

## ロンドン事務所

### 【農村地帯の地方議会議員の役割強化についての報告書】 英国

「農村コミュニティ委員会 (Commission for Rural Communities、CRC)」は1月31日、イングランドの農村地帯における地方議会議員の役割強化の方法を検討した調査の結果報告書<sup>1</sup>を発表した。

「農村コミュニティ委員会」とは、2005年4月に「田園地域庁 (Countryside Agency)」<sup>2</sup>の一部門として設立され、「2006年自然環境・農村コミュニティ法 (Natural Environment and Rural Communities Act 2006)」の成立を受け、2006年10月に独立組織となった。イングランドの農村地帯の住民、及びそこで働く人々のニーズが政府の政策に反映されるよう、独立の立場から政府にアドバイスを与えることを役割としており、特に農村地帯が直面している経済的不利益への取り組みに焦点を当てている。

今回の調査目的は、農村地帯において、地域の意思決定に対するコミュニティの影響力強化の障害となっている要素と地方議会議員がコミュニティの代表として行動する際の障害の原因を探ることにあつた。これは、2006年10月発表の地方自治白書「コミュニティの強化と繁栄のために (Strong and Prosperous Communities)」で掲げられた、「地方議会議員の地域におけるリーダーシップ強化」という課題を更に発展させるものであり、この調査の内容は下記の通りであった。

- ◎農村地帯の地方議会議員<sup>3</sup>の現在の役割及び業務を明確化する。
- ◎農村地帯の地方議会議員とその他の組織（パートナーシップ、ボランティアセクターの組織、コミュニティ組織などを含む）との協働について調査を行う。
- ◎農村地帯の地方議会議員が地域の意思決定に対するコミュニティの影響を強化することを妨げる障害、制約、またはそれを可能にする機会を見極める。
- ◎農村地帯の地方議会議員が如何にすれば地域の意志決定により関わるようになるかを探る。
- ◎あらゆる形式の行政制度から、選挙で選ばれた地域の代表者の役割、業務を調べる（スコットランド、ウェールズ、北アイルランド、および海外の例を参考にする）。
- ◎イングランドの農村地帯と都市部、及び海外における優良事例を探す。
- ◎中央政府に政策提言を行う。

調査では、ウェブサイトや雑誌、また聴聞会等で、パリッシュやタウンカウンスルも含

---

<sup>1</sup> “Participation inquiry: Strengthening the Role of Local Councillors”

<sup>2</sup> 2006年に廃止。本文中にあるように、「2006年自然環境・農村コミュニティ法」の成立を受け、一部は「農村コミュニティ委員会」に、一部は「ナチュラル・イングランド (Natural England)」に移行した。

<sup>3</sup> カウンティ(日本の県に相当する自治体)からパリッシュまで全てのレベルの自治体の議員を含む。

む地方議会議員、その他地方自治関係者、一般の住民、ボランティア組織及びコミュニティ組織のメンバーなどから意見を募った。それらを検討・分析した結果として、報告書は下記に掲げる10の提言を行った。

- 「中央政府から地方自治体へ」、「地方自治体から地域コミュニティ、住民へ」という「二重の地方分権 (Double devolution)」<sup>4</sup>を奨励する。

調査では、地方議会議員が地域の課題に十分に答えることができない原因として、2つの要素が浮かび上がった。1つ目は中央政府からのコントロールが強すぎることであり、地方議会議員や自治体職員は、中央政府が公共サービス提供について全ての自治体に統一の水準を押し付けようとする現状に不満を漏らしていた。こうした不満が聞かれている分野の一例が、建築・土地開発許可であり、報告書は、パリッシュ議員が、土地開発の決定について自分たちの意見が反映されていないと感じていることを指摘している。

もう一つは、中央政府からの自治体に対する財政面での制約である。報告書は、「地方議会議員が有権者の懸念、ニーズに取り組む上で、資金は重要な要素とみなされており、十分な資金がないために、そうした地域のニーズに対して柔軟に責任を持って取り組むことができない結果につながっている」と指摘した。そのうえで、カウンスルタックスの引き上げ率抑制措置（キャッピング）が、コミュニティにより大きな焦点を当てた取り組みへの支出を妨げているとして、同措置の緩和を求めた。

報告書は、この提言の一部として、下記のような具体的な提案を行った。

- ・ 今会期中に法案として国会に提出される「統治機構改革草案 (Constitutional Renewal draft bill)」に、「補完性の原則 (principle of subsidiarity)」<sup>5</sup>に従うことを中央政府及び地方自治体の法的義務とする旨を盛り込む。
- ・ 業績が優秀で、予算規模の小さい自治体 (ディストリクトカウンスルなど)、「住民参加型予算 (participatory budgeting)」<sup>6</sup>を採用している自治体及びカウンスルタックス引き上げ率に関して住民投票を実施している自治体に対しては、カウンスルタックスの引き上げ率抑制措置を取り止める。

- 全てのパリッシュ議会議員が選挙で選出されるよう、最大限の努力が払われるべきである。我々は、パリッシュ議会において、補欠選挙に代えて議会による新議員の指名 (co-option) を行う必要がなくなることを望む。

<sup>4</sup> ブレア政権が最初に提唱した構想。

<sup>5</sup> 補完性の原則 (the principle of subsidiarity) とは、下部の行政機関、システムにできるだけ多くの決定権を委譲し、上位レベルの機関の権限は、下位レベルの権限を補完するだけに留めるべきであるとする考え方。EU 統合を合意したマーストリヒト条約で規定された。

<sup>6</sup> 地域の住民を自治体予算の一部の配分決定に関与させるシステム。

ドーセット県、サマセット県、ノーサンバーランド県で実施した住民の意見採集作業で判明したことの一つは、住民は一般的に、地方議会議員と殆ど係わり合いを持っておらず、議員に対する信頼感も薄いということであった。住民の多くが、地方自治の仕組みは複雑で理解困難であると感じており、これが地域の意思決定への参加を妨げている（この傾向は特に二層制の自治体で顕著である）。しかし実際は、住民は地域の意思決定により大きな影響力を持ちたいと感じており、より活動的で、住民の声により耳を傾ける地方議会議員がそれを実現することを望んでいる。

