

## ロンドン事務所

### 【スコットランドへの分権に関する報告書が発表に】英国

#### 背景

スコットランドでは、ブレア労働党政権誕生から2年後の1999年、スコットランド自治政府議会及びその執行機関であるスコットランド自治政府が発足した。同議会は、国が権限を留保する防衛、外交、入国管理などを除く幅広い分野で立法機能を有しており、スコットランドは英国で最も地方分権が進んでいる地域であると言える。

2007年12月、スコットランド自治政府議会は、スコットランドへの分権の今後について検討する新たな委員会の設置を求める動議を可決した。動議は、スコットランドの英国への帰属を支持するスコットランド労働党、スコットランド保守党、スコットランド自由民主党<sup>1</sup>が提出し、これら3政党が賛成票を投じて可決された。委員会の正式名称は「スコットランドへの権限委譲に関する委員会 (Commission on Scottish Devolution)」であったが、委員長(後述参照)の名前を取って、通称「カルマン委員会 (Calman Commission)」とも呼ばれた。

動議に明記された委員会への委託事項は下記の通りであった。

「スコットランドへの分権のこれまでの経験を踏まえ、『1998年スコットランド法 (Scotland Act 1998)』の条項を見直す。スコットランド自治政府議会がスコットランド住民のためにより良く機能することを可能にし、スコットランド自治政府議会の財政面における説明責任を強化し、また英国内におけるスコットランドの立場を守り続けることを可能にするよう、現在の統治機構についていかなる改革をも提案する」

委員会の委員長には、グラスゴー大学総長であるケネス・カルマン卿が就任した。その他の委員は、スコットランド自治政府議会及び中央政府から任命を受けた前述の3政党の上院議員<sup>3</sup>、産業界、ボランティアセクターの代表者、学者などであった。

これに先立ち、スコットランド国民党 (SNP) が率いるスコットランド自治政府の少数与党政権は2007年8月、スコットランド独立の可能性に関する一般の人々を対象にした意見集約作業を開始していた。スコットランド国民党は、スコットランドの英国からの独立を訴える右翼政党であり、2007年5月のスコ

---

<sup>1</sup> それぞれ労働党、保守党、自由民主党のスコットランド支部。

<sup>2</sup> スコットランド自治政府議会とスコットランド自治政府の設置を規定し、スコットランドにおける地方分権を実現させた法律。

<sup>3</sup> これら上院議員は、各党から同委のメンバーに指名された後、スコットランド自治政府及び中央政府から承認を受けた。

ットランド自治政府議会選挙で最大政党の座を得たものの、過半数の議席は獲得できず、少数与党政権を運営している。

「スコットランド住民との対話(National Conversation)」と銘打ったこの意見集約作業の開始時、自治政府は、「スコットランドの未来を選択する(Choosing Scotland's Future)」と題する白書を発表した。白書には、スコットランド自治政府がスコットランド独立を実現するため中央政府と交渉を行うことの是非を問う住民投票の実施を可能にする法案の草案も、付属文書として添付されていた。

一方、カルマン委員会への委託事項は、スコットランドが連合王国を離脱して独立すべきかどうかという問題には全く触れていなかった。前述のように、カルマン委員会は、スコットランドの英国帰属を支持する 3 政党が発足させたものであり、その設置は、スコットランド独立に関する住民投票の 2010 年秋までの実施を目指すスコットランド自治政府の方針に対する 3 政党からのあからさまな挑戦であったと言える。

## **第一報告書**

カルマン委員会は 2008 年 12 月、「連合王国内におけるスコットランドへの分権の今後(The Future of Scottish Devolution within the Union)」と題する最初の報告書を発表した。

報告書では、スコットランドへの分権はこれまでのところ成功しており、スコットランドは英国への帰属を続けるべきであるとする同委の考えが述べられていた。また、スコットランド自治政府及び自治政府議会がスコットランド財政に関する全ての権限を付与されるべきかという問題については、連合王国の理念に合致しないとして反対の意を表明した。

## **最終報告書**

カルマン委員会の最終報告書は、「より良いスコットランド行政を目指して： 21 世紀におけるスコットランドと英国(Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century)」との表題で、2009 年 6 月 15 日に発表された。

報告書は次のように述べていた。

「我々が達した最初の結論は、スコットランドへの分権はこれまで間違いなく成功しているということである。過去 10 年間で分かったことは、英国内にスコットランド自治政府議会を有することが可能であるのみならず、その議会が実際に上手く機能するという事実である。スコットランドの住民は総じて、スコットランドが独自の議会を持つことに賛成であり、スコットランドの問題をスコットランド内で議論し、決定することができるという事実を歓迎している。スコットランド自治政府議会は、英国の統治機構に確実に組み込まれ、またスコットランド住民の心をもしっかりとつかんでいる。スコットランド自治政府議会は今後も存続する」

最終報告書に示された提案は下記の通りである。

- ・ 英国議会とスコットランド自治政府議会は、英国全土で平等に享受されるべき社会的権利(教育、医療サービスを受ける権利など)について合意する。
- ・ スコットランド自治政府議会に特定の税の税率決定権を委譲し、スコットランドの予算の一部は、中央政府から受け取る包括的補助金ではなく、これらの税によってカバーする。具体的には、英国議会からスコットランド自治政府議会に、所得税の税率決定権の一部を委譲するほか、航空税、廃棄物埋め立て税、印紙税の課税率決定権も付与する<sup>4</sup>。
- ・ 「バーネット・フォーミュラ(Barnett Formula)」は、英国の各地域が必要とする支出の見直しが行われるまで、スコットランドに対する残りの包括的補助金の算出方式として今後も用いるべきである<sup>5</sup>。「バーネット・フォーミュラ」とは、イングランドを除く英国 3 地域(スコットランド、ウェールズ、北アイルランド)への補助金の算定方式である。
- ・ スコットランドの財政及び税制度の改革は、いかなるものであれ、公共財政の短期的な不安定化を防ぐため、段階的に実施されるべきである。しかし、スコットランド自治政府が有する資金借入れの権限の強化は直ちに実行されるべきである。
- ・ 英国議会は、スコットランド自治政府議会に一層の敬意を示すべきである。これは、議会規則の変更によって、スコットランド自治政府議会の存在を公式に認識する努力をより多く行うと共に<sup>6</sup>、スコットランド自治政府議会に委譲された分野の問題は議論しないという最近の下院の慣習をやめることによって実現させる。英国議会とスコットランド自治政府議会は、より活発にコミュニケーションを取り、協力関係を深めるべきである。

---

<sup>4</sup> 所得税税率決定権の一部委譲の案とは以下のようなものである。現在は全国共通である所得税の税率が、毎年度、スコットランドのみ英国の他地域より10%低く設定され、これに応じて、中央政府からスコットランドに支給される包括的補助金の額も削減される。スコットランド自治政府議会は、他地域より10%低く設定された所得税税率に加えるための「スコットランドのみの所得税率」を決定する。これは、10%を超えても、またそれより低くてもよい。最終的な当該年度のスコットランドにおける所得税率は、他地域より10%低く設定された所得税率に、「スコットランドのみの税率」を加算したものとなる。しかし、所得税の徴税は全て、これまでと同様、中央政府の歳入・関税庁が行う。なお、カルマン委員会の案は、航空税、廃棄物埋め立て税、印紙税についても、スコットランド自治政府議会に税率決定権は委譲するものの、徴税は歳入・関税庁が引き続き行うというものである。

<sup>5</sup> 「残りの」とは、前述の提案に基づいて、スコットランドの所得税率を英国の他地域より10%低く設定し、これに応じて中央政府からスコットランドに支給される包括的補助金の額を削減した場合の、残りの包括的補助金という意味である。

<sup>6</sup> ここで言う「スコットランド自治政府議会の存在を公式に認識する努力」とは、下院の特別委員会でスコットランド自治政府議会議員に発言の機会を与えたり、下院審議でスコットランド自治政府の大臣に下院議員の質問に答える機会を与えることなどを意味する。

