

先進諸国における地方自治システム

阿 部 孝 夫

Local Government Systems in Advanced Countries

Takao ABE

I はじめに

日本の地方制度は、都道府県および市町村の二層構造となっているが、政府体系が一層制であるか二層制であるかといったことは、それぞれ国によって異なる。その国が単一主権国家であるか連邦制国家であるかによっても違いがあり、特に連邦制の場合には、それを構成する州や邦ごとに地方制度が異なることが多い。

諸外国の地方制度を大きく分けると、その国が単一制か連邦制か、そしてさらに地方自治のタイプが英米型か大陸型かといった区分によって4種のパターンができ、それぞれに一定の特色を持っていることがわかる。第1のパターンは「単一制・英米型」であり、その典型はイギリスである。第2は「単一制・大陸型」で、その典型はフランスと日本である。第3は「連邦制・英米型」で、その典型はアメリカ合衆国である。第4は「連邦制・大陸型」で、その典型はドイツである。

これら4種のパターンの地方制度がどんな特色を持っているかを見るために、(1)全国画一的な制度であるか地域ごとに多様であるか、(2)国から基礎的自治体まで何層構造になっているか、(3)住民、議決機関、長および執行機関の相互関係がどうなっているかといった点に着目することとする。

II イギリスの地方制度

イギリスは、正式にはUnited Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (略称UK) という名称であり、イングランド、ウェールズ、スコットランドから成る大ブリテンと北アイルランドとの連合王国である。歴史的事情からそれぞれの地域ごとに異なる地方制度が部分的に採用されているが、国会も内閣も1つであり、単一主権国家であることには変りない。

イギリスの地方制度は「単一制・英米型」の特色を強く持っている。特色の第1は、国の法律に

よって地方自治制度が定められていることである。スコットランドや北アイルランドについてはイングランドとは少し違った地方自治制度が定められているが、これを定めたのも国の法律であり¹⁾、国家の意向によってかなり頻繁に地方自治制度が改廃されている²⁾。

第2は、分権・分離型の特色を強く持っていることである。地方自治体の所管事項は法律によって制限列举されており、国、広域的自治体（カウンティ）、基礎的自治体（ディストリクト等）はそれぞれ直接的に国民（住民）に対し責任を持つシステムになっている。カウンティの所管事項は、基本計画、輸送計画、道路管理、教育、社会福祉、消防・警察、消費者保護、廃棄物処理等の広域的なもの、ディストリクトの所管事項は、住宅、開発規制、環境衛生、レクリエーション、廃棄物収集、地方税徴収等の住民に身近なものとされ、そして博物館、美術館、公園等は事情に応じてカウンティでもディストリクトでも実施できることとされている。これらの仕事は、一層制の大都市地域ではその唯一の自治体がすべてまとめて担当することになる³⁾。

1991年には、地方自治を所管する環境大臣が、イングランドの非大都市地域についてもすべて一層制に切り替えるという方針を示し、政府によってそれを実現するための専門的な研究が進められた。その目的は、政府間の重複行政をなくし、行政全体を効率化するということであった。結果は、現実の厚い壁にぶつかって、方針通りには進んでいない。しかし、ウェールズとスコットランドについては、政府主導で改革を進め、1994年の地方自治（ウェールズ）法および地方自治（スコットランド）法により、96年4月から完全な一層制にした⁴⁾。労働党はこの一層制への改革に積極的だったが、同党のブレア政権が誕生した後の1997年には、ウェールズとスコットランドに地方政府を設けることについて両地域の住民投票を行い、その賛成を得て99年に議員選挙を実施し、地方政府を置いた（二層制復活）。

特色の第3は、地方自治の本旨を構成する住民自治と団体自治のうち住民自治をより重視するシステムになっていることである。国と広域的自治体と基礎的自治体との間には上下の関係はなく、機関委任事務のようなものは存在しない。地方自治体は国の法律により支配され、その意味では国の政治には強く支配される。自治体を構成する基本的な枠組みや税財政制度、所管事務等について定めた国の法律を自治体が自ら解釈し、運用するシステムになっている。住民自治については、公選の議員が議会（council）を構成し、議長が自治体を代表し、議会に設けられる委員会が行政を分担する仕組みとなっている。議員内閣制どころか、議会そのものが執行機関を兼ねているわけである。日本との対比で考えれば、首長は置かず議会の常任委員会がそのまま行政委員会として行政を所管しているようなものである。

地方自治体は、法律の規制のもとに責任をもって所管事務を処理することとされており、国の事務については国の機関が直接処理をする。このような法律の規制のもとに独立的な経営体に仕事をまかせるという方式は、国における独立行政法人制の採用にもつながっている⁵⁾。

広域的自治体と基礎的自治体との間には上下関係も重複関係もないが、自治体はともに国のコントロールを強く受けている。自治体の事務はすべて日本のかつての団体委任事務のようなものであ

り、その執行については司法的、行政的なコントロールを受けている。

司法的コントロールの第1は、その権限の範囲を逸脱した場合に、裁判所によって違法無効と判断されるというもので、これをアルトラ・ヴァイレス・ドクトリン（ultra vires doctrine - 「越権行為」の法理）とよんでいる。第2は、法律上義務づけられている職務を怠った場合に、裁判所によって職務執行命令が発せられるというものである。これは、日本のかつての機関委任事務に関する職務執行命令の制度とよく似ている。

