

第3章

民主的手続

第1節 自治体の民主的コントロール

自治体再編によって設置された新自治体も過去70年間の伝統を引継いでいる。自治体議員は普通選挙によって選ばれ、議会が自治体での最高意思決定機関であるのは変わらない。しかしながら、いくつか従前の形が変更された点がある。サービスのうちあるものはすでに自治体の管轄ではなく、自治体数および議員数は削減された。自治体での政治的バランスについての変化があり、また議員の活動のしかたも変わりつつある。

第2節 法による規定

1994年法の規定によると、1995年4月に新自治体の議員に選出された者は4年間、1999年までの任期を有することになっている。それ以降は3年ごとに選挙が行われる。スコットランド全域で地方自治体議員選挙は同じ日に実施され、全議員がいっせいに改選される。議員は小選挙区制で単純多数をとった者が選出される。スコットランド地方選挙においては比例代表制が行われたことはないが、現在の労働党政府は予定されているスコットランド議会議員の選挙に当たって129議席のうち56議席は比例代表制を導入して選出しようとしていることは注目しておくべきであろう。

これらの手続のいくつかはイングランドの一部の（全てではない）自治体の手続と若干異なっている。そこでは議員任期は4年であり、中選挙区制で、毎年議員の3分の1が改選される（4年目は選挙なし）。

第3節 議員数とその役割

1966年の自治体再編以前は、65の地方自治体が1680人の選挙で選出された議員によって運営されていた。自治体再編により、この数は1245人に減少し、政党ごとの議員数は以下のとおりとなった。（1997年12月末）

労働党	Labour	-	622
スコットランド民族党	Scottish Nationalists	-	181
自由民主党	Liberal Democrats	-	128

保守党	Conservative	-	82
無所属他	Independents/others	-	232

1995年の新自治体の議員選挙はほぼ5年ぶりの地方議員選挙であり、またこの年にスコットランドで行われる唯一の選挙であった。そしてこの選挙は全く新しい地方自治体のための選挙でもあった。1975年の自治体再編の前、王立スコットランド地方自治委員会（the Royal Commission on Local Government in Scotland）はスコットランドにおける地方レベルでの民主主義の弱さに懸念を表明していた。これはおそらくスコットランドの人々が地方選挙に対して示す関心の薄さに起因したものであろう。新自治体のための選挙も例外ではなかった。全地域での平均の投票率は40%をわずかに超えた程度であった。地域差もあり、グラスゴー市の一部で23%、シェトランド諸島で約80%といったものである。1975年選挙と比べてより多くの議席で競争が行われた（つまり2名以上の候補者が1議席を争った）にもかかわらずこのような状態であった。

それぞれの議員は通常いくつかの補完的な、または対照的な役割をになっている。主要なものは以下のとおりである。

- 選出された選挙区の市民全体の代表としての役割
- 自治体の議員として、自治体の意思決定に対するアカウントビリティを負い、また自治体の法的義務の効率的遂行に関する責任を負うこと
- 所属する委員会のメンバーとしての責務
- 自治体の代表として他の地域団体、例えば選挙区内の学校委員会やコミュニティセンターの運営委員会に参加すること
- 政治的グループの代表としての職務（常時ではない）
- 全国的な利益団体、職員の給与・労働条件を決定する団体、その他種々の団体において自治体を代表すること（常時ではない）

これらの役割はそれぞれが重要なものであり、新自治体においても再編以前と同様である。しかしながら議員がこれらの職務に費やす時間は自治体再編以降増加していると思われる。1990年代始めに行われた調査では議員が自治体での職務のために費やす時間は週当たり33時間であった。1995年以来より多くの議員がその職務にフルタイムの形で従事し、この数字が上昇しているということが言われている。

他の何よりも（自治体内における）地域分権の導入が議員の職務のバランスに変化をもたらしたと思われる。例えばアバディーンシャーのような自治体では、それぞれの議員は選挙区における地域委員会の委員であり、また自治体中央での種々の委員会における委員でもある。議員は各自が負う多くの責務の処理についてうまく時間配分を行うことを学ぶ必要があり、また政策的なことについても新しい手法に適應することが要求さ

れる。つまり自治体中央で決定される政策に関することと、地域レベルで決定される政策実施に関すること、およびこの二つの関係を調整することである。

伝統的に議員の種々の役割の間にはある種の緊張があった。簡単な例を示すと、ある自治体においてある党が絶対多数により支配しているとする。そこで政策についての審議が行われ（例えば新しい固形廃棄物破砕機と焼却炉の設置場所について）、それがある選挙区に影響を及ぼす可能性がある。ある議員は自治体の支配政党に所属しているが、審議中の政策は地域住民から反対されている。その議員は間違いなく選挙区民からロビー活動を受け、当該政策に反対するよう要請を受ける。同時にその議員はこの政策を成立させようとする政策グループのメンバーであり、政策に賛成するよう圧力を受けている。この議員は困難な選択に直面する。選挙区民の声を支持して所属する政治グループから懲罰的処置を受けるか、当該政治グループの意図を支持して次期選挙での当選を危険にさらすか、この議員は知りうるあらゆる要素・事実に基づいて決断をせねばならない。

第4節 議員となる市民の背景

1995年に実施されたスコットランド地方自治体情報センター（Scottish Local Government Information Unit）の調査によると、新自治体の平均的な議員像は男性、45歳以上、職を持ち、住居を所有し、大学卒で、過去に議員の経験を有している。一部政党の女性議員を増やそうという努力にもかかわらず、新自治体の議員のうち女性は22%を占めるに過ぎない。議員の男女比は自治体によって男性が約90%から50%強とさまざまである。

比較するための自治体再編以前の同様な調査はないが、議員となる市民のバックグラウンドが大きく変わったという証拠は少ない。おそらく非都市部において土地所有者である議員の数が減ったこと、社会の「中層部」からより多くの議員が出てくるようになってきたという変化はあると思われる。自治体間での議員の男女比の比較は一見して地域の社会的状況を反映している。男性議員の割合が特に高い自治体は伝統的な労働者階級の多い地域である傾向があり、女性議員の割合が特に高い自治体はエジンバラ市やアバディーン市のような都市部、それから田園地帯である。しかしながらハイランドや島しょ部自治体では女性議員の割合は田園地帯であるにもかかわらず低い。

「平均的な」議員が、週当たり平均33時間以上を自治体の仕事に費やしながら同時に他に職を持っているというのは興味深いことである。これは議員がいかに使命感をもって職務を遂行しているかをよく表している。都市部にある自治体では、自治体の職務と議員個人の職業との両立の困難さは、議会や委員会を夜間に開催することによってかなり和らげられている。しかしながら非都市部の自治体では、長距離を通ってくる議員のために議会や委員会は昼間に開かれている。

多くの議員は政党に属している。選挙に当たって政党から候補者としてのバックアッ

プを得る前に彼らはまず政党のメンバーになる必要がある。しかし少数の自治体には選挙に出馬するに当たって特定の政党に属さない議員もいる。またさらに小数の自治体、特に南北の周縁部のハイランドやスコティッシュ・ボーダーズのような自治体ではこのタイプの議員が多数派であり、自治体業務を執行するための「支配グループ」を形成するために個々の議員の政策に十分な共通性を持たせようと努力している。

ユニタリー自治体の創設によって成人人口の5%程が自治体議員として立候補することができなくなった。自治体に関する法律によって自治体の職員は自分が働いている自治体の議員として立候補することができないからである。またこの法律によれば、人は自分が住んでいる地域若しくは働いている地域の地方自治体の議員として立候補できることになっている。スコットランドの自治体の職員の多くは自分の働く自治体の区域内で働きかつ生活しているために、實際上地方議員として立候補することができなくなったわけである。

過去においては、自治体の職員が少数ではあるが地方議員として活発に活動していた。例をあげると、あるディストリクト自治体の16人の議員のうち2人はそのディストリクトをカバーするリージョンにおいて教師として働いていた。また幾人かのある市（ディストリクト）の議員はそこをカバーするリージョンの教師や消防士であった。これらの人々は働く自治体と居住している地区がユニタリー自治体として同一になったためもはや地方議員として立候補することができない。

