

ロンドン事務所

【「2008 年住宅・再開発法」の成立、地域再開発に関する意見集約作業の開始など】英国

2008 年 7 月 22 日、「2008 年住宅・再開発法（Housing and Regeneration Act 2008）」が、女王の裁可（Royal Assent）を受け、成立した。

同法は、イングランドで住宅と地域再生に関する業務を担う新組織「住宅・コミュニティ庁（Home and Communities Agency、HCA）」の設置を規定している。同庁は、既存の複数の組織を統合するものであり、それら複数の組織は、設置を規定した議会立法が同法によって撤廃され、廃止となった。

同庁に吸収される組織の一つは、「1964 年住宅法（1964 Housing Act）」によって設立され、イングランドの住宅組合（housing associations）の規制、補助金の支給を行っていた「住宅公団（Housing Corporation）」である。また、コミュニティ・地方自治省による複数のサービス提供機能と共に、地域再生関連業務を担う政府の執行機関「イングリッシュ・パートナーシップス（English Partnerships）」も統合した。「イングリッシュ・パートナーシップス」の前身は、「1993 年賃貸借権・住宅・都市開発法（Leasehold, Housing and Urban Development Act 1993）」によって設立された「都市再開発庁（Urban Regeneration Agency）」である。1999 年、「ニュータウン委員会（Commission for New Towns）」¹と合併した際、名称を「イングリッシュ・パートナーシップス」に変更していた。更に、持続可能なコミュニティの実現に必要な職業技術の育成などを目指し、副首相府（ODPM）が 2005 年に設立した²「持続可能なコミュニティのためのアカデミー（Academy for Sustainable Communities）」も、住宅・コミュニティ庁に統合されることとなった。

住宅・コミュニティ庁設置の計画は、2007 年 1 月、ルース・ケリー・コミュニティ・地方自治相（当時）によって明らかにされ、この際の発表では、組織の名称は「コミュニティーズ・イングランド（Communities England）」になるとされていた。2008 年 3 月、シェフィールド市の前事務総長であるボブ・カースレイク卿が新組織の初代の業務執行最高責任者（Chief Executive）に任命され、同法が女王の裁可を受けたことで正式にこれが確認された。同庁の業務開始は今年後半であり、それまでの間は、コミュニティ・地方自治省が組織の設置準備を担い、理事の採用プロセスも進行中である。

また、「2008 年住宅・再開発法」の成立によって、公営住宅の監視機関として、独立組織「賃貸人・非営利家主監督局（Office for Tenants and Social Landlords、Oftenant）」が新設された。同局は、公営住宅の賃貸人³の利益を代表すると同時に、非営利家主⁴の利益を

¹ 「1959 年ニュータウン法（New Towns Act 1955）」によって設立。

² 副首相府が 2003 年に発表した「持続可能なコミュニティ計画（Sustainable Communities Plan）」に基づいて設立された。副首相府は 2001 年設置、2006 年に廃止。

³ 同局が利益を代表するのは、初めは住宅組合が供給する公営住宅の賃貸人のみに限定されるが、2 年以内に、地方自治体が供給する公営住宅の賃貸人にも対象が拡大される。

も代表し、公営住宅市場の規制削減を求めて政府に提言などを行っていく。

同局は、マーティン・ケイブ教授⁵による公営住宅の供給・運営制度の見直し作業の結果報告書「全ての賃借人を尊重する： 公営住宅の規制制度見直し（Every Tenant Matters: A Review of Social Housing Regulation）」の提案を受けて設立されたものである。同見直し作業は 2006 年 12 月に実施が発表され、結果報告書は 2007 年 6 月に発表された。政府は 2007 年 7 月、同報告書の提案を盛り込んだ住宅緑書を発行し、緑書で示された提案は、同年 10 月に国会に発表された。2008 年 5 月、同局の初代局長に、グレーター・ロンドン・オーソリティー（GLA）の業務執行最高責任者を務めていた⁶アンソニー・マイヤー氏が任命された。マイヤー氏は、「住宅公団」の業務執行最高責任者を務めた経験がある。

「2008 年住宅・再開発法」によって規定されたその他の新たな取り決めは以下の通りである。

- ・地方自治体に対し、新築の公営住宅の賃貸収入を、「住宅特別会計（Housing Revenue Account）」に計上せず、保持する権限を付与する。
- ・今後、全ての新築住宅（公営住宅及び民間住宅）は、同法に定められた持続可能性に関する基準に照らし合わせて評価される。
- ・公営住宅を所有・供給する地方自治体は、公営住宅の保有権の民間部門への移譲について、投票によって賃借人に意見を求めなければならない。
- ・賃借人は、自らが居住する公営住宅の非営利家主（住宅組合）を変更するかどうかを決定する投票の実施を要求することができる。
- ・移動生活者（ロマ、トラベラー）は、民間保有の移動住宅用敷地と同様に、地方自治体が提供する敷地にも賃借権があるものとする⁷。

同法の内容は、その大半がイングランドのみに適用される。住宅・コミュニティ庁及び賃貸人・非営利家主監督局は、どちらもイングランドのみを管轄地域とする。しかし、ウェールズ議会政府に影響する条項もあるほか、重要度の低い細かい点では、スコットランド、北アイルランドの両自治政府に影響するものもある。

イングランドの地域再開発に関する討議文書

コミュニティ・地方自治省は 2008 年 7 月 17 日、イングランドの地域再開発について意見集約作業を行うための討議文書「地域を変え、住民の生活を変える： 再開発のための

⁴ 「非営利家主」とは、地方自治体と住宅組合を合わせた呼称で、公営住宅の供給者のことを指す。

⁵ ウォーリックビジネススクールの規制・経営研究センター所長。

⁶ マイヤー氏は、賃貸人・非営利家主監督局の局長に就任するために GLA の業務執行最高責任者のポストを辞任した。

⁷ 欧州人権裁判所の裁定を英国の国内法に取り込んだもの。

枠組み（Transforming Place; changing lives : a framework for regeneration）」を発表した。同文書は、財務省が中心となって行ったイングランド 8 地域の経済開発、地域開発に関する見直し作業の結果報告書⁸及び最近の地方自治白書「主導権を握るコミュニティ：住民に真の権限を（Communities in Control: real people, real power）」⁹に続いて政府が地域再開発に関する戦略を示したものである。意見集約作業は、2008 年 11 月まで行われる予定である。

