

パブリックとは、市民がつくるもの 「英国市民活動事情調査ノート」から 小沢 朗

1 パブリック（公共）って何？

読者の多数である横浜市職員諸氏は、職業柄、「公（public）」と「私（private）」の區別をしつかりともっていることと思う。そして、ほとんど疑うことなく、公務員である自分こそが「パブリック」の側であり、市民は「プライベート」な存在であると認識しているだろう。

一九六九年に発表された英国での都市計画の方針を述べた著名な「スケフィンソン・レポート」(注①)のフローチャート(図一)を見てみよう。これを知るまで、私も行政こそ公だと、疑うことはなかった。同レポートには、行政はcouncil(役所、注②)であり、市民が公共(public)と記されている。

市民がパブリックとはどういうことなのか。市民には個人的な財産・生命は言うに及ばず、個人的生活スタイルや主義主張がある。これらを集約して公共の意志とするのが行政の仕事ではないのか。行政が係わらないで、どうやってパブリックな意見となるのだろうか。ところで、英国では、パブリック・スクールは私立学校だし、パブリック・ハウスは通

称パブという居酒屋のことである。言葉のうへでも、パブリックは必ずしも行政のことを表さないようである。では実際に英国の市民社会において、市民はどのようにしてパブリックの担い手となっているのであろうか。

九六年一月、私は市民活動の実態と行政との関係について調査するため、英国を訪れた。英国の市民団体は、「パブリックの利益」のため活動することにより、法人格取得や優遇税制が受けられる。今回の調査では、実際の市民活動へ参加して観察することや、活動者へのインタビュー等により、現実の活動場面の具体的な把握に努めた。以下、英国で市民が担うパブリックの世界を報告しよう。なお、ここで言う英国とは連合王国のうちイングランド地域のみを指すこととする。

2 英国の市民活動団体の一例

今回、私が約一週間滞在したハリッジという都市は、英国中東部にある小さな港町である。ナポレオン時代には、フランス軍の進攻から港を守るための砲台が築かれた。今もオランダや北欧方面へのフェリーが発着してい

る。

人口約一万五千人のこの町に、会員数約千人(住民十五人に一人の割合)を擁するまちづくり団体「ハリッジ・ソサエティ」(注③。以下「HS」という)がある。主に歴史的・文化的資産を生かしながら、快適な都市環境を創造していくことを活動内容としている。

英国内に千を超すというシビックトラスト活動(注④)を行う地域団体の代表的存在であり、事務局長のアンディ・ラター氏とサム・シアード氏は、九〇年に日本ナショナルトラストの招きで来日し、横浜へも訪れている。彼らの活動とはどのようなものだろう。

まず、リダウトと呼ばれるナポレオン時代の砲台、古い灯台、映画館といった歴史的な建造物を修復し、資料館として公開・活用している。また、駅前広場の花壇、野生湿地の保全、史跡サインの設置、町域内の開発申請に対するチェックと意見表明、観光案内などもしている。

総会は年一回、常任委員会は月一回。四つの小委員会と五つのグループに分かれ、役割を分担している。会員には、年四回発行の

1 パブリック（公共）って何？
2 英国の市民活動団体の一例
3 港町ハリッジでの市民活動
4 ロンドン市街のチャリティイベント
5 英国の市民活動を支えるもの

注① 一九六九年に発表された、都市計画への市民参加に関する英国政府の委員会の報告書「人々と都市計画」のこと。委員長の名をとって「スケフィンソン・レポート」と呼ばれる。(西村幸夫「歴史を生かしたまちづくりー英国シビックデザイン運動からー」古今書院) 21ページ

注② 英国においては、日本と異なり、地方政府と議会は一体のものであり、カウンシルと呼ばれる。イングランドの場合「基本的には大都市圏は二層制、非大都市圏は二層制を採用している。大都市圏域としては、ロンドンには三十二のロンドン特別区とシティに、また、バーミンガム、マンチェスター、リバプール等大都市を中心とした六の大都市圏は三十六の大都市圏ディストリクトによって構成される、それぞれ一層制の地方団体構造になっている。これに対し、非大都市圏では、三十九のカウンティ(日本の県に相当するもの)と二百九十六の非大都市圏ディストリクト(日本の市町村に相当するもの)で構成される二層制の地方団体構造となっている。

