

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2部）

（財）自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 200 (May 19, 2000)

Council of Local Authorities
for International Relations



財団法人自治体国際化協会

目次

第5章	自治体の財政	1
	第1節 スコットランドにおける自治体財政支出の規模	1
	第2節 続く財政支出緊縮の影響	2
	第3節 自治体支出への優先順位づけ	6
	第4節 予算編成の旧自治体から新自治体への移行	7
	第5節 自治体再編に要した経費と改革による経費削減	9
	第6節 イングランド及びウェールズにおけるシステムとの比較	14
	第7節 自治体の財政および活動に関する監視	15
第6章	自治体職員の人事に関する問題	16
	第1節 人事: 主要な問題	16
	第2節 職員の移行に関する背景	16
	第3節 自治体職員の関心・懸念	16
	第4節 職員配置に関する法的規定	17
	第5節 職員委員会の役割と機能	18
	第6節 職員委員会の勧告の範囲	19
	第7節 COSLA、労働組合及び個々の自治体の役割	22
	第8節 自治体職員数の減少	23
	第9節 早期退職により失われる経験・知識	23
	第10節 職員の訓練と能力開発	24
	第11節 自治体改革の職員への影響(職員委員会による評価)	24
	第12節 職員への自治体改革の影響: 最終的評価	27
第7章	自治体の財産に関する事項	28
	第1節 自治体財産の移譲に関する規則	28
	第2節 法的位置付け	28
	第3節 「財産」の定義	28
	第4節 財産委員会	28
	第5節 規則とガイドライン	29
	第6節 問題の克服	30
	第7節 その他の問題	32
第8章	結び	34
	第1節 顧客ニーズに応える	34
	第2節 切れ目ない行政サービスの移行	34
	第3節 最後にあたって	35
	文献一覧	38

第5章

地方自治体の財政

第1節 スコットランドにおける自治体財政支出の規模

以下の統計はスコットランドの地方自治体の支出規模をつかむ一助となる。

- スコットランド省の1997-98年度の予算はおよそ140億ポンド（2兆8千億円）
- 上記の額のうち、52億ポンド（37%、1兆400億円）以上が支出のための交付金として自治体に直接支払われる。
- 地方自治体は地方税やそれ以外の収入によりさらに9億ポンド（1800億円）の収入が見込まれ、1997-98年度の総支出は61億ポンド（1兆2200億円）余りである。
- 自治体内でもっとも支出の多い部門は教育であり、1997-98年度においては23億（4600億円）ポンド余りである。
- その他の支出において大きな割合を占める行政サービスは社会福祉（10億ポンド（2000億円）余り）、犯罪防止（8億ポンド（1600億円）余り）、道路・交通（3億ポンド（600億円）余り）等である。
- 個々の自治体の支出は最小規模の自治体で4千万ポンド（80億円）前後、最大規模の自治体で10億ポンド（2000億円）程度である。これは自治体の面積、人口、人口・年齢構成による地域ごとのサービスニーズ、失業率、都市問題、過疎問題等の状況を反映している。

以上の簡単な統計数字は、自治体全体、また個々の自治体においてもその支出規模の大きさを明瞭に示している。これらは大企業の、また小さな国家のそれとさえ比しうるものである。

以下の表 5.1, 5.2 及び 5.3 はこの件についてより詳細な状況を示している

内 容	金額 (1997-98) (百万ポンド)	支出割合 (%)
自治体の総支出 (Relevant Expenditure)	6,109.1	100
特定補助金 (Specific grants)	430.9	7.1
歳入援助交付金 (Revenue support grant)	3,481.7	57.0
交付金総額 (Total grant)	3,912.6	64.1

ノン・ドメスティック・レイト (Non-domestic rates)	1,326.1	21.7
外部財源(Aggregate External Finance)総計 (外部財源については後述)	5,238.7	85.8

表 5.1

自治体の財源の内訳 (1997-98)

(出典: COSLA スコットランド地方自治体協会)

第2節 続く財政支出緊縮の影響

地方自治体の支出は全国レベルの財政政策のため中央政府より厳しくコントロールされている。これは自治体再編の前後ともに変わらず、それまでの保守党において、また1997年5月1日の労働党政権誕生後も継続している。このコントロールが自治体再編の前後にわたって継続したため、自治体の支出及びサービスに自治体再編が直接どのように影響したかを知ることは限界も出ている。しかし、以下において、支出制限が新自治体に与えた影響と、自治体再編により生じた費用と経費節減についての分析を試みる。

行政サービス	決算額 (1997-98) (百万ポンド)
教育 (Education)	2,319.4
図書館・博物館(Libraries and Museums)	84.5
社会福祉(Social Work)	1,010.2
犯罪防止(Law and Order and Protective Services)	859.1
道路及び交通 (Roads and Transport)	329.6
環境衛生 (Environmental Services)	218.0
開発計画・建築許可(Planning)	50.3
余暇・レクリエーション(Leisure and Recreation)	230.6
都市対策 (Urban Programme)	56.9
その他 (Miscellaneous)	157.2
経常支出 (CURRENT EXPENDITURE)	5,315.8
リース料・支払利息 (Leasing And Loan Charges)	793.3
総支出 (OVERALL (or 'Relevant') EXPENDITURE)	6,109.1

表 5.2

サービス別支出内訳 (1997-98)

(出典: COSLA スコットランド地方自治体協会)

財政上のコントロールはいくつかの方法で行われる。

自治体支出のための中央政府からの交付金

表5. 1によれば自治体の全支出の財源の64%を政府交付金が占め、さらにノン・ドメスティック・レイト（注：非居住目的の建物にかかる財産税。中央政府により自治体に配分される）が22%を占めることがわかる。

中央政府よりの財源にこれだけ依存しているため、自治体は地方増税により支出を増やす自由度があまりない。また中央政府が交付金により調達可能な額についてシーリングを保持すれば自治体が支出を増やしようの見込みもない。表5. 4では自治体の支出総額が1990年代の始めにはかなり一貫して増え、1990年代半ばには増加が止まり、その後は漸次減少をはじめていることが認められる。これは、政府交付金が増え、増加が止まり、そして減少に転じたことを反映している。これは実際の支出額においても、自治体支出に占める割合においても言える。

自治体名	政府交付金に基づく支出 (Grant Aided Expenditure) (1997-98, 百万ポンド)
オーケー (Orkney)	28,878
ウエスタン諸島 (Western Isles)	43,649
クラックマンシャー (Clackmannanshire)	48,942
イースト・ロージアン (East Lothian)	82,760
アーガイル・アンド・ブート (Argyll and Bute)	103,401
スコティッシュ・ボダーズ (Scottish Borders)	110,951
ダンディー市 (City of Dundee)	164,933
アバデーン市 (City of Aberdeen)	196,471
アバデーンシャー (Aberdeenshire)	217,228
ハイランド (Highland)	234,466
サウス・ランークシャー (South Lanarkshire)	296,181
エジンバラ市 (City of Edinburgh)	416,670
グラスゴー市 (City of Glasgow)	738,715

表 5.3

自治体の支出状況の一例

(出典: COSLA スコットランド地方自治体協会)

財政年度	総支出 Relevant Expenditure (百万ポンド)	総政府交付金額 (総合外部財源) Total Grant(AEF) (百万ポンド)	政府交付金の割合 Grant percentage (%)
1990-91	4,889.0	3,958.0	80.8
1991-92	5,447.3	4,840.6	88.9
1992-93	5,799.8	5,136.7	88.6
1993-94	5,822.5	5,165.1	88.7
1994-95	6,013.6	5,272.0	87.7
1995-96	6,116.9	5,306.0	86.7
1996-97	6,168.4	5,368.8	87.0
1997-98	6,109.1	5,238.7	85.8
1990-91 よりの変化	+24.7%	+32.4%	
1996-97 よりの変化	-1.0%	-2.4%	

表 5.4

1990-1998年間の自治体の総支出レベルの変化

(出典: COSLA スコットランド地方自治体協会)

これらの中央政府からの財源は集散的に AEF、「総合外部財源」(Aggregate External Funding)と呼ばれている。AEF に属する交付金の配分は中央政府により定められるいくつかの要素によって決定される。また述べておかないわけにはいかないのは、これがすべての地方自治体によって満足される年は決してないということである。

「ギア効果」 'gearing effect'

これは実際上自治体が交付金の減を地方税（カウンシル・タックス、自治体が直接コントロールする収入源）の増税によって補うことを不可能にしている。

既述したように、政府交付金と地方独自収入の割合は86：14である。自治体が当該年度1億ポンドの予算を有しているとする、8千6百万ポンドは政府交付金で、残りの1千4百万ポンドが地方税とサービスに対する収入である。政府が翌年度の交付金を8千5百万ポンドに減らす場合、自治体が総支出を減らさないためには自治体は百万ポンド（総支出の1%）余分に収入をあげねばならない。このためには地方税額を約7%上げる必要がある。1千4百万ポンドの地方収入を1千5百万ポンドにせねばならないからである。

同様な状況で予算上の収入を1億ポンドから1億百万ポンドにするためには地方税を14%上げる必要がある。これが地域の納税者に受け入れがたいことは容易に理解できる。特に英国のインフレ率が2.5%から3.5%程度である時期に。地方税に関するこのような意思決定があればその時点での支配政党が選挙民から見放され、次回選挙で支配政党の交代を招くことが考えられる。

まさにこの理由により、従前の地方自治体のシステムでは、地方選挙の前の年よりもその後すぐの年に、人気の悪い増税の意思決定を行う傾向があった。

中央政府の自治体支出ニーズ評価

この評価は「国庫補助支出評価」'Grant Aided Expenditure' (GAE)として知られており、中央政府によって AEF「総合外部財源」(Aggregate External Funding) 分配の資料として、また自治体ごとのキャッピング限度決定の資料として使われている。したがって GAE は中央政府が判断した自治体ごとのサービスの年間要支出額の最大値ということができる。ただこの数値には自治体側はほとんど同意せず、自治体は地域のサービス需要を満たすにはもっと支出が認められるべきだと信じている。自治体側では、地域にいる自治体側のほうが地域の市民の必要としている（そしてそのためには対価を払う意志があるもの）ものを知っていると論ずる。自治体が地域の選挙民にアカウントビリティー（答責性）を有しているのであり、自治体が最大支出レベルを決定するのにより大きな自由度を持つべきだということである。

