

ロンドン事務所

【政府が内閣の一部改造を実施】 英国

ゴードン・ブラウン首相は2008年10月3日、内閣の一部改造を発表した。理由は特に明らかにされなかったが、夏の間、労働党議員の間から、ブラウン首相の指導者としての資質に疑問を投げ掛け、辞任を求める声が高まり、労働党党首選実施を要求して議員秘書官(Parliamentary Private Secretary)の職を辞任する議員もあったことなどから、内閣改造の実施は予想されていたことだった。また付け加えると、今回の内閣改造は、複数の閣僚メンバーが次の内閣改造で解雇されるとの情報を、首相官邸の広報担当官が報道機関に漏らした事実が9月中旬に明らかになったことを受け、前倒して実施された。

今回の内閣改造で最も大きな話題となったのは、労働党の元下院議員で、欧州委員会通商担当委員を務めていたピーター・マンデルソン氏が、ビジネス・企業・規制改革相に任命され、再入閣を果たしたことである。マンデルソン氏は、労働党が野党だった1980年代に同党の広報局長を務め、後に首相になるトニー・ブレア氏の盟友として、共に「ニュー・レイバー(New Labour)」の立役者となった。1994年の労働党党首選では、当時影の財務相を務めていたブラウン氏ではなく、影の内務相であったブレア氏を支持したため、それ以降、ブラウン氏とは犬猿の仲になっていた。両者の確執は14年間にわたって続いていたが、今回、昨今の経済不安と首相への支持率低下という危機的状態への対処にマンデルソン氏の支援が必要であると判断され、また同氏自身も英政界への復帰を望んでいたこともあって再入閣が決まった。

ロンドンで区議会議員を務めたマンデルソン氏が国政レベルの政治家として第一歩を踏み出したのは、1992年の総選挙でダーラム県のハートルプール(Hartlepool)から立候補し、初当選を果たしてからである。しかし、1997年のブレア政権誕生後、1998年と2001年の2回にわたり、金銭絡みのスキャンダルのため閣僚ポストからの辞任を余儀なくされた(1998年には貿易・産業相、2001年には北アイルランド相のポストを辞任した)。閣僚ポストを持たない一般議員(backbencher)であった2001～2004年には、日英間の協力のあり方を検討する非政府フォーラム「日英21世紀委員会(UK-Japan 21st century Group)」の英国側座長を務めたこともある。

2004年11月に欧州委員会通商担当委員に就任したことに伴い、下院議員の座を退いていたが、閣僚は上院または下院議員から選ぶのが慣例になっているため、今回新たな大臣ポストを引き受けるにあたり、急きょ上院議員に任命された。なお、ビジネス・企業・規制改革相の前任者であるジョン・ハットン氏が務めていた「汚職対策調整官(Anti-Corruption Coordinator)」の役割は、マンデルソン氏ではなく、ジャック・ストロー司法相に引き継がれることになった。

そのほかに注目を集めたのは、高級紙「ガーディアン」などを発行するガーディアン・メディア・グループ社の会長であり、小売大手マークス・アンド・スペンサーの元会長であるポール・マイナーズ氏が、財務省付きの金融サービス担当相(通称「シティ担当相」)に任命されたことである。マイナーズ氏は、マンデルソン氏同様、同ポストを引き受けるため、上院議員に任命された。同氏はこれまで、

最低賃金について政府にアドバイスを提供する「低賃金委員会 (Low Pay Commission)」の委員長、新たな年金積み立てスキームである「パーソナル・アカウント」に関して政府に助言する「パーソナル・アカウント提供委員会 (Personal Accounts Delivery Body)」の委員長も務めていたが、大臣への任命によってこれらのポジションから離れることになった。また、ブラウン首相の上級政治アドバイザーであったスティーブ・カーター氏が、やはり上院議員への任命を経て、文化・メディア・スポーツ省付きの通信・技術・放送担当大臣に就任した。カーター氏は、通信・放送業界の規制機関である英国情報通信庁 (Ofcom) の最高責任者を務めた経験がある。

大臣の顔ぶれが変わっただけではなく、省の再編も行われ、これまでビジネス・企業・規制改革省が担当していたエネルギー政策及び環境・食糧・農村問題省が担っていた気候変動に関する政策を管轄する省として、新たにエネルギー・気候変動省 (Department for Energy and Climate Change) が創設された。エネルギー政策については、1974～1992 年まではエネルギー省 (Department of Energy) が担当していたが、1992 年に同省が貿易・産業省 (Department of Trade and Industry) に吸収されたことでこの機能も移管した。さらに昨年のブラウン政権誕生と同時に貿易・産業省がビジネス・企業・規制改革省に再編され、エネルギー政策も担うようになっていた。

ブラウン首相はまた、昨今の金融危機に対応するべく、閣僚及び閣外大臣をメンバーとする「国家経済委員会 (National Economic Council)」を創設した。同委は、閣僚会議である「経済開発委員会 (Economic Development Committee)」に取って代わるもので、今後、定期的に会議を行う。

また、アリスター・ダーリング財務相とピーター・マンデルソン・ビジネス・企業・規制改革相が共同議長を務め、地域担当大臣 (Regional Ministers)¹、地域開発公社 (RDA) の理事長、企業及び労働組合の代表者で構成される「地域経済委員会 (Regional Economic Council)」も新たに設置され、3 ヶ月ごとに会議を行うことになった。同委については、地方自治体協議会 (LGA) が、構成メンバーに含まれなかったことに不満の意を表明している。

さらに、今回の内閣改造と同時に設置されたもう一つの委員会が、地域担当大臣及びスコットランド、ウェールズ、北アイルランドの各地域の担当大臣で構成される「地域大臣委員会 (Council of Regional Ministers)」であり、10 月中旬に初会合を開いた。同委は、リアム・バーン内閣府担当大臣及びイベット・クーパー財務省主席担当官が共同議長を務め、今後 2 週間ごとに定例会議を行う。

同委の責務は下記の通りである。

- ・地域を単位とした公的団体による業務が国レベルで適切に調整されていることを確認する。

¹ 政府事務所 (Government Offices) の管轄地域で分けられたイングランドの各地域にそれぞれ 1 名ずつ任命されている。

- ・地域における議論に役立てるため、地域担当大臣に対して政策を伝達する。伝達される政策には、国家経済委員会で合意した戦略も含まれる。
- ・地域担当大臣による各管轄地域での業務で集められた情報を、国家経済委員会及び地域経済委員会に伝達する。しかし、地域担当大臣は今後も従来通り、各省に対して特定の問題について提起するという役割を担う。

同委はまた、地域関連の一般的な問題について議論するほか、地域経済委員会及び国家経済委員会に対して提言を行うなど、適切と思われる場合においてその機能を行使する。

今回の内閣改造の主な内容は下記の通りである。

| 役職名 | 担当者名 | 前職 |
|----------------------------------|------------------------|--|
| ビジネス・企業・規制改革相 | ピーター・マンデルソン | 欧州委員会英国代表(通商担当委員) ² |
| 国防相 | ジョン・ハットン | ビジネス・企業・規制改革相 |
| エネルギー・気候変動相 | エド・ミリバンド | 内閣府担当相 |
| スコットランド相 | ジム・マーフィー | 欧州担当相 |
| 内閣府担当相 | リアム・バーン | 移民担当相 |
| 欧州担当相 | キャロライン・フrint | 住宅担当相 |
| 住宅担当相 | マーガレット・ベケット | 2007年6月まで外務相。今回の内閣改造までは閣僚ポジションのない一般議員であった。 |
| 移民担当相 | フィル・ウーラス | 環境担当相 |
| エネルギー担当相 | マイク・オブライエン | 年金改革担当相 |
| 老人福祉サービス担当相 | フィル・ホープ | 第三セクター担当相 |
| コミュニティ・地方自治省政務次官 | サディーク・カーン ³ | 下院院内幹事 |
| ロンドン担当相 ⁴ 、雇用・福祉改革担当相 | トニー・マクナルティ | 治安・テロ対策・犯罪対策・警察業務担当相 |
| 通信・技術・放送担当相 | スティーブン・カーター | 首相付き戦略担当長官 |
| 上院院内総務 | ジャネット・ロイオル | 上院院内幹事長 |
| 下院院内幹事長 | ニック・ブラウン | 下院院内副幹事長 |
| 下院院内副幹事長 | トミー・マカボイ | 下院院内幹事 |