討議文書に含まれた提案には、地域コミュニティが、自らの優先事項に応じて、現在の地域の支出状況を示す図を使い、地域再生予算の使途を決め直すことも含まれている。また、特に注目すべき点は、これまで地域再開発の焦点が、建造環境（built environment）¹⁰の改善に置かれていたのを、失業及び雇用不足対策へと重点をシフトさせ、更にこの分野における地方自治体と登録家主の役割の統合にも力を入れるよう提案していることである。同文書はまた、金融市場における信用収縮が地域再生に及ぼす結果を調べるため、この意見集約作業と平行して、「クレジットクラッシュの地域再生に対する影響（The Impact of the Credit Crunch on Regeneration）」と題する調査を委託したことを明らかにしている。

マシュー・テイラー報告書

ゴードン・ブラウン首相は 2007 年 9 月、自由民主党のマシュー・テイラー下院議員¹¹に対し、農村地帯における適正価格の住宅（affordable housing）の供給状況を改善する方法について見直し作業を行うよう委任した。ちょうどこの時期、就任直後だったブラウン首相は、政府内の、多くが短期のポジションに、党の枠を超えて様々な人物を任命していた¹²。見直し作業は、2007 年 12 月から 2008 年 3 月まで、テイラー議員が単独で手掛け、結果報告書は 2008 年 7 月 23 日、「住み、働くための農村地帯（Living Working Countryside）」として発表された。報告書は、農村地帯では利用できる土地の不足がコミュニティの発展を著しく阻害していると指摘し、下記の事項を提案した。

- ・農村地帯に企業活動の中核となる施設をより多く創設する。
- ・農村地帯において在宅勤務をより奨励する。
- ・村落地帯の付近の土地を、地元住民の住宅用に確保する。
- ・マーケットタウン（market town）¹³のエリア拡大を許可する。
- ・政府は、国立公園地域における別宅（second home）所有を試験的に禁止する。

⁸ 2007 年 7 月発表の通称「サブ・ナショナル・レビュー（Sub-National Review）」。

⁹ 2008 年 7 月発表。

¹⁰ 「建造環境」とは、自然環境に対し、人間の活動のために人工的に造られた環境を指す。

¹¹ 自由民主党の元幹事長で、自身の選挙区も農村地帯であるコーンウォール県にある。

¹² 党の枠にとらわれないブラウン首相によるこの方針は、「全ての才能を擁する政府（Government of All Talents）」の形成を目指すものと称された。

¹³ 「マーケットタウン」とは、定期的に市（いち）が開かれる街のことで、農村地帯では、地域で最大の街であることが多い。

政府は報告書の内容を歓迎し、今年後半に提案に対する返答を行うと述べている。しかし同時に、別宅所有についてはいかなる禁止にも同意しない旨を表明している。

【英国が直面するリスクを挙げた「全国リスク登録」が発表に】英国

背景

2007年7月、発足間もないブラウン新政権は、「英国の統治（Governance of Britain）」と題する緑書を発表した。緑書の内容の大半は、英国の統治機構に関するものであり、上院の世襲議員制度の廃止¹⁴や「1998年人権法（Human Rights Act 1998）」及び「2000年情報自由法（Freedom of Information Act 2000）」の施行、スコットランド及びウェールズ、北アイルランドへの地方分権など、ブレア労働党政権が過去約10年間、段階的に実施してきた統治制度近代化政策に続く更なる改革に向けた議論の土台となった。

また、緑書は以下のようにも述べていた。

「テロ攻撃及びその他の危険が懸念される中、国の安全を保証することは、政府の最も重要な責務である」（32ページ）

緑書は更に、英国の諜報サービスの監視と指揮業務がいかにして徐々に発展してきたかについて概説した。「1994年諜報サービス法（Intelligence Services Act 1994）」のもと、1994年に上下両院議員から成る「諜報・安全委員会 Intelligence and Security Committee」が設置されたことで、諜報サービスの存在が初めて公に認識され、国会議員による監視も行われることになったと説明している。その背景には、英国国内における安全上の最大の脅威であった北アイルランドのカトリック系テロ組織「アイルランド共和軍（IRA）」の武装解除、冷戦の終結で安全保障をめぐる状況が変化したことなどがあった。また、政府が2006年、警察、政府の複数の省、その他の政府関係機関から専門知識を結集し、国際テロに関する情報の分析、評価を行う「テロ行為分析合同センター（Joint Terrorism Analysis Centre）」を設立したことにも触れている。また同年には、「国家犯罪対策局（National Crime Squad：NCS）」、「国家犯罪情報部（National Criminal Intelligence Service：NCIS）」の機能と、「税関・税務局（HM Customs and Excise）」、「移民局（UK Immigrations Service）」が担っていた機能を統合し、テロ行為と組織犯罪の両方に取り組むべく、「重大・組織犯罪庁（Serious Organised Crime Agency）」も設立されている。

¹⁴ ただし一部の世襲議員はまだ上院に在籍している

これらの試みはあったものの、依然として進行中である統治機構近代化の方針に則り、また新たな世界規模でのテロ行為の脅威（及び生物兵器を使った攻撃や気候変動など環境面での危機が呈する脅威）に対処すべく、緑書「英国の統治」は、更なる改革に向けて下記のように記している。

「政府は、我々が現在そして将来、国内外で直面する様々な安全上の課題とそれらがもたらす機会にいかにして取り組むかを示した『国家安全戦略 (National Security Strategy)』を発表する。同戦略は、複数の政府省庁においてこれらの問題について歩を進めるための枠組みを示し、また社会状況の変化を反映させて優先事項をどのように変えるかを決定するための土台を提供するものとなる」

緑書は更に、「国家安全戦略の策定と提供」は、首相が議長を務める新設の「国家安全委員会 (National Security Committee)」が監督すると記している。同委員会は、複数の大臣で構成される安全保障及び国防、国際関係政策に関する既存の委員会に代わるものとなる。

