ドイツの都市計画に果たす市民団体の役割に関する考察

—交通と環境に関する登録協会 (e.V.) を事例として—

A STUDY ON THE ROLES OF CITIZEN GROUPS IN
GERMAN URBAN PLANNING

—Case study of registered associations for transportation and environmental issues—

卯月盛夫*

Morio UZUKI

This study describes some lessons learned from the various surveys with the citizen groups concerning transportation and environmental issues in Germany. First, the citizen groups were born in the late 1960s and developed afterward to be the officially registered associations. They have accomplished the significant results in revising and implementing the transportation policies. Second, there are some community projects accomplished by the partnership between the local governments and the registered civic associations. Third, the officially registered civic associations in Germany have played the significant roles in putting forward the urban planning and policies through citizen participation process.

Keywords: *Urban Planning in Germany, Non-Profit Private Organization, Citizen Participation, Civic Movement, Transportation Policy, Partnership*

ドイツ都市計画、民間非営利団体、市民参加、市民運動、交通政策、パートナーシップ

1 はじめに

本論文は、ドイツの都市計画や都市政策等のまちづくりの決定に関して市民団体がどのように参加し影響を与えているか等の実態を調査し、その役割や課題について考察するものである。周知のようにドイツでは「建設法典」第3条において、法定の都市計画(F-Plan およびB-Plan)における市民参加のあり方を規定している。しかし^{注1)}実際には法定計画への非法定の市民参加、また非法定の都市計画や都市政策の決定に対する市民参加等、多様な市民参加の試みが実施されており、むしろその中に、法定の市民参加には見られない新しい参加形態や手法の萌芽を見いだす事ができる。そのため本論文では法定計画と共に非法定の計画を含めて研究対象とする。また市民参加というと一般的には市民の個人レベルの参加を意味するケースが多いが、実際の決定プロセスの中では市民団体が行政や市民に与える影響力は極めて大きい。そこで本論文では、特に市民団体の視点から市民参加のあり方を考察する。

これまでドイツ(旧西ドイツ)の都市計画制度や手法の変遷、枠組み、事例等に関する研究^{注2)}および都市計画以外の分野におけるドイツの市民団体の研究^{注3)}はすでに報告されているが、本論文のような都市計画における市民参加のあり方を市民団体に注目して調査研究したものはない。日本では1998年、特定非営利活動促進法案(通称

NPO法)が可決され、今後都市計画分野においても市民団体の役割や行政の市民団体支援の方法等について、より活発に議論される事が予想される。そのような背景の中で本研究は、今後の日本の都市計画における市民団体、市民活動の位置付けおよび市民参加制度の整備に関して、有益な知見を与えるものである。

2 研究の方法

ドイツにおける市民団体は、大きく未登録の「任意団体」と「登録協会」(eingetragener Verein、一般的にe.V.と略す)の2種類に分けられる。登録協会は区裁判所に登録することによって得られる資格であるが、その数は極めて多い上また分野が特定されていないので、ある地域の都市計画に関する登録協会のデータを入手しその全体像を客観的に把握することは難しい。そこで本研究では、まず始めに1997年10月3日から5日までフライブルク市で開催された「第11回ドイツ交通・環境問題市民会議」に参加した市民団体を対象に、アンケート調査を行い、市民団体の全体像を類型化を通じて考察することとした。もちろん交通と環境分野に限られた会議であるので参加団体が都市計画分野すべての市民団体とは言えないが、近年のドイツにおける環境重視型都市計画の傾向を考えると、交通と環境分野だけでも都市計画分野のかかなりの状況を知れる事ができると思わ

* 早稲田大学専門学校 教授・工修

Prof., College of Technology Waseda Univ., M. Eng.

れる。また参加した市民団体の活動分野はかなり幅広いことが調査によって判明した。したがって調査対象の市民団体には、「任意団体」と「登録協会」の両方が含まれる。

次に、より詳細で具体的な市民団体の役割を考察するために、市民団体の類型化に基づき、活動の内容や行政との関係が異なる3つの先駆的な登録協会を選び、ヒアリング調査と文献調査を行なった。一つ目の「ミュンヘンフォーラム」は1968年に設立された歴史ある登録協会、ミュンヘン市および周辺地域の都市開発等に関して専門的な立場から提案や議論の機会を市民に提供している。二つ目の「ウムケア交通・環境研究会」は、1979年にベルリンで設立された登録協会、全国1,500あまりの交通に関する市民運動と市民団体の中心的役割を果たしている。さらに「リーゼルフエルト地区発展市民研究会」は、フライブルク市のリーゼルフエルトニュータウン建設に際して様々な提案を行なった公募の市民によって結成された登録協会、1994年と最も新しい。以上3つの登録協会の調査を行なった。

