

ロンドン事務所

【経済活性化策を盛り込んだ予算編成方針が発表に】 英国

アリスター・ダーリング財務相は 11 月 24 日、予算編成方針（Pre-Budget Report、PBR）を発表した。

予算編成方針は、3 月の新年度予算発表に先立ち、国内経済予測及び政府の経済政策を示すいわば予算の中間報告であり、現労働党政権が 1997 年に政権を握って以降、財務大臣が毎年秋に国会に発表している。財務省の「財政安定規律（Code for Fiscal Stability）」は、予算編成方針の目的を、「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」であるとしている。

今回の予算編成方針は、昨今の金融危機と不況を背景に、政府による経済活性化策が期待される中で発表された。英国は今年に入ってから、イングランド銀行が数回にわたって利下げを実施し、また 9 月には政府が住宅市場支援策を発表するなどの措置がとられたにもかかわらず、リセッション（景気後退）に突入する兆しを見せている。首相官邸及び財務省の広報担当者から報道機関に事前に明らかにされた情報によると、今年の予算編成方針には、政府借入の増大、付加価値税（VAT）の税率引き下げ、またおそらくは所得税の最高税率引き上げなどが含まれることが示唆されていた。

予算編成方針に盛り込まれた内容のうち、一般家庭の大半に影響する主要項目は下記の通りであった。

- ・ 2008 年 12 月 1 日から 2009 年 12 月 31 日まで、VAT の税率を 17.5% から 15% へ引き下げる。
- ・ 酒税を引き上げる。酒類に限っては VAT 引き下げによる影響を受けないようにするため。
- ・ 2011 年 4 月より、年収 15 万ポンド以上の高所得者の所得税を 45% に引き上げる。
- ・ 個人所得税の非課税枠拡大を恒久化する。政府は 2008 年 5 月、同年 4 月に個人所得税の最低税率（10%）を撤廃したことによって負担が増加した低所得者に対する一時的な補償措置として、個人所得税の課税最低限を引き上げることを発表したが、これを恒久化するというもの。この措置により、対象となる低所得者は 2008 年度、120 ポンドの税還付を受けることができた。
- ・ 2011 年度より、国民保険料（NI）を 0.5% 引き上げる。
- ・ 国民年金支給額を、当初の予定より 3 ヶ月早い 2009 年 1 月より、インフレ率上昇に応じて引き上げる。また同じく 2009 年 1 月に、年金受給者への一時金として、単身者には 60 ポンド、カップルには 120 ポンドを支給する。
- ・ 住宅ローン支払い者によるローン返済の滞納が始まってから家の差し押さえ手続きを開始するまで 3 ヶ月間の猶予期間を置くということで、複数の大手住宅ローン融資会社と政

府が合意に至った。

また、産業界の要望に応え、2009年度に限り、ビジネスレイトが免除される使用されていない非居住用資産の資産評価額の限度を1万5000ポンドに引き上げる。同時に、経営難に陥っている企業に対し、ビジネスレイトの延納を許可する。

経済成長率見通しは、今年度については0.75%に下方修正したほか、2009年度はマイナス0.75%からマイナス1.25%にまで落ち込むと予測した。また、消費者物価指数（CPI）で見たインフレ率は、2009年末までに0.5%にまで下がると予測した。

今回の予算編成方針に盛り込まれたこれらの経済活性化策は、総額で200億ポンド¹に上る大規模なものとなった。

支出については、経済活性化に向け、2010年度の投資支出のうち、30億ポンド分を2008、2009年度に前倒しする。使途は、道路建設に7億ポンド、公営住宅建設に7億7500万ポンド、学校校舎の建設に8億ポンドとなっている。しかし同時に、更なる資金確保のため、公共部門全体での業務効率化による2007～2010年度の経費削減目標を、これまでの300億ポンドから50億ポンド引き上げ、350億ポンドとすることも明らかにした。全体的な政府支出は、税収が大幅に減少していることから、GDPの上昇に応じて増加はせず、これまでとほぼ変わらないとした。また、公共部門での人員削減は避けられないとしている。

財務省はまた、予算編成方針と同時に、税制上の優遇措置が適用され、俗に「オフショア金融センター」と呼ばれている英王室属領（Crown Dependencies、マン島及びチャネル諸島）及び海外領土（Overseas Territories、バミューダ、ケイマン諸島、ジブラルタルなど）に対する見直し作業の実施を発表した。この見直し作業は、現在の経済危機において直面している課題などについて調査するものであり、作業の検討事項は以下の通りである。

- (1) 英王室属領及び海外領土の政府による各地域の金融システムの監督状況及び金融システムの透明性。
- (2) 英王室属領及び海外領土の税制度。それら税制度が金融システムに与える安定性、持続可能性、将来の競争力といった観点から検討する。
- (3) 金融危機における英王室属領及び海外領土への政府の対応策。
- (4) 英王室属領及び海外領土の政府による他国との協働。

