

# イングランドのパリッシュをめぐる制度改革と現状

武 岡 明 子

1. はじめに
2. 起源と制度化
3. 近年の制度改革
4. 現状
5. おわりに

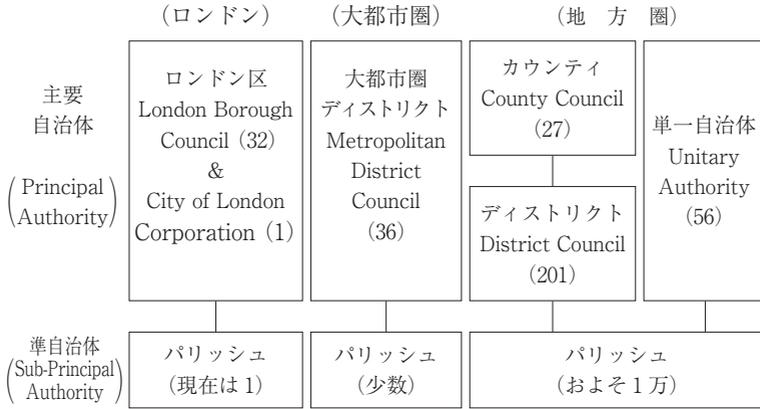
## 1. はじめに

イングランドの自治体の構造は、非常に複雑である。日本の自治体はほぼ全国的に基礎自治体である市町村と広域自治体である都道府県の二層制を採っており<sup>1</sup>、簡潔で分かりやすいのに対し、イングランドでは二層制と一層制が混在しており、複雑で分かりにくい。

イングランドにおける二層制の地域は、基礎自治体であるディストリクト（District Council）と広域自治体であるカウンティ（County Council）で構成される。

一層制の地域は、大都市圏に存在する大都市圏ディストリクト（Metropolitan District Council）、地方圏の単一自治体（Unitary Authority）およびロンドン区（London Borough Council と City of London Corporation）である。これらの自治体は、基礎自治体と広域自治体の機能を併せ持つ。なお、GLA（Greater London Authority）は、自治体ではなく、ロンドンを広域的に担う「地域政府」と位置付けられている。

図1 イングランドの自治体の構造



(出所) 自治体国際化協会『英国の地方自治 (概要版)』2016年改訂版、p.10の図表2-1を参考に加筆修正した。

そして、これらの自治体よりもさらに住民に近いレベルにパリッシュ (Parish Council) という自治体が存在する (図1)。直接選挙で議員を選出し、さまざまなサービスを提供し、課税権 (税 (tax) という名称ではないが、その性質からみて税の一種といえる) を有するが、先に述べたディストリクト、カウンティ、単一自治体、大都市圏ディストリクトおよびロンドン区が「主要自治体」 (Principal Authority) と呼ばれるのに対し、パリッシュは準自治体 (Sub Principal Authority) と呼ばれる。

パリッシュの特性として、英国の地方自治に関する著名なテキストは、非普遍性 (not universal)、裁量性 (discretionary)、そしてサービス提供や施設運営に対して明確な義務を持たないこと (no specific duties) の三点をあげている (Wilson and Game, 1994, p.37)<sup>2</sup>。そして、これらの特性ゆえに、パリッシュは準自治体と位置付けられている。

詳しくは後述するが、先に確認しておこう。パリッシュは全国くまなく存在するわけではない。つまり、非普遍的である。「主要自

治体」が、地域ごとに異なるとはいえ、そのいずれかが必ず存在しているのとは異なっている。

また、パリッシュが行うことのできる事務は多岐にわたるが、それらは必ずしもパリッシュによって行われる必要はない。パリッシュには法律上義務付けられた事務はなく、パリッシュが行うことのできる事務は基礎自治体の事務と同一（concurrent）であるため、基礎自治体とパリッシュのどちらが行うこともできる。このようなことから、パリッシュは主要ではない、一段下の準自治体とみなされている。

しかし、住民に最も近いレベルで、民主的正統性を持った代表を選び、決定を行い、必要なサービスを提供し、その費用を負担することができるパリッシュという存在の重要性は、決して過小評価すべきものではなく、むしろ重要性を増しているといえる。実際、1990年代末から、パリッシュの設立を容易にしたり、事務を拡充したりする制度改革がなされ、またそれまでパリッシュの設置が禁止されていたロンドンでも設置が可能となり、2014年にはロンドンで初めてとなるパリッシュが誕生するなど、少しずつ存在感を高めている。

本稿では、まずパリッシュの起源と制度化、そして近年の制度改革の過程を振り返る。それからパリッシュの現状を整理し、準自治体としてのパリッシュの姿にどのような変化があったのか検討することにした。

## 2. 起源と制度化

### (1) 起源

パリッシュは、その名が示すとおり、もともとは教会が布教や宗教上の監督のために設定した教区（parish）に由来する。宗教上の組織ではあるが、16世紀ごろから貧民救済や道路管理等、地域的な行政活動の単位として位置づけられるようになった。中でも重要で

あったのが、救貧法 (Poor Relief Act) に基づく貧民救済事務と救貧税 (poor rate) の徴収であった。

しかし、17世紀末にはすでに教区会 (parish vestry) の閉鎖性や腐敗が問題とされており、また産業革命の進展とナポレオン戦争を契機とする社会状況の急激な変化もあって、パリッシュは機能不全に陥っていった。また都市部以外の地域において、道路管理、衛生、教育などの個別の目的に応じて地方組織 (local bodies) が設置されたことにより、パリッシュはその機能のほとんどを失い、村落の総合政府 (general government) ではなくなっていく (Poole and Keith-Lucas, 1994, p.21)。

## (2) 制度化

1880年代半ば以降、混とんとしていた地方行政制度を再編すべく制度改革が行われた。ロンドンにはロンドン・カウンティ (London County Council) が設置された。ロンドン以外の地域には広域自治体であるカウンティ (County Council) と、基礎自治体である市 (Non-County Borough Council) が設置されたが、人口5万人以上を擁するか、古くからの伝統がある自治体は、カウンティとは独立した一層制の特別市 (County Borough Council) としての地位が与えられた。そして、1894年地方自治法 (Local Government Act 1894: 以下「1894年法」という) により、カウンティの区域内に、従来の公衆衛生区 (sanitary district) を再編成した町 (Urban District Council) と村 (Rural District Council) が設置され、市とともに二層制における基礎自治体と位置付けられた。

この1894年法により、村に存在するパリッシュについて、自治体としての制度が整備された。現在でも、パリッシュは農村部 (rural area) に多く、都市部 (urban area) には少ないが、これは1894年法が村に存在していたパリッシュのみを対象としたことに起因する。すなわち、村に存在するパリッシュのうち、人口300人

を超えるパリッシュは議会（parish council）を設置しなくてはならず、それ以外のパリッシュはパリッシュ総会（parish meeting）を開催するものとされた<sup>3</sup>。ただし、パリッシュ総会は「ほとんどの場合、自治体（local authority）とはみなされないし、自治体とは異なり、独自の法人格を有さない」とされる（NALC, 2002, p.6）。つまり、自治体とみなされるのは、議会を有するパリッシュだけである。以下、本稿において「パリッシュ」とは、特に断りがない限り、議会を有するパリッシュを指すものとする。

これ以降、法律上は、自治体としてのパリッシュと宗教上のパリッシュとが明確に区別されたのであるが、現在でも、「パリッシュ」という名称が、どうしてもキリスト教との関わりを連想させ、紛らわしさ、分かりにくさが付きまとっているようである。国勢調査等では、教会の教区とは違うことを示すために、自治体としてのパリッシュを「世俗パリッシュ」（civil parish）と表記している場合もある。また後述するが、パリッシュの中にはタウン（town）やシティ（city）を名乗るものもあり、それも複雑さに拍車をかけている。全国パリッシュ協会（National Association of Local Councils：以下「NALC」という）は、“parish and town councils”、あるいは一括して“local councils”という用語を用いている。

パリッシュはこの時代までに多くの権限を失っていた（Wilson and Game, 2000, p.46）。また「この時代にパリッシュでなければ遂行しえないような地方的公役務は無かった」（山下, 2015, p.113）。にも関わらず、農村部に限ってとはいえ、パリッシュの復活（revival）が図られたのはなぜであろうか。

Poole and Keith-Lucas の *“Parish Government 1894-1994”*（1994）によると、2つの点が指摘できる。1894年法は、自由党の第4次グラッドストーン内閣のもとで制定されたが、同書では第一に、トゥールミン・スミスが率いた自然法的ロマン主義の動きが教区の自治（parish self-government）という感傷的な伝説を

つくりだす働きをし、それがグラッドストーンの考え方、ひいては自由党の考え方に大きな影響を及ぼし、1894年法の制定に重要な役割を果たしたとしている (p.23)。第二に、パリッシュの支持者は、その動機は様々ではあるが、パリッシュを単なる行政単位 (administrative units) としてだけではなく、地域民主主義 (local democracy) へのステップとして、農村社会の階級を小さくするものとしてみていた (p.34) こと、貸農地 (allotment) の提供がパリッシュ復活の主たる動機のひとつであり (p.131)、1894年法は農業労働者の地位を改善し、兆しのみえていた農村の人口減少を緩和することが期待されていた (p.65) ことも指摘している。

