

(財) 自治体国際化協会 ロンドン事務所 マンスリー トピック (2011年11月)

【「2011年地域主義法」が成立】英国

2011年10月末、イングランドの地方自治体及び地域コミュニティの権限強化などを規定する「2011年地域主義法 (Localism Act 2011)」が国会で成立した。

同法の条文冒頭に掲げられた、同法の目的は下記の通りである。

- ・地方自治体及びその他の公的機関の機能及び行政業務遂行の方法に関して規定すること。
- ・「イングランド地方行政委員会 (Commission for Local Administration in England)」¹の機能について規定すること。
- ・英国が環境に関する EU 規定に違反した場合に欧州司法裁判所が英国に課する罰金について、地方自治体またはその他の公的機関に支払い義務を負わせることを可能にすること (後述参照)。
- ・地方財政制度について規定すること。
- ・都市部及び地方での土地開発に関する制度、地域インフラ施設税、国家的重要性を有するインフラ施設建設計画の承認について規定すること。
- ・公営住宅及びその他の住宅の供給について規定すること。
- ・ロンドンにおける再開発について規定すること。
- ・その他の関連する目的のため、規則を定めること。

「2011年地域主義法」の成立の背景と概要

「地域主義法案」は、2010年12月、エリック・ピクルス・コミュニティ・地方自治大臣によって議会に提出された。当時、地方自治・コミュニティ省は、同法案について、「地方自治体及び地域により大きな権限と自由裁量を与え、地域コミ

¹ 「地方自治体オンブズマン (Local Government Ombudsman)」の法律上の名称。

ユニティの強固な権限を新たに確立すると共に、土地開発制度に変革をもたらし、住宅建設に関する決定権を地域コミュニティに付与することを可能にする大胆な改革の提案」であると述べていた。

「地域主義法」は、国会での成立後、2011年11月、女王の裁可を得た。この際、ピクルス地方自治・コミュニティ大臣は、次のように述べた。

「今日、中央政府から全ての地域コミュニティへの歴史的な権限委譲が開始された。これによって、地域の住民は、自らの生活に影響する権限を取り戻すことができるようになった。『地域主義法』は、中央政府という障害物を取り除き、政府が地域コミュニティを支配することを不可能にした。住宅供給に関して自治体に課せられた達成目標や、家庭ごみへの課金制度導入案は姿を消した²。中央政府は、あまりにも長い間、地域行政の最良の方法を知っているのは自分たちであると考えていた。そのため、地域住民は、地域のために行動することを妨げられ、無視されてきた。『地域主義法』の制定によって、こうした状態は、永遠に変わろうとしている。地方自治体は、『地域主義法』の成立によって、『包括的権限 (General Power of Competence)』を獲得した。地域住民は、カウンスル・タックス、自治体職員の報酬、土地開発、地域の施設、地域公共サービスの提供などに関する決定について、真の権限を獲得した」

* * *

「地域主義法案」に盛り込まれていたが、上院での審議で削除された条項は以下の通りである。

- ・英国が環境に関する EU 規定に違反した場合に EU が英国に対して科する罰金の支払い義務を、地方自治体またはその他の公共団体に負わせる権限を中央政府に付与する³。
- ・地域住民が、地域にとって重要であると考えられるいかなる問題に関しても、請願の提出によって、自治体に住民投票の実施を提案できる制度を確立

² 「地域主義法案」は、地域開発公社 (RDAs) が策定していた「地域戦略 (regional strategies)」の廃止を規定している。「地域戦略」には、自治体が達成すべき住宅供給に関する目標が掲げられていた。また、「家庭ごみへの課金制度」とは、一定の重量を超えるごみを排出した家庭に罰金を科す制度で、前労働党政権が導入を検討していたが、現政権は昨年、同計画の実施を取り止めた。

³ 法案は、EU から罰金を科せられた場合、中央政府は、地方自治体またはその他の公共団体に支払いを命じることができると規定していた。しかし、上院の修正によって、中央政府または地方自治体 (またはその他の公共団体) のどちらが支払うかを、議会での採決によって決定するとの内容に変更された。

する。請願が一定の条件を満たした場合、自治体に対し、提案された住民投票の実施を義務付ける。

・直接公選首長制度導入の是非を問う住民投票が実施される予定であるイングランドの大規模都市において、住民投票実施前に、自治体のリーダーを、「影の市長 (shadow mayor)」に任命する。「影の市長」は、住民投票実施までの期間、住民投票で可決された場合に導入される直接公選首長と同様、首長と事務総長 (chief executive) の役割を兼ねる (後述参照)。

また、法案は当初、「包括的権限」(後述参照)の付与対象について、地方自治体のみと規定していたが、審議の過程で、「合同交通局 (Integrated Transport Authority)」、「旅客交通局 (Passenger Transport Executives)」、「合同行政機構 (Combined Authority)」⁴も対象に加えられた。

同法の条項の多くは、二次立法 (secondary legislation) の一つである「規則 (regulation)」の制定によって、当該条項の内容の詳細を決定する権限を国務大臣に与えている。また、同法の内容の大半は、イングランドのみに適用されるが、対象地域にウェールズが含まれる条項もある。

なお、現在、イングランドの全ての公安委員会 (Police Authorities) を廃止すると共に、各警察組織で、警察業務の監視、優先事項の決定などに責任を有する「公安委員 (Police and Crime Commissioner)」のポストを創設することが計画されている。公安委員は、住民の直接選挙で選出される。この計画は、「2011年地域主義法」ではなく、今年秋に成立した「2011年警察改革・社会的責任法 (Police Reform and Social Responsibility Act 2011)」に盛り込まれている。

ロンドンを除くイングランドの各地域では、2012年11月に、公安委員を選ぶ初めての選挙が実施される。一方、ロンドンでは、他地域と異なり、公安委員のポストは設置されない。その代わりに、これまでロンドン警察局 (Metropolitan Police Authority) が有していたロンドン警視庁の監督機能は、新設の「ロンドン市長公安室 (Mayor's Office of Policing and Crime)」に移管される。ロンドン市長公安室は、グレーター・ロンドン・オーソリティ (GLA) 内に設置され、その構成員は、ロンドン市長のみとなる (市長は、副市長も構成員に加えることができる)。ロンドン議会は、ロンドン市長公安室によるロンドン警視庁の監督機能を監視する役

⁴ 「合同行政機構」とは、「2009年地域民主主義、経済開発、建築法 (Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009)」によって設置が可能になった、都市圏 (city regions) を単位とした法的地位を有する行政体を意味する。現在までに設置されている合同行政機構は、「グレーター・マンチェスター合同行政機構」のみである。

割を担うことになる。ロンドン警察局は、他の公安委員会と同様、廃止される。

ボリス・ジョンソン・ロンドン市長は、「2011年地域主義法」について、次のようにコメントした。

「これまで地域の足かせになっていた中央政府からの窮屈な規制が取り払われたことを喜ばしく思う。その結果、ロンドンでは今後、特に住宅供給と再開発が促進され、企業活動がより活発になり、より多くの雇用が創出される見込みである。英国では、歴史的に、中央政府からの統制が過剰である。余りにも多くの自治体業務が、中央政府が策定する基準によって評価されてきたが、それら基準は、政府による管理の影響を受ける地域コミュニティにとって、必ずしも適切なものではなかった。私は、この点を、常に明確に主張してきた。2011年地域主義法は、これらの点を改善し、地域民主主義の実践を可能にする法律である」

「2011年地域主義法」の内容

「2011年地域主義法」の主な内容は以下の通りである。

* 自治体の権限及び行政形態等

「2011年地域主義法」の第1～4章は、地方自治体に対する「包括的権限」の付与、地方議員の行動規範に関する制度変更、ビジネス・レイトの改革などについて規定している。

・地方自治体に対し、法律で禁止されていない如何なる活動をも行うことができる法的権限として、「包括的権限 (general power of competence)」を付与する。「2000年地方自治法 (Local Government Act 2000)」は、イングランド及びウェールズの自治体に対し、経済的、社会的及び環境面での福利 (well-being) の追求のため、自治体が有効と考えるあらゆるサービスを一定の制限の下で実施する権限を付与していたが、「包括的権限」はこれに代わるものとなる。「2011年地域主義法」の条文では、「地方自治体は、個人が一般に行う如何なる事をも実行する権限を有する」と記されている。

・地方自治体が選択できる行政形態として、「委員会制度」を復活させる⁵。

⁵ 「委員会制度」は、「2000年地方自治法」によって廃止されていた自治体の行政形態。ただし、人口8万5000人未満の小規模自治体に限っては、「2000年地方自治法」の施行以降も、「委員会制度」の採用が許可

