

日本都市センターブックレット

ドイツにおける都市経営の実践

— 市民活動・都市内分権・都市圏経営の諸相 —



法政大学法学部教授 名和田 是彦
日本都市センター研究員 三浦 正士 著

公益財団法人 日本都市センター

日本都市センターブックレット

ドイツにおける都市経営の実践

—市民活動・都市内分権・都市圏経営の諸相—



公益財団法人 日本都市センター

はしがき

2013 年度、日本都市センターでは、「地域コミュニティの活性化に関する研究会」（座長 名和田是彦 法政大学教授）を設置し、日本の都市自治体における、地域コミュニティのあり方と今後の展望について、学術的観点と実務的観点の双方から調査研究を実施した。本調査研究では、地域コミュニティ政策を通じた都市内分権の進展が論点の 1 つとして取り上げられている。

本調査研究を受け、研究会においてなされた議論のさらなる深化を図るとともに、全国の都市自治体や学識者等に海外の事例に関する情報提供を行うため、2014 年 3 月にドイツにおける都市内分権の状況及び市民活動奨励政策を中心とした調査を実施した。

本ブックレットは、現地調査に赴いた委員、事務局が執筆した論文をまとめたものである。実務を担当する地方自治関係者のお役に立つことを願うものである。

本調査を実施するにあたっては、名和田座長に論点の絞り込み及び訪問先の選定等に際して示唆に富む様々なご意見をいただいた。また、現地自治体関係者の皆様には、ご多忙中にもかかわらず、熱心にヒアリング調査にお付き合いいただいた。さらに、一般財団法人自治体国際化協会及びベルリン在住のコーディネーター兼通訳者のイルメリン・キルヒナー氏には、訪問アポイントの確保をいただくなど、ひとかたならぬお力添えをいただいた。この場を借りて心から御礼申し上げる。

2015 年 3 月

公益財団法人日本都市センター研究室

調査の概要

本調査は、ドイツにおける都市内分権、市民活動奨励政策、都市圏経営などについて現状を把握し、我が国の都市自治体における諸政策への参考とするため、2014年3月17日から25日にかけて名和田 是彦 法政大学法学部教授と日本都市センター研究室が、ハンブルク市、ブレーメン市、ハノーファー市、フランクフルト市¹の4都市で実施したものである。

ドイツは、連邦制を採用している国家であり、各州に地方自治制度を決める権限があるが、各州とも郡 (Kreis) 及び基礎的自治体 (Gemeinde) からなる二層制の地方自治制度を採用している。ただし、一定規模以上の都市自治体は、「郡独立市 (kreisfreie Stadt)」として、郡としての事務も遂行しており、一層制の地方自治制度となっている²。この他に、都市自治体だけで州をなしている「都市国家 (都市州)」が存在している³。今回訪問した4都市のうち、ハンブルク市及びブレーメン市⁴の2都市は、都市国家であり、ハノーファー市及びフランクフルト市は郡独立市である (図表1参照)。

¹ ドイツには、フランクフルトという名称の都市は、フランクフルト・アム・マイン (Frankfurt am Main) 及びフランクフルト・アン・デア・オーダー (Frankfurt an der Oder) の2つがある。今回、訪問したのはフランクフルト・アム・マインである。本ブックレットで「フランクフルト市」とは、フランクフルト・アム・マインのことをさす。

² 詳細は、自治体国際化協会『ドイツの地方自治 (概要版) 2011年改訂版』2011年、「第4章 地方自治」を参照されたい。

³ 名和田是彦編著『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、45-46頁。

⁴ 厳密には、ブレーメン州には、ブレーメン市の他に、飛び地としてブレーマーハーフェン市 (Bremerhaven) があり、二都市国家となっている。

図表 1 訪問都市の概要

都市名	州	人口（人）	面積（km ² ）
ハンブルク市	ハンブルク都市州	1,746,342	755.30
ブレーメン市	ブレーメン都市州	548,547	325.42
ハノーファー市	ニーダーザクセン州	538,856	204.13
フランクフルト市	ヘッセン州	701,350	248.31

出典：筆者作成

注1：ハンブルク市、ブレーメン市、フランクフルト市の人口及び面積は、ドイツ連邦統計局「郡独立市及び郡の2013年12月31日現在の面積、人口及び人口密度（但し人口は2011年国勢調査による）」（Kreisfreie Städte und Landkreise nach Fläche und Bevölkerung auf Grundlage des ZENSUS 2011 und Bevölkerungsdichte）の数値を使用。

注2：ハノーファー市の人口及び面積は、ハノーファー市統計局ホームページの数値を使用。
注2：ブレーメン市の人口及び面積は、ブレーマーハーフェン市を除いたブレーメン市単独の数値を使用している。

2013年度の日本都市センターの調査⁵によれば、日本国内の都市自治体では、今世紀に入ってから、地域コミュニティを公的な制度の枠内で認定し、行政との協働による地域運営に取り組む自治体が増加傾向にある。こういった背景から、日本のコミュニティ政策への展開に資することを目的として、ドイツ各都市における、都市内分権及び市民活動奨励政策について調査を実施した。

また、市民活動という視点からは、貧困や社会参加について問題を抱える住民が多数居住している、ブレーメン市テネーヴァー地区及びハンブルク市ルプ地区において、実際に社会問題地区で活動している団体を訪問し、活動内容、課題及び行政との関わりについて調査を行った他、フランクフルト市では、困難に直面している人々などの支援を行っている福祉団体である「カリタス連盟（Caritasverband）」を訪問し、その活動や理念について話をうかがった。

日本では、2014年の地方自治法改正により、新たな広域連携制度として「連携協約」と「事務の代替執行」が創設されることとな

⁵ 日本都市センター『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり～全国812都市自治体へのアンケート調査結果と取組事例から～』2014年、226-237頁。

った。ドイツでは、既に数十年の自治体間連携の歴史があり、数度の制度改正を経て都市圏経営に取り組んでいる。このような背景から、今後の日本における都市圏経営についての知見を得るべく、都市圏ハノーファー、フランクフルト都市圏連合を訪問し、それぞれの団体と周辺市町村との関係や実際の取組みの概要、課題などについて調査を実施した。

このように、本調査における論点は、非常に幅広い分野にわたっており、訪問先及び面会した関係者の方々も非常に多岐にわたっている（図表 2 参照）。本書では、これらの調査について、専門的視点から分析を加え、日本との比較を実施している。

図表 2 調査行程

調査日	訪問先・面会者	主な調査項目
3/17	訪問先：ハンブルク市財務省区行政局 面会者：局長 ハラルト・フリッツェ (Harald Fritze) 氏	・都市内分権 ・市民活動奨励政策
	面会者：ブレーメン大学名誉教授 ディアン・シェーフホルト (Dian Schefold) 氏	・都市内分権
3/18	訪問先：プロジェクト・テネーヴァー事務所 面会者：ブレーメン市テネーヴァー地区エリア・マネージャー イェルン・ヘルメニング (Jörn Hermening) 氏	・市民活動奨励政策
	訪問先：ハノーファー市役所 副市長 ベルント・シュトラウフ (Bernd Strauch) 氏 市長室 エヴェリン・カミセック (Evelyn Kamissek) 氏	・都市内分権 ・市民活動奨励政策 ・都市圏経営
3/19	訪問先：都市圏ハノーファー (Region Hannover) 面会者：環境・計画・建築部長 アクセル・プリープス (Prof. Dr. Axel Priebes) 氏	・都市圏経営 ・市民活動奨励政策
	訪問先：ニーダーザクセン州都市会議 面会者：事務総長 ハイガー・ショルツ (Heiger Scholz) 氏 調査部長 ウルリヒ・マーナー (Ulrich Mahner) 氏	・都市圏経営 ・市民活動奨励政策
	訪問先：ハノーファー市ジュートシュタット＝ブルト都市区 面会者：区長 ローター・ポッラーネ (Lothar Pollähne) 氏	・都市内分権 ・市民活動奨励政策
	ジュートシュタット＝ブルト区評議会傍聴	・都市内分権

調査日	訪問先・面会者	主な調査項目
3/20	訪問先：ハンブルク市アルトナ区ルルプフォーラム 面会者：理事 ユッタ・クリューガー (Prof. Dr. Jutta Krüger) 氏 広報担当 サビーネ・テンゲラー (Sabine Tengeler) 氏	・市民活動奨励政策 ・都市内分権
	訪問先：ハンブルク・ミッテ区 面会者：ハンブルクウェルカムセンター長 ギュンター・ヴィールゴス (Günther Wielgoß)氏 区議会議長 デイルク・ジールマン (Dirk Sielmann)氏	・都市内分権 ・市民活動奨励政策
	市議会の予算委員会の傍聴	・都市内分権
3/21	訪問先：ブレーメン市参事会官房 面会者：ライナー・カムマイヤー (Reiner Kammeyer) 氏	・都市内分権 ・市民活動奨励政策
	訪問先：オスターホルツ地区事務所 面会者：地区事務所長 ウルリヒ・シュリューター (Ulrich Schlüter) 氏	・都市内分権 ・市民活動奨励政策
	面会者：ブレーメン市市民活動家 ハンス=クリストフ・ホッペンザック (Hans-Christoph Hoppensack) 氏	・市民活動奨励政策
3/23	訪問先：フランクフルト市役所 面会者：市議会議長 ボド・プファッフ・グライフェンハーゲン (Bodo Pfaff-Greifenhagen) 氏 市議会事務局長 ブリギッテ・パルモフスキー (Brigitte Palmowsky) 氏	・都市内分権 ・都市圏経営
3/24	訪問先：フランクフルト市役所 面会者：市民活動局長 ゲアハート・ファン・デア・ベック (Gerhard van der Beck) 氏	・市民活動奨励政策
	フランクフルト・カリタス連盟	・市民活動奨励政策
	訪問先：ハールハイム都市区 面会者：区長 ヘルムート・ゾイフェルト (Helmut Seuffert)氏	・都市内分権 ・市民活動奨励政策
	ハールハイム区評議会の傍聴	・都市内分権 ・市民活動奨励政策
3/25	訪問先：フランクフルト都市圏連合 (Regionalverband FrankfurtRheinMain) 面会者：広報担当 フランク・テキリッチ (Frank Tekkilic) 氏 地域交通担当 ゲルオギオス・コントス (Georgios Kontos) 氏	・都市圏経営

目 次

はしがき	i
調査の概要	ii
第1部 都市内分権	
第1章 ドイツの都市内分権の歴史と特徴	3
法政大学法学部教授 名和田是彦	
1 ドイツの都市内分権の概要と経緯	4
2 ドイツの都市内分権の特徴	7
3 今回のドイツ調査の印象	12
第2章 ドイツにおける都市内分権制度と区評議会	
～4市の比較を通じて～	15
(公財)日本都市センター研究室研究員 三浦正士	
1 日独の都市内分権の違いと比較の視点	16
2 ドイツにおける多様な都市内分権制度	20
3 市—都市区間の政治・行政関係	33
4 ドイツの都市内分権が示唆するもの	38

第2部 市民活動奨励政策

第3章 ドイツの市民活動奨励政策の現状と課題 …………… 43

法政大学法学部教授 名和田是彦

- 1 ドイツ福祉国家における「市民活動」の文脈 …………… 44
- 2 連邦議会「市民活動の将来」調査委員会 …………… 46
- 3 ドイツの市民活動奨励政策の実際 …………… 50

第4章 ドイツにおける市民活動の展開 …………… 53

(公財)日本都市センター研究室研究員 三浦正士

- 1 ドイツにおける市民活動奨励の背景 …………… 54
- 2 教会による伝統的市民活動 …………… 57
- 3 自治体における市民活動奨励施策 …………… 61
- 4 社会問題地区におけるまちづくり …………… 66
- 5 日本の協働政策の深化に向けて …………… 69

第3部 都市圏経営

第5章 ドイツにおける都市圏経営の発展とその論点 …………… 73

法政大学法学部教授 名和田是彦

- 1 ドイツの「都市圏連携」の多様性 …………… 74
- 2 ドイツの都市圏連携の法的な基本的性格 …………… 76
- 3 グローバル化の中の戦略としての都市圏連携 …………… 78

第6章 ドイツ都市圏における広域連携の展開…………… 81

～ハノーファー都市圏とフランクフルト都市圏の挑戦～

(公財) 日本都市センター研究室研究員 三浦正士

- 1 日独における都市圏連携の展開…………… 82
- 2 都市圏ハノーファーの形成とその役割…………… 85
- 3 フランクフルト都市圏連合の取組み…………… 94
- 4 都市圏連携の成功の鍵は何か…………… 104

資料編

都市内分権に関するドイツの法律の規定の例…………… 107

訳：法政大学法学部教授 名和田是彦

- 1 ニーダーザクセン州地方自治法における都市内分権の規定…………… 108
- 2 ヘッセン州市町村法における都市内分権の規定…………… 116
- 3 ブレーメン市の都市内分権の規定…………… 119

執筆者プロフィール…………… 142

第1部

都市内分権

ドイツの都市内分権の 歴史と特徴

法政大学法学部教授

名和田 是彦

第1章

1 ドイツの都市内分権の概要と経緯

都市内分権とは、(1) 大規模な都市自治体の市域をいくつかに区分し、(2) そこに役所の出先やコミュニティ・センターを置き、さらに (3) そこに (場合によっては選挙制の) 住民代表組織を置く、仕組みである。

ドイツの都市内分権は、諸外国と比較しても、各州ごとに整然と法律によって整備された姿を示している。ドイツでは、地方自治制度を規定するのは州の権限であって、連邦憲法(「基本法(Grundgesetz)」)ではごく簡単な原則的規定を置いているだけである(28条)。各州ごとに地方自治法に当たる法律があり、都市内分権がこれを根拠に行われている。いずれも市町村合併によって自治体の規模が大きくなることにより、民主主義が薄くなり地区の声が市町村全体の運営に届きにくくなるという不都合と、役所が遠くなるという不都合とに、対応するための工夫であるといつてよいが、その歴史的経緯には若干の違いがある。

いわゆる都市州¹(ベルリン、ハンブルク)は、大都市の一体的運営を確立する必要に早期に迫られたためか、ベルリンは1920年、ハンブルクは1938年と、それぞれ早い時期に現在の市域が合併によって形成され、都市内分権制度が施行された。都市州の中でもブレーメンは、(相互に隣接していない)2つの都市自治体(ブレーメン市とブレーマーハーフェン市)とで1つの州をなす点でも特異であるが、さらにナチス期に奪われた自立性を回復するために1946年に周辺自治体を合併するなどの経緯を経て都市内分権が成立したというや

¹ 1つの自治体で州としての地位を持っていることを、Stadtstaat(都市国家)という言葉で表す。これを「都市州」と訳すことが多いが、ドイツの「州」は、アメリカ合衆国の「州」と同様、1つの国家であり、固有の憲法を持ち、立法機能と司法機能を持っている。外交や軍事の機能は連邦に譲り渡しているが、1つの「国家」なのである。

や特殊な経緯を経ている²。それでも、この仕組みをめぐる憲法裁判でブレーメン州の憲法裁判所（「国家裁判所 (Staatsgerichtshof)」）がかつて述べたように、「ブレーメン州憲法145条2項を生ぜしめた、編入されたブレーメンの自治体とかつてのプロイセンの自治体の自立性要求は、工業化によって大都市における集中と集権の過程がひきおこされ、これによって行政の透明性と効率性が失われ、市民が、その生活状況を大きく規定している自治体の意思決定から、疎外されるに至っているという、一般的問題の、歴史的現れにすぎない。」

（ブレーメン州憲法裁判所、1982年3月29日判決）のであって、特殊な歴史的経緯を通じてやはり一般的な都市内分権の必要性が現れているとみられる。

他のいわば通常の州（ドイツでは「面的国家 (Flächenstaat)」という。「広域州」とでも訳すか。）では、1970年代の大規模合併（自治体の領域改革 (Gebietsreform)）に際して、都市内分権が整備されていったが、この時に農村部では、都市内分権ではなく、「総合自治体 (Gesamtgemeinde)」³という二層制の複合自治体を制度化することで対応している⁴。

ドイツでは伝統的にいくつかの自治体を束ねた範囲で「郡 (Kreis)」という自治体（郡は、現在の日本と違って、議会等の機関を持つ自治体である）が重要な役割を果たしてきたが、比較的大規模な都市自治体は郡には属さない（これを以下「郡独立市」ということとする）。郡独立市には都市内分権を留意し、郡に属する自治体についても複合的な自治の構造⁵を付与して、都市部

² これについては、拙編著『コミュニティの自治』日本評論社、2009年、第3章にやや詳しく書いているので参照されたい。この経緯のため、都市内分権は当初は編入された周辺自治体にのみ設立され、市の全域にまで拡大されたのは、1971年の法改正による。

³ 「総合自治体」というのはいわゆる講学上の概念であって、各州の実定法上の用語とは異なる。例えば、我々が訪れた州について言えば、ニーダーザクセン州ではSamtgemeindeという。ヘッセン州ではこうした仕組みはない。日本都市センター『基礎自治体の構造と再編』（2005年）68頁以下にニーダーザクセン州の例を紹介しておいた。

⁴ 東西統一後、旧東独の州（「新州 (neue Bundesländer)」という）でも、「旧州 (alte Bundesländer)」に倣って市町村合併を進め、都市内分権制度を整備している。

⁵ 例えば、ニーダーザクセン州の場合は、州→郡→連合自治体 (Samtgemeinde) →構成自治体 (Mitgliedgemeinde) となる。

でも農村部でも、手厚い自治の重層構造を形成して合併のもたらす不都合に対応しているのである。

ところで、こうして都市部と農村部を比較してみると、農村部の方が自治の重層構造が手厚く、自治がより強く保障されている印象をもたれるだろう。例えばニーダーザクセン州では、農村部では人口数百人の規模の地域的まとまりが「構成自治体」として法人格、課税権、条例制定権といった自治権能を持って地域を運営しており、その力が及ばないところは上位の「連合自治体」が対応し、さらにその力が及ばないところは郡が対応する、という仕組みである。これに対して、郡に属さない都市自治体は、州に直属しており、内部には都市内分権しかない⁶。しかも都市内分権の各地区（この呼び方は州によって異なるが、ここでは「都市区」といっておこう。）は法人格も、課税権も、条例制定権もなく、若干の交付金（その使途を各都市区において決定できる）や決定権限が与えられているだけである。

おそらくこうした都市部と農村部の違いは、合併の狙いとして、高度化した公共サービスの担い手をつくるということのほか、都市部においては、膨張する都市空間の一体的効率的な管理という政策的要請が働くためであろう。自治体の内部にさらに自治体を置くという複合自治体の仕組みは、都市空間の一体的効率的な管理という観点からはやや分散的に過ぎる仕組みと考えられたのであろう。

⁶ ハンブルクでは、この都市内分権が二層制になっているが、最近この仕組みにも大きな改正が行われて、かつての地区委員会 (Ortsausschuss) と地区事務所 (Ortsamt) の仕組みが廃止され、区 (Bezirk) レベルの住民代表組織である「区評議会 (Bezirksversammlung)」の中の「区地域委員会 (Regionalausschuss)」に替えられた。ベルリンでも、東西統一後23あった区は、2001年に12に減らされた。

2 ドイツの都市内分権の特徴

ドイツの都市内分権を国際比較的に観察してみると、いくつか大きな特徴がある。ここでは特に日本との比較の観点を重視して考えてみよう。

そうすると、ドイツの都市内分権の特徴は、この仕組みが「参加」の仕組みであることから来ているといえそうである。

ここでまず、「参加」と「協働」という概念を説明しなければならない。この言葉は日本では政策の基本的な文書（総合計画や自治基本条例など）において自治体政策の基本理念を表す言葉としてよく使用されている。ここでもその用語を借用しようというわけである。

「参加」とは、自治体の意思決定を、単に4年に一度の首長や議会の選挙だけではなく、様々な仕組みを用意して、なるべく民主的なものにしようとする理念を表している。伝統的な地方自治論のタームでいえば「住民自治」である。

これに対して「協働」は、かくして決定された方針の執行の局面に関わっている。すなわち、「協働」とは、公共サービスの提供活動を、行政だけが担うのではなく、民間側の諸主体（地域組織、市民活動、NPO、場合によっては企業など）も関わり、これらの連携によって公共サービスの質と量を確保しようとする政策方向である。

日本では、都市内分権は主として「協働」のための制度装置として発想されることが多く、それに付随して「参加」の機能もある、という場合が大部分である。

これに対して、ドイツの都市内分権はもっぱら「参加」のための仕組みである。

ここから様々な特徴が出てくる。

第1に、都市内分権が必ず法律上の根拠を持って行われている点がまず挙げられよう。2013年度の日本都市センターによるアンケート調査では、都市内分権を行っている都市自治体はほぼ半数であり、その中で、法律（地域自治区）

や条例といった公式の法令上の根拠に基づいて行っているのは4分の1程度である⁷。これと比べるとドイツの都市内分権がすべて法律上の根拠を持っているのは大きな特徴である。法律に基づいてしっかりした権限配分をし、都市区の住民の意思を代表して行政に対してもの申せる（＝「参加」）ようにしているのである。

日本から見ると「要求型」であるが、しかしこれはこれで1つの行き方なのである。もともと自治体行政というものは、市民の付託に基づいて、市民代表たる議会の監視のもとに市民に代わって市民に必要なとされる仕事をやっているのであり、この付託される範囲をどの程度とするかは、それぞれの国の地方制度に関する国民の政治的選択の問題である。ドイツでは、高福祉高負担と言われるように、市民はたくさんの税を負担するが、それによってすべての公共サービスを行政が行うことを可能にし、かつ行政がそれをきちんと行っているかどうかを、上はEU議会から下は都市区の住民代表組織に至るまで、様々な審級において民主的に監視する、という国づくりをしているのである。

第2に、ドイツの都市内分権は、都市自治体の全域をくまなく（*flächendeckend*）都市区に分割するものである。都市区を通じて都市自治体の政治に影響力を行使できるのは市民の権利であり、この権利が同じ自治体の中で地区によって差があるのはおかしいと考えられるからである。2004年に地方自治法が改正されて「地域自治区」制度ができるときに、内閣法制局はこの仕組みが住民自治の充実のための仕組みである（つまり「参加」の仕組みである）点に着眼して、自治体の全域をくまなく覆うように求めたが、所管する総務省は、この仕組みを協働のための制度装置とも見ており、即座に全域に設置するという考え方を歓迎しなかったと言われる。ドイツのようなやり方はやはり参加型なのである。

⁷ 日本都市センター『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり～全国812都市自治体へのアンケート調査結果と取組事例から～』2014年。

これに関連して、日本で現在行われている都市内分権では、地域自治区制度の場合は事情が異なるが、多くの場合、各都市区の住民側が自主的に設立した代表組織（これを2013年度日本都市センター調査に倣って「協議会型住民自治組織」と言おう。）を市長が認定ないし認証するという仕組みになっている。協議会型住民自治組織がまず市民社会の側の組織として設立され、これを制度の側が都市内分権制度の中の存在として認めて組み込む、という形をとるのである。これに対してドイツの場合は、法律（とそれを各自治体において実現する基本条例（Hauptsatzung））⁸によって直接的に都市内分権組織が設立される。

日本では、都市内分権は協働の制度装置でもあるから、協議会型住民自治組織が立ち上がるためには、地元がその意義について納得し、地区の諸組織がこの仕組みに沿って協働の活動を行っていかうという気になってくれないと意味がない。全域で協議会型住民自治組織が立ち上がるためには数年を要する場合も多い。

このように見てくると、ドイツの都市内分権が市の全域を覆うという制度設計を採用しているのは、大きな特徴であり⁹、その参加型としての特徴を表すものである。

第3に、ドイツの都市内分権はきわめて政治的な色彩を帯びており¹⁰、国際比較的に見てもかなり特異であるといえる。筆者は、日本都市センターの依頼により、2001年と2014年にイギリス（イングランド）においてパリッシュと都市内分権の調査を行う機会を得たが、すべての当事者の方々がこうしたコミ

⁸ ドイツの市町村などの州でも（都市州は除く）地方自治法の規定に基づいてこれを各自治体で具体化して基本的な組織構造を規定する基本条例を定めることとされている。日本都市センター『英・独・仏における「近隣政府」と日本の近隣自治』（2004年）に、ドルトムント市の基本条例が訳出されているので参照されたい。

⁹ このほか、スコットランドのエディンバラ市の都市内分権も、現時点では市の全域を覆っていない。前掲編著『コミュニティの自治』の第4章（淵元初姫氏執筆部分）を参照されたい。

¹⁰ この点については、拙著『コミュニティの法理論』創文社、1998年を参照していただきたい。

ユニティレベルの参加の場面では、政党の所属などを決して話題にしてはならないと述べていたのが印象的であった。ドイツでは、都市内分権は市政参加の仕組みとして、全域にくまなく整備されることが求められ、したがってどこでも都市内分権が実際に稼働することが社会実態としても保障されなければならないとすると、特に発達した政党システムを持つドイツとしては、参加型の様相の強い仕組みとして、法律上の仕組みを整備し、政党がこれに候補者を出して選挙される、という仕組みを発想するのが自然であったろう。その結果として、ドイツの都市内分権は政党色を前面に出したものとなった。政党色を出すことこそが、そして党派間で十分に議論を尽くして最後は多数決の議決によって当該都市区の総意を市行政に向かって表明することこそが、責任ある態度だということになる。

第4に、ドイツの都市区の規模は、日本のそれよりもかなり大きい。もちろん州により、都市により、また地区によって、様々ではあり、例えばブレーメン市の場合、先に述べたような戦後処理過程における特殊事情も背景にあつて、人口400人という都市区が2つもある。しかし、おおむね都市区の規模は人口2万人くらいから10万人であり、ベルリン、ハンブルクの都市区はさらにそれをはるかに上回る。

[図表1-1] は、少々古い(1999年12月現在)が、参考までにノルトライン＝ヴェストファーレン州で都市内分権を行っている23の都市自治体について見たものであり、都市区の規模の大きさをだいたい掴んでいただけるであろう。ちなみに、ノルトライン＝ヴェストファーレン州では、法律の定めにより、各市の都市区の数が原則として10区(例外的に許可された時は12区)に限定されている。

