第２部　都市州ブレーメンにおける財政再建と市民参加

早稲田大学大隈記念大学院公共経営研究科教授
片木　淳

はじめに

近年、国の内外を問わず、地方自治体は、財政難をはじめ激動する世界的な社会経済変動の波に見舞われ、これに対応するため、様々な手法により改革を進めようとしている。この過程で判明しつつあることは、「市民との関係」の改革を抜きにして目的を達成することは困難であるということである。

「自治体と市民との関係」に関しては、さしあたり、理念型として次の３つの市民を想定することができる[1]。

①　行政サービスの**顧客**としての市民
②　**自治体の構成員**としての市民
③　**政治的委任者**としての市民

すなわち、市民は、①自治体の単なる「顧客」としてそのサービスを受けるだけでなく、②自治体という共同体を構成する一員としてその任務を分担し、行政サービスの提供に協力、参加すべき者であるとともに、さらには、③主権者として、自治体の運営をその代表に委託し、必要な場合には自ら直接これに携わるべき者である。

私見であるが、これを自治体の組織・経営のあり方に即していえば、①の場合には、顧客としての市民に対する行政サービスの質、コスト等が問われることになり、その点では民間の営利企業の立場と異ならないところから、「新経営自治体」、「企業自治体」といったコンセプトが目標として設定されることとなろう。そして、その場合には、行政執行の効率性を通じて「財政再建」に寄与することとなる。

次に、②の場合には、市民は、共同体の一員として自治体による行政サービスの提供に自ら協力、参加すべき者であり、そのような意味で、「協働自治体」といった目標が設定されることになる。この場合には、行政サービスの提供そのものを市民が担うことから、「財政再建」に直接寄与することとなろう。

さらに、③の場合には、市民が自ら、あるいは、代表を通じて自治体の運営に積極的に携わるべきであり、そのための条件整備が図られるべきであるということになる。そして、本来、「市民主権自治体」といったキャッチフレーズが最も適当な名称となるはずである[2]。具体的には、市民の意思の反映をより容易にするような「都市内分権」と、市民がその主権を取り戻す「直接民主制」の充実が課題となる。この場合には、トータルとして「財政再建」の問題が論じられることとなる。すなわち、できるだけ市民に近接したところで、

---

1 Winfried Osthorst/Rolf Prigge「市民自治体としての大都市 Die Großstadt als Bürgerkommune」(2003 年、Bremen、Kellner-Verlag)) P.19

2 後述のように、ドイツでは、①、②、③をあわせて、一般に「市民自治体 Bürgerkommune」、ブレーメンでは、「活動市民都市 aktive Bürgerstadt」というコンセプトとなっている。

増税を含む「受益と負担の関係」が市民自身によって決定されることとなろう。

したがって、一口に「市民参加」[3]といっても、上のそれぞれの関係において市民が果たすべき役割に応じて、広狭異なる意義と多様な形態がありうるものであり、本調査の対象である「市民参加」を中心とする自治体改革の手法も、自治体の市民に対する関係に応じて、多面的に論ずべきものである。

ＮＰＭの理念に基づくドイツの新制御システム（NSM）については、第１部で紹介されたとおりであるが、この構想は、上の「①行政サービスの**顧客**としての市民」の側面に重点を置く「新経営自治体」、「企業自治体」的な改革手法にとどまった段階のものといえよう。

グローバル時代の激しい社会経済の変動の中で、NSM の限界を超えて、上の他の２つ（②と③）の側面に対応する改革手法が必要とされてくるのは、必然の流れであった。特に、近年、ドイツにおいても、連邦、州、地方自治体の多くが財政危機に陥り、その克服が喫緊の課題であることから、「②自治体の構成員としての市民」に「公共」を担ってもらうことにより、財政負担の軽減につなげようとする動きが生じてくるのは当然である。そして、さらに、その延長線上に、「③政治的委託者としての市民」が論議されるようになる。

そこで、第２部においては、2006 年４月に連邦と他州の財政支援を求めて連邦憲法裁判所に戦後３度目の提訴を行うなど、極度の財政難に直面している中で「市民参加」に積極的に取り組んでいるブレーメンを取り上げ、財政再建という課題を背負ったドイツの自治体がどのように改革を考え、これを展開しているのか、論じていく。

[3] 「市民参加」の概念の広狭については、後述。

第１章　ブレーメンの財政再建

自由ハンザ都市ブレーメンは、ブレーメン市と同市の外港として 1827 年に北 65 キロの地点に建設されたブレーマーハーフェン市の２つの自治体からなる都市州であり、人口約 66 万人、面積約 400 ㎢のドイツで最も小さな州である。

中世以来、ハンザ同盟の一員として都市自治共和国を築き上げてきた伝統を有し、市役所と「都市の自由と独立のシンボル」騎士ローラント像は、世界遺産に登録されている。

ブレーメンは、1980 年代初頭の造船・鉄鋼業の不振による深刻な経済危機以来、今日まで、極度の財政難に直面してきた。ブレーメンにおける行政改革の動向は、この財政危機を乗り越えるための同州のこれまでの取組を抜きにして語ることはできない。

第１節　経緯[4]

１　第１次財政再建ステージ

1980 年代に入って、ブレーメンは、造船・鉄鋼業の不振により深刻な経済危機に見舞われた。これにドイツの多くの大都市と同様、人口の周辺地域への移動も重なり、ブレーメンは、極度の財政難に陥った。ブレーメンは、1969 年のいわゆる「大財政改革 Große Finanzreform [5]」により都市州が不利な立場に立たされたことも原因であると主張し、連邦憲法裁判所へ提訴した。

1992 年５月 27 日の判決において、連邦憲法裁判所は、「財政危機」かどうかの判断基準を次のとおりとし、ブレーメンがそれに該当すると認めるとともに、そのような「財政危機」に陥った州に対し、連邦と他の州は、連邦国家原理に基づき、その危機を克服して財政を安定化させる義務があるとした。当時のブレーメン州の極度の財政危機は、ザールラント州と同様、自身の責任によるものではなく、それからの脱出はブレーメンの能力を超えており、従来の「自助努力のための援助」だけでは十分でないとしたのである。

（「財政危機の判断基準」）

①　利払い・税収比率 Zins-Steuer-Quote[6]が平均の２倍を超えること
②　公債比率 Kreditfinanzierungsquote[7]が平均の２倍を超えること
③　長期的な負債が持続的に他の州の平均を超える状況にあること

しかし、その際、同時に、ブレーメンも自ら財政の安定化に一定の寄与をすることが条件とされた。

1993 年、連邦財政調整法が改正され、毎年、財政再建特別連邦補充交付金[8]がブレーメ

4　以下、ブレーメン州参事会「財政状況に関する中間報告」（2005 年２月 22 日、州議会 Bremische Bürgerschaft Drucksache 16/548）による。

5　「協調的連邦主義」の理念の下、新たに付加価値税が「共同税」に加えられるとともに、「共同事務」が導入された。また、市町村財政力の均衡化と安定化を図る観点から、①所得税収入の一部の市町村への配分と②営業税収入の一部の連邦及び州への納付がセットで制度化された。

6　税収入に占める利子支出の割合。債務状況の判定に用いられている。

7　総支出に占める新規起債の割合。

8　「垂直的財政調整」の一種である「連邦補充交付金 Bundesergänzungszuweisungen、BEZ」には、各州の収入を全国平均の一定割合まで保障するため、連邦から財政力の弱い州に対して交付

ン州とザールラント州に交付されることとなり、翌 1994 年から交付された（結局、ブレーメンは、1992 年から 1998 年までの間に[9]、今日のユーロに換算して合計 49 億 5000 万ユーロを受けとった)。

1992 年 10 月 13 日、ブレーメンは、次の内容の自らの財政再建計画（再建期間は当初５年）を策定し、これに基づき、財政再建を推進した。

①　ブレーメン経済力の強化と構造改革
②　雇用の場の確保
③　住民数の安定化と新住民の獲得
④　公的サービスの「現代化」[10]と効率化
⑤　ブレーメン州の財政力・課税力の強化と州予算の簡素効率化
⑥　州の長期的自立性の確保

しかし、結局、1994 年から 1998 年までの第一次財政再建期間の目標は、達成できなかった。利払い・税収比率は、1993 年の 28.1%が 1998 年には 25.2%にしか減少しなかった（目標 17.2 %)。収支不足比率 Defizitquote[11]は、20.4%からわずか 19.5%に減少しただけであった[12]。予定していた繰上げ償還も出来なかった。1994 年から 1998 年まで、歳入が予定したようには伸びず、同程度にとどまったからであるが、その原因は、1993 年の突然の景気後退と東ドイツ諸州の編入に伴う 1995 年の財政改革、さらに加えてブレーメンにおけるヴルカン・コンツェルン（造船関係）の倒産であった。

