

2章 ドイツの「市民自治体」構想と市民参加の諸手法

早稲田大学政治経済学術院

教授 片木 淳

はじめに

近年、ドイツにおいては、市民による直接民主主義的な動きが活発化するとともに、自治体の政策決定・執行への市民参加が様々な手法を通じて積極的に試みられている。

そこで、本稿においては、ドイツにおける「市民自治体構想」と市民参加の諸手法を紹介し、今後の日本の都市政策等の参考に供することとしたい。

1. ドイツの「市民自治体」構想

1.1 自治体をめぐる5つの長期トレンド

ドイツでは、地方自治体をめぐる政治・社会状況が 1990 年代以降激変し、この傾向が今後も続くものと考えられる¹。

すなわち、

- ① すべての州（都市州²を除く）を席卷した市長の直接選挙（「南ドイツ評議会制の無敵の進軍」³）と市民請求・市民決定の制度化⁴により、市民の影響力が増加し、自治体の首長と議会議員は、その行政サービスや計画プロジェクトに対する市民満足度を重視せざるをえなくなった（直接民主主義 Direkte Demokratie）。
- ② 政党の危機（たとえば、党員の減少）や政治に対する市民の批判・無関心等、政治（家）不信 Politik(er)verdrossenheit が蔓延し、市民を自治体の民主主義的意思決定に直接参加させることによりこれを克服することが必要となった（正統性の危機 Legitimationskrise）。
- ③ 家庭、教会、ミリュー⁵関係組織 milieugebundene Organisationen 等の社会組織が個人主義化 Individualisierung と価値観の多様化 Wertewandel により危機に陥り、伝統的な統合とコミュニケーションの形式が機能不全に陥り、新しい統合等の形式が必要となった。加えて、「義務的遂行から自己実現へ」⁶ボランティアの意識が変化したため、地方自治体が提供する市民参加の機会は、期間を限定した個別テーマごとのものとせざるを得なくなった（社会組織の危機 Krise gesellschaftlicher Institutionen）。
- ④ 自治体が厳しい財政危機に見舞われ、自らの力だけでは十分にその事務を遂行できなくなったため、できるだけ多くの事務を市民に肩代わりしてもらう必要が生じた。とりわけ「任

¹ Bogumil/ Holtkamp (2002) PP.5-9、同 (2007) PP.6-7、Osthorst/ Prigge PP.19～

² ドイツ連邦共和国を構成する 16 州のうち、ベルリン、ハンブルクおよびブレーメンは、州であると同時に市でもあり、「都市州 Stadtstaat」と呼ばれる。

³ 片木 (2005) PP.56～

⁴ 同上書 P.64

⁵ 「考え方や行動様式が似た人々の集団」（松谷ほか P.85）。

⁶ ドイツにおいては、1808 年のプロイセン都市令以来の伝統を誇り、ドイツ自治制度に特徴的な制度である「名誉職 Ehrenamt 原理」により自治体の一定の職に無報酬で従事することは、市民の義務とされている。

意的給付行政⁷」の徹底した節減が求められる中で、個人と社会の自己責任を強化し、財政負担の軽減を図る必要が生じてきた（財政危機 Haushaltsskriese）。

