

論 説

ドイツの過疎化地域における生活支援の方向性 —「Aktionprogramm Regionale Daseinsvorsorge」の検討を中心に—

霜 田 博 史

はじめに

日本の過疎化・高齢化がすすんだ地域の生活支援を考える上で、参考になると思われる他国の事例の一つがドイツである。ドイツも1990年代後半以降、日本と同様に人口構成の少子化・高齢化がすすんでおり、とりわけ周辺・農村地域における急速な過疎化の進行が懸念されているが、日本ではその実態がほとんど紹介されることがない。

そこで本稿では、ドイツの人口問題の現状と、ドイツ連邦政府の考えている対応策について検討し、日本との比較研究のための基礎的な整理を行うことを課題とする。ドイツの過疎化地域に対する政策の1つのキーワードになっているものに、「Daseinsvorsorge」という概念がある。日本では「生存配慮」と訳されることの多い言葉であるが、ドイツの人口減少地域における生活諸条件の整備に関する政策を進めるさいに、改めて注目が集まっている。

本稿では、ドイツの人口構造の変化と連邦政府の人口問題対策を概観したうえで、「Daseinsvorsorge」という観点からの過疎地域における生活支援の取り組みについて、ヒアリング調査を元に事例検討を行う。事例については、ドイツ連邦交通・建設・都市開発省が進めているモデルプロジェクト「Aktionprogramm Regionale Daseinsvorsorge」を取り上げ、ドイツで進められようとしている過疎化地域の支援の課題と方向性について検討してみたい。

1. ドイツにおける人口減少下の課題と政策的対応

(1) ドイツにおける人口構成の高齢化・少子化の進行

片木淳によると、ドイツでは2003年に人口が減少に転じており、2005年に約8,250万人あった人口は、2050年には7,400万人ないし6,900万人に減少すると予測されているということである¹。人口構成の高齢化もすすんでおり、2005年末には人口の20%が20歳未満、19%が65歳以上であったが、2050年には人口の30%以上が65歳以上となり、20歳未満は約15%まで低下するということである。また、特に旧東ドイツ地域において、低い出生率に加えて、経済的変動と高失業率による旧西ドイツ地域への人口流出が影響して、人口の減少が著しいことが特徴として上げられている。片木氏が取り上げたドイツの人口の減少・人口構成の高齢化の傾向は、現在においても変わっていない。

ドイツ経済諮問委員会の特別報告によると、人口の減少、高齢化が進んでいるのは、先進国ではドイツ、日本、イタリアに共通しているということである²。同報告によると、日本の人口減少は出生率の低さに規定されており、日本では女性にとって仕事と家庭のバランスが難しいこと、生活費、養育費、教育費の高さなどがその原因としてあげられている。イタリアについても日本と同様に女性にとって仕事と家庭のバランスが難しいことが指摘されており、特にパート労働に対する求人少なさが、イタリアにおける女性の出生率にブレーキをかけることになっていることが指摘されている。

人口の変動要因は、さまざまな原因が関係しており、唯一の原因を考えるということは難しい。しかし、各国の条件の相違を考慮しつつ、それぞれの国の対応策をみていくということは、急速な人口構成の少子化・高齢化を迎えている日本にとって、検討に値することであろう。次に、ドイツの取り組みの現状について、より立ち入って検討していくことにする。

¹ 片木 [2012], 第6章を参照。人口構成の高齢化に関するデータについても同様。

² Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [2011] S. 21-22.

(2) ドイツ連邦政府の「人口戦略」と人口減少地域の支援

人口構造の変化について、ドイツ連邦政府は「Demografischer Wandel」という表現を使っている。「Demografischer Wandel」は、直訳すれば「人口構造の転換」ということであるが、大きくみれば3つの意味を持たされている。1つは、少子化による人口の減少と、平均寿命が延びていることによる人口構成の高齢化、2つ目には、都市部における人口の集中と、周辺部・農村部における人口の減少、最後に3つ目には、移民の増加である。

ドイツにおける「Demografischer Wandel」に対して、連邦政府の取り組み方針を提起したのが、2012年4月25日に公表された人口戦略“Jedes Alter zählt”である³。人口戦略は、この間の連邦レベルにおける人口問題に関する議論の一つの到達という性格を持っている。ドイツ連邦内務省によると、連邦政府の人口戦略策定に向けた準備は、2009年11月に始まったということである⁴。その後、専門家による議論、東ドイツ地域でのモデルプロジェクトの実行などを経て、2011年10月にはドイツ連邦政府による人口報告（Demografiebericht）が発表されている。人口戦略は、人口報告で上げられた課題について、どのように取り組むのかという指針を提示しているものである。

人口戦略の目的は、各個人が生活状況と年齢に応じたチャンスをもつことができ、それぞれの潜在能力を発展させ、それぞれの思い描く生活のイメージを現実にすることであるとされている⁵。この目的を達成するために、家族や教育、労働生活、名誉職原理、健康・医療などの分野について条件づくりを行うことが、連邦政府の役割であるとされている。

人口戦略において具体的に掲げられているテーマは、6つの分野におよぶ。その分野は、①共同体としての家族を強化すること、②やる気を持てる、質の高い、健康的な労働の実現、③自己決定できる高齢者の生活、④農村地域における生活の質と統合的な都市政策を支援すること、⑤持続的な成長と福祉状態

³ Bundesministerium des Innern [2012].

⁴ Bundesministerium des Innern [2011] S. 8.

⁵ Bundesministerium des Innern [2012] S. 6.