² 欧州委員会通商担当委員は、これまで上院院内総務を務めていたキャサリン・アシュトン氏が引き継いだ。

³ パームジット・ダンダ氏から引き継いだ。

⁴ これまでロンドン担当相を務めていたテッサ・ジョウエル氏は、オリンピック担当相のポストのみ維持した。

【アイスランドの金融危機で地方自治体が預金喪失の危機】 英国

10月初頭から始まったアイスランドの金融危機は世界各国で大きなニュースとなったが、英国では特に、大手銀行ランズバンキ(Landsbanki)傘下のインターネット銀行「アイスセーブ(Icesave)」⁵に預けられていた英国人顧客の預金が失われる恐れが生じたことから、人々の強い関心を集めた。また同時に、ランズバンキを含む同国の銀行に資金を預けていた英国の地方自治体を財政危機の脅威にさらすという予想外の事態も招き、混乱が続いている。

アイスランドの金融危機がいよいよ深刻化したのは、10月7日、ランズバンキ銀行がアイスランド金融監督庁の管理下に置かれ、事実上国有化されてからであった。これと同時期に、顧客に支払える資金が尽きていた大手行のグリトニル銀行(Glitnir)及びカウプシング銀行(Kaupthing)も、政府の管理下に入った。

アイスランド政府が英国人顧客の預金を保護することを拒否したため、財務省は10月8日、「2001年反テロ・犯罪・治安法(Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001)」に基づいて「2008年ランズバンキ銀行資産凍結命令(Landsbanki Freezing Order 2008)」⁶を発令し、同銀行の英国内の資産を凍結した。しかし、同命令によって保護されたのは、個人の顧客の預金のみであり、英国の地方自治体を含めた企業・組織等の顧客の預金は対象外であった。

これに続き、地方自治体協議会(LGA)は、同協議会のメンバーである地方自治体の多くがランズバンキ銀行に預金を預けていたことを明らかにした。LGAのマーガレット・イートン議長は10月8日、ダーリング財務相に書簡を送り、地方自治体の預金も個人の預金と同様に保護されることを財務相が保証するよう求めた。同議長はまた、「地方自治体は、常に良い格付け評価を受けている信用度の高い金融機関であると考えてランズバンキ銀行に資金を預けていた」ことを指摘した。しかし同時に、これらの地方自治体は十分な資金を有し、また複数の銀行に預金を分散させているため、今回の事態によって、職員の給与や公共サービスの提供に直ちに影響するような切迫した予算不足に直面している事実はないとも主張した。

LGAは、続く10月9日にも再び財務省に対し、地方自治体の預金の保護を求めたが、政府からその趣旨の発表は行われなかった。LGAはまた、アイスランドの銀行に預金を持っている地方自治体に対し、ビジネスレイト⁷の税収の国への納付を遅らせることを許可するよう政府に求めた。この日、LGAとコミュニティ・地方自治省の代表者はこの問題について協議したが、状況を注意深く見守り、再び話し合いを行うことで合意するにとどまり、地方自治体の預金保護については意見の一致に至らなかった。LGAと同省は、協議の後、下記のような共同声明を発表した。

⁵ 「アイスセーブ」は、ランズバンキ銀行の子会社であるヘリタブル銀行(Heritable Bank)が英国及びオランダの個人顧客向けに展開していたサービス。

⁶ 命令(Order)は二次立法(secondary legislation)の一つ。

⁷ オフィスや工場など、居住用資産以外の資産に課せられる税金。地方自治体が徴収し、中央政府に納めた後、中央

「我々は非常に有意義な協議を行い、今後緊密に連絡を取り合って、来週再度話し合うことで合意した。政府とLGAは、地方自治体が軽率に行動したことを証明するものは何もないということで意見が一致した。両者はまた、地方自治体が、投資の安全性と投資に対する見返りとの間で適切なバランスを取ることを求める財政枠組み⁸を守っていたと見られるという点でも意見が一致した。(中略)LGAと政府は今後、状況を注視していく所存である」

以下に、その後の経過を日付順に記す。

10月14日 LGAはこの日、「アイスランドの各銀行は、国有化直前まで格付け機関から良い評価を受けていた」との主張のもと、これら機関による格付けシステムについて調査を行うよう政府に求めた。LGAはまた、アイスランドの金融危機が発生するまで同国の銀行に預金を続けていた地方自治体に対し、本件に関して独自の調査を行うよう要請した。

コミュニティ・地方自治省は、地方自治体が財政危機に陥った場合に支援を行うため、地方財政の専門家で構成される「緊急対応班(rapid response unit)」を設置したことを明らかにした。(ただし同省は同時に、どの地方自治体からも、直ちに資金不足に陥るとの報告は行われていないとも指摘した)。

同省とLGAの2回目の協議が開かれ、両者が今後も状況を注意深く見守り、特に、今後資金が不足する可能性があるとして述べている13の地方自治体について監視していくことで合意した。LGAはまた、在英アイスランド大使とも協議を行い、英国の地方自治体の預金を優先的に保護するよう要請した。

10月16日 監査委員会(Audit Commission)はこの日、年間運営資金の4%にあたる100億ポンドをランズバンク銀行及びヘリタブル銀行に預けていたことを明らかにした。同日にはまた、アイスランドの銀行の流動性(liquidity)について、金融サービス庁(FSA)が今年の3月に警告を発していたことも明らかになった。FSAは当時、アイスランドの銀行全体の債務は、同国の国民総生産(GDP)の3分の1の額に相当すること、及び同国の銀行に預けられた預金は、英国の預金保護スキームの対象外にあることを指摘していた。

10月17日 地方自治体、消防当局、警察当局の計123の組織が、アイスランドの銀行に合わせて9億1960万ポンドもの資金を預けていたことがLGAにより明らかにされた。

英国の中央銀行であるイングランド銀行は、ランズバンク銀行による段階的な事業清算を可能にし、また英国人顧客の預金を最大限保証するため、同銀行のロンドン支店に対し、最大1億ポンドに上る担保付き短期融資を行うことを申し出た。

政府が地方自治体に再配分する。

⁸ 「2003年地方自治法(Local Government Act 2003)」に沿って地方自治体向けにコミュニティ・地方自治省が発行し

10月21日 LGA が、調査会社に委託した世論調査の結果を発表し、「地方自治体が、自らが預かる公共資金を元手に利子収入を得ようとするのは理にかなっている」との意見が 59%に上ったことを明らかにした。

10月22日 財務省とイングランド銀行の代表者がアイスランドを訪問し、当局と更なる協議を行った。

なお、アイスランドの銀行の資金を預けていた地方自治体は一様に、「2003 年地方自治法 (Local Government Act 2003)」に沿ってコミュニティ・地方自治省が自治体向けに発行しているガイダンスに、次のように記されていることを指摘している。

「地方自治体は、地域コミュニティに代わって保有している余剰資金を賢明な方法で投資するべきであるというのが政府の方針である。(中略)本ガイダンスは、投資の安全性と資金の流動性を優先的に考慮することを提案する。しかしこれは、地方自治体が、投資によって得られる利益を無視すべきであるということの意味するものではない。投資の安全性と流動性の程度に釣り合った最も高い利益率を求めるのが適切であろう」

10月27日 ジョン・ヒーリー地方自治大臣は、下院で発表した声明で、3つのディストリクト⁹が、コミュニティ・地方自治省に対し、資金不足に陥る可能性があることを報告してきたことを受け、10月の第3週に「緊急対応班」を派遣したことを確認した。「緊急対応班」との連携作業によって得られた結論は、これらディストリクトのうち、直ちに財政難に陥りそうなケースはないが、今後、資金が不足した場合に備え、中期的な対策を立てるべきであるというものであった。

3つのディストリクトのうち、ウスターシャー県のワイヤ・フォレスト市(Wyre Forest)は、当面の危機を避けるため、政府が費用を負担して財政管理について専門家のサポートを受けることになった。また、エセックス県のアトルズフォード市(Uttlesford)は、政府に対し、「資本化命令 (capitalisation direction)」¹⁰の発行を申請した。

