

# 英国の地方団体構造改革の動向

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 079 (DEC.24,1993)

内容の要約

はじめに

第1章 地方構造見直しに至る経緯

第1節 地方構造見直しの発端

第2節 1992年地方自治法と地方団体委員会

第3節 地方構造見直しのガイドライン

第2章 地方構造見直し開始後の経緯

第1節 第1群地域の見直し開始

第2節 軌道修正とその後の経緯

第3節 第1群地域の具体的な勧告の内容

財団法人 自治体国際化協会  
(ロンドン事務所)

# 目 次

|                                 |       |    |
|---------------------------------|-------|----|
| 内容の要約                           | ----- | 1  |
| はじめに                            | ..... | 7  |
| 第1章 地方構造見直しに至る経緯                | ..... | 8  |
| 第1節 地方構造見直しの発端                  | ..... | 8  |
| 1 イングランドにおける現行の地方構造             | ..... | 8  |
| 2 地方構造見直しに関する協議書（1991年 4月）      | ..... | 9  |
| 3 地方構造見直しの背景                    | ..... | 10 |
| 第2節 1992年地方自治法と地方団体委員会          | ..... | 12 |
| 1 1992年地方自治法                    | ..... | 12 |
| 2 地方構造見直しに関する関係者の基本的立場          | ..... | 13 |
| 3 地方団体委員会の設置（1992年 7月）          | ..... | 16 |
| <参考> スコットランド及びウェールズの地方構造改革      | ..... | 18 |
| 第3節 地方構造見直しのガイドライン              | ..... | 20 |
| 1 政策ガイドライン（Policy Guidance）     | ..... | 20 |
| 2 手続きガイドライン（Procedure Guidance） | ..... | 26 |
| 3 ガイドラインを巡る見解の相違                | ..... | 29 |
| 第2章 地方構造見直し開始後の経緯               | ..... | 32 |
| 第1節 第1群地域の見直し開始                 | ..... | 32 |
| 1 第1群地域の具体的作業着手（1992年 8月～ 9月）   | ..... | 32 |
| 2 果てしない消耗戦                      | ..... | 33 |
| 3 勧告案の公表（1993年 5月～ 6月）          | ..... | 34 |
| 4 迷走の始まり（1993年夏）                | ..... | 36 |

|     |                                  |    |
|-----|----------------------------------|----|
| 第2節 | 軌道修正とその後の経緯                      | 39 |
| 1   | 政策ガイドラインの修正（1993年9月～11月2日確定）     | 39 |
| 2   | 修正政策ガイドラインを巡る見解                  | 40 |
| 3   | 政策ガイドライン修正後の本勧告（1993年11月8日）      | 41 |
| 4   | 手続きガイドラインの修正（1993年9月～11月22日確定）   | 42 |
| 5   | 中断していた作業の再開と第1群地域に係る再度の見直し       | 43 |
| 6   | その他いくつかの論点                       | 44 |
| 第3節 | 第1群地域の具体的な勧告の内容                  | 47 |
| 1   | ワイト島（Isle of Wight）              | 47 |
| 2   | ダービシャー（Derbyshire）               | 49 |
| 3   | クリーブランド及びダーラム（Cleveland, Durham） | 53 |

-----

[表及び図]

|      |                          |    |
|------|--------------------------|----|
| <表1> | 現在のイングランドにおける地方団体の数及び規模  | 8  |
| <表2> | イングランドの地方構造見直しに係る当初の地域区分 | 16 |
| <表3> | 政策ガイドライン中の損失及び利益の類型別分類   | 22 |
| <表4> | 見直し第1群地域に係る具体的作業日程       | 32 |
| <表5> | 見直し第2群以降の地域に係る最新の作業日程    | 44 |
| <表6> | 見直し第2群以降の地域に係る委員会の地域区分   | 46 |
| <図1> | 現行のイングランドのカウンティ          | 17 |
| <図2> | ワイト島の地方団体（現行図）           | 48 |
| <図3> | ダービシャーの地方団体（勧告図）         | 52 |
| <図4> | クリーブランド及びダーラムの地方団体（勧告図）  | 56 |

# 内 容 の 要 約

## I 地方構造見直しに至る経緯

### 1 地方構造見直しの発端

現在、ロンドンには我が国の特別区に相当するロンドン区及びシティーのみが存在し、都に相当する地方団体はない。ロンドン以外の大都市周辺6地域にあっても大都市圏ディストリクトのみが存在し県はない。すなわち、これらの地域にあっては一層制の地方構造がとられている。一方、地方圏にあっては県に相当するカウンティ及び市町村に相当するディストリクトによる二層制が採用されている。

1991年4月、政府は「イングランドにおける地方団体の構造」協議書を発表し、地方圏にあっても基本的に現行二層の地方団体を単一地方団体 (unitary authority) に置き換えるため、地方構造の見直しを実施するとした。その理由として、一層の地方構造は、①官僚制の弊害を減じ、サービスの調整の必要性を少なくし、質を向上させ、コストを減少させる、②単純で合理的であり、納税者に対する財政責任を明確にする、③住民に地域社会と地方団体を密接に関連づける機会を提供する点を挙げている。

### 2 1992年地方自治法と地方団体委員会

1992年3月「1992年地方自治法」が成立し、同年7月には同法に基づき実際の見直し作業を行う「地方団体委員会 (Local Government Commission)」(以下「委員会」という)の委員が任命され、委員会が発足した。

なお、これに先立ちイングランドに所在する全39カウンティは5群31地域に区分され、1992年から1996年まで1年に1群ずつ5年をかけて段階的に見直しを行い、新たな地方団体が1994年から1998年までの5年間に順次発足する予定であることが発表された。

### 3 地方構造見直しのガイドライン

委員会の発足に際し、政府は、見直しに当たり委員会が準拠すべき基本原則(政策ガイドライン)及び手続きの大綱(手続きガイドライン)を次のとおり示した。

#### (1) 政策ガイドライン (Policy Guidance)

- ① コミュニティの意識及び要素を尊重し、住民と地方団体の一体感、接近性、応答性及び民主性の4項目に配慮すること。
- ② 改革に伴う費用と便益を評価し、比較考量すること。
- ③ 区域及び人口に関する最大又は最小の規模の前提は一切ないこと。

- ④ 単一地方団体を勧告する場合、原則として新たな地方団体が地方政府の全機能を担えるようにすべきであるが、事務の共同処理を排除するものではないこと。
- ⑤ 地方構造の変更を勧告しようとするときは、併せて選挙区割り、議員定数等選挙構造についても勧告すべきこと。

## (2) 手続きガイドライン (Procedure Guidance)

見直し作業の各段階に与えられるべき期間は下記のとおりとする。

- ① 第1段階：見直しの告知（2箇月半）  
地域内の地方団体及び国会議員に対する書面通知、その他広報媒体の活用により、関心を有する者が作業について了知するに十分な手段を講じ、その意見を求めること
- ② 第2段階：勧告案の作成（2箇月から6箇月）  
政策ガイドラインに留意しながら勧告案を作成すること。必要ならば独自の住民意向調査を実施することもできる。
- ③ 第3段階：勧告案に対する意見聴取（2箇月）  
関係地方団体等から広く意見を聴取すること。必要ならば住民意向調査を実施する
- ④ 第4段階：最終報告（本勧告）の準備（2箇月から5箇月半）  
勧告案に対する反響及びその他の証拠を踏まえ、見直しに係る調査所見及び勧告を陳述した報告を準備し、大臣に提出すること。
- ⑤ なお、最終報告提出後、大臣は、勧告に修正を加えて政府の決定とすることができると、委員会に継続調査を実施し、やり直し勧告を提出するよう命ずることもあり得る。

## 4 地方構造見直しに関する関係者の基本的立場

野党労働党及び自由民主党も一層制の導入自体には反対していない。ただし、労働党は全国一斉の包括的見直しにより同一日付けで新団体を発足させるよう主張した。これに対する政府の見解は、地方構造改革に全国共通の回答はなく、反対の声を小さくするためにも漸進的、段階的解決が好ましいというものであった。

委員会のバナム委員長は、元来が「不都合がなければ地方構造を変更する必要はない」との考えであった。また彼は、委員会に自由な裁量が与えられることを強く求めた。

一方の当事者であるディストリクト及びディストリクト協議会（以下「ADC」という）は、実は今回の地方構造見直しの仕掛人であり、何年にもわたって地方圏への一層制導入及びカウンティ廃止のキャンペーンを展開してきた。その論拠は地方サービスは住民に身近なレベルで提供されるべきであるとするものであるが、背景としては、かつての特別市をはじめ都市部に強いカウンティへの対抗意識と、カウンティの高支出までが地方税徴収団体であるディストリクトの責めに帰せられているという不満が挙げられる。彼らはコミュニティの観点が大きく強調されるよう主張する一方で、費用節約面があまり重要視されないことを望み、現在のディストリクトに基礎を置く一層制の実現を強く希望した。

これに対して、カウンティ及びカウンティ協議会（以下「ACC」という）は、構造改革の必要性には懐疑的である。しかし、公式には大きな異議を唱えず、委員会の独自性を

支持すると述べるとともに、サービス供給面により大きな強調が置かれることを望む。その基本戦略は現行二層構造の維持であるが、もし単一地方団体が避けられないものならばカウンティこそが全部機能の受け皿として自然であると主張する。理由として、地方圏ではカウンティが地方支出の88%を担い、しかも計画、交通輸送、経済開発等の広域的機能は能力的にカウンティのみが行い得るとし、事務の共同処理については、一般に非効率で柔軟性がなく民主的答責性にも欠けるとして厳しく批判する。

## II 地方構造見直し開始後の経緯

### 1 第1群地域の見直し開始と勧告案の公表

1992年8月のワイト島を皮切りに、翌9月には残る4地域についても見直しが始まった。委員会の作業の本格化に伴い、果てしない二層間の消耗戦が始まった。両陣営は関係者の抱き込みとロビー活動を行い、自己の主張の正当性の浸透を図った。中央のACC・ADC間でも地方の二層間でも多数のコンサルタントが雇われ、ペーパー戦争と称されるほどに多くの印刷物が発行されるとともに、相互の間で激しい中傷合戦も生じた。

委員会の作業は当初想像していたよりも難航した。カウンティとディストリクトの間で各選択肢について提出される費用及び便益の見積り数字に鋭い不一致が見られた。委員会内での不協和音も囁かれた。こうして、いくつかの勧告案の公表は延期されるに至った。