第5節 スコットランドの自治体の支配政党

新自治体のうち、この自治体の構造を決定した当時の保守党によって支配されているところはない。唯一、イースト・レンフルーシャー（East Renfrewshire）においては保守党が9議席と単一政党としては最大の勢力を保っているが、労働党と自由民主党（それぞれ8及び2議席）及び無所属が共同して政治的な執行権を確保するため多数派を形成している。

32の自治体のうち20が労働党によって支配されている。これはスコットランドにおける伝統的な投票パターンであって、特に西部と、中央のセントラルベルトと呼ばれる都市部でこの傾向が強い。またこの結果は国政レベルでのスコットランドの政治的状況を予告するものでもあり、1997年の総選挙以降スコットランドにおいて保守党の国会議員は一人もいない。

またその他の自治体の支配政党は、3自治体がスコットランド民族党、1つが自由民主党と無所属の連立、残りが無所属か多数支配政党なしである。

個々の自治体における政党の議席配分により、スコットランド地方団体会議（COSLA, The Convention of Scottish Local Authorities）に幹部として各自治体から選ばれるメンバーは主として労働党所属となっている。

自治体及びCOSLAと1997年総選挙で選ばれた労働党政府の関係がどのようなも

のようになるのかを現時点で述べるのは時期尚早である。労働党支配が大勢のスコットランド自治体とスコットランド省の保守党の大臣との関係が困難なものであったというのはメディアの報道からも明らかである。しかし例えば保守党の導入した強制競争入札制度¹²（Compulsory Competitive Tendering, CCT）の停止の結果としてこの緊張が和らいだ兆候もある。本当の試金石は1997年暮れから98年初めにスコットランド省と自治体の間で行われる1998～99年度予算折衝の結果として現れると思われる。

また地方自治体と西暦2000年から設置が予定されているスコットランド議会との関係についても現時点で判断を下すのは早すぎる。しかしながらおそらく多くの自治体の支配政党とスコットランド議会における支配政党は同じ労働党となることがほぼ確実視され、またスコットランド議会の議員の多くが地方自治に関する経験と理解を持っていると思われる。地方自治体とスコットランド議会の関係を決定するに関する独立委員会の設置が予定されており、同委員会の勧告によっても両者の関係は将来明らかになってくるであろう。

第6節 民主的手続の実際： 自治体の業務

自治体の業務の執行に関する一般的な規則は法令に定められており、各自治体の運営規則等によって補完されている。個々の自治体は業務の執行について議会、委員会、自治体職員への委任等、その方法について相当の柔軟性をもっている。法令に定められた特定の案件に（毎年の地方税額の決定等）については議会の総会で決定することが必須になっている。

第7節 民主的手続の実際： 総会（the full council）の役割

最終的には、自治体の業務遂行手続の適切な執行の確保は、選挙で選ばれた議員の役割である。この責務は様々なレベルで執行される。この最高レベルにあるのが、手続に基づき招集され全議員が出席して意思決定に参加する機会を有する総会である。

スコットランドの自治体の多くでは、総会は年間8回から9回、ほぼ6週間ごとに、定例的なものとその時々的重要な案件を議題として開催される。また年一回特別会が開かれ、次年度の予算と地区の各居住者に課される地方税額の決定がなされる。

各自治体の議員数はスコットランド境界委員会（Boundaries Commission for Scotland）の助言により担当国務大臣により決定される（第2章参照）。これは自治体区域の総人口及び他の要素、人口の広がりぐあいやコミュニティの状況等をもとにしてい

¹² 中央政府が指定した特定の自治体サービスの提供について、自治体は民間企業と入札により価格競争を行わねばならず、自治体、民間業者にかかわらず落札した者がそのサービスを実施するという制度。スコットランド自治体再編の間一時適用が停止された。

る。新自治体の議員数は最小の自治体であるクラックマナンシャーで12、最も大きな自治体の一つであるファイフで92人。しかし最大の自治体であるグラスゴー市では83人である。

平均的な1選挙区の人口は自治体によって相当の開きがある。エジンバラとグラスゴーでは約7,500人、スコティッシュ・ボーダーズでは約1,800人である。自治体平均では1議員当り4,300人であり、ヨーロッパでも最多の部類である。議員はこのような状況の中で活動しており、少ない選挙区人口で活動がどの程度容易になるかを確認するのは困難である。実際のところ、選挙民の直接のニーズに答えるのは時間を要する仕事である。しかし議会や委員会、党の会議に出席し、またへき地においてはこれらの会議に往復すること自体がもっと時間を要することである。

自治体内の最高意思決定機関として、議会は自治体業務のうち自分自身で実施するものと他の機関に委任するものを決定することができる。自治体（議会）に要求される業務と意思決定の量は総会において処理可能な範囲を越えている。通常自治体は業務を委員会に委任し、議員による意思決定を要する多くの案件については委員会において意思決定がなされる。

自治体の業務のうち多くのものは、個々の自治体の政治的状況にかかわらず、総会であれ委員会においてであれ、地域のために政党を越えた形で意思決定がされることが多い。他方、総会等の前に政党等のグループが投票に際する意志統一を行うときには政治的議論が行われる。しばしばこのグループとしての意志統一の時に最も熱した激しい討論が行われる。

第8節 民主的手続の実際： 委員会の役割

それぞれの自治体は下部組織として、委員会及び小委員会(sub-committee)を設置することができ、これらの組織に、またワーキンググループ及び自治体職員に業務を委任する。しかし法により一部の職務権限、例えば年毎の地方税額の決定等は総会が保持せねばならない。

前々回の自治体再編の直前の1975年、新たなリージョンとディストリクト自治体の運営に関する公式報告書の作成が行われた。この報告書（報告書を作成した委員会の長であり、自身自治体の事務局長であったペーターソン氏の名前によりペーターソンレポート "Paterson Report" と呼ばれる）は、自治体内の委員会、また職員レベルに関し、様々な形態や規模の自治体についてその構造についての勧告を行った。1996年の自治体再編に当たっては同様な報告書はなく、伝統的なサービス重視のアプローチではなく、システムの刷新に重点がおかれるものとなった。結果として新自治体はそれぞれの伝統と必要に応じて委員会システムを作り、委員会それぞれの権能を規定し、自治体が業務を実施するための運営規則及び管理形態を定めた。

ペーターソンレポートは自治体の行政サービスの内容に対応した一般的な委員会の構

成を提案していた。例えば、多くのリージョンにおいて教育委員会（注：日本と違い自治体内の通常の委員会の一つ）が教育に関する方針決定を行い、またその実施にかかる監督を行う。ソーシャルワーク委員会、交通委員会、上下水道委員会等についても同様である。ほとんどのディストリクト、特に大規模なところでは、住宅委員会、環境保健委員会、余暇レクリエーション委員会等が設置された。これに加え、通常の自治体では政策委員会、財政委員会、人事委員会等が他の委員会と共に業務を行った。

ほとんどの旧自治体において、委員会はそれぞれ全議員の一部によって構成されており、総会での政党の議席数を反映してメンバーが定められた。しかし少なくとも1ヶ所、議員数が16名と少ないため全議員がすべての委員会に属する自治体が存在した。

第9節 民主的手続きの実際： 新自治体における実験と革新

新自治体では、広く委員会と意思決定のシステムに関して実験や革新が行われたことが、32新自治体のうち14自治体を対象に行われた調査で明らかになっている。新しい試みの一つのケースは、ある最も小規模な自治体において、正式な委員会を置かず、毎月一回全議員が集まる会議を開くこととし、必要な情報をそこで得るようにしたことである。この自治体ではまた諮問グループを設置し、行政サービスの使用者が自治体に対して意見を述べるができるようにし、また重要案件グループを設置し、議員・自治体職員、その他重要な関係者が議会総会で審議するための新しい行政戦略のアウトラインを作成することも行っている。

