

## 【ロンドン内のパリッシュ設置に向けた動きについて】英国

英国のデービッド・キャメロン首相は、2010年5月の首相就任以降、「大きな社会」政策を通じて、国の権限を可能な限り住民に近いレベルにまで委譲することを政府の主要政策の一つとして掲げている<sup>1</sup>。また、来年の市長選での再選を目指すボリス・ジョンソン・ロンドン市長は、「村が持つ要素を都市に取り戻す」として、イングランドの地方部の村の美しい景観や、村に存在する住民間の共同体意識をロンドンに取り戻すことを2期目の政策構想として打ち出している。こうした両氏の構想は、パリッシュ(parish)の設置によって実現可能であるように思われるが、そのことを考えた場合、英国の首都であるロンドンには現在、パリッシュが存在していない事実に変更が気付かされる。本レポートでは、ロンドンにパリッシュが存在していない現状の背景、ロンドンにおけるパリッシュ設置に向けた現在の動きなどについて報告する。

\* \* \*

パリッシュとは、教会の教区に起源を持つ準自治体(sub-principal)であり、地域コミュニティにおいて一定の行政サービスを担う。ディストリクト、ユニタリー等の基礎自治体の下に位置し、主にイングランドの地方部(rural areas)に設置されている<sup>2</sup>。

パリッシュの機能は、個々の団体によって異なるが、主なものには、公共の緑地・空き地等の管理、公営プール、コミュニティホール等地域のインフラ設備の提供などがある。また、管轄地域に関係する建築許可申請に関して、所管の自治体から協議を受ける権利を有する。パリッシュの財源は、「プリセプト(precept)」と呼ばれる税金であり、課税額の標準的な例は、1世帯あたり年間30ポンド程度である。ただし、パリッシュは、徴税は行わず、カウンシル・タックスの徴税団体であるディストリクト等に課税徴収命令を発行し、税収の配分を受ける。「プリセプト」とは、本来はこの課税徴収命令書を意味する単語である。それぞれのパリッシュは、「タウン・カウンシル(town council)」、「ビレッジ・カウンシル(village council)」、「コミュニティ・カウンシル(community council)」、「ネイバーフッド・カウンシル(neighbourhood council)」などの呼称を自ら選ぶことができる。標準的なパリッシュの人口規模は数千人程度である。

<sup>1</sup> 「大きな社会」政策については、2010年8月の月例報告を参照。

<sup>2</sup> ウェールズでは、パリッシュと同様の自治機能を持つ組織として「コミュニティ・カウンシル(community councils)」がウェールズ全土に設置されている。

自治体としてのパリッシュは、「1894 年地方自治法 (Local Government Act 1894)」によって創設された。その目的は、地域公共サービスの大部分を、住民から遠い存在である広域自治体や基礎自治体から受けていた小規模コミュニティの住民に対し、地域行政に関する権限の一部を付与することであった。時代を経るにつれて、パリッシュの機能は拡大し、その数も、「1972 年地方自治法 (Local Government Act 1972)」に設けられたパリッシュに関する条項が施行された 1974 年以降、増加を続けている。

\* \* \*

冒頭で、ロンドンにはパリッシュが存在しないと述べたが、現在「アウター・ロンドン」と呼ばれているロンドンの外縁部の地域には、1935 年まで、パリッシュが設置されていた。1920～30 年代、住宅や店舗等が並ぶロンドンの郊外の地域が、現在の「アウター・ロンドン」にあたる周辺の農村へ拡大したのに伴い、それらの土地に設置されていたパリッシュは次々に廃止され、1935 年までに全て姿を消したのである。

その後、1965 年に施行された「1963 年ロンドン自治法 (London Government Act 1963)」は、ロンドンの新自治体として「グレーター・ロンドン・カウンシル (GGC)」を設置し、「グレーター・ロンドン (Greater London)」を正式に規定したほか、ロンドン内でのパリッシュの設置を禁止した。このことは、1935 年以降、ロンドンにはパリッシュが存在していなかったことの当然の帰結であったと言えるかもしれない。

このような背景から、イングランドにおけるパリッシュの歴史の舞台はこれまで、主としてロンドン外の地域であったと言える。しかし、ロンドンでパリッシュの創設が禁止されてから 40 年後の 2005 年、当時の政権党であった労働党は、総選挙のマニフェストで、首都におけるパリッシュの設置を可能にすることを公約に掲げた。同党は総選挙に勝利し、2 年後の 2007 年、「2007 年地方自治・保健サービスへの住民関与法 (Local Government and Public Involvement in Health Act 2007)」の制定・施行によって、ロンドンにおけるパリッシュの設置が認められることになった。

地方議員や国会議員及び中央政府の間では、パリッシュの価値について曖昧ながらも意見が一致しているようだが、実際には、ロンドンにおいて計画的にパリッシュを設置しようとする動きは見られない。一方、ロンドンの区のパリッシュ設置に対する態度は、最も良くて「無関心」といったところである。ロンドン内の区の代表組織である「ロンドン自治体連合 (London Councils)」は、ロンドンに

おけるパリッシュの設置に反対している。しかし、ロンドンの住民は、パリッシュの設置が許可されたことを概ね歓迎しているようであり、グレーター・ロンドン内のおよそ 10 の地域で、住民グループが、パリッシュの創設を計画している。