図表1-1 ノルトライン=ヴェストファーレン州で
都市内分権を行っている23都市自治体の人口等

都市名	人口	区の数	一区あたりの 平均人口
アーヘン (Aachen)	243,825	7	34,832
ビーレフェルト (Bielefeld)	321,125	10	32,113
ボップム (Bochum)	392,830	6	65,472
ボン (Bonn)	301,048	4	75,262
ボトロプ (Bottrop)	121,097	3	40,366
ドルトムント (Dortmund)	590,213	12	49,184
ドゥイスブルク (Duisburg)	519,793	7	74,256
デュッセルドルフ (Düsseldorf)	568,855	10	56,886
エッセン (Essen)	599,515	9	66,613
ゲルゼンキルヒェン (Gelsenkirchen)	281,979	5	56,396
ハーゲン (Hagen)	205,201	5	41,040
ハム (Hamm)	181,804	7	25,972
ヘルネ (Herne)	175,661	4	43,915
ケルン (Köln)	962,507	9	106,945
クレーフェルト (Krefeld)	241,769	9	26,863
レーヴァークーゼン (Leverkusen)	160,841	3	53,614
メンヒェングラトバッハ (Mönchengladbach)	263,697	10	26,370
ミュールハイム・アン・デア・ルール (Mülheim an der Ruhr)	173,895	3	57,965
ミュンスター (Münster)	264,670	6	44,112
オーバーハウゼン (Oberhausen)	222,349	3	74,116
レムシャイト (Remscheid)	120,125	4	30,031
ゾーリングゲン (Solingen)	165,583	5	33,117
ヴッパータール (Wuppertal)	368,993	10	36,899

出典：日本都市センター『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』（2002年3月）229頁。

日本の場合は、連合自治会・町内会の区域（小学校区ないし中学校区程度であることが多い）が基本となり、特に地方都市では小学校区程度が都市区の基本となることが多い。そうすると人口規模はだいたい1万人弱である。

この違いはやはり、制度の眼目が、ドイツの場合は「参加」、日本の場合は「協働」にあることが関係していると考える。

3 今回のドイツ調査の印象

今回の日本都市センターのドイツ調査の具体的結果については、次章に詳しく紹介されている。ここでは、以上のような理解を背景に、調査の中で印象深かったことについて簡単に記してみる。

筆者がこれまで訪ねてきたドイツの都市内分権の仕組みから、勝手に「これがドイツの都市内分権だ」と思い込んでいた側面のいくつかは、実は一般的にはそうは言えないということを知った。

1つは、この制度を所管している市役所の部署（「監督官庁（Aufsichtsbehörde）」）である。だいたい「内務省」ないし「総務省」のようなところだと思い込んでいたが、ハンブルクは財務省、フランクフルト市（ヘッセン州）は議会事務局であった。

また、ドイツの都市内分権では、原則として各都市区に行政側の出先が設置されているものと思い込んでいたが、訪問したハノーファー市（ニーダーザクセン州の州都）、フランクフルト市には、そうしたものがなかった。ハノーファーのジュートシュタット＝ブルト（Südstadt-Bult）都市区の会議に先立って各会派の代表の方々と懇談の時間が取れるとのことだったので、行ってみたら、喫茶店のようなところで待っていただいていた。我々は失礼にもちょっと遅れて行ったのだが、てっきり専用の事務所があると思い込んでいたので、恐縮してしまった。また、フランクフルト市のハールハイム（Harheim）都市区では、やはり役所の出先はなく、そのかわりコミュニティ・センターのようなところが議場になっており、終了後は党派の違いを超えてコミュニティ・センター内のパブでビールを飲んで歓談できる。

どちらも市役所の担当者が2人出張してきて、議事録をとったりしていた。会議の議長をするのは区評議会の代表である（プレーメンで地区事務所長が議長をしているのは、ドイツでは例外的と言えるだろう）。

ドイツにおける 都市内分権制度と区評議会 ～4市の比較を通じて～

(公財) 日本都市センター研究室研究員

三浦 正士

第2章

1 日独の都市内分権の違いと比較の視点

近年、自治体経営のあり方を考えるうえでのキーワードとして、「都市内分権」がますます重要性を増してきているように思われる。日本においては、いわゆる「平成の合併」の推進という文脈のなかで、2004年に合併特例区・地域自治区が制度化された。合併特例によってこれらの制度を導入した自治体の多くが、設置期間の満了を迎えようとしており、一般制度の地域自治区へと移行するかどうかの決断を迫られている。

また、各自治体においては、地域の実情に合わせた住民自治を拡充し、地域活動の活性化を図るため、独自の「協議会型住民自治組織」の制度化が試みられている。今日、本格的な人口減少社会が到来し、地域において持続可能な公共サービス提供体制を構築することが切迫した課題となっている。そうしたなかで、地域において住民自治組織を制度化し、自治体行政との協働を進めることによって、公共サービスの質と量を確保しようとしているのである。

都市内分権に関して、長い歴史を有する国のひとつがドイツである。本調査では、ハンブルク、ブレーメン、ハノーファー、フランクフルトの4市の都市内分権制度について、制度を所管する市の担当部署と都市区¹の双方にヒアリングを行い、多くの知見を得ることができた²。そこで、本章では、ドイツ4市における都市内分権制度について検討を行い、日本への示唆を得ることを試みたい。

¹ 後述のように、ドイツでは、都市内分権によって分割された地域や、そこにおける意思決定機関の名称は州によって異なっている。そこで、本章では、固有名詞を用いる場合を除いて、前者の地域を「都市区」、後者の意思決定機関を「区評議会」と呼ぶこととした。

² 4市のヒアリング先と面会者については、「調査の概要」を参照されたい。本章における4市の都市内分権制度に関する記述は、これらの部署へのヒアリングと提供資料に多くを依拠している。

それでは、両国を比較する際の視点はどこにあるのであろうか。ドイツの都市内分権の特徴については、前章で論じられているとおりである。以下では、両国の都市内分権を比較するうえで念頭に置くべき相違点について、改めて確認したい。

(1) 意思決定機関の構成員の選出方法の違い

両国を比較した際に、まずもって明確に異なっているのが、住民自治組織における意思決定機関の構成員の選出方法である。ドイツにおいては、区評議会の構成員が住民の直接公選によって選出されている。そして、構成員による審議と議決を経て、地域の意思が示され、また権限が行使されることになる。

一方で、日本においては、「投票」による選任の仕組みを持っているのは上越市の地域自治区や名古屋市の地域委員会など少数に限られており、町内会・自治会をはじめとする各種団体の推薦委員や公募委員によって、協議会型住民自治組織の意思決定機関が構成されることがほとんどである。

(2) 住民自治組織の基盤となる組織の違い

前章で指摘されているように、ドイツの都市内分権は、極めて政治的色彩が強いものとなっている。ドイツにおいては、政党が地域レベルまで根づいており、地域の公共的課題に対する関心を惹起し、地域における合意形成において一定の役割を果たしている。また、区評議会の構成員の選出においても、比例代表制による選挙という回路を通じて、その担い手を輩出している。一方で、日本に目を向けると、自治体選挙における無所属候補の多さを例に出すまでもなく、ドイツほど政党が地域レベルに根づいているとはいえないであ

ろう。むしろ、ドイツをはじめとする欧米諸国と比較した際に、日本の特徴となっているのが、町内会・自治会の存在である。

この違いは、先述した構成員の選出方法とも深く関連している。ドイツでは、住民自治組織の意思決定過程においていかなる政党がどの程度の影響力を有するべきかを合理的に決定する必要があるため、選挙による構成員の選出が不可避となる。一方で、日本では、合意の調達や課題解決に向けた活動の主体として町内会・自治会に期待がかけられており、その推薦委員を意思決定機関の構成員とすることには一定の合理性があると考えられる。それどころか、住民自治組織が町内会・自治会とは異なる役割や存在意義を示すことができなければ、屋上屋であるといった批判を受けることさえある³。

(3) 住民自治組織に期待される役割の違い

もう 1 点、改めて確認しておきたいのが、住民自治組織に期待される役割の違いである。前章で指摘されているとおり、ドイツの都市内分権は、自治体の公共的意思決定に対する地域住民の「参加」を保障するという性格が強い。一方で、日本においては、行政と住民の「協働」による政策実施を促すという性格が強いように思われる。日本都市センターの 2013 年調査によれば、80.2%の自治体が「身近な生活課題を地域住民自らが解決する活動を活発にする」ことを協議会型住民自治組織の設立目的に挙げる一方で、「地域の多様な意見を集約し、市政に反映させるため」と回答したのは半数に満たない 42.7%であった⁴。

³ 例えば、出雲市では、自治会との役割分担がわかりにくいことを理由の 1 つとして、地域自治区の廃止が決定されている（読売新聞・2014 年 9 月 11 日（島根県版）、朝刊 32 面）。

⁴ （公財）日本都市センター『地域コミュニティと行政の新しい関係づくり』、2014 年、230 頁。

(4) 比較の視点

しかしながら、日本においても、住民自治組織を通じた「参加」の側面を強調すべき時期に来ているように思われる。近年、協働の重要性が指摘される一方で、いわゆる「協働批判」⁵も根強い。地域においても、住民の「協働疲れ」が指摘され、協働が行政の責任放棄や住民への負担転嫁であると受け取られることも少なくない。

しかしながら、阪神淡路大震災における NPO や市民活動の活躍が象徴的であるが、公共の担い手としてこれらの組織とその活動が広く認知されるようになったこともまた事実である。多くの自治体において、現に協働が進められており、そのなかで多様な市民活動が育ち、住民の生活を守り支えつつある。今日、協働を肯定的に評価したうえで、協働批判で言われるような、行政による住民・NPO 等の「下請け機関」化を防ぐための方策を検討していく必要があると思われる。

この点について、牛山は、「第一に、協働を政策形成時における行政と住民の關係に位置づけ、第二に、公共サービスを提供する行政と住民の役割分担において検討する」⁶という 2 つの視点から協働を整理することが必要であると論じている。協働に対する危惧は、結局のところ、「公共サービスのあり方について、行政が決定を行うのではないかという住民の不满」⁷に起因している。したがって、協働を住民の参加・協働のもとで、何が公共的課題であるのか、また課題解決のためにいかなる政策が必要であるのかを検討したうえで、政策実施における行政と住民の協働のあり方を展望することで、

⁵ 例えば、新藤宗幸「「協働」論を越えて」地方自治職員研修 494 号、2003 年や、松下圭一『自治体再構築』公人の友社、2005 年。

⁶ 牛山久仁彦「自治の基盤（住民）」今川晃ほか編『市民のための地方自治入門〔新訂版〕』実務教育出版、2002 年、52 頁。

⁷ 前掲書、52 頁。

「協働」が住民にとって真に意味のあるものになるであろう。

このように考えると、「参加」型の都市内分権を発展させてきたドイツの事例は、日本に対して多くの示唆を与えているように思われる。以下では、ドイツにおける都市内分権制度を概観するとともに、自治体の政策形成に対する住民自治組織を通じた住民参加を実質化するための取組みを紹介することで、日本における参加と協働をより豊かなものとしていくヒントを得たいと思う。

2 ドイツにおける多様な都市内分権制度

前章で指摘されているように、ドイツでは、州法によって地方自治制度が規定されており、ひとくちに「ドイツの都市内分権」といってもその制度は州によって異なる。以下では、ハンブルク、ブレーメン、ハノーファー、フランクフルトの4市の比較を通じて、ドイツの都市内分権制度の素描を試みたい⁸。

(1) 都市区の区域

まず、都市区の区域である。区域設定のあり方は、都市内分権制度の導入の時期や市町村合併の状況といった歴史的経緯に規定される面が大きいいため、ここでは、紙幅の都合上、各市の都市区の規模を大まかに確認するにとどめたい。

まず、4市のなかで最も人口が多い「都市州」ハンブルク市では、市域を7つの区（Bezirk）に分けている。その人口は、最多のヴ

⁸ なお、ハンブルク市の都市区制度については、幸田雅治「ハンブルク市の市議会と区議会について（一）～（四・完）」自治研究85巻3～6号、2009年が詳しい。また、ブレーメンの都市区制度については、名和田是彦「現代ドイツの都市内分権と『市民社会』」同編『コミュニティの自治』日本評論社、2009年に詳しいので、併せて参照されたい。

アンツベク (Wandsbek) 区で約 41 万人、最少のベルゲドルフ (Bergedorf) 区で約 12 万人となっており、他の 3 市と較べて規模が大きい。

次に、「二都市州」であるブレーメン市を見ると、市域を 22 の地区 (Stadtteil、Ortsteil) に分けている。その人口は、最多のノイシュタット (Neustadt) 地区で約 4 万 3,000 人、最少のブロックラント (Blockland) 地区で約 400 人と、都市区の規模には大きなばらつきがある。

それでは、「郡独立市」であるハノーファー市とフランクフルト市はどうか。ハノーファー市では、市域を 13 の都市区 (Stadbezirk) に分けており、人口は最多のファーレンバルト＝リスト (Vahrenwald-List) 都市区で約 6 万 7,000 人、最少のキルヒローデ＝ベーメローデ＝ヴュルフェローデ (Kirchrode-Bemerode-Wülferode) 都市区で約 2 万 9,000 人である。一方、フランクフルト市は、市域を 16 の都市区 (Ortsbezirk) に分けており、人口は最多のヴェスト (West) 都市区で約 12 万 5,000 人、最少のハールハイム (Harheim) 都市区で 4,000 人となっている。

このように、都市区の規模は、市ごとにそれぞれ異なっているし、同じ市のなかでもばらつきがある。いずれの市においても、人口の少ない都市区は、市町村合併前の旧町村地域を区域としている例が多い。このことから、合併後数十年を経過しても、住民にとって、旧町村が地域的まとまりの単位として根づいていることがうかがえよう。

図表 2-1 ハンブルク市区域図



出典：ハンブルク市ホームページ。

図表 2-2 ブレーメン市区域図（地域評議会）



出典：ブレーメン市ホームページ。

図表 2-3 ハノーファー市区域図



出典：ハノーファー市提供資料。

図表 2-4 フランクフルト市区域図



- | | |
|------------------|---------------------|
| 1 Innenstadt I | 9 Mitte-Nord |
| 2 Innenstadt II | 10 Nord-Ost |
| 3 Innenstadt III | 11 Ost |
| 4 Innenstadt IV | 12 Kalbach-Riedberg |
| 5 Süd | 13 Nieder-Erlenbach |
| 6 West | 14 Harheim |
| 7 Mitte-West | 15 Nieder-Eschbach |
| 8 Nord-West | 16 Bergen-Enkheim |

出典：フランクフルト市議会事務局提供資料。

(2) 区評議会の組織

次に、都市区ごとに設置される住民代表機関である「区評議会」の組織と運営について確認したい。当然のことながら、4市ともに、区評議会議員は住民の直接選挙によって選出される。選挙の方式については、各市で若干の違いがあるものの、比例代表制が採られている点は同じである。また、4市ともに議員定数は都市区の人口に応じて定められており、ハンブルク市では45～57人、ブレーメン市では7～19人、ハノーファー市では19ないし21人、フランクフルト市では9～19人の議員によって区評議会が構成されている。

組織上の大きな違いとして、議長の選出方法と委員会の有無が挙げられよう。ハンブルク、ハノーファー、フランクフルトの3市では、選挙後最初の会議において、議員のなかから議長が選出され、議長が区評議会を招集し、区評議会の議事をつかさどる。一方、ブレーメン市ではその様相を異にしている。区評議会のなかから代表を選出し、その者が対外的に区評議会を代表する点は同様であるが、ブレーメンでは区評議会の代表が議長を務める制度とはなっていない。すなわち、後述する地区事務所長が、区評議会代表と調整のうえ区評議会を招集し、会議の議長を務めることになる（議決には加わらない）。

また、委員会について見ると、ハノーファー市とフランクフルト市では設置自体が認められていない。評議会内に委員会を設置しているのが、ハンブルク市とブレーメン市であり、常任委員会と特別委員会の設置が認められている。加えて、ハンブルク市では、区地域委員会（Regionalausschuss）の設置が認められている。区地域委員会は、区内のさらに細かい地区（Stadtteil）に関わる事項を所管し、区評議会は、一部の例外を除いて、審議のみならず決定までを付託することができる。なお、都市区の人口に応じて区地域委

員会の設置上限数（2～5 で、3 の都市区が多い）が決められており、地区ごとにひとつの区地域委員会を設置しているわけではない点に注意を要する。

この制度は、2006年10月のハンブルク区行政法改正によって創設されたが、これは従来地区レベルに設置されていた地区事務所（Ortsamt）と地区委員会（Ortsausschuss）の廃止⁹に伴うものであった。この改革について、区評議会側はあまり肯定的な評価をしていないようである。例えば、ミッテ（Mitte）区評議会では、地区事務所と地区委員会の廃止によって、各地区が有していた課題解決の能力やスキルが失われてしまうことを危惧し、改革に反対の立場を表明した。同評議会では、地区委員会の復活を望んでいるが、市議会との意見の相違もあり、実現には至っていない。

また、日本の自治体議会の委員会と比較して特徴的なのが、両市の区評議会では、住民を委員会の構成員に加えることができるという点である¹⁰。委員会の議席は、区評議会における各会派の議席数に応じて配分されるが、各会派は、配分された議席の範囲内で、住民を委員会の構成員に選出することができる¹¹。もちろん、会派に配分された議席の範囲内で住民を選出するわけであるから、委員会の構成員に選出された住民は、会派との関係が深い人物がほとんどである。とはいえ、日本と比べて、ドイツでは政党が地域レベルに根づいていることを踏まえると、この規定は区評議会に対する住民参加の仕組みと見て差し支えないであろう。また、区評議会の側か

⁹ したがって、2006年以前は、区をさらにいくつかの地区に分けて、いわば二層制の都市内分権制度を採っていた。

¹⁰ なお、ハンブルク市では、議事規則等を所管する総務委員会（Hauptausschuss）の設置が区評議会に義務づけられているが、総務委員会では住民を構成員に加えることができない。

¹¹ ただし、両市ともに、住民の構成員数が区評議会から選出された構成員数を上回ってはならない。

ら見れば、特定の事項について議論を深めるために多くの委員会を設置しようとするれば、1人の議員が複数の委員会に所属せざるを得ないが、名誉職の議員にとってその負担は決して軽くないという事情もある。以上を踏まえると、この制度は、区評議会に対する住民参加の手法であると同時に、区評議会が住民の有する専門性を調達する手段でもあるということができよう。

(3) 区評議会における審議の特色

それでは、区評議会ではどのように議論が行われ、地域の意思決定がなされているのであろうか。区評議会は、後述するように様々な権限を有しているが、それらの権限が、最終的に過半数の議決によって行使されることは、4市とも同じである。しかしながら、多数決の議決だからといって、少なくとも都市区においては、必ずしも各政党が常に対立関係にあり、また第1党の賛否が議決に直結するというわけではない。なぜなら、ほとんどの区評議会では、CDU（ドイツキリスト教民主同盟）とSPD（ドイツ社会民主党）の二大政党のみならず、緑の党やLINKE（左翼党）といった政党が一定の議席を有しており、単独の政党が過半数を獲得するとは限らないからである。そのため、区評議会の審議を通じて、政党間の意見調整が図られることになる。

例えば、フランクフルト市ハールハイム都市区では、議案の80%近くがコンセンサスによって議決されているが、このことは、政党間の意見調整が図られていることの証左であろう。また、ハンブルク市ミッテ区に対するヒアリング調査においても、区評議会において各政党は協力的な体制をとっており、できる限り多くの政党が同意できる解決策を探っていることが強調されていた。

このように、区評議会がコンセンサスによって議案を決定することは、市との関係においても重要な意味を有している。後述のように、4市のいずれも、財政危機のなかで区評議会の議決が必ずしも市行政に反映されない状況が生まれている。そうしたなかで、区評議会では、コンセンサスによって自らの決定が都市区の総意であるという政治的な重みを付与することで、市当局との交渉を有利に進めようとしているのである¹²。

もう1点、区評議会の運営方法のなかで、4市の共通点として強調しておきたいのが、会議において住民が自由に意見を述べる機会が保障されていることである。具体的には、区評議会の会議の冒頭で住民の発言の時間をとり、傍聴者に自由な発言を許可することが一般的である。例えば、フランクフルトの区評議会では、毎回最初の議事として住民の発言の時間が1時間程度設けられており、16区を合わせて年間5,500件程度の発言が扱われているという。

本調査では、ハノーファー市のジュートシュタット＝ブルト（Südstadt-Bult）都市区、フランクフルト市のハールハイム都市区の評議会を傍聴する機会を得たが、地域の生活道路の整備や駐車スペースの問題、犬のふん害、公園へのベンチの設置といった、住民に身近な課題に対する要望のほか、スーパーの誘致に関する質問、地域のボランティア活動の紹介と評議会への協力依頼、評議会の決定に関する市の対応状況を質す発言など、実に様々な発言が住民からなされていた。

¹² なお、ハールハイム区長（議長）のヘルムート・ゾイフェルト（Helmut Seuffert）氏は、第1党のCDUではなく、第3党である緑の党の党首であり、そのことが異なる考え方をもつ議員間の議論や交流を促す素地になっていると実感を述べていた。少数政党から議長が選出されることは一般的に希であり、政党配置の妙であろうが、区評議会の舞台裏における微妙な交渉過程が垣間見える事例として興味深い。



フランクフルト市ハールハイム都市区の評議会（住民の発言時間）の様子

（4）区評議会の権限

それでは、区評議会は、どのような権限を有しているのでしょうか。4市のいずれにおいても、区評議会は地域を代表する機関として、地域における公共的課題について、住民の意見を集約し、市に伝える役割を果たしており、そのための様々な権限が州法で定められている。4市ではそれぞれ根拠法が異なっており、各条文を見ると、その書きぶりや権限の詳細は微妙に違うものの、共通する権限も多く見られる。以下では、紙幅の都合上、4市の区評議会が有する権限の詳細には立ち入らず、共通する事項を概括的に述べることで、区評議会の主要な権限を紹介するにとどめたい。

区評議会の権限としてまず挙げられるのが、決定権である。多くの区評議会は、限られた事柄についてはあるものの、地域の公共的課題に関する一定の決定権を有している。代表的なものを挙げる

と、生活道路や広場、緑地等の命名・維持管理、生活道路の交通規制、地域における催しの実施、地域の教育施設や文化施設等の維持管理といった事項である。また、4市ともに、少額ながら区評議会が自由に用途を決定できる財源を有している。

決定権に関連して、区役所が存在するハンブルク市では、3市とは異なる役割を区評議会が担っている。すなわち、区行政の監督である。ハンブルク市の区評議会は、区役所の業務執行を監督するとともに、基本的重要性¹³を有する事項について、区役所を拘束する決定を行う権限を有している。ただし、後述のように、区役所の業務執行について区役所と区評議会との間に争いが生じた場合には、市参事会¹⁴が最終的な裁定権を有している。このほか、区評議会は、区役所の所管する事項に対する質問権を有している。

また、区評議会は、地域の公共的利益に関して、市に対する提案権を有している。この権限の範囲は、4市ともに、都市区に関する「あらゆる事項」に及んでおり、区評議会の役割が住民の意見を市に伝えることである点を考えても、提案権は区評議会の中核的な権限のひとつであるといえよう。この提案権に関しては、一定の期間内で回答することを市に義務づけることを規定する例も多い。

さらに、区評議会は、地域の公共的利益に関わる事項について市議会等が議論する際に、意見を述べることができる（発言権）。こ

¹³ 基本的重要性を有する事項とは、「現在の行政の業務遂行を超える特別の利害が存在する事項で、決定が多くの重要な事案に影響を及ぼし、著しい重要性をもつ事項であるもの」である。幸田雅治「ハンブルク市の市議会と区議会について（三）」自治研究 85巻5号（2009年）、92頁。

¹⁴ ハンブルク市及びブレーメン市では、行政を統括する合議制の執行機関として「参事会」（Senat）が存在している。参事の選出方法や、参事の有する権限など、両市の参事会制度には違いがあるが、参事がそれぞれ行政の各部局（省庁）の長となる点は共通しており、いずれも、市議会与党によって形成される、日本の中央政府の「内閣」に類似したものと考えて差し支えない。

の権限については、区評議会の権利として規定するものと、市の義務として規定するものの両方が見られるが、概ね土地利用計画や公共施設の新設・廃止、交通等、都市区に関する重要な事項について、市が区評議会の意見を聞くことが定められている。

(5) 行政組織と権限の「分散」状況

これまで、4市の都市区について、区評議会を中心に概観してきた。それでは、都市区には、どういった行政の出先機関が置かれ、いかなる権限を担い、また区評議会の活動を支援しているのであろうか。

都市区レベルで何らかの行政機関を設置しているのが、ハンブルク市とブレーメン市である。ハンブルク市は、4市のなかでも充実した行政機関である区役所を設置している。区役所には、[図表 2-5]のように様々な部局が設置され、平均して 1,000 人を超える職員が区行政に従事している。

区役所を統括するのが、区長 (Bezirksamtsleitung) である。区長は、区評議会が 1 名を推薦し、市参事会が任命する。事例はほとんどないものの、市参事会は、区評議会が推薦した者を区長に任命しないことも制度上可能であり、その場合は区評議会による推薦者の決定からやり直すことになる。区長の経歴としては、一定のキャリアを有する人物、すなわち行政経験者であったり、あるいは大学において法律学を専攻した人物が好まれる傾向にある。また、区評議会の第 1 党の党員が推薦されることが多い。

このように任命された区長は、区役所の行政を指揮し、その執行に責任を果たすわけであるが、直接的に責任を負う相手は、区評議会と市参事会になる。区評議会は、先述のように区行政に対する監督権を有し、区役所を拘束する議決を行うことができる。一方で、

市行政を統括する立場にあるのが市参事会であり、区行政に対する包括的な監督権限が与えられている。そして、区評議会の議決が法律や市参事会の決定に反する場合は、区長による異議申し立てを経て、市参事会が最終的な決定を行うことになる。

次に、ブレーメンを見ると、17 の地区事務所 (Ortsämter) が設置されている。地区事務所数と都市区数に乖離があるのは、都市部の地区事務所が複数の都市区を所管しているためである。地域事務所は、ハンブルクの区役所とは異なり、人員上も予算上も極めて小規模である。例えば、オースターホルツ (Osterholz) 地区事務所の職員数は、(ブレーメンのなかでは規模の大きい都市区であるにもかかわらず) 地区事務所長を含め 3 人に過ぎない。そのため、区評議会の決定を地区事務所が執行することはほとんど不可能であり、地区事務所の機能は、もっぱら区評議会の支援に特化している。