農村地帯のコミュニティが更に多様性を増す中で、地方議会議員の典型像は相変わらず「白人、男性、中産階級、比較的高齢」というものであり、性別、年齢、社会・経済的背景などの点で地域の住民像を十分に反映できていないという事実も浮かび上がった。住民は、地域の住民構成をより良く反映した地方議会議員を望んでおり、議員が自分と似た経歴、利害関係を有していれば、議員と交流を持つのもより簡単であると考え、地域活動への参加も促されるとの結論も導き出された。

また、現在の地方議会議員の短所として、議員活動を担うのに十分な経験や時間、権限や義務への認識、意志や決意などが欠けていること、行政区域を超えた活動に消極的であることなどが指摘される一方、より若く、熱意ある議員が一般的に不足している現状が判明した。

特に小規模で財政的に余裕がないパリッシュでは、立候補者数が議席数を下回り、本来ならば通常の選挙後に欠員補充のため補欠選挙を行うべき場合でも、費用がかさむなどの理由から補欠選挙を行わず、議会による指名で議席を埋めることがしばしばある。しかし、この方法では、既に議員となっている者が新議員を指名するため、既存の議員と似たような経歴、背景を持つ議員が更に増えるだけであり、パリッシュ議会が地域の人口構成をより良く反映する結果には至らない。コミュニティ全体を代表するどころか、議員間で特定の考え方を補強する手段と見なされ、パリッシュ議会の客観性に対する住民の信頼を損なう結果にもつながりかねない。

こうした現状を打開するため、報告書は、パリッシュ議会の議員全てが選挙で選ばれるようにすべきであるとして、下記の具体案を提案している。

- ・ 主要自治体及びパリッシュを含めた全ての地方議会選挙を同日に開催する。
- ・ 有権者に対し、選挙への投票を促すインセンティブを与える。「地方議会議員委員会 (Councillors' Commission)」は最近、投票へのインセンティブとして有権者に無料宝くじの参加権を与えることを提案したが、我々は、中央政府が、選挙の投票日を「選挙の日」として国民の祝日に制定し、さらにこの日の車両の使用を禁止することを提案する。
- ・ 「選挙委員会」は、「イングランド境界委員会」に対し、パリッシュ議会の議席数を見直し、立候補者が議席数を超えるよう図ることを指示する。

報告書のその他の提言は以下の通りである。

●農村地帯の主要自治体は、地方議会議員に対し、自身の選挙区のために使う経費として「近隣予算 (neighbourhood budgets)」を割り当てる (予算の使途は、「住民参加型予算」の原則に則り、住民が直接関与して決定する)。パリッシュ及びタウンカウンスルは、支出の決定に住民をより直接的に関与させる。

●「地域戦略パートナーシップ (Local Strategic Partnerships、LSPs)」に対し、「地域協定 (Local Area Agreement、LAA)」を達成するため行政機関<sup>7</sup>からより多くの財政的支援を受ける権限を付与する。

●民主主義の達成にかかるコストが全国の納税者によって賄われるようにする。この目的のため、中央政府は以下のいずれかを実現する。

\*パリッシュ議会の選挙費用調達のための「民主主義予算 (democracy budget)」を創設。

\*主要自治体に対し、地方議会選挙の選挙費用を補助。

●コミュニティに奉仕し、新たな権限を付与された影響力あるパリッシュ及びタウンカウンスルと密接な協働関係を持つ新たなユニタリーが誕生するべきである。

●農村地帯の地方議会議員は、有権者とより効果的にコミュニケーションを取るべきである。特に、全ての地方議会議員 (パリッシュを含む) は毎年、有権者に対し、「年次報告書」を発表することが望まれる。報告書は、文書の形である必要はなく、ポッドキャスト<sup>8</sup>や短編フィルムをウェブサイトで公開したり、ブログを利用するなど、様々な形式が考えられる。どのような形であれ、地域の住民に強く訴える手段となるべきである。

●中央政府、地方自治体は共に、「パリッシュ・プラン (Parish Plans)」や「マーケットタウン・プラン (Market Town Plans)」などの地域のコミュニティプランを支援するべきである。

●農村地帯の全てのカウンティ又は「農村コミュニティ協会 (Rural Community Councils)」<sup>9</sup>は、パリッシュとの渉外担当者を任命し、地方議会議員に対し助言、情報、支援を与えると共に、パリッシュの事務職員に対しても助言、支援を行う。

●我々は、地方議会議員が地域の懸念事項について政策評価委員会に問題提起し、回答を求める制度である「コミュニティの行動請願 (Community Call for Action)」を支持する。しかし我々は、これを更に推し進め、こうした制度は、住民がそれを望む場合、例えば地域からの請願 (petitioning) などによって住民が直接利用できるようにするべきであると考える。

---

<sup>7</sup> 地域開発公社 (RDAs)、環境庁、高速道路庁など。

<sup>8</sup> インターネット上で、音声・動画ファイルを公開する方法。

<sup>9</sup> 農村地帯の住民とコミュニティを支援する独立組織。イングランドのカウンティには全て1つ以上の「農村コミュニティ委員会」が存在する。

(参考)

<http://www.ruralcommunities.gov.uk/publications/crc55participationinquirystrengtheningtheroleoflocalcouncillors>

## 【自治体と民間の「長期的パートナーシップ」は期待された成果を未達成】 英国

監査委員会 (Audit Commission) は 1 月 17 日、地方自治体と民間部門の長期的パートナーシップ<sup>10</sup>である「戦略的サービス提供パートナーシップ (Strategic Service-Delivery Partnerships、SSPs)」に関する報告書<sup>11</sup>を発表した。