・イングランド内の 11 の大規模都市において、直接公選首長制度導入の是非を問う住民投票を実施する（後述参照）。

・自治体から要請があった場合、自治体以外の公的機関が有する地域公共サービス提供に関する特定の権限を自治体へ移管する権限を国務大臣に付与する。ただし、権限の移管が、地域経済活性化または公共サービス提供機関の地域に対する説明責任の向上につながると国務大臣が判断した場合に限る。権限を移管する場合は、個々の件について、議会の承認が必要である。

・地方議員の行動規範の順守について監督を行う「イングランド基準委員会（Standards for England）」を廃止する⁶。

・地方議員の行動規範に関する従来の制度に代えて、地方議員の営利活動及び不動産・株の所有等、経済的活動について登録する登録制度の導入を自治体に義務付ける。地方議員がこれらの登録を怠ることを違法とする⁷。

・自治体に対し、毎年度、幹部職員の報酬に関する方針を文書化し、発表することを義務付ける。

・ビジネス・レートに関しては、追加的ビジネス・レート（business rate supplements）⁸、慈善団体が占有する事業用資産に対して自治体の判断で適用される「任意軽減措置（discretionary reliefs）」、小規模企業向け軽減措置について改革を行う。

・港湾地帯に位置する事業用資産に対してビジネス・レートを遡及請求するとの前労働党政権の方針を撤回する⁹。

されていた。

⁶ 「イングランド基準委員会」の名称は、以前の「Standards Board for England」から、現在は「Standards for England」に変更されている。

⁷ これまでも同様の登録制度は存在していたが、「2011年地域主義法」によって、議員に登録が義務付けられる事項を、自治体毎に決定できるようになった。

⁸ 「追加的ビジネス・レート」とは、特定の地域経済活性化プロジェクトへの資金調達を目的として、地域の企業に対し、通常のビジネス・レートに追加して課される租税である。

⁹ 連立政権は既に、2010年6月に発表した緊急予算の中で、港湾地帯に事業用資産を有する企業に対するビジネス・レートの遡及請求を取り止める意向を明らかにしており、2011年地域主義法はこの方針を確認した。

* コミュニティの権限強化

第5章は、地域コミュニティの権限強化に関する内容について規定している。

- ・カウンスル・タックスにおける超過税率の適用を計画している自治体に対し、引き上げの賛否を問う住民投票の実施を義務付ける。
- ・地域住民の権限として、「地域公共サービス提供申出の権利 (community right to challenge)」を導入する。地域の住民グループは、この権利を行使することによって、現在は自治体の責務である地域公共サービスの提供を引き受ける意思があることを表明できる。
- ・自治体に対し、地域にとって重要な価値を持つと考えられる資産の一覧表の作成を義務付ける¹⁰。一覧表に掲載された資産が売却される場合、地域住民のグループに入札の機会が与えられるまで、売却を行えないものとする。
- ・前労働党政権が「2009年地域民主主義、経済開発、建築法 (Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009)」によって導入した自治体の民主主義促進の義務及び住民からの請願への対処義務を撤廃する。

* 地域開発

第6章は、建築許可制度、地域開発に関する内容について規定している。

- ・地域開発公社 (RDAs) が策定していた「地域戦略 (regional strategies)」を廃止する。
- ・地域開発に関する業務を担う自治体に対し、「地域開発計画文書」¹¹の策定について、より多くの自由裁量を与える。
- ・前政権が導入した「地域インフラ施設税 (Community Infrastructure Levy)」の制度を変更する。同税の税収のうちの多くの割合を、新たに住宅開発が行

¹⁰ 「地域にとって重要な価値を持つと考えられる資産」には、地域の集会所、スイミングプール、店舗、パブなどが含まれると考えられる。これら資産の所有者は、それらを売却する場合、自治体にその旨を通知することが義務付けられる。「地域住民のグループ」の定義は、今後、二次立法の一つである「規則」によって規定される。

¹¹ 自治体が策定する地域開発計画の方針等を掲げた文書。

われた地域におけるインフラ設備の建設資金に利用することを自治体に義務付ける¹²。

・「近隣地区開発計画（neighbourhood plans）」及び「近隣地区開発命令（neighbourhood development orders）」という二つの新たな制度を導入し、地域コミュニティを主体とした地域開発の仕組みを創出する。「近隣地区開発計画」は地域住民が策定する地域開発計画であり、「近隣地区開発命令」は、地方自治体の承認を必要としない建築物の建設申請許可の仕組みである。

「近隣地区開発計画」及び「近隣地区開発命令」は共に、パリッシュまたは類似の住民組織が策定する。その後、独立の検査人が、「近隣地区開発計画」または「近隣地区開発命令」の内容が、欧州人権条約及び EU 法に抵触していないこと等を確認する検査を行う。検査で問題ないと判断された場合、当該「近隣地区開発計画」または「近隣地区開発命令」の賛否を問う住民投票が実施される。住民の過半数が賛成した場合、自治体は、「近隣地区開発計画」または「近隣地区開発命令」の内容を実行しなければならない。

・大規模建築物の建築を計画している土地開発業者に対し、建築申請を自治体に提出する前の段階で、計画に対する地域住民の意見聴取を行うことを新たに義務付ける（ただし、国家的重要性を有するインフラ施設の建設については、この義務は課されない）。

・特に建築許可なしで建築物の改修または建築を行ったケースなど、建築許可制度の違反に対する自治体の取り締まり権限を強化する。

・「インフラ施設建築申請検討委員会（Infrastructure Planning Commission）」¹³を廃止し、国家的重要性を有するインフラ施設の建築申請の検討の権限を国務大臣に戻す。また、インフラ施設の建築許可制度について、その他の変更を加える。

¹² 自治体は、新たに住宅開発を行う土地開発業者に対し、「地域インフラ施設税」を課することができる。同税の目的は、住宅開発の結果生じる公共施設の需要増に対応するため、学校、病院、道路、交通関連施設、図書館、公園、娯楽施設などのインフラ設備の建設資金を調達することである。現在は、自治体が、地域インフラ施設税による税収を、他の目的に流用することも可能であるが、「2011年地域主義法」は、税収の多くを、新たに住宅が建設された地域のインフラ設備建設費に利用することを自治体に義務付けている。

¹³ 「インフラ施設建築申請検討委員会」とは、エネルギー関連施設、交通施設、水道施設などの国家的重要性を有するインフラ施設の建築申請を検討し、国務大臣に対してその許可・却下に関する提案を行う機関として、2009年10月に設置された組織である。

* 公営住宅

第 7 章は、公営住宅制度の大幅な改革を行うほか、「住宅情報パック（HIP）」の廃止などについて規定している。

- ・「住宅情報パック（HIP）」¹⁴の導入を規定した「2004 年住宅法（Housing Act 2004）」の条項を撤廃する。

- ・公営住宅サービスを担う自治体に対し、管轄地域内における公営住宅入居申請資格を独自に設定するためのより多くの権限を付与する。

- ・ホームレス世帯への住宅提供という法的義務の履行における自治体の民間賃貸住宅の利用を拡大する¹⁵。

- ・公営住宅サービスを担う地方自治体及び住宅組合（housing associations）¹⁶が、公営住宅の新規入居者の入居期限を定めることを可能にする。現行制度下では、公営住宅に一度入居すれば、終身住み続けることが可能であるが、今後は、新規入居者について、入居期間に期限を定めることを可能にする。入居期限の満了前、入居者が依然として公営住宅が必要であるかを見直し、入居期間延長の可否を決定する。

- ・「住宅会計助成金（Housing Revenue Account subsidy）」の制度を廃止し、自治体単位で独立した公営住宅会計の仕組みを導入するための枠組みを構築する。現制度下では、自治体が徴収した公営住宅の家賃収入は国庫に収められ、公営住宅サービス提供資金として自治体に再配分されているが、新たな仕組みでは、自治体が家賃収入を保持し、公営住宅サービス提供資金として使うことが可能になる。

- ・公営住宅の入居者が、他地域の公営住宅の入居者と賃貸の権利を交換する

¹⁴ 「住宅情報パック（HIP）」とは、住宅の売主が住宅の購入希望者に提供することを義務付けられていた住宅に関する情報書類一式である。2007 年 8 月より正式に導入された。現政府は既に 2010 年 5 月、住宅の売主に対する HIP の提供義務を撤廃している。

¹⁵ 現行制度下では、ホームレス世帯が、自治体から民間賃貸住宅を提供された場合、入居を拒否し、公営住宅が空くまで待つことが可能である。しかし、「2011 年地域主義法」は、ホームレス世帯が自治体から提供された民間賃貸住宅への入居を拒否した場合、自治体は、当該ホームレス世帯への住宅提供の義務を免除されると規定している。これにより、ホームレス世帯の民間賃貸住宅への入居を促進し、自治体による公営住宅提供サービスの適正化及び公営住宅不足解消を図る。

¹⁶ 住宅組合とは、住宅・コミュニティ庁（HCA）に登録している公営住宅提供機関である。

ことを可能にする。これにより、公営住宅入居者の流動性を高める。

- ・公営住宅提供団体の規制機関である「賃貸人サービス局 (Tenant Services Authority)」を廃止し、その機能を住宅・コミュニティ庁 (HCA) へ移管する。

