

ロンドン事務所

【コミュニティ契約の評価報告書が発表に】英国

背景

「コミュニティ契約 (community contract)」とは、特定の地域内の住民の生活の質向上を狙いとして、住民、公共サービス提供機関、地方議員の間で締結される自発的合意文書である。コミュニティ・地方自治省 (CLG) は、2005 年に発表した文書「公共サービス提供への住民の関与：なぜ近隣社会が重要か (Citizen Engagement and Public Services: Why Neighbourhoods Matter)」において初めてコミュニティ契約の策定・締結を提案し、2006 年の地方自治白書「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)」では、コミュニティ契約の締結推進の方針を明確に掲げていた。同白書は、コミュニティ契約について、次のように述べていた。

コミュニティ契約は、地域コミュニティ及び公共サービス提供者が守るべき一連の義務を明らかにしたものである。コミュニティ契約は、地域住民と公共サービス提供者との間での説明責任という考え方を奨励するものである。

コミュニティ契約に統一の書式は存在せず、内容はそれぞれの地域で自由に決定することができる。最も典型的なパターンは、地域住民、地域の公共サービス提供者及び地方議員が、反社会的行動、ごみ、落書き問題などの地域の優先課題への取り組みについて合意するというものである。更に、こうした問題が適切に対処されず、住民から苦情が出た場合の対応についても明記されており、例えば、苦情に対して公的機関が対応することを約束する場合もあれば、苦情を申し立てた住民に対し、自治体が金銭による賠償を行うことを保証する場合もある。

コミュニティ契約の目的は、前述のように地域住民の生活の質を向上させることであり、また、住民が地域により深く関わり、コミュニティにより積極的に関与するよう奨励すること、住民と公共サービス提供者の間に相互の信頼と尊敬の念を育むことなども狙いとしている。なお、コミュニティ契約は、地域によっては、「近隣地区憲章 (neighbourhood charter)」、「コミュニティ憲章 (community charter)」、「近隣地区合意書 (neighbourhood agreement)」、「コミュニティ合意書 (community agreement)」などと呼ばれる場合もある。

コミュニティ契約の評価報告書

コミュニティ・地方自治省は、2008 年 1 月、イングランド内の 11 の地方自治体でコミュニティ契約を先行的に締結・実施させるプログラムを開始した。同プログラムは、「全国近隣地区運営連合

(National Association for Neighbourhood Management)]¹が運営を担い、2009年2月に終了した。

これら11の自治体のうち、6自治体が締結したコミュニティ契約について、同省の委託により、マンチェスター大学附属政治・経済ガバナンス研究所 (Institute for Political and Economic Governance) が、詳細な調査方法を用いて評価を行った。評価作業の報告書は、2010年1月4日、同省により発表され、以下の結果が明らかにされた²。

- ・コミュニティ契約というコンセプトそのものは、コミュニティ契約に関わる全ての人にとって魅力的なものである。
- ・コミュニティ契約の締結によって、公共サービス提供者の住民に対する説明責任が果たせた。
- ・コミュニティ契約が締結されても、住民の間でのコミュニティ契約の認知度が低いため、地域の問題に関する住民から公的機関への通報が増えるという結果には必ずしもつながっていない。しかし、コミュニティ契約の締結によって、住民が地域の問題を通報するためのより効果的なシステムが整備されるという成果が達成されている。
- ・コミュニティ契約を締結した地域では、公的機関の説明責任向上、公共サービスのパフォーマンス管理の強化、地域住民のニーズ及び地域の優先課題に関する情報収集が進むという成果が達成され、公共サービスの質の改善を実現している。
- ・地方自治体は、コミュニティ契約を締結した結果、公共サービスの改善、資金・資産の有効活用を実現したことにより、経費削減にも成功している。
- ・コミュニティ契約は、地域における社会・経済的問題の解決には効果を上げていないが、これはそもそもコミュニティ契約の目的ではない。しかし、コミュニティ契約は、将来これらの分野の問題に取り組むための基盤を提供している。
- ・コミュニティ契約の締結によって、コミュニティ契約に関与した組織・人々は、地域民主主義の近代化、コミュニティの権限強化、公共サービスの改善といった、以前からあった目標をこれによって達成することができた。