地方団体の所管事務としては、カウンティは基本計画、輸送計画、道路管理、教育、社会福祉、消防・警察、消費者保護、廃棄物処理等広域的な行政分野を担当し、ディストリクトは住宅、開発規制、環境衛生、レクリエーション、廃棄物収集、地方税徴収等住民に

「ハイライト」という会報（A4判二十四ページ）が届けられる。

日本の類似団体と比較しての、その特徴と
言えることは、

- (1) 町の中に多くの会員がいる。
- (2) 会が自らの手で資産の保有、管理、運営を行う。
- (3) 会員の自発性を尊重したネットワーク型組織活動を行う。
- (4) 行政とは独立しつつも協力関係をもつ。

という四点に整理されよう。

3 一港町ハリッジでの市民活動

ハリッジで見聞したHS及びその他の市民活動の具体的事例を紹介しよう。

① 史跡リダウトの管理運営（HS）

リダウト（Redoubt）とは、港を見渡す小さな丘の頂上部をレンガで二重の環状に構築した砦（砲台）である。一八一一年に築かれたが、第二次大戦後に放置され、空堀には、自動車や家具などのゴミが大量に投棄されていたという。これが一九六九年、HS会員の手で再生工事が行われ、この地方の観光名所のひとつになり、八九年にはUK二〇〇〇という全国表彰も受けた。この修復計画には現在までに一千二百万円が費やされている。

この史跡の管理運営について、九四年度のデータ（注⑤）から主な数値を拾ってみよう。

- ・年間予算額 約百六十万円
- ・年間有料入場者数 約四千人（推定）
- ・年間活動時間 延七千時間人（平均）

年間収入のうち、行政からの助成金は僅か十万円にも満たず、ほとんどを入場料、寄付、記念品等販売収入等によっている。

また支出の半分の約八十万円が維持費だが、このうち委託工事は屋根防水工事の三十万円ほどで、残りは自前工事のための材料購入費となっている。

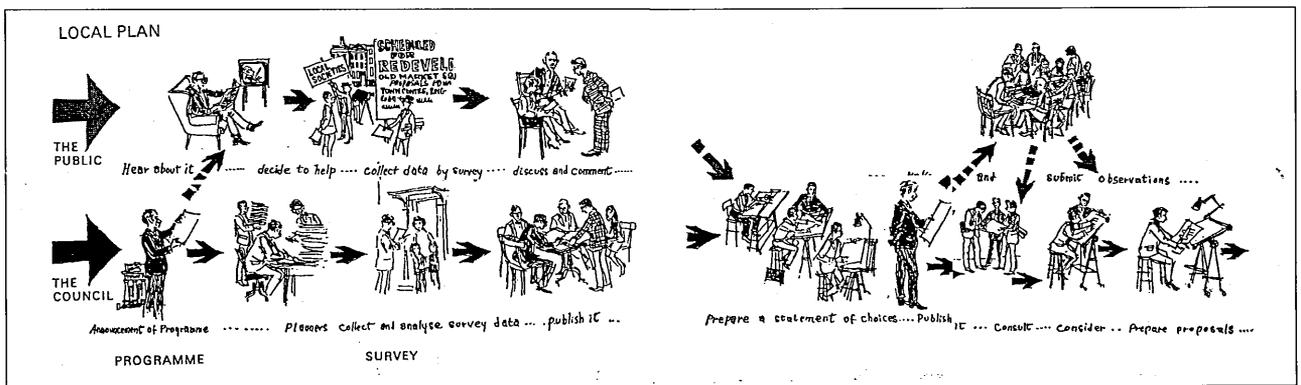
私は一月七日（日）に現場での活動に参加した。そこでは「アクショングループ」に属する十人程のメンバーが、それぞれの持ち場で作業をしていた。照明灯の修理工事（電気）、資料展示用パネルの補修（木工）、外壁のメジの補強（左官）、展示品のリメイク、清掃など。

その日は午前十時から午後四時まで。但しランチタイムの外にティタイムが二回。リーダーのあいさつや指示はなく、途中で帰宅する人もいたが、終始和やかな雰囲気だった。「ボランティアとは、やりたい人がやりたい時間だけやることなのさ」というのがアンディ・ラター事務局長の解説だった。