3 登録協会(eingetragener Verein)の位置付け

ドイツの国民は、まずドイツ憲法において「集会の自由」(第8条)「結社の自由」(第9条)が保障されている。それを受けてドイツ民法において「協会Verein」とは、①継続的な人の結社、②会員の變動に左右されない、③共有の会則を持つ、④固有・統一の名称を持つ団体と定められている。そして「登録協会」とは、区裁判所(Amtsgericht)の協会名簿に登録された協会(in das Vereinsregister eingetragener Verein)を意味している。登録に際しては、名称、所在地、創立会員7人の署名、会員の入退会、会費、理事会メンバー等を記載した会則(Satzung)の提出が必要である。これによって始めて法人資格を得て、名称の最後に登録協会の略称e.V.を付帯することができる。^{注4)} 一般的には、数週間で申請書の審査が行なわれる。また税務署により「公益的な活動」と認められると、法人税等の税制上の優遇措置が受けられ、さらに登録協会への寄付は税控除される。^{注5)}

このように登録協会の法人格は比較的簡易に取得できるため、活動の領域や組織規模もかなり幅広い。近隣レベルのスポーツサークルでは20~30人、クライנגルテンでは100~300人程度、そして最大規模の登録協会は、ドイツ自動車クラブ(ADAC)で1248万人といわれている。いずれにしても登録協会にとって会員数は重要である。会の目的を实践するための資金は、寄付金や公的な補助金もあるがやはり会費収入が大きい。つまり最終的にはどれだけ多くの市民から支持、支援を得ているかが問われている。

他方、「任意団体」とは明確な活動目標や内容を持ちながらも、まだ登録協会に必要な共通の規約や会員制度を定めるまでにいたっていない市民団体を総称している。

4 会議参加者に対するアンケート調査の結果

4.1 第11回ドイツ交通・環境問題市民会議

この会議はBürgerinitiativen-Verkehrskongress(BIVKO)というもので、直訳すれば「市民運動グループ交通会議」であるが、内容から考えると交通と環境の問題を学習し創造的建設的オルタナティブを提案すると共に、各地の市民運動、市民活動団体の交流を目的とし

た会議である。この会議の事務局をしている団体は、ベルリンにある登録協会「ウムケア交通・環境研究会」(5.2で詳述)である。1978年ドイツの各地域で活動する200あまりの交通に関する市民運動グループがベルリンに集まって開催されたのが第一回の会議である。その後この会議は、2年に1回ドイツ各地で開催されることとなり、1997年10月には第11回会議がフライブルクで開催され、筆者が参加した。

4.2 調査方法

1997年10月3日(金)~5日(日)の会議開催中、会場ロビーに各市民団体の情報コーナーが設けられていたので、アンケート用紙と回収箱を事務局テーブルの上に置き協力と呼びかけた。事務局発表の参加者(申込者)は250人であるが、実際の会議参加者はおよそ150人程度であった。アンケート用紙配布数は110枚、回収数は68枚、回収率は61.8%である。^{注6)}

4.3 市民団体の特徴と類型化について

(1)回答者68人のうち、15人(22%)が個人参加、53人(78%)が団体の代表あるいは会員として参加している。所属している団体数は、重複もあるので整理をすると53、登録協会が33、任意団体が13、その他政党、行政、財団等の団体が7となっている。(図1)

(2)次に、その他の団体を除く登録協会と任意団体46を対象に、設立時期、活動分野、職員数、収入規模の調査結果によって表1のように類型化を試みた。参加した団体の中で設立時期が比較的古いのが「反対運動型」で、1960年代後半設立のものはすでに30年継続している。反対している計画内容は、高速道路、国道、空港等公共事業である。交通に関する市民団体はこのような行政に対する反対運動からスタートしたといえる。80年代になると、「全国組織型」の規模の大きい市民団体が設立されてくる。ドイツ環境自然保護連盟(BUND)、ドイツ交通クラブ(VCD)、ドイツ自転車クラブ(ADFC)等がその例である。これらは国、州、地域のピラミッド構造を持つ事によって、10~20万人の会員を抱え政治的にも大きな影響力を持っている。さらに80~90年代になると、地域の市民運動も行政に対する反対だけでなく、市民と行政両者に対する積極的な「提案・共働型」の市民団体が登場する。自転車道路や歩行者散歩道の推進、公共交通の整備促進という環境に負荷のかからない交通政策の実現を目的としている。「マイカーゼロの住宅地」を支えるカーシェアリングの登録協会もこのタイプといえる。この3つのタイプと異なるのが「フォーラム型」で、むしろ市民の反対運動を後方から支援した専門家の市民団体がルーツである。フォーラムという名称からもわかるように、行政と市民に正確な情報を提供し公開の場で議論していく事を目的としている。

以上のようにドイツの市民団体は活動タイプから、大きく4つに

分類整理することができる。しかしこの活動タイプはもちろん不変のものではなく、活動内容の変遷によって「反対運動型」から「全国組織型」へ、また「反対運動型」から「フォーラム型」へと転換することがある。(5で詳述)

