

山形大学 法政論叢

第50号

2011

山形大学法政論叢を回顧する 藤田 稔 3

論 説

越境地域協力と国境管理

シェンゲン条約と人の移動の管理をめぐって 橋 和 102

英国の都市計画法における広域計画団体と

狭域計画団体の役割分担の変容 和泉田 保一 74

判例評釈

配転後の精神障害と労災認定

国・福岡東労働基準監督署長（粕屋農協）事件
福岡高裁平成21年5月19日判決労判993号76頁 阿部 未央 22

山形大学法学会

リサイクル適性 (A)

この印刷物は、印刷用の紙へ
リサイクルできます。

執筆者紹介

藤田 稔…… 本学教授

高橋 和…… 本学教授

和泉田保一…… 本学講師

阿部 未央…… 本学講師

法政論叢第五十号の発行にあたって

山形大学法学会 会長 伏見 和史

山形大学法学会は、人文学部の法律学・政治学関係の教員を会員として組織されています。法学会は、発足以来、会員の論説・判例評釈・研究ノート・資料・講演録を登載する「山形大学法政論叢」を定期的に発行し、また、法学・政治学に関する研究および講演会を継続して開催してきました。

法政論叢は一九九四年三月に創刊され、前回発行の第四十九号までに、会員の著作になる論説七十七篇、判例評釈十二篇、研究ノート・資料・講演録等合計四十九篇の登載を数えます。そして、今般、第五十号を発行することができました。法政論叢はまさに法学会会員の研究成果発表の場であり、研究状況開陳・交流の場として機能しながら、五十回目の記念すべき発行を迎えることができました。これは創刊当時の先輩諸氏の熱い情熱が引継がれて来た証左ともいえるし、また会員各位の不断の研鑽の賜物でもあると思います。

第五十号の発行は一つの到達点ですが、第百号に向けての通過点でもあります。したがって、われわれ現会員の責務は、法政論叢に積極的にかかわり、これを益々発展させることにあると考えます。継続して頑張っていきたいと思います。

山形大学法政論叢を回顧する

藤田 稔

山形大学法政論叢も五〇号の発行を迎えることになった。記念号ということ、これまでの歩みについて、ごく簡単に回顧させていただく。記憶違いもあるうかと思うが、その点はご容赦をいただきたい。

法政論叢の創刊日は、一九九四年三月三一日である。当時は本学において研究成果を発表する機会は限られていた。現在も刊行されている「山形大学紀要（社会科学）」があるのみであり、判例評釈とか資料とかいった形式による発表は認められていなかった。年二回発行されていても、掲載は年一回しか認められず、連続して掲載しようとすると、ある年度の二回目と翌年度の一回目に二回連載するしか方法はなかった。また、雑誌の名称に不満を感じる人もいた。こういった状況を打破する為に山形大学法政論叢は創刊されたのであり、山形大学法学会の組織も法政論叢の発行を主たる目的として結成されたと記憶している。法政論叢の創刊号以来の目次が山形大学法学会のホームページに掲載されているが、創刊号の執筆者で現在も本学教員として在籍するのは、松本邦彦准教授のみである。当時を知る者には、執筆者の顔ぶれには懐かしいものがある。多くは現在、他大学で活躍しておられる。私が法政論叢に拙稿を発表したのは第二号が最初である。その年はアメリカ合衆国に留学していたが、資料を段ボール箱に詰めて留学先に送り、そちらで執筆した思い出がある。

山形大学法学会の活動として、新規な試みも行われている。一九九六年三月一四日に発行された特集号の第六号は、「民事裁判の現状と改革の方向性」というシンポジウムの記録である。裁判官や弁護士、企業法務部の担当者を交えたシンポジウムの記録であった。このメンバーには、「伏見和史(日商岩井)」のお名前も拝見することができる。現在、山形大学法学会の会長を務めておられる伏見教授である。時の流れを感じることができよう。

山形大学法学会では、主として学生向けに学外の学者・実務家をお招きして、毎年一回、講演会を開催している。その講演の内容について法政論叢にも掲載することになり、その初めての講演録が、第七号に掲載されている高木新一郎判事(当時)の「法律学を学ぶ学生諸君へ 裁判のことなど」である。たしか高木判事は法曹交流を進める為に行われた、弁護士から裁判官へ任官された方であったと記憶している。講演会にはオーストラリア人弁護士をお招きしたこともある。その時の講演録が第一四号に掲載されている Rupert G. Lewi「JAPANESE AND WESTERN ATTITUDES TO CONTRACT NEGOTIATION」である。国際取引法を担当されていた富澤敏勝教授(当時)がお世話をされ、講演会も富澤教授が通訳をされた。講演内容について富澤教授による解説が法政論叢には付されている。

法政論叢は毎年三回ずつ発行することになっている。二〇〇〇年五月二五日に発行された第一八号は「伊藤博義教授退官記念号」となっている。伊藤教授(当時)は、宮城教育大学学長を退任された後に本学に赴任された。社会保障法を担当され、本学に新風を吹き込まれ、法学会にも種々の貢献をされたが、たしか四年の在任期間で定年を迎えられた為、山形大学紀要で退官記念号を組むには躊躇があつた。そこで伊藤教授の貢献を称えて発行された法政論叢の記念号である。伊藤教授の友人の樋口陽一教授からも掲載原稿を頂戴した。

退官記念号は、二〇〇八年七月一日発行の第四一・四二合併号の「高木紘一教授退職記念号」でも発行されてい

る。高木教授（当時）は本学に三九年余り在職され、人文学部学部長の要職にも就かれ、法学会会長も務められた。高木教授の場合は、山形大学紀要（社会科学）でも退職記念号が発行されているが、長年にわたる貢献を称えて法政論叢でも記念号を発行したものである。

法政論叢が発行された際には、日本における存在感を高める為に配布先をどこにするか、検討を行った。特に雑誌論文の文献目録に収録されるように配慮した。さらに山形大学法学会のホームページを作成して広報に努めている。私がホームページの責任者として今日まで発信している。テキストベースのシンブルなホームページであるが、なにがしかの役には立っているように感じている。法政論叢の掲載内容について創刊号以来の目次が掲載されている。長らく、法政論叢を入手できない人からメール等で依頼された場合には、依頼された号を送付することも行っていた。年一、二度は依頼があった。第三六号からは電子ジャーナル版もホームページに掲載することにした。さらに山形大学図書館が運営する「ゆうキャンパスリポジトリ」でも検索して入手することができるようになった。そこでは創刊号からの論文を検索できる。もつともこうした電子版の発行前に在籍されて執筆された方からは、電子版に掲載するに際して著作権法上の許諾を受ける必要がある。多くの方から許諾をいただいたが、依然として許諾をいただけない方もある。電子版も発行されて現スタッフの論考は学外からも容易に入手できることになったので、コスト削減のために、依頼された場合にその号を送付することは取りやめた。当初は本学で研究成果を発表する場が限られていたが、現在は、山形大学紀要（社会科学）には年二回の掲載が可能であり、山形大学人文学部研究年報、山形大学大学院社会文化システム研究科紀要も発行され、発表機会は大幅に増えた。法政論叢も当初は会員の研究費の支出によって発行されていたが、現在は一定額の学部予算を頂戴している。掲載論文の質の向上を目指して、査読の体制も整えた。このように法政論叢は五〇号の発行を経る中で発展を遂げてきている。法学・政

治学の学界で一定の認知も得ており、近年は赴任した若手教員の博士論文も掲載されている。今後も本学の法学・政治学の分野の研究成果の発表の場として、いつそその役割を果たしていくものと思われる。

判例評釈

配転後の精神障害と労災認定 国・福岡東労働基準監督署長（粕屋農協）事件

福岡高裁平成21年5月19日判決（平成20年（行コ）第21号遺族補償給付及び葬祭料不支給処分取消請求控訴事件）労働判例993号76頁

阿 部 未 央

事 実

1 訴外亡A（死亡当時45歳）は、昭和62年粕屋農協に臨時職員として採用され、平成元年から正規職員となった。Aは日ごろから無口で接客が苦手であったため、これまでは給油所にて給油業務や灯油等の配達業務に当たっていたが、平成11年4月からは勢門支所の金融共済課貯金専任渉外係に配置されることになった。（以下、この配置換えを「本件配置転換」という）。この配置替えには、Aがガソリンの揮発臭が苦手であり、かねて給油所勤務から外れたいと思っていたところ、Aの父親の口利きで金融業務への異動が決まったという経緯がある。

2 Aの配置転換後の業務内容は、主として定期積金・定期貯金、長期共済等の集金業務及び推進業務であった。粕屋農協は毎年、全職員に定期積金等の年間獲得目標を設定しており、その達成率を賞与に反映させていた。

Aの平成11年度における長期共済の年間目標は、他の部署での経験があることや45歳という年齢等を考慮して、他の貯金専任渉外係の職員と同様に3億3500万円（新人の場合には1億5000万円）とされた。各支所の貯金専任渉外係全員の長期共済の平均達成率は、4月から7月までそ

（
）
）

れぞれ14.8% (Aは0%), 27.7% (Aは6.1%), 43% (Aは6.1%), 51.8% (Aは9.1%) であり, Aはいずれも最下位であった。年金共済の平均達成率についても, Aは常に最下位であった。

3 同年5月7日, Aは仕事に, 頭痛がし眩暈もあって2度嘔吐した。このころから, Aは帰宅後徐々に口数が少なくなり, 食事中の会話も減って, 食事を取るとすぐにベッドに入るという状態となっていく。5月中旬ころからは, ため息が多くなり, ぼんやりして宙を見つめていたかと思うと, 急にセールストークの本を読み出し, あるいは紙袋2, 3袋に顧客のデータを打ち出した資料を大量に入れ, 家の中でも始終持ち歩く等の行動もみられるようになった。

7月ころからは, Aは外回りの途中で自宅に寄り, しばらくの間座り込んで, 足を投げ出してぼーっとすることが多くなった。他方, 帰宅時間は午後10時に及ぶ日も多くなっていったが, 実績は上がらない状態が続いていた。7月19日, 支所長から同月に5000万円の目標額を達成しなければ年間目標の達成ができなくなると言われた。7月21日, Aは妻X(原告・被控訴人)に対し, 年間目標額達成のため, 子どもに生命保険をかける旨の相談をした。Xは自分が働きに出れば何とかできると提案したところ, Aは自分のノルマのためにXが働きに出て, 子どもが寂しい思いをするのは辛いと漏らした。Aは7月22日に出勤したがそのまま消息を絶ち, 2日後山中で縊死しているのを発見された。死亡後の判定により, Aは同年5月中旬ころから, うつ病エピソード(以下, 「本件精神障害」)を発症していたものと判定された。

4 Xは, Aが自殺したのは業務上の事由により罹患した精神障害によるものであると主張して, 福岡東労働基準監督署長に対し, 労災保険法に基づく遺族補償年金及び葬祭料の支給を求めた。これに対し, 同監督署長が平成15年1月20日付けで不支給処分をしたところから, XがY(国 被告・控訴人)に対し, 同処分の取消しを求めた事案である。

原審（福岡地判平成20・3・26労判964号35頁）は、Aが従事した推進業務は自殺に至るほどの過重な心理的負荷を与えるものである一方、Aに精神障害の発症に寄与する個体側要因はなかったとして業務起因性を認め、同監督署長のなした不支給処分を取り消し、Xの請求を認容した。このため、Yが同処分の取り消しを求め、控訴した。

判旨 控訴棄却。

1 「労働者の精神障害による自殺が「労働者が業務上死亡した場合」に当たるというためには、…当該精神障害の業務起因性が認められなければならない」。これを認めるためには、「当該精神障害が、当該業務に内在する危険が現実化したものであると評価し得ることが必要であり、その評価は、平均的な労働者の受け止め方を基準として、業務による心理的負荷、業務以外の要因による心理的負荷、個体側の反応性、脆弱性を総合考慮して行うのが相当である。ただし、「平均的な労働者」の受け止め方を基準とするといいても、労働者の年齢、経験、資質、性格、健康状態等はまさに多種多様であって、このような事情をおよそ考慮しないというわけにはいかないものであり、むしろ、当該労働者の年齢、経験などの客観的な要素は当然考慮すべきである。また、それ以外の資質、性格、健康状態、多分に主観的・個別的要素についても、それが当該職場における通常の労働者の範疇から逸脱した全く特殊な事情ということではなく、かつ、使用者側においても当該事情を認識し、把握していたという場合には、むしろ十分に配慮しなければならないものというべきである。」

2 「ところで、上記 ないし の各要素を総合考慮して当該精神障害の業務起因性について判断するといっても、上記3つの要素がどのように絡み合うかによって幾つの場合分けが可能である。まず、による心理的負荷が、社会通念上、客観的に見て、それのみで精神障害を発症

させる程度に過重であるといえる場合には、業務に内在しないし随伴する危険が現実化したものとして、当該精神障害の業務起因性を肯定することができる。これに対し、による心理的負荷が、そのみでは精神障害を発症させるまでに過重であるとは認められない場合においても、による心理的負荷又はの个体側要因のいずれかと相俟って、又は、その両者と合わさることにより精神障害が発症したという場合も考えられる。このように、いわば複合的な要因が絡み合って精神障害が発症したという場合の業務起因性の有無はより慎重な検討が求められることになる。他方、及びによる心理的負荷が、単独では、いずれも一般的には精神的な変調を来すことなく適応することができる程度のものであるのみならず、両者が合わさっても同様のことがいえるにもかかわらず、精神障害が発症したという場合には、その要因はによるものとみるほかはなく、もとより業務起因性は否定される。」

3 Aと同じ業務に従事する同農協の職員に精神障害を発症した者がいないこと、Aには「生来的にうつ病に対する親和性のある性格傾向」が認められることからすると、本件精神障害の発症につき、「同人の个体側の反応性ないし脆弱性（以下「の要因」という。）が関係しているものと見ざるを得ない。」

本件配置転換後の業務による心理的負荷（の要件）に関して検討する。まず、本件配置転換について、むしろAの性格の故に、長年それに見合った職務に従事させていたが、「全くの畑違いの業務に従事させる本件配置転換は、平均的な労働者の観点からしても、過度に大きな心理的負荷を与えるものであった」。次に、推進業務の業務内容について、積極的な対人関係が求められ、Aの「経歴や性格、性向からすれば、かなり困難な業務であった」。目標額の設定について、未経験業務であり、45歳という年齢から変化に順応しづらくなっていることも想定される中で、新人並ではなく経験者同様とされたことは、「平均的な労働者の観

点から見たとしても、心理的負荷は相当大きなものであった」。Aの実績が最下位であり支所全体の連帯責任になりかねない状況は、心理的負荷を助長させたと推認できる。さらに、Aに対する援助体制につき、Aの執務状況等を把握し援助することも可能であったが、十分には機能していなかった。以上からすれば、本件精神障害は「まさに当該業務に内在する危険の現実化と認めるべきものである。」

4 したがって「本件精神障害、ひいては本件自殺について業務起因性がないものとした本件処分は違法であり、これを取り消すべきである。これと結論において同旨の原判決は正当であり、本件控訴は理由がない。」

評釈 判旨に疑問あり。

1 本判決の特徴

本件は、接客が苦手な労働者が、未経験部門である金融部門の営業職へ配置転換し、ノルマを達成できない状態が続くなかで、精神障害（うつ病）を発症し自殺したことについて、労災保険法に基づく「業務起因性」の存否が争われた事件である。

本判決の特徴は、第1に、労災の業務上認定における「心理的負荷の強度の評価」に関する「平均的な労働者」の概念に、当該労働者の主観的・個別的要素、およびこれに対する「使用者の認識」を新たに加味した点にある。「平均的な労働者」の概念は業務起因性を判断する際の最大の論点とされているが、判例・学説の考え方は一貫していない。被災労働者やその遺族の救済という個別的側面と公平の理念に基づく労災補償制度の社会的側面をどのように調整していくべきかという根本的な問題にかかわってくる。第2の意義は、本判決は精神障害の業務起因性判断において複合的要因（業務による心理的負荷、業務以外の心理的負荷、個体側の反応性・脆弱性）が認められる場合の判断枠組みを提示したが、これまでの行政解釈とは一部異なる点にある。

うつ病による自殺を「業務上の死亡」と認める裁判例は、年々急増している。本件のようなうつ病による自殺の業務上認定に関しては、平成11年通達⁽¹⁾が、行政実務のみならず裁判例においても認定基準として採用されていることも少なくない。本判決は同通達とは異なり独自の解釈を行っていると思われる点も存在する。ここでは、平成11年通達との対比を意識しながら本判決の問題点について以下論じていく。

2 「平均的な労働者」の射程（判旨1）

(1) 判旨1は、精神障害による自殺の業務起因性を判断する上で、「平均的な労働者」の受け止め方を基準にするといっても、多種多様な労働者が存在することを前提として、当該労働者の年齢、経験などの客観的な要素は当然考慮すべきであるとする。また、当該労働者の資質、性格、健康状態など主観的・個別的要素であっても、当該職場における通常の労働者の範疇から逸脱した全く特殊な事情ではなく、かつ、使用者側においても当該事情を認識していたという場合には十分に考慮すべきであるとする。

(2) この点、これまでも業務起因性の判断にあたり、だれを基準に行うのが重要な論点の1つとされてきた。裁判例の傾向としては一般的に、大きく以下の2つに分類できる。a) 当該労働者と同種の職種において通常業務を支障なく遂行できる平均的労働者を基準とする説、b) 同種労働者の中で「性格が最も脆弱である者」を基準とする説である。最近の裁判例は、b)説よりa)説が多い⁽²⁾。

(1) 「心理的負荷による精神障害等に係る業務上外の判断指針について」（平成11年9月14日付基発第544号、一部改正平成21年4月6日付基発0406001号）、「精神障害による自殺の取扱いについて」（平成11年9月14日付基発第545号）。以下、これらをあわせて「平成11年通達」という。

(2) 菅野和夫『労働法 第9版』（有斐閣、2010年）393頁。

まず、a)説として、「労働者の中には、何らかの素因を有しながらも、特段の勤務軽減までを必要としないで通常の勤務に就いている者も少なからずいることから」、「平均的な労働者にとどまる限り、相対的に耐性の弱い者」も含む⁽³⁾、「平均的な労働者、すなわち、何らかの素因（個体側の脆弱性）を有しながらも、当該労働者と同程度の職種・地位・経験を有し、特段の勤務軽減までを必要とせず、通常の業務を支障なく遂行できる程度の健康状態にある者」⁽⁴⁾を基準とするべきというもの等⁽⁵⁾がある。a)説では、元来ストレスの受け止め方が優れて主観的な作用であることを前提に、被災者の反応が平均的な人の受け止め方と大きくずれていないか、医学的経験的にみて不相当な反応を示していないかという観点⁽⁶⁾から、ある程度幅のある「平均」解釈が許容されているといえる。

なお、平成11年通達では、「職種、職場における立場や経験等が類似する」「同種の労働者」という定義が採用されている。「本人がその出来事...を主観的にどう受け止めたかではなく、同種の労働者が、一般的にどう受け止めるかという観点から検討」されるべきであるとの理解からである。この立場はa)説よりも狭いと解することもできるが、個々人の

-
- (3) 三田労働基準監督署長（ローレルバンクマシン）事件・東京地判平15・2・12労判848号27頁。
 - (4) さいたま労基署長（日研化学）事件・東京高判平19・10・11労判959号114頁。
 - (5) 国・大阪西労基署長（NTT西日本大阪支店）事件・大阪地判平19・5・23労判950号44頁， 名古屋南労基署長（中部電力）事件・名古屋高判平成19・10・31労判954号31頁， 本事件・福岡地判平20・3・26労判964号35頁， 国・北大阪労基署長（スターライト工業）事件・大阪地判平20・5・12労判968号177頁（ダ）， 国・渋谷労基署長（小田急レストランシステム）事件・東京地判平21・5・20労判990号119頁。また、単に「平均的な労働者」とする裁判例として， 国・北九州西労基署長（テトラ）事件・東京地判平21・2・26労判990号163頁， 国・中央労基署長（日本トランスシティ）事件・名古屋地判平21・5・28労判1003号74頁。
 - (6) 労働調査会『精神障害等の労災認定』（労働調査会出版，2009年）62-63頁。

多様性を前提に、ある程度幅のある裁判例の一般的傾向と整合的に解釈しうることが確認されている⁽⁷⁾。

他方、b)説としては、「同種労働者...の中でその性格傾向が最も脆弱である者(ただし、同種労働者の性格傾向の多様さとして通常想定される範囲内の者)」⁽⁸⁾、「平均的労働者の最下限の者」⁽⁹⁾等⁽¹⁰⁾がある。a)説との決定的な違いは、b)説が平均的労働者像のなかに「最下限」の者を取り入れている点であり、b)説は「実質的には本人基準説」⁽¹¹⁾に限りなく近い。b)説は、認定のハードルをかなり引き下げる役割を果たしていると評されている⁽¹²⁾。なお、b)説のなかには、当該労働者の個別的・主観的側面にも注目し「当該労働者の置かれた立場や状況・性格・能力等」をも考慮すべきであるとするものがある⁽¹³⁾。