２　第２次財政再建ステージ

1999 年 6 月 17 日の連邦財政調整法改正により、ブレーメン、ザールラント両州のために 1999 年から 2004 年まで連邦の財政再建支援が継続されることとなった。

これに基づき、ブレーメン州議会は、1999 年 12 月 21 日、2005 年までに「憲法適合的財政状態 Verfassungskonformer Haushalt [13]」に復帰することを目標とする財政再建のための州法を可決した。2005 年にネット起債がネット投資を上回らない状態になることが目標とされたのである。また、財政再建期間末には、人件費、利息、その他の消費的支出が税収、州間財政調整（LFA）[14]、連邦補充交付金（BEZ）及びその他の消費的収入を超えてはならないとされた。あわせて、経済力強化と構造改革を断行していくべきこととされ

される「一般連邦補充交付金」とその他の「特別連邦補充交付金」がある。

9 1992 年と 19993 年は、特別分として遡って認められた。

10「Modernisierung」。「行政の透明性の改善と住民参加の推進、官僚制的弊害の除去と行政機構の合理化、サービスの費用と効果に関する評価とフィードバック、といった内容」を指し、ドイツにおける行政改革のスローガンとなっている（武田公子『ドイツ自治体の行財政改革』(2003 年、法律文化社）P. 90）

11 収支不足額の歳出総額に占める割合。

12「1999 年財政再建報告 Sanierungsbericht　P.25 及び「2003 年財政再建報告 Sanierungsbericht 2003」P. 23

13 予算における公債収入が投資支出総額を上回ってはならないという原則（ブレーメン州憲法 131a 条）に適合する状態。

14 州間財政調整 Länderfinanzausgleoch。「水平的財政調整」といわれる。共同税（所得税・法人税・売上税)、営業税納付金、一定の州税の収入を財政力の強い州から弱い州に交付する。

た。

当時、ブレーメンも連邦も 1999 年から 2004 年までの歳入増を毎年 2.2%と見積もり、歳出は平均 0.2%伸ばせると見込んでいた。

しかし、2000 年に「大税制改革 große Steuerreform [15]」が行われたこともあり、第２次再建期間全体で税収が増えるどころか 27 億ユーロ（2005 年は９億 1,900 万ユーロ）も減少した。

３　第１次、第２次再建期間を通じた総括

再建期間全体を通じて、ブレーメンが連邦から受け取った財政再建特別補充交付金は、85 億ユーロであった。ブレーメンは、これによる利子支払いの節減と自己財源によって約 23 億ユーロを投資特別プログラムに支出した。

利払い・税収比率は、28.1%から 21.6%と 6.5 ポイント改善し、利払い・支出比率も、15.8%から 11.5%に 4.3 ポイント減少したが、財政収支不足比率は、20.4%から 10.5 ポイント増の 30.9%に上昇してしまった。借金残高も、９億 7800 万ユーロ増加し、89 億 7300 万ユーロから 103 億 9400 万ユーロへと増嵩してしまった。これらの原因は、ブレーメンの税収減であり、2004 年の税収は、1992 年より少ない水準となっている[16]。

第２節　違憲訴訟の提起と財政危機の原因

１　違憲訴訟

2006 年４月７日、ブレーメンは、連邦及び各州からの財政援助を求めて連邦憲法裁判所に提訴した。その理由としてブレーメンの主張するところは、要旨、以下のとおりである[17]。

（１）ブレーメンの深刻な財政危機の原因は、

①　財政制度における不利益な取扱い ・歳入面では、賃金税の住所地課税原則と売上税の財政調整等において。 ・歳出面では、大都市に特有の社会的サービス、港湾と高等教育機関等ドイツ全体や周辺の地域のためにブレーメンがその境界を越えて実施している歳出の連邦財政システムへの反映において。 ②　重要な中核産業の衰退 ③　構造改革のために必要となった投資ニーズ ④　景気後退と政府の税法改正による減収

である。

（２）ブレーメンは、これまで 11 年間、財政再建の努力を重ねてきたが、今回、歳入

15 企業の投資と個人消費の拡大を図り、経済成長を促し、ドイツ企業の国際競争力の強化と雇用の拡大を図るため連邦政府により進められた税制改革。法人税、所得税の大幅減税が行われた。

16 前掲ブレーメン州参事会「財政状況に関する中間報告」P.10

17 ブレーメン州ホームページ「Verwaltung online」、財務省（Der Senator für Finanzen）　「財政再建と憲法提訴 Sanierung und Verfassungsklage」

の激減により財政再建特別連邦補充交付金がなくなる 2004 年末までの再建目標が達成できないことが明らかになった。

（3）中期的な観点から需要と行政サービスの水準にふさわしい財政制度を確立すべく、連邦及び各州と交渉したが、連邦も各州代表もこれを拒否した。

（4）そこで、ブレーメンは、自らの努力は継続しつつ、ブレーメンのかつてない財政危機脱却のための援助をまったく講じていない現行の連邦財政調整法が合憲といえるのか、審査を要求して提訴する。

ある州がもはや自己の力だけで克服することができないような財政危機にあるときは、連邦国家共同体はこれに財政援助すべきことが義務付けられている。現行の連邦財政調整法は、「連邦国家原理から導き出される連帯義務」違反である。

そして、具体的にとるべき措置として、

① ブレーメンの負債の一括繰上げ償還
② 毎年の財政再建特別連邦補充交付金の交付
③ 基本法第 104a 条第 4 項に基づく連邦の投資補助
④ 連邦法で義務付けられた任務を遂行するためのブレーメンの平均以上の負担に対する財政調整
⑤ ブレーメンの港湾費用に対する連邦のさらなる負担
⑥ 都市州に対する公正な連邦的財政関係の改革、ブレーメン州の行政裁量の余地の拡大（たとえば、開店規制）

を主張した[18]。

2 ブレーメンの今後の取組

さらに、ベルンゼン・ブレーメン市長は、連邦裁判所への提訴について、以下のように述べている[19]。

（1）ブレーメンの自立性は、次のような理由により、ブレーメンの市民、ドイツの北西部地方、さらにはドイツ全体にとって利益をもたらす。

① 住民から遠い中央省庁の官僚主義への依存なしに現場における決定・実施 Gestaltungsmöglichkeit と自己責任（の体制）を保障する。
② ドイツの北西部地方全体にとっての経済、科学研究及び文化の「動力センター Kraftzentrum」を存続させる。
③ 連邦制的多様性の保持と様々な大都市問題、解決案等の連邦レベルにおける論議を保障する。

[18] 2005 年 9 月 28 日、シェルフ Henning Scherf 前ブレーメン市長、退任表明ディスカッション・ペーパー「Mut zur Selbständigkeit Bereitschaft zur Verantwortung Zukunft für Bremen、Diskussionspapier anläßlich der Rücktrittsankündigung am 28. September 2005」

[19] 2006 年 1 月 20 日、ベルンゼン・ブレーメン市長「ブレーメン戦略」

「Mit Entschlossenheit und Augenmaß die finanzielle Zukunft und die Selbständigkeit für den Stadtstaat Bremen sichern」

また、ブレーメン自身の自己努力としては、

① 消費的基礎的歳出 konsumtive Primärausgaben は、既に現在でも、他の都市州の水準に比べて低いが、厳しい歳出抑制策を継続する。
② 投資的歳出については、将来的にはハンブルクの水準を目指す。
③ 2008 年に、住民一人当たりの基礎的歳出をハンブルクより少ないものとする。さらに、連邦政府の示した歳出水準を下回るようにする（投資的歳出は伸ばすが、消費的歳出を減らす）。
④ 2009 年に基礎的財政収支 Primärsaldo の均衡を達成する。

を約束するとともに、CDU、SPD の連立協定（連邦レベル）と各州首相会議で合意された「連邦制度改革第２ステージ」[20]を支持するとし、「これにより、連邦財政システムを変動する諸情勢に、とりわけ、経済成長・雇用政策のために適合させ、州の自己努力を強化し、個々の州に対してその任務にふさわしい財政制度を保障すべきである。ブレーメンは、連邦システムの財政的基盤が総体として強化されるように自身も協力する。同時に、都市州としての長期的な財政の安定というブレーメンの個別利害を主張する。税収は、収入された州にもっと多く残るようにすべきであり、経済政策の努力が報われるようにすべきである。都市州の置かれた特別な状況とブレーメン港の管理に対し、その任務にふさわしい財政制度を考慮すべきである。」と主張している。

