

ロンドン事務所

〔英国の地方分権の多様性と派生問題〕 英国

非対称の地方分権

「非対称の地方分権 (asymmetrical devolution)」という用語は、英国の地方分権に対するアプローチを表現するために政治学者によって生み出された用語である。ここで言う英国の地方分権に対するアプローチとは、全国統一のルールを持たず、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドという4つの構成地域それぞれの事情に合わせた取り組み方を意味する。英国は連邦制ではないため¹、全ての地域に同一の法的地位を与えることは求められず、中央政府の統一的な考え方の下にありながら地域ごとに異なる方法で地方分権を進めることが可能であり、各々に異なる行政機関や法制度が形成されてきた。

これは概ね歴史的な理由によるものであるが、そうならざるを得ない現実的な理由もあった。つまり政府は、国会で過半数を得るには英全土の議員の票が必要であり、4地域のうち一つでも欠ければ不利になる可能性がある。こうした背景もあって、4地域による英国の統一を保つ手段として、各地域に適した地方分権が行われてきたのである。

ウェスト・ロジアンの疑問

いわゆる「ウェスト・ロジアン

の疑問 (West Lothian Question)」とは、スコットランドのウェスト・ロジアン選出のタム・ダリエル下院議員 (労働党) が 1977 年、下院の質疑で初めて指摘した、この「非対称の地方分権」の結果生じる矛盾を指して使われる言葉である。同議員が指摘した矛盾とは、スコットランド議会が設置される場合に、スコットランドの選挙区選出の下院議員がイングランドに関わる問題については国会で投票できる一方で、スコットランドに関わる問題には投票できなくなるという問題であった。

1999 年にスコットランド、ウェールズへの地方分権が達成されて以降は、「イングランドの選挙区選出の下院議員がスコットランドに関わる問題について投票できないのに対して、スコットランドの選挙区選出の下院議員がイングランドに関わる問題に投票することができる」という事実の方が問題視されるようになり、「ウェスト・ロジアンの疑問」は「イングランドの疑問 (English Question)」と言い換えられるようになっている。現労働党政権が「イングランドの疑問」への回答を控えている一方で²、

¹ 英国ではこれまで、連邦制への移行の試みは、歴代政権によってことごとく拒否されてきた。

² アーヴィン前大法官はかつて、「『ウェスト・ロジアンの質問』に対する最良の回答は、この質問をしないことである」

歴代の保守党党首は、「イングランドの法律にはイングランドの票を (English votes for English laws)」を標語に、イングランドのみに関連する法律については、下院での投票権をイングランドの選挙区選出の議員に限定することを提案している。

スコットランド、ウェールズ、北アイルランドでは地方分権を進めているにも拘わらず、現労働党政権は、「イングランドは英国の人口の5分の4をも占めているので、わざわざ地方分権を行う必要はなく、何より他の3地域と違って、住民がそれを望んでいない」と主張している。一方、野党第二党の自由民主党は、各地域議会の役割を規定した成文憲法と、「イングランドにおける」直接公選地域議会制度³を核とした連邦制を導入することを公約に掲げている。また、イングランド全土をカバーする地方議会の設立を訴える「イングランド議会キャンペーン (The Campaign for an English Parliament)」は、英国の他地域への地方分権に触発されて設立された穏健な民族主義団体であり、保守党支持者などからある程度の支持を得ている。

地方分権の第2ステージ

スコットランドでは、2007年5月のスコットランド自治政府議会選挙で、スコットランド独立を唱える右翼政党、スコットランド国民党 (SNP) が第一党となり、少数与党政権を発足させている。スコットランド自治政府議会の議員のうち、引き続きスコットランドの英国への帰属を支持する労働党、保守党、自由民主党の議員は2007年11月、SNPによる独立に向けたいかなる試みをも回避、拒絶し、スコットランドへの更なる権限委譲の方法を探る超党派の委員会を結成することで合意した。野党第一党の保守党は、1997年のスコットランドとウェールズへの地方分権には反対を唱えていたが、SNPの支持拡大を受けてより現実的な路線を採るようになっており、この委員会への参加も、その方針転換の結果の一つの表れである。なお、この超党派の委員会は、設立の目的については合意したものの、実際の作業開始は2008年以降となる。

ウェールズでも、労働党とウェールズ国民党 (Plaid Cymru) の連立政権が、中央政府からより多くの権限を獲得するための方策を検討するスコットランドと類似の委員会の設立に関して合意に達している。委員長には、元英国国連大使であるエミール・ジョーンズ・パリー氏が就任した。

独自の議会設立から10年を経たスコットランド、ウェールズにおけるこうした動きは、「地方分権第2ステージ (devolution stage two)」と呼ばれている。実際、政治学者や政治評論家の間では、「地方分権はプロセスであり、一回きりの出来事ではない」とされていることからすると、この呼び方は正しいと言えるかもしれない。

と発言した。

³ イングランドの9地域にそれぞれ直接公選地域議会を設置するという構想。

【地方議会議員に優秀な人材を確保する方策などを提言する報告書が発表に】 英国

イングランドの地方議会議員の役割及び人材確保の方策などを検討していた「地方議会議員委員会 (Councillors Commission)」が 2007 年 12 月 10 日、最終報告書「未来を代表する (Representing the future)」を発表した。この調査は、コミュニティ・地方自治省の委託により行われたものであり、同省は、「革新的な報告書によって、イングランドとウェールズ全土における⁴地方自治体の効率性向上と地方自治の強化を目指す意義ある改革案が示された」としてその内容を賞賛している。