同緑書では触れられていないが、現在、国レベルの非常事態への対応の調整については、その非常事態がいかなるものであれ、通称「コブラ (COBRA)」と呼ばれる緊急事態特別閣議が最終的な責任を負っている。COBRA の名称は、「Cabinet Office Briefing Room A (内閣府報告室 A)」の頭文字を取ったもので、関係閣僚、各省庁の幹部職員、ロンドン警視庁の警視總監、それぞれ国内外の諜報機関である「保安サービス部 (Security Service、MI5)」及び「秘密情報サービス部 (Secret Intelligence Service、MI6)」の各長官が出席する。閣僚は、主に内務相、外務相、国防相が出席することが多いが、非常事態がどのようなものであるかによって、保健相や環境相が出席することもある。これまでに、COBRA の会議は、2005 年 7 月のロンドン同時テロ事件、2007 年のイングランド南部における鳥インフルエンザ及び口蹄疫の発生などを受けて召集されている。なお、諜報サービスを指揮し、諜報サービスが作成した秘密情報に関する報告書を発行するのは「諜報サービス合同委員会 (Joint Intelligence Committee)」の役割である。

ロンドンは、英国の首都であることから、過去に何度もテロ攻撃の対象となっている。1970 年代から続いた IRA による爆弾テロは、1996 年のものが最後となったが、分派の「真の IRA (Real IRA)」が 2001 年にロンドンで複数の爆弾事件を起こしている。1999 年には極右主義者による爆弾事件があり、また前述の 2005 年 7 月の同時テロの直後にはテロ未遂事件も発生した。

ロンドンは、欧州で最も人口の多い都市であり、テロ攻撃及び動物や鳥によって運ばれてくる病気を原因とする公衆衛生、環境面での脅威に特に弱いという側面がある。こうした背景により、緊急事態の防止及び対応は、中央政府の責任であると見なされているが、ロンドンでは、地方自治担当大臣及びロンドン担当大臣を共同議長に据え、ロンドン市長が副議長を務める「ロンドン非常時回復フォーラム (London Resilience Forum)」が設置さ

れている。

「ロンドン非常時回復フォーラム」は、メンバー及び役員の両方に、ロンドンの地方自治体の代表者及び消防、救急サービス当局の代表者が含まれている¹⁵。同組織の重点は、具体的な緊急時対応というよりは、一般市民を緊急事態に対して準備させること、また企業及びその他の分野（宗教界など）との連絡役としての役割を務めることにある。しかし、実際に緊急時に具体的な対応を行った例もあり、その一つが、2006年11月にロンドン市内のレストランでロシア連邦保安局（FSB）の元幹部であるアレクサンドル・リトビネンコ氏が放射性物質ポロニウム 210 を飲まされて後に死亡した事件で、一般市民への被害拡大を防ぐため、ウェストミンスター区の指揮のもと、現場となったレストランの清掃作業を行ったことである。

ロンドン以外のイングランドの地域では、地域組織、地方自治体、消防、警察など複数のレベルの組織を巻き込んだ緊急時対応は、中央政府が各地域に設置している「政府地域事務所（Government Offices）」が指揮を執り、大半がカウンティ（日本の県に相当）を単位とした消防・救急サービス及び警察が実際の対応を行っている。政府地域事務所と中央政府の連絡役を務めている組織として「地域調整ユニット（Regional Coordination Unit）」があり、政府地域事務所が置かれている各地域にはそれぞれ「地域非常時回復チーム（Regional Resilience Team）」が設置されている。また、各地の消防、救急サービスはコミュニティ・地方自治省の監督下にあり、警察は内務省の監督下にある。更に、警察、消防サービスの各管轄地域には「地区回復フォーラム（Local Resilience Forums）」が設置され、できるだけコミュニティに近い立場に立ち、緊急時対応に複数のレベルの組織（地方自治体、警察、消防など）を関与させる役割を担っている。地区回復フォーラムは、「2004年一般緊急事態法（Civil Contingencies Act 2004）」によって設置された。同法は、緊急時対応における地方自治体、地域組織、警察、消防サービスなどのそれぞれの役割と、内閣府の国レベルでの役割を初めて示した法律である。また、コミュニティ・地方自治省内には、緊急時対応プログラムの策定、調整を担う「一般緊急時対応事務局（Civil Resilience Directorate）」が設置されている。

「国家安全戦略」

2008年3月、ブラウン首相は、録書「英国の統治」で予告したとおり、内閣府発行の文書として、英国で初めての「国家安全戦略」を発表した。発表にあたり、首相は国会で下記のように述べた。

「英国民の安全を確保し、国の利益を守るという我々の義務が確固とした揺るぎないもの

¹⁵ 消防、救急等のサービスは、サービス提供に使用する車両に青いライトが使われることから、俗に「ブルー・ライト」とも呼ばれている。

である一方、我々が直面している脅威とリスクの性質は、以前とは様変わりしてしまい、国単位及び世界規模での安全確保に関する旧来の考え方はすっかり使い物にならなくなっている」

ブラウン首相は、国会で、世界規模で見られる安全への脅威を巡る新たな状況と、テロ行為及びその他の脅威への取り組み・防止における「ハードパワー」と「ソフトパワー」の役割に触れて¹⁶、「武器と権力だけでは決して十分ということにはならない」と述べた。「国家安全戦略」の発表にあたっての内閣府の声明書は、「英国はグローバル化に伴う弱点を認識し、それに取り組まなければならない。人間の移動、新しい通信技術、インターネット、通商の増加は、テロ行為及び国を越えた犯罪が発生する機会を生み出し、伝染病のリスクを高めるものでもある」と述べていた。

