

G・D・H・コールのイングランド地方政府再編の構想

——「ナフィールド社会再建調査」の活動（1941－45年）

を中心として——

本 内 直 樹*

はじめに

イギリスでは第二次世界大戦中に戦後復興についての検討が始まっていた。ドイツ空軍による爆撃被害が明らかになると、1941年1月、戦時連立内閣チャーチル首相は「戦後再建問題委員会」を設置し、閣僚メンバーで労働党のA・グリーンウッド（A. Greenwood, 無任所大臣）を議長に任命した。この動きに応じて、オックスフォード大学のA・D・リンゼイ（A.D. Lindsay）、H・バトラー（H. Butler, 学寮長）、G・D・H・コール（G.D.H. Cole, 副学寮長）らが戦時政府に協力姿勢を示そうと、直ちにグリーンウッドと面会し、戦時社会の実態調査を担う組織「ナフィールド社会再建調査（The Nuffield College Social Reconstruction Survey, 以下、NCSRS と略す）」の創設を提案した。協議の結果、同年4月の国会でNCSRSは正式に承認され、財務省からの補助金とナフィールド基金を基に活動を開始した。

NCSRSは政府からの委託事項に基づき⁽¹⁾、戦後再建に重要課題とみなされた「社会サービス」、「産業・人口」、「教育」、「地方政府」、「国際問題」についての実態調査を進めた。他方で、コールは、第一線で活躍する様々な学者、専門家、産業資本家、労働組合指導者、政治家らをオックスフォードに集め、非公開のもと、戦後再建問題を自由に討論する場を持った。この実態調査の結果と討論会での議論を基にコールは報告書を作成し、戦後再建政策を立案する閣僚たちの議論に確固たる指針を与えることを目的として政府・各省庁に次々と送付していったが、そのなかのいくつかは戦後改革・再建政策に活かされた⁽²⁾。本稿は、なかでも戦後の地方政府の再編をめぐるNCSRSの調査研究を具体的に明らかにするものである。

戦時体制が構築されると、政府は国防省の出先機関としてイングランド・ウェールズの11地域に「地域監察官」（Regional Commissioner）を置き、保健、運輸、食料、防衛等の業務は各地域部局の連携のもとで調整・運営されることになった。しかし、実際には日々刻々と変化する戦局のなかで自治体間の連携もないまま社会サービスの提供は混乱を来し、

*人文学部教授—イギリス社会経済史

地方政府は効率よく機能しているとは言い難かった。そこでグリーンウッドは、地方政府の全体的構造、権限分掌、財政問題を戦後再建問題の一つとみなし、戦争によって中央集権化した行政システムを戦後も継続すべきか否かを検討するよう、まずは法務次官の W・ジョウィット (W. Jowitt, 労働党)⁽³⁾ に調査を命じたのだった。しかし、戦時中に自治体間に混乱を招くのを危惧した保健省がこれを制止したため、ジョウィットは設置から間もない NCSRS に地方政府の徹底した実態調査を託すことにした。地方政府は、1929 年地方自治法 (Local Government Act) 以来、部分的に法改正がなされてきたとは言え、人口・サービス・土地・行政面で複雑な問題が絡み合うことから、政府もこの難題に積極的に対処してこなかった。しかし、1942 年 12 月、W・ベヴァリッジ (W. Beveridge) が『社会保険及び関連サービス』(「ベヴァリッジ報告」) を発表すると、地方自治体は戦後福祉国家の建設にとって重要な役割を果たす機関として改めて検討すべき対象となったのである。

本稿では、コール主導の NCSRS が、「地方政府」の問題についていかなる調査・研究を遂行していったのかを解明すべく、まず、コールが最もギルド社会主義思想に傾倒していた 1920 年代における地方政府論を概観した後、1942 年にコールが発表した地方政府の改革案を検討する。また、同時期の他の自治体協会や労働党の改革案と比較することでコール案の特色を明らかにする。他方、コールが主宰した非公開討論会で R・A・ロブソン (R. A. Robson) やベヴァリッジなど第一線で活躍する政策研究者や自治体関係者らの戦後改革をめぐる発言内容を明らかにしていく。結論を先取りすれば、NCSRS は当初、政府との間に協力関係が期待されたが、実際、政府の非協力的な態度に苦しめられた。1945 年の「政府白書」(『戦後再建期におけるイングランド・ウェールズの地方政府』, *Local Government in England and Wales during the Period of Reconstruction*) は、結局、コールらの提案が反映されることなく、むしろいかなる大規模な改革をも避けた、現状維持を基本方針とする内容だったのである。本稿では、こうした顛末に至ったプロセスを実証的に明らかにすべく、NCSRS の調査研究の活動と、これに対する政府側の反応を分析していく。コールは NCSRS の活動のなかで、いかなる地方政府の再編構想を描いたのか、併せて NCSRS の果たした役割と限界を論じる。

1. 1920 年代のコールの地方政府論—「リージョン」(Region) 構想—

イングランド・ウェールズの地方政府は、1888 年の地方自治法 (Local Government Act) のもと、カウンティ (County)、カウンティ・バラ (County Borough)、ノン・カウンティ・バラ (Non-County Borough)、農村地区 (Rural District)、都市地区 (Urban District)、教区 (Parish) の 6 つの基本構造をなしたが、20 世紀に都市人口の増加と郊外化が進むと、人々のニーズと社会サービスの不一致、生活基盤の未整備、共同体精神の希薄化など既存の自治体にとって新たな問題が浮上していた。こうしたことから人々のより良い生活にとって望ましい地方

政府の区域、自治体サービスの提供をめぐる中央と地方の間の権限譲渡についての検討が必要とされた⁽⁴⁾。そうしたなか、C・B・フォーセット (C. B. Fawcett, ロンドン大学地理学教授) は地方政府の改革を考案した最初の学者であった。彼は『イングランドの諸地方』(*Provinces of England*, 1919)⁽⁵⁾ のなかで、イングランドを12の「地方」(province)に分割し、各地方に「地方議会」(provincial parliaments)を置き、そこに統治機能を中央から移転させ、また、カウンティ・カウンスルの全権限をこの地方議会に委譲させることを提唱した。地方自治体間の不均衡の是正や、地方に議会を設置することで国会の任務過重を軽減させる狙いがあったように、フォーセットの提案は中央から地方に権限を委譲することに力点が置かれていた⁽⁶⁾。

このフォーセットの著書が出たほぼ同時期に、1913年からギルド社会主義を先導していたコールが『ギルド社会主義再訪』(*Guild Socialism Re-stated*, 1920)、『社会理論』(*Social Theory*, 1920)と次々と政治社会理論を深めていくなかで、民主政治がうまく機能する地方政府の最適な大きさについても検討していた。1921年に著した『地方政府の将来』(*The Future of Local Government*, 1921)⁽⁷⁾は単なる地方政府の改革にとどまらず、ギルド社会主義の観点から見た地方政府論であった。この書はコールのギルド社会主義の著作としては最後のまとまった作品であったが、先のフォーセットとは異なり、「地方自治を下部組織のレヴェルから考えた地方政府の改革」を提唱するものであった。

そこで、コールは「リージョン」(Region)という概念を提唱する(図1)。1921年時点で構想していたコールの「リージョン」は、つまり、「都市と農村を結合したリージョン」を新たに創ることで、行政カウンティは消滅し、都市部はバラに一本化され、(したがって、カウンティ・バラ、ノン・カウンティ・バラ、都市地区、という区別は消滅)、農村部は既存の農村地区よりかなり広いカウンティ地区にまとめられる。同時に地区(Ward)、農村教区(Rural Parish)という最も単位の小さい機関の自治機能を強めるような再編成を意味している。イングランドを9つのリージョンに分割し、190万～960万人の規模を持つそれぞれのリージョンは直接選挙の議会をもち、計画策定や調整等を行うこととされた。「国家が担ってきた諸機能の解体＝分権化」をめざすコールにとって、分権化された社会的・経済的・行政的単位としてのリージョンを形成することは必須だった。そして「広域のリージョンにおける民主主義は、その内部で機能別民主主義のシステムを採用することによって確保」され、「リージョンの確立は、小単位の自治を保証する」ものであった⁽⁸⁾。しかし、第二次世界大戦によってイングランドの地方自治体に新たな問題が生じると、コールはこのリージョナル・システムをどのように検討し直したのかを以下見ていこう。

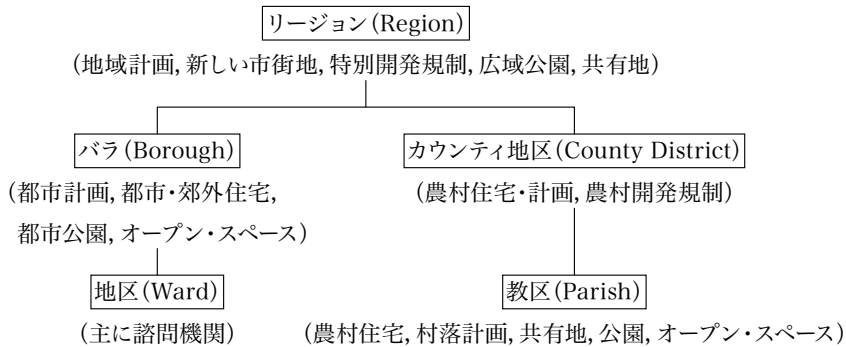


図1：コールのリージョナル・システム (Regional System)

出典：G.D.H. Cole, *The Future of Local Government*, 1921, p.92.

