

テーマ まちづくりに寄与する都市シンクタンク

都市自治体のまちづくりを支援する ドイツ都市研究機構（Difu）

日本都市センター理事・研究室長 石川義憲

ドイツでは、全国規模の都市シンクタンクが都市経営や政策立案のアドバイザーとして、大きな役割を果たしている。第27号でKGSt（自治体行政経営センター）を紹介したが、今回は、ドイツ都市研究機構（Deutsches Institut für Urbanistik（Difu））とその取組みを紹介する。

ドイツ都市研究機構は、40年を超える歴史を持ち、まちづくりを重点に置きつつ、地方自治体の全事務分野を対象として、学術と実務を融合させた調査研究事業、研修事業、情報提供・発信事業を行っている。そして、ドイツ都市会議（我が国の全国市長会に相当）とも連携し、都市の未来を見据えて重要な提言を行うほか、都市の情報連携センターとしての機能も果たしている。

その活動は、分権型社会において都市が住民の生活視点を踏まえた取組みを行っていくためには、都市自身の課題分析と調査研究、情報交換、協力といった都市相互の連携が不可欠であることを示唆している。また、我が国より一足先に超高齢・人口減少社会に突入したドイツにおける研究プログラムは、今後の我が国において必要になるであろう取組みとして参考になるものと思われる。

1 ドイツ都市研究機構の概要

ドイツ都市研究機構（Deutsches Institut für Urbanistik（Difu））は、ドイツ語圏¹における地方自治体のシンクタンクであり、40年を超える歴史がある。地方自治体の全事務分野を対象として、学術と実務を融合させた調査研究事業、研修事業、情報提供・発信事業を行っている。以下の記述のうち、ドイツ都市研究機構に関するものは、そのホームページ²に基づくものである。

研究領域は、都市計画、広域圏計画、地域

経済活動、都市整備、社会福祉、環境、交通、法務、行政管理、自治体財政などである。1973年に独立研究機関として設立され、所在地はベルリン市で、ケルン市に支部（環境分野）がある。

研究機構の任務は、都市、町村、市町村連合、公営企業、並びに市民のために公益目的の研究機関として地方自治体の分野横断的な調査研究を行うことである。基盤研究（Grundlagenforschung）、実践研究（Handlungsforschung）、応用研究（Anwendungsforschung）。

1 オーストリア都市連盟（Österreichischer Städtebund）もドイツ都市研究機構の会員である。

2 ドイツ都市研究機構（Difu）ホームページ <https://difu.de/institut>

schung）のほか、都市整備の長期プランや行動計画についても研究対象としている。

研究機構は、公益有限会社（gemeinnützige GmbH）³であり、地方自治学協会（登録社団）⁴（der Verein für Kommunalwissenschaften e.V.）が公益有限会社の唯一の出資者（社員）である。会員（機構に毎年、負担金を支出）は市町村、市町村連合、自治体計画連合などであり、100団体を超えている。

2 ドイツ都市研究機構の沿革

ドイツ都市研究機構は、1973年にそれまでの地方自治研究センター（Kommunalwissenschaftliche Forschungszentrum）を母体に発足した。名称の変更は、当時の研究対象の変化を反映している。

（1）第二次世界大戦前に大学に設置された研究所

ドイツにおいて地方自治に関するテーマを学問的に研究する試みは、まずは1918–27年の地方自治体学ハンドブックの刊行であった。1928年秋には、ベルリン大学にプロイセン文部大臣令に基づき地方自治研究所（kommunalwissenschaftliches Institut）が設置された。小さな組織であったが、その後、ナチス支配下で、ドイツ市町村会議（Deutscher Gemeindetag）⁵の研究機関となり、市町村の連合組織と関わり合いを持つようになる。

（2）戦後的地方自治研究の動き

第二次世界大戦後は、ドイツ都市会議⁶が復活し、ドイツ都市会議とベルリン市の連携の下で地方自治学育成協会（Verein zur Pflege kommunalwissenschaftlicher Aufgaben e.V.）が発足した（ベルリン市は建物提供）。最初の業務執行理事は元ケーニッヒスベルク⁷上級市長のハンス・ローマイラー博士（Dr. Hans Lohmeyer）である。1963年には、オットー・ツィービル（Otto Ziebill）（1948–1951 ニュルンベルク上級市長、1951–1964年までドイツ都市会議事務総長）が業務執行理事に就任した。協会の名称も地方自治学協会（Verein für Kommunalwissenschaften）に改められ、今や分野横断的な地方自治研究機関が形を見ることとなる。

そして、歴史学者のハンス・ヘルツフェルト（Hans Herzfeld）とオットー・ツィービルが1962年に行った地方自治の研究機関設立の提言は、ベルリン市建設局に都市研究機関の検討の機運を引き起こした。ベルリン市文部長官もまた、ベルリン市議会で、教育・学術・文化の場としてのベルリンの発展のために、都市整備・交通・保健分野で都市学の上位概念のもとで、相応の研究機関が支えるべきとの発言を行った。

1964年には、協会に6つの研究部門が誕生し、最終的には8つ（歴史、都市研究・歴史、法務・憲法、政治、財政、社会学、経済、都

3 公益有限会社（Gemeinnützige GmbH）とは、ドイツの税法上、収入を公益目的に充てる有限会社のことである。社員が無限責任を負う人の会社（Personengesellschaft）ではなく、資本会社（Kapitalgesellschaft）の1つであるが、法人税及び營業税が免除されるほか、寄附についての税制上の優遇措置などを受けることができる。

4 登録社団（eingetragener Verein = e.V.）とは、租税法に基づき裁判所に登録して税制上の優遇措置を受ける社団（Verein）のことである。登録には公益、慈善、教会支援などの非営利目的があり、所要の定款作成等が必要である。社団統計（Vereinsstatistik）によれば、ドイツには50万以上の登録社団が存在する。

5 ドイツ市町村会議（Deutscher Gemeindetag）は、ナチス政権下における唯一の地方自治体連合組織で、それまでのドイツ都市会議など複数の地方自治体連合組織が統合されたものであった。

6 ドイツ都市会議は、ドイツにおける全国的な地方自治体連合組織の一つで、我が国の全国市長会に相当する。200の都市（107の郡独立市（3つの都市州（ベルリン市、ハンブルク市、ブレーメン市）を含む）と93の郡独立市）と16の各州都市会議（うち5州は都市・市町村連盟）が直接加盟し、その他の都市は各州都市会議を通じて間接加盟している。

