

2009年におけるイングランドの地方自治体再編

新潟大学法学部副学部長・教授

田村 秀

目次

第1章 イングランドにおける地方自治体再編の歴史

第1節 1970年代までの再編

第2節 1980年代の再編

第3節 1990年代の地方自治体再編

- 1 地方自治体再編の手続きと具体的な取り組み
- 2 第1段階の取り組み
- 3 第2段階の取り組み
- 4 第3段階の取り組み
- 5 GLAの誕生

第4節 1990年代の地方自治体再編に対する評価

- 1 アカデミックの評価
- 2 地方自治体等の評価
- 3 政府関係者の評価

第2章 2009年におけるイングランドの地方自治体再編

第1節 国主導の再編プロセス

第2節 再編結果

第3節 シュロップシャーのケース

- 1 シュロップシャーの概要
- 2 シュロップシャーにおける再編の動向
- 3 シュロップシャーにおけるユニタリー化に向けた具体的な取り組み
- 4 ユニタリー化に対する司法判断

第4節 ベッドフォードシャーのケース

- 1 ベッドフォードシャーの概要
- 2 ベッドフォードシャーにおける再編の動向
- 3 ベッドフォードバラにおけるユニタリー化に向けた具体的な取り組み
- 4 ユニタリー化に伴う財政規模等の変遷

第5節 チェシャーのケース

- 1 チェシャーの概要
- 2 チェシャーにおける再編の動向
- 3 チェシャーウエストアンドチェスターにおける再編の取り組み

第6節 再編に対する評価

1 イングランド地方自治体協会メンバーの評価

2 アカデミックの評価

第3章 イングランドの地方自治体再編からの示唆

第1節 1990年代の再編との比較

1 手続きの比較

2 再編結果の比較

第2節 イングランドの地方自治体再編の課題

第3節 日本への示唆

参考文献

第1章 イングランドにおける地方自治体再編の歴史¹

第1節 1970年代までの再編

イングランドの地方自治体の骨格は、1888年地方自治法によって48のカウンティ(County)と一層制である59のカウンティバラ(County Borough)が創設され、1894年地方自治法によって、アーバンディストリクト(Urban District)、ルーラルディストリクト(Rural District)、ノンカウンティバラ(Non-County Borough)、パリッシュ(Parish)が創設されるなどして固まっていた。その後、合併等による団体数の減はあったものの、1960年代に至るまでほとんど変わることはなかったが、地方自治体を取り巻く環境は大きく変化しつつあり、長らく手つかずだった地方制度の枠組みを再検討する動きが起こった。

まず、ロンドンについては、グレートロンドン地方自治体王立委員会(Royal Commission on Local Government in Greater London)が組織され、その報告書にしたがって、1963年ロンドン地方自治法が制定された。これに基づき、広域的自治体であるグレートロンドンカウンシル(Greater London Council:以下GLCと称す)と基礎的自治体である32のバラ(Borough)及びシティ(City of London)からなる2層制の構造となった²。この後、イングランドの地方自治体の構造について基本的な検討を行うため、66年にはイングランド地方自治体王立委員会(Royal Commission on Local Government in England、いわゆるモード委員会)が組織され、ロンドン以外の地域について、61の地域に分け、うち3つの大都市圏をロンドン同様2層制とし、残りを58の1層制団体とするよう勧告した³。

しかし、政権を奪取した保守党はこれを拒否し、独自の案の作成に取りかかり、72年に当初案とは全く逆に、イングランド全域を2層制とすることを決定した⁴。この結果、74年に大都市圏地域に6のメトロポリタンカウンティと36のメトロポリタンディストリクトが、非大都市圏地域に39のカウンティと296のディストリクトが設立された⁵。

この改革によって地方構造は大幅に変わり、自治体は完全二層制のすっきりとした構成になり、人口規模が拡大されたため、効率的で質のよいサービスが提供されることが期待されたが、その一方で批判も様々噴出した。その主なものは、改革が中途半

¹ 本章は、田村秀『道州制・連邦制 これまでの議論・これからの展望』(ぎょうせい、2004年a)及び田村秀『助役に関する研究:シティ・マネージャーとチーフエグゼクティブとの比較において』(国際基督教大学大学院行政学研究科提出博士論文、2004年b)を元にしている。

² それ以前は基礎的自治体として28のメトロポリタンバラと1つのシティ、広域的自治体としてロンドンカウンティがあった。

³ Local Government Commission for England, *Renewing Local Government in the English Shires, a Report on the 1992-1995 Structural Review*, London: HMSO, 1995, p. 7.

⁴ Richard Buxton, *Local Government, 2nd ed*, Harmondsworth: Penguin Education, 1973, pp.240-241.

⁵ Local Government Commission, 1995, p. 7.

端だという批判であった。例えば、大都市圏に所在するカウンティの行政区域が狭く設定されたため、大都市圏の区域のなかに後背地域である農村部が殆ど含まれず、その結果、都市と農村の対立が再現し、計画や住宅など、自治体間の協力を必要とするサービスを実施するうえで、大きな妨げになったとも言われている。こうした事態が発生したのは、大都市圏のカウンティを創設するにあたり、保守党政権が区域を狭めて、労働党の支配に入ると予想される地域を出来るだけ狭くしようとしたためであるが、このことを考えれば、大都市のカウンティの行政区域の狭さが程なく問題視されたのは当然といえた。

また、2層制の地方制度のもとで、カウンティとディストリクトが重複してサービスを提供する分野もあったことから両者の対立が生じたことや、カウンティは地域における戦略的機能を果たすことが期待されたが、実際にはカウンティがかかわっていない行政分野が多かったため、この期待に十分に答えることができなかったことも問題となった。

第2節 1980年代の再編

創設されて20年が経過したばかりのGLCは、1986年に廃止された。1979年に政権を獲得したサッチャー首相は、公共支出の削減と競争原理の導入により経済を活性化し、「イギリス病」を克服することに努めていたが、1981年の地方選挙に勝った労働党がGLCを支配するようになると、ロンドン労働党のリーダーだった急進左派のリビングストーン氏は、ロンドンの地下鉄やバス料金の大幅な値下げ、黒人グループなどの少数民族に対する大幅な助成の引き上げなど、次々に革新的な政策を実行に移していった。このような彼の政策は、政府の方針と真っ向から対立することになった。GLCは、地下鉄、バス料金の値下げを巡ってロンドンバラとも衝突した。GLCは料金の25%の値下げをしようとし、その財源を地方税の引上げに求めた。これは保守党主導のロンドンバラを憤慨させ、特にバラ内に地下鉄路線をもたないブロムリーバラ(Bromley Borough)はGLCを相手に訴訟を起こすという強硬手段をとった。

1982年9月には保守党主導の区で構成されるロンドンバラ協議会がGLCの廃止を求める行動を起こし、翌年6月の総選挙では、保守党がGLCの廃止を公約として掲げ、総選挙で保守党が圧勝すると、直ちに廃止を打ち出した。これに対しGLCは、「政府は地方自治の実態を理解しておらず、廃止の理由は根拠に乏しい」と反論し、廃止反対の大キャンペーンを開始した。廃止には野党労働党、国家公務員、地方公務員の労働組合が強く反対し、タイムズ、デイリー・テレグラフ、ガーディアンなどの主要各紙も廃止に批判的で、GLC議会の保守党議員までが、新聞紙上に、政府のGLC廃止政策を「議会に対する恥辱」と指摘した記事を投稿している。このほか、世論調査では市民の74%が廃止に反対しているとの結果も出ている。これらの反対にも拘らず、1986年3月末でGLCは廃止された。

ロンドン以外の大都市には6つのカウンティと36のディストリクトが設置されていたが、1986年、GLCと同じように、カウンティも廃止され、2層制の構造はわず

か 12 年で終止符を打たれてしまった。その理由が保守党のサッチャー政権と労働党が支配する自治体の対立にあったことは、GLC の場合と同様であった⁶。その結果、大都市圏に所在するディストリクトは、カウンティと市の機能を併せもつことになったが、実際にはカウンティが有していた広域自治体としての機能の一部は一部事務組合や政府主導で設立された公法人に引き継がれていった。

第 3 節 1990 年代の地方自治体再編

90 年代の再編のきっかけとなったのは、サッチャー政権退陣の原因ともなったポールタックスを巡る一連の混乱である。サッチャー政権が倒れ、次の保守党党首選に立候補したヘーゼルタイン議員は、その公約の中で、ポールタックスからの撤退とともに、地方自治体の再編と首長制を含む内部管理の改革を打ち上げた。ヘーゼルタイン議員はメジャー議員に党首選で破れたが、メジャー内閣の環境大臣（地方自治制度も所管）に就任した。91 年には、「イングランドにおける地方自治体の構造」と題する協議書を発表し、これにより、イングランドの非大都市圏についても一層制（ユニタリー）⁷の構造に改革することが明確になった。また、当時の野党であった労働党も基本的にユニタリーの導入に賛成であった⁸。協議書では、二層制の問題点等について以下のように指摘している。

- ・ 74 年の再編によって人為的に創設されたカウンティに対する不人気
- ・ 行政サービスの責任の曖昧さ（例：税徴収はディストリクト、仕事の大部分はカウンティ）
- ・ 計画行政等重複事務における地方自治体間の衝突
- ・ 地方自治体が単純な行政サービスの提供者からサービスの保証者（enabler）に変化しつつある事への対応の必要性

また、ユニタリー化のメリットとして以下の点を挙げている。

- ・ 官僚的手続きを減らし、行政サービス間の調整を改善することに夜サービスの質の向上とコスト削減
- ・ 納税者に対する財政責任の明確性
- ・ 地域社会の密着性

このほか、74 年の再編によって、それまで一層制を謳歌していたカウンティバラの多くがカウンティの傘下に入ったことによる不満も大きかったと考えられる。

1 地方自治体再編の手続きと具体的な取り組み

90 年代のイングランドにおける地方自治体再編作業は大きく分けて次の 3 段階に分

⁶ イングランドでは、一般的に都市部で労働党が強く、郊外では保守党が強い。

⁷ 以下、一層制の地方自治体をユニタリーとする。

⁸ 労働党は 2004 年に導入を目指した地域議会の設立を試みたが、地域議会を創設するに当たっては地方自治体の構想を出来るだけ一層制にすることが不可欠と考えていた。なお、自民党も基本的には一層制の導入に賛成だった。

けることが出来る⁹。

- ・第1段階：92年7月～94年1月

地方自治体委員会（Local Government Commission for England）による再編作業の開始から、委員会による第1グループ地域の最終報告まで

- ・第2段階：93年12月～95年3月

地方自治体委員会による第1グループ地域以外の地域における再編作業の開始から、委員会の最終報告及び政府決定まで

- ・第3段階：95年6月～96年3月

新しい委員会による再編作業の再開から委員会の最終報告及び政府による最終決定まで

これらの再編作業は、基本的に1992年地方自治法（Local Government Act 1992）に基づく政策指針及び手続き指針にしたがって進められた。政策指針は1992年7月に策定されたものであり、再編の具体的な作業は地方自治体委員会という第三者機関の手に委ねられた。委員会は、地域意識及び地域社会の利益を反映し、効果的で便宜の良い地方自治体を保証するために望ましいと考えられる構造、選挙区、境界の変更に関して勧告を行わなければならないとされた¹⁰。

2 第1段階の取り組み

92年6月に、イングランドの39カウンティを5つのグループに分け、第1グループの10カウンティから見直し作業に入った。手続きについては、以下のタイムテーブルに沿って進められることとなった。

- ① 見直し開始周知（2ヶ月半）
- ② 勧告案の作成（2ヶ月～6ヶ月）
- ③ 勧告案に対する協議（2ヶ月）
- ④ 最終報告書の作成（2ヶ月～5ヶ月半）

環境大臣は、報告書の提出日から6週間経過した後に、委員会の勧告の一部または全部について修正の有無を含めて実施することとなる。具体的には国会の承認を得た命令に基づいて実施することになる。

第1グループには74年の再編で人為的に創設され批判の強いクリーブランド、エイボン、ハンバーサイドが入る一方で、伝統的なカウンティであるダービーシャーが入り、政治的な思惑が憶測されるなど、最初の段階から波乱含みであった¹¹。

92年12月から翌年6月にかけて発表された委員会原案は全般的には既存のディストリクトを統合し、より広域的な一層制の地方自治体への再編を行おうとする傾向が

⁹ 橋本嘉一「イングランドの地方団体再編（2）」（『地方自治』第586号、1996年a）、20頁。

¹⁰ 具体的には、地域住民の帰属意識や地域意識、地域社会の利益の程度と強さを評価するとともに、費用対効果、財政的影響などを判断材料とすることとされた。

¹¹ 同上、21頁。

見られた¹²。このため、ディストリクト側は強く反発するとともに、この原案を巡り、政府、与野党、地方議会の間で激しいやりとりが交わされた。さらに、ディストリクト、カウンティのいずれも自己に有利な方向に再編作業を誘導するため、コンサルタントへの依頼、住民意向調査の実施、政府・委員会へのロビー活動の展開など広報宣伝、中傷合戦が日増しに激しくなってきたため、政府は事態の收拾を図るべく、再編に関する指針を改定し、二層制の存続は例外となるべきとし、費用対効果の点を重視する姿勢を緩和し、極めて大きな地域または極めて少ない人口をカバーするユニタリーに対して消極的な姿勢を示した。このほか、再編作業のスピードアップ（94年末までに報告）を盛り込んだ¹³。

