

CLAIR REPORT

英国の新しい市民参加手法

—市民パネル、市民陪審を中心として—

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 192 (March 13, 2000)

Council of Local Authorities
for International Relations



財団法人 自治体国際化協会

はじめに

今日、日本ではまちづくりや環境保全をはじめとする分野で、地域住民の意向、要望を地方自治体の政策に反映させる市民参加の重要性が認識されてきており、シンポジウムやセミナー、住民代表を委員とする協議会等、具体的な手法がいくつかの先進的な自治体で開発、実施されている。また、原子力発電所やごみ処理施設など、いわゆる「迷惑施設」と呼ばれる施設の、地域への誘致の是非に関し住民の意向を確認するため、住民投票が用いられる例が増加している。

しかし、市民参加システムの多様性、自治体の政策形成への実効的な反映といった見地からみれば、英国の地方自治体で導入されている手法に一日の長があるように思われる。英国の行政組織の場合、中央政府であれ地方自治体であれ、またはその他の組織であれ、政策を実施する前に行政サービスの受け手となる対象に、「協議」(consultation)と呼ばれる意見提出の機会を設けている例が多い。これは、行政組織がサービスの受け手に対し、項目ごとに具体的な意見を聴取し、これを政策に反映させるという積極的な形式である。

それにとどまらず、現在は地域住民を公共サービスの受け手という受動的な立場から、行政機関の政策形成に関与させつつ、彼らの意向を政策に反映させる「参加」(participation)という方式が脚光を浴びてきており、さまざまな方法が模索されている。これは、地方自治体が政策を形成する際に地域住民が参加することは、地域の民主主義の健全性を示す指標であるという意識が根強いことが理由のひとつであるが、それだけでない。近年英国では地方自治体をめぐる状況が大きく変化し、多様化した住民の意向、要望に応えうるだけの権限や財源が地方自治体側に十分ではなくなっていることから、地方自治に関心を示さない地域住民が増加しているという危機感を地方自治関係者が抱いていることもその理由である。このため、住民が地域の民主主義の担い手であるという自覚を回復させ、地域全体の民主主義のレベルアップを図ることも市民参加の目的とされているのである。

本レポートでは、こうした観点から、近年の英国における地域の民主主義をめぐる状況にふれつつ、これに対する現政権及び地方自治体の取り組みを概観する。次に、地方自治体の政策形成の特質を明らかにしつつ、これに地域住民の意向を反映させ、さらには地域の民主主義の増進を目的として、各自治体で試みられている市民参加の手法につ

いて述べることとする。また、特に注目されている市民パネルと市民陪審についても併せて詳説し、その特徴と果たす役割を浮き彫りにしたいと考えている。

なお、本レポートは財団法人自治体国際化協会ロンドン事務所における調査研究事業の一環として、ロンドン事務所所長補佐 金子 安秀がランダル・スミス調査員及びニコラス・ウオークリー元調査員の助力を得て作成したが、取材に際して英国各地の地方自治体をはじめとする地方自治関係団体の協力を得たので、この場を借りて謝意を表したい。

目 次

第1章 英国地方自治体における市民参加の取り組み	1
第1節 市民参加をめぐる状況	1
1 地方民主主義の現状	1
2 地方自治体に対する外的変化要素	1
3 地域住民の意識	3
第2節 現政権の取り組み	4
第3節 地方自治体の取り組み	4
第2章 英国地方自治体の政策形成と関与の様相	8
第1節 基本的構造	8
第2節 プレッシャーグループ	10
1 概要	10
2 分類	10
3 プレッシャーグループの役割	14
4 プレッシャーグループの限界	15
第3章 市民参加の種類	18
第1節 市民参加の態様	18
1 定型調査法	18
2 不定型フィードバック法	19
3 参加的手法	19
4 評議的手法	21
5 高度情報技術を用いた民主的手法	21
第2節 市民パネル	22
1 概要	22
2 特徴と利点	22
3 市民パネルの利用方法	23
4 パネルの設置及び運営	24

5	市民パネルを利用した世論調査	27
6	市民パネルの限界	29
7	その他の論点	30
第3節	市民陪審	31
1	概要	31
2	特徴と利点	32
3	市民陪審の構成要素	33
4	市民陪審の設置	34
5	市民陪審の進行過程	35
6	評価	35
7	今後検討を要する論点	37
第4節	市民参加の今後の課題	37
1	アクセス問題	38
2	行政資源をめぐる問題	39
3	複合的な取り組み	39
付録1	市民パネルの実例	43
付録2	市民陪審のパイロット試行実例	49
	参考文献	51

第1章 英国地方自治体における市民参加の取り組み

第1節 市民参加をめぐる状況

1 地方民主主義の現状

英国は「民主主義の母国」として日本からは憧憬の念を抱かれがちであるが、現実にはどうやらこの認識を改める必要があるように思われる。確かに古くから住民自治の伝統があり、地域に根ざしたボランティア活動などは盛んであるが、現在の住民の地方自治に関する意識の低さは憂慮すべき状況にあるといえる。