図2

団体のかかえる課題(2つまで複数回答あり)

(3)「市民団体の抱える課題」に関する調査では、76.5%が「行動的な職員不足」を指摘している。それに対して「会員数の少なさ」をあげているのは11.8%、さらに「専門的知識の不足」をあげているのは、わずか3.9%しかない。ドイツの市民団体は、すでに会員数も一応確保され経験や知識もそれ程不足ないが、アクティブに活動する職員はまだ少ない。^{注8)}一方日本の調査では、「活動の財源確保」が第1位、「会員数の確保」が第2位、「活動の担い手」が第3位、「専門的技術」が第4位になっており、日本の市民団体はドイツに比べより初動期の課題をクリアしていかなければならない。(図2)

4.4 市民参加制度の評価について

(1)「市民参加によって成果を上げた体験があるか」という質問に対して、否定的な回答68.2%、やや肯定的および普通という回答を合わせても31.8%というのは、市民団体にとってまだあまり大きな成果は得られていないという事で、極めて厳しい評価である。(図3)

表1 会議に参加した市民団体の類型化とその特徴(注7)

タイプ	関係モデル	特徴
I. 反対運動型 12団体		<ul style="list-style-type: none"> 公共事業計画に反対するために設立された市民団体は多い ベルリンの都市高速道路やフライブルクの国道、フランクフルト空港拡張計画に反対する市民団体は1960年代後半から70年代に設立されており、現在も継続している 80年代設立の団体は少ないが、90年代になると再び全国的に大規模な事業の反対や廃線鉄道の復活等の市民運動が生まれている テーマは高速道路、国道、空港関連が多い 反対運動型の市民団体の半数は任意団体であるが、比較的設立の古い団体は登録協会になっている
II. 全国組織型 17団体		<ul style="list-style-type: none"> 国、州、地域というピラミッド構造を持つ市民団体は70年代後半から80年代に多く設立されている このタイプはすべて登録協会となっている 各団体の活動テーマは環境保護、自転車の普及、鉄道や公共交通の推進等多岐にわたっている 行政との関係は各団体の活動内容によって異なるが、会員数が多いため政策決定に際してのロビー活動の役割も大きい 全国的に会員が広がっているため職員数や財政規模も比較的大きい 会議参加者の中には、個別の地域団体と全国組織の地域団体の両方に参加している人が見られる
III. 提案・共働型 12団体		<ul style="list-style-type: none"> 単なる反対運動ではなく、より建設的な提案を行い、場合によっては行政と共働する団体である 活動は地域の問題が多い 60～70年代の反対運動を受けて、70年代後半から自転車の推進と緑化がテーマとなり、80年代になると公共交通と歩行者のテーマが登場する 90年代になると個人利用の自動車を制限しようという運動が広がり、カーシェアリングの団体が設立される。さらに人間の健康維持を目的にして、住宅地からマイカーを排除するプロジェクトも登場してくる このタイプの約2/3は登録協会となっている
IV. フォーラム型 4団体		<ul style="list-style-type: none"> このタイプは、行政と市民の中間的、専門的立場から調査研究提言する団体である 本会議に参加した団体は4つと極めて少ない 専門領域としては、経済、エコロジー、市民参加、都市計画全般それぞれと交通の関係となっている 契機として市民の反対運動を後方から支援するために設立され、その後は計画決定する以前に十分な議論をするための情報提供を目的としている団体がある 行政からの委託の業務もある

(2)「法律に定められた市民参加の規定は十分か」という質問に対して、79.0%が不十分であると回答し、肯定的評価はゼロであった。市民団体にとって、現行市民参加制度の評価は極めて低い。(図4)

4.5 市民団体の役割について

(1)「市民運動や市民団体はなぜ必要か」という質問に対して、60.3%が「市民ひとりでは実現する力をもたないから」、44.1%が「行政やプランナーに欠けている専門知識があるから」、30.9%が「政治的な実効性を持つことができるから」と回答している。市民団体は、専門家に欠けている市民のニーズを把握しながら、市民ひとりではできない事柄を政治的に実現していく役割を担っているといえる。その他の意見として「経済界のロビーと対等関係になるため」という指摘もあり、いわゆる政策決定者に向けての活動が強く指摘されている。一方もうひとつの役割は、25.0%が「市民意識の向上や地域のアイデンティティ形成に役立つから」と指摘し、その他の意見として「市民や当事者に欠けている専門的知識があるため」というような、市民に対する学習啓発の機会提供の側面もある。(図5)

(2)市民運動や市民活動に対する批判的意見(自由回答)としては、回答者68人中、6人が以下のような指摘をしている。「いくつかの市民運動は、ただ単一の興味関心だけを代表しエゴに走る傾向がある」(2人)、「場合によっては自動車ロビーのように、創造的な事にも反