英王室属領及び海外領土と英国との統治関係は調査の検討事項に含まれていない。調査結果は来年春の予算発表までに発表される。

「タックス・ヘイブン」とも呼ばれるこれらの税制優遇地域については、次期米大統領であるバラク・オバマ氏が大統領選前に英国を訪問した際、ブラウン首相との話し合いの

¹ 英国の国内総生産（GDP）の1%に相当。

中で議題に上ったとされている。オバマ氏は、米企業によるタックス・ヘイブンの利用を法規制によって禁じる旨を明言している。

また、2008年度予算と同時に実施が明らかにされていた、小規模企業による公共事業受注に関する調査の結果報告書も今回の予算編成方針と合わせて発表された。調査は、アン・グロバー氏²を委員長とする「グロバー委員会」が手掛け、小規模企業による公共事業受注を妨げている要素を探り、それらを取り除くための提案を行った。予算編成方針の文書には、政府が同報告書の全ての提案を受け入れる旨が明記されたほか、提案に沿って政府が今後、2万ポンド規模以上の委託業務は全てインターネット上の一つのウェブサイトで入札を募集すること、公共事業受注における規制を削減し、小規模企業の受注を支援することなどが記されている。

財務省はさらに、今回の予算編成方針に合わせ、「全ての地域における経済的課題への対処 (Meeting the economic challenges in every region)」と題する報告書を発表した。これは、各地域の地域開発公社 (RDA) が管轄地域の経済状況について行った意見集約作業の結果を基にした報告書である。地域経済に関連する動きでは、10月初旬、地域の産業界などとの密接な共同により地域の経済発展についての調整役を担う「地域大臣委員会 (Council of Regional Ministers)」が設置されている。

報告書は、最近の経済危機に対する地域のこれまでの対応を概説すると共に、交通、雇用、職業技術、住宅、都市開発の分野における準地域 (sub-region) レベルでの協働の仕組みに法的位置付けを与えることも提案した³。補足すると、来年春の2009年度予算では、イングランドの都市圏 (city region) の中から、法的地位を付与され、地域経済開発の権限を与えられる2つの地域が発表されるものと予測されている⁴。

【下院の地域特別委員会が設置へ】 英国

背景

ゴードン・ブラウン首相は2007年6月、地域政府事務所 (Government Office) の管轄に応じて分けられたイングランドの9地域にそれぞれ地域担当大臣 (Regional Minister) を任命することを発表した。更に同年7月に司法省が発表した統治機構改革に関する緑書「英国の統治 (Governance of Britain)」は、地域担当大臣の役割を記すと共に、ロンドンを除く8地域についてそれぞれ、下院議員で構成される地域特別委員会 (regional select

² ベンチャー・キャピタルの「アマデウス・キャピタル・パートナーズ」最高責任者。

³ 「準地域」とは、広範囲にわたる地方の下位に位置する、より小規模の地域で、イングランドの場合、政府地域事務所 (Government Office) の管轄エリアで分けられた9地方の下位に位置する。それぞれの準地域は2つ以上の自治体で構成され、イングランド全土に存在する。

⁴ 「都市圏」とは、大都市が、その周辺エリアを含めて一つの地域を形成しているとみなす考え方である。周辺エリアは雇用の場を大都市に頼っており、大都市は労働力を周辺エリアに頼っている。

committees) を設置することを提案した⁵。

同月に続いて発表された、これら 8 地域における経済開発、地域開発の見直し作業の結果報告書（通称「サブ・ナショナル・レビュー」）は、地域審議会（Regional Assembly）を 2010 年から段階的に廃止し、地域審議会が有する土地利用計画に関する権限を、地域開発公社（RDA）に移譲することを提案していた。この見直し作業は、コミュニティ・地方自治省（DCLG）などの協力のもと、財務省が中心となって進められたものであった。

下院の「下院近代化特別委員会（Modernisation Select Committee）」は 2007 年 10 月、地域の説明責任（Regional Accountability）に関する調査を行うことを発表した。2008 年 7 月に発表された調査の報告書は、イングランドの 8 地域について地域特別委員会を設置することを改めて提案した。地域特別委員会のメンバーの政党別構成は、下院のそれを反映させるものとしたが、メンバー数は既存の下院の特別委員会を下回るものとした。

報告書はまた、同 8 地域それぞれに関し、各地域に選挙区を有する全ての下院議員をメンバーとする「大地域委員会（Regional grand committees）」を設置することも提案した。大地域委員会の役割は、各地域の重要事項について討議すること、地域担当大臣に質問を行うことなどであるとした。ロンドンに関しては、ロンドン議会が存在するため、大地域委員会は必要ないこととされたが、将来何らかの形で委員会を設置する可能性は排除しなかった。

政府は同じく 2008 年 7 月、同報告書に対する回答書を発表し、報告書の提案の大半に同意するとした。ハリエット・ハーマン下院院内総務は 2008 年 11 月 6 日、地域特別委員会及び大地域委員会設置のための 2 つの動議を下院に提出し、動議は同 11 月 12 日、下院で審議のうえ可決された。これにより、両委員会は 2009 年 1 月以降に設置されることが決まった。

地域特別委員会

動議によると、地域特別委員会の責務は、「地域戦略及び地域組織の業務について調査、検討する」こととされている。また、「意思決定及びサービスの提供において地域的な側面がある政策の策定及び導入に関わるが国レベルで決定された政策の純粋な地域的影響にまで焦点を当てることはない」としている。

