

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

1 第1群地域の具体的作業着手（1992年8月～9月）

1992年8月のワイト島を皮切りに、翌9月には第1群の残る4地域についても見直し作業が始まった（表4参照）。しかし、委員会の作業は着手当初から遅れ気味であった。着手時点において、委員会は国家公務員から出向のわずかな職員しか擁さなかった。また、地方団体の側にも問題があった。そもそも第1群の地域は、作業の弾みをつける意味で選ばれたワイト島を除き、地方構造が不人気な地域が優先されたといわれるが、こうした地域では従来からカウンティとディストリクトの間が友好的でないことが多く、必要な財政情報の交換等円滑な協力体制にもしばしば支障を来しがちであった。

<表4> 見直し第1群地域に係る具体的作業日程

段 階 地 域	第1段階 見直し告知	第2段階 勧告案作成	第3段階 意見の聴取	第4段階 最終報告・ 本勧告準備	全体期間
Isle of Wight ①	11週間 92. 8. 3～ 92. 10. 18	9週間 92. 10. 19～ 92. 12. 20	9週間 92. 12. 21～ 93. 2. 21	9週間 93. 2. 22～ 93. 4. 25	38週間 92. 8. 3～ 93. 4. 25
Derbyshire ②	11週間 92. 9. 7～ 92. 11. 22	25週間 92. 11. 23～ 93. 5. 16	9週間 93. 5. 17～ 93. 7. 18	9週間 93. 7. 19～ 93. 9. 19	54週間 92. 9. 7～ 93. 9. 19
Cleveland, Durham ③	11週間 92. 9. 14～ 92. 11. 29	23週間 92. 11. 30～ 93. 5. 9	9週間 93. 5. 10～ 93. 7. 11	19週間 93. 7. 12～ 93. 11. 21	62週間 92. 9. 14～ 93. 11. 21
Avon, Gloucestershire, Somerset ④	11週間 92. 9. 28～ 92. 12. 13	26週間 92. 12. 14～ 93. 6. 13	12週間 93. 6. 14～ 93. 9. 5	20週間 93. 9. 6～ 94. 1. 23	69週間 92. 9. 28～ 94. 1. 23
Humberside, Lincolnshire, North Yorkshire ⑤	11週間 92. 9. 28～ 92. 12. 13	27週間 92. 12. 14～ 93. 6. 20	12週間 93. 6. 21～ 93. 9. 12	19週間 93. 9. 13～ 94. 1. 23	69週間 92. 9. 28～ 94. 1. 23

（注）1993年8月末時点における作業日程であり、既にいくつかの日程延期を織り込み済みである。同時点からさらに、第4段階（最終報告及び本勧告準備）について、②にあっては7週間延期され、③にあっては逆に2週間前倒しされ、どちらも1993年11月7日までに完了することとされた。

2 果てしない消耗戦

委員会の作業が次第に本格化するのに伴い、二層間の消耗戦が始まった。パリッシュが二層から過去に見られなかった丁重な扱いを受けるなど、両陣営は関係者の抱き込みとロビー活動（多くの場合、ロビー活動家一人当たり10万ポンドを地方団体が支払っているともいわれる）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た。例えば、ACCは委託試算の結果を発表した。それによると、全カウンティを廃止してディストリクトだけの一層制に移行した場合、年に7.8億ポンドの継続的損失となり、ポール・タックス納税者一人当たりで年36ポンドの税額増加であるという。逆に全ディストリクトを廃止してカウンティだけの一層制に移行した場合、年に7.2億ポンドの継続的利益が生じ、納税者一人当たりで年33ポンドの節約である。15年の長期で見ると、両選択肢の差は、それぞれの過渡的損失を考慮に入れた後で合計150億ポンド以上に達すると見積る。ADCは当然反発した。彼らの試算によれば、ディストリクトだけの一層制に移行した場合でも年に2.3億ポンドの継続的利益になるという。どちらにしても曖昧な試算であるし、費用及び便益は地域ごとに特定の選択肢に応じて計算されるものであって、このような画一的な試算は意味がない。

カウンティとディストリクトの間で激しい中傷合戦も生じた。それぞれが自らの有利な方向に誘導するためリーフレットその他を通じて住民等への広報活動を展開するとともに、相手方のそうした活動に対しては、事実を歪曲したり誤解を招き易い情報を提供しており不正であるとして相互に論難し合った。いわく、カウンティが廃止されたら現在のバス運行は維持できない、あるいはディストリクトではレジャー施設の運営に十分な資力がなく、レジャー部職員の少なくとも15%が解雇される、等々。

これらに対して環境省は、「短期の高価な広報キャンペーンによってはコミュニティの帰属意識は買えない」、「それよりも委員会への有益な情報提供と協力、そして効率的な行政執行に精力を傾注せよ。広報宣伝費用の浪費は逆効果である」と警告を発した。

委員会は、当初想像していたよりも作業が難航することに業を煮やし始めた。例えば、ガイドラインの直接的経費又は間接的経費の区分等の費用便益計算上の定義が曖昧なことは既に述べたとおりであるが、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るばかりか、いくつかの選択肢についてはそもそも試算に協力的でなく、二層間の「官僚的塹壕戦」の観を呈した。特に、現在のディストリクトに基礎を置く一層化の選択肢が現状よりも高価につく場合、ディストリクト側から見ると、費用の増加を認める試算は提出すること自体に抵抗がある。第1群内のディストリクトのうち80%までが現在のディストリクトに基礎を置く一層化を強

く主張する状態ではなおさらである。

委員会内での不協和音も囁かれ、エイボン他2カウンティに係る地域の勧告案等の決定に際しては投票が大きく割れたともいわれている。こうして、ダービシャー等いくつかの勧告案の公表は延期されるに至った。

3 勧告案の公表（1993年5月～6月）

それでも1993年の6月には第1群の地域に係る勧告案（ワイト島については本勧告）が出揃った。勧告案は第2段階終了時点において委員会が最善と考える地方構造を示したものであるが、併せていくつかの代替選択肢をそれぞれ提示しており、第3段階以降で住民その他の意見を広く求めることにしている。なお、ワイト島、クリーブランド及びダーラム並びにダービシャーについては、節を改めて別途詳述する。

(1) ワイト島

ワイト島については、1992年12月21日に勧告案が公表され、さらに1993年4月26日には本勧告が提出された。勧告案と本勧告の骨子はほぼ同様で、勧告された構造は現行の1カウンティ、2ディストリクトに代えて全島を包括する1つの単一地方団体を置くというものであった。カウンティ及びディストリクトが一致して望んだ予想どおりの結論であり、ワイト島については特に異論は聞かれなかった。

(2) クリーブランド及びダーラム地域

同地域の勧告案は1993年5月10日に公表された。その骨子は現行の2カウンティ、12ディストリクトに代えて6つの単一地方団体を置くというもので、クリーブランドにあっては、現在のディストリクトに基礎を置く4つの単一地方団体を設置し、ダーラムにあっては、1つのディストリクトは現在の区域をもって単一地方団体となり、残余の区域（7ディストリクト）すべてをもって第2の単一地方団体を置くこととされた。1974年の改革で人為的に創設されたクリーブランド県が予想どおり廃止される一方、ダーラム県は実質的に生き残るものと理解された。なお参考までに、1974年改革で人為的に創設され不人気のカウンティと噂されるクリーブランド、エイボン及びハンバーサイドの3県は、すべて見直しの第1群に含まれている。

(3) ダービシャー

ダービシャーの勧告案は1993年5月17日に公表された。その骨子は現行の1カウンティ、9ディストリクトに代えて2つの単一地方団体を置くというもので、ダービー市は現在の区域をもって単一地方団体となり、残余の区域（8ディストリクト）すべてをもって第2の単一地方団体を置くこととされた。ダービー市の単一地方団体化は予想されたところであったが、第2の単一地方団体は意外な選択と受け止められるとともに、ダービシャー県が実質的に生き残るものと一般に理解された。