7 ケーニッヒスベルク市は、1945年まで東プロイセンの中心都市であったが、現在は、ロシアのカリーニングラード市となっている。なお、哲学者イマヌエル・カントが生涯過ごしていた都市でもある。

市・広域計画）となった。その財源はベルリン市によって賄われ、活動は、市参事会⁸が保障した。

（3）地方自治研究センターの設立

1966年には、当時のベルリン市長ヴィリー・プラント (Willy Brandt)⁹のもとで、地方自治研究センターが協会の研究部門を統合する形で設立された。センターの設立者は地方自治学協会であり、その理事会にはドイツ都市会議の5人の代表とベルリン市参事会の2名が加わった。その研究活動は、新たに設置された研究部門会議で決定された。これにより、学識者と実務家のバランスのとれた関係が実現し、地方自治研究センターは、学識者と実務家の学際的な交流センターとして機能した。地方自治体の連合組織との密接な関係は、研究活動と研究テーマの選択を確かなものとした。センターは大学に任せきりであった地方自治研究を幅広く公に行うものであった。大学からの助手や研究部門長としての大学教官が学術的な活動を提供した。そして、ドイツ都市会議との話し合いの過程で、研究センターの実践指向はさらに高まった。研究所は、自治体政治家の期待に応える新たな形を模索した。1967年には、研究セミナーが開始され、最初は、地方自治体の首長が、次に助役、部課長が参加し、センターの重要な仕事となった。重要な分野横断的かつ実践に即するという方向でセンターは1969年以降、より多くのプロジェクトを手掛けるようになった¹⁰。

（4）都市研究機構設立の機運の高まり

センターへの期待が高まり、地方自治体の実践に向けた努力は多くの人々の参加をもたらし、都市の対応能力に如何に影響を及ぼすかという将来プロセスに向けての真剣な議論を呼び起こした。当時、都市開発と都市計画とのかい離への批判が強まっていた。都市開発は、自治体のコントロールが効かないという危機を招いていたのである。

この状況は、1971年5月にミュンヘンで開催されたドイツ都市会議総会における“今こそ、我らの都市を救おう！(Rettet unsere Städte jetzt !)”というミュンヘン宣言のスローガンで表現されている。ハンス＝ヨヘン・フォーゲル博士 (Dr. Hans-Jochen Vogel) ミュンヘン市上級市長（ドイツ都市会議会長代理）は、都市が置かれた状況を分析し、都市の状況を改善する具体的な提案をとりまとめた。それは、徹底した都市研究であり、都市整備のための優れたコンセプトの発掘、都市の新たな計画手法、効果的な管理・制御手法、広域連携であった。ドイツ都市会議総会で5つのプログラムが提案され、その一つが都市整備に関する大規模な研究プログラムであり、もう一つが、ドイツ都市研究機構を連邦・州・市町村との共同で設立することであった。新たな研究機関を設立するという要請が公となったが、これはもちろん都市会議内部の議論から出てきたものであり、都市整備において抱える問題解決を目指して新たな研究機関が都市自治体に対して支援を行うというものであった。当時の自治体政治家にとっては、既存の地方自治研究センターの機能では十分な支援を行うことができないと思われた

8 参事会 (Senat) とは、ベルリン市における合議制の執行機関で、いわば内閣である。参事会は11名（2018年3月1日現在）の参事会員で構成され、参事会の長は市長 (Regierender Bürgermeister)、その他の参事会員は各部局の長官（うち2名は副市長）である。

9 ヴィリー・プラント (SPD) は、後の第4代連邦首相（1969—74年）である。

10 重要なものとして都市整備に関する総合研究があり、これは連邦都市住宅省（当時）の助成を受けて行われた。

のである。

地方自治学と都市学の関係は次のように整理される。都市学（Urbanistik）は、都市そのものを研究対象としているが、地方自治の研究は地方自治の一部として都市を研究するものである。双方の研究分野は、都市化とそれに関連した国家機能と社会機能の地方自治体次元の成長を反映している。19世紀から20世紀にかけて生じた社会構造の変化とこれにより生じた都市に関する研究は、本質的に人口統計学、社会学、都市工学といった新たな研究分野が担っている。一方、地方自治研究は、国家構築の段階で取り組んでこなかった行政学の分野を固有の学問体系で置き換えるものであった。2つの研究分野は、いずれも新たな学術分野であり、様々な研究対象をも含む社会学的な分野である。学際分野のこのような結びつきはほかでもなく1966年の地方自治研究センターの設立でもってもたらされたものであり、多くのものをもたらせばするほど、都市研究機構に行き着いたのである。

ドイツ都市会議の決定は、初めは具体的な取組みに至らなかったが、2回目は、実現に向けてひたむきな努力が図られた。1971年9月には、フォーゲル・ミュンヘン上級市長の下に設置された都市整備ワーキングチームが2つの要請（都市整備に関する大規模な研究プログラムとドイツ都市研究機構を連邦・州・市町村との共同で設立すること）を日程に載せた。フーベルト・アプレス博士（Dr. Hubert Abreß）の下でミュンヘン市都市計画課が作成した文書が提言の基礎となった。ドイツ都市会議が要請した大規模研究プログラムは新たな研究機関の業務とはならなかったが、現在の大規模研究組織の経験に鑑みると、市長たちは、どっちみち、そういう組織形態には反対だった。重要なのは、この研究所が純粹な地方自治体の機関であるかどうかであった。

連邦と諸州とは、利害対立をうまく克服できないからである。このことは、基本的には、都市が財源を賄うことを意味して、ドイツ都市会議の加盟都市に分担金が提案された。しかしながら、連邦と州の助成も望まれた。

純然たる地方自治体の研究所であることは、地方自治研究センターが既にそのような形であったのであり、フォーゲル・ミュンヘン市長のワーキングチームの見方では、地方自治研究センターの改編で新たに研究機関を設置しようという立場からは悲しむべきことであったが、都市研究の分野の取組みと経験のほか、地方自治研究センターの取組みは、ドイツ都市会議に近く、当面の課題の解決にふさわしかった。地方自治研究センターは、ベルリンにドイツ都市研究機構を実現することに力を貸した。一方、本部をケルンに置くドイツ都市会議はケルンに都市研究機構を誘致するという望みを抱いていた。ドイツ都市会議は、その活動において直接の大ユーザーであることが予想されたからである。結局は、ケルンに恒常的な支所を設置するということとなり、地方自治研究センターをドイツ都市研究機構に改組するということになった。その後、ドイツ都市会議の都市整備ワーキングチームは、地方自治研究センターの事務総長であるヴォルフガング・ハウス（Wolfgang Haus）が担当することとなり、ドイツ都市会議の総務委員会は、これまでの地方自治研究センターがドイツ都市研究機構の新たなあるいは拡張業務を担うことを提案した。また、地方自治研究センターの職員を補充し、研究機構の作業グループに加えることも提案した。