もうひとつ目に付いたものは、入り口正面の案内板に書かれたメッセージである。「ウエルカム・アット・ユア・オウン・リスク」

日本語では「入場の際には、あなた自身が危険負担したうえでどうぞ」という感じだろうか。このフレーズは、ハリッジだけのものではなく、英国ではコモンセンス（常識）になっている。英国市民にとって、自分の行動の結果は自分で責任を負うということであり、危険は自ら察知し回避しなくてはならないのだ。逆に言えば、施設管理者にとつての責任範囲が狭い、ということ。日本の行政ではこうは

図一 「スケフィントン・レポート」にある計画への市民参加の模式図



身近な行政分野を担当している。また、博物館、美術館、公園の提供等はカウンティ、ディストリクトのいずれも実施することができる。一方、大都市圏域における一層制地方自治体は、基本的にカウンティ、ディストリクトの双方の事務を処理することになる」（橋本嘉一「イングランドの地方団体再編（一）」「地方行政」第584号）

注③ ハリッジ・ソサエティ
名称 The Harwich Society
団体格 登録チャリティ団体
シビックトラスト登録団体
設立年 一九六九年
会員数 約千人 調査時点では九百三十人

目的 市民のプライドを鼓舞し、ハリッジ地域を暮らしやすくする。

組織 議長・運営委員会（十二人）
一 小委員会（アメニティ、調査助言、長期計画など）
一 グループ（社会活動、海事博物館、自然史、樹木、散歩道、アクション、交通）、ほかガイド班、機関紙編集部など

会計規模 約四百万円（年間）

注④ 「シビック・トラストは「人がとが生活し、働いている地域に愛着をもち、その世話をする」ことをモットーとし、「築かれた環境」に重点をおきながら、地域住民自身の自発的・積極的貢献によって地域環境の改善を図ろうとするものである。シビック・トラスト活動は、各地域で住民が主体となって自発的に組織されている地域アメニティ団体によって展開されており、各地域での活動をロンドンのトラストがさまざまな手段により支援し、またネットワークしている。」（山下茂「シビック・トラストのすすめ」「地域づくり38号」特集：シビック・トラスト）

（財）地域活性化センター）

注⑤ THE HARWICH REDOU

いかな。国家賠償法の規定により、管理者には無過失責任の原則(注⑥)が適用される。もちろんHSも保険はかけている。しかしここでは、事故があったときの責任はあくまで、訪問者本人なのだ。

◇市民活動のポイント(市民がこのような活動を実施できているポイントの整理)

- ・公開するための初期整備(ゴミ処理、建造物修理、展示品作成、運営体制づくり等)や日常の管理・運営も業者任せでなく市民の発意と行動で行われる。
- ・維持管理に必要な主たる資金を入場料と寄付等によって得ている。
- ・公開日・活動日は冬の間週一日とするなど無理のない設定にしている。

② エレクトリック・パレス(映画館)

港町ハリッジには、英国でも最初期(一九一一年)の映画館がある。映画産業の斜陽化のため五六年に閉館して荒廃していたのを、七五年にHSが乗り出して修復し、八一年市民の運営する映画館として復活させている。

市民は、映画館を再生させるため、エレクトリック・パレス・トラスト(HSとの姉妹組織)を設立した。約四百五十万円の募金と、行政からの助成金も受け、二千五百時間・人の労力を費やして、一九八一年映画館の建物は内外装共に修復なって再開された。運営主体としての会社(注⑦)をつくったが、常勤は一人だけで、マネージャー、映写技師、広報宣伝担当から切符やアイスクリーム売り等のスタッフは無給で市民が行い、利益はトラストの維持管理費用に還元されている。

原則毎週金・土・日の夜一回だけの上映だが、「フレンチ・キッス」や「ベイブ」などの人気作品もプログラムに予定されており、市民はけっこう楽しみにしているようだ。

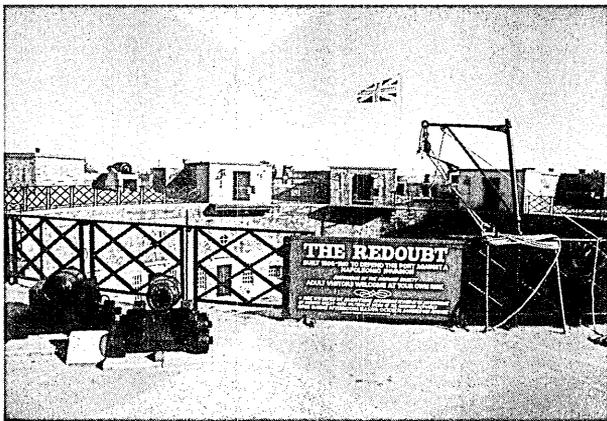
◇市民活動のポイント

- ・建物の修復のため市民募金を募った。
- ・工事には市民も参加し労力を提供した。
- ・運営に市民が無償で参加し、営業利益を維持費に還元している。
- ・行政も助成金を出して支援している。