(4) エイボン、グロスタシャー及びサマセット地域

同地域の勧告案は1993年6月14日に公表された。その骨子は現行の3カウンティ、17ディストリクトに代えて次のとおり8つの単一地方団体を置くというものであった。

- ① ブリストル市は現在の区域をもって単一地方団体となる。
- ② エイボン県及びエイボン地方を廃止し、歴史的グロスタシャー地方、サマセット地方及びブリストル市がそれぞれ1974年以前の旧区域を回復した上で、
(ア) 歴史的グロスタシャー地方においては、次の4つの単一地方団体を置く。

グロスタシャー県内の1つのディストリクトは現在の区域をもって単一地方団体となり、残余の区域(7ディストリクト)にあってはそれぞれ2ないし3のディストリクトを合併して3つの単一地方団体を置く。

- (イ) 歴史的サマセット地方においては、次の3つの単一地方団体を置く。

エイボン県内の1つのディストリクトは現在の区域をもって単一地方団体となり、エイボン県内の他の2ディストリクト及びサマセット県内の1ディストリクトの一部を合併して第2の単一地方団体を置き、サマセット県のほとんどの区域(5ディストリクト)をもって第3の単一地方団体を置く。

エイボン県の廃止とブリストル市の単一地方団体化は予想どおりであったが、エイボン県及びグロスタシャー県にあってはどちらかといえばディストリクトに基礎を置く解決である一方、サマセット県はほぼそのまま生き残る内容であり、カウンティによって取扱いが異なる結果となった。また、現在の区域のまま単一地方団体となるグロスタシャー県内のディストリクトは人口が8万人にも満たないため、その扱いが不可解であるとされた。

これらについて委員会は、グロスタシャーを含む同地域の勧告案は各種要因に配慮した極めて総合的なバランス判断の結果であることを強調した。

(5) ハンバーサイド、リンカンシャー及びノース・ヨークシャー地域

同地域の勧告案は1993年6月21日に公表された。その骨子は次のとおり、ハンバーサイド県及びノース・ヨークシャー県にあっては現行の2カウンティ、17ディストリクトに代えて7つの単一地方団体を置く一方、リンカンシャー県にあっては現行の二層構造(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。

- ① ハンバーサイド県及びハンバーサイド地方を廃止し、ハンバー川以南は歴史的リンカンシャー地方に、ハンバー川以北は歴史的ヨークシャー地方にそれぞれ回帰する。
- ② 歴史的リンカンシャー地方に属することとなる地域のうち、現在のハンバーサイド県の区域にあっては4ディストリクトを2団体ずつ合併して2つの単一地方団体を置くが、現在のリンカンシャー県の区域にあっては現状のままの二層構造を維持する。
- ③ 歴史的ヨークシャー地方においては、ノース・ヨークシャー県も廃止して次の5つの単一地方団体を置く。

- (ア) 1974年に廃止された歴史的行政区画である「ライディング(Riding)」を復活することとし、11ディストリクトを合併・一部境界変更して3つの単一地方団体(東、西及び北ライディング)を置く。

- (イ) ヨーク市は区域を拡大して単一地方団体となる。
- (ウ) ハル市は現在の区域をもって単一地方団体となる。

ハンバーサイド県の廃止は予想どおりであったが、さらに全体を一言で評すれば歴史的解決案といえる。ノース・ヨークシャー県は面積的にイングランド最大であり、何らかの分割は避けられない。一方この地方は、ローマ、サクソン、バイキング及び中世の各時代を通じて北部イングランドの中心であり続け、輝かしい伝統と宗教的権威を誇るとともに、ランカシャーとの薔薇戦争の史実も有名である。このため、今回の見直しとは直接関係のない地域を含む周囲すべてとの間で過去の土地領有関係にまで話が及ぶほど、歴史的意識が強い土地柄である。バナム委員長は、新しい区域割りは経済性や効率性よりも地域住民の意向に従った結果であると述べた。

他方、リンカンシャー県の勧告案は初めての現状維持例であり、大きな驚きをもって迎えられた。これについては、同県の区域にあっては一層制導入による費用及び社会的中断を相殺するほどには十分な利益と支持を得られないからであると理由づけている。

(6) 第1群地域全体の総括

10カウンティ、64ディストリクトに及ぶ見直し第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ディストリクトの計66団体に代えて24の新たな単一地方団体が置かれることになる。現在のディストリクトの区域をもって置かれるものが概ね11団体、また現在のカウンティの区域をもって置かれるものが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。なお、すべての勧告案を公表し終えた段階でバナム委員長は会見を行い、勧告案どおり実施されれば全体で10～12%の費用節減、年に8千万ポンド相当の価値を有する改革であると述べた。

4 迷走の始まり（1993年夏）

(1) 勧告案に対する非難の大合唱

勧告案の公表を受けて、激しい動きが噴出した。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しないと述べた。エイボン他2カウンティに係る地域の勧告案はミニ・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。

しかし、何といたっても注目を集め、大きな政治的反響を呼んだのはダービシャーである。ダービシャーはイングランドの典型的カウンティの1つと目され、他の地域の試金石としての意味が大きいこともあって、見直し作業の着手当初から委員会に大きな政治的圧力が掛かった。このため、勧告案の公表が3月から5月に延期されたし、一時委員会内で第1推薦肢を示さず選択肢を羅列するだけの勧告案が真剣に検討されたほどであった。その勧

告案について、ACC及びカウンティは支持したが、ADC及びディストリクトは悪夢であると非難した。一般に「ドーナツ提案」と呼ばれた勧告案について、ADCは「醜く奇怪なもの」と吐き捨てた。労働党の態度は明確でないが、委員会の独立性を尊重するだけ述べた。最大最強の批判者は地元選出の保守党国会議員であり、現行の9ディストリクトに基礎を置く単一地方団体を望む彼らは、委員会とその勧告案を激しく攻撃した。

さらに、個々の地域の利害を離れた観点からの批判も強まった。勧告案が首尾一貫せず地域によってまちまちなのは、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合わせが異なるからではとの疑念を生じた。彼らは各種考慮要因に対する重点の置き方に関する明確な基準なしで着手したからである。例えば、パナム委員長はコミュニティへの一体感を測るにはコミュニティ索引項目は使用せず住民意向調査を活用する方がよいと繰り返し発言していたが、実はカウンティへの愛着に関する住民意識調査の結果と勧告案とは必ずしも地域を通じて整合していない。さらに住民意向調査自体についても、質問が漠然としている、あるいは偏りがある等の問題が指摘された。また、規模の経済と不経済に関する委員会の仮定（当初、人口規模が100万人を超えると不経済が上回るとしていた）についても、根拠がないとの批判を招いた。

一方でカウンティとディストリクトのせめぎ合いも激化した。委員会は、地方団体自身のリーフレットを委員会のそれと一緒に配布しないように警告した。何故なら、委員会の勧告案を説明するリーフレットには委員会あてに回答する質問票が付されており、住民の回答を自己に有利に誘導することがあり得るからである。この警告に対しADCは、住民に配布する委員会のリーフレットの中に選択肢ごとの改革による世帯当たり節約見積もり額を記載している例があるが、これは危険な単純化であるとして、逆に痛烈に委員会を攻撃した。

ADCは今回の見直しの旗振り役であったが、規模の経済の観念により現行ディストリクトに基礎を置く単一地方団体という思惑が次第に可能性から締め出されつつあることに危機感を深め、委員会は政策ガイドラインから離れつつあると非難した。そして、現行のガイドラインは規範性がなく尻抜けになっていると不満を表明し、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。

他方ACCは、委員会の役割及び責任は減じられるべきではなく、ガイドラインに縛られる必要はないとする。

「ADCは瓶から魔物を出したところ、それが手に負えない代物であることが分かった」とも評されたが、これは見直し開始以来、カウンティは自らが生き残れない場合の次善策も研究してきたのに対し、ディストリクトはそれを怠り、自らの一層での生き残りを繰り返し主張するばかりであったことも一因といわれている。

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地滑りの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に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。

なお、1993年5月に予定どおり統一のカウンティ議会選挙が実施されることになった結果、見直しによる最初の新たな地方団体を1994年4月に発足させる計画は既に前年には早々と撤回された。発足1年前の影の議会の選挙と無用の重複を生ずるからである。

(2) ガイドラインの再検討

勧告が軽視されれば自ら及び他の委員の辞任もあり得るとするバナム委員長の警告にもかかわらず、ついに1993年6月のADC年次総会の席上で、地方自治大臣（環境大臣を補佐する閣外大臣）デビッド・カリー(David Curry)は、見直しの見直しの可能性及びダービシャーの勧告案が覆され得ることを示唆するに至った。

