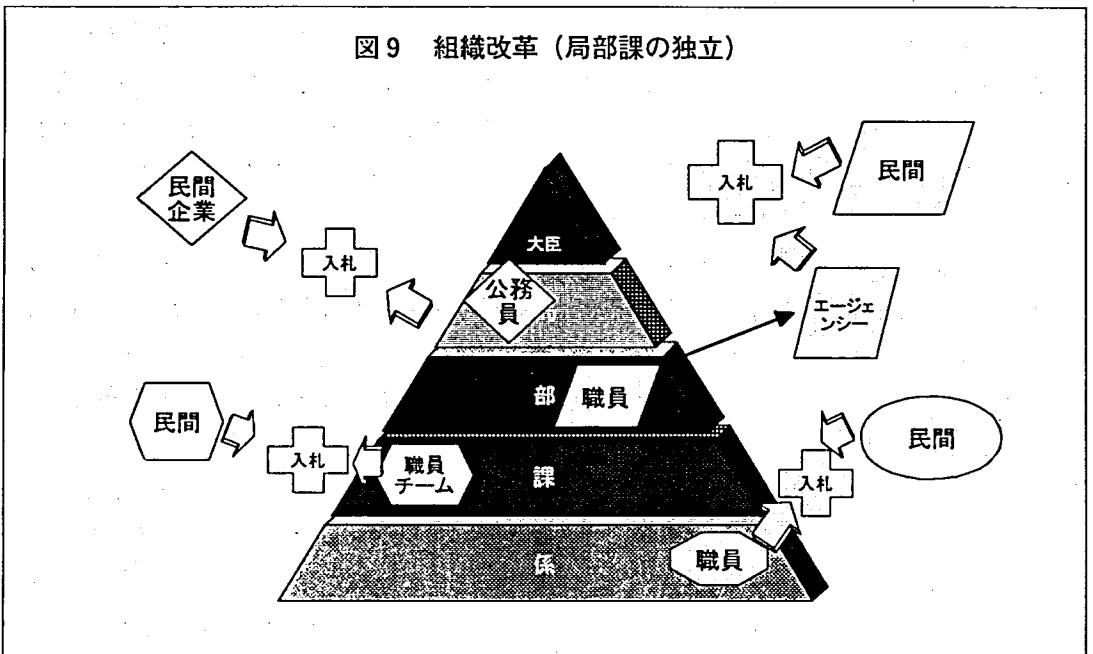
そうなりますと、保守党からいいますと、自分たちの基盤の人たちが迷惑を被っていて、労働党を支持している人たちは税金を収めていないのではないかと見込んだのです。自分たちを支援してくれる人たちを助けようという意味をこめて、コミュニティ・チャージ（人頭税）を導入したといわれました。それによって住民の自覚を促そうということもありましたが、これはサッチャー首相の思惑に反して、あるいはマスコミなどの想像に即して、ほとんどの人の予想通りに、あるいは保守党のサッチャーの取り巻きたちの予想に反して、国民の大きな反乱があり、それがサッチャー政権崩壊の最大の理由ともなりました。

そして1993年にコミュニティ・チャージが崩壊して、現在のカウンシル・タックスに変わっています。しかし、これはコミュニティ・チャージとあまり変わっていません。

半分は人頭税の要素を持っていて、半分は元に戻って財産税になっています。現在では4分の3ぐらいの人が税金を払っているという状況です。その意味ではサッチャーの思惑が成功したといえるのかもしれませんが。

再度、カウンシル・タックスを導入した93年には国民の大反発が想像されたのですが、この時はすんなり受け入れられました。これは私も不思議なのです。現在では、スムーズに運用されています。しかし、地価の高い家に住んでいる人は大変で、現在、それを保護する政策が展開されています。そのような状況の中で、90年代の改革が進められています。これは保守党政府の改革の続きだともいえるし、失敗の後始末だともいえるし、さまざまなプレッシャーでそうせざるを得なくなったともいえます。その変化のショッキングな事例、これもまもなく地方団体に適用されることになっています。

図9 組織改革（局部課の独立）



## (2) 1990年代の改革

### —組織改革（エージェンシー化）—

この組織改革は国レベルで行われている改革で、地方団体ではこれに準じた形のCCT（強制競争入札）を行おうとしています。国レベルの改革の説明を少ししますが、大きくシチズン・チャーターということで整理されていますが、ばらばらに適用されているので、<図9>から説明します。組織改革、それは行政改革といった方がいいかもしれません。従来の職員機構・中央政府の機構を改めて、アカウントビリティや住民・国民の位置づけということから、国民にもっとサービスをしなくてはならない、あるいは国民をコンシューマー（消費者）と考える必要があり、そのためには従来のような政府機構ではだめだということで、もっと自在性・柔軟性をもった機構にすべきだという理念がスタートします。