同大臣によると、更に9つの自治体も、短期間の間、公共サービスの提供及び職員への給与支払いに支障が生じる懸念があることをコミュニティ・地方自治省に報告していたが、同省による調査の結果、財政状況が不安定になっている例はないことが明らかになった。

また10月末には、債権管理庁(Debt Management Office、DMO)¹¹が公共機関向けに提供している定期預金である「債権管理口座預金機能(Debt Management Account Deposit Facility、DMADF)」を利用した地方自治体全体の預金額は、通常は毎月約10億ポンドであるのが、過去1

ているガイダンスのことを意味する。

⁹ 日本の市町村にあたる地方自治体。District。

¹⁰ 地方自治体は、中央政府による「資本化命令」の発行によって、銀行からの資金借入れまたは土地、建物の売却によって得た収益を事業費に充てることを許可される。

ヶ月の間に 101 億ポンドにも上っていたことが明らかになった。アイスランドの銀行に預けていた預金の保護を政府から拒否されたため、多くの地方自治体が、より大きな見返りを求めるよりも、安全性の高い投資先に資金を投入するようになっていることの流れである。DMADF は、格付け機関から AAA の評価を受けており、安全性が高い一方、金利はイングランド銀行の基準金利と同率分しか支払われない。

また、スコットランドでは、32 の地方自治体のうちの 8 自治体及び 8 つの消防委員会 (Fire Brigade) のうち 1 ヶ所が、アイスランドの銀行に計 4600 万ポンドを預金していたことが分かった。また、ジム・マーフィー・スコットランド相は 11 月初旬、アイスランドのゲイル・ホルデ首相と、スコットランドの自治体が同国の銀行に有する預金口座の凍結解除に関して協議を行った。

更に、11 月 11 日には、ケント県及びロンドン・バーネット区の代表者が、同県及び同区と、英国のその他の自治体の預金についてアイスランドの当局に問い合わせをするため、同国を訪問した。ケント県は、ヘリタブル銀行に預けていた 1800 万ポンドのほか、アイスランドのその他の銀行にも預金を持っていた。バーネット区は、同国の複数の銀行に 2700 万ポンドを預けていた。両自治体とも、アイスランド当局によって最終的に回収できる預金額が示されることを望んでいる。

【農村地帯での適正価格の住宅供給増に向けた討議文書が発行に】 英国

コミュニティ・地方自治省は 2008 年 10 月 8 日、農村地帯における適正価格の住宅 (affordable housing) の供給増加を狙いとした政府案について意見集約作業を行うための 2 つの討議文書 (consultation paper) を発表した。自由民主党のマシュー・テイラー議員が今年 7 月、農村地帯での適正価格の住宅供給推進の方法について行った見直し作業の結果報告書を発表したのに続くものである。

政府は現在、今後 3 年間にわたって、現在の人口が 3000 人未満の小規模コミュニティで新たに適正価格の住宅を 1 万 300 戸建設するとの目標を掲げている。2006 年 11 月に「都市計画政策声明書 3 (PPS3)」として発表された住宅供給に関する現政府の方針は、必要ならば規制を緩和し、適正価格の住宅が不足している地域でこれらを建設する土地を確保するため、地方自治体に対し、地域の住宅需要を評価し、それに沿って土地利用に関する方針を修正することを求めている。また、地方自治体は、新たな住宅群 (housing development) の建設が申請された場合、建築許可が下りる前の段階で、適正価格の住宅を一定数、含めるよう求めることができるとされている。

また、政府は 2003 年、別宅 (second home) に対するカウンスルトックスの割引率を引き下げる権限を地方自治体に与え、カウンスルトックス支払額が減額されるという別宅所有者の特権を部分的

¹¹ 財務省の執行機関。

に撤廃した。2007年度には、イングランドの251の地方自治体がこの権限を利用し、カウンシルタックスの追加税収は総計1億ポンドに上った。この追加税収は使途が限定されておらず、必要な場合は、新規公営住宅の建設に使うこともできる。この制度変更の目的は、別宅所有者が、別宅を持ち、本宅とは別に使用できるという恩恵を受けると同時に、地域の公共サービスへの資金提供により貢献するよう、制度を変更することであった。

イアン・ライト住宅担当大臣によって発表された討議文書の一つは、深刻な住宅不足に見舞われている農村地帯の特定のエリアを「保護地域(Protected Areas)」に指定し、地元住民に対する適正価格の住宅の提供を保証するという提案に対し、意見を求めるものである。

「保護地域」では、新たに「住宅共有スキーム(shared ownership schemes)」が適用されることとなった住宅では、原則的に個人が完全に所有することはできず、恒久的に、個人と主に住宅組合(housing associations)が共有することになる。これによって、「保護地域」では、個人が物件を完全に所有した後に利益目的で転売することが不可能になり、地元住民が自らの居住地域内で引き続き「住宅共有スキーム」を利用できることが保証される。

「住宅共有スキーム」は、個人が主として住宅組合と住宅の価値を共有し、自身が所有していない分については、住宅組合に家賃を支払うというものである。同スキームはこれまで、低所得者が最初の持ち家を購入し、家の価値の上昇によって蓄積された利益を利用して別の住宅を購入する手段として使われてきた。最初は住宅の価値の25%分しか購入できないが、後に100%にまで増やし、完全に自分の持ち家とすることもできる。しかし、討議文書では、保護地域内の「住宅共有スキーム」が適用された住宅については、個人が所有できる物件の価値の上限を80%と定め、100%所有したい場合は、購入後の売却先を住宅組合に限ることが提案されている。「保護地区」の設置は、今年7月に施行された「2008年住宅・再開発法(Housing and Regeneration Act 2008)」によって可能になっており、政府の討議文書は、どのエリアを「保護地区」に指定すべきかについても意見を募っている。

2つ目の討議文書は、農村地帯における適正価格の住宅の供給増を狙いとして、「コミュニティ土地トラスト(Community Land Trusts, CLTs)」の設置数を増やすという政府提案に関して意見を募っている。CLTsは、独立の非営利トラストで、地域コミュニティが、コミュニティの利益のために土地を所有・運営する仕組みである。CLTsが土地を所有し、個人が住宅を所有することで、土地と住宅の所有元が切り離される。CLTsは、土地の価格上昇によって得られた利益を、コミュニティの利益のために再投資する。CLTsの概念は、1950年代にインドの農村地帯で始まった「ブーダン運動(Bhoodan movement)」と呼ばれる土地改革運動¹²から生まれたもので、その後、南米のアフリカ・アメリカ系コミュニティにも広まった。

コミュニティ・地方自治省による同討議文書は、CLTsの成功例として、デボン県の「ホルスワーシー・コミュニティ不動産トラスト(Holsworthy Community Property Trust)」の例を挙げている。同トラストは、所有する土地に建てられていた住宅を買い取り、地域の住民に対し、相場の半分の価格で

¹² 土地を余分に所有している村民がこれをトラストに寄付し、トラストはそれらを土地を持たない貧困層に再配分した。

売却している。

「2008年住宅・再開発法(Housing and Regeneration Act 2008)」によって、CLTsは初めて「非営利家主(social landlords)」として認識され、政府からの補助金を申請できるようになった。同討議文書は、農村地域における適正価格の住宅に対する高い需要に応えるための解決策として、いかにしてより多くのCLTsの設置を奨励するか、特に、いかにすれば住宅共有スキームに関する目標達成にCLTsを利用できるかについて意見集約作業を行っている。

「農村コミュニティ委員会(Commission for Rural Communities)」¹³のグレアム・ガーバット最高責任者はこの件について、下記のようにコメントしている。

「適正価格の住宅の不足は、農村地帯の住民にとって最も切迫した問題であり続けている。これによって農村地帯のコミュニティの持続可能性が損なわれ、若者の地域からの流出、住民の年齢構成の不均衡といった問題がもたらされている」

2つの討議文書による意見集約作業は2008年末まで実施され、コミュニティ・地方自治省は、「2008年住宅・再開発法」の規定に沿って、2009年にこれらの事項についてガイダンスを発行する予定である。