に関する基礎を保障すること、⑥国家財政の運用能力を維持すること、である。

ドイツの人口戦略の特徴は、省庁横断的なテーマについて、総合的な戦略としてまとめているということにある。そして、人口の変化そのものを変えるというアプローチではなく、当面の人口の変化の傾向は不変として、人口の変化によって影響を受ける社会的課題を調整するための新たな枠組みをつくっていくというものであるといえる。

(3) 農村地域における生活の質の維持

日本と同様、ドイツにおいても都市部以外の地域における過疎化が問題となってきたおり、人口戦略の中でも「過疎化の進む地域における生活の質の維持」をどうするのが主要な課題とされている。

人口戦略を策定していくために行われた、旧東ドイツ地域におけるモデルプロジェクトに関する報告によると、旧東ドイツ地域の、特に周辺部に位置する過疎化の進んだ地域において、人口の流出、出生率の低下などから、住民数の減少と平均年齢の上昇による影響が強く見られるということである⁶。そして、人口構造の転換が進むなかで、地域の生活の質を維持するための枠組み(Daseinsvorsorge)をどのように維持していくのか、が問われているということである。

旧東ドイツ地域でのモデルプロジェクトから示唆される、過疎化地域における公的支援の基本的な考え方は、次のようなことである⁷。インフラの現代化、生活条件の改善などによって、過疎化がすすむなかでも地域に将来展望を持つ条件をつくっていくことはできる。そこで、全ての地域で生活環境、特に教育と医療へのアクセスは適切に保障されるべきである。特に、人口の過疎化がすすみ、構造的に弱い地域には、将来的にも必要性を満たしかつ財政的にも見合った仕組みを保障するために、より一層強い、イノベーティブな取り組みが必要である。しかし、人口構造の転換の過程は地域によって違うため、それぞれの地域にあった対策を行っていく必要がある。最後に、取り組みへの地域住

⁶ Der Beauftragte der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer [2011a] S. II.

⁷ Der Beauftragte der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer [2011a] S. II-III.

民の参加が求められるべきで、住民の参加があって初めて課題を克服できる、ということである。

モデルプロジェクトの中で対象となる個別分野は、上下水道、エネルギー供給、インターネット接続（ブロードバンド）、移動手手段の確保、消防・救急、医療・介護、居住地の近くで行われる教育、子どもと青少年分野、文化・スポーツ施設、公的行政、の10分野があげられている⁸。こうした分野において、人口構造の変化に合わせたインフラ整備が求められており、整備をすすめる上でポイントになるのは、インフラの現代化（Modernisierung）であるとされている。インフラの現代化とは、柔軟な提供形態と効率的な組織構造を形成することを意味しており、そのためには3つの点が重要であると指摘されている。①部門を越えた、統合された解決法を探ること、②集権的な目的設定と、分権的な実施体制の構築、③地域の自己責任の強化と協働、の3点である。

旧東ドイツ地域におけるモデルプロジェクトは、その経験に基づいて、将来的にドイツ全体の人口戦略をリードしていくことが求められており、早いものでは2010年から、多くは2012年から、6地域において取り組まれているということである⁹。

2. 生存配慮概念の現代的意義

(1) 生存配慮概念の定義

人口減少地域の地域政策を問題にする際に、1つのキーワードとなっているのが「生存配慮」(Daseinsvorsorge)である。「Daseinsvorsorge」という表現はドイツ特有のものであり、アメリカやオーストラリアでは「universal service」、イギリスでは「public service」や「services of general economic interest」、EUのドイツ語表記では、「Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse」などと表現されるものである¹⁰。全体として、公

⁸ Der Beauftragte der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer [2011a] S.11-28.

⁹ Der Beauftragte der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer [2011b].

¹⁰ Neu [2009] S. 9. なお、Daseinsvorsorgeの訳については、中富 [1983] に従った。

共サービスの供給に関することを問題とするものである。

ドイツにおける生存配慮の概念は、行政法学者のフォルストホフが1938年に提唱したところにさかのぼるが¹¹、現在においても明確な定義がなされておらず、一般的に「供給することに特別な公的利益が存在するあらゆるサービス」と理解されている¹²。したがって、関係する分野についても確定しないため、関係する主要な分野のリストとして提示されることになる。例えば、移動（交通インフラ、公共交通、通学輸送など）、技術的インフラ（上下水道、通信サービス、エネルギー、廃棄物処理）、文化施設、学校・職業訓練施設、保育施設、医療・介護、消防・災害対策、買い物（日用品の売店）、公的行政などである。

ドイツの人口減少と高齢化という人口構造の転換は、生存配慮の保障に影響を与えている。人口が減少し高齢化の進んでいる、人口密度の低い地域（dünn besiedelten Räumen）にとっては、持続的に生存配慮の保障を行っていくことが難しくなる。人口減少は生存配慮の保障の観点からすると、「スイッチを切る」ようなものであり、需要が減少していくことで、サービスの供給が「より少なく、より遠く、より高く」になってしまう¹³。

ドイツにおける生存配慮の概念は、国家の活動と社会秩序のイメージと密接に結びついているという¹⁴。第2次大戦後、また東西ドイツ統一後も、国家によるインフラ整備などを通じた生存配慮の保障は、単に市民へのサービス供給ということにとどまらず、社会的・領土的な社会統合を促進するものでもあった。しかし、近年の人口構造の変化と地域間不均衡の拡大は、ドイツにおける福祉国家理念の中心であった「同等の生活条件の創出（Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse）」（1994年以前は「統一的な生活条件の創出 Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse」）に影響を与えている。東西ドイツ統一後の旧東ドイツ地域への多額の財政移転の発生と、EU統合の進展、特に共通通貨

¹¹ フォルストホフの生存配慮概念については、中富 [1983] のほか、塩野 [1989]、角松 [2000]などを参照。また、馬場 [2011]によると、近代の都市行政を表現する「給付行政」を支える理念として、ドイツ近代都市史研究においても言及される概念であるということが指摘されている。

¹² Küpper [2012] S. 88.

¹³ Aring [2013] S. 21-22.

¹⁴ Neu [2009] S. 11.