行政的コントロールの第1は、自治体の事務を定めた法律の執行のために中央政府が定める命令や規則の存在である。これは日本の政令や規則と同じである。第2は、自治体の自治立法である条例（bye-law）に対する主務大臣の承認である。条例は、法律に根拠がなければ定めることができず、委任立法の性格が強く、まさにbye-law なわけである。第3は、国家的政策（教育等）を有効に遂行するために必要な主務大臣の指揮・監督と、自治体が職務を怠る場合の措置命令および代執行である。イギリスでは、地方自治体を国の出先機関のように扱うという融合関係がないだけに、中央政府による指揮・監督等の制度化が重要になっている。中央政府による措置命令は、裁判所による職務執行命令と連動するものである。第4は、中央政府による自治体の会計監査や特定行政の検査である。会計監査は、中央レベルに設置された地方自治体監査委員会（Audit Commission for Local Authorities）の職員またはそこから指名された自治体ごとの担当監査人が行うこととされている。特定行政の検査は、教育、社会福祉、警察、消防の4分野で、例えば視学官が任命され、教育施設を周期的に検査するという方法で実施される。第5は、事業計画の承認や起債許可などの財政的コントロールである。国庫補助は、特定補助と歳入援助交付金（Revenue Support Grant）という包括補助とがあり、これらがコントロール機能をもっている。

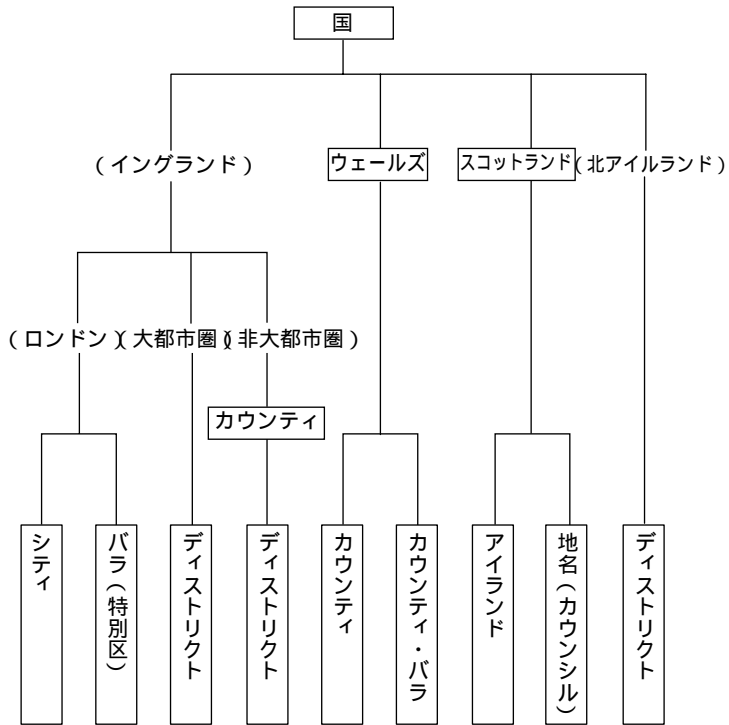
広域的自治体であるcountyは、非大都市圏において基礎的自治体のdistrictを補完するような形で置かれている。大都市圏においては自治体はdistrictだけであり、これが国と直結している。ロンドンには、かつての大ロンドン都の区域に1のcityと32の特別区が置かれており、広域的自治体は存在しない。countyの議事機関と執行機関の機能を併せ持つものがcounty councilであり、districtの議事機関と執行機関の機能を併せ持つものがdistrict councilである。

このほかイギリスには、特定行政だけを担当する機能別の行政機構（authority等とよばれる）が存在し、日本の一部事務組合のような役割を果たしている。歴史的には、これが特に重要な役割を担ってきた。これを総括するような形でdistrictやcountyが設置されてきたのである。

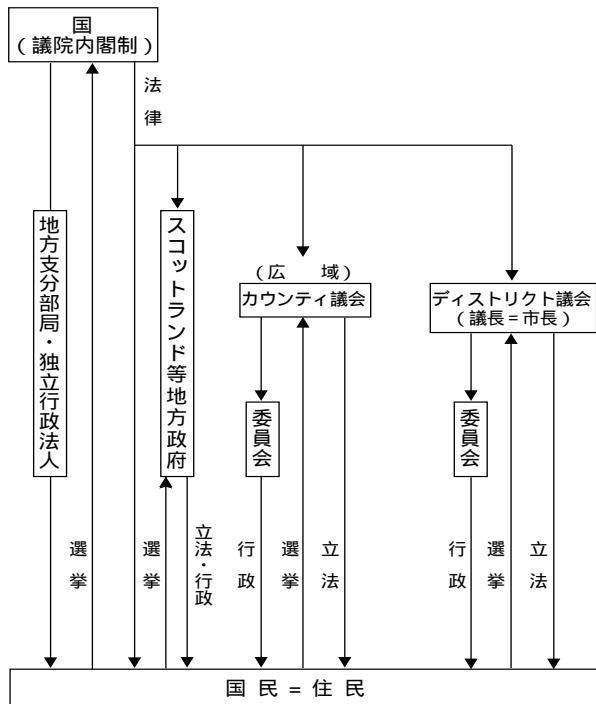
バラ（borough）は、現在では自治体の名称としては用いられていないが、かつては国王の勅許（Royal Charter）によって特別の地位を認められた都市であり、1972年の地方自治法によって呼称が廃止された後も、言葉だけは残っており、ロンドンの特別区をよぶ場合などになお使われている⁶⁾。