中央政府の「キャッピング権」の行使

スコットランド省の国務大臣は、支出計画が過大、もしくは支出計画が前年に比べて過大に増えると思われる場合は個々の自治体の支出をコントロールすることができる。1997/98年度に関して、自治体は予算化された支出を1996/97年度に比べて次のように増やすことが認められた。GAEにより定められた政府評価からの超過が2%を超えない場合は1.5%の増、これが2%から4%の場合は1%の増、4%から12.5%の場合は0.5%の増、12.5%を超える場合は凍結である。

したがって自治体は年毎に予算を変更する自由度を非常にわずかしか持っていないのは明白である。さまざまな抑制が旧構造の自治体に加えられていたため、新自治体にとってもこれは目新しいことではない。しかしながらこの抑制によって新旧自治体の支出

レベルの相違を直接比較することが困難になっている。以下の部分では自治体の支出に重点をおき、自治体がいかに予算をガイドライン内に保とうと努力を重ねたかを示す。

第3節 自治体支出への優先順位づけ

支出限度を守るため、新自治体は旧自治体で行われていた手続きを継続せざるをえなかった。行政サービスに重要度の順位付けを行い、場合によってはサービスの水準を下げ職員数を減らした。以下自治体が現予算年度における非常に厳しい予算作成にいかに対処したかを例示する。

- ミッドロージアン（人口 79,880）は1億2370万ポンドの予算を編成した。この自治体は交付金を300万ポンドカットされ、またキャッピング限度に収めるためサービス支出を総計500万ポンド引き下げ、また新たに法によって必要とされる150万ポンドの事業経費にも対応することを求められた。

この自治体では予算を削減しない事業を選んだ。将来の世代のための教育、ボランティア団体に対する継続的援助等がこの中に入る。またフルタイムに換算して86人分の人員削減を行った。これらの節減にかかわらず、カウンシルタックスは19.5%増加した。

- スターリング（人口 82,280）は9220万ポンドの予算を編成した、これはキャッピング上の限界である。この自治体は790万ポンドの支出節減及び約260人分の人員削減を求められた。支出節減の率は事業によって異なるが、教育の4.1%（160万ポンド）から環境衛生の20%余り（60万ポンド）までである。

この節減により2つのレジデンシャルホームと1つのコミュニティセンターが閉鎖されることになった。そして学校給食代金の値上げ、建築許可その他の手数料等の値上げが行われた。サービス上の重点項目となったのは自治体の「対人サービス」、教育と老人・障害者向けサービスを守ることである。この自治体はカウンシルタックスを14.5%増税した。

- ハイランド（人口 208,300）はおそらく西ヨーロッパでもっとも面積の広い自治体である。ここは、キャッピング限界の2億4340万ポンドの予算を編成した。前年に不可避免的な1380万ポンドの支出増があったため、キャッピングのため1230万ポンドの支出削減を求められた。これは、前年の2000万ポンドの削減に上乗せされる削減である。

支出を増やす重点サービスは高齢者ケア（3%増）、警察（2%増）、消防（2%増）、学校安全対策（2%）である。自治体はその運営管理に要する経費を節減し、より効率よくサービスを提供する方法を追求することによって行政サービスの維持に努めた。これによって、フルタイム換算で208人分のポストを削減した。カウンシルタックスの増は9.2%であった。

このレポートの最終とりまとめの時点で、この自治体は10の小規模の学校を閉鎖し、25人の上級職員を解雇することを発表した。これは1998/99年度の1400万ポンドのさらなる支出抑制のための措置の一部である。

上記と同様な、もしくはもっと厳しい状況が他のすべての新自治体についてもあてはまる。新自治体は1996年4月から予算の削減及び制約に対して必死の努力を余儀なくされたといえる。

最初の年、新自治体は「影の自治体」として、机上にしか存在しない組織のために、キャッピングの限度内で予算を編成しなければならず、加えて多くの場合必要な情報は必ずしも十分には得られなかった。翌年、新自治体は市民へのサービス提供のため新たな組織を安定させる努力をしながら、同じような予算編成作業をせねばならなかった。1997年5月の中央政府の政権交代にかかわらず1998/99年度も状況が実質的に緩和される気配はない。そして次回の予算カットに対しサービス水準を落とさないため自治体は現在も努力を行っている。

第4節 予算編成の旧自治体から新自治体への移行

新自治体は「影の期間」に自治体発足後の最初の1年間の予算を編成する必要があった。ゼロから予算を組み立てるのは多くの場合自治体にとって有利な状況であったともいえる。スコットランドの自治体に通常見られる予算編成上の「増大主義」、既存の予算を増やして行くという枠組みにとられる必要がなかったからである。

しかしながら、以下のようないくつかの制限のもとで作業をせねばならなかった。

- 中央政府は自治体再編そのものから支出削減が達成されることを期待したこと
- 自治体の支出一般についての抑制方針が継続したこと
- 地域内にあった旧自治体（複数）の異なるサービス水準に対し、新たなサービス水準を設定する必要があったこと
- 旧自治体が新自治体の意思決定のために必要な情報について必ずしも十分かつ正確な情報を提供できなかったこと

以下の部分では政府が期待した自治体再編によるコスト削減について触れる。継続した財政上の制約についてはすでに述べたところだが、最終的には、政府の交付金の配分とキャッピング限度が「影の自治体」の最初の予算編成に影響を与えたおそらく最も大きな要素であった。

このような背景の中で、新自治体は旧自治体のさまざまな水準をもとに新たなサービス提供水準を定めようとした。これは一部の自治体にとっては他の自治体よりも容易であった。

例えばマリはその境界が旧マリ・ディストリクトと共通であり、住宅供給、環境衛生等、旧ディストリクト（市町村レベル）の担当分野のサービスについて基準は1つしかなかった。またマリは旧グランピアン・リージョンの区域内にあり、教育、社会福祉等リージョン（都道府県レベル）の担当分野のサービスについても基準は1つであった。新しい基準の導入は支出の制限に対する対応に迫られてか政治的な意思決定によるのみ行われた。

マリと同様の範疇の自治体に、エジンバラ、グラスゴー、アバディーン、ダンディーの4都市、またパース・アンド・キンロス、イースト・ロージアン等が含まれる。

これと対照的に、マリ及びアバディーンの双方と境界を接するアバディーンシャーは、3つの旧ディストリクトを含み、それぞれが住宅供給、ごみ収集、免許等について異なる基準を有していた。實際上、新自治体がこれら3旧自治体のサービスを同一水準化するという意図を有していても、財源難により多くのサービスは旧自治体の基準のまま実施されているのが現状である。

3つめの例はハイランドで、ここは旧ハイランド・リージョンと境界が同一であるが、8つの旧ディストリクトによりサービスが提供されていた。その中にはインバネスのような都市部から、いくつかの面積は広いが人口が非常に少ない地域まで存在し、また産業、地理的条件等がそれぞれ異なっている。共通しているのは英国の辺境だということくらいである。

それぞれの場合において、「影の自治体」の将来にわたる政策、また政府のガイドラインに沿った予算を、少数の中心となる職員の助言により決定するのは、選挙により選出された議員の責務であった。続く2年間、新自治体が機能を始めるに応じてこのプロセスは若干容易になったかもしれない。しかし意思決定はそうではない。自治体は支出計画を全般にわたり抑制するような圧力を継続して受けているからである。

最後の点、旧自治体が完全かつ正確な情報を新自治体の予算編成のために提供できなかったというのは決して旧自治体の会計の水準が劣っていたためではない。これは単に予算を集合・分離させる上での実際上の困難だったと言える。

新ハイランドはその地域の旧リージョン及び8つの旧ディストリクトの1995/96年度予算書を利用することができた。しかしそれは単純にそれらの予算をまとめあげ、

インフレ分の調整をし、初年度予算の基礎にするという単純な作業ではなかった。機械的にまとめた予算は例えば9つの自治体管理組織の費用、サービス提供の異なる基準等をそのまま反映するものでしかない。政府のキャッピング基準に反映しているように、新自治体は管理部門等でコストが節減されることを期待されていた。他方、新自治体はその面積的な広さを反映した多様な行政サービスの形態を求められ、これはコスト増につながる要因となる。これに加え、新自治体の予算は旧自治体の職員全てが新自治体に異動するという期待を反映する必要がある、新予算は十分に給与と諸経費を含んでいる必要があった。(実際には、すべての新自治体について人件費は旧自治体のそれを下回った。職員の一部は旧自治体が新自治体の運営経費を削減するため提供した早期退職制度や離職手当を利用したためである。)

アバディーンとマリはそれぞれの地域の旧ディストリクトの予算をそのまま基礎とすることができた。アバディーンシャーは領域が同一である3つの旧ディストリクトの予算を統合し基礎とすることができた。しかしながら、上記の3つの新自治体はすべてを合わせて旧グランピアン・リージョンと同一の区域をカバーしている。この旧リージョンはある特定の行政サービスの費用、例えば学校やレジデンシャルホームの運営コストを算定し、それを新自治体に配分することが可能であるが、正確に人件費やそれ以外の管理的経費を配分するのはそれよりもはるかに困難である。そのため、大枠的な算定法として40:40:20という割合が定式として導入された。これは3つの新自治体の地域内の人口配分を反映したものである。

新自治体にとってはできる限りの正確な財務上の情報を得ることが初年度の予算を編成する上で必要であり、旧自治体側は上記の制限の中で多岐にわたる詳細な情報を提供しよう努めた。発足年度の予算を編成するのは議員と幹部職員の責務であり、これには初年度のカウンシルタックス(地方税)額を所定の期限までに決定することも含まれた。彼らを選出された時点で11ヶ月の時間しか与えられておらず、この期間に政策と自治体の構成を決定し、かつ職員を採用せねばならなかったということは心に留めておく必要がある。いくつかの自治体において、おそらく無理からぬことであるが、自治体発足後最初の数ヶ月間は予算の中でその配分の微調整を続ける必要があった。

第5節 自治体再編に要した経費と改革による経費削減

保守党政府は、自治体再編の一つの目的はより費用効率の良い自治体を創造することだということを明確にしていた。1991年の再編協議書の公刊に続き、スコットランド省は国際的なコンサルタントであるトゥーシュ・ロス(Touche Ross)に対し、この協議書の内容が財政的にどのような影響を与えるかについて独立した分析を依頼した。その結果報告書により、スコットランド省は、新自治体への移行に伴って必要な財政的費用と、合理的に期待する経費削減効果について、「できる限り正確な予測見積」を作成した。

この自治体再編を提案したホワイトペーパーでは、最初の5年間に1億1千万ポンドから3億3千万ポンドの範囲、おそらく中間の2億ポンド程度の経費節減を示していた。この節減の主な理由としてあげられたのは、新自治体の編成により予想される管理職員数の削減であった。