【ドイツの地方自治体の財政状況についての年間報告と最近の動き】 ドイツ

ドイツ都市会議(Deutscher Städtetag)は毎年、地方自治体の財政状況に関する報告書を発表し、前年の結果と現在の動きについて総合的に説明している。

2007年は、連邦、州及び自治体において、収入が堅調に増加する結果となった。一方、歳出面においては、地方自治体が増加の率を抑えたため、最終的に地方自治体全体で86億ユーロの黒字となった。2008年の予想としては、仮に収入が増加しなくても、地方自治体全体としては2007年同様黒字となる見込みである。

全体の財政状況は堅調であっても、地方自治体間の財政状況には大幅な不均衡が存在し、注目を集めている。この財政力の格差が、現在の地方財政における最も重要な問題である。経済が繁栄し、人口がまだ増加中である都市のほとんどは財政状況も順調であり、新たに人々が都市の中心部に戻ってくる「再都市化・re-urbanisation」が起こっているが、それとは対照的に、経済的・構造的な問題に悩まされている都市では、高い失業率と人口減少

¹³ イングランドの農村地帯の住民、及びそこで働く人々のニーズが政府の政策に反映されるよう、独立の立場から政府にアドバイスを与えることを役割とする組織。2005年4月に「田園地域庁(Countryside Agency)」の一部門として設立され、「2006年自然環境・農村コミュニティ法(Natural Environment and Rural Communities Act 2006)」によって2006年10月に独立組織となった。

による、財政状況の継続的な悪化が見受けられる。この問題の解決に向けた政策が緊急な課題であり、州にとっては、傘下の地方自治体の全体的な財政状況が良好であるからと言って、財政状況が弱い市町村に対して十分な財政ベースを提供する義務を逃れようとする態度はおかしい。

また、短期借入れの水準がなお増加してきている。これは、金融市場での長期的な借入れが減少しているのとは対照的な傾向である。この事実は、構造的な弱みを抱えている地方自治体においては、厳しい財政状況が依然続いていることを示している。

旧東ドイツと旧西ドイツの間には、かなりの収入構造の違いがある。やや一般化し過ぎかもしれないが、これは、構造的に強い自治体と構造的に弱い自治体の違いの例として見る事ができる。旧東ドイツの地方自治体では、全体として交付金・補助金が収入の約半分を占めるが、旧西ドイツの地方自治体においては、交付金・補助金の収入に占める割合は3分の1である。旧東ドイツの都市は、自主財源が限られているが、旧西ドイツの地方自治体は自主財源で歳出の約半分を賄える。構造的に弱い地方自治体の交付金・補助金への依存は、特定目的補助金というものが、しばしばあまり適切に設定されていないということを考えると、多くの問題を伴う。

歳出の面では、人件費の上昇が重大である。2007年には、人件費はほぼ横ばいであった。西ドイツ地域側における多少の増加は、東ドイツ地域の減少で打ち消されている。東ドイツ地域の地方自治体の人件費減少は、構造改革と新雇用の中止によって、達成されたものだ。しかしながら、全体的な職員数は減っているものの、今年組合側と合意された給料体系により、来年には人件費は増加しそうである。そして東ドイツ地域ではより増加するだろう。それは、単に増加率の違いによるだけでなく、東ドイツ地域には、西ドイツ地域と比べて、契約職員の数が多いためである。旧西ドイツの自治体には、依然として地方公務員に相当する「官吏」が多く、この人々は今度の給料値上げには関係していない。

地方自治体の財政状況はそれぞれ大きく異なり、状況が異なる自治体に不釣り合いな影響を与える傾向にある事業や課題は増加していく中で、適切かつ機能的な地方財政調整制度の構築は特に重要である。このような制度での交付金(資源の割当)についての議論は地方財政調整制度そのものについての議論と同じぐらい古い。個々の地方自治体間での配分の仕組みと同様、配分する資金の規模についての決定は、主として異なる利害関係の調整に向けた対立を伴う議論の結果である。

したがって、州レベルで地方財政調整のために予定されていた資金は、非常にしばしば州財政の建て直しのために使われてしまう。規制緩和や州レベルの業務や構造の見直しを通じて、数多くの小さな調整を実施するより、多くの政治家は規模の大きい歳出科目をカットするほうが簡単であると考えている。このような状況に直面した地方自治体は、地方財政調整制度の過程で地方自治体のよりよい保護を求め、地方自治体が適切な財政基盤を確保できるようにするための効果的な手続きと法律上の保護を求めている。州の憲法のほとんどは、州の健全な財政を条件に地方自治体に対する財政調整の義務を定めている。したがって、地方自治体がよりよい財政調整を法廷で勝ち取れるチャンスは薄い。

地方財政調整の詳細は州間でかなりの違いがある。一つの方法として、「均等原則」

(Gleichmäßigkeitsprinzip)がある。この原則は、地方自治体への財政調整用資金を差し引いた後の州の歳入と地方自治体の歳入とが同様の伸び率になるべきというものである。これにより、財政政策での一方的な州の行動はかなり押さえられる。別の方法は、特別基金の設立により、構造的、あるいは周期的な経済不振の時に財政調整をすることである。ラインラント・プファルツ州が早期に採択した方法である。ザクセン州もこのようなモデルを導入する動きを見せている(月例報告 2008 年 6 月参照)が、この場合には多少の変更が加えられ、2015 年までと期間を限定している。現在テューリングン州がもう一つのモデルを開発して、運営を始めている。それは、地方自治体が行う事業や社会サービスの具体的なコストを定義し、それを財政調整の基準にすることである。テューリングン州で 2008 年 1 月から施行された新しい地方財政調整法の改正が注目を集めている。しかし、地方自治体の財政需要を客観的に定義するのは極めて難しい。過去の歳出を基本にすれば、当時あった財源の配分だけを反映し、実は必要であったが、財源がなかったために行われなかった事業は配慮されない。実際に投資が不十分であったことはよく知られており、市町村の行政はよく「欠乏の管理」にすぎないと見られている。また、州政府は、事業や社会サービスのコストを定義するという一見客観的な方法による地方自治体の需要を設定することで、自らの利益を優先させ、最終的に地方自治体に移譲されるべき財源を少なくする危険がある。

また最近注目を集めているのは関連性原則 (Konnektivitätsprinzip) である。この原則は、事業やサービスを注文する者は、費用も負担する義務があるというものである。というのは、財政の基本を決める法における生産者責任原則の現れであり、つまり意思決定と財源負担は同じ手により行われなければならないとする。1998 年から、すでにこの原則があった州はこれを強化または具体化し、5 州は新たにこれを州憲法に盛り込んだ。そして、2006 年に実施された第 1 回連邦制度改革により、連邦政府は新たな義務付けや事務委託、または法改正に伴って追加的な費用が発生する事業の実施を地方自治体に要求できなくなった。しかしながら、実際には連邦政府と州政府とが政策調整し、結局は地方自治体に負担を押し付けることが今でも十分ある。このような結果を導きやすい分野は、例を挙げれば、既に存在する事務の基準を高く設定したり、または任意的な事務を義務的事務に変更したりすることである。現在、ノルトライン・ウェストファーレン州において、この関連性原則を中心とした二つの訴訟が審理中である。

しかし、このような財政状況報告が発表される時期もあって、世界の金融市場の発達が地方自治体に及ぼす影響の問題についての言及がない。その本当の影響は恐らくドイツの地方自治体の場合、来年の報告書までにはある程度明らかになっている。しかし、現在既に財政状況が望ましくない自治体にはこの新しい財政危機に対して特に弱い立場にある。財政状況が厳しい自治体こそ、経済的・社会的問題が深刻である。

しかし、危機によるプラスの面として、ドイツの地方自治体レベルでの公的金融機関の役割が強調され、見直されたことがある。ドイツでは公的金融機関の役割が伝統的に強かった。しかしその貯蓄銀行 (Sparkassen) に対する民間銀行や EU 委員会等の批判が一時は強かったのだが、幸いにも現在まで生き残ることができ、現在になって、その価値が証

