

令和元年度地域づくり海外調査研究事業調査報告書

ドイツに学ぶ地域への愛着を育む住民主体のまちづくり

調査地：ドイツ連邦共和国

調査日：令和元年9月23日～9月30日

一般財団法人地域活性化センター

総務企画部 地域リーダー養成課 羽田 瞭汰

報告書概要

総務企画部 地域リーダー養成課 羽田 瞭汰

【調査テーマ】

「ドイツに学ぶ地域への愛着を育む住民主体のまちづくり」

【調査の目的】

第6次総合計画策定時に行った住民アンケートで、まちづくりへの関わりについて「市役所がやればよい」など、住民主体という観点では消極的な意見が全体の約5割を占めたことから、富士吉田市では「住民自治」を見直す必要性を感じた。そこで、ドイツにおける事例として、人間関係づくりや情報交換等を目的とした「フェライン」と、行政が策定する計画や方向性について住民が決議できる「フォーラム」に着目し、調査した。

【調査結果】

ドイツでは、まちづくりを支えるのは個人よりフェラインだという認識が強く、フェラインの利用を通して問題の解決を図ろうとする。住民もフェラインに所属することで自分たちの力で街を良くしようという意識が強まり、活動の効果が見えることでまちへの愛着や誇りが増す。行政職員もフェラインに属し、住民と同じように地域の課題に向き合い解決に向けて議論や活動を行う。

フォーラムは、まちの計画を住民が「決議」する場である。参加者全ての人に自分の意見を主張する機会が与えられる。フォーラムで決議された計画等は、その後議会の決議を必要としないため、まちづくりに興味を持つ住民が積極的に参加する。フォーラムが存在することにより、多様な住民が発信する機会が増え、新たな事業が生まれ、その結果、幸福で暮らしやすいと感じられる地域となる。

【提案】

ドイツのフェラインのように行政と住民が対等な関係を築くため、行政職員は住民と同じ目線で考え、同じ立場で問題に向き合うことが重要である。その一歩として行政職員が住民の地域活動や趣味の活動に参加し、住民と接する時間を確保する必要がある。そのため、ノー残業デーの徹底などにより、行政職員の時間的余裕を確保するとともに、地域活動参加のための有給休暇や副業制度を設けることを提案する。

ドイツのフォーラムのように良い計画を策定するためには、住民の意見を汲み上げることが必要である。そこで、まずは行政が各自治会と連携し、自治会長や自治会役員などとワークショップを行うことを提案する。議論を重ねることで、ワークショップ参加者の納得感が高まり、彼らが自分の属する自治会の会員を説得して住民の合意形成を実現できる。

目次

1. 調査の背景	P 1
(1) 近年の日本の社会情勢	
(2) 住民主体によるまちづくりの傾向	
2. 富士吉田市の現状・課題	P 2
(1) 山梨県富士吉田市の現況	
(2) 富士吉田市民への意識調査と浮かび上がった課題	
3. 調査地選定	P 5
4. 調査内容	P 5
(1) ルール地方協会	
(2) 独日協会アウクスブルク・シュヴァーベン	
5. まとめ	P 8
(1) 行政職員の意識改革	
(2) 住民の意見を聞く新しい議論の場の設置	
6. おわりに	P 9

1 調査の背景

(1) 近年の日本の社会情勢

我が国の総人口は、2008年より減少し始め、国立社会保障・人口問題研究所の将来推計(2016年1月)によれば、2050年に1億人を割り込むことが予想されている。また、生産年齢人口の割合も1995年の69.4%をピークに低下しており、2060年には50%になる見込みである。生産年齢人口の減少が進んだ場合、経済規模が縮小して税収減となり、各地方自治体も財政難から自由な事業展開が難しい状況に向かえることになる。そうした中では、行政単独で地域社会の問題を解決することが困難になり、「住民との協働」や「地域の課題は地域で解決する」といった考え方が重要になってくる。

