

## ロンドン事務所

### 【地域への公共支出を見直す政府のプログラム「トータル・プレース」について】英国

イングランド北西部カンブリア県(Cumbria)で 2008 年、公共部門のパートナー組織<sup>1</sup>及び「地方自治体リーダーシップセンター(Leadership Centre for Local Government)」<sup>2</sup>が共同で、「コーリング・カンブリア(Calling Cumbria)」と呼ばれる新たなプログラムを実施した。同プログラムの目的は、業務・支出の重複、無駄を避け、住民に対する説明責任を果たしながら、異なる複数の組織が協働してより効率的に公共サービスを提供する方法を探ることを目的としていた。更に、これと平行して、同県に投入されている公的支出の総額、それら資金の流れ、用途などを明らかにする「カウンティング・カンブリア(Counting Cumbria)」と称する調査プログラムも実施された。

「カウンティング・カンブリア」は、英国の他の地域からも関心を集め、「トータル・プレース(Total Place)」との名称で全国的なプログラムとして実施されることになった。「地方自治体リーダーシップセンター」は、「トータル・プレース」の目的を、「公的資金のより効率的な使い方を見極めるべく、中央政府及び地方公共団体から地域に投入される公的支出の詳細を明らかにし、異なる公的サービス間の関連について突き止めること」であるとしている。

「トータル・プレース」のウェブサイトは、同プログラムの方針として、下記の 4 つを掲げている。

- ・「トータル・プレース」の目的は、公共サービスの改革によって、地域住民の生活を改善し、公的部門の金銭的効率性(value for money)を向上することである。
- ・「トータル・プレース」の有効性を証明するため、本プログラムの実行によって早期に公的部門における経費削減を実現する。
- ・外郭団体のより効果的な協働によって上記 2 つの点を達成する方法について学習し、情報を蓄積する。
- ・「トータル・プレース」は、「公的支出の見直し」、「公的機関の組織文化」、「公共サービス利用者のニーズ」という相互補完的な 3 つの要素を同時に検討するものである。

「トータル・プレース」はまず、2009 年夏より、パイロット自治体となることを自ら希望したイングランド内の 13 の地方自治体で試験的に実施されており、コミュニティ・地方自治大臣、公共サービスの提供に直接関与している省<sup>3</sup>の国務大臣、地方自治体協議会(LGA)の議長で構成される監督グループが、国レベルでこれらのパイロット・スキームを監督している。更に、関係各省の上級官僚で構成されるグループが、この監督業務を支援している。また、イングランド各地域に設置されている政府地域事務所(Government Office)のネットワークが、中央政府と 13 自治体の間の連絡役として機能してい

---

<sup>1</sup> 民間部門及びボランティア部門の組織。

<sup>2</sup> 自治体の幹部職員及び上級地方議員のリーダーシップ改善を目的とした地方自治体協議会(LGA)のグループ組織の一つ。

<sup>3</sup> 児童・学校・家族省、保健省、労働・年金省など。英語では「spending departments」と呼ばれる。

るほか、「地方自治体リーダーシップセンター」と改善・開発庁 (IDeA) は、これらの自治体に対し、「トータル・プレース」の実施において必要な実務的な支援の提供を行っている。

13 自治体は現在も「トータル・プレース」の試験的实施を継続中であるが、このパイロット・スキームによって判明した数字が既に発表されている。2009 年 11 月、LGA グループ主催の会合において、「トータル・プレース」の結果として明らかにされたところによると、地域<sup>4</sup>に対する公的支出の総額は、イングランド平均で住民一人あたり年間 7000 ポンドに上るが、そのうち地方自治体が用途を決定できるのはわずか 350 ポンドであるという。一人あたり 7000 ポンドとは、地域への公的支出の総額が、イングランド平均で年間 35 億ポンドに達していることを意味するが、そのうち、地方自治体が用途を決定し、選挙で選ばれた地方議員による民主主義的な監視が行われているのは、わずか 1 億 5000 万ポンドに過ぎない。例えばレスターシャー県<sup>5</sup>の例を見てみると、地域全体への公的支出は 60 億ポンドに上るが、そのうち最も大きな割合を占めるのは、労働・年金省 (DWP) から投入されている 14 億ポンドであり、これは、地方自治体のコントロールが及ばない公的支出である。

## ロンドンに関する調査

ロンドンの 33 の自治体<sup>6</sup>を代表する組織である「ロンドン自治体連合 (London Councils)」は 2010 年 1 月、大手会計事務所「プライス・ウォーター・ハウズ・クーパーズ (PriceWaterhouseCoopers)」に委託した調査の結果を発表した。調査は、「トータル・プレース」の手法を用いて、ロンドンにおける公的支出の詳細を明らかにするものであり、特に、「慢性疾患患者のケア」、「非就業」<sup>7</sup>、「若者による反社会的行動」という 3 つのエリアを対象とした公的支出について分析した。

調査結果報告書は、「政府各省、外郭団体、地方自治体が、『蜘蛛の巣のように』絡み合って複雑な関係を形成しており、これら組織によるロンドンへの公的支出は、2008 年度で総額 736 億ポンド (住民一人あたり約 1 万ポンド) に達した」と記している。しかし、異なる公的機関の間で支出及び業務が重複していること、業務が非効率であることが理由で、このうち 11 億ポンドが無駄になっていると指摘している。また、ロンドンへの公的支出のうち、グレーター・ロンドン・オーソリティー (GLA) または 33 の自治体が用途を決定できるのは、全体の半分にも満たないことも分かった。更に、156 の外郭団体によるロンドンへの支出が、2008 年度に総額 56 億ポンドに上ったこと、中央政府からのロンドンへの支出では労働・年金省 (DWP) によるものが最大で、年間 110 億ポンドに達することなども明らかにされた。

報告書は結論として、「公共サービス提供に関して中央政府が設定する様々な達成目標は、しばしば互いに矛盾することがある。その一方で、外郭団体の数が多過ぎるために、公共サービスの提供