これはサッチャー政権の末期、いろいろ

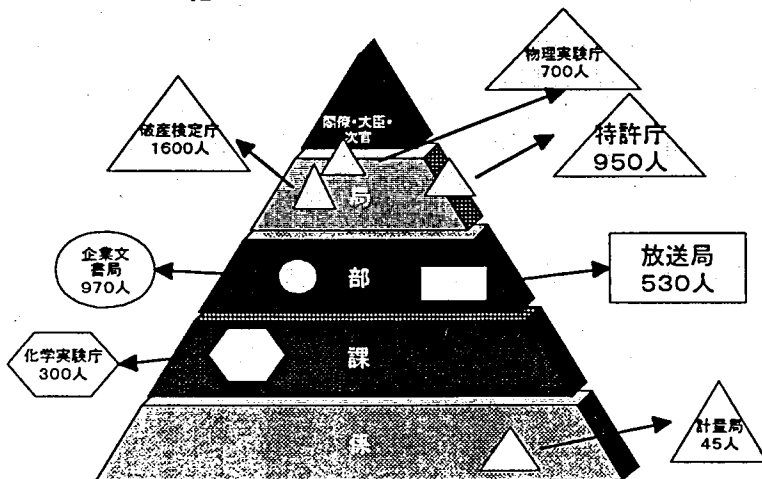
の改革をした後の1989年に、次にどういう改革をしたらいいかを顧問に相談したところから出てきた構想です。そのため、正式名称は「ネクスト・ステップ（次の段階）」といいます。

採用された結果は、各部局を解体しよう、いまある局、部、課、係がピラミッドのような階層制になっているので柔軟性に乏しい。それを、自分の責任で自由なことができるように、請負制をとろうではないか。職員に手を上げさせる、たとえば「この局の仕事を全部私に任せてもらいたい」という形のエージェンシー化という改革です。

エージェンシー化というのは、簡単にいえば、特定の業務を省庁から切り離し、それを業務毎に新しく設立した機関（エージェンシー）に任せるといえるものです。

その結果でてきたのが<図10>のように「物理実験庁」です。これは科学技術庁のような機構が、従来は通産省にあったのですが、それを一人の局長クラスの人が請け負って、そこの職員700人を引き連れて新しく物理実験庁をつくったのです。これは

図10 市場化（market testing）1993年～現在  
□エージェンシー化



エグゼクティブ・エイジェンシーと  
いて、独立してしまして、現在は局の中には  
ありません。そこの長は、全権限をにぎり、  
閣僚と政府と5年間でこれだけの実績をあ  
げるといふ契約をして、現在、進行中です。

同じように、「破産検定庁」という1600  
人の職員が配置されていた機関が独立しま  
した。「特許庁」も950人を引き連れて独立  
するという形になっています。大小があり  
ますが、「放送局」が530人、「化学実験庁」  
が300人、「計量局」が45人というように、  
係クラスのところ、課クラスのところ、部  
クラスのところ、局クラスのところ独立  
していっています。

この形が全省庁で行われていて、これに  
よって1995年4月現在で、26万6648人がこ  
のエイジェンシーに所属しています。従来  
どおりの省庁に所属している公務員は20万  
8000人で、独立した方がはるかに多く、さ  
らに1995年度中にエイジェンシーになるこ  
とを宣告されているところが8万人います  
ので、多分、現在、従来の省庁に残ってい  
るのは12万人ぐらいおり、独立した職員が  
34万人という形になっていると思います。  
これがいま、盛んに行われている改革の一  
つです。

エイジェンシー化の目的は、公共サービ  
スをビジネスライク（効率的）に実施し、  
しかも、顧客（国民）のニーズに応える  
という点にあります。このため、エイジェ  
ンシーには大幅な自由と裁量権が与えられ、  
担当大臣もしくは省から、少なくとも原則  
的には、独立してサービスを実施するもの  
とされています。その代わり、エイジェ  
ンシーは業務に関する全責任を負う。

具体的には、各エイジェンシーに所長

(Chief Executive) が置かれ、この所長が  
大幅な自由と裁量権をもつと同時に、エ  
ージェンシーの行動の全責任を負うとい  
うわけです。この所長は公募によって選  
任されることが多く、公務員でなくても  
これに応募することができるのです。そ  
の結果、実際にも、民間部門からかなり  
の応募者があり、そして、民間から有  
能な人物が所長に選任されたエージェ  
ンシーは非常に活気を帯びるようにな  
ったといわれています。

政府の報告書によると、1988年から  
1996年までの間に129人のエージェ  
ンシーの所長が選任されたが、そのうち、  
民間人も対象にした形で公募で選ば  
れたのは82人です。うち34人が民間  
人であったといわれています。