3 第2段階の取り組み

第2段階では、残りの29カウンティ及び再検討を指示された3カウンティの計32カウンティについて再編作業が行われた。ここでも第1段階同様、4つの手順を踏んで行われた。また、検討作業に入る前に政府指針が再び見直しを迫られることになった。これはランカシャーとダービーシャーが提起した訴訟が国敗訴となったためである。

すなわち、政府指針の一回目の改定によって、二層制の維持が例外となり、広域的な一層制団体の設立も否定されたことからカウンティ側の存続が危ぶまれる状況になったため、これら2カウンティが生き残りをかけて政府指針改定の合法性について争ったのである。1994年1月28日、高等法院は、「現行二層制の存続は例外となるべきものである」とする部分については、1992年地方自治法で定められた政府の権限を逸脱し、違法であるとの判断を下した。結局政府は控訴せず、この部分については指針から削除され、二層制の維持が一つの選択肢として残ることとなった。

原案は1994年6月から9月にかけて、最終報告書は同年10月から翌年1月にかけて順次発表された。原案段階¹⁴では完全一層制が18カウンティ、一部一層制が8カウンティ、二層制維持はわずか3カウンティであった¹⁵が、最終報告書になると、全く逆の結果となり、完全一層制が4カウンティに止まる一方で、一部一層制が9カウンティ、二層制維持が16カウンティで50の一層制地方自治体の創設が勧告されたが、関係者の反発は強く、結論の一貫性の欠如に対して様々な批判が繰り返されたため、政府は勧告の一部を修正し、38の一層制地方自治体を創設するとともに、委員会の陣容を一新し、個別のディストリクトについて検討を行うことを表明した。

すなわち、ユニタリーの数に関しては、委員会では、原案段階では、第1段階のも

¹² その中でワイト島については、2つのディストリクトとカウンティを統合してユニタリーにすべきとされ、1995年4月に第1号のユニタリーとなった。

¹³ 橋本、1996年a、29～33頁。

¹⁴ 10カウンティに関して原案が作成された第1グループ以外の29カウンティについてである。

¹⁵ ユニタリー数では第一段階のものを含めて99である。

のを含めて 99 が提案され、最終報告書ではこれが 50 と半減し、更に政府決定により 38 にまで減少したのであった¹⁶。

4 第3段階の取り組み

政府は、委員¹⁷の交代を行い、新たな政府指針に基づき、21 のディストリクトについて見直しを行うよう指示した。委員会は、前回の教訓を踏まえ、首尾一貫した結論を導き出すために、全てのディストリクトについて同じスケジュールで、委員全員¹⁸によって、また、各々のディストリクトが法律で定められた基準をどの程度満たしているかについて、具体的に安定性、実行可能性、中心性という3項目を設定し各々判断することとした。

この結果、新たに8つの1層制団体を勧告し、政府もこれを受け入れ、合計46のユニタリーが創設されることとなった。すなわち、再編前は、「39 カウンティ・296 ディストリクト」だったものが、「34 カウンティ・238 ディストリクト・46 ユニタリー」となり、団体数では17の減に止まった。また、カウンティ単位で見ると、完全1層制が5、一部1層制が20、2層制維持が14となっている¹⁹。

5 GLA の誕生

GLA (Greater London Authority) は、ロンドン全体に関係する問題进行处理する広域自治体である。1986年にサッチャー政権がGLCを廃止して以来、ロンドン全域を広域的にカバーする行政組織はなく、32あるロンドンバラの事務は広域的な調整なくばらばらに行われていた。この点を問題視していた労働党は、1997年の総選挙において、ロンドンにおける統一的な地方自治体の創設を選挙公約に掲げており、ブレア政権が誕生の後、1998年5月に住民投票が行われ、賛成多数によりGLAの創設が決定された。その後、1999年GLA法 (Greater London Authority Act 1999) が1999年11月に制定され、GLAの所管分野は交通、地域開発、環境計画など複数のロンドンバラにまたがる或いはロンドン全体として対処しなければならない分野における計画調整に限定された。教育や警察、福祉など直接的な行政サービスはロンドンバラや広域事務組合、様々な形態の特殊法人によって行われている点がGLCと異なっている。なお、警察、消防、交通に関する予算についてもGLAの議会で審議される。職員数は発足当初は400人余りと大変少なかった²⁰。

¹⁶ 橋本嘉一「イングランドの地方団体再編(3)」(『地方自治』第588号、1996年b)、12~38頁。

¹⁷ バーナム委員長も辞職し、ククシー氏が2代目の委員長に就任した。

¹⁸ 当初は再編委員会の各委員がそれぞれの地域を担当し、別々のスケジュールで再編の検討を行ったため、各地域の結論に一貫性の欠如が見られ、その点が各方面で強い批判を受けたため、検討方法を変更したものである。

¹⁹ 橋本嘉一「イングランドの地方団体再編(4)」(『地方自治』第590号、1997年)、15~29頁。

²⁰ 現在でも650人ほどである。自治体国際化協会『英国の地方自治(概要版)―2009年

英国初の公選市長選挙は、2000年5月に行われ、GLC時代の最後のリーダーであった国会議員のケン・リビングストン氏が無所属で立候補し、当選した。労働党の公認を得た前厚生大臣は保守党候補よりも得票が少なく、3位という惨敗であった。この結果によってブレアをはじめとする多くの労働党議員の公選市長制度推進に対する情熱が失われたとも言われている。なお、リビングストン氏は2004年の市長選挙ではその人気の強さもあって、労働党が歩み寄り、党の候補として公認され、見事に2回目の当選を果たしたが2008年の選挙では保守党のボリス・ジョンソン氏がリビングストン氏らを破って初当選している。

第4節 1990年代の地方自治体再編に対する評価²¹

1 アカデミックの評価

地方自治関係者の学者の大多数が、従来からサッチャー政権による一連の改革、すなわち、地方自治体の権限を弱め、中央主導によって地方行政を進めるという手法に対して批判的であった。1990年代の地方自治体再編に関する論文でも肯定的なものは全くないと言っても良いほど様々な角度から問題点を指摘していた。

- ・再編作業は統一性と一貫性を欠き、支離滅裂な問題点を導いてしまった。
- ・再編の目的や基本的な考え方について、地方自治体委員会の中で議論を行い、意志統一を図るべきところをしっかりとやらなかったことは問題であった。
- ・地域毎に担当委員を決めたことが、個人的な意見に基づく一貫性を欠く勧告案の作成につながり、混乱を招いたと考えられる。
- ・委員長の人選ミスは大きかった。
- ・第1グループに労働党の強いダービーシャーを加えたというように、保守党の思惑によって恣意的にグループを分けたことは問題だった。
- ・今回の再編によって、地方自治体の構造が混成状態（hybrid）になったことでさらなる再編を必然的にもたらすだろう²²。
- ・地方自治体の再編は、決してより良い地方自治体を保証したりはしないだろう。
- ・地方自治体の役割を決めれば、構造はおのずからそれについてくるものである。経済性を強調すれば大きな規模となるし、民主制やアイデンティティを協調すれば小規模なものとなるだろう。
- ・地方自治体再編そのものには肯定的な面もある。社会環境が大きく変わる中で、それを繁栄した構造に改革していくことは理にかなっている。これはフランスではそうはいかないものである。だが、中央政府が全国的なコンセンサスなしに改革するのは

改定版一』（自治体国際化協会、2010年）、18頁。

²¹ 評価については、田村秀「英国における地方自治体の再編」（人事院提出短期在外研究員報告書、1998年）を元にしてしている。当時、バーミンガム大学客員研究員として、大学関係者、地方自治体関係者（チーフエグゼクティブなど）、地方自治体委員会事務局長など数多くの関係者にインタビューを行い、再編に関する様々な考えをまとめたものである。

²² 実際、2009年の再編が行われたわけで、まさにこの予言はあったということになる。

問題である。

・今回の再編は地方自治体のあり方、役割などを考え直す上では良い機会だったとも言えるが、不幸にもカウンティとディストリクトが競争的なプロセスを繰り返してしまっただけが問題だった。

2 地方自治体等の評価

・多くのロビー活動を行った。主としてチーフエグゼクティブやリーダーがその役割を担った。時には野党のリーダーも巻き込んだ。

・ロビー活動でまず接したのが地元選出の国会議員だった。次に環境省の担当職員に接触し、アプローチした。これは、大臣が政策決定する際には当然役人の意見を求めるからである。

・ロビー活動の専門家を雇って関係者への働きかけも行った。

・再編作業には一貫性がなかった。これは大きな問題だった。一貫性を保つためには、スコットランドやウェールズのように直接国が再編案を作成してもらったほうがまだ良かったと考えている。

・カウンティとディストリクトの政治的な対立に翻弄された部分が少なくない。

・政府の指針ではコミュニティのアイデンティティを強調しすぎたと考える。確かにサービスへのアクセスや反応ということからすれば小さな自治体のほうが良いに決まっている。だが商店を例に考えれば分かるように、近隣の商店街はこれらの点では優れているが、消費者はマークスアンドスペンサーのような大きなチェーン店に行きたがるものである。経済性では大きな店にはかなわないわけで、行政サービスに関しても、例えば小規模な自治体であれば立派な図書館は持てない。すなわち、小さな自治体では良好な行政サービスを提供できないものも多々あり、結局は高くつくことになる。

・地方自治体の関係団体に関しては、全国ディストリクト協議会は1980年代半ばからディストリクトを基本とした一層制の再編を提唱していたが、全国カウンティ協議会は地方自治体委員会が設立されるまで、関心を示さなかった。そのため、カウンティ側に出遅れ感があり、また、1993年の夏頃からカウンティによるユニタリーが難しいという感じになったため、現実的な現状維持のための生き残り戦略をカウンティ側は採るようになった。

3 政府関係者の評価

・最終報告書のうち、いくつかが環境省によって拒否された理由は、報告書間の一貫性の欠如であった。

・地域レベルの政治的な状況、地方自治体の構造に対する政治的な感情を過小評価したことが混乱の原因の一つであった。

・再編によって、政治家同士だけでなく職員同士の関係も悪くなってしまったことは残念である。

- ・政治的なキャンペーンやロビー活動も心情的には理解出来るが、これが行き過ぎてしまったことは残念である。
- ・環境省と地方自治体委員会の関係は、当初はとても良かったが、その後は良くなったり悪くなったりであった。
- ・地方自治体委員会の委員の中には政治的な様々な代表が入っていて、一枚岩ではなかった。そのため、作業の統一性が保たれなかった。
- ・委員には一層制のメリットを調査する機会が与えられなかったのは問題だった。委員会としては結論はベストではなかったと考えるが、批判の多くは委員会が置かれていた厳しい状況を正当に評価していないものであった。

第2章 2009年におけるイングランドの地方自治体再編

第1節 国主導の再編プロセス

イングランドの地方自治体再編は2009年4月1日に施行され、新たに9つの一層制団体であるユニタリーが誕生した。今回の再編は2006年10月26日²³に発表された地方自治白書「コミュニティの強化と繁栄のために」(Strong and Prosperous Communities)に基づいたものであり、その根拠法は2007年地方自治法(Local Government and Public Involvement in Health Act 2007)²⁴である。

ユニタリーを希望する地域は2007年1月25日までにコミュニティ・地方自治省に提案書を提出することが求められた。これはあくまで各地域で合意が得られたもののみが提出されるとされ、国が押しつけて実施するものではないという点が白書でも強調されていた²⁵。これに基づいて26²⁶の提案が行われた。3月に、このうち16²⁷の提案がコミュニティ・地方自治省によって選定され、これらが6月までの間、再編に影響を受ける関係者に対して諮問(Consultation)が行われた。

地方自治白書では、ユニタリー化に関して5つの基準を設けている。

- ①強く、効率的で説明責任を果たす戦略的な指導力(Strong, effective and accountable strategic leadership)

²³ 実際にはそれよりも早い段階で作業が行われていた。例えば、シュロップシャーでは2006年2月に当時のコミュニティ・地方自治担当大臣のミルバンド氏が訪問し、関係者とユニタリーの可能性について議論を行い、4月にはカウンティ、ディストリクトの関係者からなる地方自治体検証会議(Local Government Review Group)が設置された。Shropshire Council, *The Story of Shropshire Council*, Shrewsbury: 2009, p. 1.