---

<sup>4</sup> ここで言う「地域」とは、地方自治体の行政区画で分けられた地域を指す。

<sup>5</sup> ここで例として挙げられている公的支出の計算には、レスターシャー県の中央に位置する一層制の自治体であるレスター市への支出も含まれている。

<sup>6</sup> 32 の区 (borough) とシティ・オブ・ロンドン (City of London)。

<sup>7</sup> 「非就業 (worklessness)」とは、一般に、就労年齢にあるが就労していない状態を指す。求職者手当 (Jobseekers Allowance) 受給者のみならず、病気や障害のため働けない者、学生、主婦などを含む。

に混乱が生じている」と指摘している。

## 【都市開発公社に関する政府発表について】英国

イングランドでは1980年代、「1980年地方自治、都市計画、土地法(Local Government, Planning and Land Act 1980)」に基づき、「都市開発公社(UDCs)」が各地に設置された<sup>8</sup>。都市開発公社の特徴的な点は、所轄地域における再開発、経済開発に関する業務を担うと共に、建築申請の承認または却下に関する権限を付与されていたことだった。建築申請承認の権限は、もともと地方自治体が有していたものであり、自治体は、これを剥奪された形になっていた。しかも、都市開発公社は、中央政府から任命された理事会によって運営されていたため、建築申請承認の権限を付与されるのは、民主主義の観点から適当ではないとの批判もあった。

最初の都市開発公社は1981年に業務を開始し、その後各地に10ヶ所以上、設置された。しかし、期間を限定した時限組織であったため、2000年までには全て解散した。都市開発公社の解散時、その資産と責務は、地域再生業務を担う政府のエージェンシーである「イングリッシュ・パートナーシップス(English Partnerships)」に移管された。「イングリッシュ・パートナーシップス」は、「ニュータウン委員会(Commission for the New Towns)」と「都市再生庁(Urban Regeneration Agency)」の合併により、1999年に設置された組織である。なお、「ニュータウン委員会」は、戦後から1970年代にかけて郊外に計画的に建設された新しい市街地である「ニュータウン(New Towns)」の開発を目的として各地に設置された「ニュータウン開発公社(New Town Development Corporations)」が1992年に解散した際、それらの資産、責務を引き継いでいた。その後、2008年、「イングリッシュ・パートナーシップス」は「住宅公団(Housing Corporation)」と合併し、新組織として「住宅・コミュニティ庁(Homes and Communities Agency)」が設置された。

上記のように2000年までに第一世代の都市開発公社が全て解散した後、政府は2003年、第二世代の都市開発公社の設置に着手した。「1980年地方自治、都市計画、土地法」の規定に従って二次立法を制定することにより、まず2003年、イングランド東部サーロック市に「サーロック・テムズ・ゲートウェイ開発公社(Thurrock Thames Gateway Development Corporation)」を設置した。続いて2004年に「ロンドン・テムズ・ゲートウェイ開発公社(London Thames Gateway Development Corporation)」が、更に2006年には「ウェスト・ノーサンプトンシャー開発公社(West Northamptonshire Development Corporation)」が設置された。これら3組織は、建築申請の承認・却下に関する権限を、所轄地域の地方自治体から移譲されている。

## 最近の進展

コミュニティ・地方自治省(CLG)は2010年1月、都市開発公社に関して5年に一度行っている見

---

<sup>8</sup> このうち最もよく知られたものは、ロンドン南東部ドックランズ地区の再開発を目的として設置された「ロンドン・ドックランズ開発公社(London Docklands Development Corporation)」であった。

直し作業の結果として、幾つかの決定事項を発表した。同省は、政府が実施している「業務効率化プログラム (Operational Efficiency Programme)」<sup>9</sup>の方針に沿って、金銭的効率性 (value for money) を向上し、資源を有効に活用するため、都市再開発業務及びパートナーシップ業務の効率化が必要であるとして、下記のような決定事項を明らかにした。

- ・ 2011年4月以降、サーロック・テムズ・ゲートウェイ開発公社は住宅・コミュニティ庁に統合される。
- ・ ロンドン・テムズ・ゲートウェイ開発公社は、2012年のロンドン・オリンピック開催まで、現在の形態で存続し、主に、ロンドン東部ロウアー・リー・バリー地区 (Lower Lea Valley)<sup>10</sup>の再開発、「オリンピック実行委員会 (ODA)」及び「オリンピック・パーク遺産継承公社 (Olympic Park Legacy Company)」との協働に注力する。オリンピック開催後、ODA が解散した時点で、ロンドン・テムズ・ゲートウェイ開発公社の今後について再び見直しを行う。
- ・ ウェスト・ノーサンプトンシャー開発公社は、既に決定している大規模な都市開発計画の実行に注力する。また、同開発公社が有する建築申請の承認・却下に関する権限の大半は、今後、地方自治体に戻される。

CLG のシャヒード・マリク閣外大臣は、今回の決定事項の発表にあたり、次のように述べていた。

「これらの新たな取り決めによって、現在のような厳しい経済情勢下においても、都市再開発事業を継続することが可能になる。これらは、時宜を得た、実行されるべき変更事項であり、テムズ・ゲートウェイ地区<sup>11</sup>に住み、働く人々の利益にかなうものである」

「これらの変更事項は、業務の効率性を向上させるのみならず、オリンピック・パーク建設、サーロック市のシェル・ハイブズ製油所跡地におけるロンドン・ゲートウェイ港建設、サーロック市パーフリースト (Purfleet) 地区再開発等の大規模再開発プロジェクトの実行に貢献するであろう」

## 【警察・司法権の委譲など最近の北アイルランド情勢】英国

1998年4月、北アイルランド和平に関する包括的な合意文書である「聖金曜日合意 (Good Friday Agreement)」が、英国政府とアイルランド共和国政府、「ユニオニスト (Unionist)」と「ナショナリスト (Nationalist)」の双方を含む北アイルランドの7つの政党などによって調印された。「ユニオニスト」とは、その大半がプロテスタントで占められ、北アイルランドの英国への残留を望んでおり、一方の「ナショナリスト」とは、大部分がカトリックで、北アイルランドのアイルランド共和国への復帰を訴えている。同合意文書は、両勢力間の和平交渉の成果であり、英中央政府から北アイルランドへの行政権限の一部移譲、定員108名の北アイルランド議会の設置などを提案した。更に、北アイルランド議会は、