「国家安全戦略」の第1章は、「国及び市民に安全を提供することは、政府の最も重要な責務である」として、緑書で述べられた政府の考えを繰り返している（3 ページ）。更に、今や国際情勢は、冷戦ではなく、通信技術の進歩によって加速されたグローバル化が生み出す複雑で予測不可能な状況によって支配されていると指摘した。「英国に対する直接的な脅威となっている国は存在しない」としながらも、「多様で、しかし互いに関連した」様々な脅威が残っていると指摘し、それらの脅威には、「国際テロ、大量破壊兵器、紛争、失敗国家（failed states）、世界的な流行病、国を越えた犯罪」などが含まれるとしている。また、第2章は、「国家安全戦略」の背景にある原則を、「人権、法の支配、合法で説明責任を有する政府、正義、自由、寛容、全ての人への機会の提供」であると説明している。

同戦略は、「国内では、」国の安全に対する脅威への最良の対処法は、軍隊、警察、国境警備員、諜報サービスが参加するパートナーシップの利用であると述べている。更に、緊急事態に備え、暴力的な過激主義に対抗するための地方自治体及び地域コミュニティとの連携を含む、公的部門、民間部門、第三セクターの間での「連合」の形成による協働構想について説明している。また、「グローバル化が国内の安全に関する問題を悪化させている現代の世界では、『国内』の政策と『対外』政策を区別することは無益である」とも指摘している。

英国に対する具体的なリスクについては、「我々が過去に経験したテロ行為の脅威とは全く異なる」戦略を使い、「イスラムの名のもとに行動していると主張する暴力的過激主義者からの深刻かつ持続的な脅威」に直面していると述べている（10 ページ）。また、「伝染病、異常気象、人災」が、英国およびその住民に直接的な脅威となる可能性も指摘している（14 ページ）。しかし、国の安全への間接的な脅威となり得る要素としては、最近の傾

¹⁶ 「ハードパワー」とは、ある国家による、しばしば他の国家の行動や利益に影響を及ぼすための、軍事力や経済力を用いた強制力。「ソフトパワー」とは、その国の文化や価値観、政策の魅力などで支持、共感を獲得することによって、相手の行動を変え、自分の望み通りの結果を得る力のこと。

向として、世界情勢の不安定化、気候変動、エネルギー資源の獲得競争、貧困、不平等、統治能力の欠如した統治体制などがあると指摘した。

「全国リスク登録」

内閣府は2008年8月、ブラウン首相が3月に明らかにしていた計画に沿って、「全国リスク登録（National Risk Register）」を発表した。これは、英国及びその住民を襲うことが考えられるリスクと、その起こり得る可能性、影響を一覧として挙げ、「国家安全戦略」で示された情報と理論に基づいた分析の多くに対し、更なる明白な方向性を与えるものである。

「全国リスク登録」で掲げられたリスクには、大規模な交通事故、産業関連の大規模な事故（発生の可能性が最も高く、影響も最も大きい）、動物の病気、インフラ設備への攻撃（発生可能性はより低い、発生した場合の影響は大きい）、沿岸地域での洪水、内陸での洪水、生物兵器や化学兵器、核物質を使った従来型ではない攻撃（発生可能性は非常に低い、発生した場合の影響はより大きい）、異常気象、人が集まる場所への攻撃、電気系統への攻撃などが含まれている。公共の安全に対する脅威となり得るその他のリスクの例としては、大規模なデモ活動、ストライキ、公益事業の設備の故障や不調（送電系統運用事業者ナショナル・グリッド社の設備の故障、水源の汚染など）、通信ネットワークの不調などが挙げられている。「全国リスク登録」は、それぞれの「地区回復フォーラム」が「2004年一般緊急事態法」の規定に沿って年に2回発行する「コミュニティー・リスク登録（Community Risk Registers）」の策定過程で収集された情報の多くをまとめたものである。

なお、一般市民への非常事態に関する周知について地方自治体の緊急時対応担当者にアドバイスを与え、市民に与えられる情報が国レベルで一貫性を持つよう調整を行うのは、「全国非常事態警告・周知指揮委員会（National Steering Committee on Warning and Informing the Public）」の役目である。同委員会は、チェシャー県の市民安全保護担当長が委員長を務め、内閣府が、会議の手配や外部との連絡などの事務業務を手掛けている。

野党の反応

野党第一党の保守党のデービッド・キャメロン党首は、「国家安全戦略」の発表を受けて、「戦略というよりは単なるリストのようなものに思われる」と発言した。キャメロン党首は、同戦略をより権威あるものにするためには、前述の「国家安全保障委員会」では十分ではなく、米国の「国家安全保障会議（National Security Council）」のような組織を創設すべきであると訴えている。

【「2008年規制執行・制裁法」が成立】英国

2008 年 7 月 21 日、企業活動への規制に関する新法である「2008 年規制執行・制裁法 (Regulatory Enforcement and Sanctions Act 2008)」が女王の裁可 (Royal Assent) を受け、成立した。

同法は、下記の 4 つの章に分かれている。

第 1 章 — 「地域規制改善オフィス (Local Better Regulation Office、LBRO)」を法的根拠のある公的機関とすることを規定する。

第 2 章 — 「主要自治体 (primary authority)」の原則を定め、LBRO がこの制度の監督役を担うことを規定する。

第 3 章 — 規制を順守しない企業に対する、明確な原則に基づいた、(刑事罰ではなく) 民事制裁の枠組みを規定する。

第 4 章 — 企業に対する規制上での負担を見直し、それが適当な場合は、規制を削減することを規制機関¹⁷に対して義務付ける。

政府によると、同法の目的は、企業活動に対する規制が、市民の日常生活における利益を守り続けながらも、企業が競争力を保ち、(全ての産業分野において) 被雇用者がより良く仕事を行うことができるよう、柔軟性を持たせることである。つまり、政府は、企業活動に対する規制は、必要な時だけ行われるべきであり、かつ規制の程度はリスクの度合いに見合ったものであるべきだと考えている。

2005 年 3 月、企業活動に対する規制とその執行などに関するフィリップ・ハンプトン氏¹⁸による見直し作業の結果報告書「規制による負担の削減： 効果的な企業活動の監視と規制 (Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement)」が発表された。報告書は、地方自治体による商取引基準及び環境衛生に関する規制の制度には多くの利点があるとしながらも、地域によって規制内容が余りにも異なり、企業に混乱を招いていると指摘した。報告書はまた、規制に従わない企業に対する罰則が、しばしば過度であるかまたは効果を持っていないと指摘した。