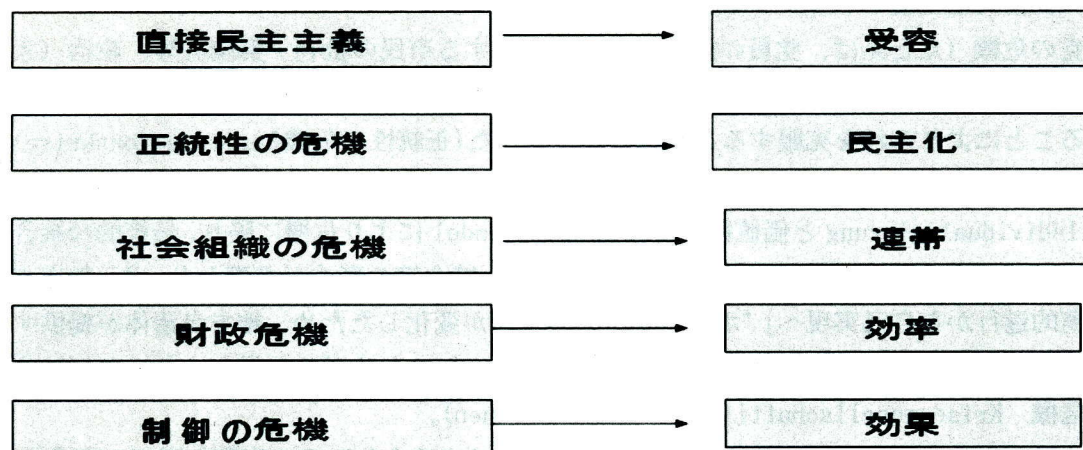
- ⑤ 予算と法令による古典的な制御（コントロール）方法では、政策目標の達成が困難になった。すなわち、問題が解決困難な段階になってから介入するのではなく、問題が生じ始めた段階で制御できるようにするためには、自治体は他のアクターに依存せざるを得なくなった（制御の危機 Steuerungskrise）。

1.2 「市民自治体」構想の登場とその目標

以上のような自治体をめぐる複雑、困難な状況に対して、それまでドイツで行われてきた NSM（新制御モデル）⁸のような企業経営的なコンセプトだけでは対応できないことが明らかとなり、「市民自治体 Bürgerkommune」構想へと方針を転換する自治体が増えてきた⁹。

「市民自治体」構想は、上に掲げた5つの危機に対応して、図1に示したような5つの目標を持つ¹⁰。①受容 Akzeptanz とは、自治体の行政サービスや計画プロジェクトに対する高い市民満足度の達成、②民主化 Demokratisierung とは、民主主義的意思決定への市民の参加の強化と自治体デモクラシーの再活性化、③連帯 Solidarität とは、市民の支援ネットワークの強化、④効率 Effizienz とは、自治体財政の負担軽減、⑤効果 Effektivität とは、政策目標のよりよい成果の達成を意味する。

図1 地方自治体をめぐる状況の変化と市民自治体の目標



（出所）Bogmil/ Hollkamp（2007）P.8による。

⁷ドイツの自治体の「自治事務」は、市町村が「何を、いつ、どのように実施するか」を決定する権限を有する「任意的自治事務」と、州が市町村にその実施を義務付けている「義務的自治事務」に分かれる（片木（2003）P.229-230）。

⁸ Neue Steuerungsmodell. ニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management NPM）のドイツ版。石川（2007）PP.130～および片木（2007）PP.173～参照。

