

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 5 月 30 日現在

機関番号：32643

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2012～2014

課題番号：24530033

研究課題名(和文) 国と地方の構造改革の研究

研究課題名(英文) Reform of the structure of the central and local government

研究代表者

内貴 滋 (NAIKI, Shigeru)

帝京大学・経済学部・教授

研究者番号：00609381

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,700,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、我が国が道州制を将来の目標として、国と地方の構造改革を進めているこの時期に、地方自治の母国といわれる英国において地方構造の一層制への改革、スコットランド独立に象徴される分権政府への権限委譲問題、地域の決定を尊重する地域主義法の成立など大きな構造改革が進展している状況を明らかにし、その課題を分析することにより、日英双方の国と地方の構造改革への新たな提言を行う。

研究成果の概要(英文)：As mergers of municipalities are nearly finished, the argument is made that it would be better to create administrative bodies covering larger areas that would command greater administrative powers than prefectures currently do. We call this plan "DO, SHU Regional Government". Under these conditions, the purpose of this research is to analyze the reform of the structure of the United Kingdom including devolved governments, single tier, localism. Then I propose the necessary conditions to have successful restructuring of the government in the future.

研究分野：地方自治

キーワード：イギリス 独立 住民投票

## 1. 研究開始当初の背景

(1) 英国では2010年5月、保守党(キャメロン党首)と自民党(クレグ党首)の連立政権が誕生し、大胆な行政改革の中で「大きな社会(Big Society)」が提唱され、「国から地方へ、そして住民へ」という「二重権限委譲論」が展開されていた。

(2) 一方、我が国では市町村合併が一段落し、地方分権の基礎となる第一ステップが完了したが、政府の地方制度調査会が提言している「道州制」への道に至るまでは、なお十分な検討が必要であった。憲法上の問題をはじめ、国と地方の役割分担、その際の国の業務とされた事務の実施方式(出先機関のありかたを含む)、基礎的自治体と道州政府など広域自治体の関係、国全体の議会制民主主義と住民自治が目指す地方民主主義との関係、その際の新たな選挙制度のありかたなど重要な論点の論議は、まさに第2ステップとして行っていく時期にきていた。2011年に成立した民主党を中心とする連立政権は「地方分権(マニフェストでは地方主権とまで記述された)」を標榜し、担当閣僚を選任して、その推進を掲げていた。しかし、我が国では権限委譲に対する国民の受け止め方は、中央政府と自治体の権限争いと考えられ、国民自らに影響がある重要な事項であるとの認識が薄かった。

(3) 研究者は英国に在外公館の政務担当書記官として英国の政治、特にサッチャー首相が行ったGLC(大ロンドン都)を含む大都市圏広域自治体の廃止を目の当たりにし、その後、我が国自治体の代表としてブレア・ブラウン首相の一層制(県と市町村の2層制から自治体の1層制(ユニタリー)への変革)への地方構造改革をフォローし、国と地方の関係を所管する総務省等に、その分析結果を報告するとともに、著書、研究論文などを発表してきた。

2012年4月より、行政官から離れ大学教授の職を得たので、これまでの研究成果を整理するとともに、地方自治の母国といわれる英国における地方構造改革の背景、目的、効果などを整理・分析することにより、我が国において国民の求める真の構造改革と地方自治の発展に資する政策を追求するため本研究に取り組んだ。

## 2. 研究の目的

(1) 英国における地方構造改革は、第一に、サッチャー保守党政権、ブレア・ブラウン労働党政権により推進された。具体的には効率性や住民への説明責任の明確化を標榜し、一層制への地方構造改革を掲げる一方、労働党政権はスコットランド、ウェールズ、北アイルランドへの主権の委任を与え、第一次立法権の拡充にも意を用いてきた。しかし、地方分権政策は自治体の反対をはじめ学識経験