このことが端的に表れるのが地方選挙における低投票率である。英国の場合、中央選挙の投票率は70～80%¹⁾である一方、地方選挙のそれはおよそ40%であり、表1-1が示すようにEU各国と比較しても低い水準²⁾にある。この理由として、投票率の高いヨーロッパ各国では投票権の行使は市民の重要な義務としてこれを無視すべきではないという意識が根付いていること、いくつかの地方自治体では地方議員の選挙に比例代表制が導入されているため、投票者に「すべての投票が集計される」(every vote counts)という意識があり、また、この結果多元的な政党構成となるため有権者の支持政党への選択の幅が広がること等が指摘されている。他方、英国では選挙日が平日(一般的には5月の第一木曜日)であること、小選挙区制で主要政党に限られていることから住民の政党選択の幅が狭いことなどの選挙制度³⁾上の問題もあるが、重要な点は、以下に述べる英国の社会経済状況の変化に伴い、近年、地方自治体の権限及び財源が矮小化し、地域住民の地方自治体に対する関心が薄れ、またその役割を重要視しなくなっているという事態が蔓延していることである。

2 地方自治体に対する外的変化要素

こうした地方自治の低迷にはさまざまな要因が考えられる。

第一に、社会的要因として、近年の成熟社会の到来に伴う価値観の多様化及び住民意識の変化が挙げられる。英国は第二次大戦後、他の欧米諸国に先駆けて福祉国家としての歩みを進める中で、特に教育、住宅、社会福祉サービスの分野で多くの社会政策が実践され、地方自治体⁴⁾がその主要な担い手として施策を推進してきた。

しかし、近年、より多元的で教育水準の高い社会へ移行し、住民は地域社会のニーズ

(表 1-1 ヨーロッパ各国の地方選挙の投票率)

(単位:%)

国 家	平均投票率	国 家	平均投票率
ルクセンブルク	93	スペイン	64
スウェーデン	90	アイルランド	62
イタリア	85	ポルトガル	60
ベルギー	80	オランダ	54
デンマーク	80	ポーランド	43
ドイツ	72		
フランス	70	英国	40

(出典: Rallings, Temple and Thrasher 1994 年)

や課題に対していろいろな角度からの発言が可能になり、また、公共サービスの受け手としての「消費者」(consumer)という消極的な役割に甘んじていられなくなった。その一方で地方自治体には、住民の多様化する要望に対処する必要が生じたばかりでなく、貧困の蔓延、疎外(social exclusion)、環境を考慮した持続的開発といった新たな問題が課されている。政党、メディア、プレッシャーグループといった市民と地方自治体との仲介者(intermediaries)の役割は、これに応じて大きく変化していくこととなった。

第二に、経済的な要因としては、1980年代から1990年代の経済成長の鈍化に伴う経済状況の変化が挙げられる。地方自治体の提供する公共サービスには、住宅、公共交通整備等に代表されるハードな施策ばかりでなく、教育、社会福祉サービスといったソフトの色彩の強い施策においても、市場原理(market models)と経済的効率性(value for money)の導入が要請された。さらにこの流れを促進する要素として、地域における民間及びボランティアセクターの量的及び質的拡大がある。こうした組織が地域の公共サービス供給主体(provider)の地位を獲得するとともに、地方自治体も調整者(enabler)としての役割を担うようになった。しかし、このことによって、行政サービスの受け手である地域住民にとって目に見えるものは供給主体である民間及びボランティアセクターとなり、地方自治体の存在感は薄れる結果となった。同時に、失業や経済振興、環境を配慮した開発といった構造的な経済問題が発生し、地方自治体はこうした問題への対応をも迫られるようになった。

第三に政治的要因としては、1980年代から1990年代の保守党政権、特にサッチャー政権による地方自治体に対する厳しい国家的統制と政府の直接関与及び非公選機関

の活用が指摘できる。教育や住宅、コミュニティ・ケアの分野等の、地方自治体が新たに対処すべき課題が増加したにも拘わらず、その権限や財源が支出削減策や民営化を通して削減され、地方自治が個別化・断片化することとなった。さらに、都市開発公社に代表される数多くの政府任命機関が設立され、地方自治体の権限の多くがこうした機関に移転されると、地方自治体自体が脆弱化したばかりでなく、こうした政府任命機関には民主的な統制手段が存在しないことから、地域住民の政治的無関心を助長させる結果となった。

3 地域住民の意識

英国の人々が実際に何らかの政治活動あるいはボランティア活動に参加する場合は、ほとんどが地域レベルの活動である。しかし、全般的には、積極的に地域の問題に関心を示し、地方自治体の政策形成に積極的に関与しようとする人々の割合は少ない^{vii}といえる。環境運輸地域省による「地方自治体における市民参加高揚に係る指針」^{viii}(Guidance on Enhancing Public Participation in Local Government)によれば、一般的な地域住民の地方自治体に対する意識には以下の傾向^{ix}が認められるとしている。

- ・ 地方議会の議員、地方自治体職員及びそのサービスに関して否定的な見解をもっている。
- ・ 人々が利用できる市民参加の機会があるという意識が欠如している。
- ・ 地方自治体は、地域の問題に対して何もしないから無意味であるという感覚を有している。
- ・ 多くの人々の中には、市民参加は自分以外の他の人—例えば教養ある中流階級の中年層—のためにあるという強い意識がある。

市民集会^{ix}(public meetings)の経験しかもたない多くの一般的な市民は、市民集会は地方自治体からの情報収集又何らかの意見を述べる機会としか受け止めておらず、この場で行われた住民の意思の表明が政策形成に影響を与えるとはほとんど信じていない、というのが一般的な傾向といえる。しかし、後述する常設のフォーラムや市民陪審員^xの経験をもつ人は、こうした地方自治体への市民参加への取り組みを価値あるものと考えている。こうした人々はまた、地方議員も自治体への市民参加に理解を示す人が増加しており、政策形成への影響についても増大していると認識している。また、後述する市民パネルや市民陪審を実施した場合に、地方自治体が予想していた以上に多くの