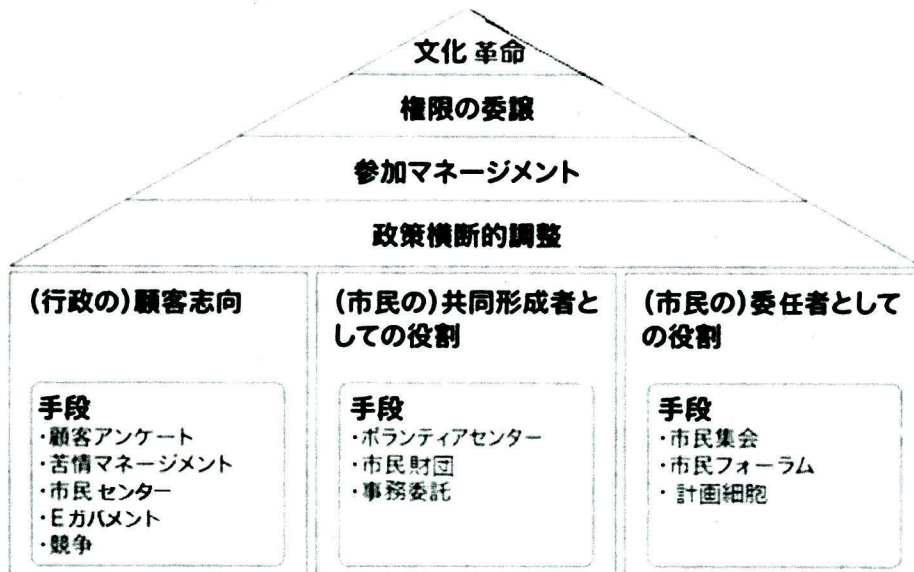
⁹片木（2005）PP.56～および自治体国際化協会 PP.106-107

¹⁰ Bogumil/ Holtkamp（2007）P.10

1.3 「市民自治体」構想の特質と3つの「市民」

また、ボグミル、ハルトカンブ両氏によれば、「市民自治体」構想の特質は、市民と議会と行政の三者の関係を新しく構築していこうとするところにあるとされ¹¹、その体系は次図のように示される¹²。

図2 自治体をめぐる環境の変化と「市民自治体」の目標



(出所) Bogmil/ Holtkamp (2007) P.10 による (坪郷 P.81 を参考に筆者作成。)

すなわち、市民の次の3つの側面が区別され、それぞれが「市民自治体」という建物の3つの柱に対応している¹³。

- | |
|---|
| ① 行政サービスの顧客としての市民
② 自治体の構成員（共同形成者）としての市民
③ 政治的委任者としての市民 |
|---|

市民は、①単に「顧客」として自治体の行政サービスを享受するだけでなく、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、参加し（アウトプットの共同形成者）、さらには、③自治体の運営を選挙によりその代表に委任するとともに、必要な場合には自ら直接これを担う者であるとされ、自治体は、これら市民の3つの側面を平行して促進すべきものとされたのである¹⁴。

また、その重点は、図2の屋根の部分に掲げられているように、

¹¹ Bogumil/ Holtkamp (2002) P.5

¹² Bogumil/ Holtkamp (2007) P.10。なお、Bogumil/ Holtkamp (2002) P.12 参照。

¹³ Bogumil/ Holtkamp (2002) P.11、同 (2007) PP.8-9

¹⁴ 同上

① 政策的調整	= 政策領域を超える調整 縦割りの除去（「ワン・ストップ参加」を含む。）
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 権限の移譲	= 市民参加の行われるレベルに権限を移譲（都市内分権を含む。）
④ 文化革命	= 政治と行政が積極的に市民参加を求めていく文化への転換 (Kulturwandel)

である¹⁵。

また、「市民自治体」構想は、図2の柱に示されているように、①の「顧客アンケート、苦情マネジメント、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、②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、市民財団、事務委託」等、さらに、③委任者としての市民に対して「市民集会、市民フォーラム、計画細胞 Planungszelle¹⁶」等の「市民参加 Bürgerbeteiligung」によって改革を進めようとするものである。

これらの市民参加の諸手法は、対話志向のそれと非対話志向のそれに分かれる（表1の表側）。前者は、たとえば、ローカルアジェンダの際の「市民フォーラム」のように限定された数の参加者が司会の下に集中的に個々のテーマについて議論を行う。これに対して、後者は、たとえば、建築誘導計画 Bauleitplan の場合の「市民集会」のように、参加者が適宜質問をし、行政が答えるだけであり、問題の共同解決につながることは希である。¹⁷

もう一つの区別は、期間限定的な手法と恒常的な制度化された手法である（表1の表頭）。前者は、たとえば、市民集会、市民フォーラム、1回限りの市民アンケート等であり、後者は、児童・青少年会議や連続・継続的な市民アンケートがこれにあたる。

表1 市民参加の諸手法の分類

	期間限定的な参加	恒常的な参加
対話志向	・市民フォーラム ・計画細胞 ・仲裁手続 ・市民予算	・外国人会議、高齢者会議 ・児童・青少年会議
非対話志向	・市民集会 ・市民アンケート	・連続・継続的な市民アンケート

（出所）：Bogumil（2007）P.12

¹⁵ Bogumil/ Holtkamp（2002）PP.13-15、同（2007）PP.10-11 および Osthorst/ Prigge P.20

¹⁶ 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。後述。

¹⁷ Bogumil/ Holtkamp（2007）PP.12-13

2 市民参加の諸手法

以上のように、「市民参加 Bürgerbeteiligung」といっても、それが意味する範囲は相当に幅広い。クールマンによれば、このような政治的参加には二つのタイプがあるとされる（表2）¹⁸。