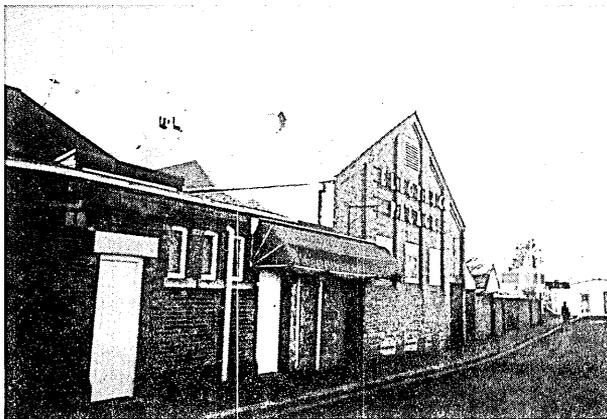
③ ラジオ博物館

HSの会員の一人、トニー・オニール氏は、州政府からかつて灯台だった建造物を借り受け、自身のコレクションだった古いラジオとテレビの資料館を九六年一月七日に開館させ

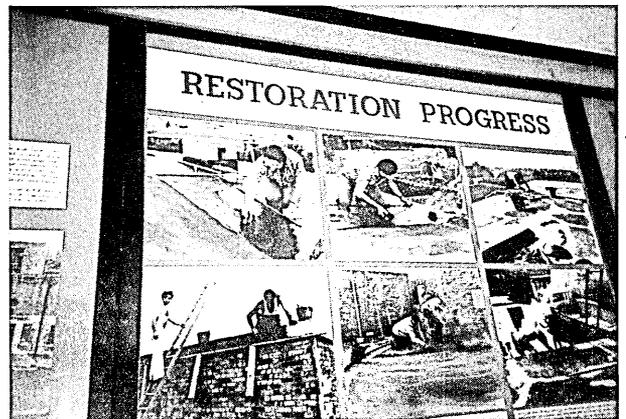
ハリッジ・ソサエティが管理運営する史跡「リダウト」



エレクトリック・パレスの外観。入口は反対側にある。



リダウトの修復作業の写真展示。多数の市民が作業に従事している。



BT RESTORATION FUND - ACCOUNT GROUP INCOME AND EXPENDITURE ACCOUNT FOR THE YEAR ENDING 31.12.94
 注⑥ 「国家賠償法第二条 道路、河川その他の公の营造物の設置又は管理に瑕疵があったために他人に損害を生じたときは、国又は公共団体はこれを賠償する責に任ずる。」

無過失責任の原則については次のような最高裁の判示によるものとされる。「国家賠償法」一条一項の营造物の設置又は管理の瑕疵とは、营造物が通常有すべき安全性を欠いていることを行い、これに基づく国および公共団体の賠償責任については、過失の存在は必要としないと介することを相当とする」(昭和四十五年八月二十日民集二四巻九号一六八ページ)
 注⑦ 英国では、チャリティ法による登録団体の営利事業は禁止されている。この場合も映画館の運営そのものは、エレクトリック・パレス有限責任会社が行っている。このように、市民活動団体から独立して営利活動を行う組織をトレーディング・カンパニーというが、英国では一般化した存在である。

た。この資料館もトラストという名の保存会(注⑧)が運営している。スタッフの若者二人は無給のボランティアということだった。

この灯台は一八一八年築造の九面の壁をもつ高さ三十メートルの歴史的建造物であり、住宅に使われていたこともあったが、町のシンボリック的存在として親しまれているため、適切な保存と活用が望まれていたものである。

オニール氏は、町の人達の声援を受け、州に家賃(年額約一万六千円!)を支払い、自身の貴重な資料の展示場所を、町の一等地にある、この歴史的建造物内に確保した。州にとっては、歴史的建造物の保全を市民の活動によって実現し、収入まで得ているのだ。