この調査の中で、他の2ヶ所の自治体は委員会組織の編成について当面する重要案件を考慮しそれに基づくこととした（an issues approach）。ファイフにおいては政策資源委員会・教育委員会に加え4つの重要案件委員会（issue committee）を設置した。市民保護・規制、行政戦略開発、地域社会開発、商業サービスマネジメントの各委員会である。スターリングでは資源（注：財政的・人的等の資源を指す）委員会に加えて重要案件委員会として小児サービス、社会的ケア、地域社会、環境保全、社会経済の各委員会が設置された。この調査に含まれなかった自治体のいくつかにおいても同様な重要案件に基づいた委員会システムを作っていることが知られている。

この調査のうち他のいくつかの自治体、アバディーン、ダンフリース・アンド・ギャロウェイのようなところでは、いわゆる混合アプローチが試みられた。その委員会のうちいくつか、教育、社会福祉、経済開発等と組織管理にかかる財政、人事等の委員会は伝統的な構造を持ち、これに新しく環境、地域基盤整備、行政サービスの質・効率向上等に関する委員会が加えられた。

一方では、新自治体のうち35%は委員会への責務の配分をかなり伝統的な方法で行った。例えば、エジンバラ市は、15以上の委員会を持ち、それらは教育、社会福祉、レクリエーション、住宅、財政、経済開発、環境問題、消費者サービス、免許、人事、企画、政策資源、財産管理、交通、婦人問題等を担当している。この調査では、小委員会

やその他のグループについては触れられていない。

最小の自治体の一つであるミッドロージアンは議員数15に対し、12の委員会を持っている。列挙すると、政策資源、レジャーサービス、調整、地域イニシアティブ、総務、契約、免許、機会均等、社会福祉、行政戦略、教育、人事の各委員会である。これは、支配政党の13人の議員のうち12人が委員会の議長をつとめるということであり、残る一人が総会の議長となる。

新自治体の議員レベルにおいて、これまでのあらましの説明で、かつてスコットランドの自治体では見られなかった多様なアプローチがなされていることが描き出されたと思う。それぞれの場合について、その構造は自治体の「影の年」(注：新自治体が正式発足する前の準備期間 “shadow year”)に、それぞれの自治体なりの理由によって採用されたものである。大都市部にあっては取り扱われる業務量と検討を要する案件の範囲からより伝統的なサービス別委員会の形が最良であるとされ、より小規模な地域では、重要案件を基にして実験を試みるのが容易で、また議員の意思決定を要する案件は全て総会において討論・決定されるようにすることも可能であった。これらの構造のうちいくらかはここ数年のうちに、公共セクターの新しい経営概念や、中央政府または、より単純な構造を求める有権者からの圧力、また自治体が成熟することから来る自治体自身の意図により変わってゆくことも十分考えられる。

第10節 意思決定とサービス提供の「分権」化

1994年法は各新自治体に分権に関するプランを作成し、一般に協議するよう求めていた。しかし、興味深いことに同法は、自治体に分権プランを実施することは求めていなかったのである！法律は分権がどのように実施されるかは明示していなかった。実際、この件について中央政府は過度に指示を与えているように見られることを望んでいなかった。自治体はおおまかな枠組みの中で、地域ごとの状況判断をふまえ、議員による意思決定と自治体職員の行政サービス提供の分権（分散）化を自由に計画することができた。しかしながらこの条項は新自治体にとっては、民主手続きの運営について革新的な方法を導入する刺激となった。實際上、新自治体の多くは何らかの形の分権化と共に発足し、他の自治体も早々にその方向に動いた。

分権プランを企画する中で、自治体は、政治的、管理的、物理的な要素について分権を行うことを期待された。3つの重要な要素は、行政サービスと意思決定を市民により近いところで行うことで行政サービスの改善につなげること、また市民が行政サービスの内容や自治体が地域にどう奉仕するかに影響を及ぼしうるようにすること、そしてより効果的で市民に応える自治体となること。つまり自治体はその奉仕する地域からあまりに隔たっているという批判に答えることである。この「隔たり」の例は、以下のよう
なものが挙げられる

距離：

新自治体ハイランドにおいて、一部の住民の住居は自治体本庁から150km以上離れたところにある。

地域ごとの政治的バックグラウンドの相違：

新自治体アバディーンシャーは、自由民主党と無所属議員の連立グループが支配しているが、議席の3分の1は地域の北部を基盤とするスコットランド民族党が占めている。

歴史的な地域帰属意識：

新自治体のいくつかは非常に広い範囲をカバーしているので、地域への帰属意識のほうが自治体全域への帰属意識よりも強い。

この法律は分権プランが以下の要素を（義務的にではなく）含みうることを規定している。総会・委員会を自治体地域内のいろいろな場所で行うこと、地域ごとの委員会の設置とそれに配分される権限、自治体事務所の設置される場所と自治体サービスについての情報が得られる場所の設置である。広大な田園地域には適当でも都市部においては必ずしもそうでないこと等について、柔軟な取り扱いが認められている。

スコットランド地方自治体協会（COSLA）はこのようなプランの企画についてのガイドラインを出した。このガイドラインは分権についてポジティブな効果をもたらした。地域の民主主義と地域選出議員の役割の強化、自治体とコミュニティのより緊密なコミュニケーション、住民参加の増大と行政サービスへのアクセスの改善等である。この分権の概念は1994年の国会での法案審議中に与野党すべての賛同を得た数少ない案件の一つである。

法の規定は、地域の状況に合わせた分権プランの策定について自治体に大幅な裁量の余地を与えている。同時にこれは自治体内でその業務処理上の慣習や伝統的組織構造について、議員と職員の双方に対し根本的な対応を迫るものであることも認識されていた。

実際上分権に関しては、自治体の性質（都市部、人口の多い市街地、過疎地等）やそれぞれの自治体が既に有している民主手続の運営上のしくみにより、そのプラン策定について多様なアプローチの余地があった。

主要な都市部にあっては策定されたプランは行政管理に関するもので、地域コミュニティを自治体のサービス改善や政策・行政戦略の案出にかかわらせる方法を見出そうとするものが多い。エジンバラ市においては、自治体の意思決定に市民の積極的な参加を促すことにより行政サービスの内容、また自治体が地域に奉仕する方法に影響を与えることを第一に提案している。例えば同市は議員とその選挙区のコミュニティをを全市的なコミュニケーションネットワークで結び、地域代表に協力するための訓練とサポートを提供することによって自治体への関係を深めること、また中心となる行政資源配分チームを作り、個々の部局と地域との効果的な関わりを支援することを提案している。

アバディーン市もまた自治体業務への地域住民参加を促進するしくみについて検討している。現在、議員と地域グループや行政サービス利用者の代表による共同ワーキンググループを結成し、自治体委員会への地域代表の参加について検討することが合意されている。同市はまた市民パネルや議員パネルを、行政サービス企画や戦略開発に様々な異なる地域が参画する柔軟な方法の一つとして検討することを表明している。また自治体とサービス利用者の双方向コミュニケーションを強化し、市民がサービスを必要とするときのアクセスをできるだけ容易にすることを検討している。

その他の比較的都市部の地域でも、市民が容易に行政サービスに関する情報にアクセスでき、自治体の行政戦略開発に関わることを容易にするための同様なプランが考慮されている。いくつかの自治体では、地域コミュニティの意見を代表し、地域の重要案件について発言し、自治体の意思決定前に政策や行政サービス開発について討論し、自治体の行政サービスの質をモニターし、自治体と共同で地域の問題解決を行う地域住民フォーラム等を置いている。

ある自治体では地域イニシアチブ委員会を設置し、地域社会を基盤とした諸組織・団体の発展を支え、そのような団体の地域の問題に対する意見を集め、また自治体の行政サービスに対する意見を考慮するようにしている。

いくつかの都市部自治体では行政サービスをサービスユーザーにより近いものにするために異なる手段を用いている。その一つは「ワンストップショップ」で、そこに行けば市民が自治体全般にわたる行政サービス情報を得ることができるようになっている。またコンピューターネットワークの拡大や、無料電話で自治体情報やその決定事項、サービスに関する情報を得られるシステム等も考慮されている。