<sup>9</sup> 複数の省にまたがる業務分野における業務効率化と経費削減を目指す政府のプログラム。

<sup>10</sup> 2012年ロンドン・オリンピックの開催地。

<sup>11</sup> テムズ・ゲートウェイ地域とは、テムズ川の両岸にまたがり、ロンドン東部からエセックス県南部、ケント県北部まで広がる地域を指す。

北アイルランド自治政府の首相、副首相、及び自治政府の省を率いるその他の大臣を選任すること等の内容も盛り込まれていた。1998年5月、同合意文書に対する支持・不支持を問う住民投票が北アイルランドで実施され、支持が約7割と、圧倒的多数を占めた<sup>12</sup>。更に同年11月、同合意文書の内容を盛り込んだ「1998年北アイルランド法(Northern Ireland Act 1998)」が施行された。

北アイルランド自治政府では、ユニオニストとナショナリストの政党から首相または副首相のどちらかが選出される仕組みになっており、いずれかの勢力が両方のポジションを独占できないようになっている。「1998年北アイルランド法」は、自治政府首相及び副首相がユニオニストまたはナショナリストのどちらの政党から選出されるかは、両派の政党が北アイルランド議会に占める議席数の総数によって決定されると規定している。このように、両派の間で権限が共有されるシステムが確立されているため、北アイルランド自治政府は一般に、ユニオニストとナショナリストの「連立政権(cross-community power-sharing government)」と呼ばれる<sup>13</sup>。

北アイルランドでは、数の上ではナショナリストよりユニオニストの方が優勢であり、自治政府発足以来現在まで、首相はユニオニストの政党から、副首相はナショナリストの政党から選出されている。初代首相は、アルスター統一党(UUP)のデービッド・トリブル氏<sup>14</sup>が務め(1999年12月～2002年10月)、自治停止・復活の後(後述参照)、民主統一党(DUP)のイアン・ペイズリー氏(2007年5月～2008年6月)が引き継いだ。2008年6月から現在までは、DUPのピーター・ロビンソン氏が首相の座に就いている。副首相は、初代が社会民主労働党(SDLP)のシーマス・マロン氏(1999年12月～2001年11月)で、同じくSDLPのマーク・ダーカン氏(2001年11月～2002年10月)が引き継いだ後、現在はシン・フェイン党のマーティン・マクギネス氏が務めている。

\*       \*       \*

1920年のアイルランド分割で英領として残った北アイルランドには、英政府から自治権が付与され、1921年、北アイルランド議会(Northern Ireland Parliament)が発足した。議会は、下院(House of Commons)及び上院(Senate)で構成され、当時から現在と同様、議会場のある地域の地名を取って、通称で「ストーモント(Stormont)」と呼ばれていた。また、北アイルランド政府の大臣は、北アイルランドにおける英国君主の代理人である北アイルランド長官(Governor of Northern Ireland)が任命していた。北アイルランド長官のポストは既に廃止されている。

しかし、1960年代末から、ユニオニストとナショナリストの間の紛争が激しくなったことから、英政府は1972年、北アイルランド政府及び北アイルランド議会の機能を停止した。以後、冒頭で述べた「聖金曜日合意」によって再び独自の議会が設置されるまで、北アイルランドの行政機能の大半は、英中央政府の北アイルランド省によって執り行われていた。

---

<sup>12</sup> この前年の1997年、スコットランド及びウェールズでも同様に、独自の議会設置の是非を問う住民投票が実施され、可決された

<sup>13</sup> 日本語で「副首相」と訳している北アイルランド自治政府の「deputy First Minister」は、その役職名から首相より下位の地位であるような印象を与えるが、実際のところは、首相と同等の権限を有している。

<sup>14</sup> 2006年6月に上院議員に任命され、「卿(Lord)」の称号を付与された。

\* \* \*

前述の通り、「聖金曜日合意」の調印により、北アイルランド自治政府及び議会が設置されたが、その後何度か、自治機能は停止されている。まず 2000 年 2～5 月、カトリック系武装組織「アイルランド共和軍(IRA)」の武装解除の遅れを受けて自治が停止され、英国中央政府の直轄統治が復活した。直轄統治が復活すると、北アイルランドの行政権限は、常に北アイルランド省に移管される仕組みになっており、この際も同様であった。

更に 2002 年 10 月、シン・フェイン党による北アイルランド議会場内でのスパイ疑惑が浮上し、警察が捜査を行ったことを受け、再び自治が停止された<sup>15</sup>。この後、ユニオニストとナショナリスト、英国及びアイルランド共和国両政府の間で長期間にわたる交渉が行われ、2006 年に二つの英国法<sup>16</sup>が制定された後、北アイルランド議会選挙を経てようやく 2007 年 5 月に自治が再開した。およそ 4 年半も続いた自治停止は、これまでで最も長期間にわたるものであり、これ以後現在まで、北アイルランドの自治は停止されていない。なお、この際は、自治停止中の 2003 年 11 月に北アイルランド議会選挙が行われたが、同選挙で選ばれた議員による議会は一度も召集されず、組閣も行われなかった。議会は、自治再開を前提に、形だけ存在したに過ぎなかった。

\* \* \*

ここで北アイルランドの地方自治について触れると、同地方の地方自治体としては現在、1973 年に設置された 26 のディストリクトが存在する。しかし、教育や福祉サービスなどの分野の行政機能を、かつての行政区分である 6 つのカウンティ(County)<sup>17</sup>を大まかな単位とした、中央政府が任命したメンバーで構成される委員会が担っているため、地方自治体の権限は、英国の他の地方に比べて狭い範囲にとどまっている。

しかし、2010 年 1 月以降、これらの委員会に代わり、「教育・職業技術」、「保健・福祉サービス」の各分野で北アイルランド全土のサービス提供に責任を負う単一の組織の設置が進められている。また、26 のディストリクトについても、合併によって 2011 年に 11 の自治体に再編成し、これまでより権限を強化することになっている。新たに設置される 11 自治体の暫定議会の議員選挙は、2009 年に行われる予定であったが、中央政府の北アイルランド大臣は 2008 年 4 月、北アイルランド自治政府の要請で、2011 年まで選挙が延期されたことを明らかにしている。