さらに、5月にハワードの後任の環境大臣に就任したジョン・ガマー(John Gummer)は、より抜本的な方針転換を企図した。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オプト・イン(opt in)手続きの採用である。これは一時有力な案として議論されたが、次の理由で採用されなかった。

第1に、不公平な取扱い、見直し第1群中で廃止を勧告された地方団体に法廷闘争の口実を与えかねないことである。そうでなくともスコットランド及びウェールズとの間で手続き上相違があるところに、イングランド内においてさえ全国の見直しを行わないということになればその恐れは大きい。

第2に、労働党及びADCが強く反対した。労働党は、見直しに関するどのような政治的弄策にも強く反対であり、この段階で偶然や裁量に依存するプロセスを持ち込むべきではないとする。ADCは、一層化への明確な方向づけがないと非都市部のディストリクトは自らが廃止される恐れを伴う危険よりは現状維持を望む傾向があることに憂慮しており、地方団体又は住民の賛成投票に基づくオプト・イン手続きは、現在以上に地域内を分断するとともに改革の公正を担保できないとして反対した。なお、逆にACCは住民の意向に基づく任意の取組みに対して興味を示した。

第3に、最終的にはメジャー首相が反対した。中途半端な改革は不協和音を増幅するばかりで、かえって保守党に不利であり、1997年に予定される次回総選挙までに決着をつけるのが得策というのが彼の考えである。

こうして、メジャー首相の意向も受けて、予定どおり見直しを実施はするものの、ガイドラインが一部修正されることとなった。なお、これに先立ち、ダービシャーの本勧告の時期が11月まで延期された。

第2節 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9月～11月2日確定）

1993年9月30日、環境省から次のとおり政策ガイドラインの一部を加除変更する修正案が発表され、概ね修正案どおり確定した上、11月2日付けで正式に委員会に示された（なお、下線は筆者による）。

(1) 改革の方向性について

「二層制の存続は例外的であり、政府は、都市部においても非都市部においても単一地方団体の数が格段に増える結果を期待する」（変更）として、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、「政府は地域の合意に大きな重要性を認めるので、地方団体のグループによって提唱される提案は、委員会にとって重要な出発点となろう。それらの提案がディストリクトの合併又はカウンティの分割を含む一連の選択を個々のサービスに及ぼす影響とともに十分考慮したことが証明される場合、委員会がそれら提案を特に重視することを期待する。したがって、現在の地方団体をそのまま単一地方団体とする提案は、提案者が他の選択肢も考慮したことが明確でない場合、委員会による特別の精査が必要である。委員会は、地方団体の提案をそれ以外の団体等から表明された見解と優劣の比較をすることになる」（追加）として、地方団体の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

「各選択肢の無形的側面の序列化・重みづけのため、コミュニティ索引項目の利用を提案する。委員会がこの目的のために正式に索引項目を使用しない場合でも、一体感、接近性、応答性及び民主性の4つの論点に関し具体的に言及しなければならない」（追加）として、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」（追加）として、コスト重視の姿勢を若干後退させた。

(3) 規模について

「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、特別に強力な正当化理由を必要とするであろう。何故なら、前者は住民から遠いという難点を有し、後者はサービス供給面で非効率という難点を有するからである」（追加）として、広域又は人口的に小規模な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。

（注）案段階では、広域の単一地方団体のみ特別の正当化理由が必要であるとされていた。

(4) 機能について

「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く、かつうまく機能するであろう場合には、特定の機能についての共同処理方式を勧告すべきである。任意の事務

の共同処理は既に全く普通のことであり、完全に受け入れられている。いくつかのサービスにおいては法的な共同機関が必要であるかも知れないが、答責性の点で個々の地方団体には及ばないため、それらを必要としない構造の方が望ましい」（追加・変更）として、任意の事務の共同処理を積極的に肯定するとともに、「逆に地方団体は、当該団体内の異なる地域ごとにいくつかの機能の行使を監督する地域委員会を設置して、過渡的又は永続的に分権的な形態で処理することを望む場合もあろう」（追加）として、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。

(5) パリッシュについて

「政府は、パリッシュと協議の上それが実際的かつ費用効果的な場合には、事務委任の合意を奨励したいと考えている」（変更）として、パリッシュへの事務委任を積極的に奨励する方針に転換した。

2 修正政策ガイドラインを巡る見解

労働党は10月の保守党大会を目前にしてのパニック発表だと非難したが、ガマー大臣は、背景の原則に変更はなく、不透明さを除去するためにガイドラインに修正を加えたのだと強弁した。しかし、カーリー地方自治大臣は、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単一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。

なお、穿った見方としては、5月の統一カウンティ議会選挙の大敗北により保守党支配のカウンティがバッキンガムシャー県だけとなった結果、政府はカウンティの分割にもはや躊躇しないと解説する向きがあり、政府部内でこれを認める声もある。

委員会のパナム委員長は、この頃になると政府との確執を隠さず、修正ガイドラインに対しても不満を認めた。彼は単一地方団体には同意を表すがオプト・イン手続きの支持者であり、急進的に強制することには賛成しない。まず先陣役を果たすいくつかの旗艦的単一地方団体を設置し、他の地域についてはその結果を見た住民の選択に委ねるのが賢明だとする。また彼は、ガイドラインは強制的ではないとし、我々の勧告が無視されれば自分を含め他の委員も辞任すると重ねて発言した。

一方、委員会の事務局長は、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（優先すべき「地方団体の共同提案」は、必ずしもカウンティとディストリクトの間で合意する必要はない）。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。

ACCは、委員会の独自性が損なわれないようにとの懸念を表明したほかは特別にコメントしていない。ADCは、修正ガイドラインを基本的に歓迎した。これは地方及び中央レベル双方におけるディストリクトとADCの閣僚、関係大臣、省庁、国会議員、政党に

対する公式・非公式の働き掛けが功を奏した結果であり、彼らの主張すなわち、①見直しの継続、②一層化による解決の一層の強調、③全体的な観点からの費用考慮、④コミュニティ索引項目利用の再確認、⑤事務の共同処理の位置づけの明確化、が認められたものであると評価した。

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。すなわち、第1群地域についても、修正ガイドラインに沿って再度見直すことがあり得る旨示唆されたのである。ADCはこの方針を極めて歓迎し、例えばダービシャーにあっては勧告案見直しの声を止めることはできず、現行構造より少し高価につくが現在のディストリクトに基礎を置いて本勧告がなされるべきであると主張した。

3 政策ガイドライン修正後の本勧告（1993年11月8日）

(1) ダービシャー、クリーブランド及びダーラム地域の本勧告

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地域に係る本勧告とともに大臣に提出され、一般にも公表された。

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、残余の区域にあっては二層構造（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、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たものである。

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っては二層構造（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、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たものである。

(2) 本勧告に対する反響等

矢継早やの非難が相次いだ。ADCは、「これら一層と二層の混在する雑種の地域は、絶えざる衝突を招き、将来再び見直しを必要とするであろう」と非難し、政府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、ガマー大臣は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、パナム委員長は、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、いくつかの非都市部では一層制の原則に対する十分な支持がなく、個人的見解は別に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。なお、政府の軌道修正以来、同委員長は、地域住民の意思こそが最高の権威を有し、最終報告に当たっては住民意向調査の結果を最大限考慮すると語っていたところである。

ところが、公表とまさに同じ日の午後、パナム委員長がガマー大臣に対し、「委員会はす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述べた上、「その意図については私は預かり知らない」と煙に巻いた。同大臣と同委員長の連携プレーかどうかの詮索はさておき、政府としては今後の見直し手続き全体を混乱させたくはなく、勧告の職権修正を避けたいのは本音であろう。

4 手続きガイドラインの修正（1993年9月～11月22日確定）

1993年9月30日、手続きガイドラインについても環境省から修正案が発表されたが、政策ガイドラインと異なり、こちらは再度重要な変更を加えられた上、遅れて11月22日付けで次のとおり確定し、正式に委員会に示された（なお、下線は筆者による）。

