

ロンドン事務所

【新地方自治白書の発表と直接公選首長制度導入を巡るバリー市の住民投票】英国

背景

ブレア政権下の2006年10月、コミュニティ・地方自治省は、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)」を発表し¹、同白書に盛り込まれた提案の多くは、「2007年地方自治・保健サービスにおける住民関与法 (Local Government and Public Involvement in Health Act 2007)」で法制化された。

2007年6月、新たに首相に就任したゴードン・ブラウン氏は、ブレア政権下で労働党幹事長を務めていたヘーゼル・ブリアーズ氏を地方自治・コミュニティ相に任命した。ブリアーズ地方自治・コミュニティ相は後に、コミュニティの権限強化をテーマとした新たな地方自治白書を発行することを明らかにした（このテーマは、今回の新白書より1週間遅れて発表された警察緑書と共通するものである）。新白書の内容の多くは、「コミュニティの強化と繁栄のために」の提案に基づいて設立された「地方議会議員委員会 (Councillors' Commission)」²による2007年12月発表の最終報告書に盛り込まれた提案に基づいたものとなっている。

新地方自治白書の内容

新しい地方自治白書「主導権を握るコミュニティ：住民に真の権限を (Communities in Control: real people, real power)」は、地方自治・コミュニティ省から2008年7月9日に発表された。白書では、「地域民主主義の中核」としての地方自治体の役割は、地域住民の発言権を強化し、彼らが自らの生活をよりコントロールできるようにする鍵であることが明言されている。すなわち、白書では、新たに地方自治体に課せられる「民主主義の促進」という法的義務が、住民の権限強化を可能にするものだと考えており、また住民の権限強化を実現する方法としては、中央政府が地方自治体に制約を課すよりもむしろ、一部自治体の優良事例を活用・共有することを提案している。優良事例には、学校の理事会の地域代表など、選挙で選ばれた地方自治体の外部の市民による活動を促進することなどが含まれると記している。白書はまた、地方自治体に対し、地方選挙の投票率引き上げに向けた施策を通じて、地域で民主主義に対する住民の意識向上に努めるよう奨励している。

¹ 当時のコミュニティ・地方自治相は、現在の運輸相であるルース・ケリー氏。

² 地方自治白書「コミュニティの強化と繁栄のために」の提案を受け、イングランドの地方議会議員の役割及び人材確保の方策などを検討するため2007年2月に設置され、同年12月に最終報告書「未来を代表する (Representing the future)」を発表した。議長はロンドン・カムデン区の元リーダーであるジェーン・ロバーツ氏が務めた。

白書は更に、地方自治体は、自らの業績データを公開し、公的な情報へのアクセスを拡大することなどにより、地域の公共サービスに関する情報を住民に提供するためのより多くの努力を払うべきであると記している。また、地域住民による請願に関して新たな法的義務を地方自治体に課すことを提案しており、これによれば、住民の 5%以上が署名した請願は全て、公開の地方議会で討論されることとなる。加えて、地方自治体が、住民によるパブリック創設の申請を拒否した場合、国務大臣に不服を申し立てる権利を新たに住民に付与することも提案している。

白書は、地方自治体の住民に対する説明責任を強化すべきであるとし、自治体の事務総長に対し、公の場で自治体に影響する事項についての質問に答える義務を負わせることを提案した。また、地方議会の一般議員に対し、地方自治体に限らず全ての公的団体について地方議会で質問できる新たな法的権限を与え、それらの公的団体は、一般議員に協力しなければならないとした。これらを実現するため、中央政府から地方自治体に対し、新たな補助金が付与される。

なお、前述の警察業務に関する緑書には、住民が警察に期待できるサービス基準を示した「警察業務に関する誓約 (Policing Pledge)」の文言案も含まれているが、コミュニティの治安維持に関する地方自治体の機能に関する言及もあり、本白書との関連が見てとれる。

直接公選首長制度については、現行法で、制度導入の是非を問う住民投票を行うには地域の有権者の 5%以上の署名が付された請願書の提出が必要とされているところ、人口の 2%または 3、4%の署名でも可能になるよう要件を緩和することを提案している。また、現在は紙の請願書しか認められていないが、インターネット上での請願提出も可能にするとしている。更に、直接公選首長が自動的に「地域戦略パートナーシップ (Local Strategic Partnership、LSP)」の議長に就任することも提案されている（現在は、各 LSP でそれぞれの議長が決められている）。

白書は更に、「地方議会議員委員会」の最終報告書の提案に沿って、地方自治体職員に対する政治活動の制限を緩和し、幹部職員を除く地方自治体職員が地方議会議員に立候補すること、政党政治に参加することを許可するよう提言した。また、地方議会議員が議会に参加できない場合、携帯電話などの通信機器を使って採決に参加できるようにすることも提案している。

地方自治体協議会 (LGA) は今回の白書を概ね支持しており、白書の内容が、多くの地方自治体による優良事例を反映させたものとなっていると述べている。野党第一党の保守党は、新白書を受け、直接公選首長制度導入の促進には賛成する意向を示しているが、地方自治体職員の政治活動の制限緩和には反対するとしている。今年 5 月に政府が発表した

「立法プログラム草案 (Draft Legislative Programme, DLP)」³では、次期国会に提出される政府法案の一つとして「コミュニティの権限強化、住宅、経済活性化法案 (Community Empowerment, Housing and Economic Regeneration Bill)」が挙げられており、今回の白書の提案は、同法案に盛り込まれる見込みである。同法案にはまた、財務省が中心となって行ったイングランド 8 地域における経済開発、地域開発に関する見直し作業の結果報告書である「サブ・ナショナル・レビュー (Sub-National Review)」で掲げられた提案も盛り込まれるとみられる。