報告書は更に、規制改善の 5 原則を下記のように挙げた。

- ・ 規制に透明性があること
- ・ 規制が説明責任を有すること
- ・ 規制の程度が適正であること
- ・ 規制に首尾一貫性があること

¹⁷ 「規制機関」とは、食品基準局や公正取引局、安全衛生局などの規制機関及び地方自治体を意味する。

¹⁸ 大手スーパーマーケットチェーン「セインズベリーズ」の親会社であるジェイ・セインズベリーズ社の会長。

- ・規制の目標が定まっていること

政府は、2005 年の予算編成方針（Pre-Budget Report）で、この分野において立法作業を行う意図を明らかにしていた。更に、ハンプトン報告書に続き 2006 年 11 月には、リチャード・マクロリー氏¹⁹が、規制に従わない企業に対する制裁などに関する見直し作業の結果報告書「規制における正義： 効果的な制裁の実行（Regulatory Justice: Making Sanctions Effective）」を発表した。同報告書は、現行制度下では刑事罰による制裁に比重がかかり過ぎており、消費者を保護しながら同時に企業の競争力を保つため、規制機関は柔軟性のある制裁を必要としていると指摘した。

政府は、2007 年 7 月、ハンプトン報告書及びマクロリー報告書に対する返答として、「規制改革における次なるステップ（Next Steps on Regulatory Reform）」と題する文書を発表した。

地域規制改善オフィス

「地域規制改善オフィス(LBRO)」は、ハンプトン報告書を受けて 2007 年 5 月、政府所有の有限会社として設立された。しかし今回成立した「2008 年規制執行・制裁法」の第 1 章によって法的根拠が与えられ、2008 年 10 月より非省公共団体（Non Departmental Public Body）²⁰として機能することが規定された。現在、LBRO は、8 人のメンバーを持つ理事会を有し、ウェールズ監査委員会²¹の元会長であり、地方自治体の事務総長の経験もあるクライブ・グレース氏が理事長を務めている。LBRO の主たる目的は、地方自治体へのガイダンス提供によって、前述の 5 原則に対し、イングランド全土で統一の方向性を与え、後述する「主要自治体」の原則を導入した新たな規制制度の実施状況を監視することである。

LBRO の事務所はバーミンガム市にあり、現在 25 人の職員を雇用している。食品基準局（Food Standards Agency）や公正取引局（Office of Fair Trading）、安全衛生局（Health and Safety Executive）、環境庁（Environmental Agency）、賭博委員会（Gambling Commission）などのその他の規制機関との共同業務も行っており、それらに関しては、各組織間と覚書を取り交わしている。

「主要自治体」の制度

特に複数の行政区域にまたがって業務を行う企業に対する規制に一貫性を持たせるため、「2008 年規制執行・制裁法」は、「主要自治体」の制度を法的に規定している。

同制度の下では、複数の行政区域にまたがって業務を行う企業が、単一の自治体を「主

¹⁹ 法廷弁護士で、ユニバーシティ・カレッジ・ロンドンの環境法教授。

²⁰ 政府の省の一部ではないが、省から一定の距離を置いて省の仕事を行う公的機関。非省公共団体が行う仕事に対する最終的な責任は各省にある。

²¹ 「Audit Commission in Wales」。現在は「ウェールズ監査事務局（Wales Audit Office）」に改称されている。

要自治体」として選ぶことができる。「主要自治体」は、これらの企業に対し、商取引基準、特定の業務を行うのに必要な免許、環境衛生、消防防災について助言を提供し、規制の執行を行う。この取り決めは、主要自治体、当該企業が業務を行うその他の地域の自治体、当該企業の間での「主要自治体パートナーシップ (Primary Authority Partnerships)」とも呼ばれる。

制裁の枠組み

「2008 年規制執行・制裁法」の第 3 章は、費用のかかる刑事訴訟に代わり、規制を守らない企業に対する制裁手段として、規制機関は下記を実行できると規定している。

- ・規制に沿っていないが、違反の程度が軽い場合は定額罰金を科す。
- ・各規制機関が設定する様々な罰則を科す。
- ・企業に対し、規制を守り、法を順守することを求める通知書を送る。
- ・企業に対し、規制に沿わない業務慣行を取り止めるよう求める通知書を送る
- ・規制に沿うよう行動を起こすことを企業に合意させる。

規制枠組み

第 4 章は、規制の見直し及び規制執行に関する進捗状況報告書の作成を毎年行うことにより、自らの機能を再点検し、過剰な規制の執行を防ぐという法的義務を規制機関に対して課している。この規則は現在、ガス・電気市場局 (Ofgem)、公正取引局 (OFT)、鉄道規制局 (ORR)、郵便サービス委員会 (Postcomm)、水道サービス規制局 (Ofwat) に適用されている。しかし、同法によって政府は、それが規制改善につながると判断される場合、二次立法の制定によって、同規則の適用対象を拡大することができるようになった。

「2008 年規制執行・制裁法」によって定められた新たな規制枠組みの大半は地方自治体に適用されるが、同法に関して全体的な責任を負うのは、コミュニティ・地方自治省ではなく、ビジネス・企業・規制改革省 (BERR) である。同法は英国全土で適用されるものの、LBRO の管轄地域はイングランドのみであり、ウェールズ議会政府は、ウェールズに LBRO と類似の組織を設立する権限を付与されている。スコットランドと北アイルランドについては、自治政府に権限が移譲されていない事項についてのみ同法が適用される。

【新市長就任のロンドン市執行体制に辞任相次ぐ】 英国

ロンドンでは 2008 年 5 月、市長選が行われ、保守党のボリス・ジョンソン氏が新たに市

長に当選した。新市長は、「副市長 (Deputy Mayor)」との肩書きを与えたアドバイザー²²及び局長レベルのポストに複数の人物を任命するなどしてグレーター・ロンドン・オーソリティー (GLA) の執行体制を整えたが、6 月以降、様々な理由による辞任や新たな任命などの動きが相次いだ。これまでの流れを下記にまとめた。