ユーロ導入にともなう財政規律という財政支出に対する外的な制約が強まる中で、全国統一的な生活条件の創出に関する基準が、連邦政府によって緩められることになった¹⁵。

生活条件の同等性に関するパラダイム転換は、国家による生存配慮の保障の理念についても変化をもたらすことになる。その変化は、国家が市民の生活を「配慮する」という形から、国家が市民の必要な各種サービスを「保障する」形への転換である¹⁶。国家はいまや社会的・地域間不均衡の削減、公共サービスの構築に配慮するのではなく、サービス提供から徐々に身を引き、以前は国家のサービス給付であったものを民間の提供者を通じて調達されることを保障する、ということになる。国家の役割が「配慮」から「保障」へと変化することをとらえて、「社会国家 (Sozialstaat)」に代わる「保障国家 (Gewährleistungsstaat)」という概念が近年のドイツ国法学において注目されているということである¹⁷。

国家の役割に関する理念がサービス供給の「保障」へと変化することで、将来的な生存配慮の保障に関して、次のような点が問われることになる¹⁸。国家は生存配慮の分野で何を供給すべきか、できるのか。だれが、どのようなサービスとインフラ供給を将来的に提供すべきか。民間によるサービス調達の限界はどこにあるのか、といったことである。

一方で、地域における公共的な生存配慮の主要な担い手は地方自治体になるが、過疎地域においては、行政の役割が限定されていくなかで、民間事業者によるサービス供給も限定されている。そこで、地域住民の参加により、住民主体で課題を解決するという方法が模索されていくことになる。地方自治体と住民、民間企業の協働が、生存配慮の保障にとって大きなテーマの1つになる。

生存配慮の保障について、国家の役割の変化と、国家・企業・市民の協働が求められるようになってきていることを確認したうえで、次に、過疎地域にお

¹⁵ 「生活関係の同等性」の理念の変容に関する事情について、霜田 [2008] を参照。

¹⁶ Neu [2009] S. 12.

¹⁷ 例えば三宅 [2009] が、「保障国家」という概念が注目されていることについての意味を検討している。

¹⁸ Neu [2009] S. 13.

ける生存配慮の保障に関する課題について検討したい。そして、章を改めて、住民主体で課題解決にあたるという連邦政府による新しいプログラムの試行の現状について検討することで、ドイツにおける過疎地域の支援の考え方について具体的に迫ってみることにしたい。

(2) 人口減少下での生存配慮の保障に関する課題

2013年3月に、人口減少下における生存配慮の保障に関する課題について、連邦政府において主要な取り組みを所管しているBMVBS（連邦交通・建設・都市開発省）に対してヒアリング調査を行った¹⁹。同調査に基づいて、ドイツ連邦政府において認識されている過疎地域の人口減少によって生じる課題について整理する。

人口減少、高齢化の進む小規模町村では、今後10年間で20%の人口減少が見込まれているという。特に、1990年のドイツ統一後、旧東ドイツ地域から若い人が旧西ドイツ地域に移動している。その他の地域では、中部・北部ドイツに人口減少がみられるが、南ドイツはさほどでもない。

人口減少の影響は、学校、保育施設、医療などに現れる。学校への影響としては、最低60人の生徒がいないと学校を閉鎖しないといけないという問題が生じる。学校閉鎖により、小学校の通学距離の延長による親の送迎負担、学校でのクラブ活動への支障、父兄会などへの参加の負担増といったことがある。保育園の施設の閉鎖も同様の問題であり、2～3歳の子供を預けるために長距離を移動することは親の負担になる。医療への影響としては、医師の退職・補充ができないということがある。診療機関が少なくなっていくことで、10分以内に患者に到達するという救急のルールが守れなくなる恐れがある。

そして、人口減少地域においては、生活インフラの保持が難しくなる。とりわけ問題なのは、消防である。消防活動にあたる消防士はほとんどが地域のボランティアで行われており、若者の減少は引き受け手がなくなることを意味するため、消防車を動かすことすらできなくなるかもしれない。インフラにつ

¹⁹ 2013年3月8日、都市開発部門所属Hanno Osenberg氏へのインタビューによる。

いては、上下水道、公共交通も課題である。

上下水道については、整備のためのコストを回収できなくなる懸念がある。排水施設の整備を行う際には、長期間の使用を前提に投資を行うため、浄化のために大きな設備がある。しかし、人口減少により、使用料によってコストの回収を行うことができなくなってくる。小規模排水路を導入するという選択肢もあり、今後さらに人口が減るなら検討に値するが、それでもコストが高すぎるのが現状である。公共交通については、自動車で動く人も多いが、老人、免許のない人、小中学生はバスに乗らないといけない。しかし、バス利用者減が、バス路線の維持を難しくするため、維持するための方法を考えていかなければいけない。

人口減少にともなう生存配慮に関する課題に取り組むためには、3つの点が重要である。第一に、地域の人口予測をすることである。20年後にはどうなっているか、都市周辺、農村地域など地域ごとの側面、変化を考え、人口数、高齢化率、生徒の数などを地域別に明らかにする必要がある。それから、どのような課題をどのように解決すべきなのか、考えることができるようになる。第二に、自治体間の協力である。過疎化の進む地域において、小学校の維持、医師の確保など、自治体間の協力で解決できるかどうかを追求していく必要がある。最後に、国・州のレベルで規制を現状に合わせて変えていくということである。例えば、小学校は生徒が最低60人必要であるという規制、バス路線を維持するためのバス利用者の最低人数、インフラ投資のための財源負担のあり方などが焦点になる。現状の規制では厳しすぎるので、地域の課題に合わせて柔軟な解決策をつくるための条件を作っていくことが重要である。

