現地調査報告

ドイツにおける自治体行政への市民参加

Ａ班　ドイツにおける住民自治への挑戦 …… 19

Ｂ班　住民参加先進国ドイツを学ぶ
～民意を反映するプロセスについて～ …… 53

A　班

▶ ドイツにおける住民自治への挑戦…… 20

▶ 地域に根付いた住民参加行政…… 22
～地区マネジメントの成功例から学ぶもの～

▶ 歴史的転換期の市民社会における自治体行政職員の役割…… 26
～ノイケルン区における社会都市プログラムと
市民としての育ちを支える未来工房より～

▶ 住民とともに行うまちづくり…… 30
～その取組の１つとしての市民予算制度～

▶ 住民投票制度の可能性…… 34
～住民投票の事例から学ぶもの～

▶ 市民自治体の実現を目指して…… 38
～行政改革と住民参加～

▶ ドイツにおける住民参加手法…… 42
～ＰＺ（無作為抽出型市民討議会）による取組について～

▶ 住民投票による住民の合意形成について…… 46
～空港をめぐる２度の住民投票について～

▶ おわりに…… 50

ドイツにおける住民自治への挑戦

A　班

1．今、私たちに求められていること

2011年３月11日に発生した東日本大震災は、約２万人もの犠牲者を出す未曾有の被害をもたらした。特に東北地方沿岸部では、津波によりまちが壊滅的な被害を受け、行政が機能しなくなった地方自治体も多い。

そんな被災した地域のなかでも、地域住民の自治意識が強く、以前から行政まかせではなく、住民が積極的にまちづくりに参画してきたことにより、被害を軽減することができた所や、地域コミュニティにより、避難所運営が比較的スムーズにできた所もあると報道されている。

これは都市部においては今では徐々に薄れつつある、日本の古くからの地域住民参加による自治が機能した事例を示しているのではないだろうか。被災地では今後の復旧、復興計画において、まちづくりの方向性など重要な判断が求められるとき、行政が地域住民とどのように関わり、その意思をどのように取り入れていくかが課題でもあると思われる。

（がんばろう日本！）

わが国においても、地方分権、地域主権が盛んに論じられ、権限の移譲、財源の移譲が行われつつある。それは、地域のことは地域住民の意思を反映することが民主主義のあるべき姿であると考えられているからである。

近年、私たちの地方自治体では財政状況が厳しく、行財政改革の推進の必要性から効率性、経済性を求め、これまでどおりの行政サービスの提供が維持できなくなり、施策、事業の優先順位を付けなければならない状況である。このような場合においても、地域住民の意思を反映したものにしていくには、どのようにすればよいのか、その仕組み作りを、私たち地方自治体職員が担っていかなければならない。

2．身近な民主主義をドイツに学ぶ

ドイツは現在、16の州から成る連邦共和制の分権型国家であるが、戦後は戦勝国により東西に分断された政治体制が50年近く続いた。

そして東欧諸国の民主化の流れから、ついに1989年に東西分断の象徴であるベルリンの壁が崩壊し、翌1990年に東西ドイツが再び統一国家となったのである。

ベルリンの壁

東西ドイツの境界線の一部であると思われがちであるが、実際にはベルリンは、東ドイツのブランデンブルク州に囲まれた、西ドイツとは完全に離れた飛び地であった。つまり国としての東西分断とは別に、ベルリンも東西に分断されていたのである。

そして西ベルリンを東ドイツから遮断して、取り囲む形で構築されたのがベルリンの壁である。東ドイツ国民が自由を求め、西ベルリンを経由し、西ドイツに流出するのを防ぐため、1961年に東ドイツによって建設され、最終1975年には総延長155㎞に達した。

崩壊後は東西冷戦の象徴として、シュプレー川沿いの約1.3㎞が残され、壁による遮断前の国境検問所のひとつ「チェックポイント・チャーリー」と共に、今では観光名所となっている。

旧東西ドイツ境界線とベルリン位置図

統一後、中央集権型からの体制移行に伴い、大きく民主化に舵をきった旧東ドイツ地域をはじめ、ドイツ各地では自立した自治体行政を行うため、小規模自治体を統廃合し、都市の再開発、インフラ整備などのまちづくりが進められてきた。

その過程において、地域住民との合意形成によるまちづくりを進めるため、多様な住民参加の手法が実践されている。その手法としては、法的拘束力のある住民投票制度のほか、予算編成に住民の意思を反映させる市民予算制度や、都市計画など様々な政策テーマについて、無作為抽出された住民が熟議し、意見集約したものを政策提言するプラーヌンクスツェレなどがある。

そこで、これらの取組について、ベルリンを中心に、行政、大学、市民団体、民間研究機関など計７か所を訪れ、その背景及び現状と課題を調査することにより、わが国の地方自治体における住民参加行政のあり方を考察していくことを目標にした。

視察先では、プラーヌンクスツェレなどの住民参加手法の仕組みや動向を調査すると共に、具体的事例として、子どもの遊び場や住民が集う広場、歩行者に安全な道路の整備など、生活環境の改善に対する市民予算制度や社会都市プログラムの取組、また州の合併や空港の存続の是非を問う住民投票制度の取組などの説明を受けることができた。

これらの取組は、必ずしも成果を上げている成功事例ばかりではなく、行政側の解決すべき課題や住民側の意識の問題により、うまく機能していない実情もあった。その詳細については、後のそれぞれの報告書において考察していく。

まちづくりへの住民参加を促進し、住民自治への移行を目指すことにより、地域住民に身近な民主主義を実現しようとしているドイツに学び、今後の私たちの地方自治体行政に生かしたいという思いから、今回の視察を行った。

シュプレー川とベルリンの壁

【参考文献等】
地図　http://www.freemap.jp/
http://ja.wikipedia.org/
（2011年10月22日アクセス）

地域に根付いた住民参加行政
～地区マネジメントの成功例から学ぶもの～

訪問日　2011年９月26日（月）
訪問先　南ティーアガルデン・マグデブルガー広場地区マネジメント事務所
説明者　ミハエル・クリナート 氏
通　訳　矢作 清 氏

１．はじめに

今、日本における地方自治体は従来のトップダウン方式の行政手法の転換を迫られている。職員減、財政難に自治体が頭を悩ませている一方で、地域住民の抱える問題や要望は複雑細分化し、これまでのように行政だけで判断し、行政だけの力で自治体を運営していくことに限界が見えはじめてきた。限られた財源、限られた人員の中、住民にとって最大限住みよい環境を提供するために、行政は「住民が本当に求めているものに正しく耳を傾け、官民双方の理解と納得の上で政策等を行うこと」、「行政だけでは目の届かないところは住民の力を借り、互いの協力の中でまちづくりを進めること」が必要ではないか。そこで、この２つをともに満たすことに成功したドイツの事例を紹介する。

２．マグデブルガー広場地区の概要

今回視察した南ティーアガルデン・マグデブルガー広場地区（以下マグデブルガー広場地区）は、ベルリンの中心であるミッテ区の南に位置する。ミッテ区はかつてベルリンの壁のあった、旧東西の境目でもある。マグデブルガー広場地区は旧西ベルリンに属していたが、1990年の東西統一で大きく状況が変化した。インフラを始めとする旧東西の格差を埋めるため、区の予算の多くが旧東地域に流れてしまったのである。旧東地域に次々と近代的な施設が建築される一方でこの地区では改修や修復工事といった公共投資ができない状況になり、購買力のある人々は他の地域へ転居し、次第に公的扶助を必要とする人々、社会的弱者の人々が多く集まる地域となってしまった。

この社会的弱者には外国人を多く含む。この地域は人口8,500人のうち56％がドイツ国外から来た移民である（このうち半数は既にドイツ国籍を取得している。）。これはドイツ全土で問題となっていることでもあるが、外国人は言語や宗教、文化などの相違からドイツの生活習慣に馴染みにくく、孤立しがちである。教育を受ける機会を失ってしまった結果低収入となる者は多く、犯罪に繋がることもある。

このような状況を改善するため、州は1999年、国の地区マネジメント制度（Quartiers-management、以下ＱＭ）という特定区域管理制度をこの地域に対して導入し、生活環境の改善に乗り出した。

３．ＱＭとは

今回、説明をしてくださったクリナート氏はこの地区のＱＭの責任者（マネージャー）である。ここではＱＭについて説明したい。

ＥＵ各国で都市再生に取り組もうという機運が高まる中、1999年連邦政府において社会都市プログラムが開始された。社会都市プログラムは環境、経済、社会の総合的な側面から地域再生を進めるもので、空き家の増加、インフラの貧弱さ、若年層の失業など様々な問題を抱え衰退した地域を、連邦、州、地元企業、地域コミュニティなどの連携によって総合的に改善し、将来的には地域の力のみで地域の運営が可能なしくみを構築しようという政策であり、この中核となるのがＱＭ事業である。ＱＭの対象となる地区（Quartier）の選定は、地域の年代別人口、人口減少数、労働者数、学生数、失業者数、移民数、公的扶助の受給者数、空き家数などに基づいて各自治体が行う。その予算は連邦、州、各地域がおよそ３分の１ずつ負担しており、財

源の一部はＥＵからも交付されている。

ＱＭにおいてはそのマネージャーが大きな役割を担う。マネージャーは行政職員や住宅企業の社員が務める場合もあるが、ベルリン州においては行政の出資で委託された民間団体の職員がその役割を担っている。マネージャーを橋渡し役として、地域の労働者や専門家が知識を持ち寄り、教育、健康、文化、職場など環境の改善を必要としている各分野について住民とともに協議を行うのだが、この住民たちが直接地域の活性化について議論し、一定の結論を出すところにＱＭによるまちづくりの本質がある。マネージャーの仕事は各プロジェクトやスケジュールの管理、講師の選定、行政への報告書作成などであり、議論自体の指導や進行は行わない。報告書は市民鑑定書と呼ばれ、毎年作成が義務付けられている。鑑定書には具体的な協議内容だけでなく実行にかかる必要経費、見込まれる効果も記載される。行政はこの市民鑑定に基づいて地域の都市開発を進めることになる。市民鑑定に法的拘束力はないが、制度として確立しており地域の実情把握に役立つことからこの地区では有効に活用されている。各プロジェクトは要する資金や期間によって分類されるが、小さいもので予算は1,000ユーロ、期間は２週間から、大きいもので予算10,000ユーロ以上、３年以上の期間を要するものまである。なお、100,000ユーロ以上を要する建築関係や緑地関係についてはこれとは別枠の予算が設けられる。予算の執行状況については州のゼナート（Senat）と呼ばれる監督庁が監査を行っている。マグデブルガー広場地区においては、現在までに350万ユーロが行政により支出されている（上述の建築関係を除く。）。

ベルリン州の特徴としてＱＭを円滑に遂行するための地区協議会が設けられていることが挙げられる。州が協議会に関する要綱を規定しており、議員の定数は15名から30名。住民の代表と、学校・企業・商業者などの地区内の団体の代表がほぼ半数ずつでメンバーを構成している。マグデブルガー広場地区においては23名が定員であり、地区新聞に掲載された立候補者の中から住民の選挙によって選出される。

４．マネジメントの成功例

ＱＭの対象として定められているものは（１）居住安全性の向上や交通の利便性の改善、緑化やオープンスペースの活用など住環境の改善、（２）雇用促進や教育の向上、（３）移民の統合・生活改善など文化・社会の改善、（４）地域イメージの向上、地区ＰＲなどがあるが、視察写真とともにこの地区での具体的な例を紹介する。

（１）住環境の改善

これまでに街路改善プログラム、緑化プログラムなどが実行されている。たとえば道路の舗装にあたり住民の意見を参考に車道を狭めたことで、車の交通量が減少し、歩行者・自動車双方に安全な環境が確保されたといった成功例がある。また、地区の名称にも使われているマグデブルガー広場も、ＱＭにより緑化が図られ、現在のように整備されたものである。

マグデブルガー広場

（２）雇用促進・教育の向上

学校との連携プログラム、教育訓練、地元産

業の育成など様々な支援やワークショップが行われている。教育施設としてこの地区を代表するものの一つにカフェ併設の児童図書館がある。この図書館は、東西統一による影響から運営が危ぶまれ一時閉鎖の話が出ていたが、住民の提案でカフェを併設し、その収益で運営を継続することとなった。ドイツの図書館は基本的に有料だが、ここでは無料で本を借りることができる。子どもへの教育の場の提供だけでなく、カフェの運営は雇用機会の創出にもなっている。

児童図書館

（3）文化社会の改善

住民の行政への関心を喚起し、自主的な参加を促進する機会として大きなものは、公的な討議会よりもむしろイベント事業であるという。住民同士のネットワークを強化することが、地域の持続的な運営に繋がる。この地区でもスポーツプログラムや音楽の演奏会イベント、地元の祭りなど地元住民の交流を図る様々な催しが行われているが、クルック通りのファミリーガーデンもそのひとつである。共同の家庭菜園場になっており、住民が好きな植物を植えることが出来る。住民の交流の場であるだけでなく、移民の人々は、母国の花などを植えることで憩いの場としている。

ファミリーガーデン

（4）地区ＰＲ

地区のホームページでは、その月に開催されるイベント情報が常時更新されているだけでなく、この地区のもつ歴史的価値や景観の良いスポットなどが多く紹介されている。また、アーティストが多く居住していることから、彼らの手を借りた地区イメージアップも図られている。子どもたちの手で壁に装飾を施すプロジェクトは、地区ＰＲだけでなく、子どもたちの感性の育成や地元への愛着心にも繋がったものと思われる。

子どもたちによる壁画

地区内の見学に回ることができたのはわずか１時間程度で、当該地区の一部を視察したに過ぎなかったが、それでもクリナート氏から説明のあった場所の全てをここに紹介することは出来ないほど、ＱＭの成果は地区のいたる所に残されていた。見学中、道ゆく人々から何度も親しげに挨拶されていたクリナート氏を見て、この地区におけるマネージャーがいかに地域住民に信頼されているかを実感した。

５．目に見えない成果

このようなハード面・ソフト面双方の支援を10年余り続けた結果、この地区は２年後には行政の支援対象とする必要がなくなる予定だという。何がそこまでの成果に繋がったのか。

「重要なのは一般市民がまちの都市計画に参画することである」と、クリナート氏は言う。そして、「一度行政に参加した住民は、その後も積極的に行政活動に携わることを自ら望む」のだという。たとえば、ある住民にとって、行政参画のきっかけはプラーヌンクスツェレという、行政主導による無作為抽出型で有償の市民討議に選ばれたことであった。名指しで選出され、報酬も出るという理由で行政に参加した人であっても、その成果が市民鑑定書という都市計画の公的な指針書として、あるいは公園や道路の整備といった目に見える形でまちの施策に反映されると、その後も継続して“無償ボランティアとしてでも”自分たちの住むまちの運営に関わりたいという意思を持つようになる。それはたとえば住民集会の場への自主的な参加であるし、公園の住民レベルによる管理もそのひとつだ。自らが設計に携わった公園であれば、たとえ若者であっても荒らすようなことはせず、荒らす人間がいれば諌める側に回る。このように自然な住民の自治意識こそＱＭの目に見えない成果であり、行政支援を不要にまでさせる秘訣ではないだろうか。

また、地域住民同士の協議は、住民の納得にも繋がる。ＱＭにおける討議の場においては専門家たちが助言者として参加する。そのため参加者は自分たちの地域の問題点(時として美点)が何であるかを意見の交換によって再確認すると同時に、予算的、技術的な問題などから、地域行政に可能不可能があることを、討議を経て学ぶことになる。理想や理論だけでは行政運営はできない。この「学び」は住民の自治意識レベルを高めるものであり、行政への信頼にも繋がる。これも目に見えない成果の一つであるといえるだろう。

６．おわりに

「一度行政に参加した住民は、以降も積極的に行政に関わろうとする」という事実は、日本でも試してみる価値があるように思える。行政への参画を住民に促しても毎回同じ人ばかりが参加してしまい住民の総意を把握しかねるといった、現在の住民参加行政の行き詰まりを打破するには、プラーヌンクスツェレのような試みが有効かもしれない。

最後にクリナート氏のメッセージを紹介したい。「住民は馬鹿ではありません。地域のことを最もよく知るのは地域の住民です。一度住民たちと同じテーブルに座ってみてください。」

ＱＭ事務所の前で

【参考文献等】
・室田昌子 著『ドイツの地域再生戦略～コミュニティ・マネージメント』学芸出版社　2010年
・南ティーアガルデン地区ホームページ
http://www.tiergarten-sued.de
・ＱＭホームページ
http://www.quartiersmanagement-berlin.de
・ベルリン都市開発局ホームページ（英語版）
http://www.stadtentwicklung.berlin.de/index_en.shtml
（ホームページはすべて2011年11月３日アクセス）

歴史的転換期の市民社会における自治体行政職員の役割

～ノイケルン区における社会都市プログラムと市民としての育ちを支える未来工房より～

訪問日　2011年９月26日（月）
訪問先　ノイケルン区（グロピウス）児童館
説明者　責任者　ボンネ 氏、マナブ 氏 他
通　訳　矢作 清 氏

１．はじめに

20世紀を規定した資本主義体制と社会主義体制の競争的構造の崩壊、旧社会主義国や発展途上国における市場経済の進展、それらによるグローバル化と資本主義諸国の福祉国家体制の解体や再編など、世界は歴史的転換期にあるといえるが、今回視察したベルリンは1989年「壁の崩壊」、1990年「東西統一」など、まさに「転換の渦中」を経験している都市である。

統一後の1996年、ベルリン州において「統一後のベルリンにおける社会的発展に関する研究」がまとめられ、ベルリンの社会的分断と特定地域に蔓延する深刻な社会問題が明らかになった。これを受け、包括的な社会統合を目指し1999年ドイツ連邦と州の共同政策として開始されたのが「社会都市プログラム」である。

本稿では、プログラムの実践例として「ノイケルン区（グロピウス）」の事例を紹介しながら、これらの実践の理念であり、住民参加の一手法でもあり、「市民の学び」を支える仕組みである「未来工房」について触れる。

また、視察先の自治体や議会等で、「住民投票」や「市民予算制度」など直接民主主義的手法の運用の難しさ、さらに市民社会そのものへの懐疑的意見が聞かれたが、「社会都市プログラム」及び「未来工房」の実践例より、歴史的転換期にある市民社会における自治体行政職員の役割について考察する。

２．ベルリンの社会都市プログラム

（１）概要

社会都市プログラムは、現在34地域において実施されている。開始当初は、社会的インフラ整備において不十分な環境にある地域に対して、都市開発をサポートするための介入戦略とし導入された。徐々にインフラが整備される中、なお解決しない問題は、失業、貧困に起因する「生活苦」と「将来の見通しのなさ」、「希望のなさ」であった。その様な中、薬物やアルコール等への依存、犯罪とは常に隣り合わせで、世代を超えた「負の連鎖」から抜け出せない状況への介入が必要となってきた。

2005年以降、プログラムは、特に支援を要する地域を対象に「教育」、「文化」、「健康」、「雇用」、「環境」分野における改善を中心的テーマとして実施されている。

（２）社会都市プログラムの進め方と効果

社会都市プログラムにおいて、安定した地域社会のための必須条件は、「継続的に地域住民を『現状分析』、『課題発見』、『計画立案』、『実施』、『評価』のプロセスに巻き込んでいくことで、コミュニティの一員であるという意識を培うと共に、コミュニティ内の人と人との繋がりを作っていくことにある」とされている。地域住民でつくる「地域協議会」を核にしながら、近隣住民がプログラムの過程で「学習」と「交流」により地域課題を共有し、自らの議論で地域の問題を解決していくことが重視されている。特にプログラムを実施するための資金に関する意思決定プロセスに、積極的に参加できる環境整備が重要であるとされている。

これらのプロセス全体をマネジメントするコーディネーターは、一定の知識や能力を有することが条件で、都市開発局より任命されている。マネジメントを実施する団体は、区の内部組織、営利企業、ＮＰＯ等であるが、最も多い

のは、ＮＰＯ等の民間団体である。また、これら専門性を有する民間団体（主には非営利）の存在により、住民と行政間の協働が可能になっているとされている。

また、1999年から2009年までベルリン州全体で、当プログラム関連費用は1.84億ユーロ、約39万人を対象とし、住民のエンパワメント、地域の再統合、犯罪の予防、教育・健康問題の改善などの効果が多数報告されている。

３．ノイケルン区（グロピウス）における社会都市プログラム

（１）グロピウスの概要

ノイケルン区はベルリン州の東南部に位置し、人口約30万人、内約７万人がトルコや中東からの移民である。2006年、生徒の85％を移民が占めるリュトリ基幹学校において校内暴力が多発し、教員達からベルリン州へ「廃校を求める嘆願書」が出されるなど、地域統合や教育面において様々な課題を抱えている地域である。その様なノイケルン区では、11の地域が社会都市プログラムの対象地域に指定されている。これは、ベルリン州の中で最も多い。

その中のひとつグロピウスは、人口約24,000人で、大規模な団地で暮らす人々が多い。グロピウシュタットと言われる団地一帯は、1970年代に開発され、当時は大型ショッピングモールを配し、地下鉄やバスへのアクセスの良さ、多くの緑地公園を有し賑っていた。70年代から80年代においては魅力的な地区として人気のあったエリアである。しかし、近年富裕層はブランデンブルク州など郊外へ流出し、一方旧ソ連諸国やトルコからの移民、中でも小さな子どもを抱える家族が多く移り住み、言語・教育・健康面において様々な課題を抱えている。失業率も高く、ドイツ語を母国語に持たない住民の60％が扶助に依存した生活を送っている。犯罪も多く様々な貧困問題を抱える中、2005年より対象地域に指定され様々な取組が行われている。

（２）社会都市プログラム

グロピウスにおける社会都市プログラムは、非営利の民間団体によりマネジメントされており、この地域の優先的目標は「地域の統合」と「教育」とされている。

「地域統合」の取組としては、グロピウシュタット及びその周辺に、住民が集まりミーティングできる場所、つまり「集会所」を整備し、地元住民の間で文化事業やお祭りを企画・運営することなどを通じ、地域ネットワークの活性化を図るというものである。

また「教育」については、保育所や小学校との連携で言語能力やパソコンなどスキルの獲得に取り組むと共に、青少年の非行問題が絶えない状況下で、子ども達の自尊感情を育むことを重視し、未来研究や平和活動で世界的に知られるロベルト・ユンクにより考案された「未来工房」の手法を用い、「子ども会議（ワークショップ）」を開催している。