もつとも、ロンドンを取り囲む隣県の都市部の地域では、ほぼ全域にわたってパリッシュが設置されており、現在でも、パリッシュの存在がロンドンにとって全く馴染みがないものであるとは言えない。チグウェル (Chigwell)、ラウトン (Loughton)、バックハースト・ヒル (Buckhurst Hill) は、ロンドンに隣り合うエセックス県内の都市部に位置する地域であり、ロンドンの地下鉄の沿線である。これら 3 地域には、1996 年にパリッシュが設立されている。

パリッシュの設置が計画されているおよそ 10 ヶ所の地域の大半は、人口密度がより高い「インナー・ロンドン」と呼ばれるロンドンの中心部に集中している。全てまだ計画の初期段階であるが、ロンドン北西部クイーンズ・パーク地区 (Queen's Park) の計画が最も進んでおり、既に、パリッシュ設置を求める地域住民からの請願をウェストミンスター区に提出済みである。前述の 2007 年法の規定により、地域住民がパリッシュの設置を希望する場合は、一定数以上の署名を集め、自治体に提出しなければならない。署名の提出を受けた自治体は、「地域行政レビュー (community governance review)」と呼ばれる見直し作業を実施し、パリッシュの設置提案を検討することを義務付けられる。「地域行政レビュー」は、住民からの署名の提出がなくとも、自治体の決定で行うこともできる。パリッシュの設置には常に、「地域行政レビュー」の実施が必要とされる。新たなパリッシュの設置には、最低 1 年の期間を要する。

ロンドンにおいてパリッシュ設置が求められている背景には、既存の自治体に対する住民の不満がある。クイーンズ・パーク地区では、自治体の財政難で、コミュニティにとって必要と思われる地域の施設が閉鎖される可能性が懸念されている。住民グループによるパリッシュ設置計画がクイーンズ・パーク地区と同様の段階まで進んでいるハックニー区内ロンドン・フィールズ地区 (London Fields) では、区が同地区の住民のニーズに応えていないとの不満が住民の間に広がっている。また、ハックニー区は、同区内の食品マーケットである「ブロードウェイ・マーケット (Broadway Market)」内に所有する多数の店舗を不動産開発業者に売却しており、マーケットの存続を脅かすとして住民から抗議の声が上がっている。このことも、区民の自治体に対する不信感を募らせ、パリッシュ設置を促している理由の一つである。ロンドン・フィールズ地区でのパリッシュ設置計画は、保守党所属のロンドン議会議員の支持を得ている。更に、労働党が支配政党となっているウォルサム・フォレスト区のチングフォード地区 (Chingford) では、住民及び保守党所属の区会議員の間で、区が南部の貧困地区を重視する一方、同地区

を無視しているとの不満が募っている。

また、ロンドンにおけるパリッシュ設置に関しては、キルバーン地区（**Kilburn**）及びテムズミード地区（**Thamesmead**）などに見られるように、住民がパリッシュの設置を求めている地域が、2つの区を跨ぐ形になるという問題も生じている。現行法では、2つの自治体を跨ぐパリッシュの設置は許可されていない。そのため、まず2つの区に別々のパリッシュを設置し、後にそれらを合併することを検討している住民グループもある。

\* \* \*

上に述べたような個々の地域の事情のほか、ロンドンでパリッシュ新設の動きが活発化している大きな理由は、ロンドン全体で、小規模な行政組織（または大都市における行政への市民参加）及び市民参加による地域開発が望まれるようになってきていることである。ロンドンの自治体構造に関しては、ビクトリア朝時代から議論が続いている。インナー・ロンドンを管轄地域とする最初の広域自治体として「ロンドン・カウンティ・カウンシル（**London County Council**）」が創設されたのは、ビクトリア朝期の1889年であった。ロンドン・カウンティ・カウンシルは当初、急進的な社会主義政党が支配していたため、その影響力を弱めることを狙いとして、1899年、やはりインナー・ロンドンで初めての基礎自治体であったバラ・カウンシル（**borough councils**）が設置された。

また、現在、ロンドンの自治体では、財政難を背景に、自治体間のサービス提供機能の共有、統合の動きが進んでおり、3つの自治体でサービスを統合している例もある<sup>3</sup>。その結果、住民の間では、より多くの市民を対象とすることになった自治体のサービス部門が、地域の問題にきめ細かく対応できなくなるとの懸念があり、このことも、ロンドンにおけるパリッシュ設置の議論が活発化している大きな理由である。

デジタル時代と言われる現代、地域の共同体意識を高め、公共サービスへの住民参加を促すことができるのは、パリッシュよりもむしろ、特定の地域の住民を対象にしたインターネットのウェブサイトやブログなどであるとの意見も聞かれる。これらのウェブサイトやブログは、地域のニュース等を伝えるほか、住民が地域に関する情報を交換できる掲示板などを提供している<sup>4</sup>。もっとも、こうしたウェブサイトやブログは、ハックニー区に見られるような、不動産開発業者による地域開発計画を阻止することはできないと指摘する声もある。