²⁴ 2006年12月12日に国会に提出され、2007年5月22日に下院で可決され、10月30日に貴族院で可決され、11月1日から施行された。法案制定の遅れもあって、手続きの正当性について地方自治体側から訴訟が提起される結果となった。

²⁵ Department for Communities and Local Government, *Invitation to Councils in England to Make Proposals for Future Unitary Structures*; to pioneer, as pathfinders, two-tier models. London: 2006, para. 2.8.

²⁶ このうち、ディストリクトによる提案が15、カウンティによる提案が10、ユニタリーによるディストリクトとの合併の提案が1だった。

²⁷ このうち、ディストリクトによる提案が6、カウンティによる提案が10と、カウンティからの提案は全て国によって受け入れられた。

- ② 近隣地域に柔軟性と権限を付与すること (Neighbourhood flexibility and empowerment)
- ③ 費用に見合った価値と公共サービスの公平性 (Value for money and equity on public service)
- ④ 財政的余裕 (Affordability)
- ⑤ 協力団体や関係団体からの全面的な支持 (Supported by a cross section of partners and stakeholders)

コミュニティ・地方自治省は、関係者の意見聴取なども行い、7月にこれら5つの基準に基づいて16の提案を3つのグループに仕分けした。具体的には、次の段階に特段問題なく進めると判断された5つの提案(第1グループ)、財政面で更に検討が必要ではあるが次の段階に進めると判断された4つの提案(第2グループ)、そして次の段階に進むべきではない7つの提案(第3グループ)に分けられたのであった²⁸。

これらの提案を列挙すると以下のとおりとなる。

ア. 第1グループ (すべてカウンティがユニタリーに移行)

- ・ コーンウォール (Cornwall unitary authority)
- ・ ダラム (Durham unitary authority)
- ・ ノーザンバーランド (Northumberland unitary authority)
- ・ シュロップシャー (Shropshire unitary authority)
- ・ ウイルシャー (Wiltshire unitary authority)

イ. 第2グループ

- ・ ベッドフォード (Bedford unitary authority)
- ・ チェシャー2ユニタリー (Cheshire, 2 unitary authorities)
- ・ エクセター (Exeter unitary authority)
- ・ イプスウィッチ (Ipswich unitary authority)

ウ. 第3グループ

- ・ ベッドフォードシャー (Bedfordshire unitary authority)
- ・ チェシャー (Cheshire unitary authority)
- ・ カンブリア (Cumbria unitary authority)
- ・ ノリッチ (Norwich unitary authority)
- ・ ノーザンバーランド2ユニタリー (Northumberland, 2 unitary authorities)
- ・ 北ヨークシャー (North Yorkshire unitary authority)
- ・ サマーセット (Somerset unitary authority)

これらの提案のうち、カンブリアと北ヨークシャー、サマーセットの3つが2007年7月25日にユニタリー化が断念され²⁹、同年12月5日にエクセター、イプスウィッチ、

²⁸ Michael Chisholm and Steve Leach, *BOTCHED BUSINESS The damaging process of reorganising local government 2006-2008*, Coleford: Cromwell Press, 2008, p.125. Chisholm and Leach, p.19.

²⁹ これ以下の再編作業の手続きについては、以下のサイトを参照した。

ノリッチの3つの提案について区域委員会 (Boundary Committee) で再検討することとなった。また、同日、第1グループの5つの提案についてユニタリー化を進めることが発表された。12月18日にはチェシャーの2ユニタリー化が進められることになり、2008年3月6日にベッドフォードバラがユニタリー化されることになり、併せてミッドベッドフォードシャーとサウスベッドフォードシャーの提案もユニタリー化されることとなった。

なお、エクセター、イプスウィッチ、ノリッチの3つの提案については区域委員会が答申を行いそれぞれ2011年にユニタリー化する予定であったが、2010年の総選挙で労働党が惨敗し、保守党と自民党の連立政権が誕生したことによってユニタリー化は停止され、今回の自治体再編過程は全て終了した。

第2節 再編結果

今回の再編によって9つのユニタリーが誕生した。これらは以下の通りである。

- ・コーンウォール (Cornwall unitary authority)
- ・ダラム (Durham unitary authority)
- ・ノーザンバーランド (Northumberland unitary authority)
- ・シュロップシャー (Shropshire unitary authority)
- ・ウイルシャー (Wiltshire unitary authority)
- ・ベッドフォード (Bedford unitary authority)
- ・セントラルベッドフォードシャー (Central Bedfordshire unitary authority)
- ・チェシャーウエストアンドチェスター (Cheshire West & Chester unitary authority)
- ・チェシャーイースト (Cheshire East unitary authority)

この結果、イングランドの自治体数は35減少した。ロンドンではグレーターロンドンオーソリティの元に32のロンドンバラとシティオブロンドンが、その他の大都市部には36のメトロポリタンディストリクトが、その他の地域には56のユニタリーと27のカウンティ、201のディストリクトと合計354団体となった。

第3節 シュロップシャーのケース

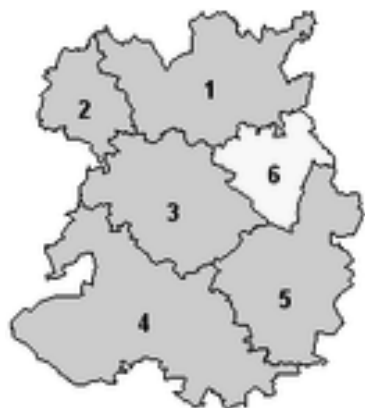
1 シュロップシャーの概要

シュロップシャーは、イングランドのウエスト・ミッドランド地域に属し、ウェールズに接する地域である。イングランドの中でも人口密度が最も少なく、また、最もひなびた地域の一つといわれている。1974年の地方自治体再編で非大都市圏カウンティとしてシュロップシャーが誕生し、ブリグノース (Bridgnorth)、ノースシュロップシャー (North Shropshire)、オスベストリー (Oswestry)、シュールズベリーアンド

http://en.wikipedia.org/wiki/2009_structural_changes_to_local_government_in_England (最終閲覧日：2011年3月19日)。

アッチャム (Shrewsbury and Atcham)、サウスシュロップシャー (South Shropshire) 及びレキン (The Wrekin) 6つのディストリクトを包含していた。1998年にレキンがテルフォードアンドレキン (Telford and Wrekin)³⁰と名前を変え、ユニタリーとなったことでシュロップシャーは一層制と二層制の混成地域となった。面積は3,197km²、人口は29万2,800人で97%が白人の地域である³¹。

図1 シュロップシャーのディストリクト³²



2 シュロップシャーにおける再編の動向

先にも述べたように、シュロップシャーでは既に2006年4月に地方自治体検証会議が設立され、6つの自治体からチーフエグゼクティブ、財政部長 (Director of Resources)、議会の与野党のリーダーなどが集まり議論を重ねた。この結果、

- ① ユニタリーのシュロップシャー (シュロップシャーカウンティ、オスベストリー、サウスシュロップシャーが支持)
- ② 二層制の維持 (シュールズベリーアンドアッチャムが支持)

という二つの案が作成された。その後、2009年4月1日にユニタリーが誕生するまで関係者の間で議論が行われ、また様々な取り組みがなされていった。この動きについてまとめたのが表1である。

表1 シュロップシャーにおけるユニタリー創設までの動き³³

	年月日	出来事
1	2006年2月	当時のミルバンドコミュニティ・地方自治担当大

³⁰ 人口は2008年で16万2,000人である。

³¹ <http://en.wikipedia.org/wiki/Shropshire> (最終閲覧日: 2011年3月14日)。

³² 1がノースシュロップシャー、2がオスベストリー、3がシュールズベリーアンドアッチャム、4がサウスシュロップシャー、5がブリグノース、6がレキンである。
<http://en.wikipedia.org/wiki/Shropshire> (最終閲覧日: 2011年3月19日)。

³³ 本表はThe Story of Shropshire Councilの主要部分を抜粋して翻訳したものである。

		臣がシュロップシャーを訪問。
2	2006年4月4日	地方自治体検証会議を設置（2007年9月6日まで）。
3	2006年11月29日	カウンティによって地域に予算の決定権を移譲するなど住民自治を推進するための地方協働委員会（Local Joint Committee）が27設置された。
4	2006年11月—2007年1月	ブログによってシュロップシャーのユニタリー化に関する意見の募集（このほか、電話、手紙などでも受付）。
5	2007年1月22日	シュロップシャーのユニタリー化に関する事業計画の提案（カウンティとオスベストリー、サウスシュロップシャーが支持、他の3自治体は署名せず）。
6	2007年1月24日	シュールズベリーアンドアッチャム、ブリグノース及びサウスシュロップシャーの世論調査でユニタリー化に反対の結果が示される。
7	2007年3月27日	国からシュロップシャーのユニタリー化に関して、12週間の利害関係者からの意見聴取を始める旨連絡。
8	2007年4月19日	シュールズベリーアンドアッチャムが訴訟を提起。
9	2007年5月	サウスシュロップシャーが選挙で多数派が代わったことによってユニタリー化支持を撤回。
10	2007年6月19日	訴訟が高裁で審理されることが決定。
11	2007年10月4日	シュールズベリーアンドアッチャムを除く各自治体のチーフエグゼクティブなどから構成される協働移行チーム（The Joint Implementation Team） ³⁴ が結成される。
12	2007年10月10日	訴訟が高裁で棄却される。
13	2007年10月16日	協働移行チームにシュールズベリーアンドアッチャムが加わる。
14	2007年10月17日	シュールズベリーアンドアッチャムが訴訟に対する対応を発表する ³⁵ 。

³⁴ 地方自治体検証会議に代わるもので、2週間に1回、会合を開いていた。

³⁵ 以下の4項目からなる。

- ①シュールズベリーアンドアッチャムは今後一切訴訟に関して費用を支出しない。
- ②訴訟はチェスターのCongleton Boroughによって先導されているものである。

15	2007年12月	シュールズベリーアンドアッチャムのチーフエグゼクティブが退任する。
16	2008年2月20日	下院でシュロップシャー令 (Shropshire Order) が可決。
17	2008年2月25日	貴族院でシュロップシャー令が可決。
18	2008年2月28日	コミュニティ・地方自治担当省の事務次官 (Permanent Secretary) がシュロップシャーを訪問し、関係者と意見交換を行う。
19	2008年2月29日	カウンティやディストリクトのリーダーなど 29人の議員からなる移行幹部会議 (Implementation Executive:IE) の初会合が開催される。ここでユニタリー化に向けた方針が決定されるとともに新団体の名称がシュールズベリーカウンシルとすることとされた。
20	2008年3月4日	訴訟が控訴院で棄却される。
21	2008年5月21日	ユニタリー化に向けた各種計画が IE によって承認される。
22	2008年6月17日	地方自治担当大臣がシュロップシャーを訪問する。
23	2008年12月17日	予算計画などが IE によって承認される。
24	2009年1月5日	ユニタリーの暫定チーフエグゼクティブが決定される。
25	2009年1月28日	コンスティチューションが IE によって承認される。
26	2009年2月23日—3月19日	ユニタリー化に関する説明会が開催される。
27	2009年4月1日	ユニタリー発足。

3 シュロップシャーにおけるユニタリー化に向けた具体的な取り組み³⁶

(1) ユニタリー化に関する議論

先にも述べたように、地方自治白書の発表前からシュロップシャーではユニタリー

③よってこの訴訟の経費は他の自治体によって賄われている。

④シュールズベリーアンドアッチャムの議員と職員はユニタリー化に向けた議論に参加する。

³⁶ 具体的な取り組みについては、2011年3月3日に面談した事務改善部長 (Corporate Head of Business Improvement) で再編当時、プログラママネージャーだったウェンディマーソン氏 (Wendy Marston) のインタビュー内容やシュロップシャーで入手した資料などを元としている。

化の議論を始めていた。特に、カウンティはこの地域の地理的条件や財政的な状況から一層制の導入は必要と考えていた。カウンティの議員は保守党が過半数を占めていたが、野党も含めて全員一致でユニタリーの望ましいと決定を行った。それを踏まえて当時のチーフエグゼクティブは他の5つのディストリクトのチーフエグゼクティブなどと会合を開き、この点について協議を始めた。その中で、第一候補がユニタリーのシュロップシャー、第二候補が二層制の維持のままで効率的な行政サービスの提供を模索すると言うことが決められた。当初はカウンティと2ディストリクトがユニタリー化に賛成、残りの3ディストリクトのうち、シュールズベリーアンドアッチャムが二層制の維持³⁷、他の2ディストリクトは明確な姿勢を示さないという状況だったが、2007年の統一地方選挙で賛成だったサウスシュロップシャーが反対に回ったことや、カウンティ内の中心都市であるシュールズベリーアンドアッチャムが訴訟を提起したため、訴訟の当初は幹部クラスでは協議が難しい局面が増えていった。その一方で、事務レベルでは淡々と移行手続きを進めていった。

一方、国会では法案の審議が進み、また、高裁で棄却されたことなどもあって、ユニタリー化反対の急先鋒であったシュールズベリーアンドアッチャムのチーフエグゼクティブは退任を余儀なくされ、2008年2月にユニタリー化に関するシュロップシャー令が可決されたことで2009年の移行は決定的となった。

なお、当時のプロジェクトマネージャーだったマーソン氏によれば、「国や関係機関、地域住民などと様々な協議を重ねていった。その際、地域住民の多くは関心を示していない、すなわち、地方自治体が一層制だろうが二層制だろうが、適切な行政サービスが提供されればそれでは無関心という傾向が明らかとなった。その意味では、特に一層制に強い支持があった訳ではなかったが、別の言い方をすれば二層制を是非維持して欲しいという強い反対があった訳でもなかった。」とのことであった。地方自治体関係者が様々な議論を重ねていたにも関わらず、地域住民の多くは無関心だったということは90年代の地方自治体再編でも指摘されていたことである。

(2) 移行に向けた取り組み

ユニタリー移行に向けて、シュロップシャーではその内部構造の統合や行政サービスの提供方法などに関する青写真である、**One Council for Shropshire** (以下「青写真」という。)を2008年1月30日に協働移行チームが作成し、同年5月21日に移行幹部会議によって承認を得ている。

青写真には、ユニタリーの基本的な方向性や行政サービス提供に関する基本方針、ガバナンス、組織構造、移行手続きなどが示されている。具体的には8つの項目が示されていて、それぞれ具体的、あるいは抽象的な政策目標が掲げられている³⁸。

³⁷ 当時のシュールズベリーアンドアッチャムの議会は保守党が与党で、これはカウンティも同様であった。すなわち、会派の違いによる対立というよりもカウンティとディストリクトの主導権争いがあったようで、この点もやはり90年代の再編に数多く見られた傾向である。

³⁸ 青写真、pp.6-7.