「未来工房」については、後程詳しく述べるが、行政への住民参加を目指す議論・研修の手法であり、ファシリテーターの進行の下、参加者が現状への不満を述べることからはじまり、続いて不満の正反対の世界である「ファンタジーの世界」を想像する。そしてファンタジー実現のために、具体的にどうすれば良いのか考えていくものである。

また、教育の取組の一環としては、「親の学校」というプロジェクトも実施している。これは、親と学校との協力関係を育成するものであり、「親と学校の対話」を基本理念とし、ドイツ語・トルコ語・アラビア語による会議が定期的に行われている。この様な取組により、親同士の交流を促進する「親カフェ」が生まれ、更には、母親自身によるピア（仲間）関係の家庭訪問が実施されている。訪問している母親の出

身地は７か国に及び、グロピウシュタットで活躍している。移民の子育て家庭を訪問し、子育てや健康、生活上の相談に応じるとともに、ドイツにおける教育制度や社会制度についての啓発活動も行っており、成果を上げている。

これらの取組のアイディアは「児童館（放課後の居場所）」における小規模な取組から始まり、グロピウス全体に広がりを見せている。児童館、３つの学校、デイケアセンター、青少年センター等の機関同士のネットワークである「教育協議会」により推進されている。

プロジェクトの責任者であるボンネ氏は、社会都市プログラムが導入さる前と６年目の今の違いについて、「子どもや若者が積極的に社会へ参加するようになった」とし、「職場で上手くいかないなどのストレスをぶつけ合っているこの地区において、本当に必要なのは未来への希望。この場所、そして取組があることで、子どもも親も社会とつながり反社会的デモを起こさなくなる。」と語っていた。

（３）未来工房

「未来工房」は「未来工房協会」によりドイツ全域で推進されている。

「未来工房」を理解するためには、考案者であるロベルト・ユンク博士への理解が必要である。

ロベルト・ユンク博士は、1913年ベルリン生まれのユダヤ人である。青年期の学生運動に端を発し、社会運動に傾倒し、国外脱出や追放、偽名による出入国や抑留などを経験する。ソルボンヌ大学において社会心理学、チューリッヒ大学では歴史学を学ぶ。1954年原子力工場の実態を暴く「未来は既に始まった」が日本において出版され話題となり、1956年には広島を訪問している。その後、未来研究に取り組む。未来研究とは、民主主義の推進と問題解決へのアプローチ手法であるとしている。そして、個人ではなく「グループ」の持つ創造性に着目し、グループは「未来会議」と呼ばれるワークショップを通して一緒に成長し合う仲間である必要があるとしている。

「未来会議」のプロセスは、先にも述べたが、参加者が現状への不満を述べることからはじまり、続いて不満の正反対の世界であるファンタジーの実現のために、具体的にどうすれば良いのか考えていくものである。これは、個人の内発的動機に着目するもので、外から誘導される行動ではなく、内発的自尊心に基づく行動の方が、より積極性と責任感を持つと考えられているからである。そして、これらの全ての過程はオープンであることが重視されている。

取り上げられるテーマは、政治・環境・教育・健康と多岐に渡り、対象は子どもから高齢者まで特に規定は無い。グロピウスにおいては、とりわけ子ども達の身近な問題について、「ビール瓶の転がっていない地域にするためには」、「虐待の無い社会をつくるためにはどうすれば良いか」、その対比として、子ども達の夢である「映画スターになるにはどうすれば良いか」などについて、子ども達の言葉で話し合いが進められている。

なお、未来工房協会において、実施に向けての設計や実施段階でのアドバイス、ファシリテーターの育成や派遣、講座の実施等のサポートが行われている。

ノイケルン区（グロピウス）児童館の子ども達

４．まとめ

ベルリンの社会都市プログラムについては、欧州経済が危機的状況にある今、予算が削減されるなど厳しい局面を向かえおり、欧州全体が挑んできた「持続可能で、包括的な社会づくり」とその基盤である「市民社会」そのものの概念も、大きく揺らいでいると考えられる。

しかし、今回の視察で目にしたものは、貧困や移民問題など厳しい状況にある地域と真摯に向き合っている小さな非営利の活動団体であり、そこで懸命に生きる住民たちであった。社会都市プログラムは彼らの熱意とスキルによって厳しい立場におかれている人々の自立を促し、コミュニティの再生を進めるなど、地道に一定の成果を上げていた。

問題は、その事実や成果の共有が進まないことである。「プログラム対象地域」と「多数のそれ以外の地域」の相互理解、「自治体や州、連邦内での成果の共有」など、分断している組織や人々が、事例や成果を共有する場をつくり、冷静かつ科学的に事実を正しく導き出し、今後の方向性を定めることに時間と手間を惜しんではならない。

また、「住民投票」など直接民主主義的手法において、個人的利益を優先させる住民の判断に対し、州や議会等からは批判的な意見が聞かれたが、これらは「市民を学ばせなかった歴史」と「個人化と断片化が進んだ歴史」にあるとは考えられないだろうか。住民参加を否定する前に、人々が「学び合い」、「つながり合う」場を住民と共に創造することが我々自治体職員の任務ではないだろうか。

歴史的転換期にある現在において、世界的に市民社会の概念が注目されたのは、そこに困難な状況を前進的に切り開くためのヒントや手法が存在するということを「市民社会の歴史」そのものが教えてくれているからである。

自治体財政難の回避策や住民の自己欲求を満たすだけの「住民参加」ではなく、困難な状況を前進的に切り開く真のパートナーとして市民を捉え、共に「学び合い、つながり合う」場を無数に創造していくことが、今最も重要なことであると考える。そして、その結果として生み出されるものに夢を見るのではなく、その創造の過程こそが市民社会の在り様ではないか。

地域の諸課題が共有されやすい地方において、我々地方自治体職員の役割は大きい。

ノイケルン区（グロピウス）児童館にて

【参考文献等】
・視察先で受領した「Quartiersmanagement Gropiusstadt」資料
・森宜人 著「ドイツ社会政策学会における近代都市論－k.ビュッヒャーの所論を事例に」『経済系第240集』関東学院大学　2009年
・広瀬清吾 著「変革の戦略としての市民社会論」『権力の仕掛けと仕掛け返し～憲法のアイデンティティのために』文理閣　2011年
・室田昌子 著『ドイツの地域再生戦略～コミュニティ・マネージメント』学芸出版社　2010年
・未来工房協会ホームページ
http://www.zukunftswerkstaetten-verein.de/index.htm
（2011年10月23日アクセス）
・ベルリン都市開発局ホームページ（英語版）
http://www.stadtentwicklung.berlin.de/index_en.shtml
（2011年10月22日アクセス）

住民とともに行うまちづくり
～その取組の１つとしての市民予算制度～

訪問日　2011年９月27日（火）
訪問先　エーバースヴァルデ市役所
説明者　副市長　ベライ・ガツラフ 氏
　　財政課責任者　レナテ・ガイスラー 氏
通　訳　矢作 清 氏

１．はじめに

住民ニーズは多様化している反面、地方自治体の財政状況は厳しさを増しており、住民の望む公共サービスを全て提供することは困難になってきた。そこで、地方自治体が限られた財源で必要な公共サービスを提供するために、住民に理解と協力を求め、住民とともにまちづくりを行う必要性が高まってきた。

ドイツにおいても、地方自治体の財政難等を背景に、住民とともにまちづくりを行う取組が進められている。その取組の１つが、地方自治体の予算の使い道について住民の意思を反映させる市民予算制度の導入である。

そこで、市民予算制度を導入しているエーバースヴァルデ市を視察するとともに、枚方市の取組を紹介することにより、住民とともにまちづくりを行う取組について考察したい。

２．エーバースヴァルデ市における市民予算制度について

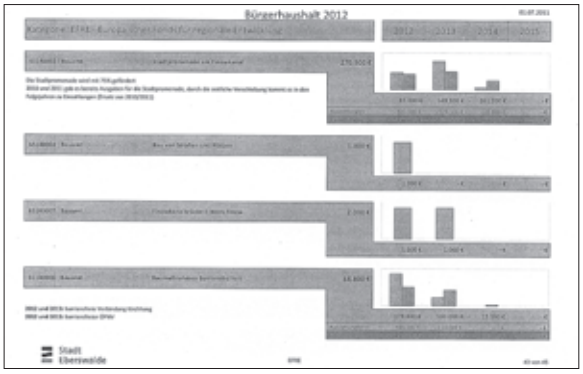
（１）制度の概要

エーバースヴァルデ市は、旧東ドイツのブランデンブルク州に属し、人口約４万1,000人、面積約93.5㎢で、市民予算制度を導入して５年になる。

ここでは、今年行われている市民予算制度を具体例として紹介する。

2011年３月、エーバースヴァルデ市は、向こう４年間（2012年度～2015年度）の予算計画案の策定を開始した。

７月、市民予算のための住民集会が市の８つの地区で開催された。この集会で、向こう４年間の詳細な予算計画案が住民に提示され、その内容が説明された。集会には８地区で合計約100人が参加した。この予算計画案は、市のホームページ、新聞、ローカルテレビでも公表された。実際には、詳細な予算計画案を理解することは非常に困難であるため、この予算計画案を検討したうえで予算の使い道について提案をする住民はほとんどいないという。



予算計画案（地域開発のための欧州基金に係る部分）[1]

住民からの提案は年中受け付けているが、この時期には各メディアが市民予算制度を取り上げるため、提案はこの時期に集中する。

今年は、17件の提案がメールと書面により出された。住民からの提案は、道路や歩道、広場の整備についてのものが多いという。

提案は、住民であれば、国籍や年齢に関係なく可能である。また、メールと書面の他、電話や窓口での提案も可能である。

Eingegangen
28. Juli 2011
KÄMMEREI

An die Stadtverwaltung Eberswalde
Breite Straße 44-46
z.H. Frau Renate Geissler
Kämmerei

Betrifft: **Vorschläge zum Bürgerhaushalt 2012**

1. **Vorschlag**: Im Ortsteil Messingwerk im Kreuzungsbereich von der Mühlenstraße zur Altenhofer Straße die Verbindung zwischen den beiden vorhandenen Gehwegen in einen barrierefreien und verkehrssicheren Zustand für Fußgänger herstellen.

Begründung: Durch den Landesbetrieb für Straßenwesen ist nach einem Verkehrsunfall an der Kreuzung auf dem unbefestigten Zwischenstück des vorhandenen Fußweges eine Leitplanke errichtet worden. Durch diese Baumaßnahme kann dieser Weg ohne Gefährdung von den Fußgängern nicht mehr benutzt werden. Nach Protesten der Anwohner der Altenhofer Straße erfolgte vom Bauhof der Stadt eine kleine Aufschotterung am Anfang der Leitplanke am Gehweg der Altenhofer Straße. Diese Maßnahme der Stadt ist nur ein Provisorium und darf nicht zu einer Dauerlösung führen.
Bei dieser Baumaßnahme des Landesbetriebes für Straßenwesen sowie der Stadt Eberswalde wurde die Verordnung über die Barrierefreiheit vollkommen außer Acht gelassen.

Finanzierung aus dem Fonds für kleinteilige Maßnahmen

交差点の整備に関する住民の提案[2]

その後、各提案について、担当部署が見解を表明する。

９月、各提案は、担当部署の見解とともに、市議会議員で構成される委員会に送られる。全ての提案は、内容に応じた委員会と財政委員会で検討される。ベルリンのリヒテンベルク区とは異なり、提案の優先順位を決めるための住民による投票は行われない（72ページ参照）。

９月13日、17件の提案のうちの16件が、建設、計画及び環境に関する委員会で検討され、承認すべきか否かが決定された。

９月15日、17件の提案全てが、財政委員会で検討され、承認すべきか否かが決定された。

９月20日、17件の提案のうちの１件が、文化、社会及び統合に関する委員会で検討され、承認すべきか否かが決定された。

そして、９月29日、17件の提案全てが、委員会での検討結果とともに市議会に上程され、市議会で審議された結果、結局７件が承認された。市議会では、承認するか否かの他に、当該提案をいつ、いくらの予算で実施するかも決定される。

提案が承認されなかった場合、提案者には不承認の理由を説明した文書が送られる。

このような過程を経て、12月に予算計画が確定する。

住民からの提案、担当部署の見解、委員会・市議会の議事録等、市民予算制度に関する情報は、市のホームページで確認できる。

住民からの提案の受付、担当部署の見解の集約、委員会及び市議会への上程等、市民予算制度についての庶務は、財政課が担当している。

（２）提案の具体例

子ども園の再開発により子どもたちの遊び場がなくなったため、近くに代わりの遊び場を作ってほしいという提案が出された。この提案については、2012年度に約７万ユーロを支出することが決定された。

大雨による洪水被害を防止するための雨水の貯水施設を改修してほしいという提案についても、2012年度から2013年度にかけて約40万ユーロを支出することが決定された。

これに対して、カヌー遊びやボート遊び、水浴び等を楽しめるフィノー運河へのアクセスを良くすれば観光客が増えるのではないかという提案については、不承認となった。良いアイデアではあるが、優先順位が低いというのがその理由である。

フィノー運河で水浴びを楽しむ人々[3]

（３）課題

エーバースヴァルデ市の市民予算制度には、２つの大きな課題がある。

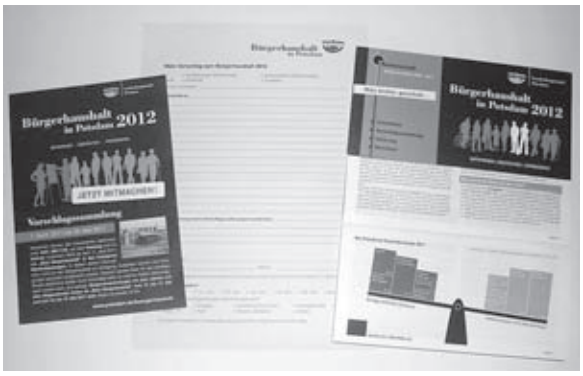
１つ目の課題は、住民の関心の低さである。

人口約４万1,000人に対して、住民集会への参加は約100人、提案は17件しかなかった。住民の多くは、普段の生活に不自由がなければそれでよいと考えており、それ以上のことは期待していないという。

２つ目の、そして最大の課題は、財政難である。

住民の関心を高めるために広報活動に力を注ぎたくても、その資金がない。ブランデンブルク州の州都であるポツダム市（人口約15万7,000人）は、住民の関心を高めるために、市民予算制度についての説明書、住民から出された提案をまとめた資料、提案するための用紙を各世帯に郵送しているという。そのための費用は、年間15万～18万ユーロとのことである。

エーバースヴァルデ市は、2011年度の歳出予算6,118万ユーロに対して669万ユーロもの赤字を抱えており、ポツダム市のようなことはできない。



ポツダム市が各世帯に郵送する資料

また、せっかく住民から提案が出されても、資金がないために市議会で承認を得られないことが多い。その結果、住民は「提案しても実行されない」と不満を募らせ、さらなる関心の低下につながっている。

（4）効果

「市民予算制度はうまくいっていない。」

エーバースヴァルデ市の副市長は、こう告白してくれた。「住民は、『あれもほしい。これもほしい。』と言うが、誰も『お金がかかる。』とか『節約しよう。』とか言う人はいない。これが行政と住民との間のとても大きなギャップなのだ。」とも語った。

ベライ・ガツラフ副市長

それでも、今後も市民予算制度を続けていくという。住民は、市民予算制度への参加を通じて、市の財政状況や課題を知るとともに、個人的な利益ではなく公共の利益を考えなければならないことを知る、その積み重ねが大切なのだという。

子どもの遊び場を作ってほしいという提案が承認されたのも、それが単なる個人的な利益ではなく、厳しい財政状況にあっても実現すべき公共の利益があると判断されたからであろう。

このことを住民に理解してもらうために、エーバースヴァルデ市は、住民説明会を毎月開催し、市の財政状況や優先的に取り組むべき課題等について、住民と対話を続けている。

３．枚方市の取組について

公共の利益とは何か、そして公共の利益を実現するためにはどうすべきかを住民が主体的に考え、行政がそれを支援しているのが、大阪府枚方市の地域づくりデザイン事業である。

この地域づくりデザイン事業は、小学校区を単位とする校区コミュニティ協議会が校区の特性を考えて行う地域づくりへの取組に対して、行政が補助金の交付等の支援を行うものである。

この事業において、校区コミュニティ協議会は、自ら地域住民のニーズや地域の課題を調査し、地域づくりのアイデアを出す。そして、そのアイデアを実現するためにはどのような課題があり、どう取り組むかを整理したうえで、地域住民の合意を形成し、事業計画を策定する。このとき、行政は、課題の抽出・精査を行うための専門の講師を紹介したり、事業計画を策定するためのコーディネーターを紹介したりすることにより、校区コミュニティ協議会の取組を支援する。こうして策定された事業計画の実施に対し、行政は、１校区につき最大300万円の補助金を交付する。校区コミュニティ協議会は、事業計画を実施していく中で、さらに地域住民

のニーズや地域の課題の調査を重ね、行政の支援を受けながら、事業計画を基礎として独自の創意工夫により事業の発展的継続をめざす。

このように、地域づくりデザイン事業は、事業計画の策定や実施の過程で、住民に公共の利益について考えるきっかけを与える取組といえる。

しかし、公共の利益を考えて補助金の交付を受けるためには、地域住民の要望を聞くだけではなく、要望の中でもとりわけ優先的に実現すべき要望は何かについて地域住民の合意を形成しなければならず、実現までに多くの時間と労力を要する。そのため、45の校区コミュニティ協議会のうち、事業を行っているのは６つにとどまっている。

今後、行政には、先進事例の紹介や事業計画の策定に向けた支援体制の充実等、住民の取組をより強力に支援することが求められている。

４．おわりに

市民予算制度は、単に住民の要望通りに予算を使うことに意義があるのではない。住民は、市民予算制度への参加を通じて、公共の利益とは何か、公共の利益を実現するためにはどうすべきかを考えるようになる。この過程を経ることが､市民予算制度の最も大きな意義であろう。

まちづくりに住民の要望を反映させることは大切ではあるが、単に住民の要望を反映させるだけでは、まちづくりはできない。住民の要望を反映させる過程において、住民と行政がまちづくりにおける課題を共有し、厳しい財政状況にあっても実現すべき公共の利益とは何かをともに考えていくことが重要なのである。

枚方市における取組が優れているのも、それが単に地域の要望に補助金を出すのではなく、その過程において、地域の要望の中でもとりわけ優先的に実現すべき要望は何か、つまり公共の利益とは何かを住民自らが考える仕組みになっているからである。

住民とともにまちづくりを行うための取組を考えるとき、住民の要望の反映という結果ではなく、その結果に至る過程が大切なのだということを強く実感した。

マリア・マグダレネン教会の前で

【注】

[1] 視察先で受領した資料

[2] エーバースヴァルデ市ホームページ
http://www.eberswalde.de/
（2011年11月25日アクセス）

[3] フィノー運河管理団体（ＫＡＧ）ホームページ
http://www.finowkanal.info/index.html
（2011年11月25日アクセス）

【参考文献等】

・名和田是彦 編『コミュニティの自治－自治体内分権と協働の国際比較』日本評論社　2009年
・枚方市ホームページ
http://www.city.hirakata.osaka.jp/
（2011年11月25日アクセス）

住民投票制度の可能性
～住民投票の事例から学ぶもの～

訪問日　2011年９月27日（火）
訪問先　ブランデンブルク州議会事務局
説明者　フォイクト 氏、バウワー 氏、
　　シュミット 氏
通　訳　矢作 清 氏

１．はじめに

わが国では、これまでの行政主導で行われてきた行政運営が転換期を迎えている。住民の行政に対する不満や多様な要求が増え続ける中、近年全国の地方自治体で自治基本条例の制定が広がりを見せており、条例に住民投票の規定を設けることで住民の意思を把握し行政に反映させようとしている。ただ、この住民投票の結果は、あくまで議会制間接民主主義を補完するものであるというのが通説であり、住民の意思を把握するための制度となっている。つまり、投票結果に法的拘束力をもたせることはできないとされている。

一方ドイツでは、第二次世界大戦を引き起こしたナチスドイツの反省と再発防止の目的から、ドイツの憲法にあたるドイツ基本法は国民の憲法尊重擁護義務を課しており、国民主権という考えが根付いている。その影響から、1990年東西ドイツ統一以降、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州を皮切りに各州において住民投票制度が州憲法に規定され、法的拘束力のある住民参加手法として広く普及している。

そこで、今回ブランデンブルク州議会事務局を視察し、住民投票制度の概要、過去に行われた住民投票の事例等について調査し、住民参加手法の１つとしてわが国でどのように活用することができるか考察する。

２．ブランデンブルク州の概要

旧東ドイツ５州の１つであるブランデンブルク州は、面積約29,477㎢、人口約253万５千人（2007年）[1]、ドイツ北東部にあり、東はバルト海に注ぐオーデル川を境にポーランドと接しており、ベルリン州を取り囲むように位置している（図１）。両州は互いに密接な関係にあり、ベルリン州に近い地域は経済が比較的活発であるが、遠隔地域では経済的衰退に伴う人口減少や失業率の高さが問題となっている。また、1996年には両州の合併に係る住民投票が行われたが、ブランデンブルク州の住民は反対の意思を示して合併が頓挫した経緯がある。

図１　ブランデンブルク州位置図[2]

３．住民投票制度について

ドイツにおける住民投票制度は、州レベルでは州民発案（Volksinitiative）、州民請願（Volksbegehren）、州民投票（Volksentscheid）、地方自治体レベルでは住民発案（Bürgerantrag）、住民請願（Bürgerbegehren）、住民投票（Bürgerentscheid）という３段階の参加手続が規定されている。手続は州により２段階方式と３段階方式に分類され、前者は州民請願から手続が開

始され、後者は州民発案、州民請願を経て、それぞれ州民投票へと移る。

ブランデンブルク州の州民投票制度を例にとると、同州では３段階の参加手続がとられ、まず州民発案として一定の政治的問題の審議を求める２万人の署名を集めた提案が州議会に提出される。その提案を州議会が否決した場合、発案代表者の要求により州民請願が実施される。州民請願は街頭で署名を集めることはできず、官公庁等指定場所へ出向かなければならない。ここで８万人の有権者が支持した州民請願を州議会が再び否決した場合は、州民投票が実施される。

ブランデンブルク州の州民投票制度の特徴は、①州民発案と州民請願が連続した手続であり、州民請願の段階から手続を行うことはできないこと、②提案の対象が法律案だけでなく、州議会の権限内の政治的意思形成事項であればよいこと、③州民の提案に係る州議会の審議の機会が、州民発案及び州民請願が行われた場合の２回認められていることが挙げられる。

