

市民自治体とコミュニティ・エンパワメント

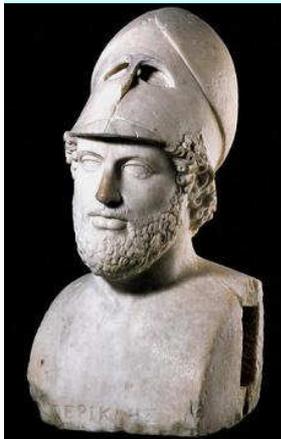
平成23年11月16日(水)
日本開発構想研究所 研究会

早稲田大学大隈記念大学院
公共経営研究科
教授 片木 淳

(<http://www.f.waseda.jp/katagi/index.html>)

1

目次



(写真は、ペリクレス。
大英博物館HPによる。)

- [1 ドイツの「新制御モデル\(NSM\)」](#)
- [2 ドイツの「市民自治体」構想](#)
- [3 ドイツの直接民主制](#)
- [4 ドイツの市民参加](#)
- [5 ドイツ最小の村 ヴィーデンボルステル](#)
- [6 おわりに](#)

2

ドイツの新制御モデル(NSM)

90年代 自治体行政簡素化共同機構(die Kommunalen Gemeinschaftsstelle für
Verwaltungsvereinfachung、KGSt)

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**新制御モデル**(
Neue Steuerungsmodell、NSM)提唱

(目的) 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

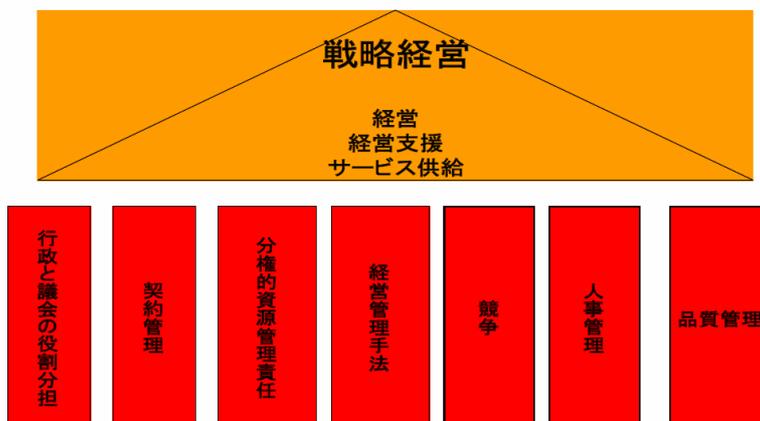
(内容)

- ・ 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

(ブレーメンの例)

(拙著「都市州ブレーメンにおける財政再建と市民参加」(平成19年、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』))

新制御モデルの設計図(出所:KGSt)



(石川 義憲「KGStのNSMからコンツェルン都市、市民自治体まで」(平成19年、
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』))

3つの市民

- 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

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

(J. Bogmil/L. Hollkamp/G. Schwarz, “Das Reformmodell Buergerkommune”(Berlin 2003)による。) 5

NSM の限界と「市民自治体」構想

自治体をめぐる環境の変化

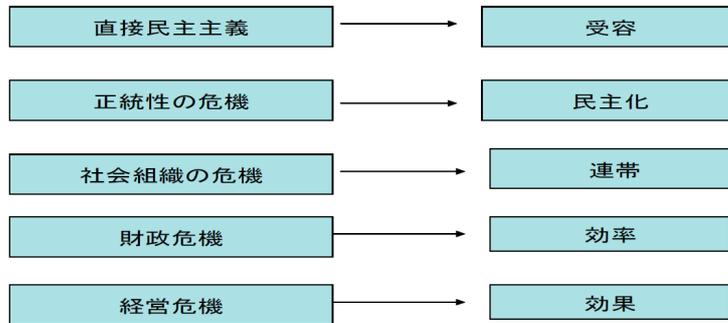
- ① 多様化する社会の中で、伝統的な統合とコミュニケーションの方式が解体してしまったことから、自治体に新しい統合の方式が必要になった。
- ② 自治体は、高度の教育を受け、自己組織能力があり、自らの利害をはっきりと表明できる市民と相対することとなった。市民は、ドイツ行政の伝統である官僚主義国家を打ち破るような、そして、これまでの行政サービス志向的な改革だけでなく、これを広げていくような参加と協働の場を求めるようになった。
- ③ 他方、市民は、公の制度に関心を示さなくなり、選挙への参加もますます減少し、公共事務への参加は、自らの好み次第の気ままなものになる傾向も生じてきた。
- ④ 自治体は、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。