---

<sup>3</sup> 2010年9月の月例報告参照。

<sup>4</sup> 2010年11月の月例報告参照。

また、ロンドン東部タワー・ハムレッツ区や、ロンドン東部のバーキング区などの地域にパリッシュを設置した場合、イスラム過激主義者や極右主義者の巣窟になるとの懸念も聞かれている。タワー・ハムレッツ区にはイスラム教徒の住民が多く住んでおり、またバーキング区は、極右政党「英国国民党（BNP）」の区議会議員を選出したことがある。これらの区では、イスラム教徒またはBNPの主張に共感する住民の間で、既存の自治体が、自分たちの意見を無視しているとの不満が募っている。

グレーター・ロンドン内におけるパリッシュ設置に向けた動きは、1965年の法規制が2007年法によって解かれてから4年を経た現在も、依然として初期段階にある。しかし、一つ言えるのは、「ロンドンではパリッシュのような自治行政組織は求められていない」との一部の人々の主張は、現在、多くの住民グループがパリッシュ設置を計画していることを考えると、間違いであったということだろう。

### 【ブリストル市でTesco出店に反対する住民と警察が衝突】英国

英国では、商業施設の開設に必要な建築許可または建築物使用目的変更許可（planning permission）に関する法律が非常に曖昧で、様々な解釈が可能になっており、自治体は、過去何年もの間、中央政府に法律の明確化を求めている。自治体が法律の明確化を求める背景には、スーパーマーケット等の大手小売チェーンによる出店の煽りを受け、地域の独立系商店が売上不振で閉店に追い込まれたり、商店街が特色を失い、画一化したりするという事態が各地で起きていることがある（このような現象は、「商店街のクローン化」と呼ばれる）。特にこうした事態を各地で多く引き起こしているのが、スーパーマーケットの最大手「Tesco（Tesco）」であり、少なからぬ地域で、住民の反感を買っている。Tescoの影響力の大きさは、Tescoが出店し、地域の小売市場をほぼ独占する現象を表す「Tesco化（Tesco-isation）」という言葉が生まれている事実からも伺い知ることができる。

現在、大手小売チェーンなどによる新店舗出店を目的とした建築物使用目的変更許可申請等を自治体が不許可とした場合、小売業者側は、法律が曖昧である事実を利用して、裁判所に異議申し立てを行うことが可能である。その場合、潤沢な資金を使って異議申し立ての準備を行うことができる小売業者側は、ほぼ確実に自治体の決定を覆すことが可能であり、自治体は、その結果、巨額の訴訟費用を負担させられることになる。そのため、自治体は、建築物使用目的変更許可申請等の審査を行う地方議員に対し、大手小売業者からのこうした申請に反対しないよう、しばしば助言を行っているというのが現状である。こうした背景から、

自治体は、地域住民の意思を尊重し、大手小売業者による建築物使用目的変更許可申請等を、業者が異議申し立てを行う可能性を懸念せずに不許可とできるよう、法の明確化を求めているのである。

この問題は、最近、イングランド南西部ブリストル市で、Tescoの開店に反対する住民が警官隊と衝突し、暴動に発展したことで全国的な注目を集めた。今年4月、芸術家などが多く住み、リベラルな雰囲気を持つエリアである同市内のストークス・クロフト地区（Stokes Croft）に、Tescoのコンビニ型店舗である「Tesco・エクスプレス」が開店した。地元住民からは、「地域の特色が失われる」、「既に近隣にTescoの店舗があり、新たな出店は不必要」などとして、開店前から強い反対の声が上がっていた。

新たに開店したTesco・エクスプレスの正面に位置する建物には、同店の開店に対する反対運動で中心的な役割を担っていた地元住民が不法占拠して住んでいたが、4月21日、地元の警察がこの建物を急襲した。これをきっかけに、警察と地元住民が衝突した結果、暴動に発展し、160人以上もの警官が出動する騒ぎとなった。

現在の法律の下では、大手小売業者が新店舗出店を目的に建築物使用目的変更許可申請等を自治体に提出した場合、例え何千人もの地域住民から反対署名が集まろうとも、自治体は事実上、申請を不許可とすることができない。こうした状況は、地域コミュニティへの権限委譲を謳う現政権の「地方主義（localism）」の方針と相容れないと考える人は少なくない。

\* \* \*

上記とは別の件であるが、地域の商店街に関連した最近の話題としては、ビジネス・改革・技術省が5月中旬、英国の「ハイストリート（High Street）」の活性化策等を検討する独立の見直し作業を、小売業アドバイザーのメアリー・ポータス氏に委託したとのニュースがあった。「ハイストリート」とは、特に英国で使われる言葉であり、店舗やオフィスなどが並ぶ街の中心部の最も大きな通りを意味する。

ビジネス・改革・技術省からポータス氏への委託事項は下記の通りである。

- ・地域の経済成長、雇用創出、住民の生活の質向上に貢献できる街の中心街の開発を実行するための方策を検討する。
- ・現代の消費者のニーズに合ったハイストリートの新たなビジネスモデル

を探る。

・多様性があり、持続可能なハイストリートの実現に向けて中央政府、企業及びその他の組織が実行すべき取り組みを提案する。多様性があり、持続可能なハイストリートの条件とは、あらゆる規模の小売業者及び独立型商店が共存し、それぞれが商業的成功を享受できることである。

