

平成 23 年度
比較地方自治研究会調査研究報告書

比較地方自治研究会



財団法人自治体国際化協会

はじめに

「比較地方自治研究会」は、諸外国の地方自治に関する制度及びその運用並びに地方自治体の活動について調査研究することを目的として、財団法人自治体国際化協会が設置する研究会である。

同研究会では、調査対象国別に地方自治に関する制度及びその運用並びに地方自治体の活動に関する調査研究を行う「米国部会」、「コモンウェルス部会」、「ドイツ・北欧部会」及び「フランス・南欧部会」の4つの部会を設ける他、地方財政制度を中心に地域横断的な調査研究活動を行う「財政制度調査専門委員会」を設置している。

平成23年度は、昨年度に引き続き、今後自治体が自らの責任と判断において地域の課題に取り組むことが要請されることから、「統治単位及び統治機構の設計」、「地方自治体内部の意思決定の仕組み」、「地方自治体と住民との関係」等多様な地方自治制度を調査研究テーマに研究会を開催するとともに、それぞれの調査対象国において海外専門調査を実施した結果を取りまとめた。

近年、地方自治体が政策立案や施策遂行にあたって諸外国の地方制度を参考にする必要性が高まっており、本報告書が地方自治体及び地方自治関係者によって種々の施策立案等を行う上で広くご活用いただければ幸いである。

平成24年3月

比較地方自治研究会
財団法人自治体国際化協会

目 次

1	アメリカにおける住民総会システムの日本への受容の可能性について —地域自治区における民主的コントロール構築のために— (米国部会) 同志社大学政策学部・大学院総合政策科学研究科教授 今川 晃… 1
2	ワシントン D.C.自治体とバージニア州政府・地方自治体 (米国部会) 弘前学院大学社会福祉学部准教授 西東 克介 …… 26
3	2009 年におけるイングランドの地方自治体再編 (コモンウェルス部会) 新潟大学法学部副学部長・教授 田村 秀 …… 65
4	ドイツにおける自治体区域改革 —メクレンブルク・フォアポンメルン州を中心として— (ドイツ・北欧部会) ポツダム大学地方自治学研究所研究員 イェンス・テスマン 早稲田大学公共経営研究科教授・元同上客員研究員 片木 淳… 107
5	ドイツ州政府における行政構造改革 —バーデン・ヴュルテンベルク州とニーダーザクセン州の改革を事例として— (ドイツ・北欧部会) 札幌大学法学部准教授 宇野 二郎 …… 127
6	イタリアの特別州に見る政府間関係・行政イノベーション・財政分権化 (フランス・南欧部会) 中央大学法学部教授 工藤 裕子 …… 165
7	アンダルシア新自治憲章とカタルーニャ新自治憲章の比較研究 (フランス・南欧部会) 中央大学法学部教授 若松 隆 …… 198
	比較地方自治研究会委員名簿 …… 268
	比較地方自治研究会設置要綱 …… 269

アメリカにおける住民総会システムの日本への受容の可能性について —地域自治区における民主的コントロール構築のために—

同志社大学政策学部・大学院総合政策科学研究科教授
今川 晃

1 調査目的

日本においては、近年多くの市町村で都市内分権の動きが見られる。いわゆる平成の市町村合併によって自治体の規模が広域化したために、自治体内の各地区の多様性を尊重し、一定の範囲で自治が担える仕組みとして、合併特例法や地方自治法で地域自治区の制度が設けられた。

また、地方自治法で定められた地域自治区の制度は、平成の市町村合併を経験していない自治体であっても採用は可能である。総務省では、2009年（平成21年）8月28日の『新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書』を受けて、その後、地域協働体構想を推進している。

同構想では、地方自治法に基づくものであれ、自治体独自の条例に基づくものであれ、地区の意思をまとめたり、市町村長に意見を具申する場として、地域協議会（自治体によって名称は様々）を設け、ここでの話し合いを前提に地区内の多様な公共サービスの提供主体（自治会、NPO、商店街組合、地区社会福祉協議会、企業等）が協働してまちづくりを実行することを目指している。この実行の場を地域協働体と表現している。

この構想を受けて、市町村合併を経験しなかった市町村も含めて、小学校区もしくは中学校区を前提とした地域自治区を設置する動きが広く見られるようになってきたところである。

ところが、筆者が見聞している範囲では、このような地域協議会と地域協働体はあまり機能していないところが多いし、一般的にもそのような傾向にあると考えられる。その主要な原因の一つは、地域協議会の意思決定の仕組みや話し合いの方法について、それぞれの地区独自のあり方が定まっていないところにある。本来であれば、住民の自主的な話し合いの場であり、これを前提とした協働の場であるが、実態は事務局である支所等の行政担当職員への依存心が強すぎる、という点が指摘できる。

二つ目に、地区の伝統的序列秩序（例えば、自治会を中心とした）を尊重するあまりに、地区内の各種団体が議論すべき議題の提出方法、議題の整理方法についても民主的、開放的で公平なシステムが形成されていないということも挙げることができる。

三つ目には、地域協働体による実行の場合には各種団体を前提に活動することになるが、そもそも地域協議会で話し合うべき地区の課題については、各種団体だけではなく、個人からも提出できるような仕組みを作ることで、地域協議会での新たな課題の発見、問題の共有ができ、議論が活性化すると考えられる。

日本では行政部局との関係においては、団体との関係が強調されてきた。とりわけ、地域社会においては、自治会と行政部局との関係は、相互依存関係にあったと言えるものである。しかしながら、全国的に自治会の組織率は減少しつつあり、また自治会役員の成り手もない地域も増加しているのが現状である。

以上のような状況の中では、個人の声を全体の声として公共の場で議論する仕組みについて、新たに検討しても良いように思う。したがって、活力ある地区を形成していくためには、地域協議会や地域協働体の運営の仕組みのあり方について根本的に見直していく必要がある。そこで、この仕組みを考える場合の、有力な選択肢のひとつとしてアメリカの住民総会の仕組みからヒントを得ることを目的に、マサチューセッツ州内のいくつかの自治体の調査を実施したのである。

なお、日本の地域自治区等は自治体ではないので、なぜ住民総会のシステムが参考になるのかという点について、付言しておきたい。平成の市町村合併の場合は、旧町村単位で地域自治区等が設定されることが多い。ところが、かつては自治体であったにもかかわらず、合併後は、支所機能の縮小とともにコミュニティの活性化の観点からとらえられるようになっていく。そこでは、合併後の旧町村の自治や意思決定のあり方、自治体政府と地域自治区との関係のあり方についての議論がおざなりにされてきた。くわえて、包括補助金の地域自治区等への配分は、実質的には一定範囲の予算執行権が付与されたことになるが、地域自治区等で適切で、民主的な予算運用のあり方についても、あまり議論されていないように思う。したがって、本稿では、アメリカの近隣地区の事例からコミュニティの活性化について学ぶよりは、旧町村と同規模のタウンの住民総会のシステムから何が受容可能かについて考察することとした。

2 住民総会・理事会・マネージャー制の受容の可能性

住民総会・理事会・マネージャー制度のわが国への受容の可能性について、これまでは住民総会に視点の重点を置きがちであったが、実際には理事会がガバメント全体の仕組みの中で中心的な役割を果たしているため、今回の調査では理事会に関して多くヒアリングを行っていった。

本稿では、まず今回の調査前の住民総会の整理について、述べておきたい（この、以下の2-1の項は、拙稿「アメリカのマサチューセッツ州内の自治体におけるガバメントとガバナンス」『自治体国際化協会平成20年度比較地方自治研究会調査研究報告書』に多く依存している）。

住民総会のような、直接民主制は理想的であるのかもしれない。しかしながら、プリマスやバーリントンのように開放型タウン・ミーティング（Open Town Meeting）から代表型タウン・ミーティング（Representative Town Meeting）に移行する傾向は以前から見られた。さらには、ウーバーンのように早くから議会を設置する市もあるが、ブライントリーは数年前に議会設置の改革があり、プリマスのように議会（Council）設置の議論が登場するタウンもある。

市長・議会の統治方式の選択議論は人口増に伴う住民総会の混乱が原因である場合が多いようである。しかしながら、それにもかかわらず伝統的な住民総会の理念を守ろうとする意識も強い。理事会があらかじめ住民の意見を調整したり、積極的に市民参加の委員会等を活用することで、住民総会の運営を円滑にして、直接民主制の理念を持続させてきたと考えられる。そこで、2-2の項では、理事会の意味について整理しておくこととする。

2-1 住民総会の意味－調査前の研究成果－

この項では、住民総会制の意義について、アンドーバー・タウンを事例に分析・整理しておきたい。

開放型住民総会制（Open Town Meeting-Board of Selectmen-Town Manager Form of Government）を設けているアメリカの自治体で最大規模の自治体はマサチューセッツ州のアンドーバー・タウン（Town of Andover：人口約 32,000 人）である。住民総会は立法機関であるから、形式的には登録した市民全員でガバメントの立法機能を担っていることになる。しかしながら実際には参加者は少ないし、社会的弱者の声も十分に反映されないという課題がある。

マサチューセッツ州法では、人口 12,000 人を超えると市政府を選択し議会を設置できると規定しているが、アンドーバーは市政府にならずタウンのままを維持しているし、議会も選択していない。アンドーバーにおけるボランティア精神が様々なグループによる政治的圧力を弱めているので、議会設置よりも住民総会の方が良いという判断がある。住民総会に議案を提出し、タウンの政策形成機関として公選の 5 名で構成される理事会があり、理事会のリーダーシップはタウン政府運営にとって不可欠である。また、利害調整機能を発揮し住民総会にアドバイスを提供する機能を果たしているのは、30 程度設置されているボランティア市民よりなる各種委員会である。この各種委員会は住民総会の判断をより適切に行えるような調整弁的な役割を果たしている。

このように、ボランティアによる各種委員会がガバメント（住民総会や理事会等）の判断が適切に行われるようなガバナンスを形成しているのである。自治の原点ともいべき住民総会制から学ぶべき点は、市民がガバメントを創造するがゆえに、市民は自らを自らによって統治していることになる。したがって、ガバメントをより良く

機能させるためのガバナンス形成に努力するのである。実態は様々な課題を抱えているとはいえ、ひとつの民主主義の理念を支えるために、次のように制度設計の「政策」議論が行われていることは評価すべきであろう。

アンドーバーでは、明確に決められているわけではないが、10年～15年に1回はアンドーバー政府全体の評価を行っている。最も近い評価は、以下のものである。

2000年10月2日に理事会は、タウン・マネージャーがタウン政府研究委員会（the Town Government Study Committee）を設置することを承認した。同委員会の役割は、タウン憲章やタウン政府の形態を審査し、何らかの改革がタウンにとって有利であるかどうかを評価し、2001年9月までに理事会に改革の勧告と報告書を提出することであった。最終報告書7）は2002年7月24日に理事会に提出されている。

筆者のタウン・マネージャーへのヒアリング調査結果では、同委員会を設置するかどうかについては、タウン・マネージャーの判断によるところが大きいということであった。また、同報告書では抜本的な改革提案はない。このことについて、タウン・マネージャーは、閑静な郊外都市では伝統的に変化を好まない人が多いからだと感想を述べた。

このような論点に関して同報告書には、次のような積極的な理由が述べられている。

参加者が少ないし、高齢者や身体障がい者にとっては参加が困難であるので、参加者はすべての有権者を代表しているわけではないという批判がある。だが、公選の立法機関が住民総会よりも良いという証明はどこにも無い。特定の利害がタウン・ミーティングを支配する可能性も考えられるが、住民総会の実施前に非党派的な任命による各種委員会が効果的な影響を及ぼしている。したがって、各種委員会がそれぞれの分野でより調整機能を発揮できるように発展していけば良いし、より良きガバナンスの構築となるということとなる。

この各種委員会のボランティアによる貢献の形態を長く続けてきたことで、各種委員会は安定して継続的に利害調整して発展してきたわけである。

同報告書によれば、政治的な分析からは、アンドーバーにおけるボランティアへの熱意が、タウン政府への政治的な圧力を比較的弱めているとされる。マサチューセッツ州内の多くのコミュニティを悩ませている情実任用（patronage）や政治的駆け引き（political histrionics）の害からアンドーバーは逃れている。したがって、アンドーバーが議会を設置するような変更をすれば、政治的な動きが大きくなり、アンドーバーを発展させてきたボランティアへの関心は薄れていくのである、と理解されている。

同報告書では、タウン憲章にしたがって、タウン全体に関する問題について、より強力にかつ明確にリーダーシップや政策形成の役割を理事会は行使すべきであると勧告している。財政委員会を廃止して理事会にその権限を吸収し理事会権限を強化しようとする提案もあったが、そうすれば理事会は実質的に立法機関に近くなり、住民

総会の役割を侵食することになりかねないわけであり、上記の理由により代議制に向けた抜本的な改革は受け入れられなかったのである。

筆者は、住民総会はよりよい統治の形態であるということを説いているわけではない。住民総会は、良き政策の選択をする場合もあるが、悪しき政策を選択することもあるであろう。ただ、着目すべきことは自らをコントロールする統治する仕組みのあり方や政策の選択に、自らが参加して決めているということである。

2-2 理事会の意味—今回の調査研究成果—

理事会は、行政分野全体をコントロールする役割を担っていると同時に、住民総会の召集令状を発行し、そこに議題等を設定する役割を果たす。こうした役割を果たすために、理事会はタウンによって異なるが、月に2回もしくは毎週等と頻繁に開催（主に夜間）されている。

この理事会の集会では、タウンによってバリエーションはあるものの、基本的には住民に発言の機会が提供され、住民の希望者が多い課題や重要な課題については、パブリック・ヒアリングが開催され、その問題について集中的に意見交換が行われる。

また、住民からの意見について検討する必要があると理事会が判断した場合には、住民によって構成されるコミッティが設置される。

以上の、頻繁に理事会を開催する点、広く意見を聞く必要があれば柔軟に頻繁にパブリック・ヒアリングを開催している点、住民同士で議論を深める必要があればコミッティを設置する点については、理事会が開かれた民主的な運営をすることで、理事会の信頼性を高めることにもなる。

このように理事会は住民総会と行政との間で、民主主義を支える結節点のような役割を果たしていることになる。ブルックラインのように大都市（ボストン）に隣接したタウンであれば、理事には弁護士等の専門家が選挙で選ばれる傾向が強いが、大都市近郊以外の地域では、理事には多様な職業の住民が就任しているようである。この場合であっても、代表型タウン・ミーティングのメンバーやコミッティ等のタウンの何らかの役職に就いた人が、理事になることを、タウン・マネージャーやタウン・アドミニストレーターは望んでいる。この理由としては、一定の共通した専門的素養や地域を分析する素養が無いと適切な判断ができないし、タウン・マネージャーやタウン・アドミニストレーターと意見交換が難しくなるという経験上の理由からである。

ところで、公共人材育成と言う観点から見れば、多様な実践的過程を通じて住民が学習する手段が講じられているようである。

住民総会や理事会で発言する機会が提供されることは言うまでもなく、プリマスで見られたように、代表型住民総会の前に地区集会の開催を義務付け地区の状況等の学習をするように意図したところもある。また、バーリントンのように、予め市民に人

材登録を促し、この情報を基本に各種委員会委員を選考する方法は、わが国でも参考とすべきひとつの手法である。

2-3 今回調査研究成果と地域自治区制度設計での受容

地域自治区の地域協議会の仕組みは地域によって、それぞれの環境に応じて、多様であった方が機能するように思える。したがって、選択肢の一つとして、以下の提案をしたい。

地域協議会のメンバーは、5人程度が適当であり、毎月2回は地域協議会を公開の場で開催します。傍聴者にも発言の機会を提供しますが、多数の市民が類似の課題を抱えている場合には、パブリック・ヒアリングを開催し地域協議会と市民が解決方法を探ります。また、市民の発言で地域協議会が重要だと判断した場合には、地域協議会が指名する7人から8人程度のメンバーによる委員会を設立し、慎重に審議します。このような委員会がテーマごとにいくつかにできることが望ましいと考えられます。こうした過程の中で、住民相互（あるいは団体相互）によって、解決に取り組まれる場合もあります。地域協議会が地区全体で協議すべきと考えた議題や一定数の署名（例えば20名以上）で議題とし、住民総会を開催します。住民総会で決まったことの運用については、住民協議会が各種団体とのネットワーク形成に努め、解決に努力します。また、住民協議会は、各種委員会や住民総会で意思決定されたことにしたがって、包括補助金の配分を住民総会で提案し、承認を得ます。また、自治体が任命した「公共政策の専門家」が支所や本庁行政部局と地区住民との協働関係の促進をしたり、地区の意思を議会や本庁に伝える役割を果たします。

詳細はこれから具体化しつつ決めなければならないが、開放的で、多くの人が関わっていける仕組みとして、アメリカの住民総会の仕組みは参考になると思う。

3 各都市の調査報告

以上の提言は、以下の各都市での調査から導かれたものである。個々の制度の紹介は割愛したが、日本の自治体の、とりわけ地域自治区の民主的な意思決定のあり方とそれに基づく実行について、参考になると思われる点を中心に記述した。ご参考になれば、幸いである。（写真の日付は、日本時間である。ご了承願う。）

3-1 デダム(Town of Dedham)

訪問日：2011年3月15日

ヒアリング先：William G. Keegan Jr (Town Administrator)

同席者：Michael A. Jaillet(Town Administrator of Westwood)

概要：1837年法人化。

人口：24,729人(2010年センサス)。約95%はホワイト。

Representative Town Meeting-Town Administrator-Board of Selectmen form of Government

代表型タウン・ミーティングのメンバー数は273名で、7つの地区それぞれから各39名が選ばれている。任期は3年で毎年3分の1(13名)改選される。

代表型タウン・ミーティングは年2回開催。6月のタウン・ミーティングは次年度予算を中心に、秋のタウン・ミーティングは税率を中心に行われる。理事会は、月に2回開催される。

1 タウン・アドミニストレーターからタウン・マネージャーへの動き

基本的には変化を好まない住民は多いが、タウンの明確な方向性が必要であると考える住民が増える傾向にある。

立法機関について、公開型タウン・ミーティング(Open Town Meeting)の時代は優先順位をつけるのが困難であったが、代表型タウン・ミーティングになったことで意見調整がより円滑になりインフラ整備が進み、タウンの方向性が見えるようになった。

近年は、行政の領域において、民主的・政治的な運営よりは、効率的・専門的な運営を住民は好む傾向にある。したがって、現在デダムでは、マサチューセッツ憲法LXXXIXにしたがって、有権者の15%以上の署名を集めて理事会(Board of Selectmen)に請願を行い、チャーターの改革を審議するためにチャーター委員会(Charter Commission)が設置されている。改革に関する主要な議論は、タウン・アドミニストレーターからタウン・マネージャーに改革してはどうか、という点にある。このような見直しは州法等で明文化されているわけではないが、およそ10年単位で行われる。隣町のウエストウッドでは、40年ぶりにデダムと類似した改革議論が行われている。

タウン・アドミニストレーターからタウン・マネージャーへの改革を必要とする理由として、次の点が指摘された。

タウン・マネージャーには、主要な委員会委員の任命権が与えられることである。

現在デダムにおいて、選挙で選ばれる公職は、非常に多い。理事会(Board of Selectmen)、代議型タウン・ミーティングの議長(Moderator)、学校委員会(School Committee)、計画委員会(Planning Board)、財産評価委員会(Board of Assessors)、図書館管理委員会(Board of Library Trustees)、環境・健康管理委員会(Board of

Health)、体育委員会 (Recreation Commission)、信託基金コミッショナー委員会 (Board of Commissioners of Trust Funds) 等の委員は、選挙で選ばれている。これに比して、例えば、タウン・マネージャー制度を導入している後に説明するアンドーバーでは、学校委員会、計画委員会、財産評価委員会、図書館管理委員会、環境・健康管理委員会等、州法で選挙により選出する規程の無いすべての委員会委員や公務員の任命権や解任権がタウン・マネージャーに与えられている。

選挙で選ばれた委員会の場合は、時々機能マヒの状態になることがある。したがって、タウン・マネージャーが任命・解任の権限を握っていた方が、適切なコントロールができると考えられるようになった。とりわけ、任命の方が選挙に比して、当該分野の専門能力を有する人を委員にすることができ、現在の民主的・政治的判断よりは専門的・ビジネス的判断が可能となる。

2 政治と行政との関係の改革

理事 (Selectman) は選挙で選ばれる素人だが、タウン・アドミニストレーターは専門家である。両者の観点の相違から時々争いになることがある。道路の変更の時も、専門的視点から対応することが難しい場合もあり、そこに住んでいる人たちが変化を望まなければ、理事会は住民の意向に従って政治的判断をする傾向にある。この具体的な手続きとしては、道路の拡張等の道路の変更を伴う場合には、理事会は公聴会を開催する。公聴会では、タウン・エンジニアが技術的説明を行い、タウン・アドミニストレーターと共に、住民からの質問に対応する。しかしながら、理事会は住民の意向で判断する傾向にあるので、より専門的判断が必要となる場合が増えてきている。

タウン・アドミニストレーターもタウン・マネージャーも理事会に対して直接責任を負うという点では共通するが、基本的にはタウン・アドミニストレーターが CAO (Chief Administrative Office) であり、タウン・マネージャーが CEO (Chief Executive office) という関係に近い。タウン・アドミニストレーターは日常的な行政の運用に責任を負うが、タウン・マネージャーはより政策的判断も含めた行政の最高責任者という位置づけになる。

タウン・マネージャー制に変更になったとしても理事会が政策的判断の中枢を担うことには変わりがないが、タウン・マネージャーは理事会が政策的判断を行う際の重要なパートナーとなるし、行政上の最高責任者として活動することになる。多くの委員会は、タウン・マネージャーの下に設置されるため、タウン・マネージャーはタウン・アドミニストレーターより委員会の判断を専門的見地から考えることができるようになり、よりまとまりのある政策的判断や行政運営が可能となるのである。

3 政策形成過程における理事会と各種委員会 (Board)

理事会が、適切な政策上の判断を行うために、第一次的に政策の判断が必要な場合や

地域の諮問機関が必要な場合に、理事会が委員を任命し、多様なコミッティを形成することがある。

例外的であるが、これ以外に、各種委員会（Board）がコミッティを任命することがある。各種委員会が特定の課題に特化した政策判断をするためのもので、財政の政策に関するコミッティ、身障者に関するコミッティ等がある。一つのコミッティに5人から9人程度の住民が参加している。

いずれにしても、基本的には、広範囲の市民としての政策的判断が必要な場合に、コミッティが形成され、理事会や各種委員会は、その報告を受け、より専門的判断を行うことになる。コミッティがあるので、理事会や各種委員会は適切な判断が可能となると考えられている。

理事会は、代表型住民総会の召集令状（Warrant）を発行する。この召集令状には、50程度の項目（Article）が入る。この項目に入れるかどうかの判断と承認は理事会が行うのである。この項目は、各種委員会、コミッティあるいは行政スタッフからの要請によるものもある。また、10人以上の住民による請願（Petition）によっても、この項目が設定される。

この場合、各種委員会とコミッティとの上下関係については明確ではなく、多様な要請を理事会が調整、承認することが重要なポイントとなる。

4 市民社会の現実

シビル・アソシエーションとしては、ロータリークラブがあるのみであり、行政はビジネス・アソシエーションと共同で、店舗等に関する仕事をすることがある。それ以外では、開発やゾーニングの変化があった時に、市民はプロジェクトに反対するグループをつくることがある。

ところで、行政スタッフや部門長は住民の声を処理するが、時間や財政支援を要する複雑な場合はタウン・アドミニストレーターが対応する。苦情解決の最終決定はタウン・アドミニストレーターが行うが、解決困難な場合は理事会で審議することになる。

5 公務員やタウン・アドミニストレーターという職

日本のように公務員採用と言う形のものはない。消防や警察は資格が必要であるが、その他の部門長等の採用では、専門能力やその専門の実績等が採用条件となる。かつては、ペーパー試験を実施していた時もあったが、現在は面接と2週間程度の実践で判断している。試験よりも良い結果が得られている。

空白ポストを埋めるかどうかの判断は、タウン・アドミニストレーターが行う。予算案が代表型タウン・ミーティングで承認されれば、アドミニストレーターの判断で採用が可能になる。タウン・アドミニストレーターは、この面で人事と予算のコントロールが可能になる。

ところで、タウン・マネージャーやタウン・アドミニストレーター同士の交流は、いろいろなレベルである。ICMA (International City/County Management Association) のレベル、MMMA (Massachusetts Municipal Management Association) の協会がある。さらには、州内の各地域の協会もある。したがって、周辺のタウン・アドミニストレーターやタウン・マネージャーとの情報交流は頻繁にある。タウン・ミーティングは全米では特異な統治形態であり、多くの他州のマネージャーとは話がかみ合わないことが多い。

タウン・マネージャーのバックグラウンドは、パブリック・アドミニストレーションの修士が多いが、デダムのタウン・アドミニストレーターは、地域計画の修士である。

一般的には、アシスタント・アドミニストレーターからスタートする人が多い。それぞれの市や町が必要とするバックグラウンドを要求する。市や町のサイズが大きくなれば、採用のレベルも高くなる。小さな町を経験して、大きい町に移動する。タウン・プランナー、アシスタント・タウン・マネージャー、タウン・アドミニストレーターとポストも上昇していくことになる。

6 その他の情報

ウエストウッドは 1897 年に法人化した。デダムから分離した最後のまちである。財務状況を考えると、タウン・アドミニストレーターの仕事をしていると合併の必要性を感じることもあるとのことであった。しかしながら、自分がタウン・アドミニストレーターの職務を担当している時には、合併はしたくない、との発言もあった。

マサチューセッツ州では、カウンティはまだいくつかあるが、ほとんど権限も持っていないのが現状である。マサチューセッツ州は、すべてがシティやタウンの境界に入り、カウンティ独自の地域は無い。したがって、カウンティに税収が入らず、多くのカウンティの権限は州政府に移されたのである。なお、デダムを含む地域は、ノーフォーク・カウンティ (Norfolk County MA) であり、カウンティ事務所は現在も存在する。

3-2 ブルックライン (Town of Brookline)

訪問日:2011年3月15日・16日

ヒアリング先: Melvin A Kleckner (Town Administrator)

さらに、2011年3月15日の夜は理事会を傍聴。理事の方々から、東日本大震災の被害について、お見舞いの言葉をいただく。

概要: 1705年法人化(それまでは、ボストンの一部)。

人口: 57,107人(2000年センサス)約80%はホワイト。高所得者多い町で有名。

Representative Town Meeting with five-member Board of Selectmen and

Town Administrator

1915年に、マサチューセッツ州で最初に代表型タウン・ミーティングを採用したタウンである。メンバー数は278名で、16地区からそれぞれ15名が選出（3年の任期で毎年3分の1が改選）されるメンバー270名とタウン全体のメンバーとして議長(Moderator)、書記(Town Clerk)、理事(members of the Board of Selectmen)、州議会議員（ブルックライン在住）で構成される。

定例の代表型タウン・ミーティングは、毎年5月か6月に1回開催される。臨時の代表型タウン・ミーティングは毎年10月か11月に開催され、それ以外にも時々臨時の代表型タウン・ミーティングが開催される。

1 理事とタウン・アドミニストレーターとの関係

理事に特段の資格、学歴等の能力要件があるわけではないが、弁護士やコミュニティ・オーガナイザーが多く、修士以上の学位を取得している比率が高い。特に法律関係の学位取得者が多い。多くのタウンの理事は無報酬であるが、ブルックラインは報酬を支給している。仕事は週15時間から20時間程度である。

また、加えて理事のバックグラウンドとしては、代表型タウン・ミーティングのメンバー経験者が多い。この経験を積むことで、タウンの多様な問題の認識を高めることが出来るし、理事としての資質を備える教育・訓練の場ともなっていると考えることが出来る。

この経験のバックグラウンドとしては、代表型タウン・ミーティングの経験を経て、コミッティの委員となり、この後に理事に選出されるケースも少なくない。

ところで、このような理事の資質に関して、他のタウンでは法律家としてのバックグラウンドを有する理事を確保するのは困難である。小規模なタウンでは、ポピュリズム的傾向が強く、弁護士等の専門家が住んでいない場合が多い。理事の資質によって、タウン・アドミニストレーターの仕事の質も左右されるのである。

ブルックラインのタウン・アドミニストレーターによれば、経験上、タウンによって、タウン・アドミニストレーターの仕事はかなり違う、ということである。どのタウンのタウン・アドミニストレーターも理事会で任命され、その役割もタウン・チャーターで決められている。しかしながら、理事の資質が高いか、タウン・アドミニストレーターを信頼し任せているか、によってタウン・アドミニストレーターの仕事内容は異なる。ブルックラインでは、タウン・アドミニストレーターは弁護士に囲まれて仕事をするようになる。

理事会は、代表型住民総会の召集令状(Warrant)を発行する。この召集令状には、議題としての項目(Articles)の設定が不可欠である。これらに、タウン・アドミニストレーターが重要な役割を果たしたとしても、理事が役割を果たしていると思わせることが大切である。

ブルックラインのタウン・アドミニストレーターは、その時々時代の要請に応じて、建築の専門家、会計の専門家、そして現在はコミュニケーションの専門家が担当している。現在はファシリテート能力が求められており、オーケストラの指揮者のような役割を果たしている。

ところで、セレクト・メンをセレクト・パーソンに読み替えるところが増えてきたが、このマンは男性を表しているわけではなく、職務を意味する言葉である。英国から移り住んだ植民地時代以来の名称であり、歴史的にも、法的にも使用されてきた表現であり、ブルックラインでは、名称の変更はしていない。

2 開かれた理事会運営

理事会はタウンの様々な問題に責任を負う執行機関である。理事は、3年の任期で5名が選ばれる。選挙は、毎年1人ないし2人の改選で行われる。理事会は、タウン・アドミニストレーター、行政の各部門長、代議型タウン・ミーティングで承認された委員会や各種コミッティ委員の任命を行う。多くのコミッティは理事会の任命である。また、先に触れたように召集令状（Warrant）に、議題としての項目（Articles）を設定する権限が与えられている。もちろん、提案等を受け入れるかどうかの最終的な決定権は、代議型タウン・ミーティングにある。

理事会のミーティングは毎週水曜日の夜に開催され、その模様はテレビ（Brookline Access Television）で実況中継される。また、理事会、委員会等のミーティング開催のインフォメーションは、開催の48時間前にはホームページや地方新聞で公表しなければならない。

すべての理事会で市民に発言するチャンスを認めているわけではないが、法的に諸権利が認められているのがパブリック・ヒアリングであり、理事会のミーティングでは発言権が提供されているわけではない。しかしながら、基本的には発言権を許した方がいいと考えられているので、パブリック・ヒアリングでは無くてミーティングであっても、たくさんの行列ができる場合等は、形式を急きょ変えて発言を認める場合がある。

筆者が傍聴した理事会のミーティングでは、日程上予定には無いが一般市民に発言が認められるパブリック・コメント（Public Comment）という時間が求められており、一般の人が低所得者の学生への奨学金等支援をしている NPO グループが支援を求める提案した。このような場合の発言は、あらかじめ理事を通じて、タウン・アドミニストレーターか理事会のミーティングの議長へ連絡があり、パブリック・コメントでの発言の事前登録を行う。

また、理事を通じて要求があり、タウン・アドミニストレーターと理事会の議長で市民の発言の機会の調整をして、議事に正式に含めるようにしている。発言の機会提供までに数週間の時間を要することもあるが、すべての人にチャンスを提供している。

時々、グループの中では戦略としてパブリック・コメントで発言することがある。パブリック・コメントの場合、事前登録は絶対条件ではないが、前もって登録してもらうことをすすめている。もちろん、パブリック・コメントは民主主義にとって重要であり、市民の発言には、適切な回答をする。筆者が傍聴した理事会のミーティングでは、雇用促進委員会（**Human Resources Board**）とその担当の行政の責任者による調査報告に基づく、提言があり、ブラックやヒスパニック等の少数人種民族に関して市民から発言が認められた。その他に、市民は理事を通して、間接的に発言する手法は頻繁に使われる。

なお、土地の利用、ゾーニングは法的な問題であり、市民の発言は法定のような雰囲気の中で行われる、とのことであった。

理事会のミーティングでは、市民の発言に基づいて、理事相互で意見交換も行われ、必要があれば、広聴的な意味も込められるが、特定のテーマについて一時的なコミッティを立ち上げる提案をすることを市民に約束し、理事会の承認を得てコミッティが設置されることもある。

3 代表型タウン・ミーティングとタウン・アドミニストレーターとの関係

統治方式の変更については、定期的に見直しが義務化されているわけではないが、タウンの組織と機構に関する委員会（**Committee on Town Organization and Structure**）で審議される。同委員会は、3年任期で7名の委員で構成され、代表型タウン・ミーティングの議長（**Moderator**）が任命する。見直しをするための同委員会を設置するかどうかは、議長の判断による。

統治方式を変更する場合には、チャーターの改正について、代表型タウン・ミーティングと州議会の承認を必要とする。同委員会は、昨年タウン・アドミニストレーターをタウン・マネージャーにするための権限強化についての提案を行ったが、代表型タウン・ミーティングで否決された。

提案内容の重要ポイントのひとつは、タウン・アドミニストレーターが行政の各部門長を任命できるとするものであった。しかしながら、予算を中心にすべての項目の検討を行う委員会（**Advisory Committee**）がこの提案に強く抵抗した。この委員会も議長が20名から30名までの委員を任命する。代表型タウン・ミーティングの各地区の選出メンバーひとりを含むこととなっている。また、代表型タウン・ミーティングのメンバーではない6名以下の全市的立場の委員が任命される。この後者の委員には、会計関係の専門家が任命されることが多い。ともあれ、このように、市民の立場から代表型タウン・ミーティングへの提案項目が事前に検討される仕組みがつけられているのである。

行政の各部門長の任命については、現在はタウン・アドミニストレーターが理事会に推薦し、理事会が任命する形式であるが、実質的には任命に当たってはタウン・ア

ドミニストレーターの影響力が強いのである。

しかしながら、議論は任命権限そのものよりも政策と行政を分離させるという方向にあった。したがって、行政の各部門長は理事会に応答する責任を負うことを継続すべきであるし、理事会は、タウン・アドミニストレーターの任命、解任権を通じて、タウン全体のマネジメント権限を行使し続けることになる。そこで、タウン・アドミニストレーターはタウンの日常的な行政運営(daily administration of the town)を監督する義務があるのである。

1705年にブルックラインはボストンから分離した歴史があり、タウン・アドミニストレーターの権限強化に反対の人は、昔のボストンのようになることを懸念しているということであった。このボストンから分離した経過について、筆者は不詳であるが、代表型タウン・ミーティングでは、民主的コントロールの現状維持を市民は望んだのであった。

ところで、代表型タウン・ミーティングの運営は、議長を中心にマネジメントされる。この議長は公選で選出され、先に触れたように予算を中心にすべての項目の検討を行う委員会の委員の任命権を有しているように、他州と比較してもマサチューセッツ州のタウンの議長の権限は強いと言われている。タウン・ミーティングは立法機関であるので、法的知識を持って運営することが重要であり、したがって議長には法律家が選出されることが多い。

開放型タウン・ミーティングと代表型タウン・ミーティングとの運営上の違いは、開放型タウン・ミーティングであれば、ある特定の関心のあるテーマの時に市民は多数集まって、その項目の評決が終了すると去ってしまう傾向にある点である。代表型タウン・ミーティングであれば、代表者はすべての項目の審議に参加するし、タウン・アドミニストレーターにとっても、情報提供等でコンタクトがとりやすく、参加者をコントロールしやすくなるのである。

マサチューセッツ州内では、開放型タウン・ミーティングから代表型タウン・ミーティングに移行する傾向にある。この逆の動きは無い。

4 市民社会の現実

先に述べたコミュニティ・オーガナイザーは、環境問題、社会問題、人種の多様化、人権、市民権等に関連して、市民活動の組織をまとめるリーダーのことである。例えば、警察がカメラをいろいろな場所に設置したがったが、プライバシー保護の観点から反対するグループがオーガナイズされたこともあった。多くのグループがポリシーに影響を与えるために一緒になり、代表型タウン・ミーティングで影響を与えようとすることもある。このような市民活動グループは、タウン・アドミニストレーターの権力を強化することに反対する傾向が強い。

共和党と民主党ということで一緒にならない人が、コミュニティでは一つの課題に

ついて一緒になる。

コミュニティ組織として、隣人同士が助け合う組織が形成されることもあるが、ボストンに近く、学生も多く、人口の流動化が比較的活発であるので、組織は継続しない傾向がある。近所同士が組織的に機能するのは、危機が来た時、あるいは大雪の時であり、協力関係の仕組みが生まれる。お互いがコミュニケーションやコラボレーションをとる方法は、子どもを通じての関係、学校や教会を通じての関係がほとんどであり、ここから何らかの組織形成が始まることはある。

ところで、タウン・アドミニストレーターが、何らかのポリシーについて、住民のコミュニティや組織に説得を行う機会はたくさんある。できるかぎり多くの組織やコミュニティにでかけていって、関係をつくるようにしている。とはいっても、タウン・アドミニストレーターは孤立した立場で対応することが多い。実際には、理事が頻繁に住民組織と会い、話を聞いたりしているのである。



(注) ブルックラインの理事会のミーティング会場。
壇上に5人の理事が着席。
手前の椅子は傍聴者の席。
市民の発言は、写真右側の前方のスタンド・マイクの前で行われる。発言者の資料配布は自由。
写真は筆者撮影。

3-3 アンドーバー (Town of Andover)

訪問日：2011年3月17日

ヒアリング先：Reginald S. Stapczynski(Town Manager)

概要：1646年法人化

人口：32,201人(2010年センサス)、約92%はホワイト

Open Town Meeting-Board of selectmen-Town Manager form of Government
開放型タウン・ミーティングを採用しているタウンで人口は最大。毎年1回予算に関する開放型タウン・ミーティングを開催。これ以外に、ゾーニングの変更、道路建設承認、条例の追加や改正について、臨時の開放型タウン・ミーティングが開催される。

1 理事の資質と選挙

理事会は5人の理事で構成され、3年任期で、毎年1人ないし2人が改選される。理事会のミーティングは、月に2回、月曜日の夜に開催される。理事は通常の仕事を持っていて、夜にボランティアで活躍する。報酬は月100ドル程度（実費弁償程度）である。

現タウン・マネージャーは21年の長期の勤続であるが、その間に一人も弁護士が理事に就任したことは無い。エンジニアや医療関係の専門家が比較的多い。理想的には、理事就任前に15ある委員会やコミッティでの経験を積んで欲しいが、多くはこのような経験もなく、突然キャンペーンを張って当選し、理事になる。筆者訪問時は選挙期間中であったが、3人の立候補者のうち1人は、仕事は広告関係であるが、計画委員会(Planning Board)の委員を17年間務め、その内7年間は同委員会の議長経験もあった。

理事の選挙は派手ではないが、民間団体主催の候補者によるディベートがあり、宣伝は新聞が中心である。土曜日の朝9時～正午までダウンタウンの真ん中で演説する。新聞では、候補者にこれからのタウンの政策の方向性や主要事業の選択について共通した質問をし、それぞれの回答を得て、掲載されたり、政策論争が行われる。新聞が主要な情報提供源である。新聞の編集者へのレターは、市民のサポーターが文章を書くのが通常である。候補者の宣伝の中にサポーターの名前があり、誰がサポーターかわかる。サポーターの名前も投票には、大きな影響を与えるとのことである。当然、倫理コードにしたがって、シティマネージャー、妻、その子ども達の名前はサポーターとして掲載できない。なお、選挙費用は、5,000ドルから10,000ドル程度で、多くは新聞掲載費用である。

このような地方新聞は、ひとつのタウンか複数のタウンにあり、タウン政府にとっても日常的に貴重な情報源となっている。

2 議長、開放型タウン・ミーティングの役割

開放型タウン・ミーティングの議長(Moderator)は、選挙で選ばれる。以前は同一の男性議長が29年間続いていたが、亡くなった後、彼のお嬢さんが議長になっている。議長は開放型タウン・ミーティングのフィシリテータ役であり、財政委員会(Finance Committee)の委員を任命する。タウン・マネージャーが予算編成をして、開放型タウン・ミーティングで財政委員会が承認するか否決するかの勧告を行う。

開放型タウン・ミーティングは立法機関であり、理事会とタウン・マネージャーが話し合い、ポリシーを実行していくことになる。年2回、開放型タウン・ミーティングが開催され、予算承認、ゾーニング(区画)、大きな購入(トラック等)の購入等の審議が行われる。財政委員会の勧告を経て、タウン・ミーティングで賛否が問われる。

タウン・ミーティングでは、確かにポリシーについての議論はあるが、多くは各委員会やコミッティの中で議論がつくされているし、財政委員会で議論もされているの

で、開放型タウン・ミーティングでは予算に対する議論が中心であるが、短い時間で済まされている。財政委員会が市民に信頼されていて、財政委員会の勧告があれば市民は信じてくれる。

したがって、開放型タウン・ミーティングでは、予算の賛否を通して、政策の賛否を問うことになる。予算承認すれば、増税もありうる。マサチューセッツ州プロポジション 2.5 では 30 年以上前可決し、町の予算は前年度比 2.5%以上上昇させてはいけないことになっているので、財政委員会も理事会もこの基準に神経質になっている。

開放型タウン・ミーティングでは、関心は予算に集まり、そのため第一目に参加者が多くなる傾向にある。



(注) アンドーバーの理事会のミーティング会場。
手前が傍聴席。写真は筆者撮影。

3-4 プリマス(Town of Plymouth)

訪問日：2011年3月14日

ヒアリング先：Rixhard J.Quintal, JR Sergio Harnais Mathew J.Muratore
(以上 Board of Selectmen)

Mark S.Stankiewick(Town Manager)

Patrick T. O'Brien(Special Assistant to The Town Manager)

宮城県七ヶ浜町と姉妹都市であり、東日本大震災・津波の被害を心配され、最大限の支援をしたいとお言葉を皆さまからいただいた。

概要：1707年法人化

人口：56,468人（2010年センサス）約95%はホワイト。

Representative Town Meeting-Selectmen-Town manager Form of Government

1953年に開放型タウン・ミーティングから代表型タウン・ミーティングに変更した。代表型タウン・ミーティングは、メンバーは126人で、各地区それぞれ9名選出。3年任期で毎年各地区3名が改選。少なくとも年度内に2回開催される。理事会、もしくは200名以上の有権者の署名で、臨時代表型タウン・ミーティングを開催できる。

1 開かれた理事会運営

5人の理事で構成される理事会のミーティングは毎週開催され、タウン・マネージャーの報告や議題についての審議の他、パブリック・コメント（Public Comment）の時間帯には、市民の発言も認められる。プレゼンテーションを求めるものは予め議題に含めるが、突然の発言であっても会場の受付で登録すれば、すべての市民に発言が認められる。市民からのコメントの後、その内容について、理事同士で意見交換を行う。マニア的な住民による妨害も考えられるが理事会の議長の判断で、進行はコントロールできる。ただ、発言時間を短くさせたり、黙らせたりさせるのは良くないことであるという、認識が共有されている。通常は、一人3分から5分程度である。

ところで、理事会とタウン・マネージャーとの見解が異なる場合がある。例えば、理事会は15人程度しか住んでいない集落にも道路拡張をしようとするが、タウン・マネージャーは反対である場合もある。こうした見解の相違があっても最終的には代表型タウン・ミーティングのメンバーに決定権がある。

2 市長・議会型統治方式への改革の動き

代表型タウン・ミーティングは、代表型タウン・ミーティングの議長(Moderator)によって進行が執り行われる。一般的に、代表型タウン・ミーティングは効率的ではないが、民主的であると認識されている。代表型タウン・ミーティングでは、同ミーティングのメンバー、理事、財政委員会(Advisory and Finance Committee)の三者による議論がよく見られる。この財政委員会とは、代表型タウン・ミーティングの議長によって任命され、あらゆるタウンの予算について意見を同ミーティングで公表し、参加メンバーに賛否の方向性を勧告する役割を果たすものである。代表型タウン・ミーティングの議題は基本的には理事会によって提出されるが、財政委員会、さらには10名以上の有権者の署名があれば有権者も議題を提出することができる。条例(bylaw)の制定、改廃については、理事会が提案できる。多くは行政の各部門で原案を作成している。

ところで、プリマスでは統治方式の検討が特に1980年代以降たびたび行われてき

た。まず、その前史としては 1952 年にそれまでの開放型タウン・ミーティングから代表型タウン・ミーティングに変更した。1974 年にチャーターは文書化され、統治方式は、**Representative Town Meeting-Board of Selectmen-Executive Secretary** であった。未だこの当時は行政の効率性や専門性への期待は今日ほど高くは無く、セクレタリーの事務的運営で処理されていた。

プリマスでは 1980 年から 2000 年にかけて 13,000 人以上の人口の急増があり、総人口 40,000 人を超えたため、混乱気味であった従来の統治方式を見直すために、1988 年にチャーター検討委員会が設置された。そこでは、代表型タウンミーティング・タウン・マネージャーの統治方式か議会・マネージャーの統治方式の二つの方式について議論された。ところが、議会を設置するためには州法によりタウンからシティへの変更の必要があり、そうなれば犯罪率が増えるといった風評も出たため、1988 年チャーターではタウン・マネージャーを設置し、行政運営上の権限強化を目指すこととなった。

1997 年のチャーター検討委員会では、タウン・ミーティングが混乱する原因のひとつに地区代表の参加メンバーが適切な情報を得ていないことがあったため、1999 年の改正チャーターでは、このタウン・ミーティングの参加メンバーが論点について十分な知識と情報を得るため、タウン・ミーティングの開催前に地区集会を開くことがルール化された。

この 2 年後には、これまでの統治方式では意思決定が遅く、社会状況の変化に応じた改革ができないため、議会や市長を設置する提案もなされた。しかしながら、結局は権限が少数者に集中することを恐れ、改革には至らなかった。さらには、地区代表の数を減らす提案も実現には至らなかった。

その後、2008 年の改革議論の時も、代表型タウン・ミーティングの議長によってチャーター審査委員会(**Charter review Commission**)が設置され、チャーター審査委員会では、全員が市長・議会型制度への改革に賛成であったが、代表型タウン・ミーティングのメンバーの多くは統治方式の抜本的改革には反対であった。筆者のヒアリングに参加したすべての理事も市長・議会型への制度改革に賛成であった。この理事たちは市長・議会型への改革は時間の問題であり、立て看板やビラの配布などのキャンペーンを張ったこともあるし、理事の中には理事選挙の公約に掲げることもある、ということであった。

代表型タウン・ミーティングから市長・議会型への移行によって、市民の発言権は制約されるが、これだけ人口が多くなれば、効率性の方をもっと重視しても良いと考えるようになってきたのであった。これまでの仕組みではディベートが多すぎて、時間がかかりすぎる。市長制であれば、短時間で解決が可能となる。

ところが、このような権限大きな市長を求める声も根強いが、一方では代表型であってもタウン・ミーティングへの直接民主主義的な期待と変化を好まない「長く住んでいる住民」の意識がどのように変化していくかは、今後も観察していく点であろう。



(注) プリマスの理事会のミーティング会場。

写真には写っていないが、この会場にも傍聴者の参加が可能なように、手前に椅子が多く用意されている。

前列向かって右が筆者。

3-5 ウーバーン(City of Woburn)

訪問日：2011年3月17日

ヒアリング先：Scott D. Gailvin (Mayor), John D. McElhiney(City Solicitor)

概要：1642年法人化

人口：38,120人（2010年センサス）、約90.6%はホワイト

Mayor-Council City

議会は9人の議員で構成され、その内訳は7地区から1名ずつ選出された7名の議員と市全体から選出された2名の議員である。市長は公選によって選出される。市長、議員共に任期は2年である。

1 開放型タウン・ミーティングーセレクトメ型から議会ー市長型設置へ移行

1888年まで、5人の理事と開放型タウン・ミーティングでタウンは統治されていた。それまでの約200年間、最初は英国植民地派がほとんどであったが、その後アイルランド人が入ってきて、この二つのグループ間の摩擦が次第に大きくなっていった。理事は1年ごとの選挙で決められていたため、毎年5人の理事グループの勢力図に変化が見られるようになった。したがって、こうした混乱を避けるために、代表者制の政府を選択することとしたのであった。マサチューセッツ州法では、人口12,000人を超えると、議会を設置できるという規定があり、この人口を超えたのが1888年当時であった。

その後、統治形態を根本的に変えると言う議論は無いが、約50年ほど前に、市議会議員と市長の任期を1年から2年に変更した。また、市議会議員の定数は、7地区から1人ずつ選出される7人と市全体から選出される8人の計15名であったのを、9人体制に改革した。人口の急増にともない、効率的な市政府の運営を目指して、このような改革が行われたのであった。

その後今日まで、統治方式の見直しのための委員会は設けられなかった。

2 市政府への市民参加の方法

市長には行政執行、予算提案等の権限が与えられている。一部議会承認を要するものもあるが、財産評価委員会の委員・議長秘書、警察部門・消防部門・例各部門の責任者や公共事業管理者等の職員については、市長独自の判断で任命でき、その任命権の範囲も広い。

ただ議会には立法権だけでなく、予算の歳出を承認する権限がある。例えば「警察官」の任命権は市長にあるとしても、採用人員数（人件費）やパトロールカーの購入経費等には議会の承認が必要となる。したがって、予算による行政へのコントロールを行う機能を議会は果たしている。

市長の下には、市長任命による現在 22 の諮問委員会（Board や Committee 等）が設置されている。例えば、環境保全委員会(Conservation Commission)は 7 名の市民で構成され、また人権委員会(Human Rights Commission)は 9 名の市民で構成されている。このように市民が各種委員会に参加することが代表的な市民参加の方法である。

日常的には市民は議員とコンタクトをとることが多い。市議会での市民の発言は認められているが、発言を希望する市民は文書で申請し、次の議会で発言が認められる。発言希望者が多く出るような課題の場合は、通常は議会がパブリック・ヒアリングを開催する。パブリック・ヒアリングは議会の委員会による開催の場合もあるが、伝統的には開放型タウン・ミーティングの歴史的な経緯から続いているものであり、現実的には 2 年おきに議員選挙があり、票を獲得するためにも日常的に市民の声に注意を払う必要があることが、この伝統を維持しているのである、と考えられている。

最近のパブリック・ヒアリングの事例は、学校委員会が開催したものであるが、未使用となった学校の校舎の再利用について、市長の意見と市議会議員数名との間で意見の対立が生じたことが発端となり、大きな規模のパブリック・ヒアリングが実施された。こうした一連の経過の情報は、地方新聞を通じて住民に情報提供されるので、地方新聞もこうした議論においては重要な役割を果たしている。この場合は、結局、市議会の採決で 5 対 4 となり、市長の方針が支持された。

上記のようなパブリック・ヒアリングは難しい問題が生じた時に開かれる。主にゾーニング、土地利用、開発に関する課題の場合に開催される。

その他の市民参加の手段としては、住民投票を求めるものもある。かつて、市議会の犬を鎖でつなぐ条例に対して、市民の 20% 以上の署名で請願が行われ、次の選挙時にその項目について投票したことがあった。実際には、ほとんど使われるものではないが、市民が我慢できなくなった場合には使用される手法である。

なお、市議会が許可しない限りは、市長は市議会への参加も発言も認められない。

* 文書の保管庫を拝見させていただき、議会の記録は言うまでもなく、1641 年の出生届から今日に至るまで市民記録もすべて保管されていた。



(注)

ブーバーン議会。

手前が傍聴席で、議員は傍聴者の市民と対面式の配置となっている。市民の発言は、写真中央のテーブルの前で行う。議会は神聖なものであり、発言ルールに従って静粛なムードの中で行われる。



(注)

筆者、市長室にて。
筆者の隣にいるのが市長。

3-6 バーリントン(Town of Burlington)

訪問日：2011年3月16日

ヒアリング先：Robert A. Mercier(Town Administrator)

概要：1799年法人化

人口：24,498人(2010年センサス)、約87%はホワイト

Representative Town Meeting with five-member Board of Selectmen and Town Administrator

代表型タウン・ミーティングのメンバーは、タウンの6つの地区からそれぞれ18名ずつ選出された108人のメンバーで構成される。代表型タウン・ミーティングは、1月、5月(年次)、9月の年3回開催される。定足数は55名である。

タウンの執行機関は理事会であり、タウンのあらゆる問題を監督する責任を有している。公選で選ばれた5人の理事で構成される。理事会のミーティングは月2回開催される。

タウン・アドミニストレーターは、理事会の管轄内の行政運営や調整に責任を負う。

1 代表型タウン・ミーティングの選択

1971年3月6日に住民投票が行われ、賛成4,307票、反対1,557票、白票410で、代表型タウン・ミーティングが採用された。開放型タウン・ミーティングに終止符を打ち、1972年3月4日に最初のメンバーの選挙が行われた。

この代表型タウン・ミーティングでは、すべての住民に発言する権利は認められているが、最終的には代表型タウン・ミーティングのメンバーの多数決で決せられる。また、代表型タウン・ミーティングの特徴として、代表型タウン・ミーティング解散後14日が過ぎると、その決定は有効となる。このような猶予期間が設けられているのは、有権者の5%以上の署名で、一定の問題を住民投票に付すことを要求する権利が認められているからである。住民投票にあたっては、有権者の20%以上の投票が必要であり、過半数で決せられる。

代表型になっても、統治される人々が、自らで統治するという民主的な理念が維持されるシステムを形成しているのである、と説明される。

有権者の選挙で選ばれる代表者は多い。書記責任者(Town Clerk)、議長(Moderator)、理事(Selectmen)、財産評価委員(Assessors)、出納長(Treasurer)、学校委員会委員(School Committee)、図書館役員(Library Trustees)、計画委員会委員(Planning Board)、環境・健康管理委員会委員(Board of Health)、治安担当者(Constables)、住宅供給委員会委員(Housing Authority)、体育委員会委員(Recreation Commission)、Shawsheen Valley Technical 高等学校委員会委員、タウン・ミーティング・メンバー(Town Meeting Members)が公選で選ばれている。これらの公選職を多く維持しているのは、権力の分散によって民主主義を維持するためである、とされる。この結果として、デダムで解説したように、タウン・マネージャーのように行政運営の専門家に権限を集中させるのではなく、タウン・アドミニストレーターを設置し、民主主義を前提として効率的な行政運営を行うシステムが維持されてきたのである。

2 理事会運営と行政への住民参加

理事会は住民の健康、安全、さらにはより質の高い生活を促進させるための政策形成機能や、そのためにより効率的に行政運営を図るための調整機能等を果たすのに加えて、代表型タウン・ミーティングの召集令状を発行する役割がある。したがって、召集令状に盛り込む議題の整理も重要な役割となる。ともあれ、理事会のミーティン

グでは、市民の時間(Citizens' Time) が設けられ、市民の発言が認められている。誰でも事湯に発言できるが、理事のコントロールに従うことが前提となる。また、重要な課題であれば、事前登録によって、パブリック・ヒアリングを理事会ヒアリングの中で実施する。

ところで、理事会のコントロールの下にあるタウン・アドミニストレーターは、有権者登録委員会(Board of Registrars)、コミュニティ生活センター委員(Community Life Center)、高齢者支援委員(Council on Aging)、文化委員会(Culture Council)、歴史的環境保全委員会(Historical Commission)、情報システム諮問委員会(Information System Advisory Committee)、有権者登録担当責任者(Registrars of Voters)等、24種類の委員会や担当責任者を任命する。これらの任命は、ボランティア参加の機会(Volunteer Opportunities)と位置付けられ、特定のテーマについて市民が審議等に参加する市民参加の代表的な手法でもある。

住民に配布される毎年発行の『住民案内』(“Residents' Guide”)には、タウンの統治システムや行政活動に関する最新情報が盛り込まれている。この冊子には、タウンの最新地図、有権者登録のフォームとともに市民人材登録(Trent Bank)の用紙が添付され、住民の自主的な登録を促している。この市民人材登録の目的は、上記のタウン・アドミニストレーターが任命する委員会等のメンバー選考ために行われるものである。この市民人材登録用紙には、氏名、住所、電話番号等の連絡先情報は言うまでもなく、興味のある委員会のチェックリスト、参加可能な頻度(月に何回程度か、等)、専門技術やバックグラウンドを記述する欄等が設けられている。民主的な運営を維持するだけでなく、市民の専門能力を活用することにより、効果的効率的な行政運営を実現していこうとするものである。

今回調査のすべてのタウンで確認したわけではないが、アンドーバーでも類似の人材登録を促進していた。おそらくほとんどのタウンで実施していることと推測できる。

3-7 ブレイントリー(Town of Braintree)

訪問日：2011年3月14日

ヒアリング先：Joseph C. Sullivan (Braintree's First Mayor)

概要：1640年法人化

人口：35,744人(2010年センサス)、約94%はホワイト

Mayor-Council

議会は9人の議員で構成され、その内訳は6地区から1名ずつ選出された6名の議員と市全体から選出された3名の議員である。議員の任期は2年である。

議会は、毎月第2と第4の火曜日に開催される。

市長は執行部の長であり、任期は4年。市長は公選によって選出される。市長

は行政各部門の長の他、すべての公務員を任命する。
なお、名称はタウンであるが、州法上のシティである。

1 市長・議会型統治方式への改革

ブレイントリーでは、1920年に開放型タウン・ミーティングから代表型タウン・ミーティングに統治方式の変更をおこなったが、それ以降は2006年のタウン選挙で市長・議会方式への変更まで大きな変化は無かった。最初の市長と議会の選挙は2007年9月に行われた。

市長の任命権の範囲は広く、以前は選挙で選任されていた書記責任者(Town Clerk)、出納長(Treasurer)、徴税責任者(Collector)、計画委員会(Planning Board)の任命権が付与された。市長は行政各部門長の任命権もあり、また行政各部門長の推薦に基づいて一般公務員も任命する。

このような統治方式を変更した背景としては、1990年代から2000年代前半にかけて人口の漸減は見られたが、全体としては人口増によって、代表型タウン・ミーティングでは、理事会と代表型タウン・ミーティングとの見解が異なる場合には、非効率的で決定が遅れると言った課題が生じてきたのであった。一方では、開放性や包摂性と言った観点からは、タウン・ミーティングは、市民がタウンで生じている課題を知り、情報を得る良き手段であったという声も聞かれる、とのことであった。

2 市長の説明責任の確立

市長は、責任の所在が明確となり、市長の説明責任能力が問われることが、市長制のメリットであると強調された。政党色を排除し、非党派的であることを強調する。市長は積極的に市民の意見を聞くようにしているし、コミュニティやアソシエーションのミーティングやイベントに積極的に参加する。さらには、Eメールも活用している、ということであった。高齢者であってもタイプライターの経験があるので、世代を問わずEメールを使用している。



(注)
ブレイントリーの議会
左側は議員席で、右側のブルーシート上の椅子はすべて傍聴席。
写真は、2階ミーティング・ルームより筆者撮影。

ワシントン D.C.自治体とバージニア州政府・地方自治体

弘前学院大学社会福祉学部准教授
西東 克介

はじめに

周知のように、昨年3月11日に東日本大震災と福島原発事故という大変な自然災害と事故が起きてしまった。戦後65年間の中では、死者と行方不明者を合わせて2万人に近いという、未曾有の大災害と事故であった。これからの復旧・復興にどれだけの時間がかかるかわからないが、その中で最も重要な課題の1つが、自治の強化・充実であるといえよう。この大震災と原発事故をとおしてわかった最大の重要課題は、日本の政治文化、つまり意思決定過程におけるマイナスに働く集団主義文化⁽¹⁾である。

われわれ日本社会は、日本国憲法前文や教育基本法に記されているプラスに働く個人主義（もちろんマイナスに働くこともある）をあまりにいいかげんに扱いつぎたのではないか。特に、この国をリードしていく政治家・官僚・研究者・大企業経営者・主要マスコミ・教育関係者などは、自らが促進してきたマイナスの集団主義とプラスに働く個人主義をどのように組み合わせていくのかを、本気で考え・実践していかなければならない。まさに苦悶・苦闘の日々が続くであろうが、そうしなければ、この国の良き未来は語れないのではないかと思う。集団主義であれ、個人主義であれ、これらの指向・行動パターンは、法律やルールをとときにプラスに、またマイナス導く。こうしたとき、我々は、T.ジェファーツンの語った次の一文を思い出す必要があるのではないか。

〔一七八七年版およびそれ以後の版では、「統治の原理が……与えられているために」の部分削除され、この節の後に次のような節が挿入されている。〕

「こうした習性は、彼らが法律とか強制的な権力、政府といったものに従属したことがまったくないという事情に由来する。彼らを抑制しているのは、自分たちの習俗と、善悪に関する道徳意識だけである。この道徳意識は、あらゆる人間のもつ好みや感じ方といった感覚と同じく、人間性の一部を成すものである。そして習俗や道徳意識に反するような行為をおかす者は、軽蔑されたり集団から追放されたりというかたちで罰せられ、殺人のように重大な罪の場合には、その事件に関係する個々の人間からこらしめを受ける。このような強制の形式は一見不完全なものと思われるかもしれないが、実際には彼らの社会犯罪はきわめてまれであり、もしもアメリカの土人（訳文のママ）の社会のようにまったく法律がない場合と、ヨーロッパの文明人社会のように法律が多すぎる場合の、いずれが人間をより大きな悪に向かわせることになるのかと問われたら、この両方の生活状態を見たことのある者ならそれは後者であると断言するだろうと思われるほどである。たとえていえば、羊の群は狼に監督されている場合よりも自分たちだけである場合の方が幸福だということなのである。たしかに、大規模な社会は政府がなければ存立しえない。それゆえに土人たちは、自らの社会を小さく分割するのである。」⁽²⁾

（「彼ら」と「土人」とは、当時のインディアンのこと。この説明は西東。）

「反連邦主義者の思想における一貫した強い傾向（thrust）は、国家としての政府に付与された権力のいくつかを差し控えることであり、それ以外の残りの権力をさらなる抑制と均衡をもって抑えることであった。」⁽³⁾

以上のように、私たちが繰り返し、また改めて考え続けなければならないことがここには書かれている。進んだヨーロッパ人やアメリカに渡って来たヨーロッパ人を中心とする人々よりもアメリカの「インディアン」の方がより大きな悪に向かわせない、というのである。こうした基本原理をアメリカの連邦主義者（Federalist）に対して、反連邦主義者（Anti-Federalist）はその精神の根っこに持ちつつ、議論を挑んだと思われる。ただし、様々な妥協が行われ、あらゆる面で女性や少数者が恩恵をすぐに受けられようになったわけではない。ただ、現実の政治社会が連邦憲法の条文の如く、動いていなくとも、困難ではあったが、憲法に基づいて、緩やかではあるが、改革や修正がはかられていった。

極めて重要なのは、我々日本人にもあった集団主義による倫理感が時代を経るにつれて弱まって来ているように見えることだ。それゆえ、現在の日本社会における集団主義がなにゆえにマイナス面ばかりが目立つのか。必ずしも個人主義のプラス面のみが集団主義のマイナス面を排除できるとは限らないが、こうした視点から具体的に考察してみる必要があるのではないか。そうした混在から、前述したような「インディアン」のような倫理感が生まれてくるかどうかではないか。

ただ、本論はまだこうした視点で書くことはできない。本論ができることは、訪問先を思い出し、まずは法律上、また条例上の側面から重要な点をまとめることである。

注

- (1)西東克介「我が国公教育・就業組織と集団主義文化の再生・変容－『挙国一致』の指向・行動パターンの再生産－」、寄本勝美・辻隆夫・縣公一郎編『行政の未来－片岡寛光先生古希祝賀－』、成文堂、2006年、239－263頁と西東克介「旧教育基本法の個人尊重と日本社会の指向・行動パターンの可能性と限界」、地域学五巻、弘前学院大学、2007年、255－288頁を参照。
- (2)T.ジェファーソン著、中屋健一訳『ヴァージニア覚え書き』岩波書店、1972年、193頁。原著は、Thomas Jefferson, *Notes on the State of Virginia*, 1782.（当初は自費出版）
- (3)Ralph Ketcham ed. *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates*, Signet Classic, 1986, pp.16-17.

第1章 ワシントン D.C. 特別区自治体⁽¹⁾

ワシントン D.C.は、2009年で約60万人の人口がいる。そのうち、白人40%で、アフリカ系は54%いる。連邦議会は、1973年コロンビア特別区地方自治法を制定し、1974年に市長選挙と議会選挙が行われた。そして、1975年双方が任務に就いた。

第1節 選挙区およびネイバーフッド諮問小委員会

1 ワードとネイバーフッド諮問小委員会

ワシントン D.C.は、選挙区およびコミュニティ・ネイバーフッド⁽²⁾として8つのワード(ward)と38(ネイバーフッド全体の説明には37とあるが個別のANCsを数えると38ある。)のネイバーフッド諮問小委員会(Advisory Neighborhood Commissions=ANCs)に分けられている。各ANCs委員は、選挙で選出される。

第1のワードには4つ(Aの委員は11人、同じくBは11人、同じくCは8人、Dは6人)のANCがあり、第2のワードには6つ(Aの委員は5人、同じくBは9人、同じくCは4人、同じくDは2人、同じくEは7人、同じくFは6人だが2人空き)、第3のワードには、6つ(Aは存在せず、Bの委員は5人、同じくCは9人だが1人空き、同じくDは9人、同じくEは5人、同じくFは7人、同じくGは7人)、第4のワードには5つ(Aの委員は8人、同じくBは9人、同じくCは10人、同じくDは6人だが1人空き、EとFは存在せず、Gの委員は不明・委員記録提出の遅れによる)、第5のワードには3つ(Aの委員は12人、同じくBは12人だが1人空き、同じくCは12人)、第6にワードには4つ(Aの委員は8人、同じくBは11人だが1人空き、同じくCの委員は9人だが2人空き、同じくDの委員は7人)、第7のワードには5つ(Aの委員は7人、同じくBは7人、同じくCは7人だが1人空き、同じくDは7人、同じくEは7人)、第8のワードには5つ(Aの委員は7人、同じくBは7人、同じくCは7人だが1人空き、同じくDは7人、Eの委員は7人)である。

すべての委員は、氏名・住所・電話番号・アドレスが公表されている。ただし、各委員会で2名以上同じ電話番号の委員がいること、電話番号とアドレスは各自が持つが行政が準備したものになる。

これら各ANCは毎月1回決まった曜日と時間に会議を開く。始まる時間が早いところは18:30だが、19:00、19:15、19:30もある。19:00と19:30が最も多い。次に18:30が多い。会議の場所は、学校、コミュニティ・センター(的な場所)、ホテル、警察署、教会、病院などである。教会があるのは、やはりアメリカらしいと言えよう。

2 ネイバーフッド諮問小委員会(Advisory Neighborhood Commissions=ANCs)の権限

これら小委員会は、ネイバーフッドに影響を与える広範囲の政策を考える。例えば、交通、駐車場、レクリエーション、道路の修理、酒類販売の許可、ゾーニング(zoning)、経済開発、警察による保護、衛生やゴミ収集、およびD.C.自治体の年次予算などである。ANCsは、ネイバーフッドの人々と最も密接に結びつく自治体の組織である。

また、ANCsは、様々なD.C.自治体の機関に、行政部幹部に、および議会に、彼らの立場や勧告を發表する。さらに、ANCsは、独立行政機関、委員会(boards)、小委員会(commissions)への精査を行う。法律によると、ANCsは、連邦行政機関に自分たちの立場を表明することもできる。このことは極めて重要であるといえる。一方でD.C.自治体は連邦政府の枠組みの中で、自治体機能を規制されつつ、他方では、住民の目線から連邦政

Office of Boards and Commissions	職務：局長 (Director)
・ 予算局長	エリック・グーレット (Eric Goulet)
Budget Office	職務：局長 (Director)
・ ケーブル・テレビ局長	エリック・リチャードソン (Eric Richardson)
Office of Cable Television	職務：局長 (Director)
・ 主席財務長官	ナトワー・ガンジー (Natwar Gandhi)
Office of the Chief Financial Officer	職務：主席財務長官 (Chief Financial Officer)
・ 主席科学技術長官	ロブ・マンシーニ (Rob Mancini)
Office of the Chief Technology Officer	職務：臨時主席科学技術長官 (Interim Chief Technology Officer)
・ 児童・家庭サービス行政局長	デブラ・ポーチャ・ウシャー (Debra Porchia Usher)
Child and Family Services Agency	職務：臨時局長 (Interim Director)
・ シティ経営管理長官	アレン・ルー (Allen Lew)
Office of the City Administrator	職務：シティ経営管理官 (City Administrator)
・ クリーン・シティ調整官	マリーン・フェニー (Marine Phenev)
Office of the Clean City	職務：クリーン・シティ調整官 (Clean City Coordinator)
・ コミュニケーション局長	ペドロ・リベイロ (Pedro Ribeiro)
Office of Communications	職務：局長 (Director)

2 D.C.政府におけるキャビネット

連邦政府にも大統領のもとにキャビネットが存在する。これと同じように、議院内閣制の内閣とは異なり、州政府知事や D.C.政府市長のキャビネット・メンバーは行政長の部下である。議院内閣制の首相は「同輩中の首席」といわれるが、メンバーは専門家であっても部下である。我が国の議院内閣制がイギリスにくらべると首相のリーダーシップが弱いといわれるのは、メンバーの集め方や意思決定の方法が受動的であることからきている。まさしく多くの場合、集団主義のマイナス面が出ているのである。

3 D.C.州教育委員会 (State Board of Education)

①仕組みと特徴

委員は、9名〔議長のみ全体区 (at large) による選挙・8名は前述した8つのワード毎の選挙〕。プラス生徒代表1名。生徒代表は、D.C.の生徒達と教育政策決定者のつなぎとして活動する。

ここでも政治選挙と教育選挙の関係が制度面において深いといえる。だが、なんといつでも重要なのが生徒代表の制度を設けていることである。

②生徒代表の責任

- ・ 毎月水曜日の晩に予定されている最低2時間の会議への出席と積極的関与。
- ・ 500words による毎月の活動の要約。

- ・最近の活動についての E-mail 交換。
- ・（9月から6月までの）学校期間に生徒代表として働く。年ごとに再応募可能。
- ・効果的コミュニケーション技術を持ち、チームワークの環境を促進する。

③生徒代表の要件

- ・ D.C.住民
- ・ 高校2年生から大学4年生まで
- ・ D.C.公立学校、D.C.公立チャータースクール、ホームスクール、職業学校、および D.C.の大学のいずれかの学生であること。
- ・ 平均値 3.5 か 1 科目 4.0 以上あること。
- ・ 学校やコミュニティに関連する活動を含む課外活動への関わりがあること。
- ・ 500words 以内で、何故州教育委員としてつとめたいのかをまとめる。
- ・ 次の言葉、つまり学校、家族、コミュニティ、同僚から2つ選んで勧告の手紙を書く。一方は、学校の中から、他方は学校外という言葉から選んで書く。
- ・ 上位5人になると、応募者は、自分達の仲間に資格を証明するために、8月の半ばにディベートに参加しなければならない。

D.C.自治体の行政長は市長 (Mayor) と呼ばれているにもかかわらず、教育委員会は「州」教育委員会と呼ばれる。これは、一例を挙げれば、州や一部の自治体のように、高等教育（大学）までの権限を有していることと、どの州にも属さない連邦政府のある自治体であることが原因である。

④州教育委員会の責任

- ・ 州の学術的標準と基準が次の資格を満たすことを保障する。つまり、子ども達が知りたい・やりたいと期待されるものを特定することである。それは、一貫し、かつ活気ある内容を含み、進歩的な技術の伝達を鼓舞し、一定の時期に更新される。
- ・ 高等学校卒業要件の策定
- ・ 高等学校と等価値の認定基準の策定
- ・ 州教育長 (the Chief State School Officer) により開発された D.C.の州アカウントビリティ計画の策定。つまり、連邦政府の定めた 2001 年の「一人の落ちこぼれも出さない法」に従い、以下のこと保障すること。
 - (A) 本計画は、すべての地方教育行政機関が年ごとに適切な進歩をつくることを保障する単一の州 (D.C.自治体) 全体のアカウントビリティ・システムを含むこと。
 - (B) 本計画に含まれる州全体のアカウントビリティ・システムは、学術的標準、学術的評価、すべての地方教育行政機関にわたって標準化されたアカウントビリティのシステム、および研究者の業績に責任を負わせる地方教育行政機関を有し使われるであろう制裁と報酬のシステムに基づくこと。
- ・ 親の関与のための州の政策の策定

- ・行政区画（residency）立証のための規則の策定
- ・チャーター・スクール認定組織の一覧の策定
- ・2001年の「一人の落ちこぼれも出さない法」に従い、年次レポート・カードの区分と体裁の策定。
- ・1998年の公立学校・公立チャーター・スクールのための生徒各自の統一資金解決策や税の一致明確化の修正法に従い、民間の場所認定組織の一覧の承認。

第3節 ワシントン D.C.自治体議会

1 議会

- ・議長（Chairman）

クワム・R・ブラウン（Kwame R. Brown）

議長はワシントン D.C.全体区（at large）から選挙される。議長になるには、この全体区（a large）の選挙に立候補しなければならない。

D.C.生まれ。民主党。

2005年1月から議長を兼ねる議員。数々の仕事をこなした彼の2期目の選挙において、投票の90%以上を獲得した。

- ・フィル・メンデルソン（Phil Mendelson）議員

選挙は全体区（at large）。

オハイオ州クリーブランド生まれ。民主党。1999年1月から議員。

- ・デイビッド・カタニーヤ（David Catania）議員

選挙は全体区（at large）。

ミズーリ州生まれ。独立党（Independent）。1997年12月から議員。

D.C.議会作成の H.P.では、名前と選挙区しか印刷できない。自らの H.P.はある。

- ・ビンセント・オーレンジ（Vincent Orange）議員

選挙は全体区（at large）

カリフォルニア州オークランド生まれ。民主党。2011年1月から議員。

D.C.議会作成の H.P.に、オーレンジ氏のサイトがない。自らの H.P.もない。

- ・ミカエル・A・ブラウン（Michael A. Brown）議員

選挙は全体区（at large）。

ドイツ・ヘッセン州カゼル生まれ（在独・米国陸軍施設）。独立党。2009年1月から議員。

D.C.議会作成の H.P.に、ブラウン氏のサイトがない。

以下の議員は、地区（ward）選出（8つの各地区から一人ずつ）。

- ・地区1

ジム・グラハム（Jim Graham）

スコットランド生まれ。民主党。1999年1月から議員。

- ・地区2

ジャック・エバンス (Jack Evans)

ペンシルベニア 生まれ。民主党。1991 年 4 月から議員。

・ 地区 3

メアリー・M・チェ (Mary M. Cheh) – 女性。

ニュー・ジャージー州生まれ。民主党。1991 年 4 月から議員。

議長代理 (Chair Pro Tempore)。ジョージワシントン大学の終身 (tenured) 法学教授

・ 地区 4

ミューリエル・バウザー (Muriel Bowser) – 女性

コロンビア D.C. 生まれ。民主党。2007 年 5 月から議員。

・ 地区 5

現在空席

・ 地区 6

トミー・ウェルズ (Tommy Wells)

テキサス州オースティン生まれ。民主党。2007 年 1 月から議員。

D.C. 議会作成の H.P. では、名前と選挙区しか印刷できない。自らの H.P. はある。

・ 地区 7

イベット・アレクサンダー (Yvette Alexander) – 女性

コロンビア D.C. 生まれ。民主党。2007 年 5 月から議員。

D.C. 議会作成の H.P. では、名前と選挙区しか印刷できない。自らの H.P. はある。

・ 地区 8

マリオン・バリー (Marion Barry)

ミシシッピ州イッタ・ベナ生まれ。民主党。

1979 年 1 月から 1991 年 1 月までと、1995 年 1 月から 1999 年 1 月まで D.C. の (第 2 代と第 4 代) 市長。

2005 年 1 月から議員。

D.C. 議会作成の H.P. には、自らの H.P. はない。

ネイバーフッドの区分けにもなっている 8 つのワードから小選挙区制によって 1 名ずつが選挙される。すべてオープン (公開) であるかのように思われるアメリカでも、その中心地である D.C. 議会の議員ですら、D.C. 議会作成の H.P. には、議員の名前と写真等あっても、印刷は名前と写真しかできない議員が複数名いるというのは、外部者からのホームページへの、あるいはホームページを使ってのいたずらや危険な行為が予測されるからなのか。まさに、民主主義制度における公開の難しさを示している問題だといえよう。

また、各議員は、その多くが議員スタッフを 4 – 8 名ほど持っている。各議員の常任委員会割り当ても、4 – 5 つが多いが、1 – 2 つという議員もいる。議会議長には、常任委員会の割り当てはない。

2 議会の権限

- ①委員会（Boards）や小委員会（Commissions）への委員の任命。
- ②議会は、公的空間への命名、道路や小道の新設や閉鎖、D.C.の政治的小区画の設定。小選挙区（subdivisions）の議員再配分（reapportionment）や再調整（realignment）。
- ③議会の管理運営や人事、立法会議における議会が考察する全事項の日程・時刻の作成、投票権を含む政治的運営体としてのD.C.に関連する立法。
- ④適切な地域的、州の、国家的団体・組織と議会との関係の調整、労働関係。地域公共事業機関や、特に他の委員会に割り当てられていない、その他の地域団体・組織と議会の関係。
- ⑤公的チャーター・スクールの制度化を含むが、D.C.の大学やD.C.のコミュニティ・カレッジの内部の事項を含まない、公教育に関係するすべての事項。
- ⑥ケーブル・テレビ、経済・産業・広告の開発、経済開発のための財産の処理。国際上の商務・問題の対応。
- ⑦もはや公的目的を必要としないという政府財産の宣言を含む、公設ビルの維持。
- ⑧これらの規則や議長によって割り当てられる、その他の事項。

3 D.C.議会内常任委員会（standing committee）

議会議長は総合委員会の議長でもある。各委員会の議長は、年功序列の原理が尊重されなければならない（224条）。議会議員の誰でも、すべての委員会に出席可能で、委員会の議論に参加できる。だが、委員会委員のみが提案し、かつ彼らに投票権がある。また、議員の誰でも、すべての委員会の公聴会に参加できる（225条）。

各委員会は、各議会終了後30日以内に報告書を提出しなければならない。報告書の体裁と内容については、議会事務官（the Secretary）が決定する（227条）。

全ての委員会には、年次予算、および予算への修正・付加・補足に責任がある。ここで通常の州内自治体と異なるのは、国会・連邦行政幹部（the Federal executive branch）とD.C.議会との調整である。同じく、国会とD.C.議会の立法の進捗具合の情報確認（monitoring）である。これらによって、連邦議会は、D.C.議会が制定した法律を廃止できることが大きい。

4 総合委員会の構造

- ① 総合委員会は、本項〔C〕に従って報告され、編集された法案（measure）を考察する作業部会（a work session）において、かつ立法の導入や参照のために、議会休会中を除く、毎月第3火曜日に開始されなければならない。
- ② 議長は各会議のために、課題を準備しなければならない。
- ③ 議長は、総合委員会がその法案の審議延期を可決しなければ、総合委員会から別の委員会によって適切に報告され、時宜良く編集された法案を抑制してはならない。
- ④ 339条に規定されているものを除き、232条から242条まで証明された議会委員会によって報告された各法案と決議は、総合委員会に関わるものであらねばならない。

- ⑤ ④は、委員会の法的十分性と、議会の法案草稿規則に技術的に従うためのものであらねばならない。つまり、記録の完全性を確認するためであり、また、求められる予算上の影響力ある言説の決定のためである。そして、立法会議（the Legislative Meeting）の日時計画のためである。
- ⑥ 法案や決議は、以下の場合でなければ、総合委員会での考察のために議会のある委員会によって報告される可能性はない。これは、もし予算上の影響力ある言説が伴わなければならないということである。委員会の立法上管轄外にある各委員会によってなされる修正は、総合委員会での立法会議のために課題として取り上げられる前に、関連する委員会で言及されねばならない。

（以下省略）

5 常任委員会

・高齢化（aging）とコミュニティ問題委員会

本委員会は、以下のことに責任がある。高齢化、ネイバーフッド諮問小委員会＝ANCs（Advisory Neighborhood Commissions）。人権、つまりラテン系、アフリカ系、アジア系および太平洋諸島系アメリカ人の問題等を扱う。ゲイ、レズビアン、両性愛者、性転換者等の問題を扱う。女性に関する問題。在郷軍人に関する問題。本委員会は委員会や部局課を全部で12担当する（232条）。

・小さなかつ地方の商業開発委員会

本委員会は、開発の政策、ツーリズム、文化事項、D.C.内の解放記念日の行動等に責任がある。本委員会は委員会や部局課を7つ担当する（233条）。

・財政・歳入委員会

本委員会は、D.C.自治政府の運営のための課税・歳入に関する事項に責任を負う。つまり、一般義務保障条例（general obligation bond acts）、歳入予想記録（revenue anticipation notes）、産業歳入保証である。本委員会は委員会や部局課を9つ担当する（234条）。

・自治政府運営委員会

本委員会は、D.C.自治政府の被雇用者訴訟や一般的運営を含む、選挙、選挙活動費用（campaign finance）、一般サービス、人事に関する事項に責任がある。つまり、補助金管理、自治政府の調達、自治政府の一般的運営・サービスに関する事項。およびワシントン都市圏公共輸送機関局（Washington Metropolitan Area Transit Authority）に関する事項。本委員会は委員会や部局課を17担当する（235条）。

・健康委員会

本委員会は、健康や環境の健康に関わる事項に責任がある。ただし、齧歯類（げっしるい）のコントロールを除く。健康職業、専門職（professions）、および健康ケア調査員の

規制。本委員会は委員会や部局課を 22 担当する（236 条）。

- ・住宅および労働力開発委員会

本委員会は、賃貸住宅を含む、保有されている住宅の開発、維持、保存、規制に関わる事項に責任を有する。さらには、ネイバーフッドの開発、改善、安定化、および都市問題と関わる。労働力開発の争点や雇用と人的資源の開発とも関わる。D.C.大学、あるいは D.C.コミュニティ大学内の公教育の排他的事項。D.C.自治体に対する州であることや自主決定権に関連する事項。そして、特権的事項の問題に関わる。本委員会は委員会や部局課を 12 担当する（237 条）。

- ・人間サービス委員会

本委員会は、福祉に関わる事項に責任がある。それは、社会サービス、（青少年の正義の問題とは違った）青少年問題、身体不自由者サービス、およびアルコール類に関連する規制である。本委員会は委員会や部局課を 7 つ担当する（238 条）。

- ・図書館、公園、レクリエーションおよび計画化委員会

本委員会は、図書館、公園やレクリエーションに関わるすべての事項、および包括的計画の開発やその他土地使用に関連する事項に責任がある。本委員会は委員会や部局課を 4 つ担当する（239 条）。

- ・司法部委員会

本委員会は、議会の権限の範囲内にある司法部および司法上の手続きに影響を与える事項に責任がある。つまり、被相続人の財産や被信託者の問題に影響を与える事項。行政法や手続に影響を与える事項。刑法や手続に影響を与える事項。D.C.政府の警察や消防の規制から生じたり、あるいはこれらへ関連する事項。警察の保護、更正制度（青少年の更正を含む）、火事の防止、緊急医療サービス、住宅区域の治安、刑事上の正義、および治安に関連するその他の事項。本委員会は委員会や部局課を 24 担当する（240 条）。

- ・公的サービスおよび消費者問題委員会

本委員会は、消費者および規制問題に関する事項に責任がある。つまり、公益企業（public utilities）、銀行や預貯金活動の規制、安全、保障。これらは、私的な健康保障問題を含む。本委員会は委員会や部局課を 14 担当する（241 条）。

- ・環境、公共事業（Public Works）、および輸送委員会

本委員会は、環境保護規制や政策に責任がある。つまり、高速道路、橋梁、交通、自動車、その他輸送問題。さらには、タクシーキャブの規制、公共空間の維持、リサイクル、無駄の管理、水の供給、使用水の処理。本委員会は委員会や部局課を 11 担当する（242 条）。

※特別委員会

経営幹部の人事実践の調査に関する特別委員会

本委員会は、2011年3月23日発効の権限委議決議である自治体運営委員会および環境幹部人事実践調査委員会に従って、経営幹部の人事実践の調査について管轄権を持たねばならない。

本委員会は、2013年1月1日までに、その仕事を結論づけるか、終了しなければならない。あるいはその日に、いずれにしてもその最終報告書を提出しなければならない（243条）。

6 議会が任命する職員

・議会事務官（the Secretary）

議会事務官は、議会の最高事務管理長官（the chief administrative officer of the Council）である。事務官は、法案の整理、提案された決議、法案や決議の修正、公聴会の要請、委員会報告、およびその他の記録やこれらの規則、議会、あるいは議長によって割り当てられた報告、かつ議会の年次の予算の提案や管理のための報告など、議会活動の記録保存に責任がある（262条）。

・総合顧問（the General Counsel）

議会に適した（parliamentary）手続きに関する事項について、議会に助言する責任がある。顧問は、それについて、立法上の問題を明らかにしたり、政策の問題を解くべく政策選択の言葉について、いくつかの選択を議員に与えたり、ある政党の側に立つ法律行為において議会を代表したり、D.C.自治体の職員法についての出版を管理したり、すべての議員に立法上の草案作成の助言をしたり、手続きの手段の適正化や手続きの登録をしたり、登録中の手続きにおいて必要な技術的かつ適正な変更をしたり、そして議会のために倫理上の相談相手として役立たなければならない（263条）。

・予算監督官（the Budget Director）

予算関連の事項について、議員に助言する責任がある。監督官は、それについて、年次の、複数年の、また財政上の、計画の開発、契約の審査、立法に関する財政上の分析を含み責任がある。予算は、すべての議会の委員会および議員の資源として役立たなければならない（264条）。

・政策監督官（the Policy Director）

政策審査のために、政策分析局に提供される政策事項について議員に助言したり、また、要請に応じて、議員に定義された立法上・政策上の争点についての包括的、独立的、客観的調査・分析を提供する責任がある。政策分析スタッフは、また、すべての議会の委員会および議員の資源として役立たなければならない（265条）。

- ・最高科学技術官

議会の科学技術のインフラストラクチャーの開発、使用、維持管理に責任がある。それらは、主たる事業の応用を開発・使用したり、議会のために、科学技術の政策や基準を確立したり、概観したりする（266条）。

7 その他の議会の人事

- ・委員会スタッフ

301条の下に開催された組織会議の14日以内に、各委員会の議長は、各委員会のメンバー承認のために、各委員会スタッフの名前と責任を明記しかつ提出しなければならない。議長は、議会による支出金（appropriations）と職位（positions）を受け入れて、解雇し、かつ委員会スタッフの報酬を決定しなければならない。

- ・議員の個人スタッフ

各議員は、議会によって割り当てられた支出金と職位を受け入れて、彼ないしは彼女ののための個人スタッフを割り当て、解雇し、かつ報酬を決定しなければならない（273条）。
（以下省略）

第4節 議論の規則（RULES OF DEBATE）

- ・発言権（THE FLOORS）を得ること

議論をしたい、告知をしたい、動議を行いたい、報告書を提出したい、他の何か目的のために使いたい1議員は、議会に伝える前に、議長に伝え、かつ議長によって認識されなければならない（331条）。

- ・議論の制限に関する若干の紹介（332条）

（a）議論をしたいすべての議員が認識されてしまうまで、未解決の事項に関連することを議論したり、あるいは動議を行うことを1度を超えて認識できる議員はいない。

（b）1議員は最初の議論で5分を超えてはならない。次の議論では3分を超えてはならない。

（c）議員の過半数が出席し、投票することで承認される以前の疑問を動かすための1動議に限定される。

（d）以前の疑問を動かすための動議の承認にそって、各議員は未解決の疑問を議論するために、2分を超えない範囲での資格を与えられなければならない、そして法案や議決は、以前の疑問を動かすための再考の動議なくして、さらなる修正を行うことはできない。