要するに、エイジェンシー化は、巨大  
な官僚機構を分割し、一般に官僚機構  
の欠点といわれているものを払拭しよ  
うとするものです。すなわち、官僚機  
構（行政組織）の一部として存続させ  
はするが、大臣との契約によって財政  
・人事をすべてエイジェンシーに移  
管し、エイジェンシー自身の裁量で  
柔軟に運営できるようにしようとする  
ものです。その経営の権限と責任を一  
手に担うのは所長（Chief Executive）  
です。

言い換えれば、エイジェンシー化とい  
う改革は官僚機構を行政あるいは施政  
よりも経営を重視する組織に変革して  
いこうというものであると行ってよい  
と思います。

これが、イギリスだけではなく、もと  
植民地であったコモン・ウェルズ（英  
連邦）に大々的に輸出されていき、ニ  
ュージーランドではもっと徹底した形  
で現に実行してしまったとか、アフ  
リカ諸国、オーストラリア、カナダ  
で現在、実行しつつあるよう

です。

### (3) マーケット・テストング（市場化）と強制入札（CCT）

—1993年～現在—

「エージェンシー化」と同時に、それ以上に「民営化」と「マーケット・テストング」が能率と効果を実現する手段として打ち出されました。これは官僚主義を打破する手段でもあったのです。

民営化は、サッチャー前首相が1979年に政権の座について以来、積極的に進めてきた政策でしたが、メージャー首相の判断で民営化の構想を引き継ぎ、ロンドンのバスの民営化を実施したり、国鉄の民営化に着手するということを実行してきました。郵便局も一部民営化されることになりました。しかし、民営化に適しているサービスの多くは、すでにサッチャー前政権のもとで、民営化のプランが確立されており、多くは民営化されていました。残っている業務の多くは民営化になじみにくいと考えられている分野の業務でした。

このような公務員の世界にも市場の勢力を積極的に導入するべきであるという発想が次に打ち出されました。その結果、出されたのが市場でテストをする（市場で競争する）という構想です。市場で民間企業と競争し、民間のサービスの方がベターな場合には、そのサービスは民間から購入するようにした方がよいという発想です。この発想を実現するために実施されることになったのがマーケット・テストングだったのです。

マーケット・テストングは、具体的に

は、各省庁がいくつかの部局の業務を入札に出すという形で行われることになりました。その入札には民間の会社も申し込むことができ、民間企業が入札で勝てばその仕事を請負うことができるとされました。当該業務を担当してきた部局が業務を続けていこうとすれば、何はともあれ、入札に勝たなければならなくなったのです。民間会社に負ければ、即刻、失業という運命が待ちかまえていたのです。

これが冒頭に述べた競争強制入札(CCT)の制度で、機構・運営に大きな変化をもたらしています。

その結果、公務員の仕事が民間企業に取られてしまいますと、その時点から公務員は失業するという事態になるので、公務員の方もチームをつくり、民間企業と競争入札しているということです。

今のところは公務員チームが勝っているようです。これは従来のノウハウの蓄積がありますから当然です。ただしこの場合は、入札に勝った時点から公務員は身分を失うということで、5年後に実施される再入札の段階では、全部、民間企業の入札ということになるはずですが、エージェンシーになったところも、現在はマーケット・テストングに指名され、入札で民間会社と競争しているというところもあります。

このマーケット・テストングは、実際にはかなりの経費の節約という結果をもたらしたといわれています。それだけではなく、別のもっと興味ある現象も引き起こしました。入札というテストを受けるために、各省庁の担当者が業務（もしくはサービス）の範囲や目標を明確にしなければならず、また、そのコスト計算をしなければならな

くなったという作業を続ける過程で、だんだんと中央省庁の伝統的な仕事の仕方に疑問を持つ公務員が現れてきたのです。

そして、公務員の仕事も契約によって行うべきではないかということが、これらの公務員から提案されるようになってきました。「契約による統治」という発想が省庁の内部から生まれてくるようになったわけです。

#### (4) シチズンズ・チャーター

シチズンズ・チャーターは1991年7月発行のホワイトペーパーで明らかにされた改革構想です。この構想がはじめて公表されたとき、新聞は現代版「マグナカルタ」になる可能性があると報道していました。

その内容は、一言でいえば、住民を経済的に位置づけようとするものであり、言い換えれば、国民を“消費者”として位置づけ、この位置づけに基づいて、省庁（行政機関）に情報の提供など種々の義務づけをしようというものです。いわば、国民の概念を、政治的な参政権の主体という抽象的な位置づけにとどめるのではなく、もっと積極的に、現代という時代に適った現実的な権利を有する存在として構築し直そうというものです。