明された。地方自治体レベルの貯蓄銀行は、規模が小さいため、アメリカで始まった世界金融の病気には感染しなかったからだ。中小規模の地方自治体では、金融関係をその地方貯蓄銀行に任せていたところは、今回の危機による直接の影響はない。むしろ、貯蓄銀行は現在「安全である」という印象があるため、民間銀行から客が流れているくらいだ。

しかし、国際リース・スキーム（Cross-Border-Leasing）などリスクが高い国際金融に自ら参加している都市にとっては事情が別である。近い将来、あるいは長期的に影響があるのは確かである。国際リース・スキームは、欧州にある地方自治体で、路面電車、下水処理場、国際見本市施設等のインフラ設備をアメリカの投資家に長期リースし、そしてすぐにリース・バックするスキームである。アメリカ側の主リースの受け手は、この物件について税法上の減価償却を適用できるため、税金を節約することができ、その節約した一部を当初差金として、地方自治体に支払う。その金額の大半は契約から生じる将来の負担、特に早期買戻特約（Early-Buy-Out-Option）の実行に必要な代金の支払いにあてるために銀行や保険会社に預託されることになり、30年、40年後にその運用された資金で施設を買い戻す。このようなスキームが大体1995年から2004年までの間に成立したのだが、2004年にはアメリカ側の法律が変わり、不可能となった。当時もリスクがあることは知られていたが、多くの都市は厳しい財政難であったため、契約の締結に踏み切った。都市の赤字が大きくなるほど、リスクを取る態度が強くなっていた。このスキームを何年か運営してきた現在、実は契約締結当時に考えた以上に複雑で費用がかかることが明らかになった。すべての施設や設備への変更についてアメリカ側と交渉するか、少なくともやりとりすることが必要であり、そのたびに弁護士等に対し何千ユーロもの手数料がかかる。また、多くの国際リース・スキームは、アメリカ最大保険会社AIGを通じて保険がかけられていた。AIGは、今や倒産寸前で、アメリカ政府の巨額なローンを受けている。したがって、AIG資金調達のコストが高くなり、そのコストを客から取ることになるため、多くのドイツの地方自治体にとっても契約のコストがもっと高くなることを意味する。

また、将来の施設早期買戻のための資金を預かった銀行等が倒産する可能性がある。この場合、資金全体またはその一部が損失となり、地方自治体は自らの施設を買い戻すための資金をもう一度調達するはめになる。そこまでには至っていないが、どの自治体に具体的にどの程度影響があるかは近い将来に明らかになる。ベルリン、そしてノルトライン・ウェストファーレン州の都市エッセン、アーヘン、ボーヒウムなどは影響があるに違いない。

（参照）

Der Städtetag 5/2008 (bi-monthly; Sep. 2008); ‚Gemeindefinanzbericht 2008: Reiche Städte, arme Städte – die Verantwortung der Länder‘ p. 5 - 84

Der Spiegel im Internet 13.10.2008, ‚Geschäfte mit den Caymans‘

<http://www.spiegel.de/spiegel/0,1518,583559,00.html>

N24 – Internet Nachrichten 1.10.2008, ‚Finanzkrise trifft Kommunen und Städte‘

http://www.n24.de/news/newsitem_3922216.html

http://www.wdr.de/mediathek/html/regional/2008/10/14/loke_01.xml

Landtag von Baden-Württemberg, Anfragen der FDP/DVP; SPD über
Cross-Border-Leasing in BW

http://www.landtag-bw.de/dokumente/initiativen/initiativen.asp?Drs=14_3313

http://www.landtag-bw.de/dokumente/initiativen/initiativen.asp?Drs=14_3371

【ドイツにおける地方自治体の構造改革：郡改革】 ドイツ

ポツダム大学地方自治研究所
イェンス・テッサマン

1 起因と概観

現在問題となっており今後も続くと予想される公共財政難、並びに地方における人口減少を受けて、最近地方自治体の構造改革が再び重要な協議事項として取り上げられている。特に東ドイツの工業化の遅れた地域がそうだが、一方で西ドイツにおいても産業の遅れている地域はその対象となっている。これに該当する州では郡の再編や統合により、郡の数が大幅に減少する可能性がある。ある予測によれば、半分になるところもでてくるという。そうなれば、新しくできる郡の平均人口及び面積は、2倍に増加することとなる。現在郡に存在する小規模な郡独立市（kreisfreie Städte）は、格下げとなり、拡大された郡に統合される。郡改革に続き、市町村レベルにおいても、市町村そのものと小連合等における協力体制がさらに集中化され、市町村の数も減少となる見込みである。

地方自治体の構造改革は、常に州行政の構造簡素化及び地方自治体への複雑な権限委譲と関連している。将来を見据えた理想像は、州は本来の責務である立法、そして監視を主に行うことに集中し、地方自治体は可能な限り独自の具体的なサービスを提供することである。

地方自治体の合併及び減少により、資源を効率的に集中化し、必要のない労力を削減することが目標である。特に注目すべきは、政治的制御と地方自治の強化である。地方自治体改革の構想、規模、実施期間と改革の進行は、州によって相違点があるものの、戦略の方向性は似通っている。つまり改革の基本概念は、地域における中心地（zentraler Ort）とそれを構成するネットワークに沿ったゾーニング・地域整備である。また改革の目標は、これまで分割されてきた政治行政構造を、社会経済構造に合うように改めることである。これにより、調整等で吸収されてしまう資源とコストを最低限に抑え、行動能力を強化し、構造の継続を目指す。

2 法的根拠、評価方法と問題点

地方自治の最も重要な基盤は、権限の管轄範囲、財政基盤並びに地域的行動圏（空間的活

動範囲)である。地方自治が行われている地域は同時に、重複する層の政治制度・多極分散型制度下にある下位国家行政の行動圏でもある。地域構造は、国家及び地方自治行政の行動範囲と深く関係しており、そういったことから、頻繁に改革の対象となる。

地域構造改革の最終目標は、地方自治の強化、及び国家全体の強化である。その下に掲げる目標として、作業能力、経済性(効率)、計画能力、行政能力の強化と市民による民主主義的制御がある。地方自治体を対象にする大規模な地域構造改革は、ほとんど例外なく州が政策を発案する。基本法の第 28 条及びそれぞれの州法に保障されている地方自治とは、原則としての地方自治そのものが対象であり、個々の行政単位としての地方自治体に対する保障ではない。

ただし、地方自治保障の中核には領土高権があり、それに対しては特に注意を払う必要がある。国家からの地方自治体の領土高権に対する干渉には、特に正当な理由づけが必要だ。法律に基づく地方自治体改革は、公的利益が証明でき、複合的な手続きを踏んだ後にだけ可能となる。その手続きというのは、改革案の合法性を問う複数の裁判判決によって具体化されるものだ。地方自治体改革を目指している州政府には、公的利益の具体的な説明や地域構造改革の形成について、幅広い政治的な行動範囲が必要とされる。

ドイツにおける地方自治体の構造再編には、市町村構造改革と郡構造改革がある。もう少し広い意味では、市町村の協力体制の改革も含まれる。例えば共同行政組織を構成している市町村協力形態、つまり市町村小連合 (Samtgemeinde, Verbandsgemeinde, Amt と呼ばれる) や (共同事業に際しての地方自治体の) 目的連合がこれに相当する。このような地方自治体の協力形態の変更にあつては公的利益の証明と法律上の手続きは、市町村構造改革や郡構造改革の時より軽視されている。地方自治体の構造再編の形態は、廃止、新設、対等合併及び編入合併である。改革の過程は、次の 4 段階に分けられる。

- ① 変革が必要となっている認識の確定
- ② 枠組みを決定するための典型・基本思想の成立
- ③ 費用便益分析に基づく秩序モデル・組織モデルの選択
- ④ 決定の実現と法廷対立(論争)

地域構造改革の評価を行うにあつて、行政学においては、西ドイツで 1970 年代に行われた地方自治体の構造並びに機能改革の中で、監査基準を成立させた。その主な基準は、「効率」と「統合能力」に区分される。組織の有能性を測るための「効率」は、能率、コストに対する効率と行政上の調整力を意味する。「統合能力」は、地域や地域を超えた公共団体の社会的結合力 (社会を結び付ける力) を表している。その基準としては、市民の立場に立っていること (居住地に近いこと)、市民として民主主義に参加できること (地方政治) とアイデンティティー (地方自治体に密着していること) が挙げられる。