つまり、パリッシュの制度化は、パリッシュを住民自治の担い手とすること、また農村の住民を地主や教会牧師の支配から解放し、民主主義を発展させることを目的としていた。

しかし、この目的は果たされなかった。Poole and Keith-Lucas (1994) は、「1894年法はほとんどの地域で新しく活発な村落民主主義を作りだすことはできなかったし、少なくともいくつかの教区会で全盛期に広く行われていたような自治の精神を復活させることもできなかった」 (p.66) としている。

### (3) 自治体再編と「継承パリッシュ」の登場

その後、パリッシュに大きな影響を与えたのが、1972年地方自治法 (Local Government Act 1972) に基づく1974年の地方自治体再編であった。これにより、従来の市、町および村はディストリクト (District Council) に一本化された。また一層制の特別市は廃止され、大都市圏カウンティ (Metropolitan County Council) と大都市圏ディストリクト (Metropolitan District Council) の二層制となった。

このように、基礎自治体および広域自治体のレベルでは大規模な再編が行われたのであるが、パリッシュはこの再編を「ほとんど痛手を被ることがないばかりか、いくつかの点では権限を強化さ

れて、切り抜けた」（Elcock, 1986, p.35）。すなわち、この再編後も、従来からのパリッシュは、ディストリクトまたは大都市圏ディストリクトの中で存続した。加えて、従来の町やバラ（Borough）と呼ばれた小規模自治体が合併してディストリクトまたは大都市圏ディストリクトの一部となった後、パリッシュとして存続することが認められた。Poole and Keith-Lucas（1994）によると、1973年時点でそのようなパリッシュは300ほどあった（p.226）。従来どおりの規模と名前のままであったところも多かったという。このように、自治体再編に伴い、それまでの基礎自治体から「移行」したパリッシュは、継承パリッシュ（successor parish）とも呼ばれる。

なお、当時、パリッシュの設立については、自治体境界委員会（Local Government Boundary Commission）が勧告を行い、地方自治を所管する環境大臣が最終的な決定を下すことになっていた。環境省は人口2万人以上の地域またはディストリクトの総人口の5分の1以上を占める地域にはパリッシュの設立を認めないという姿勢をとっていた。継承パリッシュの地位を自治体境界委員会に申請したが却下されたケースもあったし、申請の資格がありながらそうしなかったケースもあった（Poole and Keith-Lucas, 1994, pp.226-227）。

こうして、当初は農村部にのみ存在していたパリッシュが、都市部にも少数ではあるが存在することとなった。そしてパリッシュは、1974年より前に設立された伝統的なパリッシュと、自治体再編に伴って1974年以降に誕生した継承パリッシュという2つの類型に分かれるようになったのである。

後者に属するパリッシュの多くは、むしろ嫌々ながらパリッシュとなった（Poole and Keith-Lucas, 1994, p.227）。概して人口規模も大きく、自治体としての長い歴史と伝統を有しているものもあり、パリッシュという名称を用いず、タウン（Town Council）と名乗るものも多かった。また、国王からの特許状（royal charter）によりシティ（City）を名乗る特権を持っていたところが、引き続

きシティを名乗ることを女王に願い出て認められたこともあった。こうして、パリッシュでありながらタウンやシティを名乗るものもあるという複雑な状況が生まれた。パリッシュの数は増えたものの、多様性と分かりにくさも増した。

その後、1990年代以降、地方圏に一層制の単一自治体を導入しようという改革が行われた際にも、単一自治体に統合された後の旧基礎自治体がパリッシュとなるケースが見られた。

#### (4) 大都市地域におけるパリッシュ

ここまで見てきたように、農村部に限定した特殊な自治体として制度化されたパリッシュは、その後、自治体再編後のいわば「激変緩和措置」としても機能することとなり、廃止されることなく存続することに成功した。ただし、ロンドンでは、1963年ロンドン自治法 (London Government Act 1963) にもとづき、1965年以降、パリッシュの設置が禁止されていた。

自治体再編の過程でパリッシュは都市部にも少数ながら存在するようになったが、まだ大都市圏でパリッシュを設立することには多くの困難が伴っていた。ディストリクトは概してパリッシュの設立に消極的であり、自治体境界委員会がディストリクトの意向に反してパリッシュの設立を勧告することは難しかったからである。

パリッシュの代替策として、法律に基づかない任意の組織である地区会議 (neighbourhood council) を設置し、制度化を求める動きもあった。しかし法制化は実現せず、地区会議はその後、下火となった。

### 3. 近年の制度改革

先にパリッシュの特性に関して引用したWilson and Game のテキストの初版が出版されたのは1994年であるが、この年は自治体としてのパリッシュが法制化された1894年地方自治法からちょうど

100年にあたり、それを記念して100年史（Poole and Keith-Lucas, “Parish Government 1894-1994”, 1994）がまとめられた。当時は、1991年にアストン大学が環境省からの委託を受けて行った調査の結果が公表（1992年）された直後でもあり、パリッシュに対する関心が少しずつ高まっていた時期と言える。そして、90年代末から、パリッシュの制度改革が断続的に行われ、パリッシュの設立が容易になり、権限の拡大が図られてきた。

### （1）1997年地方自治・財政法

ここでは、1997年地方自治・財政法（Local Government and Rating Act 1997）による改革を、近年の制度改革の出発点として位置づけたい。この法律は、メジャー保守党政権の末期に成立したものである。パリッシュに関する制度改革は3点あった。

第一に、それまで、パリッシュや住民にはパリッシュの設立についての意見を表明する法的権限は認められていなかったが、この法律によって初めて、住民が署名を集めてパリッシュの設立を申請（petition）することが可能となった。有効署名数は、当該地区の有権者の10%以上（ただし250人を下回ることはいできない）であった。

しかし、この時点では、パリッシュの設立の決定権は国務大臣が有していた。また住民による申請以外にも、国務大臣自らの指示か、パリッシュを包括する基礎自治体の申請により、パリッシュの設立の発議が可能であった。住民やパリッシュの意思に基づかない形でパリッシュの設立の発議がなされうること、国務大臣が最終的な決定を行うことなどの点で、まだ集権的な仕組みであったと言える。

第二に、公共交通（public transport）、車のスピード抑制策（traffic calming）、犯罪防止（crime prevention）に関わる事務（具体例：カーシェアリングに関する計画の策定、バス事業者に対する助成、CCTV（監視カメラ）の設置等）が、パリッシュが行う

ことのできる事務に新しく追加された。

第三に、国務大臣に対して、主要自治体にパリッシュと協議することを義務付ける項目を指定する権限を与えた。

## (2) 労働党政権 (1997～2009年)

1997年に誕生したブレア労働党政権は、自治体の現代化(modernisation)を掲げて様々な改革に取り組み、その過程でパリッシュについても重要な改革が行われた。

### ①初期の改革

ただし、当初からパリッシュを重要視していたわけではない。政権発足の翌年、1998年の白書(Modern local government: in touch with the people)において、自治体に関わる大幅な制度改革が提唱され、その後、法制化されたが、これらのうちパリッシュに適用されたものはわずかであった。

具体的にみていこう。従来 of 委員会(committee)制は非効率で決定がどこで行われたかが不明瞭であるとして、2000年地方自治法(Local Government Act 2000)により新しく導入された内閣(cabinet)制および市長の直接公選制は、主要自治体に対しては大きなインパクトを持ったが、パリッシュには適用されなかった。

また、従来、イングランドの自治体は、原則として、法律により明確に授権された事務のみを処理することができ、授権されていない事務または授権の範囲を超えた行為は違法となるとされてきた。これを「権限踰越の法理」(Ultra Vires)といい、パリッシュにも適用されてきた。2000年地方自治法により、経済、社会および環境の3つの分野におけるコミュニティと住民の福利(well-being)の増進のための政策については、一定の制約の下で自治体が自由に実施することができることとされた。これは権限踰越の原則に風穴を開けるものとして注目されたが、この時点ではパリッシュには適用されなかった。

## ②ベストバリュー制度

一方でブレア政権は、パリッシュに新たな義務を課す仕組みを作った。そのひとつが、ベスト・バリュー制度である。ベスト・バリュー制度は、自治体が提供するサービスの質とコストを経済性（economy）、効率性（efficiency）および効果（effectiveness）の観点から継続的に見直し、改善することを義務づける制度である。国務大臣が提示する業績指標（performance indicators）に基づく評価（review）の実施、実行計画（Best Value Performance Plan）の策定、外部監査（audit）の実施等が義務付けられた。査察（inspection）の実施や、業績の悪い自治体には国務大臣による実行計画の修正等の制裁（sanction）もあり得るものとされた。1999年地方自治法（Local Government Act 1999）で制度化され、2000年4月1日から施行された。パリッシュについては、年間の収入が50万ポンド（日本円でおおよそ8,500万円。1ポンド=170円で計算）以上あるパリッシュに限ってではあるが、適用された。41のパリッシュがこれに該当し、少なくとも1つのパリッシュが不必要な支出であることを理由に、このスキームに参加することを拒否したという（Arnold-Baker, 2009, p.337）。