メージャー首相は、シチズンズ・チャーターは官僚主義的なサービスをなくすことを目標とするものであると述べています。この目標を実現するために、国民を「経済的な存在」即ち「消費者」として位置づけなければならない、これがメージャー首相の主張です。

従来は、公共サービスの提供者である行

政機関がサービスのことを最もよく知っているという前提のもとに、行政機関の裁量によってサービスが提供されてきましたが、これは結果的にサービスの貧弱化をもたらし、また、能率の悪さをもたらしてきた。それを改善するために、民間の“自由市場 (free market)” の考え方を導入する必要があり、また、国民の位置づけを変えなければならないと主張したわけです。

言い換えれば、これまでは中央省庁や地方自治体が公共サービスの運転席に座ってきたが、これからは国民に運転を代わってもらおう（というよりは、消費者である国民に運転席を返そう）という発想です。

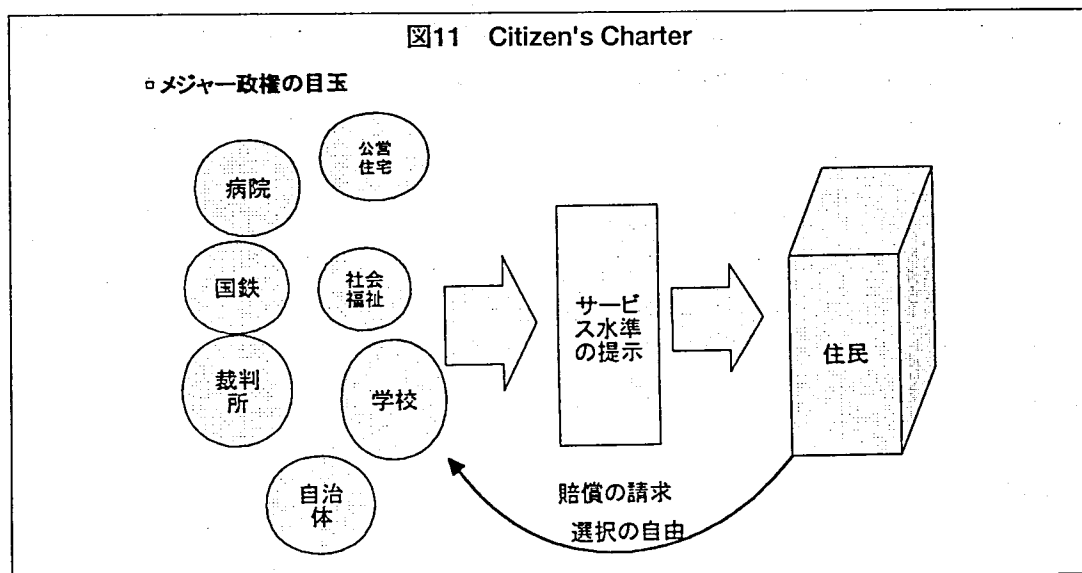
国民を公共サービスの運転席に座らせるために、シチズンズ・チャーターはいくつかの原理を示しています。そのなかのもっとも重要なものとしては、サービスの「水準 (Standards) の設定」をあげなければなりません。「個々の国民が期待することのできるサービスの水準を設定しモニターによる批判を受けた後に、それをはっきりとした言葉で公表する」というものでした。

しかし、サービスの水準を示されたとしても、国民にとっては、そのサービスが適切なものかどうか分からない限り、また、国民の意見が反映されていないかぎり、あるいは、国民の選択の自由がない限り、無意味であることがしばしばあります。

また、明示された水準が達成されない場合、一体どうなるのかという点も明確にしておく必要があります。このため、シチズンズ・チャーターは次のようなことも原理として明示し、行政機関にその遵守を要請しています。

「情報公開……サービスをどのように実

図11 Citizen's Charter



施するか、サービスのコストはどれだけか、実際にどこまで実施することができたか、だれに責任があるのか、に関するすべての正確で分かりやすい情報を誰もがかんたんにみることができるようにする。

「選択と協議……サービスのユーザーとの定期的かつ系統的な協議を行うべきである。サービスに関するユーザーの意見および改善策は、サービスの水準を最終的に決定する際に、考慮に入れなければならない」。

「是正……事態がうまくいかなかった場合、謝罪、完全な説明、敏速で効果のある救済をしなければならない。簡単に訴えることができ、独自の調査権をもつ苦情処理機関を設置し、適切な形でそれを。広告しなければならない」。

この構想には、中央省庁の官僚から多くの抵抗がありましたが、メジャー首相は、まず女王の口を借りてシティズン・チャーターを1990年代の基本政策とすることを宣言し、次いで、それを実現するための特別室を内閣官房のなかに設置。その室長には

首相官邸に何時でも自由に入出りできるという特権を与えました。また、特別室の幹部やアドバイザーに官僚を加えたセミナーを首相官邸で定期的に関くようにしました。このセミナーで、手に負えない省庁を組上りにのせて非難するという形で頻繁に圧力を加えたといわれています。