都市部以外の自治体の多くも分権について同様な目標を持っている。しかしまたその発展のために民主的手段、また管理の手段をどう確保するかという問題を抱えている。スターリングではすでに議会を計画に基づいて自治体本庁以外の場所で開催し、市民がより容易に議会での意思決定を傍聴できるようにしている。また年4回自治体、地域住民、地元企業、地域及びボランタリーグループや他の公共セクターの代表による市民議会を開き、その時々「重要問題」、例えば予算、開発や自治体事業の優先順位等について討論するようにしている。またこれは（個人的に）知識や自信を得るために参加したいと思っている人々に対する訓練にもなる。

ファイフはその範囲をを3地域に分割し、またそれらの中に22の地区を設けた。3地域のそれぞれに行政サービスの提供をモニターし検討する地域サービス委員会、地域開発、道路、環境について検討する地域開発委員会、免許や地域の治安に関する地域管理委員会の3委員会が置かれた。これらの委員会は地域で選出された議員によって構成される。これに加えて議員は地区レベルでの行政サービス提供状況をモニター・分析し、地区ごとの課題への対策を提示し、また選挙区の課題の解決を図る責務を有する。

最後の例として、アバディーンシャーは6つの地域委員会を設置し、これらの委員会が自治体の総会または中央の行政サービス委員会で決定される重要政策以外の地域の案

件に関する権限を持つことになった。これは中央と地域の委員会間での複雑な業務分担を必要とするが、人口20万人に対し東西南北それぞれ約100kmにわたる自治体で意思決定をより地域レベルで行うための手段であるにとらえられている。

このようなやりかたを行う場合の問題のひとつは、地域委員会において自治体全体の支配政党以外からの議員が多数を占める場合である。この場合地域委員会の議員はその地域でのサービス提供に関する意思決定を支配政党によって作られた政策に基づいて行わねばならない。場合によってはその地域ではその支配政党からの議員が誰一人いないこともありうるにもかかわらずである。

自治体は分権プランを総予算の範囲内で行う必要がある。いくつかの自治体では分権にはどうしても余分のコストがかかり、分権以外の事業で経費を節減した分で埋め合わせる、特に中央のインフラ関係の事業から持ってこざるを得ないと考えている。

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

消防、警察、課税評価サービスのために設置される共同委員会についてはすでに言及した。これらは法の規定によって設置された団体であり、構成員は中央政府によって決定される。大まかに言うと構成員は委員会の地域の地方自治体から選ばれ、それぞれの自治体は定められた数の議員を共同委員会に選出する必要がある。このように、委員会は民民主的に選出された構成員より成るとしても、委員会自体は直接選挙で選出されたものではない。委員は委員会での責務を共同委員会のサービス業務の円滑な執行のために果たすことが求められており、選出された自治体を代表する立場にはない。しかしながら、おそらく避け難いことではあるが場合によっては委員会において政党及び地域の立場を取りたく感じることもありうる。

特定の行政サービスを目的とする2つ以上の自治体による共同委員会の設置は法律により認められている。しかしこれは上記の共同委員会のような法的な力は持っていない。新自治体の中でこの共同委員会はほとんど例がない。

自治体議員はこれ以外に他の意思決定・意見形成のための団体、例えば自治体の小委員会、ワーキンググループ、地域住民フォーラム等、その他自治体を代表して外部団体に加わることがある。

全自治体が議員を構成員として選出することになっている中央団体のひとつはスコットランド地方自治体協会（Convention of Scottish Local Authorities, COSLA）とその中の多くの委員会とフォーラムである。このようにして、全ての地方自治体はその利益団体を通じて、中央での自治体に関する討論に寄与することができるようになっている。

第12節 議員は無給であること

すでに言及したように、より多くの議員が自治体とそれに付随する義務のためにフルタイムもしくはそれに近い形で従事するようになってきている。しかし彼らはこれらの義務のために多大の時間を費やしながらか、給与を支給されてはいず、手当のみを受け取っている。1994年8月から、これらの手当額は全自治体にわたりスコットランド地方自治体協会(COSLA)によって定められることになった。現在「基礎手当」は自治体の規模によって年額5千ポンド(100万円)、5千500ポンド(110万円)または6千ポンド(120万円)のいずれかである。これに加え、自治体の(支配政党の)リーダー、委員会の議長及びこれらの補佐的職務にあるもの、また組織内で責任のある職務にある者には特別手当が支給される。これは最も大きな自治体の最も上位の者で年間限度額1万8千ポンド(360万円)である。これらの金額は全自治体及び全政党によって同意されたものである。(※ このレポートにおいては1ポンド=200円の為替レートを使用)

これに加え、議員は旅費及び日当についてスコットランド省により定められた額を受領する。これは自治体業務に関して要した自動車での走行、公共交通機関及び食事、宿泊の費用に充当するものである。

第13節 新旧自治体に同時に所属する議員について

この章の最後にあたり、1995年4月から1996年3月の期間、多くの議員が廃止予定の自治体と「影の自治体」(設立準備中の新自治体)の双方に議席を有することになったことを述べておくのが適当だろう。ある場合には議員は旧リージョン(上層自治体)と旧ディストリクト(下層自治体)と「影の自治体」のすべての議席を有することもあった。(訳注:イギリスでは異なるレベルの自治体の議員を兼職することが可能である。)いずれの場合にも、この短いしかし多忙を極める移行期間、彼らがそれぞれの義務のために注いだ時間と労力を考えると、地方議員達のスコットランド地方自治体に対するコミットメントの深さを知ることができる。

アバディーン市の議員の例によりこの2重(あるいは3重)の議席所有がその生活にどのような影響を与えたかを見ることができる。

少なくとも4人の自由民主党(Liberal Democrat)の議員が旧アバディーン・ディストリクト及び旧グランピアン・リージョンの議席を同時に有していた。1995年4月彼らはさらに新アバディーン市の議員に選出された。

これ以外の旧グランピアン・リージョンの12人の議員が新アバディーン市の議員に選出され、また旧アバディーン・ディストリクトから少なくとも21人の議員も同様に選出された。新自治体の50人の議員のうち少なくとも37人の議員が11ヶ月の間2重若しくは3重の議席を持つことになった。

またこれ以外の旧グランピアン・リージョンの議員のうち14人が新アバディーンシャーの、5人が新マリの議員として選出された。アバディーンシャーでは少なくともさらに16人が旧バンフ・アンド・バヘン、ゴードン、キンカーディン・アンド・ディーサイドの各ディストリクトの議員であった。マリでは7人ほどは旧マリ・ディストリクトの議員であった。

6つの廃止予定の自治体と3つの発足予定の自治体はそれぞれの委員会等が異なる日に行われ、議員がどの会議に出るか選ぶ必要がないよう努力を払った。例えば、旧自治体側は会議を毎火、水、木曜に行い、新自治体のために月曜日と金曜日を残しておくようにした。

さらに複雑な例は、11ヶ月の期間のうち6ヶ月間、ある議員は旧リージョンと新自治体の議長を兼ねていた。また他の幾人かは廃止予定自治体と影の自治体で委員会の議長を務めていた。この「影の期間」のうちにそれぞれの職務間に衝突が起らなかったのはこれらの人々の努力の結果と言える。また、議員の中には極度に多忙なスケジュールをこなした人々もいたが、外面に疲労やストレスを表す人はほとんどいなかった。これは全スコットランドにわたって同様であった。また一部の議員は複数の議席を有した、スコットランド地方団体協会とその関連団体の主要な職務についているという人もいたのである。