３　ブレーメンの合併論議

（１）北部州 Nordstaat 構想（ブレーメン州とニーダーザクセン州との合併構想）

わが国における「平成の大合併」の経験に照らしても、ブレーメンのこのような深刻な財政状況を考えれば、当然、周辺州と合併すべきであると言う声がでてくる。実際、まず、ニーダーザクセン州との合併構想がある。しかし、ブレーメン当局は、これを明確に否定している。その理由は、

「北部州 Nordstaat 構想も問題の解決につながらない。金とアイデンティティを失う以上に、影響力、自己決定力、政治と行政の市民近接性を失うからである。大学があるのも、ダイムラー・クライスラーが立地したのも、ブレーメン製鉄所がなお存在しているのも、ラジオ・ブレーメン放送があるのも、ブレーメンに決定の中心があり、ブレーメン州政府が交渉の主体であるからである。

ブレーメンとニーダーザクセンが合併してひとつの州を作れば、都市州として認められてきた住民数補正[21]は認められなくなる。その損失は、毎年５億ユーロに上ると見込まれる。ブレーメンの議会と政府は解散され、その権限はハノーヴァーに移され、市民にとって重要な決定はそこでなされることとなる。合併による節約効果は、専門家によれば、１

[20] CDU と SPD の連邦連立政権は、2006 年７月の基本法改正により、連邦参議院改革を柱とする第１次連邦制度改革を実現させたが、今後、財政調整制度等に関する第２次改革を予定している。

[21] 現在のドイツの州間財政調整においては、都市州は、135%の住民数補正を受けることとされている。その分（35%）、交付金が増加することとなる。

億ユーロ以下と見込まれている。すなわち、（差し引き）４億ユーロの損である。[22]」

（２）大解決 große Lösung（ブレーメン州と周辺４州との合併構想）

「また、よく言われる『大解決 große Lösung』すなわちハンブルク、ブレーメン、ニーダーザクセン、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン及びメクレンブルク・フォアポンメルンの合併による（拡大）北部州構想でも、都市州であるハンブルクとブレーメンの住民数補正はなくなり、州議会と州政府の廃止による節約５億ユーロに対して、20 億ユーロの損失と、さらにラディカルな結果となる。こういうのを、『乳搾り娘の計算』（取らぬ狸の皮算用）と言うのだ。

ヨーロッパを見わたせば、分かるではないか。誰も、ルクセンブルグやモナコを消滅させようと言わない。誰も、財政力が地理的大きさと比例するなどという考えにはならない。誰も、ラトビア、リトアニア及びエストニアに対して統一ヨーロッパの中での現在の自由を捨てて合併しろなどと要求しない。ノスタルジアでもなければ、特別の地方的愛国心 Lokalpatriotismus でもない。ブレーメンが州を消滅させて独立を失うことはなんらの解決策にはならないのである。

歴史的に成長してきた、そして、憲法で守られている州を、税収について当面適用されているにすぎない財政調整の配分係数にあわせることはナンセンスだ。話は、逆だ。税収の配分係数を改革し、憲法により保障された都市州を含むすべての州がその任務を全うし、その市民に同等の行政サービス、チャンス、そして未来への展望を与え得るようにすべきなのである。」[23]

今回の調査においても、ホッペンザック・ブレーメン市民財団（後述）副理事長も、これらの合併構想を言下に否定した。「それには、住民投票が必要であるが、ブレーメンの市民の 90%は反対する。ニーダーザクセンの州民も否決するだろう。」

第３節　ブレーメンの財政再建計画

2006 年３月 31 日、ブレーメン政府（参事会）は、「2005 年－2009 年財政フレーム」を決定した。この中で、ブレーメン自身が行うべき財政再建努力を掲げ、まず、ブレーメンの基礎収支 Primärsaldo[24]を 2009 年までに均衡させ、次の年からは、基礎収支の余剰（黒字）で財政の持続力を確保することとしている。

歳出では、都市州としての行政事務の執行は確保しつつ、特に投資的経費を他の州と比較し、最低限度に抑えた。

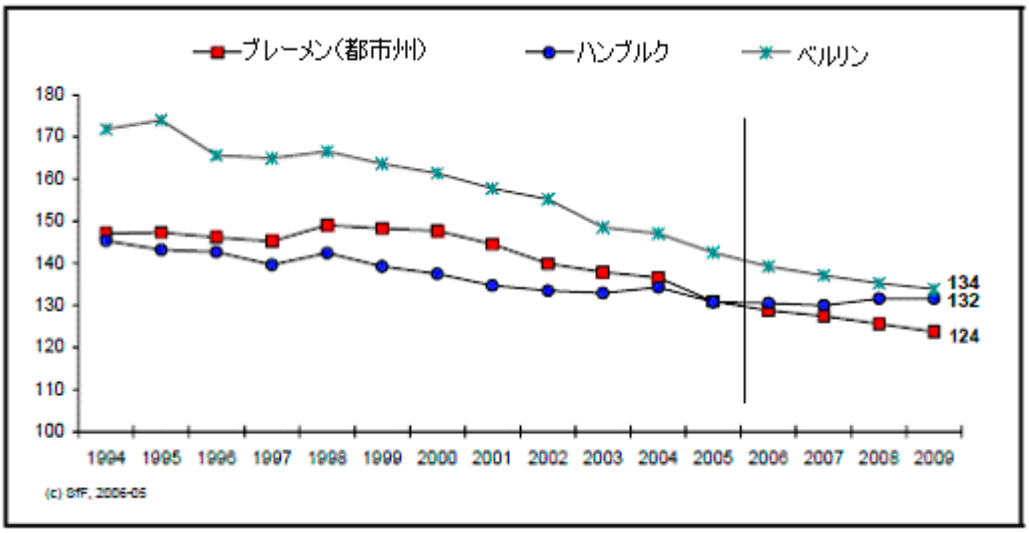
ブレーメンだけの力によって、前述の「憲法適合的財政状況 verfassungskonforme Haushalte」になるわけではないが、これによって、消費的財政収支不足および総合財政収支不足を減少させ、利払い・税収比率および公債残高比率の上昇を阻止しようとするも

22 前掲、シェルフ・ブレーメン前市長「退任表明ディスカッション・ペーパー」。以下、同じ。
23 前掲シェルフ・ブレーメン前市長「退任表明ディスカッション・ペーパー」
24 「総支出から利子支払いを控除したもの」の「総収入から財産売り払いを控除したもの」（ドイツでは公債収入はもともと含まれない）に対する割合。

のである。利払い・税収比率は、ブレーメンの次に財政力の弱い州の水準に近づけるように減少させるとしている。

ブレーメンの消費的基礎支出[25]

（都市州ブレーメン）　　指数；　普通州（ユーロ、住民一人当たり）＝100



注）ブレーメン：消費・投資・純計。2006 年以降は予定額を含む（4,000 万ユーロ）
　　ハンブルク：財政調整交付金なし。

（2005 年 3 月 26 日、ブレーメン財務省「財政フレーム Finanzrahmen 2005－2009」による。）

この結果、

① 基礎的収支は、2009 年には、400 万ユーロの黒字に
② 一人当たりの基礎的支出水準は、140%（消費・投資修正後で 138%、2005 年）から 2009 年には普通州と市町村の平均の 125%（消費的基礎的支出 124%、投資的支出 130%）へ引下げ
③ 投資的支出と投資比率の普通州の平均水準以下へ引下げ
④ 消費的支出赤字の 1 億 9,400 万ユーロ（－38%）の削減、全体赤字の 3 億 2,800 万ユーロ（－31%）の削減（財政収支比率は 25.3%から 17.6%へ）
⑤ ただし、利払い・税収比率は、5.0 ポイント、公債残高比率は 7.0 ポイント、公債残高は、35 億ユーロ期間中に上昇。

と見込まれている[26]。

[25] 2006 年 3 月 6 日、ブレーメン州財務省「財政フレーム 2005～2009」

[26] 前掲ブレーメン財務省「財政フレーム Finanzrahmen 2005－2009」

ブレーメンの財政フレーム2005～2009 年

（都市州：百万ユーロ）

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
税収	1864	1816	1887	2018	2125	2183
州間財政調整	357	358	342	361	370	382
連邦補充交付金	117	179	177	181	185	189
その他の消費的収入	499	543	483	487	497	510
投資的収入	165	188	113	117	111	112
収入純計	3002	3084	3002	3164	3287	3376
人件費	1295	1278	1272	1283	1296	1305
利子支出	502	501	582	651	680	723
その他の消費的支出	1668	1570	1617	1608	1578	1558
投資的支出	784	782	576	556	525	510
支出純計	4248	4130	4046	4099	4078	4095
前年比(%)		-2,8	-2,0	1,3	-0,5	0,4
財政収支	-1246	-1046	-1044	-934	-791	-719
消費的収支	-628	-453	-582	-494	-378	-321
基礎的収支	-734	-612	-464	-291	-111	4
利子支出・税収比率(%)	22,1	21,8	24,8	26,1	25,9	26,8
赤字比率(%)	29,3	25,3	25,8	22,8	19,4	17,6
消費的赤字比率(%)	18,1	13,5	16,8	14,0	10,6	8,9
基礎的支出	3746	3630	3464	3447	3359	3373
（住民一人当り/ユーロ）	6649	6473	6254	6188	6126	6086
消費的基礎的収支	2963	2848	2889	2891	2874	2863
（住民一人当り/ユーロ）	4467	4295	4355	4359	4334	4315
投資比率(%)	18,4	18,9	14,2	13,6	12,9	12,5
投資BIP比率(%)	3,32	3,22	2,30	2,16	1,98	1,87
（確定）債務	11414	12443	13488	14422	15213	15932
債務水準比率(%)	48,4	51,2	53,9	56,0	57,3	58,3

