

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

山田 光矢

日本大学法学部教授

はじめに

UKと表記されることもあるイギリスの正式な名称は、「グレート・ブリテンおよび北アイルランド連合王国 (the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)」であり、イングランドとウェールズとスコットランドと北アイルランドから構成されている。本論文ではUKをイギリス、各地域はイングランドとウェールズとスコットランドと北アイルランドと標記する。連合王国という独特な国家体制には、単一国家や道州制型国家や連邦国家といったようなさまざまな評価が存在する。

現在イギリスでは、ブレア内閣によってウェールズ議会とスコットランド議会と北アイルランド議会が復活され、日本で議論されている道州制に近いような地方自治制度が確立されている。イングランドはグレーター・ロンドン・オーソリティ

と8つの地域開発公社が設置され9つの地域区分が見られる。イングランドが統一制を確保するのか、9つに区分された性格を強めるのかは今後の推移を見るほかない。

第二次世界大戦後のイギリスの地方自治制度はサッチャー内閣によって改革された。サッチャー内閣はイギリス全土の地方自治制度を原則二層制に移行させ、基礎自治体の合併による広域化を断行した。また近隣政府であるパリッシュは田園地域ではそのまま残存させ、都市地域では任意設置とした。合併によって誕生した基礎自治体はシティ（市）となり、合併によって基礎自治体の地位を喪失したタウン（町）やヴィレッジ（村）は、第三層の準自治体である近隣政府であるパリッシュに、希望によってタウンやヴィレッジの呼称で移行することが認められた。この際ウェールズはパリッシュをコミュニティに呼称を変更した。

サッチャー内閣当時のイギリスの地方自治は、イングランドとウェールズに適用されるイングランド自治法とスコットランド自治法と北アイルランド自治法によって運営されていた。メジャー内閣はウェールズ自治法を制定し、旧王国はそれぞれ地方自治法を持つことになった。メジャー内閣からブレア内閣にかけてイギリスの地方自治制度は、イングランドの一部地域を除いて原則一層制に移行することになり、ブレア内閣によって前述のように三つの地域議会が復活された。ただしこ

やまだ みつや

1949年生。日本大学大学院法科研究科博士課程後期満期退学。1984年国士舘大学政経学部講師、93年同学部教授。99年より現職。著書に『パリッシューイングランドの地方自治組織の歴史と実態』『政治の世界』（共著）などがある。

うした改革においてもパリッシュ・カウンシルやコミュニティ・カウンシルあるいはパリッシュ・ミーティングやコミュニティ・ミーティングは存続した(1)。

1 主要国の地域自治組織とパリッシュ

地方自治が「民主主義の学校」になるためには、地方政府と自治の主体である住民との距離が短いこと、すなわち比較的狭いエリアを基礎自治体として設定し、住民の声にそった自治が行われることが求められる。反面、効率的な行政を行なうにはある程度広いエリアを基礎自治体として設定することが求められる。単純に言えば地方行政には、狭いエリアを前提とした身近な行政サービスの提供を求める考え方と、広いエリアを前提とした効

率的な行政サービスを求めるという、大きく異なった二つの考え方が存在する。

世界各国の基礎自治体数と平均人口と平均面積を比較すると以下の表1のようになる。主要国は、平均人口10万人を超える大規模基礎自治体を前提とするイギリスと、3万人前後の中規模基礎自治体を前提とする日本やスウェーデンやオランダと、1万人弱の小規模基礎自治体を前提とするフランスやドイツやイタリアに区分できる。大半の国は合併推進の結果であり、各国の地方自治に対する考え方の相違が浮かび上がる。

現在、日本ではいわゆる平成の大合併が進行中であり、1961年(昭和36年)6月のいわゆる昭和の大合併によって誕生した3427市町村(基礎自治体)が、2005年(平成17年)4月には約2100の市区町村に統合される予定となっている。表1

表1⁽²⁾ 世界各国の自治体数・平均人口・平均面積

	面積(千km)	人口(万人)	自治体数	平均面積(km ²)	平均人口	日本との比較	
						平均面積	平均人口
日本	377,829	12,682.4	3,123	121.0	40,610		
アメリカ	9,363,520	29,404.3	19,200	487.7	15,315	4.03	0.38
イギリス	244,000	5,950.0	433	563.5	137,413	4.65	3.38
イングランド	130,000	4,980.0	365	368.3	141,076	3.04	3.47
ウェールズ	21,000	290.0	22	954.5	131,818	7.88	3.25
スコットランド	79,000	510.0	32	2,468.8	159,375	20.40	3.92
北アイルランド	14,000	170.0	26	538.5	65,385	4.45	1.61
フランス	551,500	5,962.0	36,551	15.1	1,631	0.12	0.04
ドイツ	356,733	8,247.6	14,574	24.5	5,659	0.20	0.14
イタリア	301,268	5,742.3	8,102	37.2	7,088	0.31	0.17
スウェーデン	449,964	887.6	278	1,618.6	31,928	13.38	0.79
オランダ	40,844	1,614.9	645	63.3	25,037	0.52	0.61