者からは地方民主主義の破壊につながるとして混乱を生じさせた。

(2) 2010年5月に戦後初めてとなる連立政権が保守党・自民両党により組織されたが、連立政権は再び労働党政権の政策を見直し、基礎的自治体の権能を拡大する一方、国の出先機関を廃止するなど行政改革を行い、「大きな政府から大きな社会へ」を標榜して、コミュニティへの権限委譲を含めた新たな構造改革を推進した。

(3) 本研究は、我が国が道州制を将来の目標として国と地方の構造改革を進めているこの時期に、地方自治の母国といわれ、我が国と類似する制度を有する英国における地方構造改革の背景、目的、効果などを調査・分析する。その対象は、地方構造のありかたのみならず、広域圏のありかた、権限委譲のありかた、二代表制のありかた、住民投票など直接民主主義のありかたなど広範な分野とし、その分析を踏まえ、将来の国と地方の構造改革について、新たな提言を行うものである。

また、研究期間中の2014年9月18日に、スコットランド独立をめぐる住民投票が実施されるに至り、単一国家における地方分権の課題についても明らかにすることとした。

## 3. 研究の方法

(1) 研究者は、これまでの日英の地方自治研究の成果を認められ、地方自治の分野で最も研究の進んでいると言われる英国バーミンガム大学から名誉フェロー(政治学・社会学)の称号を授与されている。そこで、バーミンガム大学地方自治研究所の全面的な協力を得て、英国における調査を実施することとした。また、研究者は在英日本大使館一等書記官及び自治体国際化協会ロンドン事務所長としての経験を持つので、両機関とも連携を密にして調査を実施することとした。

(2) 具体的には、これまで英国構造改革における文献を収集整理するとともに、バーミンガム大学地方自治研究所と協議の上、調査方法、調査内容、分析手法などを決定した上、英国における調査を実施した。調査対象機関は、在英日本大使館政務班(地方制度担当)、在スコットランド総領事館、自治体国際化協会ロンドン事務所などの日本関係機関をはじめ、英国自治体、英国自治体協議会、英国議会、保守党、自由民主党、労働党など英国における関係機関を幅広く対象とした。

(3) 一方、我が国における市町村合併の結果分析や道州制について文献を整理するとともに、総務省、地方制度調査会、日本の自治体を対象に関係事項について必要なヒヤリングを行った。

(4)そして、日英両国の地方構造を比較し構造改革の問題点を分析の上、今後の我が国の地方構造改革や地方分権の推進に資するための政策提言をまとめることとした。

#### 4. 研究成果

(1) 英国地方自治の特色を日本との相違点を挙げながら、明らかにした。

即ち、名称の相違(日本は地方自治政府、英国は地方政府)、憲法上の地方自治の保障の有無(日本にはあるが英国にはない)、自治体の権限の法律上の制約の有無(日本は包括的権能があるが、英国では永らく越権の法理が存在し、法律の授権の範囲にのみ権能を有する)、地方構造の相違(日本は完全二層制、英国は二層制と一層制が混在)、自治体規模の相違(1自治体当たりの人口は日本7万、英国12.8万)、権限委譲の相違(日本は自治体の権限が拡大、英国は自治体の権限が国等に吸いあげられた歴史)、経済的地位の相違(日本の自治体の役割が大きい)、地方税源の相違(日本は税源基盤が広い、英国の地方税はカウンシルタックスのみ)、直接公選首長制の位置づけの相違(日本は憲法上の義務、英国は少数の自治体のみが採用)、自治体職員の法的地位(日本は公務員、英国は民間契約)、地方政治における政党色の相違(日本は地方政治に政党色が薄い、英国は政党政治)、地方議会の状況の相違(日本の議会は議事機関、英国の議会は議事機関であり執行機関であった歴史)、地方議会議員の報酬(日本は有償、英国は原則無報酬)、住民参加の相違(日本はリコール、住民監査請求など多数、英国はない)、地方構造改革の手法の相違(日本は自治体の自主性を尊重、英国は中央集権的手法による制度改革)、自治を取り巻く世界環境の相違(日本は内政事項、英国は欧州地方自治憲章などの適用)など多岐にわたって相違点が存在する。