2. 第二次世界大戦下の地方政府

1941年のイングランドには78のカウンティ・バラ、約250のノン・カウンティ・バラ、581の都市地区、475の農村地区が存在していた。ノン・カウンティ・バラのなかには都市地区より区域が小さい場合もあった⁽⁹⁾。第二次世界大戦下のイングランドは、全国に11の地域監察官が配備され、カウンティは空襲警報の統制官 (ARP) との共同管理に置かれた。これにより地方政府は国防省の「地域部局」と化し、様々な問題が効率的に処理されていくことになったが、同時に、このことは地方政府の中央集権的な組織編成を意味した。

戦争中の自治体は、住宅、交通、電力、ガス、水道の供給、公益サービスに加えて、「ブリティッシュ・レストラン」(British Restaurant)、保育園の運営、空襲警報、疎開、消火、警察、シェルター、避難所の提供など、新たな業務が場当たり的に発生し、日々の戦局の変化と緊急事態による混乱は、従来の地方自治体区域の境界線を益々無意味なものにしていった⁽¹⁰⁾。

問題は、地方自治体の数が多すぎて規模が小さいことだった。サービスの提供が非効率で不十分になる原因は、当局間の連携不足、中央と地方当局の「上下」に基づく業務で完結していたことにあった。地方自治体の行政執行権限の及ぶ範囲にも混乱が見られ、「自治体の範囲」と「行政執行の権限が及ぶ範囲」とに矛盾が生じ、自治体の抱える問題はより一層複雑化していた。こうした現状のなかで、市民からは市議会に対して建物、保健センターやコミュニティ・センター、カウンティ・コレッジ、高齢者施設、児童施設の運営についての改善を求める声がより一層上がっていた。また、戦後の動員解除によって生じる問題も予測された。

先にも述べたようにグリーンウッドから最初に調査を依頼されたジョウィットは、1941年6月に各大臣・地域監察官と2度にわたる会合を持ち、同年8月に報告書をグリーンウッドの再建問題委員会に提出したが、その内容が、(1)戦後の小規模自治体の存続可能性、(2)カウンティ・バラの地位昇格、(3)広域サービスをめぐる中央政府・地方政府間の権限委

議の適正配分といった極めて重大な問題を含んでいたため、戦時中に全国自治体レベルで議論が紛糾するのを恐れ、E・ブラウン (E. Brown) 保健大臣や教育庁官僚を始め、C・アトリー (C. Attlee), K・ウッド (Kingsley Wood, 財務大臣), サー・ジョン・アンダーソン (Sir John Anderson, 枢密院議長) らが反対、改革に難色を示し、これ以上問題を表面化しないよう忠告が与えられた。そこでジョウィットは、自らの地方政府再編計画を棚上げする代わりに、多くの地方自治体からの意見を聴取した本格的な調査をコールのNCSRSに委託したのだった。

3. ナフィールド・コレッジの「地方政府小委員会」の活動, 1941年9月～1944年

オックスフォード大学の「ナフィールド・コレッジ社会再建調査委員会」の下部組織として「地方政府小委員会」が設置されたのは1941年9月のことだった。構成員は、C・H・ウィルソン議長 (C.H. Wilson, コーパス・クリスティ・コレッジの行政学者), G・D・H・コール, R・C・K・アンソール (R.C.K. Ensor, コーパス・クリスティ・コレッジ行政学教授), モンタギュー・ハリス (Montague Harris, 内閣官房長官秘書官) の他、賛助メンバーとしてG・E・ファスナット (G.E. Fascnatt, ナフィールド・コレッジ), サー・ダグラス・ヴィール (Sir Douglas Veal, 大学登記官, コーパス・クリスティ・コレッジ), グラヴェン (Miss Graven), H・プロウマン (H. Plowman), F・G・スコット (F.G. Scott, オックスフォード市庁舎の会計監査役) の計9名であった⁽¹¹⁾。

コールは委員会を「より開かれたもの」にしようと考え⁽¹²⁾, 保健省・教育庁の主任医務官サー・アーサー・マクナルティ (Sir Arthur Salusbury MacNalty) を意見参考人として迎え入れ⁽¹³⁾, 実現性のある改革案を練ろうとしていた。マクナルティもNCSRSへ協力を快諾した⁽¹⁴⁾。ところが1941年10月になっても、地方政府の調査は政府から正式な許可が下りなかった。その間にもコールはまず「地方調査員会議」を開き、全国から集まった調査員を前に調査の方針を示したが⁽¹⁵⁾, それは非公式なたちで地方教育委員会 (Local Education Authority) や自治体職員から情報を入手していく方針であったため⁽¹⁶⁾, 次のような簡易の質問票で実施する他なかった⁽¹⁷⁾。

1. 「あなたの地域の自治体, カウンティ, バラ, 地区をどう評価しますか。
一良い, 悪い, 普通, どちらでもない」
2. 「理由は何ですか。例えば, 以下のa~fの場合, 自治体を高く評価しますか。」
 - a 無駄なく効率的にサービスを提供する場合

- b 自治体職員のなかに有能な人材の割合が高い場合、有能な議長がいる場合
- c 有能な職員がいる場合
- d 政党組織あるいはその他の方法で市民の自発的な関心を喚起している場合
- e 誠実で、適応性があり進取に富んでいる場合
- f コミュニティを代表し運営している場合

3. 「都市と農村の自治体間で、もしくは大規模と小規模の自治体間で違いは見られますか。」

4. 「地方自治体の業務にどの程度満足していませんか。その原因は何ですか。」

この他にもウィルソン議長は、「ウェスト・ミッドランド・グループ」(The West Midland Group for Post-War Reconstruction and Planning)のジョージ・キャドバリ議長(G. Cadbury)と、「国家・地方公務員協会」(以下、NALGO)の再建委員会議長からの協力を得たが⁽¹⁸⁾、回答を寄せた地域は、アバディーン、エディンバラ、ハートフォードシャー、ハル、リヴァプール、ノッティンガム、オックスフォード、サウサンプトン、ストック・オン・トレント、スウォンジーの10自治体のみだった⁽¹⁹⁾。政府からの調査の委託事項には「地方政府」の文字は明記されていなかったことから、当面は、委託事項の範囲内で地方政府の問題に関連した2つの事項 ①都市農村計画に必要な機構⁽²⁰⁾、②地方自治体職員等(自治組織の運営)に限定して調査を進め、都市計画については、ジョージ・ペプラー(G. Pepler, 1914年より地方行政庁に入庁)、都市計画家のP・アバークロムビー(P. Abercrombie)からも協力を得た。また、NCSRSに協力メンバーとして加わったオックスフォード大学の行政学者のV・D・リップマン(V.D. Lipman)も調査に参加するなど、NCSRSは困難な状況に置かれながらも少しずつ歩を進めていった⁽²¹⁾。

同時にNCSRSは、産業調査、社会サービス調査、教育調査など多岐に及ぶ調査活動を広範に実施していたが、政府関係者は社会主義者として名の知れたコールが政府の予想をはるかに超えた規模で調査を拡大しつつある動きを「逸脱」とみなし、再建事務次官のジョージ・クリスタルがコールの影響力を警戒し、NCSRSの活動に慎重な姿勢を示すようになっていった⁽²²⁾。

クリスタル：「都市農村計画の質問調査票は土木建築省から依頼されていないはずですが……情報収集を目的とした調査が直接地方当局に及ぶことには困惑する。まず私に調査票を事前に送るべきでしょう。」⁽²³⁾

コール：「NCSRSは中央ではなく地方レベルの資料を必要とするのです」⁽²⁴⁾。

コールは、クリスタルからの「返答がない」こと、「土木建築省からも応答がない」ことに「失

望」し、政府が全面協力してくれないことに苛立った⁽²⁵⁾。

しかし、1942年に状況が一旦好転する。ジョウィットが、法務次官から財務省主計長官(Paymaster General)に昇格し、今度は保健省に圧力を加えることができる立場になると、NCSRSへの補助金を倍増し、コールに「より広範に地方当局の声を聴いた上で私の提案よりずっと大胆な線で改革を推し進めてくれることに期待する」と伝えた⁽²⁶⁾。ついに同年4月には地方政府の調査が容認された。しかし、各都市の助役には有益な情報が省庁から伝達されていない状況だった。また、調査員が役人との個人的接触を許されるようになったとは言え、取得情報を公表することは保健省から禁じられるなど制約は依然としてあった⁽²⁷⁾。そうしたなかでも1942年9月20日に開いた地方調査員会議のなかでコールとウィルソン議長はペプラーと協議し、「都市農村計画の質問票」並びに「地方政府の境界変更」について検討を進めていった⁽²⁸⁾。

かつて閣僚から反対されたジョウィットの報告書を基にウィルソン議長が新たに作成した報告書は、結果的にはジョウィットのそれと酷似することになった。その提案は、カウンティ・バラの廃止、コナベーション(大都市圏)の行政を統一することだったが、ウィルソンは、コールと協議したうえで、さらに、教区の拡大化により農村地区議会(Rural District Councils)を廃止する提案を付け加えた⁽²⁹⁾。

4. コールの地方政府の再編案(1942年10月)