ポータス氏は、2011年秋までに、見直し調査の結果をキャメロン首相に報告することになっている。

ポータス氏の見直し作業で検討される問題の一つは、不況の影響で、英国各地のハイストリートの空き店舗率が増加していることである。ハイストリートにおける空き店舗率は、一部の地域では20%に上っており、ケント県のマーゲイト地区（Margate）のように、37%にまで達している地域もある。空き店舗対策としての涙ぐましい取り組みを伝えるニュースとしては、イングランド北東部レッドカー・アンド・クリーブランド市が昨年秋、同市内のレッドカー地区（Redcar）で、空き店舗の窓に、小売店が営業している風景を写した大型の写真を貼り付けるという試みを行ったというものがあつた。その狙いは、空き店舗が並ぶことで醸し出される商店街の閑散とした雰囲気をも払拭すると共に、新たなテナントを誘致することであつた。また、見直し作業で取り上げるもう一つの課題は、前述のブリストル市の件でも述べた、チェーンの小売店の進出に起因する商店街の「クローン化」である。

大手小売チェーンの進出のほか、全国でハイストリートの衰退を招いているもう一つの要素は、インターネットの普及によるオンラインショッピングの利用増加である。音楽ソフト等小売大手「HMV」を含め、多くの小売業者が、より安価な値段で商品を提供できるインターネットのウェブサイト顧客を奪われ、業績不振に陥っている。こうした状況を受け、一部の地域では、地元の独立系小規模商店の利用を奨励し、商店街の活性化を図る目的で、特定のエリアのみで使える「地域通貨」を発行している。

メアリー・ポータス氏は、大手高級デパート「ハロッズ」、「ハーベイ・ニコルス」などでの勤務経験があり、最近では、国営テレビ局BBCで、「ショップの女王・メアリー（Mary Queen of Shops）」と題する自身の番組を持ち、売上不振の小売店の再建に取り組む様子を紹介していた。

## 【イングランド北東部でアニメと漫画のイベント開催】英国

ミドルズブラ市 (Middlesbrough) はイングランド北西部に位置する街である。同市は、1974年まではノース・ライディング・オブ・ヨークシャー県 (North Riding of Yorkshire) の一部であったが、同年の自治体再編で、新設のクリーブランド県 (Cleveland) に組み込まれた。その後、1996年に一層制の自治体であるユニタリー (unitary) となり、現在に至っている。ミドルズブラ市の人口は 13 万 9000 人であり、同市を含めたティーズサイド (Teesside) と呼ばれる都市部の人口は 36 万 5000 人である。

ミドルズブラ市の名称は、英国史において重要な役割を担ってきたヨーク市 (York) 及びダーラム市 (Durham) の中間 (middle) に位置することに由来する。同市は、かつてはティーズ川に面した漁村に過ぎなかったが、19 世紀半ばに鉄鉱が発見されたことをきっかけに、製鉄業で栄えた(このことに因んで、同市は「鉄の都市 (Ironopolis)」と呼ばれるようになった)。その後、製鉄業と並んで、化学産業も同市の重要産業となったが、どちらも 1970～90 年代にかけて衰退した。以降、現在まで同市は、高失業率と、住民の平均寿命が短いという問題を抱えている。

ミドルズブラ市は伝統的に労働党の地盤であるが、直接公選首長は、2002 年の制度導入以降現在まで、無所属のレイ・マロン氏が務めている。マロン氏は、同市の市長就任以前、ミドルズブラ市及びその周辺の地域を管轄地域とするクリーブランド警察で警視を務めていた。当時、同氏の犯罪防止・取締りに関する厳格な方針は、メディアなどから「非寛容戦略 (zero tolerance)」と呼ばれ、物議を醸した。

イングランド北東部では近年、インターネット関連産業、デジタル関連産業が成長を続けており、ミドルズブラ市にも、デジタルメディア、デジタル技術関連産業の中心地として、「ボーホー・ワン (Boho One)」と呼ばれるビルが建設されている。同ビルには、これらの分野の企業が多数入っており、既にここから、世界各国で人気の携帯端末用アプリケーションが生まれている。ミドルズブラ市では、これらの産業のほか、自然エネルギー及び環境技術の開発等を行う環境関連産業が今後、同市の経済成長のけん引役となることを期待している。

また、英国では来年、エリザベス女王の即位 60 周年に合わせ、国内の自治体一ヶ所にシティの称号が付与されるが、ミドルズブラ市はその候補に名乗りを上げている。

\* \* \*

同市ではまた、漫画やアニメなどをテーマとする二つのイベントが、自治体の支援を受けて開催されており、日本とのつながりも少なくない。二つのイベントのうち一つは、ミドル



ズブラ市内に位置するティーズサイド大学の主催で毎年行われているアニメとコンピューターゲームに関するフェスティバル「アニメックス(Animex)」であり、ミドルズブラ市及びイングランド北東部の地域開発公社である「ワン・ノース・イースト(One North East)」の支援を受けて開催されてきた。「アニメックス」の第一回開催は2000年で、既に10年以上の歴史を持つ。地元住民の中には、小中学生の頃、まだ始まったばかりの「アニメックス」に参加し、その後大学でアニメを専攻したり、自らアニメやコンピューターゲーム関連企業を立ち上げた者もいる。

