

## ロンドン事務所

### 【予算編成方針と行政効率化に関する政府文書が発表に】英国

#### 2009年予算編成方針

アリスター・ダーリング財務大臣は2009年12月9日、予算編成方針(Pre-Budget Report)を発表した。予算編成方針は、新年度予算発表に先立ち、国内経済運営の概況と政府施策の方向性を示すことなどを目的としており、財務大臣が毎年、下院で発表する(予算編成方針は毎年秋に、新年度予算は翌年春に発表される)。1998年に財政政策の新しい枠組みとして財務省が制定した「財政安定規律(Code for Fiscal Stability)」は、予算編成方針の目的を、「新年度予算に盛り込むことが検討されている提案について議論を促進すること」であると記していた。これら提案には、利害関係者を対象とした意見集約作業が行われる見込みであるものも含まれている。予算編成方針にはまた、前回予算発表以降の経済政策の進捗状況、英国の経済成長率見通しの修正なども盛り込まれる。新年度予算と異なり、予算編成方針に盛り込まれた施策は「財政法案(Finance Bill)」として法案化され、国会に提出されることはない。予算編成方針の概要は、財務大臣が下院で明らかにした後、財務省がプレスリリースを発表するという形で公表される。

今回の予算編成方針は、次の総選挙前の最後のものではあった。主な内容は下記の通りである。

- ・2011年度の国民保険(NI)の保険料を、既に決定していたものより更に0.5%引き上げる。
- ・2008年12月より15%に引き下げられていた付加価値税(VAT)の税率を、2010年1月1日から17.5%に戻す。
- ・今回の予算編成方針発表以降、2010年4月5日までの間に銀行が従業員に2万5000ポンド以上のボーナスを支払う場合、2万5000ポンドを超える金額の50%を、特別税として銀行に課税する。
- ・2008年9月に開始された「購入時に印紙税が課せられる住宅の最低価格を従来の12万5000ポンドから17万5000ポンドに引き上げる」とのスキームを2009年12月末で終了する。
- ・ビジネス・レイト免除の対象となる占有者のいない事業用資産の評価額の上限引き上げ措置について、実施期間を延長する。同措置は、小規模企業支援を目的として2009年春に開始された。更に、小規模企業を対象としたビジネス・レイト軽減措置が既に適用されている企業は、毎年同措置の適用を再申請する必要はないものとする。
- ・ビンゴ場の売上高に対する課税率を現在の22%から20%へ引き下げる。
- ・固定電話のある全ての世帯を対象に、毎月50ペンスの「ブロードバンド税」を新たに課税する。税収は、英国全土への高速ブロードバンドのネットワーク拡大のための資金に充てられる。
- ・2009年度の政府借入額見込みを、2009年度予算で掲げた1750億ポンドから1780億ポンドへ修正する。
- ・来年度以降の政府借入額見込みは、2010年度が1760億ポンド、2011年度が1400億ポンド

とする。

- ・2010年度の政府支出は2009年度比で310億ポンド増加する。
- ・2010年4月より、国民年金支給額を2.5%、育児手当支給額を1.5%引き上げる。
- ・低所得の50万世帯の子供を学校給食無料措置の対象に加える。
- ・公共部門職員の年金資金の国庫負担を年間10億ポンド削減する。
- ・2011年度、2012年度の公共部門職員の給与引き上げ率上限を1%とする。