表2 ドイツにおける直接民主制と間接民主制による市民参加

直接民主制による市民参加			代表（間接）民主制モデルの中での市民参加		
市長村長の 直接選挙・解 任	市民請求		「市民社会的 市民共同体」 （自己組織・ 政策実施への 参加）	「政治的市民自治体」（政治 決定・政策形成への参加）	
	議会請求 ¹⁹ （広義の直 接民主制）	市民請求 ・市民決定 （狭義の直接 民主制）		公式的・体 系的	非公式的・非 体系的

（出所）：Kuhlmann P.255

一つは、直接民主主義であり、さらに、物的直接民主主義と人的直接民主主義に分かれる。前者としては、議会請求や市民請求・市民決定があり、後者には前述の市長の直接選挙制がある（ドイツでは、市長の公選制も、直接民主制の一部をなすものと考えられている）。議会はこれらの決定を無視することができない。

もう一つは、通常の市民参加であり、間接民主制の中での市民参加である。間接民主主義の補完であるとされ、議会はこの結果を無視することもあり得る。さらに、「市民社会的市民自治体 Zivilgesellschaftliche Bürgergemeinde」（自己組織・政策実施への参加）と「政治的市民自治体 Politische Bürgergemeinde」（政治決定・政策形成への参加）に分けられる（表2）。

これらのうち、直接民主主義については、別に論じた²⁰ので、本稿では、市民参加について述べることにする。

ドイツにおいても、従来から、市民提案、聴聞、市民質疑、公的説明等市民の意思反映のための試みがなされてきたが、その対象があらかじめ組織化された利害関心事項に限られていたため、市民の姿勢も消極的で、あまり成功していないといわれてきた。

そこで、ドイツにおいては、上の「市民自治体」構想に見られるような、さらに市民の参加を促進するような取組がいろいろと工夫されている。

このうち、「市民フォーラム」と「市民集会」については、先に触れたので、それ以外の主要な市民参加の仕組みに付いて、以下、説明する。

（1） 計画細胞（プラーヌンクスツェレ Planungszelle）

ペーター・C・ディーネル教授が 1970 年代に考案した新しい市民参加の方法であり、無作為抽出の市民が様々な行政・政治課題に対し討議を重ね解決策を探っていくものである²¹。

都市計画や高速道路建設、レクリエーション構想、エネルギー供給、廃棄物計画、再開発計画などの政策テーマについて、無作為抽出で選ばれた市民が、約 25 名ごとのグループや、さらに 5

¹⁸ Kuhlmann PP.254-255

¹⁹ 市民投票に向けての議会による請求。

²⁰ 片木（2005）PP.56～

²¹ 篠藤 P.5、「Planungszelle.de」HP「Die Planungszelle」

名の「細胞」に分かれ4日間に渡って集中的な熟議を行ない、「細胞」や各グループにおける熟議を集約し政策提言を行なう²²。表3は、2000年2月、3月にプラヌンクスツェレが実施されたノイス市の中心市街地の活性化プログラム策定における、スケジュール表である。

表3 ノイス市におけるプラヌンクスツェレのスケジュール (2000年)

	1日目	2日目	3日目	4日目
8:30~10:00	①ガイダンス ノイスの長所・短所	⑤中心市街地の交通 の運営者	⑨中心市街地の商業、 飲食業	⑬都市市場調査と 都市形成
10:00~10:30	休憩	休憩	休憩	休憩
10:30~12:00	②歴史と特色 ノイスの将来	⑥中心市街地の路面 電車	⑩利用像1 居住者・障害者・高齢者	⑭ノイス市街地2010の ための基準項目作成
12:00~13:00	昼食	昼食	昼食	昼食
13:00~14:30	③都市開発	⑦現地視察	⑪利用像2 女性・子供・家族・若者	⑮中心市街地形成の モデル作り
14:30~15:00	休憩	休憩	休憩	休憩
15:00~16:30	④ノイス市街地の交通 とその運営者	⑧路面電車路線の案	⑫政治家に聞く	⑯構想の評価と閉会