- ・住宅に関するウェールズ議会の権限を拡大する。

- ・公営住宅に関する入居者からの全ての苦情に対処する単一のオンブズマン組織を設置する。

* ロンドン

第 8 章は、住宅提供及び再開発などを含むロンドン行政に関する改革を行うことを目的としている。

- ・ロンドンにおける公営住宅サービスへの投資に関する権限を、住宅・コミュニティ庁から GLA へ委譲する。これにより、GLA の支出計画及び「ロンドン住宅戦略 (London Housing Strategy)」¹⁷に完全に沿った形で公営住宅サービスへの投資を行うことが可能になる。

- ・ロンドン開発公社を廃止する。ロンドンの経済開発戦略文書の策定を、ロンドン市長の法的義務とする。

- ・ロンドン市長に対し、グレーター・ロンドン内の区域を「ロンドン市長開発区域 (Mayoral development areas)」に指定する権限を付与する。グレーター・ロンドン内の区域が「ロンドン市長開発区域」に指定された場合、区域毎に「ロンドン市長開発局 (Mayoral development corporations)」が設置される。「ロンドン市長開発局」は、当該区域内の建築許可申請の承認・拒否の権限を有する。

- ・中央政府が、政府が有する権限のうち、ロンドン市長への委譲が適切であると判断される如何なる権限をもロンドン市長に委譲することを可能にする。

- ・ロンドン市長は、現在 6 種類あるロンドンの環境戦略文書を統合した「ロンドン環境戦略 (London Environment Strategy)」を策定、発表する。

- ・ロンドン議会に対し、議員の 3 分の 2 の合意を条件として、ロンドン市制

¹⁷ ボリス・ジョンソン・ロンドン市長の住宅戦略を掲げた文書で、2010 年 2 月発表。

の様々な分野についてロンドン市長が策定する戦略文書を拒否する権限を付与する。

大規模都市における直接公選首長制度導入計画について

イングランドでは、「2000年地方自治法（Local Government Act 2000）」の施行により、直接公選首長制度が導入された¹⁸。それ以降、現在までに、イングランド内の計13の自治体が、住民投票での承認を経て、直接公選首長制度を導入している¹⁹。

2010年5月の総選挙で誕生した保守党と自由民主党の連立政権は、政権発足後間もなく、次の総選挙までに実行する政策をまとめた「連立政権：新政権政策プログラム（The Coalition: our programme for government）」と題する文書を発表した。同文書では、直接公選首長制度の導入計画について、「住民投票で承認を得ることを条件に、ロンドン以外のイングランドの12の大規模都市で、直接公選首長制度を導入する。直接公選首長制度を導入した自治体の地方議会は、首長の業務を精査・監視する権限を有するものとする」と記されており、この計画がそのまま、「地域主義法案」に盛り込まれた。

12の大規模都市とは、ロンドン以外で最も人口の多い12の都市を意味する。この中には、イングランド中部レスター（Leicester）市も含まれていた。しかし、レスター市の市議会は、2010年12月、住民投票を実施しないまま、議会での採決のみで、直接公選首長制度の導入を決定した。従って、「地域主義法案」が国会に提出された時点では、同法案の立法化によって、12の都市で住民投票を実施することが想定されていたところ、レスター市が除かれたため、11都市での実施となった。これら11都市とは、バーミンガム市、ブラッドフォード市、ブリストル市、コベントリー市、リーズ市、リバプール市、マンチェスター市、ニューカッスル・アポン・タイン市、ノッティンガム市、シェフィールド市、ウェイクフィールド市である。

これら11都市での住民投票実施に必要な二次立法の案は、2011年12月初旬、

¹⁸ ロンドンでは、これより以前、「1999年グレーター・ロンドン・オーソリティ法」の施行により、直接公選首長制度が導入されている。

¹⁹ ただし、13の自治体のうち、イングランド中西部ストーク・オン・トレント市は、2008年10月、住民投票の結果、行政形態を「直接公選首長とカウンスルマネージャー」制から「リーダーと内閣制」に移行させることを決定したため、直接公選首長制度を放棄した。

議会に提出された。これが議会で可決された後、2012年5月の地方選挙の投票日と同日に、各都市で住民投票が行われる計画である。

* * *

コミュニティ・地方自治省のグレッグ・クラーク都市担当閣外大臣は、2011年11月1日、「あなたの街のために市長は何ができるか（What can a mayor do for your city?）」と題する討議文書を発表した。この討議文書の目的は、上記11都市にレスター市を含めた12都市の住民及びそれら都市で働いている人々から、直接公選首長に付与すべき権限などに関して意見を募ることである。

政府の狙いは、全ての直接公選首長に、同一の権限を付与するのではなく、各都市の状況に鑑みて適切と思われる権限を与えることである。意見集約作業は、来年初頭まで続けられ、直接公選首長制度導入の是非、導入された場合に直接公選首長に付与すべき権限のほか、地域において首長の業務を監視する方法などについて意見を募っている。

クラーク都市担当閣外大臣は、討議文書の発表にあたり、次のようにコメントした。

「都市は、それぞれ固有のニーズ、特徴、個性を持っている。首長の権限等について、全ての都市に適用できる雛型などというものは存在しない。首長は、地域の課題に取り組み、繁栄を促進するために必要な全ての権限を得るべきである。我々が、イングランドの12都市に住み、働く人々に、『あなたの街のために市長は何ができるか』を聞くのは、こうした理由からである」

【政府がライトレール建設費削減に関する報告書を発表】英国

運輸省（DfT）は2011年9月、イングランドにおけるライトレール（light rail）の建設費用削減の方法に関する調査の結果報告書を発表した。ライトレールは、交通渋滞解消、二酸化炭素（CO₂）排出量削減等の利点があるにも関わらず、建設費用が巨額に上るため、普及が進んでいない。こうした状況を背景に、調査は、以下の事項を目的として行われた。

- ・ライトレールの建設費用を押し上げる要因を探る。
- ・ライトレールの建設費用削減のために取り得る手段を探る。

これらの目的のため、調査では、国家監査事務局（National Audit Office）、下院の運輸特別委員会、「ライトレールに関する超党派議会グループ」²⁰などが過去に発表した報告書などを検討した。また、「UK トラム（UKTram）」²¹などのその他の組織及びライトレールの導入を検討している自治体から提供されたデータ、及び海外で行われたライトレール建設プロジェクトの費用に関する情報なども検討した。

なお、イングランド内でライトレールが建設される場合、中央政府が建設費用の大半を負担し、交通業務を担う地方自治体または公的機関²²による拠出は、中央政府に比べると非常に少ない。現在、イングランドの交通業務を担う自治体または公的機関に、ライトレール建設を目的として資金を借り入れる権限はない。しかし、政府が現在計画している「増加税収財源措置（Tax Increment Financing、TIF）」²³の導入が実現すれば、これが可能になるとと思われる。

また付け加えると、イングランド以外の英国の地域（スコットランド、ウェールズ、北アイルランド）における交通政策に関する権限は、各地域の議会に委譲されているため、運輸省が今回発表した報告書の内容は、イングランドのみに関係する。

報告書の要旨

報告書の要旨は下記の通りである。

「ライトレール」の普遍的な定義は存在せず、各国で様々な呼称が使われている。イングランドでは「トラム」と呼ばれることが多い。トラムまたは

²⁰ 「超党派議会グループ（All Party Parliamentary Group）」とは、特定の事項について検討することを目的とした、下院及び上院の全ての政党の議員が参加できるグループである。超党派議会グループに法的位置付けはない。

²¹ 「UK トラム」は、政府及び政府の執行機関に対し、ライトレール運行事業に関わる官民の組織を代表する団体として、2004年に設置された。イングランドの大都市圏で公共交通に責任を有する公的組織である「旅客輸送局（PTEs）」の代表団体である「旅客輸送局グループ（PTEG）」、民間の金融機関、鉄道車両製造会社などが参加する。

²² 「交通業務を担う地方自治体または公的機関」とは、日本の県にあたる広域自治体であるカウンティ及び一層制の自治体であるユニタリーである。ロンドン以外の大都市圏では旅客輸送局（PTEs）が、ロンドンではロンドン交通局（TfL）がこの役割を務める。

²³ TIFとは、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、事業税等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であり、米国の自治体で幅広く利用されている。

ライトレールの特徴は、主に都市部で運行される、鉄製の軌道と架線を利用した公共交通システムであり、車両が比較的軽量であること等である。

我々が 2011 年 8 月に発表した最新の統計によると、2010 年度のイングランドにおけるライトレールの延べ利用者数合計は、前年度比 5.5%増の 1 億 9650 万人に達し、過去最高を記録した。ライトレールは、このように利用が増加していながらも、建設費用が巨額に上ることが導入の障害となっている場合が多い。これは、ライトレールを建設した場合、多くの利用が見込まれ、巨額な建設費用を掛ける価値があると考えられる場合でも同様である。