- ・ 英国首相は、スコットランド自治政府各省の上級職員の任命権を、「国内政府省庁職員長 (Head of the Home Civil Service)」<sup>7</sup>に委譲する。
- ・ スコットランドで実施される選挙に関して現在中央政府のスコットランド大臣が有している権限を、スコットランド自治政府議会に委譲する。
- ・ 動物愛護、空気銃の規制、麻薬依存症患者の治療、飲酒運転規制、自動車の速度規制、貧困地区への金銭的支援、「社会基金 (the Social Fund)」<sup>8</sup>の運用に関する立法権限をスコットランド自治政府議会に委譲する。
- ・ 英国議会は、現在スコットランド自治政府議会に委譲されている幾つかの分野の立法権を回復すべきである。これら分野とは、慈善団体の登録制度、食品ラベル表示規制、医療従事者の職業団体への登録制度、企業破産である。
- ・ 移民に関する英国全体としての方針は維持されるべきであるが、スコットランドの人口減少などの事情を考慮に入れて、地域によって全国的な方針を調整することを検討すべきである。また、難民申請者の子供への対応についても、子供の権利に関するスコットランド当局の法的責任がより反映されるよう<sup>9</sup>、地域によって方針を多様化させることを可能にすべきである。
- ・ 住宅補助手当及びカウンスル・タックス補助手当について、スコットランド自治政府は、スコットランド内でのみ制度を変更できる権限を付与されるべきである。また、労働・年金省 (DWP) が実施する福祉手当受給者の就業促進プログラムである「福祉から雇用へ (welfare to work)」がスコットランドで実施される際、業務委託先の決定プロセスにおいて、スコットランド自治政府の意見を聞き、スコットランドで不足している職業技術などに関する自治政府の見解が委託先の決定に反映されるようにすべきである。
- ・ スコットランド自治政府議会の議事規則を変更し、議員が法案の修正案の検討により多くの時間をかけられるようにする。また、議会が議長を選任をより柔軟に行えるようにする。

ゴードン・ブラウン首相は、報告書の提言を、「独創的であり、斬新な提案」であるとして歓迎する旨を表明した。スコットランド労働党、スコットランド保守党、スコットランド自由民主党の各党首も、提案

---

<sup>7</sup> 「国内政府省庁職員長」は、北アイルランドを除く英国の省庁職員で最も地位の高い役職。

<sup>8</sup> 低所得者を対象に、突発的事態に要する費用を賄うための一時的補助金を支給する制度。出産費用、葬式費用などをカバーする。

<sup>9</sup> 子供の権利に関する立法権は英国議会からスコットランド自治政府議会に委譲されている。

を支持すると述べている。

一方、スコットランド自治政府の反応は、「カルマン委員会は単に、中央政府から受け取る『ポケットマネー』についてスコットランドにより多くの発言権を与えることを提案したに過ぎない」というものであった。同自治政府は、これらの提案が実現しても、英国政府がスコットランドの財政を管理する現状は変わらないであろうと述べている。

## 【コミュニティ・地方自治省の大臣の入れ替えと新省の設置など】英国

### コミュニティ・地方自治省

ゴードン・ブラウン首相は、6月4日の地方選・欧州選挙の直後に内閣改造を実施した。ヘーゼル・ブリアーズ・コミュニティ・地方自治大臣は、他の複数の閣僚と同様、これを機に自ら辞任し、後任には、改革・大学・職業技術大臣を務めていたジョン・デナム氏が就任した。コミュニティ・地方自治省では閣外大臣の顔ぶれも大きく変わり、一人を除いて全員、今回初めて同省の担当となったメンバーで固められた(例外は、同省内で地方自治担当閣外大臣から住宅・都市計画担当閣外大臣に異動となったジョン・ヒーリー氏である)。

ジョン・デナム氏は、2007年6月のブラウン政権誕生時、ブラウン新首相による最初の組閣で、改革・大学・職業技術大臣に就任した。改革・大学・職業技術省は、この際に設置された新省であったが、今回の2009年6月の内閣改造と同時にビジネス・企業・規制改革省と合併したため(後述参照)、デナム氏は、結果的に改革・大学・職業技術大臣のポストに就いた唯一の人物となった。

デナム氏は、国政進出以前に、共にイングランド南部の地域であるハンプシャー県(1981～1989年)及びサウサンプトン市(1989～1993年)で地方議会議員として活動していた。サウサンプトン市では住宅委員会の委員長も務めていた。

その後、1992年の総選挙で、サウサンプトン市内の選挙区であるサウサンプトン・イッチェン(Southampton Itchen)から労働党の候補として下院議員に立候補し、当選を果たした<sup>10</sup>。1997年のブレア労働党政権誕生後、社会保障省<sup>11</sup>の政務次官に任命され、1998年には同省の閣外大臣に昇格した。更に、1999年から保健省の閣外大臣を務め、2001年6月に内務省の閣外大臣に就任したが、2003年3月、英国のイラク戦参戦に反対して同職を辞任した。イラク戦参戦の政府方針に異議を表明して辞職した大臣は他にもいたが、デナム氏は早々に辞任の意向を明らかにした者の一人だった。その後、2007年に大臣職に復帰するまでは、2003年7月より、下院の内政問題特別委員会の委員長を務めていた。

コミュニティ・地方自治省の閣外大臣の新たな顔ぶれは以下の通りである。

<sup>10</sup> 下院議員に当選後もおよそ1年間、サウサンプトン市の市議会議員を兼任していた。

<sup>11</sup> 2001年6月に廃止。

\*住宅・都市計画担当閣外大臣 — ジョン・ヒーリー (John Healey)

ヒーリー氏は、2007年6月より地方自治担当閣外大臣を務めていた。今回の異動では、同省に残り、新たに住宅及び都市計画を担当することになった。閣外大臣ではあるが、住宅・都市計画に関する問題が話し合われる場合は、閣議に出席することもある。

地方自治を担当する以前は、2001～2002年に教育・職業技術省<sup>12</sup>で政務次官を務めた後、財務省で経済担当閣外大臣(2002～2005年)、金融担当閣外大臣(2005～2007年6月)を歴任した。

\*地域経済開発・経済協力担当閣外大臣 — ロージー・ウィンタートン (Rosie Winterton)

地域経済開発・経済協力担当閣外大臣は、今回新たに設けられたポストである。その責務は、コミュニティ・地方自治省とビジネス・改革・職業省の間で分割され、担当大臣は、両方の省に所属する。住宅・都市計画担当閣外大臣と同様、自らの責務に関連する問題が話し合われる場合は閣議に出席する。

ウィンタートン氏は、1997年に下院議員に初当選する以前、短期間であるが、地方自治体の政治アドバイザーを務めた経験がある。政府での最初の役職は、大法官府<sup>13</sup>での政務次官職であった(2001～2003年)。その後、保健省(2003～2007年)、運輸省(2007～2008年)、労働・年金省(2008～2009年6月)でそれぞれ閣外大臣を務めた。

コミュニティ・地方自治省の閣外大臣のうち、政務次官の新たな顔ぶれは以下の通りである<sup>14</sup>。

\*シャヒード・マリク (Shahid Malik) — コミュニティの結束、消防、テムズ・ゲートウェイ地域再開発担当<sup>15</sup>

マリク氏は、2007年6月に国際開発省の政務次官に就任し、更に2008年10月からは司法省の政務次官を務めていた。また、「アーバン・フォーラム (Urban Forum)」<sup>16</sup>の議長及び「ハリンゲー再開発エージェンシー (Haringey Regeneration Agency)」<sup>17</sup>の最高責任者を務めた経験がある。

\*イアン・オースティン (Ian Austin) — 住宅・都市計画担当

オースティン氏は、1991年から1995年まで、イングランド中西部の大都市圏ディストリクトである

---

<sup>12</sup> 2007年6月に廃止。

<sup>13</sup> 2003年6月に廃止。

<sup>14</sup> 閣外大臣は2つのランクに分かれ、先に挙げたジョン・ヒーリー氏及びロージー・ウィンタートン氏は「Minister of State」と呼ばれ、その下に「政務次官 (parliamentary under-secretary)」が位置する。

<sup>15</sup> テムズ・ゲートウェイ地域とは、テムズ川の両岸にまたがり、ロンドン東部からエセックス県南部、ケント県北部まで広がる地域を指す。

<sup>16</sup> 地域の再開発事業に関わる英国全土のコミュニティグループ及びボランタリーグループ等の包括組織。

<sup>17</sup> ロンドン・ハリンゲー区の経済再生を目的とした地方自治体、その他の公共団体、コミュニティグループ間のパートナーシップ。期間を限定したプロジェクトであったため、既に終了している。