(3) これに対して、本判決の立場は、最下限の者を含むと明示しているわけではないが、客観的な要素だけでなく、当該労働者の主観的要素も積極的に加味していることから、実質的にはa)説よりb)説に近いと解

(7) 「2010年10月15日 第1回精神障害の労災認定の基準に関する専門検討会 議事録」<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000000x3zl.html>参照。

(8) 豊田労基署長(トヨタ自動車)事件・名古屋地判平13・6・18労判814号64頁。

(9) さいたま労基署長(日研化学)事件・東京地判平18・11・29労判936号69頁。

(10) 名古屋南労基署長(中部電力)事件・名古屋地判18・5・17労判918号14頁、
江戸川労基署長(四国化工機工業)事件・高松地判平21・2・9労判990号174頁。

(11) 東京大学労働法研究会編『注釈労働基準法 下巻』(有斐閣、2003年)[岩村正彦執筆]883頁。同様に、「性格傾向が最も脆弱な者」が事前にわかっていない(通常はこういう場合が多いであろう)と基準がなくなり、本人基準説と変わらなくなるという批判がある(山口浩一郎『労災補償の諸問題(増補版)』(信山社、2008年)118頁)。

(12) 安西愈=西村健一郎=玉木一成『精神疾患による自殺認定と企業の損害賠償責任』労判924号8-9頁(西村健一郎発言、安西愈発言)。

(13) 前掲 事件判決。

される。また、本判決は、「使用者の認識」というこれまでに考慮されてこなかった新しい要素も加味している。この立場に対しては、以下の2点から疑問が残る。

第1に、当該労働者の「主観的要素」を積極的に業務起因性判断において考慮する点である。もちろん、労災補償制度は「当該労働者及びその遺族の援護」（労災法第1条）を目的として掲げており、労働者災害補償として被災労働者及びその遺族に対して生活保障を行うことは重要である⁽¹⁴⁾。ただ、同法は同時に 事業主の過失の有無を問うことなく、事業主に課せられるものであること（無過失賠償責任）、および 労災保険法における保険給付の原資は事業主の負担する保険料とされている⁽¹⁵⁾ことから、業務起因性判断においては、社会通念上、客観的にみて、業務に内在する危険が現実化したものであることが求められている。とすれば、当該労働者の資質、性格、健康状態といった個体側の主観的要素を業務起因性判断において積極的に考慮することは、上記制度の性格からみて疑問が残る。

第2に、主観的要素を取り込む際に「使用者の認識」を条件とする点である。この考え方は、電通事件・最二小判平12・3・24判労779号13頁の影響を受けているといえる⁽¹⁶⁾。同事件は、当該労働者の性格が業務の過重性に影響を与えたとしても、使用者として予想すべき範囲である限り、過失相殺の場面でしんしゃくすることはできないと判断した。しかし、電通事件は労災民訴における民法722条2項の過失相殺の場面で提示された基準であり、本判決のような労災の場合とは場面が異なる。労災の

(14) この点を重視し、本人基準説を支持するものとして、佐久間大輔『労災・過労死の裁判』（日本評論社、2010年）149-150頁等。

(15) 労働調査会・前掲注6)28頁、120頁。

(16) 水町勇一郎「労働者のうつ病自殺と業務起因性判断 国・福岡東労基署長（粕屋農協）事件」ジュリスト1413号126頁（2010年）。

場合には、労災民訴とは異なり救済は常にゼロか100かという二者択一であり、使用者の無過失責任である以上、「使用者の認識」を加味することには違和感がある。

3 業務による心理的負荷と個体側要因との競合（判旨2および3）

(1) 判旨2は、業務による心理的負荷、業務以外の要因による心理的負荷、個体側の反応性、脆弱性の各要件の相互関係につき、まず を検討し、だけで精神障害を発症する場合には、それだけで業務起因性を肯定できるとする。次に だけでは発症しない程度（複合的要因）のときにはより慎重に検討しなければならないとして、 もしくは、 かつ で発症しない程度のときには要因を とみるべきであるとする。また、判旨3において本案では、業務による心理的負荷と 個体側要因とが複合的に認められるが、 だけで精神障害を発症する事案であったと判断されている。

(2) 複合的要因（競合）が考えられる場合の認定方法として、広く行政実務で判断基準とされている平成11年通達の考え方によれば、同判決とは異なり次のような場合分けによって総合判断が行われる。まず、の評価が「強」の場合にもそれだけで「業務上」認定はせず、 かつ が認められないことも検討した上で、最終的に が原因であるとして業務上と判断する（A-1）⁽¹⁷⁾。あるいは の評価が「強」の場合で、 または が認められる場合には、 または が有力な原因となったと認められる状況がないというときに業務起因性があると判断する（A-2）。しかし一方で、 の段階で「強」と判断されなければ、「業務外」と判断

(17) 平成11年通達「第3 判断要件について(2)」は、業務による心理的負荷（ ）に関して「おそれ」という表現を用いている。その理由は、仮に「おそれ」という表現がないと の要件を満たせばそれだけで精神障害を発病させる有力

され、 はそもそも検討されない（B）、というのが平成11年通達の立場である⁽¹⁸⁾。

(3) 本判旨の判断枠組みは、 だけで発症する場合はそれだけで業務起因性を肯定し、 や の検討を要しない点で、平成11年通達（A-1）とは異なる。もっとも、本件では、 業務による心理的負荷だけで精神障害を発症する事案であったと認定されているものの、 个体側の要因についても発症の原因となっていたかどうか検討がなされ、 が認められていることから、平成11年通達（A-2）に沿ったあてはめがなされている。本判旨2の判断枠組みに従うのであれば、 業務による心理的負荷のみで発症するケースであったのだから、 个体側の要因を判断する必要は特段なかったのではないかと思われる。

とはいえ、複合的要因が疑われる場合（そのほとんどが 業務による心理的負荷と 个体側の要因とが競合する場合である）本事案同様、个体側要因が有力な原因であったと判断されたケースはこれまでの裁判例になく、すべて 業務による心理的負荷が有力な原因であったと判断されている⁽¹⁹⁾。すなわち、 と が競合する場合、 个体側の要因があることを理由に業務「外」認定されたケースはないようである。また、 が認められ業務「上」認定された事案のなかでも、うつ親和的な性格傾向があるものの、精神障害発症への寄与はないとして を認めない裁

な原因であることとなり、 業務以外の心理的負荷や 个体側要因は必要ないものになるのではないかという議論が起こりうるため、 ~ を総合判断する意味で「おそれ」という文言になっている（労働調査会・前掲注6）126-127頁）。

(18) この判断枠組みを支持する裁判例として、前掲 事件判決、 事件判決および 事件判決等。

(19) 地公災基金神戸支部長（長田消防署）事件・神戸地判平成14・3・22労判827号107頁、前掲 事件判決、 豊田労基署長（トヨタ自動車）事件・名古屋高判平15・7・8労判856号14頁、前掲 事件判決。

判例も少なくない²⁰⁾。

脳・心臓疾患における過労死の事案において、基礎疾患があることをどのように捉えるかという問題とパラレルに²¹⁾、うつ病における過労自殺の事案では、 个体側要因（特に労働者のうつ親和的な性格傾向）を発症の有力原因（あるいは発症への寄与がある）と捉えることに躊躇があるのではないかと推測される。平成11年通達では、 とは別に を検討することになっているし、本判決でも とは別に が検討されているが、本事案でもこれまでの裁判例の傾向からも、實際上 があまり機能していないのではないかということが指摘できる。このことは、 の判断における「平均的な労働者」概念にある程度の幅をもたせることや、あるいは本判決および前掲 事件判決のように の判断に労働者の主観的要素を考慮すること（判旨1）とも関係があるように思われる。

この点をふまえて、平成11年通達とは異なり、裁判例のなかにははじめから と を同一枠内で比較検討するものもある。たとえば「業務起因性の判断に当たっては、単に業務の内容の評価のみではなく、仕事量（労働時間）や責任、物的・人的環境等の変化の有無や程度、さらには 个体側要因の有無と程度、その影響等も考慮してなされることが必要」との考え方である²²⁾。このような問題は、精神障害の業務起因性判断に

20) 前掲 事件判決， 地公災基金静岡県支部長（小学校教員・自殺）事件・東京高判平20・4・24判998号57頁， 公務外災害認定処分取消請求事件・大阪地判平22・3・29判タ1328号93頁。

21) 脳・心臓疾患発症の業務上認定に際し、「裁判所は、行政庁の事実認定…や判断基準にとらわれず被災労働者に有利な認定判断を行っているという印象を受ける（業務への従事が基礎疾患を自然的経過を超えて著しく増悪させたか否かのみが判断され、相対的に有力な原因といえるかは問題とされていない）」と評されている（菅野・前掲注2）368頁）。

22) 八女労基署長（九州カネライト）事件・福岡高判平19・5・7判943号13頁等。

おける「個々の出来事の客観評価」²³⁾の難しさを表すものでもある。つまり、当該個別の出来事のなかでのみ（はじめて）、労働者の性格傾向や資質が顕在化することもあるので²⁴⁾、この段階で当該労働者の一般的性格傾向を論じるより、このなかで論じた方が過重性を判断しやすいと解されているからではないだろうか。しかしながら、これを組み込むことに対してはなお疑問が残る。「業務による心理的負荷」の判断において主観的な要素を組み込むことは、労災補償制度の趣旨から導かれる業務起因性の「明白性」（労規則35条（i））との整合性に問題が生じると考えるからである。

4 業務の日常性とストレスの捉え方（判旨3）

- (1) 判旨3は、被災労働者に対する配置転換は、全くの畑違いの業務（金融部門の営業職）であり、平均的な労働者の観点からしても過度に大きな負担であったと評価している。特にそこでの業務内容は、労働者にとって未経験業務であるばかりか、（新人並みではなく）経験者並みのノルマが課されており、変化に順応しづらくなっている45歳という年齢や当該労働者の性格・性向から、心理的負荷を助長したとされている。
- (2) 本事案は、未経験業務とはいえ、本人側の希望で行われた配置転換であり、金融部門の営業職という職種も形式的には日常的な業務に含まれる。そのようななか当該労働者は常に最下位の成績しか収めることができないという状況にあった。このように、本事案には未経験業務へ

²³⁾ 上田達子「ストレス関連疾患の法的救済 補償と賠償の課題」日本労働法学会誌109号43頁（2007年）。

²⁴⁾ たとえば、本事案の被災労働者が発症した精神障害は「うつ病エピソード」とされているが、これは単一の（最初の）うつ病エピソードのみに用いられる用語である。それ以外にもあれば、反復性うつ病障害に分類される。うつ病性障害には一生のうちにエピソードが1回しかないもののがかなり存在する。

の配置転換であったこと、業務自体は日常的なものであったこと、および本人の成績があまり振るわなかったこと（ノルマ未達成）という特徴がある。

これまでの裁判例でも、業務の日常性が問題となったものがある。量的な負荷（恒常的に時間外労働がある等）や質的な負荷（当該職務自体が高度なものであり困難度が高い等）が伴わず、業務が日常的なものにとどまる限り、業務過重性を否定する裁判例もある。たとえば小学校教員の公開授業の指導案作成が公務の過重性判断で大きなウエイトを占めていた事案²⁵⁾や、貨幣処理機の保守サービスが業務内容であり、機械故障時のトラブル処理（警察での事情聴取を含む）も本来的な業務内容に含まれているなかでその過重性が争われた事案²⁶⁾等である。他方、業務の日常性は業務起因性を判断する上で何ら問題ないとする裁判例も存在する²⁷⁾。また、本件のように業務に日常性は認められるものの、当該労働者にとっては未経験業務である、当該労働者が新人であるといった事情が存在する場合には日常的な業務であっても、業務過重性判断にあたっては一定の配慮が認められるものも多い²⁸⁾。これは「平均的な労働者」概念に当該労働者の年齢や経験を加味するものであるが、当該個人に属

25) 公災基金岩手支部長（平田小学校教諭）事件・仙台高判平13・12・18労判843号13頁。

26) 前掲 事件判決。

27) 公災基金高知県支部長（南国市役所）事件・高知地判平18・6・2労判926号82頁。同事案は、市民税係の賦課事務作業に関する公務起因性が肯定された事案である。

28) ①土浦労基署長（総合病院土浦協同病院）事件・水戸地判平17・2・22労判891号41頁、②加古川労基署長（東加古川幼稚園）事件・東京地判平18・9・4労判924号32頁、③国・真岡労基署長（関東リョーショク）事件・東京地判平18・11・27労判935号44頁、④国・堺労基署長（モンタポー）事件・大阪地判平21・1・14労判990号214頁。

する要素であるとはいえ、客観的な基準として把握しうるため、それらを考慮していくことには賛成である。

なお、本件では、3人中2人の精神科医師が業務の過重性を否定しているなかで、地裁・高裁ともに業務上認定がなされた事案であった。これまでの裁判例と比較し特段珍しいものではなく、「医証も経験則で再吟味すべきものとの趣旨」⁽²⁹⁾ であろうと考えられるが、精神障害の業務起因性判断は客観化が難しいだけにそれをどのように可視化・定型化しうるのか今後とも重要な課題であろうと思われる。

(29) 山口・前掲注11)120頁。

論 説

英国の都市計画法における広域計画団体と 狭域計画団体の役割分担の変容

和泉田 保 一

目 次

はじめに

2004年計画・強制収用法前後と計画主体

1. 都市計画の主体 - 2004年法改正前

- (1) 地方計画当局
- (2) リージョン
- (3) 広域開発公社と広域会議

2. 広域・空間計画

- (1) 空間計画・戦略の端緒
- (2) 空間計画・戦略の近年における特徴と意義

3. 2004年計画・強制収用法の制定

- (1) 各開発プランの内容と制定主体の変容
- (2) RPGのRSSへの置き換え
- (3) 地方計画・基本計画から地方開発フレームワークへ

2004年法以後の改革の動向

1. 広域計画に関する変容

- (1) サブ・ナショナル・レビューと協議書「繁栄する場所」
- (2) 地域民主主義・経済開発・建築法
- (3) 広域計画に関する制度改正の意義と政権交代による広域戦略の廃止

2. 地方計画に関する変容

- (1) バーカー土地利用計画報告
- (2) 協議書「地方開発フレームワークを合理化する」、改正規則および新PPS12
- (3) 地方開発フレームワーク改革に関するまとめ

おわりに

はじめに

イギリス⁽¹⁾の計画許可制度は、大雑把に言えば、事前に規定しておく計画枠組（開発プラン：Development Plan）と、個別の許可申請に対する決定時の統制（開発コントロール）という二本柱から成っている。地方計画当局⁽²⁾は、建築主等から申請される個々の計画許可申請に対して、その土地に適用される開発プランへの適合性等を審査して許可あるいは拒否等の決定を行うが、その決定に際して広範な裁量権限を有している。この制度に対しては、地方計画当局に付与された土地利用に関する広範な規制権限やその際の協定⁽³⁾締結権限を利用することにより、その地域における、経済、住宅、雇用などの施策を総合的に実施し達成する可能性を有するとの積極的な評価がなされる一方で、ビジネス側からすれば、開発計画の実現についての予測可能性の低さ、コストの上昇といった、開発を制限する方向への作用が問題視されてきた⁽⁴⁾。こうした、特に、経済界からの批判に対して中央政府が応える形で、90年代から、幾度かの通達発出や法改正等を通じて、上記二本柱のうちの前者、計画枠組により重点を移そうという、計画主導（plan-led）の原則の取り入

(1) 本稿において、「イギリス」および「英国」はUnited Kingdom of Great Britain and North Ireland を示し、「イングランド」という場合には、イギリスの一地域であるEnglandを示すこととする。

(2) 地方計画当局（Local Planning Authority）。通例、カウンティ・カウンシルやディストリクト・カウンシルが地方計画当局たる権限をもつ。詳細は - 1 - (1) で述べる。

(3) イギリス計画法制上の計画協定の詳細については、参照、岡村周一「イギリスにおける計画協定」法学論叢130巻3号（1991年）、1頁以下、洞澤秀雄「イギリス都市計画法における計画協定・計画義務」早稲田政治公法研究68号（2001年）、341頁以下。

(4) このような指摘をする論考は数多く存在するが、さしあたっては、洞澤秀雄・前掲書を参照。

れを強調し、かつ、政策的に、計画は原則的に許可されるべきとの方向付けが試みられてきた⁽⁵⁾。

2004年計画・強制収用法⁽⁶⁾（以下、2004年法とする）制定は、イングランドにおける計画法制において、計画主導の立場⁽⁷⁾をさらに推進すること主たる目的としていた。つまり、開発コントロールの際の当局による裁量の範囲を狭め、その際、参照される計画枠組の地位をより高めようとするものであった。そのために、政府は同法によって、開発コントロール（特に、計画申請への許可決定の判断）に際して、開発プランを重視すべきとの立場を強調し、同時に、開発プランの内容の簡略化、策定過程の迅速化を実現しようとした。その際、政策文書にすぎなかったリージョン（広域⁽⁸⁾）毎の広域計画ガイダンス（RPG：Regional Planning Guidance）が、広域空間戦略（RSS：Regional Spatial

(5) 計画主導政策の推移については、洞澤秀雄「持続可能な発展とイギリス都市計画法制改革」札幌学院法学24巻1号（2007年）、51-96頁、65頁以下を参照。

(6) The Planning and Compulsory Purchase Act 2004.、同法の日本語表記については、筆者は以前は計画・強制買収法としていたが、多くの論者は「計画・強制収用法」としている。特に拘る理由もないため多数派たる後者に合わせることにした。

(7) 計画主導の立場は、もともと90年法に対する1991年計画・補償法（The Planning and Compensation Act 1991.）による改正の時点で既にうたわれていた。2004年法は、この立場を一層強めるものであった。

(8) Regionについて、辞書上の訳語としては、「地域」「地方」などが与えられ、管見の及ぶ限りでは「広域」とするものは存在しないが、イングランドに関しては、都道府県にあたるカウンティ（County）がいくつか集合した、それよりも上層の単位である（-1を参照）という実体から、わが国でいう「広域」とすることが適切であると考え。また、このことにより、Local（地方）との区別、および、地方の内部の小単位として言及されることの多いarea（地域）との区別を明確化することができる。そして、本稿においては、Regionalは常に「広域」とし、Regionについては文脈により、「広域」あるいは「リージョン」という訳語を使用することとする。

Strategy) に置き換えられ、制定法上の位置づけを与えられることになるのであるが、このことに伴い、それまでは、国家政策実施上の地域区分に過ぎなかったリージョンに、その区域の住民の代表機関の一種としての新たな意味づけが付与されることになった。

筆者は、以前、2004年法による計画法制改革について概説した⁽⁹⁾ことがあるが、それは、主として開発コントロールに関する変容を中心として扱うものであり、計画枠組に対する改革に関しては法制定直後の、あくまでも概略をなぞったものに過ぎなかった。しかし、同法がリージョンに対して行った新たな位置づけによって、狭域から広域にわたる各レベル毎の計画団体の権限の実体や役割分担の問題、その背景としてのリージョンにおける空間計画 (Spatial Planning) の地位の向上について、重要な課題が提起されていたことがわかってきた。空間計画とは、簡単にいうと、交通、環境、産業、流通等の活動の空間上の割り当てに影響を与えるための手法であり、それを土地や資産利用の制限によって達成しようという⁽¹⁰⁾、計画内容の実現の方に幾分ウエイト付けを移すものである。加えて、法改正後の暫時の運用を経て、広域レベルの公選議会設置の試みの頓挫とその対応の必要など更なる動きを見るようになり、これらのことについて把握・検討するべき必要性が高まってきた。つまり、これまで計画団体あるいは地方計画当局として検討の対象であったディストリクト・カウンシル (District Council) やカウンティ・カウンシル (County Council) に加えて、このリージョンをも考察の対象に含め、これらの、狭域 - 広域の計画団体のそれぞれに対して、英国はどの

(9) 拙稿「イギリス計画許可制度の概要との近年の動向」東北法学28号 (2006年) 1-75頁。

(10) 詳細については - 2 において扱うが、ここでは、Commission of the European Communities (CEC), *The EU compendium of spatial planning system and policies*, 1997, p.24. の定義に拠った。

ように権限を分配してきたのか、そして、今後、どのような方向を目指すのかについて、リサーチし検討することが課題の一つとして浮上してきた。そして、このことが本稿の目的である。この課題を検討するに際して、まず、中心となるのは、2004年の制度改革における、イングランド内の狭域 - 広域の計画団体それぞれに付与される権限とその変容を、その含意も含めて明らかにした上、最近年の更なる制度改革の内容についてもフォローすることである。そして、イングランドにおける、都市計画に関する権限分配の規定の背後に存する考え方を明らかにし、もって、その成果が、わが国における同種の計画の制度設計との比較において、あるべき適切な姿を考察するための一助となることを目指す。

また、このような趣旨の下、広域レベルの計画策定の推進の背景に存する、広域あるいは空間計画の思想についても検討の対象に加えることにより、先に政権を獲得した保守党を中心とした連立政権下において、それが逆に軽視されつつあることの意義について歴史的文脈においてフォローすることをも企図している。

2004年計画・強制収用法前後と計画主体

1. 都市計画の主体 - 2004年法改正前

(1) 地方計画当局

イングランドのうち、ロンドンを除いた部分の地方自治制度⁽¹⁾としては、わが国の市町村にあたる基礎的自治体たるディストリクト・カウンシル、都道府県にあたるカウンティ・カウンシルによって構成される二層制をとる部分⁽²⁾と、1992年地方政府法⁽³⁾により設置可能となった、上

(1) 1972年地方政府法 (Local Government Act 1972.) における体制を指している。

(2) 但し、これらは大都市圏と非大都市圏とにおいては権限が異なる。本稿にお

記の二種の自治体を統合した一層性の地方政府、すなわち、ユニタリー・カウンシル (Unitary Council) の形態をとる部分とがある。なお、ロンドン市域内は、1992年法に先んじて一層制の地方政府が設けられていたが、ブレア労働党政権の公約に基づいた2000年大ロンドン法⁽¹³⁾により大ロンドン当局(GLA : Grater London Authority)が設立され、GLAとバラ・カウンシル (borough Council) から成る二層制をとっている。

都市計画に関する制定法上の最小単位はディストリクト・カウンシルあるいはバラ (但し、ユニタリー化している自治体にあつてはユニタリー・カウンシルであり、通例、それが地方計画当局として、開発プラン⁽¹⁴⁾の一つである地方計画 (Local Plan) を策定する権限⁽¹⁵⁾ (1990年都市農村計画法⁽¹⁷⁾36条、以下、90年法という。) 及び、個別の許可申請に対する許可等の決定の権限 (90年法70条) を有する。

カウンティ・カウンシルは、開発プランの一つに位置づけられる基本計画 (Structure Plan)⁽¹⁸⁾ を策定する権限を有していた。なお、90年法

いては、特に明示のない場合は、非大都市圏におけるディストリクト・カウンシルおよびカウンティ・カウンシルについての記述である。

(13) Local Government Act 1992.