第5節 D.C.自治体（D.C.government）への訪問

D.C.自治体を訪問し、議会の議場等を見学し、関係者に連邦政府との関係などを聞こう

と思ったが、2年前の訪問よりルールが厳しくなっており、思いはかなわなかった。少しどうしたものか考えていたら、議場の受付の女性の横を通って、一人の女性が私たちに話しかけてきた。そこで、私は一つ質問をしてみた。「ホーム・ページで見ると、女性の国会議員がいて、活躍をしているが、D.C.自治体には国会議員がいるのか?」「いるが、彼女には投票権はない」と、笑顔を見せながら答えてくれた。ホーム・ページによると、彼女には投票権はなくとも、彼女の関わった法案は、かなり可決されているとのことであった。立ち話ではあったが、20 - 30分ほど気さくに話すことができた。彼女は市長執行部・D.C.長官課国際儀礼・国際関係担当(当時)のパトリシア・エルウッド(Patricia Elwood)氏である。また、2001年9月11日以後、徐々に訪問者への対応が厳しくなってきたとのことであった。

注

- (1) 以下は、主にワシントン D.C.H.P.からの要約、引用である。
- (2) npm 著「多様な組織が担うアメリカの住民自治—クレアレポートから」、クレアレポート、2011年8月3日。npm が理解するするネイバーフッドとは「そこに住んでいる人がお互いに顔がわかる程度の範囲」=地区、日本語で言う「ご近所さん」に相当するもの。コミュニティは、「生活をする上で何らかの共通の利害を有している地域や集団」=地域と定義する、としている。
- (3) 以下は主として、D.C.government, Council Rules, Period XIX, Aug. 9, 2011. からの要約、引用である。

第2章 バージニア州政府⁽¹⁾

第1節 はしがき

バージニア州の人口は約 788 万人で、州内自治体は、カウンティ(全部で 95)とシティ(全部で 39)からなるが、カウンティ内にのみ一部タウン(全部で 57)が存在することがある。タウンの住民はカウンティとタウン双方に税を支払う⁽²⁾。

行政部

1 一般的な州知事と権限

ほとんどの知事達は、かつての州立法部あるいはカウンティ・レベルの政治的経験をもつ。過去 20 年以上、豊かな企業人の出身者が増大している。知事の年収は、実に様々で、カリフォルニア州はもっとも気前が良い 131,000 ドル、アーカンソー州は、もっとも低い 60,000 ドルである。半分の州が知事の任期を 2 期までとしている。本論で扱うバージニア州のみが知事の任期を唯一 1 期までとしている。

2 知事の権限 (Gubernatorial Powers)

知事の権限は3つに分類される。行政上のもの、立法上のもの、リーダーシップ（本論では省略）に関わるものである。

①行政執行上の権限（Executive Powers）

ほとんどの州において、知事の権限のうち、より重要な部分は、州憲法に概括されている行政権から来ている。これは、州兵（the National Guard）の招集を含む、緊急状態（自然災害、市民暴動— civil unrest、あるいはその他予測できない事態）を宣言するなどあらゆることを含む。大統領が米軍最高指揮官であるように、知事は州軍最高指揮官である。

最高指揮権者としての知事の最も重要な役割は、年次予算案を作成することである。毎年始め、知事は税金の増減のみでなく、新年度の支出や優先する政策について概略して、予算案を州議会に提出する。知事と議会は妥協に達するまで、支出レベルとプログラムについて、あちこちと交渉する。

②知事の立法上の役割（Legislative Role）

大統領のように、知事は、また立法過程に影響力とこれを形成する能力を持つ。知事は、州全体の代表者として、たいていの知事は、特に最初の任期中に、野心的な立法課題を提案する。知事は、典型的には州をくまなく回り、コミュニテ・グループ、ビジネス・リーダー達、地方公務員と会い、彼らの課題を通じて、とにかく支持を集める。

一年に1度、知事は、議会の合同会議（joint session）の前で、「州中の州（the State of the State）」といわれる演説を行い、将来の展望や一貫した計画について話す。ノース・カロライナ州を除くすべての州において、知事は州議会によって可決された法律を拒否する権限を持つ。これが、ときにはより強大な権限となる。

3 バージニア州知事

知事は4年に1回の選挙で選出される。今回は2013年秋だが、就任は2014年1月になる。任期は1期4年のみ（バージニア州憲法 Constitution of Virginia⁽³⁾ 第5章 行政部 第1条）である。これはバージニア州のみである。現在の知事は共和党に所属する。

副知事も同様に選挙で選出されるが、副知事には任期の制限はない（同章 第13条）。司法長官（Attorney General）も副知事と同じで、選挙で選出されるが、任期の制限はない。知事が亡くなると、副知事、司法長官、下院議長の順で知事となる。

4 バージニア州知事のキャビネット・メンバー

知事が任命する知事のキャビネット・メンバーは、15人いる。知事を除き、15人中5人が女性。その5人中1人がアフリカ系、10人の男性中1人が中国系か韓国系だと思われる。

それは、以下のメンバーである。

- ・キャビネットのメンバー長（Chief of Staff）
- ・行政管理長官（Secretary of Administration）（黒人で女性）

- ・農林長官 (Secretary of Agriculture) (白人で男性)
- ・商務・貿易長官 (Secretary of Commerce and Trade) (中国系か韓国系で男性)
- ・コモンウェルス長官 (Secretary of Commonwealth) (白人で女性)
- ・教育長官 (Secretary of Education) (白人で女性)
- ・財務長官 (Secretary of Finance) (白人で男性)
- ・健康・人的資源長官 (Secretary of Health and Human Resources) (白人で男性)
- ・自然資源長官 (Secretary of Natural Resources) (白人で男性)
- ・安全保障長官 (Secretary of Public Safety) (白人で女性)
- ・科学技術長官 (Secretary of Technology) (白人で男性)
- ・運輸長官 (Secretary of Transportation) (白人で男性)
- ・退役軍人問題・故国安全保障長官 (Secretary of Veterans Affairs and Homeland Security)
(白人で女性)
- ・職業創設長 (Chief Jobs Creation Officer) (白人で男性・副知事が兼任)
- ・知事付カウンセラー兼高齢者政策助言長 (Counselor and Senior Policy Advisor to the Governor) (白人で男性)

以上のように、米国では、行政長である知事の部下として、かつ頭脳として働く人達を知事がかなりの人数を任命する。もちろん、州議会の承認は必要である。

現在の知事は軍隊の出身である。米国の有権者は政治家の経歴として軍隊の経験を重視してきた歴史がある。

第2節 その他州全体の職位 (Other Statewide Position)

以下の4つの職位は、ほとんどの州で共通である。

1 副知事 (Lieutenant Governor)

副知事の主たる責任は、第二番目の命令権者で、かつ知事が職務を全うできないとき、知事の職務を継承することである。8州が副知事を持っていない。これらの州では上院議長が知事を継承する。たいていの副知事は、ほとんど制度的権限を持たない。副知事が知事とは別個に選挙される州では、野党から選出されることもある。

2 州法務長官 (Attorney General)

すべての州が一人の法務長官を持つ。州の中で最も地位の高い法務職である。本職は、ほとんどの州において選挙で選出される。(いくつかの州では、任命で選出される。)。本質的に、州法務長官は、州裁判所で、法律問題において州を代表する。彼ないし彼女(州法務長官)は、州法を解釈し、かつ執行することができる。州法務長官は、タバコ、アスベスト、その他人々の多くの不法行為の解決の交渉に役立ってきた。

3 州務長官 (Secretary of State)

州務長官は、連邦政府国務長官職 (federal secretary of state) のようなものではない。

州務長官職の主たる責任は、選挙結果を証明したり、公式文書や記録の維持管理をすることである。ほとんどの州で本職は選挙で選出される。州の中で、最も歴史の浅い2州アラスカ州とハワイ州のみが州務長官を持たない。

4 州財務長官 (State of Treasurer)

ときには、コンプトローラー (comptroller) として言及される。本職は、州のお金を集め、投資する責任がある。州の予算を使用・支出する行政機関を監視する責任がある。

第3節 立法部

1 一般的な州立法部 (State Legislatures)

今日、州議会議員は約 7,500 人もいる。ほとんどの州議会議員が給与の低いパートタイム職である。驚くべきことではないが、ニューヨーク州やカリフォルニア州は、最も手当を良く支払い、90,000 ドル以上でトップレベルである。アラバマ州は最も低い手当しか払っていない。議員一人に対して1日10ドルの手当しか払っていない。

ほとんどの州議会は、1年に数ヶ月 (several) 月しか、会議を開いていない。州議員達は、時間のほとんどを、自分の選挙区である有権者のケースワーク・サービスを供給することに使う。たいていの州は州議員として務める年齢制限を設けているが、それは、平均21歳以上である。

2 規模と組織 (Size and Organization)

州議員は州によって規模が様々である。ニューハンプシャー州は、約100万人の住民しかいないのに、400人以上の議員がいる。他方でニュージャージー州は、600万人以上の住民がいるのに、120人の議員しかいない。ネバダ州は約150万人の住民がいるのに、60人しか議員がいらない。

ネブラスカ州 (unicameral=one-chamber=1院制) を除くすべての州議会在が2院制 (bicameral=two-chamber) である。ほとんどの州は、上院として the State Senate を、下院として House of Representatives、House of Delegates、State Assembly、General Assembly の名称を使用している。

州議会のリーダー達は、米国議会のリーダー達より、リーダーシップが強大である傾向がある。なぜなら、政党綱領 (party discipline) が州レベルでは、より厳格かつ重要だからである。

3 権限 (Powers)

州議会の立法過程は、米国議会に似ているが、その中身についてはかなり異なっている。州の立法は、州の新しい祝日から、マリファナ (marijuana) の医学的使用、同性愛者の結婚、自殺幫助 (assisted suicide)、高速道路の速度制限、車中での携帯電話の禁止等、たくさんのことを取り上げる。特に5つの領域が存在する。それらは、教育、道路と高速道路、健康と福祉の給付金 (benefits)、法の執行、保護管理である。

ほとんどの州予算の4分の1から3分の1は、教育予算に配分される。予算の多くは州立のカレッジや大学（universities）に行く。他方で、地方自治体は、初等・中等教育を経営・管理する責任がある。州議会は、学校に行く日数、卒業要件、州全体の試験等、教育のガイドラインを決める。

ほとんどの州は、道路と高速道路の建設・維持管理に州予算のおよそ10%を配分している。これらは、道路の穴を埋めたり、除雪、速度制限、シートベルト着用の義務、車の免許取得などにかかるものである。多くの州議員にとって、自動車省は、有権者からの絶え間ない批判の源泉である。

州議会が患者や失業者に健康と福祉の給付金に州予算の4分の1を配分するのは珍しいことではない。州行政機関（state agency）は、州立病院、免除プログラム、福祉給付金、失業者保健、必要な市民を援助するその他の数々のプログラムを経営・管理する。それらは、私立病院、老人ホーム、およびその他のケア・センターばかりでなく、医療の専門職をも規制する。

州議会は、公有地の保護、州立公園の設置、狩猟や漁獲の規制において重要な役割を果たしている。州議会は、土地を買うために公債を配分したり、あるいは単純に土地を守護したりする（これは、通常、危険にさらされた動物やエコシステムを守護するためになされる）ことで、土地を保護する。

4 州教育委員会と州教育長

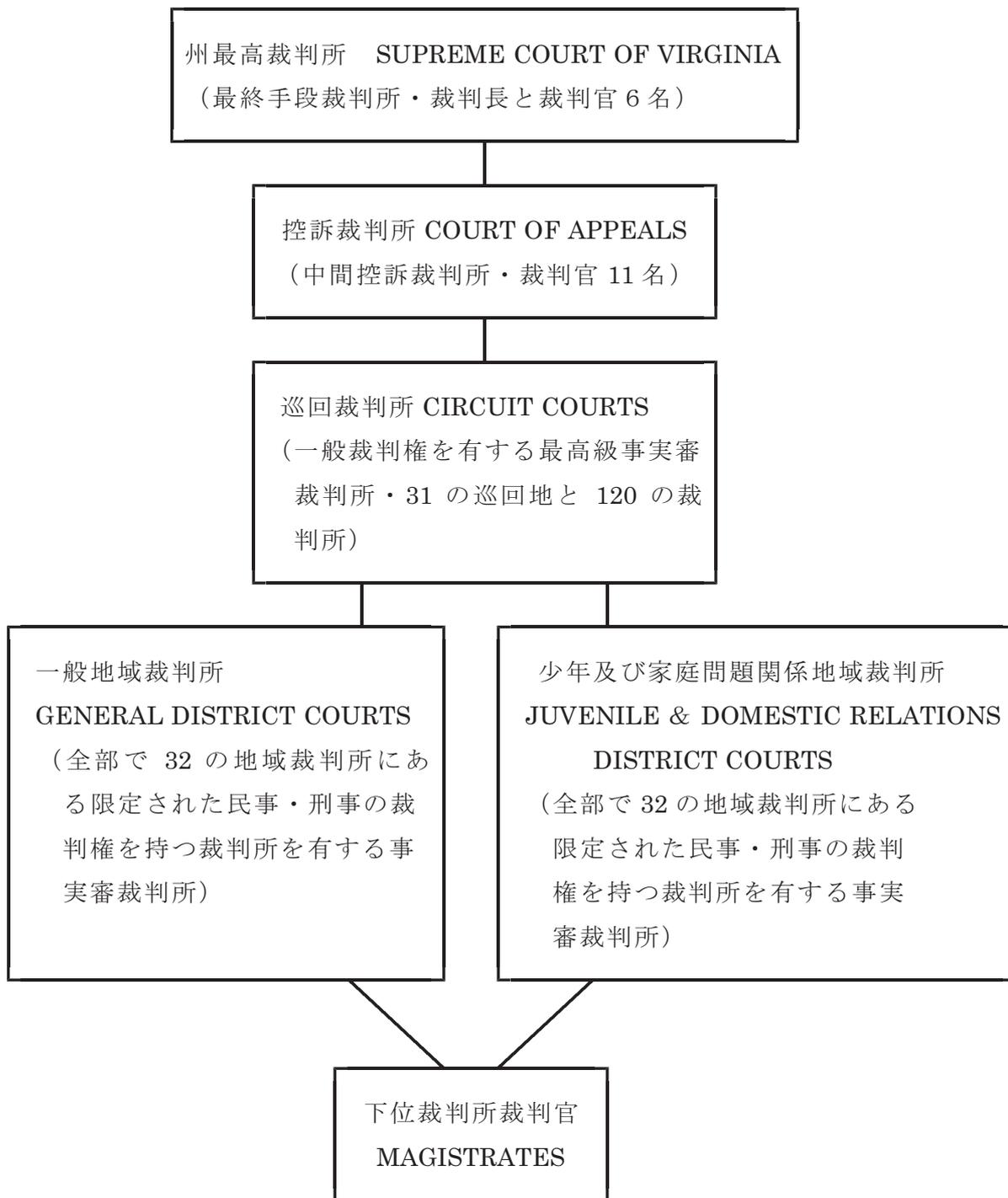
州教育委員会委員は、9人で知事から任命され、州議会の承認が必要である（VA 州法第2章第22節1-8から同節1-20.）。議長は2年任期で教育委員会によって選出される。州教育長も知事が任命するが、こちらも州議会の承認が必要である（VA 州法第3章第22節1-21から同節1-24.）。このように、知事が州教育委員会委員と州教育長の双方を任命するというのは、非常に珍しい。また、州内地方自治体の教育委員会委員の年俸まで細かく決めている州は珍しいのではないか。

5 バージニア州議会

州議会（the General Assembly）は2院制である。上院（Senate）には、4年に1回の選挙がある。40議席中22議席が、現在、民主党である。次に、下院（House of Delegates）は、2年に1回の選挙で選出される。100議席中59議席が共和党議員である。1名空席で、女性議員は19人である。その内アフリカ系と思われる女性は6人である。男性80人。その内アフリカ系と思われる男性は、5人である。

州の借金（本条分は2頁にわたる長くかつ具体的な条文である）は、（州憲法）本条によって規定された以外の州契約によるか、あるいはそのための借金は存在しない、と記され、また、州の毎年の所得税や消費（retail sale）税で、30%、さらに、会計検査員に証明されたうち、平均歳入が原資の1.15倍に等しい額を超えて、借金をしてはならない、との厳しい条文がある（第10章第9条）。

第 4 節 司法部



図のように、裁判所制度は、4層からなる。

バージニア司法長官は、前述したように、公選で、かつ4年任期である。現在の長官は2010年1月16日に着任した。彼のもとには425人の部下（被雇用者）がいる。

1 司法長官の重要義務

- 司法長官として、本州及び本州の行政機関のために役立つこと、そしてそれらに法律的助言を与えたり、また裁判において代表を務めること。

- ・合衆国およびバージニア州の憲法を支持し、かつ守ること。そして、裁判において、それらの憲法が挑戦を受けているとき、バージニア州法の合憲性を守ること。
- ・長官自らのために、公式の法律上の意見を通じて、法律を明確にしていくこと。
- ・性的な略奪者やギャングのメンバーを起訴すること。
- ・高齢や虐待や無視から能力を奪われた人を保護すること。
- ・低所得者医療扶助制度の詐欺、金銭の不正、州財産の窃盗、環境犯罪、コンピューター犯罪のような、明確な事件において、刑事上の調査や起訴の手続きを行ったり支援をすること。企業や消費者をペテンや詐欺から守る州法を適用すること。

2 州最高裁判所の構成

- ・州最高裁判長は裁判官によって決められる。最高裁判所は裁判官7人から構成。
- ・最高裁裁判官は12年の任期で、両院それぞれ多数決で決められる。
- ・その他記録の裁判官は8年任期で、両院それぞれ多数決で決められる。
- ・すべての裁判官は知事によって任命されなければならない。

以上のように、簡単ではあるが、各州（バージニア州）は連邦裁判所とは別に州裁判所を持ち、州および自治体政府が裁判所をも機能させていることが、我が国のような単一国家と異なるところである。我が国の場合、一定規模以上の地方都市には、第一審の地方裁判所があるが国の管轄であり、原則として自治体が関与することはない。当然ではあるがこのことが連邦制の米国と最も異なる自治制度である。

第5節 バージニア州政府への訪問

総合受付で、知事局有権者サービス課の女性スペシャル・アシスタント、サーシャ・スコット（Sasha Scott）氏を紹介された。彼女は日本にも留学したことがあり、日本語による基本的な会話はできた。彼女に、州政府の予算がどのように州内地方自治体に配分されているか、基本的なことを聞くことができる人を紹介してほしいと頼んだ。すると、州計画化・予算省ディレクター、ダニエル S. ティンバーレイク（Daniel S. Timberlake）氏を紹介してくれた。彼には、地方自治体への補助金の配分と地方自治体の借金について質問してみた。まず補助金であるが、州が定めた基準に従い配分するが、人口がかなり少ないなどの自治体へは、さらに別の基準を決めて配分しているとのことであった。また、地方自治体の借金はバージニア州憲法やその他の法律で厳しく制限しているので限界があるとのことであった。ただし、道路などは公益につながるもので、一般の借金とは異なる基準で借金ができるということであった。

注

(1)第2章は、一般的な州の制度については、主として以下の著書の部分的要約、引用をしたものである。

Nick Ragone, *The Everything American Government Book*, Adams Media, 2004.

(2)以下は、主にバージニア州政府 H.P.からの要約、引用である。

(3)Justia US Law, Virginia Constitution.

第3章 バージニア州自治体政府の基本構造

第1節 バージニア州地方政府⁽¹⁾

地方政府は、カウンティ、市、タウンがある。第1条には、カウンティは、既存のすべてのカウンティ、あるいはこれまでに創造された同様の単位であるとしている。(第1条)

市は、1971年7月1日正午以前に法律により規定された独立した法人のコミュニティか、決められた範囲内で5,000人以上の人口を持つか、法律により規定された市になったものである。タウンは、法律により規定されるか、決められた範囲内で1,000人以上の人口を持ちかつ法律により規定されてタウンになった、既存のタウンか、1971年7月1日正午以前にタウンになったか、法律により規定された独立した法人のコミュニティになった1個かそれ以上のカウンティ内の法人化されたコミュニティである。また、「地域政府」(“regional government”)は、州議会によって決定された明確な境界内で法律によって規定され組織された「一般」政府(「」は西東による)の単位である。州議会は、一般法によって、カウンティ、市、タウン、「地域政府」の組織、政府、権限、境界の変動、統合、解散を規定しうる(第2条)。

各カウンティや市の1名の財務官(a treasurer)、1名の法執行官(a sheriff)、1名の州法務官(a attorney)、行為が記録される職務において裁判所の事務であらねばならない1名の事務官(a clerk)、1名の歳入委員長(a commissioner of revenue)は、有権者によって選挙で選出される。任期は、事務官が8年で、その他の職長は4年である(第4条)。

次に、カウンティ、市、及びタウンの議会(governing bodies)である。法律に規定された方法で、有権者によって選挙で議員が選ばれる。議員の数の増減も可能。1971年には10年ごとに選挙区(district)の変動や選挙区ごとの数の変動も可能になった(第5条)。

最後に、借金である。市やタウンは、既存の借金を含み、いかなる時でも公債あるいは利益に関わる義務の10%を超える発給をしてはならない。これは市やタウンの最近の課税評価額をもとにした不動産の評価価値による(第10条)。

すべてのカウンティは、住民投票によって、シティと同じ借金ができるかどうかが決まる。1980年の修正。1981年施行の州憲法本条項によって、18%から10%まで借金ができる割合が減じられた。バージニア州憲法には、いかなる借金が禁じられているかについて、細かく記されている。

第2節 一般的シティ政府(City Government)⁽²⁾

州によって創造されるカウンティと異なり、シティは市民のグループが一所になり、憲章を書くときに、形成される。

1 シティ憲章 (City Charters)

シティが公式に認められるためには、法人化 (incorporated) されなければならない。法人化されるためには、まず憲章を持たなくてはならない。シティ憲章は、選挙と任命を含む、権限と構造を概略化したものである。

2 シティ憲章の4つの型

①ホーム・ルール (Home rule) 型

この型が法人化の中で最も人気のある型。住民がホーム・ルールを提案することができる。ただし、その提案は有権者に示され、承認してもらわなければならない。ホーム・ルール憲章は、州憲法あるいは州議会によって認定されうる。州憲法によって認定される場合、州憲法と調和していなければならない。2つが対立した場合、州憲法が勝つことになる。州議会によって認定される場合、当該ホーム・ルール憲章は州議会によっていつでも無効を受け入れることになる。

②一般憲章 (General charter) 型

一般憲章下では、シティは人口別に分類される。この型は、大きなシティにも小さなシティにも同じ扱いをすることを認めている。この型は、ホーム・ルール型に次ぐ2番目に人気のある法人化の制度である。

③選択憲章 (Optional charter) 型

有権者は、州によって認められたいいくつかの憲章から1つに投票可能である。これは住民に法人化の過程における直接の声を付与し、かつ住民に自分たちの政府を形成することを認める。この型は人気をますます高めている。

④特別憲章 (Special charter) 型

この型は、もともと古い型で、近年人気が増減してきた。この型は、極端に時間がかかるものであるが、それはこの規定が各々のシティにとって、特殊だからである。すべての新しい市にとって、新しい憲章がなければならない。特別憲章にとってのいかなる修正も州議会により可決されねばならない。これが極端にやっかいな過程になる。疑わしい特別憲章がかなり長く未使用のままになる。

※半分以上の州がホーム・ルール憲章を持つ。ニューヨーク州もあるが、その多くは西部および中西部の州である。

3 シティの統治構造の種類選択

シティがいったん法人化されると、統治形態を選択しなければならない。

シティはいくつかの選択をし、以下の3つの中から選択しなければならない。

①市長－市会型 (Mayor-Council System)

強い市長政府として知られる市長－市会型は、シティ政府のもっとも共通の形態である。市長および単一の議会議員ともに選挙で選出される。市会は個々の小選挙区（**district**）と全体選挙区（**at large**）から選挙で選出される。

市長は市会によって可決された法規を拒否する権限を持ち、シティの行政官や各課長を雇用・解雇する権限を持つ。また、彼は予算案をつくる権限を持つ。ニュー・ヨーク市は、この型の典型例である。

我が国の2元代表制はこの型を取り入れたものであろう。

②市会－マネージャー型（**Council-Manager System**）

場合によっては、弱い市長政府の統治形態として知られる。市会－マネージャー型は、1910年代の革新主義の時代に工夫された改革・刷新であった。この型のシティ・マネージャーは、市の日々の作業を運用することに責任ある非政治的行政官である。彼は、通常、市会によって任命され、彼のために規定された以外のリーダーシップをほとんど発揮しない。たとえ市長が選挙されても、市長の立場（**Mayorship**）は、名ばかりにすぎない。結果として、弱い市長の本制度は、小さな市（**smaller cities**）に人気があり、大きな市（**large cities**）には拒否されてきた。

③委員会型（**Commission System**）

この型は以上の3つの型の中で最も人気がない。全米で約100の市が採用している。この制度では、公選の委員達（**Commissioners**）の委員会（**board**）が市の運営をし、部局課や行政機関を監察する。市長はときに委員達から選出されるが、ほとんど儀式的な地位である。委員会型は、単一の権威や信頼の欠如ゆえに批判されてきた。委員会型は、改革精神のある州に人気がある。

第3節 （バージニア州） マナサス・パーク・シティ

1 マナサス・パーク市会（**Governing Body**）

メンバーは7人で市長も含まれる。他の6人は全体区（**at large**）で選挙される。任期は4年である。定例会は毎月第3火曜日に開催され、夕方7：00から始まる。定足数は過半数である。会議の記録は、公衆による閲覧に開かれていなければならない。副市長は議員になる。同時期に訪問したアレクサンドリア・シティと同様の仕組みである。

2 行政部

① シティ・マネージャー（市条例集第2章行政4節）

彼は、市政府のすべての省について経営管理と統制を行使し、すべての改善、作業、またサービスについて一般的監督をする。本条例集、議会憲章（**the charter**）、バージニア法、あるいは市会によって求められる義務の履行を行う（2項-72）。彼は、その管理が議会憲章や本法の他の規定によって他の職員に付与されている財産を除き、いかなる種類のビル、土地、施設の用具、機械、及び個人的財産など、市に属するすべてのすべての財産

の管理人であること。

そのような財産の目録を維持し、かつ市会に少なくとも1年に1度報告しなければならない。自治体財産の使用、賃貸 (rental)、借金 (loan)、賃借 (lease) は、彼の単独責任であり、また、市の財産のいずれかの物の使用のための貸借料、サービス料金、あるいは使用料の収集の責任は、彼にある。マネージャーは、すべての市の財産を市会によって承認された額の保険をかけて適切に保存しなければならない (2項-73)。

彼は、市長によって免除されなければ、市会のすべての会議に出席し、そして必要あるいは都合の良いと思われる基準の採択のために、議会に勧告をしなければならない (2項-74)。

彼は、市会の承認なしに合計1万ドルまで購入命令や工事変更命令を承認する権限を付与されている。これは、給与総額 (payrolls)、公共料金 (utility bills)、貸金サービス、あるいは市の他の法律義務を含むものと解釈されてはならない。緊急の場合には、1万ドル制限は当てはまらないが、市会は可能な限り速やかに緊急性について知らされねばならない (2項-75)。

② シティ法務官 (Attorney) (行政5節)

シティ法務官は市会によって任命され、市会の意向に沿い職務を保持すること (2項-89)。彼は、要請があれば、いずれの市会の会議にも出席すること (2項-90)。

彼は、給与の方法でシティ法務官に支払われた年次の手付け金に加えて、彼は、市会によって承認されうる額の範囲で、市会によって提出されたすべてのサービスに対する保障の追加を有していなければならない (2項-91)。

③ シティ事務官 (Clerk) (行政6節)

彼は、市会によって任命され、市会の意向に沿い職務を保持しなければならない (2項-104)。彼は (a) 市会手続きの正確な記録を維持し続けること。彼は事務官として彼の手中に収まることになりうるすべての文書を編集し保存すること。また、彼は事務官として、すべての条例、あるいはその他の文書、あるいは議会によって出版するように求められた手続きを検証し、かつ出版すること。(b) 彼は、特別に提供された会計簿や記録に加えて、彼は彼の職務機能の遂行に必要になりうる他の書籍や記録を保有すること。彼は、市長によって免除されることがなければ、市会のあらゆる会議に出席すること (2項-107)。

彼の書籍と文書は、いつでも市会あるいは市会の目的を有する代表者によって検査および監査を受け入れること (2項-106) (2項-108)。

④ シティ財務官 (Treasurer) (行政7節)

シティ財務官は、税金、一般の人であれ債務不履行者であれ、あらゆる種類の評価、料金、負担金のために市経由でお金のすべてを徴収・受理しなければならない。彼は、使用許可 (licence) や使用許可税について市条例の規定を執行しなければならない、また、歳入委員長の記録の一部あるいは全部をチェックしなければならない、そして、彼は、使用

許可税を支払うべき法的責任を有すると信じているために合理的理由を持つすべての人の書籍を監査しなければならない。彼は、市や学校委員会に属するすべての公債（funds）の管理（custody）と、市あるいは学校委員会の会計に彼の手中に集まるすべての公債を預けなければならない（2項-121）（以下省略）。

彼は、市会が規定しうる額で市に支払うことができる債務を備えなければならない（2項-123）（以下省略）。彼は、議会に請求があれば報告し、かつ州に年次予算の提出をする前に、議会に年次予算の請求に応じなければならない（2項-124）。

彼は、余裕ある資金を投資できる。（a）彼は、余裕ある資金がここで含まれている承認を受け入れることができる場合、その資金を投資する権限を付与されている。（b）ここで権限を付与されている投資は、シティ・マネージャーか彼の計画が書面で権限付与されてなされる。（2項-125）。

⑤ シティ査定官（Assessor）（行政1節）

シティ査定官は、市会によって任命される。その任期や雇用条件は市会かその代表者が支持する契約による（2項-181）。（a）彼は、市の不動産の年次評価、再評価、評価の平等化に責任を負う。また、彼は、適用できる法にそって、市内のすべての不動産に価値評価付けをし、かつ例外なくすべての不動産について価値評価に基づき、すべての税金と関連する料金を評価付ける。（b）彼は、部下であるすべての査定人の監察、研修、能力に責任がある。また、彼は査定人の公的活動に対する究極的責任があることに耐えなければならない。（c）彼は、シティ査定官職務上の経営と監察に責任がある（2項-182）。（d）、（e）は省略）

彼は、市会の会議に出席すること、また、市会かシティ・マネージャーによって指示されるその他の公的機関の会議に出席すること（2項-183）。

3 学校委員会⁽³⁾

① 学校委員会の法的地位

本委員会は、バージニア州憲法、バージニア州法、及び州教育委員会からの権威に由来している。本委員会委員は、バージニア州（the Commonwealth）職員である（the Commonwealth とは、バージニア州、ケンタッキー州、マサチューセッツ州、ペンシルベニア州の4州を指す）。本学校委員会は本学校分割区を統治する。

本学校委員会は、公式名称をマナサス・パーク市学校委員会といい、法人（a corporate body）である（2001年10月15日修正）。

② 委員の権威（と義務）と選出方法

委員会の法人の能力の範囲内で、法律により学校委員会に課される、すべての権限を付与され、かつすべての義務、仕事、責任を引き受ける。また、不動産であれ、動産であれ、学校財産を訴え、訴えられ、契約し、契約され、購入し、取得し、保持し、賃貸し、かつ譲渡する（1997年10月15日採択）。

委員の選出方法は任命と選挙の2通りであるが、組み合わせられることもある。任命の場合は、自治体議会が学校委員選出委員を任命し、そこで決められる（VA州法第5章第22節1項-29.）。

③学校委員会委員の資格と年俸（annual salary）

職務への任命か選挙の時点で、学校委員会の各委員は、自分たちが代表し、州法により規定されている他のすべての基準に合致する学校分割や学区の有権者や真の住民でなければならない。もし委員が学校分割区の住民か、委員が代表する学区の住民を止める場合には、学校委員会の地位は空席にならなければならない（1997年10月15日修正）。

バージニア州の場合、教育委員の給与は実働1日25ドルと決められている。そして1年に2,500ドルを超えてならないとされている。しかし、13の任命学校委員会の年俸は、それぞれカウンティごとに1,500ドルから8,000ドルまでと決められている（VA州法第5章第22節1項-32.）。

また、私が訪ねたフェアファックス・カウンティやフェアファックス・シティ、それにアレクサンドリア・シティは、年俸は州法による一般的な定め方になるが、マナサス・パーク・シティの教育委員年俸は3,000ドルと定められている（VA州法第5章第22節1項-32.）。

④学校委員会の権限と義務

- a 日々の学校監督を規定する政策の採択。
- b 学校法が適切に説明され、執行され、かつ監察されていることを見ること。
- c 巡視か別の方法で、学校分割区の公立学校の行為についてできる限り十分な情報を得ること。また、学校が法律に基づき、かつ最大限の効率をもって行為されることに配慮すること。
- d 学校分割区の財産の維持、管理、及び統制と、必要な学校ビルや施設の建設、供給、配置、非教育的な作業、及びこれらから生じる購入、賃貸、あるいはその他の契約による維持管理の規定。
- e 学校連合か学校の境界の再学区化の規定、あるいは生徒の割り当て計画、こうした手続きが学校分割区の効率に寄与するときは、いつでも、その計画を採択すること。
- f 州制定法や州教育委員会の規則に矛盾がない限り、学校分割区の公立学校の運営や維持、そして学校期間の長さ、求められるべき学習、教育方法、かつ学校において採用されるべき統治の決定。
- g 州教育委員会によって規定されていなければならないか、法律によって課されているその他の義務の遂行。
- h 以下のことを規定するために、学校分割区に一般に流通している一つの新聞において、公衆に合理的な告知の後、10日以内に公聴会を通じて公衆の意見を得ること。
 - (i) 学校の統合
 - (ii) つまり、いかなる私的事業体、あるいは組織との契約にも従い、学校分割区のいかなる公立学校のクラスルームのためのすべての教育上のサー

ビス、あるいはすべての非教育上のサービスの運営に関する公立学校システムからの転換、あるいは (iii) 毎日メンバーが平均して 1 万 5,000 人か、それ以上の生徒を持つ学校分割区では、影響を受けた学校において平均して毎日メンバーの 15 %かそれ以上の割り当てに影響を与える学校境界区の再分割か、何らかの生徒割り当て計画を採択すること。

そのような公聴会は、学校委員会の会議と同時刻・同一場所で開催されうる。そこで提案されたものは、もし公聴会の提案されたものが採用前に開催されるなら、とられる。もし公聴会が提案された統合、再分割化、あるいはこの規定の有効日後に実行されるべきである生徒割り当て計画についてこの規定で有効日前に開催されるなら、公聴会の追加が求められてはならない。

- i 少なくとも 1 年に 1 回、教員と行政人事を科目事項により欠点の批判を証明して、学校分割を調査すること、そして教育長や、バージニア州退職制度へ欠点の批判を報告すること、あるいは分割区教育長にそのような調査を行うことを請求すること、そうした報告を、学校委員会、教育長、およびバージニア退職制度に提出すること。
- j 学校分割区内の公立学校は、登録電子告知、あるいは第 9 節 1 項-914 に従って、学校分割区内のすべての性犯罪者の登録を受け入れるよう州警察省に登録されている (2007 年 9 月 17 日修正)。

4 教育長の選出方法と義務

選出方法

教育長は州教育委員会の定めた教育長リストから地方教育委員会によって選出される。任期は 2 年から 4 年までとされている (VA 州法第 5 章第 22 節 1 項-58 から同節 1 項-70.3, 同章同節 1 項-60)。

義務

- ①教育長は、学校制度の最高経営者であり、かつ総合管理者である。彼ないし彼女が「学校を経営する」のである。
- ②学校委員会、学校制度、およびコミュニティのために教育リーダーシップを供給すること。
- ③学校制度のすべての教育上かつ経営上の省の仕事を調整、指揮、監察すること。
- ④政策を執行し、かつ学校委員会の規則や規制を実行すること。
- ⑤雇用のために学校委員会に、教員、校長、監察官 (supervisors) のみでなく、すべての被雇用者を選出し推薦すること。
- ⑥学校植物の維持と使用を監督すること。
- ⑦学校委員会の仕事の処理のすべてをこなすこと。
- ⑧諸々の機会が生じる公衆に学校と学校委員会を代表すること。
- ⑨すべての決定と行動において委員会を支え、そしてすべての行政活動のために十分な責任を引き受けること。
- ⑩私的宣伝、誇大宣伝、広告、および類似の特殊利益から学校と職員を守ること。

(バージニア学校委員会連盟、ヴァージニア学校委員会、第5回編集、1993年。)

5 学校委員会定例会議の規則

- ・学校委員会は学校委員会の公式会議でのすべての業務を処理する。学校委員会は秘密や書面による投票をしない。法律によって別様に規定されている場合を除いて、学校委員会のすべての会議は公衆に公開されねばならない。
- ・委員が公的業務を議論・処理するために集まれない場合、電話、ビデオ、電子、あるいはその他の手段を通じて行われる会議があってはならない（例外規定あり）。
- ・学校委員会は、学校委員会会議について自らの通知政策に準じて、会議の告知をすることになっている。
- ・少なくともすべての課題が一個にまとめられたコピーと、例外がなければ、会議のために学校委員会委員に用意されたすべての資料は、そうした記録が学校委員会委員に用意されると同時に公的検査に利用されねばならない。
- ・いかなる人であれ、公開された会議のどの部分も、写真、フィルム、記録、あるいは別様に再生にすることができる。学校委員会は、手続きへの干渉を防ぐために、会議の放送、写真、フィルム、あるいは記録に必要な施設の設置場所と利用を管理する規則を採択する。しかし、公開された会議のどの部分も、写真、フィルム、記録、あるいは他の手段による再生からいかなる人も禁じてはならないし、あるいは妨げもしてはならない。学校委員会は、そうした記録が禁じられている、いかなるビルあるいは施設でも、公開される会議を行ってはならない（2010年9月20日修正）。

6 学校委員会定例会議の日時と出席者

- ・開始時間：夕方 7:00 に公開会議で始まる。
- ・定例会議：定例部会後に毎月第3月曜日に開催。
 - ※また、必要とされるなら、作業部会（work session）か、特別会議が毎月第1月曜日、夕方 7:00 に開催。
- ・メンバー：5人（委員）＋教育委員会事務官（Clerk）
- ・4年任期

第4節 マナサス・パークシティへの訪問

受付の人を訪ねると、もうすぐ市長が出席している会議が終わるので、それを待ってからシティ査定官、リチャード L. サンダーソン（Richard L. Sanderson）氏を訪ねればよいとのことであった。会議が終わり、私たちは市長に挨拶をした後、査定官の執務室を訪ねた。私は、サンダーソン氏に、やはり借金について尋ねた。州政府を訪ねたときと同じように、やはり州憲法や法律が厳しくて、無駄な借金はしづらいとのことであった。終了後、マナサス・パークシティの組織図もある決算報告書をいただいた。

注

(1)Justia US Law, Virginia Constitution.

(2)一般的なシティの制度については、主として以下の著書の部分的要約、引用である。

Nick Ragone, *The Everything American Government Book*, Adams Media, 2004.

(3)学校委員会については、マナサス・パーク・シティ H.P.の部分的要約・引用である。

おわりに

本論では、「自治体国際化フォーラム」2010年11月号に発表した「住民が議員（首長）能力を吟味できる会議の徹底公開と議員定数の削減を」内で扱ったフェアファックス・カウンティ、アレクサンドリア市、フェアファックス市を紙数制限のため、除外した。新しい情報を取り上げるために、論文ではなく、報告書の面が強くなったことを申し訳なく思っている。本論を論文として仕上げるにはまだまだ時間がかかるので、今少しの時間をいただきたい。最後ではあるが、フェアファックス・カウンティに住んで30年以上になるという女性へのインタビュー内容を簡単に紹介して終わりたいと思う（全部で約4時間のインタビュー）。

彼女は大学・大学院までニュー・ヨークで育ち、その後恩師の勧めもあってD.C.に出てきて、独身時代は国会図書館に勤めていた。その後フェアファックス・カウンティの高校で教えることになって今に至る。

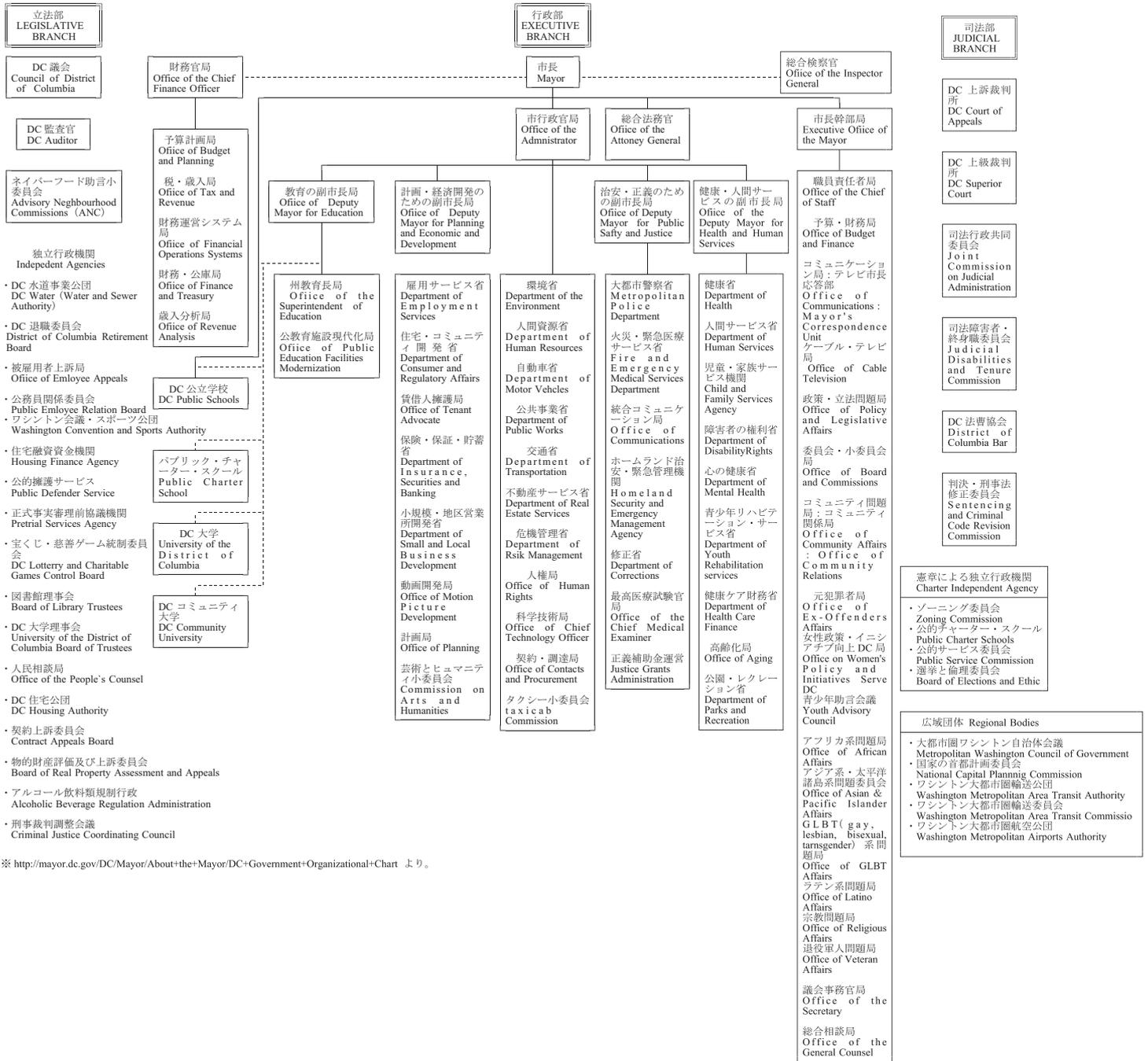
高校で教員をやる一方で、フェアファックス・カウンティ行政の様々な問題点を、連邦議会議員、地元の議員、公務員に対して、指摘し続けてきた。教員としての仕事を誠実にこなすかわら、長年こうした地道な訴えを続けてきたのである。すると、ここ5年くらいは、担当行政職員の対応がかなり良くなったということである。職員が近隣の住民や全住民にかかわる問題は、時間をかけて調査をし、その結果、行政としてどのように対応をするのかを連絡してくれるようになった。また、うっかりして個人的なことを要求した場合には、職員の方に明確に個人的な事には対応できませんといわれ、連絡した自分の方を恥じたこともあるとのことだった。州情報自由法に基づく、高度に進歩したメディアの技術を使い自治体の情報公開を徹底していることが、こうしたより適切な対応を展開させているのかもしれない。前述したように、かつては連邦議会議員など政治家に相談することがしばしばだったが、今やその必要はほとんどないそうである。

また、訪問した当時コリア系の生徒が80%以上をしめる高校に勤めていたが、授業や部活（吹奏楽部）の終了後、求められると、生徒に勉強を教えていたそうである。帰宅は夜9-10時なることがしばしばだったとのこと。そうしてお世話した生徒が卒業した後、親と一緒にお礼に来てくれることが多く、インタビュー後その写真などを見せていただいた。また、彼女が教えてきた生徒の中には、不法滞在の親の子どもがいて、警察官がその生徒の名前を教えてくれと調査に来たことがあったという。だが、彼女は図書館司書の資格を持っていて、学校には図書館があるので、連邦法では図書館を利用する人の情報を他

人にむやみに教えてはいけないという法律があり、そのことを警察官に説明したら、警察官は帰ったということである。

彼女はユダヤ系アメリカ人2世である。困っている生徒がいれば、自分にできることはできるだけやってみるという性格と行動力を持っているようだ。彼女いわく「私たちが豊かに暮らせるのは、次々とアメリカでの暮らしを夢見てアメリカに渡ってくる人達が絶えないからです。そうした人々に夢を与え続けられたから、今日のアメリカがあるのです。このことをアメリカ人は忘れてはならない。」と力強く述べた。もちろん、これとは違った立場がアメリカにはある。だが、彼女のような人々が絶えないからこそ、人々は夢を追い続けるのだと思った。また、そうした行動が人々に自治の力を与え続けていくのである。

D. C. 政府組織図
(Government of the District of Columbia)



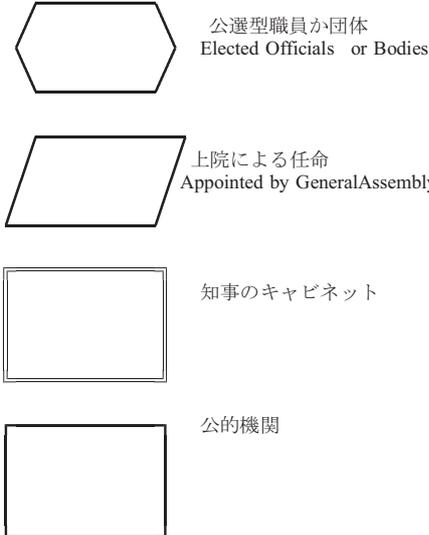
※ <http://mayor.dc.gov/DC/Mayor/About+the+Mayor/DC+Government+Organizational+Chart> より。

バージニア州政府組織 VIRGINIA Organization of State Government

凡例 (legend)

これは、2009年7月1日の州政府全体の組織図を示したものである。また、これらは、分離した3つの統治部門を持つ行政機関と諸組織の関係性の報告を含むものである。

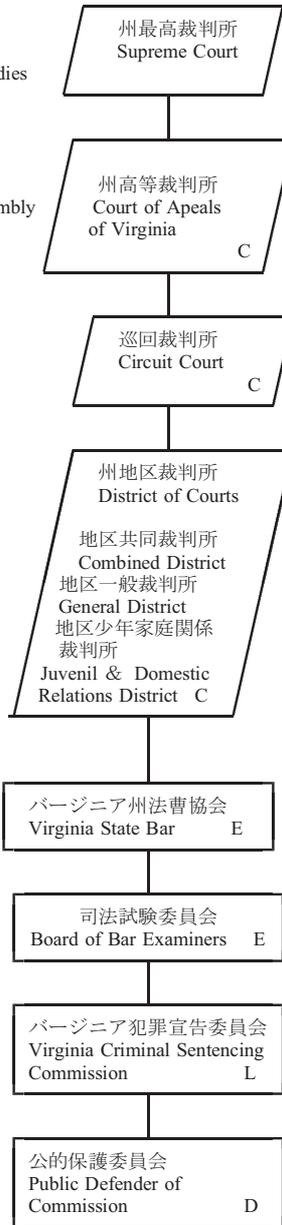
さらに7つの独立した行政機関が右下に示されている。公的サービスの電話番号を掲載している。その中で、いくつかの行政機関は、ヒアリングのためにテレコミュニケーションを提供している。掲載されていない行政機関の情報は、1-800-422-2319の州オペレーターまでかけると得られる。



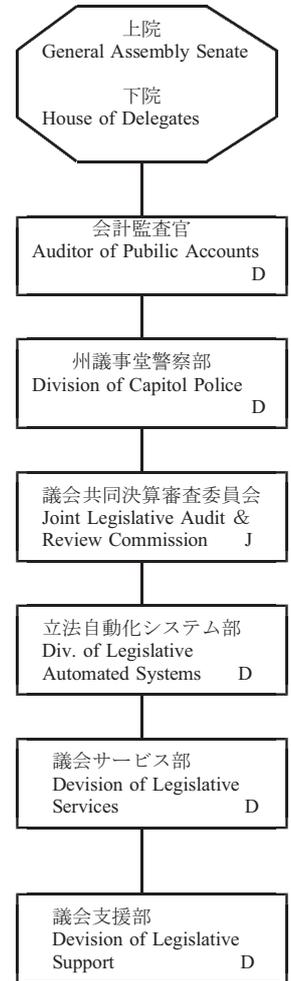
注 (Notes)

- A Board, Commission, or Council が、知事によって任命され、かつ議会によって承認される。
- B 経営幹部は知事によって任命され、かつ議会によって承認される。
- C 議会によって選挙され、行政権 (administrative powers) を持つ Court or Commission。
- D 議会によって任命される Court, Commission, あるいは経営幹部。
- E 州最高裁判所による任命。
- F 知事によって任命されるが、議会の承認はなくてもよい。
- G 任命されるメンバーが知事及び議会によって、一部任命される Board, Court, Commission。
- H 知事によって任命され、かつ議会によって承認される Board, Commission, or Council, 経営幹部。
- I メンバーが知事・議会によって任命され、かつ議会によって承認され、そして経営幹部が知事によって任命され、かつ議会によって承認される Commission。
- J 経営幹部が Board, Commission or Council によって任命されるが、知事に任命されることもある。議会による承認は必要ない。
- K 経営幹部が Board, Commission, or Council によって任命されるが、知事と議会に任命されることもある。議会による承認は必要ない。
- L メンバーが知事、議会・最高裁判所によって部分的に任命される Commission。

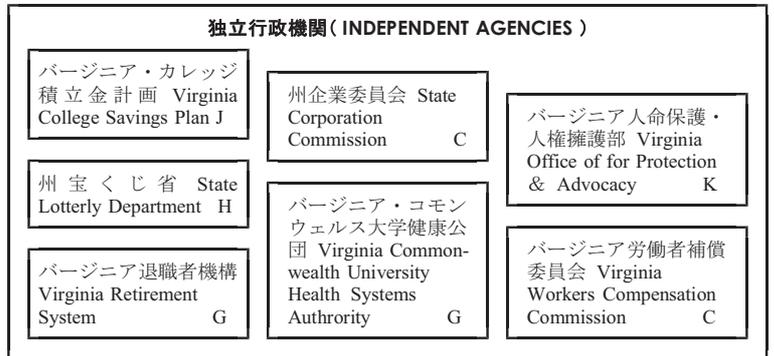
司法部



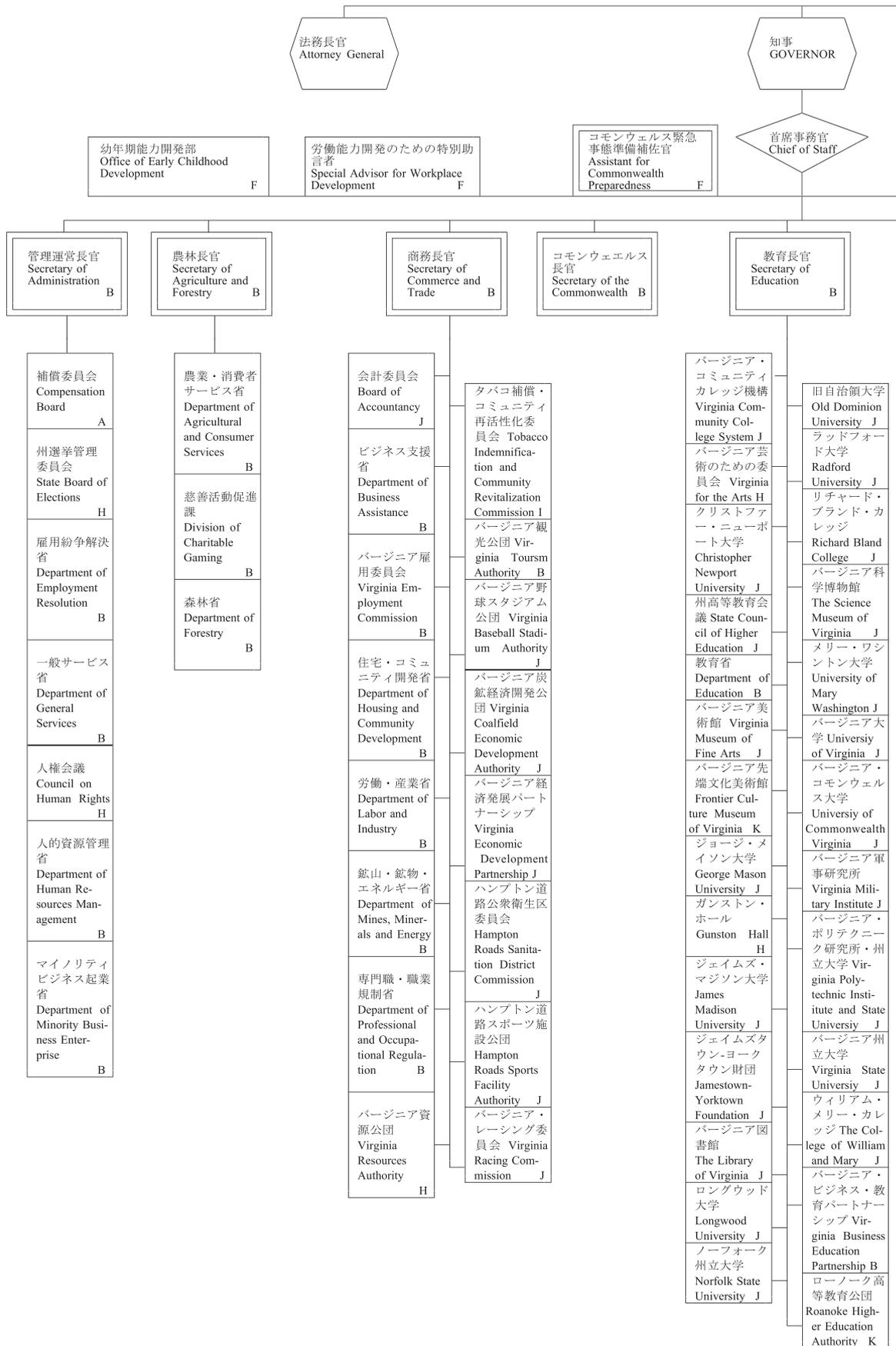
立法部

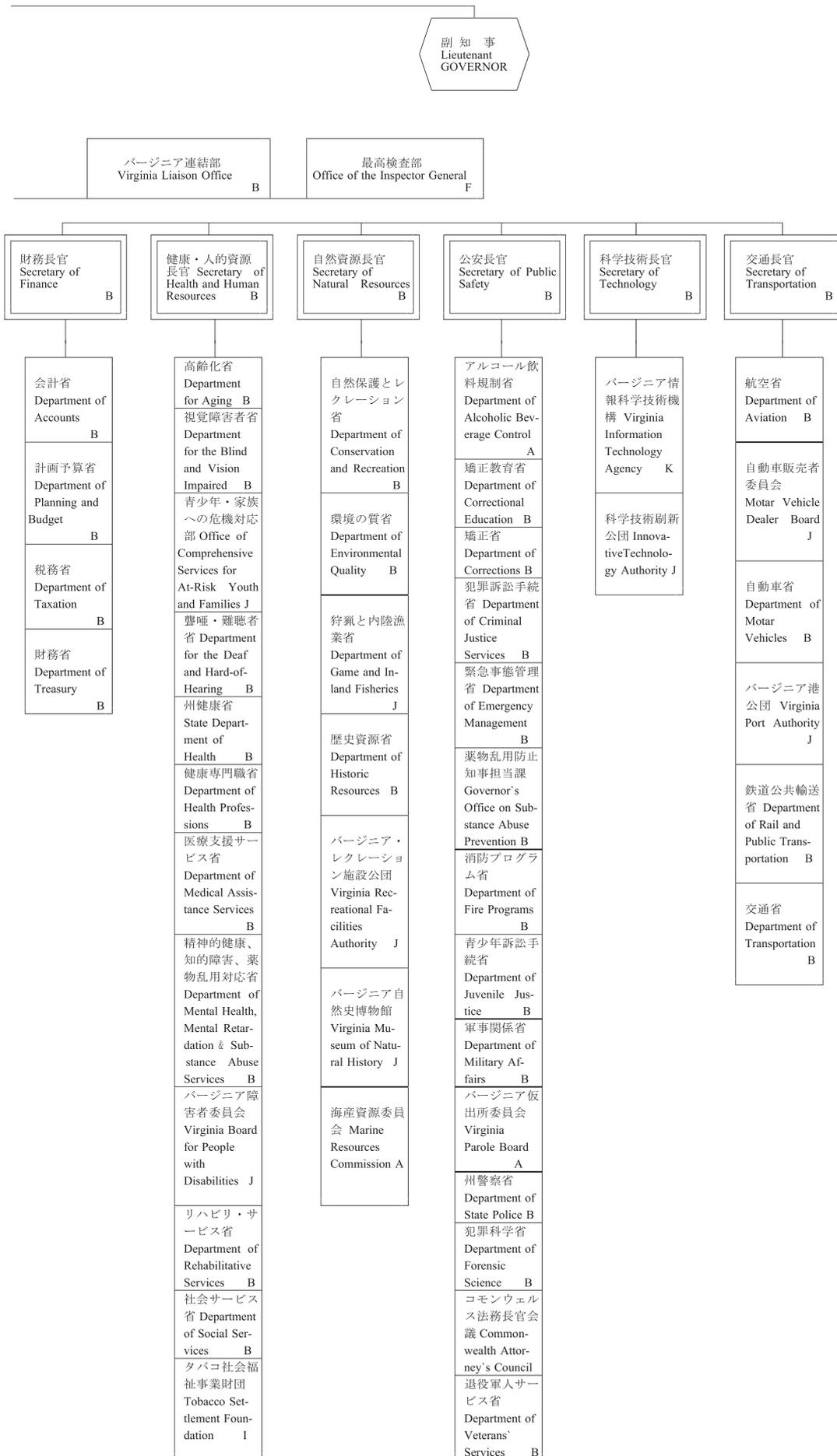


独立行政機関 (INDEPENDENT AGENCIES)



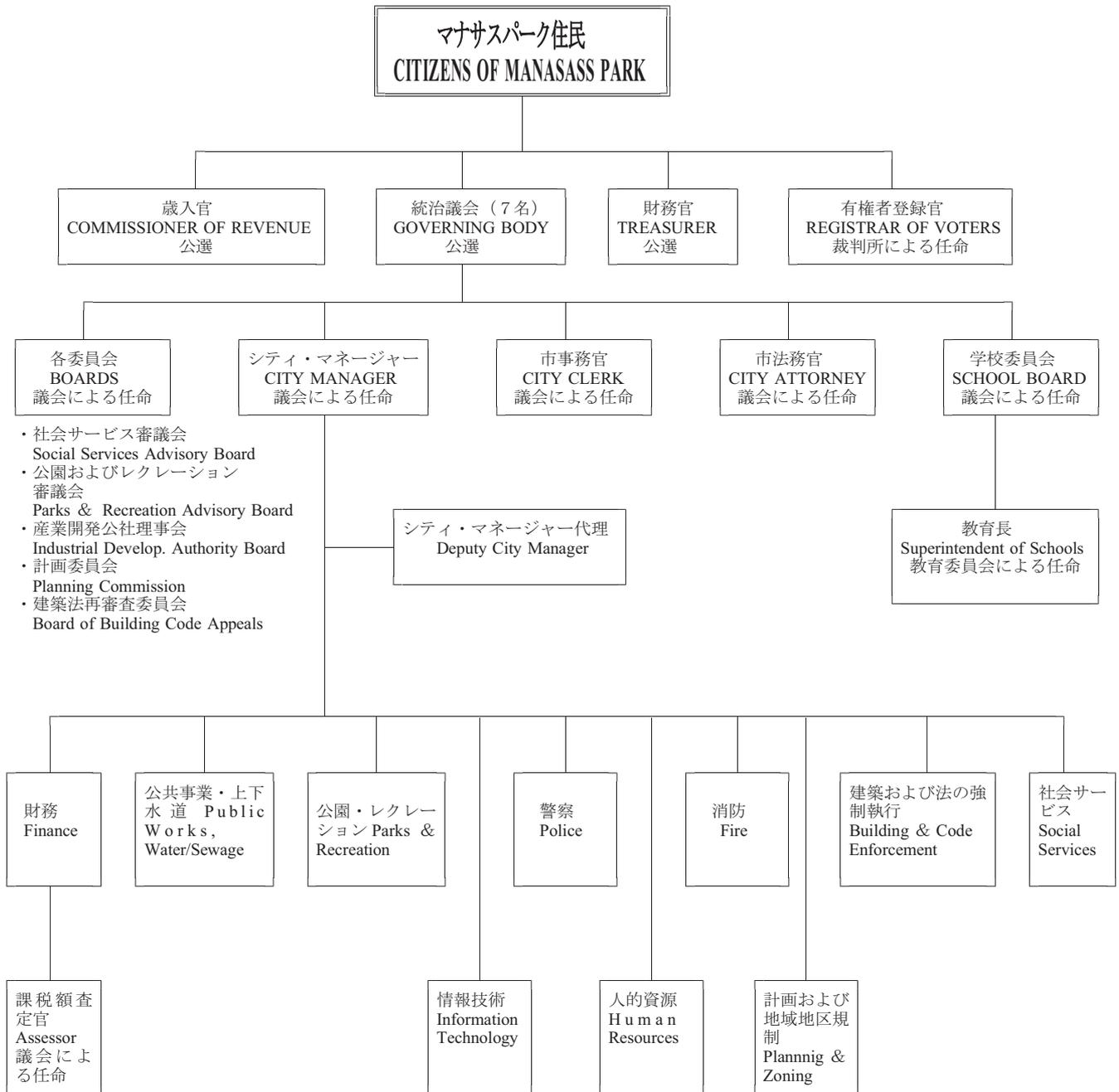
行政部 (左側)
(Executive Branch)



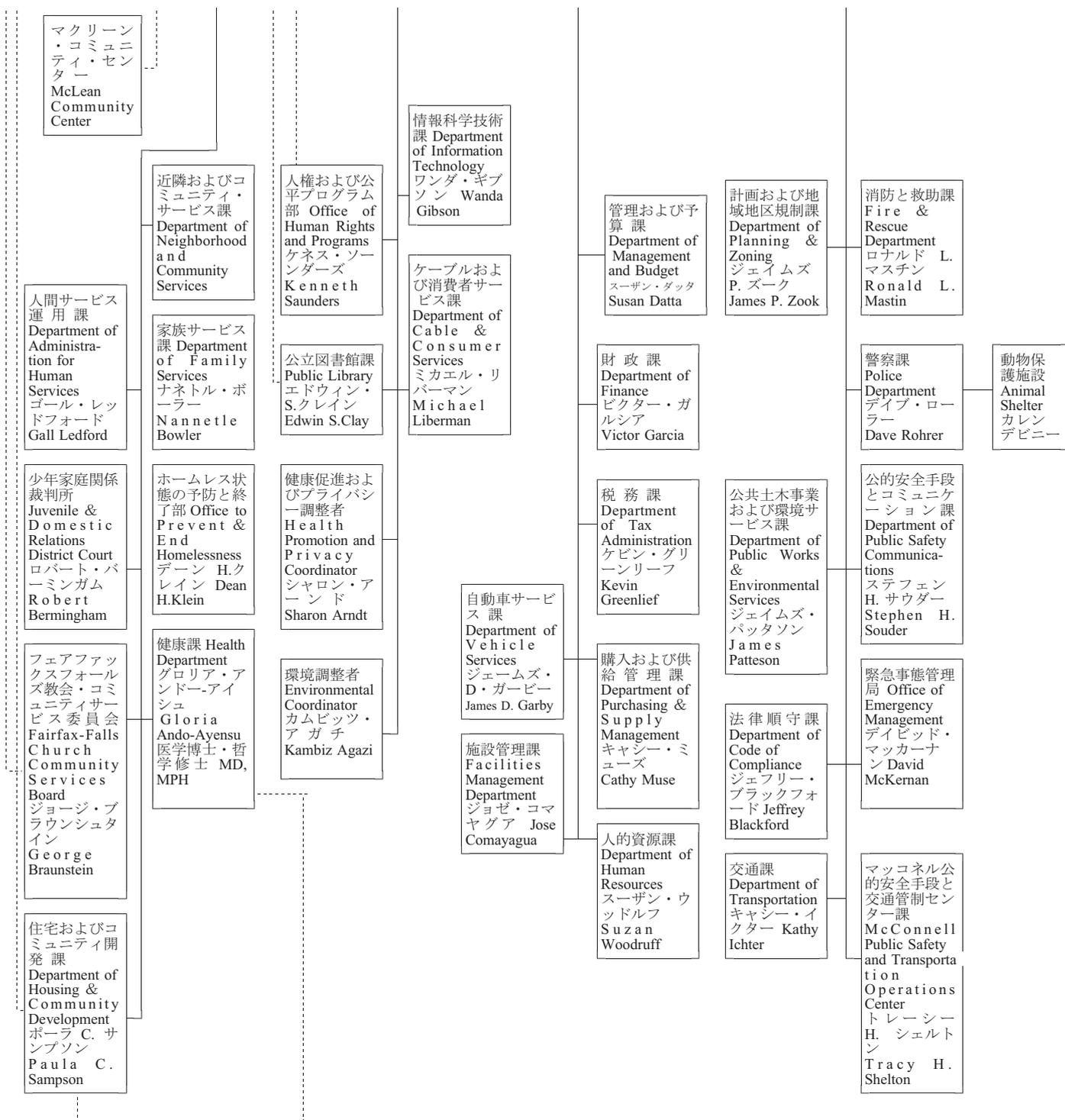


※ <http://www.commonwealth.virginia.gov/StateGovernment/StateOrgChart/OrgChart.pdf> より。

バージニア州マナサspark・シティ組織図
(City of Manassas Park, Virginia Organization Chart)



※ City of Manassas Park, Virginia, *Comprehensive Annual Financial Report 2008*, 2008, p.ix.



・点線は、多様な報告関係を示す。Dotted lines indicate multiple reporting relationships.

①の副カウンティ・エグゼクティブ Deputy County Executive は、以下との連絡 (liaison) をとる。

- ・女性委員会 Commission for Women
- ・レストン・コミュニティ・センター統括委員会 Reston Community Center Governing Board
- ・マクリーン・コミュニティ・センター統括委員会 McLean Community Center Governing Board
- ・再開発および住宅公社 Redevelopment and Housing Authority
- ・フェアファックスフォールズ教会・コミュニティサービス委員会 Fairfax-Falls Church Community Services Board

②の副カウンティ・エグゼクティブ Deputy County Executive は、以下との連絡 (liaison) をとる。

- ・公立図書館委員会 Public Library Board
- ・経済開発公社 Economic Development Authority
- ・人権委員会 Human Rights Commission

③の副カウンティ・エグゼクティブ Deputy County Executive は、以下との連絡 (liaison) をとる。

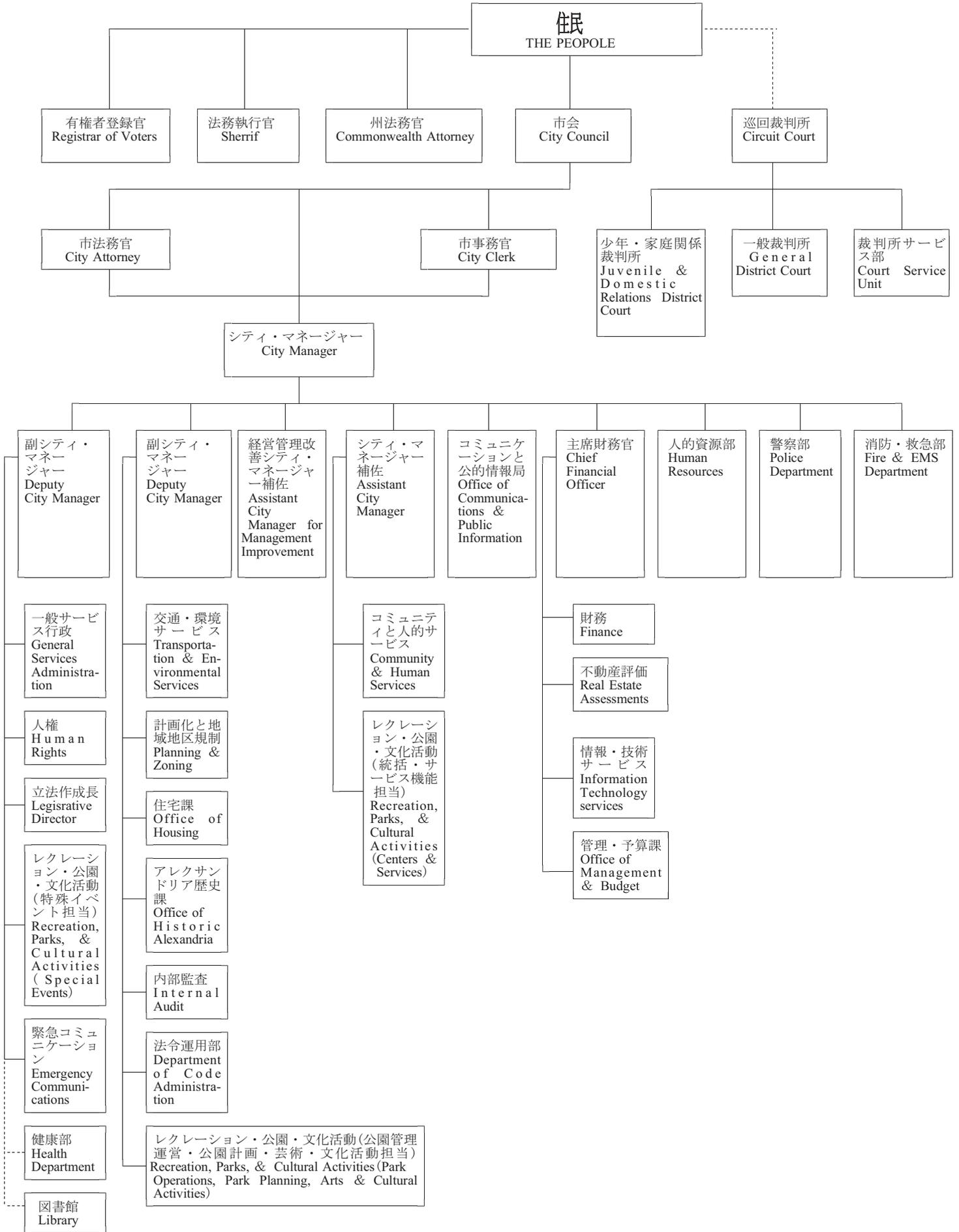
- ・退職運営公社 Retirement Administration Agency (退職委員会 Retirement Board)

④の副カウンティ・エグゼクティブ Deputy County Executive は、以下との連絡 (liaison) をとる。

- ・経済開発公社 Economic Development Authority
- ・水道公社 Water Authority
- ・公園公社 Park Authority
- ・健康(環境および緊急事態管理を目的とするもの) Health : Environmental and Emergency Management
- ・住宅およびコミュニティ開発(開発および再活性化を目的とするもの) Housing and Community Development : Development and Revitalization

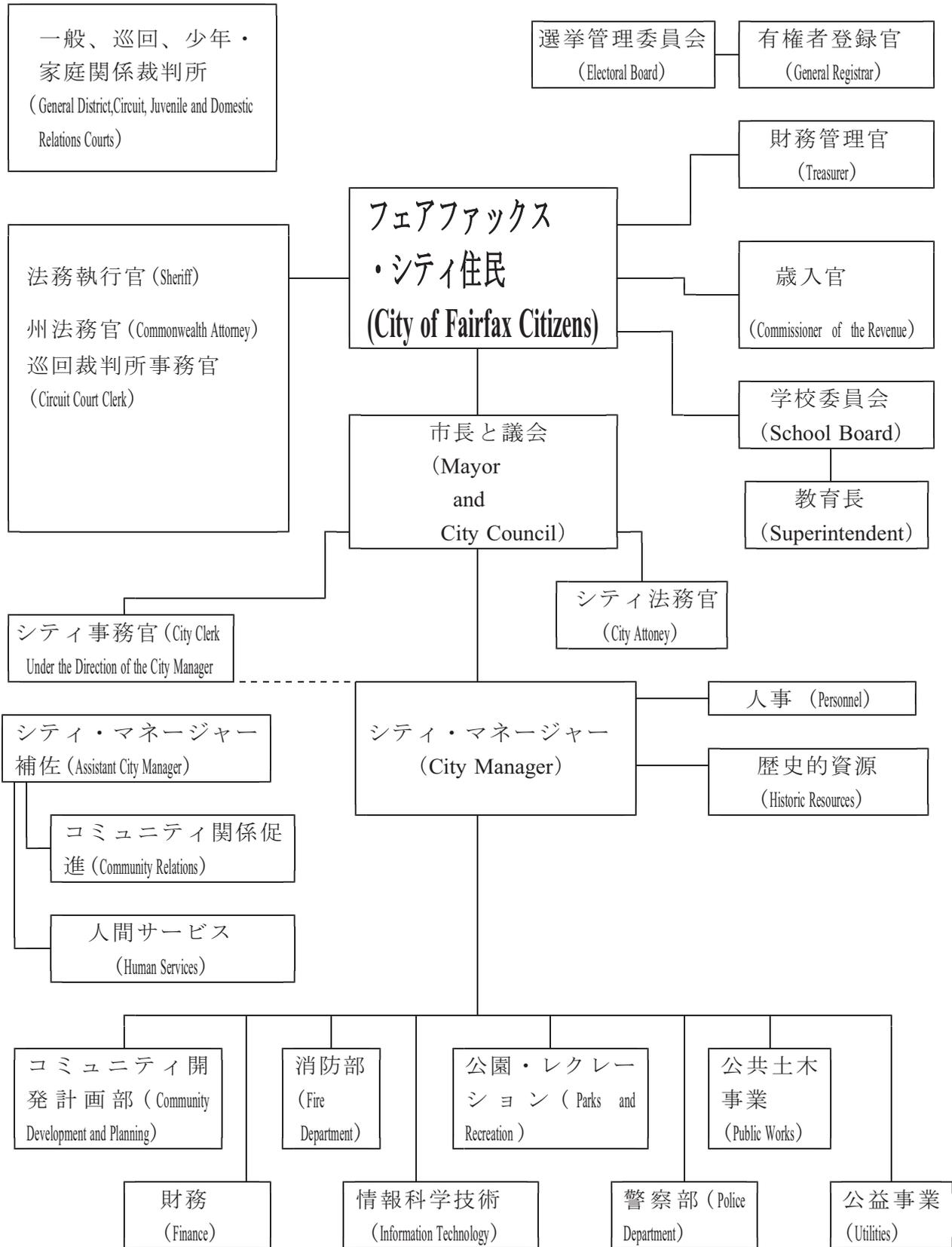
※ <http://www.fairfaxcounty.gov/government/county-org-chart.pdf> より。

バージニア州アレクサンドリア・シティ組織図 (ALEXANDRIA City)



※ <http://alexandriava.gov/uploadedFiles/manager/info/CityOrgChart.pdf> より。

バージニア州フェアファックス・シティ組織図 (City of Fairfax, Virginia Organizational Chart)



※ <http://www.fairfaxva.gov/Gov/orgchart.pdf> より。

2009年におけるイングランドの地方自治体再編

新潟大学法学部副学部長・教授

田村 秀

目次

第1章 イングランドにおける地方自治体再編の歴史

第1節 1970年代までの再編

第2節 1980年代の再編

第3節 1990年代の地方自治体再編

- 1 地方自治体再編の手続きと具体的な取り組み
- 2 第1段階の取り組み
- 3 第2段階の取り組み
- 4 第3段階の取り組み
- 5 GLAの誕生

第4節 1990年代の地方自治体再編に対する評価

- 1 アカデミックの評価
- 2 地方自治体等の評価
- 3 政府関係者の評価

第2章 2009年におけるイングランドの地方自治体再編

第1節 国主導の再編プロセス

第2節 再編結果

第3節 シュロップシャーのケース

- 1 シュロップシャーの概要
- 2 シュロップシャーにおける再編の動向
- 3 シュロップシャーにおけるユニタリー化に向けた具体的な取り組み
- 4 ユニタリー化に対する司法判断

第4節 ベッドフォードシャーのケース

- 1 ベッドフォードシャーの概要
- 2 ベッドフォードシャーにおける再編の動向
- 3 ベッドフォードバラにおけるユニタリー化に向けた具体的な取り組み
- 4 ユニタリー化に伴う財政規模等の変遷

第5節 チェシャーのケース

- 1 チェシャーの概要
- 2 チェシャーにおける再編の動向
- 3 チェシャーウエストアンドチェスターにおける再編の取り組み

第6節 再編に対する評価

1 イングランド地方自治体協会メンバーの評価

2 アカデミックの評価

第3章 イングランドの地方自治体再編からの示唆

第1節 1990年代の再編との比較

1 手続きの比較

2 再編結果の比較

第2節 イングランドの地方自治体再編の課題

第3節 日本への示唆

参考文献

第1章 イングランドにおける地方自治体再編の歴史¹

第1節 1970年代までの再編

イングランドの地方自治体の骨格は、1888年地方自治法によって48のカウンティ(County)と一層制である59のカウンティバラ(County Borough)が創設され、1894年地方自治法によって、アーバンディストリクト(Urban District)、ルーラルディストリクト(Rural District)、ノンカウンティバラ(Non-County Borough)、パリッシュ(Parish)が創設されるなどして固まっていった。その後、合併等による団体数の減はあったものの、1960年代に至るまでほとんど変わることはなかったが、地方自治体を取り巻く環境は大きく変化しつつあり、長らく手つかずだった地方制度の枠組みを再検討する動きが起こった。

まず、ロンドンについては、グレートロンドン地方自治体王立委員会(Royal Commission on Local Government in Greater London)が組織され、その報告書にしたがって、1963年ロンドン地方自治法が制定された。これに基づき、広域的自治体であるグレートロンドンカウンシル(Greater London Council:以下GLCと称す)と基礎的自治体である32のバラ(Borough)及びシティ(City of London)からなる2層制の構造となった²。この後、イングランドの地方自治体の構造について基本的な検討を行うため、66年にはイングランド地方自治体王立委員会(Royal Commission on Local Government in England、いわゆるモード委員会)が組織され、ロンドン以外の地域について、61の地域に分け、うち3つの大都市圏をロンドン同様2層制とし、残りを58の1層制団体とするよう勧告した³。

しかし、政権を奪取した保守党はこれを拒否し、独自の案の作成に取りかかり、72年に当初案とは全く逆に、イングランド全域を2層制とすることを決定した⁴。この結果、74年に大都市圏地域に6のメトロポリタンカウンティと36のメトロポリタンディストリクトが、非大都市圏地域に39のカウンティと296のディストリクトが設立された⁵。

この改革によって地方構造は大幅に変わり、自治体は完全二層制のすっきりとした構成になり、人口規模が拡大されたため、効率的で質のよいサービスが提供されることが期待されたが、その一方で批判も様々噴出した。その主なものは、改革が中途半

¹ 本章は、田村秀『道州制・連邦制 これまでの議論・これからの展望』(ぎょうせい、2004年a)及び田村秀『助役に関する研究:シティ・マネージャーとチーフエグゼクティブとの比較において』(国際基督教大学大学院行政学研究科提出博士論文、2004年b)を元にしている。

² それ以前は基礎的自治体として28のメトロポリタンバラと1つのシティ、広域的自治体としてロンドンカウンティがあった。

³ Local Government Commission for England, *Renewing Local Government in the English Shires, a Report on the 1992-1995 Structural Review*, London: HMSO, 1995, p. 7.

⁴ Richard Buxton, *Local Government, 2nd ed*, Harmondsworth: Penguin Education, 1973, pp.240-241.

⁵ Local Government Commission, 1995, p. 7.