- ①強く、分かりやすい、戦略的な指導力 (Strong visible strategic leadership)
- ②シュロップシャーの強力な声 (Strong voice for Shropshire)
- ③シュロップシャーの地域の声 (Local voice for Shropshire)
- ④改善された行政サービスの提供 (Improved service delivery)
- ⑤より良い行政へのアクセス (Better access)
- ⑥調達改善 (Improved procurement)
- ⑦財政基金 (Financial savings)
- ⑧カウンスルトックスの増税の抑制 (Lower Council Tax increase)

このうち、具体的な政策目標が掲げられている③、⑤、⑦、⑧については以下のとおりである。

③：シュロップシャーを3つの地域に分けそれぞれに調整委員会 (Regulatory Committee)³⁹を設置するとともに、人口5,000人から2万5,000人までの間で地域審議会 (Local Joint Committee) を設け、地域の声を引き上げる。

⑤：人口1万人以上の地域及び人口5,000人以上で1ha当たりの人口が10人以上の地域には職員常駐のワンストップオフィスを、人口2,000人以上で1ha当たりの人口が1人以上の地域にはオンラインのビデオ窓口を、人口1,000人以上で1ha当たりの人口が0.5人以上の地域はボランティアとインターネットによるアクセスポイントを設置する。

⑦：移行に伴って780万ポンドの余剰を出し、4年間で3600万ポンドの余剰を生み出すとともに、サービスの均質化のために460万ポンドの投資を行う。

⑧：カウンスルトックスの増税率を向う3年間で0から3.5%に抑える。

このほか、青写真では議会における委員会の構成、組織などが示されていて、ユニタリーは7つの部と34の課レベルが設けられることとなっていた。

移行作業に携わったマートン氏によれば、

「現行の地方自治体業務を行いながらユニタリーという新しいシステムの準備を行うという2つのことを同時平行に進めたため、担当職員の負担は多く大変だった。」

「財政状況が厳しい中で、カウンスルトックスの上昇率を抑えるのが大変だった。」

「移行に当たっては、職員や住民とのフェイスツウフェイスのコミュニケーションを大事にした。いわゆるインクルーシブアプローチ (多くの人を巻き込む手法) を取った。ICTだけでは限界がある。」

「職員の削減については、自発的な退職だけにとどめた。インタビューを重ねて職員の理解を求めた。また、187のポストを削減した。」

「移行手続きを進めるために、ロンドンには毎月行って国職員と打ち合わせを行った。国職員に対しては好意的。協力的であった。1年半にわたってビジネスプランの作成を協力して行った。」

「様々な分野でジョイントチームをカウンティ、ディストリクトの職員で結成し、移

³⁹ 調整委員会では、50万ポンドの予算の使い道についても審議する。

行手続きを円滑に行った。また、議会もシャドーカウンシルを構成して準備を行った。すなわち、行政的にも政治的にも円滑にユニタリーに移行できたと考えている。」

「移行コストは他の自治体に比べて少ないと考えられる。これは、コンサルタントの手伝いは最低限にして、出来るだけ自前で計画策定などを行ったためである。」とのことである。

(3) ユニタリーの効果と今後の課題

前述のマートン氏によれば、シュロップシャーにおいてユニタリー化することは必然であり、どの行政分野もウィンウィンであったと考えられている。また、ユニタリーとなったのは改革の第一歩に過ぎず、更なる組織の改革などが必要であると考えているようである。これは既に連立政権が財政危機の中で、地方への歳出を大幅に削減することを表明しているためでもあり、ここ数年間、経費の削減を大胆に進めない自治体運営が危うくなるという認識を、シュロップシャーに限らず全ての自治体当局が共有しているようである。

なお、ユニタリー移行後の効果として以下の点⁴⁰が挙げられている。

- ① 2009年度予算によってユニタリー化に伴い1,030万ポンド⁴¹の余剰を得ることが出来た。これがなければカウンシルタックスを9から10%上げるか、大幅な行政サービスの削減を行わなければならなかった。
- ② ユニタリーに移行するための経費は見込み通り360万ポンドだった。
- ③ 自発的退職などによる人件費は970万ポンドで、このうち740万ポンドは2008年度予算によって、また、残りの230万ポンドは2009年度予算で対応した。
- ④ 2009年度の投資予算 (capital spending) は9,800万ポンドで、このうち3,600万ポンドはユニタリーになる前のカウンティやディストリクトから引き継いだ分であり、その大部分の3,200万ポンドについては、従前の団体の資本的経費や補助金で賄われるため、多額の借金をする必要はない。
- ⑤ 27の地域審議会を発足させ、これらに96.5万ポンド (最大7万ポンド) の地域予算を人口に応じて配分した。
- ⑥ パリッシュに美事業業に対して最大3,000ポンドの補助金を交付した。
- ⑦ 30のワンストップオフィスを設置した。
- ⑧ 4年間の余剰は当初の3,600万ポンドから3,920万ポンドに増加する見込みである。

4 ユニタリー化に対する司法判断

(1) ユニタリー化を巡る訴訟

今回の地方自治体再編に対しては、特にディストリクト側からの反発が強く、3つの訴訟が提起され、また、提起しようとする動きも少なからずあった。実際に訴訟が

⁴⁰ LGR IMPLEMENTION STOKE TAKE SUMMARY REPORT-SHROPSHIRE:2009.

⁴¹ 当初見込みでは788万ポンドだったが、様々な取り組みによって更に240万ポンドほどの余剰を得ることが出来た。

提起されたのは、後述するベッドフォードシャーカウンティのほか、シュールズベリーアンドアッチャムとコングルトンの2つのディストリクトだった。この2つのディストリクトの訴訟に関しては地方自治体側の主張が共通していることから統合して審理され、さらに訴訟を実際には提起しなかった多くの地方自治体が支援を行い、実質的には集団訴訟の体をなしていた⁴²。これは、今回の地方自治体再編を阻止しようとする動きだった。

(2) シュロップシャーにおける訴訟の経緯

シュロップシャーではカウンティの提案が受け入れられ、ユニタリーに移行したが、この提案に対しては、シュールズベリーアンドアッチャムが反対し、訴訟を提起した。訴訟の経過については以下のとおりである⁴³。

- ・シュールズベリーアンドアッチャムの提訴：2007年4月20日
- ・コングルトンの提訴：2007年5月25日
- ・審理の統合：2007年6月5日
- ・審理の許可：2007年6月18日
- ・高等法院⁴⁴ (High Court) の聴聞：2007年9月12-14日
- ・高等法院による棄却（ただし上訴は認める）：2007年10月10日
- ・控訴院⁴⁵ (Court of Appeal) による聴聞：2008年1月28-30日
- ・控訴院による棄却：2008年3月4日

(3) 訴訟理由⁴⁶

訴訟理由は大きく2つであった。第一に、政府が地方自治体の再編手続きを、実際に法が制定される前に違法に開始してしまったという点である。第二に、政府が利害関係者、特に公衆が再編を支持しているか否かの評価について違法に実行してしまったという点である。これらについて更に具体的に分けると5つの論点となる。まず第一の論点は、権限 (Vires) に関するもので、大臣は制定法に基づく権限なしに、地方自治体に再編に関して提案を求めたり、決定することは出来ないというものである。

第二に、今回の地方自治体の再編手続きが進められている際にはまだ2007年地方自治法は制定されておらず、よって1992年地方自治法によるべきであるが、それによらずに行われたという点である。第三に、ヨーロッパ地方自治憲章 (European Charter of Local Self-Government) に関するもので、今回の再編手続きは、同憲章が地方自治体の権限は法律⁴⁷によらなければ侵害され、または制約されることはないとしている点

⁴² Chisholm and Leach, p.105.

⁴³ Ibid., p.106.

⁴⁴ 民事事件を扱う第一審の裁判所である。

⁴⁵ 最高法院の一部である。

⁴⁶ 訴訟の概要については、シュロップシャーの法務部長 (Corporate Head of Legal and Democratic Services) のクレールポーター氏 (Claire Porter) から戴いた概要ペーパーに基づいている。

⁴⁷ これも再編手続き中に2007年地方自治法がまだ法案 (Bill) であったことを問題視している。

に反するということである。第四に、公衆の支持ということに対して、大臣が当初設定した各般からの幅広い支持（**broad cross-section of support**）ではなく、代わりに支持に関して相応の見込みがある（**reasonable likelihood**）という基準で判断してしまったということである。第五に、大臣が地方自治体再編に賛同している地方自治体だけを地方自治コミュニティ省のウェブサイトリンクを貼り付け、反対している地方自治体にはリンクをさせなかったという点である⁴⁸。

控訴院はシュールズベリーアンドアッチャムとcongルトンの控訴を退け、2009年の再編はスケジュール通り行われた。この判断については適切ではなかったとの批判もある⁴⁹。

このほか、マーソン氏によれば、「特にシュールズベリーのチーフエグゼクティブが議員を扇動したという要素が強い。」

「カウンティのチーフエグゼクティブの夫が大臣の知人だということも非難の対象となるなど、泥仕合になってしまった。」

「30万ポンドも訴訟に経費がかかった。最終的にチーフエグゼクティブは辞任した。バリスターのアドバイス、ロンドンへの出訴費用など膨大だった。」

とのことであった。

第4節 ベッドフォードシャーのケース

1 ベッドフォードシャーの概要

ベッドフォードシャーは、イングランドの東部、ロンドンから通勤電車で1時間弱に位置していて、人口60万人、面積1,235km²のエリアである⁵⁰。1998年にルートン（Luton）がユニタリーとなったことに伴い、ベッドフォードシャーカウンティと3つのディストリクト（ミッドベッドフォードシャー、サウスベッドフォードシャー、ベッドフォードバラ）から構成されていた。

2 ベッドフォードシャーにおける再編の動向

（1）地方自治体の動き

ベッドフォードシャーの中心都市であるベッドフォードバラは人口16万人弱で、近年はロンドンに通勤する人も増え、ベッドタウン化しつつある。ルートンがユニタリーとなった90年代の再編では、ベッドフォードバラもユニタリーとする案があったもののそれが実現しなかったことから、今回の再編で単独でユニタリーとなることを提案した。また、郊外の田園地帯に位置するミッドベッドフォードシャーとサウスベッ

⁴⁸ この点については、リンクをするかしないは地方自治体に任せられていて、地方自治コミュニティ省の責任ではないことがすぐ明らかとなった。

⁴⁹ Chisholm and Leach, pp.120-123

⁵⁰ ここの人口、面積にはルートンを含めている。すなわち、90年代の再編以前のエリアでのデータを示している。

ドフォードシャーは2つのディストリクトを統合して1つのユニタリー（ミッドアンドサウスベッドフォードシャー）になることを提案した。

これらのディストリクトの動きに対抗して、ベッドフォードシャーは1つのカウンティと3つのディストリクトを統合して1つのユニタリーになることを提案した。

（2）国の判断

このように、ベッドフォードシャーでは異なる3つの提案が国に提出された。このうち、ミッドベッドフォードシャーとサウスベッドフォードシャーの提案は5つの基準のうち、住民の支持以外は十分満たしていないという理由⁵¹で、2007年3月に次の段階に進むことが出来なかった。一方、ベッドフォードバラとベッドフォードシャーの提案は次の段階に進み、利害関係者などの意見聴取も行われた。国が7月に行った5つの基準に基づく評価では、16の提案は3つのグループに分けられた。ベッドフォードバラについては、ユニタリー化を実施すべきではあるが、財政的余裕度について更に検討すべきというグループとされ、ベッドフォードシャーについては、5つの基準を満たしながらもユニタリー化すべきではないというグループとされた。

これら2つの提案については、更に検討が加えられ、12月に新たに利害関係者への意見聴取が行われることとなった。ここでは3月に一旦は見送られたミッドベッドフォードシャーとサウスベッドフォードシャーの提案もコミュニティ・地方自治省からの要請により11月に再提出され⁵²、ベッドフォードシャーを2つのユニタリーとすべきか、1つのユニタリーとすべきかについて意見が求められた⁵³。

3月に、コミュニティ・地方自治省は2つのユニタリーとすべきと決定したが、その理由については、指導力と近隣自治の観点から優れているとした⁵⁴。

このようにベッドフォードシャーに関しては3つの提案が行われ、当初認められなかった郊外におけるユニタリーも再提出が認められ、結果として判断基準も曖昧のままコミュニティ・地方自治省の意向にそった結果となった。この点については、そのプロセスの不透明さなどについては批判もある⁵⁵。また、ベッドフォードシャーカウンティは、コミュニティ・地方自治省に対して自ら定めた手続きに反することをしていると訴訟を提起したが、却下されてしまった⁵⁶。

この結果、2009年4月にユニタリーのベッドフォードバラとセントラルベッドフォードシャーが誕生し、従前のベッドフォードシャーはルートンを含めて3つのユニタリーに置き換えられた。

⁵¹ Chisholm and Leach, p.125.