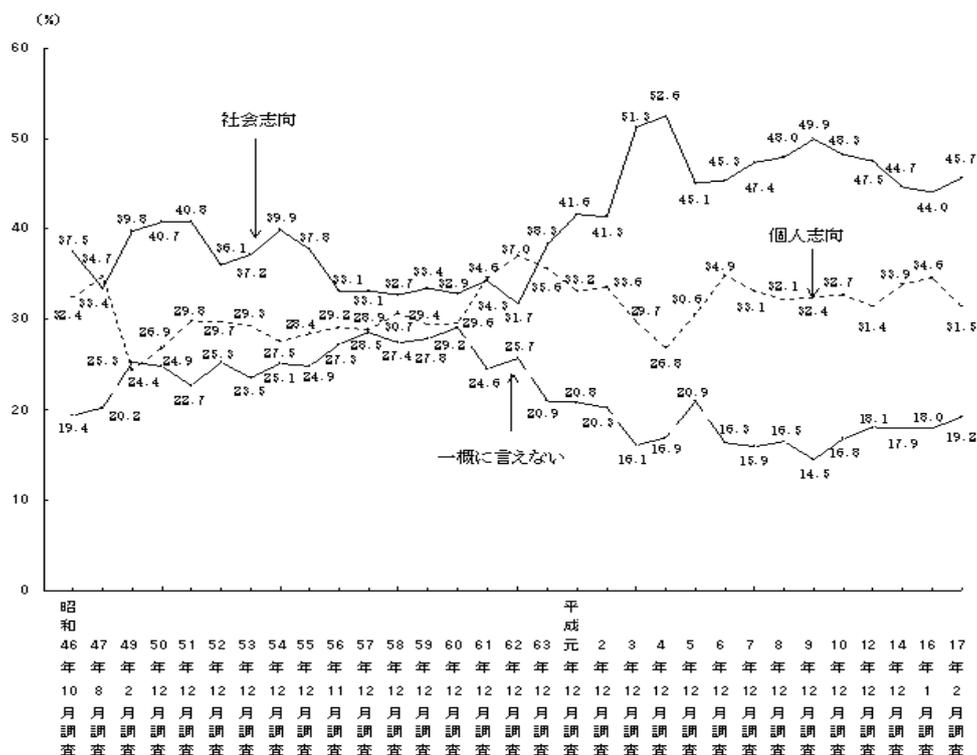
近年、様々な形での官民協働の必要性が叫ばれており、総務省は2005年に発表した「分権型社会における自治体経営の刷新戦略」において「公共的サービスの提供に関して住民自らが担う役割が拡大するという認識が広がりつつある中で、意欲と能力を備えた多様な主体(住民団体、NPO、企業等)が、先進的、開拓的、創造的に公共を担う仕組みの萌芽がみられる。この多元的な主体により担われる公共をいかに豊かなものにしていくかが重要となってきた」としている。

(2) 住民主体によるまちづくりの傾向

我が国では、1995年の地方分権改革に取り組む中で、住民参加や協働を推進する動きが加速した。内閣府が実施する「社会意識に関する世論調査」(図1)によると、住民の意識が「個人志向」から「社会志向」へ徐々に変化しており、社会への貢献意欲が高まっていることがわかる。

このような国の動きを受けて自治体においても、住民参加や官民協働を推進するための条例が制定された。条例が制定された経緯や対象、形式は各自治体で様々だが、目的や理念等は共通している。近年では、鯖江市の「鯖江市民主役条例」や占冠村の「占冠村むらびと条例」など、「まちのことは住民が決める」ことが明記された条例も制定されており、それらの地域ではこの条例をもとに住民を巻き込んだ施策に取り組んでいる。

しかし、住民の中には「市政は市役所がするもの」との考えも根強く残っていると推察され、自治体はこうした住民の意識に必ずしも柔軟に対応できていない。このため、住民の自由な意見を汲み上げるなど、住民自らが意識を転換できるような対策を講じることが自治体に求められている。