バリー市の直接公選首長制度導入に関する住民投票

「2000 年地方自治法 (Local Government Act 2000)」の施行により、イングランドの地方自治体は、①リーダーと内閣制 ②直接公選首長と内閣制 ③直接公選首長とカウンシル・マネージャー制のいずれかの統治構造モデルを選択することを義務付けられた。同法は、地域での住民投票による承認を条件として、地方自治体は直接公選首長制度を導入できるとし、住民投票の実施は、地方自治体が提案しない場合、住民から要請することもできると規定した。現在までのところ、同法に基づき、イングランド内の 35 の自治体で直接公選首長制度の導入の是非を問う住民投票が実施され、うち 12 の自治体に公選首長が誕生している。

イングランド北部グレーター・マンチェスターのバリー市 (Bury) で 2008 年 7 月 4 日、直接公選首長制度導入を巡って住民投票が実施されたが、反対票が賛成票を上回り、否決された。これは、グレーター・マンチェスターにおける混雑料金 (congestion charge) の導入計画に反対するグループが、バリー市議会が同制度導入を支持したことを受け、直接公選首長がこれを廃案にしてくれることを期待し、署名を集めて住民投票を実施させたものであった⁴。投票率は 18.25% に留まり、反対票が 15,425 票 (60%)、賛成票が 10,338 票 (40%) だった。

前述したイングランドの地方自治体の 3 つの統治構造モデルのうち、直接公選首長とカウンシル・マネージャー制度を導入したのはイングランド中西部のストーク・オン・トレント市のみであったが、2006 年の地方自治白書「コミュニティの強化と繁栄のために」は、同制度の廃止を提案した。これは、同市が直接公選首長とカウンシル・マネージャー制度の採用をやめると共に、今後の地方自治体の統治構造の選択肢から同制度を永久に外すこ

³ ゴードン・ブラウン首相は、11 月または 12 月の国会開会に先がけ、議会に提出見込みの政府法案の草案を「立法プログラム草案」として夏に発表し、一般市民、利害関係団体、国会議員などとの意見集約作業を行う方針を採用している。

⁴ 混雑料金とは、渋滞緩和を目的に、特定のエリア内に入出入りする車両から一定の料金を徴収する制度のこと。

とを意味する。同白書発表の後に設立された「ストーク・オン・トレント統治委員会 (Stoke on Trent Governance Commission)」は 2008 年 5 月、従来の「直接公選首長と内閣制」または「リーダーと内閣制」のどちらを選ぶかを住民投票によって決定することを提案した。更に同市は 2008 年 7 月、今後の統治構造の選択について検討する委員会を設立した。委員会は今後、統治構造モデルを決定する住民投票の実施、同市議会議員の定員削減などについて協議することになっている。

【警察業務の改革を提案する警察緑書が発表に】英国

背景

ジャッキー・スミス内相は 2007 年 9 月、「警視協会 (Superintendents Association)」の総会で、2008 年に警察業務に関する緑書を発表する意向であることを明らかにした。スミス内相は総会で次のように述べていた。

「政府は、警察業務に真の改善をもたらすための戦略的ビジョンの概要を示す緑書を発表する。緑書は、現在既に進行中である改革及び今後行われる改革に構造と一貫性を与えるものとなる。我々が手掛ける改革によって、全国民が信頼できる、効果的で、人々の需要に応える警察サービスの提供が可能になる」

今回の緑書発表に先立ち、イングランド・ウェールズ担当警察検査局長 (Chief Inspector of Constabulary for England and Wales) であるロニー・フラナガン氏が、警察業務に関する独立の調査を行った。内務省からフラナガン氏への委託事項は、警察業務に関し、①資源の有効活用 ②地域における「近隣地区警備 (neighbourhood policing)」⁵の定着 ③警察官が行う事務手続の削減 ④地域における警察の説明責任の強化——という 4 点について調査することであった。今年 2 月に発表された同調査の最終報告書は、社会状況の変化と 21 世紀の英国における優先課題を反映させ、警察官が行う事務業務の量、地域の警察組織及び地方自治体の構造、警察組織と地方自治体の関係などについて、幅広い改革を行うことを提案した。

この緑書とほぼ同時に、コミュニティ・地方自治省は、新しい地方自治白書「主導権を握るコミュニティ：住民に真の権限を (Communities in Control: real people, real power)」を発表した。どちらも市民の権限強化を中心テーマに据えており、またイングランドとウェールズのみをカバーする点も共通している。スコットランドでは、警察と地方自治に関する業務は自治政府に権限が委譲されている。

⁵ 警察官及びコミュニティ警備員 (Police Community Support Officers) が、しばしば特別巡査 (special constable)、地方自治体の地域監視員、ボランティアなどと共に行う近隣地区の警備活動。

緑書の提案

今回の緑書は、「英国警察改善庁 (National Police Improvement Agency)」及び「英国警察委員会 (National Policing Board)」の創設などに続いて警察業務に関する改革を提案するものである(英国警察委員会では、内務相が議長を務め、「英国上級警察官協会 (Association of Chief Police Officers)」及び「英国警察協会 (Association of Police Authorities)」の代表者などと定期的に会合を行う)。

緑書は2008年7月17日に発表された。第1章は、市民が警察から期待できる警察業務のサービス基準を示した「警察業務に関する誓約 (Policing Pledge)」を新たに策定することを約し、その文言案も記載している(別紙参照)。

また、「現在イングランド及びウェールズの地方自治体は、総計370に上る『犯罪・公共秩序破壊行為削減のためのパートナーシップ (Crime and Disorder Reduction Partnerships, CDRPs)』⁶を締結している。CDRPsの締結により、地方自治体は、地域レベルでの犯罪対策により真剣に取り組むようになっている」とも述べている。