同ホワイトペーパーは自治体再編に伴う移行のため、1億2000万ポンドから1億9600万ポンドの経費が予測されることを認め、しかしこれらの費用は5年間以内の経費削減効果によって補うとの見解を示した。移行のために必要な経費には職員の離職手当、情報機器システムの改善、新自治体設置及び旧自治体廃止手続のための諸費用等が含まれていた。

この時点で自治体側はこの予測の正確性を問題にした。実際、スコットランド地方自治体協会（COSLA）と公認公共財務会計協会（CIPFA）が共同で発行した自治体再編に関する調査によれば、上記コンサルタントの分析結果は、地方自治体、専門家及び学識経験者より、その方法論的欠陥のためにその多くの部分が信用するに値せず、再編に関する費用のための議論の基礎として無意味だと考えられていたという。

自治体再編によって実際に生じる経費と経費削減効果を明らかにする試みとして、上記の2つの団体が共同で独自の研究をまとめ、詳細なレポートを行った。彼らはそのレポートは経費及び経費削減の一部を状況を示すにすぎないという。なぜなら一部の数字、例えば上水道を管理する団体の創設に関する経費等が入手不可能だったからである。その上で、このレポートは国務大臣が自治体によって負担されると推定した数字と現実の自治体負担額を比較しようと試みている。

以下の段ではこのレポートの結論の主要なものの一部を示す。

- ・ 国務大臣は費用と経費削減に関し表5. 6に見られるような予測を行った。

	1996 - 97 (百万ポンド)	1997 - 98 (百万ポンド)	左記以降の年 度 (百万ポ ンド)
移行に要する費用 - 解雇手当	40	3	-
- その他	30	17	-
運営経費 (節減額)	(30)	(40)	(40)
総費用 (節減額)	40	(20)	(40)

※ () 内は経費がマイナス、つまり節減になっていることを示す。

表 5.6

国務大臣による費用及び経費削減予測

(出典: COSLA 及び CIPFA による共同レポート)

- ・ 新自治体は国務大臣により設定されたキャッピング限度に収めるため4億1000万ポンドに及ぶ経常予算を減額することが必要であった。この概要は表5. 7及び5. 8で

見ることができる。この額は自治体歳出の7.5%にあたる。これまで見たように、支出削減は翌年度も継続し、1998-99年度も同様であることが見込まれている。

サービス内容	削減額 (千ポンド)
教育	95,878
社会福祉	64,046
警察	1,423
消防	2,345
道路・交通	32,851
レジャー・レクリエーション	41,992
清掃	20,843
地域計画	11,249
その他	139,961
総計	410,588

表 5.7

経常予算削減額（1996-97 会計年度），サービス別、キャッピング限度によるもの
(出典: COSLA 及び CIPFA による共同レポート)

対象	削減額 (千ポンド)
インフレ分対応	
- 給与	13,402
- 物価	16,044
その他の職員に係る節減	110,157
修理維持費用の縮減	
- 建物	24,421
- 道路	15,102
	5,216
学校の生徒 1 人当り支出の削減	21,201
外部団体交付金縮減	13,768
新サービス導入延期	50,438
使用料等増額	140,839
その他	
合計	410,588

表 5.8

経常予算削減額（1996-97 会計年度），対象別、キャッピング限度によるもの
(出典: COSLA 及び CIPFA による共同レポート)

- 一部の自治体では給与及び物価の上昇にかかる経費の準備が十分でなく、このためこれらの経費増をカバーするため他の予算分野でさらに削減を余儀なくされた。
- その他の人件費にかかる削減は主に職員の転職率予測を改め、また空きポストを補充しな

いことによって達成された。

- 多くの自治体では保育サービス、学校給食、ホームヘルプ、移動給食、余暇レクリエーション、免許等に関する利用料等を値上げした。
- 他の経費削減はさまざまな方法で行われた。消耗品類、各種サービス、什器備品類の購入削減、学校や社会福祉施設の閉鎖、余暇施設の開館時間の短縮等である。
- これらの方策は住民への直接的なサービス提供の水準に様々な影響を与え、多くの地方議員にとっては極めて不本意な意思決定を余儀なくされた。しかしながら、住民に対する事前協議を通し、サービス水準の低下について住民が自治体を非難することがほとんどないような形で予算削減を行ったところも存在するようである。
- 実際に自治体を負うことになった自治体再編直後の時期の経常的経費は約2億1000万ポンドであった。(詳細は表5.9)

内 訳	1995 - 96			1996 - 97	1997 - 98	合計 1995 - 96 から 1997 - 98
	「影の自治体」 (千ポンド)	旧自治体 (千ポンド)	合計 1995 - 96 (千ポンド)	(千ポンド)	(千ポンド)	(千ポンド)
職員関係費用						
解雇手当		62,726	62,726	4,138	1,121	67,985
補償金支払		14,460	14,460	2,089	1,357	17,906
年金費用増大分		3,565	3,565	5,193	5,124	13,882
損害給付				2,758	2,473	5,231
職員配置変更費用	608	148	756	1,827	1,028	3,611
服務規定の変更	625	24	649	860	598	2,107
職員採用及び訓練	751	113	864	1,978	506	3,348
合計	1,984	81,036	83,020	18,843	12,207	114,070
財産関連費用合計	1,696	654	2,350	8,850	9,560	20,760
情報技術関連費用合計	965	9,375	10,340	8,583	6,386	25,309
移行に関する準備費用						
選挙費用	298	3,735	4,033			4,033
議員関係費用	12,155	59	12,214			12,214
職員関係費用	14,257	1,608	15,865	2,034		17,900
自治体名表示変更費用	1,090	142	1,232	1,156		2,387
コンサルタント謝金	312	30	342	214		556
情報収集	296	185	481	414		896
合計	28,408	5,759	34,167	3,818		37,985
団体閉鎖に要する費用						
会計閉鎖費用	122	1,491	1,613	1,756		3,369
その他	14	342	356	24	12	392
合計	136	1,833	1,969	1,780	12	3,761

その他費用合計	2,562	867	3,429	2,426	2,030	7,885
総合計—経常経費	35,751	99,524	135,275	44,300	30,195	209,770

表 5.9
自治体再編に要した経常的経費
(出典: COSLA 及び CIPFA による共同レポート)

- 実際に要した解雇手当額は6800万ポンドにのぼり、国務大臣の予想額4300万ポンドという値が現実と乖離していることを示すことになった。
- さらに損害給付、付加的な年金費用等の費用が余分にかかり、これが実際の職員関係費用をさらに3700万ポンド押し上げることになった。
- 解雇手当の大部分は旧自治体が負担し、新自治体の予算をキャッピング限度内に押さえることに協力した。
- 庁舎等に要する費用は家賃、固定資産税、清掃、新自治体の庁舎（注：新築とは限らない）および余剰となる庁舎の維持修理、および引越に要する費用等である。
- 予算上の制約により新自治体は必要とされる情報機器のすべては導入できておらず、この調査に現れていない将来的な経費増につながる事が予測される。
- 移行準備に要する経費は「影の自治体」の議員に対する手当及び費用弁償、職員への超過勤務手当、職務代理手当、及び移行期間中の追加的職員に要する経費である。
- 道路その他の標識、新しい専用便箋・文具類等。また住民に自治体の再編を知らせるための広報に要する経費
- 他にいくつかの自治体再編に関連する経常的経費で直接に数字が入手できないもの、計算が困難なものがある。例えば3つの上水道供給団体の新設経費や職員委員会、財産委員会の追加的経費、またほぼ確実に自治体が負担することになる自治体再編がきっかけとなった早期退職者の年金負担金等である。
- 当該レポート作成者の予測によれば、自治体再編の直接の結果としての職員構成の変化による経費節減は、特定の自治体、また公共セクター一般にかかわらず付加的に発生してくる事前に計量できない経費で相殺されてしまうという。顕著な例として自治体を離職した職員が将来の雇用者に負う退職年金負担率があげられる。
- COSLA 及び CIPFA の計算によれば自治体再編により必要となる資本支出は総計で7000万ポンド余り（1995-96年度から1997-98年度までの期間）である。これらの費用は主として建物への投資（4400万ポンド以上）及び情報機器関連（約2500万ポンド）である。
- このレポートは自治体再編の実際の経費は2億8100万ポンドであったと結論づけている。スコットランド省の算定では7600万ポンドであった。これは2億500万ポンドもしくは73%の不足である。詳細は表5.10参照。

	1995-96 「影の自治 体」 百万ポンド	1995-96 旧自治体 百万ポンド	合計 1995-96 百万ポンド	1996-97 百万ポンド	1997-98 百万ポンド	TOTAL 百万ポンド
要した経常経費合計	36	99	135	45	30	210
スコットランド省予測	36	5	41	40	(20)	61
スコットランド省の予 測値不足分	-	94	94	5	50	149
要した資本経費	15	10	25	29	17	71
スコットランド省の予 測	15	-	15	-	-	15
スコットランド省の予 測値不足分	-	10	10	29	17	56
要した経常・資本経費合 計	51	109	160	74	47	281
スコットランド省予測	51	5	56	40	(20)	76
スコットランド省予測 値不足分	-	104	104	34	67	205

表 5.10

地方自治体再編に要した費用総計

(出典: COSLA 及び CIPFA による共同レポート)

この章からはいくつかの結論を引き出すことができる

- 自治体再編について広汎な反対があったことから見て、おそらく自治体が中央政府が算定した費用予測に異議を唱えるのは避け難いこと。
- 中央政府はその発行する費用及び経費節減の見積が現実的であり弁論に耐えうるものにするべきであること。
- このような見積りに支持を得る一つの方法としては、その方法論と結論について非公式な協議を行い、見積りが長期的視野から実際の経費に近いものであることをできるだけ確実にすることである。
- 大規模な組織改変にかかる費用は過小評価されるべきではないこと。また潜在的な経費節減要素は過大評価されるべきではないこと。
- 職員及び庁舎等に要する経費については特に注意が払われる必要がある。これは資本支出についても同様である。

第6節 イングランド及びウェールズにおけるシステムとの比較

スコットランドの自治体の財政システムはイングランド及びウェールズのそれと似ていないものではない。しかしいくつかの相違点がある。双方ともに究極的には現在の中

中央政府から広い意味での経済運営の一部としてコントロールされている。他方スコットランド相は大蔵省に対し、毎年スコットランドに適用される公共支出のレベル、またそれをスコットランド内の競合する公的団体にどのように配分するかについて弁論を行うことになっている。彼はまた自治体への交付金配分のレベルを決定し、これをイングランド及びウェールズと別に発表する。しかしこれはこれらの各地方の自治体を担当する閣僚と協力して行われる。