端だという批判であった。例えば、大都市圏に所在するカウンティの行政区域が狭く設定されたため、大都市圏の区域のなかに後背地域である農村部が殆ど含まれず、その結果、都市と農村の対立が再現し、計画や住宅など、自治体間の協力を必要とするサービスを実施するうえで、大きな妨げになったとも言われている。こうした事態が発生したのは、大都市圏のカウンティを創設するにあたり、保守党政権が区域を狭めて、労働党の支配に入ると予想される地域を出来るだけ狭くしようとしたためであるが、このことを考えれば、大都市のカウンティの行政区域の狭さが程なく問題視されたのは当然といえた。

また、2層制の地方制度のもとで、カウンティとディストリクトが重複してサービスを提供する分野もあったことから両者の対立が生じたことや、カウンティは地域における戦略的機能を果たすことが期待されたが、実際にはカウンティがかかわっていない行政分野が多かったため、この期待に十分に答えることができなかったことも問題となった。

第2節 1980年代の再編

創設されて20年が経過したばかりのGLCは、1986年に廃止された。1979年に政権を獲得したサッチャー首相は、公共支出の削減と競争原理の導入により経済を活性化し、「イギリス病」を克服することに努めていたが、1981年の地方選挙に勝った労働党がGLCを支配するようになると、ロンドン労働党のリーダーだった急進左派のリビングストーン氏は、ロンドンの地下鉄やバス料金の大幅な値下げ、黒人グループなどの少数民族に対する大幅な助成の引き上げなど、次々に革新的な政策を実行に移していった。このような彼の政策は、政府の方針と真っ向から対立することになった。GLCは、地下鉄、バス料金の値下げを巡ってロンドンバラとも衝突した。GLCは料金の25%の値下げをしようとし、その財源を地方税の引上げに求めた。これは保守党主導のロンドンバラを憤慨させ、特にバラ内に地下鉄路線をもたないブロムリーバラ(Bromley Borough)はGLCを相手に訴訟を起こすという強硬手段をとった。

1982年9月には保守党主導の区で構成されるロンドンバラ協議会がGLCの廃止を求める行動を起こし、翌年6月の総選挙では、保守党がGLCの廃止を公約として掲げ、総選挙で保守党が圧勝すると、直ちに廃止を打ち出した。これに対しGLCは、「政府は地方自治の実態を理解しておらず、廃止の理由は根拠に乏しい」と反論し、廃止反対の大キャンペーンを開始した。廃止には野党労働党、国家公務員、地方公務員の労働組合が強く反対し、タイムズ、デイリー・テレグラフ、ガーディアンなどの主要各紙も廃止に批判的で、GLC議会の保守党議員までが、新聞紙上に、政府のGLC廃止政策を「議会に対する恥辱」と指摘した記事を投稿している。このほか、世論調査では市民の74%が廃止に反対しているとの結果も出ている。これらの反対にも拘らず、1986年3月末でGLCは廃止された。

ロンドン以外の大都市には6つのカウンティと36のディストリクトが設置されていたが、1986年、GLCと同じように、カウンティも廃止され、2層制の構造はわず

か 12 年で終止符を打たれてしまった。その理由が保守党のサッチャー政権と労働党が支配する自治体の対立にあったことは、GLC の場合と同様であった⁶。その結果、大都市圏に所在するディストリクトは、カウンティと市の機能を併せもつことになったが、実際にはカウンティが有していた広域自治体としての機能の一部は一部事務組合や政府主導で設立された公法人に引き継がれていった。

第 3 節 1990 年代の地方自治体再編

90 年代の再編のきっかけとなったのは、サッチャー政権退陣の原因ともなったポールタックスを巡る一連の混乱である。サッチャー政権が倒れ、次の保守党党首選に立候補したヘーゼルタイン議員は、その公約の中で、ポールタックスからの撤退とともに、地方自治体の再編と首長制を含む内部管理の改革を打ち上げた。ヘーゼルタイン議員はメジャー議員に党首選で破れたが、メジャー内閣の環境大臣（地方自治制度も所管）に就任した。91 年には、「イングランドにおける地方自治体の構造」と題する協議書を発表し、これにより、イングランドの非大都市圏についても一層制（ユニタリー）⁷の構造に改革することが明確になった。また、当時の野党であった労働党も基本的にユニタリーの導入に賛成であった⁸。協議書では、二層制の問題点等について以下のように指摘している。

- ・ 74 年の再編によって人為的に創設されたカウンティに対する不人気
- ・ 行政サービスの責任の曖昧さ（例：税徴収はディストリクト、仕事の大部分はカウンティ）
- ・ 計画行政等重複事務における地方自治体間の衝突
- ・ 地方自治体が単純な行政サービスの提供者からサービスの保証者（enabler）に変化したことへの対応の必要性

また、ユニタリー化のメリットとして以下の点を挙げている。

- ・ 官僚的手続きを減らし、行政サービス間の調整を改善することに夜サービスの質の向上とコスト削減
- ・ 納税者に対する財政責任の明確性
- ・ 地域社会の密着性

このほか、74 年の再編によって、それまで一層制を謳歌していたカウンティバラの多くがカウンティの傘下に入ったことによる不満も大きかったと考えられる。

1 地方自治体再編の手続きと具体的な取り組み

90 年代のイングランドにおける地方自治体再編作業は大きく分けて次の 3 段階に分

⁶ イングランドでは、一般的に都市部で労働党が強く、郊外では保守党が強い。

⁷ 以下、一層制の地方自治体をユニタリーとする。

⁸ 労働党は 2004 年に導入を目指した地域議会の設立を試みたが、地域議会を創設するに当たっては地方自治体の構想を出来るだけ一層制にすることが不可欠と考えていた。なお、自民党も基本的には一層制の導入に賛成だった。

けることが出来る⁹。

- ・第1段階：92年7月～94年1月

地方自治体委員会（Local Government Commission for England）による再編作業の開始から、委員会による第1グループ地域の最終報告まで

- ・第2段階：93年12月～95年3月

地方自治体委員会による第1グループ地域以外の地域における再編作業の開始から、委員会の最終報告及び政府決定まで

- ・第3段階：95年6月～96年3月

新しい委員会による再編作業の再開から委員会の最終報告及び政府による最終決定まで

これらの再編作業は、基本的に1992年地方自治法（Local Government Act 1992）に基づく政策指針及び手続き指針にしたがって進められた。政策指針は1992年7月に策定されたものであり、再編の具体的な作業は地方自治体委員会という第三者機関の手に委ねられた。委員会は、地域意識及び地域社会の利益を反映し、効果的で便宜の良い地方自治体を保証するために望ましいと考えられる構造、選挙区、境界の変更に関して勧告を行わなければならないとされた¹⁰。

2 第1段階の取り組み

92年6月に、イングランドの39カウンティを5つのグループに分け、第1グループの10カウンティから見直し作業に入った。手続きについては、以下のタイムテーブルに沿って進められることとなった。

- ① 見直し開始周知（2ヶ月半）
- ② 勧告案の作成（2ヶ月～6ヶ月）
- ③ 勧告案に対する協議（2ヶ月）
- ④ 最終報告書の作成（2ヶ月～5ヶ月半）

環境大臣は、報告書の提出日から6週間経過した後に、委員会の勧告の一部または全部について修正の有無を含めて実施することとなる。具体的には国会の承認を得た命令に基づいて実施することになる。

第1グループには74年の再編で人為的に創設され批判の強いクリーブランド、エイボン、ハンバーサイドが入る一方で、伝統的なカウンティであるダービーシャーが入り、政治的な思惑が憶測されるなど、最初の段階から波乱含みであった¹¹。

92年12月から翌年6月にかけて発表された委員会原案は全般的には既存のディストリクトを統合し、より広域的な一層制の地方自治体への再編を行おうとする傾向が

⁹ 橋本嘉一「イングランドの地方団体再編（2）」（『地方自治』第586号、1996年a）、20頁。

¹⁰ 具体的には、地域住民の帰属意識や地域意識、地域社会の利益の程度と強さを評価するとともに、費用対効果、財政的影響などを判断材料とすることとされた。

¹¹ 同上、21頁。

見られた¹²。このため、ディストリクト側は強く反発するとともに、この原案を巡り、政府、与野党、地方議会の間で激しいやりとりが交わされた。さらに、ディストリクト、カウンティのいずれも自己に有利な方向に再編作業を誘導するため、コンサルタントへの依頼、住民意向調査の実施、政府・委員会へのロビー活動の展開など広報宣伝、中傷合戦が日増しに激しくなってきたため、政府は事態の收拾を図るべく、再編に関する指針を改定し、二層制の存続は例外となるべきとし、費用対効果の点を重視する姿勢を緩和し、極めて大きな地域または極めて少ない人口をカバーするユニタリーに対して消極的な姿勢を示した。このほか、再編作業のスピードアップ（94年末までに報告）を盛り込んだ¹³。

3 第2段階の取り組み

第2段階では、残りの29カウンティ及び再検討を指示された3カウンティの計32カウンティについて再編作業が行われた。ここでも第1段階同様、4つの手順を踏んで行われた。また、検討作業に入る前に政府指針が再び見直しを迫られることになった。これはランカシャーとダービーシャーが提起した訴訟が国敗訴となったためである。

すなわち、政府指針の一回目の改定によって、二層制の維持が例外となり、広域的な一層制団体の設立も否定されたことからカウンティ側の存続が危ぶまれる状況になったため、これら2カウンティが生き残りをかけて政府指針改定の合法性について争ったのである。1994年1月28日、高等法院は、「現行二層制の存続は例外となるべきものである」とする部分については、1992年地方自治法で定められた政府の権限を逸脱し、違法であるとの判断を下した。結局政府は控訴せず、この部分については指針から削除され、二層制の維持が一つの選択肢として残ることとなった。

原案は1994年6月から9月にかけて、最終報告書は同年10月から翌年1月にかけて順次発表された。原案段階¹⁴では完全一層制が18カウンティ、一部一層制が8カウンティ、二層制維持はわずか3カウンティであった¹⁵が、最終報告書になると、全く逆の結果となり、完全一層制が4カウンティに止まる一方で、一部一層制が9カウンティ、二層制維持が16カウンティで50の一層制地方自治体の創設が勧告されたが、関係者の反発は強く、結論の一貫性の欠如に対して様々な批判が繰り返されたため、政府は勧告の一部を修正し、38の一層制地方自治体を創設するとともに、委員会の陣容を一新し、個別のディストリクトについて検討を行うことを表明した。

すなわち、ユニタリーの数に関しては、委員会では、原案段階では、第1段階のも

¹² その中でワイト島については、2つのディストリクトとカウンティを統合してユニタリーにすべきとされ、1995年4月に第1号のユニタリーとなった。

¹³ 橋本、1996年a、29～33頁。

¹⁴ 10カウンティに関して原案が作成された第1グループ以外の29カウンティについてである。

¹⁵ ユニタリー数では第一段階のものを含めて99である。

のを含めて 99 が提案され、最終報告書ではこれが 50 と半減し、更に政府決定により 38 にまで減少したのであった¹⁶。

4 第3段階の取り組み

政府は、委員¹⁷の交代を行い、新たな政府指針に基づき、21 のディストリクトについて見直しを行うよう指示した。委員会は、前回の教訓を踏まえ、首尾一貫した結論を導き出すために、全てのディストリクトについて同じスケジュールで、委員全員¹⁸によって、また、各々のディストリクトが法律で定められた基準をどの程度満たしているかについて、具体的に安定性、実行可能性、中心性という3項目を設定し各々判断することとした。

この結果、新たに8つの1層制団体を勧告し、政府もこれを受け入れ、合計46のユニタリーが創設されることとなった。すなわち、再編前は、「39 カウンティ・296 ディストリクト」だったものが、「34 カウンティ・238 ディストリクト・46 ユニタリー」となり、団体数では17の減に止まった。また、カウンティ単位で見ると、完全1層制が5、一部1層制が20、2層制維持が14となっている¹⁹。

5 GLA の誕生

GLA (Greater London Authority) は、ロンドン全体に関係する問題进行处理する広域自治体である。1986年にサッチャー政権がGLCを廃止して以来、ロンドン全域を広域的にカバーする行政組織はなく、32あるロンドンバラの事務は広域的な調整なくばらばらに行われていた。この点を問題視していた労働党は、1997年の総選挙において、ロンドンにおける統一的な地方自治体の創設を選挙公約に掲げており、ブレア政権が誕生の後、1998年5月に住民投票が行われ、賛成多数によりGLAの創設が決定された。その後、1999年GLA法 (Greater London Authority Act 1999) が1999年11月に制定され、GLAの所管分野は交通、地域開発、環境計画など複数のロンドンバラにまたがる或いはロンドン全体として対処しなければならない分野における計画調整に限定された。教育や警察、福祉など直接的な行政サービスはロンドンバラや広域事務組合、様々な形態の特殊法人によって行われている点がGLCと異なっている。なお、警察、消防、交通に関する予算についてもGLAの議会で審議される。職員数は発足当初は400人余りと大変少なかった²⁰。

¹⁶ 橋本嘉一「イングランドの地方団体再編(3)」(『地方自治』第588号、1996年b)、12~38頁。

¹⁷ バーナム委員長も辞職し、ククシー氏が2代目の委員長に就任した。

¹⁸ 当初は再編委員会の各委員がそれぞれの地域を担当し、別々のスケジュールで再編の検討を行ったため、各地域の結論に一貫性の欠如が見られ、その点が各方面で強い批判を受けたため、検討方法を変更したものである。

¹⁹ 橋本嘉一「イングランドの地方団体再編(4)」(『地方自治』第590号、1997年)、15~29頁。

²⁰ 現在でも650人ほどである。自治体国際化協会『英国の地方自治(概要版)―2009年

英国初の公選市長選挙は、2000年5月に行われ、GLC時代の最後のリーダーであった国会議員のケン・リビングストン氏が無所属で立候補し、当選した。労働党の公認を得た前厚生大臣は保守党候補よりも得票が少なく、3位という惨敗であった。この結果によってブレアをはじめとする多くの労働党議員の公選市長制度推進に対する情熱が失われたとも言われている。なお、リビングストン氏は2004年の市長選挙ではその人気の強さもあって、労働党が歩み寄り、党の候補として公認され、見事に2回目の当選を果たしたが2008年の選挙では保守党のボリス・ジョンソン氏がリビングストン氏らを破って初当選している。

第4節 1990年代の地方自治体再編に対する評価²¹

1 アカデミックの評価

地方自治関係者の学者の大多数が、従来からサッチャー政権による一連の改革、すなわち、地方自治体の権限を弱め、中央主導によって地方行政を進めるという手法に対して批判的であった。1990年代の地方自治体再編に関する論文でも肯定的なものは全くないと言っても良いほど様々な角度から問題点を指摘していた。

- ・再編作業は統一性と一貫性を欠き、支離滅裂な問題点を導いてしまった。
- ・再編の目的や基本的な考え方について、地方自治体委員会の中で議論を行い、意志統一を図るべきところをしっかりとやらなかったことは問題であった。
- ・地域毎に担当委員を決めたことが、個人的な意見に基づく一貫性を欠く勧告案の作成につながり、混乱を招いたと考えられる。
- ・委員長の人選ミスは大きかった。
- ・第1グループに労働党の強いダービーシャーを加えたというように、保守党の思惑によって恣意的にグループを分けたことは問題だった。
- ・今回の再編によって、地方自治体の構造が混成状態（hybrid）になったことでさらなる再編を必然的にもたらすだろう²²。
- ・地方自治体の再編は、決してより良い地方自治体を保証したりはしないだろう。
- ・地方自治体の役割を決めれば、構造はおのずからそれについてくるものである。経済性を強調すれば大きな規模となるし、民主制やアイデンティティを協調すれば小規模なものとなるだろう。
- ・地方自治体再編そのものには肯定的な面もある。社会環境が大きく変わる中で、それを繁栄した構造に改革していくことは理にかなっている。これはフランスではそうはいかないものである。だが、中央政府が全国的なコンセンサスなしに改革するのは

改定版一』（自治体国際化協会、2010年）、18頁。

²¹ 評価については、田村秀「英国における地方自治体の再編」（人事院提出短期在外研究員報告書、1998年）を元にしてしている。当時、バーミンガム大学客員研究員として、大学関係者、地方自治体関係者（チーフエグゼクティブなど）、地方自治体委員会事務局長など数多くの関係者にインタビューを行い、再編に関する様々な考えをまとめたものである。

²² 実際、2009年の再編が行われたわけで、まさにこの予言はあったということになる。

問題である。

・今回の再編は地方自治体のあり方、役割などを考え直す上では良い機会だったとも言えるが、不幸にもカウンティとディストリクトが競争的なプロセスを繰り返してしまっただけが問題だった。

2 地方自治体等の評価

・多くのロビー活動を行った。主としてチーフエグゼクティブやリーダーがその役割を担った。時には野党のリーダーも巻き込んだ。

・ロビー活動でまず接したのが地元選出の国会議員だった。次に環境省の担当職員に接触し、アプローチした。これは、大臣が政策決定する際には当然役人の意見を求めるからである。

・ロビー活動の専門家を雇って関係者への働きかけも行った。

・再編作業には一貫性がなかった。これは大きな問題だった。一貫性を保つためには、スコットランドやウェールズのように直接国が再編案を作成してもらったほうがまだ良かったと考えている。

・カウンティとディストリクトの政治的な対立に翻弄された部分が少なくない。

・政府の指針ではコミュニティのアイデンティティを強調しすぎたと考える。確かにサービスへのアクセスや反応ということからすれば小さな自治体のほうが良いに決まっている。だが商店を例に考えれば分かるように、近隣の商店街はこれらの点では優れているが、消費者はマークスアンドスペンサーのような大きなチェーン店に行きたがるものである。経済性では大きな店にはかなわないわけで、行政サービスに関しても、例えば小規模な自治体であれば立派な図書館は持てない。すなわち、小さな自治体では良好な行政サービスを提供できないものも多々あり、結局は高くつくことになる。

・地方自治体の関係団体に関しては、全国ディストリクト協議会は1980年代半ばからディストリクトを基本とした一層制の再編を提唱していたが、全国カウンティ協議会は地方自治体委員会が設立されるまで、関心を示さなかった。そのため、カウンティ側に出遅れ感があり、また、1993年の夏頃からカウンティによるユニタリーが難しいという感じになったため、現実的な現状維持のための生き残り戦略をカウンティ側は採るようになった。

3 政府関係者の評価

・最終報告書のうち、いくつかが環境省によって拒否された理由は、報告書間の一貫性の欠如であった。

・地域レベルの政治的な状況、地方自治体の構造に対する政治的な感情を過小評価したことが混乱の原因の一つであった。

・再編によって、政治家同士だけでなく職員同士の関係も悪くなってしまったことは残念である。

- ・政治的なキャンペーンやロビー活動も心情的には理解出来るが、これが行き過ぎてしまったことは残念である。
- ・環境省と地方自治体委員会の関係は、当初はとても良かったが、その後は良くなったり悪くなったりであった。
- ・地方自治体委員会の委員の中には政治的な様々な代表が入っていて、一枚岩ではなかった。そのため、作業の統一性が保たれなかった。
- ・委員には一層制のメリットを調査する機会が与えられなかったのは問題だった。委員会としては結論はベストではなかったと考えるが、批判の多くは委員会が置かれていた厳しい状況を正当に評価していないものであった。

第2章 2009年におけるイングランドの地方自治体再編

第1節 国主導の再編プロセス

イングランドの地方自治体再編は2009年4月1日に施行され、新たに9つの一層制団体であるユニタリーが誕生した。今回の再編は2006年10月26日²³に発表された地方自治白書「コミュニティの強化と繁栄のために」(Strong and Prosperous Communities)に基づいたものであり、その根拠法は2007年地方自治法(Local Government and Public Involvement in Health Act 2007)²⁴である。

ユニタリーを希望する地域は2007年1月25日までにコミュニティ・地方自治省に提案書を提出することが求められた。これはあくまで各地域で合意が得られたもののみが提出されるとされ、国が押しつけて実施するものではないという点が白書でも強調されていた²⁵。これに基づいて26²⁶の提案が行われた。3月に、このうち16²⁷の提案がコミュニティ・地方自治省によって選定され、これらが6月までの間、再編に影響を受ける関係者に対して諮問(Consultation)が行われた。

地方自治白書では、ユニタリー化に関して5つの基準を設けている。

- ①強く、効率的で説明責任を果たす戦略的な指導力(Strong, effective and accountable strategic leadership)

²³ 実際にはそれよりも早い段階で作業が行われていた。例えば、シュロップシャーでは2006年2月に当時のコミュニティ・地方自治担当大臣のミルバンド氏が訪問し、関係者とユニタリーの可能性について議論を行い、4月にはカウンティ、ディストリクトの関係者からなる地方自治体検証会議(Local Government Review Group)が設置された。Shropshire Council, *The Story of Shropshire Council*, Shrewsbury: 2009, p. 1.

²⁴ 2006年12月12日に国会に提出され、2007年5月22日に下院で可決され、10月30日に貴族院で可決され、11月1日から施行された。法案制定の遅れもあって、手続きの正当性について地方自治体側から訴訟が提起される結果となった。

²⁵ Department for Communities and Local Government, *Invitation to Councils in England to Make Proposals for Future Unitary Structures*; to pioneer, as pathfinders, two-tier models. London: 2006, para. 2.8.

²⁶ このうち、ディストリクトによる提案が15、カウンティによる提案が10、ユニタリーによるディストリクトとの合併の提案が1だった。

²⁷ このうち、ディストリクトによる提案が6、カウンティによる提案が10と、カウンティからの提案は全て国によって受け入れられた。

- ② 近隣地域に柔軟性と権限を付与すること (Neighbourhood flexibility and empowerment)
- ③ 費用に見合った価値と公共サービスの公平性 (Value for money and equity on public service)
- ④ 財政的余裕 (Affordability)
- ⑤ 協力団体や関係団体からの全面的な支持 (Supported by a cross section of partners and stakeholders)

コミュニティ・地方自治省は、関係者の意見聴取なども行い、7月にこれら5つの基準に基づいて16の提案を3つのグループに仕分けした。具体的には、次の段階に特段問題なく進めると判断された5つの提案(第1グループ)、財政面で更に検討が必要ではあるが次の段階に進めると判断された4つの提案(第2グループ)、そして次の段階に進むべきではない7つの提案(第3グループ)に分けられたのであった²⁸。

これらの提案を列挙すると以下のとおりとなる。

ア. 第1グループ(すべてカウンティがユニタリーに移行)

- ・コーンウォール (Cornwall unitary authority)
- ・ダラム (Durham unitary authority)
- ・ノーザンバーランド (Northumberland unitary authority)
- ・シュロップシャー (Shropshire unitary authority)
- ・ウイルシャー (Wiltshire unitary authority)

イ. 第2グループ

- ・ベッドフォード (Bedford unitary authority)
- ・チェシャー2ユニタリー (Cheshire, 2 unitary authorities)
- ・エクセター (Exeter unitary authority)
- ・イプスウィッチ (Ipswich unitary authority)

ウ. 第3グループ

- ・ベッドフォードシャー (Bedfordshire unitary authority)
- ・チェシャー (Cheshire unitary authority)
- ・カンブリア (Cumbria unitary authority)
- ・ノリッチ (Norwich unitary authority)
- ・ノーザンバーランド2ユニタリー (Northumberland, 2 unitary authorities)
- ・北ヨークシャー (North Yorkshire unitary authority)
- ・サマーセット (Somerset unitary authority)

これらの提案のうち、カンブリアと北ヨークシャー、サマーセットの3つが2007年7月25日にユニタリー化が断念され²⁹、同年12月5日にエクセター、イプスウィッチ、

²⁸ Michael Chisholm and Steve Leach, *BOTCHED BUSINESS The damaging process of reorganising local government 2006-2008*, Coleford: Cromwell Press, 2008, p.125. Chisholm and Leach, p.19.

²⁹ これ以下の再編作業の手続きについては、以下のサイトを参照した。

ノリッチの3つの提案について区域委員会 (Boundary Committee) で再検討することとなった。また、同日、第1グループの5つの提案についてユニタリー化を進めることが発表された。12月18日にはチェシャーの2ユニタリー化が進められることになり、2008年3月6日にベッドフォードバラがユニタリー化されることになり、併せてミッドベッドフォードシャーとサウスベッドフォードシャーの提案もユニタリー化されることとなった。

なお、エクセター、イプスウィッチ、ノリッチの3つの提案については区域委員会が答申を行いそれぞれ2011年にユニタリー化する予定であったが、2010年の総選挙で労働党が惨敗し、保守党と自民党の連立政権が誕生したことによってユニタリー化は停止され、今回の自治体再編過程は全て終了した。

第2節 再編結果

今回の再編によって9つのユニタリーが誕生した。これらは以下の通りである。

- ・コーンウォール (Cornwall unitary authority)
- ・ダラム (Durham unitary authority)
- ・ノーザンバーランド (Northumberland unitary authority)
- ・シュロップシャー (Shropshire unitary authority)
- ・ウイルシャー (Wiltshire unitary authority)
- ・ベッドフォード (Bedford unitary authority)
- ・セントラルベッドフォードシャー (Central Bedfordshire unitary authority)
- ・チェシャーウエストアンドチェスター (Cheshire West & Chester unitary authority)
- ・チェシャーイースト (Cheshire East unitary authority)

この結果、イングランドの自治体数は35減少した。ロンドンではグレーターロンドンオーソリティの元に32のロンドンバラとシティオブロンドンが、その他の大都市部には36のメトロポリタンディストリクトが、その他の地域には56のユニタリーと27のカウンティ、201のディストリクトと合計354団体となった。

第3節 シュロップシャーのケース

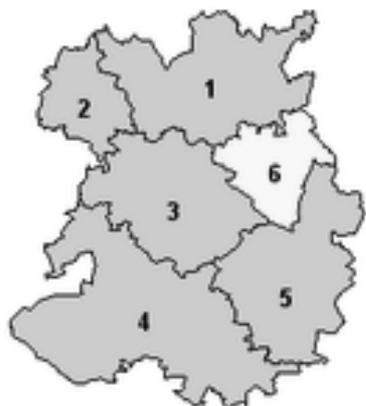
1 シュロップシャーの概要

シュロップシャーは、イングランドのウエスト・ミッドランド地域に属し、ウェールズに接する地域である。イングランドの中でも人口密度が最も少なく、また、最もひなびた地域の一つといわれている。1974年の地方自治体再編で非大都市圏カウンティとしてシュロップシャーが誕生し、ブリグノース (Bridgnorth)、ノースシュロップシャー (North Shropshire)、オスベストリー (Oswestry)、シュールズベリーアンド

http://en.wikipedia.org/wiki/2009_structural_changes_to_local_government_in_England (最終閲覧日：2011年3月19日)。

アッチャム (Shrewsbury and Atcham)、サウスシュロップシャー (South Shropshire) 及びレキン (The Wrekin) 6つのディストリクトを包含していた。1998年にレキンがテルフォードアンドレキン (Telford and Wrekin)³⁰と名前を変え、ユニタリーとなったことでシュロップシャーは一層制と二層制の混成地域となった。面積は3,197km²、人口は29万2,800人で97%が白人の地域である³¹。

図1 シュロップシャーのディストリクト³²



2 シュロップシャーにおける再編の動向

先にも述べたように、シュロップシャーでは既に2006年4月に地方自治体検証会議が設立され、6つの自治体からチーフエグゼクティブ、財政部長 (Director of Resources)、議会の与野党のリーダーなどが集まり議論を重ねた。この結果、

- ① ユニタリーのシュロップシャー (シュロップシャーカウンティ、オスベストリー、サウスシュロップシャーが支持)
- ② 二層制の維持 (シュールズベリーアンドアッチャムが支持)

という二つの案が作成された。その後、2009年4月1日にユニタリーが誕生するまで関係者の間で議論が行われ、また様々な取り組みがなされていった。この動きについてまとめたのが表1である。

表1 シュロップシャーにおけるユニタリー創設までの動き³³

	年月日	出来事
1	2006年2月	当時のミルバンドコミュニティ・地方自治担当大

³⁰ 人口は2008年で16万2,000人である。

³¹ <http://en.wikipedia.org/wiki/Shropshire> (最終閲覧日: 2011年3月14日)。

³² 1がノースシュロップシャー、2がオスベストリー、3がシュールズベリーアンドアッチャム、4がサウスシュロップシャー、5がブリグノース、6がレキンである。
<http://en.wikipedia.org/wiki/Shropshire> (最終閲覧日: 2011年3月19日)。

³³ 本表は The Story of Shropshire Council の主要部分を抜粋して翻訳したものである。

		臣がシュロップシャーを訪問。
2	2006年4月4日	地方自治体検証会議を設置（2007年9月6日まで）。
3	2006年11月29日	カウンティによって地域に予算の決定権を移譲するなど住民自治を推進するための地方協働委員会（Local Joint Committee）が27設置された。
4	2006年11月—2007年1月	ブログによってシュロップシャーのユニタリー化に関する意見の募集（このほか、電話、手紙などでも受付）。
5	2007年1月22日	シュロップシャーのユニタリー化に関する事業計画の提案（カウンティとオスベストリー、サウスシュロップシャーが支持、他の3自治体は署名せず）。
6	2007年1月24日	シュールズベリーアンドアッチャム、ブリグノース及びサウスシュロップシャーの世論調査でユニタリー化に反対の結果が示される。
7	2007年3月27日	国からシュロップシャーのユニタリー化に関して、12週間の利害関係者からの意見聴取を始める旨連絡。
8	2007年4月19日	シュールズベリーアンドアッチャムが訴訟を提起。
9	2007年5月	サウスシュロップシャーが選挙で多数派が代わったことによってユニタリー化支持を撤回。
10	2007年6月19日	訴訟が高裁で審理されることが決定。
11	2007年10月4日	シュールズベリーアンドアッチャムを除く各自治体のチーフエグゼクティブなどから構成される協働移行チーム（The Joint Implementation Team） ³⁴ が結成される。
12	2007年10月10日	訴訟が高裁で棄却される。
13	2007年10月16日	協働移行チームにシュールズベリーアンドアッチャムが加わる。
14	2007年10月17日	シュールズベリーアンドアッチャムが訴訟に対する対応を発表する ³⁵ 。

³⁴ 地方自治体検証会議に代わるもので、2週間に1回、会合を開いていた。

³⁵ 以下の4項目からなる。

- ①シュールズベリーアンドアッチャムは今後一切訴訟に関して費用を支出しない。
- ②訴訟はチェスターのCongleton Boroughによって先導されているものである。

15	2007年12月	シュールズベリーアンドアッチャムのチーフエグゼクティブが退任する。
16	2008年2月20日	下院でシュロップシャー令 (Shropshire Order) が可決。
17	2008年2月25日	貴族院でシュロップシャー令が可決。
18	2008年2月28日	コミュニティ・地方自治担当省の事務次官 (Permanent Secretary) がシュロップシャーを訪問し、関係者と意見交換を行う。
19	2008年2月29日	カウンティやディストリクトのリーダーなど 29人の議員からなる移行幹部会議 (Implementation Executive:IE) の初会合が開催される。ここでユニタリー化に向けた方針が決定されるとともに新団体の名称がシュールズベリーカウンシルとすることとされた。
20	2008年3月4日	訴訟が控訴院で棄却される。
21	2008年5月21日	ユニタリー化に向けた各種計画が IE によって承認される。
22	2008年6月17日	地方自治担当大臣がシュロップシャーを訪問する。
23	2008年12月17日	予算計画などが IE によって承認される。
24	2009年1月5日	ユニタリーの暫定チーフエグゼクティブが決定される。
25	2009年1月28日	コンスティチューションが IE によって承認される。
26	2009年2月23日—3月19日	ユニタリー化に関する説明会が開催される。
27	2009年4月1日	ユニタリー発足。

3 シュロップシャーにおけるユニタリー化に向けた具体的な取り組み³⁶

(1) ユニタリー化に関する議論

先にも述べたように、地方自治白書の発表前からシュロップシャーではユニタリー

③よってこの訴訟の経費は他の自治体によって賄われている。

④シュールズベリーアンドアッチャムの議員と職員はユニタリー化に向けた議論に参加する。

³⁶ 具体的な取り組みについては、2011年3月3日に面談した事務改善部長 (Corporate Head of Business Improvement) で再編当時、プログラスマネージャーだったウェンディマーソン氏 (Wendy Marston) のインタビュー内容やシュロップシャーで入手した資料などを元としている。

化の議論を始めていた。特に、カウンティはこの地域の地理的条件や財政的な状況から一層制の導入は必要と考えていた。カウンティの議員は保守党が過半数を占めていたが、野党も含めて全員一致でユニタリーの望ましいと決定を行った。それを踏まえて当時のチーフエグゼクティブは他の5つのディストリクトのチーフエグゼクティブなどと会合を開き、この点について協議を始めた。その中で、第一候補がユニタリーのシュロップシャー、第二候補が二層制の維持のままで効率的な行政サービスの提供を模索すると言うことが決められた。当初はカウンティと2ディストリクトがユニタリー化に賛成、残りの3ディストリクトのうち、シュールズベリーアンドアッチャムが二層制の維持³⁷、他の2ディストリクトは明確な姿勢を示さないという状況だったが、2007年の統一地方選挙で賛成だったサウスシュロップシャーが反対に回ったことや、カウンティ内の中心都市であるシュールズベリーアンドアッチャムが訴訟を提起したため、訴訟の当初は幹部クラスでは協議が難しい局面が増えていった。その一方で、事務レベルでは淡々と移行手続きを進めていった。

一方、国会では法案の審議が進み、また、高裁で棄却されたことなどもあって、ユニタリー化反対の急先鋒であったシュールズベリーアンドアッチャムのチーフエグゼクティブは退任を余儀なくされ、2008年2月にユニタリー化に関するシュロップシャー令が可決されたことで2009年の移行は決定的となった。

なお、当時のプロジェクトマネージャーだったマーソン氏によれば、「国や関係機関、地域住民などと様々な協議を重ねていった。その際、地域住民の多くは関心を示していない、すなわち、地方自治体が一層制だろうが二層制だろうが、適切な行政サービスが提供されればそれでは無関心という傾向が明らかとなった。その意味では、特に一層制に強い支持があった訳ではなかったが、別の言い方をすれば二層制を是非維持して欲しいという強い反対があった訳でもなかった。」とのことであった。地方自治体関係者が様々な議論を重ねていたにも関わらず、地域住民の多くは無関心だったということは90年代の地方自治体再編でも指摘されていたことである。

(2) 移行に向けた取り組み

ユニタリー移行に向けて、シュロップシャーではその内部構造の統合や行政サービスの提供方法などに関する青写真である、**One Council for Shropshire** (以下「青写真」という。)を2008年1月30日に協働移行チームが作成し、同年5月21日に移行幹部会議によって承認を得ている。

青写真には、ユニタリーの基本的な方向性や行政サービス提供に関する基本方針、ガバナンス、組織構造、移行手続きなどが示されている。具体的には8つの項目が示されていて、それぞれ具体的、あるいは抽象的な政策目標が掲げられている³⁸。

³⁷ 当時のシュールズベリーアンドアッチャムの議会は保守党が与党で、これはカウンティも同様であった。すなわち、会派の違いによる対立というよりもカウンティとディストリクトの主導権争いがあったようで、この点もやはり90年代の再編に数多く見られた傾向である。

³⁸ 青写真、pp.6-7.

- ①強く、分かりやすい、戦略的な指導力 (Strong visible strategic leadership)
- ②シュロップシャーの強力な声 (Strong voice for Shropshire)
- ③シュロップシャーの地域の声 (Local voice for Shropshire)
- ④改善された行政サービスの提供 (Improved service delivery)
- ⑤より良い行政へのアクセス (Better access)
- ⑥調達改善 (Improved procurement)
- ⑦財政基金 (Financial savings)
- ⑧カウンスルトックスの増税の抑制 (Lower Council Tax increase)

このうち、具体的な政策目標が掲げられている③、⑤、⑦、⑧については以下のとおりである。

③：シュロップシャーを3つの地域に分けそれぞれに調整委員会 (Regulatory Committee) ³⁹を設置するとともに、人口 5,000 人から 2 万 5,000 人までの間で地域審議会 (Local Joint Committee) を設け、地域の声を引き上げる。

⑤：人口 1 万人以上の地域及び人口 5,000 人以上で 1 ha 当たりの人口が 10 人以上の地域には職員常駐のワンストップオフィス、人口 2,000 人以上で 1 ha 当たりの人口が 1 人以上の地域にはオンラインのビデオ窓口を、人口 1,000 人以上で 1 ha 当たりの人口が 0.5 人以上の地域はボランティアとインターネットによるアクセスポイントを設置する。

⑦：移行に伴って 780 万ポンドの余剰を出し、4 年間で 3600 万ポンドの余剰を生み出すとともに、サービスの均質化のために 460 万ポンドの投資を行う。

⑧：カウンスルトックスの増税率を向う 3 年間で 0 から 3.5% に抑える。

このほか、青写真では議会における委員会の構成、組織などが示されていて、ユニタリーは 7 つの部と 34 の課レベルが設けられることとなっていた。

移行作業に携わったマートン氏によれば、

「現行の地方自治体業務を行いながらユニタリーという新しいシステムの準備を行うという 2 つのことを同時平行に進めたため、担当職員の負担は多く大変だった。」

「財政状況が厳しい中で、カウンスルトックスの上昇率を抑えるのが大変だった。」

「移行に当たっては、職員や住民とのフェイスツウフェイスのコミュニケーションを大事にした。いわゆるインクルーシブアプローチ (多くの人を巻き込む手法) を取った。ICT だけでは限界がある。」

「職員の削減については、自発的な退職だけにとどめた。インタビューを重ねて職員の理解を求めた。また、187 のポストを削減した。」

「移行手続きを進めるために、ロンドンには毎月行って国職員と打ち合わせを行った。国職員に対しては好意的。協力的であった。1 年半にわたってビジネスプランの作成を協力して行った。」

「様々な分野でジョイントチームをカウンティ、ディストリクトの職員で結成し、移

³⁹ 調整委員会では、50 万ポンドの予算の使い道についても審議する。

行手続きを円滑に行った。また、議会もシャドーカウンシルを構成して準備を行った。すなわち、行政的にも政治的にも円滑にユニタリーに移行できたと考えている。」

「移行コストは他の自治体に比べて少ないと考えられる。これは、コンサルタントの手伝いは最低限にして、出来るだけ自前で計画策定などを行ったためである。」とのことである。

(3) ユニタリーの効果と今後の課題

前述のマートン氏によれば、シュロップシャーにおいてユニタリー化することは必然であり、どの行政分野もウィンウィンであったと考えられている。また、ユニタリーとなったのは改革の第一歩に過ぎず、更なる組織の改革などが必要であると考えているようである。これは既に連立政権が財政危機の中で、地方への歳出を大幅に削減することを表明しているためでもあり、ここ数年間、経費の削減を大胆に進めないと自治体運営が危うくなるという認識を、シュロップシャーに限らず全ての自治体当局が共有しているようである。

なお、ユニタリー移行後の効果として以下の点⁴⁰が挙げられている。

- ① 2009年度予算によってユニタリー化に伴い1,030万ポンド⁴¹の余剰を得ることが出来た。これがなければカウンシルタックスを9から10%上げるか、大幅な行政サービスの削減を行わなければならなかった。
- ② ユニタリーに移行するための経費は見込み通り360万ポンドだった。
- ③ 自発的退職などによる人件費は970万ポンドで、このうち740万ポンドは2008年度予算によって、また、残りの230万ポンドは2009年度予算で対応した。
- ④ 2009年度の投資予算(capital spending)は9,800万ポンドで、このうち3,600万ポンドはユニタリーになる前のカウンティやディストリクトから引き継いだ分であり、その大部分の3,200万ポンドについては、従前の団体の資本的経費や補助金で賄われるため、多額の借金をする必要はない。
- ⑤ 27の地域審議会を発足させ、これらに96.5万ポンド(最大7万ポンド)の地域予算を人口に応じて配分した。
- ⑥ パリッシュに美事業業に対して最大3,000ポンドの補助金を交付した。
- ⑦ 30のワンストップオフィスを設置した。
- ⑧ 4年間の余剰は当初の3,600万ポンドから3,920万ポンドに増加する見込みである。

4 ユニタリー化に対する司法判断

(1) ユニタリー化を巡る訴訟

今回の地方自治体再編に対しては、特にディストリクト側からの反発が強く、3つの訴訟が提起され、また、提起しようとする動きも少なからずあった。実際に訴訟が

⁴⁰ LGR IMPLEMENTION STOKE TAKE SUMMARY REPORT-SHROPSHIRE:2009.

⁴¹ 当初見込みでは788万ポンドだったが、様々な取り組みによって更に240万ポンドほどの余剰を得ることが出来た。

提起されたのは、後述するベッドフォードシャーカウンティのほか、シュールズベリーアンドアッチャムとコングルトンの2つのディストリクトだった。この2つのディストリクトの訴訟に関しては地方自治体側の主張が共通していることから統合して審理され、さらに訴訟を実際には提起しなかった多くの地方自治体が支援を行い、実質的には集団訴訟の体をなしていた⁴²。これは、今回の地方自治体再編を阻止しようとする動きだった。

(2) シュロップシャーにおける訴訟の経緯

シュロップシャーではカウンティの提案が受け入れられ、ユニタリーに移行したが、この提案に対しては、シュールズベリーアンドアッチャムが反対し、訴訟を提起した。訴訟の経過については以下のとおりである⁴³。

- ・シュールズベリーアンドアッチャムの提訴：2007年4月20日
- ・コングルトンの提訴：2007年5月25日
- ・審理の統合：2007年6月5日
- ・審理の許可：2007年6月18日
- ・高等法院⁴⁴ (High Court) の聴聞：2007年9月12-14日
- ・高等法院による棄却（ただし上訴は認める）：2007年10月10日
- ・控訴院⁴⁵ (Court of Appeal) による聴聞：2008年1月28-30日
- ・控訴院による棄却：2008年3月4日

(3) 訴訟理由⁴⁶

訴訟理由は大きく2つであった。第一に、政府が地方自治体の再編手続きを、実際に法が制定される前に違法に開始してしまったという点である。第二に、政府が利害関係者、特に公衆が再編を支持しているか否かの評価について違法に実行してしまったという点である。これらについて更に具体的に分けると5つの論点となる。まず第一の論点は、権限 (Vires) に関するもので、大臣は制定法に基づく権限なしに、地方自治体に再編に関して提案を求めたり、決定することは出来ないというものである。

第二に、今回の地方自治体の再編手続きが進められている際にはまだ2007年地方自治法は制定されておらず、よって1992年地方自治法によるべきであるが、それによらずに行われたという点である。第三に、ヨーロッパ地方自治憲章 (European Charter of Local Self-Government) に関するもので、今回の再編手続きは、同憲章が地方自治体の権限は法律⁴⁷によらなければ侵害され、または制約されることはないとしている点

⁴² Chisholm and Leach, p.105.

⁴³ Ibid., p.106.

⁴⁴ 民事事件を扱う第一審の裁判所である。

⁴⁵ 最高法院の一部である。

⁴⁶ 訴訟の概要については、シュロップシャーの法務部長 (Corporate Head of Legal and Democratic Services) のクレールポーター氏 (Claire Porter) から戴いた概要ペーパーに基づいている。

⁴⁷ これも再編手続き中に2007年地方自治法がまだ法案 (Bill) であったことを問題視している。

に反するということである。第四に、公衆の支持ということに対して、大臣が当初設定した各般からの幅広い支持（**broad cross-section of support**）ではなく、代わりに支持に関して相応の見込みがある（**reasonable likelihood**）という基準で判断してしまったということである。第五に、大臣が地方自治体再編に賛同している地方自治体だけを地方自治コミュニティ省のウェブサイトリンクを貼り付け、反対している地方自治体にはリンクをさせなかったという点である⁴⁸。

控訴院はシュールズベリーアンドアッチャムとcongルトンの控訴を退け、2009年の再編はスケジュール通り行われた。この判断については適切ではなかったとの批判もある⁴⁹。

このほか、マーソン氏によれば、

「特にシュールズベリーのチーフエグゼクティブが議員を扇動したという要素が強い。」

「カウンティのチーフエグゼクティブの夫が大臣の知人だということも非難の対象となるなど、泥仕合になってしまった。」

「30万ポンドも訴訟に経費がかかった。最終的にチーフエグゼクティブは辞任した。バリスターのアドバイス、ロンドンへの出訴費用など膨大だった。」

とのことであった。

第4節 ベッドフォードシャーのケース

1 ベッドフォードシャーの概要

ベッドフォードシャーは、イングランドの東部、ロンドンから通勤電車で1時間弱に位置していて、人口60万人、面積1,235km²のエリアである⁵⁰。1998年にルートン（Luton）がユニタリーとなったことに伴い、ベッドフォードシャーカウンティと3つのディストリクト（ミッドベッドフォードシャー、サウスベッドフォードシャー、ベッドフォードバラ）から構成されていた。

2 ベッドフォードシャーにおける再編の動向

（1）地方自治体の動き

ベッドフォードシャーの中心都市であるベッドフォードバラは人口16万人弱で、近年はロンドンに通勤する人も増え、ベッドタウン化しつつある。ルートンがユニタリーとなった90年代の再編では、ベッドフォードバラもユニタリーとする案があったもののそれが実現しなかったことから、今回の再編で単独でユニタリーとなることを提案した。また、郊外の田園地帯に位置するミッドベッドフォードシャーとサウスベッ

⁴⁸ この点については、リンクをするかしないは地方自治体に任せられていて、地方自治コミュニティ省の責任ではないことがすぐ明らかとなった。

⁴⁹ Chisholm and Leach, pp.120-123

⁵⁰ ここの人口、面積にはルートンを含めている。すなわち、90年代の再編以前のエリアでのデータを示している。

ドフォードシャーは2つのディストリクトを統合して1つのユニタリー（ミッドアンドサウスベッドフォードシャー）になることを提案した。

これらのディストリクトの動きに対抗して、ベッドフォードシャーは1つのカウンティと3つのディストリクトを統合して1つのユニタリーになることを提案した。

（2）国の判断

このように、ベッドフォードシャーでは異なる3つの提案が国に提出された。このうち、ミッドベッドフォードシャーとサウスベッドフォードシャーの提案は5つの基準のうち、住民の支持以外は十分満たしていないという理由⁵¹で、2007年3月に次の段階に進むことが出来なかった。一方、ベッドフォードバラとベッドフォードシャーの提案は次の段階に進み、利害関係者などの意見聴取も行われた。国が7月に行った5つの基準に基づく評価では、16の提案は3つのグループに分けられた。ベッドフォードバラについては、ユニタリー化を実施すべきではあるが、財政的余裕度について更に検討すべきというグループとされ、ベッドフォードシャーについては、5つの基準を満たしながらもユニタリー化すべきではないというグループとされた。

これら2つの提案については、更に検討が加えられ、12月に新たに利害関係者への意見聴取が行われることとなった。ここでは3月に一旦は見送られたミッドベッドフォードシャーとサウスベッドフォードシャーの提案もコミュニティ・地方自治省からの要請により11月に再提出され⁵²、ベッドフォードシャーを2つのユニタリーとすべきか、1つのユニタリーとすべきかについて意見が求められた⁵³。

3月に、コミュニティ・地方自治省は2つのユニタリーとすべきと決定したが、その理由については、指導力と近隣自治の観点から優れているとした⁵⁴。

このようにベッドフォードシャーに関しては3つの提案が行われ、当初認められなかった郊外におけるユニタリーも再提出が認められ、結果として判断基準も曖昧のままコミュニティ・地方自治省の意向にそった結果となった。この点については、そのプロセスの不透明さなどについては批判もある⁵⁵。また、ベッドフォードシャーカウンティは、コミュニティ・地方自治省に対して自ら定めた手続きに反することをしていると訴訟を提起したが、却下されてしまった⁵⁶。

この結果、2009年4月にユニタリーのベッドフォードバラとセントラルベッドフォードシャーが誕生し、従前のベッドフォードシャーはルートンを含めて3つのユニタリーに置き換えられた。

⁵¹ Chisholm and Leach, p.125.

⁵² Chisholm and Leach, pp.48-49.

⁵³ Department for Communities and Local Government, *Proposals for Future Unitary Structures in Bedfordshire Stakeholder Consultation*, London: 2007.

⁵⁴ Chisholm and Leach, p.49.

⁵⁵ 例えば、Chisholm and Leach では、今回の再編における国の考え方が首尾一貫しない点など数多くの問題点を指摘している。

⁵⁶ Chisholm and Leach, p.124.

図2 ベッドフォードシャーのユニタリー⁵⁷



3 ベッドフォードバラにおけるユニタリー化の取り組み⁵⁸

既にベッドフォードシャー内のルートンや西隣のミルトンキーネズが 90 年代にユニタリーとなっていること、また、先述したようにベッドフォードバラも同様の動きがあったことから、国に対してユニタリー化の提案を行っている。2006 年当時のチーフエグゼクティブと財政部長（現チーフエグゼクティブのシンプキンス氏）ともう一人の部長が中心となってユニタリー化の作業に携わった。他の多くのカウンティ役所が既にユニタリー化し、またはそれを目指していることや、ベッドフォードバラが 238 ディストリクトの中で人口が 14 番目に多かったことや 34 カウンティの中でベッドフォードシャーが 3 番目に人口が少なかったことから、ユニタリーになることは当然であると考えられていた。

シンプキンス氏によれば、

「ユニタリーのメリットは、簡素な構造ということが最も大きな要因だと考えられていた。」

「ディストリクトと新しいユニタリーを同時並行で事務を遂行することは大変だった。」

⁵⁷ 1 がベッドフォードバラ、2 がセントラルベッドフォードシャー、3 がルートンである。http://en.wikipedia.org/wiki/Central_Bedfordshire（最終閲覧日：2011 年 3 月 19 日）。

⁵⁸ 具体的な取り組みについては、2011 年 3 月 1 日に面談したチーフエグゼクティブのフィリップシンプキンス氏（Philip Simpkins）のインタビュー内容やベッドフォードバラで入手した資料などを元としている。なお、同氏はベッドフォードに 20 年勤務している。

「残念ながら、この地域の住民の関心はあまり高くなかった。」

「従前から、まちづくりの面でカウンティとディストリクトの両方の関与があったため、調整が大変だった。」

「ベッドフォードバラには自民党出身の直接公選首長⁵⁹がいて、彼がユニタリー化に関してリーダーシップを果たした。」

「ベッドフォードシャーによる訴訟は結局時間の無駄だった。」

「隣のユニタリーであるセントラルベッドフォードシャーとは必ずしも良好な関係ではない。これは政治構造など、都市と田園など利害の対立もその一因になっている。」とのことであった。

このほか、ベッドフォードバラはベッドフォードシャーの中で非白人の比率が約15%と高く、教育政策が重要な課題となっているが、この分野はカウンティに任されていて、十分な投資がなされていないこともユニタリー化を望んだ理由の一つとして挙げられる。外部評価においてもディストリクトは上位に来ているのに対して、カウンティは下位に低迷していることなどから、ベッドフォードバラがユニタリーになったのは当然のこととも考えられるだろう。

この結果、ベッドフォードバラがユニタリーに移行するための一時的な経費は400万ポンドで、行政のスリム化を進め、結果としてカウンスルトックスの上げ幅は0.9%にとどまった。一方、イギリスの経済が非常に悪く、特に現政権の財政削減は大幅であり、地方自治体はどこも財政運営に苦慮している。それは、シンプキンス氏の言葉を借りれば、「地方自治体はソフトターゲット⁶⁰、誰も好きではないからだ」ということになるだろう。

なお、ベッドフォードバラでは、ユニタリーに移行後、4年間のコーポレイトプランを策定し、これに基づいて様々な活動を行っている。また、他の公共的な組織とのパートナーシップを重要し、2009年から2021年までの戦略計画（Bedford Borough's Sustainable Community Strategy）を策定している。この計画では、ベッドフォードバラパートナーシップ会議を設立し、地方自治体だけでなく、NHSや警察、消防、大学、慈善団体などが加わり、持続可能な地域社会の構築に向けた取り組みを行っている。

4 ユニタリー化に伴う財政規模等の変遷

ベッドフォードバラは、ディストリクトがそのままカウンティの業務を継承し、ユニタリーになったケースである。今回の調査でユニタリー移行前の2008年度予算と移行後の2009年度、2010年度予算の概要に関する資料を入手することが出来た。これらを比較することでイングランドの自治体がユニタリー化でどのように変わるか、特にディストリクトに比べてカウンティがいかに多くの行政サービスを担っているかが

⁵⁹ ディーブホグソン氏（Dave Hodgson）である。

⁶⁰ Soft target、すなわち、攻撃しやすい標的のことである。

財政面から明らかにすることが出来るため、ここでは、これらの資料を元に、ユニタリー移行前後の財政比較を行う。

(1) 歳入規模の比較

イングランドの地方自治体の場合、予算には総計予算 (gross budget) と純計予算 (net budget) の2つがある。大雑把に言えば、総計予算＝純計予算＋特定経費⁶¹となっている。2008年度、2009年度及び2010年度予算の純計ベースの歳入は表2のとおりである。

表2 歳入 (純計) の比較 (単位：千ポンド)

項目	2008年度	2009年度	2010年度
カウンシルタックス	9,325	71,580	73,830
地方交付金 ⁶²	1,886	9,910	6,860
ビジネスレイト ⁶³	12,635	42,910	47,240
その他	0	1,170	1,080
合計	23,846	125,570	129,010

ユニタリー移行に伴って、純計ベースの歳入は5倍以上に増加し、特にカウンシルタックスは8倍近く増加している。その一方でビジネスレイトは4倍以下となっている。これからも明らかのように、いかにカウンティが多くの行政サービスを提供し、また、地方税であるカウンシルタックスを費消しているかがよく分かる。カウンティのカウンシルタックスもディストリクトが徴収しているため、ディストリクト側は、なぜカウンティの分の税金までやらされなければいけないのか、という不満は強い。さらに次表を見ればこの点はより明らかになるだろう。イングランドではカウンシルタックスの標準的な世帯 (バンド D) が支払う税金がどのように公共団体に配分されるかについて各世帯に知らせている。これについて3か年度の比較を行ったものが表3である。

表3 カウンシルタックスの配分先の比較 (単位：ポンド)

項目	2008年度	2009年度	2010年度
ベッドフォードシャー	1,123.47	0	0

⁶¹ ベッドフォードバラのパフレット (Financial Summary Information foe 2008/09) によれば、投資的収入と他会計の調整 (Investment Income and other accounting adjustments) とされている。なお、2008年度予算はこのパフレット、2009年度以降の予算はベッドフォードバラのパフレット (Your Council Tax 2010/2011) のデータを用いた。

⁶² Revenue Support Grant である。

⁶³ 非居住用レイト (Non-Domestic Rate) とも呼ばれている。

ベッドフォードバラ	149.32	1,284.22	1,313.75
警察	135.28	140.56	144.77
消防	78.84	81.63	82.44
パリッシュ	19.67	21.06	22.75
合計	1,506.58	1,527.47	1,563.71

これを見れば分かるように、2008年度のカウンシルタックスは、ディストリクトを1とすれば、カウンティは7.5となる。また、警察の分担金がディストリクトのカウンシルタックスに匹敵することも特徴の一つとして挙げられる。

(2) 歳出規模の比較

一方、歳出については、2008年度と2009年度以降では項目の分類が異なるため、単純な比較は出来ないが、例えば環境分野では、ごみの収集（ディストリクトの事務）とごみの処理（カウンティの事務）が一体化したことによって環境分野の歳出が大幅に増えている。また、教育分野の予算がカウンティから移管されたことによって子どもサービスが総計ベースでは45%も占めるようになっている。なお、教育関係は90%近くが国からの補助金で賄われている。

表4 2008年度総計予算の歳出内訳（単位：千ポンド）

項目	2008年度
レジャー	17,689
環境	9,747
都市計画	6,850
交通	1,935
住宅	3,230
投資・管財	10,524
ユニタリー移行	3,182
合計	53,157
うち特定経費	29,311

表5 2009年度及び2010年度予算の歳出内訳（単位：千ポンド）

項目	2009年度純計	2010年度総計	うち特定経費	2010年度純計
成人サービス	34,360	48,290	13,940	34,350
総務	15,230	19,450	5,070	14,380
子どもサービス	20,440	171,180	150,610	20,570
環境・コミュニティ	35,480	51,430	16,600	34,830

投資・管財	18,910	91,680	68,060	23,620
合計	124,420	382,030	254,280	127,750

表6は投資計画の内訳である。2008年度は1,280万ポンドだったので、2010年度は3倍以上となっていることが特筆される。これは教育分野の投資が集中したことを表している⁶⁴。

表6 投資計画の内訳（単位：千ポンド）

項目	2010年度	2011年度	2012年度	合計
成人サービス	800	500	500	1,800
子どもサービス	23,000	10,000	17,900	50,900
環境・コミュニティ	15,400	11,800	7,900	35,100
投資・管財	1,600	5,800	3,800	11,200
合計	40,800	28,100	30,100	99,000
補助金・寄付金	21,800	7,600	6,400	35,800
資本的収入	100	100	0	200
教育補助金	1,000	3,500	11,400	15,900
借入金	17,900	16,900	12,300	47,100

第5節 チェシャーのケース

1 チェシャーの概要

チェシャーはイングランドの北西に位置し、ウェールズに接した地域である。人口は約100万人、面積は2,343km²で、元々は農業地帯であるが、近年、日本企業など工場も増えている地域である。

1974年の自治体再編によって、チェシャーの一部地域はマンチェスターやダービーシャーに併合されたり、逆に他地域から一部がチェシャーに編入されるなど区域の変更が行われている。1990年代の再編ではハルトン（Halton）とウォーリントン（Warrington）がユニタリーに移行し、2004年には北イングランドで地域議会（Regional Assembly）の導入の是非を問う、郵便による住民投票が行われたが、これが圧倒的多数で否決されたことから、当初チェシャーでも予定されていた住民投票は実施されなかった。

2 チェシャーにおける再編の動向

（1）再編に関する提案

⁶⁴ この点は2010年度の財源内訳で補助金・寄付金が突出していることから明らかである。

今回の再編前にはチェシャーカウンティには、チェスター（Chester）、congleton（Congleton）、クルーアンドナントウィッチ（Crewe and Nantwich）、エルスメアポートアンドネストン（Ellesmere Port and Neston）、マックスフィールド（Macclesfield）及びヴェイルロイヤル（Vale Royal）の6つのディストリクトがあった。2007年1月締め切りのユニタリー化の提案では、チェシャーでは3つの案が提出された。それはチェシャーカウンティによる1ユニタリー、チェスターによる2ユニタリー、そしてエルスメアポートアンドネストンによる3ユニタリーの提案だった。カウンティの提案はカウンティ全体が1つのユニタリー、すなわちカウンティがディストリクトを廃止してユニタリー化するというものであった（図3）。またチェスターの提案はカウンティ全体を西と東に分け、それぞれ3つのディストリクトとカウンティの一部が統合してユニタリー化するというものであった（図4）。エルスメアポートアンドネストンの提案はカウンティ全体を西と中部、東の3つに分け、それぞれ2つのディストリクトとカウンティの一部が統合してユニタリー化するというものだった（図5）。

図3 1ユニタリー案⁶⁵

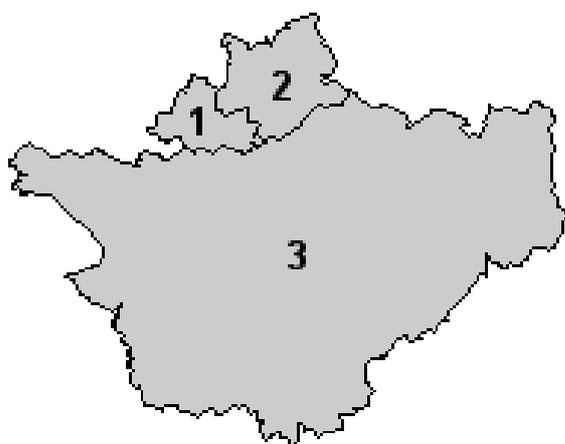


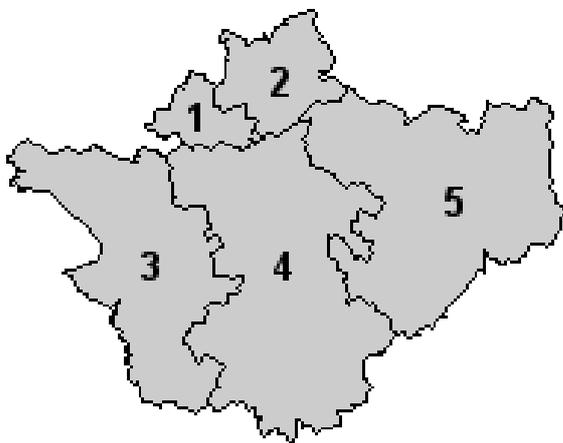
図4 2ユニタリー案⁶⁶

⁶⁵ http://en.wikipedia.org/wiki/Northern_England_referendum,_2004（最終閲覧日：2011年3月18日）。なお、1はハルトン、2はウォリントン、3はチェシャーユニタリー案である。

⁶⁶ <http://en.wikipedia.org/wiki/Cheshire>（最終閲覧日：2011年3月18日）。



図5 3ユニタリー案⁶⁷



3つの提案のうち、3ユニタリー案については、2007年3月、コミュニティ・地方自治省によって基準を満たさないことから次の段階に進めない旨の発表があり、チェシャーでは1ユニタリーと3ユニタリーの2つの案が次の段階に進み、利害関係者などの意見聴取が行われた。

(2) チェシャーカウンティによる住民意識調査

チェシャーカウンティは地域住民を対象に電話、インターネット⁶⁸、更には訪問面接法による住民アンケートを実施している。ここでは最も信憑性の高い訪問面接法による調査結果を中心に触れることとする。

⁶⁷ http://en.wikipedia.org/wiki/Northern_England_referendum,_2004 (最終閲覧日：2011年3月18日)。なお、1はハルトン、2はウォリントン、3はチェスターアンドウエストチェシャー案、4はミッドチェシャー案、5はイーストチェシャー案である。

⁶⁸ インターネット調査の諸課題としては、無作為抽出ではないこと、極端な傾向を示す可能性が高いことなどが挙げられる。田村秀『データの罠 世論はこうしてつくられる』（集英社新書、2006年）。

チェシャーカウンティは専門調査機関に委託して 2007 年 5 月に無作為抽出による訪問面接法を用いた住民アンケート調査を実施した⁶⁹。この調査によれば、どのような地方自治体システムを望むかという設問では 39%がユニタリー、44%が現行の二層制を支持した⁷⁰。また、ユニタリー化する場合、どのようなシステムを望むかという設問では 43%が 1 ユニタリーを、36%が 2 ユニタリーを支持した⁷¹。ディストリクト別で見ると、チェスター（1 ユニタリーが 46%、2 ユニタリーが 22%、以下同様）、コングルトン（47%、33%）、クルーアードナントウィッチ（41%、37%）、エルスメアポートアードネストン（40%、36%）、マックルスフィールド（39%、47%）、ヴェイルロイヤル（46%、40%）とマックルスフィールドだけが 2 ユニタリーの支持が高い。これはチェシャーカウンティの役所所在地がチェシャーになっていて、東の中心都市であるマックルスフィールドからすれば、1 ユニタリー化はより寂れてしまうという危機感の表れと分析している⁷²。このほか、現在のカウンティ、ディストリクトの議員総数について聞いたところ、半数が分からないと答え、正解（301 人～400 人：実際は 374 人）のグループを答えたのはわずか 5 %だった⁷³。

また、電話調査⁷⁴では、46%が 1 ユニタリー化を支持し、22%が 2 ユニタリー化を支持し、現状維持は 14%だった。インターネットによる調査では 80%が 1 ユニタリー化を支持し、8 %が 2 ユニタリー化を支持し、現状維持は 12%だった⁷⁵。

これらの調査結果から見ると、全般的には 1 ユニタリー化の支持のほうが多いことが読み取れる⁷⁶。

（3）チェシャーの再編結果

チェシャーカウンティの調査結果では、どちらかという地域住民はカウンティによるユニタリー化を希望していたとともに、2007 年 7 月にコミュニティ・地方自治省が公表した 5 つの基準に対する評価では、ベッドフォードシャー同様、チェシャーも 1 ユニタリー化は全て肯定的なものだった⁷⁷。それにも関わらず、コミュニティ・地方

⁶⁹ サンプル数は 1,001 であるが回収率は記載されていない。Cheshire County Council, *Proposals for Local Government Re-organisation Survey 2007*, Cheshire :2007.

⁷⁰ Cheshire, p.13.

⁷¹ Ibid., p.15.

⁷² Ibid., p.25.

⁷³ Ibid., p.19.この結果からも、この地域でも地方自治体そのものや再編に対する関心は決して高くないということがうかがえる。

⁷⁴ 2007 年の春に実施されたもので、サンプル数は 1,205（回収率は不明）、そのうち地方自治体の再編については 370 サンプルに質問したものである。Cheshire County Council, 'Your Cheshire' Telephone Survey Spring 2007, Cheshire :2007.

⁷⁵ これは自らの意志でウェブサイトアクセスし、調査票に回答した者の結果であり、無作為抽出を本旨とする世論調査とは大きくかけ離れた内容となる点に留意が必要である。Cheshire County Council, *Local Government Reorganisation in Cheshire 2007 eSurvey Summary Report*, Cheshire :2007.

⁷⁶ これに対して、インタビュー調査では、「カウンティは 1 つのユニタリーを望んでいたの、それに沿った意向調査が行われた。」との話があった。

⁷⁷ Chisholm and Leach, p.19.

自治省は2ユニタリー化を進め、1ユニタリー化を次の段階に進めなかった。

この点については、コミュニティ・地方自治省から関係のチーフエグゼクティブに宛てた文章⁷⁸の中で理由を明らかにしている。それによれば、住民からの支持に関しては4つのディストリクトでは2つの提案のうちのどちらかに対してはっきりとした賛成が読み取れるが残りの2つはどちらの提案にも否定的であり、また、これらの結果については注意深く扱う必要もあり、両提案ともこの基準は満たしていると考えられる。そこで残りの4つの基準について検討を加えると、チェシャーでは西と東に分かれた風土があり、2ユニタリーが協力すれば、マンチェスターとリバプールのような関係になって経済発展をすることも可能であり、結果としてこれらの基準に合致するので2ユニタリー化を進めるということが示されていた。

これに対して、コングルトン⁷⁹は訴訟を提起し、シュロップシャーとともに国の進め方の違法性を争ったが、前述のように却下され、2009年4月からチェシャーウエストアンドチェスター（Cheshire West & Chester）とチェシャーイースト（Cheshire East）の2つのユニタリーが誕生した。

3 チェシャーウエストアンドチェスターにおける再編の取り組み⁸⁰

（1）チェシャーにおける政治状況

今回の調査で、リーダー、チーフエグゼクティブとも地方自治体の再編は基本的に政治的な状況の中で決められたものであり、当時の労働党政権の思惑に沿って2つのユニタリーが誕生したと考えていることが明らかになった。そのため、まず、再編前の各地方自治体の政治状況について見ることにする。当時、カウンティは保守党、また、ディストリクトのうち4つも保守党が過半数を占め、その一方で、クルーアードナントウィッチは労働党が比較第一党ではあったものの過半数を占められず、労働党が過半数を占めていたのはエルスメアポートアンドネストンだけだった。このような状況の中で、保守党の強いチェスターに、労働党の強いクルーアードナントウィッチとエルスメアポートアンドネストンをつけることで労働党支配のユニタリー（チェシャーウエスト&チェスター）を作りたいという思惑が国関係者にあったとされている。また、保守党の強いカウンティを解体することで労働党の勢力をこの地域に盛り上げたいという思惑もあったようである。

⁷⁸ これは、チェシャーの構造を変える、2008年チェシャー令の説明文書

（EXPLANATORY MEMORANDUM TO THE CHESHIRE(STRUCTURAL CHANGES)ORDER2008）の付属としてつけたれている手紙（Annex B: Text of letter setting out reasons for the Secretary of State's decision of 25th July 2007）である。

⁷⁹ カウンティでも当時のリーダーが国を訴えようとしたが断念した。

<http://en.wikipedia.org/wiki/Cheshire>（最終閲覧日：2011年3月18日）。

⁸⁰ 具体的な取り組みについては、2011年2月28日に面談したリーダーのマイクジョーンズ議員（Mike Jones）、アーサーハラダ議員（Arthur Harada）、並びにチーフエグゼクティブのステーブロビンソン氏（Steve Robinson）のインタビュー内容や入手した資料などを元としている。

これは当時、この地域の国会議員は労働党で多数を占めていたことから、地方自治体に対しても影響力を施したいということが背景にあったようである。このほか、チーフエグゼクティブのロビンソン氏によれば、「3つだと多すぎて1つだと少なすぎる。2つだとちょうど良いと思った人も少なくなかったのではないだろうか。」とのことであった。

(2) 移行に向けた取り組み

このように保守党議員が多かったということもあり、全般的にはユニタリー化には必ずしも積極的ではなかった。経済界もチェシャーが2つに分かれるということでチェシャーチーズに代表されるようなチェシャーブランドが売りにくくなるのではないかとといった危惧も出されている⁸¹。インタビューを通じて明らかになった、移行に関しての諸課題や移行に当たっての取り組み等、は以下の通りである。

「ユニタリー化に当たっては、スマートで効率的な自治体を目指した。」

「財政が厳しい状況にあることから、バリューフォーマネーの観点を重視した。」

「カウンシルの規模はディストリクトに比べると大きくなったが、コミュニティレベルの活動が大事であり、今後もこれを重視していく。」

「いわゆるシャドーカウンシルは当時の各自治体議員が兼ねることが出来たが、チーフエグゼクティブについては、3つのディストリクトとカウンティの半分を引き継いだ構造になっていたため、雇わないといけなかった。そのため、公募によって、既にユニタリーとなっているストックオントレント（Stoke-on-Trent）のチーフエグゼクティブ、ロビンソン氏が適任者として2008年10月に雇われた⁸²。」

「ユニタリーへの移行に当たっては、4つのカウンシルから職員を出してチームを作った。そして、100のダイレクターレベルを廃止した。ユニタリーへの移行は職員にとって大変な負担だった。なお、組織の簡素化、改革については日本の企業のマネジメントに学んでいる面がかなりある。」

「ユニタリー化のメリットは、道路や街路を一体的に管理出来るということが大きい。現在、カウンティとディストリクトは、道路の幅で管理者が変わることになっているが、これは住民からみてとても分かりにくい。この点は街路樹の管理も同様である。」

「この地域には歴史的な街並みとともに企業（ケミカル、飛行場）なども多い。新たな開発と保全をいかに調和させていくかが今後の課題である。また、観光客は比較的多いものの、滞在観光客がまだ少ないことから、これを増やすことも重要である。」

「東と西の関係については、最初はあまりよくなかったが今は少しは改善されている。だが、西は、どちらかという新しいことに挑戦していく、いわば、チャレンジング

⁸¹ そのため、現在では旧カウンティの境界に、「チェシャーへようこそ（Welcome to Cheshire）」、という看板を掲示している。

⁸² ちなみに彼の年収は18万ポンドである。

<http://www.chesterchronicle.co.uk/chester-news/local-chester-news/2010/01/28/cheshire-west-and-chester-council-chief-executive-steve-robinson-given-7-000-golden-hello-59067-25700243/>（最終閲覧日：2011年3月18日）。

でリスクテイキングな風潮があるのに対して、東の方はステディで現状維持的と両ユニタリーはかなり性格が異なるのでなかなか協調していくのは難しいかもしれない。」

「現在でも新しい本庁舎では本会議を開くことが出来ないため、20キロほど離れた分庁舎で開いている。事務所が分散していることのデメリットも少なくない。」

(3) 移行に伴う財政負担

チェシャーウエストアンドチェスター誕生に伴う移行経費と余剰については表7の通りである。

表7 移行経費の内訳⁸³ (単位：千ポンド)

項目	
雇用契約解除関係	15,200
うち解雇	6,000
うち年金費用	9,200
移行費用	8,224
うち移転経費	500
うちICT	3,016
うち新体制整備費	1,889
うち早期雇用	1,384
うち選挙経費	1,104
うちその他	331
移行経費合計	23,424

移行経費は当初、829万ポンド程度が見込まれ、その後、コミュニティ・地方自治省によって1,250万ポンドに上方修正されたが、それよりも2倍近くになっている。特に人員の削減に伴う退職手当の加算や年金にかかる費用などが大きくなっているのが特徴的である。

これに対して、職員の削減や契約経費の削減などによって、1,424万ポンドの余剰が生じている。これは当初の見込みであった1,505万ポンドとほぼ一致している。

第6節 再編に対する評価

1 イングランド地方自治体協会⁸⁴メンバーの評価

⁸³ Cheshire West & Chester, *Summary of Transitional Costs and LGR Savings*:2010.

⁸⁴ イングランド地方自治体協会 (Local Government Association) はイギリスの地方自治体の連合組織で、以前は日本の地方自治関係連合組織のようにディストリクトやカウンティ毎に組織されたが、1990年代の自治体再編の際に激しく対立したという教訓を踏まえて統合されたものである。

今回の調査で、イングランド地方自治体協会のマネージャーであるタイラー⁸⁵氏を訪問し、同氏からノーザンバーランド（Northumberland）の議員であるサンダーソン氏⁸⁶を紹介された。これは、イングランド地方自治体協会としては特設公式に地方自治体再編について公式な意見を表明しているわけでもないこともあり、個別のメンバーの意見を求めたものである。サンダーソン氏の地方自治体再編に関する評価は以下の通りである⁸⁷。

① 地方自治体再編に対する評価

ノーザンバーランドの場合、地方自治体再編は大変な手間で、これは地方自治体にとっても国にとってもほとんど経験をしたことのないものだった。コミュニティ・地方自治省の担当職員はノーザンバーランドの関係職員や議員から信任を得ることが出来なかった。ほとんど手探りで誰に聞けばいいのか、どこにいけばいいのかもほとんど分かっていなかった。ノーザンバーランドでは労働党が支配しているカウンティがユニタリー化を強引に進め、廃止される6つのディストリクトの議会は激しく抵抗した。そのため、決して良好な協力関係は構築されなかった。

② 関係者の反応

利害関係者や関係団体は数多くの自治体から自分たちを支持するようにしつこく求められたことから、結果としてこのような取り組みが関係者に悪い印象を与えてしまった。あるものはユニタリーを望ましいものと考えようになり、あるものは逆にユニタリーを望ましくないものと考えようになった。支持を得るための競り合いが様々な苦悩を生み出し、いまだにこの傷の一部は癒えないでいる。この地域はイングランドの北東部、スコットランドとの境界に位置し、2004年の地域議会設立の是非を問う住民投票でユニタリー化を拒否している。このため、今回の再編でユニタリー化が押しつけられることになり、多くの住民は歓迎していないが、彼らにはユニタリー化のプロセスに対する抵抗力もなければ声を上げる機会もなかった。

③ 再編に関する問題点

地方自治体再編に関する最大の問題点は十分な財源がないということである。予想されていた財政余剰は実現しなかった。組織の再構築と人員のスリム化にあまりにも長い時間がかかってしまった。ユニタリー化に関するメッセージは効果的に伝わらず、例えば GPS 機能付きの車によるゴミ収集車の行程の最適化は当初想定していたよりも導入時には遙かに複雑で効率的ではなかった。職員は行政の中核に置かれず、結果としてその多くはやる気を失っていった。労働党政権は結果としてカウンティ議会に破局をもたらした。すなわち、当時のカウンティの内閣（Cabinet）のリーダーや副リ

⁸⁵ グレグタイラー氏（Greg Taylor）は地方自治体協会の公共宣伝課長（Public Affairs and Campaigns Manager）である。

⁸⁶ サンダーソン氏（Hugh Sanderson）は保守党の議員で2008年に初当選している。なお、ノーザンバーランドのHPでは全ての議員の議会への出欠状況が示されている。
<http://committees.northumberland.gov.uk/aksnorthumberland/users/public/admin/main.pl?op=ListCurrentMembers>（最終閲覧日：2011年3月19日）。

⁸⁷ サンダーソン氏からメールにて回答を得たものである。

ーダーなどの幹部は、労働党の支部から候補者として選考されなかったり、選挙で落選するなど全て議席を失った。しかもこの支部は労働党が支配していた、廃止されたディストリクトの元議員によって運営されていたということであり、労働党内の対立を先鋭化させてしまったのであった。結果として2008年の地方選挙で67の定数のうち、初めて自民党が25と一番多くの議席を占め、保守党が19、労働党は17と惨敗を喫している。

④ 労働党政権に対する評価

労働党政権にとっては当時の副首相で、地方自治担当のプレスコット氏が強力に提唱した地域アジェンダ (regional agenda) からの当然の流れとしてユニタリー化を捉えていたと考えられる。同氏は2008年度にこの提案を実現しようと強力に推進していた。しかしながら、政府内部でこの提案に関心を持つものがほとんどいないという問題が顕在化してしまった。このため、ユニタリー化の過程やユニタリー化を実現させる上で政府内部でほとんど支援や財政的な援助の枠組みが構築されなかったと考えられる。

2 アカデミックの評価

90年代の再編同様、今回の地方自治体再編についても基本的にはアカデミックの評価は否定的なものである。地方自治の母国といわれながらも、その実態は中央集権の度合いが他国よりも強く、また、法律一本で地方自治体、更には地方自治制度すら廃止できるということに対して、従来から憲法的保障⁸⁸が必要だという議論も少なくない。再編は地方自治体数の減少を意味する。この点について、代表民主主義の観点から、英国は人口あたりの代表議員数も少ない状況だが、これをさらに少なくなることを危惧する意見 (例: ジョージジョーンズ LSE⁸⁹名誉教授) も多い⁹⁰。

また、本論文でも引用したマイケルチショム氏 (Michael Chisholm) とスティーブリーチ氏 (Steve Leach) の著書、「BOTCHED BUSINESS The damaging process of reorganising local government 2006-2008」には、今回の再編に対して痛烈な批判を繰り広げている。そもそも本の題名が「へまなやり方でダメにされた (下手に継ぎ当てをした) 仕事」と訳せるように、今回の国主導による再編の手続きの問題点を様々な角度から論じている。例えば、シュールズベリーなどによる訴訟でも明らかになっているように、地方自治体再編の手続きは、当時はまだ2007年地方自治法は施行されておらず、1992年地方自治法によって、すなわち、地方自治体委員会の業務を引き継いだ区域委員会が行うべきなのにそれが無視されていることや、国が首尾一貫しない手法で主導したことから多くの政治的な混乱や不信を招いたことなどを厳しく非難している。結局は、90年代の再編とは手続き面では異なるものの、基本的には地方自治

⁸⁸ もちろん、イギリスには成文憲法はない。

⁸⁹ London School of Economics and Political Science の略である。

⁹⁰ 内貴滋『英国行政大改革と日本 「地方自治の母国」の素顔』(ぎょうせい、2009年)、34頁。

を著しく侵害した形でのユニタリー化が進められてしまったとしている。

第3章 イングランドの地方自治体再編からの示唆

第1節 1990年代の再編との比較

1 手続きの比較

1990年代の地方自治体再編と2009年の再編では、その手続きに大きな相違点がある。1990年代の地方自治体再編では、1992年地方自治法に基づいて設立された地方自治体委員会が、大臣の求めに応じて地方自治体構造の見直しを行い、大臣に対して最終報告を行っている。これに対して、2009年の再編では、国が基準等を示し、希望する地方自治体の提案を求めたという点で手続きが明らかに異なる。

すなわち、形式上は1990年代の再編では、国主導で、国が設置した第三者委員会が作業を行ったのに対して、2009年の再編では、地方自治体の提案を国が審査するという形を取っている点が大きな相違点である。一方、1990年代の再編で、法律の施行の前に事実上再編がスタートしている点は2009年と同様である。すなわち、1991年11月には既に地方自治体委員会が発足していて、2009年の再編では、やはり法施行前に再編作業が開始されている。

また、どちらの再編も国によって、どのような考え方で検討されるべきかについて指針を示していることは共通している。これは法律によってではなく、様々な公式文書によって示されているが、どちらもその考え方が二転三転し、そのことが地方自治体をはじめとする関係者の不信を招き、そして、その一貫性のなさや法律との整合性の有無などが司法の判断を仰いでいる点も共通している。1990年代の再編では、国が敗訴したケースもあったが、2009年の再編では国が敗訴したケースはなかった。

2 再編結果の比較

(1) 再編パターンの比較

1990年代の再編では46のユニタリーが誕生し、2009年の再編では9のユニタリーが誕生した。46のユニタリーのうちワイト島だけがカウンティがディストリクトの機能を継承したパターン、すなわち、カウンティがディストリクトを吸収したパターンが1つだけだった。残りの45はディストリクトがカウンティを吸収したことになる⁹¹。また、1972年地方自治法で廃止された79のカウンティバラのうち、24のカウンティバラがユニタリーの地位を再び得た⁹²。

一方、2009年の再編では、コーンウォール、ダラム、ノーザンバーランド、シュロップシャー、ウイルシャーの5つのカウンティがディストリクトを吸収したパターンだったのに対して、ベッドフォードバラ、セントラルベッドフォードシャー、チェシ

⁹¹ http://en.wikipedia.org/wiki/Unitary_authorities_of_England（最終閲覧日：2011年3月20日）。

⁹² クリーブランドは3つのユニタリーに分かれたため、26ユニタリーがカウンティバラの起源を持つ。

ヤーウエストアンドチェスター、チェシャーイーストの4つがディストリクトがカウンティを吸収したパターンだった。このように、1990年代の再編は実質的にディストリクトのカウンティからの独立であったが、2009年の再編では、カウンティがディストリクトを吸収したものが過半を占めるなどそのパターンは大きく異なる。

(2) ユニタリーの規模の比較

再編によって生まれたユニタリーの規模⁹³を比較すると以下のとおりとなる。

表8 ユニタリーの規模の比較

	1990年代	2009年
団体数	46	9
人口(人)	7,945,034	3,202,900
人口最大	374,300	534,300
人口最小	31,489	155,700
1団体当たり人口	172,718	355,878
最大/最小	11.9	3.4
面積(km ²)	12,934	20,506
面積最大	2,416	5,013
面積最小	33	476
1団体当たり面積	281	2,278
最大/最小	73.2	10.5
人口密度(人/km ²)	614	156
人口密度最大	4,163	358
人口密度最小	80	62
最大/最小	52.0	5.8

1990年代の再編では、一番人口規模が大きかったのはブリストル(Bristol)で、一番小さかったルットランド(Rutland)は日本の町並の人口に過ぎない。一方、2009年の再編では、どのユニタリーも人口が15万人以上となっている。1団体当たりの平均人口は1990年代は日本の特例市以下の規模となっているが、2009年の再編では中核市並の規模になっている。

面積については、1990年代の再編では規模の較差が73倍と、都市部だけがユニタリーになったものもあれば、カウンティの規模に近いものもあるといったように様々だったが、2009年の再編では、平均面積は東京都より少し大きい規模⁹⁴となっていて、面積の較差も10倍程度に収まっている。また、団体数では5分の1以下であるが、2009

⁹³ 人口、面積はそれぞれユニタリー発足時のものである。

⁹⁴ ほぼ、沖縄県の面積と等しい。

年の再編でユニタリー化した地域の面積のほうが 1990 年代の再編で誕生したユニタリーの総面積よりも大きくなっている。

この結果、人口密度については、1990 年代に誕生したユニタリーのほうが 2009 年に誕生したユニタリーの 4 倍近くになっている。

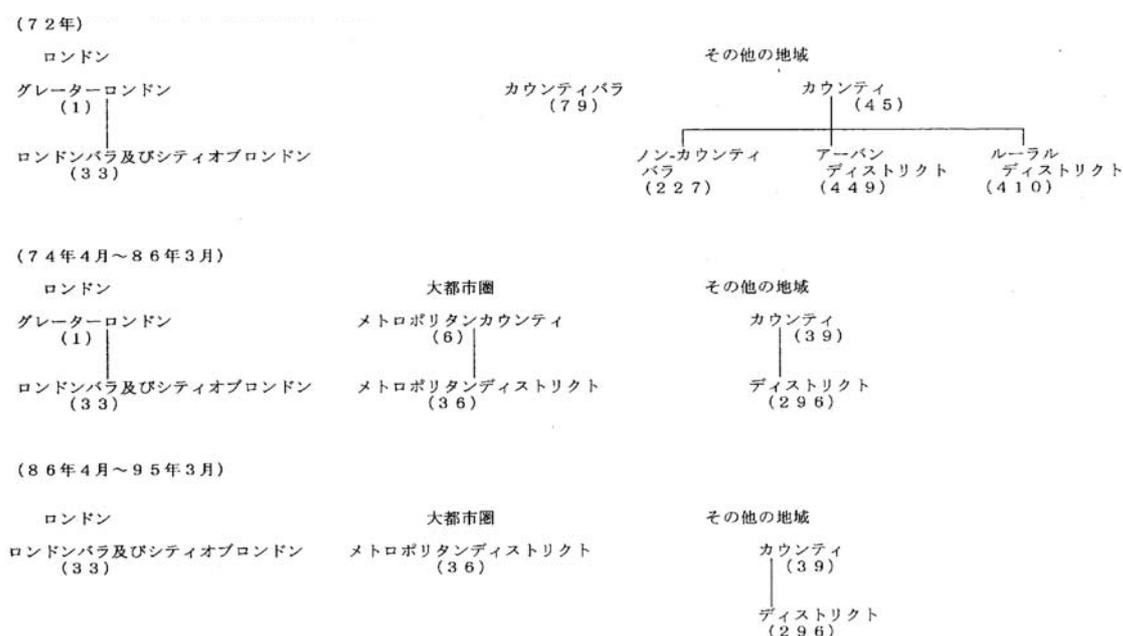
このように、2009 年の再編で誕生したユニタリーは 1990 年代の再編で誕生したユニタリーに比べて、人口、面積とも大きく、特にカウンティ規模の再編が多かったため、人口密度については大幅に小さくなっている。すなわち、1990 年代は都市部におけるユニタリー化が、2009 年は郊外におけるユニタリー化が進んだということがこれらのデータから明らかになった。

この結果、大都市圏ディストリクトを含めると、イングランドの人口の半分近くが一層制であるユニタリーで生活することとなったのである。

第 2 節 イングランドの地方自治体再編の課題

1960 年代以降、この 50 年間にイングランドでは地方自治体の再編がほぼ 10 年ごとに行われてきた。すなわち、1960 年代にはロンドンの再編が行われ、70 年代にはロンドン以外の再編で完全二層制の構造となり、80 年代にはロンドン及び大都市で広域自治体が全て廃止され、1990 年代に地方部に一層制のユニタリーが 46 誕生し、2000 年にロンドンの広域自治体が復活、更には 2009 年に 9 つのユニタリーが誕生するに至った。その結果、1973 年 3 月には 1,244 あったイングランドの地方自治体は、2009 年 4 月には 353 と 7 割以上減少したことになる。この変遷を図示したのが図 6 である。

図 6 イングランドの地方自治体構造の変遷⁹⁵



⁹⁵ 田村、2004年b、28頁に加筆。

(98年4月～2000年5月)

ロンドン	大都市圏	その他の地域	
ロンドンバラ及びシティオブロンドン (33)	メトロポリタンディストリクト (36)	カウンティ (34)	ユニタリー ディストリクト (238) (46)

(2000年5月～2009年3月)

ロンドン	大都市圏	その他の地域	
GLA (1)	メトロポリタンディストリクト (36)	カウンティ (34)	ユニタリー ディストリクト (238) (46)
ロンドンバラ及びシティオブロンドン (33)			

(2009年4月～)

ロンドン	大都市圏	その他の地域	
GLA (1)	メトロポリタンディストリクト (36)	カウンティ (27)	ユニタリー ディストリクト (201) (55)
ロンドンバラ及びシティオブロンドン (33)			

これだけめまぐるしく地方自治体が変わってしまったことによって、住民も自分がどこの地方自治体の住民であるか、よく分かっていないことも少なからずあるようだ。そもそも、イングランドの地方議員の選挙は国政に比べても投票率が低い。鳴り物入りで登場した公選首長制でも首長選挙の投票率もさほど高くはない。多くの住民は地方自治に対してあまり高い関心は示していないようである。

また、イギリスでは、国会が制定する法律により個別に授権された事務のみを処理できるものとされていて⁹⁶、これを超える行為は権限逸脱の法理 (Ultra Vires) により違法とされる⁹⁷。そして、地方自治体の全ての条例は国の各省庁の認可がなければ発効できない。このような中で、中央政府の政権与党の考え方如何で、地方自治体のあり方がめまぐるしく変えられるということも、当事者である地方自治体関係者からは大変評判が悪いものではある。

元々ユニタリー化に関しては、サッチャー首相が、労働党が支配する大都市部の政治力を弱めるために実施し、さらにサッチャー首相の後継を狙ったヘーゼルタイン氏

⁹⁶ 1972年地方自治法 (Local Government Act 1972) などにも規定されている。

⁹⁷ 2000年地方自治法 (Local Government Act 2000) で経済、社会福祉、環境の、地域社会や住民の福祉の増進に関する3分野 (Well-being) での政策を一定の制約の下で自由に実施することができるようになったが、現実には財政的な制約も大きく、実態はあまり変わらない。なお、現政権の新しい法 (Localism Act) の中で、あたかも権限逸脱の法理を廃止し、地方自治体に私人同様の権限を与える内容 (general power of competence which will empower local authorities to do anything which is not forbidden) が盛り込まれているが、詳細については注視する必要がある。

が経済界の出身で、効率性の観点から一層制の構造が望ましいという考えを強く持っていたことから地方部のユニタリー化が進められたのであった。2009年の再編も地域議会をイングランドに導入したかったプレスコット副首相の考えに基づき、ユニタリー化が進められたわけであり、政治的な思惑が色濃く反映された改革であると言えるだろう。

また、1990年代の再編では国の第三者機関である地方自治体委員会が主導し、ディストリクトとカウンティが激しいロビー活動を行い、結果として地方自治体間の関係が悪化するなど問題点が多かったため、2009年の再編では、地方からの提案を受けるといった形にはなっていたものの、国が示した基準の解釈などが迷走し、首尾一貫しない再編結果となるなど、手続き面では相当程度問題があったものと思われる。また、日本の市町村合併とは異なり、国からの財政的な支援が一切ない中で、いかに経費削減効果をもたらすかという点が、ユニタリー化が認められるか否かの大きな論点とされていた。

第3節 日本への示唆

それでは、イングランドにおける地方自治体の再編、特にユニタリー化から得られる示唆にはどのようなものがあるだろうか。

ユニタリー化とは日本においてはこれまで日本青年会議所や小沢一郎元民主党代表などが提唱したいわゆる300市構想と通じるところがあり、また、戦後一時期存在した特別市制度や政令指定都市が主張する特別自治市構想などとの類似点も少なくない。イングランド以外のスコットランドやウェールズ、北アイルランドは完全ユニタリーの地方自治構造となっている。その意味では、広域自治体と基礎自治体を統合してユニタリー化するという点も、イギリスの経験からすれば不可能ではないという見解にも立てるかもしれない。確かに、イギリスのユニタリーは一部の例外を除けば概ね人口15万人以上で、最も人口が多いコーンウォールでも53万人である。日本の特例市や中核市の規模で、当該地域の行政サービスを一層の自治体だけで全て提供できるというのは300市構想などを推進する側として魅力的に映るだろう。

一層制、あるいは特別自治市構想というのは日本においてもそれなりに実現可能性はあるものと考えられるが、イングランドにおけるユニタリー化を参考にする際、地方自治体の役割などの違いに留意する必要があるだろう。イングランドの場合、警察はもとより、消防も日本の一部事務組合⁹⁸のように、地方の共同組織として別組織となっている。その財源はカウンシルタックスを通じてディストリクトないしユニタリーから提供されるが、完全に独立している点は日本とは異なる。また、保健や医療の分野はNHS（National Health Service）という国主導の組織によって提供されている。このほか、義務教育は基本的にはカウンティないしユニタリーの役割ではあるが、教

⁹⁸ 日本の消防組織も地方を中心に一部事務組合を構成する場合は見られるが、政令指定都市など都市部は基本的に市の消防本部となっている。

育改革によって、実質的な権限は教員の任免も含めて学校理事会が持っている、地方自治体は財政的な負担以外の業務は多くない。このほか、高等教育の分野でも地方自治体の役割は限定されている。

このように、これまではイギリスの市町村の所管事項はきわめて広く⁹⁹、と認識されていたが、サッチャー政権の改革などによって、地方自治体の行政サービスの提供主体としての役割は狭まる一方であり、そのような狭い役割となっているが故にユニタリー化が可能だという見方も出来るだろう。

このほか、ユニタリー化して、規模等が大きくなると、コミュニティレベルのサービスや住民自治の充実を進めようという動きも共通してみられた。この点は国の基準の中でも

「近隣地域に柔軟性と権限を付与すること」と示されていることから明らかなように、国もユニタリー化で地域住民の声が届きにくくなることを危惧している。それぞれの地方自治体では協議会や地域への予算配分など様々な工夫を行っているが、この点は我が国の地方自治体の取り組みと重なる点が少なくない。

これまでも再三述べてきたように、地方自治の母国と呼ばれながらも中央集権の度合いが強く、国政の動きにイングランドをはじめとするイギリスの地方自治体はその命運を翻弄され続けてきた。ユニタリー化もその一つではあるが、少なくともユニタリーとなった地方自治体関係者は簡素な構造となり、住民から分かりやすくなって点や経費削減に繋がったことなどについて一定の評価をしているようである。我が国でもいわゆる改革派首長などから個性的な地方自治構造の提案¹⁰⁰が幾つかなされているが、それらを検証する際にはイングランドの地方自治体再編から学ぶべき点も少なくはないと考えられるのである。

⁹⁹ 西尾勝『行政学総論[新版]』（有斐閣、2001年）、66頁。

¹⁰⁰ いわゆる大阪都や中京都、新潟州などの構想である。これに対する著者の見解は以下のブログを参照されたい。暴走する地方自治（<http://www.bousou-jichi.com>）。