6 月 22 日 ジョンソン・ロンドン市長の政治アドバイザーに任命されていたジェームズ・マクグラス氏が、マスコミの取材に対し、人種差別的発言を行ったことが暴露され、辞任した。

7 月 4 日 レイ・ルイス若年層関連問題担当副市長が、過去の金銭問題や、経歴について虚偽の情報があったことなどが相次いで報道されたことを受け、辞任した。ルイス氏は、ジョンソン・ロンドン市長に対し、治安判事 (justice of the peace) の地位を持っていると述べていたが、事実と反することがマスコミに暴露され、司法省もこれを確認した。ルイス氏の業務は、キット・モルトハウス警察業務担当副市長が引き継ぐことになった。

7 月 14 日 地方自治体協議会 (LGA) で議長を務めていたサイモン・ミルトン氏が、政策・都市計画担当副市長 (Deputy Mayor for Policy and Planning) に任命された。

ミルトン氏は、ジョンソン・ロンドン市長の当選後の 5 月、都市計画担当上級アドバイザー (Senior Planning Adviser) に任命されており、これと同時に、自らウェストミンスター区のリーダーの職を退いた。しかし、依然としてウェストミンスター区の区議会議員としての議席は維持しており、地方議員が GLA の上級ポストに就くことは法律で禁じられているため、都市計画担当上級アドバイザーとしての業務に対して報酬は受け取らないこととなった。しかし、今回の政策・都市計画担当副市長への任命を受け、ようやくウェストミンスター区議会議員の座を退き、同時に LGA の議長職からも辞任した。

7 月 21 日 右派系のシンクタンクである「ポリシー・エクスチェンジ (Policy Exchange)」の局長を務めるアンソニー・ブラウン氏が、政策ディレクター (Policy Director) に任命された。ブラウン氏はこれまで、自らの執筆記事において、移民に対する批判を繰り返しているため、同職への任命の適否には疑問を投げ掛ける声も多い。

8 月 19 日 ティム・パーカー第一副市長 (First Deputy Mayor) が辞任した。パーカー氏が兼任することになっていたロンドン交通局 (TfL) の理事のポストには、ジョンソン・ロンドン市長が就任することになった。パーカー氏は、今後も非公式な形ではジョンソン・ロンドン市長にアドバイスの提供を続けていく意向であることを表明している。同氏の辞任

²² 法律の規定によって、ロンドン市長は、ロンドン副市長を 1 名のみ任命することが義務付けられているが、ジョンソン氏は更に数人に対し、「若年層関連問題担当副市長」、「対政府担当副市長」などの「副市長」を含む肩書きを与え、自らのアドバイザー的役割に任命した。

を受け、第一副市長のポストは廃止されることとなった。

【スパイ憲章 Snooper's Charter】英国

8月14日、「データ保存に関する欧州指針 2006/24/EC on data retention」(以下「この指針」という。)の最後の国内法制化(transposition)に対する国民の意見集約のための討議文書(Consultation Paper²³)が内務省から発表された。個人の通信に関するデータを調査するという内容のせいか、「スパイ憲章 Snooper's Charter」とも呼ばれる。

内務省によれば、この法案²⁴は、「公共機関が犯罪の捜査、発見、予防するために、確実なデータが保存されるようにすることを目的とする」ものであり、この法案の討議は「法が、インターネットアクセス、インターネット電話及びインターネットメールもその対象とするために必要」である。なお、この「公共機関」には、別の法により、地方自治体や健康局、郵便局等も含まれる²⁵。

討議書の趣旨

討議書は、この意見集約の趣旨について次の通り説明している。

1. 2007年3月に、政府は、公的に使用可能な電子通信サービス又は公共通信ネットワークの提供に関連して発生・処理されたデータの保存及び欧州指針 2002/58/EC の改正に関連して、欧州指針 2006/24/EC の最初の国内法制化について公の意見集約(public consultation)を開始した。
- 2 この指針の目的は、公共機関が犯罪の捜査、発見、予防あるいは治安維持のための合法的な活動を実施できるよう、確実なデータを保管するようにすることである。
- 3 2007年3月の政府の協議に先立って、産業及び法務関係の官庁はインターネットアクセス、インターネット電話及びインターネット・メール(「インターネット関連データ」)についてこの指針の実施のための確定案を提示する前にすべきことがもっとあると指摘した。このため、政府は、この指針の15(3)²⁶に従って、インターネット関連データの保存に対する法の適用を、期限となる2009年3月15日の前まで先送りすると宣言した。
- 4 この協議書は、公的に使用可能な電子通信サービス又は公共通信ネットワークの提供に関連して発生・処理されたインターネット関連データの保存に関する、この指針を国内法制化するための最後の法案についての意見を求めるものである。
- 5 新しい法は、この指針のこれまでの国内法である2007年法²⁷と一体となるので、電話

²³ 日本のパブリック・コメントに当たるもの

²⁴ the draft Electronic Communications Data Retention (EC Directive) Regulations 2008 ("the draft Regulations")

²⁵ the Regulation of Investigatory Powers Act 2000 (RIPA)

²⁶ 指針15(3)は、インターネット関連データに関しては、宣言して、適用を遅らせることができる旨認めている。

²⁷ the Data Retention (EC Directive) Regulations 2007(SI 2007/2199)に基づく。

やモバイルのデータの保存も同様に義務付けられている。

問題点

このような法案の問題点として、個人のデータの収集が個人の権利、特にプライバシー権との関係でどうかということと、保存の負担を事業者にどこまで負わせるかということであり、討議書はこの点について、次のように説明する。

(1) プライバシー権との関係

討議書は、この点について、欧州委員会や欧州議会で十分議論した結果であり、公共の利益保護との適切なバランス(proportionate interference)がとれた内容だと説明している。