実際の交付金算定とその配分の方法、またキャッピング限度を定める定式、地方税課税にかかるランク付け等については相違がある。しかしそれは技術的に細かいことで、また年毎に異なることもありうる。

第7節 自治体の財政および活動に関する監視

自治体は法によりその財政にかかるすべての事務処理について完全に公正であることを示すことが必要である。このためにいくつかのシステムが存在する。内部的には自治体はそれ自身の監査者を雇用し、管理職と職員が財務に関する記録を行い、支出に対する管理を行っているかを監視する。

外部的には政府は独立のスコットランド会計委員会（Accounts Commission for Scotland）を設立する。同委員会の役目の一つは自治体の会計処理について効果的な外部監査を実施し、自治体が会計上公正に活動することを確保することである。同委員会は直接監査人を雇用し、彼らが一定数の自治体の監査にあたる。また同委員会はそれ以外の自治体の監査にあたる監査会社を指名し監査を行わせる責任を有する。

同委員会はまた財政的効率性に関して監査する責任を有する。これには様々な行政サービスに対するパフォーマンス・インジケータの作成と公刊が含まれる。これによって一般市民が同様な行政サービスについて自治体ごとの効率性を比較判断することができる。

第6章

自治体職員の人事に関する問題

第1節 人事：その主要な問題

スコットランドにおける地方自治体は伝統的に、また現在も、労働集約的であり、組織再編のいかなる時点においても職員の士気が保たれることが、旧自治体から新自治体へのスムーズな行政サービスの移行を確保するために必須の要件である。政府は職員の移行に関して法的規定を作り、また職員の移行について監督する職員委員会(Staff Commission)を設置し、新旧個々の自治体と職員とのコミュニケーションが常時保たれることを確保した。

第2節 職員の移行に関する背景

自治体再編の直前の時点で、約30万人、もしくはスコットランド労働人口の12～13%が、廃止予定の65の旧自治体に勤務していた。このうち約96,000人はパートタイム勤務であり、50%をわずかに上回る数が女性職員であった。1995-96年度の自治体の給与総額は約40億ポンド(8000億円)であった。

旧組織での多くの小規模の自治体の雇用者数は1,000人以下(実際ある自治体は100人ほど)であった。しかし大規模なリージョン自治体は2万人もしくはそれ以上の職員を雇用し、旧ストラスクライド・リージョンは約10万人を雇用していた。

第3節 自治体職員の関心・懸念

これらの職員の一人一人が自治体再編についての懸念をいただいていた。これは以下のような短い疑問にまとめることができる。

「自治体再編の後自分に職があるだろうか？」

「もしもあるならば、新たな雇用者は誰だろうか？」

「私の仕事は何になるだろうか？」

「新団体での私の給与と雇用条件はどのようなものだろうか？」

一部の自治体職員には5つめの同様に重大な疑問があった。

「自治体での職を保持するために住居を移らねばならないだろうか？」

関係法令が成立し、職員委員会と COSLA が勧告を行い始めた後にはこれらの疑問に対する答えは多くの場合明らかとなった。それまでは、多くの職員には自治体再編によってどのようなことが予期されるのかよくわからなかった。彼らは報道で自治体再編による職員削減の可能性について知り、それが自分たちにふりかかってくるのか否か思案した。多くの上級職員は彼らの職階レベルでは競争があることを知っていた。自治体の数が65から32に減少することで、上級職員のポスト数が以前より減ることが予測できたからである。当然職員の皆が将来に関するなんらかの保障を求めた。

若干の例を挙げ、これらの旧自治体から新団体への移行によって発生した問題の複雑さについて説明する。

旧グランピアン・リージョンは分割予定の自治体であった。その機能は3つの新自治体と1つの新水道供給団体、3つの共同委員会（消防、警察、課税評価）そしてスコットランド児童保護局に分割された。ガイドラインが公表されることによって一般職員がどの新自治体に移行するかはすぐに明らかになった。しかし上級職員の一部と中心的管理の関係職員に関しては自治体再編の直前まで明らかにならないままであった。

同様な状況が旧セントラル、ロージアン及びテイサイドの各リージョンで機能と職員の分割に関して起こった。この問題は旧ストラスクライド・リージョンではより大きく、機能と職員が12の新自治体、1つの新水道供給団体、4つの新共同委員会及びスコットランド児童保護局に分割された。

新スコティッシュ・ボーダーズ（「集合自治体」）は旧ボーダーズ・リージョンと4つの旧ディストリクトの職員を集めることを求められた。

ダンフリース・アンド・ギャロウェイ、ファイフ、ハイランドの各新自治体についても同様な状況であった。ハイランドにおいては職員は8つの旧ディストリクト及び旧ハイランド・リージョンから集まることになった。

新アバディーンシャーはその職員を3つの旧ディストリクトから、また業務に応じ一部の職員を旧グランピアン・リージョンから集めることを求められた。これはいくつかの旧ディストリクトからの職員と、「分割自治体」であるリージョンから業務によって一部の職員を持つてくるという、職員の移行に関してもっとも複雑なケースの一つであった。

第4節 職員配置に関する法的規定

過去の及び新たな雇用者がどの自治体であるかに関わらず、職員の移行を容易にすることを目的としたガイドラインが1994年法及び関連規定により定められた。同法に

よる主な規定は以下のとおり。

- 1996年4月1日付で職員を現自治体から適当な新団体に移行させる条件として、担当大臣は職員の移行にかかる命令を発すること。（この命令は1995年6月に発せられた）
- 各々の旧自治体は職員移行計画を準備し、職員の新自治体（非政府公共機構を含む）への移行手続きを明示すること。旧自治体は職員移行が有効なものとなる以前に関係する新自治体と協議し、同意を得ること。職員移行命令はこの同意が1995年11月半ばまでに得られることを求め、また新旧自治体間でこの件について不一致がある場合は担当大臣にその決定について照会することを規定。
- 職員移行命令により新団体に移行した職員については、その移行が雇用の継続という形で行われ、その雇用条件がそのまま引継がれ、あたかも雇用者が変わらなかったように行われることを明瞭に示す規定がなされたこと。従位立法において、職員委員会の勧告と一部の新自治体の運動によりこの権利に若干の変更が加えられたこと。この件はこの章の後半で取扱う。
- 法的拘束力を有する職員委員会（Staff Commission）の設置。同委員会は職員の移行及び新自治体による職員の雇用を監督し、自治体再編により発生する職員配置に関する問題を検討し、職員の利益を保護する手段について担当大臣及び自治体に対し勧告を行う。
- 担当大臣は雇用喪失もしくは自治体再編に直接起因する給与の低下に対する補償支払の程度とその手続に関する規定を定めること。自治体再編の直接の結果として失職することになった、若しくは任意の離職制度により離職することになった者に対しての、補償のレベルを定める現存の老齢退職手当規定を補完する規定を定めること。自治体再編の直接の結果として給与の減額を被った職員に対しどの種の補償がいくらの額支払われるかという条件を定める、損害に関する規定を設けること。

これらの法的規定は、多くの場合、過去の英国の自治体及び他の公共セクターにおける自治体再編のときに実地に試された定式に基づいている。職員委員会と COSLA の勧告に基づき、これらの規定は、大多数の職員のスムーズな移行を助けるという役割をかなりの程度有効に果たした。しかしながら、一部の条項は雇用に関する権利を扱う他の複雑な英国また大陸ヨーロッパの諸法と両立しないというおそれもあった。自治体関連の法と雇用に関する法の潜在的な対立は長期にわたる裁判によってしか解決できないと思われる。そしてまだ一部の案件は裁判の場に持ち込まれることが見込まれている。

一部の識者は付随する法令、特に職員移行命令は1995年6月（基本法令が成立した8ヶ月後、また職員委員会が職員移行計画の作成について出した予備的な勧告の数週間後）以前に作られるべきであったと感じている。

第5節 職員委員会の役割と機能

職員の移行に関する勧告及び監督を行う職員委員会の設立は、過去20年のうちに行われた自治体の自治体再編時に行われたものと同様である。その目的は政府から独立し、雇用者、被雇用者、労働組合、COSLA 及び担当大臣から信頼されうる熟慮された、実際的で公平な勧告を行える団体を創設することであった。この委員会は自治体の事務総長経験者1名、人事部長経験者1名、労働組合役員経験者2名、学識経験者1名、水道等供給公社の長経験者1名によって形成され、これに業務補助のためにスコットランド省から若干名の政府職員が派遣された。

職員委員会は自治体再編のプロセスを監督し、意思決定を承認し、また委員会の勧告の実施状況をモニターするため、定期的に会合を行った。勧告の内容案は COSLA、自治体、労働組合の代表と常時協議されることにより、自治体とその職員が直面している複雑な状況に合致したものとし、関係者すべてに対しできる限り受け入れ得るものとする努力が払われた。これは容易なことではなかったが、この協議プロセスによって委員会の勧告が実際的なものとなり、自治体によって考慮されうるものとなった。

委員会の勧告の内容は広範囲にわたった。以下の表により、その勧告の範囲を示し、論評することとする。

1994年11月	現自治体から新自治体への暫定的なポスト（人ではなく）の配分について
1994年11月	1994年11月から1996年3月の間の現自治体での空席補充について
1994年12月	新自治体における事務総長及び他の幹部職員の雇用に関して
1995年2月	自治体再編により分割される自治体からの職員の移行について
1995年4月	新自治体への暫定的な職員の配置について
1995年4月	新自治体の人事に関する件について
1995年6月	職員移行に関する計画の準備と同意について
1995年6月	「影の」期間における現自治体への職員雇用について
1995年8月及び 1996年1月	新自治体への移行・配置についての不服を有する職員に関しそれを解決するための現・新自治体における不服申立のシステムについて
1996年3月及び同 年6月	1996年4月1日以降の新自治体における空席補充について

1994年法が制定されてからすぐに最初の正式な職員委員会からの勧告が出され、勧告のプロセスは自治体再編の直後まで継続した。可能な限り委員会は双方向的な手法をとった。まずポストについて暫定的な配置を行い、次に人についてそれを行い、次に人の配置について確定し、そして最後に不服を有する職員について不服申し立て手続きによりそれを解決する機会を与えた。委員会は法が制定されるまで正式に業務を開始することができなかったが、勧告の開始はできるだけ急ぐ必要があった。さもないと職員に不利な影響をもたらすことになったはずである。