地域住民が興味・関心を示し、参加する意思を表明したという経験的事実も存在する。

第2節 現政権の取り組み

現労働党政権は、「地方自治の現代化」(modernise local government)を重要な政策課題のひとつとしてとり上げ、これに対して多方面からの積極的な推進を図るものとしているが、その要素のひとつとして、政策形成過程における市民参加を重要な課題ととらえている。トニー・ブレア首相自身、英国の地方選挙の投票率が非常に低く、一般住民の「地方自治体離れ」が蔓延していることに対して大きな危機感を抱いている。この理由として、近年の社会経済環境が著しい変化を遂げたにも拘わらず、地方自治体の政策形成は1945年(あるいはそれ以前)以来、引き続き委員会制度(committee system)のもとで依然として行われており、外部の個人・組織は政策形成の主体・過程を知ることができないⁱⁱことにあるとしている。このため、地方自治体を現代化し、地域住民を政策形成に関与させることで自治体が地域のリーダーとしての地位を獲得し、行政サービス水準の向上に努めるべきであると提唱しているⁱⁱⁱ。

また、1998年7月に発行されたホワイト・ペーパー「現代の地方自治—市民との接触」(Modern Local Government, In Touch with the People)では、市民参加に関し、「政府は協議(consultation)と参加(participation)が地方自治体全ての文化の中に根付くことを切望している。(—中略—)そしてこれらの取り組みが個々の自治体の権限全般に亘り実践されることを望んでいる。」と述べている。そして、地域計画(community plan)及びベストバリュールⁱⁱⁱⁱの規定の作成における協議を新しい法的義務(statutory duty)として提案し、また、市民参加の手法開発に関しては、地方自治体はかなりの経験を有しており、自治体は全てそれぞれの状況に最も合致した参加手法を決定すべきであると言及している。

第3節 地方自治体の取り組み

1990年代に入り、中央—地方関係に変化の兆しが表れ、都市内分権等の地域主義の萌芽がみられるようになると、地域住民の意向・要望を施策に反映させようとする試みを模索する地方自治体も現れるようになった。こうしたことから、地方自治体の中には

は労働党の取り組みに先駆けて市民参加の意義を認め、これを利用して地域住民の意向を自治体の政策形成過程に反映させようと企図しているものもあった。

ロンドン・バラのひとつであるハンスロー区(London Borough of Hounslow)が作成した議員及び職員向けの冊子「市民の中へー地方自治体の事務に関するコミュニティの関与ー」(Going Public: Involving the Community in the Work of the Council)によれば、以下の点を市民参加の意義として掲げている。

- ・市民の関与は、自治体を実施しようとしていることにつき、より多くの理解が得られ、信頼が培われる。
- ・市民参加は政策形成の質を向上させる。なぜなら、多くの人々が、特に最も重要な点は自治体の決定により影響を受ける人々が、その政策形成に関与するためである。
- ・政策や決定の実施過程が簡素化される。なぜなら、人々は現在行われていること及びその理由を理解できるためである。
- ・好ましい市民の関与方策は、地域住民の需要(needs)に敏感に反応し、質の高いサービスを供給し、さらには市民全てが利用できる資源に平等にアクセスできることを保障する、という自治体の願望と結合し得る。
- ・効果的な市民の関与は、差別や不平等を経験した特定のグループが活動し発言することを保障することで、「自治体における機会均等」政策を支援するものである。
- ・最後に、市民の関与は費用効果(cost effective)が高い。というのは、コミュニケーションのパイプを開き、サービスがそれを必要とする人々に適切な方法で供給されるのを確実にするはずだからである。こうして、制約のある資源は十分に利用され、自治体は金銭的効率性(value for money)を獲得することになる。

一方、市民参加に対するマイナスの影響や問題点として自治体が懸念しているのは、次の点である。

- ・市民の参加は、市民が非現実的な期待をもつという懸念
- ・市民参加制度が本来多くの利益を得られるはずの政策形成をかえって遅らせるという憂慮
- ・市民参加制度は、市民参加に関心をもつ人々の「代表制」(representativeness)に過ぎず、多弁な少数派と無言の多数派を両立させることは困難

また、地方議員の中には、市民参加によって彼らの特権である政策形成が侵害されると憂慮する人々も依然として存在している。しかし、こうした問題や懸念にも拘わらず、

全般的には、多くの自治体が市民参加は地域住民の多くの人々から同意を得られない決定を回避し、情報に基づく政策形成を行い得るといふ、政策形成の正当性を担保するものであるという認識は、概ね共通の理解となってきた。

ⁱ 1987年は75.3%、1992年は77.7%（クレアレポート第52号「英国の1992年総選挙及び統一地方選挙」による）となっている。

ⁱⁱ 但し、ルクセンブルク、ベルギー等の国は義務投票(compulsory voting)であり、また、イタリアは投票を「市民の義務」(civic duty)として法的に定義されていることに留意する必要がある。

ⁱⁱⁱ 英国の地方選挙は1972年地方自治法（現在は1983年人民代表法）に基づき実施されているが、後述する地域及び地方自治体の種類によって実施時期及び議員の改選数等が異なっている。

① イングランド

・ カウンティについては4年に一度全議員が改選され、1990年代は1993年及び1997年に実施された。

・ 大都市圏ディストリクトは、カウンティの選挙年以外の年（例えば1994年、1995年及び1996年）に3分の1ずつ改選されている。

・ 地方圏のディストリクトは、4年に一度の全議員改選（この場合実施年はカウンティ選挙の中間年、例えば1995年）か、または大都市圏ディストリクトと同様、カウンティの選挙年以外の年に3分の1ずつ改選かを選択できる。また、両方式を併用することも可能である。