3. 生存配慮の保障に関するモデルプロジェクト：Aktionprogramm Regionale Daseinsvorsorgeの試行

(1) プロジェクトの概要とBMVBSの意図

BMVBSは、2005年から人口減少地域における生存配慮の保障に関する研究を始めており、現在では2012年から始まった地域の生存配慮の保障に取り組

むアクションプログラム「Aktionprogramm Regionale Daseinsvorsorge」(以下「プログラム」)の試行に取り組んでいる²⁰。同プログラムは、21地域をモデルとして始まった研究プロジェクトで、連邦政府から予算、専門家による支援が行われる。プロジェクトの期間は3年間で、自治体間での協力、郡での参加、複数の郡で協力して参加するなど主体は多様で、各地域が自らテーマを考え応募するものである。150の地域から応募があり、審査の結果、21地域が採用された(表1参照)。採用された地域については、ある程度州のバランスが配慮されているが、州によっては積極的に運動したところとそうでないところがあるため、採用地域数に差が出ているということである²¹。

表1 アクションプログラム計画地域と重点課題

	地域名	所属州	計画主体の性格	人口数(人)	人口密度(人/km ²)	重点課題
1	Kreis Schleswig-Flensburg	シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	郡	198,250	95	高齢者・障がい者、労働市場、青少年・家族対策、文化と教育、ブロードバンド、医療、買い物、公共交通
2	Amt Peenetal/Loitz	メクレンブルク・フォアポンメルン	自治体間連携	6,700	39	世代を超えた共同の生活、共助・名誉職、教育、保育、医療、救急、移動、校外活動
3	Regionaler Planungsverband West-mecklenburg	メクレンブルク・フォアポンメルン	地域間提携組織	481,000	69	生涯教育、医療、高齢者の生活支援
4	Landkreis Uckermark	ブランデンブルク	郡	198,250	95	高齢者の生活支援、保育、教育、消防と警察、上下水道
5	Oderlandregion	ブランデンブルク	自治体間連携	31,000	38	消防・災害救助、教育、保育、高齢者介護、医療、公共交通
6	Spreewalddreieck	ブランデンブルク	自治体間連携	34,500	84	教育、医療・介護、保育、公共交通・通学
7	Landkreis Elbe-Elster	ブランデンブルク	郡	112,142	59	自治体サービスの保障、社会的自由の保障、必要に応じたインフラの保障

²⁰ Dehne [2012] S. 37.

²¹ 2013年3月7日、ベルリン・ブランデンブルク州共同州計画局・Uwe Rühl氏へのヒアリング調査より。ブランデンブルク州はプログラムへの積極的な応募を促したので、州内から20地域の応募があり、州全体で最も多い4地域が採用されるに至ったとのことである。

	地域名	所属州	計画主体の性格	人口数(人)	人口密度(人/km ²)	重点課題
8	Region Mitte Niedersachsen	ニーダーザクセン	地域間提携組織	186,655	80	医療, 移動, 空き地管理
9	Altmark	ザクセン・アンハルト	自治体間連携	212,762	45	保育・教育, 消防, かかりつけ医, 道路
10	Oberes Elbtal/Osterzgebirge	ザクセン	地域間提携組織	1,025,378	298	移動, 高齢者の支援, 生涯教育, 消防
11	Saale-Holzland-Kreis	テューリンゲン	郡	87,400	107	経済と交通, 農林業, 再生可能エネルギー, 自然環境, 郡の発展, 社会的インフラ
12	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	ヘッセン	郡	122,451	111	高齢者の支援, 教育施設の立地, 医療, 上下水道, 生きるに値する村づくり, 移動
13	Vogelsbergkreis	ヘッセン	郡	109,062	73	上下水道と移住, 高齢者介護と医療, 青少年, 教育と再教育, 専門能力, 移動, 住民協働
14	SPESARTregional	ヘッセン	地域間提携組織	144,091	146	居住地に近い基本的供給, 移動, 移住と住居
15	Region Nordeifel	ノルトライン・ヴェストファーレン	自治体間連携	185,767	120	社会的・技術的インフラ, 文化と共同生活, 技術的インフラと移住の促進
16	Verbandsgemeinde Daum	ラインラント・プファルツ	地域間提携組織	23,151	73	保育施設, 高齢者の支援, 高齢者介護施設, 村内交流施設
17	Landkreis Trier-Saarburg	ラインラント・プファルツ	郡	141,481	130	教育, 医療・介護, 家族, 生きるに値する村づくり
18	Landkreis Coburg	バイエルン	郡	88,407	150	医療, 高齢者, 教育, 買い物, 移住・土地管理, エネルギー, 消防, 移動
19	Interkommunale Kooperation Salzachtal	バイエルン	地域間提携組織	15,195	90	医療・消防, 教育・訓練, 若者の労働, 保育, 介護
20	Landkreis Merzig-Wadern	ザールラント	郡	105,241	189	教育施設, 医療, 高齢者の支援, 若者・家族支援, 移動, 移住, 情報・コミュニケーションシステム
21	Region Ostwürttemberg	バーデン・ヴュルテンベルク	自治体間連携	443,983	207	移動, 基本的な供給, 名誉職, 医療, 教育

(出所) BMVBS [2012] Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge, *MORO-Informationen*, 10/1, Bundesamt für Raumwesen und Raumordnung, Bonn, より筆者作成。

プログラムの理念は、絶対的な同等の生活様式ではなく、同じ価値を持つ生活レベルを全ての地域で実現するということである²²。都市、農村でそれぞれ条件は違うが、それでも最低限の生活は皆が同じようにできるようにすることが目標である。その際に、中心地の考え方を基本にすることが重要である。日常生活に関することは小中心地において整備されているようにし、以降目安として、高校などは中規模の中心地において、大学、空港などは大中心地において整備するといったように、住民がどこに住んでいても、必要なサービスにアクセスできる環境を作っていくということである。

各地域において、市長、郡の代表者なども加わり、住民の会合により、取り組むべきテーマについて話し合いが行われる。課題の解決案については、連邦政府による評価機関があり、専門的な評価も行われることになっている。そして、プログラムに取り組む地域間の交流を目的として、「プロジェクト工房」という企画を年2回行うことで、地域間の学びあいも重視している。