予算編成方針に含まれた地方自治関連の政策は以下の通りである。

- ・コミュニティ・地方自治省のプログラム「トータル・プレイス(Total Place)」<sup>1</sup>の結果を踏まえ、公共部門の更なる効率性向上を達成する。
- ・地方自治体の業務効率化によって、2012年度までに26億ポンドの経費削減を達成する。
- ・学校、病院、住宅などのインフラ施設への地域における投資について政府全省で調整を行い、これら施設への支出の効率性向上を目指す新スキーム「トータル・キャピタル(Total Capital)」を実施する。スキームの実施状況は、財務省内に設置される新組織「インフラ施設戦略ユニット(Infrastructure UK)」が監督する。
- ・地域の公的組織が有するデータを公開し、一般の人々によるそれらデータの再利用を可能にする計画について検討する「地方公共データ委員会(Local Public Data Panel)」を設置する。委員長はサウザンプトン大学のナイジェル・シャドボルト教授が務める。現在の計画では、地方自治体、その他の地域の公的機関、政府全省のデータが効率的に関連付けられた形で公開されることとなっている。
- ・「増加税収財源措置(Tax Increment Financing、TIF)」<sup>2</sup>を含めた地方自治体の新たな資金調達方法を探る。また、地方財政に関して地方自治体により多くの権限と柔軟性を与えるための新たな方法についても検討する。ただし、実際に新たな資金調達方法が導入されるか、及び自治体に地方財政に関するより多くの権限、柔軟性が付与されるかどうかは、国の財政状況による。
- ・「地域インフラ施設税(Community Infrastructure Levy)」<sup>3</sup>の将来の税収または新規建築公営

---

<sup>1</sup> 「トータル・プレイス」とは、地域において、特定の分野に投入されている公的支出の総額、その用途などを調べ、より効率的な資金の使い方を見極めることを目的としたプログラムである。2009年7月より、イングランド内の13地域で試験的に実施されている。

<sup>2</sup> 地域開発等のプロジェクトにおいて、開発後に見込まれる固定資産税や事業税などの税収増を担保に債券を発行し、プロジェクトの資金調達を行う方法。米国の自治体で幅広く利用されている。

<sup>3</sup> イングランド及びウェールズ内の地方自治体が、管轄地域内で新たに住宅開発を行う不動産開発業者に対して課

住宅からの家賃収入を担保にした資金借入れを地方自治体に許可する可能性について検討する。ただし、実際にこうした資金借入れを自治体に許可するかどうかは、それによって自治体が金銭的効率性 (value for money) を達成できると見込まれることが条件となる。

- ・「公共部門余剰地プログラム (Surplus Public Sector Land)」<sup>4</sup>の実施規模を拡大し、公共部門が所有する未利用の土地での住宅建設を促進する。

- ・マンチェスターとリーズに正式に都市圏 (city region) の地位が与えられた。両地域とも、都市圏の地位付与によって権限が譲渡される政策分野に関して政府と合意に達した。

### 「公共サービス提供の現場を優先する： より効率的な政府」

今回の予算編成方針の発表と同時に、ゴードン・ブラウン首相は、内閣府が作成した「公共サービス提供の現場を優先する： 行政の効率化 (Putting the frontline first: smarter government)」と題する文書を発表した。同文書は、公共サービスの質を維持しながら、行政を効率化する方策として、以下を提案している。

- ・政府各省の上級官僚の人員削減、役職の統合等の合理化により、年間 1 億ポンドの人件費を削減する。また、より広い範囲の公的組織の幹部職員の給与について、抜本的な改革を行う。

- ・政府外郭団体 (quangos) 及びその他のエージェンシー組織を統合または廃止する。公的部門の組織間で事務業務の統合を進める。政府資産を売却する。

- ・中央政府全体で、コンサルタント費用を 50%、マーケティング及び通信関係費用を 25% 削減し、6 億 5000 万ポンドの経費削減を達成する。

- ・今後 3 年間で 3000 万ポンドを投入し、英国内のインターネット利用者を更に 100 万人増やす。福祉手当の申請受付を含め、より多くの行政サービスのオンライン化を実現する。

- ・行政サービスのオンライン化を進め、公的機関の担当者がサービス利用者に直接応接する時間を減らすことにより、更に 6 億ポンド超の費用を削減する。

---

すことができる新税。「2008 年都市計画法 (Planning Act 2008)」に盛り込まれ、現在、導入の準備が進められている。税収は、新たに建設される住宅群の住民が利用するインフラ設備 (道路、学校、公園など) の建設資金に用途が限定されている。

<sup>4</sup> 公共部門が所有する未利用の土地をより効率的に活用し、適正価格の住宅建設を進めることなどを目指す政府のプログラム。

・政府は、公共サービスのオンライン化に向けた包括的プランを示す文書「英国デジタル化ロードマップ(Digital Britain Roadmap)」を2010年末までに作成する。同文書は、学生向けローン、求職者手当、育児税控除など利用者の多い公共サービスのオンライン化のスケジュールに焦点を当てたものになる。なお、育児手当申請受付のオンライン化実施のスケジュールは、2010年度予算発表時まで策定する。

