

CLAIR REPORT

英国における自治体構造改革

スコットランド地域での1996年自治体再編の報告（第1部）

(財)自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 199 (May 19, 2000)

Council of Local Authorities
for International Relations



財団
法人

自治体国際化協会

目次

序文	1	
著者紹介	2	
第1章	スコットランドの地方自治体: その歴史的背景	3
第1節	スコットランド: 異なる伝統を持つ英国の地域	3
第2節	スコットランド: そのバックグラウンド	3
第3節	1929年から今日に至る地方自治体の変化	5
第4節	1975年自治体再編への反応	8
第5節	地方自治体の変化: 市民と自治体職員の反応	8
第6節	さらなる変化の兆候	9
第7節	地方自治体: 法の創造物	10
第8節	地方自治体によって提供される行政サービス	10
第9節	自治体が管理するサービスを減らしてゆく時代の流れ	11
第10節	共同委員会の数の増加	12
第11節	サービス提供についての裁量	12
第12節	地方自治体の全国的組織	14
第13節	地方分権から予想される影響	15
第2章	地方自治体の新しい構造	16
第1節	総合的な地方自治体改革の一部として	16
第2節	協議書から法令へ	16
第3節	スコットランドにおける自治体改革についての政府の主張	17
第4節	ユニタリー(一層)制に対する反対が少なかったこと、また個別政府案への強い反発	18
第5節	新たな自治体構造の基礎となる原則	18
第6節	新たな自治体の形態	19
第7節	より細部にわたる協議: ホワイトペーパーの発行	19
第8節	法案の国会における審議	21
第9節	政府提案への反発と非協力	22
第10節	1994年スコットランドの地方自治体等に関する法律	23
第11節	決定された自治体再編の概要	23
第12節	自治体再編の結果に関する評価	25
第13節	新構造への移行	26
第14節	「集合」する自治体と「分割」する自治体	26
第3章	民主的手続	28
第1節	自治体の民主的コントロール	28
第2節	法令による規定	28
第3節	議員数とその役割	28
第4節	議員となる市民の背景	30
第5節	スコットランドの自治体の支配政党	31
第6節	民主的手続の実際: 自治体の業務	32
第7節	民主的手続の実際: 総会の役割	32
第8節	民主的手続の実際: 委員会の役割	33
第9節	民主的手続の実際: 新自治体における実験と革新	34
第10節	意思決定とサービス提供の「分権」化	35
第11節	議員により構成される共同委員会、その他の団体について	38
第12節	議員は無給であること	38
第13節	新旧自治体に同時に所属する議員について	39

第4章	組織機構	41	
	第1節	組織機構を決定する自由	41
	第2節	職員任用の種別	41
	第3節	職員数およびその等級の承認	42
	第4節	自治体ごとの組織及び職員数の相違	42
	第5節	自治体職員への権限委任	44
	第6節	職員の雇用条件	44

序文

スコットランドの自治体はこの20年の間に2回の大きな組織再編を経験している。1975年の1回目の再編では約50年近く続いた自治体の組織が変更された。これにより、基本的に2層制の組織が新たな2層制組織にとって変わられた。2回目の組織変更では1975年に適用された2層制の組織機構が完全に廃止され、1996年4月から1層制のユニタリー（単一）自治体にとって変わられた。

ここに提出するのは、このような大規模な改革がどのような理由で導入され、どのように実行に移され、その結果・影響がいかなるものだったかに関しての、自治体の内部にいた者からの視点によるレポートである。

スコットランドは英国の一部であるが、イングランドと同じではない。スコットランドと英国の他の地域には、法的、また政治機構に関していくつかの重要な相違がある。スコットランドはそれ自身の法律、また教育のシステムを有し、またこの報告書に関係のあることだが、独自の地方自治システムを有している。これまでずっとそうであったし、これからもそうである可能性が高まっている。

したがってこの報告書の最初の部分では、自治体改革の検討に先立ち、スコットランドに関する背景的なことの説明が必要であった。また、変革がどのように提案され議論されたか、自治体の民主的手続の運営、自治体とその財政に関すること等に関する説明も必要であった。

また、再編が自治体の議員と職員、また市民にどのように影響を及ぼしたか、自治体がどのように求められる変革に対応したか、再編に伴う費用と経費削減効果がどのようなものであったかという実例も提供する。この改革は非常に「英国的な」方法、つまりロンドン（ウェストミンスター）の国会が有する至上権、それが英国全体にわたって公的機関の機構と権能を決定する自由を有しているということに基づいて行われた。しかしスコットランドでの経験は、このような変革がどのような国で行われても、そのための議論に対して何らかの参考になるはずである。スコットランドでの経験が日本の自治体関係者に実際的に益するところがあれば幸いである。

このレポートは、著者ピーター・スマート博士と江口所長補佐（福岡県）及びニック・ウォークリー調査員がその内容について検討を重ね、完成した英文原稿を江口所長補佐が翻訳したものである。

著者紹介

ピーター・スマート博士は約30年間にわたりイングランドとスコットランドの自治体に勤務し、この間、1992年から1996年にかけては旧グランピアン・リージョンの人事部長を勤めた。グランピアン・リージョンは、このレポートで取扱う自治体再編の一環として1996年3月31日をもって廃止となった。スマート博士はこの時点で地方自治体のサービスを退き、コンサルタント業務及びアカデミックな研究に進むこととした。現在アバディーンのロバート・ゴードン大学で教鞭をとっている。

スマート博士は県レベルの自治体であるグランピアン・リージョンで人事部長を務める間、同リージョンの人事に関するあらゆる事項に関して主席アドバイザーの役割を果たし、また、自治体の政策開発に貢献した。彼はスコットランド地方自治体協会（スコットランドの地方自治体を代表する団体、COSLA）の人事に関するアドバイザーをつとめ、自治体職員の給与・勤務条件に関する交渉、また自治体再編による人事への影響、強制競争入札実施等に関する政策判断に寄与した。

彼はロバート・ゴードン大学の博士号（PhD）を有し、公共セクター及び人事マネジメントに関する専門的資格をも有している。彼には奥様と2人の成人した子供があり、スコットランド北東部のアバディーン市から12キロのところに住んでいる。

第1章

スコットランドの地方自治体：その歴史的背景

第1節 スコットランド: 異なる伝統を持つ英国の地域

スコットランドは西暦1603年までは王をいただく独立した国家であり、また1707年に至るまでスコットランド自体の国会を有していた。それ以降はスコットランドは英国の一部となり、またスコットランドの人々は選出した議員をウェストミンスター¹の英国国会に送ってきた。しかしながら、スコットランドは多くの独自の性格を保持、また発展させてもきた。その法律、教育制度、教会の宗派、そしてこのレポートの主題となる独自の地方自治システム等である。

最初の章にあたっては、1996年の自治体再編をレポートする以後の章のために、背景的な説明を行う。

第2節 スコットランド: そのバックグラウンド

スコットランドは、地図1. 1に示すとおり、英国の最も北部を占める地域である。この地域は数世紀にわたりその地方自治制度の発展に寄与し、今日の自治体においても見て取ることができる特徴的な性格を有している。