・ ロンドン・バラは4年に一度全議員が改選され、選挙年はカウンティの選挙の翌年（例えば1994年）に実施される。但しシティは独自の選挙制度をもち、毎年一回全議員が改選される。

・ ユニタリーは地方圏ディストリクトと同様の方式となっている。

② スコットランド、ウェールズ

地方自治体再編後は、4年に一度全議員が改選され、選挙年はスコットランドがイングランドのカウンティ選挙の翌年（例えば1998年）、ウェールズが翌々年（例えば1999年）となっている。

③ 北アイルランド

4年に一度全議員が改選され、実施年はカウンティ選挙と同年である。また、選挙日はグレートブリテン島地域と異なり、通例5月の第三木曜日となっている。

^{iv} 英国はイングランド、ウェールズ、スコットランド及び北アイルランドの四つの地域でそれぞれ若干異なった地方自治制度をもっている。ロンドンを含むイングランドの場合、原則としてロンドン以外の大都市圏は一層制、地方圏は二層制（広域自治体をカウンティ(County Council)、基礎的自治体をディストリクト(District Council)と称している。）の構造となっている。ロンドンについては、現在は32のロンドン・バラ(London Borough)とシティ(Corporation of London)の基礎的自治体のみの一層制であるが、現在広域自治体であるグレーター・ロンドン・オーソリティー(Greater London Authority)の設立が決定しており、このため、2000年以降は二層制となる。また、マンチェスター、バーミンガム、リバプールなどの大都市圏の地方自治体は、一層制の大都市圏ディストリクト(Metropolitan District Council)となっている。一部は市(City Council)と称している自治体もあるが、これは基本的にディストリクトである。一方、1991年から開始された地方構造の見直しによってイングランドの地方圏の一部には、一層制のユニタリー(Unitary Council)と呼ばれる地方自治体が創設された。また、ウェールズ及びスコットランドでは、この見直しの結果、両地方の全域で地方自治体はユニタリーのみの一層制となった。

^v プレッシャーグループについては、第2章第2節で解説する。

^{vi} 1990年代初頭の調査によれば、地方政治に非常に関心を抱いていると主張する人々は全住民

のわずか3%にすぎず、およそ75%があまり興味がないか全く興味がないと言及している。しかし、6割以上の人々は、仮に地方自治体が強く非難すべき施策を実行した場合には、何らかの行動を起こすとしている。(P.lynn Public Perceptions of Local Government, HMSO, 1992年)

vii 環境運輸地域省のホームページによる。(http://www.local-regions.detr.gov.uk/epplg)

viii さらに同指針によれば、具体的な市民の見解として以下の例を挙げている。

- ・「地方自治体は努力しているが、市民はそれ以上の実践的な結果を欲している。」
- ・「職員に連絡するのはなんの苦労もない。でも、それでどうなるのか。」
- ・「同じような人々が全てを支配しているから、はぐらかされる(get put off)。」
- ・「我々のような青少年が考えていることには、彼ら(地方自治体の議員や職員)は関心を抱かない。」
- ・「彼ら(地方自治体の議員や職員)は子供をもつ女性を利用する。—こうした人々は何もかも承諾し苦情を言わないと考えている。」
- ・「人々は旗(banner)をもって地方自治体の外側へ向かうべきである。—しかし、(実際には)大騒ぎすることをおそれ過ぎている。」

(以下略)

ix 市民集会については、第3章第1節2(2)で言及する。

x これらの市民参加手法についても第3章第1節以下で言及する。

xi 地方自治体の政策形成については第2章で触れる

xii トニー・ブレア首相は自著「道標：地方自治に関する新たなビジョン」(Leading the Way, A new vision for local government)(London: Institute for Public Policy Research, 1998)の中で、市民参加に関して自身の見解を以下の通り披瀝している。「地方自治体が屋根の上から人々に叫ぶことは期待のかけ過ぎであるのかも知れない。しかし、多くの人々が投票に十分気を配り、自分たちが住む地域で起こっている事態について誰を賞賛し批判するのかを知ることは、決して期待のかけ過ぎとは思えない。(—中略—)しかし、強化が必要なのは代表制民主主義だけではない。我々は地域のリーダーシップを強化する他の民主的方策にも目を向ける必要がある。議会(councils)は(政党の諸問題・政策などに決定権を持つ政党の)地方委員会(caucus)や政党グループ(party group)等の秘密の世界に陥ることを避ける必要がある。地域住民の発言の機会を与えるべきである。いくつかの自治体ではこうしたことを実践している。市民陪審は困難な課題に取り組むための合意(consensus)を築く一助となっている。地域に関する調査(local surveys)は地域の問題を具現化する(identify)ためにいっそう用いられるようになっている。さらに、地方レベルの住民投票(referendum)は、リーダーシップ機能を働かせるのに役立つ地方自治体の道具の本質的な部分(part and parcel)となってきた。 (—中略—) 全ての地方自治体は投票率の改善と、その統治する地域の市民参加を強化するための目標を自ら定めるべきである。」

xiii ベストバリューについては第3章第2節の注参照

第2章 英国地方自治体の政策形成と関与の様相

第1節 基本的構造

本節では、英国の典型的な地方自治体における政策形成のしくみを考察し、自治体が個々の政策を形成する上で主体となる要素は何か、及びその要素はどのようにこれに関与するのかを明らかにしたい。もちろん、現実の政策形成は各々の地方自治体の規模、都市部や農村部といった自治体の所在する地域、事業の重要度、及び行政分野などの要因によりさまざまであり、これに関与する主体も事案によっては複雑に絡み合った多様な様相を呈するが、本稿では単純化したモデルによる分析を試みることでこの過程における市民参加の方法を明らかにする一助としたい。