また、地方自治体は議員の行動規範（code of conduct）を策定する義務を負うこととなったが、これはすべてのパリッシュに適用された。

## ③質の高いパリッシュ

2000年の白書（Our Countryside: the Future, A Fare Deal for Rural England）では、「質の高いパリッシュ」（Quality Parish）の構想が示された。ここでは、パリッシュを「地方政府のうち最も基礎的な単位」としつつ、多様性（diversity）や規模の大きな差（a large variation in the size）があることを指摘し、パリッシュがより大きな役割を果たすようにさせ、規模や役割に関わらずすべてのパリッシュが達成可能ないわば標準（standard）として、「質

の高いパリッシュ」というコンセプトを打ち出していた。この制度は2003年から開始され、すべての議員（ただし初回認定時は8割でよい）が立候補によって選出されていること、資格を有する事務職員（clerk）を配置していること、少なくとも年間6回の会議（年次総会を含む）を開催していることなど、7つの要件を満たすと、「質の高いパリッシュ」としての認定を受けることができた。

#### ④ブレア政権の改革の評価

1998年の白書では、パリッシュが「コミュニティと密接なつながりがある」こと、「民主主義において不可欠の役割を果たしている」ことを指摘し、パリッシュを肯定的に評価していた。ただし、「主要自治体がコミュニティとの関係を保つための手助けにおいて重要な役割を果たしている」、「主要自治体と協力して、政府を人々に近づけ、地方政府の分権化されたサービス提供を確立させることができる」としていることに表れているように、パリッシュの役割は主要自治体の補完的なものと位置付けられていた。ブレア政権は、「現代化」と称して自治体改革に取り組んだが、その一方で、「ガバメントからガバナンスへ」という言葉に表れているように、自治体が多様な主体と協力して公共的な問題の解決にあたることを重視した。この時点では、パリッシュは自治体としてよりもむしろ、主要自治体に協力し、その活動を補完するものとしてとらえられていたと言える。そのことを端的に示すのが、住民の福利に関する権限をパリッシュには拡大しなかったことである。こうした状況に対しては、「パリッシュの潜在的な力が無視された」（Coulson, 1999）、「パリッシュは蚊帳の外に置かれた」（Ellwood, 1999）、「パリッシュへの権限移譲の機会は逃された」（Ellwood, et al, 2000）といった批判がなされた。

一方で、ブレア政権は、従来から義務よりも権利が気前よく与えられていると指摘されたパリッシュに新たな義務を課すこととした。すなわち、一定以上の財政規模のパリッシュにはべ

ストバリューを適用することとしたのである。パリッシュの人口や財政規模に大きな差があることを踏まえれば、何らかの「差別化」（differentiation）が必要であることはすでに指摘されていた（Ellwood, 1999, p.9）。ブレア政権がベストバリューのパリッシュへの適用において行った収入額での線引きは、こうした「差別化」の端緒とみることができる。

その後、導入された「質の高いパリッシュ」の認定制度は、ベスト・バリュー制度と「明らかに関連」（apparently related）していた（Arnold-Baker, 2002, p.333）。それは、2000年の白書において、10万ポンド以上の収入があるパリッシュが「質の高いパリッシュ」としての認定を受ける場合、ベストバリュー制度の対象となる可能性が示唆されていたことにも表れていると言えよう。「質の高いパリッシュ」も、パリッシュの「差別化」を図り、福利に関する権限やベストバリューの適用される、ある一定以上の「自治体」としての実質を備えたパリッシュを増やしていくためのツールとして構想されていた。

#### ⑤パリッシュの設立方式の簡易化

2006年の白書（Strong and prosperous communities: The local government white paper）において、パリッシュは農村部において重要であるだけでなく、都市部においても次第に役割を果たすようになっていくとの認識のもと、ロンドンにおいてもパリッシュの設立を可能にすること、パリッシュの設立の権限を国務大臣から基礎自治体（主要自治体のうち、カウンティ以外の自治体）に委譲すること、教会の教区との混同を避けるため、パリッシュに「コミュニティ」や「ネイバーフッド」など別の名称を与えること、「質の高いパリッシュ」の認定を受けたパリッシュには、福利に関する権限を拡大することなどが盛り込まれた。また、パリッシュをベスト・バリュー制度の適用から除外することとした。

これらの内容は、2007年地方自治・保健サービスへの住民関

与法 (Local Government and Public Involvement in Health Act 2007) により、制度化された。

第一に、それまでパリッシュの設立が禁止されていたロンドンにおいてもパリッシュの設立が可能となった。

第二に、パリッシュの設立方式は大幅に変更された。すなわち、基礎自治体は、自ら主導するかまたは有権者の署名を受けて、コミュニティ・ガバナンス調査 (Community Governance Review) を実施し、その結果に基づいて、基礎自治体がパリッシュの設立または廃置分合を決定することとなった。その際、基礎自治体は、有権者や利害関係者の意見を聴かなくてはならないとされている。住民投票 (referendum) の実施も想定されており、実際に多くのケースで行われている。

こうしてコミュニティ・ガバナンス調査という形で調査が行われ、結果が公表されることによって、基礎自治体は従来以上に説明責任を果たすことが求められることとなり、さらにパリッシュ設立の最終決定権まで持つこととなった。過去13年間に250を超える新しいパリッシュが設立された (Local Government Chronicle, 2016, p.3)。

第三に、パリッシュの名称は、従来のパリッシュ (Parish Council)、タウン (Town Council) およびシティ (City Council) に加え、コミュニティ (Community Council)、ネイバーフッド (Neighbourhood Council)、ビレッジ (Village Council) とすることも可能となった。

第四に、一定の要件を満たす適格パリッシュ (eligible parish council) に限り、経済、社会および環境の3つの分野におけるコミュニティと住民の福利 (well-being) の増進のための政策を、一定の制約の下で自由に実施することができることとなった。これは、2000年地方自治法により主要自治体には適用されていたものの、パリッシュへの適用は見送られていた権限であった。2006年の白書の段階では、「質の高いパリッシュ」の認定を受けたパリッシ

ユにこの権限を認めることが打ち出されていたが、そうではなく、新たに設定された「適格パリッシュ」に適用されることとなった。

第五に、パリッシュがベスト・バリュウの適用から外された。

先にみたとおり、ブレア政権の発足当初の改革では、パリッシュは主要自治体を補完するものと位置づけられていたと言える。しかし、次第にその役割が評価され、ロンドンでの設立を可能にしたうえで、より地域住民の意向を反映する形に設立方式を変更した。一定の要件を満たせば、権限拡大の途も開かれた。

### （３）保守党と自由党の連立政権

パリッシュの役割を肯定的にとらえ、権限を拡大し、設立を容易にする動きは、2010年に労働党から政権を奪還して成立した保守党と自由党の連立政権でも継続した。

#### ①地域主義法

キャメロン政権は、2011年地域主義法（Localism Act 2011）により、地方自治体に、個人が一般に行うことであればいかなることも行うことのできる権限、すなわち「包括的権限」（General Power of Competence）を付与した。これは2000年地方自治法に基づいて自治体に付与されていた経済、社会、環境面での福利に関する権限に代わるものである。福利に関する権限の時と同様、この包括的権限についても、一定の要件を満たす「適格パリッシュ」に限定して適用されることとなった。「適格パリッシュ」の要件は、議員定数の3分の2以上の議員が立候補によって選出されていること、事務職員（clerk）が所定の課程の修了証を有していることという条件を満たしたうえで、パリッシュの議会および年次総会において「包括的権限」を行使することを決議することである。

また、地域の住民グループに対して、現在は主要自治体が行っている公共サービスの提供を引き受ける意思があることを表明できる「地域サービス提供申し出の権利」（community right to

challenge) を付与した。また、自治体に対して、地域にとって重要な価値を持つと考えられる資産の一覧表の作成を義務付け、その資産が売却される場合、地域住民グループに入札の機会が与えられなければ売却が行えないこととした (community right to bid: 「地域コミュニティの入札の権利」)。いずれの場合も、パリッシュは地域の住民グループのひとつとして位置づけられている。

## ② 設立方法のさらなる簡易化

すでに述べたとおり、労働党政権時代に成立した2007年地方自治・保健サービスへの住民関与法により、パリッシュの設立方法は大きく変更された。これらの規定のいくつかは、2015年に改正された (Legislative Reform (Community Governance Reviews) Order 2015)。いずれも、パリッシュの設立をより容易に、よりスピードアップさせることをめざしたものである。

第一に、コミュニティ・ガバナンス調査を請求するために必要な署名数が緩和された。現在は次のとおりとなっている。

当該地域の有権者数が500人未満の場合は有権者数の37.5%

当該地域の有権者数が500人～2500人の場合は有権者187人以上

当該地域の有権者数の2500人を超える場合は有権者数の7.5%

第二に、コミュニティ・ガバナンス調査は、有効な署名が基礎自治体に提出されたときから12か月以内に終えなくてはならないこととなった (それまでは、基礎自治体がコミュニティ・ガバナンス調査を開始してから12か月以内とされていた)。

第三に、「近隣地区開発計画」 (Neighbourhood Plan) を住民投票を経て策定済みの近隣フォーラム (Neighbourhood Forum) については、署名を提出することなくコミュニティ・ガバナンス調査の請求ができることとなった。これには説明が必要であろう。

「近隣地区開発計画」の仕組みは2011年地域主義法により導入されたものである。パリッシュまたは近隣フォーラムが策定し、住民投票で過半数が賛成することにより、土地利用計画となる。近隣フ

