

ドイツの自治体における市民参加の進展

別府大学地域社会研究センター
所長 篠藤 明德

今年9月9日（金）から11日（日）、ドイツのハノーバー市郊外に位置するロッコムで開催された「市民参加と自治体民主主義のためのセミナー」に筆者は参加した。また、主催団体である財団法人ミットアルバイトにも伺った。今回はその概要を簡単に報告したい。

1 財団法人ミットアルバイト訪問

セミナーに先立ち、その前日である8日（木）、ボン市にある主催団体である財団法人ミットアルバイトを訪問し、同財団理事長ハンス・ヨルク・ジッペル氏にお話を伺った。同財団の前事務局長は、プラーヌクスツェレを考案されたペーター・C・ディーネル教授の弟子であったライナート博士であったため、筆者は在独中に同財団を度々訪問し、お世話になったところである。現在は、その仕事も含め、ジッペル氏が同財団を率いている。

草の根民主主義の育成がなければ、健全な民主主義はないという、超党派の支持を受け、連邦内務省より、設立時より財政的支援を受け、同財団



ジッペル理事長

は活動している。今回のセミナーも21回目を迎えたが、筆者がドイツにいた時に始まったもので、第1回、第2回に参加した筆者にとっても思い出深いセミナーである。

ジッペル理事長は、「市民参加に関するガイドライン・条例」が、各自治体で制定されている現在、市民参加は大きな波になっていると話した。また、シリアからの難民受け入れのように、国論を二分するような課題についても、その取組の最前線は自治体が担っているのであり、活発な市民活動と行政等の協働の現状を理解しなければ、ポピュリストの扇動に左右され、民主主義にとっては大きな危機になると警告する。

2 セミナーの概要

セミナー参加は、研究者、行政関係者（首長、職員）、自治体議会議員、市民参加の実践者等である。面白かったのは、ドイツの自治体における議員は、日本と異なり職業政治家ではなく、アマチュア議員であるため、熱心に住民活動をする人々が多いことである。合計約90人の参加であった。ベルリン工科大学のハンス・ルートガー・ディーネル教授も常連の参加者であり、また、プラーヌクスツェレを長く実践してきた友人も、今回は地元の町長となり参加した。彼と久しぶりに再会できたのは筆者にとってもうれしい出来事であった。

さて、今回のセミナーのサブ・タイトルは、「大変革時の社会、市民参加が新たに求められている」である。9日（金）の16：00に開会したセミナーは、まず小グループに分かれ、参加者間

で、各自が感ずる「大変革」と「市民参加の新しい意義」について意見交換を行った。その後、「大変革時における市民参加」というテーマで、トルコ系の研究者であるギンゲル氏と、マンハイムにおける避難民居住地に関わるフメル博士からの問題提起を受け、その後活発な意見交換が行われた。ギンゲル氏は、同氏の体験も踏まえ、「市民参加」における背景には合理的人間観があり、その場合、異文化の中で、イスラム教や伝統的習俗に閉じこもろうとする移民の文化観と衝突する危険について述べた。また、フメル博士は、マンハイムの米軍跡地における避難民の居住地区で重要なのは、住民参加ではなく、大工仕事や電気修理のような具体的実践活動である、と強調した。

セミナーは主に3つのテーマによって構成されていた。まず、10日の午前中は、「新しい挑戦を前にした市民参加」を共通テーマとして、1、共に作り上げること：紛争処理から参加への統合、2、共に未来を創る！農村地域活性化のための市民参加、3、オーストリアにおける首長対話：どのように避難民は自治体民主主義を強化できるか、4、インターネットによる市民参加－歯の無いトラ、或いは、市民参加2・0？、5、負担できる住宅建設－都市建設における参加文化のための挑戦、の分科会であった。

次は、「実践における協力的問題解決」を共通テーマとして、次の5つの分科会が行われた。1、ハンブルク市アルトナ地区における包括的都市建設：全ての人々のための新しい地区？、2、直接民主主義と市民参加の結合：バーデン・ビュルテンベルク州における刑務所建設の地域決定過程、3、パイロット・プロジェクト“フィンティ・ラスト”－ウィーン市における学生と路上生活者のための共同生活の場づくり、4、ミュンスター市：市民参加で持続可能な自治体を、5、どのように、良好な共同生活は成功するのか？－シュトゥットガルト市の避難民との対話、であった。

そして最後は、11日（日）の午前中に、「市民参加ガイドラインの実践」を共通テーマとして行われた。その内容は、ハイデルベルク市、ボン市、オーストリア・グラーツ市の事例を通して学

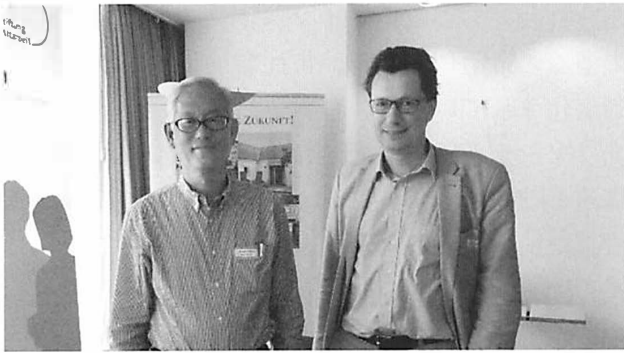
ぶ分科会であった。ドイツ（オーストリアでも）の多くの自治体で近年、市民参加ガイドラインが制度化されているが、日本ミニ・パブリックス研究フォーラム設立総会でのディーネル教授の特別講演（「地域社会研究26号」参照）でも指摘された、討議型民主主義の制度化として注目されている。