(14) Greater London Authority Act 2000.

(15) 前述したように、地方計画当局は、計画許可申請に対する決定を行うに当たって、この開発プランに適合しているかどうかを重要考慮事項とする (90年法第70条)。なお、計画許可に関する詳細については、参照、岡村周一「イギリスにおける計画許可に関する『関連考慮事項』」法学論叢120巻4-6号 (1987年)、171頁以下。

(16) 但し、地方計画が有効となるためには大臣の認可を必要とする。基本計画についても同じ。

(17) Town and Country Planning Act 1990.

(18) 90年法および91年法における基本計画の詳細に関しては、参照、中井検裕=村木美貴『英国都市計画とマスタープラン 合意に基づく政策の実現プログラム』学芸出版社、1998年、45-7頁。

制定当初においては、複数の基本計画でカウンティ全域をカバーする形式も許容されていたのであるが、1991年計画・補償法⁽¹⁹⁾による改正で、全区域を範囲とする単一の基本計画を策定することが義務づけられた。

地方計画と基本計画の差異は、まずは、その計画の対象範囲および詳細度⁽²⁰⁾であるが、必要とされる内容にも差異がある（基本計画は方針の列記にとどまるが、地方計画の方は、その政策を採用することになった理由が併記されることになっている）。また、地方計画は、基本計画に盛り込まれた政策および提案を実現するため、それらの提案を具体的に各地域に関連づけるものであるとの位置づけがされている⁽²¹⁾。

ユニタリー・カウンスルが置かれている地域においては、地方計画と基本計画とを併せた性格を有するユニタリー開発計画を策定する権限および許可申請に対する決定権限が付与されている。

また、開発プランとしては他に、採掘地方計画⁽²²⁾、廃棄物地方計画⁽²³⁾があり、これら事項についてはカウンティ・カウンスル及び国立公園当局（National Park Authority）に計画策定権限および許可申請に関する決定権限が付与されている。

(19) The Planning and Compensation Act 1991.

(20) 基本計画については、区域の開発に関する全般的方針を示すこと（90年法第31条2項）としており、それ以外のものは含めるべきでないと解される。

(21) 参照、中井=村木・前掲注（18）、47頁。

(22) Mineral Local Plan.、資源の採掘や作業に関する計画であり（90年法第37条1項）、基本計画との全般的整合性が要求される（90年法第31条2項）。

(23) Waste Local Plan.、廃棄物の種類と量、それに応じた処分方法などを定めるものであり（90年法第38条2項）、基本計画との全般的整合性が要求される（90年法第38条6項）。

(2) リージョン

英国におけるリージョンに関するアイディアは、ラドクリフ-モードの1969年の「地方自治体審議委員会報告書²⁴⁾」に端を発するものとされる²⁵⁾。これは、自治体の構造変革を主な内容とするもので、イングランドに8つの広域的な圏域を設置する提案を含んでいた。政権交代によってこの提案は実現しなかったが、その後、EUの地方行政区域設定基準(Standard Planning Region)²⁶⁾ という指針に沿ったかたちで、1994年に、9つのリージョン(ロンドンを含む)に政府広域事務所(GORs: Governmental Offices for Regions)が発足することとなった。当然、ここには地方自治体としての意味合いは全く含まれず、いくつかの国家机关(省庁)²⁷⁾の地方支分局という位置づけを有するのみであった。

ところで、計画法制においては、既に、政府が1992年に発出した計画政策ガイダンスであるPPG12²⁸⁾に、リージョン毎に策定すべき広域計画ガイダンス(RPG)策定に関する規定が出現していた²⁹⁾(最初のRPG制定は1995年である³⁰⁾)。そして、このRPGは、各リージョンにおける政府広域事務所(GORs)が作成することとされていた。なお、その策定すべき内容は、基本的に、土地利用計画フォーマットと、実施よりも

24) Radcliffe-Maud, *The Radcliffe-Maud Royal Commission of Local Government's Report*, 1969.

25) 参照、内貴滋『英国行政大改革と日本』(ぎょうせい・2009年)、170頁。

26) 参照、内貴・前掲書、170頁。

27) 発足当初の構成省庁は、環境省、通商産業省、運輸省、雇用省の4省であった。

28) Department of Environment (DoE), *PPG12: Development Plans and Regional Planning Guidance*, 1992.、これも政策文書にすぎない。なお、PPG発出の経緯に関して、参照、洞澤・前掲書注(5)66頁及び同書脚注(60)所掲の論考。

29) See, John Glasson and Tim Marshall, *Regional Planning*, Routledge, 2007, p.38.

30) *Id.*, p.95.

分析と戦略の定式化を中心とするべし、とするような内容であり、対象範囲も極めて限定されたものに過ぎなかった³¹⁾。つづいて、2000年発出のPPG11において、健康やエネルギーの問題を包含し、政策の統合をめざすことについて言及されることとなった。

このように、90年代からリージョンレベルにおける計画の必要性が強調されるようになってきたのであるが、その背景及びリージョンレベルにおける計画（広域・空間計画）の何たるかについては、-2において述べる。

（3）広域開発公社と広域会議

政府は1998年、広域開発公社法（Regional Development Agencies Act 1998）を制定した。同法によって、イングランドは、ロンドンと8つのリージョン³²⁾という制定法上の境界分けがなされ、また、関係省庁から基金を得て、リージョンごとに、“Business-led”な活動を行う機関である広域開発公社（RDA：Regional Development Agencies）が発足した。広域開発公社は、広域経済戦略³³⁾（RES：Regional Economic Strategy）及びそれより短期的（三年単位）なコーポレートプランと政府から配分された予算の執行によるアクションプログラムを通じて、各リージョンの経済発展を通じて持続可能な開発を増進させる

31) Ibid.

32) 広域開発公社法別表1によって、ロンドンを除いたEngland内の土地は、East Midland, Eastern, North East, North West, South East, South West, West Midlands, Yorkshire, Humberの各広域に区分される。

33) 「地域の戦略的開発に向けた10年間の展望」「優先させるべき活動展開・業務」「当該地域の長所・短所・直面している脅威、得ているチャンスに関する分析」「当該地域とその経済に関する情報および当該地域の開発に向けた政府の関連政策」を必ず含むこと、とされ、定期的な見直しも義務付けられている。参照、自治体国際化協会「英国の地方自治 2008年9月改訂版」、56頁。

ことを目的とする機関である(同法4条)。

広域開発公社法は、また、管内における地域住民の声を代弁する意思決定機関として、域内の地方議員を主な構成員とする広域会議(Regional Chambers)を発足させた(同法8条)。広域会議には、RDAの予算案を拒否する権限と、そのRESを差し戻す権限が与えられる⁽³⁴⁾。広域会議の構成員は8~15名で、大臣から任命されることになっている。構成員の70%まで地方議員を含むことができ、他方、30%以上はリージョンにおける利害関係者(regional stakeholder)でなければならない。広域会議には、当初から、適当と思われるその他の者と、広域計画に関して作業を行うことが期待されており、更に、もし広域会議が望めば、従来政府広域事務所(GORs)が担っていたRPGを準備する役割も含まれうると考えられた。しかし、この権限の委譲に消極的なリージョンが一部あり、2002年、政府が、事実上、このような権限委譲を要望する事態にまでなった⁽³⁵⁾。このような、リージョン側からの、いわば、抵抗の原因として考えられるのは、広域計画を実施するのは、より正統な、民主的に選出された主体であるべきとの見解であり、当初、政府はこの見解とは対立していた⁽³⁶⁾。

しかし、政府は、2002年の政策協議書「あなたのリージョン、あなたの選択⁽³⁷⁾」において広域会議の公選議会化を提案し、2003年広域議会(準備)法(Regional Assemblies (Preparation) Act 2003)の成立により、住民投票の結果に拠って、広域議会を発足させようと試みた。しかし、2004年11月、North Eastでの最初の住民投票においてこれが否

(34) 参照、自治体国際化協会・前掲書、55頁。

(35) See, Glasson and Marshall, *supra* note 29, p.92.

(36) *Ibid.*

(37) DTLR, *Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions*, 2002.

決されると、結局、この広域議会化のアイデアは全イングランドで断念され、公選議会の意味を持たないRegional Assembly（以下、広域議会と峻別する意味で「広域協議会」と呼ぶ。）に改称するにとどまった。なお、否決の理由としては、住民の多くに、ロンドン以外の区域における人工的境界画定やイングランドの分断への抵抗感、あるいは、地域のユニタリー化（広域と併せると三層化することになってしまうため、これを避けるため、カウンティ・カウンシルとディストリクト・カウンシルを再編しユニタリー化することを求める内容が含まれていた）への抵抗感があったとされる³⁸⁾。

2004年計画・強制収用法は、広域レベルでの空間戦略を策定する広域計画主体の措置をも含んでおり、その受け皿たる団体の公選議会化により民主的正統性が付与されることに期待が寄せられていたが、それが頓挫したため、新たな制度改正が企てられることになる³⁹⁾。

2. 広域・空間計画

(1) 空間計画・戦略の端緒

前述の通り、計画法制において作成することとされるリージョン単位のRPGや、広域開発公社法によるRESの策定など、広域レベルにおける計画策定を促進する圧力と、その策定主体を実体化（及び正統化）しようとする圧力が、特に、'90年代から2000年代中盤にかけて強まってきた⁴⁰⁾。

本稿のテーマは、狭域から広域（すなわち、ディストリクトから、カウンティ、リージョン）にわたる計画団体の役割分担の変容について把

³⁸⁾ 参照、自治体国際化協会・前掲書注(33)、54頁。

³⁹⁾ 後述する地方リーダー委員会（LALsB）の創設を指す。

⁴⁰⁾ See, Glasson and Marshall, *supra* note 29, p.34-40.

握し検討することであるが、近年の制度改革において最も顕著にその変革が試みられていることの一つが、開発プラン策定主体としての広域団体とそれが策定する広域計画に関する部分であり、現在の保守党を中心とする連立政権においては、逆に、それを廃止する方針が打ち出されてさえいる。従って、広域団体が策定すべき計画の内容がどのようなものであり、歴代政権がそれらに対してどのような態度をとっていたのかについて認識しておくことが、本稿の目的を達成する上で重要である。そこで、ここでは、広域レベルの計画（広域計画、空間計画・戦略）の意義とその必要性が高まってきた歴史的経緯についての概略を見ていくこととする。

グラッソンとマーシャルの記述⁽⁴¹⁾を要約すれば、英国における歴史の中で、広域計画の嚆矢は、スプロール現象への空想的 (visionary) な回答として1900年代に与えられた諸々の仮説に見ることができるとされる。中でも、ハワードは1946年の『明日の庭園都市⁽⁴²⁾』において、スプロール現象の問題に対処するために、中心市街とは分離されながらも連結した職住接近のニュータウンの集積を確立することを提案した。しかし、そのアイディアには直接的な開発がほとんどなく、各地方政府の視野の狭さもあり、街の協力や相互作用についての試みは限定的なものであったようだ。その後、広域計画のアドバンテージに理解を示した1940年の「パーロウ報告⁽⁴³⁾」や、1942年の「スコット報告⁽⁴⁴⁾」などを背景にして、一連の広域あるいは準広域 (sub-region) 計画の勧告や報告が発出された。中でも、アバクロムビー (Patrick Abercrombie) による1944年の「大ロンドン計画 (Greater London Plan)」及び、1946年の

(41) Ibid.

(42) Ebenezer Howard, *Garden Cities of Tomorrow*, Faber Faber 1946.

(43) The Barlow Report, HMSO, 1940.

(44) The Scott Report, HMSO, 1942.

「クライドバレー広域計画 (Clyde Valley Regional Plan)」などは、検討に値するビジョンを持ったものと考えられているが、しかし、それらはいくまでも物理的計画文書であり、また、勧告に過ぎないものであった。にもかかわらず、それらは計画法制の重要な主要要素たる1946年ニュータウン法 (New Towns Act 1946)、1947年都市農村計画法 (Town and Country Planning Act 1947) の登場に大きな影響をもたらした。それらの法制は、初期の提唱者が言う通り、より広域でより機能的な広域都市に対してというよりむしろ、既存の地方当局に対して強い地方計画権限を付与した。このことは、その後、'50年代の保守党政権下において論争の対象となり、その期間においては、広域計画及び計画全般についての関心が衰退した。

続く'60年代における広域計画活動の特徴としては、国内の各リージョンの平等性および、インフラストラクチャを供給するという指向を持っていた。

'70年代においても、上記の「均等なる発展」及びインフラ供給を中心目的とする指向は続いたが、North WestやNorth Eastの戦略計画では、そのプログラムの資金計画や公的支出による「公正取引」の提案にとりわけ関心を払うようになった。

その後、保守党サッチャー政権の時代においては特筆するべき進展はみられず、あるいは休止状態であった⁽⁴⁵⁾などとされるが、'97年の労働党政権の選出により、それをきっかけに、広域計画の急速な進展を見ることになる。その背景として、第一に挙げられるのが、EUにおける

(45) その例として、Glasson and Marshall, supra note 29. では、深刻な経済的問題に困窮していたリージョンであるNorth Eastが、国家の、North East成長プログラムへの関与という対応を引き出したという事実が挙げられている。

(46) See, Glasson and Marshall, supra note 29, p.37.

ESDP (European Spatial Development Perspective⁽⁴⁷⁾) 合意に関する動向であろう。

(2) 空間計画・戦略の近年における特徴と意義

ESDPのためになされた1997年の事前研究⁽⁴⁸⁾において言及された空間計画概念がEUにおけるその最初の公式的定義と考えられる。片山=志摩⁽⁴⁹⁾によれば、その要点は次の3点に集約される。

- ・ 空間における将来の活動の配分に影響を及ぼすために公共部門によって用いられる方法であり、その方法とは、土地利用とそれら活動の配分とのより合理的な領域の構成を作り出すという目的をもって、環境保全と開発需要のバランスをとり、社会的・経済的目標を達成するためにとられるものである。
- ・ 土地と財産の利用の転換を規制し、他の部門の政策の空間的インパクトを調整し、市場によるよりもより公平な経済発展の配分を達成するための諸手法を包含する。
- ・ そして、国家的、国家間的、広域政策、詳細な土地利用計画を網羅するものである。

(47) Web上 (url=http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf) にて参照可能である。EU域内の地域間格差の問題に対処するための構造基金 (Structural Funds) を通じた広域政策の一環として策定された非公式の閣僚会議の合意文書であるが、そのEU圏内におけるインパクトは大きかったと考えられる。なお、参照、洞澤・前掲書注(5) 67頁以下、及び同書脚注(67) 所掲の各論考。

(48) See, CEC, *supra* note 10.

(49) 参照、片山健介=志摩憲寿「地域の自立的発展に向けた空間計画の役割と地域ガバナンスの形成に関する研究」(国土交通省国土政策関係支援事業研究成果、平成19年)、10頁。

その成果をうけて1999年に合意されたESDPは、EU空間政策の目的をEU域内の均衡ある持続可能な発展と措定し、その達成のための「分野別政策と加盟国、リージョン、都市の協調に向けた枠組み」を提供するものであり、基本的な方向付けとして、多極的でバランスの取れた都市システムの発達および新たな都市地域と農村地域との協働の強化、

EUの多極的発展をサポートするための統合された交通とコミュニケーションの構想の増進、持続的発展と自然・文化遺産の保護、とを挙げ、60の具体的施策を提示するものである。英国が空間計画概念を導入し、広域計画の強化に踏み出したのはこのESDPの影響によるところが大きいと考えられている⁵⁰⁾。

このような広域計画について、英国における特に近年のその推進圧力の背景に何があるのだろうか。マーシャルは、各リージョンのRPGを調査した結論として、持続可能な発展とビジネス的開発へのサポートを通じた、都市再生と開発の集中の目標が謳われていたことを指摘する⁵¹⁾。市場競争を重視し、ビジネス的開発を推進する背景には、グローバル化への対応の必要が存在する⁵²⁾。つまり、グローバル化への対応として広域開発を行い特定のリージョンの国際的競争力を向上させるという方向付けが与えられ、持続可能な発展の必要からは、社会的公平性や環境的責任を実現しつつ持続的な経済成長を目指す⁵³⁾という動因が与えられてい

50) See, Andreas Faludi and Bas Waterhout, *The making of the European Spatial Development Perspective -No Masterplan*, Routledge, 2002.

51) See, Tim Marshall, "Regional planning in England - Progress and pressures since 1997", *Town Planning Review* 75[4], 2004, p.447-472, p.454.

52) さしあたって、参照、片山=志摩・前掲注(49)、9頁。

53) 持続可能な開発の観点から、さらに、グローバル化その拡大の合理的なプロセスをもたらす、社会的、環境的幸福を促進する「成長管理の枠組み」を提供する、と敷衍できるとの指摘がある。参照、片山=志摩・前掲書注(49) 9頁。

ると分析することができる。

また、グラスソンとマーシャル⁵⁴⁾は、幾分具体的に、交通形態の変化により、空間関係的關係および経済関係が拡大し、より大きなスケールでの計画が必要となったこと、国家や地方公共団体の予算上の制約により、より大きなスケールでの介入へのインセンティブが増大したこと、統治可能性と民主主義の変化、を挙げている。

いずれにせよ、このような背景のもとで推進されてきた空間計画の内容はどのようなものか。その特徴を端的に表していると思われるアルデンによる定義⁵⁵⁾をここに引用する。

資源の配分・投資のための戦略的枠組み

長期的展望（通常20年）

公的セクターと民間セクターとの政策の連携・統合

土地利用計画と経済発展政策・その他の政策の連携

国の政策の空間的次元における説明

よりバランスの取れた経済開発の分布の実現

バランスが取れ、持続的な多核的発展の概念を採用する

悪質な課題を特定し、対処する

広域・地方のガバナンスの能力を強化する

空間、場所、空間的分布に焦点を当てる

広域は空間計画のための中心である

空間計画は将来の広域発展のロードマップを提供する

根拠に基づいた正確なモニタリングと評価

⁵⁴⁾ See, Glasson and Marshall, *supra* note 29, pp.14-5.

⁵⁵⁾ See, Jeremy Alden, “Regional Development and Spatial Planning”, Neil Adams, Jeremy Alden and Neil Harris ed., *Regional Development and Spatial Planning in an Enlarged European Union*, Ashgate 2006. p.30.