第4章

組織機構

第1節 組織機構を決定する自由

自治体は委員会の構造を決定するのと同様に、その職員の組織（注：無給が原則の議員以外を指す。直訳は「有給部門」"paid organisation"）の構造を決定する自由を有する。自治体が必ず置かねばならない職責がいくつかあり、その中には「有給職員の長」や監査官等が含まれる。「有給職員の長」は自治体内でもっとも地位の高い職員であり、スコットランドの自治体では通常「事務総長」"chief executive" と呼ばれる。監査官は法により置かねばならない職責で、自治体のあらゆる活動や意思決定が法にそって行われているか否かを監視する責務を有する。この職責は事務総長が兼任することもあり、また他の職員、例えば自治体の首席法務アドバイザーが担当することもある。

地方自治法と他の関連する法律によって、自治体はまた特定の業務、例えば自治体の財務に関することや商業基準監督に関することを担当する職員をおかねばならない。これらの業務は当然上席の有給職員が担当することになるが、必ずしもチーフオフィサー（部局の長）である必要はない。

これら一部の法的に必要とされる職務の他には、自治体はその機構や有給職員の配置について、財政的能力の範囲内で、選挙で選ばれた議員が決定した政策・行政サービスが効果的に実施されるよう定めることができる。

第2節 職員任用の種別

自治体を実施せねばならない業務の範囲についてはすでに述べたとおりである。自治体はこれらの業務を実施するため、さまざまな専門家、業種、職能の人を雇用する必要がある。

最も上級のレベルでは、自治体は行政サービスを管理するために適切な学位と資格を有する者、例えば法律家、会計士、人事業務専門家、建築家、測量士等を自治体の管理的業務のために、教育、ソーシャルワーク、土木技師、都市計画、住宅供給、司書その他の専門家を直接住民へのサービス提供のために雇用する。通常、上級管理職の任用は適切な資格を有し、自治体で働いていた職員から行われることが多いが、必ずしも同一の自治体内からというわけではない。また少数であるが自治体以外からの任用もある。

上級管理職の求人は必ず一般に広告されねばならず、採用は競争的手段によって決定されねばならない。

各行政サービスの上級管理職をサポートするため、自治体は必要な数のその他の資格を有する職員、つまり管理的、技術的また一般事務等の業務を担当する職員を任用する。これらの職員は当該行政サービスの本部及び各地域の部局また「分権」化された事務所に配置される。

これに加え、自治体は住民に直接行政サービスを提供する職員を任用する。それは初等及び中等教育の教員、地域教育担当者、ソーシャルワーカー、デイケア及びレジデンシャルケア担当、司書、道路・ビルの建設及びそのメンテナンスを行う職員等である。その範囲は大変広く、自治体の行政サービスをそのまま反映している。

第3節 職員数およびその等級の承認

職員数とその等級の枠組みの決定は通常自治体の委員会、多くの場合人事・人材を担当する委員会か、同等の委員会で決定される。一つの大きな例外は教員で、教育担当委員会か同等の委員会で決定される。これは教育サービスは他の自治体の行政サービスと性質が異なるという伝統的な見方を反映している。

第4節 自治体ごとの組織及び職員数の相違

個々の自治体が職員数とその機構を決める自由を有するため、自治体の機構にはいくつかのタイプが存在し、新自治体のうちのいくつかはかなり革新的なシステムを採用している。これは新自治体がすべて基本的には同一のサービスを行うことになっていることにもかかわらずである。

自治体機構の相違はいくつかの要素を反映している。自治体の規模、政党支配の状況、「影の期間」における上級職員の影響、そして新たな制度を導入する意志の有無等である。いくつかの場合には、自治体間で異動することになる職員の数と職種の影響も受けたとと思われる。（この件については6章も参照）

いくつかの新自治体は依然としてサービス別の機構を保持している。主要行政サービスのそれぞれに部組織があり、その部の長がおかれるという形で、基本的にその自治体の委員会の構成を反映している。このように、エジンバラ市のような大規模な自治体のいくつかは、1ダース以上もの部を持ち、教育、社会福祉、住宅供給、環境衛生、道路、開発規制、図書館、レジャー・レクリエーション、商業基準、法務、財務、人事、管財等の業務を行っている。

より小さな自治体のいくつかも同様な機構を採用している。フォルカーク（人口142,500）は12の部（行政サービス）を持ち、アーガイル・アンド・ビュート（人

口90, 500)も同様である。

他の自治体はこのような伝統的な機構を変更した。複数の行政サービスを一部局にまとめること、例えば道路と開発規制をインフラ整備部に統合する等である。アバディーン市はこの一例である。ここには15の部があり、一部は伝統的な自治体の部機構の姿を残している。教育、社会福祉、住宅供給、財務及び人事である。それ以外の部は伝統的な部の2つ以上を統合したものが基礎となっている。環境及び消費者保護、地域開発・財産管理及び技術的サービス（財産管理、道路管理、技術的サービスを包含する）等である。

もう一つの例はイースト・ダンバートンシャーで、自治体の発足当初時点からかなり複雑な構成の8つの部の形態をとった。このうち教育と社会福祉は伝統的な構造をとり、他は2つ以上の部局業務を担当するもので、その業務内容は住宅供給・環境及び消費者サービス、都市計画・建築規制、道路及び建築、財産管理等である。この自治体はまた副事務総長の下に幾人かの統括的な職責の職員をおき、全自治体にわたる政策、経済・社会的戦略、コミュニケーション及び全組織的な管理をそれぞれ担当させた。

この自治体はしかしながら、1997年度の予算編成戦略において、その機構を5つの部（組織管理、契約、社会福祉、教育、技術）及び4つの組織支援的業務を行う課（政策、財務、人事、コミュニケーション）に合理化した。

これによりイースト・ダンバートンシャーは、伝統的な構成を廃止し合理化された組織を持つ、根本的な改革をした自治体の姿により近づいた。マリはその主たる組織管理的業務を一つの部にまとめ事務総長のすぐ下においた。そして少数の「特別部」を対人的サービス（教育、社会福祉等）及び他の技術的サービスのために設置した。

スターリングも同様の形態をとった。7つの部でそれぞれ教育、地域、住宅供給及び社会福祉、環境衛生、技術及び商業、財務及び情報、市民サービスを担当した。またイースト・レンフルーシャー、ウェスト・ダンバートンシャー等もこの種の形態である。

このように、同規模の自治体であっても大幅に異なる機構を持つことがある。また上記の例からも、行政サービスの組み合わせは多様であり、道路と財産管理、道路と技術サービス、環境衛生と消費者保護、環境衛生と住宅供給等様々である。また自治体内での組織管理的業務にも多くの組み合わせがある。財務は独立の部として自治体の中心で伝統的な位置を保つことが多い。またしばしば人事と管理・法務サービスが独立した部として存在するが、そうでなければこれらは事務総長のすぐ下の組織管理部局の一部に統合されている。

これらのことから、自治体を運営する単一の方法はないことがわかる。ある自治体は4つか5つの「特別部」で業務を実施し、また他の自治体は伝統的な構造の12から15もの部を必要としている。

ある業務を執行するためにおかれるポストの数や、その位置づけについても同様の状況がある。これはまた個々の自治体においての種々のサービスの重要度の位置づけも反映している。

これ以外で機構について関連してくる要素は、自治体がどの程度サービス供給を「分

権」化したか（中央と地域の機構の規模に影響）、また自治体がどの程度サービスを直接供給するか、もしくは外部に委託するか等である。

したがって、サービス供給を分権化することにした自治体では、日常的な運営と意思決定を中央で行う自治体よりは通常小さな中央組織を有することになる。また機能を部分的に外部からの供給によってまかなうことにした自治体でも同様である。対照的に、行政サービスを直接自治体が供給することにした自治体でははるかに大きな直接サービス提供部門を必要とする。最終的には前者の自治体が支出が少なく、また雇用する人数が少ないということには必ずしもならない。これは単に直接雇用した従業者によりサービス提供するために予算を使うか、サービス提供のために従業者を雇用する外部の業者に支払いを行うかの相違である。しかしながら實際上、外部委託が自治体にとって経済的であり、より少ない従業者（しばしば給与と雇用条件においてより劣った条件で雇用されている）によってサービスを供給できると一般的に考えられている。