市民を主に顧客として取り扱う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。

→ 「市民自治体 Bürgerkommune」構想

(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)、前掲拙著)

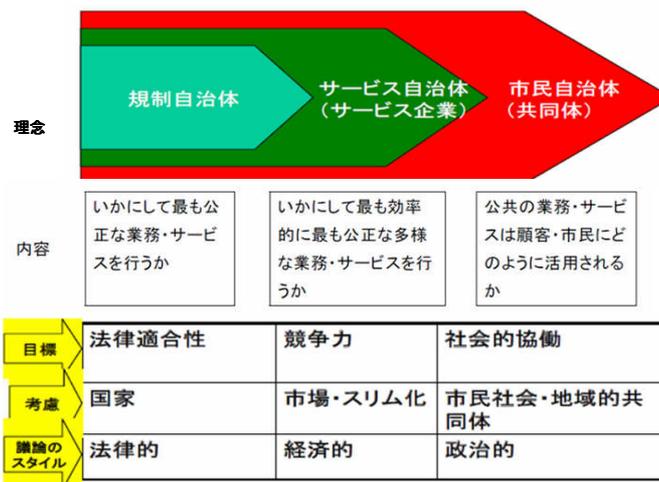
地方自治の状況と「市民自治体」の目標



(石川 義憲「第1部 KGStのNSMからコンサルン都市、市民自治体まで」、片木・石川『ドイツ地方自治体における行政改革と市民参加・協働』。自治体国際化協会による。)

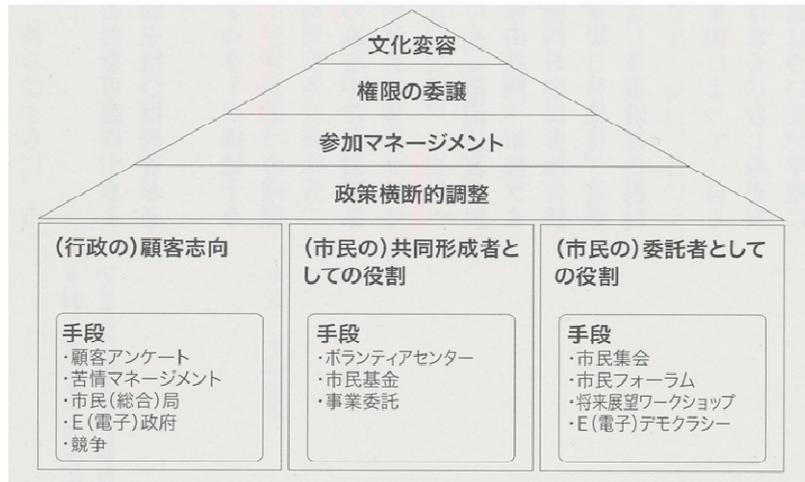
7

「市民自治体」の理念、内容等



(石川 義憲「第1部 KGStのNSMからコンサルン都市、市民自治体まで」、片木・石川『ドイツ地方自治体における行政改革と市民参加・協働』(2006年、自治体国際化協会)により作成。)

「市民自治体」の3本の柱



(坪郷実『ドイツの市民自治体－市民社会を強くする方法－』(生活社、2007年)による。)

9

計画・意思決定過程への市民参加の方式

	一時的な参加	継続的な参加
対話志向	<ul style="list-style-type: none"> ・市民フォーラム ・計画細胞 ・仲裁手続 ・市民予算 	<ul style="list-style-type: none"> ・外国人会議、高齢者会議 ・児童・青少年議会
非対話志向	<ul style="list-style-type: none"> ・市民集会 ・市民アンケート 	<ul style="list-style-type: none"> ・連続・継続的な市民アンケート

(Bogumil 2007 a Die Bürgerkommune Das Konzept in Theorie und Praxis, in Neues Verwaltungsmanagement, 0207, 1-29 (mit Lars Holtkamp)Prof. Dr. Jörg Bogumil - Aufsätze in Zeitschriften.)