対する」(1人)、また「政治家や行政が正しい判断をし、マスコミもその任務を果たせば、必ずしも市民団体は必要ない」(2人)、さらに「市民は自分で考え行動するように学ぶべきだ」(1人)という意見があった。

4.6 市民参加の今後について

(1)「市民の要望を政治、政策の場で実現するために必要な事は何か」という質問に対して、75.0%が「自覚と責任のある市民」、45.6%が「行政からの十分で正しい情報」、35.3%が「市民参加のための新しい法律や規則」と指摘している。市民と行政両者の変革と新しい制度が求められている。「より多くの市民運動と市民団体」を望む人は、わずか13.2%である。その他の意見として、「統一的な市民アクション」という指摘もあった。(図6)

(2)市民アクションに関する自由なアイデアについては、路上パーティー、市民まつり、フリーマーケット、路上演劇、舞踊、音楽、自転車デモ、乗客ストライキ等の「屋外イベント」、そして地域ラジオやテレビ、市民放送、ちらしの配布、市広報誌に市民運動のコーナーをつくる等の「メディア」、さらに計画ワークショップ、計画セル、市民アセスメント、対案作成、公聴会、住民投票等の「計画討論の場」、その他市民電話相談、苦情処理サービス、モニター制度、学校と一緒に進めるプロジェクト等の「新しい制度・仕組み」が提案されている。

5 市民団体の具体的活動

注10)

表1の類型に沿って、「反対運動型」を除く3つのタイプの代表的な登録協会の具体的活動を考察する。まず「フォーラム型」としては、市民団体として最も伝統のあるミュンヘンの「ミュンヒナーフォーラム」をとりあげる。これは「反対運動型」からの発展である。次に「反対運動型」から「全国組織型」へと発展した登録協会として、ベルリンの「ウムケア交通・環境研究会」をとりあげる。最後に「提案・共働型」として、フライブルグ郊外のニュータウンプロジェクトを市と共同体を取りながら進めている「リーゼルフェルト地区発展市民研究会」をとりあげる。

5.1 ミュンヒナーフォーラム(ミュンヘン)

1965年ミュンヘン市市議会は、旧市街地の東北部に環状道路(通称ARNO)を建設する事を決議した。この計画では道路の多重構造化が提案されたが、そのひとつに歴史的な価値のあるプリンツ・カール宮殿の前広場の地下にトンネルを建設するという計画があった。この計画が発表されると多くの市民が反対の声を上げ、プリンツ・カール宮殿イニシアティブという反対運動の組織が生まれた。またこれを契機に、都市計画や都市開発の問題を市民の身近なものにすることを目的に、情報をマスコミに流したりディスカッション

の機会を提供する団体「ミュンヒナーバオフォーラム」が発足した。このフォーラムは、「市民生活のための建設」というテーマで展示会やディスカッションを数回にわたって開催し、交通問題を中心に市民生活全般にわたる都市計画の位置づけについて問題提起した。

(写真1)

このフォーラムの設立を呼びかけたのは、ミュンヘンの大学教授が中心であったが、その後新聞社、出版社、商工会議所、労働組合等も支援することとなり、最終的には市役所も財政的に支援することになった。そして1968年には、「発展問題に関するミュンヘン討論フォーラム」(通称ミュンヒナーフォーラム)が正式に発足した。

(表2)

このように多くの社会的に影響のある既存団体が支援することになったのは、このフォーラムが必ずしも市の計画に反対することを目的としたのではなく、あくまでも専門的に中立の立場から情報を提供し、市民が幅広く議論できる社会の実現を目標にしたからである。結果としては、この道路計画を市は断念することとなった。当時のミュンヘン市長フォーゲル氏は、「市民参加なしに都市計画の実現はありえない」と述べ、後に連邦建設大臣になってから、1976年「連邦建設法」に「早期の市民参加」条項を加える事を実現した。つまりこのミュンヒナーフォーラムの市民活動が、ドイツの市民参加制度の確立に大きな影響を与えたと言えることができる。

その後このフォーラムはミュンヘン市および周辺地域の歩行者空間や自転車、路面電車等交通問題はもちろん、住宅、商店街、緑化、文化、経済、外国人問題等幅広い課題に対して、市民に情報提供と問題提起を行い現在にいたっている。そして都市計画は、政治家、企業・投資家、都市計画局、メディア、市民・市民団体の5つのセクターによって議論され決定されるべきと主張している。^{注1)}(図7)

写真1 キャンペーンの際に使われたモンタージュ写真
出典：参考文献(3)

表2 ミュンヒナーフォーラムの会員構成

1. 大学関係	8人	5. メディア	2人
2. 職能団体・労働組合	6人	6. 市民団体	2人
3. 商工業団体	2人		
4. 行政等(市・計画連合)	2人	合 計	22人