第6節 職員委員会の勧告の範囲

委員会が行った勧告は多くの異なる状況や、事例の組合せを考慮に入れねばならなかった。

大多数の職員（給与額に換算して少なくとも90%）のポスト及び職員の移行は複雑なものではなかった。上下水道を担当していたリージョン（県レベル自治体）の職員はその地域の新水道供給団体に移行した。児童保護を担当していた職員は新設のスコットランド児童保護局へと移行した。消防、警察、課税評価を行っていた職員は新自治体またはその職員が働いていた地域を担当する共同委員会へ、またスコットランド環境保護局へ移された職務を担当していた職員はそこへ移行した。

その後、それ以外のすべてのディストリクト（市町村レベル自治体）の職員は彼らが担当していた地域の新自治体へ移行した。そしてまたボーダーズ、ダンフリース・アンド・ギャロウェイ、ファイフ及びハイランドの各リージョン、3つの島しょ部自治体の上記以外の職員についてはそれぞれの地域を引継ぐ新自治体に移行した。

上記の職員にとっては、多くはない組織変更の直接のしるしは1996年4月の給与小切手に書かれている新自治体の名前といった程度であった。もちろんしばらくの間彼らは新自治体の政策と業務上の手続きに慣れる必要があった。しかしそれにしても、多くの職員にとって自治体再編に伴う直接の影響は限られたものであった。

影響が大きかったのは分割予定のリージョンであるセントラル、グランピアン、ロージアン、ストラスクライド及びテイサイドであった。これらの自治体にあっても教員、社会福祉施設職員、道路工事現場の職員のように業務担当の職員はそれぞれの担当地域の新自治体に移行することができた。同様なガイドラインが地域また部局別の事務所で雇用された、若しくは働く職員にも適用された。

これが適用し得ないのは上級の管理スタッフ及び組織中央での管理に関する業務を行う職員で、彼らは担当地域を基準に新自治体へ移行することはできなかった。雇用者である現自治体の全体にわたる業務を行っていたためである。業務量、特定の業務を行う職員数等を考慮したガイドラインが念入りな検討の上作成され、そして職員の配置はケースバイケースで決められた。配置について最も不服が多かったのはこのカテゴリーの職員であり、そしてまたそれが解決されない場合の不服申立てをする根拠をもっとも有するのも彼らであった。

最終的には、30万人の職員のうち驚くほどわずかな職員しか配置について異議を述べなかった。潜在的な問題のほとんどは最終的な移行計画が定められる前に旧・新自治体、当該職員及び労働組合の間での協議により解決された。委員会はそれから残る問題の解決を担当し、そして30万人の職員のうち委員会の勧告による解決によらずに全国的レベルでの不服申立機関（national appeals machinery）に申立したのは10人以下であった。

これは、職員委員会のような中立の機関を設立することの利点を示すものである。つまり職員、労働組合、雇用者及び関係団体の全てが委員会の勧告が公にされる前にそれに対し意見を述べるができることを知っていること。またその勧告が公表されたときにはそれができる限りコモン・センスに基づき、状況に応じて実際的かつ筋の通った

ものであると感じられていることである。

職員委員会は、ほぼ全ての上級職員のポストはスコットランドの自治体職員全員に門戸が開かれるべきである旨の勧告を行った。例外は、英国及び欧州の雇用に関する法律に基づき現職の上級職員が裁判に訴えてそのポストを守りうるようなケースである。

この勧告の結果、新自治体は1995年の4月から秋にかけて最初の事務総長を選び、そして他の上級管理職員を雇用した。この期間、多くの上級職員が新自治体での雇用を求めて次から次へと面接に飛び回る姿が見られた。多くの場合、彼らは最初に提供されたポストを、仮にそれがもっとも望ましいものでなくても、受け入れざるを得ないと感じていた。そのあと望ましいポストを手に入れることにも失敗するとしたら！また自治体側にも求職する職員側にも、一度ポストが提供されたらその職員はそれ以後求職活動をしないという一般的な了解があった。いったんポストが決定した後、さらに良いポストを得たために前のポストを辞退するという事例は2、3例しかなかった。

この期間は求職する職員にとっても、1995年の夏の多くの時間を面接対応に費やした「影の自治体」の議員にとっても、また同僚が新自治体の求職のため職場を開けている間しばしばその埋め合わせのため働かなければならなかった職員にとっても、多忙を極める期間であった。この状況は1995年の6月以降、新たに「影の自治体」にポストを得た職員がそこで勤務するようになってからさらに複雑になった。多くの場合現自治体の職員は追加の業務を行うことを求められ、職務代理や超過勤務の手当を受けた。

（職務代理”acting up”は自治体において職員が一時的により上級のポストの職員の業務を行うときに普通に使われる言葉で、このためには特別の一時的な手当が支払われ、多くの場合その額は職務代理を行う職員の通常の給与と、その上級職員のポストにおける最低の給与額の差額である。）またこの期間は現自治体は職員委員会の勧告に基づいて通常の職員雇用を停止し、職務代理や短期の雇用契約で対応することによって新自治体が移行により吸収せねばならない職員数の負担を最小限にとどめた。

自治体の数が65から32に減少し、その結果事務総長、財務、人事担当部長等のポストが減少したことを思い起こすことは重要である。また旧ディストリクト（市町村レベル自治体）の機能について、住宅供給、環境衛生、余暇レクリエーション等の部門の長のポストもまた減少した。他方、新自治体は旧二層制自治体の各層の機能をすべて有するため、教育、社会福祉、道路等に関する業務の長のポストが20増えることになった。

自治体組織の中心的管理を行う上級職員及び旧ディストリクトの機能に関するポストの減少の一部は退職によって相殺された。しかし、それでもやはり幹部職員の一部は従前通りの地位を得ることができず、自治体再編に伴う損失に関する規定を適用せざるを得なかった。

また旧リージョンの幹部職員のうちの一部は早期退職の規定を利用して退職し、その結果新自治体の同等のポストの一部は旧自治体でより下のポストにいた職員によって占められることになった。

最も上級に属するものより以下のポストは、1996年4月1日に旧自治体の同等の

ポストから直接移行してきた職員によって占められるか、合併する旧自治体の同等の職務・給与レベルの職員のみによる「囲い込み”ring fenced”」競争により選ばれた。

全ての勧告は、最上級レベルの職員においては新自治体が最大限広い範囲からの競争的選択の利益を得られたと感じられるように、またそれより下級レベルの職員については、彼らのキャリアや将来への志望に対する不利な影響が最小限になるということを念頭に策定された。

このことは、職員委員会に対する批判がなかったということの意味するわけではない。しばしば、個人からまた自治体から反論のコメントがあり、それは通常、委員会がそれぞれの具体的な状況に合致した勧告を出していないというものであった。しかしながら極端な話であるが、職員委員会もしくは同様な組織が設立されていなければ職員の移行は決してスムーズなものではありえなかったということは言えるだろう。勧告がスコットランド省から出されていれば、それは自治体再編の費用と経費削減の予測の時と同様に冷笑的な態度で見られたかもしれない。また勧告がスコットランド地方自治体協会（COSLA）から出されていれば、それは担当国務大臣から党派的であると見られた可能性がある。勧告が COSLA と労働組合から共同で出されていれば（この二つの団体が自治体職員の給与交渉の主体となっているように）、それは交渉上の妥協の産物であるとの批判を招いたかもしれない。

第7節 COSLA、労働組合及び個々の自治体の役割

COSLA は職員の円滑な移行に関し、重要かつその目的にかなった役割を果たした。特に労働組合との共同フォーラムにおいてその役割を果たした。この共同フォーラムは多くの勧告を出したが、その中でも重要なものの一つは、自治体再編の結果として職を離れることとなった職員への補償及び年金に関する規定について、裁量の範囲を自治体のガイドラインとして出したことである。この勧告は当時の状況から適切なものであり、疑いなく自治体全体にわたり公平かつ公正な対応を可能にしたものといえる。

新旧自治体ともに、その職員に対し、できるだけ密接なコミュニケーションを行う方針をとった。定期的なニューズレター、職場ごとの連絡会その他の適当な手段が使われた。多くの自治体にとって自治体再編は第一に全職員と頻繁にコミュニケーションをとった案件である。この他の同様に大きな問題である地方税の額の問題については全市民とのコミュニケーションを行った。

このコミュニケーションが職員の懸念を軽くすることに役立ったのは間違いない。職員は雇用者が彼らの懸念を知り、また理解していることを知ることができた。また職員委員会が何を勧告しているか、この勧告に対する自分達の雇用者の態度、また自治体が労働組合とどのような協議を行っているかを知ることができた。そしてまた多くの場合自治体再編に関する質問をし、回答を得る機会もあった。

コミュニケーション手続はまたほとんどの自治体で労働組合との共同協議協定により、

もしくは自治体再編特別委員会のような組織により正式なものとして定められた。これにより職員は雇用者に対する接触の手段をもう一つ有することになり、雇用者に懸念を表明しまた助力を求めることができた。もちろんその性格上しばしば双方に緊張を生むことがあったとしても、この複線方式の手続は非常に有効なものであった。

第8節 自治体職員数の減少

水道、児童保護局、環境保護局等のNDPB（非政府公共機構）の設置により、自治体に直接雇用される職員数が若干減少することになった。その内訳は以下のとおり。

3つの水道供給団体への移行により約6,600人
スコットランド児童保護局へ約200人
スコットランド環境保護局へ約200人

しかしこれらが自治体を去ることになった職員の全てではない。財政を扱った前の章で、自治体再編の直前の職員数減少について言及している。担当国務大臣は自治体再編に関する論議の中で、自治体再編の直接の結果として1,100人から3,000人の職員減少を予測し、またこの数のうち多くは上級職員であることを示唆していた。

1996年10月、COSLAは約8,000人の職員（全職員の約3%）が自治体再編の直接の結果として自治体を去ったと推計した。これはその2年前に国務大臣により示唆された数字の約3倍である。新自治体の職員の雇用要件と新構造が明らかになってくるにつれ、自治体を去ることになった職員も増えたであろう。

自治体再編の直接の結果として自治体を去った職員の正確な数は確定されていない。財政的理由により強いられた人員減もあるからである（前章参照）。しかし総合的に見て、1995年度から1998年度に至る4年度間に、自然減、ポストの不補充、任意早期退職、雇用契約解除、もしくは強制的な人員整理によって、スコットランド自治体全職員数の10%ほどが離職することになっていると思われる。

第9節 早期退職により失われる経験・知識

自治体再編の直接の結果の一つは、早期退職の提示条件を利用して多くの上級職員が退職したことであった。例えば、リージョンの9人の人事部長のうち3人が3月31日をもって退職した。ディストリクトの人事部長の幾人かも同様であった。幾人かの事務総長、また他の職種の上級職員も同様の退職条件により退職した。