（5）都市研究機構設立案から今日まで

ミュンヘン宣言の1年後には、ワーキングチームはドイツ都市会議の幹部会にドイツ都市研究機構の設立案を提出していた。研究所

の任務は、次のようなものである。

- ・地方自治体の分野横断的な基本的試みを調査研究し、さらなる研究に向けた課題を明らかにすること
- ・地方自治体の発展に向けた基本手法を探るとともに、それを確かなものとすること
- ・固有のかつ新たな研究の知見を調整し、応用可能性を探るとともに、実践に生かすこと

このコンセプトには、それまでの地方自治研究センターに加え、毎年、追加の負担金が必要となることを意味した。ドイツ都市会議理事会は、加盟市に配慮し、間接加盟市と州連合にも負担についての同意を求めた。都市の反応はかなり様々だったが、人口割の導入や、都市州であるハンブルク市、ブレーメン市、ベルリン市、とりわけ研究機構所在市となるベルリン市に特別負担を求めてことで、財源問題は決着した。

業務内容についても、批判の声が上がった。それは、事業内容を実践的なものとすることであった。ドイツ都市会議のワーキングチームは、地方自治研究センターから提案のあった新たな研究機関の業務を点検し、次のとおりとすることを提案した。

- ・基盤研究
- ・都市への業務支援とアドバイス
- ・都市整備研究の企画、選別、調整
- ・情報整備と情報発信
- ・研修

1973年2月15日、ドイツ都市会議は、ドイツ都市研究機構（Deutsches Institut für Urbanistik）の設立を決定した。1973年10月1日、地方自治研究センターは、ドイツ都市研究機構に改組され、ドイツの諸都市のために、実践的な研究に歩み出すことになった。

3 ドイツ都市研究機構の組織・財政

(1) 社員 (Gesellschafter)

1973年に設立された研究機構の社員は、1951年にドイツ都市会議及びベルリン都市州によって設立された地方自治学協会（Verein für Kommunalwissenschaften (VfK)）（ドイツ都市会議及び研究機構所在地のベルリン都市州で構成される登録社団）である。ドイツ都市研究機構は、2008年1月1日に公益有限会社（gemeinnützige GmbH）となっている。

(2) 社員総会 (Gesellschafterversammlung)

社員総会（Gesellschafterversammlung）は毎年1回を招集され、公益有限会社の基本方針を決定するとともに重要な事項を決定している。社員総会は、また、顧問会議の同意を得て、新たな業務の追加、業務範囲・組織の重要な変更を決定する。加えて、顧問会議の構成員としての事務局の提案に基づいて、研究員及び有識者を選任する。

(3) 顧問会議 (Wissenschaftlicher Beirat)

顧問会議は、毎年1回、理事長が招集する。顧問会議は、研究機構の機関ではないが、専門的・学術的な見地から事務局及び社員総会に対してアドバイスを行う。

顧問会議は20名で構成される。うち6名の実務家が事務局の同意を得て社員総会で選ばれる。また、6名の学識者が事務局の提案に基づき、社員総会で選ばれる。さらに3名がドイツ都市研究機構の研究員の中から選ばれる。連邦政府機関は3名の代表をそれぞれ別の機関から送ることができる。ベルリン市は2名の代表を送ることができる。

会長は、ウルリヒ・バティス博士・名誉博士（Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis）（ベルリン・フ

ンボルト大学法学部定年退職)・弁護士である。

実務家としては、ゲッティンゲン市の都市計画整備部長、ドイツ都市会議の厚生労働部長、エッセン市上級市長、ドイツ都市会議の審議役兼都市整備・建築・住宅・交通部長、ハノーバー市上級市長、マンハイム市第1副市長が構成員である。

学識者としては、ウルリヒ・バティス博士のほか、ザビーネ・クールマン（Sabine Kuhlmann）教授（ポツダム大学 政治行政学講座）、エルケ・パール＝ヴェーバー（Elke Pahl-Weber）教授（ベルリン工科大学 都市・広域計画研究所）、カーレン・シェーンヴェルダー（Karen Schönwälder）教授・博士（マックスプランク多宗教文化社会研究所 ゲッティンゲン大学）、ギド・スパース（Guido Spars）教授・博士（ヴッパータール大学 計画・建築デザイン）が構成員である。なお、1名（アーヘン大学教授・交通工学）は死去のため空席。

なお、客員顧問として、ドイツ都市会議の事務総長ほかが参加している。（2017年8月現在）

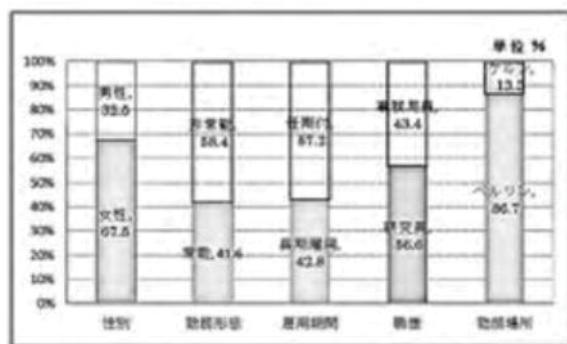
（4）事務局及び研究部門

ドイツ都市研究機構では、2015年末現在、166名の職員が勤務している。研究統括・事務局長（Wissenschaftlicher Direktor und Geschäftsführer）は、マルティン・ツァ・ネッデン教授（工学）¹¹（Prof. Dipl.-Ing. Martin zur Nedden）である。また、財務担当事務局長（Kfm. Geschäftsführer）は、ブッソ・グラボウ博士¹²（Dr. Busso Grabow）である。

職員166名の構成は、次のとおりである。

- ・女性 112名、男性 54名
- ・常勤 69名、非常勤 97名
- ・長期雇用 71名、任期付 95名
- ・研究員 94名、事務局員 72名
- ・ベルリン勤務 144名、ケルン勤務 22名

