

4 自治体の財政

地方自治体の支出は、全国レベルの財政政策のため中央政府より厳しくコントロールされている。中央政府からの財源は、集散的に AEF、「総合外部財源」(Aggregate External Funding)と呼ばれている。AEF に属する交付金の配分は中央政府により定められるいくつかの要素によって決定される。なお、これがすべての地方自治体によって満足される年は決していない。

- ・「ギア効果」‘gearing effect’

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

- ・中央政府の自治体支出ニーズ評価

この評価は「国庫補助支出評価」‘Grant Aided Expenditure (GAE)として知られており、中央政府によって AEF「総合外部財源」(Aggregate External Funding)分配の資料として、また自治体ごとのキャッピング限度決定の資料として使われている。

- ・中央政府の「キャッピング権」の行使

スコットランド省の国務大臣は、支出計画が過大または支出計画が前年に比べて過大に増えると思われる場合は個々の自治体の支出をコントロールすることができる。

新自治体は、支出限度を守るため旧自治体で行われていた手続きを継続せざるをえなかった。行政サービスに重要度の順位付けを行い、場合によってはサービスの水準を下げ職員数を減らした。

新自治体は、「影の期間」に自治体発足後の最初の1年間の予算を編成する必要があった。

なお、予算編成の際、下記の制限のもとで作業をしなければならなかった。

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

最終的には、政府の交付金の配分とキャッピング限度が「影の自治体」の最初の予算編成に影響を与えたおそらく最も大きな要素であった。

このような背景の中で、新自治体は旧自治体のさまざまな水準をもとに新たなサービス提供水準を定めようとした。

新自治体にとっては、できる限りの正確な財務上の情報を得ることが初年度の予算を編成する上で必要であり、旧自治体側は上記の制限の中で多岐にわたる詳細な情報を提供するよう努めた。

この自治体再編を提案したホワイトペーパーでは、自治体再編に伴う移行に係る経費は、新自治体編成に伴う管理職員の削減からの経費節減によって補うことの見解を示した。

この時点で自治体側はこの予測の正確性を問題にした。実際、スコットランド地方自治体協会（COSLA）と公認公共財務会計協会（CIPFA）が共同で発行した自治体再編に関する調査によれば、関係者、学識経験者より、同分析結果は、その方法論的欠陥のためにその多くの部分が信用するに値しないという意見がでた。

自治体再編によって実際に生じる経費と経費削減効果を明らかにする試みとして、上記2団体が共同で独自の研究をまとめ、詳細なレポートを行った。このレポートは国務大臣が自治体によって負担

されると推定した数字と現実の自治体負担額を比較しようと試みている。

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

外部的には政府は独立のスコットランド会計委員会 (Accounts Commission for Scotland) を設立する。同委員会は直接監査人を雇用し、彼らが一定数の自治体の監査にあたる。また、その結果を一般市民に公表している。これにより、市民は、同様な行政サービスについて自治体ごとの効率性を比較判断することができる。

5 自治体職員の人事に関する問題

組織再編の際、職員の士気が保たれることが旧自治体から新自治体へのスムーズな行政サービスの移行を確保するために必須の要件である。

職員の移行を容易にすることを目的としたガイドラインが 1994 年法及び関連規定により定められた。同法による主な規定は以下のとおりである。

- ・担当大臣による職員移行命令
- ・旧自治体による職員移行計画の作成及び職員の新自治体への移行手続の明示
- ・移行する職員に係る雇用条件（雇用の継続）
- ・法的拘束力を有する職員委員会 (Staff Commission) の設置（職員配置問題の検討等）
- ・雇用喪失、再編に伴う給与の低下への補償支払の程度とその手続に関する規定の制定

これらの法的規定は、多くの場合、過去の英国の自治体及び他の公共セクターにおける自治体再編のときに実際に試された定式に基づいている。職員委員会と COSLA の勧告に基づき、これらの規定は、大多数の職員のスムーズな移行を助けるという役割をかなりの程度有効に果たした。