図7

都市計画の議論に必要な5つセクター

本団体の特徴を以下に述べる。

- (1)常に専門的中立性の立場から、様々なオルタナティブを用意し公開議論の機会をつくる事を目的としているため、行政からも一般市民からも独立した「良識の府」として、社会的に信頼されている。
- (2)建築家団体、都市計画家団体、自然保護団体、地元の大学教授、労働組合、手工業組合、ミュンヘン市に加えて、市民への情報提供に重要な地元新聞社が参加しているのは、ドイツの他の登録協会には見られない特徴である。

5.2 ウムケア交通・環境研究会(ベルリン)

西ベルリンを8kmにわたって横切る都市高速道路西環状線の計画に反対する市民が、1974年任意の市民団体を設立した。そして運動を進める中で、他の地域の市民グループと情報交換、交流する必要性を感じ、ドイツ全土の交通に関する市民団体に呼びかけて1978年前述の第一回交通・環境問題市民会議を開催した。すでに70年代ミュンヘン、ハンプルク、ハノーバー、ケルン等大都市でも、高速道路建設の同様の反対運動があったので、他の都市を含めて200人あまりがベルリンに集結した。当時はまだ「交通」というテーマが一般社会の中で、ひとつの問題領域を形成していなかったが、この会議の開催によって、交通の問題が全国的な社会問題として意識され始めたという。そして現在では環境エコロジー施策の中で、交通はその中心テーマとなってきた。そういった経過で翌1979年、会議を継続的に開催しさらに全国の市民団体との交流を進めるために、「ウムケア交通・環境研究会」が登録協会として発足した。交通に関する政策を目標課題にしている市民団体はドイツ全土におよそ3,000から4,000あり、ドイツの市民運動の最大グループを形成しているといわれている。「もしドイツにこれだけの市民運動がなかったら、ドイツは完全な自動車王国になってしまった。^{注12)}市民運動のおかげで環境破壊の道路建設が回避された」と研究会の職員は言っている。

登録協会としての規約第2条、会の目的には、「人間と環境にやさしい交通手段を促進し、歩行者・自転車利用者、平面の公共交通輸送機関ユーザーの権利を守る事」と書かれている。そこで今までの研究会成果を若干紹介する。70年代80年代には、自動車に対して自転車の市民運動がかなり大きく展開したが、他方歩行者の利益が守られなくなる傾向になったので、歩行者イニシアティブの運動を始め、住宅地における交通抑制整備計画の推進を進めた。さらに

「テンボ30」という時速30km制限の道路を提案した。これは、プランナーや政治家が発想したものではなく、子どもを持つ両親のアイデアであったと言われている。研究会の運動展開も一役を担い、1981年「テンボ30」が国の施策とされ、1983年ドイツでは始めてハンブルクがこのコンセプトによって500ヶ所を整備した。また1988年誕生したD BのBahncard(ドイツ鉄道のカード)による運賃半額制度は、スイスの事例を参考にして「ドイツ交通クラブ」(研究会参加の登録協会)が10万人の署名を集めて実現したものである。このように研究会のテーマは大変多岐にわたっていると共に大きな成果をあげてきた。(表3)

研究会の活動としては、ドイツ全土の交通に関する市民団体の交流を目的にした「交通・環境問題市民会議」を2年に1回開催することを中心に、A5で100頁以上の充実した機関誌を1年に3～4回、そして様々な調査研究提案レポートやキャンペーンのためのポスターやシールを発行している。(図8)

本団体の特徴を以下に述べる。

- (1)全国的な組織とはいえ、地域、州、国というヒエラルキーを持った硬いピラミッド構造ではなく、基本的には地域の団体が水平にネットワークを構成しており、ウムケアはその事務局的角色を果たしている。
- (2)活動のスタンスはあくまでも市民の立場であり、状況によっては行政に対してラジカルな行動を取る事もあるし、交通施策を先取りし提案行動する事がある。

表3 第11回ドイツ交通・環境問題市民会議の分科会テーマ(97年10月3・4日)

分野	分科会テーマ
A. 鉄道	1. 軌道を敷いて、環境駅をつくる 2. 鉄道はもっと静かになるべきである 3. 線路撤去に反対表明をする 4. 物流は地上交通に属す!
B. 航空交通	5. 空港の改築、新築にどのように対抗するか? 6. 近郊レジャーは遠方の観光に代わるか? 7. 際限のない航空補助金 8. 航空交通に反対するアクション
C. 歩行者/自転車	9. 歩行者用道路のネットワーク 10. 横断の問題 11. 自転車に関する新法制定までの経過 12. 歩行者、自転車、インラインスケーターの場所の問題
D. 近距離公共交通	13. 都市・地域バスのシステム 14. ニーズに応じたフレキシブルな交通手段の提供
E. 経済	15. 関係工業は経済にどのように作用するか? 16. 多くの道路建設=職場の減少
F. オルタナティブ	17. 移動マネジメントは単なる新しいキャッチフレーズか? 18. 「マイカーゼロの住まい」プロジェクトの経験交流
G. 道路建設	19. 法律の現況/1998ドイツ道路交通会議への対抗イベント 20. 全国道路整備計画をいかに完璧な国土交通政策とするか
H. 市民運動	21. 市民運動オンラインはより良い就業の可能性を生むか? 22. 反資本主義の交通政策 23. トランスヨーロッパネットとEUの民主主義
I. 環境影響	24. 生命の基礎としての土を交通から守る事ができるか?