地区事務所を統括するのが、地区事務所長 (Ortsamtsleitung) である。地区事務所長は、区評議会が推薦し市参事会が任命する。地区事務所は、地区事務所長の指揮のもとで、区評議会がその任務を果たす際に支援し、また区評議会の議決を実現するために、市の省庁と交渉する役割を果たす。

一方で、ハノーファー市とフランクフルト市では、都市区レベルで区役所や地区事務所といった行政機関が設置されていない。その代わりに、区評議会の活動を支援しているのが、市議会事務局である。両市ともに、区評議会の支援が市議会事務局の任務のひとつとなっており、2 名程度の市議会事務局職員が区評議会の会議に出席し、議事録を作成するとともに、区評議会の決定を市に伝達している。また、市議会で使用された資料を区評議会に渡すことで情報を伝えたり、区評議会の議題について法律上の観点から助言を行ったりと、様々な形で区評議会の活動を支援している。

図表 2-5 ハンブルクにおける区役所の行政組織の例

管理部局	内部管理・人事管理・予算等管理部 法務部
市民サービス部局	住民制度部（住民登録局） 戸籍制度部（戸籍登録局） 市民センター
社会・青少年・健康部局	安全・社会的支援部 社会的空間管理部 青少年支援・家族支援部 健康部 社会サービスセンター
経済・建設・環境部局	都市計画・景観計画部 公共空間管理部 消費者保護・商工業・環境部 経済振興部 建築監督部 経済振興・建設・環境センター

出典：自治体国際化協会「ドイツの地方自治（概要版）2011年改訂版」2011年、38頁。

3 市—都市区間の政治・行政関係

このように、ドイツの都市区は、決定権こそ限られているものの、市の政策形成に関わっていくための様々な権限を有しており、地域の意見を取りまとめ、市の政策に反映させるために活動を展開している。区評議会は、選挙を通じて政治的正統性を有しており、その意見は市において尊重されることが望ましい。しかしながら、深刻な財政危機によって、区評議会の意見が必ずしも市政に反映されないという状況が生まれている。このことに対する区評議会側の不満は決して小さくなく、いくつかの市では、市—都市区間の対立を乗り越えるための仕組みが模索されつつある。

(1) 政党を通じた都市区の意見反映

4 市ともに、行政執行に関する最終的な決定権は、区評議会に決定権のある限られた事柄を除いて、市の側に留保されている。区評議会による提案や勧告は市の担当部局に伝達され、市と都市区の間で意見の相違がある場合は、市参事会や市議会が最終的に意思決定を行うことになる。大まかではあるが、これが区評議会の意見を市に反映させるための、制度上のフォーマルなルートである。

一方で、ドイツでは政党が地域レベルにまで根づいており、区評議会の意見を反映させるためのルートとして政党を通じた交渉が存在する。とはいえ、このようなインフォーマルな関係は、各地域の政党組織のあり様やそこにおける人的なつながりに左右されるため、網羅的に把握することは困難である。ここでは、本調査において知り得た情報を記述することで、政党を通じた区評議会の意見反映過程の一端を紹介するにとどめたい。

当然のことではあるが、区評議会議員は、都市区の抱える課題について、自らが所属する政党を通じて、市議会に意見を伝えることができる。政党を通じて、区評議会の提案等を早期に市の政策に反映させようとする場合もあれば、逆に市の何らかの動きを望ましくないと考えた場合に、ブレーキをかけようとする場合もある¹⁵。

また、各政党では、市域をカバーするかたちで連盟組織を設けており、市議会議員や区評議会議員が所属している。これら政党の連盟は、できる限り政党内の意見の統一を図り、また統一した意見を表明するが、場合によっては、市と都市区の間で意見が対立することもある。これは、全市を見た場合と地域を見た場合の立場の違いに起因するものであり、その場合に政党として意見の統一をしないこともある¹⁶。

さらに、区評議会議員から市議会議員に転身する人もおり、そういった人物を通じて、区評議会が市議会に意見を伝えたり、いろいろな相談にのってもらったりということもある。この場合は、必ずしも政党にこだわることはないようである¹⁷。

(2) ハンブルクにおける市—都市区間の協定締結の試み

このように、制度上のフォーマルなルートに加えて、政党を始めとするインフォーマルなルートを通じて、市と都市区の間で意見調整が行われるが、それでもなお、対立が先鋭化することもある。ハンブルク市では、2008年～2011年にCDUと緑の党が連立政権を

¹⁵ ヒアリングにおけるフランクフルト市議会事務局長ブリギッテ・パルモフスキー (Brigitte Palmowsky) 氏の発言による。

¹⁶ ヒアリングにおけるハンブルク市ミッテ区議会議長ディルク・ジールマン (Dirk Sielmann) 氏の発言による。

¹⁷ ヒアリングにおけるハールハイム区長ヘルムート・ゾイフェルト (Helmut Seuffert) 氏の発言。なお、ハールハイム区長は、先述のとおり緑の党の所属であるが、この市議会議員はCDUの所属である。

構成し、長期戦略のもとで行政運営を行っていたが、戦略の一部が実務と乖離していたこと、また財政赤字に対応するために市参事会が集権的な管理を進めようとしたことで、市と都市区間の緊張・対立が非常に高まったという。その結果、長期戦略のあり方が争点となって、2011年の市議会議員選挙では SPD が 50%以上の議席を確保し、政権交代が果たされることになった。

こうした対立は、事務執行に関する責任と権限が、市の各省庁と区役所の間で複雑にからみあっていることが背景となっている。そのため、新政権では、市と都市区間の責任を明確化することをめざして、市から都市区への事務移管を含めた改革に着手している。この改革の一環として試みられているのが、市と都市区の協定の締結である¹⁸。

「ハンブルクのための協定」と名づけられたこの事業は、個々の政策課題について、市と都市区間で協議を行い、都市区の実情を踏まえた目標値を決定するとともに、目標値の実現に向けた市の支援や協力の内容を定めた協定を締結するものである。市の側は市長と当該政策を担当する参事の 2 人が、都市区の側は区長と区評議会会長の 2 人が署名することで効力を発する。

具体的な政策分野としては、住宅建設、道路建設、保健・消費者保護の 3 分野について、先行して協定の締結に向けた動きが進められている。住宅建設を例に、協定の内容を確認しよう。ハンブルク市では、人口の増加により年間 6,000 戸程度の住宅が不足しているが、住宅の建設を早急に進めたい市参事会と、住宅建設に伴う環境の悪化を危惧する都市区が対立する構図となっている。協定では、市と都市区間で協議を行い、都市区の住宅建設の目標値を設

¹⁸ この協定に関する記述は、ハンブルク市財政局区制度担当ハラルト・フリッツェ (Harald Fritze) 氏へのヒアリングに多くを依拠している。

定して、都市区はそのために建築許可を進めることを約束する。市は、煩雑な手続きといった建築許可の障害を除去することや、目標達成にかかる職員と予算を都市区に移管することを約束する。また、区評議会が用途を自由に決定できる財源として、建築許可 1 件当たり 250 ユーロのインセンティブを付与することも盛り込まれている。

制度上、行政執行に関する最終的な決定権限は市参事会が有しているが、住宅建設のような論争のつきまとう政策課題について、市参事会が区評議会の意向を無視して強硬に政策を実施しようとするれば、それだけ地域の反発を招くことになる。また、市の政策目標が区役所における実務の実態と乖離してしまうと、結果として行政の停滞につながりかねない。そのため、ハンブルクでは、協定を締結することで、実現可能な政策目標を設定するとともに、市と都市区の対立を未然に防ごうとしているのである。

(3) ブレーメン市における「計画会議」の試み

ブレーメン市においても、深刻な財政危機のなかで、たとえ区評議会が議決を行ったとしても、資金を必要とするものはほとんど実現されないというのが実情である。そのため、区評議会の側の不満が鬱積している。先に見たハンブルクの試みは、都市区が区役所という大規模な行政機構を有しているが故のものであろう。ブレーメン市では、2010 年 2 月の法律改正によって、「計画会議」というハンブルク市とは異なる仕組みを導入している¹⁹。

計画会議は、区評議会の議決によって実施されるもので、ある政

¹⁹ 「計画会議」に関する記述は、ブレーメン市区行政局ライナー・カムマイヤー (Reiner Kammeier) 氏、及びブレーメン市オースターホルツ地区事務所長ウルリヒ・シュリューター (Ulrich Schlüter) 氏へのヒアリングに多くを依拠している。

策領域について、市の関係するすべての省庁が地域においてどのような事業を計画しているのかを提示し、区評議会場で議論するという仕組みである。少なくとも年 1 回行うものとされており、また関係省庁には参加義務が課せられている。

市の各省庁は、地域において様々な事業を展開しているが、場合によっては、各省庁がばらばらに事業を行い、省庁間の調整や連携が行われないことがある。そのため、地域を単位として、各省庁が情報交換と連携を行うとともに、地域の意見を事業に反映させるための仕組みとして、本制度が導入された。

オースターホルツ地区の計画会議を例に、計画会議の運営の様子を確認したい。オースターホルツ地区では、経済、教育、社会福祉、建設といったテーマで、計画会議を実施している。大まかな会議の流れは以下のとおりである。まず、区評議会の委員会が中心となって、市に対する質問票を作成する。質問票の作成にあたっては、委員会の構成員のほか、関係する地域内の様々な団体、協会、企業等が参加する。完成した質問票は、関係するすべての省庁に送付され、各省庁は、3ヶ月を期限として回答を作成する。

区評議会は、各省庁から得られた回答を公表するとともに、重要な質問について議論を行う。この会議には、市の各省庁の担当者のほか、事務次官や参事（省庁の大臣にあたる）が参加することもある。会議における議論を経て、最終的に報告書が作成される。報告書では、地区に関する様々な統計情報のほか、地区事務所と関係省庁が協力して行った各事業計画の評価結果を掲載する。各省庁は、この評価結果を踏まえて、政策を改善していくことになる。

一方で、この「計画会議」の仕組みは、いくつかの課題を抱えている。ひとつは、負担感の問題である。計画会議の実施にはかなりの時間と労力を要することは想像に難くない。区評議会では、本会

議と委員会を合わせて年間 50 件程度の会議が実施されており、そうした会議に加えて計画会議を実施することは、名誉職である区評議会議員や少数の職員しかいない地区事務所にとって、大きな負担となっている。実際に、一度も計画会議を開催できていない都市区もあり、市では、計画会議の開催回数を「年 1 回」から「評議会の任期（4 年）のうち 1 回」に改めることを検討しているという。

もうひとつの課題が、計画会議の結果が市の政策に反映されるための仕組みづくりである。現行制度は、区評議会や地域住民と市の各省庁の「対話」に重点が置かれており、計画会議の結果が各省庁を拘束するものではない。特に、省庁側の出席者が一担当者や地域の出先機関職員であった場合に、計画会議の決定が上層部に伝わっているのかという疑念が区評議会の側に生まれている。都市内分権制度を所管するブレーメン市参事会官房地区評議会・地区事務所担当は、計画会議の結果が市全体の予算に反映されるようにすることを最終的な目標としているが、制度の構築にはまだ時間がかかるとの見方であった。

とはいえ、従来地域とのつながりを有してこなかった省庁が、地域の特性を踏まえて政策を考える契機になるなど、一定の効果もあらわれつつある。「計画会議」の仕組みは、地域における公共サービスのあり方を切り口として、市の省庁間、市の省庁と区評議会、そして地域住民をつなげるプラットフォームを形成するものとして評価することができよう。

4 ドイツの都市内分権が示唆するもの

これまで、ドイツの 4 市における都市内分権の制度と実態を概観してきた。改めて、ドイツの都市内分権制度を総括するならば、

第 1 に、日本の協議会型住民自治組織と比べて、区評議会は自治体の政策形成過程に参加するための大きな権限を有しており、その権限は、住民の参加のもとで、直接公選の議員による合議によって行使されている。その一方で、第 2 に、財政危機のなかで区評議会の意見が必ずしも反映されない状況が生まれており、こうした状況に対応するために、多様な仕組みが模索されているということができよう。

このようなドイツの都市内分権の制度と実践を、本章の問題関心に引きつけて考えると、大きく 2 点において、日本の都市内分権に示唆を与えているように思われる。

第 1 に、住民自治組織の代表性を実質的に高めようとする取り組みである。ドイツの都市内分権制度が、区評議会に対して「参加」のための様々な権限を準備していることと、区評議会の構成員が直接公選であることは、切っても切り離せない関係にある。だからといって、日本の多様な協議会型住民自治組織の意思決定機関の構成員を直接公選にすることは、現実には困難であるし、またそれが抜本的な解決策であるとは必ずしも言いがたい。

とはいえ、住民自治組織を通じた「参加」を充実させようとするればするほど、果たして住民自治組織が住民の意見を代表しうる存在なのかという点が問われることになるであろう。この問いに応えるためには、ひとつは条例等によって住民自治組織を制度化し、政策形成過程に明確に位置づけることが考えられる。より重要なのは、住民自治組織の意思決定プロセスにおいて、住民が参加し、意見を述べる機会を多様なかたちで設けることであろう。いわば、「地域住民に開かれた組織づくり」である。ドイツの区評議会では、直接公選であるにもかかわらず、住民の発言の機会を多様に設けており、その運営においても、住民との合意形成が強く意識されている。

第 2 に、住民自治組織の意見を自治体の政策形成に反映させるための仕組みづくりである。住民自治組織に「参加」のための権限を付与することには、いかなる事項について参加を認めるのか、どのような手続きを経るのか、自治体議会との関係性など、検討すべき課題も多い。公共的課題の如何によっては、全市的利益と地域的利益の対立が顕在化する場合もあり、慎重な制度設計が求められることになる。

一方で、ドイツの事例は、住民自治組織の権限それ自体のみならず、住民自治組織と自治体行政が自由に意見を交わし、認識を共有するための仕組みづくりもまた重要であることを示している。プレーメンにおける「計画会議」の考え方が、そのことを端的に表しているといえよう。例えば、日本の協議会型住民自治組織においては、地域におけるまちづくりに関して何らかのビジョンや計画を策定することが多いが、全市的な計画に反映されなければ、絵に描いた餅となりかねない。決定権や提案権といった制度化された権限がなくとも、こうした計画の策定過程等で、住民自治組織と行政の関係部署が議論を行う場を多様に設けることで、住民と自治体行政の間で公共的課題に対する認識の共有がなされ、課題解決のための協働へとつながっていくことが期待できよう。いわば、「行政との顔が見える関係づくり」である。

いずれにせよ、地域における公共サービス提供体制のあり方が重要な論点となるなかで、「参加」と「協働」の双方から、都市内分権のあり方を検討することが喫緊の課題となっているように思われる。以上の検討が、地域における参加・協働をより豊かなものとしていくうえで多少なりとも寄与することを願い、本章を終えたい。

第2部

市民活動奨励政策

ドイツの市民活動奨励政策の 現状と課題

法政大学法学部教授

名和田 是彦

第3章

1 ドイツ福祉国家における「市民活動」の文脈

我々のドイツ調査においては、ドイツのいわゆる市民活動 ("bürgerschaftliches Engagement") 奨励政策が大きな2つ目のテーマであった。

ここでは、この"bürgerschaftliches Engagement"という言葉を、「市民活動」と訳しておく¹。この言葉はドイツでも比較的新しい政策概念で、1990年代の末くらいから²、特に後で述べる連邦議会調査委員会報告書で使用されて、ドイツの政策世界に広まったと思われる。この報告書には英文サマリーがついており、そこでは"bürgerschaftliches Engagement"は"civic activities"と訳されている。そのこともあり、またこの概念の意味をとって日本にある言葉を当てはめるなら、やはり「市民活動」が適切だろうと考えた。

ちなみに2014年9月に日本都市センターの依頼でイングランドに調査に行った時に、日本の協働政策との比較を意図して、この言葉を用いて質問してみたが、"civic activities"というのはイギリスにない言い方らしく、どこでも「それはどういう意図で言っているのか」と説明を求められた。和製英語ならぬ独製英語である。イギリスでは、"active citizens"とか"community action"とかいうだろうと言われた。

ドイツはボランティア活動の盛んな国だとなんとなく思っている人が多い

¹ 辻英史「歴史から見たドイツ市民社会と市民参加」『公共政策志林』第2号、2014年、117-130頁。(の中に、大野達司編著『社会と主権』法政大学出版局、2014年に収録された。以下「辻論文」という。)は、「市民参加」と訳しているが、本書では「参加」と「協働」を厳密に区別して論じており、「bürgerschaftliches Engagement」は「協働」の取り組み(だからこそドイツではなかなかうまくいかない)なので、「市民参加」では具合が悪いと考えた。もちろん、辻論文は19世紀以来のドイツ市民層の市民社会における取組みとその歴史的意味(特に、「市民社会」の中の市民層の公共的な意味を持つ活動を通じて「国家」へと統合しようという意味)を論じており、こうした文脈において「市民参加」と訳すことが間違っているわけではない。辻論文は、独自の性格を持った19世紀市民層の時代からワイマール期、ナチス期、戦後福祉国家形成期を経て、現代に至って「市民社会」論や「市民参加」論が再び興隆してきた経緯を歴史的に論じている好論文であり、ぜひ一読されることをお勧めする。

² それまでは"ehrenamtliches Engagement"という言葉がよく使われていた。"Ehrenamt"(直訳すれば「名誉職」)とは要するに無償のボランティアのことである。議会や都市内分権の住民代表組織の構成員を引き受けることも「名誉職」である。

ようだが、これはかなり不正確なイメージである。

たしかに、ドイツでは都市内分権が整然と整備されていることを第1部で述べ、そのあと「ドイツの市民活動」というテーマが来ると、日本のイメージでは、さぞかしドイツでは市民活動が盛んで、ボランティア活動やコミュニティ・ビジネスも盛んなのだらうと思ってしまうかもしれない。しかし、脚注1で紹介した辻論文も述べているように、ワイマール期以降のドイツでは、民主化によって国家は市民社会の要求を受け入れこれを執行する機関になっていくのであって、市民社会のニーズは国家制度へと汲み上げられていく。その中で官僚化と専門化が進み、行政や大規模組織が画一的な公共サービスを行うことへの批判と反省が1970年代に行われて、小規模な社団法人（eingetragener Verein. 略してe. V.）³が福祉分野等で活躍するようになるが、これとても、手厚い政府補助金によって専門的な職員が雇用されて成立するのである。

今回のドイツ調査では、フランクフルト市でカトリック系の福祉団体である「カリタス連盟（Caritasverband）」を訪問することができたが、そこに雇用されている専門職員と協力するボランティア市民との間に明晰な一線を引いて役割分担を説明されたのが印象的であった。日本では、例えば民生委員・児童委員の活動などを想起すればわかるように、こうした明晰な一線はなかなか引けず、かなり専門的な活動を民間のボランティア活動者が担っているのが実態であろう。ドイツのボランティアは専門的業務の補完ないし補助に限定されているが、日本では、行政の機能がドイツよりも限定されているために、公共サービス提供の様々なところに民間ボランティア（有償ボランティアやコミュニティ・ビジネス的試みを含む）と行政や専門機関の活動とが相互浸透しているのである。

それでも、辻論文が描いているようにドイツは19世紀以来市民による団体形成の盛んな国であり、ボランティア活動が盛んであるというイメージにも根拠

³ このように公共的機能を受託した民間団体のことをドイツでは“freier Träger”（自由な担い手）という。

がある。しかし、ワイマール期以降のドイツ福祉国家体制においては、そのボランティアは、日本におけるような公共サービス提供活動（「協働」の活動）というよりは、自らの（きちんと顧みられていない）利害を当局に向かって表明する「利益表出（Interessenvertretung）」活動が多いのである。また、ドイツのほうぼうで「市民活動」のテーマでヒアリングをしていると、都市内分権の住民代表組織の構成員（いわゆる「名誉職」で、ほとんど無報酬である）を担うことも「市民活動」だという意見にしばしば出くわす。しかしこれは、協働ではなく、参加の文脈にある活動である。日本流にいうと「要求型」であるが、すでに第1部で論じたように、こうした形で「市民社会」の中のニーズが「国家」に伝えられ制度化されて充足される、という政策プロセスがドイツ福祉国家の姿なのである。

2 連邦議会「市民活動の将来」調査委員会

しかしこうした高福祉高負担福祉国家体制は、ヨーロッパのどの国でも財政的に行き詰まりを見せている。そこで、単に緊縮財政をしただけではなく、公共サービスにおいてももう少し市民社会の力を活用しようという政策が登場するのは自然である。いわゆる「新中道」路線である。公共サービスに関する限り、この政策方向は日本で「協働」とよばれているものと同じである。

この方向の具体化を目指したのが、連邦議会に全会一致の議決で設置された「市民活動の未来」調査委員会（Enquete-Kommission "Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements"）である⁴。

この委員会は、1999年12月、ドイツの連邦議会の全会一致の議決に基づいて、2000年2月14日に設立された。この委員会は、ミヒアエル・ビュルシ

⁴ 以下に述べていること、特に連邦調査委員会については、「自治体内分権と地域社会」（白藤博行・山田公平・加茂利男編『地方自治制度改革論』自治体研究社、2004年、131-164頁、に述べたこととほぼ同一であり、筆者の文献レベルの研究はこの論文のあとあまり進展していない。

ユ (Michael Bürsch) 議員 (所属会派は社会民主党) を委員長とし、2002年6月3日に連邦議会議長に報告書を提出した⁵ (以下単に「報告書」という)。「ドイツにおける自発的な、社会貢献的な、物質的な利得に向けられたのではない、市民的活動の促進に向けた、具体的な政治戦略と措置を得ること」(S.7) というのが、連邦議会がこの委員会に付託したテーマである。報告書を出してこの委員会は解散したのだが、その提案 (S.25) に沿って、2003年5月になって、連邦議会の「家族・高齢者・女性・青年委員会」の下部委員会として市民活動委員会が設けられた。委員長に選ばれたのは、上記のビュルシュ議員である。市民活動の奨励というのはドイツ福祉国家の危機を乗り切る重要な装置の1つだと認識されているのであろう。

それでは、市民活動の奨励ということではどんなことが考えられているのかというと、端的に言って、無償のボランティア活動の奨励とあってよい。今まで国家ないし国家的な資金によって提供されていた公共サービスを、市民が無償でやってくれればその分財政支出が削減できる。こうしたボランティア活動の精神がドイツ社会にも伝統的に存在してきたことが注目され、これが「社会国家⁶の生き生きとした側面 (lebendige Seite des Sozialstaates)」と特徴づけられている。ドイツにはきわめて多くの非営利組織が、民法上の社団 (いわゆる「社団法人 (eingetragener Verein. 略して e.V.)」) として存在するが、こうした結社形成を好むのはドイツ人の特徴であるとよくいわれる。そこで報告書では、こうした社会内結社のネットワークに注目し、社会のそうした相を「市民的社会 (Bürgergesellschaft)」として捉えている。すなわち市民的社会とは、「市民が民主的規則にしたがって自らを組織し共同体のあり方に働きかけることができるような共同体」(S.15) である、などと定義されている。

⁵ Enquete-Kommission Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements, *Bericht Bürgerchaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft*, Leske + Budrich, 2002. 以下ページ数のみ示しているのは、この報告書からの引用である。

⁶ 「社会国家 (Sozialstaat)」というのは、「福祉国家」のドイツ流の言い方である。

これに対応して、国家のイメージも変貌する。「新しい国家のあり方 (neue Staatlichkeit)」と称して、次のようにいわれる。

「市民活動は、自由主義的な、国家によって保障される法的地位に立脚しており、市民的社会は国家の設定した枠なしには成立しないのだから、国家のあり方の変化にも注意が注がれることになる。こうした変化は、ここ数年『可能性を与える国家 (ermöglichender Staat)』、『督励する国家 (ermunternder Staat)』、『活性化させる国家 (aktivierender Staat)』といった概念のもとに議論されてきた。」 (S.60)

イギリスのブレア政権が唱えていた"enabler"としての国家のことを言っているのはお分かりだろう。

自治体もこうした考え方のもとに改革が迫られている。「市民的自治体 (Bürgerkommune)」と称して、自治体は、市民を単に顧客とみなすのではなく、市民サービスの共同構築者であり共同生産者 (Mitgestalter und Koproduzenten der Dienstleistungen) ととらえるべきだ、そしてボランティア活動をする気持ちのある市民に情報を提供したり相談に乗ったりする態勢をととのえるべきだ、とされるのである (S.20)。

以上のような議論は近年の日本で行われているのときわめて類似していることに気づかれるであろう。しかし、こうした市民活動はあくまで無償のボランティアで行われるべきだという考えを報告書は維持する。

「活動している人はその自立性を保持しなければならず、したがってその活動を社会的に認めるということは稼得労働の世界の報酬という形式に従うことはできない。調査委員会としては、市民活動を行なった期間を年金の点数に加算するなどという考えを拒否する。このようなことをしては、無償の、自由意思に基づく、共同の福祉に向けられた活動が稼得労働に近づいてしまうからである。……稼得労働と市民活動の関連についていえば、市民活動は雇用の場の喪失を代替できない、というのがさしあたりの原則である。稼得労働の世界に統合されることが、個人のアイデンティ

ティにとっても、社会的な福利にあずかることのためにも、市民活動にアクセスするにも、中心的な意義を有するということは今後も変わらない。」(S.16f.)