その上で、提出するデータが通信によってやりとりした情報の内容に触れるものでないことと、このデータによっていかに人権が守られるのかを説明して、理解を求めている。

すなわち、討議書は、ここでいう「データ」の中身について、「誰が誰に対して通信したか」「いつ、どこで通信したか」「どのようなタイプの通信か」の3点に関するデータのみに限るとしている。法案では、通信データ(Traffic data)、位置データ(Location data)及び契約者又は利用者の特定に必要なデータとしているが、このうち通信データと位置データは、「2003 年プライバシーと電子通信に関する法」²⁸と同じ意味であり、この法の中で、位置データは、「公共通信サービスの利用者の端末の地理的位置を示すネットワーク上のあらゆるデータで、端末の経度・緯度・高度、通信の方向又は情報が記録された時間と位置に関するデータがこれに該当する。」とされており、通信データは、「電子通信ネットワーク上の通信のやり取り又は、その通信についての料金支払いのために処理されたデータで、通信の経路、時間、時刻に関するデータがこれに該当する。」となっている。これによれば、受送信した情報の内容はデータに含まれない。

一方、討議書は、「データを保管するのがどのように重要か」についていくつかデータ活用の例を挙げて説明している。

- ① 児童虐待の根絶を目指した活動している、児童利用・オンライン保護センターThe Child Exploitation and Online Protection (CEOP) Centre の幼児の性的虐待事件や3歳児性的暴行事件の解決例。同センターによれば、事件解決にデータ利用は不可欠で、2008年の3月から6月の期間に、インターネット関連データを利用して、96人の容疑者を割り出し(そして逮捕し)、30人の子供を保護したとのことである。
- ② ウェストヨークシャー警察による、インターネットを利用した強盗事件を解決した例、チャット中に自殺を図ったのを助けた例及び爆弾予告いたずらメール事件を解決した例。
- ③ グレーター・マンチェスター警察による、アトランダムにメールを出して自殺予告をした女性の命を救った例、女性の誘拐疑惑を解決した例及びレイプ事件の逃亡犯人の海外の居所を突き止めて逮捕に持ち込んだ例。

²⁸ The Privacy and Electronic Communications (EC Directive) Regulations 2003

さらに、長期に及ぶ重大事件の捜査には、6 ヶ月より前の古いデータが必要になるが、保存を義務付けないと重大なデータが消滅してしまうことになるとし、データの保存は国の安全や重大犯罪の防止に役立つため、それを義務付けることは正当化されるとしている。重要組織犯罪庁 Serious Organised Crime Agency (SOCA)も、国内外の犯罪者の利用データによって容疑者の逮捕に結び付けられるとしている。

(2) データ保存の負担について

データの保存期間は、この指針では、6 ヶ月から2年までの間で決めるようにしている(指針第6条)が、法案は、1年とした。重大な事件は6ヵ月後に証拠が必要となりうることと、その中でできるだけ負担を減らそうとした結果である。

このデータ保存には、膨大な追加費用が発生するが、これについて、この指針が費用負担を誰が負うかについて触れてない。この法案は、特定のプロバイダーに過重な負担が及びうること、市場競争力を維持する必要があることを踏まえ、政府が負担することとした。

求める意見

以上の説明をしたうえで、討議書は、意見を次の5点について求めている。

1. 個々の公共通信のプロバイダーは、この法案が彼らのビジネスにどのように適用されるかを解釈できるか。そうでなければ、それはなぜか。
2. 保存が必要なデータは、法案上明確に特定できるか。そうでないとする、なぜもっとはっきり特定できないか。
3. (プロバイダーの)負担を軽減して、要求に応じられるようにするために、(保存に必要な)追加費用を負担するという政府の考え方に賛成か。
4. この法案は、競争において不利益となることはないという政府の考え方に賛成か。
5. この法案は、指針の内容を実施するのに必要な枠組みを提供できるか。

この討議書に対する意見等は、10月31日が提出期限となっている。保守党と自由民主党は、この制度を「snooper's charter スパイ憲章」と呼んだ。色々な意見を求める文書であるせいか、新聞等もあまりコメントを載せていないようだが、今後どのような議論になるか注目される。

(参考)

- 1 A consultation paper「Transition of Directive 2006/24/EC」
<http://www.homeoffice.gov.uk/documents/cons-2008-transposition>
- 2 8月13日付ガーディアン紙他

【ドイツの最高裁判所が州の禁煙法について二つの判決を下す】ドイツ

2007 年の末までに、ドイツの全ての州で、レストランや居酒屋を含む公共の場、など人が集まる場所のすべてに通用される喫煙に関する法律が制定された。今年 7 月に最後の州で施行された。しかし、16 州では独自の法律が制定されたため、相違点も多く、統一性に欠ける。特にバーや、ドイツ語で「クナイペ」と呼ばれる小さな居酒屋に対する規制は州ごとにより異なる。いくつかの州では規制が厳しく、レストラン、バー、行楽施設がすべて禁煙となり、例外がほとんど認められていない。一方、別室での喫煙を認めたり、禁煙と喫煙を物理的に区分さえすれば、例外を認める州も存在する。このような状況の下で、多くの人がさまざまな問題に直面することとなった。旅行者や観光客にとって、場所により喫煙のルールが違うのがわずらわしいのはもちろんだが、業者、特に飲食業の経営者もかなり困惑することとなった。特に小規模店舗経営者が困ることが早くも明らかになった。多くの州では、特別な喫煙室を設けることも法律で認めているが、客の入る部屋が一つしかない店ではそれは事実上不可能である。このような状況の中で、法律が施行されると同時に、さまざまな訴訟が起こされたのも不思議ではない。いくつかの州法を対象とする訴訟がドイツの最高裁判所である憲法裁判所で審理された。憲法裁判所は、モデル・ケースとしていくつかの訴訟を受理し、州法の基本法との適合性についての判決を下した。

7 月 30 日、ベルリン州とバーデン・ヴュルテンベルク州での小さな居酒屋を営んでいる業者の請求に対する判決が言い渡された。それによると、二人が営んでいる店では客の入る部屋が一つしかなく、別室での喫煙は事実上不可能であるため、州法による規制が営業に及ぼす影響は非常に大きい。両州では、大きなレストランや居酒屋では喫煙が別室で可能なるため、小さな店舗にとっては不平等となる。この法律によって小規模店舗が被った不利益は、より大きく、小規模店舗にも大規模店舗と同じ機会を与えるべきである。小さな居酒屋は、18 歳以下の青少年を入場禁止とするかぎり、店を「喫煙可能」とできる権利を有するべきである、ということであった。最高裁判所は、ベルリン州とバーデン・ヴュルテンベルク州に対して、2009 年末までに法律を改正する必要があると言い渡した。