（注）2004年・2005年は、予算技術的修正（投資・消費振替）前

（2006年3月23日、ブレーメン州財務省「財政見込み2005～2009」により作成）

第４節　ブレーメンにおける財政再建と市民参加

―公共財政の窮迫こそ、市民社会への触媒―

以上のように、極度の財政難に見舞われているブレーメンにとって、連邦憲法裁判所への提訴と平行して、引き続き、「市民の参加」を含む自助努力を継続して行くことは、避けて通ることのできない課題となっている。

ブレーメン財務省は、「ブレーメンにおける公的部門の改革のためのすべてのコンセプト、プロジェクトおよび計画の基礎は、極度の財政危機からの脱却とそれと関連する財政政策的方針転換である」。とし、「『財政再建は、イノヴェーション政策である。』というライトモティーフは、すべての政策分野と行政改革に徹底させなければならない。財政簡素化と

行政改革は、矛盾するものではない」。としている[27]。

今回の現地調査においても、ホッペンザック・ブレーメン市民財団副理事長によれば、「ブレーメンは、SPD 政権が長かったこともあり、社会福祉国家の名の下に必要以上の社会サービスを市民に与えてきた。その後、市民の方の力がなくなり、市民はより少ない税を主張するようになり、対照的なプログラムである新自由主義が提唱され、様々な実験が行われたが、これも失敗に終わった。市民が力をもっとつければ自分で問題解決できる。要求して見ているだけでなく、自分が何者であるか、どんな問題があるか、何がしたいか、何ができるかを考えるようになった」とのことであった。

シェルフ前ブレーメン市長も言うように、

「財政危機から脱するため外部に助けを求める者は、自分自身は何をするつもりか、という問いに答えられなければならない。外部の助けは、できる自助努力をすべて実行したときに初めて認められるものである。」

「我々は、国家と市民の間の新しいバランスと任務の分担を見つけなければならない。税金でまかなわれる公共サービスだけでは、市民の期待と要求に応えられない。」

「連帯・配慮・責任の都市共同社会には、幼稚園、病院、学校、高齢者保護、近隣、区、文化施設等の分野で重要な仕事が無数にある。」

「我々の都市社会には、まだ少ししか、あるいは、全然利用されていない時間・知識・経験が眠っている。平均余命は、この 10 年、大きく伸びたが、同時に勤務年数は減少した。市民は、もっと活用できるし、活用してもらいたいと思っている。」

そして、

「ブレーメンには、既に、今日、ボランティア活動 ehrenamtliche Engagements、多数の財団、協会、連盟における諸活動、ボランティアエージェント Freiwilligenagentur、市民財団等の独特の文化が育っている。」

「公共財政の窮迫こそ、市民社会への触媒なのである。ブレーメンは、数百年にわたって、常に責任を引き受け、自発的に行動してきた市民精神の伝統とその自立性を誇りとしている。」[28]

---

[27]「bremen.de」ブレーメン財務省「ブレーメンの改革コンセプト Das Bremer Modernisierungskonzept」

[28] 前掲、シェルフ前市長「退任表明ディスカッション・ペーパー」

第２章　ブレーメンにおける市民参加

第１節　市民参加の意義

１　ドイツにおける市民参加

ドイツにおいては、名誉職 Ehrenamt、ボランティア・ワーク Freiwilligenarbeit、自助 Selbsthilfe 等、様々な形態の市民参加 bürgerschaftliches Engagement といわれる活動が長い伝統を有し、様々な社会分野で重要視されている。具体的には、健康や青年活動の分野における自助グループ、自治組織的な市民運動やプロジェクト、スポーツクラブの理事会から地方議会の議員までに及ぶ社会的組織での職務等が含まれる。近年、このような市民参加は、民主主義と人類の共存に不可欠なものであるとされ、重要視されるようになってきている[29]。

連邦政府の「第２回ボランテイア調査」によれば、14 歳以上のドイツ市民の 36%、2,340 万人がボランティア活動を行っている[30]。

前述のホッペンザック副理事長によれば、「ブレーメンにおける市民参加は 40%（2004 年)、中心となっているのは、年齢層 32～48 歳、学歴が高い（大卒）既婚者」とのことであった。

２　ブレーメンにおける市民参加

ブレーメンでは、市民参加とは、

- 個人にとって重要なことに従事すること
- 他人のために自らの知識能力を投入すること
- 自由意志に基づき、報酬はないが大きな個人的収穫のある、重要な課題、興味ある活動に自ら取り組み、自分自身あるいは他の人のため、あるいは市町村のために何かすること

と広く解されている。年齢、性別、国籍は関係ない。また、老若男女、内国人も外国人も、仕事に従事している人も失業している人も、すべての人ができ、招かれているとされる。

市民参加は、また、他の人と共同で何かを行い、知り合いや友人を作り、創造的になり、能力を伸ばし、新しいことを学び、継続学習と専門職的相談によって自分を高めることを意味するとされている[31]。

前述のホッペンザック副理事長によれば、「ブレーメンでは、この 10 年間、社会福祉、健康医療、都市計画で市民参加の可能性を探ってきた。かつては、たとえば、スポーツは体育館の建設も管理もトレーナーもすべて市がやってくれた。今では、市は、少しは援助するが、管理はすべて市民が自分たちでやるということになった。クラインガルテンも現在月 170 ユーロかかる。15 年前の料金は半分だった。」とのことである。

---

[29] ドイツ家族省「ドイツにおけるボランテイア Volunteering in Germany - Results of the 1999 Representative Survey on Volunteering and Civic Engagement (englisch)」

[30] (ドイツ家族省　2005 年「ドイツにおけるボランテイア活動 99～04」、Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004)

[31] 以上、ブレーメン・ホームページ「Bürgerschaftliches Engagement」

第２節　新制御モデル（NSM 構想）

90 年代のドイツにおける改革（「行政の現代化政策」Modernisierungspolitik）、なかんずく自治体レベルにおけるそれは、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）の影響の下、行政簡素化のための自治体共同機構（die Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung、KGSt）が提唱した新制御モデル（Neue Steuerungsmodell、NSM）が中心であった（NSM については、第１部参照）。

ブレーメンは、1994 年、予算改革とともに、徹底した行政改革を決定したが、それは、既にこの NSM の考えに基づくものであったといわれている[32]。

1997 年には、参事会が NSM の導入を決定した。その目的は、行政活動の経済性・質・効果、サービス及び市民志向の促進・向上であり、内容は、NSM の基本的な考え方にしたがって、

- 専門的・所管的責任の統合と分権化
- コスト及び行政サービスの透明性確保
- 目標の制御（財政目標、人的目標及び行政サービス目標）
- 多段階コントロール
- 企業経営的な情報・計画・制御手法の導入
- 業績志向と市民志向の向上のための手法の導入と組織
- 経営プロセスの改善

とされた[33]。

ブレーメンの行政改革は、各部局と事務所における多くの分権的な活動によって多様なものとなっている。その際、品質管理、契約管理、製品規定、コントローリング、効果制御、経営プロセス最適化、そしてアウトソーシング、組織のフラット化等のさまざまな手法が導入され適用されている。

「コンツェルンブレーメン」は、財務省と参事会事務局により指導調整が行われる。責任の分散を志向し、共通テーマは、生産グループ予算、集権的・分権的参加マネジメント、Eーガバメントのためのプロジェクト、人的マネジメント、公的会計制度の統合、各部局による個々のサービス提供から生涯志向的サービス・パケットへの統合である[34]。