(2) 英国地方構造改革の理念と実態について政権政党の政策に留意し、明らかにした。

英国の地方制度は従前から大きな変遷を遂げてきた。英国の主権は英国議会にあり、「男を女にし、女を男にすること以外は何でもできる」といわれている。英国の地方自治制度は時の政府により、繰り返し改変の歴史を経てきた。日本のように、地方自治が憲法で制度的に保障されているわけではない。それゆえ、英国の地方制度は常に変革の波にさらされ、中央政治の動向や支配政党の政策に大きく左右された。しかし、それは同時に地方自治制度が英国のその時代時代に即応した課題に的確に対応しようとする歴史でもある。この点、府県制度が確立されて以来、変革のない日本の自治制度と好対照をなす。

英国はサッチャー政権が発足(1979年5月)して以降、今日の保守・自民連立政権(2010年~現在)に至る、わずか30年余の

期間に、自治体の再編を含む地方構造改革が実施された。従前、二層制に統一されていた地方構造は、サッチャー政権による大口ンドン都(Greater London Council)廃止に象徴される、大都市圏広域行政主体の廃止に始まり、大都市圏は一層制に変革された。また、レイト・キャッピング(地方税率の上限設定)に代表される、自治体への中央政府の厳しい統制を実施した。その結果、中央政府と自治体の相互の信頼関係は失われたと言っても過言ではなかった。メージャー政権は非大都市圏への統合自治体(ユニタリー)制度の導入による非大都市圏の一層制化を意図した。この改革は、新たな経済理論(New Public Management)を背景とし、サッチャー・メージャー保守党政権下において民营化政策、独立行政法人創設、強制競争入札制度等が実行された。

その後、政権交代を成し遂げたブレア労働党政権は従前の労働党政策とは相違する市場原理主義を取り入れた「第三の道」をめざし、行政の大改革を進行させた。その内容は教育、福祉、医療、年金など極めて幅広い分野にわたり自治体に多大な影響をもたらしたが、何よりも自治体自体の大きな改革が提言され着実に実行された。

具体的には地方分権の観点からスコットランド等に分権議会を創設し、連合王国の統治構造を大きく変革した。中央政府においては、国の出先機関である政府地域事務所の見直しや自治体に対する国の基準目標の縮減を図るなど権限委譲と規制緩和に取り組んだ。自治体行政においては自治体構造の一層制を目指すとともに自治体の数を大幅に削減した。また、圏域行政の展開を図るため広域行政主体として「大都市圏都市(City Region)」を新たに創設することや間接民主主義制度の中で直接公選首長制を導入した。さらには、自治体の自主性・自律性の拡充を図るため、中央支配の理念的根拠であった「越権の法理(自治体は法律で授権された範囲でしか権能をもたないこと)」を緩和し、一定の行政分野について「包括的権能(General Power of Competence)」を認め、財政制度としても地方債許可制度を廃止した。また、最も住民と身近な位置にいる準自治体のパリッシュの権限を拡充し、地域コミュニティの役割を重視した。改革の裏打ちとなる経済理論では経済的効率性(ベスト・バリュウ制度)を掲げ、包括的行政評価制度(自治体を客観的指標に基づき行政サービスの提供と自治体の管理能力の両面から総合的に評価する制度)を導入して各自治体の行政評価を行い効率性の徹底を図った。

2010年総選挙により成立した保守・自民連立政権は「2011年地域主義法(Localism Act 2011)」を制定し、法の基本理念である「大きな政府」から「大きな社会へ」のもとに、

地方分権の推進を図った。特に、中央政府の規制緩和（政府出先機関の廃止、地域開発公社の廃止、地域ごとの政策目標の廃止、基準委員会の廃止）、自治体の財政運営に対する裁量権の拡大（地方税率の上限設定の廃止）、自治体・コミュニティへの権限付与（包括的権限を自治体に賦与）等、自治体の自己責任のもとに自主性を高める改革を推進した。