こうした仕組みのもとに、冷淡な省庁と言えども、シティズン・チャーターの構想に従わざるを得なくなり、多くの省庁が自分の省の業務の水準を示す個別のチャーターを策定するようになりました。たとえば、保健省は病院患者のためのペイシエント・チャーターを策定し、文部省は学童の父母のためのペアレント・チャーターを策定するようになったのです。

1995年末現在、全部で40の個別のチャーターが策定されているといわれます。このなかには、行政機関（省庁）だけでなく、裁判所のチャーター（コート・チャーター）も含まれています。

これは裁判・警察のサービス水準の提示です。日本人にとっては想像し難いところ

ですが、裁判所も警察もすべてがサービス水準を提示しています。裁判所の場合には「こういう事件はこれだけの期間に判決を下す」とか、あらかじめ水準を公にしています。仮にそれを遵守できなかった場合に、どういう形で賠償責任を負うかはまだ確立していないようですが、金銭で賠償したり、被害を被った住民に対して特別の恩典を与えとか、いろいろなことをしているようですが、模索中です。

また、ペアレント・チャーターの実施により、各学校はサービスの水準を父母に示すことはもちろん、いくつかの項目のレベルが他校と比べてどの程度であるかを比較する形で示さなければならなくなり、その資料を基にして父母は子供を通わせる学校を選択できるようになったといえます。ま

た、最近では、学校の運営に父母が参加できるなど、父母の権限が大幅に拡大され、これもチャーターの成果だといわれています。

このような状況の中で、地方団体にも同じような改革をすすめ、その場合に主人公はあくまでも住民である、住民を行政サービスのお客さんから「運転席に座らせろ」というのが、現在の保守党政府の言い分です。

それを労働党党首のトニー・ブレアも受け入れて、住民は「運転席に座らせるべきだ」となれば、改革の方向は自ずから決まってくるのではないかといっていますから、将来、労働党が政権を握るだろうと思いますが、同じような流れで改革が進められていくだろうと思います。

---

## 5. イギリスの制度改革とその原因

---

### (1) 多民族国家とイギリス病の克服

私は、デンマークに一番関心を持って調べていまして、いま、デンマークの内務省と、地方団体の協会と、私が日本語で本を出す約束をしています。デンマークはもっと改革中です。もっと動いていまして、書き難いものですから呆然として書かずにいるわけです。いま、イギリスと北欧はガラガラ変わってまして、去年の本はもう古いという状態です。

1980年代からこれだけ急テンポに改革がすすんできてインパクトになったのはサッカーと労働党との問題、あるいはもっと

根本的な問題として、財政赤字からの財政改革ということになります。

むしろ、もっと原因は深いとも思えます。80年代に一番問題になってきましたのは、民族の混在、多民族国家の問題です。これは60年代から、もともとのコモン・ウェルズ（英連邦）から大量に移住者がありました。しかもイギリスの場合には60年代の前半頃から、コモン・ウェルズの圧力があって、もともとはイギリスの植民地の人々ですから、イギリスの人間と同じ扱いをしなければならないとなっていきました。コモン・ウェルズの国民であるかぎり、イギリスに上陸すると同時に選挙権がある、被選挙権もあるとなり、イギリス人と同じ行動



がとれるというか、同じように保護をしなければならなくなりました。それが実際上問題になりはじめるのは、70年代の後半からです。

そのころは、労働党が政権を握っていました。労働党も改革をはじめましたが、お手上げになって保守党に政権をとられるわけです。しかもその時に出てきましたのが、多民族国家になっていって社会のコミュニティが狂う、その上移住者は貧困者が多いので、いろいろな保護・サービスをしなければならなくなります。従来のサービスは、言語でいえば英語だけでうまくいったのですが、いろいろな言葉を駆使しなければならない、となれば、そういう人たちも採用しなければならなくなります。そのため、財政がものすごく膨張していきます。

その一番大きな原因は多民族国家です。その膨張を抑えようとしたのが改革のスタートだと思います。サッチャー政権は、それを受け継いだだけというのはいいすぎですが、もっと徹底して受け継いだわけです。そこが根本原因です。

それに加えて、そのときのしわ寄せ・負担を富裕層というか、従来からイギリスに住んでいるイギリス人に被さってきたわけです。とくにイギリスは福祉国家を標榜してきましたからそれを維持していこうとすると、税金、所得税でいいますと、所得税が一番高い時期は税率が90%までいきました。所得税の90%というのは、もちろん相当程度上層の人々です。しかも累進税で段階的に変わっていきます。それも上限が大分低かったで、日本円でいくと、3000万円ぐらいから上は全部90%でした。それ以上稼いでもしょうがないということになって