ダドリー市(Dudley)で市議会議員として活動していた。その後 1999 年に、当時財務大臣だったゴードン・ブラウン現首相の政治アドバイザーに任命されている。2005 年の総選挙で下院議員に当選し、ブラウン首相の政務秘書官(2007～2008年)<sup>18</sup>及び下院院内幹事補(2008年～2009年6月)を務めた。

\*ビル・マッケンジー卿(Lord Bill McKenzie) — 地方自治関連全般担当

マッケンジー氏は、2007年1月より労働・年金省の政務次官を務めているが、今回の異動で、コミュニティ・地方自治省の政務次官も兼任することになった。

イングランド東部ルートン市で 1976～1992年及び 1999～2005年に市議会議員として活動し、このうち 1999～2003年には同市のリーダーを務めていた。上院議員であり、2005年から 2007年まで上院院内幹事を務めた経験もある。

## ビジネス・改革・職業技術省

今回の内閣改造と同時に、ビジネス・企業・規制改革省と改革・大学・職業技術省が合併し、新たに「ビジネス・改革・職業技術省(DBIS)」が設置された。ビジネス・企業・規制改革省と改革・大学・職業技術省は共に、2007年6月のブラウン政権誕生時に新設された省であった。

ビジネス・改革・職業技術大臣のポストには、これまでビジネス・企業・規制改革大臣を務めていたピーター・マンデルソン氏が就任した。マンデルソン氏は同時に、第一國務大臣(First Secretary of State)及び枢密院議長(Lord President of the Council)にも任命された。なお、マンデルソン氏は、「日英 21 世紀委員会」<sup>19</sup>の委員長を務めたこともある。

前述のように、新たに設置されたポストである地域経済開発・経済協力担当閣外大臣は、コミュニティ・地方自治省及びビジネス・改革・職業技術省の両方に所属し、ビジネス・改革・職業技術省では、地域開発公社(RDAs)の監督業務などを担うことになる。

## 全国民主刷新委員会

また、ブラウン首相は、今回の内閣改造にあわせ、内閣委員会(Cabinet Committee)<sup>20</sup>の一つとして「全国民主刷新委員会(National Democratic Renewal Council)」を設置することも発表した。同委員会は、現在の行政システムにおける地方自治体の役割を含めた今後の統治機構改革について政府に助言を与えるという役割を担うことになる。

---

<sup>18</sup> 政務秘書官とは、大臣のアシスタントを務める下院議員。政務秘書官としての給与は払われない。Parliamentary Private Secretary。

<sup>19</sup> 日英間の協力のあり方を検討することなどを目的に 1985年に設置された民間レベルの対話フォーラム。日英関係の発展に関心を持つ政界、経済界、学会などが出席し、毎年一回、日本または英国で合同会議を開催する。

<sup>20</sup> 閣僚及び閣外大臣をメンバーとし、特定の問題について討議する委員会。全閣僚が出席する閣議で全ての問題を話し合う必要性をなくし、閣僚の負担を減らすなどの利点がある。内閣委員会の決定は閣議での決定と同じ効力を持つとみなされる。

## 【イングランド及びアイルランドの地方選挙結果】英国

### イングランド地方選挙

2009年6月4日、イングランドで地方議会選挙が実施された。今年は、合計27ヶ所に上る全てのカウンティ(county)<sup>21</sup>と8つのユニタリー(unitary)<sup>22</sup>で投票が行われたほか、3つの自治体で直接公選市長選挙も行われた。

「1972年地方自治法(Local Government Act 1972)」の規定で、英国の地方選挙は、5月の第一木曜日に実施することが定められている。しかし今年は、5年に1度の欧州議会選挙の年でもあったため、二次立法の一つである「命令(order)」が制定され<sup>23</sup>、地方選挙と欧州議会選挙が同日に実施されることになった。2004年の欧州議会選挙の際も、同様に命令が制定され、イングランドとウェールズの地方選挙、ロンドン議会選挙及びロンドン市長選挙の投票が、欧州議会選挙と同日の6月10日に実施された。なお、欧州議会選挙を5年毎に実施するというルールは、EU加盟国間の複数の条約及び欧州議会の規則によって定められている。

2009年4月にイングランド内の7つのカウンティでユニタリー化が実施されたことにより、イングランドのカウンティの数は34から27に減った。7つのカウンティのうち5つは、従来の県境を維持してそのままユニタリーに移行したが、残り2つはそれぞれ2つのユニタリーに分割され、合計9つのユニタリーが新設された。新しいユニタリーのうち4ヶ所は、昨年5月の地方選挙で、暫定的な議会である「影の議会(shadow councils)」の選挙を既に行っており、4月のユニタリー化をもってこれが正式な議会となった。残りの5つの新ユニタリーは、既存の3ヶ所のユニタリーと共に、今回の6月の地方選挙で議員を選出した。

カウンティの選挙は保守党の圧勝に終わり、前回に続き「支配政党なし(no overall control)」となったカンブリア県を除く全ての自治体で支配政党の座を獲得した。これまで労働党が支配政党であった4つのカウンティ及び自由民主党が支配政党であった2つのカウンティも保守党の手中に入った。

2009年4月以前に設置されていたユニタリーのうち、今回選挙が実施されたのは、ブリストル市、ワイト島、シリー島だった。これまで「支配政党なし」だったブリストル市では、全体の3分の1の議席が改選され、自由民主党が支配政党となった。ワイト島及びシリー島は全議席を改選し、ワイト島では保守党が支配政党の座を維持した。シリー島は、前回選挙に引き続き、21議席の全てを無所属の議員が占めた。

一方、4月に新設されたユニタリーは、シュロップシャー市、ウィルトシャー市、セントラル・ベッドフォード市で保守党が支配政党となり、ベッドフォード市、コーンウォール市は「支配政党なし」との結果に

<sup>21</sup> カウンティは日本の県に相当する自治体である。

<sup>22</sup> ユニタリーは一層制の自治体である。

<sup>23</sup> The Local Elections (Ordinary Day of Elections in 2009) Order 2008

終わった。

直接公選市長選挙が実施されたのは、いずれもイングランド北部の都市であるハートルプール市、ドンカスター市、ノース・タインサイド市であった。自治体の区分は、ハートルプール市がユニタリー、ドンカスター市及びノース・タインサイド市が大都市圏ディストリクト<sup>24</sup>である。

ハートルプール市では、現職のスチュアート・ドルモンド氏(無所属)が再選を決め、2002年にイングランドに直接公選市長制度が導入されて以来、3選を果たした初の例となった。ノース・タインサイド市では、2003～2005年に同市の直接公選市長を務め、2005年の選挙で労働党候補に敗北していた保守党のリンダ・アークリー候補が再選された。一方、ドンカスター市の公選市長には、イングランドの右翼政党であるイングランド民主党(English Democrats Party)のピーター・デービス候補が初当選を果たした。

## アイルランド地方選挙

英国の隣国であるアイルランド共和国でも、イングランドより1日遅れた6月5日に、欧州議会選挙と地方選挙の投票が同時に実施された。アイルランドの地方選挙は、1999年に行われた20回目のアイルランド憲法改正において、5年に1度の実施が規定されている。

アイルランドの自治体は、29のカウンティ・カウンシル、5つのシティ・カウンシル、80のタウン・カウンシルに区分され、これらの全てで選挙が実施された。カウンティ・カウンシルは、アイルランドにおける最も主要な自治体であり、日本の県に相当する。都市部の一層性の自治体であるシティ・カウンシルは、カウンティ・カウンシルと同等の権能を有し、法律で地方自治体に付与されている全ての権限を行使できる。また、80のタウン・カウンシルのうち5つは、自治体に与えられる歴史的な称号である「バラ(borough)」を付与されているが、これによって特別な権限を得たり、義務を課されているわけではない。

アイルランドで行われる選挙は全て、比例代表制の投票方式の一つである「単記移譲式投票システム(Single Transferable Vote system)」<sup>25</sup>を採用している。同システムは、英国の一部である北アイルランドでも採用されているが、北アイルランド内で実施される英国下院選挙では、英国の他地域と同様、単純小選挙区制が用いられている。