（3）我が国が地方構造改革を推進するために留意すべき点を明らかにした。

日本が誇るべきものとしては、憲法で制度的保障がある自治の安定性、中央政府と自治体の交流基盤の広さ、中央政府と自治体との連携の強さ、中央政府の介入の制限の必要性などが指摘される。

これらの点は、地方構造改革を成功させるうえで必要不可欠の要素である。特に、第一の自治の安定性は、国が地方を信頼し、地方も国の信頼に応えることに繋がり、国と地方双方の連携のもとに住民福祉に寄与する行政を推進する上でなくてはならない。また、サッチャー政権に見られた中央統制の強さは、地方構造改革にとっては、国と地方の亀裂を生む結果を生み出し、課題となる。英国は現在においても、主務大臣の地方自治に介入する権限は歴然と残り、税財政基盤も弱くOECD 諸国で最も低いと言われる自主財源比率（25%）も変化がない。中央集権の背景は現在もなお存在する。地方構造改革を推進するためには、自治体自らの責任で解決していき自主性が確保されなければならない。

一方、英国の優れた点としては改革への積極性・柔軟性、行政評価制度を通じて的確な自治体の評価とそれに応じた自治体への対応（優良自治体には財政支援、検査の削減など）、政策決定プロセスの透明性、自治体の独立性、国と自治体・自治体相互間の役割分担の明確さ（ごみの収集は市町村、処理は県）、住民の負担と行政サービスの大きさの関係が明確（予算編成における唯一の地方税の税率の決定により住民サービスの大きさが決まり、住民にも理解しやすい仕組み）等がある。

日本の構造改革においても、これらの英国の優れた点を取り入れていく必要がある。特に、受益と負担の関係の明確さは「地方自治」の基本である。また、住民にとって、簡素で分かりやすい制度を構築することも、透明性を確保することに繋がり、重要な要素である。

そして、日英の地方制度の改革の方向性は同一であることに留意する必要がある。即ち、権限委譲の目的は両国とも住民のための権限委譲である。特に英国では二重権限委譲論（国から自治体へ、そして住民へ）が顕著である。また、国の設定する目標指標を削減し、住民に最も身近な自治体の裁量権を拡大し地域ニーズに合わせた公共サービスの提

供ができるようにする規制緩和の方向も日英同一である。さらに、自治体に強いリーダーシップを育成し、権限委譲を図る方向も同一である。また、圏域行政の必要性を認識し大都市と周辺自治体の連携政策を推進する政策も共通である。加えて、「最小の経費で最大の効果」をあげる効率性の追求も日英自治体の共通の改革の方向である。

大きな理念としても、英国における「大きな社会」、日本における「新しい公共」があり、公共サービスの担い手の拡大を図り自治体の役割を見直すことも同一である。これらの共通事項は、今後の地方構造改革を推進する上で、引き続き目指さなければならない大事な方向性である。

なお、住民自治の推進は当然目指すべきものの一つではあるが、英国における直接公選首長制が住民投票において多く否定されている現状に鑑みると、議院内閣制を基本とする現行制度との関係に十分配慮する必要があることが指摘される。

また、スコットランドにおける独立の住民投票に象徴されるように、単一国家における地方分権の課題に十分留意する必要がある。即ち、中央政府から分権政府に対する権限委譲の範囲、両者の権限争議に関する調整制度のあり方、分権政府相互間の公平性の確保、中央政府と分権政府との税財源配分のあり方などである。

これらの事項は日本の今後の道州制などの分権政策において、十分検討しなければならない事項となる。

日英両国の地方自治制度は相違点と共通点をあわせ持つ。また、それぞれに優れた点を持ち、学び合うべきことも多い。

将来の「国と地方をめぐる構造改革」を図る上でも、民主主義の原点である地方自治の一層の実現に向けて、改革の歩みを止めないことが必要である。即ち、地方自治の未来に向けて、さらなる改革に取り組もうとする姿勢を持ち続けていくことが不可欠である。