地域特別委員会のメンバー数はいずれも 9 人を超えないものとされている。下院の審議では、自由民主党議員から、「地域特別委員会のメンバーは、それぞれの地域に選挙区がある議員に限定されるものとする」とする修正動議が提出されたが、否決された。一方、「現在、その他の下院特別委員会の委員長に対して議員手当に加えて支給されている年間

⁵ 下院には、下院議員で構成され、特定の分野について調査、検討する特別委員会（Select Committee）が置かれている。政府各省についてはそれぞれ、その業務を監視する特別委員会が設置されている。上下両院の議員で構成された共同特別委員会（Joint Committee）もある。

14000 ポンドの手当は、地域特別委員会の委員長には支給されないものとする」との労働党議員の修正動議は 2 票差で可決された。

地域特別委員会は、その他の下院の特別委員会と同様、調査を実施するにあたり、関係者の喚問、公的書類及び記録の閲覧請求、報告書の発表、特別アドバイザーの任命などを行う権限を有する。地域特別委員会はまた、選挙区が委員会の管轄地域にあるが委員会のメンバーではない下院議員及び地域の地方議員を委員会の業務に参加させることができる。

大地域委員会

大地域委員会は、各地域内に選挙区を持つ全ての下院議員と、下院の「選任委員会 (House of Commons Committee of Selection)」に任命されたその他の 5 人の下院議員により構成されることになる。選任委員会は、いったん大地域委員会の委員に任命した下院議員を同委員会のメンバーから外し、後任を任命する権限も持つ。

大地域委員会の会合は、会議を開く委員会名、期日、場所を明記した動議を大臣が下院に提出することによって開催が決まる。開催場所は、当該委員会の管轄地域内またはロンドンの国会議事堂内となる。大地域委員会の設置を求めた政府動議は、委員会の会議について、「殆どの場合、当該の大地域委員会に関連する地域で開かれ、年に 1 回または 2 回開催することが考えられる」と記していた。大地域委員会の会議では、地域担当大臣に対する審問、地域担当大臣による声明の発表、また地域に影響する特定の問題に関する討論などが行われると考えられる。

現在の制度

「1998 年地域開発公社法 (Regional Development Agencies Act 1998)」により、ロンドンを含むイングランドの 9 地域に、地域の経済開発を担う機関として地域開発公社が設立されている。地域開発公社は、地域審議会に対して説明責任を有し、その業務の監視も地域審議会が行う。

また、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの各地域についても、下院の「一般委員会 (General Committees)」⁶として「大委員会 (Grand Committees)」が設置されている。メンバーは、北アイルランドを除き、各地域に選挙区を有する下院議員に限定されている。更に、同 3 地域を担当する下院の特別委員会も設置されているが、メンバーは各地域に選挙区を有する議員に限定されていない。これら 3 つの特別委員会は、スコットランド省、ウェールズ省、北アイルランド省による支出とその業務について調査、検討する

⁶ 下院の委員会は、大きく分けて前述の「特別委員会」と「一般委員会」に分かれる。「一般委員会」には、本文で挙げた「スコットランド大委員会」「ウェールズ大委員会」「北アイルランド大委員会」のほか、政府法案を検討する「政府法案検討委員会 (Public Bill Committees)」などがある。政府法案検討委員会の実際の名称は、「気候変動法案委員会」など、個々の法案の名前を取ったものとなる。

役割を担っている。

【LGA が自治体による経済支援策の優良事例集を公表】 英国

地方自治体協議会（LGA）は 11 月 10 日、昨今の経済危機に対処すべくイングランドの地方自治体がこれまでに実施した住民支援の優良事例をまとめた文書を発表した。「世界的経済停滞、地域の解決策（Global slowdown, local solutions）」と題された同文書は、地方自治体から提供されたケーススタディをまとめたもので、他の自治体も利用できる優良事例集になっている。同文書で取り上げられている自治体は、所得補助受給促進キャンペーンの実施により、受給資格のある所得補助を受け取っていなかった 500 人以上の住民による補助申請に成功したランカシャー県、住民の生活費支援のため 2009 年度のカウンシルタックス引き上げ率の凍結を検討しているロンドン・ウェストミンスター区などがある。

同文書は、11 月 17 日の LGA 主催による「クレジット・クランチ・サミット」の開催を前に策定された。このイベントでは、全国の自治体幹部が集まり、地域における経済危機への対処について討論を行った。また、以下の事項が LGA の調査結果として発表された。

- ・ 経済危機で最も打撃を受けると思われる産業分野は、建設業と製造業である。一方、高度な技術・知識を必要とする産業は比較的影響が少ないと思われる。
- ・ イングランド北部の大都市は、近年経済成長を遂げており、景気後退の影響にも対処できると思われる。
- ・ 今後 2 年間に失われる恐れのある雇用のうち、約 4 割はロンドンまたはイングランド南東部に存在する。
- ・ 同じ地方内でも、経済危機への対処の仕方には地域によって違いがみられる。

