

人口減少社会ドイツにおける市民活動活性化の意義

国立国会図書館 調査及び立法考査局
専門調査員 行政法務調査室主任 山口 和人

目 次

はじめに

I ドイツの人口変動の特質

II ドイツ連邦政府の人口戦略

1 人口戦略の概要

2 市民活動活性化の方策

III 州の人口変動戦略—メクレンブルク・フォアポンメルン州の場合—

1 メクレンブルク・フォアポンメルン州の状況

2 メクレンブルク・フォアポンメルン州の人口変動戦略

IV 自治体レベルの取組—「市民活動」と「市民自治体」—

V 「市民参加」の学説的裏付け—シュテファン・ラジール教授の所見を中心に—

おわりに

要 旨

- ① 日本と異なり、移民受入国であるドイツにおいては、日本ほど急激な人口減少は予想されていないが、社会の著しい高齢化が進行しており、また、2030年以降は、人口も減少に転じると予想されている。この状況の中で、連邦、州及び自治体の各レベルで、人口変動に伴う諸問題との取組が開始されており、連邦や州では、総合的な「人口戦略」が策定されている。特にその中で重要な役割を果たすと期待されているのが、市民活動（Bürgerschaftliches Engagement）の活性化である。
- ② 連邦政府は、2015年9月9日に、大連立政権の連立協定の内容を反映させた最新の人口戦略を連邦議会に提出した。そこでは、「あらゆる世代が役割を持つ—全ての世代のより多くの福祉と生活の質のために—」と題する戦略の4つの目標（経済成長能力の強化、社会的結束の促進、各地域における生活関係の等価値性の促進、国の行動能力及び信頼性のある社会保険制度のための健全財政の確保）が掲げられ、それぞれに対応する行動領域及び具体的施策が掲げられている。市民活動の活性化も、社会的結束の促進の一環として、重要な意義を与えられている。
- ③ また、州レベルの戦略について例を挙げると、人口減少の著しい旧東独地域のメクレンブルク・フォアポンメルン州の策定した人口戦略にも、市民活動の活性化が掲げられており、様々な実績と今後の計画が記されている。自治体レベルでは、1990年代末に自治体行政改革の指導理念として主張された「市民自治体」の理念が、全国的な広がりを見せており、市民活動の活性化を基礎付ける理念となっている。研究者においても市民活動の活性化を人口変動の諸問題を克服する有効な方策として積極的に評価する見解が見られる。
- ④ 大規模な人口変動に直面しつつあるドイツは、国家、経済界、市民社会が協力して、人口変動から発生する諸問題に対処しようとしている。その過程で行政の政策実現手法が変容することはもとより、ドイツの政治、社会の在り方に大きな変動を生じる可能性もあるであろう。

はじめに

ドイツは、日本と同様、人口減少社会の一つに数えられるが、多数の移民を受け入れていることにより、人口減少は、日本ほど急激には起こらないと予測されている。それでも、低出生率と平均寿命の伸びにより、社会の高齢化は確実に進んでおり、また、2030年以降は、年間20万人の移民を受け入れたとしても、人口減少は進行すると見られている。特に対策を要する深刻な問題と受け止められているのは、社会の高齢化である。この場合、ドイツにおいても「公共の資源がますます乏しくなっていく一方で、公共の財政は、ますます多くの市民を社会的給付で支えなければならないというディレンマ」⁽¹⁾は、日本と同様である。

ドイツにおけるこのような人口変動 (Demografischer Wandel. 正しくは、「人口学的変動」) であるが、簡便さを図るため、以下、この訳語を用いる。) に伴う問題は、出生率が急激に低下した1970年代から議論されてきたが、連邦政府や各州政府が、この問題に包括的に対応する「人口戦略」 (Demografie-strategie) を策定して対応するようになったのは、おおむね数年前からのことである。それらの中では、経済、家族、教育、都市計画、農村振興、イノベーション、将来の行財政の在り方などが様々な形で問題とされているが、特に注目に値するのは、「市民活動」 (Bürgerschaftliches Engagement)⁽²⁾の活性化を、人口変動から派生する諸問題を克服する方策の重要な一環と位置付け、その促進策を提示している点である。従来、人口変動対策と市民活動の促進とは、別箇に論じられることが多かった (というよりはむしろ、市民活動の促進は、人口変動を含む政治的、社会的諸問題に対処する方策の一つという位置付けであった) が、近年は、この両者が密接に結びつき、市民活動の促進が、人口変動対策の不可欠の要素となってきた⁽³⁾。

以下では、まず、ドイツの人口変動の特質を明らかにし (I)、それから派生する諸問題に対して、まず、連邦レベルにおいてどのような政策が立案され、どのような手法で実現されようとしているのかを、連邦政府が2015年9月に打ち出した最新の人口戦略「人口戦略の一層の発展」 (以下「人口戦略」という) に基づいて「市民活動の活性化」の項目を中心に概観する (II)。次いで、ドイツ統一時から人口減少に悩む旧東独地域のメクレンブルク・フォアポンメルン州の人口変動戦略を主として取り上げ (III)、さらに、自治体については、元来、自治体行政改革の指導理念として出発

* 本稿におけるインターネット最終アクセス日は、2016年2月15日である。

(1) Kurt Sontheimer et al., *Grundzüge des politischen Systems Deutschlands*, Völlig überarbeitete Neuauflage, München: Piper Verlag, 2007, S.362f.

(2) Engagement (アンガージュマン) は、外来語 (フランス語) で、政治的、社会的問題への (自由意思による) 参加を意味する。このため Bürgerschaftliches Engagement ないし Bürgerengagement は、「市民参加」と訳しても誤りではないが、「市民参加」を意味する用語としては、後出のとおり、Bürgerbeteiligung が用いられるので、これと区別する意味で、「市民活動」と訳した。この訳語は、坪郷實「ドイツにおける市民自治体の構想」『ドイツの市民自治体—市民社会を強くする方法—』生活社、2007, pp.69-85 の訳例に従ったものである。

(3) 2012年8月23日、連邦政府は、その委嘱を受けた有識者委員会が作成した「第一次市民活動報告書—共同責任の文化のために—」 (Erster Engagementbericht – Für eine Kultur der Mitverantwortung) に連邦政府の見解を付して連邦議会に提出した (Deutscher Bundestag, *Drucksache*, 17/10580)。さらに連邦政府は、「人口変動と市民活動—地方の発展に対する市民活動の役割—」と題する第二次市民活動報告書を2016年に提出する予定であり、人口変動問題にとっての市民活動の意義がさらに強調されるものと思われる。なお、市民活動報告書は、2009年3月19日の連邦議会決議 (Deutscher Bundestag, *Drucksache*, 16/11774) により、立法期 (Legislaturperiode. 連邦議会の任期である原則4年間を指す) ごとに、市民活動の状況について、連邦政府が連邦議会に報告すべきことを定めたことに基づき行われているものである。

したが、今後、自治体における市民活動活性化を通じて人口変動対策の指導理念となる可能性がある「市民自治体」の理念を紹介する(Ⅳ)。そして、人口変動問題への対処と市民活動(市民参加)の活性化の緊密な関係について、肯定的立場を採る研究者(マインツ大学社会学研究所のシュテファン・ラジール(Stefan Hradil)教授)の见解を中心に、様々な立場の学説を紹介し(Ⅴ)、最後に、人口変動対策としての市民活動の活性化が、本号の特集の全体テーマである「行政における政策実現手法の新展開」との関連で、行政の役割にどのような変容を及ぼすことになるのかを検討する。

I ドイツの人口変動の特質

ドイツは、人口減少、少子高齢化が進む国として、日本との共通点が指摘され、それぞれの国の対策がしばしば比較される。確かに、ドイツの合計特殊出生率約1.4は、日本のそれと同様、極めて低い数字であり、人口の維持にとって必要な水準(2.1)を大きく下回っている。また、ドイツにおいても、日本と同様、平均寿命の著しい伸長と低い出生率により、人口構成の著しい高齢化が進んでおり、生産年齢人口比率の著しい低下がもたらす深刻な問題が懸念されていること、農村人口の減少が懸念されていることも日本と同様である。