参考文献

- 自治体国際化協会『英国の地方自治（概要版）—2009年改定版—』（自治体国際化協会、2010年）
- 田村秀『道州制・連邦制 これまでの議論・これからの展望』（ぎょうせい、2004年 a）
- 田村秀『助役に関する研究：シティ・マネージャーとチーフエグゼクティブとの比較において』（国際基督教大学大学院行政学研究科提出博士論文、2004年 b）
- 田村秀『データの罠 世論はこうしてつくられる』（集英社新書、2006年）
- 内貴滋『英国行政大改革と日本 「地方自治の母国」の素顔』（ぎょうせい、2009年）
- 西尾勝『行政学総論[新版]』（有斐閣、2001年）
- Local Government Commission for England, *Renewing Local Government in the English Shires, a Report on the 1992-1995 Structural Review*, London: HMSO, 1995
- Michael Chisholm and Steve Leach, *BOTCHED BUSINESS The damaging process of reorganising local government 2006-2008*, Coleford: Cromwell Press, 2008
- Richard Buxton, *Local Government, 2nd ed*, Harmondsworth: Penguin Education, 1973
- 田村秀「英国における地方自治体の再編」（人事院提出短期在外研究員報告書、1998年）
- 田村秀『助役に関する研究：シティ・マネージャーとチーフエグゼクティブとの比較において』（国際基督教大学大学院行政学研究科提出博士論文、2004年）
- 橋本嘉一「イングランドの地方団体再編（2）」（『地方自治』第586号、1996年 a）
- 橋本嘉一「イングランドの地方団体再編（3）」（『地方自治』第588号、1996年 b）
- 橋本嘉一「イングランドの地方団体再編（4）」（『地方自治』第590号、1997年）
- Cheshire County Council, *Proposals for Local Government Re-organisation Survey 2007*, Cheshire :2007
- Cheshire West & Chester, *Summary of Transitional Costs and LGR Savings:2010*
- Department for Communities and Local Government, *Invitation to Councils in England to Make Proposals for Future Unitary Structures*: to pioneer, as pathfinders, two-tier models. London: 2006
- Department for Communities and Local Government, *Proposals for Future Unitary Structures in Bedfordshire Stakeholder Consultation*, London: 2007
- LGR IMPLEMENTATION STOKE TAKE SUMMARY REPORT-SHROPSHIRE:2009
- Shropshire Council, *The Story of Shropshire Council*, Shrewsbury: 2009
- ノーザンバーランドホームページ：<http://committees.northumberland.gov.uk/>
- イギリスウィキペディアホームページ：<http://en.wikipedia.org/wiki/>
- チェスタークロニクルホームページ：<http://www.chesterchronicle.co.uk/>

ドイツにおける自治体区域改革 ーメクレンブルク・フォアポンメルン州を中心としてー

ポツダム大学地方自治学研究所研究員 イェンス・テスマン¹
早稲田大学公共経営研究科教授・元同上客員研究員 片木 淳

(目次)

1	ドイツにおける自治体区域改革の概要	107
2	ドイツにおける自治体区域改革の法的根拠、評価基準及び論争	110
3	メクレンブルク・フォアポンメルン州における自治体創設の歴史	113
4	メクレンブルク・フォアポンメルン州における自治体区域改革の経緯	114
4.1	第1期改革(2007年7月まで)	114
4.2	第2期改革(2011年9月まで)	116
5	「現代化」政策の総括と評価	121
	(参考文献)	124

1 ドイツにおける自治体区域改革の概要

近年、ドイツにおいては、財政赤字と人口減少が今後も続くことが予想されることから、地方自治体²の区域改革があらためて重要な課題となっている。それは、特に、旧東ドイツ諸州内の構造的に弱いとされる地域が直面している課題であるが、旧西ドイツ諸州においても例外ではない。そして、郡については、これまで合併が進められてきた諸州においてその数が半減した。1郡あたりの住民数と面積が2倍になったのである。同様に、市町村とその行政連合体(Verwaltungsverbände)³についてもこれまで合併等の改革が進められてきたが、今後も、さらにこれを推進すべきとされている⁴。

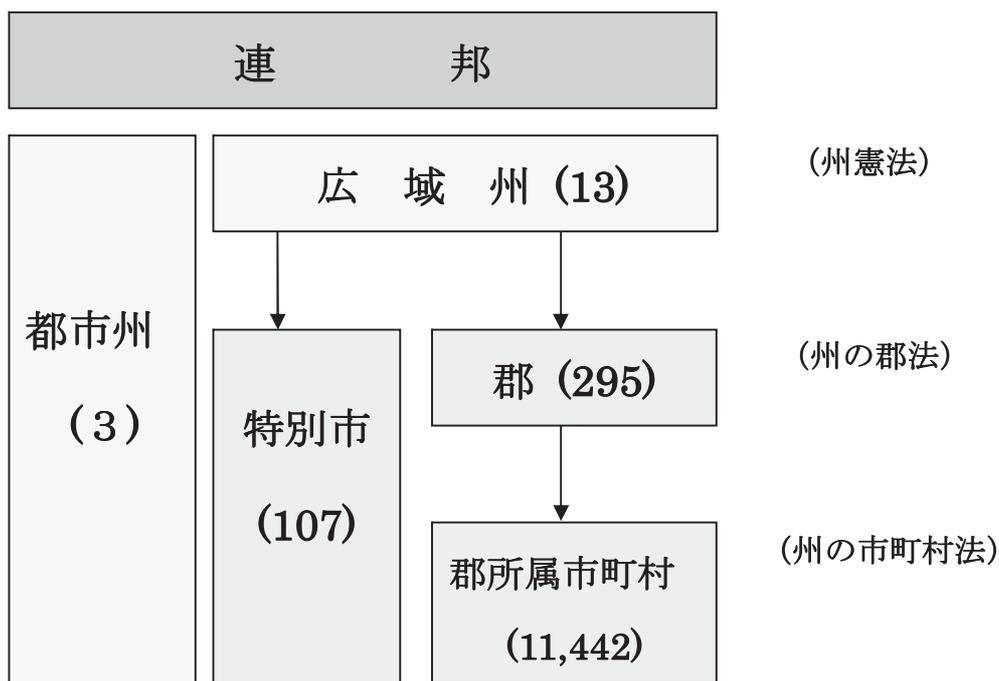
¹ Jens Tessmann, Universität Potsdam, Kommunalwissenschaftliches Institut

² ドイツにおける地方自治体(Kommune)は、郡(Kreis または Landkreis)と市町村(Gemeinde, Stadtを含む。)からなる(図1参照)。本稿では、以下、「自治体」という。

³ アムト(Amt)、行政共同体(Verwaltungsgemeinschaft)等の市町村間広域行政組織。Verwaltungsverbändeともいう。

⁴ テスマン『事務協力か、区域改革か、ドイツの郡の将来 Die Zukunft der Kreise in Deutschland zwischen Aufgabenkooperation und Territorialreform』(Potsdam, 2009年) P.146 以下参照。

図1 ドイツの政府機構とその数



(注) 自治体の数は、連邦統計局『2011年統計年報』による(表1参照)。

ドイツにおけるこのような自治体の区域改革(以下、「自治体区域改革」という。)は、州の行政構造の簡素化及び自治体への包括的な事務移譲と一体的に実施されている。州は、今後自らの事務を立法と監督の2つの「中核事務(Kerngeschäft)」に限定し、その他の事務はできるだけ自治体とそのパートナーによって自主、自立的に処理させようとしている。そのため、自治体を合併し、その数を減らすことによって人的、物的資源を集中し、不必要な支出を削減すべきであるとされているのである。そして、その重点は、自治体行政に対する政治的制御の強化とその有効性の向上におかれている。

自治体区域改革の内容、規模、期間、プロセスは自治体によって異なるが、その戦略方針は共通したものとなっている。改革の第一の目的は、中心地とその周辺地域の空間分割の適正化であり、すなわち、現実とかい離してしまった政治および行政の及ぶ範囲を社会的、経済的構造に適合させることにある。これによって、利害調整の必要性を最小限にし、地域形成能力を向上させ、構造の持続性を確実にすべきだとされているのである(空間整備・効率化目的)⁵。

ところがその際、このような空間整備・効率化目的は、市民参加、地域のきずな(アイデンティティ)あるいは地理的境界など、それ以外の要請と競合するのが常である。その結果、州レベルにおいて、様々な改革案の目的およびその評価をめぐって政治上の論争が行

⁵ 同上参照。

われ、基本的にはこれらの目的間の妥協が図られることとなる。したがって、当初の空間整備と効率性確保の目的がそのまま無傷であるというような改革モデルは滅多にない（例外は、ハノーファー大都市圏の設立）。妥協の結果、改革アクターたちは、当初の改革案に代えて、効率性の観点からは微温的な改革案あるいはいろいろな改革案をミックスした改革モデルを目指すということになる。

現在までに推進されてきた郡の区域改革や市町村の多くの区域改革・行政改革においては、2つの弱い自治体がお互いを補い合うような「ペアー合併（Paarbildung）⁶」が望ましいとされてきた⁷。したがって、郡レベルにおいては、後述するように、3以上の郡の合併となるリージョン郡・モデル（Regionalkreismodell）は、実現性を持たない。しかし、もっかの郡の区域改革案においても、合併後の郡の面積が大きいため、一部、リージョン郡・モデルに近いものもある（例えば、ザクセン州）。また、州の全域を対象とする郡の区域改革に伴って常に生じる問題は、特に中都市（kleine Großstädten）が郡から独立した地位を保持できるかどうかという点についてである⁸。郡所属市町村の合併による新しい郡への編入に際して、まずその問題が生じてくる。しかし、このような中都市には、引き続き「大きな郡所属市（große kreisangehörige Stadt）」としての事務配分の特例が認められ、ひとまず、この問題は解決された。

次に、市町村レベルにおいても、同様に、行政能力、インフラ整備能力及び政策能力の不足を理由として、より大きな組織単位への改革の動きが出ている。すなわち、過去においても、各州における自治法の伝統と自治体構造に関する政治的利害の状況に対応して、市町村、アムト、統合市町村（Samtgemeinde）あるいは連合市町村（Verbandsgemeinde）の規模の拡大が推進されてきたが、現在においてもそれが続いているのである⁹。旧西ドイツの諸州においては、その際、原則として、憲法で保障された自治組織（郡と市町村）がそのまま保持されている（例：シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州、ラインラント・プファルツ州およびニーダーザクセン州）のに対して、旧東ドイツの諸州においては、市町村内の地区の新設（Ortsteilbildung）を伴いつつ、単一自治体モデルへ構造を改革していくという傾向が強い。総じて言えば、旧東ドイツの諸州の方が、旧西ドイツの諸州よりも、徹底した自治体改革に向かう傾向が強いといえる。というのも、旧東ドイツの諸州においては、人口の減少・高齢化と財政難の圧力をより強く受けていることにより、さらなる対

⁶ 州全域を対象として、リージョン内において互いに補完し合うような2つの弱小郡を合併させるモデル。個別に、いくつかの弱小郡による新設合併あるいは市の郡への統合による編入合併を行う「個別モデル（Punktmodell）」（2011年のハノーファー・リージョン郡、2008年のザールブリュッケン圏域連合および2009年のアーヘン都市圏連合等）および州全域を対象として、リージョン内のすべての郡を1つの郡に合併し、州の計画区域に一致させる「リージョンモデル（Regionalmodell）」と対比される（前掲テスマン、P.146以下）。

⁷ テスマン前掲書、P.190以下参照。

⁸ 同上書、P.140以下参照。

⁹ メクレンブルク・フォアポンメルン州議会「調査委員会最終報告書」（シュヴェーリン、2011）P.7、P.112以下参照。

応に迫られているからである。

表1 ドイツにおける自治体等の構造（2010年12月31日現在）

州名	州行政区	特別市	郡	市町村	1郡あたり市町村数
バーデン・ヴュルテムベルク州	4	9	35	1,102	31
バイエルン州	7	25	71	2,056	29
ベルリン州		1		1	
ブランデンブルク州		4	14	419	30
ブレーメン州		2		2	
ハンブルク州		1		1	
ヘッセン州	3	5	21	426	20
メクレンブルク・フォアポンメルン州		2	6	814	136
ニーダー・ザクセン州		8	38	1,024	27
ノルドライン・ヴェストファーレン州	5	22	31	396	13
ラインラント・プファルツ州		12	24	2,306	96
ザールラント州			6	52	9
ザクセン州	3	3	10	485	49
ザクセン・アンハルト州		3	11	300	27
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州		4	11	1,116	101
チューリンゲン州		6	17	942	55
合計	22	107	295	11,442	39

出典：連邦統計局『2011年統計年報』、URL: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/> および「Ergänzung Reformergebnis in Mecklenburg-Vorpommern」

2 ドイツにおける自治体区域改革の法的根拠、評価基準及び論争

管轄区域（räumlicher Wirkungsbereich）は、所管権限（Zuständigkeiten）及び財源措置（Finanzausstattung）とともに地方自治行政¹⁰の基礎的要素をなしている。地方自治行

¹⁰ ドイツにおいては、自治体は州行政の一部とされ、したがって、自治体議会（Kreisrat、Gemeinderat）も、連邦議会（Bundestag）および州議会（Landestag）とは異なり、

政の区域 (Räume) は、同時に下級の州行政庁の区域 (Distrikte) でもあることから、政治の「多レベルシステム (Mehrebenensystem)」における結節点 (Bezugspunkte) をなしている。このような区域の在り方は、自治体および州行政の地域形成能力 (Gestaltungsmöglichkeiten) に本質的な影響を及ぼす。それゆえ、常に、改革の対象となる。

次に、区域改革の目的は、自治体と州の行政すべてにわたる活動能力の強化である。すなわち、それらの行政能力、経済性、計画可能性、管理可能性、および市民デモクラシー的観点からの制御可能性の強化である¹¹。これを目指して、州のイニシアティブにより、常に、自治体の区域の拡大に向け圧力がかけられることとなる。

ドイツ基本法第 28 条および各州の憲法は、地方自治を制度的に保障しているにすぎず、個々の自治体の存在そのものを保障しているわけではない¹²。しかし、地方自治の保障の核をなす区域高権 (Gebietshoheit) は充分尊重されなければならないから、州の関与が大きければ大きいほど、それが公正なものであることが特に求められる。故に、法律に基づく強制的な区域改革は、包括的な手続きに従い、かつ、公共の福祉 (öffentliches Wohl) のための特別の理由がある場合にのみ許される¹³。この場合、具体的な手続きのあり方については、州憲法裁判所によって確定されているが、公共の福祉の具体的な内容と区域にどのような組織を設置するかについては、州に政策的な自由裁量が認められている。

「自治体区域改革」には、市町村のそれと郡のそれとがある。さらに、広義の「自治体区域改革」には、自治体間協力 (kommunale Kooperationen) の改革も含まれる。例えば、アムト、連合市町村や統合市町村あるいは目的組合 (Zweckverbände) の改革であるが、これらの制度の改革の手続きと根拠に関する憲法上の要件は比較的少ない。「自治体区域改革」の内容としては、廃止 (Auflösung)、設置 (Neubildung)、新設合併 (Zusammenschluss) 及び編入合併 (Eingemeindung) が区別される。そのほか、自治体間の区域改革協定 (Gebietsänderungsvertrag) による自主的な区域改革と法律による強制的な区域改革という区別もできる。一般的に、区域改革の進展は、四つの段階に分類されている¹⁴。

- 1、改革の必要性の認定
- 2、改革方針の決定
- 3、費用効果分析による改革モデルの選定
- 4、改革の実施及びそれをめぐる争訟

ドイツの行政学は、すでに 1970 年代において、区域改革の内容評価のための基本的な審査基準を開発している。審査基準は、有効性 (Effektivität) と統合性 (Integrationsfähigkeit)

「Parlament (ドイツ語、「議会」)」ではないとされるのがこれまでの通説である (後述)。

11 テスマン前掲書、P.140 以下参照。

12 同上書、P.135 以下参照。

13 同上

14 同上書、P.137 以下参照。

の2本の柱に分かれる¹⁵。当該団体の能力の程度を示す前者の有効性基準は、さらに、行政能力（*Leistungsfähigkeit*）、コスト効率性（*Kosteneffizienz*）および調整能力（*administratives Koordinierungspotential*）の3つの下位基準に分かれる。統合性基準は、自治体の、あるいは自治体間組織の社会的な結合力（凝集 *Kohäsion*）をあらわす。この統合性基準も、さらに、市民近接性（*Bürgernähe*。住所近接性）、市民（デモクラシー）参加（*bürgerschaftlich-demokratische Teilhabe*。自治体政治）およびアイデンティティ（地域的絆 *Verbundenheit*）の3つの下位基準に分かれる¹⁶。

これらの有効性と統合性、すなわち、効率とデモクラシー等の両基準の関係は、学問上、とりわけ政治学上の論議において、争点となっている。つまり、自治体の活動の有効性を高める改革は、自治体の社会的な結合力の弱化につながるということである¹⁷。

もちろん、人的、物的資源の集中により規模のメリットとシナジー効果が生じ、それによって生産性が向上するという点については、一般に争いがない。また、二重構造の回避によって、行政システムの簡素化および迅速化がもたらされるということも一般に承認されている。

しかしながら、合併に反対する意見は、住所地と行政の所在地との距離が遠くなることを問題視する。すなわち、議員等が意思決定の中心地に集まるのが困難になり、地域を見渡せる可能性も少なくなるとの批判である。さらに、地域がさびれてしまうという危険も指摘されている。自治体議会の専門職化（*Professionalisierung*）及び高度化（*Spezialisierung*）が市民的・近隣的性格を有すべき自治体行政を危うくするのではないか、また、区域が広がった自治体では、地域のきずなが失われるのではないかという批判の声もある¹⁸（ここでは、以上のいくつかの審査基準の間における相互作用（例えば、自治体の能力が向上すれば、市民近接性も向上する等）は、ほとんど論証されていない。同様に、社会的・技術的变化も重要視されていない。）小規模自治体こそ行政能力が高いという立証もなされている。資源を集中しただけでは、財政難は克服できない¹⁹。州レベルにおいて、もっとニーズに応じることのできる財政制度を構築すべきである、等々の批判もある。

これらに対して、合併に賛成する意見は、自治体政治の現状と社会情勢の変化全般を指摘する。自治体議会の審議方法および手続は、この10年来、州議会および連邦議会のよう

¹⁵ Frido Wagener 『Neubau der Verwaltung』 (1969年、ベルリン) P. 270 参照。

¹⁶ 同上

¹⁷ Bernhard Stür 「Kommunale Selbstverwaltung durch bürgerschaftliche Mitwirkung und Aufwertung der Kreisebene gestärkt」、Christiane Büchner/Jochen Franzke/Michael Nierhaus (Hrsg.) 『Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen』 (2008年、ポツダム) P. 105 参照。

¹⁸ Hubert Meyer 「Was Neues aus dem Nordosten: Verfassungsgericht stärkt kommunale Selbstverwaltung」、Christiane Büchner/Jochen Franzke/Michael Nierhaus (Hrsg.) 同上書 P.60 以下参照。

¹⁹ ドイツ郡会議 Deutscher Landkreistag 『Landkreise im Prozess der Verwaltungsreformen』 (2006年、ベルリン) P.3 参照。

に「パーラメント Parlament」²⁰的になってきており、議会活動の分業化、高度化及び専門職化は、すでに自治体政治の現実である。個々の市民がすべての政策分野の専門知識を持ち、しかも、地域の情報にも精通することは、現代の地方公共団体においては、その複雑・高度化する状況の中で極めて困難である²¹。現に、市民自身も、ますます複雑・専門化する社会の中で働き、日々の生活を送っているのである。

そこで、地域内の、あるいは地域を超える政治・行政構造は、このような大きな流れに適応していかなければならない。さらに、現代の交通、情報およびコミュニケーション技術の進歩によって、地理的な距離は、明らかに相対化される方向にある²²。資源の集中および権限の移譲によって、自治体の地域形成能力は明らかに拡大する。合併によって自治体は、その行政能力および決定能力（とりわけ議員の能力）が強化されることとなる²³。行政能力の低かった小規模な自治体に比べて、大規模な自治体の一部となった旧市町村の地域においては、計画の優先順位リストに基づく資源の集中、選択および討議能力の向上によってその活動能力が強化される。総じていえば、ローカル・デモクラシーの発展、行政能力の向上および生存配慮行政（Daseinsvorsorge）の推進の上で、明らかにメリットがあると合併賛成論者は主張するのである。

3 メクレンブルク・フォアポンメルン州における自治体創設の歴史

1990年10月3日、統一ドイツの一州となったメクレンブルク・フォアポンメルン州の当時の自治体構造は、極めて小規模な郡と市町村からなるものであった。すなわち、6つの特別市および31の郡ならびに1,117の郡所属市町村からなっていたのである。そのうち、9割の市町村は住民数が2,500人未満であり、5割の市町村が500人未満であった。郡の平均住民数は4万人であったが、一部の郡では2万人を下回っていた²⁴。このような郡と市町村の構造は、東西統一後のドイツ連邦共和国において東ドイツの自治体にも求められることとなった事務の遂行のためにふさわしい規模とはいえなかったが、州議会は、このような自治体の合併よりは、誕生したばかりの地方自治の育成を優先することとした。そして、西ドイツのシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州をモデルとして、「アムト」と呼ばれて

²⁰ 一般に、ドイツにおいては、自治体は州行政の一部と位置づけられており、自治体の議会（*Kreistag* と *Gemeinderat*）も行政内部の評議機関にすぎず、連邦議会や州議会のような「議会（*Parlament*）」ではないとされてきた（*Reiser 2006 P.22* 参照）。

²¹ Hans Peter Bull 「*Kommunale Selbstverwaltung heute – Idee, Ideologie und Wirklichkeit*」『*Deutsches Verwaltungsblatt*, H. 1』（2008年）P. 8 参照。

²² Wilfried Erbguth 「*Modellvorhaben Verwaltungsreform Mecklenburg-Vorpommern?*」『*Landes- und Kommunalverwaltung*, H. 1』（2004年）、P. 3 以下参照。

²³ テスマン前掲書（2009年）、P.190 以下

²⁴ メクレンブルク・フォアポンメルン州議会 「*Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in M-V*」（Schwerin、2002年）P. 37 および Thomas de Maizière 「*Verwaltungsstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern*」、Maximilian Wallerath (Hrsg.) 『*Administrative Strukturen und Verwaltungseffizienz*』（Baden-Baden、1998年）P. 54-55 参照。

いる制度を導入し²⁵、立ち遅れた市町村の様々な行政を合体させたため、地域における行政のパフォーマンスは、大幅に改善された。

この Amt による行政事務の中心となるのは、予算、出納及び会計、税・使用料等の賦課徴収および市町村に対する指導である。これに加えて、市町村は、Amt に対し任意に、自らの自治事務 (Selbstverwaltungsaufgaben) を委譲することができる。さらに、Amt は、市町村の委任事務 (Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises) についてもその実施者となることができるようになった。1994 年の同州地方自治基本法の制定によって、Amt としての標準住民数は 5,000 人、Amt 非所属市町村の最少住民数は 2,500 人と法定された。しかし、1997 年には早くもこの基準は、同自治基本法の改正によって上方修正されることとなった。すなわち、Amt の標準住民数は 6,000 人、Amt 非所属市町村の最少住民数は 3,000 人に引き上げられたのである²⁶。また、Amt の事務の範囲も、Amt 所属市町村の管理運営事務にまで拡大された。

州の 3 つの政令によって、1997 年までに、1,019 の Amt 所属市町村を有する 122 の Amt が創設された。当時、1,073 あった郡所属市町村のうち Amt から独立した自治体であり続けたのは 54 のみであったのである²⁷。

1994 年には、Amt の行政改革に引き続いて、行政能力の低い郡を統合するための区域改革も実施された。この結果、従来の 31 の郡が再編され、12 の郡 (平均住民数 10 万人) となった。このうち、メクレンブルク・フォアポンメルン州で最大の面積 2,517 km² を有する ルードヴィヒスルス ト Ludwigslust は、ドイツの中でも 4 番目に大きい郡となった。その際、6 つの特別市 (郡非所属市) は、郡への編入を免れた²⁸。このようにして強化された自治体には、1994 年 5 月 5 日の「機能改革法」によって、州の特別官庁の多くの事務が移譲された。これらは、同州における行政執行過程全体の最適化のための当時の検討結果に基づき実施されたものである。

4 メクレンブルク・フォアポンメルン州における自治体区域改革の経緯

4.1 第 1 期改革 (2007 年 7 月まで)

21 世紀の初頭以来、メクレンブルク・フォアポンメルン州は、再び、政治行政構造の「現

²⁵ Hubert Meyer 「Zukunftsfähige Gemeinde- und Ämterstrukturen in Mecklenburg-Vorpommern」『Landes- und Kommunalverwaltung, H. 6』(2004 年) P. 242 参照。

²⁶ Hubert Meyer 「Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern. Arbeit und Ergebnisse der Enquete-Kommission」『Landes- und Kommunalverwaltung, 2003, H. 1』(2003 年) P. 12 参照。

²⁷ メクレンブルク・フォアポンメルン州内務省『Informationen vom 22.09.2003』(Schwerin, 2003 年) P. 1 以下参照。

²⁸ メクレンブルク・フォアポンメルン州政府『州行政現代化法 Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (VwModG M-V)』(Schwerin, 2004 年) P. 98 参照。

代化 (Modernisierung)」を積極的に進めるようになった。契機となったのは、人口の減少・高齢化に関する急激な変化と公共財政の大幅な悪化である。このため、州は、包括的、一体的かつ徹底的な構造改革案を提案した²⁹。自治体の区域改革と機能改革を一体化するとともに、これらを支えるその他の改革手段によって、改革効果を最大限に上げること、そして、郡と市町村等の区域の拡大、資源の集中、合理化および経営能力の向上によって自治行政を強化することが目指された。市町村、次いでアムトに対して協定に基づく自主合併の原則が採用された。さらに、アムトについては、自主合併の段階の後、政令または州内務省の行政決定によって強制的に再編成できることとされた。これに対して、郡については、自主合併の段階なしに直ちに州の法律に基づき強制的に合併することとされた。

アムトおよび市町村の合併により、将来的には、非効率的な二重構造を解消し、規模のメリットを確保すべきとされ、これらの自主的合併を促進するため、州は、2004年12月31日まで優遇措置を適用することとした³⁰。この区域改革の目的を達成するため、州議会は、市町村とアムトの規模を引き上げ、市町村の住民数の下限は500人、アムトのそれは6,000人とし、アムトは、標準として8,000人の住民と最大限10の市町村を管轄すべきこととされた。そして、5,000人を超える市だけがアムトから独立した地位を認められることとなった。この新しい措置による自主合併の結果、アムト非所属市町村は35に、アムトは78に減少した。そのうち標準住民数では17のアムトがそれを下回ったが、最少住民数ではすべてのアムトが6,000人以上を確保した³¹。

住民数500人以下の市町村の強制新設合併あるいは大都市周辺の市町村の強制編入合併は見送られる一方で、郡のレベルにおいては、かなり過激な強制的区域改革が計画された。すなわち、従来の12の郡は、州の法律により強制的に5つのリージョン郡に再編され、6つの特別市もこれに編入合併させられることとなったのである³²。このため、従来の4つの計画地域内の郡が合併させられることとなった。その目的は、統一的な計画、決定、執行及び監視のための地域空間を創出するというにあった。ただし、南北168 kmに広がる東部のリージョン郡であるフォアポンメルンは、二つに分割された³³。

郡の再編にあたっては、上級中心地 (Oberzentren) であるシュベリー、ノイブランデンブルク、ロストック、シュトラールズントおよびアングラムを含む社会経済的に一体の地域が空間再編の基礎となった。これらの都市は、その行政能力と中心的な位置のゆえに、郡の所在地となるべきものとされた。この結果、住民数245,042人の南フォアポンメルン

²⁹ 同上 P. 104 以下参照。

³⁰ メクレンブルク・フォアポンメルン州政府『Landesverordnung zur Fusionsförderung vom 20.04.2000』, (GVOBl. M-V, Schwerin, 2000年) P. 195 参照。

³¹ メクレンブルク・フォアポンメルン州政府『Weiterentwicklung der Gemeinde- und Ämterstrukturen』 (Schwerin, 2011年)、URL : <http://www.mv-regierung.de/im/verwaltungsreform/> (2011年9月21日)。

³² 前掲メクレンブルク・フォアポンメルン州政府『州行政現代化法』P.111 以下参照。

³³ 同上 P.125-127 参照。

郡から 500,217 人の西メクレンブルク郡まで、これら 5 つの新しいリージョン郡は、ドイツ全土においてもっとも住民数の多い郡となるはずであった。また、面積でも、3,182 km²の北フォアポンメルン郡から 6,997 km²の西メクレンブルク郡まで、ドイツで最も広大な面積を有することとなる予定であった。さらに、すべての特別市はこのリージョン郡に統合されることとされ、その代わり「大きな郡所属市 (große kreisangehörige Stadt)」として、所管事務の特例を受けることとされた。

そして、以上のような区域改革を前提として、州における事務の再編成（機能改革）を行うこととされた³⁴。すなわち、1,500 の州の行政事務が 1,730 の職および 5 億 7,700 万ユーロの予算額とともに、すべての部署における審査を経て決定され、より大きな単位への事務の集中により、コストの削減を図り、専門化を可能にし、二重行政を解消すべきとされた。さらに、そのほかの分野でも、地方分権化と自治体化への努力がなされた。このように区域改革と機能改革の一体的実施の効果がさらに上がるよう、市民センター (Bürgercenter)、規制緩和あるいは E ガバメントの諸手段を総動員すべきであるとされた。市町村またはアムトの市民センターは、州のすべての行政サービスの中心窓口（ワンストップ機関）として機能することが期待された。また、長期的に、すべての行政サービスへのアクセスがインターネットを通じて可能となるべきであるとされた³⁵。

4.2 第 2 期改革（2011 年 9 月まで）

2006 年 5 月に州政府によって決定された上記の意欲的な郡の区域改革案と州の機能改革案は、2007 年夏のメクレンブルク・フォアポンメルン州憲法裁判所の違憲判決³⁶により、頓挫することとなった。これによって、これらの改革が中止されることとなったのである。違憲とされた理由は、合併の検討手続きにおいて、「より穏やかな」郡の区域改革の代替案の提示が不足していたことと、自治行政における市民・デモクラシーの要素が軽視されていたということであった。批判の対象とされたのは、経済性および空間秩序の基準に重点が偏りすぎていること、そしてそれによって、リージョン郡の改革案が代替案も示されず、拙速に決まったことであった（手続的瑕疵）。州の機能改革は、上述のとおり郡の区域改革と密接に関係していたため、計画されていた事務の再配分も広い範囲で無効とされた。ただし、行政改革の必要性そのものについては、裁判所により基本的に承認された。

以上の結果、州政府は改革案の再検討を迫られることとなった³⁷のであるが、早くも、2007

³⁴同上 P.127-137 参照。

³⁵同上 P.110-112 参照。

³⁶ 2007 年 7 月 26 日。約 3,200 km²から約 7,000 km²の面積を有する 5 つの「リージョン郡」について違憲の決定。郡議会およびその委員会における名誉職の活動が、「持続的にかつ意欲を持って遂行できる」ように郡は一定以上の面積を有しなければならない等との判断が示された。

³⁷ メクレンブルク・フォアポンメルン州憲法裁判所判決（2007 年 9 月 9-17）およびテスマン「Die Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern im Spiegel der Rechtsprechung」、Christiane Büchner/Jochen Franzke/Michael Nierhaus (Hrsg.)

年 11 月末、州政府は新しい改革方針を決定した。その中で、郡の区域改革のための基本的な原則が定められ、郡の面積は 4,000km²を超えず、住民数はできるだけ 175,000 人を下回らないこととされた。規模の小さな特別市については前回同様、郡に統合されることとされ、大都市であるロストックとシュベリーンについては引き続き郡から独立すべきものとされた。これに加えて、可能な改革の代替手段が別途検討された。この結果、2009 年 2 月には、州政府によって改革のための州法律案が最終的に決定され、これまでの 12 の郡が 6 つに統合されることとされるとともに、ロストックとシュベリーンのみは今後も郡から独立した地位を認められることとなった³⁸。小規模な特別市は、郡からの自由を失ったが、前述のように「大きな郡所属市」として特別の地位を保持することとなった³⁹。2010 年 7 月 7 日、州議会は、内務委員会におけるヒアリングの結果に基づく若干の修正を行った上で、これを多数決により可決した。

表 2 メクレンブルク・フォアポンメルン州における新しい郡構造（概要）

新しい郡	旧郡 / 特別市	郡役所の所在地	住民数 2020 年、人	面積 km ²
北西メクレンブルク	北西メクレンブルク郡、ハンザ都市ヴィスマール	ヴィスマール	158,375	2,118
ルードヴィヒスルスト・パルヒム	ルードヴィヒスルスト郡、パルヒム郡	パルヒム	201,901	4,751
メクレンブルギッシェ・ゼーンプラッテ	デミン郡の一部、メクレンブルク・シュトレリッツ郡、ミューリッツ郡、ノイブランデンブルク	ノイブランデンブルク	221,387	5,028
ロストック	バート・ドベラン郡、ギュストロフ郡	ギュストロフ	198,446	3,421
フォアポンメルン・リューゲン	リューゲン島、北フォアポンメルン郡、ハンザ都市シュトラールズント	シュトラールズント	214,408	3,190

『Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen』(Potsdam、2008 年)、P. 121-123 参照。

³⁸ メクレンブルク・フォアポンメルン州内務省『報道発表 Pressemeldung Nr. 163 vom 27.11.2007』(Schwerin、2007 年) 参照。

³⁹ メクレンブルク・フォアポンメルン州政府『Gesetzentwurf zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 10.02.2009』(Schwerin、2009 年) P. 70 以下参照。

フォアポンメルン・グライフスヴァルト	東フォアポンメルン郡、ウェッカー・ランドウ郡、デミン郡の一部、ハンザ都市グライフスヴァルト	グライフスヴァルト	250,051	4,369
--------------------	---	-----------	---------	-------

出所：テスマン作成。

図2 メクレンブルク・フォアポンメルン州における新しい郡構造（地図）



出所：メクレンブルク・フォアポンメルン州内務行政庁 (Landesamt für Innere Verwaltung Mecklenburg-Vorpommern)、2011年、URL: <http://www.laiv-mv.de>。

新しい郡における目標住民数は、2020年までの住民数予測によれば全般的に達成されるであろうと見込まれている。しかし、面積基準については、南部の3郡において満たされていない。特に、メクレンブルグギッシェ・ゼーンプラッテ郡において、5,000 km²を超過せざるを得ないことが明らかになった。これについて、州政府は、アムトと市町村がそのような区割りを要望しており、旧郡の分割を避けることができるメリットがあると主張してい

る。郡の面積の大きさが政治における名誉職（郡議員）の遂行に及ぼす悪影響はあまり大きなものと見られていない。さらに、これまでの実証研究によれば、郡の大きさと名誉職的な市民参加の間には相関関係は確認されていないとされる。それどころか、郡の改革は、市民自治の強化につながるといわれている⁴⁰。郡改革の結果として、とりわけ、資源と権限に対する郡議会とその議員の権限の拡大がもたされるからである。

郡改革の結果、生ずるかも知れないマイナスの側面は、郡の支援、例えば専任補助職員や運行サービス（例えば、タクシー）により補うことができると考えられている。リージョン郡を目指し、挫折した州の当初の改革案に比べると、住民数の増加と面積の拡大は、しかしながら、明らかに減少している。新しい改革案は、したがって、メクレンブルク・フォアポンメルン州における最大限の改革の必要性と地域の現状との間の一つの妥協である⁴¹。このため、この新しい改革案に対する賛成の声は、前回の改革案に比べて多くなっている。最初の改革法に対してはほとんどすべての郡が反対の声をあげたが、今回の改革案に対しては、5つの郡および郡に統合される2つの市だけが州の憲法裁判所に提訴した⁴²。

すなわち、「改革に関する妥協」については、すべての人が認める改革の必要性の前に、関係する地域団体の多くが賛成したのである。州憲法裁判所もまた、第2期改革法の審理に際して、原則的には州政府の主張に従って新しい郡の編成を承認した。郡の区域改革についての憲法上の瑕疵は今回は認められなかった。それどころか、改革方針の樹立、論議および改革諸案の評価ならびに議会におけるヒアリング手続きの過程は、模範的なものとして評価された。また、州議会には、郡改革における判断・決定に関して広い裁量が認められた。州議会は、改革に伴うマイナス面を取り除くだけでなく、それにふさわしい未来を形成し、発展させる任務を志向すべきであるとされたのである。

次に、面積 5,000 km²以上の大きな郡における郡の区域の見渡し可能性（Überschaubarkeit）の減少とそれによる自治体政治への市民参加に対するネガティブな影響は、実証研究においては認められないとされた。しかも、憲法の規定からは、一部の専門家の見解とは異なり、郡という地域団体の面積の上限を導き出すことはできず、そのような考え方は、「明らかに『偏りのある』ものであるか、もしくは、現実の展開を十分考慮に入れていないものである。」⁴³ それに、そもそも大きな時間を取られている名誉職としての議員が、多少経費がかかることになるからといって、職を辞することにはならないであろう。アイデンティティと市民近接性については、地理的遠近はあまり関係がなく、郡の市民とのコミュニケーション手段と事務執行能力の方がもっと影響が大きいとされた。

それにもかかわらず、州憲法裁判所は、州議会に対して、議員の職務の執行を援助するための一連の手段について検討するよう求めた。すなわち、郡議会が遠くなることによつ

40 同上

41 同上

42 メクレンブルク・フォアポンメルン州憲法裁判所判決（2011年10月21日）P.1-2 参照。

43 同上

て増加する経費の補償ならびに調査研究のための实际的、技術的援助について検討すべきこととしたのである。ただし、このような郡議会活動の専門職化によって、憲法で保障された地方自治行政の理念型としての性質が制限されてはならないとされた⁴⁴。特別市からの訴えも退けられた⁴⁵が、以上と同様の理由に加えて、郡の区域改革の一体性と郡の自治の保障が市町村のそれよりは弱いものであることも理由として付けくわえられている。

このようにして、郡の区域改革は、その合憲性が確定したことにより、州議会及び郡長の選挙と時を同じくして 2011 年 9 月 4 日発効した。同時に、メクレンブルク・フォアポンメルン州の住民は、新しい郡の名称についての住民投票を行った⁴⁶。これにより、改革は実行の段階に入ったのである。

区域改革と並行して、これまた前回と同様に、あらためて「機能改革」と自治体財政調整についての再検討が行われた。しかし、分権化される事務権限とこれに伴う公務員の配置転換は、挫折した前回の改革案に比べて非常に控え目なものとなった。すなわち、前回計画された 1,730 人に対して、今回は 174 人のみが州の公務員から郡に配置転換させられることとなった⁴⁷。また、2009 年 11 月からは、新しい自治体財政調整法に基づき、住民数 500 人以下の市町村は、一定の交付金が削減されることとなった。つまり、合併に対する消極的な姿勢が制裁を受けるべきであるとされたのである。しかし、この措置は、憲法裁判所の 2011 年 6 月 30 日の判決により違憲とされている⁴⁸。

同州における市町村構造の「現代化」の必要性を分析するため、郡の区域改革および機能改革に関する州議会の審議と並行して、「自治行政の強化のための」調査委員会が設立された。その任務は、人口の減少・高齢化及び財政悪化の背景のもと、市町村構造の未来の可能性を評価し、最適な提案を提出することであった⁴⁹。第 1 期の郡の区域改革に対する違憲判決の結果、様々な郡の改革案が市町村に及ぼす影響について、州議会内務委員会の審議を支援する観点から同調査委員会の中期的な調査事項が拡大された。そして、市町村構造の分析の結果、同調査委員会は、「疑念の余地なく」郡の区域改革の必要性を確認した⁵⁰。

また、同調査委員会は、州議会に対して、従来の「アムト・市町村」モデルを保持するとともに、これに加えて、ザクセン・アンハルト州等で行われている連合市町村モデル

44 同上 P.58 以下参照。

45 メクレンブルク・フォアポンメルン州憲法裁判所判決（2011 年 10 月 22 日、グライフスヴァルト）および同裁判所判決（2011 年 10 月 23 日、グライフスヴァルト、ヴィスマール）

46 BusinessforBusiness-Portal M-V ホームページ「Volksentscheid über neue Kreisnamen」（Schwerin、2011 年）参照。URL:<http://www.b4bmv.de>（2011 年 9 月 21 日）

47 メクレンブルク・フォアポンメルン州政府「報道発表 Pressemitteilung Nr. 114 vom 12.05.2009」（Schwerin、2009 年）参照。

48 メクレンブルク・フォアポンメルン州憲法裁判所判決「LVerfGE M-V 10/10, 2011」参照。

49 メクレンブルク・フォアポンメルン州議会前掲書（2011 年）P. 7 参照。

50 同上 P.114 以下参照。

(Verbandsgemeindemodell)⁵¹を認めるべきことを勧告した。その際、住民数および構成市町村数に関しては、従来の法律基準によるべきものとされた。「 Amt・市町村」モデルは、さらに発展させるべきこととされ、また、市町村合併の後の地区の新設 (Ortsteilbildung) も積極的に進めるべきこととされた。全体的には、今後の市町村レベルにおける改革は、自主的に行われるべきものとされ、その際、州は、財政手段、相談、仲裁ならびに法的小よび行政的援助によってこれを援助すべきとされている⁵²。このようにして、2011 年秋の同州議会の任期末には、改革計画は一つの区切りを迎えることとなったのである。

5 「現代化」政策の総括と評価

メクレンブルク・フォアポンメルン州においては、遅くとも 21 世紀の初めまでに、社会経済のネガティブな展開は、押し戻すことのできないものであることが明確になった。そのため、第 1 期の改革段階においては、一つの州によって提案されたものとしてはかつてないような包括的な改革コンセプトが提案された。郡に対する事務移譲としても、郡の区域改革としても、構造改革の最大のヴァージョンを示すものが提案されたのである⁵³。しかし、市町村レベルの改革は、当初からきわめて慎重なものであった。特別市、Amt およびその小規模な構成市町村に対する住民数基準は引き上げられたものの、引き続き法律による強制は避けられ、自主合併等の原則が重視されたのである。

この戦略は、Amt 行政のレベルでは大いに成功をおさめたが、市町村行政のレベルでは、あまり成果があがっていない。現在もなお、500 人以下の最小規模市町村 (Kleinstgemeinden) が多数存在している⁵⁴。同様に、市町村と Amt との二重行政は、解消されていない。州の政治は、したがって、小規模な田舎の (ländliche) 市町村における政治的な自立性を尊重して、市町村レベルにおける行政能力の低さには甘んじているのである。市町村レベルのマイナス面に比べて、Amt の行政レベルは強化された。しかし、前述のとおり、当初の郡の区域改革案は、州憲法裁判所の判決により挫折した。違憲の判断は手続きの瑕疵を理由として下されたのであるが、同裁判所は、また、自治体行政の市民・デモクラシー的な側面を十分尊重したものであったかについても大きな疑問を呈した。同改革案は、その範囲が全体に及ぶものであったが故に、ほとんどすべての郡議会議員と市町村連合組織の政治家による大きな反対に直面した⁵⁵。これによって、州の事務のさらなる分権化と自治体化が挫折することとなったのである。

したがって、第 2 期の改革案においては、州は、ドイツにおいてこれまで許されてきた

⁵¹ 行政事務の執行のため、数市町村を構成員として設立される地方団体。直接選挙される議会と長を有し、土地利用計画、学校、社会福祉施設、スポーツ施設、市町村道、上下水道、消防等の事務を実施する (2008 年、ザクセン・アンハルト州連合市町村法)。

⁵² 注 50 に同じ。

⁵³ テスマン前掲書 P.149 以下参照。

⁵⁴ メクレンブルク・フォアポンメルン州議会前掲書 (2011 年) P.109 参照。

⁵⁵ Meyer 前掲書 (2008 年) P. 52 以下参照。

手続と内容の範囲内で、郡の区域改革の再構築に取り掛かったのである。改革案のコンセプトは、旧東ドイツ諸州において実施されている郡の区域改革（「ペアーモデル」）の延長をなすものであった⁵⁶。そのため、郡と特別市における反対の声は、明らかに減少した。また、憲法裁判所も、州の区域改革法律案に関して、自治体レベルの模範となるべき参加手続であり、自治行政の市民・デモクラシー的側面を十分尊重したものであったとして、これを承認した。憲法および行政上重要なことは、実証研究においても明らかになったことである⁵⁷が、憲法上、郡の区域の見渡可能性（Überschaubarkeit）のための具体的な面積基準は存在しないということが承認されたことである⁵⁸。

また、地域の専門的・インフラ整備能力とりわけ郡の地域形成能力も、大きな問題となった。裁判所は、参加のモチベーションを向上させることを重視し、州の政治に対し議員活動の促進とこれに対する援助の強化を要求した。これによって、憲法上は、社会・技術的变化と郡議会の若干の専門職化が認められたことになる。ただし、今後とも、自治体議会は、国家法的には「パーラメント（Parlament）」ではないとされ、自治体の名誉職的民主主義的コントロールセンター（ehrenamtlich-demokratische Steuerungszentrum）であるとされたのである。

前述の行政学の評価基準によれば、第2期の改革案では、改革の面から言っても、憲法上から言っても、有効性基準が優先されたということになる。共同体の民主主義的、アイデンティティ的統合に対する有効性の重要性が認められた。有効性とデモクラシーとの間の「古典的」な緊張関係については、その限りにおいて、互いに促進しあう相互作用の存在が認められたといえる。地域形成能力の強化を目指す第2期の改革案は、また、原則的に市民参加に対してポジティブな影響を及ぼすとされ、これを現代技術の活用、支援職員の確保や経費増大に対する補償措置の拡大によって促進されるべきであるとされた。つまり、イノバティブな改革案は、全体として、有効性の最適化とともに、統合性の確保のための手段でもなければならぬとされたのである。

メクレンブルク・フォアポンメルン州の今回の政策は、このような郡の合併と特別市の郡への編入によって、郡レベルの活動能力の強化を目指すものであった。これによって、行政能力の改善、経済性さらには郡の境界と社会経済的圏域との間の統合を実現した。第1期の段階においては、厳しい検討結果に基づき、徹底的な郡合併戦略としてリージョン郡のコンセプトが提案された。この改革案は、ドイツにおける各州および各郡において行

⁵⁶ テスマン前掲書 P.146 以下参照。

⁵⁷ Joachim Jens Hesse 『Voraussetzungen der Selbstverwaltung』（Baden-Baden、2008年）P. 90 および Helmut Seitz 「Das Urteil des Landesverfassungsgerichtes M-V im Lichte sozialwissenschaftlicher empirischer Evidenz」、Christiane Büchner/Jochen Franzke/Michael Nierhaus (Hrsg.) 『Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen』（Potsdam、2008年）P. 100-101 参照。

⁵⁸ メクレンブルク・フォアポンメルン州憲法裁判所判決「LVerfGE M-V 21/10, 2011」P.50 参照。

政治上、憲法上受け入れられている「非公式の改革コンセンサス」に反するものであったがために、郡の側からの最大限の反対を巻き起こすこととなった。この反対は、第2期の改革案においては、合併の規模の縮小によって明らかに和らげることができた。

しかし、一部は4,000 km²を超え、それどころか5,000 km²を超える面積の郡も生じた第2期改革案は、一般的に「穏やかな」郡の区域改革と認められているもののぎりぎりの上限に迫るものであった。すなわち、5,028 km²の新しいメクレンブルグ・ゼーンプラッテ郡は、ヘッセン州の政府行政管区ギーセンの5,381 km²にほとんど匹敵し、ザールラント州の面積2,569 km²の2倍に達したのである。第1期改革案の失敗は、ドイツにおいては、自治体レベルのほとんどすべての代表者が反対するような自治体構造の改革は、成功をもたらすことはできないということを示している。そのため、自治体の区域改革に際しては、州は、早い時期に自治体の代表者の参加を求め、積極的にコンセンサスを求めなければならないとされた。このようにして、明らかに合併が容易に受け入れられることとなり、改革に伴う摩擦も回避できるのである。

これまでのメクレンブルク・フォアポンメルン州における自治体改革によって、郡のレベルの将来あるべき構造が決定されることとなった。一方、市町村のレベルにおける改革については、州は非常に慎重な態度をとっている。ブランデンブルク州で見られたような、州全体にわたる区域改革による最小規模市町村の減少と二重行政の解消は、これまでのところ、達成されていない。自主合併による措置では、市町村レベルにおける成果は限られたものである。これに対して、アムト行政のレベルにおいては、強制的な改革により行政単位の拡大という成果をもたらしている。メクレンブルク・フォアポンメルン州では、すでに、2005年1月にアムトの平均住民数が11,073人となった。これに比べ、市町村の住民数は、たとえば、ザクセン・アンハルト州等の他の改革州と比較しても、非常に少ない。

州議会の「自治行政の強化のための」調査委員会は、これまでの実証研究と構造的な課題の詳細な分析を行ったが、その結果、市町村に対しては、新しい住民数基準を設定しないこととした。また、同委員会は、「実証された」市町村制度およびアムト制度ならびに市町村合併における自主原則を確認した。さらに、直接公選の代表機関を有する連合市町村モデルを提案するとともに、将来的な地区自治の構築を勧告した。また、市町村財政調整法の枠内での最小規模市町村の合併の意思の欠如に対する制裁の導入の試みも提案したが、これは、小規模市町村に対する「寛容な」改革政策がいつまでも続くものでないことを示している。

次期の州議会においては、さらなる改革案が示されるであろう。いずれにしても、改革の案の策定には、自治体の代表者を包括的に関与させるべきであるとされている。さらに、ラインラント・プファルツ州におけるように、市民フォーラムや市民勧告の制度を通じて市民の参加を強化することが求められている。これらによって、市民からのより良い情報とともに改革の正当性が得られるだけでなく、新しい解決策やアイデアが展開できるようになるからである。メクレンブルク・フォアポンメルン州において未来を担う市町村

の構造を構築するための改革案は、市民を自らの自治体の構築のために活動させる良い機会となるとされている。結論をいえば、ドイツにおいては、自治体構造の拡大を通じて、事務処理能力が改善されたというだけでなく、今や、新しい分権化と自治体化のチャンスが生じてきているということである。そしてこのチャンスは、今後、さらに包括的に活用していくべきものと考えられているのである。

参考文献

- Bogumil, Jörg/Ebbinger, Falk 「Machtgewinn der Kommunen?」、Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael (Hrsg.) 『Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern』 (Potsdam 2008 年) P. 13-22 (KWI-Gutachten Nr. 2)
- BULL, Hans Peter 『Kommunale Selbstverwaltung heute – Idee, Ideologie und Wirklichkeit』 (Deutsches Verwaltungsblatt, H. 1、2008 年) P. 8
- BUSINESSFORBUSINESS-PORTAL M-V 「Volksentscheid über neue Kreisnamen」 (Schwerin、2011 年) URL: <http://www.b4bmv.de> (2011 年 9 月 21 日)
- ドイツ郡会議 DEUTSCHER LANDKREISTAG 『Landkreise im Prozess der Verwaltungsreformen』 (Berlin 、2006 年) P. 3
- DOMBERT, Matthias 「Auf dem Weg zu bürgerschaftlich-demokratischer Mitwirkung – Parlamentarische Strukturen für den Kreistag」 Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael (Hrsg.) 『Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern』 (Potsdam、2008 年) P. 33-48 (KWI-Gutachten Nr. 2)
- ERBGUTH, Wilfried 「Modellvorhaben Verwaltungsreform Mecklenburg-Vorpommern? 」 『Landes- und Kommunalverwaltung』 (初版、2004 年) P. 3 以下
- HESSE, Jens-Joachim 『Voraussetzungen der Selbstverwaltung. Zum Verhältnis von Ehrenamt und Gebietsgröße』 (Baden-Baden、2008 年) 『Staatsreform in Deutschland und Europa, Nr. 10』
- ヘッセン州郡会議 HESSISCHER LANDKREISTAG 『Regierungsbezirk Gießen』 (Wiesbaden、2011 年) URL: <http://www.hlt.de> (2011 年 9 月 21 日)
- メクレンブルク・フォアポンメルン州内務省 INNENMINISTERIUM M-V 『Informationen vom 22.09.2003』 (Schwerin、2003 年)
- 同上 『Informationen zur Ämterfusion (Stand: 01.01.2005)』 (Schwerin、2005 年)
- 同上 『Pressemeldung Nr. 163 vom 27.11.2007』 (Schwerin、2007 年)
- メクレンブルク・フォアポンメルン州政府 LANDESREGIERUNG M-V 『Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Beschluss der Landesregierung vom 02.11.2004. Entwurfsfassung für die Anhörung der kommunalen Körperschaften und Verbände』 (Schwerin、2004 年)

- 同上『Gesetzentwurf zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 10.02.2009』
(Schwerin、2009年)
- 同上『Landesverordnung zur Fusionsförderung vom 20.04.2000』(GVOBl. M-V、2000年) P. 195
- 同上『Pressemitteilung Nr. 114 vom 12.05.2009』(Schwerin、2009年)
- 同上『Weiterentwicklung der Gemeinde- und Ämterstrukturen』(Schwerin、2011年)、
URL: <http://www.mv-regierung.de/im/verwaltungsreform/>. (2011年9月21日)
- メクレンブルク・フォアポンメルン州議会 LANDTAG M-V『Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“』(Drucksache 5/4410 vom 15.06.2011、Schwerin、2011年)
- 同上『Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern. Bericht der Enquete-Kommission』(Schwerin、2002年)
- メクレンブルク・フォアポンメルン州憲法裁判所判決『LVerfGE M-V 10/10, 2011』
- 同上『LVerfGE M-V 21/10, 2011』P. 1-2
- 同上『LVerfGE M-V 21/10, 2011』P. 50 以下
- 同上『LVerfGE M-V 22/10, 2011』(Greifswald) および『LVerfGE M-V 23/10, 2011』(Wismar)
- 同上『LVerfGE M-V, 9-17/9, 2007』
- MAIZIÈRE, Thomas de「Verwaltungsstrukturenreform in Mecklenburg-Vorpommern」
Wallerath, Maximilian (Hrsg.)『Administrative Strukturen und Verwaltungseffizienz. Verwaltungsstrukturenreform in Mecklenburg-Vorpommern』(初版、Baden-Baden、1998年) P. 54-55
- Meyer, Hubert「Was Neues aus dem Nordosten: Verfassungsgericht stärkt kommunale Selbstverwaltung」、Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael (Hrsg.)『Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern』(Potsdam、2008年) P. 49-70 (KWI-Gutachten Nr. 2)
- MEYER, Hubert「Zukunftsfähige Gemeinde- und Ämterstrukturen in Mecklenburg-Vorpommern」、『Landes- und Kommunalverwaltung』(第6版、2004年) P. 241 以下
- MEYER, Hubert「Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern. Arbeit und Ergebnisse der Enquete-Kommission」、『Landes- und Kommunalverwaltung』(初版、2003年) P. 11 ff.
- NIERHAUS, Michael「Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen」
Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael (Hrsg.)『Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern』(Potsdam、2008年) P. 7-22 (KWI-Gutachten Nr. 2)

- Reiser, Marion 『Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik: Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten』 (Wiesbaden, 初版、2006年) P. 22
- SEITZ, Helmut 「Das Urteil des Landesverfassungsgerichtes M-V im Lichte sozialwissenschaftlicher empirischer Evidenz」、Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael (Hrsg.) 『Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern』 (Potsdam, 2008年) P. 83-103 (KWI-Gutachten Nr. 2)
- STÜER, Bernhard 「Kommunale Selbstverwaltung durch bürgerschaftliche Mitwirkung und Aufwertung der Kreisebene gestärkt」、Christiane Büchner/Jochen Franzke/Michael Nierhaus (Hrsg.) 『Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen』 (Potsdam, 2008年) P. 105
- TESSMANN, Jens 「Die Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern im Spiegel der Rechtsprechung」、Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael (Hrsg.) 『Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern』 (Potsdam, 2008年) P. 121-123 (KWI-Gutachten Nr. 2)
- TESSMANN, Jens 『Die Zukunft der Kreise in Deutschland zwischen Aufgabenkooperation und Territorialreform. Rahmenbedingungen, Herausforderungen, Reformstrategien und Personalintegration als Schwerpunkt der Reformumsetzung. Zugelassene Dissertation』 (Potsdam, 2009年) (KWI-Gutachten Nr. 5)
- WAGENER, Frido 『Neubau der Verwaltung: Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert. Zugelassene Habilitationsschrift』 (Berlin, 1969)

ドイツ州政府における行政構造改革 —バーデン・ヴュルテンベルク州とニーダーザクセン州の改革を事例として—

札幌大学法学部准教授
宇野 二郎

はじめに

ドイツの地方自治制度の特徴の一つは、州と自治体とが融合的な関係にあることである。郡(クライス)・特別市やゲマインデ(市町村)といった自治体は、自治的な任務に加えて、州の任務も実施している。

こうした融合的な仕組みを支えるために、面積の広い州では、県庁(行政管区庁)¹が置かれ、州行政のレベルと、州行政の一部としての自治体レベルとの調整が行われてきた。後述のように(第1章第3節)、ドイツにおける県庁は、州行政の一般中級官庁として位置づけられる組織であり、その長官は、住民から直接公選されるわけではなく、また、公選される議事機関も持たない。

2000年代に入ると、主に財政的な理由から、この仕組みを見直す動きがドイツ各州でみられるようになった。しかし、その方向性は必ずしも同一ではない。例えば、(1)県庁に様々な特別官庁(分野別の出先機関)を統合する方向、(2)県庁を廃止する方向、そして、(3)県庁と郡とを統合・再編する方向が議論されている。

比較的大きな州での急進的な改革として注目されるのが、バーデン・ヴュルテンベルク州とニーダーザクセン州の改革事例である。しかも、両者は異なる道を選んだ。すなわち、バーデン・ヴュルテンベルク州では、特別官庁を県庁に統合することとしたのに対して、ニーダーザクセン州では、県庁を廃止し、場合によっては特別官庁を新設し、また県庁に代わって「政府支所」を新設した。

そこで、今回、バーデン・ヴュルテンベルク州(内務省、シュトゥットガルト県庁)、及びニーダーザクセン州(内務省、ブラウンシュヴァイク政府支所、州会計検査院)を訪問し、それぞれの改革のポイントとその評価、そして県庁・政府支所の機能や課題を調査した²。本報告書は、その聴き取り調査結果を中心にまとめる。

構成は以下の通りである。第1章では、ドイツにおける地方自治の特徴を、州行政と自治行政との融合関係を中心に概観し、その中での県庁の位置づけを確認する。第2章では、多くの特別官庁を県庁(あるいは郡)に統合したバーデン・ヴュルテンベルク州の改革事

¹ ドイツにおける *Regierungspräsidium* は、その長が公選されておらず州行政の一部であることから、行政管区庁や行政区庁とも訳される。しかし、ここでは、それが地域において総括調整する機能を有する点に着目し「県庁」と訳し、必要に応じて「行政管区庁」を併記した。ただし、その長は「県長官」と訳した。

² ニーダーザクセン州の改革に関する文献調査の結果は、すでに、拙稿「ドイツ連邦州の行政構造改革—ニーダーザクセン州の事例研究」『会計検査研究』第44号(2011年9月)にまとめている。このため本稿と一部はそれと重複している。

例をみる。第3章では、県庁を廃止したニーダーザクセン州の改革事例をみる。最後に、今回の調査の結果を簡単にまとめてみたい。

なお、両州の面積、人口、及び人口密度を表1に示した。バーデン・ヴュルテンベルク州は、ノルトライン・ヴェストファーレン州、バイエルン州に続く人口規模(10,750千人)をもち、ニーダーザクセン州(7,972千人)はそれに続く。

表1 ドイツ諸州の面積、及び人口(2007年12月31日)

	面積 km ²	人口 千人	人口密度 人/km ²
バーデン・ヴュルテンベルク	35,751	10,750	301
バイエルン	70,552	12,520	177
ベルリン(都市州)	891	3,416	3,834
ブランデンブルク	29,480	2,536	86
ブレーメン(都市州)	404	663	1,640
ハンブルク(都市州)	755	1,771	2,344
ヘッセン	21,115	6,073	288
メクレンブルク・フォアポメルン	23,185	1,680	72
ニーダーザクセン	47,625	7,972	167
ノルトライン・ヴェストファーレン	34,086	17,997	528
ラインラント・プファルツ	19,853	4,046	204
ザールラント	2,569	1,037	404
ザクセン	18,418	4,220	229
ザクセン・アンハルト	20,447	2,413	118
シュレスビヒ・ホルシュタイン	15,799	2,837	180
テューリンゲン	16,172	2,289	142
全国合計	357,104	82,218	230

出典: Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 2009*, S.36に基づき作成。

第1章 ドイツ連邦州における「県庁（行政管区庁）」一概観

第1節 自治体の種類と数

基本法でその存在が保障されているドイツのゲマインデは比較的小規模であるため、大都市を除き、ゲマインデ連合の性格を持つ郡によって補完されている。2007年末には、ゲマインデ数は16州合計で12,000を超え、その平均人口規模は約6.7千人であることからわかるとおり、日本の市町村平均規模と比較すると小規模である。

しかし、他方で、これらを補完するため、ゲマインデを束ねる形で郡が存在する（16州合計で313）。また、ある程度の規模を持つ大都市は、郡と同格に位置付けられ（特別市また郡格市）、116の都市がそれにあたる。これらの郡及び特別市・郡格市を合わせると、その平均人口は191.6千人となる（表2）。この規模からもわかるように、公共サービス提供という面では、これらがドイツの地方自治システムにおいて中心となっている。

表2 郡・特別市・ゲマインデの数（2007年3月31日現在）と平均人口

(州名)	郡	特別市	ゲマインデ	平均人口(千人)	
				郡・特別市	ゲマインデ
バーデン・ヴュルテンベルク	35	9	1,109	244.3	9.7
バイエルン	71	25	2,056	130.4	6.1
ベルリン(都市州)	0	1	1	3,416.3	3,416.3
ブランデンブルク	14	4	420	140.9	6.0
ブレーメン(都市州)	0	2	2	331.5	331.5
ハンブルク(都市州)	0	1	1	1,770.6	1,770.6
ヘッセン	21	5	426	233.6	14.3
メクレンブルク・フォアポムメルン	12	6	849	93.3	2.0
ニーダーザクセン	38	8	1,024	173.3	7.8
ノルトライン・ヴェストファーレン	31	23	396	333.3	45.4
ラインラント・プファルツ	24	12	2,306	112.4	1.8
ザールラント	6	0	52	172.8	19.9
ザクセン	22	7	502	145.5	8.4
ザクセン・アンハルト	11	3	1,027	172.3	2.3
シュレスビヒ・ホルシュタイン	11	4	1,124	189.2	2.5
テューリンゲン	17	6	968	99.5	2.4
在来州(ベルリン除く)	237	89	8,496	201.4	7.7
新州(ベルリン除く)	76	26	3,766	128.8	3.5
全国合計	313	116	12,263	191.6	6.7

注:「ゲマインデ」は「特別市」を含む。

出典: Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 2009*, S.36及び *Statistisches Jahrbuch 2008*, S.36に基づき作成。

第2節 融合システムにおける州と自治体の関係

ドイツの地方自治制度は融合システムを採用しており、自治体における委託任務（国家的任務）の存在がその特徴である（村上 1983）。ドイツで自治権をもつ地方団体は、原則として、上記のゲマインデ及び郡であり、これらは、自治任務を担っている（この自治任務は、さらに義務的自治任務と任意的自治任務とに区別されうる）。それに加えて、ドイツの自治体は委託任務も担っている。これらの区分は監督の内容の区分でもある。自治任務については法監督（合法性の監督）を、委託任務については専門監督（合目的性の監督）を受けることになる。

このように、ドイツの自治体は、州行政の構成要素として位置づけられる。とはいえ、垂直的な統制の実際については、特に規模の大きな自治体に対してはむしろ協力関係であるとの指摘がなされている（Mayntz 1985 及び村上 1983 による Glass 1967 の引用）。

また、自治体が、各州及び連邦レベルの自治体連合組織（ドイツ都市会議等）を通じて、州議会や連邦議会に働きかけていることも観察・指摘されている（村上 1983、縣 1992、木佐 1995）。

第3節 県庁（行政管区庁）

こうした融合システムの要と位置付けられる組織が、ドイツの県庁である。県庁は、州政府と自治体の間にあつて、様々な機能を期待されている。そもそも一般中級官庁としての県庁は、各州内務省の中級官庁として、州内を地理的に区分した行政管区に存在する。そこには、公選される長や議会は置かれず、したがって自治体ではない（その簡単な解説は、縣 1992）。

県庁の機能は、理念的には、「監督」、「秩序維持」、「許認可」、「計画」などにまとめられる（Wagener 1982; Bogumil 2005; Stöbe/Brandel 1996）。より具体的にみれば、例えば、自治体監督などの「一般行政」のほか、「医療・福祉行政」、「教育行政」、「建築行政」、「環境行政」、「警察行政」、「経済・交通行政」、「道路計画・建設行政」、「地域計画」、「森林行政」などが含まれることがある。なお、かつてのニーダーザクセン州の県庁は、他州のそれと比較して、その任務範囲の広さが特徴的であったという（Wagener 1982; Schrapper 1994）。

もともと、実際には、いずれの州でも、県庁に統合されない特別官庁も存在し、また、地域計画の領域では、県庁と並立して自治体から構成される別の機関が存置されている場合もみられ、総括調整の実際はより複雑であったという（Wagener 1982）。要するに、県庁が実際に担う任務の範囲は、州によっても、また時代によっても異なっていた。

任務範囲の多様さと同様に、県庁の数や規模も州によって異なる（表3）。県庁の数はバイエルン州が最も多く7であり、ノルトライン・ヴェストファーレン州の5がそれに次いで多い。他方、ヘッセン州やザクセン州では3である³。人口規模で見れば、100万人程度

³ なお、ザクセン・アンハルト州やテューリンゲン州には、他州の県庁の機能を担うが州全域を対象とす

のものから 500 万人を超えるものまでである。

バーデン・ヴュルテンベルク州には、シュトゥットガルト県 (4,007 千人)、カールスルーエ県 (2,739 千人)、フライブルク県 (2,196 千人)、及びテュービンゲン県 (1,807 千人) の 4 つの県が置かれている。州都シュトゥットガルトが位置するシュトゥットガルト県は別格としても、比較的、人口規模の大きな県 (180 万人から 270 万人) が揃っている点が特徴といえるだろう。

表 3 県庁 (行政管区庁) 及び政府支所 (RV) の規模 (2007 年 12 月 31 日現在)

		面積 千km ²	人口 千人	人口密度 人/km ²
バーデン・ヴュルテンベルク	シュトゥットガルト県	10.6	4,007	379.5
	カールスルーエ県	6.9	2,739	395.9
	フライブルク県	9.4	2,196	234.7
	テュービンゲン県	8.9	1,807	202.6
バイエルン	オーバーバイエルン県	17.5	4,313	246.1
	ニーダーバイエルン県	10.3	1,194	115.6
	オーバープファルツ県	9.7	1,087	112.1
	オーバーフランケン県	7.2	1,089	150.6
	ミッテルフランケン県	7.2	1,714	236.6
	ウンターフランケン県	8.5	1,335	156.5
	シュヴァーベン県	10.0	1,788	179.0
ヘッセン	ダルムシュタット県	7.4	3,780	507.8
	ギーゼン県	5.4	1,053	195.7
	カッセル県	8.3	1,239	149.5
ノルトライン・ヴェストファーレン	デュッセルドルフ県	5.3	5,208	984.4
	ケルン県	7.4	4,391	596.2
	ミュンスター県	6.9	2,614	378.4
	デトモルト県	6.5	2,059	315.8
	アムスベルク県	8.0	3,724	465.3
ザクセン	ケムニッツ県	6.1	1,504	246.6
	ドレーズデン県	7.9	1,647	207.6
	ライプツヒ県	4.4	1,070	243.8
ニーダーザクセン	RV ハノーバー	9.0	2,149	237.5
	RV ブラウンシュヴァイク	8.1	1,624	200.5
	RV リューネブルク	15.5	1,697	109.4
	RV ヴェザー・エムス	15.0	2,478	165.5

注:数値は、2007年12月31日現在。ただし、ニーダーザクセンの数値は2008年12月31日現在。

出典:Statistisches Bnundesamt, *Statistisches Jahrbuch 2009*, S.36及びLandesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen 2009に基づき作成。

他方、ニーダーザクセン州には、現在、県は置かれていない (県庁の廃止については、第 3 章第 4 節を参照)。かつてのニーダーザクセン州は 4 県 (ハノーバー県、ブラウンシュヴェイク県、リューネブルク県、ヴェザー・エムス県) に分かれていた。これらの県庁が廃止された 2005 年以降は、同じ区域を対象として政府支所 (第 3 章第 6 節) が置かれている (なお、2011 年にハノーバー政府支所は廃止されている)。これらは、160 万人強程度か

る州行政局 (Landesverwaltungsamt) が置かれている。

ら 250 万人弱程度の規模である。また、その面積は、8 千 km² から 15 千 km² 程度である（特に、リューネブルクとヴェザー・エムスの面積は、オーバーバイエルン県を例外として、他県よりを大きく上回る）。このように、比較的、面積が広く人口密度が低い点の特徴である。

第 2 章 バーデン・ヴュルテンベルク州の改革

第 1 節 州の概観

バーデン・ヴュルテンベルク州はドイツ南西部に位置し、すでにみたとおり（はじめに）、人口 10,749.8 千人（2007 年 12 月 31 日現在）を抱えるドイツで三番目に大きな州である。また、面積も広く 35,751.4km² とドイツで三番目に広い（2007 年 12 月 31 日現在）。

さらに、経済規模も大きい。州内総生産は、ノルトライン・ヴェストファーレン州、バイエルン州に続く第三位であり、人口 1 人あたりの州内総生産は、ハンブルク州、ブレーメン州、ヘッセン州、バイエルン州に次ぐ第五位である（いずれも 2010 年）。

現在のバーデン・ヴュルテンベルク州は 3 州の合併によって新設された。1952 年に、ヴュルテンベルク＝バーデン州、ヴュルテンベルク＝ホーエンツォレルン州、バーデン州の合併が行われ、現在のバーデン・ヴュルテンベルク州となったのだ。遡れば、この地域には、バーデン大公国（西部）、ヴュルテンベルク王国（東部）、プロイセン王国ホーエンツォレルン州（中央部）があった。その後、第二次世界大戦後の分割統治期には、北部のヴュルテンベルク＝バーデン州はアメリカ占領地区となり、他方、南部のヴュルテンベルク＝ホーエンツォレルン州と（南）バーデン州はフランス占領地区となった。

これらの経緯から、州の区域は、東西には、かつてのバーデンとヴュルテンベルクの境界によって、南北には、かつてのアメリカ占領地区とフランス占領地区の境界によって分けられている。こうした区分けの結果、バーデン・ヴュルテンベルク州は、後述する 4 つの県域に分けられている。

第 2 節 州行政の構造⁴

バーデン・ヴュルテンベルク州の行政構造は三段階となっている。第一は、県（Regierungsbezirk）のレベルであり、州内に 4 つの県（フライブルク県、カールスルーエ県、シュトゥットガルト県、テュービンゲン県）がある。第二は、郡（Landkreise）のレベルであり、35 の郡がある。第三は、ゲマインデのレベルであり、1,109 のゲマインデがある。なお、このうち 9 は、郡と同格の特別市（Stadtkreise）である。

郡やゲマインデが現在の形になったのは 1970 年代前半である。1972 年までは 65 の郡と 3,300 を超えるゲマインデがあったが、大規模な市町村合併が行われた西ドイツの他州と同

⁴ 以下の内容は、特に断りなければ、バーデン・ヴュルテンベルク州内務省職員への聴き取り調査に基づく。また、各種数値は、バーデン・ヴュルテンベルク州内務省の提供資料に基づく。

様に、この時期、バーデン・ヴュルテンベルク州でも市町村合併が進められ、ゲマインデはおよそ三分の一、郡はおよそ半分となった。現在の郡の人口規模は 11 万人から 53 万人程度であり、その面積は 520km²から 1,850km²である。

バーデン・ヴュルテンベルク州内務省の職員に対する聴き取り調査に基づけば、バーデン・ヴュルテンベルク州の郡は、他の連邦州に比較しても人口規模が大きく、それゆえ、バーデン・ヴュルテンベルク州の郡は大きな行政力をもつ。

しかし、ゲマインデはこれとは異なるという。バーデン・ヴュルテンベルク州のゲマインデは、そのうち 50%から 60%は人口 5,000 人以下の小規模団体であることから、116 ある「市町村行政体連合 (Gemeindeverwaltungsverbände)」や、156 ある「協定による行政共同体 (Vereinbarte Verwaltungsgemeinschaften)」に組織されている。もちろんこうした小規模なゲマインデの中にも行政力が高いものもあるが、多くの小さなゲマインデは限られた行政力しかもたない。したがって、郡行政ではゲマインデを補完する任務も大きい。

他方、州は、その固有の行政機関として、一般官庁のほかに、特定の政策領域に特化した特別官庁をもつ。1970 年には 850 あった特別官庁であるが、1994 年には 570、2001 年には 470 と削減されてきていた(官庁種類の数ではなく官庁数である)。例えば、森林(Forst)、計測 (Vermessung)、耕地整理 (Flurneuordnung)、農業 (Landwirtschaft) などの分野に特別官庁が存在した。

県庁は、州の最上級官庁レベル (省庁) と下級官庁レベル (郡・特別市) との間に位置する組織であり、各区域の郡庁、特別市、91 の大規模町村 (Große Kreisstädte、人口 2 万人以上) の法監督 (合法性の監督) を行っている。

行政構造改革の実施前 (2004 年まで) のバーデン・ヴュルテンベルク州の行政構造においては、省庁レベルの下に 4 県庁が置かれ、さらにその下に 35 の郡庁及び 9 の特別市の市庁 (Bürgermeisterämter der Stadtkreise) が位置づけられていた (図 1 を参照)。それに加えて、例えば、30 の州学校局 (Staatliche Schulämter) や 91 の財務局のような下級専門官庁 (特別官庁) があるのが特徴であった。中級官庁としても、県庁のほかに、例えば 4 つの高等教育局 (Oberschulämter) などの特別官庁が置かれていた。これら、すべてのレベルの特別官庁を足し合わせると、当時、470 の特別官庁があったのだ。

第 3 節 行政構造改革の経緯

2005 年 1 月に実施されたバーデン・ヴュルテンベルク州の行政構造改革は、当時の州首相であるエルヴィン・トイフェル (Erwin Teufel) によって主導された。2003 年 3 月 25 日に、トイフェルは、改革構想を発表した。それを受けて、州政府は、同年 4 月 8 日に、改革の基本方針を決定した。さらに同年 7 月には改革の主要点を決定した。

2004 年に入ると、州議会での議論が本格化した。2004 年 1 月から 3 月にかけて「行政構造改革法 (VRG)」の聴聞が行われ、同年 6 月には第一読会及び第二読会が行われた。そし

て6月末にはこの「行政構造改革法」は成立し、2005年1月1日に施行されることとなった。

その後、この大規模な行政構造改革の評価が行われた。改革実施から2年が経過した2007年2月から7月にかけて、行政構造改革の評価に関する聴聞や報告が行われ、2007年11月から2008年8月にかけて主要な修正点に関する意思決定が行われた。2008年10月には、州議会において「行政構造改革をさらに進める法律（VRWG）」の第二読会が行われ、法案が可決成立された。その施行は2009年の1月1日であった。

このように、2005年に実施された改革に引き続き、すでに2009年からは、その修正も実施されている。

第4節 行政構造改革の基本原則

州内務省職員の説明によれば、行政構造改革の原則は、次のようなものであった。

- ① 三層の行政構造を維持すること。すなわち、県庁一郡・特別市一ゲマインデという地方行政の構造の維持すること。
- ② より上級レベルで行われていた任務を可能な限りより下級レベルに任せること（補完性の原則）。
- ③ 専門・特別官庁に強く分化されていた州行政の構造を統括すること、すなわち、集中化を作用させること。
- ④ すべてのレベルで一つの官庁とすること。
- ⑤ 身近で統一的な接触の場（Anlaufstellen）を設けること。
- ⑥ 市民近接を実現すること。
- ⑦ より効率的で円滑な意思決定ルートを作ること。
- ⑧ 財政調整を通じて、20%のコスト削減（人件費を主とする総コスト）を行うこと。

この基本原則をみると、行政構造改革によって、より効率的で、市民に近接した行政構造が目指されていることが明らかであろう。もっとも、その主眼はコスト節約に置かれていたという。もちろん、州政府がコストの節約を行おうとするとき、まず、人件費の節約が問題となる。州行政では人件費の占める割合が高いからである。すなわち、州行政において人件費が占める割合は約41%であり、これは、連邦行政（約10%）、ゲマインデ行政（約24%）、郡行政（約33%）と比較しても大きな割合となっているからである（もちろんこれらの数値に変動はある）⁵。

⁵ 数値は、バーデン・ヴュルテンベルク州内務省提供資料（Jaud, Stephan (2011) Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg, Folie 2）に基づく。

第5節 行政構造改革による組織再編

2005年に実施された行政構造改革では、主に、中級レベルの特別官庁の廃止が問題となった。

すでに述べた2004年以前の州行政の構造と比べて、改革後の行政構造は、著しく単純化することとなった（図1を参照）。中級レベルでは、例えば州公文書館（Landesarchiv）、上級財務局（OFD）、環境保全局（LfU）などの、州全域を対象とすべきである部門や、学術的な専門性が必要となる部門、あるいはシェアドサービス部門を除いて、州の特別官庁は廃止され、県庁あるいは郡庁・特別市庁に任務・ポストが移された。同様に、下級レベルでも特別官庁はほとんどなくなった。17の州検事局、65の財務局（職員数は削減）、35の警察署（PD）が残されているのみである。

なお、改革によって具体的に変更のあった組織は次の通りである（中級レベル、下級レベル）。

○中級レベル

- ・ 上級学校監督局（Oberschulämter）
- ・ 森林管理局（Forstdirektion）
- ・ 州警察本部（Landespolizeidirektion）
- ・ 自然・景観保護局（Bezirksstellen für Natur- und Landschaftsschutz）
- ・ 州地質・原料・鉱業局（Landesamt für Geologie, Rohstoffe und Bergbau）
- ・ 州文化遺産局（Landesdenkmalamt）
- ・ 州援護庁（Landesversorgungsamt）
- ・ 州耕地整理局（Landesamt für Flurneuordnung） ※2009年に再度変更
- ・ 州健康局（Landesgesundheitsamt）
- ・ 水管理本部の一部（Teile der Gewässerdirektionen）
- ・ 営業監督局の一部（Teile der Gewerbeaufsichtsämter）
- ・ 道路建設局の一部（Teile der Straßenbauämter）
- ・ 耕地整理局の一部（Teile der Flurneuordnungsämter） ※2009年に再度変更

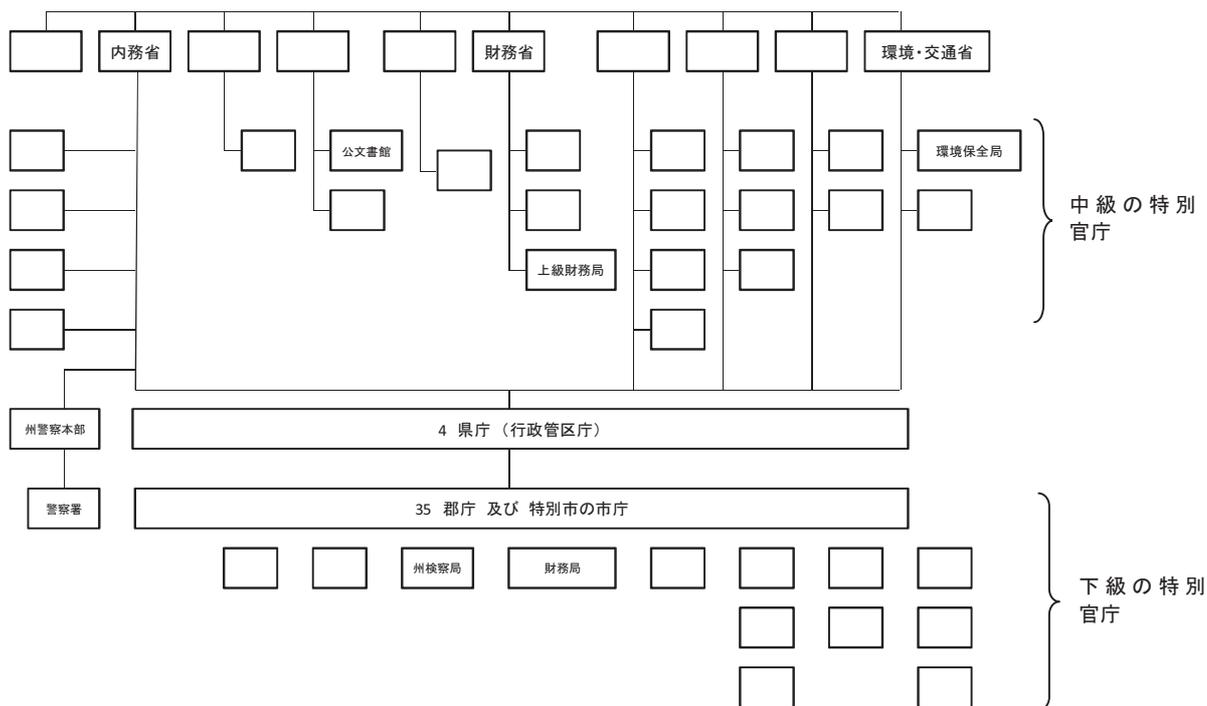
○下級レベル

- ・ 学校局（Schulämter） ※2009年に再度変更
- ・ 援護局（Versorgungsämter）
- ・ 農業局（Landwirtschaftsämter）
- ・ 営林署（Forstämter）
- ・ 計量局（Vermessungsämter）
- ・ 耕地整理局の一部（Teile der Flurneuordnungsämter）
- ・ 水管理本部の一部（Teile der Gewässerdirektionen）
- ・ 営業監督局の一部（Teile der Gewerbeaufsichtsämter）

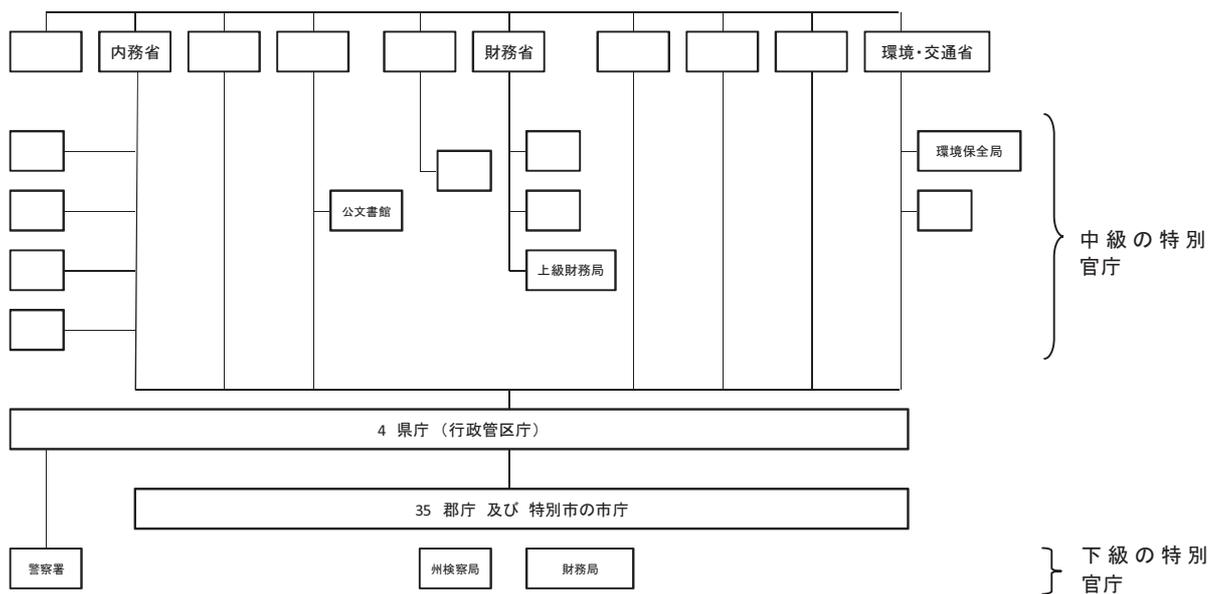
- ・ 道路建設局の一部 (Teile der Straßenbauämter)
- ・ 食料品監督 (Lebensmittelüberwachung)
- ・ 州広域福祉連合 (Landeswohlfahrtsverbände)

図1 改革前後の州行政の構造

州行政の構造(2004年まで)



州行政の構造(2005年から)



注：郡及び特別市は自治体としての性格を併せ持つ。

出典：バーデン・ヴュルテンベルク州内務省提供資料を簡略化

すでに述べたように、2005年の改革後に、改革の評価が行われ、その結果を受けて2009年には新体制に移行している。その際、改めて変動のあった組織も上のリスト中に示した。ここからもわかるとおり、この修正は、必ずしも抜本的なものではなく、全体としては、いわば微修正にとどまるものであったといえる。

2009年以後の行政構造に新たに付け加わったのは、州地理情報・州土開発局 (Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung) である。この新設は、いわば政治的決定であったという。同様に、再び県庁の外部に置かれることとなった学校局 (Schulämter) にもあてはまる。

この改革に伴う職員数と予算の変化をみておこう (表3)。

2005年に実施された改革により、県庁職員の合計は、予算ベースで2,088.5人(2005年)から7,741人(2006年)に大幅に増加している(技術的な問題から、職員数に関する改革効果は2006年予算から生じている)。その後、2008年には7,355.5人となり、2009年実施の改革が反映されている2010年には、6,297.0人へと減少している。

他方、予算額も同様の動きを示している。県庁予算の合計額は、2005年には、354.23百万€であったが、これは、2004年の75.18百万€から大幅に増加した額であった。その後、減少を続け、2009年実施の改革が反映される。2009年予算は、293.39百万€へとさらに減少している。

表3 改革に伴う職員数及び予算の変化

職員数(予算)の変化

(人)

	2005	2006	2008	2010
シュトゥットガルト県	713.0	2,834.0	2,656.5	2,156.0
カールスルーエ県	537.5	1,708.5	1,636.5	1,440.0
フライブルク県	445.0	1,696.5	1,622.5	1,452.5
チュービンゲン県	393.0	1,502.0	1,440.0	1,248.5
合計	2,088.5	7,741.0	7,355.5	6,297.0

予算の変化

(百万€)

	2004	2005	2008	2009
シュトゥットガルト県	28.00	122.50	109.06	96.45
カールスルーエ県	11.02	68.32	60.04	49.79
フライブルク県	19.02	90.01	85.37	82.44
チュービンゲン県	17.14	73.40	68.76	64.72
合計	75.18	354.23	323.23	293.39

出典：バーデン・ヴュルテンベルク州内務省提供資料

第6節 行政構造改革による郡・特別市レベルでのコスト削減

第4節で触れた、郡・特別市レベルでのコスト削減はすでに約7年間をかけて実現している。この人件費の削減は、解雇によってではなく、主に自然減（退職後の不補充や配置転換による補充）によって行われたという（新規採用の抑制）。行政構造改革実施の際に、任務にポストが従うこと、また、高級官吏を例外として郡・特別市に移籍させることが原則とされ、その結果、およそ12,000のポストが郡庁／特別市庁に移され、また、7,500ポストが県庁に移された⁶。

郡庁／特別市庁に移された12,000ポストに伴う職員の転籍は自由意思によるものとされ、希望するものは州に残れることとなっていたが、転籍を断った職員は5%以下であったという。しかも、断った職員の多くは定年退職を控えた職員であった。なお、郡庁に転籍しても給与水準に変化はなく、また、郡庁に転籍すれば郡域を超えた遠隔地への異動がなくなるために転籍を積極的に受け取ったものも多かったそうだ⁷。

郡や特別市は、任務移譲を受けるにあたって、財政調整法（Finanzausgleichgesetz）に基づく一括交付金により費用補償を受けることとされた。2004年を基に計算された一括交付金の総額は約330百万ユーロであったが、それは、固定された金額ではなく、年々変化するものとされた。しかし、その一方で、一括交付金額は、7年間に段階的に20%まで縮減することとされた⁸。より詳細にみれば、例えば、EUや連邦法によって新たな任務が託された場合に財政調整を行う「適応条項」や、社会保険負担に関する「改訂条項」も盛り込まれている（特に后者は、州広域福祉組合を統合したことによって必要となった条項である）。

州内務省職員への聴き取り調査では、このコスト削減に関して郡庁間での競争が行われたことが指摘されていた。一括交付金が段階的に削減されていく方式であることから、削減を前倒しすれば、その分だけ各郡庁では自由に使える資金が増えることになるため、各郡庁の創意工夫を促すことに繋がったというのだ。すなわち、ある郡庁では5年間で20%の削減に至り、ある郡庁では7年間かけて20%の削減を実現できたとする。5年間で20%の削減に至った郡庁では、実際に一括交付金が20%削減される年まで、より多く削減した分だけ自由に使える資金が増えることになるのだ。その例として、郡庁に編入された営林署の再編による人員削減が挙げられていた。