フォーラムは1990年都市・農村計画法（Town and Country Planning Act 1990）に規定され、パリッシュが設立されていない地域でのみ設置できるのであるが、この近隣フォーラムを積極的にパリッシュへと発展させることを目指すものと言えよう。

## 4. 現状

ここまで、パリッシュの起源と制度化、そして近年の制度改革について述べてきた。これらを踏まえ、本節ではパリッシュの現状をまとめていく。筆者が2014年4月から2015年3月まで、バーミンガム大学地方自治研究所（Institute of Local Government Studies; INLOGOV）において在外研究に取り組む機会を得た際に実施した全国アンケート調査（以下、「アンケート調査」という）の結果も、適宜、紹介することとしたい。紙幅の都合上、アンケート結果をすべて盛り込むことはできないが、アンケートの詳細については資料編を参照されたい。

### （1）数と規模

現在、イングランドにおいて、およそ1,500万人がパリッシュのある地域に住んでおり、これは人口の35%にあたとされる（Local Government Chronicle, 2016, p.3）。

2011年国勢調査（Census：以下「国勢調査」という）によると、イングランドにおけるパリッシュの数は10,458である<sup>4</sup>。ただし、このデータは議会を有するパリッシュ（Parish Council）とパリッシュ総会（Parish Meeting）とを区別していない。それぞれの正確な数は明らかではないが、議会を有するパリッシュの数はおよそ9,000とされている（NALC, 2015, p.5）（Sandford, 2015, p.4）。

人口規模別にみたパリッシュの数は表1のとおりである<sup>5</sup>。

人口300人未満のパリッシュが3分の1、人口500人以下のパリッシュがほぼ半数を占めることから、かなり小規模なものが多いこと

がわかる。人口300人を超えるパリッシュは、議会の設置を選択し  
 えることになっている（ただし義務ではない）ことから、議会を有  
 さないパリッシュ総会の多くは、人口300人未満と考えられる。

表1 人口規模別のパリッシュの数

人口規模	パリッシュ	割合
300人未満	3,569	34.1%
300人～500人	1,513	14.5%
501人～1,000人	1,805	17.3%
1,001人～5,000人	2,540	24.3%
5,001人～10,000人	572	5.5%
10,001人以上	459	4.4%
合計	10,458	100.0%

（出所）統計庁（Office for National Statistics）のウェブサイトで公開  
 されているデータ（Civil Parish population estimates in England and  
 Wales, mid-2010）による。

（注）ここでいうパリッシュは、Parish Council と Parish Meeting とを  
 区別していない。また、人口は推計値（estimates）である。

国勢調査の個別データによると、人口10人以下のパリッシュが25  
 あり、そのうち2つは人口1人とされている。一方、人口3万人以  
 上のパリッシュは42あり、そのうち6は5万人以上である。なお、  
 イングランドで最も人口が少ない基礎自治体であるWest Somerset  
 Council の人口は34,403人であるが、これよりも人口が多いパリッ  
 シュは27存在する。

古くから続いている伝統的なパリッシュは小規模なものが多く、  
 1974年以降に設立された比較的新しいパリッシュには規模の大きな  
 ものが多い。これは、先に述べたとおり、かつては基礎自治体であ  
 った地域が合併後、パリッシュとして存続しているという経緯に関  
 連している。

この国勢調査の時点における人口最大のパリッシュは、Weston-

super-Mare Town Councilで、8万人以上と推計されている。このパリッシュは1974年までは基礎自治体（municipal borough）であったが、合併によりディストリクトの一部となっていた。2000年にパリッシュを設立している。その後、2015年にバーミンガム市内で設立されたSutton Coldfield Town Councilの人口は10万人以上と推計されており、現在、最も人口の多いパリッシュとなっている。

## （2）議員と選挙

パリッシュは、住民の直接選挙で住民の代表たる議員（councillor）を選出している。主要自治体の議員数は2万人であるのに対し、パリッシュの議員は8万人とされる。住民に最も身近な代表として、議員の存在は重要である。

パリッシュの議員の任期は4年間で、基礎自治体の選挙と同時に行われる。議員定数は5人以上で、基礎自治体が決定する。アンケート調査の結果では、パリッシュの議会の定数は平均10.2人である（Q5）。法定の最小人数である5人から、最大では30人まで、差が大きい。人口規模が大きくなるにつれて定数も多くなる傾向にある。欠員を除いた現員数は平均で9.8人であり（Q6）、うち男性が6.6人、女性が3.2人となっている（Q7）。

主要自治体の議会の議員との兼職が認められており、実際に少ない数の議員が兼職している。アンケート結果によると、主要自治体の議員を兼ねている議員がいるパリッシュは、全体のおよそ3分の1である（Q8）。その内訳は、ディストリクトの議員のみを兼ねている議員がいるパリッシュが2割、ディストリクトとカウンティの両方の議員を兼ねている議員がいるパリッシュが1割弱、カウンティの議員のみを兼ねている議員がいるパリッシュが5%となっている。

議員の被選挙権者は主要自治体の議会の議員のそれとほぼ同じであるが、パリッシュにのみ認められているのが、パリッシュの境界から3マイル（およそ4.8キロメートル）以内に住んでいる人にも

被選挙権が与えられている点である。

しかし、このように被選挙権者の門戸を広くしているにも関わらず、パリッシュの議員への立候補者は概して少ない。無投票も、立候補者が定数を下回る場合に欠員を議会で選ぶ「コオプション」(co-option) もよくある (Sandford, 2015, p.4)。これを裏付けるように、アンケート結果では、直近の選挙 (補欠選挙ではなく通常の選挙) において、定数を超える立候補者がいたパリッシュが26%、定数と立候補者が同数であったパリッシュが37%、立候補者が定数を下回ったパリッシュが34%であった (Q11)。投票が行われるのは定数を超える立候補者がいた場合であり、立候補者が定数と同数以下の場合には無投票 (no contested) となる。したがって、投票が行われたのは26%にとどまり、7割以上のパリッシュで議員が無投票で当選していることとなる。無投票の割合が高くなっているのは、パリッシュの住民代表性、民主的正統性の観点からも大きな課題であると言える。ただし、定数を超える立候補者がおり、投票が行われた割合は、人口500人未満のパリッシュでは13%、人口500~1,000人のパリッシュでは14%、人口1,001~5,000人のパリッシュでは19%、人口5,001~1万人のパリッシュでは37%、人口1万人を超えるパリッシュでは70%と、人口規模に応じて高くなる傾向がみられる。

また、任期途中での辞任等による欠員 (casual vacancy) が生じることが珍しくない。アンケート結果では、8割近いパリッシュで任期途中での欠員が生じている (Q12)。この場合には、有権者10人以上から要請があった場合には補欠選挙 (by-election) を行わなくてはならないが、そうでなければコオプションで欠員を補充することが可能である。アンケート結果によると、欠員をコオプションで補充しているパリッシュは9割近くある一方、補欠選挙を行ったパリッシュは2割に過ぎない (Q12-SQ1)。

### （3）議会

パリッシュは、年次総会と、それ以外に少なくとも年間3回の議会を開催しなくてはならない。議会を自前の事務所等で開催しているパリッシュは55%で、38%はそれ以外の場所（コミュニティセンターやヴィレッジホール等の集会施設、学校、教会等）で開催している（Q31）。議会は、議員全員が集まる本会議（full council meeting）の他にいくつかの委員会（committee）を置いていることも多いようであり、開催回数にはばらつきがある（Q32）。

年次総会は原則として午後6時に開会することとされているが、それ以外の議会にはそのような制約はない。しかし筆者がこれまでに訪問や傍聴をした経験では、午後6時以降に議会を開催しているパリッシュが多い。これは、職業を持っている議員と、住民が傍聴に来やすいようにという配慮からである。開催時間は、1～2時間というパリッシュが5割、2～3時間というパリッシュが4割である（Q33）。

議員の議会への出席状況は、全員というパリッシュが46%、3分の2より多いというパリッシュが44%である（Q34）。これに対し、一般住民の傍聴は少ない。一般住民の傍聴が0人というパリッシュが16%、1～2人というパリッシュが42%、3～6人というパリッシュが25%である（Q35）。議会において、一般住民が発言することを認めているパリッシュが9割（Q36）、一般住民の発言のための時間を設定しているパリッシュが84%（Q37）となっている。

議会における審議事項のうち、頻度の高いものは、計画申請、道路のメンテナンス、レクリエーショングラウンド、オープンスペース、スピード制限、子どもの遊び場、フットパス、ごみ・犬のふん等の迷惑行為等である（Q38）。

### （4）機能

パリッシュの機能には、大きく分けて、住民を代表する

(representing local community) 機能と、地域のニーズを満たすためのサービスを提供する (delivering services to meet local needs) 機能の 2 つがある。規模の大きなパリッシュの中には、十分なスタッフを有して多くの施設を運営しているものもあるが、ほとんどのパリッシュはサービス提供を引き受けるだけの能力を欠き、地域の環境、コミュニティおよびアメニティを話し合うことに関心を持っているとされる (Sandford, 2015, p.8)。