10

ドイツの直接民主主義

～市町村長公選制 各州一覧

(拙著「ドイツの地方議会と直接民主制」(平成17年4月、自治体国際化協会『欧米における地方議会の制度と運用』)により作成)

州名	自治体方式	備考
バーデン・ヴュルテムベルク州	市町村長公選制	1955年より
バイエルン州	市町村長公選制	1945年より
ベルリン市	参事会制	ただし、市長が州を代表
ブランデンブルク州	市町村長公選制	1993年、ただし、議長は別途議会が選出。
ブレーメン州	参事会制	ブレーメン市とブレーマーハーフェン市
ハンブルク市	参事会制	議会が選出するのは市長のみ。他のメンバーは議会の承認。
ヘッセン州	参事会制(ただし、市町村長を公選)	1993年より、市町村長を公選
メクレンブルク・フォアポムメルン州	市町村長公選制	1999年より
ニーダーザクセン州	市町村長公選制	1996年(完全実施2001年)より従来、議会・市町村管理人制
ノルドライン・ヴェストファーレン州	市町村長公選制	1999年より、従来、議会・市町村管理人制
ラインラント・プファルツ州	市町村長公選制	1994年より、従来、市町村長間接選挙制
ザールラント州	市町村長公選制	1994年より、従来、市町村長間接選挙制
ザクセン州	市町村長公選制	1993年
ザクセン・アンハルト州	市町村長公選制	1993年、ただし、議長は別途議会が選出。
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州	市町村長公選制	1997年より、従来、参事会制または市町村長間接選挙制
チューリングゲン州	市町村長公選制	1993年、ただし、議長は別途議会が選出。 11

ドイツの市町村における住民請求と住民投票

- ドイツ各州の市町村における住民請求と住民投票も、1990年代、ヨーロッパにおける直接民主主義の潮流に乗って、実現。1990年のシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州を最初に、1997年のザールラント州を最後として、すべての州が導入。
- 住民請求は、住民投票の前段階の手続きであり、住民が市町村関係事項について自ら決定したいとする提案。各州法により、住民請求や住民投票ができる場合、できない場合が詳細に定められている。
- ドイツの住民投票の特徴は、州民投票と同様、①原則として、**市町村の意思を拘束する**ものであること、②しかし、あくまで代表民主制を補完するものと考えられていること。
- その対象としては、ネガティブ・リスト方式を採用していることが多く、**予算・決算・租税、財政などが除外**されている。一部の州においては、ポジティブ・リスト方式も採用されており、市町村の廃置分合・境界変更、公共施設の設置等が掲げられている。
- 住民投票に付された案件が成立するためには、有効投票数の過半数の賛成が必要。これに加えて、多くの州では、賛成数が有権者全体の一定割合を超えることを条件にしている。

市民フォーラム Bürgerforenと 市民集会 Bürgerversammlungen

(市民フォーラム)

- ・ 一定数の参加者が進行管理者の下で、個々のテーマを集中的に期限を切って議論
- ・ 結果の実現に対する市民の期待が高い。
- ・ 政治と行政は、その実現に努力する必要あり。
- ・ (例) ローカル・アジェンダにおける市民フォーラム

(市民集会)

- ・ 一定数の参加者が集中的に意見の交換を行うのではなく、短い質問や立場の表明をするのみ。共同で問題の解決策を見出すことはめったにない。
- ・ (例) 建築誘導計画における市民集会

(Bogumil 2007 a Die Bürgerkommune Das Konzept in Theorie und Praxis, in Neues Verwaltungsmanagement, 0207, 1-29 (mit Lars Holtkamp) Prof. Dr. Jörg Bogumil - Aufsätze in Zeitschriften.)