こうした一括交付金の削減が、自治体固有の行政を圧迫しないのかどうかを尋ねたが、その点については特に問題視していないようであった。その際、まず、ドイツでは、郡庁を含むゲマインデが伝統的に強いものであることを強調していた。そして、州内務省職員は、郡・特別市は、一括交付金が中期的に削減されたことに対して消極的な評価を下すよりも、郡庁に多くの任務と資源が移譲されたことを積極的に評価したのではないかと回

⁶ 数値は、バーデン・ヴュルテンベルク州提供資料（Jaud, Stephan (2011) Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg, Folie 10）に基づく。

⁷ バーデン・ヴュルテンベルク州内務省における聴き取り調査に基づく。

⁸ Finanzausgleichgesetz § 11(5)

答した。いわく「郡庁は、その後 20%の削減をしなければならぬとしても、任務に伴い人員と財政資金の移転が行われることを積極的に受け止めた。どのように節減するかについては、郡庁の自由であった」という。

第7節 シュトゥットガルト県庁（行政官区庁）⁹

こうして 2005 年の行政構造改革を経て、縦割りの行政構造は、下級レベルでは郡庁・特別市庁に統合される一方で、中級レベルでは県庁に統合されることとなった。以下では、特に、シュトゥットガルト県庁を事例として、もう少し詳しく県庁の機能と構造をみてみたい。

(1) 県域の概要

シュトゥットガルト県庁は、シュトゥットガルト中央駅から電車で 30 分ほど離れたシュトゥットガルト・ヴァインゲン（Stuttgart-Vaihingen）にオフィスを構え、北バーデン・ヴュルテンベルク、フランケン、東バーデン・ヴュルテンベルクの各地域を担当している。この県の面積は 10,557.86 km²であり、そこに約 400 万人が居住する。

県域には、11 の郡（約 10 万人から約 50 万人の規模）、2 つの特別市（シュトゥットガルト市とハイルブロン市）、そして 373（37 の大規模町村 Großstadt と 340 の郡所属ゲマインデ）のゲマインデが存在している。EU 内の他の地域と比べても大きな地域である。経済的にも EU の中で 10 番目に大きな地域である。

(2) 内部組織

シュトゥットガルト県庁には、県長官（Regierungspräsident）及び副長官（Regierungsvizepräsident）の下に、10 課が置かれている。県長官は、州の「政治的官吏」（politischer Beamter）として、州首相から任命されている。例えば、現在のシュトゥットガルト県長官であるシュマルツ（Johannes Schmalzl）は、法律家であり、州法務省や州憲法擁護庁の要職を歴任してきた経歴をもつ¹⁰。

シュトゥットガルト県庁は 10 課から構成されている（表 4）。このうち 1 課から 5 課が行政構造改革以前から存在する課であり、6 課から 10 課が新しく組み込まれた課である。なお、2005 年の改革時には耕地整理等の部門も統合されたが、2009 年から再度分離された。また、学校局も再度分離された。

県庁の内部組織に特徴的であるのは、県庁が所轄する地理的範囲である。多くの任務は県域内をその所轄範囲とするが、中には、州全域を所轄範囲とする任務も存在している。例えば、シュトゥットガルト県庁には森林監督部門は存在せず、フライブルク県庁及びテュービンゲン県庁に置かれている森林監督局が分担して州全域を所轄している（但し、州

⁹ 特に断りなければ、以下の内容は、シュトゥットガルト県庁職員に対する聴き取り調査に基づく。

¹⁰ <http://www.rp.baden-wuerttemberg.de/servlet/PB/menu/1254613/index.html>（2011 年 12 月 20 日最終閲覧）

企業を創設し、任務を移管することとなっている)。また、シュトゥットガルト県庁に9課として置かれている健康部門(州健康局 Landesgesundheitsamt)は、他の県庁には置かれず、シュトゥットガルト県庁が州全域を所轄している。表4をみると、4つの県庁で7課までは共通しているが、8課から10課までは、各県庁ごとに設置されていることがわかるだろう。

表4 県庁(行政管区庁)に設置されている課(2011年2月1日現在)

	シュトゥットガルト県庁	フライブルグ県庁	カールスルーエ県庁	チュービンゲン県庁
1課	コントロールと管理	コントロールと管理	コントロールと管理	コントロールと管理
2課	経済とインフラストラクチャー	経済とインフラストラクチャー	経済とインフラストラクチャー	経済とインフラストラクチャー
3課	農業、農村空間、獣医、食品	農業、農村空間、獣医、食品	農業、農村空間、獣医、食品	農業、農村空間、獣医、食品
4課	道路、交通	道路、交通	道路、交通	道路、交通
5課	環境	環境	環境	環境
6課	州警察本部	州警察本部	州警察本部	州警察本部
7課	学校、教育	学校、教育	学校、教育	学校、教育
8課	州記念碑保全局	森林管理局 ^(注1)	州収容施設、外国人、移住者、過料中央本庁	森林管理局 ^(注1)
9課	州健康局	州地質・原料・鉱業局		州道路技術庁
10課	州援護局			測量・度量衡検定所

注1：森林管理局は、目前に迫った州企業の設立のため暫定的な組織である。

注2：二重線よりも上は、改革前にも存在していた課である。

出典：シュトゥットガルト県庁提供資料

(3) 県庁(行政管区庁)の役割

上記のように、ある県庁が州全域を対象に任務を遂行しているケースからわかるように、県庁は、州最高官庁である省庁と単に所轄する地理的範囲の大小によって区別されるのではない。むしろ、特にバーデン・ヴュルテンベルク州では、機能的な役割分担が強調されていた。

すなわち、省庁は政策やプログラムを作り、郡・特別市は、現地においてそれを実施する。しかし、例えば、アウトバーンを建設することや、シュトゥットガルト空港を建設することには、州も強い関心をもち、また、その実施は複雑である。そのため郡・特別市においてそれらを行うのは難しく、また相応しくないと考えられている。さらに、建築部門のように、任務遂行に専門家が必要な分野もあり、こうした分野でも郡・特別市では不十分だと考えられている。そこで、これらの分野では、中級レベルの県庁がそれを実施する

ことになるのである。加えて、県庁は、省庁と郡・特別市との調整を行ったり、郡・特別市を監督したりしながら、州の政策やプログラムの実施を担っているといえる。

上で述べたように、バーデン・ヴュルテンベルク州の4つの県庁の任務のうち70%程度は同じであるが、4つのうち1つないしは2つが州全域を管轄している場合がある。こうした場合でも、省庁レベルではなく、県庁間で任務を分担しながら中級レベルで任務を実施するのである。このように、州全域にわたる任務であっても県庁で実施するのは、主に次の二つの理由からである¹¹。

そもそも、第一に、州の行政構造に三つのレベルを作っているのは、より下級レベルの行政機関に任せることにしているからである。地域に近い方が解決しやすいこともあると考えている。したがって、むやみに省庁レベルに任務を吸い上げることはしない。対象地域が州全域となる場合であっても、省庁レベルよりは県庁レベルで行う方が地域に近いと考えられている。

第二に、中級レベルは、上級と下級レベルをまとめる機能ももっている。この場合、省庁レベルでは、法律を作り、戦略を考える。それには任務の実施とは異なるノウハウがある。他方、そこで考えられた法律・戦略を、実際にどのように使い、どのように実現するのかを考えるのが中級レベルなのである。言葉を換えれば、上級レベルの省では「政治」が行われている。中級レベルや下級レベルは政治ではなく「行政」が行われている。このように、省庁レベルと県庁レベルでは機能が異なるため、単に、対象地域が州全域であるだけでは省庁レベルで実施することにはならない。

この点について、州内務省への聴き取り調査では、省庁レベルでは、これまで携わってきていないオペレーショナルな業務は引き受けられないという意見もあった。省庁は戦略やプログラム策定に集中すべきと考えているのかを問うと、「そうである。そうした原則を崩さないことが重要である」との回答であった。

(4)自治体との関係

県庁は、その区域内の自治体監督を行っている。例えば、予算の監督、自治体の経済活動の監督、起債の許可を行っている。当然、自治体には自治の権利があるため、監督は合法性の観点からのみ行われる（法監督）。

このように自治体にとって県庁は監督官庁、あるいは統制官庁でもある。では、県庁は、自治体との関係をどのように捉えているのだろうか。以下に、シュトゥットガルト県庁の担当者の聴き取り内容をまとめてみたい。

強調されていたのは、あくまでも自治体との関係が協力的な関係であることであった。その際、まずは、助言を行うという。ただし、同時に、必要があれば監督を行うことの重要性にも触れていた¹²。

¹¹ 州内務省担当者への聞き取り調査に基づく。

¹² 以下の引用は、シュトゥットガルト県庁での聴き取り調査時に、自治体との関係を問うた際の回答の抄

「お金を使いすぎた自治体があったとしたら、まず、助言を与える。その助言で十分でない場合には、指示をしなければならない。もちろん相互に協力的に仕事を進めていくことは重要であるが、場合によっては、誰がどのようなことをやっていい、あるいは、やってはいけないと決めた方がよいこともある。とはいえ、監督する段階に行く前に、助言の段階でよい助言を与え、各自治体の希望が叶うようにしたいと考えている。」

「協調を重視する県庁の立場を自治体は知っているが、場合によっては自治体に対して厳しい指令が出されるということも自治体は知っている。違法になるような自治体の要求に対しては厳しく対応している。何年か前になるが、法令に合う予算を出さないという自治体があった。私たちはそれを受け入れることはできなかった。その自治体の予算はこれだけであるとはっきりと指示した。こうした事例は1年に1回か2回くらいでありわずかである。」

また、そのためには、自治体監督の現場では、郡長や市長との密接な接触があることにも言及されていた。

「自治体との間に非常に密接な関係をもっている。毎日のように郡長や市長から電話がかかってくる。彼らは私たちの助言を待っている。そのように密接な関係をもつことで、多くの問題を初期の段階で問題を解決できる。私たちは、できるだけフェアな助言者でありたいと思っている。」

「非常に貧しい自治体があり、一年に5回もその自治体の村長が助言をもらいに私たちのところに来た。法律に適った予算案が作成することができなかったからである。5回の助言によって、ようやく法律に適った予算案を作成することができた。」

同様に、県庁が行うインフラストラクチャー領域でも、自治体との関係は協力関係であるとする見解を得た。なお、インフラストラクチャーの領域では、都市整備補助金や病院建設補助金を事例として聴き取り調査を行った。

「インフラストラクチャー領域における自治体との関係もパートナーとしてのそれである。自治体には助言を行っている。もちろん、基準が正しく守られているかどうかも重要であり、また、補助金の清算時には検査を行っている。とはいえ、自治体を監督するというよりは、協力して仕事をしていくパートナーと考えている。共通の目標

訳である。

は、街を健全化し、新しく作り直し、市民にとって住みよい街にしていくことである。」

その際、この領域では、一括交付金ではなく、特定補助金を用いているがゆえの県庁の役割にも言及されていた。

「限られた資金を配分するとき、本当にその資金を必要としている自治体に配分したいという気持ちがあるため、一括交付金には否定的である。一括的な資金配分を前提にするのではなく、本当に必要としている自治体に資金が渡るようにしたい。政治家はそれぞれの利害を主張するだろうが、県庁の職員は公務員であるから、必要な自治体にバランス良く資金が渡るようにしたいと考えている。もちろん、一般財源が前提としてあり、補助金プログラムがあるのだが。

県庁では、どのような地域で、何を健全化したいのかはわかっているが、さらにそれを詳細にわたって具体化するはその自治体である。州行政の立場としては、それをコントロールしたい。例えば、ある村長が消防車ばかり買っているということであれば、県庁の利害とは一致しない。」

「補助金があるがゆえに自治体が事業に取り組むという問題は確かにみられるが、自治体にも負担を求めていることから、本当に必要であるのかを検査しやすいと考えている。県庁が地理的に分散していることによって、自治体にとっての必要性を検証しやすくなっているともいえる。」

第8節 行政構造改革の評価

バーデン・ヴュルテンベルク州内務省への聴き取り調査の際に、この行政構造改革の評価を尋ねた。個人的な見解という断りがあったが、概略以下のような評価であった。

(1) 実現可能な選択肢

特別官庁を県庁に統合するという行政構造改革は、バーデン・ヴュルテンベルク州にとって実現可能な選択肢であったと評価されていた。その際には、省庁レベルと県レベルの機能の違いが強調されていた。州内務省職員は、仮に県庁を廃止するならば、これまで県庁が行ってきた任務を下級または上級の官庁が担わなければならない結果、省庁が、大きくなり、しかもこれまで担ってこなかったオペレーショナルな業務を行わなければならない、と指摘した。また、県庁廃止の問題点として、県庁が担ってきた総括調整機能がなくなり、縦割り化し、機能的に狭い視野でしかみられなくなることを挙げていた。

さらに、市町村合併を誘発するかどうかという点も重要な論点であったという。仮に市町村合併をしなければならなくなるのであれば、改革は実現できなかった。改革の代替案として、県庁と郡を統合・再編し、広域の「地域郡 (Regionalkreis)」を新設する案があっ

たという。しかし、仮にこれを実現するとなると、いまの郡を拡大し、また、ゲマインデをより大きくしなければならず、それは政治的に難しかったようだ。

この点について、シュトゥットガルト県庁での聴き取り調査では、次のような指摘があった。

「1970年代にはゲマインデのレベルでの変化（市町村合併）があったが、今でも、それは多くの人にとって痛みである。であるから、（現在の改革では）郡庁と州との関係だけが問題となる。改革が実現する前に、県庁に特別官庁を統合する案（実現した案）と、35の郡と4つの県を統合し12の地域郡を作る案があった。後者は野党の案であり、現実的ではなかった。郡庁の組織は70年代の改革後に固定化している。それを12の地域に分けるといっても州民は賛成しないと思われた。もちろんそういう議論が進むとき、県庁が必要かどうかということが議論になるが、とにかく郡をとりあげることはいわばタブーであった。しかしこれは他州にいけば別であり、県庁を解体するという州もある。しかし、そのような州をより詳細にみてみれば、解体されたとはいえ、今まで通りの人々がそこにいる。出先機関といたり、県庁といたりするが大きくは変わらないのではないだろうか。」

こうした回答からも、当時の自治体構造の維持が、バーデン・ヴュルテンベルク州の行政構造改革の大前提であったことが伺えるだろう。

(2) 県庁間の競争によるイノベーション

聴き取り調査時に具体的な例は示されなかったが、州内での地域間競争の効用についても言及があった。つまり、4つの県庁が州内で競争することで、よい解決策を作り、それをうまく利用するためのイノベーションを可能にしているという。

(3) 住民の利便性向上

加えて、多くの下級レベルの特別官庁が郡庁・特別市庁に統合されたことで、住民の利便性が向上したという指摘があった。つまり、住民は、郡庁に行くだけで用事を済ませることができるようになったのだ。例えば、森林、免許証、道路交通法に関すること、耕地に関することなど、すべて郡庁で対応してもらえることになった。住民にとっては生活がより簡単になったといえ、それゆえ、住民はこの改革を積極的に受け止めているという。

(4) 今後の見通しと課題

調査時点では、行政構造改革について新たな方向性はないとのことであった（調査時点の後の州議会選挙を受けて、新政権で行われるべき議論であるとのことだった）。

それゆえ、「大規模な組織再編というよりは、現在の構造の中で、市民個人のアイデンテ

ィティを阻害することなく、自治体との協力関係を築いていくことが重要である」と州内務省職員は指摘していた。加えて、任務の再評価（Aufgabenkritik）も今後必要であるが、同時に、これはいわば自動的に行われていくことでもある（県庁におけるポストのさらなる削減が決まっている）という指摘もあった。

課題として挙げられたのは、職員の不足と高齢化であった。過去7年間で、一括交付金の20%に相当する人員を削減したにも関わらず、それ以前と同じ任務をこなさなければならないことは問題であるという。その際、無理してでもその任務を続けるという選択肢と、その任務をやめるという選択肢がありうる。しかも、職員の新規採用を抑制しているために、職員も高齢化（県庁での平均年齢は50歳）していくため、職員配置の計画をたてることが難しくなっているようだ。

第3章 ニーダーザクセン州の改革

第1節 州の概観

ニーダーザクセン州はドイツ北部に位置し、すでにみたとおり（はじめに）、人口7,971.7千人（2007年12月31日現在）を抱え、ドイツで、バーデン・ヴュルテンベルク州に次いで四番目に人口の多い州である。その面積は、バーデン・ヴュルテンベルク州（35,751.4km²）よりも広く47,625km²である（バイエルン州についてドイツで二番目に広い（2007年12月31日現在））。面積が広いが人口はそこまで多くないことからわかるように、ニーダーザクセン州は、人口密度が低い州である（167人/km²）。これは、在来州の中で最も低い値である。

ニーダーザクセン州は、バーデン・ヴュルテンベルク州と比較して経済的に弱い。在来州の中では経済的に最も恵まれていない州のひとつである。人口1人あたりの州内総生産額は26,974ユーロであり、バーデン・ヴュルテンベルク州の33,651ユーロに比べて低い（2010年）。ほぼ同水準であるラインラント・プファルツ州とシュレスビヒ・ホルシュタイン州とともに在来州の中で経済力が低い類型に属している。

現在のニーダーザクセン州がある地域は、第二次世界大戦後、主にイギリス占領地区となった。1946年11月、その地域に含まれていた、ハノーバー州、オルデンブルク共和国、ブラウンシュヴァイク共和国、シャウムブルク＝リッペ共和国を統合して、ハノーバーを州都とするニーダーザクセン州が設立されることになった（但し、ソヴィエト占領区となっていた部分を除く）。2005年に廃止される前の4つの県庁のうちハノーバー、オルデンブルク、ブラウンシュヴァイクに置かれたものは、ニーダーザクセン州設立前の国々と対応していた。

第2節 州行政の構造¹³

ニーダーザクセン州の行政構造も、2005年に行われた行政構造改革の以前には、三段階の構造になっていた。繰り返しになるが、第一は、県（Regierungsbezirk）のレベルであり、州内に4つの県（ハノーバー県、ヴェザー・エムス県、リューネブルク県、ブラウンシュヴァイク県）があった。第二は、郡（Landkreise）のレベルであり、38の郡（後述のレギオン・ハノーバーを含む）がある。第三は、ゲマインデのレベルであり、1,024のゲマインデがある。なお、このうち8は、郡と同格の特別市（kreisfreie Stadt）である（2007年末）。

ニーダーザクセン州では、大都市を中心とする自治体間連携の深化がみられる。特に、州都ハノーバー地域での都市・周辺部の協力関係の制度化（「レギオン・ハノーバー」）は、よく報告されている（森川 2008:210-220）。これは、州都であるハノーバー特別市が特別市であることをやめ、ハノーバー市を取り巻く郡、そしてハノーバー大都市圏連合と一緒に、一つの特異な郡であるレギオン・ハノーバーを形成するという方式である。この他にも、ブラウンシュヴァイク市周辺でも大都市圏連合が形成されている。

とはいえ、ニーダーザクセン州の特別市・郡の平均人口はおよそ 173.3 千人であり、例えば、ノルトライン・ヴェストファーレン州（333.3 千人）、バーデン・ヴュルテンベルク州（244.3 千人）、ヘッセン州（233.6 千人）などと比べると、その規模が小さいという特徴をもつ。また、ゲマインデの平均人口も、これらの州と比べると小さく、7.8 千人である（表2を参照）。

第3節 行政構造改革の経緯

行政構造改革のきっかけは政権交代であった。ニーダーザクセン州では、2003年に13年ぶりとなる政権交代が行われた。1990年にSPD（ドイツ社会民主党）と緑の党の連立政権へと政権が交代すると、その後は、SPDによる政権が続いていたが、2003年2月の州議会選挙でCDU（キリスト教民主同盟）が第1党となり、CDUとFDP（自由民主党）の連立政権が誕生した。2005年の行政構造改革は、このCDUとFDP連立政権によって決定・実施されたのだ。

改革の動きは、すでに選挙キャンペーン中から明らかになっており、選挙後の連立交渉を経て、CDUとFDPの連立協定に県庁の廃止が明記されることで決定的となった（CDU/FDP 2003）。それを受け、2003年3月4日、新しい州首相は、所信表明で二層構造への移行を表明したのだ。

所信表明後、改革プロセスは極めて迅速に進められた。行政改革に関するプロジェクトグループによる報告書の公表を経て、2004年に入ると、改革案は公聴会に示され、そして、2004年3月には政府の基本決定がまとめられた。その後、2004年11月には行政改革法は

¹³ 以下の内容は、特に断りなければ、ニーダーザクセン州内務省職員への聴き取り調査に基づく。また、各種数値は、ニーダーザクセン州内務省の提供資料に基づく。

州議会で可決・成立し、翌 2005 年 1 月 1 日から施行された。

なお、2008 年の選挙後にも CDU と FDP の連立政権は維持され、2003 年以來の改革路線は継続されることとなった。

第 4 節 県庁（行政管区庁）廃止

(1) 改革前の県庁（行政管区庁）

廃止される以前のニーダーザクセン州の県庁は、バーデン・ヴェルテンベルク州のそれと同様に、非公選の県庁長官及び副長官によって率いられていた。

また、長官・副長官の下に、4 部門から構成されていた（表 5）。経済、警察、学校教育、文化芸術、環境、農業、森林、健康福祉、等、広範囲に及んでいたことがわかる。

表 5 廃止前の県庁（行政管区庁）の任務（2003 年 5 月 1 日現在）

第 2 部門	第 3 部門	第 4 部門	第 5 部門
開発、空間整備	警察官の動員	学校形態横断的な事項	廃棄物、廃棄物法、環境汚染・労災防止
市町村、市町村検査	警察官の人事、養成 専門教育、研修	一般教育学校	利水、水法
経済	警察技術、経済的管理	職業教育	自然保護
道路建設	組織、情報通信技術、 人事、養成教育・研修 ^(注3)	総合学校	農業、栄養経済
測量・土地台帳	内部サービス ^(注3)	一般教育ギムナジウム	農業構造
港湾、水運 ^(注1)	予算、資産管理、法律顧問、等 ^(注3)	州青少年局 ^(注2)	獣医、消費者保護
交通、交通インフラ	水上警察 ^(注1)	スポーツ	森林、営林、狩猟
芸術、文化、伝統建造物保護	戦闘手段の排除 ^(注2)	学校組織、予算	健康
社会福祉、難民、女性の援助	負担調整庁の支所 ^(注2)	教員履歴	
危機管理、高権的事項、火災予防・災害対策			

注 1：ヴェザー・エムス県庁のみ。

注 2：ハノーバー県庁のみ。

注 3：以前には、第 1 部門として会計課、俸給支払、助成金などの業務もあったが、これらが外部委託されるのに伴い、第 1 部門に残された業務（組織、情報通信技術、人事、養成教育・研修、内部サービス、予算、資産管理、法律顧問、等）は、第 3 部門に配置された。

出典：ニーダーザクセン州内務省提供資料

廃止前の県庁の職員数は、4つの県庁合計で約4,600人であった（2004年春）。ブラウンシュヴァイク県が約1,120人、ハノーバー県が約1,330人、リューネブルク県が約930人、そしてヴェザー・エムス県が約1,220人であった。

また、予算額は、2002年、2003年とも119百万€程度であった（表6）。

表6 廃止前の県庁（行政管区庁）の予算額

	(百万€)	
	2002	2003
支出総額	119.8	119.1
県庁小計	24.2	23.5
ブラウンシュヴァイク県	5.1	5.0
ハノーバー県	7.7	7.5
リューネブルク県	5.2	5.1
ヴェザー・エムス県	6.3	6.0
外部管理分(上級財務局等)	95.6	95.6

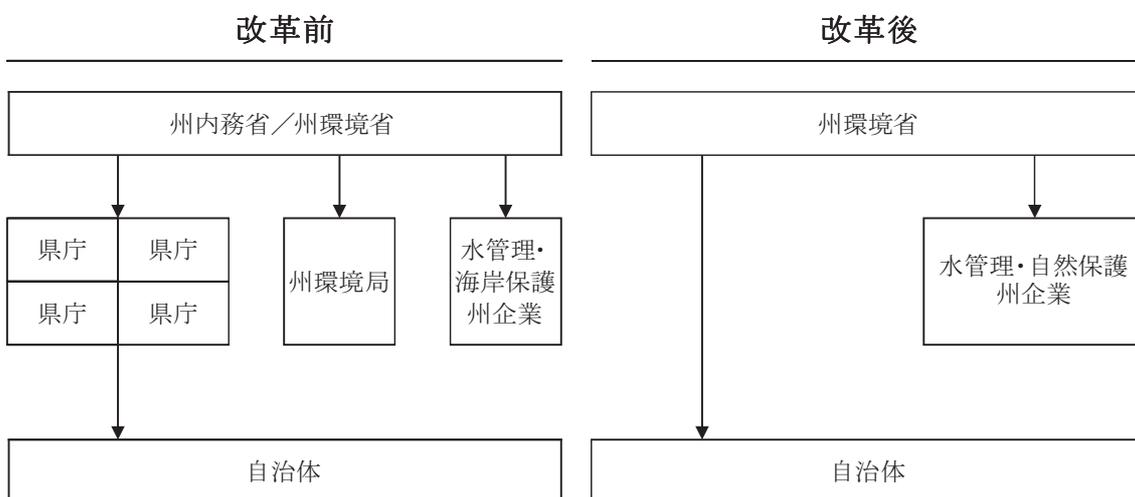
出典：ニーダーザクセン州内務省提供資料

(2)組織再編

改革の中心は県庁の廃止であった。県庁は2005年1月1日をもって廃止され、その任務は、自治体に委譲されるか、州政府の他機関に移転されるか、民営化された。

また、もともと中級レベルの特別官庁として存在していた出先機関は、その系列の上級レベルの特別官庁に統合（例えば、各地の道路建設局の州道路建設局への統合）されるか、異なる法律形式の組織に転換（例えば、営林署の州森林営造物法人への転換）されるかした。その際、一部は、上級レベルの特別官庁の統合も行われた。

図2 水管理の領域における州行政構造の変化



注：ここでいう「自治体」は州行政の下級官庁としての性格も持つ。

出典：Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2004a, S.33 により作成（一部省略）

県庁が担っていた任務を引き受ける特別官庁、あるいは特定目的の州企業が新設されることもあった。具体的には、学校監督、自治体監督、環境保全などの領域で、既存あるいは新たな特別官庁等が、県庁の任務を引き受けることとなった。例えば、水管理の領域では、従来の県庁の任務の一部と州環境局 (Landesamt für Ökologie, NLÖ) の任務が、州環境省の下に新設された自然保護・水管理に関する州企業 (Landesbetrieb für Naturschutz und Wasserwirtschaft) に統合された (図 2)。その際、一部の任務は、民営化されるか、自治体に委譲された。このように、県庁の任務の割り振りに加えて、既設の特別官庁等の再編が行われた。

(3) ポストの削減

県庁の廃止に伴い、多くのポストがなくなることになる。今回の改革では5年間で6,700人分のポスト削減があった。当然、それに伴い職員の削減も意図されていたわけだが、整理解雇したわけではない¹⁴。もちろん職員数の自然減はあるが、それ以外の場合は他の仕事を探してそちらに移ってもらった。その際、「ジョブ取引所 (Job Börse)」が活用された。現在の州政府では約18万人が働いているので、毎年多くの退職者がいる。したがって人員削減を行わずとも、5年間の期間の中で(削減された職場で働いていた者を)吸収することができたという。

官吏 (Beamte) を異動させることは、もちろん難しいが、原則的に可能である(官吏法によって同一の職員レベルで働く権利はある)。官吏は、行政教育を受けているので、大学や警察などの他部署への配置換えは容易であった。すなわち、官吏にはその教育とキャリアに合致した職場を提供しなければならないという制約はあるが、他方で、官吏は政府からの命令があれば同様の職種であれば異動しなければならない。このため職場の異動は比較的容易であったといえる。むしろ職員の方が異動は難しかった。なお、トップレベルの官吏を除いて、ほとんど勤務地は変わらない形で異動させることとした。

こうした異動は、もっぱら州政府内部で行われた。州内の地方自治体への異動は理論的にあるのみであった。2005年時点で地方自治体への異動に応募したのは1、2名であり、彼らもその後撤回している。これは、州政府と自治体との給与(官吏の場合は恩給も)に違いがあるからであったと思われる。

こうした職場斡旋の仕組みは、受け入れ側には義務付けを行うことで実効性が確保されていた。例えば、2005年にある職場が廃止されると、その職場を担当していた者の名前やプロフィールが「ジョブ取引所」に報告される。そして、新しくポストを創設する、あるいは、誰かが退職をするというときには、受け入れ側機関には、この「ジョブ取引所」から受け入れなければならないということが義務付けられていたのである。似たようなプロフィールの者が複数あるならば受け入れ機関はその中から選ぶことができるが、1人しか

¹⁴ 以下、ニーダーザクセン州内務省への聞き取り調査に基づく。

いない場合には、外部から採用することは許されず、その者を採用しなければならないのだ。

第5節 自治体監督における変化と不服申立手続の縮減

(1) 任務削減・移譲

2005年の行政構造改革では、ポスト削減とともに任務削減・移譲が行われた。廃止された任務の典型例は、市町村に対する専門監督と不服申立手続であった。

ニーダーザクセン州では県庁は行政機関であり、議会によるコントロールがないことから、自治体からもまた市民からも「コントロールする機関のないコントロールする機関」として見られるようになり、顔のない匿名的な機関として評判が悪かった。

州の行政構造の三レベルのうち真ん中のレベルをなくすことで、営業監督や土地登記の任務は、州の下部組織（下級官庁）に移した。また、各種団体（例えば薬剤師団体、農業会議所 *Landwirtschaftskammer* など）に、そうした任務を移譲したケースもあった。もちろん、その一部はそもそも必要ないものとして廃止した。

廃止・移譲された任務の5%程度である192ポストが地方自治体へ移譲されたに過ぎない。この移譲に伴う経費は、州政府が地方自治体に対して財政調整制度を通じて補償している（市町村に対する交付率の引き上げ）。全体で600万~700万ユーロであり、1自治体あたりにすると大した金額にはならなかったと思うが、自治体にその任務を受け入れ気にならせるためであり、また自治体にすれば、その分については自ら用途を決められるようになるというメリットがあっただろう。

(2) 自治体監督の変化

県庁の廃止は、自治体に対する監督機能の権限配分を変化させた。それまで県庁が担っていた自治体検査（*Kommunalprüfung*）の任務は、内務省に新たに附置された自治体検査局（*Kommunalprüfungsanstalt*）によって、また自治体監督（*Kommunalaufsicht*）は内務省の一部局によって担われることとなった（*Wirth:145-147*）。

他方、各種の専門分野における合目的な行政監督（専門監督）は、各専門省庁が行うこととなった。その際、各専門省庁では、目標協定に基づく事後的な監督が目指されることとなった。その監督様式は、ヒエラルキー的なそれというよりは、「信頼監督」という標語にみられるように、事後的、目標管理的なものとなる（*ReformZeit 2008*）。

(3) 不服申立手続の縮減

さらに、県庁が廃止されることで、不服申立手続が、部分的に廃止されることとなった（*Wirth:142-145*）。県庁は、郡や特別市の行政に関する不服審査を行う立場にあったが、県庁が廃止されることに伴って、そうした手続が簡素化されることとなった。

そもそも、改革前の仕組みでは、県庁への不服申立後に、それでも不服であれば裁判所

に訴えることになっていた。しかし、県庁での決定内容を分析すると、県庁では下級官庁での決定を 99%支持し、不服申立を認めていないことがわかったのだ。だとすると、中級官庁での不服申立に係る審査は必要ないではないかということになったという。

しかも、不服申立の多くの場合は、数値が間違っていたり、誤った言葉遣いをしていたりする場合であるため、内務省は自治体に対して、そうした苦情の出ないように正しく対応するように呼びかけている。そもそも、そういう形で不服申立自体を減らすようにしているのだ。

2005 年の改革により、現在では行政機関による二審目の不服審査はほとんどの場合に存在しない。すなわち、一審があり、その次は裁判所となる。ただし建築許可などは例外である。この分野の中級レベルでの不服審査では是正されることがあったので、必要だと考えられたという（この場合、ゲマインデが第一審、郡が第二審を行う）。

第 6 節 政府支所の創設

県庁の廃止に伴って、それらと同一圏域を対象として「政府支所 (Regierungsvertretung)」が創設された。そもそも県庁の廃止にもかかわらず、リージョン、とりわけ農村地域の発展を促進し、また調整・発議するために州が引き続き面的に関与することについては、大方の意見が一致していた。都市会議や都市・ゲマインデ連合のような自治体連合組織に加え、経済団体も強力な地域圏における州政府組織の創設を望んでいた (Bentz 2009:86)。実際、法案に先立つ、改革の全体構想においても、すでに、「政府事務所 (Regierungsbüro)」を新設することが盛り込まれていた (Nidersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, 2004b)。2004 年 9 月 7 日、州政府は、県庁の区域と同じ区域を所轄する 4 つの政府支所の設立を決定した (Nidersächsische Staatskanzlei 2004)。州首相の発言によれば、これは、「州政府の耳であり、州政府と自治体との間の新たな信頼文化に貢献する」ものである。

この政府支所は、県庁に比べて、よりソフトな権限に制限される弱い中間組織であった。その内容は概略以下の通りである (ReformZeit 2004, Nidersächsische Staatskanzlei 2004)。

- ・ 政府支所は、独自の行政機関 (官庁) ではなく、内務省の内部組織の一つとして位置付けられている (県庁と異なり、官庁としての独立性は低められている)。内務省の任務だけでなく、各専門省庁の任務も引き受ける。
- ・ 政府支所の任務の中心は、そのリージョン、とりわけ農村地域の発展を支援することにある。政府支所の任務は、大別すると、①農村地域の発展の支援 (自治体間協力、地域計画、経済振興、等)、②リージョンに関連する行政任務の実施 (財団制度、不法労働対策、保養地の監督、など)、③サービス・支援機能 (広報活動、公務員養成、

等)、に分けられる (Wirth:2007: 107-111)。なお、2011年には、高権的な任務を減らし、地域マネジメントに集中させる改革が行われた (後述)。

- ・ 政府支所は、基本的に、監督機能や許認可機能などの垂直的統制機能をもたない。その代わりに、自治体に対して助言し、その際、リージョン内において、経済団体、労働団体、専門官庁、地域圏の協働組織、等との協力関係を築くことが期待されている。
- ・ 政府支所は各 50 人程度の規模の組織であり、合計で 4,600 人の職員が働いていたかつての県庁よりも明らかに小規模である。2005 年の設立当初の各政府支所の職員数は、ブラウンシュヴァイク政府支所 42 人、ハノーバー政府支所 27 人、リューネブルク政府支所 60 人、オルデンブルク政府支所 44 人であり、合計 184 人であった。当然、政府支所の予算も、廃止前の県庁のそれ (表 6) よりもかなり縮小している (表 7)。すなわち、廃止前の県庁の予算総額は 119 百万€程度であったが、2010 年の政府支所の予算額はわずかに 7.8 百万€に過ぎない。

表 7 政府支所の予算額

	(百万€)		
	2008	2009	2010
支出総額	6.89	7.56	7.80
政府支所小計	0.95	1.20	0.82
ブラウンシュヴァイク	0.27	0.24	0.15
ハノーバー	0.31	0.28	0.25
リューネブルク	0.32	0.32	0.21
オルデンブルク	0.33	0.31	0.21
外部管理分(上級財務局等)	5.62	6.36	6.97

出典：ニーダーザクセン州内務省提供資料

第 7 節 行政構造改革の評価

改革実行後は、州内務省に引き続き行政改革室 (Stabsstelle Verwaltungsmodernisierung) が置かれ、改革の実施を担った。改革を実施していく中で、改革について外部からの評価も行われた。その主なものとして、第 1 に、ヴェストファーレン・イニシアティブ (Westfalen-Initiative) の委託によるボグミル (Jörg Bogumil) の鑑定、第 2 に、ニーダーザクセン州会計検査院による意見の表明、第 3 に、内務省の委託によるヘッセ (Joachim Jens Hesse) の鑑定があげられる。

(1) 2006 年のボグミル鑑定書

ニーダーザクセン州で改革が実施された翌年の 2006 年には、ヴェストファーレン・イニ

シアティブから委託を受けたボグミルら（ボッフム大学）によって鑑定書が提出されている。これは、ニーダーザクセン州政府に直接向けられたものではなく、改革選択肢を検討していたノルトライン・ヴェストファーレン州での議論のために作成されたものであった。この鑑定書は、このニーダーザクセン州の改革には問題があると結論づけた。その理由は次の五点にまとめられる（Bogumil 2007）。

第1は、県庁廃止によって、市町村レベルの上方での統括・調整機能が失われることである。省庁縦割りの利害が優先されるようになるおそれがあるのだ。もちろん、特別官庁間での協力や省庁間ワーキンググループなどの方法によっても統括・調整は可能かもしれないが、それが実現可能かどうかまだ明らかになっていない。

第2は、分権化が不徹底であり、州行政の縦割り化・細分化が助長されることである。県庁廃止後に、自治体に委譲されたのは、県庁の任務のわずか10%程度であったという。残りの任務のうちには新しい特別官庁に移譲されたものもあり、その結果、州行政の構造は複雑となり、むしろわかりにくくなった。

第3は、政府支所の位置づけの不明確さである。地域発展のために州が引き続き面的に存在することの重要性については意見が一致していたが、ハードな権限までもつべきなのか、ソフトな権限に制限されるべきなのか、様々な評価がある。

第4は、監督機能の縮減が悪影響をもたらすおそれがあることである。県庁の廃止に伴い自治体監督等は縮減し、そのポストは縮減されることとなった。たとえば、自治体監督にあたるポストは、それまでの24から14へと削減されたという。また、専門監督においてもポスト削減が行われた。その結果、例えば自治体の予算監督は抜き取り検査方式によってしか行われなくなる。

第5は、不服申立制度の廃止の悪影響である。県庁廃止は、県庁が担っていた不服申立制度の廃止を意味していた。もちろん、行政裁判手続が残されているため、不服申立制度が廃止されたからといって、市民の権利保護は完全に無視されるわけではないが、簡素で迅速な機会が失われ、裁判所の負担が過大となるとボグミルらは指摘した。

(2)2007年の州会計検査院の意見

一方、ニーダーザクセン州政府に直接向けられた評価には、州会計検査院による評価がある。州会計検査院は、行政構造改革が実現する過程においても州議会に対してその効果推計に関する報告を行うなど、この改革に深い関心を寄せていた。改革実施後の2007年には、年次報告書の意見（Bemerkungen）¹⁵として、ポストのさらなる削減可能性と、新設された4つ政府支所のうちハノーバー政府支所の廃止可能性を表明した（Niedersächsischer Landesrechnungshof 2007:146-154）。

州会計検査院は、州政府による政府支所設置の目的に基づいて評価を下している。すな

¹⁵ これは、州予算規則（Landeshaushaltsordnung）第97条第2項2号から4号に基づいて実施されているものである。

わち、まず、州政府による政府支所設置の目的が農村地域の振興であること、そして、そのために政府支所は、自治体を支援し、また関連する地域の諸アクターとの共同作業を密に行うべきとされていることを確認する。そのうえで、上記目的を達成するための政策領域である、経済、労働市場、インフラストラクチャー、ヨーロッパ連合への窓口、地域開発、州を跨ぐ協力、自治体間協力、などの領域に政府支所が集中するのであれば、より少ないポスト（フルタイムの 30 ポスト）で所期の目的を達成できるとしたのだ。その際、そうした小さな政府支所を補うために、州政府は、プロジェクトチームのような柔軟で時限的な組織を活用できることを示唆している。

また、州会計検査院は、ハノーバーにおける二重行政や政府支所の機能欠如を指摘し、その是正を勧めている。たとえば、ハノーバーでは、政府支所に置かれたヨーロッパ連合への窓口が内閣官房のヨーロッパ情報センターと 100m としか離れていないことや、地域開発や地域空間整備の分野では省庁が直接支援していることなどを指摘している。結局、経済や労働市場などの政府支所に期待される任務は、ハノーバーでは、政府支所に包括されなくとも、各省庁が直接行えるのである。州会計検査院は、ハノーバーでは部局横断的な調整が政府支所によって行われないと判断し、政府支所の必要性は認められないと結論を下している。

要するに、州会計検査院は、経済性の観点から、無駄を排して、より効率的に目的を達成するように意見を表明したのだ。

(3)2008 年のヘッセ鑑定書

また、ニーダーザクセン州内務省は自ら、政府支所の評価を行うために、外部識者に対して鑑定を委託した。2008 年末に提出されたヘッセらによる鑑定書である。これは、政府支所の開設を決定した際にすでに実施が決定されていた事後評価である。ニーダーザクセン州内務省によればその要点は次の通りであった（Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2010）。

鑑定書では、①任務の多彩さ、②ポスト・人員、③能力・機能、④他のアクターとの接点の 4 点について検討が行われた。その結果、部局縦割りの中にあって政府支所が十分にその役割を果たせずにいること、そのため改革の必要性が高いことが明らかにされたが、同時に、分散的な地域開発の担い手としての政府支所の将来性は積極的に評価された。

そして、その方向性を強めるために、鑑定書では、政府支所の役割を変更し、その重点を地域開発とプロジェクトのコントロールの任務に置くことが提案された。さらに、そのために、①政府支所の専門部局的な権限を強化すること、②部局戦略へ政府支所を包括すること、③新たな役割に合致するように政府支所の任務を見直すこと、④州行政のプロジェクトマネジメントを政府支所に移すこと、の 4 点が推奨された。

(4)州内務省担当職員の評価

州内務省での聴き取り調査では、主に、ボグミル鑑定における批判点への見解を尋ねた。

第一に、不服申立手続の縮減に関して、そもそも不服申し立てが増えた理由は様々だったという。確かに、行政構造改革の後に、一時、裁判所に対する不服申立件数が増えたことあったが、その後は、減少している（リューネブルク大学に依頼した鑑定書によれば、確かに少なくなっているということが明らかになっている）。県庁への不服申立制度がなくなったことで、直ちに、他の機関（裁判所）に負荷をかけたということではないという。すでに述べたとおり、過去の不服申立手続の決定を分析する限り、第二審である県庁での決定はおおむね第一審を支持するものでしかないことが強調されていたことから、ニーダーザクセン州の改革プロセスでは、県庁レベルでの不服申立手続は、重複し非効率なものと考えられていたと思われる。

第二に、自治体への任務の移譲が少なかった点については、批判を受け容れていた。実際、内務省内にWGを設け、自治体代表と話をしながら、さらに約30から34の任務は自治体に移譲できるものだと討論しているという（任務の移譲を行なうかどうか、何時行なうかは州首相の政治的判断である、と留保していた）。とはいえ、ニーダーザクセン州ではゲマインデの規模が小さく数が多く、しかも、デモグラフィックな変化から、ここ数年から10年くらいで財政難に陥るゲマインデもあるという点が考慮されるべきだとも指摘していた。つまり、仮に任務の移譲を行うのであれば、ゲマインデの合併に取り組まなければならないということである。しかし、これまで、それに取り組むことは困難であったようだ。というのも、ニーダーザクセン州70年代に大規模な区域改革が行われたが、それにより当時の政権が崩壊することがあった。それゆえ、80年代や90年代にはそのテーマに触れるものはなかったのだ。

ただし、これは、2013年に行われる州議会選挙後に議論されることとなるとのことであった（州内務省担当者の私見としては、北海海岸やハルツ地方など人口が減っている地域がいくつもあることから、どの政党が政権をとっても、次回の政権ではやらなければならない、実際に直面している問題だと思っているとのことであった）。

なお、この点については、市町村構造改革に関するヘッセ教授の鑑定書がすでに提出されている。ヘッセ教授はいくつかの推奨策（市町村合併・郡合併）を挙げている。

第三に、特別官庁が増えたことで地域における総括機能が低下しているという批判に対しては、次のように反論していた。すなわち、総括機能は、プロジェクトマネジメントで対応できると考えているといい、エムス川をせき止めるプロジェクトの例が挙げられた。これには経済振興、環境関係、都市計画など様々な官庁が関わったが、当地のオルデンブルク政府支所の所長がトップとなり、各官庁から人を呼びプロジェクトを実施する形で対応しているという。

第8節 改革の次段階

こうした改革の評価結果、特にヘッセの鑑定書を受けて、また、さらなるコスト縮減圧力(2011年も内務省で2%のコスト縮減が必要)を背景として、ニーダーザクセン州では、2011年に、改革の次段階に踏み出した。その主な内容は、ハノーバー政府支所の廃止と、その他の政府支所の役割強化であった(Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2010)。

ヘッセの鑑定書を受けて、ニーダーザクセン州内務省の行政改革室では、政府支所を再検討するためのプロジェクトを立ち上げた。どのようにハノーバー政府支所を閉鎖するのか、どのように残る政府支所の任務範囲を縮小するのか、そしてどのように政府支所の役割を変更するのか。これらが、プロジェクトチームの取り組むべき課題であった。

検討の結果、プロジェクトチームは、「地域開発エージェント(REN)」のコンセプトを練り上げた。その結果、それまでの政府支所がなお担っていた権力的な任務を移譲することとなった。

新しい政府支所の重点は、地域開発・空間整備、経済振興、自治体間協力、そして都市建設支援・助言の領域に置かれることとなり、また、そうした重点化に伴い、各政府支所のポスト数も削減されることとなった。すでにみたとおり(第3章第6節)、2005年の設立当初にはおよそ50人の組織であったが、2011年以降は、18.5人から20人(フルタイム換算の計画値)の組織となった。

また、2011年1月1日から、ハノーバー政府支所は廃止されることになった。その地域では、各専門官庁の部局が直接対応することとなり、部局横断的な任務やかつてのハノーバー県庁から残る任務は内務省内部に担当部署を置き、そこで処理されることとなった。

第9節 ブラウンシュヴァイク政府支所

上にみたように、2005年の県庁廃止は、主に、監督機能や不服審査機能など「重複」と考えられた任務・ポストを縮減することに主眼が置かれていた。しかし、その際にも、サブ・リージョンレベルで州政府を代表する機関がまったく必要なくなると考えられていたわけではなく、県庁と同じ所在地に「政府支所」が新設されることとなった。その後に行われている改革は、この政府支所の機能を巡る問題であると言える。そこで、「地域開発エージェント(REN)」という新しいコンセプトを掲げる政府支所の実際を、ブラウンシュヴァイク政府支所に対する聴き取り調査を基にみてみたい¹⁶。

(1)政府支所の機能

政府支所は、州政府を代表して、各地域で、特に自治体と協力すること、また、各会議所・団体、教会など様々な機関と協力をするを任務としている。2005年の行政構造改

¹⁶ 以下は、特に断りがなければ、ブラウンシュヴァイク政府支所所長及び職員に対する聴き取り調査に基づく。なお、「」内は聴き取り調査結果の抄訳である。

革で中級レベルの州機関がなくなったということは、コーディネーション・連絡の機関がなくなったことを意味する。そこで、政府支所では、州の施策を地方自治体に普及させ、他方では、自治体の利害を代表して連絡し、州の各省庁に受け止めてもらう、という仕事を政府支所がすることになった。

(2)人口減少と政府支所

政府支所が目下のところ取り組んでいることの一つは、減少する人口の中で小規模なゲマインデをどのように支援するかということである。ゲマインデの合併、及びゲマインデ間の連携が次のように話題となった。

「この地域には、人口の 20%がなくなるという危機に瀕している地域がある。そうになると生活に必要な機能がなくなり、生活が難しくなる。それに対して一つのモデルを作るなどして対応している。

その際、まず大切となるのは、ゲマインデ職員に、人口減少に対して、どのようなことが必要なのか、そして彼らがどのような役割をもっているのかを意識させることである。一般的には、高齢化が進み、また、人口が、村から町に、町から大都市に移っていく、という傾向があり、過疎化の問題が生じている。他方で、基本法ではどの地域でも同じ生活条件をとるという規定があることから、それに対してどのように対応していくのが問題となっている。そのために、ゲマインデと政府支所と、連邦政府と共に、アンカーの点を作り、そこを中心としてその周辺の生活条件を確保するという考えなければならない。

2005 年に政府支所が作られ、その後の 5、6 年間に進歩して現在に至っている。しかし、ゲマインデレベルの改革は進んでいない。政府支所では当初から、ゲマインデ間の連携を強めるということを一つの課題としている。ゲマインデ間連携・協力を強めるためには、プロジェクトの専門的サポートをしたり、助成金を出したりしている。加えて自治体間連携 (IKZ) に関するデータバンクを作り、約 500 の協力事例を公開し、奨励している。

ただし、自治体間の連携に対する助成は昨年度終了した。連携を強めるということから、最近では、合併の方向に、合計 7,000 万ユーロの資金を用いて進めている (合併した場合に一部の負債を引き受ける)。

こうした合併推進や、協力関係の強化の際に、政府支所は、この地域の状況、ゲマインデの状況、政治的な状況をよく把握しているので、ゲマインデに対して、移行に関する助言ができる。また、ゲマインデの要望を吸い上げ、中央省庁に送ることができる。」

(3)政府支所に引き継がれた機能

すでにみたとおり、政府支所は、かつての県庁と比べて小規模な組織であり、組織的な位置づけも異なる。では、政府支所は、県庁とは全く異なる組織なのだろうか。県庁から政府支所に引き継がれ、強化されるべき機能について次のような回答を得た。

「州政府の中間レベルがなくなったが、その機能の一部を継承しなければならない。ニーダーザクセン州は大きな州であるから、小さな州や都市州とは異なり、地域に密接した連絡機関が必要である。

ニーダーザクセン州政府はこの問題を正確に把握しており、政府支所の改革をさらに進め、役割が明確となってきている。その中でコーディネーターが重要な役割とされている。縦割りの行政機能を地域でコーディネーターし、ゲマインデに連絡していかなければならないとされた。

そうしたコーディネーションとして三つの例があげられる。第一に、ゲマインデからあがってくる情報をまとめて中央省庁に伝える（ただし、これはすでに行っている）、第二は、様々なレベルの助成金（EU レベル、州レベルなど）を把握し、それらをコーディネーターして効率的な運用ができるようにすることである。

第三には、大規模プロジェクトにおける調整があげられる。ブラウンシュヴァイクには研究用の空港があるが、その空港の滑走路を延長することを、約3年前から、政府支所がコーディネーターとなって行っている。そこには、経済省、環境省、都市計画などが関係している。これは、ヴェザー川の河口の港を深くするプロジェクトとともに州政府の二大プロジェクトとなっている。ほかに、オルデンプルク政府支所が担当しているものとして、クルーザー造船所があるエムス川上流の河川拡張がある。このプロジェクトでは政治的にも、経済的にも、自然保護的にも問題となるので、それらをオルデンプルク政府支所が調整している。こうした大プロジェクトをどこかの省庁が主管して、他省庁と調整しながら行えばよいという考えもあるが、政府支所では、その地域の状況、心理的、政治的な状況がわかっているものがコーディネーターすることが重要であると考えている。」

(4)政府支所の能力

上記のように、政府支所に調整役としての機能が求められ、それを果たそうとしても、能力がなければ果たすことはできない。ヘッセ鑑定でも、必ずしも全職員が地域開発の任務に関して十分な能力を備えていないことが課題として挙げられていた。そこで、政府支所の調整力の源泉について問うた。それに対して、次のような回答を得た。

「政府支所には各省庁からの出向者がきている。もちろん専門的な責任は各省庁にあるが、そのため、政府支所は一定程度の専門性を備えている。司会役を務めるの

は、各省庁側からの依頼による場合もあれば、合併のときのように市町村からの依頼の場合もある。ゲマインデの通常の担当範囲を超えた課題のため、（その立場・専門性から）政府支所は司会ができるのだ。」

ただし、政府支所は、それまでの県庁のように、監督権限などの強い権限を持っていない。この点について、次のような回答を得た。

「自治体監督は、内務省の第三部門が行っており、政府支所は行っていない。それゆえ、ゲマインデ側からみれば政府支所は、監督者ではなく、パートナーである。

例えば、工業都市であるザルツギッターという町では、工業団地が住宅地に囲まれてしまい、これ以上の発展が望めなくなっていた。しかし工業発展のために、取り囲む住宅地の土地を得たいという工業団地側の要求があった。その際、どのようにすればその問題を解決できるかを政府支所は相談を受けた。経済団体側から拡張したいという旨が市側に要望があった。一つのやり方は住宅地を一軒一軒市場価格で買収していくやり方であるが、市にはそれだけの資金がない。何かやり方がないか省庁側に聞いてみってくれと政府支所に市から相談があり、その結果、用途の変更を実施し、だんだんと、一部は買収、一部は助成金により転居を促し、市の他の部分に出来る空き地に移転するなどするというやり方に至った。その場合どのような助成金があるのかということは、市では十分にわからない。市にとっては、それぞれの省庁とコンタクトを取って、どんな手段があるのかを見つけることは大変なのである。都市開発のための助成金が出るかもしれないし、経済振興のための助成金ができるかもしれない、振興用の州の銀行の投資という場合もありうる。このようなことをコーディネートして、助けることは政府支所の本来の役割であると考える。

具体的には政府支所は、各省庁に呼びかけ、担当に来てもらい、状況を説明し、担当からのいろいろな提案をもらい、最終的には鑑定書を依頼する。この鑑定書を基に、どの期間でどのコストでどのビジネス計画で実施していくのかを決めるのだ。そして市の方では次のステップとしていつどの部分の（都市計画で決める土地の）用途の変更をすればよいか決めることができる。

もちろん、こういうサービス業務は政府支所が関与すればすべてうまくいくということではない。解決案が見つからなかった例もある。しかしながら、政府支所に「集めること」でザルツギッターの場合は解決できた。」

また、県庁がそれまで持っていた「権威」の一部を引き継いだことによって、地域内のプレイヤーとして認められるようになり、その結果、コンサルティング等の段階に移ることができたという指摘もあった。

「新しい政府支所は、都市計画・開発、助成、プロジェクトマネジメント、財団・基金のマネジメントの監督（これまでの州の事務を引き受け）を行っている。つまり、県庁廃止後も、政府支所は州の権限の行使も行ってきたのだ。

県庁の廃止後に残った政府支所は小さい組織だったので、当初、心理的には、まともな組織とはみられていなかった（受け入れてもらうことが難しかった）。そのために、決定権を持っていることは重要だった。州の権限を行使することで、政府支所はこの地域でゲマインデから州の組織として認められた組織となってきた。それにより、徐々に、コンサルティングやサービス提供の段階に移ることができ、更なる人員削減も可能となってきた。」

（5）政府支所の課題

政府支所が、今後、さらにコンサルティング業務や、コーディネーターとしての役割を強めていくにあたって、どのような課題があるのかを尋ねたところ、次のような回答を得た。主に、職員のマネジメント能力を向上させることと、省庁において政府支所の存在感を強めることであった。

「従来の職員がマネジメント職務を身に付けるためには、特別の研修をもちろん受けなければならない。この職務には、一方では、省庁とのネットワークが必要であり、他方では、市町村・経済団体とのネットワークが必要である。定期的に、それぞれの省庁から職員を、そのキャリアの一部として、何年か派遣してもらう必要がある。そうすると省庁との間にネットワークができるし、政府支所があると知ってもらうこともできる。こちらのほうにも情報が入ってくる。ネットワークが重要な組織であるから、そうしたことをしないと、いつかだめになってしまう。

省庁に政府支所が忘れ去られると、政府支所は仕事ができなくなってしまう。そこで、政府支所にはどこにコンペテンツがあるのか、政府支所はどんな作業をしているのかを省庁に知らせる活動をしている。

政府支所は、内務省やその他の省庁と目的合意書（Zielvereinbarung）を結ぶことになっている。2010 年末に閣議で決められたことだが、政府支所を強化するために、省庁の枠を超えた協力のための合意書を作っているのだ（内務省が主管）。そして、（政府支所の所長としては）、それに人事関係の事項も含めたいと考えている。例えば、現在、キャリアを積んでいくときには、どこかの段階で EU を経験しなければならない。それと同様に、政府支所で省庁の枠を超えた経験をすることというのをキャリアアップの条件とすることを、この合意書に盛り込みたい。」

「従来の県庁は大きな組織であったので、職員を採用すると、それぞれの部署を周ってもらい、どこに適しているかをみて、最終的に配属を決めていた。しかし、今

はそういうことができなくなった。したがって、後任を育成するということには気をつける必要がある。」

おわりに

この調査報告では、バーデン・ヴュルテンベルク州とニーダーザクセン州の改革事例に関する聴き取り調査の結果を報告した。最後に、それらを簡単にまとめおきたい。

まず指摘しておくべきことは、両州の行政構造改革は、自治行政と州行政とが融合しているドイツの行政構造を前提にしているということであろう。県庁は、縦割り構造である省庁レベルと、地域団体でもあるが州行政の一部でもある自治体レベルとの総括調整、あるいは自治体レベルの監督を期待された組織であった。そうした理解の上で、両州の行政構造改革の特徴をまとめるならば、少なくとも次の三点が挙げられる。

第一に、このコスト削減の手法の違いである。両州ともに、行政構造改革の第一の目的はコスト削減にあったが、その手法は異なった。

一方のバーデン・ヴュルテンベルク州では、多くの特別官庁を県庁や郡・特別市に統合することで、それを果たそうとした。中級レベルの特別官庁の県庁への統合に加えて、多くの下級レベルの特別官庁を郡・特別市に統合した上で、それに関連づけられた一般交付金を定期的に 20% まで削減する。これがコスト削減の鍵であった。この州に特徴的であったのは、郡・特別市に任務を移譲した上で、財政調整制度を利用し、自治体側で個別任務の削減・再編を促すという手法がとられた点であろう。

他方、ニーダーザクセン州では、「重複」する任務の廃止に力が注がれた。ニーダーザクセン州の見立てでは、県庁の任務の中心は「監督」と「不服申立ての第二審」であり、そして、前者は、各専門官庁の「信頼監督」（＝事後的な監督）により代替でき、また、後者は、第一審を覆すような実質的な意味はほとんど持っていないため廃止できるというものであった。そこで、監督機能と不服申立ての縮減（中級レベルでの廃止）によって、その分のポスト削減、すなわちコスト削減を果たそうとした。それゆえ、鍵となるのは、廃止されたポストで働いていた者を、退職などで空いたポストへと円滑に移行させることであった。「ジョブ取引所」の仕組みが有効に機能するかどうか、この改革にとって重要であったといえるだろう。新規採用を抑制した上で、各省庁側に、空いたポストにはジョブ取引所に登録された職員を充てることを義務付けたことで、この仕組みは機能したといえるだろう。

第二は、自治体レベルへの分権化の違いである。

一方のバーデン・ヴュルテンベルク州では、すでに述べたとおり、下級レベルの特別官庁が、郡・特別市に統合された。そして、統合時には、それに係る経常経費は一般交付金として補償された。つまり、郡・特別市の任務範囲は広がったことになる。聴き取り調査でも、市民からはこの点が積極的に評価されているという意見があった。もちろん、その

後、7年間かけて一般交付金は20%削減されることが当初から決められていた。しかしこの点についても、そのコスト削減をどのように実現するかについては、郡・特別市の裁量が認められていた。このように、バーデン・ヴュルテンベルク州の改革では、郡・特別市への任務移譲と裁量的なコスト削減という意味での分権化の要素もみられる。

他方、ニーダーザクセン州では、県庁廃止に伴う任務・ポスト削減と、州政府内部での配置転換が改革の中心であった。それゆえ、自治体レベルへの任務移譲は少なく、また、それらにかかる経費は100%補填されるということが、改革の導入過程で自治体側の支援を取り付けたい州首相によって約束されていた。相対的に規模が小さなニーダーザクセン州の自治体は、新たな任務の移譲によって自治体再編が行われることをおそれたといわれる。とはいえ、県庁廃止に伴って、主にかつての県庁が有した監督機能や不服申立の審査機能は縮減されたため、関与の縮減という意味での分権化が進められたということもできるだろう。つまり、バーデン・ヴュルテンベルク州とは違う意味で分権化が、結果的には進められた。

仮説的にいうならば、こうした分権化の路線の違いは、自治体レベルの強さの違いに起因するかもしれない。少なくとも郡・特別市のレベルでは、ニーダーザクセン州よりもバーデン・ヴュルテンベルク州の方が、その規模が大きく、また、バーデン・ヴュルテンベルク州内務省職員への聴き取り調査でも、その郡は「行政能力が高い」と評価されていた。このため、バーデン・ヴュルテンベルク州の自治体側は、自らの再編をもたらしかねない県庁改革に対してより強い影響力をもち、また、州行政任務の移譲を受けることも可能であったと考えられるだろう。

第三は、県庁（あるいは政府支所）の機能の重点の違いである。州政府が、州域内のサブ・リージョンにおいて果たす機能について次のような重点の違いがみられた。

一方のバーデン・ヴュルテンベルク州では、地域における行政の一体性、すなわち総括調整機能も強調されていたが、それよりも、「政策立案」に対する「実施」の機能が強調されていた。すなわち、省庁レベルは政策やプログラムの開発を担い、県庁（や中級レベルの特別官庁）はプログラム実施を担うとする、機能分担である。こうした機能分担の考えに基づくために、州全域を対象とする任務が特定の県庁のみに割り当てられるという任務配分も行われたといえるだろう。もっとも、例えば補助金プログラムの採択や候補リストの作成などの「実施」に際して、ある程度の裁量を与えられている点に留意する必要があるだろう（縣 1989; Agata 1992）。機械的な「実施」というよりは、地域の実情に合わせた裁量的な「実施」が目指されている点に、サブ・リージョン単位で様々な任務を束ねた県庁の意義があるのだろう。

他方、ニーダーザクセン州では、そうした「政策立案」と「実施」との機能分担はあまり強調されていなかった。むしろ、縦割りの省庁構造の中で実施されていく地域開発関連の任務を、各サブ・リージョンにおいてまとめる総括調整機能に重点が置かれていた。とはいえ、政府支所の新しいコンセプト（地域開発エージェント）にみられるように、それ

はかつての県庁が有していたような強い権限に基づき達成されるものではなく、知識（特に各種施策や補助金プログラムに関する知識）とネットワークに基づき、プロジェクトマネジメントによって達成されるべきものであった。それゆえ、自治体側の相談相手となり、また、地域の各種団体とのネットワークを築くことが重視されるとともに、州政府内、あるいは各省庁レベルでの存在感を強めることにも注意が払われていた。

このような総括調整の手法からも分かるとおり、この政府支所は「実施」に直接的に携わるわけではない。そして、こうした位置づけゆえに、政府支所は、かつての県庁と比べれば著しく軽量の組織となっている。

ここまでみてきたように、州の省庁レベルと自治体レベルとの間に存在する行政機関（県庁）を再設計しようとするとき、第一に、コスト効率性をどのように達成するのか、第二に、自治体レベルへの分権化をどのように考えるのか、そして第三に、サブ・リージョンでの州政府の役割をどのように実現するのか、という点については、異なる選択肢が存在することがわかるだろう。いずれの選択肢が適切であるか、あるいは第三の選択肢があるかどうかを検討していくことが求められる。

最後に、それぞれの州の事例から特に学ぶべき点を挙げておきたい。

バーデン・ヴュルテンベルク州の事例では、県庁に対する任務配分上の工夫を挙げたい。この事例で強調されていたように、「政策立案」と「実施」の機能分担に基づくならば、州内全域を対象とした任務を特定の県庁のみに割り当てることも合理的であることがわかるだろう。しかもバーデン・ヴュルテンベルク州ではそれが、州都に集中的にではなく、各県に分散して割り当てられていた。

ニーダーザクセン州の事例は、人口が減少し、財政危機に直面している地域には、より示唆的ではないだろうか。この事例では、監督機能や不服審査機能のような垂直的統制を弱め、そのための行政組織を簡素化することで（「重複」を排することで）、コスト削減をねらいつつ、それでもなお、サブ・リージョンにおいて、自治体や各種団体と協力しながら、州行政がどのようにその発展に寄与できるのかが問われていると思われる。ごく軽量で、知識とネットワークを重視した「地域開発エージェント」としての政府支所がその答えであった。もっとも、そうしたコンセプトが明確となるまでに、改革の開始から継続的に、改革の実施と評価が繰り返されていた点にも注意しておく必要があるだろう。

参考文献

一次文献

- CDU/FDP, 2003. *Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP 2003-2008*.
- Niedersächsische Staatskanzlei, 2004. *Pressinformation. Kabinett beschließt Einrichtung von vier Regierungsvertretungen vom 07.09.2004*.
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, 2004a. *Verwaltungsmodernisierung Niedersachsen. Bilanz und Ausblick*.
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, 2004b. *Presse Informationen. Innenminister präsentiert Gesamtkonzept für zweistufige Verwaltung vom 05.03.2004*.
- Niedersächsischer Landesrechnungshof 2007. *Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung*.
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport. Stabstelle Verwaltungsmodernisierung 2010. *Projektbericht. Reorganisation von Struktur und Aufgaben der Regierungsvertretungen einschließlich Verzicht auf Standorte*.
- ReformZeit, 2004. *Regierungsbüro - Ein wichtiger Baustein der Verwaltungsmodernisierung*. Ausgabe 1/2004.
- ReformZeit, 2008. *Kontrolle ist gut, Vertrauensaufsicht ist Besser*. Ausgabe 8/2008.

二次文献

- Agata, Koichiro, 1992, *Staatliche Förderprogramme für Gemeinden. Programm- und Implementationsanalyse der Stadterneuerungsprogramme in Baden-Württemberg*, Diss. Speyer.
- Bentz, Holger, 2009, *Die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen - ein Reformprojekt unter Idealbedingungen? eine Politikwissenschaftliche Analyse am Beispiel eines zentralen Reformvorhabens der CDU/FDP Regierungskoalition in Niedersachsen(2003-2008)*, Peter Lang:Frankfurt am Main.
- Bogumil, Jörg, 2005, Verwaltungsstrukturenreform in NRW: die Neu Ordnung der Mittelinstanzen, *Neues Archiv für Niedersachsen*, Heft 1/2005, 42-53.
- Bogumil, Jörg, 2007, Verwaltungsstrukturenreformen in den Bundesländern. Abschaffung oder Reorganisation der Bezirksregierungen?, *Zeitschrift für Gesetzgebung*, Heft 2 / 2007.
- Bogumil, Jörg/Kottmann, Steffen, 2006. *Verwaltungsstrukturenreform - die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen*, Ibbenbüren: Ibbenbürener Vereinsdruckerei GmbH.
- Glass, Claus-Peter, 1967, *Die Realität der Kommunalaufsicht*, Carl Heymanns Verlag.
- Hesse, Joachim Jens, 2004a, *Niedersachsen: Staatliche Repräsentanz in den Regionen. Funktion, Aufgaben und Organisation von "Regierungsbüros" - Gutachten im Auftrag des Arbeitskreises Weser-Ems*, Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften, Berlin.
- Reiners, Markus, 2008. *Verwaltungsstrukturenreformen in den deutschen Bundesländern. Radikale Reformen auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Schraper, Ludger, 1994. Bezirksregierungen in Deutschland: Die Bündelungsbehörde der Mittelinstanz im Vergleich, *Die Öffentliche Verwaltung*, Heft 4, 157-162.
- Stöbe, Sybille/Brandel, Rolf, 1996. *Die Zukunft der Bezirksregierungen. Modernisierungsperspektiven für die staatliche Mittelinstanz*, Berlin: editions sigma.
- Mayntz, Renate, 1985. *Soziologie der öffentlichen Verwaltung(3 . überarb. Aufl.)*, Heidelberg.
- Wagener, Frido, 1982. Die Regierungsbezirke im Gesamtaufbau der Verwaltung, *Verwaltungs-Archiv* 73. Band, Heft 2 .
- Wirth, Claudia-Maria, 2007. *Neuordnung der Mittelinstanz - Verwaltungsreform in Niedersachsen mit Modellcharakter?*, Universitaetverlag Osnabrueck.
- 縣公一郎, 1989. 「補助金行政におけるプログラム分析及びインプレメンテーション分析 - 西独都市再開発プログラムを実例として」『早稲田政治経済学雑誌』300号、167-200頁。
- 縣公一郎, 1992. 「州及び市町村の行政機関」大西健夫編『ドイツの政治』早稲田大学出版部、81-98

イタリアの特別州に見る政府間関係・ 行政イノベーション・財政分権化

中央大学法学部教授

工藤 裕子

1 イタリア共和国の地勢・歴史と地方自治制度

イタリア共和国は、イタリア半島の他、シチリア、サルデーニャの両島、および約 70 の小島からなる南北約 1,300km の細長い半島国で、国土面積は 301,338k m²、人口 59,206,382 人であり、人口密度は 196.5 人/k m²である。首都ローマ（人口約 270 万人）の他、ミラノ（同約 130 万人）、ナポリ（同約 97 万人）、トリノ（同約 90 万人）等の主要都市がある。基礎自治体の総数は 8,100 余であり、うちきわめて小規模である。

住民はイタリア民族が大部分であるが、他国の支配を受けた歴史的経緯のある北部ではゲルマン系、フランス系、スラブ系の人々も居住し、また南部イタリアにはアラブ系、アフリカ系の住民も見られる。言語はイタリア語を中心とするが、トレンティーノ＝アルト・アディジェ自治州においてはイタリア語とドイツ語、ヴァッレ・ダ・オスタ州においてはイタリア語とフランス語の二言語併用が、前者においてはラディン語も公式に認められており、またフリウリ＝ヴェネツィア・ジュリア自治州においてはフリウリ語（イタリア語のフリウリ方言ではなく、ラディン語に近く、イタリア語と並ぶ一言語として位置付けられている）、スロヴェニア語等の使用（地域によっては二言語併用）が広く認められている。ヴェネト州においては一部でラディン語、ドイツ語が使用されている他、ヴェネト語がより一般的に使われている。カラブリア州などにおいてはまた、アルバニア語が話される集落も多い。カラブリア州を中心とするアルバニア民族の集落は、中世以来のきわめて長い伝統を持つもので、近年になっての移民とはまったく性格を異にする。もちろん、これらの歴史的な民族、言語的少数グループに加え、最近ではアフリカ、東ヨーロッパ、アジアなどからの移民も多くなりつつある。

20 州のうち特別州は 5 州であり、5 特別州のうち 3 州は、民族的な、したがって言語的な理由からも特別州とされているが、国境山岳地帯（3 州）や島嶼部（2 州）に位置するという地理的な特殊性に加え、イタリア憲法制定以前に遡る州憲章（2 州）を持つという歴史的な特殊性を持つものもある。

2 イタリアの地方制度

地方自治の基本構造は、州 (regione)、県 (provincia)、コムーネ (comune) による三層制からなる。新地方自治法 (1990 年法律第 142 号) 第 2 条には、地方自治に関する法律が適用される地方団体として、コムーネ、県の他に、大都市 (citta metropolitana)、大都市圏 (area metropolitana)、地区 (都市により、zona, quartiere, circoscrizione などと呼ばれる)、山岳部共同体 (comunita montane)、コムーネ共同体 (unioni dei comuni) などが地方行政を支援する単位に数えられている。

イタリア憲法は、いくつかの条文に地方自治を規定している。まず、憲法第 5 条が、地方自治の認知と推進をうたっており、「一にして不可分の共和国は、地方自治を承認し、かつ促進する。共和国は、国の事務において、最も広範な行政上の分権を行い、その立法の原則および方法を、自治および分権の要請に適合させる。」と規定する。

第 114 条が、コムーネ、県、大都市、州、そして首都ローマの規定を行っており、「共和国は、コムーネ、県、大都市、州および国から成り立つ。」「コムーネ、県、大都市、州は憲法によって定められる原則に従う固有の憲章、権限、職務を有する自治体である。」「ローマは共和国の首都である。国の法律がその制度を定める。」ことを定める。

第 116 条は、特別州 (フリウリ＝ヴェネツィア・ジュリア、サルデーニャ、シチリア、トレンティーノ＝アルト・アディジェ、ヴァッレ・ダ・オスタ) の規定であり、「フリウリ＝ヴェネツィア・ジュリア、サルデーニャ、シチリア、トレンティーノ＝アルト・アディジェ、ヴァッレ・ダ・オスタの各州に対しては、憲法法律で定める特別の規則に従い、自治の特殊な形式と条件が認められる。」ことが明らかにされている。州名が憲法上に列挙されているため、何らかの変更がある場合はすべて憲法改正を伴う。

第 131 条は、州の規定であり、ピエモンテ、ヴァッレ・ダ・オスタ、ロンバルディア、トレンティーノ＝アルト・アディジェ、ヴェネト、フリウリ＝ヴェネツィア・ジュリア、リグーリア、エミリア＝ロマーニャ、トスカーナ、ウンブリア、マルケ、ラツィオ、アブルッツォ、モリーゼ、カンパーニア、プーリア、バジリカータ、カラブリア、シチリア、サルデーニャが列挙されている。

2. 1 地方自治体に関する憲法規定

イタリア共和国憲法における地方自治体に関する規定は、「第5章 州、県、コムーネ」の憲法第114条～憲法第133条に定められている。近年の地方分権にまつわる憲法改正の具体的な内容は次の通りとなっている。

1999年、国会は州の自治権を強化することを目的として、憲法第121条～123条および憲法第126条の4箇条の改正、および2000年4月に行われる普通州選挙における経過規定を盛り込んだ憲法改正案（1999年11月22日憲法的法律第1号「州首長の直接選挙及び州の憲章自治の強化に関する規定」）を可決した（2001年5月に憲法改正の国民投票が行われ可決された）。

2001年、地方自治に関する15の条文にわたる憲法改廃が行われた（2001年10月18日憲法的法律第3号「憲法第2部第5章の改正」）。憲法第114条は、従来、「共和国は、州、県およびコムーネに区分される」と定められていたものが、改正後は「共和国は、コムーネ、県、大都市、州および国から成り立つ」と定められた。この条文は地方行政のそれぞれの主体が憲法上同じ地位を有し、他のレベルの地方団体、州および国と関係を結んでいることを明示したものとなっている。また、県とコムーネは、新しい憲法の条文で「固有の憲章、権限、職務を有する自治団体」と定義された（憲法第114条第2項）。州は立法権（憲法第117条）と組織自治権（憲法第123条）を持ち、さらに、予算に関する一定の自治権も持つこととなった（憲法第119条）。

イタリア共和国における地方財政に関する規定は、憲法第119条に定められているが、第5章の他の条文と共に先に触れた2001年の憲法改正で大幅に変更されている。旧条文が、共和国の法律に基づいて、州が財政に関する自治権を持ち、国、県、コムーネの財政との間で財政調整を行うことが定められていたのに対し、新しい条文では、コムーネ、県、州が、予算に関する一定の自治権を持つことを表す内容に改正されている。

2. 2 地方自治に関する法律

今日のイタリアにおける地方自治の法律の元となるのは、1990年に改正された新地方自治法（1990年6月8日法律第142号）となっている。同法は、地方自治体の機能を新たに定義するとともにその構造およびマネジメント・スタイルを刷新し、イタリアの地方分権化の基礎となっている。同法はまた、行政手続き上の改革や行政情報の公開などの基礎を

定めたが、これらは、いずれも後にバッサニーニ法に継承され、その中核をなすものとなっている。同法は、1998年6月16日法律第191号、および1999年8月3日法律第265号によって、地方自治体の位置づけ、自治権の拡大、住民参加制度、情報へのアクセス権、地方自治体内の分権化（コミュニティ行政）、権限の移譲、大都市圏の定義および権限について修正され、また、2000年8月18日委任立法第267号によって集大成され、さらに2001年の憲法改正（2001年10月18日憲法的法律第3号）によって州が自治体として位置づけられ、今日に至っている。

新地方自治法第2条には、地方自治に関する法律が適用される地方団体として、コムーネ、県、大都市、山岳部共同体、コムーネ共同体が列挙されている。

バッサニーニ法とは、①1997年3月15日法律第59号「職務及び任務の州及び地方自治体への授与、公行政改革並びに行政の簡素化のための政府への委任」、②1997年5月15日法律第127号「行政活動並びに決定及び統制手続の簡素化のための緊急措置」、③1998年6月16日法律第191号「1997年3月15日法律第59号及び1997年5月15日法律第127号の改正及び補充並びに職員養成及び公行政における職場以外での労働に関する規程・学校建築に関する規程」、④1999年3月8日法律第50号「脱法律家及び行政手続に関する統一法典—簡素化法」からなる行政マネジメント改革を伴う法律のことを指し、国家行政の権限・機能を州及び地方自治体に大幅に移譲することで国家行政組織の分権化をもたらした。許認可手続きの簡素化、ワンストップ窓口制度および自己証明制度、電子政府の導入を中心とする行政手続きの合理化および簡素化を軸に、主に州への行政機能の分散化を進め、組織と運営の改革のための統制と評価のシステム、公共サービスのクオリティ統制の諸制度が導入され、それを分野毎に専門的に実施、監督する独立組織が設立された。

3 地方行政制度の概要

次に、前章で概観した地方行政の単位がそれぞれどのように発展してきたのか、そして機能しているのかを見ていく。

3.1 州 (regione)

州は、第二次世界大戦後、国の権限を委譲することでより住民に近い行政を行う目的で新たに定められた行政組織であり、住民の直接投票によって選ばれる州首長 (presidente

della regione) および州議会 (consiglio regionale)、州首長によって任命される州評議会 (giunta regionale)、が設置されている。

州には普通州 (regione a statuto ordinario) と特別州 (regione autonoma a statuto speciale) があり、特別州には、シチリア州およびサルデーニャ州の島部2州と、フリウリ＝ヴェネツィア・ジュリア州、ヴァッレ・ダ・オスタ州、トレンティーノ＝アルト・アデージェ州の北部の国境山岳地帯に位置する3州のあわせて5州が定められている (憲法第116条)。

特別州は、一定の分野において独占的な立法権を有するほか、他の15の普通州と比べて広い権限が与えられている。また、特別州は、それぞれの区域で徴収される国税 (付加価値税を除く) の配分を受ける。対象となる国税の配分比率は、各特別州で異なるが、例えばシチリアでは付加価値税以外の全ての国税について100%の配分を受けている。

州が立法権を有する分野については、原則として行政権も有する (憲法第117条)。しかし、立法および各分野における各種計画等を除く直接の行政サービスは県とコムーネに任せることが望ましいとされている。州が立法権と行政権を有する分野、および国と州が共に立法権と行政権を有する分野については後述する。

3. 2 県 (provincia)

県の機関は、住民の直接投票によって選ばれる県首長 (presidente della provincia) および県議会 (consiglio provinciale) と、県首長によって任命される県評議会 (giunta provinciale) からなる。この他、内務省から派遣される県知事 (prefetto) が置かれている。県知事は主に公安、秩序維持などを担当し、最近ではテロ対策などを通じて権限を強化する傾向が見られる。一方、州への権限移譲に伴って国の出先機関が整理統廃合される中、県知事事務局下にこれらの権限がまとめられつつあり、県知事事務局の今後のあり方として注目されている。県の財政規模は歳出規模において州の5%強、コムーネの10%強に過ぎず、地方行政機関の中で占める機能が比較的小さいことがわかる。

県は以下の分野において、県全域に係る行政事務またはその所属するコムーネ間の調整などに関する行政事務を行うことが定められている (地方自治統一法典第19条第1項)。

- ・環境保護および環境影響評価
- ・防災
- ・水資源およびエネルギー資源の保全等

- ・文化財の評価
- ・交通政策および運輸（輸送）
- ・公園、自然保護区等、自然環境および生息する動植物の保護
- ・狩猟および釣りに関する規制
- ・県のレベルで行われる廃棄物処理、水質汚濁、および大気中排気ガス、騒音の測定・規制・監視
- ・国および州から委任された公衆衛生および予防等の保健サービス
- ・国および州から委任された学校建設、および中等教育・芸術教育・職業教育にかかる事務
- ・統計情報の収集および分析、コムーネ等の地方団体の運営に関する技術的な支援

県は、各コムーネとの協力およびその提案に基づいて定められた計画に基づいて、経済、産業、商業、観光、社会、文化、スポーツの各部門において、県域における行政上の事務事業の調整・推進を行うことが定められている（地方自治法典第 19 条第 2 項）。

3. 3 コムーネ (comune)

コムーネの多くは、中世の自治都市時代からの長い歴史的・文化的伝統を受け継いでおり、地域共同体としてのアイデンティティが強い。コムーネの機関は、住民の直接選挙によって選ばれるコムーネ首長（*sindaco*、コムーネ代表者）およびコムーネ議会(*consiglio comunale*)と、コムーネ首長によってその構成員である評議員（*assessore*）が任命される市評議会（*giunta comunale*）からなる。

コムーネの行政権については、統一的な執行を確保するために国及び州の権限に基づき広域の団体に行政権を委譲することを示しつつ、第一次的には住民に最も近い地方自治体であるコムーネに帰属されることとなっている（憲法第 118 条）。また、地方自治統一法典第 13 条にも「国の法律または州の法律の上で帰属が明確に規定されている事務を除いて、住民サービス、地域コミュニティ、地域整備および土地の利活用、経済発展に関する事務は、主としてコムーネに属する」とされている。

近年のイタリアにおける地方分権化により、地域住民および地域社会にかかわる事務のうち、県、大都市、州、国に属するものとされるもの以外の全ての事務は、補完性の原則によりコムーネに属することとされている。

コムーネに属する事務のうち、バッサニーニ法によって、新たに国や州から権限委譲さ

れた分野は、以下の通りとなっている。

- ・生産活動の統制（支店の設置、工業施設の設置、拡大および閉鎖に関する手続き、建設許可等）
- ・地域見本市（出店資格の確認と出店の許可）
- ・都市建造物および土地の登記（20,000人以上の住民が住むコムーネについては登記事務および登記事項証明書の発行）
- ・公共事業
- ・住民の安全（コムーネ区域内の緊急措置の適用、単一または複数のコムーネ間の緊急時対応計画の準備、初期救急措置の実施、ボランティア消防団の組織化）
- ・保健衛生（緊急時における地域の保健衛生問題等に関する対応、州の計画への参加）
- ・社会福祉（各種サービスの供給、また年.者、青年、高齢者、家族、身体障害者、薬物依存者、社会福祉に関する協同組合、公共慈善救済施設、福祉ボランティア等に関する事務の全てまたは一部）
- ・文化活動（コムーネに属する文化財の再評価、文化活動の促進）
- ・行政警察（地域レベルで行う自転車等の競技会開催許可、刃物類行商資格、代理人格、一般行商資格、射撃インストラクター資格、アパート賃貸申請の受付、その他コムーネにかかる行政警察措置全般）

3. 4 大都市 (citta metropolitane)

大都市は、憲法（第 114 条）ならびに地方自治統一法典（第 2 条）において地方自治体と定められているが、現在に至るまで現実的には設置されていない。地方自治統一法典（第 23 条第 1 項）には、大都市として、トリノ、ミラノ、ヴェネツィア、ジェノヴァ、ボローニャ、フィレンツェ、ローマ、バリ、ナポリの大都市圏（地方自治統一法典第 22 条第 1 項）内の中心都市と周辺コムーネの間で形成されると定めている。大都市は県と同等の機能を与えられる（同 23 条第 5 項）。

3. 5 山岳部共同体 (comunita montane)

山岳部共同体は、その全部または一部が山岳地帯に位置するコムーネの広域行政組織であり、コムーネ間での事務の共同処理を目的とされている（地方自治統一法典第 27 条第 1

項)。山岳部共同体の設置は、各州の規定に基づき、州首長により決定される（地方自治統一法典第 27 条第 3 項）。代表者（議長）は、山岳部共同体を構成するコムーネの首長の一人が務める。代表機関は山岳部共同体を構成するコムーネの議会から任命される議員からなる。執行機関は山岳部共同体を構成するコムーネのコムーネ首長と評議員により構成される（地方自治統一法典第 27 条第 2 項）。山岳部共同体は、国法および州法によって山岳部共同体の事務とされたものおよび国等から委任された事務を行うとされ（地方自治統一法典第 28 条）、この点においてコムーネ共同体とは異なる。山岳部共同体について、以下の事項を州法で定めることとなっている（地方自治統一法典第 27 条第 4 項）。

- ・認可する法律の条項
- ・協議の手続き
- ・地域計画および年間計画の管理
- ・山岳部共同体における州および欧州連合からの補助金の分配基準
- ・山岳部共同体と区域内で権限を有するその他の団体との関係

山岳部共同体は、固有の徴税手段を持たず、国および他の地方団体等からの補助金および預託貸付公庫（*cassa depositi e prestiti*）からの貸付金を財源としている。近年政府は、山岳部共同体の縮小を進めており、一部地域においては廃止に至っているが、同時に、小規模自治体の多い山岳部において山岳部共同体が一定の機能を果たしていることも評価されており、議論が続いている。

3. 6 コムーネ共同体 (*unioni di comuni*)

コムーネ共同体は、事務を共同で処理する目的で、複数のコムーネによって構成される広域行政組織である（地方自治統一法典第 32 条）。機関は、コムーネに関する規定に準じて選ばれた議会、評議会、および議長からなる。議長はコムーネ首長から 1 人が選出され、他の機関はコムーネ共同体を構成するコムーネの評議員および議員から選出される（地方自治統一法典第 32 条）。

4 地方財政制度

EU 統合はイタリアに対し、財政赤字の削減、システムの透明性、市場志向、合理性、効率性、そしてクライアント志向の行政サービスを要請し、公私両セクターの組織、パフォーマンスにさまざまな影響を与えてきた。新しい政治・経済システムに参加するための条件である行財政システムの透明性の保障が求められ、行政の分権化とそれによるアカウンタビリティの向上、『財政連邦主義』に基づく財政の分権化とそれによる行政の地方分権化の補完が進められてきた。

現在の地方分権の潮流は、新地方自治法（1990年6月8日142号法）に端を発する。同年90年の241号法はまた、行政手続きおよび行政情報へのアクセスを定めるが、これはいずれもバッサニーニ法に継承され、その中核をなすものとなっている。その後、県および市（コムーネ）について首長の直接公選制度を導入した新しい地方選挙法である93年81号法が地方分権、行革の政治的な条件を整えた。

行政事務および手続きの合理化、簡素化を軸に主に州への行政機能の分権化を進め、また組織と運営の改革のために統制と評価のシステムを導入し、そして情報公開の原則、行政情報へのアクセスの保障をも盛り込んだバッサニーニ法（*le leggi Bassanini*, 1997年3月15日59号法「職務及び任務の州及び地方自治体への授与、公行政改革並びに行政の簡素化のための政府への委任」、1997年5月15日127号法「行政活動並びに決定及び統制手続の簡素化のための緊急措置」、1998年6月16日191号法「1997年3月15日59号法及び1997年5月15日127号法の改正及び補充並びに職員養成及び公行政における職場以外での労働に関する規程・学校建築に関する規程」、1999年3月8日50号法「脱法律化及び行政手続に関する統一法典—簡素化法」）が、「小さい政府」のコンセプトに基づく行政改革、つまり、民営化や地方分権化を通じて、従来の行政組織の縮小と同時にその機能の強化をめざす。当時の国庫相チャンピ（C.A.Ciampi）氏によって推進されたためにチャンピ法（*la legge Ciampi*）と呼ばれる97年4月3日94号法は財政システムの合理化を中心とする。98年3月31日112号委任立法（*decreto legislativo, D.LGS.*）などがバッサニーニ法を具体化、その基礎を固めた。

同時に、財政改革を一争点として闘われた96年4月の選挙を経て政権の座についた第一次プローディ内閣の財政改革は、ガッロ委員会（*Commissione Gallo*）の財政連邦主義の提案を引き継いだ。96年662号法によるガイドラインの発効によって幕を開け、97年12月15日446号委任立法に基づく州生産活動税IRAPの導入、およびその細則を明らかに