### ①住民代表機能

住民代表機能は、住民の直接選挙で議員を選び、その議員で構成される議会で様々なことを審議することにある。中でも特に重要とされているのは、パリッシュの区域内において建築許可や開発計画等の申請があった際に、地方計画行政庁 (Local Planning Authority: 基礎自治体が該当) は許可を下す前にパリッシュと協議しなくてはならないとされていることである。これは1972年地方自治法により導入された。地方計画行政庁はパリッシュの意見に拘束されないが、申請の情報を得てそれについてパリッシュの議会で審議するという手続きには大きな意義があると考えられている。すでに見たとおり、この計画申請については会議で審議される事項の中で最も頻度が高く、毎回またはほとんどの会議で審議するというパリッシュが8割、時々審議するというパリッシュが13%であった (Q38)。アンケートで2014年4月から12月までの9か月間に地方計画行政庁からコメントを求められた計画申請の件数を尋ねたところ、10件未満が19%、10~29件が33%、30~49件が16%、50~100件が13%、100件より多いが11%であった (Q28)。人口規模が大きくなるに従い、コメントを求められる計画申請の件数も増える傾向がみられる。そして、地方計画行政庁へ意見を提出した割合については、全ての計画申請に対して意見を提出したパリッシュが7割、およそ4分の3に対して意見を提出したパリッシュが6% (Q29) で、多くのパリッシュが高い割合で意見を提出しているこ

とがわかる。

## ②サービス提供機能

パリッシュには、法律上義務付けられた事務はない。パリッシュが行うことのできる事務は法定されているが、原則としてそれらは基礎自治体の事務と同一（concurrent）である（Sandford, 2015, p. 8）<sup>6</sup>。つまり、基礎自治体とパリッシュのどちらが行うこともできる。

ここから生じるのは、二重課税（double taxation）の問題である。これは、基礎自治体からパリッシュに事務の移譲がなされたが、その費用を賄うために必要な財源措置がなされない場合や、同じ事務がある地域ではパリッシュが行い、他の地域では基礎自治体が行っている場合に、パリッシュの住民がその費用を基礎自治体とパリッシュに二重に支払うことになるという問題である。事務の移譲（devolution）と財源措置（funding）をめぐり、基礎自治体とパリッシュは激しい論争を繰り返してきた。

アンケート調査の結果から、パリッシュが行っている施設等の運営のうち多かったものを挙げると、掲示板（89%）、バス待合所やベンチ（76%）、オープンスペース（70%）、戦没者記念碑または公衆時計（52%）、貸農地（41%）、フットパスまたは乗馬専用路（37%）、集会所またはコミュニティセンター（36%）などとなっている（Q24）。また施設運営以外の活動で多かったものは、コミュニティニーズ評価（56%）、道路沿いの芝の管理（34%）、市民相談（32%）などであった（Q25）。

## （5）財政

パリッシュの財源としては、一般的に次の4つがある（NALC, 2011, p. 3）。

第一に、プリセプト（precept）の賦課である。プリセプトは、もともとは「徴収命令書」を意味する。唯一の地方税であるカ

ウンシル・タックスに上乘せられて、徴税自治体 (local billing authority: 基礎自治体が該当) がパリッシュに代わって徴収する。納税者はその支払いを拒否できないし、徴税自治体も徴収を拒否できないという点で、税とほぼ同等の強力な権限である。

第二に、主要自治体をはじめとする様々なソースからの補助金 (grant) がある。ただし、国からの経常的な補助金はない。第三としてパリッシュが管理する駐車場や集会施設等から得られる収入、第四として節約の結果としての前年度からの繰越金がある。

これらのうち、主要な財源はプリセプトであり、財源の半分以上を占めている。主要自治体が国から地方交付金 (Revenue Support Grant) やビジネス・レイト交付金等を配分されており、こうした国からの交付金、つまり「依存財源」が収入の6割近くに及んでいるのとは対照的に、パリッシュは国からの交付金を受け取っておらず、いわば「自主財源」主体で財政を賄っている。プリセプトの額は、パリッシュによって異なるし、またプリセプトが賦課される居住用資産の価値 (AからHまで8段階の価格帯 (Band) で評価される) によっても異なる。2015年度において、標準とされるD価格帯のプリセプトの平均額 (年間) は、54.12ポンド (日本円でおおよそ1万円。1ポンド=180円で計算) である。

従来から、主要自治体に対しては「キャッピング」 (カウンシル・タックスの伸び率の上限設定) 制度が適用されてきたが、パリッシュのプリセプトは適用外とされてきた。2011年地域主義法により、国務大臣は毎年度、自治体によるカウンシル・タックスの伸び率を設定でき (現在は2%)、自治体がこれを超えてカウンシル・タックスを引き上げるには住民投票を実施しなくてはならないこととされた。政府はかねてよりパリッシュにもこの仕組みを適用すべきと主張しているが、NALCは財政自治 (fiscal autonomy) の侵害であるとして、これに強く反対している。キャッピングは、安易なプリセプトの引き上げを抑制し、健全財政の確保に貢献するかもしれないが、地域が必要とするサービスをパリッシュが提供すること

を妨げる恐れもある。

また、NALCは、国税であるビジネス・レイトからの交付金をパリッシュが受け取れるように制度を変えることも主張している。

「権限踰越の法理」がパリッシュにも適用されることはすでに述べたが、これには例外があり、一定の範囲内の額については、当該地区または住民の利益になると考えられるなどの条件を満たせば、法律により明確に授権された事務でなくても支出することが許されている。これは、その根拠となった1972年地方自治法の規定から「137条規定」と呼ばれている。2011年地域主義法により、「適格パリッシュ」のみ「包括的権限」が行使できることとなった後も存続している。2016年度の上限額は、有権者数に7.42ポンド（日本円でおおよそ1,050円。1ポンド=142円で計算）とされている。

## （6）スタッフ

パリッシュの職員のうち最も重要な役職は、クラーク（clerk）と呼ばれる職員である。クラークは、議会の議案の準備、議事録の作成、会計管理、議員や住民への情報提供や助言など多岐にわたる重要な役割を果たしている。

アンケート調査の結果によると、クラークは、女性が6割、男性が3割で、女性の方が多い（Q16）。年齢は、40～59歳が最も多く5割を占めた。次いで60～70歳がおおよそ3割、70歳以上が8%で、クラークのうち3分の1以上が60歳以上という結果であった。40歳未満は6%と少なかった（Q17）。在職期間は、1年未満が10%、1年～3年が22%、3～10年が36%、10年より長いのが26%であった（Q14）。

常勤（full-time）のクラークは25%で、65%は非常勤（part-time）である（Q19）。クラークが常勤であるパリッシュは、人口1万人を超えるパリッシュでは8割、人口5,001～1万人のパリッシュでは6割を占めるが、人口1,001～5,000人のパリッシュでは15%、1,000人以下のパリッシュでは4%とごく少数にとどまる。

クラークは、複数のパリッシュのクラークを兼ねることができ  
る。アンケート調査では、複数のパリッシュのクラークを兼ねてい  
る割合は24%であった (Q15)。クラークを兼任しているパリッシ  
ュの数は、2が63%、3が17%であったが、4以上という回答もあ  
った。

クラークの職務内容は多岐にわたり、また法改正への対応も必要  
となるため、適宜、研修を受けることは重要である。アンケートで  
は、カウンティ・レベルのパリッシュ協会が行っている研修を受講  
しているクラークが多く、次いで全国クラーク協会、全国パリッシ  
ュ協会という順であった (Q20)。

先に説明したとおり、「包括的権限」を行使することができる  
「適格パリッシュ」となるためには、クラークが所定の課程の修  
了証を有していることが要件のひとつとなっている。クラークが  
これを有しているパリッシュは36%、有していないパリッシュが57  
%であった (Q21)。人口1万人を超えるパリッシュでは73%、人  
口5,001~1万人のパリッシュでは64%が有しているが、人口500~  
1,000人のパリッシュでは23%、人口500人未満のパリッシュでは13  
%と、人口規模が小さくなるにつれて保有割合が低くなる。

### (7) 新たな権限の行使の状況

先にみたとおり、2011年地域主義法により、パリッシュが行使す  
ることのできる新たな権利が追加された。アンケートではこれらの  
権利の行使状況についても調査した。

「近隣地区開発計画」の策定状況については、策定中または策定  
済みのパリッシュが34%、策定していないパリッシュが58%であ  
った (Q39)。

「地域サービス提供申し出の権利」については、行使していると  
回答したパリッシュは27 (3.2%) にとどまり、行使していないパ  
リッシュが9割近くにのぼった (Q40)。パリッシュが引き受ける  
ことを表明したサービスとしては、駐車場、図書館、運動広場、公

衆トイレ等が挙げられた。

「包括的権限」については、45のパリッシュ（5.3%）が行使していると回答した（Q41）。そのうちの半数は人口1万人を超えるパリッシュである。

「地域コミュニティの入札の権利」については、行使していると回答したパリッシュは73（8.7%）であった（Q43）。具体的にはパブが多く、図書館、教会、郵便局等も挙げられた。

## 5. おわりに

はじめに述べたように、パリッシュには非普遍性、裁量性、そしてサービス提供や施設運営に関して明確な義務を持たないという特性があり、それゆえに準自治体と位置付けられている。

ステーブンス（2011, p.84）は、パリッシュが存在する地域（parished area）と存在しない地域（unparished area）とがあるという「統一性の欠如」により、パリッシュは「真剣な検討の価値のない準主要な機関」として扱われてきたとする。ここでは「統一性の欠如」という言葉が使われているが、これは「非普遍性」とほぼ同義ととらえてよいであろう<sup>7</sup>。