1942年10月下旬、コールはウィルソン議長の報告書とは別に独自の報告書「イングランドにおける地方政府の再編」を18頁にわたって書き上げていた。彼は地方政府の構造について次のような提案(1.～7.)を示した⁽³⁰⁾。それは図2が示すように、1921年にコールが構想していた「リージョナル・システム」と比べて、上位層に広域行政を担う「連合組織」を置くことで区域を拡大し、下位層には自治機能を備えた小規模の自治体組織が置かれている。

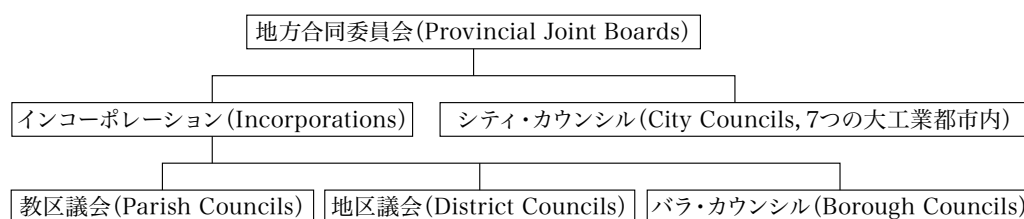


図2：コールの地方政府の再編案

出典：NC, NCSRS, B1/3, Cole, Local Government Reorganisation in England, 1942 p.11 より作成。

1. 既存の農村地区議会(Rural District Councils)は完全に消滅する。一部は教区議会(Parish

Councils), 一部は地区議会 (District Councils) に置き換えられ, これらの協議会 (Council) は都市部を中心とするか農村部を中心とするかにかかわらず, 全く同じ権限を有する。農村地区議会 (Rural District Councils) はより小規模な単位に分割され, 小さな地域で容易に行使できない権限はより強力な行政機関に委譲されるものとする。

2. 教区議会 (Parish Councils) は, 相当に広い農村地域を管轄することになるが, これらの機能はより上位の機関の監督下で, 場合によってはそのような上位の機関からの委任によってのみ行使される。多くの場合, 教区議会の境界は近隣の複数の村落を含むかたちで拡大されるべきであるが, そのような場合, 各村落は主に諮問機関となるべき独自の教区会 (Parish Meetings) を持ち, 教区会は教区議会によって付与された権限を行使することになる。
3. 都市地区議会 (Urban District Councils) は消滅し, 必ずしも都市的な性格を持たない地区議会 (District Councils) に置き換えられる。既存の都市地区 (Urban Districts) はいずれこの新制度の下で地区になるための申請が認められるべきである。既存の農村地区 (Rural Districts) も申請できるが, この場合, 許可は参加する教区議会 (Parish Councils) 及び教区会 (Parish Meetings) の過半数の同意がある場合のみ与えられるべきであり, 新しい地区の管轄下に入ることを望まない教区は管轄外にとどまる申請を出せる権利を有するべきである。目的は農村地域において, 地区会 (District Meetings) への出席が容易, 地域全体で議員と有権者の関係を緊密に保てる地区のみを構成することにある。地区 (Districts) の権限は教区 (Parishes) の権限と同様に, より強力な行政機関の監督下で行使されるべきであり, 場合によってはそのようなより強力な行政機関からの委譲によってのみ行使されるべきである。地区議会 (District Councils) が存在する農村地域では教区会 (Parish Meetings) は上で述べたような拡大した教区内と同じ条件で, 保持されるべきである。
4. カウンティ・バラ (County Boroughs) 以外の市町村 (Municipal Boroughs) は, 法人格 (Corporate Status) を維持し, 既存の郊外や地域の状況に応じてさらなる都市の開発に必要な土地が含まれるように, その境界を調整すべきである。ただし市町村は特に教育, 主要な保健サービス, 住宅, 都市計画に関して既存の権限の一部をより強力な行政機関に譲渡すべきである。また市町村は提案されているより強力な行政機関の監督下に置かれるべきであり, これらの行政機関からの委任によってのみ行使できる権限が与えられるべきである。
5. 本提案の最大の特徴は, 「インコーポレーション」 (Incorporation) と称する新しい種類

の行政機関を設立することである。この行政機関は、町（Town）または隣接する都市圏（Urban Areas）とその周囲の農村地帯（Rural Belt）、あるいはより分散した地域では共通した特徴を持つ小規模な町と農村地域を集めて一緒にするように設定する。大都市圏の直轄区域以外の農村全体（entire country）はこれらの「インコーポレーション」に含まれ、その権限はカウンティ・カウンスルと類似しているがより広範囲にわたる。つまり「インコーポレーション」は、カウンティ・バラとバラ・カウンスル（Borough Councils）と地区議会が行使している権限の大部分、及びカウンティ・バラ・カウンスル（County Borough Councils）に統合される権限の多くを継承することになる。これらの「インコーポレーション」はより大きな行政機関を意味し、その管轄区域内のより小さな行政機関に対して監督する権限を行使・委譲することが認められる。

6. この計画のもと、カウンティ・バラは多くの場合、新たな「インコーポレーション」の中核となりつつ独立した行政機関としては消滅していく。場合によっては、特に2つ以上の相当規模のバラを一つの「インコーポレーション」に合併すると、合併後のバラがそれぞれ独自の憲章（Charter）を保持することを望めば、上記4で述べたノン・カウンティ・バラと同等の市町村として保持する権利を有することになる。また別の場合には、既存のカウンティ・バラ地域（County Borough area）が行政単位として消滅する場合もあるが、カウンティ・バラの拡張によって追加された地区は「インコーポレーション」内で独立した地区または教区となりつつ、バラ憲章（Borough Charter）は地域の一部で引き続き効力を持つかもしれない。
7. この計画では、行政機関としてカウンティ・カウンスルの消滅を伴う。しかしながら、「地域計画」（Regional Planning）に関するもう一つの覚書では、カウンティは多くの場合、地域計画の対象地域として維持され、カウンティ・バラ・カウンスルによって管理される地域を含め、カウンティを全体として地域計画当局が管轄することを提案している。これはカウンティをグループ化して適切な計画地域を形成する必要のある地域（農村 Country を含む）では望ましくない。しかし大都市圏を除き、一般的にカウンティを計画地域ごとに分割することは避けるべきであると提案している。

以上の内容を整理すると次のようになる。カウンティ・カウンスルは消滅し、行政カウンティ（Administrative County）も独立した単位として存在しなくなるが、場合によっては新たなタイプのカウンティ機関（County Authority）が連邦制の形態をとって出現するかもしれない。しかしこの可能性については大都市圏（コナベーション）の問題が議論された時点で処理するのが相応しいと考えられた⁽³¹⁾。コールは、統一的な計画策定のためにはより大きな地方単位の設置を、他方で、諸機能の執行のためにはより小さくかつ親密性の高い「コ

コミュニティ単位」の設置を提案し、かつ地域計画を国民経済の計画化と合致させようとした。

コール独自の概念の「インコーポレーション」とは一般的には大都市を中心に置いた区域が想定された。つまり、コールの構想は、リージョナリズムの原則に立っており、計画策定のためのリージョン（大地域）を設定し、他方で人口密度に応じて下層の諸地方組織を設定するという多階層制を採用している点に特徴が見出せよう。そしてこの案には最上位に議会が想定されていない。上層の地方行政組織の区域をより大きくすると同時に、下層の地方行政組織の区域をより小さくすることを理想とした⁽³²⁾。この「リージョン」こそ、1947年にコールが『地方・地域政府』(*Local and Regional Government*, 1947)で提唱する「地域計画」論に発展していく概念である⁽³³⁾。都市計画、国家の観点から見た行政組織、財政問題、中央・地方政府の関係、自治体の区域問題等から検討した総合的な内容となっている。コールは、既存の行政単位を再編・小規模化し、自治の機能を高め、住民の高い政治意識と市民活動に基づく地域社会を構想した⁽³⁴⁾。地方政府の再編は、コールにとって一つの社会改革を意味したのである⁽³⁵⁾。

5. 保健省・中央政府の反応

1941年11月、コールは、「イングランドにおける計画化と地方政府の再編」と題した報告書を再建事務次官、土木計画省、保健省に送付した⁽³⁶⁾。しかし、再建省のB・ギリ（B. Gillie）とS・L・G・ボーファイ（S.L.G. Beaufoy、事務次官補）は、コールの報告書に極めて批判的であった⁽³⁷⁾。ギリは、「コール氏がこのテーマについての包括的な報告書を書く能力を持っていることを示した好例」と評価しつつも「いくつか大事な要因に言及していない」と指摘した。それは例えば、1930年から戦争勃発までに行われた非常に重要で広範な地方自治体の区域の見直しについての言及が欠如していた。「[区域]の見直しが間違いなく非常に長い改革プロセスの成果であった点に言及のないことはさらに奇妙だ」と。また、「農村地区（Rural Districts）をより小さな単位に分割すること」の「理由がないのには驚くべきことである」と述べた。ギリはさらに「コール氏は教区議会（Parish Councils）を全域で復活させるといった新しい事項を提案しているが、そのような行政機関を活性化させることの現実的な問題について何も議論していない…[私は]多くの教区議会が機能していないことを知っている。最近の委員会でも、教区議会が本当に効果的な機関になるかどうか疑問いと言う理由で、教区議会に追加の権限を与えることに内務省から極めて強い反対があるのを知っている」と教区議会それ自体の機能に批判的だったのである。

加えてギリは、「コール氏はある機能の全般的な管理を大規模な当局に委任し、その運営の管理を小規模な当局に委任することに大きな価値を置いています。これは正しい解決策かもしれませんが、それが機能するかどうか、またどのように機能するのか判断するのは非