図表1 ドイツ都市研究機構の職員構成



出典：ドイツ都市研究機構年次報告2015（Jahresbericht 2015）をもとに筆者作成

事務局及び研究部門の組織図は、図表2のとおりである。

¹¹ ネッデン氏は、2006～2013年の間、ライプツィヒ市で副市長・都市整備建築局長を努めたほか、ボッフム市など、多くの都市で都市計画・建築の業務を経験している。また、ライプツィヒ技術経済文化大学（Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig）名誉教授（学術称号）（Honorarprofessor）である。

¹² グラボウ氏は、産業経済関係、公民連携、情報通信、財政分野を中心としたプロジェクトを担当している。

図表2 ドイツ都市研究機構（Difu）の組織（2015年末現在）

研究所経営統括（6）			
研究・課題分野、プロジェクト	子ども子育て専門会議チーム（6）	経済・イノベーション（8）	企画室
都市・連携都市圏の未来構築	子ども子育て専門会議チーム（6）	経済・イノベーション（8）	広報広聴（2）
全国的な都市整備政策	子ども子育て分野における公民連携	地方自治体の経済戦略 持続可能な経済	財政・監査（5）
超高齢・人口減少時代の自治体事務			セミナー・ワークショップ 外部資金管理（4）
地域・広域のガバナンス	子ども子育て人材の研修事業	イノベーションと技術	幹介者育成 人材（8）
地方自治体の連携、国際協力		都市の安全	会議 庶務（4）
研究部門			
都市整備・法務・社会福祉（14）	インフラ・財政（8）	モビリティ（20）	環境（34）※
都市建設、都市再開発、伝統建築物保全、美しいまちづくり 都市計画その他計画法 地区整備 住宅 社会格差問題 人口構造変化 子ども子育て家庭 学校教育、職業訓練 移民・社会統合 健康福祉 社会参加	インフラ整備 自治体経済、生活基盤確保 投資・財政 事務組織、組織制御 広域経済圏の効果 スマートシティ	統合型都市整備・交通計画 未來のモビリティ 地域公共交通 自転車交通、交通安全、歩行者交通 交通に関する法的問題 都市の経済交通	地球環境保全、エネルギー管理 気候変動対応戦略 原材料管理、廃棄物コントロール 大気保全、騒音防止 水質保全、水資源管理 環境法

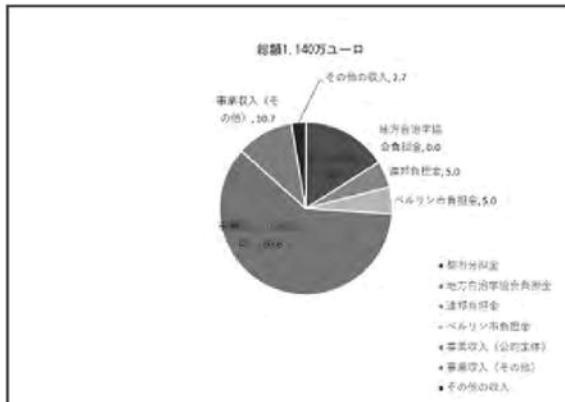
（ ）の数値は、所属する職員数（2015年末現在）。このほか、実習生1名、学生アルバイト38名、学術助手3名、研修生22名が勤務している。
 ※環境部の34名のうち19名はケルン支部に勤務。そのほかの職員も含め22名がケルン支部に勤務。

出典：ドイツ都市研究機構（Difu）2015年次報告をもとに筆者が翻訳・作成

（5）財政

ドイツ都市研究機構の財政は、会員負担、連邦・ベルリン都市州負担のほか、公的主体からの研究委託による事業収入などで賄われている。2015年の収入は、図表3のとおりである。

図表3 ドイツ都市研究機構の収入（2015年度）



出典：ドイツ都市研究機構年次報告2015（Jahresbericht 2015）をもとに筆者作成

4 研究分野

ドイツ都市研究機構の研究業務は、ドイツ都市研究機構年次報告2015（Jahresbericht 2015）を踏まえると、次のようなものである。

（1）都市整備

都市整備と美しいまちづくりを進めるに当たっての議論を踏まえつつ、統合型都市整備の観点から、地区コミュニティ（Quatier）が研究の中心テーマとなっている。地区コミュニティは基本的な社会単位であり、地区単位の都市整備（Quartiersentwicklung）を進めるに当たっては、社会統合のほか、持続可能性、環境、保健福祉が重要な観点である。

また、ドイツ都市研究機構は、1973年の設立以降、毎年、都市再生と社会福祉計画に関する自治体情報交換会（Interkommunalen Erfahrungsaustausch zur Stadterneuerung und Sozialplanung）を開催している。

なお、ドイツ都市研究機構は、連邦美しいまちづくり¹³財団（Bundesstiftung Baukultur）からの委託を受けて、毎年、美しいまちづくり報告（Baukulturerbericht）を作成している。2016/17年度の報告書では、市町村の活性化、インフラと地域景観、景観計画と策定過程を重点に市町村にアンケートを行っている。

（2）住宅

ドイツにおける住宅を取り巻く状況は地域で大きな違いを見せている。大都市圏域では、需給がひっ迫し、不動産価格・賃貸価格は値上がりを続け、一方で、その他の地域では、市場停滞、人口減少、超高齢化といった問題を抱えている。当面の課題としては、空き家問題や難民宿泊施設の確保があり、長期的には、既成市街地整備と調和を図っていかなければならない。さらにエネルギー効率や多世代共生の観点からの住宅・住宅街の改造が新たな課題となっている。貧困者のための住宅確保や大規模住宅団地の将来も研究課題である。

（3）住民・福祉

格差の拡大傾向、移民流入・超高齢・人口減少といった人口構造の変化も都市の社会福祉が抱える課題である。ドイツ都市研究機構は、「中小都市における中心地の多様性～社会統合、都市のアイデンティティ確保、社会参加」という研究プロジェクトを連邦・ヘッセン州・ドイツ市町村連盟（Deutscher Städte

und Gemeindebund）¹⁴の助成を受けて行っている。

また、連邦から助成を受けて、総合的な健康増進戦略研究プロジェクトを展開し、いくつかの都市でケーススタディを行っている。このほか、都市の安全、人づくり、子どもの保護などが研究テーマである。