これら上級職員の多くは所属自治体において幹部としての役割を果たしていたのみならず、COSLAのアドバイザーであったり、自治体職員としてまた地域において影響力

を有していた人たちである。このようにして、文字どおり一夜にして相当量の知識・経験が地方自治体から失われることになった。

このような損失は組織としては他にあまり例がないものであろう。その影響については推測するのみであるが、退職した職員の後任者はなじみのない組織で働くというプレッシャーに加え、個人的にも組織的にも異例に短期間に必要な知識を習得する必要があった。

第10節 職員の訓練と能力開発

理想的には、新自治体において訓練、能力開発プログラムが提供されるべきだっただろう。さまざまな自治体から集まった上級職員間のチームワークの養成と、非常に短期間に済ませることが要求された知識の取得を助けるためのプログラムも含まれるべきであった。

実際には、ほとんどの職員が即座に重要な政治的、実地的な仕事に着手せざるをえなかった。またほとんどの自治体は少なくとも当初は職員の訓練よりも実地的な業務遂行のために予算を割り当てる必要があった。

上記のコメントは決して新自治体の上級職員の能力に対して何らの疑いをはさむものではない。実際に、ほとんど全ての人が新自治体でのプレッシャーと新しい職務の厳しい要求に応えるすばらしい能力を示した。これに加え、多くの上級職員がいちどきに退職したことは、残った職員に、そうでなければ数年は待たねばならなかった昇任の機会でもでもあった。要は、理想的には職員が新組織に入るオリエンテーションプログラムのため時間と予算等が用意されるべきだということである。

第11節 自治体改革の職員への影響（職員委員会による評価）

職員委員会は1997年3月31日、その役割を終え、自治体再編のちょうど1年後に解散した。その最後の仕事は、委員会がどのようにしてその役割に関する判断をし職務を果たしたかについて、また自治体再編の過程に関する評価についての詳細な報告書を作成すること、また一定の結論を導き、将来の同様な自治体の再編のマネジメントのための提案を行うことであった。

委員会はその分析の中で、3つの重要なポイントを指摘している。

新自治体（訳注：つまり議員のこと）が選出される前に準備期間が必要であったこと。これは準備期間が再編への反対運動のために短くなってしまったことについて述べている。そして準備が早くから始まっていれば、新自治体が正式に発足して後まで積み残しとなった問題がより少なかっただろうと結論づけている。

上級職員の任用について、手続的により以上の考慮が払われる必要があること。委員会は一部の地域で上級職員の任用手続に関して相当の改善の余地があったと結論している。

職員との適切なコミュニケーションの重要性。委員会は組織再編にあつては職員の士気が非常に重要な要素であることを指摘し、今回の再編では繰り返された財政的問題の処理のため方向性が不透明となり適切なコミュニケーションが容易ではなかったと述べている。

委員会はまたあらゆる大規模な自治体再編にあつては、職員の雇用や移行に関する必要な規準や統一性の確保のために委員会組織が必要であると結論づけている。

委員会の報告書は行った勧告に関して詳細に分析し、いくつかの重要な結論を導き出している。それは未来における職員委員会の活動のガイドラインとなるべきものであると述べている。

廃止予定の自治体は共同してその業務を継承する自治体のために詳細な状況報告を準備すべきである。

委員会はいかに旧リージョンの議員が旧ディストリクトの業務を、またその逆を互いに知らないかということに驚かざるをえなかった。多くの旧自治体の議員が新自治体の議員となっており、共同でのこのような状況報告の準備は新自治体が行うことになる業務の全体像を彼らが知るのに非常に役立ったであろう。

この作業のために十分な時間が与えられること。関係自治体は連携して作業を行うことに慣れていないことも考えられ、この作業は自治体の通常業務に優先した位置づけを与えられるべきである。

第二章において自治体再編期間中の議員の仕事量について述べたが、このことは自治体の上級職員についてもあてはまる。

新自治体が構造を計画するためのガイドラインとしての青写真が準備されるか否かにかかわらず、その経済性及び経済的効率性の面についてのチェックがなされるべきである。特に自治体が共同してサービス提供する可能性がある場合にそうである。

1975年の自治体再編のプロセスの一環としてこのような青写真が提供されたことは述べたが、今回の自治体再編においては新自治体はその構造を計画するに当たっては全く独自で行わねばならなかった。

新自治体の事務総長職の募集は、幹部職員の任用が議員によって速やかに行われるよう、新自治体議員の選挙以前に行われるべきである。

職員委員会はここにおいて自己判断の正しさについて述べている。

職員の利益を保護する責任を有する職員委員会は、新自治体に対して現存の自治体の職員を雇用することの利点を強調する必要があった。これは能力主義で任用を行う最も有効な手段は開かれた競争選抜だという論議とバランスを取らねばならなかった。

自治体は法により全ての職員任用は能力主義により決定せねばならないことになっている。しかし大規模な自治体再編にあっては、これは外部的に強いられた事情で職を失う可能性のある職員の利益に対する考慮とバランスをとる必要がある。

新自治体はその全ての任用に関し、その最初の任用から専門家の助言による方法論に基づくことを（おそらく法によって）求められること。このことについてはいくつかの選択肢がある。

委員会は、新自治体のいくつかがその上級職員の任用を、適切な任用手続に関して公平な外部的助言なしに行ったことを懸念していた。委員会はまた一部の自治体の職員選抜手続についての苦情を受けた。このようなことから、委員会は一部の自治体に関しては手続上かなりの改善の余地があると結論づけた。

職員委員会は職員の任用と新旧自治体間の移行手続に関し一定の規準、また平準化を確保するための役割を有するべきこと。自治体には、どのポストが前もって新規任用（移行でなく）されるべきか、また旧自治体から移行してきた職員をどのようにポストに割り振るべきかについて特に明確なガイドラインが提示されるべきである。

大規模な自治体再編にかかわった者でこのことの必要性を感じないものはいないだろう。また委員会がさまざまに異なった状況にあった30万人の職員が容認しうる助言を行ったことを評価しないものもないだろう。

職員委員会は全国的な代表団体のみとではなく、個々の新旧自治体と、委員また地域におけるスタッフを通して良好な意思疎通を行うことが効果的な業務実施に欠かせないこと。これはまた地域レベルでの労働組合についても同様であること。

労働組合は自治体再編の間、組合員の利益を守るために種々の要望に特に注意

を払うこと。そして組織全体としてこのことに優先性を与えること。

職員が自治体再編の各段階においてその進行状況に関し十分な情報を与えられることは職員の士気に根本的にかかわることである。これは一義的に現在の、また将来的な雇用者の責務である。

このことに関しては各自治体はその必要性を良く認識し、適切な対応をとったことが広く認められている。

第12節 職員への自治体改革の影響：最終的評価

90%もしくはそれ以上の職員に関して、自治体再編の直接的影響は最小限にとどまったといえるであろう。1996年4月1日前後にこのことに関してスコットランドで批判的な報道がないことは、教育、社会福祉、ごみ収集等の直接サービス提供機能とこれに関わるスタッフの移行がスムーズに行われたことの証左と言いうるであろう。この章で言及した諸問題の多くは全職員の10%かそれ以下の人たちに関するものである。

これらの職員についての問題のなかでも疑いなく最も大きいものは、自治体再編によって分割されるリージョンの職員に関するものであった。特にストラスクライドは全部で18の新団体に分かれることになった。グランピアンも問題を抱えていた。このリージョンはその職員を元の職場から100キロ以上離れた新自治体に移行するという状況を解決せねばならなかったからである。他の分割自治体にあっても、職場を25キロ以上も移動する必要により何百人もの職員の家庭生活に影響が及んだ。

全自治体が職員配置やその個人的な案件に関し大きな問題もなく自治体再編を終えることができたのは、議員、上級職員、労働組合の代表、そして職員自身の功績だと言える。職員委員会、またCOSLAと労働組合の共同フォーラムの勧告、また自治体が準備した職員とのコミュニケーションと協議のシステムは、再編をスムーズに行うために有効であった。

しかしながら、一部の職員が経験した将来に関する不安、地位的な低下、失業、長時間労働、家庭の引越し等の問題を見過ごすことはできない。この章のまとめにあたって一番重要なことは、いかなる政府も行政サービスを担当する職員への影響を見過ごしたり過小評価してはならないこと、また職員の利益を監督する職員委員会のような独立機関を設置すべきだということである。

第7章

自治体の財産に関する事項

第1節 自治体財産の移譲に関する規則

62のスコットランド本土の自治体は、新自治体に移譲せねばならない非常に多くの自治体財産を有していた。職員の移行と同様に、規則とガイドラインが作られ、実際的な判断と関係者が受入れうる手続の設定を確保した。

第2節 法的位置付け

財産の移譲は「財産移譲令 "Property Transfer Order"」によって行われた。これは財産移譲が行われる範囲においての規則を定めるものである。また「財産委員会令 "Property Commission Order"」によりスコットランド自治体財産委員会が設置された。

第3節 「財産」の定義

地方団体再編に関し、「財産」は以下のものを含むと定義された。

- 土地及び建物
- 情報機器及び家具を含む動産
- 保有株式その他の財産で特定の場所に物的に存在しないもの

第4節 財産委員会

1995年、政府は財産委員会令を発し、これにより財産委員会が同年10月17日設置された。同委員会の主たる目的は以下のとおり

- 現自治体から新自治体に移譲さるべき財産に関し、自治体に助言を行うこと
- 国務大臣に対しこのような財産が移譲されるにあたっての基本原則について助言すること

と

- 財産の移譲に関する決定や指導を行うこと

職員委員会は法律の制定以前からその準備的作業を行ない、また自治体再編から1年以内にその業務を終えたが、財産委員会はそれより遅く発足し、かつ自治体再編後も約18ヶ月その業務を行い、自治体が財産移譲にかかる紛争等問題の解決に力を貸した。職員に関する問題の解決は、それが人間に関わることがらであることを常に考慮し、迅速な処理が要求されたのに対し、財産に関しては、売却や貸借が関わってくるため、紛争の決着には若干の時間を要するためである。

第5節 規則とガイドライン

職員の移行と同様、自治体再編によりいくつかに分かれる自治体とそうでない自治体の間で異なる規定を設ける必要があり、また消防、警察、課税評価、水道、児童保護、環境保護に関する財産の移譲には特別の条項を必要とした。