計画細胞 Planungszellen

- ・ 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。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。

(篠藤明德「日本プランニングスツェレ研究会報告」、日本プランニングスツェレ研究会ウェブサイト (URL) <http://www.shinoto.de/pz-japan/>)

- ・ 都市計画や高速道路建設、レクリエーション構想、廃棄物計画など、様々な政策的テーマについて、無作為抽出で選ばれた市民が、約25名ごとのグループに分かれ、さらに5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。

(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—」(MemSchool.B.O.S.T.KinkiUniversityNo.17:51~62(2006))

(拙著「住民意思の反映とドイツの市民参加制度 ~住民投票と市民参加の取組」『自治体国際化フォーラム Nov. 2010』)

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

状況	数
決定	4
導入*	34
継続	11
市民へ情報提供	18
議論中	69
否決ないし中止	5

* 1回または2回市民予算実施。

* 3回以上市民予算実施。

(出典: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 01.03.2010」)

(拙著「住民意思の反映とドイツの市民参加制度 ～住民投票と市民参加の取組」
『自治体国際化フォーラム Nov. 2010』)

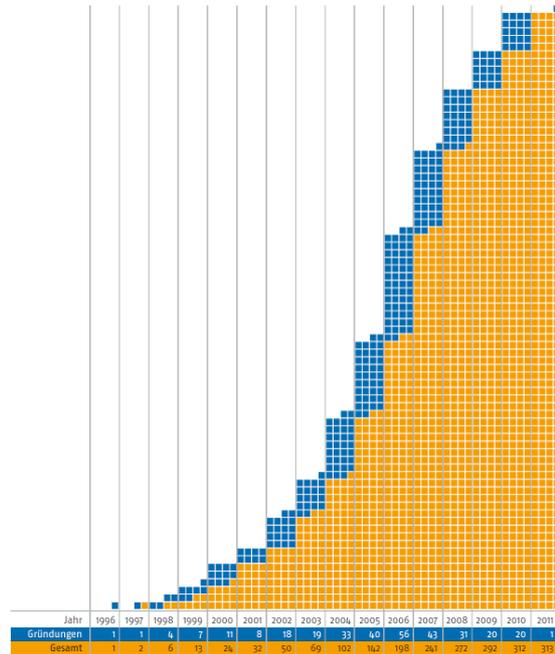
「市民財団 Bürgerstiftungen」

- ・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。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、グュータースロー(Gütersloh)で1996年に設立されたのが、最初。
- ・2011年現在では、313の市民財団が登記
- ・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。
- ・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。

(石川 義憲「第1部 KGStのNSMからコンツェルン都市、市民自治体まで」、片木・石川『ドイツ地方自治体における行政改革と市民参加・協働』。自治体国際化協会等による。)

「市民財団」 新規設立数 と累計 (1996年－ 2011年)

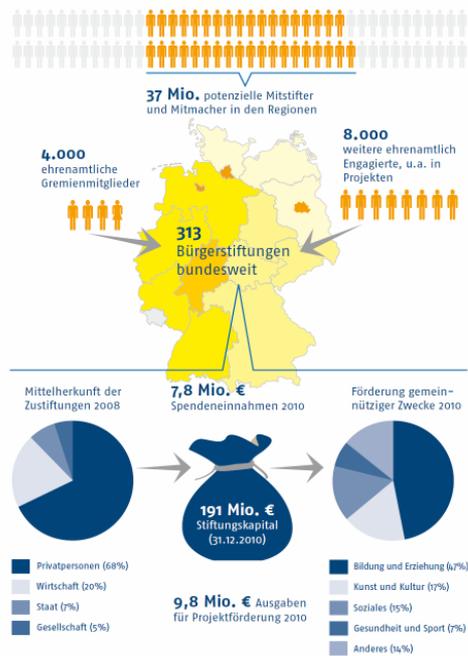
Abb. 13: Neugründungen von Bürgerstiftungen in Deutschland 1996-2011