(1) 個々の見直しの守備範囲について

「委員会は、隣接する地域の見直しを並行して実施する場合で2以上の見直し地域に関係する勧告を行おうと考えるときは、委員会に対する意見表明を含む段階（第1段階及び第3段階）について、これらの地域を併合した手続きを履行する必要はないが、すべての関係者に意見表明の機会を与えるようにしなければならない」（追加）として、タイムテーブルの短縮に伴う手続きの同時並行に備えた。

（注）案段階では、この一文はなかったものである。なお併せて、当初ガイドライン及び修正案中の「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」とする一文は削除された。

(2) タイムテーブルについて

「勧告案に対する意見聴取が実施される第3段階の期間は9週間以上としなければならないが、これ以外の段階については最低限必要とされる期間は特にない。ただし、当初意見の表明が行われる第1段階については、委員会は、すべての関係者に合理的な期間が与え

られるように配慮した上、当該期間を周知しなければならない」(変更)として、当初ガイドライン及び修正案を全面的に改め、第3段階には最低9週間に要すること以外、具体的期間の設定に関し委員会に大幅な裁量を与えた。

(注) 案段階では、委員会の審議を含む段階については通常必要とされる標準期間を示しているとした上、次のとおり第2段階及び第4段階も期間を画一化するとともに全段階期間に変更を加えることにより、見直し開始から本勧告までの合計期間を8箇月半～16箇月(約36週間～69週間)から標準31週間へと短縮するとしていた。

(ア) 第1段階期間は、2箇月半を6週間に短縮する。

(イ) 第2段階期間は、2箇月から6箇月を通常6週間に短縮・画一化する。

(ウ) 第3段階期間は、2箇月を9週間に変更する。

(エ) 第4段階期間は、2箇月から5箇月半を通常10週間に画一化するが、地域の実情によって必要ならばもっと長期にわたって差し支えない。

(3) 個別の段階の手続きについて

第1段階において、「委員会は、地域内の地方団体に対し、ディストリクトの合併又はカウンティの分割に向けての合意した提案を共同で提出するよう求めるべきである」(追加)として、委員会に地方団体の共同提案を要求するよう義務づけるとともに、第4段階以降の継続調査に関し、当初ガイドライン及び修正案中の「短縮されたタイムテーブルが指示されるかも知れない」との一文を削除した。

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

秋以降タイムテーブルの修正に関連してガマー大臣は、第2群以降すべての地域を含め主要な見直しを1994年末までに完了し、1995年4月には最初の新団体が発足すべきであると発言していたが、上記経緯のとおり見直し第1群の地域にも修正政策ガイドラインが適用されることがどうやら明確となり、ガイドライン修正のために一時作業を中断していた第1群内の残り2地域や第2群地域の作業に拍車が掛かることになった。

そして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(表5参照)。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、各5群ごとに当初意見の表明及び最終報告(本勧告)に係る目標期日の目安を示すに止めている。これは委員会が原案を作成した上で強く要望していた線に沿うものであり、委員会は修正手続きガイドラインと併せ今回の措置を歓迎している。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られる予定である。

続く11月29日、ガマー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がこれを妥当と考えるため、11月8日付けのパナム委員長の手紙に応じて継続調査を指示するというものである。また、クリーブランドについては、現在なお勧告を検討中であるとする。

再度の見直し作業は、第2群以降の地域に係る見直しと同様、修正ガイドラインに従い、来る12月13日に開始され、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。いずれにしても、ダービシャー、クリーブランド及びダーラム地域については、議会による最終承認まで一波乱も二波乱もありそうである。

<表5> 見直し第2群以降の地域に係る最新の作業日程

地域 (カウンティ)	当初意見の表明時期	最終報告の提出目標時期
Bedfordshire, Cambridgeshire, Cumbria, Lancashire, Leicestershire	1994年2月末	1994年7月末
Berkshire, Cheshire, Devon, Hampshire, Kent, Nottinghamshire, Oxfordshire, Staffordshire, Suffolk	1994年2月末	1994年8月末
Buckinghamshire, Dorset, Hereford and Worcester, Norfolk, Northamptonshire, Surrey, Wiltshire	1994年3月末	1994年9月末
Essex, Northumberland, East Sussex, Warwickshire, West Sussex	1994年4月末	1994年10月末
Cornwall, Hertfordshire, Shropshire	1994年5月末	1994年11月末

6 その他いくつかの論点

(1) 新たな地方団体の発足及び選挙の日程

カーリー地方自治大臣は議会の特別委員会で、新たな地方団体の約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月に影の議会の選挙を実施することとし、発足後に特別の選挙を実施する必要はないと考えていると発言した。併せて、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と明らかにした。

影の議会を含め新たな地方団体のための選挙の実施については、一次的には大臣の決定するところであるが、かねて環境省では概ね現在のカウンティ又はディストリクトの区域をもって設置される新団体の場合は特別に影の議会を選挙する必要はないとの考えを示し、地方団体の間に混乱を招いている。例えばワイト島の場合でも、発足するのはあくまでも新たな単一地方団体であって、カウンティの単純な後継団体ではない。したがって、環境省の見解によった場合、発足前に新団体の機構や重要な政策等を決定するに際していずれが最終責任を負うのか等の疑問が寄せられている。

(2) 旧地方団体の職員の処遇

上記の地方団体の混乱には、新団体への身分移管等職員の処遇を巡って誰がどう公正を担保するのかという問題も含んでいる。一般的傾向として、現在のカウンティ又はディストリクトの区域をもって新たな地方団体が設置される場合、事実上は当該カウンティ又はディストリクトが他層を吸収する形をとるが、当該吸収する地方団体は自らの被用者を優遇しがちであるためである。この点について環境省は、旧地方団体職員間の差別的取扱いを禁ずるとともに、特に新団体の上級管理職位の登用について、これを新たな職と見なし一般公開競争によるか、あるいは一般雇用関係法の規定の範囲内かつ団体間での無差別を前提として旧地方団体の職員を選別の上で優先雇用することができるとの方針を示している。ここで付言すれば、英国には特別の体系的公務員法制がなく、一般の雇用関係法に従うこととされている。

なお、職員の処遇に関しては、構造改革を円滑に進める上で重大な役割を担うものとして、1993年5月13日、1992年地方自治法に基づく大臣命令により地方団体委員会とは別に地方団体職員委員会(Local Government Staff Commission)が設置されている。同委員会は2名以上9名以下の委員で構成され、構造改革に伴う職員の募集、退職、身分移管、処遇等の人事に関し、一般的な原則を示すとともに具体的な助言、斡旋等も行うことになっている。当該委員会の判断に強制力を持たせるかどうか現段階では不明であるが、環境省は同委員会に対し、上記方針に従って具体的な事案を検証した上、個々の助言等を行うよう求めている。

(3) 改革の費用負担と強制競争入札

1994年末までに主要な見直しを完了することは、政治的軋轢が来年に輻輳して顕在化するとともに、改革に伴う費用も直後数年に一括して集中出費されることを意味する。この点に関し、新聞報道によれば、政府は議会において、イングランド全体の移行費用は12億ポンドに達し、平均していずれかの年で世帯当たり100ポンドのカウンシル・タックス額増加に相当する(納税者は1,200万人)との試算数値を示したとされる。この額自体はすべてがディストリクトに基礎を置く単一地方団体になると仮定しての計算であり現実妥当性の面で説得力に欠けるが、これに伴う政府の見解に意味がある。すなわち、

移行費用は将来的には節約によって利益を受けるそれぞれの住民が負担すべき経費と考えられ、地方税に上乗せするか、3年を限度とする資本勘定での借入れによって賄うべきであり、そのための所要額はキャッピングを緩和するというものである。

また政府は、ここ10年来公共部門における重要な政策である強制競争入札(CCT)の適用について、円滑な構造改革を図るため、移行期間中は適用を中断すると約束した。

(4) 委員会の新たな対応

委員会は、本勧告提出を終えた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年末までに完了しなけらなければならない。予想される作業量の増大について委員会は、秋以降環境省に対して予算及び陣容が強化されれば可能であると応酬し、副委員長を含めた15名一杯の委員任命、並びに月2日だけ職務に携わっている委員数名の離脱入替を要求していた。ちなみに、1993年10月の時点で委員会の年間予算は3百万ポンド、委員は13名、職員は27名であった。