なお、州民発案、州民請願に係る必要署名数や署名期間などは州により異なるが、予算、公租公課法、公務員の給与法など財政に関する州民請願は全州で認められていない。また、州民投票の成立には、有効投票総数の過半数の賛成かつ一定の投票率が必要である。

４．住民投票の事例

（１）ブランデンブルク州とベルリン州の合併

1990年東西ドイツが統一され、統一後の首都はベルリンになることで決定していた。そんな中、西ベルリンの政治家からベルリン周辺の都市圏を活用しようという動きが起こり、ベルリンを首都にするのであればその周りをとり囲むブランデンブルク州も一緒にした方がよいのではないかという壮大な計画が立てられた。実際には、ベルリンの都心部には工場等を建設したくないという動きがあった。

1991年以降､両州が合併に向けて会議を行い、細かな部分まで研究調査や話し合いが行われた。その結果をベルリン州議会等で議論し、内容を詰めていった。しかし、両州の利害は一致せず、合併するための事項を決めようとすればするほど対立は深まっていった。当初メディアも合併を支持していたが、時間がかかりすぎたため記事にする情報もなくなり、住民の関心低下につながった。99もの様々な質問事項が記載された資料も配布されたが、誤った情報も多く広まり、住民は理解することなく反対意見を支持するようになった。住民の意見や感情が対立し、宣伝啓発方法に問題があった。

両州の合併協議時の資料

1996年５月５日に両州の合併についての州民投票が行われたが、ブランデンブルク州では投票率66.38％、賛成36.57％、反対62.72％と反対多数となり合併は実現しなかった。合併によるメリットを住民に正しく理解させることができなかったことが反対多数となった原因であった。両州の合併については60の基本条項があり、両州ともに素晴らしいと自負していたが、それを住民は一切理解できなかったのである。住民に伝わらなければ意味がなく、理解できないことは不信感をもちすべて疑われるのである。また、東西ドイツの統一、東西ベルリンの合体という歴史的経緯があり、西側の資本主義を味

わってきた人々と、東側の共産主義で苦しんできた人々が一緒になるということ自体お互い不信感があり、両州の住民の基本的な態度の違いや感情論も含まれていたのである。

（2）両州の今後について

現在、ブランデンブルク州の住民にベルリン州と合併したいという意思は全くないのが現状であるが、両州の関係は良好であるという。これまで政治的に両州の合併を考えてきたが、別々の州でありながらも経済政策やインフラ整備等を協力して行っていけばよいという結論に至ったのである。

実際に両州が協力している例として、ベルリン・シェーネフェルト空港については、両州が共同で経営し現在拡張工事を行っており、2012年にはベルリン・ブランデンブルク国際空港として開港する予定である。また、ＥＵに対しても、ベルリン・ブランデンブルク首都地方（Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg）として、ＥＵ政策やＥＵ加盟国内の地方が受給できる補助金確保のため共同の活動が続けられており、この地方名を使った企業誘致や観光宣伝のためのマーケティングも行われている。2007年８月にはベルリン・ブランデンブルク首都地方の公式デザインとウェブサイトが公開され、両州の協力政策や合併機関の活動について情報提供を行うことができるようになっている。これにより、両者の協力のイメージが広く普及することとなる[3]。

（3）その他の事例

ブランデンブルク州で実際に州民投票が行われた事例は、ベルリン州との合併に係る州民投票と、州の法律改正に係る州民投票の２件のみである。また、州民発案もこれまでに26件あったが、署名数が規定数集まらないなど成果が出ないことが多い。しかし、州民投票の実施には至らなかったが、議会が意見を取り入れた例もある。

風力発電の設置場所について、住民が住宅地域近くへの建設に反対したところ、議会がこの意見を取り入れたのである。電力会社としても、土地は広大であるので少し離れた所でも問題ないとして、建設場所を住宅地域から遠ざける結果となった。住民投票を行うまでもなく、議会が推薦という形で住民の意見を反映させたのである。

ヒアリングの様子

５．事例から学ぶもの

小グループの意見はあくまで個人の利益のみを考えたものであることが多く、多くの住民の利益を代表するものとは言い難いといった考えもある。例えば、学校は子どもたちのためにすべて無料にするべきではないかという人がいるが、それは子どもを持つ親の意見であることが多く、近年少子化で社会保障を受ける人が多くなる中、利益の対立が生じてしまう。相対する利益をすべて勘案して公の利益を優先しなければならず、民主主義がどういうものかという点で、住民投票制度自体に疑問を持つ州議会議員もいるという。

しかし、両州の合併問題を例にとると、合併は実現しなかったものの、その後両州が協力して施策を行っている。つまり、投票結果が賛成・反対どちらの意見となってもそれが住民の意見

であるということ、それが良い結果と捉えることが重要である。住民が一緒に活動を行い、多くの住民が参加したということが、住民の行政に対する意識の改革につながるのである。また、風力発電の移設問題の例をとっても、住民の意見がいいアイデアであるということで議会が採用している。議会は住民の代表であるが、住民の意見や要求は常に変化していくものである。議会もその意見に耳を傾け柔軟に対応することで、直接民主主義が議会制間接民主主義を補完するという理想の形となるのではないだろうか。

6．おわりに

わが国では直接民主主義である住民投票制度を住民参加の一つの有効な手法として捉えているが、実際現地で視察を行ったところ、運用には住民・議会側双方ともに様々な問題を抱えていることがわかった。直接民主主義は、それがたとえ少数の意見であったとしても、住民のありのままの声であることにほかならない。議会制間接民主主義を補完する意味合いでも、議会はその声に耳を傾けなければならない。また、住民の声を聞くだけではなく、あらゆる情報を包み隠さず公開することも重要である。財源や施策等を公開し透視化する、そしてインターネット等で誰でも簡単に閲覧できるようにすることにより、今まで以上に住民の意見を把握することができるであろう。

一方で、住民も限りある予算の中で何かをするためには何かを削らなければならない、できることとできないことがあるということを理解しなければならない。

わが国でも様々な意見を問う住民投票が行われているが、これらの考え方は共通認識である。住民投票は、結果がすべてではなく、住民が行政に参加するきっかけを与え、これからの行政の一翼を担うための学びとなるのである。ここに、この制度の別の側面での可能性を感じた。人間は理性でなく感情で動くものである。我々行政職員は住民と同じ目線に立ち、同じ思いを共有し、ともに学び、住民を行政の一員として捉え一緒になって行動していけなければならないと強く感じた。

ブランデンブルク州議会事務局前にて

【注】

1 ブランデンブルク州ホームページ
http://www.brandenburg.de/sixcms/detail.php/lbm1.c.379427.de

2 視察時資料「Auszug aus dem Staatsvertrag zur Länderfusion Berlin-Brandenburg mit Erläuterungen」

3 『財団法人自治体国際化協会ロンドン事務所マンスリートピック』 2007年８月
http://www.jlgc.org.uk/jp/Monthly_Rep200708.pdf

【参考文献等】

・村上英明 著『ドイツ州民投票制度の研究』
法律文化社　2001年
・「ドイツの地方自治」財団法人自治体国際化協会
2003年
http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/j11.pdf
・片木淳 著「ドイツの地方議会と直接民主制」
http://www.f.waseda.jp/katagi/deutschparlament.pdf
（ホームページは2011年11月１日アクセス）

市民自治体の実現を目指して
～行政改革と住民参加～

訪問日　2011年９月28日(水)
訪問先　ポツダム大学地方自治研究所
説明者　ビューヘナー 博士
　　テスマン 博士
通　訳　長井 ヒンツ 洋子 氏

１．はじめに

わが国においても地方自治をめぐっては、第１期地方分権改革以降、住民協働・地域コミュニティ・地域主権など活発な議論がなされ、それらに関する制度も一定整備されたといえる。それに伴い各地方自治体では、試行錯誤しながら様々な施策を展開しているところである。

一方ドイツでも、日本同様の取組が多数存在し、住民参加にかかる領域においても様々な取組がなされている。

今回は、ドイツにおける住民参加の可能性について政治や社会などの分野を越えて研究しているポツダム大学地方自治研究所を訪問し、ドイツの行政改革と住民参加の現状を伺った。今後の日本における自治体政策の参考としたい。

２．ドイツの行政改革

1993年以降、地方自治体における行政改革の戦略モデルは、ドイツ版ＮＰＭである「新制御モデル」（ＮＳＭモデル）を採用し、民間の経営モデルにならった手法を総合的に導入することにより自治体経営の効率化を目指した。このような改革を進めることで、それまで縦割りのためバラバラに提供されていた行政サービスの窓口を一本化することに成功した。

この一本化された窓口は、市民サービスセンター（Bürgeramt）と呼ばれ、各地に設置されることとなった。市民サービスセンターの普及・発展は、住民をサービス対象者としてのみ扱う上位下達の関係から顧客として取扱う考え方へと発展していくこととなった。

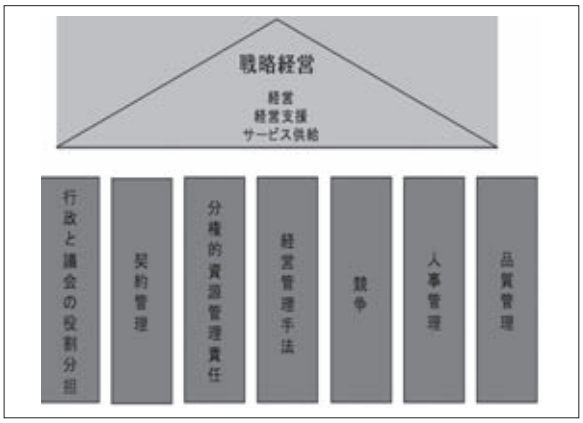


図１　ＮＳＭモデル[1]

しかし、このモデルのもとでは、市民社会的な捉え方は副次的であったため、次第に行政や公益組織への住民参加を重要視した、住民の政治的な参加を意味する市民自治体（Bürgerkommune）のモデルを採用する自治体が増えていくこととなった。

３．市民自治体構想

（１）背景

ＮＳＭモデルのもとで、地方自治体が住民を顧客として取り扱う一方で、住民側も次のように変化していった。

①社会の多様化による地域社会の伝統的なコミュニケーションの喪失
②高度な教育を受けた市民による行政への参加と協働への希求
③公の制度に対する関心の低減と公共に対する自分本位な政策要求

地方自治体は、以上のような変化に対応する必要性に加え、財政難という局面も迎えることになった。そのため、ＮＳＭモデルでは対応できなくなり、アクターとしての住民の役割も変化することとなった。

（２）住民と自治体の関係

ドイツでは、以下に述べる３つをあわせて、

一般的に市民自治体のコンセプトとしている。

① 顧客としての住民

住民を自治体の顧客とみなし、サービス提供する。ＮＳＭを通じ、民間経営をモデルとしたサービス供給構造(主に市民サービスセンター)を展開したため、ドイツ全土に普及している概念である。

② 参加者としての住民

住民が自ら、あるいは代表を通じて自治体運営に積極的に携わる関係をいう。住民は議員や行政とともに、都市計画やその他の分野の決定に参加する。ドイツでは、非制度的ではあるものの特徴のある試みが多く、1980年代以降、プラーヌンクスツェレや市民予算など、自発的な協議を促す参加の取組が拡大した。

③ 協働作業者としての住民

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協力・参加することをいう。自治体に代わり、公民館・プール・スポーツ施設などの公的施設の運営・管理を行っている例もある。ドイツにおける伝統的なボランティア活動をするための市民団体（Verein）など、自治体を共に作る役割を請け負う。

以上のように、ドイツにおいても日本同様、新しい公共の概念が提唱され、それに伴い市民参加の形態も多様なものとなっていった。

（3）市民自治体が目指す姿

市民自治体の目標は、住民・政治・行政（職員も含む）の三者の関係の改革であり、「顧客アンケート、市民サービスセンター、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住民に対して「ボランティアセンター、スポーツ協会の委任」等、さらに、委託者としての「住民に対しての市民総会、市民予算、プラーヌンクスツェレ」等の手段により、改革を進めようとするものである。[2]

前述したような、３つのコンセプトからなる市民自治体を実現するためには、それぞれに関係する参加手段を駆使した自治体の決定システムの再構築が不可欠である。

そのためには、①市民参加を部局や政策領域に捉われない横断的な調整が可能な行政組織への改革　②市民自治体構想が継続するための参加マネジメントの確保　③市民活動促進の議論に基づく新しい分権構想（団体、管区、地区）　④行政組織や住民における包括的な文化の変化　などの要件が必要となる（図２）。

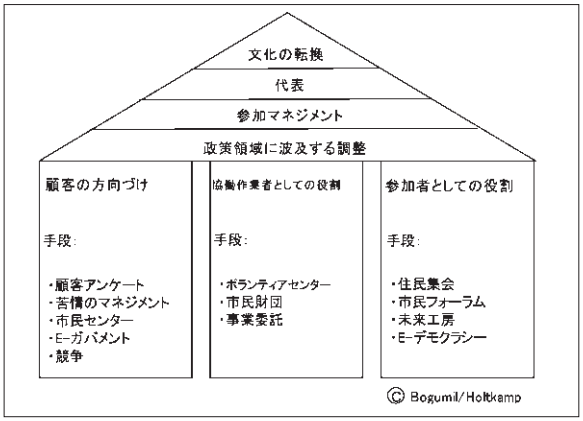


図２　市民自治体構想[3]

この中でも、住民の参加イニシアティブを高めるためのマネジメントは重要である。

一般的に住民参加は、社会的基盤がしっかりしている地域では多様な手法であらゆる分野に及ぶが、弱い地域では限りがある。そのため、参加のマネジメントは、住民参加の持続性を保障し、また、公共の福利に供するような設計でなくてはならない。一方で、協働作業者としての参加を求める場合は、過大な要求をしないことが重要になる。

このように市民自治体は、社会的なインフラストラクチャーの創造であり、従来のお仕着せ傾向にあった行政サービスを変革していこうという試みである。そして、それは代表制民主主義を補完する形で、直接民主主義的な制度や住民との対話や協働を通じて、まちづくりにおけるオーナーシップを育んでいくことを意味する。

市民自治体は、住民に対して積極的な公共領域への参加を求める一方で、自治体レベルでも職員の市民とのコミュニケーション能力や情報提供・相談窓口の設置など、住民・行政ともに変革していくことを求めているのである。

４．参加と協働

市民自治体の実現には、参加と協働のバランスが非常に重要なポイントである。

しかし、ドイツでは、他の視察先でも見られるように、参加の仕組みは整っているが、協働に対する取組は多いとは言えないだろう。

これは、ドイツの国家体制に起因する。ドイツは高福祉国家であるため、従来の市民参加制度は地域の総意を行政に伝達するための仕組みであった。そのため、プラーヌンクスツェレに見られるような特徴的な仕組みが発達することとなった。特にドイツの都市計画では、建設法典の第３条で計画段階での住民参加が厳しく定められており、行政は住民に複数の案を示し、その内容・目的を説明し、住民等から出された懸案・提案について回答することが義務付けされている。

ドイツにおける日本でいう協働の試みは、社会都市プログラムに見られるような社会的問題地区に重点を置いて住民と関係者で問題解決を図る取組に見られる程度であり、一般的な地域で恒常的になされている例はない。また、国民の意識も高福祉国家体制に対する強い合意がなされており、容易に参加型から協働型へ変化することは難しい。そのため、市民自治体構想というモデルは構築されているものの、財政的な理由などにより従来の組織体制から大きく方針転換できない地方自治体が多いのである。

今回の視察でも、市民自治体構想のコンセプトには参加と協働の理念双方が盛り込まれているものの、その全てを完全に実施している地域は見受けられなかった。多くの地方自治体では、部分実施にとどまっており、その実施も地方自治体の財政状況が障害となっているのが現状であった。

５．課題と展望

地方自治体の改革モデルである市民自治体構想は、しばしば首長主導のもと実行される。この場合、政治と行政を通じた抵抗も少なくないようである。ドイツでは、地方自治レベルにも政党政治が浸透しており、立場や党派の対立が複雑に絡まって存在している。また、住民参加に対する理解不足から、住民参加を基軸とする政策に対する社会の側からの強い抵抗もある。

しかし、最近では住民活動や運動にも変化が見られるようになった。まず、既存の５大政党の他に、インターネット世代をターゲットとした海賊党と呼ばれる新政党が新たに力を増してきている。この新政党は、インターネットを活用した選挙運動を展開し、直近に行われたベルリンの総選挙でも８％を獲得するなど若い世代を中心に支持されている。

既存の政党や旧式のデモクラシーに満足していない層が、インターネットを駆使することで政治に参加しているのである。この現象は、若者の政治参加意欲の現われであると分析されている。また、シュトゥットガルト駅の工事反対運動やブランデンブルク州のシェーネフェルト飛行場の騒音問題に関するデモ、不足する電力を考える運動など様々な住民運動が展開され、住民がイニシアティブを取って、地方自治に参加する機運が高まっている。このような住民活動を通じて行われる市民社会の形成は、自治そのものを住民志向に設計し直し、多様な参加の仕組みを可能にする。そして、それは市民社会の実現の原動力となるだろう。

ただし、住民参加は行政のサポートがないと成り立たないものであり、コストカットに直接結びつくものではない。その意味で先に述べた

地方自治体の財政難を解消するものではない。しかし、自分の声が市政に反映されていると実感できる制度の確立は、長期的に見れば将来の投資として有効であり、社会構造の変化も期待できる。

6．おわりに

以上のように、ドイツにおいては市民自治体構想を実現化するため、様々な住民参加に関する試みがなされているところである。特に、住民参加の名のもとに討議と合意形成を重視する討議デモクラシーを発展させ、定着させようとしている点は日本も見習うべきである。開かれた市役所を目指し、粘り強く住民参加を地道に進めている地方自治体の中には、住民との対話の中で生まれたプロジェクトを住民自身が実現するなど、着実に成果を上げているところもある。また、市民自治体構想を体系立てて国レベルで共有している点は、今後、日本で自治体内分権制度を確立していく上で参考になるだろう。

冒頭でも述べたように、日本においても今後さらなる分権改革を進めようとするならば、国と地方自治体の税財源の再配分、住民自治、自治体改革は避けては通れない。これらの課題を克服していくためには、活発な住民活動を基礎とした地方自治体への住民参加の仕組みを充実させることが重要となる。そして、それは日本の伝統的な地域コミュニティである自治会と行政の関係を見直していくことに他ならない。ドイツをはじめヨーロッパ諸国でも、コミュニティや地域社会の助け合いが、そのまま地方自治体の基礎を形成しているとの認識から、それらを守るための方策が採られているところである。

今後、ドイツでは、参加型自治体運営の色彩が極めて強い中で、どのようにして協働型の要素を取入れ、理想のバランスを実現していくのかが問われるであろう。そのために、住民の側にもサービス生産者としての責任と行動を求めることになる。ドイツも日本も低いレベルでの住民参加だけでは、厳しい財政運営を乗り切れないことが明らかになってきている。まちづくり、あるいは社会を形成していく上で一番重要なことは、人と人とが協力しあっていくという点にある。この難局を乗り越えるために、いかにして自律した住民と行政がパートナーシップを結んでいくのか、両国の地方自治体の挑戦はまだ始まったばかりである。

ポツダム大学地方自治研究所にて担当者と

【注】

[1] 石川義憲 著「ＫＧＳtのＮＳＭからコンツェルン都市、市民自治体まで」p130

[2] 片木淳 著「都市州ブレーメンにおける財政再建と市民参加」p176

[3] 視察時提供資料より

【参考文献等】

・名和田是彦 編『コミュニティの自治－自治体内分権と協働の国際比較』日本評論社　2009年
・坪郷實 著『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
・篠藤明徳 著『まちづくりと新しい市民参加－ドイツのプラーヌンクスツェレの手法－』イマジン出版　2006年

ドイツにおける住民参加手法
～ＰＺ(無作為抽出型市民討議会)による取組について～

訪問日　2011年９月29日(木)
訪問先　ＮＥＸＵＳ研究所
説明者　ニコライ・バッハ 氏
　　キャスティン・フライツン 氏
通　訳　矢作 清 氏

１．はじめに

ドイツでは、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、全ての州で州民投票制度が導入され、住民参加の手法も、従来から、市民提案、住民集会、聴問、住民質疑、公的説明等住民の意思反映のための試みがなされてきた。しかし、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、住民の姿勢も消極的で、あまり成功していないと言われてきた。そこでドイツにおいては、住民の参加を促進するような取組がいろいろ工夫されている。

一方、日本においても、現在、基礎自治体である市町村は、限られた財源で地方自治をめぐる様々な政策課題に取り組まなければならず、厳しい行政運営をせまられている。そのため地方自治体は住民の声を施策に活かすため、公聴の手段として市民アンケートやヒアリング、政策公募などを実施し、公募の手段としてタウンミーティングや市民会議、ワークショップに取り組んでいる。しかし公聴においては、世論操作を受けた意見や、偏見を含んだ意見に集約されてしまう傾向があること、公募においては、参加する住民の大半が時間やお金に余裕のある人々や利害関係者であることが多く、偏った意見に集約される傾向があること等が懸念されている。

これからの住民主導による協働のまちづくりをさらに推進していくためには、地域に適した自治の手法の構築が最重要課題であり、住民参加機会の創出を行い、住民の声なき声をくみ上げるような取組が必要である。そこでドイツから始まり、ヨーロッパで広く実施されている新しい住民参加の手法であるプラーヌンクスツェレ（以下「ＰＺ」）について、主に行政からの要請を受け、取り組んでいるＮＥＸＵＳ研究所の視察を行った。

２．ＮＥＸＵＳ研究所の概要

ＮＥＸＵＳ研究所は、ベルリン工科大学から派生し1999年に設立された。ＰＺ創設者の令息であるハンス・ディーネル氏が所長を務めている。経営状況は順調で、過去三年間、単年度受託額は平均約55万ユーロ、正社員は現在13名を雇用している。

本研究所はシンクタンク機能とコンサルティング機能を併せもち、特に地方自治体からの分析依頼が多い。主に公の機関からの研究調査依頼が多く、民間企業からの調査依頼も少数だがある。業務分野は、①交通計画関係②市民社会・市民参画③学問の組織的な実現化といった３つの分野である。ＰＺは②の市民参画の業務分野のひとつである。

３．研究所におけるＰＺの取組

（１）ＰＺ一般論

ＰＺは、1970年代にドイツ人のペーター・Ｃ・ディーネル博士によって考案されたものであるが、1990年のドイツ統一以降、直接民主主義的制度の導入の流れを受けて、住民参加手法のひとつとして、とりわけ脚光を浴びるようになった。