⁵² Chisholm and Leach, pp.48-49.

⁵³ Department for Communities and Local Government, *Proposals for Future Unitary Structures in Bedfordshire Stakeholder Consultation*, London: 2007.

⁵⁴ Chisholm and Leach, p.49.

⁵⁵ 例えば、Chisholm and Leach では、今回の再編における国の考え方が首尾一貫しない点など数多くの問題点を指摘している。

⁵⁶ Chisholm and Leach, p.124.

図2 ベッドフォードシャーのユニタリー⁵⁷



3 ベッドフォードバラにおけるユニタリー化の取り組み⁵⁸

既にベッドフォードシャー内のルートンや西隣のミルトンキーネズが 90 年代にユニタリーとなっていること、また、先述したようにベッドフォードバラも同様の動きがあったことから、国に対してユニタリー化の提案を行っている。2006 年当時のチーフエグゼクティブと財政部長（現チーフエグゼクティブのシンプキンス氏）ともう一人の部長が中心となってユニタリー化の作業に携わった。他の多くのカウンティ役所が既にユニタリー化し、またはそれを目指していることや、ベッドフォードバラが 238 ディストリクトの中で人口が 14 番目に多かったことや 34 カウンティの中でベッドフォードシャーが 3 番目に人口が少なかったことから、ユニタリーになることは当然であると考えられていた。

シンプキンス氏によれば、

「ユニタリーのメリットは、簡素な構造ということが最も大きな要因だと考えられていた。」

「ディストリクトと新しいユニタリーを同時並行で事務を遂行することは大変だった。」

⁵⁷ 1 がベッドフォードバラ、2 がセントラルベッドフォードシャー、3 がルートンである。http://en.wikipedia.org/wiki/Central_Bedfordshire（最終閲覧日：2011 年 3 月 19 日）。

⁵⁸ 具体的な取り組みについては、2011 年 3 月 1 日に面談したチーフエグゼクティブのフィリップシンプキンス氏（Philip Simpkins）のインタビュー内容やベッドフォードバラで入手した資料などを元としている。なお、同氏はベッドフォードに 20 年勤務している。

「残念ながら、この地域の住民の関心はあまり高くなかった。」

「従前から、まちづくりの面でカウンティとディストリクトの両方の関与があったため、調整が大変だった。」

「ベッドフォードバラには自民党出身の直接公選首長⁵⁹がいて、彼がユニタリー化に関してリーダーシップを果たした。」

「ベッドフォードシャーによる訴訟は結局時間の無駄だった。」

「隣のユニタリーであるセントラルベッドフォードシャーとは必ずしも良好な関係ではない。これは政治構造など、都市と田園など利害の対立もその一因になっている。」とのことであった。

このほか、ベッドフォードバラはベッドフォードシャーの中で非白人の比率が約15%と高く、教育政策が重要な課題となっているが、この分野はカウンティに任されていて、十分な投資がなされていないこともユニタリー化を望んだ理由の一つとして挙げられる。外部評価においてもディストリクトは上位に来ているのに対して、カウンティは下位に低迷していることなどから、ベッドフォードバラがユニタリーになったのは当然のこととも考えられるだろう。

この結果、ベッドフォードバラがユニタリーに移行するための一時的な経費は400万ポンドで、行政のスリム化を進め、結果としてカウンスルトックスの上げ幅は0.9%にとどまった。一方、イギリスの経済が非常に悪く、特に現政権の財政削減は大幅であり、地方自治体はどこも財政運営に苦慮している。それは、シンプキンス氏の言葉を借りれば、「地方自治体はソフトターゲット⁶⁰、誰も好きではないからだ」ということになるだろう。

なお、ベッドフォードバラでは、ユニタリーに移行後、4年間のコーポレイトプランを策定し、これに基づいて様々な活動を行っている。また、他の公共的な組織とのパートナーシップを重要し、2009年から2021年までの戦略計画（Bedford Borough's Sustainable Community Strategy）を策定している。この計画では、ベッドフォードバラパートナーシップ会議を設立し、地方自治体だけでなく、NHSや警察、消防、大学、慈善団体などが加わり、持続可能な地域社会の構築に向けた取り組みを行っている。

4 ユニタリー化に伴う財政規模等の変遷

ベッドフォードバラは、ディストリクトがそのままカウンティの業務を継承し、ユニタリーになったケースである。今回の調査でユニタリー移行前の2008年度予算と移行後の2009年度、2010年度予算の概要に関する資料を入手することが出来た。これらを比較することでイングランドの自治体がユニタリー化でどのように変わるか、特にディストリクトに比べてカウンティがいかに多くの行政サービスを担っているかが

⁵⁹ ディーブホグソン氏（Dave Hodgson）である。

⁶⁰ Soft target、すなわち、攻撃しやすい標的のことである。

財政面から明らかにすることが出来るため、ここでは、これらの資料を元に、ユニタリー移行前後の財政比較を行う。

(1) 歳入規模の比較

イングランドの地方自治体の場合、予算には総計予算 (gross budget) と純計予算 (net budget) の2つがある。大雑把に言えば、総計予算＝純計予算＋特定経費⁶¹となっている。2008年度、2009年度及び2010年度予算の純計ベースの歳入は表2のとおりである。

表2 歳入 (純計) の比較 (単位：千ポンド)

項目	2008年度	2009年度	2010年度
カウンシルタックス	9,325	71,580	73,830
地方交付金 ⁶²	1,886	9,910	6,860
ビジネスレイト ⁶³	12,635	42,910	47,240
その他	0	1,170	1,080
合計	23,846	125,570	129,010

ユニタリー移行に伴って、純計ベースの歳入は5倍以上に増加し、特にカウンシルタックスは8倍近く増加している。その一方でビジネスレイトは4倍以下となっている。これからも明らかのように、いかにカウンティが多くの行政サービスを提供し、また、地方税であるカウンシルタックスを費消しているかがよく分かる。カウンティのカウンシルタックスもディストリクトが徴収しているため、ディストリクト側は、なぜカウンティの分の税金までやらされなければいけないのか、という不満は強い。さらに次表を見ればこの点はより明らかになるだろう。イングランドではカウンシルタックスの標準的な世帯 (バンド D) が支払う税金がどのように公共団体に配分されるかについて各世帯に知らせている。これについて3か年度の比較を行ったものが表3である。

表3 カウンシルタックスの配分先の比較 (単位：ポンド)

項目	2008年度	2009年度	2010年度
ベッドフォードシャー	1,123.47	0	0

⁶¹ ベッドフォードバラのパフレット (Financial Summary Information foe 2008/09) によれば、投資的収入と他会計の調整 (Investment Income and other accounting adjustments) とされている。なお、2008年度予算はこのパフレット、2009年度以降の予算はベッドフォードバラのパフレット (Your Council Tax 2010/2011) のデータを用いた。

⁶² Revenue Support Grant である。

⁶³ 非居住用レイト (Non-Domestic Rate) とも呼ばれている。

ベッドフォードバラ	149.32	1,284.22	1,313.75
警察	135.28	140.56	144.77
消防	78.84	81.63	82.44
パリッシュ	19.67	21.06	22.75
合計	1,506.58	1,527.47	1,563.71

これを見れば分かるように、2008年度のカウンシルタックスは、ディストリクトを1とすれば、カウンティは7.5となる。また、警察の分担金がディストリクトのカウンシルタックスに匹敵することも特徴の一つとして挙げられる。

(2) 歳出規模の比較

一方、歳出については、2008年度と2009年度以降では項目の分類が異なるため、単純な比較は出来ないが、例えば環境分野では、ごみの収集（ディストリクトの事務）とごみの処理（カウンティの事務）が一体化したことによって環境分野の歳出が大幅に増えている。また、教育分野の予算がカウンティから移管されたことによって子どもサービスが総計ベースでは45%も占めるようになっている。なお、教育関係は90%近くが国からの補助金で賄われている。

表4 2008年度総計予算の歳出内訳（単位：千ポンド）

項目	2008年度
レジャー	17,689
環境	9,747
都市計画	6,850
交通	1,935
住宅	3,230
投資・管財	10,524
ユニタリー移行	3,182
合計	53,157
うち特定経費	29,311

表5 2009年度及び2010年度予算の歳出内訳（単位：千ポンド）

項目	2009年度純計	2010年度総計	うち特定経費	2010年度純計
成人サービス	34,360	48,290	13,940	34,350
総務	15,230	19,450	5,070	14,380
子どもサービス	20,440	171,180	150,610	20,570
環境・コミュニティ	35,480	51,430	16,600	34,830

投資・管財	18,910	91,680	68,060	23,620
合計	124,420	382,030	254,280	127,750

表6は投資計画の内訳である。2008年度は1,280万ポンドだったので、2010年度は3倍以上となっていることが特筆される。これは教育分野の投資が集中したことを表している⁶⁴。

表6 投資計画の内訳（単位：千ポンド）

項目	2010年度	2011年度	2012年度	合計
成人サービス	800	500	500	1,800
子どもサービス	23,000	10,000	17,900	50,900
環境・コミュニティ	15,400	11,800	7,900	35,100
投資・管財	1,600	5,800	3,800	11,200
合計	40,800	28,100	30,100	99,000
補助金・寄付金	21,800	7,600	6,400	35,800
資本的収入	100	100	0	200
教育補助金	1,000	3,500	11,400	15,900
借入金	17,900	16,900	12,300	47,100

第5節 チェシャーのケース

1 チェシャーの概要

チェシャーはイングランドの北西に位置し、ウェールズに接した地域である。人口は約100万人、面積は2,343km²で、元々は農業地帯であるが、近年、日本企業など工場も増えている地域である。

1974年の自治体再編によって、チェシャーの一部地域はマンチェスターやダービーシャーに併合されたり、逆に他地域から一部がチェシャーに編入されるなど区域の変更が行われている。1990年代の再編ではハルトン（Halton）とウォーリントン（Warrington）がユニタリーに移行し、2004年には北イングランドで地域議会（Regional Assembly）の導入の是非を問う、郵便による住民投票が行われたが、これが圧倒的多数で否決されたことから、当初チェシャーでも予定されていた住民投票は実施されなかった。

2 チェシャーにおける再編の動向

（1）再編に関する提案

⁶⁴ この点は2010年度の財源内訳で補助金・寄付金が突出していることから明らかである。

今回の再編前にはチェシャーカウンティには、チェスター（Chester）、コングルトン（Congleton）、クルーアンドナントウィッチ（Crewe and Nantwich）、エルスメアポートアンドネストン（Ellesmere Port and Neston）、マックスフィールド（Macclesfield）及びヴェイルロイヤル（Vale Royal）の6つのディストリクトがあった。2007年1月締め切りのユニタリー化の提案では、チェシャーでは3つの案が提出された。それはチェシャーカウンティによる1ユニタリー、チェスターによる2ユニタリー、そしてエルスメアポートアンドネストンによる3ユニタリーの提案だった。カウンティの提案はカウンティ全体が1つのユニタリー、すなわちカウンティがディストリクトを廃止してユニタリー化するというものであった（図3）。またチェスターの提案はカウンティ全体を西と東に分け、それぞれ3つのディストリクトとカウンティの一部が統合してユニタリー化するというものであった（図4）。エルスメアポートアンドネストンの提案はカウンティ全体を西と中部、東の3つに分け、それぞれ2つのディストリクトとカウンティの一部が統合してユニタリー化するというものだった（図5）。