図8 「私たちの道に駐車するな」というキャンペーンステッカー

5.3 リーゼルフルト地区発展市民研究会(フライブルク)

ミュンヘン、ベルリンと並んで学生が多く、先駆的な市民活動の盛んな街としてフライブルクがある。この街は人口17万人の都市ながら「環境にやさしい都市」として日本でもよく知られている。このフライブルク中心部より西に5 km程離れた、リーゼルフルト地区に1994年より人口1.2万人のニュータウンが建設されている。この計画策定にあたっては、当初「都市計画とランドスケープ」のコンペが実施され、市民参加の展示や公聴会を経て全体の土地利用計画が決定された。ところがこれに参加した市民は、その後の詳細な計画に対しても様々な提案をしていきたいと表明したため、市はそれまでに例のない「拡大市民参加」いう方法を取り入れ、意欲のある市民が提案をまとめる事に対して支援することにした。その結果市民は、①オルタナティブな居住モデル、②エネルギー、③女性のためのプランニング、④社会、文化的基盤施設、⑤建物のエコロジー、⑥エコロジカルなランドスケープデザイン、⑦交通、⑧住宅という8つの研究会を構成し、市役所の職員の参加も得て提案を作成した。この提案に基づき、市民グループは行政と共に市議会の各党とも話し合いを進め、基本計画にこぎつけた。ドイツにおける市民参加とは、市民と行政が意見交換あるいは質疑応答する機会の実現という側面が強いが、この場合はそれを越えて市民が自ら提案するといった点が新しい。(図9)

図9 リーゼルフルト計画決定のフロー

交通計画、交通施策に関する提案の内容は、交通手段は原則として自転車と路面電車を中心にし、自動車の速度制限は30km/hとする、そして公共サインや道路照明に関する事等大変多岐にわたっているが、そのうちのひとつに「マイカーゼロの住宅地」というものがある。これは個人では車を所有しない人が集まって住む事によって、駐車場や車道に取られるスペースが減り、その分譲価格や家賃が低くなるという考え方である。もちろん自動車が進入して来なければ子どもの交通事故の危険性は低くなり、また騒音や排気ガスのない静寂な環境の中で住民の交流の機会も増えるというシナリオである。そのために、すべての住宅が路面電車の停留所まで200m程度とするのに加えて、どうしても車が必要な時のためにカーシェアリングのための非営利会社をつくる事を提案している。

他地域の実績によれば、住民20～25人に1台の自動車で十分というデータがある。「マイカーゼロの住宅地」の提案は、当初市に全く受け入れられなかった。というのは住宅1戸あたり1台の駐車場を設ける事が州法によって決められている上、車を持つか持たないかは個人の自由であり契約行為で制限することが可能か、また将来病気等で車を持たなければならぬ必要が生じたらどうするか等の理由による。しかし最終的には第3工区の中で1.4ha、120戸程度の規模で試験的に実施することとなった。

8つのグループは市役所と議会に対する提案を発表し、一応その役割を終えたが、参加した市民の一部はその後の計画の実現に協力

するために1994年自主的に団体を設立し、登録協会となった。中心的役割を果たしたのは、交通グループと公共施設のグループである。現在は年間約6万マルクの助成を市から受け、提案づくりや市民向けのパンフレットの作成をしている。つまり行政とは大変良いパートナーシップ関係を築いているといえる。^{注13)}

本団体の特徴を以下に述べる。

(1)市役所の呼びかけによって集まった公募の市民が提案を作り、さらにその実現のために登録協会を設立したのは、ドイツでは大変珍しいケースである。このような共働型のプロジェクトは、計画の早期から行政と市民が情報交換し、議論を重ねてきた事による信頼関係が極めて重要と評価される。

(2)さらにこの登録協会は、建設が進み次第に居住者が増える事によって、住宅組合同的な登録協会やカーシェアリング等の登録協会が必要になると予測しており、そのための支援をしていく方針である。まさにニュータウンの計画から運営までを含めた市民の参画は、新しい市民自治の試みと考えられる。