注) 日本の基礎自治体数は2004年の、人口は2003年の数字。諸外国は『日本国勢図会』第62版その他参照。

の通り、平成16年4月1日現在の日本では3,123の市区町村に126,824,166人が住んでおり、平均人口は40,610人で平均面積は120.98平方メートルとなっている。人口変動がないとすれば、2005年の日本の基礎自治体の平均人口は60,392人ということになり、イギリス型の大規模自治体に近づきつつあることがわかる。

ただしイギリスは、イングランドでは「パリッシュ」と呼ばれ、ウェールズでは「コミュニティ」と呼ばれる、公選の議会を持つ（人口が少ないところでは住民総会）第三層の近隣政府（準自治体）がおかれている。パリッシュは本来、「教会の司祭区であり、一つの教会と一人の聖職者によって奉仕される区域（3）」であり、各教会の管轄区域であることから「教区」と訳されている。イギリスにパリッシュは5世紀中頃のキリスト教布教の結果設立された。イギリスにおいてパリッシュは、「ヨーロッパにおいて最も古い時代に創設された地方自治体であり、8世紀以来、いくつかの社会的な目的のために（4）」用いられてきたものである。

パリッシュがキリスト教に関連した小規模な地域単位であることから、小規模基礎自治体の国家では、基礎自治体は単一あるいは複数のパリッシュが単位となっていると考えることもできる。ただしフランスではさまざまな形の市町村広域行政組織がおかれており、ドイツでは郡や市町村連合がおかれている。イタリアの基礎自治体であるコムーネの過半数は人口が3千人未満であるが、人口10万人以上の48のコムーネには近隣議会の設置を義務づけ、3万人以上10万人未満の237のコムーネには近隣政府の任意設置を認め、3万人以下には禁止した（5）。小規模基礎自治体の国家では基礎自治体の上に広域行政機構を設置し、大規模基礎自治体の国家では基礎自治体の下に近隣政府を設置し、効率的な地方自治行政と身近な地方自治行政の双方を併用させる努力をしていることがわかる。

2 イングランドのパリッシュの歴史

イギリスでは「アングロ・サクソン時代から、各村落や教区単位に、住民全体が参加する総会がおかれ、地域の公共的役務の処理にあたって（6）」きた。はやくからパリッシュは、教会の行政と世俗の行政という二つの目的を持った行政上の単位として、パリッシュ総会には権限や組織に関する規定もなかったことから、住民が必要と考える公共的役務を自らの組織を創設して対応してきた。ここに住民自治の萌芽がみられる。

1066年のノルマン征服で形成された統一国家は、伝統的な村落やパリッシュを単位とした住民自治を容認した。中世のイギリスでは荘園とパリッシュの領域は同一であった。荘園領主が私有地の管理に重点をおくと、パリッシュが世俗の行政を担当した。1485年に確立したチューダー朝は中世の制度を多く残存させ、地方行政を地区のジェントリーから選ばれていた無給の治安判事に担当させた。パリッシュはパリッシュ評議会（parish vestries）を通じて、教会行政として教会の維持やボランティアや、村の議会として道路の維持や共同生活の維持を行なった。

1601年のエリザベス救貧法が、貧困者に出生したパリッシュで救貧サービスを受けることを義務づけたことから、パリッシュは道路補修や救貧行政などのための課税権が認められ明確な基礎自治体となった。救貧行政が当初からパリッシュの重荷であった。1723年に救貧行政のための合併や連合の形成が認められ、パリッシュは徐々に基礎自治体の性格を喪失しはじめ、1834年の救貧〔修正〕法が救貧行政の主体として救貧委員会を設置したことから、基礎自治体としての性格を喪失することになった。パリッシュは法定外の任意な地域住民のための組織として、伝統的な役割に専念することになった。

19世紀末になって、これまで産業革命以降の

表2⁽⁸⁾ パリッシュ・カウンシルの規模

人口規模	500未満	500-1,000	1001-2,500	2501-5,000	5001-10,000	10,001-20,000	20,000以上
人口比	7.2%	9.7%	16.1%	18.3%	20.1%	18.7%	9.9%
カウンシル比	40.3%	23.9%	18.5%	9.1%	4.1%	3.3%	0.7%

