

平成 24 年度
比較地方自治研究会調査研究報告書

比較地方自治研究会



財団法人自治体国際化協会

はじめに

「比較地方自治研究会」は、諸外国の地方自治に関する制度及びその運用並びに地方自治体の活動について調査研究することを目的として、財団法人自治体国際化協会が設置する研究会である。

同研究会では、調査対象国別に地方自治に関する制度及びその運用並びに地方自治体の活動に関する調査研究を行う「米国部会」、「コモンウェルス部会」、「ドイツ・北欧部会」及び「フランス・南欧部会」の4つの部会を設ける他、地方財政制度を中心に地域横断的な調査研究活動を行う「財政制度調査専門委員会」を設置している。

平成24年度は、昨年度に引き続き、今後自治体が自らの責任と判断において地域の課題に取り組むことが要請されることから、「統治単位及び統治機構の設計」、「地方自治体内部の意思決定の仕組み」、「地方自治体と住民との関係」等多様な地方自治制度を調査研究テーマに研究会を開催するとともに、それぞれの調査対象国において海外専門調査を実施した結果を取りまとめた。

近年、地方自治体が政策立案や施策遂行にあたって諸外国の地方制度を参考にする必要性が高まっており、本報告書が地方自治体及び地方自治関係者によって種々の施策立案等を行う上で広くご活用いただければ幸いである。

平成25年3月

比較地方自治研究会
財団法人自治体国際化協会

目 次

1 イギリスにおける高齢者等に対する配食サービス (meals on wheels) に関する調査報告 (コモンウェルス部会)	
新潟大学大学院実務法学研究科教授 馬場 健	1
2 名誉職としてのドイツの自治体議員 (ドイツ・北欧部会)	
早稲田大学政治経済学術院公共経営大学院教授 片木 淳	19
3 ドイツ都市自治体における市民予算 (ドイツ・北欧部会)	
札幌大学法学部准教授 宇野 二郎	63
4 フランス地方制度改革の現状 (フランス・南欧部会)	
東北大学大学院法学研究科教授 飯島 淳子	107
比較地方自治研究会委員名簿	128
比較地方自治研究会設置要綱	129

イギリスにおける高齢者等に対する配食サービス (meals on wheels) に関する調査報告

新潟大学大学院実務法学研究科教授 馬場 健

はじめに

本報告は、2012 年 2 月に、Elmbridge Council、London Borough of Sutton および London Borough of Southwark で行ったインタビューを元に、イギリスにおける高齢者に対する配食サービスをめぐる提供主体とボランティア等との関係についてまとめたものである。

そもそも、当該サービスは、第 2 次世界大戦のロンドン大空襲期 (the Blitz) に、ボランティア団体の手によって始められたものである。当時、ドイツ軍の大規模な空襲によって家を失った人びとは、当然のことながら食事を作る設備もともに失っており、このような人びとに対して、民間防衛に関する婦人ボランティア協会 (Women's Volunteer Service for Civil Defence) が配食サービスを展開したのがその起源とされる。また、meals on wheels という用語は、当該ボランティアが、兵士に対して提供していた給食サービスに由来している。

戦後、この配食サービスは、高齢者等に対して全国のボランティア組織によって継続して提供される一方で、福祉国家の実現が保守、労働両党のコンセンサスとなったことに伴って成立した 1948 年の国民扶助法 (National Assistance Act 1948) により、広域自治体 (County Council) 等がその提供を担うこととなった¹。ただし、配食それ自体は、必ずしも広域自治体が直接実施する場合ばかりではなく、基礎自治体 (District Council) と契約を結び、当該契約に基づいて基礎自治体が直接提供する場合、広域自治体が民間事業者に委託する場合、さらに当該契約によって提供義務を負うことになった基礎自治体が民間事業者に委託する場合など様々であった。その一方で、受給者の認定は、広域自治体ないし契約によって提供義務を負った基礎自治体が行うこととなる。このように、当該サービスをめぐっては、後に整理するように配食サービスの提供決定とその実施との間に多様な形態が見られる。

第 1 章 高齢者に対する配食サービスの概要

第 1 節 サービスの提供責任者

前述のとおり、高齢者に対する配食サービス提供の第一義的責任主体は、整理すると以

¹本法律では、ボランティア団体に対して広域自治体が資金援助をできると規定される (Section 31) と同時に、福祉を必要とする国民、本稿の文脈でいえば、高齢者に対して必要なサービス提供をする権限を広域自治体に与えており (Section 29)、これに基づいて広域自治体は、配食サービス事業を展開していた。

下の通りである。まず、基本的には広域自治体である **County Council** がその責任を負う。次いで、広域自治体の機能と基礎自治体の機能の双方を担う **Unitary Council**（1 層制の地域）においては、**Unitary Council** がその提供責任を負う。第 3 に、1986 年の大都市制度改革により、基礎自治体と広域的協議会に再編されたロンドンおよび大都市圏では、**Unitary Council** と同様に **London Borough Council**（ロンドン）、**Metropolitan District Council**（旧大都市圏の基礎自治体）がその提供責任を負い、ロンドンに広域自治体である **Greater London Authority** が設置された 2000 年以降も、従前通りこれらが責任を負う。また、2 層制の地域においては、**County Council** が基礎自治体である **District Council** と契約（**Contract**）を結んで当該サービス提供を委託する場合もある。この場合、責任主体は **District Council** となる。今回取り上げる基礎自治体である **Elmbridge** は、広域自治体である **Surry** から委託を受けてサービス提供を行っている。

ただし、この責任には、当該責任主体が高齢者に対する配食サービスを提供しないという決定権も含まれる。その意味で、当該サービスは自治体の義務ということとはできない。もし、自治体がサービス提供を行わないと決定し、配食サービスが必要とされる事態が生じた場合には、別途国が **NHS** 等のシステムを用いて配食サービスを展開すると共に、民間のボランティア団体がそのサービスの代替を担うことが期待される。したがって、特に 2 層制の地域では、**County Council** がサービスを提供しないと決定した場合、その全域で提供されない。**District Council** がこの **County Council** の決定に反して独自にサービスを提供することはできない。

また、上述の行政による高齢者に対する配食サービスの他に、婦人ボランティアサービス（**Women's Voluntary Service**、前述の **Women's Volunteer Service for Civil Defence** が改称して設立）²や慈善団体が提供する高齢者に対する配食サービスや、民間事業者が相当額の料金を徴収して提供する配食サービスも存在するが、本稿では取り扱わない。

第 2 節 配食サービス受給者決定のプロセス（**Hertfordshire County Council**³の例を参考として）

当該サービスは、その提供を求めるものすべてに対してその求めに応じて一律に提供されるものではない。したがって、この決定は行政処分的一种といつてよいと思われる⁴。そこで、具体的な受給者決定プロセスを **Hertfordshire County Council** の例を参考に概観すると以下のとおりとなる。

①受給希望の申請

受給希望者は、自治体の窓口（例えば、**Adult Care Service Division**）に対して、サービス受給希望の申請を直接行う。この場合、直接希望者が窓口に来ることができない場合には、多くの自治体で電話受付で対応している。ただし、自治体によっては、かかり

² HP: <http://www.wrvs.org.uk>

³ <http://www.hertsdirect.org/your-community/comvol/old2y/mealhome/>（最終閲覧日:2012 年 12 月 1 日）

⁴ この点については、行政法の専門ではないので深くは立ち入らない。

つけ医（GP）やケースワーカーを通じての申請しか受け付けない場合もある。

②職員の訪問

受給申請を受けた自治体は、受給資格の有無を決定するために担当職員を申請者の下に派遣し、下記の基準（Criteria for referral）に基づいて、審査を行う。この審査項目 a、b、c のいずれかを満たした場合、申請者は受給資格を得ることができる。ただし、この基準それ自体は、Hertfordshire County Council におけるものであり、他の自治体では、異なる基準を利用している。しかし、その基準内容に大きな差異はなく、親族等がなく自身で食事を用意できないことを証明する点で共通している。

a. 以下の理由により、新鮮な食材もしくは冷蔵、冷凍の食材を用いて食事を作ったり用意したりすることが困難である。

病弱、意識混乱、外出困難

精神的ないし身体的障害

食事の準備によって危険がもたらされる状況

b. パートナー、親戚、友人、ランチクラブなどの他のいかなる資源を用いても定期的に食材の買い出しを行ったり、食事を手に入れることができない

c. 以下の理由で一時的な支援ないしサービスを必要としている。

介護者が病氣ないし休暇中

介護者が死別、病氣ないし直近に病院から退院したばかりである。

③配食サービスの決定

②の訪問調査の結果に基づいて、担当職員から構成されるチームが当該申請者に対しては配食サービスを提供するか否かを決定する。配食サービスの提供が決定された申請者は、自治体との間で当該配食サービス提供に関する合意書（Agreement）を取り交わす。ただし、当該サービスの提供手法については、自治体によって様々であり、食事それ自体を提供する場合、給食バウチャーを交付して、民間事業者から申請者がこのバウチャーを用いて直接食事を購入する場合、自治体が現金給付（自己負担分を除く）を行ってそれを下に民間事業者から食事を購入する場合などであるが、いずれも自己負担は生じる。いくつかの自治体を確認したところ、1食あたり概ね4ポンド程度の自己負担額が設定されている。今回インタビューを行った自治体は、いずれもサービス受給者に対して食事それ自体を提供している。

④提供される食事

サービス受給者に対して提供される食事は、冷凍食品ないしは温かい食事のいずれかであるが、受給者の数が多い場合、民間事業者が提供する場合ないしはこの両者の場合に、冷凍食品となることが多いようである。特に、配食サービス専門民間事業者が提供する場合には、経営の効率性と食品の安全性の点から冷凍食品となるケースが大半である⁵。

⁵ 当該事業者の最大手として、Apetito がある。この事業者は、今回インタビューの自治体の2つを含め、数十か所の自治体に冷凍食品の食事を提供している。url: <http://www.apetito.co.uk>

⑤配食サービスの開始

自治体と受給者との間で合意書が交わされると、配食サービスが開始される。

⑥配食サービスにおける直接、間接提供の整理

先に述べたとおり、配食サービスには大別して a.自治体が直接その提供を行う場合と、b.民間事業者が提供する場合の 2 種類がある。ただし、この 2 種類も子細に見ると、特に a.については以下のように区分される。具体的には、当該サービスは、調理段階と配達段階の 2 段階から成立しており、その 2 段階の各々をいくつかの主体が担う体制が採られることが考えられる。

すなわち、調理段階を自治体が直営で行うかもしくは民間事業者に委託するか、配達段階を直営で行うかもしくは民間事業者に委託するかの組み合わせであり、さらに、配達段階では、ボランティアに委託するという選択肢も存在する。これを整理すると下記の表となる。この組み合わせのうち、調理、配達共に直営で行っている自治体は、かつては存在していた（多くの自治体がこの形態）ものの、今回の調査によれば、現在ではこの形態を採用している自治体は存在していないようである。また、調理を自治体が直営で行い、配達を委託するという形態も想定できるが、この方法を採用する自治体を確認することはできなかった。

表 1 調理、配達主体の整理

調理	配達	自治体名
直営	直営	現在、存在しない
直営	ボランティア	Elmbridge
民間委託	ボランティア	Sutton
民間委託	民間委託	Southwark

このうち、調理を民間委託している形態ではほとんどの場合、Apetito などが製造する冷凍食品が利用される。

⑦各主体の法的責任の切り分けについて

配食サービスを提供する場合に問題となりうる点は、食中毒等と遅配等配達の不全であり、前者については、不適切な調理過程に起因する場合と不適切な配達方法（温度管理、配達時間など）に起因する場合、さらに受給者が配達された食事を不適切に取り扱った場合とに分けられる一方、後者について調理の遅れ等による場合と配達の遅れ等による場合とに区分される。

まず、食中毒の問題については、調理、配達の各段階を担当する主体に当然のことながら一義的な責任があることが判明した。具体的には、調理段階に何らかの問題があり食中毒等が発生した場合には、調理が自治体直営により行われた場合には自治体の、民間事業者が行った場合には民間事業者の責任となる。また、配達段階で何らかの問題があり食中毒等が発生した場合には、配達がボランティアにより行われた場合にはボランティアの、民間事業者による場合には民間事業者の責任となる。そして、この両者のいずれに問題が

あったのか判然としない場合には裁判によって争われることになるが、そのような事態はこれまでのところ発生していないとのことであった⁶。さらに、配達後に何らかの問題があった場合には受給者自身の責任となる。これらは、すべて契約書（自治体と民間事業者間）ないし合意書（自治体とボランティア間、自治体と受給者間）に記載されている。

ここで注目すべきは、自治体が委託元になり直接サービス提供は民間事業者やボランティアが実施して何らかの問題が発生した場合、これら契約に基づいて民間事業者やボランティアが 100%責任を負うという点である。これは、必要経費以外の報酬を受けていないボランティアであっても例外ではない。また、日本で民間委託による給食センターから食中毒が発生した場合、その調理を行った民間事業者ばかりではなく、委託元の自治体の責任が問われる場合があるのとは趣を異にする。

第2章 事例

本章では、今回現地調査を行った 3 自治体の配食サービスの概要について、特に Elmbridge を中心に紹介する。その理由としては、配食サービスに関する制度が他の 3 自治体と比べて整備されている点、またボランティアとの関係が密接であり、現在日本の自治体が行おうとしているボランティア等との協働という政策に示唆的である点があるからである。

第1節 Elmbridge における高齢者に対する配食サービス

1 Elmbridge の概略⁷

Elmbridge は、ロンドンの西側、Surrey County Council に位置し、人口は 130,900 人、面積は、9,634ha（首都圏で比較すると、厚木市より若干広い）の基礎自治体である。全人口の 8.1%に当たる 6,697 人が何らかの問題（特に健康上の問題）から日常生活に支障を来している。このうち、8.1%が 65 歳から 74 歳、5.6%が 75 歳から 84 歳、1.8%が 85 歳から 89 歳、1%が 90 歳以上であり、これらの人々が配食サービスに対する潜在的受給者である。また、中央政府が定めた荒廃（貧困）地域に関する指標に基づくと、Elmbridge は Surrey の中で、11 基礎自治体中 7 番目に荒廃した地域であり、全国的に見ると 341 番目に当たる。

2 Elmbridge における高齢者に対する配食サービスの状況

(1) 高齢者サービスの全体像

Elmbridge がまとめた『エルムブリッジ・高齢者戦略 2008-2011』によれば⁸、高齢者の増加と比較して、ケア・ホーム等施設介護の不足は深刻化しつつあり、高齢者ができる限り長く自宅で生活できる体制の整備が急務とされている。この在宅ケアへの重点の移行は、

⁶ Sutton に対するインタビューによる。

⁷ Elmbridge District Council、Population&Demographics 参照。（url: <http://www.elmbridge.gov.uk/planning/policy/populationDemographics.htm>、最終閲覧日:2012 年 12 月 1 日）

⁸ cf., *Elmbridge Older People's Strategy 2008-2011*.

中央政府および Surrey County Council の意向でもあり、そこには高齢者の増加に伴う福祉財政の逼迫に対応して、可能な限りその財政的負担を軽減する意図があるとする。

この方針に対応して、Elmbridge では、高齢者宅に緊急時に病院等と即座に連絡を取ることができるブザーを配置したり (Elmbridge Community Alarms Service)、ボランティアを活用して自家用車を運転することができないもしくは自家用車を持たない高齢者の買い物に同行するサービスを行ったりしている。さらに、コミュニティ・ケアの担い手として退職後自らがコミュニティ・ケアを必要とするまでの間の若年高齢者を積極的にボランティアに取り込む取り組みも進めるとしている。ただし、今回の報告ではこれらのサービスや政策については深くは立ち入らない。この高齢者の自立を促すコミュニティ・ケアの一環として、高齢者に対する配食サービスである Meals on Wheels も位置づけられている。

(2) 高齢者に対する配食サービスの概要⁹

Elmbridge では、配食サービスの目的を、「確実に高齢者および障がいを持つ人々に食事を提供すること」と位置づけており、このサービスが前述の自宅で生活続ける助けとなるものであると考えている¹⁰。そして、この目的を実現するための方策として以下の 8 つの項目を挙げている。すなわち、

- 健康および社会福祉サービスと連携して当該サービスをコミュニティ・サポートケアの一環とすること
- 当該サービスの審査（何が適切であるか）について明確で簡易であること
- 顧客とその親族のケアが継続的に図られるように処置すること
- 当該サービスが継続できるコスト管理を行い、当該サービスのコストを監視し、近隣自治体比較できるようにすること
- 年次調査を通じて当該サービスのすべての側面に対して顧客が意見を述べる機会を提供し、かつその意見に対応すると共に当該サービス提供の改善をおこなうこと
- 情報保護法制を遵守し、顧客の有する情報の秘匿性を尊重すること
- 当該サービスに関する良質な情報が入手できるようにすること
- 諸水準に適合しているかどうか業務実績を不断かつ適切に監視するようにすること

このような基準に基づいて Elmbridge では、実際には週約 1,200 食を高齢者および身体障がい者に対して提供しており、食事を自ら調理できない程度に応じて週 5 回ないし週 7 回の配食を行っている。このため、配食を受けている高齢者等の人数は、約 100 名程度である。この数は必ずしも一定していないものの、100 名を下回ることはないとのことであった。

Elmbridge では、2009 年 10 月 1 日から冷凍食品の提供を行っておらず、直営の給食センターが当該 1,200 食を調理し、暖かいまま各受給者に提供している。また、配食につい

⁹ 特に断りのない場合は、この部分の内容は 2012 年 2 月 Elmbridge Borough Council の Centre Service Manager である Kim Chadwick 女史に筆者が行ったインタビューおよびその場で提供された資料による。資料のタイトル等が明らかな場合には別途記載する。

¹⁰ cf., Elmbridge Borough Council, *Community Support Services The Aims and Objectives and Service Standards of Meal Services*, 2011.

ては、自治体内 7 か所に設置されたボランティア統括機関であるコミュニティ・センター (Centres for the Community) に配達を専らの業務として登録したボランティアがその業務を Elmbridge から委託されている。このボランティアは無償であるものの、配達に必要なガソリン代 (45p/mile) が支払われる。さらに、このボランティアの職務は、食事の配達のみならず、「当該サービスは、一日のうちで唯一受給者が外界と接触する機会を提供するものである」として、受給者との対話および安否確認もその職務内容に含めている¹¹。

一食の費用は、それぞれメインとプディング (デザートを含む) で 3.25 ポンド、メインのみで 2.95 ポンド、夕食 2.50 ポンドである。

このような配食サービスを受けるためには、受給者は自らがサービス申請をすることはできず、かかりつけ医 (GP)、健康管理士 (Health Visitors)、看護師 (District Nurses)、コミュニティ・心理看護師 (Community Psychiatric Nurses)、病院職員、社会ケアチーム、サービス体制マネージャー (Scheme Managers)、ないしセンター・マネージャーを通じて申請することとなる。申請書に基づいて、当該申請者についての調査が行われ、その結果に基づいてサービス提供が開始されることとなる (資料 1 参照)。

(3) 受給者の責任 (自治体との合意)

当該サービスの提供を受けるに当たって、受給者は自治体との間で合意書を取り交わさなければならない。その内容は以下の 9 項目から構成されている¹²。

- I. 私は、サービスが提供される日の午前 11 時 30 分から午後 2 時までの間、食事を受け取る準備をしています。
- II. 私は、私の最近親者および家の鍵の所有者に関する情報を提供することに同意します。
- III. 私は、このサービスによって配達されたすべての食事を配達後 24 時間以内に食べなければならないと了解しています。
- IV. もし、私が上記の配達時間に不在にする場合には、センターもしくはコミュニティ・サポート・サービスに連絡して、10 時 30 分より前にその日の配達をキャンセルします。
- V. 私が不在で、配達に関して特定の指示を行わなかったことにより、配達者が食事を配達できなかった場合
 - (ア) 私は、その食事に対する支払いを行う責任を負います。
 - (イ) 私は、コミュニティ・サポート・サービスが家の鍵の所有者や最近親者に対して、私の居所を確認するために連絡を取ることを了解します。
 - (ウ) もし、私の居所が確認できない場合に、コミュニティ・サポート・サービスが、警察に通報し、警察が私の身の安全について疑念を持った場合

¹¹ Elmbridge Borough Council、コミュニティ・サポートサービス、ボランティアに関するページより引用。(url: <http://www.elmbridge.gov.uk/css/volunteer/default.htm>、最終閲覧日 2012 年 12 月 1 日)

¹² Community Service of Elmbridge Borough Council, *Community Support Services Meals on Wheels Agreement to Receive Service*, June 2011.

に家屋 (property) に強制的に入ることを了解します。

(エ) 私は、コミュニティ・サポート・サービスが警察に対して何らかの支払いをしなければならなくなった場合、その額を補償することに同意します。また、警察が強制的に私の家屋に侵入したことによる損害についていかなる申し立ても行わないことに同意します。

VI. 私は、1 日前に、センターないし事務所のいずれかに対して通知することでいつでも配食サービスを停止することができます。

VII. 私は、家屋に入るための鍵の保管ケース (key safe) を取り付けた場合、食事の配達人にその保管ケースを使用する権限を与えます。

VIII. もし、週末に食事をキャンセルする必要がある場合、私は、当日の午前 10 時 30 分以前に電話で連絡します。

IX. 私は、以下の方法のいずれかで食事の代金を払うことに合意します。

(ア) 1 週ごと・これは配達者に手渡します。

(イ) 1 か月ごと・この場合は、Elmbridge Borough Council から請求書を受け取り、私自身ないし私の代理人 (account payer) が支払います。

そして、この書類に本人の署名ないし代理人の署名がなされることとなる。

この内容からも、受給者の食中毒等の発生を抑制するため、また食中毒等が発生した場合にその責任を明確化するため、配達後から食事を採るまでの時間が規定されていることが看取できる。また、自治体および直接には配達を行うボランティアが受給者の私的領域 (情報、および物理的領域、具体的には家屋) に深く入り込んで、本人の安否確認を行うことを受給者に認めさせることによって、受給者の安否確認を積極的に実施する体制となっていることが分かる。これは、ボランティアとはいうものの、日本に当てはめれば、行政職員が行うような業務をボランティアに委託しているといえることができるし、逆にいえば、ボランティアに対して行政職員と同等の信頼を置いているといえよう。このような体制を採用できる背景には、ボランティアの選抜、任用制度の違いがあると指摘できる。そこで、次にボランティアの選抜、任用について見ることとする。

(4) ボランティアの選抜、任用制度

Elmbridge Borough Council では、ボランティアの選抜、任用に当たって、ボランティア希望者に、①申請書 (資料 2) ¹³、②推薦者同意書 (資料 3) ¹⁴、③犯罪記録宣誓書 (資料 4) ¹⁵の 3 種類の書類の提出を義務づけている。①に関しては、一般にどのような職に就く場合でも必要となるものであり、②については場合によるが推薦状を提出することと同様と見ることができる。ただし、1 名ではなく、2 名の推薦者が必要とされている。

これに対して、③は日本の履歴書の賞罰のうちの罰に当たるものであるが、日本の場合

¹³ Community Service of Elmbridge Borough Council, *Community Support Services Volunteer Application Form*, April 2009.

¹⁴ Community Service of Elmbridge Borough Council, *Volunteer Reference Consent Form*, April 2009.

¹⁵ Community Service of Elmbridge Borough Council, *Community Support Services Volunteers Criminal Record Declaration*.

は自己申告によることが一般的であるのに対して、Elmbridge では、犯罪記録の開示が求められている点にその特徴があるといえよう。その内容の要点は以下のとおりである。

コミュニティ・サポート・サービスに従事するボランティアは、身体の弱い高齢者に対しての業務を遂行することが要求される場合があるとした上で、以下の犯罪記録について開示することを、ボランティア希望者に求めている。さらに、この開示は、一定の重罪に問われた場合でなく、有罪確定から一定期間を経過した後は過去の有罪決定が消滅し開示の必要がなくなるとした犯罪者社会復帰法（Rehabilitation of Offenders Act1974）の適用を受けず、すべての犯罪について開示することを要求している。ただし、犯罪歴があるからといって一概にボランティアになることができないというわけではないと強調している。

- 有罪判決
- 警告
- 譴責
- 訓戒（final warnings）

そして、その内容について、ボランティアの業務に適しているかどうかを希望者本人と面談した後、その採否を決定するとしている。

このように、公式な選抜、任用手続の中に犯罪歴を調査する過程を設けている点は、一般的な日本におけるボランティアの採用とは異なっているといえよう。確かに、イギリスの方が日本に比べて圧倒的に犯罪率が高い（21%、日本は 9.9%）¹⁶という社会状況を考慮に入れる必要があるが、他方でこのような制度化が受給者に一定の安心感を与えている可能性は否定できない。

（5）ボランティアの責任

ボランティアとして採用されることが決定した場合、自治体とボランティアとの間で合意書が結ばれる。その合意書では、まず雇用側である自治体の責務として以下が規定される。すなわち、

- I. ボランティアとしての責務に合致するようにするための適切な情報、研修、援助
- II. ボランティアに対する十分な監督的援助
- III. 技能、尊厳および個人的なニーズに対する尊重
- IV. 両者が担当する様々な業務をお互いによりよく実現できるようにするための方策に関するボランティアの意見聴取
- V. 自治体の職員と共に、ボランティアを重要なメンバーとして処遇し、組織目標を達成し、その目的を実現するために協働して責任を負う。

ただし、例えば配達時にボランティアが交通事故を起こした場合には、ボランティア個人の責任となる。したがって、ボランティア個人と自治体の責任は明確に区分されていると

¹⁶ OECD, Factbook2009

いえる。そこで、ボランティアが各種の保険に入ることが推奨されている¹⁷。

次いで、ボランティアの責務として以下を同意することとされる。すなわち、

- I. ボランティアとしての責務を自身の最大限の力を持って遂行すること
- II. 記録保持規則、著作権規則および組織ならびに顧客の情報の秘匿を含む当該組織（自治体の意味）の規則および手続を固守すること
- III. 例外的状況を除いては、時間および責務に関する約束を守ること、また代替手段を執ることができるように適切な通知を行うこと

以上のように、自治体とボランティアの間では、日本に置き換えると「協働」と呼ばれる対等な状態での同意がなされているように思われるが、それだからこそ、何らかの問題が発生した場合責任の所在に明確に区分されている必要があるといえる。

第2節 London Borough of Suttonにおける高齢者に対する配食サービス¹⁸

1 Sutton の概要

ロンドン区（London Borough Council）の1つである Sutton は、ロンドンの南西部に位置する。面積は 4,385ha（首都圏では、入間市と同程度の面積）で、人口は 196,000 人である。65 歳以上の高齢者の割合は、26%である。

2 Sutton における高齢者に対する配食サービスの状況

Sutton では、平日は 250 から 300 食、週末は 150 食を受給者に対して提供している。ただし、Elmbridge とは異なり、調理は民間事業者である *Apetito* に委託し、配達ボランティアが行っている。この際、*Apetito* は工場で一括して調理しその場で冷凍した食事を Sutton 内の自治体の施設まで搬送し、そこで自治体の職員が再加熱を行う。Winser 氏によれば、Elmbridge と比較して Sutton では調理すべき食事の量が多く、直営でかつその場で一度に作ることは施設整備および人材の雇用の面から財政的負担が大きいため、*Apetito* の調理した冷凍食品を購入しているとのことであった。他方、配達を担当するボランティアは、Sutton がその立ち上げに援助を行った 2 つのボランティア・センターである Sutton Lodge Day Centre もしくは Carshalton Association for the Elderly のいずれかに属し、そこから派遣されることになる。この配達に対しては、1 回当たり 40 ポンドが当該団体に対して支払われる。この団体に配達人として登録しているボランティアは約 30 名であり、これらは食事の配達に留まらず、必要に応じて医療やその他の社会福祉サービスを依頼する責務を負っている。Winser 氏によれば、ボランティアの場合には、Elmbridge と同様、配達以外の付加的業務である受給者の安否確認等も依頼できる点から、民間事業者に委託するよりも優れているとのことであった。

¹⁷ Cf., Ruth Hayes and Reason, J., *Voluntary But not Amateur*, 8th ed., Dictionary of Social Change, 2009.

¹⁸特に断りのない場合は、この部分の内容は 2012 年 2 月 London Borough of Sutton の Meals On Wheels, and Concessionary Fares 部門の Manager である Steve Winser 氏に筆者が行ったインタビューおよびその場で提供された資料による。資料のタイトル等が明らかな場合には別途記載する。

次に、受給者の選定は、Elmbridge と同様、社会福祉サービスを担当する成人社会サービスおよび住宅部（Adult Social Services and Housing）が窓口となり実施する。受給者は、1 食あたり 3.30 ポンドを支払う。

第 3 節 London Borough of Southwark における高齢者に対する配食サービス

1 Southwark の概要¹⁹

ロンドン区（London Borough Council）の 1 つである Southwark は、ロンドンの中心部に位置する。面積は 2,885ha（首都圏では、府中市と同程度の面積）で、人口は 29,200 人である。65 歳以上の高齢者の割合は、25% である。

2 Southwark における高齢者に対する配食サービスの状況

Southwark では、年間 77,500 食を提供しているが、上記 2 つの自治体とは異なり、調理から配達まですべて民間事業者である *Apetito* に委託している。配達はその業務に限定されており、安否確認等の付加的業務は、Southwark 側で委託していないため行われていない。配食サービスをめぐる問題（遅配、食中毒等）が発生した場合には、基本的には委託先である *Apetito* が責任を負うこととなっている。

次に、受給者の選定は、社会福祉サービスを担当する成人社会サービス部（Adult Social Services）が窓口となり実施する。1 食の受給者負担は、暖かい食事（冷凍食品の再加熱）の場合は、3.41 ポンド、冷凍のままの場合は、2.93 ポンドである。

第 3 章 高齢者の配食サービスに見る行政、民間事業者、ボランティアの関係

今回の報告では、高齢者の配食サービスを例に採りながら、行政と実際の提供主体である民間事業者、ボランティアとの関係を見てきた。そこで、これら主体の関係とそこでの課題等を指摘する。この課題は、協働が叫ばれる日本の自治体と、ボランティアや民間事業者との関係を構築する上で示唆を与えるものとする。

第 1 節 サービス提供をめぐる民間事業者とボランティアとの相違点と共通点

1 相違点

まず、自治体側から見た場合、ボランティアは、民間事業者とは、詳細にわたる契約が交わされているわけではないが、「契約外」のことを頼むことができるという利点がある。これは、Elmbridge、Sutton 共に、配食だけではなく安否確認等を余分な費用を掛けずに依頼しているところからも、また民間事業者に配達までを依頼している Southwark において付加的サービスには費用が掛かるという指摘を受けた点からも明らかである。

次に、サービスの受給者から見た場合、ボランティアの場合ビジネスライクな対応ではないため、生きがいに繋がるという点を挙げることができる。具体的には、Elmbridge で

¹⁹特に断りのない場合は、この部分の内容は 2012 年 2 月 London Borough of Southwark の Cheryl Reynolds 女史（Joint Commissioning Officer, Client Group Commissioning, Health & Community Services）に筆者が行ったインタビューおよびその場で提供された資料による。資料のタイトル等が明らかな場合には別途記載する。

は、配達人に会うためだけにシャワーを浴び、身繕いをする独居高齢者もいるとのことであった。

さらに、ボランティア自身にとっては、自己実現という側面を否定できない。チャリティというキリスト教に根ざした慈善活動が廃れたとはいえ現在でも息づいているイギリスにおいては、ボランティアという活動自体が目的化していることも想定される。

ただし、今まで挙げたボランティアが民間事業者に対して優位する相違点ばかりではない。ボランティアの場合、大規模に配食を行うことは、人材の募集やコーディネートの中で困難を伴う。特に、基本的に無給で、かつ付加的な業務を委託するために、高い基準で人材の選抜を行う場合に、募集には大きな困難が伴うことが予想される。また、安定的なサービス提供という点でも、民間事業者と比べると劣る。例えば、ボランティアの突発的な休暇に対してそもそも代替人員が不足している中での対応は、サービス提供の停止という問題を発生させる危険性がある。

2 共通点

イギリスの場合、自治体とボランティア、民間事業者の責任分担が明確になされるためボランティアであれ、民間事業者であれ、不測の事態のために保険に加入している。また、明確でなく、問題が発生した場合には、最終的には訴訟により解決することが前提となっている。この点については、日本でも整理が必要であろう。

おわりに

今回のイギリスの事例は、現在日本で進みつつある特に自治体とボランティア、町内会等の中間団体との協働の推進に際して、両者の責任分担の区分、ボランティアが行政がかつて行っていた業務を遂行するに当たっての人員の任用方法、ボランティアが業務を行う上でのリスク分散の手法という点で示唆的である。確かに、現在リスク分散についてはボランティア保険等があるが、この制度は基本的には社会福祉協議会等の法人に属していることが前提となっている。今後、ボランティアとの協働が促進された場合、組織に属さないボランティアのリスク対策が問題となろう。今後、この分野について、イギリスの先進事例をさらに研究することは有意義と思われる。

NHS Number:	Hospital Number:
SWIFT Number:	Other Reference numbers:

ELMBRIDGE SINGLE ASSESSMENT PROCESS: BASIC PERSONAL INFORMATION

FAMILY NAME	Forename(s)	Known as	Title
Permanent Address:			
Post Code:	Tel. No.	District/Borough:	
Type of Accommodation:	Tenure:		
Present Address			
(if different from above)			
Post Code:	Tel. No.	District/Borough:	
Type of accommodation:	Tenure:		
Details:	Lives Alone?	Preferred First Language:	
Date of Birth:	Ethnicity:	Religion:	
Gender:	Current/Prev. Occupation:		
SPECIAL ISSUES			
e.g. Communication:			
Access: Pet(s):			
Does person have caring responsibilities?			
Household Composition:			
Full Name	Relationship to person	Contact Details	
Main Carer (if different from above):			
Name	Relationship to person	Function	Contact Details
Next of Kin:			
Name:		Function:	
Contact Details:		Relationship to person:	
Most significant person involved (if other than above):			
Name:		Function:	
Contact Details:		Relationship to person:	
GP:		Dentist:	
Address:		Address: & Tel. no.	
Tel. no.	Fax:	E-mail:	Fax: E-mail:

<i>Has the person agreed that this data can be shared on a need to know basis to providers of care services? Yes</i>
--

I agree that this information can be shared on a need to know basis to providers of care services?

Signature

Agency & name of Staff member supplying this form:

Date: / /

.....



Elmbridge Borough Council

... bridging the communities ...

Elmbridge Borough Council Community Support Services Meals On Wheels Information Sheet

We are not able to process referrals that have not been fully completed.

Client's Full Name:			
Referred by: (Contact Name)		Position:	
Organisation:		Tel. No.:	
Fax No.:		Email:	
Care Manager:		DN/HV/CPN/ICT:	

Reasons for requiring meals and relevant health information:

--

Does the client receive personal care? Yes/No Frequency:

Behaviour:					
Vague	☐	Anxious	☐	Confused	☐
Mobility:					
Walks unaided	☐	Walks with help/stick	☐	Frame	☐
				Wheelchair	☐

Hearing	Good/Poor	Vision	Good/Poor	Speech	Good/Poor
----------------	-----------	---------------	-----------	---------------	-----------

Ability to heat Frozen Meals: Yes/No

Can this person be referred to the Frozen Meals Service provided by

Wiltshire Farm Foods: Yes/No

Days Required

Mon	Tues	Wed	Thurs	Fri		Sat	Sun
☐	☐	☐	☐	☐	Hot	☐	☐
					Frozen (delivered on a Friday)	☐	☐

Start date:

Meal Only: ☐

Meal and Pudding: ☐

Please tick if you would also like the Supper Service (sandwich and cake/fruit) that is delivered with the hot lunchtime meal ☐

Special dietary needs: (e.g. diabetic, soft diet)			
Dietary dislikes:			
Access:		Keysafe No:	Slow to answer: Yes/No

Payment: Cash/Cheque Weekly: ☐

Monthly Account: ☐

Payer address details if different from client:

--

Please fax to: 01372 474937 Email: commservices@elmbridge.gov.uk
Tel No.: 01372 474552

For office use only:-

Assessed by		Date	
Date faxed to Centre		Date entered on PC	



Elmbridge
Borough Council
... bridging the communities ...

Community Support Services Volunteer Application Form

Centre: _____	
NAME: _____ Date of Birth: _____	
ADDRESS: _____ _____ _____	
Postcode: _____ Tel. No.: _____	
Do you drive? Yes ☐ No ☐ Do you have use of a car? Yes ☐ No ☐	
Please could you tell us about your relevant experience, paid or unpaid: _____ _____ _____	
Are there any particular areas of interest?	
Meals-on-Wheels ☐	Teabar ☐ Kitchen help ☐
Reception ☐	Office work ☐ Run a Group ☐
Other, please specify: _____	
Times available: _____	
Are you in good health? Yes ☐ No ☐	
Do you have any disability? Yes ☐ No ☐	
If yes, please specify: _____	
Given the sensitive nature of our work and in accordance with the Rehabilitation of Offenders Act 1974 (Exemptions Order 1975) the work for which you are interested in is an area for which you are obliged to apply for a Disclosure, please read the enclosed guidance. _____	
Please also complete the attached Reference Consent Form	
Signature: _____ Date: _____	

Volunteer Reference Consent Form

Position Title: _____

I, _____ authorise Elmbridge Borough Council to contact the persons or organisations listed below for the purpose of obtaining reference information including information contained in my personnel file(s) if appropriate. These persons are authorized to disclose such information.

- 2 references who are able of assessing your current work or volunteer performance

1.	2.
Name:	Name:
Address:	Address:
Telephone Number:	Telephone Number:
Relationship to Volunteer:	Relationship to Volunteer:

Signature

Date



Elmbridge
Borough Council
... bridging the communities ...

Community Support Services Volunteers Criminal Record Declaration

Community Support Services volunteers can be asked to work with older people who may be frail and vulnerable.

When completing this form you will need to include any convictions, cautions, reprimands or final warnings given by the Police. (Please note that the post you have applied for is exempt from the Rehabilitation of Offenders Act 1974, which means that all convictions, cautions, reprimands and final warnings on your criminal record need to be disclosed.)

Having a criminal conviction does not necessarily exclude you from volunteering with us

If you have declared a criminal record and we believe this to have a bearing on the requirements of the voluntary post, we will discuss the matter with you. If we do not raise the record with you it is because we have taken the view that it should not be taken into account in deciding your suitability. If you require further information or have any concerns about filling in the declaration, please contact the Community Support Services on 01372 474552.

Do you have any convictions, cautions, reprimands and final warnings? Yes / No

If yes, please give details including dates below:

Name:

Signed:

Date:

Produced by:

Date

Page 1 of 1



Elmbridge

Borough Council

... bridging the communities ...

Community Support Services Volunteer Agreement

This agreement is intended to indicate the value we place on our volunteers. The agreement is to assure you both of our deep appreciation of your services and to indicate our commitment to do the best we can to make your volunteer experience an enjoyable and rewarding one.

THE ORGANISATION

Elmbridge Borough Council agree to your personal contribution of,
beginning on and we undertake the following:

1. To provide adequate information, training and assistance for you to be able to meet the responsibilities of your volunteer duties.
2. To ensure satisfactory supervisory support to you.
3. To respect the skills, dignity and individual needs.
4. To be receptive to any comments from you regarding ways in which we might mutually better accomplish our various tasks.
5. To treat you as an important member with the organisation's staff, jointly responsible for achieving the organisation's goals and fulfilling its mission.

The Volunteer

Agrees to serve as a volunteer and agrees to the following:

1. To perform my volunteer duties to the best of my ability.
2. To adhere to the organisation's rules and procedures, including record keeping requirements, copyright requirements and confidentiality of organisation and client information.
3. To meet time and duty commitments, except in exceptional circumstances, or to provide adequate notice so that alternative arrangements can be made.

Agreed to:

.....
Volunteer

.....
Supervisor

Date.....

Date.....

This agreement may be cancelled at any time at the discretion of either of the parties.
Thank you for your commitment and welcome to our organisation.