---

<sup>24</sup> 大都市圏ディストリクトは、都市部にある一層性の自治体。

<sup>25</sup> 単記移譲式投票の仕組みは以下の通り。有権者は、投票用紙に記された複数の候補者の名前に、当選してほしいと思う順番に番号を付ける。候補者が当選するのに必要な得票数が設定され(一般的には、投じられた全ての票数及び満たされるべき議席数から割り出される)、得票数がこれに達するかまたは超えた候補者は当選となる。当選者に投じられた票のうち、当選に必要な票数を超えた「余剰票」は、有権者が投票用紙で明記した優先順位に従って第2順位の候補者に移譲され、再度集計が行われる。当選に必要な票数に達した候補者がいない場合、最小得票者が落選となり、この落選者を第1順位として投じられた票は、同様に有権者が投票用紙で明記した優先順位に従って第2順位の候補者に移譲される。議席数が満たされるまでこれが繰り返される。

現在アイルランドでは、ブライアン・カウエン首相率いる共和党 (Fianna Fáil) が、緑の党及び進歩民主党と連立政権を運営している。今回の地方選挙で共和党は、いずれのカウンティ・カウンシルでも最大政党になれなかったばかりか、シティ・カウンシルでも振るわず、屈辱的な敗北を味わった。

シティ・カウンシルの選挙で特筆すべき点は、労働党やシン・フェイン党などの左派候補が控え目ながら幾らか議席を伸ばしたことであった。全体的には、最大野党である統一アイルランド党 (Fine Gael) の躍進が目立ち、特にカウンティ・カウンシルで多くの議席を獲得した。連立内閣に 2 人の大臣を送り込んでいる<sup>26</sup>緑の党も、カウンティ・カウンシル及びシティ・カウンシルでの獲得議席数が合計 3 議席のみにとどまり、大敗を喫した。

### 【ドイツ・ウルム市とダイムラー・ベンツ社が新交通事業で協力】ドイツ

200 台の小型車「Smart」がウルム市の中でレンタル方式で提供されることとなった。市当局と市内に研究開発部門があるダイムラー・ベンツ社の協力で実現した新制度である。

利用希望者は、事前に登録し、免許証に電子チップを張ってもらいと、このチップで市内に止めてある Smart 車を使うことができる。有効な免許証を所有していることだけが条件であり、登録費やその他の条件は一切必要ない。ウルム市に在住することすらも条件ではない。レンタル費用は、携帯電話の料金計算のように、単位は分であり、1 分当たり 19 セント(約 26 円)の料金がかかる。1 時間では 9.90 ユーロ(約 1,333 円)で、1 日では 49 ユーロ(約 6,600 円)である。車は、駐車場でアクセスすることもできるが、電話やインターネットでの予約も可能である。チップで車を開けてから、接続された機械に個人の暗証番号を入力すれば、発車できる。

ダイムラー・ベンツ社は、運営のために必要な技術と 200 台の車を提供し、ウルム市は、その車のために駅等重要な場所の近くに特別の駐車場を準備している。現在では、130 ヶ所の駐車場があるが、利用者からさらなる増加要求があるため、映画館やショッピング・センターなど市内の企業と交渉が続けられている。

車は定期的に給油され、管理されるが、利用者が自ら給油をする場合、その代わりに無料の運転時間を享受することができる。利用についてはいくつかの制限がある。すべての車について、禁煙、動物禁止、ひどい汚れは即座に報告すること、そして保険の都合上、登録されている人のみが運転できるという制限であるが、全体的に、制度は利用者にとって、簡単で利用しやすい。

事業は、まずはダイムラー・ベンツ社の従業員が利用できる制度として 50 台を使って試験的に 2008 年 10 月に開始されたところ、とても人気があった。2009 年 4 月からは、ウルム市の住民に正式に拡大され、現在では、ウルム市を訪問する人まで利用できるようになっている。運用開始前には、2009 年

---

<sup>26</sup> ジョン・ゴームリー環境・遺産・地方自治大臣及びイーモン・ライアン通信・エネルギー・天然資源大臣。

末までに 5000 人の登録者になると推定されていたが、実際には最初の 2 ヶ月だけで 7000 人に上った。

事業が拡大する前には、車が多くの人々が目的地とする特定の場所に集まってしまい、関係者によって定期的に市内で再配分する必要があるのではないかという恐れがあったが、実際運営をしてみると、多くの利用者は、片道だけの運転を選び、車は自然と全市に分配された。車 1 台は、一日に平均で 10 回から 15 回利用され、24 時間以上に利用されないことは少ない。近距離の利用がほとんどであるが、時々車は長距離利用されることもある。たとえば、450 キロあまり離れているライプチヒ市までの旅もあった。

この事業は、約 20 年前にドイツの都市で導入が始まったカー・シェアリング・スキーム、そしてパリ市などで運営されている自転車ハイヤースキーム (Velib) を組み合わせたようなものであり、すでにヒットしている。車を簡単に拾って、好きなところで駐車できる使い安さが人気の秘訣であるようだ。事業は世界中から注目を浴び、海外での導入も予定されている。イボ・ゲンナー市長は、外国からの訪問者を相次いで受けている。彼は、「ウルム市は、知識・学問都市であり、このような新しい交通手段の実験を行うのにとっても適切な都市である」と話している。ウルム市は、自動車産業を含む高度技術企業が多い南ドイツのバーデン・ヴュルテンベルク州に位置し、約 12 万人の都市である。ここでは、このような新交通事業が早くも人気を集めている。

しかし、自家用車を廃止し、このような「公共レンタル車」を利用することになれば、自家用車の数を減らすことが可能となる一方で、どこでもいつでも車を拾うことができるから、バスや電車、または自転車の利用が少なくなり、短い距離でも車を使うようになり、環境には逆効果となってしまう恐れがないわけでもない。もう少し長期的にこの事業の効果を見守る必要がある。

この制度の次の導入都市もすでに決まっている。アメリカ合衆国テキサス州の首都オースティン市である。オースティン市は人口 75 万人であるが、ここでも秋から 200 台の Smart で開始される予定である。

参照

Car2go Homepage

<http://www.car2go.com/portal/page/home.faces>

Der Spiegel im Internet, 18.5.2009 “Daimler-Projekt Car2Go: Ulm steigt um“;

<http://www.spiegel.de/auto/aktuell/0,1518,624828,00.html>

Erento MietNews (Internet) 4.11.2008, “Daimler startet Mobilitätskonzept für die Stadt: Car2Go“

<http://news.erento.com/news/00138-daimler-startet-car-to-go-in-Ulm.html>

**【欧州司法裁判所による地方自治体間協力についての判決】ドイツ**

2009年6月9日、ルクセンブルクにある欧州司法裁判所は全EUの地方自治体にとって重要な判決を下した。これは、欧州委員会が2007年ドイツ連邦共和国を対象に起こした訴訟の結果である。欧州司法裁判所の判決では、地方自治体は自治体間協力を公共サービスの提供のために利用することが可能であり、民間のサービス業者がその中に含まれない限り、協力相手を決める際に入札手続きを行う必要はないとされた。

訴訟の発端は1995年にある。当時、ハンブルク市の近郊にある4つの郡は、ハンブルク市の公営企業であるハンブルク廃棄物処理部(Stadtreinigung Hamburg)を対象に、郡の廃棄物処理をハンブルク廃棄物処理部の焼却炉で処理するための契約を結んだ。そして、この契約の際、入札手続きを一切行わなかった。すると、この事業に関連して、廃棄物処理に携わっている民間企業が、参加の機会がなかったことへの不満を表明した。このケースは、その後欧州委員会により、正式なドイツ連邦共和国に対する訴訟へとつながった。欧州委員会は、公共調達を行う上で郡は契約団体と見なすべきこと、郡とハンブルク廃棄物処理部の契約は金銭的な補償を内容とするものであったことから、公報の入札手続きが必要であったと主張した。しかし、ドイツ連邦共和国と関係する地方自治体は、その必要性はないという反対の意見を持っていた。

欧州司法裁判所は、地方自治体は法律により課せられた公的な業務(公的サービス)を実施することを目的に、この自治体間協力体制が設けられたものだと判断し、今回の判決でドイツ連邦共和国、そして地方自治体の意見を支持した。