（4）なお、当該科研費による研究を多数の論文、著作、講演、講義などで活用し、普及に努めたが、さらに、本研究の内容である「地方構造改革と英国地方自治の評価」について博士学位論文（総ページ387ページ）として論述し、高い評価を受け、博士（法律学）の学位を授与された。感謝をこめて記しておきたい。

#### 5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕(計 20 件)

内貴 滋、地方自治を考える 最近の英国地方分権改革と地方創生で思うこと、地

方自治、査読無、809号、2015、pp2 - 53  
DOI 無  
内貴 滋、地方創生に必要なもの、読売新聞、査読無、2015・2・24、p7  
DOI 無  
内貴 滋、英国の City Region に学ぶ広域圏政策の意義と課題、公営企業、査読無、10月号、2014年、pp2 - 32  
DOI 無  
内貴 滋、英国の住民投票による直接公選首長制度の拒絶と今後の展望(3)、自治研究、査読無、90巻9号、2014、pp26 - 50  
DOI 無  
内貴 滋、英国の住民投票による直接公選首長制度の拒絶と今後の展望(2)、自治研究、査読無、90巻8号、2014、pp18 - 36  
DOI 無  
内貴 滋、英国の住民投票による直接公選首長制度の拒絶と今後の展望(1)、自治研究、査読無、90巻7号、2014、pp40 - 60  
DOI 無  
内貴 滋、英国レフェレンダムが我が国に示唆するもの、平成25年度比較地方自治研究会調査報告書、査読無、2014、pp107 - 153  
DOI 無  
内貴 滋、レフェレンダムは住民参加ではなく最後の政策決定手段、公営企業、査読無、第45巻7号、2013、pp2 - 28  
DOI 無  
内貴 滋、EROPA 会議に参加して 対立とは違うアジアのこころ、自治日報、査読無、2013年11月22日号、p3  
DIO 無  
内貴 滋、サッチャー首相と自治体・議会、自治日報、査読無、2013年7月5日号、p3  
DOI 無  
内貴 滋、The Evaluation of Local Government System, JICA、査読無、2013年6月、pp1 - 30  
DOI 無  
内貴 滋、英国は直接公選首長制より議会主導型、自治日報、2013年2月22日号、p3  
DOI 無  
内貴 滋、英国におけるレフェレンダムと間接民主主義 - 英国選挙制度改革の国民投票を中心として、帝京大学『帝京経済学研究』、査読無、46巻第1号、2012年12月、pp177 - 192  
DOI 無  
内貴 滋、地方自治の母国「英国」に優る日本の地方自治、公営企業、11月号、2012年、pp2 - 16  
DOI 無

内貴 滋、住民投票ではなく地方議会で決着を(2)、自治日報、査読無、2012年9月28日号、3 - 3  
DOI 無  
内貴 滋、住民投票ではなく地方議会で決着を(1)、自治日報、査読無、2012年9月21日号、3 - 3  
DOI 無  
内貴 滋、英国の消防制度改革と地方自治(3)、Voice、査読無、321号、2012年7月、消防試験研究センター、pp5 - 6  
DOI 無  
内貴 滋、英国の消防制度改革と地方自治(2)、Voice、査読無、319号、2012年6月、消防試験研究センター、pp5 - 8  
DOI 無  
内貴 滋、英国の消防制度改革と地方自治(1)、Voice、査読無、319号、2012年5月、消防試験研究センター、pp5 - 7  
DOI 無  
内貴 滋、連立政権否定論、自治研究、査読無、88巻4号、2012年4月、

〔学会発表〕(計 1件)

内貴 滋、書評「英国の分権改革とリージョナリズム」、日本行政学会年報行政研究、2014年5月20日、pp209 - 212

〔図書〕(計 1件)

内貴 滋、海外消防情報センター、「イギリスの消防事情」、2012年5月、総ページ数154

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

内貴 滋 (NAIKI Shigeru)

帝京大学・経済学部・教授

研究者番号：00609381

なお、一人研究であり、研究分担者、連携研究者はいない。