ＰＺは、行政機関等がまず検討する内容を示し、大学等の公平・中立的な実施機関に委託する。実施機関は地域住民から参加者を無作為に抽出し、実施プログラムに沿って少人数で話合いを行う。そこで出された意見を集約し行政機

関に提言し、住民の声をまちづくりに反映する。

実施分野は都市計画や交通政策等であり、市町村からの要請が中心であるが、州でも実施されている。行政からの要請では「地域の重要と思われる事項」をテーマとして扱うことが多く、ドイツにおける実施件数は、これまで300例ほどある。費用が多額になる傾向にあることから、住民参加手法のベンツであると言われている。

日本においては、平成17年に行政と民間との協働において、三鷹市で初めて試行され全国に広がった。平成22年12月時点の全国調査では延べ148件実施されている状況である。

（2）ＰＺの実施について

① 事前準備

ＰＺの実施にあたり重要な点は、依頼主である行政機関が実施結果を誘導することなく、中立的な立場であることを了解することである。また、ＰＺの根幹は参加者を無作為に選ぶところにあり、実施手法に改良を加えることがあったとしても、無作為抽出という選出方法を変えることはない。住民登録を活用しコンピュータで無作為抽出を行い、参加対象は年齢16歳から上は無制限となっている。ＰＺではこのように母集団であるコミュニティーの代表性を確保し、未組織かつ潜在的な人々の意見を抽出する機会となる。

表１　ＰＺにおける一連の流れ

<table>
<tr><td>①事前準備</td><td colspan="3">②実施</td><td>③評価</td></tr>
<tr><td>1〜2ヶ月目</td><td colspan="3">3〜4ヶ月目</td><td>5〜7ヶ月目</td></tr>
<tr><td rowspan="2">プログラム
資料</td><td>PZ1</td><td>PZ3</td><td>PZ5</td><td rowspan="2">市民鑑定・報告</td></tr>
<tr><td>PZ2</td><td>PZ4</td><td>PZ6</td></tr>
</table>

また、参加者に報酬（４日分：通常１日８時間）を払うが、定額か給料に応じて支払うかは場合による。一般的に参加者には１日50ユーロから100ユーロが支払われる。これは、本来の仕事で取得するはずの対価を受け取るものであり、参加者の責任感、積極性を上げるのに効果的である。

参加予定者への配慮としては、実施機関から雇用者に連絡をとり、参加についての理解を求めることも行っている。また、事前に隔たりのない情報提供をインターネット等により配信するよう努めている。

② 話合い

ＰＺにおいては、あらかじめ細分化したテーマと質問が与えられており、参加者は、与えられたテーマに対するまとめを行い、結果を統合する。１グループ25名で、最高15のグループ、25名×15グループ＝375名で実施したこともあるが、グループ数は依頼主からの予算で決まる。

表２　ＰＺタイムスケジュール

<table>
<tr><td></td><td>１日目</td><td>２日目</td><td>３日目</td><td>４日目</td></tr>
<tr><td>8：00〜
9：30</td><td colspan="2">説明・グループ討議・議論</td><td>総まとめ</td><td>総まとめの
議論</td></tr>
<tr><td>9：30〜
10：00</td><td colspan="4">休憩（ティーブレーク）</td></tr>
<tr><td>10：00〜
11：30</td><td colspan="2">説明・グループ討議・議論</td><td>総まとめ</td><td>総まとめの
議論</td></tr>
<tr><td>11：30〜
12：30</td><td colspan="4">休憩（昼食）</td></tr>
<tr><td>12：30〜
14：00</td><td colspan="2">説明・グループ討議・議論</td><td>総まとめ</td><td>総まとめの
議論</td></tr>
<tr><td>14：00〜
14：30</td><td colspan="4">休憩（ティーブレーク）</td></tr>
<tr><td>14：30〜
16：00</td><td colspan="2">説明・グループ討議・議論</td><td>総まとめ</td><td>決定</td></tr>
</table>

１コマ90分の中で、最初の30分間全員に対して説明を行う。色々な考え方の専門家を集め、たくさん材料を提供するほど良い結論が得られる。そのため、情報提供について、たくさんの時間と労力を費やしている。

表３　ＰＺにおける１コマの流れ

30分	10分	35分	10分	5分
説明	質問	グループ討議	全員で議論	まとめ

グループ討議はＰＺの核である。25名を５つのグループに分け討議するが、いつも同じメンバーではなく、その都度入れ替える。また、司会者などを入れず、参加者のみで議論し、建設的に意見をまとめていく。

10分間全員（この場合は25名）で議論し、結果のまとめを行う。投票は５分間で、各々が重要と思われる内容にシールを貼る方式で行う。ひとりに５枚ずつ付与され、最高３枚を同一の内容に投票できる。

③ 評価

ＰＺでとりまとめられた報告書は、市民鑑定書といえるもので、行政機関などの依頼主へ提出される。専門家、政治家の意見も取り入れることで、討議結果はより確実なものとなる。

行政機関としては、この報告書は住民投票のように法律等で定められたものでないので、拘束力はなく推薦状のような扱いであり、実行の義務はないと考えられている。しかし、ドイツにおける多大な経費負担は、その報告書の重要さを間接的に保障していると考えられる。

（３）少数意見について

住民から出された意見は各グループごとにすべて文書化し記録している。そのため少数意見が途中でかき消されることはない。小数意見であっても、市民鑑定書において住民には認識されるものとなる。

表４　報告書の例：地域で重要と思われるテーマ

順位	内容	得票数
1	保育・教育	29
2	ごみ	18
・ ・	・ ・	・ ・
13	パートタイムジョブ	2

（ラインラントプファルツ州　2008年実施）

（４）ＰＺの効果と可能性

ＰＺは1975年に確立されてから、改善されつつ今の形態となった。今後、時代の要請で変化する可能性はあるが、プロセスはスタンダード化していると考えており、住民の学びのプロセスとしての活用、住民の意見が導入されることもあり、住民が政治参加を実感できることや、参加住民の意識変化、公共心の確実な増加や積極的な住民参加を促す意味でも、新規参加者の掘り起こしが期待できるものである。

政治や一定のテーマに興味がない人、問題意識がない人の意見も熟議を経て聴取できるため、正確な市民ニーズの把握、住民社会の縮図と考えることができる。

ＰＺの可能性としては、①政策策定や政策立案における情報収集に活用する。②公聴や世論調査によるニーズの把握・一般的な市民意見の傾向確認等に活用する。③係争課題の意見調整や利害調整に活用する。④行政サービスの施策・政策についての具体的な評価と今後のあり方についての市民意見を収集することに活用すること等、様々な課題について用いることが考えられる。しかし、基本的にはローカル性、地域的な問題を解決する場合により適している。

（５）ＰＺ実施における注意点

ＰＺの実施には相応の費用が必要であるが、これを抑えようと準備、話合い、評価の手間を惜しむと良い市民鑑定にはなりにくい。

社会代表性を確保するためにも、抽出は無作為（主婦や仕事などの立場は関係ない）で行うが、参加者の男女比は50％ずつが良い。

社会代表性は重要な要件であるが、参加人数が多ければ多いほどよいというわけではなく、人数が多くても結果はあまり変わらず、同じような意見になることが多い。参加住民の量ではなく質が重要であり、創設者の持論でもあるが、大多数が良いと思うものは一般化できることが

多い。

４．研究所におけるＰＺの実績

ＰＺは本研究所の中心的な業務ではないが、目立つ業務ではあり、大きいもの、小さいものを含め、年間２～３件取り扱っている。

ＰＺの委託料としては、取り扱った業務の中でも４万ユーロ～14万ユーロと幅があり、最近の最高額の委託業務は旧西ドイツにある産業豊かな都市、ラインラントプファルツ州から依頼されたものであり、計画から決定に至るまで半年を要した。

また、ドイツには、ＰＺを扱っている比較的大きな研究所がＮＥＸＵＳの他に２機関あり、ＮＥＸＵＳを含めた研究所は互いにコンタクトをとっており､大きな調査テーマを扱う場合は、協力して実施することもある。

５．日本におけるＰＺに関する課題

①実際の開催内容･開催方法や適用課題はさまざまであり､ＰＺが基本になっていること以外､統一した制度･手法が確立しているわけでなく、手法のスタンダード化が必要である。

②行政単独開催時の公平性･公正性の担保が困難である。

③開催団体や開催者によって、より良い市民鑑定ができるかどうか異なる場合がある。

④公平、中立な実施機関の選定基準や討議会の運営形態のあり方の再考が必要である。

⑤討議結果の政策への反映方法や制度化の検討が必要である。

６．おわりに

ＰＺの意義は、無作為によって参加者を選定することにあり、ＰＺ参加者の殆どは行政の計画作りに「はじめて参加した住民」になる。この仕組みはこれまで市政に参加してこなかった住民の意見を取り入れる試みでもある。また、参加者がＰＺ開催後に地域社会に対する参画意識（公共心）が非常に高まる点も評価されている。

社会情勢の厳しさや未来の不確実性が高まる中、お互いに協力しあい、一人ひとりが主体的なアクションを起こしていくことが、かつてないほど重要になってきている。ＰＺといった新しい住民参加手法の取組こそ、住民参加を推進させ、住民自治を活性化させるものと考える。

ＮＥＸＵＳ研究所　にて

【参考文献等】
・ＮＥＸＵＳホームページ
http://www.nexusinstitut.de/
（2011年11月１日アクセス）
・篠藤明徳 著『自治を拓く市民討議会－広がる参画･事例と方法－』イマジン出版　2009年
・篠藤明徳 著『まちづくりと新しい市民参加－ドイツのプラーヌンクスツェレの手法－』イマジン出版　2006年

住民投票による住民の合意形成について
～空港をめぐる２度の住民投票について～

訪問日　2011年９月29日（木）
訪問先　ベルリン市テンペルホーフ・シェーネベルク区役所
説明者　バント 区長
　　ブロッホニッツ 氏
通　訳　矢作 清 氏

１．はじめに

近年、日本における住民投票制度は、法律に根拠を置く住民投票（憲法第95条に規定される特別法の制定に関わる住民投票、及び地方自治法に基づく合併協議会設置の有無を問う住民投票）とは別に、自治基本条例に盛り込まれるなど、新たな動きを見せている。これは、間接民主主義制度を補完する形で広がりを見せつつあるが、議会との関係性や投票のテーマ、情報の提供など、導入や運用についての課題が多いのが現状である。

そこで、1989年のベルリンの壁崩壊を機に、一気に広がり、定着したと言われているドイツの住民投票制度に学ぶことにより、現在の日本の制度との違いを確認し、より良い制度にしていくための留意点を明らかにしたいと考えた。

このような中、ベルリン市内にあるテンペルホーフ・シェーネベルク区におけるテンペルホーフ空港に関連した２度の住民投票を事例に考察を行った。

２．ベルリン市（州）の住民投票制度

ベルリン市（州）（以下、ベルリン市）では、住民投票によって1995年に新憲法が制定されたが、その際、①住民発案（Volksinitiative）、②住民請願（Volksbegehren）、③住民投票（Volksentscheid）の規定が盛り込まれ、直接民主主義による市民の参加権が拡大された。

申請が可能な項目は、法令の制定・改正・廃止、憲法改正、議会の解散などがあり、それぞれ成立要件が異なる（表１参照）。申請の手順としては、①住民発案、②住民請願、③住民投票の順となっており、段階的にハードルが高くなる。また、①及び②の各段階において、市議会（Abgeordnetenhaus）が受け入れなかった場合は次のステップに移る仕組みとなっている。

また、ベルリン市は都市州ということもあり、約30万人の人口を目安に12の行政区に分けられている。これらの区はベルリン市の下部組織として位置づけられていることから、法律制定権や課税権がないなど、ベルリン市とは権限が異なっているが、住民に身近なところで実施されるべき事項は、区に管轄権が推量される旨をベルリン憲法で謳っている。これをうけて、区は直接民主主義にかかわる仕組みについても、地区管理法（Bezirksverwaltungsgesetz）に基づいて実施することができる。

表１　ベルリン市の直接民主主義に関する制度

		法令（制定・改正・廃止）	憲法改正	議会（解散）	意思決定（公共政策）
住民発案		ベルリンの人口2万人(16 歳以上)			
住民請願	申請	2万人の有権者	5万人の有権者	5万人の有権者	2万人の有権者
	成立	有権者の7% 17.5 万人	有権者の20% 50 万人	有権者の20% 50 万人	有権者の7% 17.5 万人
住民投票	成立(両条件要)	有権者の少なくとも1/4 62.5 万人	有権者の少なくとも1/2 125 万人	有権者の少なくとも1/2 125 万人	有権者の少なくとも1/4 62.5 万人
		投票の過半数	投票の2/3	投票の過半数	投票の過半数

（有権者を 250 万人と想定して）

３．テンペルホーフ空港の歴史

テンペルホーフ空港は、2008年に実施された住民投票の結果を受けて廃止となり、2010年からは公園としてベルリン市民の憩いの場となっている。しかしながら、これらの経緯を明らかにする前に、少なくともテンペルホーフ空港の歴史に触れておかなくてはならない。

この空港の開港は1923年と古く、また、ヒト

ラーの命令によって1941年に空港のターミナルビルが今の様式に大改修されるなど、ドイツの波瀾に満ちた時代の重要な舞台にもなっている。特に、第二次世界大戦後の冷戦下の1948年には、ソ連が西ベルリンを封鎖したのに対抗して、アメリカやイギリスなどの西側陣営の空輸作戦､いわゆる「ベルリン大空輸」の舞台となったことでも有名である。この事件は、西ベルリン住民が「テンペルホーフ空港が西ベルリンを守った」という意識を強く持つきっかけとなった。その後も西ベルリンの主要空港の一つとして使用されていたが、飛行機の大型化に対応ができない（滑走路が狭く拡張できない）ことから、その役割は縮小していた。

テンペルホーフ公園

そのような中、ドイツ再統一後には、ベルリンに３つの空港（他にテーゲル空港、シェーネフェルト空港）が存在することによる不効率化、そして騒音問題や赤字路線の問題などを理由に、同空港の閉鎖に向けた議論が進められ、1996年には連邦政府、ベルリン州、ブランデンブルク州が連名でシェーネフェルト空港に統合する案で合意していた。

４．二つの住民投票

（１）空港存続に関する住民投票（州民投票）

その後、シェーネフェルト空港近隣住民の反対運動が起こったことから、10年以上の歳月を経た2007年12月にようやく同空港への拡張案を条件付きで支持する最終的な判決をドイツ連邦行政裁判所が出すに至った。その当時、テンペルホーフ空港を残す運動を行うことでシェーネフェルト空港拡張を反対する動きもあったことから、財政的な理由とあわせて、テンペルホーフ空港とテーゲル空港の閉鎖を条件とした判決となった。

その判決をきっかけに、社会民主党（以下、ＳＰＤ）出身のヴォーヴォライト・ベルリン市長がテンペルホーフ空港の閉鎖を決定したことから、兼ねてからテンペルホーフ空港閉鎖に反対の立場を取っていたキリスト教民主同盟（以下、ＣＤＵ）の支援のもと、空港の存続を求める市民による発議によって、2008年４月27日に住民投票が実施されることとなった。

最初の手続きである住民発案が成功に至らなかったことをうけて、次の段階である住民請願に移ることになった。これは、４か月以内に約17万人の署名を集める必要があったが、20万人を超える署名を集めることに成功し、結果として住民投票が実施されることになった。なお、実施に当たっては、ベルリン市のすべての有権者に開催通知と情報が記載されているパンフレットが配布された。

しかしながら、この住民投票をもって、先に出された判決を取り消すのは困難であることを理由に、一部の専門家を除いて、法的拘束力のない住民投票との見方が広がっていた。

投票の結果は、空港存続の票が、州憲法で定めるベルリン市全有権者数の25％に満たず（21.7％）不成立となった。内訳としては、空港存続が投票者数全体の60.1％という高い支持を受けたにもかかわらず、36.1％という低い投票率が影響したものであった（表２参照）。これは、空港存続に思い入れの少ない東ベルリン市民と、更には西ベルリン側においても若者を中心とした無関心層が投票しなかったことが主

な要因となっている。この結果を受けて、同年10月には、テンペルホーフ空港の歴史に幕を閉じることになった。

表２　空港存続に関する住民投票（州民投票）結果

	人 数	対投票者	対有権者
有権者数	2,438,035		
投票者数	881,035	100.0%	36.1%
・うち賛成	529,880	60.1%	21.7%
・うち反対	349,384	39.7%	14.3%
・うち無効	1,771	0.2%	0.1%

（２）空港保存に関する住民投票（区民投票）

ところが、それでもなんとか空港を保存させたいという区民（主に空港に思い入れのある高齢者）の声を受けて、他の方法を探すことになった。それが、テンペルホーフ空港施設そのものをユネスコ世界文化遺産として登録申請することであり、そのための住民投票を行うことであった。ちなみに、ここでいう住民投票は、地区管理法に基づく地域レベルで行う「区民」投票である。2009年６月７日、有効数を上回る署名が集まったことを受けて、テンペルホーフ・シェーネベルク区は住民投票を行うこととなった。結果は、必要数の２倍の賛成票を集め、空港を保存することへの区民の決定を引き出すことに成功した。実は、この投票においても全有権者数の25％の賛成票を確保することができなかったのだが、地区管理法（第47条）による成立要件が、「州民」投票（有権者数の15％の投票率、かつ過半数の賛成）と異なることから、成立することとなった（表３参照）。

表３　空港保存に関する住民投票（区民投票）結果

	人 数	対投票者	対有権者
有権者数	250,839		
投票者数	95,111	100.0%	37.9%
・うち賛成	62,053	65.2%	24.7%
・うち反対	29,530	31.1%	11.8%
・うち無効	3,528	3.7%	1.4%

よって、この結果は区議会（Bezirks−verordnetenversammlung）での法的な拘束力のある決定とされ、住民投票そのものは成功を収めたのである。

しかしながら、残念なことに、この結果を受けてベルリン市が動くことはなかった。理由としては、テンペルホーフ空港の存続を主張していたＣＤＵの態度の変化に見ることができる。実は、もともとシェーネフェルト空港の拡張案を持ち出したのはＣＤＵだったのだが、この空港の拡張は「テンペルホーフ空港とテーゲル空港の廃止が前提」との判決が出た上に、ベルリン市民全体としての意思が州民投票を通してはっきりしたのであれば、もはやＣＤＵがテンペルホーフ空港の保存に固執する理由がなくなる。空港廃止を唱えていたＳＰＤ出身のベルリン市長に、ＣＤＵも異議を唱えないのであれば、区議会の正式な決定であってもベルリン市議会に注目されるはずがなかった。政治的なかけ引きが影響したこの住民投票は、結果として、区民の盛り上がりも冷め、感情的なしこりを残す、後味の悪いものとなってしまった。

５．結果に学ぶべきこと

政党政治が盛んだといわれるドイツでは、住民投票制度は間接民主制度の補完としての役割を期待され、議会だけでは決められない重要な案件について市民の審判を仰ぐことが一般的な活用方法と考えられる。また、ドイツの議会は民意を反映させようとする姿勢が強く、投票に至らずとも提案が議会で採択されるケースも見受けられる。このように、議会との関係性を保ちながら（時に、議会に緊張感を与えながら）制度を運用する仕組みが確立していることは評価できる。一方、これら２つの事例を通して留意すべき点も確認できた。ここでは、ドイツの住民投票制度の良さを前提として、あえて独自の考察を以下のテーマに絞って加えていきたい。

① 議会との関係性

日本では住民投票の仕組みが議会軽視につながるとの議論があるが、ドイツの事例では、空港に対する政党としての考え方に違いが出たことが住民投票に結びついたことから、逆に政党が住民投票制度を政治利用しようとする動きにも感じられた。住民投票制度が定着すると同時に、このような活用の方法がふさわしい姿なのか、投票率の低さも合わせて今一度検証を進める必要がある。

② 投票のテーマ

東西ベルリンの歴史認識に直結する今回のテーマについて、このようなデリケートな問題に多数決を採用することが本当に良かったのか。時間をかければ良いわけではないが、熟議の上でより良い方策を考える選択肢はなかったのだろうか。感情論になりがちなテーマについて、二者択一の住民投票という手段を選択すれば、おのずと勝ち負けがはっきりし、負け組である住民の反感を買う結果につながる。

③ 適切な情報の提供

特に２回目の住民投票（区民投票）では、区行政自身が空港を保存したいという意図が出ていたのではないかと感じる。キャンペーン自体は住民が中心となって繰り広げられるが、行政の意図が、情報提供の公正さに影響を及ぼしてはいないかが気になるところであり、制度の趣旨から照らし合わせると疑問の残るところである。

６．おわりに

この事例を通して、政党政治の限界、そして住民投票制度の限界を垣間見たような気がした。当然、政党政治への信頼性の向上や、住民投票制度の更なる効果的な制度運用について、今後も議論を深めていくことはもちろんのこと、手間はかかるが、熟議を促す住民参加の手法を取り入れることで、できるだけ多くの住民が幸福になるような仕組みづくりが求められていると感じた。そういった意味では、日本での協働促進施策に見られるように、住民と行政がともに学び、信頼関係を築く挑戦は間違っていなかったと再認識するとともに、直接民主主義を日本で進めていく際には、ドイツの事例から、以上のような配慮が必要だということを痛感した。

区役所庁舎内にて

【参考文献等】
・石見豊他 著『現代日本の地方自治』北樹出版　2011年
・片木淳 著『徹底討論、決断そして実行　地方主権の国　ドイツ』ぎょうせい　2003年
・名和田是彦 著「近隣政府・自治体内分権と住民自治」『自治と参加・協働～ローカル・ガバナンスの再構築』学芸出版社　2007年　p49－74
・Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Berlin（ホームページ）
http://de.wikipedia.org/wiki/B%C3%BCrgerbegehren_und_B%C3%BCrgerentscheid_in_Berlin
（2011年10月３日アクセス）

おわりに

当初、我々が抱いていたドイツのイメージは、確立した住民参加制度の下、順調に行政運営が行われている姿であった。そして、「ドイツにおける身近な合意形成について（仮称）」というテーマを持って現地調査に臨むことにした。しかしながら、ドイツの視察を終えた我々が選択したテーマは「ドイツにおける住民自治への挑戦」だった。なぜ、テーマを変えざるを得なかったのか。それは、この現地調査を通して感じた東西ドイツの見えない心の壁、そして、それを取り巻く様々な課題が、住民自治への道のりを険しくしていることを目の当たりにしたからであった。ただ、それと同時に、あきらめることなく試行錯誤を続けるドイツ人の姿が、あえて「挑戦」という言葉を採用した大きな理由となった。