・新生児の出生及び住民の死亡時の当局への連絡が1回で済むようにすることを目的とした新スキーム「テル・アス・ワンス(Tell Us Once)」を全国で段階的に実施する。現在、出生の場合は2ヶ所、死亡の場合は7ヶ所の組織に連絡する必要があるが、それぞれ1ヶ所で済むようにする。

・公的機関が有する膨大な情報、データの公開を進める。公開されるデータには、「陸地測量局(Ordnance Survey)」が有する英国の地図データ、時刻表ではなく、電車が実際に駅に発着した時間を示すデータ、国民医療制度(NHS)のウェブサイト「NHS チョイシズ(NHS Choices)」の作成のために利用されている医療関連データ、政府各省のより詳細な支出データなどである。これらデータは、公開するだけでなく、一般市民が無料で再利用できるようにする。

・公的機関の業績を比較することにより、公共サービスの水準向上を図る。この目的のため、2011年までに公的機関の業績データをインターネット上で公開する。まず2010年に犯罪発生傾向に関するより詳細なデータ、病院での患者治療によって発生する費用、「全国公立学校生徒データベース(national pupil database)」<sup>5</sup>の一部を公開する。

・福祉手当不正受給への対処策を政府全省で見直し、全ての省で、サービス利用者のデータの分析を標準的業務として行うようにする。

・使途が制限された自治体向け政府補助金の数を減らすなど、公共サービス提供に関する中央政府からの規制を削減し、柔軟性を高める。

・質の高い公共サービスの提供をサービス利用者に保証する。同時に、公共サービス利用者に対し、自身の生活に対する自己責任能力を高めるよう奨励する。

## 【地域の公共サービスの新業績評価制度である包括的地域評価制度(CAA)について】英国

### 背景

地方自治体の業績評価システムである「包括的業績評価制度(Comprehensive Performance

---

<sup>5</sup> イングランド及びウェールズの全ての公立学校の生徒に関する学業成績等のデータ。

Assessment、CPA)」は 2002 年、イングランドで導入された。これは、自治体の組織運営能力、地域におけるリーダーシップなどを総合的に評価する初めての公式な制度であり、監査委員会 (Audit Commission) が制度の運営を担っていた。

CPA はまず、広域自治体であるカウンティ(county)及び一層制の自治体に導入され、その後 2003 年に基礎自治体であるディストリクト(district)にも対象が拡大された。導入当初、一部の自治体が、「監査委員会に自治体の業績を評価する権限はない」と主張し、同委員会を相手取って訴訟を起こすという事態が発生したが、2003 年 11 月に「2003 年地方自治法 (Local Government Act 2003)」が施行されたことにより、制度自体に法的な裏付けが与えられ、例え訴訟を起こされても、その合法性を主張できるようになった。

CPA では、環境、住宅、文化の分野については監査委員会による評価結果を用い、その他の分野については、監査委員会の個々の検査官またはその他の公共サービスの監査・規制機関による査定に基づいて評価が行われた。最終的な評価結果は、当初は「劣悪 (poor)」、「弱体 (weak)」、「普通 (fair)」、「良好 (good)」、「優秀 (excellent)」という 5 つのカテゴリーに各自治体を区分する方法が採用されていたが、2005 年に、星マークの記号 (★) を使った表記方法に変更された。2005 年にはまた、自治体が継続的な業績改善を可能にする仕組みを構築しているかなどの点について査定する「改善の方向性評価 (direction of travel)」が評価項目として追加された。

CPA の制度は 2009 年 3 月に廃止された。導入から廃止までの 7 年の間に、当初は最も評価が低いカテゴリーに区分されながら、最終的には最も高いスコアを獲得するまでにサービス改善に成功した自治体もあった。

CPA で低い評価を受けた自治体に対しては、業績改善のため中央政府の指導・介入が行われた。その一方で、高い評価を受けた自治体は、中央政府による監査の項目が減らされるほか、駐車料金収入を保持することが許可されるなど、規制緩和とより多くの自由裁量権を享受する権利が与えられた<sup>6</sup>。