政府がこの要求を認めたため、委員会は11月、迅速かつ効率的な見直し作業を助けるべく、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(表6参照)。

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ことに改めるとともに、近く地方団体に意見書の準備・提出に当たって準拠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。

<表6> 見直し第2群以降の地域に係る委員会の地域区分

①東ミッドランズ及びチルターンズ地域(East Midlands and Chilterns) Bedfordshire, Berkshire, Buckinghamshire, Oxfordshire, Hertfordshire, Leicestershire, Nottinghamshire
②東部地域(Eastern) Cambridgeshire, Essex, Norfolk, Suffolk
③ミッドランズ地域(Midlands) Hereford and Worcester, Staffordshire, Shropshire, Northamptonshire, Warwickshire
④北部地域(Northern) Cheshire, Cumbria, Lancashire, Northumberland
⑤南東部地域(South East) East Sussex, West Sussex, Hampshire, Kent, Surrey
⑥南西部地域(South West) Cornwall, Devon, Dorset, Wiltshire

(注) 政府から示された作業日程のための地域区分とは一致していない。

第3節 第1群地域の具体的な勧告の内容

本節では、見直し第1群地域のうち既に最終報告が公表されたワイト島、ダービシャー、クリーブランド及びダーラムについて、その勧告内容とともに経緯、反響等を紹介する。

なお、前節で述べたように、ダービシャー及びダーラムについては、1993年11月末大臣が委員会に対し、再度見直しを実施して勧告を提出し直すよう命じたところである。

1 ワイト島(Isle of Wight)

(1) 現行の地方構造

カウンティ及びディストリクト	人口(千人)	面積(km ²)	支配政党
ワイト島県(Isle of Wight CC)	127	380	自由民主党
メディナ(Medina BC)	72	117	(保守党)
サウス・ワイト(South Wight BC)	55	263	(自由民主党)

資料：人口及び面積は1991年国勢調査結果(暫定数値)による(以下同じ)。

(注1) 以下、「CC」は「county council」、「BC」は「borough council」、「DC」は「district council」の略を示す。バラ(borough)のうち、さらに市(city)と呼ばれる主に都市部のディストリクトもある。バラも市も勅許状(Royal charter)によって認められる由緒ある地位であるが、その地位は儀礼的・名譽的なものに過ぎず、行政機能の面では一般のディストリクトと変わりがない。

(注2) 「支配政党」には議会第一党を掲げた。()内書きは比較第一党の場合、それ以外は単独で議席の過半数を占める場合である(以下同じ)。

(2) 最終報告(本勧告)の概要

ワイト島に関する最終報告は、1993年4月26日に大臣に提出されるとともに一般に公表されたが、本勧告の内容は前年12月21日に公表された勧告案とほぼ同様である。

① 本勧告の内容

(ア) 現行の1カウンティ、2ディストリクトに代えて1つの単一地方団体を置く。
なお、新たな地方団体の名称の決定は大臣に委ねる。

(イ) 法と秩序に関するサービスに変更はなく、ハンプシャー警察当局及びハンプシャー保護観察委員会によって管轄され、治安判事裁判所については独自の委員会を維持すべきであるが、内務省及び大法官省による別途の見直しに従う。

(ウ) 新たな地方団体は、基本計画及び実施計画の双方に責任を有する。

(エ) 新たな地方団体は48の小選挙区に区割りされ、4年に一度全議員を改選する。

(オ) 新たな地方団体は、現在存在しない地域にもパリッシュが必要かどうか検討すべきである。

② 本勧告に至った理由

- (ア) 第1段階で現行二層の全地方団体から「全島で1団体」の共同提案があり、彼らは終始この見解に立ち、またワイト島パリッシュ協議会も同案に賛成している。
- (イ) 第1段階で寄せられた意見、第3段階の住民協議手続きにおいて返送された勧告案に係る質問票への回答、寄せられた意見、非公式集会における意見等を通じ、実に9割もの圧倒的多数が一貫して1つの単一地方団体を支持した。
- (ウ) 費用及び便益の試算表を示しているが、それによれば、資源的損失／利益として、改革に伴う過渡的損失（5年を限度で計算）が764千ポンド（うち影の組織に要する経費が約400千ポンド）、継続的利益（15年を限度で計算）が25,616千ポンドで、差引き24,852千ポンド（見直し時価格で14,233千ポンド）の節約となる。この他に移転的損失が1,940千ポンド見込まれている。

(3) 本勧告に対する反響等

ワイト島の場合、イングランドのカウンティの中で人口が最小、地方団体数も少なく、さらに地理的にも島という特殊性があるため、当初から大きな異論は唱えられず、政府の意図するとおりに全島で1つの単一地方団体が勧告された。大臣も勧告を受け入れ、政府の発表によれば、新たな地方団体は1995年4月から発足するとされている。

<図2> ワイト島の地方団体（現行図）



2 ダービシャー(Derbyshire)

(1) 現行の地方構造

カウンティ及びディストリクト	人口(千人)	面積(Km ²)	支配政党
ダービシャー県(Derbyshire CC)	940	2,629	労働党
アンバー・バレー(Amber Valley BC)	113	265	労働党
ボールゾーバー(Bolsover DC)	71	160	労働党
チェスターフィールド(Chesterfield BC)	100	66	労働党
ダービー市(Derby City)	223	78	(保守・労働)
ダービシャー・デールズ(Derbyshire Dales DC)	68	795	保守党
エリウォッシュ(Erewash BC)	107	109	労働党
ハイ・ピーク(High Peak BC)	86	540	(労働党)
ノース・イースト・ダービシャー(North East Derbyshire DC)	99	277	労働党
サウス・ダービシャー(South Derbyshire DC)	73	338	労働党

(2) 中間報告(勧告案)とその反響

ダービシャーに関する中間報告(勧告案)は、1993年5月17日に公表された。

① 勧告案の骨子

(ア) 現行の1カウンティ、9ディストリクトに代えて2つの単一地方団体を置く。

ア) ダービー市は現在の区域をもって単一地方団体となる。

イ) 残余の区域すべてをもって第2の単一地方団体を置く。

※ この他に、3、5又は8の単一地方団体を置く3つの代替選択肢が提示された。

② 勧告案に対する反響

ダービシャー県及びACCは勧告案を支持した。本来同県は、地域の住民サービスの90%は我々が提供しているとして現状維持を希望したが、次善の選択としてダービー市の単一地方団体化を認める代わりに、その他の区域については現状維持さらには1又は2の単一地方団体まで譲歩していたのであった。

ディストリクト及びADCは当然反対したが、ダービー市も不満であった。周囲に一枚岩の巨大な地方団体ができれば、道路等すべての開発計画に当該地方団体の協力取付けが必要となるからである。ちなみに勧告案どおりダービー市以外の8ディストリクトが合併すると、人口は70万人を超え、バーミンガム市に次ぎ英国第2の規模となる。

ダービシャーの場合、地元選出保守党国会議員の極めて強い圧力が特徴的であるが、彼ら6名は「ダービー市以外のすべての区域からなる単一地方団体はカウンティの存続と同じであり、このような選択肢は絶対受け入れられない」と非難した。ダービシャー県は労働党支配であり、しかも強力な前リーダーの下で高支出団体として有名であった。このため、保守党は現在のディストリクトに基礎を置く一層化を要望し、勧告案の代替選択肢の中にある8単一地方団体案は実はその圧力で加えられたといわれている。

(3) 最終報告（本勧告）の概要

ダービシャーに関する最終報告は、1993年11月8日に大臣に提出されるとともに一般に公表されたが、勧告案とは異なる内容の本勧告となった。

① 本勧告の内容

- (ア) ダービー市は現在の区域をもって単一地方団体となる。
- (イ) ダービシャー東北部すなわち、チェスターフィールド、ノース・イースト・ダービシャー及びポールゾーパーを合併した区域をもって第2の単一地方団体を置く。（なお、当該新たな地方団体の名称については一切触れていない）
- (ウ) 残余の区域にあっては現行の二層構造を維持する。