NSM の手法の更なる展開は、次のテーマに焦点をあわせているとされている（2002 年時点）[35]。

- 目的協定・契約マネジメント
- 戦略的な成果志向管理
- 生産グループ予算の展開

---

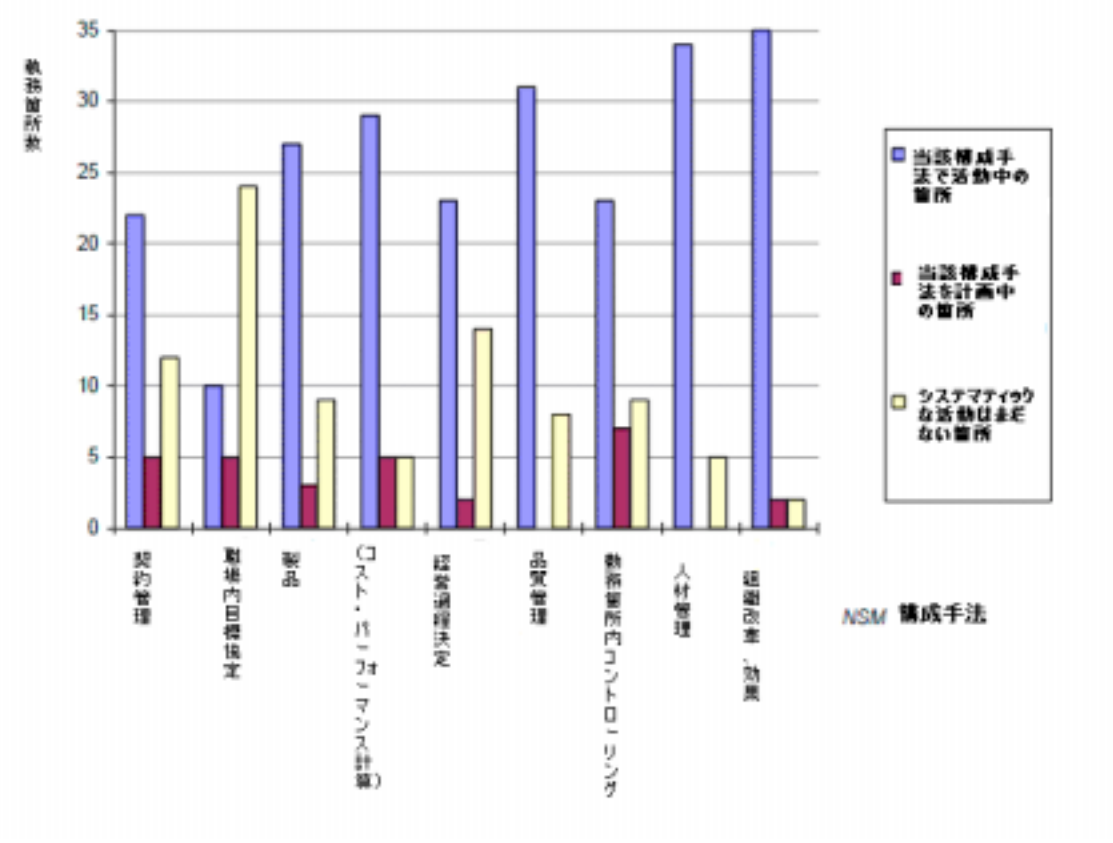
32 ブレーメンホームページ（bremen.de）ブレーメン財務省「改革全体における新制御モデル NSM」

33 2001 年３月「ブレーメンにおける新制御モデルの実施状況」
NSM-Team-Leitung「Umsetzung des "Neuen Steuerungsmodells"　in der Freien Hansestadt Bremen　Sachstand und künftige Ausrichtung　Informationen aus der Praxis」

34 前掲「改革全体における新制御モデル NSM」

35 前掲「改革全体における新制御モデル NSM」

ブレーメンにおける新制御モデルの実施状況



（2001 年３月、NSM-Team「ブレーメンにおける新制御モデルの実施状況　Blick in die Werkstatt Umsetzung des "Neuen Steuerungsmodells" in der Freien Hansestadt Bremen Sachstand und künftige Ausrichtung Informationen aus der Praxis」による。）

第３節　「市民自治体」構想[36]

１　NSM の限界と「活動国家」構想

しかし、このような私企業を参考としたモデルの下においては、市民は顧客として取り扱われ、市民参加の側面は、二次的なものにとどまっていた。その一方で、自治体は、次のような環境の変化に直面するようになった。

[36] 以下、前掲、Winfried Osthorst/Rolf Prigge「市民自治体としての大都市」による。

① 多様化する社会の中で、伝統的な統合とコミュニケーションの形式が消えてしまったことから、自治体に新しい統合の形式が必要になった。
② 自治体は、高度の教育を受け、自己組織能力があり、自らの利害をはっきりと表明できる住民と相対することとなった。市民は、ドイツ行政の伝統である官僚主義国家を打ち破るような、そして、これまでの行政サービス志向的な改革だけでなく、これを広げていくような参加と協働の場を求めるようになった。
③ 他方、市民は、公の制度に関心を示さなくなり、選挙への参加もますます減少し、公共事務への参加は、自らの好み次第の気ままなものになる傾向も生じてきた。
④ 自治体は、財政難によって、十分にその事務を遂行できなくなった。とりわけ「任意的給付行政」の徹底的な節減が求められる中で、個人と社会の自己責任を強化することは、財政負担の軽減を意味することとなった。

NSM 等の単なる企業経営的なコンセプトだけでは、このような複雑な状況に対応できないことから、「小さな政府」をめざした新制御モデル（NSM）等に別れを告げ、「活動国家」の考えを取り入れた「市民自治体」構想へと方針転換をする自治体が増えてきた。「市民自治体」構想は、市民を「共同生産者」として行政サービスの提供に携わらせるとともに、国家決定への参加を拡大していくことが重要な柱となっている。さらに、市民の公共事務執行への参加は、同時に自治体の財政負担を軽減し、地域共同体の自己組織力の強化につながるとされた。

このような「活動国家」、「市民自治体」構想の源泉として考えられるのは、

① できるだけ国家の干渉なしに、共同体における社会関係と連帯の強化の可能性を図ろうとした 90 年代のアメリカのコミュニタリズムや
② 同じく 90 年代のドイツにおける、「協働活動」重視による「交渉民主主義」の欠陥の克服の流れ、とりわけ、
③ 70 年代以来、ドイツの自治体は、「市民運動 Bürgerinitiativ」、「自助施設 Selbsthilfe-Einrichtung」等の新しい社会運動のアクターとの豊富な経験を有し、その結果、一部の自治体では、「文化革命 Kulturwandel」をもたらし、伝統的な官僚国家から脱却し、公的制度を市民社会に結びつけようとする改革が始まっていたこと

が挙げられる。それは、また、近年各州における自治体レベルで直接民主制的要素が強く支持され、受け入れられることにつながった[37]。

2 「市民自治体」構想

「市民自治体」構想の狙いは、次の点にある。

[37] 前掲「市民自治体としての大都市」P.16

・市町村の行政サービスと計画プロジェクトに対する市民のより高い満足度
・意思決定の民主化と自治体民主主義への市民参加の強化
・適切なインフラの確保による市民支援ネットワークの強化（連帯）
・自治体財政の負担軽減（効率性）
・政策目標に照らしてのよりよい政策成果（有効性）

1
9

98 年、KGSt も、この「市民自治体」構想を採用するに至った。KGSt 自身は、これを従来の「新制御モデル NSM」の延長線上にある発展型としている。確かに、「市民満足度」や「有効性」等 NSM 構想の考えも含まれており、NSM を包含する構想といえるものである（第 1 部参照）が、KGSt の方針転換は、NSM のコンセプトとしての限界の克服をもくろんだものと見られている[38]。

「市民自治体」構想は、現在までのところ、ドイツ都市会議等の全国自治体連合組織、政党、州政府、公共関係労働組合である「ver.di」をはじめ、行政改革の展開にとって重要なあらゆるアクターによって支持されている。

連邦議会の「市民参画の未来調査研究委員会」[39]報告（2002 年）もこの構想に関する論議に刺激を与えた。また、連邦政府の「現代国家―現代行政 Moderner Staat- Moderne Verwaltung」プログラムとハンスベックラー財団によって支援された研究プロジェクトが様々な自治体の経験を取り上げた。さらに、ベルテルスマン財団は、1998 年、「活動市民連盟 Verein"Aktive Buergerschaft"」と共同で実施したコンクールとそれによって表彰されたモデル取組「キビタス・ネットワーク CIVITAS-Netzwerk」を通じてこの構想の普及を促進した[40]。

３　市民、政治、行政の改革

「市民自治体」構想の目標は、市民、政治、行政（職員を含む）の三者の関係の改革であり、「顧客アンケート、市民センターBürgerämter、E-ガバメント、競争」等顧客志向の手段に加えて、自治体構成員としての市民に対して「ボランティア・センター、スポーツ協会への委任」等、さらに、委任者としての「市民に対して市民総会、市民予算、計画細胞、Planungszelle[41]」等の手段により、改革を進めようとするものである[42]。