LGA のマーガレット・イトン議長は、同イベントで次のように述べた。

「地球規模の問題が、英国経済を景気後退へと向かわせている。景気後退の影響は今や、世界各国に及んでいる。中央政府が国際レベル及び国レベルで措置を講じている中、地方自治体は、地域の問題に対して地域での解決策を見出す先導役を担っている」

ケーススタディ

同文書は、地方自治体による優良事例を下記のように紹介している。

ウェイクフィールド市 (Wakefield)

住宅差し押さえ件数の増加は、経済危機の避けられない副産物である。雇用は不安定に

なり、住宅の価値は下落し、融資はより困難になる。人々の間では経済面での不安が募り、住宅ローンの支払いも滞るようになる。

一部の地方自治体は、住宅ローン支払いに苦しむ地域住民に救済策を提供することを選択している。ウェイクフィールド市の場合は最近、住宅ローン支払い補助スキームを導入した。同市は、英国でこのようなスキームを導入した最初の自治体の一つである。

同スキームは、ホームレス化防止と持続可能な住宅所有支援に貢献する重要プロジェクトであるとして、「地域住宅委員会 (Regional Housing Board)」⁷より資金を提供された。同スキームの内容は、住宅を差し押さえられる恐れのある人々に、未払いの住宅ローン支払いのため、最高1万5000ポンドを無利子で融資するというものである。

この融資はまた、個々の事情に応じて、最高1年間まで、住宅ローンの分割払いに使うこともできる。融資の担保となるのは、ローン支払い中の住宅である。融資額は、スキーム利用者が住宅ローンを借りている金融機関に直接払い込まれる。

ウェイクフィールド市がスキームを導入してから最初の6ヶ月間で64件の問い合わせがあり、スキームの利用申請は11件に上った。今後、毎月2、3件の申請が承認されることが期待されており、2008年度では25件程度の承認が見込まれている。ある例では、金融機関が既に住宅ローン支払い者に対する立ち退き命令発令を裁判所に申請していたが、本スキームの利用申請が処理されている間は、立ち退き手続きを一時中断することを合意した。

ダーラム県 (County Durham)

昨今の光熱費及び食費の高騰によって、より慎重な家計管理が必要とされている。社会的弱者の中でも特に最底辺とされる人々にとって、このことは、今年の冬、家の暖房費支払いが困難になることを意味する。

暖房費の負担のため光熱費が所得の10%を超えてしまう場合、その世帯は「燃料貧困 (fuel poverty)」の状態にあると定義される。特に燃料貧困の状態に陥りやすいのは、年金生活者及び福祉手当受給世帯である。地方自治体及びそのパートナー組織は、省エネ方法のアドバイス、光熱費補助金及び融資の提供などの形で支援を行っているが、住民は、そうした支援が存在すること、またその利用方法を知らないという状況が常に見られる。

ダーラム県は、「冬季超過死亡者数 (excess winter deaths)」⁸が全国平均より多い。特に85歳以上の高齢者は、冬季に死亡するリスクがより高い。常に気温の低い場所に居たり、栄養が不足していると、病気にかかりやすくなり、特に高齢者にとっては、死に至る事態を招きかねない。

⁷ 2003年に副首相府(既に廃止)が策定した「持続可能なコミュニティー計画 (Sustainable Communities Plan)」により設置。地方の住宅戦略策定などをその役割とする。

⁸ 冬季の4ヶ月間(12月~3月)の死者数から、次の4ヶ月間(4~7月)の死者数を引いた数。

ダーラム県では、「燃料貧困」の問題への取り組みにおいて、ディストリクト・カウンシル⁹が先導役を担っている。これらの自治体は 2007 年、社会的弱者とされる人々が複雑な光熱費の料金体系と受給可能な光熱費助成金及び融資について理解し、それらを利用できるよう支援する、県全体を対象としたサービスが必要であることで意見が一致した。

こうした経緯によって生まれたプログラムが、社会福祉サービス、医療サービス、住宅サービス、消防サービス及びボランティア部門が協働する「ダーラム県・暖房利用の権利のためのパートナーシップ (County Durham Rights to Warmth Partnership)」であり、資金は国民医療制度 (NHS) の初期治療トラスト (PCT) によって提供されている。

同パートナーシップでは、主要な参加機関の代表者から成る委員会が設置されており、個々の燃料貧困のケースについて、それら機関がいかにして協働できるかを協議している。この仕組みにより、燃料貧困の問題が深刻な地域について分析を行い、資金を投入するという合意が生まれている。同パートナーシップはまた、家の暖房及び省エネに関する迅速な情報、アドバイスを提供するという役割も持つ。さらに、地方自治体による住宅の防火対策及び火災時対応方法のアドバイス提供サービス (home fire safety checks) 及び適切な場合は福祉手当受給資格審査 (benefit checks) を受けるべき住民を自治体に差し向けるという役割も担っている。

また、住宅の室温が低いために住民の健康および福利が著しく損なわれているケースに対する迅速な対応を可能にする緊急時対応ファンドが同パートナーシップにより設置されており、既に 20 以上の世帯を支援している。