SSPs とは、公共サービスの提供に民間部門が参画する手法「PPP (Public Private Partnership)」の一形態であるが、その定義は緩やかであり、単一の施行モデルは存在しない。しかし、いずれの場合も目的は公共サービスの効果的な提供であり、これが、地域の戦略策定や優先課題の合意などを狙いとするその他のパートナーシップと SSPs とを明確に区別する点である。SSPs と PFI (Private Finance Initiative) とでは、契約期間の長さや契約成立までのプロセス、関わる資金などの点で大きな違いがある<sup>12</sup>。

SSPs は、情報技術 (IT)、人事、財務等の事務、顧客サービスなど複数の業務をまとめたものと、単一の業務に特化したものがあり、高速道路建設・管理等の専門的サービスを対象とすることもある。契約の規模、期間などは各ケースにより大きく異なる。

SSPs の利点は二つあると考えられており、まず一つには、従来の業務外部委託が持つ欠点を伴わず、資金の最大活用 (Value for Money、VFM) が達成できるとされている。二つ目は、従来の業務外部委託が持つ利点に加え、更なる利点を伴うとされていることである。「更なる利点」としては、契約に伴うリスク・報酬の分配・管理や、紛争解決策を含む契約の運営に関する取り決めなどについて、パートナーシップの参加者双方がアプローチを共有できることなどである。

\* \* \*

監査委員会は、今回の調査にあたり、14 の自治体の SSPs をサンプルとして取り上げた。14 自治体による SSPs の契約の総価値額 (overall value)<sup>13</sup>は 260 億ポンド (約 5460 億円) に上る。

これら 14 自治体の SSPs のデータは下記の通りである (カッコ内は平均)。

<sup>10</sup> 稀にはあるが、地方自治体以外の公的機関、ボランティアセクターの組織とパートナーを組むこともある。

<sup>11</sup> “For better, for worse - Value for money in strategic service-delivery partnerships”

<sup>12</sup> 契約期間は SSPs が 5~15 年、PFI が 25~40 年。契約遂行において発生するリスクを負うのは、SSPs では公共部門、PFI では民間部門のパートナー。契約の内容は SSPs では公共サービスの提供、PFI では施設の設計、建築のための資金調達、建築、運営。契約のパートナーは SSPs では入札で決定されるのに対し、PFI では地方自治体が指名する。

<sup>13</sup> 自治体が SSPs のパートナーに支払う SSPs の費用総額とパートナーによる投資額を合わせた金額

契約期間	5～15年（11年）
契約の総価値額	5000万～4億2500万ポンド（1億8900万ポンド）
地方自治体が SSPs によって見込める費用削減額	210万～4700万ポンド（1660万ポンド）
契約総価値額に費用削減額（見込み）が占める割合	1.0～15.4%（8.3%）
SSPs 契約遂行のため SSPs のパートナーが提供した投資額	480万～3000万ポンド（1300万ポンド）
SSPs のパートナーによる投資額が契約総価値額に占める割合	2.3～15.0%（7.0%）

このように従来の業務外部委託の欠点を避けるべく期待された SSPs であるが、報告書は、多くの場合、費用削減やサービス改善などの期待された成果を上げられていないと結論付けた。その上で、「自治体は、SSPs を効果的に運用できる十分な資金と知識がある場合にのみ SSPs を締結すべきである」と提言している。

報告書は、SSPs が効果的に運用され、その利点の実現される可能性を高める要素として、以下の7つを挙げた。

1. SSPs の「顧客」である地方自治体側が十分に SSPs の運用能力を備えていること
2. しっかりとした業績管理
3. 効果的なリスク管理
4. パートナースhipとしての機能の奨励
5. 効果的な運営
6. 地方自治体とパートナー間での信頼の養成
7. 状況の変化に対応できる柔軟性

報告書は、SSPs が効果的に運用されておらず、その利点が生かされていない理由として、SSPs の「顧客」である地方自治体側が SSPs の効果的な運用に必要なだけの十分な資金、スキルを備えていない、リスク配分が不適當である、業績管理がうまく行われていないなどを挙げた。また、「パートナーシップ」という言葉の含みが、しっかりとした契約管理は必要ないとの誤解を生じさせ、自治体が「SSPs のパートナーはインセンティブなしでも共有の目的を追求するであろう」という誤った思い込みをする場合があること、従来の業務外部委託にはない SSPs の利点を活かせる形で SSPs 契約の複雑さを理解、活用できている自治体は殆ど存在しない点を指摘した。

調査対象の 14 自治体のうち、3 自治体は、期待していた SSPs の利点を実現できず、契約期間の途中でこれを解消し、更なる費用を被ることとなった。継続中の SSPs においても、「規模の経済」を利用した費用の削減<sup>14</sup>や、パートナーシップの相手側において SSPs から学んだ知識が共有されるなどといった、予測されていた SSPs の利点は、緩やかなペースでしか実現されていない。また、一部の自治体では、SSPs の契約が柔軟性に欠け、自治体が状況の変化に対応するのを妨げているといった事態も見られている。

これらの事実を踏まえ報告書は、「自治体による SSPs の利用は、これを効果的に運営できる用意がある場合に限られるべきである」として、次の点を指摘している。

- ・自治体は、SSPs の契約開始時点及び契約期間中を通して、SSPs がその他の選択肢よりも VFM の面で優れていることを示せなければならない。
- ・自治体は、大規模で複雑な契約の運営に対して意欲的であり、また運営できる能力を持っていないなければならない。
- ・自治体は、SSPs を、状況の変化に対応できるように策定しなければならない。
- ・自治体は、SSPs の「顧客」として、SSPs の運営能力を高め、パートナーとの協働において信頼関係を構築することに意欲的でなければならない。