いたと思います。

その上に地方団体で税金を取られますから、収入のある人々の生活が苦しくなっていたというか、働く意気込みが消える、いわゆる「イギリス病」です。それが労働党政権の末期からでてきます。

それを引き継いだサッチャー政権がまず取り組んだのが、「イギリス病」の克服というか、経済の復活です。そのためには、所得税をなんとか減らさなければならない。所得税率を90%から60、さらに40%に減らしますと、経済が回復したというところまでいきます。所得税を下げるには、サービス・公共支出を抑えるしかありません。そうすると行政改革をしていかなければならない、地方の支出を抑えなければならない。国鉄とか病院の支出を抑えなければならない。そしてどんどん厳しくなったというのが、進捗状況だと思います。

## (2) 住民参加方式でまちをきれいに

いま、イギリスの街はきれいになったといわれています。とくにロンドンの都心部はゴミがないといわれます。2年ぐらい前にはゴミがあふれていましたが、いまはきれいになっています。それは、ロンドンの場合には、市民運動・市民参加の結果なのです。

3年ほど前からロンドンのいくつかの区で、「イニシアティブ」という名で、アメリカのイニシアティブとは違いますが、住民参加の制度をとっています。これはパリッシュ（教区）のない地域です。パリッシュがある地域はパリッシュが住民参加を保証していますからいいのですが、これは

日本の「市長への手紙」とかと同じ形式で、図書館にいろいろカウンシルに対して文句をいえる形式がそろっていて、この地区のゴミが汚いとか、緑が少ないから変えていこうとかの情報を交換できます。

ウェストミンスター区の場合では、その職員がきて、最初に書いた人と二人で、どうしてゴミをなくそうか話し合いがはじまり、付近の協力が要るだろうという、手紙を書いた人を中心にして、職員が走り回ってその地域で人を集めてきて組織をつくらせます。その人たちにチームをつくってもらい、「この道路をきれいにするにはどうするか」を考えます。その時に要求があれば区の側でも情報を提供する。それは時間を問わず、夜遅い時間でも朝早くても、職員が行って情報を提供します。そういうことをしていったら、結局、住民が自分たちで清掃人に適切に指示をして、あとは自分たちでゴミを散らさないようにお互いに注意しあうという形をとって行った結果、非常にきれいになったといえます。

ゴミのクリーナーは、先ほど話しましたように一番下のランクですので、一番新しくイギリスに入ってきた人々の職業だったのです。イタリア人は新しい方ですので、大体、イタリア人とアフリカ人の一部の仕事です。能力があっても、イギリスに入ってきたのが遅かった民族ですから不承不承する。また、手抜きもあるということで、コモン・ウェルズ以外の外国人、不法滞在者を使うということもありましたが、取り締まりに合うと消えてしまうこともあって、街が汚かったのですが、住民参加方式できれいになったといわれています。

### (3) 広がる改革手法、定着する改革

こうした改革がイギリスでは現実にメジャー政権のもとで実行されているのです。ニュージーランドやカナダでもこの改革の発想は直に取り入れられ、同じような抜本的な改革が実行されていると言われていいます。もちろん、ニュージーランドやカナダは独自の工夫を加えており、イギリスと全く同じ改革というわけではありません。しかし、基本的には、たとえば、これまで多くの国々で当然視されてきた行政組織（官僚機構）もヒエラルキー的な構造も解体する改革であるというような点では共通しています。が、ニュージーランドやカナダの改革は、部分的には、イギリスよりも進んでいることもあるといわれているほどです。

また、北欧諸国も、経済不況のなかでの福祉国家の生き詰まり状況を打開するために地方分権をはじめとするいろいろな試みをしています。裁量権を大幅に獲得した地方自治体のなかには、イギリスの改革を導入したところが多いともいわれているのです。

これらのことからいえば、ニュージーランドやカナダの改革についても、あるいは北欧諸国についても見ていく必要があるといえましょう。

このように、いま、イギリスは大きく変貌しつつある。エージェンシー化だけを見ても、イギリスの行政組織はすっかり変わったといえるでしょう。それだけではないのです。シティズン・チャーターによる改革、マーケット・テストングによる改革

も着々と進められているし、公務員も個々人の契約で採用されるようになりつつあります。

こうした動きに反発する勢力があることはもちろんです。公務員の労働組合は、契約による公務員の採用、業績による給与の支払などに強く反発していますし、幹部クラスの官僚も一般的には改革全体に冷ややかであるといわれます。

このように、改革に水をさす情勢があることも確かですが、組合の反対がどれだけ強くとも、ここまで進んでしまった改革をストップさせることは不可能に近いといえるでしょう。