はじめに、行政運営への住民の関わりがどのようになっているのか、ドイツにおける潮流について押さえておく必要があるが、そのヒントは“ポツダム大学”での講義にある。

かつてのドイツは、住民をサービスの「対象者」としてしか見ていなかったが、1990年代に起こった行政改革の波の影響を受けて、住民を「顧客」とみなしていくことがスタンダードとなり、さらには、住民を「参加者」、「協働作業者」としても見ていこうという考え方が広まりつつある。これは、ドイツがこれから目指すべき方向性と言えるが、現状では、うまく機能しているところは極めて少ないということだった。

まず、ドイツの厳しい現状を知るため、「住民投票制度」の調査を行った、“ブランデンブルク州”と“テンペルホーフ・シェーネベルク区”の２つの事例に着目したい。行政機関に対するそれぞれの調査で共通していたのは、「住民は個人の利益しか考えず、非現実的な理想を主張する幼さがある」という行政職員からの言葉であった。

なぜそのような言葉が出てきたのか。これにはいくつかの理由が考えられるが、これまでのドイツが採用してきた高福祉の施策が大きく影響していると考えられる。つまり、高い税金を払う代わりに、すべてを行政にお願いし、住民は口だけを出すといった構図を築き上げてきたことが、行政任せの住民を多数生み出す結果となっているのである。まさに、行政が住民を学ばせなかった歴史の結果である。

そのことが、「住民投票に必要な署名が集まらない」、「開催できても低い投票率に悩まされる」といった課題がある一方で、「住民の気を引こうとするマスコミ等の興味本位の情報によって、住民が本質とは違う次元で、感情に流されて判断しまう」といった、住民投票の制度運用に関する数々の問題を引き起こしているといえる。これは、複雑な情報を分かりやすく説明できない議会や行政側の問題でもあると考えられる。

また、住民の幼さを指摘する声は、“エーバースヴァルデ市”の副市長の言葉からも聞かれた。しかしながら、財政赤字が続くこの自治体でさえも、「市民予算制度」を通じて、行政への住民参加を進めようとしていた。副市長は続いて「住民は、予算編成への参加を通じて、市の財政状況や課題を知るとともに、個人的な利益ではなく公共の利益を考えなければならないことを知る、その積み重ねが必要」だとも語った。

このような地道な取組を続ける意義は、住民を行政に参加させることで、住民が行政の取組や立場を学ぶプロセスとなっていることにある。そういった意味では、“ＮＥＸＵＳ”が取

り組んでいた「プラーヌンクスツェレ」などに見られる住民参加手法の発達は、必要不可欠なものとなっている。もっとも、このような手法は、本来、行政の施策に住民の意見を反映していくことが目的であり、住民の意識がより進んだ一部の地域においてはそれが実現しているようだが、ドイツの現状をみると、まだまだ住民の学びの域を出ていない地域が多いようだ。

ここで、住民参加に関して着目したいことは、住民自治を目指すプロセスにおいて、住民の内発的なモチベーションが非常に重要であるということだ。これを高めていくための、住民の「学び」を支えるシステムや技術、人材、またそれらを推進するための財政的支援の有無によって、条件に大きな違いが出ていると感じた。

その点では、社会都市プログラムに指定されている“ミッテ区”と“ノイケルン区”の事例には特筆すべきものがある。これらは様々な貧困問題を抱えている地域であるが、「未来工房」等の住民参加を推進する学びの手法を用いることで、住民を「参加者」としてだけではなく、「協働作業者」としても志向する取組となっていた。経済危機の折、社会都市プログラムは財政面においての課題を抱えてはいるが、少なくとも、このプログラムに関わった住民は、学びと交流を通して、それ以降もこれらの取組に積極的に関わりたいと言っており、地域での重要な人的資源となっている。

今後は、少ないお金でも、住民がモチベーションを持って行政や公共に参加していくことが求められるが、その答えは、より高い意識を持った住民を育んでいくことに他ならない。そのためには、行政も高い意識を持ち、より良い住民自治への投資として、長期的な視点に立って必要なお金をかけていくことが求められる。

人の意識の問題は、時間のかかる問題ともいえる。しかし、ドイツでは、これらの問題への「挑戦」が始まっている。そして、試行錯誤の積み重ねが、より良い可能性を生み出すことも予感する。近年、日本においても、「協働作業者」に関する施策を中心に試行錯誤が続いているが、震災時の対応の事例にも見られるように、「協働」という観点では、明らかにドイツに比べて優位性があると考える。我々は、この強みを活かしつつ、ドイツにおける「参加者」に関する施策について、具体的にどのような条件であれば日本の施策に採用できるのかを整理し、より適した方法で取り入れていくことで、行政と住民の関係性をさらに豊かなものにしていきたい。ドイツも日本も、それぞれを取り巻く環境が違うので、そのプロセスも当然異なったものになるが、より良い住民自治を実現していきたいという思いは同じはずである。これからの住民自治への道のりは険しいが、お互いが刺激しながら「挑戦」を続けていくことが、それぞれの国民の幸せにつながるものと確信している。

最後になりましたが、ご多忙の中、真摯に対応いただいた視察先の皆様、事前・事後研修で様々な助言、ご指導をいただいた松下啓一教授、熱心に通訳いただいた矢作清さん、長井ヒンツ洋子さん、そして海外研修全体を通して常にご支援くださったマッセＯＳＡＫＡの皆様と、業務多忙の中にもかかわらず研修に送り出してくださった職場の皆様に深く感謝申し上げます。

ベルリン大聖堂前

B　班

▶ 住民参加先進国ドイツを学ぶ…… 54
　～民意を反映するプロセスについて～

▶ 住民による地域の諸課題への取組…… 56
　～旧東ドイツ住民の地域活動～

▶ 「プラーヌンクスツェレ」について …… 60

▶ 環境先進国ドイツで学ぶ生物多様性と住民参加…… 64

▶ 住民主体の地域再生施策　“社会都市プログラム”…… 68

▶ 住民の提案を予算に反映する取組　“市民予算について”…… 72

▶ ベルリン州・ブランデンブルク州における住民投票制度と
住民参加…… 76

▶ おわりに…… 80

住民参加先進国ドイツを学ぶ
～民意を反映するプロセスについて～
Ｂ　班

１．はじめに

現在、我が国の地方自治体においては、厳しい財政状況を踏まえ、徹底した行財政改革の推進が大きな課題となっている。特に地方自治体では、「平成の大合併」の結果を踏まえ、地方分権の時代にふさわしい基礎自治体として、その能力を最大限発揮することが求められている。

これまで、我が国の地方自治体では、行政改革の手法として、行政評価や政策評価が導入されてきた。そして、この行政改革の手法のツールとして、ＰＦＩや指定管理者制度、市場化テストなどが導入されている。しかし、これらの手法を行政改革全体の中でどのように位置づけているのか、はっきりしていない状況である。地方自治体は、今後本格的な行財政改革を推進するに当たっては、住民の意見を反映しつつ、全体を網羅した体系的な考え方や戦略が必要となるが、現状ではアンケート調査、パブリックコメントやワークショップといった手法が一般的である。

さらに、ＮＰＯの活用や住民協働、住民参加といった最近の動きはこれからの行政改革に必要であるが、「どのように位置づけるのか」、「どのように活用するのか」といったことが不明確であり、今後の課題でもある。

ドイツでは、1990年10月に東西ドイツが統一し、1991年にはベルリンが、東西統一ドイツの首都と定められた。以降、東西に分断されていた道路網や地下鉄も含む鉄道網といった、交通網の東西直結工事が行われ、インフラ整備や再開発が旧東ベルリン地区を中心に進行している。このような中で、自治体行政のまちづくりでは、「未来工房」、「プラーヌンクスツェレ」、「市民鑑定」、「市民予算」及び「住民投票」などといった様々な住民参加の手法を用いた取組が行われている。

本研修では、ドイツにおける地方自治制度及び自治体行政への住民参加の取組について学ぶために現地視察を行い、日本における今後の自治体行政の参考にしたいと考えている。

２．住民参加手法

（１）先進国における住民参加手法

先進国各国における住民参加に関する手法を表１に示した。特に、市民予算やドイツで発明された計画細胞などの手法については、疑問点

表１　住民参加手法の一覧[1]

手法の名前	発明者（発明場所）	参加人数	必要期間	必要の汎用目的
未来工房（Zukunftswerkstatt）	ﾛﾍﾞﾙﾄ・ﾕﾝｸﾞ（ﾄﾞｲﾂ）	15人程度	集中的に2日間	企業の職場環境改善／官と民との共同ﾌﾟﾛｼﾞｪｸﾄ
ﾌﾟﾗｰﾇﾝｸｽﾂｪﾚ（Plaungszelle）	ﾍﾟｰﾀｰ・ﾃﾞｨｰﾈﾙ（ﾄﾞｲﾂ）	25人程度	集中的に10日間	都市計画などをはじめとする市民参加
円卓会議／ﾜｰｸｼｮｯﾌﾟ	ﾗｲﾝﾊﾙﾄ・ｾﾞﾙﾉｰなど（ﾄﾞｲﾂ）	20人程度から	任意	都市計画や交通計画、住民参加
市民展覧会（BÜrgerausstellung）	ｼｮｯﾌﾟﾊｳｽ（ﾄﾞｲﾂ）	任意	任意	社会問題の解決を図る際／政治的な決定に関する市民参加
未来探索会議（Future Search Conferences）	ﾏｰｳﾞｨﾝ・ｳｱｲｽﾞﾎﾞｰﾄﾞ（ｱﾒﾘｶ）	50人程度	集中的に3日間	ﾛｰｶﾙｱｼﾞｪﾝﾀﾞ21／都市計画の策定作業
ﾌﾟﾗﾝﾆﾝｸﾞ・ﾌｫｰ・ﾘｱﾙ（Planning for real）	ﾄﾆｰ・ｷﾞﾌﾞｿﾝ（ｲｷﾞﾘｽ）	50人から70人程度	2週間程度	居住地区周辺の改善と発展／公民館、集合住宅などにおいて共同で利用する建物
ｵｰﾌﾟﾝｽﾍﾟｰｽ（Open Space）	ﾊﾘｿﾝ・ｵｰｳｪﾝ（ｱﾒﾘｶ）	5人から2000人	集中的に1～3日間	国際会議／企業・職場の会議／住民参加
弁護士支援による計画（Anwaitsplanung）	（ｱﾒﾘｶ）	任意	任意	都市計画や社会福祉事業の実施の際の住民参加
ﾜｰｸﾌﾞｯｸ法（Workbook-Method）	（ﾉﾙｳｪｲ）	地域	数ケ月	都市計画などをはじめとする住民参加
電子住民参加（e-Participation）	（ｱﾒﾘｶなど）	任意	任意	政治的な決定に関する市民参加

や活用方法等について各視察現場で見聞したが、今後更に、様々な角度から詳細に追求して理解を深め、日本の自治体で実際に役立つようになるまで、努力を積み重ねることが必要と思われる。

（2）ドイツにおける住民参加手法

ドイツにおける住民参加は、1960年に施行された「連邦建築法」により、可能な限り初期の計画段階で計画に関する目標と理由を住民に開示し、その計画によって予測される影響までを情報提供しなければならないと規定されている。

その後、1970年代に入ってから先進的な自治体で行われるようになった。そこでは、説明会を開催し、住民の意見を聞くだけの住民参加ではなく、より一歩進んだ「拡大住民参加」である。

ドイツにおける住民参加は、名誉職、ボランティア・ワーク、自助など様々な形態がある。具体的には、自治組織的な市民運動やプロジェクト、スポーツクラブなどの理事会や地方議会の議員などの社会組織的な職務などである。近年、このような住民参加は、民主主義と人類の共存に不可欠なものであるとされ、重要視されている。

３．現地視察の目的

私たちＢ班は、事前調査の段階において、ドイツには、様々な住民参加の裾野を広げるためにコーディネーターを育成し派遣している住民団体などが存在していること、また、各手法の研究を行う大学や社会学、心理学の研究者なども数多く存在していること等が基盤にあることを知った。

日本の自治体が「ドイツで活用されている住民参加手法のうち、日本で取り入れることができる手法はどれか」、「手法を取り入れる際、課題や問題点は何か」、「日本版住民参加手法への提案は可能か」など民意を反映するプロセスを発掘するために、図１のとおりドイツの首都ベルリン周辺において視察を行った。

図１ ベルリン地図[2]

ベルリン大聖堂前

【注】

[1] 村上敦 著『フライブルクのまちづくり』学芸出版社　2007年　p206－207

[2] ベルリン地図
http://www.worldmapfinder.com
（2011年10月28日アクセス）

【参考文献等】

・武田公子 著『ドイツ自治体の行財政改革』法律文化社　2003年
・村上敦 著『フライブルクのまちづくり』学芸出版社　2007年
・文部科学省
http://www.mext.go.jp
（2011年10月28日アクセス）

住民による地域の諸課題への取組
～旧東ドイツ住民の地域活動～

訪問日　2011年９月26日（月）
訪問先　ハイナースドルフ市民協会
説明者　カスパース・サンドラ 氏
通　訳　長井 ヒンツ 洋子 氏

１．はじめに

昨今、地域主権が進展することに伴い、地方自治体の自己決定権が拡大しつつある中で、地域で抱える諸課題の解決に向けて地域で考え、地域で実施することが求められている。

また、最近では、条例などによる制度設計の過程において、パブリックコメント手続や審議会への公募住民の登用などの住民参加[1]を標準装備としている地方自治体が多い。住民参加は、住民が主体となって行政や社会等に積極的に参加することにより住民主導型の地域社会を創造するという規範的な問題設定に立脚している[2]とすれば、パブリックコメント手続は、基本的に行政案の素案段階からの住民参加手続ではないこと、意見の取りまとめや行政案への反映過程における行政サイドの恣意的な操作の可能性が否定できないことなどが指摘されている[3]。さらに行政が地域で抱える諸課題をすべて解決するという過大な役割を負うことを回避し[4]、行政の意思決定を「住民自治」に焦点を当てた民主的なものにしていくためには、住民個人が行政の意思決定に「参加」し、あるいは行政と連携して住民個人が公共サービスを担う「協働」という住民参加の形態の中で政策やまちづくりにかかわることを強調するだけでは不十分である。それらに加え、地域の自立性・自主性を高め、住民と行政との間を取り持つ地域コミュニティの形成が必要である。それには（a）親睦、（b）地域環境維持、（c）地域課題解決、（d）行政補完機能、（e）地域自治等の諸機能がある[5]「自治会」の役割が期待される。

しかし、現在の日本では、自治会に参加する中心メンバーの負担が大きいことや意見の調整が難しいことなど[6]から、近年、自治会への加入率が全国的に低減傾向にある[7]。そのため、自治会も含め、市民活動団体やＮＰＯなど、地域社会の中に存在している様々な関係者によるコミュニティの関係性を改善し、結び付きを高め、より強い地域コミュニティの形成が必要と考える。

そこで、日本におけるコミュニティ形成の取組を踏まえ、ドイツにおける市民活動団体が住民と行政との間において様々な活動を通してコミュニティとしての役割を果たしていることに着目し、旧東ドイツのベルリンの北東にあるパンコウ（Pankow）区の例を取り上げながら日本における住民自治の在り方の参考としたい。

２．日本におけるコミュニティ形成の取組

（１）地域自治区の概要

平成16年11月10日施行の地方自治法の一部を改正する法律により、住民自治の充実の観点から区を設け、住民の意見を取りまとめる地域協議会と住民の身近な事務を処理する事務所を置くものとして「地域自治区」制度が創設された（ただし、地域自治区には法人格や予算編成権はない）。

地域協議会の役割は、（a）地域自治区の区域に係る事務などのうち市長や教育委員会などから諮問された事項について審議し、意見を述べることができる。（b）条例で定める市町村の施策に関する重要事項（例えば、地域自治区の区域内の施設の設置・廃止・管理の在り方、総合計画のうち地域自治区の区域に係るものの決定・変更など）について市町村長はあらかじめ地域協議会の意見を聴かなければならない。（c）また、地域協議会は地域自治区の区域内の課題について自主的な審議を行い、意見を述べるこ

とができるとされている。

また、地域協議会の構成員は、地域自治区の区域内に住所を有する者のうちから、市町村長が選任し、多様な意見が適切に反映されるものとなるよう配慮しなければならない。

（2）上越市における地域自治区

新潟県上越市では、合併を契機として2005年１月１日から合併前の旧町村の区域ごとに13区の地域自治区を設置し、その後、2009年10月1日から合併前の上越市の区域にも15区の地域自治区を設置し、現在、市の全域に28区の地域自治区を設置している。

上越市では、地域自治区の設置メリット[8]として次の６点を挙げている。

①もっと身近な地域に目を向け、愛着を持てるように
②もっと様々な立場や考えの人たちが、身近な地域について話し合えるように
③もっと市民ニーズや地域の実情に合った市政を進められるように
④もっと身近な地域に関する情報を共有しやすくなるように
⑤もっと地域で活躍する多様な担い手が連携しやすくなるように
⑥もっと身近な地域を軸に総合的なまちづくりを進められるように

また、2005年から設置する13区の地域協議会の開催実績は、2005年から2009年までに合計612回開催され、この間に地域協議会に市長から諮問された案件は、区内の公共施設の設置や廃止、管理・運営に関することなど、合計で633件ある。そして、地域協議会が自主的に審議した案件は、それぞれの地域での身近な暮らしの課題から地域特性を活かしたまちづくりの在り方に至るまで、合計で143件ある。このうち、66件で意見書が提出され、その約８割が事業化などに結びついている。

３．ドイツのコミュニティづくり[9]

ドイツでは、地域で抱える諸課題の解決に向けてのプロジェクトにおいては、行政と地域コミュニティ、市民活動団体などのパートナーシップをもって推進している。そこでは、地域の関係者たちが地域のあらゆる課題を解決する取組を自ら進めるためのコミュニティを強化し活性化させることを中核に捉えている。その上で諸課題を抱える地域に対して、疲弊し散在している個々人の知恵やパワーを集約化の上、共有し、当事者によるグループを形成して人々の意欲や積極性を高め、主体的に協働して活動する方向づけを積極的に支援している。 そのコミュニティの関係を強化する中で、市民セクターと位置づけられる団体が誕生し、そのうちでも、ドイツは、ボランティア活動が活発な国であることも相まって、登録協会（Eingetragener Verein）や市民イニシャチブ（Buergerinitiative）といわれる非営利団体が数多く存在している。

登録協会とは、ドイツ民法（BGB）で規定される非営利団体である協会のうち、登録されているものを指し、登録するためには、構成員数や定款の作成などの規定があるが、比較的容易に登録することができるために、ドイツ国内に一般的に存在し、2005年の調査では約59万4千団体が把握されている。

これらの団体は、それぞれコミュニティづくりの重要な担い手であり、コミュニティ・マネージメントを進める上での主体や関係者たちであって、地域に多様なネットワークを有する地域住民活動支援団体やまちづくり団体は、コミュニティ・マネージメントを中心的に推進する運営主体としての役割を担うものが多い。

４．パンコウ区ハイナースドルフ市民協会の取組

（1）市民協会設立の経緯

ドイツのベルリン市の北東に位置するパンコウ区の中央にあり、現在約6,500人の住民がいるハイナースドルフは、今なお旧東ドイツの雰囲気が残る静かな町である。その町に2006年ごろ、イスラム教のモスクを建てる計画が持ち上がり、その建設に反対する住民運動は、瞬く間に広がった。反対する住民の中には、かなり過激な活動をする者もいたが、お互いに話し合いをし、共存の道を模索することとした。そこで区の住民で構成する市民協会を設立するに至ったものであり、前述する登録[10]がなされている法的に認められた団体として活動している。

（2）市民協会の活動内容

市民協会の設立当初、モスクの建設になぜ反対するのかを調査することとし、地区、場所、歴史などの調査研究を少数のグループで地域を巡回していった。その中でモスクの建設以前の旧東ドイツ時代から行政になおざりにされていたという住民の不満の声があることが分かった。

そして、2007年、ワークショップを立ち上げ、催し物やスポーツなどの活動を始めた。

スポーツワークショップでは、傷んだ状態の広場を子どもたちが使えるように整備するため、その費用を負担してくれるスポンサー探しから始めたところ、ドイツの児童青少年財団から施設の維持を条件に４万ユーロの寄附金を受けることができた。それを資金に市民協会のボランティアの協力を得て、スポーツ施設が完成した。

寄附金で完成したスポーツ施設

今では子どもも大人も交えた中でサッカーなどのスポーツができる場として活用し、週１回はサッカーの試合などを行っている。

また、区を周回する４分の１マラソンを開催し、毎年の恒例となっている。コミュニケーションワークショップでは、区の政治家だけでなく、他の区の政治家も招いて区の住民と２、３か月に１度、意見交換をしている。最近では、ベルリン市の総選挙について候補者を交えた中で議論をするなど、住民には好評である。

これらのほか、ワークショップとして「村のまつり」、「子ども」などをテーマにしたものも行っており、それらの活動において過去と現在を踏まえ、未来を見通すイメージを議論する手法、「未来工房（Future Workshop）」を取り入れている。

（3）行政とのかかわり方

行政とのかかわり方としては、コミュニケーションワークショップを窓口に市職員、大臣、評議員などを招いて話をしながら要求を伝えている。事前に市民協会で意見集約をすることとなるが、区の交通事情を取り上げたケースなど意見をまとめることが困難なときは、このような意見があったと、まとまらないままの意見を伝えることとし、また、マイノリティの意見が少数意見となっても、その意見を大事にして代表がそれを伝えることとしている。

（4）成果と課題

区の住民が集まり色々なワークショップ活動を通して議論した上で、行政へのアプローチをしていく中では、携わる住民自身に社会貢献へのやりがいを感じられるような成果を上げることで住民のモチベーションを引き上げ、それが次の活動につながっている。確かに個人的な問題にかかわることを取り出し、共益的な視点が乏しい場面もあるだろうが、社会問題の解決の

一翼を担っているという気持ちを引き上げることが重要であり、特別な技法や手法に拘泥する必要はない。ただ、市民協会のような団体が活動を継続し、さらに他の区にも広がるような環境づくりは必要であることから、直接的に活動する団体への助成制度や寄附などによる間接的な活動を行う者を推進するための寄附金控除制度の拡充は、今後一層求められることとなる。