更に、公安委員会 (police authority) のメンバーのうち、現在は地方議会議員の中から地方自治体が任命しているメンバーを、今後は地方議員に限定せず、「犯罪対策・警察業務代表 (Crime and Policing Representatives)」として住民による直接選挙で選ぶようにすることを提案した⁷。しかし、直接公選首長を擁する地方自治体の場合、犯罪対策・警察業務代表を選ぶ選挙は行わず、市長が単独でこのポストを務めるとしている。政府はこれを、より多くの地方自治体に直接公選首長制度を導入させるためのインセンティブとしたい意向である。

緑書では、警察の合併の可能性も示唆しているが、もし実現するならば自主的なものになることを強調している。政府による強制的な警察組織の合併が計画倒れとなったことが近年あったため、こうした失敗を繰り返すことを避けたい意向であるとみられる。緑書は、自主的な合併を可能にするためのより多くの補助金を拠出し、合併のインセンティブとすることを提案している。また、既存の警察組織では対応が難しい機密情報収集や重大犯罪の捜査などに対処するため、より広い地域をカバーする複数の特別チームを内務省内に設置することも提案している。

地方自治体協議会 (LGA) は、今回の緑書に批判的であり、サイモン・ミルトン議長は次のように述べている。「警察組織に直接選挙制度を持ち込み、民主的な方法で選ばれた地方議員を脇へ追いやれば、大災害を招きかねない。(警察と地方自治体が別々の選挙で選ばれた異なる代表者

⁶ 「1998年犯罪・公共秩序破壊行為法 (Crime and Disorder Act 1998)」は、地域の警察、地方自治体、保健当局などが、「犯罪・公共秩序破壊行為削減のためのパートナーシップ」を締結し、地域の犯罪防止にと務めることを求めている。

⁷ 現在、公安委員会のメンバーは、地方自治体から任命される地方議会議員委員、治安判事 (magistrates) である司法委員、及び内務省が任命する独立委員で構成されている。

を擁することによって)警察組織と地方自治体が地域について異なる政策方針に取り組むことになれば、警察と自治体の共同での業務遂行は事実上不可能になり、真に重要なパートナーシップに基づく協働は、責任のなすり合いによってその機能が弱められてしまう」。

また、「英国警察協会」は、選挙によって地域の警察業務に党派政治を持ち込むことの危険性を警告している。

今年 5 月に政府が発表した「立法プログラム草案(Draft Legislative Programme、DLP)」には、次期国会に提出される政府法案の一つとして「警察業務・犯罪削減法案(Policing and Crime Reduction Bill)」が含まれており、今回の緑書の提案は、同法案に盛り込まれることになるとみられる。

別紙

「警察業務に関する誓約 (Policing Pledge)」文言案

イングランド及びウェールズの警察は以下を実行する。

1. 市民と近隣地区を危険から守り、安全に保つよう努める。
2. 市民に対し、常に公平な方法で、威厳ある存在として尊敬の念を持って接し、市民がいつでも警察サービスに公平にアクセスできるようにする。
3. 近隣地区の警備に目的を特化した「近隣地区警備チーム (Neighbourhood Police Team)」の詳細を市民に周知する。
4. 「近隣地区警備チーム」の勤務時間の 80% が担当地区のパトロールに費やされるようにする。「近隣地区警備チーム」が必要とされる時間、場所において、市民の目に見える形で同チームによるパトロールが行われているようにする。「近隣地区警備チーム」のメンバーの離職率を最小限に抑える。
5. 電話及び電子メールによる「近隣地区警備チーム」への地域の問題に関する問い合わせには 24 時間以内に対応する。
6. 緊急電話番号 (999) への電話には 10 秒以内に、緊急ではない電話には 30 秒以内に対応し、それぞれの案件がどのように対処されるかを告げることを目指す。
7. 緊急事態に素早く対応する。現場への到着時間は 15 分以内とし、可能ならこれを大幅に短縮する。
8. その他の優先的に対処を必要とするケース、社会的弱者が関わっているケース、及び近隣地区の治安維持に関連するものとしてあらかじめ同意されたものについては、60 分以内に現場に到着することを目指す。
9. その他の緊急ではない電話による通報については、それが適切である場合、相手方と合意した、相手方に都合の良い 48 時間以内の時間で、警察職員による訪問の予定を決める。
10. 少なくとも月 1 回の頻度で市民と会合を持ち、優先課題について合意すると共に、居住地区における犯罪、治安維持の問題について最新の情報を提供する。近隣地区での犯罪発生状況を示す犯罪マップを公開するほか、特定の犯罪に関する情報、逮捕者の逮捕後の状況に関する情報、警察及び警察のパートナーによる近隣地区の安全維持対策の詳細、更に地域の警察の業績データなどを提供する。
11. 警察によるサービスに関する苦情は、どんなものであれ、それを受けた 24 時間以内に対処する。苦情を申し立てた市民に対し、警察職員と個人的に話す機会を与え、今後の対応策を伝える。
12. 犯罪被害者に対し、本人がこれを有益であると感じる限りにおいて、事件の捜査の進行状況を毎月知らせる。

【「2007年持続可能なコミュニティ法」が施行】英国

2007年10月に女王の裁可(royal assent)を受けて成立した「2007年持続可能なコミュニティ法(Sustainable Communities Act 2007)」が2008年6月、ついに施行の運びとなった。

同法で特筆すべき点は、通常のような政府法案ではなく、下院の一般議員が提出した「議員提出法案(Private Member's Bill)」が立法化されたことである。以下に、同法案が国会に提出されるまでの長期にわたる複雑な背景を概略する。

2002年12月、シンクタンク「新経済財団(New Economics Foundation、NEF)」が、「ゴーストタウン化する英国(Ghost Town Britain)」と題する報告書を発表した⁸。同報告書は、英国の多くの地域で、銀行や郵便局、小売店やパブなど、地域コミュニティの維持に重要な役割を果たす店舗や施設の閉鎖、閉店が相次いでいることから、住民の日常生活から活気が失われ、多くのコミュニティが存続の危機に立たされていると指摘した。