二つ目は、今年で3回目を迎えた漫画とアニメのイベント、「ネマコン(Nemacon)」である。「ネマコン」とは、「North East Manga Convention(イングランド北西部漫画フェスティバル)」の略である。同イベントは、英国でも日本語をそのまま使って「オタク(otaku)」と呼ばれている、漫画やいわゆる「コスプレ」の愛好者が独自に開催しているイベントであり、ミドルズブラ市が支援団体に名を連ねている。今年は、6月にミドルズブラ市の公会堂で実施され、ロリータファッションに身を包んだコスプレ愛好者が数多く集い、全国メディアでも大きく取り上げられた。

日本を代表する現代文化である漫画、アニメは世界各国で人気を集めているが、英国の都市及び街で、ミドルズブラ市ほど、これらのカルチャーと深いつながりを持つ場所はないと言ってよいだろう。

しかし、ミドルズブラ市と日本とのつながりは、今に始まったことではない。20世紀初頭、ミドルズブラには、ロンドンに次ぐ英国第二の日本人コミュニティが存在していた。その背景には、当時、日本郵船の貨物輸送船が2週間に1回、ティーズ川から同市に乗り入れていたことから、多くの日本人船員が、地元の女性と結婚し、英国に定住したことがある。こうした背景から、当時、ミドルズブラには、日本の名誉領事館も設置されていた。

前述の二つのイベントのウェブサイトは下記の通り。

「アニメックス」 <http://www.animex.net/>

「ネマコン」 <http://www.nemacon.org.uk/>

## 【エネルギー供給事業を地方自治体に戻す「再市営化」傾向】ドイツ

1980年代から約20年間、地方自治体系のエネルギー供給及び上下水道公営事業は、完全または部分的に民営化された。これは、売却や一定期間(20年間契約が多い)の使用権の設定といった形態によって行われた。その背景には、当時の政治論議があり、つまり民間部門は、公共セクターより効率性が高いので、サービスをより安く提供ができるはずであると期待されていた。公共セクターの縮小が必要とされ、これによる、民間部門の活性化も目指した。また、多くの地方自治体は、当時財政難に陥っていたため、自治

体系企業の売却によって、赤字穴埋めのための、一回限りの財源をも得ることができた。

しかし、民営化を行っても、期待された効果が実現しなかった自治体が多く、さらに、民営化の欠点も早くから明らかとなった。まず、民営企業だからと言って、必ずしも公共部門より効率的な運営を行っていなかった上、たとえ経費削減ができて、必ずしもエネルギーや水道の料金値下げには殆どつながっていなかったのである。さらに欠点として、地方自治体が影響力を失ってしまったため、地方での職の確保など地域全体を考えた政策が難しくなった一方で、調整業務が地方自治体に残ったり、それに伴うコストもあった。その上、公共交通やプール等の、赤字の公共サービスに、利益を上げているエネルギー供給部門からの資金を導入することも不可能となった。このような「横断的財政利用」はドイツでは普及しており、これが特に地方自治体の公共交通を支えているのが実態であったにもかかわらずだ。

エネルギー供給と上下水道関連の地方自治体系企業の民営化の結果、いくつかの大企業が、ドイツ全国のエネルギー市場を分割支配することとなった。ある意味では、公共の独占から民間大企業の寡占に変わったとも言える。

この 30 年近くの経験を背景に、最近ではエネルギー供給及び上下水道関係の「再市営化 *Rekommunalisierung*」という動きが出始めている。これには 2011 年から 2015 年までの間に、約 1000 件の使用権契約期間が満了することも大きく関係している。

「再市営化」は、様々な形で行われることが考えられる。KPMG とライプチヒ大学がドイツの人口 2 万人以上の 699 市を対象に共同調査を行った結果、「再市営化」についての地方自治体の定義は以下の通りであった。

- ・以前民営化や外部化したサービスを再び市の管轄に戻すこと
- ・新しい市営公社を設立すること
- ・公営公社に使用権を与えること
- ・他の地方自治体と協力すること

この調査に対して回答したすべての自治体 (13 広域州をまたがる 159 市) のうち、3 分の 1 が既に「再市営化」を行っているか、またはそれについて検討中である。地方自治体の動機にもいくつかの側面がある。最も多く挙げられた理由は、「サービス提供における公の影響の確保」であり、90% がそれを挙げている。また、44% は「公共部門と民間部門の根本的な目標の違い」を挙げている。

「再市営化」を行う場合、そこで目指す目標には、主に次の 4 つが挙げられている。第 1 に、「エネルギー供給及び上下水道供給において、地方自治体に決定権があること」、

第 2 に、「サービスの提供によって、収入が得られること」、第 3 に、「住民の使用料が引き下げられること」、そして第 4 に「環境保護政策が達成されること」である。

自治体系企業連盟 (Verband Kommunalen Unternehmen, VKU) によると、2007 年から 2010 年までの間に、39 件の市営エネルギー企業が新設された。しかし、「再市営化」を考えているのは、今回の調査に答えた 159 地方自治体のうちまだ 3 分の 1 しかなかったことに鑑みると、今後これが主流になるのかどうかははっきりしない。