（4）政治行政・法務

自治体の組織構造、法的枠組みは、自治体を取り巻く環境が変化する中で、大きな問題を抱えている。キーワードは、財政問題、人口構造の変化、技術革新、持続可能な都市整備の要請である。重要な研究プロジェクトとして、ドイツ都市研究機構は、参加決定プロセスの調査研究を実施している。研究のポイントは、持続可能な自治体経営、法適用の具体的なケース、連邦建設法典¹⁵など持続可能な都市整備に関連する法令の改正である。

（5）産業振興・イノベーション

経済のグローバル化と地域経済への影響、デジタル化、インダストリー4.0¹⁶への取組みが進む中で、自治体産業政策は、ドイツの市町村にとって重要な課題となっている。ドイツ都市研究機構は、産業のクラスター化や工業用地政策、情報処理基盤の改善といったテーマの調査研究を行っている。

（6）財政・投資

自治体の政策の自由度は、市町村の財政力

13 Baukulturは直訳すれば建築文化であるが、報告書を読むと我が国の“美しいまちづくり”と共通する内容であることを踏まえて訳している。

14 ドイツ市町村連盟（本部ベルリン市、支部ボン市所在）は、主に人口2万5千人未満の市町村が加盟しており、17の各州市町村連盟等（13広域州のうち4州は州市町村連盟と州都市会議が重複加盟）が直接加盟し、各州市町村連盟を通じて約1万1,000の市町村が間接加盟している。我が国の全国町村会に相当する。なお、組織名称は、直訳すれば都市・市町村連盟である。

15 ドイツの連邦建設法典は、我が国の都市計画法及び都市再開発法に相当する。

16 インダストリー4.0については、縣公一郎2016「ドイツにおけるICTによる行政改革—Industrie 4.0の発想と行政—」『都市とガバナンス第25号』日本都市センターを参照されたい。

の違いによって大きな差異が生じている。ドイツ都市研究機構は、自治体の投資需要を推し量り、戦略的な投資・起債・財政経営を行うための調査研究を行っている。重要な調査がドイツ復興金融公庫¹⁷の委託を受けて行っている自治体投資アンケート（KfW-Kommunal-panel）である。

（7）インフラ・生活基盤

エネルギー・資源効率が良く、レジリエンスが高いインフラ整備と財源確保がテーマである。ドイツ都市研究機構は、都市計画関係者、公営企業、市民社会、政治家といった自治体関係者を巻き込み、インフラのシステム転換とその障害を取り除く調査研究を行っている。

（8）モビリティ

都市交通は、大きな変化に直面している。既成市街地の再生は、自動車交通指向の都市との訣別と交通政策優先を意味している。地域公共交通と自転車交通は、ますます重要となり、技術の進歩と社会的イノベーションは、新たな可能性の途を拓いている。電気自動車、カーシェアリング、パーキングチケット発給機による駐車スペース管理は「スマートシティ」の鍵となるものである。ドイツ都市研究機構は、自動車交通の幅広い代替手段と環境にやさしいモビリティへの転換に向けて調査研究を行っている。さらに、地域公共交通の財政問題は重要な研究テーマである。

（9）自治体の気候変動対応、環境

気候変動問題とその対応は、自治体にとっても重要なテーマとなっており、特に環境に

適合した土地利用管理が重要である。ドイツ都市研究機構は、自治体の気候変動対応のサービスセンターとして、多くの取組みを行っている。そのほか、大気汚染防止、騒音問題、廃棄物処理問題を取り扱っている。

5 2020+ ドイツ都市研究機構分野別重点戦略

ドイツ都市研究機構は、2013年5月28日に「2020+ ドイツ都市研究機構分野別重点戦略（Difu-Institutstrategie 2020+ – thematische Schwerpunkte）」という長期戦略を策定している。

（1）今後の都市を取り巻く大きな潮流

戦略では、まず今後の都市を取り巻く大きな潮流について述べている。この潮流は多くの人々にとって認識されているものであり、都市の今後の展開における所与の条件であり、未来に向けて強まっていき、違いをもたらすものであり、また、これまで明かではなかった展開の方向を示すものであるということである。

そして、大きな潮流は、次のキャッチフレーズで示すことができるとしている。

- ・人口変動（量的・構造的）
- ・生活様式・態様、消費の変化（家族から個人へ）
- ・より一層困難さを増す社会の分断
- ・気候変動とその対応
- ・エネルギーの効率使用、再生可能エネルギー・省エネルギー
- ・原料・資源の欠乏と効率化戦略の必要性
- ・技術革新、特に情報通信、移動、エネルギー、上下水道・廃棄物処理の分野
- ・参画・責任・社会統合の局面において政

17 ドイツ復興金融公庫（KfW）は、国営金融機関グループであり、そのうち、KfW地方自治体銀行（KfW Kommunalbank）が地方自治体向け融資などを行っている。

治・行政・経済界・市民団体の役割が大きく変化

そして、広域的な取組みの必要性を論じている。

「市町村が直面している大きな潮流は、地域限定的というよりは広域的な特徴を帶びている。このことは、人口変動、産業経済構造の変化のみならず、地理的・水利的な立地条件、気候変動への対応や資源利用可能性の機会条件においても同様である。

さらには、生活圏・経済圏・交流圏も広域化しており、その基盤（交通/モビリティ、上下水道、廃棄物処理、エネルギー・地域暖房供給）も同様である。

ネットワーク、組織・情報形式・基盤の構造転換は、広域的な取組みが必要である。その場合、住宅、仕事、教育、商業、供給、余暇、文化、生産（一部）といった個別分野で都市再生や都市化が継続的に進んできている。

一方では、これまでの傾向が続くが、他方では構造の破壊が予想されるため、これを克服していかなければならない。」

とし、取組みの方向性として、次の事項を掲げている。

- ・分権的かつ情報で制御される業務システムと業務推進の強化
- ・公共社会における分権的な協議決定過程の増大
- ・統合的な取組みの強化と多分野の連携
- ・適合戦略、転換プロセスの推進

さらに「こういった傾向は、都市の今後の展開、とりわけ都市改造、現状組織形態、変革への要求をもたらし、インフラシステムの経営形態の変革をもたらす。」と指摘している。

（2）重点テーマ

以上で述べた大きな潮流により、都市が直面し取り組まなければならない本質的な問題

や未来の課題が明確になったとし、戦略は取り組むべき研究分野を掲げた。その重点テーマは、都市住民の身体的精神的な感覚を考慮した上での社会・経済・環境・文化の持続可能性についての基本ルールであるとする。また、掲載順は優先順位を示したものではないと注記する。