その重点は、

38 前掲「市民自治体としての大都市」P.17
39 Enquete-Kommission“Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“
40 以上、前掲「市民自治体としての大都市」P.18
41 無作為に抽出された市民が都市計画、交通政策等の特定の課題について、討議・検討を行う制度。「市民答申」を委託者である行政機関に提出する。
42 前掲「市民自治体としての大都市」P.19

①　政策領域を超える調整　縦割りの除去 ②　参加マネジメント　参加過程を組織化し、市民参加が自治体の政策決定にどのように反映されるのか明かにする。 ③　権限移譲（都市内分権）　市民参加の行われるレベルに権限を移譲 ④　この構想に命を吹き込む文化革命

である[43]（第１部参照）。

第４節　「活動市民都市ブレーメン Aktive Bürgerstadt Bremen」構想

ブレーメン市は、2001 年「活動市民都市ブレーメン」構想を発表した。この構想は、上述の「市民自治体」構想等の考え方に立ち、

①　市町村等公共セクターと市民との間の行政サービスの関係を変革し、公的サービスへのアクセスの改善とそれらの水準の向上を図るとともに、 ②　公的意思決定及び政治的決定の過程への市民参加

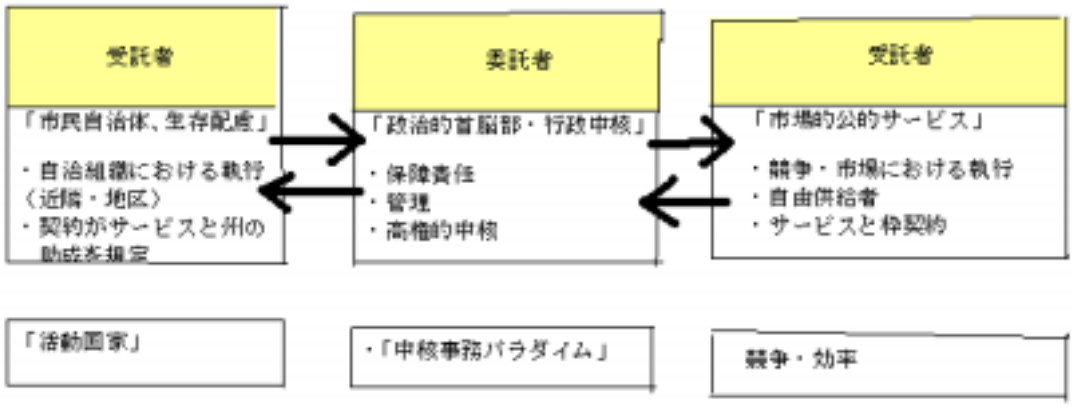
を目指すものである。

また、この構想は、ブレーメンの行政の様々な部署が長年にわたって経験してきた住民参加の成果であり、

①　「市民都市」の実現を目指した、適切な市民参加手段・ネットワーク・自治組織の支援 ②　市民との対話のための行政の公開と自治の保障 ③　政治参加のための文化革命 ④　様々な社会的グループの間に存する市民参加の条件格差の自治体による是正

を内容としている[44]。

「活動市民都市ブレーメン」構想概念図[45]



[43] 前掲「市民自治体としての大都市」P.20
[44] 以上、前掲「市民自治体としての大都市」P.23 以下
[45] 前掲「市民自治体としての大都市」P.25

左の柱は、「市民自治体、生存配慮」の考えに基づいて、市場条件の下には置けない生存配慮分野の公共サービスを対象とする。自治組織における執行と契約による管理が行われる。右の柱は、いわば「市場的公的サービス」の分野であり、この下では、市民は、行政の受託者であり、競争、市場における執行が行われる。これに対して、真中の柱が、「委託者としての市民」の分野であり、政治的首脳部と行政中核が全体の管理と保障の責任を負うこととなる。

ブレーメンの「市民都市」構想においては、市場原理の一方的な展開については、批判的である。たとえば、ブレーメン州議会は、「われわれの共同体の未来は、サービスを実施できる社会国家制度と市民による多様な参加・協働の可能性の組み合わせの中に存する。『市民都市』は、サービスを実施でき、活動できる国家ならびに都市とその行政を抜きにしては実現不可能である。新しい参加の展開によって、社会国家の役割が減じ、調停者の役割に限定されるものでは断じてない。弱者には、引き続き、強力な社会的支援が必要であり、これによって、構成員のすべてが社会的パラダイムとしての存在を保持できるのである。」としている[46]。

第５節　ブレーメン市民財団[47]

以上の「活動市民都市ブレーメン」構想政治の「参加のための文化革命」を推進するための中心的プロジェクトとして、「ブレーメン市民財団 Buergerstiftung Bremen」が設立されている。

１　ブレーメン市民財団の任務と組織

2002 年４月 24 日、ブレーメン州によって「ベルテルスマン財団 Bertelsmann Stiftung」[48]による支援の下に設立された「ブレーメン市民財団」は[49]、第一に、「自立した、自己責任を有する市民の共同体」を目指すものである。そのため、財団は、

- 公共的事務への市民の参加
- 市民の福祉に寄与する施設、職務及び政策に関する責任の引受け
- 市民の協働とネットワークの形成

を支援する[50]。

設立に当たっては、ブレーメン市から 20 万ユーロの出資がなされ、さらに、市民からの寄附を募るため、20 万ユーロが「マッチング・ファンド」として用意された。

さらに財団は、寄付者に対して、２万 5,000 ユーロ以上の寄附に際してその使用目的を

---

46 2005 年９月 13 日、ブレーメン市議会議決「Mitwirkung in der Bürgerstadt weiterentwickeln 、Antrag der Fraktionen der SPD und der CDU vom 20. Juni 2005 (Drucksache 16/346 S)」

47 以上、前掲「市民自治体としての大都市 Die Großstadt als Bürgerkommune」による。

48「ベルテルスマン財団 Bertelsmann Stiftung」は、「市民自治体」構想の一環として、90 年代半ば以降、「市民財団」の自治体による設立を推進してきた（第１部参照）。

49 以下、「ブレーメン市民財団」ホームページによる。2007 年２月 8 日採取。

50 ブレーメン市民財団規約、前文

決めるメリットを提供した[51]。

財団の中枢機関は、州参事会の任命による財団理事会である。理事会は、運営役員を任命し、財団目的が守られるように監視する。理事会は、州議会からの３名の議員のほか、区議会全体会議の１名、商業・労働者協会からそれぞれ１名と公的職務代表６名で構成されている。

青少年支援、社会活動及び教育活動、科学研究、スポーツ、自然及び環境保護の分野における市民参加並びに近隣支援の分野での公益的プロジェクトの実施を任務とし、

・ボランティアの宣伝、仲介及び指導のプロジェクト
・公共的政策の計画及び執行への市民参加
・政党紛争の調停

を行う。

支援の具体的方法は、

・助言
・仲介及び助言に対する財政援助
・セミナーその他の催し物の開催のための財政援助
・コンクールの開催

である[52]。

２　活動実績[53]

主な活動は、学校教員に対して２年のリカレント教育を実施する「学校プロジェクト」、市民情報と市民参加のメディアとしての発展が期待される区における「市民オンライン編集局 BORiS」、ボランティア活動および市民参加の功績に対する「ヒルデ・アドルフ賞」の授与、「市民都市」への市民参加のためのキャンペーン、ボランティア・ワーク Freiwilligenarbeit の支援である。

第６節　ブレーメン州政府による取組み

１　行政における市民参加のための取組

ブレーメン政府による市民参加の取組としては、まず、多方面にわたる専門家をブレーメンの建築制度の将来に関する議論に参加させる「建築ラウンドテーブル」と 1997 年ドイツ都市会議により、多面的協働のモデルとしてドイツの全自治体に推奨された「ブレーメン女性の健康フォーラム」があげられる。

不良住宅地域においては、数年来「近隣住宅」“ Wohnen in Nachbarschaften”計画と連邦政府の「社会都市」“ Soziale Stadt”計画における地域予算の決定は、地域の関係者の参加する住民フォーラムが行っている。

---

51 前掲「市民自治体としての大都市」P.54
52 以上、「ブレーメン市民財団」ホームページによる。2007 年２月８日採取。
53 ブレーメン市民財団「年次報告 2005 年 Am Jahresende 2005」（INFO - BRIEF NR.4）

ドイツ子ども援助機構 Deutsche Kinderhilfswerk e.V. とブレーメン青少年省の協力による「遊び風土都市 Spiellandschaften」協会は、共同体活動「遊び場を作ろう」キャンペーンを繰り広げている[54]（ただし、前述のホッペンザック副理事長によれば、「市がやってくれるなら自分でやる必要はない」という意識が強く、あまり広まっていないとのことであった)。