地図 1.1
グレート・ブリテン及びアイルランドと
その中でスコットランドの位置

- 19世紀の半ばに至るまで、スコットランドは基本的に田園地域として、人口の多くが農業、漁業、羊毛産業及びその取引に従事していた。12世紀以来主要な町は勅許市（バラ、burgh 若しくは borough）の地位を得、それにより商業規制や司法等、自治の権能を行使した。
- 19世紀に入ってから、炭坑、製鉄、造船等の産業革命の一環として、これらの新産業に労働力を提供するため、ハイランド地方やアイルランドから、エジンバラやグラスゴー周辺の中央ベルト地域に人口が移動した。この人口集中に伴い、貧困、健康問題、住環境問題が発生した。この世紀の後半にこれらの問題に対処するための立法が行われ、主要都市周辺について地方自治体システムの基礎が作られた。これらの都市はまた上水道、ガス、公共交通その他の主要行政サービス提供の発展に先駆的役割を果たした。
- 1890年までにはスコットランドの他の地域についても地方自治体の基礎的構造が作られた。勅許市（バラ）はより多機能になり、都市部以外についてはカウンティ（県）が設立された。
- 1929年、この断片的に発展してきた構造は根本的に見直され、整理された。

1975年まで継続したこの新構造の主たる特徴は次のとおりである。4つの主要都市については一層制の包括的機能をもつ自治体。これ以外の地域については二層制とし、教育、社会福祉、道路等のサービスを行うカウンティ（県レベル）、また住宅、環境衛生等のサービスを行うバラ（市、Burgh）及びディストリクト（市町村レベル）を置いた。地方選挙は1929年より普通選挙によって行われた。

- 1996年の自治体再編においても、多くの自治体の地域は古来からの都市及びカウンティの地域区分に基づいており、行政サービスは伝統的なバラの地域を単位として提供される形となっている。
- スコットランドの大部分の地域は人口密度が低いままにとどまっている。面積約7万6千平方キロに対し人口が約500万人であり、1平方キロ当たり約65人である。スコットランドの多くの地域においては、新自治体も小さな町や村、また孤絶したコミュニティに対し、人口稠密な都市部と同様に行政サービスの提供を求められている。
- しかしながら、人口の4分の1以上（144万人）が4つの主要都市、アバディーン、ダンディー、エジンバラ、グラスゴーに居住し、これに加え約200万人がエジンバラおよびグラスゴーの周辺及び両都市間の地域に居住している。これらの地域にあってはサービス提供は異なる側面を持つ。それは一部地域の都市内貧困、経済振興、車両による交通渋滞や大気汚染、そして（過疎地では実施不可能な）レジャー、レクリエーションに対する需要に対応することである。
- そして最後に、スコットランドは多くの点で第二の産業革命を経験しつつある。炭坑、鉄鋼、造船、その他の重工業は衰退もしくは消滅し、電子、サービス産業、コールセンター、観光、またアバディーンにあっては沖合の油田及びガス関連産業にとって変わられつつある。

地図1. 2（巻末参照）はスコットランドの主要都市、また経済活動の中心地を示す。

第3節 1929年から今日に至る地方自治体の変化

1929年に導入された地方自治体の構造は1975年に至るまで継続した。しかし自治体の行政サービスの範囲はこの45年の期間の時々において拡大、縮小した。その主要なものは以下のとおりである。

- 1940年代の終わり、戦後の労働党政府が公共的企業体を国有化したことにより、ガス、電気に関するサービスの管理が自治体から新しく国有化された組織に移行した。同時期に、政府は国民健康保険（NHS, National Health Service）を発足させ、その結果病院その他の医療サービス提供が地方自治体

の管理から外された。

- 1966年、政府は自治体の機能と構造に関する調査のため王立スコットランド自治体委員会（Royal Commission on Local Government in Scotland）を設置した。1975年における自治体再編のための法令の内容は多くこの委員会の提言を基礎としている。
- 1968年、福祉及び児童に対するサービスの見直しがなされた結果、社会福祉に関する地方自治体の権限が増大した。

王立委員会が変革が必要だと感じたことは明らかである。その報告書は「スコットランドの地方自治体では何かが根本的にうまく行っていない」という文章で始まっていた。同報告書は自治体の数（400以上）がその権限に関しての対立、混乱を招いていること、一部の自治体はある種のサービスを効率的に提供するには小規模すぎることに、地域での自治体の重要性が低く見られていること、中央政府が自治体の業務に介入しすぎる傾向があること等を結論づけている。同報告書は自治体の4つの目標を提言している。

- 自治体の権限を増大させること
- サービス提供の効率性を高めること
- 地方レベルでの民主主義を強化すること
- 意思決定過程への地域住民の関与を高めること

王立委員会の提言の主要部は、1975年、島しょ部を除くスコットランド全域で一層の二層制導入という形で実施に移された。その概要は以下のとおりである。

9つのリージョン（県レベル自治体）。教育、社会福祉、警察、消防、道路及び水道等主要な対人的、保護的またインフラに関するサービスを担当。

53のディストリクト（市町村レベル自治体）。住宅、環境衛生、レジャー及びレクリエーション等、地域における対人的また環境整備に関するサービスを担当。

これに加え、3つの包括的機能を持つ島しょ部自治体がスコットランド北部及び西部の島しょ部での行政サービス提供のため設置された。

表 1. 1 は 20 世紀におけるスコットランドの自治体の数と種別を表す。

自治体の形態	1929 以前	1929 – 1975	1975 – 1996	1996 以降
本土自治体 (Mainland Councils、包括機能、一層)				29
リージョン (Regional Council、上層、県レベル)			9	廃止
ディストリクト (District Council、下層、市町村レベル)			53	廃止
島しょ自治体 (Island Councils、包括機能、一層)			3	3
コミュニティ (Community Councils ¹)			不定	不定
市 (City Councils、主要 4 都市の自治体、一層)		4	廃止	-
カウンティ (County Councils、二層の上層レベル、県に相当)	33	31	廃止	-
大規模市 (Large Burghs、下層)		19 – 21	廃止	-
小規模市 (Small Burghs、下層)		173 – 176	廃止	-
町 (Town Councils、下層)	201	廃止	-	-
辺地自治体 (District (Landward) Councils、下層)		198 – 199	廃止	-
パリッシュ (教区、市町村レベルのさらに下層の小自治体)	869	廃止	-	-
教育局 (Education Authorities)	37	廃止	-	-

表 1.1

20 世紀におけるスコットランド自治体の構成

出版社の許可により “*The Guide to Scottish Local Government*” より転載

地図 1. 3 (巻末参照) は 1975 年に設置されたリージョン、ディストリクト及び島しょ部自治体の境界を示す。表 1. 2 (巻末参照) は自治体の規模の相違の大きさを人口により示す。

¹ コミュニティ (community council) は地域に非常に近いところで、政治的意思決定をしないレベルにおいて活動する自治体である。

第4節 1975年自治体再編への反応

島しょ部を除く二層制の構造は、その前年イングランド及びウェールズにおいて実施された二層制への変革を反映している。「大きいことは良いことである」という考え方は一般的であったが、このころ一層制を支持する声はほとんどなかった。

1975年から包括的な自治体としての権能を失うことになる4都市が、この変革に対しての主な反対者であった。これらの都市の権能は他のディストリクト（市町村レベル）にまで縮小されることになった。この反発はまた歴史的な都市が当然有している誇り（そしてこの4都市が現在まで保持しているもの）をも反映している。實際上、1975年から1996年まで、約70万人の人口を持つグラスゴー市は、人口約1万人の北東部のネアン・ディストリクトと同じ権能しか有していなかった。主な違いはその業務の規模とサービス提供のレベルでしかなかった。

しかし伝統と誇りを有しているのは都市のみではなく、ずっと小規模な自治体でも同様であった。自治体を再編しようという提案は、それが広汎な支持を得ようとするのであれば、このような要素を可能な限り考慮に入れる必要がある。