◆市民活動のポイント
・個人コレクションを個人が展示している。
・市民が行政所有の歴史的建造物を安い家賃で、借り受けることができる。

④—ライフボート(海難救助艇)
港町ハリッジには、船の事故がつきものである、海難救助活動が昔から不可欠だった。この活動も、政府ではなく、市民がボランティアで行っている。全国ライフボート協会(Royal National Lifeboat Institution)の二百の基地が全国をカバーし、ハリッジもその一つである。救助隊員は全員本職を別に就いており、いざ出動のときには、職場から艇庫に急行し、時には風の海に出動する。この活動資金を得るための募金箱を町のホテルやレストランでよく見かけた。HSSは、旧式となったライフボートを艇庫ごと保存公開する資料館の設立も進めている。

◆市民活動のポイント

・海難救助という危険な行為も市民活動として定着している。
・それを市民の募金が支えている。

⑤—フェローシップ・フォー・ザ・シック

(病人の友)(注⑨)

ハリッジの人口の一割にあたる一千五百人が加入する町最大の市民団体。町唯一の病院(州立)の入院患者を友人の気持ちで支援することを活動の目的としている。医療行為は病院が行うので、それ以外の生活支援、例えば院内談話室の整備、移動式公衆電話の設置、医療器具の寄付などや、病院付設のデイセンターでの給食会食活動等を行っている。また、将来の病院増築に備え、一千六百万円ほどの基金も、会員の寄付で蓄えている。

◆市民活動のポイント

・公立病院の備品等も市民が寄付をする。
・町の人口の一割が加入している。

⑥—シチズンズ・アドバイス・ビューロー

(市民相談所)(注⑩)

消費生活、高齢者介護、青少年問題、年金離婚、ペット、犯罪等様々な相談を受ける。町の中心部に相談所を開設し、三つの個室相談室もある。十九人いる相談員は公募された多数の応募者から選ばれた人であり、正副のマネージャー以外は無償のボランティアだが、守秘義務や法律知識などの研修が、市民団体内部で十分実施されている。全国に一千百以上の地域組織をもつ。運営経費は行政が補助している。毎週月・金曜日の五日開設され、

ラジオ博物館の創設者とスタッフ。



ハリッジの町にある市民相談所



注⑧ ラジオとテレビのトラスト

名称 The National Vintage Wireless and Television Trust

設立 一九九五年
目的 歴史的価値のあるラジオとテレビの収集・保存及び公開

注⑨ フェローシップ・フォー・ザ・シック

名称 Harwich And District Fellowship for the Sick

団体格 登録チャリティ団体
設立 第二次大戦後
会員数 約千五百人
会計規模 約百万円(年間)

注⑩ シチズンズ・アドバイス・ビューロー(市民相談所)

名称 Harwich Citizens Advice Bureau

団体格 全国組織として登録チャリティ団体
設立 一九三九年
目的 個人が、権利と責任、もしくは受けられるサービスについての知識の不足や、ニーズについての効果的な表現力不足に苦しまないよう、平等に、確実にする。

組織構成 地域毎に独立した団体となつている。
名誉会長 運営委員会(議長、財務担当、事務局長、マネージャー、行政担当者、相談員代表)スタッフ

年間六千件（一日約二十四件）の相談が寄せられる。

◇市民活動のポイント

- ・市民の生活相談を市民が受ける。
- ・相談員は公募され、十分に研修される。
- ・相談所は町の中にあり便利

4 ロンドン市街のチャリティ ショップ群

大都市ロンドンにおいては、市民と市民活動団体を結ぶ媒介の一つとしての「チャリティ・ショップ」の存在に着目した。

ロンドン郊外の住宅地、チズイック大通りの商店街約八百メートルの区間には、チャリティショップと呼ばれる店舗が九軒ある（図12）。

ショップとは、各市民活動団体が運営している。扱うものは主としてリサイクルの衣類等である。通常の貸店舗に団体名の看板をかけ、商品を陳列している。会員や一般市民から衣類や雑貨等の寄付物品が持ち込まれ、選別のうえ低価格で販売され、売上は活動資金になる。

店内には、団体の会員とおぼしき人は少なく、一般の買い物客が多い。全ての店に入ってみたが、どの店にも客が絶えることはない。聴き取り調査ができた六店でのインタビュー結果によると、物品の管理や販売にあたるスタッフは無償のボランティアであり、その指導には非常駐の有償スタッフがあたっている。どの店も経費を上回る売上があり、活動資金となっているとのことだった。

