

はじめに

自治体の再構築——行政効率化と市民参加

本書の目的は、自治体の再構築と市民活動の活発化をめぐる論点について、ドイツと日本の比較分析を行うことである。第Ⅰ部「自治体の再構築」、第Ⅱ部「自治体と市民参加」という構成で、日独の事例を論じている。これまで、自治体の再構築についても、市民活動・市民参加についても、日本とドイツについての比較研究は、僅かな例しかない¹⁾。これには、両国の政治体制の違いが影響をしている。しかし、この間の両国における自治体の再構築の動きにより、ドイツと日本において「相違する重点を持つ類似の戦略」(Foljanty-Jost 2009; 9) が取られるようになってきている。日独の自治体の再構築の現状と課題については、第1章、第2章、第3章で論じられる。そのキーワードは、「行政の効率化」と「市民参加」である。

一方で、行政改革のために「ニュー・パブリック・マネージメント」論の影響が及び、他方で、市民自治・市民参加が重視され、関連して制度改革が行われている。「ニュー・パブリック・マネージメント」がどのような影響を及ぼしたかについては、第4章と第5章で論じられる。この点は、日本において「新しい公共経営」とも言われるが、ドイツでは、「行政簡素化のための自治体共同機構(KGSSt)」により「新しい制御モデル(Neue Steuerungsmodelle)」が作られた。第1章でゲジーネ・フォリヤンティ=ヨーストが指摘するように、市民参加と「ニュー・パブリック・マネージメント」の影響下で、ドイツにおいて「市民自治体」論(Bogmil/ Holtkamp/ Schwarz 2003)²⁾が、日本において、「協働」論や「パートナーシップ」論が議論されている。さらに、日本においても、市民自治の観点から、「市民自治体の構想」が提起されている³⁾。自治体と市民活動・市民参加に関連する重要な論点については、第6章から第10章までにおいて、地方自治と市民活動、社会保障と民間団体、地域政党、まちづくりと市民参加に焦点を合わせて論じる。終章では「分散と集中の均衡」につい

て論じている。このように、本書は、「自治体の再構築と市民参加」のテーマに関する日独比較の初の本格的研究を目指している。

以下では、日独の自治体の再構築の現状と課題、市民活動の活発化に関して、簡単ながら若干の論点について述べておきたい。

ドイツにおける自治体の再構築

一方で、西ドイツにおいて、第二次世界大戦後、連邦制のもとで「市町村の自治」が保障されていた。1990年に統一ドイツが実現し、1989年の東ドイツにおける市民の直接行動の影響及び西ドイツにおける政治不信への対応として、1990年代に東西ドイツのそれぞれの州において市町村自治体の再構築が行われた。この再構築は、州政権の主導により行われた。ドイツの自治体制度は、州ごとに相違しており、州憲法・自治体基本法により規定されている。おおよそ、連邦・州・郡・基礎自治体の4層制であるが、大都市は郡に属さず（「郡に属さない市」）3層制である（第2章を参照）。1990年代における自治体制度の改革は、「直接民主主義的要素」の拡大である。第1に、多くの州で基礎自治体（市町村）の長が直接選挙で選出される。同時に、従来制度のなかった州において、州レベルにおいて「州民発案・州民表決」、基礎自治体（市町村）レベルにおいて「市民発案・市民表決（住民発議・住民投票）」制度が導入された。このような直接民主主義的制度の導入において、州レベルの政治が重要な役割を果たしているが、他方で、市民の側からのイニシアティブが重要な役割を果たしている。「もっと民主主義を活発に（登録社団）」が、たとえばバイエルン州において広範な市民運動を展開し、州民発案・州民表決により、1995年に基礎自治体レベルの直接民主主義制度の導入を実現している⁴⁾。さらに、ドイツにおいては、2006年に第一次連邦制改革が行われている。

日本における自治体の再構築の課題

他方で、日本において、2000年の第一次分権改革により、国と自治体の関係は、「上下・主従関係」から、「対等・協力関係」に変わった。自治体における政策の実施は、自治体議会において条例を制定して行うという体制への転換で

ある。これに次ぐ第二次分権改革の課題⁵⁾として、自治体・自治体議会が「法令の自主解釈権」を持ち、「政策・制度の企画立案権」を行使する体制への転換、「自治行政権、自治財政権、自治立法権を持つ」「『地方政府』を確立する」ことがあげられる。具体的には、自治体への法令などによる規制や縛りを撤廃し、自治体の自由度を拡大して、条例制定権の拡大を行うこと、行政事務に見合った財源確保のためにまず国と自治体の財源配分を「六対四」から「五対五」にすること、国から自治体への権限移譲問題などがある。さらに、この間の市町村合併の問題点をふまえて、「市町村合併」の終結宣言を行うという課題がある。

