

## ロンドン事務所

### 【昨今の経済危機による地方自治関連問題に対する影響について】 英国

#### 報告書「クレジット・クラッチと再開発」

クレジット・クラッチ（信用収縮）がイングランドの地域再開発プロジェクトに与えた影響についてコミュニティ・地方自治省の委託により実施された独自調査の結果報告書が2009年1月末、発表された。調査は、リバプール・ジョン・ムーア大学欧州都市問題研究所所属で都市問題の専門家であるマイケル・パーキンソン教授が手掛け、「クレジット・クラッチと再開発（The Credit Crunch and Regeneration）」と題する報告書の形でまとめられた。

報告書は、昨今の経済危機のため、イングランドの都市再開発の試みが失速する気配を見せていると指摘している。また、大規模な再開発プロジェクトの資金枯渇によって、特にイングランド北部及び中部が打撃を受けられると述べるなど、悲観的な展望を示している。しかし、イングランド全体で見ると都市によって状況は様々であり、再開発については長期的な展望が必要であると述べている。

報告書のその他の内容は以下の通りである。

経済危機は既に多くの都市再開発計画に影響を与え始めており、それらの影響は今後、更に深刻化する見通しである。公共部門が依然として再開発に意欲を持ち続けている一方、着手されないまま終わりそうなプロジェクトもある。特に、金銭的リスクを伴う貧困地区の再開発プロジェクトは、経済危機の影響を受ける可能性が最も高い。また、企業・組織による人員削減の動きが加速していることから、仕事を持つ富裕層をターゲットにした都市中心部の不動産開発プロジェクトも特に打撃を受けやすくなっており、その結果、不動産開発業者の株主が損失を被る結果にもつながっている。商用不動産市場も、企業の景況感が悪化していることから、短期的な見通しは暗いものとなっている。

報告書の全体的な結論は以下の通りである。

- ・現在の経済危機は深刻であり、まだ終わりを迎えていない。経済危機による再開発プロジェクトへの影響は今後更に深刻化すると思われる。
- ・長期的な再開発計画は継続して行われており、今後も続けられるべきである。再開発にかかわる産業部門において、再開発に必要とされる専門的技術を維持することが必要である。
- ・実行される再開発プロジェクトの性質は、リスクの高いものから、確実に利益を生むことができる安全性の高いものへと移行してきており、今後もこの傾向が

続くと見られる。再開発プロジェクトに関して今後政府からの支援を最も必要とするのは貧困地区である。

- ・再開発プロジェクトの実施を継続し、経済復興に向けて準備を整えるため、真の意味での長期的なリーダーシップと意欲が必要とされる。
- ・再開発にかかわる産業部門は、より多くの新たな資金調達方法と、真の意味でのパートナーシップ、より質の高い再開発スキームを必要としている。
- ・公共部門の資金と再開発プログラムは、地域の再開発を継続する上で、民間部門と同程度に大きな役割を果たしている。再開発プロジェクトにおける公共部門の貢献は、今後更に重要性を増すものと思われる。

### 報告書「2009年版都市の展望」

都市の経済問題について調査、研究を行う「都市センター (Centre for Cities)」が2009年1月末、調査報告書「2009年版都市の展望 (Cities Outlook 2009)」を発表した。これは、英国の都市の経済面における実績を分析し、今後の見込みを評価したもので、地方自治体協議会 (LGA) の支援のもと、昨年につき2回目の報告書が作成された。

報告書は、英国内の最も規模の大きい64都市の経済パフォーマンスをランク付けしている。比較する「都市」の区分けには、イングランドのみ「主要都市部エリア (Primary Urban Area, PUA)」<sup>1</sup>を使用しており、その他の地域については、地方自治体の行政区画を使っている。

報告書の序文で、LGAのマーガレット・イートン議長は、都市の経済復興策について全国で統一された包括的アプローチを求めるよりも、個々の都市が各々の再建策を策定することを奨励している。更に、「中央政府は、経済不況への対処策に関して都市により多くの柔軟性を与えることによって、その役割を果たすことができる」と記している。また、各都市は、地元住民及び企業に対して質の高い住宅を提供し、債務に関するアドバイスを与えることを優先課題とすべきであるとも述べている。加えて、地元住民が受給資格のある福祉手当を確実に受け取れるようにすることで、地域経済を更に潤すことが可能になるとも指摘している。

報告書は、好景気の時期には繁栄を謳歌した英国の都市も、金融部門における大規模な人員削減及び老舗小売チェーンの倒産などを背景に、雇用の著しい減少に直面していると指摘している。その上で、各都市の経済パフォーマンス及び考えられ得る不況の影響を、信号を模した色分けで評価している。

---

<sup>1</sup> イングランドの都市の比較統計を目的に、正式な行政区画とは無関係に都市を区切る方法で、コミュニティ・地方自治省が定めている。一つのエリアは人口が12万5000人以上であることなどが条件。イングランド内には56のPUAがある。

「赤」に分類されたのは、北アイルランドのベルファスト (Belfast)、イングランド北部のリバプール (Liverpool) 及びハル (Hull) などであった。「赤」とされた理由は、これらの都市が今回の不況以前から既に失業率が高く、また大規模な非熟練労働市場が存在するためである。2008年に福祉手当受給申請者の数が増加した都市の3分の2はイングランド北部にあり、最も増えた都市はハルであった。ベルファストの労働人口の4分の1、ハルの労働人口の5分の1以上は、学業または職業技術に関する資格を全く有しておらず、両都市の労働力は英国内でも特に脆弱なものになっている。