これまで、広域計画あるいは空間計画・戦略等の用語について、特に正確な使い分けは行ってこなかったのであるが、アルデンの定義を借用して説明すると、空間計画とは、資源の配分等のための戦略的枠組みであり、その性質上、リージョンを中心として策定・実施されることが効果的であるものであり、この意味において、空間計画と広域計画とはほぼ同義として扱うことができる。そして、それらは、最近年において、主に交通形態の変化やグローバリズムの影響による、住民の地方自治体の枠を超えた経済社会活動の激化によって必要となってきた、広域レベルでの計画や政策の必要性という需要に応える形で、公的予算の制約の中で根本的な土地利用計画の達成を可能とするような方法で実現を図るもの、と把握することができよう⁵⁶⁾。

3. 2004年計画・強制収用法の制定

(1) 各開発プランの内容と制定主体の変容

以上のような前提状況下においてなされたのが2004年の制度改革であった⁵⁷⁾。2004年計画・強制収用法（以下、2004年法という。）制定前後の状況を図式的に把握することにする。2004年法以前（つまり47年～90年都市農村計画法および91年法計画・補償法体制まで）の計画枠組みは、前述の通り、カウンティ・カウンシルが基本計画（Structure Plan）を、ディストリクト・カウンシルが地方計画（Local Plan）を策定し

⁵⁶⁾ See, Marshall, *supra* note 51, p.455, マーシャルは、続けて、この過程において地方政府という民主的正統性を有する団体の制約から幾分外れることになる、と述べている。

⁵⁷⁾ 2004年の計画制度改革の詳細については、参照、洞澤・前掲書注(5)、拙稿・前掲注(9)。以後、特に、拙稿・前掲注(9)と重複する箇所があるが、通読性を優先させ、あえて掲載することとした。

ていた⁵⁸⁾。計画法でいう、地方計画当局が計画許可申請に対する判断を行う際に考慮すべき「開発プラン」はこれらのプランに限定されていたが、その後、政府は、更に、国家政策をPPGとして策定、これにより、前述の通り、1995年からリージョン単位でRPGが政府地域事務所(GORs)を中心として策定されるようになっており、これも、制定法上の位置づけは有さないものの「開発プラン」の一部と見なされるようになっていた。

こうした状況に対して、2001年政府緑書⁵⁹⁾は開発プランに関連する旧制度の問題点を次のように指摘していた。

開発プランの多層性により、次の事態を生じている。

- ・複雑さ、首尾一貫性のなさを生じている

それらはしばしば国家やリージョンレベルで定められた政策と整合性を欠き、長すぎ、多くの政策を包含しすぎる(何か開発プランであるのか明確でない、別の重要考慮事項が優先される原因ともなった)

- ・硬直性 = 策定・改訂に時間・費用がかかる⁶⁰⁾

しばしば、時代遅れ⁶¹⁾になりやすい

採択に至る手続に時間がかかり、その参加を持続させるほどに利害を持ち得る地域機関や業者はほとんどない

(58) ただし、一層のユニタリー・カウンシルにおいては、ユニタリー・プランを策定。

(59) Department of the Transport, Local Government and the Regions (DTLR), *Green Paper, Planning: Delivering a Fundamental Change*, 2001.

(60) DoE, *John Gummer Proposes Measures to Improve the Planning System*, *Press Notice*, 1997. によれば、1996年までに策定の見込みは43%のみであった。

(61) 2001年緑書によれば、この時点で、地方政府の開発計画の13%は1991年計画主導導入当初のものであり、214の計画が時代遅れであるとされる。DTLR, *supra note 59*, para.2.4.

時代遅れの計画として決定の理由としては不適當となり、別の重要考慮事項が優先される原因ともなった

要するに、計画枠組において策定手続や内容が複雑・冗長になってきており、91年法制定の際に示した「計画主導」が機能不全に陥っている、という認識である。

そこで、2004年法では、特に計画枠組に関して大規模な制度改正がなされた。すなわち、計画主導に重点を移すことを主眼として、複雑で階層的な開発計画のシステムを単純化し、計画システムを、新たな計画枠組システムに置き換える。この方針は、地方計画当局がこれによって、そのエリアにおける開発の舵を取り、成長を利用し、ビジョンをもたらすことを可能とするような、明確な判断基準を包含することになる⁽⁶²⁾。

そして、計画枠組に関する改変は、具体的には、以下の二点であった⁽⁶³⁾。

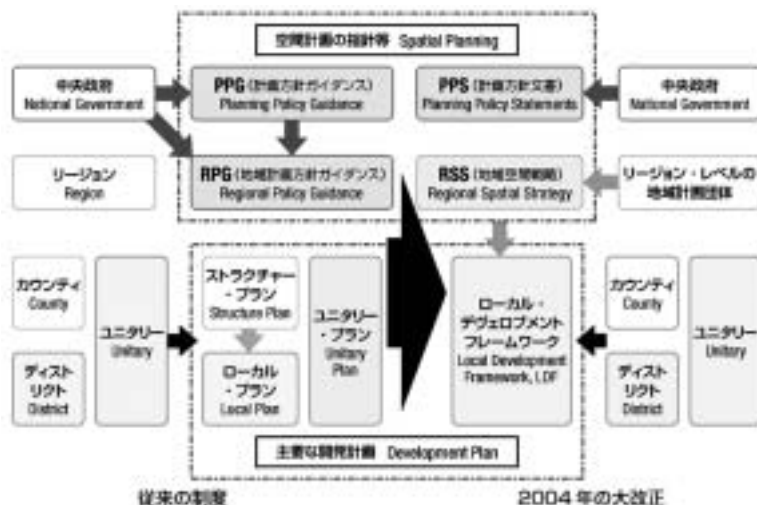
従来、政策文書として発出されていた、政府の計画政策ガイダンス (PPG) を「計画政策ステートメント (PPS : Planning Policy Statement)」に、広域計画ガイダンス (RPG) にあたるものを、制定法上の「広域空間戦略 (RSS : Regional Space Strategy)」として整理した。また、その策定主体を広域計画団体 (RPB : Regional Planning Body) と規定した。

従来、基本計画、地方計画の二層から成っていた制定法上の開発プランを「開発計画文書 (DPDs : Development Plan Documents)」

(62) Id., para.2.9.

(63) 開発コントロールについては、91年法54A条の、計画法における決定は、開発計画に合致して「なされるものとする (shall be made)」の文言は、2004年法38条6項によって、「なされなければならない (must be made)」に実質的に置き換わった。

に整理するとともに、その策定方式を「地方開発フレームワーク (LDF: Local Development Framework)」として定めた。なお、これに伴い、カウンティレベルの基本計画は廃されることになった。



出典：国土交通省ウェブサイト「各国の国土政策の概要 英国」
 url = <http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/uk/index.html>

但し、本稿においては、regionに対して「地域」という訳語は使用していない。

なお、90年法70条2項において、計画許可の決定の際に考慮すべきとされる「開発プラン」は、従来のもの（基本計画や地方計画、ユニタリー開発計画等その他の計画）から、これら「広域空間戦略（RSS）」と「開発計画文書（DPDs）」の二つを示すことになった（2004年法38条3項）（なお、挿絵を参照）。

(2) RPGのRSSへの置き換え

RSS (広域空間戦略)

RSSとは、そのリージョンにおける少なくとも15年単位の広範な開発方針を規定することを意図されている。その対象とする政策は、住宅、環境、交通、インフラ整備、経済振興、農業など多岐に及ぶが、特に交通と空間計画のより適切な統合の観点から優位性を持つものとされる。RSSはRPBが策定（実際には、既存のRPGが最初のRSSとなるので、「改訂を行う」と言うのが正確である）し、大臣が承認する（2004年法5条）。

RPBとは、リージョンごとに、RSSについて改訂やモニタリングを行うために組織され、大臣が認可する団体をいう（同法2条1条）。その成員の構成⁶⁴は、ディストリクト・カウンシル、カウンティ・カウンシル等の関係当局の成員を60%以上含まなければならない（同条4項）。RSSには、そのリージョンでの開発や土地使用に関連し、大臣の政策（どのように表現されたものであれ）を記述しなければならない（同法1条2項）。RSS策定・承認の後には、常に審査に付されなければならない（同法3条）。RSSの策定において、RPBはその域内の地方計画当局などの特定の機関に助力を求めなければならない（同法5条）。RSSは、明らかに必要であるかまたはそれが便宜に資するとき（同法5条1項a）、規定した時期（同項b）、指示されたとき（同項c）に、改訂されなければならない（同法5条）。RPBは、利害を有する（RPBにとってそれが明らかであるような）者のRSSの策定における関与についての政策の宣言を準備し公表しなければならない（同法6条1項）、それに従わなければならない（同条3項）。

なお、RPBは独自に活動してはならない。カウンティ、ディストリ

⁶⁴ 詳細については、大臣が命令で定めることになっている。

クトなどの当局からの助言を求める義務のもとに置かれる。(同法4条1・2c項)

法は、一定の例外はあるが、RPBの義務を免除し、また、それを返却するよう地方計画当局にアレンジすることを可能とする規定を有している(同条5-9項)。

以上のような手段により、2004年法は、地方当局の関与を多く保障することになっている。

ところで、本制度改正によって、カウンティ・カウンシルには、爾後、主体的に開発プランを策定し、改訂する権限は消滅した⁽⁶⁵⁾。このことにより、リージョンにおける計画法制に関する役割はRPB(この時点では、専ら広域会議がRPBとしての認可を受けるであろうことが想定されていた⁽⁶⁶⁾)が中心的に担うこととなり、カウンティの役割は決定的に縮小した。

RSSの特徴

2004年法によって創出されたRSSの内容について、その策定方針を示すPPS11(2004年発出のもの)は、次のように特徴付けている⁽⁶⁷⁾。

- ・ 新たな規定の主たる理念は、広域レベルによりよい政策をもたらすこと、政府の持続可能なコミュニティの計画を実現するために必要な文化的変化に寄与することである。それは、以下の方法による。
 - 現行のRPGを、制定法上のRSSに置き換え、地方レベルのLDDsがそれに一般的に整合しなければならないものとし、また、

(65) 但し、採掘地方計画や廃棄物地方計画に関する権限を有するカウンティは、依然として権限を有している。

(66) 広域開発公社法第8条。See, also, Victor Moore, *A Practical Approach to Planning Law 11th ed.*, Oxford, 2010, pp.54-5.

(67) See, also, Glasson and Marshall, *supra* note 29, p.97.

開発プランの一部と位置づけることにより、よりウエイトを置く。

- RSSの将来の変更は、パートナーシップの作用とコミュニティの関与とを両立させる基盤のもとでなされることを保障する。
- RSSを、より広域、準広域的な仕様とし、実現に焦点を合わせる。また、RSSは、制定法上の、必要な救済的行動を特定するような年次監視報告に服する。
- その他の広域上の戦略とのよりよい調和。
- いかなるRSS改訂草案であっても、持続可能な開発を達成に貢献するという目的によってそれを準備することを保障するようRPBに対して要求することにより、政府の制定法上の目的の実現の手助けとなる。(para.1.1)
- ・ RSSは、2004年法39条に法定された「持続可能な開発⁶⁸⁾」の達成に貢献することを目的し、広域交通戦略 (RTS : Regional Transport Strategy) と共に、地方開発文書 (LDDs : Local Development Documents)、地方交通計画 (LTPs : Local Transport Plans)、土地利用活動と関連する広域あるいは準広域 (sub-region) 戦略やプログラムに対して情報を与える空間的枠組みを規定する。(para.1.2)
- ・ RSSは、
 - 戦略の期間の終わりにその広域がどのようになっているのかという空間的ビジョンをはっきりと伝え、そのことが、どのように持続可能な開発目的の達成に貢献するのか示すべきものである。
 - そうしたビジョンについて、その主たる狙いや目的を定義し、政策が明確に強調されたキーダイヤグラムによって図解された、

⁶⁸⁾ 2004年法において、持続可能な開発が強調される経緯については、洞澤・前掲書注(5)を参照。

要約された簡潔な空間戦略を規定するべきである。

- しばしば、カウンティやユニタリー当局、ディストリクトの境界を超え、そのような範囲に存在する開発オプションにアドバンテージがあるような広域あるいは準広域の問題について言及すること。
- その他の広域の枠組みや戦略（広域的文化、経済・住宅戦略等も含む）と、整合的で協力的であること。
- その広域に固有であること：国家政策を考慮しなければならないが、単にその繰り返しであったり陳腐な再分類であってはならない。政府の政策を当該広域の状況に当てはめた空間的に特定された政策を規定しなければならない。
- LDDsで扱うべき事項とは役割を区別し、位置は示しても特定の土地に言及するべきではない。
- 何が誰によって何時なされるのかを明確にするところの、実現のメカニズムについても焦点を合わせること。
- 政策目的と優先順位、目標と指標との間の明確な関連を規定すること。その広域のためのビジョンの優先度や認識の現実化について、年次的に監視がなされ、適切に審査されるべきである。
- 計画プロセス全体を通して、付加価値テストを適用するべきである。
- 法39条の考え方のもとに、持続可能な開発の達成に貢献するべきである。(para.1.7)

グラッソンとマーシャルは、RPGとRSSとを比較して、概略的には次の変化があったとしている⁽⁶⁹⁾。

- ・ 総合的 (holistic) アプローチ：伝統的土地利用や交通よりも広

(69) See, Glasson and Marshall, *supra* note 29, p.39.

いトピックをカバーする。たとえば、健康、教育、技術や訓練、犯罪、社会的一体性、気候変動まで。

- ・ より大きな統合：広域的、準広域的の優先順位をカバーし、計画同士の強い連携も規定する。
- ・ 制定法上の地位：RSSは制定法上の文書となった（一方、RPGは政策ガイダンスとしての位置づけである）
- ・ より大きな関与（engagement）：より広範な内容と、相手方（以前はその過程になかったグループまで）についての強調

本稿の文脈上、この改革において最も重要な点は、策定団体に関して規定を行った点である。政府の地方支分局たる政府広域事務所（GORs）が中心となって策定するのと、ディストリクト・カウンシル等の当局からの助言を求める義務のもとに置かれるRPBが策定するのでは、国、地方どちらの観点が支配的となるのかという点、民主的決定という観点からは大きな相違がある⁽⁷⁰⁾。

しかしながら、ネガティブな評価もあり得る。上記の民主性の観点からは、RPBは依然として、直接公選の代表者によるものではない。また、マーシャルは、既に採用されていた空間計画にとって、RSSの導入は、より根本的な土地配置方法での追求を目的とするものであり、そのような、「邪魔されないシステム」を作り上げるために、基本計画を廃することを可能としたものとしている⁽⁷¹⁾。つまり、都市計画策定主体として広域団体を措定したことにより、地方自治体が詳細に定めたDPDs（旧来は地方計画）に反するような計画を推進させることが、基本計画

(70) 但し、認可権は大臣に留保されている。この点、DPDsについても同様であるが。

(71) See, Marshall, *supra* note 51, p.455.

の廃止に際して意識されていたとの指摘である。

(3) 地方計画・基本計画から地方開発フレームワークへ

一方、地方における、従来の基本計画・地方計画に取って代わる、すなわち、今後、計画許可の際に参照されるべき「開発プラン」に該当するものが開発プラン文書 (DPDs : Development Plan Documents) であるが、法改正においては、その策定方法・内容 (これら形式を「地方開発フレームワーク (LDF : Local Development Framework)」といい、PPS12が詳細を定めている)、位置づけに特色が付与された。従って、ここでは、地方に関しての開発政策の全容から見ていくことにする。

地方の開発政策は、種々の地方開発文書 (LDDs : Local Development Documents) を通じて規定される (同法17条) のであるが、その策定に先立ち、地方計画当局は、地方開発スキーム (LDS : Local Development Scheme) を策定しなければならない (同法15条)。このスキームには以下の事項が規定されなければならない。

- ・ LDDsとなるべき文書。そこには、地域関与に関する宣言 (SCI : Statement of Community Involvement) を含む。
- ・ 各々の文書の関係する主題と地理的エリア
- ・ 開発プラン文書 (DPDs) となるべき文書 (Core Strategy, Site Allocation, Proposal Map, Development Control Policies, Area Action Planから成る。)
- ・ 他の地方計画当局と合同で策定されるべき文書
- ・ 29条の下で構成することについて合意された合同委員会についての全ての事項とエリア
- ・ 文書の策定や改訂についてのタイムテーブル
- ・ 規定するその他の事項

地方開発文書（LDDs）には、その地方での開発や、土地使用に関連した当局の政策が記述される（同条3項）。LDDsに含むべきとされる、地域関与に関する宣言（SCI）（同法17条1項b）とは、同法（19条、26条、28条等）のもとで行使される当局の行為への、その地域の開発に関連した事項に利害を有する（地方計画当局にとって）と思われる者の関与に関する当局の方針の宣言であり（同法18条2項）、地方計画当局が策定しなければならないとされる（同法18条1項）。

地方開発文書（LDDs）は、上述の地域開発スキーム（LDS）に従って策定されなければならない（同法19条1項）。その策定にあたって地方計画当局は次の事項を考慮しなければならない。

- 大臣が発出するガイダンスに含まれる国家政策と助言
- 当該当局が存するリージョンのRSS
- 空間開発方針
- 当局の広域方針
- 当局が採択したその他の地域開発文書一般
- 当該当局に含まれる他の当局が採択したその他の広域方針
- 文書において、提案の実施に適用可能であると思われる資料
- 大臣が規定するような、その他の事項

地方開発文書（LDDs）を策定するにあたって地方計画当局は、また、地域関与に関する宣言（SCI）⁽⁷²⁾ に従うことをも要求される（同法19条3・4項）。更に、各々の文書の持続的な評価を実行し（同条5項a）、

⁽⁷²⁾ なお、この地域関与に関する宣言は、また、開発コントロール（計画許可）の際の利用も予定されており、その場合のための準備も要請されている（2004年法18条2項）。また、RSS策定に関しても地域関与について同様な規定がある（同法6条、この場合に宣言を策定する義務はRPBに課される）。

評価の成果報告を策定しなければならない(同項b)。

上述のような開発プラン文書(DPDs)の策定方法・内容を地方開発フレームワーク(LDF)と呼んでいるのであるが、LDFとは、「ポートフォリオ(これらの要素うち一部だけ改訂が必要になった場合に、部分毎に入れ替えや改訂ができるようにする仕組みを示す)」を意味する非制定法的な指示であり、それらの中の一部(DPDs)のみが制定法上の開発プランの地位をなしている。2004年のPPS12.para1.8によれば、地方計画当局はLDFをして、持続可能な開発の文脈のもと、競合する需要のバランスを取ることで、より効果的な土地利用を可能とするような空間計画を採択することが期待されている。このLDFは、前述のRSSとともに、当該地方計画当局のエリアの計画の基礎を規定する。

LDF導入の結果、RSSとともに、90年法下におけるよりも、地方レベルにおいて、より構造的に複雑な手法となっている。しかし、新システムは、変転する状況に対し、より、柔軟で責任のある制度たる可能性を期待されている。ポートフォリオの概念は、前プランの改定を待つことなく、プランの部分が改訂、アップデートされることを可能とするものであった。

2004年法以後の改革の動向

1. 広域計画に関する変容

本章では、対象とすべき法令や政策文書は多岐に渡り煩雑であるため、冒頭にそれらを挙げておく(以後使用する略称を括弧内に示した)。

2006年バーカー土地利用計画最終報告⁷³⁾

⁷³⁾ Kate Barker, *Barker Review of Land Use Planning Final Report - Recommendation*, 2006.

2007年財務省「サブ・ナショナル・レビュー⁽⁷⁴⁾」

2007年コミュニティ・地方政府省計画白書「持続可能な未来のための計画⁽⁷⁵⁾」

2007年コミュニティ・地方政府省協議書「地方開発フレームワークを合理化する⁽⁷⁶⁾」

2008年改正都市農村計画（地方開発）規則⁽⁷⁷⁾（2008年規則）

2008年コミュニティ・地方政府省およびビジネス・企業・規制改革省協議書「繁栄する場所⁽⁷⁸⁾」、

2008年改正PPS12⁽⁷⁹⁾（新PPS12）

2009年地域民主主義、経済開発、建築法⁽⁸⁰⁾（2009年法）

2009年改正都市農村計画（地方開発）規則⁽⁸¹⁾（2009年規則）

（1）サブ・ナショナル・レビューと協議書「繁栄する場所」

広域計画に関する近年（2007・8年）の変革の原動力は、2007年の

(74) HM Treasury, *Review of sub-national economic development and regeneration*, 2007.

(75) Department of Communities and Local Government (DCLG), *Planning for a Sustainable Future White Paper*, 2007.

(76) DCLG, *Streamlining Local Development Frameworks Consultation*, 2007.

(77) The Town and Country Planning (Local Development) (England) Regulations 2008.