日本では市民活動が、コミュニティ・ビジネスとか市民ベンチャーとか雇用の場の創出効果とかいった文脈でもさかんに議論されているのとは、調査委員会の議論はかなり調子が違っていることがおわかりだろう。調査委員会の社会構想は、公的セクターまたは手厚い補助金によって支えられている非営利組織（全国的大規模団体を含む）が行なっている社会サービスの支出を無償のボランティアによって削減しようとするものである。

報告書では、「国家的助成金に依存する割合が高く、寄付金とか財団などによる自己資金があまり発展していないこと」、「巨大で強力な団体が支配的であること」及び「少なくとも福祉分野では専門化の度合いが著しいこと」をドイツの弱点と見て、「ドイツでは、市民活動が、国家の力をかりることに抗して、官僚的な大組織や職能専門的構造の中でおのれを貫いていくことは、他の国々におけるよりも難しい」(S.98)、と述べている。国家からの充実した資金で高度な専門性をもった人材を用いて地域社会の必要とするサービスを保障するという非営利組織のあり方は、ドイツでは当然であったのであり、むしろこのような構造のもつ負の側面が自覚されたところに、調査委員会が設置されているわけである。その負の側面とは必ずしも財政的負荷だけではない。最終報告書は、市民活動の奨励が安上がり行政の手段（*wohlfeiler Lückenbüßer*）として捉えられ、不信をもたれているけれども、社会国家は量的のみならず質的にも限界に突き当たっていると、次のように述べている。

「社会政策の質をめぐる議論においては、市民活動は、もはや財政的に賄えなくなったサービスの代替物ではなく、その固有の生産性を発揮して、介護、青年への援助、児童福祉や学校の質の改善をもたらすものだ。よく、社会国家の諸問題から、市場プロセスのための国家責任の後退の必要性が論証される。だが、市民活動という観点から社会国家を見るならば、別な

見方ができる。市民活動は、社会国家の生き生きとした側面であると。市民たちは、社会国家のサービスに協力する共同構築者として立ち現れる。」
(S.105)

では、安上がり行政としての意味を超えるとされるこの「社会国家の生き生きとした側面」論は、現実にはどうなのか。単なるイデオロギーなのか、理念的な意味を持つのか。

3 ドイツの市民活動奨励政策の実際

日本で「新しい公共」という政策言説が流行するようになる前に、「公-共-私の役割分担」という言い方が行われていた。現在でいうと「自助、共助、公助」であろう。この枠組みをドイツに当てはめると、「公」がきわめて大きく、「共」が極小化しており、その中で今「私」の役割が高められようとしている、といえる。今回のドイツ調査の中でお話を聞いたブレーメンのハンス＝クリストフ・ホッペンザック (Hans-Christoph Hoppensack) 氏 (元ブレーメン行政の福祉局長だった) が、現在の公共サービスの有り様を説明するときに、三角形の図を描き、その頂点に「個人」「市場」「国家」を配置し、個人のニーズを市場と国家がバランスよく満たすようにしないといけない、というふうに語ったのは興味深い。日本のように「コミュニティ」(「共」ないし「共助」) が本格的なニーズ充足機構としては位置付けられていないのである (だから、ドイツには日本の政策論で語られる意味での「コミュニティ」は存在しないと思った方がよい)。地域共同体が充足してきたニーズは、地方自治体を制度化したり、福祉サービスを制度化して政府が担ったり、といった形で、「国家」へと吸収されていく、というのがドイツ流のやり方なのである。

そうした国民的合意を持った国で、「協働」のような政策を政府が唱えても、なかなか国民に浸透するものではないことは十分予想される。

今回ブレーメンの都市内分権調査で、参事会官房で都市内分権制度の担当をしているライナー・カムマイヤー (Rainer Kammeyer) 氏にお目にかかって、彼がこのポストに就任した時に肝いりで改正された地区評議会法の条文がその後どう実現されたかを聞いてみたが、そのほとんどは実現しなかったと述べておられた。法文は巻末の資料に訳出してあるからご参照いただきたいが、市民活動奨励政策を条文化したと思われる10条1項9号が規定している、「地区における特別な清掃活動の重点」についての地区評議会の決定権は、実際上なんら使用されていないという。

この「特別な清掃活動」というのは、年に何度か日と地域を決めて市民がボランティアで地域清掃をするキャンペーン"Bremen räumt auf!"（「ブレーメンは掃除するぞ！」とでも訳すか）のことである。これを各都市区の地区評議会が決定できるというのである。筆者は、この条文を見たときに、地区評議会のメンバーが「決定」だけして、その日に自分で軍手をはめてゴミ袋を持って現れないということではできないのではないか、いよいよドイツの都市内分権の活動家たちも額に汗して協働の活動をすることになるのか、と興味津々であったが、実際には機能していないようである。

しかしこの種の美化活動は、日本では「ボランティア活動」以前の問題であって、自治会・町内会が、地域によっては毎週とか毎月のように普通にやっていることにすぎない。それさえもドイツでは政府の担う行政サービスであったのであり、今やそのごく一部を市民社会に返却しようとして大騒ぎして、その成果はなかなか出ないのである。

むしろドイツ流の協働政策が成果を上げているのは、「社会的に不利を被っている地区 (sozial benachteiligter Stadtteil) 」と言われる、公営住宅団地を主とする貧困地区である⁷。外国籍市民や失業者等の貧困層が集まり住む地

⁷ このテーマについてはこれ以上述べる余裕がない。名和田前掲編著『コミュニティの自治』第3章のほか、室田昌子『コミュニティ・マネジメント - ドイツの地域再生戦略-』学芸出版社、2010年は推奨される文献である。

域で、住民自らが行動することを通じて、住民を励まし、自信を回復するまちづくりのプログラムが、EUや連邦、州、自治体の資金で進められている。いわゆる「社会的包摂 (social inclusion)」の政策である。今回の調査で訪問したブレーメン市オースターホルツ地区テネーヴァーはその典型であり、何度か受賞している。

ドイツないしヨーロッパに学ぶべきはここではないかと思う。「協働」は、確かに行財政改革の文脈で登場したが、市民社会を元気にし、いわゆる「社会関係資本 (social capital)」を豊かにする意味もあるのではないか。この意味において、先に引用した連邦調査委員会の報告書が「社会国家の生き生きとした側面」と言っていたのは、単なるイデオロギーを超えた理念的意味を持つのである。

ドイツにおける 市民活動の展開

(公財) 日本都市センター研究室研究員
三浦 正士

第4章

1 ドイツにおける市民活動奨励の背景

近年、ドイツにおいて、連邦議会に設置された「市民活動の未来」調査委員会の報告書を嚆矢として、市民活動奨励政策に関する議論が活発となっている。この報告書では、住民を単に顧客とみなすのではなく、公共サービスの共同生産者にとらえ、住民の自発的な活動を奨励するための諸条件を整備すべきであると指摘していることは、前章で言及されているとおりである。こうした議論は、日本の協働政策に関する議論と重なる部分が多い。そこで、本章では、ドイツにおいて市民活動がどのように実践されているかを探ることで、日本に対する示唆を得ることとしたい。

本来、市民活動のあり様は、その国の歴史的な文脈のなかで初めて理解できるものである。とはいえ、ドイツにおける市民活動の歴史的経緯とその意味を詳細に論じることは、筆者の能力を超える¹。そこで、以下では、ドイツにおける市民活動の実践を理解するために必要な最低限の事柄について確認したい。

まず押さえておきたいのが、ドイツにおいては、きわめて多くの非営利の組織が、「社団法人」(eingetragener Verein)として設立されている点である。この「社団法人」は、古くは18世紀から存在する、住民による自発的な結社である。19世紀において、大都市を中心に富裕な市民層の活動として成立し、次第に普及していったものであるが、戦後においてその活動が再び活発となった²。その性格も、スポーツや演劇といった文化的な団体や、社会問題の

¹ ドイツにおける市民活動の歴史的意味については、辻英史「歴史から見たドイツ市民社会と市民参加」を参照されたい(なお、以下においては、大野達司編著『社会と主権』法政大学出版局、2014年から引用する)。以下の記述においても、同書を大いに参考にしている。

² 前掲書、207頁。

解決をめざした諸活動を展開する団体など、実に多様である。このほか、住民や企業等の寄付を運用して様々な公益的活動を行う「財団」(Stiftung)もまた古くから多く存在している。

もう1点、ここで重要となるのが、「社会国家」ドイツにおいては、こうした諸団体、とりわけ社会福祉事業を展開する団体が、国家の社会政策のなかに確固たる位置を占めている³という点である。特に重要なのが、後述するカリタス連盟(Caritasverband)や労働者福祉団(Arbeiterwohlfahrt)といった、全国的に組織化された大規模な民間福祉団体である。連邦法では、社会福祉サービスの提供において、自治体をはじめとする公的主体に対する民間団体の優先性の原則を規定しており、また民間団体の提供するサービスに対して国家が財政支援を行うことが義務づけられている⁴。そして、これらの大規模な福祉団体は、連邦法に規定されている社会福祉事業の多くを実際に受託し、多様なサービスを提供しているのである。このような構造は、小規模な民間福祉団体においても同様であり、連邦や州、市町村の補助金を受けて、専門的な職員が雇用されることで事業が成り立っている。

ところで、ドイツにおいて「市民活動」という場合、自らの利害を当局に対して表明する「利益表出」活動がイメージされることが多いことは、前章で指摘されているとおりである。本調査では、後述するフランクフルト市のほかにも、いくつかの市において市民活動の状況を伺ったが、いずれの市においても、区評議会でも名誉職員として活動することや、政党に所属し活動することを市民活動の

³ 同上書、205頁。

⁴ 春見静子「ドイツ・カリタス連合体の研究(Ⅰ)」カトリック社会福祉研究3号(2003年)、113頁。また、民間福祉団体が全国的に組織化され、国家の社会政策に組み込まれていく歴史的な文脈については、同上書201-206頁を参照されたい。

例として挙げられていた。このことは、ドイツにおいて、「社会国家」体制への国民的合意が強固であることを背景としている。なぜなら、社会福祉サービスを提供することは国家の責任であるという国民的合意のもとでは、社会的諸問題を国家の政策課題として認識させ、また当該課題への対応を要求することが、市民活動の目標となるからである。だからこそ、深刻な財政危機のなかで、政府の側から、市民活動、とりわけ課題解決型のボランティア活動の奨励が政策課題として提起されているのである。

以上を踏まえて、本章ではまず、このように組織化された大規模な民間福祉団体が、地域の現場においてどのようにサービスを提供しているのか、またそこにおいてボランティア活動がいかなる役割を果たしているのか、フランクフルト・カリタス連盟を例に確認する。次に、全国的に市民活動奨励政策が進められるなかで、自治体が具体的にどのような事業を展開しているのか、フランクフルト市の取組みを概観する。しかしながら、前章で指摘されているように、こうした市民活動の奨励が住民に広く受け入れられ、また実際に豊かな市民活動をもたらしているとは必ずしも言い難い面がある。むしろ、ドイツにおける成功例は、社会問題地区におけるまちづくり事業において見出すことができる。そこで、本章では最後に、ブレーメン市テネーヴァーとハンブルク市ルルプという 2 つの社会問題地区におけるまちづくりの展開を確認することで、日本に対する示唆を得ることとしたい。

2 教会による伝統的市民活動 ～フランクフルト・カリタス連盟の取組み～

カリタス連盟⁵は、カトリック系の社会福祉団体の全国組織である。その設立は 1897 年と長い伝統を有しており、既に述べたように、ワイマール期以降は国家の社会政策の担い手として位置づけられ、連邦・州・市町村からの補助金のもとで、組織化・専門化された多様な社会福祉事業を展開している。

(1) 多様な社会福祉事業の展開とその財源

フランクフルト市域を管轄するカリタス連盟の地域組織が、フランクフルト・カリタス連盟である。約 1,700 人の専門職員を有し、2014 年 3 月現在、市内で 79 の施設を運営している。

フランクフルト・カリタス連盟は、[図表 4-1] のように 5 つの部門に分かれており、子どもの保育や青少年、障害者、生活困窮者、移民ないし外国人、高齢者等に対して、実に多様な社会福祉事業を展開している。

⁵ 以下の記述は、フランクフルト・カリタス連盟へのヒアリングと提供資料に多くを依拠している。

図表 4-1 フランクフルト・カリタス連盟の福祉事業の例

部門	実施している事業	職員数 (人)	予算額 (千ユーロ)
子ども	<ul style="list-style-type: none"> ・ 保育所 ・ 貧困家庭の子どもの支援施設 ・ 児童養護、虐待防止 等 	442	19,300
移民・ 社会都市 青少年(通所)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 教育相談センター ・ 移民ないし外国人に対する社会教育 ・ 空港での難民に対する相談・支援 ・ 社会都市プログラムにおけるエリア・マネジメント ・ ボランティア活動支援 等 	151	7,700
障害者 青少年(入所)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 特別教育学校 ・ 各種グループホーム ・ 精神障害者の入所施設 等 	260	13,500
生活困窮者	<ul style="list-style-type: none"> ・ 債務者に対するカウンセリング ・ ホームレスの一時宿泊施設 ・ 就業支援、職業訓練 等 	216	9,900
高齢者	<ul style="list-style-type: none"> ・ 老人ホーム ・ 介護予防 (カウンセリング、家庭訪問等) ・ 認知症患者に対する支援 等 	336	14,900

出典：Caritasverband Frankfurt e.V., Jahresbericht 2013, 2014, S.52-56 を基に筆者作成。

それでは、このような充実した活動の財源はどのように調達されているのであろうか。フランクフルト・カリタス連盟の予算の総額は、約 7,000 万ユーロにのぼるが、大きく 4 つの財源が活動を支えている。ひとつが、カトリック教会の教会税（Kirchensteuer）であり、教会員から納められた教会税の一部が、フランクフルト・カリタス連盟の活動資金に宛てられている。

しかしながら、教会税からくる収入は、全体の財源からみてそれほど多くを占めているわけではない。既に述べたように、カリタス連盟を始めとする民間福祉団体は、ワイマール期以降のドイツにおいて、国家による社会政策のなかに組み込まれることとなった。そのため、フランクフルト・カリタス連盟による社会福祉サービスの提供に対しては、連邦や州、市町村から補助金が支給されており、この補助金が収入の大部分を占めている。

このほか、老人ホームや子どもの保育施設など、福祉事業の利用料収入や、寄付金の募集、EU からの補助金等も財源の一部となっている。フランクフルト・カリタス連盟では、1 つの財源に依存するのではなく、複数の財源を確保していくことをめざしている。

（2）ボランティアの位置づけ

このように、フランクフルト・カリタス連盟では、専門の専門職員によって福祉事業が展開されているが、そのなかでボランティアはどのような役割を果たしているのであろうか。フランクフルト・カリタス連盟では、各施設に合計約 600 人のボランティアが所属しており、上述の社会福祉事業を補完ないし補助するかたちで様々な活動を行っている。

ここで重要なのは、フランクフルト・カリタス連盟では、専門職員とボランティアの業務内容を明確に区別しているという点である。

連盟の運営する老人ホームを例にすると、専門的な介護サービスの提供は専門職員が担っており、ボランティアが直接的に関わることはない。ボランティアは、本の朗読や散歩の付き添いなど、介護サービスを補完する活動を行っている。

ドイツ社会国家の「二重構造」⁶のもとで、カリタス連盟が国家の社会政策の担い手として組織化・専門化されているからこそ、このような明確な役割分担が可能となっているのであろう。加えて、ここで付言しておきたいのが、フランクフルト・カリタス連盟へのヒアリングでは、政府が行政経費の削減のために、民間福祉団体の専門職員をボランティアに置き換えようとしているのではないかという危惧があることに言及されていた。「安上がりの行政」をめざす方向に進まないためにも、専門職員とボランティアの間の役割分担を明確にすることが重要であるというわけである。

このように、伝統的な民間福祉団体においては、ボランティアの重要性が広く認識され、また実際にボランティア活動が展開されている。その一方で、行政の効率化を実現するためのイデオロギーとして、ボランティア活動の奨励が語られることへの警戒感が、福祉の現場に横たわっていることがうかがえよう。

⁶ 民間福祉団体が、連邦政府や州、市町村の各レベルにおいて公的な福祉政策のジュニアパートナーとして組み込まれていることを指す。辻同上書、205頁。

3 自治体における市民活動奨励施策 ～フランクフルト市の取組み～

冒頭で言及したように、近年、深刻な財政危機のなかで、ドイツにおいても公共サービスの提供について市民社会の力を活用しようとする政策が登場している。その政策の方向性は、前章で指摘されているように「無償のボランティア活動の奨励」である。そのために、自治体においては、大きく分けて 3 つの施策が展開されている。すなわち、①各種団体のボランティア募集に対する支援、②ボランティア活動の実施に対する支援、③ボランティア活動に対する表彰である。以下では、自治体においてどのような施策が実施されているのか、フランクフルト市の取組みを概観したい⁷。

(1) ボランティア募集に対する支援

ボランティアを奨励するために、まず考えられるのが、ボランティア活動に関心のある住民と、活動の担い手を必要としている諸団体をマッチングし、ボランティア活動の担い手を増やしていくことである。フランクフルト市では、マッチングを図る仕組みとして、ボランティア活動に関心を持つ住民と各種団体が一堂に会するイベントを定期的に開催している。

「ボランティア募集の日」と呼ばれるこのイベントは、フランクフルト市の市民活動局が主催し、ボランティアの担い手を必要としている諸団体がそれぞれブースを設けて、自らの活動を紹介する、市民活動の見本市のようなものである。ブースを設置する団体は、市民活動局が選定して招待するというかたちをとっているが、特徴

⁷ 以下の記述は、フランクフルト市市民活動局長 ゲルハルト・ファン・デア・ベック (Gerhard van der Beck) 氏へのヒアリングと提供資料に多くを依拠している。

的なのが、団体そのものではなく、団体の行っている「事業」を選定するという点である。そのため、ブースでは、団体自体の紹介ではなく、団体の行っている事業の詳細な内容と、どのような役割を担う人材を求めているのかが説明されることになる。このように、具体的な事業を紹介する場を提供することで、ボランティアの担い手側の活動内容に対する希望と、団体側のボランティアに対するニーズとを踏まえたマッチングが図られているのである。

また、市民活動局では、ボランティア活動をしたいと考えている住民に対する助言も行っている。ヘッセン州では、州内で活動する諸団体のボランティア求人検索サイトを開設しており、諸団体がこのサイトに登録する際の許可業務を市民活動局が担っている。こうした業務を通じて、市民活動局は諸団体のニーズを把握しており、ボランティア活動に関心のある住民から市民活動局に相談があった場合に、助言や団体への斡旋を行っている。

とはいえ、このようなボランティアに関する相談・助言の機能は、フランクフルト市のみが担っているわけではない。先に紹介したカリタス連盟や労働者福祉団といった諸団体が、ボランティア活動に関する相談事業を行っている。また、これらの団体は、後述のようにボランティア活動に対する支援活動も行っている。

(2) ボランティア活動に対する支援

ボランティア奨励施策として次に考えられるのが、活動の場所や財源の提供といった、ボランティア活動そのものに対する支援である。日本では、自治体がコミュニティセンターやボランティア支援センターといった施設を整備し、諸団体に活動場所を提供したり、基金を設置して、諸団体の活動や協働事業の資金に充てるといった取組みが多く見られる。

しかしながら、ドイツではその様相を異にしている。ドイツにおいても、市町村が市民会館等の施設を設置し、住民に貸し出しているが、これはレジャー活動等も含めた住民の様々な自発的活動に対する支援であり、ボランティア活動支援とは捉えられていない。むしろ、ボランティア活動支援としては、カリタス連盟や労働者福祉団をはじめとする様々な団体が、場所の提供を含めた支援を行っており、市民活動局では、これらの団体に補助金を給付するとともに、ボランティア活動について相談を受けた際にこれらの団体を紹介するというかたちで関わっている。

また、財源の提供について見ると、連邦、州、市町村のそれぞれにおいて、特定の事業について費用の全部または一部を支給する補助金のメニューが整備されており、諸団体はこれらの補助金を申請し活動資金を得ることができる。一方で、ドイツでは、日本のように市町村が基金を設置し、市民活動の資金に充てるということはない。その代わりに、ドイツでは、様々な財団が設立されており、これらの財団がボランティア活動を行う諸団体に資金を提供し、また自ら公益的な活動を展開している。フランクフルト市では、大小約 540 の財団が設立されており、市民活動局では、これらの財団が一堂に会して情報交換を行うイベントを開催するなど、ネットワークづくりに力を入れている。

(3) ボランティア活動の表彰

フランクフルト市においては、様々なかたちでボランティア活動を表彰し、広く公表することに注力している。このような表彰制度には、個人に対するものと団体に対するものがあり、その内容も多様である。

まず、個人に対する表彰の仕組みとしては、2種類がある。ひとつが、継続してボランティア活動を行っている個人に対する「名誉職カード」(Ehrenamts-Card)の交付である。この取組みは、ヘッセン州全体で行われているもので、1週間に5時間以上のボランティア活動を5年間続けた個人が、表彰カードを申請することができる。このカードの有効期限は2年間で、美術館や博物館の無料化や企業による割引など、州内で約500、市内でも約100の特典を受けることができる。

もうひとつが、ボランティア活動によって培われた能力に対する証明書の発行である。「フランクフルト市市民活動証明書」(Frankfurter Nachweis für bürgerschaftliches Engagement)と呼ばれるこの証明書は、年間80時間以上のボランティア活動を行った14歳以上の個人が申請することができる。フランクフルト市が申請者の所属する団体を公共の利益を追求する団体であると証明し、団体がボランティア活動において申請者がどのような能力を発揮したかを証明するというかたちをとっている。この証明書は、各種の資格試験や就職活動において履歴書に添付することができ、特に若年層の関心を高めることが期待されている。

次に、団体に対する表彰の仕組みとしては、フランクフルト市と貯蓄銀行⁸の共催によるボランティア活動の表彰式が年1回開催されている。この表彰式は、個人や団体が自らの行っている事業について申請し、審査員による評価を経て、優秀な活動に対して賞金を付与するものである。また、公益的な活動を行っているボランティア団体を招待し、その活動を讃える式典が、市、州、連邦政府の各レベルで開催されている。

⁸ 貯蓄銀行法に基づき、主として自治体によって設立される公的な金融機関である。

このほか、フランクフルト市独自のものとして、公益的活動に貢献した財団と人物を、「財団名鑑」(Goldenes Buch der Stiftungen)と呼ばれるリストに記録するという取組みがある。この取組みは、実に 80 年以上にわたって続けられており、117 の財団が表彰され、記録されている。

これまで、フランクフルト市における市民活動奨励に向けた取組みを概観してきた。ドイツにおいては、多様な社団や財団が存在している。そのため、①諸団体や住民が公益的な活動に関心をもち、実際に活動を展開させていこうとする機運を醸成することと、②団体間、諸団体と意欲的な住民の間のつながりをつくること、自治体の市民活動奨励施策の方向性となっているといえよう。フランクフルト市の施策のうち、ボランティア活動の表彰は前者を、ボランティアの募集や活動に対する支援は後者をめざすものであった。

とはいえ、日本の自治体における市民活動支援ないし協働政策と比較して、ドイツの自治体における市民活動奨励政策が充実しているとはいいがたいのもまた事実である。フランクフルト市市民活動局では、わずか常勤 3 人、非常勤 1 人のスタッフで上記の施策を実施しており、日本の自治体と比べて人員、予算ともに極めて小規模である。

むしろ、ドイツにおける成功例は、こうした一般的な文脈でのボランティア活動奨励においてではなく、特定のプロジェクト、具体的には社会問題地区におけるまちづくり事業において見出すことができる。以下では、テネーヴァーとルルプの 2 地区を例に、社会問題地区におけるまちづくり事業の取組みを概観したい⁹。

⁹ 以下の記述は、ルルプフォーラムのユッタ・クリューガー (Prof. Dr. Jutta Krüger) 氏及びザビーネ・テンゲラー (Sabine Tengeler) 氏、テネーヴァーエリアマネージャ

4 社会問題地区におけるまちづくり

～テネーヴァーとルルプの事例～

ブレーメン市オスターホルツ地区テネーヴァー (Tenever) と、ハンブルク市アルトナ区ルルプ (Lurup) は、ともに 1960～70 年代に低所得者層向けの社会住宅が整備されたという歴史を有しており、失業者や生活保護受給者をはじめとする貧困者、アルコール中毒者、移民など、社会的な困難を抱える住民が集住する地区となっている。両地区では、こうした社会問題を解決するための活動が展開されており、また連邦政府による「社会都市プログラム」¹⁰の実施地域にも指定され、その成功例としてドイツ国内でも名高い。

(1) まちづくり会議による公共的課題の検討

ドイツの社会問題地区におけるまちづくり事業の大きな特徴が、事業の取組みの方向性を議論し、後述する補助金の使途を決定する過程に、地域住民による合議体が組み込まれている点である。テネーヴァーでは「地区まちづくり会議」(Stadtteilgruppe) が、ルルプでは「ルルプフォーラム」(Luruper Forum) が、地区の意見集約と意思決定の場として機能している。以下では、これらの地域住民による会議を「まちづくり会議」と呼んでおきたい。

まちづくり会議では、市や都市区の担当者、地区内の諸機関の関係者、そして地区住民が集まり、自由な議論を通じて、まちづくり

一のイェルン・ヘルメニング (Jörn Hermening) 氏へのヒアリングと提供資料に多くを依拠している。また、ルルプの取組みの詳細については、室田昌子『コミュニティ・マネジメント—ドイツの地域再生戦略—』学芸出版社、2010年、206-227頁、テネーヴァーの取組みの詳細については、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、63-79頁に詳しい。

¹⁰ 「社会都市プログラム」については、紙幅の都合上、ここでは触れていない。詳細については、室田前掲書、42-62頁を参照されたい。

事業において重点的に取り扱うテーマや、補助金の使途が決定される。そして、テネーヴァーとループでは、まちづくり会議の決定が「地区の総意」となるよう、様々な運営上の工夫がなされている。

そのひとつが、地区のまちづくりに関係する住民や団体であれば、誰でも参加し、議決に加わることができるという点である。テネーヴァーのまちづくり会議では、地区住民であれば誰でも会議に参加でき、また行政の担当者や社会機関等の関係者を含め、出席者全員が議案に対する表決権を有している。また、ループのまちづくり会議においても、住民に加えて、行政の担当者や社会機関等の関係者が自由に参加できる点は同様であり、2回以上会議に参加した者が表決権を得ることができる。

もうひとつが、表決において、できる限り多数決ではなく参加者全員のコンセンサスを得ようとしている点である。テネーヴァーにおいては、厳格な全会一致原則を採用している。すなわち、まちづくり会議では、出席者が誰も反対しない場合に議決が成立するのであり、すべての関係者が議案に対する拒否権を有することになる。ループにおいては、3分の2以上の賛成（特別多数決）によって議決が成立することが定められている一方で、満場一致でない場合は、少数派の意見について討論し、できる限り反映することを運営上のルールとして掲げている。