さらに、次の総選挙が近づいており、今度こそは、国民に絶大な人気のあるブレア氏が党首として率いているということもあって、労働党が圧勝するだろうというのが大方の予測です。労働党の新政権が登場しても、現在の改革をひっくり返すことはとてもできません。そんなことをすれば、大混乱が起こることは目に見えているからです。

また、公務員制度の改革はそもそも労働党の重要政策でもあったということから見ても、労働党はメジャー政権が行ってきた改革をひっくり返すことはできないといえましょう。

さらに、エージェンシー化によって官僚が活性化され、また、シティズン・チャーターによって国民は消費者としての位置づけになじんでしまったという点も見逃すべきではありません。マーケット・テストイングも、民間に行政運営の能力と技術を与え、これらの民間会社から業務を取りあげるといふことをすれば、それこそ、批判が

大変ということになるでしょう。

イギリスの改革は、たとえ政権が代わっても、続いていくはずで、仮に、その段階で改革がストップしたとしても、すでに、イギリスの行政は大変貌していることは否定できません。これまでの行政の仕組みとは、あるいは、現在の日本の行政の仕組みとは根本的に異なる行政が出現しているといえるほどなのです。

## 強制競争入札 (CCT) をめぐる質疑討論

質問 公共サービスの供給主体の問題に関心があります。そこからイギリスのCCTの制度について、公務員が一般の民間企業と同列で入札に参加するというぐらいは知っていたのですが、職員チームが勝った場合に公務員としての身分をはずれるということですか。

竹下 いや、地方団体の場合は、まだ身分はあります。国レベルは公務員からはずれるということです。地方段階は抵抗があるからまず国で示すという方針ですから、だんだん地方団体へも強制したいというのが今の政権の意向です。

質問 そうしますと、入札にかけると決まった時点で、その業務については民営化されるということですか。

竹下 そうです。しかも今、議論されているのは、全分野でそれをやるということです。残るのは数人でいいのではないかとわれているのです。

質問 当初、ブルーカラーの分野だったものが、急速に拡大していると聞いていますが、どの分野を入札にかけるか、入札にけること自体が民営化であるとするなら、その決定が非常に大事になってくると思いますが、それはどこがやるというのですか。

竹下 「企画」を先に民営化するのです。いま、一番話題になっているのは、企画をまず入札に出すということです。企画を公務員が独占しているとそれははずせませんから、それをまずオープンにするという

のです。もちろん、カウンスル・議会で承認しますから、議員に最終決定権はありますが、その企画で民間企業が入札に勝ったらその発想できめていくというものです。原案をつくるところを、公務員には任せられないというのが大方の考え方で、まだすすんではいません、議論の最中です。

### (1) 行政概念：公務範囲の大幅変更

質問 同じサービスを提供できればなじむと思いますが、公務員がやっている意味というのがどうなりますか。

竹下 そこで、行政の概念も変わりつつある、「行政とはなんぞや」ということが大きな課題になりつつあります。現に議論がはじまっています。それから「公務員とは」「公務員の職務範囲とは」が非常に大きな問題になっていますし、それが大きく議論されるようになっていきます。コモン・ウェルスの会議でもそれがひとつの議題として議論されていますから、世界でいきますと、130数ヶ国が議論をしていることになります。

質問 日本ほど公務員の身分保証の厚い国はないといわれますが、イギリスにおいてはそれはまったく考えられないことですか。

竹下 それは昔からありません。昔から公務員の保証ということはありませんで、すぐに首になります。だからこそ労働組合が強いのです。労働組合が必死になってが

んばるのは、「明日から来なくていい」といわれるからです。日本のように年功序列制はまったくありません。能力のある公務員はどんどん仕事を変わっていきます。その意味ではあまり定着しないということはありません。定着するのはほとんどブルーカラーです。ホワイトカラーで、同じ地方団体でずっと勤めている人はおそらく例外で、ほとんどいないはずで、最初ある市役所に就職して、別の市役所の係長に応募をしていって、次にはある県の課長に応募していく。あるいはいきなり自分の人生を賭けて局長に応募していくとかですから、その意味では保証はないというか、保証を必要としている人があまりいないといえると思います。

質問 イギリスは大陸国家のような公共性の概念がないといえないでしょうか。

竹下 ただ、民族混在の国での手法として変わってきているいえると思います。日本も単一民族から多民族化する傾向にあるので、相当に影響される可能性はあるといえます。

いい忘れましたが、イギリスの場合には法律で決まりましたが、地方団体がそれにすぐに従うということではありません。CCTのことが法律で決まってきた、多分、法律で強制されていくでしょうが、地方団体が従うかどうかは極端に言えば地方団体の自由ですから、必ずしも全部に貫徹されるということはありません。ちなみに、いま、県と市町村の合併・合体が統合というところで行われていますが、これも従うところと従わないところがあります。地方税では、地方団体はかなり強く中央政府に抵抗していますから、部分的にはなっていくで