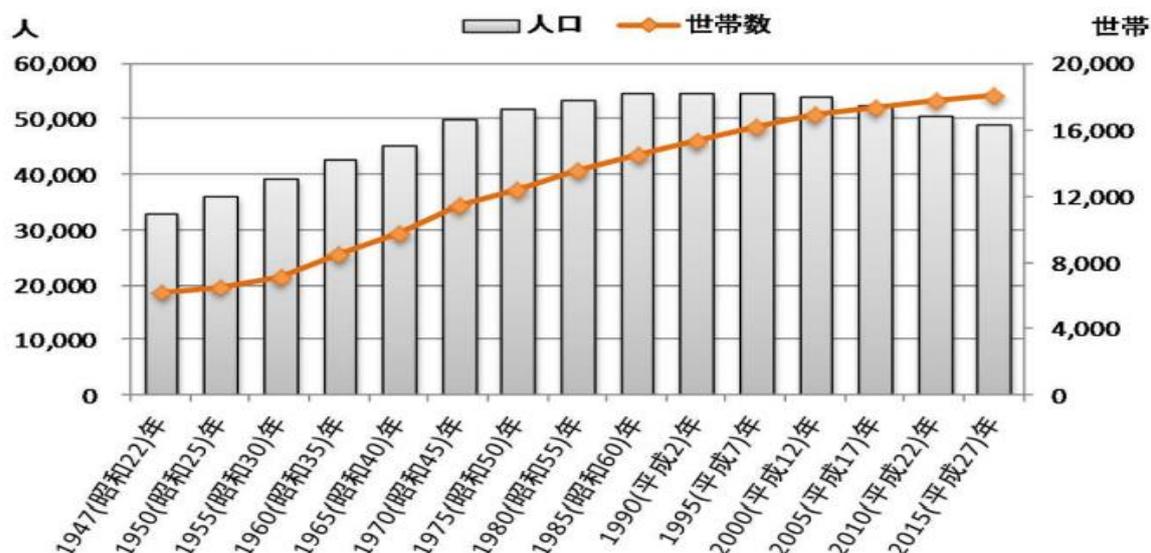
▲図1 社会志向か個人志向か
(出典：総務省「社会意識に関する世論調査」より抜粋)

2 富士吉田市の現状・課題

(1) 山梨県富士吉田市の現況

筆者の派遣元である富士吉田市の人口は1995年以降減少傾向にあり(図2)、2015年には5万人を割り込む49,003人と、ピーク時の1990年に比べ約1割減少している。

近年、毎年200~300人程度転出が転入を上回る状況が続く中で、2005年以降は死亡が出生を上回っており、社会減と自然減の両面から人口減少が進んでいる。少子高齢化も進んでおり、特に10歳台後半から30歳台の減少が目立つ。65歳以上の老年人口の割合は、2015年で全国平均(27.1%)を上回っている。



▲図2 富士吉田市の総人口・世帯数の推移
(出典：第6次富士吉田市総合計画)
(原典：国勢調査)

(2) 富士吉田市民への意識調査と浮かび上がった課題

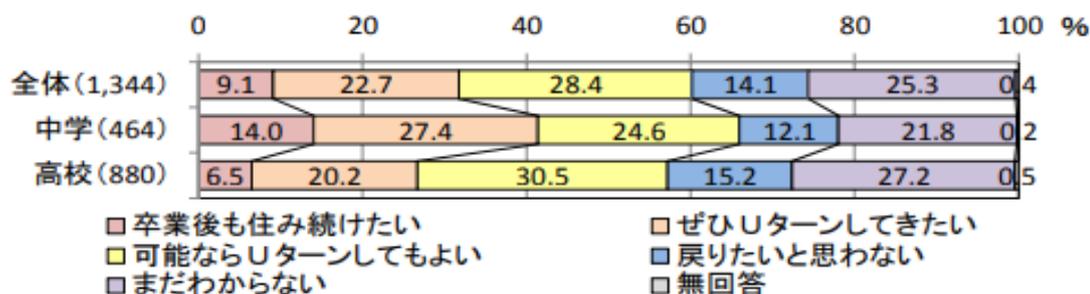
富士吉田市は、第6次総合計画策定に当たり、市民や事業所などの意識・意向を把握し、計画に反映させるため、2016年7～8月にアンケート調査を実施した。対象は図3、主なアンケート結果は図4と図5のとおりである。