それでも1992年12月から翌年6月にかけて、次々と第1群の5地域（ワイト島／ダービシャー／クリーブランド及びダーラム／エイボン、グロスタシャー及びサマセット／ハンバーサイド、リンカンシャー及びノース・ヨークシャー）に係る勧告案が公表された。これら10カウンティ、64ディストリクトに及ぶ第1群の勧告案を総括すれば、現状維持のリンカンシャーを除き、9カウンティ、57ディストリクトの合計66団体に代えて24の新たな単一地方団体を置くべきことが勧告された。現在のディストリクトの区域に基礎を置く新団体が概ね11団体、現在のカウンティの区域に基礎を置くものが2ないし3団体であるが、人口規模は10万人未満から70万人以上まで相当の幅があり、区域についても広狭の差は大きい。

### 2 迷走の始まり（1993年夏）

勧告案の公表を受けて非難の大合唱が沸き起こった。廃止を勧告されたクリーブランド県は、見直し手続きの瑕疵を追及して法的手段に訴えることも辞さないとした。エイボン他2カウンティに係る勧告案の人為的区域割りはミニ・エイボンを広げるものだと評され、リンカンシャーの現状維持は分裂症的勧告案であると批判された。ダービシャーについては、地元選出保守党国会議員が委員会とその勧告案を激しく攻撃した。個々の地域の利害を離れた観点からの批判も強まり、勧告案が首尾一貫せずまちまちなのは、地域の実情が異なるからではなく、各地域の見直しを担当する幹事委員の組み合わせが異なるからで

はとの疑念を生じた。

A D Cは、現在のディストリクトに基礎を置く単一地方団体の設置という思惑が次第に締め出されつつあることに危機感を深め、より厳格なガイドラインとその遵守、併せて短縮されたタイムテーブルの採用を要求した。

1993年5月の統一カウンティ議会選挙及び下院議員補欠選挙における保守党の大敗北の影響も見逃せない。保守党幹部の中から、保守党支配のディストリクトがカウンティの保守党議員と生き残りを賭けて争っている現状では、来年の統一地方選挙へ向けて効果的なキャンペーンを組織運営できないと懸念の声が上がった。

こうして、ついに政府は見直しの見直しを示唆するに至った。一時は地方構造の見直しに参加するかどうかを地方団体又は住民に選択させる方式の採用が有力な案として議論されたが、中途半端な改革は不協和音を増幅するばかりで保守党に不利であるとするメジャー首相の反対により断念された。結局予定どおり見直しを実施するもののガイドラインが一部修正されることになり、1993年9月30日、環境省から政策及び手続きの両ガイドラインの修正案が発表された。

### 3 軌道修正とその後の経緯

#### (1) 政策ガイドラインの修正（1993年11月2日確定）

- ① 改革の方向性について、二層構造の維持は例外的事例であると明言するとともに、ディストリクトの合併又はカウンティの分割を目指す共同提案に優先権を与えた。
- ② 費用及び便益の評価について、コミュニティの価値を改めて強調するとともに、「もし他の考慮が追加費用に優るならば、現状よりも少しばかり高価な選択肢を勧告することを妨げるものではない」としてコスト重視の姿勢を若干後退させた。
- ③ 非常に広い区域を有するか、又は非常に少ない人口しか有さない単一地方団体はともに好ましくないとの姿勢を明らかにした。
- ④ 任意の事務の共同処理を積極的に肯定するとともに、新たに同一地方団体内での分権的処理の可能性にも言及した。

この修正について政府は、カウンティよりは小さくディストリクトよりは大きい中規模の地方団体による一層化が望ましく、従前の特別市及び同規模の都市は別として、ディストリクトの合併を目指すものであることを認めた。委員会の事務局長も、ほとんどのディストリクトは隣接ディストリクトと共同で人口15万人から25万人規模の合併提案を提出すべきだと発言した。ただし、この具体的な人口規模について、政府は自ら示唆した覚えはないと否定した。

修正ガイドラインの適用関係についても波紋を呼んだ。この時点での政策ガイドラインの変更は1993年5月から順次見直し作業に着手している第2群地域に係る既提出又は準備中の意見書の妥当性をも損なうものであるが、第1群地域に与える影響は深刻である。これについて政府は第1群と第2群以降との適用の区別を否定し、当初ガイドライン中に修正ガイドラインの趣旨に従った解決を妨げるものは何もないとした。

## (2) 政策ガイドライン修正後の本勧告

1993年11月8日、ガイドラインの修正に合わせて延期されていたダービシャーに係る本勧告がクリーブランド及びダーラムに係る本勧告とともに大臣に提出された。

ダービシャーに関する本勧告の骨子は、ダービー市は現在の区域をもって単一地方団体となり、またダービシャー東北部3ディストリクトを合併した区域をもって第2の単一地方団体を置く一方、残余の区域にあつては二層構造（1カウンティ、5ディストリクト）を維持するというものであった。勧告案ではダービー市を除く残余の区域すべてをもって1つの単一地方団体を置くとしていたのを、単一地方団体を置く区域と二層構造を維持する区域に二分することに改めている。

クリーブランド及びダーラム地域に関する本勧告の骨子は、クリーブランド県内の4ディストリクト及びダーラム県内の1ディストリクトの現在の区域をもって5つの単一地方団体を置く一方、ダーラム県の残余の区域にあつては二層構造（1カウンティ、7ディストリクト）を維持するというものであった。勧告案ではダーラム県の残余の区域すべてをもって1つの単一地方団体を置くとしていたのを、二層構造を維持することに改めている。

上記本勧告に対し矢継早やの非難が相次いだ。ADCは、大臣はダービシャー及びダーラムの勧告を拒否すべきであると主張した。政府保守党も二層構造の維持が勧告されたことに不満を示し、他の非都市部で同様のパターンが繰り返される恐れについて憂慮を表明した。これに対し、バナム委員長は、今回の2勧告は政策ガイドラインの修正を住民協議等に反映させる時間がなく、既往の手続きを基に最善と考える選択をしたと述べた。そして、地域住民の支持が得られるところで一層制の勧告をしたものであり、修正ガイドラインにも住民の意向を無視せよとは一切書かれていないと反論した。

ところが、公表と同日の午後、同委員長が大臣に対し「委員会はずべての区域で一層制を勧告できなかったことは不本意であり、もし見直し作業が既に完了した地域について単一地方団体の設置を求める新たな共同提案があれば、大臣の指示に基づき再考する用意がある」と述べた手紙を手交していた事実が判明した。これについて同委員長は、数日後のACC総会で、手紙は大臣筋から書くよう要請されたものだと言った。

## (3) 手続きガイドラインの修正（1993年11月22日確定）

- ① 委員会に第1段階において地方団体の共同提案を要求するよう義務づけた。
- ② タイムテーブルについて、第3段階には最低9週間を要すること以外、具体的な期間の設定に関し委員会に大幅な裁量を与えた。

## (4) 中断していた作業の再開と第1群地域に係る再度の見直し

修正手続きガイドラインの確定と同日の11月22日、環境省から見直し第2群以降の地域に係る新たな作業日程が発表された。これによれば、当初の地域区分を変更し、第1群以外の29カウンティをわずか1箇月差の先後5群に区分し直すとともに、5群ごとに目標期日の目安として当初意見の表明時期（早いもので1994年2月末、遅い



もので同年5月末)及び最終報告(本勧告)の提出時期(早いもので同年7月末、遅いもので同年11月末)を示すに止めている。なお、具体的な個々のタイムテーブルは、委員会が地元地方団体等と協議して定める予定である。

続く11月29日、大臣は委員会に対し、ダービシャー及びダーラムについて、再度見直しを実施してやり直し勧告を提出するよう命じた。その理由は、2地域に関する勧告は構造改革の目的とする基準に達していないとともに、これら地域の多数の地方団体から修正ガイドラインに従って新たな提案をする機会を求める意見が寄せられたためとする。再度の見直し作業は、修正ガイドラインに従い、遅くとも1994年12月30日までには終わることとされている。

#### (5) 新たな地方団体の発足日程及び委員会の対応

政府によれば、新団体の約3分の1は1996年4月、残りは1997年4月に発足させ、それぞれ原則として前年5月に影の議会を選挙することとし、発足後に特別の選挙を実施する必要はない。また、嚆矢であるワイト島の単一地方団体は1995年4月に発足させるが、影の議会は選挙せず、発足直後の5月に新たな地方団体のための選挙を実施する予定であることも明らかにされた。

委員会は、ダービシャー及びダーラムの継続調査を含め、すべての見直しを1994年末までには完了しなければならなくなった。委員会は、作業の輻輳に対応するため、政府に予算及び陣容の強化を訴えるとともに、自ら第2群以降の29カウンティを6地域に区分した上、委員長を除く14名の委員等を専任の担当としてそれぞれ割り振って組織する地域別チームを編成した。手順について、今後はまず委員会側から見直しに係る地域ごとの当初選択肢を提示するよう改めるとともに、近く地方団体に意見書の準備・提出に当たって準備すべき方針を示す予定である。そして、委員会から示す当初提案について議論するため12月から1月にかけて地元説明会を開催して各地域の地方団体及び利害関係者と会い、併せて手続き、日程等細部の調整を行うとしている。

## は　じ　め　に

英国の地方団体は、1979年のサッチャー保守党政権誕生以来、財政支出権限の制限、強制競争入札制度の導入、2回に及ぶ地方税改革、教育改革、コミュニティ・ケア改革等、数々の激変を経験してきたが、現在は1991年に始まった地方構造改革の真っ直中にある。

これは一連の改革の総仕上げともいうべきもので、我が国の県に相当するカウンティ及び市町村に相当するディストリクトの二層からなる地方圏の地方構造を、やはりサッチャー政権下の1986年に改革を実施したロンドン及び大都市圏と同様、一層制に置き換えることを意図している。当事者であるカウンティ及びディストリクトにしてみれば、まさに各自の死活に関わる問題であり、それぞれ生き残りを賭けて最優先で取り組み、懸命の論争を重ねているところである。

改革はイングランド、ウェールズ及びスコットランドにおいて、同じ趣旨に沿いながらもそれぞれ別個の手続きで進められ、ウェールズとスコットランドが多少先行している。

しかし、最大の関心が集中しているのは、やはりイングランドの動向である。単に人口、地方団体数が圧倒的に多いというだけではなく、他の2地域とは異なる手法によって進められていることが大きな理由である。すなわち、政府から独立した委員会を設置し、段階的に地域ごとの見直しを行って環境大臣に勧告する仕組みになっている。

現在はまだ3地域の勧告が提出されたただけであるが、非難と不満が噴出した挙句、再度の見直しの実施が決定した地域も出る状況で、今後どうなるか全く予断を許さない。それでも政府は、1994年末には主要な見直しを終え、遅くとも1997年4月までにはすべての新たな地方団体を発足させたいとしている。