### **包括的地域評価制度 (CAA)**

2009 年 4 月、CPA に代わる制度として、「包括的地域評価制度 (Comprehensive Area Assessment、CAA)」が新たに導入された。CAA 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)」で最初に提案され、「2007 年地方自治・保健サービスへの住民関与法 (Local Government and Public Involvement in Health Act 2007)」で法の枠組みに組み込まれた。

新制度では、6 つの異なる公的サービスの監査・規制機関<sup>7</sup>が評価を行い、監査委員会は全体の

---

<sup>6</sup> 優れた業績を上げている自治体に対し、規制緩和によってより多くの自由裁量を与える中央政府の仕組みで、「規制緩和と自由裁量権の拡大 (freedoms and flexibilities)」と呼ばれる。自治体が優れた業績を上げているかどうかの判断材料として CPA の結果が使われた。

<sup>7</sup> 監査委員会、ケア・クオリティ委員会 (CQC)、警察検査局、刑務所検査局、保護観察サービス検査局、教育・児

まとめ役を担う。評価材料には、中央政府と地方自治体を中心とする地域のパートナーシップの間で締結されている「地域協定(LAAs)」及び「自治体向け業績指標(National Indicator Set)」などが用いられる。また、「地域調査(Place Survey)」<sup>8</sup>で採取された地域住民の意見も評価データとして利用される。これらを使って、また、地域のその他の機関(消防、警察、医療、雇用関連当局、第三セクターの組織など)との協働についても評価材料に含め、自治体の業績を評価する。

CAA の評価結果は、「地域評価(area assessment)」と「組織評価(organisational assessment)」の2つに分かれる。「地域評価」は、地域の自治体及びそのパートナー組織による現在のパフォーマンス及び将来の見込みについて評価する。結果は、数字スコアは用いられず、特定のサービス分野について特に重大な懸念があると判断された場合には、「赤旗(red flag)」との評価が下される。逆に、他の組織と共有すべきベスト・プラクティス(優良事例)に対しては、「緑旗(green flag)」との評価が下される。一方、「組織評価」は、地域の自治体及び消防当局を、「パフォーマンス管理(managing performance)」及び「資産利用(use of resource)」の2つの項目に関して1から4までのスコアで評価し、更に総合評価をやはり1~4のスコアで示している。地域の警察当局及び国民医療制度(NHS)の地域組織については、「資産利用」に関してのみ、同様のスコアを発表する。

CAA の第1回結果は、2009年12月に発表された。昨年、CPAで「星4つ」の評価を受けた自治体は60に上ったが、今回、「組織評価」で「4」のスコアを獲得した組織は15にとどまった。CAAの結果は、2009年12月に監査委員会が新たに設置したウェブサイト「ワンプレース(Oneplace)」<sup>9</sup>で閲覧可能である。同ウェブサイトでは、郵便番号を入力することによって、当該地域のCAAの結果のほか、犯罪発生件数、公立学校の学業成績なども閲覧可能であり、地域の全ての公共サービスの業績データを見ることができるようになっている。

## 【地域の公的組織によるベスト・プラクティスを認定、表彰する新制度】英国

### 背景

イングランドでは1999年、地方公共団体等による優れた業績を評価する「ビーコン・スキーム(Beacon Scheme)」と呼ばれる制度が、環境・交通・地方省<sup>10</sup>により導入された。同制度は、優れた公共サービスを提供している自治体等を「ビーコン・カウンシル」としてモデル団体に認定し、そのベスト・プラクティス(優良事例)を他の組織と共有させることを目的としている。対象団体は、ベスト・バリュ

---

童サービス・職業技術基準局(Ofsted)。

<sup>8</sup> 「自治体向け業績指標(National Indicator Set)」のうち18の指標のデータ収集を目的として、中央政府の要請で地方自治体が地域の住民を対象に2年毎に実施する調査。