Produced by: Community Support Services Date April 2009

名誉職としてのドイツの自治体議員

早稲田大学・政治経済学術院・公共経営大学院 教授 片木 淳

目次

目次	19
はじめに	21
古代アテネ市民の「徳性」	21
日本の自治体議員をめぐる論議とドイツの名誉職制度	22
1 ドイツの地方自治体議会における名誉職制度	23
1.1 「名誉職制度」とは？	23
1.2 費用弁償と逸失収入の補償	25
1.2.1 費用弁償	25
1.2.2 逸失収入の補償	26
2 ドイツの地方自治体議員の専門職化	28
2.1 ドイツの4都市における専門職化の傾向	29
2.2 専門職化の指標	29
2.3 自治体議員の議会活動時間と会議開催状況	30
2.4 自治体議員の費用弁償額と会派等への助成額	31
2.5 日本の地方議員との比較	33
2.5.1 日本における名誉職制度	33
2.5.2 日本の地方議員の活動時間	33
2.5.3 日本の地方議員の報酬	34
3 議員の名誉職制度の意義	35
3.1 職業としての政治	35
3.2 メクレンブルク・フォアポンメルン州憲法裁判所判決	36
3.2.1 メクレンブルク・フォアポンメルン州の郡区域改革計画案 (2006年)	36
3.2.2 ドイツの名誉職制度とメクレンブルク・フォアポンメルン州憲法 裁判所の違憲判決	36
3.2.3 メクレンブルク・フォアポンメルン州におけるその後の郡の 区域改革	37
3.3 名誉職制度の意義と日本の地方議員のあり方への示唆	38
3.4 専門職議員と名誉職議員のメリット・デメリット	39
3.5 日本の地方議員のあり方への示唆	41
3.5.1 専門的な観点からの審議・決定能力	41

3.5.2 名誉職議員本人の負担.....	42
4 ブランデンブルク州の自治体議会議長に対するインタビュー	43
4.1 ブランデンブルク州の郡と特別市.....	43
4.2 ウッカーマルク郡議会・コッホ議長に対するインタビュー	46
4.2.1 ポツダム・ミッテルマルク郡の概要	46
4.2.2 ポツダム・ミッテルマルク郡議会.....	46
4.2.3 コッホ議長へのインタビュー結果.....	47
4.3 プレンツラウ市議会・ホッペ議長に対するインタビュー.....	51
4.3.1 ウッカーマルク郡及びプレントラウ市の概要.....	51
4.3.2 ウッカーマルク郡議会及びプレントラウ市議会	51
4.3.3 ホッペ議長へのインタビュー結果.....	52
4.4 ポツダム市議会・シューラー議長に対するインタビュー.....	55
4.4.1 ポツダム市の概要	55
4.4.2 ポツダム市議会	55
4.4.3 シューラー議長へのインタビュー結果.....	56
おわりに	59

はじめに

古代アテネ市民の「徳性」

古代アテネにおいては、周知のように、市民の全員集会としての民会において、国家（ポリス）に関するすべての事項が論議され、決定されていた。民会は、年に 40 回、アクロポリスの麓のアゴラ、後にはプニュックスの丘で開催されたが、そのうち 10 回は「主要民会」とされ、「諸官職がよく行なわれていると思われるか否かについて挙手採決し、また穀物の供給や国土の防備」等の重要事項について決定を行った¹。

民会では、18 歳以上の男子自由民であれば、誰でも、壇上に立って自由に発言し、討論し、共同決定に参加する権利を認められていた。このため、当時のアテネ市民は、「己れの家計同様に国の計にもよく心を用い、己れの生業に熟達をはげむかたわら、国政の進むべき道に十分な判断をもつように心得」ていたといわれる²。これが古代アテネの直接民主制であり、「自治 *autonomy*」ということば自体の語源が古代ギリシア語にある³ように、今日の民主主義と地方自治の源流をなすものである。

プラトンは、その著『プロタゴラス』の中で、ソクラテスをしてこのようなアテネの民会における審議の状況の一端を語らしめている⁴。たとえば、ある土木建築を国家（ポリス）の事業として行なわなければならない場合には、民会に建築家をまねいてその建築物のことを相談し、造船に関する場合は造船の専門家を呼んで意見を聞くのであるが、その際、専門家でない者が人々に向かって意見を述べようとすると、「どんなにその人の風采が立派で、金持で、家柄がよくても、これを聞き入れ」ず、論じようとする本人が「やじり倒されて壇を去るか、または政務委員の命令によって、警官がその人を壇から引きおろすなり連れ去るなりするまでは、人々は嘲笑し、騒ぎたて」た。

このように、当時のアテネ人たちは、事柄が専門的技術に属すると思う場合には専門家を尊重する態度をとったわけであるが、しかし、「これがひとたび、何か国事の処理を審議しなければならないような場合となると、大工でも、鍛冶屋でも靴屋でも、商人でも船主でも、貧富貴賤を問わず、誰でも同じように立って、それらについて人々に向かって意見を述べ」た。そして、これを聞いているアテネ人たちも、そのような人々に対して「どこからも学ばず、誰ひとり先生についたこともないくせに意見を述べようとするといって非難するような者は、誰も」いなかったとのことである⁵。

なぜなら、このような「国事の処理」は、「そのすべてが正義と節制を通じて行われなければならないような、国民としての徳性にかかわる」ものであり、当時のアテネの人々の考えでは、「この徳性に関する限り、もともとあらゆる人間がそれを分けもつ

¹ アリストテレス PP.76-77

² トゥーキュディデース P.228

³ 小滝（2005 年）・第 3 章「地方自治と地方政府の概念と意義」

⁴ プラトン『プロタゴラス』P.38

⁵ 同上 P.39

ているべきであり、さもなければ国家は成り立たない」からであった⁶。

つまり、古代アテネの民主制において、「国事の処理」は、専門家でなくとも、ポリスのすべての自由民が等しくこれに係わり、国政に対して意見を述べ、論議し、自らの判断で決定すべき事項と考えられていたのである。

日本の自治体議員をめぐる論議とドイツの名誉職制度

ところが、今日においては、古代アテネのような直接民主主義は物理的・技術的に実現が困難であるというだけでなく、「高度に専門分化し分業体制がとられる現代社会においては、住民が、直接民主主義の方法で国家行政、地方行政に参加し、個々具体の行政案件について一貫性と展望をもって賢明な選択をすることは容易ではなく、最もふさわしい専門家を代表者として選定して、総合的視野に立ってこれを一貫して実施させるのが妥当である」という基本的な認識から⁷、原則として、代表民主制が採用されている。そして、日本においては、住民の代表である議員の職は、名誉職ではないとされ、比較的高額の「報酬」を支給されている。

しかし、そのように議員が厚遇されているわが国の地方議会について、従来から、「議論が低調かつ低レベル、執行部の追及についても不徹底なところが多い」と批判され、「議会は、本当にその責任を果たしているのか。その本来の機能である論戦を通じて問題点を明らかにし、最良の政策をめざして合意を形成していくという機能を果たしているのか。厳然たる事実と鋭い論理をもって執行部を追及し、住民に代わってこれを監視しているのか」といった疑問の声がしばしば聞かれる⁸。

さらに、日本においては、1990年代後半、国と地方の関係を「上下・主従」の関係から「対等・協力」の新しい関係へと改めるため、第1期地方分権改革が行われ⁹、これにより、日本の地方自治体は、「地方政府」として国への依存を排し、自らの判断と責任において地域の諸課題に積極的に取り組んでいかなければならなくなった。中でも、自治体の意思決定機関である議会には、住民の理解と協力を得て、その本来の機能を十分に発揮していくことが強く求められるようになっている。

先の第29次地方制度調査会の答申¹⁰においても、「分権型社会における議会の役割が十分に発揮されるようにするため」、自己改革の取組に加え、議会の団体意思決定機能や監視機能の向上策、議会制度の自由度の拡大、議員に求められる役割等について、その見直しの方向が示された。その審議の過程においては、議会制度のあり方をめぐり、「諸外国や戦前の地方議会に見られるように実費のみ支給し、原則として無報酬であるべきとの意見」が表明され、これに対して、「現在我が国の地方議会が有する権能、

⁶ 同上 P.47

⁷ 原田 PP.80-81。ただし、これについては、異なる見解もある（例えば、兼子）。地方六団体・地方分権推進本部（2003年）参照。

⁸ 片木（2003）P.36

⁹ 「地方分権推進委員会中間報告」（1996年3月29日）、地方分権推進計画（1998年5月29日、閣議決定）、衆議院本会議（1999年5月13日）総理答弁等

¹⁰ 第29次地方制度調査会『今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申』（2009年6月16日）

求められる役割の大きさ等からすると、一定水準の議員報酬は保障されるべき」との反論がなされている¹¹。また、「会期を一定期間に定め、平日昼間に集中して会議等を開催する例が一般的である」現在の議会の運営を、「平日の朝から夕方にかけて仕事に従事している勤労者が議員として活動することを容易にするため、例えば、夜間、休日等に議会を開催するなどの運用上の工夫を図ること」も提案された¹²ところである。

また、地方自治体側においても、2007年12月、「合併しない宣言」（2001年10月31日）で有名な福島県の矢祭町議会が「町民とともに立たん」との宣言の下に議員報酬を廃止し、1回3万円の日当制を採用した。日当制にすることにより、「町民の目からも透明度が高く、議員活動に対する対価という意味合いがより厳格化され」、「議員の活動状況も分かりやすく、評価もしやすくなる」。「これから議員になろうとする人も、欲の固まりのような金の亡者は消え、真摯に町を思う若い人や女性も進出しやすくなるなど、有権者の選択肢が拡大」する。さらに、「金のかからない選挙」も実現できるとしている¹³。また、鹿児島県阿久根市では、竹原信一前市長が専決処分で全員一律1日1万円の日当制を2010年7月から導入する（その後、同氏の落選により、旧に戻された）など、議員の報酬をめぐる様々な動きや論議がみられるところである。

以上のような「専門職」としての日本の地方議員に対して、ドイツにおいては、現在もなお、地方自治体（郡及び市町村）の議会の議員は名誉職とされ、原則として「無報酬」でその活動に従事するとともに、議会自体も、本来の職業を有する議員たちの便宜に配慮して、仕事が終わった後、夕刻に開催されるのが通常である。

そこで、本稿においては、現在のドイツの地方自治体における名誉職議員の意義と現状、その問題点について、早稲田大学の平成24年度特定課題研究助成（2012B-009）を受けて実施したブランデンブルク州の郡及び市議会議員3人に対するインタビューの結果も踏まえて報告を行い、「地域主権」時代におけるわが国の地方議会改革をめぐる論議の参考に供することとしたい。

1 ドイツの地方自治体議会における名誉職制度

1.1 「名誉職制度」とは？

ドイツには、地方自治体として、301の郡 Kreis と 11,442の市町村 Gemeinde があり（2010年12月31日現在）、それぞれ、議会を有している。

ドイツの憲法である基本法 Grundgesetz 第28条第2項は、州、郡および市町村の住民は「民主主義的に選ばれた代表者」を持たなければならないと規定しているが、その趣旨は、住民の参加によって、行政官僚が力を持ち過ぎることが防止され、市民に近い行政が保障されなければならないということである¹⁴。

中でも、住民に近い地方自治体としての郡と市町村の議員は「名誉職 Ehrenamt」

¹¹ 同上

¹² 同上

¹³ 福島県矢祭町議会「町民とともに立たん」宣言（2007年12月）

¹⁴ Reiser（2006）P.23

とされ、市民が本来の職業のかたわら、無報酬で従事することとされている¹⁵。

連邦国家ドイツでは地方自治制度を定める権限は各州に属しているが、その市町村法および郡法においては、もともと、市民を様々な地方自治体の名誉職に任命し、その就任を義務付ける一般的な名誉職制度が定められてきた¹⁶。この制度の起源は、1808年のプロイセンのシュタイン都市条令にさかのぼるものであるが、その理念は、「国家行政へ国民を関与させることによって、国民の公共心を育み、またその政治ならびに行政能力を陶冶し、そうして創出された自由でかつ責任感のある公民 (Staatsbürger) を基盤として国家再興をはかろうとするものであった」¹⁷。言い換えれば、市民は、「お上 Obrigkeit」の意のままになるのではなく、共同の事務に責任を持ち、それに参画すべきであるとされたのである¹⁸。ドイツにおける自治体議員の名誉職制度は、その職が法的に義務付けられているわけではないため、厳密に言えば、上の一般的な名誉職に属するものではない¹⁹が、市民を参加させることにより公共の目的を達成しようとする、その理念は同じである。

したがって、ドイツの自治体議員は、議員としての活動から何ら直接的な経済的利益をひき出せるものではない。それどころか、その地位の故に多くの出費と負担を強いられるぐらいである²⁰。そこで、自治体の議会は、このような本来の職業を有する名誉職議員の議会活動に支障が生じないように、通常は本業の終了後の夕刻から夜にかけて開催されることとされている。

そして、このようにして、「名誉職としての議会」は「専門職としての行政」に対抗できるものとされ²¹、議員は選挙民に対しても専門的な行政当局に対してもその独立性を保持することができるとともに、素人の公的行政への参加が保証され、これによって行政をより高度化するのかもしれないが必ずしも市民を満足させることにはならない行政の専門（専門）化に一定の歯止めがかけられることになると考えられているのである²²。

さらに、ドイツにおける名誉職制度は、次の三つの原則からなるとされる²³。

一つは、**名誉職性の原則 Prinzip der Ehrenamtlichkeit** であり、議員の職は生活の資を得るための職業ではないという原則である。二つ目の原則は、**副業性の原則 Prinzip der Nebenberuflichkeit** であり、議員が本来の職業を持ち、自己の生活のための所得を得るべきであるとの原則である。このため、上述のとおり、地方自治体の議会はできるだけ仕事の終わる夕刻以降に開催すべきであるとされている（「終業夕刻議会 Feierabendparlament」）。やむをえず、就業時間内に議会が開かれる場合に

¹⁵ Vogelsang (2005) P.98 及び P.114

¹⁶ Ipsen (2009)

¹⁷ 三成 P.5

¹⁸ Ipsen (2009)

¹⁹ 同上

²⁰ 片木 (2003) PP.221 - 222

²¹ 同上及び Reiser(2006) P.43

²² 片木 (2003) PP.221-222

²³ Reiser (2006) PP.43-44

は、議員には雇用主に対し休暇 **Freistellung**（無給）を要求する権利が各州の自治基本法によって認められている²⁴。また、何人も、議員の職への立候補あるいはその就任等の故に、職場において不利益に取り扱われてはならないことも、定められている²⁵。三つ目の原則は、**無報酬と費用弁償の原則 Prinzip der Unentgeltlichkeit und der finanzielle Entschädigung für den Aufwand** であり、議員は無報酬であるが、その職の執行のため生じた特別の費用等は補償されるという原則である。これによって議員の職が人々に進んで引き受けられるものとなるよう、議員がその職務の遂行によって不利益を受けないようにすべきであるとされ²⁶、すべての州の地方自治基本法において費用弁償等に関する規定が設けられている（ただし、生活給的なものとなることは許されない）。ドイツにおいては、地方自治に関する事項は州の権限であるため、その内容は各州によって異なるが、次に述べる費用弁償と逸失収入の補償の両方について定めている点は共通している。

1.2 費用弁償規定と逸失収入の補償

地方自治体の議員は、自己の本来の職業のかたわら無報酬で、その職に従事し、これに対しては、費用弁償及び逸失収入補償 **Aufwands- und Verdienstausschlagensentschädigung** 以外の金銭給付を受けることはできない²⁷。

例として、ブランデンブルク州自治基本法の費用弁償及び逸失収入補償に関する規定とポツダム・ミッテルマルク郡・費用弁償及び会派補助金条例を示せば、参考 1 及び参考 2 のとおりである。

1.2.1 費用弁償

議員は、その名誉職への従事によって生じた費用を補てんされる。連邦憲法裁判所の判決によれば、費用とは、「名誉職への従事によって実際に生じたすべての追加的な出費」をいう²⁸。この費用弁償は、すべての議員やそのグループにとってその職務の遂行を進めやすくするものでなければならないが、「報酬」であってはならない。しかし、現実には、後述のとおり、人口規模の大きな自治体の議員については、単なる費用弁償という範囲を超えて、部分的に生活給的なものになっているといわれてきている²⁹。

費用弁償額については、各州の自治体議会議員の費用弁償に関する法律等が州内の各自治体の人口規模に応じてその上限を定めている。

議員は、また、本会議、委員会、会派の会議等の出席に対して出席手当 **Sitzungsgeld**

²⁴ たとえば、ノルドライン・ウェストファーレン州市町村法 **Gemeindeordnung NRW** 44 条②。Pinl (2010) P.101

²⁵ Pinl (2010) P.102

²⁶ Reiser PP.100-101

²⁷ Reiser P.43

²⁸ Reiser (2006) P101 (BverfGE 40, 296(318))

²⁹ Reiser (2006) P.16

（日当）を受けることとされている。

これらの費用弁償等の具体的な額は、それぞれ、当該自治体の条例で定められている。例えば、今回の調査の対象のポツダム・ミッテルマルク郡においては、費用弁償の額はポツダム・ミッテルマルク郡・費用弁償及び会派補助金条例第1条が、出席手当の額は同条例第2条が定めている（参考2）。

1.2.2 逸失収入の補償

ドイツのすべての州の地方自治基本法は、議員の逸失収入の補償について規定し、議員が議会への出席のために減少した収入相当額を受け取る権利を有するとしている³⁰。つまり、議員は、議会活動故にその本来の収入を減らさなくてもすむように定められているのである。この逸失収入の補償規定は、ほとんどの州で自営業と非自営業に分けて規定されている。非自営業の場合には、原則的に直接、議員の雇用主との間で清算されるが、いくつかの州においては、事務効率の観点から、個々の証明ではなく、平均値もしくは基本時間給による概算で行われている³¹。

逸失収入の完全補償が原則であるが、多くの州の地方自治法においては、条例で1時間当たりの上限額を定めることを認めている³²。したがって、1時間当たりの収入が上限額を超える議員はその分経済的な損失を被ることになるのであるが、最近の地方自治体の財政難の下では、他の議員より多くの収入を有する議員はこのような経済的損失を甘受すべきであり、以上のような上限額の設定も正当なものと考えられている³³。

このような狭い意味での逸失収入の補償のほか、すべての州において、いわゆる「不利益調整」とよばれる逸失収入の補償措置が定められている。すなわち、家事に従事している議員は、時間給ないし一括給を要求する権利を有している（いわゆる「主婦条項」）。家事を家計への貢献として、一般の職業と同等に位置づけているのである³⁴。

（参考1）ブランデンブルク州自治基本法 *Kommunalverfassung des Landes Brandenburg*³⁵第30条第4項

地方自治体の議員は、その費用弁償及び本来の職業を勤務できなくなったことに対する補償を求める権利を有する。

地方自治体の議員は、適当な費用弁償を受けることができる。名誉職市長、議会議長及び副議長並びに委員会及び会派の理事は、さらに、追加的費用弁償を受けること

³⁰ Reiser (2006) P.100 の注 62

³¹ 同上

³² 同上

³³ 同上

³⁴ 同上

³⁵ http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.47187.de

ができる。

詳細は、費用弁償条例で定める。内務大臣は、法規命令により、逸失収入補償及び費用弁償並びにそれらの最高額を定めることができる。

(参考 2) ポツダム・ミッテルマルク郡・費用弁償及び会派補助金条例
**Entschädigungs- und Fraktionszuwendungssatzung vom Kreis
Potsdam Mittelmark³⁶**

第 1 条 (郡議会議員に対する費用弁償)

- ① 郡議会議員は、月額 250 ユーロの費用弁償を受ける。このほか、本条例第 4 条の定めるところに従い、交通費を請求することができる。
- ② 次に掲げる者は、それぞれ次に掲げる月額の追加的費用弁償を受ける。
 - (A) 郡議会議長 500 ユーロ
 - (B) 会派の代表 250 ユーロ
 - (C) 郡委員会 Kreisausschuss³⁷の委員長 (郡長がその任に当たらない場合に限る) 420 ユーロ
 - (D) 通常の委員会の委員長 それぞれ 100 ユーロ

第 2 条 (郡議会議員、専門家住民並びにその他の委員会及び小委員会委員に対する出席手当)

- ① 郡議会議員は、費用弁償のほかに、郡議会 (本会議) の出席に対して、一回につき 13 ユーロの出席手当を受ける。
- ② 郡議会議員は、費用弁償のほか、その属する委員会の出席に対して、一回につき 13 ユーロの出席手当を受ける。
- ③ (省略)
- ④ 会派所属議員及び専門家市民³⁸は、郡議会 (本会議) 又は郡委員会の準備のための会派の会議の出席に対して、一回につき 13 ユーロの出席手当を受ける。

³⁶ 正確には、「Satzung über Aufwandsentschädigungen für die Kreistagsabgeordneten, die ehrenamtlichen Mitglieder der Ausschüsse und für Bedienstete der Kreisverwaltung sowie über Zuwendungen für Fraktionen」という。

³⁷ 郡委員会とは、9 人から 17 人までの郡議会議員と郡長で構成され、特に重要な行政事務計画について決定し、郡会議 (本会議) の審議のための準備を行う (ブランデンブルク州郡法第 47 条及び 48 条)。具体的な内容は、ポツダム・ミッテルマルク郡基本条例 Hauptsatzung des Landkreises Potsdam-Mittelmark が定めている (同条例第 11 条)。

³⁸ 各委員会は、9 人の郡議員のほか、11 人の専門家市民 sachkundige Einwohner で構成されている。

第3条（郡議会議員の逸失収入に対する補償 Ersatz des Verdienstauffalls der Kreistagsabgeordneten）

- ① 会議への出席義務によって生じた郡議会議員の逸失収入に対しては、申立により証明がなされた場合に限り（自営業または自由業の郡議会議員にあっては自己の証明により）、1時間当たり最大 16 ユーロの補償を受けることができる。
- ② 議会活動のために必要となった 10 歳以下の子供の保育のための費用については、証明がなされた場合に限り、1時間につき 13 ユーロが補償される。
- ③ （省略）
- ④ 自営業及び自由業に関しては、通常の勤務時間とは月曜日から金曜日までの 8 時から 19 時までをいう。
- ⑤ 19 時以降の逸失所得に対する補償は、理由のある場合に限り、例外的に認められる。

第4条（交通費弁済 Erstattung von Fahrtkosten）

- ① 出張 Dienstreisen に対しては、連邦出張費用法 Bundesreisekostengesetz の定めるところに準じて、出張費用が弁済される。その場合の出張の許可は、ポツダム・ミッテルマルク郡・基本条例第 26 条による。

出張とは、郡議会議長及び副議長が、郡行政の業務が行われる建物内において郡関係事項に関する署名をなすための出張及び郡議会の特別の送付資料を処理するための出張並びに郡議会の会議又はその任務に関して招待された議会以外の催事に出席するための出張をいう。

- ② 単なる郡の各種会議への出席のための旅行は、上記の出張とは認められない。郡議会議員、専門家住民並びに委員会及び審議会の委員に対し、費用弁償に追加して認められる出張費用の補償は、第2条第6項（省略）により、キロメートル当たり 30 セントとする。

2 ドイツの地方自治体議員の専門職化

以上のように、ドイツの地方自治体においては、議員は名誉職として「無報酬」で議会活動に従事するとともに、議会自体も、本来の職業を有する議員たちの便宜に配慮して、通常は夕方から夜にかけて開かれることとされている。

しかし、地方行政の複雑・高度化と事務量の増加により、ドイツにおいても、人口規模の大きな都市において議員の職が専門職化する傾向にあるといわれ、多大の時間を議会活動に割くことを余儀なくされるようになっている³⁹とともに、いくつかの大都市においては費用弁償の名目で比較的高額の給付がなされ、純粹の費用弁償の額をすでに上回る⁴⁰とともに、議会も日中あるいは午後の早い時刻から開催されつつあると指

³⁹ Reiser (2006) PP.15-16

⁴⁰ 同上

摘されている⁴¹。

ドイツにおける、このような議員の専門職化については、すでに、1970年代、名誉職議員が週に平均 25 時間ないし 60 時間を議員活動に費やしており、その結果、時間的な過重負担によって行政を十分に監視できなくなっているという研究結果が報告され、地方自治体レベルにおける民主主義の観点から、問題とされるようになった⁴²。また、これにより、議員の出身が時間的に余裕のある年金生活者や公務員など特定のグループに偏っているという問題点も指摘されていた⁴³。

今日におけるドイツの地方議員の専門職化の状況を次に述べる。

2.1 ドイツの4都市における専門職化の傾向

2.2 専門職化の指標

ドイツの4つの比較的人口規模の大きな都市（フランクフルト、ハノーファー、ニュルンベルク及びシュトゥットガルト）を調査したライザーによれば、現在も、程度の差はあるが、それぞれの都市において議員の専門職化が進展しているとのことである。ライザーは、議員の専門職化の度合いを計るため、次の3つの指標を取り上げている⁴⁴。

① 議会活動のために使用される時間

次に掲げる議会活動及びそれに付随する活動のために必要な週平均時間の合計である。

（議会活動）

- ・議会の会議：本会議、委員会、議長団会議 *Präsidium* への出席
- ・会派の会議：会派総会、幹部会、作業部会
- ・議会の監視する地方自治体企業の監査委員会等

（付随的な活動）

- ・会議に向けた準備、特に、情報の収集・加工
- ・住民代表としての活動

この議会活動のために使用される時間が増加し、議員の本来の職業を非常に困難にするか、不可能にしている場合には、すでに、当該議員の職は専門職化しているということになる。

② 議員の費用弁償等

議員の職がどの程度専門職化しているか、そして個々の議員がその職からの直接の収入によって生活していけるか、に関する指標である。

1か月の収入として、費用弁償、出席手当及び監査役 *Aufsichtsratsmandate* 手当等であり、老齢年金 *Altersversorgung* 等の社会保障関係も含まれる。

③ 会派等への予算措置

会派そのもの及び会派所属議員の活動の支援のための予算の議員一人当たり額

⁴¹ 同上

⁴² 同上 PP.44-45

⁴³ 同上 PP.46-47

⁴⁴ 同上 P.67

であり、会派の事務局の人的装備（調査及び管理スタッフの確保だけでなく、その質の向上を含む）あるいは技術的装備（コンピューター、インフォメーション・テクノロジー）のために支出され、これにより、議員の時間の節約と能力向上が期待される。

2.3 自治体議員の議会活動時間と会議開催状況

ライザーが調査したドイツの4つの都市（フランクフルト、ハノーファー、ニュルンベルク及びシュトゥットガルト）においては、議員の時間的な負担は近年増加の傾向がみられ、現在は相当の水準に達しているとされる⁴⁵。これらの都市における市議会議員の「議会活動」に要する時間は、週の平均で、おおむね20時間程度である（表1）。

表1 ドイツ4都市における市議会議員の議会活動時間
(時間/週)

都市名	議会活動時間数
ハノーファー	18.1
フランクフルト	21.5
ニュルンベルク	19.6
シュトゥットガルト	23.7
平均	20.7

標準偏差 2.4 時間【出典：Reiser, P.87。（調査時点 2002 年 8 月～12 月）】

ちなみに、これら、4つの都市の議会における会議の状況は、次のとおりである⁴⁶。

① ハノーファー

月に1回、本会議が15時から開かれる。委員会の開催回数は、委員会によって異なるが、都市開発・建築委員会は年に18回、スポーツ委員会は9回。平均して、月に1回、2時間程度であり、開始時間は15時から16時の間となっている。

大きい会派の場合には一人の議員が2～3の委員会を兼務（1つの委員会に5～6人所属）しているが、小さい会派の場合には4の委員会を兼務することとなり、非常に忙しい。大きい会派の場合、委員会に先立ち、担当グループの事前の会議も13時から平均2時間程度開かれる。

② フランクフルト

ここでも、本会議は月に1回、15時から開催され、7～9時間かかっている。委員会は、月に1回であり、大きい会派の議員は、2～3の委員会を兼務している点は、ハノーファーと同様である。

③ ニュルンベルク

本会議は、3週間に1回、15時から開かれ、4～8時間かかる。委員会は、月

⁴⁵ Reiser (2006) P.87

⁴⁶ Reiser (2006) P.88（調査時点 2002 年 8 月～12 月）

に1回、9時又は15時から開かれている。

会派の会合は、毎週13時から3～4時間、開かれている。

④ シュトゥットガルト

本会議は2週間に1回、15時から、委員会は毎週か2週間に1回（8時又は13時から開かれている。

以上のとおり、これら4つの都市においては、すでに夕刻というよりは日中の15時（会派の会合はそれ以前）から開かれており、次に述べる費用弁償額の大きさと相まって、専門職化の傾向が見られるとされているのである⁴⁷。

2.4 自治体議員の費用弁償額と会派等への助成額

上記ライザーの調査によれば、ドイツの人口40万人以上の12市（都市州を除く）のうち、100万人を超えるケルンとミュンヘンを除いた10市の議員一人当たりの費用弁償額と会派等への助成額は、表のとおりである⁴⁸。出席手当を含む費用弁償額（月額）では、最高額はシュトゥットガルトの1,770ユーロ（1ユーロ＝120円として、約212,400円）、最少額はドルトムント等ノルドライン・ウェストファーレン州の4市の534ユーロ（同約64,080円）である。会派等への助成額（年額）では、最高額はフランクフルトの30,814ユーロ（同約370万円）、最少額はニュルンベルク6,029ユーロ（同約72万円）である。

表2 ドイツ10都市における費用弁償額と会派等への助成額

（2002年ユーロ／人）

都市名	人口 人	費用弁償額（出席手 当を含む）／月	会派等への助成額 ／年
ドルトムント	572,000	534	14,510
ドレスデン	519,000	600	7,314
デュイスブルク	528,000	534	11,638
デュッセルドルフ	566,000	534	22,212
エッセン	622,000	534	10,180
フランクフルト	615,000	895	30,814
ハノーファー	515,000	466	17,846
ライプツィヒ	475,000	770	14,190
ニュルンベルク	495,000	1,475	6,029
シュトゥットガルト	589,000	1,770	17,883

【出典：Reiser（2006）P.49表3.1及びP.77表3.2】（調査時点2002年8月～12月）

⁴⁷ 同上 P.129

⁴⁸ 同上 PP.76-78

次に、上記4都市について、3つの指標を総括したものが表3である。

議員の収入については、同表にあるように、ハノーファーでは少なく(466 ユーロ)、フランクフルトは中くらいであり(895 ユーロ)、ニュルンベルク(1,475 ユーロ)とシュトゥットガルト(1,770 ユーロ)が多いという結果になっている⁴⁹。

議会予算では、ハノーファーが中くらい(17,846 ユーロ)の予算額に加えて、比較的充実した事務スタッフを抱えている。さらに、手厚い措置のなされているのがフランクフルトであり、多額の議会予算(30,814 ユーロ)に加えて比較的充実した事務スタッフも提供されている。これに対して、ニュルンベルクとシュトゥットガルトは、予算額も少額又は中くらい(それぞれ、6,029 ユーロ又は 17,883 ユーロ)である上に、バックアップする事務スタッフは、比較的少ない状況となっている。

このように、専門化が進んでいるといわれるドイツの大きな都市においても、ばらつきがあり、ハノーファーの例に見られるように、必ずしも、専門職化が等しく進展しているわけではないことが分かる。

この点について、ボグミルは、上記ライザーが別にドイツの10,000人以上の79の都市について行った調査結果⁵⁰等を用いて、少なくともこの79市においては、半専門職的な *semiprofessionelle* 政治構造となっていること、その度合いは市の人口規模と地域における諸アクターの関係によって決まり、専門職化の内容は意思決定過程のタイプに関係していることを指摘している⁵¹。そして、政党化の進んでいる競争民主主義型 *konkurrenzdemokratisches Modell* (例えば、ノルドライン・ウェストファーレン州内の自治体) と小規模な市町村からなり、政党化の進んでいない協力民主主義型 *konkordanzdemokratisches Modell* (例えば、バーデン・ビュルテムベルク州内の自治体) の2つの地方自治モデルを用いて、前者では、議員の専門化の度合いが後者より高いものであること、前者に属する地方自治体では会派事務局の充実に、後者の自治体では費用弁償に重点がおかれる傾向にあることを指摘している⁵²。

⁴⁹ Reiser (2006) PP.129-134

⁵⁰ Reiser (2007)

⁵¹ Bogmil (2010) P.11

⁵² 同上

表 3 專業職化の度合い— 3 つの指標

都市名	使用時間数 ／会議開催時刻	議員の 収入月額	議会予算 ／事務スタッフ
ハノーファー	どちらかといえば短い ／会議は午後か夜間	少ない ： 466 ユーロ	中くらい： 17,846 ユーロ ／比較的多い事務スタッフ
フランクフルト	中くらい ／会議は午後か夜間	中くらい ： 895 ユーロ	多額： 30,814 ユーロ ／比較的多い事務スタッフ
ニュルンベルク	中くらい ／会議はとりわけ昼間	多い ： 1,475 ユーロ	少額： 6,029 ユーロ ／比較的少ない事務スタッフ
シュトゥットガルト	長い ／会議はとりわけ昼間	多い ： 1,770 ユーロ	中くらい： 17,883 ユーロ ／比較的少ない事務スタッフ

【出典：Reiser (2006) P.129。ただし、P.129 の表 4.4 を同 P.107 及び PP.112-114 の数値で一部修正】

2.5 日本の地方議員との比較

2.5.1 日本における名誉職制度

戦前は、日本においても、府県制、郡制および市制町村制により議会の議員は名誉職と位置づけられていた⁵³。しかしながら、戦後、そのような規定は新しい地方自治法に引き継がれず⁵⁴、それ以来、地方議会議員は、いずれのレベルにおいても、一定の報酬を得るようになっている（表 5）。また、これらの議会は、通常は、日中に開催され、ドイツの市町村議会のように夜に開かれるものではない。

2.5.2 日本の地方議員の活動時間

日本の地方議員の活動時間は、佐々木（2009 年）によれば、府県の場合、年間で平均 85 日、市や特別区は 78 日、町村は 44 日となっている（2006 年当時）⁵⁵。そして、議員のフォーマルな議会活動はこのような会議のほか、視察や研修会などを加えても 100 日程度という。しかし、議員は、このほか、地域の世話役や相談、様々な行事、会合への出席などの活動にも従事している。

日本においても、議員の兼業兼職は一定の場合を除き、禁止されているわけではなく、議員が別に職業を持っている場合も多いが、そのような議員が当選後、議員の活動以外の仕事に割く時間はどれぐらいであろうか。同書によれば、表 4 のアンケート結果のように、議員以外の仕事に半分近くを割く議員が 30%超、2 割から 3 割を割く議員が 45%超であり、專業化（「その他」）は 11%に止まるとのことである。議員活動以外の仕事に 30%以下しか割いていない層を專業意識を持つ議員と考えると、概ね 6 割近くの議員に該当するとしている。

⁵³ 府県制第 5 条、郡制第 7 条、市制町村制第 16 条

⁵⁴ 加藤（2006）P.174

⁵⁵ 佐々木（2009）P.71

表 4 議員以外の仕事に使う時間

区分	人	比率 (%)
70%くらい	4	3.4
50%くらい	38	32.2
40%くらい	8	6.8
30%くらい	28	23.7
20%くらい	27	22.9
その他	13	11.0
計	118	100.0

(資料) 緑川輝彦「地方議会の研究」(アサヒ印刷、2005 年)

【出典：佐々木 (2009 年) P.71】

2.5.3 日本の地方議員の報酬

日本の地方議員の一人当たり報酬額は、表 5 のとおりである。日本には合計 37,325 人の地方議員の定数があるが、その報酬額は、団体の種類により、かなりのばらつきがある。

表 5 中、唯一、1 日 3 万円の日額制を採用しているのは、前述の福島県矢祭町である。2007 年 12 月 28 日の臨時議会で可決、翌年の 2008 年 3 月 31 日から施行された。それまでの矢祭町議会議員の報酬月額は 20 万 8,000 円で期末手当(ボーナス)を含めると年額約 329 万円となっていたが、日額制導入後は、勤務実態が定例会や臨時議会と公式行事など年間 30 日なので、年額約 90 万円に減額される結果となるといわれている⁵⁶。

表 5 地方議会議員の定数と報酬(日本、人、円)

		月額制				日額制 (町村)	合計
		都道府県	政令指定都市	市	町村		
定数	議長	47	18	765	993	1	1,824
	副議長	47	18	765	993	1	1,824
	議員	2,695	1,118	18,441	11,415	8	33,677
	計	2,789	1,154	19,971	13,401	10	37,325
1 人当たり給料又は報酬	議長	958,634	1,004,889	492,434	287,058	30,000	
	副議長	861,294	902,528	435,112	232,131	30,000	
	議員	795,713	824,222	405,228	210,797	30,000	
	計	799,564	828,261	409,713	218,029	30,000	

【出典】：総務省 HP「平成 22 年地方公務員給与の実態」「平成 22 年 4 月 1 日地方公務員給与実態調査結果」「第 2 統計表 II 特別職関係 第 10 表(PDF)」により作成)

⁵⁶ 毎日新聞 2007 年 12 月 29 日朝刊

3 議員の名誉職制度の意義

3.1 職業としての政治

マックス・ウェーバーによれば、「政治を行うこと」とは、「政治組織相互間または政治組織内部の権力の配分関係に影響を与えようとするものである」が、これは、「臨時の政治家」としてもできるし、「副業的な政治家」としても、さらには「本職の政治家」としてもできる⁵⁷。まず、われわれが選挙の際、一票を投じたり、これと同様の意思表示をしたりする場合、われわれはみな「臨時の政治家」である。「副業的な政治家」というのは、政治団体の世話役や幹事などによく見られるタイプで、一般にやむを得ない場合だけ政治活動するが、物質的にも精神的にも、政治を第一義として「政治で生きている」とはいえない人のことである⁵⁸。「本職の政治家」にも二つの道がある。「政治のために (für)」生きるか、それとも「政治によって (von)」生きるか、のどちらかであり、通常、人が「政治のために」生きることができるとするには、「政治から得られる収入に経済的に依存しないで済むこと、ずばり言えば、恒産があるか、でなければ私生活の面で十分な収入の得られるような地位にあるか、そのどちらかが必要である」⁵⁹。しかも、それだけでは不十分であり、それに加えて、「余裕のある^{アブゲムリヒ}」こと、すなわち「収入を得るために、自分の労働力か思考の全部か大部分を、絶えず働かせなくてもすむこと」が必要となる⁶⁰。

そして、「政治が『名誉職』として行われるということは、政治がいわゆる『自主独立の』(誰の厄介にもならぬ) 人によって、つまり資産家、ことに利子生活者によっておこなわれるということだが、他方、政治が無産者にもできるためには、そこから報酬の得られることが必要である」とした⁶¹。つまり、無産者が「本職」の地方議員として、しかも、『政治のために』生きるようにするには、地方議会における活動から報酬が得られるようにしなければならないということである。

しかし、もし、政治、特に地方政治が「本職の政治家」に委ねる必要がなく、むしろ、「本職の政治家」よりは「副業的な政治家」の方が市民の意向を反映する等の点でベターであるならば、無産者の議員でいいということになる。資産はなくとも、自身の本来の職業から収入を得られる場合には、地方議会における活動から報酬を得る必要はないからである。必要なのは、本来の職業のかたわら、議会活動のための時間を割いて、これに従事する余裕のあることだけである。現在のドイツの「名誉職」制度は、一般市民がこのような副業的な議員になることができるようその条件を整備して、すべての人に「職業としての政治」家ではない名誉職としての地方自治体議員になる道を開いているものといえよう。

⁵⁷ マックス・ウェーバー『職業としての政治』(脇圭平訳、1980年、岩波文庫) P.19

⁵⁸ 同上書 P.20

⁵⁹ 同上書 P.21

⁶⁰ 同上書 P.23

⁶¹ 同上書 P.25

3.2 メクレンブルク・フォアポンメルン州憲法裁判所判決

2007 年 7 月 26 日、ドイツのメクレンブルク・フォアポンメルン州憲法裁判所は、同州政府による 2006 年の郡区域改革法を違憲とする旨の判決を下した。その直接的な理由は、後述のとおり、州政府の立法手続きに瑕疵があるというものであったが、郡議会における「名誉職」制度のあり方についても注目される見解を示し、多くの賛否両論を巻き起こした。

3.2.1 メクレンブルク・フォアポンメルン州の郡区域改革計画案（2006 年）

2006 年 5 月にメクレンブルク・フォアポンメルン州政府によって決定された郡区域改革計画案においては、思い切った改革が計画された。すなわち、同州の法律により、それまでの 12 の郡が強制的に 5 つのリージョン郡⁶²に再編され、6 つの特別市もこれに編入合併することとされた⁶³。その目的は、統一的な計画、決定、執行及び監視のための地域空間を創出するということであった⁶⁴。