そこで、この度、クレア・レポートとして、イングランドを中心に英国の地方構造改革の現状を紹介することにした次第である。活発化しつつある日本の地方制度改革論議のために、他山の石として多少なりともお役に立てれば幸いである。

本稿は、ロンドン事務所の藤井所長補佐が1993年11月時点で執筆したものである。英国の地方団体の構造改革は今後ますますの紆余曲折が予想されるため、近い将来再び最新の動向をお伝えしたいと考えている。

# 第 1 章 地方構造見直しに至る経緯

## 第 1 節 地方構造見直しの発端

### 1 イングランドにおける現行の地方構造

現在のイングランドの地方団体の構造は、ロンドンにあっては東京都の特別区に相当するロンドン区(London borough council)及びシティー(City of London)、ロンドン以外のバーミンガム、マンチェスター等大都市周辺の6地域にあっては大都市圏ディストリクト(metropolitan district council)による一層制、それ以外の地方圏にあっては日本の県に相当するカウンティ(county council)及び市町村に相当するディストリクト(district council)の二層制が採用されている(表1参照)。

<表1> 現在のイングランドにおける地方団体の数及び規模

| 区 分                          | ロンドン区及び<br>シティー | 大都市圏<br>ディストリクト | カウンティ<br>(県) | 地方圏<br>ディストリクト |
|------------------------------|-----------------|-----------------|--------------|----------------|
| ロンドン区域の団体数 A                 | 33              | —               | —            | —              |
| 大都市圏区域の団体数 A                 | —               | 36              | —            | —              |
| 地方圏区域の団体数 A                  | —               | —               | 39           | 296            |
| 区域別面積合計(km <sup>2</sup> ) B  | 1,578           | 6,973           | 121,857      | 121,857        |
| 単純平均面積(km <sup>2</sup> ) B/A | 48              | 194             | 3,125        | 412            |
| 最大の地方団体面積(km <sup>2</sup> )  | 152             | 581             | 8,309        | 2,219          |
| 最小の地方団体面積(km <sup>2</sup> )  | 注) 3            | 64              | 380          | 20             |
| 区域別人口合計(千人)                  | 6,803           | 11,106          | 30,157       | 30,157         |
| 単純平均人口(千人) C/A               | 206             | 309             | 773          | 102            |
| 最大の地方団体人口(千人)                | 317             | 995             | 1,579        | 393            |
| 最小の地方団体人口(千人)                | 注) 4            | 155             | 127          | 25             |

資料：1991年国勢調査結果(暫定数値)。なお、シリー島を除いた数値である。

(注) シティーは歴史的沿革のため規模的には極端に小さい。

歴史的に見ると19世紀末に近代的地方自治制度が確立したが、ロンドン以外の都市部にあっては一層の特別市(county borough council)のみが存在し、地方圏には県(カウンティ)とその下に市(municipal borough council)、町(urban district council)及び村(rural district council)、そしてロンドンにはロンドン県(London County Council)とその下に28のロンドン区(metropolitan borough council)の二層の地方団体が存在した。その後1965年4月、1963年ロンドン自治法(London Government Act 1963)により、ロンドンの区域が拡大されて大ロンドン県(Greater London Council)が設置されるとともに、その下に現行の32のロンドン区及びシティーが区画編入された。1974年4月に

は、1972年地方自治法(Local Government Act 1972)により、ロンドン以外のすべての地域にも県、すなわち6大都市県(metropolitan county council)又は地方県(shire county council)、及びディストリクトの二層の地方団体を置くこととされ、ディストリクトを中心として全国的に区域の大幅な合併再編成が実施された。しかし、1985年地方自治法(Local Government Act 1985)により、1986年3月末をもって大ロンドン県及び6大都市県が廃止され、今日に至っている。

所管事務の面からいうと、一般にカウンティは広範囲にわたる計画や行政に関する事項及び相当な財源を必要とする事項、ディストリクトは地元に着したより身近な行政分野に責任を有する。具体的には、カウンティは地域の基本計画、道路、公共輸送、交通規制、教育、社会福祉、消費者保護、廃棄物処理、警察、消防、図書館等に責任を有し、ディストリクトは実施計画(開発規制)、住宅、環境衛生、廃棄物収集、徴税等に責任を有する。博物館、美術館、公園、レジャー・レクリエーション、観光等は共管事項である。なお、既に一層制のロンドン及び大都市圏にあっては、それぞれロンドン区又はディストリクトが原則としてすべての地方事務に責任を有し、広域的な対応が必要な事務等については、事務組合等の組織を設置し共同して処理に当たっている。

なお、多くの小都市又は農村地域にあっては、この他に第三層として10,200以上のパリッシュ(parish)が存在する。これは元来が教会教区を起源とするもので、かつては世俗的な地方行政機能についても大きな権限を有したが、現在では貸農園、集会所、共同墓地等限定された役割しか果たさず、しかもそれらの多くはディストリクトからの事務委任(法的責任は委任側に残る)に基づくものである。加えて、すべての地域には存在せず、また議会が設置されていないものも多いため、通常は普通地方公共団体として扱われない。したがって、パリッシュは今回の地方構造見直しの直接の対象ではない。

## 2 地方構造見直しに関する協議書(1991年4月)

### (1) 協議書の発表

1991年4月「イングランドにおける地方団体の構造」協議書が政府から発表された。協議書(consultation paper)とは、政府が重要な新規施策の立案に当たり、その基本構想についてあらかじめ関係各界の意見を求めるために発表するもので、協議書の発表は任意であるとともに、寄せられた意見に拘束されることもない。実はこの協議書は、「地方団体のための新税」協議書(同年同月)及び「イングランドにおける地方団体の内部運営」協議書(同年7月)と一体のものとして環境省から発表された。新税協議書は、極めて不評でサッチャー首相退陣の決定的要因ともなったコミュニティ・チャージ(別名「ポール・タックス」)を廃止してこれに代わる新地方税を導入するための提案であり、1990年11月のメジャー政権発足直後から取り沙汰されていた話なので当然のことと受け取

られたが、他の二者については、一般には唐突な感じを与えたことは否めない。

これら3協議書の内容は、既刊クレア・レポート第33号（新税）、第44号（構造）及び第46号（内部運営）で紹介しているので、詳細はそれらを参照されたいが、構造の見直しに関する協議書の内容を要約すれば、次の(2)のとおりである。

（なお、地方税については、1993年4月からコミュニティ・チャージに代わって新税カウンシル・タックスが既に導入済みである。また、内部運営については、今のところ表立った全国的改革への動きは見られない。）

## (2) 協議書に見る政府の意図

まず協議書は、現行二層制の地方構造に関し、次の4点について問題提起する。第1に、二層制は地方団体の責任を不明確にする。その論拠としては、地方支出の大部分がカウンティによって占められているにもかかわらず、地方税徴収の責任はディストリクトにあることを指摘する。第2に、二層間で調整や共同作業が必要な行政分野にあっては衝突や緊張関係が生じ得る。第3に、1974年の改革で登場した地方団体の中には、地域の歴史と伝統を無視した区域割り等のために地域社会に完全に受け入れられていないものが存在する。そして第4に、基本前提として地方団体を取り巻く状況の変化を挙げる。すなわち、地方団体の責務が行政サービスに係る直接の提供者から管理者へと移行し、市場化ないし外部委託が促進されるに伴い、二層制を維持する必要性が減じてきたという。また併せて、このことは同時に1974年改革の際に重要な働きを果たした「地方団体の最適規模」という仮説を覆す結果になったとも指摘する。

一層制移行の利点としては、次のように述べる。第1に、一層制の地方団体は、官僚制の弊害を減じ、サービスの調整の必要性を少なくし、質を向上させ、コストを減少させる。第2に、一層制の地方構造は、二層制の地方構造よりも単純で合理的であり、納税者に対する財政責任を明確にする。第3に、一層制の地方構造は、住民に地域社会と地方団体を密接に関連づける機会を提供し、地方団体の「答責性」（地域住民に対して行政責任を負う姿勢）を高める契機になり得る。

そこで、政府としては、地方団体をより効率的で責任感があり、かつ住民の地域社会に対する帰属意識を反映できるものとするため、基本的にすべての地方事務を所管する単一地方団体(unitary authority) に向けての変更を開始することが正しいと考えるに至ったと結論する。ただし、カウンティあるいはディストリクトのいずれか一方を全面的に廃止することを意図するものではなく、一層化はそれぞれの地域の特殊事情に最も合致する構造を作るものであり、区域等の規模についてあらかじめ定められた方針は何ら存在せず、地域によっては二層制の維持が最良という場合すらあり得るとする。

そしてイングランドをいくつかの地域に分け、政府の定めたガイドラインに従って地域ごとに検討し環境大臣に勧告を行う「地方団体委員会 (Local Government Commission)」を設置し、環境大臣の決定及び必要な立法を経て改革を実施するが、1994年4月1日には最初の新しい単一地方団体を発足させたいとした。

### 3 地方構造見直しの背景

1979年のサッチャー首相登場とともに始まった保守党政権下における地方団体政策は、一言でいうと、公共財政全般の逼迫及び地方不信に根差した中央統制の強化及び地方団体の権限弱体化であった。それは、地方支出の抑制及び課税裁量の制限によってもたらされた政策的経費の削減及び自主財源比率の低下であり、あるいは効率性重視の立場から導入された強制競争入札、民営化等を通じての地方団体によるサービス独占供給体制変更の試みであり、さらには教育改革に見られるような地方団体の権限自体の喪失であった。今回の地方構造見直しの発端もこれら一連の流れの延長線上にあることは疑いない。

メジャー首相は就任直後からサッチャー政権末期以来の懸案であったコミュニティ・チャージの取扱いの問題に直面した。同首相は税額抑制を指示したが、新しく環境大臣に就任したヘーゼルタイン(Michael Heseltine)は、地方税を含む地方制度の根本的改革を主張した。氏は経済界での経歴を有する強烈な個性と信念の持ち主として知られ、サッチャー前首相追い落としの原動力ともなった人物であるが、かねて現行地方制度には満足しておらず、かつての特別市の制度に好意的であった。そこで、折から経済効率性の観点にも鑑み、強力なリーダーシップに率いられた全地方機能を担う一層の地方団体の実現を期することとした。ただし、彼は本来は事前に地方団体のあるべき姿に関する広範な議論を喚起することを意図したのであるが、時間的制約もあり、突如として拙速に諸協議書が発表されたものといわれている。