現在、「再市営化」について議論が行われている例として、ハンブルク都市州とベルリン都市州がある。ハンブルク都市州では、電気供給の「再市営化」を求める州民請求が進行中である。ベルリン都市州においては、1999 年に上下水道公営企業の 49.9% を売却したが、それがその後ずっと批判された。今年 2 月 11 日には、当時の契約を完全公表し、これが違法であった場合、内容を取り消すという内容の州民投票が行われた。しかし、結果はまだはっきりしない。ベルリン都市州の政府及び州議会は、州民投票の合法性を疑っており、おそらく裁判になる見込みである。このケースはまだ長引きそうだ。

#### 参照

Die Zeit im Internet, ‘Selbstversorger: Energie vom Bürgermeister; Ein Besuch beim kleinsten Stadtwerk Deutschlands’, 31.5.2011

<http://www.zeit.de/2011/22/GL-Hagenau>

KPMG – Institut für den Öffentlichen Sektor, ‘Studie: Rekommunalisierung in der Energieversorgung’

[http://www.publicgovernance.de/index\\_14090.htm](http://www.publicgovernance.de/index_14090.htm)

[http://www.publicgovernance.de/pdf/PG\\_Rekommunalisierung\\_in\\_der\\_Energieversorgung.pdf](http://www.publicgovernance.de/pdf/PG_Rekommunalisierung_in_der_Energieversorgung.pdf)

#### 【ドイツにおける市民参加の形態と近年の動き】ドイツ

ポツダム大学地方自治研究所 イェンス・テスマン

イルメリン・キルヒナー訳・編集 ((財)自治体国際化協会ロンドン事務所主任調査員)

#### 代表制民主主義

ドイツでは、歴史的な背景と憲法の定めにより、地方自治体は、市民の中から選出された議員が、代表者として共同体の統治を行っている。市民自らが自治活動や社会活動を行っており、地方自治体は、民主主義国家の基盤となっている。地方自治は、代表制民主主義を採用しており、これが伝統的な市民の政治参加の形態である。「住民」と「市民」の地位に違いがあることも、それを表している。自治体に居住する「住民」は、市議会の選挙権と被選挙権の両方を得て、初めて「市民」となり、権利とともに、義務も生じてくる。

議員として選出された市民は、誰からも指示を受けず、自己の責任のみに基づいて、市民(有権者)の利益を代表する。議会の意思形成及び決定に参加し、地方自治体の政策方針、目標及び財産活用に影響を与える。議会の決定権の対象は、「自治事務」であり、地方自治体に委任された国家委託事務には関与できない。具体的な「自治事務」には、行政管理職の人事権、地方自治体の境界、条例、予算、人事計画、経済活動計画、都市計画と土地利用計画、また、地方自治体における社会福祉、青少年、高齢者、文化、スポーツ、緑地、インフラ、エネルギー及び経済政策などがあり、これらについて、議会が決定する。また、議員は、市営施設や市営公社の理事会メンバーとして、市民へのサービス提供に影響を与えることも可能である。

長い間、この代表制民主主義制度以外で、直接市民が市政に影響を与えることができる機会はなかった。20世紀初めまでは、地主など地域の要人が、市民の代表者として公のために、政党政治から影響を受けずに、現実に基づいて決定を行ってきており、政党政治は、地方自治体にはなじまないと考えられていた。議員ではない市民は、知り合いの議員を通じてのみ地方自治体に影響を与えることができた。

ワイマール時代(1919年—1933年)に国家の民主化が進むにつれ、政党政治が地方にまで拡大した。その背景には、貧困等の社会問題があり、政治参加を通じて、多くの国民を様々な制約から解放することが求められたことがある。政党の活動により、議員でない市民でも政党に所属すれば、各政党の議員を通じて議会の議決に影響を及ぼすことができるようになり、これまでのように地域の要人に依存する必要はなくなった。

しかしながら、地方自治体における政党による民主主義はそれほど進んではいなかったし、ナチ時代の統一国家の下では、地方自治体の民主化そのものが完全に中断された。戦後も、市民参加の形態は代表制民主主義に留まっており、伝統的なモデル、つまり政党政治を重視しない、当面の課題を解決するための行政主導の地方自治が主流であった。

1970年代からは、社会的価値観の変化に伴い、政党の影響力が増し、地方自治体にも政党政治が浸透してきた。市民は、地方においても積極的に自治体活動に関与することを望むようになった。

ただし、今でも、地方自治体の議員は、政治のプロではなく、手当のみが支給される名誉職的な議員であり、あくまでも普通の市民の代表として、地域の政治を担っている。

市民参加を高める手段として直接公選首長制度を導入

1990年より後、ドイツ統一の影響を受け、代表制民主主義は、直接公選首長制度の広がりによって、更なる変革を経験することとなった。南ドイツ(バイエルン州、バーデン・ヴュルテンベルク州)ではこの制度はすでに存在していたが、統一後には全国に広まった。直接公選により、市民が地方自治体のトップに直接影響を及ぼすことができるようになったため、市民の直接的な信託を受けた公選首長は、市民全体の利益を優先させることが目標となり、また、行政の上部管理機能の統合により、効率の向上が図られた。

調査によれば、直接公選首長制度の導入により、ボランティアの名誉職議員から構成される議会に対する首長の立場が強化され、首長と市民のつながりも強くなった。しかし、各州それぞれの伝統的な地方自治制度の影響も残っており、たとえば、ノルトライン・ヴェストファーレン州では、議会の与党会派リーダーの市政への影響力は、バーデン・ヴュルテンベルク州と比べると高くなっている。