「黄色」に分類されたのは、ロンドン、イングランド南西部のブリストル (Bristol)、スコットランドのエジンバラ (Edinburgh) などであった。これらは、英国内でも金融部門の労働者が最も集中している都市であり、そのため、景況悪化による経済活動への打撃が特に大きなものになる可能性が高い。しかし、金融に限らず様々な産業が存在し、技術を持つ労働者が多いことは、経済復興に向けた好材料になると思われる。

「緑」に分類されたのは、ケンブリッジ (Cambridge)、オックスフォード (Oxford)、レディング (Reading) などであった。これらの都市はいずれも、「グレーター・サウス・イースト (Greater South East)」と呼ばれるイングランド南東部の地域に存在し、高度な知識を有する産業部門が「知識経済 (knowledge economies)」を形成している。失業率の上昇が英国内でも最も低く抑えられていることから、不況下でも強い経済基盤を維持しており、革新的な技術と高度なスキルを有する労働力に支えられ、経済復興に貢献できるものと思われる。

報告書は、政府に対し、不況下にあっても、都市への権限委譲を控えるのではなく、むしろ地域経済の活性化に向け、雇用、職業技術、住宅、公共交通などの主要分野で都市により多くの権限を付与するべく一層の努力を行うよう求めた。

### 自治体で進む「インソーシング化」の動き

英国の地方自治体内の「公共サービス提供担当グループ」<sup>2</sup>の利益を代表する「公共サービス協会 (Association for Public Service Excellence、APSE)」はこのほど、「インソーシング (insourcing)」に関する報告書を発表した。「インソーシング」とは、それ

---

<sup>2</sup> 地方自治体の一部であり、自治体が直接提供する特定の公共サービスを実行する役割を担う自治体職員の集まり。1980年代、地方自治体のサービス提供に強制競争入札 (CCT) の制度が導入され、サービスの提供を希望する自治体は、「現業サービス供給機構 (Direct Labour Organisations、Direct Service Organisations)」を設置し、民間企業と共に競争入札に参加することが求められるようになった。CCT制度は既に廃止され、現在は、公式な文書で「Direct Labour Organisations」「Direct Service Organisations」との言葉が用いられることはないが、これらは自治体が直接提供するサービスを担うユニットとして自治体内に存在している。

まで外部業者に委託していた業務を組織内部（インハウス）に戻すことであり、英国の地方自治体では現在、公共サービス提供の役割を、委託先の民間企業から、自治体内部の公共サービス提供担当グループに戻す「インソーシング化」への流れが進んでいる。

報告書は、世界的に経済市場が不安定であることから、外部委託業務の請負業者の親会社が他企業との合併や投資の縮小などのリスクにさらされ、それら業者が提供するサービスの質低下につながる恐れがあると指摘している。また、外部委託業務契約は内容が複雑であり、地方自治体が契約を早期解除すると高額な弁護士費用が発生することから、多くの自治体が民間への業務委託を避ける結果につながっているとも指摘している。報告書は、「地方自治体が、外務委託業務を内部へ戻しており、またそうした動きが続いていることを示す証拠が数多くある」と記している。

報告書によると、最もインソーシング化が進んでいる業務部門は総務・管理（福祉手当支給業務、人事など）であり、次に環境関連サービス、道路清掃、廃棄物収集などが続いている。また、同協会が把握した業務のインソーシング化の例のうち、67%はイングランド南部の自治体によるものであった。

更に、インソーシング化を行っている自治体の大半が保守党の支配下にあるかまたは多数党が存在しないという事実は、インソーシング化が、政治信条的な理由というよりは、効率的な運営を行うためという実際的な理由で選択されているということの意味する。報告書は、インソーシング化が進んでいる主な理由に、外部委託業者の仕事の質が低いこと、金銭的効率性（value for money）の追求、公共サービスにより戦略的なアプローチをとる必要性、従業員の士気向上への狙いを挙げた。

### PFI 及び PPP をめぐる最新の動き

英国政府の重要政策の一つに、公共事業に民間の資金等を取り込む手法である「PFI (Private Finance Initiative)」がある。しかし、この PFI も不況の影響を逃れられず、民間資金が枯渇してプログラムの先行きが危ぶまれている例が多く見られている<sup>3</sup>。

PFI とは、民間の資金、経営及び技術面における能力を活用し、公共施設等の建設、維持管理、運営等を行う仕組みである。一方、「PPP (Public Private Partnership)」とは、公共サービスの提供に民間が参画する手法を幅広く捉えた概念であり、公共部門と民間部門の緩やかなパートナーシップから官民のジョイント・ベンチャー、公共サービスの民間企業への外部委託、行政財産の商業利用までも含む（PFI の手法も PPP の概念に包含されている）。これまでの PPP の失敗例としては、ロンドン地下鉄の設備維持及び補修を担っていた民間の共同事業体「メトロネット社 (Metronet)」が 2007 年、経

---

<sup>3</sup> こうした民間からの資金が枯渇している状態を言い表すのに、報道などでは「capital desert (資金の砂漠化)」などの言葉が使われている。

費増大のため利益を上げることができず、破綻したというものがあつた。

民間企業が必要な投資を提供し、一定のリスクを肩代わりするという PFI の基本的な考え方は、好景気の時期に生まれたものである。しかし、経済危機が深刻化し、英国政府が金融機関への公的資金投入を迫られる中、民間からの投資を期待するのはもはや難しくなっている。2009 年 1 月、国民医療制度 (NHS) の上層部がジョンソン保健相との会議について書いた電子メールが報道機関にリークされ、「PFI を利用した NHS 病院の建設計画に対して民間からの資金が途絶えても、資金調達のための『第二の手段 (Plan B)』は存在しない」と記されていたことが報じられた。