報告書はこのほか、自治体に対し、下記の提言を行った。

#### ◎ SSPs の締結を検討する自治体への提言

- ・公共サービスの改善、効率性、その他の利益などの面における目的を明確化し、それら達成には SSPs が適切な手法であるかどうかを検討する。
- ・SSPs のビジネスケース<sup>15</sup>を策定する際、「戦略的連携タスクフォース (Strategic Partnering Taskforce)」<sup>16</sup>、「パブリック・プライベート・パートナーシップス・プログラム (4ps)」<sup>17</sup>及びその他の組織が発行している既存のガイダンスを利用し、公共サービス提供のその他の選択肢についても費用及び利点を分析、明確化する。
- ・十分な資金と程よいスキルの配分の両方が必要であることを認識し、SSPs の「顧客」として、自らの SSPs の運営能力向上に投資する。

#### ◎ SSPs の締結に関する提言

---

<sup>14</sup> 民間企業は、資材等の調達を、地方自治体には不可能な大規模な形で行うことができるため、費用を削減できるという考え方。

<sup>15</sup> 特定のプロジェクト立案の背景や、それを実行した場合のリスク、利点、費用等を分析したもの。

<sup>16</sup> SSPs を締結する地方自治体を支援するため 2001 年に副首相府 (Office of the Deputy Prime Minister、既に廃止) が設立した作業部会。2004 年 3 月に最終報告書を発表。

<sup>17</sup> 地方自治体協会 (LGA) の前身であるイングランド・ウェールズ地方自治体協会が 1996 年 4 月に設置。PFI などを通じたパートナーシップ型事業の推進で地方自治体を支援する。

- ・ SSPs の検討段階で、可能な限り早く、考えられ得る全てのリスクを特定しておく。
- ・ それぞれのリスクを、それに最もうまく対処できるところに配分する。SSPs の契約期間を通して、報告、監視という手続を加えることによって、リスク管理の状況を定期的に見直すようにする。
- ・ SSPs のパートナー候補として最終リストに残った企業等と協議を行い、パートナーシップの双方が、SSPs を締結した場合にどの程度の効率性向上が見込まれるかについて詳細に了解しておくようにする。
- ・ SSPs 契約交渉の際、契約への変更提案を全て反映させ、SSPs のビジネスケースを最新のものにしておく。
- ・ 複数の公共サービスをまとめた SSPs の費用効果を検討する。
- ・ SSPs 契約に、状況の変化に対する十分な柔軟性を持たせる。SSPs 契約の柔軟性を確認する公式の見直し作業の日程を決めておく。

#### ◎SSPs の運用に関する提言

- ・ SSPs を、何よりも契約関係として捉えて運用する。SSPs のパートナー双方の責任が明確であり、確実に遂行されていること、契約が効果的に運用されていることを確認する。
- ・ 信頼関係とパートナー関係構築のため、パートナーシップの相手側と何らかの行動<sup>18</sup>を行うことによって、柔軟性の向上、改革、報酬の共有などのパートナーシップに派生する利益を達成できる見込みを向上させる。
- ・ オープンブック会計方式<sup>19</sup>による財務データの共有などにおいて、適切な運営規範が採用されていることを確認する。
- ・ SSPs が依然として当該の公共サービス提供に最適なモデルであり、いかなる状況の変化の可能性を考慮に入れても適切に策定されていることを確認する公式の見直し作業を、パートナーシップの相手側と共に定期的に行う。

(参考)

<http://www.audit-commission.gov.uk/reports/NATIONAL-REPORT.asp?CategoryID=ENGLISH^576^SUBJECT^488^REPORTS-AND-DATA^AC-REPORTS&ProdID=2EC60F18-BDC2-4faf-98AC-2E495B8B6CBD>

<http://www.audit-commission.gov.uk/reports/PRESS-RELEASE.asp?CategoryID=PRESS-CENTRE&ProdID=098BC9AA-B71B-4e5b-A574-D37245A828C2>

[http://www.publicfinance.co.uk/news\\_details.cfm?News\\_id=32057](http://www.publicfinance.co.uk/news_details.cfm?News_id=32057)

#### 【移民問題をかかえる地域の結束強化に向けた政府の施策】 英国

<sup>18</sup> 会議の開催など。

<sup>19</sup> 契約請負人によるプロジェクトの財務記録を、プロジェクトを依頼した当局が閲覧することができる会計方式。



コミュニティ・地方自治省は2月4日、地域の融合、結束強化の方策を検討・調査した政府の時限諮問機関「融合・結束委員会 (the Commission on Integration and Cohesion)」の最終報告書に対する回答書を発表した。

同委員会は、コミュニティ・地方自治省が2006年8月に設置した。設立の背景には、2001年のイングランド北部における人種暴動事件、2005年7月のロンドン同時テロをきっかけとしたイスラム教徒の過激化・孤立化への懸念、欧州連合 (EU) 拡大による主に東欧からの移民労働者の流入問題などがあり、地域コミュニティにおける住民の結束促進、宗教などに基づく異なる集団間の対立防止・解消の方策などを検討した。2007年2月の中間報告書を経て同年6月に最終報告書「我々の未来の共有 (Our Shared Future)」を発表し、政府への57に上る提言を明らかにした。

同報告書の提言に対する政府の回答は、3回に分けて発表されており、今回はその2回目である。第1回目は、2007年10月に、ブリアーズ・コミュニティ・地方自治相から同委委員長であるダラ・シン氏<sup>20</sup>への書簡という形で示され、同委の最終報告書の提言に沿った同省の行動計画が掲げられた。この中には、コミュニティの結束強化と対立の防止・管理を目的として、今後3年間で5000万ポンド (約105億円) の政府助成金を地方自治体に支給するとの計画も含まれていた。2007年度は1年間で200万ポンド (約4億2000万円) であったことを考えると大幅な引き上げであり、自治体はこれを、各地域の状況に応じて様々なプログラム等に活用できるものとされている。

今回発表されたのは、この書簡の内容を更に充実させたものであり、融合・結束委員会による最終報告書発表以降、この分野で政府が達成した事項を掲げると共に、今後の方針などを示した。