効率と統合能力、つまり効率と民主主義との関係は、学問上、特に政治的議論の中では、対立関係にあると見なされている。それによれば、地方自治体の能力を高めるための枠組み条件を改良すれば、逆に統合力を弱めることとなる。ただし資源を統合することにより、相乗効果を実現させ、それにより大規模となった経済性から生産性の向上を実現できるということについては、反論が少ない。また、重複する構造の削減により、行政制度の決定

過程における簡素化及び加速化に効果がもたらせることは広く認識されている。

しかしここで論争となっているのは、居住地から行政所在地までの距離の拡大とそれに伴う決定拠点との「不適切」な距離、並びに「不十分」である地理的均衡 (Überschaubarkeit) の問題である。つまり、少数派が社会から取り残される恐れもでてくる。地方自治の議会がもっと専門性を高め、特殊化すれば、特色ある地方自治体の現在の市民的・近隣的な性質に危険をもたらすことにもなるだろう。また、担当地域が広くなれば、全体を統合させる連帯性を生み出すことは難しい。もっともこのような見方は、異なる基準の間にある関連性や相互作用を無視しており、社会的、技術的な変化に対しても重要であるとは認めていない。従って、評価の結果には不十分な点が残ることとなる。

3 郡構造改革の現在の状況

郡においては、現在数多く存在する小規模の郡よりもっと広い郡、広域的な地域が将来の行政単位として考えられている。したがって、「広域郡」の構想は最も大胆な改革モデルとして位置づけられている。このモデルにより、現在の郡が合併・再編され、各々の郡の行政所在地が郡の上級中心地に集中される。それにより、現在の郡独立市 (kreisfreie Städte) は格下げとなり、「大きい郡属市」として生まれ代わることとなる。しかし、市民の政治参加への障害や地理均衡の原則への侵害が起り、また郡議会議員が強い反対の姿勢を示したため、代わりに中規模の郡を目指す郡構造改革のモデルが提案された。このモデルでは、郡の新設に伴う中規模な人口増加と面積拡大のみが予定されているので、郡の数が極端に減ることはない。今ある大都市の郡独立市は、そのステータスが維持されることとなる。場合によっては、少規模な郡独立市はこのモデルの下で格下げの可能性があるだろう。効率増強を達成するためには、中規模の郡モデルによる構造改革を行う際、広域における協力体制が依然として重要である。

メクレンブルク・フォアポンメルン州 (MW 州) とシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州 (SH 州) は広域郡のモデルを採用するつもりで準備を進めていた。MW 州では、2006 年春から改革執行委員会とその支部会が実施の方法や 2009 年までの実施における基本要素を決定していた。しかし、この改革の実施は 2007 年 7 月に MW 州の州憲法裁判所の判決で却下された。

州憲法において障害となったのは、広域郡のモデルを優先させ、他のモデルを十分考察しなかったことである。市民の民主主義への参加の障害と地理的均衡の原則の侵害をもたらす危険性を十分認識し、それほど広域とならない郡構成モデルや中庸な郡独立市の格下げについてもっと真剣に議論されるべきであった。この裁判所の判決は、北ドイツの広域郡改革において、重要な出来事であった。広域郡の概念を推進している改革者のアイディアは完全に捨てられたわけではないが、実施に向けて再度徹底的に議論をはじめ、改革を全体的に見直すこととなり、結果として改革の実施は少なくとも延期となった。

現在の議論では、政治的抵抗や憲法上の懸念を受け、中道的な改革への傾向が出てきている。それは「ペア・モデル」と呼ばれているものである。ザクセン州とザクセン・アンハルト州は実際この改革方法を選択した。2007 年に中道的な郡改革がザクセン・アンハルト州

で実施され、2つの郡はそのまま維持され、3つずつの郡から新たに2つの郡が形成され、そして6つの新しい郡は2つずつ（ペア）の郡、または郡の一部から新しい郡が構成された。ザクセン州においては、2008年1月から郡改革が実施中であり、ここでは4つの郡の合併、3つの郡の合併、郡と郡独立市の合併、並びに7つのペア合併（郡と郡、郡と郡の一部、または郡と郡独立市）が行われた。

このような州にあるすべての郡に渡る構造改革という意味では、過去の構造改革においても空間的に制限された郡改革がすでに行われていた。この改革の目的は、州の一部に存在する特定の構造問題を解決することにあった。ほとんどの場合、それは大都市とその周辺地方部（Umland）との関係性にまつわることで、解決の方法としては、大都市と周りの地方部をカバーする郡が合併により「シティー・リージョン」（Stadtregion）を構成することである。多くの場合、大都市とその周りには自治体の調整・協力のための連合組織が存在していたが、それが廃止となり、新しい行政組織となるシティー・リージョンの設立に至った。このような新しい地方自治体は、市町村連合として、都市とその周辺市町村のために広域的な行政機能を果たす。

シティー・リージョンは同時に、国家行政の下位レベルにも位置し、郡と同等の立場にある。従って、法的な位置付けも郡と同様である。シティー・リージョンという独立した地方自治体の設立に至るまでは、広域的多目的広域連合のような複雑な協力組織が存在していた。このような調整・協力組織における政治的指導や正当性などさまざまな問題点を解決するため、また効率の増加を目指すために新自治体の設立に至った。

このシティー・リージョンの成功モデルとして、既に2001年にできたハノーファーのシティー・リージョン（Region Hannover）が挙げられる。ニーダーザクセン州の首都であるハノーファー市は、ハノーファー市と旧ハノーファー郡の市町村から構成され、ハノーファー郡とハノーファー市から構成されたハノーファー広域連合（Kommunalverband Großraum Hannover）は廃止となった。このモデルと似通った現在進行中の例に、2008年1月1日に発足されたザールブルッケン広域自治体連合（Regionalverband Saarbrücken、ザールラント州）と2009年10月に発足予定のアーヘン・シティー・リージョン（Städtereion Aachen、ノルトライン・ヴェストファーレン州）がある。

ハノーファーとアーヘンのシティー・リージョン構成の時のように、ザールブルッケン広域自治体の設立では、真の郡の廃止は必要とされず、ザールブルッケン市と周辺の市町村から構成されたザールブルッケン市町村広域連合（Stadt(umland)verband Saarbrücken）の跡を継ぐ組織と位置づけられた。

この例以外の地域で、都市と周辺市町村との様々な調整や関連性の課題を解決するために、類似のシティー・リージョンが設立されることになるのかどうかははっきりしない。地元の政治家による反対、または法律上の懸念があるため、この種類の郡構造改革は、恐らく数少ない大都市とその周辺自治体だけに限られることが予想される。

郡の構造改革の議論の中で、特別なケースもある。ニーダーザクセン州にあるリュホー・ダンネンベルク郡は、長年、構造的・経済的に難しい状況にあり、赤字が増え続けていた。そこで改革の方法として、郡を廃止し、郡の市町村すべてを郡に所属しない市町村小連合

に編成することが提案された。そのためには、郡の廃止の前に、現に存在するすべての市町村と市町村小連合の合併が必要であった。しかし憲法上の懸念もあり、この改革は中止された。現在では、改革の別モデルとして、郡とすべての市町村と市町村小連合は、自主的に行政連合組織を構成するという提案が進められている。

最終的にはドイツの郡は、構造及び機能改革を経て、立場が強化されることとなる。地域の密接な関連性を求める中道的な郡構造改革では、郡はドイツの国家制度における伝統的な役割である国家行政と地方自治の間の中間機関として、調整と集中化を行うことでその機能がより強化されることとなる。

これによって、資源及び権限管轄の分散化による欠点が是正され、サービスの複雑化と重複が避けられるようになる。ドイツにおける国家行政は、より明確かつ透明となる。効率増強の他に、国家行政の民主主義的な統合機能もまた強化される。すでに成功しているドイツの地方自治のモデルは、経済的・社会的構造改革の際の必要条件として適要されることになるだろう。