一方、日本とドイツを比較した場合に、次の諸点が挙げられる。

・移民を原則として受け入れていない日本に対して、ドイツは連邦政府が認めるとおり移民受入国(Einwanderungsland)⁽⁴⁾であり、ドイツに定住する毎年数十万人に上る移民(正確には、一定の期間内にドイツに入る移民の数から、ドイツを去る移民の数を差し引いた差分。これをWanderungssaldoという)が、少子化による人口減少を相殺する効果をもたらしており、2030年までは、ドイツの人口は現状維持又は増加を続けることが予想される。したがって、ドイツの人口変動を規定する要因としては、低い出生率、平均寿命の伸長に加え、移民による人口の増加の3つが挙げられる⁽⁵⁾。ただし、2030年以降は、ドイツにおいても人口は減少に転じ、毎年20万人の移民を受け入れたとしても、2060年には、人口が現状より約700万人以上減少することが予想されている。また、人口が減少しない期間中でも高齢化の進展、すなわち生産年齢人口の割合の減少は、確実であると予測されている(表1参照)。

・地方における人口減少と人口の首都圏一極集中が進む日本と異なり、連邦制を採り、地方分権の伝統が強固なドイツでは、首都又は特定の地域への人口の一極集中の懸念はない。しかし、経済的に脆弱な旧東独諸州からの人口流出は、1990年代から続いており⁽⁶⁾、また、農村部の人口減少の傾向は、日本と同様であるが、州によって程度は異なる。

ドイツの連邦統計庁によれば、ドイツの人口は、2002年末の82,537,000人をピークとして緩やかな減少に転じていたが⁽⁷⁾、2013年末のドイツの人口は、80,767,000人(うち外国人7,012,000人)であり、前年末に比べ、243,000人の増加であった⁽⁸⁾。2013年中の出生者数は、682,000人であり、

(4) Deutscher Bundestag, „Weiterentwicklung der Demografiestrategie der Bundesregierung: Jedes Alter zählt – Für mehr Wohlstand und Lebensqualität aller Generationen“, *Drucksache*, 18/6021, S.4.

(5) *ibid.*

(6) ただし、2016年1月26日付の連邦政府の情報によれば、2012年に、旧東独地域に移り住んだ人数が旧東独を去った人数を統一後初めて上回り、旧東独地域からの人口流出に歯止めがかかった。Bundesregierung, „Abwanderung aus Ostdeutschland gestoppt“. <<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/01/2016-01-26-gleicke.html>>

(7) Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 2015*, S.26. <<https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/StatistischesJahrbuch.html>>

表1 ドイツの人口変動の予測

	単 位	2013 年	2030 年	2060 年
総人口 (A)	百万人	80.8	80.9	73.1
20 歳未満 (B)	百万人 比率 (%)	14.7 18.2	14.2 17.6	12.0 16.4
20 歳以上 67 歳未満 (C)	百万人 比率 (%)	51.0 63.1	47.4 58.6	39.8 54.4
67 歳以上 (D) (注)	百万人 比率 (%)	15.1 18.7	19.2 23.8	21.3 29.1
80 歳以上 (E)	百万人 比率 (%)	4.4 5.4	6.2 7.7	9.0 11.1
生産年齢人口 (C) 100 人に対する非生産年齢人口 (B+D) の人数 (注)		58.5	70.6	83.7
基礎とする仮定出生率	女性 1 人 当たりの子の人数	1.4	1.4	1.4
平均寿命 (女)	歳	83.0	85.5	88.8
平均寿命 (男)	歳	78.0	80.5	84.8
受入移民数	千人	437.0	200.0	200.0

(注) D は E を含む。

(出典) Deutscher Bundestag, „Weiterentwicklung der Demografiestrategie der Bundesregierung: Jedes Alter zählt – Für mehr Wohlstand und Lebensqualität aller Generationen“, *Drucksache*, 18/6021, S.23 („Tabelle 1: Bevölkerung in den Jahren 2013, 2030 und 2060 im Vergleich“) による。

死亡者数は、894,000 人であった⁽⁹⁾。このように、2013 年は、死亡者数が出生者数を 212,000 人上回っていたが、ドイツへの移民数が 2012 年には 369,000 人、2013 年には、約 429,000 人に達したことにより、人口が増加する結果となっている。2013 年には、「移民の背景を持つ人々」⁽¹⁰⁾が 1650 万人に達し、全人口の 20.5% を占めるに至っている⁽¹¹⁾。2014 年及び 2015 年には、さらに多くの移民の定住が予想されている⁽¹²⁾。合計特殊出生率は、過去 40 年間、約 1.4 前後で推移しているが、人口の自然増を維持するには、2.1 が必要である⁽¹³⁾。一方、平均寿命は、過去 50 年間継続的に伸び続けており、2010 年から 2012 年にかけての平均寿命は、男性が 77.7 歳、女性が 82.8 歳であり、今後とも伸びることが予想される⁽¹⁴⁾。

以上のことから想定されるドイツの今後の人口変動は次のとおりである。

2030 年までは、ドイツの全人口は、平均寿命が現在のペースで伸び、合計特殊出生率が現状の 1.4、

(8) *ibid.*

(9) *ibid.*, S.33.

(10) 「移民の背景を持つ人々」(Personen mit Migrationshintergrund) とは、連邦統計庁の定義によれば、1949 年以後、ドイツ連邦共和国の現在の領域に移住した人々、ドイツで出生した全ての外国人、及びドイツ人としてドイツにおいて出生した者であって、片方の親がドイツに移住し又は外国人としてドイツで出生したものをいう。
ibid., S.69.

(11) Deutscher Bundestag, *op.cit.*(4)

(12) *ibid.*

(13) *ibid.*

(14) *ibid.*, S.15.

移民数が年間 20 万人となると想定した場合、現状維持又は増加を続けるが、その後は減少に転じる。2020 年代末頃には、「ベビーブーマー世代」とよばれる 1950 年代半ばから 1960 年代末に生まれた世代が数多く退職するため、2030 年までには、20 歳から 66 歳までの生産年齢人口（die Zahl der Erwerbsbevölkerung）は、350 万人減少しており、人口の著しい高齢化が進展する。人口減少と高齢化は、2060 年まで継続し、人口は、7310 万人に減少し、20 歳から 66 歳までの生産年齢人口 100 人に対する、67 歳以上の高齢者と 20 歳未満の者の合計（非生産年齢人口に属する者の人数）は、2013 年の 58.5 人から 2030 年には 70.6 人へ、2060 年には、83.7 人へと上昇する。一方、合計特殊出生率が 1.6 に上がり、平均寿命の伸びが中程度、年間移民数が 20 万人と仮定した場合、2060 年の人口推計は、7690 万人となる。理論的には可能な数字であるが、この場合においても人口減少と高齢化は不可避であると指摘されている。⁽¹⁵⁾

II ドイツ連邦政府の人口戦略

1 人口戦略の概要

2015 年 9 月 9 日、ドイツ連邦政府は、ドイツ連邦議会に対して、「連邦政府の人口戦略の一層の発展 あらゆる世代が役割を持つ—全ての世代のより多くの福祉と生活の質のために—」と題する報告書⁽¹⁶⁾を提出した。これは、2013 年 9 月に行われた連邦議会議員総選挙の結果成立したキリスト教民主同盟（CDU）、キリスト教社会同盟（CSU）及び社会民主党（SPD）の三党大連立政権（アンゲラ・メルケル（Angela Merkel）首相）が、2013 年 12 月 16 日署名の連立協定⁽¹⁷⁾に盛り込まれた今後の人口変動対策を具体化すべく作成したものである。既に連邦政府は、CDU、CSU と自由民主党（FDP）の三党連立政権時代の 2011 年 11 月 7 日に「人口問題報告書」⁽¹⁸⁾を連邦議会に提出し、人口変動がドイツにもたらす中長期的な影響を分析するとともに、翌 2012 年 5 月 2 日には包括的な「人口戦略」⁽¹⁹⁾を連邦議会に提出して、人口変動に政策的に対応するため重要な行動領域を列挙していたが、2015 年 9 月 9 日の新たな人口戦略は、大連立政権への移行を経て、量的にも質的にも大きな発展を遂げている。