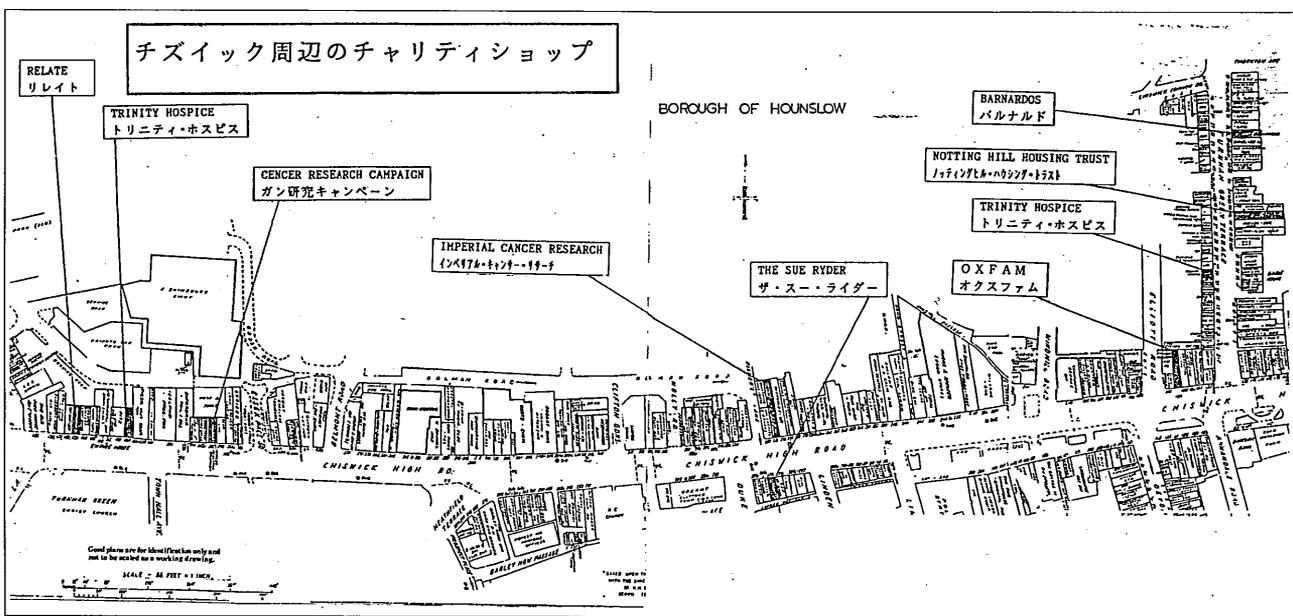
チャリティ・ショップの内部。「オクスファム」



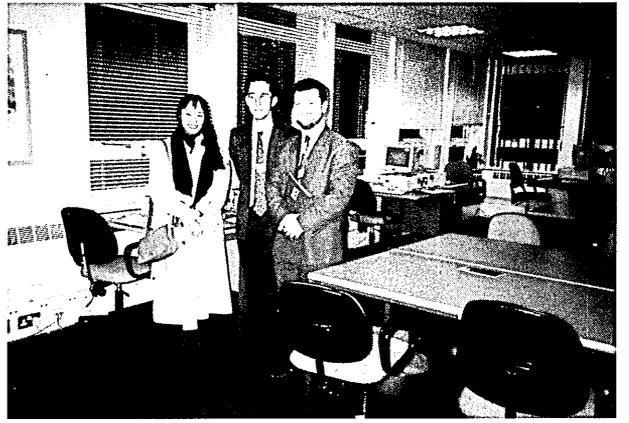
チャリティ・ショップのひとつ。「トリニティ・ホスピス」



図-2 チズイック周辺のチャリティ・ショップ



チャリティ委員会の資料室。ここで登録団体の情報が公開されている。



とまで、積極的に取り組んでいる。このような活動実績が、市民がパブリックな存在であることの具体的な現れといえるだろう。

英国には、このような市民活動を支える市民的伝統と社会の仕組みがある。市民的伝統とは、市民同士が協力しあつて住みやすい町をつくる、あるいはその精神を他地域や外国にまで及ぼすことを当然のこと、自発的なこと、個人の生きがいや楽しみとしている点である。だから、団体に加入することや、労力提供、金銭や物品の寄付がごく自然な習慣になつていようだ。