した 98 年 6 月 4 日、9 日の 141/E、144/E 号財務省通達によって財政も分権化に向けて動きだした当時の財務相ヴィスコのイニシアティブによる一連の財政改革（*riforma Visco*）は、財政連邦主義に基づき、90 年 142 号法からバッサニーニ法に至る系譜によって進められた行政機能の分権化を財政面から補完する。

この財政改革は、財政赤字の減少と安定、インフレ率の下降と安定を実現したのみならず、州生産活動税の導入をはじめとして、租税制度の合理化と分権化に向けて動き出しており、財政連邦主義の実現をめざす。実際、このためのさまざまな方法論を導入した。租税制度の整備はもちろん、財政構造の健全化と分権化がめざされたのである。

こうして、EU の経済・市場統合、ユーロ第一陣参加のため、財政赤字を対 GDP 比 3 % 以内に抑えるという国家財政再建の要請を受け、財政改革のみならず、租税制度改革が始まった。

分権化を柱とする 90 年の地方行政改革を契機に、税制も分権化が進められた。89 年に コムーネ事業・工芸・専門職税（*ICIAP, Imposta Comunale per l'esercizio di Imprese e di Arti e Professioni*）が導入されて以来、コムーネのレベルではさまざまな改革が行われたが、93 年に導入された市不動産税（*ICI*）が、財政構造を革命的に変えた。税収は増加、最も重要な財源として定着しつつある。

98 年に導入された州生産活動税（*IRAP, Imposta Regionale sulle Attività Produttive*）は、外形標準課税の地方法人課税であり、目的税ではないが、その財源のほとんどは州の医療保健サービスに充当されており、第一に、州を課税団体とする税目の創設による財政の連邦化（分権化）の促進という意味を持つ。第二に、これまでの複雑多岐にわたる税を統廃合し合理化する必要に迫られたものであった。*ICIAP* をはじめ、事業者、従業員、その他生産活動税の納税義務者によって支払われる全国健康保健基金の分担金、事業者が納税義務を負っている年金生活者への健康保健補助、地方所得税（*ILOR, Imposta Locale sui Redditi*）、純資産税、付加価値税記帳番号（*partita IVA*）登録料、コムーネにおける許認可料などが廃止され、*IRAP* に統合された。創設の第三の意義は、全国健康保健基金、および州ごとに徴収されるにもかかわらず中央主権的に運営されていた健康保健分担金によって営まれていた医療保健行政の改革、分権化である。このため、医療保健行政の実際の単位である州の自主財源の強化が要請される。第四の背景は、家族経営の中小、零細企業の多いイタリアにおいて、借入金に依存する従来の経営形態を変え、自己資本率を高める必要性であった。これは、二重水準の事業所得税（*Dual Income Tax, DIT*）の導入によって補完される。ただし、*DIT* は、2004 年に法人所得税 *IRPEG*（*Imposta sul Reddito delle*

Persone Giuridiche) が IRES (Imposta sul Reddito delle Società) に再編された際に廃止されている。州税の整備による州への財政の分権化には、国家の財政赤字を地方に肩代わりさせた、という批判もあるが、租税制度、財政構造の分権化には大きく貢献したと言えよう。

4. 1 地方財政の変遷と概況

(1) 州

州税は、州生産活動税 (IRAP, Imposta Regionale sulle Attività Produttive)、州個人所得税付加税 (Addizionale regionale all'IRPEF)、州自動車税 (Tasse automobilistiche regionali)、州許認可税 (Tasse sulle concessioni regionali)、メタンガス国家消費税に対する州付加税 (Addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano)、固形廃棄物処理料 (Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi)、自動車登録税に対する州付加税 (Addizionale regionale imposta sulla trascrizione al Pubblico Registro Automobilistico)、国家許認可に対する州税 (Imposta regionale sulle concessioni statali)、州有地その他の州資産の占有料 (Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche) などであるが、州の行政事務手数料、委任事務手数料なども自主財源となる。

1998 年の州生産活動税 (IRAP, Imposta Regionale sulle Attività Produttive) の導入は、ICIAP の廃止とともに実現したものであるが、この廃止分は州からの補填によって賄われる。これに先立って既に 97 年、県とコムーネに対する補助金は、国家からの交付金が減少 (前年比マイナス 9.6%) する一方、州からのそれは増加 (前年比プラス 10.8%) している。

99 年第 113 号法により、国からの財源移転が一部廃止され、替わって 2000 年より個人所得税の州付加税の税率が増加された。また、付加価値税 (IVA) の一部を州が得ることが認められた。また、EU からの移転収入としては、構造基金があり、カンパーニア、プーリア、バジリカータ、カラブリア、シチリア、サルデーニャ、モリーゼの 7 州が、「低開発地域の開発と構造調整の促進」のための補助対象となっている。

特別州の財政は、一種の地方交付税に依存している。当該州の領域において国税として徴収された税の一部の一定比率が州の財源となる。この制度によって最大の恩恵を受けているシチリアでは、州における主要な国税の税収の全額が州の収入となっている。

歳出において重い比重を持つのは、社会福祉 (医療・保健)、経済 (農業・畜産) である。

(2) 県

県の財政規模は、州、市と比べて著しく小さく、活動が限定される。1990年6月8日の142号法に続き、1995年2月25日の77号暫定措置令、1996年662号法など、近年の改革によって自主財源の拡大が保障されるなど、財政運営における自治の幅は若干、広がってきている。主な税収は、県自動車登録税 (IPT, Imposta Provinciale di Trascrizione)、県自動車保険税 (imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile)、環境保護および環境衛生行政のための県税 (tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione ed igiene dell'ambiente)、県有地の占有料および地下通路建設に関わる料金 (tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche ed eventuali contributi per la costruzione di gallerie nel sottosuolo)、個人所得税付加税 (addizionale provinciale all'IRPEF) などである。県の財政においては移転収入も大きな役割を果たしている。

歳出において大きなウェイトを占めているのは、教育・文化・科学研究、運輸・通信、環境などの行政分野である。

(3) コムーネ

コムーネの財政基盤は、独自の税収および国庫支出金からなるが、市不動産税が導入されたことによって、独自財源が国家からの補助を上回るに至った。90年代の地方財政改革に先駆けて導入された市不動産税 (ICI, Imposta Comunale sugli Immobili) は、コムーネの財政構造を根底から変えたと評価されている。ICIは1993年に国とコムーネによって導入され、1994年からはコムーネに統括された。

主な税収は、ICIの他、都市固形廃棄物処理税 (TARSU, Tassa per la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani)、コムーネ広告税 (Imposta comunale sulla pubblicità)、公共掲示使用料 (diritto sulle pubbliche affissioni)、電力消費付加税 (addizionale sul consumo dell'energia elettrica)、公共空間占有料 (TOSAP, tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche)、コムーネ個人所得税付加税 (addizionale comunale all'IRPEF) などである。さらに、数種類の移転収入 (交付金、財源移転) がコムーネの財政をカバーしている。

90年の地方行政改革を受け、90年代前半から税制の分権化が進められた。89年にコムーネ事業・工芸・専門職税 (ICIAP, Imposta Comunale per l'esercizio di Imprese e di Arti e Professioni) が導入されてから90年代を通じてさまざまな改革が行われた。93年に導入されたICIは、それまで自主財源率の低かったコムーネの財政構造を革命的に変えた。

ICI からの税収は増加し、コムーネの最も重要な財源として定着していたが、2008 年、第四次ベルルスコーニ内閣の時に一部廃止された。

なお現モンティ内閣は、その改革プランの中で、この廃止分の ICI の復活、さらには計画されてはいたものの長年実施されてこなかった不動産登記台帳の評価見直しを掲げている。

ICI は、不動産登記台帳によって定められた不動産の評価に対して、0.4 %から 0.7 % の間でコムーネごとに定められる税率が課される。税は国によって管理されているが、地域によって評価に大きな格差がある他、脱税の状況にもかなりの地域差がある。導入後の 1996 年末、不動産登記台帳の評価が見直され、同時に、自宅用の住居に対する減税措置額が引き上げられ、年金受給者、失業者、障害者、低所得者らに対する減税措置も新たに講じられた。自治体の収入としての重要性は大きい。

2008 年 5 月 8 日に首相の座に返り咲いたベルルスコーニ(S.Berlusconi)が、その選挙公約であった ICI の廃止を電撃的に決定、5 月 29 日には 2008 年 93 号暫定措置令が発効され、ICI の上半期の納期である 6 月に強引に間に合わせた。その結果、2008 年度、多くのコムーネの税収はダメージを受けた。イタリア全国コムーネ協会(ANCI)は、暫定措置令が大した議論も経ずにほぼ一方的に決定されたことを告発、また地方自治体における 2008 年の税収状況が明らかになった 2009 年初頭には緊急アピールを行ない、深刻な税収減、財源の減少を訴えた。財政連邦主義が進められる中、まず実施されたのがコムーネの財政をより自立させる、いわゆる市レベルの財政連邦主義であることから、この ICI の廃止は矛盾する政策では、と批判された。

実は、ICI が廃止された、というのは正確ではない。ICI そのものが廃止されたのではなく、実際には従来の ICI に大幅な控除規定が導入されたというものであり、控除されることになったのは、ICI のうち、納税義務者自身が主要な居所として使用している「自宅」(abitazione principale, いわゆる“prima casa”)、かつそれが「平均的な住宅用建造物」に区分されている場合のみであった。したがって、仕事場、別荘、あるいは投資用に所有している二軒目、三軒目等の所有物件、あるいは「自宅」であっても、歴史的な中心部に位置し、歴史的建造物として認定されている建造物や館である場合には、今回の除外対象にはならない。「自宅」、かつ登記上の区分が「平均的な住宅用建造物」である固定資産の税額には従来から手厚い控除制度があり、税額そのものはそれほど高くなかった。したがって、この部分のみの廃止は、商業活動がさかんで、かつ歴史的な中心部に一定数以上の住居が存在するような都心部、あるいは別荘地として都心居住者の第二、第三の物件があるリゾート地などの税収にはそれほど大きなダメージを与えなかった。しかし、大都市の周辺など

の典型的なベッドタウンにおいては、住民のほとんどが「自宅」のみの所有であり、かつ「平均的な住宅用建造物」に区分される建造物に居住していることから、減収はきわめて深刻な問題となっている。

市レベルの連邦主義が実施されることになった現在、これまでの ICI に代わる IMU (Imposta municipal unica, 統一基礎自治体税) の創設が提案されている。IMU は早ければ 2014 年より実施される予定であり、ICI、TARSU の他、付加価値税、登録税、登記料などを統一した税となる。通称『サービス税』と呼ばれており、コムーネが提供している関連のサービスに対する課税と理解されている。前述のようにモンティ改革によって ICI が 2013 年に復活することになったため、IMU についても当初案とは少し異なる形で導入される予定である。

都市固形廃棄物処理税は、そのサービスのコストを捻出するために導入された。課税額はサービスにかかるコストとは無関係であり、納税者の居住面積に応じて算出される。

最近、分権化による権限の増加に比べて財源の分権化が進まないため、コムーネの財政が逼迫しており、県同様、比較的容易に増加させることが可能であったコムーネ個人所得税付加税に依存する傾向が見られた。国税の付加税であることから納税者にあまり意識されなかったことも幸いしてきたが、財政の分権化を本格的に実施することを前提にこれが据え置きになったため、コムーネの多くは深刻な財政難に陥っている。

4. 2 地方自治体への財源移転

憲法第 119 条において、国が、特定のコムーネ、県、大都市および州に、経済発展および社会の融合・統合のため、経済的・社会的不均衡を取り除く等のために交付金を交付することが認められている。

また、地方自治統一法典第 149 条において、国移転交付金 (trasferimenti erariali) は、人口、面積、社会経済状況を考慮した基準等に基づき配分されるとされている。さらに国は、例外的状況に対処するために特別交付金 (contributi specifici) を付与することができる。

財源移転についてまとめると、次の通りとなっている。

(1) 国から州への財源移転

1999 年 113 号法により、国からの財源移転の一部が廃止され、一方で個人所得税の州

付加税税率が増加され、また付加価値税の一部を州の収入とすることが認められている。

(2) 国から県・コムーネへの財源移転

県およびコムーネに国から普通交付金 (contributo ordinario) および統合交付金 (contributo consolidato) が与えられる。これらは県およびコムーネの固有の事務および委任事務の財源とするためのものとなっている。その他、経常部門移転収入として地方財政平衡化交付金 (contributo perequativo per fiscalita locale)、個人所得税配付金 (compartecipazione IRPEF) 等が、資本部門移転収入として開発投資交付金 (contributo per sviluppo investimenti) 等がある。

(3) 州から県・コムーネへの財源移転

州は、州経済計画および投資計画の実現のために、州から地方自治体に移譲もしくは委任された事務の実施に必要な財源を保障するため、地方自治体の財政を支援する (地方自治統一法典第 149 条)。国の関連法によって規定された投資的支出のために県・コムーネに属するべき収入は、州計画に基づいて配分される。地方自治体が州から付与された権能を行使するにあたって必要な事務経費については、州が州計画に基づいて財源を決定することが定められている (地方自治統一法典第 149 条)。

(4) 欧州連合から州への財源移転

欧州連合地域内での地域間格差是正のための構造基金 (Structural Funds) からの補助金が欧州連合から州に交付される。構造基金に、地域間格差を縮小し地域経済の構造開発や構造調整を支援、経済的・社会的・地域的結束を強化するための資金提供を目的とする欧州地域開発基金 (European Regional Development Fund : ERDF)、職業訓練や雇用創出施策のための資金提供を目的とする欧州社会基金 (European Social Fund : ESF) の二基金からなるが、一人当たり GDP が域内平均 90%未満の加盟国における交通インフラ整備や環境保全に資金援助をするための結束基金 (Cohesion Fund) とともに、EU からの重要な財源移転となっている。

さらに、結束基金以外で地域振興に資する基金としては、欧州共通農業政策のもと、農業構造の近代化援助を行う欧州農業保障基金 (European Agricultural Guarantee Fund : EAGF)、農村振興のための欧州農業基金 (European Agricultural Fund for Rural Development)、そして漁業の近代化促進のための援助を行う欧州漁業基金 (European Fisheries Fund: EFF) などが機能している。

構造基金は、目的 1 : 「低開発地域の開発と構造調整の促進」 目的 2 : 「構造的困難に直

面する地域の経済的・社会的転換への支援」目的 3：「教育、訓練および雇用の改善・近代化への支援」の三優先目的分野からなり、これが全体の約 94%を占めている。「低開発地域の開発と構造調整の促進」は、一人当たり GDP が域内平均の 75%未満の地域等が受給対象とされており、イタリアにおいては、カンパーニア、プーリア、バジリカータ、カラブリア、シチリア、サルデーニャ、モリーゼの南イタリア・地中海地域の 7 州に交付されている。構造基金はしかし、新興国による EU 加盟が増加するに伴い、イタリアをはじめ多くの地域には交付されなくなりつつある。EU への依存体質がまた、加盟国の財政構造に大きな問題をひきおこしていることから、基金に依存しすぎないことが求められている。

一方、交付された基金が有効に活用されていない、使い道がなく、ほとんど使われていないなど、基金をめぐる問題状況も明らかになりつつある。イタリアに限らず、多くの国と地域において、基金のミスマネジメントは大きな問題となっており、その速やかな解決が望まれる。

4. 3 地方債 (buono ordinario: B.O.)

一般に、国や地方自治体において歳出が歳入を上回る場合、借入もしくは地方債の発行によってその不足分を補うこととなる。県・コムーネならびに州における借入と地方債発行に関する法律は以下の通りとなっている。なお、借入もしくは地方債の元利償還金総額（年間）は、税収入の総額の 25%を超えることはできないとされている（1977 年第 62 号法、1978 年第 43 号法、1982 年第 181 号法）。

イタリアの場合、個別法の定めによる場合もしくは投資に用いる場合に限り、借入を行うことができる（地方自治統一法典第 202 条）。手段については、銀行借入、地方債発行等が大統領令で挙げられている（1996 年大統領令第 194 号）。県・コムーネは、信託公庫（cassa depositi e prestiti）、銀行、欧州投資銀行等の金融機関の貸付を利用することができる（地方自治統一法典第 204 条）。

地方自治体は、法の許す範囲内で地方債を発行できるとされており（地方自治統一法典第 205 条）、地方債の発行に関しては、資本支出に充てる場合にのみ地方債を発行できることとなっている（1994 年第 724 号法）。

地方債の発行は、財政難あるいは構造的な赤字に陥っていない州や地方自治体、もしくは財政難であっても一定の条件を備えている州や地方自治体であれば行うことができる。地方債の発行に際しては、国の許可制ではないものの、第三者（銀行等）の認定が必要となっている。

州は、一定の場合に金融機関等と貸借契約をし、債券（obbligazione）を発行することが

できる。州の債券発行に関する原則も、県・コムーネと同様、原則として資本支出に充てる場合にのみ発行できることとなっている。また、1993年暫定措置令第8号第20条に基づく貸付金を用いて、赤字解消のための再建計画を進めている州は、債券を発行することはできない。

4. 4 地方財政再建支援制度

イタリアには、地方自治体が財政難に陥った場合に備えて、国による財政再建支援制度が整備されている（地方自治統一法典第242条等）。これは、地方自治体が財政難に陥った場合、財政破綻宣言を行うことを定めるもので、破綻宣言を受けて、政府の監督下に服され、政府が以後の運営にあたる。

政府は、破綻宣言した地方自治体の下記の3つの義務を実行する。

- ①あらゆる地方税を法定内で最大税率に引き上げる
- ②人員を必要最低限度まで削減する
- ③地方自治体が提供するサービスは法定内の最低限のサービスのみとする

この他にも、新たな借入金について制限を受けることとなっている。

1980年代から1990年代にかけて、財政力の乏しい南部地域を中心に複数のコムーネが財政難に陥り、当時の財政再建支援制度に基づいて財政再建がなされている。1989年以降、現在までに破綻宣言したコムーネは415（全コムーネの5.1%）あり、うち約半数は南イタリアのカラブリア州とカンパーニャ州に集中している。

従来の制度では、財政難に陥った地方自治体に対し、国が借入金で支援していたが、2003年以降、法改正が行われ、地方自治体が独自で借入を行わなければならなくなった。

地方自治体が財政難に陥った場合、内務省の監督により運営される特別委員会が設置される。特別委員会は、破綻宣言した地方自治体のバランスシートをもとに資産査定業務にあたる。資産査定に際し、特別委員会は未収税の徴収、処分可能な資産の売却等の決定権を有し、それを行うこととなっている。

5 特別州、もしくは、州制度における一国二制度の適用

最後に、特別州それぞれの概要とともに、行財政上の特徴や最近の行政イノベーション等についてまとめる。

5. 1 シチリア州 (Regione Siciliana)

シチリア州は、イタリア半島から南にある島であり、地理的、歴史的にきわめて特殊な性格を有している。特別自治州 (regione autonoma a statuto speciale) の1つであるが、オーストリアと国境を接する北部山岳地帯にあるトレンティーノ＝アルト・アディジェ州 (後述) とともに歴史的に大きな特殊性を持つ。

シチリア州は25,710km²の面積に5,034,227人の人口を有する。州都はパレルモである。アグリジェント(Agrigento)、カルタニセッタ(Caltanissetta)、カタニア(Catania)、エンナ(Enna)、メッシーナ(Messina)、パレルモ(Palermo)、ラグーザ(Ragusa)、シラクーザ(Siracusa)、トラパニ(Trapani)の9県、390のムーネからなる。伝統的にはキリスト教民主党政権が深く根付いた土地であるが、2008年4月の選挙において、北部同盟の流れを汲みつつ、南部における北部同盟のパートナーとして新設された『自治のための運動 (Movimento per l'Autonomia)』が政権を獲得、その創始者であるロンバルド (R.Lombardo) が州代表に就任した。多数派を構成する連立パートナーは複数回変わり、現在は中道左派のうち旧キリスト教民主党政権の流れを汲む中道勢力とともに政権運営をしている。

イタリア共和国憲法が戦後、1948年に制定されるのに先立ち、シチリア州は1946年5月15日にウンベルト王によって制定されたシチリア州憲法により、共和国の誕生よりも早く、イタリアで最初の州としての地位を確立した。このためシチリア州は、普通州はもちろん、他の特別州とも異なる、さまざまな特殊な制度を有している。例えば、シチリア州議会議員は、イタリア共和国の下院議員の称である *deputato* を持って称される。共和国に先立って誕生したシチリア州と共和国との関係は、他の州と国家との関係とは異なり、国家行政機関の代表部として各県に存在するプレフェットゥーラ(Prefettura、戦前は官選知事部局であったが、戦後に官選知事が廃止されると、国の地域代表部となり、その主な役割は公安、秩序維持、選挙管理などである)、そしてその代表者であるプレフェット(Prefetto、戦前は官選知事、戦後は国の地域における代表者であり、内務省の有資格者が派遣される)の他に、シチリア州域内には1947年来、シチリア州のための国家代表部(Commissariato dello Stato per la Regione Siciliana)がパレルモに配置されており、主にシチリア州議会において成立したシチリア州法がイタリア共和国憲法との整合性を保っているかを確認するという機能を持つ。

シチリア州内のプレフェットゥーラも、他州と同様に(中央)政府の地域事務所(UTG, Ufficio Territoriale del Governo)の機能を果たすが、シチリア州においては国家代表部の存

在との関係から、これらのプレフェットゥーラの存在感は相対的に小さいといえる。

シチリア州憲法(Statuto)は、普通州はもちろん他の特別州よりもシチリア州に多くの権限を付与してきたが、2001年憲法改正によって普通州にも多くの権限が移譲されたため、広範囲にわたって見直され、旧規定では充分でないと判断された多くの条項が最近になって改正されてきている。シチリア州は、文化財、農業、漁業、地方自治体、地域、観光、森林警察などの分野において完全な自立を確立している他、税財政上も他州にはない特権を有しており、前述のように、州域内で徴収されるすべての国税について100%の配分を受けている、さらに、シチリア州の予算を保証するため、国は他州からの税収の一部をシチリア州に補填しており、中央政府とシチリア州、他州とシチリア州との間の長年にわたる構造的な問題となっている。州を単位とする財政連邦主義が本格的に実施されることになると、シチリア州の歳入は大きく減少することになり、財政構造の見直しを迫られることになる。

州憲法の特異性に由来するシチリア州の強い自治は、州内部における分権、より具体的には州＝県関係、および州＝コムーネ関係にも影響を与えてきた。このため、州内の県およびコムーネと国との関係も、他州のそれとは異なる。国から完全に独立している文化財、観光などの領域においては特に、州の意思決定がコムーネを規定するため、シチリア州内のコムーネは他州のコムーネと異なり、国ではなく州との関係が緊密である。主要な財源の一つであるEU構造基金も州を介して獲得できるものであるため、州との連携が不可欠である。州内の政府間関係の特異性はまた、州の持つもともと強力な権限をさらに強くする方向に推進してきた。

シチリア州政府は、直接選挙によって選出される州代表(Presidente della Regione)および州議会(Assemblea Regionale Siciliana)、そして州代表によって任命される州評議会(Giunta di Governo)からなる。州評議会の構成員は12名であり、2001年から、必ずしも州議会議員(deputato)でなくてもよいこととなった。

シチリア州はまた、イタリア国内においてはEUの構造基金の恩恵に与った地域の一つであり、一定の成果もあげたが、その運営については最近になって疑問も投げかけられている。政治・行政・財政上の課題は多く、長きにわたって特権が認められてきたため、州政府や州議会の近代化が遅れたことが大きな要因となっている。

5. 2 サルデーニャ州 (Regione Autonoma della Sardegna)

シチリア州と同様に一つの島（サルデーニャ島）が一つの州となっているサルデーニャ州は、イタリア史上きわめて重要なサルデーニャ王国を生み出したが、シチリア州のようにその歴史的な特殊性から特別州になったというよりは、地理的に不利であり、したがって経済的に不利であること、自然環境や産業構造が特殊であり、したがって保護や投資が必要であることなどに由来する特別州である。

面積は 24,090 km² とほぼシチリア州と同じ規模であるが、人口は 1,668,128 人にすぎない。サルデーニャ島は、東側にティレニア海、その対岸にイタリア半島、北側にはボンファシオ海峡を挟んでコルシカ島があり、西側はサルデーニャ海がある。南東にはシチリア島がある。州都はカリアリ (Cagliari)、オリスターノ (Oristano)、カリアリ (Cagliari)、サッサリ (Sassari)、ヌオロ (Nuoro)、オリアストラ (Ogliastra)、オルビア＝テンピオー (Olbia-Tempio)、カルボニア＝イグレジラス (Carbonia-Iglesias)、メディオ・カンピダーノ (Medio Campidano) の 8 県、377 のコムネからなる。県のうち、オリアストラ、オルビア＝テンピオー、カルボニア＝イグレジラス、メディオ・カンピダーノは 2005 年に創設された。

公用語はイタリア語であるが、一般的に使用されている言語はイタリア語とサルデーニャ語である。サルデーニャ語はラテン語を起源とするロマンス語に属する言語であり、現在も内陸部の農村地域を中心に日常語として話されており、政治的な意味からもサルデーニャ語を重要視する潮流は衰えていない。

1718 年から 1861 年のイタリア統一まで、サルデーニャはピエモンテとともにサルデーニャ王国を形成していたが、1861 年にサルデーニャ王国がイタリア統一を果たした。このため、統一されたイタリアの法典の多くに、サルデーニャ王国のそれが名残を残しており、それらはさらに、現行のイタリア共和国憲法に大きな影響を与えている。

1948 年 2 月 26 日の憲法的法律第 3 号によって、サルデーニャ特別州法が認められ、サルデーニャは自治州となった。サルデーニャの住民は、イタリアの州としては唯一（旧特別州憲章のもとではヴァッレ・ダ・オスタ州も含まれていたが）、1948 年の立憲議会において、独自のサルデーニャ民族（"Popolo Sardo"）であることが確認されている。また、近年においては 2001 年 1 月 31 日の憲法的法律第 2 号および同年 10 月 18 日の憲法的法律第 3 号によって、州代表の直接選挙が導入されたほか、より広範囲における自治が確立された。

州の政治的機関は、州代表および州代表から任命される 12 名の州評議員からなる州評議

会、そして 85 名の州議会議員からなる州議会から構成されている。州代表の直接選挙の導入に伴い、州代表はもちろん、州評議員も議会の信任投票を受ける必要がなくなった。州議会議員は、市内の 8 県より、人口に比例して選出される。任期は 5 年である。

州代表の権限はきわめて強く、州評議会議員の任命、罷免にはじまり、州議会の招集、州議会選挙や州代表選挙の決定、住民投票の実施の決定なども行う。対外的な関係としては、国＝州会議、国＝都市および自治体会議などに出席する他、市内の地方自治体との会議である州＝地方自治体会議を招集する。

2009 年 2 月の選挙で誕生したカペッラッチ (U.Cappellacci) 政権は中道右派の『自由の人民』連合の支持を受けている。もともと中道右派の強い地域であるが、サルデーニャ州内の多くのコムーネ、県が関係した 2011 年春の地方統一選挙では中道左派が善戦し、州都のカリアリでは初めての中道左派市長が誕生した。

サルデーニャ州は、これまでのところ、特別州における財政連邦主義および市レベルの財政連邦主義の実施によっては大きな歳入減はなく、後者に関してはむしろ、サルデーニャ州域内の多くのコムーネにおいて歳入増が期待される。これは、前述の ICI の地域的な性格によるものであり、サルデーニャ州域内においては年に数カ月、場合によっては 1 カ月未満の滞在に留まる別荘が多いためである。

5. 3 トレンティーノ＝アルト・アディジェ州 (Regione Autonoma Trentino-Alto Adige, Autonome Region Trentino-Sudtiro, Region autonoma Trentin-Sudtiro)

イタリアの特別州の中でもきわめて特殊なのが、オーストリアのチロル州およびザルツブルグ州、そしてスイスのカントン・グラウビュンデンと国境を接し、13,607km²、人口 1,007,267 人の同州である。州人口の 65%はイタリア語、32%はドイツ語を、そして 3%はラディン語を第一言語とし、3ヶ国語とも公用語となっている。ドイツ語系の住民はボルツァーノ自治県に、ラディン語系の住民はドロミティ地域に集中している。また、州としてはバイリンガル政策がとられている。

同自治州 (regione autonoma a statuto speciale) は、実は州としての実態は政治的にも行政的にもほとんどなく、特別州とほぼ同じ特権を享受するボルツァーノ自治県 (Provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige, Autonome Provinz Bozen-Sudtiro, Provinzia Autonoma de Bulsan-Sudtiro) とトレント自治県 (Provincia autonoma di Trento) の 2 自治県が合体したものとして機能している。州域内には 339 のコムーネがある。

2自治県は、1946年9月5日、共和国憲法に先立って、オーストリアとイタリアとの戦後処置のための国際条約である Degasper-Gruber 条約（パリ条約）によってオーストリアとの国境線が画定され、それによって存在が国際的に認められることとなった。したがって、前述のシチリア州と同様に、トレンティーノ＝アルト・アディジェ州もまた、他の特別州とは異なる自治を享受している。

同州の最大の特徴は、州が政治的にも行政的にも「空箱」であるということである。政治的には、トレンティーノ＝アルト・アディジェ州議会は、比例代表制で選出されるボルツァーノ自治県議会と多数制（小選挙区制）で選出されるトレント自治県議会の合算であり、任期前半はトレントで、任期後半はボルツァーノにて招集される。州議会議長が任期中の前半、後半で交代するばかりでなく、州代表もまた、両自治県の代表が任期の前半と後半で交代する。現在、ボルツァーノ自治県代表のドゥリュンヴァルダー (L.Durnwalder) が州代表であり、また、州副代表はトレント自治県代表でもあるデライ (L.Dellai) である。

州評議会は5名の評議員に構成され、イタリア語、ドイツ語を第一言語とするものが2名ずつ、そしてラディン語を第一言語とするものが1名からなる。州評議会もまた、任期前半はトレントで、任期後半はボルツァーノにて開催される。トレンティーノ＝アルト・アディジェ州の形式的な州都はトレントであるが、実際にはトレントとボルツァーノは政治的にも行政的にも同じ重要性を有している。

国家とすべての州とが一同に会してさまざまな事項について協議を行う州＝国家会議の正式名称は、『国家、州、そしてトレントおよびボルツァーノ自治県の関係のための恒常的会議』である。また、国家との関係に注目するならば、両自治県は州と同等の地位を占めている。このことは、ボルツァーノおよびトレントに、それぞれの自治県に対する政府代表部(Commissariato di Governo)が置かれていることにも表れている。

トレンティーノ＝アルト・アディジェ州は、他の特別州と比べて、国家から移譲されている権限が多いが、そのほとんどが実質的には2自治県に移譲されている。行政的にも州の権限は、2自治県間の調整、国家との連絡調整などに限られている。

同州域内の国家行政機関、つまり、軍隊、国家警察、裁判所、交通、税務署（歳入庁）、税関、国境警備隊などは国家の機関であるが、州のバイリンガル政策、3言語の均衡政策等にとり、特にボルツァーノ自治県域内においては独自に採用、昇進などが実施されている。同地域内において国家公務員を希望するものはバイリンガルでなければならず、また、住民の第一言語のバランスを反映するような割合で採用される。このため、同地域内における国家公務員の採用試験は、政府代表部およびボルツァーノ自治県議会より任命

される3名の委員会によって監督、実施される。同地域内の国家公務員は、中央省庁ではなく、政府代表部に設置されている人事局の管轄下に置かれている。なお、地域鉄道については2001年に国から自治県に権限が移譲された。

ボルツァーノ自治県内における国家行政の最高権威は政府代表者(Commissario del Governo)である。域内の国家行政活動を把握し、管理、統制する機能を有するのみならず、県の機能およびコムーネの機能、そして国家から移譲された諸機能についても総合的に統括する。プレフェットとしての役割も果たすこととされている。具体的には、公安、秩序維持などを担当し、この業務に関しては内務大臣に対する責任を負っている。もっともこの業務に関しては、技術的、組織的な権限はクエストーレ(国家警察の県代表者。当該地域の警察長官)が、そして政府代表部は政治的、行政的な責任を持つという役割分担がある。政府代表部はまた、国からコムーネに移譲された戸籍事務、選挙関連事務などを管理、統括する。内務省の機能としては、国政選挙、EU議会選挙に関する諸事務も担当している。

トレンティーノ＝アルト・アディジェ州はまた、オーストリアのチロル州とともにユーロ・リージョンを形成している。

県の合理化、廃止案が議論されている現在、トレンティーノ＝アルト・アディジェ州の今後のあり方は、今後の県のあり方に大きな影響を与えられられている。二自治県が現行のまま継続するならば、県の存在がある程度認められたということになり、二自治県が一自治州として完全に合併するのであれば、県の存在意義は薄くなるだろう。

同州はまた、豊富な森林資源、鉱山資源などを背景に、かつドイツ語圏との商業的なつながりを活かし、建設業などの分野で多くの革新的な業績をあげており、環境にやさしい建築資材などでは世界のリーダーでもある。ビジネスにおけるイノベーションにとどまらず、行政マネジメントにおいても多くの革新的な改革をしており、全国的に注目されている。特に医療・教育などの行政サービスについて、さまざまなベスト・プラクティスを生み出している。

5. 4 フリウリ＝ヴェネツィア・ジュリア州 (Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia)

フリウリ＝ヴェネツィア・ジュリア州は、イタリア北東端にあり、トリエステ (Trieste) を州都とし、面積 7,845 km²に人口 1,227,622 人が住む。オーストリアおよびスロヴェニアに隣接する国境の州であり、アドリア海奥のヴェネツィア湾に面し、西にはヴェネト州

がある。

より厳密には、フリウリ地方とヴェネツィア・ジュリア地方からなり、フリウリ地方はウディネ (Udine) 県、ポルデノーネ (Pordenone) 県、そしてゴリツィア (Gorizia) 県の一部、一方、ヴェネツィア・ジュリア地方はトリエステ (Trieste) 県とゴリツィア (Gorizia) 県の残りの部分とからなる。トリエステを除く州の本土は 1866 年の第二次イタリア独立戦争前まで、トリエステは第一次世界大戦まで、オーストリアに帰属した。この歴史的な経緯から、いまでもドイツ語を母語または第二言語とする者もいるが、その割合は少なく、1%に満たない。また、レト・ロマンス語の一つであるフリウリ語やドロミティ・ラディン語を話す住民もいる。フリウリ語はおよそ 43%の住民が使用しており、公用語にはなっていないが、96 年以来、法律で保護されている。また、スロヴェニア語は5%ほどの住民によって使われている。スロヴェニア語の使用もまた、99 年の法律によって保護されている。イタリア語は半数強に使われているにすぎない。

ゴリツィア、ポルデノーネ、トリエステ、ウディネの4県、また 218 のコムーネからなる。2008 年 4 月に選出された中道右派のトンド (R.Tondo) を州代表とする。州議会は 60 人の州議会議員からなる。州評議員は 10 人である。

同州は、その歴史的経緯から、いくつかの地域が順にイタリアに統合され、次第に現在の形が形成されてきた。パリ条約によってイタリアはヴェネツィア・ジュリア地域の大半を失ったが、そのうち、トリエステ地方は国連安全保障委員会のもとで独自の地位を築くことが目指されたが、イタリア、ユーゴスラビア両国の抵抗にあい、結局、54 年 10 月 26 日にイタリアに返還される。一方、カポディストリア等の地域はユーゴスラビアに統合された。63 年、イタリア政府はトリエステ地方をフリウリ地方に統合し、かつ、この新しい州に特別の自治権を与えることを決定、こうして最も新しい特別州が誕生する。

フリウリ＝ヴェネツィア・ジュリア州は、政治的にも行政単位としても、歴史、文化、伝統のまったく異なるさまざまな住民を抱えており、これまで何度となく、さまざまな危機を経験してきた。確かに、王国や公国を単位とする州が多い中、創設の経緯も複雑で、しかもきわめて人工的な単位であり、フリウリ地方の代表的な都市であるウディネと、ヴェネツィア・ジュリア地方では唯一イタリアに返還され、相対的に弱い立場にあるものの、オーストリア・ハンガリー帝国時代からの重要な港湾都市であり、東方貿易の拠点であるなどの理由で戦略的に州都に選ばれたトリエステとの間では、長く確執があった。

同州は現在、中央・東ヨーロッパへの玄関口として、経済的、政治的にその重要性を増しており、前州代表のイッリ (R. Illy) のイニシアティブによって、国境を越えて地域が協

力するユーロ・リージョン（Euro Region）の形成が始められた。氏は2008年選挙で政権を譲ったが、州の行政機関はこのプロジェクトの推進を約束している。同プロジェクトは、オーストリアの南部のケルンテン（Kaernten）、イタリアのヴェネト州およびフリウリ＝ヴェネツィア・ジュリア州、そしてスロヴェニアの全域を、国境はもちろん、EU、非EUの相違も乗り越え、経済的、政治的、そして社会的な協力関係を進めてゆく、という野心的なものである。経済的には、関税障壁を撤廃するほか、港湾の利用などに関する便宜を相互に図り、また諸手続きを簡素化することによって著しい合理化を進める。教育、文化における相互協力を進めているほか、注目されるのは医療、社会保障分野における協力で、地域はもちろん、国境を越えて医療サービスを受けることができるような制度が設計されつつある。これは、それぞれが小規模な地域であることから、すべての地域がそれぞれすべてのサービスを準備するのではなく、広域圏全体としてトップ級のサービスを提供できればよい、という発想に基づくものであり、イタリア国内でも州によって医療サービスの質および価格に著しい格差が存在することから考え出された。実際には、財源の配分を含め、医療費をどのように相殺するかなど、解決すべき実務的な課題もまだ多い。

同州はまた、行政の近代化、効率化という点で、20州の中でもトップクラスの実績を持つ。行政サービスに対する住民満足度は高く、経済的にも全国を牽引している。それゆえ、特別州の中では、トレンティーノ＝アルト・アディジェ州とならんで独立意識が強く、中央政府に対しても一定の政治的影響力を与えている。

筆者がウディネ大学とともに実施したアンケートおよびインタビュー調査からは、州内のコムーネが州に対して大きな期待を寄せていると同時に高い評価もしており、州の行政マネジメントに対する信頼は高い。州の行政サービスに対する満足度も総じて高かった。州のアカウントビリティを高く評価しているコムーネが多く、またそれらのコムーネほど、信頼度、期待値、満足度のいずれも高い傾向があった。国の行革の評価とは一致していないコムーネも多く、国よりも州を近い存在と認識し、信頼していることが明らかになった。

財政的には、財政連邦主義の完全な実施によっても大きなダメージは受けないと予想されており、比較的独立した行財政運営を続けていくものと考えられている。

5.5 ヴァッレ・ダ・オスタ州 (Regione Autonoma Valle d'Aosta, Region Autonome Vallee d'Aoste)

同州はイタリア北西部に位置し、アルプス山脈の南、スイスとフランスとの国境および

ピエモンテ州に接している。面積は最も小さい3,263km²であり、人口も最も少ない127,836人である。しかし1人当たりGDPは26,756ユーロと最も裕福な州である。

同州の特徴としては、県と州が一致しており、實際上、県の組織が存在しないということである。元来は同名の県が存在していた（1927年～1945年）が、1948年に特別州が創設されてからは州と県が同一の単位として機能している。アオスタ市は両方の時期を通じて県庁所在地、州庁所在地として機能してきた。同州はまた74のコムーネからなるが、一番大きいアオスタの人口が35,000人であるのをのぞけばその他はすべて5,000人以下である。山岳部自治体がほとんどを占めており、行政サービスの多くはこれら共同体が実施している。

山岳地帯ではあるが、フランスとイタリアを結ぶ交通の要所であることから、きわめて早い時期から文明が開化した。ローマ時代の遺跡は、ローマとポンペイに次いで多く、「アルプスのローマ」と呼ばれる。フランク王国、カロリング朝などの一部をなし、1032年にはサヴォイア伯国に属することとなった。サヴォイア伯国は後、サヴォイア公国となったが、1720年から1860年まではサルデーニャ王国に属した。20世紀になり、戦前は県として、戦後は1948年9月7日に特別州としての地位を確立した。

同州は、特別州として政治、行政、財政に関する大きな自立性を享受している。同州の特徴としては、豊富な水資源、水力発電、天然資源、農業に関するマネジメントを州が実施していることである。

言語について同州は、トレンティーノ＝アルト・アディジェ州に近いバイリンガル政策を実施しているが、イタリア語とフランス語の類似性ゆえ、トレンティーノ＝アルト・アディジェ州よりもより厳格なバイリンガル政策の実施が可能となっている。フランス語以外の言語としてはドイツ語の一種であるヴァルサー（ティッチュ、もしくはトイチュ）があり、3コムーネにおいて使われているのみであるが、少数言語として保護されている。

主な経済は、豊かな水資源を活用した水力発電、農業、冬季はスキー、夏季は避暑を中心とする観光などが主であるが、かつては重工業でも栄えた。現在はよりグリーンな産業が目指されているが、交通の要所であることから、ロジスティクス産業との両立が困難となっている。財政的には、さまざまな優遇策によってこれまでは潤ってきたが、州レベルの財政連邦主義が本格的に実施されると、ヴァッレ・ダ・オスタ州はかなり大きな歳入減となることが試算されている。ガソリン税の無税化がなくなることをはじめ、これまでは域内の税収となっていた輸入にかけられる付加価値税がなくなることになっており、ダメージは大きい。交渉途上の現在、未定の部分も多く、今後が注目されている。

参考文献

1 邦文文献

会計検査院(2003)「イタリアの財政・予算と会計検査の概要」『会計検査研究 No.28』

工藤裕子(2010)「イタリアにおける連邦化の議論と特別州の存在」

工藤裕子(2009)「政権交代と固定資産関連税：『最も安定的な税源』は神話か」『資産評価情報』

工藤裕子(2006a)「フランス・ドイツ・イタリアにおける地方公務員研修—地方公務員制度と研修機関」『自治フォーラム』

工藤裕子(2006b)「イタリアの地方税制および『連邦化』をめぐる動きについて」『地方における資産課税のあり方に関する調査研究—資産評価の共同化、今度の固定資産税のあり方等について—』財団法人資産評価システム研究センター

工藤裕子(2006c)「イタリア地方自治制度—2001年憲法改正を中心に」『21世紀地方自治制度研究会報告書』財団法人自治総合センター

工藤裕子、森下昌浩、小黒一正(2006d)「イタリアにおける国と地方の役割分担」『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況 報告書 欧州3カ国編』財務省財務総合政策研究所

工藤裕子(2005a)「イタリアにおける財政連邦化の進捗状況」『地方分権時代にふさわしい地方税のあり方に関する調査研究報告書—諸外国の地方税制との比較を中心に—』財団法人自治総合センター

工藤裕子(2005b)「イタリアの地方政府システム—イタリアにおける『緩やかな連邦制』の誕生に向けた動き」『広域地方政府システムの提言—国・地域の再生に向けて』総合研究開発機構

工藤裕子(2005c)「イタリアにおける行財政改革の経験」『NPMと社会政策—社会政策研究5』

工藤裕子(2004)「イタリアの財政連邦主義と税制改革」『地方分権時代にふさわしい地方税制のあり方に関する調査研究報告書』財団法人自治総合センター

工藤裕子(2003a)「イタリアの自治体連合—小規模自治体および大都市圏の緩やかな連合」『月刊自治研』第45巻524号

工藤裕子(2003b)「先進諸国におけるパブリック・ガバナンス」、岩崎正洋・佐川泰弘・田中信弘編著『政策とガバナンス』、東海大学出版会

- 工藤裕子(2002)「イタリアにおける行政改革－経営と財政の分権化」『自治総研』第 28 巻 279 号
- 工藤裕子(2002b)「欧州のガバナンス改革」、宮川公男・山本清編『パブリック・ガバナンス』、日本経済評論社
- 工藤裕子(2001)「イタリアの『財政連邦主義』による財政構造改革の経験－地方分権は財政の健全化に寄与するか」『地方財政』第 40 巻 8 号
- 工藤裕子(2000)「イタリアの『財政連邦主義』と州生産活動税 IRAP の導入」『イタリア及びスイスにおける地方法人課税について』全国地方税務協会
- 工藤裕子(1999)「NPM 理論のヨーロッパにおける展開と適用－イタリアの行政改革、地方分権政策を事例として」『季刊行政管理研究』87 号、(財)行政管理研究センター
- 工藤裕子(1997)「イタリアの都市計画と土地利用－住宅政策を軸とした都市計画の展開」『総合都市研究』62 号
- 工藤裕子(1997b)「ヨーロッパ統合とイタリアの地方自治」『都市問題研究』第 49 巻第 4 号
- 工藤裕子(1997c)「ICI (市不動産税) の導入とイタリアの地方財政改革」『資産評価情報』
- 工藤裕子(1995)「首長直接選挙制の導入とイタリアの自治体議会－93 年 81 号法による新局面」『月刊自治研』第 37 巻 431 号
- 工藤裕子(1994)「イタリアの地方自治と地方選挙制度改革」『選挙時報』第 43 巻 9 号
- 工藤裕子(1994b)「分権と参加・統治可能性と代表性－イタリアにおける広域行政と政府間関係」『月刊自治研』第 36 巻 422 号
- 工藤裕子(1994c)「イタリアにおける地方行政改革の試み－90 年 142 号法の意義」年報行政研究 29 『行政学と行政法学の対話』日本行政学会編、ぎょうせい
- 国土交通政策研究所(2002)「EU における都市政策の方向とイタリア・ドイツにおける都市政策の展開」
- 小島晴洋(1999)「イタリアの社会福祉」『世界の社会福祉第 5 巻 フランス・イタリア』
- 小島晴洋(1996)「イタリアの高齢者福祉」海外社会保障情報 No.114
- 参議院憲法調査会事務局(2001)「参憲資料第五号 イタリア共和国憲法概要」
- 高橋利安(2005)「イタリアにおける地方分権をめぐる動向－2001 年憲法的法律第 3 号の分析を中心に－」

2 欧文文献

- AA.VV. 1992, Nuove Regioni e riforma dello Stato, Fondazione Giovanni Agnelli
- Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali Sezione Lombardia, 2005, Indagine sulla percezione e sulle prospettive del ruolo del segretario comunale: Indagine relative alla presenza della figura del direttore generale nei comuni della Lombardia, CORA
- Arachi, G. e Zanardi, A. 1998. "Federalismo e perequazione regionale: lavori in corso", in Bernardi, L. (a cura di) *La finanza pubblica italiana, Rapporto 1998*, il Mulino: 135-158.
- Arachi, G. e Zanardi, A. 2000. "Il federalismo fiscale regionale: opportunità e limiti", in Bernardi, L. (a cura di) *La finanza pubblica italiana, Rapporto 2000*, il Mulino: 157-194.
- Arachi, G. e Zanardi, A. 2001. "La devoluzione nel paese del dualismo" in Bernardi, L. e Zanardi, A. (a cura di) *La finanza pubblica italiana, Rapporto 2001*, il Mulino: 349-376.
- Arsi, M. Coronas, M.G. e De Luca, P. (a cura di) 1998. *L'Italia da semplificare: Procedimenti amministrativi di interesse delle imprese*, il Mulino.
- Azzone, G. e Dente, B. (a cura di) 1999. *Valutare per governare*, ETAS
- Balasso, Dario, 2004, *Dieci domande sul ruolo: Il segretario comunale*, FrancoAngeli
- Bernasconi, M. e Marenzi, A. 1998. "Il deficit pubblico al 3%. Linee interpretative del processo di risanamento", in Bernardi, L. (a cura di) 1998: 85-108.
- Bertonazzi, L. 1998. "La riforma burocratica ed amministrativa", in Bernardi, L. (a cura di) 1998: 227-250.
- Bianchi, C. 1996. "Tassi di interesse e costo del debito nella prospettiva dell'Unione monetaria europea", in Bernardi, L. (a cura di), 1996, *La finanza pubblica italiana, Rapporto 1996*, il Mulino: 57-79.
- Bianchi, C. 1998. "Tassi di interesse, debito e politica monetaria verso l'Euro e oltre", in Bernardi, L. (a cura di) 1998: 59-84.
- Bianchi, C. 1999. "Gli obiettivi della Bce, i tassi europei e i vincoli di bilancio", in Bernardi, L. (a cura di), 1999, *La finanza pubblica italiana, Rapporto 1999*, il Mulino: 67-95.
- Bordignon, M. 1997. "L'Irap e la riforma delle finanze regionali", in Bernardi, L. (a cura di) *La finanza pubblica italiana, Rapporto 1997*, il Mulino: 137-160.
- Brosio, G. Pola, G. e Bondonio, D. 1994. *Una proposta di federalismo fiscale*, Fondazione

Giovanni Agnelli.

Brosio, G. (a cura di) 1995. Governo decentralizzato e federalismo - Problemi ed esperienze internazionali, il Mulino

Cassese, S. e Franchini, C.(a cura di) 1994. L'amministrazione pubblica italiana, il Mulino

Cassese, S. e Galli, G. (a cura di) 1998. L'Italia da semplificare, Le istituzioni, il Mulino.

de Caprariis, G. e Vesperini, G. (a cura di) 1998. L'Italia da semplificare. Le regole e le procedure, il Mulino.

Fausto, D. e Pica, F. (a cura di) 2000. Teoria e fatti del federalismo fiscale, il Mulino.

Fossati, A. e Levaggi, R. (a cura di) 2001. Dal decentramento alla devolution, FrancoAngeli.

Fraschini, A. 1998. "Finanza locale e decentramento amministrativo", in Bernardi, L. (a cura di) 1998: 343-363.

Fraschini, A. 1999. "Finanza locale: autonomia e vincoli", in Bernardi, L. (a cura di) 1999: 211-230.

Gambino, S. Guerino, D.I. e Moschella, G. (a cura di) 1998. Autonomie locali e riforme amministrative, Maggioli Editore.

Giannini, S. e Guerra, M.C. 1999. "Il sistema tributario verso un modello di tassazione duale", in Bernardi, L. (a cura di) 1999: 231-254.

Giannini, S. e Guerra, M.C. 2000. "Dove eravamo e dove siamo: il sistema tributario dal 1990 al 2000", in Bernardi, L. (a cura di) 2000: 231-266.

Giarda, P. 1995. Regioni e federalismo fiscale, il Mulino.

Guerra, M.C. 1997, "La tassazione delle imprese e delle rendite finanziarie", in Bernardi, L. (a cura di) 1997, :161-190.

ISTAT, 2002, Annuario Statistico Italiano 2002, ISTAT

Majocchi, A. 1997. "Il Patto di stabilità e i vincoli per la politica fiscale", in Bernardi, L. (a cura di) 1997: 39-60.

Majocchi, A. 1998. "La sostenibilità dell'Unione monetaria e il ruolo del bilancio comunitario", in Bernardi, L. (a cura di) 1998: 37-58.

Majocchi, A. 2000. "Le scelte di Maastricht e il futuro dell'Unione economica e monetaria", in Bernardi, L. (a cura di) 2000: 37-58.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2005, Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali PARTE 2 -Sezione 1

Ministero delle Finanze, 1996. Commissione di studio per il decentramento fiscale 1996, Proposte per la realizzazione del Federalismo Fiscale, Relazione finale.

Ministero delle Finanze, Commissione di studio per il decentramento fiscale, 1996, Proposte per la realizzazione del Federalismo Fiscale, Allegati.

Ministero delle Finanze, 1998, DM 3 aprile 1998, Approvazione delle specifiche tecniche di stampa del modello sintetico 760PC e della relative busta, DM 9 aprile 1998, Approvazione, con le relative istruzioni, del Quadro IQ, del Mod.750/RQ, del 760/RQ del Mod.760-bis/RQ, da utilizzare per la determinazione dell'acconto dovuto per l'anno 1998 ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive (Gazzetta Ufficiale di 11 aprile 1998)

Ministero delle Finanze, 1998, Circolare 4 giugno 1998, n.141/E. Decreto legislativo 15 dicembre, 1997 n.446, recente «Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali», come modificato dal decreto legislativo 10 aprile 1998, n.137. Imposta regionale sulle attività produttive (Gazzetta Ufficiale di 15 giugno 1998)

Ministero dell'Interno, Direzione Generale dell'Amministrazione Civile, Direzione Centrale per la Finanza Locale e per i Servizi Finanziari, 1996, Rapporto sulla finanza degli enti locali e sui trasferimenti 1994

OECD, 2004, OECD Economic Outlook No.75, OECD

Osculati, F. 1995. "Federalismo e finanza locale", in Bernardi, L. (a cura di), La finanza pubblica italiana, Rapporto 1995, il Mulino: 337-374.

Paparo, S. (a cura di) 2001. Semplifichiamo, Rubbettino.

Pascarella, Alesandra, 2005, "Il ruolo del segretario comunale e provinciale nell'attuale ordinamento delle autonomie locali. L'incarico di direttore generale, un'opportunità di carriera", in Funzione Pubblica, 2005, n. 3, pp.104-107

Pica, F. 1995, "Ancora sul federalismo fiscale", 151-167. in Il nuovo governo locale, 2

Presidenza del Consiglio dei Ministri 2000. Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica 2001.
Cinque anni di riforma della Amministrazione Pubblica Italiana 1996-2001
Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica 2001.
Programma dei Progetto Finalizzati 1999-2001
Südtiroler Landtag, 2006, Pariser Vertrag Gruber-Degasperi, Accordo di Parigi
Degasperi-Gruber, Südtiroler Landtag
Tremonti, G. e Vitaletti, G. 1994. Il federalismo fiscale, Laterza.
Vandelli, L. e Gardini, G. 1999. La Semplificazione Amministrativa, Maggioli Editore.
Zanardi, A. 1999. “Il federalismo fiscale regionale”, in Bernardi, L. (a cura di) 1999,
185-211.

3 法令、統計資料等

Annuario Statistico Italiano 2003

Costituzione della Repubblica Italiana

Legge 8 giugno 1990, n.142, “Ordinamento delle autonomie locali”, pubblicata nella
Gazzetta Ufficiale, n.135 del 12 giugno, Supplemento Ordinario n.42

Legge 7 agosto 1990, n. 241, “Nuove norme in materia di procedimento
amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”, pubblicata nella
Gazzetta Ufficiale, n. 192 del 18 agosto 1990

Legge 25 marzo 1993, n. 81, “Elezioni dirette del sindaco, del presidente della provincia,
del consiglio comunale e del consiglio provinciale”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale,
n.72 del 27 marzo 1993

Legge 23 febbraio 1995, n.43, “Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a
statuto ordinario”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, n.46 del 24 febbraio 1995

Legge 15 marzo 1997, n.59, “Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti
alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la
semplificazione amministrativa”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, del 17 marzo 1997

Legge 15 maggio 1997, n. 127, “Misure urgenti per lo snellimento dell'attività
amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo”, pubblicata nella Gazzetta
Ufficiale, n. 113 del 17 maggio 1997, Supplemento Ordinario

Legge 16 giugno 1998, n.191, “Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n.59,

3 15 maggio 1997, n.127 nonché in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni disposizioni in materia di edilizia scolastica”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, n.142 del 20 giugno 1998

Legge 30 aprile 1999, n.120, “Disposizioni in materia di elezione degli organi degli enti locali, nonché disposizioni sugli adempimenti in materia elettorale”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, n.101 del 3 maggio 1999

Legge 03 agosto 1999, n.265, “Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n.142”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, n. 183 del 6 agosto 1999 - Supplemento Ordinario n. 149

D.LGS. (Decreto Legislativo) 15 dicembre, 1997 n.446, “Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, del 23 dicembre 1997

D.LGS. (Decreto Legislativo) 31 marzo 1998, n.112, “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n.59”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, del 21 aprile 1998

D.LGS. (Decreto Legislativo) 18 agosto 2000, n. 267, “Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, n. 227 del 28 settembre 2000, Supplemento Ordinario n. 162

L.C. (Legge costituzionale) 22 novembre 1999, n. 1, “Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, n.299 del 22 dicembre 1999

L.C. (Legge costituzionale) 18 ottobre 2001, n. 3, “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, n. 248 del 24 ottobre 2001

アンダルシア新自治憲章とカタルーニャ新自治憲章の比較研究

中央大学法学部教授

若松 隆

第1章 アンダルシア自治憲章の歴史的背景

現在の連邦制化したスペイン「自治権国家 (Estado de las Autonomías)」の実態を明らかにするため、このたび最南部の自治州 (Comunidad Autónoma) であるアンダルシア州に焦点を絞り、すでに検討済みのカタルーニャ州と比較することにより、その独自の性格を考察する。研究の対象は近時相次いで制定された両州の新自治憲章である。

さてアンダルシアにおける最初の自治憲章 (Estatuto Autonómico) は、1981年10月20日、上下両院における審議と採決を終えたあと、アンダルシアでの住民投票を経て制定されるに至った。形式的にいえば「アンダルシアのための自治憲章改正の組織法 (Ley Orgánica)、3月19日、2007年第2号」により、旧アンダルシア自治憲章は置き換えられることになったのである。そこでまず、アンダルシア新自治憲章の具体的内容を紹介することにしたい。

新自治憲章の前文で、「アンダルシアは複数の民族と文明の融合によって豊かな文化遺産を集め、数世紀にわたる人的な混交の十分な実例を呈示してくれる」と述べ、地理的にはヨーロッパとアフリカ大陸の接点であり、地中海と大西洋の2大洋に面しているとする。続いてアンダルシアにおける自治主義の歴史的発展が略述され、1883年に制定された「アンダルシア連邦憲法」に始まり、1918年の「ロンダ会議 (Asamblea de Ronda)」でアンダルシアの旗と紋章が制定され、さらに第二共和制下の1933年、「アンダルシア自由主義評議会 (Juntas Liberalistas de Andalucía)」がアンダルシアの公式歌を定め、セビーリャでアンダルシア臨時地方評議会 (Pro - Junta) が招集されて自治憲章案が練られるに至った。しかしアンダルシア自治に向けての気運は1936年に勃発した内戦によって中断され、民主化後の1977年12月4日における大衆的デモンストレーションと1980年2月28日の住民投票の実施 (と自治憲章の承認) により、バスク、カタルーニャの両地域に続いていち早く自治権を獲得したのである。

以後30年が経過し、「自治権国家」の分権化はさらに進み、アンダルシア自治州憲章もそれに対応して改正する必要性が出てきた。アンダルシアは25年前から、スペイン国内における地域的差異を尊重し承認してきたが、それが特定の特権を得るための口実となることには同意できない、と述べる。1978年憲法第139条1項にある「全てのスペイン人は国内のどこにおいても、同等の権利・義務を有する」として、地域的不平等を認めないと主張する。ともかく21世紀に向けての新しい自治憲章である。続いて順次、新自治憲章の条文を紹介していく。

まず序章〔前編〕があり、第1条から第11条までがここに含まれる。

続く第1編「社会権、義務、公共政策」は、第1章「総則」(第12条～第14条)、第2

章「権利と義務」(第15条～第36条)、第3章「公共政策の指導原理」(第37条のみ)、第4章「保証」(第38条～第41条)からなっている。

第2編「自治州の権限」は、第1章「分類と諸原則」(第42条～第45条)、第2章「権限」(第46条～第88条)から構成されている。

引く続き第3編「自治州の領域組織」は、章立てがなく、第89条から第98条までが含まれている。

第4編「自治州の機関組織 (Organización institucional)」では、まず第99条「アンダルシア評議会 (Junta de Andalucía)」が規定されたあと、第1章「アンダルシア議会」(第100条～第107条)、第2章「規範の制定」(第108条～第116条)、第3章「評議会議長 (Presidente de Junta)」(第117条、第118条)、第4章「州政府 (Consejo de Gobierno)」(第119条～第123条)、第5章「州議会と州政府の関係について」(第124条～第127条)、第6章「自治に関わる他の諸機関」(第128条～第132条)、第7章「アンダルシア評議会の行政」(第133条～第139条)と続いている。

続く第5編「アンダルシアにおける司法権」では、第1章「アンダルシア高等司法裁判所」(第140条～第143条)、第2章「アンダルシア司法評議会 (Consejo de Justicia)」(第144条のみ)、第3章「司法行政の領域におけるアンダルシア評議会の権限」(第145条～第155条)となっている。

第6編「経済、雇用、財政」は、第1章「経済」(第156条～第165条)、第2章「雇用と労働関係」(第166条～第174条)、第3章「自治州の財政」(第175条～第194条)の3章からなっている。

第7編「環境」は、章立てがなく、第195条から第206条までを含んでいる。

第8編「社会的コミュニケーション・メディア」は、第7編同様に章を立てず、第207条から第217条までとなっている。

第9編「自治州の制度的諸関係」は、第1章「国との関係」(第218条～第225条)、第2章「他の自治州および自治都市との関係」(第226条～第229条)、第3章「欧州連合の諸機関との関係」(第230条～第239条)、第4章「対外活動」(第240条～第244条)、第5章「発展に向けた協力」(第245条～第247条)となっている。

最後に第10編「自治憲章の改正」は、章を立てず、第248条から第250条までを含む。それに、追加規定5カ条と移行規定2カ条、廃止規定、最終規定3カ条が続いている。

以上、アンダルシア新自治憲章の構成を簡単に紹介したが、ほぼ同時期に制定されたアンダルシア、カタルーニャの両自治憲章を比較する前に、新アンダルシア自治憲章と旧同自治憲章(1981年組織法第6号、12月30日)の間の簡単な比較検討を行ない、その上でカタルーニャ新自治憲章との条文解釈的な対比と内容分析に進みたい。

第2章 新アンダルシア自治憲章と新カタルーニャ自治憲章の比較

第1節 新旧アンダルシア自治憲章の比較

まず新旧アンダルシア自治憲章の条文数においては、旧憲章では追加、移行、最終の各規定を含めて全編 82 カ条であったが、新憲章では追加規定 5 カ条、移行規定 2 カ条、廃止規定 1 カ条、最終規定 3 カ条を含め、総計 261 カ条へと大幅に条文数が増えている。

前編において新憲章は、アンダルシアを「歴史的民族体」と自己規定し、カタルーニャ、バスクなどと同列の存在と見なし、また欧州連合（EU）との緊密な関係を構築しようとしている。以下、領域、象徴、州都および各機関の所在地、アンダルシア人たる条件、外国在住のアンダルシア人、州法規の州内的効力、アンダルシア独自の法、諸権利、自治州の基本的目標、民主的・市民的価値の増進と続いている。この前編では、特に新旧両自治憲章が立脚したそれぞれの時代的背景が欧州連合や市民権などを軸に浮かび上がってきており、20 年以上にわたる環境変化が欧州連合・市民権の重視という形で受け止められていることが窺える。

また新憲章第 10 条 1 項では憲法第 9 条 2 項の文言をそのまま踏襲し、続く 2 項ではあらゆる活動領域における男女平等の理念を謳っている。この両性平等の理念は新憲章が打ち出した新基軸の内の重要な構成要素の一つとなっている。この男女平等の原則は、新憲章の第 14 条、15 条、37 条 1 項 2 号、同 11 号、73 条、105 条 2 項、107 条においても規定されている。

次に地方制度に関していえば、旧憲章ではこれを規定する条文は前編中の 3 カ条であるが、新憲章ではそれよりも遥かに多い 10 カ条にわたり、独立した第 3 編としてまとめられている。その中でも新規の内容として注目されるのは、第 94 条に規定される大都市圏、市町村連合、市町村連携団体、およびその他の市町村連合体の存在である。続く第 95 条に記されるアンダルシア評議会と市町村議会・役所の混成連絡機関の設置も、重要な制度的発展であるといえる。

次に「自治州の機関組織」に関していえば、新旧両憲章ともに同じ表題の下にまとめられているが、旧憲章では第 2 編がこれに該当し、1、2、3 章、計 23 カ条から構成されるが、新憲章では第 4 編でそれが規定され、分量も 7 章、41 カ条にまで増大している。新旧両憲章間での相違を何点か具体的に挙げてみると、まずアンダルシア州議会の議員定数が最少 109 議席に定められ、またいくつかの決定事項に関しては特定多数決が要求されることになった。その具体的事例としては、アンダルシア護民官〔行政オンブズパーソン〕、アンダルシア公共テレビ・ラジオ局会長などが挙げられている。他方、絶対多数が要求される事案としては、市町村への権限移譲、新憲章自身が県に与えている権限の行使に際して〔相互の〕協調を計らなくてはならないときの共通利害の判定、加えて地域組織、選挙制度、自立的基礎機関組織などが挙げられている。

同様に新しい点として、州議会は州政府に州法制定権を委任することができ、州政府は危急時において政令法を発することができるということが挙げられる。反面、公行政〔州政府〕の活動に対する評価システムも制度化されている。

次に、旧憲章第 3 編「司法行政について」は新憲章第 5 編「アンダルシアにおける司法

権」により置き換えられ、アンダルシア高等司法裁判所がアンダルシアにおける法解釈の統一性を担保することになった。同時に新憲章はアンダルシア司法評議会を新設し、司法権総評議会のアンダルシア版としてアンダルシアにおける司法行政の統括機関の役割を果たすことになった。

続いて旧憲章第4編「経済と財政」は新憲章第6編「経済、雇用、財政」と表題を変え、条文数も旧憲章での18カ条から39カ条へと大幅に拡充されている。当編は3章から構成されており、第1章「経済」では、冒頭、アンダルシア自治州の全ての富は一般的利害に従属すると規定され（第156条）、それに引続いて企業活動の自由、社会的市場経済、公的イニシアティブ、経済活動の奨励などの文言が記された後、アンダルシア自治州における経済の原則と基本目標とが具体的に例示される。すなわち、持続可能な発展、完全雇用、労働における質、就業機会における平等、社会的結合、富の再分配であり、続く経済政策では、起業能力および企業家のイニシアティブ能力の助成と特に中小企業の援助とを強調している（以上、第157条）。

次の第158条では、公営企業およびその傘下組織創設の可能性が規定され（第158条）、労使間の対話と協調が勧められ（第159条）、経済・社会評議会に経済的・社会的事柄における諮問機能が委ねられる（第160条）。更に、アンダルシア公権力に社会的・地域的結合の実現が課せられ（第161条）、アンダルシアにおける金融部門の強化とアンダルシア金融制度の効果的な整備も同様にその責務とされ（第162条）、以下、全ての経済部門、就中、農業、牧畜業、漁業、手工業の近代化と刷新・発展に意を注ぎ、共同組合組織の振興を図り、生産手段の所有権と管理への労働者の接近を容易にする手段を講ずるとしている（以上、第163条）。そして経済活動におけるアンダルシア独自の権限を擁護し（第164条）、アンダルシア経済にとって重要な影響を及ぼし得る国家的決定に参画する権限を有するとしている（第165条）。

続く第2章では雇用と労働関係に関する条文が展開され、労働者の労働および組合への権利の保護がアンダルシア公権力に課され（第166条）、労働の場における男女間の機会均等の実現が同様に課され（第167条）、労働と個人・家族の生活を融和させ（第168条）、青少年の雇用機会の拡大を助長し、安定した条件の良い雇用を創出する。また障害者および雇用機会において特段の困難に直面している集団に対する就労政策を展開する（第169条）、企業における労働者の参加を促進し（第170条）、労働者の労働の場における安全と健康を保障し、労働災害に対する闘いを展開する（第171条）、自営・協同組合の労働者の支援・助成（第172条）、独自の労働関係政策を持ち（第173条）、そして以上述べられてきた諸政策に加えて、第174条では財・サービスの生産・加工の過程における環境的側面への配慮が、アンダルシア公行政に要請されている。

見て来たように第6編は第1章「経済」が10カ条、第2章「雇用と労働関係」が9カ条から成っているが、第3章「自治州の財政」はそれらを遥かに超える20カ条から構成され、細かい技術的規定に満ちている。しかしまずは第175条「一般的原則」から検討すると、アンダルシア自治州が所有する財政的手段として、以下に述べる10の権限・原則が挙げられている。すなわち、a)財政的自立、b)財政的充足、c)教育、健康、その他、福

祉国家の本質的サービスに対する財政的保証、d)財政的責任ならびに公行政での財政・金融関係における調整と透明性、e)国およびその他の公的財政との間の制度的誠実、調整、協力、f)適切で公正な経済的均衡が保証されるような形での地域間連帯、g)憲法第158条1項が述べる処のサービスの均一化、h)予算の安定、および担当するサービスの提供のための公的支出の使途と量の自由な決定、i)財政における慎重さと厳格さ、j)自治体財政と関係する機関における多者間関係を通じた参加、である。

以下、第3章は4つの節に分けられて展開され、各、第1節「資源」(第176条～第188条)、第2節「公的支出と予算」(第189条、第190条)、第3節「地方財政」(第191条～第193条)、第4節「アンダルシア公共部門の外部監査」という表題が与えられている。

第1節「資源」においては、まず第176条「資源」で9点にわたって財政的資源が列挙されている。第177条では資金調達の変更、第178条では移譲された税に関して規定されている。後者についていえば、a)全面的に移譲される国税として財産税、相続・贈与税、電力税、特定の交通機関に対する特別税、特定の石油製品の小売りに対する税、b)部分的に移譲される国税として個人所得税、付加価値税、ビール特別税、ワイン・発泡飲料特別税、中間製品特別税、アルコール・アルコール飲料特別税、石油製品特別税、タバコ税が挙げられている(1項)。以上の範囲と条件は、アンダルシア自治州経済財政問題混成委員会により決定される(3項)。

第179条では、アンダルシア州議会に税の設定ならびに加重税の決定の権限が帰属する(1項)とし、課税権限は経済力、公正、一般性、平等、負担の公平性、累進性、非押収性の原則に従い行使される(2項)としている。続いて、アンダルシア自治州は市場の統一性を保護しつつ、調和の原則に従い行動する(4項)と定める。

第181条では、アンダルシア自治州において法律により設置された税務機関に、全ての独自税ならびに国の委任により全面的に移譲された国税の、管理、決済、徴収、監査が委託され(2項)、部分的に移譲された国税の管理、決済、徴収、監査の責任をもつ国税機関に、定められた形で参画する(3項)。

第183条ではアンダルシア自治州と国家財政当局との関係が規定されており、双方の税務当局は協力と透明性という枠組の中で、統計的情報と税務運営上の情報の入手を相互に都合し合う(4項)とし、国の財政制度に係わる事項に関しては財政金融政策評議会により、またアンダルシア独自の問題に関しては当憲章第184条に定める国とアンダルシア自治州との間の経済財政問題混成委員会により、多者間関係を維持する(7項)。

件の第184条においては、混成委員会が国とアンダルシア自治州の双方からの同数の委員により構成される(2項)とし、以下に述べる権限を有するとしている。すなわち、a)国税移譲の範囲と条件、特に部分的に移譲された国税の収益における分配比率、b)国とアンダルシアの両税務当局の協力メカニズム、ならびに税の調整・調和の基準設定、c)欧州構造基金におけるアンダルシアの分配比率に関する交渉、d)アンダルシア自治州において国が行なう投資の研究、e)国から移譲されたサービスに関する評価の取決め、f)アンダルシア自治州と国の双方の行政機構間の協力メカニズムの構築、g)住民基本台帳に係わる職務の実施のための、アンダルシア自治州と国との間の協力メカニズムの設定(以上、4項)。

第 185 条では、アンダルシア自治州宛の諸基金に関する管理、計画、執行の権限はアンダルシア自治州に帰属するとし、第 187 条ではアンダルシア自治州は投資費用を賄うために公債を発行することができる(1 項)、その発行額は国との調整を経て決定される(2 項)、発行された公債は目的を限定されない公的基金と見なされる(3 項)、アンダルシア自治州は財源の一時的必要性を補填する目的で、1 年未満の期限で資金活動を行うことができる(4 項)、ただし下記の要件を満たす場合には、1 年を超えて資金活動を行うことができる。すなわち、a)借入金の総額が投資費用の充足にのみ向けられること、b)元本・利子の年次償還額がアンダルシア自治州の当年歳入額の 25%を超えないこと(以上、5 項)、そして第 188 条では、アンダルシア自治州の財産が以下のものから構成されているとしている。すなわち、a)当憲章が承認された時点ですでにその所有権に属していた資産と税、b)有効な法的権利により獲得した資産と税(以上、1 項)であり、アンダルシア自治州の財産とその運用、保護、維持は、アンダルシア州法により統制される(2 項)。

続く第 2 節「公的支出と予算」では、第 189 条「公的支出の配分」でまず憲法および自治憲章の目的と経済的安定・有効性・節約の原則を考慮した上で、利用可能な資源を公平に配分する(1 項)とし、同様に、公的支出は連帯の原則の実現を保証し、地域的均衡の実行と他自治州との協力を行なう(2 項)、またその執行に際しては調整、透明性、説明責任、適切な管理の原則を守り、諸給付に対する見直し・監査とその受給・使用の不正に対する闘いを行なう(3 項)としている。

第 190 条「予算法」で、アンダルシア自治州政府に自治州予算の編成・執行権が、州議会にその検討、修正、承認、監査の権限が帰属する(1 項)ことがまず記され、州予算は単一で国の予算と同一の基準に従って編成され(2 項)、予算は単年度主義であり、予算法案および付属文書は、当年度予算が失効する少なくとも 2 カ月前に州議会に提出されなくてはならない(4 項)とし、予算が該当する実施日に承認されていないときには、新予算が承認されるまで自動的に実施日が延期される(5 項)と規定され、最後に予算法は地域的不均衡を正し、サービスとインフラストラクチャーの平準化に向けた措置を講ずる(7 項)としている。

続いて第 3 節「地方財政」において第 191 条は、アンダルシア地方財政がまず財政資源の充足性、自治、財政責任、公平、連帯の原則に従う(1 項)と述べ、地方当局は憲法および法律の定める範囲内で、その独自財政を管理する権能を有し、この権能は独自税、支出の自由、ならびに他の財政当局の予算から受取る条件の付かない収入の自由使用に関して、法により定められた権限を含む(2 項)、地方税制の定める範囲内で、地方政府にその税の管理、徴収、監査の権限が帰属する(3 項)としている。

続いて第 192 条では、アンダルシア自治州は市町村平準化基金によって地方団体の財政的参与を統制し(1 項)、具体的事項のために特別な財政的協力計画を策定することができる(2 項)、また地方団体の方は自治州に対して、自己の税の管理、決済、徴収、監査を委任するか、または何らかの協力関係を設定することができる(4 項)としており、国からの地方団体の歳入は自治州によって受取られ、法によって定められた基準に従い分配される(5 項)とし、地方税収の削減を目的とする自治州による法的改変は、適切な補償措置を

必要とする（6項）とし、地方団体に対するいかなる権限の付与も、十分な財源の配分を伴う（7項）と定めている。

第193条「住民基本台帳」では、国とアンダルシア評議会は必要とされる情報を交換するための協力手段を設置し、またデータベースの十分な利用と情報の統一性を保証すべく、国、アンダルシア評議会、市町村の間での住民基本台帳の共同管理の諸方策が講じられるとしている。

続く第7編「環境」は、旧憲章にない全く新しい部分であり、生物多様性、アンダルシアの風光明媚地域の保全などからなる環境保護の推進が、アンダルシア公権力に課されている。加えて、持続可能な発展、天然資源の合理的な使用、大気汚染の抑制、エコロジカルな農業の発展、持続可能な観光業、沿岸部の保護と自然保護区のネットワーク、都市・産業の廃棄物処理の監督、科学技術およびバイオテクノロジーの発展の促進、農産物生産において一層の自律性を獲得する目的に沿った地場農業資源の研究と利用、アンダルシアにおける砂漠化、森林消滅、土壌浸食に対する闘い、山火事の予防と根絶のための計画の策定、各種の公害を削減することによる住民生活の質の向上、持続可能な発展をもたらすために必要な基盤を構築するための農村発展戦略の作成、土地の有効かつ持続可能な利用と、より効率的で公害の少ない大量公共輸送機関の発展を促進、再生可能で無公害のエネルギーを強化し、エネルギー資源の持続可能な利用、エネルギーの充足と節約を推進、動物の保護などが、順次、条文ごとに挙げられている。アンダルシア評議会はこれらの目的の達成を目指し、州議会は環境に対する害へのエコロジー的観点からの監視、予防、是正、補償のための手段を管理する。

次の第8編「社会的コミュニケーション・メディア」は11カ条からなり、旧憲章における3カ条より大幅に拡充されている。もとより当編は憲法第20条「表現の自由」を踏まえたものであり、表現の自由および情報を得る権利の実現を目指し監視するものである。また情報に関しては、その独立性、真実性、複数性が強調されている。総じて公共メディアが重視されており、アンダルシアの教育的・文化的価値を促進し、憲法上・憲章上の権利、自由、価値の尊重を監視する必要性が謳われている。

続いて第9編「自治州の制度的諸関係」であるが、旧憲章第5編「国の行政府および他の自治州との関係」を継承したものであり、僅か3カ条のみからなっていたが、新憲章の下ではそれが5章、30カ条にまで量的に拡大し、内容的には旧憲章に全く存在しなかった欧州連合との関係および自治州による新たな対外的活動次元が付け加えられている。そこで、以下、この第9編を各章ごとに見ていく。

まず第1章「国との関係」では、第219条においてアンダルシア自治州と国との関係は連帯の原則に則り、協力、共同、制度的誠実、相互援助に基づく（1項）とし、アンダルシアの独自利害の場合には国との二者間関係機関が、一般的利害の場合には多者間関係機関が調整機能を果たす（2項）と定めている。

第220条ではこれを受けて「アンダルシア評議会 - 国・二者協力委員会」の設立が規定され、下記の目的が追求される。すなわち、a)各自の権限の実施に当たって考慮すべき参画、情報、協力、調整、b)各自の公共政策と共通利害問題に関する情報と協力の仕組みの

設定（以上、1項）、同委員会の具体的職務は一般的には以下の領域に係わる。すなわち、a)国とアンダルシア評議会との間の権限の分配に影響を及ぼす法案、b)アンダルシア自治州の利害と権限に影響を及ぼす全ての事柄における、スペイン政府の一般的経済政策の立案、実施、展開、c)国 - アンダルシア自治州間の協力関係の増進、d) 両者間に生じた権限争いに対する解決策の提示、e)国 - アンダルシア自治州間の協力メカニズムの機能の評価、およびその作動を増強させる方策の提示、f)アンダルシア自治州が任命することのできる代表者が在籍する国の経済機関、金融機関、公営企業との関係の提示、g)アンダルシア自治州の EU 問題への参画の実効性を保証するための、欧州政策の追跡、h)アンダルシア自治州固有の権限に係わる、国の対外行動の追跡、i)法の定める、または両当事者が提起する共通利害問題、j)特別農業制度のアンダルシアにおける計画案の修正、ならびに農村における雇用およびそのための基金創設の決定、定量、分配に直接係わる諸側面（以上、2項）、など。

第 221 条では、アンダルシア評議会は共通利害問題において、多者間機関・手続きにより国と協力する（1項）とし、第 222 条ではアンダルシア自治州は、アンダルシアの戦略的部門に係わる場合には、全般的および部門別の経済活動の立案に参画すると述べている。

第 223 条では、アンダルシア選出ないし任命の上院議員は、上院での活動を報告するために、アンダルシア州議会に出席することができると規定し、続く第 224 条で、アンダルシア評議会は国家機関における人事に参画するとし、第 225 条で、アンダルシア評議会議長に、国との関係におけるアンダルシア自治州の代表権が帰属すると述べている。

次の第 2 章「他の自治州および自治都市との関係」では、第 226 条において、他の自治州とアンダルシア州議会が協力協定を取り結ぶためには、国家の認可を求めなくてはならず、他方これらの協定の範囲、形式、内容の決定は州議会の権限に属する（3項）とし、第 228 条において、セウタ、メリーリャの両自治都市と協力、共同、援助の特別な関係を維持する、と定めているのが注目される。

続く第 3 章「欧州連合の諸機関との関係」では、第 231 条において、アンダルシア自治州は自身の権限・利害に関する事柄について、欧州連合に対する国の態度の形成に参画する（1項）とし、同自治州によって表明された態度は、欧州連合による財政的・行政的決定が自身の専権に係わる場合、国の態度形成に決定的な力を持つ。中央政府〔国〕がこの態度を受け入れないときには、中央政府はアンダルシア評議会 - 国・二者委員会で、その理由を述べなければならない。それ以外の場合には、自治州の態度は国によって聞き入れられなければならない（以上、3項）とし、第 232 条ではアンダルシアは直接的に、または国の代表を通じて、欧州連合の諸機関における決定過程に参画する、としている。

更に第 234 条では、アンダルシア評議会はその利害を擁護・促進し、アンダルシア自治政策の国および欧州連合の政策との一体化を行なうため、欧州連合の諸機関へのスペイン代表団に参加する（1項）と定めている。

続く第 235 条では、アンダルシア評議会はその権限に属する事項において、EU 法を発展させ執行する（1項）とし、第 236 条ではアンダルシア評議会は欧州連合内に常設代表団を設けると規定している。

第 237 条では、アンダルシア評議会は EU 法の定める補完性および比例性の原則の範囲内で、EU 法案に関するスペイン国会の意見表明に先立ち、意見を求められると述べ、そのあと第 239 条で、目的と利害を共有する欧州諸地域との協力関係を促進し、アンダルシアの一般的利害にとって適切と思われる関係を構築する（1 項）としている。

次の第 4 章「対外活動」および第 5 章「発展に向けた協力」では、第 3 章で規定された内容が更に詳細に述べられている。

第 10 編「憲章の改正」の条文は旧憲章第 6 編のそれと形態、内容の面で大差なく、第 248 条「発議と通常の手続き」、第 249 条「簡素化された手続き」、第 250 条「改正提案の撤回」の 3 カ条から成っている。

以下、追加規定 5 カ条、移行規定 2 カ条、廃止規定、最終規定 3 カ条の表題を参考までに掲げる。

- ・ 追加規定第 1 条「歴史的領土」（因みに当条では、ジブラルタル〔ヒブラルタル〕のスペイン領復帰が想定されている）、同第 2 条「補足的交付金（Asignaciones complementarias）」、同第 3 条「アンダルシアにおける投資」、同第 4 条「賭事（Juegos y apuestas）」、同第 5 条「住民投票の招集」。
- ・ 移行規定第 1 条「権限の移譲」、同第 2 条「国法の有効性（Vigencia de leyes y disposiciones del Estado）」。
- ・ 廃止規定「1981 年組織法第 6 号（12 月 30 日）の廃止」。
- ・ 最終規定第 1 条「財政内容に関する規定の適用」、同第 2 条「国 - [アンダルシア] 自治州・経済財政問題混成委員会設置期限」、同第 3 条「発効」。

第 2 節 新アンダルシア自治憲章と新カタルーニャ自治憲章の条文比較

続いて以下、アンダルシア、カタルーニャ両新憲章間の条文対比関係を表として記す。なお表中、Art. は Artículo（条）を、○印は項を意味し、(≒) は緩い類似関係を示している。

アンダルシア	カタルーニャ
Título Preliminar（前編）	
Art. 1 - ① nacionalidad histórica 歴史的民族体	Art. 1 nacionalidad 民族体
Art. 2	Art. 9
Art. 3	Art. 8
Art. 4	Art. 10
Art. 5	Art. 7
Art. 6	Art. 13
Art. 7	Art. 14
Art. 8	Art. 110
	Título I Capítulo I（第 1 編第 1 章）

Art. 9	Art. 4 - ① Art.15
Art.10 - ①②③	Art. 4 - ②③ Arts.16~28
Art.11	
Título I Capítulo I (第1編第1章)	
Art.12	
Art.13	
Art. 14	
Cap. II (第2章)	
Art.15	(Art. 19)
Art.16	(Art. 19)
Art.17	Art. 16
Art.18	Art.17
Art.19	Art.18
Art.20	Art.20
Art.21	Art.21
Art.22	Art.23
Art.23	Art.30
Art.24	
Art.25	Art.26
Art.26	Art.25
Art.27	Art.28
Art.28	Art.27
Art.29	Art.106 - ①
Art.30	Art. 29
Art.31	Art.30
Art.32	Art.31
Art.33	Art.22
Art.34	Art.53
Art.35	
Art.36	
Cap. III (第3章)	
Art.37	Art.39~52
Cap. IV (第4章)	
Art.38	
Art.39	Art.38 - ②
Art.40 - ①	Art.39 - ②③
- ②	- ①

Art.41	Art.78 - ①
Tít. II Cap. I (第2編第1章)	Tít.IV Cap. I (第4編第1章)
Art.42	Arts.110~113
Art.43	Art. 115
Art.44	
Art.45	Art.114
Cap. II (第2章)	
Art.46	
Art.47	
	Tít.IV Cap. II (第4編第2章)
Art.48	Art.116
Art.49	Art.133
Art.50	Art.117
Art.51	
Art.52	Arts. 21,131
Art.53	Art.172
Art.54	Art.158
Art.55	Art.162
Art.56	Arts. 137,140,148,149
Art.57	Art.144
Art.58	Arts. 124,152
Art.59	Arts. 83,151
Art.60	
Art.61	
Art.62	Art.138
Art.63	
Art.64	
Art.65	
Art.66	
Art.67	
Art.68	
Art.69	Art.52
Art.70	
Art.71	
Art.72	
Art.73	
Art.74	Arts. 19,41

Art.75	
Art.76	
Art.77	
Art.78	
Art.79	
Art.80	
Art.81	Art.141
Art.82	
Art.83	Art. 128
Art.84	
Art.85	
Art.86	
Art.87	
Art.88	
Tít. III (第3編)	
Art.89	Art.83
Art.90	
Art.91	Art.86
Art.92	Art.87
Art.93	
Art.94	(≡)Art.87 - ②
Art.95	
Art.96	
Art.97	
Art.98	
Tít. IV (第4編)	
Art.99	Art.2
Cap. I (第1章)	
Art.100	Art.55
Art.101	Art.56
Art.102	Art.58
Art.103	Art.59
Art.104	Art.56
Art.105	
Art.106	Art.61
Art.107	
Cap. II (第2章)	

Art.108	Art.63
Art.109	Art.63
Art.110	Art.64
Art.111	Art.62
Art.112	
Art.113	
Art.114	
Art.115	
Art.116	Art.65
Cap.III (第3章)	
Art.117	Art.67
Art.118	Art. 67
Cap.IV (第4章)	Cap.III (第3章)
Art.119	Art.68
Art.120	Art.68
Art.121	Art.70
Art.122	Art.70
Art.123	
Cap.V (第5章)	Cap.IV (第4章)
Art.124	Art.74
Art.125	
Art.126	
Art.127	Art.75
Cap.VI (第6章)	
Art.128	Art.78
Art.129	
Art.130	Arts.80,81
Art.131	Art.82
Art.132	Art.72 - ②
Cap.VII (第7章)	
Art.133	Art.71
Art.134	(≡) Art.43
Art.135	(≡) Art.41 - ②
Art.136	
Art.137	
Art.138	
Art.139	

<p>Tít.V Cap. I (第5編第1章)</p> <p>Art.140</p> <p>Art.141</p> <p>Art.142</p> <p>Art.143</p> <p>Cap. II (第2章)</p> <p>Art.144</p> <p>Cap. III (第3章)</p> <p>Art.145</p> <p>Art.146</p> <p>Art.147</p> <p>Art.148</p> <p>Art.149</p> <p>Art.150</p> <p>Art.151</p> <p>Art.152</p> <p>Art.153</p> <p>Art.154</p> <p>Art.155</p> <p>Tít.VI Cap. I (第6編第1章)</p> <p>Economía 「経済」</p> <p>Art.156</p> <p>Art.157</p> <p>Art.158</p> <p>Art.159</p> <p>Art.160</p> <p>Art.161</p> <p>Art.162</p> <p>Art.163</p> <p>Art.164</p> <p>Art.165</p> <p>Cap. II (第2章)</p> <p>Empleo y relaciones laborales 「雇用と労働関係」</p> <p>Art.166</p> <p>Art.167</p>	<p>Tít.III Cap. I (第3編第1章)</p> <p>Art.95</p> <p>(≡) Art.96</p> <p>Cap. II (第2章)</p> <p>Arts. 97~99</p> <p>Cap. III (第3章)</p> <p>Art.101</p> <p>Art.103</p> <p>Art.104</p> <p>Art.105</p> <p>Art.106</p> <p>Art.107</p> <p>Art.108</p> <p>Art.109</p>
---	--