ライトレールの建設費が巨額に上る主な理由の一つは、軌道を敷設する道路の地下に埋設されている水道管、ガス管、電話線等の移動に多額の費用を要するためである。我々は、今後この点について意見聴取作業を行い、水道管等設備の移動を回避する方法、及びこれらを移動する場合、より効率的かつより少ない費用で行う方法等について、専門家などから意見を募る意向である。

今回の調査では、ライトレールが、都市部及びその周辺地域において、道路混雑の解消、経済成長及び地域の再開発に貢献できる、輸送力の高い交通手段となる可能性を持っていることが分かった。ライトレールは、建設費用削減が実現できるならば、将来、英国の主要な公共交通機関となる可能性がある。

調査の結果に基づく地方自治体及びライトレール関連業者への提案事項は下記の通りである。

- ・ライトレール業界で統一のライトレールの標準モデルを設計、導入する。
- ・費用をより低く抑えた海外でのライトレール建設例を検討し、英国での適用の可否を探る。
- ・ライトレール導入に関して自治体に助言を行う機関を「UK ترام」内に設置する。ライトレール導入に必要とされる建築資材や車両等の調達及び外部組織から法的アドバイスやコンサルティングを受けることなどについて、自治体に助言を行う。

* * *

ノーマン・ベーカー交通担当閣外大臣は、今回の報告書の発表にあたり、次のようにコメントした。

「ライトレールは、乗客にとっても、また地域経済及び環境という面においても価値ある公共交通機関である。乗客は、ライトレールを楽しんで利用している。ライトレールがより多くの地域にとって導入可能な公共交通機関の選択肢となるよう、その建設費用を削減するべく私が力を尽くしているのは、こうした理由からである。これまで、ライトレールの建設は法外な費用を要すると考えられてきた。私は、この問題の根底に迫るため、今回の調査を実施したのである」

前労働党政権下（1997～2010年）では、リバプール市及びリーズ市でのライトレール建設計画が、運輸省によって中止された。政府は両計画の実行に前向きであったものの、建設費が当初見込みを大幅に上回ったため、中止に至った。建設予定であったライトレールの名称は、リバプール市が「マージートラム」、リーズ市が「リーズ・スーパートラム」であった。

エジンバラ市でのトラム建設計画

スコットランドの首都エジンバラ市では現在、市中心部からエジンバラ空港までを結ぶ走行距離 13 キロメートルのトラムの建設が進められている。建設工事は 2008 年に開始され、2011 年 12 月に、既に建設された線路のうち 1 キロメートルのルートを使って、最初の試運転が行われる。

スコットランド議会がエジンバラ市でのトラム建設計画を承認したのは 2006 年 3 月であった。当時のスコットランド自治政府の政権与党は労働党であり、当初の建設費見込みは 4 億 9800 万ポンドであった。

2007 年 5 月のスコットランド議会選挙で、スコットランド国民党（SNP）は、エジンバラ市でのトラム建設計画破棄を公約の一つに掲げた。SNP は、この選挙で労働党に代わり最大政党となったが、過半数の議席は獲得できず、少数与党政権を発足させた。選挙後間もない 2007 年 6 月、SNP のトラム建設計画廃棄案は、スコットランド議会では否決された。

同計画はそれ以降、現在まで、工事の遅れ、建設費の膨張、また契約で合意された額を超える建設費を誰が負担すべきかについてトラム建設工事を請け負った

民間の建設会社とエジンバラ市が対立するなど、様々な問題に悩まされてきている。2009年12月には、トラム運行の委託先であった仏トランデブ社との契約が、経費削減のため、破棄された。この結果、トラムの運行は、エジンバラ市が設置した法人が担うことになった。

こうした事情を背景に、2011年6月末、エジンバラ市の市議会は、同計画の継続または破棄に関する4つの選択肢について討議し、採決を行った。その結果、エジンバラ港方面へ向かう路線の建設を取り止め、トラムの全ルートを、市中心部のセント・アンドリューズ広場からエジンバラ空港までに限定するとの案が承認された。同案での総建設費見込みは、7億7000万ポンドである。トラム建設計画を全て廃棄するとの案は否決された。

英国で運営されているライトレール

英国内では現在、8つのライトレールが運行されている。これらは全て、イングランドで運行されており、うち半分は、「旅客輸送局 (PTEs)」または PTEs を代表する団体が運営している。

脚注で述べたように、PTEs は、イングランドの大都市圏で公共交通に責任を有する公的組織である。「1968年交通法 (Transport Act 1968)」によって、イングランドの6つの大都市圏に設置されたが、「1972年地方自治体法 (Local Government Act 1972)」によって廃止され、その機能は、広域自治体の「大都市圏カウンティ」に移管された。しかし、「1985年地方自治体法 (Local Government Act 1985)」によって大都市圏カウンティが廃止されると、同じ6地域に再び設置された。

PTEs を管理する組織としては、各地域に「合同交通局 (Integrated Transport Authority、ITA)」が設置されている。「合同交通局」の旧称は「旅客交通局 (Passenger Transport Authorities)」で、2008年に改称された。合同交通局のメンバーは、各地域の地方自治体が任命した地方議員によって構成される。運営資金は、同局と各地域の自治体との交渉で決定した金額を、自治体から拠出させる形で調達する。

これも脚注で述べたが、PTEs の代表団体としては、「旅客輸送局グループ (Pteg)」が設置されている。「クロイドン・トラムリンク」及び「ドックランズ・ライトレール」の運営事業者であるロンドン交通局は、旅客輸送局グループの特別メンバーとなっている。「クロイドン・トラムリンク」及び「ドックランズ・ラ

イトレール」は、それぞれロンドン南部、東部を走るライトレールである。

前述のように、リーズ市及びリバプール市では、資金面の理由から、ライトレール建設計画が破棄された。このため、現在は、イングランドの6つのPTEsのうち、所管地域内でライトレールが運行していないのは、リーズ市及びリバプール市を管轄するPTEsのみという状況になっている。

英国内で運行されている8つのライトレールは、下記の通りである。

ライトレールの名称 (運行地域)	運行事業者名	運行地域を管轄する PTEs の名称	開通年	路線距離
ブラックプール・トラムウェイ (イングランド北西部)	ブラックプール交通サービス (i)	運行地域を管轄するPTEs はなし	1885 年	17.7 キロメートル
クロイドン・トラムリンク (ロンドン)	ロンドン交通局/ロンドン・トラムリンク (ii)	同上	2000 年	28 キロメートル
ドックランズ・ライト・レールウェイ (ロンドン)	ロンドン交通局/サーコ (Serco) 社 (iii)	同上	1987 年	34 キロメートル
マンチェスター・メトロリンク (イングランド北西部)	マンチェスター交通局	マンチェスター交通局(iv)	1992 年	37 キロメートル
ミッドランド・メトロ (イングランド中西部)	トラベル・ミッドランド・メトロ(v)	ウェスト・ミッドランズ PTE	1999 年	20.2 キロメートル
ノッティンガム・エクスプレス・トランジット (イングランド東部)	ノッティンガム・トラム事業連合(vi)	運行地域を管轄するPTEs はなし	2004 年	14 キロメートル
シェフィールド・スーパーtram (イングランド北部)	ステージコーチ・シェフィールド社(vii)	サウス・ヨークシャーPTE	1994 年	29 キロメートル
タイン・アンド・ウエア・メトロ	DB レギオ (viii)	タイン・アンド・ウエア PTE	1980 年	77.7 キロメートル

(i) ブラックプール市が所有する公共交通運営会社。

(ii) ロンドン・トラムリンクは、ロンドン交通局のトラム運営事業部門。

- (iii) サーコ社は、委託契約によって多くの公共事業を手掛ける民間企業。
- (iv) グレーター・マンチェスター地域では、2011年4月、同地域を管轄する法的地位を持つ行政体として、グレーター・マンチェスター合同行政機構（GMCA）が設置された。同時に、グレーター・マンチェスターPTEに代わって、GMCAの執行機関として、グレーター・マンチェスター交通局（TfGM）が新設された。しかし、一般には、現在でも、グレーター・マンチェスター交通局もPTEの一つとして見なされている。
- (v) 英国で、長距離バス、鉄道等の運行サービスを行うナショナル・エクスプレス・サービス社の子会社。
- (vi) 仏企業とノッティンガム市のPPP（パブリック・プライベート・パートナーシップ）によって設置された組織。
- (vii) 長距離バスサービス等を提供する民間企業であるステージコーチ・グループの子会社。
- (viii) ドイツ鉄道の子会社。