これらの郡の再編にあたっては、上級中心地 **Oberzentren**⁶⁵であるシュベリーン、ノイブランデンブルク、ロストック、シュトラールズントおよびアングラムとそれぞれ社会経済的に一体と認められる地域が空間再編の基礎となった。これらの都市は、その行政能力と中心的な位置のゆえに、郡庁所在市とされた。この結果、これら 5 つの新しいリージョン郡は、住民数 245,042 人の南フォアポンメルン郡から 500,217 人の西メクレンブルク郡まで、ドイツ全土において最も住民数の多い郡となるはずであった。また、面積でも、3,182 km²の北フォアポンメルン郡から 6,997 km²の西メクレンブルク郡まで、ドイツで最も広大な面積を有することとなる予定であった。さらに、すべての特別市はこのリージョン郡に統合され、その代わり「郡所属大都市 **große kreisangehörige Stadt**」として、所管事務の特例を受けることとされた。

以上の郡の区域改革とこれに関連する州の機能改革は、2007 年の上記メクレンブルク・フォアポンメルン州憲法裁判所の判決により違憲とされ、中止されることとなったのである。

3.2.2 ドイツの名誉職制度とメクレンブルク・フォアポンメルン州憲法裁判所の違憲判決

違憲の理由は、州政府による検討手続きにおいて、自治行政における市民・デモクラシーの要素が軽視され、郡の区域改革に関する「より穏やかな」代替案も提示されなかったということであった。逆に、経済性及び空間秩序の基準に重点が偏り、リージョン郡への改革案が代替案なしに、拙速に決められたというものであった。州の機

⁶² リージョン内のすべての郡を 1 つの郡に合併し、州の計画区域に一致させる「リージョンモデル (Regionalmodell)」によって創設される郡をいう (Tessmann (2009) P.146 以下)。

⁶³ メクレンブルク・フォアポンメルン州政府 (2004) P.111 以下参照。

⁶⁴ 同上

⁶⁵ ドイツ全土は、97 の空間整備計画地域 **Raumordnungsregion** に分けられているが、その中心地。

能改革は、郡の区域改革と密接に関係していたため、計画されていた事務の再配分もほとんどすべてが無効とされた（ただし、州の主張した行政改革の必要性そのものについては、裁判所により基本的に承認されている）。

メクレンブルク・フォアポンメルン州憲法裁判所による違憲判決の直接の理由は、このように、手続き的な瑕疵にあったが、同時に述べられた名誉職に関する同裁判所の見解を詳述すれば、次のとおりである⁶⁶。

① 名誉職の遂行のための時間的負担が重くなること

郡の区域の拡大により、多くの議員にとって自宅から郡議会に行くまでの距離が遠くなり、その分、議会活動に要する時間が増加する。そして、その結果、「市民が郡レベルにおいてその名誉職を担っていこうという意欲がますます弱められるという危険が明らかに生ずることとなる」⁶⁷。

② 郡の区域を見渡すことが困難になること。

郡の区域の拡大によって、その全体を見渡すことが難しくなり、周辺地域が置き去りにされる危険性が生じる。郡議会が地域の現実に即した決定をすることができるための基本的条件は、名誉職である議員が郡のそれぞれの地域の実情を十分に知っているということである。そのためには、議員は、実際に、地域の実情を自ら掌握することができなければならない。州の今回の区域改革案では「郡の固有事務及び調整・補完事務の遂行という点で、郡議会議員が地域において有する責任を十分に果たすことができるのか、疑わしい」⁶⁸。

③ 民主主義を損なう危険性

郡の区域を見渡すことが困難になることと名誉職の遂行のための時間的負担が重くなる結果、民主主義を損なう危険性が生じる。一つには、上述のように、郡の区域の拡大により個々の郡議会議員が地域の実情についての知識を得ることが難しくなれば、郡議会の決定そのものの民主主義的正統性が疑問視されるようになる。二つ目には、住民の多数にとって、名誉職であるがゆえに生ずる時間的負担のために、そもそも議員になること自体が不可能なものとなれば、これも問題である。つまり、住民が候補者になる可能性が事実上、外的な条件のために阻害され、郡の自治に対する市民による民主主義的な参画が十分に保障されないという問題が生じる。

「(そのような) 郡において、なお、下から上への民主主義の確立ができるのかということが疑問となる。住民の多くの人たちが郡議会の活動から事実上締め出されるということは、民主主義の学校としての郡の機能の発揮を難しくするであろう」⁶⁹。

3.2.3 メクレンブルク・フォアポンメルン州におけるその後の郡の区域改革

メクレンブルク・フォアポンメルン州憲法裁判所の違憲判決を受けて、2007 年 11

⁶⁶ Schollbach PP.14-15

⁶⁷ メクレンブルク・フォアポンメルン州憲法裁判所判決（2007 年）P.50

⁶⁸ 同上判決 P.54

⁶⁹ 同上判決 P.56

月末、州政府は、あらためて郡の改革要綱を決定し、その中で、将来的な郡の地域構造の決定のための基本原則を示した。すなわち、郡の面積は 4,000 km²を超えてはならず、その人口は 175,000 人をできるだけ下回らないようにしなければならないというものであった。大都市であるロストック市とシュベリーン市は、その行政能力のゆえに、引き続き特別市（非郡所属市）にとどまることとされた。2009 年 2 月には、州政府は、従来の 12 の郡と 6 つの特別市を、6 つの郡と 2 つの特別市に再編する法案を決定した。2010 年 7 月 7 日、州議会は、内務委員会におけるヒアリングの結果に基づく若干の修正を行った上で、これを多数決により可決した⁷⁰。今回の改革法に対しても、同州内の 5 つの郡および郡に統合される 2 つの市が州の憲法裁判所に提訴したが、2011 年 9 月 4 日、同州憲法裁判所の合憲判決により、同法は発効した⁷¹。

3.3 名誉職制度の意義と日本の地方議員のあり方への示唆

一般に、名誉職制度の意義とは、何であろうか。私見によれば、それは、個々人が地域共同体の構成員の一人として、その公共的な事務を自らの負担で担うことが名誉であること、つまり、他の構成員から賞賛を受け、自らが当該共同体に帰属し、人々から積極的な評価を受けていると実感できるところにある。つまり、共同体にとっては公共的な事務を個人に担ってもらえるという点で、また、個々人にとっては共同体への帰属感、貢献感等が得られるという意味で価値あるものと考えられるのである。

そして、そのためには、何らかの「報酬」を受けることがあってはならない。なぜなら、「報酬」という見返りを受けて従事するのでは、そもそも「公共に奉仕している」ということにはならず、他の共同体メンバーから賞賛を受けることにもならないからである⁷²。名誉職的活動であるためには「無私 *selbstlosig*」であることが必要であり、金銭的な報いを受けた瞬間に、もはや「無私」でなくなる⁷³ともいえるからである。

そこで、地方自治体の議員の職も「名誉職」として制度化する場合には、まず、前述の「議員の職務は生活の資を得るための職業として従事されるべきではない」という「名誉職性の原則」（1.1 P.24）が必要となる。しかし、報酬を受けないで、その職責を果たすことができるためには、マックス・ウェーバーが言うように、自らの生活の資に困らないことが前提となる（3.1 P.35～）。つまり、資産家であるため経済的な心配をする必要がないか、資産はなくとも本来の職業を有し、そこからの収入で一定の生活レベルを維持していけることが必要である。

現代国家の平等原則からして、資産家しか議員になれないというような制度は許されない。そこで、兼業であることを前提として、議員が自己の本来の職業に従事し、その生活のための所得を得ることができるべきであるとの前述の「副業性の原則」（1.1 P.24）が生じてくるとともに、そのため、地方自治体は議会の開催を仕事の終わった

⁷⁰ 片木淳・テスマン, イェンス (2012) P.117

⁷¹ 同上書 PP.119-120

⁷² 日本国憲法第 15 条に「公務員は全体の奉仕者である」とあるのは、公務員としての公正に職務を行うべき旨を規定しているものである。

⁷³ Ipsen (2009)

夕刻に設定すべきであるということになる（「終業夕刻議会」）。また、議員が被雇用者である場合には、各雇用主が議員の活動に対して休暇等の便宜を図らなければならないということにもなる。

さらに、議員活動のために本来の職業から生活の資を得ることが妨げられることのないよう、その職の執行のため生じた特別の出費は補償されるという「費用弁償の原則」（1.1 P.25～）が必要となる。これによって、議員の職が進んで引き受けられるものとなることが期待されるのである。

ドイツの地方自治体レベルにおいては、早い時期に議員の専門化が進んだ連邦レベルや州レベルとは異なり、なお、このような名誉職としての議員が依然として理想的な政治家像となっている⁷⁴。地方自治体の議会における名誉職制度が、今日においてもなお、「下から上への民主主義」を実現していくために、重要かつ不可欠のものと考えられ、保持されているのである。これに対して、わが国においては、地方議員の職は一般的に専門職と考えられ、夜間議会、日曜議会等は、実施したとしても、極くパフォーマンス的に、住民への議会活動の PR 手段として行われているにすぎないといっても過言ではない。

もちろん、前述のように、現実的には、ドイツにおいても専門職化の傾向が見られるのであるが、以下に紹介するドイツの郡・市の議長へのインタビュー結果が示すように、比較的人口規模の大きな自治体のレベルにおいても、関係者にこの「名誉職制度」に対する強い支持が見られるようである。さらに、人口規模の小規模な市町村においては、その議員の仕事の分量からいっても、その地域的広さからいっても、名誉職議員の活動は十分に可能であり、今日の困難な地方財政の下、金のかかる専門職化に向かうようには思われない。

3.4 専門職議員と名誉職議員のメリット・デメリット

表は、専門職議員と名誉職議員のメリット・デメリットを列举してみたものである。まず、議員の専門的な観点からの審議・決定能力については、言うまでもなく、専門職の方に優位性があるだろう。しかし、審議・決定能力といっても、市民の立場に立った審議・決定という視点から見れば、今回、インタビューを行ったドイツの自治体の議長たちが異口同音に主張するように（後述）、自らの職業活動等を通じて、住民との接触の機会が多いであろうと思われる名誉職議員の方に軍配が上がる可能性が高いと思われる。

同様に、市民からの距離、市民との協働の可能性、「下から上への民主主義」の実現可能性といった点からも、やはり、名誉職の方に分があるように思われる。

自治体の財政負担は、明らかに、報酬がない分、名誉職の方が軽くなる（そもそも、それが名誉職制度の目的の一つであるといえる）。その分、逆に、名誉職議員本人には、金銭的にも時間的にも一定の負担が生ずることとなるが、他方、公共のために活動しているという生きがい感等が得られるというメリットがあるだろう。

⁷⁴ Reiser (2007), Bogmil (2010) P.7

表 6：専業職議員と名誉職議員のメリット・デメリット

事項		専業職	名誉職
審議・決定能力		専門的な観点からの審議・決定能力に優位性	市民の立場に立った審議・決定能力に優位性
市民からの距離		遠い	近い
市民との協働の可能性		低い	高い
下から上への民主主義の実現可能性		低い	高い
自治体の財政負担		重い	比較的軽い
議員本人の金銭的、時間的負担と名誉としての充実感等		金銭的負担はないが、対価を得て従事する一般の職業と変わらなくなる。	金銭的、時間的負担はあるが、名誉職としての生きがい感等が得られる。
誰でも議員になれる可能性	立候補	日本で一般的なように、立候補のため退職しなければならない場合は、リスクが大きい。	在職のまま立候補もできる。
	議員活動	議員活動に対し、報酬が支払われるので、一つの職業として専念できる。ただし、本業における休職が認められず、退職が必要な場合には、次回落選の場合のリスクは大きくなる。	議員活動に対し、報酬は支払われず、本業からの所得のみ。したがって、それが少ない者や議会活動に割く時間の乏しい者にとっては、制約となる可能性がある。本業との両立のための調整が必要である。 一方、本業との兼業なので、次回落選の場合のリスクは少ない。 議員の出身が時間的に余裕のある年金生活者や公務員など特定のグループに偏る危険性もある。

「誰でも議員になれる可能性」としては、専業職の場合には議員と本来の職業との両立が難しいため、日本で一般的なように、立候補のため退職を余儀なくされるという条件の下では立候補のリスクが大きく、二の足を踏むことが多くなろう（「在職立候補」制度の課題）。また、専業職の場合には、当選後も本業において休職等が認められ、次回の選挙で落選した場合には本業に復帰することができるということでもない限り、やはりリスクは大きくなる（「議員兼職」制度の課題）。反面、専業職であれば、議員

活動に対し、報酬が支払われるので、一つの職業として専念できるという点は、メリットであろう。

これに対して、名誉職の場合は、本業に在職したまま安心して立候補できる上に、本業との兼業なので、次回落選の場合のリスクも少ない。しかし、議員活動に対する報酬は支払われず、本業からの所得のみが生活の資となるので、所得の少ない者や議会活動に割く時間の乏しい者にとっては、本業との両立のための調整が必要であり、議員となることへの制約となる可能性がある。議員の出身が時間的に余裕のある年金生活者や公務員など特定のグループに偏る危険性もある。

このように見てくると、「専門的な観点からの審議・決定能力」と「名誉職議員本人に金銭的にも、時間的にも一定の負担が生ずること」という2点を除き、その他の点では、すべて名誉職制度の方が優れているといえることができる。

3.5 日本の地方議員のあり方への示唆

3.5.1 専門的な観点からの審議・決定能力

上述のドイツにおける4都市の研究でも明らかになったとおり、一般的に、地方自治体の規模が大きくなればなるほど、地方行政の内容が複雑・高度化し、地方議会が専門職の行政に対抗していく意味でも、「専門的な観点からの審議・決定能力」が必要となることは避けられない。しかし、わが国において、東日本大震災の教訓としてあらためて痛感させられたことは、われわれの命運を左右する国家や社会に関すること、生命や健康に影響を及ぼすことについては、学者・専門家と称する人々の見解を鵜呑みにせず、最終的には自らが判断するというぐらいの姿勢で対応していかなければならないということではなかったろうか⁷⁵。冒頭の民主主義の淵源とされる古代アテネの事例で示したように、国や自治体の運営も「お任せ民主主義」であってはならないのではないかということである。

また、このような「下から上への民主主義」を実現していく上においては、「民主主義の学校」としての地方自治がその機能を十二分に発揮することが必要である。そのために、住民が本業を務めながら自治体の議会活動に従事するこの名誉職の制度ほど、有効で、その財政負担も少ないものはないであろう。しかも、ドイツにおいては、自治体における議員職以外の他の名誉職が形成しているいわば広い底辺の上に立って、名誉職の地方議員が活躍し、これが州レベル、連邦レベルひいてはEUレベルの政治にまで上昇しつつ、その影響力を及ぼしているといえることができる。

この点、日本における平成の大合併は、自治体の規模拡大ばかりが重点的に志向され、その内部における自治的組織の重要性を等閑視したといっても過言ではない。平成の大合併も後半になって、申し訳程度に地域自治区等が制度化されたが、現在に至るもその活用は低調である。

このような状況では、平成の大合併は、地方自治にとっても、民主主義にとっても、住民をますます地方自治から乖離させる結果をもたらしたという点で、「大失政」とな

⁷⁵ 片木 東日本大震災と今後の課題（雑誌『公営企業』2011年5月号）P.6

る恐れなしとしない。

そうだとすれば、今後、地域自治組織の充実強化に真剣に取り組むとともに、いたずらに、議員定数の削減や議員報酬の引き下げだけをポピュリズム的に主張するのではなく、選挙制度を含め、議員に対する様々なサポート・システムを講じた上で、現在の専門職としての地方議員を名誉職に改めるか、あるいは、それが難しければ、名誉職的な色彩を強める方策を講じ、自治体とその議員をもう一度、住民に近いものとするような抜本的な改革が求められよう。

特に、合併により規模の拡大した市町村の内部においては、名誉職議員からなる議会（又は協議会）を有する自治組織を創設し、住民の参加とその意向の反映が可能となるような取組を進めていくべきであろう。

さらに、「専門的な観点からの審議・決定能力」は、技術的に補っていくことが、完璧ではないにしても、ある程度は可能である。特に、最近の ICT 技術の発達により情報面での議員活動のサポートは、経費的にも少ない予算で可能となっている。また、経費はかかるが、事務的スタッフの充実により、議員本人をバックアップしていくことも可能である。

3.5.2 名誉職議員本人の負担

そもそも、市民の負担により、公共の事務を担ってもらおうというのが名誉職の考え方であるから、ある程度の時間的、金銭的負担が生じるのはやむを得ない。ただし、議員に無用の負担をかけることは許されないとの観点から、ドイツでは、以上述べてきたように、費用弁償と逸失収入補償の制度が充実されるとともに、議員活動に対して休暇を与えることを会社の義務とするなど、名誉職の議員を社会全体で応援する体制が整備されている。

これに対して、日本においては、従来から、地方議員になるためのハードルが高すぎるということが指摘されている。

まず、在職立候補は、大いに認めていくべきであろう。また、当選後も、ドイツのように、雇用主に対し、地方議員としての活動のための休暇を認めることを義務づけることを制度化することも考えられる。

さらに、本稿のテーマとは離れるが、規制の厳しすぎる公職選挙法の選挙運動の規制も抜本的に改正する必要がある。

いずれにしても、ドイツでは、政治における自治体議員の議員活動の重要性が十分に認識され、社会全体としてこれをなるべく支えていこうとする姿勢が顕著であり、その観点から制度が組み立てられているように思われる。地方議員という政治家を軽視し、蔑視することは天に唾するようなものである。やがては、自らの面に戻ってくる。このことは、われわれ日本人自身が今日の「政治の劣化」といわれる状況の中で、ようやく気付き始めたことであろう。

政治に信頼を取り戻す観点からも、ドイツの自治体の名誉職原理が注目されるのである。

4 ブランデンブルク州の自治体議会議長に対するインタビュー

4.1 ブランデンブルク州の郡と特別市

ブランデンブルク Brandenburg 州は、ドイツ北東部、オーデル川とエルベ川に挟まれた地域に位置し、ポーランドと国境を接しており、かつて、プロイセンの中心地であった。中心部に位置する都市州ベルリン市との合併は、1996 年の両州における住民投票の結果、頓挫した。

ブランデンブルク州内には、ブランデンブルク・アン・デア・ハーフェル、コトブス、フランクフルト・アン・デア・オーダー及びポツダムの 4 つの特別市（「非郡所属市 *Kreisfreie Städte*」）と並んで、14 の郡 *Landkreise* がある。そして、これらの郡内には、415 の市町村 *Gemeinden* が存在するが、このうち 271 の市町村は 53 のアムト *Ämter*⁷⁶に所属し、残り 144 はアムトから独立した非アムト所属市町村である⁷⁷。なお、ブランデンブルク州内の市町村には、その内部に 1,763 の地区 *Ortsteile* がある。

今回は、図に示したポツダム・ミッテルマルク郡、プレントラウ市（ウッカーマルク郡の郡庁所在市）および特別市の州都ポツダム市を訪問し、それぞれの議会の議長にインタビューを行った。ドイツにおいては、一般的に、大都市 *Großstädten* あるいは大郡 *größere Kreisen* においては地方議員の専門職化が進んでいるといわれている⁷⁸が、旧東ドイツ地域に属するこれらの 3 市についても、同様の傾向にあるか、を念頭に置きつつ、現地調査を行った。

⁷⁶ 市町村小連合 *engere Gemeindeverbände*（郡より狭い区域内の市町村付で構成されている市町村連合組織）の一種で、市町村の行政の共同執行機関。

⁷⁷ ブランデンブルク州 HP「*Das Dienstleistungsportal der Landesverwaltung*」
「*Kommunale Verwaltungsstruktur*」

⁷⁸ 上述及び Schollbach（2008）P.16

図 1 ブランデンブルク州の郡と特別市の地図



【図の出典：「LIGA der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege Brandenburg」HP の画像に筆者加筆】

表7 ブランデンブルク州 3つの地方自治体における議員の費用弁償額

			ポツダム・ミッ テルマルク郡	プレントラウ市	ポツダム市
人口 ^(注1) 人			205,678	20,636	156,906
面積 ^(注2) km ²			2,575.16	142.18	187.38
費用 弁償	基本額		250 €/月	101.7 €/月	195 €/月
	追加額	議長	500 €/月	504 €/月	615 €/月
		会派代表	250 €/月	126 €/月	180 €/月
		郡委員会等の 委員長	420 €/月 (郡委員会)	450 €/月 (主幹委員会)	なし(委員長は 市長の充職)
		通常の委員会 の委員長	100 €/月	なし	50 €/月
出席 手当		本会議・委員 会	13 €/回	13 €/回	13 €/回
		本会議・委員 会の準備のた めの会派の会 議	13 €/回	2回に限り 10 €/回	月に最大5回ま で(少数グルー プにも認められ る)
交通費弁 済			連邦出張費用法 の定めるところ に準じて支給。	同左	同左
逸失所得 に対する 補償			最大 16 €/時 間(原則として、 勤務時間を 8:00 から 19:00 とす る)	13 €/時間	被用者は、「粗給 料費用」分の補 償(月に25時間、 勤務日に8時間 の上限)
交通費弁 済	郡の各種会議への出席 のための旅行は、出張と は認められない。		30 セント/km	連邦法に準ず る。	連邦法に準ず る。

(注1) ポツダム・ミッテルマルク郡 HP、プレントラウ市 HP 及び連邦統計局 HP

(注2) 連邦統計局 HP、Tabellenaufbau11111-0002、Gebietsfläche: Kreise, Stichtag
Verfügbarer Zeitraum:31.12.1995-31.12.2009

(注3) なお、ポツダム・ミッテルマルク郡においては、議会活動のための保育費用(10
歳以下) 13 €/時間が支給される。

【出典：各郡・市の費用弁償等条例により筆者作成】

4.2 ウッカーマルク郡議会・コッホ議長 に対するインタビュー

4.2.1 ポツダム・ミッテルマルク郡の概要

同郡は、ブランデンブルク州の南西部に位置し、北東部でベルリンと接している（図1）。

同郡は、1992年12月14日のブランデンブルク州法により、新設された。

人口は、205,678人を数えている（2011年12月31日現在）。郡庁の職員数は、同日現在、921人である。ただし、同郡の関与する多数の企業、ボランティア組織 Verein が存在するので、わが国の自治体とは単純に比較できない。

同郡の2012年度予算は、初めて3億ユーロ（約300億円）を上回った。これによって、郡の発展計画、記念物助成あるいは社会発展および青少年振興に関する郡の任意事務の裁量余地が拡大した。新規起債はゼロである。ただし470万ユーロの借金残高を抱えている。

【出典：同郡 HP】

4.2.2 ポツダム・ミッテルマルク郡議会

ポツダム・ミッテルマルク郡議会は、56名の議員 Abgeordneten と投票権を有する郡長 Landrat により構成される。会派構成は、表のとおりであるが、社会民主党 SPD（15）、キリスト教民主同盟 CDU（13）、民主社会党 PDS（11）が多くの議席を占めている。

郡議会は、郡の最高機関である。今期議会における議長は SPD のローター・コッホ Lothar Koch 氏が務めている（2008年9月から2014年9月まで）。今回のインタビューに応じてくれた同氏は、1990年からベルツィヒ郡長を4年間、次いで、郡区域改革後の1994年からポツダム・ミッテルマルク郡長を8年間務めた。

表8 ポツダム・ミッテルマルク郡議会の会派構成（2012年10月2日）

会派名	議員数
社会民主党 SPD	15
キリスト教民主同盟 CDU	13
民主社会党 PDS（現在の左翼党の前身）	11
自由な農民と市民 FBB（同郡の地域政党）	6
自由民主党 FDP	6
緑の党 Bd.90/Grüne	4
ドイツ民族同盟 DVU（会派なし）	1
合計	56

今回入手した同郡の資料によれば、議会事務局の職員は2名（女性）であり、郡議会総会及び委員会の準備、執行及び評価、費用弁償、会派に対する財政支援並びに議員及び専門家市民の出席手当、旅費及び逸失収入補償の計算、議会と行政との間の文

書のやりとりを担当している。

郡議会の総会は、原則として年に 6 回開かれる。また、年に 2 回、住民による直接質問の機会が設けられている。

「More-Programm」という議会インフォメーションシステムが導入されており、事務局の職員の負担を軽くしている。また、「more-rubin」というプログラムの採用により、膨大な郡議会関係資料のインターネットにおける公開の仕事量が軽減されている。

4.2.3 コッホ議長へのインタビュー結果

(2012 年 8 月 27 日 (月) 午後 2 時～4 時 ベルツィヒ市内の同郡庁舎にて)

(問) 郡議会議員が、議員としての活動、政党の活動及びその他の政治活動のために使う時間は、平均して週に何時間ぐらいか。資料(表 1、P.30)にあるように、ドイツの 4 つの大きな都市で週に 20 時間前後という調査結果がある。

(答) 議員は、情報を収集しなければならない。住民の集会にも出席しなければならない。地域で問題が生じたときにはそこにも出かけなければならない。議会での活動以外にも多くの時間が必要である。だから、年金生活者は別として、職業に従事している者には両立させるのが大変難しい。

普通の郡議会議員にとっては 20 時間で十分である。しかし、議長としてはさらにいろいろな仕事があり、週に 20 時間では足りない。自分は、多くのボランティア組織にも属している。住民に根差した政治活動がしたいからである。様々なボランティア協会(Verein)に従事する時間も含めれば、週に 25 時間から 30 時間になる。

Verein は、ドイツでは非常に重要である。Verein がなければ社会が成り立たない。複雑化する社会が機能するためには、社会的活動、年老いた両親、子供たち、スポーツ、文化、観光のための活動が必要であるが、Verein のネットワークがなければ、機能しない。議員は、この Verein から現実的に根ざした情報を得て意思決定を行う必要がある。自治体の議会は、連邦議会や州議会とは異なり、住民に密接に関係した立法活動を行っているからである。

(問) そうなると、貧乏な人は議員になれないのではないか。

(答) 確かに、どこか議会以外で生活を支える収入を稼いで来なければならない。ドイツの名誉職制度のもとでは、報酬は得られない。費用弁償があるだけである。

(問) 政治的活動による所得は、平均して月にいくらぐらいか。郡議会議員、政党または会派の幹部あるいはその他の政治的地位にある者として。資料(表 3、P.33)にあるように、ドイツの 4 つの大きな都市での調査結果がある。

(答) 税法上の「所得」はない。議長の職に対する費用弁償は、月額 750 ユーロ(1 ユーロ=120 円として約 90,000 円。以下、換算率は同じ)である。費用弁償は「所得」ではないので、税法上も別の取り扱いを受けている。郡議会への準備と出席など直接関係する活動に対してのみ支払われる。たとえば、これらの会議以外の

会議に出席するための交通費等は、自分で負担しなければならない。すべてが対象となるのではなく、直接に関係する経費だけだということである。普通の会派メンバーには、月額 250 ユーロの（約 30,000 円）費用弁償が出る。キロメートル手当（出張旅費）もある。

（問）ドイツの 4 つの大都市ではかなり高い。また、日本の都道府県と市町村の議会議員の報酬は、この資料（表 5、P.34）にあるとおり、かなり高い。

（答）シュトゥットガルトとニュルンベルクは、財政力が強い大都市だから高額な費用弁償を出せる。ハノーファーは非常に低い。日本のように議員全員を専門職化すると、生活を維持するための収入が必要になるので、高くなる。

ドイツにおいては、名誉職制度を廃止して専門職化するということは考えられない。州議会議員とは異なり、自治体議員の職は、一定の役職に就いている場合は別として、週 20 時間あれば、十分果たせる。だから、専門職にする必要はない。

ドイツの自治体議会においては、名誉職が定着している。

（問）しかし、報酬がなければ、貧乏人は議員にはなれないのではないか。

（答）確かに、難しい面もある。携帯電話、ファックス、コンピューター、これらの費用は議員が皆自前で出さなければならない。

したがって、どこの自治体議会でも、教師、自由業、年金生活者の議員が増える結果となっている。

（問）今後も、自治体議会議員の職を名誉職とし続けていくことは可能であり、意味のあることだと考えているか。またそれはどういう理由に基づくものか。

（答）名誉職を廃止するということには、懸念を持つ。議員の職が専門職となると、それは「ジョブ」になる。しかし、議員の職は「職業（ベルーフ）」でなければならないと思う。金をもらって仕事をする者は、それだけのことになる。名誉職は、ドイツの伝統であり、これは将来も維持されるものと思われる。

ドイツにおいては、政党が、何が正しいかを巡って論争する。これが社会発展のための推進力であり、特に、自治体レベルでは重要である。その際、州議会とは異なり、地方自治体の議会の存在理由は、議会がその中で現実に生活している人間によって構成されているという点にある。

（問）つまり、自治体の議員は、住民に密接していなければならないということか。

（答）そうだ。議員は、それぞれ、社会の中から議会に出てきて住民の意向を反映する役割を有している。ギブ・アンド・テイクを行うのである。人間が自身と隣人の生活の利害を議会に反映するのである。

（問）そのことは、州レベルにおいてもいえるのではないか。

（答）事務の配分が、政府のレベルで異なる。ドイツにおいては、地方自治体、州、連邦の 3 層制からなっており、それぞれに一定の事務が配分され、州議会は、地域の生活とは離れた「法律」を制定し、議員は専門職化されている。地方自治体レベルにおいては、本来の生活に関係した事項が「条例」によって規律される。

（問）であれば、地方自治体も、できるだけ小規模なものでなければならないという

ことにならないか。自治体の規模が拡大すれば、州に近いものになってしまう。日本では、市町村合併が進み、現在 1,700 ちょっとの市町村数となっている。

(答) 興味ぶかい質問だ。ベルリンは大きいので、別の形態を取っている。ブレーメンも都市州だ。そして、その内部に区を設置している。個人的な見解であるが、地方の小都市や村では、自分のことは自分でやろうという気概がまだ残っているが、大都市においては、人々はますます行政サービス依存的な性向 *Versorgungsmentalität* を強めている。それが大都市の財政問題だけでなく、犯罪などの問題を引き起こしている原因だ。メキシコなどの発展途上国においては、大都市の行政組織が適切に構築されていない。将来的には、この問題を名誉職の原理によって解決する必要がある。

(問) 日本においても、民主主義の確立に苦勞しているところであるが、民主主義や地方自治の理念が比較的新しい東ドイツにおいては、「下から上への民主主義」をどのように確立していこうとしているのか。

(答) 東ドイツにおいては、高い教育を受けた人々が多くいたが、自治は育たなかった。旧東ドイツにおいては、党の独裁に任せて自分のことしか考えず、自治はなかったのである。自分の生活を自分で築くことはできず、他人に任せていた。当時の東ドイツ人は、社会から逃避しており、その克服のため努力しようとしなかった。それは死んだ社会だったといえる。人間は、社会に責任感をもち、独裁というものがどのように展開していくものであるのか、これを監視する必要がある。

東西ドイツ統一後、私は郡長を務めたが、我々にはドイツ連邦共和国のシステムの中に入って行くという課題があり、真剣に、改革に取り組んだ。当時、ブランデンブルク州はまだできていなかった⁷⁹が、われわれの自治体はすでに存在していた。したがって、自治体は自由にやれた。いいアイデアがあれば、それが実現できたのである。いい時代であったと思う。

(問) 自治体議会の最も重要な役割は何だと考えるか。特に NSM モデルの提唱した議会と行政との関係についてどう思うか。議会には、審議、代表、監視機能等がある。

(答) 行政は、質の高い、効率的な *effizient* 仕事ができなければならない。高度技術をこなし、専門性を確保することが必要である。議会と行政はお互いの邪魔にならないようにすることが必要であり、そのためには、明確な任務の分担が重要である。議会は政策的立案を行い、予算を議決し、重要な事項について議論し、最終決定を行う。これに対して、行政は法律によって与えられた事務を遂行し、そのトップである郡長が郡議会に対してその責任を負う。郡長はその職務について不断に議会に報告をし、これによって郡議会は監視機能を果たす。議会が直接、行政を指揮するというのが一番悪い。

(問) NSM モデルの考え方に賛成ということか。NSM モデルでは、議会が「何を行うか」を決定し、行政は「どのようにやるか」ということを分担する。

⁷⁹ ブランデンブルク州の成立は、1990 年 10 月。

(答) その通りである。

(問) しかし、日本でもそうだが、ドイツでも、議員は行政の仕事にくちばしを入れたがると聞かす。

(答) ドイツの議員も、非常にそれが好きだ。議員は、行政の重要な問題について精通しなければならないということがあり、そのようになりがちである。

(答) 郡長は、住民からある程度距離を置いて、大衆の声なき声も聞いて感情的にならずに行政を行わなければならない。しばしば我慢をしなければならないし、時間がかかっても、成果の少ないこともある。そのために、20 時間は優にかかる。朝の 7 時から夜の 11 時までかかることもある。だから、NSM モデルが重要となる。郡を発展させようと思うなら、このモデルによって事務を組織化しネットワーク化する必要がある。権限を配分し、質の高い職員を確保する必要がある。これが小さな自治体ではやっていけない理由である。大き過ぎてもいけない。最適な規模にすることが必要であるが、それがどの位であるのか、それは非常に興味のある問題である。

(問) ポツダム・ミッテルマーク郡内には、自治体議員の専門職化についての議論はあるのか。また、例えば、議員から時間が足りないといった批判はないのか

(答) 専門職化についての議論は全くない。議員自身の時間が足りないといった問題は、外からとやかくいう問題ではなく、それぞれの政党内で解決すべき問題である。

郡議会においては党が組織され、質の高い議員が確保されている。しかし、市町村議会では、質が低い。アムトと大都市により高いレベルの行政が確保されている。政党が市町村レベルではまだ確立していないからである。

(問) ということは、日本で行われているような合併が必要だということか。

(答) 合併が必要だと言っているわけではない。制度はいいが、それを支える議員が問題と言っているのである。昔は、教師、牧師、薬剤師等の質の高い人々がいた。郡では、ある程度住民から離れているので、質の高い郡議会議員が確保できている。これに対して、市町村議会には、質が高く、客観的な議論ができるような者は少ない。アムトを通して質を高めていくことは今後の課題であるが相当時間がかかるものと思われる。

東ドイツの歴史を通じて、政党は非難し続けられてきた。これが今日まで我々のトラウマになっている。東ドイツの多くの人々は、それは身から出たさびだといわれると怒るのであるが。

(問) 会派に対する助成、スタッフの配備など議員活動に対する援助を増やしていく必要があるのではないか。さらに、技術的な条件の整備や交通費の充実等が必要ではないか。

(答) 私はそう思わない。今の水準でも、十分である。金銭的な支援は必ずしも議員の活動の質の高さにつながらない。むしろ反比例する。議員には信念が必要である。

(問) 行政の支援についてはどうか。

(答) 委員会を支援すべきである。我々の郡議会(本会議)は 1 時間半ほどで終わる。

40 項目ほどを処理する。そのためにはよい準備が必要である。委員会の仕事は、本来、郡議会がその権利を行使し、決議を行うことを助けることである。そのためには、中身を長い時間かけて議論する必要がある。郡議会がその任務を十分に果たすことができるかどうかは郡委員会⁸⁰および通常の委員会にかかっている。

4.3 プレンツラウ市議会・ホッペ議長に対するインタビュー

4.3.1 ウッカーマルク郡及びプレントラウ市の概要

ウッカーマルク郡は、ブランデンブルク州の北部、ベルリンから 80 km に位置するドイツで最も人口密度の低い地域である(図 1、P.44)。同郡の人口は約 13 万人、面積は 3,058 km²であり、ポーランドと国境を接している。

プレントラウは、ウッカーマルク郡の郡庁所在市であり、人口約 2 万人、面積 142 km²の比較的小さな市である。1275 年にアスカーニエン伯によって建立されたドミニコ会修道院が有名である。

4.3.2 ウッカーマルク郡議会及びプレントラウ市議会

ウッカーマルク郡議会 **Kreistag** は 50 名の議員と郡長 1 名により、プレントラウ市議会 **Stadtverordnetenversammlung** は 29 名の議員 **Abgeordneten** と市長により構成される。

ウッカーマルク郡議会は年に 5 回(2012 年)、プレントラウ市議会は原則として年に 6 回開かれている⁸¹。プレントラウ市議会の議長は、2009 年以来、現在まで、ユルゲン・ホッペ氏(SPD)が務めている。今回のインタビューに応じてくれた同氏は、1990 から 2002 年まで、12 年間にわたりプレントラウ市の市長も務めた⁸²。また、現在、ウッカーマルク郡議会の副議長である⁸³とともに、プレントラウ市消防組合の代表など 22 のボランティア組織の要職を務めている。

ウッカーマルク郡議会 **Kreistag** 及びプレントラウ市議会の会派構成は、表のとおりである。前者では、キリスト教民主同盟 CDU/農業者(13)、社会民主党 SPD(12)左翼党(10)が多数を占め、後者の議会では、左翼党(6)、市民会派(6)、社会民主党(6)、「我々プレントラウ人」(6)が多く、CDU は 2 議席にすぎない。

⁸⁰ 郡委員会については、注 37 (P.27) 参照。

⁸¹ プレントラウ市 HP (オープン・ポータル)「Stadtvertretung & Wahlen」による。

⁸² プレントラウ市消防組合 HP

⁸³ ドイツでは、連邦議会、州議会、郡議会、市町村小連合議会、市町村議会間における議員の兼職が非常に多い(クレア『ドイツの地方自治』(概要版) P.56~)。

表 9 ウッカーマルク郡議会の会派構成

会派名	議席数
キリスト教民主同盟／農業者	13
社会民主党	12
左翼党	10
自由民主党	7
ウッカーマルク救助隊	5
小計	47
非会派政党又は議員グループ	
緑の党	1
ドイツ民族党 NPD	1
無党派	1
小計	3
合計	53

【出典：同郡 HP 「Verwaltung / Politik | Politik | Abgeordnete und Fraktionen」】

表 10 プレンツラウ市議会の会派構成

会派名	議席数
左翼党（プレントラウ） DIE LINKE.Prenzlau	6
市民会派 Bürgerfraktion	6
社会民主党	6
「我々プレントラウ人」 Wir Prenzlauer	6
キリスト教民主同盟	2
自由民主党	2
市長	1
合計	29

【出典：プレントラウ市 HP（オープン・ポータル）「Stadtvertretung & Wahlen」資料により作成】

4.3.3 ホッペ議長へのインタビュー結果

2012 年 8 月 28 日（火）午後 2 時～5 時 プレントラウ市庁舎にて

（問） 市議会議員が、議員としての活動、政党の活動及びその他の政治活動のために使う時間は、平均して週に何時間ぐらいか。資料（表 1、P.30）にあるように、

ドイツの4つの大きな都市で週に20時間前後という調査結果がある。

(答) 月に30時間から50時間である。議員が出席手当を支給される時間である。表3の4つの都市は、大きな都市であり、市民との距離が遠い。しかしここでは市民との距離は近い。自分は22ものいろいろな名誉職に就任している。これまで、12年間市長をやってきたが、小さな自治体であり、たくさんの人々との付き合いがある。だから、その意味では、時間がかかる。

(問) 月に30時間から～50時間ということは、週に換算すると大体10時間ということか。

(答) 10時間は、ちょっと少ない感じだ。上の数字は、議会の出席のみであり、他にもいろいろな時間が必要である。ドイツの議員は、被雇用者であれば、雇用主に休暇を要求することができるが、地方議員になろうと思えば、公務員か教師が一番である。

(問) あなたは、議長以外に職業は有しているのか。

(答) 今は年金生活者である。市長になる前は、土地測量士 **Geodät** だった。

東西ドイツ統一後の1990年代の旧東ドイツの市長の仕事は大変だった。当時の私の勤務時間は、月曜日の午前7時から日曜日の午後3時まで続いた。当時は、誰も行政のことが分からなかったので、行政を企業と同様に運営した。その後、西ドイツのエムデンと姉妹都市になり、行政の幹部経験者が来て、6年間一緒にやってくれたが。

(問) あなたは、名誉職の政治家であったのか専門職 **professional** の政治家であったのか。

(答) 専任職 **hauptamtlich** の市長であった。

(問) 政治的活動による所得は、平均して月にいくらぐらいか。市議会議員、政党又は会派の幹部あるいはその他の政治的地位にある者として。資料(表3、P.33)にあるように、ドイツの4つの大きな都市での調査結果がある。また、日本の地方自治体の議員の報酬は、資料(表5、P.34)にあるとおりにかなり高額である。