本回答書で示された政府の今後の方針の一つは、コミュニティの融合・結束に関して問題を抱えている地方自治体に対し、アドバイス提供など支援を行う「コミュニティ融合の専門家チーム (specialist cohesion teams)」を創設することである。融合・結束委員会の最終報告書の提言に沿って決定された方針であり、特に支援の対象となるのは、移民の流入パターンの変化等により、人口構成の急激な変化に直面している自治体などである。コミュニティ・地方自治省は、「近隣地区刷新ユニット (Neighbourhood Renewal Unit)」<sup>21</sup>の「近隣地区刷新アドバイザー (Neighbourhood Renewal Advisers)」がチームの中心的役割を担うことを提案している。地方自治体に提供するアドバイスの内容は、◎地域コミュニティにおける異なる集団間の対立の仲裁・解決 ◎地域におけるリーダーシップ ◎地域のリーダーによる新たな移民への対応方法などに関するものになるとみられ、同省は、

---

<sup>20</sup> ロンドン・イーリング区事務総長

<sup>21</sup> 貧困地域の再生、地域間格差の解消を担当するコミュニティ・地方自治省内の部局。

今後数ヶ月の間に、地方自治体と協力のうえ、「コミュニティ融合の専門家チーム」が最適な形で地域を支援できる方法を探っていく。

コミュニティ・地方自治省は、今回の回答書と同時に、幾つかの付属文書も発行した。下記の3つはその一部で、共にやはり融合・結束委員会の最終報告書の提言に沿って策定・発行された。回答書の中では「今後行う方針」として挙げられているが、回答書と同日に当該文書等が発表され、施策としてスタートした。

\* 新たな移民が英国で生活を送る上で必要と思われる情報を記載した「インフォメーションパック」を地方自治体が作成するためのガイダンス<sup>22</sup>

ガイダンスは、改善・開発庁（Improvement and Development Agency、IDeA）が、コミュニティ・地方自治省と協力のうえ、作成した。各地の地方自治体による優良事例を活用しながら「インフォメーションパック」に盛り込むのに適切と思われる情報を示しており、具体的には、次のような内容を推奨している。

- ◎ ごみ収集・リサイクル、就職斡旋等の公共サービスの利用方法
- ◎ 納税義務など、英国在住者としての義務と権利
- ◎ 「道でつばを吐いてはいけない」「商店では列に並ぶ」などの英国社会の慣習

\* 地方自治体及びそのパートナーなどによる地域コミュニティ活動への助成金支給についてガイダンスを作成するにあたり、意見集約作業を行うための協議文書<sup>23</sup>

「地方自治体は、異なる背景を持つ人々の交流を可能にするコミュニティ活動に助成金を支給することによって地域の融合・結束を促進するべきであり、特定の集団のみを対象としたコミュニティ活動に対しては、十分な正当性がある場合に限り資金を提供するに留めるべきである」などの同省の案に対し、意見を募っている。意見集約作業は今年5月26日まで実施され、ガイダンスの最終版は今夏に発行の予定。

\* 地方自治体が、計画中的新たなプロジェクトや施策、提供するサービスに関する変更事項などがコミュニティの融合・結束を促進するかどうかを自己審査するためのツール文書<sup>24</sup>

公立学校の合併やコミュニティホール新設等のプロジェクト実施、住宅や地域再開発、交通等の分野における新たな施策の実行、コミュニティでのイベントやスポーツ

---

<sup>22</sup> “Communicating important information to new local residents”

<sup>23</sup> “Cohesion Guidance for Funders: Consultation”

<sup>24</sup> “Community cohesion impact assessment and community conflict prevention tool”

行事の開催などの自治体業務が、コミュニティの結束・強化を促すかどうかを、質問に答えることによって自己判定できるようになっている。コミュニティ・地方自治省は、今後このほかにも、地域における異なる集団間の対立状況の監視システム及びコミュニティの融合・結束に対する脅威に備える危機管理プラン作成のためのガイダンスを地方自治体向けに発行する予定である。

融合・結束委員会の報告書に対するコミュニティ・地方自治省の最後の回答は、2008年の夏、「コミュニティの結束実現枠組み (Cohesion Delivery Framework)」と題する地方自治体向けガイダンスの形で発表される予定である。コミュニティ・地方自治省、開発・改善庁、その他の省庁及び組織が発行した既存のガイダンスの内容を組み込んだ単一の枠組みとなり、地方自治体が、管轄地域内でのコミュニティの融合・結束に関する問題の分析、行動プランの作成に利用できるものとなる。

(参考)

<http://www.communities.gov.uk/news/corporate/682056>

[http://www.publicfinance.co.uk/news\\_details.cfm?News\\_id=32181](http://www.publicfinance.co.uk/news_details.cfm?News_id=32181)

## 【住民に公共サービスの水準設定の機会など与える「地域憲章」の試行】 英国

ブリアーズ・コミュニティ・地方自治相は1月22日、地域の公共サービスへの住民の関与促進を目的としたコミュニティと地方自治体<sup>25</sup>の間の自発的合意文書「地域憲章 (local charter)」が、イングランド内12の自治体で試験的に締結される旨を発表した。「新地方自治ネットワーク (New Local Government Network)」の年次総会で明らかにしたもので、コミュニティ・地方自治省は同日、「地域憲章」策定のためのガイドライン<sup>26</sup>を地方自治体向けに発行した。

「地域憲章」は、反社会的行動や麻薬問題への取り組み、ごみ収集、落書きの除去、道路清掃など様々な自治体の業務分野において、サービスの最低水準設定や監視を行う機会などを地域住民に与えるものであり、地方自治体が、その他の公共サービス提供者及びパブリッシュや住民組織などのコミュニティレベルの組織と協力して作成する。

「地域憲章」の内容や規模は、各地域のニーズや要請に合わせてそれぞれ自由に決定され、公共サービス全般をカバーする合意書から、単一の分野に絞った小冊子まで、様々な形態が考えられる。コミュニティ・地方自治省は、これら文書の総称として、「地域憲章 (local charter)」のほかに、「地域契約 (local contracts)」、「コミュニティ契約