北アイルランドの自治体再編の最初の案は、自治停止中だった 2005 年に、当事の中央政府の北アイルランド大臣が、北アイルランドの行政サービスの見直し作業である「公共サービス再検討(Review of Public Administration)」の結果として発表した。政府案は、26 のディストリクトを 7 つの自治体にまとめるというものだったが、北アイルランドの大半の政党から強い反対に遭い(ただしシン・フェイン党は賛成だった)、2007 年の自治再開以後、自治政府によって、11 の自治体に再編するとの

<sup>15</sup> スパイ疑惑については後に裁判で無罪判決が下された。

<sup>16</sup> 「2006 年北アイルランド法(Northern Ireland Act 2006)」及び「2006 年北アイルランド(聖アンドリュース合意)法(Northern Ireland (St Andrews Agreement) Act 2006)」を指す。

<sup>17</sup> 北アイルランドのカウンティは、1973 年のディストリクト設置時に廃止された。

案に修正された。

北アイルランド自治政府は現在、北アイルランド全土をカバーする単一の廃棄物処理当局の設置、及び新設の 11 自治体が事務機能を統合・共有するとの案を提案しており、自治体が同案を受け入れなければ、再編作業を一時停止すると警告している。北アイルランド地方自治体協議会 (Northern Ireland Local Government Association) は同案に異議を唱えている。

## 最近の進展

「聖金曜日合意」では、北アイルランド議会及び北アイルランド自治政府は、「権限を委譲された分野 (transferred matters)」において行政権を有すると規定されている。「権限を委譲された分野」には、教育、保健、農業、企業活動 (商取引、投資など)、環境、地域開発 (交通関連を含む)、雇用、社会開発 (都市再開発、住宅、社会保障、年金、児童保護など)、文化 (娯楽、スポーツなど) などが含まれる。これらの分野にはそれぞれ、北アイルランド自治政府内に担当省が設置されており、大臣がそれぞれの省を率いている。

一方、英国における地方分権の性質を反映し、北アイルランドにおいても、中央政府の議会と北アイルランド省が権限を留保している分野が幾つかある。現在は中央政府が権限を留保しているが、将来北アイルランド自治政府に権限が委譲される可能性がある分野は、「権限留保事項 (reserved matters)」と呼ばれ、警察・司法、通信、郵便、航空などが含まれる。更に、中央政府が永久に権限を保持する分野は、「権限委譲除外事項 (excepted matters)」と呼ばれ、これには、英国全体の統治機構に関する事項、選挙、外交、国防、移民、通貨などが含まれる。中央政府の北アイルランド大臣は、北アイルランド議会が可決した法案が、北アイルランド自治政府の権限を超越している、法制化により人権が侵害される恐れがある、または EU 法に合致しないと判断した場合、当該の法案について、女王の裁可 (Royal Assent) を求めることを拒否する権限がある。

北アイルランドのナショナリストの政党は長らく、北アイルランドにおいて地方分権が十分に機能し、発展するためには、警察・司法に関する権限の委譲が必須であると訴えてきた。これに対し、ユニオニストの政党は、ナショナリストの政党について、過去にテロ組織である IRA と繋がりがあったことから、警察・司法に関する権限を持たせるほど信頼に足るとは言えないと主張してきた。中央政府は、可能な範囲で最大限の権限委譲を支持しながらも、ナショナリストとテロ組織の繋がりについては、ユニオニストの懸念を共有していた。

この問題について、今年 1 月中旬から、ナショナリスト、ユニオニスト間で緊迫した交渉が続けられていたが、英国及びアイルランド共和国の両政府が粘り強く介入を続けた甲斐もあって、ついに 2010 年 2 月 5 日、中央政府から北アイルランド自治政府に警察・司法権を委譲することで両派が合意に達した。合意文書は、交渉が行われた場所の名称を取って「ヒルズバラ合意 (Hillsborough Agreement)」と呼ばれている。

しかし、この歴史的な合意も、今年 1 月初旬に発覚した北アイルランド自治政府のピーター・ロビンソン首相の妻の不倫・金銭スキャンダルに人々の関心が集まっていたため、その影に隠れてしまった

感もあった。英国下院議員と北アイルランド議会議員を兼任していたロビンソン首相の妻のアイリス・ロビンソン氏は、2008年に知人から調達した資金を不倫相手の年下の男性に事業資金として譲渡したが、資金を入手した事実を英下院及び北アイルランド議会に申告することを忘れていた。アイリス・ロビンソン氏はこのスキャンダルをきっかけに英下院及び北アイルランド議会議員の職を辞した。夫のピーター・ロビンソン氏も、北アイルランド自治政府首相職を一時、休職した。

「ヒルズバラ合意」は、2010年3月9日、北アイルランド議会で可決された。権限の委譲は2010年4月12日より開始される。同合意の内容に沿って、「北アイルランド警察サービス(Police Service of Northern Ireland)」<sup>18</sup>はこれまでと同様、今後も引き続き、「北アイルランド公安委員会(Northern Ireland Policing Board)」<sup>19</sup>の監督下に置かれることになる。「北アイルランド警察サービス」及び「北アイルランド公安委員会」はこれまで、中央政府の北アイルランド省の下に置かれていたが、今後は北アイルランド自治政府内に新たに設置される司法省の下に置かれることになる。「北アイルランド警察サービス」への予算配分も、中央政府の北アイルランド大臣ではなく、北アイルランド自治政府の司法大臣が決定することになる。

更に、北アイルランドの犯罪関連法及び司法制度に関する権限が北アイルランド自治政府に委譲されるほか、北アイルランドの検察業務を監督する「北アイルランド担当司法長官」のポストが新設される。また、「北アイルランド刑務所サービス(Northern Ireland Prison Service)」、「北アイルランド保護観察サービス(Northern Ireland Probation Service)」、「北アイルランド青少年犯罪対策局(Youth Justice Agency of Northern Ireland)」は、今後はこれまでのように北アイルランド省ではなく、北アイルランド自治政府の司法省の下に置かれることになる。