<sup>9</sup> <http://oneplace.direct.gov.uk>

<sup>10</sup> 1997年設置。名称はDepartment of the Environment, Transport and the Regions(DETR)。2001年6月に「運輸・地方自治・地域省(Department for Transport, Local Government and the Regions, DTLR)」に改称。その後、地方自治担当の政府省は、2002年5月からは副首相府(Office of the Deputy Prime Minister, ODPM)に、2006年5月からはコミュニティ・地方自治省(Department for Communities and Local Government, CLG)に変わっている。

一制度 (Best Value)<sup>11</sup>の対象となっている地方公共団体 (以下「ベスト・バリュー自治体」と呼ぶ)と同じであり、地方自治体のみならず、消防、警察、国立公園、交通、廃棄物処理当局も含まれる。

同制度では、政府が毎年、複数のビーコン・カウンシル募集テーマを選定する。募集テーマには、住民の生活にとって重要な問題を反映し、更に政府の優先課題を反映したものが選ばれることになっている。選定されたテーマは、地方自治体協議会 (LGA) など地方自治関係者を対象に意見聴取を行った後、発表される。自治体は、それらの中から自ら選んだテーマについて、ビーコン・カウンシルとしての認定に応募する。

自治体からの応募書類は、独立の助言委員会が審査する。コミュニティ・地方自治省 (CLG)、その他の関係する各省及び改善・開発庁 (IdeA) は、情報及び人材提供などによって審査を支援する。

ビーコン・カウンシルとして認定されるには、応募したテーマのサービス分野において優れた実績を挙げていることが必要であり、その分野で明確なビジョンを示しており、改革にも意欲的であること、住民の満足度が高いことなどが求められる。また、当該分野のみならず、行政サービス全般にわたって高い実績を上げていることも認定の条件である。

ビーコン・カウンシルとして認定された自治体は、その後1年3ヶ月の間、セミナー等のイベント開催、刊行物及びウェブサイトでの情報提供などの方法によって、ベスト・プラクティス及び専門的知識を他の自治体と共有する。ビーコン・カウンシル認定自治体は毎年3月に発表され、多くの場合、これらの活動は、翌月の4月から翌年6月の間に行われる<sup>12</sup>。

## **2009年度地域改革アワード**

ビーコン・スキームは、2010年3月に第10ラウンドの認定自治体が発表されると同時に、制度自体が廃止される。これに先立ちコミュニティ・地方自治省は2009年4月、後継の制度である「地域改革アワード (Local Innovation Awards)」の詳細を発表した。

新制度の目的は、ビーコン・スキームと同様、ベスト・バリュー自治体によるベスト・プラクティスを認定し、表彰することである。なお、ベスト・バリュー自治体に含まれていない国民医療制度 (NHS) の地域組織と自治体間のパートナーシップ業務も対象となる。新制度の内容は、中央政府、地方自治体協議会 (LGA)、ベスト・バリュー自治体の一部が共同で策定した。LGAについては、LGAグループの一組織である IDeA が参加した。

初回となる2009年度の募集は2009年10月27日に締め切られた。およそ200の自治体及びそのパートナー組織から100を超える応募があり、独立の助言委員会の審査で23の最終候補に絞られた。なお、同委員会の委員長は、監査委員会 (Audit Commission) の理事であり、「公務倫理基準委員会 (Committee on Standards in Public Life)」の委員でもあるデニス・プラット氏が務めている。同氏はまた、「高齢者ケア監査委員会 (Commission for Social Care Inspection)」<sup>13</sup>の元委員長でも

<sup>11</sup> 行政サービスにおける金銭的効率性 (value for money) の達成を目指し、地方自治体に行政サービスの見直しと継続的な改善を義務づける制度。2000年4月にイングランド及びウェールズで導入された。

<sup>12</sup> この期間は「ビーコン・イヤー (Beacon year)」と呼ばれる。

<sup>13</sup> 2009年3月に廃止され、新設の「ケア・クオリティ委員会」に吸収された。

ある。

2009年度の受賞団体は2010年3月に発表される。政府は、受賞対象となったベスト・プラクティスの他の自治体との共有を目的として、300万ポンドの資金を拠出する旨を発表している。

以下は、2009年度の「地域改革アワード」の募集テーマ名、それらテーマの中のサブカテゴリー、及び各カテゴリーに応募した組織のうち、最終候補に残った団体の数である。