【反資本主義のデモがシティ・オブ・ロンドン・コーポレーションの民主化を訴え】英国

『シティ・オブ・ロンドン』とは、『金融機関の利益の集合体』を意味する便利な言葉である。彼らは、中央政府に対し、自らの要求を主張することができる」

— シティ・オブ・ロンドンについて、クレメント・アトリー元首相（任期 1945～51 年）が述べた言葉。

背景

ロンドンでは、2011年10月中旬から現在まで、市中心部のセント・ポール大聖堂前において、経済格差反対、反資本主義などを訴える抗議活動が続けられている。「ロンドンを占拠せよ（Occupy London）」をスローガンに掲げたこの抗議活動は、米ニューヨーク市で始まった同様の運動に呼応して始まったもので、参加者は、大聖堂前にテント村を作り、占拠している（この抗議活動の参加者は、当初、ロンドン証券取引所前にテント村を設営する考えであった。しかし、ロンドン証券取引所は日本の三菱地所が所有する私有地に位置しているため、これは実現しなかった）。

ロンドンでの抗議活動は、経済格差解消のみならず、シティ・オブ・ロンドンの自治体であるシティ・オブ・ロンドン・コーポレーションの民主化をも訴えている（セント・ポール大聖堂は、シティ・オブ・ロンドン内に位置する）。この結果、一般の人にはあまり知られておらず（または知っていても興味を持たれていない）、行政の専門家や学者間での議論のテーマに留まっているシティ・オブ・ロンドンの行政の仕組みという問題に、マスコミの関心が向けられることになった。

「ロンドンを占拠せよ」の参加者たちは、2011年11月上旬、シティ・オブ・ロンドン・コーポレーションの改革を求める声明書を発表した。声明書に盛り込まれた要求事項は下記の通りであった。

- ・シティ・オブ・ロンドン・コーポレーションの区議会について、開かれた民主的な選挙を実施する。
- ・中世の時代に設置され、現在も残るロード・メイヤー及び参事官(Aldermen)のポストを廃止する。
- ・英国議会に設置されている「シティ代理人(City Remembrancer)」²⁴の役職を廃止する。
- ・シティ警察をロンドン警視庁に統合する。
- ・シティ・オブ・ロンドン・コーポレーションが有する準備金に関する詳細を公開する。
- ・シティ・オブ・ロンドン・コーポレーションが行う全業務を、「2000年情報自由法(Freedom of Information Act 2000)」によって規定された公的機関への情報公開義務付け制度の対象にする²⁵。

「ロンドンを占拠せよ」の参加者たちはまた、「非民主的」なシティ・オブ・ロンドン・コーポレーションが、シティ・オブ・ロンドン内の金融機関の利益を守るロビイストのように機能しており、政府による金融業界の改革及び業務の精査を妨げていると訴えている。声明書は、この主張に沿って、2008年の金融危機以降、シティ・オブ・ロンドン・コーポレーションが、金融業界の利益を代表して政府にどのような働き掛けを行ったかに関する詳細を明らかにすることも求めている。

なお、今回の抗議活動に関しては、実際に経済格差に苦しんでいる貧困層や労働者階級の人々ではなく、主に専門職に就く中産階級の人々によって行われているとして揶揄する声もある。11月に発表された声明書は、PR会社で勤務する者が作成したと言われているが、このことは、今回の抗議活動に対する皮肉な見方を裏付けるエピソードであると言えるかもしれない。なお、ボリス・ジョンソン・ロンドン市長は、「ロンドンを占拠せよ」の参加者について、「資本主義に反対するという全く馬鹿げた行動に従事するヒッピーたち」であるとコメントしている。

²⁴ 「シティ代理人」とは、16世紀から設置されている役職である。英国議会でシティ・オブ・ロンドンの利益を代表し、シティ・オブ・ロンドンを議会による政治的介入から守る役割を担う。

²⁵ 英国では、「2000年情報自由法(Freedom of Information Act 2000)」の施行により、一般の人が、公的機関が保持する全ての情報の公開を求めることができる制度が創設された。公的機関は、情報を求められた場合、十分な理由がない限り、要求された情報を公開する義務がある(ただし例外あり)。現行法では、シティ・オブ・ロンドン・コーポレーションが行う一部の業務は、「2000年情報自由法」による情報公開制度の対象に含まれていない。

シティ・オブ・ロンドン・コーポレーションについて

シティ・オブ・ロンドンは、グレーター・ロンドンの中心部に位置するおよそ 1 平方マイル (約 2.6 平方キロメートル) の地域であり、このことから、「スクエア・マイル (1 平方マイル)」との通称でも知られている。シティ・オブ・ロンドン・コーポレーションは、ロンドンに存在する 33 の自治体の一つであり、残りの 32 の自治体は、「ロンドン区 (London Borough)」と呼ばれる。このことを含めた幾つかの理由から、ロンドンにおける地方自治体の仕組みは、非常に変則的なものになっている。シティ・オブ・ロンドンは、独自の警察組織を有するなど、多くの点において、ロンドンの他の地域と異なる仕組みを持つ。

なお、シティ・オブ・ロンドン及びグレーター・ロンドンと共に、英国の「首都」と表現されることがある。しかし、英国には首都を規定した法律が存在せず、この呼び方に法律的裏付けはない。

* * *

現在シティ・オブ・ロンドンと呼ばれる地域に最初に定住したのは、紀元 1 世紀にブリテン島に侵入したローマ人であった。ローマ人は、この地域を「ロンディニウム」と名付けた。紀元 5 世紀にローマ人がブリテン島を撤退してから、中世に至るまでの間に、イングランドの議会及び行政機能は、シティ・オブ・ロンドンに隣接する、現在ウェストミンスター区と呼ばれる地域に集中するようになった。しかし、シティ・オブ・ロンドンは、商業地区として繁栄し、人口も多かったことなどから、時代を経るにつれて、イングランドの「首都」と見なされるようになった。同地域がイングランドの金融・商業の中心地であり、国の利益にとって重要な価値を持つと見なされことは、君主から広範な自治権を付与され、イングランド最初の独立した自治体としての地位を得ることにつながった。

ノルマン人によるイングランド征服に先立つサクソン時代 (5~11 世紀) に、シティ・オブ・ロンドンには、参事官 (Aldermen) で構成される「ハスティング裁判所 (Court of Husting)」が誕生した。参事官は地域の名士から選ばれ²⁶、ハスティング裁判所は、司法権及び行政に関する決定権を有していた。ハスティング裁判所の存在を示す現存する最古の記録は 1032 年のものであるが、実際はこれより以前から存在していたと考えられている。

後に、ハスティング裁判所の行政に関する決定権を引き継ぐ「参事会 (Court of Aldermen)」が設置された。参事会はその後、各地域の一般市民を参事会の会議に招集するようになった。これが、1376 年から、「市会 (Court of Common Council)」と呼ばれ

²⁶ 「Alderman」は、古英語で「長老」を意味する言葉である。

るようになり、定例会議を開催するようになった。更に、1384 年以降、市会の議員は、各選挙区から直接選挙で選ばれるようになった。時代の経過と共に、徐々に参事会の役割が弱まり、逆に市会は、地方議会としての多くの権限を獲得していった。

また、これより先の 1189 年には、シティ・オブ・ロンドンに、「ロード・メイヤー (Lord Mayor)」のポストが設置された。ロード・メイヤーは、シティ・オブ・ロンドンの代表者であり、シティ・オブ・ロンドンの要職者の中で最も高い地位にある。

* * *

現在グレーター・ロンドンと呼ばれる地域では、1899 年及び 1965 年に広範な自治体再編が行われたが、シティ・オブ・ロンドンは、改革の対象にならなかった。

参事会及びロード・メイヤーは、現在でも、司法権及び行政に関する決定権を有するほか、行事や式典への出席などの役割も負う(ただし、行政に関する決定権は、大半が市会に移管されているため、参事会の権限は極めて限定的である)。シティ・オブ・ロンドン・コーポレーションが開催する式典は、伝統に則った、華やかなものであることで知られており、シティ・オブ・ロンドン・コーポレーションの自治体としての機能にとって、重要な位置を占めている。

また、シティ・オブ・ロンドン・コーポレーションの特徴の一つは、「リバリー・カンパニー (Livery Companies)」と呼ばれる同業者組合が自治体の一部を構成していることである。「リバリー・カンパニー」とは、シティ・オブ・ロンドンに 100 以上存在する同業者組合の総称である。これら組合には、中世から続く伝統ある組織もあれば、比較的最近に設置されたものもある。

シティ・オブ・ロンドンは、主にビジネス街であり、住民は少ない(現在の人口は約 9000 人である)。このことを含めた幾つかの理由から、シティ・オブ・ロンドンでは、ロンドンの他の地域のような真に民主的な選挙は実施されていない(後述するように、企業・組織にも投票権が与えられており、一人一票の原則が守られていないこと、政党からの立候補が事実上、不可能であることなど)。このことは、シティ・オブ・ロンドンが、世界の他の自治体と比較して、独特な仕組みを持つと見なされている理由の一つである。