5．おわりに

日本では、地域自治区による自治会の活性化の下､地域コミュニティの強化を試みたものの、活用されている例が少ない。それは行政主導型の色が残る制度であることが挙げられる。地域の諸課題を解決するには、行政だけでは不可能であり、個々の住民だけでも困難である現状をあらためて真摯な気持ちで受け止めなければならない。そして、重要視すべきことは、様々な手法を駆使することではなく、地域の人々の地域への関心を喚起し、地域への愛着を高め、地域で協力する、地域にかかわる姿勢や行動力を高めることであると本件視察を通じ感じた。また、それを促進するためには、(a) 各種イベントの開催による参加や交流のきっかけづくり (b) マイノリティやサイレント・マジョリティの意見の汲み取り (c) 議論ができる場の提供 (d) 答えありきでない情報の提供が必要である。市民協会代表者の「自分たちが住んでいるまちは自分たちでつくり、行政と地域が補完し合いながらまちを良くしていくことがモチベーションにつながる」との言葉が印象に残る。

今後、日本でも、ドイツ社会の諸問題の解決に当たって貫かれている「補完性の原理」の下、行政の関与度が低く、住民の関与度が高い住民自治を推進するため、地域自治区の活用を指向するとともに、共益的住民意識の醸成を前提とするドイツの住民参加手法が多くの地方自治体で取り入れられ、地域コミュニティが活性化することを期待して止まない。

ハイナースドルフ市民協会事務所内にて

【注】

1 行政の円滑な実施を図るために、住民の意向を積極的に汲み上げ、これを行政に反映させることである。『新自治用語辞典』ぎょうせい　2000年　p418～ p419

2 佐藤徹 著「市民参加の基本的視座」『地域政策と市民参加』ぎょうせい　2006年　p5

3 生沼裕 著「行政への市民参加」『地域政策と市民参加』ぎょうせい　2006年　p19

4 伊藤亜都子 著「コミュニティ活動への市民参加」『地域政策と市民参加』ぎょうせい　2006年　p57

5 松下啓一 著「コミュニティと政策法務」『月刊地方自治職員研修』公職研　2011年　p30

6 伊藤亜都子、前掲注４　p58

7 松下啓一、前掲注５　p30

8 上越市のホームページ
http://www.city.joetsu.niigata.jp
(2011年10月20日アクセス)

9 室田昌子 著『ドイツの地域再生戦略～コミュニティ・マネージメント』学芸出版社　2010年　p10～12、p88～89

10 ハイナースドルフ市民協会のホームページ
http://www.zukunftswerkstatt-heinersdorf.de
(2011年10月９日アクセス)

【参考文献等】

・片木淳 著「住民意思の反映とドイツの市民参加制度」『自治体国際化フォーラム』2010年11月

「プラーヌンクスツェレ」について

訪問日　2011年９月26日（月）
訪問先　ベルリン工科大学
説明者　ハンス・リウガー・ディーネル 博士
通　訳　長井 ヒンツ 洋子 氏

１．はじめに

ハンス・リウガー・ディーネル博士（以下、ディーネル博士）によると、現在ドイツ98地方自治体（人口10万人以上）のうち55地方自治体が住民参加の部署を、首長直属のセクションに設けている。しかも、55自治体のうち35自治体が、2009年以降に設置されるなど、ドイツにおいては住民参加がブームとなっている。もともと、住民参加は、1968年の学生運動を契機に、学生を中心とした運動により謳われてきた背景があり、何かに反対するときにデモを行うことであったり、都市計画に関する法律に住民の意見を取り入れることであったが、「Not in my backyard（NIMBY）」（例えば、「施設の必要性は認識するが、自らの居住地域には建設して欲しくない。」とする住民の態度や、「自分の裏庭でやって欲しくない、自分が対象にはなりたくない。」という意味）と表現されるように、文句を言う、一部の利己主義的な住民の参加と認識されてきた。

しかし、現在、ブームになっている住民参加は、「会話を取り入れた新しい住民参加（Deliberative Verfahren）」によって、個人の利益を追求する「私益の参加」から、住民全体や地域全体の利益を考える「共益の参加」へ、住民意識を普遍的なものに高めていくプロセスとして注目されている。このような住民参加の高まりを背景に、これまで行政でやっていたことを、住民も担うようになったり、住民とのパートナーシップにより行うようになってきている。また、以前のように、行政内部だけで計画決定を行うのではなく、最近では、住民の意見をまとめて、行政に反映することが求められており、住民参加のためのファシリテートを担う部門や人（職員）がますます必要になってきている。

「ベルリン工科大学」の風景

２．現地調査の概要

（１）概要

プラーヌンクスツェレ（以下、ＰＺ）は、ディーネル博士の父、ペーター・Ｃ・ディーネル博士により1970年代に考案したものであるが、講義をしていただいたディーネル博士は、ＰＺ以外にも様々な住民参加の手法に取り組んでいる。また、ディーネル博士自身、ベルリン工科大学の教員としてだけでなく、ＮＥＸＵＳ研究所の代表として、行政計画などのコンサルタントも行っている。ＰＺとは、25人程度の小さな単位で議論を行うところから日本語で「計画細胞」、英語で「Planning Cells」と直訳されているが、ディーネル博士は、「Citizens’ Jury」（市民陪審）と英訳をしている。

（２）ＰＺの形態について

無作為抽出した25人の４つのグループによる100人規模が通常のＰＺの形である。住民の関心が高く、首長が住民に意見を求めるべきだと判断されるテーマについて、首長からトップダウンで委託される。また、議会や行政部局からも委託される事例があるが、住民からの申立て等によって行われるものではない。ＰＺの運営は、中立的な組織･民間研究機関や大学に行政

から委託される形で行われており、前述のＮＥＸＵＳ研究所のような学術機関も、行政から委託を受けて、ＰＺを行った事例がある。

３．ＰＺの企画から市民鑑定の提出まで

（１）準備段階（１～２か月目）

まず、無作為抽出された対象者に、委託された民間研究機関や大学から招待状を送付する。

そして、参加者には、数回手紙を送付し、ＰＺを実施する趣旨を丁寧に説明している。なお、参加者への招待状は、中立的な立場で委託を受けた研究機関や大学から送らなければならない。

（２）ＰＺの実施（３～４か月目）

通常は全体で25人の４つのグループで100人規模が参加して行っている。１グループは、25人で､男女１名ずつ計２人の進行役（スタッフ）を配置して進行する。１コマ90分で、1日４コマのプログラムがあり、１コマが終わると、30分間のコーヒーブレイクをする。１日目から４日目までの、全部で16コマのプログラムがある。そして、ＰＺには、説明者として、賛成・反対各１名の専門家が呼ばれ、参加者に講義する。専門家の講義の後は、１グループ５人の５グループに分かれ、議論を行っている。少人数のグループなので、参加者が外国人であっても話しやすい環境となっている。また、専門家の説明についても、複数のグループにわたり説明実施を30分程度前後させることにより、専門家による説明を、同日に複数回できるしくみとなっている。なお、小グループには、進行役を配置しないが、参加者がいつも同じグループにならないよう配席しているので、ＰＺの参加者は、互いに上下の関係はなく、対等な立場で議論している。

ＰＺ（１単位90分）の内容

30 分	専門家による説明
10 分	質疑応答
35 分	小グループでの議論
10 分	各グループの代表による発表
5 分	テーマのまとめ
・採点（赤のシールを持って、提案に投票） ・90 分毎にコーヒーブレイク	

（３）市民鑑定の作成（５～７か月目）

ＰＺで出された意見を市民鑑定として作成し､委託元の首長に渡す｡現在のところ､首長は､法律上、住民から受け取った市民鑑定を実行する義務はないが、市民鑑定は非常に重みのあるものなので、ディーネル博士は､「市民鑑定を受け取ってから１年後には、参加者に市民鑑定の達成度や経過報告をするように」と、首長に助言している。なお、ＰＺは、自治体合併に関することや、区単位や州単位だけでなく、ＥＵ全体でも行われているとのことだった。

以上のように、ＰＺの企画から市民鑑定の作成及び提出と、報告書としてまとめるまでの期間を含めると、全体で約１年間のスケジュールで行われている。なお、ディーネル博士が委託を受けた時の委託料は、ＰＺの企画から最終報告書を作成するまでの作業で、約10万ユーロであったが､「地方自治体の将来がかかっているのだから、決して高い委託料ではない。また、住民参加のない政治を行って、後で多くの経費がかかることを考えると、合理的な金額ではないか？」との感想を話していた。

４．ＰＺについて考察

（１）無作為抽出による公平性

完全に無作為抽出で参加者を決めるため、特定の利益団体や利害関係者が入ってくることはなく、公平性が保たれる。また、無作為抽出なので利益団体や利害関係者が入っていても、ＰＺにおいては、参加者が対等の立場で議論がで

きる。また、無作為抽出で選ばれた住民は、住民代表という責任を自覚して、ＰＺに参加している。個人の利益を追求する「私益」の視点ではなく、住民全体の「共益」の視点で、考えることができるような「教育的効果」があると言われている。そして、４日間のＰＺで議論されて、賛成が得られる提案は、現実的に住民全体の「共益」を考えて議論されたものであり、反対される意見は、非現実的で妥当なものでないことが多いとのことであった。ディーネル博士の友人が、アメリカにおいて、増税のテーマで、ＰＺを行ったところ、参加者が住民全体の利益を考えた結果、負担が増えても、増税に賛成となった事例もあったとのことであった。無作為抽出により公平性を保たれたＰＺによる議論が、一部の利害者によるものではなく、誰にとっても普遍的な価値を創り上げていることが考察できる。

（２）報酬の設定

参加者は、火曜日から金曜日の４日間で、裁判所の証人出廷時と同様のシステムの適用を受け、自分の仕事として、ＰＺに参加している。ディーネル博士によると、仕事を休んで参加してもらうため、参加者には、報酬として４日間で、約300ユーロが支払われているとのことだった。また、ドイツの「教育休暇制度」により、30日の有給休暇とは別に、再教育、講習受講などを対象として、10日間の「教育休暇」が法に規定されており、参加者は、「教育休暇」を取ってＰＺに参加している。そして、雇用主も、「教育休暇制度」に基づき、従業員がＰＺに参加できるよう休暇取得を認めている。このように「教育休暇制度」だけでなく、報酬による休暇中の賃金保障など、ＰＺに参加できる労働環境等の諸条件も整っており、住民参加を進める環境整備もＰＺの推進に必要であると考察できる。

ＰＺで提案に投票する様子

（３）専門家による情報提供について

ＰＺの対象に挙げるテーマの基準として、首長が、住民にとって関心の高いと考えられる問題について取り上げており、ＰＺの実施に至るまでには、アンケートやフォーラムなどにも取り組んでいるようである。

また、ＰＺには、賛成・反対各１名の専門家が呼ばれ、参加者に講義する。参加者は、１日目の専門家による講義を聴いた後に、熱心に質問するなど、「１日目には、専門的な知識を持っていなかった参加者が、２日目、３日目には、専門的な知識を得て、理解が深まり意識が高まってくる。」と言われている。日本であれば、運営者が、あらかじめ賛成か反対かの方向性を持って議論を進める傾向があり、情報提供に偏りがないか？など危惧を持たれることが多いが、ディーネル博士は、「ＰＺでは、情報の提供の公平性よりも、情報提供により、賛成か反対か双方の意見を出し合い、参加者から意見を全て出して議論してもらうことが大事である。」と言われていた。そして、ＰＺの実施によって、行政が決めたものに住民が意思表示をするだけという消極的な住民参加ではなく、情報提供を受けて、住民が賛成意見と反対意見を含め課題を認識して、議論を進めることにより、住民意識が高まっていくことが、評価できるのではないかと考察できる。

（4）少数者意見の尊重

「少数者の意見は反映されているのか？」という点については、無作為抽出で選ばれた住民が、外国人であっても、「少数者の代表」ということで、必ず参加してもらうよう促しているそうである。そして、発言しにくいと思われる参加者であっても、少人数なので、発言しやすい状況であるとのことだった。また、ＰＺの議論のプロセスにおいては、住民全体の利益を考える「共益」の視点で出された意見として「社会的弱者」と言われる住民の意見も尊重されているとのことである。最終的に報告書として、「少数者の意見」も記録にまとめられるため、「少数者の意見」も尊重されていると考察できる。

（5）費用対効果について

ドイツでは、空港の利用計画を行政が一方的に決めて、住民の反対のデモが起こり、その結果、行政計画が停滞する事例など、行政と住民が衝突する場面が見られる。また一方で、市民予算などによって、住民からの立案に応じて、住民・行政･議会と合意形成を図りながら、住民参加による施策を推進し、成功している事例もある。

ＰＺは、2000年代から事例が増加したことから、費用対効果について、どの程度効果があるかはまだ評価できないと思われる。ドイツにおいても財政難を理由に、費用がかかるＰＺの実施が困難であった市町村もある様子である。

現時点では、費用対効果の視点だけではなく、「住民意識がどの程度高まったか？」「どの程度住民が満足しているのか？」などの視点によって評価する必要があると考察する。

５．おわりに

日本では、東京都千代田区や三鷹市、神奈川県相模原市など、ＰＺによる住民参加に取り組む先進事例があり、青年会議所（ＪＣ）がコーディネート役をして、２日間の「市民討議会」を開催している。今回の研修では、ＰＺをはじめとする住民参加の手法の中でも、市民予算や市民鑑定また住民投票について、学ばせていただいた。今後、日本の地方自治体においては、財政難の状況にあっても、人口減少や少子高齢化を背景に、住民サービスを低下させないために、住民と行政が主体性を持って取り組む「行政と住民とのパートナーシップ」により、地域課題や社会的課題に対応できる持続可能な「まちづくり」を進めることが重要である。また、住民の多様なニーズを捉え、コーディネートし、施策に反映できる人材（職員）を育て、これからの「まちづくり」を、住民と協働し、「私益の参加」から住民全体の利益を考える「共益の参加」に高める住民運動として意義づけて取り組むことが重要である。

ハンス・リウガー・ディーネル博士を囲んで

【参考文献等】
・Hans-Liudger Dienel 著
『European　Citizen's　Consultations』
ＮＥＸＵＳ　2007年
・ＮＥＸＵＳホームページ
http://www.nexusinstitut.de/
（2011年11月１日アクセス）
・篠藤明徳 著『まちづくりと新しい市民参加－ドイツのプラーヌンクスツェレの手法－』イマジン出版　2006年

環境先進国ドイツで学ぶ 生物多様性と住民参加

訪問日　2011年９月27日（火）
訪問先　ドイツ環境自然保護連盟（ＢＵＮＤ）
説明者　ＢＵＮＤ会員雑誌チーフ編集長
　　ツイリッヒ 氏
通　訳　長井 ヒンツ 洋子 氏

１．はじめに

（１）ドイツにおける環境事情

人口約350万人のベルリンは、ドイツ最大の都市である。1990年のドイツ統一に伴い、首都はボンからベルリンへ移り、ヨーロッパのメトロポリスへと発展している。その後、ベルリンは建築ラッシュとなり、これを機に地球温暖化防止への取組が強化された。

そして、ドイツでは、2002年４月に、「改正原子力法」を施行し、新規の原発建設・操業が禁止され、既存の原発については操業後32年間で廃止されることになっている。

しかし、2011年３月11日に発生した東日本大震災による東京電力福島第１原子力発電所での事故により、ドイツでは世論が１つにまとまり、2022年までに原子力発電を全廃することを決めている。

また、2011年10月２日京都市で開幕した「科学技術国際フォーラム」において、原発推進の必要性を訴えた新興国側に対し、原発全廃を決めたドイツは「事故時の賠償などを含めると原発のコストは、これまで考えられていたものの３倍になる。脱原発により再生可能エネルギー関連市場と雇用も生まれる」と話している。

ドイツ環境省は、2050年までにCO_2を1990年比排出量の20％まで削減するためのエネルギーシナリオを示している。図１は、2008年における主要国の電力構成である。ドイツにおける、水力発電以外の自然可能エネルギー（風力、バイオマス、太陽光等）の占める割合は、日本の４倍以上である。

（２）ドイツ人の環境に対する意識

ドイツ人の環境意識は高く、国も「環境先進国」として各国の模範とされている。高い環境意識を持つ国民は有権者として政党にプレッシャーをかけ、政権政党は厳しい環境関連立法で主として産業界に規制をかけている。

1996年の環境意識に関するアンケートでは、「環境保護に対する自己責任」という設問に対して実に75％が「他人はどうであれ、自分は可能な限り環境適正行動をする」と答えている。

発端となったのは、1970年代の原発反対に代表される住民運動の時代である。そのころから、

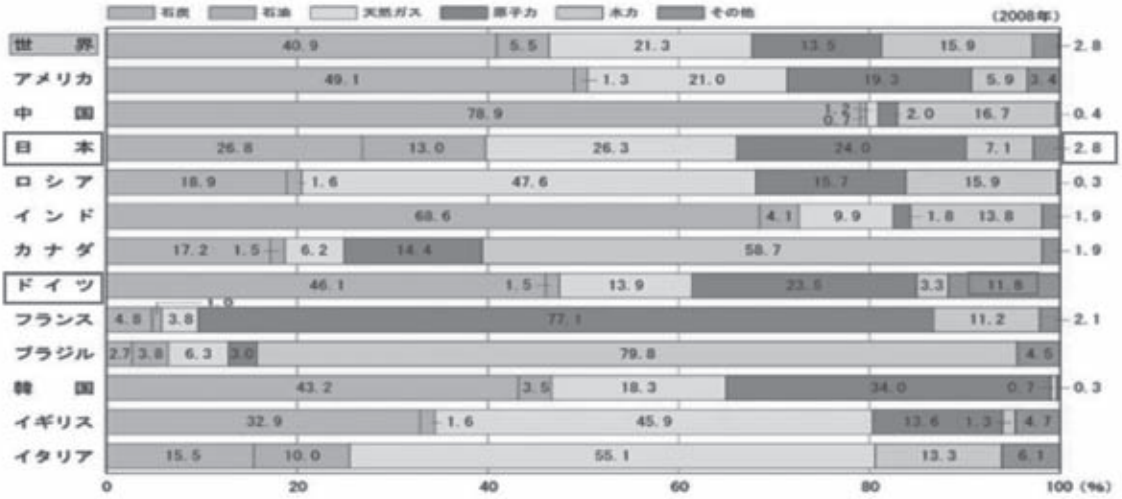


図１　主要国の電力量構成比[1]

原発反対と自然保護を前面に押し出して躍進した党も現れている。本現地視察先のドイツ環境自然保護連盟（以下、ＢＵＮＤ）もこの時代に発足している。

以下では、環境に関する日本の住民参加事例と現地視察を行ったＢＵＮＤの活動内容及び住民参加事例等について報告する。

２．環境に関する日本の住民参加

（１）行政の住民参加事例

日本の行政における住民参加事例として、滋賀県の県営都市公園の都市緑地（以下、びわこ地球市民の森）[2]を例にあげる。ここでは、自然的環境・景観の広域にわたる保全を進める湖辺域生態系ビオトープのネットワークを形成する拠点の１つとして位置づけている。そして、広く住民、グループ、企業に森づくりの参加を呼びかけ、植樹申込者に苗木代を負担してもらいながら協働により事業を進め、図２のとおり2007年11月現在で植樹参加人数21,800人、苗木植樹本数75,000本に達している。

図２　びわこ地球市民の森の鳥瞰図

（２）ＮＰＯ法人の住民参加事例

日本で比較的大きなＮＰＯ法人は、1992年７月に発足したＮＰＯ法人環境市民がある。個人会員数は2010年３月現在で518人、2010年度の事業予算は約4,000万円である。ＮＰＯ法人環境市民は、地球規模の環境問題を視野に入れ、地域で実践活動を行い、戦略的な行動提案をできる環境ＮＧＯとして活動を展開している。最近の活動内容としては、政策提言活動として「日本の環境都市コンテスト」や具体的な自治体環境戦略モデルの提案を行っている。また、市民参画による環境基本計画の支援やローカルアジェンダ21策定の支援などを行っている。[3]

３．現地調査の概要

（１）発展の歴史と活動目的

環境問題に取り組むドイツに市民団体の中で重要な位置を占める団体が、今回現地視察を行ったＢＵＮＤである。ＢＵＮＤは、1975年に発足した。その後、バイエルン、バーデンブルテンベルク、ヘッセン、ラインラント・ファルツなどの既存の州単位環境保護連盟を組織統合して発展している。連邦レベルや地域レベルの双方において、ドイツ環境政策に多大な影響を与えており、環境ＮＧＯの国際ネットワークであるＦｏＥ（地球の友）のメンバー団として国際的な活動も展開し、環境保護施策については実質、政治に介入している。また、聞き取りによると会員数は、2011年現在、約45万人の住民が会員である。

（２）組織・運営

ＢＵＮＤの組織は、連邦本部（ベルリン）、州支部、地域グループと３段階制を敷いている。図３及び図４は、2010年の収入支出の内訳であ

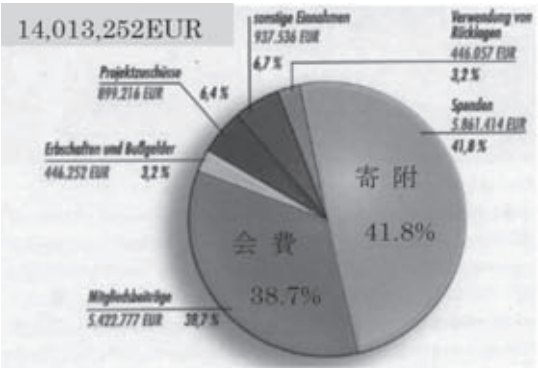


図３　ＢＵＮＤ　2010年収入内訳[4]

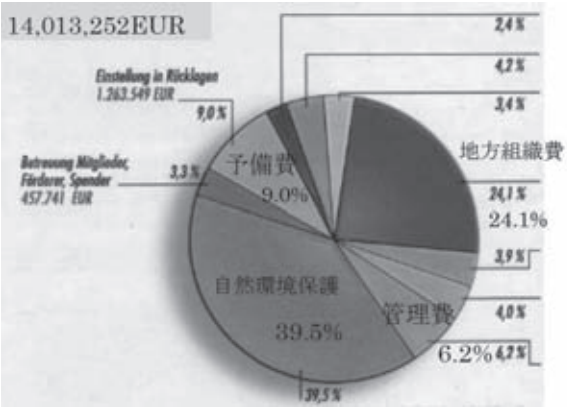


図4　BUND　2010年支出内訳[4]