第5節 自治体職員への権限委任

自治体によって採用された中央・地域委員会の構造のいかんにかかわらず、政治的または大きな支出をとまなう意思決定は別として、あらゆる意思決定が選挙によって選ばれた議員に任されることは不可能（また望ましくない）である。このため、自治体はより上級の地位にある職員に権限を委任するシステムを持つ。この中には、例えば、案件ごとの一定限度内で予算を執行すること、若しくは一定の範囲内で職務等級の調整を行うことが含まれる。

この委任システムは組織においてあらゆる管理者に求められる日常の業務や意思決定を補完するものである。

職員の任用に関しては、ほとんどの自治体において上級（部長）レベルの職員の任用に関する権限については議員が保持している。しかし、それ以下の職員については組織ごとの責任者もしくは上級の職員に任用権限を委任している。任用は非政治的で、党派や有力者の影響に関係なく客観的な個人の業務遂行能力に応じて行われることになっている。

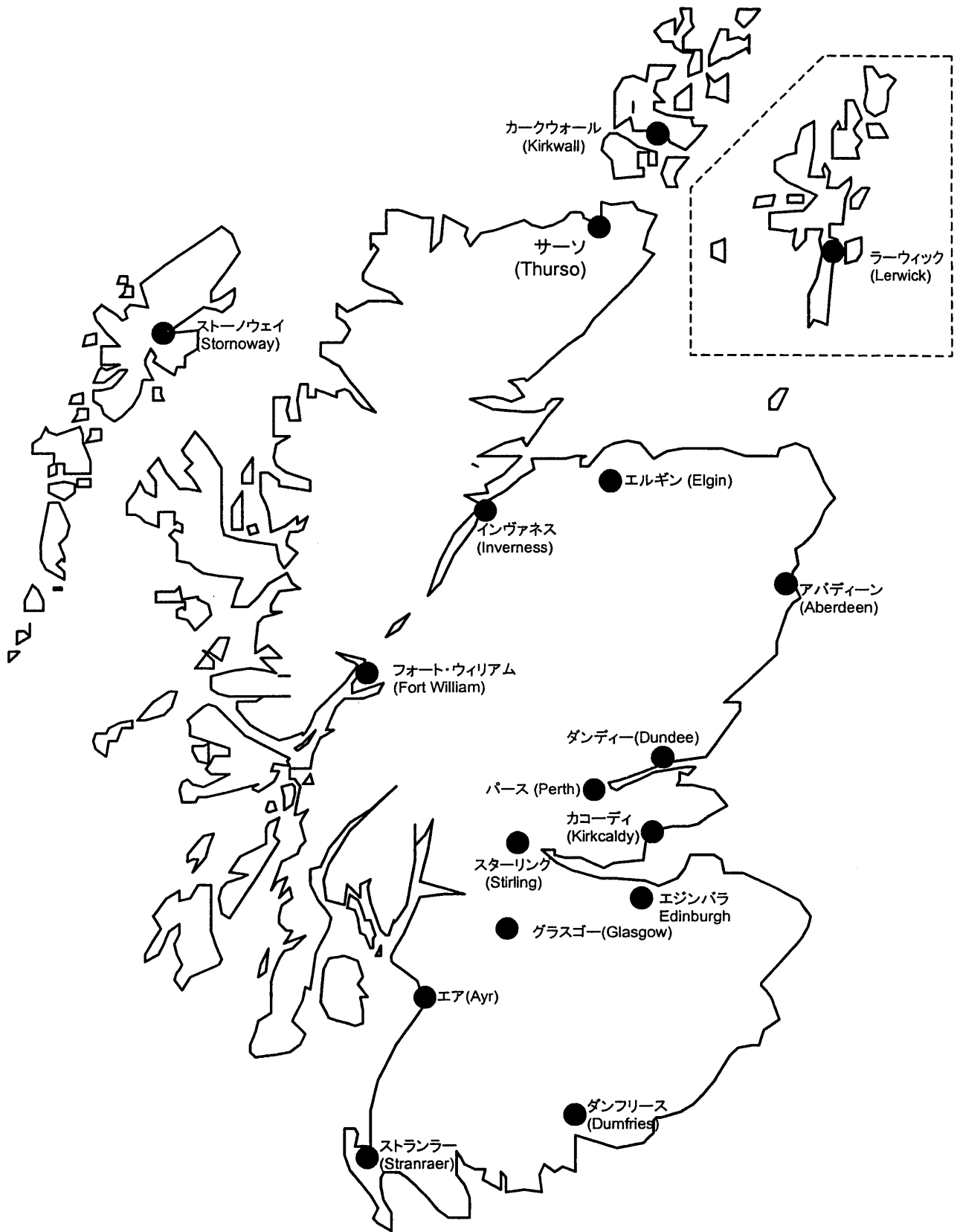
第6節 職員の雇用条件

選挙で選出された議員には出席手当及び指定された経費のための手当のみしか支給されないが、職員には公共セクター以外で同等の職務を行う者とほぼ同様な給与と雇用条件が与えられる。給与及び雇用条件は實際上他セクターより若干良いことも悪いこともある。（例えば都市にあっては自治体が払うことが認められている給与より他セクターの条件が良いことがある。）

給与額と主な勤務条件、例えば現在有給休暇、病気休暇中の給与条件等はスコットラ

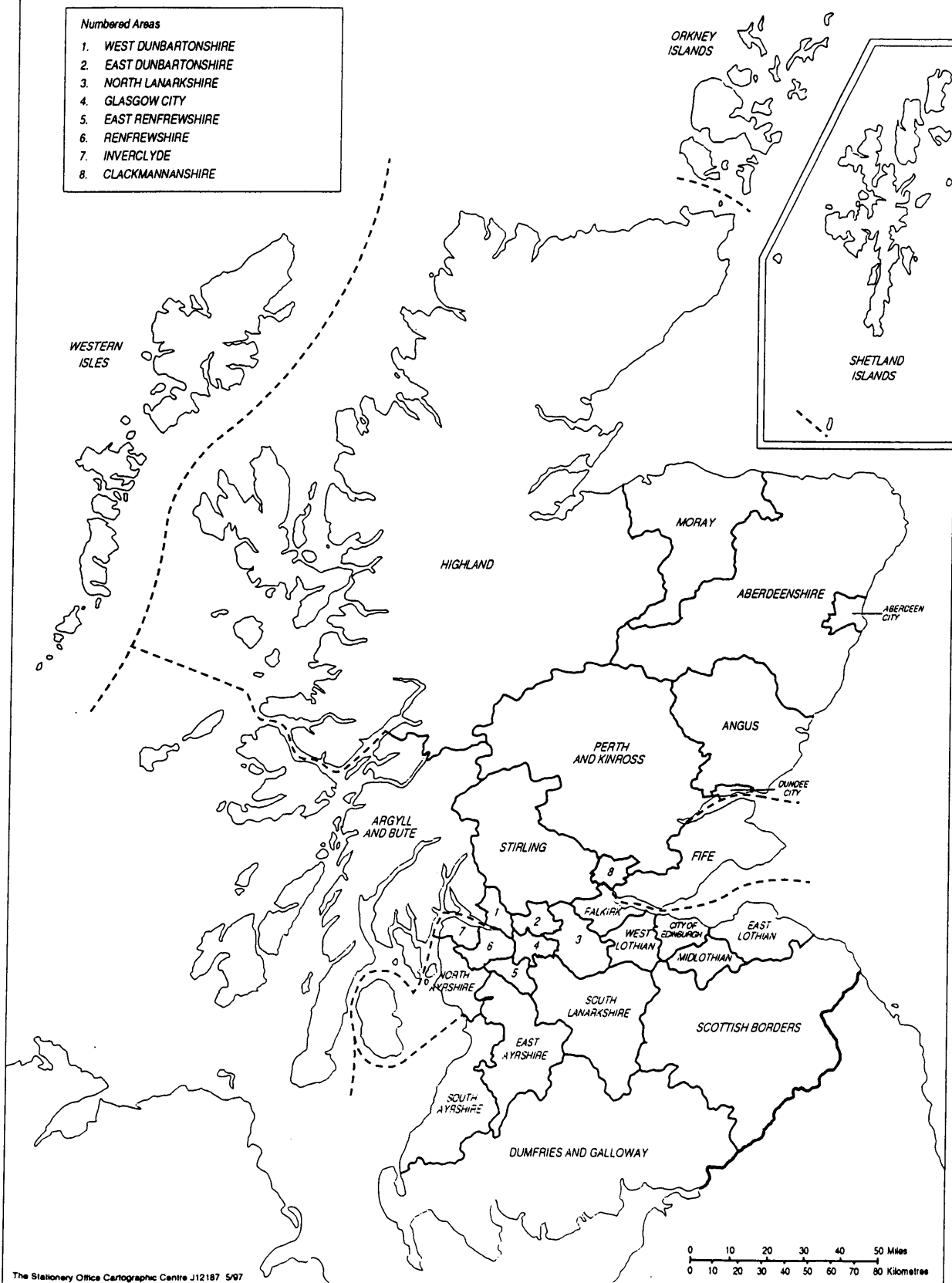
ンドの地方自治体職員全員を対象に交渉されている。このため多くの職種の職員について、雇用されている自治体に関わらずそれらの条件は同一である。これは教員及びその他多くの直接行政サービス担当者にとっても同様である。ただし自治体ごとに承認された賞与が基本的な時間給に加えて支給されることがある。あるグループ、特に専門職及び技術職の職員に対しては全国的に定められた等級の枠組みの中である程度の柔軟性が認められている。