常に難しい問題であり、彼は全くこの問題を適切に処理していない」し、「様々な自治体間の権限の再配分が非常にあいまいに処理」されていることから、コールの報告書について「価値を大きく下げている」と酷評した。「残念ながらこの報告書は地方自治体行政の現実を真に理解して書かれていない」ので、同時に提出されたコールの「地域計画機関（Regional Planning Authorities）に関する報告書」よりも「価値がない」と評価したのだった⁽³⁸⁾。

また、都市計画専門家のペプラーは、コールの言う「計画の成功は地方政府の再編次第だ」という点に同意せず、「提案内容の大枠が、我々官僚や地方当局のなかで相応しい改革かどうか検討されるまで、誰も効果的に計画を準備し実行することはできないのだ」と述べた⁽³⁹⁾。

地方政府小委員会にも参加した保健省の主任医務官マクナルティも「合同委員会」（Joint Board）の人間が直接選挙で選出された人間でないことを問題視した。また、ブラウン保健大臣も「地方政府の大幅な再編を伴うようないかなる策も講じるべきではない」と自身の覚書をグリーンウッドの再建問題委員会に送っていた。以上のことから分かるように、政府内で保健省・再建省を中心に改革への強い反発が見られたのである。

6. 自治体協会、労働党の地方政府再編案

コールの改革案の他にも、1942～43年の間に各種団体・自治体が次々と地方政府の改革案を発表するなど戦後再建に向けた動きが活発化していた⁽⁴⁰⁾。その背景には、「ベヴァリッジ報告」（1942年12月）の発表があったと言えよう。社会サービスの拡充を謳ったこの内容は同時に地方行政の再編を必然化し、地方政府改革の議論に火を点けた。1942年11月、カウンティ・カウンシル協会（County Councils' Association）の「地方政府改革に関する議会委員会の報告書」⁽⁴¹⁾、1943年2月にはノーサンバーランド・カウンティの「地方政府改革」⁽⁴²⁾、1943年5月には社会政策学者M・P・フォガティ（M.P. Fogarty）の「将来の地方政府調査の覚書」、1943年5月にはNALGOの「中間報告書」⁽⁴³⁾がオックスフォード本部に届き、地方政府小委員会メンバーの間で検討された⁽⁴⁴⁾。他にも都市と農村の地区協議会、市町村協会、労働党からも案が提出された。それらを図示すると以下ようになる（図3～7）。

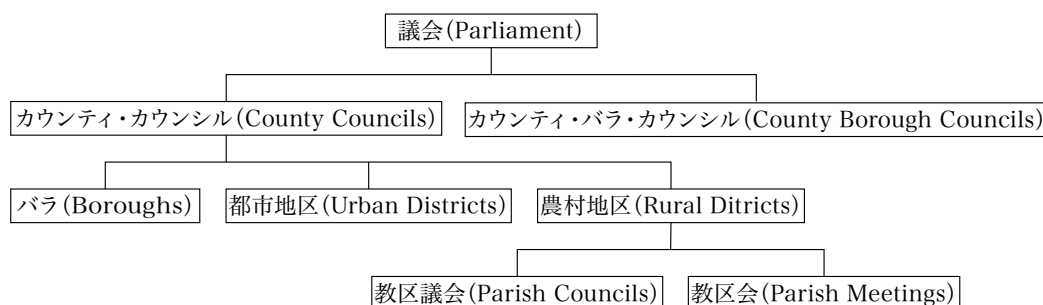


図3：都市地区議会協会と農村地区議会協会（U.D.C.A. and R.D.C.A.）の案

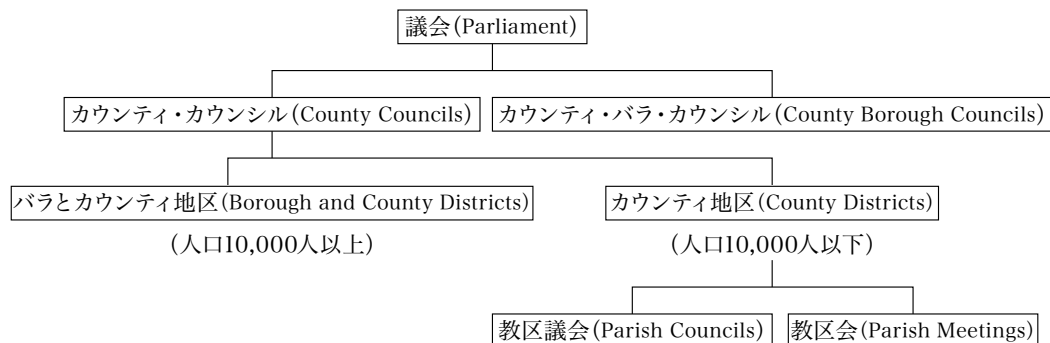


図 4：カウンティ・カウンシル協会（C.C.A.）



図 5：市町村協会（A.M.C.）

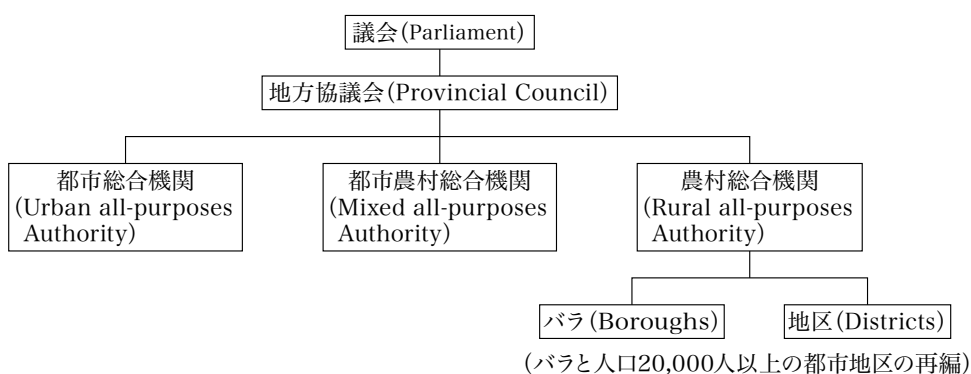
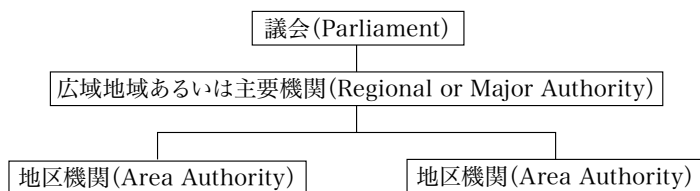


図 6：国家・地方公務員協会（N.A.L.G.O.）

図 7：労働党の案⁽⁴⁵⁾

出典：C.H. Wilson (ed.), *Essays on Local Government*, 1948, p.247 より作成。

上記の各種団体・労働党の提案の類似点・相違点を整理すると次のようになる。

類似点

1. 地方自治制度に改善の余地を認める点で広く合意が見られる。
2. 戦時のリージョナリズムは、平時の地方政府の根拠にはなりえないという点で一致している。
3. 広域の特定サービスの計画策定を認める市町村協会、NALGO、労働党の報告書では、その範囲を決定すべき要因について、かなりの程度、合意に達している。
4. 同様に、より小さな地域について明記している報告書では、その規模を決定すべき要因について合意が見られる。

相違点

1. 統治機関の間での権限と機能の適切な配分に関しては、提案内容に大きな違いがある。
2. 大規模なサービスを提供している機関については、労働党は執行機関（広域あるいは主要機関）、NALGO は諮問計画機関、市町村協会は必要に応じて合同機関（Joint Authorities）を拡張していく総合機関を提案している。
3. カウンティ地区（County Districts）の改革案には、適正人口の基準をめぐって意見の相違がある。
4. 最も根本的な意見の相違は、都市部と農村部に相応しい措置に関することである⁽⁴⁶⁾。

多くの自治体協会は、地方自治体が果たしてきた役割の意義を認めながらも、既存の構造が行政においても民主主義においても不十分であり、地方政府の構造改革の必然性を考えていたことが分かる。他方、いくつかの団体は、今が改革を検討する時期ではないという意見を表明していた。既存制度を改善することで善しとする協会も存在したが、共通しているのは、戦後の地方自治体とは地域住民に直接責任を負い、住民のニーズを理解し充たすこと。そのために住民と緊密な連携を図り、地域社会への関心を向上させることで、人々が主体的に行政に参加できるものにならなければならないという認識では一致していた。また、NALGO が発表した報告書によれば、どの自治体協会の意見も地域監察官制度に対する厳しい批判で一致していた。数多くの自治体協会は、上意下達 of 地域組織（Regional Organization）のあり方を拒む点で一致していたのである⁽⁴⁷⁾。

7. 地方政府の再編をめぐる「非公開討論会」

上記で見たように、1943 年半ば以降、各自治体協会や労働党から地方政府の改革案が続々と発表されると、コールは様々な意見を集約する目的で「地方政府の区域」をテーマとした「非公開討論会」（Private Conference）を開催（1943 年 9 月 25-26 日）した。会合には政治家、

自治体関係者、行政学者の73名に加えて、10名のナフィールド・コレッジの委員を含む計83名が集った⁽⁴⁸⁾。2日間で3つのテーマ①「地方政府の区域」、②「市民の観点から見た区域」、③「サービスの観点から見た区域」について議論がなされ、最終セッションでコールが全ての議論を総括する役割を果たした⁽⁴⁹⁾。