「2007年持続可能なコミュニティ法」のもととなった「持続可能なコミュニティ法案」は、2003年に自由民主党の下院議員が議員提出法案として国会に提出した。NEFはこれを受け、同法案の立法化を目指して「ローカル・ワークス(Local Works)」と称するキャンペーンを開始し、最終的に様々な分野から80もの団体をメンバーとして集めた⁹。

また、ちょうど同じ2002年の5月、地方自治も管轄する新たな省として副首相府(Office of the Deputy Prime Minister)が設置され、「持続可能なコミュニティ」が優先課題の一つに据えられた。しかしその後、同法案の立法化に向けた試みは、政府の強い反対のためことごとく失敗し、更に同法案を提出した自由民主党の議員は2005年5月の総選挙で落選してしまった。

しかし2006年10月、保守党のデービッド・キャメロン党首は、「ローカル・ワークス」によるキャンペーンと、「持続可能なコミュニティ法案」に対する支持を表明し、保守党を代表して、国会で同法案が優先的に取り上げられるよう働き掛けていくことを約束した。その1ヵ月後、保守党のニック・ハード下院議員は、2006～2007年の国会会期中に「議員提出法案」を提出できる議員を決める下院での投票において、最も多くの得票数を獲得した。ハード議員は、「持続可能なコミュニティ法案」への支持を約し、これによって同法案は、同会期中に審議される「議員提出法案」の中で最も長い審議時間を与えられることになった。「議員提出法案」は、その大半が審議の時間が取れないために廃案になっており、多くの審議時間を確保できたことは、同法案を成立に導く重要な要素であったと述べている。

⁸ 2004年には、「クローン化する英国の都市(Clone Town Britain)」と題する報告書も発表している。

⁹ ローカル・ワークスの参加団体には、ニュースエージェント(コンビニエンスストア)の事業者団体である「英国ニュースエージェント連盟(National Federation of Retail Newsagents)」、環境保護団体「地球の友(Friends of the Earth)」、有機食品認証機関「英国土壌協会(Soil Association)」、コミュニティ関連組織の統括団体である「英国コミュニティ組織連盟(National Federation of Community Organisations)」、「小規模・家族経営農場連盟(Small and Family Farms Association)」などがある。

2005年の総選挙で与党労働党は議席を大幅に減らしていたため、党を超えて支持を得ていた同法案は、国会の審議プロセスを通過することができた。政府からは、全面的な支持は得られなかったものの、反対もされず、2007年6月に同法案はついに議会で可決するに至ったのである。

持続可能性の定義

前述のように、「ローカル・ワークス」は、「持続可能なコミュニティ法案」の立法化を求めて開始されたキャンペーン・グループである。ローカル・ワークスは、小売店や政府関連機関の撤退により地域の「砂漠化」が進んでいたことで高まっていたコミュニティの喪失に対する危機感と、「持続可能性(sustainability)」という概念を結び付けようとした。なお、1983年に国連に設置された「環境と開発に関する世界委員会(World Commission on Environment and Development, WCED)」が1987年に発表した報告書「我ら共通の未来(Our Common Future)」¹⁰は、「持続可能性」の定義を、「未来の世代の自らのニーズを満たす能力を損なわない範囲で、現在のニーズを満たすこと」としていた。

一方、ローカル・ワークスは、コミュニティの持続可能性を評価する基準として、下記の4点を挙げていた。

- ・地域経済の繁栄
- ・社会的包括(social inclusion)¹¹
- ・環境保護
- ・市民による活発な民主主義プロセスへの参加

しかし、ローカル・ワークスは、「持続可能なコミュニティ法案」がどの地方自治体をカバーすべきか、また「持続可能なコミュニティ」の公式な定義などについては提案を行わなかった。

新法の概要

「2007年持続可能なコミュニティ法」の概要は下記の通りである。

- ・ *コミュニティ・地方自治相は、イングランドの全ての地域の支出報告書を発表しなければならない。地域の支出報告書とは、当該地域において公共サービスを提供している全ての組織による支出についての情報を開示する文書である。*

¹⁰ 同報告書がきっかけとなって1992年に開催された国連環境開発会議(地球サミット)は、持続可能な開発を実現するための具体的な行動計画「アジェンダ21(Agenda 21)」を採択した。「アジェンダ21」は、持続可能な開発の実現に向けた地域での取り組みを効果的に進めるため、地方自治体が「ローカル・アジェンダ21」を策定することを求めている。

¹¹ 社会的弱者を社会から排除せず、彼らの社会参画を促し、市民としての役割を果たしてもらうという社会ビジョン。

同法の第 6 章では、地方自治担当の国務大臣に対し、地域の支出報告書作成を手配するように求めている。地域の支出報告書とは、特定の地域の公共支出についての情報を示すものである。しかし同法は、同文書に必ず盛り込むべき情報や、どのような形で情報が示されるべきかについては規定しておらず、国務大臣の裁量に任せるとしている。

- ・ 今後、地方自治体が策定した地域からの提案を国務大臣に提出することが可能になる。それらの提案は、住民によるコミュニティ活動及び政治的活動への参加を促進するなど、地域の経済的、社会的、及び環境面での福利を向上するものとなる。

第 2 章では、地方自治担当の国務大臣に対し、地域コミュニティの持続可能性を高められる施策を提言するよう地方自治体に呼びかけることを求めている。これは、同法によって導入される重要な政策の一つである。地方自治体が行う提言には、持続可能性に関するものであるということ以外、特に制限はない。

- ・ 地方自治体からの提言では、特定の機能のある組織から別の組織へ移譲することを提案することもできる。

第 2 章ではまた、地方自治体が、国務大臣への提言において、特定の機能のある組織から別の組織へ移譲することを提案してもよいとしている。この条項は、地方自治体が、「ある公共団体が果たしている機能は、別の公共団体の方がより適切に果たすことができるかもしれない」と考えている可能性があることを認識するものである。機能の移譲は、国の機関から地域の組織への場合もあれば、地域の組織から別の地域の組織への場合もあると考えられる。更に、組織間における機能の移譲を提言する場合、その機能に関連した予算に関する権限の移譲も提案できるとされている。