地方自治体によるレジャーセンターや公営住宅などの PFI を活用した建設計画も、経済危機の影響で進んでおらず、既存の老朽化した建物が壊され、新しい建物が建たないままになっている例が多くある。特に、今後 10 年間でイングランドの全ての公立中学校の校舎を改築または修復することを目指す 450 億ポンド規模のプログラム「未来に向けた学校建設 (Building Schools for the Future、BSF)」は、PFI を利用している例が非常に多いため、資金枯渇のリスクが大きくなっている。国家監査事務局が 2009 年 2 月に発表した報告書では、同プログラムが予算を 100 億ポンド超過しているうえ、校舎改築・修復の目標達成率は 25% 以下に留まっていることが明らかになった。

また 2009 年 3 月 3 日、財務省は、既に計画は決まっているがまだ着手されていない総額 130 億ポンド規模の 110 の PFI プロジェクトについて、民間から十分な資金を調達できなかった場合、政府が融資を行うことを明らかにした。対象となる PFI スキームには、廃棄物処理施設及び環境関連プロジェクト (35 億ポンド)、交通関連プロジェクト (31 億ポンド)、学校関連プロジェクト (24 億ポンド) などが含まれる (カッコ内は予算規模)。財務省によると、融資のための資金は政府借入れによって調達する。しかし経済が好転したら、当初の予定通り銀行から融資を獲得し、政府からの融資に代えることも考えられると同省は主張している。

## 【ユニタリー化をめぐる最近の動きと北アイルランドの自治体再編について】 英国

### イングランド

コミュニティ・地方自治省は 2009 年 2 月、デボン県、サフォーク県、ノーフォーク県による、一層制の自治体であるユニタリー (unitary) への移行申請について、「イングランド境界委員会 (The Boundary Committee for England)」<sup>4</sup>が政府に最終提案を行う期限を延長したと発表した。同委は、同 3 地域でどのような形のユニタリー化が適当であるかについて、2 月 13 日までに政府に最終的な提案を行うことになっていたが、ジョン・ヒーリー地方自治担当相は、この期限が 7 月 15 日までに延期されたことを明らかに

---

<sup>4</sup> イングランドの地方自治の構造および行政区画の見直しなどを行う「選挙委員会 (Electoral Commission)」付属の法定委員会。

した。

コミュニティ・地方自治省は2006年10月、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)」の中で、イングランドの二層制地域内でユニタリーへの自発的再編を望む自治体は、その旨を申請するよう呼びかけた。デボン県下のエクセター市、サフォーク県下のイプスウィッチ市はそれぞれ申請を行い、2007年7月、ユニタリー化の許可を得た。しかしその後政府は、同2市のユニタリー化がその費用に値する効果 (value for money) を達成できるかどうかを検討し、できないようであれば代替案を提案するようイングランド境界委員会に依頼した。同委は、2008年7月に発表した「提案の草案 (draft proposal)」で、デボン県には同県全域をカバーするユニタリーを、サフォーク県には県内に二つのユニタリーを創設することを提案した。

ノーフォーク県は、県下のノリッジ市が同白書を受けてユニタリー化を申請したものの、承認されなかったが、イングランド境界委員会はやはり2008年7月、政府の依頼による検討の結果、同県全域のユニタリー化を提案した (ただし同委の提案は、現在サフォーク県の一部であるウェブニー市ロウエストフト (Lowestoft) 地区はノーフォーク県に創設されるユニタリーに含めるものとしている)。

同省によると、イングランド境界委員会による最終提案の期限延長の理由は、デボン県下のイースト・デボン市が同県のユニタリー化に反対して法的手段を講じているためである。イースト・デボン市は、デボン県のユニタリー化について司法審査を申請したが、高等法院が昨年末、ユニタリー化を支持する判断を下したため、同市は更に、控訴院に不服申し立てを行った。しかし、控訴院の判断がまだ判明しないため、今回の延期が決定されたとされている。

しかし、この決定について、一部では、「昨今の経済危機のため、政府はもはや莫大な費用がかかる自治体再編を実行する気がないことを示すものである」との声も聞かれる。加えて、もしこれら3地域のユニタリー化が承認されたとしても、新自治体の議会選挙が行われるのは最も早くても2010年5月であり、次期総選挙の時期とぶつかる恐れもある。野党第一党の保守党も、政府の自治体再編への意欲に多大な疑問を投げ掛けている。

2007年7月にユニタリー化が許可された地方自治体は、エクセター市、イプスウィッチ市のほかに、コーンウォール県、ダーラム県、ノーサンバーランド県、シュロップシャー県、ウィルトシャー県、チェシャー県、ベッドフォード市であった。チェシャー県は、同県を二つのユニタリーに分割するとの申請案が受理された。またベッドフォード市は、同市をそのままユニタリー化するという申請案が受け入れられたのに加え、ベッドフォードシャー県の残りの地域を統合し、別のユニタリーとすることが2008年3月、政府により発表された。

これらのユニタリーは、2009年4月に新自治体として始動する予定である。2008年5

月の地方選挙では、ダーラム県、ノーサンバーランド県、チェシャー県で、新ユニタリーが誕生するまでの暫定的な議会である「影の議会 (shadow councils)」の議員選挙も行われた。(チェシャー県では 2 つの新ユニタリーそれぞれについて影の議会議員が選出された)。一方、シュロップシャー県、ベッドフォードシャー県、ウィルトシャー県から移行する新ユニタリーの議会議員は、2009 年 6 月の地方選挙で選ばれることになっている。