最も複雑な規定とガイドラインは分割される自治体に関するものであり、おそらくそれ以外の自治体に関する状況を先に述べるべきであろう。

再編により分割されない自治体

規定は単純である。合併することになる自治体の財産は同一地域の新自治体に移譲される。

このようにして、新自治体であるファイフの地域において、旧ファイフ・リージョン及びファイフ内の3ディストリクトの財産はすべて新自治体に移譲された。同様の手続が、ダンフリース・アンド・ギャロウェイ、ハイランド及びスコッティッシュ・ボーダーズ等においても行われた。

同様に、分割された5つを除く全ての旧ディストリクトによって保有されていた自治体財産もまた自動的に同一地域で業務を行う新自治体に移譲された。

消防、警察、課税評価に関する財産

1996年の自治体再編以前に、スコットランドの一部地域においては消防、警察、課税評価を行うための共同委員会が存在した。従前共同委員会によりこれらのサービスのために使用されていた財産は全て新共同委員会のそれぞれのサービスによってそのまま使用されることとなった。

これに加え、1996年4月1日以前に分割対象になっている旧リージョンの保有していた財産で消防、警察、課税評価にかかるものは1996年4月1日を持って同サービスを行う新共同委員会に移譲された。この条項は、全ての消防所、警察署、その他の業務実施にかかる財産を含んでいた。

消防、警察、課税評価と同時に他の自治体サービスにも使用されていた財産の移譲は、関係者の合意もしくは財産委員会の裁決、指導に基づいて行われた。(以下参照)

児童保護サービス

共同委員会に適用されたと同様の条項が児童保護に関するサービス(reporter service)のスコットランド児童保護局への移管に関して提供された。また同様に他の部署と共同で使用されていた財産に関しては関係者の合意もしくは財産委員会の裁決、指導に基づいて行われた。

水道及び環境保護に関するサービス

これらのサービスに関する財産は財産移譲令(the Property Transfer Order)からは除かれていたが、同様の手続で新NDBP（非政府公共機構）に移譲を行った。

このようにして、例えば旧リージョンの上下水処理に関する施設や倉庫等はその地域自治体の新水道供給団体に移譲された。

これらの規則やガイドラインにより旧自治体に保有されていた財産の多くは単純な手続により移譲することができた。基本的な原則は、このような状況においては同一地域内でサービスを行う自治体に移譲するということであった。

以上の説明で残されたのが分割予定の自治体の財産である。それでもなお多くの場合財産移譲は明快であった。例えば学校や、老人ホーム等にかかる財産は問題なくその地域のその施設のある自治体に移譲された。その財産は特定のサービス・目的のためにのみ使われたからである。

したがって問題は主として自治体の建物、例えば旧リージョンの本庁舎ビル等に関するものであった。これらの建物には自治体再編以前は3つ、場合によっては12もの新自治体に分かれて市民にサービスを行うことになる職員が働いていたのである。再編後この建物はこれらの新自治体の一つの地域内に位置することになったが、他の自治体もその財産的価値の配分を期待したのである。

同様な問題が動産に関しても起こることがあった。例えばコンピューターや、旧リージョンの職員訓練に使われていた施設の備品等である。

第6節 問題の克服

分割予定の自治体が最初に求められたのは、新自治体に対し財産リストを1995年10月20日までに提出することであった。この仕事がいかに膨大なものであるかについては強調するまでもないであろう。自治体には所有の土地建物の記録があったが、以前の自治体再編時の財産移譲が権利証書の移譲なしになされている場合があり、所有権の確認自体が困難なケースもあった。これに加え、通常自治体は動産に関する財産目録を有していたが、これも完全に更新されていたとは限らない。例えばタイプライター、計算機、訓練に使用する機器、工具等の購入、使用、廃棄に関する記録は必ずしも万全に行われていないものもあった。1995年の半ば、自治体はこのような財産目録のチ

エックと更新に大きなエネルギーを投入している時期があった。

これらの財産目録は財産を識別し、またその使用权もしくは共同での使用权に関する決定をするために十分な情報を含んでいることが求められた。これは分割予定の地域にある自治体全てが、財産が移譲されるか否かにかかわらず、財産とそこからの利益に関心を有する案件であるためである。

この時点で移譲命令(The Transfer Order)が自治体へのガイドライン、また問題、紛争等がある場合の財産委員会の活動の範囲を定めた。

第1の指針となる原則は、分割予定の自治体の財産は、その自治体の地域の新自治体の全てによる同意がなされた場合、それに基づき移譲がなされるということである。もし財産が従前に新共同委員会の業務に関することにも使用されていたならば、共同委員会もその同意に加わる必要がある。例えば、旧グランピアン・リージョンの本庁舎建物は、新自治体によって行われることになった旧リージョンのサービス、また課税評価サービスの本部として使用されていたものである。したがって、これに関する合意はグランピアン地域の3自治体及び共同課税評価委員会によりなされる必要がある。自治体再編の1年ほど前まで、この建物はまた地域の水道サービスの本部としても使用されていたが、再編に先立って事務所が移転したため、この件は建物に関する同意には関係がない。

第2の原則は関係者全員の合意がなされなかった場合に関してである。このような場合、一若しくはそれ以上の関係者は1996年4月1日以前に、財産委員会に対し委員会による裁決の申請ができる。委員会から出される最終報告でこのような負託がどの程度あったか、またいかにして裁決を下したかについて示されるだろう。

第3の原則は合意がなされず、しかし委員会への申請が1996年4月1日までになされなかった場合に関してである。通常このような場合には、その財産はそれが存在する場所の自治体に移譲されている。しかし例外的な場合、財産委員会は財産の委譲がなされるべき新自治体を指名することができる。保有株式その他物的に特定の場所に存在していない財産について、委員会はそれが移譲される自治体を指名することができる。

委員会が1996年4月1日までに裁決できない場合、移譲令は委員会に対し、一時的な使用权を定め、1997年12月31日までにどの団体が移譲を受けるかについて最終的な裁決を下すことを認めている。

委員会は移譲令に基づいてその意思決定を行う。土地及び建物に関してはその原則は単純である。財産はそれが所在する地域の自治体に移譲されるというものである。ただし委員会が共同委員会若しくは児童保護局に移譲されるべきと判断した場合は除く。この原則により、前述のグランピアン・リージョンの本庁舎建物は、その立地する現アバディーン市に移譲されることになった。

動産（情報機器を含む）については、原則はずっと複雑になる。委員会は財産を以下のような考慮に基づき一つ若しくはそれ以上の数の自治体に配分することができる。つ

まり、1996年4月1日以降、サービス提供の継続性等の要素から判断し、新自治体が主要な財産の利用者となると判断される場合、またその財産の所在地がどこであったか、1996年4月1日の直前にその財産を使用していた職員がどこの自治体に移転したかということ等である。おそらくこの関係でもっとも複雑な問題は、旧ストラスクライド・リージョンにおける情報機器の件について、1996年4月1日の時点で12の新自治体といくつかの共同委員会がそのシステムを継続して使用する必要がある、当分の間この状況が継続すると思われるということである。

移譲令はまた使用者の権利についても定めている。例えばある自治体に移譲された建物を他の自治体が必要があるような場合である。さもないとその自治体は業務を行うべき場所を有しないことになるからである。委員会は使用権について判断を下すことを認められており、それには使用権の継続期間、使用権にかかる対価に関すること等が含まれる。このようにして、前述したグランピアンの本庁舎はアバディーン市に移譲されたものの、アバディーンシャーとグランピアン共同課税評価委員会はそれぞれその建物の使用権を有している。

共同の権利(pool rights)の概念が重要であった。これにより、ある財産に権利を有する自治体は、財産の処分により、その処分先が他の権利を有する自治体か第三者かにかかわらず発生した利益の一部を受け取ることができるからである。他方、譲渡を受けた自治体も、共同の権利を有する他の自治体との合意により、それらに当該財産の対価を支払うという選択肢ができた。旧グランピアンの本庁舎に関する共同の権利は、アバディーン市及びアバディーンシャーだけでなく、マリ地区において旧グランピアンの業務を引継いだ新マリにとっても重要なものであった。

一部の自治体にとってこの規定は無視できないものであった。例えば、アバディーンシャーはその本部をアバディーン市内にある旧リージョンの建物から自治体の地域内に移転することを望んでいる。しかし、新しい建物に対するこのような資本支出は他の財産の処分益を元に行うことなく行うことは困難である。

第7節 その他の問題

新自治体がほぼ同時期に余剰の不動産を市場に出した場合、スコットランドにおける不動産市場が、特に事務所ビルに関して下落するのではないかという懸念があった。しかし、現在までのところ、この懸念は現実化していない。おそらく新自治体がいまだに長期的な事務所需要について検討をしている段階であること、また新自治体の職員の一部はいまだ実際に勤務する場所を変っていないこと等が考えられる。

当然の帰結であるが、新自治体が基本的に都市部以外をその地域としている場合、その地域内に新たな事務所需要が発生する。アバディーンシャー、またアーガイル・アンド・ビュートはその一例となりうる。この需要は短期的な土地または建物の価格上昇を招きうるし、また新庁舎の建設を可能にするためには建築規制を外す等の手続を要する

ことが考えられる。しかしながらこれらの問題が実際のものとなるかどうかはまた多くの要素にかかっている。管理的機能の分散や、新たな情報処理技術による在宅勤務や遠隔地勤務等もその一部である。

第8章

結び

第1節 顧客ニーズに応える

地方自治体サービスの顧客（訳注：原語は”customers”）の範囲は多様である。地域の居住者一般、特定のサービス使用者グループ、利益団体・ロビー団体、地域の事業者・ビジネスマン、地域で事業活動を行う国内また国際的な組織団体等である。自治体の目的は、それぞれの政策決定、予算配分、法的枠組みの範囲内で、可能な限りこれらの多様な、それぞれが競合し、時には対立する顧客ニーズに応えることである。

自治体再編にあたり、32の新自治体は65の旧自治体の業務を引継ぎ、1996年4月1日から、その前日まで旧自治体により提供されていた業務を提供する責任があった。全ての自治体が「切れ目のない業務移行」を行うという目標が表明されていた。つまり、移行の日の前後において、顧客にはその提供者の名前以外はサービスにいささかの変更も感じられないということである。しかし、継続する財政的制約、いくつかのサービスに関する新たな政策の採用、また再編による組織の改変によりサービス提供内容には若干の影響があった。また同時に、多くの新自治体にあっては、旧自治体に比べよりオープンで協議を重視する政策形成が行われるようになったと感じられている。

第2節 切れ目ない行政サービスの移行

廃止予定の自治体と設置予定の自治体は、可能な限りの円滑な業務の移行を行えるよう共同して作業を行った。1996年4月1日に顧客側にサービス提供にいささかの変更も感じられないことが目標であったが、議員と30万人の職員の努力の結果、これは達成されたと思われる。