なお、以前からの重大な伏線として、次のことを指摘しておかなければならないであろう。第1には、1974年改革に基づく現行の地方圏の構造に対しては、多くの地域で人為的な区域割りが行われたこともあって、主にディストリクト側からの不満が底流に存在し続けたことである。これはとりわけ、同改革によってカウンティ（地方県）の下位に位置づけられ1986年改革でも地位を回復できなかったかつての特別市を中心に根強い。第2に、1986年の大ロンドン県及び6大都市県の廃止が予想より平穏のうちに順調に推移したことが見逃せない。この時の二層制廃止によって社会的な大混乱が生じたとは聞かないし、翌1987年の総選挙で保守党は勝利を手中にしたのである。なお、1986年改革を決意した理由についての当時の政府の説明中の一節をここに引用したい。すなわち「二層制の地方構造は、経済成長が約束されていた時代に、その当時の必要性に基づいて生み出されたもので、社会経済環境が変わり、インフレ抑制、公共支出の削減が最大の関心事である今日においては、もはや二層制を存続する理由はない」というもので、今回の政府の真意を推測するに当たっても実に暗示的である。

## 第2節 1992年地方自治法と地方団体委員会

### 1 1992年地方自治法

協議書に対する意見表明期間を経て、1991年11月、環境省から見直し作業において準拠すべきガイドラインの案が公表され、翌年3月には議会で1992年地方自治法(Local Government Act 1992)が成立した。以下、同法について抜粋して紹介する。

#### (1) 地方団体委員会の設置及び職務

1992年地方自治法第2節は見直し作業に当たる地方団体委員会（以下、原則として「委員会」という）の設置及びその職務の概要等について規定している。それによると、

- ① 委員会は、環境大臣（以下、単に「大臣」という場合は環境大臣を指す）の指示に従い、イングランド内の特定された地域に係る地方構造、区域及び選挙について見直しを実施し、大臣に対して勧告を行う。構造改革又は区域変更による機能配分の変更に伴い必要な事務の共同処理に関する勧告を含む。

この場合、区域の見直しには構造改革に伴うもの及びこれとは別に独立して実施されるものの双方、選挙の見直しには構造改革もしくは区域変更に伴うもの及びこれとは別に独立して実施されるものの双方を含み、また選挙に関する定期的な見直しも委員会の職務とされる。（すなわち、この法律に定める委員会の権限は一般的なものであって、今回の構造改革についてのみ責任を有することとはされていない）

- ② この法律中で「構造改革」とは地方圏の二層の地方団体を一層に置き換えることと定義され、それ以外は「区域変更」とするが、この区域変更については、ロンドン及び大都市圏も対象から除外されてはならず、またパリッシュの廃置分合を含む。
- ③ 大臣は、委員会が職務執行に当たって準拠すべきガイドラインを発することができ、委員会はこれに留意しなければならない。
- ④ 大臣は、委員会が勧告を添えて見直しに係る報告を提出した日から6週間が経過する日以後において、適当と認めるときは、勧告の全部又は一部を制定法文書(statutory instrument)によって実施することができる。この場合、大臣は勧告に修正を加えることができる。
- ⑤ 大臣は、構造改革又は区域変更に伴う機能配分の変更の結果、委員会の勧告にもかかわらず満足すべき事務の共同処理方式が形成されそうにないと思料するときは、制定法文書によって自ら共同機関(joint authority)を設立することができる。
- ⑥ 従前地方団体の区域及び選挙について見直しを実施していた地方団体区域検討委員会(Local Government Boundary Commission)は廃止され、その事務及び財産は委員会によって承継される。

(注) 制定法文書(statutory instrument)

委任立法(delegated legislation)の一形式で、議会の法律(Act of Parliament)の授権を受けて作成される枢密院令(Orders in Council)や大臣が制定する命令、規則等のうち重要なものをこう呼んでいる。その制定手続き、効力等は授権法の規定に従う。通例議会への提出を要し一定の議会統制が確保されるが、必ずしも賛否の投票が要求されないなど、何らかの形で議会における正式の審議手続きが省略される。このため、紛糾を招きそうな又は政治的に微妙な案件について政府が好んで利用する立法形式であるといわれている。

本節に基づく大臣の命令又は規則を制定する権限はすべて制定法文書の形式によって行使され、構造改革の実施又は共同機関の設立に関する大臣の命令は、案段階で事前に議会両院に提出され、それぞれの承認を得なければならない。なお、本節の命令又は規則を内容とする制定法文書は、次の場合を除き、議会のいずれかの院の決議によって失効させられ得るものとされている。

(ア) 構造改革の実施に関するもの

(イ) 共同機関の設立に関するもの

(ウ) 選挙の変更にのみ、又はパリッシュにのみ関するもの

なお、ちなみに現行の地方圏カウンティの区域は1972年地方自治法、同圏ディストリクトの区域は同法を受けた制定法文書によって定められている。

## (2) 地方団体委員会の構成等

1992年地方自治法別表第2は委員会の構成等について規定している。それによると、委員会は大臣が任命する5名以上15名以下の委員によって構成され、大臣は委員の中から委員長を任命する。委員は期限を付して任命され、再任を妨げない。ただし、大臣は任期途中で委員を解職することができる。委員には報酬及び手当が支給される。

委員会は、大臣の同意した条件に従って事務局長その他の有給職員を任命できるが、事務局長の場合は大臣の個別の任命同意が必要である。委員会は、その職務の執行に資する又は付随すると思料する事柄を行う権限を有する。ただし、地方公聴会を開催することはできない。委員会が職務に関連して合理的な範囲で公的団体に情報の提供を要求した場合、当該要求を受けた団体は情報を提供しなければならない。委員会は、その権限を委員もしくは職員ないし小委員会に一般的又は個別的に委任することができる。

## 2 地方構造見直しに関する関係者の基本的立場

### (1) 政府保守党及び野党

政府保守党は当然のことながら表向き見直し推進の立場であるが、政府部内でも微妙なニュアンスの違いはある。例えば、ヘーゼルタイン大臣は、地方団体が多くの機能を失いつつあることを踏まえ、単一全機能の地方団体は経済的にも住民の理解の点でもメリット



が大きいとして同僚閣僚を精力的に説得したが、一方で、1992年の総選挙に向けて保守党は多くを公約したため財政が逼迫するという予測のもと、大幅な改革は経済的にも社会的中断をもたらす点でも問題が大きいとする意見も少なからずあった。

労働党及び自由民主党も、地方自治法の法案化の過程における議論の中で一層制の導入自体には概括的に合意した。両党自身その公約の中で、地域政府(regional government)の創設を提唱し、その下でほとんどの地方機能を集約した一層の地方団体を置くと主張しており、このため地方構造改革は1992年の総選挙の争点にすらならなかった。ここで簡単に両党の公約中の関連部分を紹介すると、スコットランド及びウェールズにそれぞれ独自の議会を置くとともに、イングランドにおいてもいくつかの地域政府(将来は公選の議会を持つべきであるとする)を設置して経済開発、交通輸送等の権限を国から移譲する一方、地方団体は一層にして簡素化する代わりに区域に関わる地方事務を何でも行い得る一般的権限を付与すべきだとする。地方団体の一層化について、労働党は基本的に現在のディストリクトに基礎を置くとし、自由民主党は自然なコミュニティと住民の意思に従うとする。そして、まずロンドン地域全体を代表する政府を設置すべきであると主張する。両党の提案は、地域政府を重視するECへの対応という側面があることは疑いない。

なお、加えて労働党の場合、かつて政権を担当した1960年代後半に、特別市こそ最も民主的で効率的な地方政府モデルであるとし、全国を原則として一層の地方制度に置き換えようと企図した経緯もある。結局これは1970年に保守党が政権を奪取したため果たせず、皮肉にも現在一層制の導入を目論む当の保守党政府によって1974年改革が実施されたのであった。ただし、労働党の地方自治スポークスマンは、政府の意図は労働党支配のカウンティを攻撃し、全体として中央集権化と民営化を推進することではないかとの危惧を表明した。

## (2) 当事者地方団体

地方団体の立場は地域により異なるが、総論としてイングランド及びウェールズのディストリクトの利益を代表するディストリクト協議会(Association of District Councils/以下「ADC」という)及び同じくカウンティの利益を代表するカウンティ協議会(Association of County Councils/以下「ACC」という)の立場は次のとおりである。

ADCは今回の地方構造見直しの仕掛人である。地方圏への一層制の導入及びカウンティの廃止について、各種の調査研究報告や論文を発表するなど、何年にもわたってキャンペーンを展開しており、「現在のディストリクトに基礎を置く一層制の導入は、我々の最優先の政策である」と明確に述べている。その論拠は、地方サービスは住民に身近なレベルで提供されるべきであり、住民から遠いカウンティは答責性の点で好ましくない、あるいは、現行地方構造は主に自給自足の原則に基づいているが、「事業管理団体(enabling body)」の理念を促進する今日においてはサービス提供面での発想の転換が必要で、現在のカウンティ業務のディストリクトへの移管は必要かつ可能である、というものである。その背景としては、かつての特別市をはじめ都市部に強いカウンティへの対抗意識、地方財政に対する住民の視線が厳しい状況の中、地方支出全体の8割以上を占めるカウンティ

の高支出までが地方税徴収団体であるディストリクトの責めに帰せられているという不満が挙げられる。

一方、ACCは大幅な構造改革の必要性には懐疑的である。現行の二層に代えてすべて一層制にしようという論拠は薄弱で、多くの地域で二層制の維持が最も適当であり続けると批判する。

なお、パリッシュの利益を代表する全国パリッシュ協議会（National Association of Local Councils/NALC）の立場は、一層化の結果がどのようなものであれ、新たな地方団体は現在より住民から遠い存在になるであろうことを前提に、千載一遇のこの機会を捉えて自らの地域代表及びサービス提供に係る権限の強化を働き掛け、その地位を高めたというものである。