同委員会は、2006 年 10 月に同省が発表した地方自治白書「コミュニティの強化と繁栄のために (Strong and Prosperous Communities)」で設置が提案された。これを受けて 2007 年 2 月、同省付属の委員会として設立され、議長にはロンドン・カムデン区の前リーダーであるジェーン・ロバーツ氏が就任した。地方自治白書は、同委員会について下記のように記していた。

地方議会議員への立候補を住民に促すインセンティブと、これを住民から妨げている障害について、独立の見直し作業で検討する。地方議会議員は、コミュニティに貢献、奉仕するという役割において、意欲をくじかれるのではなく、サポートを受けるべきである。見直し作業の検討事項は、職場を休むことの困難性が、地方議会議員になること、または自治体の内閣メンバーを務めることに対してどの程度の阻害要因になっているか、地方議会議員及び内閣メンバーとしての活動に必要と見込まれる時間、地方議会議員の報酬など、多岐にわたる。

報告書は、イングランドの地方議会議員の平均年齢は 58.3 歳で、10 年前の 55.4 歳から著しく上昇していると指摘。30 歳未満は全体の 3.5% に過ぎず、退職者または自営業者が大半を占める。女性は全体の 3 分の 1 以下に留まり、エスニック・マイノリティーに属する人の割合はわずか 4.1% となっている⁵。こうした状況を鑑み、報告書は、地域コミュニティの人口構成をより良く反映した地方議会を実現するべく措置を講じるよう求めている。

報告書の主たる提言は、「地方議会議員への立候補に対する住民の関心を高めることなどを目的に地方議会議員の役割と活動について周知活動を行うこと、地方自治体及び地域のその他の行政執行機関の機能について明快な情報を伝達することを、地方

⁴本報告書はイングランドの地方議会議員制度のみをカバーするものであり、コミュニティ・地方自治省によるコメントのこの部分は事実と異なる。

⁵ 報告書によると、イングランドの成人人口のうち、自分がエスニック・マイノリティーに属すると認識している人は 9.5% に上る。

自治体がなすべき明確な義務とする」である。

これを含め、報告書は 61 の提言を掲げた。下記はその一部である。

- ・ 選挙権年齢を現在の 18 歳から 16 歳に引き下げる。
- ・ イングランドの地方選挙は、地域ごとに 4 年に 1 回、同日に実施する。投票日は地域ごとにずらし、これによって不正選挙に対する監視が適切に行われるようにする。地域内の全自治体の選挙を同日に実施することにより、選挙に対する住民の認識を高める。
- ・ 直接公選首長及びリーダーが選挙に落選してその地位を失った場合、失職手当を支給する。落選による経済的困難を救済するとともに、経済面でのリスクを軽減することによって、これらのポジションへの就任を促進する。
- ・ 直接公選首長及びリーダーの任期を 3 期まで、地方議会議員の任期を 5 期までに限定する。
- ・ 地方議会議員に対し、議員報酬と福祉手当を同時に受給することを許可する。
- ・ 地方自治体職員⁶に対する政治活動の制限を撤廃し、地方議会議員への立候補、地方議会選挙の選挙活動への関与を許可、奨励する。
- ・ 補欠選挙制度を廃止する。各政党は地方議会選挙時、「予備議員」のリストを公表し、所属議員が当選後、任期中に辞任した場合に後任に就かせることによって、補欠選挙の必要性をなくす。
- ・ 地方議会議員の報酬に関するイングランド統一の枠組みを導入し、自治体の規模、種類に応じた報酬最低額などを設定する。「地方自治体基準委員会 (Local Authority Standards Committee)」は、議員が義務の履行を明らかに怠っている場合、基本手当の支払いを一時停止し、過去に支給された基本手当の一部を回収する権利を有する。
- ・ 無料宝くじ参加の権利など、地方議会選挙への投票を促すインセンティブ

⁶ 上級幹部職員及び職務上、地方議会などへ定期的に直接アドバイスを与える職員等を除く。

を有権者に与える。

- ・従業員が地方議会議員を務めている雇用主に対し、地方議会議員の役割、地方議会議員としての活動が職場での能力発揮にもつながることを周知する。小規模事業者に対しては、従業員による地方議会議員としての活動を理由とした欠勤時間に対し補償金を支払う。

- ・関係各省は、「資格・カリキュラム局 (Qualifications and Curriculum Authority)」と協力のうえ、「地方自治体及び地方議会議員の役割、地域における民主主義の価値」を学校の教育科目の一つである「市民権」の履修内容に組み込む。

- ・政党が、地方議会議員立候補者の募集、教育、選定プロセスの改善を目指すプロジェクトを地域で実施するにあたり資金を調達できる特定目的基金を、国費を利用して設置する。ここで言うプロジェクトとは、地方議会議員に多様な人材を獲得することを目的としたものに限る。

- ・公共放送機関に対し、地方自治体関連の報道の改善を含め、地方自治体についての国民の理解を促進するという責務の遂行を図るよう要請する。

政府は今後、同報告書を、地方自治関連の立法作業の土台の一つとして検討することになる。しかし政府は既に、採用される提案は、自治体の慣行に関するものに限られ、落選した直接公選首長及びリーダーへの失職手当支給など、新たに政府に財政的負担を強いる提案は全て却下することを示唆している。