なおスコットランドにおいては、イングランドの一部の自治体のように全国レベルでの給与交渉から離脱するような自治体グループの動きは見られない。

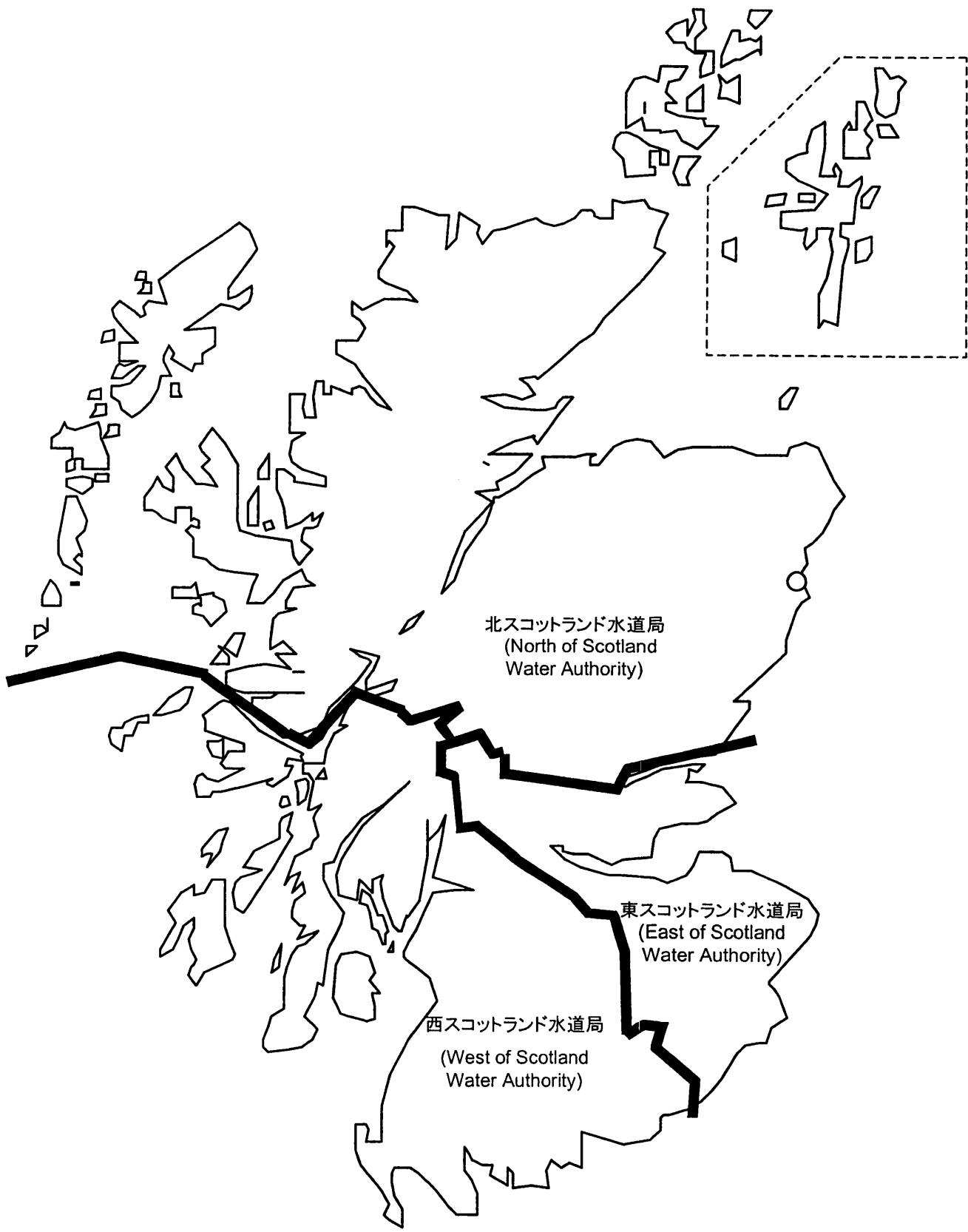


地図 1.2
スコットランドの主要都市

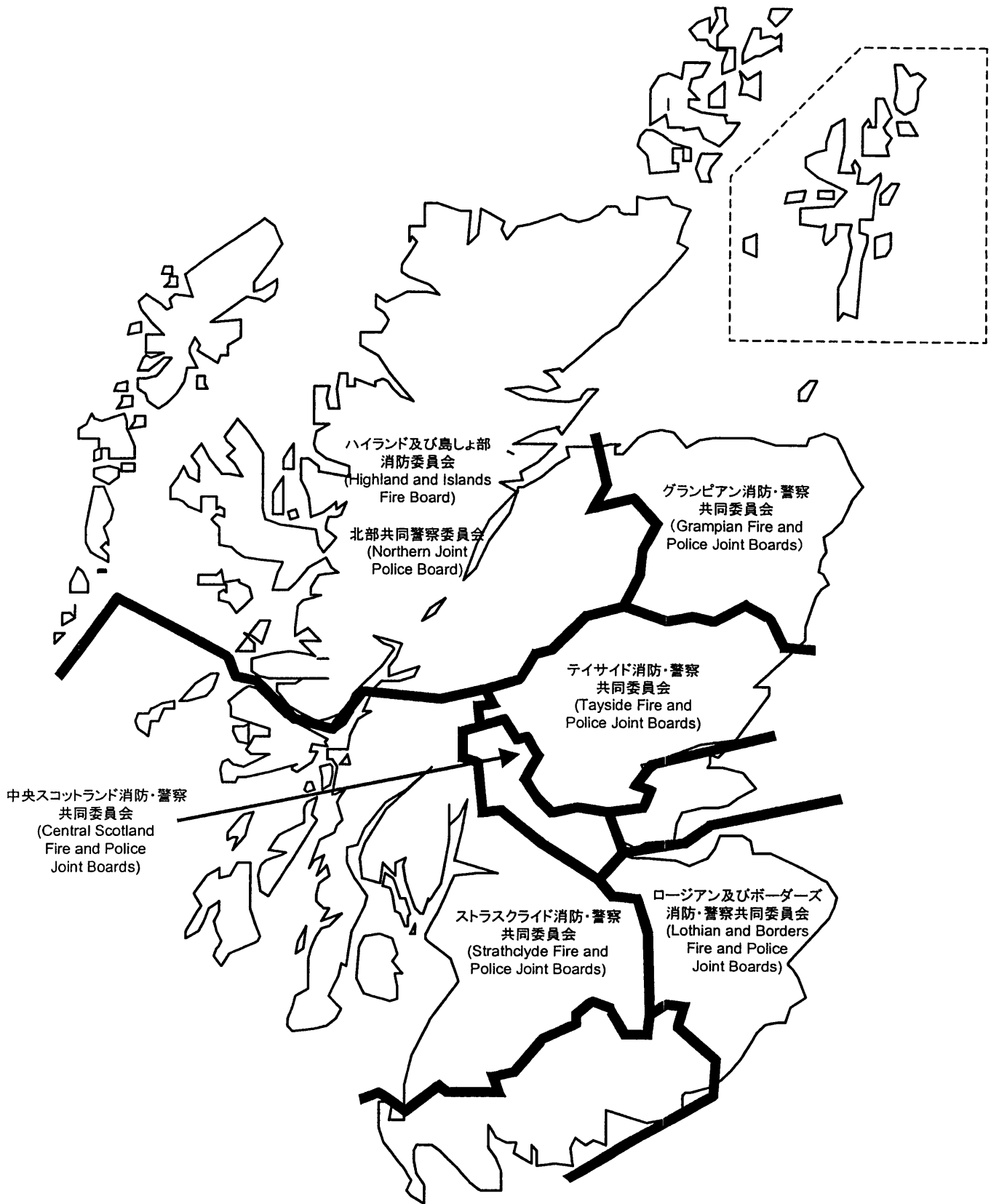
地図 2.1 1996年改革によるスコットランド自治体
 (スコットランド省の厚意により転載)