連邦政府は、2012 年 10 月 4 日、ベルリンで第 1 回の「人口問題サミット」を開催し、これと同時に連邦、州、及び自治体等の人口問題との取組について情報提供を行う「人口問題ポータル」⁽²⁰⁾を開設した。また、前出 2012 年 5 月 2 日の「人口戦略」に基づき、国の各レベル、経済界、使用者、労働者、学界及び市民活動関係者との対話を開始した。これによって構成された共同作業部会の検討の成果⁽²¹⁾は、2013 年 5 月 14 日の第 2 回「人口問題サミット」に提出され、一般に公開された。大連立政権発足後の 2015 年 1 月 14 日、連邦政府は、これらの成果を深化させ、「全ての世代のより多くの福祉と生活の質のために」との表題の下に、人口戦略をさらに発展させることを決定した。そして、家族、若者、高齢者、教育など 10 のテーマについて、各界の代表者から成る作業部会を設置した。それらの検討の成果が 2015 年 9 月 9 日の人口戦略の中に取り入れられている⁽²²⁾。⁽²³⁾

(15) *ibid.*, S.4.

(16) Deutscher Bundestag, *op.cit.*(4)

(17) Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode.

(18) Deutscher Bundestag, *Drucksache*, 17/7699.

(19) Deutscher Bundestag, *Drucksache*, 17/9529.

(20) Demografieportal des Bundes und der Länder HP <http://www.demografie-portal.de/DE/Home/home_node.html>

(21) Bundesministerium des Innern, *Jedes Alter zählt: Zweiter Demografiegipfel der Bundesregierung am 14. Mai 2013*.

2015年9月9日のドイツ連邦政府の人口戦略の体系（人口政策の4つの目標とそれぞれに対応する行動領域及び必要な施策）は、表2のとおりである。

本稿のテーマとの関係で重要な意義を有するのは、目標2「社会的結束の促進」である。連邦政府によれば、人口構造の変化は、経済的視点からの課題であるのみではなく、社会的共生と文化的多様性に関しても課題であり、連邦政府は、全ての世代の結束を強化し、家族及び青少年政策、高齢者政策、保健及び介護政策並びに市民活動政策（Engagementpolitik）において、先見的な措置を推進すると表明している⁽²⁴⁾。

表2 「連邦政府の人口戦略の一層の発展 あらゆる世代が役割を持つ—全ての世代のより多くの福祉と生活の質のために—」

4つの目標	
① 経済成長能力の強化	
行動領域	具体的施策
国内外の専門家確保の能力	<ul style="list-style-type: none"> ・2014年11月、連邦政府と企業等関係者の協力により、「専門家のためのパートナーシップ」を設立。現存する潜在力を知り、それを動員する目的である。 ・「包摂イニシアティブ」により、重度の障害を有する専門家を労働市場に受け入れる。 ・多言語によるポータル <http://www.make-it-in-germany.com> を連邦政府の専門家確保政策の一環として開設。
将来へ向けての良質の教育	<ul style="list-style-type: none"> ・連邦と州の関係各省、自治体代表団体の協力により、公的責任を有する幼稚園保育の質に関する理解を深め、専門家との対話を開始。2016年末に中間報告を提出。 ・複線型の職業教育を強化するため、2014年末に連邦政府、経済界、労働組合、連邦労働庁及び各州の間で職業教育、継続教育に関する同盟（2015-2018）を締結。これは、連立協定の「職業教育の確保」を実施するものでもある。 ・連邦政府の重点助成策「人口変動における経営体の専門能力マネジメント」における新たな組織モデル又は人事政策の研究により、会社従業員の未知の能力の開発方法を探求。
イノベーション及び投資による生産性	<ul style="list-style-type: none"> ・新ハイテク戦略の最初の実施段階として、2014年9月にプログラム「明日の生産、サービス及び労働のためのイノベーション」を開始。2015年4月には、新たなプラットフォーム「インダストリー4.0」を開始。 ・全土にわたる「ブロードバンドインフラストラクチャーにおける投資」を「デジタルアジェンダ2014-2017」の枠組みで実施。 ・交通インフラの改善への投資を2015年の108億ユーロから2018年までに128億ユーロに増額。

⁽²²⁾ Deutscher Bundestag, *op.cit.*(4), S.3.

⁽²³⁾ ただしドイツにおいて、人口変動の問題との取組が必要であることが意識され始めたのは、つい最近のことではない。西ドイツでは、既に1970年に合計特殊出生率が平均1.5に落ち込んでおり、1970年代には他の先進国と同様、将来の人口減少と高齢化が意識され議論され始めた。Hans Dietrich Löffelholz, „Demografischer Wandel und Migration als Megatrends“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr.10-11/2011, 2011, S.36 参照。また、ドイツ統一後の1992年にドイツ連邦議会に設置された予備調査会（Enquete Kommission）「人口変動—我々の高齢化する社会の諸課題及び政策—」（Demografischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik）は、1994年6月14日に中間報告書（Deutscher Bundestag, *Drucksache*, 12/7876）を、2002年3月28日に最終報告書（Deutscher Bundestag, *Drucksache*, 14/8800）を連邦議会に提出している。なお、予備調査会は、委員会と異なり、法案の予備審査は行わず、中長期的な国政上の課題について検討を行う目的で設置され、議員だけでなく、専門家も委員として加わる会議体である。

⁽²⁴⁾ Deutscher Bundestag, *op.cit.*(4), S.8.

② 社会的結束の促進	
行動領域	具体的施策
共同体としての家族	<ul style="list-style-type: none"> ・親手当プラスの導入により、親手当の受給と短時間勤務をよりよく組み合わせることを可能とする。 ・「家族、育児及び職業のよりよい調和に関する法律」の制定。 ・「全日制託児所（Kita）拡充法」の制定。
若者に公正な社会	<ul style="list-style-type: none"> ・独立した若者政策展開のための対話（2011-2014）。 ・「若者戦略 2015-2018」に基づく、「若者にとって公正な社会」の実現に向けた行動。 ・農村地域の若者のための、地域の参加プロジェクトの実施及び 2017 年までに行動勧告を策定。
自己決定による老後の生活	<ul style="list-style-type: none"> ・行動プログラム「多世代世帯」による保護共同体への連邦政府の寄与。 ・高齢者が住みやすい住宅への改築の助成。 ・「バリアフリー建物の手引き」による、連邦の建造物における新たな基準の策定。
包摂的社会	<ul style="list-style-type: none"> ・200 を超える施策を通じた国家行動プランによる自己決定による生活の保障。広範な市民の参加によるプランの発展。 ・障害を持つ人々の生活条件改善のため、2016 年に、「障害者平等法」の改正及び「連邦参加法」の制定を実現。
市民活動	<ul style="list-style-type: none"> ・地方の市民活動を体系的に発展させ、強化するため、連邦政府と 5 つの財団とが共同でネットワークプログラム「市民活動都市」を開始。 ・市民活動が自治体における共存と共生によい影響を与えることを示し、成功にとって必須の条件を示すため、「人口変動と市民活動—地方の発展に対する市民活動の役割—」と題する第二次市民活動報告書を 2016 年に提出の予定。
健康の増進並びに疾病、介護の必要の場合及び認知症患者のための将来性ある生活保障	<ul style="list-style-type: none"> ・「第一次介護強化法」により、約 24 億ユーロの規模でのサービス改善を予定。家庭内介護と並び施設介護も強化。 ・「第二次介護強化法」により、新たな要介護概念及び新たな診断手続を導入予定。これにより、介護保険は、新たな介護分野の基礎の上に置かれる。 ・必要性に応じ、全土にわたって受診しやすい医療のため、「法定疾病保険における保護の強化に関する法律」を決定。
③ 各地域における生活関係の等価値性（注 1）の促進	
行動領域	具体的施策
農村及び都市地域の経済力及び投資能力	<ul style="list-style-type: none"> ・連邦と州との共同任務である「地域の経済構造の改善」による地域振興の資金を増額する。 ・連邦と州との共同任務である「農業構造及び沿岸防護の改善」を一層発展させ、農村地域における助成範囲を拡大し、EU の農業基金を農村地域の発展のために、より包括的に活用する。 ・各省横断的作業部会「農村地域」の補佐により、2015 年初頭に発足した各省政務次官レベルの作業指導部「農村の発展」が、連邦政府内の農業地域のための活動を強力に統括する。
インフラ整備の推進及び生存の配慮の設備の整備を容易にすること。	<ul style="list-style-type: none"> ・旅客輸送法の改正により、許可を容易にするなど、柔軟なサービス方式の導入可能性を大きく拡大。 ・全土にわたる高性能のブロードバンドインフラストラクチャーに対する投資は、等価的生活関係の保障及びドイツ全土における生存の配慮（注 2）の確保にとっての本質的貢献である。 ・2015 年初頭に開始された連邦のプログラム「農村の発展」は、農村地域における生存の配慮（注 2）の確保に新たな刺激を与えている。