同委員会のメンバーは下記の通りであった。野党からは、労働党寄りの顔ぶれであるとの批判も出ていた。

- ・議長： ジェーン・ロバーツ氏（ロンドン・カムデン区前リーダー）
- ・ヤセル・アーメド氏（起業家、ボルトン市でコミュニティ活動に従事）
- ・キャシー・ベイクウェル氏（サマセット県議会議員（自由民主党）、同県前リーダー、「カウンティ・カウンシル・ネットワーク」副会長、イングランド南西部地域審議会メンバー）
- ・ジェシカ・クロウ氏（ロンドン・ハックニー区元副市長、「公共監視センター」所長、「労働党地方議会議員協会」役員）
- ・マーガレット・イートン氏（地方自治体協議会副議長、地方自治体協議会保守党グループリーダー、ブラッドフォード市元リーダー）
- ・ベン・ページ氏（調査会社「イブソス・モリ」の国政、地方自治に関する調

査部門「パブリック・アフェアーズ」部長)

・マシュー・テイラー氏(ウォリックシャー県議会議員(労働党)、労働党書記長補、トニー・ブレア前首相の元首席顧問、王立芸術協会会長)

(参考)

<http://www.communities.gov.uk/councillorscommission/>

<http://www.communities.gov.uk/councillorscommission/latestnews/584420/>

【中央政府と地方自治体間の協働に関する枠組み「中央・地方協定」が締結】 英国

ハイゼル・ブリアーズ・コミュニティ・地方自治相と地方自治体協議会(LGA)のサイモン・ミルトン議長は、2007年12月12日に開かれたLGA総会で、中央政府と地方自治体間の協働に関する枠組みを示す「中央・地方協定(Central-Local Concordat)」に署名した。

2007年7月に政府が発表した統治機構改革に関する緑書「英国の統治(Governance of Britain)」は、同協定について下記のように記していた。

「コミュニティ・地方自治相は、地方自治体協議会と協力して、中央政府と地方自治体間の関係を規定する協定を策定する。協定は、地方自治体の権利と義務を規定する初めての合意書となり、可能な限り地域に効果的なリーダーシップを提供し、地域コミュニティを強化するなどの自治体の責任についても盛り込まれる」

以下は「中央地域協定」の全文訳である。

1. グローバル化から社会的変化、人口構成における変化に至るまで、地域は様々な大きな課題に直面している。地域の住民の公共サービスに対する要求水準は、彼らの公共サービスへの期待値の上昇と向上心の高まりに呼応して、当然のことながら上がっている。それらの課題と地域住民の期待に応えるため、コミュニティは戦略的リーダーシップを有することが必要であり、公共サービスは質及び効率性を継続的に改善し、また全ての住民を公平に扱うことが求められる。我々は、英国の全ての地域で、全ての住民のために、地域と地域の公共サービスがこの課題に取り組むことを保証し、全住民の生活の質を向上させることが、中央政府においても、地方自治体においても、選挙で選ばれた議員と任命を受けてその職務を遂行している職員の義務であると考え

2. 国会は、「2007年地方自治・保健サービスにおける住民関与法(Local Government

and Public Involvement in Health Act in 2007)」を承認した⁷。同法は、2006年10月発表の地方自治白書「コミュニティの強化と繁栄のために(Strong and Prosperous Communities)」に盛り込まれたその他の方針と共に、意義深く、今後も長く続く変化を示すものである。これらは、中央政府と地方自治体間の関係について新たな土台を形成する。我々は今後、この土台をベースに、中央政府と地方自治体の関係を更に発展させていく。

3. 中央政府、地方自治体の統治機構としての妥当性の根拠は、国会と、地域と公共サービスの改善において先導的な役割を担うことを中央政府及び地方自治体に期待する市民により選挙で与えられた権限である。

4. このことは、中央政府と地方自治体が、公共サービスの改善と民主主義の強化においてパートナーであることを意味する。中央政府と地方自治体が共有する目的として特に以下のものが挙げられる。

- ・ 繁栄するコミュニティの創造と維持。繁栄するコミュニティとは、人々が、住み、働き、子供を育て、引退後も暮らしたいと思うような場所である。また、公共サービスの恩恵を受けることができ、妥当な価格で住みよい住宅に住むことができる場所である。
- ・ 反社会的行動及び犯罪に取り組み、人々の健康を促進する。
- ・ 児童、若者、家族がより良い公共サービスを受けられるようにする。
- ・ 高齢者の更なる自立と福利向上を促進する予防的施策を通じて、高齢化社会のニーズと期待に応えるべく準備を整える。
- ・ 産業の振興を図る。職業技術取得と雇用の促進、富の創造、繁栄の拡大を図り、これらの利益を全ての人々が共有できるようにする。
- ・ 環境を保護、改善し、気候変動と環境汚染に取り組む。
- ・ 地域のボランティア団体、コミュニティ・グループ、社会的企業(social enterprises)⁸を含む第三セクター⁹を支援する。
- ・ 政治的または宗教的過激主義が立ち入る隙を与えず、寛容性、良識、尊敬の心を持って多元的で健全な民主主義を促進する。

⁷ 2007年10月30日成立。

⁸ 環境保護、障害者支援、フェアトレード促進など社会的課題への取り組みを狙いとして事業を行う企業。

⁹ 日本語で言う「第三セクター」は、官民共同出資の法人を指すことが多いが、コミュニティ・地方自治省のウェブサイトによると、英政府は「サード・セクター」を、「主として社会、環境、文化面などにおける目的を追求するために利益を再投資する非政府組織」と定義しており、ボランティア団体、コミュニティ組織、慈善団体、社会的企業、生活共同組合などが含まれる。