- ・ 地方自治体による提言は、実際に国務大臣に見せる前に、地方自治体の利益を代表する「選考員 (selector)」が検討し、いくつかの最終候補に絞り込まなければならない。地方自治体は、提言の作成にあたって、地域における商品や食品の生産、交通、エネルギー使用など、持続可能性に関連する様々な事項を考慮に入れなければならない。

第 3 章では、地方自治体からの提言を募る前に、国務大臣は、それら提言を検討する「選考員」を任命しなければならないとしている。「選考員」には、地方自治体の利益を代表することが求められており、現在のコミュニティ・地方自治相であるヘーゼル・ブリアーズ氏は、同法の成立後、地方自治体協議会 (LGA) をこのポジションに任命した。「選考員」は、国務大臣と協力のうえ、地方自治体による提言の最終候補リストを作成しなければならない。

- ・ 国務大臣は、地方自治体からの提言に応え、行動プランを策定・公表し、また、同法の施行による成果について議会に報告しなければならない。

コミュニティ・地方自治相が地方自治体から提案を募るのは、2008年10月からになるとみられている。自治体が地域の住民と協議の上、提案を策定して「選考員」に提出した後、「選考員」は最終候補リストを作成、コミュニティ・地方自治相と協議を行う。

コミュニティ・地方自治相に提案を提出することを決定した地方自治体は、広範な地域コミュニティ及びその他の利害関係者を代表する委員会を設置し、提案の内容について相談する。または、提案の策定に関するより大規模な周知活動を行い、より多くの住民が関与する意見聴取作業を行ってもよい。

地方自治担当の国務大臣は、同法の導入による成果を毎年議会に報告する。国務大臣は今後定期的に、地方自治体からの提案を募ることになる。

【フランクフルト・オーダー市の住宅取り壊しについての住民投票の結果】ドイツ

2008年7月13日、フランクフルト・オーダー市において住民投票が行われた。このフランクフルト・オーダー市は人口約6万2000人で、ポーランドの国境に近いドイツの東部に位置する中小都市であり、フランクフルト空港があるフランクフルト・マイン市（人口約66万人）とは異なる。このフランクフルト・オーダー市では、市が執行している「都市再建・縮小 Stadtumbau」の計画の下でいくつかの住宅団地の取り壊しを予定しているが、その内容の変更について住民投票が行われた。

フランクフルト・オーダー市は、1990年のドイツ統一から人口は約2万5000人減少した。現在の人口は約6万2000人であるが、推定値によれば、2020年には5万4000人まで減少する。したがって、連邦政府が補助金を出している「都市再建・縮小」プログラムはフランクフルト・オーダー市が新しい状況に対応するにあたって重要となる。プログラムの一部には、東ドイツ時代に立てられた、現在老朽化した高層ビルや2~3階建ての東洋風のコンクリート団地の解体が含まれている。市当局は、去年までにすでに取り壊した5200戸に続いてさらに取り壊す予定の団地や住宅のリストを作成した。

しかし、多くの住民は市の計画を批判していた。取り壊しの必要性については原則的に理解されているため、取り壊し自体には反対が無いが、現在の取り壊し予定のリストに反対している。リストに載っているいくつかの建物は人気が高く、貸し出し状況も悪くない。特に収入が低い年金生活者は、指定された団地や建物の取り壊しにより、家賃の安い物件が不足する状況となることを恐れるとともに、現在住んでいる近隣社会の環境が建物の取り壊しと同時に破壊されると見ている。東部ドイツの都市と地域では、近隣社会の繋がりが相当発達していて、長年隣同士として住んでいる人々は都市に分散させられることを望んでいない。こうした事情により、現在の取り壊しリストの見直しを目的とする住民投票が請願された。その請願書の提出に当たっては、早くも投票が成立するほどの署名が集まっていた。そして、住民投票にかけられた質問内容は、取り壊し計画全体について反対しているのではなく、いくつかの建物を取り壊し予定のリストから外するのが目的であることがはっきり表現されていた。

市の代表として、フランク・パツェルト市長は、取り壊し計画全体に対して連邦から補助金を受けることとなっているので、計画を変更すれば、補助金が出なくなり、市が予定していたその他の都市再建計画、たとえば公園の拡大、公共交通の改善等が不可能となるため、計画の変更は望ましくないと説明している。現在取り壊し予定の建物の所有者である市立住宅公社は、補助金を受けられなければ倒産することとなるだろうとも警告していた。移転が必要となる人々に対して、市長は住み慣れた近隣関係を保てるように市が配慮することも約束していた。

結局住民投票は失敗に終わった。フランクフルト・オーダー市が位置するブランデンブルク州の市町村法によれば、住民投票が有効となるためには、有権者の 25% が投票しなければならない。しかし、25% の投票率には 13116 票が必要だったが、13 日の投票日には 12.77% (6700 票) と、半分の投票率にしかならなかった。なお、投票のうち 5501 票 (83.85%) は住民投票を支持し、1079 票 (16.15%) は反対していた。

市議会は、もう一度計画について議決を行うこととなるが、市長は市当局の予定が変更となることはないだろうと見ている。投票が低調であったことを、大半の市民が市の計画に賛成であり、住民投票を要求した市民グループを支持しなかった証拠だと説明している。

(参照)

Märkische Oderzeitung im Internet, “Initiative sucht 13 183 Bürger“;

<http://www.moz.de/index.php/Moz/Article/category/Frankfurt%2B%2528Oder%2529/id/234831>