このような仕組みは、「社会の片隅に追いやられ自信を喪失している住民一人一人を尊重し、自信を回復させ、社会形成の主体へと成長してもらう」¹¹という考え方に基づいたものである。このようなコンセンサス型の合意形成を通じて、自らの意見がないがしろにされないという実感を得ることができ、また自らがまちづくりの当

¹¹ 名和田前掲書、72頁。

事者であるという自信を住民が持つことに寄与している。さらには、関係機関も交えた議論のなかで、地域住民の「連帯」の必要性が認識され、そのなかで自分たちに何ができるのか、具体的な活動を展望することにもつながっている。まちづくり会議が、住民が主体となって、公共的課題の解決に向けた行政と住民の役割分担のあり方を検討する場となっていることは、両地区の取組みの成功にとってきわめて重要な要素を占めている。

(2) 行政と住民の協働による課題解決

このまちづくり会議のもとに、個別のテーマに関する部会が設けられ、テーマ毎に具体的な取組みの内容や、そこにおける行政と諸社会機関、住民の役割分担が検討され、事業が実施に移されている。紙幅の都合上、ここで具体的な事業内容を事細かに紹介することはできないが、両地区では、減築や住居の改築等による住環境の整備や、地域情報誌の発行、職業訓練・雇用支援、コミュニティカフェやリサイクルショップの運営、子どもの育成支援、移民に対する支援などの分野で、実に多様な活動が展開されている。

ここで重要なのが、これらの事業が、行政と住民の協働によって実施されているという点である。先に例示した事業の多くが、自発的な住民のボランティア活動によって支えられている。また、両地区においては、ケアマネージャーなど、国や自治体に雇用・配置された専門職員が活動しており、各事業は、こうした専門職員や各種民間福祉団体と住民との協働によって展開されているのである。冒頭で述べたように、利益表出活動が市民活動の多くを占めているドイツにおいて、このような協働による事業の実施は、希有な例であるといってもよいであろう。

5 日本の協働政策の深化に向けて

これまで、ドイツにおける市民活動奨励政策の展開と、地域の現場における市民活動の実践の状況を検討してきた。改めてドイツの市民活動の特徴を総括するとすれば、連邦や州、市町村の補助金を背景に、カリタス連盟をはじめとする様々な民間社会福祉団体が、公共サービスの提供において大きな役割を果たしており、それを補完するかたちでボランティアが活動している。また、自治体においても、ボランティアの機運醸成や住民と各種団体のつながりづくりを目的として、市民活動奨励施策が行われている。一方で、ドイツにおいては、「社会国家」体制に対する国民的合意が依然として強固であり、市民活動の奨励が必ずしも成果を上げているとは言いがたい状況にある。

そのようななかで、テネーヴァーやルルプといった社会問題地区では、行政と住民の協働によるまちづくりが進められており、注目に値しよう。筆者は、第4章において、政策形成時に何が公共的課題であるのか、また課題解決のためにいかなる政策が必要であるのかを住民の参加・協働のもとで検討したうえで、政策実施における行政と住民の役割分担のあり方を展望することが、協働を考えるうえで重要であると指摘した。両地区の取組みは、まさに政策形成過程と政策実施過程の双方における参加・協働の実践事例とみることができる。両地区では、まちづくり会議が政策形成過程における住民の参加・協働の場となっており、また個別のテーマに関する部会と、部会の決定に基づく具体的な事業の展開において、行政と住民の役割分担のあり方が展望され、協働による政策実施につながっている。

行政の側が協働を推進しようとするれば、行政が責任を放棄し、住民に負担を転嫁させようとしているのではないかという危惧が常につきまとうことになる。このことは、ドイツにおいても、日本においても違いはない。そうしたなかで、公共的意思決定の権限の一部を市民社会が取り戻し、住民による自発的な活動を通じてより豊かな市民社会を創出していく過程として、「協働」を草の根から再定義していく必要があるように思われる。その際に、ドイツの社会問題地区におけるまちづくりの事例は、多くの示唆を与えてくれるであろう。

第3部

都市圏経営

ドイツにおける都市圏経営の 発展とその論点

法政大学法学部教授

名和田 是彦

第5章

1 ドイツの「都市圏連携」の多様性

第1部において、都市内分権が必要とされた理由として市町村合併を挙げ、なかでも都市自治体の場合は、都市空間の一体的効率的な管理という要請が大きく作用したと述べた。しかし、膨張していく都市空間を合併で追いかけ、その後始末として都市内分権一本で対応するというには限界がある。なんといっても自治を奪われる市民の納得を得るのは難しい。そこで、膨張した都市圏の管理システムとして、広域連合的なものをも発想していかなければならない。

もちろんドイツにもそうした仕組みがあり、今回のドイツ調査の第3の大きなテーマとした。一般に"Region"（「広域連合」と訳せる言葉だが、日本の広域連合との混同を避けるため、本章及び次章では「都市圏連携」と表記する）と言われる仕組みである。

筆者はドイツの都市圏連携の仕組みを専門的に研究してきたわけではなく、一般に、ハノーファーの都市圏連携はよく機能しており、フランクフルトのはそうでもない、といった漠然たる評判を聞いているに過ぎなかった。今回の調査によって、若干の重要な論文を読み、実際にハノーファーとフランクフルトを訪問して、それぞれの都市圏連携にも歴史的変遷があり、今それぞれの仕方でよく機能していること、さらには都市圏連携には別な戦略的意味合いが付与されつつあることを知った。

具体的なことは次章に譲るとして、総論的なことをここで簡単に論じてみよう。

都市圏連携の仕組みには、ドイツの中でもいろいろな種類のものがある。大都市からその周辺にまで膨張した都市空間を管理するための仕組みとしては、一番ハードなものとしては当該都市空間全体を1つの自治体にまで合併してしまうものであり、ドイツではベルリンがその例である。逆に最もソフトなものは、例えば都市国家ブレーメンとその周辺（ニーダーザクセン州の自治体）との間の「共同州計画（gemeinsame Landesplanung）」の実践のように、制

度上の自治体を作らないやり方である¹。この両極端の間に、様々な色合いを持った広域連合の仕組みがプロットできるであろう。

都市自治体や農村自治体の内部にも、またその外部にも、複合的に自治の重層構造を整備している姿²は日本も学ぶところがあるだろう。

ドイツの都市圏連携の歴史的展開をごく大雑把に把握するならば、だいたい3つの局面を経ているようである³。

第1は、ドイツの工業化と都市化のプロセスが、特にベルリンやルール工業地帯のような先進地域で大きく進み、もはや何らかの統一的管理システムを持たなければやっていけないと感じられた20世紀初頭の時期である。第1部においてベルリンやハンブルクの合併と都市内分権の整備がそれぞれ1920年と1938年に行われたと述べたが、これに先立って、短い時期ではあるが、ベルリンでは1911年に「大ベルリン特定目的組合 (Zweckverband Groß-Berlin)」というドイツ初の都市圏連携組織ができています。次いで1920年には、「ルール石炭地域居住連合 (Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk)」が成立した。これらの都市圏連携は、膨張する都市空間を適切に管理するために、住宅開発の広域的コントロールと通勤のための交通網を主たる任務としていた。しかしこの時期の都市圏連携のほとんどはナチス期に消滅した。

第2の時期は、1960年代から1970年代にかけての市町村合併（自治体の「領域改革 (Gebietsreform)」）の進展の時期であり、「大ハノーファー広域連合 (der Verband Großraum Hannover)」、 「キール周辺地域連合 (der Verband Kieler Umland)」及び「ブレーメン・ニーダーザクセン共同州計

¹ 以上の整理は、今回の調査で2014年3月19日にお話を伺ったアクセル・プリープス (Axel Priebs) 氏のご教示による。次章でより詳しく述べてある。

² この点について、日本都市センター『基礎自治体の構造と再編 - 欧米の経験と日本の展望-』(2005年)の第2部第3章に簡単に述べておいたので参照されたい。なお、ドイツ以外のヨーロッパの国でもこうした仕組みがあるようである。フランスについて、前掲拙編著『コミュニティの自治』第5章補論「フランスにおける小規模コミューンとコミューン間協力組織」(羽貝正美執筆)。

³ Axel Priebs, Entwicklung, Stand und Perspektiven stadtregiionaler Planungs- und Verwaltungsinstitutionen in Deutschland in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 63. Jahrgang, Heft 12/2010, S. 503-511)による。

画 (die Gemeinsame Landesplanung Bremen/Niedersachsen) 」がその鎗矢とされる。そして、カッセル、フランクフルト、ブラウンシュヴァイク、ザールブリュッケンなどが続いた。しかし、この時期は、都市社会の成熟ないし一部縮退傾向が出てきており、都市とその周辺を管理する特別な都市圏連携の存在に疑問が持たれ始めた時期で、多くのケースで、郡独立市とその周辺の郡 (及びそれを構成する市町村) の併存という伝統的な構造を存置しつつ、空間計画などの分野に限定された都市圏連携組織を必要に応じて設置する、という展開が見られた程度であった。ブラウンシュヴァイクは廃止され、フランクフルト都市圏連合も2001年に単なる計画連合に縮小された。

しかし、ドイツの東西統一がなって東から西への人口流入 (さらにもっと東のポーランドやロシアからの流入も含む) が始まり、膨張する都市空間の適切な管理という問題が再び大きな関心の的となった。これが第3の時期であり、現在に続いている。一旦解消したブラウンシュヴァイクの都市圏連携が復活し、一旦途絶えていたブレーメン・ニーダーザクセン共同州計画が再開し、そのほかの都市圏連携組織も機能強化の方向をたどり始めた。この時期の都市圏連携形成の政治的問題意識は、人口流入と住宅市街地膨張傾向のほか、何と云ってもグローバリゼーションの中の国際競争・都市間競争にいかにして勝ち抜くかというものであった。この点で1994年の「シュトゥットガルト都市圏連携 (die Region Stuttgart) 」の設立は画期的だったと言われる。フランクフルト都市圏連合も2011年法によって抜本的に強化された。

2 ドイツの都市圏連携の法的な基本性格

都市圏連携にはいろいろの種類があり、その権限や任務、凝集性に多様性があると述べた。これも詳しくは次章に委ね、基本的な論点を簡単に述べたい。

今回訪問した都市圏連携組織であるハノーファーとフランクフルトとは、いずれも法律 (州法) で根拠付けられた公法人である。しかしこの両者には、自

治体の類型としてみた場合、大きな違いがある。

フランクフルトの場合は、例えばその都市圏連携議会は各構成自治体からの派遣メンバーによって構成され、この都市圏議会議長などの都市圏連携組織執行部を選出するというように、フランクフルト都市圏連合は、住民から直接選挙された機関を持たず、直接的な民主的正統性を持っていない。

これに対して都市圏ハノーファーは、直接公選の長と議会を持っており（都市圏連携の中では唯一である）、2001年の「都市圏ハノーファーに関する法律（Gesetz über die Region Hannover vom 5. Juni 2001）」1条1項は、「新しい自治体連合として領域団体都市圏ハノーファーを設置する」とうたっている。

ドイツの地方自治論においては、自治体は、「領域団体（Gebietskörperschaft）」と「連携団体（Bundkörperschaft）」とに分かたれる⁴。郡や都市圏連携も後者の類型に属するのであるが、この場合は、必ずしも住民によって直接正統化される機関を持つ必要はない。しかし都市圏ハノーファーに限っては、基礎自治体と同様の直接公選の機関を持っているのである。しかも、この法律によって、州都ハノーファー市の周辺の自治体を束ねていたハノーファー郡は廃止されてその機能を都市圏連携組織が引き継いでいる。法的に最も凝集性の高い都市圏連携であると言える。

都市圏ハノーファーの法的な組織構造は郡に関する規定に倣って構成されており、法的な新味はないというが、逆に言うと、郡の法的構造ほぼそのままの都市圏連携であるというところに凝集性の高さがあらわれている。

⁴ この点については、前掲した日本都市センター『基礎自治体の構造と再編』63頁以下を参照。

3 グローバル化の中の戦略としての都市圏連携

1990年代以降都市圏連携に新しい飛躍の時期が訪れたと述べ、その背景にグローバル化時代の都市間競争があると述べた。

フランクフルトは、フランクフルト空港の隆盛と欧州中央銀行の立地を勝ち取ったことなどから、この都市間競争における勝ち組の代表的な存在の1つとあってよいであろう。

連邦政府はこのトレンドをにらんで、ドイツ国内に11の大都市連携圏域（Metropolregion）を設定している（その具体化はまだだが）。フランクフルト市とその周辺地域はもちろんその中の1つだが、指定されているエリアは現在のフランクフルト都市圏連合よりもはるかに広く、州域としてもヘッセン州を超えてバイエルン州とラインラント・プファルツ州に及び、468自治体と550万人の人口を擁し、14,800km²に広がっている。我々のインタビューに応じてくれたフランク・テキリッチ（Frank Tekkiliç）氏は、「フランクフルト都市圏連合はこの大都市連携圏域の代表でもある。」と語った。

この戦略的意味を、同じくインタビューに応じてくれたゲオルギオス・コントス（Georgios Kontos）氏は、次のように説明してくれた。

「ドイツの連邦制はもう時代に合っていない。このことは政治家たちの間では広範な意見の一致があるはずだ。東西ドイツ統一の機会を我々は逸してしまった。大都市を中心とした都市圏連携を基軸にものと考えていかなければならない。フランクフルト都市圏連合に関する法律は中途半端で、大都市連携圏域フランクフルトについて語っているのに、具体的に規定しているのはフランクフルト都市圏連合についてだけだ。」

これには少なからず驚いた。東西ドイツの統一の時に州の再編もやっとうべきだった、それがグローバル競争に勝ち残るためには必要だ、というのである。

筆者は、連邦最小の州であるブレーメンに2年間留学し、その後も毎年のようにブレーメンを訪問しており、ブレーマーハーフェン市と合わせても人口70万人に満たない州を、しかも重厚長大産業の衰退の中で多額の負債を積み上げて連邦の中でも財政のお荷物となっている州を、それでも連邦を構成する1つの州として認めてきたことに、ドイツの国家体制の伝統的性格を感じてきた。しかし上記のようなグローバリゼーション対応優先の発想のもとでは、ブレーメンの都市国家としての自立性など簡単に蹴飛ばされてしまうに違いない。

自治の重層構造を丁寧に多層的に構成し、住民の福利を増進する国家制度・自治制度を展開してきたドイツにおいても、グローバリゼーションの中で新たな課題への対応が迫られているのである。

ドイツの都市圏における 広域連携の展開

～ハノーファー都市圏と
フランクフルト都市圏の挑戦～

(公財) 日本都市センター研究室研究員

三浦 正士

第6章

1 日独における都市圏連携の展開

(1) 日本における広域連携の新たな展開

近年、人口減少社会の到来がいよいよ現実的なものとなるなかで、自治体の広域連携のあり方についての新しい動きが見られる。第30次地方制度調査会が2013年6月に取りまとめた「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」は、従来の広域連携の方式に加えて、より柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化することの必要性を指摘している。この答申を受けて、2014年5月に地方自治法が改正され、新たな広域連携制度として「連携協約」と「事務の代替執行」が創設されることとなった。

これらの制度導入の前提として、「地方中枢拠点都市圏」が構想されている。この構想は、政令市や中核市、特例市といった地域の中核となる都市と周辺市町村との間で、「集約とネットワーク化」を図ろうとするものである。具体的には、地方中枢拠点都市が周辺市町村と連携協約を締結し、政策の牽引役を果たすことで、圏域全体の経済成長や都市機能の集積による高度・専門的なサービスの提供、圏域全体の生活関連機能サービスの向上が期待されている。この地方中枢拠点都市圏構想は、各省庁の都市圏概念を統合するかたちで「連携中枢都市圏構想」へとその名を改め、現在、複数の地域においてモデル事業が進められている。

一方で、前章で指摘されているように、ドイツにおいても、欧州統合とグローバル化が進むなかで、都市圏連携が戦略として認知され、取組みが進められている。日本では「人口減少社会への対応」、ドイツでは「グローバル化のなかの戦略」と、その文脈は若干異なっているものの、都市圏に属する自治体が連携を進めることで、地域の経済成長や公共サービスの向上が期待されている点は共通して

いるといえよう。本調査では、ハノーファーとフランクフルトという 2 つの都市圏の取組みについて、ヒアリングを行うことができた。本章では、ドイツの都市圏連携の実践について検討することで、日本における都市圏連携のあり方に対する示唆を得たい。

(2) ドイツにおける広域連携の発展段階

既に述べたように、本章では 2 つの都市圏における取組みを扱うが、両都市圏の取組みは、ドイツにおける広域連携の動きのなかで、どのような位置にあるものであろうか。ドイツの広域連携の全体像を俯瞰すると、[図表 6-1] のように、5 つの発展段階を想定することができる¹。

第 1 に、「法律に基づかないインフォーマルな協力体制の構築」である。この段階では、市町村間で会合を開き、何らかの政策課題について話し合いを行ったり、具体的な事業について協力したりすることが考えられる。

第 2 に、「民法上の協力組織の設立」である。具体的には、社団法人や株式会社等を設立し、観光振興やレジャー施設の整備といった事業が展開される。

第 3 に、「単一目的の連合組織の設立」である。この段階から、公法上の法人が設立されることになる。具体的には、広域的な土地利用計画の策定を目的とする事例が多い。

第 4 に、「多目的な連合組織の形成」である。この段階は、複数の業務を担う公法人を設立するものであり、広域計画に加えて、公共交通やごみ処理といった業務を担うことが多い。フランクフル

¹ 都市圏ハノーファー環境・計画・建築部長（参事）のアクセル・プリープス（Axel Priebes）氏の整理による。同氏は、都市圏連携に関する多くの論文を発表しており、本調査においてもいくつかの論文をご恵与いただいた。本章では、これらの論文について、註を付したうえで引用している。

ト都市圏連合は、この段階に該当する事例である。

第 5 に、「広域的な自治体の創設」である。これは、住民の直接公選による長と議会が置かれ、都市圏として政治的な意思決定を行うという段階である。本章で扱う「都市圏ハノーファー」がまさにこの段階であり、ドイツにおいても唯一の事例となっている。

なお、「連携」とは言いがたいが、都市圏の一体的な管理という意味では、都市圏内の市町村が合併してひとつの自治体になることも考えられる。ドイツでは、ベルリンがその例となっている。

このモデルによって、本章で取り上げる事例が、広域連携のいかなる段階にあるのかを、大まかに確認することができた。以下では、ハノーファーとフランクフルトという 2 つの都市圏において、どのように連携が進められているのか、具体的に検討することとしたい。

図表 6-1 ドイツにおける広域連携の発展段階モデル

広域連携の発展段階	広域連携の方式
①インフォーマルな協力体制の構築	会合の開催等
②民法上の協力組織の設立	社団法人等
③単一目的の連合組織の設立	特定目的組合 (Zweckverband) 等
④多目的な連合組織の形成	広域連合 (Kommunalverbände) 等
⑤広域的な自治体の創設	例：都市圏ハノーファー
(⑥圏域内の市町村合併)	例：ベルリン市

出典：都市圏ハノーファーへのヒアリングを基に筆者作成。

2 都市圏ハノーファーの形成とその役割

「都市圏ハノーファー」は、2002年、中心都市であるハノーファー市と、周辺の20市町村を区域として創設された広域的な自治体である。圏域人口は約110万人、面積は2,300km²を占めている。

この事例は、前述の発展段階の最終形である「広域的な自治体の創設」にあたるものであり、都市圏連携の成功事例としてドイツ国内でも広く知られている。それでは、「都市圏ハノーファー」では、どのような組織体制のもとで、いかなる事業を行っているのだろうか²。

図表 6-2 都市圏ハノーファーの区域図



出典：都市圏ハノーファー提供資料。

² 以下の記述は、都市圏ハノーファー環境・計画・建築部長（参事）のアクセル・プリース（Axel Priebes）氏へのヒアリングと提供資料に多くを依拠している。

(1) ハノーファーにおける都市圏連携の歴史と背景

ハノーファーでは、1959年から都市圏連携組織の創設が議論されており、1963年には「大ハノーファー広域連合」(Verband Großraum Hannover)が設立されている。つまり、過去50年以上にわたって公法上の連合組織が存在していることになる。この大ハノーファー広域連合は、地域開発及び広域的な土地利用計画の策定が主たる業務であったが、その後、近距離交通、経済振興、自然保護といった分野の業務を担うようになる。

また、1970年には、圏域内の公共交通を運営する「大ハノーファー交通」(Großraumverkehr Hannover)が設立された。これによって、圏域内の公共交通の整備が進んだことが、今日に至る都市圏連携推進の機運の醸成に貢献しているという。

1974年には、旧西ドイツ各州で「領域改革」(Gebietsreform)が進められるなかで、ハノーファー圏においても自治体の廃置分合が行われ、現在の1郡20市町村となった。また、大ハノーファー広域連合の権限も、さらに強化されることになった。

しかしながら、1980年になると、大ハノーファー広域連合が廃止され、近距離交通のみを所管とする「大ハノーファー特定目的組合」(Zweckverband Großraum Hannover)が設立されることになる。その背景としては、政権交代による州政府の立場の転換が大きい。もちろん、広域連合と構成市町村の利害対立や負担金額に対する不満も少なくなかったが、地域においては、概ね広域連合が必要かつ有意義であると認められていたのである³。

1992年には、大ハノーファー特定目的組合が「大ハノーファー市町村広域連合」(Kommunalverband Großraum Hannover)

³ P riebs, Axel, Die Bildung der Region Hannover und ihre Bedeutung für die Zukunft stadtreionaler Organisationsstrukturen, *Die Öffentliche Verwaltung*, 2002, S.145.

に改称され、ふたたび都市圏連携が強化されることになる。大ハノーファー市町村広域連合は、法律上、広域的な土地利用計画計画の策定と近距離交通に関する権限を有したほか、経済振興、職業訓練、健康、環境保護、ごみ処理、レジャー施設（動物園）の運営といった業務の一部が、ハノーファー市及びハノーファー郡から自発的に委託されている。

大ハノーファー市町村広域連合では、160人の職員が上記の業務を行っており、都市圏連携の成功事例としてドイツ国内でも評価が高かったという。一方で、これらの業務に関しては、広域連合とハノーファー郡、ハノーファー市に同様の部局が設置されており、効率性が低いという欠点も有していた。そのため、都市圏の改革に向けた検討が進められることになる。

(2) 都市圏ハノーファーの創設に向けた検討

「都市圏ハノーファー」の創設に向けた検討の状況を、大ハノーファー市町村広域連合、構成市町村、郡の側の動きを中心に概観しよう。当初、都市圏の改革に向けた議論を牽引したのが、市町村広域連合、ハノーファー市、ハノーファー郡のそれぞれの行政機関の長であった（当時はいずれも直接公選ではなかった）。彼らは、1996年に「都市圏ハノーファー」の創設に向けた議論のたたき台を提案する。ここでは、欧州統合とグローバル化によって激化した都市間競争を克服するために、①都市圏の統合、②都市圏内の利益と負担の調整、③行政機構の効率性の改善が必要であることを指摘し、地域において好意的な反響を受けた⁴。

⁴ Ebd. S.148.

その後、市町村広域連合が主導して検討部会が設置され、「都市圏ハノーファー」への権限の割り当てや財源の調達方法について、具体的な検討がなされる。1998年に検討部会が提示した報告書では、「都市圏ハノーファー」の担うべき権限と、それらの権限が新組織で十分に執行可能であることが示された。また、予想される「都市圏ハノーファー」の財源調達方法についても説明がなされ、ハノーファー市が周辺市町村に財政負担を転嫁するのではないかとという懸念を払拭することになった⁵。

このような検討作業と並行して、市町村広域連合や構成市町村、郡においても、「都市圏ハノーファー」の実現に向けた合意形成が図られた。当初、創設に対して反対の姿勢を示したのが、ハノーファー郡議会の CDU である。その理由として強調されたのが、郡が所属市町村の利害を代弁し、ハノーファー市との間で防波堤としての機能を果たしているというものであった⁶。とはいえ、1998年には、まず市町村広域連合議会、続いてハノーファー市議会において、全会一致で「都市圏ハノーファー」創設に向けた合意がなされると、郡議会 CDU も基本的な賛意を表明するに至り、郡議会においても全会一致で合意がなされることとなった。このほか、圏域の 20 市町村やハノーファー市の各区評議会においても、創設に賛同する議決がなされた。

このように、圏域内のコンセンサスが得られたことから、1999年には州議会に法案が提出される。その後、州議会における議論と幾度かの修正を経て、2001年10月に「都市圏ハノーファーの設置に関する法律」(Gesetz über die Region Hannover)が、反対票わずか1票で可決され、「都市圏ハノーファー」が誕生した。

⁵ Ebd.

⁶ Ebd.