テーマ名	サブカテゴリー	最終候補に残った団体数
挑戦 (Challenge)	他の組織とのパートナーシップを通じて業績を向上する。	5 自治体及び一つの消防組織
公共サービスの提供 (Delivery)	経済面における地域の回復力を構築する。	2 自治体
	コミュニティの安全： 協力して地域の治安維持に取り組む。	4 自治体
	地域の子供と若者の安全を守る。	1 自治体
	高齢者ケアサービスの主導権をサービス受給者に握らせる： 高齢者ケアサービスの提供について、サービス受給者により多くの選択肢と決定権を与える。	3 自治体
独創的なアイデア (Bright Ideas)	他の組織とのパートナーシップを通じて業績を向上する。	2 自治体
	地域の経済的回復力を構築する。	1 自治体
	地域の困難な課題に取り組む。	1 自治体
	高齢者ケアサービスの主導権をサービス受給者に握らせる： 高齢者ケアサービスの提供について、サービス受給者により多くの選択肢と決定権を与える。	1 自治体及び一つの消防組織

上記テーマのうち、「挑戦」は、自治体による革新的な取り組みを対象としており、特に今回は、民間企業またはボランティア組織への業務委託契約に関する革新的な試みを通して金銭的効率性 (value for money) の向上に成功しているケースを表彰する。また、「独創的なアイデア」は、公共サービスの現場スタッフによるサービス提供に関する優れた提案やアイデアを表彰する。

## 【ドイツの地方自治体はリスボン条約の施行を歓迎する】ドイツ

2009年12月1日、各国首長のリスボン条約署名から2年以上経過した後、EUの運営を変更するリスボン条約が発効した。リスボン条約には、EUの条約として初めて地域および地方自治の重要な役割が強調されることとなったため、多くの地方自治体が歓迎を表明している。また、EUにおける政策立案が正式に提案される以前の早い段階から、地域や地方自治体の参加が呼びかけられていることとなった。

リスボン条約では、地方自治体が住民サービスの提供について自ら決定することのできる権利が強調されている。過去においては、特に欧州裁判所の判決において、公共団体による提供よりも民間企業によるサービス提供を優先する傾向が見られたが、リスボン条約が有効になってからは、地方自治体が自由にサービスの提供方法を決定し、または必要な場合には、自治体間協力もより簡単にできるようになっているなど、地方自治体全体の自治と権限が強化された。

欧州の地方政府と地方自治体を代表する「EU地方委員会 Committee of the Regions」にも、地方自治体の代理として、直接欧州裁判所に訴えることができる権利が与えられるようになり、今までの各国政府を通じた時間のかかるやり方が不要となった。これにより、地方委員会の欧州連合における役割については地方自治体の権限が強化されることとなった。

リスボン条約の施行の他に、地方自治体に影響を与える可能性がある他の動きもあった。欧州地方自治憲章(European Charter of Local Self-Government)に追加された議定書では、住民が自治体の権限を有する事項に参加できる権利を有することが強調された。欧州の多数の国ではすでに自治体に請願を行う制度や、地方の住民投票などが制度化されているが、はっきりとした制度がない国もある。英国において、11月に施行された「2009年地域民主主義、経済開発、建築法 Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009」の中で、地方自治体は地域住民によって提出された請願書に対応する義務を課したという動きも、欧州地方自治憲章の署名国であることに影響を受けているものと考えられる。

### 【参照】

Deutscher Städte- und Gemeindebund im Internet, Pressemitteilung 4.11.2009, „Europäische Union: Städte und Gemeinden begrüßen Lissabon-Ratifizierung“;

[http://www.dstgb.de/homepage/pressemeldungen/staedte\\_und\\_gemeinden\\_begruessen\\_lissabon\\_ratifizierung/index.html](http://www.dstgb.de/homepage/pressemeldungen/staedte_und_gemeinden_begruessen_lissabon_ratifizierung/index.html)

Deutscher Landkreistag im Internet, Pressemitteilung 4.11.2009, „Lissabon-Vertrag stärkt deutsche Kommunen in Brüssel“