- ・ 地方議会議員が高い水準をもって自らの行動を律するよう奨励する。

これらの目的を達成するにあたり、「権限を最上の形で行使するのは、効率的で機能的な最基底の行政機関である」という前提が存在するべきである。

5. 中央政府は、国の利益に適うようその機能を果たす責任と民主的権限を有する。中央政府は、国会を通して機能を果たし、国の経済的利益、公共サービスの改善、公共サービスの水準、課税などが最も重要な問題である。

6. 地方自治体は、公共サービスのみならず、地域の全住民の繁栄と福利、コミュニティ全体の結束についても責任を有する。地方自治体は、コミュニティの福利促進に関する全般的な権限と、地域の社会的、経済的、また環境面における福利を保証するべく最大限の努力を払う義務を負う。LGA と中央政府は、全ての自治体に対し、この福利の促進という権限を効果的に利用し、またより多くの行政業務を担うよう奨励することで協力する。

7. この関係において、中央政府と地方自治体は、相互に対し権利と責任を有する。

8. 中央政府は、英全土を対象とした政策を策定する権利を有する。中央政府が策定する政策には、公共サービスの最低基準も含まれ、これは、地域と協働・支援し、また著しいサービス水準の低下を避けるため最終手段として中央政府が自治体業務に介入することを可能にするためのものである。中央政府は、地方自治体の機能を定める法律を国会に提案する。

9. 中央政府は、これらの権利を行使するにあたり、地方自治体と協議、協働すべき義務を負う。中央政府は、地方自治体による責務の遂行を妨げる障害を順次取り除くことを約する。これら障害には、業績評価制度による自治体への負担、自治体への政府補助金の使途制限、中央政府による自治体向けガイダンスが含まれる。

10. 地方自治体は、地方議会選挙で示されたコミュニティの優先事項に取り組み、地域の公共サービス提供において先導役を担い、不必要な指導や監督なしに地域の未来を形成する権利を有する。

11. 地方自治体は、説明責任を有し、透明性が高く、コミュニティの需要に応えるリーダーシップを提供すると共に、地域の公共機関¹⁰、産業界、第三セクターとパートナーシップを組み、協力して公共サービスの改善を継続、推進する義務を負う。

¹⁰ 医療、教育、消防サービスなど。

12. この協定のパートナーである中央政府と地方自治体は共に、税金を適切に使い、権限を委譲し、国レベルにおいても地域レベルにおいても、討論と意思決定、公共サービスの形成と提供にコミュニティと住民を参加させる義務を負う。

13. 中央政府、地方自治体が今後、協働して実現することは、「2007年包括的支出見直し(Comprehensive Spending Review、CSR)」に盛り込まれた「公共サービス合意(Public Service Agreements)」¹¹の達成、地方自治体による公共サービスを評価するための約200項目の新業績指標¹²に基づいた新たな業績評価枠組の導入、新業績指標に沿った各地域の達成目標を35以下に限定することである¹³。

14. 本協定が掲げる中央政府と地方自治体間の新たな関係の核となるのが、地域の複数の公的機関の間で、または地域の公的機関と中央政府の間で締結される新たな形式の「地域協定(Local Area Agreement)」であり、これは、地方自治体が単独で、またはその他の組織とパートナーシップを組んで行う各地域における公共サービスに関する合意、その提供、監視のための主要なツールとして締結されるものである。この目的¹⁴を達成するためには、中央政府の各省、その執行機関、地域政府事務所、地方自治体、地域のパートナーの業務手法、慣行において大幅な変化が必要とされることを我々は認識している。中央政府と地方自治体は、必要な変化を効果的に導入するという責任を共有している。

15. 中央政府と地方自治体は、金銭的効率性(value for money)を有する公共サービスを提供する、地方自治体が担う新たな責務を含め、公共サービスの提供に十分な資金が提供されていることを保証する、透明性が高く、明晰で、説明責任を有するという原則が地方税に適用されることを保証する という責任を共有する。

中央政府と地方自治体は、国の財源がどの程度地域に投入されているかに関してより明確で透明性の高い情報を地域住民に提供し、また「欧州地方自治憲章(The European Charter of Local Self-Government)」¹⁵が言及する地方自治体への大幅な自

¹¹ 3年毎の省別予算配分計画である「包括的支出見直し」の適用期間内に政府が達成することが望まれる優先課題を示したもの。以前は省別に合計約600の達成目標を掲げたものだったが、2007年版より、全省で成し遂げることが望まれる事項を30項目並べただけのものになった。

¹² 2006年10月発表の地方自治白書「コミュニティの強化と繁栄のために」で提案され、「2007年地方自治・保健サービスにおける住民関与法」の成立によって実現した。2008年4月導入予定。

¹³ 35の達成目標に加え、法律で定められた学校生徒と就学前の子供の学習到達目標も課せられる。

¹⁴ 地方自治体が単独で、或いはその他の組織とパートナーシップを組んで行う各地域における公共サービスに関して合意し、その公共サービスを提供、監視するという目的。

¹⁵ 欧州評議会の閣僚委員会が1985年7月に採択、1988年9月発効。

治権の付与を促進するため、資金調達方法について自治体により多くの柔軟性を与えるべく協働する。

16. 中央政府と地方自治体は、地域企業と自治体間の新たな関係を築くべく協働する。この目的は、特に警察と保健サービスなど主要な公共サービスの地域における民主的な説明責任を高めること、老人介護・支援制度の改革に向けた選択肢を探ることである。中央政府と地方自治体は、「コンパクト (Compact)」¹⁶の原則に則り、第三セクターと協働するという責任を共有する。