	区分	対象者	回答数
アンケートの対象	市民	18歳以上の市民から無作為抽出した5,000人 (郵送配布/郵送回収)	1,836人
	中学・高校生	市内中学3年生、高校2年生1,344人 (各校で授業の一環としての実施を依頼)	1,344人
	事業所	市内の事業所50社 (郵送配布/郵送回収)	35事業所
	市外から市内への通勤者	市外から市内へ通勤する従業者486人 (事業所を通じて配布を依頼/郵送回収)	290人
	まちづくり団体	市内まちづくり団体6団体 (郵送配布/郵送回収)	6団体

▲図3 アンケートの対象
(出典：第6次富士吉田市総合計画)

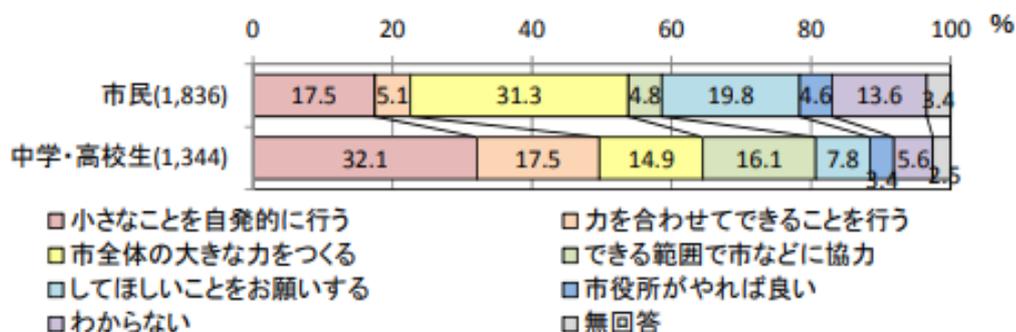
図4は、中学・高校生を対象とした「富士吉田市への将来居住意向」の結果である。中学・高校生が「卒業後も(富士吉田市に)住み続けたい」という意向の割合は1割弱だが、Uターンも含めて将来地元に住居する意思がある旨の回答は約6割となっている。

約4割の中学・高校生が当市居住したいと思っていないことから、地元への愛着や誇りが十分ではないことが窺える。学生が地元に住居し続けたい、またはいずれ戻ってきたいと思うようにするためには、地元にいる間に愛着や誇りを育むことが重要である。そのためには、地元住民と共に何らかの目標を成し遂げることや好きな時間を共有することが大切で、幼い頃や学生時代の楽しい出来事や達成感は大人になっても心の中に残り、地元への愛着や誇りにつながっていく。



▲図4 富士吉田市への将来居住意向（中学・高校生）
（出典：第6次富士吉田市総合計画）

図5は市民と中学・高校生を対象とした「まちづくりへの関わり方」の結果である。市民（中学・高校生を除く）に対するアンケートでは「多くの市民に呼びかけて市全体の大きな力をつくる」が最も多く、組織的に活動する意識が高いことがわかる。また、中学・高校生では「小さなことを自発的に行う」が最も高く、自発的行動の意識の強さが窺える。一方で、市民と中学・高校生の回答を比べると、市民の方が「小さなことを自発的に行う」「力を合わせてできることを行う」「できる範囲で市などに協力する」人の割合が低く、「してほしいことをお願いする」「市役所がやれば良い」といった他人任せの人の割合が高い。



▲図5 まちづくりへの関わり方（市民/中学・高校生）
（出典：第6次富士吉田市総合計画）

この結果から、市政に関することは行政が行うものという認識が市民に根付いており、それがまちづくりへの関心を希薄化させていることが考えられる。まちづくりへの関心を高めるためには地元への愛着や誇りを育むことが必要であり、その一歩として、自身の意見が何らかの形で市政に反映される過程を実感してもらうことから始める必要があると考える。