報告書は更に、コミュニティ契約の実施規模拡大に向けた提案として、下記を掲げている。

- ・今後も引き続き、コミュニティ契約の書式を全ての地域で統一することは行わず、内容や様式は各地域で決定するものとする。
- ・今後中央政府が策定するコミュニティ契約に関するガイダンス文書(後述参照)で、コミュニティ契約の効果的な締結・実施に必要な条件を明確に示す。
- ・コミュニティ契約には、住民が公共サービス提供者に行政サービスの改善を要求すると

¹ 2002年に政府が「全国近隣地区運営ネットワーク(National Neighbourhood Management Network)」との名称で設置。地域住民と自治体及びその他の公的機関等との間のパートナーシップ活動を支援する。

² なお、同プログラムの実施期間中、ほかにも30の地域でコミュニティ契約が締結、実施されていたと推定されている。

同時に、公共サービスの提供者側も、住民に対し、地域住民としての義務を果たすことを求める内容を含む場合がある。こうした「公共サービスの送り手、受け手双方の要求 (two-way ask)」が叶えられるよう、地域における住民の行動に変化を起こさせるためにはどのような取り決めをコミュニティ契約に盛り込むことが必要とされるかについて、検討を行う。

- ・コミュニティ契約の施策を擁護し、その締結・実施を推進する地方議員の役割について、住民間の理解を促進する。
- ・今後コミュニティ契約を締結する地域に対し、中央政府は、それぞれの地域の状況に合わせた支援を提供する。

同報告書の発表を報告したコミュニティ・地方自治省の報道発表では、これまでに締結されたコミュニティ契約の成功例として、下記の3例が挙げられている。

・イングランド北東部サンダーランド市 (Sunderland) では、住民と、同地域の公営住宅供給機関である登録非営利家主 (Registered Social Landlord)³及びその他の公的機関との間で、「清潔で、環境に優しく、より安全な街づくり (Clean Green Safer)」と題するコミュニティ契約が締結された。契約締結以降、公共物破壊行為及びごみの路上投棄に関する住民からの苦情が減少した。

・イングランド北西部オールダム市 (Oldham) では、通報された犯罪に対する対応の改善など含めた地域における犯罪対策に関するコミュニティ契約が住民と警察との間で締結された。契約締結後、警察と住民の関係が改善されたほか、住民の犯罪に対する恐怖感が薄れたこと、街中でパトロールにあたる警官の数が増えたことなどが市民から報告されている。

・イングランド北部バーズリー市 (Barnsley) で、公共物破壊行為及びごみの路上投棄に対する取り組みを目的としたコミュニティ契約が住民と自治体の間で締結された。同市では、地域の青少年が、コミュニティ契約の周知活動を行うほか、コミュニティ契約に対する住民の意見を集め、自治体にフィードバックする役割を担っている。契約締結後、公共物破壊行為及びごみの路上投棄が減少し、自治体の公共サービスに対する住民の満足度が向上したことが報告されている。

中央政府は、コミュニティ契約のイングランド全土への拡大に向け、自治体及びその他の公的機関を対象としたコミュニティ契約の策定・実施に関するガイダンスを今春にも発行する予定である。

³ 「登録非営利家主」とは、主に「住宅公団 (Housing Association)」を指し、公営住宅の供給を行う。

【行政組織が有するデータ公開の動きについて】英国

英国政府は2009年6月、政府が保有する様々なデータにできる限り多くの人々がアクセスし、それらのデータを有効に再利用することを可能にするためのシステムの構築の方法について検討する委員会の委員長に、ワールド・ワイド・ウェブ(WWW)の考案者であるティム・バーナーズ・リー氏を任命したことを明らかにした。委員会は、この分野の専門家で構成され、人工知能を専門とするサウザンプトン大学のナイジェル・シャドボルト教授もメンバーに含まれている。同教授は、2009年12月発表の予算編成方針(Pre-Budget Report)で設置が明らかにされた「地方公共データ委員会(Local Public Data Panel)」の委員長にも任命されている。なお、この直前の2009年5月には、オバマ米大統領が、連邦政府機関が保有するデータを公開するウェブサイト「data.gov」を開設しており、英政府の動きは、米国の取り組みに続くものであった。