なお、ブレア労働党政権になって大ロンドン都を復活させる動きが見られる⁷⁾。

イギリスの行政区画



イギリスの統治機構



先進諸国における地方自治システム

イギリスの地方制度の変遷

1830年	橋梁法	パリシュ（教会区）を行政単位として扱う。
1601年	救貧法	救貧事業をパリシュの任務とする。
1835年	都市団体法	バラ（borough）の自治形態を画一化する。
1848年	公衆保健法	地方保健評議会の所管区域をLocal Health District とする。
1888年	地方自治法	カウンティにcounty councilを置く（London County Council も誕生）。
1894年	地方自治法	地域の総合的自治行政主体としてurban districtとrural districtを置く（総合的行政を担う districtの誕生）。
1899年	ロンドン自治法	ロンドンに1のcityと28の首都特別区を置く（ロンドンが二層制へ）。
1963年	ロンドン自治法	Greater London Councilを置く。1のcityと32の首都特別区を置く（1965年実施）。
1972年	地方自治法 （イングランドおよび ウェールズ）	ロンドン以外の大都市地域にMetropolitan County Council を置く（大都市地域がすべて二層制へ）（1974年実施）。
1973年	地方自治法 （スコットランド）	スコットランドの島部についてisland councilを、他について9のregion（カウンティ相当）と53のdistrictを置く（1975年実施）。
1985年	地方自治法 （イングランドおよび ウェールズ）	Greater London CouncilおよびMetropolitan County Council を廃止（大都市地域がすべて一層制へ）（1986年実施）。
1992年	地方自治法	地方団体委員会を設置し、全面一層制への移行を検討したが、結果的に一部移行を決定（96年）。
1994年	地方自治法 （ウェールズ）	ウェールズの二層制を廃止し、すべて一層制へ（1996年実施）。
1994年	地方自治法 （スコットランド）	スコットランドの二層制を廃止し、すべて一層制へ（1996年実施）。
1997年	住民投票 （ウェールズおよび スコットランド）	それぞれの住民投票でウェールズとスコットランドに地方議会（自治政府）を置く方針を決定（1999年実施）（ウェールズとスコットランドが二層制へ）。

Ⅲ フランスの地方制度

フランスの地方制度は「単一制・大陸型」の特徴を強く持っている。地方自治制度は国の法律で一律に定められ、地方自治体は、広範な権限を有している一方で国の地方支分部局としても機能し、上級官庁のコントロールを受ける。国には内務省という内政の総括官庁があって、これがレジョンやデパルトマンといった広域的自治体の国家的部分の人事をはじめ自治体のコントロールにあたっている。

そこでフランスの地方制度の特色の第1は、国の法律によってほぼ全国画一的に地方自治制度が定められているということである。この点は日本とよく似ている。広域的自治体としては22の région（地域圏）が置かれ（1982年）、その中に従来からの広域的自治体であった96の département（県）が置かれ、その中に約3万6,000の commune という基礎的自治体が置かれている。

特色の第2は、国、région、département、commune の相互関係が集権・融合型の性格を強く持っているということである。コミューンもデパルتمانもレジョンもその権限は広範囲に及び、地域における総合的行政機関として機能している。またデパルتمانはコミューンに対して国家の機関としても機能し、レジョンもまたその管轄区域内において国家の機関として機能している。レジョンおよびデパルتمانには、国家の権限を行使する地方長官が置かれており、その人事は国の内務省が行っている。レジョンとデパルتمانの地方自治体としての固有の分野は、住民の公選によって構成される議会の議長がその任にあっており、議長はこの面においては執行機関としての役割を担っている。

特色の第3は、地方自治体において国家機関と自治体の機関とが共存しており、前者は国の任命制であり、後者は住民の直接公選であって、団体自治という面ではそれなりに整備されているが、住民自治という面では、主権者たる住民の意向が及ばない部分が存在するということである。なお1982年の改革で、自治体に対する国の後見的関与は大幅に削減され、やや異常な事態に対応するための事後的な関与等だけが残されている。

沿革的に見れば、1800年代にナポレオンによって制定された地方制度が1982年の改革まで継続したわけであり、それまでフランスでは、戦前の日本と同じように、強大な権限を有する内務省、そこから任命される国家機関としてのデパルتمانの知事、その知事の強大な権限によってコントロールされるデパルتمانの議会と自治体としてのコミューンという組み合わせによって国全体が運営されてきたわけである。コミューンに対する知事の関与は後見的、監督的なものであって、全体の構造は極めて中央集権的であった。

1982年に「コミューン、デパルتمانおよびレジョンの権利と自由に関する法律」（略称：地方分権法）が制定され、以上のような中央集権的構造は大きく改められた。まずレジョンは、従来は公共機関（établissement public）という不安定な存在であったが、改革によって地方自治体とされ、国を代表する長官と自治体としてのレジョンを代表する議会（その議長が自治体の執行機関）とが共存することとなった。所管事項は、経済的・社会的・衛生的・文化的小および科学的発展や国土の整備といった広範なものとなっている。そのうち日本の機関委任事務のようなものを国を代表する長官が所管することとされている。

次にデパルتمانであるが、従来は国の機関である知事（préfet）が執行機関として強大な権限を有し、住民を代表する議会に対しても統制権を行使していた。またコミューンに対しても後見的な監督を行っていた。1982年の改革によって、このような知事制度は廃止され、それに代って、機関委任事務にあたる部分を所管する長官と自治体としての事務の部分を所管する議会議長とが置か