欧州司法裁判所はまた、公共団体は、法的義務となっている公共のための業務を自らの資源を利用して実施する権利がある。そのために、必ずしも外部の組織を使う必要はないが、当該地方自治体が望むのであれば、他の公共団体と協力することもできるとした。

欧州司法裁判所は、EU法(欧州共同体法)により、地方自治体が互いに協力して公共サービスを実施するにあたって特定の法的形態を利用するように規制されているわけではないとしている。また、地方公共団体間の協力は、EUが定めた公共調達に対する規制の原則の土台をゆるがすこととはならないと明確に判示した。

ドイツ国会議(Deutscher Landkreistag)と欧州レベルで地方自治体を代表する欧州地域地方自治体協議会(Council of European Municipalities and Regions CEMR)は、欧州司法裁判所の判決を大いに歓迎し、地方自治体が長い間主張してきたことの証しであると発表した。自治体間協力は、公共サービスを能率よく、資源を効率的に使うために有効な方法であり、また、地方自治体には、課せられた業務をどう実施するかを自ら決定する権利があると述べている。

参照

Judgement of the European Court of Justice in the case of European Commission against the Federal Republic of Germany C-480/06 (English)  
<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&alljur=alljur&jurcdj=jurcdj&jurtpi=jurtpi&jurtfp=jurtfp&numaff=C-480/06&nomusuel=&docnodecision=docnodecision&allcommjo=all>

[commjo&affint=affint&affclose=affclose&alldocrec=alldocrec&docor=docor&docav=docav&d  
ocsom=docsom&docinf=docinf&alldocnorec=alldocnorec&docnoor=docnoor&radtypeord=on  
&newform=newform&docj=docj&docop=docop&docnoj=docnoj&typeord=ALL&domaine=&m  
ots=&resmax=100&Submit=Rechercher](http://www.kreise.de/landkreistag/auswahl-presse.htm)

Deutscher Landkreistag, Pressemitteilung 9.6.2009, “Grundsatzurteil des EuGH zur kommunalen Zusammenarbeit stärkt Kommunen“

<http://www.kreise.de/landkreistag/auswahl-presse.htm>

Council of European Municipalities and Regions, press release 11.6.2009, “Public procurement: European court of justice rules in favour of intermunicipal cooperation”

[http://www.ccre.org/news\\_detail\\_en.htm?ID=1620](http://www.ccre.org/news_detail_en.htm?ID=1620)

## 【ドイツにおける自治体行政改革モデル:10年間の経験】ドイツ

イェンス・テッスマン

ポツダム大学地方自治研究所

イルメリン・キルヒナー訳

### 1 改革モデルの概要と背景

1990年代において「新管理運営モデル・Neues Steuerungsmodell, NSM」は、ドイツの伝統的な行政の近代化を意味する概念と見なされていた。本来の改革概念とは独立して、この概念は、内部管理の改善を図るすべての戦略や手法を指していた。「新管理運営モデル」は、現代の経営学から学んだ手法を活用し、行政組織を改革するための手法であり、国際的な行政改革運動として知られている「新公共経営・New Public Management, NPM」のドイツ版と見なされている。

アングロサクソン諸国(英国、ニュージーランド、米国等)の「新公共経営」による行政改革に対立して「新管理運営モデル」は、当時のネオ・リベラル思想に沿った民営化や「小さな政府」の追求というよりは、内部管理に経営学的な手法を取り入れることにより公共部門を強化することを最も重要な目標においていた。この主要なモデルとなったのが、オランダの都市ティルブルク(Tilburg)に由来する「ティルブルク・モデル」だった。

政界において「新管理運営モデル」は、政党を超える支持を得たが、中でも伝統的な保守勢力より、むしろ左翼政党や緑の党からの圧倒的な支援を得ていた。米国や英国と違ってドイツでは、地方自治体自身こそが改革の推進者であった。

伝統的な自治体行政組織運営の欠点に対して当時多くの人が抱いていた不満が、ドイツの改革運動を促した理由だった。伝統的行政組織には、中央集権的で厳格な基準が設けられている上に、上下関係が厳しいといった特徴があり、この特徴こそが不満足な結果や財政管理の失敗を生み出す原因であると、住民や政治家、そして特に自治体内部の上級管理職員は見ていた。このような行政組織では、専門分野の責任と財政責任とが区分されていたため、このような制度については「組織化された無責任」という表現で弱点を指摘されていた。

## 2 改革概念「KGStによる中核モデル」

ドイツ地方自治体のために行政改革の提案を仕事とする「行政簡素化のための自治体共同研究所・Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, KGSt、(現在は行政マネジメントのための自治体共同研究所 Verwaltungsmanagementとなっている)」は、規制が多い伝統的な中央集権型行政主義に対する一般的な批判を基に、地方自治体の行政改革の基本概念とすべく「新管理運営モデル」を開発し、提案した。このモデルは、近代的な民間サービス企業から知識を学び、伝統的な行政組織を分権的な総合組織に変化させるための枠組みである。モデルの基盤は、旧来の行政組織における次の四つの管理的欠点の反省を基に形成された。

### ① 戦略の欠如

地方自治体の政治において、中・長期的な発展目標を形成することは非常に困難である。典型的な政治家は、有権者の現在の要望や選挙日程にばかり注意を払い短期的な目標を立てることが多い。このような短期的な目標を相次いで並べるとは、財政を圧迫させることになる。上昇する予算要求や借入れの増加は、政治における真の自由裁量の余地を狭めてしまう。

### ② 管理の欠陥

伝統的な行政組織の官僚主義的管理方法は、結果として行政行動と関係者に対する間違った管理につながっている。明確な課題(アウトプット)の要求や 財政基盤が存在しないこと、専門分野における責任と財政責任との厳密な区分、また住民のニーズに十分な注意を払わない手法は、課題を変更しなければならないことが起こった際にも、その変更に対応することが難しい状況を作り出している。すなわち、変更に応じて財源と資源を再配分し、またはアウトプットに注目して、最小の財源で最大の結果を生み出す作業手法を取ることが困難となっている。効率を高め、構造や手続きを改善するための努力が欠けている。また、公営企業においても、地方自治体が経営をコントロールする力に欠けている。各企業の自立した行動が強くなるほど、不十分な結果や過剰なコスト増加となり、それにより自治体全体の財政状況に悪影響を与えることとなっている。

### ③ 魅力の欠如

自治体の職員にとって、行政の仕事に魅力が欠けていることを指している。責任の分担、能力を発揮できるような制度が構築されていないこと、仕事内容(能力)と給料制度のギャップが、個々人の貢献精神と創造力を乏しくしている。従って地方自治体は、能力の高い職員を確保・維持し、個人の能力を伸ばすことがますます困難となっている。

### ④ 正当性の欠如

正当性の欠如とは、財政要求が増す中で、地方自治体の行政コストに対して効率が悪いと住民が判断することができなくなっていることである。住民は、地方自治体の行政行動の正当性をもはや信頼していない。行政が自らの活動をサービスと捉える意識が薄いこと、また結果とコストに対する不透明な対応状況、地方自治体間の比較が不可能であることが批判の対象となった。地方自治体は、行政行動の結果、すなわちその能率と質について定期的に報告することにより、唯一正当性を証明できる。

このように、「伝統的な」官僚主義を基盤にする行政組織を「近代的」なサービス提供組織に変更

するために、「行政簡素化のための自治体共同研究所 KGS<sup>t</sup>」は、「欠かせない」組織上の最低条件を満たすためのユニットシステムのような改革モデルを開発した。この改革モデルは、各地方自治体が個別のケースに合わせて、独自の改革を実施するための枠組みとして利用されることを前提としたものであった。改革モデルの主要な観点は、次のとおりである。

改革モデルの主目的は、企業の世界を取り入れた、分散した管理や組織構造の構築であり、結果（アウトプット）を管理（コントロール）する仕組みで運営することであった。そのために、内部に市場競争原理を取り入れることとした。

また、「伝統的な官僚主義的システム」とは対照的に、政治と行政分野のそれぞれの責任をより明確に区分することを目指した。政治は、アウトプット（生産目標）とそのために必要な生産予算を設定し、その結果を監査する役目がある。一方で行政は、目標達成に必要な最低限の財源と資源を用いて、能率よく実行する責任を負う。政治は、日常の行政行動に対しては干渉を行わず、行政は、地方自治体の政治の目標設定には一定の距離を置くべきである。このような区分制度のもとでは、政治は発注者の役割を、行政は受注者の役割をそれぞれ担うことになる。