Stadt Frankfurt/Oder im Internet, “Bürgerentscheid“

http://www.frankfurt-oder.de/ffo/appmanager/portal/default/_nfpb=true@@_pageLabel=Stadt@@_windowLabel=CMSAnzeigePortlet_Stadt@@_querymask=FHSV23PM1NJCYC@@_com.bea.event.type=com.bea.content.click.event@@_com.bea.event.documentid=cms.CMSAnzeigePortlet_Start@@_com.bea.event.userid=null@@_com.bea.event.documenttype=frankfurt-oder.frankfurt-oder.portal

【連邦政府、地方自治体と企業は PPP のコンサルティング団体を設立】ドイツ

ドイツ都市会議と連邦政府は、公共部門と民間企業の協力事業を支援し、public-private partnerships (PPP) の分野全体をドイツにおいて促進するために、専門知識を持つ特定コンサルタント組織を設立することに合意した。その組織は「ドイツ・パートナーシップ」(Partnerschaften Deutschland, PD) と呼ばれ、株式会社の形で株を民間企業に売却する方法で設立する予定であり、民間企業の資金を取り入れる。公的部門と民間企業のそれぞれのノウハウを一箇所に集中させ、専門性が高く、しかも中立的なパートナーシップに対する情報を提供するのが主な目的である。PD の形成によって、ドイツにおける PPP に対する一層の支援が行われ、最終的には公共部門の調達をより効率的、経済的なものとするのが目的である。したがって、地方自治体、企業、そして住民はそのメリットを受けるが、現在ドイツにおいては、PPP は公共部門の投資のわずかな部分を占めるに過ぎない。

PD は、一方では PPP に対する基本的な知識と原則を確立すると同時に、個別事業ペー

スでのコンサルティングも行う予定である。その場合、重点は事業の最初の段階にあり、地方自治体に対して事業自体が PPP に適切であるかどうかの判断ができるように助言する。

連邦政府と地方自治体の PD に対する合意は、PD がこれから行う業務の枠組みを決定するものである。すべての地方自治体は合意書の署名団体となることができる。その意思をドイツ都市会議に伝えれば、適切な時期に加盟団体となれる。PD という組織が発足してからは、すべての加盟団体は、個別の入札手続をせずにサービスを受けることができる。PD の株は欧州全体での売買が予定され、ドイツ以外のヨーロッパの企業も株主となることを期待している。フランスやイギリスにも、公共部門で活動する大企業があるため、その企業はドイツの市場に入ることに関心があるだろうと予想されている。

合意に向けての交渉では、地方自治体の代表はドイツ都市会議が務め、連邦政府の代表は財務相と交通建設都市開発相であった。関係者すべて合意の成立を歓迎し、PD の設立は 2008 年 7 月 9 日にプレス会議に発表された。

(参照)

Bundesfinanzministerium, Pressemitteilung 9.7.2008, “Kommunen unterstützen Partnerschaften Deutschland”

http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_54/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/002_partnerschaften_deutschland.html?_nnn=true

【T-City コンペから「未来都市ネットワーク」が誕生】ドイツ

2007 年 2 月に T-City コンペが終了し、フリードリヒスハーフェン市 (Friedrichshafen) が T-City に選ばれ、提案者のドイツ・テレコム社から数百万ユーロの資金を受け、先進的な ICT 技術を利用したサービスの導入に取り掛かっている。しかし、コンペに参加するために多くの都市が事業を検討し、提案書を作成したことになるので、その努力を無駄にするのはもったいないという考え方が、早くも関係者の間に生まれている。賞を得られなかったものの中でも、都市を改善し、住民の生活をよくするためのさまざまなアイデアが数多くあるからだ。T-City コンペは、2006 年に発足し、人口 2 万 5000 人から 10 万人までのすべてのドイツの都市が対象であった。52 の都市が計画書の提出に参加し、中小規模の都市でもこのテーマに対する関心がいかに強いかを証明した。コンペ終了の半年後、「未来都市ネットワーク」が誕生した。ネットワークの加盟団体は、T-City コンペに参加した 52 の都市であり、ドイツ市町村連盟 (Deutscher Städte- und Gemeindebund) とドイツ・テレコム社が支援者となり、事務所機能を提供している。

ネットワークの目的は次の通りである。

- 1) 教育、健康、市民参加、行政管理、環境・気候保護等の分野で市町村を支援し、地方自治体同士の協力を促進する。
- 2) T-City コンペに提出されたさまざまな事業、サービスやアイデアの実現
- 3) ネットワーク参加都市内に革新的な事業を集中させ、できれば全国規模でのクラスタ

ーを創設

4) 参加都市内に専門家のプールを創設

5) T-City であるフリドリヒスハーフェン市で開発される技術・サービスを、ネットワーク参加都市、さらに他のドイツと欧州の都市に拡大することを将来の目標とする。

現在は、ネットワークの加盟は T-City コンペに参加した 52 都市に限るが、将来は他の都市にも開放し、興味のある都市が別枠会員になれるようにする予定である。

ネットワーク事務局を務めるドイツ市町村連盟とドイツ・テレコム社のコーディネーターは、ネットワークのブランドを発達させ、参加都市のイメージが「未来の都市」となるように努めている。このようなブランド・イメージによって、参加都市は ICT 技術に積極的な先進的自治体として、企業の投資が集まりやすくなる。それに伴い、新しい方法で事業を促進し、知識をふやしていく PPP の開発などに貢献する可能性も出てくる。このようなプロセスで、地方自治体の将来にとって重要な分野において、専門知識が豊富な市町村職員のプールが構築され、その知識をネットワークにおいて共有することができるようになることも大きなメリットである。また、先端 ICT 技術がネットワークの中心にあるため、参加都市が自由に利用できるインターネット・プラットフォームを通じて、高度な交流を行い、すべての事業と知識を蓄積する道具としてネットワークが利用されることも期待されている。

ネットワーク・コーディネーターは、政治的環境に配慮し、ネットワーク都市の考え方と事業は、公的部門全体の現代化戦略全体を反映していると強調している。この意味で、広報やメディアに対する活動も重要である。