また、パリッシュの事務は裁量的であり、明確な義務を持たない。一方で、すでに述べたとおり、主要自治体に適用されるキャッピングがパリッシュには適用されていないこと、「権限踰越の法理」の例外として、一定以内の額の支出が認められている（137条規定）ことなどの「特例」もある。この点に関しては、パリッシュは上位自治体に比べて気前よく権限が与えられ、相対的に義務は免れているとの指摘もある（Jones, 2007, p.232）。

イングランドの基礎自治体は、度重なる再編を経た結果、ヨーロッパの他の国の基礎自治体と比較して規模が非常に大きくなっている。これによる弊害を指摘し、パリッシュの役割に着目する論考も散見される（Ellwood, 1999, p.9）（Stewart, 2003, p.181）。パリッ

シュがその役割と地位を高めていくには、上記の特性を克服していく必要がある。近年の制度改革を追っていくと、パリッシュの設立方法の簡易化が進められてきたこと、パリッシュが行使できる新しい権限が増加し、特にサービス提供の担い手としての期待が大きくなっていること、一部のパリッシュには主要自治体と同等の義務を課す「差別化」の仕組みが導入されつつあることが指摘できる。つまり、近年のパリッシュをめぐる制度改革は、パリッシュを主要自治体に近づける方向性を持つものと言える。

では、パリッシュの姿はどう変わってきただろうか。まずは、設立状況についてである。パリッシュの設立方法はより住民主体かつ住民の意思を反映したものになった。そして新たなパリッシュが続々と設立されている。ロンドンにおける初めてのパリッシュとなったQueen's Park Community Council (2014年設立)、イングランド第二の都市であるバーミンガム市で2例目となったSutton Coldfield Town Council (2016年設立)も、その中のひとつである。NALCによると、ロンドンではほかにも複数の地域でパリッシュを目指す動きがあるという。こうした動きは、かつては主として農村に存在するものとみなされてきたパリッシュが、都市部においても決して例外的な存在ではなくなってきたことを表しているといえる。

NALCとしては、パリッシュの設立を積極的に進めていく方針のもと、コミュニティ・ガバナンス調査の結果、基礎自治体によってパリッシュの設立が却下された場合にコミュニティが上訴できる権利 (community right to appeal) と、設立の決定に際し住民投票を義務化することを求めている (NALC, 2015. p.5)。

パリッシュを設立したいという地域住民の意思を最大限尊重する仕組みとすることは、望ましい方向である。パリッシュがイングランド全域に設立されることは考えにくいだが、パリッシュがある地域が増えることで、その役割や地位、影響力は確実に増すであろう。

次に、パリッシュの果たす役割についてである。パリッシュの規

模は差が大きく、それぞれのパリッシュが行う事務も多様である。もともと、さまざまなサービスを提供することができるのは、比較的規模が大きく財政的に余裕のあるパリッシュに限られていることが指摘されてきた。近年、サービス提供機能の強化が期待されているが、アンケート結果で確認したように、新しく与えられた権限を行使しているパリッシュはまだ少数である。今後、やる気と情熱を持って設立された新しいパリッシュが増え、また規模の大きなパリッシュが意欲的にサービス提供に取り組むことによって、多様化がますます進むことも予想される。人口や財政で一定規模以上のパリッシュに対しては、主要自治体と同等に扱う「差別化」の流れはこれからも続くであろう。多様なパリッシュが全体としてどのようにまとまっていくか、「特別扱い」を脱して主要自治体と同じ扱いを受け入れるのか、今後の課題であると言える。

最後に、住民代表機能について述べて本稿の締めくくりとした。すでに指摘したとおり、近年はパリッシュのサービス提供機能が重視されている。一方で、住民代表機能についてはそれほど顧みられないことがない。繰り返しになるが、パリッシュの事務は基礎自治体の事務と同一であるので、パリッシュでなくても基礎自治体が行うことが可能である。つまり、パリッシュではなくては行えない事務は、ほぼないと言える。

実際、政府は、パリッシュをコミュニティガバナンスにおける唯一の選択肢として考えているわけではない。このことは、パリッシュの設立の是非について検討するコミュニティ・ガバナンス調査において、基礎自治体はパリッシュ以外の選択肢も審議しなくてはならないとしている（DCLG, 2010, paras. 136-146）ことにも表れている。しかし、直接選挙で民主的正統性を持った住民の代表である議員を選出することができ、活動するための資金をプリセプトという強制力を持った形で徴収することができるという点で、パリッシュは他の選択肢とは全く異なっている。住民の直接選挙で議員を選出するというパリッシュの住民代表機能は、軽視すべきではないだろ

う。

しかし、現状では、この住民代表機能が十分に生かされているとは言いがたい。アンケート調査では、議員の選挙が無投票となっているパリッシュがかなり多いこと、議会の傍聴者がかなり少ないことなど、パリッシュに対する住民の関心や参加が低調であることが明らかになった。住民の直接選挙で議員を選ぶこと、そうして選ばれた議員たちで住民に身近な決定を行うことの重要性を住民に理解してもらい、関心を高め、議会を活性化していくことが必要である。

本稿は、2014年度札幌大学海外留学研修による研究成果の一部である。

### 【参考文献】

- 自治体国際化協会 (2003) 『英国の地方自治』。
- 自治体国際化協会 (2004) 『諸外国の地域自治組織』。
- 自治体国際化協会 (2015) 『英国の地方自治 (概要版) 2015年改訂版』。
- ステューブズ, アンドリュー (2011) 『英国の地方自治 - 歴史・制度・政策 -』 (石見豊訳) 芦出版。
- 竹下讓 (2000) 『パリッシュにみる自治の機能～イギリス地方自治の基盤～』 イマジン出版。
- 竹下讓ほか (2002) 『イギリスの政治行政システム』 ぎょうせい。
- 内貴滋 (2009) 『英国行政大改革と日本 「地方自治の母国」の素顔』 ぎょうせい。
- 内貴滋 (2016) 『英国地方自治の素顔と日本 地方構造改革の全容と日英制度比較』 ぎょうせい。
- 山下茂 (2015) 『英国の地方自治 - その近現代史と特色 -』 第一法規。
- Arnold-Baker, Charles (2002), *Local Council Administration (sixth edition)*, Butterworths.
- Arnold-Baker, Charles (2009), *Local Council Administration (eighth edition)*, Butterworths.
- Coulson, Andrew (1999). Decentralisation and democracy: The neglected potential of parish councils. *New Economy*. 6 (2) . pp. 115-118.

- DCLG (Department for Communities and Local Government) (2010) . *Guidance on community governance reviews*.
- Elcock, Howard (1986) . *Local Government: Politicians, professionals and the public in local authorities (second edition)* . Methuen.
- Ellwood, Sheila (1999) . Viewpoints: Parish and town councils: Left out in the cold but invited to the party. *Public Money & Management*. 19:3. pp. 7-9.
- Ellwood, Sheila et al (2000) . Power to the parishes- a (missed) opportunity. *Local Government Studies*. Vol.26. No.2. pp. 7-22.
- Jones, Andrew (2007) . New wine in old bottles? England' s parish and town councils and new labour' s neighbourhood experiment. *Local Economy*. Vol. 22. No. 3. pp. 227-242.
- Local Government Chronicle (2016) . *Power to the people*. LGC.
- NALC (2002) . *Powers and constitutions of community, parish and town councils*. NALC.
- NALC (2010) . *All about Local Councils (second edition)* . NALC.
- NALC (2011) . *Managing double taxation: A guide for local (parish and town) councils and principal local authorities*. NALC.
- NALC (2015) . *Devo Local: A white paper for empowering and strengthening local democracy*. NALC.
- Poole, K P and Bryan Keith-Lucas (1994) . *Parish Government 1894-1994*. NALC.
- Sandford, Mark (2015) . *Parish and town councils: recent issues*. House of Commons Library.
- Stewart, John (2003) . *Modernising British Local Government*. Palgrave Macmillan.
- Wilson, David and Chris Game (1994) . *Local Government in the United Kingdom*. Macmillan.
- Wilson, David and Chris Game (1998) . *Local Government in the United Kingdom (second edition)* . Macmillan.
- Wilson, David and Chris Game (2002) . *Local Government in the United Kingdom (third edition)* . Macmillan.
- Wilson, David and Chris Game (2006) . *Local Government in the United Kingdom (fourth edition)* . Macmillan.
- Wilson, David and Chris Game (2011) . *Local Government in the United Kingdom (fifth edition)* . Macmillan.