以上3つの市民団体の比較を表4に整理している。

6 まとめと考察

交通・環境に関する市民団体に限った調査ではあるが、各団体のテーマの広がりおよび総合性、そしてその活動の先駆性、多様性、専門性さらに団体相互の交流等の実態を見ると、この30年間に於いてドイツの市民団体、市民活動は都市計画、都市政策において極めて大きな役割を果たし、発展をとげてきたといえる。以下にそのいくつかを指摘する。

(1)反対運動に端を発した活動や市民の発想によって、たとえば連邦レベルの建設法典に市民参加条項が加えられたり、テンポ30の道路が実現する等、国の政策変更に市民団体が果たした役割、成果はかなり多い。しかしそれでもまだ多くの市民団体が現行の法律や制度に極めて高い不満を持っている実態がある。これは、市民活動とは常に将来の社会の姿を次々と先取り提案していくものであるためと考えられる。

(2)新しい市民運動や市民団体が今後量的に増えていく事よりも、すでにある団体の質的な向上として、「行動的な職員」が求められている。そして最終的には「自覚と責任ある市民」が必要と回答している実態は、変動する社会の中で常に市民に対して新しい情報や学習機会を提供していくべき任務が市民団体にあり、そのためにも行動する人材が期待されていると考えられる。

(3)公共事業に反対する事を契機に生まれた市民運動が、継続的にそして建設的な運動を展開するために、任意団体から登録協会になり、社会的により広い範囲の市民やその他の団体から支持を得られるようになったケースは少なくない。これは市民団体発展のひとつのモデルと見る事ができる。

(4)1976年建設法典に「早期の市民参加」が義務づけられたことによって、リーゼルフェルトニュータウンのような行政と市民団体のパートナーシップ型事業が生まれたといえる。つまり反対運動を契機としたものではなく、行政の呼びかけに応じて協力共働していく中で、成立していく登録協会が新しい「提案・共働型」として存在する。

(5)登録協会の中には、「より公共性の高い」登録協会が存在する。たとえばミュンヒナーフォーラムのように市役所から財政的支援を受

表4 3つの登録協会の比較

	ミュンヒナー フォーラム	ウムケア 交通・環境研究会	リーゼルフェルト 地区発展市民研究会
① 設立の時期 と場所	1968年 ミュンヘン	1979年 ベルリン	1994年 フライブルク
② 設立の契機	環状道路建設に対する 反対運動	環状道路建設に対する 反対運動	ニュータウン建設に 関する提案活動
③ 活動タイプ	フォーラム型	全国組織型	提案・共働型
④ 設立メンバー	大学教授、各種職能 団体、市、メディア	学生、市民運動リー ダー	公募で参加した市民
⑤ 設立の目的	都市計画的発展のた めの学術・科学的理 想的な理念と知識の支 援、討論の基礎資料 作成と情報提供	人間と環境にやさし い交通手段の推進／ 歩行者・自転車利用 者・公共交通ユーザ ーの権利拡大	計画各分野への参加 提案と各種市民団体 設立の支援
⑥ 活動の範囲	ミュンヘン及び周辺	ドイツ全土	リーゼルフェルト
⑦ 会員数	22(個人・団体)	1,500(個人・団体)	30(個人)
⑧ 職員数	常勤4名／非常勤4 名／ボランティア多 数	常勤2名／非常勤4 ～6名／ボランティ ア10名程度	有給職員は、なし
⑨ 予算規模	32.7万マルク／年 (市助成4万マルク)	7～10万マルク／年 (市の助成はゼロ)	6万マルク／年 (全額市からの助成)
⑩ 主な活動	市民・市民団体・地 区委員会への助言忠 告支援／各種調査研 究資料の刊行／所有 する図書館の各種サ ービス	交通と環境に関する 市民団体とプロジェ クトの支援、助言／ 会議やセミナー、キ ャンペーンを通じて の団体ネットワーク 形成／調査研究出版	リーゼルフェルトに 関する研究調査、提 案、市・政党・関係 団体との調整共働、 広報(当面、交通と コミュニティ施設の 分野が中心)

けている団体や、ドイツ環境自然保護連盟のように法定の都市計画策定時の事前協議団体^{注14)}として、市役所に認定されている団体がその例である。つまり市民団体の発展形態として、このようなより公共性の高い登録協会になる可能性もある。

(6)市民団体とは、一般の市民にとっては「市民参加」のひとつの手段あるいは受け皿といえる。計画の内容が複雑だったり規模が大きくて専門性が必要とされるような場合には、市民個人の力では限界がある事を市民は理解しており、そのためにこそ市民団体が必要であると考えている。したがって市民参加については、「個人としての市民参加」と「団体としての市民参加」のふたつがある。(図10)

7 日本への示唆と今後の課題

ドイツの市民団体はこの30年あまり実に多様な活動を進めてきており、様々な都市計画や都市政策の決定の場面で、成果を上げてきた。これは、市民個人の積極的な意思や行動がベースになっている事はいうまでもないが、市民個人に学習や情報、意思表示の機会を提供し、市民と行政をダイナミックに繋いできた市民団体の役割は極めて重要である。日本の都市計画においても、このような市民団体の役割を認識し、行政のみならず社会全体で市民団体や市民活動の位置付けを明確にし、積極的に育成、支援していく必要がある。