図3 1ユニタリー案⁶⁵

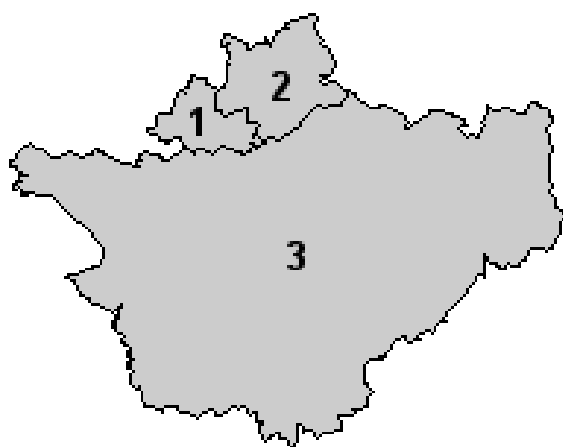


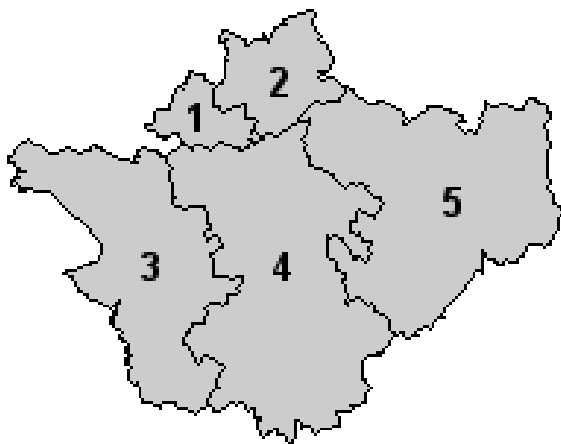
図4 2ユニタリー案⁶⁶

⁶⁵ http://en.wikipedia.org/wiki/Northern_England_referendum,_2004（最終閲覧日：2011年3月18日）。なお、1はハルトン、2はウォリントン、3はチェシャーユニタリー案である。

⁶⁶ <http://en.wikipedia.org/wiki/Cheshire>（最終閲覧日：2011年3月18日）。



図5 3ユニタリー案⁶⁷



3つの提案のうち、3ユニタリー案については、2007年3月、コミュニティ・地方自治省によって基準を満たさないことから次の段階に進めない旨の発表があり、チェシャーでは1ユニタリーと3ユニタリーの2つの案が次の段階に進み、利害関係者などの意見聴取が行われた。

(2) チェシャーカウンティによる住民意識調査

チェシャーカウンティは地域住民を対象に電話、インターネット⁶⁸、更には訪問面接法による住民アンケートを実施している。ここでは最も信憑性の高い訪問面接法による調査結果を中心に触れることとする。

⁶⁷ http://en.wikipedia.org/wiki/Northern_England_referendum,_2004 (最終閲覧日：2011年3月18日)。なお、1はハルトン、2はウォリントン、3はチェスターアンドウエストチェシャー案、4はミッドチェシャー案、5はイーストチェシャー案である。

⁶⁸ インターネット調査の諸課題としては、無作為抽出ではないこと、極端な傾向を示す可能性が高いことなどが挙げられる。田村秀『データの罠 世論はこうしてつくられる』(集英社新書、2006年)。

チェシャーカウンティは専門調査機関に委託して 2007 年 5 月に無作為抽出による訪問面接法を用いた住民アンケート調査を実施した⁶⁹。この調査によれば、どのような地方自治体システムを望むかという設問では 39%がユニタリー、44%が現行の二層制を支持した⁷⁰。また、ユニタリー化する場合、どのようなシステムを望むかという設問では 43%が 1 ユニタリーを、36%が 2 ユニタリーを支持した⁷¹。ディストリクト別で見ると、チェスター（1 ユニタリーが 46%、2 ユニタリーが 22%、以下同様）、コングルトン（47%、33%）、クルーアードナントウィッチ（41%、37%）、エルスメアポートアードネストン（40%、36%）、マックルスフィールド（39%、47%）、ヴェイルロイヤル（46%、40%）とマックルスフィールドだけが 2 ユニタリーの支持が高い。これはチェシャーカウンティの役所所在地がチェシャーになっていて、東の中心都市であるマックルスフィールドからすれば、1 ユニタリー化はより寂れてしまうという危機感の表れと分析している⁷²。このほか、現在のカウンティ、ディストリクトの議員総数について聞いたところ、半数が分からないと答え、正解（301 人～400 人：実際は 374 人）のグループを答えたのはわずか 5 %だった⁷³。

また、電話調査⁷⁴では、46%が 1 ユニタリー化を支持し、22%が 2 ユニタリー化を支持し、現状維持は 14%だった。インターネットによる調査では 80%が 1 ユニタリー化を支持し、8 %が 2 ユニタリー化を支持し、現状維持は 12%だった⁷⁵。

これらの調査結果から見ると、全般的には 1 ユニタリー化の支持のほうが多いことが読み取れる⁷⁶。

（3）チェシャーの再編結果

チェシャーカウンティの調査結果では、どちらかという地域住民はカウンティによるユニタリー化を希望していたとともに、2007 年 7 月にコミュニティ・地方自治省が公表した 5 つの基準に対する評価では、ベッドフォードシャー同様、チェシャーも 1 ユニタリー化は全て肯定的なものだった⁷⁷。それにも関わらず、コミュニティ・地方

⁶⁹ サンプル数は 1,001 であるが回収率は記載されていない。Cheshire County Council, *Proposals for Local Government Re-organisation Survey 2007*, Cheshire :2007.

⁷⁰ Cheshire, p.13.

⁷¹ Ibid., p.15.

⁷² Ibid., p.25.

⁷³ Ibid., p.19.この結果からも、この地域でも地方自治体そのものや再編に対する関心は決して高くないということがうかがえる。

⁷⁴ 2007 年の春に実施されたもので、サンプル数は 1,205（回収率は不明）、そのうち地方自治体の再編については 370 サンプルに質問したものである。Cheshire County Council, 'Your Cheshire' Telephone Survey Spring 2007, Cheshire :2007.

⁷⁵ これは自らの意志でウェブサイトアクセスし、調査票に回答した者の結果であり、無作為抽出を本旨とする世論調査とは大きくかけ離れた内容となる点に留意が必要である。Cheshire County Council, *Local Government Reorganisation in Cheshire 2007 eSurvey Summary Report*, Cheshire :2007.

⁷⁶ これに対して、インタビュー調査では、「カウンティは 1 つのユニタリーを望んでいたの、それに沿った意向調査が行われた。」との話があった。

⁷⁷ Chisholm and Leach, p.19.

自治省は2ユニタリー化を進め、1ユニタリー化を次の段階に進めなかった。

この点については、コミュニティ・地方自治省から関係のチーフエグゼクティブに宛てた文章⁷⁸の中で理由を明らかにしている。それによれば、住民からの支持に関しては4つのディストリクトでは2つの提案のうちのどちらかに対してはっきりとした賛成が読み取れるが残りの2つはどちらの提案にも否定的であり、また、これらの結果については注意深く扱う必要もあり、両提案ともこの基準は満たしていると考えられる。そこで残りの4つの基準について検討を加えると、チェシャーでは西と東に分かれた風土があり、2ユニタリーが協力すれば、マンチェスターとリバプールのような関係になって経済発展をすることも可能であり、結果としてこれらの基準に合致するので2ユニタリー化を進めるということが示されていた。

これに対して、コングルトンは訴訟を提起し、シュロップシャーとともに国の進め方の違法性を争ったが⁷⁹、前述のように却下され、2009年4月からチェシャーウエストアンドチェスター（Cheshire West & Chester）とチェシャーイースト（Cheshire East）の2つのユニタリーが誕生した。

3 チェシャーウエストアンドチェスターにおける再編の取り組み⁸⁰

（1）チェシャーにおける政治状況

今回の調査で、リーダー、チーフエグゼクティブとも地方自治体の再編は基本的に政治的な状況の中で決められたものであり、当時の労働党政権の思惑に沿って2つのユニタリーが誕生したと考えていることが明らかになった。そのため、まず、再編前の各地方自治体の政治状況について見ることにする。当時、カウンティは保守党、また、ディストリクトのうち4つも保守党が過半数を占め、その一方で、クルーアードナントウィッチは労働党が比較第一党ではあったものの過半数を占められず、労働党が過半数を占めていたのはエルスメアポートアンドネストンだけだった。このような状況の中で、保守党の強いチェスターに、労働党の強いクルーアードナントウィッチとエルスメアポートアンドネストンをつけることで労働党支配のユニタリー（チェシャーウエスト&チェスター）を作りたいという思惑が国関係者にあったとされている。また、保守党の強いカウンティを解体することで労働党の勢力をこの地域に盛り上げたいという思惑もあったようである。

⁷⁸ これは、チェシャーの構造を変える、2008年チェシャー令の説明文書

（EXPLANATORY MEMORANDUM TO THE CHESHIRE(STRUCTURAL CHANGES)ORDER2008）の付属としてつけたれている手紙（Annex B: Text of letter setting out reasons for the Secretary of State's decision of 25th July 2007）である。

⁷⁹ カウンティでも当時のリーダーが国を訴えようとしたが断念した。

<http://en.wikipedia.org/wiki/Cheshire>（最終閲覧日：2011年3月18日）。

⁸⁰ 具体的な取り組みについては、2011年2月28日に面談したリーダーのマイクジョーンズ議員（Mike Jones）、アーサーハラダ議員（Arthur Harada）、並びにチーフエグゼクティブのステーブロビンソン氏（Steve Robinson）のインタビュー内容や入手した資料などを元としている。

これは当時、この地域の国会議員は労働党で多数を占めていたことから、地方自治体に対しても影響力を施したいということが背景にあったようである。このほか、チーフエグゼクティブのロビンソン氏によれば、「3つだと多すぎて1つだと少なすぎる。2つだとちょうど良いと思った人も少なくなかったのではないだろうか。」とのことであった。

(2) 移行に向けた取り組み

このように保守党議員が多かったということもあり、全般的にはユニタリー化には必ずしも積極的ではなかった。経済界もチェシャーが2つに分かれるということでチェシャーチーズに代表されるようなチェシャーブランドが売りにくくなるのではないかとといった危惧も出されている⁸¹。インタビューを通じて明らかになった、移行に関しての諸課題や移行に当たっての取り組み等、は以下の通りである。

「ユニタリー化に当たっては、スマートで効率的な自治体を目指した。」

「財政が厳しい状況にあることから、バリューフォーマネーの観点を重視した。」

「カウンシルの規模はディストリクトに比べると大きくなったが、コミュニティレベルの活動が大事であり、今後もこれを重視していく。」

「いわゆるシャドーカウンシルは当時の各自治体議員が兼ねることが出来たが、チーフエグゼクティブについては、3つのディストリクトとカウンティの半分を引き継いだ構造になっていたため、雇わないといけなかった。そのため、公募によって、既にユニタリーとなっているストックオントレント（Stoke-on-Trent）のチーフエグゼクティブ、ロビンソン氏が適任者として2008年10月に雇われた⁸²。」

「ユニタリーへの移行に当たっては、4つのカウンシルから職員を出してチームを作った。そして、100のダイレクターレベルを廃止した。ユニタリーへの移行は職員にとって大変な負担だった。なお、組織の簡素化、改革については日本の企業のマネジメントに学んでいる面がかなりある。」

「ユニタリー化のメリットは、道路や街路を一体的に管理出来るということが大きい。現在、カウンティとディストリクトは、道路の幅で管理者が変わることになっているが、これは住民からみてとても分かりにくい。この点は街路樹の管理も同様である。」

「この地域には歴史的な街並みとともに企業（ケミカル、飛行場）なども多い。新たな開発と保全をいかに調和させていくかが今後の課題である。また、観光客は比較的多いものの、滞在観光客がまだ少ないことから、これを増やすことも重要である。」

「東と西の関係については、最初はあまりよくなかったが今は少しは改善されている。だが、西は、どちらかという新しいことに挑戦していく、いわば、チャレンジング

⁸¹ そのため、現在では旧カウンティの境界に、「チェシャーへようこそ（Welcome to Cheshire）」、という看板を掲示している。

⁸² ちなみに彼の年収は18万ポンドである。

<http://www.chesterchronicle.co.uk/chester-news/local-chester-news/2010/01/28/cheshire-west-and-chester-council-chief-executive-steve-robinson-given-7-000-golden-hello-59067-25700243/>（最終閲覧日：2011年3月18日）。

でリスクテイキングな風潮があるのに対して、東の方はステディで現状維持的と両ユニタリーはかなり性格が異なるのでなかなか協調していくのは難しいかもしれない。」

「現在でも新しい本庁舎では本会議を開くことが出来ないため、20キロほど離れた分庁舎で開いている。事務所が分散していることのデメリットも少なくない。」

(3) 移行に伴う財政負担

チェシャーウエストアンドチェスター誕生に伴う移行経費と余剰については表7の通りである。

表7 移行経費の内訳⁸³ (単位：千ポンド)

項目	
雇用契約解除関係	15,200
うち解雇	6,000
うち年金費用	9,200
移行費用	8,224
うち移転経費	500
うちICT	3,016
うち新体制整備費	1,889
うち早期雇用	1,384
うち選挙経費	1,104
うちその他	331
移行経費合計	23,424

移行経費は当初、829万ポンド程度が見込まれ、その後、コミュニティ・地方自治省によって1,250万ポンドに上方修正されたが、それよりも2倍近くになっている。特に人員の削減に伴う退職手当の加算や年金にかかる費用などが大きくなっているのが特徴的である。

これに対して、職員の削減や契約経費の削減などによって、1,424万ポンドの余剰が生じている。これは当初の見込みであった1,505万ポンドとほぼ一致している。

第6節 再編に対する評価

1 イングランド地方自治体協会⁸⁴メンバーの評価

⁸³ Cheshire West & Chester, *Summary of Transitional Costs and LGR Savings*:2010.