<sup>25</sup> 警察、消防等その他の公共サービス提供者も含む。

<sup>26</sup> "How to develop a local charter - A guide for local authorities"

(community contracts)」などを用いており、各地域で作成される合意文書の名称も、各々が独自に決定することとなる。

コミュニティ・地方自治省によると、「地方憲章」は、下記のような形式をとることが想定される。

- ・ 地方自治体、国民医療サービス (NHS)、消防、警察などの公共サービス提供者が自らサービス水準の目標を掲げ、これを達成する旨を誓約した文書。地域の公共サービスで必ず提供されることが望まれるサービスの一覧、住民が望む公共サービス事業所の業務受付時間などを盛り込むことも想定される。
- ・ 公共サービスの質向上 (ごみ収集の回数を増やすなど) と引き換えに、住民が個人として、従来は地方自治体が行っている業務 (道端の草地の草を刈るなど) を引き受けることを約する「コミュニティ協定」。
- ・ 住民の公共サービスへの満足度向上を狙いとして、地域住民のグループが公共サービスの実施状況監視を行うことを定めた合意文書。
- ・ パリッシュ、タウンカウンスル、住民団体、コミュニティグループなどの地域住民で構成される組織が地域の公共サービスの運営・管理を引き継ぐことを約する協定。
- ・ 地方自治体、初期治療トラスト<sup>27</sup>、登録非営利家主 (Registered Social Landlord)<sup>28</sup>などの公共サービス提供者の役割と責任を明記した小冊子。これら公共サービス提供者のレスポンス率<sup>29</sup>及び連絡先なども盛り込む。

また、公共サービスが期待される水準に達しなかった場合、住民に対して「補償」を行うことを「地方憲章」が規定するとの案もあり、ブリアーズ・コミュニティ・地方自治相は、発表の席上、これについて議論を行うよう呼びかけた。具体的には、◎公共サービスの水準が低下した場合、地方自治体はその理由を探る調査を実施する ◎住民は、問題解決を約する書面または誓約書を地方自治体に発行される権利を住民が有する ◎地方自治体側の落ち度が深刻な場合は、カウンスルタックスの払い戻しなどの形で金銭的補償を行うかまたは問題解決の資金を自治体が支払う——などの内容を「地方憲章」に盛り込むことが想定されている。コミュニティ・地方自治省の構想では、こうした自治体からの「補償」に対する見返りとして、住民側は更に、反社会的行動の通報や草地の整備、更には一部の公共サービスの運営引き受け等を担うことを期待される。

---

<sup>27</sup> トラストとは、NHS の運営母体である公益法人のことで、初期医療トラスト、救急搬送トラストなど 5 種類ある。初期医療トラストは、地域に根差した医療サービス提供を担う。

<sup>28</sup> 住宅公団に登録している非営利家主を指す。その大半は住宅組合 (Housing Associations) である。

<sup>29</sup> 住民が公共サービス提供者に連絡を行い、何らかのサービスの実施を要請した場合に、当該公共サービス提供者が実際に要請事項を実行する割合とその実行までにかかる期間。

しかし、この新たな施策に対し、地方自治体からの反応は、好意的とは言い難いようである。地方自治体協議会（LGA）の広報担当者は、地域住民への権限委譲強化という目的は支持できるとしながらも、その手法に関する中央政府の思いつきを一方的に自治体側に押し付けるというやり方に異議を唱えており、「地域の公共サービスへの住民の関与促進で自発的な取り組みを行っている自治体は既に多くある」と述べている。

エセックス県エッピング・フォレスト市のマーフィー副市長は、地元紙に対し、「自治体が公共サービスの質低下に対して金銭的ペナルティーを科せられる可能性がある一方、中央政府やコミュニティ・地方自治省には同様のシステムを導入する計画はなく、不公平である」と指摘している。また、地方自治体の幹部級職員の中には、「地域に本当の意味での変化を生み出すには、『地域憲章』は施策として余りにも発想のレベルが低い。地域の優先課題に応えるために必要なのは地方自治体への更なる権限委譲である」との意見があるとの報道も見られる。

更に、「地域憲章」のパイロット自治体に選ばれたイングランド北部カークリーズ市のリーダーは、やはり地元紙に対し、選定について中央政府から協議を受けなかったことに不満を漏らすとともに、「地域憲章」の導入によって、ただでさえ不足している地方自治体職員の事務作業が増えるとして懸念を示している。

「地域憲章」のパイロット自治体は下記の12ヶ所である。

- ・バーンズリー市（イングランド北部）
- ・バセットロー市（ノッティンガムシャー県）
- ・ブライス・バレー市（ノーサンバーランド市）
- ・ブライトン・アンド・ホーブ市、（イングランド南部）
- ・ゲーツヘッド市（イングランド北部）
- ・キングス・リン・アンド・ウェスト・ノーフォーク市（ノーフォーク県）
- ・カークリーズ市（イングランド北部）
- ・ルイシャム区（ロンドン）
- ・サザーク区（ロンドン）
- ・オールダム市（イングランド北部）
- ・サンダーランド市（イングランド北部）
- ・ワイア・フォレスト市（ウスターシャー県）

（参考）

<http://www.communities.gov.uk/news/corporate/669822>

[http://www.publicfinance.co.uk/news\\_details.cfm?News\\_id=32098](http://www.publicfinance.co.uk/news_details.cfm?News_id=32098)

【シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の5%阻止条項は廃止に】 ドイツ

2008年2月13日、ドイツの連邦憲法裁判所は、現行のシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の選挙における5%阻止条項は基本法違反であるという判決を下した。

「緑の党」と「左の党」は現在地方選挙にも適用されている5%阻止条項は、小政党の機会の平等を侵害し、ドイツの憲法に当たる基本法に違反するとして最高裁判所である憲法裁判所に訴えた。