(答) 議員の費用弁償は、月103ユーロ⁸⁴。出席手当は13ユーロである。自分は、議長として、さらに、500ユーロ⁸⁵もらっている。上限は、州が決めている。都市の規模と市長等との関係で決める。

会派からの分を入れると、数千ユーロになる。会派の大小によって違うが。

議員には、教師、自由業、年金生活者が増えている。

(問) 金のない若者は政治家になれないのではないか。

(答) 500票とれば、議員になれる。議長は、専門職として勤めた方がいいかもしれないが、普通の議員は名誉職でよい。市の行政については、SPD、CDU等の協力体制の中でやっている。これらを政党間で調整することは時間がかかる。

(問) 名誉職制度は、「下から上への民主主義」の確立に貢献していると思うか。

⁸⁴ 同市条例では、101.7ユーロとなっている。表7(P.45)参照。

⁸⁵ 同市条例では、504ユーロとなっている。表7(P.45)参照。

(答) 理論的にはそうだが、実際はそうでもない。行政は、それぞれその課題の実現に努めている。そのような行政に市民の健全な考え方を反映していくという点は、名誉職の長所であるが、専門的な判断はできない。たとえば、エネルギー政策がそうだ。私は、市長として 1994 年に 20 年後のプレントラウ市のエネルギー政策を確立した。

(問) 今後も、自治体議会の議員の職を名誉職として続けていくことは可能であり、意味のあることだと考えているか。またそれはどういう理由に基づくものか。

(答) 専門職の議員は、小さな市町村では、必要ない。ベルリン等の大きな都市は全然違う組織になっている。議員に対する高額の給付は、住民に受け入れられない。ウッカーマルク郡は、人口は約 20 万人、面積が広く、森と湖の多い郡だ。金がかかるので、消防も名誉職でやっている。そうでないと財政的にやっていけない。私は、1990 年 7 月に市長になったが、当時、市には情報もなかったし、600 人の職員の給料を支払う財源もなかった。1990 年 10 月にブランデンブルク州ができる前だ。しかし、市長としては、自由にやれた。

州の議会は、地方自治体の議会に市民を参加させるため、名誉職制度を採用した。このドイツのシステムを保持していくのは意味のあることだと思っている。

(問) 市議会の最も重要な役割は何だと考えるか。特に NSM モデルがいう議会と行政との関係についてどう思うか。議会には、審議、代表、監視機能等がある。

(答) 市も郡も同じであるが、その重要な役割は、住民に生存配慮サービスを保障することと地方自治体の持続的な発展に関する住民の意思を実現することである。

個人の利害ではない公共の事柄に関する市民の意思を実現することである。市民にとっては、議員が専門職であろうと名誉職であろうと関係ない。

私は、NSM モデルの推奨者である。NSM モデルは実用的で、すぐれたものである。しかし、現在はあまりにも理論的になりすぎている。NSM モデルの考えに基づき、近代的な技術によって名誉職議員をバックアップすることが重要である。

(問) 地方自治体の議会と市民との関係はどのように考えているのか。

(答) 名誉職により人々から重要な示唆を得ることができる。専門職ではこうはいかない。法律・行政用語は特殊であり、普通の人にはわからない。それを使いたがる専門よりは、名誉職の方がいい。

(問) 日本においても、民主主義の確立に苦勞しているところであるが、民主主義や地方自治の理念が比較的新しい東ドイツにおいては、「下から上への民主主義」をどのように確立していこうとしているのか。

(答) 法治国家においては、何でも自由に市民ができるわけではない。この市民と市当局との間に橋をかけることが政治家の役割だ。

自治体の文化、スポーツは、大事な自治体の仕事だ。これによって、西ドイツから若者を呼び戻す必要がある。つまり、故郷が大事だ。故郷とは、経済以上のものであり、場所を意味するだけではなく、内的精神の問題である。専門職の議員であれば、文化、スポーツのサービスなどは、経済が悪い、今のような時代に

は持続可能性の観点から廃止すべきだと言うだろう。これも、名誉職との違いだ。

4.4 ポツダム市議会・シュューラー議長に対するインタビュー

4.4.1 ポツダム市の概要

ベルリン市を取り囲むブランデンブルク州の州都ポツダム市は、人口約 157,000 人、面積 187 km²を有する歴史と緑にあふれる街である。世界遺産都市に指定されたフリードリヒ大王の夏の離宮、サンサーシー宮殿等の諸公園で知られるとともに、わが国の戦後の運命を決めたポツダム会談が開かれたところとしても、わが国におなじみである。

4.4.2 ポツダム市議会

ポツダム市議会 Stadtverordnetenversammlung の会派構成は、表のとおりであり、社会民主党（15）、キリスト教民主同盟等（CDU/ANW、6）、90/緑の党（5）及び自由民主党（4）により議会内の協力関係が結ばれ、今回のインタビューに応じてくれた、緑の党出身のペーター・シュューラー Peter Schüler 氏が 2008 年以来、議長を務めている。

なお、ポツダム市議会（本会議）の開催日程を参考までに示せば、表のとおりであり、ほとんどは午後 3 時から夕刻にかけて、月に 1～2 回のペースで開かれている。

表 11 ポツダム市議会の会派構成（2012 年 10 月 2 日）

会派名	議員数
会派 その他 Die Andere	3
会派 ポツダムの民主主義者 Potsdamer Demokraten	2
会派 左翼党	16
会派 社会民主党	15
会派 キリスト教民主同盟等 CDU/ANW	6
会派 90/緑の党	5
会派 自由民主党	4
会派 市民同盟 BürgerBündnis	3
合計	54

【出典：ポツダム市 HP 資料により作成】

表 12 ポツダム市議会開催日程（2011 年 10 月～2012 年 10 月）

年月日	開催時間	回
2012 年 09 月 19 日（水）	15:00 - 21:05	47
2012 年 08 月 22 日（水）	15:00 - 21:55	46
2012 年 06 月 06 日（水）	15:05 - 21:55	45
2012 年 05 月 07 日（月）	17:00 - 18:35	44（続き）
2012 年 05 月 02 日（水）	15:00 - 21:59	44
2012 年 04 月 04 日（水）	15:00 - 21:35	43
2012 年 03 月 12 日（月）	17:00 - 17:57	42（続き）
2012 年 03 月 07 日（水）	15:00 - 22:05	42
2012 年 01 月 25 日（水）	15:00 - 22:05	41
2011 年 12 月 28 日（水）	17:00 - 17:34	40
2011 年 12 月 19 日（月）	16:38 - 17:23	39
2011 年 12 月 12 日（月）	16:00 - 19:20	38（続き）
2011 年 12 月 07 日（水）	15:00 - 22:08	38
2011 年 11 月 02 日（水）	15:00 - 22:02	37
2011 年 11 月 02 日（水）	13:00 - 14:55	36

【出典：ポツダム市 HP 資料により作成】

4.4.3 シューラー議長へのインタビュー結果

2012 年 8 月 29 日（水）午後 2 時～3 時 同市庁舎にて

（問） 市議会議員が、議員としての活動、政党の活動及びその他の政治活動のために使う時間は、平均して週に何時間ぐらいか。資料（表 1、P.30）にあるように、ドイツの 4 つの大きな都市で週に 20 時間前後という調査結果がある。

（答） 議員としての時間は、会派の会合、委員会への出席およびそれらのための準備、諸資料のチェックも含めて、週に 10 時間ぐらいである。自分は、議長なので、もっと時間がかかっており、週に 12 時間から 15 時間かかっている。

（問） 政治的活動による所得は、平均して月にいくらぐらいか。市議会議員、政党または会派の幹部あるいはその他の政治的地位にある者として。資料（表 3、P.33）にあるように、ドイツの 4 つの大きな都市での調査結果がある。

（答） 政治家の活動に対しては、「所得」はない。市議会議員には月に 195 ユーロ、議長にはさらに月額 615 ユーロの費用弁償があるだけである。委員長及び会派の代表にもそれぞれ追加の費用弁償がある。

このほか、出席手当がある。出席するたびに、手当 13 ユーロが出る。ただし、30 分以上の場合である。

（問） 会議は、夕刻に開かれるのか。

（答） 本会議は、通常 15 時から 22 時の間に開かれ、中間に 1 時間の休憩をはさむ。

委員会は 2 時間ほどで終わる。

(問) あなたの職業は何か。

(答) 弁護士である。

(問) 日本の市町村は数が少なく、したがって規模が大きい、資料(表 5、P.34)にあるとおりかなり高額である。また、ドイツにおいてもここに示した 4 都市のように比較的大きな収入があるところがある。

(答) ニュルンベルクは低くはないと思う。一義的な答えはできない難しい質問である。専門職的にやるべきか、名誉職であるべきかについては、大いに議論があり得る。議員の仕事は、普通の自治体の生活の中で得た経験、知識、意見を議会に反映することにある。しかし、一方で、議員がその責任を果たすためのために必要な時間があまり多いと、名誉職としての活動ができなくなる。

ここに、ポツダム市議会の年間日程がある。約 100 日開かれている。それぞれ内容には質的な差があるが、いずれにしても、その都度、事前に議会資料は読んでおかなければならない。建築計画の決定がなされる場合など内容が難しい場合には、月に数回開かれることもある。これらの負担をできるだけで少なくすることが必要である。このように議員が忙しい原因としては、ポツダムの特殊事情もある。州都として政治問題化する争点が多く、地元新聞も二つあり、政治問題もよく取り上げる。そのため、議会日程も長くなる。

(問) ポツダム市では、「市民予算」など、市民との関係を重視した新しい試みが推進されている。政治的な争点が多いということは長所でもあるのではないか。

議員にもう少し金を出して、本来の職業がなくてもやっていけるようにしていくということについてはどう思うか。

(答) 反対だ。専門職化よりも、むしろ、議員が処理すべき案件の数を今より減らし、その負担の方を減らしていくべきである。

(問) 名誉職原理に対する批判はないのか。

(答) 批判はない。広く受け入れられている。名誉職を廃止するというような政治的動きはない。費用弁償については州の法律で決まっており、現在のレベルについては私自身も適切なものだと考える。

(問) 会社に勤める議員についてはどうか。

(答) 逸失所得の補償規定があるが、上限は、週 25 時間である。

平均は、週に 10 時間である。19 時以降の勤務は、対象とならないし、週末にももらえない。

(問) あなたは弁護士であるとのことであるが、仕事との両立はどうしているのか。

(答) ドイツの裁判所は、原則として午前中に開催されるので、比較的問題は少ない。どこかの会社などに雇われている場合は、問題になる。しかし、会社等は、議会活動に従事するための休暇を認めなければならないこととなっている。会社は、逸失収入の補償を受けることができる。15 時から 19 時までの分が補償の対象となる。放棄する会社等もある。ポツダム市の職員でポツダム・ミッテルマルク郡

の議員がいるが、そんなに多額にはならない。

(問) 議会には、審議、代表、監視機能等があるが、地方自治体議会の最も重要な役割は何だと考えるか。特に NSM モデルがいう議会と行政との関係についてどう思うか。

(問) 最も重要な仕事は、一つには、自治体の発展についての計画を策定することである。建築計画、交通計画その他地域共同体の生活全般にかかわることである。二つには、行政を監視することである。

(問) ポツダム議会では、監視機能の方に重点を置いているのではないか。

(答) 一部の議員はそうであるが、改めて議員の質の向上が必要であると考えている。行政側は、議会の監視を自分に対する攻撃だと考えがちである。逆に、議会側は、行政側がいつも情報を渡さないで隠そうとしているのではないかと疑っている。このような状態は、合理的だとも効果的だとも思われない。議員が攻撃的でなければ、行政側も議会の監視を受け入れるだろう。両方とも新しい考えに立ち、失敗に対して寛容になることが必要である。

(問) 議会が監視機能を発揮するうえで問題はないのか。

(答) 大いにある。議会がチェックするには、能力も、時間もない。専門職であればより効率的に議会が行政を監視できるだろう。

(問) それでもやはり、今後も、自治体議会の議員の職を名誉職として執行していくということは可能であり、意味のあることだと考えているということか。またそれはどういう理由に基づくものか。

(答) 監視面では、名誉職議員では難しいかも知れないが、政策決定の面ではベターだと思う。自治体のレベルでは、議員に対してサポート手段を講じることによって、名誉職を維持した方がいい。

これによって、議員は広い視野を持てる。議員が市民から遠くなることを防げる。また、議員側にもメリットがある。私自身、本来の弁護士という職業を通して市民たちとの接触をはじめ、いろいろな社会的接触をすることができるようになっていく。

(問) 市議会と市民との関係はどのように考えているのか。ポツダムでは、基本的に市民参加の傾向が強いような印象だが。

(答) ブランデンブルク州の自治法では、市の区域、予算、計画などの重要な問題については市民参加の権利を認めている。

(問) 日本においても、民主主義の確立に苦労しているところであるが、民主主義や地方自治の理念が比較的新しい東ドイツにおいては、「下から上への民主主義」をどのように確立していこうとしているのか。

(答) 東西統一までは、国民議会はあったが、アイデア、提案を考えてもこれを持ち込むところがなかった。22 年たって、民主主義が確立したと思う。

(問) ポツダムでは、「市民予算」など、民主主義的な動きが強いのではないか。ブランデンブルク州のほかの地域に比べて、ポツダムには地域としての特殊性がある

のではない。

(答) ポツダムにおける民主主義的な動きについては、地域の歴史等から来る特殊性はない。むしろ、ポツダムは、歴史的には官僚的な伝統の地であった。現在のポツダム市は、市民が若く、いろんな人が混在しており、政治がそのように展開しているということである。東西ドイツ統一以来、ポツダム市がそのように成長してきたのであると思う。

おわりに

以上、見てきたように、ドイツの地方自治体レベルにおいては、議員の専門職化が進んでいる連邦レベルや州レベルとは異なり、地方自治体の議会における名誉職制度が、今日においてもなお、「下から上への民主主義」を実現していくために、重要かつ不可欠のものと考えられ、保持されている。

もちろん、前述のように、現実的には、ドイツにおいても専門職化の傾向が見られるのであるが、上のインタビュー結果が示すように、比較的大きな郡や市のレベルにおいても、なお、関係者の間にこの「名誉職制度」に対する強い支持が見られ、さらに、小規模な市町村においては、なおさらのこと、議員の仕事の分量からいっても、その近接性からいっても、「名誉職」による議員活動が十分可能であるように思われる。したがって、ドイツにおいては、今日の困難な地方財政の下、金のかかる専門職化に直ちに向かうようには思われない。

一方、わが国においては、地方議員の職は一般的に専門職と理解され、そのため比較的高額の報酬を得ている。日本においても、前述したように、専門職化を要請する地方行政の高度・複雑化が進展していることは、事実であり、特に、平成の大合併により規模が拡大した市町村においては、専門職としてさらに責任の重くなった議員の職に専念すべきとする要請も高まっていることは、事実であろう。

しかし、その結果、地方自治体の議員が主権者であるべき住民から遊離してしまったのでは、文字通り「元も子もない」こととなる。したがって、日本においても、あまりにも大規模な市町村の区域になった結果、地方自治や民主主義等に対して生じることとなるデメリットの発生をできるだけ防止する必要がある。そして、そのためには、名誉職的な理念を導入ないし保持しつつ、低い報酬で、しかし、手厚いサポートによって議員を支えていくという根本的な議員制度の改革が必要ではなかろうか。

すなわち、議員定数の削減や議員報酬の引下げだけをポピュリズム的に主張するのではなく、議員活動に対する様々なサポート・システムを構築しつつ、現在の専門職としての地方議員を名誉職に改めるか、あるいは、それが難しければ、名誉職的な色彩を強める方策を講じ、自治体とその議員をもう一度、住民に密接にしたものにするような抜本的な改革が必要なのではなかろうか。

また、市町村の内部においても、名誉職議員からなる協議会等を有する自治組織を創設し、住民の参加とその意向の反映が可能となるような取組をも進めていくべきで

あろう。

さらに、ICT 技術による情報面での議員活動のサポートや事務的スタッフの充実に
より、議員本人をバックアップしていくことも課題となろう。

在職立候補や議員活動のための休暇制度、さらには、公職選挙法の選挙運動規制の
撤廃も喫緊の課題である。

以上が本稿の結論であるが、地域主権時代の地方議会改革の進展に少しでも寄与で
きれば、幸いである。

＜参考文献＞

（日本語文献）

アリストテレス『アテナイ人の国制』（村川堅太郎訳、2006 年、岩波文庫）

小滝敏之『地方自治の歴史と概念』（2005 年、ぎょうせい）

片木淳『地方主権の国 ドイツ』（2003 年、ぎょうせい）

片木淳・テスマン、イエンス「ドイツにおける自治体区域改革－メクレンブルク・フォ
アポンメルン州を中心として－」（2012 年、自治体国際化協会（クレア）「平成 23
年度比較地方自治研究会調査研究報告書」）

片木淳『日独比較研究 市町村合併 平成の大合併はなぜ進展したか？』（2012 年 5 月、
早稲田大学学術叢書）

加藤眞吾「地方議会議員の待遇」（2006 年『レファレンス』7 月号）

兼子仁「自治体住民の直接民主主義的権利」（1991 年、東京都立大学法学会 32（1）
1991.07）

佐々木信夫『地方議員』（2009 年、PHP 新書）

地方六団体・地方分権推進本部「『地方分権時代の条例に関する調査研究』の中間まと
めⅡ」（2003 年 3 月）

トゥーキュディデース『戦史』（久保正彰訳、1966 年、岩波文庫）

原田尚彦『地方自治の法と仕組み』（2003 年、学陽書房）

プラトン『プロタゴラス』（藤沢令夫訳、1988 年、岩波文庫）

三成賢次『法・地域・都市－近代ドイツ地方自治の歴史的展開－』（1997 年、敬文堂）

（ドイツ語文献）

Bogumil, Jörg （2010）： Die Zukunft der ehrenamtlichen Kommunalverwaltung.
in: Die Verwaltung, Band 43, Heft 2, S. 151-166 (PDF-Datei)

<http://www.sowi.rub.de/regionalpolitik/professur/zeitschriften.html.de>

- Katagi, Jun(2012): Kommunale Gebietsreform und Dezentralisierung, Vergleich zwischen Japan und Deutschland, Welches Land liegt weiter vorn?, Potsdam, Universitätsverlag Potsdam
http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2012/5786/pdf/kwi_gutachten07.pdf
- メクレンブルク・フォアポンメルン州憲法裁判所判決（2007 年）
 Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26.07.2007, Az.: LverfG 9/06
- メクレンブルク・フォアポンメルン州政府『州行政現代化法 Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (VwModG メクレンブルク・フォアポンメルン)』（Schwerin、2004 年）
- Pinl, Claudia (2010): Ehrenamt: Neue Erfüllung - Neue Karriere Regensburg, Walhalla Fachverlag
- Reiser, Marion (2006): Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik: Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten, 1. Aufl., Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Reiser, Marion (2007): Berufs- statt Feierabendparlamente? Eine vergleichende Untersuchung der Kommunalparlamente in deutschen Großstädten, in: Pähle/ders. (Hrsg.), Lokale politische Eliten und Fragen der Legitimation, Nomos Verlagsges
- Reiser, Marion (2011): Der Leipziger Stadtrat als Berufsparlament? Eine vergleichende Großstadtanalyse, URL: <http://www.katharina-krefft.de/downloads/Stadtratsberufsparlament.pdf> [1.2.2011]
- Tessmann, Jens (2009): Die Zukunft der Kreise in Deutschland zwischen Aufgabenkooperation und Territorialreform. Rahmenbedingungen, Herausforderungen, Reformstrategien und Personalintegration als Schwerpunkt der Reformumsetzung. Zugelassene Dissertation』, Potsdam, KWI-Gutachten Nr. 5, Universitätsverlag Potsdam
- Vogelsang, Klaus, Lübking, Uwe, und Ulbrich, Ina-Maria (2005): Kommunale Selbstverwaltung, 1. Aufl., Berlin, Erich Schmidt Verlag
- Schollbach, André (2008): Funktion und Grenzen des Ehrenamts in kommunalen Räten, DHV Speyer (dhv-speyer.de)

ドイツ都市自治体における市民予算

札幌大学法学部准教授 宇野 二郎

第1章 調査の概要

市民参加の手法の一つとして、予算編成への市民参加（市民参加予算）が注目されている。この手法の嚆矢となったブラジルのポルトアレグレ市における事例（山崎 2006）を中心に各国の状況が報告されている（兼村・ララッタ 2011a）。

これに対して、日本では、予算編成への市民参加はまだ発展途上にある。日本の事例を分析した松田（2006）によれば、日本では、予算編成への市民参加として、第1に、予算編成過程の公開やわかりやすい予算書の作成（鳥取県）、第2に、市民による自治体予算全体の見直しと独自の予算案作成（志木市）、第3に、予算の一部を地区に交付しその使途を市民が決めるもの（名張市）が観察されうるとした。これらに加えて、兼村・ララッタ（2011b）では、すでに議決された予算の一部の使途を市民が決めるものとして、市民税のうち1%を市認定の公益的活動団体に納税者が自ら指定し活動資金として交付する制度（「1%支援制度」）も挙げた（兼村・ララッタ 2011b:101-103）。とはいえ、日本では、まだ「ポルトアレグレのような実質的な市民参加予算制度は存在しない」（兼村・ララッタ 2011b:99）としている。

一方、ドイツでは、ポルトアレグレ市の事例に影響を受けつつ、2000年代前半頃からいくつかのパイロットプロジェクトが実施され、ポルトアレグレ市とは異なる、予算編成における諮問的な市民参加手法（「情報－コンサルテーション－釈明」）を発展させてきた（Franzke/Kleger 2010）。しかし、それは、後に詳しくみるように、市の全体予算を対象としたものであることや、インターネットでのオンライン対話・投票の方式を採用しているものもみられるなど、日本で観察される方式とも異なる。こうしたドイツ式の市民参加型予算編成（以下、ドイツ語の表現に倣い「市民予算」と呼ぶ）を取り入れる自治体は、特に2000年代後半に、ヴァリエーションを生み出しながら増加している。連邦政治教育中央センター「ドイツにおける市民予算の状況（2012年3月1日現在）」によれば、すでに市民予算を実施している自治体は2012年時点で91であり、そのうち21は3回以上実施している。しかも2010年以降この数は急速に増えている（Bundeszentrale für politische Bildung 2012）。しかし、これまでこうしたドイツの自治体の事例はあまり紹介されてこなかった（例外は、片木 2010）。

こうした背景から、今回、ドイツにおける市民予算の実際を調査することとした。その際、ドイツの市民予算はどのような特徴を持つのか、特に、従来からの予算編成との関係はどのように整理されているのか、また、ドイツでは、市民予算に対して何が期待され、そして、その実現のためにどのような工夫がなされているのかを調査し、加えて、市民予算によってどのような変化が生まれたのかについても、市民予算担当者の自己評価を伺うこととした。

具体的な調査項目は主に次の通りである。

- 市民予算導入の背景
- 市民予算制度の内容
- 市民予算における参加状況
- 市民予算の結果と評価

調査対象は、都市自治体を中心に、初期に導入し現在まで継続されている事例（ベルリン州・リヒテンベルク区¹、ケルン市）と、導入されたが現在では行われていない事例（ハンブルク市）、及び近年になり導入した事例（ゾーリンゲン市、ボン市²）とした。

なお、以下の各事例の報告は、特に引用がない限り、担当職員に対するインタビュー（2012年2月27日から30日の間に実施）の結果と、その際に提供を受けた資料を基に作成している。

第2章 ベルリン州リヒテンベルク区

第1節 背景

ベルリン州リヒテンベルク区（人口25.3万人）の市民予算は、2005年に開始されたものであり、大都市で最初期に市民予算を導入した事例である。近隣区別の対話集会への参加と、インターネットによる参加とを、同程度の重みで組み合わせている。

ベルリン州（人口340万人）は、州レベルと区レベルという二層からなる。2001年にベルリン州では区改革があり当時の23区が12区になったのだが、このとき、改革前のリヒテンベルク区がホーエンシェーンハウゼン区と合区し、現在のリヒテンベルク区となった。人口は現在25.3万人であり、区に過ぎないが、人口規模では、ドイツの通常の自治体と比較できるほどの規模を持つ。とはいえ、区は独自の課税権限を持たない。ベルリン州の課税する税はすべて州税であり、州が区に課題と資金を与えている。この点が、少なくとも財源のその一部は自由に決定できる通常の自治体とは異なる。

区議会（Bezirksverordnetenversammlung）が区政の中心である。区民から選ばれる区議会が区予算を決定する権限を持ち、また、区長を選任する。リヒテンベルク区では、2011年の選挙までは区議会の過半数は左派党が占めていたが、2011年の選挙ではSPD（ドイツ社会民主党）が躍進し、このため、現在の区長はSPD所属である（なお、導入当初の区長は左派党所属であった）。区議員は55人、その中から5人の代表を選ぶ（現在、その構成は、左派党が2人、SPDが2人、CDU（キリスト教民主同盟）が1人となっている）。

リヒテンベルク区での市民予算は区長の主導により進められた。2003年に、ある政治的財

¹ ハンブルク、ブレーメンと並び、ベルリン州は、都市でありながら州でもある都市州である。

² 後に詳しくみるように、ボン市では2005年からアンケート用紙形式の市民予算を導入していたが、2011年からインターネットを活用した市民予算に転換した。この調査では、この2011年から導入された市民予算を対象とした。

団の提案により、10 万人以上の自治体を対象に、市民予算のパイロットプロジェクトが立ち上げられ、リヒテンベルク区もその対象となった。このとき、当時の左派党の区長はこの市民予算制度に興味をもち、そのプロジェクトを主導することとなった。とはいえ、区長のみがこのプロジェクトに関わったわけではなく、その他の政党の議員も参加していた。

このように、トップダウンで導入された市民予算であるが、それを持続的に実施していくことが目指された。担当職員によれば、リヒテンベルク区では、積極的であった区長が変わったために制度が変わってしまったということのないように、導入の当初から、区の構造を全体的に変えていこうと全員が参加して市民予算制度を作り上げようとしてきた。リヒテンベルク区では、市民予算の計画期間が2年間ほどあった。ワークショップなどの行政と市民の対話の場が設けられ、そこには様々なグループが参加した。行政の担当者が仕組みを勝手に決めたわけではなく、区全体で、この制度を作ろうという動きがあったのだ。

2005 年に入り、2007 年の予算編成に向けた第1回の市民予算プロセスが始められた。その結果は、2006 年春に区議会によって決定され、同年6月に議会による結果報告会が開かれた。その後、毎年、市民予算プロセスは続けられ7回の市民予算が実施されている。

第2節 制度内容

(1) 目的

リヒテンベルク区の市民予算の目的と特徴は次のように纏められる。

- 「市民自治体」に向けたリヒテンベルクの発展の基礎となること。
- 近隣区の発展と、区の主要目的の実現を同時に促すこと。
- 社会・文化に関する区政・区役所の提案と任意団体の提案とを、相互に調和すること。
- 市民参加を促進すること。
- 市区に関連する区行政の行動を強めること。
- すべての近隣区および区全体のために、市民参加を実行すること。
- 区の予算計画を理解可能とすること。
- 限られた資金を、綿密な優先順位の比較衡量と市民の要望に基づいて、有効に使うこと。
- 要望と資源に関する公の対話と予算意思決定の透明性によって、意思決定主体にとっただけでなく、参加している市民にとっても、情報収集を可能とすること。

要するに、リヒテンベルク区では、区予算の節約や効率化が課題となっていたのではなく、予算編成を透明で理解可能にすることと、市民参加を促すことを通じて、区政・区役所と社会とを結びつけ、区域及び近隣区の発展を促すことが目的となっていたといえるだろう。

(2) 性格

リヒテンベルク区の市民予算の取り組みは、州法等の規定に基づいたものではなく、区議

会の決議に基づき実施しているものである。

この市民予算は、他のドイツ自治体の市民予算と同様に市民は直接的な決定権を持たないことから、諮問的なそれといえる。そもそも、すでにみたように、区予算は区議会によって最終的に決定される。そして、市民予算における市民からの提案の取り扱いについてもまた区議会によって決定される。とはいえ、区議会と区役所は、どの程度の提案が、区の予算に取り入れられたか、あるいは予算執行において実行されたのかについて、区民に対して釈明を行うこととなっている。その意味では、市民は間接的に予算を決定しているともいえるだろう。

また、毎回の市民予算プロセスの終了後、すべての市民、参加したアクター、行政、政治家のための、オープンな評価ワークショップにおいて、その仕組み自体も評価されることとなっている。その結果、実際に、毎年度少しずつ仕組みは発展している。

なお、この市民予算は、区の編成する予算に対するものであり、近隣区別の予算に対するものではない。

（３）実施プロセス

リヒテンベルク区の市民予算は、「提案・議論」、「評価」、「決定」の３段階に分けられ、およそ２年間をかけて実施される。１年目は、「提案と議論」、そして「評価」を行う段階であり、２年目はそれを区議会で「決定」する段階である。そして３年目になって初めて実際のその予算を使う。例えば、2012年に使用している予算について市民が参加して議論したのは2010年であり、2011年に区議会で予算について議論し決定したものである。

各段階の詳細は次のとおりである（図１）。なお、できるだけ多くの区民が参加できるようにというのがこの制度の基本思想であることから、「人々が住んでいるところまで迎えに行く」ために、「提案・議論」の段階と「評価」の段階では、３つの参加方法が準備された。

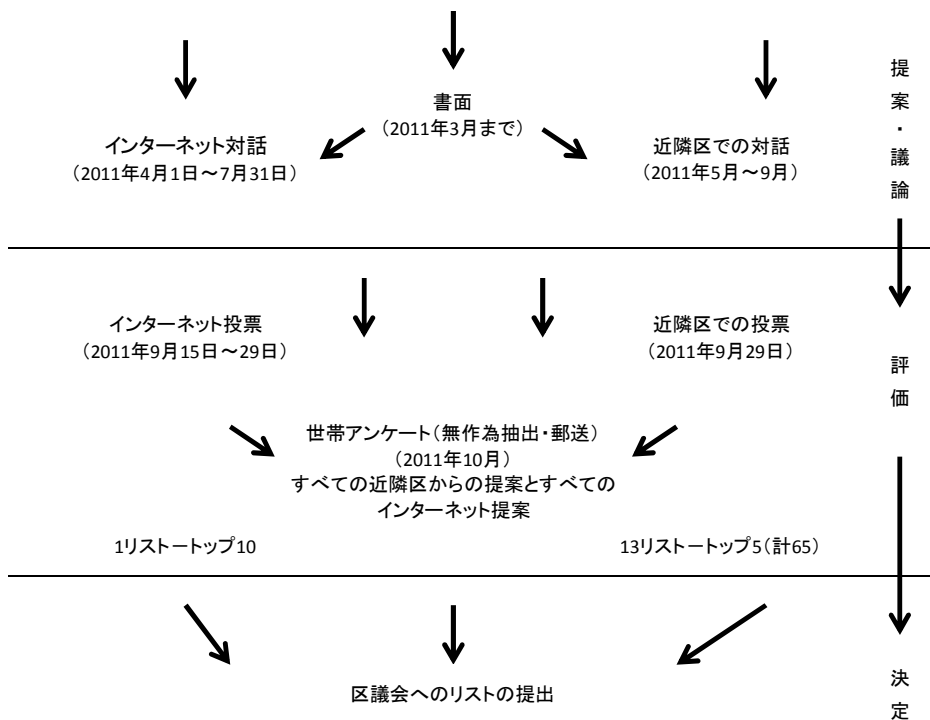
- 「提案・議論」段階では、市民は、インターネット、書面、近隣区の対話集会の３つの方法で参加できる。インターネットでの対話は４か月程度の期間で行われる（2013年市民予算では、2011年の４月１日から７月３１日まで）。他方、近隣区では、５か月程度をかけて、小グループによる集会と１３の近隣区別に対話集会が開かれる（2013年市民予算では、2011年５月から９月まで）。また、書面でも提案を受け付け、それらは、インターネットでも、近隣区の対話集会でも閲覧できるようになっている。
- 「評価」段階では、市民は、「提案・議論」段階で出された提案に対して、３つの経路で「投票」をする^３。インターネットでは、約２週間に投票を行い（2013年市民予算では、2011年９月１５日から２９日まで）、上位１０位までのリストを作成する。他方、１３の近隣区では、各近隣区で出された提案から投票により各上位５位までのリストを作成する（2013年市民予算では2011年９月２９日が投票日）。つまり１３近隣区ごと

^３ 担当職員によれば、一人の市民は、３つの経路すべてで参加することができるそうだ。もし誰かが、インターネットでも、地区別会議でも、家庭へのアンケートでも参加したいと思っているのであれば、その人の意見がそれだけ、３倍評価されてもよいと考えられている。

に5件の提案が選ばれるので、合計すると65件の提案が選ばれることになる。また、各近隣区で出された提案とインターネットで出された提案のすべてについて、無作為抽出した5万の家庭にアンケートを配布し、そのアンケートでも投票が可能となっている（2013年市民予算では2011年10月実施）。なお、投票に際して、市民は、各5ポイントをもち、それを合わせて、または分割して投票する。

- 「決定」段階では、「評価」のプロセスで作成された上位リストを区議会に手交し、その後、区議会で議論され、決定されることになる。

図1 リヒテンベルク区の市民予算の流れ（2013年予算）



出典：Bezirksamt Lichtenberg von Berlin(2012:13)の図を簡略化して作成

(4) 市民予算の対象

リヒテンベルク区の予算総額617百万€のうち義務任務にあてられる予算を除き、約35百万€(6%)が市民予算の対象となっている。当初は認められていなかったが、現在では、建設投資についても市民予算で議論でき、約5百万€がこのために自由となる。

すでにみたように、区は財政高権をもたず、独自の税収はない。このため、増税についての議論は市民予算ではできない。

市民予算では、次のテーマ領域が議論される。これらのテーマは、区役所によって直接に、あるいは、区の官庁・施設によって提供されている。当初は、製品別予算の区分を用いて30製品別に分けて議論したが、市民には、細かすぎてわかりづらかったようだったため、現在のように12のグループにまとめられることになった。

- 公共図書館
- 健康
- 子供・若者
- 音楽学校
- 老人向けサービス／老人ケア
- スポーツ振興
- 近隣区プロジェクト
- 緑地・遊び場
- 公共道路用地
- 市民大学
- 経済振興
- 建設投資

（５）広報・情報提供

市民予算の実施に際して、仮綴じ本、チラシ、市民予算の現況に関する最新情報、最新の期日、参加の枠組みに関する情報を、インターネットサイトで閲覧可能なようにし、また、市民集会や準備のため会議において配布した。

市民予算において市民にとって重要となる情報について尋ねたところ、「その提案が管理可能であるかどうか、そしてそれが市民予算のテーマ範囲に属するかどうか」ということであるとの回答を得た。こうした前提を市民が理解してなければ、市民の提案は、さらなる手続きにおいて考慮され、投票されるに堪えるものとならないからだ。

また、市民に対して、上にあげた各事業領域（あるいはその下位領域）について、それぞれ特徴がわかるように次のような情報を、事業領域ごとに１頁から２頁まとめて提供している。

- サービス名
- そのサービスの提供者
- そのサービスの対象者
- 目的
- そのために行っている事業内容
- 評価の基準
- 単位コスト
- サービスを提供している施設の場所
- 各近隣区別の住民１人あたりコスト

（６）参加資格

リヒテンベルク区の市民予算への参加は、関心あるすべての人に開かれている。できるだけ誰でも参加できるようにすることが目的の一つであったため、参加資格は、年齢と

も、選挙資格とも関係ない。ただし、リヒテンベルク区の住民であるか、あるいは、就労・生活拠点がある人に限られている。実際にどの程度の人に参加資格があるのかを把握するのは難しいので、統計的には、参加対象となる人数を区の人口で捉えているが、実際には参加できる人はもっと多い。

第3節 参加状況

市民の参加状況は、回数を重ねるごとに総じて良くなってきている。2005年には4,048人（人口の1.6%程度）であった参加者が、年々増加しており、2013年には10,488人（人口の4.1%程度）となった（表1）。ただし、これは延べ人数である。

表1 市民予算の参加者数の推移

市民予算	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
参加者数	4,048	4,140	4,150	5,794	8,130	7,989	10,488
提案数	367	182	378	232	241	258	230

出典：リヒテンベルク区提供資料

参加のルートに偏りがなくとも特徴である。2013年の10,488人のうち、インターネットで参加・投票した人が3,100人、近隣区集会で参加・投票した人が4,152人、家庭へのアンケートに回答した人が3,157人であった（表2）。なお、投票した人数をみると、近隣区集会で投票した人が2,975人、インターネットで投票した人が113人、家庭へのアンケートに回答した人が3,157人であり、これらを合計すると6,245人（人口の2.4%）であった⁴。

表2 参加ルート別の参加者数（2013年市民予算）

	女性	男性	無回答	合計
近隣区別集會・投票	2,303	1,849	0	4,152
インターネット対話	1,162	1,219	798	3,179
世帯アンケート	1,450	1,702	5	3,157
合 計	4,915	4,770	803	10,488

出典：リヒテンベルク区提供資料

参加者の属性に関する情報は少なく、はっきりとはわからない。2013年に参加した人の性別を見ると、男女の参加はほぼ均衡がとれていた。社会的な地位や学歴についての統計は市民予算ではみることができない。移民的背景は、移民を対象とした集會への参加状況によって知ることができる。2013年市民予算では約200人の移民が参加していた。

⁴ インターネットによる投票人数が極端に少なくなっているのには、担当職員も驚いていたが、まだその原因はわかっていないようだ。

第4節 結果と評価

(1) 結果

今までの傾向では、環境・自然や道路施設に関する提案が多かった。例えば、ベンチを設置するとか、バリアフリーとなっていない横断歩道を作り直す、といった提案である。

ほとんどの提案は、これを受け入れるとお金がかかるという提案ではなく、質をあげようという提案であった。つまり、「図書館のお金を減らして道路に使おう」というような提案ではなく、すでに使っているお金をどのようにすればより効率的に使えるかという視点からの提案が多い。例えば、区全体でベンチを100脚設置する予定があったとして、その設置場所を市民参加で決定するというものである。ある場所にベンチを置いたら日が当たるために夏には使えないが、少し横にずらせば夏でも使える、というような提案が典型的である。

インターネットと近隣区集会とではテーマが異なる点は興味深い。インターネットでは、インターネットで簡単に提案できるようなテーマが多くなるが、一方、近隣区集会では、その地域に個別的な課題がとりあげられやすい。もちろん、インターネットでも個別の地域についても提案できるが、これまでの傾向では区全体のテーマが取り上げられる傾向がみられている。近隣区集会では、小さなグループに分けて、例えば移民だけ、女性だけ、若い人だけ、あるいは老人だけを集めて開催されることもあるので、とりあげられるテーマがインターネットでのテーマと違ってくるのだろう。

この点に関連して、担当職員から、市民予算は、個別地域の課題解決だけでなく、社会全体のテーマについても役立ちうるという指摘があった。

「社会全体のテーマについても市民予算は役立つと思う。近隣区集会では、年配の方の参加が多く、インターネットでは若い人や家族の参加が多い。このように分けて議論すると、まず、そのグループの中でどのようなテーマが重要であるかがわかるし、また、例えば、年配の方にとっては若い人たちにとってはどういうことが重要であるのかがわかり、逆に、若い人たちには老人が何を望んでいるかがわかる。その結果、これについては譲るので別の点については譲ってもらおうというような議論が始まる可能性がある。そうした議論ができるフォーラムを作ることが大切になる。」

では、市民提案はこれまでどの程度実現してきたのだろうか。市民予算が始まったころには、ほぼすべての提案を区議会は受け入れていた。しかし、2012年から大きく変わってきている。区予算が厳しくなっているわけではないのだが、このとき、区議会に提出された65の提案のうち33提案しか受け入れられていない。

(2) 費用

人件費と経費は、年間で約120,000€（人口1人あたり0.5€）に達する。そのうち約70,000€が、経費と広報やオンライン対話などの外部委託費である。人件費は2人分である（ただし、その2人は市民予算のみに従事しているのではない）。

（３）評価と展望

リヒテンベルク区では、７年間続けられてきた市民予算を、基本的には積極的に自己評価している。とりわけ、リヒテンベルク区の市民予算の特徴として、まず市民の発言が許され、次いでそれについて政治の意思決定者が発言する、という点が強調された。まず、政治の意思決定者が優先順位を設定して、次いで、それについて市民の投票が求められる、というプロセスとは異なっている点が特徴である。