(1) 初日の討論会(1943年9月25日)

9月25日の17時に始まった「地方政府の区域」をテーマとする第一セッションでは境界を決定する要因について多様な意見が交わされた。冒頭、オックスフォード大学副総長が、地方自治体には都市計画、農村計画、保健、住宅、教育の面で問題が山積していることから、「地方自治体の再編」の必要性を述べ、続いてウィルソン議長（地方政府小委員会）が、「第一に、中央政府と地方政府の関係、第二に、地方自治体の様々な階層間の権限と機能の分配、地方自治体組織の最適な形態を検討する必要」について、「地方自治体のさらなる合理化には地域の大きさ、サービス機能、行政職員の数の面から効率と機能性を考えるべきだ」と述べた⁽⁵⁰⁾。サー・ジョージ・イサートン（Sir George Etherton, ランカシャー・カウンティ・カウンシル書記、土木計画省の諮問委員会）は、これに加えて「地域住民の郷土愛や受益の観点から区域の決定を考えるべきではないか」と主張した⁽⁵¹⁾。

続いてネヴィル・ホブソン（Neville Hobson）は、農村地区議会協会副議長の立場から区域の大幅な見直しには賛成しつつも、農村地区議会（Rural District Councils）の廃止に反対した。むしろ「規模の小さな自治体組織の代表を大規模な自治体に送り込むことが最善」であり、「戦後に抜本的な再編によって地方政府に大きな混乱をもたらすことを回避すべきだ」と発言した⁽⁵²⁾。より否定的な見解を表明した学者のC・H・ロバーツ（C.H. Roberts, セント・ジョンズ・コレッジの研究フェロー）は、「最適な区域を決めることなど不可能だ」と言い、「まずは個々の必要とされるサービスの提供について、どのような変更が必要かを検討していくことから現実的な計画を立案すべき」ことを主張した⁽⁵³⁾。E・ベリンガム（Eric Bellingham）はその際、中央からの画一的サービスの提供ではなく、むしろ市民のニーズに応える小規模な自治体を理想と考え、「自治体職員が地域住民の声に耳を傾ける」ことが「官僚主義の抑制に繋がる」と付け加えた⁽⁵⁴⁾。このように戦後の地方制度には戦時下の地域監察官制度に代表される中央集権的性格を排し、地域住民の生活を重視したより民主的な方向での再編が望ましいとする意見が多く出た。

そこで第二セッションでは「市民の観点からみた地域」が討議された。冒頭にサイモン夫人（Lady Simon, ケンブリッジ大学, LSE で学んだ労働党員、教育政策立案者）が「保健、教育、住宅など個人的サービスについては統治機関と人々の間に緊密な連携が必要とされ、それは例えば教育面では教育長が全ての学校のあらゆる教師を把握できているほどの地域の大きさ」と想定していた。そこで夫人は、『自由のための計画』の著者・哲学者カール・マ

ンハイムの民主的計画論を引き合いに出し、「大規模計画は全体主義国家のもとで施行されてきたが、民主主義のもとでの計画を実現するためには新たな行政手段を考案する必要がある。国家計画は民主的自由と結びつかねばならない」と述べた。

続けてサイモン夫人は、市民の政治的無関心を問題視して次のような発言をした。「人口350万人の都市モスクワでは23地区に分割されており、各地区には独自の評議会が設立されている。中央から委任された広範な権限や様々なサービスを担う独自の委員会を持ち、それぞれの地区ではさらに小規模なグループ（住宅・衛生委員など）が連携をとっている。モスクワでは人々がそれぞれの地区の行政委員と直接関わりを持っているのだ。地区委員会は中央行政の管理を通じて、統治者と被統治者の協力関係を維持している」と説明し、イングランドの政治への関心の低さを改善できる一つのモデルとして紹介した。サイモン夫人によれば、イングランドの問題は、「市民が学校、公園、公共図書館を自分達のものと思っていない」ことによる「投票率の低さ」であり、市民の政治意識の向上を訴えた⁽⁵⁵⁾。

ココア製造業者のポール・キャドバリ（Paul S. Cadbury）は、「人々の関心は、第一にマイ・ホーム、第二に近隣地域にある」と言い、「コミュニティ・センター、学校、クリニックを備えた近隣住区の建設は、地域のみならず国全体の課題」とみなし、「新たに自治体区域を決定する際は、地域の細分化でなく、統合・合併していくことで人々の地元愛をそのまま維持させること」が大事だと主張した。ロンドン大学の行政学者フォーセット教授（*Provinces of England*, 1919の著者）は、近隣住区の重要性を説き、コミュニティ・センターを中心に都市の計画を立案すべきこと、そして地域への愛着とその維持の重要性を指摘した⁽⁵⁶⁾。

J・J・アダムズ（J.J. Adams）は、先のサイモン夫人が述べた、ロシアの計画的な地区（Districts）を模範とすることに反対した。「農村地区と都市地区を分離すべきでなく、結合することが財政的・行政的に安定する」とし、「構成単位（unit）の大きさは地域の必要性に応じて多様であるべき」で、「ベヴァリッジ報告」に基づき社会サービスが制度化していけば地方政府の改革も実現していくだろう」と述べた⁽⁵⁷⁾。

C・S・オーウィン博士（Dr. C.S. Orwin、オックスフォード大学農業経済学研究所所長）は、都市農村間の格差を指摘した。中央政府からの財源配分額の差が分断の要因と考えた。地方自治体の再編には「農村・都市の区域をどのように平等に扱うか、そしていかにして公正な民主的代議制を備えるか」が課題だと主張した⁽⁵⁸⁾。コールの妻マーガレット・コール夫人（Margaret Cole）は、市民参加を促す方策について述べた。「ロシアの場合、行政側が住民に成果を報告する義務があるが、イングランドも市民参加を促す意味で、自治体が有権者に実績を伝えていくべきではないか」と情報公開の必要性を説いた⁽⁵⁹⁾。

(2) 二日目の討論会（1943年9月26日）

第3セッションは、「社会サービスの観点」から検討された。J・A・ライル教授（Prof.

J.A. Ryle, オックスフォード大学社会医学研究所) は、戦後の地方分権化を想定し、医療サービスの点から「各地域に大学病院を設置し、これを周辺地域医療の拠点にする」考えを示した⁽⁶⁰⁾。続く P・R・モリス (P.R. Morris) は、社会サービスとは異なる教育サービスの成り立ちと性格を説明した⁽⁶¹⁾。バーミンガム市土木測量技師の H・J・マンゾニ (H.J. Manzoni) は、土木事業と地方自治体区域の大きさの関係について「数字に準拠する土木サービスは計算しやすく、地理的な制約がほとんどない」ことから、「第一に、大規模な都市圏と一部の小規模な工業地区のように複数の都市開発単位が連なる場合、サービスを一元化することでメリットが得られること、第二に、行政及び土木測量技術上の効率性から……地方自治体の区域は社会的・経済的ニーズの観点から設計されるべき」と述べた⁽⁶²⁾。

全ての討議を基にコールは最後の第4セッションで、討論内容を総括した。地方政府の問題は非常に複雑かつ広範囲にわたり、合意を見出すことの難しさを予め予想していた⁽⁶³⁾。コールは一連の討論を通じて、まず広域圏問題を扱う際には政策立案機関を必要とする都市計画の重要性を理解した。都市計画は地方自治の新しいモデルを確立するうえでも「都市計画省の動向を注意深く見守る必要」があり、当面は「暫定的な権限を行使する臨時機関を設立」していく必要があると考えた。

討論会では行政上の権限委譲について様々な見解が表明されるなかで、特にサイモン夫人が発言したように、「戦時において、英国在郷軍人会、女性協会、その他の特別機関が緊急業務の運営を担ってきた」事実からコールは「ヴォランティア団体の代表者を行政機関に入れた」かたちも地域の関心を喚起する意味で将来検討すべき課題だと認識した。

都市・農村地域についての討論で、ホブソンが雄弁に農村地区 (Rural Districts) を擁護したにもかかわらず、コールは農村地区のほとんどがコミュニティ精神を真に体现しているとは考えていなかったし、農村地区を愛国心の拠り所とみなす人もほとんどいないと考えた。「農村地区より小さな地域、つまり個々の村や教区という観点から考える必要があり、それらを結びつける農村地区レベルで考える必要はない」と。討論参加者の間では都市も農村も統一された政策が望ましいと意見の一致を見た。しかし、「都市住民と農村住民には根本的な心理的差異があり、農村住民が独自の地方自治機関を持つことが重要だ」と考えていたコールにとって、それに値するのが「教区」だった⁽⁶⁴⁾。

この討論会に傍観者として参加したベヴァリッジは、全ての討論から次の4点を導き出した。(1) 地域を見る前に人々のニーズに目を向けるべきこと、(2) (AMC や CCA の言うように) 人びとのニーズを部分的にではなく全体として検討すべきこと、(3) 平時にどれだけ時間を費やせるかにかかっていること、(4) 地方政府を目的としてでなく手段とみなすこと、であった。「我々は戦争にどれだけ貢献したかでなく、戦後のニーズを見据えて平時の政府・統治機関を選ぶべきである。戦争中の優れた機構が必ずしも平時に優れた組織になるとは限らない」と。これはベヴァリッジが地方自治制度を抜本的に一掃することを考えていたのではなく、第二の権力の発生源 (source) と地方有権者に責任を持つ団体 (bodies)、つまり、任意