ドイツの郡構造改革：郡の数の変更と集中度（％）（改革が行われた州のみ）

| 改革があった州 | 郡の数 | | 集中度 | |
|--------------------------------|------------|------------|-----------|----------|
| | 改革前 | 改革後 | 差 | % |
| ニーダーザクセン ¹⁴ | 38 | 38 | 0 | 0 |
| ノルトライン・ヴェストファーレン ¹⁵ | 31 | 31 | 0 | 0 |
| ザールラント ¹⁶ | 6 | 6 | 0 | 0 |
| ザクセン・アンハルト | 21 | 11 | 10 | 52 |
| ザクセン | 22 | 10 | 12 | 45 |
| メクレンブルク・フォアポメルン | 12 | ? | ? | ? |
| シュレスウィヒ・ホルシュタイン | 11 | ? | ? | ? |
| 総数 | 323 | 301 | 22 | 7 |

注：独自集計による

¹⁴ ハノーファー・シティー・リージョンは広域郡の意味で、法律上郡同様の法的位置にある。ニーダーザクセン州の郡数にはしたがって変更がない。

¹⁵ ザールブルッケン広域自治体連合の法的上の位置は郡と同様であり、ザールブルッケン市町村連合の代わりとなる。したがって、ザールラント州の郡数に変更はない。

¹⁶ アーヘン・シティー・リージョンは、法律上郡と同じであり、アーヘン郡の代わりとなる。したがって、ノルトライン・ヴェストファーレン州の郡数に変更はない。

ドイツの広域州別行政と地方自治体数及び郡の規模

| 州 | 行政管 区 (州行 政) | 市町村 | 郡独立市 | 郡 | 人口 | 面積 | 人口密 度 |
|------------------|-----------------------|---------------|------------|------------|----------------|--------------|------------|
| | | | | 郡の平均 | | | |
| バーデン・ヴュルテンベルク | 4 | 1,110 | 9 | 35 | 250,726 | 986 | 254 |
| バイエルン | 7 | 2,056 | 25 | 71 | 126,179 | 964 | 131 |
| ブランデンブルク | | 420 | 4 | 14 | 155,030 | 2,054 | 75 |
| ヘッセン | 3 | 426 | 5 | 21 | 224,587 | 971 | 231 |
| メックレンブルク・フォアポメルン | | 849 | 6 | 12 | 99,311 | 1,888 | 53 |
| ニーダーザクセン | | 1,024 | 8 | 38 | 189,036 | 1,200 | 158 |
| ノルトライン・ヴェストファーレン | 5 | 396 | 23 | 31 | 343,470 | 1,000 | 343 |
| ラインラント・プファルツ | | 2,306 | 12 | 24 | 126,878 | 783 | 162 |
| ザールラント | | 52 | 0 | 6 | 175,413 | 428 | 410 |
| ザクセン | 3 | 510 | 3 | 10 | 297,587 | 1,757 | 169 |
| ザクセン・アンハルト | | 1,039 | 3 | 11 | 178,244 | 1,806 | 99 |
| シュレスウィヒ・ホルシュタイン | | 1,125 | 4 | 11 | 201,771 | 1,389 | 145 |
| テュリンゲン | | 992 | 6 | 17 | 104,952 | 903 | 116 |
| 総数 | 22 | 12,305 | 108 | 301 | 190,245 | 1,241 | 181 |

出典：独自集計と連邦統計庁 2006 年 12 月 31 日統計；ザクセン州統計局 2005 年 6 月 30 日統計；その他州内務省と州議会からの統計、2008 年 9 月 18 日現在

(参照文献)

- Deutscher Landkreistag, 2006, Landkreise im Prozess der Verwaltungsreformen – Positionsbestimmung des Deutschen Landkreistages. Band 58, 3.
- Gebhardt, Ihno, 2006, Das kommunale Selbstverwaltungsrecht. Verfassungsrechtliche Maßstäbe und verfassungsrechtliche Maßstabsbildung für kommunale Gebietsreformen, staatliche Aufgabenverlagerungen und Ausgestaltungen des kommunalen Finanzausgleichs.
- Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen vom 26.02.2008, GV NRW, S. 162.
- Gesetz zur Kreisgebietsneuregelung in Sachsen-Anhalt (LKGebNRG) vom 11.11.2005, GVBl. LSA Nr. 60/2005, 692ff.

- Innenministerium Schleswig-Holstein, 2008, Reform der Kreisebene, http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/KommunaleVerwaltunggsreform/Kreisebene/kreisebene_node.html_nnn=true vom 17.07.2008.
- Kommunalselbstverwaltungsgesetz Saarland, Gesetz Nr. 788 vom 15.01.1964 in der Fassung vom 27.06.1997, Amtsblatt S. 692, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.05.2008, Amtsblatt S. 1346.
- Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern, 2004, Gesetz zur Modernisierung des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Entwurfsfassung.
- Lange, Klaus, 1968, Die Organisation der Region, 304ff.
- LVerfGE M-V, 2007, 09/17-06, 44ff.
- Meyer, Hubert, 2006, Regionalkreisbildung: Länder zu Landkreisen? In: DÖV, 929ff.
- Norddeutscher Rundfunk (NDR), 2006, Auflösung des Landkreises Lüchow-Dannenberg gescheitert, http://www1.ndr.de/ndr_pages_std/0,2570,OID2331764_REF_SIX9,00.html, Meldung vom 23.02.2006.
- Pappermann, Ernst/Stollmann, Frank, 1993, Kreisgebietsreform in den neuen Bundesländern: Kriterien für den Zuschnitt des Kreisgebietes und die Bestimmung des Kreissitzes. In: NVwZ, 243.
- Prieb, Axel, 2002, Die Bildung der Region Hannover und ihre Bedeutung für die Zukunft stadtreptionaler Organisationsstrukturen. In: DÖV, 144ff.
- Ruge, Kai, 2005, Verwaltungsreformen in den Bundesländern. In: Der Landkreis, 514ff.
- Sächsisches Verwaltungsneuordnungsgesetz – SächsVwNG vom 29.01.2008, SächsGVBl., Jg. 2008 Bl.-Nr. 3, 138.
- Schmidt-Eichstädt, Gerd, 2001, Gebiets- und Funktionalreform in den neuen Ländern. In: Derlien, Hans-Ulrich (Hrsg.), Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost-eine Evaluation, 77-89.
- Stürer, Bernhard, 2004, Region und Regionalisierung. In: LKV, 6ff
- Wagener, Frido, 1969, Neubau der Verwaltung.

【欧州共同体の地域的活動に関する2つの発表】 E U

欧州委員会 European Commission は、地方自治体等の活動に関連する協議書を10月の6日と8日に続けて発表した。一つは、領域的結束に関するもので、もう一方は途上国援助に関するもので、自治体からの反応が注目された。

領域的結束に関する緑書

欧州委員会は、10月6日、領域的結束に関する緑書(Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength)を公表した。この緑書は、欧州理事会、欧州議会、地域委員会および欧州経済社会委員に対する協議の形で出されたものである。同日一般への意見照会も開始された。

この緑書は、領域的結束に関する地域間格差、各国の関連制度の違いとの調整といった問題点を踏まえて、次のような質問を投げかけ、議論を求めている。そして2009年春後半までに議論をとりまとめる予定としている。

1. 定義

- ・ 領域的結束の最も十分な定義は何か。
- ・ 欧州連合が目指している経済的及び社会的結束に付け加えるものがあれば何か。

2. 領域的活動の規模と範囲

領域的結束は、地方・地域そして国も含めた政府が協力するに十分な地理的範囲に関する課題に対する統合的手段の必要性に焦点を当てる。

- ・ 領域的結束を進めるにあたって、EUの役割はあるか。補完性の原理を踏まえたうえで、どのようにその役割を定義づけるか。
- ・ 取り組む課題の性質に応じて政策介入の領域的な規模をどれくらい変化させるか。
- ・ 特別な地理的形態を持つ地域(離島、山岳地域等)は特別な政策的な規定を必要とするか。もし必要なら、どんな規定か。