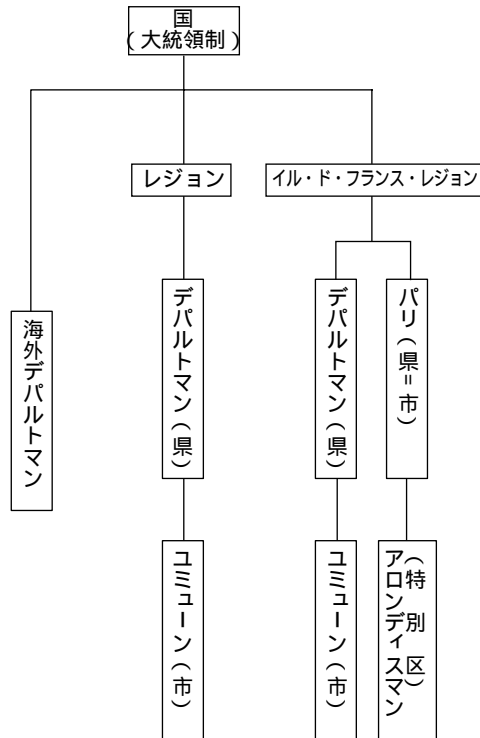
先進諸国における地方自治システム

れるようになった。同時にコミューンに対する後見的監督も廃止された。

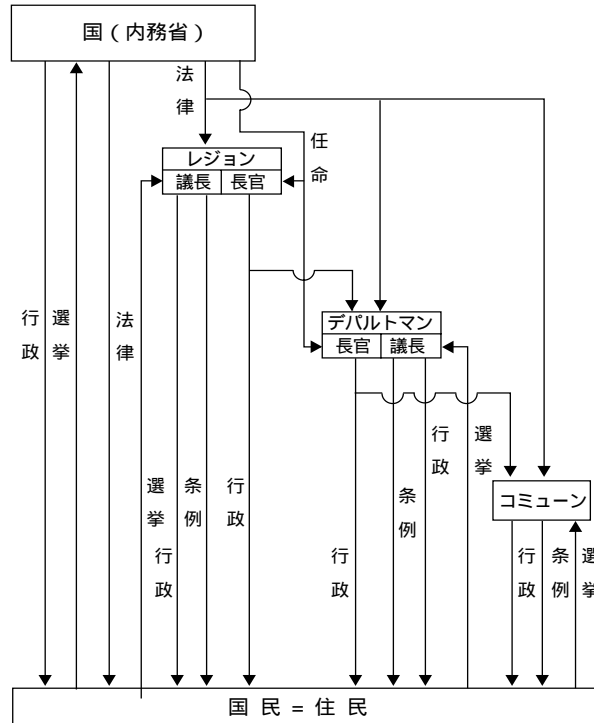
コミューンは、ナポレオンによる地方制度の制定時にすでに現在とほぼ同じほどの数（約3万8千）となっており、小さいながらも（平均して日本の市町村の20分の1）基礎的自治体として現在まで続いている。1982年の改革までは県知事の後見的監督を受けていたが、改革後は大幅に自治権が拡大された。コミューンには、住民の公選による議会が置かれ、議会の互選による市長（maire）がその執行機関となりコミューンを代表する。市長は、議会の議長でもある。議員の選挙は、個人に対する投票ではなく候補者リストに対する投票によって行われる。市長とともに助役（コミューンの規模によって1～12人）も議会で互選され、助役（adjoint）は、コミューンの分野ごとの行政を分担する。

フランスの制度は、以上のように集権・融合型の特徴を強く持っているが、その中で特記すべきことは、地方自治体の役職と国の役職とを兼務することができるようになってきていることである。例えば、小規模なコミューンの市長と国会議員とを兼務することができるようになってきているため、中央集権的な制度の中にあっても、地方の意向を強く国政に反映させることが可能となっている。このような兼職は、共和国の議員でありながら地元のコミューンの議員であったり、首相がパリ市長であったりということをも可能とし、実に多様である⁸⁾。

フランスの行政区域



フランスの統治機構



アメリカの地方制度

アメリカ合衆国の地方制度は「連邦制・英米型」の特徴を強く持っている。地方自治制度は国の法律で定められるわけではなく、準国家たる州 (state) の法律で定められており、州の考え方が少しずつ異なることに伴って地方制度も少しずつ異なっている。州ごとに異なる制度を最大公約数的にまとめて見ていくと、州内の地域的な行政はカウンティ (county) によって所管されており、カウンティ内においては、基礎的自治体が存在しない地域があったり、市町村 (municipalities) があったり、あるいはカウンティがそのまま市 (city) になっていたりする。また、市町村間で横断的に特定分野を所管するスペシャル・ディストリクト (special district) も存在する。この特別区は、市町村が存在しない地域に設置されることも少なくない。全体的にまとめて見れば、連邦、州、カウンティ、市町村の四層制の政府システムになっているが、州以下で見れば三層制である。しかし、州そのものが国家的な色彩が強く、その点を考慮すれば二層制だと言うべきかもしれない。アメリカの基礎的自治体は、強い住民自治に支えられており、住民の意思は、そもそも市町村を設置するかどうかにはじまり、どのようなパターンの市町村にするかの選択を行い、その要職や委員の多くを選挙するというところまで及んでいる。また、直接民主主義 (住民投票等) が制度化されている点も特色である⁹⁾。

そこでアメリカの地方制度の特色の第1は、地方自治制度が連邦法でなく州法で定められており、州ごとに多様だということである。連邦の所管事項は、連邦憲法に列挙されたものに限定されており、それ以外は州に留保されており、その中に地方自治制度が含まれている。州は独自の憲法を有し、立法、行政、司法の三権をすべて持っている。州は、公選の知事（governor）と議会（assemblyとsenate）による二元代表制であり、日本の戦後の地方自治制度のモデルとなった。地方自治に関する州法の定め方は、地域住民の自主性を尊重し、その意向によって多様な選択が可能になるように行われている。そのため、市町村が存在しない地域もある反面、大小様々な市町村が存在し、またその運営の仕方も様々な市町村が存在している。市町村が存在しない地域ではカウンティやスペシャル・ディストリクトの役割が大きくなっている。

そこで特色の第2は、基本的には州を別にしてカウンティ、市町村等の二層構造になっているが、市町村等の基礎的自治体が実に多様になっていることである。地域住民が市町村を設立するかどうか、その構成、内容をどのようにするかは憲章（charter）によって定めることとされており（州法の規定）、住民がどのような憲章を選択するかは、州ごとに定められている。その方式は、おおよそ次の5種類に区分することができる。