本質的な管理手段には、政治と行政専門部局との間に目標管理契約が存在すべきである。目標管理契約といった協定は、予算策定の一環として同時期に行うことが理想であり、これは「契約管理」と呼ばれるものである。行政の内部、そして第三者に対しては、この協定に基づき、部分的に様々な契約を結ぶことが可能となる。それにより対象者、生産量、生産価格、生産費用そして生産の質に関する明確な契約制度が構築される。

目標管理契約を効果的に達成し、それぞれの行政専門部局が提供しているサービスを管理するために、総括的な責任の移管が必要とされている。専門分野の内容的な責任だけでなく、サービス提供と密接に繋がっている資源管理責任も専門部局の責任に移管することを予定している。財政難の際は、専門部局内のサービス提供過程の変更、または職員の業務内容の変更等を通して財政難を乗り越えることが予定されている。追加財源は、専門部局内においてあらゆる改善を尽くした後、または外部の条件に大きな変更があった場合にのみ政治の場で決定し、配分されることとなる。

分権的な資源管理責任の効果的利用のために、専門部局に人事、物品と財源についての包括的な処分権、並びにそれらの使用を監査する権限を与えることとなる。その際職員は、自らの業績について個人的な責任を負い、業績を達成するために、創造力を発揮し、専心的に働くことが要求される。また、政治に対する説明責任を負う上級職員が少ない方が望ましいため、従来の行政の階層組織において、上級職を減少させる必要がある。政治と公営企業を含む行政のインターフェースとして、中心となる管理・監査チームは、「サービス提供過程」を一定の距離を保ちながら管理を行う。管理・監査・チームは、行政のトップ（首長）の直下に配置される構造となっている。

「サービス提供過程」の管理とは、個々の予算項目（インプット管理）を厳密に規制することではなく、

逆に結果(アウトプット)側からの管理を目指すことである。資源利用(インプット)と成果(アウトプット)の有効管理のためには、生産量、質、対象者、費用の明確な定義を形成し、可能な限りサービスは統合することが必要である。有効な管理の前提条件として、サービスを生産物とみなし、その経理制度と報告制度を整えることが必要とされている。この制度では、総合予算は、専門部局別の部分予算から構成され、その中に詳細な経済計画、事業計画を盛り込むこととしている。

サービス提供過程では、顧客の立場に立った提供が要求される。この目標は、総合品質管理(TQM)を通して達成することとされている。市民及び行政サービスを受ける企業の行政に対する期待に応えるためには、世論調査、苦情の分析、職員の改善提案の分析を行うことで確認すべきである。「新管理構造」を促進させるには、市場競争機会の創出またはそれと同様なことが行われるべきである。このために地方自治体間の比較や自由市場で活躍する企業やボランティア団体を市場化テスト(マーケット・テスト)の対象にすることが予定されている。

### 3 行政改革の10年後の実施状況

「行政簡素化のための自治体共同研究所 KGS<sup>27</sup>」が提案した「NSMの中核モデル」が出発点となり、1990年代には地方自治体においてNSM改革の議論が野火のように広まった。ただし改革を行う地方自治体においては、ほとんどが改革モデルの一部や個々の部分のみを取り入れただけであり、わずかな自治体のみが、総合的なアプローチを試みた。多くの地方自治体は、地元の事情に合わせてその中核モデルを参考にし、それぞれ独自の改革手法を取った。また、改革が進むにつれ、「必要不可欠な最低限の改革要素」の他にも別の要素がさらに加わり、詳細にその型が整えられるようになった。KGS<sup>27</sup>の他、コンサルティング企業もNSM中核モデルに関する報告書や論文を発表し、これが具体的な手法を示す追加材料となった。

特に旧東ドイツ地域の地方自治体、ドイツ国内の大都市と郡の行政改革は、熱心に行われた。その改革の中心となったのは、市民の目線に近い行政をめざすための、サービスの質の改善及び財源節約であった。改革の動機は、財政難、行政内部のものは機能しない伝統的な構造、そして専門分野に対する責任と財政責任とが区分されていたことから生じた経営難だった。政治と行政のそれぞれの責任を完全に区別することは、ここでは副次的なことだった。改革運動の絶頂期となった1990年代中頃を過ぎてからは、NSM改革を新しく導入する件数は少なくなり、さらに2000年を過ぎてからはほとんどその動きはなくなった。現在では、NSM改革はすでに終わったと見ている人が多い。注目すべきは、かなり野心的な改革意志とそれに伴う改革計画とは反対に、実際のNSM改革の実施は、それほど大きな変化をもたらさなかったことである。

改革要素の具体的な実施段階においては、全く異なった様子が見えてくる。最も多く実施されたのは、分権的な行政構造(コンツェルン都市<sup>27</sup>)の導入である。職階制を解体し、専門部局の責任と財

---

<sup>27</sup> コンツェルン都市とは、地方自治体経営の一形態であり、従来の行政管理下で行政サービスをできるだけ公営企

政責任をそれぞれ総合的に強化した分権的組織になった。結果として、業務上の連絡調整作業(インターフェイス)や重複していた作業を減らすことができ、また、部局内の協調とサービスの質の改善にも繋がった。しかしながら、全体的な統合にまでは十分配慮をしていなかったため、独立した専門部局同士の調整はむしろ難しくなった。関連するサービスを結びつける横断的改革で期待された節約は、部分的にしか現れなかった。また、管理職の人員削減により、有能な職員の昇進可能性が低くなったことも批判された。

組織の構造変更の次によく見られた重要な改革は、生産結果(アウトプット)の管理だった。そのために必要な財政制度、サービスの製品化、コストパフォーマンス経理(会計)、そして複式簿記の導入が、多くの地方自治体において積極的に進められた。しかし、真の成果を見るために必要な契約管理制度、報告業務の定着化及び財政管理(コントローリング)との結びつきは、不十分のまま残り、結果としては責任の分散により、組織の横の連携が不十分となる傾向となった。目指していた全体的な制御・管理及び最終結果の改善には至らなかった。アウトプットに注目した活動と言っても、生産項目としてのサービス、あるいはその費用の詳細な説明にしか過ぎないようなケースも多く、品質と効果を計る指数が欠けていた。しかし費用がより透明化され、それに対する職員の認識も高くなったことは、一つの成功であると評価される。

改革の成功のためには重要であるのに、現在まで最も実施が遅れている分野は「近代的な人事管理」である。実施している内容は、研修制度の近代化、管理職と職員個々との定期的な対話やチームワークの推進に限られている。能力給、管理職に対する職員の評価制度や定期的異動など、複雑な人事管理における手法は、今までほとんど導入されてこなかった。理由としては、伝統的な公的部門の人事上の法制度の問題、そして特に厳しく制限された人件費の状況が挙げられる。人事管理改革の成果としては、業績追求の気運が高まり、顧客を優先する態度が浸透し、また職場における女性の機会均等が改善されたことが挙げられる。しかし、職員の間で仕事に対する満足度が低く、改革に疲れ、職員が改革過程に積極的に参加できない状況が生じたり、業務負担が重くなったことについて批判されている。

政治と行政の関係の変革は「新管理運営モデル」の中心課題として認識された部分であったが、最も実施困難でもあった。政治による契約管理と財政管理(コントローリング)はほとんど行われず、政治は戦略的な管理のみに集中してはいなかった。政治の行政への個別の干渉は、減ることはなく、政治は自身の評価を高める手段として行政に直接関与し続けた。行政が情報公開により、透明性が高まったことは利点と考えられたが、実際の政治による戦略的な管理には影響を与えなかったようである。全体として行政改革における政治との関わりの変革は、不十分であったと判断できる。

顧客志向や競争概念の導入により、地方自治体の職員と地方自治体全体の業績志向を強化改善することも一つの目標であったが、それは「新管理運営モデル」では追加部分と見なされていた。し