ア 生活の場としての都市～社会的機能を強化

人々の経済環境の変化、生活環境の不安定化、生活史の差別化が高齢化と移民の増加とともに生じて、社会階層の分断、地域の分断形成が生じている。社会福祉、経済、都市基盤、環境面で特別な問題を抱えている都市・地区においては、特に注意を要する。社会福祉分野の地区における取り組み（der sozialräumliche Ansatz）は、ドイツ都市研究機構の研究活動の優先事項である。今後の取組みは、次の重要な分野である。

- ・地区コミュニティにおける協働の人づくり（学校教育と職業教育）
- ・社会統合・包摂（外国人、多世代）
- ・健康増進・維持確保
- ・社会基盤の維持・増進とその財源確保
- ・住宅政策、居住空間の確保、新たな確保方策
- ・安心・安全
- ・美しいまちづくり
- ・交通手段の確保

イ 未来を担うガバナンスの中核としての都市

近年、よく見られるのは、都市の目標設定や都市の整備戦略、行動計画の策定、さらには事業の実施をめぐる組織的な議論と紛争がたびたび発生することであり、これは、政治と行政の正統性とその活動が危機に瀕していることの表れであると考えられる。これは、一部には欧州連合や連邦、州に責任があるが、

地方自治体の地域次元の活動にもその原因がある。長らく都市は“民主主義の学校”であるとされてきた。今日では、政治、行政、経済界、市民社会、そしてマスコミとの協働が重要となっており、責任分担の“新しい定義”が特別の意義を持っているのである。

この分野では、次の分野が将来、重点となる。

- ・政治・行政と市民組織の役割・責任配分・協働形態の見直し
- ・情報・参画過程の設計オプション
- ・統合的な協働・経営・決定構造

ウ “持続可能な都市財政”－憲法の財政規定の要請、戦略的財政計画及び行政サービスの提供確保

市町村の財政制度の枠組み条件（憲法の財政規定、連邦制度改革）、財政的な自由度（起債制限、財政再建団体）、市町村の行政サービスへの要請を踏まえることが、ますます重要な要素となっている。新たな戦略的な取組みの調査結果と概念についての検討を踏まえ、利用者負担をより一層考慮に入れて徹底して分析し明らかにすることが中心的課題となっている。このことは、総合経営都市（Konzern Stadt）¹⁸、すなわち、行政予算と外郭団体予算の総合的把握においても重要な要素となっている。この意味では、次の課題が挙げられる。

- ・戦略的な自治体財政計画

- ・戦略的なインフラ整備・維持管理計画
- ・財源調達の新たな手法（公民連携（PPP）など）
- ・インフラの財政重要性の充足
- ・受益者負担戦略
- ・広域的見地からの地方自治体の観点と責任の所在を憲法の財政規定¹⁹に適合させること
- ・都市・周辺市町村の広域連携及びその改革

エ “気候変動に立ち向かい資源効率化の推進役となる都市”－気候変動対応を徹底推進、資源・原材料の効率化

（詳細は省略）

オ “生活基盤供給確保とインフラ整備”－インフラシステムの転換

都市のインフラシステムは、人口・経済・エネルギー・気候といった多くの課題を考慮に入れなければならず、抜本的な更新、改造の過程にある。技術的なインフラのみならず社会的インフラも同様の課題に直面している。

伝統的なサービス指向の供給の考え方、より大きな成果を求める需要指向の考え方へ置き換えられつつある。空間的な見方からは、地区単位のサービス供給の必要性が増しており、ただし、その組織は都市全体の立場から最適化しなければならない。公的な主体による運営と民営化という対極にある組織の方向

18 これまでの地方自治体は自分たちの行うサービスを自分たちで行ってきたが、このあり方が問題となり、KGStが問題提起して生まれた地方自治体経営のコンセプトがコンツェルン都市である。行政サービスを第三セクターなど出資団体や特定目的組合にアウトソーシングし、あるいは地方自治体間協力をを行い、従来からの行政組織と出資団体等を含む都市全体を持株会社といった都市経営組織のコントロールの下で民間企業のコンツェルンのように運営するものである。

コンツェルン都市のコンセプトの下でアウトソーシングされる分野は、上下水道、交通、電気、廃棄物処理、社会福祉・保健といった市民生活分野のほか、情報処理、施設管理、計画・開発といった内部業務分野に拡大されている。

なお、コンツェルン都市は、全くの民間企業にアウトソーシングする場合とは異なり、地方自治体の出資等を通じて都市がアウトソーシング先に対するコントロールを行うものであることから、純粹民営化に対するアンチテーゼの意味を持っている。（石川義憲「KGStのNSMからコンツェルン都市、市民自治体まで」『平成18年度比較地方自治研究会調査研究報告書 第1編5 ドイツ地方自治体における行政改革と市民参加・協働』自治体国際化協会、2007年、139頁）

19 ドイツでは行政権限を有するものが費用分担の責任を負う（連邦基本法104a条）こととされており、例外については明文規定を必要とするという事情がある。

性に対して、新たなモデルとして、再自治体公営化のモデル、公共組合モデル、なかんずく市民団体が参加するという形が出現してきている。同様に、供給企業のビジネスモデルも変化しつつある。

サービスのあり方については、最新の情報通信技術の活用と多様な供給分野の一元化のもとで、すべての選択肢の中から解決策を見出していく。考慮しなければならないのは専門職員の確保が難しいことである。こういった背景の下で、市町村は技術的なインフラの維持管理を行い、社会サービスの担い手という機能を強化しなければならない。研究分野は、次のようなものである。

- ・地方自治体のインフラシステムの物的側面・組織的側面・人的関与の側面における変化
- ・統合型都市整備の過程及びインフラ整備計画
- ・広域・市域・地区単位の生活基盤供給の基本計画
- ・分権的（都市専門的）なシステムの統合あるいは施設の複合化
- ・インフラの担い手及びサービスの民営化あるいは再自治体化若しくは市民組織管理
- ・欧州競争市場の下での経済原則に則ったサービス

