

平成 22年 3月 1日現在

研究種目： 基盤研究（C）
 研究期間： 2006～2008
 課題番号： 18530101
 研究課題名（和文） 日本とドイツにおける市民自治体と
 市民活動ネットワークについての比較調査研究
 研究課題名（英文） Comparative research about the citizens municipality and the network
 of the nonprofit organizations in Japan and Germany
 研究代表者
 坪郷 實 (TSUBOGO, Minoru)
 早稲田大学・社会科学総合学術院・教授
 研究者番号： 20118061

研究成果の概要：

市民自治体の現状については、ドイツにおける「ローカル・アジェンダ 21」や市民自治体、日本における「環境自治体」や「自治体議会改革フォーラム」などの事例研究を通じて、ドイツにおいて議会が重要な役割を果たすこと、NPOなど多様なアクターの参加の重要性、自治体職員やNPOが「コーディネーター」の役割を果たすことなどを明らかにした。さらに、ドイツではローカル・アジェンダ 21の制度的安定化が課題であり、日本では自治体の再構築の動きがあるが、市民参加を可能にする議会改革が課題である。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2006年度	1,100,000	0	1,100,000
2007年度	900,000	270,000	1,170,000
2008年度	900,000	270,000	1,170,000
年度			
年度			
総計	2,900,000	540,000	3,440,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学

キーワード：市民自治体、市民活動のネットワーク、ローカル・アジェンダ 21、環境自治体、自治体議会改革、自治体の再構築

1. 研究開始当初の背景

(1)日本においては、2000年の新地方自治法の実施により第1次分権改革が行われ、現在第2次分権改革の時期を迎えている。

(2)さらに、1990年代に市民活動・NPOが活発になり、地域において市民活動のネットワークが拡がりつつある。1998年にNPO法が制定されて以来、NPO法人格の取得が急速に増加している。しかし、他方では、自治体行政による「NPOの下請け化」の問題が指摘さ

れている。

(3)自治体において、住民投票、市民フォーラム、市民討議会をはじめとして市民参加の多様な手法が試みられている。市長と市民の協定に基づく市民参加(公募市民)による「原案なしのゼロからの基本構想づくり、条例づくり」の事例が出ている。

(4)他方、ドイツでは、1990年代に各州で自治体制度が改定され、新たに直接民主主義制

度（市長の直接選挙、市民発案・市民表決制度など）を導入し、自治体レベルで多様な参加手法が試みられている。

(5) 日本では、市民活動のメンバーから、市民が主体となる「市民自治体」構想が提起され、ドイツでは自治体改革の新しい段階として参加を重視する「市民自治体」構想が議論され、実践されている。

2. 研究の目的

(1)本研究の目的は、比較政治の観点（参加ガヴァナンスの視点からの比較分析）から、日本とドイツの「市民自治体」構想と自治体の実態を明らかにし、それとの関係で地域における市民活動のネットワークの実態を調査し、分析することである。両者を比較することは、日本とドイツ両方にとって、分権を一層進展させるために多くの示唆を与えるものである。

(2)事例として、ドイツにおいては、「市民自治体」構想、「ローカル・アジェンダ 21」を取り上げ、市民活動のネットワークを含めて、その実態を調査分析する。日本においては、「市民自治体」構想、「環境自治体」、「自治体議会改革フォーラム」を取り上げ、その実態を調査分析する。

3. 研究の方法

(1)本研究は参加ガヴァナンスの視点からの比較分析であるので、まず、参加と合意形成を重視する「参加ガヴァナンス」に関連する文献を整理し、分析枠組みを明らかにした。

(2)事例研究に関しては、関連文献の収集・分析とともに、自治体職員、自治体議会の議員、NPO や環境団体のメンバーなどにインタビュー調査を行った。

①ドイツにおいては、主に旧西のハイデルベルク市と旧東のハレ（ザール）市において自治体職員、自治体議会議員、環境団体のメンバーに対してインタビュー調査を行った。

②日本においては、環境自治体会議の関係者、自治体議会改革フォーラムのメンバー（市民や議員）、自治体職員にインタビューを実施した。

(3)研究協力者のいるハレ大学（G・フォリヤンティ=ヨースト教授、M・H・シュプロッテ博士）とハイデルベルク大学において毎年調査研究に関して研究交流を行い、中間報告を行った。