(1) 特別憲章（special charter）方式

個々の市町村の設立ごとに、州がそれを承認するとともに必要事項を定めるため、州法で個別に憲章を定める方式である。

(2) 評準憲章（general charter）方式

州内の市町村に共通する事項をとりまとめて標準化し、それを州法で定めておく方式である。

(3) 類型別憲章（classified charter）方式

市町村の人口規模を分類し、その分類ごとに一定の準則を州法で定めておく方式である。

(4) 選択的憲章（optional charter）方式

州法で数種類の憲章を定めておき、市町村を設立する際に住民投票等によって地域住民が選択する方式である。

(5) 自主憲章（home rule charter）方式

一定の制約要件は州法で定めておくが、その他の必要事項は地域住民が自主的に判断して憲章に定める方式である。

特色の第3は、住民自治を強く反映した地方自治制度になっていることである。市町村等の設立そのものが住民の判断に委ねられているうえ、選挙で選ばれる自治体の役職が多く、委員会（commission）方式が多用され、住民投票、直接請求、解職請求といった直接民主主義の諸方式が多くとり入れられている。州そのものが、知事のほか副知事、財務長官、総務長官、司法長官などまで直接公選による方式となっている。

アメリカ合衆国は50の州とワシントンDC（District of Columbia 特別区）で構成されており、ワシントンDCは連邦の首都とされており、基礎的自治体であるが、どの州の区域にも属していない

独立的な都市である。

カウンティは、コネチカット州およびロード・アイランド州を除くすべての州に置かれており、準地方自治体（quasi-municipality）として州政府の地方支分部局の役割を担っている。執行機関として理事会（board of directors）が置かれ、理事は住民から公選で選出されている。このほか独任制の専門職や行政委員会（commission）も置かれ、その委員をはじめ公選される役職が多くなっている。カウンティは、本来の広域行政のほか、市町村やスペシャル・ディストリクトが置かれていない地域での市町村の役割を担っている。またカリフォルニア州サンフランシスコ（City and County of San Francisco）のように、カウンティと市とが一致している場合もあり、この場合は両者の機能を1つの自治体で果たしている。サンフランシスコでは、直接公選の強い市長がおり、議会の役割はカウンティの理事会が担っている。

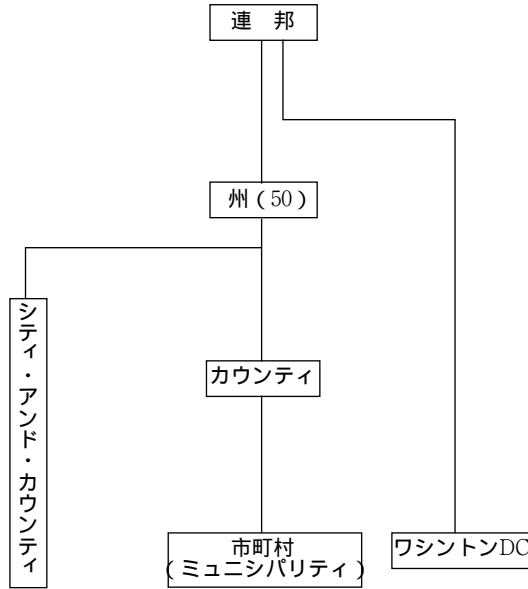
市町村（municipalities）は、そのほとんどが市（city）であり、町村（townshipやtown）は場所的に限られている。タウンシップは中西部や中部大西洋沿岸の州に多く、タウンはニューイングランド6州において見られる。市町村の組織構成は、そこで採択された憲章（charter）によって異なり、大きく分けると(1)弱市長型 (2)強市長型 (3)市支配人型 (4)行政管理官型 (5)理事会型のようなパターンがある。このうち市支配人型と行政管理官型は、専門的能力を持った者を外部から招いて活用する方式として活用されている。

スペシャル・ディストリクトは、学校教育や消防など特定分野の行政を行うために採用されているものであり、広大な領土を持つアメリカでは特別の意味を持っている。つまり、新規開拓によって住民が定着する過程で必要となってきた行政ニーズについて、市町村を設立する前にまずスペシャル・ディストリクトで対応してきたのであり、このニーズは、人口密度の薄い地域を多くかかえるアメリカでは現在もあまり変わらない。そのうち学区（school district）については、すでに独自の地位を築いたようにも見え、都市基盤の確立された地域においても確固とした存在となっている。その組織構成は理事会方式などが多く、直接公選される代表者がその任にあたることが多い。課税権も有しており、その税は市町村の税に上のせして徴収されることが多い。

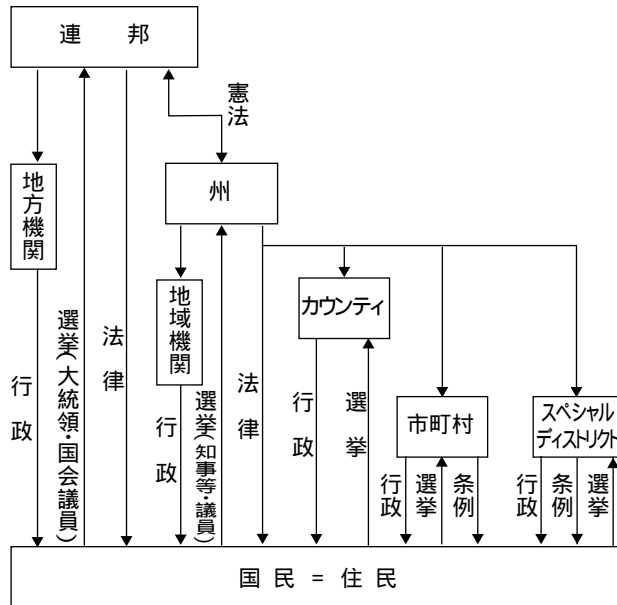
連邦政府と地方自治体の関係は、補助事業によるつながりが主であり、機関委任事務のようなものはない。州政府と自治体の関係は、カウンティが州の地方機関のような地位にあるほか、上下関係ではなく相互協力関係である。連邦や州のプロパーの職務は、各地に置かれる直轄の地方支分部局によって遂行される。連邦や州の自治体に対するコントロールは、民間に対する公益的コントロールと同じようなものが多く、自治行政を上から統制するというようなものではない。