※ これは中間報告中の代替選択肢の1つである3単一地方団体案の変形で、最も広域の部分では二層構造を維持することに改めたものである。

- (エ) 現在のカウンティの区域は、歴史的ダービシャー地方として、儀式その他の目的のために存続する。
- (オ) 警察及び消防については、現在のカウンティの区域を管轄する合同組合(combined authority)を設置し、各合同組合は新たな地方団体及びダービシャー県をそれぞれ代表する者によって運営される。保護観察及び治安判事裁判所については変更はない。
- (カ) 土地利用計画については、基本計画は2つの新たな地方団体と県との共同責任、実施計画（開発規制）はそれぞれ新たな地方団体及び二層構造が維持される区域のディストリクトの責任とする。
- (キ) 選挙については、当面次のとおりとする。
 - ア) ダービー市においては、すべて現行のままとする（選挙区20、総定数44）。
 - イ) 合併新地方団体においては、合併前3団体の区域におけるカウンティ議会の選挙区を基に区割りし（選挙区25、各区2名選出で総定数50）、4年に一度カウンティ議会選挙と同時に全議員を改選する。
 - ウ) その他の区域においては、カウンティ及び5ディストリクトとも基本的に現行のままとする（ただし、ダービシャー県は39の小選挙区に縮減する）。
- (ク) 現在存在しない地域におけるパリッシュの必要性について、近い将来委員会が見直しを実施するよう命ずる大臣の指示を要請する。

② 本勧告に至った理由

(ア) 住民協議手続きによって得られた、中間報告中の選択肢（勧告案及び代替選択肢）に関する質問票への回答、寄せられた意見、非公式集会における意見等を通じては、明らかな組織票が大量に見受けられたこともあって有意な結論は得られなかった。

しかし、委員会が別途実施した住民意向調査（中間報告中の4選択肢以外に、現状維持案及びADCといくつかのディストリクトから強い要望のあった6単一地方団体案を加えて質問した。また、一層制の原則自体に対する支持も尋ねた）によれば、明らかな傾向が判明した。ダービー市民の間では一層制の原則及びダービー市の単一地方団体化とともに非常に多数の支持があった。一方、ダービー市以外では状況はこれと全く異なる。最善選択肢については、現状維持が45%で断然第1位、他はいずれも

10%未満の支持に止まり、2単一地方団体が8%、8単一地方団体は7%であった。逆に最も支持しない選択肢の断然第1位は2単一地方団体で46%、現状維持9%、8単一地方団体7%、そして3単一地方団体が2%であった。

このため、まず勧告案の2単一地方団体は断念せざるを得ない。また、ディストリクト及び地元選出国會議員の強い希望のあった8単一地方団体案は、住民の支持の点で抵抗が大きいことに加え、監査委員会の見解及び公的関係機関の意見等により8ないし9の単一地方団体は経済、効率及び効果の面で問題が指摘されたとともに、委員会の試算によれば現行構造より高価であって改革に伴う過渡的損失を永久に相殺できない。したがって、8単一地方団体案は採用できない。

- (イ) 以上を前提として、ダービー市は1974年まで特別市であって、人口も22万人を数え、多くの大都市圏ディストリクトよりも多い。住民の帰属意識ないし愛着が強く、彼らの日常生活も極めて域内完結的である。効率的なサービス供給能力も認められる。したがって、同市は勧告案どおり単一地方団体とするのが適当である。
- (ウ) ダービー市以外で唯一都市的集積が認められるのはチェスターフィールドで、ノース・イースト・ダービシャー住民の日常生活の多くも賄っている。地形的にも後者が前者を取り囲んでいる。また一時期、この2団体が選択肢の1つとして両者の合併を提案し、さらには代替選択肢中のボールゾーパーを加えた三者合併を支持したことがある。ボールゾーパーは反対するが、先の二者が合併し一人ボールゾーパーが孤立するのは効果的ではない。東北部3ディストリクトの合併（人口27万人となる）は、チェスターフィールドを核とする強力な単一地方団体を形成し得るものと信ずる。
- (エ) その他の区域については、合併により1、3又は4の単一地方団体を置くことが考えられるが、広域となる1単一地方団体案をはじめ、いずれも広く受け入れられることはなく、しかも機能面で支障・中断を生ずる恐れがある。したがって、ダービー市以外の地域の住民の一般的意向に鑑み、二層構造を維持することが妥当と考える。
- (オ) 費用及び便益の点については、具体的試算数字は示さず、2つの単一地方団体の設置はいくらかの節約となり、その他の区域ではいくらか規模の経済を損なうため、地域全体として見れば中立であろうと述べるに止まる。

(4) 本勧告に対する反響等

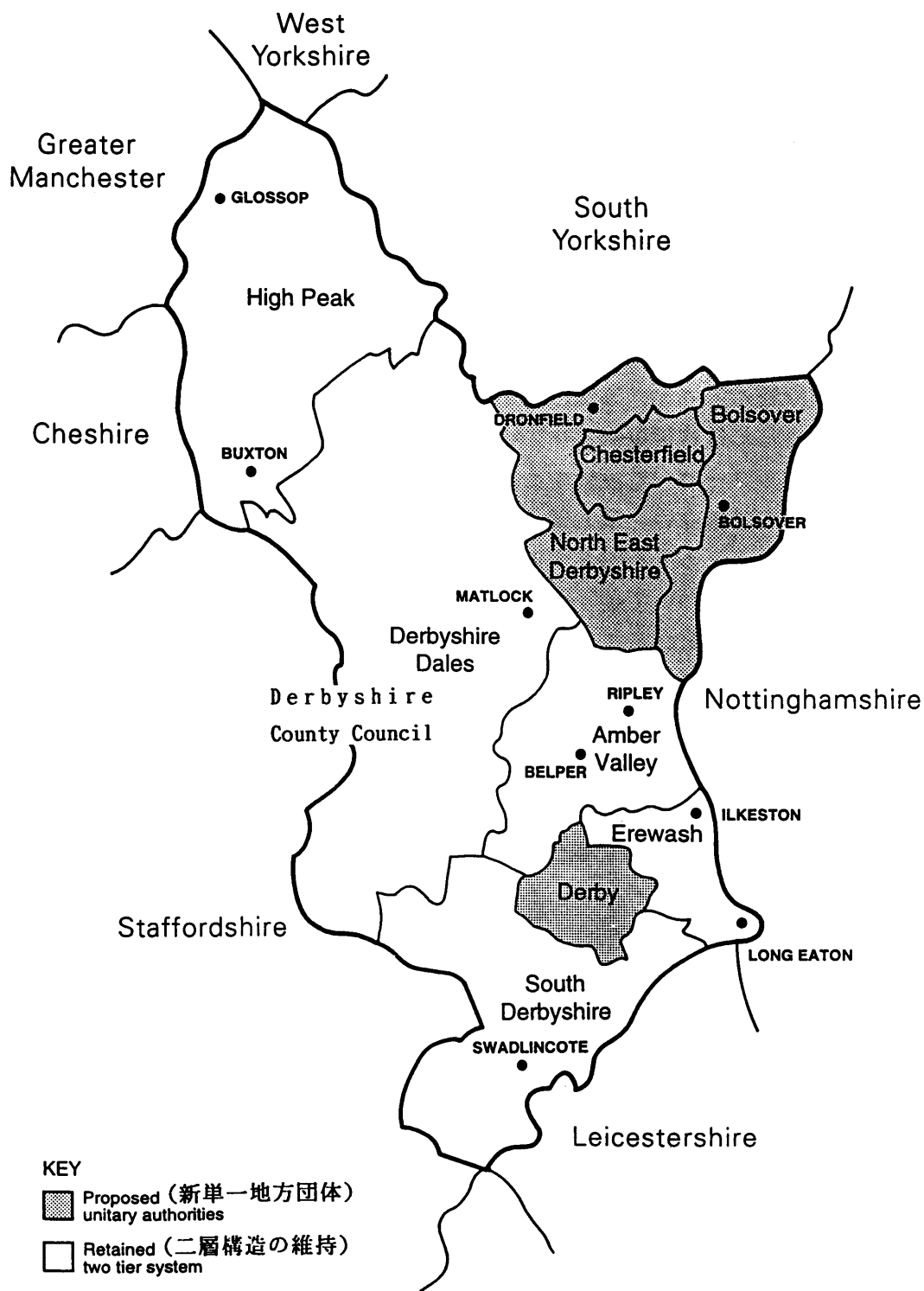
A C Cは部分的にせよ二層制を維持する判断を一応歓迎したが、当のダービシャー県は「一部我々の主張が入れられたが、全体としては地域住民の意向を反映しておらず、どの地方団体にも支持されない」と不満を表明した。A D Cは同日公表されたダーラムに関する勧告と併せて強く非難し、政府は勧告を拒否すべきであると主張した。