さらに、市民予算の導入により、市民、政治、行政のすべてにとってメリットがあるという自己評価であった。

- 市民にとっては、予算の透明性が高まり、また、予算がニーズに合ったものになるというメリットがある。さらに、参加において、真面目に受け入れられるということもメリットだろう。その際、この市民予算の仕組みでは、政党やロビーグループに属していることゆえにではなく、市民として真面目に受け入れられる、ということが重要である。
- 政治にとっては、市民の知恵を借りることで問題解決能力が向上することや、意思決定の正統性が向上すること、また、政治に対する不満を解消できることなどがメリットであろう。
- 行政にとっては、市民が予算編成に加わることで、より市民近接となり、また、透明性を向上できることがメリットである。これによって、市民からよく受け入れられるようになり、さらに、優先順位の設定が明らかになることで、市民からの苦情を受けることが少なくなるだろう。

もっとも、問題点も認識されていた。第１は、市民参加のプロセスが長期間にわたることである。すでにみたように、区役所では、プロセスが長期間にわたる方が最初から市民の意見を議会の議論に含めることができると考え、それをメリットと考えてきていた。しかし、市民からは、実現までに長い期間がかかりすぎる、あるいは、２年先のことを考えづらい、という批判があるという。

第２は、政治が関心を失っていることである。それにより、政治による市民予算結果の振り返りとフィードバックの議論が低調となりつつある。とはいえ、市民予算が重要な制度だということは基本的に多くの政治家に共有されている。それゆえ、この制度の見直しが、現在、議論され始めている。

第３章 ケルン市

第１節 背景

ケルン市（人口 100 万人）は、市域全体を対象とした市民予算に取り組んだ例としては、

ドイツ国内で最大のものであろう。2007年に初めての市民予算（2008/2009年予算）を実施したことからわかるとおり、必ずしも最初期に市民予算を導入した自治体ではないが、インターネットを用いて、「情報－コンサルテーション－釈明」という市民予算モデルを実現したことによってドイツ国内外で注目されることになった。

ケルン市では、2000年9月に直接選挙された、CDUのFritz Schrammaが市長であった（2009年10月まで）。この当時、ケルン市では汚職スキャンダルがあり、これが市政を透明化しなければならない動機となった。そして、2004年7月に、市議会は、市民予算について公開シンポジウムを行うことを決議し、2006年にそのシンポジウムが開催された。他方、2005年12月には、市議会は、行政に対して、市民予算制度を検討する二つの委員会の設立を委ねていた。一つは、民間団体からなる市民予算制度に関する諮問委員会であり、もう一つは、政治家からなる市民予算を調整するグループであった。これらの委員会によって作られていった、インターネットでの対話を核とする市民予算制度は、その後、市の財務局や電子政府部局によって進められた（Engel 2009:61-63）。そして、2007年6月に、市議会は、市民予算を実行に移すことを決定した。

2007年10月に開会イベントが開かれ、初めての市民予算が実施された。その際、インターネットでの参加が可能であったのは、2007年10月22日から11月19日までの期間であった。その後、2009年及び2011年に、継続して実施されている⁵。

第2節 制度内容

（1）目的

ケルン市の市民予算の目的は、次の3つである⁶。

- 市の予算を市民に理解可能にすること。
- 市民の参加を可能として、市民と政治・行政との対話を改善すること。
- 市民参加を通じて、政治の決定に助けとなること。

ケルン市の担当職員によれば、ケルン市の市民予算の第1の目的は、複雑で市民にわかりにくい市の財政を透明性のあるものとするために、市民にわかりやすい情報を提供していくことであり、第2の目的は、市民の中から新しい考え方を引き出すことである。

このように財政的な目的が含まれず、他方で、対話の中で、市民の予算に対する知識を向上させ、また、市民からの新たなインプットを取り込もうとする点、すなわちインターネットを通じた市民との対話を強調することが、ケルン市の市民予算の特徴であった。

⁵ 最近の金融・経済危機の影響からケルン市の財政状況も悪化しているため、これまでの市民予算制度を継続できるかどうかを検討されている。そこで以下の報告は、過去に実施された市民予算の内容であることに留意されたい。

⁶ ケルン市ホームページ（<http://www.stadt-koeln.de/1/stadtfinanzen/buergerhaushalt/ziele/>）（2012年10月8日閲覧）

（２）性格

ケルン市でも、予算に関する最終的な決定を行う権限は市議会が持ち、予算に対する市民参加は諮問的なものと位置づけられた。また、ケルン市では、市民予算は、電子市民参加の一つの方法として位置づけられている。この市民予算の実施は州法等によって義務づけられているわけではなく、市議会の決定に基づき実施されている。

市区に予算権限を委譲しそこに市民参加を認めるのでも、市区単位での議論を積み重ねていくのでもなく、インターネットを主要なチャネルに、市全体の予算を単位として市民予算が実施される。そうした方法を選択した理由を担当職員に尋ねると、できるだけ多くの人に情報を提供し、また、誰でも参加できるようにすることが重視されていたことがわかった。

「決定権限を市区に委譲していくと、地域の小さな少数のグループがその市区の決定権限を持つことになる。小さなグループが決定するのではなく、すべての市民に同じような条件を与え、すべての参加者が議論をしていくことが大切である。（中略）小さなグループでの議論を導入することは考えなかった。最初から、できるだけ多くの人に情報を提供することが目的であったからだ。少数の選ばれた人々が何かを決めた場合、その後、市議会が決定していくことが大変難しくなる。市議会が決めた結果が、選ばれた人々の結果に反した場合、これが本当の民主主義であるのかという問題に発展する。」

市民予算は、「情報－コンサルテーション－釈明」という三つの構成要素からなる。すなわち、市民予算のプロセスでは、第１に、市民に対して適切に情報を提供し、第２に、主にインターネットを通じて市民のコンサルテーションを受け入れ、そして、第３に、市民の評価・提案に対する市議会での決定について釈明をしなければならない。

（３）実施プロセス

市民予算の実施プロセスは、大別して、「情報」、「参加」、「評価」、「アカウントビリティ」の４段階に区別できる。なお、市民参加が開始され、市議会が決定するまでの期間は９か月間程度である。

- 「情報」段階では、市民参加実施について各種広報が行われる。
- 「参加」段階は、４週間程度である。市民は、提案し、それらについてコメントし、また、「賛成」と「反対」の評価を行う。この評価の結果、「賛成」が多いものから市民提案は順位づけられ、その年度の市民予算でテーマとなっている領域ごとに上位 100 位までのリストが作成される⁷。参加段階では、コメントを通じて、市民と市民とが対話することも、市民と行政とが対話することもできる。また、市民から出された各種提案がわかりやすいように、インターネットサイトでは、「タグ」により関連するものを一覧することなどができるようになっている。

⁷ 2011 年から 2012 年にかけて実施された第 3 回市民予算では、各領域上位 25 の提案がリストアップされるようになった。4 領域あったので、合計 100 の提案が市議会に提出される。

- 「評価」段階では、参加段階でまとめられた各領域の上位 100 位の提案について、市の行政が、専門的な見地から点検を行う。さらに、市区委員会、専門委員会、そして市議会の財政委員会がその結果について議論し、予算案へと纏められる。最後に、市議会がその提案について決定する。市議会での議論には、6 か月程度かかる。この間、市民と行政・政治との対話の機会はない。
- 「アカウンタビリティ」段階では、市民予算の結果についてパブリック・ミーティングが開催される。また、市議会の決定は公表され、釈明されなければならない。また、結果の実現についてモニタリングが行われる。

（４）市民予算の対象と提案可能な領域

ケルン市の市民予算では、参加の対象となる政策領域を 3 つ程度とし、その領域における予算額が市民予算の対象となる。実際に対象となった領域は、次のとおりであった（括弧内は、その領域にかかる予算額）。

- 2007 年（第 1 回市民予算）：「道路・街路・広場」、「スポーツ」、「緑地」（3.11 億€）
- 2009 年（第 2 回市民予算）：「学校・教育」、「環境保護」（2.57 億€）
- 2011 年（第 3 回市民予算）：「子供・若者」、「文化」、「経済開発」、及び「節約」（4.66 億€）

これらの領域の予算について、ケルン市では、特に制限を設けず市民予算の対象としている。市の予算総額はおよそ 30 億から 40 億€であるから、対象となる領域によってばらつきはあるが、概ね予算総額の 10%程度が市民予算の対象となっている。その際、法的義務づけのない任意任務にかかる予算に限られるわけではなく、法的義務づけのある義務任務にかかる予算も含まれている。もちろん、任意任務の方が予算を変更する裁量の余地が大きいですが、義務任務でも予算変更の裁量がまったくないわけではないと考えられている。

さらに、長期的な投資についても議論可能である。それゆえ、補助金の有無や起債の必要性などによって、市民予算に制約を設けていない。実際に、第 1 回目の市民予算では、道路の交差点を変更するという投資の提案があり、2007 年に決定された。これは、2015 年に完成する長期的な事業である。

増税についても議論可能であり、実際に議論されたのだが、実現はされなかった。例えば、犬税についてであり、犬を飼っていない市民からそうした提案が出された。また、駐車違反の過料を上げるべきという提案もみられた。こうした増収に関する提案は、過去に 2~3 件あったがトップリストに入れなかった。

このように、ケルン市では、各回で参加対象となる領域は限定されるが、議論の対象となる予算については特に制約を設けていない。「透明に、すべての事項について市民が議論できることが重要だと考えている」のだそうだ。結局、最終的には、市議会の決定を経る必要があることから、市民提案の実現性等については市議会での議論をすればよいと考えられている。

なお、各回の市民予算で議論する領域についても市民参加を経て決定した。市民予算を実施するために、まず、6万件の市民アンケートを行い、その中で、市の予算にある16の領域をどの順番で市民予算において議論したいのかを尋ねた。当時は市民予算の実施経験がなかったことから、仕事量がどれくらいになるかわからず、そのため、1回の市民予算では3つのテーマについて議論できるようにした。さらに、労働組合、女性団体、等のNGO・NPO等によって構成される委員会を設置し、どの領域から市民予算を行うかを議論した。

（５）広報・情報提供

市民参加の実施について積極的な情報提供が行われている。まず、市のホームページに市民予算専用のページを設け、背景情報を含め、様々な情報を提供している。さらに、一般の市民向けには、A4三つ折りのチラシ、市内の電光掲示板、広告塔などを活用して広報をした。その際、「あなたの町、あなたのお金（Deine Stadt, Dein Geld.）」という標語を用い、指先に持たれた、市の紋章が刻印されたユーロ硬貨をロゴとして広報活動が展開された。作成されたチラシやパンフレットは、インターネットサイトでも閲覧できるようにしていた⁸。

こうした広報活動に加えて、開会のセレモニーとして、ケルン市中心部で、政治家や市の上層部を集めてイベントも開いた。

市民予算参加用のインターネット・プラットフォームは、「スタートページ」、「提案」、「情報」、「結果」、「個人用ページ」に大別され、財政に関する情報は「情報」のページ、例えば、市全体の予算案、その回の市民予算でテーマとして取り上げられている各領域については、それぞれの予算や主要事業の概観も閲覧できるようになっている。

市民が適切に判断を下すために必要となる情報提供の在り方を尋ねたところ、担当職員の見解では、次にみるように、全体の流れや市の中長期的な取り組みを理解してもらえるような情報提供の取り組みが必要だそうだ。

「市民が適切な判断を下すためには、予算の流れ、予算がこれだけありそれがどのように流れているのか、ということをもう少し市民に説明する必要があるだろう。また、ケルン市がどのような投資をしているか市民に伝わっていないと思う。年毎の予算は市民に示されているが、長期的な投資の見通しは示していない。この投資をするとどのような長期的な効果があるのかを市民に示していく必要があると思う。」

（６）参加資格

ケルン市の市民予算の目的からもわかるとおり、多くの市民の参加を促すことが重要であった。このため、参加登録方法は簡便であり、参加資格もきわめて緩やかなものであった。参加登録のためには、インターネット・プラットフォームで、利用者とメールアドレスを入力するだけで、ケルン市民でなくとも誰でも登録できる。ただし、任意に氏名を記入する欄が設けられている。さらに、性別、年齢階層、学歴、居住地、所属・背景についても任

⁸ なお、印刷物の作成には費用もかかることから、第3回市民予算では、印刷物の量を減らし、代わりにインターネットサイトを充実させたそうだ。

意に記入できる。

こうした参加登録方法を採用したのは、もちろん、参加者を多くするためであった。「人数がたくさん集まれば市民の賢さが現れる」という考えに基づき、「選ばれた市民によって決定するというのとは逆の考え方」を採用したという。したがって、この登録者が市民を代表しているのかどうか、についてはあまり気にしていないようだ。

こうした考えは、参加登録を、投票をしたい人にも求めた点からも明らかである。コメントや提案をするだけの人に対して参加登録を求めないことで、市民からのアイデアがより多く集まることが期待された。

第3節 参加状況

第1回目の市民予算は、比較的、よい参加状況であったが、回を重ねるごとに、参加状況は悪化している。第1回目では、登録して参加した人数が11,744人、4,973件の提案があった。また、52,764の投票、9,163件のコメントが寄せられた。これに対して、第3回目には、登録して参加した人数が7,100人、643件の提案があった。また、50,705の投票、2,449件のコメントが寄せられた。投票数こそ第1回目から微減であるが⁹、その他の数値はすべてかなり低下している。

もっとも、行われる議論は徐々に深まっている。1提案に対するコメント数は、第1回目1.8件、第2回3.7件、第3回4.1件と増え、さらに、1提案に対する投票数も、第1回目10.6件、第2回30.7件、第3回85.0件と増えた。

ケルン市の市民予算の核であるインターネットは、市民によって十分に活用されたといえそうだ。第1回市民予算についてみると、4,973件の提案のうち85%はインターネットを経由して提案され、それ以外の方法で提案されたものは少なかった（ただし、書面による提案は448件、9%であった）。また、8時から5時まで以外の時間に書き込まれたものが全体40%を占めていたことから、夜間の時間帯にパソコンに向かい提案を書いている市民も多くいたと推測される。

参加方法を簡便にしていることから参加者の属性について詳細には調査されていない。2010年にビーレフェルト大学によって行われた外部評価によれば、登録参加者（ただし属性情報を入力していたのは3分の2程度に過ぎない）の属性は次のようなものであった（Taubert/Krohn/Knobloch 2010:23-25）。

- 47.5%が男性、52.5%が女性であった（市の統計では、男性48.8%、女性51.3%である）。
- 大学卒が77.8%を占める（市の統計では43.5%に過ぎない）。

なお、ヒヤリングに応じてくれた担当職員によれば、「若い人の参加は少なく、主流は、30代から50代であった。60歳代以上の参加者も少なかった」そうだ。

⁹ ただし、第2回目には、投票数も38,470件に大きく減少していた。

それでは、市民による提案にはどのような特徴がみられたのだろうか。第1回市民予算についてみると、取り上げられた3領域のうち「道路・街路・広場」の領域で、市民からの提案が最も多かった（64%）。「緑地」についての提案は16%、「スポーツ」についての提案は11%であった。担当職員の印象を伺うと、「いままでの経験からすると、市民からの提案は、道をどのように作るかとか、幼稚園がほしいというような、日常生活に関したものが多く、市の財政の全体的な流れや市の財政についての提案は少なかった」とのことであった。

このように「日常生活に関したもの」が多くはなっているのだろうが、提案の地理的範囲には特徴がみられた。「日常生活に関したもの」というと、地理的にも、自らの居住地に関連した提案が多いのだろうと推測できるが、必ずしもそうではない提案もあった。市民からの提案をどの市区に関連するものであるかを基準に分類すると、市の中心部が約14%と比率が大きくなっているが、その他の市区の占める比率は3%から10%程度であった。これに対して、市域全体に対する提案が40%を占めていた。

また、政策領域を限って市民予算を実施してはいるが、過去2回の市民予算では、「その他」の提案も相当程度みられた（第2回では37%、第3回では27%）。交通、廃棄物、緑地、学校、などがそれに含まれる。これらが、市民にとって常に関心の高いテーマ・領域であるといえるだろう。

第4節 結果と評価

（1）結果

市民予算を開始した当初は、ケルン市の財政状況は良好であったことから、市民予算の結果は、かなりの程度、市の予算に反映された。第1回市民予算では、市民予算の結果、1,700万€が追加された。上位ランクの市民提案（397件）が市議会に提出されたが、そのうち70%は採択され、7%は詳細な検討に付された。市議会で否決されたものは23%であった。これに対して、第2回市民予算では上位ランクの市民提案（200件）のうち採択されたものは15%（30件）であり、市民予算の結果として追加された予算は100万€であった。

（2）費用

市民予算にかかる費用は、インターネット・プラットフォームの作成やその運営にかかる外注費、及び広報費であった。当初かかった外注費は20万€であったが、第3回目には、これは市役所内部で行った。広報費として、当初は、10万€がかかったが、第3回目にはその半額の5万€で済ませた。

（3）評価

市役所内部では、ケルン市の市民予算は成功したと自己評価されている。特に、「市民からの提案の中には素晴らしいものもあること、市民が現状にあった解決策や要望を持っていることがわかった」という。また、当初は、1万人を超える参加者があったことも、評価されていた。

とはいえ、参加者数については問題を抱えている。すでにみたとおり、回を重ねるごとに参加者数は減少していた。当初の1万1千人を超える登録参加者が、2012年の第三回市民予算では7,100人程度に減った。また、市民からの提案も、5千件弱から600件程度に減った。

こうした状況に対して、一方では、当初の提案数などが多すぎたのではないかと考えられている。言い換えれば、数は減っているが、議論の質は高まっていると考えられているのだ。当初は、全体の3分の1程度は実現不可能な提案であったが、現在では、テーマに沿った現実的な提案の占める割合が高まっているようだ。

他方、市民の不満にも言及があった。その第1は、行政側と市民側とで、議論したいと感じるテーマが異なったということである。過去の3回の市民予算では、政治的に解決すべき問題に関する提案が多くあった。行政側としては、そうした政治的な問題ではなく、行政の問題を議論したかったのだが、市民側は政治的問題を取り上げたのだ。もちろん、市民予算の枠組みでは、そうした政治的問題に対して行政側から解決策を示すことはできなかった。また、すでに述べたように、各回の市民予算で設定された領域を外れる「その他」の提案も多かった。例えば、「学校」というテーマの下で、自転車道を整備してほしいという意見が出てくる。こうした提案は、「学校」というテーマから外れるので行政側としては対応に苦慮する。

第2は、市議会の決定に対する市民の不満である。市民予算を導入した当初、市民は、自分たちの発言権が増すのではないかと考えていた。しかし、3回目の市民予算となった現在では猜疑的になっている。市民から出た批判は、市議会の決定までの期間が長すぎるということであったという。市行政としては、市民から、市の将来のような、大きな観点からの意見を聞きたかったのであるが、市民からは、すぐに変えてほしいこと、例えば、道路を直してほしい、木を切ってほしい、という意見が出てきた。こうした問題について、市議会は6か月かけて議論する。しかも、その6か月の間に、市民と行政・政治との間の対話の機会はない。確かに、最終的に、市議会がどのような決定をしたのかということが公表されるが、市民参加の後、6か月以上の後であり時間が経ちすぎていると感じているのだ。

(4) 展望

ケルン市の市民予算の特徴の一つは、インターネットを活用して、市民と行政との対話のみならず、市民と市民との対話を促し、また、予算編成に市民からのよりよいインプットを取り込もうとしたことである。その際、興味深いのは、市区レベルでの提案ではなく、市の全域にわたる提案も4割程度はみられたということであった。そこで、身近な提案だけでなく、より広いテーマで議論することに、こうしたインターネットによる市民予算を活用できるのかどうか、その可能性を尋ねた。その回答は概ね以下の通りであった。

「市民予算の仕組みには二つのレベルがありうらと思う。第1は、市の全体にまたがるテーマを設定することで市全体の戦略や仕組みについての議論すること、第2は、より狭い地域ごとに、その地域の中でどのような改善をしていくのかということについて議論することである。ケルン市では、市全体のテーマについて議論ができたと思うが、し

かし、それは、自分自身の問題があったうえでの市全体に関する議論であった。」

そして、より広いテーマでの議論を促進するためには、問いかけ方やテーマ設定の仕方を工夫する必要があると指摘していた。

「広い視野で議論できるテーマ設定として、例えば、文化予算に関する議論がある。ケルン市には、オペラハウスがあり、市の劇場などがある。それらに多くのお金が流れている。それだけのお金があるのであれば、幼稚園を作った方がよい、あるいは、失業者のために使った方がよい、または、トルコ人のための外国語教室に使ったらよい、という意見もある。いったいどのように市の税金を流せばよいのか、そのような目的、方向性について議論をもっていくことができる。気候や大気の問題のように、市のすべての地域に影響する問題についての議論もそうであろう。大気の問題を、特定地域、例えばある道路周辺の大気状況だけを問題にするのではなく、市全体の大気汚染状況をどのように改善するのか、というように市の全体にかかわる問題として市民に質問することが大切だろう。」

ただし、ケルン市の市民予算それ自体は、財政状況の悪化により転換点にある。現在のケルン市は多額の赤字を抱えるようになっている。このままの状況が続けば緊急事態に陥るおそれがあり、今後の予算は緊縮化する必要がある。それゆえ、今後は、市民予算でも節約が大きなテーマとなっていくそう。節約という新しい目的に対して、ケルン市の市民予算がどのような方向へと進むのかはまだ決まっていない。しかし、いずれの方向となるにせよ、市民に対して情報を提供し、市政を透明にしていくことが重要である、とのことであった。

第4章 ハンブルク市

第1節 背景

ハンブルク市（人口 177 万人）の市民予算の例は、他都市のインターネットを利用した市民予算と比べ成功した例とは言えないだろうが、中長期的な予算編成に対する市民参加の在り方を考える上ではユニークな取り組みであった。ハンブルク市では、中長期的な視点に立った財政シミュレーションを軸とした市民予算の導入を試みたが、参加者が少なく、また、実際の予算に反映されなかったという問題を抱え、2006 年と 2009 年に、2 回実施された後、現在では実施されていない。

2006 年の市民予算は、参加した市民が各自予算案を策定するものであった。これは、特定のテーマに限られたものではなく、市の全体予算に関するものであった。ただし、法律によって義務付けられている支出（社会保障等）があるため、それを除いた自由になる収入についてのみ、市民がそれぞれの予算案を作成するというものであった。

これに対して、2009 年の市民予算では、2020 年までに負債をなくすためにどうすればよ

いのが重点テーマの一つであった。支出を削減するのか、それとも税収を多くするのか、が問われた。もう一つの重点テーマは、市が提供している給付サービスを、長期的にも市が自ら提供し続けるのか、それとも民営化するのかということであった。

こうした取り組みは、市行政が主導したのではなく、市議会からの提案であった。当時は連立与党であった CDU の議員が市民予算の実施を提案したのだ。担当部署は、財務局ではなく、電子政府やコミュニケーションを担当している部署であった。

第2節 制度内容

(1) 目的

ハンブルク市の市民予算の目的は、主に次のようなものである。

- 大きな負債額を背景に、財政計画に対して市民を巻き込むこと。
- 2020 年までの長期的視座から議論すること。
- 優先順位と後列順位を探し出すこと。
- 支出と節約に関する具体的提案を開発すること。
- 予算により多くの知恵を集め、また、透明性を創りだすこと。

市民参加や情報提供、あるいは節約などの具体的な財政課題の解決を目的とせず、中長期的な視座から、財政問題について市民の知恵を集めようとしている点が特徴であった。

(2) 性格

ハンブルク市の市民予算は、州法等によって義務付けられたものではなく、市議会の決定に基づいて実施されている。市民に予算決定の権限を付与する性格のものではなく、諮問的な性格を持つものであった。つまり、市民予算の結果は、そのまま予算となるわけではなく、予算の決定はあくまでも市議会が行う。もちろん、市民予算の結果としてまとめられたすべての提案は公表され、また、市議会の決定の後に市民に対して説明される必要はあった。

(3) 実施プロセス

オンラインでの議論が、この市民予算の最大の特徴であり、それは三つの段階からなる。

- 第1段階（2009年6月16日から18日）は、ブレインストーミングであり、参加者は、ハンブルク市の財政の将来がどのようにあるべきか、あるいは、どこに重点が置かれるべきか、どのように負債を減らすべきか、についてアイデアを提供する。そのために、この期間に、フォーラムが形成される。その際、「予算計算機」と呼ばれる簡易の財政シミュレーションを用いて、各自が予算の変更案を自動で作成し、それも議論に付すことができる。
- 第2段階（2009年6月19日から7月8日）は、議論を深める段階である。テーマ

別に分かれて集中的に議論をするとともに、提案やコンセプトを共同で作上げていく（いわゆる Wiki）。また、個々人の節約に関する提案リストも作成される。これらの諸提案に対して、各参加者はコメントをしたり投票をしたりすることができる。その結果、最終的に、優先リストが作成される。

- 第3段階（2009年7月9日から10日）では、フォーラムが開かれ、諸提案が整理され、調整や補足が行われる。

このそれぞれの段階で、モデレーターが、情報を与えたり、議論を整理したり、まとめたりする。

このオンラインでの議論の後に、諸提案を市議会の予算委員会が討議し、その後、市議会でその取扱いが決定されることになる。

（4）広報・情報提供

ハンブルク市は、広報に力を入れた。2006年のパンフレットの表紙は、デコレーションケーキの真ん中にハンブルク市章が入っていて、その周りに豚の貯金箱が置かれているというデザインを採用した。ケーキの横にはコインがついていて、ナイフでケーキを切ろうとしている。どの部分を削れるのか、という意味で作られたデザインだった。このデザインはポスターとして町中に張り出された。また、大きな記者会見も行い、ハンブルクのサッカーチームにも来てもらった。さらに、2006年、2009年の両方とも、市内に住む有名な人々に参加を呼びかけ、ライブチャットをするなどして、市民の参加を呼びかけた。単に、3～4週間、実施されているということを広報するだけでなく、実施の最中にも市民への呼びかけを試みた。当時、メディア、例えばシュピーゲル誌などに報道されることで参加者が増えるということもあった。

オンラインでの議論のために、インターネットサイトでは、詳細な情報が提供された。ハンブルク市の13省分の予算書と、市全体の予算書が閲覧可能であった。その予算書には、各事業の目的、製品群が記載されている。

担当職員によれば、市行政の意図としては、こうした情報をもとに、市民にどの予算を上げ、どの予算を下げるのか、という作業をしてもらいたかったが、参加した市民は、むしろすでに自分の意見をもっている人たちであり、何か情報を得て判断しようというよりは、自分の考えに基づいて、インターネットサイトの「スライダー」（簡易のシミュレーター）でまず遊んでみる、というように利用したようだ。また、インターネットフォーラムに参加する人たちも、参加の意識が強い人たちであり、予算に関する情報などをよく読んでいなかったと思われるということであった。

特徴的であるのは、専門家や関係者の見解をインターネット上で知ることができるようにしたことであった。経済学、パブリックマネジメントの研究者を招き、インターネット上のフォーラムを開催し、その情報をインターネットサイトで閲覧可能とし、また、市議会の代表者や労働団体の代表者の意見も、ビデオに録画し、それをインターネットサイトで閲覧

できるようにした。

（５）参加登録

参加登録は極めて簡単である。専用のインターネットサイトで、公開される利用者名とパスワードを入力し登録するだけでよい。

第３節 参加状況

メディアでの注目もあり、2006年の市民予算では登録された参加者は2,870人であったが、2009年には552人に過ぎなかった。ケルン市と比較すると、登録参加者数が少ないことがわかるだろう。

しかし、担当職員によれば、2009年の方が問題意識をもった参加者が多かったように思うという。議論には、1,970のコメントがあり、その結果として、245の予算が編成され、15の共同提案が作成された。

参加者は、男性が多く、30代から50代が多く、また、高い教育を受けている市民が多かったという。もっとも多い年齢階層は40歳から64歳までの階層であり、25歳から39歳までの年齢階層がそれに続いた。24歳以下の参加者は10%強に過ぎなかった。

第４節 結果と評価

（１）結果

市民予算の結果をみると、市民にとってあまり身近でない分野、たとえば、財務局の土地管理の予算を削減し、若者援助や学校といった身近な分野を増やそうとしたものであった。この結果をみると、そもそも身近であるのか、身近でないのか、という問題が重要になっていた。

さらに、2006年と2009年の結果を比較すると、市民が予算のどの部分を増額し、どの部分を削減するのか、という傾向は似ていた。たとえば、学校、社会・家族、大学などに増額し、他方で、多くの行政事務コストは削減するという傾向であった。その意味では、「これはハンブルク市民の大部分に共通する意見なのだろうと思う」と担当職員は話していた。

（２）評価

市民予算の効果について、担当職員は、「市民予算は政治に対して大きな影響を与えたと思う。2006年の市民予算では、「教育が大事である」という結果であったのだが、その後行われた2008年の選挙での主な争点も教育であった」と、政治に対する影響力を挙げていた。

もっとも問題点の指摘の方が強調されていた。特に、市議会による市民予算の結果の取り扱いについて課題が指摘された。そもそもハンブルク市では、市民予算を実施することを決めたのは市議会であった。また、市民予算の結果は、市議会に報告され、予算委員会で討議されることになっていたし、実際に討議された。2006年にも市民予算では多くの提案が出さ

れた。しかし、市議会で実際に提案されたのは3つに過ぎなかった。しかも、その内容は、例えば、省エネ、教育・大学の質を良くする、というように取り組みやすいものだけであった。

このように2006年には市民予算の結果がそれほど反映されなかったことから、2009年にはそれを改善しようと計画が行われた。各省庁は、市民予算による提案を評価しなければならない、それに加えて、市議会の各委員会で討議をする、ということが計画されたのだった。しかし、それは実現しなかった。業務が増えるという行政側の抵抗が強かったのが原因であった。それゆえ、市民予算の結果は、現実の政治には反映されなかった。

(3) 展望

このように、市民予算の結果をどのように行政・政治が取り扱うかという点で、ハンブルク市の取り組みは挫折した。しかし、その経験からは、市民予算の結果をどのように反映させるかということを初めから決めておかなければならない、という教訓が得られた。

インターネットを利用することのメリットについての指摘もあった。担当職員は、インターネットにはこれまでであれば参加しづらい層も参加しやすくなることを示唆していた。

「例えば、子供がいる家庭では、説明会や会合が夜7時や8時に開かれると参加しにくいという問題があるだろう。また、人のタイプによるのではないか。つまり、会合で直に聞いて直に意見を言うことが好きな人もいれば、夜型で、インターネットを通じて、顔の見えない状態で自由に意見をいうことが好きな人もいだろう。確かに、インターネットは皆の意見を代表するものではないという批判も聞かれるが、会合であっても誰もが参加できるわけではないという意味では皆の意見を代表しているとはいえないだろうから、(集会などと)併用するのがよいのではないかと思う。」

ハンブルク市の取り組みは、単に提案に対する投票を求める形式ではなく、オンラインで討論をし、提案を共同で作りに上げていくプロセスを重視したものであった。それゆえに、担当職員からは、投票を中心としている他の事例と比べて参加者数を指標に成功・失敗を判断することは難しいという指摘もあった。「討論の質と、参加者数とは、さほど関係ないと思う。たとえば、新聞の調査で Yes-No だけ問えば多くの人数が回答するが、それと討論の質とはあまり関係ないだろう。予算というのは複雑な問題であるから Yes-No では回答しきれないのではないか」と話していた。

第5章 ザーリングゲン市

第1節 背景

ザーリングゲン市(人口 16 万人)の市民予算制度は、厳しい経済情勢を背景に、節約をテ

ーマとしたものである。ゾーリングゲン市では、特に 2000 年代後半の金融危機以降、財政状況の悪さが課題となっていた。そして、破産状態に陥ることを免れるために、毎年度 4,500 万€を節約することが州政府から求められていた（これは、総支出の約 10%にあたる。もっとも、後に計算しなおしたところ 4,300 万€の節約で十分であった）。この節約を実現するために、市議会・市行政は、いったい市の支出のどの部分を節約すべきなのかを市民に聞くことにしたのだ。節約を実施していくためには、その節約が市民から受け入れられていることが重要だと考えられたからだ。

予算過程に市民が参加するとはいっても、それは市民が予算を決定するという意味でのそれではなく、助言するという意味でのそれであった。予算を最終的に決定するのが市議会であることは、それ以前と変わらなかった。とはいえ、市議会にとって、適切に決定を下すために、市民が何を望み、どのようなことに納得できるのかを知ることの重要性は増していた。

第2節 制度内容

（1）目的

ゾーリングゲン市の取り組みの主な目的は、市民に市の財政状況を正直に伝えることであった。こうした目的に対する市民予算制度の有利点について担当職員は次の4点を強調した。

- この市民予算制度を導入することで、市の節約・増収策の提案に対して、市民がどのような反応を示すかを知ることができるということ。実際に、節約・増収策について、市民に対話を求めたところ、市民から多くの質問が出た。
- より一般の市民の反応を知ることができるということ。つまり、この市民予算制度を通じれば、何らかの団体に加入している人や影響力の強い人でなくとも、節約・増収策に関して簡単に意見を表明できる。
- こうして市民の反応を知ること、市の支出のどの部分で節約することが市民にとってより受け入れやすいのか、つまり節約の優先順位を知ることができるということ。
- 市民から情報を得たことで、市議会が決定しやすくなるということ。

財政破たんの危機に直面しているゾーリングゲン市では、市民のニーズを汲み取り、それを予算化していくということを市民予算導入の目的としていたのではなく、節約・増収の必要性を市民に訴え、また、その痛みを受け入れてもらうことを目的としていた。

（2）市民予算の対象

節約・増収のための市民予算であることからわかるように、この市民予算では、そのための専用の、あるいは追加的な予算は準備されていない。財政破たんを避けるのに必要な 4,500

万€の節約・増収のための方策を市役所が準備し、それぞれに対して市民がコメントし、また、「賛成」、「反対」を表明できるようにした。

4,500 万€を節約するために、市の行政が提案した節約・増収策は 248 件あった。これに加えて、合計で 2,500 万€の節約が可能となる 30 件の特別策（“Sondermaßnahmen“）を市議会に知らせた。この特別策は、比較的問題なく実施できるであろう 4,500 万€の節約・増収策よりも、その実施に困難・苦痛が伴う策である。例えば、刃物の町として世界的に有名なゾーリンゲン市を代表する「刃物博物館（Klingenmuseum）」の閉鎖がこの特別策には含まれていた。

もっとも、上記の 248 件の節約・増収策のすべてが市民の参加対象となったわけではなく、その中でも、市民が直接影響を被ると考えられ、そのため市民の反応が大きいと思われる 78 の方策（合計で 2,200 万€）を参加対象とした。それらは、例えば、各種税金の増税や公共プールの閉鎖などであった。他方、参加対象としなかったものは、行政内部管理などの節約策であった。これらは、市民の意見を聞くまでもなく実行可能なものと理解されていた。また、市民に対して市の財政状況が切迫した状況であることを伝えるためにも、市民への影響が大きいと考えられる 30 件の特別策も市民の参加対象となった。

このほか、市民は、独自の節約提案を提出することが可能であったが、それに対して、他の市民がコメントし、また、評価はできなかった。

（３）実施プロセス

2009 年の 10 月頃に開始された市民予算に関するプロセスは、翌年の夏まで、およそ 1 年間かけて実施された。まず、市の行政は、各部の事務事業を点検し、248 件の節約又は増収策を見出し、2010 年 2 月 25 日にはそれらを市議会に提出した。また、特別策も市議会に提出した。

次に、2010 年の 3 月 4 日から 3 月 25 日の 3 週間にわたり、市民の参加を受け入れるため、インターネットのプラットフォームで上記の 78 件の節約・増収策を公表した。加えて、30 の特別策も公表した。

この 3 週間の参加フェーズが終わった後、市民参加の結果はまとめられ、市議会に提出された。それを受けて市議会は、2010 年の 7 月 8 日に市議会で、各節約・増収策の取り扱いについて決定を下した。そうした市議会の決定と市民の投票結果との違いは、事業報告書（Rechenschaftsbericht）として 2010 年 10 月 20 日に公表された。こうして、節約・増収策に対する市民参加のプロセスは終了した。

（４）情報提供

3 週間の参加フェーズに入ると、まず、市民は、市民予算専用のインターネットサイト（www.solingen-spart.de）から情報を得る。市民は、例えば、インターネット上で、「2009／2010 年度予算」、「財政状況に関する各種数値（事実）」、「財政計画（Haushaltssicherungskonzept）に関する情報」などが閲覧できるほか、市の財政状況に関する説明や市民予算の提案理由に関する市長の挨拶が読めた。その際、「なぜ市が節約しなけ

ればいけないのか、また、どの程度の節約をしなければならないかを市民にわかりやすいように、短く書く」ことが目指された。また、一つ一つの節約・増収案について、その内容と影響、例えば、この事業を削減するとどれだけの削減となり、また、それによってどのような影響がもたらされるか、ということを知ることができる。

これらに加えて、この地域の新聞やラジオに対して市の財政状況や市民予算制度について説明し、報道されるように努めた。

（５）参加資格

予算編成に参加するためには参加登録が必要であるが、その際の参加資格は限りなく緩やかである。参加登録のためには市民である必要はなく、利用者名とメール・アドレスを入力することのみで登録できる¹⁰。登録の際には、性別、年齢階層、学歴、所属・背景（市民、行政職員、団体等職員、学者、等から選択）などの情報も聞かれるが、それらへの回答は任意であり、回答せずとも登録できる。もちろん年齢、性別、国籍などでの制約はない。

ところで、利用者名は自由に設定してよいこととなっていることから、1人で複数登録するような「詐欺」を働けることがこうした方法の問題点として指摘しうる。この点について担当職員は次のように回答し、簡便な登録方法によってより多くの人の参加を促す方が重要であったことを強調していた。

「参加登録した人の中に「詐欺」を行う人がいたことは否定できない。ただし、モデレーターとして役割を受託していた企業からはそうした「詐欺」を働く人は一般的に少ないと助言を受けていた。このため、この問題をあまり重要視する必要はないと思う。「詐欺」があることはわかっていたが、他の利点を考え、この方式をとった。」

こうして登録した参加者は、市の示す各々の節約・増収案にコメントをすることができ、また、その評価（賛成、又は反対）を行うことができる。登録した参加者は、1提案について1票を投じることができ、各案に寄せられた賛成数と反対数の比較によって、その提案に対する市民の判定は決まる。加えて、市の示した節約・増収案以外の案を、自主的に提案をすることもできた。なお、他の市民の諸提案に対するコメントを読むことはできたが、それに対してさらにコメントをつけること、さらにはオンラインで討議することは、2010年の市民予算ではできなかった。

（６）モデレーターと、市民との対話

コメントをした市民に対して、モデレーター（委託した民間会社）を通じて、市行政はコミュニケーションをとっていた。オンラインでの参加が可能な3週間、絶えず市民からのコメント・質問に対して返事をしていた。

もちろん定型的な質問に対してはモデレーターが回答していたというが、特別の質問があ

¹⁰ ただし結果的に他市の市民が参加したということは少なかったそうだ（担当職員からの聞き取り）。

った場合には、その質問は市行政に転送され、市行政の内部で回答を決めていた。実際に、市行政は、3週間に120件の質問に答えた。そのために、行政側の担当者を4人配置し、3週間、彼らはその他の仕事を控えて、インターネットの質問に集中することとしていた。4人のうち1人は市民予算の担当職員であり、残り3人は各部署から1名が選任されていた。市民から質問があると、その4人のうち適任者が、その回答をするのに相応しい担当者の話を聞き、そして回答案を書いた。

すでにふれたように、3週間の参加フェーズが終了すると、その結果を市行政がまとめて市議会に示し、それを受けて、市議会は、各節約・増収策について判断を下すが、その判断結果と判断理由は「事業報告書」として、その後に公表されるという仕組みであった。

第3節 参加状況

ゾーリングゲン市では、想定よりも多い参加があった。2010年に実施された市民予算の登録参加者数は3,595人、ゾーリングゲン市の人口がおよそ16万人であるから、その割合は人口の約2.2%であり、これはドイツの中では最も高い部類であった。なお、市では、当初、市人口の1%に相当する1,600人くらいの参加を想定していた。この期間、市民予算の専用サイトを訪れたのは、2万人以上であった。登録した参加者は、合計で152,347件の評価を行った。参加者1人あたりでは43件の評価を行った計算になる。また、108件の提案に対して4,978のコメントがあった。加えて、約1,000件の市民提案があった