の中間組織の必要性を考えたことだった。彼は最後にこう述べた。

「戦争は人々に大きな一体感をもたらした。この一体感は平和な時代においても引き継がなければなりません。既得権益にとらわれず、独立して選出された地方自治体を通じて状況の改善を図らねばなりません。復興の計画には地方自治体の構造と権限の見直しが必要である。」⁽⁶⁵⁾

コールはこの非公開討論会を振り返り、「これまで学術的に研究されてこなかった地方政府について今後検討していくべき課題を地方政府小委員会によって明らかにしたことは、創設当初から社会科学研究を強みとしてきたナフィールド・コレッジにとってまさに誉れである」と強調して会は幕を閉じた⁽⁶⁶⁾。

おわりに

以上見てきたように、NCSRSの地方政府小委員会は、ウィルソン議長とコールの主導のもと、戦後におけるイングランドの地方政府の再編をめぐって、限定的ではあったが各自治体から意見を聴取し実態調査を行った。他方でコールが主宰する非公開討論会に、学者、専門家、自治体関係者らを一堂に招き討論する場を持った。そこでは区域、権限委譲、市民、社会サービスなど様々な観点から戦後の地方政府について意見が交わされた。この討議は、1929年の地方自治法以来、抜本的な改革に向けた合意の形成を生み出す可能性を秘めていたが、結果、各自治体協会が各々の立場から既得権益を擁護する発言に終始したあまり、最終的にコールは統一的理解を導き出すことには成功しなかった。しかし、コールはこうなることを予測してか、討論前の1942年11月に自らの提言を盛り込んだ報告書を、再建省、保健省、土木計画省の戦後再建議論に一つの指針として送付していた。それは翌月に「ベヴァリッジ報告」が世に出ることを睨んでのことだったのかもしれない⁽⁶⁷⁾。ベヴァリッジの社会サービス機構の再編計画は、地方政府の構造と関連づけて考える必要があったからである。コールは「もし影響力を行使しようと思うのなら調査研究の成果をいち早く公刊する必要がある」と⁽⁶⁸⁾、ウィルソン議長を促し、NCSRSの研究成果として「地方政府の組織構造と権限分配」、「間接選挙（indirect election）の原理と実施」、「地方政府の財政」、「行政職員」、「自治体間の連携と共同運営」等の報告書を1945年以後に出版し、政府に有益な情報を提供していったのである⁽⁶⁹⁾。

しかし、コールやウィルソンの地方政府再編の改革を前進させる活動は、特に保健省・再建省からの強力な反対に阻まれた。コールは提言書のなかで、各自治体協会からの提案内容を整理（類似・相違点）したうえで、自らの「リージョン」構想を示したが、政府のなかで

真剣に議論されることは無かったのである。実際、既に見たように、コールの提案には厳しい評価が下された。1943年秋頃には、戦時体制の構築が進み官僚機構が整ったことで、調査の主導権は官僚が握るようになり、補助金の停止が宣告された。これには社会主義者としてのコール個人に対する政府内部の警戒心が働いたことも明らかになっている⁽⁷⁰⁾。コールに協力していた保健省のマクナルティも非公開討論会に出席した後に作成した「覚書」のなかで、「既存の地方自治体をわずかに変更するのみで現行制度の枠組みを維持していくことになるだろう」と、自治体間での混乱の回避を優先したのだった⁽⁷¹⁾。

1943年9月22日の国会で、アーネスト・ブラウン（E. Brown）保健大臣は、地方政府の再編についての答弁で次のように語った。

「多くの地方自治体にとって、サービスの拡充と改善は急務であり、終戦までに実施計画を準備すべきことが広く認められていることは承知しております。政府がこうした改革案を提出する際に、地方自治体の協会から、既存の地方自治制度への累積的な影響を十分に考慮しないのではないかとする懸念が表明されていることも承知しております。政府は特定サービスの重要な変更を決定する前に、地方自治体の一般的な機構について包括的かつ信頼のおける調査を行うべきという意見を十分考慮しました。このような調査には、調査で明らかになった多くの事実と……十分な議論が必要となることは明らかです。したがって、調査には多くの時間を要し、その結果は最終的に広範に受け入れられない可能性もある。この時間の費消は、戦後計画の達成に極めて悪影響を及ぼすものであり、現状では地方自治体の機構について包括的な調査に着手することを政府としては意図していません」⁽⁷²⁾。

このような保健大臣の表明は、1945年1月の「政府白書」（『再建期におけるイングランドとウェールズにおける地方政府』）にも貫かれた⁽⁷³⁾。白書は地方政府に大胆な再編を試みる内容となっておらず、多くは部分的な提案にしか過ぎないものだった。白書のなかで地方政府の区域問題に関する箇所では、「地方自治体境界委員会（境界変更の権限を持つ諮問機関）」（Local Government Boundary Commission）の設置が提案されるにとどまった⁽⁷⁴⁾。結果、この穏健的な白書は、自由党や労働党の政治家達を「落胆」させた⁽⁷⁵⁾。戦後アトリー労働党政権の時代になっても保健大臣 A・ベヴァン（A. Bevan）は、1947年に「地方自治体境界委員会」が再編案を準備した際にも、「自治体を議論することは愚にもつかない」としてこの委員会の廃止を決定したのである⁽⁷⁶⁾。

先に述べたコールの「リージョナリズム」、つまりそれは議會を置かず、上層の地方行政組織の区域をもっと大きくすると同時に、他方で下層の地方行政組織の区域をもっと小さくするという地方政府改革案は、様々な団体の提案のなかでもひととき異色であったことから政府のみならず既存の各自治体組織からも理解を得られなかった⁽⁷⁷⁾。

しかし、ナフィールド・コレッジの調査研究は第一級の学術研究として戦後に結実していったことは評価されてよいだろう。コールは自身のこれまでの構想（ギルド社会主義理念を含む）を多少修正しながら『地方・地域政府』（*Local and Regional Government*, 1947）を著し、第二次世界大戦期に構想したリージョナリズムに基づく地方政府論を地域計画論へと深めていった。また、ウィルソン議長は1948年に『地方政府評論集』（*Essays on Local Government*, 1948）を監修し、その巻頭言のなかで「この書はナフィールド・コレッジの非公開討論会で行われた議論の賜物である」と記したとおり、小委員会メンバーだった行政学者のV・D・リップマン（V.D. Lipman）、M・シュルツ（Maureen Schulz）、エリザベス・ハワード（Elizabeth Howard）ら第一線の研究者による調査が実を結んだ。NCSRSの活動期間は第二次世界大戦期のわずか数年だったとは言え、コールとウィルソンが遂行した調査研究・討論会の成果はイギリスの地方自治・地域行政研究の礎を確かに築いたのである。

[本論文は、JSPS 科研費・基盤（C）（課題番号 22K01618）の研究成果の一部である。]

注

- (1) 政府からの委託事項は、①戦争による産業・人口の分散、②戦時状況が政府部門やヴォランタリー組織の提供する社会サービス機能に及ぼす影響、③疎開が人々にもたらす変化、産業移転、戦時生活の諸々の変化、④社会・経済の再編及び政府・ヴォランタリー組織を含む民主主義的な制度機構が実質的に及ぼす影響全般についての検討であった。このように調査の範囲は広範に及んだ。当初は「地方政府及び地域の将来」の調査項目が入る予定であったが、社会サービス事業を管轄する保健省からの反発を予測したグリーンウッドが「地方政府」の文言をあえて委託事項から外したという経緯があった。
- (2) 「ナフィールド・コレッジ社会再建調査」の全体像を明らかにしたものとして、本内直樹・松村高夫「オックスフォード大学ナフィールド・コレッジ社会再建調査, 1941年～1944年」『社会経済史学』第82巻4号（2017年2月）を参照されたい。各調査については、松村高夫・本内直樹「第二次世界大戦下のG.D.H. コールの社会調査—『ベヴァリッジ報告書』との関連をめぐって—」『三田学会雑誌』110巻4号（2018年1月）；松村高夫・本内直樹「G.D.H. コールの『社会保障連盟』, 1943～45年—『ベヴァリッジ報告書』の影響とその実現をめざして—」『三田学会雑誌』111巻2号（2018年7月）。教育調査に関しては、本内直樹・松村高夫「第二次世界大戦下オックスフォード大学ナフィールド・コレッジの教育調査, 1941年～45年—G.D.H. コールの教育改革構想—」『中部大学人文学部研究論集』第44号（2020年7月）；産業調査に関しては、本内直樹・松村高夫「第二次世界大戦下オックスフォード大学ナフィールド・コレッジの『産業調査』, 1941年—1945年」『中部大学人文学部研究論集』第47号（2022年1月）；本内直樹「ナフィールド社会再建調査」におけるG.D.H. コール、W. ベヴァリッジ、若きケインジアン達の「完全雇用」をめぐる非公開討論, 1942-44年」『歴史と経済』267号（2025年4月）。
- (3) ジョウィットは、1940年5月に法務次官 Solicitor General として任命（1942年3月まで）、その後、財務省主計長官、再建問題委員会の議長、1942年11月から無任所大臣となった。
- (4) K. Young and N. Rao, *Local Government since 1945*, Oxford: Blackwell, 1997, pp.12-16.