(出所)：篠藤 P.82²³

わが国においても、「日本プラヌンクスツェレ研究会」が2005年3月設立され、海外、国内のネットワーキングにより、討議・熟慮民主主義など新しい民主主義のあり方を探るフォーラムとして、その研究・普及と日本での実施の拡大に努めている²⁴。

(2) 市民鑑定意見 Bürgergutachten

手法は、計画細胞とほとんど同じであるが、市民鑑定意見と呼ばれる試みもある。ここでも参加者は、アトランダムな抽選により構成される。これにより「声なき多数」の意見も反映されるとされる。結論は、ある特定の政治的問題に対する市民の鑑定意見となり、この中に、非常に多様な人間の生活及び職業上の経験が生かされるとされる²⁵。

たとえば、バイエルン州では、抽選で選ばれた200人以上の市民が、2008年4月までに8のバイエルン州の郡と特別市において3日間の日程で、州の政策に関する重要テーマについて審議し、同年6月4日に州首相に対し、バイエルンの未来についてのアイデアや鑑定意見を提出した²⁶。

(3) 市民予算 Bürgerhaushalt (参加予算 Beteiligungshaushalt)

1989年にブラジルのポルトアレグロ市が始めた、市の予算編成に住民意志を反映する仕組みである。例えば、ドイツのフライブルク市の場合、2009/2010年予算の編成にあたって、2008年4月7日から4月15日までの第1段階では、フライブルクの未来のための予算で何を優先するべきかを議論した。その際中央フォーラムが設置され、そこで議論が行われた。4月15日から5月6

²²新田 P.52

²³篠藤 p.8

²⁴日本プラヌンクスツェレ研究会

ウェブサイト (URL) <http://www.shinoto.de/pz-japan/>

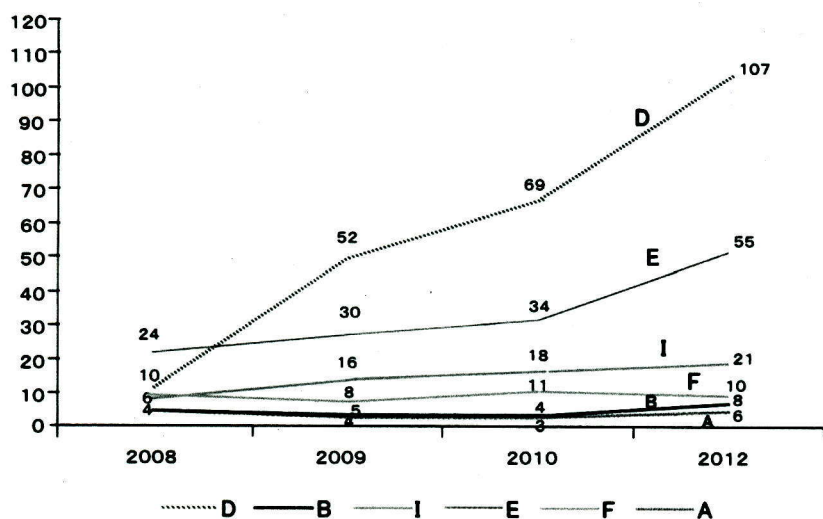
²⁵「市民鑑定意見 Gesellschaft für Bürgergutachten」ウェブサイト
(URL) <http://www.buergergutachten.com/buergergutachten/>

²⁶バイエルン州政府 HP「市民鑑定意見 Bürgergutachten」
(URL) <http://www.bayern.de/Buergerbeteiligung-1348.htm>

日までの第2段階においては、集中的な議論と提案が 下位のフォーラムで行われた。その際、ファシリテーターは特定の予算分野の提案について調査し、議論し、これを展開させた。5月9日までの第3段階においては、再び、中央フォーラムにおいて、それまでの結果とアイデアが再度議論され検討されている²⁷。