登録参加者の中で多かったのは、高学歴、30～50代、そして男性であった。ゾーリングゲン市の市民予算では無作為抽出方式を採用していたわけではないことから、すべての年齢層の市民が参加したわけではなかった。年齢階層を回答していない参加者も多いことから正確なところはわからないが、30歳から45歳までの参加者が最も多く1,260人、46歳から60歳までの参加者が985人であり、全体の半数を超えた。特徴的であるのは、61歳以上の参加者(361人)よりも、29歳以下の参加者(693人)が多かった点であろう。また、3歳から14歳までの年齢層でも参加があった(74人)。

やはり回答をしていない参加者が多いことから正確なところはわからないが、学歴別、性別、所属・背景別に、参加者の特徴をみておこう。まず、学歴別にみると、高学歴の市民が多く参加していることがわかる。総合大学卒が16.1%、専門大学卒が18.9%を占めた。次いで、性別をみると、49.9%が男性、37.2%が女性であり、残りは回答なしであった。おそらくは男性の方が多いことがわかる。所属・背景別にみると、大半が、「市民」という選択肢を選んでおり、「学者」、「団体所属」、「企業所属」、「行政職員」などの選択肢を選んだ回答者はわずかだった。なお、収入については、登録時に質問項目を設けていなかったのも不明である。しかし、収入が低いとみられている地域では、参加した人が少なかったという結果はみられた。高い教育を受け、そしておそらく収入の高い市民が、この市民予算プロセスに参加したとみられる。

第4節 結果と評価

(1) 結果

では、市民の節約・増収策に対する反応はどのようなものであったのだろうか。賛成の投票が過半数を超えたのは次のような提案であった。

- 二つの市民ホールの閉鎖
- サッカースタジアムを取り壊し
- 犬税の引き上げ
- 分散していた市役所の2か所への集中
- 学校の統廃合
- 駐車場の削減

他方、反対の投票が過半数を超えたのは次の提案であった。なお、これらを含む反対が過半数を超える提案の金額を合計するとおよそ1,300万€となった。

- 増税
- スイミングプールの閉鎖
- 公共交通（バスなど）の削減

市民に対してより苦痛を強いると考えられ30件の特別策（削減策）のすべてに対して市民は反対した。もちろん、市行政当局も、この30件の特別策は、市の立場からみても削減が難しい、問題があるものと最初から考えていた。とはいえ、これに対して市民がどのような反応をするか知るためにも提案することとし、その結果、予想通りの反応を得た。

このような市民の反応に対する印象を問うと、担当職員は、「驚いたのは、ホールの閉鎖などに市民が賛成したこと」であり、また、「残念なことに、市民が増税に反対したことは想定外であった」と話していた。また、30代から50代の男性の参加者が多そうだということを考えると、「駐車場を減らすことや駐車料金を高くすることを市民が受け入れたことに大変驚いている」と話していた。とはいえ、「全体としては、だいたい思っていたとおり」であったそう。

では、こうした市民による評価の結果、節約はどの程度実現できたのだろうか。4,500万€の削減・増収が必要であるところ、市民予算の対象とはならなかった行政内部の管理経費等の削減で2,300万€を節約、一方、市民予算による削減（過半数が賛成）では858.6万€の節約に留まった。特に、1,000万€以上の増収策（550万€の土地税、460万€の営業税の増税）について市民からの反対があったことが、市民予算による節約・増収を少なくした。その結果、市内部での節約と市民予算による節約とを合計しても3,158.6万€にしかならず、必要となる4,500万€には達しなかった。

このため、4,500万€の節約を達成するためには、市議会、市民予算の結果に反する決定

を行わなければならなかった。例えば、市民予算では反対が多かった土地税や営業税の増税は、それにも関わらず実行された。ただし、市議会は、市民の考え方を参考として、スイミングプールは閉鎖せず、また、公共交通を減らすことはなかった。

なお、市民から自発的に寄せられた提案が受け入れられることはなかった。市議会からみれば、それらの中に節約になるものはなかったという。市民からの提案はポピュリスティックなものが多かった。例えば、公務員数を減らすべきというものも、もちろんあった。しかし、すでに、行政内部で実行する節約案の中に公務員を 150 人減らすというものも入っていた。また、市長の公用車をやめるべきというものもあった。しかし、このような提案はあまり意味もないし、また、不可能であると考えた。ただし、熟慮を要するよい提案もあった。例えば、暖房費や電灯費の削減（街灯の削減など）といったエネルギーの節約に関する提案などである。

（２）費用

こうした市民予算制度の導入・実施には、直接経費として 52,750€がかかった。これには、インターネットサイトの作成やその運営のためのコンサルティングサービスが含まれていた。もちろん、このほかに、市役所内部の人件費等がかかった。

（３）評価

2010 年度の市民予算制度について、ゾーリングゲン市の行政は、次の理由から成功であったと考えている。

- 市が財政上の問題を抱えているということを多くの市民に知ってもらえた。
- 5,000 件近いコメントにみられるように、市民から多くのフィードバックが得られた。もっとも、市民からの自発的な提案を採用することはできなかった。
- 市の財政の透明性や正統性が高まり、市民から受け入れられやすくなった。
- 行政内部に、市民参加を行っていくノウハウを蓄積することができた。さらに、他の市民参加手続きのために今回の取り組みを活かしていくことができる。

この市民予算を実施する前から政治家からは同意を得ていた。そして、実際に実施した結果、政治家からはよい評価を受けた。他方、市民からは多様な意見が出された。もっとも、担当職員が直接話し合った人々、例えば、大企業の経営者からは、よい評価を受けた。

そこで、その成功要因は何だったのだろうか。担当職員によれば、このプロジェクトの成功には次の点が重要であった。

- 少人数でコンセプトを計画したこと。
- 政治家に対して早期に情報提供をし、包摂したこと。そのために政治家を含めた審

議会を設置した。

- メディアに対しても早期に情報提供をし、包摂したこと。市の責任者が、地域の新聞社やラジオ局に出向き、問題を訴えた。
- この全体の動きをドラマチックに演出したこと。人々が興味を持つように作り上げることが重要である。
- こうした市民が参加したプロセスを、政治の審議プロセスと同時に進行していったこと。市民と、政治的な審議会の両方の意見を聞いていくことが重要である。
- 時間的な枠組みを決め、この時間枠組みの中で戦略的に動いていったこと。市民に対して甘い言葉が囁かれやすくなる選挙前には、こうした市民予算プロセスを実施することは難しい。
- 市民予算プロセスを実施している際に、これを集中的に公開したこと。
- オンラインでの参加プロセスを実施する際に、中立的な第三者がモデレートしたこと。市民の参加が、公正であり、政治的に正しいということを示す必要がある。

このように、市行政当局は、2010年の市民予算制度の導入・実施の成果を前向きにとらえていた。ただし、問題がなかったわけではない。問題点として認識されていた点は、主に次のような点であった。

- インターネットを使えない人が参加できなかったこと。確かに、市役所、インターネットカフェなどで参加することを呼び掛けたが、残念なことにそうした場所はあまり利用されなかった。
- 想定より多かったとはいえ、絶対的には、参加者が少なかったこと（3,595人／16万人）。したがって、結果が代表的であったかどうかは評価できない。
- 組織化されたアクター、例えば団体や協会が、一人ひとりの市民よりも大きな影響力をもったであろうこと。例えば、各節約・増収策の評価に際して、ある団体が、前もって話し合い、そして同じように投票したということがあった。
- 市民が参加したことによって、直ちに、市の財政問題が解決されるわけではないこと。
- 参加登録を操作できたであろうこと。

（４）今後の展望

以上からわかるように、ゾーリングゲン市で行われた市民予算は、市民にとっての「希望の

コンサート」ではなく、市の財政を節約するために、それが切迫していることを市民に伝えるものであった。市民が中心となった市民のための予算編成ではなく、市が行う節約を市民に理解してもらうための方法だったといえる。

とはいえ、市民に対する節約の境界線がわかったという意味では積極的な意味ももつであろう。市の担当職員によれば、市民予算を通じて特にわかったことは、青少年に対する節約には市民が反対するということであったという。市民がいったい何に賛成をし、何に反対をするのかがわかったことは、今後、未来に向けて計画を作る際にも活用できるだろうから、それだけでも収穫であったと話していた。

このように、ゾーリングゲン市の市民予算は、ドイツで初めての、支出削減と増収に重点を置いたそれであった。しかも、ある程度の目的を達成することができ、参加率が高く、各方面から評価を得られたことで、ドイツ国内でも注目されることとなった。

それゆえ、この方法を、2012 年も行おうという。その際、主に、次の点を改善したいと担当職員は話していた。第 1 に、2012 年には、市行政当局からの提案を減らし、より多くの市民提案を得たいと考えている。つまり、市民が自主的に節約について考えてくれるようにしたいと考えているようだ。第 2 に、すでにみた、市民発案にみられがちなポピュリスティックな提案（「公用車の廃止」など）について、それが適切でないことを、市民同士が議論できるような形にしたいと思っているとのことである。第 3 に、ますます市民の興味を惹くために、節約だけでなく、今後の投資についても取り上げ、また、参加者に景品を出すことも考えているようだ。

第 6 章 ボン市

第 1 節 背景

ボン市（人口 32 万人）の市民予算では、先行していたゾーリングゲン市の市民予算をモデルに、市が提案した節約・増収策を市民が評価するという枠組みが採用された。とはいえ、同一の方式ではなく、市民からの独自提案に対して、他の市民が評価できる点が異なっていた。

そもそも、ボン市では、2005 年から市民予算の取り組みを行っていたが、2005 年、2007 年、2009 年には、インターネットを使わない方法でそれを実施していた。当時は、市民の集まる各種の催しで市民予算に関するパンフレットを配布していた。このパンフレットの中には、予算等に関する細かい情報が詰め込まれ、また、予算に関する質問票が入っていた。市民にはこの質問票に回答してもらう形で予算に関する意見を聞く、という方式であったのだ。もし、市民から質問がある場合には、財務局にしてもらうこととし、また、市民に対しても提案を求めている。もっとも、市民からの提案・要望の実施は約束されておらず、財務局がその実現について検討し、市議会が決定することとなっていた。

こうした方法は市民から不評であった。また、2010 年に、市民参加に関する行政内部のプロジェクトの一環として行われたボン大学の調査によると、市民にとって、市の資金の使途

について、また、節約の優先順位設定の際に、その決定に参画することが重要だとわかった。このため、2010年6月に、2011/2012年予算では、インターネットを使ったオンラインでの市民予算を導入することを市議会が決定した。厳しい財政状況を背景に、ゾーリンゲン市のモデルを参照し、節約が中心となった。その後、2010年12月に、実施手続きの詳細が決定され、2011年に実行に移された。オンラインでの市民参加が行われたのは、2011年1月18日から2月16日までの期間であった。

市民予算はトップダウンによって導入された。そもそもボン市は比較的豊かな町であり、予算総額は1億€である。豊かな町ではあるが、もちろん問題がないわけではなく、毎年度、2千万€～8千万€の赤字となり、累積赤字は13億€に達していた。さらに、2010/2011年に経済状態は深刻となったため、市議会・市長からの意見に基づき、節約できる支出を探すこととなったのだが、その際、市民に直接聞くことが提案された。とはいえ、議会には市民参加予算に対して反対も多かった。また、市民予算を導入すると業務量が増加するという市内部での反対もあった。こうした反対勢力がある中で市民予算を実現することは難しい。そこで、ボン市では、市民から（下から）市民予算の実施要求があがってくるという形ではなく、トップダウン、すなわち、市長が決め、その方針を上から実施していくという形がとられることになった。

導入する市民予算の方式には二つの選択肢があったが、主に、政治的背景からインターネットポータルを利用する案が採用された。すなわち、選択肢の第1は、市民がどのように節約できるのかを市行政当局が考え、インターネットポータルを通じて、それを市民に提案するという案であり、第2は、包括的な「無作為抽出アンケート」を市民に対して行うものであった。これらの選択肢を目前に、現在の議会の過半数は、広く開かれた、インターネットポータルを利用する形を望んだのだ。担当職員によれば、こうした選択の背後には次のような政治的配慮があったものと思われるそうだ。すなわち、もし無作為抽出アンケートによるならば、インターネットポータルからの拘束力のない世論よりも、その結果を政治的に取り扱わなければならないだろう、ということだ。

ところで、当時、大きな節約課題となっていたのはボン市にある文化施設であった。このため、市民予算は市民の注目を集めることになった。ボン市はかつて首都であったことから文化施設の水準が高いのだが、この高い水準を維持するためには、市は毎年6,000万€から7,000万€の予算を組まなければならない。インターネットでの市民予算を導入する前から、こうした文化施設の大きな負担・コストに関して議論が行われていた。例えば、ボン市では、オペラのチケット1枚あたり150から160€の支援金が支払われているが、学生1人がスポーツ施設を利用することに対して70¢しか支援金が支払われていないことが問題となった。インターネットによる市民予算は、こうした公の議論に影響を受け、市民から注目されることになった。

第2節 制度内容

(1) 目的

市民予算実施に作成されたパンフレットによれば、ボン市の市民予算の目的は、次の5点に纏められる¹¹。

- 市の財政状況と、市が何のために支出しているのかということを、市民に明らかにすること。
- 市民と政治・行政との対話を改善すること。
- 市民が、市の任意サービス (*freiwillie Leistungen*) において特に何が重要で、何が重要でないのかについて発言すること。
- 市民が、議論の俎上にある節約・増収策を評価し、また、それに関して独自の提案をすること。
- 市民が、評価と提案に基づき、政治の決定を手助けすること。それによって、乏しい資金をよりよく市民の望むように組み入れられる。

ヒヤリング調査に応じた担当職員によれば、また、上記の目的一覧からもわかるとおり、ボン市の市民予算にとって最も重要な目標は、具体的にコストを削減することではなく、市民に情報を与えるということであった。ボン市の財政状況について、すなわち、なぜ市の財政の節約を行わなければならないのか、また、なぜ市政の重点を明らかにしなければならないのかについて、市民に情報を与えること、言い換えれば、透明な市の予算を作ることが、ボン市の優先的な目標であった。市民に納得してもらうことが長期的な節約につながるという考えがその背景にあった。また、ゾーリングゲン市とは異なり、ボン市の財政がまだ緊急状態にはないことも背景として指摘できるだろう。

(2) 性格

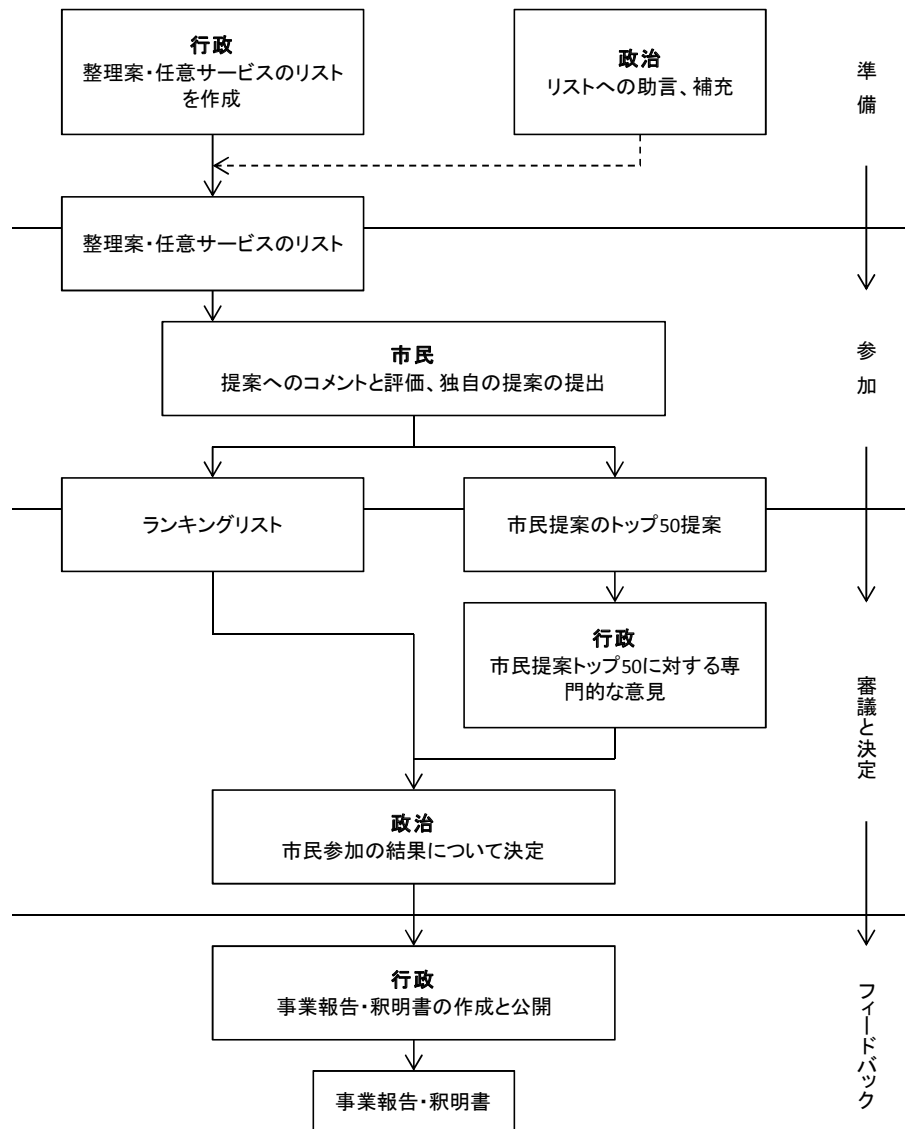
ボン市の市民予算制度は、ドイツの他の市民予算制度と同様に諮問的なものである。予算を最終的に決定するのは市議会である。市民に対して直接予算を与えるということは、市区に対する少額 (4,000～5,000€) の予算権限の移譲に留まる。こうした市区レベルでの裁量予算制度とは異なり、市民予算は市全体のレベルで行われている。市民予算の実施は、法的な義務付けが行われているわけではなく、議会の決定に基づき実施される。最終的に議会で決定するという枠組みは維持されている。

(3) 実施プロセス

図2のように、ボン市の市民予算のプロセスは、「準備」、「参加」、「審議・決定」、「フィードバック」、の4段階に分けられる。

¹¹ ボン市 2011 年市民予算のパンフレット (*Bonn packt's an! Bürgerbeteiligung am Haushalt 18. Januar bis 16. Februar 2011*) を参照。

図2 ボン市の市民予算の流れ



出典： *Bonn packt's an! Bürgerbeteiligung am Haushalt 18. Januar bis 16. Februar 2011* に基づき作成。

- 「準備」段階では、市行政当局が、政治（市議会）の審議や補完を受けながら、整理案と任意サービスのリストを編成する。
- 「参加」段階では、市民が、このリストにある諸提案に対してコメントや評価をし、また、独自の提案を行う。
- 「評価・決定」段階では、市民の評価・提案を受けて、諸提案の順位リストと、市民提案の上位 50 リストを作成する。市民提案の上位 50 リストに関しては、市行政当局が、専門的な見地から評価を行う。

- 「審議・決定」段階では、こうした二つのリストを基に、市民参加の結果を審議する。
- 最後の「フィードバック」段階では、市行政当局が、事業報告・釈明書（Rechenschaftsbericht）を作成し、公表しなければならない。この事業報告・釈明書に、市民提案に対して市がとった対応が一覧される。

「参加段階」では、主にインターネットを使った参加が想定されているが、それ以外の方法も残された。例えば、以前のように大規模なイベントも行い、また、電話や手紙で参加・提案することも可能であった。4つの市区別に行われたイベント会場には、PCが配置され、参加者は、市民予算のインターネットサイトの紹介を受け、またPC操作を教わる事ができた。なお、こうしたイベントに訪れたのは主に年配の市民であった。

（4）市民予算の対象

ボン市の市民予算の対象は、法的に義務付けられていない任意サービスの領域に限定される。ドイツの自治体では、一般的に、予算の80%程度は義務任務であり、残りの20%程度が任意任務となっているのだが、この20%の任意任務が、市が自主的に節約を判断できる部分である。市民予算の導入を議論していた2010年には、ボン市では、厳しい経済情勢に直面し、節約予算を編成する必要に迫られ、中期的に2.3億€の節約を実現する必要があった。しかし、市民予算のプロセスが始まる2か月前になっても、市行政当局では、それだけの節約予算を組むことができていなかった。それゆえ政治は、いわゆる任意サービスを、予算の整理統合（Konsolidierung des Haushaltes）のベースとして、市民に提案することを決定した。

市民が独自の提案ができるのは、次の領域であった¹²。

- 教育と社会問題
- 余暇とスポーツ
- 財政と出資
- 文化とイベント
- 交通、建築、環境
- 市民サービス

長期的な投資は市民予算の対象外である。この点について批判もあるので、今後は考えてみたいそうだ。

また、固有の財源で行っている部分に市民予算は限られる。文化事業は市民の注目度が高

¹² なお、2012年に実施された2013/2014年予算に対する市民予算では、毎回2つの領域を選び、その領域における市民間の対話を強めることとした。2012年には、自然・景観保護とスポーツ振興の領域が選ばれている。なお、このテーマは、市内部での準備が手早くできるということから市役所から提案したものであったが、今後は、どの領域について議論するかも市民に諮りたいと考えているようだ。ボン市には、17の事業領域があるので、それらのすべてが対話の対象となるまで、これらのうちから2領域ずつが選ばれることになる。

いのだが、市の予算以外からの資金も使われていることも多いことから、市民予算の対象とするのが難しい場合もあるようだ。

（５）広報・情報提供

オンラインによる市民予算を導入するに際して広報活動を行った。まず、新聞等のメディアに対して説明し、また一般の市民向けにパンフレットを作成した。さらに、市のホームページでも広報した。また、未成年者の参加を促すために、ボン市にある学校のすべてに手紙を送り、政治の授業内で取り組んでくれるように依頼をした（残念なことに３つの学校からしか返信がなかった）。また、年配の市民向けに、市民大学の講座において参加を促すこととした。

さらに、外国人への周知のために、外国人団体へも情報提供した。ただし、主にコスト面の問題があったため、インターネットサイトはドイツ語のみであった。ボン市で利用されている外国語は、第１は、アラビア語、第２は、ロシア語、第３は、トルコ語、第４は、スペイン語なのだが、特にアラビア語とロシア語の文字や書き方に対応したインターネットサイト作成にとっても費用がかかることがわかったのだ。

市民予算プロセスに参加する際に必要となるだろう情報は、インターネットサイトでは提供された。市民予算のインターネットサイトは、大きく、「スタートページ」、「提案の評価」、「結果」、「情報」に分けられ、市民が評価・提案に用いる背景情報は「情報」のページにまとめられていた。そこでは、過去２か年の決算情報、及び 2011/2012 年の予算草案が示されたほか、市の財政のどこに問題があるのか、また、なぜ節約をしなければならないかなどの背景情報に関して、各数頁の説明が読めるようになっていた。例えば、「ボン市財政の近況について」や「市町村の財政状況」といった説明文書を読むことができた。さらに、特に財政的な問題となっている市の会議センターに関する財政情報は特別の項を立てて情報提供が行われた。

こうした財政に関する情報提供において注意すべきことについて、担当職員に尋ねたところ、次のように、単に計数を掲げるだけでなく、背景情報をわかりやすく説明することが必要であるという旨の回答であった。

「市の経済・財政状態を市民にわかりやすい言葉で説明することが重要だと思う。たとえば、市の財政報告書では、政治家がみてもわかりにくいものとなっている。したがって、インターネットサイトでは、それよりも市民にとってわかりやすいように情報提供しなければならない。コスト情報については、詳細に提供したいと思うが、しかし提供しすぎても市民を混乱させてしまうことにもなる。わかりやすいことが必要である。

また、コストに関する情報提供を市民から求められた場合には、できるだけ早く回答したが、そうした場合にはその提供したコスト情報は十分なものではなかった。たとえば、建物をエコ化・省エネ化する提案が市民から多くでたのだが、これは５年間くらいかけて実施する施策であり、このコストを計算するのは難しいことだ。」

加えて、この市民予算を取り上げた報道記事・ラジオ録音へのリンクが貼られ、市民がそれらを一覧できるようになっていた。

（６）参加資格

市民に財政状況を知ってもらうことを目的に掲げていることからみてもわかるとおり、ボン市では、市民の参加を促すことに力点が置かれたことから、登録は極めて簡略な方式で行われた。登録を希望する者は、参加登録するために利用者とメール・アドレスを送信するだけでよい。送信を済ますとサーバーから返信がくるので、その返信に従ってインターネットサイトに入っていくという方式だった。居住地、年齢、国籍などの制約はなかった。このような簡単な登録方法にしたのは、先行事例を研究した結果であった。先行事例では、登録方式が複雑であると参加者が少なくなるという結果が出ていたのだ。

この方式に対しては批判もあった。その批判の多くは、こうした簡便な方式ではボン市民だけではなく他の市民も参加できてしまうというものであった。しかし、ボン市は、ボン市民だけのものではなく、例えば、ザンクトアウグスティン、メッケンハイム、トロイスドルフなどの周辺の都市に住み、そこからボン市の文化施設を利用し、ボン市に買い物や仕事に来る人たちも多くいる。その人たちも、ボン市の予算の骨格を作る権利を有するのではないかという考えもあり、結局、簡便な参加登録方式が採用された。

（７）市民との対話

オンラインでの対話を導入したことで、市民からの質問に対して迅速に回答することが行政に求められた。例えば、市民からの手紙が来た場合には２～３週間後に返事をするのが通例であったが、インターネットの場合には、次の日までに市の上層部の許可を得て返事をするが必要となった。そのために、市民参加が実施される６週間は、市役所の中の仕組みを変えた。ボン市役所にある６つの部のそれぞれに、それぞれの上層部に仕えるコーディネーターを選任した。彼らが、毎日、インターネットでの市民の反応について会議を行い、どの質問にどの部局が対応するかを決定していた。コーディネーターは、主に、各部の部長のアシスタント、あるいは各部の戦略部門にある人があつた。各部において上部に位置する人でなければならない。

第３節 参加状況

2011年に実施されたボン市の市民予算は、ドイツの他の市民予算に比べて参加率（参加者数の人口に対する比率）が高かったことが特徴であった。登録した参加者は12,377人であり、参加率は4%であった。さらに、インターネットサイトの訪問者（ワンクリックではない真の訪問者）は191,000人、1,494件の市民提案¹³があり、また、12,700件のコメントが

¹³ 市民から提案があつた1,494の提案は、市長の公用車をやめること、市役所での大げさなレセプションをやめることなど、各市民に傷みはないような小さな提案であつたという。また、かなり投資が必要な提案もあつたそう。例えば、建物自体をエコなものにする、あるいは、気候

あった。

ボン市でも、簡便な参加登録方式を採用していたため、参加者の属性は、性別、所属・背景、年齢階層、居住地、学歴、について、任意の自己申告によってわかるのみである。無回答があるため正確にはわからないが、参加者の属性を以下にみておこう（Zebralog GmbH & Co KG 2012）。

- 男性の比率（43%）が女性の比率（41%）をわずかに上回った。なお、市の人口構成では、女性の比率の方が高い。
- 自らの所属・背景についてみると、「市民」と回答した人が最も多く、過半数を超えた（65%）。「団体」や「企業」と回答した人が、それに続くが、それぞれ 5%程度であった。なお、19%が無回答であった。
- 年齢階層別にみると、30 歳から 45 歳までの参加者（33%）が最も多く、46 歳から 60 歳までの参加者（27%）がそれ続いた。この二つのカテゴリーだけで 60%を占める。29 歳以下の参加者と、61 歳以上の参加者の占める比率は 12%程度でほぼ同比率であるが、わずかに 29 歳以下の参加者数が多い。無回答者は 16%を占めた。
- 居住地別では、ボン市の 4 つの市区のうち最も人口が多いボン区に居住する参加者が最も多かった（34%）。ボン市外に居住している参加者は全体の 13%を占め、その数は、市内のハルトベルク区に居住する参加者数よりも多かった。なお 15%の参加者は無回答であった。
- 学歴をみると、総合大学卒が 42%、専門大学卒が 14%、アビトゥアが 13%、無回答が 16%であった。総じて高学歴の参加者が多いのは類似の手法によって市民予算を実施している自治体と同様であるが、それらよりも、総合大学卒の比率が高いという（Zebralog GmbH & Co KG 2012:21-31）。

こうした参加者の特徴からは、高齢者というよりは中年層、すなわち 30 歳から 60 歳までの、比較的高学歴の参加者が多かったことがわかるだろう。

第4節 結果と評価

（1）結果

市民の反応のうち特徴的であったのは、宿泊税や犬税の増税への賛成はあったが、土地税

にあった建物にする、という提案であるが、そのためには、建物自体や窓などに大きな変更が必要となる。また、面白い提案としては、市役所に飾るクリスマスツリーを市が購入するのではなく、スポンサーを募ったらどうかという提案があった。大変よい提案だということでそれを実行した結果、実際にはスポンサーがつかず、昨年のクリスマスにはボンの市区（Stadtbezirk）ではクリスマスツリーが 1 本もなかったそうだ。

や営業税の増税に対しては反対が多いということだ。つまり、自らにマイナスの影響のある方策には反対しがちであることが読み取れるだろう。

行政からの提案数が多かった領域は、「教育・社会サービス」(39 件)や、「交通・建築・環境」(23 件)であった。これに対して、行政からの提案に対する市民のコメント数が多かったのは、「文化・イベント」(878 件)、「教育・社会サービス」(724 件)、「行政・市民サービス」(614 件)であった。他方、市民からの提案が多かったのは、「交通・建築・環境」(35 件)、「行政・市民サービス」(27 件)であった。このように、行政からの「文化・イベント」(特に文化施設)や「教育・社会サービス」(特に図書館や社会サービスなど)の領域での節約提案に対して市民は強く反応し、また、自らが節約提案を行う際には、主に「交通・建築・環境」(特に交通インフラ)や「行政・市民サービス」(特に行政業務)の領域で行っている様子がわかるだろう (Zebralog GmbH & Co KG 2012:61-75)。

では、市民参加の結果は市議会ではどのように決定されたのだろうか¹⁴。まず、多くの市民から支持を受けた 108 件の市民提案のうち 45 件の提案は、市議会によって支持されるか、すでに実施に移されていた。これらの提案で、2015 年までに 46 万€の節約が可能となった。43 件の市民提案はさらに検討することとされ、10 件の市民提案は実行に移されないことが市議会によって決定された。実行に移されないこととなったのは、例えば、カーニバルの助成の廃止や、国連広場の国旗掲揚の廃止であった。また、10 件の市民提案は実行不可能と判断された。

他方、行政から提案された 108 件の節約・増収策のうち 49 件の提案は、市民もそれに賛成した。このうち 30 件の提案が実行に移され、1,450 万€の節約・増収となった。市民が「賛成」した残りの 19 件の提案は、まだ実行に移されていないか、検討中である。これに対して、59 件の行政提案は、市民から「反対」と評価された。しかし、このうち 13 件の提案は実行に移され、1,280 万€の節約・増収となった。これには、例えば、劇場の経営資金助成の削減 (350 万€)、2013 年からの土地税の増税 (8 百万€) が含まれた。残りの 46 件の提案は、実行に移されていないか、または検討中である。

(2) 費用

オンラインでの市民予算の導入・実施にかかる費用の多くは、インターネットサイトの作成と運用のための費用である。インターネットサイトの具体化は、外部の委託業者 (Zebralog) とともにを行った。これはゾーリングゲン市と同様である。その会社の社長は、以前、Fraunhofer IAIS という研究所で市民参加の研究をしていた。この会社の本社はボン市にあるため、密に連絡を取り合い進めていった。こうした外注にかかった費用は 75,000€であった。さらに、これに加えて、市役所内部の費用として 220,000€の人件費がかかった。

(3) 評価

市民に情報を提供し、市民と行政・政治との対話を改善しようという当初の目的からする

¹⁴ 以下の数値は、事業報告・釈明書 (*Rechenschaftsbericht. Bürgerbeteiligung am Haushalt 2011/2012*, 4-5.) を参照。

ならば、2011年に実施したインターネットでの市民予算は、成功であったと自己評価されている。というのは、市民参加を実施した6週間で、行政が提案した108の任意サービスについて議論ができ、また、それ以外にも、市民からの節約提案があった。そして、文化施設については大きな話題となったこともあり、多数の参加者を得て、ヨーロッパで最多の部類に入る4%の参加率を実現した¹⁵。

つまり、市民予算により、市の節約について成功したということではなく（節約については所要額の20%程度しか実現できなかった）、市民の関心を集めたことに成功したということである。市がいまどのような財政状況にあり、そして、市が節約しなければならないということについて、市民が関心を持ったということが一番の成果として捉えられていた。

そこで、市民予算制度それ自体の評価にはどのようなことが重要であるかを尋ねたところ、ヒヤリングに応じた担当職員は、「どのように市民参加が行われたか」が、市民予算制度の評価において重要であろうと話してくれた。つまり、どのような市民がどれだけ参加したのか、どれだけ市民からの提案があったのか、透明な予算となったと市民がどの程度感じているのか、などが評価の基準として重要であり、また、メディアなどを通じた評価もありうるということであった。

メディアからの批判は、登録が簡単で誰でも入れてしまうということ、また、どこをどれだけ節約するかが明らかになっていない、という二点に対してであった。実際に、登録には問題があった。12,800人の参加があったのだが、そのうち約400人が二重に登録をし、パスワードが似ていた。

（4）展望

最後に、今後の展望を得るために、2011年の市民予算の実施のメリットについて尋ねてみたところ、次のような回答を得た。

「誰が得をしたかといえば全員が得をしたと考えたい。政治家は、市民が何を考えているのかがわかった。行政も、市民からの声を聴き、市民がどこを嫌がるのかがわかった。市民は、簡単にしゃべるだけではなく、市が実際に行っていることを真剣に考え提案できるようになった。今回の市民予算を行ったことで、やることが遅い、なんでやってくれないのかと、市役所が市民から大変厳しい目でみられていることがわかった。それを踏まえて市役所が今後取り組んでいくことが大切である。市民の質問に素早く答えた場合、その内容がどうであるかというよりは、回答の素早さ自体を市民が評価していることもわかった。」

¹⁵ このような多くの参加者があったが、キャンペーンに特別にお金を使ったわけではなく、ポスターを貼ったり、ラジオ局にいたり、新聞社にいたりして記事を書いてもらっただけであった。そのために使ったのは1.3万€であり、これは特別大きな額ではない。ただ、面白いことに、この多くの参加者を得ることになったことを助けてくれたのは、地元のメディアがインターネットを使うことになり批判的な記事を多く書いてくれたことであった。それによって、市民の関心が高まったようだ。

このように、市民予算を実施することで、市民がどのように市役所をみているのかについて、市役所側では理解が進んだように思われる。特に、オンラインでの対話をしてみたことで、市民への対応（ここでは質問への対応）では、迅速さこそが重要であることがわかったと強調されていた。

「インターネットを利用することで、市民から叱りを受けることだけでなく、一つ一つの問題に対して真剣に対話できることもわかった。市民がどの程度自己中心的なのかということであるが、自分の住んでいる地域の図書館やスイミングプールなどについては確かに自己中心的に回答したが、しかし、一般的・全体的な質問に対しては、市民は寛容な態度を示したと思われる。」

市民は、より一般的・全体的な質問に対しては、必ずしも自己中心的な反応を示すわけではなく、より寛容な態度を示したことが指摘されていた。

「インターネットによる手法は、フォーラムのような手法を補完する手法といえる。それを安く、簡単にできる手法でもある。それらを組み合わせて使うことが必要である。」

以上にみたボン市での経験を踏まえると、オンラインによる市民予算を、より広い市民参加制度に位置づけて、かつ、様々な手法と組み合わせて実施していく必要があるだろうと話していた。

第7章 まとめ

ここまで、ドイツ都市自治体で実施されている市民予算の実際について、ベルリン州リヒテンベルク区、ケルン市、ハンブルク市、ゾーリンゲン市、ボン市を事例にみてきた（表3にその概要をまとめた）。最後に、この5つの事例を比較し、その特徴を次の5点に整理しておきたい。

第1の特徴は、市議会・市行政主導である点である。各都市の導入背景は様々であるが、市民からのボトムアップでの導入であった事例はなく、市長・市議会等からのトップダウンでの導入であった点は共通する。こうした背景もあり、財政状況の悪化に直面する中で、実施目的の重点が市民参加の促進から財政状況の改善へとシフトしている。初期に導入したリヒテンベルク区、ケルン市、ハンブルク市の事例では、市民予算は、市民参加の一環として位置づけられていたが、特に、2010年になり市民予算を導入したゾーリンゲン市が典型的であるように、近年では財政目的、すなわち節約・増収を市民に受け入れられやすくすることが目的となってきた。

第2は、諮問的な性格をもち、予算の最終決定権限は市議会に残されているのが基本となっている点である。実際に、今回の調査対象となった都市のすべてで諮問的な市民予算が導入されていた。もっとも、ハンブルク市を除けば、市議会での決定と市民予算の決定の違い

について市民に対して釈明することが制度化されている。そして、初期に市民予算を導入した事例（リヒテンベルク区、ケルン市）では、市民予算の結果が市議会によって十分に配慮されていた。しかし、回を追うごとにその程度が下がっていったことには注意が必要だろう。特に、市の財政悪化に直面しているケルン市では、市民に対して予算を提供することが難しくなってきた。また、節約・増収が主要な目的となっていたゾーリングゲン市やボン市では、市民予算の結果にも関わらず、それとは反した節約・増税が行われていた（ただし、その場合にも、市民予算の結果がすべて反映されていなかったわけではない）。

第3は、市民参加用の予算を特別に用意している例は見られなかったことである。節約・増収を目指したゾーリングゲン市やボン市の例では、当然、市民が配分すべき特別の予算は用意されず、節約・増収策に対する市民の反応が求められた。また、ハンブルク市では、長期的な負債管理が主要なテーマであったことから、ある分野の支出を増やせば、ある分野の支出を減らすなどしなければならず、優先順位・後列順位を明らかにしようとするものであった。他方、リヒテンベルク区やケルン市では、支出に関する提案も可能な市民予算であったが、特定の予算枠が事前に設定されているというものではなかった。むしろ、リヒテンベルク区では、投資を含む、法的な義務付けのない任意任務に係る予算がすべて対象であり、ケルン市でも、政策領域は限定されていたが（各回2分野ずつ）、投資を含む、その領域の予算がすべて参加の対象となっていた（なお、ケルン市では、導入当初は市民予算の結果を補正予算として計上しうる財政的余裕もあった）。

第4は、インターネットを利用したオンラインでの施策案に対するコメント・投票の方法が主流であった点である。その例外はリヒテンベルク区であり、書面や近隣区での集会も重要な参加ルートとなっていた。インターネットを主に活用している都市でも、その活用方式は様々であった。ケルン市では、市民からの提案に対して他の市民がコメント・投票する形式であったが、ゾーリングゲン市では、市からの提案に対して市民がコメント・投票する形式であった（ただし、この場合にも市に対して市民が提案することはできた）。ユニークであったのは、ハンブルク市の例であろう。ハンブルク市では、オンラインでの議論を深めていくことに主眼を置き、「ブレインストーミング」、「議論を深める」、「諸提案の整理・調整・補足」という三段階のオンラインでの議論プロセスの中で、市民の提案に対して他の市民が議論することや、Wikiを利用した市民の共同作業を実現し、また、専門家によるオンライン・フォーラムや関係者の見解に関する動画配信など情報提供も充実させた。こうした方式により質の高い議論が可能となったそうだが、もっとも、このハンブルク市の方式には、市議会の対応に関する担保が存在しないなどの問題もあり、2009年以降実施されていない。

第5は、参加者の資格が緩やかな点である。多くの参加者の中から有益な声を拾い出すことに重きを置く（ケルン市）などの理由から、住民・通勤者に限定しているリヒテンベルク区を除き、メール・アドレスとユーザー名の登録さえすれば、市域外の住民であっても、未成年や外国人であっても参加登録が可能であった。そうした参加資格の緩やかさも手伝い、参加者は、人口の4%程度（リヒテンベルク区、ボン市）を筆頭に、2.2%程度（ゾーリングゲン市）、1%程度（ケルン市）などとなっていた。また、典型的な参加者像は、30代から40代の男性で高い教育を受けた人というものであった。インターネットを主要なツールとして