力 “移動交流（モビリティ）” の場としての都市

人口構造の変化により、需要のモデルと利用者のニーズがもたらす結果として、地方自治体の公共交通、道路空間設計、自動車以外の交通、交通組織は新たな課題に直面している。モビリティは、人口変動の中にあっても、社会生活の重要な一部であり経済活動に欠かせない基本条件である。地方自治体の任務は、交通がもたらす負担の解消であり、健康面で

の配慮（事故回避、騒音減少、大気汚染解消、移動の困難性解消）、エネルギーの転換、気候変動への配慮・適合、高齢者に配慮した交通基盤・サービスの推進、例えば、高齢社会に適合した速度規制や高齢者に快適なサービスである。

さらに、複数の交通機関の連携、交通機関内部の連携が重要となってきている。個々人の自家用車の役割の重要度が低くなる一方で、平日でも休日でも、個人でも業務でも、自動車交通と自動車以外の交通を利用しなければならない。様々な交通機関を最も適切に結びつけることは、交通機関選択を効果的に行うために最も重要な前提である。地方自治体の交通計画においては、鉄道・長距離バス・広域交通・都市内交通の結節点としての鉄道駅の設計と組織化が課題である。また、現在の交通インフラを抜本的に更新する必要があり、一般会計予算を投入するか、利用者負担を求めるか、公民連携で負担を図るかの検討が迫られている。その場合、特に利用者、事業所、土地所有者を組み入れなければならない。課題分野は、次のとおりである。

- ・高齢化社会、エネルギー事情、気候変動といった面からの地方自治体の交通システム設計の変化
- ・公共交通の将来の姿と財源としての税・利用料金のあり方
- ・新たな交通サービス、新たな交通手段・技術（電気自動車を含む）の可能性とその実現、交通機関連携の促進に向けての転換
- ・徒歩交通・自転車交通を都市の道路・広場に組み入れ、気候変動・環境適合的に形成し管理すること
- ・交通の事業経営と財源確保
- ・物流を都市適合的にデザインすること

6 統合型都市整備

ドイツ都市研究機構は、都市計画、まちづくり分野で大きな役割を果たしているが、近年の取組みで重要なものの1つが統合型都市整備のコンセプトの検討である。

(1) 都市開発計画の登場

ドイツで都市自治体が総合計画を策定するようになったのは1970年前後のことである。既に土地利用計画と地区詳細計画の法的枠組みが確立していたが、この仕組みは現実に追随し受け皿を用意するにすぎないという批判があり、無秩序な開発が続いている。この状況打開のために、土地利用は公共に服すべきであるとして、英国のデベロップメントプランをモデルとした都市開発計画（Stadtentwicklungsplanung）²⁰が策定されるようになったのである。土地利用計画が持つ空間的要素に、いわば時間と財政の要素を結合したものである。

(2) 計画よりプロジェクト

この都市開発計画は、当初は、複雑な行政の計画策定過程を透明化し、計画管理を容易にするものとして評価された。しかしながら、多くのプランを総合化しようという試みは表面的で、実行に重きを置くものではなかった。さらに、行政の縦割りが総合化の努力を阻み、財政や政治の自由度が低いことが制約となり、計画策定の多くの調査結果を計画に結びつけることができず、当面の問題解決を難しくした。高い目標設定の一方で実行の難しさが総合的な都市開発の停滞を招いた。計画決定やプロジェクトに反対する市民活動やデモ活動は市民たちの計画行政に対する不満を表現す

るものであった。1970年代の半ばには、成長の限界、環境問題が認識されるようになり、総合的な計画を求める声は小さくなり、多くの都市では、地区単位の都市再開発を進めるようになった。ここでは、新たに多様な市民参加の方式が試みられることになった。

1980年代末以降は、『計画よりプロジェクト』という理念のもとで、ドイツの市町村の都市整備は、プロジェクト・市場経済主義の色彩を強めた。かくして、分野別や地区別の計画を総合化しようという都市はどこにも見出すことができなくなってしまった。すなわち、理念に乏しく、一方で実行にこだわったため、手間がかかり、現実味に欠けるという都市開発計画は次第に注目されなくなってしまったのである。

(3) 統合型計画の再評価

しかしながら、1990年代以降、都市は新たな潮流に見舞われる。経済のグローバル化、ドイツ統一に伴う旧東ドイツの諸州が加わったこと、社会格差の増大、人口構造の大きな変化、セグリゲーションの発生、環境問題、財政危機の到来である。

こうした状況のもとで、持続可能なまちづくりを進めるため、各都市では、統合型の各種計画を策定するようになり、ドイツ都市会議は、統合型都市総合計画（Integrierte Stadtentwicklungsplanung）の策定について議論するようになった。そこでは、約30都市の都市整備部局責任者が集まり、都市総合計画専門委員会で統合型都市総合計画について議論を進めてきた。（ドイツ都市会議（2003）、「統合型都市総合計画と協同計画管理による未来の保障（Zukunftssicherung durch integrierte

20 都市開発計画（Stadtentwicklungsplanung）は、法定計画ではないが中長期的なまちづくりの方向を示すものである。なお、Entwicklungという言葉は開発、整備、展開など様々な側面を持っているため、1970年代の計画は、開発計画、その後の計画は総合計画、整備計画など、隨時訳し分けている。

Stadtentwicklungsplanung und kooperatives Stadtentwicklungsmanagement)』)

連邦政府も同様の問題意識を持ち、この検討を支援するようになった。折しもスタートした社会都市プログラム、都市改造東部プログラム、都市改造西部プログラムを実施する中では、統合型の都市整備指針（Stadtentwicklungsconcept）²¹が策定されるようになった。

ここで取組みが行われている統合型都市総合計画は、1970年代の都市開発計画の焼き直しではない。統合（integriert）が意味するのは、政治家と行政実務家の計画ではなく、様々な形で都市整備に関わる主体が参画しトップダウンとボトムアップを積み重ね、相互に議論を進め合意を図っていった成果としての計画である。まずは、具体的な地域、地区、街区、その強みと弱みをきちんと把握し、都市のガバナンスのコンセプトのもとで、地区的未来会議や近隣住民フォーラム、円卓会議、テーマ別作業グループといった市民参加の斬新な手法を活用して策定していくものである。

（4）統合型計画の本格検討

2007年には欧州建設大臣会合で、今後の都市整備政策の原則を示したライプツィヒ憲章が公にされた²²。

そこで、ドイツ都市研究機構がBBSR²³の委

託を受けて行ったのが『都市圏域における統合型都市整備（Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen）』の調査研究²⁴である。