コーンウォール県議会の議席数はこれまで 82 だったが、ユニタリー化に伴い、123 議席に増えることになる。しかし、イングランド境界委員会は 2008 年 10 月、議席増のための新たな選挙区設定作業が遅れており、2009 年 6 月には間に合わないことを明らかにした。しかし、政府は 2009 年 2 月、「コーンウォール市」の議会選挙を遅らせるべきというイングランド境界委員会の提案を拒否し、同委による新しい選挙区設定の草案に基づき、2009 年 6 月の地方選で同市の選挙も実施することを明らかにした。コーンウォール県は政府の決定を歓迎している。

ノーサンバーランド県では、今年に入ってから、県内のディストリクトの一部の議員がユニタリー化を妨害すると公言し、自治体再編成は更なる波乱含みの様相を見せている。また、同県内のディストリクトの一部には、今回のユニタリー化による自治体廃止を目前に控え、予算をオーバーして使うケースも見られている。

## 北アイルランド

英国の中央政府は 2009 年 2 月、北アイルランドの地方選挙を予定より 2 年遅らせ、2011 年に実施させるための命令 (order) <sup>5</sup>を承認した。北アイルランドでは、26 の一層制の地方自治体 (ディストリクト) を合併し、新たに 11 の自治体を設置することが決まっており、この移行作業をスムーズに行うことが目的である<sup>6</sup>。ポール・ゴギンズ北アイルランド担当相によると、2008 年 4 月、北アイルランド自治政府のアーリーン・フォスター環境大臣 (当時) <sup>7</sup>から地方選延期の申し入れがあり、北アイルランド省がこれを承認した。更に下院の北アイルランド特別委員会による討議を経て、2009 年に枢密院 (Privy Council) <sup>8</sup>の承認を得た。

新たに誕生する 11 の自治体は、これまでの 26 のディストリクトに比べ、権限が強化されることになる。現在、北アイルランドの公共サービスの大半は、中央から権限を委譲された北アイルランド自治政府の各省または県 (county) を単位としたエージェンシ

---

<sup>5</sup> 二次立法 (secondary legislation) の一つ。

<sup>6</sup> 26 のディストリクトは 1973 年に設置された。

<sup>7</sup> 2008 年 6 月から事業、貿易、投資相。

<sup>8</sup> 国政に関する女王の顧問官の集合体。メンバーは多くが下院または上院の古参議員。

一を通して、同自治政府から提供されている（ただし北アイルランドの県は、現在は正式な行政単位ではない）。

英国中央政府が北アイルランドの地方自治体の再編計画を発表したのは2005年11月で、当初の案は、自治体の数を26から7に減らすというものであった。しかし、この案は北アイルランド内で強い反対に遭い、2007年5月の北アイルランド自治再開によって誕生した新自治政府は、同案を廃案にする意向を明らかにした。続いてフォスター環境相（当時）が11の自治体の創設を提案し、2008年3月、北アイルランド自治政府によって承認された。新自治体は、2011年5月の地方選挙で議会議員が選出され、その機能を開始することになる。

### 【スコットランドの地方所得税導入案が廃案に】 英国

スコットランド自治政府のジョン・スウィニー財務相は2009年2月11日、同自治政府による地方所得税（Local Income Tax）の導入案を廃案にしたことを明らかにした。自治政府の案は、カウンシルタックスを廃止し、税率をスコットランド全土<sup>9</sup>で3%（1ポンドあたり3ペンス）に統一した地方所得税を導入するというものであった。同相によると、自治政府は、地方所得税導入への意欲を失ったわけではなく、次のスコットランド自治政府議会選挙でスコットランド国民党（SNP）が過半数の議席を獲得できれば再び提案するつもりであるが、当面のところは廃案とする意向であるという（SNPは現在のスコットランド自治政府の最大政党である。ただし2007年5月の自治政府議会選挙では過半数の議席を獲得できず、少数与党政権となっている）。

同相の主張によると、2008年11月発表の「予算編成方針（Pre-Budget Report）」で示された中央政府の効率性向上による経費節減策は、2010年度のスコットランド政府の予算が最高で5億ポンド削減され得ることを意味し、同相は、これを地方所得税廃案の理由に挙げた。同相はまた、自治政府議会の他の政党から同税導入への支持を十分に得られなかったとも述べた。

スコットランドではまた、2009年1月、政府予算案が自治政府議会で否決され、アレックス・サーモンド自治政府首相は、再度否決されるようであれば辞任するとの意向を明らかにしていた。しかし、野党との一連の交渉で、ビジネス・レイトの税率引き下げ、警察官の増員、公共交通機関と気候変動への追加投資などを盛り込んだ後、政府予算は2009年2月4日、ようやく自治政府議会で可決された。

スコットランド自治政府は、地方所得税の2011年度導入を構想していた。一方、野党

---

<sup>9</sup> スコットランドには、32のユニタリー（一層制の自治体）が設置されている。



の意見は様々であり、自由民主党は原則的に地方所得税導入に賛成だが、税率は自治政府が提案するようにスコットランド全土で統一するのではなく、各地方自治体に設定権を付与すべきであると主張していた。労働党は反対の立場をとり、カウンシルタックスを廃止して地方所得税を導入すれば、スコットランドは英国内で最も課税が重い地域になると述べていた。また保守党は、働く必要のない富裕層を課税対象としないため、地方所得税は不公平な制度であると指摘した。