3. より良い協力

地域あるいは国境を越えた協力の増加が、統治上の疑問を生じさせている。

- ・ 欧州委員会は、領域的協力を推進し、サポートするにあたって、どのような役割を果たすべきか。
- ・ 領域的協力の新しいフォームは必要か。
- ・ EU外との境界も含めて協力を促進する新しい法的、管理的手法は必要か。

4. よりよい連携

領域的協力を促進することは、各個別政策と領域的政策そして領域的介入の一貫性の向上との連携を深めることを意味する。

- ・ 領域的政策と各個別政策との連携はどのように促進しうるか。
- ・ どのような個別政策が、計画されたときに、その領域的な影響をもっと考慮すべきか。この認識に対してどのような手段を開発すべきか。
- ・ 共同体と各国の政策は、領域的協力への一層の貢献にどのようにしてつなげられるか。

5. 新しい領域的パートナーシップ

領域的結束の追求は、政策の計画と実施において幅広い参加があることを意味する。

- ・ 領域的結束の追求は、政策づくりにおいて、社会経済の利益代表、地域納税者、ボランティア組織、NGOのような新しい登場人物の参加を必要とするか。
- ・ どのように望ましいレベルの参加を達成しうるか。

6. 領域的協調の理解の促進

- ・ 領域的結束の特徴や動向を監視するために、EUレベルでどのような質的・量的指標

を開発すべきか。

開発における自治体の役割

この緑書の発表に続く 10 月 15 日、欧州委員会から「地方自治体等¹⁷—開発の実演者 (LOCAL AUTHORITIES : ACTORS FOR DEVELOPMENT)」という協議書も発表された。

これは、同じく、欧州理事会、欧州議会、地域委員会および欧州経済社会委員に対する協議として発表されたものである。EU の開発途上国に対する経済・社会協力の中で、地方自治体等が果たす役割に注目して、開発途上国に対する地方自治体等の援助の例とそのメリットを明らかにしている。例として、提携市であるマダガスカルのマジュンガ市の市場活動の運営及び組織化に関してノウハウと助言を提供しているフランスのミュルーズ市や、ブルキナ・ファソの 5 つの市町村で出生登録のための制度づくりを指導したイタリアのサンタ・クローチェ・スッラルノ町(人口 13000)等の取り組みが挙げられている。この出生登録の指導を受けた市町村の指導で、周辺地域一帯でも、登録制度が普及した。

最近こうした取組が増加しており、EU 諸国の途上国援助において、自治体の、特に「分散協力¹⁸(decentralised cooperation)」と呼ばれる、自治体等が中心となった協力に関する援助予算が増大するとともに、その EU の中で占める比重がより重くなりつつあると述べている。こうした援助予算の実態はつかみにくいとしながらも、スペイン、ドイツ、フランス、ベルギーではこうした予算の数字が発表されているとして、これらの国の状況をまとめている。例えば、スペインでは、地方自治体等の ODA 予算が 5 年間くらいで増大し、2006 年には 4.428 億ユーロとなり、スペインの ODA 全体の約 14%を占める。特にカタロニアでは分散協力予算は 3 年間で倍以上に増えている。ドイツは地方自治体等の 2006 年度の ODA 予算が ODA 全体の 10%であり、分散協力予算は、2003 年の 6 億ユーロから 7.6 億ユーロに増加している。フランス、ベルギーでも分散協力の額は増加している。

援助の内容についても、自治体等の付加価値(LAs added value)ということで、多くの例を挙げている。性的暴力対策、津波被害の生活復興支援、健康支援、学校建設と津波被災者への無償教育提供、長期的な姉妹関係、多様な交流等に関する例が挙げられている。

この協議書の目的は、このような最近の新しい状況の重要性を理解するよう求めるとともに、開発政策上のパートナーとして地方自治体の経験を生かし最大限利用することができるよう、その回答となる戦略の第 1 の要素を引き出そうとするものである。そして開発活動の計画及び実施への自治体の本格的、戦略的方法での参加をより確保するための文書だと述べている。そして、これまで地方自治体が、姉妹提携等を通じて、途上国の開発援助に貢献してきた長い歴史とその役割を高く評価し、これをさらに EU レベルで有効かつ効率的に進めていけるよう、開発に関して、地域委員会の指導の下に、自治体等も加わ

¹⁷「地方自治体等」と「等」を入れたのは、Local Authority は広義で使われており、国の地方機関等も含まれているため。

¹⁸ この文書では、公式非公式を問わず、地方自治体ネットワーク、その他の地方活動主体によって、あるいはそれらを通じて提供される資金援助を指すものとして使われている。

った議論の場を制度的に設けることを提案している。そして情報交流の仕組みとして、「情報市場¹⁹ (Stock Exchange)」を設けることを提案している。また、援助効果について議論することも提案している。地方自治体等の援助の方法が、援助効果に関するパリ宣言等にも従っていない独自のものが多く、それを EU レベルで広く議論してより価値のあるものにする必要があるからとのことである。

欧州自治体連合の批判

6日の緑書に対して、欧州自治体協議会(CEMR)は、この緑書で領域的結束のコンセプトの定義を述べないことに拒否反応を示す。結束政策担当のボリス・トンハウサーによれば、「緑書にはっきりした独自の定義があれば、加盟国が自身の結束政策を真の汎欧州結束政策に反する方向に導くのを避けることができたろう。欧州連合で結束を育てていきたいのなら最初に領域的結束がどういう意味であるかを最初に合意すべきである。」

領域的結束という用語については、欧州委員会の第3次「結束レポート」で既に述べられており、「全体の経済競争に影響を与える領域的不均衡、領域間の力関係と地理的不均衡という問題に取り組むべきである。」と認めている。特にリスボン条約²⁰では、領域的結束を達成するために地方・地域自治体の果たす役割を重視しており、欧州委員会が領域的開発の政策や手段の立案、提供、監視における自治体の役割や重要性の認識を繰り返し行ってくれることを期待している、というのが、この批判の趣旨である。

15日の協議書に述べられている、開発における地方自治体等の役割に対しては、CEMRのジェレミー・スミス事務局長は、欧州委員会の多くの地方自治体等が途上国とパートナーシップを組んでいることの重要性をこの協議書が認識していることを高く評価し、「良く計画された姉妹提携や開発に関するパートナーシップは、現地での実情に即した、他と違うものを出せると考えられる。基本的にこの文書を歓迎する。そして、こうした関係は途上国への一方通行ではなく、欧州の自治体等の人間にとっても、大きく学ぶことがある。」と述べる。

しかしながら地域委員会が指導する会議を設けることには異論を唱える。すなわち、協議会等との連携の必要性を十分考慮していないとする。そして「多くの国際的ないし各国の自治体協議会は、既に南北問題に関して長い経験を持ち、これらの協議会の土台を通して、欧州委員会の支援の下に、こうした仕事が調整されている。」と各協議会の果たしている役割の重要性について述べる。さらに、情報市場のようなことも、「欧州委員会の支援の下に、CEMRが地方地域レベルでの南北協力に向けた「パートナー探し(partner search)」という新しいサイトを完成させており、地域委員会だけで行なうものではない。提案のような地域委員会中心のシステムではなく、地域委員会と地方自治体等とそれらの協議会による新しいプラットフォームが参加した積極的なパートナーシップという形が本来である。」としている。

¹⁹ Stock Exchange は株式市場の意味であるが、情報を交流させる場であるので、こう訳した。

²⁰ EUの基本となる組織等を定めたローマ条約やマーストリヒト条約を改正する条約。2007年12月13日に

参考資料

1. 領域的結束に関する緑書 (Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength)
http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/paper_terco_en.pdf
2. 地方自治体等²¹－開発の実演者 (LOCAL AUTHORITIES : ACTORS FOR DEVELOPMENT)
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0626:FIN:EN:DOC>
3. CEMR 10月8日ニュース
http://www.ccre.org/news_detail_en.htm?ID=1436
4. CEMR 10月15日ニュース
http://www.ccre.org/news_detail_en.htm?ID=1446

調印されたが、批准が済んでいない。

²¹「地方自治体等」と「等」を入れたのは、Local Authority は広義で使われており、国の地方機関等も含まれているため。