連邦政治教育中央センターの調査によれば、2011年4月12日現在、図3に示すような取組が進められ、増加傾向にあるとのことである²⁸。

図3 ドイツにおける市民予算の導入件数



- B = 市町村議会、導入決定
 E = 導入中（1回または2回市民予算実施）
 F = 継続中（3回以上市民予算実施）
 I = 市民へ情報提供中
 D = 検討（論議）中
 A = 否決ないし中止

（出所）：連邦政治教育中央センターP. 3

（4） 市民財団

市民財団は、ドイツにおける公益活動への社会参加の新たな組織形態であるが、通常、多くの出捐者によって設立され、寄付目的に従って運営される。

ドイツでは、ギュータースロー（Gütersloh）で1996年に設立されたのが、最初であり、2011年現在、313の市民財団が登記されている²⁹。

独立した公益的な組織として、一定の地区ないし地域で社会的、文化的に重要な活動を促進している。市民財団への出捐や寄付には、所得税、相続税の特例措置が講じられている³⁰。

²⁷ フライブルク市 HP「参加予算 Beteiligungshaushalt」

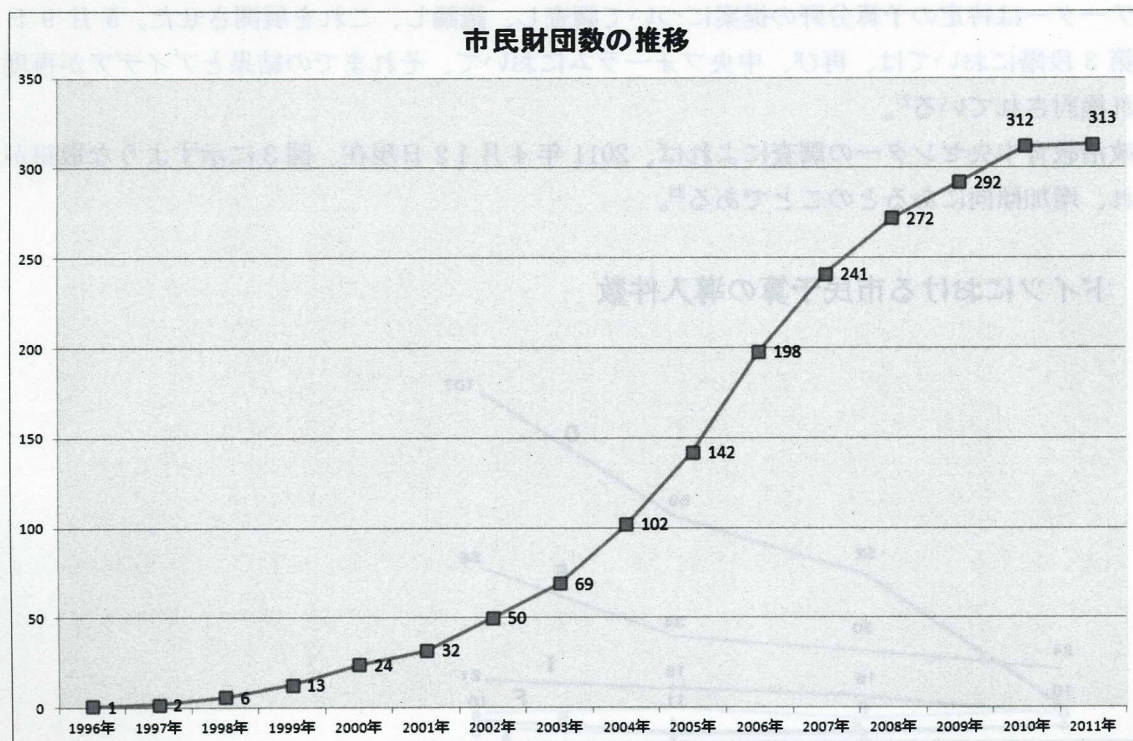
（URL）<http://www.beteiligungshaushalt.freiburg.de/demos.php>