(3) 都市圏ハノーファーの組織体制

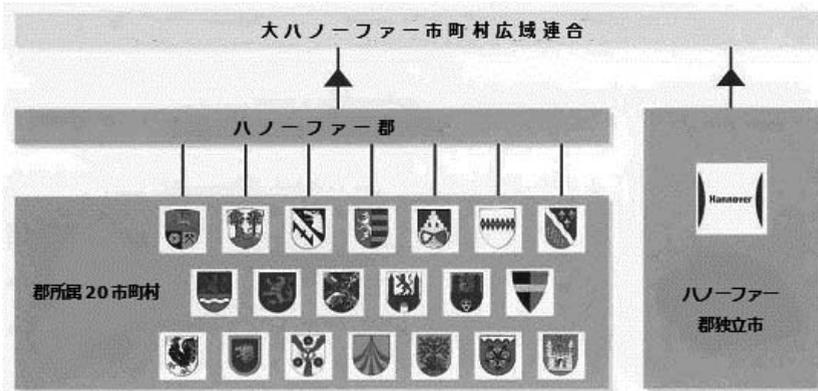
「都市圏ハノーファー」は、大ハノーファー市町村広域連合とハノーファー郡を継承する団体として創設されている。創設前後の圏域内の構造を示したものが〔図表 6-3〕及び〔図表 6-4〕である。まず、〔図表 6-3〕を見ると、「都市圏ハノーファー」創設前は、一方にハノーファー市が、もう一方に郡と郡所属 20 市町村が対峙しており、中心市であるハノーファー市と周辺市町村の利害を代表する郡の間で顕在的な対立関係が生じてしていたという。

また、財政調整の面からも、ハノーファー市とハノーファー郡で分断されていた。郡市町村広域連合の担う事務については、負担金の配分を通じた財政調整が行われていたものの、郡の業務については、郡所属の 20 市町村間の財政調整のみで、郡独立市であるハノーファー市との間に財政調整機能はなかったのである。

〔図表 6-4〕の通り、「都市圏ハノーファー」の創設によって、明瞭な二層制の構造に生まれ変わった。「都市圏ハノーファー」は、市町村広域連合と郡が担っていた権限と業務、さらには郡独立市としてハノーファー市に上乘せされていた権限と業務を担うこととなった。このことは、従来「郡独立市」という特別な地位にあったハノーファー市が、他の 20 市町村と同様に都市圏に包括される存在となったことを意味している。

「都市圏ハノーファー」の予算は、年間約 15 億ユーロであり、そのうち 6 割が州の交付金、4 割が市町村の負担金となっている。この負担金の配分を通じて、構成 21 市町村の間で財政調整機能が発揮されるようになった。ヒアリングでは、中心市と周辺市町村

図表 6-3 都市圏ハノーファー移行前の構造



出典：都市圏ハノーファー提供資料を基に筆者作成。

図表 6-4 都市圏ハノーファー移行後の構造



出典：都市圏ハノーファー提供資料を基に筆者作成。

の双方にとって、負担軽減というメリットがあることが強調されていた。例えば、人口の多いハノーファー市が相対的に多くの負担金を支出しており、周辺市町村にとっては、ハノーファー市の負担金をもとに圏域サービスの充実が図られることになる。ハノーファー市としても、市外の住民も多く利用する施設等について、周辺市町村の負担金が投資されることになるというわけである。このように、「都市圏ハノーファー」の財政調整とサービス提供を通じて、中心市と周辺市町村が互いに助け合う「連帯」(Solidarität)の関係づくりがめざされているのである。

「都市圏ハノーファー」の統治構造自体は、目新しいものではなく、郡と類似したものになっている。まず、住民の直接公選によって選出された 84 人の議員によって、一院制の都市圏議会が構成される。議会は、「都市圏ハノーファー」の意思決定機関であり、また市町村の負担金の配分額を決定するという重要な権限を有している。また、執行機関についてみると、住民の直接公選によって、都市圏長(Regionspräsident)が選出される。加えて、5 人の参事(Regionsrat)が議会によって選出され、参事はそれぞれ「都市圏ハノーファー」の 5 部局の長になる。

なお、一時期、所属市町村の首長を議員とする議会を別に創設し、二院制にすることが検討されたが、反対が強く実現されなかった。二院制の導入に反対したのが、都市圏議会である。都市圏議会議員は、名誉職と位置づけられており、専門職でなおかつ背後に行政機構を有する市町村長によって第二院が創設された場合、自らが弱い立場に置かれるのではないかという危惧があったという。また、ニーダーザクセン州郡会議⁷も、州内の郡において同様の制度を設け

⁷ 州内のすべての郡による連合組織である。なお、「都市圏ハノーファー」は、同じく州内の市による連合組織であるニーダーザクセン州都市会議と郡会議の両方に加盟している。

ようとする動きにつながるといふ懸念から、第二院の設置に反対している。

以上のような経緯もあって、「都市圏ハノーファー」では、所属市町村側の代表者が意思決定に関わるといふ制度にはなっていない。そのため、「都市圏ハノーファー」と構成市町村の間のインフォーマルな関係が重要となる。「都市圏ハノーファー」では、様々な過程で市町村との対話を重視しているほか、少なくとも年 1 回、都市圏長と市町村長が一堂に会する話し合いの場を設けるなど、所属市町村との関係づくりに努めているという。

このような統治構造のもとで、2,500 人近い職員からなる行政機構が置かれているわけであるが、「都市圏ハノーファー」では、いかなる業務を遂行しているのだろうか。

(4) 都市圏ハノーファーの業務

前述のとおり、「都市圏ハノーファー」は、かつての市町村広域連合、ハノーファー郡、ハノーファー市の一部の業務を行っている。主な業務をまとめたものが、[図表 6-5] である。まず、すべての区域で実施している業務を見ると、公共交通と広域計画の策定は、市町村広域連合の権限を引き継いだものである。また、経済振興、職業訓練、健康、環境保護、ごみ処理、動物園の運営については、ハノーファー市と郡が自主的に市町村広域連合に委託していたものであるが、これらの権限自体が、「都市圏ハノーファー」に移管されている。さらに、従来ハノーファー市と郡の間で別々に担われていた業務（社会福祉、公立病院等）についても、「都市圏ハノーファー」が一体的に担うこととなった。

図表 6-5 都市圏ハノーファーの主な業務分野

すべての区域で実施	<ul style="list-style-type: none"> ・公共交通、交通公社の運営 ・経済振興、雇用対策、職業訓練学校 ・社会福祉 ・健康、公立病院 ・環境保護、気候変動対策、ごみ処理 ・広域計画の策定、市町村土地利用計画の許可 ・広域におけるレジャー、動物園の運営
一部区域で実施	<ul style="list-style-type: none"> ・道路（旧郡道）の管理（旧郡 20 市町村のみ） ・青少年行政（16 市町村のみ） ・建築許可（7 市町村のみ）

出典：都市圏ハノーファーへのヒアリングを基に筆者作成。

次に、一部区域で実施しているものを見ると、旧郡道の管理、青少年行政、建築許可といった業務が担われている。このうち、後者の 2 つは、すべての所属市町村から合意を得ることが難しかったものである。建築許可を例にとると、専門職員の配置が必要となる建築許可業務を「都市圏ハノーファー」に移管し、財政の効率化を図ろうとする市町村と、自前で行うことで建築許可をスピーディーに行うことで、開発を進めたいと考える市町村で意見が 2 つに分かれたという。そのため、現在は、前者の考えをもつ 7 市町村のみについて、建築許可業務を行っている。

このほか、圏域で活動する経済振興団体等の統合も進められており、都市圏全体として一体的なマーケティングが図られている。

最後に触れておきたいのが、「都市圏ハノーファー」では、ハノーファー市が郡独立市として有していた特別な権限を除いて、市町

村の権限を移管することは構想段階から想定されていなかった。むしろ、市町村の権限を強化することが重要な要素であった。前述のように、ハノーファー市が周辺市町村から権限を吸い上げ、また財政負担を転嫁するのではないかという懸念が、郡や郡所属市町村の側にあったためである。「都市圏ハノーファー」の創設が市町村の立場を高めるものであるという整理は、構成市町村間の合意形成を図るうえできわめて重要であったということができよう。そのため、郡の権限であった小中学校の運営は、「都市圏ハノーファー」移行後に市町村の権限になったほか、郡の権限に属するいくつかの事務についても、市町村に委託されている⁸。

3 フランクフルト都市圏連合の取組み

フランクフルト都市圏連合（Regionalverband Frankfurt Rhein Main）は、2011年、フランクフルト市周辺の75市町村にによって設立され、圏域人口は約220万人、面積は約2,500km²を占めている。圏域には、フランクフルト市（人口約70万人）のほか、オフエンバッハ市（Offenbach am Main、郡独立市、人口約12万人）、ハーナウ市（Hanau、人口約9万人）、リュッセルハイム市（Rüsselsheim、人口約6万人）といった都市が含まれるほか、6つの郡が存在しており、その一部は州都であるヴィースバーデン市（Wiesbaden、人口約27万人）と接している。

このような地域的特徴は、後述の通り構成市町村間の利害対立を生んでいるが、一方で利害対立を乗り越え、都市圏連携を深めるために様々な取組みが模索されている興味深い事例でもある。フラン

⁸ Ebd. S.146.

る。その後、フランクフルト市が経済都市として発展を遂げるなかで、1975年には、都市圏で初めての広域行政組織として、州法に基づき「フランクフルト広域連合」(Umlandverband Frankfurt)が設立される。この広域連合は、広域的な土地利用計画のほか、ごみ収集・処理や上下水道、公共交通に関する業務を所管するなど、多目的にわたって連携を進めるものであった。

しかしながら、2001年にフランクフルト広域連合は廃止されることになる。その理由としては、構成市町村間の意見対立に加えて、州との対立を挙げることができる。前述のとおり、ヘッセン州の州都は、都市圏が異なるヴィースバーデン市であるため、都市圏連携に対する認識にズレがあったこと、またヘッセン州と大都市フランクフルトが政治的な競争関係にあることもあって、州政府は都市圏連携に対して疑いの目をもっていたという。

こうした背景のもとで、フランクフルト広域連合に代わって創設された「大フランクフルト広域計画連合」(Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main)の業務は、広域的な土地利用計画に関するものに限定されることになった。広域連携の発展段階モデルに即して言えば、連携の最初の段階である「法律に基づかないインフォーマルな協力体制の構築」から始まり、「多目的な連合組織の形成」に発展したが、「単一目的の連合組織の設立」に後退することになったといえよう。

しかしながら、その後、都市圏をとりまく政治的・社会的状況が変化していく。第1に、グローバル化の進展である。1990年代後半から2000年代にかけて、単一通貨の導入やEU加盟国の拡大、リスボン条約の調印など、欧州統合の動きが加速することとなった。このことは、世界的な経済のグローバル化とあいまって、都市間競争の激化をもたらしている。こうした変化は、とりわけヘッセン州

とフランクフルト市の関係にも大きな影響を及ぼしている。すなわち、都市間競争が激化するなかで、州政府においても都市圏連携に対する理解が深まり、また州の競争力を高めるうえでもフランクフルト都市圏が戦略的に重要性を増すこととなったのである。

第 2 に、構成市町村間の利害対立という観点からは、ドイツ国内において、都市計画に対する考え方が変わりつつあることも大きい。連邦政府が 2002 年に策定した持続可能戦略¹⁰では、2020 年までに、新たな土地の開発を 1 日当たり 30ha に抑えることを目標に掲げている。従来、工業団地や大規模な商業施設の誘致が、構成市町村間の利害対立の要因のひとつとなっていた。しかしながら、このような都市計画の方向性の転換によって、新たな開発が困難になっており、後述のように、むしろ都市間連携のもたらす利益が大きくなったことが、構成市町村間の関係改善につながっている。

なお、再度の都市圏連携の推進にあたっては、人のつながりも重要な要素を占めているという。一例を挙げると、現在のフランクフルト市長は、頻繁に近隣の市町村を訪れ、非公式に都市圏連携について話し合いの場を設けており、このことが都市圏連携に対する周辺市町村の疑念を和らげ、建設的な議論を進めるうえでの機運の醸成に寄与しているのである。

以上の経緯を経て、2001 年に廃止されたフランクフルト広域連合の後継組織として、現在の「フランクフルト都市圏連合」が発足することになる。

¹⁰ 正式名称は、「ドイツのための展望—持続可能な発展のためのわれわれの戦略」(Perspektiven für Deutschland : Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung) という。本戦略の詳細については、坪郷實『環境政策の政治学：ドイツと日本』早稲田大学出版部、2009 年、25-32 頁を参照されたい。

(2) フランクフルト都市圏連合の組織と業務

フランクフルト都市圏連合では、構成市町村の代表者が意思決定機関を構成している。〔図表 6-7〕が、その組織図である。

まず、75 の構成市町村の議会から選出された代表者によって、連合議会が構成される。この代表者は、市町村の規模にかかわらず、構成市町村からそれぞれ 1 人ずつ派遣されるが、連合議会の議決においては、人口の多い市町村の代表者ほど多くの票数を有している。例えば、フランクフルト市の代表者は 12 票を有しているが、小規模の町村は 1 票しか有していない。

次に、執行機関について見ると、連合議会が連合長を選任する。また、連合議会は、連合長に加えて、数名の助役 (Beigeordnete) を選任する。助役には、専門助役と名誉職助役の 2 種類が存在しており、専門助役は 2 人以内¹¹、名誉職助役は 8 人が定員となっている。これらの連合議会選出のメンバーに加えて、圏域内の郡独立市 (2 市) の市長、及び郡 (6 郡) の郡長が加わり、執行部が形成される。

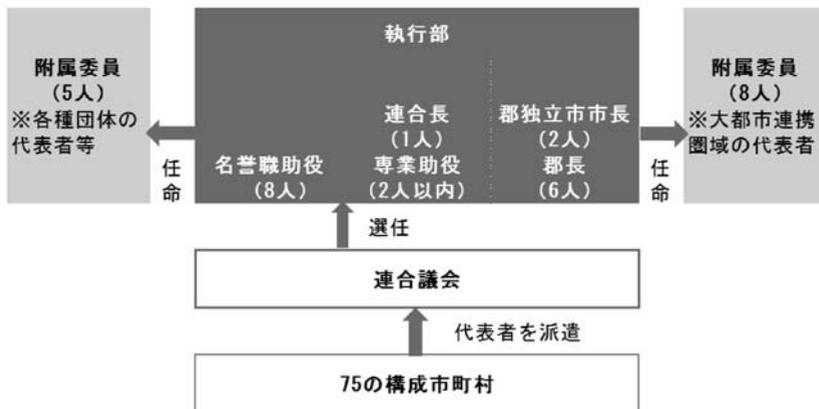
さらに、執行部に助言を行う立場として、附属委員会が設置されている。この委員会にも、労働組合や圏域内で活動する企業の連合組織等の代表者 (計 5 人) によるものと、大都市連携圏域¹²構成市町村の代表者 (計 8 人) によるものの 2 種類がある。

この執行部のもとに、約 130 人の職員からなる行政機構が置かれ、構成市町村の負担金を財源とする年間約 1500 万ユーロの予算で様々な業務を行っている。それでは、フランクフルト都市圏連合は、いかなる業務を担っているのでしょうか。

¹¹ 現状では、経費削減の観点から、専門助役は 1 人となっている。

¹² 大都市連携圏域については、片木淳「ハンブルク市の大都市政策と都市内分権」日本都市センター『欧米諸国にみる大都市制度』2013 年、169-172 頁を参照されたい。

図表 6-7 フランクフルト都市圏連合の統治構造



出典：フランクフルト都市圏連合提供資料を基に筆者作成。

都市圏連合の業務は、6つに区分することができる。ひとつが、①「都市圏の発展のための調整と管理に関する業務」である。例えば、フランクフルト圏において深刻な課題となっているのが、人口増加に伴う住宅不足である。都市圏連合では、住宅建設をテーマとする会議を定期的で開催し、圏域全体での住宅不足解消にむけた調整を図っている。

また、都市圏連合では、圏域内で活動する各種団体に対して、②「都市圏の戦略的な活動のためのプラットフォームの提供」を行っている。一例を挙げると、フランクフルト圏域では、広域的に活動する3つの経済振興団体が存在している。そのため、都市圏連合では、これらの団体が密接に協力できる体制を構築し、また連携して圏域のマーケティング活動を展開するための支援を行っている。

さらには、③「広域景観計画及び広域土地利用計画の策定」も、重要な業務である。都市圏連合の策定するこれらの計画は、市町村に対する拘束力を有している。

このほか、都市圏連合では、④「圏域のモニタリング」（統計情報の収集）、⑤「EU 構造基金 (Structural Funds) ¹³の市町村への配分・助言」、⑥「市町村に対するサービス事業」を実施している。とりわけ⑥は、都市圏連合が市町村に対して、政策立案・実施の両面で様々な支援を行うものであり、フランクフルト都市圏連合の特徴のひとつをなしている。そこで、以下ではこの事業についてもう一步踏み込んで記述したい。

(3) 市町村に対する多様なサービスの展開

既に述べたように、フランクフルトにおける都市圏連携は、構成市町村間の利害対立から後退したという過去を経験している。このような構成市町村間の対立は、地域開発に関する圏域内の自治体間競争を背景としている。また、中心市に投資を集中し、一人勝ちをもたらすのではないかという周辺町村の疑念も根強い。そのため、都市圏連合では、市町村に対するサービスを多様に展開し、構成市町村にあまねく連携の利益をもたらそうとしている。この事業によって、都市圏連合に対する構成市町村の評価が高まるとともに、市町村の相互理解と対立解消にも寄与しているのである。

「市町村サービス」(Kommunaler Service) と呼ばれるこの事業は、大きく 4 つに分けられる。まず、①「市町村間のネットワーク形成」である。具体的には、政策分野ごとに、定期的に構成市

¹³ 構造基金の概要については、自治体国際化協会「欧州地域開発基金を用いた地域振興施策」1999年を参照されたい。

町村の担当者が集まり、情報交換を行うといった具合である。また、②「市町村職員に対する研修」も行っている。

構成市町村の利益という観点から、より重要となるのが、③「市町村協力事業」と④「市町村に対する事業提案」である。以下では、この2つの事業について、具体例を紹介したい。

ア 市町村協力事業の事例～自転車専用道の整備～

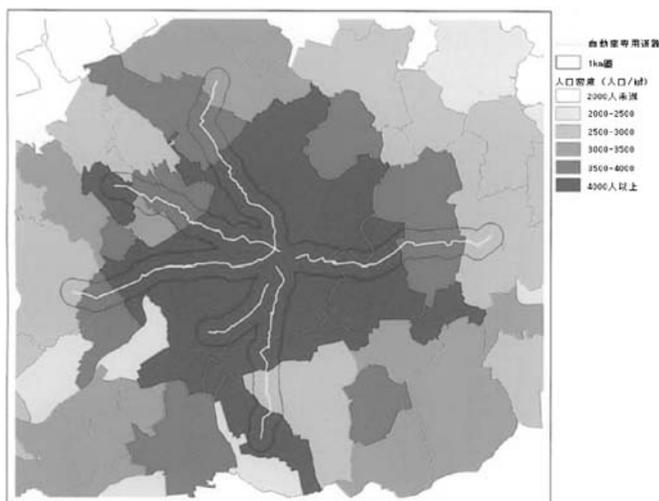
「市町村協力事業」は、市町村域をまたがる政策課題について、都市圏連合が事業を開発し、市町村と協力して実施するものである。具体例として、自転車専用道の整備がある。近年、自転車通勤が増加していることを踏まえ、都市圏連合では、交通政策と環境政策の一環として、[図表 6-8]のように、構成市町村と協力して自転車専用道 7 路線を整備することを計画している。現在、7 路線のうち南に向かう 1 路線をモデル事業として、検討が進められている。

この事業は、まだ始まって間もなく、現在は自転車専用道をどのような経路で整備するかについて検討している段階である。都市圏連合では、沿線市町村の担当者を集め、大学等とも連携しながら、話し合いを続けている。なお、この路線の終点は都市圏連合に参加していないダルムシュタット市（Darmstadt、人口約 15 万人）であり、圏域外の市町村が参加していることも特徴のひとつである。

なお、経路の検討にかかる調査経費は、沿線市町村の負担金によって賄っている。財源負担は、構成市町村間の対立の要因となることが多いが、この事業では、自転車専用道のニーズに合わせて、フランクフルト市やダルムシュタット市が町村よりも多くの金額を負担する形で、問題なく合意が得られたという。

また、政治レベルの理解と協力も得られており、沿線市町村の首長が一堂に会して、地元のマスメディアの出席のもと、本事業の構

図表 6-8 都市圏連合の自転車専用道整備プラン



出典：フランクフルト都市圏連合提供資料を基に筆者作成。

想発表会・協定締結式が開催されている。このように、都市圏連合と構成市町村が協力して事業を検討することで、都市圏連携に対する理解と、相互の信頼関係が醸成されることが期待できよう。

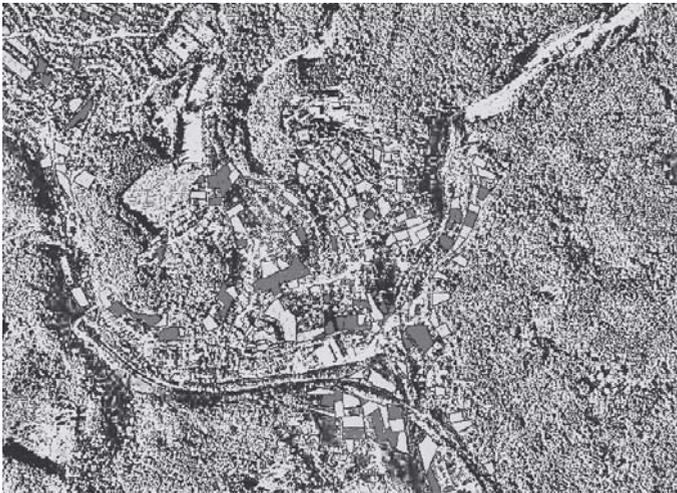
イ 市町村に対する事業提案の事例～地域の開発可能性の把握～

「市町村に対する事業提案」は、市町村の権限に属する事業について、都市圏連合が事業の方向性を提案し、また事業実施のための情報提供や技術的支援を行うものである。具体例として、「地域の開発可能性の把握」事業が挙げられる。この事業は、すべての構成市町村の既存市街地を調査し、建物が建設されていない土地や低層の建築物が立地している土地、すなわち今後の開発可能性がある土地を把握するものである。調査の結果は、[図表 6-9] のように地図情報に落とし込まれ、各市町村の建設部局に提供される。

この事業は、土地利用に関する専門的・技術的な支援という側面と、新たな土地開発の制限を啓発するキャンペーンとしての側面がある。既に述べたとおり、ドイツにおいては、新たな土地開発を抑制する方針がとられている。また、郊外部の大規模開発が、市町村間の対立要因となることも多い。そこで、都市圏連合では、既存市街地の内的な開発の可能性を示すことで、事前に市町村間の対立を回避することを試みているのである。

また、この事業に関連して、既存市街地では、駐車場の不足や空き店舗の増加、建物の老朽化といった問題に直面しており、いくつかの市町村では、地域の住民や企業、利害関係者が集まる会合を定期的に開催し、解決策を探るという取組みが行われている。都市圏連合では、こうした会合の司会や、第三者としてコーディネータ役を担うなど、課題解決に向けた支援を行っている。

図表 6-9 地域の開発可能性に関する地図情報の例



出典：フランクフルト都市圏連合提供資料。

4 都市圏連携の成功の鍵は何か

(1) ドイツの都市圏連携が示唆するもの

これまで、ハノーファーとフランクフルトという 2 つの都市圏連携の取組みを概観してきた。これらの事例は、構成市町村間の利害調整、とりわけ中核的な都市と周辺市町村の間で、都市圏連携の意義を共有できるかどうか、成功の鍵となっていることを改めて認識させるものであった。そして、両事例では、構成市町村間の対立を乗り越えるために、共通する方向性が志向されている。

第 1 に、構成市町村のトップ層が、都市圏連携に対する認識を共有するための仕組みづくりである。「都市圏ハノーファー」においては、構成市町村の長が一堂に会し、自由に意見交換を行う場を設けている。フランクフルト都市圏連合においても、フランクフルト市長が周辺市町村を頻繁に訪問し、意見交換を行っている。インフォーマルなかたちで市町村長が意見交換を行うことは、都市圏連携の成功にとって、意外なほど重要なのである。

第 2 に、都市圏連携を進めるためには、段階を経て着実に連携を深化させていく必要がある。いずれの事例においても、広域計画の策定にはじまり、幾度かの連携の後退を経験しながらも、着実に都市圏における事業を拡大させてきた。「都市圏ハノーファー」へのヒアリングでは、都市圏連携の成功は 50 年以上に渡る連携の歴史を通じてのみ理解することができると繰り返し指摘されており、印象深いものであった。また、同ヒアリングでは、都市圏連携組織が、広域計画の策定に加えて、公共交通と経済振興、レジャーに関する事業を担うことが重要であると強調されていた。これらの事業を展開することで、住民が都市圏連携組織の存在を認識し、また連携の利益を実感することにつながるというのである。いずれにせよ、

都市圏連携は一朝一夕で成せるものではなく、着実に取組みを進めていくことで、構成市町村や圏域住民の理解を得ることが重要となる。

第 3 に、すべての構成市町村が都市圏連携の利益を享受するための、具体的な事業と財政負担の仕組みを構想することである。都市圏連携は、中核的な都市が周辺市町村を従属させるのではないか、あるいは中核的な都市だけが発展し周辺市町村の衰退をもたらすのではないかという懸念を常に内包している。こうした懸念を払拭するための、具体的な事業と財政負担の仕組みを構築することが求められる。また、事業内容や財政負担が構成市町村に受け入れられるためには、市町村間の複雑な利害関係をいかに調整したのか、また決定が誰によってなされたのか、その決定における政治的正統性が問題となる。都市圏連携に対する住民の関わりを含めて、都市圏における意思決定のあり方が強く問われることになる。

(2) 日本における都市圏連携の展開に向けて

それでは、ハノーファーとフランクフルトの事例から、日本の都市圏連携に対してどのような示唆を得ることができるであろうか。日本においては、1960 年代後半から「広域行政圏」¹⁴が推進されるなど、都市圏連携の長い歴史を有している。この間、全国の自治体において多様な広域行政施策が展開されてきた。一方で、「平成の合併」の進展等を背景として、一部事務組合や広域連合といった既存の制度を活用した連携が頭打ちとなっていることも事実である。

¹⁴ 日本における広域行政圏の展開については、横道清孝「日本における新しい広域行政政策」自治体国際化協会・政策研究大学院大学比較地方自治研究センター『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料 No.6』2010 年を参照されたい。

そのため、現在推進されている「連携中枢都市圏」では、連携協約の制度化によって、一部事務組合や広域連合のように、議会が存在することで迅速な意思決定が困難になるといった「煩雑さ」を解消することで、連携がより柔軟に行われることを意図している。確かに、連携協約の活用によって、中核的な都市と周辺市町村との間で、連携によって実施する具体的な事業内容や、各事業においていずれの自治体が連携するのかを、柔軟に構想することが可能となる。こうした取組みによって着実に連携を進めることができれば、さらなる都市間連携へと深化していくことも期待できよう。

一方で、柔軟な連携であるが故に、住民にとって都市圏連携がわかりにくいものとなり、住民による統制が働きづらい側面がある¹⁵ことも事実である。また、都市圏を一体的に扱う議会が存在しないため、議会による統制は構成市町村の議会に依存せざるを得ないほか、圏域内で何らかの対立が生じた場合に、政治的な交渉と妥協のメカニズムが働きづらいという側面があることも否定できない。