ストラスクライド、ロージアン、グランピアン等、リージョンのうちのいくつかは中心部として大都市を抱え（それぞれグラスゴー、エジンバラ、アバディーン）、そして周辺に田園地域を有していた。ポードーズ、ダンフリース・アンド・ギャロウェイ等の他のリージョンは中心となる大都市はなく、いくつもの小さな町と田園地域から構成されていた。また他の自治体のあるもの、特にストラスクライドとハイランドはその範囲が非常に広く、島しょ部や遠隔地の半島部等、交通に問題のある地域を抱えていた。

地方税の徴収基準はこれらの地域すべてにわたって同様であった。このため、例えばストラスクライドにあっては、島しょ部に住み、学校は1つか2つ、数キロの道路と上水道程度しかない場所の住民が、グラスゴー市で等価な住居に住み（注：地方税額は居住する住居の価値によって定められる）、数多くの地域行政サービスの恩恵を受ける住民と同額の地方税を支払うことになった。自治体再編後もこの差は残ったが、少なくとも地域によってはより目立たないものとなるであろう。

新自治体の境界を提案するについては、政治家と計画担当者は新自治体の面積と姿をどうするか、そしてどの程度新自治体内の多くの地域が互いに関連を持つかについて考慮する必要があった。これは1996年自治体再編の協議について政府がいくつかの歴史的な自治体の境界を変更しようとするときの教訓となった（第2章参照）。

第5節 地方自治体の変化: 市民と自治体職員の反応

1929年から現在に至るまで、スコットランドの地方自治体の構造は英国の他の地

域とは異なっている。1929年、最初の包括的な地方自治体の構造が導入されたときの人々の反応については記録を見出すことができなかったが、おそらく第二次大戦後のかなり後の時期に至るまで、このシステムの地域重視の性格は良く受け入れられたと考えられる。この時代、コミュニケーション手段が限られていたこと、多くの人々はそれほど移動をしなかったということもその理由と思われる。

1975年の自治体再編についても広汎な反対は見られなかった。確かに都市は包括的権能を失ったことに不満であったし、また一部の人々は地方自治体の形態としてのバラ（市、burgh）がなくなったことを残念に思った。ここで二つのことに注目するのが適当だろう。第一に、この変革は1970年代にあっては一般的に受け入れられやすかったこと。第二に、1970年代には外部から命じられた変革への組織的な反対という概念は現在ほどには発達していなかったことである。

しかしながら、1975年においても、職員は新自治体の設置による新たな機構と職務手続きに慣れるのに時間を要したことを示す証拠がある。いくつかの小規模な自治体から一つの大規模な自治体に集められた職員にとっては新たな職務形態に慣れるまでは通常困難が伴うものであった。

例を挙げると、当時のグランピアン・リージョンは、職員を1市、4カウンティ、水道委員会と多くのバラ及びディストリクトから集めることになった。これらの職員はより小さな組織において、その政策と業務手続によって職務を行うことに慣れていた。1975年に彼らは新しいチームを組み、新たな政策と業務手続によることを学ばねばならなかった。結局リージョンの政策と業務手続が完全に受け入れられたのは、旧自治体の業務になじんでしまっている職員が退職または転職した後であった。

同様な問題が今現在スタッフが新しい職場環境になじもうとしている新自治体で起きている。おそらく今回と1975年当時を比べてみて言えることは、ここ数年の内部的構造改革と情報技術の導入を経験した後、職員はより変化に慣れてきているということであろう。

しかしながらどのような構造改革を計画するにあたって重要なことは、市民の意見が考慮されること、また職員に対する協議と職員の参画が確保され、できるかぎり新たな自治体組織、職員チーム、政策及び職務手続に対する支持が得られるようにすることである。

第6節 さらなる変化の兆候

1991年の初め、政府はスコットランドの自治体構造について、スコットランド本土全域の自治体を一層制のユニタリー（単一自治体）とすることを視野に入れ、再度見直しを行うことを言明した。この見直しの理由とその結果については以下の章でくわしく取扱う。ここでは1975年の構造は住民から「遠すぎる」ものだという主張がなされたこと、この見直しの結果は二層制構造の廃止と、自治体に残されている行政サービ

スのすべてを担当する一層制自治体システムの導入であったということを述べておくにとどめる。1970年代には英国全域にわたり二層制へ動き、1990年代にはスコットランドのみならずウェールズ、また多くの（全域ではない）イングランドにおいて一層制へ動いたといえる。

第7節 地方自治体：法の創造物

スコットランドの地方自治体は、「法の創造物」ということができる。言いかえると、地方自治体は国会で制定された法律によってのみ存在するということである。その数と種類を含め、自治体の構造はウェストミンスターの国会の議決による法でのみ変更することができる。また一般的に自治体の権能も法令により決められる。

国会の定める法的枠組により、自治体業務の骨子は以下のとおり定められている。

- 地域のニーズ・要望に合う形で定められた範囲の行政サービスの提供を確保すること。これらの行政サービスは自治体から直接提供されても、また契約によりそれ以外の者から提供されてもよい。自治体はサービスを効率的、効果的、経済的に提供することを期待される。
- 種々の規制を司る業務の施行を確保すること。
- 行政サービスの提供に当たり、選挙民に対して適切にアカウントビリティを有していること。
- 業務が公平かつ民主的に実施されること。

自治体の業務に関して国会が定める制限については、もし自治体が法令によって明示的に定められていない業務を行った場合、法的に異議申立てがなされうる。これは「権限逸脱」(アルトラ・ヴァイリーズ、ultra vires、ラテン語で“法の外”の意)の法理による。異議申立てが認められた場合、その違法行為に責任を有する議員若しくは職員はその件について賠償責任を負ったり、懲役等の刑を受けることもありうる。

第8節 地方自治体によって提供される行政サービス

スコットランドの地方自治体は広範にわたる行政サービスを提供している。その性格は大きく分けて对人的サービス(注：教育等)、環境衛生、インフラ整備、保護的サービスで、表1.4が現在の主要な業務の一覧である。

現実には、ある時点において提供されているサービスの範囲は、政府が自治体によってどのようなサービスが提供されることが適当と考えるかを反映した、「進化」過程の一部である。この進化過程は発展するのみではなく、その時々において縮小過程も含んでいる。サービスが付加されたり取り去られたりするためである。今世紀の前半において、

地方自治体は非常に広範囲な行政サービスを提供していた。保健、社会福祉、教育・文化、ガス・電気・水道等の供給、道路、警察・消防、そして多くの生活環境に関すること等である。多くの点で、この時期はサービスの数とその範囲において自治体の最盛期であったとも言える。特に4つの都市に関してそのことが言える。

地方自治体は1940年代後半、労働党政権によって、ガス、電気、病院、保健に関するサービスを取り去られた。これ以降いくつかの新しいサービスが付け加わったが、また別に多くのサービスを失った。

これは、ある時点における地方自治体のサービスはその時の国会の意志に依存しているということを顕著に示すものである。サービスの付加・除去についてはっきりした理由があることもあり、また時にはその意思決定は政治的な気まぐれやドグマによるものとしか見えないこともある。

第9節 自治体が管理するサービスを減らしてゆく時代の流れ

さらなる変化が1950年代から1970年代にかけて起こった。サービス範囲が増大したのは主に対人的な社会福祉であり、この傾向は1960年代から今日に至っている。1975年の自治体再編の直前に自治体によって提供されていた全てのサービスは新自治体の編成時にそのまま引きつがれ、そのほとんどは1996年まで継続した。