- (5) C.B. Fawcett, *Provinces of England*, revised edition, London: Hutchinson University Library, 1961.
- (6) 後藤一郎『イギリス地方自治制度論』敬文堂, 1972年, 259頁～260頁。
- (7) G.D.H. Cole, *The Future of Local Government*, London: Cassell and Company, Ltd, 1921; G.D.H. Cole, 'A Century of Local Government, What the ratepayer should know' *Schoolmaster and Woman Teacher's Chronicle*, (14 March 1935), pp.433-434. コールは郊外化が進むなかで, 郊外に住む人間のスノップ意識がコミュニティの階級分断と孤立を招くと考えていた。労働者教育を活性化させる意味でも図書館の設置や娯楽施設がコミュニティにとって重要であることを説いた (M.R.H., 'Snobs in Suburbia', *Evening Chronicle*, 28 November 1934)。コールの郊外の見解については, Nuffield College Library [NC], The Cole Papers [CP], A1/32, G.D.H. Cole 'Building Suburbia'; 'The Future of Our Towns' を参照。1939年には社会主義を唯一絶対の社会問題への解決手段とみなしていた (G.D.H. Cole, 'Socialism in the only solution', *The Tribune*, 24 November 1939)。
- (8) 北村裕明「G.D.H. コールにおけるリージョナリズムの形成」『彦根論叢』第228/229巻 (1984年11月)。
- (9) W.E. Jackson, *Local Government in England and Wales*, Harmondsworth: Penguin Books, 1945.
- (10) *Fabian Quarterly*, No. 47, (October 1945), pp.4-5.
- (11) NC, Nuffield College Social Reconstruction Survey Papers [NCSRS], K2/5, Nuffield College Social Reconstruction Survey, Report 1941-42, 26 May 1942. NC, NCSRS, B1/1, Local Government Sub-Committee (Member). ジョウィットの「地方政府に関する報告書」が出た1941年8月にコール, ウィルソン, モンタギュー・ハリス, リップマン, ファスナットらが協議し, 「地方政府小委員会」の設置を検討し活動を本格化させた (NC, NCSRS, B1/2, Informal Discussion on Local Government Inquiries)。委員会は1941年9月24日から (公式には) 1947年12月14日まで継続された。
- (12) NC, NCSRS, A2/314, Letter Cole to Wilson, 26 September 1941.
- (13) マクナルティは, オックスフォード大学卒業後, ユニヴァーシティ・コレッジ病院, ロンドン病院の医学登記官, 地方政府庁 (1913-19年), 医療監査官, 保健省 (1919-35年), 教育庁の上級医療官 (Medical Officer (1935-41年)), 公衆衛生学の専門家。1941年にNCSRSに携わる。著書『公共サービスの改革』(1943)のなかでマクナルティは, 包括的な地域計画に基づき一般的な公衆衛生, 中央衛生当局, 衛生・医療サービスの再建を主張した。特にオックスフォード大学の医学部に向けた予防と社会医学の研究についての覚書を1939年に執筆し, 予防学・社会医学の教授職のポジションを創設し, 彼の尽力によって社会医療研究所と初代所長が1943年オックスフォードに誕生した (*Who was Who, 1961-1970*; Oxford, DNB)。
- (14) NC, NCSRS, B1/4, Letter MacNalty to Hardy, 26 January 1943.
- (15) NC, NCSRS, B7/41, 'Local Government Inquiry by Cole and Wilson', 18 October 1941.
- (16) NC, NCSRS, B1/2, Local Government Sub Committee, Draft Minutes on 24 September 1941.
- (17) NC, NCSRS, B7/41, Preliminary Questions to Investigators. この回答に基づき小委員会が後に詳細な調査を準備した (NC, NCSRS, B7/41, 'Local Government Inquiry', 18 October 1941 and 3 December 1941 in B7/42.)。
- (18) NC, NCSRS, B1/2, Local Government Sub-Committee, Draft Minutes on 19 November 1941.
- (19) NC, NCSRS, B7/41, Note on Answers from Local Investigators, n.d.
- (20) 1941年12月に都市計画質問票が作成された。NC, NCSRS, B1/2, First Questions on Town and Country Planning. n.d.
- (21) NC, NCSRS, B1/2, Local Government Sub-Committee Minutes, 3 December 1941. 1941年12月には行政学者のリップマンが執筆した「地方自治体サービスの覚書 (統一化への提案)」が小委員会に提出

- された。リップマンは保健省から「有益な情報と助言を得ることができた」とし、保健省の都市計画法規を検証した。
- (22) この点については、本内・松村「オックスフォード大学ナフィールド・コレッジ社会再建調査、1941～1944年」『社会経済史学』(2017年)、39～44頁を参照。
- (23) NC, NCSRS, B7/3, Letter Chrystal to Cole, 2 January 1942.
- (24) NC, NCSRS, B7/3, Letter Cole to Chrystal, 7 January 1942.
- (25) 回収資料が十分でなかったことから、1942年7月、コールは、地方調査員に都市農村計画の質問票に基づき調査を進める指示を出した(NC, NCSRS, B1/3, War Industries and Post-War Planning, 10 July 1942.) コールは質問回答が半数以下なら却下することを決めていた(NC, NCSRS, B1/3, Local Government Sub-Committee Minutes, 11 September 1942)。返送されたのは、「ノーサンバーランド州についての報告書(1943年2月11日)」、「ランカシャーの地方政府の再編計画の提案書」(1943年2月15日)、「ウェストミッドランドにおける地方当局の地域会議のための提案」(1943年9月24日)。1943年11月以降は10地域の回答を基に都市農村計画についての検討を進めた。
- (26) The National Archives [TNA], CAB 117/223, Letter Jowitt to Cole, 2 April 1942 ジョウィットはNCSRSへの助成金を5,000ポンド(1941-42)から10,000ポンド(1942-43)に増額し支援した。
- (27) NC, NCSRS, B1/3, Local Government Sub-Committee Minutes, 23 April 1942.
- (28) NC, PC, 2/4, Conference of Chief Local Investigators, Session IV, Part II, 'Local Government', 20 September 1942.
- (29) TNA, CAB117/174, Nuffield College Social Reconstruction Survey: 1942 Survey on Local Government Reorganisation.
- (30) TNA, HLG82/39, Local Government Reorganisation in England-Summary, pp.1-6.
- (31) NC, NCSRS, B1/3, Local Government Reorganisation in England, by Cole, 29 October 1942, pp.6-8.
- (32) 後藤『イギリス地方自治制度論』265-267頁。
- (33) G.D.H. Cole, *Local and Regional Government*, London: Cassell and Company, 1947. p.148. コールの戦後地域計画論については稿を改めて論じたい。
- (34) G.D.H. Cole, 'Future of Local Government', *Political Quarterly*, October 1941.
- (35) コールは『社会理論』で述べたように、真の民主主義について最も効率よく機能する領域(区域)を考えた際、ルソーの民主主義論、チェスタトンの作品(イギリスのカトリック主義作家、1874～1936年)を参照し、また都市生態学者ゲデスの都市計画論を引き合いに「小区域」を重要視した。「地元愛と地方組織」が社会基盤となりうると考えていたコールは、「機能的組織社会」という語を用いて、社会のためには「機能を制限すると同時に大きな地域における代表団体の数を増やすこと」で「民主主義を保つことが可能」だとみなしていた。また、「地方政治の単位は能率的で」「民主的に統制されるに足るだけの小さなものでなければならない」と考えていた。これは農村議会の構想と通じるものがある。大きな集団と小さな集団の関係の問題については、「社会的機能の適正配分の問題」として「調整機能」を重視する。この着眼点は、第二次世界大戦期のコールの地方政府改革構想にも活かれていることが分かる(G.D.H. コール(野田福雄訳)『社会理論』『世界思想教養全集17 イギリスの社会主義思想』河出書房新社、218頁～226頁)。
- (36) G.D.H. Cole, 'Regional Planning' (1942年10月31日)も送付された。
- (37) TNA, HLG82/39, Letter Silkin to Pepler, 28 December 1942.
- (38) TNA, HLG82/39, 'Nuffield Memo on the Reorganisation of Local Government' by B. Gillie, n.d.'.
- (39) TNA, HLG82/39, Letter Pepler to Neal, 30 December 1942.