⁸⁴ イングランド地方自治体協会 (Local Government Association) はイギリスの地方自治体の連合組織で、以前は日本の地方自治関係連合組織のようにディストリクトやカウンティ毎に組織されたが、1990年代の自治体再編の際に激しく対立したという教訓を踏まえて統合されたものである。

今回の調査で、イングランド地方自治体協会のマネージャーであるタイラー⁸⁵氏を訪問し、同氏からノーザンバーランド（Northumberland）の議員であるサンダーソン氏⁸⁶を紹介された。これは、イングランド地方自治体協会としては特設公式に地方自治体再編について公式な意見を表明しているわけでもないこともあり、個別のメンバーの意見を求めたものである。サンダーソン氏の地方自治体再編に関する評価は以下の通りである⁸⁷。

① 地方自治体再編に対する評価

ノーザンバーランドの場合、地方自治体再編は大変な手間で、これは地方自治体にとっても国にとってもほとんど経験をしたことのないものだった。コミュニティ・地方自治省の担当職員はノーザンバーランドの関係職員や議員から信任を得ることが出来なかった。ほとんど手探りで誰に聞けばいいのか、どこにいけばいいのかもほとんど分かっていなかった。ノーザンバーランドでは労働党が支配しているカウンティがユニタリー化を強引に進め、廃止される6つのディストリクトの議会は激しく抵抗した。そのため、決して良好な協力関係は構築されなかった。

② 関係者の反応

利害関係者や関係団体は数多くの自治体から自分たちを支持するようにしつこく求められたことから、結果としてこのような取り組みが関係者に悪い印象を与えてしまった。あるものはユニタリーを望ましいものと考えようになり、あるものは逆にユニタリーを望ましくないものと考えようになった。支持を得るための競り合いが様々な苦悩を生み出し、いまだにこの傷の一部は癒えないでいる。この地域はイングランドの北東部、スコットランドとの境界に位置し、2004年の地域議会設立の是非を問う住民投票でユニタリー化を拒否している。このため、今回の再編でユニタリー化が押しつけられることになり、多くの住民は歓迎していないが、彼らにはユニタリー化のプロセスに対する抵抗力もなければ声を上げる機会もなかった。

③ 再編に関する問題点

地方自治体再編に関する最大の問題点は十分な財源がないということである。予想されていた財政余剰は実現しなかった。組織の再構築と人員のスリム化にあまりにも長い時間がかかってしまった。ユニタリー化に関するメッセージは効果的に伝わらず、例えば GPS 機能付きの車によるゴミ収集車の行程の最適化は当初想定していたよりも導入時には遙かに複雑で効率的ではなかった。職員は行政の中核に置かれず、結果としてその多くはやる気を失っていった。労働党政権は結果としてカウンティ議会に破局をもたらした。すなわち、当時のカウンティの内閣（Cabinet）のリーダーや副リ

⁸⁵ グレグタイラー氏（Greg Taylor）は地方自治体協会の公共宣伝課長（Public Affairs and Campaigns Manager）である。

⁸⁶ サンダーソン氏（Hugh Sanderson）は保守党の議員で2008年に初当選している。なお、ノーザンバーランドのHPでは全ての議員の議会への出欠状況が示されている。
<http://committees.northumberland.gov.uk/aksnorthumberland/users/public/admin/main.pl?op=ListCurrentMembers>（最終閲覧日：2011年3月19日）。

⁸⁷ サンダーソン氏からメールにて回答を得たものである。

ーダーなどの幹部は、労働党の支部から候補者として選考されなかったり、選挙で落選するなど全て議席を失った。しかもこの支部は労働党が支配していた、廃止されたディストリクトの元議員によって運営されていたということであり、労働党内の対立を先鋭化させてしまったのであった。結果として2008年の地方選挙で67の定数のうち、初めて自民党が25と一番多くの議席を占め、保守党が19、労働党は17と惨敗を喫している。

④ 労働党政権に対する評価

労働党政権にとっては当時の副首相で、地方自治担当のプレスコット氏が強力に提唱した地域アジェンダ (regional agenda) からの当然の流れとしてユニタリー化を捉えていたと考えられる。同氏は2008年度にこの提案を実現しようと強力に推進していた。しかしながら、政府内部でこの提案に関心を持つものがほとんどいないという問題が顕在化してしまった。このため、ユニタリー化の過程やユニタリー化を実現させる上で政府内部でほとんど支援や財政的な援助の枠組みが構築されなかったと考えられる。

2 アカデミックの評価

90年代の再編同様、今回の地方自治体再編についても基本的にはアカデミックの評価は否定的なものである。地方自治の母国といわれながらも、その実態は中央集権の度合いが他国よりも強く、また、法律一本で地方自治体、更には地方自治制度すら廃止できるということに対して、従来から憲法的保障⁸⁸が必要だという議論も少なくない。再編は地方自治体数の減少を意味する。この点について、代表民主主義の観点から、英国は人口あたりの代表議員数も少ない状況だが、これをさらに少なくなることを危惧する意見 (例: ジョージジョーンズ LSE⁸⁹名誉教授) も多い⁹⁰。

また、本論文でも引用したマイケルチショム氏 (Michael Chisholm) とスティーブリーチ氏 (Steve Leach) の著書、「BOTCHED BUSINESS The damaging process of reorganising local government 2006-2008」には、今回の再編に対して痛烈な批判を繰り広げている。そもそも本の題名が「へまなやり方でダメにされた (下手に継ぎ当てをした) 仕事」と訳せるように、今回の国主導による再編の手続きの問題点を様々な角度から論じている。例えば、シュールズベリーなどによる訴訟でも明らかになっているように、地方自治体再編の手続きは、当時はまだ2007年地方自治法は施行されておらず、1992年地方自治法によって、すなわち、地方自治体委員会の業務を引き継いだ区域委員会が行うべきなのにそれが無視されていることや、国が首尾一貫しない手法で主導したことから多くの政治的な混乱や不信を招いたことなどを厳しく非難している。結局は、90年代の再編とは手続き面では異なるものの、基本的には地方自治

⁸⁸ もちろん、イギリスには成文憲法はない。

⁸⁹ London School of Economics and Political Science の略である。

⁹⁰ 内貴滋『英国行政大改革と日本 「地方自治の母国」の素顔』(ぎょうせい、2009年)、34頁。

を著しく侵害した形でのユニタリー化が進められてしまったとしている。

第3章 イングランドの地方自治体再編からの示唆

第1節 1990年代の再編との比較

1 手続きの比較

1990年代の地方自治体再編と2009年の再編では、その手続きに大きな相違点がある。1990年代の地方自治体再編では、1992年地方自治法に基づいて設立された地方自治体委員会が、大臣の求めに応じて地方自治体構造の見直しを行い、大臣に対して最終報告を行っている。これに対して、2009年の再編では、国が基準等を示し、希望する地方自治体の提案を求めたという点で手続きが明らかに異なる。

すなわち、形式上は1990年代の再編では、国主導で、国が設置した第三者委員会が作業を行ったのに対して、2009年の再編では、地方自治体の提案を国が審査するという形を取っている点が大きな相違点である。一方、1990年代の再編で、法律の施行の前に事実上再編がスタートしている点は2009年と同様である。すなわち、1991年11月には既に地方自治体委員会が発足していて、2009年の再編では、やはり法施行前に再編作業が開始されている。

また、どちらの再編も国によって、どのような考え方で検討されるべきかについて指針を示していることは共通している。これは法律によってではなく、様々な公式文書によって示されているが、どちらもその考え方が二転三転し、そのことが地方自治体をはじめとする関係者の不信を招き、そして、その一貫性のなさや法律との整合性の有無などが司法の判断を仰いでいる点も共通している。1990年代の再編では、国が敗訴したケースもあったが、2009年の再編では国が敗訴したケースはなかった。

2 再編結果の比較

(1) 再編パターンの比較

1990年代の再編では46のユニタリーが誕生し、2009年の再編では9のユニタリーが誕生した。46のユニタリーのうちワイト島だけがカウンティがディストリクトの機能を継承したパターン、すなわち、カウンティがディストリクトを吸収したパターンが1つだけだった。残りの45はディストリクトがカウンティを吸収したことになる⁹¹。また、1972年地方自治法で廃止された79のカウンティバラのうち、24のカウンティバラがユニタリーの地位を再び得た⁹²。

一方、2009年の再編では、コーンウォール、ダラム、ノーザンバーランド、シュロップシャー、ウイルシャーの5つのカウンティがディストリクトを吸収したパターンだったのに対して、ベッドフォードバラ、セントラルベッドフォードシャー、チェシ

⁹¹ http://en.wikipedia.org/wiki/Unitary_authorities_of_England（最終閲覧日：2011年3月20日）。

⁹² クリーブランドは3つのユニタリーに分かれたため、26ユニタリーがカウンティバラの起源を持つ。

ヤーウエストアンドチェスター、チェシャーイーストの4つがディストリクトがカウンティを吸収したパターンだった。このように、1990年代の再編は実質的にディストリクトのカウンティからの独立であったが、2009年の再編では、カウンティがディストリクトを吸収したものが過半を占めるなどそのパターンは大きく異なる。

(2) ユニタリーの規模の比較

再編によって生まれたユニタリーの規模⁹³を比較すると以下のとおりとなる。

表8 ユニタリーの規模の比較

	1990年代	2009年
団体数	46	9
人口(人)	7,945,034	3,202,900
人口最大	374,300	534,300
人口最小	31,489	155,700
1団体当たり人口	172,718	355,878
最大/最小	11.9	3.4
面積(km ²)	12,934	20,506
面積最大	2,416	5,013
面積最小	33	476
1団体当たり面積	281	2,278
最大/最小	73.2	10.5
人口密度(人/km ²)	614	156
人口密度最大	4,163	358
人口密度最小	80	62
最大/最小	52.0	5.8

1990年代の再編では、一番人口規模が大きかったのはブリストル(Bristol)で、一番小さかった Rutland (Rutland) は日本の町並の人口に過ぎない。一方、2009年の再編では、どのユニタリーも人口が15万人以上となっている。1団体当たりの平均人口は1990年代は日本の特例市以下の規模となっているが、2009年の再編では中核市並の規模になっている。

面積については、1990年代の再編では規模の較差が73倍と、都市部だけがユニタリーになったものもあれば、カウンティの規模に近いものもあるといったように様々だったが、2009年の再編では、平均面積は東京都より少し大きい規模⁹⁴となっていて、面積の較差も10倍程度に収まっている。また、団体数では5分の1以下であるが、2009