る。2010年の収入内訳でもわかるように、収入の大半は、寄附と会費である。会費は、個人会員は50ユーロ、家族会員65ユーロ、学生15ユーロである。BUNDは、州支部及び2,000を超える地域グループがそれぞれ地方の特性を考慮して、方針を決め活動している。連邦本部は支部やグループとの連携、支援が役目である。

（3）BUNDの活動

BUNDの主たる活動目的は、

a．自然保護、

b．記念物保護（歴史的，自然）

c．環境保護（景観含む）　である。

BUNDは、年1回総集会を11月に実施している。そこで予算や活動内容について審議している。写真1は､2010年の「安全な未来」をテーマにした 活動状況である。

写真1　BUNDの活動写真[4]

4．活動状況・調査内容

（1）今年の活動内容

今年におけるBUNDのテーマは、「生物の多様性」と「気候保護」とのことである。
その中でも力を入れているのは、野生猫の保護と図5及び写真2のグリーンベルト計画である。グリーンベルト計画では、ドイツだけでなく、ヨーロッパを横断して緑を残そうとする運動である。北はフィンランドから南は黒海までをビオトープとして残す計画であり、自然保護を住民参加手法として取り入れて活動している。

図5　BUNDのグリーンベルト計画[5]

写真2　グリーンベルトの状況[5]

（2）住民参加の事例と情報提供

シュトゥットガルト中央駅に象徴される旧市街地の再開発に対する住民の反対運動が「住民参加」では有名である。バーデンブルテンベルク州の首都の終着駅である古い駅舎を地下の通

過駅にするという再開発を政府が市民の意向を聞かないで独自で判断したため、住民の半数以上が反対デモに参加している。また、シュトゥットガルトの本工事が着手してからも毎週月曜日にデモが繰り返されている状況である。これを受けて、ＢＵＮＤでは、政界を退いたハイザーガイツラー氏が政府・鉄道会社・住民の仲介役として、10月の住民と話し合いを持つとの事である。

また、成果をあげた事例としては、石炭を使った火力発電所を25箇所築造する計画があがったが、住民イニシアティブによって取り消すことに成功している。通常、火力発電所は完成してから30～40年使用すると、その分CO_2が発生する。本来、火力発電所の建設はＢＵＮＤの目的ではなく、太陽光発電や風力発電などの自然可能エネルギーを推進することが、活動目的であると強く述べていた。ＢＵＮＤの中には専門分野の学識経験者が多数存在している。この方たちが、報告書をまとめ、火力発電所が必要ない旨を住民などに訴え、賛同を得ている状況である。

ＢＵＮＤの活動については、毎月、機関誌を発行し、会員に対して情報提供を行っている。さらに、住民への情報提供については、報道を通じて発信し、雑誌等への広告、野生猫の保護を訴えたポスターなど、一般住民に向けたＰＲ活動も効果的で、会員獲得や寄附などにも役立っている。

５．おわりに

ＢＵＮＤにおける住民参加のための手法としては、住民が関心のあるテーマを持たせ、各支部や地域グループに活動を行わせている。住民でもある会員は、国の働きかけや団体のバックに支えられて思う存分活動している雰囲気が感じられた。しかし、会員は年配層が多く、若年層の占める割合が少ない状況にある。若年層は、規制や束縛を嫌う傾向にあり、ドイツでも課題となっている。ＢＵＮＤでは、こうした課題を受け、青少年部門で検討している状況であるが、教育・訓練を含めた人材育成や若年層を取り込んだ住民参加の確立には、時間を要するものと思われる。しかし、日本のＮＰＯ法人と比較にならないほど大きな組織のＢＵＮＤは、2,000を超える地域グループで環境を目的とした数々の活動を実施しており、日本ほど大きな課題ではないと考える。

ＢＵＮＤ事務所前にて

【注】

1 電気事業連合会『原子力・エネルギー図面集2011』
2 滋賀県のホームページ
http://www.pref.shiga.jp/
（2011年10月28日アクセス）
3 ＮＰＯ法人 環境市民のホームページ
http://www.kankyoshimin.org/
（2011年10月28日アクセス）
4 ＢＵＮＤ『Der BUND JAHRESBERICHT』2010年
5 ＢＵＮＤ『Experience Green Belt』2009年

【参考文献等】

・和田武 著『飛躍するドイツの再生エネルギー』世界思想社　2008年
・在日ドイツ商工会議所『改訂版環境先進国ドイツ 環境技術から市民のくらしまで』2004年

住民主体の地域再生施策 “社会都市プログラム”

訪問日　2011年９月27日（火）
訪問先　ヘラースドルフプロムナード
説明者　事務所長　エルケ・ヘルデン 博士
通　訳　長井 ヒンツ 洋子 氏

１．はじめに

ドイツでは、社会的な発展が望まれる地区に対し、生活環境を改善するための総合的な開発支援施策として､1999年に連邦と州が共同で｢社会都市（Soziale Stadt）｣と呼ばれるプログラムを展開した。このプログラムは、ドイツの都市において偏在化する社会構造を是正し、貧困等の課題のある地域の生活を安定させ改善することを目的としている。その内容は、住宅改修や再開発への事業投資に加え、その地区の住民の生活状況の改善から着手するものとなっており、都市区域の開発に対し住民の参加と協働を促す手法とされている。

1999年時点で、161地区で開始された社会都市プログラムは、2010年現在では603地区で実施されている[1]。

ドイツ全土で実施されている社会都市プログラムの一環として、ベルリンにおいては近隣運営（Quartiersmanagement = Neighborhood Management）と呼ばれる手法が実施されている。

1999年の試行当初は、３年の予定でベルリン内17地区の約22万７千人に対し実施されたが、2011年現在では、34地区の約340,000人に対し実施されている[3]。プログラムは、地域に根ざした社会活動と近隣住民の積極的参加を前提として地域再生を図るものとなっており、行政と住民の双方からの取組により運営されている。今回、ベルリンにおいて近隣運営の手法で社会都市プログラムが実施されている地区の１つであるマルツァーン＝ヘラースドルフ（Marzahn-Hellersdorf）区内のヘラースドルフプロムナード（Hellersdorfer Promenade）地区を訪問し、自治体職員として地域の活性化を目指す際に参考にできることについて考察を行う。

ベルリンにおける近隣運営実施地域の状況[2]

	実施地域	ベルリン全体
面積	2,210 ha	89,154 ha
人口［※］	391,968 人	3,431,675 人
外国人割合	28.74％	13.98％
生活扶助受給者	36.33％	19.83％
失業率	9.97％	6.49％

［※］人口は2008年12月末現在。

２．ヘラースドルフプロムナードの概要

マルツァーン＝ヘラースドルフ区は、ベルリン北東部に位置する行政区で、約25万人の人口を擁する旧東ドイツに属する地域である。

ヘラースドルフプロムナード地区は、区内に３か所ある社会都市プログラムの指定地区の１つであり、この地区内の人口は１万人弱である。

第二次世界大戦後の東ドイツでは、ロシアやポーランドから引き揚げてきた人々への住宅確保が必要とされ、また、戦後の経済活動復興のために工場を建設し労働者の住宅を確保する必要があった。このため、1990年までに全住民に住宅を供給するという国の政策の下、ベルリン郊外に広大な土地のあったこの地区にインフラ

ヘラースドルフプロムナード地区の概観

が整備され、短期間で効率的に建てられるプレハブ住宅が建設されてドイツ最大の集合住宅地区となった。また、地区の集会所や共同診療所、教育機関、ショッピングセンターなどが併設され、バスやトラム（路面電車）といった交通網も整備された。

集合住宅の建設当時は、近代的な住居とベルリン中心部への交通の便の良さから人気を集め、多様な階層の人が混在して暮らしていた。しかし、ベルリンの壁の崩壊後、それまで満足して暮らしていた階層が流出していくようになり、現在では地域社会の衰退やコミュニティの崩壊、失業率の増加が問題となっている。

また、時代を経て住民の年齢層が変化し、かつては必要とされた学校や託児所が少子高齢化により不要となるなど、住環境が住民の生活実態にそぐわなくなってきている。施設が不要になり空き地となった場所については、どのように活用していくかが課題である。

３．社会都市プログラムによる取組

（１）社会都市プログラムの実施体制

社会都市プログラムは、連邦・州・地方自治体の３者が支援するプログラムであり、再開発や再構築が必要な地区が指定され、支援される。

ヘラースドルフプロムナード地区の事務所には３人の専従スタッフがおり、マネジメントチームとして週30時間、年間3,680時間の勤務体制が定められている。この３人の専従スタッフには、ベルリン州政府の公募で採用された会社の従業員が２年契約で派遣されている。説明者のエルケ・ヘルデン博士は３人の専従スタッフの１人であり、会社は社会都市プログラムにおいて経験や実績を有する専門機関とのことであった。また、この地区の事務所には、事務所での実習が大学で単位認定される大学生が２名、ボランティアに携わっていた。

ヘラースドルフプロムナード地区の事務所

これらスタッフとは別に専門委員会を置き、住民が委員となっている。委員の任期は２年で、住民による選挙で選出される。そして、地域に合わせた対応をするための操縦サークルが、住宅供給会社や役所の専門職員で構成されている。また、ボランティアの住民18人による地区会議がある。この地区会議では、地区内の住民が住環境向上の取組を提案したり要望の声を上げたりしており、その内容について討論し決定している。地区会議で出てきた要望やテーマ、アイデアは、専従スタッフがまとめて提案し、企画調整を行っている。

専従スタッフは、州政府と区役所の職員と３者で毎月話し合いをしながらプログラムを進めており、年に４、５回は各地区の社会都市プログラムに携わる専従スタッフが集まって情報交換の場も持っている。また、携わるスタッフの指導要領があり、毎年更新されている。

専従スタッフは、プロジェクトを進める際に必要な人材の募集、地区内のネットワークの構築、関係各所の調整といったコーディネートを行うが、あくまでもコーディネーターであり、プログラムは住民から上がってきた声を実現していく民主制を取り入れている。

（２）社会都市プログラムの運用成果

① カラフルな家

地区でのプログラムの運用事例として、「カラフルな家」と呼ばれる施設を見学した。

カラフルな家は、０歳から12歳までの子どもとその親を対象とした施設で、空いた時間に施設を訪れた子どもや親が、ここで遊んだり趣味を楽しんだりしている。

スタッフとして、所長を含めた２名の専従員がいて、利用者の施設利用は無料である。訪問時に利用者に提供されていた軽食も無料で、食材は地元のスーパーマーケットやパン屋からの提供や寄附金でまかなっている。利用者の母親はボランティアで手伝っており、無償提供の運営は地域住民の自助努力による部分も大きいようであった。

施設では、子ども服の古着を集めてリサイクルを行っており、低所得者層の助けにもなっている。そのほか、ジョブセンターから手当を受けている失業者が約15名、交通費程度の賃金で働いており、ここでの就業体験が就労への足掛かりになっている様子であった。

従来から地区内に子どもや青少年向けの施設はあったが、家族向けの施設はなかったため、このカラフルな家を作ったところ好評だったそうである。施設利用者にはシングルマザーが多く、子どもとその親の居場所作りとして成果を上げているほか、この施設が地域のネットワーク形成も担っている。

「カラフルな家」内の様子

② 集合住宅の改装

建設当初は人気を博した集合住宅も今日では老朽化し、ベルリンの壁崩壊後の人口流出もあって空き家が目立っている。また、住宅が密集して建設されたため、現在では入居需要に対し供給過多となり、地価が低く留まっている。こうした状況から衰退感は否めないが、せめて地域住民の住環境への満足度を高めようとの試みから、住宅の外壁が美しく塗装されたり、面白い壁画が描かれたりと、アートとも呼べる様々な改装が施されている。これは、地域住民の満足度向上のほか、集合住宅への入居を促進する目的で住宅供給会社が実施してきたが、外壁の改装だけで住居内部の機能は従来のままであるため、入居の需要を高めるまでには至っていない。また住宅供給会社の予算の問題から改装が中断されたままの住宅もある。しかしながら、地域住民の暮らしの満足度を上げるという点で効果を上げている。

③ 子どもの研究センター

自然科学や技術分野を担う人材育成のため、子どもの自主的な研究活動を促す教育センターを現在建設中である。

近年のドイツでは、自国の科学技術の遅れに対する危機感があり、科学技術教育に力を入れようとの流れがある中、子どもが自ら考えて研究ができる施設を作ってはどうかと地域の教師から提案があったことから、この施設が建設されている。

（３）地区の課題とプログラムの目指すところ

ベルリン州政府が掲げるこの地区の取組の重要点として、次の内容がある。

（a）教育の向上（地区の要望や実情に合う学校や託児所の設置）（b）住環境整備（廃止された施設の跡地利用）（c）文化の向上（村まつりや図書館、各種イベントの運営等）（d）地

区の宣伝（地区の活動の情報発信とイメージアップで、現在はジャーナリストである住民がウェブサイトで地区の情報を配信）。

地区の課題としては、高い失業率が最大の問題であるが、これは社会都市プログラムの限られた予算で対処できる規模の問題ではなく、国レベルの対策が望まれている。このため、社会都市プログラムの目指すところは、住民からの民主的な提案をコーディネートし、地域のネットワークを形成して再生を図ることである。

4．おわりに

ドイツの社会都市プログラムは、全国的にトップダウンで実施されている政策でありながら、実際に指定された各地区での取組は、住民や地域の教育関係者からの積極的発案により地域住民の要望が反映されており、ボトムアップのプログラムになっているといえる。

行政は、専門知識を有する会社にマネジメントを任せ、マネジメントチームが住民の調整役として住民の主体的な参加を促すことで、住民自ら討議し民主的に運営されている。また、自分たちの活動が地域の暮らしの向上に反映されたり、地域住民のネットワークが構築されて相互扶助が実現したりといった成功体験が、さらなる住民参加につながっていると考えられる。

社会都市プログラムを参考に日本での地域活性化を考えたとき、ドイツで行政と住民の間に存在する専門機関が日本にはないところであるが、地域をよく知る自治体職員がコーディネーターを兼ねる形で、(a) 向こう10年程度の計画で (b) 数年単位で計画や目標を見直しながら (c) 重点課題を掲げ (d) 指導要領を作成し (e) 定期的に住民との話し合いの場を持って住民参加を促し (f) 定期的に他の地区（例えば近隣市町村）との情報交換を行う、といったプロセスは活かせるところがあると思われる。

また、成果として具体的な数字に表れる指標を作ることより、地域のコミュニケーションやネットワークの地盤を形成し、住民参加を促して地域の機能を醸成していくという意識の下、長期的な視点での取組が必要であると考える。

ヘラースドルフプロムナードの事務所前にて

【注】

1 Soziale Stadt のホームページ
http://www.sozialestadt.de/
（2011年10月13日アクセス）

2 『Neighborhood Management in Berlin』ベルリン都市開発局　2010年10月　p7

3 ベルリン都市開発局ホームページ（英語版）
http://www.stadtentwicklung.berlin.de/index_en.shtml
（2011年10月27日アクセス）

【参考文献等】

・山口 真実、室田 昌子 著「ドイツ社会都市プログラムの運用実態と実施体制に関する研究」『研究報告集 II, 建築計画・都市計画・農村計画・建築経済・建築歴史・意匠』76号　社団法人日本建築学会　2006年　p185－p188
・酒井 達彦 著「ドイツ社会都市プログラム（Soziale Stadt）について」『PRI Review』40号　国土交通政策研究所　2011年　p22－p31
・German Institute of Urban Affairs GmBH（Difu）編「Status Report: The Programme "Social City"（Soziale Stadt）, Summary」Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs（BMVBS）, Berlin　2008年

住民の提案を予算に反映する取組 “市民予算について”

訪問日　2011年９月29日（木）
訪問先　ベルリン市リヒテンベルク区役所
説明者　エムリッヒ 区長
　　グレーバー 氏
通　訳　長井 ヒンツ 洋子 氏

１．はじめに

複雑化した住民ニーズに効果的に対応するための１つの方策として、予算編成へ直接的に住民参加を取り入れる市民予算制度がある。

日本では、自治体の予算編成の過程への参加として、いくつかの類型がある。予算編成の査定の段階から公式ホームページを通じて公開する手法や予算の一部を自治体内の地区に地区予算として補助金を交付する手法、個人市民税の数％を市民予算として確保し、その使いみちを住民と協議・検討し、自治体の予算に反映させる方法等があり、自治体内分権の手法として注目を集めている。

ここでは、ベルリン市リヒテンベルク区で実施されている市民予算制度の事例をもとに、民意を反映させるプロセスの１つとして、予算形成過程の早い段階の住民参加としての市民予算制度について考察する。

２．リヒテンベルク区における市民予算

（１）リヒテンベルク区の概要

区域の面積は、52.29㎢で、東西ベルリン統一前は、東ベルリンに属していた地区であり、2010年の人口は約25万３千人となっている[1]。

ベルリン市では、現在、12の区のうち８つの区で住民が区の予算編成に対して具体的に提案する市民予算制度に取り組んでおり[2]、その中でもリヒテンベルク区は、いち早く制度を取り入れて実施し、周辺都市においても模範的な例とされている。

2013年に計画している区の予算は、年間約６億４千万ユーロであり、そのうち85％の予算が固定費としての義務的経費に使われる。残りの15％のうち3,500万ユーロが市民予算として使え、住民は、文化・青少年施設、図書館、音楽学校、高齢者向けプログラム等12分野へ具体的な使途を提案できる。

また、これとは別に２年ごとに投資計画と呼ばれる学校の小規模改修や道路の整備等に対して住民が提案できるものがある。これには、前述の3,500万ユーロとは別に年間600万ユーロが用意されているが、大規模な改修等が実施できるほどの予算額ではないため、特に重点的に実施したいものに限られている。

（２）住民からの提案の提出方法

区では､市民予算に取り組んでから７年目で、毎年少しずつ実施手法を改善してきており、視察時期に、住民からの提案を受け付けていた2013年市民予算（2013年１月～12月を対象）の実施方法についてヒアリングを行った。

住民が2013年市民予算に提案できる方法は３つある。

① 近隣センター（Stadtteilzentren）での対話

区は南北に長細く広がっており、北部の緑が豊かな地区と中心部とでは、住民が重要と考える内容も違っている。そのため、旧来からの地域コミュニティを基礎とした約３万人程度のエリアに分けた13の地区に、近隣センターを設置している。市民予算をはじめとした住民参加を実施する場合、近隣センターが重要な役割を担っており、ここで５月～９月の間に住民集会が行われ提案の議論がされる。

市民予算を開始した当初２年間は、近隣センターでの提案を中心とした制度として実施していなかったために住民ニーズとのマッチングがうまくいかず、成果が上がらなかった。この近隣センター単位での取組を取り入れたことが、

市民予算が成果を上げる大きな要因となっている。

② インターネットでの提案

区のホームページには、市民予算のポータルサイトへ直結したリンクがされており、リアルタイムで内容が更新されている。このサイト上で４月～７月の間に提案が受け付けられる。提案には番号が付与され、提案内容が処理される過程をインターネットで確認でき、家庭でインターネットに接続できない場合でも、近隣センターで途中経過の確認ができる。

③ 書面による提案

年間を通じて書面による提案を受け付け、近隣センターでの対話の場、又は市民予算のポータルサイトに入力され、議論される。市民予算パンフレットによると「思いついたときにいつでも」提案ができるとされている。

（３）住民からの提案として採択される経過

住民から３つの方法で出された提案は、投票によって市民予算への提案となるものの優先順位付けが行われる。

まず、近隣センターの対話から提出された提案への投票は、人が集まる駅前等区内の22か所に提案内容が掲出され、投票が実施される。投票したい住民（性別、年齢、国籍不問）には、その場にいるボランティアが用意した小さな丸いシール（女性：緑/男性：青）が配付され、掲出された提案の中から自分が選んだ提案にシールを貼る。

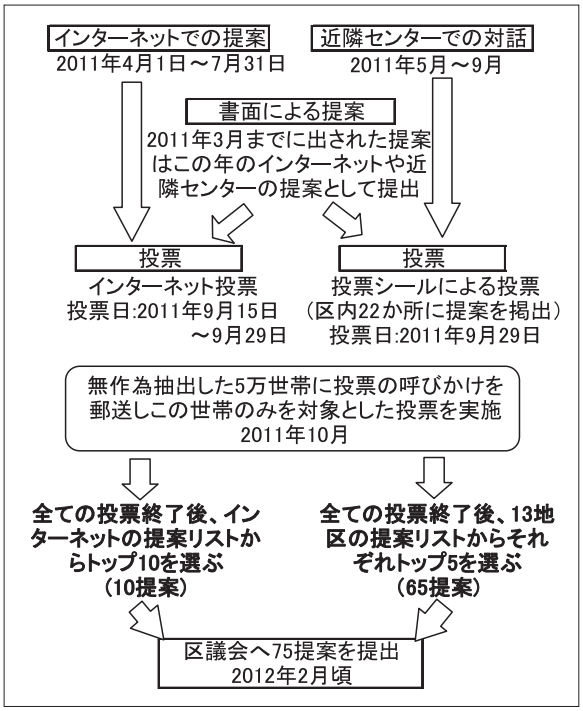
投票シールを貼るようす

シール１枚が１ポイントとなり合計５ポイントがその場で付与され、１つの提案に５ポイント全て投票することも、複数の提案に数ポイントずつ分けて投票することもできる。二重投票のチェック等は行われず、通りがかりの住民でも、子どもでも自由に投票できる。

インターネットからの提案への投票は、インターネット上で同じく１人５ポイントの点数が与えられ、投票が行われる。

投票の終了後には、区の全13万世帯から無作為抽出された５万世帯に別途、投票を呼び掛ける手紙の郵送が行われる。手紙の中に掲載されているＵＲＬへアクセスすると投票できるが、この時点では、前述した２つの投票結果はまだ公表されていないため、投票結果に左右されずに、自分が選びたい提案に投票する。

区長の説明によると、上記２つの投票の終了後に再度投票を実施することは、近隣センターで市民活動に取り組む住民等の参加に偏らないようにするための手法であり、全郵送世帯のうち、６％の住民から反応があり、無関心な層への周知に繋がっているということであった。



2013年市民予算の流れ

翌年１月に全ての投票が終了し、結果が集計され、近隣センターでの13の提案リストからは、それぞれ上位5提案（65提案）、インターネットの提案リストからは、上位10提案、合計75提案が区議会に提出され審議される。制度開始以降、提案の90％以上が実際の予算に反映されている。