「ヒルズバラ合意」はまた、長らくナショナリストとユニオニストの間の争いの火種となっているユニオニストの戦勝パレードの問題についても項を割いている。これは、18世紀末にプロテスタントのイングランド王がカトリックの先代の王と戦って勝利したことを記念し、ユニオニストの組織が北アイルランドで毎年行っている戦勝パレードが、ナショナリストの居住地区を通過するため、過去にたびたび両派の衝突を招いているという問題である。合意文書は、自治政府の首相及び副首相が任命したメンバーで構成される作業部会が、パレードの規制方法の改革枠組みを提案し、それを土台に自治政府が、北アイルランド議会に新法案を提出すると記している。更に、現在の北アイルランドにおけるパレードの規制機関である「パレード委員会(Parade Commission)」<sup>20</sup>は廃止すると述べている。

新設される司法大臣のポストには、民主統一党、シン・フェイン党が共に候補者を擁立しない旨を明らかにしており、「北アイルランド同盟党(Alliance Party of Northern Ireland)」の議員が就任する見込みである。北アイルランド同盟党とは、ユニオニスト、ナショナリストのどちらにも与せず、中立的な立場から平和な社会の実現を訴える政党であり、信条的には自由民主党(Liberal Democrat)に近

<sup>18</sup> 「王立アルスター警察隊(Royal Ulster Constabulary)」から2001年に改名。

<sup>19</sup> 北アイルランド議会議員及び独立の立場を有する地域の代表者で構成される。

<sup>20</sup> プロテスタントによる戦勝パレードのみならず、北アイルランドで行われる全てのパレードの規制に権限を有する公的機関。中央政府の北アイルランド大臣が任命した6人のメンバーで構成される。



いと言える。

### 【都市州における教育改革】ドイツ

ドイツの伝統的な教育制度の特徴は、進路別に教育機関が分かれていること、そして生徒を早い時期に進路別学校群に振り分けることである。幼稚園での児童教育に続いて、ほとんどの州では、子供は能力に関わらず一緒に4年間小学校に通い、初等教育を受ける。しかしその後、学校での共通の教育が終了した時点で、教師や親が子供の能力について判断し、彼らの決定により、子供は教育目的の異なる三つの学校群に振り分けられる。

基幹学校(Hauptschule)では、生徒が最終的に肉体労働の分野での職種に就くことを想定し、実践的な教育を目指す。実科学校(Realschule)では、資格を要する技術系の職業、または事務系職業に就くための教育が行われる。ギムナジウム(Gymnasium)と呼ばれる学校は、大学入学資格を取得するための学問重視の学校で、大学卒業を必要とする高度資格者への道である。時とともに、資格や学卒といった労働の質の重要性が増し、社会全体が工業社会からサービス社会や知識社会へと社会・経済的に変遷するとともに、できるだけ高度な資格を獲得できる高い水準の教育を受けることがますます重要となってきた。この傾向から、卒業生は、教育水準と資格に相応しい職業に就くかどうか以前に、そもそも正式雇用市場に入ることができるかどうかという問題が生じるようになってしまっている。教育水準や資格は、今までなかったほど、就職そして人生全体の運命を左右するものとなってしまった。個々人や世論の中では、基幹学校さらに場合によって実科学校の評判も低くなり、教育熱心な親は、できるだけ子供を、少なくとも実科学校や特にギムナジウムに入れようと努力するようになってきている。このような傾向を受け、基幹学校は親の行動に由来する社会的選択傾向により、ドイツの社会に十分に融合していない移民の子供、または教育に関心が低く、社会的に排除されている住民の子供が集中する学校となってしまっている。したがって、基幹学校は、【問題学校】とレッテルが貼られているようになってきているのである。

1960年代、1970年代から既に西ドイツにおいて、生徒の社会的背景による選別を乗り越え、生徒一人ひとりをもっと支援するための教育改革が叫ばれた。そして三つの学校群ではなく、中等・高等教育を行う総合学校制度の導入が提案された。

このような大胆な教育改革は、保守的な考え方を持つギムナジウムの教師、キリスト教民主党、そしてドイツでは「教養市民階級 Bildungsbürgertum」と呼ばれる、財産はあまりないが、教養が高い人たちによって強い反対にあった。主に社会民主党とその支持層が改革を支援していたが、結局全国的網羅的には導入されなかった。新しい学校群は、生徒を受け入れる人数合わせの存在でしかなかった。

21世紀に入ってから、教育に関心が高い政治家が、ドイツの教育制度の改革を新たに考えるよ

うになった。ドイツ国内の調査、そして国際的教育水準調査、たとえば国際学習到達度調査 Programme for International Student Assessment, PISA、または初等教育段階における国際読書力調査 Progress in International Reading Literacy Study PIRLS などドイツの生徒が比較的悪い結果を出してしまったため、ドイツの教育制度の欠点が明らかになった。特にベルリン、ハンブルクおよびブレーメンの都市州において、結果がよくなかった。これらの都市では、基幹学校が地域の社会的問題の焦点となってしまっていることがある。伝統的な学校制度下においては、低階級出身や小民族出身ということそのものが社会的な排除につながっている。

ハンブルク都市州においては、こうした背景もあり、2010年・2011年度から、大掛かりな教育改革を予定している。小学校を4年制から6年制に代え、初等教育が終わっても、生徒はできるだけ長く一緒に勉強することを目指している。基幹学校と実科学校の両学校群が廃止され、【地区学校】という新しい総合学校に統合されることとなる。地区学校では、全体で13学年後に大学入学資格を取得できる高等教育部門も設けられる。その一方、従来のギムナジウムも維持され、ここでは大学入学資格を12学年で取得できる。