一方、8 月 12 日にバイエルン州の禁煙法に対して下された判決は、一見これと矛盾しているように見える。この訴訟は、同じように二人の小規模な居酒屋経営者と一人の喫煙者により起こされた。しかし、バイエルン州の場合、法律は合憲と判断され、原告の請求は斥けられた。理由は、バイエルン州の禁煙法がより厳しいもので、例外を認めていないからである。したがって、大きなレストランであれ、小さな居酒屋であれ、条件が同じであるため、小さな企業が不平等に扱われてはいない。7 月と 8 月の判決は一見矛盾しているように見えるが、実際はそうではない。判決理由の基本的な考え方は、法律がすべての企業に対して公平であるかどうかということにある。禁煙法が厳しく、すべての企業に同じ条件を設定し、法の目的である禁煙者の保護が果たされているならば、連邦の基本法に適合する。さまざまな例外があり、小さな企業を不公平な立場に置く法は、基本法に違反することとなる。

しかしながら、判決は、多くのレストランが採択している「喫煙クラブ」という方法を特に禁止していない。「喫煙クラブ」というのは、レストラン等がクラブの会員となってい

ない一般客を断り、クラブ会員だけが一時的に集まる場所である。しかし、喫煙クラブを運営する場合には、会員となる手続きは即座にできないこと、一般客は断ることが条件となる。現在では、バイエルン州において、多くの居酒屋では入ると同時に会員となり、中は煙が充満しているところが少なくない。この状況は改善すべきである。

(参照)

„Verfassungsbeschwerden in Sachen Rauchverbot erfolgreich“, and „Erfolglose Verfassungsbeschwerden gegen bayerische Nichtraucherchutzregelungen“

<http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg08-078>

<http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg08-080.html>

Süddeutsche Zeitung im Internet 30.7.2008, “Karlsruhe kippt Rauchverbote”

<http://www.sueddeutsche.de/tt1m1/politik/218/304195/text/>

Der Spiegel im Internet 12.8.2008, “Striktes Rauchverbot in Bayern ist verfassungsgemäß“

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,571465,00.html>

【ドイツ連邦政府は地方自治体を対象とした気候変動対策プログラムを実施】ドイツ

連邦政府は気候変動対策に野心的な目標を設定した。気候変動に影響する温室ガスの排出は、2020 年までには 1990 年のレベルとの比較で、40%カットすることを目指している。このかなり高い目標を達成するため、連邦内閣は 2007 年 12 月に「連邦政府総合的エネルギーと気候保護プログラム」を実施することに合意した。このプログラムに基づいて、エネルギー利用の効率性を高め、または代替燃料利用増加に関連する法律や規制を実施し、そのために必要となる投資に対する補助金を準備することとなる。政府の計算によれば、310 億ユーロの投資に対して、360 億ユーロの節約が実現できるため、最終的には気候保護だけでなく、エネルギー支出における節約にもつながる。

したがって、いくつかの省庁が補助金等を含むプログラムを担当することとなる。環境自然保護原子力安全省（BMU）が多くの事業を運営管理しているが、経済技術省（BMW）と交通建設都市問題省（BMVBS）も事業を運営管理している。この目標を達成するために必要となる 2 次的な立法（規程）の一部は 2007 年に連邦議会に提出され、既に通過したものもあるが、その第二弾は 2008 年 6 月に内閣で合意され、現在議会に提出準備中である。

環境自然保護原子力安全省は、特に地方自治体をターゲットにする気候保護プログラムを実施している。このプログラムを通して地域レベルでのエネルギー効率、または代替エネルギー利用を促進し、地方自治体自体やさまざまな公共施設が気候保護やエネルギー効率に投資できるようになる。

地方自治体は、連邦の気候保護プログラムの重要な対象である。人の生活が営まれている場として、住宅、産業・商業、交通、レジャー等に対する気候保護の具体的対策が取ら

れるからである。このプログラムは、公的な社会的・文化的施設で行われる気候保護事業を支援するものとなっている。環境自然保護原子力安全省は、各施設が行う具体的な個別の気候保護計画の策定について、または地域全体のために活動し、数多くの事業を調整し、実施を管理する「気候保護マネージャー」を採用することなどに対して補助金を出すこととなる。また、学校、プール、市役所、市立劇場なども個別に小規模なプログラムのための補助金を申し込むことができる。

6月に内閣で合意された政府の政策は7月に政府広報誌により公布され、施行された。地方自治体が適切なプログラムに参加できるようにするため、ドイツ都市研究所（DIfU）は自治体に情報を提供し、支援を行う事務局として機能することとなっている。

（参照）

Federal Ministry of the Environment, Nature Protection and Nuclear Safety, Pressemitteilung 31.10.07 “Klimaschutzprogramm führt zu Einsparungen von 5 Milliarden Euro”;

http://www.bmu.de/pressemitteilungen/aktuelle_pressemitteilungen/pm/40257.php

Federal Ministry of Economics and Technology, “Integriertes Energie- und Klimaprogramm” (IEKP)

<http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/energie,did=254040.html>

Federal Ministry for Transport, Building and Urban Affairs, “IEKP und Maßnahmen im Verkehrs- und Baubereich”

<http://www.bmvbs.de/artikel-,302.1021155/Das-Integrierte-Energie-und-Kl.htm>

Federal Ministry of the Environment, Nature Protection and Nuclear Safety, “IEKP Förderprogramme”;

http://www.bmu.de/klimaschutzinitiative/nationale_klimaschutzinitiative/foerderprogramm_kommunen_soziale_kulturelle_einrichtungen/doc/41781.php

Deutsches Institut für Urbanistik, “Bundesumweltministerium startet neues Förderprogramm für den kommunalen Klimaschutz”;

<http://www.difu.de/index.shtml?/presse/080707.shtml>