ネットワーク都市自体の役割は、ネットワークに参加し、協力することを約束することである。参加は無料であるが、イベントの開催は各都市の負担となる。現在は、年 2 回のイベントを参加都市が順番に実施する予定である。

(参照)

Netzwerk Zukunftsstädte:

http://www.netzwerk-zukunftsstaedte.de/netzwerk/wir_ueber_uns/steckbrief/index.phtml

Deutscher Städte- und Gemeindebund, Pressemitteilung, 3.12.07 “Netzwerk Zukunftsstädte gestartet“

http://www.dstgb.de/homepage/pressemeldungen/archiv_2007/netzwerk_zukunftsstaedte_gestartet/index.html

【ドイツとフランスの自治体等の協議会が欧州市場における自治体等の地位強化のための共同宣言を発表】 欧州

はじめに

ドイツ郡会議(DLT)、ドイツ都市会議(DST)、ドイツ市町村連盟(DStGB)及びドイツ地方自治体公営企業連盟(VKU)並びに全仏市町村長会(AMF)、フランス大都市市長会(AMGVF)、フランス小規模都市会(APVF)、フランス中規模都市市長会(FMVF)、(フランス)地方公営企業連合会(Fédération des entreprises publiques locales)の独仏における自

治体及び公営企業関連の 9 組織が集まって、今年 5 月パリで「欧州市場において地方自治体と地方公営企業にもっと法的安定性 (Legal Certainty) を」と題する共同宣言(以下「この宣言」という。)を発表した。以下この宣言の内容を紹介する。

宣言の内容

この宣言は、これらの組織(以下「宣言参加者」という。)が 2006 年 5 月に発表した、「公共サービスに適したより安全な法的枠組みを求める宣言」を受けたものであり、これを受けて今回この時期にこの宣言を出した背景について、「2008 年という年は、リスボン条約¹²の再交渉、欧州委員会からの 21 世紀の圏域内市場に対する見通しの公表、リスボン戦略の見直し、そして組織化された官民パートナーシップ(institutionalised public-private partnerships (IPPP))に関する許可と情報の公開についての手続きをまとめる準備が進められる、公共サービスにとって決定的に重要な年である」と説明している。

この宣言の基本的考え方について、この宣言は、「地方自治体は、市民の誰に対しても必要かつ上質な地域公共サービスをその場で提供できる位置にいるべきであり、このため、独仏の協議会は、自治体は自由に、最適な組織づくり、開発及び統治を決定できる可能性を持たなければならない」との共通の認識を前提としていると述べる。

そのためこの宣言は、第 1 に、地方自治憲章(the Charter of Local Self-Government)¹³で宣言された地方自治の原則の堅持し、さらにそれを一層強化していくとともに、リスボン条約でまとめた地方自治の原則を完全に受け入れるということを確認している。

次に、この分野の欧州域内市場に関する地方自治体と地方公営企業についての法的安定性を強化するために、地方公共サービスに関するプロジェクト計画を策定したいと述べている。

リスボン条約に対しても、地方自治の拡大という意義を強調している。すなわち、

「リスボン条約の枠組み内において、加盟国の国と政府のトップは、ヨーロッパの法体系の中での公共サービス分野における地方自治体の自由を、初めて最優先課題として明確に盛り込んだ。」と説明する。そのポイントとなるのは補完性の原理である¹⁴。

欧州委員会は、最近、21 世紀の欧州の域内市場に関する見通し¹⁵を紹介した。加えて、公共サービスに関する共同文書を発表した。そして、さらに許認可事務の分野での法令に関する出版物の案内をしてきた。最後に、組織化された官民パートナーシップの解釈基準が 2008 年 2 月 18 日付けで欧州委員会から発表された¹⁶。こうした動きは、市町村とその

¹² 2007 年 12 月 13 日に調印された欧州連合(EU)に関する条約で、正式には「欧州連合条約および欧州共同体設立条約を修正する条約」

¹³ 1985 年欧州評議会が採択した、ヨーロッパ地方自治憲章を指す。

¹⁴ 決定や自治などをできるかぎり小さい単位でおこない、できないことのみをより大きな単位の団体で補完していくという概念であり、EU と加盟国の関係で使われることが多い。

¹⁵ 2007 年 11 月 20 日付で A Single Market for 21st century Europe を発表

¹⁶ Public procurement: Commission issues guidance on setting up Institutionalised Public-Private Partnerships http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/ppp_en.htm#guidance

公営企業の視点からすると、リスボン条約の追加条項の「共通の経済的利益のための公共サービスに関するプロトコル(the Protocol on services of general economic interest)」¹⁷を実施する過程において、欧州委員会がいかにリスボン条約を考慮するかが決定的になるということである。この宣言は、地方自治憲章の精神のみならず、「リスボン条約で EU 加盟国が到達した基本合意の精神にも基づいて、欧州の地方自治を強化したいと願う独仏の市町村およびその公営企業の率直なメッセージである。

この宣言は、また「欧州委員会がリスボン条約にかかわらず、EC 条約の他の重要な原則、特に EU 改革条約の目的の一つである領域間協調の原則以上に競争ルールに重きを置くということのないよう期待する」と述べ、競争原理の尊重の下に自治体の裁量を狭めることのないようけん制している。

宣言参加者は、地域の活動の自由の基本となる補完・比例の原則を、非差別・平等取扱い及び透明性の原則と同程度に重要として、今後の欧州の法規はこのことを考慮すべきだと考えている。