⁹³ 人口、面積はそれぞれユニタリー発足時のものである。

⁹⁴ ほぼ、沖縄県の面積と等しい。

年の再編でユニタリー化した地域の面積のほうが 1990 年代の再編で誕生したユニタリーの総面積よりも大きくなっている。

この結果、人口密度については、1990 年代に誕生したユニタリーのほうが 2009 年に誕生したユニタリーの 4 倍近くになっている。

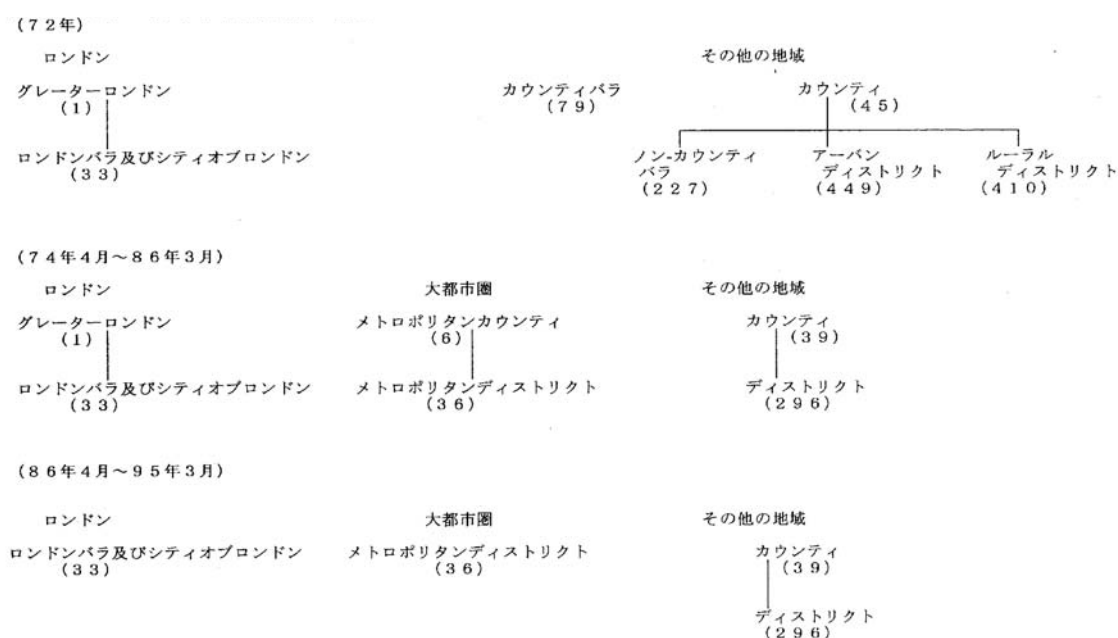
このように、2009 年の再編で誕生したユニタリーは 1990 年代の再編で誕生したユニタリーに比べて、人口、面積とも大きく、特にカウンティ規模の再編が多かったため、人口密度については大幅に小さくなっている。すなわち、1990 年代は都市部におけるユニタリー化が、2009 年は郊外におけるユニタリー化が進んだということがこれらのデータから明らかになった。

この結果、大都市圏ディストリクトを含めると、イングランドの人口の半分近くが一層制であるユニタリーで生活することとなったのである。

第 2 節 イングランドの地方自治体再編の課題

1960 年代以降、この 50 年間にイングランドでは地方自治体の再編がほぼ 10 年ごとに行われてきた。すなわち、1960 年代にはロンドンの再編が行われ、70 年代にはロンドン以外の再編で完全二層制の構造となり、80 年代にはロンドン及び大都市で広域自治体が全て廃止され、1990 年代に地方部に一層制のユニタリーが 46 誕生し、2000 年にロンドンの広域自治体が復活、更には 2009 年に 9 つのユニタリーが誕生するに至った。その結果、1973 年 3 月には 1,244 あったイングランドの地方自治体は、2009 年 4 月には 353 と 7 割以上減少したことになる。この変遷を図示したのが図 6 である。

図 6 イングランドの地方自治体構造の変遷⁹⁵



⁹⁵ 田村、2004年b、28頁に加筆。

(98年4月～2000年5月)

ロンドン	大都市圏	その他の地域	
ロンドンバラ及びシティオブロンドン (33)	メトロポリタンディストリクト (36)	カウンティ (34)	ユニタリー ディストリクト (238) (46)

(2000年5月～2009年3月)

ロンドン	大都市圏	その他の地域	
GLA (1)	メトロポリタンディストリクト (36)	カウンティ (34)	ユニタリー ディストリクト (238) (46)
ロンドンバラ及びシティオブロンドン (33)			

(2009年4月～)

ロンドン	大都市圏	その他の地域	
GLA (1)	メトロポリタンディストリクト (36)	カウンティ (27)	ユニタリー ディストリクト (201) (55)
ロンドンバラ及びシティオブロンドン (33)			

これだけめまぐるしく地方自治体が変わってしまったことによって、住民も自分がどこの地方自治体の住民であるか、よく分かっていないことも少なからずあるようだ。そもそも、イングランドの地方議員の選挙は国政に比べても投票率が低い。鳴り物入りで登場した公選首長制でも首長選挙の投票率もさほど高くはない。多くの住民は地方自治に対してあまり高い関心は示していないようである。

また、イギリスでは、国会が制定する法律により個別に授権された事務のみを処理できるものとされていて⁹⁶、これを超える行為は権限逸脱の法理 (Ultra Vires) により違法とされる⁹⁷。そして、地方自治体の全ての条例は国の各省庁の認可がなければ発効できない。このような中で、中央政府の政権与党の考え方如何で、地方自治体のあり方がめまぐるしく変えられるということも、当事者である地方自治体関係者からは大変評判が悪いものではある。

元々ユニタリー化に関しては、サッチャー首相が、労働党が支配する大都市部の政治力を弱めるために実施し、さらにサッチャー首相の後継を狙ったヘーゼルタイン氏

⁹⁶ 1972年地方自治法 (Local Government Act 1972) などにも規定されている。

⁹⁷ 2000年地方自治法 (Local Government Act 2000) で経済、社会福祉、環境の、地域社会や住民の福祉の増進に関する3分野 (Well-being) での政策を一定の制約の下で自由に実施することができるようにはなったが、現実には財政的な制約も大きく、実態はあまり変わらない。なお、現政権の新しい法 (Localism Act) の中で、あたかも権限逸脱の法理を廃止し、地方自治体に私人同様の権限を与える内容 (general power of competence which will empower local authorities to do anything which is not forbidden) が盛り込まれているが、詳細については注視する必要がある。

が経済界の出身で、効率性の観点から一層制の構造が望ましいという考えを強く持っていたことから地方部のユニタリー化が進められたのであった。2009年の再編も地域議会をイングランドに導入したかったプレスコット副首相の考えに基づき、ユニタリー化が進められたわけであり、政治的な思惑が色濃く反映された改革であると言えるだろう。

また、1990年代の再編では国の第三者機関である地方自治体委員会が主導し、ディストリクトとカウンティが激しいロビー活動を行い、結果として地方自治体間の関係が悪化するなど問題点が多かったため、2009年の再編では、地方からの提案を受けるといった形にはなっていたものの、国が示した基準の解釈などが迷走し、首尾一貫しない再編結果となるなど、手続き面では相当程度問題があったものと思われる。また、日本の市町村合併とは異なり、国からの財政的な支援が一切ない中で、いかに経費削減効果をもたらすかという点が、ユニタリー化が認められるか否かの大きな論点とされていた。

第3節 日本への示唆

それでは、イングランドにおける地方自治体の再編、特にユニタリー化から得られる示唆にはどのようなものがあるだろうか。

ユニタリー化とは日本においてはこれまで日本青年会議所や小沢一郎元民主党代表などが提唱したいわゆる300市構想と通じるところがあり、また、戦後一時期存在した特別市制度や政令指定都市が主張する特別自治市構想などとの類似点も少なくない。イングランド以外のスコットランドやウェールズ、北アイルランドは完全ユニタリーの地方自治構造となっている。その意味では、広域自治体と基礎自治体を統合してユニタリー化するという点も、イギリスの経験からすれば不可能ではないという見解にも立てるかもしれない。確かに、イギリスのユニタリーは一部の例外を除けば概ね人口15万人以上で、最も人口が多いコーンウォールでも53万人である。日本の特別市や中核市の規模で、当該地域の行政サービスを一層の自治体だけで全て提供できるというのは300市構想などを推進する側として魅力的に映るだろう。

一層制、あるいは特別自治市構想というのは日本においてもそれなりに実現可能性はあるものと考えられるが、イングランドにおけるユニタリー化を参考にする際、地方自治体の役割などの違いに留意する必要があるだろう。イングランドの場合、警察はもとより、消防も日本の一部事務組合⁹⁸のように、地方の共同組織として別組織となっている。その財源はカウンシルタックスを通じてディストリクトないしユニタリーから提供されるが、完全に独立している点は日本とは異なる。また、保健や医療の分野はNHS（National Health Service）という国主導の組織によって提供されている。このほか、義務教育は基本的にはカウンティないしユニタリーの役割ではあるが、教

⁹⁸ 日本の消防組織も地方を中心に一部事務組合を構成する場合は見られるが、政令指定都市など都市部は基本的に市の消防本部となっている。

育改革によって、実質的な権限は教員の任免も含めて学校理事会が持っている、地方自治体は財政的な負担以外の業務は多くない。このほか、高等教育の分野でも地方自治体の役割は限定されている。

このように、これまではイギリスの市町村の所管事項はきわめて広く⁹⁹、と認識されていたが、サッチャー政権の改革などによって、地方自治体の行政サービスの提供主体としての役割は狭まる一方であり、そのような狭い役割となっているが故にユニタリー化が可能だという見方も出来るだろう。

このほか、ユニタリー化して、規模等が大きくなると、コミュニティレベルのサービスや住民自治の充実を進めようという動きも共通してみられた。この点は国の基準の中でも

「近隣地域に柔軟性と権限を付与すること」と示されていることから明らかなように、国もユニタリー化で地域住民の声が届きにくくなることを危惧している。それぞれの地方自治体では協議会や地域への予算配分など様々な工夫を行っているが、この点は我が国の地方自治体の取り組みと重なる点が少なくない。

これまでも再三述べてきたように、地方自治の母国と呼ばれながらも中央集権の度合いが強く、国政の動きにイングランドをはじめとするイギリスの地方自治体はその命運を翻弄され続けてきた。ユニタリー化もその一つではあるが、少なくともユニタリーとなった地方自治体関係者は簡素な構造となり、住民から分かりやすくなって点や経費削減に繋がったことなどについて一定の評価をしているようである。我が国でもいわゆる改革派首長などから個性的な地方自治構造の提案¹⁰⁰が幾つかかなされているが、それらを検証する際にはイングランドの地方自治体再編から学ぶべき点も少なくはないと考えられるのである。

⁹⁹ 西尾勝『行政学総論[新版]』（有斐閣、2001年）、66頁。

¹⁰⁰ いわゆる大阪都や中京都、新潟州などの構想である。これに対する著者の見解は以下のブログを参照されたい。暴走する地方自治（<http://www.bousou-jichi.com>）。

参考文献

- 自治体国際化協会『英国の地方自治（概要版）—2009年改定版—』（自治体国際化協会、2010年）
- 田村秀『道州制・連邦制 これまでの議論・これからの展望』（ぎょうせい、2004年 a）
- 田村秀『助役に関する研究：シティ・マネージャーとチーフエグゼクティブとの比較において』（国際基督教大学大学院行政学研究科提出博士論文、2004年 b）
- 田村秀『データの罠 世論はこうしてつくられる』（集英社新書、2006年）
- 内貴滋『英国行政大改革と日本 「地方自治の母国」の素顔』（ぎょうせい、2009年）
- 西尾勝『行政学総論[新版]』（有斐閣、2001年）
- Local Government Commission for England, *Renewing Local Government in the English Shires, a Report on the 1992-1995 Structural Review*, London: HMSO, 1995
- Michael Chisholm and Steve Leach, *BOTCHED BUSINESS The damaging process of reorganising local government 2006-2008*, Coleford: Cromwell Press, 2008
- Richard Buxton, *Local Government, 2nd ed*, Harmondsworth: Penguin Education, 1973
- 田村秀「英国における地方自治体の再編」（人事院提出短期在外研究員報告書、1998年）
- 田村秀『助役に関する研究：シティ・マネージャーとチーフエグゼクティブとの比較において』（国際基督教大学大学院行政学研究科提出博士論文、2004年）
- 橋本嘉一「イングランドの地方団体再編（2）」（『地方自治』第586号、1996年 a）
- 橋本嘉一「イングランドの地方団体再編（3）」（『地方自治』第588号、1996年 b）
- 橋本嘉一「イングランドの地方団体再編（4）」（『地方自治』第590号、1997年）
- Cheshire County Council, *Proposals for Local Government Re-organisation Survey 2007*, Cheshire :2007
- Cheshire West & Chester, *Summary of Transitional Costs and LGR Savings:2010*
- Department for Communities and Local Government, *Invitation to Councils in England to Make Proposals for Future Unitary Structures*: to pioneer, as pathfinders, two-tier models. London: 2006
- Department for Communities and Local Government, *Proposals for Future Unitary Structures in Bedfordshire Stakeholder Consultation*, London: 2007
- LGR IMPLEMENTATION STOKE TAKE SUMMARY REPORT-SHROPSHIRE:2009
- Shropshire Council, *The Story of Shropshire Council*, Shrewsbury: 2009
- ノーザンバーランドホームページ： <http://committees.northumberland.gov.uk/>
- イギリスウィキペディアホームページ： <http://en.wikipedia.org/wiki/>
- チェスタークロニクルホームページ： <http://www.chesterchronicle.co.uk/>