先進諸国における地方自治システム

アメリカ合衆国の行政区域

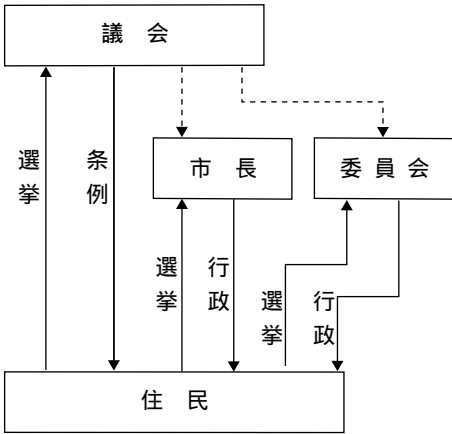


アメリカ合衆国の統治機構

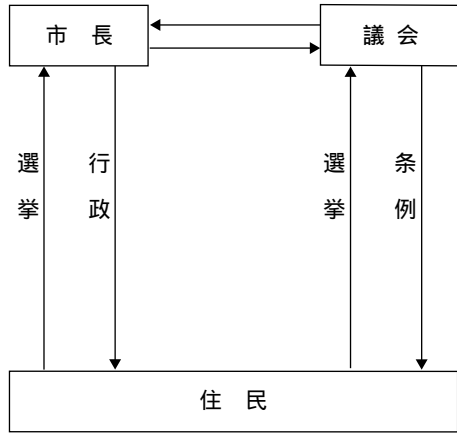


アメリカの基礎的自治体の構造

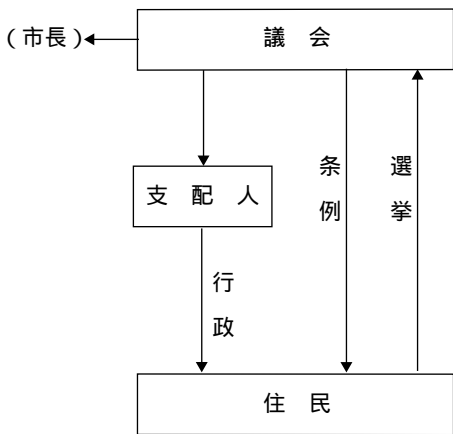
(1) 弱市長型



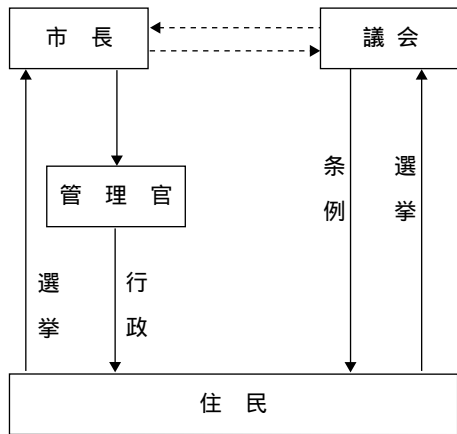
(2) 強市長型



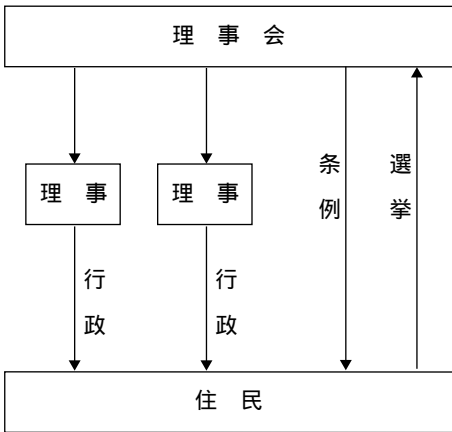
(3) 市支配人型



(4) 行政管理官型



(5) 理事会型



ドイツ連邦共和国の地方制度

ドイツの地方制度は「連邦制・大陸型」の特色を持っている。地方自治の詳細に関することは邦（land）の権限として留保されているが、邦、クライス（kreis）、ゲマインデ（gemeinde）の基本的な枠組みについては、日本国憲法第8章のように、ドイツ連邦共和国基本法（第28条）に規定し、その自治権を保障している。この基本法は、東西分裂時代の西ドイツで定められたため憲法という名称は避けているが、実質はドイツの憲法であり、1990年の東西統一で旧東ドイツがその適用区域として編入されたことにより、ドイツ全域に適用されるようになった。ここに、連邦制でありながら政府間における縦の体系的に関係を重視する大陸型の特徴を見ることができる。ドイツの政府体系は、連邦、邦、特別市（kreisfreie stadt）という三層（邦以下は二層）構造と、連邦、邦、クライス、ゲマインデの四層（邦以下は三層）構造とが共存する形になっている。前者は都市部で採用され、後者はそれ以外の地域で採用されている。ベルリン、ブレーメンおよびハンブルグにいたっては都市そのものが邦（stadtstaat）になっており、そこでは邦の一層制（連邦も含めて二層制）が採用されている。これらの地方自治制度を所管する官庁として、連邦政府にも邦政府にも内務省が設けられており、内政の総括官庁として機能している。これは大陸型の地方制度の特色である¹⁰⁾。