このような国のレベルにおける分権改革の動向と同時に、自治体や市民の側からの独自の市民自治と分権への動き⁶⁾が目立っている。市民と自治体の間で新たな市民ルールを作る動きである。自治体の長による市民参加の仕組みが創出されてきたが、2000年12月に北海道ニセコ町が「まちづくり基本条例」を制定して以後、全国で「自治体基本条例」「まちづくり基本条例」が制定されている。市民主導で参加の回路をつくる試みとして、住民投票や市民立法の動きがある。1990年代半ば以後、市民提案で、原発立地、産業廃棄物処理場の立地、米軍基地建設など特定課題について「住民投票」を実施する動きが噴出した。その後、2000年12月に愛知県高浜市で常設型「住民投票条例」が制定され、常設型住民投票条例の制定、自治基本条例に常設型住民投票制度が導入される事例がある。

さらに、2006年5月に北海道栗山町が自治体議会基本条例を制定し、これ以後、自治体議会が主導して議会を「討議の広場」とし、議会への市民参加の仕組みをつくる動きが加速している。今後、自治体議会の改革を通じて、自治体議会を市民、議員、長、三者による政策づくりの場として定着させることが課題である。

日独において、市民参加は非制度的形態も含めて、多様な形で取組まれている。

市民活動の活発化

このような自治体の再構築の動きは、1990年代における市民活動の活発化がその基盤を提供している。日本においては、1980年代末より、「市民活動」という言葉が使われるようになり、1990年代後半には、「NPO（民間非営利組織）」という言葉が定着し、社会的に認知された。⁷⁾ドイツにおいては、1990年代末に、ボランティア（名誉職）活動、新しい社会運動、社会的自助グループ運動、福祉団体、スポーツ・文化活動など多様な潮流を包括する概念として、「市民活動（Bürgerschaftliches Engagement）」という言葉が使われるようになって⁸⁾いる。同様に、参加ガバナンスの議論など、政府部門、市場部門に対して、多様な市民活動を包括する市民社会部門という言葉が使われるようになって⁸⁾いる。両国において、選挙における投票率は低下傾向（日本と比較して、ドイツの投票率はより高い）にあるが、他方で、市民活動はより活発化し、さらに発展する傾向が見られる。

さて、本書を刊行する直接の契機になったのは、2007年9月27-28日に早稲田大学において開催された日独シンポジウム「地方分権の可能性とリスク——日独比較研究」である。同シンポは、ベルリン日独センター、マルティン・ルター大学（ハレ=ヴィッテンベルク）政治学・日本学研究所、早稲田大学公共経営研究科・公共政策研究所の協力によって開催された。報告者を初めとして関係者と参加者の皆さんに感謝を申し上げたい。この年に、マルティン・ルター大学ハレ=ヴィッテンベルクと早稲田大学の交流協定が締結され、交流のスタートの場であった。さらに、編者のフォリヤンティ=ヨーストと坪郷は、共同で、日独の「自治体と市民活動ネットワーク」に関する調査を行っている。当初から、シンポの報告者とコメンテーターによる執筆で、日独において同時に、比較研究の本を発刊することを目指した。しかし、編集の過程で日本版とドイツ版はそれぞれ独自の構成により刊行することになり、両者は構成及び執筆者の点で大きく相違している。⁹⁾本書の刊行に当たっては、執筆者の一人である久塚純一さんのご協力をいただいた。記して感謝をしたい。法律文化社の編集長小西英央さんからは、企画段階から常に的確なアドバイスをいただき、迅

速に編集作業を進めていただいた。感謝を申し上げたい。本誓が、日本における自治体再構築を進めるのに寄与することを願っている。

〈注〉

- 1) たとえば、坪郷實（2007）『ドイツの市民自治体——市民社会を強くする方法』生活社を参照されたい。また、ドイツの行財政改革については、武田公子（2003）『ドイツ自治体の行財政改革——分権化と経営主義化』法律文化社を参照されたい。
- 2) Bogumil, Jörg/ Holtkamp, Lars/ Schwarz, Gudrun（2003）Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen - Grenzen - Perspektiven. Berlin ; Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars（2006）Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung, Wiesbadenを参照されたい。
- 3) 日本における市民自治体の構想については、須田春海（2005）『市民自治体——社会発展の可能性』生活社を参照されたい。
- 4) 坪郷實（2009）『ドイツ——制度的参加と非制度的参加』坪郷實編『比較・政治参加』ミネルヴァ書房所収を参照されたい。
- 5) 西尾勝（2005）『地方分権改革』東京大学出版会、松下圭一（2007）『自治体再構築』公人の友社を参照されたい。
- 6) 自治体議会改革フォーラム（2007）『変えなきゃ！議会「討論の広場」へのアプローチ』生活社、神原勝（2008）『自治・議会基本条例論』公人の友社、坪郷實（2009）『日本政治の再構築——自治体の再構築と政治参加』坪郷實編『比較・政治参加』ミネルヴァ書房所収などを参照されたい。
- 7) 坪郷實編（2007）『参加ガバナンス——社会と組織の運営革新』日本評論社などを参照されたい。
- 8) ドイツの市民活動及び市民社会については、Zimmer, Annette（2007）Vereine – Zivilgesellschaft konkret, Wiesbaden (2.Auflage). を参照されたい。
- 9) ドイツ版の日独比較研究は、Foljanty-Jost, Gesine (Hrsg.) (2009) Kommunalreform in Deutschland und Japan. Ökonomisierung und Demokratisierung in vergleichender Perspektive, Wiesbaden として刊行された。

2009年8月7日

坪郷 實