【脚注】

- 1 東京都特別区の区域はやや変則的ではあるが、「市に準ずる基礎的な地方公共団体」と位置付けられる特別区と、広域自治体である東京都の二層制を採っているといえる。
- 2 このテキストはその後、版を重ね、現在は第5版(2011年)まで出版されているが、この三点についてはいずれの版でも踏襲されている。
- 3 人口100~300人のパリッシュは、パリッシュ総会で決議し、カウンティが宣告すれば、議会の設置が可能であった。
- 4 国勢調査(Census)を所管する統計庁(Office for National Statistics)のウェブサイトで公開されているデータ(Civil Parish population estimates in England and Wales, mid-2010)による。
- 5 表1の注に示したとおり、この値は推計値である。NALCにこの国勢調査のデータについて照会したところ、パリッシュそのものについてはほぼ正確に把握していると言えそうであるが、人口が実測値でなく推計値であることが問題であり、NALCとしては推計値ではなく実測値とするよう政府に働きかけているとのことであった(2014年6月、Chris Borg氏に対する照会結果による)。
- 6 ただし、唯一、パリッシュにのみ認められ、他の自治体には認められていない権限として、地域の需要が満たされない場合に貸農地(allotment)のための土地を取得し提供する権限がある。
- 7 本書は、英国人が執筆したものを日本語に訳しているが、原典が出版されていないため、オリジナルの表現にあたることができない。引用箇所にある「準主要な機関」は、Sub Principal Authorityの訳語と思われるが、これも同様の理由で確認できない。

## 資料編1 調査の概要

### 1. 調査名

「イングランドのパリッシュに関する全国調査」

（原題：Survey of Local Councils）

### 2. 方法

調査はオンライン方式（Survey Monkey というアンケートのアプリケーションを利用し、回答者がウェブ上で回答）で実施した。

全国パリッシュ協会（NALC）からカウンティ（日本の都道府県に相当する広域自治体）レベルのパリッシュ協会を經由して、個々のパリッシュの事務職員（clerk）に対して回答を依頼した。

### 3. 対象

イングランドの議会を有するパリッシュ（Parish Council）

### 4. 実施時期

2015年1月～3月

### 5. 回収数

有効回収数は、843であった。

議会を有さないパリッシュ総会（Parish Meeting）およびウェールズのコミュニティ（Community Council）からも回答があったが、これらの回答は除外した。

同じパリッシュから複数回、回答があった場合（オンラインの不具合のためか、回答をやり直したケースが散見された）、最終的な回答のみを残し、他の回答は除外した。質問に一つも答えていない（つまり全ての質問に無回答）の回答は、除外した。

## 資料編 2 調査項目および単純集計

## Q 1 パリッシュの名称

回答あり (掲載は省略) .....	828	( 98.2%)
無回答.....	15	( 1.8%)

## Q 2 パリッシュが属する地域 (region)

North East.....	36	( 4.3%)
North West .....	54	( 6.4%)
Yorkshire and The Humber .....	84	(10.0%)
East Midlands .....	90	(10.7%)
West Midlands.....	73	( 8.7%)
East of England .....	135	(16.0%)
London .....	0	( 0.0%)
South East.....	170	(20.2%)
South West .....	195	(23.1%)
無回答.....	6	( 0.7%)

## Q 3 パリッシュの創設時期

過去20年以内.....	45	( 5.3%)
20年よりも前.....	786	(93.2%)
無回答.....	12	( 1.4%)

## Q 4 パリッシュの人口

500人未満 .....	197	(23.4%)
500~1,000人 .....	162	(19.2%)
1,001~5,000人 .....	256	(30.4%)
5,001~10,000人.....	85	(10.1%)
10,000人より多い .....	124	(14.7%)
無回答.....	19	( 2.3%)

Q 5 パリッシュの議員の定数

5人	73	( 8.7%)
6～7人	216	(25.6%)
8～9人	154	(18.3%)
10～11人	112	(13.3%)
12～13人	102	(12.1%)
14～15人	73	( 8.7%)
16人以上	86	(10.2%)
無回答または無効	27	( 3.2%)

Q 6 パリッシュの現在の議員の数（欠員を除く）

5人未満	16	( 1.9%)
5人	75	( 8.9%)
6～7人	237	(28.1%)
8～9人	154	(18.3%)
10～11人	113	(13.4%)
12～13人	81	( 9.6%)
14～15人	66	( 7.8%)
16人以上	77	( 9.1%)
無回答または無効	24	( 2.8%)

Q 5 の回答（議員定数）から、Q 6 の回答（欠員を除く現在の議員の数）を引くと、調査時点での当該パリッシュの欠員数が得られる。その数値は次のとおりである。

0（欠員なし）	597	(70.8%)
1人	135	(16.0%)
2人	51	( 6.0%)
3人以上	36	( 4.3%)
無回答または無効	24	( 2.8%)

Q 7 議員のうち、男性と女性の数

男性	5,412人／814 (平均6.6人)
女性	2,580人／811 (平均3.2人)

Q 8 議員のうち、主要自治体（ディストリクトおよびカウンティ）の議員の兼任状況

主要自治体の議員を兼任している議員はいない	498 (59.1%)
ディストリクトの議員を兼ねている議員がいる	174 (20.6%)
ディストリクトとカウンティの 両方の議員を兼ねている議員がいる	81 (9.6%)
カウンティの議員を兼ねている議員がいる	44 (5.2%)
無回答	46 (5.5%)

Q 9 手当を受け取っている議員の数（議長を含む）

0人	583 (69.2%)
1人	164 (19.5%)
2人以上	56 (6.6%)
無回答	40 (4.7%)

Q10 政党に属している議員の数（回答者の知りうる限りで）

全員	47 (5.6%)
4分の3より多い	59 (7.0%)
4分の3から半分	26 (3.1%)
半分から4分の1	52 (6.2%)
4分の1未満	194 (23.0%)
知りうる限り、いない	425 (50.4%)
無回答	40 (4.7%)

Q11 直近の通常選挙における議員への立候補者数

立候補者は議席数よりも多かった……………	215 (25.5%)
立候補者は議席数と同数だった……………	308 (36.5%)
立候補者は議席数よりも少なかった……………	282 (33.5%)
無回答……………	38 (4.5%)

Q11-SQ1 直近の通常選挙の投票率（N=215）

25%以下……………	25 (11.6%)
26%～50%……………	133 (61.9%)
51%～75%……………	29 (13.5%)
75%より高い……………	1 (0.5%)
無回答……………	27 (12.6%)

Q12 直近の通常選挙以降、任期途中で欠員の有無

あり……………	656 (77.8%)
なし……………	154 (18.3%)
無回答……………	33 (3.9%)

Q12-SQ1 欠員の補充方法（複数回答）

(N=656)

選択肢	回答数	回答率	生じた 欠員の数	平均
補欠選挙	134	20.4%	447人	3.3人
コオプション	571	87.0%	1,449人	2.5人
欠員のまま	106	16.2%	173人	1.6人
無回答	15	2.3%		

## Q13 現在の議員の選出方法

選択肢	回答数	回答率	議員の数	平均
通常選挙	708	84.0%	5,540人	7.8人
補欠選挙	110	13.0%	250人	2.3人
コオプション	579	68.7%	1,698人	2.9人
ディストリクトによる任命	8	0.9%	52人	6.5人
パリッシュ自身による任命	19	2.3%	99人	5.2人
無回答	73	8.7%		

## Q14 クラークとしての在職期間

1年未満	86 (10.2%)
1年以上～3年	184 (21.8%)
3～10年	302 (35.8%)
10年より長い	216 (25.6%)
無回答	55 (6.5%)

## Q15 別のパリッシュのクラークとの兼任状況

兼任している	204 (24.2%)
兼任していない	588 (69.8%)
無回答	51 (6.0%)

## Q15-SQ1 兼任しているパリッシュの数 (N=204)

2	129 (63.2%)
3	35 (17.2%)
4	12 (5.9%)
5	13 (6.4%)
6以上	7 (3.4%)
無回答または無効	8 (3.9%)

Q16 クラークの性別

男性	267	(31.7%)
女性	526	(62.4%)
無回答	50	(5.9%)

Q17 クラークの年齢

40歳未満	49	(5.8%)
40～59歳	430	(51.0%)
60～70歳	247	(29.3%)
70歳より上	64	(7.6%)
無回答	53	(6.3%)

Q18 クラークとパリッシュの議員の兼任状況

兼ねている	19	(2.3%)
兼ねていない	771	(91.5%)
無回答	53	(6.3%)

Q19 クラークとしての職務

常勤（本業）	208	(24.7%)
非常勤（本業から退職）	253	(30.0%)
非常勤（家庭の世話）	115	(13.6%)
非常勤（別の有給職に従事）	178	(21.1%)
その他	37	(4.4%)
無回答	52	(6.2%)

## Q20 研修の受講状況

選択肢	2年以内	2年か それ以上前	受けて いない	無回答
全国パリッシュ協会 (NALC)	142 (16.8%)	81 (9.6%)	309 (36.7%)	311 (36.9%)
カウンティ・レベル のパリッシュ協会	402 (47.7%)	156 (18.5%)	146 (17.3%)	139 (16.5%)
全国クラーク協会 (SLCC)	325 (38.6%)	93 (11.0%)	214 (25.4%)	211 (25.0%)

## Q21 「適格クラーク」の証明書の保有状況

保有している	301 (35.7%)
保有していない	484 (57.4%)
無回答	58 (6.9%)

## Q22 有給の職員の雇用状況

雇用している	548 (65.0%)
雇用していない	240 (28.5%)
無回答	55 (6.5%)

## Q22-SQ1 有給職員の主たる職務 (N=548)

クラーク	448 (81.8%)
運動場のスタッフ	137 (25.0%)
副クラーク	131 (23.9%)
建物の管理人	120 (21.9%)
秘書	87 (15.9%)
墓地のスタッフ	64 (11.7%)
道路清掃人	25 (4.6%)
その他	64 (11.7%)
無回答	1 (0.2%)