プログラムに期待されていることは、大きく3点ある。1つ目は、地域の存続を可能にするようなよい戦略を、21のモデル地域が考え出してくれることである。2つ目は、モデル地域の経験から、他地域への応用が可能な新しい対策が生まれることである。3つ目は、モデル地域が生み出した課題に対する解決案に基づいて、より現実にあった法令・基準のあり方について連邦と州が考える素材を提供することである。

現実にあった規制改革に関する1つの例は、学校である。ドイツの子どもは、6年生から将来の進路に合わせて、職業学校、アビトゥーア、工学技術者の学校などに進学することになる。しかし、そもそも学校がない地域については進路の選択肢を十分に確保できない。そこで、1つの学校で違う進路が可能になるように、職業学校、アビトゥーアなどが共存することができるように学校設立の基準を改正する、といったことが念頭に置かれている。

²² 「Aktionprogramm Regionale Daseinsvorsorge」の内容については、BMVBSのサイトに紹介がある (<http://www.regionale-daseinsvorsorge.de/>)。また、プロジェクトの概要の説明については、特に断りのない限り2013年3月8日に行った、BMVBSにおけるヒアリング調査による。

2013年3月現在のプログラムの進行状況は、最終年度の2014年度に実行するための解決策を考えるステップに入っているところである。具体的な事例として、バスの減便対策のため、車両の小型化、共同利用なども含む自家用車による代替、バス利用者のためのウェブサイトの立ち上げ、携帯電話での連絡システムの構築などがある。その他、廃校になった空き校舎対策の事例や、医師不足への対策として、患者に対してはまず看護師が対応し、ウェブ、通信技術で医師の遠隔診療が可能になるようなシステムづくりの事例などが上がってきている。

(2) 州レベルで見たプログラムの意義と課題：ベルリン・ブランデンブルク州担当者に対するヒアリング調査から

ドイツにおいては、連邦レベルに国土政策(空間秩序政策:Raumordnungspolitik)の責任があるため、プログラムについても連邦から方針が出たが、実際に国土政策を具体化していくのは各州政府の役割になる。そこで、プログラム採用地域が最も多いブランデンブルク州に注目し、州のプログラム担当者に対してヒアリング調査を行った²³。同調査に基づき、内容を筆者が再構成して、州レベルから見たプログラムの意義と課題について検討する。

旧東ドイツ地域にあるブランデンブルク州では、4つのモデル地域があり、2つは郡、2つは市と周辺地帯の組み合わせで計画を作っている。基本的には中心地理論でやれそうな市と周辺地域で考えており、郡を単位にするとサイズが大きく郡内での相違が大きいいため、プログラムを作るにはあまり理想的ではないという。住民、民間団体の参加を考えたときに、例えば町から町まで100kmも離れていると、集まるのも大変になってしまう。もっとも、スタートの段階では地域の枠を柔軟にしており、取り組む地域の範囲を大きくするか、小さくするかは上から決めずに地域の意向を重視したとのことである。

プログラムを進める前提には、1990年代以降の地域がおかれている環境の変化がある。大きくは2つで、東西ドイツ統一と、経済活動のグローバル化の進

²³ 2013年3月7日、ベルリン・ブランデンブルク州共同州計画局・Uwe Rühl氏へのヒアリング調査。

展である。ドイツ統一後に旧東ドイツ地域の生産性の低さが明らかになったこと、そしてそもそも産業立地が周辺地域において進むことが期待できなくなったことである。企業の国際的競争が進むなかで、アジア、東欧に工場を作る動きが強まっており、ドイツの周辺地域に立地の多かった繊維産業にしても、今ではブランド品はドイツでつくっておらず、ブルガリア、ルーマニア、トルコ、中国などで作っている。

地域がおかれている環境の変化は、特に旧東ドイツ地域で影響が強い。経済的に厳しい状況が職場の減少、過疎化を招いており、旧東ドイツ地域の都市が、大変な目にあっている。典型的なのは北東ドイツにある都市で、6,000~20,000人くらいの住人規模で、人口密度が25~50人/km²という、小さな市である。以前は市として機能していたが、今は中心部が寂れてきている。北東ドイツの都市はグローバル化の影響の下で、「負け組」地域となっており、統一後20年で人口が20%減少している。しかし、周辺地域（中心部から20kmほど郊外）では人口増がみられるところもあり、地理的な条件として、ドイツは地形が平坦で、交通インフラが整備されているため、どこに住むかはあまり問題ではないことによるものと思われる。しかし、さらに郊外に行けば、農村部で若年層の減少がみられ、インフラ整備も遅れているのが実態である。

経済のグローバル化などによって問題のある地域が増えているということに対して、連邦・州・市町村を超えてみなが一致した意見を持っているという。それは、何らかの政策で、地域の維持可能性に対してよい影響を与えることはできるかということ、また、ドイツの掲げる社会的市場経済の理念に対する影響、変化に対して、国としてどうするかが問われているということである。しかし、過去10年間、旧東ドイツ地域で様々な取り組みを行ってきたが、上手くいっていない。そこで、もっと地域住民を中心ににおいて対策を考えるべきであると政策担当者の意識が変わってきているということである。

今回のプログラムについては、実験的な取り組みとして、地域の人のアイデアを取り入れ、州政府は財政援助と法的枠組みの整備など、地域のサポート役に回り、よい取り組みについては他の地域に広げていくというものである。取り組みの背景には、過疎化、高齢化の進行に対して、地域によってどう取り組

みたいのかが異なっているということがある。例えば、若者の教育、健康維持、交通インフラの強化など、地域によって重点が違うので、地域の多様性を保持しようということを重視しているという。

プログラムは地域政策における新しい手法であり、かつての連邦の官僚、政治家が上から決めるということから、違う方向を目指している。住民を中心として民間の参加があることで、取り組むべき課題の分野について、公務員や役所が紙の上で考えたことと、地域の考えと優先順位などが異なってくる可能性がある。重要なことは、問題を抱えている当事者たちが、問題を現実として受け入れ、社会の課題として自分たちで解決するという方向に向かうことであり、民主主義的プロセスにのせていくことである。今までは言うならば「水まき政策」で、連邦、州などから財源と政策を出せば、後は勝手に何とかなるといった感じであったものが、今や、地域ごとで何を優先して解決し、考えるか、テーマを決め、自分たちで進めていくようになっている。