### (3) 有識者の見解

地方行政に詳しい学者等の今回の地方構造見直しに対する見解は手厳しく、概ね次のような論旨を基にその基本理念について否定的な立場を取っている。

- ① 現在特に地方団体の構造上重大な欠陥が見られるわけではなく、構造改革の必要性は疑わしい。サービスの質その他地方団体の良否を決定する要因は議会の政治的リーダーシップと職員の効果的なマネジメントであり、一般的に構造自身は中立である。高価な改革費用をかけて期待できる結果は、本来果たすべき重要な責務から地方団体を遠ざけ、カウンティとディストリクトの間に全く無用の争いを引き起こすことに過ぎない。
- ② 地方団体の役割及び本質に関する基本哲学が欠如しているため、構造改革の目的ないし方向性が不明確である。まず事前に、ア) 政府構造全体の中における地方団体の役割及び本質、イ) 地方団体の統治機能及び民主的基礎、ウ) 具体的な業務方法、エ) これらを担保するための地方財政を含む中央・地方関係、が見直されるべきである。現在は目的と遊離して構造が論じられており、あたかも使用目的を定めずに建物を建築するようなものである。なお、事業管理団体という概念は多くの意味を含み、それ自体は構造改革の有効な指針にはほとんどなり得ない。
- ③ 地域社会が直面している真に主要な問題を取り扱っておらず、地方統治構造にとって本質的に重要な問題から注意を逸らした形での見直しとなっている。すなわち、
  - (ア) 地方団体は現在では複雑さを増す地方統治構造の一要素に過ぎない。国の地方庁、外郭団体、特殊法人や公的機関、公的独立法人が数多く設立され、地方団体の権限を奪いつつある。これらは地域社会において権限的にも財政的にも大きな地位を占めるが、住民ではなく大臣ないし議会に責任を負う。また、これらは特定目的のための組織であり、中央政府を通じ、地域の選好及び実情を勘案しながら機能の協働を果たすには限界がある。二層間の機能の分散は答責性を混乱させ地方統治を断片化するというのが構造改革の理由の1つに挙げられているが、カウンティとディストリクトだけに焦点を当てるのは地方統治構造全体に関わる大きな問題を無視することになる。
  - (イ) 多くの機能が住民によって選挙される地方団体から失われ、かつ中央政府の厳しいキャッピング(capping)によって各地方団体の支出及び課税の規模が決定されている

今日、地域住民からサービス・レベルの決定権が奪われ、地域の選好が大幅に損なわれつつある。しかも財源の80%までを国に依存している現状ではなおさらである。今回の見直しには国と地方を通ずる地方税財政改革の展望が含まれていない。これでは地方団体の答責性と地域の選好に関する長期的で本格的な解決にならない。

### 3 地方団体委員会の設置（1992年7月）

1992年4月の総選挙及び5月の統一地方選挙で保守党は勝利を収め、新しい環境大臣にマイケル・ハワード(Michael Howard)が就任した。彼の下で具体的な見直しが始まることになり、実際の作業を担当する委員会の設置が急がれた。

委員長予定者として既に前年の11月に指名されていたジョン・バナム(John Banham) (国家公務員退職後、監査委員会(Audit Commission)の初代委員長を経て、現在は英国産業連盟事務局長)を含め、地方団体现元議員・職員、パリッシュ関係者、環境省幹部職員、監査委員会委員、地理学者、土地経済学者、経済界・市民消費者を代表する者等計13名の委員が決定し、委員会に対する政策ガイドライン及び手続きガイドラインも確定し発表された。1992年7月1日、委員会は正式に発足した。

そして、これに先立ちイングランド全体が先後5群の31地域に区分され(表2参照)、1992年から1996年まで1年に1群ずつ5年をかけて段階的に見直し、新たな地方団体の発足も1994年から1998年までの5年にわたる(発足1年前に影の議会を選挙するため時間のズレが生ずるとの前提)予定であることが発表され、具体的な見直しの開始が指示された。

<表2> イングランドの地方構造見直しに係る当初の地域区分

①見直し第1群(5地域・10カウンティ)

Avon, Gloucestershire, Somerset / Cleveland, Durham / Derbyshire / Humberside, Lincolnshire, North Yorkshire / Isle of Wight

②見直し第2群(7地域・8カウンティ)

Cambridgeshire / Cumbria, Lancashire / Devon / Hampshire / Leicestershire / Nottinghamshire / Staffordshire

③見直し第3群(7地域・9カウンティ)

Bedfordshire / Berkshire, Oxfordshire / Buckinghamshire / Cheshire / East Sussex, West Sussex / Kent / Northamptonshire

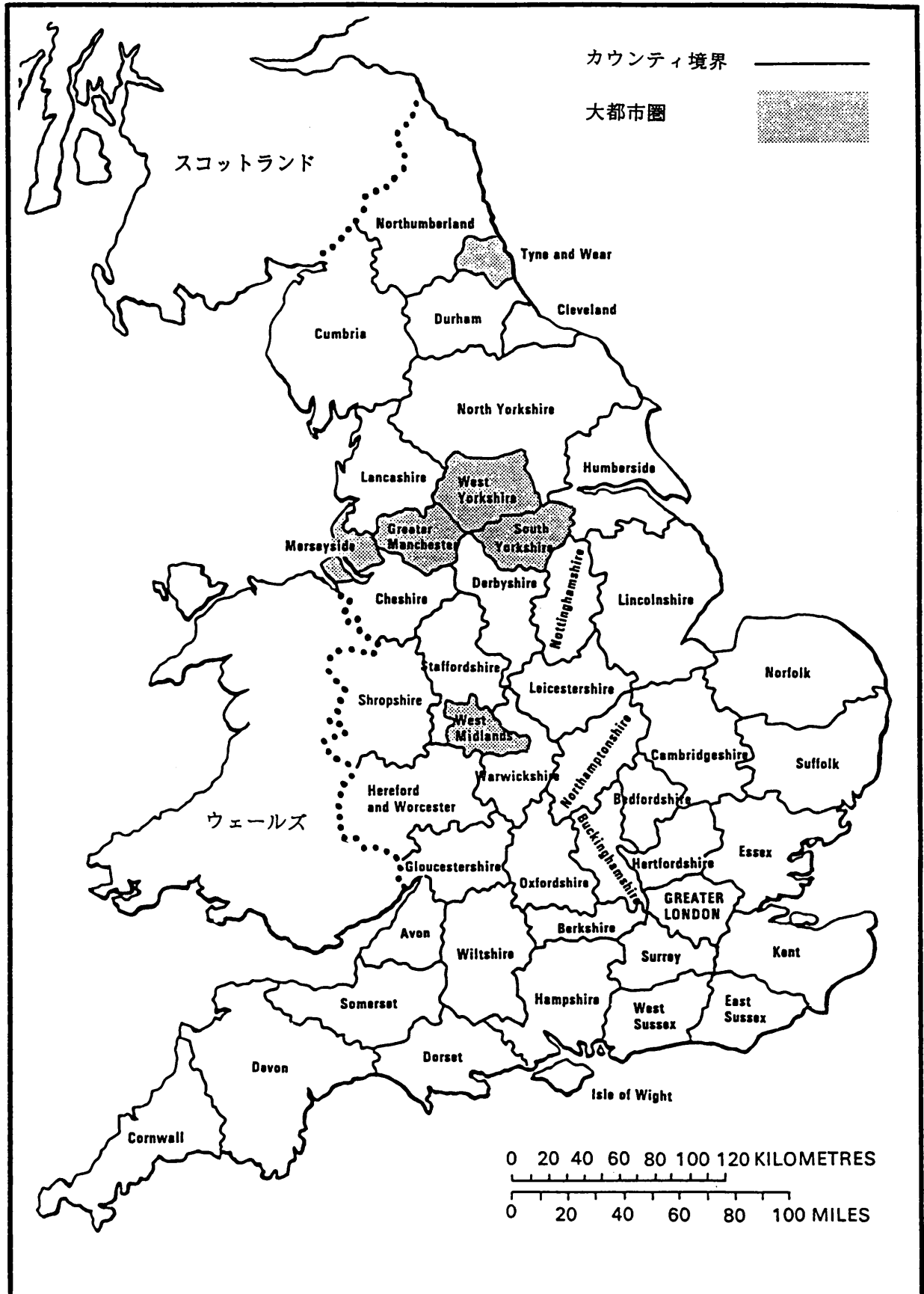
④見直し第4群(6地域・6カウンティ)

Dorset / Essex / Hereford and Worcester / Norfolk / Suffolk / Wiltshire

⑤見直し第5群(6地域・6カウンティ)

Cornwall / Hertfordshire / Northumberland / Shropshire / Surrey / Warwickshire

(参考図) 現行のイングランドのカウンティ



## <参考> スコットランド及びウェールズの地方構造改革

スコットランド及びウェールズについては、イングランドと比較して規模が小さく地方団体の数も少ないため、全体を包括的に直接政府が検討することが可能かつ望ましいとして、特別の委員会組織は設けず、下記のとおり当初からスコットランド省及びウェールズ省が各見直し手続きを主導している。

なお、1993年11月開会の議会において、それぞれ下記の白書の内容を基にした関連法案が上程審議されるが、ウェールズの新たな地方団体の発足については、発足の1年前に実施される影の議会の選挙の日程調整等のため極めて微妙であり、予定より1年遅れて1996年4月になるのではないかとされている。

### 1 スコットランド

- (1) 1975年以来の現行の地方構造は、本土にあっては9リージョン（カウンティに相当）及び53ディストリクトからなる二層制を採用しており、この他に3つの島しょ部にそれぞれ一層制の地方団体がある。
- (2) 1991年6月、スコットランド大臣が地方構造改革の基本構想を説明する協議書を発表した。内容的にはイングランドの協議書とほぼ同様である。
- (3) 1992年10月、同大臣が第2協議書を発表し、全域を島しょ部3団体を含め15、24、35又は51の単一地方団体に置き換える具体的な4つの改革案を提示した。
- (4) 関係団体、住民等への協議期間を経て1993年7月、同大臣が政府の決定を説明する白書を発表した。それによると、
  - ① 全域を島しょ部3団体を含め28の単一地方団体からなる一層制に改革する。
  - ② 区域割りの概略は、エディンバラ、グラスゴー、アバディーン、ダンディーの4都市を概ね現在のディストリクトの区域のまま単一地方団体とするとともに、これらを含むリージョンを分割する（特にスコットランドの人口の半分近くを占めるストラスクライドは10団体に分割する）一方、人口稀薄な地域にあっては現在のリージョンの区域を基に単一地方団体を設置するというものである。
  - ③ 議会の承認を得て、1995年に影の議会の選挙を実施し、1996年4月1日からすべての新たな地方団体を発足させる。

### 2 ウェールズ

- (1) 1974年以来の現行の地方構造は、8カウンティ及び37ディストリクトからなる二層制を採用している。
- (2) 1991年1月、構造等地方制度全般について、ウェールズ大臣が地方団体の代表から予備的に意見を聴取した。
- (3) 1991年6月、同大臣が基本構想を説明する協議書を発表し、併せてこの中で全域を13、20又は24の単一地方団体に置き換える具体的な3つの改革案を提示した。