---

業、地方自治体間の協力のもと、民間企業のコンサルティングのように運営すること。

かも、この改革部分の成果は、さほど大したものではないように見える。当初、多くの地方自治体は、自治体間の業績比較の取組みを行ったが、得られるものがコストと比べて少なかったため、多くの自治体はその後これを取りやめた。業績比較の結果を有効に行政行動に反映させることは、複雑すぎたためだ。

「新管理運営モデル」による改革で最も成功したものは、顧客志向を第一に置いた「総合サービス・センター」の設立であり、市民に対する様々なサービスを一箇所で提供することにより、情報提供や相談業務が改善され、待ち時間が縮小された。

逆に行政サービスの民営化や外部発注は、競争主義には繋がらなかった。成果及び費用を比較するための実際の市場化テストがほとんど実施されなかった上、改革要素の中心には予算節約の目的があったが、外部発注サービスに対する不十分な管理により、最終的なサービスに対する戦略的なコントロールが失われ、業務が分散化され非効率となった。

当初の目的から見れば、全体として「新管理運営モデル」の実施成果は、失望と言わざるを得ない。成果が出たこととしては、行政内部のコストに対して高まった認識や顧客志向への改善、そして費用や業績の透明化が挙げられる。これまで官僚主義的で中央集権主義だった側面から考えれば、確かに行政をサービス組織として据える大きな変革が起こったのは事実だ。しかし、財政危機を乗り越えるための手法としては、「新管理運営モデル」による改革は、あまり貢献しなかった。逆に、財政難であったが故に、改革が十分に実施できなかったとも言える。

#### 4 改革モデルへの批判と将来の展望

「新管理運営モデル」は包括的な改革を要求していたからこそ、推進者がいる一方で、それに対する批判も少なくなかった。「新管理運営モデル」は、競争市場原理が普遍的にあらゆる状況に対応できる単純なネオ・リベラルな信仰の新しい形にしか過ぎないという見方があった。この解釈は、経営学からの専門用語の使用やコンサルティング業者による売り込みを通じて強まった。また、改革モデルは、伝統的な手続き重視の行政組織の対局的なモデルとして考えられていたため、そのことも批判の対象になった。「新管理運営モデル」の推進者たちは、ヨーロッパ大陸の行政の伝統や経験に全く無知であると批判された。

現代の社会は、機能的に細分化され、独立した下位制度により構成されている。行政行為に市場原理を導入することによって、行政行為の原則となっている法治国家及び社会福祉国家の原理から離れる危険性があり、従って、民主主義的正統性が弱まる恐れがある。また、公共部門が徐々に経済化し、独立化してしまう可能性を秘めていることが非難された。

しかしながら、このような批判の対象となった現象は、「新管理運営モデル」によりもたらされたものと捉えられていたが、中にはこのモデルとは関係のないものまであった。「新管理運営モデル」は、政治的な管理能力の不足、分裂化の進行、多文化共生政策の失敗、平等な扱いの不十分と公平性の不足とも関連があると言われた。すなわち社会における諸問題、地元の特別な事情や権力者の過失

行為などまですべて「新管理運営モデル」の責任とされた。伝統的な行政組織がもたらしたあらゆる問題の解決となるように期待されていたため、「新管理運営モデル」の実施後については、地方自治体における諸問題は、すべてそのモデルに責任を負わせるようになっていた。

伝統的な職階制の行政制度が抱える様々な欠点に関する分析の質と重要性や、「新管理運営モデル」の持つ潜在的な可能性とは別に、最終的に実施された内部改革についても、地方自治体行政組織の透明化を促し、市民へのサービス精神を向上させるという効果があった。透明性の向上は、「新管理運営モデル」の改革がもたらした政治制度の正当性の向上にもつながった。「新管理運営モデル」はもはや、従来の制度に対立するモデルではなく、民主主義的また社会福祉に貢献する法治国家の前提であるとする位置づけに変わっている。

地方自治体の改革を考察する人は、「伝統的な管理方法」と「新しい管理方法」の関連性を考えていたが、ここで「新管理運営モデル」の10年間の成果を振り返ってみると、せっかく改革モデルのもたらした変化が再び元に戻される傾向にあることが明らかとなってきている。ドイツの地方自治体は、内部管理を中央集権に戻したり、職階制を再び強化させることを予定している。国際的な経済財政危機による新たな財政に対する圧迫が、その傾向にさらに拍車をかけている。また、電子自治体、複式簿記の導入といった新しい改革、とりわけ業務機能改革と構造改革が現在の主な改革議論の対象となっている。この新しい改革は、州の改革計画の基となっている場合が多い。

行政学者は、「新管理運営モデル」の改革結果を視野に入れて、特に経営学を参考にした方法は、もっと公共部門の要求に配慮したものにする必要があると主張している。地方自治体が直面している問題の多様性と複雑性、それに伴う組織の複雑化は、組織の発展を標準化させることを困難にする。特定の地元の事情や専門分野別に合わせた管理方法や管理制度を生み出すことが必要となっている。各自治体は、地元の事情に合わせた職階制、市場原理及び住民参加を組合せた管理制度を行政組織に取り入れる必要がある。戦略的な管理運営の論理は、実際の政治行政制度の運営を基にして、より合理的に形成されることが望ましい。

職員と職員の代表組織が自ら、職場の改善と改革に引き続き積極的に参加することが期待される。そのためにも、将来的な改革計画では、それらも十分な投資対象となるべきである。

#### 参考文献一覧

Banner, Gerhard (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell. In: VOP 1/1991, S. 6-11.

バンナー・G. (1991年):「行政組織からサービス提供企業への変身。地方自治体は新しい管理運営モデルを必要とする」; VOP (Zeitschrift für Verwaltung, Organisation und Personal) 行政、組織学及び人事の専門誌 1991年1月、6-11頁

Bogumil, Jörg et. al. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler

Verwaltungsmodernisierung. Berlin: edition sigma.

ボグミール・J.等(2007年):「新管理運営モデルNSM の10年間。地方自治体における改革の結果」ベルリン、edition sigma 出版社

Bogumil, Jörg et. al. (2007): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. In: Bogumil, Jörg/Reichard, Christoph: Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell. Berlin: edition sigma, S. 85-91.

ボグミール・J.等(2007年):章「地方自治体における行政改革の展望」;ボグミール・J.、ライハルト・C.編集「地方自治体における行政改革の展望。新管理運営モデルNSMによる実務への影響」ベルリン、edition sigma 出版社、85-91 頁

Hood, Christopher (1991): A Public Management for all seasons? In: Public Administration, Vol. 69/1991, S. 3-19.

フード・C.(1991年)「すべてに対抗できる公共管理運営」論文、「Public Administration 公共行政」雑誌、1991年69番、3-19 頁

Jann, Werner (2005): Neues Steuerungsmodell. In: Blanke, Bernhard et. al.: Handbuch zur Verwaltungsreform. 3., völlig überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 74-84.

ヤン・W.(2005年):章「新管理運営モデル」;ブランケ・B.等著、「行政改革の手引き」第3更新拡大版、ウィースバーデン、VS Verlag für Sozialwissenschaften 社会学のための出版社、74-84 頁

Jann, Werner et. al. (2004): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin: edition sigma.

ヤン・W.(2004年):「行政改革についてのステータス報告。10年間後の中間結果報告」ベルリン、edition sigma 出版社

KGSt (1993): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. Bericht Nr. 5/1993. Köln, S. 9-23.

KGSt「行政簡素化のための自治体共同研究所」(1993年):「新管理運営モデルNSM.その裏づけ、概要、実施方法」、1993年報告書5番、ケルン、9-23 頁

Korsten, Arno F.A. (1996): 10 Jahre Tilburger Modell. Tilburg – Mekka der öffentlichen Verwaltung. In: Mix, Ulrich: 10 Jahre Tilburger Modell: Erfahrungen einer öffentlichen Verwaltung auf dem Weg zum Dienstleistungszentrum. Groningen, S. 21-38.

コルステン・A.F.A(1996年):章「ティルブルク・モデルの十年間。行政のメッカ、ティルブルク」;ミクス・U.著、「ティルブルク・モデルの十年間。サービス組織を目指す公共行政の経験」 Groningen、21-38 頁

Wohlfahrt, Norbert/Zühlke, Werner (2005): Ende der kommunalen Selbstverwaltung. Zur politischen Steuerung im „Konzern Stadt“. Hamburg: VSA-Verlag, S. 60-65.