<p>持続可能な都市開発及び統合的な都市社会の推進</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・自治体の将来の可能性を保障するため、連邦政府の都市建設プログラムを増強。都市内部と区域の中心の機能を強化、公共の空間及び建物の障害を少なくし、持続可能なインフラを構築する。 ・都市建設助成金のうち1億5000万ユーロを、連邦政府が社会的統合の指導的プログラムとして推進する「社会都市」に使用。さらに、小都市の将来を政策活動の焦点とする。中小都市を地域の拠点として強化するため、プログラム「小都市及び町村―地域を超えた協力とネットワーク―」を推進。 ・「採算の取れる住居及び建築のための同盟」が連邦のあらゆるレベルで、住居及び建築に関係する主体を指導する。人口変動の克服のため、特に行動領域「街区における高齢者に適した改築」に重点を置く。
<p>④ 国の行動能力及び信頼性のある社会保険制度のための健全財政の確保</p>	
<p>行動領域</p>	<p>具体的施策</p>
<p>公の財政の負担能力</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・連邦の財政は、新規借入金なしで運営されており、健全な財政が国家の行動能力を維持するよう、2023年までに債務残高の割合を国内総生産の60%未満にする。 ・連邦と州の利益に合致するようにし、連邦制を全体として強化するため、連邦と州の財政関係を新たに整序する（注3）必要がある。 ・定期的に刊行される連邦政府の負担能力報告書と、「人口変動の展開による税法についての課題」の研究成果が、財政政策上のリスクを長期的に示す。
<p>社会保障システムの信頼性</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・介護準備基金の設立により、社会的介護保険の財政上の持続可能性及び世代間公正が高められる。2015年1月以降、年間10億ユーロ超の資金（掛金率0.1ポイントに相当）が、連邦銀行が管理する基金に集められる。 ・2015年1月1日の金融構造改革により、医療制度における患者志向の価格・品質競争が強化された。被保険者及び患者にとって魅力的なものとなるため、サービス提供者及び費用負担者は、生活保障の高い質及び資金のより経済的な運用に努めるべきである。 ・国の助成を受ける私的な高齢保険を、消費者にとって利用しやすいものにする。このため、拘束力があり、基準化された商品情報パンフレットを導入し、この領域における商品の透明性を改善するため、「高齢保険商品情報部署」を開設する。
<p>魅力ある、現代的な公務</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・特定の、需要のある職業のための連邦中央職業教育施設を強化し、連邦の大学のリソースをこれに対応したものとする。 ・連邦政府は、予算立法者（連邦議会）に対して、連邦各省が、前任者が退職し、専門家の市場が一層狭隘化する前に、必要な後継者を育成することができるようにするための中央の予算定数を確保することを提案する。

(注1)：「連邦領域における等価的生活関係を作り出す」ことは、基本法の要請である（同法第72条第2項）。

(注2)：「生存の配慮」（Daseinsvorsorge）とは、住民に対する水及びエネルギーの供給、下水・汚水・ごみ処理、近距離交通手段の提供等の任務をいう。ナチス時代の1938年にエルンスト・フォルストホーフ（Ernst ForsthoFF）によって初めて命名され、進展する都市化の中で、市町村によって個別に遂行される任務から高権的に遂行される任務となり、市町村は、「生存の配慮」の公的給付の担い手として機能するようになった。Joachim Jens Hesse and Thomas Ellwein, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 10., vollständig neu bearbeitete Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2012, S.196.

(注3)：現在の三党大連立の連立協定においては、遅くとも2019年末までに、連邦と州の財政関係を新たに整序すべきことが明言されている。Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S.67.

(出典) Deutscher Bundestag, „Weiterentwicklung der Demografiestrategie der Bundesregierung: Jedes Alter zählt – Für mehr Wohlstand und Lebensqualität aller Generationen“, *Drucksache*, 18/6021, S.5-13の記述に基づき、筆者作成。

2 市民活動活性化の方策

(1) 概要

上記連邦政府の人口戦略によれば、ドイツは、市民活動の盛んな国であり、約2300万人が、55万を超える団体、20,800弱の財団、市民運動、組合及びネットワークで活動している。250万人から300万人が、ボランティアで福祉介護を補助し、180万人が、災害救助のためのボランティアの救助員となっている。880万人のボランティアが、ドイツのスポーツ団体91,000において、総計で年間5億時間に達するボランティア活動を行っている。あらゆる年齢層から成る約10万人が、ボランティアの奉仕活動に従事している。テューリンゲン、ヘッセン、バーデン・ヴュルテンベルク、

メクレンブルク・フォアポンメルンの諸州は、市民活動財団を設置した。連邦レベルでも、市民活動を強化する財団の設立が検討されているという。そして、連邦政府の市民活動政策にとっては、人口変動の影響には、課題のみでなくチャンスも潜んでいる。すなわち、ボランティアの活動によって日常生活の支援を受けることを高く評価する高齢者が増えている一方、退職後、ボランティア活動に従事する用意のある高齢者も増大している。連邦政府は、増大する、活動能力のある高齢者層と彼らの潜在力を、より多く社会の中心に据える方針である。その際、将来においても、各世代間の対話を促進することが必要であると人口戦略は指摘する。⁽²⁵⁾

人口戦略によれば、高齢期における独立した生活にとっては、我々が生活する場である社会的空間が重要な役割を果たす。だが、出生率の低下により、若年のボランティアは減少の一途をたどる上、学生、生徒は、厳しいスケジュールの中でボランティア活動をする余裕が少ない。総じて、最近のボランティアサーベイによると、若年層も高齢層も、ボランティア活動の意志がある者の比率のほうが、実際に活動している者の比率よりも高いという。さらに、人口戦略は、人口変動と並び、難民の数の増大に直面して、彼らを歓迎する文化を確立することは、根深い社会的課題であり、それが、市民活動の分野において存在する価値ある資源を束ね、潜在力を活用し、協力の可能性を確認し、充実させることを必要としていることを指摘する。その場合において、市民活動政策の目的は、強力な市民活動の風土を促進することであり、加えて、持続的な過程と構造の発展、承認と評価の文化の実現並びに国家、市民社会 (Zivilgesellschaft)、及び経済界からのパートナーの協力の構築及び拡充が推進されるべきであると主張する。行動を導くものは、市民社会との対話を志向し、信頼と開放性の構築と維持に努める政治スタイル (相手の目と同じ高さでのパートナーシップ) であるという。⁽²⁶⁾

以上の分析に基づき、人口戦略は、市民活動について、「これまでになされてきたこと」と、「現在計画されていること」を分けて、次のように紹介している⁽²⁷⁾。

(2) これまでになされたこと

地方のボランティアあっせん機関から自助相談所に至るまで、多数の施設が、地方のインフラ施設として体系的に市民活動を発展させ、促進する潜在力を備えている。ただし、実際において、それらは、財源が不十分であったり、知られていなかったり、相互連絡を行うのに困難を有したりしている。このため、連邦政府は、地方の市民活動を体系的に一層発展させ、強化するために、2015年に5つの大財団とともに、ネットワークプログラム「市民活動都市」を開始した。さらに、連邦政府は、ドイツにおいて、ボランティア活動を組織し、維持し、質を高めることに関して重要な機能を有する団体及び組織との協力を努めている。すなわち、連邦政府は、連邦全体のネットワーク化と相談の提供、たとえば、市民活動連邦ネットワーク (BBE) を、市民社会、経済界及び国家のパートナーという三セクター間の協力として支援し、ボランティアあっせんの連邦労働共同体 (bagfa)、市民財団運動 (IBS) 及び社会問題ドイツ中央財団の寄付相談にも助力を行っている。

また、地元での成果の多い市民活動を可能とする、地方レベルのよい解決の手がかりも多数存在する。人口戦略の目標2において前述した多世代世帯と並び、連邦政府は、「家族のための地方の同盟」を支援している。670の地方の同盟において、経済界、市民社会及び政治からの29,000のパー

⁽²⁵⁾ Deutscher Bundestag, *op.cit.*(4), S.62.