17. この協定のパートナーである中央政府と地方自治体は、本協定によって新たな意義を与えられた「中央・地方パートナーシップ (Central-Local Partnership)」¹⁷の会合で定期的に顔を合わせる。「中央・地方パートナーシップ」の役割の一つは、本協定の機能を監視し、必要に応じてこれを改訂することである。

(参考)

<http://www.lga.gov.uk/PressRelease.asp?lSection=0&id=SXDBAB-A784D798>

【ユニタリー化承認の9自治体全ては当初予定通り2009年4月に移行を果たせない見込みに】 英国

コミュニティー・地方自治省は、2007年12月5日、同年7月に既に一層制の自治体であるユニタリーへの移行が承認された9自治体のうち5自治体が、当初の予定通り2009年4月にユニタリー化を果たすことを明らかにした。5自治体とは、コーンウォール県、ダーラム県、ノーサンバーランド県、シュロップシャー県、ウィルトシャー県である。残り4自治体のベッドフォード市、チェスター市、エクセター市、イプスウィッチ市は更なる検討が必要であるとされたが、このうちチェスター市については2007年12月19日、チェシャー県を2つのユニタリーに分割するという同市案を計画通り進めることが同省により発表された。同市の案に対しては、住民、県・市議会議員共に反対の声が高かったため、実施は先送りされるものと見込まれていた。

今回の一連のユニタリー化に向けた構想は、コミュニティー・地方自治省が2006年10月に発表した地方自治白書「コミュニティーの強化と繁栄のために (Strong and Prosperous Communities)」で初めて明らかにされた。同白書は、イングランドの二層制地域でユニタリー化を希望する自治体はその旨を申請するよう呼びかけていた。これを受け、26の自治体が申請を提出し、2007年3月に最終候補の16の自治体名が

¹⁶ 政府とボランティアセクターの役割分担を明示し、協働関係を促進するため両者間で締結される合意の覚書。

¹⁷ 1997年から行われている政府閣僚とLGAメンバーの定期会合。

発表された。政府は同年6月、政府の財政ルールが許容するよりも多くの申請がユニタリー化の基準¹⁸を満たした場合に備え、これら16の自治体による申請に優先順位を付けるとの提案について専門家の意見を求めたが、詳細な検討の後、優先順位付けは必要ないとの結論に至った。

ジョン・ヒーリー地方自治担当相は、ユニタリー化を承認された9自治体を2007年7月に発表した際は、これらの全てが2009年4月にユニタリー化を果たし、新たな自治体として機能を開始する見込みである旨述べていた。

エクセター市とイプスウィッチ市の申請案は、両市の主張に反して、金銭的効率性（value for money）を達成することにならないと判断され、ブリアーズ・コミュニティ・地方自治相が、「イングランド境界委員会（Boundary Committee for England）」¹⁹に対し、各市を含めたより広い地域をカバーする新たなユニタリー化案を提案するよう依頼するに至っている。

ベッドフォード市の申請案については、政府が同市を除くベッドフォードシャー県の残りの地域もユニタリー化したい意向であるため、それらの地域によるユニタリー化案が提出されるまで実施が延期されている。

上記6自治体のユニタリー化に必要な命令（Order）²⁰は既に下院に提出済みである。これら地域では、ユニタリー化による影響を受ける全自治体のリーダー及び事務総長で構成される「ユニタリー移行委員会（Implementation Executive）」が設置され、財政や人事面などの準備を行う。同委員会は新たなユニタリーの創設と同時に解散する。

（参考）

<http://www.communities.gov.uk/news/corporate/575159>

〔2007年夏の洪水対応に関する中間報告書〕 英国

2007年夏に英国を襲った洪水に関し、行政による対策、対応等の点で学べる教訓などを調査・検討しているマイケル・ピット氏率いる独立の調査チームが中間報告書を発表した（12月17日）。同報告書の目的は、緊急な対応を必要とする問題を特定すること、今後の調査の方向付けを行うこと、最終報告書に向けた意見集約作業のための検討事項を提供することとされており、最終報告書は2008年夏に発表予定

¹⁸ 政府がユニタリー化の条件として設定した、地域のリーダーシップ強化、公共サービス改善、金銭的効率性などに関する5項目の基準。

¹⁹ イングランドの地方自治の構造および行政区画の見直しなどを行う「選挙委員会（Electoral Commission）」付属の法定委員会。

²⁰ 議会での承認を必要としない副次立法の一つ。

とされている。

イングランド、ウェールズの 2007 年 5 ~ 7 月の降雨量は、観測が始まった 1766 年以降、最高を記録した。特にイースト・ライディング・オブ・ヨークシャー市やキングストン・アポン・ハル市、サウス・ヨークシャー地方などのイングランド北部、グロスターシャー県、ウスターシャー県、オックスフォードシャー県、バークシャー県などの同中西部、南部が深刻な水害に見舞われ、13 人が死亡、4 万 8,000 件の一般家屋と 7,000 に及ぶ企業の事業所が被害に遭った。電気や水道の供給が止まったほか、鉄道や高速道路が閉鎖され、被害地域の多くが機能停止に陥った。ピット氏の報告書に先立ち 2007 年 12 月 6 日に発表された環境庁 (Environmental Agency) の報告書によれば、今回の洪水の被害者による保険会社への保険金請求額は、約 30 億ポンド (約 6,450 億円) にも達している。