同委員会の提案により、政府は2010年1月下旬、政府が保有するデータを公開する新たなウェブサイト「data.gov.uk」を開設した。まだベータ版であるが、中央政府が保有するデータの一般公開の是非に関する議論の出発点となるウェブサイトであると言える。政府は今後、同ウェブサイトで、「マッシュアップ(mashups)」と呼ばれる手法をさらに利用してデータを公開したい意向である。「マッシュアップ」とは、インターネット上に既に提供されている複数のデータベースにまたがってデータを利用できるようにするアプリケーションを開発する手法であり、例えば、地図データと公立学校の学業成績データを組み合わせることにより、地図をクリックすることで、当該地域の学校の学業成績を閲覧できるインタラクティブマップ(対話型地図)を作成することができるようにするものである。また、同ウェブサイトでは今後、ソフトウェア開発者からのモバイル端末専用アプリケーションの開発支援要請を受け付ける予定であるという。

また、コミュニティ・地方自治省は2009年12月、英国の地図作成に責任を有する政府機関である「陸地測量局(Ordnance Survey、OS)」が有するデータを無料で公開し、再利用を許可する計画について、意見集約作業を開始したことを明らかにした。この計画が実現すれば、同局が有する地図データ、行政区画データ、郵便番号データなどのデジタルデータとしての利用が促進され、一般市民の利益が図られることになる。

現在、同局は、地図データ等を有料で提供しており、この計画が実行されても、より高品質なデータ(より詳細なデータ、最新のデータなど)については、料金制度が維持される見込みである。しかし、比較的商業的価値が高くないと判断されるそれ以外のデータについては、「クリエイティブ・コモンズ」⁴と同様のライセンスシステムを利用し、一般市民が無料で再利用することを可能にする。なお、これら無料のデータは総称して「OSフリー(OS Free)」と呼ばれることになる見込みである。

同局は、データの無料公開には長らく抵抗していたが、バーナーズ・リー氏が説得に成功したと言われている。某誌の記事によると、同局に限らず、政府のデータを公開し、一般市民にそれらデータ

⁴ 知的財産の保護を図りつつ、著者自らが著作権の一部を解放する意志を明示することで、作品の共有を促進するライセンスシステム。米国の非営利団体「クリエイティブ・コモンズ」が提唱している。ウェブサイト上に掲載した文書、動画、写真等の作品、データなどの利用許諾の条件を示すアイコンを無料で提供している。

の再利用を許可することに対する政府官僚の抵抗が薄れたのは、インターネットの仕組みを発明したバーナーズ・リー氏の「スターとしての影響力」が発揮されたからにほかならないという。

一方、ボリス・ジョンソン・ロンドン市長は 2010 年1月初旬、グレーター・ロンドン・オーソリティ(GLA)が保持するデータを公開する新たなウェブサイトとして、「ロンドン・データストア(London Datastore)」⁵を開設することを明らかにした。前述のように中央政府による取り組みが始まっていることを考えると、行政組織が有するデータの公開について、先を争うような競争的な側面があることを伺わせる動きである。

同サイトは、設置が発表された約 3 週間後の 1 月 29 日に正式に開設された。現在のところ、下記を含む 10 以上の分野に区分された合計 200 のデータを閲覧することが可能であり、一般市民及びソフトウェア開発者は、それらデータを無料で使用できるようになっている。

分野名	当該分野に含まれるデータの一例
産業・経済	被雇用者総数見込みの区別データ
犯罪・コミュニティの安全	放火事件発生件数
人口統計	外国籍住民の国民保険登録状況
雇用・職業技術	「経済活動人口」 ⁶ に求職者手当受給者数が占める割合
保健	交通事故による負傷・死亡件数
住宅	区による建築申請承認に関する統計
都市計画	人口増加数見込みの区別データ
スポーツ	学校の体育の授業及び学校が提供するスポーツ活動に活発に参加している子供の数
行政の透明性	ロンドン市長・市長室の経費データ
交通	交通事故による負傷・死亡件数 ⁷
青少年	10 代の妊娠件数