カールスルーエにある憲法裁判所の裁判官は、地方選挙において市町村議会や郡議会に議席を獲得するためには、5%を超える得票率を獲得しなければならないという5%阻止条項は、市民の投票の価値が投票した政党によって異なるという結果をもたらすものと判断し、その廃止を命令した。

5%阻止条項は、ドイツの選挙制度において幅広く多く見られる制度であり、連邦議会と州議会のレベルで施行されている。しかし、裁判所は判決の理由の中で、地方自治体選挙においては、過激主義政党の進出を防止するような制限は、地方自治の運営上に懸念すべきではないと理由つけている。

戦後、連邦議会と州議会の選挙制度に5%阻止条項が導入されたのは、ワイマール共和国（1918-1933）の経験を踏まえた結果であった。当時、国会は数多くの小規模政党で構成され、安定した政権運営が不可能となり、結果としてヒトラーの国家社会主義ドイツ労働者党（ナチス）による独裁政権をもたすことになった。一方で、地方選挙に適用される5%阻止条項は過去は多く存在したが、現在ほとんどの州ではすでに廃止されている。

憲法裁判所の裁判官は、1995年にシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州に市町村と郡レベルで市長と郡長の直接選挙制度が導入されてからは、長の選出のために議会において安定多数を必要としなくなっているとも説明している。また、他の州で既に5%阻止条項が廃止されてきた経緯を踏まえれば、このような予防策がなくても地方自治の運営には支障がでないことの十分な証拠があるとも言及した。

シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州以外では、ザールランド州とテューリンゲン州、そして都市州であるベルリン、ハンブルクとブレーメンでこの阻止条項がまだ存在する。またラインラント・プファルツ州においては、地方選挙に適用される阻止条項は5%ではなく、3.03%で設定されている。

ところで、この訴訟については、「緑の党」は、現在定数69議席の中で4議席を獲得しているシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州議会に、州の選挙法における阻止条項の廃止を申請したが却下されたため、憲法裁判所での訴訟に踏み切ったところ、「左の党」が訴訟に加わることになったものである。

シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の次の地方選挙は2008年5月に予定されているが、その時点までに選挙法が改正されると見込まれ、今後は市町村議会と郡議会の構成が変化するものと予想されている。

（参照）

Bundesverfassungsgericht      Pressemitteilung      13. 2. 2008,      ‘5%-Klausel      bei

Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein verstößt gegen Wahlgerechtigkeit und Chancengleichheit’ ;

<http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg08-016>

Der Spiegel im Internet, ‘Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein: 5%-Hürde gekippt - Grüne feiern’ ;

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,535029,00.html>

Die Zeit im Internet, ‘Karlsruhe kippt Sperrklausel’ ;

<http://www.zeit.de/online/2008/07/karlsruhe>

### 【ドイツの都市で大気汚染改善目的の「環境ゾーン」の導入】 ドイツ

10年ほど前から、都市内の大気汚染が問題となっており、交通の排気ガスに含まれるすすや浮遊粒子状物質の人々の健康に与える影響が特に課題となっていた。このたび、EUが排気ガス基準を発表し、それに基づき大気の質を測ったところ、大都市ではここ数年にわたり定められた基準を度々に上回っていたことが分かった。

ドイツの都市では、大気汚染が特に深刻な日に特別な交通規制を実施するなどの対策を講じてきたが、更に効果的な対策の必要性が明らかになった。そこで、2008年からは、大気汚染改善を目的とする「環境ゾーン」の導入に踏み切った。

2008年1月からは、ベルリン、ハノーバーとケルンで環境ゾーンが中心市街地にいち早く導入され、2008年中には他の18市にも導入される予定である。

環境ゾーンは、排気ガスがEUの定める基準を上回る都市の中心市街への自動車のアクセスを制限する制度である。そのため、すべての自動車やトラックをそれぞれ排気ガスの有害度によってカテゴリーに区分する。赤と黄色と青のカテゴリーがあるが、これはEUの排気ガス基準に沿うもので、赤は排気ガスに含まれる有害物質が最も多いものの一定の基準を満たすものである。黄色は、赤より有害物質は少ないカテゴリーである。青は、現在の技術で排出する有害物質が最も少ないタイプである。中古車で排気ガスに含まれる有害物質を浄化する触媒コンバーターが装備されていないものは、そもそもこの3つのカテゴリーに入らないものが出てくる。一方で特別の装置の装備によって、分類が変更され、上係のカテゴリーに入ることができる車もある。

車ごとにカテゴリーを明示するために、ドライバーは許可マークを購入する必要があり、これは自動車修理所、自動車検査業者等、そしてインターネットで購入できる。値段は5ユーロ（約785円）から19ユーロ（約2982円）までであるが、値段の高いものには自動車登録番号がついている。

環境ゾーン導入時には、許可マークをつけている車すべてがゾーンに入ることができるが、有害物質を多く排出する車を段階的に排除するのが目的であるため、2009年以降は赤の許可マークのついた車は進入できなくなる。そして、2010年からは青の許可マークの車以外はゾーン内に入れなくなる。このように環境規制を強めることにより、大気の質が改

善されることが期待されている。

許可マークをつけずに都心部に入る車の運転手または所有者には、40 ユーロ（約 6346 円）の罰金が課せられ、ドイツ人運転者の免許証にはペナルティ・ポイントも記録される。

一方、各都市においては、さまざまな例外もある。救急車などには規制が適用されないが、農業用車両等も例外である。また、ゾーン内の住民にも経過措置が取られており、暫定期間内は基準を満たさない車でもまだ走ることができるが、将来的にはより厳しい規制を満たす車に切り替えることが期待されている。結果として、車無しの生活に切り替えるか、カー・シェアリング・スキームなどがより普及することが想定されている。

この政策は基本的には全国統一的な実施とされているが、住民に対する例外措置などは各市議会が独自に決めるため、そこで若干の違いが生じる。ケルンでは例外措置としてゾーンに入ることができても、ハノーバーではできるとは限らないため、ドライバーは注意が必要である。また、外国からの運転手も例外ではないため、特に隣国のスイス、フランスなどでは制度変更の PR 活動も行われている。

（参照）

Der Spiegel im Internet, ‘Sind Sie fit für die Umweltzone?’