しかし観光、成人教育、職業相談に関するサービス等はこの時期の終わりまでに自治体の管理から外された。

そして1996年の自治体再編の時にさらにいくつかのサービスが自治体管理から外され、新たに作られたいくつかの非政府公共機構(non-departmental public bodies, NDPBs)²に移行した。これらの機構はスコットランド相によって設置され、選挙によつたものではないため、そのサービス管理について、一般市民に対する地方自治体のような直接のアカウントビリティを持たない。過去数年にわたりいくつかのサービスを自治体管理から外すことについて、政府は理由付けを行った。

継続教育学校(Further education colleges)は、地域の産業等の要請に応じた教育・訓練サービスを行うため、自主的運営が必要とされるという理由で独立した団体とされた。職業相談は自治体管理から離れ、より商業的なアプローチを行うことを求められた。

上下水道に関するサービスもより商業的に運営されることを求められた。これは、水系ごとの広い地理的範囲にわたって業務を行う必要性、また上下水道の基準に関する新欧州連合指針(European Union directives)による支出に対応できるようにすることも理由とされた。

² 「非政府公共機構(NDPB)」とは、中央政府または自治体に代り、外部機構として、中央政府又は自治体の行政サービスを提供する組織のこと。その構成員は政府によって選ばれ、政府に対してアカウントビリティを負う。

第10節 共同委員会の数の増加

自治体からのサービスの除去に加え、従前は自治体によって供給されていたいくつかのサービスが、隣接する二つ以上の自治体の議員によって構成される共同委員会によって提供されるようになった。スコットランドのほとんどの地域について、消防、警察、課税評価のサービスがこれに当たる。(課税評価はスコットランドにおいて地方税の算定基準となる住居価値の評価を行うものである。イングランド及びウェールズの自治体ではこれに当たるサービスはなく、政府機関である内国歳入庁 (Inland Revenue) がこれを行う。)

例えば、スコットランド北東部の警察業務は従前は旧グランピアン³の公共保護委員会 (public protection committee) により実施されていた。このサービスは現在も「グランピアン警察」と呼ばれ、同じ地域に同様のサービスを提供している。しかしながら、現在このサービスは従前グランピアンであった地域の3つの自治体の議員から構成される共同委員会により運営されている。この共同委員会は警察業務のみを運営するが、従前の公共保護委員会は同時に消防、商業基準、民間防衛 (civil defence)³に関する業務も行っていた。共同委員会はその事務、財務を扱う担当者を当該地区の自治体より配置する。

警察及び消防は1996年改革にあっても実質的に自治体の担当業務として残ったが、2つの例外を除き、政府は新自治体の地域は自治体ごとに警察を設置するには不十分であると判断し、共同委員会組織が導入された。このため、簡素化を意図した自治体構造中に複雑さの要素が入りこむことになった。

以下の章ではこれらの構造及びサービスの変更に伴う影響を詳細に扱う。表1.3では、今世紀中にスコットランドの自治体のサービス範囲がどのように変化したかを示す。この表はかなり包括的なサービスの一覧であり、その中には自治体のみが提供者ではなかったサービスも含まれる。例えば、保健安全に関する法律に関することは政府機関である保健安全局 (Health and Safety Executive) の所管であったが、自治体もこのことに関し一定の権限を有していた。

第11節 サービス提供についての裁量

地方自治体はその行政サービス提供の程度と内容とについては一定程度の裁量を有している。自治体は法によって一定の行政サービスを提供することを定められてはいるが、ある制限内でどのようにどの程度のサービスを提供するかを自由に決めうるようになっている。

例えば、自治体は家庭からでるごみを収集する法的義務がある。しかし、自治体はそ

³ 洪水等種々の災害、戦時その他の紛争時等の対処に関する計画策定を行う。

の頻度と、どのような機具を使用して業務を行うかを自由に決めることができる。アバディーン市では、ごみは一週間に二回、伝統的なごみ箱から、またはビニール袋に入れて回収され、紙は全ての住居から一週間に一回回収される。アバディーンシャー周辺の田園地帯では、ごみは一週間に一回、伝統的なごみ箱または自治体から家庭に配布された車輪付きのごみ箱から回収される。紙については家庭からの回収はないが、人口の集まっている場所を選んで収集場所が決められている。

サービスの種別	1929 - 1975 ⁴	1975 - 1996	1996 >
学校教育	○	○	○
学齢期前教育	'62~	○	○
継続教育 ⁵	一部の時期	~'94	-
地域教育	-	○	○
職業相談	'44~	~'95	-
社会福祉 (子供のための)	'48~	○	○
社会福祉 (高齢者のための)	'48~	○	○
社会福祉 (その他)	'48~	○	○
病院・医療	~'48	-	-
環境衛生	○	○	○
清掃	○	○	○
ごみ収集処理	○	○	○
公営住宅	○	○	○
道路建設、維持 ⁶	○	○	○
街灯	○	○	○
経済開発計画	-	○	○
地域計画	○	○	○
開発規制	○	○	○
建築規制	○	○	○
商業基準及び消費者保護	一部の時期	○	○
食品衛生	一部の期間	○	○
市場	○	○	○
警察	○	○	○ 又は共同委員会
消防	○	○	○ 又は共同委員会
民間防衛	○	○	○
余暇・レクリエーション	○	○	○
図書館	○	○	○
美術館、博物館、劇場	○	○	○
公園	○	○	○
課税評価	一部の期間	○	○ 又は共同委員会
選挙人登録	○	○	○ 又は共同委員会
出生、結婚、死亡の登録	○	○	○
地方裁判所の管理運営	○	○	○
各種免許 (くじ、劇場、映画館、	○	○	○

⁴ この列に示された自治体サービスはすべてがこの期間にわたって実施されたわけではない。

⁵ 「継続教育」は、大学レベルの教育機関以外で提供される学校教育終了後の教育のことである。大学レベルの教育はスコットランドの自治体の行政サービスに含まれたことはない。

⁶ 中央政府の所管である高速道路 (motorways) 及び主要道以外。

タクシー、酒類販売等)			
職場の安全衛生	~74	○	○
上水道供給	水道委員会	○	NDPB(非政府公共 機構)
下水処理	○	○	NDPB
洪水対策	○	○	NDPB
児童保護	○	○	NDPB

表 1.3

1929年～1997年の間における
自治体が提供する行政サービスの変遷

地方自治体はそのサービスをどのようにして提供するかを選ぶこともできる。つまり、直接雇用する職員によって、若しくは外部との契約によってのいずれかである。

後者の場合、自治体はそのサービス提供についての基準を設定し、そしてそのサービス提供を外部団体から購入することになる。

例えば、ある自治体は公営住宅の維持修理のため修理担当者を雇用するのが旧来の伝統である。その隣接の自治体はそのような担当者は雇用せず、同等のサービスを地域の業者から契約により購入する。前者の自治体は、自治体の直接管理下に職務に忠実なチームを有することの利点をあげるだろう。後者は、担当者をフルタイムで稼働させるだけの仕事量はなく、必要に応じて外部業者に発注する方が費用対効果が大きいと主張するだろう。この自治体は費用対効果の大きいサービスを確保するため、外部業者が業務を行うための詳細な仕様書を作成する必要がある。

第12節 地方自治体の全国的組織

地方自治体は法の創造物であり、現在スコットランド省の国務大臣⁷がスコットランドの自治体に関しウェストミンスター⁷の国会に対し責任を有している。またスコットランド省はスコットランド及びその自治体への通常の監督について国務大臣に対して責任を有している。