このように未加工のデータを公開するだけでなく、GLA はまた、民放テレビ局チャンネル 4 のプロジェクトである「フォー・アイ・ピー (4iP)」⁸に参加し、「開発者ファンド(Developer's Fund)」と名付けられた新たなスキームを実施することを発表した。これは、「ロンドン・データストア」に掲載されている情報を閲覧できる「フェイスブック (facebook)」⁹向けまたは携帯電話向けアプリケーションのアイデアを募集し、優秀と認められたアイデアに対し、アプリケーションの開発費として最高 20 万ポンドを提供す

⁵ london.data.gov.uk

⁶ 経済活動人口とは、労働供給を行うすべての人口を指す。具体的には、特定の調査期間中に就業または失業していた者の総数を指す。

⁷ 「保健」の分野と同じデータが掲載されている。

⁸ 価値あるデジタルコンテンツ、デジタルメディアで利用できる新たなサービス等の開発を支援するチャンネル 4 のプロジェクト。

るというスキームであり、米国で実施されている同様のプロジェクト「民主主義のためのアプリケーション(Apps for Democracy)」をモデルにしている。

「ロンドン・データストア」自体は、米サンフランシスコ市のウェブサイト「DataSF」¹⁰をモデルにしている。「ロンドン・データストア」には今後、サイトの構築が進み次第、データが追加される予定である。しかし、公開することによって、個人のプライバシー保護に関する法律に違反したり、GLA との業務委託契約または雇用契約上の秘密守秘義務に違反することとなるようなデータは掲載されない。

行政組織に新たに広まりつつあるこうした情報公開の機運は、コミュニティ・地方自治省が 2009 年 12 月、「地域支出報告書(Local Spending Reports)」を刷新する決定を明らかにしたことにも表れている。「地域支出報告書」とは、自治体を含む公的機関による地域への支出全体の詳細を示す報告書であり、「2007 年持続可能なコミュニティ法(Sustainable Communities Act 2007)」の規定に従って導入された。

現在、地域支出報告書は、同省のウェブサイトで、エクセルのスプレッドシートの形で公開されているのみであり、閲覧したい情報を探すのは容易ではない。しかし、同省の発表によると、今年の夏以降は、公的機関による地域への支出を(二重支出や支出の無駄が存在する可能性を含めて)、より厳密にチェックできるよう、より多くの情報が盛り込まれるようになるだけでなく、より見やすく、理解しやすいフォーマットでインターネット上に公開される予定である。新フォーマットの地域支出報告書に含まれる情報は下記の通りである。

- ・公的機関による地域への支出に関するより新しい情報
- ・「学習・職業技術委員会(Learning and Skills Councils)」及び「住宅・コミュニティ庁(Homes and Communities Agency)」を含む外郭団体(quangos)による支出に関するより詳細な情報
- ・中央政府から地方自治体への補助金に関するより包括的な情報
- ・政府地域事務所(Government Offices)の管轄地域を単位とした、公的機関による支出のより詳細なデータ
- ・「地域支出報告書」に掲載された情報の出典元であるウェブサイトに直接移動できるリンク情報。リンク先には、「包括的地域評価制度(CAA)」¹¹の全ての評価結果の詳細を掲載する目的で監査委員会が 2009 年 12 月に設置したウェブサイト「ワンプレース(Oneplace)」¹²などが含まれる。

この「地域支出報告書」の刷新によって、より多くの自治体が、コミュニティ・地方自治省のプログラムの一つである「トータル・プレース(Total Place)」と同様、地域への公的支出の見直し、経費削減などの成果を出すことが期待されている。「トータル・プレース」とは、地域において、特定の分野に投入されている公的支出の総額、その用途などを調べ、より効率的な資金の使い方を見極めることを目的

⁹ ソーシャル・ネットワーキング・サイト(SNS)の一つ。

¹⁰ datasf.org

¹¹ 2009 年 4 月に導入された地域の公的サービスの評価制度。

¹² oneplace.direct.gov.uk

としたプログラムであり、2009年7月より、イングランド内の13地域で試験的に実施されている。「トータル・プレイス」の実施によって、自治体及び地域住民は、地域における公的支出の効率性について判断する判断材料を得られることになる見込みである。

新たなフォーマットでの「地域支出報告書」は、今年の夏から、コミュニティ・地方自治省のウェブサイト「プレイズ・データベース(Places Database)」¹³にアップロードされる予定である。「プレイズ・データベース」は、犯罪や教育関連などを含む地域に関する統計を閲覧できるウェブサイトであり、最近開設されたものだが、既におよそ600種類のデータを掲載している。