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

「市民財団」 のメンバーと 財源

Abb. 2: Bürgerstiftungen in Deutschland: Fakten und Trends



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

ドイツ最小の村 ヴィーデンボルステル Wiedenborstel



(農場への入口、2010年12月8日)



(村長の自宅、2010年12月8日)

- ヴィーデンボルステルは、**人口8人**のドイツ最小の自治体(2010年3月31日現在)。
- シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州のシュタインブルク郡とケリングハウゼン・アムトに属する。
- 2011年12月14日午後 14:30から15:45まで、ヴィーデンボルステル村の**村民集会**が村長の自宅で開催された。
 - ・ 犬税に関する村条例可決。
 - ・ 2011年予算可決。
 - ・ 不動産税に対する徴収税率、従来の350パーセントから370パーセントに改正、2011年1月1日から実施。

シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州は、厳しい財政状況理由として、郡及び市町村に対し、財政の簡素化を要求している。

ヴィーデンボルステルの予算Budgetplanung (2010)

予算	歳入	歳出	収支 (+)/(-)
1000 組織及び総務 Gemeindeorgane und zentrale gemeindliche Aufgaben		1,300	-1,300
1300 消防 Brandschutz	0	500	-500
2000 学校Schulen	0	2,400	-2,400
4000 児童、青少年及び社会 Kinder, Jugend, und Soziales	0	2,200	-2 200
8000 経済企業、土地財産 Wirtschaftliche Unternehmen, Grundvermögen	700	100	600
9000 特別予算-税及び手数料 Sonderbudget - Steuern und Abgaben	6,700	2,800	3,900
9100 特別予算-その他財政収入 Sonderbudget - Sonstige Finanzwirtschaft	0	2,500	-2,500
合計Summe der Budgets	7,400	11,800	-4,400

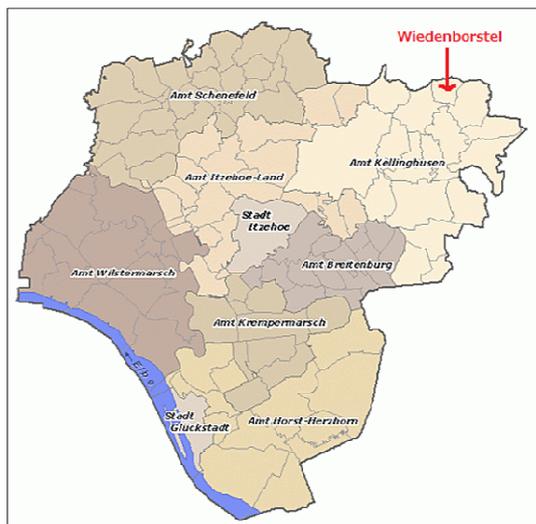
(出典:ヴィーデンボルステルの予算(2,010年)により作成))

シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州内の郡と特別市



(ドイツ・ウィキペディアによる。)

シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州・シュタインブルク郡・ケリングハウゼン(アムト)・ヴィーデンボルステル



(出典:シュタインブルク郡HP「Ämter und Gemeinden des Kreises Steinburg」、URL: <https://www.steinburg.de/>, [1.3.2011])

ギリシアの財政危機と国民投票

国民投票表明



国民投票断念



Prime Minister George Papandreou says he will respect the will of the Greek people