これに加え、スコットランドの自治体はそれ自身の全スコットランド的組織（若しくは利益団体）であるスコットランド地方自治体協会（Convention of Scottish Local Authorities (COSLA コズラと発音)）を有する。この協会は全スコットランド自治体の「声」として、いくつもの重要な役割を果たしている。

- COSLA は年度ごとの自治体の財政、自治体に影響を与える新しい法律の導入等に関し、中央政府との交渉においてスコットランド地方自治体全体の利益を

⁷ 現在、産業・地方自治体大臣(the Minister for Industry and Local Government)が担当である。

代表する。

- 国際的に、中でも欧州連合（EU）、欧州評議会（The Council of Europe）等の欧州の団体に対してスコットランド自治体の利益を代表する。
- 業務全体に関し、自治体が新たな政策・業務を実施するに当たり、そのための助力等、自治体と協働する。
- スコットランドの自治体職員の給与、雇用条件について、雇用者側として労働組合代表との様々な交渉を行う。

これは自治体構造が異なるイングランドとは対照的な面を持つ。イングランドにおいては自治体を担当する主要な政府省庁は環境省であり、自治体の利益代表団体は地方自治体協議会（the Local Government Association, LGA）である。COSLA の業務のうち、特に給与、雇用条件の交渉、また自治体職員のトレーニングに関することはイングランドにおいては地方団体管理委員会（the Local Government Management Board, LGMB）によって行われる。⁸

スコットランドにおいては、自治体は1975年の自治体再編の時点よりその代表団体を有することの利点を認めていた。COSLA は自治体ごとの緊急性の異なる様々な懸案事項をとりまとめ、中央政府との交渉を行う上での有力な機関として働いた。これと対照的に、イングランド及びウェールズにおいて自治体の唯一の代表として地方団体協議会（上述、LGA）が設立されたのは1997年、それまでのカウンティ（県レベル）、ディストリクト（市町村レベル）、大都市自治体ごとの団体を統合してからであった。

COSLA は地方団体管理委員会（LGMB）のサービスの一部を受けている。特に給与交渉に関して。（しかし職員訓練についてはそうではない。）30年以上も続いているこの状況については複雑な政治的論議があるが、これについてはこのレポートの範囲を超える。

第13節 地方分権から予想される影響

この導入の章の最後に、スコットランド議会設置について述べておくことが必要だろう。これは1997年9月11日にスコットランドの国民投票によって支持された。政府の提示した案によれば、スコットランド議会は地方自治や教育等、多くのことに関して立法ができるようになる。政府は現在スコットランド議会を2000年までに設立するための法令を準備する予定である。

⁸ 実際上は、スコットランドの自治体はスコットランド地方自治体協会(COSLA)を通じ、地方団体管理委員会(LGMB)による交渉の一部に関わっている。しかしLGMBの職員トレーニングへの寄与は行っていない。

第2章

地方自治体の新しい構造

第1節 総合的な地方自治体改革の一部として

1996年のスコットランド地方自治体の再編は英国全体における地方自治体改革の一環である。このプロセスは1986年のイングランドにおける大ロンドン都および大都市カウンティ⁹の廃止に始まった。いずれの場合にも二層制の上層の大都市自治体が廃止され、機能は下層自治体（それぞれロンドン・バラ及び大都市バラ）もしくは自治体の共同委員会に移された。

1990年代の初め、中央政府は非大都市圏にあるイングランドの自治体について見直しを始め、またスコットランドとウェールズについては法に基づいた構造改革の実施を提案した。イングランドにおいては地方団体委員会(Local Government Commission)が自治体構造の再評価を行い、各方面からの意見聴取の後、政府は一部の自治体についてのみ再編を行う法令を公布した。これらのいわば断片的な変更は1995年4月1日から1998年4月1日にかけての4年間にわたって実施に移された。

スコットランドとウェールズについては、政府自体が自治体再編案を提出した。政府は自治体を含む関係者・団体との協議に基づいて自治体再編案を修正し、自治体構造改革に関する法律を制定した。スコットランドにおいては、1996年4月1日より全域にわたってユニタリー（一層制）による自治体制度が導入された。

第2節 協議書から法令へ

以前の保守党政府はスコットランドの自治体を改革する意図を1991年春正式に表明していた。それから約3年半後の1994年11月、国会は「スコットランド地方自治体等に関する法律 (the Local Government etc(Scotland)Act)」を可決し、1996年4月1日をもって自治体再編が実施されることとなった。ここに至るまで、政府はいくつかの協議書及びこの法律の基になったホワイトペーパーを発行し、その後法案が政府より提出され、審議・修正の後国会の可決をみた。以下の項目は、この期間の主要なできごとをまとめたものであり、英国における抜本的制度改革(constitutional reform)

⁹ イングランドの「大都市圏」"metropolitan areas"は主要な人口の集中した地域をカバーする。バーミンガム周辺のウェスト・ミッドランズ地域、リバプール周辺のマーシーサイド地域、またグレーター・マンチェスター地域、それぞれシェフィールド及びリーズ・ブラッドフォード周辺の南及び西ヨークシャー地域、北東イングランドのニューキャッスル・アポン・タイン周辺のタイン・アンド・ウェア地域である。

のケーススタディと見ることもできる。

第3節 スコットランドにおける自治体改革についての政府の主張

政府が従前の二層制の自治体構造を一層制に変えることとした主な理由は1991年7月に発行された協議書「地方自治体の構造： 変革の必要性 - 新たなシステムの原理 (The Structure of Local Government: The Case for Change - Principles of the new System)」にくわしく述べられている。政府は一層制構造について以下のように主張している。

- 一般の人にとって理解しやすく、自治体のどこが何を担当しているかについて混乱を招かない。
- アカウンタビリティが明確となり、二層間の業務の重複、無駄、遅延、摩擦等の可能性が回避される
- 部局間の合理的かつ創造的な協働が可能となる
- 自治体の「条件整備者」(enabler)としての能力が高まり、ニーズと優先度を把握し迅速で効果的な対応ができるようになる
- 限られた財政的、人的資源を最も有効に活用できる

政府は二層制に存在する重複や無駄の撤廃のような、改革の実際的な理由を挙げている。例えば二層の両方に存在する財政、人事、法制のような中央での管理システムについてである。スコットランド自由民主党は党内討議において同様な理由で一層制への移行に賛成し、労働党およびスコットランド民族党も一層制の導入を検討したことが知られている。しかしながら3野党は全てこのような改革をスコットランド議会の設置に結びつけた、スコットランド全体の広い抜本的制度改革 (constitutional reform) の一部と位置づけていた。

このような重複の除去が全体としての自治体財政支出の縮減になることは疑いがなかった。しかしながらこのような議論が大規模な構造改革に伴う混乱を正当化する理由になるかどうかには、疑問の余地がある。

改革案の提出には政治的意図もあったことには疑いが無い。これは数年前から保守党政府によって開始されたイングランドでの改革に続くものであり、また一部の識者は、スコットランドの大部分の地方政治における労働党支配の打破を目的としていたと示唆している。第3章で詳しく述べるように、この点については保守党は失敗し、1990年代の始めに保持していた自治体へのわずかな影響力をも失うこととなった。

協議書は政府が1975年から1991年の間に導入した変革、つまり学校委員会 (school boards) の設置、費用対効果の重要性の強調、強制競争入札のインパクト等、自治体の運営が影響を受けたことがらについて言及している。