(4) 関係団体、住民等への協議期間を経て1993年3月、同大臣が政府の決定を説明する白書を発表した。それによると、

- ① 全域を21の単一地方団体からなる一層制に改革する。
- ② 再編成の特徴は、カーディフ、スウォンジー、ニューポート等の都市部を概ね現在のディストリクトの区域を基に単一地方団体とするとともに、1974年の改革で廃止された歴史的なカウンティのいくつかを復活させることである。
- ③ 議会の承認を得て、1994年に影の議会の選挙を実施し、1995年4月1日からすべての新たな地方団体を発足させる。

### 第3節 地方構造見直しのガイドライン

1992年6月、地方構造の見直しに当たって委員会が準拠すべき基本原則及び手続きについて、環境省から政策及び手続きの両ガイドラインが発表され、翌7月、委員会の発足に合わせて正式に示された。以下、委員会の具体的な見直し作業及び勧告に決定的な影響を与えるこれらガイドラインの概要を紹介する。

#### 1 政策ガイドライン(Policy Guidance)

委員会は、大臣から指示された地域ごとに地方構造等について見直しを行い、勧告しなければならない。委員会は、地域社会の一体感及び関心を反映するとともに、効率的かつ便宜な地方政府を確保するようにしなければならない。一層化する場合の変更に必要な費用と得られる便益を比較考量しなければならない。

一層の地方団体は官僚制及び経費を減じ、協調及びサービスの質の向上をもたらす得るが、政府は改革の全国的青写真を押し付けるつもりはなく、ディストリクトかカウンティのどちらか一方を廃止しようとするものでもない。いくつかの地域では委員会は現行二層の存続を勧告しようとするかも知れない。ただし、政府としては、「見直しの結果、単一地方団体の数が格段に増えること」を期待する。

以上の基本方針のもと、次のとおり勧告に当たっての留意点が示されている。

##### (1) コミュニティの尊重

地方団体は自然なコミュニティに根差す必要があり、地域住民の帰属意識、一体感及び関心の範囲と強さを評価しなければならない。これらは多分に直観的なものではあるが、地勢や歴史によって影響を受ける。また、住民の選好にも配慮しなければならない。雇用、買物、移動・交通等人々の生活様式に関する統計情報を利用するのも1つの方法である。通常幾重かのコミュニティの輪があり得るが、委員会は、各レベルのコミュニティへの一体感の強さを評価すべきである。そして、コミュニティの中核的基準として、次の4つの索引項目及びそれぞれの関連考慮要因を列挙する。

##### ① 一体感(Identity)…地域社会の一体感及び帰属意識をいかに良く反映するか。

これに関連する要因として、歴史、地勢、日常生活圏(通勤、買物等)、スポーツ・レジャー・文化活動、地域の産業構造、交通輸送、人口統計学的特徴が考慮される。

##### ② 接近性(Accessibility)…行政サービスに関し、近づき易さや利便性はどうか。

これに関連する要因として、行政サービスに係る提供地点もしくは決定過程への接近性及び提供過程の理解容易性、利用情報の入手性、民意に対する感受性、並びに一般公衆の地方団体認知における明快性が考慮される。

③ 応答性(Responsiveness)…地域社会の選好に対する応答性はどうか。

これに関連する要因として、多機能の効果的調整、地域ニーズに対する重点と資源の傾斜配分及びこの点に関する住民からの可視性、地域における信頼、そして経験ある議員及び職員の存在が考慮される。

④ 民主性(Democracy) …構成選挙人団に責任を負う民主的地方政府単位として適当か。

これに関連する要因として、政策決定過程への影響可能性、地方団体によるサービスの直接管理、議員・職員関係、選挙投票率の向上、有権者の施策に対する知識、地方団体の自らの行為に対する答責性が考慮される。

## (2) 費用及び便益の評価

構造改革は費用的にもそれに見合う価値を有するべきであり、委員会は、費用効率及びコミュニティ意識が最も良く働く構造に関する総合的で合理的な判断に基づいて勧告しなければならない。厳密な費用便益分析は不可能であることを前提としながらも、ガイドラインは多くの紙数を費やし、計測可能な項目と重要ながら評価の困難な無形の要素に区分して、費用及び便益の評価に係る標準的な方法論の一例を提案する。

### ① 計測可能な費用及び便益

#### (ア) 計測比較の基本

構造改革の各選択肢は、見直しに係る地域の総費用見積りに従い現行構造と経費の増減が比較される。その際に重要な前提が2つある。第1は、いずれの場合も直接サービスの基準又は質は同一と仮定され、原則として、政策変更の結果以外の理由による明らかな直接的経費の増減がある場合を除き、評価は間接的経費に絞られることである。第2は、法と秩序に関するサービスは現在の経費で実施されると仮定することである。例えば、ディストリクトの合併等によって成立する新たな地方団体の区域内において直接サービスの基準又は質に不均一が生ずる場合でも、当該サービスの新しい基準又は質をどうするかは新たな地方団体の通常の子算・政策過程で扱われるべきものである。したがって、最終的な比較は総費用で行われるけれども、実際影響するのは直接サービスの内部管理運営、技術的サービス及び中央支援サービス（例えば、業務計画又は法制事務等の総務的機能）に係る人件費等の経費の増減、及びこれらの変更に伴う必然的に伴う関連経費（一般共通経費、情報管理費、執務設備費、議会費等）の増減のみである。

#### (イ) 損失及び利益の分類

構造改革に伴う損失と利益は、次のように過渡的又は継続的な損失／利益と資源的又は移転的な損失／利益とに分けられる（表3参照）。

##### ア) 過渡的又は継続的な損失／利益

過渡的な損失／利益は、改革に伴う一回性の損失又は利益であり、改革の直前又



は直後の年に発生するが、例外的に改革後2～4年目まで生ずることがある。継続的な損失／利益は、過渡期を越えて生じ、債務償還を除き、改革に伴う資本支出関連の経常支出を含む。資本支出は支出する年をもって計算される。

イ) 資源的又は移転的な損失／利益

資源的な損失／利益は、労働力、原材料、機械類等真の資源の費消を伴うものである。移転的な損失／利益は、真の資源の費消を伴わず社会の産出高に影響しないものである。例えば退職手当は、雇用者から被用者への価値の移転であって両者の損失と利益は等しいため、社会全体での費用便益分析においては無視できる。しかし、個々の地方団体の財政及び納税者には重大な影響を持ち得るので、その限りでの考察の対象となる。

<表3> 政策ガイドライン中の損失及び利益の類型別分類

| 区 分      | 過渡的損失／利益   | 継続的損失／利益   |
|----------|--|--|
| 移転的損失／利益 | 退職手当(注1)<br>給与保障費(注2)  | 退職年金増加(注1)   |
| 資源的損失／利益 | 職員再配置費(注3)<br>新事務所費／余剰建物(注5)<br>移行計画費(注6)<br>選挙費(注8)<br>情報管理費(注9)<br>募集・研修費(注10)<br>表示記載更新費(注11)<br>広報費(注12)<br>除却移転費(注13) | 新人事構造管理費(注4)<br>新事務所費(注5)<br>議会費(注7)<br>選挙費(注8)<br>情報管理費(注9) |

(注1) 整理退職、早期希望退職、自然退職の割合を勘案して計算されるが、自然退職については何ら費用を計上すべきではない。

(注2) 通常適用される職員は少数であろうから、金額的には小さい。

(注3) 通勤不便者に対する一時的な補償等を内容とし、新団体の業務執行体制並びに整理退職、早期希望退職及び勤務地替えの見込みによる。

(注4) 間接的経費見積り上、最も重大な要素である。①新しい人事構造に基づく給与費（新団体の人口、職及び職別事務分掌、市場給与、特殊地域要因等に規定される）、②雇用一般経費（国民保険・退職年金の事業主負担。通常人件費の10～20%）、③雇用関連経費（自動車手当、旅費、日当、印刷、文房具、備品。通常人件費の15～20%）により計算される。

(注5) 庁舎に関連する経費で、新団体の規模及び所在、既存建物の活用性、代替建物の利用可能性、地域不動産価格等による。

(注6) 超過勤務、謝礼、追加職員採用等、構造改革に関連する経費に限る。円滑な移行に備える影の組織等の手配も含まれるべきである。

(注7) 議員数及び委員会数に基づき、議員に対する手当、旅費等を計算する。

(注8) 短期的には新団体のための選挙執行関連経費が必要であるが、これは移行の前年には既存団体のための選挙が不要となる場合もあって相殺され得る。長期的には一層の廃止による節約が生ずる。

(注9) 庁舎の場合と同様の条件による。情報処理・記憶容量に大きく依存する。

(注10) 外部的に募集広告される新しい職に係る募集広告費用等である。

(注11) 道路標識その他書換えを要する諸表示等に関する経費である。

(注12) 構造改革に伴い必要な住民広報に要する経費である。

(注13) 職員再配置あるいは表示記載更新は何らかの除却移転費を生ずる。

#### (ウ) 具体的計測比較の手順例

ア) 見直し地域に係る現行二層構造の経費を把握する。

イ) 現行のカウンティの法と秩序に関するサービスの支出を控除する。

ウ) 現行の各カウンティ及びディストリクトの機能を直接又は間接に分類した上で、直接サービスに係る支出を控除する。

エ) 残余のカウンティとディストリクトの支出（間接的経費）について、サービスの種類ごとに区分し把握する。

オ) 各提案に係る新たな単一地方団体の規模に基づき、現行二層の機能を適当な構造に再構成の上、現行経費を適宜合計又は細分して当該各地方団体のサービスごとの間接的経費を決定する。その際、できる限り実績に基づいて分割、按分比例等を行うが、必要によって標準支出評価（SSA）の方法及びデータの助けを借りる。

カ) 各選択肢の見直し地域全体に係る総費用を把握する。このため、オ)の間接的経費を総計するとともに、控除した直接的経費等を足し戻す。

キ) 見直し地域全体に係る総費用について、各選択肢と現行二層構造とを比較する。

#### (エ) 見積りにおける留意事項

ア) 損失／利益を計算するに当たり、一般的に次のことに留意しなければならない。

- ・すべての損失／利益は、構造改革実施の前年から計算を始め、見直し時価格（現在価格）によって現状と比較されること。
- ・過渡的な損失／利益と継続的な損失／利益は別個に識別されること。
- ・移転的な損失／利益と資源的な損失／利益は別個に識別されること。
- ・過渡的な損失／利益は最大5年を限度に計算されること。
- ・継続的な損失／利益は15年にわたって計算されること。
- ・すべての損失／利益は、年率6%の計算で減価の上現在価格に置き直されること。