The Stationery Office Cartographic Centre J12187 5/97



地図 2.2
3つの水道供給団体の境界



地図 2.3
 消防・警察担当の共同委員会の境界

自治体名		人口
ボードーズ・リージョン	BORDERS REGION	103,500
ベリックシャー	Berwickshire	19,070
エトリック・アンド・ロダデール	Ettrick and Lauderdale	34,270
ロクスバラ	Roxburgh	34,990
トウイーデール	Tweeddale	15,170
セントラル・リージョン	CENTRAL REGION	272,100
クラックマナン	Clackmannan	47,470
フォルクーク	Falkirk	143,270
スターリング	Stirling	81,360
ダンフリース・アンド・ギャロウェイ・リージョン	DUMFRIES & GALLOWAY REGION	148,400
アナンデール・アンド・エスクデール	Annandale and Eskdale	36,580
ニスデール	Nithsdale	57,820
スチュアトリー	Stewartry	23,520
ウィグタウン	Wigtown	30,480
ファイフ・リージョン	FIFE REGION	345,900
ダンファームリン	Dunfermline	129,910
カーコディ	Kirkcaldy	147,070
ノースイースト・ファイフ	North East Fife	68,920
グランピアン・リージョン	GRAMPIAN REGION	506,100
アバディーン市	City of Aberdeen	211,080
バンフ・アンド・バハン	Banff and Buchan	85,020
ゴードン	Gordon	74,600
キンカーディン・アンド・ディーサイド	Kincardine and Deeside	50,920
マリ	Moray	84,480
ハイランド・リージョン	HIGHLAND REGION	204,300
バイドノク・アンド・ストラスピー	Badenoch and Strathspey	11,190
ケイスネス	Caithness	26,790
インヴァネス	Inverness	63,090
ロハーバー	Lochaber	19,030
ネアン	Nairn	10,420
ロス・アンド・クロマティ	Ross and Cromarty	48,910
スカイ・アンド・ロハルシュ	Skye and Lochalsh	11,820
サザランド	Sutherland	13,050
ロージアン・リージョン	LOTHIAN REGION	749,600
イースト・ロージアン	East Lothian	85,480
エジンバラ市	City of Edinburgh	434,520
ミッドロージアン	Midlothian	81,310
ウェスト・ロージアン	West Lothian	148,290
ストラスクライド・リージョン	STRATHCLYDE REGION	2,306,000
アーガイル・アンド・ビュート	Argyll and Bute	66,150
バースデン・アンド・マルガイ	Bearsden and Milngavie	40,900
クライドバンク	Clydebank	46,920
クライズデール	Clydesdale	58,560
カンバーノールド・アンド・キルサイス	Cumbernauld and Kilsyth	63,100
カムナック・アンド・ドゥーン・ヴァリー	Cumnock and Doon Valley	43,030
カニンガム	Cunninghame	137,530
ダンバートン	Dumbarton	79,750
イースト・キルブライド	East Kilbride	83,060
イーストウッド	Eastwood	61,010
グラスゴー市	City of Glasgow	689,210
ハムルトン	Hamilton	106,560
インヴァクライド	Inverclyde	93,470
キルマナック・アンド・ロードン	Kilmarnock and Loudoun	81,110
カイル・アンド・キャリック	Kyle and Carrick	113,730
マンクランズ	Monklands	104,460
マザウェル	Motherwell	146,760
レンフルー	Renfrew	201,030
ストラスケルビン	Strathkelvin	89,660
テイサイド・リージョン	TAYSIDE REGION	394,000
アングス	Angus	95,370
ダンディー市	City of Dundee	172,860
パース・アンド・キンロス	Perth and Kinross	125,770
オークニー諸島	ORKNEY ISLANDS	19,570
シェトランド諸島	SHETLAND ISLANDS	22,270
ウエスタン諸島	WESTERN ISLES	30,660
全スコットランド		5,102,400

表 1.2

旧スコットランド地方自治体の人口(1975-1996)
出典:スコットランド一般登録事務所1990年中間推計値

CLAIR REPORT 既刊分のご案内

NO	タ イ ト ル	発刊日
第 200 号	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	2000/5/19
第 199 号	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	2000/5/19
第 198 号	オーストラリアにおける環境保全対策—自治体の取組事例を中心に—	2000/5/19
第 197 号	行政事務からみたタイの地方自治	2000/4/19
第 196 号	ラオスの行政制度	2000/3/31
第 195 号	ロンドンの新しい広域自治体—グレーター・ロンドン・オーソリティー	2000/3/31
第 194 号	英国における民間活力導入施策—The Private Finance Initiative —	2000/3/13
第 193 号	ドイツ地方行政の概要	2000/3/13
第 192 号	英国の新しい市民参加手法—市民パネル、市民陪審を中心として—	2000/3/13
第 191 号	インドネシア・バタム島産業地域の開発と地方行政	2000/2/21
第 190 号	米国の州、地方団体における売上・使用税の概要	2000/1/21
第 189 号	韓国の地方組織改編について	1999/11/30
第 188 号	韓国の女性政策について	1999/10/29
第 187 号	オーストラリアの青少年政策—青少年の生活と直面する諸問題—	1999/10/29
第 186 号	韓国地方公務員制度について	1999/8/30
第 185 号	1998 年米国中間選挙—米国の選挙制度—	1999/7/21
第 184 号	メガシティートロントの発足—トロント首都圏の広域合併問題—	1999/3/30
第 183 号	英国の外部監査制度と監査委員会	1999/3/26
第 182 号	欧州連合における姉妹都市提携	1999/3/10
第 181 号	大韓民国の 1998 年統一地方選挙	1999/3/10
第 180 号	アメリカにおけるホームルール	1999/3/8
第 179 号	米国地方政府における競争手法の導入—マリランド州モンゴメリ郡の場合	1999/2/15
第 178 号	韓国の「新都市」について—住宅供給を目的とした街づくり	1999/1/14
第 177 号	シンガポールの福祉政策	1998/12/3
第 176 号	イタリアの地方自治	1998/11/20
第 175 号	イングランドのーツセンター	1998/10/23
第 174 号	タウンミーティング—住民自治の原型—	1998/10/23
第 173 号	ドイツ地方財政制度の概要	1998/10/7
第 172 号	米国の公的芸術・文化支援政策	1998/8/10
第 171 号	ハンガリーの地方自治	1998/7/24
第 170 号	フィリピンの地方自治	1998/7/24

CLAIR REPORT 各号のタイトル、目次等の最新情報については、当協会のホームページ
<http://www.clair.nippon-net.ne.jp> をご覧下さい