なお、マイケル・ピット氏は、国民医療制度 (NHS) の戦略的保健局 (Strategic Health Authorities) ²¹ のうちイングランド南西部を管轄する「NHS サウス・ウェスト」の局長でもある。ユニバーシティ・カレッジ・ロンドンで土木工学を学んだ後、地方自治体の技術関連部門で経験を積み、チェシャー県及びケント県の事務総長を歴任している。英国の地方自治体業務に最も精通した人物の一人とされ、2005 年には「サー (Sir)」の称号を付与されている。

報告書は、2007 年の洪水を、「英国に対する警鐘」であったと指摘した。洪水対策は「テロやインフルエンザに対する対策と同様の優先権を与えられるべき」として断固たる措置を訴え、15 項目の「緊急提言」と、72 項目にわたる「暫定的な結論」を掲げた。

今回の洪水は、短時間の大量降雨のため、排水施設の排水能力が追いつかなくなり、地面に地表水が溢れ出して家屋や建物に被害を与えたケースが多かった。地表水は、多量の降雨のため地下水量が地層の保水能力を超え、水が地中から地表へ溢れ出すことで発生する。このため報告書は、地下水の量が地層の保水機能の限界を超える危険性がある場合は、環境庁が地下水量の検査をより頻繁に、系統立てて行うことを緊急提言の一つとしている。

地表水の溢水は、河川の氾濫や海面上昇に比べて予測困難であるが、報告書は、環境庁が地方自治体や水道会社と協力のうえ、地表水の溢水による洪水の発生リスクが高い地域をリストアップし、その情報を「地域回復フォーラム (Local Resilience Forum)」²² に伝えること、その後更に数ヶ月かけてその他の「危険地域」を特定する

²¹ 保健省に属する NHS の地域の出先機関。地域の NHS サービスの管理、監督、改善を担う。

²² 「2004 年一般緊急事態法」によって警察の管轄区域単位に立ち上げられた仕組みで、緊急時対応者及び支援

ことも緊急提言として挙げた。

地方自治体の責務については、水害発生時、近隣の自治体と連絡を取り合いながら被害状況を見極め、地域レベルで複数の機関による対応²³を開始させる役割を広域自治体（upper tier local authorities）が担うべきであることを暫定的提言の一つとして盛り込んだ。今回の水害では、地域のパートナーと協議し、複数の機関による対応を開始させる役割を誰が担うかが明確ではなかったため、混乱が生じた地域もあった。なお、地域で特に取り決めがある場合を除き、複数の機関による対応を現場で指揮するのは警察の役割であるとした。

上記を含む同報告書の 15 の緊急提言は下記の通りである。

地下水の量が地層の保水機能の限界を超える危険性がある場合は、環境庁が、地下水量の検査をより頻繁に系統立てて行う。地下水の溢水による大規模な洪水を今冬以降から予測、被害を緩和するため、この措置はできるだけ早く始められるべきである。

環境庁は、地方自治体や水道会社と協力のうえ、地表水の溢水による洪水が起こる可能性の高い地域をリストアップし、その情報を「地域回復フォーラム（Local Resilience Forum）」に伝える。その後、更に数ヶ月かけて、その他の「危険遅滞」を特定する。

環境庁は、取り外し可能な臨時の洪水被害防止設備²⁴の使用に関する明確な方針を緊急に策定、導入する。

「地域回復フォーラム」は、2007年夏の洪水被害の状況と各々の「コミュニティ・リスク登録」の内容を考慮して、現在の水害時救援体制が十分かどうか早急に検討する。

「地域回復フォーラム」は、公式の救援施設及びその他の主要施設について緊急に見直し作業を行い、それらが洪水やその他の大規模な緊急事態に対応できるレベルのものであるか、或いはそれらの施設を使わない代替案があることを確認する。

内閣府は、他省と協力して、大規模な災害の際に救援物資を緊急に調達する取り決めを確立するための費用、その利点、実行可能性を早急に検討する。

保健省は、警察の緊急時救援隊の戦略担当部門「ゴールド・コマンド（Gold Command）」に対して科学的、技術的アドバイスを提供する組織の役割及び説明責任を明らかにしたガイダンスを可能な限り早く発行する。

内閣府は、「社会的弱者」の定義と見極めの方法及び緊急時におけるこれらの人々

組織で構成される。その地域のリスク評価を行い、それをコミュニティ・リスク登録（Community Risk Register）に記録する。

²³ 警察、消防、自治体など複数の機関による水害への対応を意味する。

²⁴ 柵、砂袋など。

の支援策に関するアドバイスを記載した地域の災害対応者向けガイダンスを早急に発行する。

環境・食糧・農村問題省（Defra）は、水害リスク管理と緊急時対応の指揮役としての役割を効果的に果たすべく、水害時対応策をまとめた全国統一の枠組みを緊急に策定、共有する。

「2004年一般緊急事態法（Civil Contingency Act 2004）」によって「第一分類」に分類されている災害対応者²⁵に対し、管轄地域の主要インフラ設備に関する詳細な評価結果を提供し、これらの設備が水害に対してどの程度ぜい弱であるかを判断できるようにする。

環境庁は、電話会社と協力のうえ、必要な場合は情報コミッショナーとも協議しながら、希望すれば対象から外れることもできる電話による洪水警告システムを、既に電話帳での電話番号掲載を取り止めている世帯、事業所も含め、洪水被害に遭う可能性の高い全ての世帯、事業所へ徐々に拡大する。