リーズ市

不況時には人々が抱く経済面での懸念がしばしば報道されるが、貧困が人生における避けがたい現実であり続ける人々もいる。リーズ市は、これまで長きにわたり、金銭面の問題を抱える地域住民の支援を行ってきた。2007 年には、「金融サービスからの疎外の問題の周知と債務過多への取り組み」における業績が認められ、この分野で「ビーコン・カウンシル」に認定されている¹⁰。

「金融サービスからの疎外 (financial exclusion)」とは、福祉手当受給の有無や雇用状況、居住地区、人種などの要素が原因で、標準的な銀行サービスを利用できず、融資を受けるには、高利の戸別訪問型消費者金融や違法な貸金業者に頼らざるを得ない状況をいう。この問題は、クレジット・クラッシュ (信用収縮) の影響で、信頼性の高い貸し手から融資を得ることが困難になると更に悪化する。「金融サービスからの疎外」の問題の是正を目指す「金融サービスへの取り込み (financial inclusion)」の推進は、現在全ての地方自治体の主要な方針、戦略に組み込まれている。

リーズ市がこれまで住民の債務問題について行ってきた取り組みは以下の通りである。

⁹ 日本の市町村にあたる自治体。

¹⁰ イングランドには、各分野で優れた業績を達成した地方自治体を「ビーコン・カウンシル」に認定する「ビーコン・スキーム (Beacons Scheme)」制度がある。

- ・ 「エデュケーション・リーズ (Education Leeds)」¹¹、ヨークシャー銀行 (Yorkshire Bank) と共同で、子供向けのファイナンシャル・リテラシー教育の教材を策定¹²。
- ・ 債務について一般市民にアドバイスを提供するリーズ市内の全ての機関が協働するパートナーシップとして「リーズ市マネー・アドバイス・プロジェクト (Leeds Money Advice Project)」を設置、維持。同パートナーシップは、対面式アドバイスをより多く行うための追加補助金を貿易・産業省 (DTI) ¹³に申請し、獲得することに成功している。
- ・ 地方自治体運営の児童センター (children's centre) ¹⁴を通じて、金銭問題に関する初歩的なアドバイスの提供及び債務に関するカウンセリングを実施。
- ・ 「リーズ南東部公営住宅管理機構 (Leeds South East Homes)」¹⁵による債務及び金銭問題に関するアドバイス文書のパイロット版を作成。

リーズ市におけるもう一つの成功例は、新組織立ち上げに目的を限定した同市の補助金を利用して 1987 年に設立された「リーズ市信用組合 (LCCU)」であり、低利子で融資を行い、既に市内の債務者による 180 万ポンドを超える利子返済を支援している。

信用組合とは、組合員によって所有・運営されている金融機関である。LCCU はもともと、リーズ市職員向けに設立されたが、2001 年、全市民及び市内で働く全ての人加入できるようになった。加入資格を有する者は 80 万に上り、これは、金融サービス庁 (Financial Services Authority) から承認を受けた信用組合としてはこれまでで最大の数である。

【EU サービス指令はドイツの地方自治体にとって大きな挑戦】 ドイツ

EU 域内市場におけるサービスに関する指令、略して EU サービス指令は、当時の発案者であるオランダ出身の域内市場担当 EU 委員フリッツ・ボルケシュタインにちなんで、ボルケシュタイン指令とも呼ばれたが、2006 年 12 月に決定されてからは、EU サービス指令で知られている。

物品はすでに EU 内で自由に流通しているが、サービスにおいては必ずしもそうではない。しかしながら、サービス業は EU の経済活動の 3 分の 2 を占め、就労人口の 70% を雇用している。したがって、サービス産業でも EU 域内の自由化を進めることにより、就職

¹¹ リーズ市が所有する非営利団体で、同市に代わり、教育サービスの提供を担う。

¹² ファイナンシャル・リテラシーとは、経済、金融、財務、投資などについて理解し、自らの資産管理について適切に決断できる能力を意味する。financial literacy。

¹³ 現名称は「ビジネス・企業・規制改革省 (Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform)

¹⁴ 地方自治体運営の育児支援施設。明確な定義はない。

¹⁵ 自治体に代わって公営住宅を運営するため自治体が設置している非営利組織である「公営住宅管理機構 (Arm's-length Management Organisations, ALMO)」の一つ。

先の増加、経済成長、そして消費者のための選択幅の拡大と品質向上が期待できる。そのため、サービス指令は、市場の自由化を目指し、サービスの提供を妨げる法的・行政的障害を取り除き、国境を越える競争を促すことを目的としている。

サービス指令が最初に提案された時には、社会的保護が充実している国では、その高い水準を保つことが難しくなり、低賃金国の企業に仕事を取られてしまう恐れがあったため、反対する声も多かった。ドイツの地方自治体でも公共部門のサービスについて懸念した人が少なくなかった上、地方自治体の協力が難しくなることを恐れていた。