２　「インターネット参加プラットフォーム」

「インターネット参加プラットフォーム」は、「ブレーメン市民財団」と財務省が協働で設立した。「ブレーメン・オンライン」とともに、インターネットによる情報と市民参加のための地区システムに取り組み、市民生活に近いところでのコミュニケーションを可能にし、新しい市民活動の場を提供するものである。

ブレーメン州のポータルサイトと女性のためのインターネットマガジン「gesche.online」も、女性の市民参加、ネットワーク化及びメディア能力の向上を促進するため、情報、サービス、活動的市民参加を結び付けている[55]。

３　「ブレーメン･イニシアティヴ活動市民都市“Bremer Initiative aktive Bürgerstadt”」

ブレーメン労働者会議と市民財団の運営の下、市民参加ワーキンググループ「ブレーメン・イニシアティヴ活動市民都市」（BIAB、ビーアップ）が設立された。活動市民都市に関心を持つ、多くの各省の部局事務所を含むすべての組織、施設に声がかけられている[56]。

今回、ブレーメン州政府における調査において、ブレーメン全体の市民参加について懇切丁寧にご教示を賜った前述のホッペンザック氏は、この組織の副代表である。

---

[54] 以上、2004 年 3 月 23 日、ブレーメン参事会「市民財団の覚書に関する市議会報告」「 Bericht zum Memorandum der Bürgerstiftung Bremen "Bremen auf dem Weg zur Bürgerstadt"」による。

[55] 前掲、2004 年 3 月 23 日、ブレーメン参事会「市民財団の覚書に関する市議会報告」「 Bericht zum Memorandum der Bürgerstiftung Bremen "Bremen auf dem Weg zur Bürgerstadt"」による。

[56] 前掲、2004 年 3 月 23 日、ブレーメン参事会「市民財団の覚書に関する市議会報告」「 Bericht zum Memorandum der Bürgerstiftung Bremen "Bremen auf dem Weg zur Bürgerstadt"」による。

第３章　民主主義都市ブレーメンを目指して

第１節　市民参加と直接民主制

１　ブレーメンにおけるこれまでの市民参加

民主主義の活性化のために、あらゆる分野での市民参加が必要であると言う考えは、既に、1947 年 10 月 21 日のブレーメン憲法の次のような規定に示されている。

・名誉職の引き受け（第９条）
・専門家の派遣代表委員会 Deputation[57]への参加（第 105 条）
・区議会に代表される分権的意思決定構造

さらに、1994 年の憲法改正、1994 年 12 月 20 日の市民請求の際の手続きに関する州法および 1997 年２月 27 日の州民決定の際の手続きに関する州法、1998 年 12 月 22 日の同法並びに区議会議員の直接選挙の導入により民主主義的意思決定の可能性が強化されてきた。

また、州の計画に対する市民参加は、建設計画 Bauleitplanung と交通計画 Verkehrsplanung で実行されている。住民集会と並んで義務的な市民参加段階としての計画の縦覧がある（建築基本法 Baugesetzbuch３条）。加えて、環境負荷審査法の枠内での市民の参加権に注意が必要である。

さらに、区議会及び区役所に関する地区法 Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter に基づいて区議会が活発に活動している。

「市民都市構想」は、ブレーメンの現実の財政再建段階を越えて指し示し、民主主義的都市発展を展望するものである[58]。

２　直接民主主義の進展[59]

ドイツにおいては、70 年代の「新社会運動 neue soziale Bewegungen」下において、既に、政治参加 Partizipation の可能性を広げるため、直接民主主義的な手続きがすべての国家レベルで要求されていた。

しかし、これが実現したのは、90 年代に入ってからであった。政治構造の「正統性」の減少の論議に直面して、個々の州が自治法の改正に取り組んだのである。その際、直接民主主義的要素を持ち込んだ東ドイツ諸州における改革が重要な役割を果たした。1995 年ま

---

57 各行政部門の関係事項に対して、州議会は、派遣代表委員会を設立することができる。派遣代表委員には、一般の市民もなれる。派遣代表委員会は、行政部門の事項について審議し、予算案の作成について助言する。（ブレーメン州・派遣代表委員会に関する法律１条）

58 以上、前掲、ブレーメン参事会「市民財団の覚書に関する市議会報告」による。

59 以下、前掲、Winfried Osthorst/Rolf Prigge「市民自治体としての大都市」（P.87 以下）による。

でに、普通州においては、すべての自治体レベルにおいて、レファレンダムが導入され、また、市町村長の直接選挙も都市州を除く全州に広まった。

1998 年までに、すべての州は、州レベルでの住民請求と住民決定を導入あるいは拡充した。これにより、市民イニシアティヴ（市民運動）のようなアクターの立場が強化されることとなった。地方的な市民のイニシアティヴや小さな政党が以前は政治・行政の既存勢力が無視してきたテーマや利害関係事項を取り上げたため、それらの課題が議論されるようになった。政治参加の可能性を広げたのである。

特に、バイエルン州においては、自治体レベルにおける政治文化の大きな変化を生んだ。政治的な交渉の過程に、参加するアクターを広げたこと、社会の利害関係事項を政治問題化させたことは、自治体の決定の重要性への関心を高め、地方自治行政の価値を高め、強化した。

労働者にとって利害関係のある重要事項も、この住民決定の対象となりうることは、NRW 州の都市での例が示している。すなわち、公共サービス労働組合のヴェルディ ver. di（2001 年まで ÖTV）が住民投票を利用し、市議会で多数派が可決した自治体の施設の民営化を住民請求の対象とし、続いて行われた住民決定において、多くの市で市民の多数がこれに反対する結果となったからである。

この住民発案の重要性は、企業経営的な観点のみによって発想されたコンセプトの長年の支配から脱して、自治体のサービスの整備とその質もまた再び自治体政治の論議の対象となったことにある。

3　ブレーメンにおける住民決定等の課題[60]

住民投票は、２段階となっている。第一段階の住民請求では、市民の 10%から 20%の署名が必要である。次の住民決定では、選挙権を有する者の最低投票者数の確保が必要となる。最低はバイエルン州、区のレベルではハンブルクである。

ブレーメンにおいては、1947 年以来制度は有名であったが、署名数の高いハードルのため、1994 年までに住民決定が行われたのは、1947 年の新州憲法の承認一件のみであった。

1994 年、憲法改正以外の住民請求については、選挙資格を有する者の 20%の要件が 10%に引き下げられた。州議会の解散も可能になった。1996 年には、州民決定の手続きに関する州法が改正され、1997 年には、州民立法のための憲法的枠組みが改正された。

現状は、

① 第一段階としては、まず、選挙管理者の下に州民請求の提案を法律案及び 5,000 人の選挙権を有する者の署名を添えて提出しなければならない。州議会も住民投票を提案できる。州参事会は、これを認めるか否かを決定する。

② 第二段階である州民請求は、決められた形式による署名の発案者による収集―1996 年以前は、州発行の署名登録簿が必要であったが―普通の法律の場合は有権者の 10%、憲法改正の場合は 20%の支持が必要である。

60 前掲、Winfried Osthorst/Rolf Prigge「市民自治体としての大都市」（P.90 以下）による。

③　第三段階である州議会が州民請求による提案をそのまま（修正せずに）可決しない場合にのみ行われる。提案は、住民投票の過半数の賛成で成立となるが、少なくとも 25%、憲法改正の場合は 50%の有権者の同意が必要である。

ブレーメン州憲法 70 条によって、州民決定は、予算、公務員関係、税金、手数料・使用料 Abgabe und Gebueren 並びにこれらについての個々の法律案は対象にはできないこととされている。この点も、問題とされている。

市町村レベルであるブレーメン市についても、同様であるが、この場合は EU 市民も有権者となる。

区については、ハンブルク市の場合と異なり、住民請求と住民決定の制度はない。市の区域の一部にかかる居住環境の質に関する事項については、区の代表の権限の拡大とあわせて市民参加の対象に加えることが必要である[61]。

そのほか、州民提案 Bürgerantrag もある。外国人も含め、16 歳以上のブレーメンの住民の２%による提案は、州議会が審議しなければならない。区においても、提案制度があり、提案は、区議会により 6 週間以内に審議されなければならない。

今後、市民の政治参加の可能性を広げるため、さらに州民請求と州民決定のハードルを下げることが必要である[62]。SPD と CDU は、2002 年にこれについて議論はしたが、ハードルを下げるという結論には至らなかった。

第２節　都市内分権[63]

１　地域代表としての区議会

政治的参加の質は、居住している地域における生活環境の直接的な整備について参加できるかどうかということにかかっている。したがって、大都市においては、都市内の下位のレベル―区において、市民の政治参加の場であり、その要求先となる政治・行政制度と政治的代表組織 politische Gremien が必要である。