中央政府は地方自治体の役割を次第に、直接のサービス提供者ではなく、サービスの

円滑な供給のための「条件整備者」(enabler)として見るようになった。この「条件整備型団体」の概念は英国の学識経験者や実務者グループ、例えば地方自治体管理委員会(Local Government Management Board, LGMB) 前事務局長のマイケル・クラーク氏、パーミンガム大学地方自治研究所教授のジョン・スチュワート氏のような人達によって発展させられた。この概念は一口で言うと、地方自治体は提供するサービスの内容と質を設定し、それについて地域住民に対し責任を持ち、サービスそのものは外部から買い上げるというシステムを想定している。

次のように考えることもできる。条件整備型団体への移行をより組織的に行うことにより、中央政府は二つの変革を同時並行的に進めようとした。つまり構造的な変革と自治体における業務形態の根本的な変更である。実際において、構造的な変革を実施することには成功した。しかしスコットランドの新しい自治体において条件整備型団体タイプへの目覚ましい移行があったという証拠はほとんどない。スコットランドの自治体はマネジメントにおいて保守的な傾向があり、可能な限りサービスは直接自治体で雇用した職員で提供することを選んだ。

第4節 ユニタリー（一層）制に対する反対が少なかったこと、また個別政府案への強い反発

他の政党からは一層制自治体の原理に関する反対はほとんどなかった。しかし政府の個別案については、自治体、コミュニティグループその他多くの団体や個人から、自治体再編の必要性や自治体の構造、サービス提供等に関連して広汎な反対論が出た。

英国の政治において時折見られることだが、敵対する党派が異なった理由で同一の目標を追求していることがある。その結果、野党は保守党政府が提出しているスコットランドの自治体再編案について、再編に反対ではないがその目標に至る理由が受け入れられないためにその再編自体に反対するという複雑な状況が起こった。

政府が主張するように、二層の自治体のいずれで何が行われているかに関して市民側に若干の混乱があったのはおそらく確かである。しかし大多数の人々は15年間の二層制自治体の経験から十分にそれを理解しており、この比較的短い期間の後に大きな自治体再編を行う必要性も感じてはいなかった。(そしてまたそれ以前の自治体構造は40年以上も継続していた。)

第5節 新たな自治体構造の基礎となる原則

政府は新しい自治体の構造の基礎となる原則を以下のように挙げている

- 新団体は民主的に選挙され、選挙民に対しアカウンタビリティを有すること
- 新団体は現存の二層のうちいずれの団体にも一方的に基づくべきではなく、ま

た同一の規模である必要もない。

- 地域的帰属意識を反映したものであること
- 強力で費用対効果が高く、法に規定された自治体の機能を効果的・効率的に果たし、適切な能力を有する職員を十分な数雇用・確保しかつ効果的に訓練、管理すること

政府は、改革には初期の混乱および移行に伴う費用が伴うことを認め、再編は費用対効果の向上、効率性の増大、サービスの改善によって正当化される必要があると述べた。また協議書はある種の行政サービス、警察、消防、上下水等はいくつかの新自治体よりも大きな団体によって供給される必要性があることを示唆した。伝統的に自治体によって行われていた行政サービスが、どのように改革の一環として自治体から取り去られたかについては後に述べる。

この協議書は政府提案に関して自治体、市民その他関係者の意見を求め、情報を提供した上での一般の論議という過程をへて自治体の新しい構造を決定するためのものである。実際には、スコットランドに関する政府提案への多くの反対に関わらず、政府は多くの改革案について変更を加えないままであった。

第6節 新たな自治体の形態

政府は第2次の協議書「地方自治体の構造：新たな自治体の形成 “The Structure of Local Government: Shaping New Councils”」を1992年10月に発行した。これはスコットランドの自治体の形態についての意見を募り、また関係者が論評する材料とするためにいくつかの形態の選択肢を提供していた。この選択肢には、従来のリージョン（県に相当）に基づき広い面積を持つ15の新自治体によるという案から、小さく分割された51自治体という案までが含まれていた。

第7節 より細部にわたる協議： ホワイトペーパーの発行

1993年7月、政府はホワイトペーパー¹⁰「地方自治体の構造：未来を形作る新しい自治体 “The Structure of Local Government: Shaping the Future - The New Councils”」を発行し、正式に一層制の自治体を作ることを提案した。担当大臣はホワイトペーパーの序文において、協議書に対してはスコットランド全域にわたる一層制自治体の設置に対し、地方自治体、専門家、その他関係団体及び一般市民から広汎な支持が寄せられたと述べている。またペーパーはこの支持は、単一層の、自治体としての機能を包括的に有する構造が、将来にわたり強力かつ効果的で責任ある自治体を形成する最

¹⁰ 国会で審議される法案の内容を事前に一般に公開するもの。

も良い形態であるとの一般の信念に基づくものだとしている。

一層制自治体の設置に対する「広汎な支持」はあったであろうが、個別の提案についての継続した組織的な反対もあった。これには改革に関する提案がウェストミンスターの保守党政府（スコットランドではわずかな支持しか得ていない）によりなされたという理由もある。

このホワイトペーパーでは新たなユニタリー（単一）自治体の境界線、新自治体が行政サービスをどのような様態で提供するか、また職員・サービス・自治体財産等についてどのように新自治体に移行するかについての政府の案が示された。

ホワイトペーパーは本土における従前の9リージョン（上層自治体）及び53ディストリクト（下層自治体）に代わる25の新自治体を示した（3つの島しょ部自治体はそのまま継続。この後ロビー活動の結果、本土の新自治体数は28に増加した）。また1996年4月1日には新自治体が完全に機能を開始するよう、新自治体の議員選挙を1995年中に実施することを提案した。その主要な目的は、地方自治体が地域の人々にとって接触しやすくかつアカウンタビリティーを持つことである。このため新自治体はサービス提供と意思決定を自治体内において地域へ「分権」する計画を策定することが求められた。

政府は、新自治体が以下の行政サービスに責任を負うことを提案した

- 教育
- 社会福祉
- 災害対策および民間防衛
- 道路整備
- 交通政策および計画
- 都市計画および開発規制
- 住宅
- 文化活動および図書館サービス
- 都市再活性化
- EUとの関係に関すること
- 産業振興
- 地区裁判所の運営
- 商業基準および環境衛生
- 出生、死亡、結婚に関する登録

新自治体の境界が従前の消防、警察及び課税評価サービスの境界と一致する地域においては、新自治体がこれらの行政サービスを担当する。それ以外の地域では、これらのサービスは当該地域自治体から選ばれた議員によって構成される合同委員会によって運営される。

政府はまた上下水道に関するサービスのためスコットランドのそれぞれの地域を担当する新たな3つの公的団体（選挙によらない）を作ること、また全スコットランドを対象にそれぞれ児童保護¹¹、環境保全（一部の権限を自治体および河川浄化委員会等より引継ぐ）を担当する公的団体を作することを提案した。

地方自治体は引き続きカウンスルタックス（地方税）および総合外部財源（Aggregate External Finance）を通じた政府交付金によって財政をまかなうことになる。政府はホワイトペーパーの発行時点での比較で1億1千万ポンドから3億3千万ポンド程度の節

¹¹ 児童保護局(The Children's Reporter service)は英国内でもスコットランド特有の機構で、社会福祉、援助に加え、若年者に関する裁判業務も行う。

減が当初の5年間で自治体再編の結果として見込めると考えた。

また職員、サービスおよび行政財産等の移行が新旧自治体間でスムーズに行われるような様々な対策の必要性が認められた。

第8節 法案の国会における審議

ホワイトペーパーの内容を基本的に踏襲した「スコットランドの地方自治体等に関する法案“The Local Government etc (Scotland) Bill”」は1993年から1994年の国会会期において審議された。英国の国会審議手続きでは法案は両院によって審議され、また細部にわたる審議が両院の委員会によってなされる。