⁽²⁶⁾ *ibid.*

⁽²⁷⁾ *ibid.*, S.63f.

トナーが5,000を超えるプロジェクトを行っている。それゆえ、将来の課題は、さらによいアイデアと成果の多いプロジェクトを広範に保ち、自治体レベルにおけるネットワークを前進させることである。自治体と地域のアクターを引き込むことは、2014年に提示されたコンペ「人口変動における自治体及び地域のためのイノベーション」(InnovaKomm)の基本的構成部分でもあり、それによって連邦政府は、住居、交通、健康、介護及び参加といった分野における解決の模索を支援している。

「社会空間におけるネットワーク化」というテーマは、連邦政府が2015年に設置した10の作業部会(前述)の一つである「高齢期に自己決定される生活」によって、重要なものとみなされ、自治体のアクターを引き込んで実践に即して議論された。地元でのネットワーク化の促進条件と障害は、同定されるべきであり、これに基づいて行動の勧告が展開されるべきである。

必要及び事情に適合した社会空間の形成の展開に際しては、市民社会を引き込むことが特に重要である。街区の市民を参加させ、活動させ、強化することが重要である。これによって、彼らの活動が、全ての世代の社会的連帯にとって、担い手としての機能を引き受けることになる。

名誉職的市民活動(筆者注:ボランティア活動と同義で用いられている)は、住民保護の基礎としても継続的に強化され、促進されるべきである。ボランティアの消防団及び技術救援隊(THW)への参加意思は、長期的に確保しなければならない。このため、連邦政府は、既に、必要な措置を実施している。THW協力令(THW-Mitwirkungsverordnung)において規定されているTHWにおける任務への参加年齢は、6歳に引き下げられ、従来存在した、硬直した年齢上限は撤廃され、参加能力によって取って代わられた。これによって、THWは、多様な年齢及び住民グループからの、より多くの人々を、名誉職的活動のために獲得しようとしている。

法律によって規定されているボランティア奉仕—連邦ボランティア奉仕並びにボランティア社会年(FSJ)及びボランティアエコロジー年(FÖJ)—は、市民活動の特別の形態である。連邦ボランティア奉仕においては、あらゆる年齢層の約36,000人のボランティアが活動している。FSJ及びFÖJにおける27歳未満の57,000人を超える若者にとっては、このことは、同時に、彼らの従事能力の改善と彼らの社会的及び職業的統合の強化を意味する。法律で規定されたボランティア奉仕は、将来、難民のように従来は社会の中心部にはいない人々にも大幅に開かれるべきである。

(3) 現在計画されていること

連邦プログラム「民主主義を生きる!極右主義、暴力及び人間性への敵対に反対する行動」により、連邦政府は、自治体、地域並びに州及び連邦レベルにおける市民活動及び民主主義的行動を促進し、これによって社会的連帯を強化している。民主主義のためのパートナーシップは、218あり、うち54が農村地域における、特別の集団的な人間性に敵対する現象に対し、民主主義強化のためのモデルプロジェクトであり、36が急進化阻止のためのモデルプロジェクトである。「構造的発展の促進」プログラムの領域においては、28の運営主体が、連邦プログラム「民主主義を生きる!」の様々なテーマ領域をカバーする資格を与えられることができた。現在のところ、イスラム主義(Islamismus)、サラフィズム(Salafismus)⁽²⁸⁾及び反ユダヤ主義に対する活動の枠組みの中で、市民が関心を表明する第二段階が計画されている。

よいことのために、自由意思で時間と労力を提供する者は、承認と感謝を得るに値する。

この意味において、連邦政府は、多様な市民活動をより見えるようにし、運営主体や州と共同で、承認の文化を継続的に発展させようとしている。たとえば、モデルプログラム「ボランティア社会年・デジタル」における新たなメディアも、より強く考慮されている。

市民活動が我々の社会にとっていかに重要であるかを、今後もより強く提示するため、ドイツ市民活動賞が新たに考案された。これにより、年に1回、個人、運動団体及び組織による、公共の利益のための模範的なボランティア活動が顕彰される。住民保護における最重要な賞である「助けの手」は、2015年に、モバイル端末で利用可能なように改善された。これによって、より多くの名誉職的救助者に、そのプロジェクトを紹介するように連絡を取ることができることになる。

名誉職的な市民活動と、それによる地元での連帯の有効な強化のための刺激が、2016年に提出が予定されている第二次市民活動報告書に期待されている。この報告書は、「人口変動と市民活動—地方の発展に対する市民活動の貢献—」と題される。報告書は、自由意思による市民活動が、人口変動の克服のために何をなすのか、そして、いかにすれば、これを自治体レベルで強化、促進することができるのかを示すこととなっている。認識の関心の中心にあるのは、市民活動が、自治体における望ましい共存と共生にどのような刺激を与えることができるのか、そして、成功のためには、どのような条件が不可欠なのか、という問いである。連邦政府は、この報告書の認識を、その人口政策の一層の発展に取り入れるであろう。

Ⅲ 州の人口変動戦略—メクレンブルク・フォアポンメルン州の場合—

1 メクレンブルク・フォアポンメルン州の状況

前章では、連邦政府の直近の戦略を紹介したが、各州もそれぞれの事情に応じて、戦略を策定している。それらは、前述の「連邦と州との人口問題ポータル」で閲覧が可能である。各州は、州法の執行だけでなく、連邦法の執行をもその固有の任務とし（基本法第83条）、連邦の委託による行政も行う（同法第85条）。このため、ドイツの行政権は、連邦ではなく、各州政府が中心となって行使している。したがって、連邦政府の戦略といえども、その実施については、各州政府及び各州の自治体に依存しなければならないが、各州は、連邦の戦略を踏まえて、それぞれの戦略を策定している。その内容は、人口が減少しつつある州と増加しつつある州（特に旧東独諸州と旧西独諸州）、財政的に豊かな州と貧しい州、都市州（ベルリン、ハンブルク及びブレーメンの3州）と広域州（他の13州）とにより、様々に異なる。ここでは、16州の戦略全てについて立ち入って分析する余裕はないため、「連邦と州との人口問題ポータル」に掲載されている各州の戦略のうち、人口減少の著しいメクレンブルク・フォアポンメルン州の戦略を紹介するにとどめる。しかし、いずれの州の戦略においても、人口対策と「市民活動」の密接な関係が強調されている点が注目される。

メクレンブルク・フォアポンメルン州は、旧東独諸州の最北端であるバルト海沿岸に位置する州である。他の旧東独諸州の多くと同様、ドイツ統一以後の人口減少が著しく、1990年末には

28) ドイツの連邦内務省によれば、「イスラム主義」とは、イスラム教とは区別される、宗教的な装いをした政治的過激主義の一形態である。このイデオロギーの中心的構成部分は、あらゆる生活領域に関わるものと解釈されたイスラム法（シャリーア）が普遍的に適用されることを要求するものである。イスラム主義のイデオロギーは、シャリーアを神によって定められ、拘束力ある、不可侵かつ不可変的なものであり、国家、法及び社会のあらゆる領域における人間生活の秩序であると理解している。