(4)国際シンポ及び関連学会において中間報告を行った。

①2008年10月に開催された日本政治学会（関西学院大学）で、「欧州におけるNPO・NGOの役割と課題」について報告した。

②2008年6月に開催された日本公共政策学会（北九州市立大学）で、「環境ガバナンスと政策づくり」について報告した。

③2007年9月に早稲田大学において開催された日独シンポジウム「地方分権の可能性とリスク」に参加し、「地方政治の活性化——地域政党『生活者ネットワーク』の登場と発展」について報告を行った。

④2007年7月に開催された東北社会学会（東北福祉大学）で、「グローバル・ガヴァナンスとヨーロッパ・ガヴァナンス——政治学から」について報告した。

4. 研究成果

(1)本研究では、ドイツと日本における「市民自治体」をめぐる動向や議論、及び市民活動のネットワークに関して、調査研究を行い、その課題を分析した。市民自治体をめぐる議論において、行政効率化と市民参加が重要な論点である。一方では、行政改革のための「ニュー・パブリック・マネージメント」論が影響を及ぼし、他方では、市民自治・市民参加が重視され、関連して制度改革が行われている。ドイツでは「市民自治体」論、日本では「パートナーシップ（協働など）」論が活発に議論され、日本においても、市民自治の観点から「市民自治体」の構想が提起されている。日本においては、とりわけ自治体議会の改革が焦点になっている（図書1を参照）。

(2)ドイツにおいては、1990年代に市町村自治体の再構築が行われた。この改革は「直接民主主義的要素」の拡大である。多くの州で市町村自治体の長が直接選挙で選出されるようになった。同時にこれまで制度のなかった州では、州レベルにおいて「州民発案・州民表決」、市町村自治体レベルにおいて「市民発案・市民表決」制度が導入された。この際、市民の側からのイニシアティブが重要な役割を果たし、バイエルン州では「もっと民主主義を活発に（登録社団—日本のNPOに該当する）」の市民運動が州民発案・州民表決を主導し、「市民発案・市民表決」制度の導入を果たした（図書3を参照）。

さらに、ボグミルたちにより、ドイツにおける市民自治体の構想が明確にされ、現状と課題が分析されているので、主要な論点を整理分析した。市民自治体の議論には、「行政の顧客志向」、「政策決定の担い手（委託者）としての市民」、「政策実施の担い手（共同形成

者)としての市民」という三側面がある。ここでは、市民、自治体議会、市長・行政機構という三者の新しい関係が議論されている。さらに、市民自治体の形成のために市民社会の強化戦略が必要であることが指摘されている(図書8を参照)。

(3) 日本における第二次分権改革の課題は、自治体・自治体議会が「法令の自主解釈権」を持ち、「政策・制度の企画立案権」を行使する体制への転換である。つまり、自治行政権、自治立法権、自治財政権を持つ「地方政府」の確立である。

自治体や市民の側からの独自の自治・分権を目指した動きが、「市民自治体」への道である。次のような3つの参加回路が開かれ、市民と自治体の間に市民ルールが形成されつつある。

- ① 自治体の長による市民参加の仕組みづくりと自治体基本条例を制定する動きである。特に2000年12月にニセコ町で「まちづくり基本条例」が制定されて以後、2008年までに110以上の自治体が自治体基本条例(まちづくり基本条例)を制定している。
- ② 市民主導の参加回路は、「住民投票」、「市民立法」の動きである。2000年12月の高浜市以後、常設型の「市民投票条例」が制定されている。さらに、課題別のNPOや市民シンクタンクによる政策提案が、活発になってきている(図書5、6を参照)。
- ③ 自治体議会が主導して、議会を「討議の広場」にし、議会への市民参加の仕組み(一般会議など)を作る自治体議会基本条例の制定の動きが加速している。議会からの動きと共に、市民と議員のイニシアティブとして超党派の「自治体議会改革フォーラム」が活発に活動している。2006年5月の栗山町による自治体議会基本条例の制定以後、急速に広がり、2009年7月6日現在で、63議会が制定している。今後の課題は、自治体議会が市民参加の場として定着し、市民、議員、市長3者による政策づくりの場になることである。

(4) ドイツのローカル・アジェンダ21(自治体レベルにおける「持続可能な発展の戦略」づくり)は、自治体議会、長と行政機構、多様な団体・市民組織の3者による参加ガバナンスの試みであり、統合的環境政策の意味での環境政策をこれまでの自治体政策に統合する試みである。全体として制度的安定化