利用した都市では、60代以上の参加者よりも20代以下の参加者の方が多くみられた。もちろん、参加者構成の歪みの問題、「なりすまし」や団体での統一的な投票という問題も認識されていたが、そうした問題に配慮するよりも、気軽に多くの人が参加できる仕組みづくりが優先されていた。

ここまでみてきたように、ドイツの都市自治体の市民予算は、無作為抽出などの方法により「ミニ・パブリックス」を生み出し、そこでの議論をいわば世論の代表として扱おうとする仕組みではなく、より多くの参加者を募ることで、何らかの団体に組織化されているわけではない「一般」の市民の声を拾い上げようとする仕組みといえるだろう。参加者が多ければ多いほど、よい提案も生まれると考えられている点は興味深い。そして、インターネットを用いることで、集会やイベントには参加しづらい層など、その他の参加手法によっては得られない提案や評価が得られる可能性も指摘されていた。もちろん、その提案や評価に何らかの代表性が備わっているわけではないことから、そうして表出された提案・評価と、その他の参加手法によって表出された提案・評価とを対話させること、つまり、その他の市民参加手法との併用が示唆されていた。リヒテンベルク区での調査の際に、市民予算を通じて、若い人の考え方を年配の方々も理解し、年配の方々の考え方を若い人も理解することで、その間の対話が始まるだろうという旨の指摘があった。インターネットを用いた市民予算を他の市民参加手法と併用することで多様な意見の表出機会を創りだし、それらの対話の機会を創ることによって、より普遍的で寛容な予算へとたどり着くことが期待されているのではないだろうか。

最後に、ドイツの都市自治体における市民予算の課題として少なくとも次の2点が挙げられるだろう。第1に、すでにみたように、ドイツの市民予算は、特定の市民予算枠を設けずに行う諮問的な市民予算の制度であることから、その成否は、市民予算の結果の質と、それをくみ取る市議会側の対応の真摯さにかかっているといえ、制度としては脆弱である。こうした制度の下では、何より、予算の最終決定権限をもつ政治家側の市民予算に対する関心の高さを維持することが重要となるが、その関心にのみ任せていると、財政状況が悪化する中では、市民予算が、節約・増収策を市民に受け入れさせやすくする仕組みへと容易に転嫁してしまうおそれがあるだろう。

第2に、リヒテンベルク区で課題にあがっていたように、市民予算の有用感を上げることも課題である。確かに、議論にあまりに時間をかけすぎ、その割には、市議会による市民予算の実現度合いが低くなるなら、市民は、市民予算を有用なものとはみなさなくなり、市民予算離れが進んでしまうだろう。とはいえ、そのために、市民提案を練り上げていく議論の期間を短縮し、市民提案を短期間で実現に結び付けることだけが過度に強調されるなら、短期間で対応可能な提案が主流となり、市の中長期的な戦略に関する市民提案を引き出す機能は失われるだろう。そうであるなら、市民予算の有用感と、中長期的、全体的な視野にたつ市民提案の創出を両立させるためには、近隣区別予算のような、少額ではあるが短期的な解決を求める市民予算と、市の中期的な戦略と結び付くような市民予算とを併用することも検討に値するのではないだろうか。

この調査報告では、主に、担当者へのインタビューと関連資料に基づき、ドイツ都市自治

体における市民予算の特徴とその実施状況、そして自己評価・展望をみてきた。しかし、市民が実際にどのような提案・投票をし、その結果として、市の予算にどのような変化の兆しがみてとれるのか、ということについては言及できなかった。この点について、さらに分析が必要となるだろう。また、今回調査を行った都市の他にも特徴的な市民予算を発展させてきている都市もあり、さらに、近年になり新たな試みを始めている都市もある。こうした都市の取り組みについても観察していく必要があるだろう。

表3 調査結果の比較

		リヒテンベルク区	ケルン市	ハンブルク市	ゾーリンゲン市	ボン市
基礎情報		人口：約 25.3 万人 市民予算：2005 年～（毎年）	人口：約 100 万人 市民予算：2007 年～（複数年予算のため 2 年に 1 回）	人口：約 177 万人 市民予算：2006 年、2009 年	人口：約 16 万人 市民予算：2010 年～	人口：約 32 万人 市民予算：2005 年～（2011 年からインターネット活用）
背 景		・パイロットプロジェクトの対象として検討を開始。 ・区長（左派党）の主導の下、議員や職員で制度を構想	・汚職スキャンダルからの信頼回復の必要性 ・市議会議員、市内の諸団体を巻き込み制度を構想	・当時の連立与党議員からの提案により検討開始 ・電子政府・コミュニケーションの部局が担当	・破産状態寸前の財政状況 ・市議会・市行政からの提案で導入	・財政悪化を背景にインターネットを活用した方式に変更 ・トップダウンによる導入
制度内容	目的	・透明性・理解可能性の向上 ・市民参加による区域の発展	・透明性・理解可能性の向上 ・市民の中から新しい考え方を引き出すこと	・市民の巻き込み ・長期的視点からの議論 ・優先順位・後列順位の発見 ・支出・節約の具体的提案の開発 ・予算に関する知恵の収集と、透明性の創出	・市の節約・増収策への市民の反応、特に「一般の」市民の反応を知ること ・節約・増収に関する市民の優先順位を知ること ・市議会が決定しやすくなること	・透明性の向上 ・市民と政治・行政との対話を改善 ・市民の発言を促進 ・市民による節約・増収策への評価と提案の促進と、政治の決定をサポート
	性格	・諮問的（議会が最終決定） ・ただし、議会決定に関する釈明を義務づけ	・諮問的（議会が最終決定） ・ただし、議会決定に関する釈明を義務づけ	・諮問的（議会が最終決定） ・議会決定に関する釈明は義務づけられていない	・諮問的（議会が最終決定） ・ただし、議会決定に関する釈明を義務づけ	・諮問的（議会が最終決定） ・ただし、議会決定に関する釈明を義務づけ
	実施プロセス	・「提案・議論」、「評価（投票）」、「決定」の三段階 ・各段階で、インターネット、書面・集会（近隣区ごと）の三ルート ・投票により、インターネットから上位 10 提案、13 近隣区からトップ各 5 提案を区議会に提案 ・区議会の決定後に、その結果について区行政が釈明	・「情報（広報）」、「参加」、「評価」、「アカウントビリティ」という三段階 ・市民からの提案に対して、市民がコメント・投票する ・投票の結果、トップ 100 提案を、予算委員会等での討議を経て、議会に提案 ・原則オンラインでの参加 ・市議会の決定後に、その結果について区行政が釈明	・オンラインでの「ブレインストーミング」、「議論を深める」、「諸提案の整理・調整・補足」の三段階 ・市民の提案、モデレーターによる情報提供と論点整理 ・インターネット上での専門家等によるフォーラム ・オンラインでの議論後に、市議会予算委員会が討議し、市議会が最終決定	・「市行政内部での節約・増収策の検討と市議会での決定」、「インターネットでの参加（コメントと投票）」、「市議会での決定」という三段階 ・インターネットによる参加フェーズでは、モデレーターにより市民とコミュニケーション ・市議会の決定後に、その結果について市行政が釈明	・「準備（市行政による節約・増収策の一覧作成）」、「参加（提案・コメント・投票）」、「評価・決定」、「フィードバック」の四段階 ・オンライン対話に備えたコーディネーターの配置 ・上位 50 リストの作成と、市行政による専門的見地から行うその評価 ・市議会が最終決定し、その結果を市行政が釈明
	対象	・任意の事務事業（12 グループに大別）に関する予算が参加対象（投資も含む） ・増収策は対象外	・原則として各回 3 つの政策領域の予算額が参加対象（投資も含む） ・増収策も参加対象	・すべての分野の予算について議論が可能 ・2020 年までの期間の予算が検討の対象	・市が提示した 248 の節約・増収策のうち、市民に影響が大きそうな 78 の方策と 30 の特別策（著しく市民に影響が及びそうな方策）が参加対象 ・独自提案も可	・任意任務に係る予算のうち固有財源のみで行うものすべてが参加対象 ・投資予算は対象外
	参加資格	・住民・通勤者が対象	・誰でも登録可（市域外、未成年、外国人も可） ・メール・アドレスとユーザー名の登録が必要	・誰でも登録可（市域外、未成年、外国人も可） ・メール・アドレスとユーザー名の登録が必要	・誰でも登録可（市域外、未成年、外国人も可） ・メール・アドレスとユーザー名の登録が必要	・誰でも登録可（市域外、未成年、外国人も可） ・メール・アドレスとユーザー名の登録が必要
参加状況		・参加者は増加傾向にある ・2013 年市民予算では人口の 4.1%程度であった（ただし延べ人数） ・3 ルーのいずれからの参加者もあり、片寄は少ない	・当初は人口の 1 %程度であった参加者数は減少している。コメント数・提案数も減少している ・ただし、1 提案あたりのコメント数や、1 提案あたりの投票数は増えていることから、議論は活発になっている ・インターネット経由での参加が主流（40%程度） ・男女比は人口におけるそれと同程度（女性が若干多い）。また、大学卒が多く、30 代から 50 代が中心。 ・市全域に関係する提案が 40%を占めた	・参加者数は比較的小数であったが活発した議論が行われたと考えられている ・登録参加者数は 552 人、コメント数は 1,970 人、245 の予算編成、15 の共同提案 ・30 代から 50 代、男性、高い教育を受けた参加者が多かった	・参加者数は比較的多かった。 ・登録参加者数は 3,595 人（人口の 2.2%程度）、インターネットサイト訪問者は 2 万人以上、評価数は 152,347 件（参加者 1 人あたり 43 件）、コメント数は 4,978 件、市民提案は約 1,000 件 ・30 代から 50 代、男性、高い教育を受けた参加者が多かった ・61 歳以上の参加者（361 人）よりは、29 歳以下の参加者（693 人）が多かった	・参加率（人口に対する参加登録者数の率）は高かった ・登録参加者数は 12,377 人（人口の 4%程度）、インターネットサイト訪問者は 191,000 人、市民提案は 1,494 件、コメントは 12,700 件 ・30 代から 50 代、男性、高い教育を受けた参加者が多かった ・ボン市外居住者の参加は 13%であり、それは市内のある区の参加者数の比率よりも高かった
実施結果と評価・展望	実施結果	・新規事業の提案より改善の提案が主流。 ・区議会での採択率は近年低下しつつある。採択されるのは資金が少なくすむ提案であるという傾向も	・導入当初は、市民予算結果を反映するために予算を追加計上していた。また、議会での採択率も高かった ・しかし、第 2 回には、採択率が下がり、また、追加予算額も下がった	・財務局の土地管理のような、市民にとって身近でない分野の予算を減らし、若者援助・学校といった身近な分野を増額する傾向がみられた ・この傾向は、2006 年、2009 年とも変わらない	・過半数が賛成：市民ホールの閉鎖、サッカースタジアムの取壊し、犬税引き上げ、市役所の集中化、学校の統廃合、駐車場の削減 ・過半数が反対：増税、プール閉鎖、公共交通の削減 ・市民からの提案で取り上げるべきものはなし	・トップ 108 の市民提案のうち 45 が市議会決定であるいは実施済み（46 万€の節約） ・行政提案の 108 の節約・増収策のうち 49 は市民も賛成し、そのうち 30 が決定（1,450€の節約） ・市民が反対した 59 の行政提案のうち 13 は、にもかかわらず実施（1,280 万€の節約）
	評価と展望	・市民参加は促進されているという自己評価 ・全体の参加プロセスに時間をかけていることで、当初の段階から市民参加が実現できるが、一方で、時間がかかり過ぎることへの市民からの批判も ・議員の関心低下が課題	・市民は、オンラインでの参加段階から、市議会での決定まで時間がかかりすぎるという批判。また採択率の低下も批判的に ・財政の急激な悪化により、従来の方法を維持し難い	・2006 年の市民予算の結果は、選挙の争点となり、間接的な影響があった ・市民予算の結果は市議会でもあまり採択されていない ・市議会の決定に関する行政による釈明についての制度化は実現せず	・「問題を市民に知ってもらえた」、「市民の参加が多かった」、「市財政の透明性が向上した」、「市民参加ノウハウが蓄積できた」という理由から「成功」と自己評価 ・市民間での議論を導入することや、投資予算を参加対象とすることなどが今後の課題	・市民に情報を提供し、市民と政治・行政との対話を改善するという所期の目的からみて「成功」と自己評価 ・オンライン対話での市側の迅速な対応が重要 ・インターネット手法はフォーラム等の手法を補完する手法と位置付けるべきとの見解

文献一覧

- 片木淳 (2010)「住民意思の反映とドイツの市民参加制度～住民投票と市民参加の取組」『自治体国際化フォーラム』Nov. 2010、8-12.
- 兼村高文、ロサリオ・ララッタ (2011a)「市民参加予算のこれから 各国の現状から考える(中)各国で導入されてきた市民参加予算」『地方財務 2011 年 8 月号』、69-86.
- 兼村高文、ロサリオ・ララッタ (2011b)「市民参加予算のこれから 各国の現状から考える(下)各国で導入されてきた市民参加予算」『地方財務 2011 年 10 月号』、98-113.
- 松田真由美 (2006)「自治体予算編成過程への市民参加」『TORC レポート』No.26、155-165.
- 山崎圭一 (2006)「ブラジル参加型予算の意義と限界」日本地方自治学会編『自治体二層制と地方自治 (地方自治叢書 19)』、133-151.
- Bezirksamt Lichtenberg von Berlin (2012) *Bürgerhaushalt Lichtenberg 2013*.
- Bundeszentrale für politische Bildung (2012) *Bürgerhaushalte in Deutschland Statusbericht - Stand 01.03.2012*.
- Engel, Denise (2009) *Der Bürgerhaushalt als Instrument der kooperativen Demokratie. Dargestellt am Beispiel der Bürgerhaushaltsverfahren von Berlin-Lichtenberg und Köln*, GRIN Verlag.
- Franzke, Jochen / Heinz, Kleger (2010) *Bürgerhaushalte. Chancen und Grenzen*, edition sigma, Berlin.
- Hamburgische Bürgerschaft (2010) „Bürgerhaushalt Hamburg 2009“ *Abschlussbericht der Online-Diskussion*.
- Taubert, Niels / Krohn, Wolfgang / Knobloch, Tobias (2010) *Evaluierung des Kölner Bürgerhaushalts. Endbericht*, Bielefeld Rechenschaftsbericht. Bürgerbeteiligung am Haushalt 2011/2012.
- Zebralog GmbH & Co KG (2012) *Zwischenbericht: Dokumentation und Auswertung*.

フランス地方制度改革の現状

東北大学大学院法学研究科教授
飯島 淳子

第1章 2010年12月16日法律の全体像

第1節 本法の位置づけ

1 フランス地方制度改革の経緯

革命以来 200 年にわたって強固な集権型として特徴づけられてきたフランスの地方制度は、近時、分権化への歩みを着実に進めている。

第一次地方分権改革 (Acte I) と呼ばれる 1980 年代改革は、1982 年 3 月 2 日の「コミューン、県および州の権利と自由に関する法律」を中心として、“事前の後見監督から事後の裁判的統制へ” というスローガンの下、伝統的な後見監督制度 (tutelle) を廃止し、適法性コントロール制度 (contrôle de légalité) を創設するという形で、国家関与法制を根本的に変更した。これはすなわち、国家行政権に対する地方公共団体の質的独立主体性の確保を目指す改革であったと言える。

その後、4 件の違憲判決を含む憲法院判例の展開を踏まえ、第二次地方分権改革 (Acte II) と呼ばれる 2003 年 3 月 28 日憲法改正と 2004 年 8 月 13 日法律制定が行われた。2003 年憲法改正は、補完性原則 (principe de subsidiarité) の宣言 (憲法 72 条 2 項)、実験の権利 (expérimentation) の創設 (憲法 72 条 4 項)、地方公共団体間における後見監督の禁止と対になったリーダー制度 (chef de file) の導入 (憲法 72 条 5 項)、決定型住民投票制度の創設 (憲法 72-1 条)、自治財政権の保障 (憲法 72-2 条) 等を内容とするものであるが、この憲法改正を具体化するべく、2004 年 8 月 13 日法律によって、州の経済分野における権限の拡充、県の社会分野における権限の拡充をはじめとする大規模な権限移譲が行われた。これらはすなわち、国家立法権に対する地方公共団体の質的および量的独立主体性の確保を目指す改革であったと言える。

以上の第一次・第二次地方分権改革が進められていくなかで、いわゆる受け皿となる行政組織面の課題が浮き彫りになっていく。2007 年に大統領に就任したサルコジ氏は、フランス地方制度の特殊性を見据え、新自由主義的な考え方に基づいて、行政組織改革に着手することになる。この改革の一つの重要なステップとなるのが、本稿の対象とする 2010 年 12 月 16 日法律である (なお、今次の改革に関しては、植村哲ほか「サルコジ大統領によるフランスの地方自治制度改革に関する動向 (一) ～ (一四)」(『地方自治』739 号 44 頁、740 号 49 頁、741 号 72 頁、742 号 31 頁、744 号 61 頁、745 号 19 頁、746 号 33 頁、747 号 45 頁、750 号 38 頁、751 号 45 頁、761 号 56 頁、762 号 21 頁、763 号 46 頁、764 号 125 頁) において、詳細な紹介・分析が行われている。)

2 立法過程

サルコジ大統領は、2008年10月22日、バラデュール元首相を委員長とする委員会を設置した。バラデュール委員会は、精力的に検討を重ねた末、2009年3月5日に、「決断の時 (Il est temps de décider)」と題する20の提言からなる報告書を提出した。この報告書をもとにしつつも内容を大きく異にする部分を含みながら、地方公共団体改革法案が策定・提出された（この段階で、職業税の廃止を内容とする地方財政改革、および、地域開発、交通網整備、科学技術先端地域の集約等を図る大都市圏プロジェクトであるグラン・パリ法は、別個の扱いとされた。）。この法案は、立法過程においても多くの修正を加えられ、元老院第一読会（2010年2月4日）、国民議会第一読会（同年6月8日）、元老院第二読会（同年7月7日）、国民議会第二読会（同年9月28日）、両院合同同数委員会の開催（同年11月3日）を経て、元老院第三読会（同年11月9日）と国民議会第三読会（同年11月17日）において可決されたが、その後、憲法院に提訴され、憲法院の一部違憲判決（同年12月9日）を踏まえて、2010年12月16日に「地方公共団体の改革に関する法律 (Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. 以下では本法と言う。)」が公布された。

なお、本法は、地方公共団体改革関連四法の中心を成すものであるが、いずれも選挙制度に関わる他の三法律（県会議員・州会議員の改選の調整に関する2010年2月16日法律、地方公共団体および広域共同体の議員の選挙に関する組織法案、および、県州兼任議員の選挙および地域民主主義の強化に関する法律案）については、以下では取り上げないこととする。

第2節 本法の基本方針

1 問題状況と対処方法

本法は、フランス地方制度のミルフィーユ状態 (mille-feuilles territorial)、すなわち、行政階層の過剰と各階層の団体数の過剰を問題状況として取り上げ、単純化、明確化ないし合理化を目標として打ち出すものである。

フランスにおいては、三層制（コミューン・県・州）がとられているが、実際には、コミューン間協力公施設法人 (établissement public de coopération intercommunale。以下では、固有の税源を有しているものをEPCIと言い、そうでないものを含む総体を広域共同体と言う。) が基礎的自治体としての役割を担っており、加えて、EUが国内法制度に大きな影響を与えていることから、六層制（コミューン・EPCI・県・州・国・EU）であるとも言われる。そして、フランス地方制度を特徴づけているコミューン（約36700）のみならず、県（101）および州（26）についても、その数の多さと規模・行財政能力の小ささが指摘されてきた。このミルフィーユ状態は、権限の錯綜と財政の錯綜をもたらし、各地方公共団体ひいてはフランス国家の競争力を妨げかねない。

本法は、かかる問題状況を打破するために、コミューン・EPCIおよび県・州という二極化を図り、しかも、これを選挙によって分節化するという方法を選択した。組織の単純化と権限配分の明確化の実現のために、基礎的自治体と広域的自治体がそれぞれ、

選挙を介して連結されることになったのである。ここに、本法の基本方針にかかる大きな特徴がみられる。

2 本法の概要

まず、本法は、コミューン・EPCI レベルに関して、EPCI の貫徹・合理化、EPCI 議会議員への直接選挙の導入、大都市制度の整備（メトロポール（*métropole*）と大都市拠点圏（*pôles métropolitains*））のほか、コミューンの自発的合併の促進施策として、新たなコミューン（*commune nouvelle*）の創設を打ち出している（なお、新コミューンについては、以下では取り上げない。）。また、本法は、県・州レベルに関して、県州兼任議員（*conseillers territoriaux*。この訳語については、植村哲・原昌史・勝目康・中垣内隆久「サルコジ大統領によるフランスの地方自治制度改革に関する動向（九）」地方自治 750 号 54 頁注 4 参照。）制度の創設、および、一般権限条項の廃止を掲げるに加え、県相互、州相互および県・州間の合併の手続の創設を行った（なお、県・州の合併・再編手続については、以下では取り上げない。）。

このうち、県・州レベルの施策、とりわけ県州兼任議員制度が、立法過程を通じた最大の争点であった。県州兼任議員制度は、野党社会党が圧倒的多数を占める県議会・州議会による真っ向からの反対に遭ったのみならず、学界を挙げての強い批判にさらされた。そして、2012 年 5 月の大統領選挙において、社会党のオランド氏がサルコジ氏を破って大統領の座につき、政権交代を果たすや、県州兼任議員制度は、陽の目を見ることなく、廃止されることとなった。これに対し、コミューン・EPCI レベルの施策は、立法過程において、全仏市町村長会をはじめとする利害関係者からの意見聴取をも踏まえ、政治的調整が済まされていた。コミューン・EPCI レベルの施策は、条文数の 3 分の 2（90 条項中 62 条項）を占め、改革の実現に向けた手続・基準や日程が具体的かつ明確に定められており、——スケジュールの遅れはあるものの——着実に進められている。

第 2 章 コミューン・EPCI

序 広域共同体制度の展開

コミューンの数の多さ、規模の小ささと行財政能力の低さは、まさしく、フランス地方制度の基本的な特徴である。その数は、EU 全体の基礎的自治体数の 40% を占め、そのうち、人口 200 人未満のコミューンが 10000 に上り、人口 2000 人未満のコミューンは 32000 に及ぶ。フランスのコミューンの大部分が、教会区（*paroisse*）を中心とした伝統的な地域住民の生活共同体でありつづけていると言ってよい。かような小コミューンが単独で行政を行えないことは明白であるが、しかし、フランスにおいては、コミューンの“強制的”合併手続を定めた 1971 年 7 月 10 日法律が完全に失敗に終わったことに象徴されるように、合併はタブー視されている。したがって、広域連携の必要性は、いわば当然の事理に属することになる。

実際、広域連携の法制度は、古くから、高度に発達してきた。当初から、特定目的ないし多目的の組合 (*syndicats des communes*) が、その柔軟性のメリットに鑑みて、多用されてきたが、これに加え、種々の形態の広域共同体が編み出されてきた（なお、EPCI 以外にも、地方公共団体一般法典は、——あまり利用されていないものの——、同一レベルの地方公共団体間における組織的協働の仕組みを定めている。例えば、コミューン相互協力機構 (*entente intercommunale*, CGCT L.5221-1 条)、「準コミューン化」方式付合併 (*fusion associée*, CGCT L.2113-11 条)、県相互協力機構 (*entente interdépartementale*, CGCT L.5411-1 条)、州相互協力機構 (*entente interrégionale*, CGCT L.5621-1 条) 等がある。)

かくして生じた制度の複雑化の問題に対処するために決定的な一步を踏み出したのが、1999 年 7 月 12 日の「コミューン間協力の強化・簡素化に関する法律」(*Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*) である。1999 年法律は、種々の広域共同体を整理するとともに、固有の税源をもつ 3 種類の EPCI を中心に据えた。すなわち、農村地域を対象とする（人口要件のない）コミューン共同体 (*communautés de communes*, 2358 (2012 年 1 月 1 日現在))、人口 1.5 万人以上の一または複数の中心コミューンを含む人口 5 万人以上の都市圏を対象とする都市圏共同体 (*communautés d'agglomération*, 202)、および、人口 50 万人以上の大都市圏を対象とする大都市共同体 (*communautés urbaines*, 15) が、それである。これらの EPCI は、地方直接 3 税（既建築地税、非建築地税、住居税）を中心とする固有の税源を有しており（予算規模は州に匹敵する。）、また、段階に応じて、コミューンから多くの権限を体系的に移譲されている点に、特徴を有している。

これらの広域共同体はいまや、95%以上のコミューン、90%におよぶ人口をカバーしている(2012 年 1 月 1 日現在、2581 の広域共同体が存在しているが、これらは、35303 コミューン、59320637 人をカバーしている。広域共同体に加入していないコミューンは、1380 コミューン、6434868 人にすぎない。)。ただし、1999 年法律は、財政的誘導によって、広域共同体への加入を促すことを主たる狙いとしており、したがって、質より量を追求するものであったことに、限界があった（内務省 J. Renard 氏 2011 年 9 月 13 日ヒアリング）。すなわち、一方で、とりわけ人口要件の課されていないコミューン共同体について、飛び地・非連続地といった地理的不合理さや人口の少なさがネックとなっており（人口 5000 人未満の広域共同体が 623 存在し、また、10 未満のコミューンしか加入していない広域共同体が 1141 存在している。）、他方で、これらの広域共同体は、大都市経営の観点や世界的競争力の観点に欠けるところがあった。加えて、広域共同体は固有の議会を有しているものの、間接選挙制が採られており、その民主的正統性の欠如が問題視されてきた。本法は、これらの課題への対処を試みることになる。

第 1 節 EPCI の貫徹・合理化および直接選挙制の導入

1 EPCI の貫徹・合理化

(1) 法制度

コミューン・EPCIに関する第一の改革は、EPCIの貫徹・合理化である（法35条、CGCT L.5210-1-1条）。すべてのコミューンをEPCIに加入させるとともに、既存の広域共同体を地理的側面（飛び地・非連続地の解消。ただし、島嶼コミューン等については、例外が許容されている。）、および、人口の側面（圏域人口を5000人以上とする。ただし、地理的特性に応じて、例外が許容されている。）から合理化・再編することが、目標とされた。このうち、EPCIの貫徹に関しては、既にコミューン全体の95%がEPCIに加入していることから、これを100%にすることに、大きな障壁は存在しない。したがって、主たる課題は、EPCIの合理化・再編であることになる。加えて、コミューン組合についても同時に再編を図り、15000以上存在する組合を3000～4000に削減することが目標とされた（コミューンは、平均すると4～5の組合に加入している。）。なお、イル・ド・フランス州は、対象から除外されている。

本法は、EPCIの貫徹・合理化を実現するために、諸アクターと道具を用いた手続を定めた。

アクターとしては、県地方長官（*préfet*。この訳語については、自治体国際化協会用語法に従っている。）が主体となり、関係議会の議員を構成員とするコミューン間広域連携推進県委員会（*Commission départementale de la coopération intercommunale*。以下ではCDCIと言う。）が、県地方長官の決定をも覆しうる重要な役割を担い、関係するコミューン議会とEPCI議会が当事者として関与する。なお、CDCIは、EPCI代表が拡充され、現在の構成員は、EPCI議会議員40%、コミューン議会議員40%、県議会議員10%、州議会議員5%および組合5%となっている。また、道具としては、コミューン間広域連携推進県計画（*Schéma départemental de la coopération intercommunale*。以下ではSDCIと言う。）が鍵となる。なお、SDCIは、1992年2月6日法律によって設けられ、ほとんど用いられないままになっていたが、内務大臣のイニシアティブによって2006年に再生され、本法によって、単なる方向性を示す文書から、広域共同体改革を枠付ける真の要素に転換された。

手続は、具体的なスケジュール設定の下、次のように進められる。まず、県地方長官が、SDCI案を策定し、関係議会の意見を求め（3ヶ月以内に意見を提出しない場合には、知事の案に賛成したものとみなされる。）、この意見の送付を受けて、CDCIが答申を行う（4ヶ月以内に意見を提出しない場合には、県地方長官の案に賛成したものとみなされる。）。CDCIは、3分の2以上の特別多数をもってすれば、県地方長官の策定したSDCI案に対する修正案を採択することができる。ここまでのSDCIの策定は、2011年12月31日が期限とされた。その後、SDCIの実現の段階に関しては、境界の画定が、CDCIの関与の下に、2012年12月31日までに決定された上で、関係議会への諮問を経て、2013年6月1日までに、再編・合理化が完成されることになっている。なお、SDCIは、6年ごとの見直しが予定されている。

ここで注目すべきは、県地方長官の強力な権限である。関係議会の同意が得られない場合であって、県地方長官が自らのSDCI案を維持する場合には、CDCIへの諮問が行われ、CDCIが、3分の2以上の特別多数をもって、県地方長官の策定したSDCI案に

対する修正案を採択しない限り、県地方長官は、自らの案に則ってコミューンの再編を行うことができる（法 38 条、CGCT L.5210-1-2 条）。確かに、CDCI は、3 分の 2 以上の特別多数により県地方長官の案を修正する権限を与えられているが、このことは、裏を返すならば、CDCI の 3 分の 2 以上による修正がなければ、たとえ関係議会が反対したとしても、県地方長官の案が通るということを意味している。県地方長官のこの強力なイニシアティブは、「例外的な」権限として、2013 年 6 月 1 日までの時限措置として認められているものである。

（2）改革の進行状況

EPCI の貫徹・合理化は、立法者の明確かつ強固な意思に従って実行に移されているが、その進捗状況は、以下のように、各県によって大きく異なっている（H. Josse, *Schémas départementaux de la coopération intercommunale: vers une tectonique de l'intercommunalité en France?* JCPA 19 septembre 2011, pp.15 et s.）。

まず、形式面つまり SDCI の分量に関しては、数頁しか記述しない県（カルヴァドス県など）がある一方で、100 頁に及ぶ県（ロット県、シャラント・マリティーム県など）もあるが、大部分の SDCI は、地理的要素やデータに基づいて、県の現状（境界、権限、財政的インパクト等）を具体的に記述している。また、実質面つまり SDCI の内容に関しては、極めて慎重に、境界の大きな変更や合併に触れない県がある一方で、ほぼすべての境界変更を試みる県もある（例えば、ヴァール県は EPCI 数を 15 から 6 に削減し、ジロンド県は EPCI 数を 45 から 21 に削減する案を提示している。）。さらに、方法論に関しては、県地方長官と議員との力関係に応じて、違いが見られる。議員との十分な調整（対話・妥協）を要請する国の通達（2010 年 12 月 17 日）に従って、県地方長官庁は、対決を避けるべく行動しているが、その結果、SDCI は、各県によって、国のビジョンにすぎないものもあれば、県地方長官と議員の調整の成果とみなしうるものもあれば、議員の要望の積み上げに他ならないものもある。

このように、県地方長官の意欲に応じて、また、県地方長官と議員との力関係に応じて、SDCI の形式・実質・方法論は、各県ごとに大きく異なっている。かかる違いは、地理的・政治的な特徴をはじめとする地域的アイデンティティに由来していると考えられる（内務省 J. Renard 氏 2011 年 9 月 13 日ヒアリング）。例えば、アルデンヌ県においては、大規模な EPCI と小規模な EPCI の二つの EPCI しか存在しておらず、両者の政治的思惑が合致しなかったため、SDCI においては何らの提案もなされなかった。戦略的には、——しばしば国会議員を兼職している——有力政治家の個人的な野心が大きな意味を持つことになる（J.-C. Némery 教授 2011 年 9 月 14 日ヒアリング。なお、Némery 教授は、アルデンヌ県の CDCI のメンバーでもある。）。

そして、SDCI の総合的分析の結果、以下の特徴が指摘されている（H. Josse, *Schémas départementaux de la coopération intercommunale : vers une tectonique de l'intercommunalité en France?* JCPA 19 septembre 2011, pp.17 et s.）。第一に、改革の成果として、EPCI の数は平均で 35%削減され、全体で 300 近い合併が予定されてい

る。EPCI 不加入コミューンは——若干の島嶼コミューンを例外として——なくなり、飛び地・非連続地は解消され、人口 5000 人未満の広域共同体は、623 から 87 に削減される（とりわけ山岳地帯には、地理的な理由から、人口 5000 人未満の EPCI が数多く残っている。）。第二に、巨大な EPCI の創設は避けられる傾向にある。巨大な EPCI は、創設にあたって地域的な政治バランスの問題が大きく、また、その運営も複雑化することが懸念されている。第二の特徴がむしろ都市部に共通に見られるのに対し、第三に、農村部においては、対応が様々に分かれている。広域にわたる EPCI の創設が提言されたり（例えば、オート・コルス県は、36 コミューンを 1 つの EPCI に再編すると述べている。）、従来の境界の維持が提言されたり（例えば、フィニステール県は、既存の EPCI を維持するとしか述べていない。）、さらに、この二つの方向が同時に提言されたりしている。

その後、改革の進行に伴い、新たな問題が浮かび上がってきた。本法は、SDCI の策定期限を 2011 年 12 月 31 日に設定していたが、実際には、33 県がこの期日までに策定できなかった。このような場合には、本法の規定に従って、県地方長官は、SDCI の不存在にもかかわらず——したがって CDCI への諮問を経ることなく——、境界の画定について例外的な権限を行使することができる。現に、オート・サヴォワ県においては、県地方長官が、CDCI への諮問を経ることなく、2012 年 1 月に境界画定に係る 4 つのアレテを発した。しかし、県地方長官の“強権的な”単独行動は地方議員の懸念を呼び起こしたため、本法の当初の枠組みを変更する立法が行われることになった。すなわち、2012 年 2 月 29 日法律（Loi n° 2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale, dite loi Pélissard-Sueur）は、SDCI の外で境界を画定するアレテについては、体系的に CDCI に諮問しなければならないと定めることになった。2012 年法律は、CDCI の権限を強化し、かつ、永続化したものであると言える。なお、2012 年 6 月現在、68 の SDCI が公表されているが、未策定の県に対しては、2012 年 7 月 5 日付の内務大臣通達によって、2012 年 12 月までに策定するよう、要請がなされている。

（3）評価

EPCI の貫徹・合理化に関しては、地方議員の代表からなる CDCI の権限が強化されたものの、最終的には、県地方長官の例外的な権限によって、その実現が担保されている。このことは、コミューンに対する協力・連携の“強制”を意味し、ひいては、地方自治の侵害を意味するのではないかと考えられよう。しかし、フランスにおいては、この施策による地方自治の侵害は、一般には懸念されていない。かかる懸念の欠如は、この施策が、あくまで協力であって、合併ではないこと、また、広域連携が、実際上の必要に迫られたものであり、長年にわたる経験知に基づいて運営されていることを背景としているようである（例えば、J.-C. Némery 教授 2011 年 9 月 14 日ヒアリング）。加えて、制度上は、CDCI に対し、地方自治の保障の機能が期待されている。すなわち、県地方長官の SDCI 案については、関係コミューン議会・関係 EPCI 議会の同意が必要

であるが、これが拒否された場合には、CDCI への諮問が行われ、CDCI は、3 分の 2 以上の特別多数をもって、県地方長官の案を修正することができる。CDCI つまり地方議員の代表が、県地方長官に対して、自らの見解を強いることができるのである。現に、700 近い修正が行われている（E. Duru, *Etat d'avancement du volet intercommunal de la réforme territoriale. Ou les trois actes d'une pièce maîtresse pour l'avenir de la décentralisation*, AJCT, 2012, p.402）。ただし、CDCI の関与による地方自治の保障という考え方に対しては、CDCI の運営方法は、必ずしも自治に適合的ではないという指摘もなされている（J.-C. Némery 教授 2011 年 9 月 14 日ヒアリング）。CDCI においては、県地方長官が議長となっていること、合議制ではないこと、コンセンサスの形成が実際には時間稼ぎにすぎないことなどが、問題視されている。なお、県地方長官の例外的権限の行使に対して、関係地方公共団体が事後的に越権訴訟によって争うことは、フランス法の伝統に照らして疑いがない。

EPCI の貫徹・合理化は、コミューンの自治のあり方に深く関わるが、翻って、県地方長官の役割ないし県の存在意義を問い直すことにもつながる（内務省 J. Renard 氏 2011 年 9 月 13 日ヒアリング）。県は、伝統的に、いわばコミューンの保護者としての役割を果たしてきた。とくに、フランスの大部分を占める農山村地域においては、この傾向が依然として強い。そのため、県は、コミューンの実質を規定する EPCI のあり方に対して、大きな関心を抱いている。県議会議員は、CDCI のなかでの代表性の拡大を要求し、コミューンへの影響力を保持しようとするが、この県議会議員との調整のなかで、県地方長官がイニシアティブをとっていくことになる。EPCI 改革が、コミューンと EPCI との関係のみならず、これらと県との関係に対して及ぼすインパクトは、決して小さくない。

2 EPCI における直接選挙制の導入

（1）法制度

コミューン・EPCI に関する第二の改革は、EPCI 議会議員への直接選挙制の導入である。EPCI 議会議員は、従来、間接選挙制の下で、構成コミューン議会の議員のなかから選出されていた。しかし、EPCI は、実質的に、コミューンに代わって基礎的自治体の役割を果たしていることから、その民主的正統性の欠如が、常に、問題視されてきた。本法は、EPCI の貫徹・合理化を打ち出すとともに、EPCI のさらなる強化に伴って、直接選挙制の導入を実現するものである。なお、直接選挙制の導入は、固有の税源をもつ四種類の EPCI（コミューン共同体、都市圏共同体、大都市共同体およびメトロポール）に限って行われる。

選挙方式のあり方が、立法過程においては議論の対象となった。結局、EPCI 議会議員の選挙は、コミューン議会議員の選挙と同時に同一の名簿によって行い、上位当選者がコミューン議会議員と EPCI 議会議員を兼任する——下位当選者はコミューン議会議員のみとなる——という方式がとられることになった（法 8 条、CGCT L.5211-6 条）。これは、（1982 年 12 月 31 日法律に基づき、コミューン内部に区を設置している）パリ・リヨン・マルセイユの三大都市において採用されている方式であり（頭文字をとつ

て PLM 方式とも言われる。)、共同選挙方式 (fléchage。この訳語に関しては、植村哲・原昌史・勝目康・中垣内隆久「サルコジ大統領によるフランスの地方自治制度改革に関する動向 (九)」地方自治 750 号 55 頁注 8 参照。) と呼ばれている。この共同選挙方式による EPCI 議会議員選挙は、2014 年から実施されることになっている。

(2) 改革の進行状況

地方公共団体改革関連四法の一つとして、県州兼任議員の選挙および地域民主主義の強化に関する法律案が策定され、選挙方式の具体化をはじめとした立法作業が進められている。とりわけ、この方式が拘束名簿式選挙 (scrutin de liste) を行うコミューンのみに適用されるため、その人口要件次第で改革のインパクトが大きく変わってくる。3500 人以上とされている現在の人口要件を 500 人以上に引き下げ、対象となるコミューンを増やすことが検討されている。

(3) 評価

本法は、コミューンと EPCI に関して、両者を県・州に対置されるカップルとした上で、EPCI の貫徹・合理化と直接選挙制の導入を通して、EPCI の整備さらには強化を図っている。EPCI の貫徹・合理化によって、EPCI は全国に遍く存在する普遍的な制度となり、また、EPCI 議会議員への直接選挙制の導入によって、EPCI は民主的正統性を付与されることになる。このことはすなわち、EPCI の“自治体化”を意味するとも考えられよう。

このように、本法は、明らかに、EPCI のコミューンに対する優先を基礎としている。しかも、本法は、EPCI のなかでも、固有の税源をもつ四種類の EPCI を歴然と差異化している。かかる改革は、従前の制度をさらに押し進め、コミューンと EPCI の関係の変容を決定的ならしめる可能性がある。その変容とは、EPCI によるコミューンの吸収、そして、コミューンの将来的消滅である。コミューンは、確かに、歴史の重みを伴って、現実の生活に根付いてはいるものの、EPCI の“自治体化”を直視し、自らの存在意義を問い直す必要に迫られている。コミューンは、基礎的自治体としての行政機能を果たしえないのならば、自らの積極的な任務を追求しなければならない。例えば、社会学的な意味における連帯の機能を深化させ、それとの連続性において、法的な意味における民主主義の実現を図ることを、コミューンの任務とすることが考えられよう。