²⁸ 連邦政治教育中央センター「市民予算」

²⁹ 石川 PP.155-156

³⁰ 同上

図4 市民財団数の推移



(出所) : Aktive Bürgerschaft HP 「Länderspiegel Bürgerstiftungen. Fakten und Trends 2011」

おわりに

以上、ドイツの州と自治体における住民参加制度、特に、「市民自治体」構想とこれに基づく市民参加の取組みについて述べてきた。ドイツの地方自治体においては、市民の参加が様々な手法を通じて試みられるとともに、市民の直接民主主義的な動きも活発化しているといえよう。

最近においても、2010年7月4日に実施されたバイエルン州禁煙法の州民投票（賛成多数で可決、同年8月1日より施行）、2011年11月27日にバーデン・ビュルテンベルク州で行われた州都シュツットガルトの鉄道中央駅の改築をめぐる州民投票（賛成多数で中央駅の改築にゴーサイン）など、市民参加をめぐる動きがさらに拡大する傾向が見られる。今後の展開が注目されるところである。

(参考文献)

- ・ブレーメン州財務省「ブレーメンにおける新制御モデルの実施状況」（2001年3月）同州 HP 「NSM-Team-Leitung 「Umsetzung des "Neuen Steuerungsmodells" in der Freien Hansestadt Bremen Sachstand und künftige Ausrichtung Informationen aus der Praxis」」、2012.3.26 閲覧。
- ・片木 淳『地方主権の国ドイツ』（2003年、ぎょうせい）
- ・片木 淳「ドイツの地方議会と直接民主制」（2005年、自治体国際化協会『欧米における地方議会の制度と運用』（同 HP）2012.3.26 閲覧。
- ・片木 淳「都市州ブレーメンにおける財政再建と市民参加」（2007年3月、自治体国際化協会『平成18年度 比較地方自治研究会調査研究報告書』「5ドイツ地方自治体における行政改革と市民参加・協働」（同協会 HP）2012.3.26 閲覧。

- ・石川 義憲「KGS tのNSMからコンツェルン都市、市民自治体まで」(2007年3月、自治体国際化協会『平成18年度 比較地方自治研究会調査研究報告書』「5 ドイツ地方自治体における行政改革と市民参加・協働」) (同協会 HP) 2012.3.26 閲覧。
- ・Jörg Bogumil/Lars Holtkamp (2007) 『Die Bürgerkommune Das Konzept in Theorie und Praxis』(ルール大学 HP 「Fakultät » Startseite des Lehrstuhls » Prof. Dr. Jörg Bogumil - Aufsätze in Zeitschriften」)。2012.3.26 閲覧。
- ・Jörg Bogumil/Lars Holtkamp (2002) 『Bürgerkommune konkret. Vom Leitbild zur Umsetzung. Ein Leitfaden für die kommunale Praxis』(同上 HP) 2012.3.26 閲覧。
- ・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)
- ・自治体国際化協会『ドイツの地方自治(概要版)－2011年改訂版－』(同 HP) 2012.3.26 閲覧。
- ・坪郷実『ドイツの市民自治体－市民社会を強くする方法－』(2007年、生活社)
- ・松谷満ほか『東京の社会的ミリューと政治——2005年東京調査の予備的分析——』(2005年、徳島大学社会科学部研究第20号)
- ・Sabine Kuhlmann『Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa: Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich』(2009年、Nomos)
- ・篠藤明德『ドイツの新しい市民参加「プラーヌクスツェレ」』(別府大学地域社会研究センター「地域社会研究第11号『プラーヌクスツェレ特集号』」(2005年9月1日発行)) (日本プラーヌクスツェレ研究会 HP) 2012年4月1日閲覧。
- ・新田和宏「ワークショップという熟議民主主義－「日本型熟議民主主義」の可能性－」(Mem School.B.O.S.T.KinkiUniversityNo.17:51～62(2006))
- ・連邦政治教育中央センターBundes Zentrale für politische Bildung「ドイツにおける市民予算の状況 Bürgerhaushalte in Deutschland Statusbericht - Stand 12.04.2011」(同 HP) 2012.3.26 閲覧。