伝統的な英国地方自治体の政策形成の構造は、自治体の議会、委員会、執行部局の三つが主体となる要素である。議会に所属する地方議員が政策を案出し、執行部局の事務職員の助言を受けつつ、行政分野ごとに設置された委員会でこれを精査、検討し、その後本会議において決定され、議会の指揮監督のもとに執行部局により実施されるという過程を経る。これは地方議員が中心となって自治体の政策形成を行い、事務職員の行政執行を管理・監督するというモデルであり、英国では議会が自治体の意思決定及び行政執行の権限を有していることも視野においている。しかし、現実には、英国の自治体の多くは政党色が強く、その自治体を支配する政党の意向をもとに政策が形成されること、個々の議員の資質や所属する政党内でも議員の力関係に差があることなどの理由から、全ての議員が政策形成に参画するわけではないことは明らかである。また、近年の行政の専門化・複雑多様化に対し、非常勤職である地方議員が地域の需要に合致した政策を案出する能力に対する疑念がある。さらに個々の議員が地域の意向を汲み上げつつ政策を提唱しても、行政サービス供給に優先順位がつけられ、支弁可能な財源等の制約によって取捨選択されることが多い。

実証的研究によれば、多くの地方自治体では幹部議員(senior councillors)の小集団と幹部事務職員との間の協議・調整によって政策の骨格が形成され、一般議員(backbench councillors)と一般事務職員がこれに沿って肉付けする役割を担うという、「選抜者結合モデル」¹(joint elite model)が一般的に妥当するとされている。つまり、地方自治体の支配政党のリーダーを含む中心集団、及びその党が支配している重要性の高い委員会

と、執行部局の部長のもとに統制されている組織が密接に結びつき、相互に調整しつつ政策形成を行うというものである。一般議員はこの関係からは遠い位置にあり、政策の骨格形成に実質的に関与することは難しいとされている。

現実には、より複雑に錯綜した主体間の動的な結びつきによって政策が形成されている。政策形成に大きな影響を及ぼすのは、単なる指導的議員(leading councillors)でなく支配的会派(ruling party groups)に属する議員集団であることが多い。また、一般議員は政策の骨格形成に関与することはまれだが、一方で選出地区の代表としての立場があり、幹部議員は形成された政策が一般議員にも受容されるよう、調整・折衝を行うことが多い。幹部議員と幹部事務職員を中心にして形成された政策が地域の需要や一般議員全体の意向とあまりにもかけ離れている場合には、一般議員はこの政策を拒否することもある。なお、ある一般議員が特定の行政分野・行政施策に通じている場合には、その議員が政策の方向付けを行い、政策形成の中心となることもある。一般事務職員も日常的に事務を行っているため地域の实情に詳しく、幹部職員が一般事務職員の提言を汲み上げて幹部議員との協議・調整を行うこともある。

さらに、議員に積極的な政策的リーダーシップのない自治体や、行政課題が専門性の高いものである場合には、幹部事務職員が政策形成の中核を担い、議員が形式的に正当性を担保するという場合もある。こうした場合には往々にして執行部局間の緊張関係が高まる。というのは、英国の地方自治体の場合、議会の委員会は行政分野別に区分されており、この委員会の指揮監督下に執行部局が置かれていることから、行政課題によってはそれぞれの執行部局の利益が異なり、自治体全体の政策の優先順位づけで紛糾する原因となっているからである。特に財政状況が厳しく、行政サービスや職員数が削減されている情勢下ではその行政資源の配分等をめぐり、執行部局間で対立・紛争となることもあり得る。

このように、現実の地方自治体の政策形成にはさまざまなバリエーションが認められるが、一般的には幹部議員と幹部事務職員が主要な主体となっている。地域住民が自治体の政策形成に関与するためには、選挙権の行使により地方議員を直接選出することはもちろん、後述する世論調査をはじめとする市民参加の方法が存在するが、これ以外に政策形成に大きな影響を及ぼす組織として、プレッシャーグループ(pressure groups)が注目されている。次節では、このプレッシャーグループの概念、種類及びその関与方法について略述する。

第2節 プレッシャーグループ

1 概要

プレッシャーグループを的確に定義することは難しい。地域社会には数多くの公共・民間組織及びボランティア組織が存在するが、こういった組織の地方自治体の政策形成への関与という側面からとらえ、その中で「統治する権限を求めることなく統治組織の政策に影響を与えようと試みる集団」^{ii iii}という定義が、概ね共通の理解であるように思われる。また、「統治組織の政策に影響を与えようと試みる」という点から、特定の行政課題を達成するために地方選挙に候補者を立てようとする組織をも包含する。この組織は「特定問題政党」(single-issue party)と呼ばれており、候補者は選挙過程の中で信条を公表し支持を訴えることで組織目的を達成しようとするが、彼ら自身は地方を統治したいと考えてはいないため、プレッシャーグループの範疇に属することになる。

プレッシャーグループは、その存在目的として統治する権限を求めないことから、選挙に候補者を擁立する場合でも、その目的はあくまでも議員を通して側面的に政策形成に影響を及ぼすことにある。また、地方自治体それ自身も国会、中央政府さらにはEUに代表者を送ることで、より上位の政治レベルでプレッシャーグループとなる機会がある。