一方、サラフィズムとは、イスラムの預言者ムハンマドと初期のイスラム教の先駆者たちによって実践された元来の真正なイスラムを守ることを標榜し、専らコーランとスンナ（預言者の伝統）を拘束力あるものとみなしているという。現代の政治的サラフィズムは、ドイツにおいて近年急速に勢力を拡大してきたイスラム主義の一形態であり、極めて急進的な特色を有し、ドイツ社会の安全にとって特に危険な存在であるとみなされている。Bundesministerium des Innern, „Salafismus“. <http://www.bmi.bund.de/DE/Nachrichten/Dossiers/Salafismus/salafismus_node.html> 参照。

1,924,000 人であった人口が、2013 年末には、1,597,000 人まで減少している⁽²⁹⁾。

この事態に対応し、行政を合理化するため、同州では、郡に属さない郡独立市の郡への編入、郡の合併等を通じて、大規模な行政区域の再編成が行われ、自治体の規模が拡大した。しかし、2007 年 7 月 26 日、同州の憲法裁判所は、郡の著しい面積の拡大による、郡議会及びその委員会への名誉職⁽³⁰⁾としての参加の制限が、比例原則に反するという判断を下した⁽³¹⁾。しかし、2011 年 8 月 18 日の判決⁽³²⁾で、同裁判所は、郡及び郡独立市の新たな構成について定めた同州の「郡構成法」(Kreisstrukturgesetz) が、6 つの郡独立市のうち 2 つを郡に編入し、5 つの郡を解体することを定めたことに異議を申し立てる憲法訴願 (Verfassungsbeschwerde) を退け、同年 9 月 3 日には、12 の郡が解体されて 6 つとなり、4 つの郡独立市が郡に属する市とされた⁽³³⁾。

2 メクレンブルク・フォアポンメルン州の人口変動戦略

このような区域改革を経て、メクレンブルク・フォアポンメルン州は、「人口変動戦略」(以下「戦略」という)⁽³⁴⁾を 2011 年に策定し、その後随時これを改定している。そこでは、連邦政府の人口戦略と同様、労働、経済、教育等の諸問題との取組や、地域の魅力発信の方策等の諸目標が掲げられているが、「市民活動の拡充」も戦略の重要な一環として位置付けられている。

(1) 名誉職的活動(市民活動)の意義

戦略によれば、州内には、活性化し、長期的にも展望の持てる市町村が多数存在するが、それらの市町村の成功は、基本的に、自ら活動する意思と能力のある人々によって支えられている⁽³⁵⁾。そして、人口変動の中で、従来よりもはるかに多くの人々に名誉職的活動に参加してもらう必要があることが強調される。州内には、名誉職として活動する人々が現在でも 54 万人もおり、15 万人が自由意思による福祉活動に従事し、2 万人を超える人々がスポーツ団体で、さらに約 3,500 人が名誉職の裁判官又は参審員として活動している。さらに多くの市民が、近隣住民に対する援助を行っている。将来、人口変動を背景として、名誉職的活動は、一層必要になると予想される。このことは、特に、高齢者の社会保障、健康及び介護の領域並びに子ども、青少年及び社会活動に対する補完的援助の領域で顕著となる。子どもと高齢者は、その際、援助の対象となるグループであると同時に独立したアクターとみなされると主張されている。

戦略によれば、州政府は、長年にわたり、名誉職の行使のための条件を改善している。このことは、特に「消防及び災害救助」とスポーツの領域で重要な意義を有する。さらに、高齢者の関与が意図されている。州のプログラム「メクレンブルク・フォアポンメルンで高齢者となる」は、例えば、州内で教育を受けたシニア・トレーナーを用意している。彼らの行動領域は、特に、地域の社

(29) Statistisches Bundesamt, *op.cit.*(7), S.27.

(30) ドイツでは、郡及び市町村等の自治体議会の議員は、おおむね名誉職であり、歳費は支払われない。

(31) Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26. Juli 2007, L VerfG 9-17/06, 50ff.

(32) Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 18. August 2011, L VerfG 21-22/10.

(33) Joachim Jens Hesse und Thomas Ellwein, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 10., vollständig neu bearbeitete Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2012, S.218.

(34) *Mecklenburg-Vorpommern: Weltoffen, modern, innovativ: Den demografischen Wandel gestalten*, Aktualisierte Fassung des Strategieberichts von 2011 der interministeriellen Arbeitsgruppe „Demografischer Wandel“ der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern. この戦略の全文は、前掲注(20)のポータルサイトで閲覧可能である。

(35) 以下、戦略に関する記述は、*ibid.*, S.94ff による。

会的ネットワークの構築、世代を超えたプロジェクトの計画及び実施である。名誉職的活動の財源が乏しい市民に対しても名誉職的活動を容易にするため、シニア・トレーナーが、補助的な活動が歓迎されるプロジェクトを提案する。たとえば、「志願による祖父母」、学力の低い子どもに対する指導などである。州の高齢者参加法により、一般的に高齢者の代表権、参加権は強化され、社会、経済、文化及び政治活動における彼らの参加も強化されている。州の高齢者審議会は、州政府の承認された対話の相手方であり、議会と政府に対する高齢世代の利益代表である。自治体の高齢者審議会は、地元における高齢者に適した条件の整備に当たってのパートナーとなっているという。

戦略の説明によれば、2008年に同州は、初めて、「名誉職メッセ」を実施し、これによって、市民運動、協会、団体に、プレゼンテーションを行うプラットフォームを提供した。また、これと並び、「名誉職の日」が設けられており、1999年以来、州首相は、毎年12月の初めに設けられる「名誉職の日」において、特に名誉職に携わった市民の活動を顕彰している。いくつかの州では、名誉職的活動に対して、優遇措置を導入することにより、経済的刺激が与えられている。メクレンブルク・フォアポンメルン州では、目下、「名誉職カード」の発行を検討している。

戦略によれば、市民活動は、特に自治体における地元の実践活動として行われる。地元の課題を遂行するためには、従来よりもはるかに多くの市民活動が必要となる。このことに基づき、2012年には、州の労働・平等・社会省により、モデルプロジェクト「農村地域における市民活動のための拠点」が開始され、これによって、市民活動のための効率的なインフラの構築過程が開始されることになった。モデルプロジェクトは、州の郡会議、市町村会議、ボランティア福祉介護の最上部団体の連盟、ボランティア活動ネットワーク、ドイツ高齢者サークルの州支部、及び州内の一部の郡の代表者から構成される調整グループを伴っている。2013年までと期限を区切られたモデルプロジェクトには、4つの郡と州都ロストックが参加した。モデルプロジェクトの枠内で、市民活動及び名誉職を所轄する参加各郡の担当が設置された。市民活動を行う意思のある人のために、組織構造、大枠の条件、活動及び広報活動に関する情報提供を行うことができる仕組みが作られた。地元における市民活動の主体のネットワーク化は、様々な郡において、極めて個別的に、例えば、研究者を伴うワークショップ、諸団体との情報交換の催し、名誉職案内人による教育、及び市町村長や最高官職者との対話によるネットワークの構築により行われた。

モデルプロジェクトは、名誉職のための拠点づくりのコンセプトが市民活動を州全体にわたって調整することを可能にすることを示したという。2014年から2015年にかけては、これに接続するプロジェクトを通じ、共同行動センターを通じて、現存するキャパシティーを活用して、市民活動の領域における一層の構造構築を支援し、それによって、州の市民活動を全体として強化することが意図されているとのことである。

(2) 州政府の行動方針

以上の戦略を前提として、州政府は、今後の行動方針を次のように示している。

名誉職の社会的認識、情報及び調整を強化する。

- ・州の内閣官房は、州政府における名誉職及び市民活動の支援を調整する。
- ・さらに、内閣官房は、メクレンブルク・フォアポンメルンにおける名誉職及び市民活動のための財団を発展させる。この財団は、名誉職的活動に対する、州政府による既存の支援を補完するものとする。その際、焦点は、特に、組織が強くない名誉職のネットワーク化、継続的形成、承認