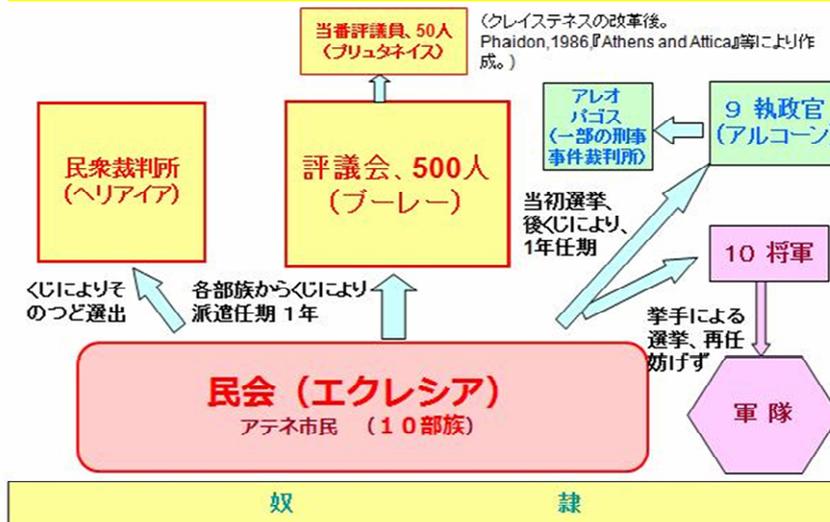
(出典: BBC News HP
1 November 2011
「Greek crisis: Papandreou promises referendum on EU deal」 2011.11.5 閲覧)

Papandreou bläst Volksabstimmung ab Merkmals Trost



(出典: SPIEGEL ONLINE HP, 5 November 2011
「Regierungskrise in Griechenland Papandreou gewinnt Vertrauensabstimmung」 2011.11.5 閲覧)

都市国家アテネの民主制 —市民による直接民主制—



アテネの民会

- ・ 評議員中**ブリュタネイス**たる者はまず国家から金を支給せられて円形堂において会食し、次いで評議会ならびに**民会**を招集する。評議会は休日を除き毎日、**民会**は各**ブリュタネイア**に**四度**。
- ・ (民会)の中の一つは**主要民会**で、この際諸官職がよく行なわれていると思われるか否かについて挙手採決し、また穀物の供給や国土の防備について議事する定めで、また弾劾を欲する者はこの日に行ない、かつ没収財産の目録を読み、また識らぬ間に財産の主がなくなっているようなことのないように相続財産と女子相続人に関する〔アルコンへの〕願書を読まねばならない。
- ・ [各ブリュタネイアの]**第二の民会**は請願のために開かれ、この際希望者はオリヴの枝を〔祭壇の上に〕置いてその欲する公私の事について民衆と談論することができる。**他の二回の民会**は爾余の問題を扱い、この会議では神事三件、伝令および使節に関して三件、俗事に関して三件を扱うよう法律で定められている。



(古代アテネの民会の開かれたブニクスの丘。後方は、パルテノン神殿の建つアクロポリスの丘)

(村川堅太郎訳 『アリストテレス アテナイ人の国制』(2006年、岩波文庫)による。)

アテネの民主制 ペリクレス



(アテネ市内のペリクレス像)

「そして己れの家計同様に国の計にもよく心を用い、己れの生業に熟達を上げむかたわら、国政の進むべき道に**充分な判断をもつように心得る**。ただわれらのみは、公私両域の活動に関与せぬものを閑を楽しむ人とは言わず、ただ無益な人間と見做す。そしてわれら**市民**自身、決議を求められれば判断を下しうることはもちろん、提議された問題を正しく理解することができる。」

「まとめて言えば、われらのポリス全体はギリシアが追うべき理想の顕現であり、われら一人一人の市民は、人生の**広い諸活動に通暁し、自由人の品位を持し、己れの知性の円熟を期することができる**と思う。そしてこれがたんなるこの場の高言ではなく、事実をふまえた真実である証拠は、かくの如き人間の力によってわれらが築いたポリスの力が遺憾なく示している。なぜならば、列強の中でただわれらのポリスのみが試験に直面して名声を凌ぐ成果をかちえ、ただわれらのポリスに対してのみは敗退した敵すらも畏怖をつよくして恨みをのこさず、従う属国も盟主の徳をみとめて非難をならさない。かくも偉大な証績をもってわが国力を衆目に明らかにしたわれらは、今日の世界のみならず、遠き末世にいたるまで世人の賞嘆のまとなるだろう。」

ペロポネソス戦争の最中に行われたペリクレスの有名な葬送演説(BC.431年)、久保 正彰訳 『トゥーキュディデース 戦史』(1966年、岩波文庫)による。

ご静聴、ありがとうございました。