<http://www.spiegel.de/auto/aktuell/0,1518,518720,00.html>

Die Vertretungen Deutschlands in Genf, ‘Einführung von Umweltzonen in deutschen Großstädten’

[http://www.genf.diplo.de/Vertretung/genf/de/Aktuelles/Feinstaubplakette\\_Seite.html](http://www.genf.diplo.de/Vertretung/genf/de/Aktuelles/Feinstaubplakette_Seite.html)

Stadt Hannover im Internet; <http://www.hannover.de/umweltzone>

Stadt Köln im Internet <http://www.stadt-koeln.de/umweltzone>

Berlin im Internet <http://www.berlin.de/umweltzone>

## 【人口減少：東ドイツ地域の都市は「退職者の誘致」を目指す】 ドイツ

ドイツには、特に東ドイツ地域を中心に、人口減少が進んでいる。この現象は、農村部において特に大きな影響を及ぼしているが、都市部ではまだ人を引き付けるための政策が可能な状況にある。

この何年で東ドイツ地域のいくつかの市では、退職者がハンブルク、フランクフルトやルール地帯の都市から移住してくる傾向が目立った。特にドレスデンから約 100 キロポーランドとの国境にあるゲルリッツ市 (Görlitz) は人気がある。ゲルリッツ市は、ドイツの東端の都市と呼ばれ、歴史や伝統にあふれる町であり、それを再発掘する努力が成果を見せている。

現在は、市の中には 4000 以上の保護されている建築物がある。また、ゲルリッツ市の生活費はドイツの平均より 20%ほど安いとされている。それは、失業率が 20%と高く、ドイツの平均を上回っているためでもある。一方、この 15 年間で補助金が西ドイツ地域や EU



からかなり入ってきたため、市の基礎整備投資が可能となり、都市の建物とインフラが改善され、きれいで便利になってきている。ドイツ人に人気のある古い構造物内のグレードの高いアパートを都心で借りることができる。家賃の水準が高いハンブルクなどに比べても、とても「お得」なものとなっている。

ゲルリッツ市へ移住した退職者は、もともと東に関係を持っている人も少なくない。子供の時に戦争の影響でもともとドイツ領だった地域から家族で西へ亡命したり、ベルリンの壁の崩壊の時に東から西へ行ったり、さまざまなパターンがある。他方で、美しい都市と安い物価に魅せられ、個人的な繋がりがなくても、気に入って住み着いた人もいる。ゲルリッツ市の人口は、5万6000人で安定しているが、1990年のドイツ統一後約1000人の退職者が移住してきている。65歳以上の人口割合は高く、現在26%である。

ゲルリッツ市は退職者の積極的な誘致活動は行っていないが、他の市では宣伝活動をおこなっているところもある。ライプチヒ市の市立住宅機関(LWB)は、空き家となっている改装した物件を2000件ほど所有しているため、何ヶ月間かけていくつかの西地域の都市で誘致キャンペーンを開始した。対象は、ある程度の所得がある退職者である。「ライプチヒ市で豊かな老後を」というスローガンをういたちらしを市の歩行者天国で配ったり、公共交通機関にポスターを貼ったりするほか、安い料金のライプチヒ市内バス・ツアーも設定している。このスローガンは、ドイツ語原文でドイツで使われる薬の宣伝文句によく似ており、課題に対してよく効く薬があるような印象を与える上で、ユーモアも感じられる。

このキャンペーンは、フランクフルト市でも既に実施され、またルール地帯の都市で経済的には現在かなり厳しい状況にあるウッパタール市とデュスブルク市でも実施された。

このなかでもライプチヒ市へのバス・ツアーは特に人気があった。参加の目的は必ずしも移住を考えたものではなく、単に安上がりにライプチヒ市を訪れたいという人が多かったようであるが、ライプチヒ市となんらかの関係を持っている人も中にはいた。

しかしながら、このようなライプチヒ市の活動には批判もある。特にウッパタール市当局からは不満の声が上がった。ウッパタール市を含む西ドイツ地域の自治体は、連帯交付金という名称の特別負担金を毎年支払わなければならない。すでに財政が赤字となっている都市にとっては、かなりの負担であり、そのために自治体の借金を増やした例も少なくない。ウッパタール市だけでも90年代初めから現在まで総額で約3億ユーロ(約468億円)を負担した。ウッパタール市の出納長を勤めるスラウィク氏は、「この財源を使って、ライプチヒ市を含む東ドイツ地域の都市はインフラを新しくし、町をきれいにしたからこそ、人が住みたくなるような環境が出来上がったのに、更にそれにより、今度は住民を誘致する活動はいかかなものか」とコメントしている。そしてこのような行動により、西地域の市民の間では、個人に課税されている東ドイツへ流れる連帯税と自治体が負担する連帯交付金への西側の理解が失われる危険性があるとも警告している。

もともと、結果としてライプチヒ市のキャンペーンはそれほど成功していないようである。現時点では13人の退職者がライプチヒ市への移住を決めたが、彼らの出身地と宣伝キャンペーンが行われたところとは関係ないようである。

(参考)

Rheinischer Merkur im Internet, ‘Der Osten lockt’ ,

<http://www.merkur.de/26263.0.html>

Westdeutscher Rundfunk im Internet, ‘Verblühte Landschaften? Ost und West im direkten Vergleich’

<http://www.wdr.de/studio/wuppertal/radio/themanrw/verbluehte%20landschaften/Rentner.jhtml>

Deutschlandradio im Internet, ‘Städteduell um mobile Rentner’

<http://www.dradio.de/dkultur/sendungen/laenderreport/662679/>

Der Spiegel im Internet, ‘Altersvorsorge: Die Hungerrentner von Morgen’ ,

<http://www.spiegel.de/spiegel/0,1518,534505-2,00.html>