第2節 メトロポールおよび大都市拠点圏の創設

1 メトロポール (métropole)

(1) 法制度

コミューン・EPCI に関する第三の改革は、大都市制度の整備である。

フランスは、無数の小さなコミューンを特徴とするが、同時に、人口面からみるならば、わが国と同様、その大部分が大都市に居住しており、大都市ならではの課題をも抱えている。フランスにおける大都市制度の展開は、1960 年代の DATAR (Délégation à

l'aménagement du territoire et à l'action régionale) に遡る。“パリとそれ以外”と括られる地域間の不均衡を是正し、全国的に均衡のとれた国土整備を行うことが目標として掲げられた。1966 年 12 月 31 日法律は、人口 5 万人以上の大都市共同体を“強制的に”設立した。首都であるパリは、コミューンと県の機能を併せ持つという特殊性を有しているが、パリに加え、リヨン、マルセイユというフランスの三大都市は、1982 年 12 月 31 日法律によって、コミューンの内部における区の設置を主とする特例を認められている。さらに、1990 年代以降、とりわけ移民が集住する地区の生活環境を整備するための地区改善政策 (politique de la ville) が、移民の統合に関する諸施策と組み合わせて展開されている。

本法は、かかる従前からの政策に加えて、都市への人口集中、世界の大都市との競争、生活圏の広域化といった課題に正面から対応するべく、メトロポールという新たな制度を打ち出した。メトロポールは、1960 年代のエコーであるとも評され (J.-M. Pontier 教授 2011 年 9 月 22 日ヒアリング)、また、国土整備政策の枠内での考察の到達点であるとも言われる (E. Dechamps, Métropole et pôles métropolitains dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, AJDA, 2011, p.1130)。というのも、大都市共同体と都市圏共同体は、都市圏域の 14%しかカバーしておらず、都市周辺のコミューンは、コミューン共同体を構成しつつ、都市圏を取り囲んでいるといったように、制度上の錯綜がみられ、また、諸立法間の調整が欠如しているなかで、これらの問題に対処すべく、メトロポールの名の下に、新たな大都市制度が構想されたからである。

メトロポールは、バラデュール報告において提言されていたが、その後の立法過程のなかで根本的に変更された。バラデュール報告においては、メトロポールは、“21 世紀のコミューン”の名の下に、目玉の一つとされ、国が、職権によって、地方公共団体として 11 団体を創設するとされていた。これに対し、本法においては、メトロポールは、関係地方公共団体が、自発的に、EPCI として創設するとされた (法 12 条、CGCT L.5217-1 条)。この変更ないし“骨抜き”の根底には、コミューンの存在を保持するという政治的決断があった。バラデュール報告は、メトロポールを地方公共団体として強制的に設立しようとするものであり、すなわち、メトロポール圏内のコミューンを廃止しようとするものであったが、このような選択が国会によって拒否されたということである。この決断は、コミューン——ないしそのシンボルである教会——に対するフランス人の愛着が勝った、プラグマティックな決断であるとも言う。なお、実際の政治過程においては、有力政治家が国会議員であるとともに大都市の市長であるといった、フランスに特徴的な兼職制度が効果的に作用している。

かくして、メトロポールは、固有の税源を持つ EPCI としての地位を有することになった。固有の税源を持つ EPCI は、1999 年法に基づくコミューン共同体、都市圏共同体、大都市共同体に加えて 4 種類となり、また、人口要件に関しては、メトロポールが 50 万人以上とされたことに伴って、大都市共同体は 50 万人以上から 45 万人以上へと引き下げられた。これらの EPCI は、地理的連続性を要求され、飛び地を含まない。メ

トロポールは、他の EPCI と同様の手続によって創設されるが、ただし、他の EPCI とは異なり、県地方長官のアレテではなく、——県地方長官の介入を排して——デクレによって創設される。

メトロポールは、地域の競争力と統合を向上させるために、地域の経済、環境、教育、文化、社会の整備・発展に関する計画を作成し、実施するものとされている。メトロポールは、都市経営と世界的競争力の観点に立った、新たな大都市制度として位置づけられうる。その権限は、まず、コミューン（経済面・社会面・文化面での発展・整備、地域整備、住宅政策、地区改善政策、公共サービスの管理、環境の保護・活用と生活環境政策の6分野）、県（県道管理等）および州（経済活動）から、義務的に移譲される。また、メトロポールの求めにより、県（福祉事務、中学校の設置・管理等）および州（高校の設置・管理等）から、協約によって移譲される。大都市圏と県・州との間の関係を組織化することが、メトロポールの主たる革新である（J.-F. Brisson, *La loi du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale ou le droit des collectivités territoriales en miettes*, *Droit administratif*, mars 2011, p.15）。さらに、国からも、大規模施設やインフラの整備・運営・管理に関して権限が移譲されうるが、ただし、財政的に完全に補償される県・州からの権限移譲とは異なり、国からの権限移譲は、無償でなされ、財政的な裏付けを伴わない。

（２）改革の進行状況

メトロポールの創設は、現在までのところ、ニースでしか行われていない（ニース・メトロポールは、46 コミューン、536378 人を包摂している。）。サルコジ元大統領の側近であったエストロジ（C. Estrosi）ニース市長が、強力なイニシアティブの下、改革の一つのモデルを示そうとしたものである。より実質的な背景としては、従来から、ニース市を中心とした地中海沿岸の大都市共同体と、山岳地帯の小コミューンを包摂する3つのコミューン共同体との間で、両圏域をまたがる河川の管理をめぐる、連携の必要性が強く認識されていたことが挙げられる（西村高則氏、C.-H. Houzet 氏（クレア・パリ）2012 年 10 月 25 日ヒアリング）。上流に位置するコミューン共同体が、財源不足により、十分な水質管理を行うことができずにいたため、下流に位置する大都市共同体は、環境の悪化に悩まされていた。このような環境面からの流域の一体的管理の必要性が、両圏域を統合する原動力の一つとなったのである。ニース・メトロポールは、積極的なプロモーションによって EU 構造基金を受け入れ、ジェノヴァとの間の高速鉄道計画を推進するなど、ヨーロッパレベルでの活動を展開しはじめている。

しかし、ニース以外には、メトロポールの設立は見込まれていない。その主たる理由として、メトロポールが、大都市共同体と変わらない権限しか持たない“スーパー大都市共同体”にすぎず、改革に踏み出すだけのメリットに乏しいことが挙げられている。

（３）評価

メトロポールは、バラデュール報告の意気込みにかんがみるならば、成功していると

は言い難い。組織面においては、国が、職権によって、地方公共団体として、11 団体を創設するとされていたのが、関係地方公共団体が、自発的に、EPCI として創設するという形に“後退”した。また、権限面においては、大都市共同体のそれと変わらないのに加え、協約による権限移譲に関しては、本法が、協約不締結の場合について何ら触れておらず、また、協約による場合の事務部局の移管を定めていないことから、インセンティブに欠け、実際には機能しないのではないかと指摘されている（G.Marcou 教授 2011 年 9 月 16 日ヒアリング、G.Marcou, *Le département et les communes : complémentarité et concurrence*, A.J.D.A., 2011, p.1834）。

現状における“失敗”は置いておくとしても、メトロポールは、県および州との関係において、さらに、メトロポールと残存地域との関係においても、微妙な問題を孕んでいる。特に、県および州は、協約手法によって任意に権限移譲を行うことになるが、メトロポールの求めを拒否するか、それとも、権限縮小のリスクのなかで交渉するかは、政治的力関係に委ねられている（E. Dechamps, *Métropole et pôles métropolitains dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*, AJDA, 2011, p.1135）。メトロポールの創設は、県に対して深刻な影響を及ぼし、また、州との関係では、競争・衝突を生じさせ、国の介入を招きかねないこともまた懸念されている（J.-C. Douence, *Les métropoles*, RFDA, 2011, p.264）。

2 大都市拠点圏（pôles métropolitains）

（1）法制度

大都市拠点圏は、バラデュール報告においては提言されておらず、国会における審議過程を通じて導入されたものである。

大都市拠点圏は、メトロポールとは異なり、EPCI とは位置づけられていない。この制度は、既存の EPCI 相互を連携させるための混合組合（syndicat mixte）として性格づけられている（法 20 条、CGCT L.5731-3 条）。混合組合としての性質上、大都市拠点圏は、EPCI 間の合意によってしか、設立されえない（ただし、県地方長官のアレテによって決定される。）。大都市拠点圏は、都市計画分野において、初めて法律により混合組合が受け入れられたものである（E. Dechamps, *Métropole et pôles métropolitains dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*, AJDA, 2011, p.1129）。大都市拠点圏の介入領域は、経済開発、イノベーション・研究・高等教育・文化の促進、地域整備およびインフラ・交通サービスの整備であり（法 20 条、CGCT L.5731-1 条）、これらは地域戦略の鍵となる。この新たな制度は、EPCI を連合させるための柔軟な協力制度として、州レベルの地域整備の道具になることが期待されている。

大都市拠点圏の要件として、圏域人口が 30 万人以上であり、かつ、構成メンバーである EPCI の 1 つ以上が人口 15 万人以上であることが求められる。つまり、大都市拠点圏は、複数の中心をもつ広範な都市圏域として、設定される。そして、大都市拠点圏は、地理的連続性を要求されないため、地理的に離れた複数の都市圏をネットワーク化

することができる。このようなネットワーク政策 (*politique des réseaux de villes*) は、1990 年代から採られてきたものであるが、手続および財政面での複雑化の問題を孕んでいるものでもある (E. Dechamps, *Métropole et pôles métropolitains dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales*, AJDA, 2011, pp.1131-1132)。

(2) 改革の進行状況

大都市拠点圏は、シロン・ロラン (ナンシー、メス、エピナル) において最初に設立され、その後、各地において、設立が続き (2012 年 9 月現在、6 つの大都市拠点圏が設立されている。)、また、20 程度のプロジェクトが進行中である。これらの規模は多様であり、例えば、ルーアンのように、狭域を対象とする大都市拠点圏も存在すれば、ブレスト・ロワール・レンヌ・ナント・アンジェのように、極めて広範囲にまたがる飛び地状の大都市拠点圏も存在する。

(3) 評価

大都市拠点圏は、メトロポールに比べると、成功していると評されうる。その要因は何よりも、組織としての柔軟性に求められよう。大都市拠点圏は、既存の EPCI 間の連携を可能にする混合組合としての性格を有するため、新たに組織を設立する必要がなく、構成員間の合意によって、協働して実現すべき利益を決定することができる。しかし、その反面、大都市拠点圏制度は、曖昧さを免れられない。大都市拠点圏とその構成員 EPCI との競合が生じうるし、また、各大都市拠点圏によって様々な運用がなされ、制度が複雑化するにいたるならば、単純化と明確化を掲げた改革の狙いに逆行することになりかねない。さらに、大都市拠点圏は、圏域を同じくする地方公共団体、なかでも州にとって危険な存在になりうること (例えば、リヨンを中心とする大都市拠点圏が創設された場合の、ローヌ・アルプ州のプレゼンスの著しい低下) が指摘されている (G.Marcou 教授 2011 年 9 月 16 日ヒアリング)。

第 3 章 県・州

序 県・州制度の展開

コミューンが、11 世紀末ないし 12 世紀初頭に、平和・安全のための相互扶助を目的とした宣誓共同体として形成され、後に特権的団体の一つとして革命の標的となり、市町村 (*municipalité*) として解体・画一化されたのに対し、県と州は、生い立ちをまったく異にしている。県は、この革命時に、馬車で 24 時間以内に回ることでできる範囲を基準として、機械的に国の行政区画として設けられた。県は、官選の県地方長官と公選の県議会からなっており、2 世紀にわたって、官選知事が県の執行機関となってきたが、1982 年 3 月 2 日法律によって、県議会議長が執行機関となり、完全自治体化が成し遂げられた。対して、州は、1960 年 7 月 2 日デクレにより、経済計画を地域ごとに

実施するための国の行政区画として創設され、公施設法人を経て（1972 年 7 月 5 日法律）、1982 年 3 月 2 日法律により地方公共団体となり、2003 年憲法改正により憲法上の地位を与えられた。コミューン・県からはるかに遅れて創設された州は、とりわけ県との微妙な関係を前提として、既存の地方公共団体との衝突を周到に回避しつつ、制度設計されざるを得なかった（ジャン・マリー・ポンティエ、拙訳「フランスの州（レジオン）」自治研究 81 巻 12 号 81 頁参照）。その結果、州は、経済発展・国土整備の分野に特化されたが、現在では、ヨーロッパレベルの要請とも相俟って、フランス地方制度の一つの柱となっている。この州の区域区分は、1960 年 6 月 2 日デクレにより、レジオン活動区画として創設された——つまり、州の分権のためのものではなかった——区画を、依然として基礎としている。

以上の経緯からして、県と州はそれぞれに、規模の小ささに縛られ、また、政治的に廃止不可能な状態になっている。現に、アタリ委員会が県の廃止を提案した際（*Rapport de la Commission pour la libération de la croissance, présidée par J. Attali, 2008*）、大統領は、この部分を取り上げて即座に却下した。このような県・州制度の“ジレンマ”をいかに克服するかという、現代フランスの抱える課題に対し、本法は、正面から取り組み、県州兼任議員制度の創設を打ち出したものである。県州兼任議員制度は、2010 年改革の原動力となり、同時に、2010 年改革の最大の争点となった。本法は、組織面での合理化と合わせて、権限面での合理化の観点から、県と州に関する一般権限条項の廃止をも企図した。これらの改革は、本法の基本的目標である組織の単純化と権限の明確化にまさしく関わるものであり、かつ、伝統的な法制度を根本から覆す可能性を秘めている。——政権交代により廃棄されてしまうとはいえ——現段階において、理論面と実践面の双方から、その意味と射程を見きわめておく必要がある。

第 1 節 県州兼任議員制度

1 法制度

県・州に関する第一の改革は、県州兼任議員制度（*conseillers territoriaux*）の創設である。県・州制度のジレンマを克服するために、従来から、作用上の協働をはじめとする様々な試みがなされてきたが、本法は、従来の試みから断絶した“画期的な”施策を打ち上げた。すなわち、県と州のカップリング（*couple*）、連結（*articulation*）ないし接近（*rapprochement*）を目的として、一人の議員が県議会議員と州議会議員を——制度上必ず——兼任する仕組みを取り入れたのである。これは、県議会と州議会を同一の議員によって構成させることを通じて、いわば制度上の連結を強制するものである（J.-F. Brisson, *La loi du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale ou le droit des collectivités territoriales en miettes*, *Droit administratif*, mars 2011, p.16）。極めて大胆なこの試みは、県・州の廃止が不可能であり、県合併・州合併の見込みも立たない状況のなかで、県・州のいずれをも存続させつつ合理化を図るために絞り出された、斬新なアイディアであるとも評されよう。県州兼任議員制度は、県と州の権限・支出の合理化というより広い文脈に位置づけられる。

制度上の連結が選挙制度によってなされるところに、この施策の特徴がある。地方公共団体としては、県と州の二つがあるが、議会は一つにするという発想がとられ、その手段として選挙制度が利用されたのである。選挙方式のあり方をめぐって、立法過程においては激論が交わされた。まず、小選挙区制（議席数の 80%）と比例代表制（議席数の 20%）を組み合わせた政府案に反して、小選挙区単記 2 回投票の方式（mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours）がとられることになった。これは、伝統的な県議会議員選挙方式であるが、ただし、3 年ごとの半数改選ではなく、6 年ごとの全体改選とされた。また、選挙区割りに関しては、県議会議員選挙の選挙区であるカントンの廃止を提言したバラデュール報告に反して、カントンを再編した上で存続させることとされた。この方式による県州兼任議員選挙は、2014 年から実施されることになっていた。

法律が両院において可決された後、憲法 61 条 2 項に基づき、60 名以上の国民議会議員と 60 名以上の元老院議員から憲法適合性に関する審査を付託された憲法院は、2010 年 12 月 9 日に一部違憲の判決を下した（n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, Rec., p.367）。憲法院は、県州兼任議員制度そのものや選挙方式について、違憲の判断を下したわけではない。憲法院が違憲としたのは、各県・各州の県州兼任議員の議席配分を定めた別表を含む法 6 条のみである。憲法院は、県ごとの人口当たりの議員数の割合が、同一州内の平均から著しく（20%以上）乖離しているケースがあることを捉えて、これが、投票における平等原則に違反すると判断したのである。この憲法院判決を受けて、6 条全体を削除した上で、2010 年 12 月 16 日に法律が公布された。その後、2011 年 7 月 26 日法律（Loi n° 2011-871 du 26 juillet 2011）によって、違憲と判断された州について議席数の再配分が行われている。

県州兼任議員制度は、本法において、2014 年の選挙により実現に移される予定とされていたが、2012 年の政権交代後、社会党新政権によって、陽の目を見ることなく、廃止されることになった。2012 年 7 月 5 日の内務大臣の県地方長官宛通知において、選挙は 2015 年または 2016 年に延期されることが記されている。

2 評価

県州兼任議員制度に関しては、理論上の問題とともに、現実の政治上の問題を考察しなければならない。

まず、県州兼任議員制度に関しては、理論上、その違憲性が強く批判されている。問題は、端的に、二つの地方公共団体を、一つの選挙によって、一つの議会が代表することにある。憲法 72 条 3 項は、「法律の定める条件において、地方公共団体は、公選の議員によって自由に行政を行い、その権限の行使のために行政立法権を有する。」と定めている。この憲法上の自由行政の原則が、各地方公共団体は、固有の議会によって管理され、各議会の選挙は別々でなければならないことを要請していると考えるならば、県州兼任議員制度は、自由行政の原則に違反することになり、同時に、一の投票で二の議会を選ぶことは、選挙人の自由を侵害することになる（G. Marcou, La réforme

territoriale : ambition et défaut de perspective, RFDA, 2010, pp.371-372, M. Verpeaux, La réforme territoriale et les nouveaux élus, RFDA, 2011, pp.248-249)。また、憲法 72 条 5 項は、「いかなる地方公共団体も、他の地方公共団体に対して後見監督を行うことができない。」と定めているが、県州兼任議員制度は、県を州の付属物ないし延長とし、州の県に対する後見監督を引き起こすおそれがあることに鑑みるならば、後見監督の禁止という憲法上の規範に違反することになる (G. Marcou, La réforme territoriale : ambition et défaut de perspective, RFDA, 2010, pp.372-373, M. Verpeaux, La réforme territoriale et les nouveaux élus, RFDA, 2011, pp.249-250)。だが、憲法院は、これらの主張に関しては、憲法違反を認めなかった。憲法院は、二つの地方公共団体はそれぞれに存続しており、また、二つの地方公共団体の議会を一つの選挙で選ぶことは禁じられていないと判断した。これに対し、憲法院は、同一州内における県の間の“一票の格差”は、投票における平等原則に違反すると判断した。すなわち、同一州内の県州兼任議員の代表性が問題とされたにとどまる。

また、県州兼任議員制度に関しては、現実の政治上、大きな障害が立ちはだかつている。県と州はいずれも、社会党が圧倒的に議席を占めており、なかでも州に関しては、アルサスを除く本土の 21 州を社会党が握っている。このような政治状況のなかで、県議会と州議会の利益に真っ向から反する改革を行うことは、極めて厳しい選択にならざるを得ない。そして、そもそも、県と州の基本的な性格の相違からして、県州兼任議員制度は批判の対象となる。すなわち、県議会議員は、土地に根差しており（“地”）、小選挙区制度によって選出されるのに対し、州議会議員は、より大きなスケールで戦略的に行動し（“天”）、比例代表制度によって選出される。基本的性格を異にするこの両者を同一の議員に担わせることは、内部矛盾をもたらすことになりかねない。県のビジョンと州のビジョンを同時に持つことは、極めて難しい要求であるのみならず、県と州で多数派が一致する保障はない (M. Verpeaux, La réforme territoriale et les nouveaux élus, RFDA, 2011, p.250)。かかる問題を回避するために、仮に、一方の地方公共団体を他方の地方公共団体に接近させるような改革を試みたとしても、その性格を大きく変容させられる側の地方公共団体に峻拒されることは、必至である (内務省 J. Renard 氏 2011 年 9 月 13 日ヒアリング)。さらに、県州兼任議員制度が、県と州の関係のみならず、コミューンと県の関係にも影響を及ぼしうることが指摘されている (J.-C. Némery 教授 2011 年 9 月 14 日ヒアリング)。とりわけ、農村部においては、県が自らのプレゼンスを拡張するために、コミューンを圧迫することも想定されうる。

第 2 節 一般権限条項の廃止

1 法制度

県・州に関する第二の改革は、一般権限条項 (clause générale de compétence) の廃止である (法 73 条、CGCT L.3211-1 条)。

一般権限条項は、権限配分に関する基本的な手法として、伝統的に通用してきたものである。「コミューン議会は議決によってコミューンの事務を処理する」というのが、

それである。この点に関し、1982 年改革の一環として権限移譲を行った 1983 年 1 月 7 日法律が「自らの権限に属する事務 (les affaires de leurs compétences)」という表現を用いたことが、一般権限条項の廃止を意味するのかが議論されたが、これは消極に解された。一般権限条項は、固有の内容、価値および利益を伴って存続していると解されてきた。

かような理論状況のなかで、本法は、県と州について、一般権限条項を廃止するという決断を行った。その目的は、権限の明確化にある。すなわち、県と州については、その権限を列挙する形で配分し、それらに特化ないし制約することによって、権限の錯綜を解消しようというのである。県と州は、基礎的自治体であるコミューンとは区別され、全権限性を認められなくなる。

しかし、当初の政府案が、単純明快に一般権限条項の廃止を謳っていたのに対し、立法過程において、最大の争点である県州兼任議員制度を通すために、一般権限条項の廃止は、その交渉の道具として譲歩を迫られた。その結果、法 73 条は、いわば妥協の産物となっている (B. Faure, *La nouvelle compétence générale des départements et de régions*, RFDA, 2011, pp.242-243)。すなわち、法 73 条は、まず、「法律が割り当てた権限の範囲内において (dans les domaines de compétence que la loi lui attribue)」として、一般権限条項の廃止を打ち出すものの、続けて、「加えて、……県 [ないし州] の利益に関するすべての対象をカバーする (en outre ……se saisir de tout objet d'intérêt départemental [régional])」ことができる」として、一般権限条項への回帰を認め、その要件として、「特別に理由を付した議決によって (par délibération spécialement motivée)」という純粋に手続的な要件を付加している。その上でしかし、法 73 条は、法律によって地方公共団体に割り当てられた権限は「排他的 (à titre exclusif)」であって、その他の地方公共団体は当該領域に介入することができないと定めている。

法 73 条は、かくして、一般権限条項の廃止への志向とその維持への志向という、両立しえない要請を奇妙に同居させている。ただし、法律による権限配分という大本のレベルに着目するならば、法 73 条の定める権限一括方式が現実に通用しえないことは、1983 年 1 月 7 日法律とその後の立法・行政実務が明らかにしている通りである。つまり、県と州は、法 73 条の下においても、「特別に理由を付した議決」を行いさえすれば、それぞれの自治体の利益に関わるあらゆる事務を処理しうることになる。本条は、従来の法状況を変更するものではないと解されよう。

憲法院は、2010 年 12 月 9 日、法 73 条について合憲の判断を下した。憲法院は、1871 年 8 月 10 日法律 48 条に関して、一般権限条項を創設する目的も効果も有しておらず、共和国の諸法律によって認められた基本原則としての性質を持つものではないと判断し、法 73 条の合憲性を根拠づけている。

2 評価

県・州の一般権限条項の廃止は、地方公共団体の自由、すなわち、その法人格に結び

つけられた諸権利を享受する権利を否定することになりうる (B. Faure, *La nouvelle compétence générale des départements et de régions*, RFDA, 2011, p.240)。そして、県・州の一般権限条項の廃止は、法 73 条自体の矛盾にとどまらず、2010 年改革の全体のなかで、根本的な問題として現れる。それはすなわち、2010 年改革が、地方公共団体の存在そのものの廃止に至りかねないという問題である。一方で、県・州の一般権限条項の廃止は、県・州の地域との結びつき (*assise territoriale*) を切断することにつながり、他方で、EPCI への直接選挙制の導入は、公施設法人である EPCI に対して地域との結びつきを与えることにつながる。かくして、双方の側から、地方公共団体と公施設法人の接近ないし両者の区別の消滅がもたらされることになりうる (L. Janicot, *Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ?* RFDA, 2011, p.238)。たとえ、このような理論上の危機に至らないとしても、権限の特化すなわち制約による県・州の閉じ込め、具体的には、県のマージナル化ないし州のカントン化といった状況は、現実化しうる。

ただし、法 73 条自身が、「特別の理由を付した議決」を要件として一般権限を認めているのに加え、立法者に対して例外的な共有権限 (*compétence partagée*) の設定を許容し、かつ、観光、文化およびスポーツの分野を、共有権限として、正面から例外が通用する分野に設定している。権限の委託を可能ならしめる規定もまた、特化の緩和の方向に働く。さらに、憲法院が、県・州が他の公法人に割り当てられていない分野に介入しうることに焦点を当てて、合憲の判断を下したことの解釈として、確かに、このことは、憲法院が権限の特化を認めたものであるとも解されうるが、このことは、憲法院が、このような留保がなければ権限の特化は違憲となると考えたものであるとも解されうる (L. Janicot, *Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée ?* RFDA, 2011, p.234)。以上に鑑みるならば、一般権限条項の廃止は、さほど大きな射程を有しないとも評される。

権限の明確化に関して、実際上の課題として切実に認識されつつあるのは、むしろ、事務の共同化 (*mutualisation*) の必要性である。事務の共同化は、コミューンと EPCI の間において先に発達してきた。この契約的協働の主要な例として、1983 年 1 月 7 日法律 6 条 3 項 (CGCT L.5111-1 条) は、「地方公共団体は、相互間において、権限行使を容易にするために、一方がその役務と手段を他方の利用に供することを約する協約を締結することができる。」と定めている。この可能性は、2002 年 2 月 27 日法律 46-I 条および 2004 年 8 月 13 日法律 166-I 条 (CGCT L.5211-4-1 条) により、「役務のよき組織化」の利益において、コミューンと EPCI の相互的關係にまで拡張された。ただし、手段の共同化に関しては、競争法規範の拘束をめぐって、EU 法との間に、難しい衝突が生じている。EU 委員会は、EPCI とその構成員コミューンの関係において、コミューンが自らの人的・物的手段を EPCI の利用に供する旨の協約は、とりわけ、給付の有償性と EPCI の経済的主体性にてらして、官公庁契約の対象となとした。この問題は、フランス法においては、あくまで、公的組織の内部的な公役務編成権に関わるものであって、給付の交換ないし外部化とは異なり、官公庁契約法典の適用は及ばないと

解されている（J.-D. Dreyfus, *Mutualisation des services et mise en concurrence*, A.J.D.A., 2007, p.1870）。市場の外における公的組織の組織編成・活動の自由を認めてきた、フランス法の“国家・公役務”ロジックが、EU法の“市場・競争”ロジックによって揺さぶられているのである。

このように相当程度に発達したコミューンと EPCI との手段の共同化に加え、州と県の間においても、具体化に向けた施策が講じられることになった。2010 年 12 月 16 日法律は、権限編成と事務部局共同化に関する計画（*schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services*）の策定を義務づけ、そのなかで、州・県相互間の権限の委託、投資・経常支出における州と県の財政負担のあり方、および、事務部局の編成と共同化の条件を明らかにさせている（法 75 条、CGCT L.1111-9 条）。この計画を策定しない場合には、コミューンへの投資的・経常的補助金の——州・県からの——二重の支出が禁止される（法 77 条、CGCT L.1611-8 条。ただし、一定の例外が許容されている。）。この施策は、州・県に対して、計画策定に向けた強力なインセンティブを与え、これを通じた事務の共同化の促進を図るものである。

第 4 章 フランス地方制度改革の方向性～日仏比較の観点から

まず、フランスの 2010 年改革から学ぶべきことは、地方公共団体の広域連携に関する基本的な考え方とその実現のための具体的な手段であろう。EPCI の発達が、フランスのコミューンの規模の小ささと行財政能力の低さから必然的に要請されるものであるということは、裏を返すならば、広域連携の発達が、“小さな自治”の基盤整備となっていることを意味しているのかもしれない。ただし、2010 年改革は、この基盤整備を県地方長官の強力なイニシアティブと例外的な権限に委ねていることから、法的には、地方自治の侵害のおそれを含んでおり、また、政治的には、県地方長官と地方議員との力関係に大きく左右されかねない。そして、“小さな自治”の基盤整備は、逆説的に、“小さな自治”ならではの存在意義を問うことになるだろう。さらに、2010 年改革は、単純化と明確化を最大の目標に掲げながら、メトロポールという新たな EPCI と大都市拠点圏という新たな混合組合を創設することによって、制度を複雑化させるという根本的な矛盾をはらんでいる。

また、2010 年改革を含む近時のフランスにおける地方制度改革は、地方分権改革の大局的な方向性をも示している。このことは、日本法との比較を通すと、より明らかになる。すなわち、地方分権改革においては、まず、国の行政的関与（Ⅰ）・立法的関与（Ⅱ）の縮減による地方公共団体の質的独立主体性の確保が図られ、その上で、国からの事務権限の移譲による地方公共団体の量的独立主体性の確保が図られる（Ⅱ）。そして、この事務権限の移譲が、つまりは、地方公共団体に対する義務の賦課であることが認識されるや、受け皿論がアクチュアルな課題として浮上する（Ⅲ）。フランスにおいては、1980 年代の第一次地方分権改革として、国家関与法制改革が行われ（Ⅰ）、第二次地方分権改革として、2003 年憲法改正（Ⅱ）と 2004 年 8 月 13 日法律による権限移

譲（Ⅱ）が行われた上で、組織面をターゲットとした 2010 年地方制度改革が行われるに至った（Ⅲ）。対して、日本においては、1999 年の第一次地方分権改革により、機関委任事務制度の廃止が実現され（Ⅰ）、第二次地方分権改革により、法令による義務付け・枠付けの見直しが進められると同時に（Ⅱ）、とりわけ都道府県から市町村への権限移譲が図られている（Ⅱ）。そして、平成の市町村合併が推進され、これに伴い、広域的自治体の見直し作業の一つとして、道州制の導入が論じられるに至ったが、市町村合併が一区切りとされた現在は、多様な選択肢を用意する必要性が強調され、広域連携のあり方、さらに、大都市制度が議論の焦点となっている（Ⅲ）。

フランスと日本のいずれにおいても現在の課題となっている受け皿論に関しては、基礎的自治体のレベルと広域的自治体のレベルを分けて議論するのが適切であろう。

一方で、基礎的自治体改革に関しては、これこそが自然発生的な生活共同体を基礎とした“真の”自治体であることからして、その“上からの”再編が問題となる。フランスにおいては、合併の方法は採用されえず、連携の方法が精緻化されている。2010 年改革は、EPCI の貫徹・合理化と直接選挙制の導入を通して、その“自治体化”を図っている。このことは、実質的に基礎的自治体としての役割を果たしている EPCI の制度的正統性を確保するものであるが、翻って、コミューンの存在意義を根底から問い直すことを迫るものである。対して、日本においては、市町村合併が、あらゆる“アメとムチ”を梃子としつつ、極めて強力に推進されえた。そして、“アメとムチ”を駆使しても効果が表れなくなった段階にいたって、合併に一区切りをつけ、多様な選択肢のうちのの一つとして、広域連携の必要性が説かれている。ただし、協力に関しては、既に 1960 年代において、その必要性が議論されながら、協力方式が日本人の感覚や日本的な風土に適合しないことが指摘され、「協力がうまくいくには、やはり個人主義社会の経験が必要だが、日本にはそれがない。」（田中二郎・俵静夫・原龍之助編『府県政の展望』（1969 年）117 頁（討論・俵発言））との発言がなされていたことは、改めて注目すべきであろう。

他方で、広域的自治体改革に関しては、フランスと日本のいずれにおいても、激しい政治的対立に巻き込まれ、決して順調には進んでいない。フランスにおいては、県と州のいずれも廃止することは政治的に不可能であることから、合理化の要請に基づき、制度的に連結させる方策として、県州兼任議員制度が打ち上げられたが、政権交代により、実施に移されることなく廃止される。日本においても、広域的自治体の見直し作業として、道州制論が活発に議論されたが、自民党から民主党への政権交代にあたって、議論は下火になり、その後は、形やアプローチを変えた試みがくすぶりつづけていたところ、自民党の政権奪取によって再燃する可能性が高まっている。

基礎的自治体のレベルと広域的自治体のレベルは、このように、それぞれに議論される必要があるが、ただし、両者を同時に視野に入れることもまた必要とされる。基礎的自治体の改革と広域的自治体の改革は、相互に依存しているものである（G. Marcou, *La réforme territoriale : ambition et défaut de perspective*, RFDA, 2010, p.377）。基礎的自治体の改革が進み、コミューンレベルでほぼ対処できるようになれば、広域的自治体を特化することが可能であるが、逆に、基礎的自治体の改革が不奏功であれば、広域的自治

体の出番を増やさざるを得ない。各国の特性を十分に考慮しながら、様々なバランスのなかで、“よりよい”制度を作り上げていく困難な作業は、終わることなく求められている。

24年度 比較地方自治研究会 委員名簿

平成25年3月現在

◎会長 佐藤 竺（成蹊大学名誉教授）

（座長以外は五十音順）

●米国部会（座長…小滝 敏之） 8名

氏 名	所 属
小滝 敏之	千葉経済大学学長
今川 晃	同志社大学政策学部長・大学院総合政策科学研究科研究科長
西東 克介	弘前学院大学社会福祉学部准教授
菊地 端夫	明治大学経営学部公共経営学科准教授
柴田 直子	神奈川大学法学部准教授
辻 琢也	一橋大学大学院法学研究科教授
牧田 義輝	東海大学名誉教授
吉川 富夫	県立広島大学経営情報学部教授

●コモンウェルス部会（座長…竹下 譲） 8名

氏 名	所 属
竹下 譲	四日市大学地域政策研究所長 拓殖大学地方政治センター長
稲澤 克祐	関西学院大学専門職大学院経営戦略研究科教授
小野島 真	明治大学政治経済学部准教授
上子 秋生	立命館大学政策科学部教授
陶山 具史	元日本社会事業大学非常勤講師
田村 秀	新潟大学大学院実務法学研究科教授
馬場 健	新潟大学大学院実務法学研究科教授
和田 明子	東北公益文科大学公益学部准教授

●ドイツ・北欧部会（座長…片木 淳） 6名

氏 名	所 属
片木 淳	早稲田大学政治経済学術院公共経営大学院教授
宇野 二郎	札幌大学法学部准教授
斉藤 弥生	大阪大学大学院人間科学研究科准教授
中原 茂樹	東北大学大学院法学研究科教授
原田 久	立教大学法学部教授
松井 完太郎	国際武道大学国際スポーツ文化学科教授

●フランス・南欧部会（座長…山下 茂） 4名

氏 名	所 属
山下 茂	明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科教授
飯島 淳子	東北大学大学院法学研究科准教授
工藤 裕子	中央大学法学部教授
若松 隆	中央大学法学部教授

●財政制度調査専門委員会（座長…山下 茂） 8名

氏 名	所 属
山下 茂	明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科教授
青木 宗明	神奈川大学経営学部教授
池上 岳彦	立教大学経済学部教授
兼村 高文	明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科教授
國崎 稔	愛知大学経済学部教授
小泉 和重	熊本県立大学総合管理学部教授
半谷 俊彦	和光大学経済経営学部教授
星野 泉	明治大学政治経済学部教授

比較地方自治研究会設置要綱

(設置)

第1条 (財) 自治体国際化協会に、諸外国の地方自治に関する制度及びその運用並びに地方自治体の活動について調査研究するため、比較地方自治研究会（以下「研究会」という。）を設置する。

(委員)

第2条 研究会は、諸外国の地方自治制度に関する知識を有する者及び地方自治関係者の中から（財）自治体国際化協会理事長（以下「理事長」という。）が会長及び委員として委嘱した者により構成する。

(総会、部会及び専門委員会)

第3条 研究会は、総会並びに米国部会、コモンウェルス部会、ドイツ・北欧部会、フランス・南欧部会により構成するものとする。

- 2 総会は、研究会全体の事業計画を審議するとともに、各部会における調査研究の結果の発表を受けて地域横断的な観点から意見の交換を行う。
- 3 米国部会、コモンウェルス部会、ドイツ・北欧部会及びフランス・南欧部会の調査対象国は、原則として別表1のとおりとし、各部会は、それぞれの所掌に属せしめられた国の地方自治に関する制度及びその運用並びに地方自治体の活動に関する調査研究を行う。
- 4 第1項に規定する部会のほか、研究会に特定の事項について地域横断的な調査研究を行うため、専門委員会を設ける。
- 5 研究会に置かれる専門委員会の名称及び調査研究事項は、別表2のとおりとする。
- 6 委員は、総会のほか、1つ以上の部会又は専門委員会に属するものとする。
- 7 会長は、いずれの部会又は専門委員会にも出席できるものとする。

(運営)

第4条 総会は、会長が招集し、主宰する。

- 2 部会及び専門委員会は、所属委員の中から互選された座長が招集し、主宰する。
- 3 座長は、毎年度部会又は専門委員会に諮って部会又は専門委員会の調査研究に関する方針を定めるものとする。

(会員以外の出席)

第5条 会長及び委員以外の者で、総会、部会及び専門委員会（以下「総会等」という。）への出席を希望する者は、理事長の了解を得て、オブザーバーとして総会等に出席することができる。

- 2 総会等の運営上必要と認められる時は、総会にあっては会長が、部会及び専門委員会にあっては座長が、構成員以外の者に出席を求めることができる。

(事業)

第6条 研究会は、次の事業を行う。

- (1) 諸外国の地方自治に関する制度及びその運用並びに地方自治体の活動に関する調査研究
- (2) 調査研究結果の地方公共団体等への普及
- (3) 理事長から委嘱を受けた（財）自治体国際化協会刊行物の監修
- (4) （財）自治体国際化協会及び地方公共団体の調査活動に対する助言
- (5) 諸外国の関係機関との情報交換
- (6) その他理事長が委嘱した事業

(謝金)

第7条 委員が総会等に出席したときは、理事長が別に定めるところにより、謝金及び旅費交通費を支給する。

- 2 前項の規定は、第5条第2項の規定により、会長又は座長が委員以外の者に総会等への出席を求めた場合に準用する。

(出張の依頼)

第8条 理事長は、座長の求めに応じて、部会又は専門委員会に属する委員に対し、国内及び国外の出張を依頼することができる。

(総務省及び地方六団体との連携)

第9条 研究会の調査研究の企画及び実施は、総務省及び地方六団体との緊密な連携の下に行うものとする。

(海外事務所等に対する協力の依頼等)

第10条 理事長は、必要があると認める時は、海外事務所に対して研究会が行う調査研究への協力を指示することができる。

- 2 理事長は、必要があると認める時は、諸外国の有識者に対して研究会が行う調査研究への協力を委嘱することができる。

(事務局)

第11条 研究会の事務局は、(財)自治体国際化協会総務部企画調査課に置く。

附 則

この要綱は、平成17年4月1日から施行する。

附 則

この要綱は、平成22年4月1日から施行する。

別表1 部会の調査対象国

部 会 名	調 査 対 象 国
米 国 部 会	米国
コモンウェルス部会	英国、オーストラリア、ニュージーランド、カナダ
ドイツ・北欧部会	ドイツ、オーストリア、デンマーク、ノルウェー、スウェーデン、フィンランド
フランス・南欧部会	フランス、イタリア、スペイン

別表2 専門委員会の名称及び調査研究事項

名 称	調 査 研 究 事 項
財政制度調査専門委員会	地方財政制度を中心とする諸外国の財政制度及びその運用の実態に関する調査及びわが国の制度及びその運用の実態との比較研究

平成 24 年度 比較地方自治研究会調査研究報告書

平成 25 年 3 月 11 日発行

編集・発行 (財) 自治体国際化協会 (CLAIR)

〒102-0083 東京都千代田区麹町 1-7 相互半蔵門ビル 7 階

TEL 03-5213-1722 FAX 03-5213-1741

E-mail kikaku@clair.or.jp

CLAIR 刊行物に関する最新情報は、当協会ホームページ (<http://www.clair.or.jp>) をご覧ください。