都市化と行政需要の拡大に部分的な改革で対処してきた、イギリスの地方自治制度に抜本的な改革が要求された。イギリス議会は1888年の地方自治法によって合併を促進し近代的広域自治体を設立し、1894年の地方自治法によって基礎自治体を設立し、ルーラル・パリッシュを法律上の存在として復活させ、課税権も認めた。公衆衛生の推進、遊歩道や街路灯の維持管理、火葬場や共同墓地・市民菜園・タウンホール・共有地や運動場・公共の時計やバス停といったものの維持管理がパリッシュの主たる任務となった。法律制定と同時に制限列举方式の原理として、地方公共団体には、法律によって付与された権限を越える行政のことはできないとする、「権限超越 (ultra vires) 」の法理を確立した。

その後のイギリス地方自治制度の改革は、前述のようにサッチャーによって行なわれた。この改革は、基礎自治体であるディストリクト・カウンシルの合併による広域化を前提に実施され、原則二層制の地方自治制度を確立した。基礎自治体の広域化にともない、ルーラルエリアにはパリッシュ（ウェールズではコミュニティ）の設立が義務づけられ、アーバンエリアでは任意とされた。イタリアがアーバンエリアの大都市に近隣議会の設置を義務づけたのとは逆になっている。

3 イングランドのパリッシュの実態

イギリスの地方自治を担当している環境省の1991年の調査によれば、1981年の数字ではあるがイングランドには8,159のパリッシュ・カウンシルが存在している。パリッシュやコミュニティの全国組織であるローカル・カウンシル全国評議会 (National Association of Local Council) の調査によれば、1980年代後半のイングランドには10,317のパリッシュが存在し、その中で7,997のパリッシュがカウンシル（議会と訳す場合があるが、議決機関であるカウンシルが執行機関も兼ねる委員会制を採用しているの、本論文ではそのままカウンシルと表記した）を設置している。ウェールズの765のコミュニティはすべてカウンシルを設置している。カウンティ未設置のパリッシュはミーティング（住民総会：年2回開催、カウンシル設置の場合は年1回開催）によって意思決定を行なっている。

環境省によれば、イングランドのパリッシュの理想人口は500～700人とされているが、実際の平均人口は約15,000人であり、理想と現実には大きなギャップがある。パリッシュ・カウンシルの規模を整理すると表2のようになる。

表2からもわかる通りパリッシュ・カウンシル

の規模はさまざまというほかない。カウンシルを設置しているパリッシュの中で、人口で見ると、5,000人未満のパリッシュと5,001人以上のパリッシュはほぼ半数ずつとなっている。ただし500人未満のパリッシュ・カウンシルも40.3%であり、カウンシルの設置が原則200人以上の人口であるから、人口200人未満のパリッシュ2320を加えれば、半数以上が500人未満のパリッシュということになる(7)。平均ではわからない規模の格差が実際のパリッシュには存在することになる。

パリッシュの課税額は、1963年に資産評価額1ポンドにつき5分の1ペンスとされた。課税額は1972年に1ポンドにつき2ペンスに増額され、最高支出限度額も撤廃されたことから「自由な2ペンス」と呼ばれるようになった。1990年には3.5ペンスに増額された。パリッシュの権限は以下の表3の通りである。19世紀末に付与された権限を若干拡大しただけであり、十分に権限が付与されているかについては議論が分かれるものと思われる。

環境省の報告によれば、ローカル・カウンシルの約90%が、頻繁に取り扱っている課題として

「他の公共団体に申請する計画」をあげている。その他としては道路の補修が57%、交通や運輸関係が45%、遊歩道が41%、ごみの収集などが32%となっており、伝統的な役割が中心となっている。歳入の56%は地方税であり、手数料や使用料が12%、銀行利息が11%、賃貸料が10%となっており、自主財源が多い。歳出の34%が職員への給与や役場経費などであり、公園や広場に20%、建造物の経費が13%となっている。支出の約50%は教会墓地や埋葬施設、掲示板、バス停や公園等のベンチや覆い、広場や建造物に対して使われており、約30%が照明、ごみ収集、記念碑、遊歩道の維持などに、約20%が調査、市民菜園、路肩の整備などに使われている。

パリッシュはイングランドにおいては田園地域に設置が義務づけられている。しかしイタリアのように近隣関係が脆弱とされる大都市への設置が問題になってくる可能性がある。例えばバーミンガム市では、市議会議員の39の選挙区に、3名の選出議員を委員とする選挙区委員会を設置し、市の職員を参加させ住民のニーズを伝達するとともに、地区計画を策定して住民の声を市行政に反映