地方所得税を最初に提案したのは、スコットランドにおけるカウンシルタックス改革について検討するため 2004 年に行われた調査「地方財政見直し (local government finance review)」の結果報告書であった。当時、労働党と自由民主党の連立政権であったスコットランド自治政府はこの提案を受け入れなかったが、SNP は、地方所得税の導入を公約に掲げて 2007 年 5 月の選挙に勝利した。続いて 2008 年 3 月、SNP 率いる自治政府は、公約通りスコットランド全土で税率を統一した地方所得税の導入案を発表した (税率の統一に反対していた自由民主党が同案を支持しなかったのは前述の通りである)。

スコットランドでは、地方税は特に論争の的となりやすい問題である。その背景には、マーガレット・サッチャー氏率いる前保守党政権が、国民から強い非難を浴びたコミュニティ・チャージ (俗に「人頭税」と呼ばれる) を、イングランドより 1 年早く 1989 年に「実験台」としてスコットランドに導入したということがある。

スコットランド自治政府はまた 2008 年末、2009 年度のカウンシルタックスの税率を凍結した自治体に対し、中央政府からの補助金の一部を配分することを発表した。この措置が実行されるのは 2008 年度に続いて今回が 2 回目であり、自治政府は、更に 2011 年度まで続けるとの方針を明らかにしている。

## 【住民のボランティア活動の全国調査が発表される】 ドイツ

市民の社会における自発的な活動、すなわちボランティア活動が社会の結合に不可欠であり、社会的な粘着剤であることは広く認識されている。また、個人にとっても、家族、学校や職場など決まった日常的な環境以外で他人と関係を持つことができ、その行動は自己の発展と社会的理解につながる。

移民や、ドイツ人であっても他の文化的背景を持つ人々との社会的統合、また世代間のギャップなど、現代の社会的問題として考えられている分野においては特に、ボランティア活動は若い人だけでなく、多くの市民にも社会的な理解と参加の可能性を与え、その問題の解決の糸口と成り得る。

特に地方自治体においては、ボランティア活動なしには社会的な生活は考えられない。消防団、地方自治体や教会が提供する福祉サービスへのボランティア参加、スポーツ・

クラブの運営、祭りの実行、そして地方政治家もすべてボランティアであるからこそ、社会生活と民主主義に大きく貢献しているのだ。

ドイツにおける住民のボランティア活動は、長い歴史があるにも関わらず、将来に向けてもっと発展させ、活発化させることが必要であると広く考えられている。その背景には、人口の減少と高齢化による人口構造の変化がある。現在の社会福祉制度では十分でなくなり、国家が提供できるサービスを補足するため、市民は自力、または住民同士で作るボランティア活動を利用する仕組みにより、生活と社会を成り立たせなければならない。

こうした背景から、連邦政府は、州、地方自治体、民間企業、基金等の利害関係者と協力し、住民のボランティア活動を支持、促進する政策を打ち出している。バーデン・ヴュルテンベルク州や大都市が既に先進例として打ち出している政策を手本にしている。2007年、連邦の家族・高齢者・女性・青少年担当大臣は、市民ボランティア活動を支援する大掛かりな「住民参加・ZivilEngagement」プログラムを打ち出した。その中には、7つの政策が含まれている。

- ① 既に連邦レベルで存在する青少年を対象にしたボランティアリング・プログラムを発展させ、法的環境を整える。<sup>10</sup>
- ② 市民のボランティア活動を奨励するキャンペーン。
- ③ ボランティア活動のためのより優れた枠組み作り。
- ④ 非ドイツ文化圏の背景を待つ住民のボランティア参加を促進する。
- ⑤ 企業のボランティア活動を促進する。
- ⑥ 東ドイツ地域におけるボランティア活動を促進させる。
- ⑦ 連邦レベルでボランティア活動を促進するポストを創設（無給）

ボランティア活動の現状を理解するために、ドイツ全国でどのぐらいの人がどの分野でどの頻度で活動しているかについて、コンサルタント業者である PROGNOS が 2009 年 2 月に調査報告書を発表した。調査を発注したのは、社会的貢献の歴史が長い保険会社である Generali 社が設立したボランティア活動を支持する基金である。調査は、439 郡と郡独立市のすべてを対象に、4 万 4000 件の電話インタビューによる方法で行われた。それによって、詳細が明らかとなり、代表的な市民ボランティア活動の現実が把握できるようになった。

面白いことに、ボランティア活動では地域別に大きな違いが見られる。ドイツ南部の地域、及び西ドイツ地域の非都市部においては、ボランティア活動のレベルは極めて高く、人口の約半分は何らかの形でボランティア活動に参加しているのに対して、ベルリンと東ドイツ地域の一部においては、人口の約 5 分の 1 のみしか活動をしていない。全国平均では、16 歳以上の人口の約 3 分の 1 (34.3%) がボランティア活動を行っている。また、男女にも違いがある。男性は 38%、女性は 32% がボランティアをしている。しか

---

<sup>10</sup> 16 歳から 27 歳未満の青少年が、社会福祉、文化、環境、国際協力等の分野で、6 ヶ月から 18 ヶ月の間に活動できる制度。社会保険等の支払いは国家が負担するが、雇用する団体は、旅費や、場合により、宿泊等を提供するが、給料はない。良心的兵役否定者も、このようなサービスに参加することが多い。