まず、もともと提案に含まれていた「母国法主義」の原則が問題視された。母国法主義とは、サービスを提供する企業は、すでに EU 加盟国で営業許可を取得している場合、それにしたがって、EU 域内で自由に行動できるという原則である。例を挙げれば、英国の広告代理店は、英国の法律に従ってさえいけば、フランスやスペインでも営業できるというものである。しかし、このような状況では、労働者保護、安全対策、環境規制等が弱い国に企業が移動し、社会保護が手厚い基準の国はこれに対抗できず、社会保護制度が削り取られる恐れがあると思われた。

欧州議会は、指令の審議の最初の段階において、この「母国法主義」を削除した。従って、EU 指令はそれぞれの加盟国の労働法に影響を与えないこととなり、各国の労働時間、最低賃金、年休そしてストライキ権はサービスが提供される国の法律と規制に従うこととなった。

提供できるサービスにおいても、最初に提案されたほとんどすべてのサービスを含む幅広いアプローチとは違って、EU 指令が適用される分野とそうでない分野ははっきり区分されている。EU 域内の競争に適切なサービスを定義し、そうではない公共サービスは外されている。公共サービスとは、公共機関が提供するサービスであるに限らない。重要な決め手は、サービスを受ける側がそれに相当する料金を支払っていないということである。

EU サービス指令が適用される分野はそれでも幅広い。ホテルとレストラン、自動車のハイヤー、建設業、広告代理店、不動産業等が含まれている。また、建築家等資格を必要とする個人業にも及んでいる。ただし、各国は、国家安全、公衆衛生、環境保護上の理由があれば、他国の業者のサービス提供を制限することができる。

EU サービス指令の対象から除外されている分野は、放送、郵便サービス、視聴覚サービス、派遣会社、社会福祉サービス、公共交通及び医療行為を含む保健サービスである。しかし、保健サービスの分野においては、資格を必要としないサービスは除外分野に含まれないため、在宅での単純介護等は EU サービス指令に従う。

指令が 2006 年 12 月に採択された後、2009 年末までに国内法化しなければならなくなったが、それは地方分権が進んだ連邦国家であるドイツにとってはかなり難しい挑戦である。連邦政府だけでなく、16 州すべて、更には地方自治体がサービス指令の実施に参加しなければならない。EU サービス指令の重要な点は、サービス提供業者が他国で活動するために、行政上必要となる登録業務等をすべてここで済ませることができる「単一受け入れ窓口 single point of contact」の設立が必要とされていることである。また、申請等のやり取りが電子的にできるよう要求され、その中には業務開始に必要なすべての行政関係組織の間

の電子通信も含まれている。連邦政府、特に連邦経済技術省と、州の経済相で構成される州経済連携会議は、連邦と州の法律にサービス指令を妨げる条項を残さないようにするための法改正活動を既に進めているが、「単一受け入れ窓口」の設立のために必要なインフラを準備することはより困難である。ドイツにおいて、単一窓口は各州の責任となるが、連邦は基本的な情報を提供し、各州への導入の橋渡しとなる機能を果たす。なお、州内の単一窓口として、別組織を設立する、地方自治体単独で設ける、または地方自治体と商工会議所の協力のような形を取るなど、多様な方法が提案されており、特に郡では単一受け入れ窓口を積極的に目指しているところがある。しかし ICT を利用して連邦レベルから地方レベルまですべてを結ぶネットワークを設立することにはもちろん技術的な課題も多く、特に電子証明等のために不可欠な安全対策が挙げられる。現在ドイツ国内への EU 諸国からのサービス提供に関する問い合わせは年間 7 万件と推測されている。

ドイツにおいては、連邦、州、そして地方自治体が EU サービス指令実施に向けて活発に動いているのに対して、他国では必ずしもそうとは限らない。中央政府だけでなく、地方自治体のレベルでもかなりの準備が必要になるという認識が十分浸透していない国が多く、2009 年末までに要求されているインフラが予定通り実現するかは、いまのところ予断を許さない。

(参照)

EU Kommission, Handbuch zur Umsetzung der EU Dienstleistungsrichtlinie,

http://www.dienstleistungsrichtlinie.de/DLR/Redaktion/PDF/erlaeuterndes-umsetzungshandbuch-der-kommission_properity=pdf.rwb=true.pdf

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Dienstleistungsrichtlinie Website,

<http://www.dienstleistungsrichtlinie.de/>

BBC News, Q&A: Services Directive

<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4698524.stm>

Heise online (internet news) 12.6.2008, 'Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie stockt'

<http://www.heise.de/newsticker/Umsetzung-der-EU-Dienstleistungsrichtlinie-stockt--/meldung/109349>

Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, Implementation (of EU Services Directive)

<http://www.berr.gov.uk/whatwedo/europeandtrade/europe/services-directive/implementation/page34174.html>

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

外務所のホームページ、EU「サービス指令」(2003/123/EC)の概要；

http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eu/srv_statute.html

【公共サービスが地方自治体直営に戻る傾向が強まる】 ドイツ

ドイツの地方自治体において、サービスを外部化または民営化する動きは、英米等に比べて、始まりは遅かったが、90年代後半になって、掃除や廃棄物収集、公立病院から公共交通、エネルギー供給まで、自治体のサービスを第三セクター化、または完全民営化する動きが強くと促進された。しかし最近では、この流れは収まり、逆にサービスを自治体に取り