3 調査地選定

ドイツでは「郷土愛」「郷土保護」といった言葉が概念化され、政治や文化の文脈で多く用いられる。また、ドイツのフォルサ研究所が2013年に実施した国民の意識調査によると、ドイツ国民は「仲間と一緒に行動したい」「ボランティア活動に関心があり自らの使命と考えている」「自身の住む基礎自治体に政策要求し、自身のまちを良くしたい」という欲求が強い。ドイツ国民は愛国心が強いと言われる所以である。こうしたまちへの愛着や誇りを持つ背景には、ドイツ人の中では当たり前となっている「フェライン」と「フォーラム」が住民主体のまちづくりに強く関連していることがあるのではないかと考

フェラインとは、人間関係づくりや情報交換などを目的に住民が集まり、まちづくりに関する問題の解決も図る NPO である。他方、フォーラムとは、まちづくりに関する計画を「決議」するための集会である。フォーラムで決まったことは議会での決議を必要とせずそのまま実際の計画となるため、議員はもとより多くの住民も積極的に参加する。

これらの制度が地域への愛着や誇りを醸成するための参考になると考え、フェラインや行政等との関わりが深いルール地方協会と、フォーラムの開催や補助を行う独日協会アウクスブルク・シュヴァーベンを調査先に選定した。

4 調査内容

(1) ルール地方協会

① 団体概要

産業や都市計画の分野を中心に、5郡5都市、55市町村からなるルール地方の広域施策やその調整、フェラインや自治体から上げられた意見などの国への伝達を行うための組織で、フェラインや自治体と連携・協議を通じて地域全体の魅力度向上などにも取り組む。

② フェラインについて

フェラインは、英語で association、すなわち協会を意味する。言葉の本来の意味は「一つになる」というもので、仲間・同志の集まりを指す。日本でフェラインに相当するものは NPO だが、その活動は NPO よりも広く多彩である。ドイツでは人が集まればそこにフェラインが生まれると言われ、人と人を結びつける接着剤の役割を果たしている。

フェラインの種類は、消防防災や福祉関係のような共生・共助に関するものから、スポーツや楽器演奏など趣味の延長で結成されるものまで多種多様である。フェラインは、ドイツ国内で約60万団体ある（日本NPOセンターによると、日本のNPOの数は2016年3月現在で約5万）。連邦まちづくり財団の調査によれば、まちづくりを支えるのは、個人よりフェラインだという意識が強く、ドイツ人の多くは一人で複数のフェラインに所属している。フェラインの活動は平日の終業後に行われることが多く、そのために定時で仕事を切り上げる人も多いという。



▲対応してくれた Frank Joneit 氏

③フェラインの制度

フェラインの中には、日本のNPOとは異なり、営利目的で設立されるものもある。また、登記法人と非登記法人があり、登記法人は7人以上の構成員によって設立することができる。設立の申請は、定款、設立総会の議事録などに15ユーロ（2千円程度）を添えて簡易裁判所に提出するだけでよい。非営利目的の場合、登記法人であれ非登記法人であれ公益性の認証を受けると、税制上の優遇措置（法人税・営業税・売上税などの軽減措置）が適用される。公益性の認証は、定款、設立総会の議事録、設立委員名簿などを税務署に郵送のうえ、審査を受けるだけで済む。

こうした設立手続きの簡便さに加え、税制上の優遇措置もあり、フェライン制度は積極的に活用されている。フェラインがこの優遇措置を受けられる理由には、「補完性の原理」が深く関係している。すなわち「基礎自治体の果たすべき仕事であっても、住民ができることは住民が行う」「住民ができないものだけを基礎自治体が行う」という考えである。

④フェライン活動の効果

日本では行政の責任により実施される行政サービスも、ドイツではフェラインが主体となって取り組むことが多い。例えば、日本では公園の維持管理は業務委託により行うが、ドイツではフェラインが主体的に行う。それは、地域社会にとって必要なものには自ら積極的に関わらねばと住民自身が考えるためである。このように、ドイツ各地でフェラインが様々な公益活動を実施している。