この国会審議において、特に自治体数と境界線についていくつかの修正がなされた。英国においては国会のみが自治体の境界を決定する権限を持つ。したがって政府提案の変更を望む者は国会審議中にそのために論議してくれる国会議員を見つける必要がある。

政府は当初中央部の地域に2つの新自治体を提案していた。スターリングおよびクラックマナン・アンド・フォルカークである。このクラックマナン・アンド・フォルカークは自治体としては特に面積および人口（20万人）に関して大きいわけではないが、長い歴史を持つクラックマナンシャーを自治体として保持したいというロビー活動が効を奏し、政府はこの地域に3つの自治体を設置することで同意した。クラックマナンシャーを自治体とすることで、スコットランド本土における最小の自治体（人口4万8千、議員数12）ができることになった。

スコットランドの北東部について、政府はアバディーンシャーとアングス・アンド・メアズという新自治体の創設を提案した。後者はテイサイド・リージョン内の旧アングス・ディストリクトと、隣接する旧キンカーディン・アンド・ディーサイド・ディストリクト内のメアズ地区を合わせた地域となる。政府はメアズ地区（肥沃な農業地域）はアングス地区とより多く共通するものがあり、地理的に小さな山地でキンカーディン・アンド・ディーサイドから区分されていると主張した。地図上では政府の考えは理にかなっているように見えた。しかし政府はメアズの人々が何百年もその一部であったキンカーディンシャーに対する気持ちを考慮に入れていなかった。20世紀も終わりの国会議員が歴史を持つ地域的帰属意識に手を加えることはできなかった。人々の声は聞き届けられ、メアズ地区は最終的に新自治体アバディーンシャーに入ることになった。

スコットランド南東部のベリックシャーの人々は1975年以来その一部であったボーダーズ・リージョンとのつながりを維持し、新自治体ベリックシャー・アンド・イーストロージアンには組み入れられないことを望んだ。また政府提案の新自治体ロージアン（エジンバラ市の南部によって二つに分割された形になるはずであった）の住民になる予定であった人々は、ミッドロージアンとウェストロージアンという別の地域としてのアイデンティティを保ちたいと望んだ。またアバディーン市郊外のウェストヒル地域

の人々は田園の後背地（旧ゴードン・ディストリクト、現在のアバディーンシャー）の一部のままに残り、新自治体アバディーン市の一部とならないことを望んだ。

それぞれのケースについて、国会審議中のロビー活動が実を結んだ。それぞれの地域の主張が聞きいれられなければ、それらは恒久的に（少なくとも次回の自治体再編までは）政府原案通りの自治体の一部になっていたはずである。

対照的に、この法令は新自治体それぞれの1995年から1999年の期間の選挙区数（訳注：小選挙区）を定めていたが、スコットランド境界委員会(Boundaries Commission for Scotland)はこれらの選挙区割を再検討し、必要が認められれば改正案を提出するよう求められた。いくつかの地区について改正案が出され、自治体及び関係団体との協議の後、政府はいくつかの自治体について議員定数を変更する必要を認めた。最も増加が大きかったのはアバディーンシャーであり、議員定数は47から64に増加する予定である。

第9節 政府提案への反発と非協力

ホワイトペーパーにおいて担当大臣が一層制自治体に広い支持があったと述べたにもかかわらず、政府提案への反発が、既存のスコットランド自治体はもちろんその他多方面から出された。既存の地方自治体の構成には基本的に問題がないというのが多くの自治体及びその職員、労働組合、その他多くの圧力団体から出された根本的な反対理由である。法案の一部の条項については細部にわたって反対があった。例えば上下水道の管理を民主的に選挙された自治体の管理から国務大臣によって任命された団体に移管するというようなケースである。

この反対運動の背景には、改革法案はウェストミンスターの国会では多数を占めているがスコットランドでは地方、中央共に少数派でしかない保守党が提出したものであったという状況がある。スコットランドの選挙区から選出された72人の国会議員のうち、10人のみが保守党であった。この時点での65の地方自治体のうち、わずか1つのみが保守党支配であった。

COSLAは法案についての非協力戦術を考案・調整を行った。COSLAは強力なロビー活動を実施し、法案の改正案を作成、上下院の国会議員へのブリーフィングにより政府の譲歩や法案の条項の訂正を実現しようとした。

個々の自治体もそれぞれが望む法案改正のためにロビー活動を行った。特に境界線と新自治体の数に関して。

保守党はこの法案の審議時点で国会内で十分な多数を占めており、改革案を基本的に原案に沿った形で可決させることが可能であった。政府は新自治体数や境界等に関して地域の利益になりうる改正を除いて、COSLAや各自治体からの圧力はほぼ無視することができた。

この非協力運動の期間、各自治体とCOSLAは自治体再編に関してスコットランド省

と協議することを正式に拒んだ。また新自治体の設置のために公然と計画を行うこともしないこととした。もちろんいずれ再編が避けられないことは明白であったが。この運動の例外は職員に関することであった。政治的運動によって職員の利益を損なうことは望まなかったからである。

非協力運動は法案が可決され法律となった日に終了した。この時点以降は地方自治体は法に逆らう活動をしていると非難されるのを好まなかったからである。実際問題として、自治体の非協力運動によって新自治体への移行準備に使える時間が短くなってしまった。しかしながら、後で述べるように、1996年4月1日の時点での行政サービス、職員、行政財産等の新自治体への移行はスムーズに行われた。

これからわかることが2つある。ひとつはロビー活動によって法案の修正をかちとることが可能であること。もうひとつは、ウェストミンスターの国会の性質上、どれだけ組織化したロビー活動を行っても多数党の意図を変えられない時があるということである。

第10節 1994年スコットランドの地方自治体等に関する法律 “The Local Government etc (Scotland) Act 1994”

この法案は1994年1月に制定され、自治体再編の根拠法となった。将来さらに別の法令が制定されるまではこの法令がスコットランドの自治体の構造と権能を規定することになる。

第11節 決定された自治体再編の概要

最も大きな変更は、1996年3月31日をもって従前の2層制システム（9つのリージョン（region, 上層自治体）及び53のディストリクト（district, 下層自治体）によりなる）が廃止され、翌日をもって新自治体とその関係団体が設置されたことである。新しい構造は以下のとおりである。

スコットランド本土における29のユニタリー（一層）自治体

島しょ部の3つのユニタリー自治体

3つの水道管理団体（スコットランド北部、東部、西部をそれぞれ管轄）

スコットランド児童保護局(the Scottish Children's Reporter Administration)

スコットランド環境保護局 (the Scottish Environmental Protection Agency)

10の共同課税評価委員会。この委員会は従前の8つのリージョン自治体に直接属していた8つの税査定部局および合同委員会によって運営されていた1つの査定団体の業務を引継いだ。

4つの新共同警察委員会と4つの新消防委員会。これらは従前4つのリージョン自治体の市民保護委員会によって管理されていた警察・消防機能を引継ぐものである。これらの合同委員会に加え、複数の自治体によって運営されていた2つの警察に関する共同委員会と2つの消防に関する共同委員会は継続する。また従前の一つのリージョンと境界を同じくする2つの新自治体は自治体内でサービスを提供する。