当事者ディストリクトの場合、勧告における取扱いが異なるために一致した意見は聞こえてこない。その背景として、6月のA D C総会でカーリー地方自治大臣がもしディストリクトが共同で合併提案をすればそれが本勧告になると示唆したため、6単一地方団体案で合意しようとしたが、それぞれの利害が一致せず失敗したという経緯もある。

なお、ダービシャーについては、勧告案段階から幹事委員2名の間で単一地方団体数を2とするか3とするかで対立があったとされる。結局は3つに区域割りの上、ダービー市

に加え労働党の牙城で石炭業衰退地域の東北部3ディストリクトも合併して単一地方団体とし、その他の狭められた区域で保守党に不人気のダービシャー県を縮小存続させる折衷勧告であると評する向きもある。

< 図3 > ダービシャーの地方団体（勧告図）



3 クリーブランド及びダーラム(Cleveland, Durham)

(1) 現行の地方構造

カウンティ及びディストリクト	人口(千人)	面積(Km ²)	支配政党
クリーブランド県(Cleveland CC)	558	597	労働党
ハートリプール(Hartlepool BC)	91	94	労働党
ラングボロー・オン・ティーズ(Langbaurgh-on-Tees BC)	146	245	(労働党)
ミドルズブラ(Middlesbrough BC)	144	54	労働党
ストックトン・オン・ティーズ(Stockton-on-Tees BC)	175	204	(労働党)
ダーラム県(Durham CC)	604	2,429	労働党
チェスター・ストリート(Chester-le-Street DC)	53	68	労働党
ダーリントン(Darlington BC)	100	197	労働党
デアウェントサイド(Derwentside DC)	87	271	労働党
ダーラム市(Durham City)	86	187	労働党
イージントン(Easington DC)	99	145	労働党
セッジフィールド(Sedgefield DC)	92	217	労働党
ティーズデール(Teesdale DC)	25	840	無所属
ウィア・バレー(Wear Valley DC)	63	505	自由民主党

(2) 中間報告(勧告案)とその反響

クリーブランド及びダーラムに関する中間報告(勧告案)は、1993年5月10日に公表された。

① 勧告案の骨子

(ア) クリーブランド県を廃止し、同県内の4ディストリクト及びダーラム県内のダーリントンに基礎を置く5つの単一地方団体を置く。なお、ラングボローとミドルズブラの間で些細な境界調整を検討する。

(イ) ダーリントンを除く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。

※ この他に、クリーブランドにあっては1、2又は3の単一地方団体を設置する基本的に3つの代替選択肢、ダーラムにあっては1、4又は8の単一地方団体の設置及び現状維持の4つの代替選択肢が提示された。

② 勧告案に対する反響

クリーブランド県の廃止について、同県は当然反対したが、特にカウンティが廃止されれば道路プログラムのための3,000万ポンドのEC資金を失い、経済不振に悩む地域の衰退に拍車を掛けるものだと主張した。北部地域英国産業連盟は、一体的な経済開発を弱めるものであるとしてカウンティに同調した。

ダーリントンを除くダーラム県の残余の区域に係る勧告案について、同県はこの地域

の千年に及ぶ一体の歴史が認められたものであると歓迎したが、ADCは「住民から遠い似非カウンティであり、中央集権化と官僚制の弊害が生ずる」、「一言でいって地方団体とは呼べない」と酷評した。なお、一般に非都市部では広域の単一地方団体が勧告される先駆かも知れないとの観測を呼んだ。

(3) 最終報告（本勧告）の概要

クリーブランド及びダーラムに関する最終報告は、ダービシャーと同じ日の1993年11月8日、大臣に提出されるとともに一般に公表されたが、こちらも勧告案とは異なる内容の本勧告となった。

① 本勧告の内容

- (ア) クリーブランド県及びクリーブランド地方を廃止し、ダーリントン、ハートリプール、ラングボラ、ミドルズブラ及びストックトンの現在の区域をもって5つの単一地方団体を置く。なお、ラングボラの区域からなる単一地方団体は、名称を「レドカー・アンド・クリーブランド(Redcar and Cleveland)」に変更する。
- (イ) ダーリントンを除くダーラム県の残余の区域にあっては現行の二層構造を維持する。

※ これは基本的に、ダーリントンを除くダーラム県の残余の区域について勧告案では1つの単一地方団体を置くとしたのを二層構造を維持することに改めたものである。

- (ウ) 現在のクリーブランド地方のうちティーズ川以北は歴史的ダーラム地方に、ティーズ川以南は歴史的ヨークシャー地方に、それぞれ儀式その他の目的のために回帰し、ダーリントンは歴史的ダーラム地方にとどまる。
- (エ) 警察及び消防については、業務ごとに現在の両カウンティの区域をそれぞれ管轄する合同組合を設置し、各合同組合は構成地方団体（新たな地方団体及びカウンティ）をそれぞれ代表する者によって運営される。保護観察及び治安判事裁判所については変更はない。
- (オ) 土地利用計画については、5つの単一地方団体からなる一層の区域にあっては区域全体に係る基本計画は5団体の共同責任、実施計画（開発規制）は各団体の責任とし、ダーリントンを除くダーラム県の残余の区域にあっては現行の機能配分のままとする。
- (カ) 選挙については、すべての地方団体において現行のままとする（ただし、ダーラム県にあっては、ダーリントンの区域分だけ選挙区及び定数が縮減する）。
- (キ) 現在存在しない地域におけるパリッシュの必要性について、委員会がさらに見直しを実施するよう命ずる大臣の指示を要請する（なお、一部の地域については明確に設置を勧告している）。

② 本勧告に至った理由

- (ア) クリーブランドにおいては、住民意向調査（中間報告中の4選択肢以外に現状維持案を加えて質問した）によると、ディストリクトによって多少濃淡の差があるものの、全体として一層制の原則に対する支持は高く（75%）、現在のディストリクトに基礎を置く4単一地方団体案も最善選択肢として第1位の支持（31%）を得た。また、

住民協議手続きにおいても、4単一地方団体案は最大の支持（49％）を集めた。

ハートリプール以外の3ディストリクトを合併する2単一地方団体案も住民協議手続きで第2位の支持（40％）を集めるとともに、クリーブランド県が次善の選択として主張し、地元経済界も強く支持したが、委員会の見解を覆すには至らない。

したがって、クリーブランドにおいては、勧告案どおり現在のディストリクトに基礎を置く4つの単一地方団体を設置する。なお、勧告案で触れたラングボークとミドルズブラの間の境界調整については、該当区域の住民協議によっても決定的な支持が見られなかったため、将来の見直しに委ねることとし、今回は勧告しない。

- (イ) ダーラムにおいては、クリーブランドと状況が異なる。ダーラム全体で見ると、住民意向調査の結果によれば、一層制の原則に反対の意見（47％）が賛成（39％）を上回り、住民協議の結果によれば、現状維持が50％で最大の支持を集め、勧告案の2単一地方団体はこれに次ぐものの29％の支持に止まった。これをダーリントン以外の地域に限って見ると、住民意向調査の最善選択肢として現状維持を選んだ者は実に63％に上り、住民協議における回答及び意見についても同様の傾向が見られた。

ところが、ダーリントンだけは例外で、住民意向調査でも一層制の原則及びダーリントンの単一地方団体化ともに支持が高く（それぞれ74％、65％）、住民協議においても回答及び意見の多数はダーラムが単一地方団体になることを支持した。

- (ウ) 加えて、一般に住民が帰属意識ないし愛着を感じる対象地域としてはディストリクトより狭域の近隣を挙げる人が最多であるが、ダーラムにおいて別途実施された住民意識調査によれば、近隣と並んでカウンティとする回答が84％にも達し（複数回答の集計による）、ディストリクトとする回答に大きく水を開けている。したがって、ダーラムにおいては、ダーリントンは勧告案どおり現在の区域をもって単一地方団体とするが、その他の区域は勧告案と異なり二層構造を維持することが適当である。