「地域回復フォーラム」は、洪水被害に遭う可能性が高いと判断された地域（地域分けは郵便番号別とする）で、地方自治体が各世帯を戸別訪問して洪水を警告する計画を早急に策定する。

「地域回復フォーラム」は、地域における洪水対策に地域の報道機関の代表者を関与させるための取り決めを確立し、一般市民への情報伝達という報道機関の役割を支援する。

一般市民は、洪水に備えて非常袋を用意する。非常袋には、重要書類、保険証書、非常時連絡用電話番号（地方自治体、救急サービス、「フラッドライン」²⁶の番号など）、懐中電灯、電池、手動充電式ラジオ、携帯電話、ゴム手袋、ウェットティッシュ、抗菌ハンドジェル、救急セット、毛布などを入れる。

一般市民は、環境庁のアドバイスに適宜従って、洪水に備え、洪水に対する耐性を高める。一般市民が取ることのできる措置の一例は下記の通りである。

- ・自宅及び所有物に対し、十分に保険を掛ける。
- ・環境庁のウェブサイトで、家屋に対する洪水被害のリスクをチェックする。
- ・環境庁の洪水警告システムに登録する。（ただしこれは地表水の溢水による洪水はカバーしないため、同システムに登録していても天気予報に注意を払うことが必要である）
- ・資産関連書類、法律関係書類、思い出の品などの重要な所有物は、自宅の上階またはできるだけ高い場所に防水の入れ物に入れて保管する。短時間の間に所有物を移動できるようにしておく。
- ・自治体、緊急サービス、「フラッドライン」などを含む緊急時に必要となる可能性のある電話番号を控えておく。

²⁵ 消防、警察、救急、地方自治体など緊急時サービスの中核となる機関。

²⁶ 環境庁による洪水警報サービス。

・ガス、電気、水道の元栓の場所を確認しておく。分からない場合、メーターチェックをするガス、電気、水道会社従業員に聞く。元栓の場所にラベルで印をつけておく。

ヒラリー・ベン・環境・食糧・農村問題相は、報告書が発表された2007年12月17日の声明で、「政府は15の緊急提言の全てに同意しており、これらをできるだけ早く実行するよう関係機関と協働していく」と述べた。72の「暫定的な結論」に関しては、慎重に検討したうえで政府からの意見をピット氏に伝えるとした。ピット氏は今後、「暫定的な結論」の内容について意見集約作業を行い、最終報告書に反映させていくことになっている。

冒頭で述べたように、環境庁としても2007年12月初旬、今回の洪水に関する報告書を発表している。同報告書は、地表水の溢水による洪水に対する警告システムがない現状を批判し、住宅建設数の増加、インフラ施設の老朽化、気候変動などにより、この種の洪水が発生する可能性は今後高くなる見込みであると警告。地表水による洪水のリスクが高い地域の地図情報化を検討することなどを政府に提言した。また、気候変動の影響による洪水被害の増加を見越した洪水対策費の引き上げ、洪水警告システムの大幅拡大なども提言に盛り込んでいる。

2007年夏の洪水については、ハル市とグロスターシャー県が既に独自の報告書を発表している。また、Defraが被害者及び救援組織から聞き取り調査を行っているほか、上下水道会社の代表団体である「ウォーターUK」及び上下水道サービスの規制機関である「水道サービス規制局（Ofwat）」も今後、報告書を発表する予定である。

マイケル・ピット氏による中間報告書は下記のリンクを参照。

http://www.cabinetoffice.gov.uk/upload/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/flooding_review/flood_report_web.pdf

【地方自治体改革を行う州の法的限界を明らかにする判決】 ドイツ

ドイツにおいて、地方自治体は州の管轄下にあるため、構造改革など地方自治体の制度改正は連邦ではなく、州により行われている。最近二つの州で出された裁判所の判決は、州政府は地方自治体の改革に関して、法律的な問題に直面することが明らかになった。

シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州では、州政府はこの数年間、市町村の合併、または合併に至らない場合でも、全面的な市町村間の協力関係の構築を推進してきている。しかし、同州では歴史的な背景もあり、規模が小さくとも市町村の独立意識が強い。市町村の現代化、つまり能率向上やコスト削減のために、伝統を放棄するだけで

なく、実際に有する権限を放棄することには強く反対する住民と市町村が少なくない。

その中で、フレンズブルク市（人口8万6,000人）とグリュックスブルク市（人口6,000人）は、合併ではなく、独立した自治体として共同で行政を行うための「Verwaltungsgemeinschaft 行政共同体」の設立を検討している。この場合、グリュックスブルク市は引き続き専任市長を置こうとしたが、同州内務省はグリュックスブルク市の専任市長制維持の申請を却下したため、同市は行政裁判所に訴えた。11月末の判決では、行政裁判所は、同州内務省がグリュックスブルク市の特別な事情に十分配慮しなかったと判断し、専任市長の維持を却下した通知を取り消し、裁判所の法律解釈に基づき新しい決定をするように命じた。フレンズブルク市とグリュックスブルク市は、引き続き行政共同体を発足させる意思を発表している。