地区レベルにおける政治的議論の内容は、交通問題、地区の環境問題、建設プロジェクト、都市開発問題並びに公的ないし私的サービスの提供である。ブレーメンにおいては、22 の区議会が政治的代表組織であり、拡充の歴史をたどってきた。

２　ブレーメンにおける都市内分権の経緯

1939 年、周辺自治体との合併を機に、初めて外部地域に事務所がつくられた。

1946 年、行政機構が再編成され、外部地域の区のために、初めて専門家からなる 15 の区議会[64]が作られた。

1951 年、区議会の議員は、党の推薦によることとなり、その議長を構成員とする区議会

---

61 前掲筆者 Winfried Osthorst と Rolf Prigge 氏の意見

62 同上

63 以下、前掲、Winfried Osthorst/Rolf Prigge「市民自治体としての大都市」（P.94 以下）による。

64 直接公選でないこの段階では、「区議会」の訳語は適当でないが、ドイツ語ではいずれも「Beirat」であるため、便宜上そのまま用いる。

全体会議 Gesamtbeirat が設置された。各省の役所は、すべての関係事項について区議会の意見を聞くことが義務付けられた。また、区役所と区議会は、自ら意見を表明することもできるようになった（ただし、上級官庁は、これに縛られなかった)。

1971 年、市の中心部にも、区役所と区議会が置かれるようになった。

1989 年まで、区議会のメンバーは、市議会から任命される「非真正行政委員会」であった。

1989 年、州の「区議会及び区役所法」が改正され、州議会選挙と同時に行われる区議会議員の直接選挙が導入された。しかし、区議会の権限は少ない。主として、中央行政機関と州議会に対する参加、聴聞、助言の権限にすぎない。

2001 年、権限が強化され、各部署は、区に関する事項については、区議会の同意が必要とされた。区議会が同意しなければ、１ヶ月以内に、もう一度、区議会に提案しなければならない。それでも、同意がない場合には、各部署は、議会の派遣代表委員会にその区議会の決議を提出しなければならない。市民代表委員会がこれについて最終決定を行う。さらに、以下のように、区議会の権限が拡大された。

① 市役所の各部 Behörde は、区議会の意見を各部の地区に関係する包括的な政策に取り入れるとともに、地区に関係する公営競技と宝くじの財源による補助金についての情報を提供することが義務付けられた。
② 新しい区議会の決定権として、地区に関係する建設、改築及び街路、緑地・公園、道路及び公共の広場の命名権が付与された。

３　今後の課題

区議会は、地区のレベルにおける政治的利害関係を形作るアリーナとして認められ、役所と協会、市民団体等のすべての形態の中間組織や社会的施設の利用者との間の調整と仲介の機能を果たしている。「活動市民都市ブレーメン」構想における社会的関係と地域制度を支えるものとして、活動しているのである。

「しかし、現状では、専権的な権限はなく、政治参加の要求先となっているにすぎない。このことは、ブレーメンの民主主義の発展を阻害している。区議会の議員は、民主主義的正統性を有する自治体政治家であるにもかかわらず、その全会一致の決議が役所によって無視されることもありうるというわけである。このため、地域レベルにおける直接民主主義的手続きの導入は、意味を成さない結果となっている。」[65]

行政サービス供給の改革と分権化のため、「地域サービスセンター、Lokale Dienstleistungszentrum」が設置されているが、さらに、所管横断的、統一的な推進構造とともに、中央集権的行政の改革が必要である。

「市民サービスセンター」としての区役所ないし区議会の所管事項が少ないのと対極的に、自らの権限でないサービス供給の事項が増加しつつある。

中央と区の間の政治的決定権能の関係の改革が喫緊の課題である。ハノーファーでも、

65　前掲筆者 Winfried Osthorst と Rolf Prigge 氏の意見。以下、同じ。

ノルドライン・ヴェストファーレン州の大きな都市でも、その地区の代表に権限を認めるようになってきている。区の地域の再編とともに、権限の区への移譲が必要である。

終わりに

以上見てきたとおり、ドイツにおいては、戦後の「秩序国家」に始まって、「福祉国家」（「社会国家」）、ネオリベラリズムによる「小さな政府」、NPM の考え方にのっとった「NSM 構想」から、現在では「市民の３つの理念型」に基づく「市民自治体構想」に至っているというのが、改革思想・手法の展開の歴史である。翻って、わが国を見た場合、やはり厳しい財政状況の下、各地方自治体において様々な行財政改革が試みられているが、ドイツのように明確な位置づけの下（少なくとも、それに関する議論を行ったうえで）これを推進しているようには見受けられない。「下手な鉄砲も数打ちゃ当る」では資源の浪費というものである。まず、改革の哲学、基本的考え方を確立するとともに、それに応じた基本方針・戦略の樹立が望まれる。

ドイツにおいては、近年の様々な試みの結果、ブレーメンの例が示すように、低いレベルの「市民参加」では、今日の事態を乗り切れないことが明らかになっている。旧来の考え方から脱することのできない政治家と行政の抵抗は予想されるが、これを排して「市民参加」をさらに拡充・レベルアップし、「直接民主主義」や「地域自治組織の民主主義」の充実の道に踏み込む段階を迎えつつあると認識されているようである。

わが国においても、「平成の大合併」騒ぎもあり、合併の是非を含め、住民投票が盛んに行われるようになっているとともに、「地域自治組織」に関する制度も一応整備され、これに対する関心も高まりつつある。その点からも、ドイツにおける今後の展開が大いに注目されるところである。

参考文献一覧

（財政再建関係）

・ブレーメン州参事会『財政状況に関する中間報告』(2005 年 2 月 22 日、州議会、Bremische Bürgerschaft Drucksache 16/548)

・ブレーメン州財務省 Der Senator für Finanzen「財政再建と違憲訴訟の提起 Sanierung und Verfassungsklage」（http://www.finanzen.bremen.de）

・シェルフ Scherf 前ブレーメン市長、2005 年 9 月 28 日、退任表明ディスカッション・ペーパー「Mut zur Selbständigkeit　Bereitschaft zur Verantwortung　Zukunft für Bremen、Diskussionspapier anläßlich der Rücktrittsankündigung am 28. September 2005」（http://www.rathaus-bremen.de）

・ベルンゼン・ブレーメン市長、2006 年 1 月 20 日、

「ブレーメン戦略 Mit Entschlossenheit und Augenmaß　die finanzielle Zukunft und die Selbständigkeit　für den Stadtstaat Bremen　sichern」

（http://www.radiobremen.de）

・ブレーメン財務省、2005 年 3 月 26 日、「財政フレーム Finanzrahmen 2005－2009」

（「市民都市」関係）

・武田公子『ドイツ自治体の行財政改革』（2003年、法律文化社）

・Vogelgesang/Lübking/Ulbrich『地方自治 Kommunale Selbstverwaltung』（2005 年、Berlin、Erich Schmidt Verlag）

・Winfried Osthorst/Rolf Prigge『市民自治体としての大都市 Die Großstadt als Bürgerkommune』（2003 年、Bremen、Kellner-Verlag)）

・ドイツ家族省『ドイツにおけるボランテイア Volunteering in Germany - Results of the 1999 Representative Survey on Volunteering and Civic Engagement (englisch)』（同ホームページ)

・ドイツ家族省　2005 年『ドイツにおけるボランテイア活動 99～04』、Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004）（同ホームページ）

・ブレーメン市議会、2005 年 9 月 13 日、議決「Mitwirkung in der Bürgerstadt weiterentwickeln 、Antrag der Fraktionen der SPD und der CDU vom 20. Juni 2005 (Drucksache 16/346 S)」

・ブレーメン州「Bürgerschaftliches Engagement」（同ホームページ bremen.de）

・ブレーメン参事会、2004 年 3 月 23 日、「市民財団の覚書に関する市議会報告」

「 Bericht zum Memorandum der Bürgerstiftung Bremen "Bremen auf dem Weg zur Bürgerstadt"」（http://www.bremische-buergerschaft.de）

・ブレーメン州 NSM-Team-Leitung『ブレーメンにおける新制御モデルの実施状況　2001 年 3 月 Umsetzung des ″Neuen Steuerungsmodells″ in der Freien Hansestadt

Bremen　Sachstand und künftige Ausrichtung　Informationen aus der Praxis』（同ホームページ bremen.de）
・ブレーメン州財務省「ブレーメンの改革コンセプト Das Bremer Modernisierungskonzept」（同ホームページ bremen.de）
・ブレーメン財務省「改革全体における新制御モデル NSM」
（http://www.finanzen.bremen.de）
・ ブレーメン市民財団「年次報告 2005 年 Am Jahresende 2005」（INFO - BRIEF NR.4）（同ホームページ）