そこでドイツの地方制度の特色の第1は、地方自治の基本的構成が憲法（基本法）で保障されているながらもワンパターンではなく、邦ごとに多少の違いが生じていることである。各邦は、邦の組織機構をはじめ、クライス、ゲマインデのあり方について、それぞれ独自の憲法や法律によって規定しており、その結果、3つの邦については、市議会や市の執行部がそのまま邦の議会や執行部である都市邦となり、8つについては旧西ドイツ時代からの邦、残りの5つは東ドイツから編入した新しい邦となっている。基礎的自治体は、ゲマインデと特別市であり、特別市は日本の政令指定都市と同様に広域的自治体であるクライスの権限も有している。そして、ゲマインデのある地域には広域的自治体としてクライスが置かれている。このような地方自治制度は、それぞれの邦ごとに独自に定められているのであるが、全体的には類似した形態となっている。

そこで第2の特色であるが、それは基礎的自治体であるゲマインデの組織機構が多様になっており、大きく分けて5種類ほど存在するということである。これらはいわば(1)参事会型 (2)首長型 (3)南ドイツ評議会型 (4)北ドイツ評議会型 (5)ゲマインデ総会型とでもよぶべきものであり、ゲマインデ総会型を除きすべて直接公選による議会があるが、執行機関がどのように構成されるかによって違いが生じたものである。

特色の第3は、地方自治体の構成が多様でありながら、連邦政府および邦政府には内政の総括官庁である内務省が置かれ、地方自治体はそこからかなりのコントロールを受けていることである。ゲマインデは、任意事務のほかに法定事務と連邦および邦からの委任事務を所管しており、この委任事務について連邦および邦の指揮・監督を受けるほか、事務執行の適法性の判断について内務大

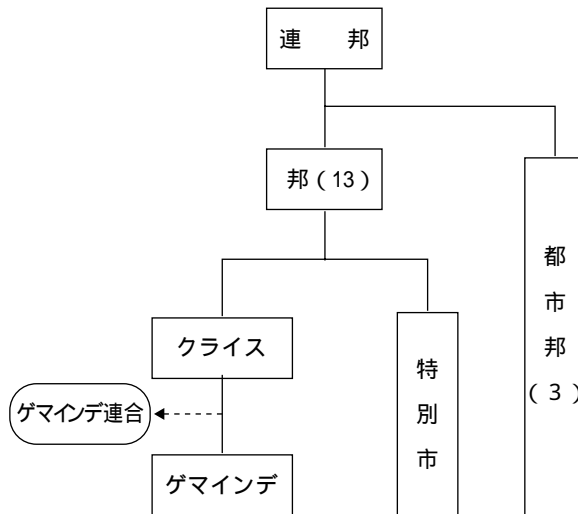
臣等の一般的監督と特定行政に関する特別監督を受けることとされている。その監督には上下関係があり、ゲマインデは広域的自治体であるクライスの監督を受け、クライスは内務大臣等の監督を受けるといった仕組みになっている。

クライスは、ゲマインデの仕事に補完するための広域的な連合体であると同時に連邦および邦の下級行政庁でもある。その組織構成は、住民から選挙される議員で構成する議会と、そこから選挙される委員および国家機関でもある首長とで構成する執行委員会が中心であり、それぞれ議決機関と執行機関として機能している。執行機関の構成については、実質的な行政の長である行政管理官が議会の選挙によって置かれることがあったり、これを首長が兼ねるようなこともある。また議会の議長を兼ねる首長もあるなど様々なパターンが存在する。クライスの事務は、任意事務のほか法律で義務づけられた事務もあり、連邦および邦からの委任事務も含まれる。

基礎的自治体としては、大は都市邦、特別市といった邦やクライス級のものから小はゲマインデまで幅がある。都市邦と特別市は、それぞれ市としての組織構成によって邦としての仕事やクライスとしての仕事を処理している。ゲマインデの組織構成は前述の通り5種類のパターンがあり、主として執行機関にそれぞれの特色がある。