同省は現在、「プレイズ・データベース」と「ワンプレイス」に掲載されているデータの相互連携機能を改善すべく、作業を進めているところである。同省は、最終的な目標として、ごく近い将来に、インターネット上で地図をクリックすれば、地域における公共支出及び公的機関の業績に関する閲覧・利用が容易なデータにアクセスできるシステムを構築したい意向である。

【ドイツの地方自治体代表組織が「経済成長促進法」を批判】ドイツ

ドイツ都市会議は、連邦政府が企業の投資を促すため営業税を減税すること等を内容とする「経済成長促進法」を異例な速さで可決し、2010年1月から施行したことを批判している。ドイツ全国の大都市を代表するこの組織は、都市の財政はすでに危機的状況にあるため、連邦政府や州政府からのさらなる財政補助がないかぎり、自らの財政建て直しは不可能であると主張している。都市会議の事務総長は、「ドイツの都市の財政状況は、戦後例のない状況にまで落ちこんでいる」と発言している。過去2年間の経済危機の影響により、都市の歳入が下がる一方で、社会福祉における歳出は増加している。このギャップが原因で、都市機能が麻痺してしまう可能性さえある。

財政危機の要因には、今回の経済不況以外にも、地方自治体に新しい業務が課せられ続けていること、あるいは、あらゆるサービス水準が高められたことに加え、戦後から長期にわたる過去の借り入れの返済が長い間できないということもある。このような状況の中、地方自治体が一斉に幼稚園や保育園のサービスを拡大するようなことは非現実的な期待といえる。都市では既にサービス改善のために大きな努力を行っている。2013年からは、親が子供を預ける公的サービスに関して法的権限を持つこととなるが、連邦政府ではその親からの要求は3歳未満の全児童数の35%だと予測しているが、実際の要求はそれを上回るのではないかと地方自治体は見ている。旧東ドイツ地域の都市では、サービス水準がすでに平均より高いが、旧西ドイツ地域の都市では、まだ連邦政府が要求している水準に達していない都市が多い。このサービスを大幅に改善するためには、新たな財政委譲が必要だとドイツ都市会議は主張している。ドイツの制度下では、地方自治体が州の管轄の下にあるため、新たな義務も州法で定めることとなる。すべての州では、新たな業務には必ず財源を付けるという「関連性の原則」を法律で定めているが、実際にはこの原則に違反する例が頻発している。

¹³ www.places.communities.gov.uk

昨年 of 地方自治体の税収は、全体で 70 億ユーロ減少すると予測されている。地方自治体の重要な税源である営業税の減少がその主な原因である。したがって、ドイツ都市会議では、営業税収入の連邦および州の取り分を減らすよう要求している。

「経済成長促進法」が具体的に地方自治体の財政にどのような影響を与えるのかについて、バイエルン州の都市会議が具体例を挙げている。バイエルン州の地方自治体は全体として、1 億 300 万ユーロの税収減となると予測している。ミュンヘン市では、この法律がもたらす税収の減少は 2200 万ユーロにも上る計算である。アウグスブルク市では、その減少を 560 万ユーロと推測している。グンツブルク市のような、もっと小規模の都市（人口 1 万 7000 人、バイエルン州西方の都市）でさえ、100 万ユーロもの減少が見込まれている。

「経済成長促進法」が連邦参議院で議論された際、いくつかの州が地方自治体への影響を考慮して反対をしたが、メルケル首相はこれに対して特別補助策を約束した模様である。このため最終的には州の代表からなる連邦参議院も法律を可決し、この法律が施行されることとなった。しかしながら、その補助策の具体的な形、またどのぐらいの財源補助が期待できるのかについては、いまだに明らかになっていない。

【参照】

Deutscher Städtetag im Internet, Pressemitteilung 27.12.2009, ‚Kommunen droht der Kollaps‘

<http://www.staedtetag.de/10/presseecke/pressediensst/artikel/2009/12/27/00667/index.html>

Bayerischer Städtetag im Internet, Pressemitteilung 14.12.2009, ‚Schaidinger kritisiert das Wachstumsbeschleunigungsgesetz‘

<http://www.bay-staedtetag.de/index.php?id=3899,98>