③ 参加した分科会の概要

筆者は、以下の3つの分科会に参加した。その概要は以下の通りである。

インターネットによる市民参加

インターネットの普及は目覚ましいものがあり、携帯電話に代表されるように、その使用は全くの日常生活になっている。そこで、今日、市民の政治参加においてインターネットを使用することは避けて通れないが、分科会では、同テーマで博士論文を執筆したアルマ・コレク氏（フランクフルト大学）が、インターネットを使用した市民参加の現況と文献上の論点をまず紹介し、失敗・成功と判断される2つの事例を紹介した。ひとつは、ドイツの自治体で広く普及している市民参加予算に関しケルン市で実施された事例であり、もう一つは、ドイツ連邦議会における請願手続きにおけるインターネット使用の事例である。前者では、多くの市民が市予算について具体的提案をインターネットで行ったが、結果として、市民からの“願望”表明であり、具体化はなかなか難しく、その結果、市民からの参加意欲も著しく低下したという。それに対し、後者の事例では、これまで書面を通して請願してきた内容が、インターネットを通して出され、かつ、その内容、経過等をインターネット上に公開されるため、審議・判断の透明性が向上し、成功していると評価された。つまり、コレク氏は、結論として、インターネット使用により成功・失敗があるのではなく、あくまでも目的に沿った設計・運用が成功の鍵であると考えている。討論の中で、フェイスブックなどインターネット空間は会社が運営する私的空間であることの危惧やフェース・トゥ・フェースの持



ディネール教授と筆者

つコミュニケーション上の意味等、否定的な意見が出されると共に、ディネール教授は、そのような不備も技術的に解決していく可能性を秘めているなど肯定的意見を述べ、熱い議論が行われた。

住民投票と対話的市民参加の結合

バーデン・ビュルテンベルク州では、これまで小規模の刑務所が設置されてきた。しかし、受刑者の教育等を考えた場合、この体制では、十分な内容を保証できないということもあり、大規模刑務所の設置に転換している。その際、大きな問題になるのが、設置自治体における住民の意向である。ドイツの住民投票制度は法的拘束を持つものであるが故に、住民に十分な理解を得られなければ、その設置は難しい。しかし、地元自治体にとっては、こうした大規模刑務所は、雇用など経済的メリットも地元にもたらす、また、脱獄等による地元被害は、これまでほとんど起こっていないなどの事実もある。そこで、州政府は、住民にできるだけ公平な情報を事前に提供し、住民投票という、制度として市民に与えられた民主主義の正当な権利を行使できるように努めたという。

シュトゥットガルト中央駅を巡る紛争と住民投票により、長く続いた保守政権から緑の党を首班とする政権交代をもたらした同州であるが故に、こうした直接民主主義に対する理解はより強い。しかし、イギリスのEU離脱に代表されるように、単純な直接民主主義の制度は熟慮が欠如するため、劇薬ともなりやすい。そこで、事前の対話的住民参加を取り入れた意義はとて大きい。

最初の立地候補地はテューニンゲンであったが、司法大臣も住民集会に参加し膝詰めの議論を

行ったが、住民投票では57%の反対で否決された。しかし、州政府としては、その決定に対して悲観的にはならなかったという。というのは、議論が感情的なものではなく、現実に即した内容であったためである。次の候補地は、ロットヴァイルという自治体であったが、公平な広報活動、住民集会、対話的討論の場などを積み重ね、住民等とのコミュニケーションに努めたという。その際、住民集会や対話的討論の場には限られた市民しか参加できないので、その様子、結果を報道するマスコミも重要であるという。その結果、ロットヴァイルでの住民投票では、58.4%の賛成を得て、誘致が決定した。

ハイデルベルク市の市民参加のガイドライン

同市は、住民参加の先進地である。市民参加ガイドラインの制定やそれに関する条例、行政規則の制定など、ドイツの自治体における市民参加の進展を牽引している。同市の条例制定等については、クラークス教授（シュパイエル行政大学院大学・元学長）の貢献が大きい。同教授とハイデルベルク市は、その功績に対して、今回、財団法人ミットアルバイトが創設した“市民参加賞”を受賞した。

同市では、既に様々な運用がなされている。行政計画リストの早期の公表、その計画における住民参加の予定の有無、市民からの住民参加の要請、住民参加の概要発表、住民参加に関する諮問委員会の設置など、ガイドラインに規定されている内容は、同市のウェブでもすべて見ることができる。

発表を行った同市の市民参加担当であるチーママン氏は、行政内部の意思疎通等についても明快に説明を行った。成功の秘訣として、早期の情報提供、行政内部の意思疎通、協調的参加手法、政治決定者の応答責任などについて説明した。興味深かったのは、所管課の“成功体験”である。つまり、ともすれば市民参加に尻込みする（或いは、不安を覚える）担当課が、対話的市民参加は良いものだ、という体験をどのようにするかということである。そのための市民参加を担当する同氏の庁内での役割は大きいと言える。