* * *

現在のシティ・オブ・ロンドン・コーポレーションの主な意思決定機関は、前述の「市会」である。市会の議員は、シティ・オブ・ロンドン内の 25 の選挙区からそれぞれ 2~10 人が

直接選挙で選ばれる。議員総数は100名で、任期は4年である。市会は、4週間に1回、議会を開催する。市会の下に設置されている各委員会の会議の開催頻度は、これより多い。シティ・オブ・ロンドンには、英国の他の自治体に置かれている「リーダー」のポジションは存在しない。シティ・オブ・ロンドンでリーダーに当たるのは(ロード・メイヤーを除けば)、市会の政策・資源委員会の議長である。シティ・オブ・ロンドンの代表者が報道機関にコメントを述べる必要がある場合は、通常、政策・資源委員会の議長がこの役割を務める。

市会の議員への立候補資格は、シティ・オブ・ロンドンから「自由市民(Freemen)」²⁷の地位を付与されていること、シティ・オブ・ロンドンの有権者名簿に登録されていることなどである。市会の議員は、全員無所属であり、政党政治は排除されている(議員が全員無所属である地方議会は、英国において、シティ・オブ・ロンドンが唯一の例である)。政党から推薦を受けて立候補することも全く不可能ではないが、慣習的にすべきではないとされており、実際にこれまで、政党から市会の議員に立候補した例は稀である。

一方、参事会のメンバーである参事官は、シティ・オブ・ロンドンの25の選挙区から1名ずつが直接選挙で選ばれている。参事官は、行政に関する限定的な決定権を有するほか、治安判事(軽犯罪裁判所の裁判官)を務める。また、参事官は、市会の議会に出席することができる。参事会の議会は、年9回開催される。参事官は、かつては終身官であったが、現在は、任期は6年となっている(ただし、参事官の選挙では、対立候補がおらず、現職が無投票で再選することも多い)。なお、参事会及び市会の議員に対する報酬、手当の支払いはない。

* * *

シティ・オブ・ロンドンにおける地方選挙制度は、シティ・オブ・ロンドン・コーポレーションのその他の点と同様、中世から徐々に発展を遂げ、現在に至っている。まず、英国の他の地域と同様、シティ・オブ・ロンドンに住む、18歳以上で、英国籍またはEU加盟国または英連邦加盟国の国籍を有する者は、地方議会での選挙権を付与されている。

一方、他地域と異なる点は、シティ・オブ・ロンドン内の企業・組織にも選挙権が付与されていることである。シティ・オブ・ロンドン・コーポレーションは、2002年に市会及び参事会の選挙制度の改革を実施したが、改革以前に、住民以外で選挙権を付与されていた

²⁷ 「自由市民」とは、シティ・オブ・ロンドンから、「シティ・オブ・ロンドンの自由(Freedom of City of London)」を付与された人の地位である。「自由市民」の地位を得るための方法には、前述の同業者組合(総称が「リベリー・カンパニー」)の推薦を受けることなどがある。シティ・オブ・ロンドンで最初に「自由市民」の地位が付与されたのは、13世紀であったとされている。かつての「自由市民」は、土地の所有、選挙権、商取引を行う権利などの特権を有していたが、現在、これらの特権は、ごく僅かなものに限定されている。

のは、◎シティ・オブ・ロンドン内に事業所を有する個人事業主、◎シティ・オブ・ロンドン内に事業所を有するパートナーシップの形態で運営されている組織²⁸の共同経営者(パートナー)のみであった(個人事業主及びパートナーシップの形態で運営されている組織は共に、法人格を持たない)。公営及び民間の「保証有限責任会社(company limited by guarantee)」²⁹などは、シティ・オブ・ロンドン内に多く存在するにも関わらず、投票権を与えられていなかった。企業または組織に与えられる票は、一般に「事業者票(business vote)」と呼ばれる。会計事務所及び法律事務所は、パートナーシップの形態で運営されている場合が多く、改革以前は、これらが「事業者票」の大半を占めていた。

シティ・オブ・ロンドン・コーポレーションが実施した2002年の改革の主な目的は、従来の選挙制度の改善・近代化を図り、シティ・オブ・ロンドン内の企業・組織の投票権を拡大することであった。改革の実現には、シティ・オブ・ロンドンでの区議会選挙に関する国の法律を改正する必要があったため、シティ・オブ・ロンドン・コーポレーションは、英国議会上に「個別法案(Private Bill)」³⁰を提出した。法案は、政府の支持を受け、2002年11月、「2002年シティ・オブ・ロンドン(区議会)法(City of London (Ward Elections) Act 2002)」が成立した。

改革の結果、法人、非法人に関わらず、英国の会社法または慈善団体に関する法律の規定に従って設立され、シティ・オブ・ロンドン内で事業を行う企業・組織は、社員・職員の中から、選挙人を指名することができるようになった。指名できる選挙人の数は、企業・組織の規模によるが、大企業・組織に過度に多くの票が配分されないよう配慮した仕組みになっている。選挙人の指名方法は、それぞれの企業・組織の裁量に任されているが、選挙人は、地方選挙の一般の有権者と同様、「18歳以上で、英国籍またはEU加盟国または英連邦加盟国の国籍を有する」との条件を満たしている必要がある。選挙人は、自らが勤務する企業・組織の事業所が位置する選挙区で、住民と同様に票を投じることができる。企業・組織は、選挙人に対し、特定候補への投票を指示することはできない。なお、2002年の改革では、シティ・オブ・ロンドンの住民による区議会選挙での投票に関する制度変更は行われなかった。

²⁸ 2人以上のパートナーが共同で出資して運営する事業体。パートナーは組織を共同で所有し、その債務に共同で責任を負う。

²⁹ 英国の会社法下で設置可能な有限責任会社の形態の一つ。社会的企業、チャリティ団体など非営利団体に多い。株式の発行は行わない。会社・組織を清算する場合、メンバー(社員)は保証責任を負うが、責任の上限額が予め定款に定められている。

³⁰ 「個別法案」とは、地方自治体を含む公共団体や民間企業などが、一般の法律の枠内で与えられた権限を超える、またはそれらと矛盾する権限の付与を求める場合、国会に提出する法案である。「個別法案」によって制定された「個別法(Private Act)」が一般の法律と異なる点は、特定の個人またはグループ等のみを対象とすることである。

【ドイツの地方自治体における雇用形態の変化】ドイツ

ポツダム大学地方自治研究所 イェンス・テスマン

イルメリン・キルヒナー訳・編集((財)自治体国際化協会ロンドン事務所主任調査員)

雇用形態の変化の背景

1980年代以降、ドイツの労働市場において、雇用形態は大きな変化を遂げた。公共部門、そして地方自治体の雇用の状況にも、その影響が及んでいる。雇用主と被用者では、立場に違いがあるため、柔軟な雇用形態を求める動機は、それぞれで異なる。雇用主が雇用形態の柔軟化を追求する目的は、人件費の削減や要求に応じた人員配置である。一方、被用者にとって、雇用形態の柔軟化は、ライフ・ワーク・バランスの改善につながることを期待できる。また、初めての職を求める若者、再就職を求める中年者、そして子供を持つ親などのより良い労働市場参加も、雇用形態の柔軟化の目標として挙げられている。柔軟性のある労働関係の拡大は、労働政策として、雇用主の効率性追求だけでなく、被用者の状況改善の意味も併せ持っている。

ドイツにおける労働政策及び社会保障制度は、フルタイムの正規雇用を基本にしているため、パートタイム等正規雇用ではない雇用形態には、利点があっても、雇用リスクも存在する。具体的には、社会保障制度への参加、生活するために必要な所得の確保、そして雇用安定、ひいては雇用される能力（*Beschäftigungsfähigkeit; employability*）に関しては、弱点が現れることがある。これらの弱点がどのような影響を与えるかは、企業や個人が置かれている状況にもよるが、柔軟性がもたらす利点にある程度の安定性の確保を加えることは、「フレキシブル・セキュリティー:フレキシキュリティー」という政策によって追求されている。

労働市場の分析によると、フルタイムの正規雇用という従来の労働形態は明らかに減少傾向にあり、特に2003年に導入された労働政策改革以来、その他の労働形態が徐々に増加している。現時点では、非正規雇用の様々な雇用形態は、全雇用関係において、合わせて3分の1を占めている。