<http://www.kreise.de/landkreistag/>

Swedish Association of Local Authorities and Regions, 10.6.2009

<http://www.skl.se/artikel.asp?A=60438&C=7820>

Council of Europe, „Additional protocol to the European Charter of Local Self-Government on the

right to participate in the affairs of a local authority’

„Zusatzprotokoll zur Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung über das Recht zur Beteiligung an den Angelegenheiten der kommunalen Verwaltung“

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/207.htm>

<http://conventions.coe.int/Treaty/GER/Summaries/Html/207.htm>

### 【連邦憲法裁判所はベルリンの商店営業時間を制限する判決を下した】ドイツ

連邦憲法裁判所は、2009年12月1日に現在ベルリン都市州で適用されている商店営業時間法において、営業時間の決め方が比較的自由になっている部分は憲法違反であるという判決を下した。提訴したのは、ベルリンと近郊地方のプロテスタント教会およびベルリン地方のカトリック教会であった。教会は、日曜および祝日の多くにおいて、商店の営業が自由となったこと、特にクリスマスの1ヶ月前の4つの日曜日の商業的利用を認めることは、ドイツの基本法に定められている「宗教の自由」の権利を妨げるものだと主張した。連邦憲法裁判所の裁判官は、日曜および祝日は、原則として業務をしない日であるべきだと判決に述べている。

この原則を定めている保護規定の下で、日曜日または祝日に例外的に商店営業を行うことを認めるには十分な理由付けが必要であるとし、純粋な小売業界の営業意欲、または消費者の購買意欲だけでは十分な理由にはならないと判決で明らかにされている。大規模な観光イベントや祭りなど、公共的な利便性が求められるときに限り、通常以上の小売店の営業が許される正当な理由となる。業務のない日曜日は、単に宗教活動のためだけでなく、社会生活、そして個人生活のためにも重要であると判決は強調している。家庭連れの旅行、友人との付き合い、または社会的なボランティア活動を行うためには、自由な時間があることが条件となるからである。

また、訴訟の過程で証言した労働科学者も、就労者の健康のためには、労働のない暇な日曜日があることが休養のために重要であることを確言した。さらに、市民が民主主義において重要な選挙権を行使するためにも、暇な日曜日が必要であるということも述べられた。

判決の中心にある論点は、日曜日および祝日に純粋な商業目的のみのために商店の全面的な営業を認めることは裁判所は反対だという点ことである。一方、十分な理由がある特定のイベントのためであれば、特定の日曜日や祝日に営業することは許されることもあるのだが、この場合でも引き継いで日曜日および祝日に営業をすることは憲法違反となる、というのが裁判所の結論である。したがって、2010年からは、ベルリン都市州においても、クリスマス前の4つの日曜日における営業はできなくなる。

今回のベルリン都市州に対する判決までの歴史を遡れば、商店の営業時間の変更問題は19世紀に由来を求めることができる。ビスマルク(1815年生-1898年没、ドイツ帝国の初代帝国宰相 1871年-1890年)は、競争促進のために商店営業時間を延長することを初めて提案したが、当時は教会

そのものだけでなく、社会民主党勢力およびカトリック系の中央党も強く反対した。労働者のための休養時間として、そして宗教活動に従事するために、時間を保護しようとする社会的合意があった。そこで1891年の「営業規制」においては、日曜日は営業が禁止された。さらに後の1919年のワイマール共和国の憲法においても、第139条に、キリスト教上での社会民主主義的な共同目標として日曜日を保護することが定められた。この規定は、戦後のドイツ連邦共和国の1949年の基本法にも第140条として取り入れられることとなった。

ただし、欧州連合体のレベルでは商店の営業時間に対しての規制などにはまだ影響を及ぼしていない。

その後、消費者の要求もあり、また、大規模デパートやスーパーの利益追求のために、1957年以降、営業時間は延長される傾向となった。自由民主党(FDP)が企業の利便性を政治レベルで代弁することとなったからである。小売業者やその従業員たちは対抗したが、無力であった。小売業の従業員にとっては、営業時間の延長は労働条件の悪化につながる。一般的に労働者の負担は強化されるものと言える。サービス残業、日曜日の営業、低賃金の普及、また規制されている最高労働時間や休養時間を守らないことなどは、小売業界では普通となっている。