し、過去の別の調査の結果と比較すると、男女の差は縮小する傾向であり、女性の参加が増えつつある。また、年齢別の違いもはっきりしている。30歳以上55歳未満のグループにおいては、ボランティア活動のレベルは高いが、20歳代後半、及び55歳以上の人々の間ではボランティア活動のレベルは相対的に低い。18歳以上25歳未満の人々のボランティア活動への参加は30.4%、25歳以上30歳未満は28.6%、30歳以上45歳未満は37.2%、45歳以上55歳未満は40.4%、55歳以上65歳未満は36%、65歳以上は26.1%である。このような、年齢によって変化するボランティア活動への参加率は、個人のライフサイクルに関連することである。20代後半の人は、キャリア作りと家族作りで精いっぱい、ボランティア活動のための時間が不足していると考えられる。しかし、65歳以上の人の比較的低い率は生活サイクルだけで説明できない。この人々には十分時間があるはずなので、別の理由があるに違いない。

また、教育水準もボランティア活動の参加レベルに影響を与える。高い教育水準ほど、ボランティア活動参加率が高い。大学または大学院卒業の人のボランティア活動参加率は46%であり、それに対して最も低い学歴の人の参加率は27%である。さらに、雇用と収入も影響している。収入レベルに比例して参加率も上がる。4000ユーロ以上の収入を持っている人の50%はボランティア活動をしているのに対して、1000ユーロ以下の収入の人は、23%しかがボランティア活動をしていない。雇用を基準にすれば、就職している人の3分の2がボランティア活動に参加し、特にパートタイム雇用の層においてボランティア活動のレベルが高い。しかし、時間があることはボランティア活動を行うための唯一の条件ではないようであり、退職した人、そして失業者の間ではボランティア活動参加のレベルは低いという調査結果がそれを明らかにしている。

今回の調査の中では、ボランティア活動を9つのカテゴリーに分類し、活動している人の分野別の参加率が調べられた。分野と参加率は以下の通りである。

- ① スポーツ、レジャーと社交的イベント（祭り等）35.9%
- ② 子供と青少年活動26.5%
- ③ 教会と宗教関連活動21.3%
- ④ 社会福祉、保健・健康、ケア18.8%
- ⑤ 文化、音楽、教育活動14.8%
- ⑥ 地元コミュニティ、消防団等14.1%
- ⑦ 高齢者のための活動とサービス10.7%
- ⑧ 政治と利益代表活動7.8%
- ⑨ 環境と動物保護7.7%

（注意：複数の分野で活動することがあるため、総数は100%を超える。）

スポーツ、レジャーと社交的イベントというカテゴリーにおける活動率が最も高いことは不思議ではない。このような活動は、ほとんどすべての必要な仕事はボランティアにより行われている。ここでは実行（たとえばスポーツ指導）だけでなく、業務上の管理や戦略的な決定もボランティアによって行われている。次に活動レベルの高い分野（子供と青少年活動、教会と宗教関連活動、社会福祉、保健・健康、ケア）では、スポーツ等

とはギャップが開いている。このような分野における活動の大部分は、正式な施設や公共機関によるサービスや事業にボランティアとして参加することが多いためである。また、この分野に女性の参加率が特に高い。また、全体のボランティア活動人口の割合が低い分野（政治と利益代表活動、環境と動物保護）における一人一人の活動時間は、他の分野に比べて特に長い。

また、年齢も、人が選択する活動分野に関連している。30歳未満のボランティアの多くは、スポーツ、レジャーと社会的イベント及び子供と青少年活動に参加している。55歳以上の人は、それより、社会福祉、保健・健康、ケア、そして高齢者のための活動とサービスの分野を選択するようになる。確かに、自分の生活に身近であると感じる分野に最も関心が高まって、それを活動の場を選ぶことは自然な流れであろう。

この調査では、初めてボランティア活動に対しての経済的な価値を計算している。ボランティア活動に参加している人は、平均して一ヶ月に16.2時間をその活動に当てている。これは合わせてフルタイムで130万人分の仕事量に相当する。もしそれを時間給7.5ユーロで計算すれば、経済的な価値は年間350億ユーロとなる。

調査報告書の中では、いくつかの具体例も載せられている。それらは先進的な例で、公的サービスを補完、場合によっては、補填するような仕組みである。ここでその一つを紹介する。

エムデン市は、ニーダーザクセン州にある人口5万1000人の市町村である。1993年に市議会は、財源を節約するため、市営プールを閉鎖することを決定した。それに対して、市民は大変不満を持ち、プールの閉鎖を防ぐためのキャンペーンを起こした。キャンペーンがプール維持と運営のための市民協会につながり、住民のボランティア活動により、施設が引き続き利用できるようになった。そのプール協会は2400会員から成り、市における最大の協会に成長している。プール協会の収入は、入場料以外に、プール敷地内の広告による経済的収入、寄付金、そして協会の会費で構成される。プールは、市の財源なしにボランティアによって運営されている。多くのボランティアは高齢者である。また、水泳だけでなく、プールではコンサートや映画の上映も行われ、市の文化的生活に重要な役割を果たしている。このような例は、もともと個人が設立した「市民の勇気 Bürgermut」という基金が調べたものが、今度の調査に報告されている。

この調査報告書では、さまざまな事例や既に行われている仕組みにおいて、ボランティア活動が現在注目されていること、そして今後さらに発展する可能性が多くあることが明らかにされている。特に55歳以上の人がもっとボランティア活動に参加することについて、大きな課題と可能性がある。連邦政府やその他の公的または民間の組織は協力して、その実現を目指している。

#### 参照

Generali Deutschland Zukunftsfonds/PROGNOS AG, Engagement Atlas 2009. Daten. Hintergründe. Volkswirtschaftlicher Nutzen  
[http://zukunftsfonds.generali-deutschland.de/internet/csr/csr\\_inter.nsf/Content](http://zukunftsfonds.generali-deutschland.de/internet/csr/csr_inter.nsf/Content)