Art.168	
Art.169	
Art.170	
Art.171	
Art.172	
Art.173	
Art.174	
Cap.III (第3章)	Tít.VI Cap. I (第6編第1章)
Art.175	Art.201
Art.176	Art.202
Art.177	Art.208
Art.178	Disposición adicional séptima 「追加規定第7条」
Art.179	
Art.180	Art.203
Art.181	Art.204
Art.182	Art.205
Art.183	
Art.184	Art.210
Art.185	Art.190
Art.186	Art.207
Art.187	
Art.188	
Art.189	
Art.190	
Art.191	
Art.192	
Art.193	
Art.194	
Tít.VII (第7編)	Cap.III (第3章)
Medio ambiente 「環境」	Art.218
Art.195	
Art.196	
Art.197	
Art.198	
Art.199	Art.221

Art.200	
Art.201	
Art.202	
Art.203	
Art.204	
Art.205	
Art.206	
Tít.VIII (第8編)	
Medios de comunicación social	
「社会的コミュニケーション・メディア」	
Art.207	
Art.208	
Art.209	
Art.210	
Art.211	
Art.212	
Art.213	
Art.214	
Art.215	
Art.216	
Art.217	
Tít.IX Cap. I (第9編第1章)	Tít.IX Cap. I (第9編第1章)
Art. 218	
Art.219	(Art.174)
Art.220	
Art.221	Art.175
Art.222	
Art.223	Art.179
Art.224	
Art.225	
Cap. II (第2章)	
Art.226	Art.178
Art.227	
Art.228	
Art.229	Art.67 - ①
Cap.III (第3章)	Cap. II (第2章)
Art.230	Art.184

Art.231	Art.186
Art.232	(≡) Art.185 - ②
Art.233	Art. 185 - ①
Art.234	Art.187
Art.235	Art.189
Art.236	Art.192
Art.237	
Art.238	Art.191
Art.239	Art.197
Cap.IV (第4章)	Cap. II (第2章)
Art. 240	Art. 185
	Cap.III (第3章)
	Art.196
Art.241	Art.195
Art.242	Art.198
Art.243	(≡) Art.200
Art.244	
Cap.V (第5章)	
Art.245	Art.197
Art.246	Art.199
Art.247	
Tít.X (第10編)	Tít.VII (第7編)
Art.248	(≡) Art.222
Art.249	Art.223
Art.250	

第3節 アンダルシア新自治憲章の独自性

上記の表を踏まえ、カタルーニャ新自治憲章との対比で観察しえたアンダルシア新自治憲章の独自性は、以下の点にまとめることができよう。

1. 223 カ条からなるカタルーニャ新自治憲章と比較しても、更に条文数の多い 250 カ条から構成されている。

2. アンダルシア新自治憲章第6編第1章「経済」、第2章「雇用と労働関係」に関していえば、カタルーニャ新自治憲章側に全くそれに対応する条文が存在せず、同様のことがアンダルシア新自治憲章第7編「環境」、第8編「社会的コミュニケーション・メディア」においても見られるということである。アンダルシアでフランコ体制以後、一貫して政治的影響力を及ぼし続けてきている社会民主主義勢力（具体的には PSOE [スペイン社会労

働党))の発想、政策内容が、アンダルシア新自治憲章の条文に色濃く反映されていると評することもできよう。

3. またモロッコ王国領内のスペイン自治都市セウタ、メリーリャとの特別な関係への言及(第228条)と、現在イギリスが領有しているジブラルタル(ヒブラルタル)に関する暗示的対応も、アンダルシアの地理的条件からして、納得しうる独自性(特殊性)と言えよう。これは、カタルーニャの場合におけるアラン溪谷地方への特別な言及(第94条)と一脈通じるところがある。

いまだ両自治憲章を精査し切ったとは言えないので、以上述べたまとめは暫定的な総括にすぎない。今後の一層の研究の深化を期したい。

新アンダルシア自治憲章

第1条「アンダルシア」では、アンダルシアは歴史的民族体として、また憲法が認める自治権を行使することにより、スペイン国〔nación española〕の統一の範囲内で、かつ憲法第2条に従い、自治州として構成される（1項）、〔アンダルシア〕自治憲章は、スペインの他の自治州との平等と連帯の関係の中で、全てのアンダルシア人のための自由、公正、平等、政治的多元主義を最高の価値として守護する（2項）、アンダルシア自治州の諸権力は、基礎的制度規範である現行〔アンダルシア〕自治憲章の条件下で、憲法およびアンダルシア住民に由来する（3項）、欧州連合は〔アンダルシア〕自治州の参照対象（ámbito）であり、〔同自治州は〕その価値意識（valores）を採用し、その目的の履行とヨーロッパ市民の諸権利の尊重に向けて意を注ぐ（4項）。

第2条「領域」では、アンダルシアの領域は、アルメリア、カディス、コルドバ、グラナダ、ウエルバ、ハエン、マラガ、セビーリャ各県の市町村の領域を包括する。

第3条「象徴〔シンボル〕」では、アンダルシアの〔州〕旗は、1918年のロンダ会議で承認されたように、緑―白―緑の同じ幅の3つの横帯からなる伝統的なものである（1項）、アンダルシアは州議会の法により承認された独自の紋章をもち、1918年のロンダ会議で採られた決議を考慮し、「アンダルシア自身のために、スペインおよび人類のために」という題句が記されている（2項）、アンダルシアは、1933年のアンダルシア自由主義評議会により公刊された処に従い、州議会の法により承認された独自の〔州〕歌をもつ（3項）、アンダルシアの日は2月28日である（4項）、アンダルシアの象徴に対する保護は、国の他の象徴に対するのと同様である（5項）。

第4条「州都と〔各機関の〕所在地」では、アンダルシアの首都はセビーリャ市で、〔州〕議会、〔アンダルシア〕評議会議長府、州政府の所在地であるが、〔州〕議会規則および法が各々定める処に従い、これらの機関がアンダルシアの他の場所で会期を催すことを妨げるものではない（1項）、〔アンダルシア〕高等司法裁判所の所在地はグラナダ市であるが、〔同裁判所の〕いくつかの法廷が〔アンダルシア〕自治州の他の都市に所在する可能性を妨げるものではない（2項）、当憲章で規定された所在地を除いて、アンダルシア〔州〕議会の法により、同自治州の機関・団体がアンダルシアの他の市にその所在地を設定することは可能である（3項）。

第5条「アンダルシア人の条件」では、当憲章の効力により、国の一般法に従い、アンダルシアのいかなる市町村においても住民登録（vecindad administrativa）を行なっているスペイン国市民は、アンダルシア人としての政治的条件を享有する（1項）、〔出国前〕アンダルシアで最後の住民登録を行なっており、スペインの在外領事館でこの条件が確認された外国在住のスペイン国市民は、アンダルシア人として当憲章に規定された政治的権利を享受する。同様に、スペイン人として登録されているその子孫たちは、国法の定める形式で申請することにより、これらの権利を享受する（以上、2項）、憲法〔の規定〕の範囲内で、アンダルシア在住の外国人市民の参加を促進するための適切なメカニズムが設定される（3項）。

第6条「外国在住のアンダルシア人」では、在外アンダルシア人および州外に定住する

アンダルシア人社会 (comunidades) は、各々法の定める処に従い、それ自体でアンダルシア住民の生活に参加し、それを共にする権利を有する。同様に、上記の共同体は、法の規定する効力をもって、アンダルシア出身 (identidad) であることの確認を請求することができる (以上、1 項)、アンダルシア人ならびに在外アンダルシア人社会との紐帯を促進・強化し、彼らを支援し、その権利と利益の行使と援護を保障するために、〔アンダルシア〕自治州は、〔アンダルシア人社会が〕存在する地域・国家の公的・私的団体との協定を締結するか、あるいは、この件に関して国際条約を締結するよう国に強く求めることができる (2 項)。

第 7 条「〔アンダルシア〕自治州法規の州内的 (territorial) 効力」では、アンダルシア自治諸機関に由来する法規は、その領域内で効力を有する。その性格上推定される場合、および憲法の定める範囲内で、領域を越えた効力を有し得る。

第 8 条「アンダルシア独自の法」では、アンダルシア独自の法は、〔アンダルシア〕自治州が有する権限内の事項に関する規制法規からなる。

第 9 条「諸権利」では、アンダルシアの全ての住民は、世界人権宣言、就中、市民的・政治的権利および経済的・社会的・文化的権利に関する国際条約においてスペインにより批准された権利保護のためのその他のヨーロッパ内の・国際的取り決め (instrumentos)、加えて人権および基本的自由に関する欧州条約、および欧州社会憲章において承認された諸権利を、最小限のものとして享受する (1 項)、〔アンダルシア〕自治州は、その領域内に居住する〔社会的〕少数派に対する完全な尊重を保障する (2 項)。

第 10 条「〔アンダルシア〕自治州の基本目標」では、アンダルシア自治州は個人および個人からなる集団の自由と平等を実際に実現するための条件を向上させ、その達成 (plenitud) を阻害ないし困難にする障害を排除し、民主主義の質を高めるべく全てのアンダルシア人が政治・経済・文化・社会の〔各〕生活〔領域〕に参加するよう奨励する。そのために必要な全ての積極的行動手段をとる (以上、1 項)、アンダルシア人男女の実質的平等を援護し、労働・文化・経済・政治・社会の〔各領域における〕いかなる差別も乗り越え、女性が対等な立場に立つ民主政と社会生活へのその十分な編入を促進する (2 項)、そのために〔アンダルシア〕自治州は一般的利害を擁護し、以下の基本的目標を掲げてその権力を行使する。すなわち、(1) 全ての生産部門における安定した良質の完全雇用の達成、就中、労働の場における安全と健康の保護〔確保〕に向けた影響、家庭生活と労働の融和、また女性とアンダルシア人の若い世代のための職場の特別な保障、(2) 個人的・社会的〔自己〕実現を可能にする永続的で良質の教育への全てのアンダルシア人の利用機会 (acceso)、(3) 歴史的・人類学的・言語的遺産の学習・研究・普及を通じて、アンダルシア人としての自己と文化の意識を強化すること、(4) アンダルシア語をその全種類において庇護・奨励・研究・権威発揚を行なうこと、(5) 持続可能性の原則に基づいてアンダルシアの自然的・経済的資源を利用し増強すること、学習と人的資本の強化、公私の投資を促進し富と所得の公正な再分配〔を実現すること〕、(6) 帰還を希望し、アンダルシア人の全体的福利のために貢献しようという、外国在住のアンダルシア人の帰郷を実現するために不可欠な条件を創りだすこと、(7) 社会的・教育的・文化的・衛生的設備の拡充と

共に、自然と環境の保護、水〔資源〕の適切な運用とその使用・配分における地域間協調（solidaridad）、ならびに近代的な社会的産業基盤の構築を通じた、アンダルシア人の生活の質の向上、（8）経済的・社会的・文化的の不均衡を正し、〔アンダルシア〕全市民の間の、就中、農村に住む人たちの間の富と福利の平準化を行なう形態として、アンダルシア各地間の地域的結合、連帯、結集を達成〔すること〕、（9）国〔スペイン〕の他の地域および欧州連合と結束（convergencia）し、国〔中央政府〕および他の自治州・自治都市との必要な協力関係を促進・維持し、欧州連合に対してアンダルシアの利害を擁護すること、（10）特に大容量の〔通信〕媒体（vías）と高速鉄道網により、人的・文化的・経済的交流を増大させるべく、コミュニケーションの効果的なシステムを構築（realización）〔すること〕、（11）アンダルシアの調和のとれた成長の基礎として、技術革新、科学研究、公私の起業活動、エネルギーの充足、品質評価に基づく産業・技術の発展、（12）アンダルシア人を知識社会に導き入れること、（13）農業改革政策の範囲内で、農村部の近代化・計画化・総合的発展〔を期し〕、〔アンダルシア自治〕州農業政策の範囲内において、またヨーロッパ・世界の場においてアンダルシア農業の競争力を増強すべく、〔経済〕成長、完全雇用、農業構造の発展〔高度化〕、地域的不均衡の是正を助成〔すること〕、（14）社会的・経済的に最も恵まれていない集団（colectivos）と地区に特別に配慮しつつ、有効な公的福祉システムを通じて社会的結束を実現し、アンダルシア社会への完全な統合を促し、以って社会的排除を克服する〔こと〕、（15）非自立者（personas en situación de dependencia）に対する特別な配慮、（16）障害者の社会的・経済的・就労的組入れ（integración）、（17）アンダルシアにおける移民の社会的・経済的・就労的・文化的組入れ、（18）あらゆるコミュニケーション手段を用いてアンダルシアの政治的・社会的・文化的多元性を表現すること、（19）先進的で参加的な社会的民主主義のために、公共政策の策定・実施・評価への市民参加と、市民的・社会的・文化的・経済的・政治的領域への個人的・集团的（asociada）参加、（20）アンダルシアの最も代表的な労働組合と経営者団体とが果たす重要な役割を認めて、対話と社会的協調〔を促進〕、（21）少数派の〔社会への〕完全な社会的統合、就中、ロマ人社会の完全な統合のために必要な諸条件の拡充、（22）諸国民（pueblos）の間での平和と対話の文化を涵養すること、（23）諸国民の連帯の強化に資する目的で、国際協力〔を促進すること〕、（24）アンダルシア住民がその権利と自由のために闘った歴史を護持し、学習し、周知させるために〔アンダルシア〕公権力は意を注ぐこと（以上、3項）、アンダルシア自治州の公権力は以上の目的を達成するために、就中、しかるべき法、十分な財政的保証、行政活動の効率と有効性を通じて適切な手段を講ずる（4項）。

第11条「民主的・市民的価値の増進」では、アンダルシア公権力は憲法的諸価値と〔アンダルシア〕自治州固有の自己認識の印として当憲章で規定された諸原則と諸目的とに基づき、十分な市民的・民主的意識の発展を促す。この目標に向けて、憲法および自治憲章の教育と学習のための必要な手段を講ずる。

第1編「社会権、義務、公共政策」

第1章「総則」

第12条「有資格者」では、公共政策の対象者と当該編に含まれる権利と義務の有資格者は、アンダルシアに居住する全市民であり、当憲章第30条および基本権と公共的〔政治的〕自由に関する諸法令に則って、公共の事柄に参加する権利のための規定を損なうことなくそう定められる。

第13条「権利と原則の範囲（alcance）と解釈」では、当該編における権利と原則は権限の分配体制の変更を意味するものではなく、新たな権限項目を創ることでも、既に存在するものを変更することでもない。当該編で規定された権利と原則は、憲法やスペインにより批准された国際条約によって認められた権利・原則が制限されるように解釈されたり、拡大解釈されたり、適用されたりすることはできない。

第14条「差別の禁止」では、権利の行使、義務の履行、および当該編で規定された（contemplados）諸サービスの提供における全ての差別は禁じられ、就中、性別、民族的・社会的出自、言語、文化、宗教、イデオロギー、遺伝学的特質、出生、財産、障害、年齢、性的指向（orientación）、その他いかなる個人的・社会的条件ないし環境を理由にして行なわれる差別は禁じられる。差別の禁止は、不利な立場にある〔社会〕部門、集団、個人への積極的救済活動を阻害するものではない。

第2章「権利と義務」

第15条「両性の平等」では、全ての領域における男女間の機会の均等が保障される。

第16条「女性に対する暴力への保護」では、女性は異性〔男性〕の暴力に対して、完全な保護を求める権利を有し、その保護には予防措置、救済措置および公的援助が含まれる。

第17条「家族の保護」では、家族の社会的・司法的・経済的保護が保障される（1項）、未婚の同棲者（parejas）は同棲という選択を登記簿に記載する権利を有する。〔アンダルシア〕自治州の権限内において、登記済みの未婚同棲者は既婚者と同等の権利を享受する（以上、2項）。

第18条「未成年者（menores）」では、未成年者はアンダルシア公権力から人格形成と家庭・学校・社会内における安寧のために必要とされる十分な保護と配慮を受ける権利を有し、更に法の定める福利厚生給付金を受け取る権利を有する（1項）。未成年者の利益は彼らのための法の解釈と適用において最優先される（2項）。

第19条「成年者」では、成人はアンダルシア政府から個人の自立と活動的な老齢化への助成と配慮を受ける権利を有する。

第20条「生前遺言と死に際しての尊厳」では、生前の意思を宣言する権利が認められ、法の定める処により尊重されるべきである（1項）、全ての人は苦痛に対する十分な治療および緩和措置を受ける権利と死に際しての十分な尊厳への権利を有する（2項）。

第21条「教育」では、永続的で無償の（carácter compensatorio）教育に対する全ての

人の憲法上の権利は公教育制度を通じて保障される（1項）、アンダルシア自治州の公権力は自らの信念に対応した宗教的・道徳的教育（*formación*）を子供たちが受けることができるようにその親たちを支援する権利を保障する。公教育は国の非宗教性に従い宗教色が無い（*laica*）ものとする。〔アンダルシア自治〕州の公権力は、アンダルシア社会に存在するカトリックその他の宗教的信仰を考慮する（以上、2項）、全ての人は公費で維持されている教育機関に平等な条件で入学する（*acceder*）権利を有し、そのために、平等と非差別の条件の下でそれを保障する目的をもって、しかるべき入学許可基準が設定される（以上、3項）、義務教育と法の定める範囲内の幼児教育における無償化が保障される。全ての人は義務教育後の学習に対する援助と奨学金を獲得する権利を有する（以上、4項）、公費で維持される教育機関での義務教育では教科書の無料化が保障される。法律でその適用範囲を他の教育レベルにまで拡張することは可能である（以上、5項）、全ての人は法の定める処により職業教育および永続教育を受ける権利を有する（6項）、アンダルシアの公立大学は全ての人が法の定める処により、平等な条件で入学できることを保障する（7項）、アンダルシアの教育計画は男女の平等と文化的多様性の価値を組み入れる。アンダルシアの教育制度は生徒の起業能力、多言語習得、新技術の使用を奨励する（8項）、一般的教育制度をアンダルシア独自の特別教育で補完する（9項）、特殊教育を必要とする人は、法の定める処に従い、一般教育制度に有効的に編入される（*integración*）権利を有する（10項）。

第22条「健康」では、全ての人を対象とした公衆衛生制度を通じて健康を維持することへの憲法第43条に規定された権利が保障される（1項）、患者とアンダルシア健康〔保険〕制度の利用者は以下に述べる項目への権利を有する。すなわち、a)制度が提供する全ての援助、b)医師と医療機関の自由な選択、c)制度が提供するサービス・援助、ならびに支援を保障する諸権利に関する情報、d)病気の進行状況に関して十分に知らされていること、また医師の治療を受ける合意をする前に十分な情報を与えられていること、e)患者の人格、人間的尊厳、プライバシー（*intimidad*）の尊重、f)一般的な勧告と医学的予測（*medicina predictiva*）、g)〔医療〕サービスと処置を受けるための最大限待ち時間の設定（*garantía*）、h)病状に関する医師のセカンド・オピニオンを利用できること、i)〔苦痛〕緩和手当ての利用、j)健康および遺伝学的特質に関するデータの秘匿、ならびに治療内容（*historial clínico*）の開示要求、k)特別な老人病医療を受けること（以上、2項）、精神病患者、慢性的身体障害者、重篤者集団に属する者は特別かつ優先的な医療活動・プログラムを受ける権利を有する（3項）、上記の諸権利の行使に係わる領域、条件、要件は法律に従って定められる（4項）。

第23条「社会的援助（*prestaciones*）」では、全ての人の公的制度による社会サービスの援助を平等に受ける権利が保障される（1項）、全ての人は満足すべき（*digna*）生活条件を保障する基礎的所得を得る権利、および法の定める処に従い公権力から必要な場合にはそれを受け取る権利を有する（2項）。

第24条「障害者」では、障害者は法の定める処に従い、必要とする公的諸援助、サービスを個人的・社会的な〔活動を〕展開するために利用する権利を有する。

第 25 条「住居」では、満足すべき住居に対する憲法上の権利をより良く行使するため、〔アンダルシア〕公権力は公営住宅の提供を義務づけられている。法はそのための措置を平等に講じるとともに促進策を実施する。

第 26 条「労働」では、憲法に規定された労働への権利を行使するに際し、全ての人に下記の事項が保証される。すなわち、a)雇用斡旋の公的機関を無料で利用すること、b)平等に、また憲法に規定された業績と能力の原則に従って公務に就くこと、c)職業教育を受けること、d)休息と娯楽を享受する権利（以上、1 項）、憲法が認める機能を果たすために必要な条件を設定することを、労働組合と経営者団体は保証されるとし、法は〔アンダルシア〕自治州の最も代表的な労働組合および経営者団体組織によるアンダルシア評議会への制度的参加を調整する（2 項）。

第 27 条「消費者」では、法の定める処に従い財・サービスの消費者と利用者は提携し、情報、教育（formación）、保護を〔受けることが〕保障される。

第 28 条「環境」では、全ての人には均衡の取れた持続可能な健康的な環境に住み、法の定める処に従い、次世代のために破損を避け現状を維持すべく、責任をもって自然資源・景観を平等に享受する権利を有する（1 項）、生物多様性とエコロジーの過程、自然遺産、景観、水、空気、自然資源の十分な保護を通じて前項の権利は保証される（2 項）、全ての人には法の定める処に従い、〔アンダルシア〕公権力が保持する環境に関する情報を得る権利を有する（3 項）。

第 29 条「司法との係わり（acceso）」では、その権限の範囲内で〔アンダルシア〕自治州は司法行政のサービスの質を保証し、被害者に配慮し無料で裁判に係わる（acceso a la justicia）ことができる。

第 30 条「政治参加」では、当憲章第 5 条に従い、アンダルシアの男女はアンダルシアの公共的〔政治的〕事柄に直接的にあるいは代表者を通じて、憲法、当憲章、その他の法律が定める範囲内で平等に参加する権利を有し、この権利は以下の内容を有している。すなわち、a)〔アンダルシア〕自治州の代表機関の構成員を選ぶとともにその候補者となる権利、b)〔アンダルシア州〕議会規則が定める処により、アンダルシア〔州〕議会に立法の発議を行ない直接的にあるいは団体により法律制定に参加する権利、c)法の定める処に従い、アンダルシア評議会、市町村議会が選挙を招集する権利、d)法の定める形式と効力に則り、書面をもって個人的・集団的な請願を行なう権利、e)アンダルシアの公共〔政治〕生活に積極的に参加する権利。そのために必要な情報、コミュニケーション、提案受理のメカニズム（mecanismos）が設定される（以上、1 項）、アンダルシア評議会はアンダルシア在住の EU 市民と外国人とに憲法の範囲内で、また EU 規則が保障する参加の諸権利を損なうことなく、前項に挙げられた諸権利を拡大適用する仕組みを設定する（2 項）。

第 31 条「良き行政」では、法の定める処により良き行政を享受する権利が保障され、それは自身に係わる決定に存分に参加し、決定に関する真の情報を獲得し、市民の事案が客観的かつ公正に処理され、合理的な期間内に解決され、アンダルシアの公的諸制度、諸団体、諸機関の公文書館・登記所を法の定める例外を除いて利用するという目的に沿って、公行政の活動は推進される。

第 32 条「データの保護」では、アンダルシア公行政の支配下にある個人情報の利用・修正・削除に対する全ての人の権利が保障される。

第 33 条「文化」では、全ての人は平等にアンダルシアの文化・文化財・芸術遺産・歴史的景観を享受し、個人的・集団的な創造力を発展させる権利を有し、アンダルシアの文化遺産を尊重し保存する義務を負う。

第 34 条「情報・コミュニケーション技術の利用」では、法の定める手段により、新しい技術を利用し、知識・情報・コミュニケーション社会に積極的に参加する権利が承認されている。

第 35 条「性的指向 (orientación)」では、全ての人はその性的指向と性的同一性が尊重される権利を有するとし、公権力はこの権利の行使を保証する政策を推進する。

第 36 条「義務」では、その権限の範囲内で憲法に規定された義務を損なうことなく、〔自治〕憲章は全ての人の下記の義務を規定し法律はそれを具体的に条文化する。すなわち、a)収入に応じて公的支出の維持に貢献すること、b)環境を保全すること、c)緊急事態に際して協力すること、d)普通選挙制度で定められた事項を尊重しつつ、選挙行政における市民の参加から生ずる諸責務を履行すること、e)各事例において定められた法規を然るべく尊重し、公的援助・サービスを責任感と連帯感をもって利用し、良好な運営のために協力すること、f)公共的遺産、特に歴史芸術的・自然的遺産を保護すること、g)特に義務教育における子女の教育に力を入れること (contribuir) (1 項)、アンダルシアで活動を展開している企業は〔当憲章〕第 7 編で定められた環境の尊重と保全の原則に従うことになる。アンダルシア行政〔当局〕は監査と罰則の相応のメカニズムを設ける (以上、2 項)。

第 3 章「公共政策の指導原理」

第 37 条「指導原理」では、〔アンダルシア〕自治州の〔公〕権力は以下の指導原理を効果的に適用することにより、前章で認められた〔諸〕権利の行使を保証し確定するとともに、〔当憲章〕第 10 条で定められた基本的目標を達成するよう公共政策を方向づける。(1) 良質の公共サービスを提供すること、(2) 性差別 (sexismo)、外国人嫌悪、同性愛嫌悪 (homofobia)、好戦主義に対し、特に平等、寛容、自由、連帯を促進する価値教育を通して戦うこと、(3) 社会的保護を確実なものとし、老後を活性化し、社会・教育・文化生活への参加を促すことにより、年配の人たち (personas mayores) が満足し自立した生活〔を可能にする〕条件を利用すること、(4) 満足すべき生活の質を享受することを可能にするような障害者への特別な保護、(5) 障害物の十分な除去とコミュニケーションを可能にするような伝達手段 (lenguaje) の使用を含めて、反差別、普遍的利用権 (accesibilidad universal)、機会の均等の原則に則り、障害者の自立と社会的・職業的一体化 (integración)〔を計ること〕、(6) スペイン語での記号言語と、教育・保護・尊重の対象となるこの言語を選択した聾者の平等を達成することを可能にする条件との利用、(7) 疎外 (marginación)、貧困、排除、社会的差別を被っている人たちへの社会的配慮、(8) 個人的自立を促しつつ、弱者の社会・労働生活への一体化〔の促進〕、(9) 移民の労働・経済・社会・文化的一体化〔の促進〕、(10) 良質の雇用、労働の〔場における〕危険防止と

昇進 (promoción)、(11) 労働の場における男女の完全な同一視、ならびに労働と家族生活の調和 (conciliación)、(12) 経済的・社会的機関 (agentes) との協調の強化 (impulso)、(13) 企業力・研究・イノベーションの助成。この領域においてアンダルシアの大学の研究 (labor) を推進することの必要性を認めること、(14) アンダルシアの戦略的経済要素として観光・農業食品部門の助成、(15) 技術的産業下部構造の利用を助成・強化して知識社会を利用すること、(16) 市民社会の強化と共同主義 (asociacionismo) の奨励、(17) 文化への全ての人の自由な参加 (acceso) と文化的多様性の尊重、(18) アンダルシアの文化的・歴史的・芸術的遺産、特にフラメンコを保全し評価すること、(19) 特に食糧品に関して、責任・連帯・持続可能性・良質性に基づいた消費、(20) 景観と自然資源を含め、水質と大気の清浄を保証しつつ環境を尊重すること、(21) 再生可能エネルギーの強化・促進とエネルギーの節約・効率化、(22) 投機を避けるために必要なあらゆる手段を採用し、貧困集団 (colectivos necesitados) による公営住宅 (viviendas protegidas) への入居を促進して土地を合理的に利用すること、(23) 憲法に規定された価値と原則を十分に尊重しつつ諸文化間の交流 (relaciones) を促進し、アンダルシアの全ての人の社会的・文化的・宗教的共存と文化・信条・信念の多様性を尊重すること、(24) 特にテロ行為に由来する犯罪の被害者に配慮すること、(25) 緊急事態、大規模自然災害、公共上の災厄 (calamidad pública) の事態に際して市民に配慮し保護すること (以上、1 項)、個人的・社会的な環境ないし他のいかなる形の疎外・排除に由来しうる個人・集団の不平等と差別の状態を克服するという目標に前述の原則は差し向けられる。そのためにその目標に見合ったサービスと援助を利用できるよう助成され、経済的に恵まれない状態に対しては無料という前提 (supuestos) が設けられる (2 項)。

第 4 章「保証」

第 38 条「公権力と個人 (particulares) の結び付き」では、[当憲章] 第 14 条の差別の禁止と第 2 章で認められた諸権利は、アンダルシアの全ての公権力と個人を結び付け、その十分な効果が発揮されるように解釈されなければならない。[アンダルシア州] 議会はその具体化に向けて法律を制定し (aprobará)、当憲章で定められた権利の内容をともかく尊重しつつ、これらの権利の行使に際しては援助とサービスを決定する。

第 39 条「司法的保護」では、[アンダルシア] 自治州の公権力による行為が前条の権利を侵犯した場合、国の訴訟法が定める手続きに従って裁判所に提訴すべき対象となりうる。

第 40 条「指導原理の実効性」では、公共政策の指導原理の認知と擁護はアンダルシアの法規範、裁判行為、公権力の活動の根幹をなし (informará)、具体的な法が定める処に従い司法の前に弁明することができる (1 項)、アンダルシア自治州の公権力は、必要な場合には然るべき立法の推進、十分な財政的保証、行政活動の効率性と有効性を通じて、これらの原則の効果的实施に必要なとされる諸手段を採用する (2 項)。

第 41 条「権利の擁護」では、アンダルシア州護民官 [行政オンブズパーソン] は当憲章第 128 条の規定に従い、当該編で明記された諸権利の擁護に努める責務を負っている。

第2編「[アンダルシア] 自治州の権限」

第1章「分類と諸原則」

第42条「権限の分類」では、アンダルシア自治州には当該編に含まれる事項に関して、独占的、共有的、執行的な権限が与えられており、憲法および当憲章の規定を尊重しつつ実施される(1項)、アンダルシア自治州は当憲章により以下の権限を掌握する。すなわち、(1)憲法において国に帰属するとされる権限を損なうことなく、立法権、規則制定権、執行権の全てを含む独占的権限。その独占的権限の範囲内でアンダルシア〔州〕法はその領域内で他のいかなる法に対しても優先的に適用され、この場合、国法は補足的性格を有する、(2)憲法に従って決定される想定例(supuestos)の場合を除いて、法律に該当する規範によって国が定める基準の範囲内での立法権、規則制定権、執行機能を含む共有権限。これらの権限の行使において、[アンダルシア]自治州は独自の政策を策定することができる、(3)独自の行政組織〔を設立する〕権限を有する執行機能と、一般に規則(ordenamiento)が公行政に帰属するとしている機能と活動、ならびに必要な場合には国の法規の執行に向けた規制の規定の承認を含む執行権、(4)[アンダルシア]自治州の権限範囲に係わる場合、EU法の展開と執行を含むEU法適用に関する権限(以上、2項)、アンダルシア自治州は国から移譲ないし委任された、当憲章には明記されていない権限を行使する(3項)、同自治州は国と協定を結んだ場合、協定ないし合意によって定められた処により、国の権限に属する事項に関して監査と制裁の活動を実施することができる(4項)。

第43条「権限の及ぶ領域(alcance territorial)とその効果」では、自治州の権限の行使は、当憲章とアンダルシア評議会の法規と行為の領域外での法的効力(eficacia jurídica)を定めたその他の国の法規が明白に言及している想定例を除いて、アンダルシアの領域内でその効力を及ぼすとし(1項)、[アンダルシア]自治州はその権限の目的がアンダルシアの領域を超えた広がりを持つ場合、他の地域団体との間で設定された協働のための諸手段を損なうことなく、また国による関係州間の調整を損なうことなく、領域に位置するこの目的の一部に権限を行使する(2項)。

第44条「効率、近接性、調整の原則」では、権限事項内におけるアンダルシア行政府の全ての行動は、関係する(responsable)各行政部局間の効率、近接性、調整の原則によって導かれる(se regirán)。

第45条「助成(fomento)」では、権限事項内において[アンダルシア]自治州は助成活動を実施する責任を負い、[助成]供与の対象と要件を統制し必要な場合には具体化し(desarrollando)、またその手続きと授与に関する処置を行うことにより、自己の基金から拠出される助成金をその目的のために与えることができるとし(1項)、独占的権限の場合には、[アンダルシア]自治州は対象を特定し、その対象に宛てて中央〔国〕行政府とEU行政府の特定領域(territorizables)は助成金を供与し、また供与のための条件を統制しその手続きと授与に係わる業務を管理する。共有権限の場合には、同自治州は中央行政府とEU行政府による特定地域助成金の対象を明確にし、供与条件を補足し、手続きと

授与を含む全ての業務を管理する。執行権限の場合には、手続きと授与を含む特定地域助成金の運営は〔アンダルシア〕自治州がその責任を負っている（以上、2項）、〔アンダルシア〕自治州は国が定める範囲内で、国とEUの助成金の非特定の性格の決定およびその運営と手続きに参画する（3項）。

第2章「権限」

第46条「自治の諸制度」では、〔アンダルシア〕自治州の独占的権限は、1)その自治制度の組織と構造、2)普通選挙制度の範囲内における〔自治制度〕構成のための法規と選挙手続きである。

第47条「アンダルシアの公行政」では、以下の事項は〔アンダルシア〕自治州の独占的権限である。すなわち、1)〔アンダルシア〕自治州の独自組織の特殊性に由来する行政手続き、アンダルシア公行政機関およびその自治組織の構造と統制、2)公的支配の一般制度の範囲内で、〔アンダルシア〕自治州が所有権を有する歴史遺産でもある公的資産、ならびにその権限内の事項における公的束縛 (*servidumbres públicas*)、3)憲法第149条1項18号の適用外の事項における〔アンダルシア〕自治州の権限が及ぶ範囲内での統制・監査・制裁の権限、4)独自行政の契約の結果による組織、である（以上、1項）、〔アンダルシア〕自治州の共有権限として、1)当憲章第76条に定められた処を損なうことなく、アンダルシア自治行政の法制度 (*régimen*)、事務職員ならびに現業職員 (*personal laboral*) に関する憲章制度 (*régimen estatutario*)、2)共通行政手続き、3)契約と利権 (*concesiones administrativas*)、とし（2項）、〔アンダルシア〕自治州には、強制収容の件で以下の執行権限が帰属する。すなわち、a)アンダルシア行政府が収容権限を行使することができる想定事例、原因、条件を決定すること、b)国の法 (*legislación*) に従って履行しなければならない、収容資産に対する性格・社会機能別の評価基準の確立、c)適正価格の決定のための独自機関の設立と統制とその手続きの決定である（以上、3項）、全公行政の責任に関する一般制度 (*sistema*) に従い、財産管理の件に関してその手続きを決定し、苦情に関する責任を生じる可能性のある想定事例を確定するための共有権限は、アンダルシア評議会にある（4項）、〔アンダルシア〕自治州は、憲法第149条1項6号および8号に定める処を損なうことなく、その権限の行使に必要とされる私法的存在 (*figuras jurídico - privados*) をその立法の中に組み入れる権限を有する (*ostenta*)（5項）。

第48条「農業、牧畜業、漁業、農林開発 (*aprovechamientos*)、農村開発、品質保証 (*denominaciones*)」では、以下の項に定められた処を損なうことなく、〔アンダルシア〕自治州には農業、牧畜業、農村開発の事項における独占的権限が帰属する（1項）、同自治州には海洋漁業、内水での娯楽用漁業、〔エビ・カニ・貝類の〕海産物採取 (*marisqueo*)、養殖 (*acuicultura*)、マグロ漁、小型釣り道具による漁業、職業スキndaイビングおよびレクリエーション活動における教育と資格授与の事項における独占的権限が帰属する（2項）、一般的経済活動の基準と構図に従い、また憲法第38条、131条、149条1項11、13、16、20、23号で定められた範囲内で、以下の事項に関する独占的権限が同自治州に帰属する。

すなわち、a)農業、牧畜業、農産食品の部門の整備・企画・改革・開発、および特に農業、牧畜業、農林業開発の改良と整備。農業における生産過程の統制、特に農産食品の質に注意を払い、原産地証明 (trazabilidad) と市場に向けた農産物食品の諸条件、ならびに農産食品の生産と商品化の領域における不正の撲滅。エコロジカルな農業、十分な食料供給 (suficiencia alimentaria) および技術改新。農業刷新協会 (sociedades agrarias de transformación)。人に害を与えない動食物への消毒 (sanidad)。種子。遺伝子改良生物 (Organismos genéticamente modificados)。農業生産物、酪農製品、動物保護・愛護 (bienestar)、商品市と農産物・酪農製品・農産食料品の品評会。農業、牧畜業、農産食品業の研究、発展、技術移転。農産食料産業と農業開発における技術革新。教育 (formación)。総合的で持続可能な農村の発展。バイオマスの生産と使用の統制および助成、b)アンダルシア漁業部門、特に漁業、建設業、保険業、船籍登録、商品検査取引所 (lonjas de contratación)、漁民および漁業労働者の養成、奨励、社会的保護。研究、革新、発展、技術移転、漁業教育。c)当条前掲項中で規制された権限の監視、監査および統制 (以上、3項)、〔アンダルシア〕自治州には共有権限として、漁業部門の立案ならびに漁港が帰属する (4項)、国が定める想定例内において、また締結された議定書 (protocolos) に従い、国有地の管理はアンダルシアに帰属する (5項)。

第 49 条「エネルギーと鉱山」においては、アンダルシア自治州に下記の事項に関する共有権限が帰属する。すなわち、a)産業に対する一般的権限を損なうことなく、エネルギーの生産、分配、輸送の施設。この輸送に関しては、アンダルシアの領域内のみで行なわれ、その利用が他の領域に係わらない場合に限られる、b)再生可能エネルギーとエネルギー効率の助成と管理 (以上、1項)、一般的経済活動の基準と整備に従い、また憲法第 38 条、149 条 1 項 11 号、13 号に定める処により、アンダルシア自治州に以下の事項に対する権限が帰属する。すなわち、a)憲法第 149 条 1 項 25 号に定められた処を損なうことなく、エネルギーと鉱山、b)エネルギーの生産、貯蔵、輸送活動の調査、ならびにその認可、監査、統制、また必要な場合には供給サービスの質に関する法規を制定する (以上、2項)、〔アンダルシア〕自治州はアンダルシアの領域を越えるか、エネルギーの利用が領域外からである場合、エネルギーの生産・輸送と配送網の施設の認可に際して報告書を提出する (3項)、アンダルシア評議会は、当憲章第 221 条 1 項で述べられた機関と手続きを通して、アンダルシアの領域に係わるエネルギー部門の全国的な統制と計画化に参画する (4項)、鉱山、鉱物資源ならびに採掘活動、そして第 2、第 3 のカテゴリーに属する放射線施設の活動の調整と統制は、共有権限として〔アンダルシア〕自治州に帰属する (5項)。

第 50 条「水」では、アンダルシア自治州に、アンダルシアのみを流れる水流 (agua) に関しては、以下の独占的権限が帰属する。すなわち、a)水流がアンダルシアのみを流れる場合、水力資源とその利用、運河、灌漑、その利用が、他の領域に影響しない限りでの地下水、b)鉱水と温泉水、c)利用者の参加、供給の保証、〔土地〕区画調整、灌漑の刷新 (transformación)、近代化、強化と水の貯蔵と有効活用のための事業 (以上、1項)、アンダルシア自治州に、国の法で定められた範囲内で、自治州間における水力の利用に関する立案・管理に関する参加への権限が帰属する。水資源の保護と衛生、水生エコシステム、

協定により確立された場合の国主管事業の執行・管理、そして国の法によって与えられた公共水財産への警察権といった追加的手段の採用に関する執行権は、その領域内において〔アンダルシア〕自治州に帰属する（以上、2項）。

第51条「グアダルキビル河盆地の水路網（Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir）」では、アンダルシア自治州は水文学的循環（ciclo hidrológico）の一般的計画、環境保護に関する基本法規、一般的利害に係わる水力〔発電〕事業、および憲法第149条1項22号の規定を損なうことなく、自治州内を流れ他州と係わりを持たないグアダルキビル盆地の流水〔河川〕（aguas）に関して、独占的権限を有する。

第52条「教育」では、義務教育とスペイン全土で有効な学術的・職業的称号の取得を目的とする非義務教育、〔その他〕幼児教育も含めた大学以外の教育は、〔アンダルシア〕自治州に独占的権限が帰属するとし、その中には公共施設の計画と設立、その組織・体制・監査、独自基金による報奨金・援助の制度、評価、教育制度の質の保証、教員養成、その他教育専門職員の養成、人材に関する行動指針の承認、アンダルシア文化の学習（conocimiento）に関する事項、教育サービスと補足的・学外的活動、ならびに非出席型および半出席型教育組織が含まれるとし、同様にして〔アンダルシア〕自治州は学術的・職業的な国家的称号の取得を目的としない大学以外の教育に関する独占的権限を有し、また同じく当項で挙げられた諸教育に関しては、〔アンダルシア〕自治州は領域内で教育プログラムによって影響を受ける社会層（sector）の参加と相談の機関、また教育に関する刷新・研究・実験に関する独占的権限を有する（以上、1項）、カリキュラム整備を含む学習計画の策定、国の奨学金・支援金制度、学生の入学基準、教育部門・活動の整備、〔教育〕センターの必要条件、公費で維持されている私立〔教育〕センター管理の統制、教育行政の教育職員という条件の獲得と喪失、その基本的権利・義務の展開、ならびに教育行政に従事する人員に関する政策は共有権限として〔アンダルシア〕自治州に帰属する（2項）、大学以外の教育において、国家的な学術的・専門的称号の発行および認可の執行権限は同自治州に帰属する（3項）、同自治州は教育のその他の事項における執行権を有する（4項）。

第53条「大学」では、〔アンダルシア〕自治州に、大学の自治を損なうことなく、大学教育における以下の独占的権限が帰属する。すなわち a) 一般的調整の範囲内でアンダルシアの大学制度の計画作成と調整、b) 公立大学の創立と私立大学の認可、c) 公立大学規則（estatutos）と私立大学の組織と機能に関する法規の承認、d) 大学入学手続きの調整、e) 大学独自の称号の法律上の〔通用〕範囲、f) 大学の独自財政、そしてもし必要ならば大学教育における国家基金の管理、g) 奨学金および大学教育への支援に係わる独自制度の統制と管理、また必要ならばこの事項に係わる国の基金の統制と管理、h) 公立大学の契約教員・研究員の〔人員〕給与体系、教育職員の追加的報酬の確定（以上、1項）、〔アンダルシア〕自治州に、大学の自治を損なうことなく、第1項で言及されていない大学教育における以下の全事項に関する共有権限が帰属する。すなわち、a) 大学および大学センターの設立と認証、ならびにこれらセンターの大学への編入のための要件の整備、b) 行政・代表機関を含む公立大学の組織と機能に係わる法律上の体制、c) 正式の大学の称号を授与するための公立・私立の教育センターの指定、公立大学における大学センターの創立・変更・廃止、

d)大学入学制度の統制、e)契約教育・研究人員および教育職員に係わる制度の統制、f)大学教育ならびに教育・研究人員の質と優秀さの評価と保証（以上、2項）、大学の称号の発行における執行権は〔アンダルシア〕自治州に帰属する（3項）。

第54条「研究、発展、技術革新」では、アンダルシア評議会の研究センターと制度、ならびに同評議会によって資金援助されているプロジェクトに関連した科学技術研究は以下の如く、それらに係わる独占的権限はアンダルシア自治州に帰属している。すなわち、a)研究の独自路線の確立とプロジェクトの追跡、統制、評価、b)アンダルシアに拠点を持つセンターと組織（estructuras）の機能、統制、追跡、認可（acreditación）の組織と制度（régimen）、c)アンダルシア評議会によって募集され拠出された奨学金と支援の統制管理、d)研究者への統制と職業教育、ならびに研究への支援、e)科学の普及と結果の移転（以上、1項）、〔アンダルシア〕自治州に、同地における研究センターと組織の調整に関する共有権限が帰属する（2項）、研究・発展・革新に係わる政策事項での国とアンダルシア評議会との間の協働に関する基準は、第9編で定められた範囲内で決定されるとし、同様にアンダルシア評議会は、EU およびその他の国際機関・団体の場において、この事項に影響を及ぼす政策に関して、国の意思決定に参画する（以上、3項）。

第55条「健康・衛生・調剤（farmacia）」では、〔アンダルシア〕自治州に、衛生センター・サービス・施設の組織、内部機能、評価、監査、統制ならびに憲法第149条1項16号の範囲内での薬局の整備に関する独占的権限が帰属するとし、同様にこの事項に関する国の一般的調整を損なうことなく、治療法を目的とする研究も同自治州に帰属する（1項）、アンダルシア自治州に、領域内の衛生、そして就中、第61条が付与している独占的権限を損なうことなく、全てのレベルで全住民を対象にした衛生、社会衛生および公的性格を持った精神衛生のためのサービスと給与に係わる整備・計画化・決定・統制・執行、全ての場における労働衛生（salud labral）、人間の健康に影響する動物の衛生、食品衛生環境衛生を含めた公衆衛生（salud pública）の保全・保護・促進に向けた手段の整備と執行、伝染病予防、公衆衛生システムにおいてサービスを提供する人員の養成、ならびに特殊衛生教育と衛生分野での科学的研究における共有権限が帰属する（2項）、アンダルシアに薬剤に関する国法の執行〔権〕が帰属する（3項）、最後に、同自治州は第9編に定める処に従い、公衆衛生に係わる国の計画と調整に参画する（4項）。

第56条「住居、都市計画（urbanismo）、〔行政〕区画調整および公共事業」では、〔アンダルシア〕自治州に、下記の住居の事項における独占的権限が帰属する。すなわち、a)住居の計画・整備・管理・監査・統制。住居の件でのアンダルシアの公行政による助成活動の優先順位と目標の設定、ならびにその達成のために必要とされる手段の採用、公共住宅〔建設〕の促進、〔住宅〕建設の質に関する技術的規範・監査・統制、インフラストラクチャーの諸条件の統制および住居の居住適正に関する技術的規範の統制、技術革新と住居に適用可能な耐久性、住居の保全と維持に関する基準とその適用、b)住宅に関する取引の行政的統制とこの分野での保護・規制手段の確立（以上、1項）、同様に、〔アンダルシア〕自治州に、テレコミュニケーションに係わる国の立法を尊重しつつ、テレコミュニケーションの共通インフラストラクチャー、ラジオ放送、基礎的電話〔網〕、その他のケーブル・

サービス設置のための建物の諸条件に関する権限が帰属する（2項）、また同自治州に、土地に関する都市計画制度の統制、所有権の権利行使の平等性を保障するために国が定めた基本的諸条件を尊重しつつ、土地所有権に関する法制度を統制、都市計画と管理のための諸手段の確定と統制、土地・住宅政策、土地・住宅の公共財産の統制、建築・都市計画・土地および地下の使用における行政的介入の制度、都市計画への監査を含む都市計画の合法性の保護、工事・認可の差止め命令、変質した物理的合法性（*legalidad física alterada*）を再興する手段、ならびに都市計画における規律（以上、3項）、同様に同自治州に、国の立法の範囲内で、都市計画による収用物（*reversión*）を返還する権利に係わる共有権限が帰属する（4項）、同自治州に、区域計画の指針と図形（*figuras*）の確定と統制、インフラストラクチャーと施設の装備に係わる見積もり（*prevision*）、区域間の均衡の促進、および環境への十分な保護（5項）、〔アンダルシア〕自治州に、公共財産に関する一般制度（*régimen general*）を尊重しつつ沿岸部の整備に係わる独占的権限が、また以下の諸事項に係わる独占的権限が帰属する。すなわち、沿岸部および浜辺の整備・使用に係わる地区計画の策定と統制、ならびにこれらの手段と計画の処理と承認の手続きの統制、内海から外海にかけての海岸部の環境を保護するため定められている例外を尊重しつつ、海・陸の公共財産の占有と使用に関する資格に係わる管理、特に認可と利権の供与、海中での工事、一般的な法によって定められた範囲内の海・陸公共財産に関する経済・財政制度（*régimen*）の統制と管理、一般的利害に係わらない場合、アンダルシア沿岸部における工事と活動の執行、また当条8項に定められた処に従い、アンダルシア沿岸部での一般的利害に係わる工事の執行と管理（以上、6項）、国により一般利害に係わると言明されていない自治州内での公共事業の計画・実施（*construcción*）・財務に関する独占的権限は、〔アンダルシア〕自治州に帰属する（7項）、同自治州は当憲章第221条1項で述べる多種の機関と手続きを通し、一般的危害に係わる公共事業の計画・編制で国と権限を共有する。同自治州は国の一般的利害に係わる工事の評価に関する事前の報告書を発行する。一般的利害に係わると評価された、あるいは他自治州に影響する場合には、国の法および〔当憲章〕第9編に定める処に従い、その執行のための協力協定を締結する事ができる（以上、8項）、アンダルシア評議会と国とからなる2者委員会は、アンダルシアでの国主管によるインフラストラクチャーと設備の設定場所の決定に関し、事前の報告書を発行する（9項）、〔アンダルシア〕自治州主管の公共事業に対する国の一般利害に係わるとする評価は、同自治州の事前の報告を必要とし、協力協定を通して執行される（10項）。

第57条「環境、保護区域、持続可能性」では、〔アンダルシア〕自治州に、憲法第149条1項23号に定められた処を損なうことなく、以下の事項に関する独占的権限が帰属する。すなわち、a)山岳、森林開発、森林利用、営林事業（*servicios forestales*）、b)放牧移動路、c)低湿地、潟および水生エコシステム、d)牧場および山地帯の特別な取扱い、e)アンダルシア領域内の海域（*aguas marítimas*）、生物学的回廊（*corredores biológicos*）、生息環境に影響を与えるものを含む、自然保護区域の線引き、統制、調整および全般的管理、ならびに保護の形態の言明と環境保護の付加的法規の制定、f)野生の動植物相、g)環境破壊予防対策（*prevención ambiental*）である（以上、1項）、同自治州に、その立案・統

制を含む狩猟、河川・湖沼での漁、ならびに狩猟と漁、監視、狩猟・養殖事業（*aprovechamientos*）への行政的介入制度の統制に関する独占的権限が帰属する（2項）、同自治州に、環境計画の手段および以下の方策（*instrumentos*）の処理と承認の手続きの確定と統制に関する共有権限が帰属する。すなわち、環境の持続可能性とその研究を支える諸手段の確定と統制、自然資源の統制、容器・梱包材（*embalajes*）の生産における予防措置の統制、大気の状態とその多様な汚染の統制、同自治州内の水源に発する流水（*vertidos*）ならびに他自治州を流域としない表層・地下水の統制・管理、表土・地下汚染の予防、監督、修正、原状回復（*recuperación*）、補償の統制、アンダルシアで産出された、ないしそこに搬入された廃棄物の発生に対する予防・修正に関する統制、冬季暖房用ガスの供給（*emisión*）の認可と継続に関する制度の統制、環境税（*fiscalidad ecológica*）に係わる諸手段の確定と統制、環境への損傷に対する予防、回復、修復（*reparación*）、ならびに然るべき罰則制度、また同様に〔環境〕保護のための付加的法規の制定に係わる権限も有する（以上、3項）、アンダルシア評議会と国からなる二者委員会は、国家的保護の制度を有する自然遺産（*espacios naturales*）の宣言と区域決定に関する報告書を発行する義務を負う。またその遺産が全てアンダルシア領内に存在する場合には、その管理は同自治州に帰属する（以上、4項）、独自の気象予報サービスの確立、気象・天気情報の提供、加えて危険な気象状況の予報・監視・追跡、ならびにこの領域における研究と気候図の作成（5項）。

第58条「経済活動」では、アンダルシア自治州は以下の事項における独占的権限を有している。すなわち、（1）国内市場を含む商業活動の行政的整備、市場の統一と経済の全般的整序という憲法の原則を尊重しつつ、商業活動を行なうために必要とされる行政的必要事項の諸条件と仕様の具体化（*desarrollo*）、全ての販売方式と商業活動援助形態の行政的統制、大規模商業施設の確定と認可を含む商業施設の分類と地区計画、商業活動に係わる法規と品質基準の制定と執行、市場の規律に係わる行政警察という手段の採用、また国の法により定められた処を損なうことなく、特に電力などの国内売買における行政的整序、（2）国の法の範囲内における、情報・知識社会に関連づけられる新テクノロジーの制度、（3）手工業における活動と起業の助成、統制、発展、（4）協同組合および社会的経済団体の助成、整備、組織化。以下の協同組合活動の統制および助成。すなわち、a)協同組合的組織体の統制、b)協同組合に向けての教育と訓練（*formación*）、c)協同組合という世界に対する基準の制定、諸条件の統制、公的援助の実施と統制。（5）主としてアンダルシアで行なわれている経済活動に関して、市場に対する権限を強化すること（*promoción*）、ならびにその権限を守るための独立機関の設置と統制（以上、1項）。アンダルシア自治州は、経済活動一般の基礎およびデザイン（*ordenación*）に従い、また憲法第38、131、149条1項11号、13号の定める処により、以下の事項に関する独占的権限を有する。すなわち、（1）アンダルシアにおける経済活動の振興と計画、（2）当憲章の他の条項で規定されていない限りにおける、同自治州の経済的公共部門、（3）保安、衛生、国防上の重要性といった理由による国の権限〔事項〕を除いた工業、（4）消費者の権利の擁護、消費における調停、情報教育の手続きに関する統制およびクレームの出し方、（5）アンダルシアに立地

する証券市場と商品取引所（Centros de contratación）の創設と組織化に対する認可。これらの市場・取引所の監督、ならびにそれらに関与する監査官（agentes）からなる指導機関（sociedades rectoras）の監督（以上、2項）、アンダルシア自治州に、経済活動の全般的計画立案に係わる具体化（desarrollo）と運営が帰属する。この権限は以下の事項を含む。すなわち、a)国の計画の具体化、b)当憲章第222条に定められた処に従い、計画立案への参与、c)協定により国との間で結ばれた内容に従い、経済活動の助成に向けた国からの基金および資材（recursos）を含む計画の運営（以上、3項）、また同自治州は以下の事項に関する執行権を有する。すなわち、（1）特に独占の場合における最重要な資源・サービスのパブリック・セクターへの留保、および一般的利害が要請する場合における企業への介入、（2）アンダルシアで開催される国際的見本市、（3）知的財産権および工業所有権、（4）検査、度量衡、試金（contraste de metales）、（5）アンダルシア領域内における市場の自由な権限に影響ないし影響する可能性のある経済活動の展開に対する〔当該〕権限の擁護、ならびに制裁制度の監査と執行（以上、4項）。

第59条「地域組織」では、アンダルシア自治州に、憲法第140、141条により定められた制度的保証を尊重しつつ、以下の事項を含む地域組織に関する独占的権限が帰属する。すなわち、a)アンダルシアの地域組織を構成する諸団体の決定、創設、修正、廃止、b)地方団体および設立可能な郡（comarcas）の領域の創設、廃止、変更、ならびに呼称および表象。

第60条「地方制度（Régimen local）」では、〔アンダルシア〕自治州に、憲法第149条1項18号および地方自治の原則を尊重しつつ、以下の地方制度に関する独占的権限が帰属する。すなわち、a)アンダルシア評議会の諸機関と地方団体との間の関係、ならびに諸種の自治体連合、自治体間協約、自治体コンソーシアムを含む地方団体間および地方団体 - 自治州行政間の協同・協力のための組織と関係に係わる技術、b)第3編で特記された領域における市町村、その他の地方団体固有の権限、権能の決定、c)公有（de dominio público）・市町村（comunales）・世襲（patorimoniales）財産に係わる制度、および公共サービスの提供に係わる諸方式、d)アンダルシア評議会によって設立された地方団体の政府機関、その機能、およびこれら機関全てとの協約の締結とこれら機関相互の関係に関する制度の決定、e)地方団体組織の補助的機関に関する制度、f)憲法により保証された例外を有しつつ、アンダルシア評議会により設立された地方団体に係わる選挙制度の統制（以上、1項）、同様に第1項で定められていない事項において、同自治州に共有権限が帰属する（2項）、地方団体の自律を損なうことなく、また憲法第149条1項18号に従い国が定めた基準の範囲内で、地方財政および地方団体への財政支援（tutela financiera）に関する権限が、国による一般的統制の範囲内でアンダルシア自治州に帰属する（3項）。

第61条「社会サービス、ボランティア活動、年少者および家族」では、〔アンダルシア〕自治州に、以下の社会サービスの事項における独占的権限が帰属する。すなわち、a)社会サービスの統制、整備、管理、技術的援助（prestaciones técnicas）および補助的を持ち公的保護の他のシステムを補完する経済的援助、b)社会的困窮状態にある個人と集団に向けられた特別な計画の統制と承認、c)特別の保護を必要とする個人の保護に係わる公

的諸制度、ならびに援助・再編入 (reinserción)・社会復帰のためのセンターの設立 (以上、1項)、〔アンダルシア〕自治州に、活動の定義および連帯と個人的ないし公私の制度によって行なわれるボランティア活動に向けられた諸活動の統制と促進を含むボランティア活動に係わる事項は、独占的に帰属する (2項)、また同自治州に、未成年者に関する以下の事項が帰属する。すなわち、a)民法・刑法で定められた処を損なうことなく、保護制度と身寄りがなく危険な状態にある未成年者と未成年犯罪者 (menores infractores) の保護に係わる公的制度の統制を含む、未成年者保護に関する独占的権限、b)当憲章第 221 条 1 項で言及されている多面的 (multilaterales) 機関と手続きとを通じて未成年者の権限に影響を及ぼす刑法・刑訴法の制定と修正への参加 (以上、3項)、同自治州に、社会保護とその実施の〔ための〕諸手段を含む、家族と児童の助成に係わる独占的権限が帰属する (4項)。

第 62 条「移民」では、〔アンダルシア〕自治州に以下の事項が帰属する。すなわち、a) その権限の範囲内で、移民の統合および社会的・経済的・文化的参加に関する政策、b) 入国・住居に関する国の権限と然るべく協調し、国の法令が定める処に従い、アンダルシアでその労働が展開される外国人の労働許可に係わる執行的権限。この権限は、当初の労働許可に関する手続きと決定、その許可のために提出される書類 (recursos) の処理と決定、および査察と制裁の制度の適用 (以上、1項)、また同自治州は、アンダルシアにとって特別に重要な移民に関する国の決定に参画することができ、特に〔当憲章〕第 9 編に定められた仕組みによって外国人労働者の割当数の決定における事前の参加が義務付けられている (2項)。

第 63 条「雇用、労使関係 (relaciones laborales)、および社会保障」では、〔アンダルシア〕自治州に、以下の事項を含む雇用と労使関係に関する執行権限が、国の法令の範囲内で帰属する。すなわち、(1) 就業希望者および現役労働者の訓練、ならびに該当する補助金の運営、労使関係の仲裁および雇用の促進を含む積極的雇用政策、(2) アンダルシアにおける専門資格、(3) 職務の統制とアンダルシアに存在する労働センター間の集团的移動に係わる行政活動の手続き、(4) 労働災害 (riesgos) の予防と労働における安全保障、(5) アンダルシアで発生するストライキでの最小限サービスの決定、(6) 労働問題における和解、仲裁、調停の手段、(7) 社会的秩序侵害に対するその権限内での制裁権、(8) アンダルシアの領域内における適法性の監督と必要ならば集团的労働協約の事後的登録、(9) 同自治州における祭日日程表の作成 (以上、1項)、アンダルシア評議会に、前項で定められた公的監査機能に関する執行権限が帰属する。その結果、その職務 (función) を履行すべき担当職員 (funcionarios de los cuerpos) は、アンダルシア評議会に組織上および職務上、下属する。当憲章で定められた協調の仕組みによって、社会領域における監査機能の有効な実施を保証する諸方策を講じ、先の仕組みによって決定される活動計画に従い、国とアンダルシア評議会の権限を協調的に行使する (2項)、〔そして〕、社会保障の領域では、同自治州に、財政一体 (unidad de caja) の原則を十分に尊重しつつ、経済制度の運営ともども国の法令を適用する事により決定される執行権限が帰属する (3項)。

第 64 条「運輸と通信」では、〔アンダルシア〕自治州に以下の事項に関する独占的権限

が帰属する。すなわち、1)鉄道、自動車道、一般道、その他アンダルシアの領域内でその路線が完結する交通路 (vía) からなるアンダルシアの交通網、2)アンダルシア〔領内〕の水域で完結する、人と商品の海上・河川上の輸送、3)自動車道、鉄道、ケーブルないしその上に交通路が展開されるインフラストラクチャーの管理権とは拘わりなく、アンダルシア領域内で完結するその他の交通手段による人・商品の陸上輸送、4)アンダルシアに立地する輸送、保管 (logística)、配送センター、ならびにアンダルシアに立地する輸送、保管、配送組織と結び付いた諸活動の運営者 (operadores)、5)避難港、スポーツ用の港・空港、および一般的に、港、空港、ヘリポート、その他、国の一般的利害という法的条件を有しないアンダルシア領内の輸送インフラストラクチャー (以上、1項)、同自治州に以下の事項に関する執行権限が帰属する。すなわち、1)国がその直接的管理を主張しない (no se reserve) 場合における、一般的利害という条件を有する港、空港、2)インフラストラクチャーの管理権者を問わず、同自治州の領域内において出発・到着する人・商品の輸送に関する整備 (以上、2項)、同自治州に、国の法令で定められた処により、アンダルシアに立地し国の管轄下にあるインフラストラクチャーの計画・管理への参画が、鉄道網に関して帰属する (3項)、また同自治州は国の法令の定める処により、国が管轄権を有しアンダルシアに立地する輸送インフラストラクチャー上で職務を果たす、自治州域を超えた機関に参画する (4項)、同自治州は、法に定める処に従い、港、空港あるいは、その運営に参画ないし引き受けることのできるアンダルシアにある他の輸送インフラストラクチャーの一般的利害に関する評価 (calificación) に係わる事前の報告書を発行する。同自治州が管轄するインフラストラクチャーの場合には、自治州による事前の報告書が要請され、協力協定を通して執行される (5項)、同自治州に、国の法規の定める範囲内で、一般的利害を有する港と空港に関する計画立案への参画〔権〕が帰属する (6項)、アンダルシア内で完結する輸送路線・サービスをアンダルシアを越える領域に拡張 (integración) しようという場合は、アンダルシア評議会の事前の報告書を必要とする (7項)、アンダルシア自治州は〔当憲章〕第9編で定められた処に従い、他の自治州ないし国際線との接続 (tránsito) と連絡することを可能にする鉄道網の確立に参画する (8項)、アンダルシア評議会に、国の法令の定める処に従い、電子通信事業に係わる執行権限が帰属する (9項)。

第65条「自治州警察」では、アンダルシア自治州に、憲法第149条1項29号で定められた範囲内で、公的安全政策の確立が帰属する (1項)、アンダルシア自治州に、国家警察組織の職務を妨げることなく、また国の法令の範囲内で、アンダルシア評議会に直属しつつ独自の職務を完遂しうるアンダルシア警察組織の設置、組織化 (organización)、指揮が帰属する (2項)、同様にアンダルシア自治州に、市町村当局への下屬関係を損なうことなく、アンダルシア地方警察の全体的秩序と調整が帰属する (3項)、〔中央〕政府とアンダルシア評議会から選出された同数の代表者をもって、自治州警察の保安政策および活動と国家警察組織との間の調整を行なう公安委員会 (Junta de Seguridad) が設置される (4項)。

第66条「市民の保護と緊急事態」では、〔アンダルシア〕自治州に、緊急事態と市民の安全確保に関する諸手段の統制、立案、執行、ならびに公共の安全確保に係わる国の権限

を尊重しつつ、火災の予防と撲滅の業務を含む市民保護業務の指揮と調整を包括した市民保護に関する独占的権限が帰属する（1項）、同自治州に、アンダルシア海岸における海難救助に関する執行権限が帰属する（2項）、同自治州は、法律と原子力の安全確保に向けて締結された協定によって定められた処により、原子力安全確保に関する執行〔事務〕に参画する（3項）。

第67条「治安（Seguridad）と刑務所に関する権限」では、〔アンダルシア〕自治州に、国の法令が定める処により、市民の安全と治安に関する執行権限が帰属する（1項）、同自治州に、国の法令が定める場合には、個人的（privada）安全確保に関する執行権限が帰属する（2項）、同自治州に、刑務所に関する執行権限が帰属する（3項）。

第68条「文化と歴史的遺産」では、〔アンダルシア〕自治州に文化に係わる独占的な権限が帰属するが、その文化には以下のものが含まれる。すなわち、アンダルシアで遂行される芸術・文化活動、ならびにアンダルシアで実行される演劇・音楽・創作活動、映画・AV産業、文学、舞踊、複合芸術（artes combinadas）の助成と普及を含む文化の振興。文化的・芸術的・歴史的（monumental）遺産、アンダルシア文化財保管センターの促進と普及、およびアンダルシア文化の国際的発信（proyección）。同様に同自治州に、アンダルシア文化遺産の独自の要素としてのフラメンコに対する認知、保存、研究、養成、奨励および普及に係わる独占的権限が帰属する（1項）、同自治州は、その運営を国が主張しないアンダルシアに存在する博物館、図書館、文書館と国管掌に類する性格を持ったその他の収蔵施設（colecciones）に係わり、業務遂行、組織、人員制度の管理を含む執行権限を有する（2項）、同自治州に、第2項に関する独占的権限が帰属する。すなわち、1)憲法第149条1項28号に定める処を損なうことなく、歴史的・芸術的・記念碑的・考古学的・科学的遺産の保護、2)国管掌ではない文書館、博物館、図書館、その他同様の収蔵館。同自治州にとって重要な音楽・舞踊学校および演劇・美術センター（以上、3項）、インディアス古文書館および王立尚書院（Real Chancillería）の基金を有効に管理するため、アンダルシア評議会は国との間で、双方の同意による手段に従って協働する（4項）、同自治州は、アンダルシアにおける国管掌の文化財・施設への投資に関する決定に参画する（5項）、アンダルシア文化の国際的発信に関連する国の活動は、協働と協調の方式によって展開される（6項）。

第69条「社会コミュニケーションの手段（medios）とAVコンテンツのサービス」では、〔アンダルシア〕自治州に、地方自治の保障を尊重しつつ、アンダルシア評議会によるAVコミュニケーションの公共サービスと各地方のAVコミュニケーションの公共サービスとの実施の組織化に係わる独占的権限が帰属する（1項）、アンダルシア自治州は、その目的の履行に必要な社会的コミュニケーションの全ての手段を設け維持することができる（2項）、同自治州に、社会的コミュニケーション手段に対する権限に係わる立法的措置（desarrollo legislativo）と執行が帰属する（3項）、同自治州に、アンダルシアの公衆に向けられ利用可能ないかなる支援や技術を使用しているAVコミュニケーション・サービスの整備、統制、監督、ならびにアンダルシア領域内で配信される場合にはAVコミュニケーションの提供に関する共有権限が帰属する（4項）。

第 70 条「広報」では、アンダルシア自治州に、国の法令を損なうことなく、広報一般および機関広報（*publicidad institucional*）に関する独占的権限が帰属する。

第 71 条「観光」では、〔アンダルシア〕自治州に、以下の諸事項を含む観光に関する独占的権限が帰属する。すなわち、観光部門の整備と計画、旅行会社・事業所の統制と分類、〔アンダルシア〕評議会管掌の観光施設の管理、ならびに国の法令が定める処により、スペイン観光宿舎の運営機関との協調。外国の団体との協約締結を含む〔アンダルシア〕内外での事業展開（*promoción*）と外国での支社の設立。観光サービスの利用者と提供者に係わる独自の権利・義務の統制。観光業に関する教育、基準の設定、諸条件の規制、観光業への援助・助成に係わる公的指針の執行と監督。

第 72 条「スポーツ、催し物、およびレクリエーション活動」では、〔アンダルシア〕自治州に、その活動の計画、調整、助成、ならびにスポーツ団体の公的有益性に関する統制と判定（*declaración*）を含むスポーツおよび余暇活動に係わる独占的権限が帰属する（1 項）、同自治州に、催し物・レクリエーション活動の整備、行政による取締り制度、および公共の場所におけるあらゆる種類の催し物の監督を含む催し物とレクリエーション活動に関する独占的権限が帰属する（2 項）。

第 73 条「ジェンダー政策」では、〔アンダルシア〕自治州に、憲法第 149 条 1 項 1 号が付与している権限の行使に当たって、国により定められた処を尊重しつつ、以下に記すジェンダー政策に関する独占的権限が帰属する。すなわち、a) 全ての社会的・労働条件的（*laborales*）・経済的・代表権的（*representativos*）領域における男女の平等の促進。同自治州には明らかに、この事項における独自の法規を制定し発展させる権能が帰属する。b) 女性のための政策領域における法規の立案・執行と計画ならびに性別による差別の撤廃を目指す積極的行動の確立。c) 女性の組織化（*asociacionismo*）の促進（以上、1 項）、同自治州に、異性への暴力（*violencia de género*）に対する闘い、活動計画および中央の行政府に向けての評価と提案を行なう能力に関する共有権限が帰属する。同自治州は、異性への暴力に対する感知能力（*sensibilización*）を高め、〔それを〕探知し防止すること、ならびに〔行政〕サービスを統制し、この種の暴力を経験した、ないし経験している女性たちの全面的な保護を達成するための独自の資源を差し向けるための手段を確立することができる（2 項）。

第 74 条「青少年（*juventud*）政策」では、〔アンダルシア〕自治州に、以下の青少年に関する独占的権限が帰属する。すなわち、a) 青少年の個人的・社会的発展の促進、ならびに青少年の就業、居住、職業訓練の確保に向けた助成活動ないし法規範制定、b) 青少年に向けられた政策および計画の構想、実施および評価、c) 青少年の組織化、参加、国際的交流（*movilidad*）および青少年の旅行の促進、d) 青少年に向けられた活動および施設の統制と管理。

第 75 条「貯蓄銀行、信用〔供与〕団体、銀行、保険業、および社会保険制度に統合されていない互助組合」では、〔アンダルシア〕自治州に、アンダルシア所在の貯蓄銀行、地方金庫および信用〔供与〕組合の組織の統制に関する独占的権限が、憲法第 149 条 1 項 11 号および第 149 条 1 項 13 号に定められた処を損することのない範囲内で、帰属する。こ

の権限は以下の事項を含む。すなわち、a)統轄機関および各種の社会利害が代表されるべき形態の決定、b)統轄機関およびその他の役職の法規約、c)創設、合併、清算および登記に関する法制度、d)創設された財団に関連する行政的権力の行使、e)アンダルシアに本社（sede social）を置く貯蓄銀行連合および当項で言及されたその他諸団体の統制（以上、1項）、〔アンダルシア〕自治州に、貯蓄銀行の剰余金の分配とその社会事業の統制を含む、国の基準が定めた最小限の原則・規則・標準に適応しつつ、アンダルシアに所在する貯蓄銀行、地方金庫、信用組合に関して、その金融活動に係わる共有権限が帰属する。同様に、アンダルシア自治州は、債券の売買および取引きの許可に関する公的入札制度、ならびに金融的安定性と支払い能力に関する事例（aspectos）を除いて、参加分担金（cuotas participativas）の発行と分配の過程の継続を実施する（2項）、同自治州に、アンダルシア所在の貯蓄銀行、地方金庫、信用組合に関して、その規律、監査、制裁に係わる共有権限が帰属する。この権限は、その権限における追加的な違反と制裁の規定を含む（3項）、同自治州は国法で定められた処に従い、経済・財務省とスペイン銀行がアンダルシア所在の貯蓄銀行、地方金庫、信用組合に対して行なう監査と制裁の活動と協働する（4項）、同自治州に、国の基準の範囲内で、以下の事項に関する具体的立法化（desarrollo legislativo）と執行とが帰属する。すなわち、信用の整理、銀行業と保険業、共済組合と社会保障〔制度〕に統合されていない年金計画管理団体（gestoras）（5項）、同自治州に、社会保障制度に統合されていない社会保険互助組合の構造、組織、機能に関する独占的権限が帰属する（6項）、同自治州に、貯蓄銀行とは異なる信用〔供与〕団体、信用組合、年金管理団体、年金基金、保健共済組合とは異なる保険団体、社会保険互助組合および民間保険仲介業者の構造、組織、機能および活動に関する共有権限が帰属する（7項）。

第76条「公共的機能と統計」では、公共的機能に関して、〔アンダルシア〕自治州に憲法第149条1項18号の定める範囲内で、具体的立法化と執行とが帰属する（1項）、アンダルシア評議会に、地方自治の原則を尊重しつつ、行政に資する公共的・個人的な機能に関して以下の事項が帰属する。すなわち、a)同自治州の公共サービス提供の全現業部門（sectores materiales）における公共的機能の計画、全体組織、養成、社会的行動に関する独占的権限、b)アンダルシア〔自治州〕行政を支える人員に係わる諸規則に関する共有権限、c)行政組織から発せられる必要事項（necesidades）への対応および行政職員の訓練に関連して、職員に関する独占的権限（以上、2項）、同自治州に、自治州の諸目的のための統計、すなわち統計的計画、独自の統計システムの創設、管理、組織に関する独占的権限が帰属する。アンダルシア自治州は、州を越える統計の作成に参加し協力する（3項）。第77条「公証人と公的登記」では、〔アンダルシア〕自治州に、以下の事項に関する執行権限が帰属する。すなわち、1)公証人・登記官の任命および公証・登記業務の境界画定、2)登記簿、3)公正証書原本、不動産・商事・戸籍台帳の保管所。

第78条「民意の諮問」では、アンダルシア評議会に、住民投票を除く、世論調査、公聴会、住民参加公開討論会、その他民意諮問の手段に係わる法制度、方式、手順、実施（realización）、およびアンダルシア評議会自身、ないしその権限内での地方団体による招集のための規定に関する独占的権限が帰属する。

第 79 条「結社、財団および公法人団体」では、〔アンダルシア〕自治州に、法の実施における平等と組織法の留保を保証するため国によって定められた基本条件を尊重しつつ、主としてアンダルシアにおいてその職務を果たしている結社の法制度に関する独占的権限が帰属する（1 項）、同自治州に、学術・芸術協会、および主としてアンダルシアでその職務を果たす財団の法制度に関する独占的権限が帰属する（2 項）、同自治州に、憲法第 149 条 1 項 18 号に抵触しない限りで、以下の事項に関する独占的権限が帰属する。すなわち、a) 商・工・海空運会議所、農業資産会議所、漁業者組合、その他同様の性格をもった団体、〔ブドウ畑の〕原産地呼称検定評議会、b) 同業者団体と憲法第 36 条および国の法令の範囲内における有資格専門職の〔業務〕実施（以上、3 項）、同自治州に、国の基本法の範囲内で、団体の定義、その設立および構成員となるための要件に関する権限が帰属する（4 項）。

第 80 条「司法行政」では、〔アンダルシア〕自治州は、司法行政組織法で定められた処に従い、司法行政に関する共有権限を有する。その権限には、物資資源の管理、司法行政を支える人材の組織、司法機関の管轄区域画定、非司法的人員の選抜試験、および当憲章第 5 編と国の法令が許与しているあらゆる執行権限が含まれる。

第 81 条「賭事〔ギャンブル〕」には、〔アンダルシア〕自治州に、それがアンダルシアにおいてのみなされる場合には、コンピューター・遠隔操作手段（*medios informáticos y telemáticos*）の方式を含む賭事、トトカルチョ（*apuesta*）およびカジノに係わる独占的権限が帰属する（1 項）、新方式の賭事および全国規模のトトカルチョの認可、すなわち現行の規定の修正は、〔当憲章〕第 9 編で定められたアンダルシア評議会 - 国〔中央政府〕二者委員会での審議およびアンダルシア評議会による事前の報告書が必要とされる（2 項）。

第 82 条「データの保護」では、アンダルシア自治州に、アンダルシアの自治州機関、自治州行政府、地方行政府、およびそれら行政府に下屬しているその他の公法上・私法上の団体、ならびにアンダルシアの大学制度の下の大学により管理された個人情報保護に関する執行権限が帰属する。

第 83 条「検定付き原産地呼称およびその他の品質記載」では、〔アンダルシア〕自治州に、憲法第 149 条 1 項 13 号に定められた処を尊重しつつ、検定付き原産地呼称およびその他の品質記載に関する独占的権限が帰属する。その権限は、政策の機能の法制度、呼称の承認、その統制法規の認可、およびそれらの活動に対する管理と統制に係わる全ての行政的権限を含む。

第 84 条「基本的サービスの組織」では、〔アンダルシア〕自治州は、当条項に含まれる機能および権限の履行に向けた国の上位監督を阻害することなく、教育、衛生および社会サービスに関連する全てのサービスを組織し執行することができ、この領域において機関や団体の指導（*tutela*）を行なう（1 項）、アンダルシア自治州は、法が定める処における労働組合と経営者団体と同様に、前項に記載された事項に関して有する権限の行使を、全ての利害関係者の民主的参加という基準に適合させる（2 項）。

第 85 条「〔アンダルシア〕自治州の権限に固有の職務（*funciones*）およびサービスの実施」では、当憲章で与えられている権限の範囲内で、アンダルシア自治州に、当憲章で明

記されている機能と職務以外に、その性格上、その完全な実施に付きものの全てが帰属する（1項）、当該編で取り上げられている権限に付きものの職務とサービスの実施は、憲法第8編で定められた処に従い判断される（2項）。

第86条「経済活動の全般的整序への参画」では、アンダルシア評議会は憲法第131条2項で定められた範囲内で、経済活動の全般的整序に影響を与える国の決定の策定に参画する。

第87条「経済的・社会的機関の構成員に任命される手順」では、下記の経済的・社会的性格を有する国の機関および団体の構成員に任命される手順へのアンダルシア自治州の参画は、憲法および国の関係法規が定める処に従い、実現される。すなわち、1)スペイン銀行、証券市場全国委員会、遠距離通信市場委員会、それに代位することになる機関、および〔アンダルシア〕自治州の権限と関連する経済的・社会的重要事項に関する統制機関（*autoridad*）の職務を実行するその他の国家機関、2)経済・エネルギー機関、金融機関およびその権限がアンダルシアの領域に及び、〔権限〕移譲の対象ではない国営企業、3)会計検査院、経済社会評議会、税務署（*Agencia Tributaria*）、エネルギー全国委員会、スペイン・データ保護監督署（*Agencia Española de Protección de Datos*）、ラジオ・テレビ評議会、それらに代位することになる機関、およびこれらの領域で設立されることになる機関（以上、1項）、前項で言及された任命への参画は、法に定められた処に従い、〔アンダルシア州〕議会あるいはその同意に帰属する（2項）、アンダルシア評議会は、団体（*ente*）の性格がそれを要求しその本部がアンダルシアに存在しない場合、1項1号で言及された機関の地方代表部の設立を国に申請することができる（3項）。

第88条「国との調整」では、アンダルシア評議会の国との調整は、第9編で定められた多者間および二者間の仕組みを通じて実現される。

第3編 「〔アンダルシア〕自治州の領域組織」

第89条「領域構造」では、アンダルシアは、領域的に市町村、県、および法により設置可能なその他の領域団体から組織される（1項）、〔アンダルシア〕自治州行政府および地方行政府は、憲法および欧州地方自治憲章により認められた地方自治の制度的保障を完全に遵守しつつ、両者の関係を、情報相互提供の原則、調整、協働、および当憲章、国の基本法と州法に定められた各々の権限領域の尊重に適合させる（2項）。

第90条「領域組織の原則」では、アンダルシアの領域組織は、自治、責任、協力、分散、分権、補完性、調整、財政的補充および制度的誠実の原則によって統轄される。

第91条「市町村」では、市町村は〔アンダルシア〕自治州の基礎的領域団体である。固有の法人格およびその利害が係わる領域における完全な自治を有する。その代表、統治および行政は、各々の市町村議会・役所に帰属する（1項）、市町村域の変更および同一県での隣接市町村の合併は、国の基本法の範囲内で同自治州が定める法令に従い実現される（2項）、市町村は、市町村組織と機能に係わる法律により定められた一般的規定の範囲内において、自己組織〔化〕の完全な権能を保持する（3項）。

第 92 条「市町村固有の権限」では、〔アンダルシア自治〕憲章は、合憲性と合法性の支配にのみ服する完全な自治〔権〕をもって、市町村に固有の権限の行使を保障する（1 項）、市町村議会・役所は、法の定める処に従い、以下の事項に関する固有の権限を有する。すなわち、a)都市の整備、管理、実施および規律、b)住宅〔計画〕の立案、編成、運営および公的保護住宅計画への参画、c)社会共同サービス（servicios sociales comunitarios）の管理、d)以下の基本サービスの整備と提供。すなわち、〔上〕水の供給と下水の処理、公共照明、ゴミの収集と処理、道路掃除、火災の予防と消火、および旅客の公共的輸送、e)都市と農村における行動の保全、f)都市の道路における人・車の移動と利便性（accesibilidad）の整備、g)アンダルシアの歴史的・芸術的遺産の推奨、防御および保護に向けて、他の公共行政組織との協力、h)環境および公共福祉（salud pública）の推奨、防御および保護に向けて、他の公共行政組織との協力、i)公有地および人の集まる場所で行なわれる活動における安全性に係わる諸条件の統制、j)使用者・消費者の防御、k)観光業の推奨、l)文化の奨励、ならびに文化活動の管理、m)スポーツの奨励および公共用スポーツ施設の管理、n)墓地および葬儀、ñ)このような性格をもって、法により定められたその他の事項（以上、2 項）。

第 93 条「市町村議会・役所への権限の移譲と委任」では、権限の移譲と委任の進展を可能にするために必要な財政的充足を常に維持し、アンダルシア評議会の管轄下にその立案と管理を残しつつ、合法性、責任、透明、調整、制度的誠実の諸原則に従い、絶対多数によって可決された法により、市町村議会・役所への権限の移譲・委任は統制される（1 項）、アンダルシアの市町村が独自の政策を追求することを可能にさせつつ、同議会・役所に移譲・委任されるアンダルシア自治州の権限は、独自政策の提供・実施に実質上限定されなければならない。同自治州は、適切と考えられる場合には、全般的な整理、計画、協調の権能を保持し続ける（2 項）。

第 94 条「市町村連合（Agrupación）」では、法は大都市圏、市町村連合（mancomunidades）、市町村連携団体（consorcios）およびその他の結成された市町村連合体の職務を統制する。そのために、各種の地方自治体の人口、地理、職務、組織と管理の範囲および能力の相違性を考慮する。

第 95 条「アンダルシア評議会と市町村議会・役所の連絡機関（Órgano de relación）」では、〔アンダルシア〕自治州の法が、アンダルシア評議会とアンダルシア市町村議会・役所の代表からなる混成機関の設置、構成および職務を統制し、当機関は対話と制度的協力の常設会場（ámbito）として機能し、地方団体に特殊な形で影響を及ぼしうる法規定および計画の〔州〕議会における処理に際し諮問を受ける。

第 96 条「県」では、県は市町村連合によって確定される、独自の法人格を持った地方団体である。県境のいかなる変更も、組織法を通して国会により承認されなければならない（以上、1 項）、県の自治政府および行政府は県の代表としての県議会である（2 項）、以下は県議会の権限である。すなわち、a)市町村との調整、市町村、特にこれらのサービスを必要とする小都市への助言、補佐および協力という独自の職務の管理、ならびに〔アンダルシア〕自治州の法が定める範囲内において、市町村を超えるいくつかのサービスの

提供〔可能性〕、b)特殊な性格を有し、県の独自利害の推進と管理のために、国の基本法およびそれを具体化すべく〔アンダルシア〕自治州が定めた法規により、県に帰属される権限、c)常にその指導と監督の下で、同自治州が県にその〔権限の〕実施を委任できる権限（以上、3項）、アンダルシア評議会は、アンダルシアにとっての一般的利害に係わる事項に関して、当条3項で列記された諸権利に関係する限りにおいて、県議会の活動を調整する。一般的利害の判定および調整の方式は、アンダルシア〔州〕議会における絶対多数によって承認された法により、また国の基本法が定める範囲内で規定される。いずれにせよ、同自治州は県の事業およびサービスの計画を調整する（4項）。

第97条「郡（Comarcas）」では、郡は地理的、経済的、社会的、歴史的に近い性質を有する隣接市町村の自発的連合体として形成される（1項）、アンダルシア〔州〕議会により郡の設置の統制は可能であり、またその権限も規定する。いずれにせよ関係市町村議会・役所の同意および〔アンダルシア〕州政府の承認を必要とする（以上、2項）。

第98条「地方制度法（Ley de régimen Local）」では、地方制度は、国の基本法の範囲内で、アンダルシアの評議会の諸機関と地方団体との間の関係と、ならびに郡、協定連合（convencional）、連携団体という種々の連合形態、それに〔当憲章〕第60条から推測される全ての事項を含みつつ、地方団体間および地方団体と〔アンダルシア〕自治州行政府との間の協力のための組織と関係の技術とを統制する（1項）、地方制度法は、種々の地方団体の人口、地理、職務、組織運営の範囲と能力という異なった性格を考慮する（2項）。

第4編 「〔アンダルシア〕自治州の機関組織」

第99条「アンダルシア評議会」では、アンダルシア評議会は、〔アンダルシア〕自治州の自治が政治的に組織されている機関である。アンダルシア評議会は、アンダルシア〔州〕議会、評議会議長〔州首相〕、自治州政府から構成される（1項）、〔当該編〕第4章で統制されている団体および機関もまた、アンダルシア評議会の組織を形成する（2項）。

第1章「アンダルシア〔州〕議会」

第100条「代表と不可侵性」では、アンダルシア〔州〕議会はアンダルシア住民を代表する（1項）、アンダルシア〔州〕議会は不可侵である（2項）。

第101条「構成、選出および任期」では、〔州〕議会は普通、平等、自由、直接、秘密選挙によって選出される最少109名の州議会議員によって構成される。〔州〕議会の構成員は全アンダルシアを代表し、〔特定の〕命令的委任に従うものではない（以上、1項）、〔州〕議会は4年毎に選出される。議員の任期は選出後4年ないし議会の解散日をもって終了する。両方の場合ともに、常任委員会を構成する常任および非常任の議員の任期は、新議会が形成されるまで延長される（以上、2項）、議員はその任期が修了した後も、議会活動において発した意見、およびその役職の行使において行なった投票に関して、責任を問われることはない。その起訴、逮捕、訴追および裁判については、いずれにせよアンダルシア高等裁判所にその決定が委ねられているが、〔州議会議員は〕その任期中、現行犯の

場合を除き、アンダルシア領域内で犯した犯罪行為により逮捕されることはない。アンダルシアの領域外では、同様に、最高裁判所刑事法廷に対して刑事責任を問うことができる（以上、3項）。

第102条「〔州〕議会の自治」では、〔州〕議会は、規則制定（reglamentaria）、予算、運営および内部規律に関する完全な自治を有する（1項）、同議会は組織と機能に関する独自の規則を保持し、その承認ないし改正は議員の絶対多数の票を必要とする（2項）、〔州〕議会規則は、〔州議会〕議員規約（estatuto）を規定する（3項）、同議会は、その予算〔案〕を作成・承認し、その独自の規定が定める処に従い、その修正、執行、清算および監督の完全な機能を有する（4項）。

第103条「組織と機能」では、〔州〕議会は、その構成員の中から、議長、役員会（Mesa）および常設委員会〔構成員〕を選出する（1項）、同議会は、総会と各委員会においてその機能を果たす。総会は、然るべき基準を制定することにより、法案の承認を法務委員会に委任することができる。総会は、この委任の対象となった法案の審議と投票を、いつでも要求することができる。予算・徴税関連の法、および当憲章に従い特定多数を必要とする全ての法の承認は、総会の専管〔事項〕である（以上、2項）、〔州〕議会は、通常会期および特別会期で開かれる。通常会期は1年に2度開かれ、最短計8ヵ月続く。第1会期は9月に始まり、第2会期は2月に始まる。特別会期は、〔州〕議会議長により招集されなければならない。常任委員会、議員の四分の一、ないし規則が定める議員集団の数、ならびに〔アンダルシア〕評議会ないし州政府の首長の要請により、常任委員会の事前の承認を経る（以上、3項）、〔州〕議会規則は、議会議長および役員会〔構成員〕の選出手続き、常任委員会の構成と職務、州議会と州政府の関係、議員会派形成のための議員最少数、立法手続き、〔政党〕代弁者（スポークスマン）委員会（Junta de Portavoces）の職務、および〔アンダルシア〕自治州の上院代表議員選出の手続きを決定する。議員会派は常任委員会および全ての委員会に、その構成員の数に応じて参画する（以上、4項）。