¹ 補完性の原理とはキリスト教社会倫理に由来する考え方で、「政策決定は、それにより影響を受ける市民、コミュニティにより近いレベルで行われるべきだ」という原則である。

住民も、フェラインに参加することで自分たちの力でまちを良くするという意識が強まり、継続して活動し、その効果が見えることでまちへの愛着や誇りが増す。ルール地方協会のFrank Joneit氏によれば「フェラインは、メンバーであれば、相手が議員であろうと大学教授であろうと肩書きに関係なくフラットな関係を築けるととても楽しい集まりである。行政職員も当然フェラインに属し、一住民と同じ立場で地域課題に向き合い解決に向けて議論や活動を行う」という。

(2) 独日協会アウクスブルク・シュヴァーベン

①団体概要

独日協会アウクスブルク・シュヴァーベン（以下「独日協会」という。）は、日独両国民の親善を目的に、アウクスブルク市及び周辺地域で開催される日本関連行事の支援など、両国間の相互理解を促進するための活動を行う組織であり、若者の異文化への理解を深めるための日本に特化した教育訓練や日本研修旅行の実施など、人材育成にも積極的に貢献している。

②フォーラムについて

日本でも「フォーラム」という言葉をよく耳にするが、ドイツで言うフォーラムは「市民の公開討論の場」を指す。

まちづくりに関しては、まちづくりは住民自身の問題であるとの意識付けのため、住民に対してまちづくり計画の案を早めに公表したうえで早めに公に住民と討論する場（フォーラム）を設け、これに参加する全ての人に自分の意見を主張する機会を与えることなどを柱に運営されている。フォーラムに集まる人は、会議をするためではなく、まちづくりに関する計画を「決議」するために集まる。前述のとおり、フォーラムで決議された計画は、議会の議決を必要とせずそのまま実際の計画となるため、大学教授、専門家、市議会議員等はもとより多くの住民が自分の意見を計画に反映させようと積極的に参加する。この結果、議会よりも多くの住民の意見が直接取り入れられた住民手づくりの計画が出来上がる。



▲対応してくれた Wolfgang Bockhold 氏（右から3番目）、Rainer Völlmerck 氏（右から4番目）、増田 美由紀氏（1番右）

③フォーラムの開催過程

フォーラムの理念に基づき、住民の興味を引き寄せるため、まちづくり計画は企画段階で公表される。公表の時点で、フォーラムの運営組織としてプログラム委員会と事業委員会が設立される。プログラム委員会は地元の市議会議員、行政職員、専門家、住民等で構成され、会合を重ねて議論し、まちづくり計画案を作成する。事業委員会は、フォーラムの開催・運営を担う。事業委員会には議題に興味を持つ人は誰でも参加できるが、テーマによって参加人数が増減するため、できるだけ早い時期にテーマを公表する。事業計画書案が完成したところでフォーラムが開催され、プログラム委員会や事業委員会のメンバーはもとより多くの住民が参加し、まちづくり計画案と事業計画書案について討論のうえ、決議する。

フォーラムは、課題となる事案の発生時や計画の策定時など必要に応じて自由に開催されるもので、行政の指導を受けることはない。ただし、「決議」のためのものであることから、課題となる事案や計画に対しては各一度しか開催されない。

④フォーラムの必要性

住民自治とは、行政から与えられるのではなく、住民が自ら学習し、試行錯誤と模索を繰り返しながら獲得するものである。したがって、フォーラムのように住民がそれぞれの意見を主張する機会が必要であり、フォーラムを通じ多様な住民が発信をすることにより、新たな事業が生まれ、その結果住民が幸福で暮らしやすいと感じる地域となっていく。独日協会会長の Wolfgang Bockhold 氏は「住民主体のまちづくりに求められるのは地域の課題解決能力であり、『地域力』あるいは『住民力』といわれるものである。そして、これこそが『住民自治』に近づくための大きなステップである」という。