この様な状況を踏まえ、この宣言は、2008 年 7 月 1 日からの議長国フランスに強く期待すると述べ、プレッシャーをかけている。

このルールは、宣言によってコミュニティ法レベルの地方自治を強化することになり、地方公共サービスの中心分野での法的安定性の向上に貢献するだろう、とも述べている。

こういう背景の認識を踏まえて、この宣言では以下のとおり、5つの提言についての合意がなされた。

1) 自治体間の共同は、EU 域内市場の問題ではない。

地方自治体は、非常に多くの仕事を十分にこなすために、互いに協力しなければならない。このような自治体間の協力は、市場で契約を結ぶのとは同じではない。その協力が契約ベースで行われようと、法的に別の団体(自治体コンソーシアム等)によって行われようと同様である。業務組織から形式上独立はしていても、個々の自治体の内部組織上の活動というべきである。あらゆるタイプの自治体間の協力は、加盟各国ごとに国内組織で決定すべき、公共調達地域ルールには当てはまらない国内問題である。こう考えることだけが、地方自治を尊重することになり、それゆえリスボン条約及び地方自治憲章に基づいた地方の活動の自由につながるものである。

2) 「内部」契約にもっと自由な裁量を

宣言参加者は、公共の供給契約の規程(the public supply contracts Directives)に係る「内部」問題には、新しい法規が必要だという意見を持っている。「内部」に属する分野の現在の裁判では、ECJ(European Court of Justice 欧州司法裁判所)のみが個々の事案を決定しうる。これによっては関係ある地方自治体もそのパートナーも長期間の投資に必要な法的安定性を確保できない。そのため、満足しうる目標に到達しうるために、どのような

¹⁷ この Protocol では、共通利益のための公共サービスに対して、その国及び地域・地方自体の本質的役割と広い裁量権を認めている。(同 Protocol 第 1 条)

場合にも当てはまる一般ルールが必要となる。

公共交通に関する新しい規制は、「内部」規約の判断基準を明確化するという問題に解決を与えうるものだった。

これを考えると、「内部」という状況は、地方自治体がサービス提供者に対して管理的立場に基づいて効果的な制御がかけられるかどうか、サービス提供者が自治体の活動の重要な一部を担っているかどうか、あるいはいくつかの自治体では協定が存在するかどうかによる。この意味で、公営企業が地方自治体に 100% 所有されていなくても効果的なコントロールというのはいくらもあるということである。

3) 組織化された官民パートナーシップ (institutionalised public-private partnerships (IPPP)) の規制ルールの確立

組織化された官民パートナーシップ (IPPP) は地方公共サービスを十分にこなすための手段の一つである。更に言えば、効果的なやり方によって経済の安定にも貢献する。ECJ の訴訟手続きは、この分野での法的不安定さにつながる。

地方自治体とその民間のパートナー、株主及び地方公営企業は、そのような IPPP を確立するため単純かつ実用的であると同時に、確固として明確な規則を必要としている。これは、欧州議会による IPPP についてのグリーン・ペーパーについてのワイラー・レポートへの投票につながっている。そこで欧州委員会は、地方自治体が行なう決定の参考となる確固たる枠組みを確立するための基準を作るよう求められた。

この宣言は、公共契約を結ぶかどうか、あるいは許可が必要かどうかによって地方官民パートナーシップに適用される法律を区別する限り、欧州委員会が発行する (IPPP に関する) 出版物の内容に同意する。更に言えば、この宣言は、欧州委員会が、地方自治体はその権限でサービスを提供し、様々な加盟国で利用されている様々な手段を受け入れたことを歓迎する。

また、欧州委員会の提案 (の内容) が、官民企業の公共契約を結ぶことについて、単一の差別のない透明な手続きによって行なうべきで、二重入札を禁止するという意味であるなら、正しい方向に向かっていると考える。それゆえ、そのような欧州委員会の提案を、カウンシルと議会が法的手続きで承認することで保障すべきである。

4) 許認可業務において欧州法は不要

許認可分野において、欧州レベルの法律は必要ない。許認可に関するいくつかの判決において、欧州裁判所は、欧州主要法規の中心となる原則(透明性、不差別、比例)が適用されうることを宣言した。その結果、許認可事務に関する重要な原則が公的機関にも適用される。その一方で、欧州の法規は、法的安定につながらず、許認可分野での行き過ぎた法規の増加につながっている。結果として、地方の活動の自由は不合理に制限されている。

もし欧州委員会が、それにもかかわらず許認可業務関連の法案を提出するのであれば、これら (IPPP 等) の協定と公共調達をはっきり区別する必要がある。さらに言えばこのようなタイプの事務に関して柔軟性が確保されることが、全ての過程で透明性が保証されるのと同様に必要である。これ (IPPP 等) は、単なるサービスの交換ではなく、地方での責務の委譲に関する問題なので、特に希望者との交渉の自由に関わってくる。2000 年 4 月 29 日

の欧州委員会の解説書で引用されたように、免許取得者が、公共契約を結んだ者が引継ぐ必要のないリスクまで引き継ぐというリスクを示唆しているのである。

どのような場合も、許認可業務に関する法規は、上記の分野(「内部」裁定の定義及び IPPP のための規制)において、地域の実践者が期待するような法的安定性を生み出すべきである。

5) 議会の関与

これまで述べた点に関しては、全ての必要な法案の提出において共同決定手続きを適用しなければならない。

結語

この宣言は IPPP 等に関する地方自治体の権限を拡大しようとする目的でなされたものであり、今後欧州全体の提言としてどの程度取り上げられるかは不明だが、リスボン条約をてこに地方自治の拡大を目指す、欧州自治体協議会(The Council of European Municipalities)の2007年12月5日の宣言¹⁸を自治体間の連携に関して具体的に進めようという流れの一環と考えられる。

(参 考)

- 1 JOINT DECLARATION 「MORE LEGAL CERTAINTY FOR LOCAL AUTHORITIES AND LOCAL PUBLIC ENTERPRISES ON THE EUROPEAN INTERNAL MARKET」
http://www.rgre.de/pdf/erkl_daseinsvorsorge_en.pdf
- 2 欧州委員会 の Future Single Market policy に関するサイト
http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/index_en.htm

¹⁸ 2008年1月のマンスリーレポート参照