（４）市民予算への参加者数

市民予算の提案数と参加した人数は下記の表のとおりで、近隣センターでの集会の参加者や提案者、投票した人数を含んだ合計となっている。

これらの統計的な数字を含めて、市民予算のポータルサイトに詳細な資料が掲載され、近隣センターごとに分類された提案内容や過去の市民予算の実施状況、区議会へ提出された資料等が掲載され、住民への情報提供は、インターネットを通じてリアルタイムにきめ細かく実施されている。また、区内で行われる人の集まるイベントで、内容を掲出するなどして、市民への情報提供が行われている。

市民予算参加者数と提案数の推移[3]

市民予算計画年	参加者の合計数	提案数
2007 年	4,048 人	367
2008 年	4,140 人	182
2009 年	4,150 人	378
2010 年	5,794 人	232
2011 年	8,130 人	241
2012 年	7,989 人	258
2013 年	10,479 人	230

（５）市民予算で実現した提案内容

市民提案が実際の予算に反映されているものの１つに、近隣基金（Kiezfonds）がある。これは、近隣センターが設置された13地区に６万５千ユーロ（１地区5,000ユーロ）の予算が割り当てられ、道路への植栽等の身近な生活環境の向上に使われる。この基金では、２年の任期で区から選ばれた市民陪審員によって、住民から出された提案が採択される。少額の予算であっても税金であり、有効に使うために、住民から出された提案を住民の中で討議し、採択していく形式をとっている。

この他にも、東西ドイツ時代の歴史的な経過から約5,000人のベトナム人が居住しており、図書館にベトナム語の蔵書を配架することが提案され、実際に蔵書となっているなど、よりきめ細かな住民ニーズへの対応が市民予算により実現されている。

（６）市民予算の効果

カラー刷りの市民予算のパンフレットやリアルタイムに更新されるポータルサイトの維持等、このために支出されている経費は多大であると想像できる。これほど予算をかけて住民意見を取り入れる理由と効果については、区長から事例の紹介があった。「学校の大規模改修の際に、建築家が独断で建物の色を決めたが、子どもたちから不満の声が上がってしまった。計画の段階から早期に子どもの意見を取り込めば、学校への愛着にもつながり、満足度を高めることにつながる。」

これは、子どもについての事例であったが、早期の住民参加が住民の満足度を高める手法であることにほかならない。

市民予算は、住民の提案を受け入れ、施策に反映していくものである。住民個人から直接提案を受けることは、個人の利益につながる可能性があるが、子どもから大人まで、国籍を問わず参加できる投票で優先順位付けを行い利害調整が行われる。そして、無作為抽出の参加により、参加者の偏りを無くし、中立性を保つとともに参加者層の裾野を広げていく。

また、ドイツでは、若者世代を中心にインターネットによる政治参加を行う政党が台頭してお

り、若者世代を取り込むためのポータルサイトの充実等、参加する側の垣根を低くし、手軽に楽しく参加できる形態を駆使していた。

住民は、提案、投票、近隣センターでの議論のいずれにも参加することができる。自分の提案が他の住民の共感を受け選ばれ、実現する過程が公開され、わかることは、より一層の区政への関心を高め、住民の満足度も上がることにつながる。

3．おわりに

市民予算による民意反映は、地方自治体の財政負担を軽減することが目的ではない。トップダウンで物事を決めるのではなく、プラン作成の早期の段階から住民を取り入れ、住民をより主体的にまちづくりにかかわる区政への参加者とすることが目的である。

しかし、市民予算を実施し、より多くの住民が参加するだけで、住民がひとりでに主体的になり、住民参加が成功するのではない。区の市民予算パンフレットでは、全67ページ中22ページを使い、市民予算の提案を受ける12分野の個々のサービスの内容、サービスの提供者、対象者、めざす方向と目標値、成果とする指標、予算額を掲載している。ポツダム大学地方自治研究所の報告で市民自治体の概念が述べられているが、区長によるとリヒテンベルク区は、この市民自治体へと移行しつつある段階ということであった。市民自治体へ移行するべく、成果主義に基づく民間の経営手法を導入した区行政の改革が行われているのだと思われる。

このように、区のあるべき方向性を明確にし、成果とする数値目標を定め、その情報を住民と共有する。その上でこそ、住民が政策立案者としての主体的な参加者となり、市民予算制度が住民参加として意義あるものとなるのだと思う。市民予算の取組を導入すれば住民参加が成功するのではなく、行政改革とともに総合的に住民参加を進めることが重要である。

この市民予算の取組を取り入れた総合的な住民参加の考え方が、今後の我々の自治体運営の参考となるのではないか。

リヒテンベルク区役所にて

【注】

[1] Bürgerhaushalt Lichtenberg 2013（リヒテンベルク市民予算2013年パンフレット）　p 6

[2] ベルリン州ホームページ
http://www.berlin.de/verwaltungsfuehrer/buergerhaushalt/
（2011年11月１日アクセス）

[3] リヒテンベルク区ホームページ
http://www.berlin.de/ba-lichtenberg/presse/archiv/20111102.1400.361886.html
（2011年11月28日アクセス）

【参考文献等】

・松田真由美 著「自治体予算編成過程への市民参加」 財団法人 とっとり地域連携・総合研究センター2005年度調査研究事業　2005年
http://www.tottori-torc.or.jp/torc_report/report26_pdf/matsudam.pdf
（2011年10月17日アクセス）

・Bürgerhaushalt Lichtenberg 2013（リヒテンベルク市民予算2013年パンフレット）

ベルリン州・ブランデンブルク州における住民投票制度と住民参加

訪問日　2011年９月29日（木）
訪問先　メアー・デモクラティ
　　ベルリン・ブランデンブルク事務所
説明者　役員 クリスチャン・ビルケ 氏
通　訳　長井 ヒンツ 洋子 氏

１．はじめに

ベルリンの壁崩壊に至る平和革命を経て東西ドイツ統一を成し遂げたドイツ国民にとって、民主主義とは今でも「住民が勝ち取るもの」という意識が強い。当時の住民が地方自治体に影響力を持つことを望んだこともあり、1990年代以降、住民投票制度の導入は連邦全土に急速に拡大した。1997年、ザールランド州の住民投票制度の導入をもってドイツ全16州で拘束型の州民投票が採用され、有権者は直接、州の立法に関与することが可能となった。

本視察では住民投票制度を住民自らが立法や行政の意思決定に関わる住民参加の一手法と捉え、住民と行政の間に立ってこの住民投票制度の推進に寄与している社団法人について、その仕組みと運用について見聞した。

事務所のある「民主主義と人権の家」

２．ベルリン州・ブランデンブルク州における州民投票制度

ドイツでは主に、州レベルあるいは地方自治体レベルで住民投票が実施される。住民投票の特色としては、(a) 住民が行政の意思決定を行い、その結果は拘束力をもつこと、(b) 予算・租税・人事権など住民投票の対象外となる項目が定められており、“あくまで代表民主制を補完する限定的な制度”であること、が挙げられる。また費用が生じる事案を求める場合、発案者は財源の確保についての案を提出しなければならない。

ベルリン州及びブランデンブルク州における州民投票制度はそれぞれ、ベルリン州憲法第61～63条、ブランデンブルク州憲法第22条第２項に規定され、手続の面から、州民発案、州民請求、州民投票の３段階に分けられる。

① 州民発案（Volksinitiative）

州民投票の手続は、まず州民発案から始まる。発案者は、自らの発案に賛同する州民の署名を集める。表１の要件を満たして提出された州民発案は州議会で審議され、可決の場合は提案が成立するが、否決の場合は州民請願へ移行する。

② 州民請願（Volksbegehren）

州民請願では、州民発案に比べて成立条件がより厳しくなる。ブランデンブルク州では、州民発案が否決された場合に発案者から要求があれば州民請願の手続に移行するが、ベルリン州では有権者の一定数以上の署名を集め、州民請願の許可申請が認められなければ州民請願を始めることができない。州民請願は、有権者による登録名簿への署名によって行われ、有効な署名が一定期間内に必要数に達すれば州議会で審議される。議会が可決すれば当該請願が成立し、否決した場合は州民投票が実施される。

③ 州民投票（Volksentscheid）

州民投票においては両州とも (a) 有権者総数のうち一定率の賛成票（絶対得票率）を得ること、(b) 投票者のうち一定率の賛成票を得ること、を条件に定めており、この２点をクリアした場合のみ、州民投票が成立する仕組みになっている。

表１　州民発案、州民請求及び州民投票に関する条件

		ベルリン	ブランデンブルク
人口[1]		3,460,725 人	2,503,273 人
州民発案	必要署名数	州民(滞在許可のある外国人住民を含む)の２万人	州民(滞在許可のある外国人住民を含む)の２万人
州民請願	請願の許可申請	有権者の２万人／(憲法改正の場合は５万人)	－
	必要署名数	有権者の７％(憲法改正の場合は 20%)	有権者の約４％
	記入期間・場所	４か月行政機関又は自由に収集	４か月行政機関にて収集
州民投票	賛成必要数(一般法改正の場合)	投票者の過半数の賛成＋有権者の 25%以上の賛成	投票者の過半数の賛成＋有権者の 25%以上の賛成
	賛成必要数(憲法改正の場合)	投票者の 2/3 以上の賛成かつ有権者の過半数の賛成	投票者の 2/3 以上の賛成かつ有権者の過半数の賛成

３．メアー・デモクラティの取組

（１）団体の概要

メアー・デモクラティ（Mehr Demokratie 以下、ＭＤ）は、1988年に設立された社団法人である。ドイツ国内に12の支部と6,000人超の会員を擁し、各支部の所在地及び隣接州の住民投票に関わっている。

会員の年齢層は18～35歳が最も多く、実際に住民活動に携わる会員や、自ら参加することで政治を変えたいという意識の高い会員が多い。

団体の特徴としては、政党などからの金銭的補助に頼らない、寄附と会費のみによる運営が挙げられる。会費は年間78ユーロ／人で、学生等は減免が適用される。また活動テーマによって関連団体から集まる寄附やキャンペーン活動時に募る寄附も重要な収入源となっている。各収入のうち、寄附金はキャンペーン活動費に、会費は人件費や事務所運営費等に充てられる。

政治的に中立な立場を維持していることも特徴の１つである。団体の独立性と中立性を確保するために、あらゆる政党に属する会員の入会を拒否せず受け入れるが、政党からの補助金は決して受けないことを徹底している。

（２）住民のコンサルタントとして

ＭＤは、発案者である住民のコンサルタントとして住民投票に関わっており、専門知識を有するスタッフが、発案者の提案に係る合法性の検証、各種事務手続についての助言、署名収集に係る支援などを行っている。ＭＤが関わったベルリン州の州民投票等は1998年以降23件あるが、うち州民請願の条件を達成した事例は６件、州民投票の実施に至った事例は３件で、中でも次の水道局民営化に係る契約書開示の要求事例が最も大きな成果を挙げた。

ベルリン州では1999年、水道局の一部民営化が住民の秘密裏に議会で決定したが、その後、ベルリンの水道料金が急速に値上がりしたことから民営化の契約内容に疑惑が生じ、住民がその契約内容を明らかにするため「水のテーブル」というグループを結成して、ＭＤの支援の下、署名活動を開始した。６か月以内に州民請願の許可申請に必要な２万人をはるかに越える４万人分の署名を集め、その後、ベルリンの有権者の７％（約17万２千人）の署名が必要という州民請願の成立条件に対して30万人分を集めることに成功、この請願をベルリン州議会に提出した。議会は請願を否決したため2011年２月に州民投票が実施されたが、「水のテーブル」は必要な賛成票（投票者の過半数）について98％という圧倒的支持を得ると同時に、有権者の27％の絶対得票率を得て、投票を成立させている。

このように、ＭＤでは法的な専門知識や効果的なキャンペーン活動のノウハウを活かし、複雑な住民投票制度の要件を達成して、住民の発案を行政施策に反映するための支援をしている。

（3）「第三者」として住民や行政と関わる

ＭＤは、住民でも行政でもない「第三者」という中立的な立場から、住民投票制度の公正な活用に寄与している。例えば、発案者からの相談を受ける際、一部の住民や団体に対して法令に定められている基本権を侵害するような部分が提案の中にないかを確認するなど、弱者や少数者に対する配慮も怠らない。

ちなみに少数者の意見尊重についてＭＤでは、単に住民投票を行い数の優位性によって結論を出すのではなく、利害者間でコミュニケーションをとりながら調整することを重要視している。例えば、ある通りの名前を区が変更したい場合、大多数の区民にとってさほど影響がなくとも、その通りに居住している少数の住民は様々な不利益を被るため、通りの名称変更に反対する。その際、区が通りの居住者に対しアンケートを実施して意見を集約したり、区と住民の間で意見交換の機会を設けてできる限り不利益が発生しない方向性を模索し、あるいはどうしても発生し得る不利益に対しては住民側が補償を求める等、双方のコミュニケーションを図ることで少数者の意見が埋没しないよう、努めている。

ただし、ＭＤは住民と行政の間を調整する「コーディネーター」ではないため、必要以上の介入はしない。あくまで「第三者」として客観的な視点から、行政へ意見をいう機会や方法、また、複数の行政が関わる案件等の場合の行政へのアプローチの仕方などを住民に助言している。

（4）住民投票制度の改正に向けて

ＭＤは、住民にとってより活用しやすい制度を目指し、現行の住民投票制度の規定を改正するよう行政や政党への働きかけも行っている。2011年９月に行われたベルリン市議会選挙の際に行った各政党へのアンケート調査からは、今回の選挙で第３党となった緑の党や、インターネット規制反対等を訴えて若者の支持を集めた海賊党などと、ＭＤの目指す方向性が近いことを確認した。また行政の選挙管理担当と常に密接なコンタクトを取り、情報交換や制度改正の要求を行いやすい関係づくりに努めている。

その成果として、当初ベルリン州の州民発案は、その成立に州民の９万人の署名を必要とし、州民請願では２ヶ月の間に指定の場所で有権者の10％の署名を収集することが条件であったが、各種条件が緩和され、表１のとおりとなっている。さらに2008年、州民請願の署名収集場所が自由となったことで、従来は実施場所が制限されていた署名収集が街頭でも実施可能となるなど、ＭＤの長年の働きかけにより、住民が気軽に直接参加できる制度に変わりつつある。

（5）ＭＤの今後の展望

団体運営に関しては、会員数の増加に力を入れていく予定である。当該団体が会費と寄附のみで運営していることからも、より多くの人の入会が団体の活性化につながるためである。

現行の住民投票制度の規制緩和を引き続き訴えていくことも、重要な目標である。ベルリン州では州民投票成立の条件の１つである「有権者の25％以上の絶対得票率」の撤廃について、ブランデンブルク州では州民請願の署名収集場所の自由設置について、そして両州とも州民請願の成立に必要な有権者の署名数（割合）の引き下げについて、各州の行政や政治家へ働きかけている。

国民投票制度導入を求めるキャンペーン活動

また、ドイツでは現在、州を再編成する場合を除いて連邦レベルでの国民投票は認められていないが、ドイツ全州に住民投票制度が導入されて10年以上経過した今日、州レベルで直接民主制が浸透してきたこともあり、国民の意識も変化している[2]。ＭＤ本部では連邦政府において連立政権を担っている保守党に働きかけ、国民投票の早期制度化を強く目指している。

４．おわりに

今回の視察では、住民にとって数年毎の選挙で議員に政治を信託するだけではもはや十分でなく、請願や投票を通して、住民自らが地方自治に主体的に関わっていることがわかった。一方、投票に至るまでに住民からの発議を議会で審議する段階が設けられていることを考慮すると、発案者の主張から発生しうる「政治的な不平等[3]」について、議会で十分審議、調整することこそが、住民投票という直接民主制に対する議会の存在意義だとも感じた。

一連の視察を経て、住民が数々の住民参加の機会に自らの意見を行政の施策に反映させてきたこと、そしてこのような経験の積み重ねによって、住民投票制度の基盤が住民自らの力で築かれつつあることを実感した。これはつまり、プラーヌンクスツェレや市民予算など様々な住民参加を日常的に経験することでそれぞれの住民参加手法が繋がり合い、その相乗効果によって、請願や投票の権利を行使する住民の基礎力が育まれている、ということに他ならない。

そしてまた、住民の地方自治への参加を後押しするために「住民」と「行政」の橋渡し役となって住民参加を進めるＭＤのような「第三者」の存在が、多くの住民参加の手法において要となっていること、彼らの働きによってドイツの住民参加が確立されてきたことも、忘れてはならない。

先の世界大戦で同じ敗戦国であるドイツの住民と、日本に住まう私達との違いは、いったい何なのだろうか。「ここに住んでいる私達から行動を起こす。その歩みが私達の民主主義。止めるわけにはいかない。」というドイツの住民の強い気持ちが、随所に感じられる研修であった。

「民主主義と人権の家」内の会議室にて

【注】（ホームページは2011年11月１日アクセス）

1 2010年12月31日時点。City Population
http://www.citypopulation.de/

2 2009年６月実施のＭＤのアンケートでは国民の68％が国民投票に賛成だったが、ＡＲＤが2010年７月に実施したアンケートでは76％が賛成だった。
http://www.mehr-demokratie.de/6877.html

3 イエンス・テッスマン 著「ドイツにおける市民参加の形態と近年の動き」『財団法人 自治体国際化協会ロンドン事務所マンスリートピック』2011年６月
http://www.jlgc.org.uk/jp/information/monthly/mtopic201106.pdf

【参考文献等】（2011年11月１日アクセス）

・片木淳 著「ドイツの地方議会と直接民主制」
http://www.f.waseda.jp/katagi/deutschparlament.pdf

・「ドイツの地方自治」財団法人 自治体国際化協会 2003年
http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/j11.pdf

・「自治体レベルの住民投票」『ドイツまちづくりＱ＆Ａ』福島大学ホームページ
http://www2.educ.fukushima-u.ac.jp/~abej/deut/qaf_j1.htm

・メアー・デモクラティホームページ
http://www.mehr-demokratie.de/

・ベルリン州ホームページ
http://www.berlin.de/

おわりに

1990年のドイツ統一を１つの分岐点とし、政治や行政に民意を反映させる手法として住民参加が注目を浴びはじめ、様々な取組が実施されてきた。

ドイツにおける住民参加手法を学び、我が国の地方自治の中でどう活用できるかを考察するべく現地視察に臨んだ中で、制度や手法の普及には、まず成功事例をつくることが一番効果的な方法であると実感した。

本研修で学んだ住民参加の制度であるリヒテンベルク区役所の市民予算制度は、導入されてから年月は浅いものの、住民からの提案の90％以上が実現するなど、高い成果を上げていた。

ヘラースドルフプロムナード地区では、社会都市プログラムによるシングルマザーなどの経済的弱者に対する支援等が行われており、地域で子どもを育てる地域住民のネットワークが構築されるなど、住民からの提案に基づく様々な活動が行われていた。

また、ハイナースドルフ市民協会、ドイツ環境自然保護連盟、メアー・デモクラティなどのＮＰＯや社団法人などが政治にも影響を及ぼすほど大きな組織として成長し活躍している。

これら住民参加の活動が成功し、定着している要因には、そういった活動の必要性を考え、受け入れる意識を一人一人が持っているという、ドイツの国民性が根底にあると考える。

国ごとに異なる慣習・法制度等により、手法をそのまま反映させることはできないものの、我が国においては既に、ベルリン工科大学で学んだプラーヌンクスツェレを、市の上位計画である総合計画等に反映させている地方自治体もある。

我が国の行政計画の策定に当たっては、アンケートやパブリックコメントなど、間接的な住民参加手法が広く普及しているが、プラーヌンクスツェレは直接的に策定プロセスに参加できること、また、参加者を無作為抽出することで、サイレントマジョリティーの意見抽出も可能となることから、新しい手法として注目を浴びている。

その先駆けともなる取組が三鷹市で行われており、プラーヌンクスツェレを参考とした「市民討議会」の中で、市民の提案を報告書としてまとめ､市民の提言として行政に提出している。

期間や規模等はドイツのプラーヌンクスツェレに比べて縮小しているものの、無作為抽出型であること、市民への報酬があること、具体的課題について小グループで討議することなど、基本的性格は引き継がれている。

試験的なこれらの取組は成功を納め、今後各地で導入が検討されていくと考える。

住民参加手法を我が国の地方自治に取り入れる場合の課題としては、まず予算の確保が挙げられる。市民予算にしてもプラーヌンクスツェレにしても、それに伴う事務は通常事務に上乗せされるものであるため、一定期間それを行う専任の行政職員も必要である。

また、導入に伴い、議会・市民等への説明責任が発生するが、まだ試験的なこれら手法の取り入れに理解を得るためには効果を定量的に示していく必要があり、そのための事後評価は欠かせない。これら手法に対する成果の評価・検証方法は、十分検討しなくてはならない。

住民参加の導入において、手法もさることながら意識として持っておく必要がある概念として、「民主主義をあきらめてはならない。失敗した時点で終わりではない、今は成功を伴わなくとも、時代は移りゆく、時代が追い付いてくる」というポツダム大学テスマン博士の言葉が印象に残る。まず試みることが大切であり、試行錯誤を重ね、それぞれの地域特性にあった手法を確立していくことが重要である。私たち職員が一住民としての視点を持ち、住民参加に取り組んでいく姿勢も必要である。

様々な住民参加において、手法を問わず共通することは、参加することによる住民意識の醸成である。政治や行政に関心を持つ住民を育てること、それは官民協働の取組には欠かせないものであり、決して行政の独りよがりではない、住民との共益を生み出すことである。

本研修は住民参加という民主主義について考えるきっかけであった。文化・慣習の違いを超え、我が国の地方自治にどう生かすのか。

本研修で学んだことを踏まえ、今後も導入に向けた研究・検討を進めたい。

１か所につき２時間という現地視察は瞬く間に終わり、１週間の研修はあっという間に過ぎた。

慌ただしいスケジュールの中、移動時間などを利用して、通訳の方はドイツの歴史や文化などを話してくれた。その中で印象に残ったのが、東西ドイツの格差である。経済的な問題のほか、旧東ドイツへの偏見という「人々の心の壁」がいまだ残っているという。

日本人にはない感覚、日本語にできないドイツ語などを、限られた時間の中でうまく表現し、話す側と聞く側の感覚の距離を見事に縮めてくださった通訳の長井さんに感謝します。

最後になりましたが、今回の視察にあたりドイツの住民参加手法について御指導いただきました松下教授、視察に関する様々な調整をしていただいたマッセＯＳＡＫＡの皆様、訪問に歓迎してくださった現地視察先の皆様に厚くお礼を申し上げます。また、業務多忙にも関わらず研修に送り出してくださった職場の皆様に深く感謝いたします。

ありがとうございました。

ベルリンの壁前にて