雇用の形態

非正規雇用形態、つまり柔軟性のある雇用形態には、パートタイム労働（正規の無期契約に基き、労働時間が35時間以下）、有期雇用（有期の契約に基づく）、僅少労働

(働く時間が限られている短期雇用で給料が 400 ユーロまで)、派遣労働(労働者派遣法に基づき派遣会社と派遣先企業の契約)、そして「1ユーロ雇用」(生活補助受給者に対して公的事業における就労機会を与え、給料が1時間に1ユーロと設定されているが、公共部門からの補助がある)がある。雇用形態によって、それぞれのリスクや短所も異なる。たとえば、大学や研究機関における期限付きパートタイムの契約という形で、複数の要素が重なれば、雇用におけるリスクが高くなる。最も雇用者にとってリスクが低い雇用形態は、正規パートタイム雇用である。この形態の短所は、雇用される能力(Beschäftigungsfähigkeit; employability)にある。期限付雇用の問題点は、失業の危険性が高くなるところにある。パートタイム雇用の一種である僅少雇用、派遣雇用、または「1ユーロ雇用」となれば、リスクが非常に高くなる。このような雇用関係が一般的になると、特に問題となるのは、社会保険制度への加盟・統合である。

公共部門における正規雇用の縮小

公共部門、中でも地方自治体での雇用形態の柔軟化の背景には、大幅な人員削減や職員の資格構造の変化がある。1991年から2009年までの間、公共部門の職員数は3分の1縮小し(約240万人)、その中の地方自治体においては38.1%の減少(120万人)であった。職員のステータス³¹により、受けた影響が異なり、民営化の主な対象となった公務職員の数が32%減少する一方、官吏の方は、20%の増加となった。その中には、公務職員から官吏になった人も入っている。この現象は、地方自治体でも起きている。

このような人員削減や合理化により、業務の増加や複雑化が進み、すべての公共分野において、初・中級職のポストが減る一方、上・高級職のポストは増加傾向にあり、そのために資格にも変化が現れている。

³¹ 公務職員は、民間と同様の法律の枠組みで雇用されているが、官吏は日本の地方公務員に相当する地位にある。

表 1: 地方自治体の雇用事情(職員数)の変更

年 (日付 6月30日)	合計	公共部門(直接)					公共部門 (間接)
		小計	連邦、州、地方自治体(連合を含む)				
			小計	連邦	州	市町村	
	1,000人単位						
1991年	6,738	6,413	5,220	652	2,572	1,996	325
%	100	95	77	10	38	30	5
1995年	5,371	4,921	4,735	546	2,453	1,736	450
%	100	92	88	10	46	32	8
2000年	4,909	4,421	4,277	502	2,273	1,502	488
%	100	90	87	10	46	31	10
2005年	4,599	3,947	3,836	481	2,077	1,278	652
%	100	86	83	10	45	28	14
2009年	4,548	3,720	3,617	460	1,922	1,235	828
%	100	82	80	10	42	27	18

出典: ドイツ連邦統計局の職員統計 (Fachserie 14, Reihe 6) に基づき、独自計算

地方自治体におけるパートタイム雇用の増加

公共部門での雇用削減を背景に、全体の労働市場と同様、柔軟性のある雇用形態が増加している。フルタイムの雇用形態は、縮小傾向にあり、1970年代以降、この傾向は、民間部門よりも公共部門で進んでいる。その主な理由は、公共部門はパートタイム雇用の導入を先進的に始め、民間部門の見本となる機能も果たしているからである。公共部門におけるパートタイム雇用は、2009年時点で31%となり、1991年比で2倍となった。地方自治体ではそれ以上の増加を見せ、2009年までにパートタイム雇用が全雇用の39%まで上昇した。パートタイム雇用は、女性の職員が多く、地方自治体の正規パートタイム雇用は、雇用が安定している上に、仕事と子育てなどに必要な時間とのバランスが取れる点で、魅力的であるように見える。

パートタイム雇用以外に、期限付き雇用形態も公共部門及び民間部門で増加している。公共部門では、期限付き契約の雇用が2009年時点で全雇用の8%となり、労働市場全体の平均より低かった。地方自治体だけで見てみると、2002年から2005年までの間に期限付き雇用が全雇用の20%を占め、労働市場平均を上回った。地方自治体の長引く財政危機を背景に、第三者の財源を利用した期限付きの事業が多く実施され、そのための雇用が行われたことが原因であると推測できる。このような「事業ごと雇用形態」は、

公共部門全体よりも、特に地方自治体で多いようである。

僅少雇用の形態は、労働市場全体では 21%を占め、公共部門全体では 22%であるのに対し、地方自治体では 8%を占めるのみである。しかし、僅少雇用に関しては、州間で違いもある。バイエルン州及びバーデン・ヴュルテンベルク州の地方自治体は、僅少雇用が全国の平均に近い増加を示しているが、テューリンゲン州の地方自治体では、僅少雇用は全国の平均より低い水準に留まっている。

表 2: 地方自治体の雇用形態の変化³²

	全体 千人	フルタイム 千人	パートタイム 千人	有期雇用 千人	僅少雇用 千人
1991	1,996	1,590	406		
%	100	80	20	0	0
1995	1,736	1,283	452		
%	100	74	26	0	0
2002	1,442	946	496	296	
%	100	66	34	20	0
2005	1,278	807	471	276	
%	100	63	37	22	0
2009	1,235	758	477	86	105
%	100	61	39	7	8

出典:ドイツ連邦統計局の人事統計(Fachserie 14, Reihe 6);州統計局[都市州を除く]の僅少雇用統計データに基づく自己計算

地方自治体での「1 ユーロ雇用」

労働市場の一部では、派遣職員の雇用が多いが、地方自治体を含む公共部門では、派遣職員が殆ど使われていない。「1 ユーロ雇用」は、公共部門の職員 4,500 万人のうち、3 万 5000 人を占めるのみであり、その他の非正規雇用形態と比べてまれである。地方自治体での「1 ユーロ雇用」の利用については、統計データは存在しないが、「1 ユーロ雇用」の主な利用分野は、公園整備・管理、環境保全活動、インフラ整備、児童保護、青少年サービス、文化・教育であり、地方自治体関連のものが多く見受けられる。公共部

³² 表に挙げられているフルタイムおよびパートタイムの職は、両方とも期限付きである可能性があり、または僅少雇用は、パートタイムの一種である。

門の「1 ユーロ雇用」の利用は、民間企業と比べて、労働市場全体の平均に近いと考えられる。

非正規雇用と地方自治体の規模の関連性

地方自治体の人口数は、雇用形態の柔軟化の度合いに大きく影響する。地方自治体の規模が小さいほど、非正規雇用の割合が高くなる。人口 2 万人以下の中小規模市町村では特にその割合が高くなり、パートタイム雇用は 47%であり、僅少雇用は 22%である。それより大きい市町村では、パートタイム雇用は 32%から 37%までの間であり、僅少雇用は 5%以下となることも多い(表3を参照)。市町村小連合では、パートタイム雇用及び僅少雇用の割合は、中小規模市町村と同じような水準を保っている。郡での雇用の柔軟性は、人口 5 万から 10 万の市町村と同様である。郡独立市であることは、パートタイム雇用が約 10%低くなることを意味する。また、僅少雇用に関しては、郡独立市であるか郡属市であるかは影響しない。このように中小規模の市町村、または市町村小連合でパートタイム雇用や僅少雇用が多い背景には、財政基盤の弱さ、そしてフルタイムのポストのための十分な業務量がないことが考えられる。雇用形態の柔軟化を促す要素は、このような中小規模の市町村でより多いと推測できる。

公共部門での雇用形態の変化、特に地方自治体の雇用の変化を全体的に見ると、一種の柔軟性を持ち合わせている非正規雇用が目覚しく増加していることが分かる。特に、1970 年代以降、正規のパートタイム雇用が大きく目立っている。被用者にとっては、正規のパートタイム雇用は殆ど短所がないと言える。原則としては、不安定な状況に陥る危険性は少なく、特に女性職員の場合、この雇用形態は、雇用者側と被用者側の利益が合致していると言える。しかし、地方自治体で全体の労働市場とほぼ同様に増えている僅少雇用、または期限付き雇用は、パートタイム雇用より問題点が多い。僅少雇用は、特に財政基盤が弱い中小規模の市町村に集中する傾向がある。この非正規雇用の形態は、生活が不安定になるリスクが高いため、全体的には中小規模な地方自治体において、雇用状況そのものが悪化していることは明らかである。

柔軟化が進む雇用形態、そして大幅に行われた人員削減は、公共部門全体、特に地方自治体での労働状況を大きく変えた。地方自治体の労働市場では、雇用形態が多様化した結果、チャンスとリスクの配分に不均等が生じている。労働市場全体でもその傾向があるが、公共部門の労働市場では目覚しく現れている。官吏の地位にたどり着いた職員は、労働市場で最大の所得の安定、雇用の安定、老後の保障を受けられるのに対して、雇用の柔軟化が進むにつれ、民営化がもたらした不安定な非正規雇用しか確保できない人々も増加している。公共部門の、特に地方自治体の長引く財政危機がこの傾向

を強めるであろう。

表 3: 地方自治体の雇用形態(%)

