

(一財)自治体国際化協会ロンドン事務所マンズリートピック(2015年11月)

【スコットランドで地域コミュニティの権限を強化する法律が制定 ～ 地域行政への住民参加の仕組みの創設など】

2015年6月、スコットランド議会で、「2015年地域コミュニティの権限強化(スコットランド)法(Community Empowerment (Scotland) Act 2015)」が成立し、同年7月、女王の裁可を受けた。同法は、できるだけ住民に近いレベルに権限を移譲するというスコットランド政府の分権推進の方針のもと制定され、住民が地域行政に参加するための仕組みを創設すること、コミュニティ団体による地域の土地や建物の購入等を支援する制度を創設することなどを内容としている。また、地域経済活性化の手段として、ビジネスレイトの軽減措置を導入する権限を地方自治体に付与するとの内容も含まれている。同法の内容は、下記の通りである。

(1) 行政への住民参加に関わる内容

第1章	ナショナル・アウトカムズ(National outcomes)	スコットランド政府に対し、スコットランドで提供される公共サービス ¹ がもたらす結果に関する目標「ナショナル・アウトカムズ(National outcomes)」を設定し、発表すること及びこれを5年ごとに見直すことを義務付ける。スコットランド政府は、「ナショナル・アウトカムズ」の設定及び見直しにあたり、スコットランドのコミュニティの利益を代表すると思われる人々の意見を聞かなければならない。スコットランドの全ての公共機関は、その機能の行使にあたり、「ナショナル・アウトカムズ」を考慮に入れなければならない。スコットランド政府は、自らが適当と判断する時に、「ナショナル・アウトカムズ」の達成の度合いを報告する。
第2章	コミュニティ・プランニング(Community planning)	地方自治体の管轄地域ごとに、地方自治体及びその他の公共サービス(医療、警察、消防、交通、教育など)の提供団体で、「コミュニティ・プランニング・パートナーシップ」を設置することを義務付ける。コミュニティ・プランニング・パートナーシップは、地域のコミュニティ団体と協力しながら、公共サービスの提供が地域にもたらす結果を改善するための計画を策定しなければならない。コミュニティ・プランニング・パートナーシップが達成を目指す地域での結果は、同法において「ローカル・アウトカムズ(local outcomes)」と呼ばれ、第1章でスコットランド政府に策定が義務付けられた「ナショナル・アウトカムズ」と矛盾してはいけないと定められている。

¹ ただし、英国政府が権限を留保している分野の公共サービスを除く。

		<p>コミュニティ・プランニング・パートナーシップは、さらに、地域のコミュニティ団体の意見を聞きながら、優先度の高いローカル・アウトカムズの改善計画などを掲げた「ローカル・アウトカムズ改善計画(local outcomes improvement plan)」を策定、発表することを義務付けられた。コミュニティ・プランニング・パートナーシップは、毎年、同計画で掲げたローカル・アウトカムズの改善計画の進捗状況について報告書を発表しなければならない。報告書はまた、コミュニティ・プランニング・パートナーシップが、その機能の行使において、どの程度、コミュニティ団体と協働できているかについても報告しなければならない。</p>
第3章	<p>公共サービス改善のプロセスへの関与の申し出 (Participation requests)</p>	<p>コミュニティ・カウンスル (イングランドのパリッシュに相当する準自治体) または地域のコミュニティ団体が、地方自治体または地域のその他の公共サービス提供団体に対し、公共サービス改善のプロセスに関与することができる仕組みを創設する。地域のコミュニティ団体は、地方自治体または地域のその他の公共サービス提供団体に対し、当該の公共サービスに関して有する知見の詳細を明らかにしたうえで、公共サービス改善のプロセスに関与することを申し出ることができる。申し出を受け取った地方自治体または地域のその他の公共サービス提供団体は、申し出を拒否する妥当な理由がない限り、これに合意しなければならない。</p> <p>政府は、地域のコミュニティ団体が、この制度を使って、利用者のニーズに合った公共サービスの提供について地方自治体または地域のその他の公共サービス提供団体と話し合ったり、公共サービス提供の支援または地方自治体等に代わって自ら公共サービスを提供することを申し出ることなどを想定している。</p> <p>地方自治体または地域のその他の公共サービス提供団体は、この制度のもと、公共サービス改善のプロセスを実施したら、報告書によって、そのプロセスによって公共サービスが改善されたか、地域のコミュニティ団体の関与がどの程度、改善に貢献したか等について説明することを義務付けられている。</p>
第8章	<p>共通の利益のための資産 (Common good property)</p>	<p>「共通の利益のための資産 (Common Good property)」と呼ばれる地方自治体の資産のリスト作成において、地域のコミュニティ団体が意見を述べるができる仕組みを創設する。</p> <p>スコットランドの全ての地方自治体に対し、所有する「共通の利益のための資産」のリスト作成と公表を義務付ける。リストの草案の段階で、地方自治体は、</p> <p>(1) リストの草案に含まれている資産が「共通の利益のための資産」にあたるかどうか、(2) リストの草案に含まれるべき資産がほかにないか——などの点について、コミュニティ・カウンスルまたは地域のコミュニティ団体に意見を求めなければならない。地方自治体は、「共通の利益のための資産」の最終リストを作成する際、コミュニティ・カウンスルまたは地域のコミュニティ団体のこうした意見を考慮しなければならない。</p>