次に、ニーダーザクセン州の例をあげる。ニーダーザクセン州政府は、リュホー・ダンネンベルク郡（人口5万2,000人）の市町村改革を目指す法律を施行した。同郡は、西・東ドイツ分裂時代から高失業率と過疎化など数多くの問題を抱えていたが、統一後もそれが続いた。州政府は、その解決策の一つとして郡内の市町村から、委託事務（Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises）²⁷をすべて郡に移管することを目指しているのである。郡には27市町村が存在し、それぞれ3つの市町村小連合（Samtgemeinde）を形成し、共同で行政を行っている。この州の事務移管を目指す法律に対して、ある市町村小連合とそれを構成する8つの市町村は、ニーダーザクセン州憲法裁判所に対し、この法律を違憲とする訴訟を提起した。12月はじめに、同州憲法裁判所は、市町村側の主張を支持する判決を下した。判決は、ニーダーザクセン州の憲法における自治の保障には、自治事務だけでなく、委託事務も含まれているという解釈をした。したがって、委託事務をすべて市町村から郡に移管することは、州憲法に違反することとなる。必要性と事務移管によって改善がもたらされることが証明できれば、州は事務移管することもできるが、今度の法律では、移管の必要性を示す証拠がないと裁判官の意見が一致した。

この二つの例は、7月のメクレンブルク・フォアポンメルン州における同様の判決と共に、ドイツでの地方自治体の法的地位の強さを証明するものであると同時に、政治家や学者が必要性を訴える地方自治体の現代化・改革を実施していく上で、州政府がいかに難しい立場に置かれているかを示す証拠でもある。

（参照）

Städteverband SchleswigHolstein, Pressemitteilung 22.11.2007, "Innenministerium muß neu entscheiden – Städteverband begrüßt das Urteil des Verwaltungsgerichts Schleswig zur Frage der Hauptamtlichkeit von Städten und Gemeinden";

²⁷委託事務は基本的に日本の法定受託事務に相当する。この中には、支持による義務的事務と裁量の余地のない委託事務がある。前者は、一定の枠内である程度の余地が決められる事務であり、道路交通監視、建築確認、営業監視等である。後者は、連邦または州の委託による事務で、裁量の余地のないものであり、戸籍登録事務、パスポート・身分証明書の発行、国政調査、選挙事務等がある。

<http://www.staedteverband-sh.de/inhalte/Pressemitteilungen2007/UrteilVGSchleswigvom22112007.pdf>

Niedersächsischer Staatsgerichtshof, Pressemitteilung 6.12.2007, Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshof vom 6.12.2007“

http://www.nst.de/media/custom/437_4685_1.PDF?loadDocument&ObjSvrID=437&ObjID=4685&ObjLa=1&Ext=PDF&La=1&object=med|437.4685.1

【東ドイツ地域からの人口流出防止対策強化を訴えるドイツ市町村連盟】 ドイツ

ドイツの東側の地域から引き続き多くの人々がドイツの西側の地域に移住する傾向が続いている、とドイツ市町村連盟が警鐘を鳴らしている。ランズベルク事務局長は、インタビューの中で、この状況を変えるためには、東ドイツ地域における失業対策を強化することが緊急課題であり、中でも、教育と研修、資格の取得と地域への投資が最も重要な要素であると述べている。彼は、「教育を終了し、資格を持っている人、特に若い人は就職できる西の地域へ行ってしまいう傾向がある」と述べた。また、高い失業率と将来への絶望という環境の下で右翼的な思想が根を張りやすい事実にもつながっている。

東ドイツ地域では、生活環境を改善することが今でも重要な課題であり、その中には雇用の創出が不可欠である。ランズベルク氏は、1989年の東西ドイツ統一から、150万人がすでに東側地域を後にしたと強調している。しかしながら、今以上にインフラとサービスの質が悪くなれば、このような移動はもっと増える可能性があるとも付き加えた。こうした傾向を食い止めるためには、学校や青少年のための施設の改善と拡大が特に重要であり、「全面的な社会投資が必要であり、そのためには投資カットどころか、投資の増加が必要である」とランズベルク氏は言う。

そのためにも、現在ドイツで議論されている「連帯付加税」の廃止は間違っているという見方を付け加えている。連帯付加税は、西側地域の人々が納税する東側地域のための特別財源である。2007年での連帯付加税の税収は120億ユーロ（約1兆9,200億円）になる見込みで、導入以降の税収総額は1,600億ユーロ（約25兆6,000億円）に上っている。連邦は、この財源なしには東西ドイツ統一の長期的な費用を負担することはできないし、東側地域の5州にとっては、現在の「第2連帯協定」の下で予定されている全体で1,565億ユーロ（約25兆400億円）の財源は、将来の計画を確固たるものにするために不可欠である。

一般的な見方として、東西ドイツ統一を批判しすぎる最近の傾向についてもランズベルク氏は警告した。たしかに統一当時のコール首相が訴えた「繁栄する風景」を旧東ドイツのすべての地域においても実現することはできなかったが、良くなっている都市や地域もたくさんあるのである。また、統一は経済的な問題だけではない。国民の自由と権利にかかる問題であり、旧東ドイツ国家は人々を秘密警察で監視し、移動の自由と発言の自由など市民の基本的な自由を制限していた。この事実を忘れてはいけない。特に最近旧東ドイツ時代のよい点について話が良く出るが、真実のことをま

ず思い出す必要がある、とランズベルク氏は締めくくった。

(参照)

Deutscher Städte- und Gemeindebund, „Städtebund warnt vor zunehmender Ostabwanderung“;

http://www.dstgb.de/homepage/pressemeldungen/staedte_und_gemeindebund_warnt_vor_zunehmender_ost_abwanderung/index.html