- (40) 例えば, NC, NCSRS, B1/4, County Councils Association, *Local Government Reform*, 1943. ノーサンバーランドのカウンティ・カウンシル議長のリドリー氏は提出した「地方政府改革」(NC, NCSRS, B1/4, Letter from Ridley to Sir, 11 February 1943) で「地域監察官」(Regional Commissioner) 制度を非難し, リージョナリズムそのものにも否定的だった (後藤, 前掲書, 263 頁)。
- (41) NC, NCSRS, B1/3, Local Government Reform by Ridley, 11 Feb 1943.
- (42) NC, NCSRS, B1/4, Northumberland County Council, 'Report of the Parliamentary Committee on Local Government Reform adopted at a Special Meeting of the County Council held on 26 November 1942'; County Council's Association, *Local Government Reform*, 1943 は既存制度を概ね肯定する提言で保守的な内容となっている。
- (43) NC, NCSRS, B1/4, NALGO Reconstruction Committee, *Interim Report on the Reform of Local Government Structure*, 6 February 1943. ちなみに *Report of the NALGO Reconstruction Committee*, 1941 は地方政府の全体構造に抜本的な変化を求めた内容となっている。リージョナリズムについては, 一定の機能については広域にわたる計画樹立と調整の必要を認めながら, その広域リージョンの階層に執行権を付与する必要性には疑義を呈した (後藤, 前掲書, 262-263 頁)。
- (44) NC, NCSRS, B1/4, Local Government Sub-Committee Minutes, 28 May 1943.
- (45) Labour Party, *The Future of Local Government, The Labour Party's Post-War Policy*, London: Transport House, 1943.
- (46) NC, NCSRS, B1/4, 'Proposals for the Reform of Local Government: Second draft of the last section by E.H.', 19 June 1943. これについてハーディ秘書 (ナフィールド社会再建調査委員) は公衆衛生・教育・公益事業についてのダイジェスト版を作成するため, マクナルティに有益な資料を依頼した (NC, NCSRS, B7/20, Letter Hardy to MacNalty, 19 June 1943)。ダイジェスト版は, NC, NCSRS, B6/8, 'Digest of Proposals for the Reform of Local Government Published Since 1940'。
- (47) C.H. Wilson (ed.), *Essays on Local Government*, Oxford: Basil Blackwell, 1948, pp.233-235.
- (48) 主要な人物として, ハリー・プロウマン (市助役, オックスフォード), F.G. スコット (オックスフォード市庁舎の会計監査役), サー・アーサー・ロビンソン (G.C.B., G.B.E.), J.H. ワレン (市助役, スラー・バッキンガムシャー)。尚, ワレンは後に 'Local Self-Government: The Basis of a Democratic State', *Public Administration*, (Spring, 1950) で地方自治と民主政治を検討した。マクナルティ (保健省の主任医務官), J.A. ライル教授 (社会医学研究所, オックスフォード) が参加。1943 年 12 月以降は, C.S. オーウィン博士 (農業経済学研究所), バトラー (学寮長), K.C. ウェアラ教授 (オール・ソウルズ・コレッジ), サー・ジョージ・イザートン (GBE, ブラックネル・パークシャー), I.E. ハーディ嬢 (ナフィールド・コレッジ秘書), シュルツ女史 (ナフィールド・コレッジ) らが参加した。
- (49) NC, NCSRS, B1/5, Note on the Future Work of the Local Government Sub Committee, 15 September 1943 by E.H.; 'Miss Hardy's Note', 24 Sep 1943.
- (50) NC, Private Conference Papers [PC], 6/3, 10th Private Conference, Session I, pp.1-5.
- (51) *Ibid.*, pp.5-8.
- (52) *Ibid.*, p.9.
- (53) *Ibid.*, p.10.
- (54) *Ibid.*, p.10.
- (55) NC, PC, 6/3, 10th Private Conference, Session II, pp.11-12.
- (56) *Ibid.*, p12-13. キャドバリは, フットボール競技に熱心なイングランド北部ヨークシャー住民の強い地元愛に比して, ロンドン市民は自分の住んでいる区域の名前すら言えなかったりするなど, 地元に対

する関心の低さを指摘する。そこで特にコミュニティ・センターの管理に関しては各住区に何らかの形の地方自治を与えるべきと考え、そのような住区が地域のみならず国家の課題として益々重要な役割を果たすようになると期待した。

(57) *Ibid.*, p.18. 権限委譲についてはマッシュューズ (J.H. Matthews) が、自治体組織の合併に際し、次のように問題点を指摘した。「第一に吸収された合同自治体当局は一般にその統治対象となる人々とは異なる社会階層に属している。委員会とはその行政組織が直接かかわる人々から構成されるべきで、例えば学校の理事会は主に児童の保護者で構成されるべきだ。これこそが真の民主主義であろう。今の問題は教育委員会の委員が、管轄地域の学校やそこに通う児童のことに関心を持っていないのである。第二の理由は、権力欲である。農村部に住む人々は農村議会 (Rural Council) の権限には関心がなく、提供されるサービスの方にずっと関心を持っている。地方自治体の選挙における投票率は農村部では非常に低く、地区議会は民主的に選出されておらず大部分が自主的によるものだった。「民主的」なる言葉は実際には民主的ではない制度を強化する為に使われた言葉なのだ。議会 (Council) は地域住民ともっと密接な関係を持つべきだ。…より多くの情報を持った有権者の関心が高まり、委員会の構成や活動において人々がより多くの発言権を持つようになれば、この状況は改善されるだろう」と地方自治体と市民の民主的な関係を強調した (*Ibid.*, p.17)。

(58) *Ibid.*, p.15.

(59) *Ibid.*, p.18. コール夫人のこの発言は、ロシアの地方自治制度の「建前」を知った上での言葉であった。

(60) *Ibid.*, pp.19-22.

(61) *Ibid.*, pp.22-25.

(62) *Ibid.*, pp.25-27.

(63) 討論会では財政、格付け、評価への改善、そして関連分野に関する問題が議論のなかで何度も取り上げられ、数名からなぜこの重要な問題に十分なセッションが設けられなかったのかと質問があったが、後の討論会に譲ることになった。またロンドンや大都市圏の問題については十分な議論がなかったためあえて総括では触れないこととされた。また、コールは戦後には国家財政が地方財政に大きな役割を果たすことに同意した。コールは地方の財政支出の多くは中央政府から賄われるべきと考えていた。

(64) NC, PC, 6/3, 10th Private Conference, Session IV, p.34.

(65) *Ibid.*, pp.36-37. ベヴァリッジは会議で誰も触れなかった地方自治体の権限の種類について3つに整理した。それは「第一に、純粋に地方問題に固有のもの、第二に、地域や州レベルで計画する必要があるものの、地元で管理できる機能の類。第三に、州レベルで計画及び管理する必要がある類」で、これまで地方行政において民間防衛サービスの経験や小規模な地方組織の活用はほとんどなかったことを指摘した。「これらの民間組織は地方分権を大いに推し進めており、市民の関心の向上にひとつの解決策となる可能性がある」と述べ、さらなる調査研究の必要を説いた (pp.38-39)。

(66) 1944年1月に「財政小委員会」が開催され、同年、第15回の非公開討論会(1944年9月23, 24日)は「地方政府の財政」をテーマに討議された。

(67) コールは「ベヴァリッジ報告」が戦後速やかに実現化されることを期待し、1943年には「社会保障連盟」を結成、ベヴァリッジを巻き込み、全国で講演活動を展開して啓蒙活動を行った(松村高夫・本内直樹「G.D.H. コールの『社会保障連盟』, 1943-45年—『ベヴァリッジ報告書』の影響とその実現をめざして—」『三田学会雑誌』111巻2号(2018年7月))。

(68) NC, NCSRS, B1/5, Letter Cole to Miss Hardy, 24 September 1943. ヴィール (Veale) はコールとは小委員会内でNCの仕事について意見を異にしていた。「異なる意見のなかから合意を見いだすことがナフィールド・コレッジの業務ではない。問題解決に向けた個々の貢献こそ大事だ」と言い、コールが

- 政府に向けた統一の見解を作成しようとしたのに対し、ヴィールは中央・地方政府の権限の制度理論と執行に関する各論を形に残す必要性を訴えた（NC, NCSRS, B1/6, Local Government Sub-Committee Minutes, 25 September 1943）。
- (69) 例えば, 'Introduction and Development of the Great System', ハリスの 'The Revenue of Local Authorities in Other Countries', 保健サービスの中間報告書 'Local Government Department, July 1943-May 1944, (25 May 44)', また, 以下の各レポート 'Provision for Boundary Changes in English Local Government' (1945); 'The Elected Personnel of Local Authorities' (1945); 'Analysis of the Grant System in Local Government' (1945); 'Enquiry into Joint Boards and Joint Committees', 'Agency and Delegation, and Indirect Election in Local Government' 等が作成された。
- (70) コールは 1944 年 1 月に NCSRS の調査部長を辞職した。ウィルソン議長はこのことを「非常に残念」に感じ, 協力メンバーとして継続の再考を促すも実現しなかった。NC, NCSRS, B1/6, Local Government Sub-Committee Minutes, 18 February 1944.
- (71) NC, NCSRS, B1/5, Note on the Result of the Nuffield College Private Conference on Local Government Areas, by MacNalty, 28 Sep 1943. 1943 年 11 月 6 日にエリオット (元保健大臣) が, 11 日にはマクナルティがコールに意見書を送付していた。
- (72) TNA, HLG68/111, War Cabinet, Reconstruction Committee, Local Government Reform, Memorandum by the Minister of Health, Appendix 1, Question and Answer in House of Commons on 22nd September 1943, Local Government Reform, pp.5-6.
- (73) Ministry of Health, *Local Government in England and Wales during the Period of Reconstruction*, Cmd. 6579, London: HMSO, January 1945.
- (74) 1945 年に Local Government (Boundary Commission) Act が施行された。
- (75) J. Crane and WM.L.C. Wheaton, 'The British White Paper on Local Government', *Public Administration Review*, Vol. 5, No. 2 (Spring, 1945).
- (76) W.A. Robson, *Local Government in Crisis*, London: George Allen&Unwin Ltd., 1966, p.91.
- (77) 労働党が 1943 年に発表した地方政府の再編に関する提案も, 抜本的なリージョナリズムの原則が採用されている。それは第一階層の広域地域の機関 (Regional Authority) と第二階層の地区機関 (Area Authority) からなる二階層制度であった。広域地域の機関が約 40, 地区機関を約 150 設置する案が示された。