地域で取り組む課題については、住民参加のワークショップを行って検討している。ただし、住民全員が参加するわけではなく、課題に関係する活動グループとか、何らかの会員などが来るようになっている。それでも、ワークショップを行うときにはジャーナリストを必ず呼び、地域全体に知らせるようにしている。また、地域住民をサポートするための外部人材として各種専門家の参加もあるが、現状では、経済関係の専門家が多い。それは、何らかの取り組みをするには必ず財源が必要になってくるということを十分に住民が理解していないことが多いため、取り組みに関わる財源面でのアドバイスを行うことが求められるためである。

プログラムを進めていく上で住民の参加が大事なことであるが、課題もでてくるという。プログラムそのものが地域の持続性を考えるというものなので、テーマは健康・医療、移動、教育、介護、消防、洪水対策といったものになってくる。しかし、集落の閉鎖や、使用されていない道路の維持に関わる経済性など、地域住民にとって合意の難しいテーマについては話題にされにくいといったように、取り組むべき課題が住民の関心に左右されてしまうということがある。例えば、どのような形で地域の高齢者の生活を維持するかというこ

とについては、あまり話したがらないようである。高齢者の生活を支援するためには、大きく2つの考え方があり、今までどおり分散した形で居住することを前提にするか、市の中心部に1か所に集中して生活してもらうようにするか、といったことである。住民の感情としては、将来みな高齢者になるものの、今のところあまり話したくない、といったもののようである。

州内の4つのモデル地域について、半年に1回、州での会合があり、交通、消防、教育などのテーマについて相互交流を行っている。その際に、法的課題があれば、州として変えることもできる。州政府のなかに、プログラム担当の Rühl 氏がコーディネイト役として関わっている、州全体として課題をまとめていくグループがあり、プログラムに参加していない地域への応用も考えている。ブランデンブルク州には全体で46の中規模地域の区分があり、今回のプログラム以外の助成事業もあるので、州全体での交流の機会を年何回か作っている。そこで、プログラムに参加したモデル地域は、取り組む課題について州レベルで先行して議論ができるという「特権」を持っているということが出来る。モデル地域には、連邦、州政府の職員も訪問に行くので、直接地域の状況を見てもらうこともできる。中心になる市とまわりの共同体、連邦、州も含めて、様々に意見を交換し、課題の解決策を探り、協力・連携することが大事なことであるという。

(3) オーダーラント地域 (Oderlandregion) におけるプロジェクトの実行

実際にプロジェクトに取り組んでいる地域のひとつである、ブランデンブルク州オーダーラント地域において、現地調査を行った。前稿において簡単に紹介したが、本稿において調査内容を詳細に報告することで、プロジェクトの状況と課題について現場の観点から整理していきたい²⁴。

オーダーラント地域は、メルキッシュ・オーダーラント郡 (Landkreis Märkisch-

²⁴ 田中ほか [2013] pp. 108-109を参照。なお、現地調査は2013年3月9日、ゼーロウ (Seelow) 市役所において、ゼーロウ市長 Jörg Schröder 氏、プロジェクト担当 Thomas Drewing 氏、プロジェクトの外部監査を担当している Michael Gade 氏に対するインタビュー調査として行った。なお、オーダーラント地域の進めるプログラムについての専用サイトもある (<http://www.oderlandregion.de/>)。

Oderland) に所属する地域で、首都ベルリンの東部60kmに位置し、ポーランドとの国境地帯にある。20の集落(Gemeinden)から成り立っており、6つの役場(Amt)が置かれている。郡庁所在地がゼーロウ市にあり、今回のプログラムを進める拠点もゼーロウ市役所内に置かれている。地域全体の人口は約30,900人(2010年)であるが、人口密度は39人/km²に過ぎず、ブランデンブルク州平均の人口密度85人/km²の半分以下である。人口が750人以上の集落は少なく、人口が1,000人をこえる集落は4つしかない。郡庁所在地であるゼーロウ市でも、人口は5,700人に過ぎない。今後の人口予測では、オーダーラント地域全体で2010年から2030年までの期間において19%減、年齢構成で見ると、65歳以下がほぼ半減、65歳以上の高齢層については約60%の大幅増が見込まれている。なお、人口が5,000人いないと役場を置けないという州の基準があるが、5,000人を切っているところがすでに3か所あるという状況である。

役場の職員は1か所に20~27人配置されているが、職員の高齢化もあり、行政能力の低下が懸念されているため、行政地域の合併も視野に入れている。合併の順序としては、①役場(Amt, 人口5000人以上)、②自治体(Gemeinde, 人口1万2千人以上)、③自治体連携という形で進んでいくことになる。しかし、オーダーラント地域の場合、ゼーロウ市を含む中心地2か所をとっても自治体を作るための人口が足りず、2012年には地域が合併を拒否したという経緯がある。そこで、新しい方法として、④グループ自治体(Verbands-gemeinde)という方法が検討されている。グループ自治体とは、役場の機能を1か所の事務所にまとめ、予算決定などは各役場単位で行うというものである。いずれにせよ2014年に行われる地域の選挙において合併問題が問われることになるが、そこで結論が出なければ次の選挙は2019年になるため、長い期間不確定な状態が続く可能性があり、時間を無駄にしてしまうかもしれない。

財政の面からみると、財源が十分でないところが多いため、どの役場にも予算確保構想が求められている。ゼーロウ市だけでみればまだ健全であるが、将来は連邦と州との関係でどうなるか不透明である。2012年度のゼーロウ市の年間収入は75万ユーロが見込まれるのに対して、投資可能額は31万ユーロである。社会福祉、青少年分野などが郡担当分野になっているため、予算の47.2%は郡