今後の研究としては、ドイツにおける市民と行政のパートナーシップ関係をより明確にするために、市民団体の具体的な活動や経営および行政側の制度や仕組み等を、住宅や福祉を含めた幅広いまちづくりの分野で考察していきたい。最後に今回のアンケート作成にあたっては、シュトゥットガルト大学のアレクサンダー・シュミット博士に大変お世話になった。この場を借りてお礼申し上げたい。

注釈

- 1) 非法定の都市計画とは、「建設法典」には策定が義務づけられていないが、自治体の意思によって独自に策定している計画を指している。たとえば大都市では、F-PlanとB-Planの間に中間的な計画を定めるところが多い。しかし非法定であるために、自治体によって広がりや表現内容、スケール等も異なる上、名称も様々である。(Bereichentwicklungsplan, Bereichsplan, Rahmenplan, Strukturplan 等)
- 2) 大村謙二郎：ドイツにおける都市居住確保のための計画制度に関する研究、日本都市計画学会 都市計画学術論文集No.30 pp.403~408 1995
- 3) 縣公一郎：ドイツにおける市民セクター活動—社会福祉領域を中心に—、行政管理研究センター 市民セクターと行政の連携に関する調査研究1997

- 4) ドイツ民法第65条
- 5) 公課令第65-68条
- 6) 本会議は、積極的に活動する市民団体の交流と学習を目的としていたため、アンケートに対する関心も比較的高く、回収率も良かった。回答者68人のうち、1人は研修目的でドイツに滞在しているイギリス人であったが、その他67人はドイツ国内に住むドイツ人であった。図1におけるイギリス人の所属は、その他に分類した。
- 7) 46の市民団体のうち45については4つの類型化分類が可能であるが、あとのひとつはアフリカに自転車を送るという市民団体のため、今回の分類からは除外した。
- 8) 図2の「行動的な職員の不足」という和訳のドイツ原語は、[zu wenige aktive Mitarbeiter]であり、積極的能動的に行動する職員が少ない事という意味である。
- 9) 住信基礎研究所の調査(1993年10月、全国386の市民団体)
- 10) 「反対運動型」を除いたのは、このタイプの登録協会が少ない事と、さらに「フォーラム型」と「全国組織型」で取りあげる登録協会が、それぞれ「反対運動型」から発展したものなので、十分考察できると判断したためである。
- 11) ミュンヒナーフォーラム設立に協力したミュンヘン市の元都市計画課長ゲルハルト・マイクフェルナー氏とのヒアリング(1998.1.24)に基づき、筆者が図7を作成した。
- 12) 研究会常勤職員・事務局長のカールハインツ・ルーデヴィック氏とのヒアリング(1997.9.29)による
- 13) 研究会交通グループ代表ウィリー・ルーゼ氏からの書面回答(1998.6.13)による
- 14) 事前協議団体、正しくは öffentliche Belange「公的利害団体」の法定計画に対する参加については、建設法典第4条に定められているが、どの団体を「公的利害団体」として認めるかは、ドイツ建設省によると、各州各市によって判断は異なっている。バイエルン州ミュンヘン市の場合は1994年時点で37団体あり、行政、業界、公益企業以外で特筆すべき団体は、教会とドイツ環境自然保護連盟である。特にドイツ環境自然保護連盟は最も新しく認定を受けた団体であるが、それまで行政の開発計画に反対をして大きく会員を増やしてきた市民団体が、市役所によって「公的」団体と認められた事は、市民団体の発展段階を考える上で極めて興味深い。

参考文献

- (1) 林泰義、卯月盛夫他：NPO教書 風土社 1997年
- (2) Claus Harmsen : Mein Verein und ich Decker & Müller 1991
- (3) Münchner Forum e.V. : 25Jahre Münchner Forum 1993
- (4) Arbeitskreis Verkehr und Umwelt e.V. Umkehr : InformationsDienst Verkehr IDV54,55,56 1997,1998
- (5) Kommunalentwicklung Baden-Württemberg : Erweiterte Bürgerbeteiligung Freiburg Rieselfeld Band1 Abschlußbericht
- (6) Stadt Freiburg im Breisgau : Stadt Freiburg der Neue Stadtteil Rieselfeld Ein Überblick
- (7) Bürgergemeinschaft zur Entwicklung des Stadtteils Rieselfeld & Stadt Freiburg im Breisgau Projektgruppe Rieselfeld : Der neue Stadtteil Rieselfeld Wohnen ohne (eigenes) Auto im Rieselfeld

(1998年7月8日原稿受理、1999年1月27日採用決定)