学校のスタッフは通常通り生徒の教育を行った（訳注：英国の会計年度は4月1日開始であるが、学年は9月1日開始である）。在宅及びデイケア施設のスタッフも社会福祉サービスを継続して提供、ごみは旧自治体時の方法、スケジュールのまま家庭・工場等から収集された。建築許可申請も引き続き従前通り処理され、図書館も顧客のためそのまま開館した。等々である。

多くの場合このことはおそらく驚くには当たらないであろう。これらの直接的サービスは自治体再編によりもっとも影響を受けなかった約90%のスタッフにより提供されているからである。これらの職員にとって最初の直接の変化は1996年4月の給与小

切手上の雇用者の名称くらいであった。しかしながら、この満足すべき結果の背景には、変化の内容に関し新旧自治体が継続して職員が十分に情報を有しているよう努めたこと、その上にスコットランド自治体職員のプロフェッショナリズムと献身があった。

一般市民からサービスの移行について不満が出されれば、新聞等で批判的な報道がなされたであろう。スコットランドにはいくつかの全国紙、4つの日刊地域紙、多くの週間地域紙、テレビでは全国局1、地域局3、また全国的、地域的なラジオ局がある。これらのどれも、公的セクターに対し通常批判を控えたりはしない。しかしながら自治体再編の前後、そのプロセスに報道機関は非常な関心を示したが、サービスの移行に関してはなんら批判は記録されていない。このことは、市民に対する直接サービスに関しての移行が切れ目なく行われたことの証左としても良いように思われる。

他方、自治体中央における管理部門の職員の移行はそれほどスムーズだったわけではない証拠がある。中央管理部門の職員のほとんどは1995年11月の半ばまでには自分の移行先の自治体がどこかがわかっていた（当該自治体と職員との間の合意により直前の配置変更はあったが）。しかしながら、一部においてはこれらの職員の移行先の部署の機構が1996年4月1日の直前まで決定されず、その職員の新自治体におけるポスト決定はこの日程の直前、もしくはその後まで待たねばならなかった。この結果、職員の一部は自治体再編の日の前後まで、自分がどのような業務を、どのような同僚と、どのような職場環境で行うことになるのか知ることができなかった。

この状況は、この重要な問題への対処に迅速を欠いたというよりは、新たなマネジメントや中央管理の機構を考案し、合意をとり、その機構に職員を任用するといった「影の自治体」が処理せねばならなかった業務量の膨大さによるところが大きい。幸いなことに、このことから発生した問題は自治体内部にとどまり、一般へのサービス提供には影響しなかった。

折りにふれ一部の議員や上級職員の間からは、11ヶ月の「影の期間」は新自治体が効果的にその政策を決定し、幹部職員の任用を行い、組織機構を決定し、一般職員を任用するには短すぎたという声が聞かれる。他の人々は、現実主義に若干の皮肉も込め、「影の期間」が長かったとしても必ずしもより良い意思決定の助けとなったとは思えないと述べている。職員と業務の移行が大多数の予測よりも円滑に行われたということは、おそらくこの規模の自治体再編については1年前後の準備期間が適当であると結論しても良いのではないだろうか。

第3節 最後にあたって

この報告書は、1996年にスコットランドで行われた自治体再編の影響について実地的な評価を行い、またその経過について記述することをその目的とした。

この中で示したのは、スコットランドの自治体の構造およびそのサービス内容を決定するに当たってウェストミンスター国会が強大な力を有していること。1997年9月

の住民投票の結果として2000年からほとんど300年ぶりに独自の議会有ることになったこと。またそれ以降、スコットランドにおける自治体の構造と権能の範囲はスコットランド自身の議会によって定められるようになったことである。

この報告書においては、自治体再編を議員、職員、市民のそれぞれの立場から考察し、また継続する財政的抑制がスコットランド自治体の再編の前後、また再編期間中にあたえた影響を分析した。また職員の利益を保護するため、また財産の移行に関して派生する問題を新自治体が解決するために設けられた手続規定についても分析した。

おそらく最も重要なこととして、中央政府が変更が必要とされる理由、提案される新構造について関係団体や市民の支持がないところに変化を押し付けるのではなく、その提案に関して広範な支持を得るべきだということである。また政府は、この自治体再編の理由の裏付けとして、要する費用と結果としての経費削減に関して厳密な分析・批評に耐えうる見積を行うことが望ましいということである。

次の点は、新旧自治体間のサービスの移行のため、十分な時間と効果的な計画・準備が必要だということである。スコットランドの場合においては、もしも政府提案がより広く受け入れられるものであれば、法案が国会で審議されている間、より多くの前準備ができたはずである。実際には「非協力」政策のためそのような前準備は不可能であった。他方、新旧自治体の議員及び職員は、スコットランド自治体で行われたタイプの再編に関しては、結局1年ほどが適切な準備期間であることを示した。

自治体再編は予定通りの時間で達成されたが、このような規模の変革は関係者に影響を及ぼさないではおかなかった。長時間にわたる勤務、多くの議員にとっては新旧自治体にまたがり、利益の衝突を起こしうる2重議席。新たなポストを得るためのストレス。一部の職員は自治体再編が始まるまで自分の新自治体でのポストの有無がわからなかったこと等である。

職員と財産の移行を監督するための独立委員会の設置が非常に重要であること。職員にとっては委員会の存在によって、自分の雇用者以外の組織が自分の利益を守っているという安心感があった。他方、財産委員会は自治体財産の移行に関して起こる問題を、紛争や裁判に至ることなしに解決する一助となることが目的とされていた。

最後に、多くの先進国の公的サービス部門は1990年代を通じ継続する財政的困難に直面していたことが認められている。自治体再編によって、長期的には当然幾分かの経費削減効果があると思われるものの、スコットランド自治体に課せられている財政的抑制のため、経費削減効果が実際どのようなものかを明確に把握することは容易ではない。

スコットランドの人々と地方自治体は、事実上国会が押し付けてきた自治体再編を望んではいなかった。このことは旧自治体とCOSLAが、労働組合・地域団体等の協力を得て行った「非協力」運動に端的に表れている。しかし法の支配は遵守され、スコットランドでは1996年4月1日をもって、民主的に選出された自治体の新組織が発足した。

自治体再編によって、新自治体の地域の人々へのサービス提供に大きな影響が出たこ

とはなかった。多くの新自治体は旧自治体に比べ市民とのコミュニケーションをより頻繁に行うこととし、また多くの自治体において、1996年4月1日より、若しくはその直後より自治体の総合的な戦略により重点を置くようにした。

新自治体は確かに1996年4月1日をもって、サービスの切れ目ない移行を果たした。職員や市民への影響は最小限にとどまり、多くの点で旧自治体は忘れ去られてしまったかに思える。このことについては、自治体再編は成功であったと結論するのが妥当であろう。他方この結論は、旧システムは変更の必要がないと一般に認められていたことを考えると、自治体再編に関わった人たちへのストレス、財政的成本、関係者の個人生活への影響、新構造を決定し設置するのに要した時間等を見過ごしてしまっていると思われる。

おそらく最も公正な結論は、今回の再編の功績は多くの人々、特に新たな自治体システムが成功裏に設置されるのに尽力した新旧自治体の議員、職員に帰せられるべきであろう。

参考文献

- Clarke, M and Stewart, J D, *The Enabling Council*, Local Government Training Board, Luton, 1988
- Councillors and Senior Managers: The Internal Management of the New Councils*, Unit for the Study of Government in Scotland, The University of Edinburgh, Edinburgh, 1996
- Councillors' Guide to Local Government Finance*, CIPFA, London, 1996
- Hollis, G et al, *Local Government Finance: An International Comparative Study*, Joseph Rowntree Foundation, LGC Communications, London, 1994
- Democracy and Accountability: A new local government structure for Scotland*, Scottish Liberal Democrats, Edinburgh, undated
- Financial Information 1997/98*, COSLA, Edinburgh, 1997
- Local Government (Scotland) Act 1973*, HMSO Edinburgh, 1973
- Local Government etc (Scotland) Act 1994*, HMSO Edinburgh, 1994
- Local Government Finance in Scotland: A Handbook*, CIPFA Scottish Branch, Edinburgh, 1990
- Local Government in Scotland: Devolution of Power to Councils*, The Scottish Office, Edinburgh, 1995
- Local Government in Scotland: Factsheet 12*, The Scottish Office, Edinburgh 1997
- Local Government Staff Commission (Scotland), Report 1997*, Local Government Staff Commission (Scotland), Edinburgh, 1997
- Midwinter, Arthur, *Local Government in Scotland: Reform or Decline?* Macmillan Press Limited, London, 1995
- New Directions*, COSLA, Edinburgh, 1997
- Osborne, D and Gaebler, T, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Reading Ma, 1992
- Osborne, D and Plastrik, P, *Banishing Bureaucracy*, Addison-Wesley, Reading, Ma, 1997
- Report of the Working Party on Management Structures for Scottish Local Authorities*, HMSO Edinburgh, 1974 ('Paterson Report')
- Scotland's Parliament: Independent Commission on Local Government and the Scottish Parliament*, The Scottish Office, Edinburgh 1997
- Scotland's Parliament: Your Choice*, The Scottish Office, Edinburgh, 1997
- Scottish Affairs* (Journal) published a series of articles by the Secretary of State, the Chief Executive of COSLA and various academics about local government reorganisation, 1993 - 97
- Smart, P J, *Local Government Reorganisation in Scotland: A Review of the Staffing Issues*, The Robert Gordon University, Aberdeen, 1996

Survey on Costs of Local Government Reorganisation, COSLA and CIPFA Scottish Branch, Edinburgh, 1996

The Guide to Scottish Local Government, Scottish Local Government Information Unit, Glasgow, 1995

The Royal Commission on Local Government in Scotland 1966 - 1969, Report, HMSO, Edinburgh, 1969 (Wheatley Report)

The Structure of Local Government: Shaping the Future - The New Councils, The Scottish Office, Edinburgh, 1993 (White Paper)

The Structure of Local Government: Shaping the New Councils, The Scottish Office, Edinburgh, 1992

The Structure of Local Government: The Case for Change - Principles of the new System, The Scottish Office, Edinburgh, 1991

Wilson, D and Game, C, *Local Government in the United Kingdom*, Macmillan, London, 1994

※スコットランドの自治体が発行した種々の内部的資料、またスコットランド職員委員会（Local Government Staff Commission (Scotland)）発行の広報も参考とした。

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—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—メリーランド州モンゴメリー郡の場合	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