へ抛出している。

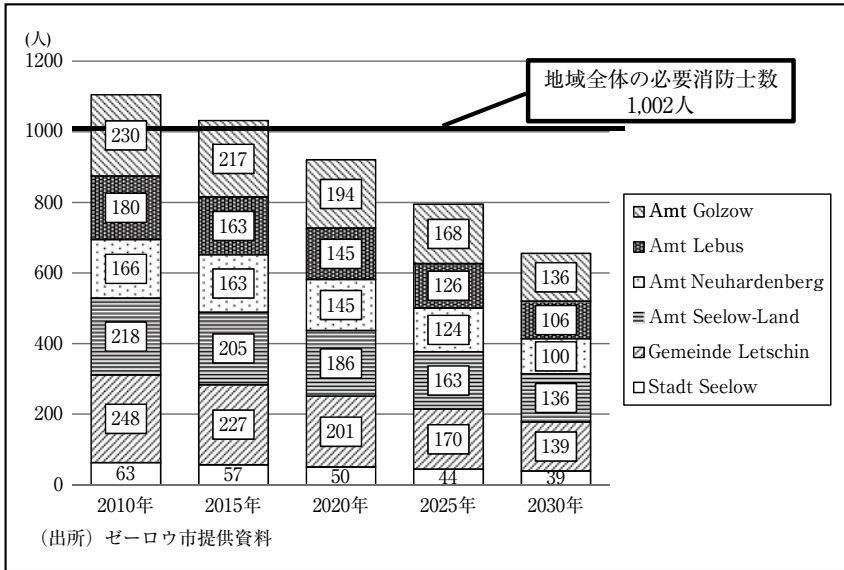
中心部になるゼーロウ市には、行政機関、学校、医療サービスセンター（360人の医師・看護師）、サービス業などが存在しているが、大企業はない。学校は、小中高、精神障害者の特別学校、政治のための教育センター（中高年の転職のため）があり、340人の教員・事務、生徒数は200人である。学童保育（1-5年生）は210人の生徒が利用しているが、今後の人口動向を考えたときに、新しい学童保育所が必要かどうか思案しているところである。市と郡の協力で、学校と病院については投資を進めている。また、「ゼーロウの丘」という第2次大戦記念の地があり、観光地としての整備を行っている。「ゼーロウの丘」は、1945年4月、ソ連対ドイツの戦闘があり、戦争の帰趨を決めたとされる有名な地で、ロシア人兵士の墓地もあるため、ロシア人・ドイツ人双方に戦争を考える機会を与えるものである。

オーダーラント地域が計画を進めているプログラムについては、4つの重点がある。消防、教育、健康医療、モビリティの4つである。今回の調査では、消防、医療、モビリティに関する課題を中心に聞き取りを行った。

消防の維持については、消防士の確保が難しくなることが、地域の消防体制の崩壊につながる恐れがある。現状においても、消防車が消防署を出てから4分以内に到達できない地域に住んでいる住民が、1,853人（全体の約6%）おり、6分以内でも、なお150人が到達できない地域に住んでいる。消防は地域のボランティアによって支えられているため、地域の大きな課題となっている。2010年と2011年の合計で、消防車の出動が地域で1,109回あったが、そのうち平日の6時から18時までの出動が475回と約4割であった。すなわち、仮に人口が減少しなかったとしても、地域で雇用が減り、地域外に働きに出て行く人が多くなれば、昼間人口が減少してしまうため、消防体制の維持は難しくなる。

人口減少は、消防体制の維持に影響を与えることになる。図1は、オーダーラント地域における消防士数の予測を示したものであるが、2015年ではまだ地域全体で必要な数を確保できている見込みであるものの、2020年以降大きく減少し、2030年には340人ほど不足するという見通しである。このままでは、地域の消防署の維持ができなくなるところがでてくるため、何かしらの対策を取

図1 オーダーラント地域における消防士数の予測



らなければならない。

次に医師の確保については、高齢化にともなう医師の退職を受けた、後継者問題である。2011年現在で地域内の医療施設は、ゼーロウ市に病院が1つ、地域全体でかかりつけ医が19人という状況で、かかりつけ医1人当たりで1,629人の住人をカバーしている。その他、専門医が17人いるが、うち12人がゼーロウ市で診療を行っている。歯科医は15人いるが、うち7人がゼーロウ市で診療を行っている。薬局は7つあり、おおよそ役場単位で1店舗が営業している。

表2は、2011年におけるかかりつけ医の現状と、2020年の予測について示されたものである。住人数1,648人につき医師1人を配置するという州の基準があり、医師不足による医療サービスの供給不足を起こさないように定められている。提供された資料にはゼーロウ市にある病院も含まれていると思われるが、診療所1か所あたりで1,547人の住民がカバーされている。しかし、かかりつけ医の37%が60歳を超えているため、2020年には診療所の閉鎖が見込まれており、診療所1か所当たりの住民数は2,192人まで増えてしまう。さらに、役

場の行政区画別にみると、中心部にあたるゼーロウ市は比較的に医療サービスの水準が保たれているが、地区によっては診療所の数が1つにまで減ってしまうと予測されている。退職医師の後継者問題に取り組むと同時に、医療サービスの供給体制をどのように維持していくのか、ということが地域の課題となっている。

最後に、移動手段と公共交通の可能性についてのテーマである。鉄道路線はゼーロウ市を中心にして東西・南北に走っており、ベルリンまでは57分、平日には1日18本運行されている。南のフランクフルト（オーダー）までは21分、9本/日、東のポーランド Kostrzyn までは21分、17本/日という状況である。地域内のバス路線で見ると、中心地のゼーロウまでの到着時間では、住民の88%が45分以内に到着できるようになっている。また、公共交通の駅までの距離で見ると、1km 圏内には住民の88%、2km 圏内で見れば97%の住民が入ってくるので、公共交通へのアクセスはある程度保障されている。