この学校構造を変更する教育改革は、教育課程とともに生徒が如何に新しい知識を習得するかと言う「教育文化」を改革するための枠組みとなる。生徒一人ひとりへの適切な支援策が新しい教育法の中心となる。それぞれの修学形態の強みと弱点、そして習熟度別の柔軟な学習方法が特に注目されている。能力のある生徒は、学習のスピードを高め、高難度の授業に参加できる一方で、もっと学習に時間を必要とする生徒は、問題を解決するために補習を受け、自分のペースに合わせた授業を受けることができる。このような教育のスタイルを実現するためには、一クラスの定数を減らしたり、チーム・ワークの授業を導入したり、学級の垣を越える授業を可能にする一方、習熟度の低い生徒が同じ学級をやり直す制度については廃止する。そして、学習結果を測る年末に実施する採点制度も廃止し、その代わりに初等教育が終わるまで(6年生まで)の間生徒についての報告書を記述式で作成することとする。また、これまでの年1回の入学は、年2回に増やす。

このような政策によって、学習能力がやや低い生徒にとっての不利益な状況を改善し、学校を卒業せずに退学する生徒の比率を抑制することを目指している。また、能力を伸ばすための特別補習事業を実施することで、大学入学資格を得られる生徒の比率を増加させることも目標としている。精神・身体障害がある生徒も、適切な支援を受けながら、普通学校の授業を受けられるようにする。これから目指す教育は、一人ひとりの生徒が能力とニーズに合わせた社会的、学習融合的な教育である。そのために、修学のための時間、必要な空間、教えるための道具や設備、そして教材を増やすことが予定されている。

ただし、この大規模な教育改革はハンブルク市において、政治的には賛否両論に分かれている。改革の推進者は、現在のハンブルク都市州政府および社会的平等の改善を目指す親を中心とする教育改革推進市民グループである。しかし、過去の教育改革の時と同様、伝統的なギムナジウムの教師やブルジョワジーの一部である教養市民階級からは強い反対が出ている。最もよい学校制度を

巡る対立は、政党をまたがっている。この改革は、授業の質を下げ、能力の低い生徒に合わせることとなるなど、改革反対派は、全体的な教育水準が低くなることを恐れている。都市州政府は、改革を実施するため長らく反対派と交渉を続けたが、失敗に終わった。この結果、近いうちに改革の是非を問う住民投票が行われることとなっている。

ハンブルク都市州と同様、ベルリン都市州においても、政府が2010・11年からの教育改革の実現を目指している。ベルリンの改革もハンブルクの改革に似通っている。基幹学校が廃止され、地区学校において第7学年から統合的な中等高等教育が行われる予定である。ベルリンにおける特別なプロジェクトとして既にある総合学校は、存続する。新しい地区学校においても、ハンブルク同様13学年後には大学入学資格を取得でき、それとは別に12学年で大学入学資格が取得できる従来のギムナジウムも存続する。

ベルリンにおける教育改革の問題点は、特に入学希望者の多い学校の入学をくじで決めることであり、生徒を選択する権利をまた学校に委譲することである。また、ギムナジウムにおいては、最初の学年は仮入学であり、その後地区学校に編入するかどうか決定する制度を採用する予定であるが、これに対する批判も多い。保守的な親は、「生徒くじ」を嫌っている。意欲の高い子供の学習機会を奪うと見なしているからである。

ブレーメン都市州では、このような三つの学校群を二つに変更する改革を一番早く行い、2009年の夏からすでに実行に移している。ここでは、4年間の初等教育の後、ギムナジウムに進むか、地区の総合中等高等学校に進むかという選択が行われている。

都市州では、教育改革を進めることで、特に大都市で発生しがちな教育の問題に対応し、教育制度における新しい道を開拓しようとしている。地区の総合学校において、生徒の社会的融合を目指すと共に、一人ひとりの能力とニーズに合わせた教育支援を通して、問題のある基幹学校がもたらしてきた教育危機に対処している。

基幹学校の廃止と、異なる能力を持つ生徒の共同学習の強化により、教育水準が足りない人を少なくすることで、現行制度の下で数多く生じている教育不足の補填として行う必要のある成人教育や、失業に伴うコストの削減をも目指している。

都市州に引き続き、旧西ドイツの広域州も相次いで2群の学校制を採択するようになってきた。ただし、旧東ドイツには、もともと3群の学校制がなかったため、ドイツ統一以来、様々な教育改革が行われ、多くの州で同じような2群学校制が存在している。一方、現在保守勢力が強いバイエルン州、バーデン・ヴュルテンベルク州、ヘッセン州およびノルトライン・ヴェストファーレン州では、依然として3群学校制を維持している。

新しい学校形態と教育方法の変更は、生徒だけでなく、教員にとっても大きな変化である。彼らは

特に新しい知識と能力が要求されている。伝統的な「先生」の役割から、「コーチ」に生まれ変わることであり、同僚とのチーム・ワークで生徒の能力を伸ばし、将来の進路や就職の準備教育をすることになる。教員と生徒の伝統的な上下関係、また教員が教壇から一方的に講義をする教育スタイルは、もはや時代遅れである。個人の能力と学習ニーズに対応できる学習形態や、多様な教材を活用することによる、新しい教育の時代が始まっている。

#### 【参照】

- Demo-Online, 2010, Berlin führt zweigliedriges Schulsystem ein. <http://www.demo-online.de/content/berlin-fuehrt-zweigliedriges-schulsystem-ein> (Zugriff am 12.02.2010).
- Berliner Senat, 2010, Politik aktuell. Schulreform gibt jedem Kind eine Chance. <http://www.berlin.de/rubrik/hauptstadt/politik-aktuell/100115.html> (Zugriff am 12.02.2010).
- Spiegel-Online, 2010, Die Zeichen stehen auf Sturm. <http://www.spiegel.de/schulspiegel/wissen/0,1518,673410,00.html> (Zugriff am 12.02.2010).
- Spiegel-Online, 2010, Gegner der Schulreform erzwingen Volksentscheid. <http://www.spiegel.de/schulspiegel/wissen/0,1518,661951,00.html> (Zugriff am 12.02.2010).
- ZEIT-Online, 2010, Verhandlungen über Schulreformen gescheitert. <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2010-02/hamburg-schulreform-volksentscheid> (Zugriff am 12.02.2010).
- ZEIT-Online, 2010, Schwarz-grüner Sprengstoff. <http://www.zeit.de/2009/12/C-Schulreform> (Zugriff am 12.02.2010).
- Kultusministerkonferenz, 2010, Autorengruppe Bildungsberichterstattung. Bildung in Deutschland 2008. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I. <http://www.bildungsbericht.de/zeigen.html?seite=6153> (Zugriff am 12.02.2010).
- Scholter, Judith, 2010, Klassenreise durch Deutschland. Die Reformen der Länder. In: DIE ZEIT vom 21.01.2010 Nr. 4, Seite 63. <http://www.zeit.de/2010/04/C-Klassenreise>
- Hamburger Senat, 2010, Eine kluge Stadt braucht alle Talente. <http://www.schulreform.hamburg.de/> (Zugriff am 12.02.2010).