(78) DCLG and Department for Business Enterprise & Regulatory Reform (BERR), *Prosperous Places: Taking forward the Review of Sub National Economic Development and Regeneration*, 2008.

(79) DCLG, *PPS12: creating strong safe and prosperous communities through Local Spatial Planning*, 2008.

(80) Local democracy, Economic development & Construction Act 2009.

(81) The Town and Country Planning (Local Development) (England) Regulations 2009.

「包括的支出見直し (CSR2007)⁸²⁾」とその準備作業に端を発する。政府は、毎年度の予算とは別に、三カ年計画をたてるが、ブレア政権最後の三カ年計画策定の年に当たっていたのが、この「包括的見直し」であり、政権交代があっても承継されることが保守党との間で同意されていた。この計画策定に向けた諸作業において、リージョンを中心とする経済体制の向上の必要性が認識され、その延長として、広域計画に関する制度改正が提案された。その経緯は次のとおりである。

まず、「CSRに向けての状況分析⁸³⁾」において、次のことが指摘された。

- ・人口構造の変化 (高齢化) により、公共サービスへの期待度が増す
- ・経済活動の重心の中国、インドへの移動に伴い、新たな経済成長機会の発生と国際競争が激化する
- ・技術革新が加速し、生活様式の変革、新たな公共サービス提供方法への道が開かれる
- ・国際テロ等の世界的に不安定な情勢が続く
- ・天然資源の破壊、温暖化による問題が深刻化し、政府・産業界・個人による取り組みが必要となる

これを受けて、2006年12月発出の予算編成方針において次のことが言及された⁸⁴⁾。

- ・全ての人が機会と安定を手に入れることができる力強い経済・公

⁸²⁾ HM Treasury, *Comprehensive Spending Review*, 2007

⁸³⁾ HM Treasury, *Long-term opportunities and challenges for the UK: analysis for the 2007 CSR*, 2006.

⁸⁴⁾ 参照、内貴・前掲注 (24)、188頁。

平な社会を構築することが政府経済政策の目的である

・長期目標：マクロ経済の安定、財政規律の遵守とインフレの抑制、環境保護施策、中央・地方政府の業務効率化（リージョン、近隣地域への分権と協調に関する評価作業）

そして、2007年7月発出の「サブ・ナショナル・レビュー」において、広域計画に関して、次のような方針が作成される。

- ・経済開発に関する権能は、ディストリクト・カウンシル、カウンティ・カウンシルから、可能な限り、準広域に移すべきである
- ・広域開発公社は、地域協定 (LAA s : Local Area Agreements) や地域連携協定 (MAA s : Multiple Local Area Agreements) 策定に重要な役割を持つ
- ・ディストリクト・カウンシル、カウンティ・カウンシルについては、広域開発公社に対する監視機能が強化されるべきである

これを具体化する作業として、コミュニティ・地方政府省とビジネス・企業・規制改革省は、共同提出の協議書「繁栄する場所」において、計画分野について、次のような提案を行った。

- ・2010年以降、RAは廃止し、都市計画権能は、RDAおよび新設する地方政府リーダー委員会 (LALsB : Local Authorities Leader's Board) に持たせる
- ・RDAはRSSとRESを合わせた単一的戦略 (広域戦略) を策定することとし、LALsBがこれを承認する体制とする
- ・RDAは、企業支援、投資誘致の業務を承継する
- ・経済開発権能は、地方政府及び準広域へ移す
- ・地域の経済情勢評価・分析を、地方政府の制定法上の責務とし、2011年以降のLAA s やMAA s 策定に利用する

・経済開発が活発な地域において、地域連携協定などを通じた自治体間連携を強化する

ここで、LAAsとMAAsについて補足する。LAAsとは、地方自治体を中心として構成された地方戦略協働組織（LSPs：Local Strategic Partnerships⁸⁵⁾）と政府とが、双方が合意した地域の政策目標や指標を実現するために締結する協定をいう。政府が進める地方自治体の現代化行動計画（Modernisation Agenda）の一つであり、特に、2006年の地方自治白書「強力で繁栄するコミュニティ」⁸⁶⁾において改革推進の手法として強調、強化されている⁸⁷⁾。その内容としては、政府がプールした基金からの補助金が、児童と青年、より安全で強力なコミュニティ、より健康的コミュニティと高齢者、経済的発展と企業、という四つの分野ごとに支出されることになっており、この手法により、真に持続可能なコミュニティを実現することを第一次な目的としており、併せて中央 - 地方関係の改善、効率性の向上、協働の強化、自治体の指導的役割を増進する枠組みの提供をも目的としている⁸⁸⁾。

そしてMAAsとは、LAAsよりも広域の自治体を跨いだ、地域の課題解決のために締結される協定である⁸⁹⁾。

85) 地方自治体が、公・私企業、ボランティアなどの各セクターの指導者等と討論の場とすることを主たる目的としてそれらメンバーとともに構成する組織。対象地域は自治体の区域と一致する。参照、大田直史「イギリスにおける地方戦略協働組織と地方協定」法律時報80巻13号351-4頁。

86) DCLG, *Strong and Prosperous Communities - The Local Government White Paper*, 2006.

87) 参照、大田・前掲書注(85) 352頁。

88) Office of Deputy Prime Minister (ODPM), *Local Area Agreements, Guidance for Round3 and Refresh of Rounds1&2*, 2006, paras.5 & 6.

89) 参照、自治体国際化協会・前掲書注(33)、6頁。

ともあれ、上記の提案への意見集約を経て国会に提出された地域民主主義・経済開発・建築法案は2009年に可決成立した。

(2) 地域民主主義・経済開発・建築法

同法の主要テーマは、上述したサブ・ナショナル・レビューの他、「主導権を握るコミュニティ」⁹⁰⁾の二つの文書で掲げられた提案の法制化であった⁹¹⁾。2007年サブ・ナショナル・レビュー、それに続く2008年「繁栄する場所」の文脈において、問題提起、協議がなされてきた広域計画の改革に関しては、次の通り、後半部分(第5部)に結実した。

その第5部「広域戦略(Regional Strategy)」の概略は以下の通りである。

「広域戦略」の策定義務づけ(ロンドンを除く)・・・これまで別々に策定されていた地域経済開発と土地開発の地域戦略文書を一本化した単一の「広域戦略」の策定を全リージョンに義務付けている。

なお、各広域戦略は、「気候変動の影響緩和」及び「気候変動への適応」に貢献する政策を盛り込むことが求められている。

「地方当局リーダー委員会(LALsB)」規定・・・既存の広域審議会(regional assemblies)に代わる組織として、地域内の主要自治体のリーダー及び直接公選首長で構成される「LALsB」が各地に設置されると規定している(ロンドンを除く)。RDAは、リーダー委員会と法的に同等の地位を与えられ、同委員会と共同で広域戦略の策定を行うことになる。広域戦略の内容及びその変更、LALsBのメンバー構成については、国務大臣の最終的な承認が必要とされる。

⁹⁰⁾ DCLG, *Communities in Control; real people, real power*, 2008.

⁹¹⁾ 参照、自治体国際化協会ロンドン事務所「マンスリーレポート2009年12月」、3頁。

RDAは、また、業務の遂行において、広域戦略の内容を考慮に入れることを義務付けられることになる。

具体的（逐条的）に設けられた規定としては、同法の解説書^②には、次の通り説明されている。

70条（広域戦略）において、持続可能な経済成長、開発、土地利用に関して、広域戦略を策定（これには、気候変動の軽減や適応に貢献する政策を含む）するべき旨を規定。なお、広域戦略は、RSS（開発や土地利用に関する政策）とRES（その目的のためにRDAが策定した政策）とに取って代わり、この条項の発効により、既存のRSSとRESは、広域戦略となる。

この戦略には、さらなる経済開発、広域の再開発、雇用の増進、効果的なビジネスと資本、持続可能な開発への貢献、が含まれる。

71条（地方当局リーダー委員会：LALsB）において、LALsBの設置に際しての地方政府の参加に関して規定している。LALsBは、地方政府が広域レベルで集団的に活動することを可能とすることを目的とする。

そして、ディストリクト・カウンシルやカウンティ・カウンシル、公園当局、理事会は、LALsBの設立と運営についてスキームを策定し協議しなければならない。

本条は、大臣にLALsBや参加地方政府を設立する権限を、理事会の範囲において規定する。また、LALsBが効果的に運営されていない場合に、その認可を取り消す権限も付与している。

72条（責任広域当局 - Responsible Regional Authority - ）は、RDAとLALsBが連合して、「責任広域当局」を構成し、本節全体でそのように示称されることを規定。他方、例えば、LALsBと称した場合には

^② Local democracy, Economic development and Construction Act 2009. Explanation paper.

それが単独で作用することを示す。

73条（持続可能な開発）は、責任広域当局が、それが持続可能な開発の実現に貢献する目的での機能を果たすところの広域戦略に責任を持つことを要求している。

74条（責任広域当局によるレビューと改訂）は、責任広域当局に、広域戦略や関連事項について適宜レビューし、全部または一部の改訂草案が準備される際には説明するべき義務を課す。

75条（コミュニティの参加）は、責任広域当局に、広域戦略の改訂草案が準備される際の利害関係人の参加に関する政策を描出した宣言を用意し、それに従うことを要求するものである。

76条（公の審査（監察官による検討・検査））は、責任広域当局に、広域戦略の改訂草案を大臣が指名した者によって実施される「公の審査」についてのアレンジをする責任を規定するものである。もし、責任広域当局がこれを開催しない場合は、大臣がその者にこれを実施させる権限を有する。さもなければ、何人にも、改訂草案について自動的に公に聴取してもらい権利はない。監察官は、責任広域当局に報告を行い、大臣に複写を送付しなければならない。

77条（改訂に際しての考慮事項）は、改定に際して、改定草案についての持続可能性評価報告を準備、公表し、提出しなければならないことを規定。

78条（改訂の大臣認可）は、改定草案および持続可能性評価報告について準備、公表したのちは、責任広域当局はこれを大臣に提出しなければならない旨を規定。大臣は、協議により、認可することも、修正をさせることもできる。このことを決定するに際し、大臣は、全ての公の検査報告及び責任広域当局または大臣に対してなされた全ての意見表明を考慮しなければならない。戦略が認可された後は、これを公表しなければならない。

なお、2009年地域民主主義、経済開発、建築法は、全体として以下のような構成を有している。

第一部 民主主義と地域行政への住民参加

第二部 行政制度；行政評価補佐官および政策評価委員会制度の創設

第三部 地方自治体の管轄区域及び地方選挙に関する取り決めの変更

第四部 地方自治体による地域経済評価⁽⁹³⁾

第五部 広域戦略

第六部 経済繁栄委員会

第七部 地域連携協定 (MAAs)⁽⁹⁴⁾

第八部 建設工事請負契約

(3) 広域計画に関する制度改正の意義と政権交代による広域戦略の廃止

労働党政権による、上述の最近年の広域計画の改革の特徴としては、RSSとRESとの広域戦略への一本化およびその策定（改訂）手続の簡素化、LALsBの新設と位置づけ及び責任計画当局の新設、カウンティ等の自治体に経済情勢分析や評価を行う義務を規定したこと、この分野についても地域連携協定 (MAAs) の方式を導入したことな

(93) カウンティ・カウンシル及び一層制の自治体に対し、管轄地域の経済情勢の評価、分析を行うことを義務付けている。カウンティ・カウンシルは、下位の基礎自治体（すなわち、ディストリクト・カウンシル）と協力の上でこれを行うことが義務付けられている（69条）。

(94) 二つ以上の自治体の間で締結される法的地位を有する地域連携協定 (MAAs) の導入、目的及び権限について規定している。地域連携協定の内容は、国務大臣の承認を必要とする。

どが挙げられる。

とからは、広域戦略における、より一層の経済重視の姿勢を見て取ることができる。また、特筆されるのは、とであろう。については、政府の、公選議会化に代わる広域計画策定主体に対する民主的正統性を付与したいとの意向の現れであったと見ることができる。また、

とも考え合わせると、計画内容の実現のための主体は、相変わらずディストリクト・カウンシルやカウンティ・カウンシルに存することを強調して、民主的正統性を重視する立場を示したものと見える。

労働党政権のこのような努力は、2010年5月6日の総選挙の結果、保守党と自由民主党による連立政権が発足したことにより、その一部が無に帰すことになる。同月20日、連立政権が発表した新政権プログラム(The Coalition: Our Programme for Government⁹⁵)は、計画制度を管轄する「コミュニティ・地方自治」の項において、地方分権を推進し、国民の参加を促進することを宣言し、具体的には、次の方針を明らかにした。

- ・広域戦略の策定を取りやめ、住宅及び都市計画に関する決定権を、RDAから地方自治体へ戻す。
- ・全国で統一の簡素化された計画許可制度枠組みを策定する。
- ・ロンドンの政府広域事務所を廃止、その他の政府広域事務所(GORs)についても廃止を検討する。

また、同月25日に行われたクイーンズ・スピーチにおいて提案された法案のうち、地方分権・地域主義法案⁹⁶には、都市計画、住宅に関する

⁹⁵ Web上 (url = http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/409088/pfg_coalition.pdf.) で接することができる。

⁹⁶ Decentralism and Localism Bill.、なお、同法案には、既に発出された三地方自治体をユニタリー化する命令を無効とする旨の規定も盛り込まれている。

権限をRDAsから地方自治体に戻す旨の規定が盛り込まれた。

そして、同年7月、コミュニティ・地方政府大臣は、広域戦略を廃止する通知⁹⁷⁾を発出した。そこでは、広域戦略は、計画制度に不必要な官僚制度を付け加えるものであり、失敗であった、高価で、時間を浪費するものであった、人々に建物を建てることを促進するどころか、遠ざけるようなものであった、としている。

この通知は直ちに効力を発し、広域戦略は2004年法38条6項のいう「開発プラン」たる地位を失うこととなった。

これを受けて、同年8月、建築技師協会などの全国規模の29団体が「地方主義は計画についての、より大きな視点を見失ってはならない」とする表題のレター⁹⁸⁾を担当大臣宛に送付した。そこでは、地方レベルを超えた戦略的な思考が必要である分野（例：病院、交通リンク、廃棄物管理、洪水予防）があるが、国家的に最も重要な問題（住宅危機、経済復興、生物多様性の喪失、経済振興、農業など多岐に及ぶ）にも直面しており、これらに対しては、地方レベルにおいて単独で対処することはできない、としている。

更に、広域戦略の廃止の根拠条文として、2009年法の79条6項 “If the Secretary of State thinks it necessary or expedient to do so the Secretary of State may at any time revoke all or any part of a regional strategy.” が援用されていたことから、ある住宅建築業者から、この条文を根拠として大臣の通知によって全広域戦略を廃止することは違法であるとの訴訟が高等裁判所に提起され、認容された。

⁹⁷⁾ See, DCLG, *Chief Planning officer Letter: Revocation of Regional Strategies*, 2010.

⁹⁸⁾ Web上 (url = <http://www.rtpi.org.uk/item/3937> など) で接することができる。

この判決の効果として広域戦略は、依然、開発プランたる地位にあり有効であることとされたが、しかし、政府は、各地方計画当局あてに、現在⁽⁹⁹⁾審議中の地方主義法案 (Localism Bill) において広域戦略を廃止することを盛り込んでおり、このことが開発コントロールにおいて重要考慮事項として考慮されることを期待する旨のレター⁽¹⁰⁰⁾を発出した。

2. 地方計画に関する変容

時点が多少前後することになるが、ここでは、地方開発フレームワーク (LDF) に関連した最近年の動向について見ていくことにする。開発プラン文書 (DPDs) 策定過程 (すなわちLDF) については、直接的には、2007年のバーカー土地利用最終報告および計画白書「持続可能な未来のための計画」が問題点を指摘し、改革の原動力となった。この結果は、都市農村計画 (地方開発) 規則の2008・9年改訂およびPPS12の2008年改訂として結実した。

(1) バーカー土地利用計画報告

首相および副首相は、2005年12月に、イングランドにおける計画システムの再検討を委託した。調査事項は次の通りであった。

グローバリズムの文脈において、また、イングランドで既に始まっている改革を踏まえて、計画のポリシーや手続きが、どのように経済成長や繁栄 (その他の持続可能な開発の目標と平行して) をよりよく実現できるかを考察すること。特に次の点を評定すること。

- ・システムの効率性とスピードを更に改善させる方法
- ・企業の要望する柔軟性、透明性、予測可能性を向上させる方法

(99) 2010年12月22日時点。なお、法案は12月13日に国会に提出された。

(100) DCLG, *Chief Planning officer Letter: Abolition of Regional Strategies*, 2010.

- ・計画と生産力との関係、そして、計画システムのアウトカムがどのようにその持続可能な経済目的をよりよく実現できるか。
- ・持続可能なコミュニティの実現における、経済とその他の持続可能な発展の目標との関係

これを受けたバーカー土地利用計画報告の最終報告は、32項目の勧告から成っており、内容は、インフラ整備に関する許可申請の簡略化や上訴制度の改革提案など多岐に及ぶ。ここでは、「政策目標」及び「勧告」のうち本稿に関連する部分を以下に示す。なお、地方開発フレームワーク(LDF)の改革に関する具体的な提案は勧告15で言及されている。

政策目標⁽¹⁰⁾

最終報告は、計画システムが、一方でコミュニティの関与の保障や地方民主主義や環境の支持も含む広範な目的の実現を維持ないし拡大しながら、経済成長をよりよくサポートすることを保障するための勧告を設定した。主要なテーマは、システムの経済要因に対する責任を拡大すること、望ましい成果を実現することに伴う、システムの効率性の向上とコストの削減、適切な土地有効利用があることの保障、である。以下の7項目として考察された。

1. 持続可能な開発に寄与しながら、より市場への責任を果たすことを保障する
2. 環境を保護しつつ、土地は必要とされていることを前提にした、都市部の効果的土地利用
3. 民主主義的責任を果たす一方で、必要なインフラ整備の効果的実現を可能とすること
4. 効果的な地域の関与を保ちつつ、プライベート・パブリック双方

(10) Barker, supra note 73, p.4.

のセクターにとっての計画システムの現実性の増進、複雑性の除去、コストのカットを実現すること

5. 企業や申請者が期待するレベルへの迅速化・品質の向上
6. 決定の品質をアップしつつ、上訴制度において遅延を減ずるよう
に改善を行う
7. もっと責任的なシステムとすることをサポートするために、イン
センティブ、特に地方政府にとっての財政的なそれ、を増す。

勧告 ⁽¹⁰⁾

1. 地方政府・コミュニティ省は、意思決定のための政策枠組を、計
画主導の文脈の下、プランが時代遅れであったり決定しがたい計画
については利益をコストが上回ると信ずるに足る理由が存しない限
り認められるべきであることを明らかにするよう改訂するべきであ
る。
一つのやり方として、開発許可申請が関連の最新プランに適合して
いる場合、重要考慮事項が別のことを指示しない限りは許可される
べきであるという点を明記することである。プランが時代遅れであ
ったり決定しがたい計画については、環境・社会・経済などの開発コ
ストが利益を上回るといふ可能性が存しない限り、許可されるべき
である。
6. リージョン及び地方の計画当局は、経済的開発にもっと優先順位
を置いたPlanを策定するべきである。このことを達成するために、
以下のものが含まれるべきである。
 - ・ RESとRSSのより良い統合 - もっと長い目で、そして、証拠ベー
ス同士の整合性から見た拡張された整合 (alignment) を含む - こ

(10) id., p.159.