2 分類

(1) 組織の特質による分類

プレッシャーグループの数は莫大であり、またその規模、組織構造、対象となる行政分野が多様であることから、これを理解するためにいくつかの指標による分類が考えられる。最も一般的には組織の特質による分類であり、派閥的または利益団体と、促進的団体、主義・信条的団体に区分される。

派閥的団体は、一般的に、何らかの経済活動に関与する構成員自身の利益保護及び増進をその存在目的としている。例えば労働組合、経営者組織、専門家協会等がこれに該当する。促進的団体はなんらかの信条や原則を促進したり、キャンペーンを実施し、これを政策に反映させることを目的としている。この例としては、環境保護団体、

(表2-1 ローカル・プレッシャーグループの分類)

1 生産者及び経済関係団体(producer or economic groups)

会社組織(incorporating businesses)、労働組合及び専門家協会(professional associations)。このような団体との連携(partnership)は近年重要性が高まってきており、中央政府の様々な事業計画、例えばシティ・チャレンジ、単一地域振興予算(Single Regeneration Budget)により助成されている。

2 コミュニティ団体(community groups)

これらの団体は、活動に対する援助を、さまざまに異なった社会基盤から得ている。アメニティ団体、借家人協会(tenants' associations)、女性擁護団体(women's group)、少数民族を代表する団体等がこれに該当する。団体の政策が与える影響は様々で、運営や財政面の援助は、団体の目的や活動が地方自治体の政策に適合しているかどうかによる。補助金は、これらの団体の活動を牽引する主要な要素である。

3 目標追求団体(cause groups)

直接的な物質的利益よりも、特定の理想や信条を奨励することに関心がある団体。この典型的な団体は地方自治体からあまり多くの公的な支援を受けない傾向にある。ところが一方では、補助金が主要な連携(relationship)の形態であり、地方自治体の政策課題とその自治体が支援する団体の活動目的が一致することが望まれている。

4 ボランタリーセクター団体(voluntary sector groups)

地域社会で提起されている課題に対処することを目的として、非営利、非法定(non-statutory)の原則で創設された組織である。近年、これらの団体の増加はめざましく、特に社会福祉サービスにおける購入者(purchaser)と供給者(provider)の分離が導入されてから、その数は増した。連携の形式も契約形式が増加している。

(出典: Local Government in the UK, 2nd edition, 1997 p295, Stoker の分類による)

市民の自由・権利を擁護する団体、動物愛護及び児童、母子・父子家庭、年金生活者及び障害者の福利向上を企図する団体等が挙げられる。

ストラスクライド大学のゲリー・ストーカー(Gerry Stoker)教授は、組織の性格により生産者及び経済関係団体、コミュニティ団体、目標追求団体及びボランタリーセクター団体の四つの分類を提示している(表2-1参照)。

(2) 行政サービス区分による分類

第二の分類体系は、プレッシャーグループが対象とする行政サービスの種類または関連する委員会及び執行部局による区分である。これは、先に述べたように英国の地方自治体の議会における委員会が行政分野ごとに設置されており、プレッシャーグループも地方自治体全体でなく、委員会及び執行部局単位に何らかの接触・働きかけを行うのが

一般的であること、及び近年の英国における公共サービスの民営化により、こうした組織がそれぞれの行政分野ごとに自治体の行政サービスを供給することが増加していることから、実情に即した分類方法であるといえる。地方自治体はこうした民間セクターやボランティアセクターに財政的支援を行っている例^vも多く、時にはその援助如何で、次年度にその組織が現存できるかどうかが決まってくる例もある。こうした組織への補助金は、数百ポンドのレベルから数万ポンドのレベル^{vi}まで様々である。当然のことながら自治体は自らの利益を守り、ひいては納税者の利益を擁護しなければならないため、特に補助金額が大きい組織の場合においては、自治体は必要に応じて監査を行い、補助金が当初分配した方法に則って正しく使用されているのかを確認することもある。さらに、一人または複数の議員がその組織の経営会議(management board)の一員として任命され、補助金の執行状況をはじめとする組織の運営を監視することもある。また、多くの場合、地方自治体はその組織に関係する部局から、組織と接触する職員を指名し、組織に対し助言と監視を行うよう命じている。

表 2-2 は、バーミンガム市に関与・働きかけを行っているプレッシャーグループについて、関係する委員会別に区分した一例である。

(3) 地方自治体に対する関与方法による分類

地方自治体が提供する責務を負う行政サービスを供給し、自治体から補助金を受けているプレッシャーグループは、組織目的を達成するためにその自治体に何らかの負担を負わせたり、圧力をかける立場に立つことは少ない。しかし、仮にある組織が何らかの理由により、地方自治体の行政サービス供給主体から除外された場合、または組織の性格が地方自治体の、特にその支配政党の政策と相容れない場合には、示威行動等の圧力に訴えることが必要であり、かつその行動が対外的に組織の存在意義を示すものとなる。こうした視点をもとに地方自治体に関与する方法の相違という点から、地方自治体と連携・協調する組織か、あるいは対立・拮抗する組織かという第三の分類体系が考えられる。前者は、一般的にその組織の運営目標や利益が地方自治体やその支配政党の政策と合致し、ひいてはその自治体及び支配政党の利益を増進・強化するものである。これに対して後者は、組織の目標が地方自治体や支配政党の利益と相反するため、圧力的な方法によって自治体の政策を変革しようと企図するものである。

地方自治体と連携・協調する組織という地位を獲得し得るのは、先にみた自治体の政策を形成する主要な要素である幹部議員と幹部事務職員がその組織を自治体にとって

(表 2-2 バーミンガム市の委員会から援助を受けている団体)