り戻す傾向さえ見られるようになってきている。

しかし、地方自治体がサービスを直営に戻していることは、自治体の財政状況が改善されたことを意味するのではない。それどころか、相変わらず財政難に直面している自治体は多い。過去においては、財政難に対して、職員の数を民営化によりカットすることが解決策であると考えられてきた。確かに外部化により、地方自治体の職員数がかなり減らすことができ、それにより支出を節約できたように見えた。

廃棄物収集、市立病院とエネルギー供給は、民営化が進んでいる分野であり、ドイツの地方自治体の過半数においては、既に完全に民営化されている。しかし、他のサービス分野では、さまざまな形態がある。道路整備、児童ケア施設、公園と緑地の管理、スポーツと文化施設等のサービスにおいては、民営化しているところもあれば、直営や第三セクターによる管理がおこなわれているところなどがある。

民営化により、地方自治体は、サービスに対して、政治的、または直接的な影響力が弱くなった。サービスの管理が公的な管理から外されたからだ。民営化に批判的な労働組合等の関係者は、このようになることを最初から警告していたが、民営化により財源の節約を実施することに夢中になった自治体の耳には入らなかった。結局、自治体は民営化したサービスに対するコントロールを失うだけでなく、長期的に見るとコストも安くないという警告も真実であると証明された。民営化した業務を何年後かに自らの管理に戻した自治体は、組織とサービス提供の仕組みと方法を根本的に効率化すれば、地方自治体は直営でも民間の提供者と同じようなコスト・レベルでのサービス提供が可能となる。その上、かえってサービスの質が向上する場合も多い。

多くの地方自治体では、住民の生活に不可欠なサービスに対し、コントロールを保つことがいかに重要であるかが次第にはっきりしてきたが、さらに地方自治体が地元の人を雇用することにより、地元の経済に貢献し、課税ベースと購買力を保つという効果もある。

また、民営化したサービスを再び自治体に戻すことは、以前の状態に戻るといえることにはけっしてならない。これを決定した地方自治体はすべて、徹底的なサービスの近代化と効率に向けた改革を実施した。このような改善により、高品質で、かつ競争に勝てるサービスの提供が可能となった。

ちなみに、サービス提供を再び地方自治体に戻すことはドイツだけに起きている現象ではない。欧州の国々の多くでこのような動きが見られるようになった。水道を例に取れば、早期に民営化の対象となったサービスの一つであるが、最近では自治体に戻す都市が出てきている。最もよく知られている例はパリであり、2010年から世界的に活動するフランスの水道や他の公共サービス専門企業 **VEOLIA** 社、そして少し規模が小さい **ONDEO** 社は、パリ市の水供給から外されることとなる。ドイツにおいては、水供給は現在に至っても90%は市営であり、小規模な自治体で民営の水道会社が供給に当たっているところでも、今のところ問題がないようではあるが、パリのこの例は、欧州でサービスを民営から自治体に取り戻す傾向の格好の例と言えよう。

ドイツは、地方自治が多様であるように、サービス提供においても多様性が見られる。しかし、現在では、民営化がすべての問題の解決策であるというどちらかというところ

ロギー的な考え方はもはやなくなっている。もっと現実的になり、個々の条件に合った方法を選択し、効率化と維持可能な体制を追求する方向に変わっている。また、多くの市民は、民営によるサービスより、公的なサービスを好むようであり、このため、議員の多くもこのような考え方を持つようになった。

事例：フライブルク市（人口 21 万 9000 人、バーデン・ヴュルテンベルク州）が掃除を市直営に戻す

1990 年代の初めに、市が直接雇用する 450 人の清掃作業員がいた。市が運営する学校、児童ケア施設、幼稚園、事務所及び公衆便所等すべての建物を掃除した。しかし 1995 年からは、民間企業がより安い価格で同じレベルのサービスを提供できるという考え方に基き、相次いで清掃の契約を民間企業と結ぶようになった。そして、市が直接雇用する清掃作業員は減り続けた。しかし、2002 年になると、民間の清掃会社が提供するサービスは、費用は抑えられたが、質が以前と比べて低下したことが判明した。2003 年に市議会は、直接雇用により提供するサービスを改革し、18 ヶ月以内にすべてのやり方を改善して、効率性を高め、10%から 15%のコスト削減を実現する戦略を決定した。

サービスの責任者が清掃作業員といっしょに新しい労働時間体制を提案し、チームを基本にする構造を構築するとともに、欠勤や病欠に対する規制を明確にした。新しい機械と道具を購入し、その代わり一人当たりの清掃面積を拡大して、一人当たりの仕事量を増やした。労働時間は年間総労働時間を規制するモデルとなった。このような改革で、全体の労働時間が増加し、清掃できる面積も拡大され、効率性が高まったことにより、民間に委託していた契約が相次いで市直営に戻されることとなった。結果として、年間 80 万ユーロの節約に成功した。その上、欠勤の日は、作業員一人当たり、以前の年間 10.75 日から現在 8.7 日まで減った。しかもこの効果は、作業員の 14%が障害を持っているという状況の中で達成することができた。また、短期的契約で雇用されていた 25 人が無期限契約社員に代わった。