なお、連携協約の内容については、「連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定める」（自治法 252 条の 2 第 1 項）と規定されている。そのため、自治体は連携内容を工夫して協約に盛り込むことができるが、他方で連携を具体化するためには、別途「事務の共同処理」の仕組みを利用し、あるいは独自の条例を策定することが必要となる（2 段階手続き）¹⁶。その意味では、上記の問題を克服できるかどうかは、都市圏連携の具体的な制度設計における地域の創意と工夫にかかっている。連携中枢都市圏の取組みが、各地域においてどのような展開を見せていくのか、今後の動向が注目されよう。

¹⁵ 牛山久仁彦「自治体間連携の進展と課題」ガバナンス 167 号（2015 年）、21 頁。

¹⁶ 斎藤誠「連携協約制度の導入と自治体の課題」市政 749 号（2014 年）、19 頁。

都市内分権に関する ドイツの法律の規定の例

訳：法政大学法学部教授

名和田 是彦

ドイツ連邦共和国では、地方自治制度を定める権限は州にあり、連邦憲法はごく限られた基本原則を定めているにすぎない（28条）。そこには特に都市内分権についてはふれられていないが、そのような仕組みをつくることには問題はないとされている。そこで、ドイツの16のすべての州で、法律によって選挙制の都市内分権が組織されている。以下においては、紙幅の関係もあって、我々が訪れたニーダーザクセン、ヘッセン、ブレーメンの都市内分権に関する法律の規定だけを訳出しているが、実は、都市内分権制度の法源としては、ほかにもいろいろとあり、中でも住民代表組織の選挙に関する規定を含む各州の選挙法の規定は重要ではあるが、ここでは割愛していることにご留意いただきたい。また、規定の中で参照されている別な条文についてや、ドイツ独自あるいは各州独自の仕組みについても、註を付して説明すべきであるが、紙幅の関係で断念しているため、完璧な紹介とはなっていない。参考資料としてご利用いただければ幸いです。

資料編

1 ニーダーザクセン州地方自治法における都市内分権の規定 (2010年12月17日のニーダーザクセン州地方自治法(最終改正は2014年12月16日)による)

ニーダーザクセン州では、市町村法や郡に関する法律、都市圏ハノーファーに関する法律などを統合して、「ニーダーザクセン州地方自治法」を2010年に制定している。以下に訳出したのは、この中の都市内分権に関する規定である。

第5章 地区と都市区

【地区(Ortschaft)及び都市区(Stadtbezirk)の設置、変更及び廃止】

第90条

[第1項と第3項は、農村部の「地区」に関する規定なので略]

- (2) 郡独立市又は人口10万人以上の都市は、基本条例によって都市の全域に都市区を設置することができる。基本条例には、都市区の数とその境界を定めるものとする。都市区にはそれぞれ都市区評議会を選挙するものとする。
- (4) 地区若しくは都市区の廃止又はその境界の変更は、市議会議員の任期満了の時にのみ行いうる。

【地区評議会及び都市区評議会】

第91条

- (1) 地区評議会の構成員数は、基本条例によって定める。ただし、少なくとも5人の構成員が選ばれるものとする。都市区評議会は、当該都市区が市町村であったならば選ばれるべき議員数の半数の構成員数とする。ただしこの場合において、構成員数が偶数になった場合には、これに1を加えるものとする。

- (2) 地区評議会又は都市区評議会の構成員は、市町村議員選挙と同日に、この法律及びニーダーザクセン州自治体選挙法の規定に従って、選挙される。[中略] 市町村議会議員の選挙管理機関は、地区評議会又は都市区評議会の選挙をも管轄する。
- (3) 基本条例において、市町村議会議員¹が、地区若しくは都市区に居住するか又はその選挙区が地区若しくは都市区と部分的に重なるか若しくは全域が含まれる場合に、当該地区評議会又は都市区評議会に発言権を持って²属することができるものと定めることができる。
- (4) 地区評議会又は都市区評議会の構成員については、市町村議会議員に関する規定を準用する。第55条の規定は、その第3項に従って構成員が会議手当だけを費用弁償として受け取るものとして準用し、また主行政官吏³は第3項に従って地区評議会又は都市区評議会の構成員である場合において費用弁償を受けないものとする。第57条第1項は、議決権ある構成員が2名以上の場合のみ党派又はグループを構成できるものとして準用する。
- (5) 地区評議会又は都市区評議会の議事手続については、市町村議会の規定を準用する。都市区評議会又は地区評議会は、地区又は都市区に関わる案件について第62条を適用して住民の質問タイム及び住民への聴聞を行うことができる。手続の詳細について、並びに地区評議会若しくは都市区評議会と市議会、行政委員会及び市町村議会委員会との連携については、市町村議会がその議事規則において定める。地区評議会又は都市区

¹ Ratsmitglieder. 厳密には「市町村議会の構成員」と訳すべきか。日本流にいう「市町村議会議員」は“Abgeordnete”というが、このほか、直接公選の市長（80条1項）も「市議会」のメンバーなのである（45条1項）。そこで4項のような「主行政官吏」に関する規定が出てくる。

² Mit beratender Stimme. つまり発言権はあるが議決権のない者として会議に参加できるという意味である。

³ Hauptverwaltungsbeamtin oder Hauptverwaltungsbeamte. 要するに市町村長のことである（7条1項及び2項）。この法律で、市町村のほか郡や都市圏ハノーファーも一括したので、「主行政官吏」というこれら多種の自治体の長を表す概念をつくったのである。

評議会、専門委員会を設置することができない。

- (6) 地区評議会又は都市区評議会は、任期が終了した後においても、新たに構成される地区評議会又は都市区評議会の第1回会議まではその活動を継続する。地区評議会又は都市区評議会の解散の場合についても同様である。
- (7) 市町村議会が解散された場合には、地区評議会又は都市区評議会も解散される。市町村議会選挙が無効とされた場合、又はニーダーザクセン州自治体選挙法第42条第3項第2文に規定する場合も、同様である。

【地区長 (Ortsbürgermeisterin oder Ortsbürgermeister) 、区長 (Ortsbürgermeisterin oder Ortsbürgermeister) 】

第92条

- (1) 地区評議会又は都市区評議会は、その最初の会議において、出席していて司会を引き受ける意思のある者のうちの最年長の者の司会のもとに、構成員の中から構成員の任期を任期として代表者とその代理者を選出する。地区評議会の代表は地区長、都市区評議会の代表は区長と称する。
- (2) 代表は、地区評議会又は都市区評議会を招集する。地区評議会又は都市区評議会は、主行政官吏が審議の対象となる案件を示して要求したときには、遅滞なく招集されなければならない。主行政官吏は、特定の審議案件を議題にすべきことを要求することができる。
- (3) 代表は、地区評議会又は都市区評議会がその構成員の3分の2以上の多数で議決したときには、解任されることができる。代表は、任期満了後も次の代表が新たに選出されるまでの間その職務を継続する。地区評議会又は都市区評議会が解散されたときも同様とする。

【地区評議会又は都市区評議会の権限】

第93条

(1) 地区評議会又は都市区評議会は、地区又は都市区の利益を代表し、市町村の中での当該地区の発展を促進する。市町村議会が第58条第1項及び第2項によって排他的に権限を持つのではない限りにおいて、かつ第85条第1項第3号乃至第6号に従って主行政官吏の権限に属する任務ではない限りにおいて、地区評議会又は都市区評議会は、市町村全体の利害を尊重しつつ次の事柄について決定する。

1. 地区内又は都市区内に立地している公的施設、例えば学校、図書館、保育園、青年館、スポーツ施設、老人ホーム、村のコミュニティ・センター、墓園及びその他の社会的文化的施設であって、その重要性が都市区又は地区にとどまらないものではないものについて、その維持管理、設備及び利用
2. その重要性が地区又は都市区の範囲を超えるのでない、道路、通路及び広場（それらの照明灯も含む）の築造、改築、維持、補修の作業の優先順位の確定
3. 地区内又は都市区内で完結している道路、通路及び広場の命名及び改名
4. その重要性が著しく地区又は都市区の範囲を超えるのでない市場
5. 地区のイメージの涵養並びにその重要性が地区若しくは都市区の範囲を著しく越えない公園緑地の維持及び改善
6. 地区内又は都市区内の協会、団体及びその他諸組織への援助
7. 地区又は都市区の人口が2,000人以上である場合、当該地区又は都市区を管轄範囲とする仲裁所を設置し、この仲裁所の仲裁人を選任すること。

8. 地区又は都市区のふるさとづくり活動や慣習に基づく催しを援助すること。
9. 姉妹地区関係等の涵養
(Pflege vorhandener Paten- und Partnerschaften)
10. 地区又は都市区における芸術の保護育成
11. 地区又は都市区のイメージづくり (Repräsentation)
12. 地区又は都市区の事柄の記録及び文書化

以上のほか更に市町村の固有事務に属する案件を基本条例によって地区又は都市区の決定に委ねることができる。

第85条第1項第1文第7号は、地区又は都市区の業務の意義に沿うようにして準用する。

- (2) 地区又は都市区には、その任務を果たすのに必要な財政上の資金が措置されるものとする。このことによって予算条例を制定する市町村議会の権利は、影響を受けるものではない。ただし、地区評議会又は都市区評議会は、予算条例の審議に際して適時に聴聞を受けるものとする。地区評議会又は都市区評議会にその申請に基づいて財政上の資金を予算として配分すべき旨を基本条例に定めることができる。
- (3) 地区評議会又は都市区評議会は、その重要性が地区又は都市区の範囲を超えない案件について、地区又は都市区の住民の意向調査 (Befragung) を行うべきことを議決することができる。第35条第2文を準用する。

【地区評議会又は都市区評議会の参画権 (Mitwirkungsrechte)】

第94条

- (1) 地区評議会又は都市区評議会は、固有事務及び委任事務の中で当該地区又は都市区に特に影響するすべての重要な問題について適時に聴聞を受

けるものとする。市町村議会又は行政委員会⁴の議決の前に地区評議会又は都市区評議会が聴聞される権利を持つ案件は、とりわけ以下のとおりである。

1. 当該地区又は当該都市区における投資の計画及び実施
2. 当該地区又は当該都市区を対象とする限りでの、土地利用計画（Flächennutzungsplan）若しくはその他の建設法典上の条例の策定、変更、追加又は廃止
3. 当該地区内又は当該都市区内の公共施設の設置、引き受け、重要な変更及び閉鎖
4. 第93条第1項第1文第2号又は第3号の規定による決定権限がない場合において、地区内又は都市区内の道路、通路及び広場の築造、改築、命名及び改名
5. 自治体の不動産がその地区又は都市区にある場合に、その譲渡、賃貸及び担保設定
6. 地区又は都市区の境界変更
7. 参審員の提案リストの作成
8. 第93条第1項第2文第7号によって仲裁所が設置されるのでない場合において、この仲裁所の管轄範囲が地区又は都市区に属するときの仲裁人の選任

地区評議会又は都市区評議会の要請があるときは、主行政官吏は地区又は都市区のために住民集会を行わなければならない。

- (2) 都市計画 (Bauleitplanung) においては、地区評議会又は都市区評議会は、遅くとも、官庁及び建設法典第4条にいう公共の利害の担い手の参加

⁴ Verwaltungsausschuss. この法律で「主委員会 (Hauptausschuss)」として規定されている (74条以下) 議会内の委員会、議会での議決の準備をするなどの権限を持つ。市町村においてはこれが「行政委員会」とばれている (7条2項1号)。市長もそのメンバーであり (74条1項1号)、ニーダーザクセン州の自治体では片議のような重要な機関である。今回の調査でもハノーファー市で説明を受けている。

手続が終結したのちに、聴聞されるものとする。市町村議会は、一般的に又は個別の場合について、その重要性が地区又は都市区の範囲に空間的に限定される地区詳細計画（Bebauungspläne）を策定、変更、追加及び廃止するに際して建設法典第3条にいう都市計画への市民の参加の方法及びその市民参加を行わないことについて当該地区評議会又は当該都市区評議会の決定に委ねることを規定することができる。

- (3) 地区評議会又は都市区評議会は、当該地区又は当該都市区に関するすべての案件について、提案をなし、要求を行い及び疑義を呈することができる。この提案があったときは、管轄する市町村機関は4ヶ月以内に決定しなければならない。この案件が市町村議会、行政委員会又は議会委員会において審議される際には、地区長若しくは区長又はその代理は、聴聞を受ける権利を有する。地区評議会又は都市区評議会が第1項及び第2項の規定に従って意見を提出しているときは、この意見の審議に際しても同様とする。

【地区に関する特例】

第95条

- (1) 地区の事情により必要のあるときは、基本条例において、地区評議会の決定権及び聴聞される権利の範囲と内容をこの法律の規定とは異なって定めることができる。この場合の議決は議会構成員の3分の2の多数によらなければならない。
- (2) 地区長は、市町村行政の手助けの役割を行うものとし、名誉職官吏として任用される。詳細は基本条例で定める。地区長は、行政の手助けの役割を引き受けることを拒否することができる。
- (3) 地区長は、当該地区に居住していなければならない。

【地区代表 (Ortsvorsteherin oder Ortsvorsteher)】

第96条

- (1) 市議会は、その構成員が当該地区において議会議員選挙で最多得票をした政党又は選挙人グループに属する会派の提案に基づいて、その任期を期間として地区代表を定めることができる。人口150人以内の地区については、第1文とは異なる手続を基本条例で定めることができる。第95条第2項第1文後段及び第3項を適用する。地区代表は、地区の利害を市町村の諸機関に対して主張し、市民に身近な行政のために市町村行政の手助けの役割を担わなければならない。地区代表は、地区に関わるすべての案件について提案をなすことができ、また主行政官吏に情報提供を求めることができる。地区代表の聴聞を受ける権利については、第94条第1項第1文及び第2文並びに第3項第3文を適用する。詳細は、基本条例で定める。
- (2) 任期満了後も地区代表が新たに任用されるまでは、地区代表は、その職務を継続する。
- (3) 地区代表がその地区内の居所を放棄した時には、任期満了前であっても、即座に名誉職官吏の地位は終了する。地区代表は、市町村議会の3分の2の多数の議決をもって解任されることができる。

2 ヘッセン州市町村法における都市内分権の規定(2005年4月1日最新改正版による)

第4章 自治の促進のための措置

第1節 地区評議会(Ortsbeiräte)

【設置と廃止】

第81条

- (1) 市町村には、市町村議会の議決をもって、地区評議会を設置することができる。この場合において、既存の地域的共同体が顧慮されなければならない。1つの地区に対して1つの地区評議会が設置されるものとする。地区の境界及び地区評議会の設置は、基本条例で定める。この場合において、第6条第2項第2文は適用しない。境界変更による地区評議会の最初の設定については、これについての境界変更契約で定めることで足りる(第18条参照)。地区境界の変更は、任期の最後にのみ行うことができる。
- (2) 地区評議会の廃止は、任期の最後になってはじめて行うことができる。そのための議決は、市町村議会議員の法定定数の3分の2以上の賛成を要する。
- (3) 自治体行政の出先を置く権利は影響を受けない。

【選挙と任務】

第82条

- (1) 地区評議会の構成員は当該地区の市民によって市町村議会選挙と同時にその同じ任期で選挙される。市町村議会選挙に関する規定は、市町村議会議員選挙の選挙管理機関は地域評議会構成員選挙をも管轄すること、及び選挙の有効性については新たに選ばれた市町村議会が決定することとして、準用される。地区評議会は3名から9名の構成員からなるもの

し、人口8,000人以上の地区における地区評議会は、19名の構成員を上限とする。詳細は基本条例で定める。第81条第1項第4文を準用する。第37条及び第65条第2項を準用する。なんらの立候補リストも提出されない若しくは認められないとき又は配分されるべき議席数よりも少ない候補者しか認められないときは、選挙は行わない。この場合においては、これに続く期間中は地区評議会は設立されないものとする。地区に居住しているが地区評議会に通常の構成員としては属していない市町村議会議員は、その地区評議会の会議に発言権を持って参加できる。

- (2) 地区評議会の構成員は、第24条乃至第26条及び第27条の意味での名誉職として活動する者である。秩序違背法第36条第1項第1号にいう行政官庁は、監督官庁とする。第35条第1項及び第35条のaが準用される。
- (3) 地区評議会は、地区に関するすべての重要な事柄、わけても予算案について、聴聞されるものとする。地区評議会は、地区に関するすべての事柄について提案権を持つ。地区評議会は、市町村議会又は市町村理事会⁵から投げかけられた質問について意見を述べるものとする。
- (4) 市町村議会は、市町村行政の統一性が妨げられない限りにおいて、第51条の規定にかかわらず第62条第1項第3文の定めに従って、取消権を留保して、特定の案件又は特定の種類の案件について最終的な決定を地区評議会に委ねることができる。地区評議会には、その任務を果たすのに必要な財源が与えられなければならない。
- (5) 地区評議会は、選挙後の最初の会議においてその中から選挙によって1名の代表と1名又は数名の代理を選出する。代表は「地区長 (Ortsvorsteher)」の称号を称する。任期満了後も地区長は新たに地区長が選出されるまでその職務を継続する。地区内の市町村行政の出先の

⁵ Gemeindevorstand. ヘッセン州の「市町村理事会」とは、直接公選の市長 (Bürgermeister) (39条)と議会によって選任される複数の助役 (Beigeordnete) (第39条のa) からなる自治体執行部であり、行政を司る (65条)。市町村理事会の構成員は市議会議員であってはならない (同)。

指揮を地区長に委ねることができる。この場合において地区長は、名誉職官吏として任用され、市町村の職印を使用する。

- (6) 地区評議会の職務遂行については、第8条のb、第52条乃至第55条、第57条第2項、第58条第1項乃至第6項、第61条、第62条第5項第2文及び第6項並びに第63条第3項及び第4項の規定を準用し、また、第56条の規定は、新たに選出された地域評議会は任期開始後6ヶ月以内に初めて参集し、それまでの地区長によって召喚することとして、準用する。地区評議会設立後の第1回目の会議については、第56条第2項及び第57条第1項第3文の規定を準用する。
- (7) 市町村理事会は、地域評議会の会議に参加できる。そのほか第59条第2文及び第3文を準用する。

3 ブレーメン市の都市内分権の規定（2010年2月2日改正の最新版による） ブレーメン市地区評議会及び地区事務所に関する地域法 (Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter vom 2. Februar 2010)

第1章 地区評議会 (Beiräte)

【地区評議会の設置】

第1条

(1) 次の地区⁶に地区評議会が選ばれるべきものとする。

1. ブロックラント (Blockland) 地区
2. ブルーメンタール (Blumenthal) 地区
3. ボルクフェルト (Borgfeld) 地区
4. ブルクレーズム (Burglesum) 地区
5. フィンドルフ (Findorff) 地区
6. グレーペリンゲン (Gröpelingen) 地区、産業港地区
7. ヘーメリンゲン (Hemelingen) 地区
8. ホルン・レーエ (Horn-Lehe) 地区
9. フフティング (Huchting) 地区
10. ミッテ (Mitte) 地区
11. ノイシュタット (Neustadt) 地区
12. オーバーノイラント (Oberneuland) 地区
13. オーバーフィーラント (Obervieland) 地区
14. エストリッヒェ・フォアシュタット (Östliche Vorstadt) 地区
15. オースターホルツ (Osterholz) 地区

⁶ ここに地区と一括して訳したが、以下の「地区」の中には、「Stadtteil」と「Ortsteil」とが混在している。ブレーメン市では、「Stadtteil」はいくつかの「Ortsteil」からなり、地区評議会の設置区域となっているが、人口の少ない地区では一つの「Ortsteil」が地区評議会区域となっている（ブロックラント、ボルクフェルト、オーバーノイラント、ゼーハウゼン及びシュトローム）。

16. シュヴァッハハウゼン (Schwachhausen) 地区
17. ゼーハウゼン (Seehausen) 地区
18. シュトローム (Strom) 地区
19. ファール (Vahr) 地区
20. フェーゲザック (Vegesack) 地区
21. ヴアレ (Walle) 地区、商業港地区
22. ヴォルトマースハウゼン (Woltmershausen) 地区、ホーエン
トーア港地区及びノイシュタット港地区

(2) 地区評議会の構成員の数は、地区評議会区域の住民数にしたがって、次のとおりとする。

1. 住民数2,000人まで7名
2. 住民数2,001人から5,000人まで9名
3. 住民数5,001人から9,000人まで11名
3. 住民数9,001人から18,000人まで13名
4. 住民数18,001人から27,000人まで15名
5. 住民数27,001人から36,000人まで17名
6. 住民数36,000人を超える場合19名

地区評議会の構成員数の基礎となるのは、地区評議会の任期満了の前年の12月31日における所轄官庁が確定した住民統計における住民数とする。

【選挙の原則】

第2条

地区評議会構成員は、普通、直接、自由、平等、秘密の選挙によって、市民議会 (Bürgerschaft) ⁷の任期の期間選出される。

⁷ Bürgerschaftというのは、自治都市の古風な言い方で「市民団」という意味であるが、ここでは議会のことである。プレーメン州の議会がBürgerschaftであり、その中のプレーメン市選出議員で構成される「都市市民議会 (Stadtbürgerschaft)」がプレーメン市議会である。

【選挙権】

第3条

地区評議会の選挙権をもつのは、当該地区評議会区域内でブレーメン選挙法第1条に従って市民議会の選挙に参加できるすべてのドイツ人及びヨーロッパ連合市民とする。

【被選挙権】

第4条

地区評議会に選出されうるのは、選挙日において満18歳に達し、少なくとも3ヶ月以来当該地区評議会区域に住居を有するか、又は、ドイツ連邦共和国に住居を有しない限りにおいて通常滞在している、選挙権を持つ者とする。住居、期日の算定法及び被選挙権からの除外についてはブレーメン選挙法の規定が適用される。

第2章 地区評議会の任務及び権利

【地区評議会の任務】

第5条

- (1) 地区評議会は、地区評議会区域内で公共的利益にかかることについて審議し (beraten) 議決する (beschließen)。
- (2) 権限ある部署は、この地域法の定めるところに従って地区評議会の議決を顧慮し、早期にその活動に地区評議会を組み入れるものとする。管轄する当該分野を管轄する参事 (Senatorinnen und Senatoren) ⁸⁾は、権限ある部署がその責任の範囲内においてこの地域法の定める義務を順守するよう保障するものとする。

⁸⁾ これも自治都市の古風な言い方で、ブレーメンでは執行府を“Senat” (都市国家ローマの元老院を指す言葉)、そのメンバーを“Senator” (“Senatorin”は女性形) と称する。本ブックレットではそれぞれ「参事会」、「参事」と訳した。

- (3) 権限ある部署とは、官庁（Behörde）、事業局（Eigenbetriebe）その他の都市自治体ブレーメンの公的部署、都市自治体ブレーメンの監督に服している公法人及び都市自治体ブレーメンが過半数をもって参加している私法上の経営体をいう。
- (4) この地域法の規定は、より上位の法とそれに基づく権限によって限界づけられる。地区評議会の権利とそれが拒絶される場合についての見解の相違に際しては、監督官庁が、地区評議会と専門的に管轄する参事との間の行政機関的責任配分を留意しつつ、調停する（vermitteln）。
- (5) 地区評議会は地区事務所とも協力して、その措置、計画、所見及び議決が、男女共同参画の観点から正しく、その成果において透明であり、またバリアフリー化を促進するものであるように努めるものとする。

【市民参加及び青少年の参加】

第6条

- (1) 地区評議会は、当該地区内の住民参加を保障しまたこれを促進するものとする。地区評議会は他の地区評議会とも協力して、とりわけ次のことができる。
 1. 地区フォーラムや住民集会を開催すること。
 2. 調整的、仲介的及び調停的手続を促進すること。
 3. 児童青少年を決定プロセスに参加させること。
- (2) 地区評議会は、住民から提起された要請、要求及び苦情について、それが当該地区評議会区域に関係する限りにおいて、審議し議決することができる。地区事務所はこの議決を公示するものとする。
- (3) 地区評議会は、当該地区評議会区域内の青少年の地区政治的活動（kommunalpolitisches Engagement）を奨励し支援するものとする。地区評議会は、当該地区評議会区域内の青少年が構成員となる青少年評議会を設置できる。青少年評議会の設置とその任務の詳細は、地区評議

会が議決によって決定する。地区評議会の議事規則は、青少年評議会構成員に地区評議会の会議における発言権と動議提出権を与えることができる。

- (4) 満14歳以上の住民は、地区評議会に関係する案件について地区評議会に提案することができる。地区評議会は、この提案について6週間以内に審議するものとする。地区事務所は、提案者に対して審議の結果を遅滞なく文書で通知する。
- (5) 地区評議会は、当該地区評議会区域内で活動する機関、団体、運動その他民主的な組織を、利害調整するために支援しなければならない。

【地区評議会の情報を得る権利】

第7条

- (1) 地区評議会は、その構成員の4分の1の申請により、
 1. 権限ある部署に当該地区評議会区域に関する特定のテーマについて問い合わせるか、又は
 2. 学識経験者又は権限ある部署の代表者を地区評議会の会議において聴聞することができる。

権限ある部署は、情報提供をなす義務を負う。第1号の場合においては、1月以内に情報提供を行わなければならない。ただしこの期限は当該地区評議会の同意を得て延長することができる。

- (2) 地区評議会の情報へのアクセスは、法律の根拠がある場合、当事者の保護されるべき利害による場合又はやむを得ない公益上の理由がある場合にのみかつその限りで、拒絶されることができる。第三者の利害が情報提供の申請によって影響を受ける場合には、ブレイメン州情報の自由法第8条第1項が適用される。情報提供が拒否された場合にはその理由が述べられなければならない。

- (3) 地区評議会は、その構成員の4分の1の申請により地区事務所に存在している一件書類（Akten）を閲覧できる。この書類閲覧は、地区評議会の代表又は副代表が行う。申請者が指名する地区評議会構成員もこれに加えることができる。書類閲覧権に関する見解の食い違いについては、監督官庁が決する。

【措置及び計画】

第8条

- (1) 地区評議会は、計画会議の実施を議決する。この計画会議においては、権限ある部署[複数形]がともに地区評議会区域に関するその計画を適時に提示する。計画会議は、少なくとも年に1回行うものとする。権限ある部署は、参加する義務を負う。複数の地区評議会区域について共同して計画会議を実施することができる。
- (2) 地区評議会は、自身の計画意図を作成し、並びに建設管理計画（Bauleitpläne）策定の順序及び地区構想（Stadtteilkonzepte）の策定を提案する権利を有する。地区評議会は、これらの考慮を、権限ある部署を通じて議会委員会（Deputationen）⁹に提示することができる。地区評議会は、その財源が許す限りにおいて、自身の見解と計画[の策定]を委託できる。
- (3) 地区評議会は、空き地を飲食業目的に利用する構想に協働し、このような利用のための地域法を提案することができる。
- (4) 地区評議会は、予算に関する申請を、とりわけ自ら構想したプロジェクトに関して、当該分野を管轄する参事になすことができる。