第104条「選挙制度」では、選挙区は県〔を単位〕とする。いかなる県も、他県の2倍を超える議員数をもつことはできない（以上、1項）、選挙は、比例代表制の基準に則り行なわれる（2項）、選挙は任期満了の後、30日から60日の間に行なわれる。選出された議員は、選挙の開催に続く25日以内に、〔州〕議会開設のための会期に招集されなければならない（以上、3項）、政治的権利を完全に享受している18歳以上の全てのアンダルシア男女は、選挙人および被選挙人となる。〔アンダルシア〕自治州は、アンダルシア外にいるアンダルシア人に、投票権の行使を許与（facilitará）する（以上、4項）。

第105条「選挙法」では、その承認のためには〔州議会の〕絶対多数を必要とする選挙法は、選挙の開催、選挙の手続き、選挙制度および議席配分方式、アンダルシア〔州〕議会選挙への〔議員〕立候補不可・兼任禁止の原因、ならびに選挙への補助金および費用とそれらの管理を統制する（1項）、当選挙法は、選挙名簿作成のために両性の平等という基準を制定し、〔州〕議会議員を擁する政治団体間で選挙討論を設定すべき公共的コミュニケーション・メディアの義務を統制する（2項）。

第106条「職務」では、アンダルシア〔州〕議会に〔以下の〕事項が帰属する。すなわ

ち、(1)自治州独自の立法権限ならびに憲法第 150 条 1、2 項に従い自治州に帰属する権限の行使、(2)州政府の行動の方向づけと推進、(3)州政府の行動およびその権限下にある〔州〕 行政府の行動に対する監督。この目的で、必要な場合には調査委員会を設置することができ、常任委員会にこの権限を委嘱することも可能である、(4)予算〔案〕の審査、修正、承認、(5)税の確定と取り立ての権限、ならびにスペイン国憲法第 157 条 3 項が言及する処の組織法が規定する範囲内で、公債発行および融資調達の認可、(6)〔アンダルシア〕評議会議長の選出、(7)〔州〕政府に対する政治責任の追及、(8)必要な場合には、〔アンダルシア〕評議会議長に対する不適格性の評価、(9)憲法第 87 条 2 項の定める処により、下院に法案を提出すること、(10)憲法および当憲章に従い、州政府が他の自治州との協力協定を締結することへの承認、(11)経済計画の承認、(12)会計検査院 (Cámara de Cuentas) に帰属する監督〔権〕を損なうことなく、〔アンダルシア〕自治州の一般会計の審査と承認、(13)〔アンダルシア〕自治州の機関および役務の基本的整備、(14)アンダルシア公営企業の監督、(15)〔アンダルシア〕自治州の権限下にある社会的コミュニケーション手段の監督、(16)憲法裁判所組織法が定める処に従い、違憲審査の提訴と憲法裁判で原告となること (personación)、(17) 憲法に定める処に従い、〔アンダルシア〕自治州に帰属する〔を代表する〕上院議員を適宜任命すること。その任命は、アンダルシア人たる政治的条件を有するいかなる市民に対してもなされうる、(18)憲法第 150 条 1、2 項に定める範囲内で、権限の付与 (atribución)、移譲、委任を国に申請すること、(19)憲法、当憲章、その他の法規に由来するその他の権限付与 (atribuciones)。

第 107 条「指名・任命における男女均一の存在」では、アンダルシア〔州〕議会が行なう権限を有する団体・機関〔構成員〕指名・任命に際しては、男女均一存在の原則が支配する。

第 2 章「規範の制定」

第 108 条「立法権限」では、〔アンダルシア州〕議会は、法律〔案〕の作成と承認を通して立法権を行使する。地域組織、選挙制度、基本機関の組織に係わる法律は、〔アンダルシア自治〕憲章が特定多数を要求する事例 (supuestos) を除き、〔法案の〕全条文に対する最終投票において、議会の総会での絶対多数の賛成票を必要とする。

第 109 条「政令 (Decretos Legislativos)」では、〔アンダルシア州〕議会は、当条項で定められた処に従い、法律としての地位を持つ法規を制定する権限を州政府に委任することができる (1 項)、以下の事項は立法委任から除外される。すなわち、a) 〔アンダルシア〕自治憲章改正法、b) 自治州予算法、c) 〔州〕議会のいかなる特定多数〔票〕を要求する法、d) 当憲章で統制されている権利・義務の展開に係わる法、e) 当憲章において除外が認められているその他の法 (以上、2 項)、条文作成のための立法権の委任は、少なくともその目的、範囲、その行使において従うべき原理と基準、および行使の期間を定める基本法を通じて、与えられる。その場合、監督の追加方式を作成することができる。立法権の委任は、該当法規の公刊を通じて〔州〕政府が行なうその方法により、消滅する。暗黙裡に、ないし無期限に譲渡されたと考えることはできない。基本法は、いかなる場合にもそれ自身の

修正を認可することはできないし、遡及的性格をもった法規を制定することもできない(以上、3項)、条文改正のための立法権の委任は、一般法を通して行なわれる。その一般法は委任の内容を確定し、単一の条文を構成すべきかあるいは異なる条文を調整し調和させることを含むのか否かを特定する(以上、4項)、法の発議ないし修正が現行の立法委任に反する場合には、州政府はその手続きに反対する権限を有する。その場合、委任法の全部または一部を廃止するための法の発議をすることができる(以上、5項)。

第110条「政令法」では、特別な緊急を要する場合には、〔アンダルシア〕州政府は政令法という形で臨時の法的措置を取ることができるが、この措置は当憲章で定められた諸権利、選挙制度、アンダルシア評議会の諸機関には適用されえない。政令法によりアンダルシア〔自治州〕予算が承認されることはない(以上、1項)、政令法は、発布後30日間の制限期間中に、〔政令法〕全体に対する審議と投票を経て〔州〕議会ではっきりと追認されない場合には、廃止される。当条項で定められた期間中に、〔州〕議会は政令法の手順を緊急処置による法案とすることができる(以上、2項)。

第111条「立法の発議」では、立法の発議は、〔州〕議会規則で定められた処に従い州議会議員に、加えて州政府に帰属する(1項)、憲法第87条3項で定められた組織法の範囲内で、アンダルシア州議会の法は、市町村議会・役所の立法発議の行使のみならず、住民の立法発議の行使をも統制する(2項)、法は〔当憲章〕第78条で定められた処に従い、〔アンダルシア〕自治州にとって特別に重要な問題のために住民〔の意思〕への打診の方法を統制する(3項)。

第112条「規則制定権(Potestad reglamentaria)」では、アンダルシア州政府に、同自治州の法の一般的規則の制定〔権限〕が帰属する。

第113条「立法手続きにおける市民参加」では、〔アンダルシア〕市民は、自己が所属する組織・団体ならびに機関を通して、〔州〕議会規則が定める処に従い、立法手続きに参画する。

第114条「性差(género)による影響(impacto)」では、〔アンダルシア〕自治州の法および規則の制定手続きにおいて、その法・規則での性差による影響を考慮する。

第115条「合憲性の監視」では、法規としての効力を持つ〔アンダルシア〕自治州の法規の合憲性に関する監視は、専ら憲法裁判所に帰属する。

第116条「発布と公刊」では、アンダルシアの法は、〔アンダルシア〕評議会により国王の名において発布され、同議長は〔法の〕承認以後15日の期間内に、アンダルシア評議会官報ならびに〔スペイン〕国官報にそれらの法律の公刊を命じる。アンダルシア評議会官報での公刊の日付をもって、〔法律は〕その効力を発揮する。

第3章「〔アンダルシア〕評議会議長」

第117条「〔州〕議会に対する職務と責任」では、評議会議長は、州政府の活動を指導・調整し、〔アンダルシア〕自治州行政府を調和させ、州政府閣僚を任命・罷免し、〔アンダルシア〕自治州の最高代表〔者〕としての地位およびアンダルシアにおける国の通常の代表〔者〕としての地位を保有する(1項)、〔評議会〕議長は、自己の執行職務を副議長の

一人ないし閣僚に、一時的に委任することができる（2項）、同議長は〔州〕議会に対して政治的に責任を負う（3項）、同議長は〔当憲章〕第78条および国の法において定められた処に従い、自己の発議ないし市民の申請により、自治州ないし地方の事柄における一般的利害の問題に関して、自治州の範囲内において住民投票（consultas populares）の開催を提起することができる（4項）。

第118条「〔議長〕選出と法廷に対する責任」では、〔アンダルシア〕評議会議長は、その構成員〔議員〕の中から〔州〕議会によって選出される（1項）、〔州〕議会議長は、政党ないし〔州〕議会議員からなる政治集団によって任命された代弁者（スポークスマン）に事前に打診することにより、〔アンダルシア〕評議会議長への候補を提起する（2項）、その候補者は、自己の〔政策〕綱領を〔州〕議会に提出する。〔議長に〕選出されるためには、候補者は第1回目の投票で絶対多数〔票〕を獲得しなくてはならない。もしそれを獲得できなかった場合には、第1回投票の48時間後に新たな投票を行ない、もし第2回ないしそれ以降の投票で単純多数〔票〕を獲得するならば、信任されたと見なされる。この多数〔票〕が獲得できない場合には、前述のやり方で、引続き投票が行なわれる。第1回投票から2ヵ月が経過してどの候補者も単純多数〔票〕を獲得できなかった場合には、〔州〕議会は自動的に解散され、〔アンダルシア〕評議会の議長代理が新たな選挙を招集する（以上、3項）、一旦選出されると、議長は国王によって任命され〔た後〕、〔州〕政府閣僚を任命し、彼らの間にそれぞれ行政的職務を配分する（4項）、〔アンダルシア〕評議会議長の刑法上の責任は、最高裁判所刑事部法廷に訴願される。評議会議長がその職務の執行上犯した民事上の責任は、同裁判所に訴えられる（以上、5項）。

第4章「〔州〕政府」

第119条「構成と職務」では、州政府は首相、場合によっては副首相、そして閣僚によって構成される（1項）、アンダルシア州政府は連帯責任機関（*órgano colegiado*）であり、その権限の範囲内で自治州の政治的指導を行ない、行政府を指揮し、アンダルシア評議会の執行・行政職務を発展させる（2項）、〔アンダルシア〕自治州の権限の範囲内で、州政府および各その構成員〔閣僚〕に法に定められた権限の行使が帰属する（3項）、州政府に、憲法裁判所組織法の定める処に従い、違憲性と権限紛争の提訴、ならびに憲法裁判所における当事者たること（*personación*）が帰属する（4項）、州政府は、首相を通して、関係する諸法に従い、裁判官および裁判所に対して、権限の及ぶ範囲に関する紛争を提起することができる（5項）。

第120条「〔政府機能の〕停止」では、州政府は〔州〕議会選挙が開催された後に、また、信任投票での敗北、不信任決議の承認、辞任、活動不能〔状態〕、公務を勤めるのを不可能とする確定的刑事罰あるいは首相の死去の場合に、〔その機能を〕停止する。〔機能〕停止後の州政府は、新たな州政府が就任するまで、職務を代行し続ける。

第121条「規則（*Estatuto*）と法制度（*régimen jurídico*）」では、州政府の法的・行政的制度およびその構成員〔閣僚〕に関する規則は、アンダルシア州議会の法により統制され、その法は〔州政府〕閣僚の兼職禁止の諸原理を決定する。首相と閣僚は、いかなる〔肉

体] 労働、[知的] 職業、企業の活動も行なうことはできない。

第 122 条「裁判所に対する責任」では、閣僚の刑事責任は、最高裁判所刑事部法廷に対して請求することができる。しかしながら、その〔アンダルシアの〕私法管轄権の領域内で犯された犯罪に対しては、アンダルシア高等裁判所に請求することができる（1 項）、〔アンダルシア〕高等裁判所に対して、閣僚たちが職務の遂行上犯した民事責任を請求することができる（2 項）。

第 123 条「収用権と財産責任」では、州政府は、その事項における現行の国および自治州の法に従い、収用権を行使することができる（1 項）、〔アンダルシア〕自治州は、自身の公的サービスの作動の結果として生じた損害の場合はいつでも、不可抗力の場合を除いて、その財産・権利に受けた全ての損害を個々人に補償する（2 項）。

第 5 章「〔州〕議会と州政府の関係について」

第 124 条「州政府の連帯責任」では、州政府は、各閣僚の活動に対する直接責任〔追及〕を損なうことなく、〔州〕議会に対して連帯して政治的に責任を負う。

第 125 条「信任の問題」では、〔アンダルシア〕評議会議長は州政府の事前の審議を経た後、州議会に対して自己の〔政策〕綱領ないし政策全般の宣言に関する信任の問題を提起することができる。州議会議員の単純多数が賛成票を投じた場合、〔議長は〕信任されたと見なされる（以上、1 項）、州議会が信任を拒否した場合、評議会議長は州議会に辞表を提出し、〔それを受けて〕州議会議長は〔当憲章〕第 118 条の手続きに従い、15 日以内に新評議会議長選出のための総会を開催する（2 項）。

第 126 条「不信任動議」では、州議会は絶対多数による不信任案の可決により、州政府の政治責任を問うことができる。この不信任案は少なくとも州議会議員の四分の一により提起されなくてはならず、〔アンダルシア〕評議会議長への候補者 1 名を含まなければならない。不信任案は、提出後 5 日が過ぎるまで投票に付すことができない。不信任案が州議会によって承認されなかった場合には、その署名者〔不信任案提出者〕は同会期中に再度不信任案を提出することができない（以上、1 項）、州議会が不信任案を採択した場合、〔アンダルシア〕評議会議長は州議会に辞表を提出し、不信任案に含まれていた候補者は議会の信任を得たと見なされる。国王は彼を〔アンダルシア〕評議会議長に任命する（以上、2 項）

第 127 条「〔州〕議会の解散」では、評議会議長は、州政府の審議を経た後、自身の責任で、州議会の解散を命ずることができる。解散の布告は選挙の日付を確定する（以上、1 項）、解散は不信任案が〔議会に〕かかっているときには、行なうことができない（2 項）、〔当憲章〕第 118 条 3 項に定める処を除き、解散から 1 年を経過する前に、新たに解散することはない（3 項）。

第 6 章「自治に係わる他の諸機関」

第 128 条「アンダルシア護民官」では、アンダルシア護民官は州議会の委任を受けたものであり、憲法第 1 編および当憲章第 1 編に含まれる権利と自由のために州議会によって任

命され、その目的のためにアンダルシアの公行政の活動を監督することができ、その内容を州議会に報告する（1項）、アンダルシア護民官は特定多数〔決〕で、州議会より選出される。その組織、職務、任期は、法により統制される（以上、2項）、アンダルシア護民官と国会により任命された護民官は、その職務の遂行において協力する（3項）。

第129条「諮問評議会」では、アンダルシア諮問評議会は州政府およびアンダルシア評議会行政部の最高諮問機関であり、その機関と団体は公法の下にある。同様に、〔それは〕地方団体およびそれに下属する公法上の機関と団体ならびにアンダルシアの公立大学の最高助言機関である。部門別の法が定める場合、アンダルシア評議会行政部に統合されていない公法上の他の団体に関しても同様である（以上、1項）、諮問評議会は組織・職務上の自立を保持しつつ、その職務を遂行する。州議会の法がその構成、権限、作動を統制する（以上、2項）。

第130条「会計検査院（Cámara de Cuentas）」では、会計検査院は、アンダルシア評議会、地方団体およびその他のアンダルシアの公共部門の経済・予算活動に対する外部監査の機関である（1項）、会計検査院は組織上、アンダルシア州議会に従属する。その構成、組織、職務は法によって統制される（以上、2項）。

第131条「アンダルシア視聴覚〔メディア〕評議会」では、視聴覚〔メディア〕評議会は、アンダルシアにおける公的・私的視聴覚機器における憲法上・〔自治〕憲章上の権利、自由、価値の尊重、ならびに視聴覚〔メディア〕と広告の分野（*materia*）での現行法規の履行のために留意する義務を負った独立の機関（*autoridad*）である（1項）、視聴覚〔メディア〕評議会は、アンダルシアの公的・私的コミュニケーション・メディアの番組内容に関して、青少年の保護のために特別に留意する（2項）、州議会の法がその構成、権限、機能を統制する（3項）。

第132条「経済・社会評議会」では、アンダルシア経済・社会評議会は、経済的・社会的事項における〔アンダルシア〕自治州政府の諮問的性格をもった専門機関（*Órgano colegiado*）であり、その主たる目的は社会・経済的問題における恒常的な参加と対話の手段となることである（1項）、州議会の法がその構成、権限、機能を統制する（2項）。

第7章「アンダルシア評議会の行政」

第133条「権限の活動と管理の原則」では、アンダルシア評議会の行政は、客観的に一般的利益に奉仕し、憲法、〔アンダルシア自治〕憲章およびその他の法令に従いつつ、効率、有効性、組織的合理性、序列（*jerarquía*）、手続きの簡素化、分権化、調整、協力、不偏不党性、透明性、制度的誠実、善意、正当な信頼の保護、非差別、市民との〔距離の〕近さに基づいて活動する（1項）、アンダルシア評議会の行政部は、その中央・周辺の業務を通して、その活動の通常の実行を展開する（2項）、〔アンダルシア〕自治州の業務の提携ないし権限・機能（*atribuciones*）の管理を担当する全ての機関は、自治州に下属し、その行政部に統合されている（3項）。

第134条「市民参加」では、法は次の事柄を統制している。すなわち、a)直接に、あるいは所属している連合体・組織を通して、行政手続きないし自身に影響を及ぼす可能性の

ある条文の作成手続きにおける市民の参加、b)アンダルシア評議会の行政部に対する市民の近付き易さ (acceso)、これは憲法上・〔自治〕憲章上の保証を損なうことなく、また必要とする技術的手段を自由に使用することにより、文書保管所および登記所をいずれにせよ含む。

第 135 条「男女間均等の代表原理」では、アンダルシア行政部の指導機関の正規職員の任命において、法は男女間同等の原則を管理し、その任命権は州政府ないし各領域における閣僚に存在する。同様の原則は、アンダルシア行政部の範囲内で活動している専門・諮問機関の〔構成員の〕任命においても効力を有する。

第 136 条「職務と公職 (empleos públicos)」では、法はアンダルシア評議会行政部の公務員規則 (estatuto)、業績と能力の原則に基いた公職への応募 (acceso) を管理し、公務に関する異議申し立てを解決する公的行政機関を設置する。

第 137 条「業務の提携と権利憲章」では、アンダルシア評議会行政部は、業務の提供とその特徴、ならびに行政に対する市民の権利章典を公にする。

第 138 条「公共政策の評価」では、法は公共政策評価制度の組織と機能を統制する。

第 139 条「公行政としての〔アンダルシア〕自治州」では、〔アンダルシア〕自治州は行政訴訟統制法の下にある公行政〔府〕である (1 項)、〔同〕自治州は、訴訟を起こしたり異議を申し立てたりするための保証金の提出を免除される (2 項)。

第 5 編「アンダルシアにおける司法権」

第 1 章「アンダルシア高等司法裁判所」

第 140 条「アンダルシア高等司法裁判所」では、アンダルシア高等司法裁判所はアンダルシア司法組織の頂点に立つ司法機関であり、該当する組織法によって定められた処により、異議申し立ておよび各級の裁判における手続きを審理し、当憲章によって認められた諸権利を庇護する権限を有する。いずれにせよ、アンダルシア高等司法裁判所は、民事、刑事、行政、社会、および将来生じうる事柄に関する各種裁判に権限を有する (以上、1 項)、アンダルシア高等司法裁判所はアンダルシアで起こされた全ての訴訟の最終審であり、司法権組織法に従い、最高裁判所に留保された権限を損なうことなく、適用可能であるとして引用される法律がどの様なものであれ、〔アンダルシアの〕領域内で手続きされる全ての上訴の最終審でもある。司法権組織法は件の上訴の範囲と内容を決定する (以上、2 項)、アンダルシア高等司法裁判所に、アンダルシア司法機関によって下された最終的判決に対して法が認可する再審特別上訴の決定が帰属する。アンダルシアの法の解釈の統一は、アンダルシア司法裁判所に独占的に帰属する (以上、3 項)。

第 141 条「アンダルシア司法機関の権限」では、アンダルシア司法機関の権限は以下の領域に拡がる。すなわち、a)全ての審級と段階にわたり、国法に定められた処に従い、民事、刑事および社会の分野において、b)国法の定める処に従い、公行政の行為と措置に対するものと思料される上訴への行政訴訟的の分野において (以上、1 項)、アンダルシア司法機関とスペインの他の地域におけるそれとの間の権限をめぐる争いは、司法権組織法に定めら

れた処に従い解決される（2項）。

第142条「〔アンダルシア〕高等司法裁判所の権限」では、いずれにせよアンダルシア高等司法裁判所には、国法の定める処に従い、以下の事項が帰属する。すなわち、(1)〔当憲章〕第101条3項および第122条で示される責任を認知すること、(2)法に従い、〔アンダルシア〕自治州の選挙過程と関係する上訴を処理（Entender）すること、(3)〔アンダルシア〕自治州の諸機関の間の法的紛争を解決すること、(4)アンダルシア司法機関の間の権限問題を解決すること、(5)地方団体間の権限（atribuciones）争いを解決すること。

第143条「〔アンダルシア〕高等司法裁判所およびアンダルシア高等検察官」では、アンダルシア高等司法裁判所長官はアンダルシア司法権の代表者である。〔長官は〕司法評議会の参加を得て、司法権総評議会の提案により国王によって任命される。アンダルシア評議会議長はアンダルシア評議会官報に、その任命を公表するよう命ずる（以上、1項）、アンダルシア高等司法裁判所法廷の裁判長は、司法権組織法が定める処に従い、アンダルシア司法評議会の参加を得て、司法権総評議会の提案により任命される（2項）、〔アンダルシア〕高等司法裁判所年次報告書は、同裁判所長官により、アンダルシア〔州〕議会に提出される（3項）、〔アンダルシア〕高等検察官は、アンダルシア高等司法裁判所の首席検事であり、アンダルシア検察庁（Ministerio Fiscal）を代表し、組織規則（estatuto orgánico）に定められた処に従い任命され、そこに定められた職務を有する。アンダルシア評議会議長は、アンダルシア評議会官報にその任命を公表するよう命ずる（4項）、アンダルシア高等司法裁判所検察部の年次報告書の写しを、〔中央〕政府、アンダルシア司法評議会に送付しなければならない、州議会にそれを提出しなくてはならない。アンダルシア評議会は検察庁と協定を結ぶことができる（5項）。

第2章「アンダルシア司法評議会」

第144条「アンダルシア司法評議会」では、アンダルシア司法評議会は、司法権組織法に定められた処に従い、アンダルシア司法行政部の統治機関である（1項）、アンダルシア司法評議会はアンダルシア高等司法裁判所長官、裁判官、判事、検察官、および司法権組織法に定められた処に従い任命された令名高い法学者から構成され、その法により決定された構成員はアンダルシア〔州〕議会によって任命される（2項）、アンダルシア司法評議会の職務は、司法権組織法、当憲章、アンダルシア州議会〔が制定した〕法に定める処のもの、および司法権総評議会が〔アンダルシア司法評議会に〕委任する処のものである（3項）、アンダルシアに所在する司法機関に関するアンダルシア司法評議会の権限は、司法権組織法に定める処に従い、以下の通りである。すなわち、a)アンダルシア高等司法裁判所長官の任命、ならびに同裁判所法廷の裁判長および地方裁判所（Audiencias Provinciales）の裁判長の任命に参画すること、b)司法権総評議会に、補佐、支援、代行の職務をもって一時的に司法職に就いた裁判官たちの罷免を提起し、公表すること、ならびに増強を要請する司法機関にこれらの裁判官の配属を決定すること、c)法の定める処に従い、裁判官に対して審査をし、一般的に綱紀を肅正すること、d)裁判所に対する査察計画に参画し、必

要な場合にはその査察・監視を命じ、この事柄に関して提案を行い、〔中央〕政府が要求する裁判官への査察命令に応え、決定と採られた手段に関して説明すること、e)アンダルシアの裁判所の統括機関の合意に対してなされた上訴に関して報告すること、f)アンダルシアの領域内で、必要ならば、司法権総評議会規則を明確化し、適用すること、g)司法機関の地域区分の見直し、境界画定、変更の提案と裁判所支部の設置の提案に関して、報告すること、h)アンダルシア司法行政部の状態と機能に関して、〔アンダルシア州〕議会に年次報告書を提出すること、i)司法権組織法、州法が付与する全ての職務、および司法権総評議会が委任する全ての職務（以上、4項）、アンダルシア司法評議会の、任命〔人事〕、認可、許可、免許と言った事柄における決定は、司法権総評議会により承認された基準に従い、採られなくてはならない（5項）、アンダルシア司法評議会は、その議長を通じて、司法権総評議会に、下した決定と行なった発議について通知し、要求された情報を提供しなくてはならない（6項）。

第3章「司法行政の領域におけるアンダルシア評議会の権限」

第145条「権限の掌握」では、〔アンダルシア〕自治州は司法に関する権限を掌握し、その権限のために国法は〔自治〕憲章による規定を要請する。

第146条「採用試験と選考試験」では、アンダルシア評議会は然るべく中央政府、司法権総評議会、ないしアンダルシア司法評議会に対して、アンダルシアにおける判事、裁判官、検察官の欠員を補充するための採用試験・選考試験の開催を提案する（1項）、アンダルシア司法評議会は、司法権組織法に定める処により、裁判官・判事の欠員を補充すべく、選考試験を開催する（2項）。

第147条「職員（Medios personales）」では、アンダルシア評議会に、司法権組織法により定められた職員に関する法規（estatuto jurídico）を尊重しつつ、司法行政に仕える非法曹職員に関する法規制定権限（competencia normativa）が帰属する。その範囲内で、このアンダルシア評議会の権限は以下の事項の管理を含む。すなわち、a)この職員をスタッフ（cuerpos）とライン（escalas）に組織化すること、b)選抜の過程、c)内部助成、新人訓練（formación inicial）、継続教育、d)職務（destinos）の供与と昇進、e)行政の状態、f)報酬制度、g)労働時間と勤務時間割り、h)勤務活動と職務の整序、i)休暇、休日と兼業禁止、j)職員名簿、k)規律制度（以上、1項）、同じ条件の下で、アンダルシア評議会に、司法行政に携わる非法曹職員に係わる執行・管理権限が帰属する。この権限は次の事項を含む。すなわち、a)公務の提供を承認する、b)全ての選抜過程の招集と決定、および勤務部署への配属、c)選抜過程を勝ち抜いた公務員を任用すること、d)事前およびそれ以後の教育訓練の実施、e)勤務部署間の関係の形成、f)全ての勤務部署配属過程の招集と決定、g)全ての内部助成過程の招集と決定、h)国家公務員のそれと調整された〔州〕職員名簿の管理、i)職員規則および報酬制度の適用による職員全ての管理運営、j)規律を維持する権限の行使と、解職を含む適切な懲戒処分、k)司法行政に携わる人的資源の効率的かつ有効な管理を保証するために必要なその他の全ての職務を実施すること（以上、2項）、司法権組織法が定める範囲内で、州法により、必要ならば、アンダルシア評議会の公共機能に従属

する司法行政従事職員のスタッフ組織 (cuerpos) を設置することができる (3 項)、アンダルシア評議会は、司法行政に携わる現業職員 (personal laboral) に関する独占的権限を有する (4 項)。

第 148 条「物材 (Medios materiales)」では、アンダルシア評議会に、アンダルシア司法行政の物材〔取り扱い〕に対する権限が存在する。この権限は以下の事項を含む。すなわち、a) 裁判所および検察庁の建物の建築および改修、b) 裁判・検察出張所 (dependencias) のための動産および機材の供給、c) システムの両立性を保障するために国に帰属する調整と裁可の権限を損なうことなく、情報・通信システムの形成、設置および維持、d) 司法的性格をもたないすべての事柄における公文書館、証拠品、差し押さえ物件の管理と保護、e) 裁判の供託金勘定とその利得の管理への参画であり、〔アンダルシア〕自治州で展開された司法活動の量と業務の実費に、国法の定める範囲を考慮する、f) 司法行政に関するその権限の範囲内で、アンダルシア評議会が定める裁判費用 (tasas judiciales) の管理、決済、収益 (recaudación)。

第 149 条「裁判所と支援機関および業務」では、司法権組織法に従いアンダルシア評議会に、裁判所と司法機関への支援機関・業務の設置、制度設計 (diseño)、組織形成 (organización)、職員配置 (dotación) および管理、そこに法医学と毒物学の機関、研究所および業務の統制が含まれる。

第 150 条「無料裁判。調停と和解の手続き」では、アンダルシア評議会に、無料裁判と無料法律相談 (orientación jurídica) のサービスを整えるための権限が帰属する (1 項)、アンダルシア評議会は、その権限内の事柄に関する紛争の解決に際して、仲裁と和解の手段と手続きを確定することができる (2 項)。

第 151 条「裁判管区、司法機関配置 (planta)、裁判管区における首都」では、アンダルシア評議会政府は少なくとも 5 年毎に、アンダルシア司法評議会の報告に先立ち、中央政府に対してアンダルシアにおける裁判管区と司法機関配置の決定と修正を提起する。この提起は義務的なものであり、〔中央〕政府が国会に送付する法案に伴わなければならない (以上、1 項)、法の修正を伴わない裁判管区の変更は、アンダルシア評議会政府の権限に属する。同様にアンダルシア評議会は、司法権組織法に定められた処に従い、中央政府の委任により、〔司法府〕部局と法廷を設置することができる (以上、2 項)、裁判管区における首都は〔アンダルシア〕州法によって定められる (3 項)。

第 152 条「示談 (Justicia de paz y de proximidad)」では、アンダルシア評議会は司法権組織法の定める処に従い、示談に関する権限を有する。同様に、アンダルシア司法評議会に判事任命の権限が存する。アンダルシア評議会もまた、その保証金支払いの役務を負い、その職務の遂行のために必要な手段を供給する権限を有する。同じく〔アンダルシア評議会〕事務局の設置とその補給の権限を有する (以上、1 項)、アンダルシア評議会は、特定の町村で、司法権組織法で定められた処に従い、迅速かつ効率的に軽微紛争を解決する目的で示談金制度の確立を強く促がすことができる (2 項)。

第 153 条「代位条項 (Cláusula subrogatoria)」では、アンダルシア評議会は、司法権組織法が認めるか、あるいはアンダルシア司法行政との関係で中央政府に帰属させた職務

と権限をも行使する。

第 154 条「司法行政への参加」では、アンダルシア人は、国法の定める処に従い、法により規定された事例と形態において、アンダルシア領域内に所在する司法機関で審理される刑事裁判で、陪審員制度により司法行政に参加することができる。

第 155 条「司法行政と市民の関係」では、法は、司法行政の公的サービスとの関係で、市民の権利憲章を管理する。

第 6 編「経済、雇用、財政」

第 1 章「経済」

第 156 条「一般的利害への従属」では、〔アンダルシア〕自治州の全ての富は、その様々な形態と表示（manifestaciones）において、またその所有者が誰であれ、一般的利害に従属する。

第 157 条「原則と基本目標」では、企業〔活動〕の自由、社会的市場経済、公的イニシアティブ、経済活動の立案および奨励は、経済分野におけるアンダルシア自治州の公権力の活動の基礎をなす（1 項）、経済活動は、前編で規定された〔アンダルシア〕自治州の基本目標の達成に向け、方向付けられる（2 項）、アンダルシアの経済政策は、以下の原則に従う。すなわち、（1）持続可能な発展、（2）完全雇用、労働における質、就業機会（acceso）における平等、（3）社会的結合（cohesión）、（4）富の創造と再分配（以上、3 項）、アンダルシアの経済政策は、特に中小企業、社会経済および自営業の活動、労働者の恒常的訓練、労働者の安全と健康、研究・大学・生産部門の関係、およびアンダルシア企業の世界展開を刺激し、起業能力および経営者のイニシアティブの能力を助成する（4 項）。

第 158 条「傘下組織（Entes instrumentales）」では、〔アンダルシア〕自治州は、その権限下にある職務の遂行のために、固有の法人格をもった公営企業、その他の傘下組織を創設することができる。

第 159 条「社会的対話と調停」では、労働組合と経営者組織は社会的対話と取り決め〔締結〕に努め、自らにふさわしい経済的・社会的利害の防御と促進において、重要な（relevante）役割を果たす。

第 160 条「経済的・社会的事柄における諮問機能」では、経済・社会評議会に、〔当憲章〕第 132 条で展開される処に従い、経済的・社会的事柄における諮問機能が帰属する。

第 161 条「社会的・地域的結合」では、アンダルシアの公権力は、社会的・地域的な結合の実現ならびに公的投資による経済活動の活性化に向けて、その活動を方向付ける。

第 162 条「金融部門」では、アンダルシアの公権力はアンダルシアの金融部門の強化に貢献し、経済の戦略計画へ参画する（1 項）、アンダルシア評議会は、アンダルシアの金融制度の効果的な整備を促進し、その成育力と安定性を保障し、地方銀行（cajas rurales）と貯蓄銀行（cajas de ahorro）、およびこれら銀行が担っている一般的福利と経済的・企業の発展に資するべき役割に対して、特別に留意する（2 項）。

第 163 条「経済の近代化。生産手段への接近（acceso）」では、〔アンダルシア〕自治州

は、質の高い生産組織をもたらすために、全ての経済部門の、就中、アンダルシア人の生産水準を平準化するために、農業、牧畜業、漁業、手工業の近代化、刷新、発展に注意を払う（1項）、〔アンダルシア〕自治州の公権力は、適切な立法により、協同組合や経済・社会的なその他の法的形態を振興する（2項）、公権力は、憲法第129条2項に従い、生産手段の所有権と管理への労働者の接近を容易にする手段を、その事項に関する国法に従い設ける（3項）。

第164条「権限の擁護」では、アンダルシア評議会は、〔当憲章〕第58条2項に従い、主としてアンダルシアで展開される経済活動に関連して、権限の擁護のための独立機関を法により設置する（1項）、同様に、この事項におけるアンダルシアの一般的利害にとって必要と見なされる限りのものを、権限擁護の国家組織に強く求めることができる（2項）。

第165条「経済の一般的整序への参画」では、アンダルシア自治州は、憲法第131条2項の定める処に従い、経済活動の一般的立案、特にアンダルシアにとって重要な戦略的部門に影響を及ぼすような国家的決定の策定に参画する。

第2章「雇用と労働関係」

第166条「労働および組合の権利の保護」では、公権力は全ての活動部門における労働者の労働および組合の権利〔の保護〕を監視する。

第167条「雇用における女性の平等」では、公権力は労働の場における、就業機会・就業訓練・報酬を含む労働条件における男女間の機会均等の原則の実現を保障し、ならびに女性が妊娠や出産（maternidad）が原因で差別されないよう保障する。

第168条「労働、家庭、個人の各生活を融和させること」では、〔アンダルシア〕自治州は、労働を個人・家族の生活と融合させることを支援する政策を推進する。

第169条「雇用政策」では、〔アンダルシア〕公権力は青少年の雇用機会（acceso）を助長し、全てのアンダルシア人のために安定した条件の良い雇用の創出に向けて、政策を方向付ける。そのために、就労（inserción laboral）、職業訓練、雇用の安定、労働の不安定性の削減に向けた特別の政策を定める（以上、1項）、公権力は障害者の就労のために特別な政策を定め、該当する法規に定められた留意事項（reservas）の実施を監督する（2項）、公権力は、社会的排除の状態ないし恐れのある集団（colectivos）に特別の注意を払いつつ、雇用機会において特段の困難に直面している集団の就労に向けて、具体的政策を立案し、制定する（3項）。

第170条「企業における労働者の参加」では、アンダルシアは企業における労働者の参加を奨励し、自己に影響を及ぼす一般的かつ労働に関係する諸事項に関する情報への接近（acceso）を助成する。

第171条「労働〔の場〕における安全と健康」では、〔アンダルシア〕公行政は労働者の労働〔の場〕における安全と健康を保障することに努め、そのために、労働災害の監視と縮減にとって適切な手段と労働〔の場〕における危険の点検と防止の取組みとを立案する（1項）、〔アンダルシア〕自治州は労働災害に対する闘いに向けた適切な手段を保持する（2項）。

第 172 条「自営、協同の労働者」では、〔アンダルシア〕州議会の法は、自営労働者の活動に対する支援・助成の政策を統制する（1 項）、公共政策において、協同組合とその他の社会経済的団体は、優先的な配慮対象である（2 項）。

第 173 条「労働関係」では、〔アンダルシア〕自治州は独自の労働関係政策を持ち、それは以下の事項を含む。すなわち、(1)積極的雇用政策、雇用および自営（*autoempleo*）の斡旋・助成、(2)労働〔の場〕における危険の防止と労働の場における安全と健康の保護、(3)集団交渉のための自律的枠組の奨励、(4)労働紛争の司法外的解決手段の奨励。

第 174 条「雇用契約と公的補助」では、アンダルシアの公行政は、その権限の範囲内で、次の事項に関する方策を採用する。すなわち、a)労働〔の場〕における安全と健康、b)雇用の安定、c)女性の〔雇用〕機会の平等、d)最も恵まれない集団の就労、e)財・サービスの生産・加工（*transformación*）の過程における環境的側面への配慮。

第 3 章「〔アンダルシア〕自治州の財政」

第 175 条「一般的原則」では、国とアンダルシア自治州の間の徴税・財政分野での諸関係は、憲法、当憲章、および憲法第 157 条 3 項に定められた組織法によって統制される（1 項）、アンダルシア自治州は、スペイン全土で公共サービスと公共財の利用（*acceso*）と提供における平等の原則が保障されるよう、その権限の発展と実施とに安定的かつ永続的に注意を払うための必要な手段を有する。それは全て、以下の原則に従う。すなわち、a)財政的自立、b)スペイン国憲法第 157 条、158 条による財政的充足（*suficiencia*）。それは、国法に従い決定され、場合によっては保護される実質的な住民人口およびその発展に基本的に対応する（*atenderá*）。住民人口と並んで、この原則を実効力のあるものにするため、提供されるサービスの費用に影響を与えうる他の環境〔要因〕にも配慮する、c)憲法第 31 条に従い、法規の条項で明言された、同種の財政努力が常に実現されるよう、国全体で同種の水準に達するために、教育、健康、その他、福祉国家の本質的社会サービスに対する財政的保障、d)一般性、公平性、進歩性、経済力と言う憲法の原則に従った財政的責任、ならびに公行政の間での財政・金融関係における調整と透明性。そのために、〔アンダルシア〕自治州は、税の性格をもった資源により構成される独自の財源（*espacio fiscal*）を有し、その財源において、スペイン国憲法第 157 条 2 項の定める処に従った法的権限の実施、および財源の管理、決済、監査、再検討、徴収を展開する、e)国の財政〔国庫〕およびその他の公的財政との間の制度的誠実、調整および協力、f)スペイン全国の色々な地域の間で、適切で公正な経済的均衡の確立が保証されるような形での連帯で、憲法第 138 条の定める処である。地域間補償基金はこの目標に向けて協力するためのそれぞれの資金配分を決定する、g)当項 c)に定める処に従い、憲法第 158 条 1 項が述べるサービスの均一化、h)予算の安定と欧州連合の法規および国法に由来するその他の基準といった事柄における要請を損なうことなく、担当するサービスの提供のための公的支出の使途（*destino*）と量の自由な決定、i)財政における慎重さと厳格さ、j)自治体財政と関係する機関における多者間関係を通じた参加。

第1節「資源」

第176条「資源」では、アンダルシア評議会は、その権限を果たすために独自の財産と財政を有する（1項）、アンダルシア評議会の財政資源は以下のものから構成される。すなわち、a)〔アンダルシア〕自治体によって定められた独自の税、国から移譲された税、国税に付加された税、の産物により確定される税的性格をもったもの、b)国の資源の配分と移譲と、必要な場合には、特に〔財政的〕充足を保障するための手段に由来するもの、c)公債および借入れ、d)地域間補償基金への参加、またその統制法規に従いサービスの均一化、集中と競争力、社会的基盤と資産〔の形成〕を目指すその他のあらゆる基金への参加、e)国の一般会計予算の負担によるその他の〔資金〕配分、f)欧州連合ないしその他の公行政からの〔資金〕移転、g)〔アンダルシア〕自治州の資産からの収益と民法上のその他の収入、受領した遺産、贈与および補助金、h)その権限内において課された科料および罰則金、i)法の定めによりアンダルシア評議会に帰属するその他の全ての資源、これらの資源の確定、管理、適用は、憲法第157条3項の定める組織法に規定ないし由来する範囲と限度内で、憲法の該当条文と調和的指示の定める処に従い、必要な限り実施される（3項）。

第177条「資金調達の改定（Actualización de la financiación）」では、国と〔アンダルシア〕自治州は、使用可能な公的資源全体の発展と各種の行政部の出費の必要性とを考慮し、資源調達制度の5年毎の改定を行なう。この行為は、資金調達制度によりもたらされる資源を決定するために、使用される基礎的係数を継続するとともに時代に即したものにすることを妨げることなく、実行されなくてはならない（1項）、前項で述べられた改定は、国 - 〔アンダルシア〕自治州・経済財政問題混成委員会により承認されなくてはならない（2項）。

第178条「移譲された税」では、当条3項に従い、制限と法的能力（capacidad normativa）を有しつつ、憲法第157条3項の規定する組織法の定める処により、〔アンダルシア〕自治州に以下の税が移譲される。すなわち、a)全面的に移譲される国税 - 財産税、相続・贈与税、電力税、特定の交通機関に対する特別税、特定の石油製品（hidrocarburos）の小売りに対する税、b)部分的に移譲される国税 - 個人所得税、付加価値税、ビール特別税、ワイン・発泡飲料特別税、中間製品特別税、アルコール・アルコール飲料特別税、石油製品特別税、タバコ税。これらの税のいずれかの廃止あるいは修正は、移譲の断絶あるいは修正を意味する（以上、1項）、当条の内容は、国と〔アンダルシア〕自治州との協約によって修正されることができ、それは法案として処理される。このために当条の修正は〔アンダルシア自治〕憲章の修正とは見なされない（以上、2項）、移譲の範囲と条件は当憲章第184条で触れられた混成委員会により決定され、それはアンダルシアの収益に係わっている。中央政府は〔混成〕委員会の決定〔事項〕を法案として処理する（以上、3項）。

第179条「課税権限の指導原則」では、憲法および憲法第157条3項に定められた組織法で考慮されたところに従い、〔アンダルシア州〕議会に、税の設定ならびに加重税（recargos）の決定の権限が帰属する（1項）、課税権限は、経済力、公正、一般性、平等、課税負担の公平な配分、累進性、非押収性の憲法原則に従い、行使される（2項）、歳入（ingresos públicos）の徴収のために資源の最重要な機能を損なうことなく、税は高水準

の進歩、結束、環境保護、社会福祉の実現を目的とする経済政策の手段たりうる（3項）、〔アンダルシア〕自治州は市場の統一性を保護しつつ調和の原則に従い行動する（4項）。

第180条「税に関する権限」では、憲法および憲法第157条3項規定された組織法の定める制限を遵守しつつ、〔アンダルシア〕自治州に、独自の税の制定と統制、ならびに税の管理、決済、徴収、監査、改定が帰属する。そのために、〔アンダルシア〕自治州は、特に税の性格が要請するときには、〔国の〕税務当局（Administración tributaria）との間で設けることができる協力〔関係〕を損なうことなく、先述の仕事の組織と実行のための完全の権限（atribuciones）を有する（1項）、〔アンダルシア〕自治州は法的権限を、そして国の委任を受けて、〔税の〕移譲の範囲と条件を決める法の定める処に従い、国の行政と取り結ぶ事のできる協力〔関係〕を損なうことなく、憲法第157条3項に規定された組織法が定め、税の移譲を統制する法に具体化された処に従い、〔アンダルシア〕自治州に全面的に移譲された国税の、管理、決済、徴収、監査、改定の権限を行使する（2項）、アンダルシアで徴収されるその他の国税の管理、決済、徴収、監査、改定は、憲法および憲法第157条3項に規定された組織法の定める処に従い、税の性格が要請するときには、〔アンダルシア〕自治州が国から受けることのできる委任と取り結ぶことのできる協力〔関係〕を損なうことなく、国の税務当局に帰属する（3項）。

第181条「税関係（materia tributaria）における組織」では、〔アンダルシア〕自治州の税関係の行政組織は、特にその管理下にある資源の有効な適用を監視し、脱税に対して闘うことにより、憲法および当憲章で一般的性格をもって定められた原則に、より良く対応する形態を採用する（1項）、前項で示された目的をもって、税務機関（Agencia Tributaria）が法律により設置され、全ての独自税ならびに国の委任によりアンダルシア評議会に全面的に移譲された国税の、管理、決済、徴収、監査が同機関に委託される。アンダルシアにおける国税当局により管理されるその他の移譲済み税に関連して、税の性格が要請するときには、共同管理のための協力体制を設定しうる。その目的で、〔アンダルシア〕自治州内に、国税当局と〔アンダルシア〕自治州の該当機関との間で、同数の代表者からなる団体（consorcio）が形成される（以上、2項）、〔アンダルシア〕自治州は、国によって部分的に移譲された国税の管理、決済、徴収、監査の責任をもつ国税機関に、決められた形で参画する（3項）、アンダルシア〔州〕税当局は、委任によって、地方税との関係で税の管理を行なうことが可能なことにより、他の〔税務〕機関に協力を行なうことができる（4項）。

第182条「経済・行政機関」では、〔アンダルシア〕自治州は、国税庁（Administración General del Estado）の基準の統一に関する権限を損なうことなく、アンダルシア税務署により行なわれた税務措置に対し納税者が取ることのできる、異議申し立てに対する行政的手順による検討を、独自の経済・行政機関を通じて行なう。この目的で、アンダルシア評議会および国税庁は、経済・行政機関を通じて、検討作業の十分な実施のために必要な協力メカニズム〔の設置〕を同様に取り決めることができる。

第183条「〔アンダルシア〕自治州と国家財政当局（Administración）との間の関係」では、〔アンダルシア〕自治州と国の財政的關係は、透明性、制度的誠実、自身に關係する決定への参画と言う原則に従う（1項）、アンダルシアは、財政におけるその利害に留意し

つつ、当〔自治〕憲章第 175 条で挙げられた諸原則を尊重しながら、憲章第 184 条の定める様式と形態において、自立的財政のモデルとの結び付きを決定することができる(2 項)、アンダルシアは、適用可能な法規が決定する形態において、国税庁の業務管理に協力ないし参画する(3 項)、双方の税務当局は、協力と透明性という枠組の中で、それぞれの権限をより良く行使するために必要な統計的情報と運営上の情報の入手 (*acceso*) を、相互に都合し合う(4 項)、国税に依存しているアンダルシア自治州の税の廃止あるいは歳入の変化を意味するスペインの税制度の改革ないし修正の場合において、アンダルシア自治州は、その権限の発展と将来における強化との可能性が減少させられることがないように、国が適切な補償手段を講ずべき権利を有する。制度的誠実の原則に従い、国によって承認された一般的措置が〔アンダルシア〕自治州に対してもつ、あるいは〔アンダルシア〕自治州によって承認された一般的措置が国に対してもつ、肯定的あるいは否定的な財政的影響 (*impacto*) は、特定の期間、支出の必要性あるいは財政力の変化という形で、調整のために必要なメカニズムを設定する目的で、査定される(以上、5 項)、アンダルシアは、規定の形態において、研究、分析、報告、あるいは〔アンダルシア〕自治州に移譲された税の管理・適用において相応しいと評価されたその他の全ての型の活動の実現に参画する(6 項)、アンダルシア自治州は、就中、国の財政制度に係わる事項においては、財政・金融政策評議会により、またアンダルシア独自の問題に関しては次の条項〔第 184 条〕で定める混成委員会において、多者間関係を維持する(7 項)。

第 184 条「国 - 〔アンダルシア〕自治州間・経済・財政問題混成委員会」では、国 - 〔アンダルシア〕自治州間・経済・財政問題混成委員会は、自治州の資金調達分野において、国と〔アンダルシア〕自治州との間の関係における二者間機関である。当委員会に、資金調達制度の具体化、承認、改定、継続、ならびに〔アンダルシア〕自治州と国の財政・金融関係全体の〔一定方向への〕誘導の権限が帰属し、この事柄に関してアンダルシア評議会によって署名された協約を損なうことなく、多者間的性格をもった団体や機関において、その職務を遂行する(以上、1 項)、混成委員会は、国と〔アンダルシア〕自治州の同数の代表者によって構成される。委員会の議長職は、一年毎に両者の間の交替制により実行される(以上、2 項)、混成委員会は、両代表者間の協約により、内規および職務規則を採用する(3 項)、国 - 〔アンダルシア〕自治州間・経済・財政問題混成委員会に、以下の権限が帰属する。すなわち、a) 国税移譲の範囲と条件、特に部分的に移譲された国税の収益における分配比率 (*porcentajes de participación*)、b) アンダルシア税務当局と国の税務当局との間の協力メカニズム、ならびに移譲された税の性格に従い、税の調整と調和の基準を設定すること、c) 欧州構造基金におけるアンダルシアの分配比率の交渉、d) アンダルシア自治州において国が行なう投資の研究、e) 国から〔アンダルシア〕自治州へのサービスの移譲に関する評価の取り決め、f) 経済・行政的な視点からの再検討作業の充実な実施のために必要な、〔アンダルシア〕自治州と国の一般行政機構 (*Administración General*) との間の協力メカニズムの設定、g) 土地台帳に係わる職務の実施のための、〔アンダルシア〕自治州と国との間の協力メカニズムの取り決め(以上、4 項)、混成委員会は、国あるいは欧州連合の法的決定により改変される可能性があるとき、当章の定める財政制度の均衡を

保障するために必要な協調手段を提示する（5項）。

第185条「欧州基金の管理」では、〔アンダルシア〕自治州に、アンダルシア宛の欧州基金、そして一般的にはアンダルシア宛の欧州諸計画によって導かれる基金、また特別には集中の基準、またはアンダルシアの特殊事情に由来する基準の適用によって承認される基金の、管理、計画、執行〔の権限〕が帰属する（1項）、これらの細目で受取る基金は、該当するEU法を尊重しつつ、アンダルシア自治州により、社会的・地域的基準をもって調整されうる（2項）。

第186条「財政処置」では、〔アンダルシア〕自治州は、国に対して法が定める財政的処置と同一の扱いを享受する。

第187条「公債および資金調達活動（operaciones de crédito）」では、〔アンダルシア〕自治州は、憲法第157条3項で規定される組織法の定める処に従い、〔アンダルシア州〕議会の法を遵守しつつ、投資費用を賄う（financiar）ために公債を発行することができる（1項）、発行額とその特質は、資金政策の一般的調整に従い、国との協力関係の中で設定される（2項）、発行された債券（títulos emitidos）は、あらゆる目的を持った公的基金として考慮される（3項）、〔アンダルシア〕自治州は、憲法第157条3項で規定された組織法の定める処に従い、財源（tesorería）の一時的（transitorias）必要性を補填する目的で、1年未満の期限で資金活動を実行することができる（4項）、〔アンダルシア〕自治州は、下記の要件を満たす場合には常に、記載されている形態がいかなるものであれ、1年を超える期間、同様に融資活動を実行することができる。すなわち、a)借入金（crédito）の総額が、投資費用の充足（realización）にのみ向けられること、b)元本・利子の年次償還総額が、〔アンダルシア〕自治州の当年歳入〔額〕の25%を超えないこと（以上、5項）。

第188条「財産」では、〔アンダルシア〕自治州の財産は、以下のものから構成されている。すなわち、a)当憲章が承認された時点で、その所有（titularidad）により獲得した資産と税（derechos）、b)全ての有効な法的資格により獲得した資産と税（以上、1項）、〔アンダルシア〕自治州の財産とその運用、保護（defensa）、維持は、アンダルシア州議会の法により統制される（2項）。

第2節「公的支出と予算」

第189条「公的支出の配分（Asignación）」では、〔アンダルシア〕自治州の公共支出は、公権力に委ねられた憲法および〔自治〕憲章の目的、ならびにその立案と執行の指針となるべき経済的安定、有効性、節約の原則を考慮し、充足すべき必要を満たすために、利用可能な資源を公平に配分する。ともかくも、適切な水準の基本的公共サービスの提供と、社会権および機会の均等の守護とに意を注ぐ（以上、1項）、同様に、公共支出はその権限内で、憲法第2条および第138条を実行することによる連帯の原則の実現を保障し、〔アンダルシア〕自治州内における地域的均衡および先の原則の自治州内での実現に意を注ぎ、同様に自治州外との協力を提供する（2項）、その執行に際しては、調整、透明性、説明責任（contabilidad）および経済・財政・効率に関する内的、外的な適切な管理の原則を守り、ならびに諸給付（prestaciones）に対する見直し・監査とその受給・使用に関する不

正に対する闘いを行なう（3項）。

第190条「予算法」では、〔アンダルシア〕自治州政府に自治州予算の編成と執行〔の権限〕が、州議会にその検討、修正、承認、監査〔の権限〕が帰属する。借入れ（créditos）の増加、あるいは歳入の削減を想定する全ての発議ないし修正は、その手続きを進めるために州政府の同意を必要とする（以上、1項）、〔州〕予算は単一であり、国の予算と同質の技術的基準に基づいて編成される。〔予算は〕アンダルシア評議会とその公的機関、アンダルシア評議会に下属するその他の団体、企業、機関の収入・支出の全て、ならびに州議会によって定められた独自税に影響を与える財政黒字の額を必然的に含む（以上、2項）、それぞれの収支状況とその十分な同意と執行のために必要な法規に加えて、予算法は〔州〕政府の経済政策を遂行するために必要とされる法規のみを含むことができる（3項）、予算は単年度主義である。予算法案および付属文書は、当年度予算が失効する少なくとも2ヵ月前に、〔州〕議会に提出されなくてはならない（以上、4項）、予算が該当する経済的実施の初日に承認されていないときには、新予算が承認されるまで、自動的に実施日が延期されるものと見なされる（5項）、予算法は税を創出することはできない。実質的税法がそれを定めたとき、税〔制度〕を改正することができる（以上、6項）、予算法は地域的不均衡を正し、サービスとインフラストラクチャーの平準化に向けた措置を、毎年講ずる（7項）。

第3節「地方財政」

第191条「自治と財政権限」では、アンダルシア地方財政は、自らが責めを負うべきサービスの提供のための資源の充足性、自治、財政的責任、公平、連帯の原則に従う（1項）、地方当局（Administraciones locales）は、憲法および法の定める範囲内で、その独自財政を管理する権能（capacidad）を有する。この権能は、独自税と予算および資源の使用（aplicación）による支出の自由、ならびに他の〔財政〕当局の予算から受取る条件のつかない収入の自由使用に関して、法によって決定される権限を含む（以上、2項）、地方税制の規制法規が定める範囲内で、権限委任あるいは何らかの他の協力形態の可能性を損なうことなく、地方政府にその税の管理、徴収、監査の権限が帰属する（3項）。

第192条「〔アンダルシア〕自治州の協力」では、法律が〔アンダルシア〕自治州の税への地方団体の参与を統制し、自治州は市町村平準化基金によって、無条件にその手段となる（1項）、加えて、〔アンダルシア〕自治州は、具体的事項のための特別な財政的協力計画を策定することができる（2項）、〔アンダルシア〕自治州に、国の権限を損なうことなく、憲法がそれらに認める分権（autonomía）を尊重しつつ、地方団体への財政的庇護が帰属する（3項）、地方団体は〔アンダルシア〕自治州に対して、自己の税の管理、決済、徴収、査定を委任するか、何らかの他の協力形態を設定することができる（4項）、国の歳入と条件なしの補助金に対する参与からなる地方団体の歳入は、〔アンダルシア〕自治州によって受取られ、自治州は関連法の定める基準に従い、この事項に関する国の法規によって定められる基準を尊重しつつ、それらの歳入は分配される（5項）、地方税収を削減しようという、〔アンダルシア〕自治州の法的枠組の改変は、適切な補償を講じなければならな

い（6項）、いかなる権限の付与も、十分な資源〔財源〕の配分を伴う（7項）。

第193条「住民基本台帳（Catastro）」では、国の一般行政とアンダルシア評議会は、諸決定への同評議会の参画と権限の行使のために必要とされる情報の交換を確保するために、必要な協力的手段を設定する。同様に、国の法規が定める処に従い、全行政機関のためにデータベースの十分な利用と情報の統一性を保証すべく、国、アンダルシア評議会、市町村の間での住民基本台帳の共同（consorciada）管理の諸形態が設定される。

第4節「アンダルシア公共部門の外部監査」

第194条「監査機関」では、当憲章第130条の定める処により、アンダルシア公共部門の外部監査は、会計検査院（Cámara de Cuentas）〔の権限〕に帰属する。

第7編「環境」

第195条「生物多様性の保全」では、〔アンダルシア〕公権力は、環境保護、生物多様性維持、ならびに全てのアンダルシア人が享受し来たるべき世代への遺産たるべく、アンダルシアの豊かさと風景の多様性の保全に向けた政策を採る。

第196条「天然資源の持続可能な使用」では、〔アンダルシア〕公権力は、持続可能な発展、その刷新能力を保障することによる天然資源の合理的使用、大気を汚染する排出〔物〕の削減を促進する。同様に、〔アンダルシア〕自治州は〔アンダルシア〕全住民に対する環境教育を促進する。

第197条「生産〔活動〕と持続可能な発展」では、その権限の範囲内で、アンダルシア公権力は特に、エコロジカルな農業、持続可能な観光業、沿岸部の保護、自然保護区のネットワーク、ならびに有効かつ汚染物を排出しない科学技術の奨励に向けた政策を採る。持続可能な発展に結び付いたすべての経済部門は、環境保護において重要な役割を果たす（以上、1項）、アンダルシア公権力は政策を推進し、経済活動と最適の環境的質とを両立させるために適切な手段を整え、生産諸部門が効果的に環境を保護するよう監視する（2項）、アンダルシア公権力は、水の完全な循環を保護し、その持続可能で、有効で、一般的利害との合意に責任を負う使用を促進する（3項）。

第198条「廃棄物（Residuos）」では、アンダルシア評議会に、都市および産業の廃棄物処理の計画、監督、規制〔の権限〕が帰属する。法規の実施を確保するのみならず、廃棄物の減量、リサイクル、再利用のための措置を確実に講ずるために必要な方策を採用する。

第199条「科学技術およびバイオテクノロジーの発展」では、アンダルシア公権力は科学技術およびバイオテクノロジーの発展、ならびに農産物生産（agroalimentaria）における一層の自律性を獲得するよう方向づけられた地場〔農業〕資源の研究と利用（empleo）を促進する。これらの活動の統制は、憲法第149条1項15号の定める範囲内で、食料に関する用心、安全、質という原則に従い、アンダルシア評議会に〔その権限が〕帰属する。

第200条「山火事の防止と砂漠化に対する闘い」では、〔アンダルシア〕公権力は、アン

ダルシアにおける砂漠化、森林消滅、土壌浸食に対する闘いの〔ための〕適切なメカニズムを起動させ、山火事の予防と根絶の計画を実行し、加えて山火事にあつた地域の環境の回復を行なう。

第 201 条「公害 (contaminación) に対する保護」では、アンダルシア公権力は、各種の公害を削減し保護の標準と水準とを決定することにより、住民の生活の質を向上させる政策を促進する (1 項)、その政策は、特に都市部において、騒音公害 (contaminación acústica) に対する保護、ならびに水質、大気、土壌の監視に向けられる (2 項)。

第 202 条「農村部の発展」では、アンダルシア公権力は、農村部の人口を固定させ、併せてその生活の質を向上させる目的で、持続可能な発展をもたらすために必要な基盤を創設すべく、農村部発展の統合戦略を促進する。

第 203 条「土地の有効利用と交通の統一的システム」では、アンダルシア公権力は、都市部における投機と持続不可能な都市圏の形成を避けるため、土地の有効かつ持続可能な利用に留意する (1 項)、アンダルシア自治州は、大量公共輸送機関 (transporte público colectivo)、特により効率的で公害の少ないものの発展を促進する (2 項)。

第 204 条「エネルギー資源の合理的利用」では、アンダルシア公権力は、気候変動を避けるような戦略を起動させる。そのために、再生可能で無公害のエネルギーを強化し、エネルギー資源の持続可能な利用、エネルギーの充足と節約を促がす政策を実施する。

第 205 条「動物の保護」では、〔アンダルシア〕公権力は、動物、特に絶滅の危機に瀕したものであるものに対する保護に留意する。アンダルシア州議会は法律により、その保護を管理する。

第 206 条「監視上の誘因と手段」では、当章で定められた目標を達成するために、アンダルシア評議会は独自の政策と、その目的に相応しい事柄への誘因とを推進する (1 項)、アンダルシア州議会の法律は、スペイン国憲法第 157 条 3 項が記す組織法の範囲内で、環境に対する害へのエコロジー上の監視、予防、是正、補償の〔ための〕手段を管理する (2 項)。

第 8 編「社会的コミュニケーション・メディア」

第 207 条「情報への権利」では、アンダルシア公権力は、当章で定められた処により、憲法第 20 条で認められた自由と権利、特に表現の自由と独立・真実・複数情報への権利に関するものへの尊重に向けて監視する (1 項)、アンダルシアの全コミュニケーション・メディアは、公私を問わず、憲法の価値体系 (valores) に従う (2 項)。

第 208 条「オーディオ・ビジュアル・メディア」では、視聴覚コミュニケーション・メディアは、公私を問わず、その社会的機能を果たすに際して、特に青少年の保護に関して、憲法上の権利、自由、価値を尊重し、男女平等原則の実現と全ての形態の差別の除去に向けて監視しなくてはならない。

第 209 条「制度的公開性 (Publicidad institucional)」では、アンダルシア州議会の法律は、各種の形態における制度的公開性を管理する。

第 210 条「ラジオ・テレビの公共サービス〔放送〕」では、アンダルシアのラジオ・テ

レビのサービスおよび管理は公的性格を持ち、直接的管理を通して提供される（1項）、前項で定める処を損なうことなく、ラジオ・テレビの公共サービスの間接的管理のための行政認可を、公的機関・団体と私人に与えることができる（2項）、アンダルシア評議会は、公共ラジオ・テレビ・サービスを直接管理する（3項）。

第211条「公共コミュニケーション・メディア」では、アンダルシア評議会および地方団体によって直接管理されるコミュニケーション・メディアは、無党派、多元、客観、報道の中立、正確の原則を尊重しつつ、アンダルシアの教育的・文化的価値の促進に向けて、その活動を行なう（1項）、社会の多元性を尊重しつつ、アンダルシアの政治的・社会的・文化的多様性を代表する協会、団体、機関のコミュニケーション・メディアに対するアクセス権が保障される（2項）。

第212条「アンダルシア文化」では、公共の伝達（difusión）メディアは、伝統的形態のみならず新たな創造〔活動〕においても、アンダルシアにおける視聴覚〔芸術〕の発展、ならびに映画製作を奨励する。

第213条「アンダルシア語（modalidad lingüística）の認知と使用」では、公共視聴覚メディアは、アンダルシア語の認知と使用とを、その異なる訛りを含め奨励する。

第214条「議会による統制」では、議会規則の定める処により、アンダルシア評議会によって直接管理される社会コミュニケーション・メディアの統制は、〔アンダルシア〕州議会委員会を通じて、州議会に帰属する（1項）、アンダルシア公共ラジオ・テレビ〔局〕の局長（Director(a)）の選任は、加重多数決により、州議会の総会で決せられる（2項）、地方公共コミュニケーション・メディアに関しても、同様の機能が〔地方〕団体の総会に帰属する（3項）、当条において定められたコミュニケーション・メディアに対する統制活動は、無党派、多元、客観の原則のみならず、経済的・財政的な最適管理のための監視をその目的とする（4項）。

第215条「視聴覚メディア〔ラジオ・テレビ〕の新チャンネル」では、〔アンダルシア〕自治州は、法令の定める処により、ラジオ・テレビないし他のコミュニケーション・メディアの新チャンネルを創出することができる。

第216条「〔ラジオ・テレビの〕電波帯（Espacio radioeléctrico）」では、アンダルシアは、その電波帯あるいはその遠距離通信システムの計画あるいは使用に係わるいかなる決定に関しても、その意向を打診される。

第217条「視聴覚メディアにおける権利の保護」では、アンダルシア視聴覚〔メディア〕評議会に、〔アンダルシア自治〕憲章第131条の定める処により、視聴覚コミュニケーション・メディアにおける憲法上、憲章上の権利、自由、価値の尊重のために監視をする権限が帰属する。

第9編「〔アンダルシア〕自治州の制度的諸関係」

第1章「国との関係」

第218条では、当該編で定められた想定では、アンダルシア自治州は、各事例ごとに憲

法、国法、EU法の定める処に従い、国とEUの決定ないし機関に参画する。

第219条「原則」では、連帯の原則の範囲内で、アンダルシア自治州と国との関係は、協力、共同、制度的誠実、相互援助に基づく（1項）、〔アンダルシア〕自治州の特殊利害の問題のために、相応しい二者間関係装置が定められる。一般利害の問題においては、アンダルシアは制定された多者間手続きないし機関により、参画する（以上、2項）。

第220条「アンダルシア評議会 - 国・二者協力委員会」では、下記の目的でアンダルシア評議会 - 国の〔両〕政府間の関係の一般的・恒常的な枠組を構築する前条で定められた諸原則に従い、アンダルシア評議会 - 国・両者合同委員会が創設される。すなわち、a)当条2項で定められた想定例において、各自の権限の実施に際しての参画、情報、協力、調整、b)各自の公共政策と共通利害問題に関する情報と協力のメカニズムの設立（以上、1項）、アンダルシア評議会 - 国・二者委員会の職務は、当憲章により明白に定められた事例における協定を審議し、提案を行ない、必要な場合には採択することであり、一般的には以下の領域に係わる。すなわち、a)国とアンダルシア評議会との間の権限の分配に、就中、影響を及ぼす法案、b)アンダルシア自治州の利害と権限に、就中、影響を及ぼす全ての事案における、スペイン政府の一般的経済政策の立案、およびこの〔経済〕政策の実施と展開、c)国とアンダルシア自治州との間の協力〔関係〕を向上させ、共通の利害領域における独自の権限の一層の効果的实施を確実なものとするための、相応しい手段の推進、d)両者間に生じた権限争いと、必要ならばその解決策の提示、e)国とアンダルシア自治州との間で制定された協力メカニズムの機能の評価と、その作動を増強させる方策の提示、f)アンダルシア自治州が任命することのできる代表者が存在する国の経済機関、金融機関、公営企業との関係の提示と、その様態および代表形態、g)アンダルシア自治州のEU問題への参画の実効性を保証する目的での、欧州政策の追跡、h)アンダルシア自治州の固有の権限に係わる国の対外行動の追跡、i)法の定める、または〔両〕当事者が提起する共通利害問題、j)特別農業制度のアンダルシアにおける計画案（*proyección*）の修正、ならびに農村における雇用およびそのための基金〔創設〕の決定、定量、分配に直接係わる諸側面（以上、2項）、アンダルシア評議会 - 国・二者委員会は、国とアンダルシア評議会の同数の代表者によって構成されている。その委員長職は、1年ごとの両当事者間の交替という形で執行される。〔同〕委員会は常任事務局を擁し、下部委員会および適切（*convenientes*）と思われる委員会を設けることができる。〔同〕委員会は年次報告書を作成し、それを中央政府、アンダルシア評議会政府、〔アンダルシア〕州議会に提出する（以上、3項）、アンダルシア評議会 - 国・二者委員会は少なくとも1年に2回、そして両当事者の一方が要求するときにはいつでも、総会を開く（4項）、アンダルシア評議会 - 国・二者委員会は、両者間の合意により、内部規則および職務規則を採用する（5項）。

第221条「協力手段」では、アンダルシア評議会は、共通利害問題において多者間機関および手続きにより、国と協力する（1項）、〔アンダルシア自治州〕政府と中央政府とは、各自の権限の範囲内で、共通利害の目的を実現するのに相応しい協力手段を承認することができる（2項）。

第222条「政策立案への参画」では、〔アンダルシア〕自治州は、特にアンダルシアの

戦略的部門に係わる場合には、憲法第 131 条に従い、全般的かつ部門別の経済活動の立案に参画する。

第 223 条「アンダルシア〔選出〕の上院議員」では、アンダルシア選出ないし任命の上院議員は、上院での活動を報告するために、〔アンダルシア〕州議会規則の定める処に従い、同議会に出頭することができる。

第 224 条「国家機関 (órganos constitucionales) における任命過程への参画」では、アンダルシア評議会は、法律あるいは〔アンダルシア〕州議会規則の定める処に従い、国家機関における任命過程に参画する。

第 225 条「〔アンダルシア〕自治州の代表」では、〔アンダルシア〕評議会議長に、国との関係におけるアンダルシア自治州の代表〔権〕が帰属する。

第 2 章「他の自治州および自治都市との関係」

第 226 条「協力に関する協約」では、州議会が決定する想定例、条件、要件において、アンダルシア自治州は、他の自治州独自のサービスを共同して管理・提供するために、協定を取り結ぶことができる。いずれにせよ、州議会は協定内容の監督と追跡のメカニズムを有する (以上、1 項)、〔アンダルシア〕州議会は、その議長を通じて国会に、前項で定められた協定の締結につき通知し、協定はその通知から 60 日を経て発効する。国会あるいはその内の一院が、その期限内に反対を表明した場合には、その通知を受理して以降、協定は当条次項に定められた手続きに従わなくてはならない (以上、2 項)、〔アンダルシア〕州議会は、他の自治州と協力協定を取り決めるためには、国会の認可を請求しなくてはならない。これらの協定の範囲、形式、内容の決定は、州議会〔の権限〕に属する (以上、3 項)、他の自治州とアンダルシア評議会により取り結ばれた協定は、〔アンダルシア〕自治州官報で公示しなくてはならない (4 項)。

第 227 条「文化的性格をもった協定」では、〔アンダルシア〕自治州政府は、他の自治州、自治都市で〔行なわれる〕、就中、アンダルシア出身住民を対象にした文化的性格をもつ活動 (actos) の開催のための協定を、取り決めることができる。

第 228 条「セウタ、メリーリャとの関係」では、アンダルシア自治州は、セウタ、メリーリャの〔両〕自治都市と、協力、共同、援助の特別な関係を維持する。

第 229 条「アンダルシア自治州の代表」では、〔アンダルシア〕評議会議長に、他の自治州との関係におけるアンダルシア自治州の代表〔権〕が帰属する。

第 3 章「欧州連合の諸機関との関係」

第 230 条「関係の枠組」では、アンダルシア自治州の欧州連合諸機関との関係は、当憲章の定める処により、また国法の定める範囲内で、〔その権限に〕従う。

第 231 条「国の意思〔形成〕への参画」では、〔アンダルシア〕自治州は、当憲章および当該事項に係わる法の定める処に従い、アンダルシアの権限・利害に関する事柄において、欧州連合に対する国の態度の形成に参画する (1 項)、同自治州は、自身にのみ係わる事柄においては、国の態度の形成に二者間的に (de forma bilateral) 参画しなくてはならない。

その他の場合には、参画は定められた多者間手続きの枠内で実行される（以上、2項）、同自治州によって表明された態度は、自身の独占的権限に係わり、アンダルシアにとって並外れた重要性（relevancia）をもった財政的・行政的結果が欧州〔連合〕の提案ないし発議に由来するならば、国の態度形成に決定的な力をもつ。もし中央政府がこの態度を受け入れないときには、中央政府はアンダルシア評議会 - 国・〔二者〕委員会で、その理由を述べなければならない。それ以外の場合には自治州の態度は国によって聞き入れられなくてはならない（以上、3項）。

第232条「欧州連合の決定への参画」では、アンダルシアは法の定める処により、直接的に、または国の代表を通じて、欧州連合の諸機関における決定過程に参画する。

第233条「国の情報〔提供〕」では、国はアンダルシア評議会に対して、欧州連合における発議、提案、法案、処置決定、ならびに国法の定める処に従い、アンダルシアの利害に係わる事柄においてスペインが加わっている欧州司法機関に対して行なわれている訴訟行為に関して、報告する。アンダルシア評議会は国に対して、適切と思われる意見（observaciones）、提案を行なうことができる。

第234条「欧州連合の機関・組織への参画と代表」では、アンダルシア評議会はその利害を擁護・促進し、〔アンダルシア〕自治政策の国および欧州連合の政策との必要な一体化を行なうため、欧州連合の諸機関へのスペインの代表団に参加する。特に、該当する法の定める処に従い、アンダルシア評議会の立法的権限の問題を論ずるときには、〔中央政府〕内閣と、内閣・〔欧州連合〕委員会間の打診と準備の過程とに参画する（以上、1項）、アンダルシア評議会の独占的権限に関する場合、前項に定める参画は、適用される法の定める処に従い、事前の同意と委任をもって、これら機関の代表〔権〕と議長職の行使を可能にする（2項）。

第235条「EU法の発展と適用」では、アンダルシア評議会は、アンダルシア州議会〔制定〕の法律の定める処に従い、その権限に属する事項において、EU法を発展させ、執行する（1項）、欧州連合が〔スペイン〕国の基本的法規に代位する法を定める場合には、アンダルシア評議会はEU法から派生する（de desarrollo）法律を採用することができる（2項）。

第236条「アンダルシア評議会の常設代表団」では、アンダルシア評議会は、欧州連合の機関・組織に対して自らの利害を代表・擁護・促進するための行政機関として、ならびに情報を獲得しEU諸機関との関係と調整のメカニズムを構築するために、欧州連合内に常設代表団を保持する。

第237条「アンダルシア評議会への打診」では、アンダルシア評議会は、EU法の定める補完性および比例性の原則の統制手続きの範囲内で、EU法案に関する〔スペイン〕国会の意見表明に先立ち、意見を求められる。

第238条「司法裁判所に対する行動」では、アンダルシア評議会は、国法の定める処に従い、EU司法裁判所への訴訟行為に関与する。EU法が定める場合には、当該裁判所に関与（acceso）する（以上、1項）、〔関係〕事項に関する現行法の範囲内で、アンダルシア評議会は〔アンダルシア〕自治州の利害を守るべく、EU司法裁判所に対する〔訴訟〕

行動を開始するよう、国およびその権限を与えられた機関に要求する（instar）ことができる（2項）。

第239条「ヨーロッパ諸地域（regiones）との関係」では、アンダルシア評議会は、目標および利害を共有するヨーロッパの諸地域との協力〔関係〕を促進し、アンダルシアの一般的利害にとって適切と思われる関係を構築する（1項）、アンダルシア公権力は、欧州連合の政策決定（definición）における地域の存在〔感〕を強化する（2項）。

第4章「対外活動」

第240条「条約と協定」では、アンダルシア評議会は、その権限に属する事項に直接かつ著しく影響を与える国際条約・協定の締結行為に関して、事前に国から情報を得る。いったん情報を得た後に、必要ならばその見解を公表し、適切と思われる意見を国に呈することができる（以上、1項）、直接かつ著しく〔アンダルシア〕自治州に影響を与える〔国際〕条約・協定の場合には、アンダルシア評議会は交渉団への参加を要求することができる（2項）、アンダルシア評議会は、その権限に属する事項に関して国際条約の締結を国に要求することができる（3項）、〔アンダルシア〕自治州は、当憲章に従い、その権限に属する事項に係わる国際条約・協定の実施のために必要な方策を採用する（4項）。

第241条「協力の協定」では、アンダルシア評議会は、アンダルシアの利益を促進するため、その権限の範囲内で協力協定を締結する（suscribir）ことができる。そのような目的で、国の対外代表機関は、アンダルシア評議会の発議に対して、必要な支援を行なう。

第242条「国際機関への参加」では、アンダルシア評議会は、スペイン代表団の一員として、〔アンダルシア〕自治州にとって著しく重要な問題において、国際機関に参加する。国法が許すときには、直接それを実行することができる。

第243条「他国との文化的関係」では、〔アンダルシア〕自治州は、文化的・歴史的な特別な結びつきを持った国々との文化的関係の構築を可能にする（permitan）条約・協定の締結と、その批准（autorización）のための国会への上程を〔中央〕政府に要求することができる。

第244条「フォーラム・会合（encuentros）への参加」では、〔アンダルシア〕自治州はスペイン国とアンダルシアに隣接する国々との間の協力のためのフォーラム・会合に参加する。

第5章「発展に向けた協力」

第245条「連帯の原則」では、アンダルシア住民は発展途上国との国際的連帯〔感〕を共有し、富のより公正な再配分に基づく国際秩序を促進する（1項）、アンダルシア自治州は、特にイベロアメリカ、マグレブ、アフリカ全体において、貧困撲滅、人権擁護、平和と民主的価値の促進に向け、発展途上国の発展のための共同活動を展開する（2項）、近接の、または文化的に近い国々との、発展を目指す協力政策もまた優先的関心対象であり、アンダルシア移民の受入国またはアンダルシアへの移民の出身国との協調も同様である（3項）。

第 246 条「地域相互間・国境横断的協力」では、アンダルシア評議会は、該当する憲法、諸自治憲章、EU 法の定める範囲内で、近隣の地域・自治体との地域相互間・国境横断的な協定・合意の締結（formalización）を促進する。

第 247 条「協力に関する対外活動の調整」では、アンダルシア評議会は、各事例において該当する自治を尊重しつつ、対外協力事業において、アンダルシアの地方団体、自治機関、およびその他の公共団体の対外活動を推進し、調整する。

第 10 編「[アンダルシア自治] 憲章の改正」

第 248 条「発議と通常の手続き」では、[アンダルシア自治] 憲章の改正は以下の手続きに従う。すなわち、a)改正の発議は、[中央] 政府または議員の三分の一の賛成をもってアンダルシア州議会に、または国会〔上・下両院〕に帰属する、b)改正の提案は、アンダルシア州議会の三分の二の多数による承認、組織法による国会の承認、そして最後にアンダルシアの有権者による住民投票での承認を必要とする（以上、1 項）、改正の提案が〔アンダルシア〕州議会、国会で賛成、あるいは〔アンダルシアの〕有権者による住民投票で承認されなかった場合、一年が経過するまでは州議会で再審議・再採決することはできない（2 項）、アンダルシア評議会は、住民投票（consulta）による認可を絶対〔不可欠〕とする国会〔制定〕の組織法により承認されたとき、最大 6 ヶ月の期間内に改正〔案〕を住民投票にかける（3 項）。

第 249 条「簡素化された手続き」では、前条で定められた処にかかわらず、改正が〔アンダルシア〕自治州と国との関係に係わらない場合、以下のような手続きをとることができる。すなわち、a)アンダルシア州議会による改正案の作成および承認、b)国会への諮問、c)前項に定める諮問が受理されてから 30 日の期間内において、国会がこの改正によって影響を受ける〔問題あり〕と宣言しないならば、然るべく認可され、改正文案に関する住民投票が実施される、d)最終的には、組織法による国会の承認が要請される、e)c)で示された期間内に国会が改正により影響を受けると宣言した場合、前条項に定める手続きに従い、同条 1 項 a)の手続きが完了したと見なし、下院規則に定める手続きを経て、共同提案を作成するための混成同数委員会が構成される。

第 250 条「改正提案の撤回」では、前掲条項で規定された 2 つの手続きのいずれかにより、アンダルシア州議会は五分の三の多数により、改正〔案〕に関する最終投票が行われる前に、上・下両院いずれかにおいて係属中の改正案を撤回する事ができる。その場合、〔当憲章〕第 248 条 2 項に定める時間的制限は適用されない。

参考文献一覧

- ・若松、山田（編）『ヨーロッパ分権改革の新潮流』中央大学出版部 2008年 第1章「スペイン自治権国家の実態と変容—カタルーニャ自治州の事例を中心に」（若松）
- ・若松「カタルーニャの新自治憲章（案）を巡るその後の展開」平成18年度・比較地方自治研究会調査報告書 比較地方自治研究会（財）自治体国際化協会
- ・Ley Orgánica 2/2007,de 19 de marzo,de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.
- ・Ley Orgánica 6/1981,de 30 de diciembre,de Estatuto de Autonomía para Andalucía.
- ・Ley Orgánica 6/2006,de 19 de julio,de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- ・M.J.Terol Becerra (dir.),Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía (Tirant lo blanch,Valencia,2009)
- ・J.Tornos Mas,Los Estatutos de Autonomía de Cataluña (Iustel,madrid,2007)

比較地方自治研究会委員名簿

平成24年 3月現在

◎会長 佐藤 竺

(座長以外は五十音順)

●米国部会 (座長…佐藤 竺) 7名

氏名	所属	備考
佐藤 竺	成蹊大学名誉教授	
今川 晃	同志社大学政策学部教授	
小滝 敏之	千葉経済大学学長	
西東 克介	弘前学院大学社会福祉学部准教授	
柴田 直子	神奈川大学法学部准教授	
辻 琢也	一橋大学大学院法学研究科教授	
牧田 義輝	東海大学名誉教授	

●コモンウェルス部会 (座長…竹下 譲) 9名

氏名	所属	備考
竹下 譲	四日市大学地域政策研究所長 拓殖大学地方政治センター長	
稲澤 克祐	関西学院大学専門職大学院経営戦略研究科教授	
小野島 真	明治大学政治経済学部教授	
上子 秋生	立命館大学政策科学部教授	
陶山 具史	元日本社会事業大学非常勤講師	
田村 秀	新潟大学大学院実務法学研究科教授・法学部副学部長	
内貴 滋	帝京大学経済学部地域経済学科教授	
馬場 健	新潟大学大学院実務法学研究科准教授	
和田 明子	東北公益文科大学公益学部准教授	

●ドイツ・北欧部会 (座長…片木 淳) 5名

氏名	所属	備考
片木 淳	早稲田大学大隈記念大学院公共経営研究科教授	
宇野 二郎	札幌大学法学部准教授	
斉藤 弥生	大阪大学大学院人間科学研究科准教授	
中原 茂樹	東北大学大学院法学研究科教授	
原田 久	立教大学法学部教授	

●フランス・南欧部会 (座長…山下 茂) 4名

氏名	所属	備考
山下 茂	明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科教授	
飯島 淳子	東北大学大学院法学研究科准教授	
工藤 裕子	中央大学法学部教授	
若松 隆	中央大学法学部教授	

●財政制度調査専門委員会 (座長…山下 茂) 8名

氏名	所属	備考
山下 茂	明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科教授	
青木 宗明	神奈川大学経営学部教授	
池上 岳彦	立教大学経済学部教授	
兼村 高文	明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科教授	
國崎 稔	愛知大学経済学部教授	
小泉 和重	熊本県立大学総合管理学部准教授	
半谷 俊彦	和光大学経済経営学部教授	
星野 泉	明治大学政治経済学部教授	

比較地方自治研究会設置要綱

(設置)

第1条 (財) 自治体国際化協会に、諸外国の地方自治に関する制度及びその運用並びに地方自治体の活動について調査研究するため、比較地方自治研究会（以下「研究会」という。）を設置する。

(委員)

第2条 研究会は、諸外国の地方自治制度に関する知識を有する者及び地方自治関係者の中から(財)自治体国際化協会理事長（以下「理事長」という。）が会長及び委員として委嘱した者により構成する。

(総会、部会及び専門委員会)

第3条 研究会は、総会並びに米国部会、コモンウェルス部会、ドイツ・北欧部会、フランス・南欧部会により構成するものとする。

- 2 総会は、研究会全体の事業計画を審議するとともに、各部会における調査研究の結果の発表を受けて地域横断的な観点から意見の交換を行う。
- 3 米国部会、コモンウェルス部会、ドイツ・北欧部会及びフランス・南欧部会の調査対象国は、原則として別表1のとおりとし、各部会は、それぞれの所掌に属せしめられた国の地方自治に関する制度及びその運用並びに地方自治体の活動に関する調査研究を行う。
- 4 第1項に規定する部会のほか、研究会に特定の事項について地域横断的な調査研究を行うため、専門委員会を設ける。
- 5 研究会に置かれる専門委員会の名称及び調査研究事項は、別表2のとおりとする。
- 6 委員は、総会のほか、1つ以上の部会又は専門委員会に属するものとする。
- 7 会長は、いずれの部会又は専門委員会にも出席できるものとする。

(運営)

第4条 総会は、会長が招集し、主宰する。

- 2 部会及び専門委員会は、所属委員の中から互選された座長が招集し、主宰する。
- 3 座長は、毎年度部会又は専門委員会に諮って部会又は専門委員会の調査研究に関する方針を定めるものとする。

(会員以外の出席)

第5条 会長及び委員以外の者で、総会、部会及び専門委員会（以下「総会等」という。）への出席を希望する者は、理事長の了解を得て、オブザーバーとして総会等に出席することができる。

- 2 総会等の運営上必要と認められる時は、総会にあっては会長が、部会及び専門委員会にあっては座長が、構成員以外の者に出席を求めることができる。

(事業)

第6条 研究会は、次の事業を行う。

- (1) 諸外国の地方自治に関する制度及びその運用並びに地方自治体の活動に関する調査研究
- (2) 調査研究結果の地方公共団体等への普及
- (3) 理事長から委嘱を受けた(財)自治体国際化協会刊行物の監修
- (4) (財)自治体国際化協会及び地方公共団体の調査活動に対する助言
- (5) 諸外国の関係機関との情報交換
- (6) その他理事長が委嘱した事業

(謝金)

第7条 委員が総会等に出席したときは、理事長が別に定めるところにより、謝金及び旅費交通費を支給する。

- 2 前項の規定は、第5条第2項の規定により、会長又は座長が委員以外の者に総会等への出席を求めた場合に準用する。

(出張の依頼)

第8条 理事長は、座長の求めに応じて、部会又は専門委員会に属する委員に対し、国内及び国外の出張を依頼することができる。

(総務省及び地方六団体との連携)

第9条 研究会の調査研究の企画及び実施は、総務省及び地方六団体との緊密な連携の下に行うものとする。

(海外事務所等に対する協力の依頼等)

第10条 理事長は、必要があると認める時は、海外事務所に対して研究会が行う調査研究への協力を指示することができる。

- 2 理事長は、必要があると認める時は、諸外国の有識者に対して研究会が行う調査研究への協力を委嘱することができる。

(事務局)

第11条 研究会の事務局は、(財)自治体国際化協会総務部企画調査課に置く。

附 則

この要綱は、平成17年4月1日から施行する。

附 則

この要綱は、平成22年4月1日から施行する。

別表1 部会の調査対象国

部 会 名	調 査 対 象 国
米 国 部 会	米国
コモンウェルス部会	英国、オーストラリア、ニュージーランド、カナダ
ドイツ・北欧部会	ドイツ、オーストリア、デンマーク、ノルウェー、スウェーデン、フィンランド
フランス・南欧部会	フランス、イタリア、スペイン

別表2 専門委員会の名称及び調査研究事項

名 称	調 査 研 究 事 項
財政制度調査専門委員会	地方財政制度を中心とする諸外国の財政制度及びその運用の実態に関する調査及びわが国の制度及びその運用の実態との比較研究

平成 23 年度 比較地方自治研究会調査研究報告書

平成 24 年 3 月 23 日発行

編集・発行 (財)自治体国際化協会 (CLAIR)

〒102-0083 東京都千代田区麹町 1-7 相互半蔵門ビル 7 階

TEL 03-5213-1722 FAX 03-5213-1741

E-mail kikaku@clair.or.jp

CLAIR 刊行物に関する最新情報は、当協会ホームページ (<http://www.clair.or.jp>) をご覧ください。