れにより、RESはRSSを先導する役割をみたされる。大臣は、RES政策をRSSの採択手続の一部としてみなすべきである。(以下略)

15. 地方計画当局や広域計画団体は、可能な限り迅速に、決定のために明確なフレームワークを規定するよう各々の開発プランを改善し続けるべきである。

地方政府・コミュニティ省は、新たな計画システムの背後の規則やガイダンスを緊急に見直し、現在の36-42ヶ月を12-24ヶ月以内に、適切な水準の地域の関与も保障しつつ、新世代のDPDsを達成することを可能とするべきである。新ガイドラインは2007年夏までに公表されるべきである。その際、その他の利害関係者、「よりよい規制主体」も含め、の見解も引きだされるべきである。

- ・持続可能性評価 (Sustainable Assessment) 過程の能率化、関連する高次政府の政策で要求されるものの除去または削減も含む
- ・LDSをショートプログラム化するような効率化
- ・SCIを「包括的約定戦略 (Comprehensive Engagement Strategy)」に協働させ、独立審査の必要性を除去するなどの作りかえ (refashioning)。
- ・補助開発文書 (SPDs : Supplementary Planning Documents) が実現しうるスピードの向上
- ・リージョン、地方の各当局及び監察官は、「短い文書」という根拠的目的を広域・地方計画において実現することを保障すべきであり、国家政策を引き写ししてはならない。
- ・好ましいまたは受容されたステージは残し、形式的な要求や選択的段階は除去する。任意的選択は、効果的で焦点を絞った約定、特に計画を実現するためにバイタルであるか、によって決められるべきである。

- ・ 上訴規定のリフォームは、計画の全部や一部が裁判所において破棄されても、策定過程を最初からはじめなくてもいいように修正されるべきである
- ・ 新たな公の審査 (public examination) 過程は、効果的な精査と政策が証拠に基づいたものかどうか審査することを可能とするよう保障されるべきである。

(2) 協議書「地方開発フレームワークを合理化する」、改正規則および新PPS12

バーカーの勧告の実現に向けた協議は、協議書「地方開発フレームワーク (LDF) を合理化する」においてなされることとなった。この協議書の内容は、LDFの簡略化 (すなわち、地方開発文書 (LDDs) の内容自体の簡略化および策定手続きの簡略化) を狙いとするもので、具体的には、2004年都市農村計画 (地方開発) 規則およびPPS12の改正を通じて実現しようというものであった。

協議書「地方開発フレームワーク (LDF) を合理化する」では、Bパートにおいて規則改正の提案、CパートにおいてPPS12の改正提案がなされている。概ね、前者がLDFの手続きの簡略化を、後者が内容 (実体) の簡略化を提案している。

提案に対して重大な反対意見はなく、そのまま実現する結果となったが、これらの内容に関しては、以下に、協議書の必要部分を以下に掲げることとする。

協議書Bパート、規則改正草案について

最も重要な変更点は、開発プラン文書 (DPDs) と地域関与に関する宣言 (SCI) に関してなされる意見表明の時期が変更され (中間協議プロセスが削除され)、草案が大臣に提出される前に限定さ

れることになったことである。

B1. 協議の手順 (arrangements) の改善

DPD策定の「問題点と選択」、「選択オプション」という2つの段階を、公的機関と利害関係者が約定・契約することの要請への一本化 (規則草案26)。および、協議対象の利害関係者を (限定的に) 考慮することの要請。

B2. プランについての公式的な意見表明の期間を大臣への提出前の時点に移す (前倒し) (規則草案27) 及びサイト配置プレゼンテーションについて扱う過程の除去

また、検査期間を全体的に縮め、特に、提出と口頭ヒアリングと間の期間を減ずる (規則草案28)。

B3. 公式的意見表明後の変更の機会の設定

DPD草案を大臣に提出するに先立って (最初に戻ることをなしに、) プランを変更することを可能とする。但し、新たなプランを公式意見表明にかけることも可能としている (規則草案27)。

B4. 補助文書について、DPD以外の政策文書との関連で提示されることを許容する

政府や機関、RPB、カウンティ、その他の主体⁽¹⁰³⁾によって、開発の手助けのために準備されるかもしれない非制定法的補助的ガイダンスを提案 (新PPS12 para.6.3, 6.4)。このようなガイダンスは補助文書ではないが、同様な協議 (や持続可能性評価) が適用された場合、このようなガイダンスは決定において、重み付けが提供される用意がある (be afforded weight) とのことである。

B5. 行政的義務を減ずるような規則変更

(103) 特別自然美観地域協会 (National Association of Area of Outstanding Natural Beauty) などが想定される。

協議書 Cパート PPS12の改正について

PPS12の改正については、内容を簡略化し、全体として現行バージョンよりも大幅に短縮（本体のみで68頁の文書を全体で30頁に短縮）した。その際、単にプロセスに関する素材（例；規則草案の手続きに関する敷衍など）は別途マニュアルに記述するようにし（定期的にアップデート可能としてある）、これに対し、PPSには、単に、政策文書および政府が何を達成してほしいのかのみ規定することとした。

改正内容は多岐にわたるため、協議書の提案の重要部分について以下に挙げることとする。

C1. DPDの適時的発出の必要性の強調

地方計画当局は、コアストラテジーについての進捗について生に (live) 公に知らしめなければならない。

C2. 地方当局の高度な戦略策定の一部としてのLDF

本提案は、新たな空間計画システムは、そのツールを経済的、社会的、環境の持続可能性を達成するための彼らの総合的戦略を達成する手段として使用する地方当局に拠っている。であるから、LDFコアストラテジーが、その他の地方政府やパートナーシップの戦略と強く結びついていることが重要であるとしている。新PPS草案は、この問題およびコアストラテジーがカウンシルの場の形成の役割の核心にあることに力点を置いており（新PPS12.P.4）、このことについて適切に理解することが地方当局がサウンドなプランを長きにわたって産出することを保証するとしている。

C3. どのようなDPDsを産出するかについての、より大きな柔軟性

この変革は、同じ目的を達成するためには、潜在的により少ないプランを要求することを意味し、キーサイトのより速い実行プロセスが可能となるとの理解の下で、新PPS草案は、その他のどのよう

なDPDsが必要なのかについて地方当局が決定することの助けとなる要素を提案している (新PPS12 para.5)。

C4. コアストラテジーにおける、戦略サイト配置の、より大きい柔軟性

旧PPS12para2.16は、コアストラテジーとはサイト配置を作ることではないとしている。

このことには、コアストラテジーは通常最初に産出されるので、キーサイトの展開 (delivery) が進行するというアドバンテージが加えられる。

また、遅延を防止し、インフラ整備を促進するなどのメリットもある。(新PPS12 para.4.6 "Strategic Sites")

C5. DPDsの複雑さと数を減ずる (新PPS12 para.4.30以下 "should no repeat or reformulate")

C6. サウンドネステストの再提示 (新PPS12 para.4.52 "Soundness")

C7. コアストラテジーを支持するインフラの提供が約定を成功裏に導くために必要であることを明確にする (新PPS12 para. 4.8 "Infrastructure")

C8. コアストラテジーのスパンを15年に伸ばす (新PPS12 para.4.13 "Period of operation")

(3) 地方開発フレームワーク改革に関するまとめ

最近年の地方開発フレームワーク (LDF) の改革に関して、上述の制度改正の主たる内容・特徴としては、その策定手続及び内容の簡略化であるということに尽きる⁽¹⁰⁾。

(10) この点について、広域戦略の策定手続の改革 (同様な計画が存続するのなら)

計画における地方計画団体の役割については、新PPS12の冒頭に、「地方当局は、そのコミュニティをリードする上で重要な役割を担っている。それは、村、街に繁栄を生みだし、地方のアイデンティティと市民の誇りを強化することである。(para.1.1)」と位置づけられ、「計画システムは、地方当局および、LSPsやLAAsを通じて協業するよう構成された選出メンバーに、より強いリーダーシップの役割を提示し要求している。(para.1.6)」と言及されているなど、その重要性やリーダーシップが強調されている。

他方、国家あるいは広域戦略への整合を図ることも強く要請されている。地方のコアストラテジー等を策定する際には、政府の監察官(Inspector)はコアストラテジー等が健全(sound)であるかを決定する⁽¹⁰⁵⁾ことになっているが、この健全性のテストについても簡略化された次の規定が再提示された。「コアストラテジーが健全であるというのは、正当であり、効果的であり、国家政策と首尾一貫しているということである。(para.4.52)」。この簡略化と再提示は、記述されている内容をより強調するものと見るべきであろう。

おわりに

本稿の、特に、で見えてきたことをまとめると、以下の通りとなるであろう。

広域空間戦略(RSS)に関しては、いったんは、その策定主体が責任広域当局に整理され、より経済指向な広域戦略(RS)への一本化及び

とともに住民の参加がどの程度保障されるのかについて注目する観点からは重要な論点であるが、本稿の主題から逸脱することであるため、別稿において論ずることとしたい。

⁽¹⁰⁵⁾ 監察官によってSoundnessが否定されると、地方当局は計画案を修正して再提出しなければならない。

策定プロセスの整理が試みられた(2009年法)。その背景にあったのは、グローバル化する経済状況における、経済発展への希求と持続可能な発展の実現であり、実現可能性へのウエイト付けの観点からも、広域というスケールがこうした問題に効果的に対処するための規模として適切であるとの理解が背景にあった。しかし、そのリージョンという規模の必要が、従来からあった民主的基盤を有する地方政府という形態からはみ出した領域における計画の策定・実施を要請することとなった。労働党政権は、上記課題への効果的な対処の必要を重視し、その民主的正統性如何についてはしばらく等閑視しつつ、広域レベルの団体(RPB)に権限を与える方策を選んだ。その後、RPBとして想定していた広域会議の公選議会化を試みたものの住民投票で頓挫したため、新たに地方政府リーダーズ委員会(LALsB)を発足させることとしたが、その構成員の間接代表的性格ゆえ民主的正統性の観点からは広域協議会の時代とほぼ変わるところはない⁽¹⁰⁰⁾。そして、このような政策は、保守党連立政権の採用するところではなく、目下のところ、広域戦略は廃止される運命にあり、およそ都市計画に関する権限は地方政府に返上されることが予定されている。

地方開発フレームワーク(LDF)に関しては、労働党政権下において、その策定手続きと内容について大胆な簡素化が図られた。その動因には、上述の経済情勢を背景として、計画システムが経済発展に何としても寄与しなければならないという強い観念があるようにみえる。

各地方政府の都市計画権限については、労働党政権下において、まず、カウンティ・カウンスルについては、基本計画の策定権限が廃された(わずかに、廃棄物や埋蔵物地方計画の策定権限が残された)一方で、

⁽¹⁰⁰⁾ 従って、広域の構成住民が、その広域のRSへ関与できる権限は、相変わらず間接的なものでしかない。

経済アセスメント義務が課された（2009年法69条）。なお、保守党連立政権下においても、カウンティ・カウンシルに対して何らかの新たな、広域戦略に代替するような権限が付与されるのか否かは不明である。

ディストリクト・カウンシルの権限については、2004年法施行以来、実質的な変化はないが、労働党政権下では、実際、中央政府の計画への整合性を強く要請されていた⁽¹¹⁷⁾ことと比較して、新政権の地域主義の方針の下、地方の権限が強化されることが予想される。

いずれにせよ、目下のところ、新政権プログラムにより、今後どのような制度改革が行われるのか不透明な部分が多い。そこで、現時点におけるまとめとしては、これまでの作業で明らかになったいくつかの点についてコメントを述べるに止めざるを得ない。

まず、保守党連立政権は、広域計画のメリットよりも計画主体の民主的正統性の方をより重視しているように見える。しかし、これまで見てきたとおり、広域レベルで対応した方が効果的であるような課題は依然として存在しているのであるし、広域戦略が廃止され、その部分の都市計画権限が地方政府に返上されることになったとはいえ、従来のリージョンの計画権限が、果たして、どのような形態で範囲内のカウンティ・カウンシル等に移転されることになるのか、イメージしがたい。他方で、EUに対して、ESDPに沿って広域計画をこれまで推進してきており、構造改革基金を受けてきたという立場を容易に転換できるのかどうかという課題もあろう。そうすると、名目上は廃止されたとしても、何らかの形で広域レベルの空間計画は存続するのではないかと考える方が現実的ではないだろうか。

また、民主的正統性の確保に関しては、次のことを指摘したい。それは、政権が代わったとしても、構造的に存在し続けるであろうと考えら

(117) 前述のSoundnessのテストを参照。

れる問題である。すなわち、広域計画（あるいはそれに代わるもの）は国家政策に従うこと、開発プラン文書（DPDs）は広域計画、国家政策との整合性が要求される。この図式が変わらないとすると、地元住民の意向と国家政策が異なるときは、国家政策が優先することになる。ここでイギリス流の、個別の統制（開発コントロール）の際の調整を当てにすることは、広範な裁量の存在を前提とすることであり、計画主導に反する結果につながる。逆に、開発指向の立場で、迅速な解決を図るとすると、民主的手続きをスポイルしてしまうことにつながってしまうという懸念がある。逆に、地方（ディストリクト・カウンスル）の決定権を強化すると、今度は、広域においてこそアドバンテージがあるとされる交通、雇用等に関係する諸々の事項について、地方の決定が優先してしまい、広域内における整合がとりにくくなるという事態が生じ得る。新政権には、広域計画の導入と広域計画団体の創造自体に内在する民主性の軽視という問題⁽¹⁰⁸⁾に対する批判的な立場からの、広域計画団体に代わる調整メカニズムの創造が期待されることになろう。なお、このことに関し、2008年法で規定されたMAAsという手法を新政権がどのように取り扱うのかという点も注目される。

また、新PPS12についての問題であり新政権下においては未知数であるが、計画の内容自体が簡略化されたことにより、主導するべき計画プランの内容が貧弱になってしまった場合にも、裁量の余地が増え、やはり計画主導に反してしまうことになってしまう⁽¹⁰⁹⁾。

(108) マーシャルは、広域計画政策が地方政府から権限を奪い、民主的影響を中央政府からも広域団体からも取り去り、地方や民主的影響からの開度を狭めた、と批判する。See, Marshall, *supra* note 51, p.467.

(109) 政府の進めている、開発プランにおいて「証拠ベース」を重視する考え方（参照、新PPS12. para.4.37）は、この点についての一つの解決案の提示と見られることも可能であると思われる。

次に、労働党政権下における制度改正に対してなされたものであるが、市場への責任の強調と環境の保護との対立の調整という観点からの指摘がある。とりわけ重要な課題として、上記どちらの目的も達成できないときには、どちらが妥協するべきであるかについてどのように決定したらよいのかという問題がある。パーカー報告に対しては、「特定のサイトを保護し戦う必要があることに気づいていながら、持続可能な開発の2本の足の折り合いをつけるための困難な課題とりあつかう形式を持ち合わせていない」という指摘⁽¹¹⁰⁾がなされていた。その帰結である新PPS12にも、どうやらその形式は欠けているように見える。この問題も、新政権下においても、解決されるべき問題として存続することになる⁽¹¹¹⁾。

(110) See, “Current topics”, *Journal of Planning and Environment Law*, 2007, MAR, p.322.

(111) 特に、新政権の進める地域主義が、開発プラン文書 (DPDs) の有効性に関する司法上の争いを、今後、どのように方向付けてゆくのかという問題がある。国家政策に整合しない開発プランの有効性をめぐる争いについて、地域主義や広域戦略の廃止がどのように影響を及ぼすのか、そして結論が、新政権の企図したところと一致するのかについては極めて興味深い問題であるが、この問題は別稿において考察することとしたい。

本稿は、平成21年度科学研究費補助金基盤研究B「イギリスにおける行政サービス提供主体の多様化と行政法の変容に関する研究」(課題番号19330009、代表、榊原秀訓・南山大学大学院法務研究科教授)を受けた研究成果の一部である。

論 説

越境地域協力と国境管理

シェンゲン条約と人の移動の管理をめぐって

高橋 和 (人文学部法経政策学科)

1 はじめに：問題の設定

2007年、シェンゲン条約が適用されるシェンゲン圏は東方に拡大した。EU域内国境線の廃止によってヒト・モノ・カネの自由な移動を進め、国境のない地域をめざすシェンゲン圏の拡大は、EU域内の越境地域協力にとっては好機となったが、他方でEUは近隣諸国にたいしてもビザを要求し、域外地域との国境管理を厳しくし、またシェンゲン・インフォメーション・システムの導入によって入国時の監視体制を強化した。こうした国境管理の強化は、EU域内外に跨る地域における越境地域協力のどのような影響を及ぼすのであろうか。

EUは、地域統合を進めるうえで越境地域協力 (cross-border cooperation) の重要性を認め、その制度化をすすめてきた。また、EUの域内地域と域外地域を結び付けて、EUの周辺に「友情のリング (The Ring of Friends)」(後述)を作るためにも越境地域協力の重要を強調してきた。こうしたEUの越境地域協力に対する方針は、国境管理の厳格化と矛盾しているように見える。EUは政策転換をしたのであろうか。本稿では、国境管理の厳格化の背景となっている欧州における人の移動の変化を概観したのち、この国境管理の厳格化が越境地域協力におけるEUのガバナンスにどのような影響を与えるかについて考察する。

ヨーロッパにおける地域協力の動きは、地域統合への胎動として評価されてきたが、1980年代に機能主義による統合論は後退し、近年、ガバナンスという観点から議論がされるようになった。すなわちEUのガバナンスは、「マルチレベル・ガバナンス」であるとして、アクターの多様性という垂直方向のガバナンスとともに、地域を横断する水平方向の多様性のガバナンスの総体であるという議論がなされてきた。⁽¹⁾ そのガバナンスの場となっているのが「地域」であった。「地域」はガバナンスの場を提供することによって、多様なアクターを調整し、統合する機能を持っていた。こうした立場に立つならば、地域協力は地域統合の行き詰まりの後の現象ではなく、EUの統合の議論の延長にあったという見解も可能である。⁽²⁾

一方、シェンゲン条約は、EUの国境管理の一元化によって地域統合を進めているように見えるが、国境管理の厳格化は域内外における越境地域協力にとって阻害要因となったばかりか、EUの域内においてもEU市民と非EU市民を区別し、非EU市民、すなわち「移民」をさらに合法・非合法によって分断することによって、域内を一層セグメント化するこ

(1) Liesbet Hooghe and Gary Marks, *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, Oxford 2001. 日本における議論は、柑本英雄「欧州地域空間再編成の検証：バルト海地域グランドデザインVASAB2010のケース」中村信吾・多賀秀敏・柑本英雄編著『サブリージョンから読み解くEU・東アジア共同体』弘前大学出版会、2006年。柑本の議論は、マークスによるマルチレベルの議論は、垂直方向に関するものであり、水平方向の多様性に関する議論が欠如していると指摘する。

(2) 臼井陽一郎「地域統合論の構成・その予備的考察 欧州統合研究の視角から」『予防外交としての環海洋越境広域経営の研究 アジア型マルチレベルガバナンスの創生』早稲田大学2004年度特定課題研究助成費報告書、2005年3月。他方、EU憲法の批准がいくつかの国で否決されたという点に注目する議論では、地域協力を制度的な統合には至らないための政策と見なして、地域協力を統合論の中に位置づけることには批判的である。

とになった。この国境管理の強化は「EUの要塞化」として非難されてきたが、この「要塞化」は地理的な領域だけでなく、空間的な領域においても囲い込みがなされたということの意味する。⁽³⁾

越境地域協力が地理的な領域におけるスケールの組み替えを行うことによって、ウエストファリア体制の変化を促したことは明かであるが、さらに、シェンゲン・システムによる「人の移動」の管理は、「人の移動」を地理的な領域から切り離すことによって、空間的な領域においてあらたなスケールを必要とするという状況をもたらせた。これは、国家が地理的な領域とその領域にいるヒトの管理を一元的に行っていた状況を大きく変化させるものである。⁽⁴⁾ こうした空間における分断、すなわち「人の移動」の管理によるEU市民と非EU市民との分断は、EUの域内外の統合を謳ってきた越境地域協力にどのような影響を及ぼすのであろうか。またこうした「人の移動」の管理はEUのガバナンスにおいてどのような変化をもたらすのであろうか。

人の移動の管理については、EUの域内の自由な移動の進展とEU市民

(3) Didier Bigo and Elspeth Guild, *Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe*, Ashgate, 2005. Rens van Muster, *Securitizing Immigration: The Politics of Risk in the EU*, Palgrave Macmillan, 2009.

(4) これは、国内における移民や難民の受け入れに関して管理制度がなかったという意味ではない。国内における人の移動の管理は、近代にもすでに存在していたが、それぞれの国家の事情を踏まえたものであった。これに対してEUにおける一括した国境管理はそれぞれの国家の事情を踏まえたものとはいえず、それにもかかわらずそれに縛られるために、それぞれの国家や地域の利害との相克が問題となってくるだけでなく、個人のレベルにおいても一國で制限を受けるだけでなくEU全域において管理・制限を受けるという影響の大きさが問題となっているのである。近代における移民管理については田所昌幸「国際人口移動と国家によるメンバーシップのガバナンス」遠藤乾編『グローバル・ガバナンスの歴史と思想』有斐閣、2010年。

以外のEU在住者に対する管理の強化が同時に進められてきたことはすでに明らかにされているが、これらの議論は、EUの国境管理政策の排他性を論ずるものであり、「第三国」出身者に対する制限を俎上に乗せることによって、「EU市民」の虚構性を批判する。⁽⁵⁾ これに対して国境管理をヨーロッパの安全保障との関連において議論するBigoやRens van Musterは、構成主義の影響を強く受けており、1990年代にEUが深化を遂げる過程において、統合を深化させるために"意図的に"移民問題と安全保障問題を結びつけ、人の管理が対外関係から国内の治安問題へと転嫁させたとして、その過程を明らかにしている。⁽⁶⁾ これらの研究では、アムステルダム条約によって「自由・安全・正義の領域 (Area of Freedom, Safety and Justice: AFSJ)」を掲げたことが、EUの国境管理や移民政策を大きく変化させる要因であり、そもそも「自由は、それが恐怖からの自由というネガティブなタームとして定義づけられるときに意味を持つ⁽⁷⁾」という。したがって国境管理や移民政策は必然的に排他的にならざるをえないと論じる。こうした議論は、EUレベルにおいてどのような意味を持つかという視点であるために、EUと近隣諸

(5) 岡部みどり「人の移動をめぐる共同国境管理体系とEU」木畑洋一編『ヨーロッパ統合と国際関係』日本経済評論社、2005年。同じ著者による「リスボン条約後のEU出入国管理」日本EU学会2010年度研究大会報告用論文

中坂恵美子は、欧州共通庇護政策が難民の受け入れをめぐる、人権の観点からは難民の庇護が必要であることは認めながらも、一部の国に難民の受け入れが集中していることによってEU域内諸国間で、またEU域外諸国との間での責任と分担の問題として処理されようとしている点に、難民のみならず第三国からの移民の問題も含めて域外からの人の移動にともなう排他性を明らかにしている。中坂恵美子『難民問題と『連帯』：EUのダブリン・システムと地域保護プログラム』東信堂、2010年。

(6) Rens van Musterは、これをnegative solidarityと呼んでいる。Rens van Muster, *op.cit.*, pp.123-124.