[tByKey/MPLZ-7L3EHX-DE-p](http://www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/0,1518,591209,00.html)

Der Spiegel im Internet, , Wo sich Deutschland engagiert'

<http://www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/0,1518,591209,00.html>

Stiftung Bürgermut

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

Der Städtetag, Heft 1/2009, , Bürgerschaftliches Engagement'

## 【ドイツにおける地方自治体のバック・オフィス共同化 (Shared Services)】 ドイツ

イェンス・テスマン

ポツダム大学地方自治研究所

1990 年半ばから、地方自治体の行政管理に対する要求は高まっている。まず、市民サービスの質、そして行政の効率化に対する期待が強まった上、政治的参加の多様化への期待も高まった。他方、多くの地方自治体は、財政危機、そして人口減少に直面している。高まる要求に対応し、自治を妨げる問題を乗り越えるために、地方自治体の事務を如何に執行するかについて、新しく革新的な方法を生み出すことが必要になっている。自治体間の協力を導入、発展、改善することは、諸問題を解決するために重要な役割を負う。すでに過去にも利用されてきた伝統的な協力方法に基づいて、先進技術、組織に対する現代の知識及び先端人事管理方法を利用し、新しいアイデアが実施されつつある。

基本的には、地方自治体間の協力分野を市民の生活に直接かかわるライフライン・サービス（下水道、エネルギー供給等、または福祉）、計画策定と構造的発展戦略、そして行政内部サービスの三つのカテゴリーに区分することができる。過去においては、協力の中心はライフライン・サービス及び計画策定と構造的発展戦略の分野に置かれていた。これらでは、すでに協力を行うための組織形態が存在し、地方自治体間の協力、地方自治体と別の団体との協力についての十分な経験と調査結果もすでにある。長い間、協力体制により行われている地方自治体の自治業務には、下水道、エネルギー供給、廃棄物処理、公共交通、救急体制、高等学校と特別学校、さらには計画策定および経済支援対策などが挙げられる。このような協力を形にするため、さまざまな公法及び私法上の法的形態が存在する。その中では、目的組合、有限会社及び(登記済)社団が最も多く利用されている。

行政内部のサービスにおける協力は、伝統的な協力分野に比べ、つい最近より注目を集めるようになった。行政内部のサービスは、市民に提供する「価値創出」のサービスを行うための基礎である。価値創出をもたらす市民に対するサービスと比較して、行政内部のサービスは、より標準化及び自動化に向いている。IT 技術を利用し、一般的なルールに従うことにすれば、組織にあまり強くは関わらない事務なら、無制限に扱うことができる。同じような内部手続きを大規模に束ねれば、専門性を高め、効率を上げること

ができる。したがって、資源のより適切な利用を実現でき(つまり財源節約ができ)、その他に外部サービスの利用を拡大・改善できることとなり、真の自治の範囲を拡大することができる。そうすることで、内部業務の取り扱い、そして執行の質が改善される。このような目的で、地方自治体間協力を行う参加自治体は、内部業務を行うための「サービス・センター」を「バック・オフィス」として持つこととなる。

フロント・オフィス、つまり市民に直接提供するサービス、すなわち地方自治体の自治事務の分野においても、よりよい個人対応、サービスの多様化と、市民により近いサービスの提供が可能となる。と同時に、地方自治の中の市民参加は、行政分野における集中化により強化されることとなる。そうして地方自治体全体の行動力が高まる。以下の行政内部サービスはサービス・センターに集中させるのに適切なものである。

- ①人事に関連するサービス
- ②IT (ハードのインフラ及び支援サービス)
- ③建物管理、車両管理、調達
- ④現金管理、請求管理、利子管理
- ⑤コール・センターによる市民窓口サービス
- ⑥地方自治体のための法律相談と会計検査

複数の地方自治体が協力するサービス・センターの法的形態と組織形態については、地方自治体間協力のためにあるものすべてから選択することが可能である。その中で、「公法による施設 Anstalt des öffentlichen Rechts, AöR」が特に適切と考えられている。この形態は、有限会社と目的組合の利点を組み合わせたもので、これらの持つ欠点もカバーされているようである。この「公法による施設」という形態は、組織上の柔軟性と経済的独立性を持つ一方、地方自治体が民主主義的な直接の管理を行うものである。しかし残念ながら、この組織に必要な法律は、まだすべての州には存在していないが、一番先に導入したのはシュレスウィヒ・ホルシュタイン州である。