#### 【最高裁判所が「生活補助」について判決を下す】ドイツ

2003年から2005年にかけて、当時の社会民主党・緑の党連立政権が社会福祉制度の大幅な改革を行った。この改革は、ドイツでは、提案をまとめた委員会の委員長を務めた人にちなんで「Hartz改革」と呼ばれている。改革は4段階に分けて導入され、Hartz IからHartz IVまでである。Hartz IV改革では、それまで別々の制度であった生活補助制度と失業扶助制度が統合された。これによって、失業してから1年間は給料の60%を失業扶助として受給できるが、その後は失業給付IIを受けることになった。失業給付IIが導入されることで、実質的に失業扶助水準が社会扶助基準に合わせられることとなった。この結果、失業して1年を過ぎると、社会福祉制度で受給できる給付金が少なくなり、

多くの人の収入が減少し、特に子供たちがいる家庭は、生活が苦しい状況に置かれることが多くなった。この制度の下では、6歳以下の子供の手当ては大人の手当ての60%として計算されているからである。

この制度は導入当時から批判を呼んでいた。このため、いくつかの裁判所にこの給付制度は不適正であるとの訴訟が起こされ、上訴が続けられた。ヘッセン州の州社会裁判所、引き続き連邦社会裁判所の判決に続いて、最終的な判断がドイツの最高裁判所である連邦憲法裁判所に託された。根本的な状況に影響を与える問題については、連邦憲法裁判所が判断を行うことになっている。

2010年2月9日、連邦憲法裁判所は、現在の生活扶助制度の下で失業者の家庭で生活している170万人の子供に対して支給されている手当ての計算方法は違法であるとの判決を下した。この結果、連邦政府は計算の方法を変更する等、新たな制度改革の必要に迫られている。連邦憲法裁判所は、現在の制度は「基本的権利である人間の尊厳を守る最低生活水準」に満たないと述べた。判決の最も重要な指摘については以下の通りである。

- ・ 現在の制度において、生活扶助費の計算に使われている方式は違法である
- ・ 連邦政府は2011年1月までに新しい制度を導入しなければならないが、それまでは現在の方法を引き続き利用できる
- ・ 現在の制度の下で支給を受けている約700万人のうち、特定の生活困窮に当てはまる者については、特別援助の申請をすることができる

しかしながら、連邦憲法裁判所の判決では、現在の給付額が低すぎるという判決は行われなかった。制度を批判している人々の主張は、給付額全体のレベルが不十分であるということであったが、裁判所もその主張に同意してくれるという期待は満たされなかった。裁判所の判決は、手当ての額自体には問題はないかもしれないが、問題は給付額の計算方式であること、それは実際の事情を反映した透明性を持った計算方法でなくてはならないということである。子供の場合、成長に伴い、あるいは教育段階による出費がかさむため、給付額の計算方法はそのニーズに合わせる必要があり、大人の給付額を基準にして、子供の給付額をその一定割合にするという方法は不十分であると述べている。しかし、裁判所は、特定の生活困窮の場合には追加の給付金を申請できる制度の必要性を強調しているため、たとえ全体的な給付額を上げなくても、最終的には国家の負担が多くなることが予想される。

連邦政府の大臣を含め、政治家の大半はこの判決を歓迎し、判決により生活扶助の状況をはっきりさせることにつながるという見方をしている。しかしながら、一方で新しい計算方法を策定し、新たな制度を導入するためには時間が足りないという苦情も出ている。また、子供の状況を改善するには、スポーツや文化への無料参加の可能性、あるいは、現在の教育制度の下では一般的ではない無料給食の提供など、直接金銭給付ではない援助方法も考えられるという意見もある。

地方自治体の代表組織も、連邦憲法裁判所の判決を歓迎している。給付額策定のための計算方

法を改めることは透明性を高められるからであるが、一方で特定の困窮者の場合、一時期な特別支給に対しては規制も必要であることを、代表組織が共同の発表の中でコメントしている。そして、今回の判決は、一般的に給付額のレベルが低すぎるということの意味するものではないとも強調している。連邦、州そして地方自治体が現在支払っている社会保障の負担額はすでに歴史的な高さであるため、これ以上引き上げることは不可能であると述べている。

#### 参照

Der Spiegel im Internet, ‘Verfassungsrichter verlangen Hartz IV Revision’; ,Regierung stellt sich auch Hartz IV Korrektur ein’

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,676708,00.html>

<http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,676504,00.html>

The Local (Germany’s news in English), ‘Politicians defend Hartz IV following high court ruling’

<http://www.thelocal.de/politics/20100210-25161.html>

Bundesverfassungsgericht court ruling press release 9.2.2010 ,Standard benefits paid according to the Second Book of the Code of Social Law (“Hartz IV legislation”) not constitutional

<http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/press/bvg10-005en.html>

Deutscher Städtetag, gemeinsame Pressemitteilung 9.2.2010, ‘Kommunen: Entscheidung zu Regelsätzen bringt Klarheit’

[http://www.staedtetag.de/10/pressecke/presseDienst/artikel/2010/02/09/00677/index.html](http://www.staedtetag.de/10/presseecke/presseDienst/artikel/2010/02/09/00677/index.html)