表3⁽⁹⁾ パリッシュの権限

生活関連施設	駐車場・駐輪場・街路灯の設置、道路の敷設、公共の遊歩道や乗馬用の小道の開設、交通標識・バス停施設やベンチ・ポスト・公衆電話の設置
公衆衛生	公衆便所、ごみ箱の設置、上下水道施設の提供
土地	市民菜園・スポーツやレクリエーション関連施設・オープン=スペースの提供と維持、路肩の整備、入会地の管理
建物	集会所・屋内スポーツ施設・公共の時計の設置および整備
事業	催し物の提供、バンドやオーケストラの維持、絵画や工芸等の支援や促進、交歓会・会議・見本市・展示会等の開催
死者関連事業	埋葬や火葬のための施設の提供、霊安室等の設置、古い墓地の整備や廃止、戦争記念碑の維持・修理・保存
その他	教育への副次的なサービスの提供、チャリティの管理や実施、自由な2ペンス（現在は3.5ペンス）に関するもの他

させるための制度を導入している。こうした都市型パリッシュといえるような団体は今後も増加するものと思われる⁽¹⁰⁾。

パリッシュの議員は約7万人であり、他の地方公共団体の議員総数の3倍強となっている。人口500人未満のパリッシュでは48人に1人の割合で議員が選出されており、人口2万人を超えるパリッシュでは1,333人に1人の割合で議員が選出されている。ただし選挙が実施されているのは全体の44%のカウンシルであり、34%のカウンシルは無競争となっている。また18%のカウンシルでは欠員が生じている。議員数の多寡は地方行政に対する考え方によって異なることになるが、最大の特徴は、パリッシュ・カウンシルの議員は、手数料等の支給は可能ではあるが、原則として無給であるという点である。会議は夕方から夜にかけて開催されており、住民が議員として活動することも傍聴することも可能となっており、住民主体の地域運営が行なわれている⁽¹¹⁾。

地方公共団体の役割は、一部修正されたといえ、原則的には権限踰越の法理に基いて法定のものに限定されるが、その限界は予算によって制限されることになる。それが身の丈にあった身近な行政といえるはずである。最近日本では群馬県知事が小学校区（モデル・コミュニティに相当）を対象に、一律3億円の予算を配分し地域住民の主体性に応じた行政の執行を提案し、実施のための検討に入っている。しかし地域の主体性や責任を考えれば、埼玉県志木市の住民自治基金構想や足立区の納税者主権1%制度などのように、住民の納付する税金の一定割合を地域自治に用いるほうが妥当といえる⁽¹²⁾。その点でも近隣政府にカウンシルかミーティングを配置し、課税権を認めることによって、自らの意思で自分たちが負担する税金を前提として、可能な行政サービスを提供しているイングランドのパリッシュ・カウンシルこそ、近隣政府の最も現実的な制度に思える。■

《注》

- (1) イギリスの地方政府の統治機構はこれまで、議決機関と執行機関を兼任する委員会制を採用してきた。それゆえカウンシルやミーティングは議決機関であり執行機関でもあることから、「議会」あるいは「住民総会」とは訳さず、そのまま「カウンシル」あるいは「ミーティング」とカタカナ標記した。イギリスの地方自治史に関しては、拙著『パリッシュ』北樹出版、2004年を参照されたい。
- (2) 諸外国の人口は、(財) 矢野恒太郎記念会編『日本国勢図会』第62版2004/05他参照。イングランドの数字は拙著、前掲書、18頁、表1-1のままにした。
- (3) David M. Walker, 'The Oxford Companion to Law', Clarendon Press, 1980, P.918.
- (4) National Association of Local Councils (NALC), 'Powers and Constitution of Local Councils', NALC, 1987, p.1
- (5) 各国の地方自治制度に関しては、竹下讓監修『世界の地方自治制度』イマジン出版、1999年を参照した。
- (6) 原田直彦著『地方自治の法としくみ』（全訂二版）学陽書房、1995年、6頁
- (7) NALC, op. cit. NALCでの調査などの内容を整理したもの。
- (8) Department of the Environment, 'Parish and Town Councils in England: A Survey HMSO, 1992, Figure 1' p.2参照。
- (9) NALC, op. cit., p.24-31参照。
- (10) 竹下讓他著『イギリスの政治行政システム』ぎょうせい、2002年、iii-iv頁
- (11) Department of the Environment, op. cit., Figure 3. 4.7p.2.6.参照。
- (12) 2004年9月17日「朝日新聞（夕刊）」参照。