- 1 経済開発委員会(Economic Development Committee)
 - ・ バーミンガム協同開発庁(Birmingham Co-operative Development Agency)
 - ・ バーミンガム黒人事業(Black Business in Birmingham)
 - ・ 障害者人材供給センター(Disability Resource Centre)
 - ・ ミッドランズ産業協会(Midlands Industrial Association)
 - ・ 自動車産業地方組織ネットワーク(Motor Industry Local Authority Network)
 - ・ 労働組合人材供給センター(Trade Union Resource Centre)
 - ・ ウェスト・ミッドランズ低賃金局(West Midlands Low Pay Unit)

- 2 教育委員会(Education Committee)
 - ・ バーミンガム社会スポーツ連合(Birmingham Social Sports Federation)
 - ・ 中華・ベトナム系文化学校(The Chinese and Vietnamese Cultural School)
 - ・ エジンバラ公奨励計画(Duke of Edinburgh Award Scheme)
 - ・ ベンガル婦人協会(Bengali Women's Association)
 - ・ ビッグブラム劇場教育社(Big Brum Theatre in Education Company)
 - ・ イスラム保護者協会(Muslim Parents' Association)

- 3 住宅委員会(Housing Association)
 - ・ バーミンガム女性援助協会(Birmingham Women's Aid)
 - ・ 住宅協会(Focus Housing Association)
 - ・ ホームレス及びアルコール中毒者社会復帰計画(Homeless Alcohol Recovery Project)
 - ・ 住宅、母子家庭及び幼児計画(Housing Plus One Mother and Baby Project)
 - ・ 民間賃貸業フォーラム(Private Rented Sector Forum)
 - ・ 救世軍(Salvation Army)
 - ・ 南アストン地区住宅協会(South Aston Housing Co-operative)

- 4 レジャー委員会(Leisure Service Committee)
 - ・ バーミンガム青少年クラブ協会(Birmingham Association of Youth Club)
 - ・ バーミンガム読者及び作家祭(Birmingham Readers and Writers Festival)
 - ・ バーミンガムレパートリー劇場(Birmingham Repertory Theatre)
 - ・ サイクリング指導者の会(Cycling Advisory Group)
 - ・ 図書館友の会(Friends of the Library)
 - ・ ムハンマド・アリ・センター(Muhammed Ali Centre)
 - ・ スカウト協会(Scout Association)
 - ・ 樹木を愛する会(Tree Lovers' League)

(出典: Local Government in the UK, 2nd edition, 1997 p296)

有益なものを見なしているプレッシャーグループの場合である。例えば、ある保守党支配の自治体では、住宅トラスト(Housing Trust)は自治体にとって有益な組織であり、この組織と連携・協調し、事業を実施している。住宅トラストは地域の住宅問題の解決

に貢献しており、また、この組織が存在することで地方自治体は自ら住宅の建設・維持管理事務を執行する必要がない。このようなプレッシャーグループは組織自体の存在目的を達成しているばかりでなく、その事業の成功を地域住民に示すことで、自治体の政策を正当化するという自治体の利益となる間接的な役割をも担っている。

これに対して、同一自治体において地方自治体と対立・拮抗する組織であり、借家人、特に母子家庭、少数民族等の保護を目的とする借家人協会(Tenants Association)などのプレッシャーグループは、支配政党の優先度の高い政策と対立したり、少数の議員のみが支持している政策の実現を目標としている。こうした組織が自治体の政策に関与する手段は請願(petitions)や示威行動(demonstrations)といった示威的・圧力的方法しか残されていない。このため、このようなプレッシャーグループはその活動を支援する有力なスポンサーがなければ、地方自治体や支配政党の意向と対立する要求を追求し続け、その結果資金供給の途が断たれる等の理由から全体的に脆弱化するか、あるいは自治体や支配政党に受け入れやすく、その政策に影響を与えやすいように要求を修正するしか方策が残されておらず、往々にして苦しい立場に置かれることになる。

3 プレッシャーグループの役割

次に、プレッシャーグループによる地方自治体の政策形成関与の限界を考える上で、ここでこうした組織が地域行政に果たしている役割を見ておきたい。

プレッシャーグループの中には、救世軍(Salvation Army)やスカウト協会(Scout Association)のように、古くから活動を続けているものもみられるが、近年になって新たに設立された組織も多い。また、特定問題政党の母体となる特定問題団体(single-issue groups)に代表されるような、比較的規模が小さく、特定の行政課題のみを対象とするプレッシャーグループは、現在でも発生・消滅を繰り返している。

1970年代半ば以降、多くの地方自治体がプレッシャーグループからの接触を広く許容するようになってきた。この理由は、自治体における強制競争入札の実施や、社会福祉分野でのコミュニティ・ケアの拡大・深化等地方行政をめぐる一連の変化の中で、さまざまな民間及びボランティアセクターが地域の公共サービス供給母体としての役割を担うようになってきたためである。こうしたセクターによる公共サービス供給は、地方自治体自らがこれを実施するよりも、より効率的に行うことが明らかになるにつれて、自治体は自ら公共サービスの供給を行うよりも、こうした組織への補助金助成や

行政サービスの基準を作成するといった、行政サービスを調整する役割(enabler)を担うようになった。現在では大都市の地方自治体やカウンティ・カウンシルの中には、数百もの組織に財政支援^{vi}を行っている自治体もある。