Q22-SQ2 有給職員の労働時間

(N=548)

選択肢	回答数	回答率	有給職員 の数	平均
週35時間以上	170	31.0%	1,075人	6.3人
週15～34時間	265	48.4%	929人	3.5人
週15時間未満	412	75.2%	983人	2.4人
無回答	5	0.9%		

Q23 定期的に手伝ってくれる無給の職員またはボランティアの有無

いる	203 (24.1%)
いない	582 (69.0%)
無回答	58 (6.9%)

Q23-SQ1 無給職員またはボランティアの主たる職務 (N=203)

クラーク	12 (5.9%)
副クラーク	0 (0.0%)
秘書	1 (0.5%)
その他	193 (95.1%)
無回答	2 (1.0%)

Q23-SQ2 無給職員またはボランティアの労働時間

(N=203)

選択肢	回答数	回答率	無給職員 の数	平均
週35時間以上	0	0.0%	0人	0人
週15～34時間	7	3.4%	11人	1.6人
週15時間未満	167	82.3%	1,327人	7.9人
無回答	29	14.3%		

Q24 施設の運営・サービス提供の実施状況

掲示板	752	(89.2%)
バス待合所やベンチ	641	(76.0%)
オープンスペース（貸農地を除く）	589	(69.9%)
戦没者記念碑または公衆時計	442	(52.4%)
貸農地	341	(40.5%)
フットパスまたは乗馬専用路	313	(37.1%)
墓地	312	(37.0%)
集会所またはコミュニティセンター	304	(36.1%)
街灯	242	(28.7%)
駐車場・駐輪場	199	(23.6%)
公衆トイレ	126	(14.9%)
屋外施設（スポーツセンター、プールなど）	90	(10.7%)
その他	224	(26.6%)
無回答	63	(7.5%)

Q25 活動の実施状況

コミュニティニーズ評価	469	(55.6%)
道路沿いの芝の管理	288	(34.2%)
市民相談	272	(32.3%)
観光振興	242	(28.7%)
コンテストへの参加	211	(25.0%)
姉妹都市の提携	105	(12.5%)
その他	152	(18.0%)
無回答	70	(8.3%)

Q26 ウェブサイトの有無

ある	655	(77.7%)
ない	121	(14.4%)
無回答	67	(7.9%)

Q27 ニュースレターまたは機関誌の発行状況

発行している	391 (46.4%)
発行していない	386 (45.8%)
無回答	66 (7.8%)

Q27-SQ1 ニュースレターまたは機関誌の発行頻度 (N=391)

週刊	1 (0.3%)
月刊	76 (19.4%)
隔月刊	48 (12.3%)
季刊 (年4回)	198 (50.6%)
年2回	55 (14.1%)
年1回	19 (4.9%)
無回答	1 (0.3%)

Q28 2014年4月から12月までの9か月間、地域に影響する計画申請について、地方計画行政庁 (Local Planning Authority) からコメントを求められた数

10件未満	161 (19.1%)
10~29件	279 (33.1%)
30~49件	132 (15.7%)
50~100件	108 (12.8%)
100件より多い	95 (11.3%)
無回答	68 (8.1%)

Q29 その計画申請のうち、地方計画行政庁へ意見を提出した割合

全て	593 (70.3%)
およそ4分の3	49 (5.8%)
およそ半分	47 (5.6%)
およそ4分の1	45 (5.3%)
4分の1より少ない	35 (4.2%)

なし	4 ( 0.5%)
無回答	70 ( 8.3%)

Q30 例年、パリッシュの年次総会に出席する住民の数（議員は除く）。

0人	51 ( 6.0%)
1～4人	160 (19.0%)
5～9人	148 (17.6%)
10～19人	156 (18.5%)
20～29人	101 (12.0%)
30～49人	82 ( 9.7%)
50～99人	65 ( 7.7%)
100人以上	9 ( 1.1%)
無回答	71 ( 8.4%)

Q31 議会の開催場所

自前の事務所等	462 (54.8%)
その他	317 (37.6%)
無回答	64 ( 7.6%)

Q32 2014年度に予定している会議の回数

1～4回	24 ( 2.8%)
5～9回	180 (21.4%)
10～14回	374 (44.4%)
15～19回	9 ( 1.1%)
20～29回	53 ( 6.3%)
30回以上	138 (16.4%)
無回答	65 ( 7.7%)

Q33 議会の開催時間

1時間以内	28 (3.3%)
1～2時間	416 (49.3%)
2～3時間	330 (39.1%)
4時間以上	4 (0.5%)
無回答	65 (7.7%)

Q34 通常における議員の会議への出席状況

全員	384 (45.6%)
3分の2より多い	372 (44.1%)
3分の1から3分の2	20 (2.4%)
3分の1より少ない（定足数未満）	0 (0.0%)
無回答	67 (7.9%)

Q35 会議を傍聴する一般住民の数（賛否の分かれる問題が議題に上がっているために傍聴者が異常に多い場合を除く）。

0人	131 (15.5%)
1～2人	357 (42.3%)
3～6人	214 (25.4%)
7～10人	43 (5.1%)
11人以上	33 (3.9%)
無回答	65 (7.7%)

Q36 会議における一般住民の発言

認めている	760 (90.2%)
認めていない	17 (2.0%)
無回答	66 (7.8%)

## Q37 一般住民の発言のための時間の設定

設定している	707 (83.9%)
設定していない	70 ( 8.3%)
無回答	66 ( 7.8%)

## Q38 議会における審議の頻度

テーマ	毎回又は ほとんど	時々	なし	無回答
計画申請	662 (78.5%)	107 (12.7%)	4 (0.5%)	70 (8.3%)
道路のメンテナンス	394 (46.7%)	336 (39.9%)	41 (4.9%)	72 (8.5%)
レクリエーション グラウンド	295 (35.0%)	322 (38.2%)	146 (17.3%)	80 (9.5%)
オープンスペース	285 (33.8%)	415 (49.2%)	66 (7.8%)	77 (9.1%)
スピード制限	256 (30.4%)	487 (57.8%)	29 (3.4%)	71 (8.4%)
子どもの遊び場	249 (29.5%)	400 (47.4%)	116 (13.8%)	78 (9.3%)
フットパス	201 (23.8%)	522 (61.9%)	48 (5.7%)	72 (8.5%)
迷惑行為 (ごみ、 犬のふん等)	194 (23.0%)	530 (62.9%)	44 (5.2%)	75 (8.9%)
コミュニティホール	164 (19.5%)	419 (49.7%)	180 (21.4%)	80 (9.5%)
開発計画	135 (16.0%)	593 (70.3%)	42 (5.0%)	73 (8.7%)
貸農地	115 (13.6%)	318 (37.7%)	331 (39.3%)	79 (9.4%)
墓地	110 (13.0%)	257 (30.5%)	395 (46.9%)	81 (9.6%)

イングランドのパリッシュをめぐる制度改革と現状（武岡）

駐車	92 (10.9%)	464 (55.0%)	209 (24.8%)	78 (9.3%)
掲示板	85 (10.1%)	598 (70.9%)	81 (9.6%)	79 (9.4%)
無認可の開発	79 (9.4%)	553 (65.6%)	136 (16.1%)	75 (8.9%)
ボランティアへの補助金	75 (8.9%)	591 (70.1%)	99 (11.7%)	78 (9.3%)
街灯	72 (8.5%)	481 (57.1%)	212 (25.1%)	78 (9.3%)
リサイクル・ごみ収集	46 (5.5%)	503 (59.7%)	212 (25.1%)	82 (9.7%)
チャリティ	46 (5.5%)	494 (58.6%)	220 (26.1%)	83 (9.8%)
公共交通(バス等)	45 (5.3%)	566 (67.1%)	155 (18.4%)	77 (9.1%)
住宅需要	40 (4.7%)	567 (67.3%)	156 (18.5%)	80 (9.5%)
郵便局、小売店、図書館	32 (3.8%)	543 (64.4%)	184 (21.8%)	84 (10.0%)
街並み保存コンテスト	14 (1.7%)	232 (27.5%)	510 (60.5%)	87 (10.3%)
保健・コミュニティケア	8 (0.9%)	379 (45.0%)	375 (44.5%)	81 (9.6%)
姉妹都市	8 (0.9%)	129 (15.3%)	623 (73.9%)	83 (9.8%)

Q39 近隣計画（Neighbourhood Plan）の策定状況

策定中または策定済み	284 (33.7%)
策定していない	490 (58.1%)
無回答	69 ( 8.2%)

Q40 地域サービス提供申し出の権利 (Community Right to Challenge) の行使

行使している	27 ( 3.2%)
行使していない	743 (88.1%)
無回答	73 ( 8.7%)

Q41 包括的権限 (General Power of Competence) の行使

行使している	45 ( 5.3%)
行使していない	719 (85.3%)
無回答	79 ( 9.4%)

Q42 不動産のコミュニティへの移譲 (Community Asset Transfer) の行使

行使している	131 (15.5%)
行使していない	637 (75.6%)
無回答	75 ( 8.9%)

Q43 地域コミュニティの入札の権利 (Community Right to Bid) の行使

行使している	73 ( 8.7%)
行使していない	689 (81.7%)
無回答	81 ( 9.6%)