		<p>さらに、この章で、地方自治体は、「共通の利益のための資産」を売却するか、その利用目的を変更したい場合、コミュニティ・カウンシルまたは地域のコミュニティ団体の意見を聞き、それらの意見を考慮に入れて最終的な決定を行うことを義務付けられている。</p> <p>「共通の利益のための資産」とは、スコットランドの最初の地方自治体であった「burgh（市）」が所有していた資産を意味し、地域住民の共通の利益に資することを目的とする。最初の「burgh」が設置されたのは、12世紀であった。「共通の利益のための資産」は、地方自治体が所有する資産に関するスコットランドに固有の概念である。「共通の利益のための資産」に関する最初の法令は、15世紀末に制定された「1491年共通の利益法（Common Good Act 1491）」であった。</p> <p>「共通の利益のための資産」には、「burgh」の設置時にスコットランド王から贈られた土地や、記録が残っていない遙か昔から公共の目的に利用されてきた土地などが含まれる。土地のみならず、建物や家具、絵画、またこれらの売却によって得られた現金収入なども含まれる。</p> <p>「共通の利益のための資産」は、中世以降、「burgh」での腐敗政治で、政治家や役人、土地所有者や中産階級の資本家などの手にわたったり、役所の事務の不備で、記録から抜け落ちるなどした。また、1970年代と1990年代にスコットランドで大規模な地方自治体改革が行われたこともあって、現在、スコットランドの多くの地方自治体が、管轄地域に存在する「共通の利益のための資産」の実態を正確に把握できていない²。今回の法律は、こうした現状を受け、地方自治体が所有する「共通の利益のための資産」のデータを改善し、透明化することなどを目的としている。リスト作成時に、地域のコミュニティ団体の意見を聞くことで、より正確なリストにすることも目的とされている。</p>
第10章	<p>公的機関による意思決定への参加 (Participation in public decision-making)</p>	<p>スコットランド政府の大臣に対し、スコットランド政府またはスコットランドの公的機関による意思決定への住民参加を奨励し、促進することを目的とする二次立法を制定する権限を与える。</p>

² 「共通の利益のための資産」に関する詳細は、“The Land of Scotland and the Common Good” (Land Reform Review Group)、“Common Good Land in Scotland” (Andy Wightman & James Perman)などを参照した。

(2) 住民による地域の土地や建物等の購入などを支援する仕組みに関する内容

<p>第4章</p>	<p>コミュニティの土地購入の権利 (Community rights to buy land)</p>	<p>地域のコミュニティ団体が、地域の特定の土地や建物を購入したい旨をスコットランド土地登記局 (Registers of Scotland) に登録し、その土地や建物の所有者が売却することを決めた場合に購入できる制度を、スコットランド全土に拡大する。この制度は、「2003年土地制度改革(スコットランド)法 (Land Reform (Scotland) Act 2003)」で、人口1万人以下の集落 (settlements)³でのみ導入されたが、今回の新法で、スコットランド全土で実施が可能になった。</p> <p>この章ではさらに、放置された土地を、例えその土地の所有者の同意がなくても、一定の条件を満たし、スコットランド政府が承認すれば、地域のコミュニティ団体が購入できるようにする仕組みが導入された。ここで言う一定の条件には、地域のコミュニティ団体がその土地を購入することが公共の利益にかなっていることなどが含まれる。この仕組みによって、使われておらず、荒廃した土地を、地域コミュニティが有効利用できるようにする。</p>
<p>第5章</p>	<p>資産の移管の請求 (Asset transfer requests)</p>	<p>地域のコミュニティ団体が、スコットランド政府、地方自治体またはスコットランドのその他の公的団体が所有する土地または建物の所有権を自身に移管するよう請求できる新たな仕組みを創設する。地域のコミュニティ団体は、こうした請求を行う際、当該土地または建物の所有権を得た場合に、どのような利点が生じるか等について説明しなければならない。スコットランド政府、地方自治体またはスコットランドのその他の公的団体は、こうした請求が地域のコミュニティ団体から提出された場合、請求に合意することが地域経済や環境面等での改善につながるかどうかを検討し、請求を拒否する妥当な理由がない限り、これに合意しなければならない。</p> <p>地域のコミュニティ団体は、スコットランド政府、地方自治体またはスコットランドのその他の公的団体が所有する土地または建物を賃借したい場合、あるいはそれらの土地または建物に関する何らかの権利 (運営の権利等) を得たい場合も、これと同じ方法で請求を行うことができる。この制度導入の目的は、地域の土地や建物が、より地域住民のニーズに合った方法で利用されることを促進することである。</p> <p>スコットランド政府、地方自治体またはスコットランドのその他の公的団体は、この制度の運営のため、自身が所有する土地及び建物のリストを作成・公開しなければならない。また、スコットランド政府、地方自治体またはスコットランドのその他の公的団体は、毎年1回、地域のコミュニティ団体から提出された土地または建物の所有権の移管等に関する請求の件数、それらのうち請求に合意した件数及び却下した件数などについて報告書を公表しなければならない。</p>