自治体名	人口	自治体名	人口
アバディーン市 City of Aberdeen	218,220	インバークライド Inverclyde	89,390
アバディーンシャー Aberdeenshire	223,630	ミッドロージアン Midlothian	79,910
アンガス Angus	111,020	マリ Moray	86,250
アーガイル・アンド・ビュート Argyll and Bute	90,550	ノース・エアシャー North Ayrshire	139,020
クラックマナン Clackmannan	48,660	ノース・ラナークシャー North Lanarkshire	326,750
ダンフリース・アンド・ギャロウエイ Dumfries and Galloway	147,900	オークニー諸島 Orkney Islands	19,760
ダンディー市 City of Dundee	153,170	パース・アンド・キンロス Perth and Kinross	130,470
イースト・エアシャー East Ayrshire	123,820	レンフルーシャー Renfrewshire	176,970
イースト・ダンバートンシャー East Dunbartonshire	110,220	スコティッシュ・ボーダーズ Scottish Borders	105,300
イースト・ロージアン East Lothian	85,640	シェトランド諸島 Shetland Islands	22,830
イースト・レンフルーシャー East Renfrewshire	86,780	サウス・エアシャー South Ayrshire	113,960
エジンバラ市 City of Edinburgh	441,620	サウス・ラナークシャー South Lanarkshire	307,100
フォルカーク Falkirk	142,530	スターリング Stirling	81,630
ファイフ Fife	351,200	ウェスト・ダンバートンシャー West Dunbartonshire	97,790
グラスゴー市 City of Glasgow	623,850	ウエスタン諸島 Western Isles	29,410
ハイランド Highland	206,900	ウェスト・ロージアン West Lothian	146,730
	スコットランド	5,118,980	

表 2.1 新スコットランド自治体の人口構成
(出典: COSLA の資料による)

地図2. 1はスコットランドの新自治体の境界を示す。また地図2. 2及び2. 3は法令で定められた共同委員会等の境界を示す（それぞれ巻末参照）。表2. 1は自治体規模を人口によって示す。この表によって、新自治体の人口は規模の幅こそ大きい、いずれの自治体も EC や日本を含めた世界の自治体と比較して決して小さいものではないことがわかる。スコットランドの自治体の平均人口は約15万7千人であり、スウェーデンは3万人、スペインは5千人、フランスは千5百人である。

地方自治体は多岐にわたる継続性を要求される行政サービス（身体障害者の在宅ケア等）を行っており、サービスと職員を全く中断なく新自治体に移行させることは必須である。従前の自治体で提供されていた行政サービスが、翌日にはそのまま新自治体で提供されている必要がある。このため、1996年3月31日午後12時をもって全てが旧自治体から新自治体に移行できるよう、スタッフ配置およびサービス提供のアレンジメントについて慎重な準備が要求された。

第12節 自治体再編の結果に関する評価

政府が挙げていた自治体再編の目的の一つは従前の二層制システムを簡潔な構造に変えるということであった。地方自治体に関しては疑いなくこの目的は達成された。過去の二層制システムの時に62あった自治体の数は、一層制で29のユニタリー（単一）自治体に統合された。しかし、これ以外に法令によって設置された他の新組織があることを見落としてはならない。これらの組織は通常地方自治体と別に一律に特定のサービスを提供することになる。市民はそれほど混乱することはないが、新しいシステムがいくつかの点で以前のものより単純かということには疑問の余地がある。

もう一つの政府の目的は自治体を選挙民に近いものにするということであった。この点がスコットランドにおいて十分達成されたかどうかは、地域の広大さと人口の分散を考えると論議の余地がある。たとえばハイランドでは、人口の多くは自治体の本部から100km以上離れた場所に居住している。従前のシステムでは（下層自治体の）ディストリクトはより地域に密着していた。ディストリクトでさえもかなりの面積を有してはいたが。他の新自治体でも自治体のいくつかのサービスが提供される主要な地点から50km以上離れたところに住む市民も多い。

新しく派生してきたサービスへの「遠さ」という問題が、自治体が「分権」し、意思決定とサービス提供をサービスの使用者に近いところで行う計画を策定するという条項が導入された理由の一つと考えられる。このような状況では、より少ない人口を持ったより多くの自治体を設置することが適当ではなかったかということも問われてくる。しかしながら、政府はそのような構造はコスト有効性の観点から認められないと主張したのであろう。

おそらくこれらの点が、いくつかの明らかに矛盾する目的を含む自治体の新構造を導

入するに当たって政府が直面したジレンマを浮き彫りにしている。

第13節 新構造への移行

自治体は法令によって要求される改革の準備のために17ヶ月の時間を与えられた。1994年の11月から1995年の4月までの間、この準備は旧自治体の議員と職員の責任であり、他にこの仕事を行う者はいなかった。新自治体の構造をどのように実現するかが自治体内および自治体同士の間で話し合われ、また職員の移行をどのようにするのが最大多数の職員の利益のために最も良いかについて最初の協議が職員組合との間で行われた。

新自治体の選挙は「影の自治体」の選出という形で1995年4月6日に行われた。新自治体はそれから1年弱の間に以下のことを確定せねばならなかった。自治体の政策と行政サービスの形態。委員会および自治体の内部構造。幹部職員の雇用と、他自治体から移ってくる職員の新しい業務内容の枠組み作り。政府ガイドラインに沿った1年目の自治体予算作成。顧客（訳注：customer 住民のこと）への地方税徴収の準備。

非政府公共機構(NDPB)のメンバーは1995年の前半に選ばれ、新自治体と同様の準備を行った。

第14節 「集合」する自治体と「分割」する自治体

地方自治体は再編の期間中に新しい言葉を生み出した。再編に当たって2つ以上の自治体が統合される場合は「集合自治体」(aggregating authorities)、ある自治体が二つ以上に分割されて新自治体になる場合には「分割自治体」(disaggregating authorities)と呼ばれるようになった。

この二つの概念の中には、いくつかの構造改変の形態が含まれる。それは、新自治体について4つ、及びNDPB（非政府公共機構）及び共同委員会の形態についてである。

第1番目は新自治体の範囲が従前のリージョン（上層自治体）と一致する場合。これは継続する行政サービス及びそれに関係する職員が1つのリージョン及びいくつかのディストリクト（下層自治体）から集まって新しい自治体を形成するものである。ここではディストリクトは「集合自治体」である。

2番目は12の新自治体が該当するもので、新自治体の範囲がディストリクトと一致するものである。この場合行政サービスと職員は旧ディストリクト及び旧リージョンの当該地域から統合される。

3番目のケースには7つの新自治体が該当する。新自治体の区域はほとんど旧ディストリクトと一致する(しかし完全には一致しない)。行政サービスと職員の移行はほぼ2番目のモデルと同様であるが、いくつかの場合旧ディストリクトの職員の一部は他自治体に行くことがありうる。

4番目のケースには6つの新自治体が該当する。この形は2つ以上の旧ディストリクトの区域の統合を基本としたものである。これらの新自治体ではサービスと職員はその区域を形成する旧ディストリクト及び旧リージョンの当該区域から統合される。2番目から4番目までのケースではリージョンは「分割自治体」である。

3つの水道管理団体は旧リージョンの水道サービス関係課を新自治体の範囲によって統合することにより編成される。

スコットランド児童保護局(Scottish Children's Reporter Administration)はすべての旧リージョンおよび島しょ自治体の当該サービス部局の統合によって編成される。

消防、警察、課税評価サービスのための共同委員会は旧リージョンの区域に基づいて編成される。例外は課税評価サービスが地理的に2つに分けられた個所があることである。

上記それぞれの統合のケースは、サービス、職員、行政財産等の移行についてそれぞれの課題を抱えていた。これらについては後の章で詳しく説明することとする。