## 市民運動

1970年代には、社会的価値観の変化に伴い、社会問題や環境問題に対する市民の関心が高まった。多くの市民が、「市民運動」(Bürgerinitiative)に加わり、地域の課題に取り組み、メディアを通じて自分たちの意見を広報するようになった。多くの場合、市民運動は、議会とは対立的な立場をとり、野党的な動きをした。全体的に見ると、市民運動は、主に経済と開発に重点をおいた施策を展開してきた地方自治体に、福祉政策や環境政策にも目を向けさせる契機となった。こうした影響を考えると、市民運動は成功したとも言えるが、一方で市民運動に対して、法的な位置づけが与えられることはなかった。しかし、20年後の直接民主主義の導入に向けた先駆けであったことは間違いない。

## 直接民主主義

シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の、人口70人以下の村では、全有権者の集会で決定を行うという、直接民主主義の手法が今でも使われている。しかし、このような村には行政組織は存在せず、実際の行政手続やサービス提供は市町村小連合に任せている。

他の自治体では、住民集会や市民集会の手法が取られている。いくつかの州では、市町村は集会を定期的に行う義務があり、また別の州では、集会は議会または住民の請求で開催されている。集会は、地方自治体の活動内容や課題を検討したり、情報を共有するために開催されるものであり、決定を行うことはできない。

バーデン・ヴュルテンベルク州は、1956年から地方自治法において住民投票を取り入れた。1990年のドイツ統一の一波として、直接公選首長制度の他、住民投票の制度が全国的に導入された。これにより、すべての州では、地方自治体レベル及び州レベルで

の住民投票が可能になった。さらに、ベルリン都市州とハンブルク都市州では、区レベルにおける住民投票制度も導入された。住民投票では、地方自治体の管轄事項について、住民の賛否を問うことができるが、行政組織の構造、予算、州によっては都市計画については、住民投票の対象外とされている。住民投票は、特定の州では、議会が実施を決定できるが、基本的には住民請求に基づくものである。住民請求では、州によって異なるが、2.5%から17%の有権者の署名が必要であり、議会の議決に反対することも可能である。住民請求には、事柄の賛否とともに、コストが生じる場合、財源の確保についても説明の提出が制度上要求されている。住民投票の結果が効力を持つには、有効投票の過半数だけでなく、州により異なるが、全有権者のうち10%から30%の最低ライン以上の賛成が必要である。住民投票が成立した場合には、議会の議決と同様の拘束力を持ち、これを変更しようとする場合には、1年から3年の間(州により、規定が異なる)に、新たな住民投票を実施する必要がある。また、議会が住民請求をそのまま採択すれば、住民投票は実施されない。逆に、住民投票が成立しなかった場合、同様のテーマについての新たな住民請求は、2年間、州によっては3年間は提出することができない。

住民投票とほぼ同時に導入された制度として住民発議(市民発議)(*Einwohnerantrag/Bürgerantrag*)がある。州によっては住民、市民、または選挙権のない青少年の参加権が認められている。住民の1%から30%の署名により、住民発議が地方自治体に書面で提出される。これを受け、多くの場合、議会が議案として採択するかどうかについての決定を行う。州によっては首長、または法的監督機関が決定を行う。住民発議は、課題についての議論義務に留まるか、あるいは議決を必要とするかという点において、州によって違いがある。

住民投票実施の頻度、投票成立の結果についての調査によると、地方自治体への影響力は限定的であり、また、州間の違いが顕著である。しかし、住民投票と住民発議という直接民主主義のツールが存在することによって、議会と行政が、市民の声に耳を傾けるようになっており、議会の決定や行政への理解を得るべく、市民との協働に積極的になっていることが報告されている。

## 協力的民主主義

代表制民主主義と直接民主主義の中間形態として、協力的民主主義がある。協力的民主主義の取り組みは、1980年代から発展してきたが、次の二つの形態に分類することができる。

### ア 政策立案者としての市民参加(*Auftraggeberrolle*)

この形態では、市民は、議員や行政と共に、都市計画を始め様々な分野の意思決定過程に参加する。これには、課題別、または一時的な参加形態、及び継続的な参加形

態がある。一時的な参加形態の例として、特定の課題に対して解決策を探るための市民フォーラム(Bürgerforum)や「計画のための分科会」(Planungszelle)などがある。市民フォーラムでは、選ばれた市民が、提案された課題について、夜間に開催される定期集会で討議し、一定期間後に報告書の提出または提案を発表する。「計画のための分科会」もこれと同様であるが、3,4日にわたって集中的に会議を開き、結論を出す点が異なる。この形態は、特に地域開発による地域への影響及び対策を検討するために利用される。

また、地域住民の利害の衝突があった場合、第三者を仲介役として調整をする手続きもある。

このような市民参加は、1970年代から導入され、特に都市計画やまちづくりにおいて多くの市民が参加することを目標とした。しかし、市民は、活動家の期待通りには関心を示さなかった上、行政側の都市計画専門家や建築家は、時間と資金の利用を惜しみ、なるべく最小限に限定しようとした。結果として、市民参加の手続きがとられても、意味のある対話が成立することは稀であり、行政が作成した計画に重要な変更が加わることはほとんどなかった。しかしながら、こうした経験が今日の計画策定過程での市民参画手法として活用されている。