1957年に最初の規制緩和として営業時間延長がなされた。この時は、土曜日において、昼12時までの営業延長を認めることであった。続いて、月の第一土曜日やクリスマス前の4つの土曜日には、16時までの営業が認められるようになった。1996年からは、土曜日は一般的に16時まで営業可能となった。平日の閉店時間はもともとは18時30分だったが、夜の営業時間の延長も行われるようになり、1989年からは木曜日だけは20時30分まで営業することができるようになった。1996年には、すべての平日で20時30分まで営業が許されるようになった。2003年以降は、土曜日でも20時30分までの営業が可能となっている。

それ以降の営業時間の規制緩和は、2006年に行われた連邦制度改革により、その形が変化してきている。改革の一環として、営業時間の規制権が州に移管されたため、州ごとに営業時間規制を行うことが可能となったからである。

現在は、各州において事情が異なっている。16州のうち9州では、月曜日から土曜日の間は、24時間営業が許可された。メクレンブルク・フォアポンメルン州においては、土曜日の22時から日曜日の24時までの間のみ営業が禁止されており、ザクセン・アンハルト州では土曜日の閉店時間を20時から24時までの間にすることが定められた。バイエルン州を含む他の4州は、平日の営業時間を14時間から20時間までの間に制限している。

今回のベルリンの閉店時間規制に対する連邦憲法裁判所の判決は、日曜日および祝日における営業時間延長を根本的に禁止しているものではない。週末と祝日が特に休養、休息、そして宗教従事の時間として重要であることが強調されているとしても、引き続きこの日に特別な理由があれば、営業が可能だからである。ただし、日曜日・祝日での営業が集中しないように配慮する必要があり、連

続的な日曜日・祝日での営業は憲法違反であるとしている。したがって、ベルリンの閉店時間規制に対するこの判決は、伝統的な日曜日・祝日保護の絶対的な最低保護条件を基準として定めていると考えられる。州においては、この判決を受けて、場合によっては州法を改正しなければならない。

判決の結果として、キリスト教の宗教団体には、日曜保護という概念についての訴訟権が確認され、その上に、現在のドイツの社会において、教会の現世的社会的立場を代表する役割が強化されたとも考えられる。

#### 【参照】

Zeit-Online, 2009, Ladenöffnungszeiten, Karlsruhe schränkt Advents-Shopping ein. <http://www.zeit.de/wirtschaft/2009-12/ladenschluss-sonntag-verfassungsgericht> (Zugriff am 22.12.2009).

BVerfG, 1 BvR 2857/07 vom 01.12.2009, Absatz-Nr. (1-197). [http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20091201\\_1bvr285707.html?Suchbegriff=ladenschluss](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20091201_1bvr285707.html?Suchbegriff=ladenschluss) (Zugriff am 22.12.2009).

Focus-Online, 2009, Stirb langsam, Ladenschluss. [http://www.focus.de/finanzen/news/tid-15725/langer-donnerstag-stirb-langsam-ladenschluss\\_aid\\_441153.html](http://www.focus.de/finanzen/news/tid-15725/langer-donnerstag-stirb-langsam-ladenschluss_aid_441153.html) (Zugriff am 22.12.2009).

Focus-Online, 2009, Verkaufsoffene Sonntage teils verfassungswidrig. [http://www.focus.de/panorama/welt/prozesse-verkaufsoffene-sonntage-teils-verfassungswidrig\\_aid\\_459122.html](http://www.focus.de/panorama/welt/prozesse-verkaufsoffene-sonntage-teils-verfassungswidrig_aid_459122.html) (Zugriff am 22.12.2009).

Focus-Online, 2009, Analyse: „Advents-Urteil“ schützt Sonntage. [http://www.focus.de/panorama/welt/urteile-analyse-und132advents-urteilund147-schuetzt-sonntage\\_aid\\_459256.html](http://www.focus.de/panorama/welt/urteile-analyse-und132advents-urteilund147-schuetzt-sonntage_aid_459256.html) (Zugriff am 22.12.2009).