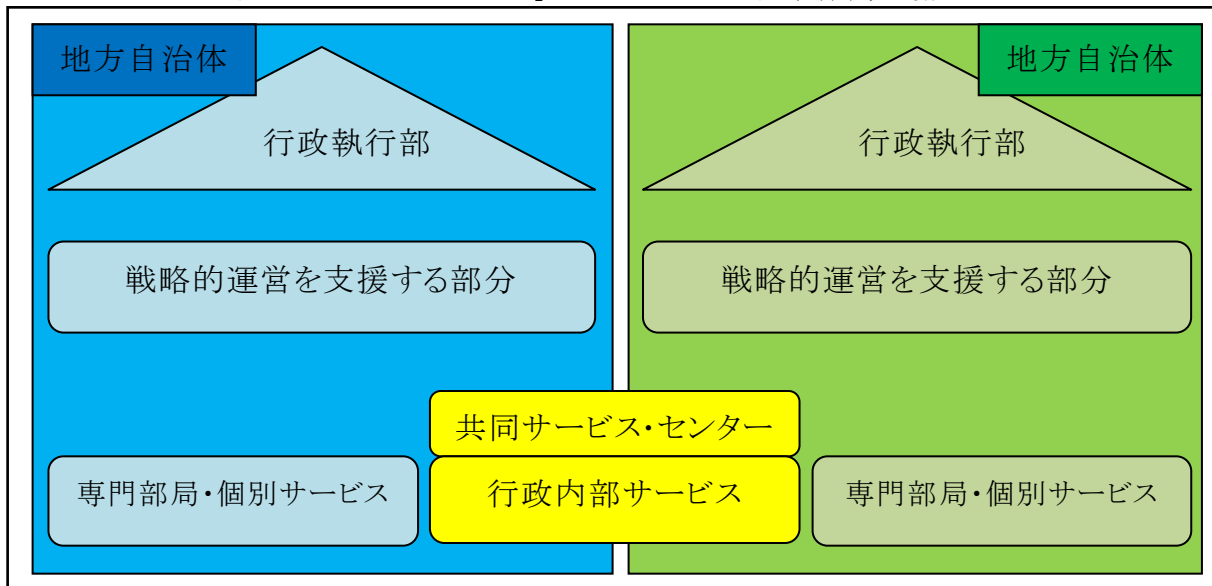
複数の自治体が協力する「サービス・センター」の成功の秘訣は、戦略的条件、人的・社会的条件、運営条件、政治的条件及び文化的条件を満たすことにある。すなわち、協力に参加する自治体には、既に地方自治体間協力の経験があるかどうか、自治体における近代的管理制度や業務改革(BPR)の経験を持っている可否かにかかっている。すなわち、自治体内に既に存在する組織力と技術力を如何に発展できるかにかかっているわけである。また、法的組織形態も重要な要素である。人的・社会的な面では、政治家及び行政上部管理者が、十分な指導力及び伝播力を発揮することが重要である。多様な関係する役割で事業に関連している人々による互いの理解、信頼及び共通する目標が、長期的な協力には不可欠である。

運営の面では、自治体間協力を始める時に、行動範囲と事業機関に制限を設定することが望ましい。早く成果を見せることのできるルーチンの作業や、多くの自治体の仕事に関係を持っている人や団体(Stakeholder)に受け入れられやすい事業から始めれば、うまく進む可能性が高い。同時に、内部や外部ですでに存在する知識も利用すべきであ

る。経験がある他の地方自治体やコンサルタント業者などが、ためになる手助けを行うことができる。それにより、最初からミスや誤解が避けられ、事業の長期的な見通しを築きうる。政治的面では、自治体間協力を実施する際、適切な時期に議員をその過程に取り組むことが重要である。しかし、サービス・センターの運営や毎日の業務からは、議員は一定の距離を保つべきである。

実行可能性調査に基づき、十分な情報提供をし、説得に十分注意すれば、地方自治体の仕事がなくなるという恐れをなくすことができ、イデオロギー的な議論を避けることができる。しかし、ドイツの場合には、地方自治体の状況だけでなく、州の発展戦略も重要である。州レベルのモデル事業、助成構造や相談体制を徹底的に調査し、分析すべきである。最終的には、参加する各自治体や団体の異なる政治的、行政的、組織的背景に十分配慮することが大切である。協力の目標は、組織、コミュニケーションでの共通する文化を成立させて、真の信頼関係を築くことである。加盟する協力自治体とサービス・センター自体は常に新しい情報を吸収し、柔軟性のある組織（learning organisation）を目指すべきである。皆の力は協力の上にある、という理解が必要であり、個々のやり方の追求や短期間の利益追求は皆が共用できる協力文化を妨げることになる。

#### 公共の「共同サービス・センター」における地方自治体間の協力



#### 参照

- 1) BertelsmannStiftung und DStGB, 2007, Kommunale Dienstleistungspartnerschaften. Mit Shared Services zu einer effektiveren Verwaltung. Gütersloh.  
ベルテルスマン基金、ドイツ市町村連盟 2007 年、「地方自治体のサービス・パートナーシップ。共同サービス（バック・オフィス共用）の利用で行政効率向上を目指す」

- 2) BertelsmannStiftung, 2008, Kommunale Dienstleistungspartnerschaften durch SharedServices - Mit weniger Ressourcen effektiver verwalten. Gütersloh.  
ベルテルスマン基金 2008 年、「共同サービス（バック・オフィス共用）による地方自治体のサービス・パートナーシップ。減少する資源で効率のよい行政」
- 3) Büchner, Christiane; Klein, Oliver; Scheske, Michael; Tessmann, Jens; von Watzdorf, Burkhard, 2006, Zusammenarbeit von Landkreisen in Deutschland. Bestandsaufnahme, Gründe, Möglichkeiten und Grenzen kooperativer Aufgabenwahrnehmung in der Region. KWI-Projektberichte 11, Potsdam: Universitätsverlag.  
C. ビュヒナー、O. クライン、M. シェスケ、J. テッスマン、B. ワツドルフ著 2006 年、「ドイツの郡の協力。広域における協力的な事業実施の現状、理由、可能性と制限」、ポツダム大学調査報告書代 1 番
- 4) DStGB, 2006, „Rakeling“ oder die Reform der öffentlichen Verwaltung in Deutschland durch Shared Services. DStGB Dokumentation Nr. 64. Verlagsbeilage „Stadt und Gemeinde INTERAKTIV“ Ausgabe 11/2006. Berlin.  
ドイツ市町村連盟 2006 年、「ラケリングまたは共同サービス（バック・オフィス共用）によるドイツの公共行政改革」ドイツ市町村連盟の報告書シリーズ第 64 番。雑誌「Stadt und Gemeinde INTERAKTIV」2006 年 11 月の中の別冊。