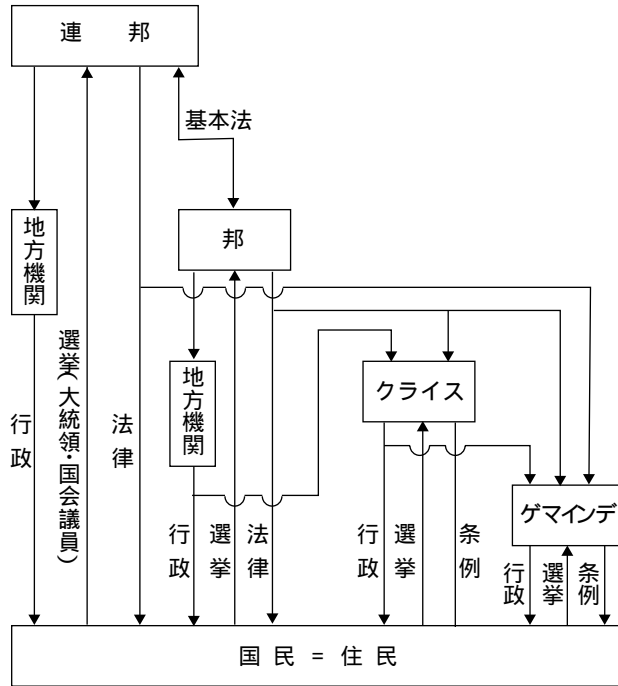
このほか、ドイツには日本の市町村の一部事務組合のようなゲマインデ連合がある。

ドイツ連邦共和国の行政区域



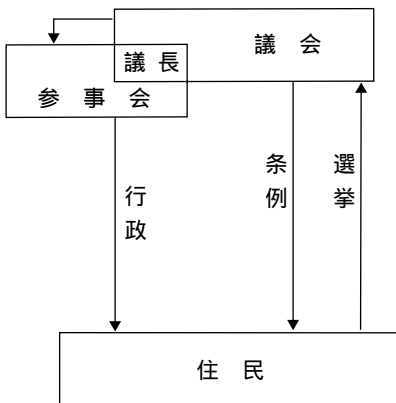
先進諸国における地方自治システム

ドイツ連邦共和国の統治機構



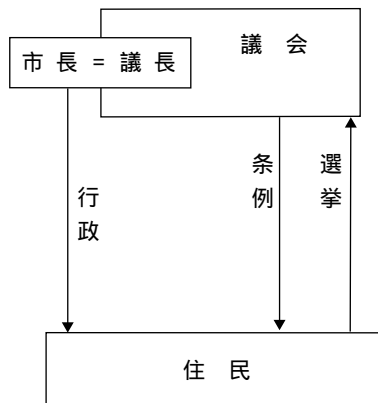
ドイツの基礎的自治体の構造

(1) 参事会型



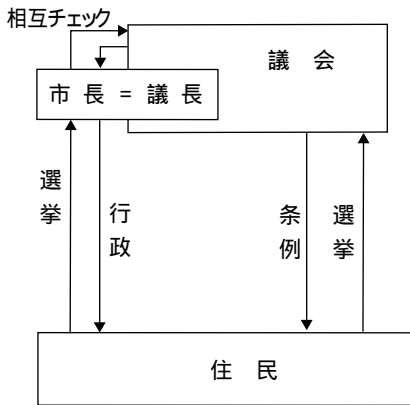
(注) 議長が市長になる。

(2) 首長型



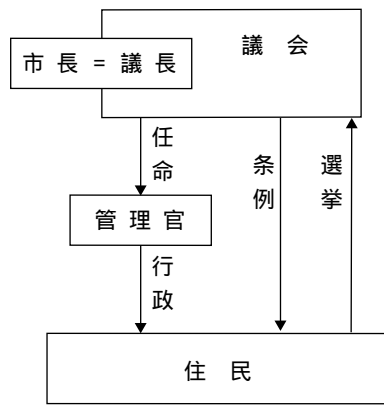
(注) 議長が市長になる。

(3) 南ドイツ評議会型



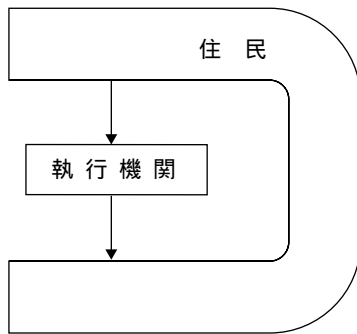
(注) 市長が議長になる。

(4) 北ドイツ評議会型



(注) 議長が市長となる。

(5) ゲマインデ総会型



Ⅳ おわりに

日本の地方自治制度を考えるにあたって参考となる先進諸国の政府と自治体の関係に焦点をしばって本稿をまとめたが、イギリスにおいてはいまなお頻繁に制度改正が行われており、ある特定時期に固定してまとめることの難しさを痛感せざるを得ない状況である。末尾には日本の制度も加えようと考えていたが、地方分権改革を進めている日本においては、仕組みそのものが大きく変わるとしており、将来に残す論文としてここにまとめることは極めて困難な状況であった。

にもかかわらず本稿のようにまとめることができたのは、かなり大雑把にポイントだけをとりあげるといった手法をとったことによる。その分だけ内容に荒さがあるということを告白して本稿の終りとしたい。

(あべ たかお・高崎経済大学地域政策学部教授)

註

- 1) 例えば1888年の地方自治法でカウンティにcounty councilが置かれるようになり、1894年の地方自治法で地域の基礎的自治体としてurban districtとrural districtが置かれるようになった。また、イングランドとウェールズの大都市地域については1985年の地方自治法によりdistrictだけの一層制に変えられたが、スコットランドについては、1973年の地方自治（スコットランド）法に定めた制度のままに据え置かれた。
- 2) 例えば1963年のロンドン自治法により大ロンドン都が置かれたが、サッチャー政権下の1985年の地方自治法により大ロンドン都は廃止され、ロンドン地域の自治は中心地域のシティと32の特別区の一層制に切り替えられた。
- 3) 橋本嘉一 1996．イングランドの地方団体再編(1)．地方自治584（7月号）：15-26．
- 4) 橋本嘉一 1997．イングランドの地方団体再編(6)．地方自治594（5月号）：70-87．
- 5) サッチャー政権以来イギリスでは行政の効率化のために改革が行われており、地方自治システムの一層制への改革のほか、独立行政法人の採用やPFI（private finance initiative）を含むNPM（new public management）とよばれる行政改革が進められている。
- 6) 山下茂・谷聖美・川村毅 1992．『(増補改訂版)比較地方自治』35-57．第一法規
- 7) 高島進 1997．「地方分権の風」-いまイギリスでは-．地方自治599（10月号）：13-19．
- 8) 阿部孝夫 1981．フランスの地方制度改革（上下）．地方財務329（10月号）・331（12月号）．山下茂・谷聖美・川村毅 1992前掲書．黒瀬敏文 1996．フランス共和国における地方分権の潮流（上下）．地方自治579（2月号）・580（3月号）．
- 9) 著者の1973～76の間の在サンフランシスコ日本国総領事館勤務時代の調査を基礎とし、山下茂・谷聖美・川村毅 1992前掲書、進藤兵 1993．自治体の政府形態．西尾勝編集『自治の原点と制度』157-188．ぎょうせい．岩崎美紀子 1995．アメリカ連邦制．地方自治570（5月号）：51-64．などを参考文献としてまとめた。
- 10) 山下茂・谷聖美・川村毅 1992前掲書および山内健生 1999．『「ヨーロッパ統合」時代の地方自治』日本法制写会．を主な参考文献としてまとめた。