及び財政的支援に置かれるものとする。

- ・市民活動を、現状を超えて承認したり、顕彰したりする形態は、労働・平等・社会省により審査されるものとする。
- ・人口変動及び市民活動の必要性は、州政府及び自治体によって、強く公衆にテーマとして提示される。そのメッセージは次のとおりである。「あらゆる個人の活動が重要である。我々は、数が少なくなれば、全員寄り添わなければならない。」

枠組条件を改善する。

- ・名誉職と諸団体との協力における職業との調和が改善される。そのために、メクレンブルク・フォアポンメルンにおける労働と競争能力との同盟がテーマとされる。
- ・名誉職的活動の促進のための、経済的潜在力の活用が強化される。例えば、プロジェクトの後援、施設のスポンサーとなることなどである。「企業の社会的責任」のテーマはメクレンブルク・フォアポンメルンにおける労働と競争能力との同盟においてテーマとされる。
- ・労働・平等・社会省は、今後、限られた時間しか名誉職的活動に参加することができない市民にとっても、例えばプロジェクト関係での関与といった形で参加が容易となっているかを検証する。

地域的相違を考慮する。

- ・参加が平均を下回る州の下部組織における措置及びプロジェクトを意図的に促進する（名誉職は、参加することによる効果がある）。

IV 自治体レベルの取組—「市民活動」と「市民自治体」—

前2章において、連邦と州レベルにおける人口戦略と其中での市民活動の位置付けについて紹介したが、そのような市民活動が実際に行われる場合は、圧倒的に自治体レベルである。本章では、自治体レベルにおける市民活動の条件について検討するが、この問題を考えるに当たって重要な意義を有するのが、従来、自治体レベルの行政改革及び行政過程への市民参加促進の指導理念として用いられてきた「市民自治体」(Bürgerkommune)の理念と手法である。

「市民自治体」とは、1998年に、かつて「行政簡素化のための自治体機構」(Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung: KGSt)⁽³⁶⁾の幹部を務めていたシュパイアー行政大学院のゲアハルト・バナナ(Gerhard Banner)教授(当時)が、1990年代を通じて自治体改革の支配的概念であった「新制御システム」(Das Neue Steuerungsmodell: NSM)に代わるものとして提唱した自治体改革の理念である⁽³⁷⁾。NSMは、英米のニュー・パブリック・マネジメント(NPM)のドイツ的変種として、1993年にKGStの提唱でドイツの自治体に導入された改革理念であり、サービス企業として自治体行政を位置付け、スリムで顧客志向の行政の実現を目標とした⁽³⁸⁾。NSMは、1990年代の初めに生じた自治体の財政危機にとって適切な回答であったが、後になってNSMが、市民を顧客としてのみ把握し、地方自治の政治的性格及び市民の異なる役割を十分に考慮に入れていないことが明らか

⁽³⁶⁾ 1949年にケルンで創設された、自治体を構成メンバーとする任意団体。2005年に「行政管理のための自治体機構」(Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement)と改称。

⁽³⁷⁾ Gerhard Banner, „Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune“, *Der Bürger im Staat*, 48. Jg., Heft 4, 1998, S.179-186.

⁽³⁸⁾ NSMの内容及びこれに基づくドイツの自治体改革については、武田公子「自治体行財政の経営主義化—新制御モデルをめぐる」『ドイツ自治体の行財政改革—分権化と経営主義化—』法律文化社, 2003, pp.85-109及び同書引用の諸文献参照。

となったと批判された⁽³⁹⁾。

バナー教授は、「市民社会」(Bürgergesellschaft)のアナロジーから導き出した「市民自治体」の理念により、参加民主主義を促進し、社会的連帯を確保する目標を持って地域共同体の育成に義務を負う自治体の理念を描いた⁽⁴⁰⁾。市民自治体の構造モデルにおいては、市民は、選挙又は直接民主主義における決定者としての役割、自治体計画の参加者であると同時に共同形成者としての役割、及び顧客であると同時に自治体の生産物の共同生産者としての役割の3つの役割を果たす⁽⁴¹⁾。その構想の核心にあったのは、顧客志向の自治体(行政)(Dienstleistungskommune)の指導理念に立脚しつつ、自由意思による関与を促進し、市民を大幅に自治体の計画過程に参加させることであると指摘される⁽⁴²⁾。市民自治体の理念は、急速にドイツ各地の自治体に広がり、自治体行政改革における市民参加の指導理念となった。

地方政治研究においては、市民自治体は、今や自治体改革のモデルとして議論されているだけでなく、自治体の決定過程の変容の分析のための記述的モデルとしても使用されている⁽⁴³⁾。そして市民自治体は、市民、自治体代表者(政治)及び行政の三角形の勢力関係の新たな形成を目指している⁽⁴⁴⁾。

以上のような、「市民自治体」の理念を実現するため、市民会議、地域会議、市民討議会ないし計画細胞会議(Planungszelle)⁽⁴⁵⁾、市民鑑定書、市民予算等が既に自治体レベルで実行されており、様々な事例が紹介されている⁽⁴⁶⁾。「市民自治体」を公に標榜することのない自治体においても、政策や計画の立案過程や実施過程に市民を大幅に参加させる例が数多く見られる。ここでは、個々の事例を紹介する余裕はないが、「市民自治体」を指導理念とする自治体の改革が、予期される人口変動に備えて、市民活動を活性化させる契機となりうることは、疑いのないところであろう。

V 「市民参加」の学說的裏付け—シュテファン・ラジール教授の所見を中心に—

マインツ大学社会学研究所のシュテファン・ラジール(Stefan Hradil)教授の分類によれば、現在ドイツでは、人口変動の将来について、①悲観論者、②批判論者、③楽観論者、④行動論者の4つの立場があるといわれる⁽⁴⁷⁾。

⁽³⁹⁾ Jörg Bogumil und Lars Holtkamp, „Bürgerkommune“, Bernhard Blanke et al. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4., aktualisierte und ergänzte Auflage, Wiesbaden: VS Verlag, 2011, S.177.

⁽⁴⁰⁾ Banner, *op.cit.*(37), S.181.

⁽⁴¹⁾ *ibid.*, S.184.

⁽⁴²⁾ Bogumil und Holtkamp, *op.cit.*(39)

⁽⁴³⁾ *ibid.*

⁽⁴⁴⁾ *ibid.*

⁽⁴⁵⁾ 市民討議会ないし計画細胞会議(ブラーヌクスツェレ)は、ヴッパータール大学の社会学者ペーター・ディーネル(Peter Dienel)教授によって提唱された方式であり、無作為に抽出された市民がグループごとにテーマを割り振られて、これに関する計画や所見を取りまとめる方式である。その詳細については、山内健生「ドイツにおける新たな市民参加の手法をめぐる議論について(一)」『自治研究』74巻6号, 1998.6, pp.111-121 参照。

⁽⁴⁶⁾ 坪郷實「ドイツにおける市民自治体の構想」『ドイツの市民自治体—市民社会を強くする方法—』生活社, 2007, pp.69-85 参照。

⁽⁴⁷⁾ 以下の箇所のラジール教授の見解に関する部分は、Stefan Hradil, „Bürgerbeteiligung und demografischer Wandel(市民参加と人口変動)“, Ulrich Sarcinelli et al. (Hrsg.), *Politik in Rheinland-Pfalz, Gesellschaft, Staat und Demokratie*, Wiesbaden: VS Verlag, 2010, S.114-123のうち、人口変動の将来と、市民参加(市民活動)の関係についての記述部分を紹介したものである。

「悲観論者」は、出生率の著しい増大がない限り、破滅的な結果が訪れるという共通認識に立ち、西暦 2100 年には、ドイツの人口は、2400 万人まで減少すると予測する。社会保険制度は、もはや機能せず、増大した高齢者は若者よりも消費が少ないため、経済力も著しく減退する。社会福祉も後退し、失業が増大する。老齢年金のための高いコストのゆえに、高齢者と若年者の世代間抗争が発生する。移民に期待をかけることはできず、望ましい移民よりも問題を持ち込む移民がやってくる。就業者が高齢化するため、将来の生産性の向上に期待をかけることもできない、というのである。「悲観論者」の代表としては、ビーレフェルト大学のフランツ・グザファー・カウフマン (Franz-Xaver Kaufmann) 名誉教授 (社会学) らが挙げられている。カウフマン名誉教授の著作『縮減する社会—人口減少とその帰結—』⁽⁴⁸⁾においては、上記のこと全てが主張されているわけではないが、人口減少が、経済圏における投資機会を縮小し、経済成長を減速させること、有権者の高齢化によって、政治家は、後継世代よりも高齢世代の要求を優先するようになること、移民流入は、問題解決にわずかしか貢献しないことなど、人口減少・高齢化社会の将来に対する悲観的な見通しが示されている。もっとも、社会保険制度の改革などの問題解決に向けた政策提言も同時に行われている。