改革はまだ終わっていない。フライブルク市は、引き続き清掃サービスの効率化を追求し、将来 5 年間にわたり、新たに 75 万ユーロの経費削減を目指している。ただし、この削減は、作業員の負担強化によらず、新しい機械や清掃の方法の工夫などの改善により実現できると期待している。また、将来建設される建物においては、計画の段階から管理や清掃にかかるコストにもっと注目することが決定されている。例えば、窓や床が長持ちで、掃除しやすい品質であるということが挙げられている。

（参照）

Ver.di im Internet, ‘Wieder unter das kommunale Dach: Immer mehr Städte und Gemeinden holen Dienstleistungen zurück’,

<http://kommunalverwaltung.verdi.de/themen/rekommunalisierung>

Märkische Allgemeine Zeitung im Internet, ‘Umfrage: Städte gegen weitere Privatisierungen’.

www.maerkischeallgemeine.de/.../Prozent_der_Amts_und_Mandatstraeger_bevorzugen_kommunale_Betriebe.htm

Stuttgarter Nachrichten im Internet, ‘Wasserversorgung: Städte holen sich Wasser zurück’,

www.stuttgarter-nachrichten.de/stn/page/detail.php

Städte- und Gemeindebund Brandenburg, 'Überwältigende Mehrheit gegen Privatisierungen',

www.stgb-brandenburg.de/mehrheit_gegen_privatisierungen.html

【ドイツの地方自治の起源は 200 年の歴史を誇る】 ドイツ

ドイツ都市会議 (Deutscher Städtetag) は、1808 年 11 月 19 日に執行された「プロイセン都市法 Preußische Städteordnung」が今年制定 200 年を迎えたことを記念した。このプロイセン都市法は、プロイセン国家の改革を促進した政治家で改革家であるフリドリヒ・カール・フォム・シュタイン男爵 (Freiherr Friedrich Karl vom Stein, 1757 年生まれ、1831 年没) に由来する。この大掛かりな改革は、プロイセンが 1806 年にナポレオンに大敗北したことを背景にしている。フォム・シュタイン男爵は、プロイセンはフランスや他のヨーロッパの国に如何に遅れをとってしまったかを理解し、大胆な改革の必要性を認識し、それを手がけた。都市法はその一部である。フォム・シュタイン男爵はその概念を考え出し、当時のケニクスベルク市 (現在カリニングラド市) の警察長が実際の法案を作成した。この中には、ドイツの伝統はもちろんのこと、英国やフランスの考え方も組み込まれ、自治体に対する考え方を根本的に変えるものであった。都市法では、社会的参加権は、同業組合などの組織にではなく、個人に与えられた。職業に従事し、市内に資産を持つことを認める市民権は、階級、宗教、出生とはもはや関係なく、女性にも手が届くようにされた。しかし、選挙権に関しては、資産と関連付けられた上、女性には与えられなかった。都市法では、資産所有が選挙権の条件であったため、住民の 6% から 20% 程度の者しか投票はできなかった。また、都市法は少数の都市のみに有効であり、プロイセンの人口のほとんどが生活していた農村部の部落には適用されなかった。

都市法が定めた都市の政治制度では、投票により市議会が成立し、市議会から選定された内閣 (Magistrat) が統治を行う。内閣構成員になった人は、議員の職を下りることとなっていた。このモデルは、英国の「権力分立」の考え方によるものであり、現在に至るまでヘッセン州において地方自治制度に影響を与えている。

プロイセン都市法の下での都市政治は中産階級による自治であり、男性で資産を所有している住民のみに選挙権が与えられているものであったため、完全に民主主義的な自治ではなかった。19 世紀は、都市の自治に段階的に民主主義が強くなっていた時期ではあったが、その速度がドイツの地方により異なっていた。

プロイセン都市法は、現在の定義における地方自治ではなかったにしても、ドイツの地方自治はこれに大きく影響を受けている。基本法に保護されている地方自治権、そして各州の地方自治法は、このプロイセン都市法に起源を持つ。

ドイツ都市会議は、このプロイセン都市法が現在のドイツの地方自治の礎石であり、その 200 年前の始まりを今の EU リスボン条約と結びつけている。リスボン条約では、地方自治が加盟国のアイデンティティーの重要な要素であると見なされている。プロイセン都

市法を記念すると同時に、現在の動きに結びつけ、ドイツの地方自治体のリスボン条約への期待も表明している。

(参照)

Deutscher Städtetag, Pressemitteilung 19.11.2008, '200 Jahre Preußische Städteordnung des Freiherrn vom Stein: Starke kommunale Selbstverwaltung stärkt Bürgersinn und Eigenverantwortung',

http://www.ssgt.de/fileadmin/user_upload/SSGT/PDF/Presse/2008/Okttober_November_Dezember/PM_200_jahre_staedteordnung.pdf

Bundeszentrale für politische Bildung, 'Kommunen früher und heute: Steins Städteordnung',

http://www.bpb.de/publikationen/51FSMB,2,0,Kommunen_frueher_und_heute.html