(7) Bigo, *op.cit.*, p.96.

国との関係よりもむしろ人権という普遍的な規範の観点から批判することに留まっているように見える。

本稿は、普遍的な規範という観点を否定するものではないが、近隣諸国との関係性において実質的な影響がどのように及んでいるのかという観点到に注目する。

2 EUにおける人の移動

第二次世界大戦後のヨーロッパにおける人の移動は、概ね5つの時期に区分できる。

第一期は、戦争直後の時期である。第二次世界大戦直後の人の移動は、戦争による国境線の変更によって移動を余儀なくされたり、東欧諸国で社会主義政権が成立したことによってそれを嫌って西側へ「亡命」する人々を西側諸国が受け入れたことによって特徴づけられる。

第二期は、1950年から1975年までの時期である。戦後の混乱から経済が回復するにつれて、ドイツやフランスでは、労働力不足が深刻化し、これに対応して、二国間協定によって、イタリアやスペインなど南欧やトルコ、モロッコなど欧州域外からの移民労働者も受け入れるようになった。ドイツでは、1955年にイタリア、1960年にはギリシア、スペイン、1961年にはトルコ、と二国間協定を結び、労働者の受け入れを図っている。こうして1970年代はじめには、EEC全体で外国人労働者は3000万人に達した。これらの外国人労働者は、協定によって一年間の就労が認められる契約労働者「ガストアルバイター」であり、定住を認められておらず、市民としてのステータスはなかった。しかし、こうした不利な状況であったにもかかわらず、本国の家族に送金できること、新しい技術の習得の機会となることなどのメリットがあり、多くの外国人労働者がEEC諸国へ流れ込んだ。

しかし、1973年のオイルショックを契機にヨーロッパの経済は停滞期

にはいり、外国人労働者の受け入れは相次いで中止された。ここから1980代末期までが第三期である。ドイツは、国内の経済の悪化と失業率の高まりを背景に、1973年に非EC諸国からの移民を禁止した。ドイツ政府は、ガストアルバイターとして働いていたトルコ人に対して帰国を奨励し、帰国奨励金を与えることを約束したが、トルコに帰国しても職が見つかるあてもなく、またいったん帰国するとドイツへの再入国が不可能になることから、トルコ人たちは帰国するよりもドイツに留まることを選んだ。一方、ドイツ政府も非EC諸国からの労働者の受け入れを禁止したものの、家族の呼び寄せは禁止していなかった。そのため、失業し送金できなくなったトルコ人労働者は帰国ではなく逆に家族呼び寄せを行った。その結果、1973年以降もドイツにおける外国人人口は減少せず、むしろ増加していった。⁽⁸⁾

第四期は、1980年代後半から1990年代にかけての時期である。東欧諸国で社会主義政権が崩壊する1989年以降、「難民」の地位を求めて東欧諸国からの移民が急増した。⁽⁹⁾ これら「難民」の多くは、社会主義政権下での政治的な抑圧をその理由としていたが、事実上は社会主義政権末期から政権崩壊後にかけての国内の経済的な混乱から移動を試みた「経済難民」であった。次章で述べるように、難民の増加とその経済的な負担に耐えきれなくなったEU諸国は、難民の認定基準を変更して東ヨーロッパからの移民を制限した。その結果、東ヨーロッパからの移民は1992年をピークとして減少することになった。

(8) ドイツの外国人人口は1973年では約400万人であったが、1980年には450万人になっている。

(9) 1992年、ドイツで難民申請を行ったのは44万人、1993年1月から5月までに193000人に達している。Kazu Takahashi, 'Political Reorganization and Regional Cooperation in 'East Europe,' in Mikiko Iwasaki(ed.), *Varieties of Regional Integration*, Lit Verlag 1995, p.121.

しかし、この時期の東欧から西欧への人の移動は、受け入れ国における経済的な負担のみならず、移民の間でのトラブルを増加させた。それまで社会の底辺を担ってきたトルコやアフリカ系の移民に代わって、東欧からの移民がその仕事を奪っていったからである。また比較的教育水準の高い東欧からの移民が入ることによって、それまで移民を社会の一員とみなしていなかった社会は、この文化的にもまたメンタリティーにおいても比較的近い東欧からの移民を受け入れることによって、社会における移民の存在が可視化されることになった。それまで移民を社会に「統合」しようとする動きは鈍かったが、移民の送り出し国である東欧諸国がEUへ加盟することが明らかになるにつれて、移民の「統合」が議論されるようになった。これは、旧移民の間で不満を生じさせたと同時に国内の排外主義的な極右勢力の活動を活発化させることにもなった。

第五期は、東欧諸国がEUへの加盟を果たした2004年以降である。2004年東欧諸国がEU域内地域となったことにより、東欧から西欧への移動は国境の制約を受けない状況となるはずであった。しかし、新加盟国からの急激な移民の増加によって国内の雇用関係に影響がでることを懸念するドイツやオーストリアは、労働移動に関しては制限を設け、労働市場の完全開放は段階的に行われることになった。そのため、新加盟国からドイツやオーストリアへの移動は急激なものとはならなかった。ドイツでは、2004年から2007年までの外国人の人口に占める数は、671万人から674万人に増加しただけである。増加したのは2004年に新規に加盟した国からの移動であった。⁽¹⁰⁾ 他方、労働市場を開放し、新加盟国からの移民に制限措置を課さなかったイギリス、アイルランド、スウェー

(10) Max Friedrich Steinhardt, 'The Dimensions and Effects of EU Labour Migration in Germany,' in Bela Galgoczi, Janine Leschke, Andrew Watt (eds.), *EU Labour Migration since Enlargement : Trends, Impacts and Policies*, Aschgate, 2009, p.104.

デンでは、新加盟国からの移民が急速に増えた。⁽¹¹⁾

以上のような変遷を経て、2009年の統計によれば、EU全体で外国人の人口は31,767,300人に達している。なかでも2004年以降急速に外国人人口が増えたのは、イギリス、アイルランド、スウェーデンに加えて、スペイン、イタリア、オーストリア、チェコ、ハンガリー、スロヴァキア、スロヴェニアなどである。ドイツやフランス、オランダなどかつての移民の受け入れ国において外国人人口が減少しているのに対して、EUの域外地域と隣接している国で、外国人人口が増加している。⁽¹²⁾

さらに、こうした統計上捕捉できる人の移動とともに、年間を通じての移動でないために統計上捕捉することが難しい一時的な移動も少なくない。たとえばドイツでは、こうした一年に満たない短期で働く人は30万人を越えていると推測されている。⁽¹³⁾ 一時雇用の形態は、外国の企業とドイツ政府間の契約に基づくもの、伝統的な、農業部門における季節性のも（8ヶ月まで）、より高いレベルの研修のための一時雇用、とクロス・ボーダーのコミュート労働がある。クロス・ボーダーのコミュート労働者は、住居を自国に維持し、連続して2日以上ドイツに留まらず、

(11) ポーランドでは、イギリス、アイルランド、スウェーデンへの移民は、EU加盟前は12.1%であったが、加盟後には42.4%と急増している。他方、ドイツへの移民は、EU加盟前には32.1%であったが、加盟後は18.9%と減少しており、人の移動は労働市場が開放されている国へシフトしていったことがわかる。Agnieszka Fihel and Marek Okolski, 'Dimensions and Effects of Labour Migration to EU Countries: The Case of Poland,' in Béla Galgóczi (eds), *op. cit.*, p.191.

(12) この数字は、EU加盟国の市民であっても自国以外に居住しているEU市民を含んでいる。

Population by Citizenship-Foreigners-[tps00157] Eurostat Last update 25.10.2010, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/printTable.do?tab=table&plugin=1&language=en...2010/10/27>

(13) M. F. Steinhardt, *op.cit.*, p.123.

年金や失業保険を受給する対象とならないという条件が課されているために「移民」のカテゴリーには含まれない。しかし、新加盟国と国境を接するドイツではチェコからの、またオーストリアではハンガリーからのクロス・ボーダーの労働移動がかなりの数に上るとみられている。⁽¹⁴⁾

クロス・ボーダーのコミュート労働者はEU域内のドイツ・チェコ国境、オーストリアーハンガリーやスロヴァキア国境、のみならず、EUの域内外に跨るポーランドーウクライナ国境、ルーマニアーモルドヴァ国境においてもかなりの数に上ると推測されている。Walterskirchenによれば、オーストリアの国境地帯の住民の77%は新加盟国からの労働者であり、5年間で11万人に上ると推測されている。⁽¹⁵⁾ これらの地域は、歴史的に地域の結びつきの強い地域であり、1990年代後半以降、多くのユーロリージョンが設置されたことによって、人の交流が活発化した地域である。EUへの加盟が、日常的な人の移動を後押ししていることが窺える。

では、こうした人の移動の活発化に対して、EUではどのように対処してきたのであろうか。次節では、人の移動の管理に関わるEUの制度的展開をみていく。

(14) Ibid., p.115.

(15) Ewald Walterskirchen, 'The Demensions and Effects of EU Labour Migration in Austria,' in Bela Galgóczi, op.cit., p164. Walterskirchenは、長期的にはクロス・ボーダーのコミュート労働者は20万人を越えると予測している。

2 シェンゲン条約とシェンゲン・インフォメーション・システム (SIS)

(1) シェンゲン条約

シェンゲン条約は、1985年にドイツ、フランス、オランダ、ベルギー、ルクセンブルグの5カ国が締結した協定である。この協定の目的は、EC域内における市場統合のために、国境管理を軽減しようとするものであった。しかし他方で、国境管理の軽減については、安全保障上の問題に配慮しなければならず、シェンゲン条約の第7条では、「移民と安全保障の分野において、共通の国境における管理を簡素化することによって生じるであろう深刻な結果を避けるために、すべての関係国は、ビザ政策をできるだけ早く接近させる努力を行う。不法移民と安全を危険に晒すような活動に対しては、5カ国の領土全体の安全の確保の必要性を考慮しつつ、ビザと入国管理の手続き問題について1986年1月1日から必要な段階を追って実施する」(下線筆者)と規定されている。

この規定から、国境管理の共通化という制度の導入にあたり、不法移民の問題が課題として視野に入っていたことがわかる。しかし、この条項が第7条であるという点に鑑みると、シェンゲン条約の目的は市場統合のためという経済的な目的が第一にあり、不法移民の問題は、それに付随する問題としての扱いであったといえよう。それにもかかわらず、この条項が注目されるのは、人の移動と安全保障を結びつけたという点においてである。すなわち、このシェンゲン条約によって、それまで異なった領域で扱われていた「人の移動」が「安全保障」の領域として認識されるようになったのである。⁽¹⁶⁾

(16) Rens van Munster, *op.cit.*, p.21.

シェンゲン協定は、1990年に改定される（第二次シェンゲン協定）が、この第二次シェンゲン協定では、「望ましくない外国人」のデータの蓄積に言及し、正式な旅券を持たない移民を、直接的に犯罪や公的秩序、安全保障への脅威として結びつける文言となっていた。⁽¹⁷⁾

すでに述べたように、シェンゲン条約の改定の背景には、1989年の冷戦終結とともに、東欧諸国では社会主義政権がごとごとく崩壊し、その結果、多くの「難民」が西側諸国に流出し、西側諸国はこの対応に追われたという状況がある。とりわけドイツでは、東欧諸国からの「難民」が、年間50万人を越えるようになり、それまでの東からの「難民」に対する積極的な受け入れを継続することは経済的にも、また物理的にも不可能となっていた。さらに1990年は、東西ドイツが統合したことによって西ドイツ国民は、いっそうの経済的負担を実感し、その結果国内に排他主義的な感情が高まっていた時期であった。それゆえに、冷戦の終結後、「難民」というカテゴリーは見直され、東欧諸国からの人の移動は「経済難民」として難民申請の対象とならず、制限されることになった。

すなわち、ECは、正式の旅券を持たず「安全な第三国」からECへ入国した「難民」については、入国を認めない方針を示す一方、「安全な第三国」に対して国境管理の厳格化を要求した。社会主義体制の崩壊によって「安全な第三国」となった東欧諸国は、ECへの加盟の条件として難民条約への加入と厳格な国境管理を求められた。その結果、国内では正規の旅券を持たない「難民」やEC諸国の難民審査を待つ難民が急増し、東欧諸国はその対応に追われることになった。こうしたECの政策転換によって、東欧諸国は難民の「緩衝地域」となり、国内では体制転換期の混乱に拍車をかけることになった。しかし、ECへの加盟の条件として、厳格な国境管理と他方で「人権」の見地から難民条約への加

(17) Ibid., p.23. Schengen Convention 1990: article 96(2)

入と難民保護が求められる状況にあって東欧諸国は、ECの難民や不法移民の緩衝地帯の役割を担うことになるが、ECへの加盟が最優先の目標である以上、ECの要求を拒否することはできなかったのである。

(2) マーストリヒト条約

1992年に調印されたマーストリヒト条約は、域内における「境界のない領域の創設」とともに「域外国境管理、庇護、移民ならびに犯罪の予防および犯罪との闘いに関する適切な処置と連携しつつ、人の自由移動が確保される、自由、安全および正義の領域としての連合を維持発展させること⁽¹⁸⁾」を目的とした。それは、域内の移動の自由を確保するための国境管理の共通化というシェンゲン条約のそもそもの目的と同時に、域外からの移動に対しては、社会を攪乱する安全保障上の脅威として取り扱うことによって、域外地域に対する排他性を帯びることになり、シェンゲン条約の当初の目的は大きく変化することになった。

マーストリヒト条約の成立は、EUの移民政策において大きな変化をもたらした。まず、マーストリヒト条約では、共通外交安全保障政策(CFSP)が導入された。これは、それまでのECが経済領域における共同体を目指したものであったのに対して、政治分野とりわけ政府の専管事項とみなされてきた外交分野においてもEU諸国が共同歩調をとることを謳ったものである。CFSPは経済領域と比較するならば拘束力は強いものではないが、外交という領域に踏み込んだことはEUの一体性・凝縮性を高めるうえで大きな意味をもつものであった。このことによって、EUの移民政策は、イギリスやアイルランドなどシェンゲン条約の加盟国以外の国においても適用されることになった。すなわち、「域外国境管理、庇護、移民ならびに犯罪の予防および犯罪との闘い」は、

(18) 欧州連合条約第2条(連合の目的)(旧B条)

EU加盟国すべてにおいて共通の目的となった。EU域外から域内への人の移動に関する対応は、シェンゲン条約とマーストリヒト条約は同じものではなかったにもかかわらず、「域外国境管理」がマーストリヒト条約に組み込まれることで同一視されるようになった。そして、これ以降、シェンゲン条約は域内移動の自由の保障という目的よりも、域外からの「不法な」移民を阻止することがその主要な目的となったのである。

このようなシェンゲン条約の目的の変化は、すでに述べたような冷戦終結直後の東からの大量の「難民」を背景として、生じたものであった。しかし、移民の流れを止めるという目的は、統合の深化を進めようとするマーストリヒト条約によってEU全体の問題として捉えられるようになり、さらに移民そのものを脅威として捉えるという考え方に転換してしまったのである。

(3) アムステルダム条約

1997年に調印されたアムステルダム条約は、1999年5月1日からEU条約として発効した。人の移動と難民に関する項目はEU条約の第6編 (Title) から第4編 (Title) に移行し、シェンゲン条約に規定された協力がその条約に組み込まれることになった。⁽¹⁹⁾

シェンゲン協力とされる内容は、共通国境におけるチェックの廃止とそれに代わって域外国境における国境チェックの導入、域外国境を越えるための条件、統一規則とそこにおけるチェックの手続きに関する共通化、シェンゲン圏内において旅行する人々と域外諸国から入国す

(19) アムステルダム条約のうち欧州共同体設立条約 第 編 査証 (ビザ)、亡命、移民および人の移動の自由に関するその他の政策、第61条 (旧73i状) および62条 (旧73j条) において、理事会が5年以内のこれらの措置を策定することとなっている。

る人々を空港や港湾において分離すること、短期滞在のための入国の条件とビザの調和、 国境監視の諸機関の調整 (リエゾン・オフィスとスタッフの教育と訓練)、 不法移民を撲滅するための手段について運輸会社の役割の定義、 一カ国から他の国へと移動するすべての非EU市民に対して申請書の提出を要求する、 難民からの申請書を審査する履行義務を行使するための規則を作成する (2003年にダブリン 規則に移行したダブリン条約)、 監視のためのクロス・ボーダーの権限 (right) とシェンゲン諸国における警察力の厳格な遂行、 より迅速な犯罪人引き渡しとより迅速な犯罪判決の執行に関する情報の提供による法的協力の強化、 シェンゲン・インフォメーション・システム (SIS) の創設である。²⁰⁾

これらの内容から明らかになることは、域外からの「不法」入国者の排除という目的が、アムステルダム条約によって一層明確に規定されることになったということである。いわゆるシェンゲン・メカニズムは、国境管理を厳格化するための諸制度の導入を規定し、各国に委ねられてきた国境管理をEUレベルで統合的に実施するための具体的な方策であり、シェンゲン・インフォメーション・システム (SIS) の創設は、その象徴であった。

しかし、アムステルダム条約における大きな変化は、国境管理の手続きだけでなく、移民に対する考え方においても見ることができる。すなわち、アムステルダム条約は、EUの三つの柱のひとつにJHA (Justice and Home Affairs) を掲げ、「自由・安全・正義の領域を確立するために、犯罪、テロ、不法移民のような「脅威」に対してEU市民を守る」と規定されている。マーストリヒト条約では自由・安全・正義の領域を確立するための政策は「域外国境管理、庇護、移民ならびに犯罪の予防

²⁰⁾ <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/133020.htm> 2009/06/01

および犯罪との闘い」という文言で移民と犯罪は同列ではあるが、同一にはなっていない。しかしアムステルダム条約では、「不法移民のような脅威」という文言となっており、移民がただちに脅威と結びつくような認識が窺えるのである。

また、アムステルダム条約のこの規定が第6編から第4編に移動したということは、マーストリヒト条約において人の移動の管理がCFSPという領域であったのに対して、JHAの領域に移動したということ、すなわち内務問題とされていることを意味する。すなわち、マーストリヒト条約における国境管理や移民問題はCFSPでの扱いであり、それは外務関連問題と位置づけられていたため、これらの問題に対してEUとしては共同行動を取るが、それぞれの国内の政策を強く縛るものではなかった。しかし、JHAの領域に移されたことによって、国内における人の移動の管理にEUとして関与することが了解されたことになる。人の移動は、単なる出入国審査ではなく、EU域内の秩序維持を目的とする管理となり、理事会は「連合内の犯罪を防止し、これと闘うことによる高水準の安全を目的とした、刑事問題での警察及び司法協力分野における措置」を行うとその役割が強化された。²¹⁾ 人の移動、とりわけ非EU市民の移動は治安を脅かす要因として認識され、監視の対象となったのである。

さらにアムステルダム条約では、シェンゲン・アキが明記され、加盟国候補国はシェンゲン条約とそれにもなう一連の国境管理システムの受け入れが義務化されたのであった。こうして、EUの国境管理は、国境におけるパスポートチェックという技術的な領域から、EU理事会で対応する議題となり、さらにJHAの領域での対応と位置づけられたことによって、EU委員会で扱われる問題となり、域内における警察活動

²¹⁾ 欧州連合条約第61条【人の移動のための措置】(e)

をも含むものとなっていった。さらに加盟候補国、とりわけ東欧諸国にとっては、加盟以前においてもEUの国境管理を受け入れることを余儀なくされ、自らの東部国境地域との関係において従来との関係性を見直さざるを得なくなったのである。^{②)}

3 共通ビザの導入とシェンゲン・インフォメーション・システム (SIS)