#### 【ノルトライン・ヴェストファーレン州の外国人統合審議会選挙】ドイツ

ドイツの都市では、1970年代から外国人住民のための代表者パネルを自主的に設立する伝統がある。当時は、主にトルコから鉄鋼業や生産業で働くため公式に招聘された人たちがその対象で、この「招聘外国人労働者 **Gastarbeiter**」は、ある期間ドイツで就労した後、出身国に戻ることが想定されていた。この外国人代表者パネルは、彼らの意見やニーズを行政に伝えることが主な目的であった。1990年代に入ってから、いくつかの州において、それまで市町村が自主的に設立していた外国人代表者組織を、法的に位置づける動きが生まれた。ノルトライン・ヴェストファーレン州において、地方自治法が1994年に大幅に改正された際、外国人住民を代表する組織として「外国人審議会 **Ausländerbeirat**」が法律上正式に導入された。

1994年にEU連合理事会は、EU域内市民に対し、加盟国における地方選挙権を与える決定をし、加盟国はそれを法律化している。NRW州においても、1994年の法改正時にEU市民の地方選挙における選挙権が認められ、1999年の地方選挙で初めて実施された。1990年代からは、外国人審議会委員選挙の投票率が下がる続ける傾向となったが、実はそもそもEU市民の一般地方選挙への参加も低調であり、投票率はおよそ10%前後である。興味深いことに、EU市民は、ドイツの地方自治体においては2重に代表を送れることとなっている。それは、一般地方選挙での選挙権を有する以外に、外国人審議会委員選挙にも投票できるからである。ただし、外国人審議会は決定機関ではなく、助言機関であるため、上記のことは政治学上ではあまり問題視されていない。

NRW 州は、人口千 800 万人(2009 年)のうち、約 10.8%が外国人であり、ドイツの広域州で 3 番目に外国人比率の高い州となっている。外国人比率は都市州のベルリン、ハンブルクとブレーメンが最も高いが、広域州ではバーデン・ヴュルテンベルク州とヘッセン州だけが NRW よりも率が高い。歴史的な背景として、NRW 州では多くの労働力を必要とする炭鉱・鉄鋼業・製造業が発展していたため、60 年代の外国人招聘労働者が多く NRW 州に定住し、1990 年代に入ってから、EU 諸国からの移住、または、旧ソ連領土からドイツ人先祖を持つ人も多くドイツに戻ってきたからである。

新しい世紀に入った時には、外国人審議会という制度はもはや現実に合わず、効果も低いという事実が既に明らかになっていた。地方自治体における外国人の代表組織を活性化させ、その知名度を高めるため、2004 年にいくつかの都市では、組織の名前と役割を変更した。NRW 州においては、1998 年に地方自治体法に導入された「試験的な試みを行う自由」を利用して、「統合審議会 Integrationsrat」という名前で外国人とドイツ人の共同生活を促進する機関に改めた。その後、2009 年 6 月に地方自治体法の新たな改正が行われ、5000 人以上の外国人住民を持つ市町村には「統合審議会」の設立が義務付けられた。また、2000 人以上の外国人住民の住む市町村においては、200 人以上の署名が集まれば、統合審議会を設立することが必要となるが、これ以外の市町村にも設立義務はない。しかし、議会の議決により、設立することもできる。また、市町村では、議会の委員会として「統合委員会」を設立することもできる。「統合審議会」と「統合委員会」の違いは、審議会の構成員の過半数は外国人住民から直接選挙で選出されることとなっているのに対し、委員会では構成員の過半数が市議会の議員でなくてはならないことである。その基本を守れば、市町村は具体的な統合審議会や統合委員会の構成を自ら決定することができる。また、統合審議会の選挙日も、自ら決定することができる。両方とも設立することも可能である。統合審議会と統合委員会を両方設立することは、外国人住民の利益を最も効果的に推進する方法であると見られている。

選挙権付与の条件は次の通りである。外国の国籍を持つ住民であって、ドイツに 1 年以上適法に滞在し、住所のある市町村に 16 日以上定住していることが条件である。また、ドイツ国籍を取得してから 5 年以内の人も選挙権を有する。投票年齢は NRW 州の地方選挙の一般投票年齢である 16 歳である。ドイツに駐在している軍隊の兵士や職員、外交官、または亡命希望者には投票権は与えられない。また、被選挙権は、外国人の他にドイツ人にもある。

21 世紀に入って、NRW 州の外国人住民を州レベルで代表する組織 LAGA (Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Migrantenvertretungen in NRW)は、「外国人審議会」から「統合審議会」への移行、また、その投票日を州内で統一することを推進している。「統合審議会」が義務付けられて以後、2010 年に初めて選挙が行われた。メディアにも取り上げられ、統合審議会の知名度が高まったに違いない。州政府、市町村の代表組織や LAGA は、市町村に対して統一選挙日での選挙を強く働きかけ、この結果ほとんどの市町村では選挙日を 2 月 7 日に設定した。しかし、いくつかの市町村では別の日に行われることとなった。

2010年2月7日の統合審議会の投票率は、比較的活発に事前の広報活動が行われたにもかかわらず、平均 11.6%とあまり高くなかったが、その率には市町村によって差があった。最も高い投票率はミュンスター地方にあるハルゼヴィンゲル市(人口 2 万 4000 人)で 33.93%であった。しかし大都市ではそれよりずっと低い投票率となり、州都デュッセルドルフ市(人口 58 万 4000 人)では、投票率は 4.67%しかなかった。

参照

Deutscher Städtetag im Internet, Pressemitteilung 3.2.2010, “Aufruf zur Integrationswahl: Stärken Sie Ihre Beteiligung vor Ort, gehen Sie wählen!“

<http://www.staedtetag-nrw.de/stnrw/inter/presse/mitteilungen/003025/index.html>

Stadt Bonn im Internet, „Integrationsrat Bonn“

<http://www.integrationsrat.bonn.de/geschichte.html>

Heinrich-Böll-Stiftung im Internet, „Debatte: Reform der Ausländerbeiräte“

<http://www.kommunale-info.de/index.html?infothek/2560.asp>

Website der Integrationsratswahlen in NRW,

<http://www.integrationsratswahlelnrw.de/xd/public/content/index.html?pid=733>