しょうが、かならずなるとはいえないので

## (2) 連合王国イギリスの構成

質問 イギリスは連合王国ですが、イングランド、スコットランド、ウェールズ、アイルランドの関係を教えてください。

竹下 イングランドがスコットランドを征服し、ウェールズを征服して合体した国がブリテンです。そのスコットランドがまたアイルランドを征服していく。アイルランドではスコットランド人が征服者で、スコットランドではイングランド人が征服者です。いまの北アイルランドの事件は、アイルランド人とスコットランド人の争いでもありますし、宗教も人種によって違いますから、宗教の争いでもあります。アイルランド人はスコットランド人を出ていけというわけですが、スコットランド人はイングランド人に征服されてしまったので出て行くわけにいかないの、結果的にはIRAの事件が起こっています。

それぞれ統治機構は違いますが、全部パーラメント（国会）で一括して決めていきますから連合王国、イングランド王国とスコットランド王国、ウェールズ王国、北アイルランド王国が一緒になって、ユナイテッド・キングダム（連合王国）となっています。スコットランドなどはしょっちゅう独立運動がおこります。いままで二回ほど住民投票が行われています。結果はいつも51%対49%という形で、ギリギリでイングランドと一緒に行きましょうということですが、ただし、政権党はいつも評判が悪く、政権を握りますとスコットランドで

は議席がとれない。現在では保守党はほとんど議席がありません。ただし担当大臣は全部保守党です。

スコットランド、ウェールズの要請がありまして、労働党のトニー・ブレアという39歳で党首になった人気のある人が打出した構想が、議会を分割しよう、スコットランド・パラメント（議会）をつくろう、ウェールズの方は準パラメントをつくろうというのです。それが実現されれば、イングランド議会の権限からスコットランドの分野は全部はずされることになりますから、少なくとも議会はバラバラになります。となれば、連邦制といってもいいのではないか。ウェールズの方も半独立の議会をつくりますから、アメリカの州よりも強い議会になるはずです。

イギリスの学者、マスコミは、トニー・ブレアの政策は連邦国家であると位置づけています。それに対して、良いか悪いか、労働党では常時議論されていますし、組合などでも議論されています。いまのところ、その方向で行かざるを得ないか、行くべきというのも強いですし、それを合わせますと、大多数勢力はそういう方向で行こうというのが労働党系の発想の仕方であると思えます。

保守党系の方も、次の選挙ではそれに乗って、同じような公約を掲げるのではないかという噂がありますので、保守党も認めていくのではないかと思います。イギリスは分割をして、スコットランドはスコットランドで大きな権限を持ちますが、さらにその下をどうするかがさらに大きな問題になります。

質問 するとイギリスはかつての福祉国

家論、大きな政府から分権した小さな政府へと政策転換をしたのですか。

竹下 したのです。それはデンマークなどはまさにそのとおりですが、従来、福祉国家という場合には、福祉国家＝中央集権国家だったのですが、それが息詰まって、いまの中央集権国家では福祉国家は全うできないというのが、イギリスとデンマークの相場です。その結果、それを全うするために、とくにデンマークはいろいろな試みをしています。結果的に出てきたのは、地方分権、しかも地方分権の徹底で、ユーザーへの分権というか利用者の分権までいきまして、福祉国家がようやく立ち直ったといわれていますから、イギリスの場合のトニー・ブレアなどもそれを受け継いだのだと思います。トニー・ブレアは、まさに分権論者ですし、しかも福祉論者です。

(終わり)

(この稿は、1996年7月26日に行われた当研究センターの「地方分権・国際比較研究会」における竹下讓教授の講演をまとめたものです。この稿の4章については、同教授の季刊行政管理研究・96年9月75号論文「行政組織の改革—イギリスのシティズン・チャーターを事例に」を参考に、一部補正をさせていただきました。文責はすべて編集者にあります。)

1996年10月25日

自治研かながわ月報第55号 (1996年10月号, 通算119号)

発行所	社団法人 神奈川県地方自治研究センター
発行人	横山桂次 編集人 上林得郎 定価1部 500円
〒232	横浜市南区高根町1-3 神奈川県地域労働文化会館4F
	☎045(251)9721(代表) FAX 045(251)3199
振替口座	労働金庫本店 1365-1195174横浜銀行市庁舎出張所 317-709629

## 会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。  
会費は個人会員月1,000円、賛助会員月500円の  
どちらかを選び、半年または1年分をそえてお  
申しこみください。
3. 詳細は自治研センター事務局 ☎045(251)9721  
へご連絡ください。

## 会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が隔  
月送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会  
発行・A5版・120~150ページ定価500円)が毎  
月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研  
究会などに参加できます。