EUはアムステルダム条約以降、EU規則によって、国境管理を共有し、共通ビザの導入をはかった。共通ビザの導入は、EU域内では入国管理の簡素化として捉えることもできるが、国境管理に関するEUレベルでの統合は様々な制度によって強化されることになった。

すでに述べたように、シェンゲン・インフォメーション・システム (SIS) は、各国が国境管理と税関の手続きに責任をもち、不法入国者に対してそれぞれの国家の権限のなかで取り締まりを行うと同時に、EU域外からの入国者の情報を一元的に管理するものである。対象となる情報の項目は、(a) 姓名、偽名がある場合には別に記載、(b) 客観的でパーマネントな特徴、(c) 二番目の名前の頭文字、(d) 誕生日および出生地、(e) 性別、(f) 国籍、(g) 関係する人物が武装しているかどうか、(h) 関係する人物が暴力的かどうか、(i) 報告の理由、(j) 取られた措置の10項目である。^{③)} これらの情報はSIS データベースとして共有される。各国は、これらの情報を中央システム (Central SIS) に通報する義務を負うことになった。このSISシステムの機能強化は、2004年の

②) イギリス、アイルランド、デンマークなど旧加盟国にはシェンゲン条約にかかわる内容についてはオプト・アウトが認められている。

③) Schengen Information System Title Article 94.3

委員会規則（ECNo871/2004と2005年の委員会決定2005/211/JHA）において「特にテロリズムに対する闘いのために」という目的で進められた。²⁴⁾

このデータベースに加えて、実務レベルの管理の強化を図るために、2004年にFrontexを設立することが決定された。Frontexは、正式名称はEuropean Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Unionである。この機関の設立は、EU域外地域との国境管理に際してEUとして統一的なレベルで管理を行うために、とりわけ2004年に新規に加盟した国家に対してサポートを行うことが目的であった。そこでは、リスク・アセスメントの統一化、新規加盟国で国境警備隊の研修、国境における管理と監視に関するモニターリサーチなど技術的な支援がそのおもな任務となっており、2005年5月1日から活動を開始している。²⁵⁾

Frontexが対象としたのは、陸上の通過ポイントに留まらず、空港や海上における警備も含まれる。とりわけEUの南の海域における警備に関しては、沿岸パトロールネットワーク（Coastal Patrol Network）を設立し、カナリー諸島と地中海における日常的な監視に乗り出し

²⁴⁾ Council Regulation(EC)No871/2004 of 29 April 2004 concerning the Introduction of some new functions for the Schengen Information System, in particular in the fight against terrorism, Council Decision 2005/211/JHA of 24 February 2005 concerning the introduction of some new functions for the Schengen Information System, in particular in the fight against terrorism, <http://europa.eu/scudplus/leg/en/lvb/133198.htm> 2009/06/01

²⁵⁾ Council Regulation (EC)No2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of European Union, <http://europa.eu/scadplus/en/lvb/133216.htm> 2009/06/01

た。²⁶⁾

このようにして、EUは、ビザ管理システムであるVIS、情報管理システムであるSIS とFrontexの三つのシステムをセットとして国境管理を強化した。この国境管理を強化した目的は、「特にテロリズムとの闘い」を掲げているが、2004年、2007年に新たに加盟した旧東欧諸国からの人の移動を管理し、制限することが主たる目的であったと考えられる。これは、海岸警備活動がカナリー諸島と地中海に限定されており、北部・西部の海域が対象となっていないことから明かである。EUでは、新規加盟国における国境管理の脆弱性を懸念し、直接でこ入れを図ったのであった。²⁷⁾

こうしたEUの国境管理の強化は、EU域外の諸国にも影響を及ぼすことになった。それまでビザが導入されていなかった近隣諸国にも厳格な国境管理が適用されることになったからである。たとえば、ポーランドとウクライナ、ルーマニアとモルドヴァは、社会主義時代の関係から、またそれ以降も同じ民族が両国にまたがって住んでいるという状況から、両国間でビザを導入していなかった。しかし、ポーランドとルーマニアがEUの加盟候補国となった時点から、両国はシェンゲン・アキを受け入れ、EUの域外地域であるウクライナやモルドヴァとの間で、国境管理を強化するとともに、ビザが導入された。また新加盟国に対しては国境管理の強化のためにEUからの補助金が提供された。²⁸⁾

²⁶⁾ Reinforcing the management of the EU's southern maritime borders, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/114541.htm> 2009/06/01

²⁷⁾ EUは、こうした警備活動は、不法移民を防止するだけでなく、難民を保護し、共同で監視活動を行うことによって近隣諸国との対話を促進するとそのメリットを強調する。Ibid.

²⁸⁾ たとえば、EUは2004年から2008年の5年間の予算では、2億5000万ユーロを移民と難民対策費として第3国への援助にあてている。Bigo, *op.cit.*, p.85.

この共通ビザは、滞在日数に応じて費用が異なっており、トランジット・ビザが10ユーロであるのに対して、一年有効のマルチ・ビザでは50ユーロ、5年間のマルチ・ビザを取ろうとすると200ユーロを支払わなければならない。⁽²⁹⁾ これによって、EUの域内外を移動する人々にとっては大きな負担が生じることになった。

さらに、SISは、個人情報が入国管理システムで共有されることによって、EU域外の人間にとってはEUの域内における移動記録が常に監視されている状況を生み出していると同時に、地方自治体、とりわけEU域外に接する国境地域に位置する地方自治体では、不法移民の取り締まりのために警察活動が活発化され、不法移民に関する情報をSISに伝える役割が課されることになった。

4 越境地域協力と国境管理

EUの国境管理の厳格化は、EUの域内外に跨るユーロリージョンにとっては、困惑をもたらした。すなわち、EUは、「近隣諸国政策」や「ワイド・ヨーロッパ」を掲げて、EUと近隣諸国との友好的な関係を発展させることがEUの発展と安定にとって不可欠であることを繰り返し主張してきた⁽³⁰⁾。さらに2004年、EUは地域協力の法的な枠組みとして

(29) EUのビザは6種類あり、エアポート・トランジット、トランジット、短期滞在、長期滞在、5 - 50人までの集団、5 - 50人までの集団で30日以内で1回ないし2回の入国、5 - 50人までの集団で2回以上の入国となっており、それぞれにビザに支払う金額は異なるが、個人が複数回出入国を繰り返す場合が一番高額となっている。Bigo, *op.cit.*,p.249.

(30) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Brussels, 11.3. 2003. COM(2003)104 final.

「欧州近隣諸国政策戦略ペーパー」を採択した。これは、EUの外延地域に位置する東欧、南コーカサス、地中海地域の諸国を対象としており、EUの境界線が地域の新たな「分断線」とならないために近隣諸国との関係を強化しようとするものであった。新たな分断線に対する懸念を払拭するために、EUはEUの外延に位置し、EUと価値を共有する国家を「近隣諸国」として特別な関係を築くことによってEUの領域の外側に「The Ring of Friends」を形成するというものである。³¹⁾

「近隣諸国イニシアチブ」と名付けられたプログラムは、経済的・社会的繁栄をEUとともに享受しようとする地域に対して民主化や環境問題、国境管理の強化などでEUと協力することを条件にEUが援助を行うものであり、越境地域協力(CBC)などの地域協力の制度化を進めることによって、EUの域内外の格差を是正し、繁栄を共有するパートナーシップの確立することを目的としていた。³²⁾ とりわけ、CBCに関しては、European Neighbourhood & Partnership Instrument, Cross-Border Cooperation Strategy Paper 2007-2013 Indicative Programme 2007-2010 と題する文書を出し、その意義を強調している。その戦略ペーパーにおいて、EUは、CBCの目的として 共通の国境に位置する地域として経済的・社会的発展を促進する、環境・公衆衛生・組織的犯罪の防止という分野におけるチャレンジ、効率的かつ安全な国境、ローカルな人対人の活動の促進の4項目が掲げられ、EUの外延境界線の両側で持続的な発展を支援すること、この境界線の双方で格差のある生活水準の差異を減少させること、EUの拡大後の地域、もしくは陸と海の境

31) ■橋和「地域協力の変容とEUの近隣諸国政策」多賀秀敏編『EUサブリージョンと東アジア共同体 地域ガバナンス間の国際連携モデル』(研究報告書) 2009年3月。

32) 越境地域協力については、■橋和・秋葉まり子『EU統合の流れの中で東欧はどう変わったか：政治と経済のミクロ分析』弘前大学出版会、2010年。

界線を横断する地域間で近接性がある場合にはチャレンジと機会を提供することが謳われている。すなわち、EUが周辺諸国との間で、加盟の可能性を排除したとも受け取れる近隣諸国政策の導入のなかで、EUへの包摂する/されるためのツールとしてCBCの重要性が明確に示されていたのである。

こうした観点から、EUはクロス・ボーダーで日常的に移動している人や乗り物に対しては、特別な配慮をしなけりならなかつた。EUが取った政策は、クロス・ボーダーの移動に関して特別な対応をすることであつた。すなわち、EUと域外近隣諸国との交通に関してはシェンゲン条約の一部を修正した。

このシェンゲン条約の一部を修正する規則では、「(国境を超える人に対する) 基準や条件は、国境を越えることに理由のある、真の国境地域の居住者にとって容易なものでなければならぬが、他方で不法移民や犯罪行為によって引き起こされる安全への潜在的脅威との間でバランスを取らなければならぬ⁽³³⁾」という認識に基づき、国境地帯に居住している人や車両については、ローカル通行許可証を発効することを認めた。ここでは、国境地帯に居住するというのは国境線から30km以内、地形によっては50kmまでの地域に、2年以上住んでいるという条件が付いている。これらの人については、EU加盟国とその隣接国との間で二国間条約を締結することによって、ローカルな通行許可証を発給することが可能であるとされている。このローカルな通行許可証は国境地域のみにおいて有効であり、国境地域以外での適用はなく、もしこれが守られなかつ

(33) Regulation(EC)No1931/2006 of the European Parliament and of the Council of 20.December 2006 Laying down rules on local border traffic at the external land borders of the Member States and amending the provisions of the Schengen Convention, *Official Journal of the European Union* L405/1 30.12.2006

た場合にはペナルティーが科されることになっていた。³⁴⁾ また、この通行許可証の発行に際しては、短期のマルチの代金より多くの金額を取ってはならない、もしくは無料でも構わないとしており、ローカルな人々の生活への配慮がなされていた。³⁵⁾ さらに国境の通過が生活の妨げにならないように、日常的に国境を横断する人のための専用のゲートを設けたり、国境警備員と顔見知りである人については、不定期なチェックで構わないとしている。³⁶⁾ またEUの生態認証チップの入ったパスポートを持っている人については、国境チェックを省略することも可能となっている。

このクロス・ボーダーに対応するローカルな通行許可証制度が導入されたことは、EUがSISによる統一的な国境管理と合わせて、越境地域協力に配慮せざるをえなかったからといえるであろう。しかし、それと同時にいくつかの問題点が浮かび上がってくる。

まず、この制度はシェンゲン条約の一部修正であり、シェンゲン条約が主たる条約である。「国境管理」が目的であるために、ローカルな通行許可証を得るための前提として、二国間協定を締結しなければならない。二国間協定によって具体的に許可する内容が決められるということは、地域間のニーズを反映できるという点で評価できるものの、EU域外国は、この二国間条約の締結のために「リアドミッション（入国不適格者の引き取り）」を認めなければならないという条件がついている。リアドミッションは、EUに隣接する国を通してEUに入国したのち入国資格がないことが明らかになった時、パスポート等の公式なドキュメントを持たない人は通過国が引き取らなければならないという制度である。

³⁴⁾ Ibid., Chapter , Article7.3.

³⁵⁾ Ibid., Chapter , Article11

³⁶⁾ Ibid., Chapter , Article 17.3

すなわち、クロス・ボーダーへの配慮は、EUの域外地域からの人の移動の管理について域外国に大きな責任と負担を負わせるものであった。³⁷⁾

また、ローカルな通行許可証の発行は二国間協定に基づくものであるため、それぞれの国家の意向が強く反映されることになる。

ポーランドでは、EU加盟に合わせて国内法を改正し、外国人労働者はEU市民が第三国市民に分類されることになった。第三国市民と分類された人がポーランドで働くためには、そのポストにポーランド人労働者が就く可能性があるかどうかを雇用者がチェックし、地方政府に雇用申請の審査を求め、事前の許可を得たら、ビザを申請し、住所を定めたのち、その情報を地方政府に通知し、その後労働者と契約を締結するという複雑な手続きが必要となる。しかし、ポーランドはこの第三国市民というカテゴリーにサブカテゴリーを設けて、国境を接しているウクライナ、ベラルーシ、ロシアの市民については、選別的な配慮を行っている。すなわち、これらの市民に対しては、労働許可証の発効のための複雑な手続きを免除し、1年間に6ヶ月以内であれば労働許可を取らずに働くことができるという特例を設けている。³⁸⁾ また、2007年9月には「ポーランド人カード (Karta Polaka)」を導入し、アルメニア、アゼルバイジャン、ベラルーシ、エストニア、グルジア、カザフスタン、

³⁷⁾ たとえば難民の受け入れについても、負担の問題が議論されており、難民の希望する国が数カ国に偏っているという観点から受け入れの少ない国は経済的な費用の負担を行うという政策をとりつつある。

³⁸⁾ Robert Szewczk and Joanna Unterschütz, 'Labour Emigration: Government and Social Partner Policies in Poland,' in EU Labour Migration since Enlargement, op. cit., p.214. ポーランドは、難民、ポーランド市民の家族、国際的な軍隊の教員や軍人 (NATOやPKO部隊など) に対しても労働許可を免除している。

キルギスタン、リトアニア、モルドヴァ、ロシア、タジキスタン、トルクメニスタン、ウクライナ、ウズベキスタンの市民で、ポーランド語、ポーランド文化と伝統を持っている人や、ポーランド人の家系であることが証明できれば、労働許可の取得から免除されることになった。これらの人たちは、かつてポーランドとの間でビザが免除されていた諸国の市民である。また、ポーランドはこれらの人に対して、労働許可の免除のみならず、ポーランドで起業する際にも簡単な手続きで行うことができ、鉄道運賃や博物館のチケットの割引など、他のEU市民よりも有利な待遇を与えている。⁽³⁹⁾

こうしたポーランドの対応は、EU加盟によってシェンゲン・アキの受け入れを余儀なくされた結果、それまでビザを免除してきた近隣諸国へもビザが導入されたことに対して、実質的に国境線を低くしようとする政策であったと言える。その背景となっているのは、EU加盟を果たした2004年以降、ポーランドでは、大量の労働流失が起こっており、とりわけ東部国境地域では労働力不足が生じるまでになっていたという状況がある。その穴埋めをしているのが近隣諸国からの労働者であり、そのためにポーランドでは、国境管理よりも労働力の流動性を重視したのである。

他方、ルーマニアでは、国境管理は強化される傾向にあった。EUはルーマニアのEU加盟が具体化した2002年から、ルーマニアに対して国境管理の厳格化を要求してきた。ルーマニア政府は、すでに2001年から国境での入国審査を復活させていたが、2004年からはウクライナにたいしてビザを導入した。また、ルーマニア政府は、外国に在住するルーマニア人に対してルーマニアのパスポートを発行しており、隣国モルドヴァに在住するルーマニア人はこのルーマニア政府の発行するパスポートに

⁽³⁹⁾ Ibid., pp214-215.

よってルーマニアとモルドヴァを行き来していたが、このパスポートの発行にも消極的になった。この結果、モルドヴァからルーマニアに入国しようとする人は、2007年以降はEUのビザを取得しなければならなくなったのである。日常的に国境を越えていた人々は、小農民や小さな商売を営む人たちであり、高額なビザの代金を払うことができず、国境を越えることを断念せざるを得なくなったのである。⁽⁴⁰⁾

EUはSISの導入とともに、ローカルな通行許可証の発行をそれぞれの政府に可能とする規則を導入したが、このローカルな通行を可能とするためには、相手国がリアドミッションを認めることが前提となっている。EUへの流入圧力の強い国においては、リアドミッションによる負荷を回避するために、ローカルな地域の利害は国家の論理に従属させられてしまったのである。

5 おわりに

EUは、SISの利点として、認証制度の導入によって人の移動はよりスムーズとなるとことを強調する。しかし、移動制限を受けないのはEU市民であって、EU域外に住む人にとって負担は増える。さらに、共通ビザ制度は、それまで密接な関係を築いてきた隣国との関係を切り崩すことになった。EUは、SISを拡大するにあたり、国境地域から30km以内のローカル・トラフィックについては、国家間の協定によってローカル国境通行許可証の発行を可能とするという規則を設け、CBCに配

(40) Gabriel Popescu(2006), 'Geopolitics of Scale and Cross-Border Cooperation in Eastern Europe: The Case of the Romanian-Ukrainian-Moldovan Borderlands,' in James Welsley Scott(ed.), *EU Enlargement, Region Building and Shifting Borders of Inclusion and Exclusion*, Ashgate.

慮したものであること強調している。しかし、現実には、こうした政策はCBCを進めるにあたり十分に機能するには至っていない。なぜならば、ローカル国境通過証の発行のためには関係する二国間で協定が締結されていることが必要であり、そのためにはEU加盟国でない国はリアドミッションをうけいなければならない。ローカルな国境管理レジームが十分に機能するためには国家が積極的に関与することが前提となっているのである。

東欧地域におけるCBCは、1990年代に冷戦期に東西分断線上に位置していた地域で開始され、冷戦によって分断された「地域」を復活させたいという市民の願いが込められていた。したがって、CBCは地域における「和解」のプロセスでもあった。それゆえに、経済的な効果が認められない地域においても、人々はCBCを進めてきたのであった。そこには国家に翻弄された人々が、自らの手で国家を乗り越えようとする意思があった。また地域主導で展開されたCBC/ユーロリージョンの活動は、地域が国家や州政府、私企業やNGOといった多様なステークホルダーを取りこむことによって地域の論理を実現していくプロセスであった。このプロセスを実現させているのが、国境を越える人の移動であり、それによって地域における人々の繋がりが創られていく。すなわち、人の移動の自由を保障することは地域のガバナンスにおける重要なツールである。

しかし、域外から移動する人々を「脅威」と捉えるだけでなく、監視体制を強化することは、ひとつの地域としてガバナンスを行おうとするCBC/ユーロリージョンにとって国境線という可視的な分断線とともに人の所属による分断という新たな分断線を持ち込むことになる。ローカルな通行許可証は対処療法の一つではあるが、非EU市民に対する移動の制限や監視から外されるわけではないし、隣接する二国間の合意が前提である。またSIS、VIS、Frontexという国境管理のツールは国境線に

位置する地域にとって、ローカルな機関がEUレベルの対応の責任を担わされるとだけでなく、入国審査をめぐる対立の現場にもなり、地域は再び対立の場へと引き戻される危険性を孕んでいる。

EUの国境管理が、シェンゲン条約の変遷のなかで、安全保障の領域として位置づけられる時、越境地域協力は、人の移動の管理が地域におけるあらたなフラグメンテーションとなることを避けるための別のスケールを必要としている。

法学会会員（五十音順）

赤倉 泉
阿部 未央
和泉田保一
上野 芳昭
小笠原奈菜
金子 優子
北川 忠明
北野 通世
コーエンス久美子
小嶋 明美
今野 健一

は運営委員）

澤田 裕治
高倉 新喜
高橋 和
高橋 良彰
中島 宏
西岡 正樹
伏見 和史
藤田 稔
星野 修
松本 邦彦
丸山 政己

発行所 山形大学法学会
山形市小川町二丁目四一
印刷所 田宮印刷株式会社
山形県山形市立谷川三丁目一四二〇
TEL 〇三三六六一一
FAX 〇三三六六一四
TEL 〇三三六六一一
FAX 〇三三六六一四
発行 二〇一一年三月二十一日
二〇一一年三月二十五日

本誌は、山形大学人文学部の研究活動推進等経費（研究誌発行助成費）の助成を受けて発行しております。

山形大学法学会ホームページ

<http://www-h.yamagata-u.ac.jp/mfujita/hougakukai.htm>

（法学会の事業内容及び山形大学法政論叢に掲載した論文の目次等を公表しています。）

YAMAGATA UNIVERSITY
THE JOURNAL OF
LAW AND POLITICS

No.50, 2011

CONTENTS

Looking back on back numbers of the Journal of Law and Politics
of Yamagata University

FUJITA Minoru 3

ARTICLES:

Cross Border Cooperation and Border Control: Schengen Agreement
and the Effect on the EU Management of Migration

TAKAHASHI Kazu 102

Transformation of role-sharing between the regional planning
body and the local planning authority in Planning Law of England

IZUMIDA Yasuichi 74

CASE STUDIES:

Post-transfer Mental disorders and workers' compensation

ABE Mio 22

Published by
The Yamagata University Law Association
Yamagata, Japan