5 まとめ

日本とは文化や地方自治制度が異なるドイツの手法を、そのまま日本の自治体で採り入れることは容易ではないが、できることから始められないか。今回の調査を踏まえ、愛着や誇りを醸成するために必要な住民参画に有効な手段として、富士吉田市に次の2点を提案したい。

(1) 行政職員の意識改革

日本の行政と住民の関係について、独日協会会長の Wolfgang Bockhold 氏によれば「日本は、住民が役所に行き、職員に制度を教わる関係が一般的であると聞いている。それは先生と生徒の立場のようだ。ドイツではフェラインがそうであるように住民と行政が共に情報を提供しあい、解決策を探るべく対等な立場で対話する」という。

ドイツのように行政と住民が対等な関係を築くためには、行政職員の意識改革から始め

なければならない。Wolfgang Bockhold 氏が語る行政職員と住民の関係を变えるために、行政職員は住民と同じ目線で考え、同じ立場で問題に向き合うことが重要であると考え。その第一歩として、ドイツのフェラインのように、行政職員が住民の地域活動や趣味の活動に参加し、住民と接する時間をこれまで以上に確保する必要がある。

そのため、ノー残業デーの徹底などにより行政職員の時間的余裕を確保するとともに、地域活動参加のための有給休暇や副業制度を設けることを提案する。また、地域住民の活動に対しては、行政職員が当該活動に参加する場合、市役所内の会議室やオープンスペースなどを夜間・土日も開放するなどの活動支援をしてはどうか。こうした取組が職員の意識が変化し、対等な関係が築かれる第一歩になると考える。

(2) 住民の意見を聞く新しい議論の場の設置

私が(一財)地域活性化センターで知己を得た日本各地でまちづくりに奮闘する人々の話を聞くと、行政職員と住民がうまく連携できていないと思われる事例がみられる。例えば、まちづくり計画についての説明会では行政から完成間近の計画が示されるため、住民が提案する余地がなく、ただ賛同を求められるものとなっている。こうした事例にこそ、ドイツのフォーラムのように住民の意見を尊重し、計画へ反映させる仕組みを導入することが望まれる。

住民の意見を反映させるためには、計画について回覧板から SNS 発信まであらゆる手段を用いてできるだけ早期に公表したうえで、フォーラムのような住民が自由に意見できる場を設置する必要がある。そのため、まずは行政が各自治会と連携し、自治会長や自治会役員などとワークショップを行うことから始めることを提案する。ワークショップでは、住民の意見を引き出し、その意見を計画へ反映させるべく議論を重ねる。ワークショップの実施に伴い、行政職員には新たな負担が生じるため、その理解を得るまでに時間を要することが考えられるが、議論を重ねることで自治会長をはじめワークショップ参加者の納得感が高まり、彼らが自分の属する自治会の会員を説得して住民の合意形成ができる。こうしたことが実現できれば、最終的には行政の負担が軽減される上、これまでよりも一層住民の納得が得られる計画となるのではないかと。

6 おわりに

最後に、本調査にあたりご協力いただいたルール地方協会の Frank Joneit 氏、独日協会アウクスブルク・シュヴァーベンの Wolfgang Bockhold 氏、Rainer Völlmerck 氏、増田美由紀氏、また貴重な学びの場を提供いただいた(一財)地域活性化センター、派遣元の山梨県富士吉田市に対してこの場を借りて御礼を申し上げて結びとする。

【参考文献・資料】

- 高松 平藏『ドイツの地方都市はなぜクリエイティブなのか:質を高めるメカニズム』学芸出版社、2016年
- 高松 平藏『ドイツの地方都市はなぜ元気なのか—小さな街の輝くクオリティ』学芸出版社、2008年
- 石田 正昭『農業協同組合経営実務』65巻3号、4号、2010年
- 大津 俊雄『ドイツにおける市民まちづくり組織』
- 総務省『分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会(2005)「分権社会における自治体経営の刷新戦略」』
- 内閣府『社会意識に関する世論調査』
- 山梨県富士吉田市(企画部企画課)『第6次富士吉田市総合計画』