イ) 特定の項目について別途の損失／利益計算が必要な場合もあり得る。

ウ) 他の公的機関に対する費用又は便益の可能性についても考慮すべきである。

エ) (1)のコミュニティ索引項目に関連して数量化の可能な費用又は便益があれば、これについても考慮の対象とすべきである。

## ② 無形の費用及び便益

構造改革に伴って、コミュニティの要素に関連しても費用又は便益を生ずるはずであるが、それらは性格上一般に無形で正確な数量化が困難であり、相対的な評価が避けられない。しかしながら、できる限り主観を最小化するため、上記(1)に掲げた索引項目を参考に比較考量して選択肢間で序列をつけるべきであり、その際委員会は、各種考慮要因の重みづけについて独自の見解を持つべきである。

### (3) 規模及び境界

単一地方団体の区域及び人口に関する最大又は最小の規模は一切ない。民間又はボランティア部門からサービスを購入する余地が広がりつつあり、すべてのサービスを各地方団体自身が直営で提供しなければならないという仮定もない。要は地方団体が効果的に機能を発揮でき、地域社会の関心に応えられるような区域を設定することが肝要である。

なお、もしディストリクトを分割しようとする場合、些細な境界の不整を矯正するというのではなく、コミュニティの一体感を明確化するといった構造的ないし戦略的な理由に基づかなければならない。

### (4) 機能

#### ① 総論的留意事項

- (ア) 単一地方団体を勧告する場合、新たな地方団体が地方政府の全機能（財源及び責任において一定の特殊性を有し現在既に特別の構造下にある法と秩序に関するサービス（警察、治安判断裁判所及び保護観察）を除く）を担えるようにしなければならない。
- (イ) 機能は費用効果的に、地域のニーズに応答的に、かつ国内法令、E C法及び国の政策の要請に一致するよう行使される必要がある。
- (ウ) 単一地方団体は任意の事務の共同処理（構成団体が各区域に係る法的責任を保持できる）を排除しない。委員会は、それなくしては満足すべき構造が達成されそうにないと思われる場合、いくつかの機能について事務の共同処理方式の勧告を考慮すべきである。共同機関は、地域に対する直接責任の面において個々の地方団体に及ばず、それを必要としない構造の方が好ましい。
- (エ) 食品衛生、通商基準等の規制業務の責任を果たすに当たっては、地方団体は管轄区域を越える広い公衆の一般的な安全や福祉の増進に関わっている。古文書、博物館等のように、専門的知見に基づく現行基準の維持が要求される分野もある。
- (オ) 土地利用計画、交通輸送及び住宅の例のように決定的に関連した機能に留意しなければならない。

#### ② 各論的留意事項の例示

##### (ア) 土地利用計画

開発計画の策定及び個々の開発規制は、区域を越える広い公衆の利益に関係する。特に開発計画は、詳細であると同時に戦略的でなければならず、広範かつ客観的な見地に立脚する必要がある。現在二層の地方団体によって策定されている基本計画と実施計画の2本立ての計画業務について今後どうするか考察するとともに、実施計画と

開発規制の両業務が矛盾なく実施されるようにしなければならない。

(イ) 交通輸送

交通輸送については、利用者が地方団体の住民に限られない。ほとんどの地域サービスを効果的に提供するのに十分な区域を有する地方団体も、交通輸送の責任については狭域であるかも知れない。交通輸送機能の一部又は全部に係る共同処理体制についての慎重な考察が必要であろう。

(ウ) 環境衛生

現在ディストリクトが責任を有する水質・大気汚染、騒音、ごみ、犬その他苦情処理の機能については、個人レベルの感情にも配慮する地域的繊細さが必要とされる。

(エ) 社会福祉

多くの関連する部局、とりわけ国の保健当局との密接な連携が必要である。専門性が強く、また外部委託が許されない部分も多い。コミュニティ・ケアの分野をはじめ今後地方団体の活動の規模及び複雑性が大きくなる領域でもある。

(オ) 住 宅

公営住宅民営化政策に従い、今後はサービスの直接提供者としての役割は減少する一方、地域の住宅需要を把握し、住宅組合及び民間部門を通じて供給するなど、計画調整機能の役割が増大する。

(カ) 警 察

警察業務は現在より狭い管轄区域をもっては存立不可能というのが政府及び専門家の見解である。したがって、現在のカウンティをより小さな単一地方団体によって置き換えることを勧告する場合、警察当局の管轄編成について別途考察する必要がある。

(キ) 消 防

効率的かつ効果的な消防指揮のためには、消防本部単位の最適規模はディストリクトよりもかなり広い区域が要求される。したがって、共同処理が必要とされる場合が多々生じよう。

(5) その他

① パリッシュ

委員会は、地域においてパリッシュの果たし得る役割、勧告する地方構造においてパリッシュがどう適合するかについて考慮しなければならない。事務委任は地元の合意に基づくものであって、委員会はこれを批判したり奨励することは慎むべきであるが、各選択肢の効果的な地方責務の履行又は地域ニーズに対する応答性の向上について判断するに当たっては、パリッシュへの事務委任の範囲を考慮に入れるべきである。

② 歴史的地域の重要性

歴史的ないし伝統的意義を有する地域が勧告する地方団体の区域と合致しない場合、委員会は、当該地域を地図、境界標識、文化財、文化又はスポーツ等の様々な目的のために、地方団体以外の何らかの別の法令に認められた区域として再生又は維持すべきかどうか考慮すべきである。

### ③ 選挙

委員会は、地方構造の変更を勧告しようとする場合、併せて選挙区割り、議員定数、選挙のサイクル等将来の選挙構造についても勧告すべきである。この場合、議員当たり有権者数及び選挙のサイクルについて、すべての単一地方団体を通じて画一である必要はなく、当該地域の慣行と選好に配慮すべきである。ただし、同一の地方団体内においては、どの選挙区にあっても議員当たり有権者数はできる限り等しくなければならない。これが満たされるならば原則として既存の選挙区界等を尊重すべきであるが、次の場合には見直しが必要である。

- (ア) 3分の1を超える選挙区において議員当たり有権者数の相違が新たな地方団体全体の平均値と比較して25%を超える場合、委員会は、選挙区割りの変更又は特定選挙区における議員数の調整を行わなければならない。この場合において、既存選挙区の単純な合区によっては効果的な地方議会としてあまりにも議員数が大きいか小さく、かつ選挙区当たり議員数の単純な増減によっては対応できないときは、選挙区割り及び定数に関する詳細な見直しを実施するか、将来における実施を勧告すべきである。
- (イ) 異なる選挙のサイクルを有する地方団体の合併を勧告する場合、新たな地方団体全体及び個別の選挙区に係る適当な経過措置を勧告すべきである。

#### (注) 選挙のサイクル

現在、カウンティにあっては4年に一度全議員が改選される。地方圏ディストリクトにあっては、4年に一度の全議員改選（カウンティの選挙年の中間年に実施）か、3年連続3分の1ずつ改選（カウンティの選挙年以外の年に実施）のどちらかを選択でき、さらには両方式を併用することも可能である。

## 2 手続きガイドライン(Procedure Guidance)

それぞれの見直しは大臣に特定された地域に関してのみ勧告が行われるべきであるが、委員会は、隣接する対象外区域に関しても勧告する必要があると判断するときは、大臣に理由を付して正式に要求し、その同意を得て当該隣接区域を含めて見直し及び勧告を行うことができる。この場合、必要な意見聴取等の手続きは拡大された区域においても行われなければならない。

見直し作業の各段階に与えられるべき期間は下記のとおりであるが、委員会に対して各地域の見直しを命ずる大臣の指示の中で、それぞれの地域の規模及び特徴を勘案した上で具体的なタイムテーブルが定められる。その際、個々のタイムテーブルは、適正な審議の必要と作業の勢いを維持することの兼ね合いを取って設定される。委員会の審議を含む段階（第2段階及び第4段階）については、諸般の事情を考慮した上で期間が定められるが、予定より早く完了できるときはそうすべきである。

なお、このガイドラインは手続きの大綱を定めるものであり、小委員会ないし個々の委員もしくは職員への権限委任等の詳細は委員会が決定するとされている。

### (1) 第1段階：見直しの告知（2箇月半）

委員会は、見直し開始時において、関心を有する者が見直し作業について了知するに十分と思われる手段を講ずるとともに、その意見を求める。次のことはしなければならない。

- ① 地域内に区域の全部又は一部が存するすべての地方団体及び地域内に選挙区の全部又は一部が存するすべての国会議員（下院議員）に対する書面通知
  - ② 地域内に頒布されている地元の新聞による公告
  - ③ その他、地元の出版物、ラジオ、テレビ等適当な広報媒体による必要と思われる方法
- また、政策ガイドライン及び手続きガイドラインを含む見直しの枠組みについて周知することも必要であり、このため、委員会の作業及び見直しの範囲と目的を説明する資料を用意して利用に供するようにしなければならない。

この段階で特定の提案を示すか、あるいは単に見直し作業の存在に注意を喚起するに止めるかは委員会の判断である。

なお、委員会は、寄せられたすべての意見をその事務所において縦覧に供するとともに、意見表明者の一覧表を要求に応じて提供すべきである。

### (2) 第2段階：勧告案の作成（2箇月から6箇月）

委員会は、政策ガイドラインに留意しながら勧告案を作成する。この間、第1段階で寄せられた意見を検討し、地方団体その他の地元を代表する組織と適当と考える論議を行い、あるいは非公式の集会を開催し又は非公式の集会に出席する。

この段階で委員会は、地域の一体感に関する証拠を慎重に検討するが、必要ならば独自の住民意向調査を実施することもできる。ただし、その結果を信頼するに当たっては、質問の偏向やサンプル数に注意しなければならない。また同時に、改革の費用及び便益に関する情報を収集し分析する。その際、各選択肢が地方団体のサービスの経済、効率及び効果に与え得る影響について監査委員会に意見を求めることができる。

### (3) 第3段階：勧告案に対する意見聴取（2箇月）

委員会は、下記の方法によって勧告案を公表すべきである。また、勧告案を説明するリーフレットを用意し、要求に応じて一般に配布するのも望ましい。

- ① 次に掲げる者及びその他適当と思われる地元を代表する組織への勧告案の送付。この場合、委員会は、勧告案に対する意見を聴取しなければならない。この他、ボランティア団体、第1段階で見直しに係る意見を寄せた団体等にも意見を求めるべきである。加えて、これら以外の団体の意見も歓迎され、それらもすべて考慮に入れられる。
  - (ア) 地域内の地方団体（一般縦覧用に予備の部数が提供されるべきである）
  - (イ) 地域内の消防及び市民防衛当局、治安判事裁判所委員会、乗客輸送機関当局、警察当局、港湾衛生組合、保護観察委員会、海洋漁業委員会、廃棄物処理当局
  - (ウ) 地域内のパブリッシュ、認可公益法人(charter trustee)