職員委員会は、政府から独立し、自治体の事務総長経験者、人事部長経験者、労働組合役員経験者、学識経験者、水道等供給公社の長経験者から構成されており、職員の移行に関する勧告及び監督を行う団体である。今回も、過去 20 年のうちに行われた自治体の自治体再編時に行われたものと同様である。

同委員会は、自治体再編のプロセスを監督し、意思決定を承認し、また委員会の勧告の実施状況をモニターするため、定期的に会合を行った。勧告の内容は、関係者すべてに対し、できる限り受け入れ得るものとする努力が払われた。

1994 年法が制定されてからすぐに最初の正式な職員委員会からの勧告が出され、勧告のプロセスは自治体再編の直後まで継続した。可能な限り委員会は双方向的な手法をとった。まずポストについて暫定的な配置を行い、次に人についてそれを行い、次に人の配置について確定し、そして最後に不服を有する職員について不服申し立て手続きによりそれを解決する機会を与えた。

COSLA は職員の円滑な移行に関し、重要かつその目的にかなった役割を果たした。労働組合との共同フォーラムで多くの勧告を出したが、その中でも重要なものの一つは、自治体再編の結果として職を離れることとなった職員への補償及び年金に関する規定について、裁量の範囲を自治体のガイドラインとして出したことである。

コミュニケーション手続は、ほとんどの自治体で労働組合との共同協議協定や自治体再編特別委員会のような組織により正式なものとして定められた。これにより職員は雇用者に対する接触の手段をも一つ有することになり、雇用者に懸念を表明し、また助力を求めることができた。

総合的に見て、1995年度から1998年度に至る4年度間に、自然減、ポストの不補充、任意早期退職、雇用契約解除、もしくは強制的な人員整理によって、スコットランド自治体全職員数の10%ほどが離職したようである。

職員の訓練と能力開発については、職員に提供されるべきであるが、実際には、ほとんどの職員が即座に重要な政治的、実地的な仕事に着手せざるをえなかった。またほとんどの自治体は少なくとも当初は職員の訓練よりも実地的な業務遂行のために予算を割り当てる必要があった。

理想的には、職員が新組織に入るオリエンテーションプログラムに時間や予算等が用意されるべきである。

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

委員会はその分析の中で、3つの重要なポイントを指摘している。

- ・新自治体（訳注：議員のこと）が選出される前に準備期間が必要であること
- ・上級職員の任用について、手続的により以上の考慮が払われる必要があること
- ・職員との適切なコミュニケーションの重要性

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

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

- ・廃止予定の自治体は共同してその業務を継承する自治体のために詳細な状況報告を準備すること
- ・この作業のために十分な時間を与えること
- ・経済性及び経済的効率性の面についてのチェックを行うこと
- ・新自治体の事務総長職の募集は、新自治体議員の選挙以前に行うこと
- ・職員の利益を保護する責任を有する職員委員会は、新自治体に対して現存自治体職員の雇用と能力主義の任用のバランスを取ること
- ・新自治体はその全ての任用に関し、その最初の任用から専門家の助言による方法論に基づくこと
- ・職員委員会は職員の任用と新旧自治体間の移行手続に関し一定の規準、また平準化を確保するための役割を有すること
- ・職員委員会は、個々の新旧自治体や地域団体と良好な意思疎通を行い、効果的に業務運営を行うこと
- ・労働組合は、自治体再編の間、組合員の利益を守るために種々の要望に特に注意を払うこと
- ・職員が自治体再編の各段階においてその進行状況に関し十分な情報を与えられること（職員の士気に根本的にかかわるため）

当自治体再編の直接的影響は、最小限にとどまったといえるであろう。

職員委員会、COSLA と労働組合の共同フォーラムの勧告、また自治体が準備した職員とのコミュニケーションと協議のシステムは、再編をスムーズに行うために有効であった。

一番重要なことは、いかなる政府も行政サービスを担当する職員への影響を見過ごしたり過小評価

してはならないこと、また職員の利益を監督する職員委員会のような独立機関を設置すべきだということである。

6 自治体の財産に関する事項

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