「批判論者」は、主として左翼陣営に多く、人口変動は、極めて劇的な効果を有するものであり、人口変動を克服するための社会保障の切り詰めなどによらずに克服できると主張しているとされる。すなわち、彼らは、就業率の向上と、進行しつつある生産性の向上によって社会国家を維持する費用を確保できると主張し、過去にも出生率の漸減、人口の高齢化と減少があったが、社会国家の獲得物が犠牲にされたことはなかったと指摘する。「批判論者」に分類されているコブレンツ大学のゲルト・ボスバッハ (Gerd Bosbach) 教授 (人口統計学等) は、その著作⁽⁴⁹⁾において、今後 50 年後の社会の在り方を議論することは、1950 年に 2000 年がどうなっているかを議論することと同じで、今後生じるであろう様々な要因を見落としている可能性が高いこと、社会の高齢化が進んだとしても、同時に少子化が進むことにより、生産可能年齢の人口で支えなければならない人々の比率は、1970 年から 2050 年までの 80 年間で約 12% しか増加しない、などの点を指摘している。

「楽観論者」は、人口変動が現代化へ向かってのシステム内在的な発展であるという共通の前提に立ち、それに対応した適応のメカニズムにより問題を克服できると主張する。しかも、彼らの立場からは、少子高齢化は、リスクよりもチャンスも多く含み、能力の高い者の雇用機会は拡大し、高齢化社会の経済は、住居、健康等に関する新たな需要を生み出す。家族の概念も拡大し、世帯を同じくする者だけでなく感情で結ばれた共同体が家族となると主張される。「楽観論者」に分類されているヨハン・ヴォルフガング・ゲーテ大学の故カール・オットー・ホンドリッヒ (Karl Otto Hondrich) 教授 (社会学) は、その著作『より少ないことは、より多いことである—出生率の低下は我々の社会にとってなぜ幸運なのか—』⁽⁵⁰⁾において、人口減少がもたらす様々なチャンスについて論じている。

一方、「行動論者」(ラジール教授は自身がこの立場であることを明言する) の主張によれば、人口変

(48) フランツ・グザファー・カウフマン (原俊彦・魚住明代訳) 『縮減する社会—人口減少とその帰結—』原書房、2011。(原書名: Franz-Xaver Kaufmann, *Schrumpfende Gesellschaft. Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen*, 2005.)

(49) Gerd Bosbach, „Demografische Entwicklung nicht dramatisieren!“, *Gewerkschaftliches Monatshefte*, 55(2), 2004, pp.96-103.

(50) Karl Otto Hondrich, *Weniger sind mehr. Warum der Geburtenrückgang ein Glücksfall für unsere Gesellschaft ist*, Frankfurt am Main: Campus Verlag, 2007.

動により、我々は、学校、水道、交通手段、市民に近い行政といった自治体のインフラ維持のために行動しなければならず、人材育成のため、教育機会の拡大と均等化も行わなければならない。一方、問題の克服のためには、移民や、市民社会のネットワークの構築も必要であることを主張する。

「行動論者」としてのラジール教授は、特に行動が必要な分野として、市民参加（Bürgerbeteiligung）を挙げる。将来においては、高齢者の介護や支援が一層多く必要となるが、社会国家ないし職業的な諸施設のみでは、この任務を十全に負うことができない。高齢者のための、より容易な介護サービスや、日常的支援は、家族がこれをできない場合には、国の施設よりも、近隣住民による支援や名誉職のネットワークによるほうが、よりよく、より安価で、よりよい意思疎通を通じてこれを行うことができる。また、少子化世代が生産年齢人口に達する時期には、深刻な専門家の不足に見舞われるが、その場合に必要なのは、人材開発のための教育の継続である。国家機関のみでこれを遂行することはできず、諸団体やマスメディア等によるインフォーマルな形態での教育が不可欠となる。人口変動においては、国家の役割の増大ではなく、近隣住民や自治体市民の役割がより重要となる。家族内部における助力もその一環であり、家族概念の定義の拡大も必要となるとラジール教授は主張する。

このように、将来において市民参加が一層重要となるが、ラジール教授は、一層多くの人々が市民参加の意志を有するという社会学的根拠があると主張する。すなわち、ポスト・マテリアリズムへの価値観の転換を経験した1950年から1970年生まれの人々は、これから大量に年金生活に入っていくことになるが、彼らは、より個人主義的（必ずしもエゴイスティックとは限らない）で、自己省察的であり、自己の性向や能力の実現を大事にし、物よりも人に、また対人コミュニケーションに関心がある。彼らは高齢になっても、一層すぐれた教育を有する人々に数えられる。このことは、彼らが豊かさの中で育ち、先行世代と異なり、多くは、生産分野でなく、良質のサービス活動に従事してきたことと関連があるという。これらの新規の高齢者は、人口変動の結果必要となった課題に取り組むのに適しており、自身が価値あると認めた仕事の達成に関心を有するというのである。また、単純なポスト・マテリアリズムテーゼに反して、近年のデータは、価値観の変容が直線的に進むのではなく、「自己」と「我々」との間でバランスをとり、「安全」や「秩序」にも高い価値を置く若年層が多く育っている点を教授は指摘する。

これらの点から、将来における市民参加を通じた人口変動問題の克服のための社会構造上の条件は決して悪いものではないと教授は結論する。この指摘が事実において裏付けられるかどうかは今後の検証に待つほかないが、ラジール教授のような、「行動論者」としての学術的見解が、現在のドイツの各レベルでの人口戦略を理論的に支えているといえるであろう。

おわりに

以上垣間見たように、ドイツの連邦、州及び自治体は、将来確実に到来する人口変動の諸問題に対処するため、様々な行動領域で広範な施策を実施しようとしている。その中で、市民活動ないし市民参加の拡大及び活性化は重要な柱であり、不可欠な要素である。

しかし、市民活動の活性化という施策は、市民の自発的意思や社会全体の思潮に大幅に依存しており、動員可能な市民の数や、期待できる活動の種類や質にも不確定な要素が大きくつきまとっている。にもかかわらず、市民活動の活性化が問題克服のための重要な要素として選択されているのは、人口変動に伴う問題が、国家（政治及び行政）の能力をはるかに超えた巨大なものであり、市

民社会（Zivilgesellschaft）の助力なくしては、解決不能と認識されているからにはほかならないといえよう。この分野では、行政にとってできることは、市民活動のためのインフラの整備（市民活動のネットワーク作りへの助力、例えば市庁舎内における連絡事務所の提供等）、市民への情報提供、市民活動の奨励、市民活動で実績を挙げた個人や団体の顕彰等、脇役に徹した活動にとどまり、行動の主体はあくまで市民である。一方、行政は、ある分野を市民活動に主として委ねることによって節約することができる人的・物的資源を別の分野に振り向けることができる。しかし、行政と市民との間に信頼関係がなければ、行政が本来行うべき仕事を市民がさせられていると感じて不信感が増大したり、行政と市民との協力が円滑に進まなければ、市民活動活性化のために要する行政コストが増大したりすることも想定される。これらの問題を克服するためには、市民と行政の双方に、協力を推進するための優れた技量が求められるであろう。このような過程で行政の政策実現の手法が変容するであろうことはもちろん、国家、経済界及び市民社会の協力の新たな枠組みが、人口変動問題の解決の成否を決定し、ドイツ全体の政治と社会の在り方に大きな影響を及ぼすであろうことも見逃すことはできないであろう。

（やまぐち かずと）