こうした状況の中で、地方自治体はプレッシャーグループと公共サービスの供給という契約、あるいはパートナーシップの方式を用いて関係を築く動きをみせている。強制競争入札が実施されている行政サービス分野だけでなく、それ以外の分野でも公共サービスの水準に関する合意(negotiated service level agreement)をもとに、地方自治体が自主的に民間及びボランティアセクターと契約し、こうした組織に補助金を助成しつつその活動を統制するという動きが活発化している。このため、プレッシャーグループの中で地方自治体と連携・協調する組織と、対立・拮抗する組織の分化が顕在化している。重要な点は、プレッシャーグループの性格が変質し、地方自治体の政策形成に影響を与えるはずの役割が、逆に自治体によって組織の行動計画が規定されるという流れも認められている。

4 プレッシャーグループの限界

プレッシャーグループは、これまで英国の地方自治体における政策形成に大きな役割を果たしてきたが、これまで述べた以外にもいくつかの内在的な限界が存在する。第一には、これまでみたように数多くのプレッシャーグループの中で、実際に地方自治体の政策形成に関与できるのはごく一部の組織に過ぎず、すべての組織がこれに関与できるわけではないという点である。地方自治体と連携・協調する組織は、政策形成の中心となる主体に接触しやすく、政策内容も穏健な現状維持を主張する傾向となる。このため、自治体に受容されやすく、またその政策に反映されやすい。これに対して、地方自治体や支配政党と対立・拮抗する組織は、政策形成の中心となる主体に接触することが困難であり、その手段もキャンペーンや請願、示威行動といった方法を探らざるを得ない。

第二に、組織目的が達成された場合、組織が解散したり消滅してしまうことがあり、政策形成に関与する主体として安定性・継続性に欠けることが指摘できる。特に特定問題団体の場合にこの傾向が強い。プレッシャーグループは地域に新たに発生した問題に対し、組織化し地方自治体に働きかけることが可能なことから、柔軟性をもった政策形成主体といえるが、その継続性・安定性に欠ける点で、地域住民及び地方自治体双方にとって混乱を招く欠点がある。

第三点として、プレッシャーグループの活動は組織の利益が最優先されるが、この利益は必ずしも一般的な地域住民の意向や利益と一致しない。このため、プレッシャーグループが政策形成に関与することで、逆に地域住民の利益が損なわれることがある。また、政策に関与する場合にも、政策形成主体と非公式に接触する機会が多く、地域住民にその姿が見えにくいことに加え、政策形成主体及びプレッシャーグループ双方に答責性がないことも問題である。

このように、地方自治体の政策形成に対しプレッシャーグループの果たしてきた役割は大きい。政策形成の透明性や地域全体の民主主義の底上げといった課題を克服するために、第3章以下に述べる多様な市民参加の取り組みが、それぞれの地方自治体で試みられている。

ⁱ David Wilson and Chris Game, *Local Government in the United Kingdom*, 2nd edition, 1997年による。

ⁱⁱ この意味から、地域住民のうち特定の行政分野に関心を有する人々が自主的に調査・研究する、いわゆる「インタレスト・グループ」(interest groups)よりも広いものと考えられる。また、例えば地域園芸協会(local gardening association)がその所有地内における道路建設に反対する声明を出すとするれば、それは、一時的にプレッシャーグループであるといえる。実際のところ、地域レベルでは、多数の団体は単一の特定目的のために組織され、その問題と消長を共にすることが多い。

ⁱⁱⁱ プレッシャーグループの直訳は「圧力団体」となるが、後述するように地方自治体と連携・協調し行政サービスの供給を行う組織をも包含することから、いわゆる日本でいう「圧力団体」という概念よりも広いものと考えられる。このため本稿では「圧力団体」という用語を用いずに「プレッシャーグループ」として記述することとした。

^{iv} 全国ボランティア組織協会(National Council for Voluntary Organisation = NCVO)の調査によれば、地方自治体は1994/95会計年度でおよそ6億8,700万ポンドをボランティア組織に助成することを計画している。この額はボランティア組織の総収入の約12.5%に及ぶ。

^v 労働党支配の自治体の中には、現状を変革することを目的に掲げる組織を積極的に支援するものもあり、このため、こうした団体に対し多大な補助金を供給してきた。最もよく知られた例は大ロンドン市(Greater London Council = GLC)の例で、1980年代初期の労働党支配の際に、ボランティア組織に対する補助金額は、1986年の廃止までに8,200万ポンドにも及んだ。

^{vi} これに該当するものとして、バーミンガム市が助成しているプレッシャーグループの例が挙げられる。

^{vii} しかし、公共サービスの供給に係る民間・ボランティアセクター補助金の交付額は、地方自治体によってさまざまである。同じ地域内での比較例として、例えばレスターシャー(Leicestershire)内のディストリクト・カウンシルについてみると、レスター市(Leicester City Council)は1994/95予算で800万ポンド以上(収入予算の14%)を補助金としてボランティア団体に交付しているが、オードビーアンドウィングストン・ディストリクト・カウンシル(Oadby

and Wigston District Council)の交付額はわずか 34,500 ポンド (同 0.8%) にすぎない。また、ウエストミッドランズ・メトロポリタン・ディストリクトの中では、バーミンガム市は 2,200 万ポンド (予算額の 2.4%) を交付している一方で、ダドリー市(Dudley)のそれは 250 万ポンド (同 1.2%) である。大都市の自治体やカウンティ・カウンシルが小規模のディストリクト・カウンシルよりも補助金助成額が多いという、自治体の財政規模と補助金額が比例することは、一般的にはほぼ妥当する。また、補助金額でスコットランドの自治体はウェールズの自治体よりも多いが、イングランドよりは少ない。