³ 「集落」の線引きは、「2003年土地制度改革(スコットランド)法」の二次立法である「命令」で規定された。

第7章	サッカーチーム (Football clubs)	スコットランド政府の大臣に対し、(1) サッカーチームの運営等に関する決定にサッカーチームのサポーターが関与するためのプロセスを簡素化する、(2) サポーターがサッカーチームを所有するためのプロセスを簡素化することを目的とする二次立法を制定する権限を与える。
-----	-----------------------------	---

(3) 市民農園に関する内容

第9章	市民農園 (Allotments)	<p>複雑であった市民農園に関する従来の法律を撤廃し、新たな規定を定める。市民農園とは、地方自治体が開設し、有料で地域住民に貸与する農園を意味する。</p> <p>地方自治体に対し、市民農園の利用希望者のリスト（市民農園の利用を申し込んだが、空きがなく、待機している人のリスト）を作成・管理することを義務付ける。さらに、このリストの掲載者数が一定数を超えたり、同じ者が一定期間を越えて同リストに掲載された場合、地方自治体に対し、新たに市民農園を開設することを義務付ける。</p> <p>地方自治体は、市民農園に関する規則を策定し、市民農園の利用に関するルールを定めなければならない。地方自治体が所有する市民農園を売却したり、市民農園として使っている土地を他の目的に使うには、スコットランド政府の許可を得なければならない。地方自治体は、毎年、市民農園報告書を発表し、管轄地域内の市民農園の数、全ての市民農園の場所と広さ、利用料金、上で述べた市民農園利用希望者リストの掲載人数などについて報告しなければならない。</p> <p>また、この章で、地方自治体は、「農作物栽培戦略 (food-growing strategy)」を公表することを義務付けられた。同戦略には、各地方自治体の管轄地域内に位置する、市民農園として使えると考えられる土地及び地域住民が野菜や果物の栽培に使えると考えられるその他の土地に関する情報などを含めなければならないと定められている。</p>
-----	-------------------	---

(4) ビジネスレイトに関する内容

第 11 章	ビジネスレイト (non-domestic rates)	2015 年 10 月 31 日より、スコットランドの地方自治体に対し、特定の地域や産業分野等を対象に、ビジネスレイトの軽減措置を導入する権限を与える。軽減措置の対象となる地域や産業分野等及び軽減率は、地方自治体が自由に決めることができる。 ビジネスレイトとは、店舗やオフィス、工場、倉庫などの事業用資産に課せられる租税である。法律上の名称は「ノン・ドメスティック・レイト」で、通称で「ビジネスレイト」と呼ばれる。この制度変更の目的は、地域に企業を誘致し、地域経済活性化を図る手段を地方自治体に与えることである。
--------	---------------------------------	---

2015 年 6 月にこの新法がスコットランド議会で成立した際、スコットランド政府のマルコ・ピアジ地方自治・地域コミュニティの権限強化担当大臣は、「この法案は、(地域に) 決定権を移譲し、地域コミュニティにおいて住民により大きな発言権を与えるという我々の取り組みにおける非常に意義深い前進である」と述べた⁴。

また、スコットランドの地方自治体の代表団体である「スコットランド地方自治体協議会 (Convention of Scottish Local Authorities、COSLA)」は、ビジネスレイトの軽減措置を導入する権限を地方自治体に付与するとの措置について、「資金調達と税に関する地方自治体の権限強化に向けた前向きなスタート」であるとして、歓迎の意を示した⁵。

⁴ <http://news.scotland.gov.uk/News/Green-light-for-Community-Empowerment-Bill-1a28.aspx>

⁵ <http://news.scotland.gov.uk/News/New-flexibilities-over-business-rates-1e64.aspx>