ワールファールト・N.、ツールケ・W.著(2005年):「地方自治の終点。{コンツェルンとしての市}における政治的管理」、ハンブルク、VSA 出版社、60-65 頁

表1 「新管理運営モデル」の範囲

内部向け		外部向け	
政治と行政の関係	伝統的な官僚主義重視行政モデルの交代(変更)		
政治と行政の区分 「何を」「どのような方法で」の完全な区分 <ul style="list-style-type: none"> <li>政治による契約</li> <li>政治による管理(コントロールリング)</li> <li>「生産物」を基準にした予算</li> </ul>	<b>手続きの革新</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>財政責任を含む独立した専門部局ごとの責任</li> <li>「生産物」に関してアウトプットに注目する管理</li> <li>個別予算設定</li> <li>過程管理(コントロールング)</li> <li>コスト・パフォーマンス計算</li> <li>契約管理</li> </ul>	<b>顧客志向</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>質管理</li> <li>ワン・ストップ・ショップ(多様な市民向けサービスの窓口業務を一箇所に統合する)</li> </ul>	
	<b>組織上の革新</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>コンツェルン組織の構成</li> <li>中央的な管理部門</li> <li>サービス提供に関する組織内専門部局のインターフェース</li> </ul>		<b>競争要素</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>市場の導入</li> <li>民営化と外部発注</li> <li>業績評価と自治体間比較</li> </ul>
	<b>人事上の革新</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>チームの設立、協力体制の推進</li> <li>インセンティブ制度の導入</li> <li>近代的な人事管理制度</li> <li>経営学の知識を応用</li> <li>業務を総体的に考える体制</li> </ul>		

注意: グレーの部分は、「拡大された改革モデル」である。

出典: ボグミール・J.等(2007年):「新管理運営モデル NSM の10年間。地方自治体における改革の結果」ベルリン、edition sigma 出版社、31頁

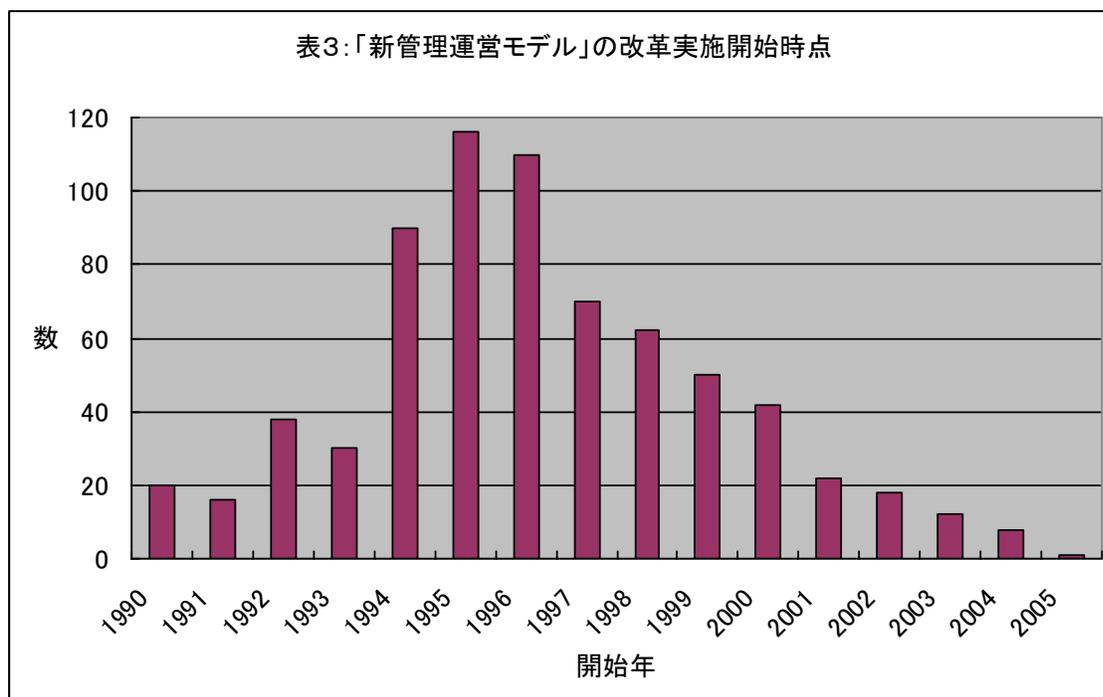
表 2 ドイツ地方自治体における「新管理運営モデル」の改革実施状況

行政改革の方法	郡独立市	郡内市町村	郡	東ドイツ地域	西ドイツ地域	全体
全体（新管理運営モデル、その他の方法を含む）	97.6% (80)	91% (578)	95.4% (145)	93.5% (116)	92.2% (688)	92.4% (804)
新管理運営モデルの構想全体	27.2% (22)	14.7% (85)	15.9% (23)	10.3% (12)	17.1% (1118)	14.9% (130)
新管理運営モデルの一部	65.4% (53)	64.3% (373)	74.5% (108)	63.7% (461)	66.7% (461)	66.3% (535)

データの出典：「新管理運営モデルの 10 年：KGSt「行政簡素化のための自治体共同研究所」が参加自治体を対象に行った調査の結果より」；対象自治体総数：870 自治体；括弧の中は自治体の数。

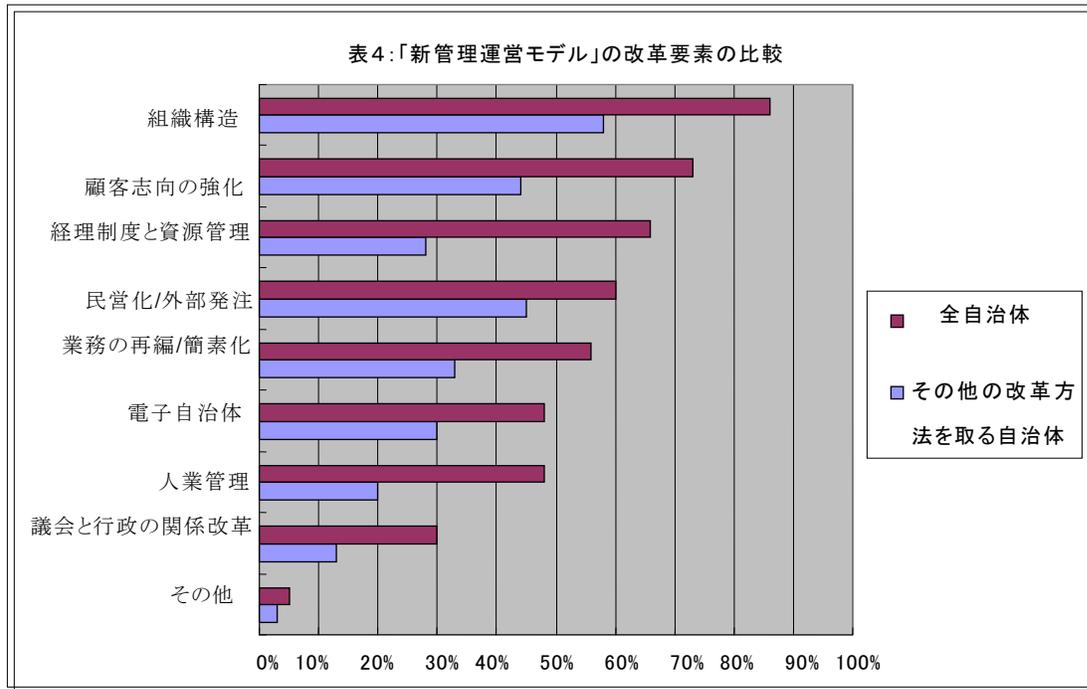
表の出典：ボグミール・J.等(2007 年):「新管理運営モデル NSM の 10 年間。地方自治体における改革の結果」ベルリン、edition sigma 出版社、38 頁

表 3



出典：ボグミール・J.等(2007 年):「新管理運営モデル NSM の 10 年間。地方自治体における改革の結果」ベルリン、edition sigma 出版社、39 頁

表 4



出典:ボグミール・J.等(2007年):「新管理運営モデル NSM の10年間。地方自治体における改革の結果」ベルリン、edition sigma 出版社、41 頁