地方自治体の規模 (人口)	全体	フルタイム			パートタイム			僅少雇用
		全体	女性	公務職員	全体	女性	公務職員	
郡独立市								
50,000 人以下	100	60	39	83	40	83	93	2
100,000 人まで	100	67	38	80	33	83	92	2
200,000 人まで	100	66	39	75	34	84	87	2
500,000 人まで	100	68	41	74	32	84	85	1
500,000 人まで	100	69	47	74	31	82	83	1
小計	100	68	43	75	32	83	86	2
郡属市町村								
20,000 人以下	100	53	37	90	47	88	98	22
50,000 人まで	100	59	39	85	41	88	94	4
100,000 人まで	100	63	38	78	37	87	91	2
200,000 人まで	100	68	35	75	32	88	89	0
200,000 人以上	100	68	41	77	32	81	86	0
小計	100	57	38	86	43	88	96	14
連合〔小、目的〕	100	55	44	83	45	90	96	27
郡	100	63	48	80	37	86	90	5
広域連合	100	60	49	89	40	85	93	1
合計	100	61	42	81	39	86	92	8

参考文献

Literaturverzeichnis

Bäcker, Gerhard (2009): Mini-Jobs als wachsendes Segment prekärer Beschäftigung. In: Keller, Berndt; Seifert, Hartmut (Hg.): Atypische Beschäftigung. Flexibilisierung und soziale Risiken. 2., unveränd. Aufl. Berlin: Ed. Sigma (Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, 81), S. 107–126.

ベッカーG. (2009 年): 不安定の高い雇用としての僅少労働(ミニジョブ)、in:ケッラーB., ザイファート H. 編集: 非正規雇用の柔軟化及び社会的リスクについて。第二版、ベルリン、シグマ出版(ハンス・ベクラー基金の研究報告第 81 番) 107–126 ページ

Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan; Kuhlmann, Sabine; Ohm, Anna K. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: Ed. Sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderband, 29).

ボグミル J.,グロース S.,クールマン S.,オーム A.K.(2007年):地方自治体の新行政運営モデルの10周年。地方自治体の行政改革の成果について。ベルリン、シグマ出版(公共部門の現代化特集 29号)

Bogumil, Jörg; Jann, Werner (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. (Grundwissen Politik). Online verfügbar unter <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-91341-4>.

ボグミル J.,ヤン W.(2009年):ドイツの行政と行政学。行政学への入門(政治の基本知識)インターネットで公開。<http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-91341-4>.

Bogumil, Jörg; Reichard, Christoph (2007): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. In: Bogumil, Jörg (Hg.): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell. Berlin: Ed. Sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 30), S. 85–91.

ボグミル J.,ライハルト C.(2007年):地方自治体の行政改革の見方。In: ボグミル J.編集:地方自治体の行政改革の見方。新行政運営モデルから発生する実状問題。ベルリン、シグマ出版(公共部門の現代化特集 30号)85–91 ページ

Czerwick, Edwin: Flexibilisierung der Beschäftigungsstrukturen im öffentlichen Dienst. In: Der Öffentliche Dienst, Jg. 61, H. 3, S. 49–58.

チェルウイック E.,:公共部門の雇用形態の柔軟化。In:雑誌「公共部門」第61年度、第3巻き、49-58 ページ

Czerwick, Edwin (2011): Beschäftigungsstrukturen im öffentlichen Dienst. Differenzierung und Individualisierung von Beschäftigungskategorien. In: Koch, Rainer; Conrad, Peter; Lorig, Wolfgang H. (Hg.): New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung. 2. Aufl. s. l.: Gabler Verlag, S. 151–179.

チェルウイック E.,(2011年):公共部門の雇用の構造。雇用カテゴリーの特殊化及び個人化。In:コホ R.,コンラト P.,ローリク W.H. 編集:ニュー・パブリク・サービス。国家及び行政の現代化のエンジンとなる公共奉仕。第2版、ガブラー出版、151-179 ページ

Dietz, Martin; Walweit, Ulrich (2009): Beschäftigungswirkungen des Wandels der Erwerbsformen. In: Keller, Berndt; Seifert, Hartmut (Hg.): Atypische Beschäftigung. Flexibilisierung und soziale Risiken. 2., unveränd. Aufl. Berlin: Ed. Sigma (Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, 81), S. 165–184.

ディーツ M.,ワールワイト U.,(2009年):労働形態の変化がもたらす雇用効果。In: ケッラー B.,ザイファート H. 編集:非正規雇用の柔軟化及び社会的リスクについて。第二版、ベルリン、シグマ出版(ハンス・ベクラー基金の研究報告第81番)、165-184 ページ

Keller, Berndt (2008): Einführung in die Arbeitspolitik. Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in sozialwissenschaftlicher Perspektive. 7., völlig überarb. Aufl. München: Oldenbourg (Lehrbuch).

ケッラーB.,(2008年):労働政策入門。社会学から見た労働関係と労働市場。第7版。ミュンヘン、オルデンブルク出版(教科書)

Keller, Berndt (2010): Arbeitspolitik im öffentlichen Dienst. Ein Überblick über Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen. Berlin: Ed. Sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderband, 36).

ケッラーB.,(2010年):公共部門における労働政策。労働市場と労働関係の概要。ベルリン、シグマ出版(公共部門の現代化特集36号)

Keller, Berndt; Seifert, Hartmut (2007): Atypische Beschäftigungsverhältnisse und Flexicurity. In: Kronauer, Martin; Linne, Gudrun (Hg.): Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität. 2., unveränd. Aufl. Berlin: Ed. Sigma (Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, 65), S. 127-147.

ケッラーB., ザイファート H.,(2007年):非正規雇用及びフレキシキュリティー。In:クロナウアーM.,リンネ G. 編集:フレキシキュリティー。柔軟性の中に安全を追求する。第2版、ベルリン、シグマ出版(ハンス・ベクラ基金の研究報告第65番)127-147ページ

Keller, Berndt; Seifert, Hartmut (Hg.) (2009): Atypische Beschäftigung. Flexibilisierung und soziale Risiken. 2., unveränd. Aufl. Berlin: Ed. Sigma (Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, 81).

ケッラーB., ザイファート H. 編集:非正規雇用の柔軟化及び社会的リスクについて。第二版、ベルリン、シグマ出版(ハンス・ベクラ基金の研究報告第81番)

Keller, Berndt; Seifert, Hartmut (2009): Atypische Beschäftigungsverhältnisse. Flexibilität, soziale Sicherheit und Prekarität. In: Keller, Berndt; Seifert, Hartmut (Hg.): Atypische Beschäftigung. Flexibilisierung und soziale Risiken. 2., unveränd. Aufl. Berlin: Ed. Sigma (Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, 81), S. 11-25.

ケッラーB., ザイファート H. (2009年):非正規雇用関係。柔軟性、社会的安定性及び不安定。In: ケッラーB., ザイファート H. 編集:非正規雇用の柔軟化及び社会的リスクについて。第二版、ベルリン、シグマ出版(ハンス・ベクラ基金の研究報告第81番)11-25ページ

Kronauer, Martin; Linne, Gudrun (Hg.) (2007): Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität. 2., unveränd. Aufl. Berlin: Ed. Sigma (Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, 65).

クロナウアーM.,リンネ G. 編集:フレキシキュリティー。柔軟性の中に安全を追求する。第2版、ベルリン、シグマ出版(ハンス・ベクラ基金の研究報告第65番)

Promberger, Markus (2009): Leiharbeit. Flexibilität und Prekarität in der betrieblichen Praxis. In: Keller, Berndt; Seifert, Hartmut (Hg.): Atypische Beschäftigung. Flexibilisierung und soziale Risiken. 2., unveränd. Aufl. Berlin: Ed. Sigma (Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, 81), S. 127-144.

プロムベルガーM.(2009年):派遣労働。企業現場での柔軟性及び不安定性について。In: ケッラーB., ザイファート H. 編集:非正規雇用の柔軟化及び社会的リスクについて。第二版、ベルリン、シグマ出版(ハンス・ベクラ基金の研究報告第81番)127-144ページ

Schneider, Karsten (2007): Bilanz von mehr als 10 Jahren Forschung zum Wandel des öffentlichen Sektors. In: Bogumil, Jörg (Hg.): Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell. Berlin: Ed. Sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 30), S. 27–38.

シュナイダーK. (2007年): 公共部門の変化についての10年間以上の研修成果。In: ボグミルJ.編集: 地方自治体の行政改革の見方。新行政運営モデルから発生する実状問題。ベルリン、シグマ出版(公共部門の現代化特集30号)27-38 ページ

Wohlfahrt, Norbert; Zühlke, Werner (2005): Ende der kommunalen Selbstverwaltung. Zur politischen Steuerung im Konzern Stadt. Hamburg: VSA-Verl.

w-ールファ-ールトN., ツ-ュールケW. (2005年): 地方自治の終わり。コンツェルンと市での政治的運営に関して。ハンブルク、VSA 出版