- (エ) 費用及び便益の点については、非常に大まかで幅のある年当たり継続的損失／利益及び過渡的改革費用の見積りを示すに止まり、結論として、クリーブランドにあっては他の地域と比較して現在は間接的業務に携わる職員の人件費が嵩んでいるために4つの単一地方団体に置き換えても節約が得られ、3年で改革費用が償われるとし、ダーラムにあっては改革に伴う過渡的損失はわずかなものとする。

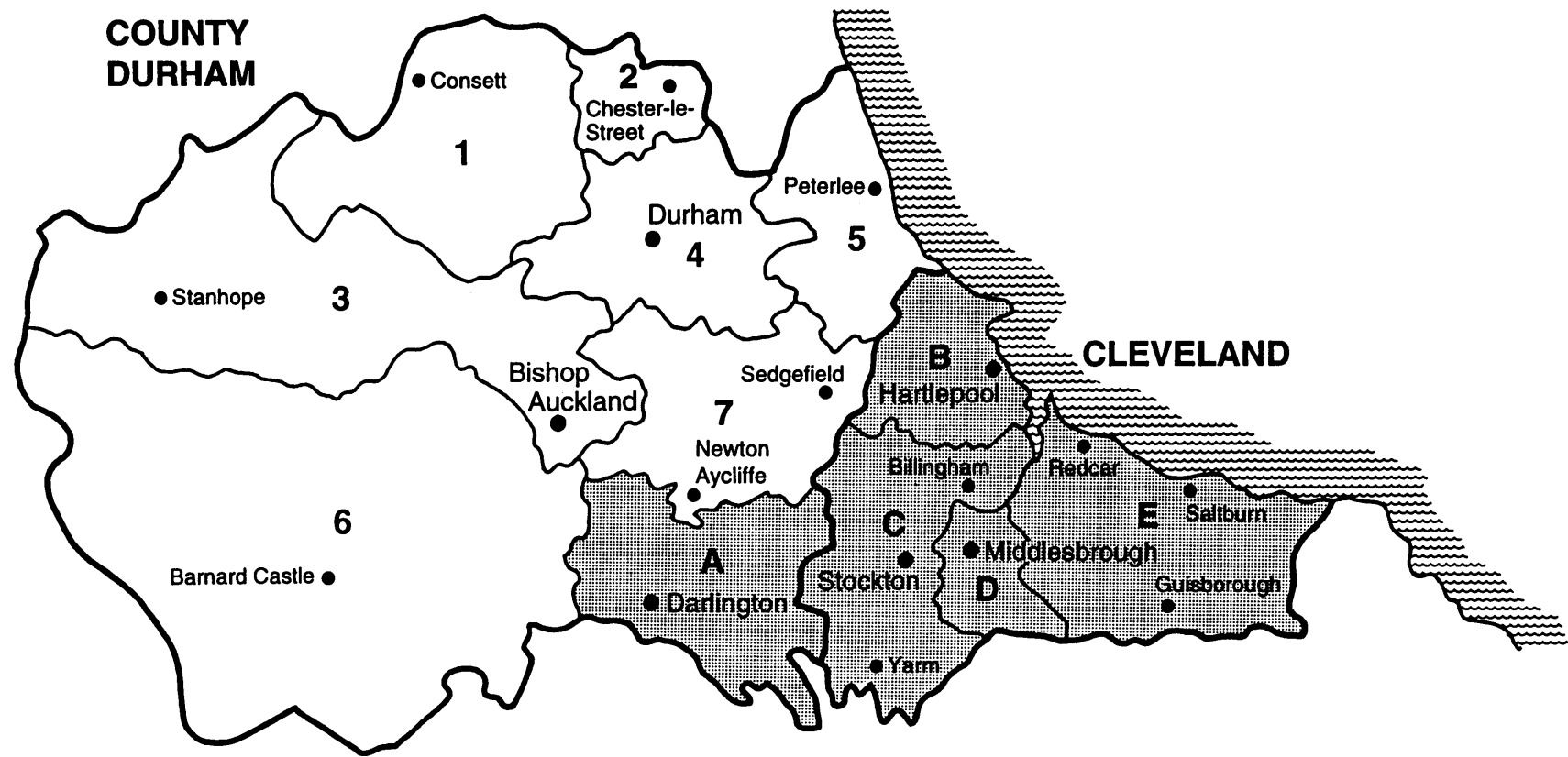
(4) 本勧告に対する反響等

クリーブランド県は、労働党、保守党及び自由民主党3党の同県リーダーの共同声明で「政府の政策目的及び地域の老若男女すべての利益に真に向から反するもの」と批判した。

A C Cは、クリーブランドに関する勧告を批判する一方、ダーラムについては適正な判断に至ったものと評価した。逆にA D Cは、クリーブランドに関する勧告は評価するが、ダーラムにおける二層構造の維持について厳しく非難した。

なお、委員会がダーラムにおける二層構造維持の有力な根拠とした上記(3)-②-(ウ)の住民意識調査は実は前年にダーラム県が実施したもので、しかも愛着を感じる対象を問う質問が「カウンティ・ダーラム」（通常「ダーラム県」ではなく「ダーラム地方」を意味する）と「ディストリクトの区域」とに巧妙に表現を使い分けていたため、この調査結果を安易に借用したことに対する批判がある。

＜図4＞ クリーブランド及びダーラムの地方団体（勧告図）



(二層構造の維持)
 □ **RETAINED TWO TIER SYSTEM**

(新単一地方団体)
 ■ **NEW UNITARY AUTHORITIES**

DURHAM COUNTY COUNCIL

- | | |
|---------------------|-------------|
| 1 DERWENTSIDE | 5 EASINGTON |
| 2 CHESTER-LE-STREET | 6 TEESDALE |
| 3 WEAR VALLEY | 7 SEDGFIELD |
| 4 DURHAM CITY | |

- A DARLINGTON
- B HARTLEPOOL
- C STOCKTON
- D MIDDLESBROUGH
- E REDCAR & CLEVELAND

「CLAIR REPORT」既刊分のご案内

NO	タ イ ト ル	発 刊 日
第79号	英国の地方団体構造改革の動向	1994/ 1/20
第78号	英国社会保障の現状及び今後の動向	1993/10/15
第77号	イングランドとウェールズの水道	1993/10/15
第76号	フランスの高齢者福祉(2)	1993/ 9/30
第75号	フランスの高齢者福祉(1)	1993/ 9/30
第74号	英国の1993年統一地方選挙	1993/ 8/31
第73号	コントラクト・シティ	1993/ 7/30
第72号	英国における地方議員と地方行政	1993/ 7/20
第71号	ロンドンの地方団体について	1993/ 7/12
第70号	フランスの地方公務員制度 -第2部-	1993/ 7/12
第69号	シティズン・チャーター -現代版マグナカルタ?-	1993/ 6/30
第68号	米国の成長管理政策(2) -州政府編-	1993/ 5/20
第67号	米国の成長管理政策(1) -総論・地方政府編-	1993/ 5/20
第66号	フランスの地方公務員制度 -第1部-	1993/ 3/31
第65号	英国の学校における日本教育	1993/ 3/31
第64号	ニューヨーク州スカーズデール村(米国地方自治の現場 III)	1993/ 3/25
第63号	フランスにおける日本語教育の現状と課題	1993/ 3/25
第62号	サウスカロライナ州(米国地方自治の現場 II)	1993/ 3/12
第61号	米国固定資産税制度概要とプロポジション13にかかる連邦最高裁憲法審理	1993/ 2/26
第60号	英国の公共サービスと強制競争入札	1993/ 2/26
第59号	米国地方政府の破産	1993/ 1/20
第58号	米国地方政府の新しい地域活性化政策	1992/12/25
第57号	欧州統合と「ヨーロッパの中の地方自治体」	1992/12/25
第56号	1992年米国大統領選挙等の概要(2) -地方編-	1992/12/25
第55号	1992年米国大統領選挙等の概要(1) -連邦編-	1992/12/25