この中で、ドイツ都市研究機構は、2007年12月から2008年2月にかけて人口2万人超の708市町村と人口5千～2万人の市町村で、都市改造プログラム（東部・西部）²⁵または社会都市プログラム²⁶が実施されている323市町村、合わせて1,031市町村にアンケート調査を行った。その結果、317市町村から回答（回収率30.7%）があった。同時に、3つの都市圏域で詳細な調査が行われた。ドレスデン圏域（旧東ドイツ）、ハンブルク圏域（都市州）、ザールブリュッケン圏域（旧西ドイツ）である。さらに専門家へのインタビュー調査も行われた。

アンケートでは、「統合（integriert）」の要素が実践でどのように理解されているという調査も行われた。多様な部署を参画させ幅広い行政分野に取り組むこと（企画、建設、経済産業、社会福祉、青少年など）、議会・行政以外の市民・企業・住宅企業・非営利団体など担い手の参画、地区（都市区、街区、住宅区域など）の課題に即することなどである。

図表4は、統合型都市整備で対応すべきとされる自治体の行動分野である。

21 なお、これらの計画は、土地利用計画、地区詳細計画作成の際には、都市総合整備指針（städtbauliches Entwicklungskonzept）その他市町村が土地利用・都市計画に関して決定した事項として衡量に取り入れられる（連邦建設法典1条9項11号）。

22 この憲章を踏まえ、連邦・州所管省、全国自治体連合組織などが参画して全国都市整備政策（Nationale Stadtentwicklungspolitik）が展開されている。

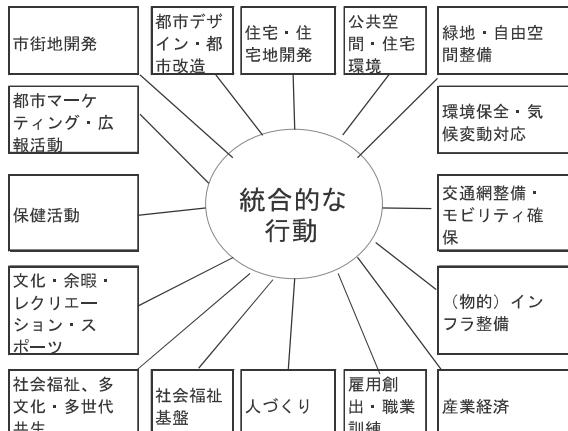
23 BBSR（Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung）（連邦建設都市国土研究所）は、連邦で建設・都市計画を所管する省庁に属する研究機関である。

24 BBSR, Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen Projektabschlussbericht, BBSR-Online-Publikation, Nr. 37/2009

25 都市改造（東部）プログラムは、ドイツ統一を契機とした旧東ドイツ地域の急速な人口減少に伴う住宅供給過剰の課題に対応するため、住宅（主に大規模団地の集合住宅）の撤去や19世紀末から20世紀初頭といった古い時代（グリュンダーツァイト）の住宅建築の改修、都市基盤の整備などを行うものである。都市改造（西部）プログラムは、旧西ドイツ地域においても産業の衰退や軍事基地の撤退などから人口減少に直面している地域等があることに鑑み、旧東ドイツのような深刻な状態に陥る前に予防的な措置を講じ、持続可能な都市整備を行おうというものである。

26 社会都市プログラムは、問題を抱えている都市・地区についてハード面での都市再開発を行うとともにソフト面から地域コミュニティの活性化を図る事業である。

図表4 統合型都市整備で対応すべき行動分野



出典：BBSR, Integrierte Stadtentwicklung in Stadtre-gionen Projektabschlussbericht, p.50、BBSR-Online-Publikation, Nr. 37/2009（オリジナルはドイツ都市研究機構作成）の図を筆者翻訳作成

また、社会都市プログラムにおける統合型都市整備指針やその他の統合型都市整備指針の策定には、市民、市民団体、社会福祉サービス実施団体、住宅企業、一般企業、商工会議所などが参画していることがアンケート調査から明らかになっている。

（5）ドイツ都市会議の提言

ドイツ都市会議は、こうした動きを踏まえ、2011年には2003年の提言の改訂版を提案した。それは、都市の立地条件を自ら認識し参加を基盤に自己決定する統合型の都市整備の計画策定である。それは、近年における地方自治体への権限移譲と業務移管²⁷、地方自治体の役割の強化、投資の減少と活動における自由度の縮小といった傾向に相応するものであった。また、改訂版は、公民の生活領域における

デジタル革命の進行に伴う諸課題に対応するものである。スマートシティや未来都市、レジリエンス都市といったキーワードも盛り込まれている。こうした急速な発展に対応していくためには、都市は、都市空間、社会福祉、文化、経済機会や諸リスクを早期に把握しておく必要があるというわけである。

さらに、ドイツ都市会議の都市総合計画専門委員会の下に設置された作業グループは、2013年4月、「統合型都市総合計画と計画管理～持続可能な都市整備の戦略と手法（Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement -Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung）」²⁸をとりまとめ、ドイツ都市会議で報告した。さらに、ドイツ都市会議は、この提言をもとに議論を重ね、2015年11月26日ハノブルクで開催された政策推進委員会（Hauptausschuss）で「統合型都市総合計画と計画管理（Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement）」²⁹を決議している。

7 出版・研修

ドイツ都市研究機構は、毎年、多くの調査報告書を公刊しており、2015年には52本の報告を取りまとめている。そのいくつかは全文あるいは概要版をホームページで公開している。

また、ドイツ都市研究機構は、自治体の実践研究機関として、毎年、多くの研修事業を実施している。

27 ドイツでは、1990年代以降、行政改革が推進される中で、多くの州において、州から地方自治体への権限移譲、業務移管が行われている。こうした動きについては、宇野二朗 2012「ドイツ州政府における行政構造改革一バーデン・ヴュルテンベルク州とニーダーザクセン州の改革を事例として」平成23年度比較地方自治研究会調査研究報告書、自治体国際化協会において紹介されている。（http://www.clair.or.jp/j/forum/pub/docs/h23_hikaku Houkokusyo05.pdf）

28 ドイツ都市会議ホームページ <http://www.staedtetag.de/publikationen/materialien/065238/index.html>（2018年2月12日筆者閲覧）

29 ドイツ都市会議ホームページ <http://www.staedtetag.de/fachinformationen/stadtentwicklung/076321/index.html>（2018年2月12日筆者閲覧）