英国では成人の半数が一つ以上の市民活動団体に加入しているといわれている。全国の団体数は推定約五十万、百人に一団体の割合だ。人口二十万人なら二千団体があることになる。これらの団体の総収入は、約三兆円と推定される。これは英国のGNPの四％にあたるという(注⑩)。これに会員の労力を加えると、パブリックの場面で果たすその役割の大きさも十分想像できる。

このような市民活動団体を支援する社会的仕組みとしては「チャリティ法」(注⑪)によるチャリティ団体の登録制度がある。

政府系の専門機関であるチャリティ委員会(注⑫)は、チャリティの目的に適合して活動する団体を公式にチャリティ団体として登録し、そのことによつて団体は税金の優遇や社会的信用を得ることができる。現在約十八万団体が登録されている。

チャリティ団体になると大きな特典を得るが、同時に規約や会計書類等の公開が義務づけられる。また、委員会も問題のある団体を

調査することや、その結果役員解任等の命令をすることもできる。

また、この十五年間の保守党政権によつて、市民活動団体は契約指向社会(注⑬)と呼ばれる、厳しい競争関係・契約関係に置かれてきている。行政は公的サービスを直営から市民活動団体等への委託契約へと切り替え、さらに契約のために団体同士や民間企業を競争させるのである。活動助成金も個別分野ごとの募集ではなく、全てのジャンルをまとめて公募し公開審査で決定されるという自治体もある。市民活動団体は生き残りのため、強くならなくてはならないのだ。

市民活動団体を支援するアンブレラ(傘)と呼ばれる団体(注⑭)の事務所を訪ねると、団体の組織、経営、人材活用、研修に関する販売、閲覧用テキストが書棚に何冊も並んでいる。

英国の市民団体は厳しい状況をバネにして、組織力や経営能力を向上させ、さらに発展しようとしている。

英国での、市民がつくりだすパブリックの世界は、経済成長の時代から成熟化社会へと移行しながら、市民活動への注目と期待がたかまる日本において、ひとつのあり方として継続的に学ぶべき点が多いと思われる。

幸い、この調査で持ち帰った資料に関心をもち数人の友人たちと共に、月一回の勉強会をもつことになった。また、このときの調査結果をまとめた「調査ノート」と称するレポートがある。興味のある方は連絡されたい。

△市民局地域振興課企画係長V

注⑩ 西村幸夫・小山善彦「イギリスにおけるボランティア団体とチャリティ団体」総合研究開発機構・市民公益活動基盤整備に関する調査研究(一九九〇、総合研究開発機構)二二ページ

注⑪ 現行の「一九九三年チャリティ法」は全十章百条からなる。チャリティについての基本法である。チャリティ団体の登録制度、チャリティ委員会等の関係機関、チャリティの会計及び監査等について定めている。

注⑫ イングランド・ウェールズ・チャリティ委員会(The Charity Commissioners for England and Wales)はチャリティ法の運用を行う専門の独立した政府機関として一九六〇年設立された。チャリティ団体の登録、相談、調査等を行う。ロンドン外二カ所に事務所があり、職員数は約七百人である。

注⑬ 「契約指向社会」とは、the Contract Culture の日本語訳として、「イギリスにおける契約指向社会と民間非営利組織の活動」(一九九四年三月 横浜市企画財政局企画調整室)において用いられているものによつた。

注⑭ アンブレラとは、小さな市民活動団体を支援する市民活動団体の通称として英国で用いられている。全国的団体のアンブレラであるNCVO(全国市民活動団体協議会 National Council for Voluntary Organisation)を始め、概ね各自治体ごとの単位にCVS(市民活動協議会 Council for Voluntary Services)やボムンティア・ビューローがある。

これらの店には、一般市民が日々歩く町で市民活動の窓口を知り、不用品の寄付という日常生活の中からの社会参加を実践し、そのことがショップの収入となり、市民活動を財政的にも支えることになる。日頃通つて顔なじみとなれば、店のスタッフから団体の活動についての話を聞き、入会したり、寄付をしたりすることもあるという。

このようにして、市民活動団体は町の中に拠点を持ち、一般市民に開かれた活動をとおして、その存在をアピールし、支えられているのである。

5 一 英国の市民活動を支えるもの

以上見て来たように、英国の市民活動は、私たちの感覚では行政の守備範囲と思えるこ