⁹ これもプレーメン独自の仕組みで、議会の専門委員会ながら、長は当該分野の参事が務める。

【地区評議会の参加権 (Beteiligungsrechte)】

第9条

(1) 地区評議會は、第31条に従って権限ある部署が求めた所見について協議し議決する。これは特に次のような案件である。

1. 土地利用計画 (Flächennutzungsplan)、地区詳細計画 (Bebauungspläne) 並びに景観 (Landschaft) プログラム及び景観計画の、策定、変更及び廃止
2. 再開発 (Sanierung) 区域及び調査区域の指定
3. 広告施設並びに第31条及び第33条乃至第35条による計画に対して、建築許可を与えること。許可されたときには地区評議會に通知されるものとする。バリアフリーのためのプレーメン州建築法からの除外が認められたときも同様とする。
4. 連邦建設法典第36条第1項第2文による市町村の同意を与えること。
5. 公的施設の、計画、設立、引受、重要な改変、廃止及び用途変更
6. 公有地及び公有建物の、賃貸、買取、売却、重大な用途変更及び臨時的利用。この場合においては、計画の基本的内容が地区評議會に示されなければならない。
7. 社会政策的、文化政策的、教育政策的、保健政策的及び環境政策的措置
8. 「住みよい都市財団 (die Stiftung Wohnliche Stadt)」への申請
9. 土壌改良及び土地排水の措置
10. 地区の公的援助金の支出
11. 都市プレーメンの行政区 (Verwaltungsbezirke) の変更
12. 地区の学校及び保育園の開発に関する案件

13. モバイル用無線アンテナの地区の公共建築物及び公有地への設置

(2) 地区評議会は、連邦若しくは州の官庁又はその他の部署から求められた所見について審議し議決する。それはとりわけ次のような場合である。

1. 景観計画の策定、変更及び廃止並びに計画確定手続の実施
2. 記念物の保護と涵養の案件

(3) 地区評議会は、市民の表彰を提案することができる。

【決定権及び同意権】

第10条

(1) 地区評議会は、次のことについて決定する。

1. 第32条第3項にしたがって地区に関連する措置に一括交付金 (Globalmittel) を使用すること。
2. 公共空間における芸術作品の立地
3. 地区に関することである限りにおいて、交通を誘導し、制限し及び抑制する (verkehrslenkende, beschränkende und beruhigende) 措置。これについては指針が策定されるものとする。
4. 地区における共同の催しを組織し実施すること。
5. 自身の地区に根ざした社会的、文化的環境政策的なプロジェクトを計画し及び実施すること。
6. 全市的利益に反しない限りで、姉妹地区関係 (stadtteilorientierte Partnerschaften) を結び、涵養すること。
7. 地区に関することである限りにおいて、公共の通路、広場、緑地及び公園の、建設、改築、重要な用途変更及び命名
8. 地区に関することである限りにおいて、道路及び公共建築物の命名。
9. 地区における特別な清掃活動の重点

10. 公共用地における資源ごみの回収容器の立地

(2) 管轄する部署の同意を経て地区評議会は次のことについて決定する。

1. 青少年援助の資金計画
2. 子どもの遊び場の設置、存続、維持及び一新のための計画
3. 地区に関する緑地、公園（この中にある通路及び広場を含むが、交通を確保するための措置は除く）の維持のための資金投入の計画
4. 地区内にある青少年用の施設及び教育施設の広場を、その施設の開場時間外に、当該施設の管理者の同意を得て、公共の用に供すること。

(3) 地区評議会は、第32条第4項による官庁の個別予算における地区関係の資金を予算の基準に従って使用することについて決定する（これを「地区予算 (Stadtteilbudget)」という）。

【同意に関する手続】

第11条

(1) 第9条第1項の場合において権限ある部署が地区評議会の所見に同意しない場合又は第10条第2項の場合において同意が得られなかった場合は、地区評議会の求めに基づいて当該協議対象案件は1月以内に直近の地区評議会の会議の議題に上程され、同意調達手続が行なわれる。同意が調達されなかった場合は、権限ある部署は、州憲法第67条第2項の規定¹⁰を留保しつつ、地区評議会の決議の全文を添えて管轄する議会委員会に提出するものとする。議会委員会は、地区評議会が決議に際して望んでいる場合には、2ヶ月以内にこの件を審議し議決する。

¹⁰ 三権分立の原則上執行権は参事会と官庁にあることを定める。

- (2) 地区評議会及び権限ある部署は、議会委員会によって聴聞されるものとする。地区事務所は審議に参加するものとする。
- (3) 第1項の手続による手続が終結した場合には、第9条第1項第1号、第2号及び第11号の場合並びに第10条第2項第1号乃至第3号の場合について、地区評議会の申請により都市市民議会が決定する。
- (4) その他の場合において地区評議会は、第9条第1項又は第10条第2項の案件に関して都市市民議会での審議を申請することができる。

第3章 地区評議会の活動の仕方

【議事規則 (Geschäftsordnung)】

第12条

地区評議会は、その任期の初めにおいて議事規則を議決する。監督官庁によって定められた要綱を守らなければならない。

【会議招集 (Einberufung)】

第13条

- (1) 地区評議会の会議は、地区事務所長が地区評議会代表と調整のうえ招集する。
- (2) 地区評議会構成員の4分の1の要求があるときは、2週間以内に地区評議会の会議が開かれなければならない。
- (3) 第1回目の会議は、前期の地区評議会の任期が終了した後1ヶ月以内に開かれなければならない。

【地区評議会の会議】

第14条

- (1) 地区評議会の会議は、原則として公開とし、バリアフリーな会場で行われるものとする。やむを得ない事情があるときは、地区評議会の議決により個別の場合に別様の扱いをすることができる。
- (2) 地区評議會は、地区事務所長又は構成員の1人が申請したときには、公開の会議を中断して非公開で継続することができ、又は非公開の会議を設定することができる。この申請については、地区評議會は非公開の会議で決定する。
- (3) 秘密の情報、とりわけ個人に関連する情報及び企業秘密を含む議事については、非公開の会議で審議されるものとする。また、秘密の審議が特に必要とされる公益的案件についても同様とする。地区評議会の公開の会議においては、地区評議會構成員、官庁の代表者及び学識経験者（Sachverständige）は、個人に関連するデータを、臨席している聴衆に一定の個人が特定されるようなことがない形でのみ公表することができる。ただし、当該個人が公表に同意したときはこの限りではない。
- (4) 地区事務所長は、会議の議長を務める。地区事務所長は、表決権は持たない。地区事務所長に事故あるときは、地区事務所長の代理又は地区評議會代表が会議の議長を務める。

【議決能力】

第15条

- (1) 地区評議會は、すべての構成員が招請され、表決権を有する構成員の過半数が在席している場合に、議決能力を有する。議決は、前もって議決能力に関して疑義が呈されることなく行われた場合にも、有効である。

- (2) ある件が、議決無能力のゆえに却下され地区評議会が同一の件を議するため新たに招集された場合は、招集状にその旨が記されていれば、出席者の数にかかわらず地区評議会は議決能力を有する。

【議決】

第16条

- (1) 議決は、票の多数により行われる。賛否同数は否決と看做す。票の多数を計算するときは、「諾」及び「否」の票のみを数える。
- (2) 地区評議会の議決は、地区事務所によって公示され、権限ある部署に伝達される。
- (3) 専ら港湾地区に関する事柄については、第5条乃至第8条の規定は、港湾地区をもった地区評議会区域において適用がない。
- (4) 現行法に違反する地区評議会の議決については、地区事務所長は2週間以内に文書をもって異議を申し立てる (beanstanden) ものとする。この異議申し立てについて監督官庁において教示が徴せられるものとする。この異議申し立ては、停止効をもつ。この係争の件については、あらためて地区評議会の会議で審議するものとする。地区評議会がその議決を変更しないときは、地区事務所長はこの議決を1週間以内に監督官庁に示さなければならない。監督官庁は、参事会の決定を求めるものとする。

【地区評議会による選挙】

第17条

- (1) 地区評議会構成員の誰も反対しないときは、選挙は発声又は挙手によって行われ、そうでなければ投票用紙によって行われる。1人の構成員の申し出があったときは、選挙は秘密で行われるものとする。
- (2) 投じられた票のもっとも多数を得た者が選出される。同数の場合は、地区事務所長によるくじ引きによって決する。

- (3) 選挙によって占められるべきポストが同じ性質で複数あるときは、全員一致で他の方式が議決されない限り、地区評議会区域で政党ないし選挙人団体に投じられた票を基礎としてサン・ラゲ/シェーパース方式による比例配分手続によってポストを占める。同じ割当数の党派が競合している場合の最後のポストの割当ては、地区事務所長によるくじ引きによって決する。

第4章 地区評議会構成員

【地区評議会構成員の地位】

第18条

- (1) 地区評議会構成員は、委任に拘束されない。地区評議会構成員は、その活動に際しては、その自由な、公共の福祉にのみ規定された確信によって行動しなければならない。
- (2) 地区評議会構成員は、その活動を名誉職として行う。地区評議会構成員が勤務ないし労働関係にある場合は、その活動に必要な自由時間が保障されなければならない。地区評議会構成員は、その公的な名誉職を引受けまた行うことについて、制約を受けたり不利益を被ったりすることがあってはならない。
- (3) 地区評議会構成員は、会議手当、ないしその必要な費用及び利得の損失の弁償を請求できる。その条件と額については参事会が定める。

【守秘義務】

第19条

- (1) 地区評議会構成員は、その名誉職としての活動を終えた後も、活動によって知るにいたった事柄、とりわけ個人に関連するデータや経営や仕事上の秘密を黙秘しなければならない。事務の流れの中での伝達事項、又は周知の事実や秘密保持を要しない事実については、この限りではない。

- (2) 地区評議会構成員は、黙秘しなければならないことについて、許可を得ることなく、法廷でも法廷外でも証言したり発言したりしてはならない。
- (3) 証人として証言することの許可は、証言が州又は都市自治体ブレームンの利益を損なう場合、又は公的任務の遂行が非常に阻害されないし著しく困難とされる場合にのみ、拒絶されることができる。
- (4) 地区評議会構成員が裁判手続に参加している場合又は自身の正当な利益のために証言を行うことが役立つ場合には、第3項の要件が満たされている場合であっても、喫緊の公共的利益が要請する場合にのみ許可は拒絶されうる。拒絶された場合には、この地区評議会構成員には公共的利益の許す保護が与えられる。
- (5) 第2項乃至第4項による許可は監督官庁が与える。

【参画の禁止 (Mitwirkungsverbot)】

第20条

- (1) 決定が、地区評議会構成員自身、その配偶者、三親等内の親類、二親等内の姻戚関係のある者又は構成員が法律若しくは代理権授与によって代理している者に、直接の利益又は不利益をもたらし得る場合には、この地区評議会構成員はこの件に関して審議又は決定に加わってはならない。
- (2) 次の場合にも同様とする。
 1. 構成員が公的な性格を持つのではない案件について鑑定意見を出しているか又はその他の活動を行っている場合。
 2. 案件の解決について個人的ないし経済的な特別の利害をもつ者のところで報酬を得て働いている場合。
 3. 権限ある部署の職員として案件に直接関わっている場合。
 4. 団体の役員又は事務局長として案件に直接関わっている場合。地区評議会構成員が、単に、その共通の利害が当該案件によって影響を受ける職業又は住民集団の一員として案件の決定に関わる場合は、この

限りではない。

- (3) 第1項及び第2項によって審議及び決定に参加できないと考える者は、これを前もって地区事務所に伝えなければならない。参画が禁止されるか否かは、地区評議会が決定する。
- (4) 第1項又は第2項にしたがって案件の審議及び決定にさいして参画できない者は、議場を退席しなければならない。第3項第2文による決定の際も同様とする。公開の会議の場合は、この構成員は議場のなかの聴衆のために割り当てられている場所に留まることができる。

【義務付け】

第21条

第1回目の会議において、あらゆる構成員は、特に良心的な活動と秘密の保持を地区事務所長によって義務づけられるものとする。地区評議会構成員には、守秘義務違反の場合には刑事責任を負う旨が申し渡されるものとする。義務付けは、文書によって行わなければならない。

【構成員の地位の消滅】

第22条

- (1) 地区評議会の構成員の地位は、次の時に消滅する。
 1. 地区評議会構成員が、その主たる住居を他の地区評議会区域に移して4ヶ月が経過したとき。
 2. 地区評議会構成員が、その主たる住居を都市自治体ブレイメンの外に移した日

第28条による地区評議会区域の変更によって主たる住居が地区評議会区域の外になることとなった場合は、構成員の地位は消滅しない。

- (2) これ以外の場合は、ブレイメン選挙法の規定が準用される。

第5章 委員会及び複数の地区評議会にわたる連携

【委員会の設置】

第23条

- (1) 地区評議会は、特定の任務のために、3名から7名の構成員からなる常設ないし臨時の委員会を選出することができる。地区評議会は、委員会をいつでも解散し又は新たに設置することができる。
- (2) 地区評議会は、特定の案件について、取消権を留保して委員会に最終的決議をするよう委任することができる。地区評議会は、個々の場合において決定をいつでも自ら行うことができる。
- (3) 地区評議会は、特定の案件について、地区評議会構成員以外に当該地区又は地区の機関 (Einrichtungen) の代表者が発言権を持つ構成員として派遣された委員会を設置できる。地区評議会は、この委員会の構成員の数、地区評議会を代表する構成員及び派遣することのできる機関を決定する。
- (4) 委員会の構成員として、地区評議会構成員以外に、地区評議会に選出されうるけれどもこれに属していない住民をも選出することができる。この構成員の数は、委員会の中で地区評議会から選出された構成員の数を上回ってはならない。提案権は、第17条第3項による議席配分における比例数の順番で政党又は選挙人団体に与えられる。
- (5) ある委員会において第15条第3項による議席配分にさいして1議席も割り当てられなかった政党又は選挙人団体は、この委員会に発言権をもつ代表を送り込む権利を有する。この場合第4項第1文を準用する。
- (6) 第18条乃至第22条は、委員会構成員並びに第4項及び第5項による代表にも準用される。委員会から委員が退任したときは、第17条第3項にしたがって補充選出が行われる。

【複数の地区評議会にわたる連携】

第24条

- (1) 複数の地区評議会は、案件が複数の地区評議会区域に関係している場合には、相互の同意に基づき、臨時に開催される広域委員会 (Regionalausschüsse) を設置することができる。この設置を申請した地区評議会を管轄する地区事務所が、事務局を務めるものとする。
- (2) 地区評議会[複数形]は、単純多数決によって、すべての地区評議会の利害の調整のための地区評議会会議 (Beirätekonferenz) を設置するものとする。地区評議会会議は、自らの議事規則を定める。
- (3) 広域委員会及び地区評議会会議の会議については、第14条第1項乃至第3項が準用される。

【委員会の会議】

第25条

- (1) 委員会の会議は、代表及び調整委員会 (Sprecher- und Koordinierungsausschuss) の会議を除いて、公開とする。第14条第1項、第2項及び第3項、第15条並びに第16条を準用する。
- (2) 各委員会は、その中から代表とその代理を選挙する。このポストは、地区評議会区域で政党ないし選挙人団体に投じられた票を基礎としてサン・ラゲ/シェーパース方式による比例配分手続によって地区評議会に選出されているすべての政党及び選挙人団体に配分される。
- (3) 委員会の会議の議長は、地区事務所長が務める。地区事務所長は表決権を持たない。地区事務所長に事故あるときは、その代理か又は委員会の議決に基づいて委員長が、議長を務める。

第6章 地区評議会代表

【地区評議会代表】

第26条

- (1) 地区評議会は、その中から代表1人と副代表1人を選出する。
- (2) 代表は、公衆、議会諸機関、議会委員会及び権限ある部署に対して、地区評議会を代表する。
- (3) 代表は、その任務遂行の中で得た情報は遅滞なく地区評議会に伝えるものとする。
- (4) 地区評議会の代表は、適切な仕方と勤務と労働から免除されるよう要求する権利をもち、それについては第18条が準用される。

第7章 地区事務所 (Ortsämter)、地区事務指揮者 (Ortsamtsleitung)

【地区事務所】

第27条

- (1) 次の地区にそれぞれひとつの共同の地区事務所を設置するものとする。
 1. フィンドルフ地区、グレーペリンゲン地区、ヴァレ地区、商業港地区及び産業港地区 (西部地区事務所 (Ortsamt West))
 2. ミッテ地区及びエストリッヒェ・フォアシュタット地区 (ミッテ/エストリッヒェ・フォアシュタット地区事務所)
 3. ノイシュタット地区、ヴォルトマースハウゼン地区、ホーエントア港地区及びノイシュタット港地区 (ノイシュタット/ヴォルトマースハウゼン地区事務所)
 4. シュヴァッハハウゼン地区及びファール地区 (シュヴァッハハウゼン/ファール地区事務所)
- (2) その他の第1条に掲げた地区には、その地区の地区事務所が設置されるものとする。

【地区管轄】

第28条

それぞれの地区評議会及び地区事務所の地区管轄区域は、都市ブレイメンの行政区 (Verwaltungsbezirk) 区分に従う。その区分は、地域法によって定める。

【地区事務所の任務】

第29条

- (1) 地区事務所は、そこで活動する地区評議会がその任務を果たす際に支援し、その決議 (Beschlüsse) を権限ある部署において主張しなければならない。
- (2) 地区事務所は、住民、地区評議会及び権限ある部署との間の相互の接触を促進する義務を負う。
- (3) 地区事務所は、公共的利益に関わり当該管轄区域に関わるすべての事柄について活動しなければならない。住民から出た要望、指摘及び苦情は、これを顧みなければならない。地区評議会は、これについての情報を提供されるものとする。地区事務所は、必要な措置をとろうとするときには、地区評議会及びその委員会の決議の立場に立ちこれを尊重しなければならない。
- (4) 地区事務所は、手元にある文書を会議の準備のために地区評議会構成員に提供し、また会議資料として、地区評議会が望む場合には推奨される決議をつけて、準備するものとする。
- (5) 地区事務所は、とりわけ地区マネジメント (Stadtteilmanagement) の枠内で、第8条による地区評議会区域内の措置と計画[に関わる諸主体]を引き合わせ、この措置と権限ある部署の措置との調整を促進する任務を負う。

- (6) 地区事務所は、必要に応じて、地区の中で調整的仲裁的調停的手続を行うものとする。
- (7) 地区評議会の議決の実行と結果については、地区事務所は、適時に地区評議会に情報提供しなければならない。

【委任事務 (Aufgabenübertragung)】

第30条

- (1) 地区事務所には、地域法によって事務を委任することができる。
- (2) 建築行政の部署は、北ブレーメン区 (Stadtbezirk Bremen-Nord) については、北ブレーメン建築部 (Bauamt Bremen-Nord) に統合された支所をおく。
- (3) 都市ブレーメンのブレーマーハーフェン貿易港区域については、ハンザ都市ブレーメン・ブレーマーハーフェン部 (Das Hansestadt Bremische Amt Bremerhaven) が提案を受理し、権限ある官庁に伝達し、都市自治体ブレーメンの事務所の権限に関わるコンタクトを仲介する。

【権限ある部署の通知する義務及び参加させる義務】

第31条

- (1) 権限ある部署が、自分で又は第三者によって公共的任務を引き受けた場合、公共的利益に関わる地区的案件である場合には、適時に地区事務所を通じて地区評議会の所見を徴するものとする。そのために必要な一件書類は、地区事務所に引き渡されなければならない。第7条第2項を準用する。計画意図及び計画内容並びに調査の結果はできるだけ早い時期に伝達されなければならない。
- (2) 権限ある部署は、周辺の地区事務所区域に影響を及ぼす恐れのある港湾区域の事業について、管轄する地区評議会の意見を徴しなければならない。

- (3) 権限ある部署は、ブレーメン宝くじ法による財源を交付するときは、これを地区評議会に情報提供しなければならない。

【予算の策定及び執行における参画】

第32条

- (1) 地区事務所は、地区評議会の議決に基づき管轄する参事に申請することによって、予算の見積りの策定に際して参画する。
- (2) 参事は、地区事務所の申請を、管轄する議会委員会 (Deputation) 及び議会の他の委員会に見解を付して送付する。議会委員会及び議会の委員会での審議の結果は、地区事務所に伝えられる。拒否の場合には遅滞なく理由が述べられなければならない。
- (3) 都市自治体ブレーメンの予算においては、地区に関係した事業のための一括交付金 (Globalmittel) が見積もられるものとする。
- (4) 個々の官庁の個別予算には、地区に関係する予算 (地区予算 (Stadtteilbudget)) が指定される (ausgewiesen) ものとする。地区予算については、第10条第3項により地区評議会が決定する。

【複数の地区事務所の参加】

第33条

- (1) 複数の地区事務所が参加する事柄については、もっとも関わりのある地区事務所が主導する (federführend)。
- (2) 参加している地区事務所の間で合意が成立しないときは、監督官庁が、どの地区事務所が主導するかを定める。

【監督官庁】

第35条

- (1) 地区事務所の監督官庁は、参事会官房（Senatskanzlei）である。
- (2) 監督官庁は、地区事務所が任務を果たすに際してこれを支援しなければならない。監督官庁は現行法が遵守されるよう留意しなければならない。
- (3) 地区事務所と地区評議会の利益を守るために、監督官庁は、いつでも地区事務所と地区評議会の件について官庁に報告させその審議に加わることができる。

【地区事務所の指揮者（Ortsamtsleitung）】

第35条

- (1) 地区事務所の指揮者は、「地区事務所長」と称する。
- (2) 地区評議会は、地区事務所指揮者を提案する。参事会は、地区事務所指揮者を、常勤の又は名誉職の地区事務所指揮者として任命する。法律で別の定めのない限り、常勤の地区事務所指揮者は、10年の任期で、名誉職の地区事務所指揮者は、地区評議会の選出期間の任期で、それぞれ任命される。名誉職の地区事務所長は、地区評議会の選出期間の経過後もその後任が職に就くまでの間活動を行う。
- (3) 第27条第1項に掲げる地区事務所の地区評議会の議決は、合同会議によって行われる。投票は、共同で行われる。
- (4) 地区事務所指揮者は、監督官庁の同意を得て、かつ地区評議会の参加のもとで、その代理を決定する。

【名誉職の地区事務所長】

第36条

- (1) 第1条第1号、第3号、第12号、第17号及び第18号の地区評議会区域に設置される地区事務所の地区事務所長は、名誉職として活動する。

- (2) 名誉職の地区事務所長は、毎月費用弁償を受け取る。詳細は参事会が定める。

第8章 終章 (Schlußbestimmung)

【指針と行政規程】

第37条

- (1) 監督官庁は、管轄する参事の同意を得てこの地域法の施行のための行政規程を定めることができる。
- (2) 専門官庁と地区事務所・地区評議会との協力に関する指針及び行政規程は、地区評議会と監督官庁との参加のもとで専門官庁が定める。

【経過規定】

第38条

- (1) 第1条第2項は、この地域法が発効して後次の市民議会選挙と同時に行われる地区評議会選挙にはじめて適用される。
- (2) 第22条は、この地域法が発効して後次の市民議会選挙と同時に行われる地区評議会選挙にはじめて適用される。その時点までは、2007年7月10日の地域法によって最後に改正された、1989年6月20日の地区評議会及び地区事務所に関する地域法第4条第2項がなお適用される。

【発効、失効】

第39条

- (1) この地域法は、公布の日が発効する。
- (2) これと同時に、2007年7月10日の地域法によって最後に改正された、1989年6月20日の地区評議会及び地区事務所に関する地域法は、失効する。

執筆者プロフィール

名和田是彦

法政大学法学部教授

東京大学大学院法学政治学研究科博士課程単位取得退学。横浜市立大学、東京都立大学を経て、2005年より現職。専攻は、公共哲学、法社会学、コミュニティ政策論。コミュニティ組織、都市内分権制度、コミュニティ・ビジネスなどを研究対象とし、主として横浜市で実践的に関わりながら研究を進めている。また、1993年から95年にかけてアレクサンダー・フォン・フンボルト財団の給費留学生としてドイツ・ブレーメンに留学、その後、毎年ドイツを訪れ、国際比較を行なっている。著書に、『コミュニティの法理論』（単著、創文社、1998年）、『コミュニティの自治』（編著、日本評論社、2009年）など。コミュニティ政策学会会長、日本法社会学会理事。

三浦正士

（公財）日本都市センター 研究室 研究員

明治大学大学院政治経済学研究科博士前期課程修了、明治大学大学院政治経済学研究科博士後期課程在学中。明治大学危機管理研究センター研究助手、（公財）日本都市センター研究室特任研究員を経て、2014年より現職。専攻は、行政学、地方自治論。著書に、『国家と社会の政治・行政学』（共著、芦書房、2013年）、『自治体議会の課題と争点』（共著、芦書房、2012年）など。

ドイツにおける都市経営の実践

－市民活動・都市内分権・都市圏経営の諸相－

平成 27 年 3 月 発行

編 集 公益財団法人日本都市センター
〒102-0093 東京都千代田区平河町 2-4-1
T E L 03 (5216) 8771
E-Mail labo@toshi.or.jp
U R L <http://www.toshi.or.jp>

著 名和田 是彦、三浦 正士
印 刷 大東印刷工業株式会社
〒131-0033 東京都墨田区向島 3-35-9
T E L 03 (3625) 7481

ISBN 978-4-904619-92-6 C 3031

無断転載、複製および転載を禁止します。引用の際は本書(稿)が出典であることを必ず明記してください。

This book is copyrighted and may not be copied or duplicated in any manner including printed or electronic media, regardless of whether for a fee or gratis without the prior written permission of the authors and Japan Center for Cities. Any quotation from this article requires indication of the source.



9784904619926

ISBN978-4-904619-92-6

C3031 ¥500E



1923031005006

定価（本体価格500円＋税）