(エ) カウンティ協議会 (ACC)、ディストリクト協議会 (ADC)、全国パリッシュ協議会 (NALC)、そして適当な場合にはロンドン区協議会 (ALA及びLBA)、大都市協議会 (AMA)

(オ) その他の組織

地区保健当局、河川庁、観光庁、住宅公社、警察長官、商工会議所連合会、労働組合会議等、経済界も含めた33の全国的又は地域的な団体及び職位が列挙されている。

- ② 地元の新聞、ラジオ、テレビでの報道 (必要な場合、活字媒体での有料広告を含む)
- ③ 非公式集会の開催又は非公式集会への出席
- ④ 公共図書館、地方団体庁舎等適当な場所での公開説明会の開催
- ⑤ 必要ならば、住民意向調査の実施

なお、第1段階の時と同様、委員会は、寄せられたすべての意見をその事務所において縦覧に供するとともに、意見表明者の一覧表を要求に応じて提供すべきである。

(4) 第4段階：最終報告 (本勧告) の準備 (2箇月から5箇月半)

委員会は、勧告案に対する反響及びその他の証拠を踏まえ、見直しに係る調査所見及び勧告を陳述した報告を準備し、大臣に提出する。

併せて委員会は、次の方法によって当該報告を公表すべきである。

- ① 関係全地方団体への報告の送付 (一般縦覧用の部数を添付)
- ② 第1段階又は第3段階において回答を寄せたその他の組織及び個人が報告の内容を了知するために必要な方策
- ③ 地元の新聞、ラジオ及びテレビのニュース、記事又は番組を通じての発表  
勧告の発表及び回答者への返答に当たっては、次のことに留意しなければならない。
  - ① 勧告案から変更のあった点に特別の注意を払うべきこと。
  - ② 委員会の報告提出日から6週間以後において大臣が勧告に対する修正の有無を含めて最終の政府決定を下し得る事実をはじめ、後続の手続きについて説明すること。
  - ③ 以後の意見表明は委員会ではなく大臣にすべきことを明確にすること。

(5) 第4段階以降

報告提出後、大臣は委員会に対し、通常1箇月を超えない期限を限って追加情報の提供を命ずることができる。委員会が大臣に要求された追加情報を提供する場合、同時に関係する見直し地域内の地方団体にも写しを送付しなければならない。

委員会が継続調査を実施し、やり直し勧告を提出するよう命じられる場合、手続きの修正の有無についても指示される。通常、継続調査にあっては当初の意見聴取段階は必要なく、短縮されたタイムテーブルが指示されるかも知れないが、それ以外はできる限りこのガイドラインに沿うべきである。

### 3 ガイドラインを巡る見解の相違

#### (1) 政府保守党、労働党及び委員会

実は1991年11月にヘーゼルタインの下で発表された案段階のガイドラインでは、「単一地方団体がほとんどの地域で地方政府として最も有益な形態であり、明らかな反対の理由がない限り、委員会は単一地方団体からなる地方構造を検討すべきである」としていた。しかも彼は、基本的に現在のディストリクトに基礎を置いて一層化を押し進めることを念頭にしていた。ところが、後任大臣のハワードは、ガイドラインを一部書き換えて若干調子を弱め、まず最初に単一地方団体の可能性を検討すべきだが、それでも「全国画一の青写真は一切ない」との一節を加えたのである。これは、ハワードが単一地方団体のメリットを必ずしも確信しておらず、慎重で現実的な姿勢を取っていることを窺わせるものであった。ヘーゼルタインが否定的であった住民意向調査が認められたことも重要で、委員会は住民の意向を知る有力な手段を与えられた。また、予想以上に明確なコスト重視の姿勢が貫かれてもいる。

以上のことから、いくつかの都市に大都市圏ディストリクトと同様の地位を与えるだけの結果に終わるのではないかとの憶測を呼んだ。現にハワードは、6月の記者発表の場で、人気のないカウンティは廃止されるだろうとしながらも、改革が必要な地域としてブリストル市、ダービー市、ヨーク市、ハル市等10数都市を例示するに止まり、それ以上の積極的態度を示さなかったことから、カウンティ廃止のキャンペーンを行ってきたADC及びディストリクトを動転させた。

委員会のパナム委員長は、元来が「不都合がなければ変更する必要はない」との考えであったし、単一地方団体を導入する場合でも、より大きな単位での一層化に好意的であるとも見られた。また、彼は委員会に自由な裁量を与えられることを強く求め、政策ガイドラインが現行構造より高価につく勧告を一切認めない点に不満を示した。

労働党は、1992年地方自治法の法案審議の過程から、より多くの委員からなる委員会による全国一斉の包括的な解決を希望しており、1994年末までに見直しを終え、同一の日付けで新団体を発足させるよう、見直しの手続き及びタイムテーブルを批判した。これに対する政府の見解は、地方構造改革に全国共通の回答はなく、反対の声を小さくするためにも漸進的、段階的解決が好ましいというものであった。

#### (2) 当事者地方団体

ADC及びディストリクトは、ガイドラインを歓迎し、一層制での解決、住民の選好、コミュニティ索引項目、事務の共同処理の観点が大きく強調されるよう主張する一方で、費用節約面があまり重要視されないことを望む。当然のことながら、ディストリクトに基礎を置く一層化に期待を表明した。



A C C及びカウンティは、公式にはガイドラインに大きな異議は唱えず、一般的立場として委員会の高潔を信頼し、独自性を支持すると述べた。サービス供給により大きな強調を望み、現状維持が好ましいとしながらも、もし単一地方団体が避けられないものならばカウンティこそが全部機能の受け皿として自然であり、政府の目的を達成できるという。理由として、地方圏ではカウンティが地方支出の88%を担い、しかも計画、交通輸送、経済開発等の広域的機能は能力的にカウンティのみが行い得る。さらに、カウンティはディストリクトよりも標準支出額を遵守しており、効率的行政執行の面でも優れていると主張する。事務の共同処理については、一般に非効率で柔軟性がなく、行き詰まりがちであるとともに、公衆に混乱を与え、民主的答責性にも欠けるとして厳しく批判する。また、タイムテーブルについても批判的で、長期の段階的見直しよりも包括的見直しの方がより効果的であり、社会的混乱ないし行政中断の面で悪影響が少ないとする。

両者がともに問題とするのは、ガイドラインにおける直接的経費と間接的経費の区分等費用便益計算上の定義が曖昧で、解釈に相違を生じ易い点である。この懸念は見直し作業が着手されて直ちに現実のものとなった。

### (3) 有識者の見解

地方行政に詳しい学者等の見解は、そもそも地方構造改革の必要性自体に疑念を呈するものであるが、ガイドラインについても次のとおり難点を列挙する。

① まず一層制ありきの前提について納得できる論拠が示されていない。

改革するのであれば、現行二層間の機能配分の変更、あるいはディストリクトを分割した街区（現在のディストリクトの多くは、1974年に2以上の街区を合併して区画されたものである）レベルの下層及びリージョン・レベルの上層からなる二層制も検討されていはいはずである。他のEC諸国においては、ルクセンブルクを除き、地方制度は二層又は三層であって、統合に向かう欧州の中でも一層制は極めて特異である。

(ア) ガイドラインも認めるとおりコミュニティにはそれぞれ異なる意義を有する幾重かの輪があるし、異なる機能には異なるレベルでの行使が適当であり得る。

(イ) 現在のディストリクトは、既に欧州のどの国の基礎的地方団体よりも規模が大きい（最も人口規模の大きいスウェーデンでさえ平均3万人未満）。これは、英国では地方団体はサービスの提供機関と考えられ、加えて必要な職員すべてを雇用しての完全直営の前提が支配してきたのに対し、他の欧州諸国では地方団体の存在理由は地域の代表であるとされ、コミュニティとの一体性が重視されてきたからである。

にもかかわらず、欧州諸国とりわけ北欧諸国の基礎的地方団体は、事務の委託又は共同処理を通じ英国の地方団体以上の責任を果たしている事実注目する必要がある。

② 実際の見直し作業に適用するにはガイドラインは曖昧で不十分である。

例えば、下記の点を明確にすることは決定的に重要である。政府が明確にしない以上、委員会は、拙速を避け、実際の作業に着手する前に明快な自己の見解を示し広く議論を仰ぐべきである。さもなければ結論は分析ではなく推量に基づく恐れがある。

(ア) 各種の考慮要因についての相対的な重みづけが必要である。

例えばコミュニティの一体感と費用効率のように、各考慮要因は反対の結論に向けて衝突することが多いので、重点の置き方に関する明確な方針は絶対に必要である。

(イ) 諸要素と各種考慮要因の相関関係を明確にする必要がある。

規模を例にとれば、規模の経済は必ずしも常に真実ではない。直接雇用の前提は崩れたし、管理・協力や連絡調整に係る不経済も考慮する必要がある。ところが、規模の経済と不経済のバランスを理論上証明することは難しい。規模が与える影響を明確にするためには、事務の共同処理方式（法的共同機関、任意の事務組合、事務の委託、事実上の共同実施等）に関する首尾一貫した見解が必要である。

#### (4) 新聞報道に見る一般の観測

ガイドラインとこれに基づく作業の見通しについて、新聞各紙は総じて懐疑的である。

ガイドライン自体の意図を推測した報道としては、厳しい財政環境の下、改革の費用に気づきながらも朝令暮改の愚を避けたい政府は、旧特別市の地域を除き、カウンティに基礎を置く単一地方団体に軸足を移すよう委員会に示唆したのではないかとするものがあり、コミュニティ意識、機能及び費用のうち、委員会は費用論議に最も重点を置く可能性が高いと伝える報道が多い。その費用及び便益の評価についても、ガイドラインに沿った計算が信頼するに足るかどうかは疑問であり、過去そうであったように、構造改革の費用は実際にはどのような見込みをも上回るものであるという。

コミュニティへの帰属意識については、都市の市街地周辺及び陸続きのカウンティ境界部分において判断に苦慮する場面が生ずるであろうと予想する。

そして、見直しに与えられた期間が短ければ短いほど現状維持的な解決になり易いとし、何故なら、地方団体のみが経費の見積りを伴う提案を提出できるが、彼らは自己保身に走りがちであるからと述べる。

最後に、地方戦争の軍配は、結局はディストリクト側に上がると予想する行政的利害を穿った見方もあった。すなわち、教育、警察、社会福祉、交通輸送等カウンティの主要な事務は他省庁の所管であるのに対し、ディストリクトの事務の多くは環境省の所管であるため、同省は後者に基礎を置く一層化に好意的であるとするものである。