継続的な参加形態は、有能な市民が構成員となる評議会(Beirat)という形を取る。例として、青少年評議会、高齢者評議会、外国人住民評議会または特定の市町村内の地区を代表する地域評議会(Ortsteilbeirat)がある。評議会は、法的に位置づけられている場合もあり、地域評議会のメンバーは、選挙で選ばれることが多い。評議会は、継続的に自治体のまちづくり政策、環境政策、交通政策などについて検討し、政策の質向上に努める。

#### イ 政策執行者としての市民参加(Mitgestalterrolle)

この形態では、自治体に代わり、市民が自ら公民館、プール、スポーツ施設などの公的施設の運営・管理を行うことが奨励される。また、地域社会で問題となっている麻薬使用、失業や障害などを抱えている人々が自ら団結して自助グループを作り、地域住民がそれを支援する形態もある。個人としても、「タイムバンク」の利用、ボランティア・センターの設立、公共緑地の管理などの形で公に貢献することが奨励されている。このような活動は、ドイツで長い伝統を有するボランティア活動をするための市民団体(Verein)の形成にもつながっている。市民団体活動は、以前は地方自治体によって資金助成がなされていたが、現在では地方自治体に依存せずに活動する環境に変わりつつある。

バーデン・ヴュルテンベルク州及びノルトライン・ヴェストファーレン州で2003年に行われた調査によれば、地方自治体の政策形成のために市民フォーラムを活用することが主

流になっている。都市のブランド化で 85%、持続可能な街づくり政策で 80%、青少年政策で 72%、犯罪防止政策で 59%の市町村が市民フォーラムを利用していた。

協力的民主主義の様々な手法は、代表制民主主義や直接民主主義を補完するものであり、直接民主主義と協力的民主主義の発展により、住民と首長の影響力が高まる一方、議会の影響力は減少することとなった。しかし、対立する利害を調整し、社会的平等を保障し、そして地域全体の利害を考える上では、議会の役割は大切である。市民フォーラム等では、高教育・高収入で発言力のある人々の参加が多く、社会的に不利な立場に置かれている貧困層などの声は聞こえてこない。すでに団結している市民グループやロビー団体の影響が大きくなる危険性もあり、そこから発生する政治的な不平等を調整する役割は、議会にある。

### 市民自治体(Bürgerkommune)

1990年代の末頃からは、「市民自治体」の概念が生まれた。行政への市民参加強化の要求、ドイツ版の NPM(新公共経営)として考えられていた新管理運営モデル(Neues Steuerungsmodell)の導入は困難であったこと、そして地方自治体の財政難等を背景に、市町村の組織・政策・制度を総合的に見直す方法として、市民自治体のモデルが考案された。このモデルでは、サービス提供者としての市町村に、代表制民主主義、直接民主主義と協力的民主主義のすべてを関連付け、「市民を中心とした市町村の成立」を目指している。このモデルにおける目標は、市民自治体の実現により、市町村制度への理解、制度の民主主義強化、社会の連帯意識強化、そして行政の能率向上を達成することである。市民が、顧客、政策立案者、政策執行者の三つの並行する役割を果たすことで、すべての段階で行政に参加できるようになることを目指している。そのため、行政構造を改革し、「市民担当官」が、市民参加のあらゆる点に対して責任を持ち、すべての関係者・関係分野を調整する。また、地区レベルや市民グループへの分権・権限委譲により、市民参加のインセンティブを高める。自らの活動による効果が見える制度の確立が理想である。

現在までのところ、市民自治体のモデルを完全に実施している地域は存在しない。多くの地方自治体では、まだ部分的な実施にとどまっているが、市民予算(Bürgerhaushalt)や地域における特定の課題解決のための住民集会及びフォーラムの実施、ボランティア・センターの設置などが実現している。また、特定の公的な目的のために、市民が設立・運営する非営利の「市民財団」の数は増えている。

このモデルを実施する上での主な障害は、地方自治体の財政危機である。市民参加をさらに強化するための資金がないだけでなく、全体的に地方自治体の活動が制限されてきており、経費削減のため、自主的な事業ができなくなっている市町村が少なくない。



行政への市民参加は、中部ドイツや東ドイツの地方自治体と比較して、明らかに南ドイツの経済的に繁栄している地方自治体において、はるかに進行している。こうした現状ではあるが、市民自治体の概念は、今後も理想として存在し続けるだろう。

#### 参考文献

- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars, 2006, Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung.  
ボグミル・J、ホルトキャンプ・L「地方政治と地方行政－政策を中心とした入門書」2006年
- Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars, 2007, Bürgerkommune und Local Governance. In: Schwalb, Lilian / Walk, Heike, Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe? Seite 231 bis 250.  
ボグミル・J、ホルトキャンプ・L「市民自治体とローカル・ガバナンス」、シュワルブ・L、ワルク・H 編集「ローカル・ガバナンスは透明性と市民参加の増加をもたらすのか」(231－250頁、2007年)
- 片木淳、「ドイツの地方自治体における行政改革と市民参加・協働」(財)自治体国際化協会  
<http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/h18-5.pdf>