が課題であり、さらに、自治体レベルにおいて参加の多様な手法を試みながら、少数者や個人のエンパワーメントを行い、参加を広げること、「持続可能性の指標」の活用が重要であること、自治体議会の役割が大きいと同時に市民表決との組み合わせを考えること、などの課題がある(図書2を参照)。

(5) 日本におけるローカル・アジェンダ21及び「環境自治体」に関しては、自治体議会の改革、市民自治体の形成が必要である。さらに、地域における「持続可能な発展」のための政策制度モデルが必要であること、市民が主導する参加方式によるローカル・アジェンダ21の形成のための活動が重要であること、自治体職員やNPOが「コーディネーター」の役割を果たすことなどが重要な論点である。このように、自治体が、地域の現状を踏まえた政策革新の場であり、統合的環境政策の形成の起点である(図書2を参照)。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計8件)

1. 坪郷實「参加ガバナンスの到達点と課題」『月刊ガバナンス』無、No.100、2009年、32-34頁
2. 坪郷實「日本における『政治再構築』の課題」『シリーズ 新社研』無、No.27、2009年、1-46頁
3. 坪郷實「持続可能な発展と統合的環境政策」『早稲田大学社会科学総合研究別冊「環境と計画」』無、2008年、57-68頁
4. 坪郷實「グローバル・ガヴァナンスとヨーロッパ・ガヴァナンス」『社会学年報(東北社会学会)』無、第37号、2008年、5-16頁
5. 坪郷實「参加ガバナンスと自治体の再構築」『地域開発』無、518号、2007年、2-6頁
6. 坪郷實「自治体議会が情報共有の場となるために」『月刊地方自治職員研修』無、564号、2007年、35-37頁
7. 坪郷實・高橋進「9.11事件以後における国内政治の変動と市民社会——ドイツとイタリアの比較を中心に」『テロは政治をいかに変えたか——比較政治学的考察』(日本比較政治学会年報第9号)有、2007年25-51頁
8. 坪郷實「参加ガバナンスから『市民と自治体の関係』を考える」『月刊ガバナンス』無、No.72、2007年、26-28頁

〔学会発表〕(計 3件)

- 1.坪郷實「欧州におけるNPO・NGOの役割と課題」日本政治学会、2008年10月13日、関西学院大学
- 2.坪郷實「環境ガバナンスと政策づくり」日本公共政策学会、2008年6月15日、北九州市立大学
- 3.坪郷實「グローバル・ガヴァナンスとヨーロッパ・ガヴァナンス」東北社会学会、2007年7月21日、東北福祉大学

〔図書〕(計 9件)

- 1.坪郷實・G. フォリヤンティ=ヨースト・縣公一郎編著、法律文化社、『分権と自治体再構築』2009年、i - v, 173-191頁
- 2.坪郷實、早稲田大学出版部、『環境政策の政治学——ドイツと日本』、2009年、209頁
- 3.坪郷實編、ミネルヴァ書房、『比較・政治参加』、2009年、1-10, 102-129, 255-276頁
4. Gesine Foljanty-Jost (Hrsg.), Kommunalreform in Deutschland und Japan, Wiesbaden(VS Verlag fuer Sozialwissenschaften) 2009. S.169-187. (ドイツ語論文、Tsubogo, Minoru, 169-187頁)
- 5.坪郷實、生活社、『公職選挙法の廃止——さあはじめよう市民の選挙運動』、2009年、9-13頁
- 6.石毛えい子・須田春海・坪郷實編、生活社、『市民が描く社会像——政策リスト27』、2009年、10-13頁
- 7.坪郷實、日本経済評論社、『福祉ガバナンス宣言』、2008年、225-245頁
- 8.坪郷實、生活社、『市民自治体』、2007年、114頁
- 9.坪郷實編、日本評論社、『参加ガバナンス——社会と組織の運営革新』、2006年、13-29, 31-53頁

〔産業財産権〕

○出願状況(計 件)

○取得状況(計 件)

〔その他〕

6. 研究組織

(1) 研究代表者

坪郷 實 (TSUBOGO MINORU)

早稲田大学・社会科学総合学術院・教授

20118061

(2) 研究分担者

(3) 連携研究者