しかし、南部、北東部、北西部の周辺部では、ゼーロウまでの到着時間が長く、かつゼーロウ発の最終バスの時間も15時台と早いため、非常に不便である。周辺部以外の地域でも、ゼーロウ発の最終バスの時間が16時台と早く、フランクフルト（オーダー）からゼーロウへの平日の最終バスの到着時間が21時台ま

表2 オーダーラント地域におけるかかりつけ医師数の現状(2011年)と予測(2020年)

	2011年				2020年			
	人口 (人)	診療 所数	1か所当たり (人)	基準 充足率	人口 (人)	診療 所数	1か所当たり (人)	基準 充足率
Amt Golzow	5,564	3	1,855	89%	5,183	1	5,183	31%
Amt Lebus	6,512	3	2,170	76%	6,043	2	3,022	55%
Amt Neuhardenberg	4,234	2	2,147	77%	4,054	2	2,026	81%
Amt Seelow-Land	4,885	3	1,628	101%	4,527	3	1,509	108%
Gemeinde Letschin	4,234	2	2,117	77%	3,765	1	3,765	44%
Stadt Seelow	5,462	7	780	211%	4,918	4	1,229	133%
地域合計	30,891	20	1,547	107%	28,490	13	2,192	75%

(注) 州の基準に基づく医師数は、オーダーラント地域全体で医師一人当たり1,648人で、この基準の75%を下回らないもの（供給不足にならないようにするもの）とされている。なお、2011年度の合計額について計算上数字が合わないが、提供された資料の数字に基づいている。

(出所) ゼーロウ市提供資料より作成。

であるのに比べると、使い勝手が悪い。そこで、多くの住民が自動車、あるいは家族・知人の車に乗せてもらっている状況である。

生存配慮に関わる住民サービスの保障と移動手段の確保との関係という観点から、機能別に3つのレベルの地域拠点を設定し、どこに住んでいても必要なサービスにアクセスできるようにしていく必要がある。第1レベルの地区は、住人数1500人以上で、必要なサービスはほとんど提供できる拠点として設定する。第2レベルの地区は、住人数500~1500人で、ある程度のサービスが提供される拠点として設定される。3つ目は重要な拠点集落で、住人数は250人以上、簡単なサービスが提供され、交通の便がよいところに設定される。車での移動に限ってみれば、現在では地域の95%の住人はいずれかの第1レベルの地区に15分以内で到達することが可能である。

バスや鉄道に代わる代替輸送手段の方法としては、今のところ自家用車など個人で解決するという形になってしまっている。交通弱者対策のため、郡として2012年から「Rufbus」という仕組みを導入した。90分前までに連絡するとバスが来てくれるという仕組みだが、あまり使われていない。一方、郡内の他地域にあるミュンヘンベルク市において通院、介護のための「患者バス」を導入したところ、利用者が多い。そこで、上から計画が作られる「Rufbus」ではなく、「患者バス」のようなものをつくるべきであり、住民の声を聞き、郡レベルの人も交えて検討すべきものである。

プログラムに掲げた4つの重点課題について、今後地域住民の参加のもとにワークショップを重ね、課題の解決策を探ることになる。しかし、住民参加は大事だが、意見を出してくれる人は多くないのが現状である。プログラムに取り組む意義は、住民の間で問題を認識し、自分たちの問題としてとらえて、解決法をともに探るというプロセスをもつということである。ゼーロウ市としては、まず、高齢者のことを考え、そして若者のために何ができるか、将来性について何かを提供できるようにしたいという立場から、住民の活動を支援していきたいと考えている。

おわりに

人口減少下において、周辺部におかれることになる地域の生活条件の維持が課題になることは、日本と同様にドイツでも生じている。ドイツで試行されているモデルプロジェクトは、行政主導の取り組みには一定の限界が見られることから、住民主導で取り組むことに重点を置くようになっている。しかし、人口減少という現象は短期的に変化するものではないため、各種課題に対する取り組みも数十年単位の長い取り組みにならざるを得ない。そして、課題の解決は簡単ではない以上、各地域の取り組みについての相互の学びあいを通じたよりよい地域政策の発展が期待される。

なお、本稿を踏まえて2つの課題がある。1つは、具体的な事例として取り上げたオーダーラント地域の取り組みについて、調査時点から時間が経過しており、改めて取り組みについてフォローしなければならないということである。2014年度はすでに課題解決方法の施行段階に入っているはずであり、住民の話し合いの過程と具体的な解決策について検討する必要がある。もう1つは、時間の制約上、生存配慮概念をめぐる議論について立ち入って検討できなかったことである。2つの課題については、次稿の課題としたい。

最後に、本研究は、科学研究費補助金・基盤研究(C)、課題番号24530717、研究代表者・田中きよむ、研究課題名「限界集落の地域的孤立化を基盤とする要援護者の孤立化問題と生活支援」による研究成果の一部である。

【参考文献】

- 片木淳 [2012] 『日独比較研究 市町村合併』早稲田大学出版部
塩野宏 [1989] 『公法と私法』有斐閣
霜田博史 [2008] 「現代ドイツの地域間格差是正政策に関する一考察」『高知論叢』第93号, 2008年11月
田中きよむ・水谷利亮・玉里恵美子・霜田博史 [2013] 「限界集落における孤立化防止と共生の居場所づくり・地域づくり」『高知論叢』第108号, 2013年11月
中富公一 [1983] 「E・フォルストホッフの憲法論の形成—生存配慮概念の提唱まで—」

- 『名大法政論集』第95巻, 1983年3月
- 角松生史 [2000] 「『現存在』への『事前の配慮』—E・フォルストホフ“Daseinsvorsorge”論の一側面—」 碓井光明・小早川光郎・水野忠恒・中里実編『公法学の法と政策(下)』有斐閣
- 馬場哲 [2011] 「『生存配慮』と『社会政策的都市政策』—19世紀末～20世紀初頭ドイツの都市公共交通を素材として—」『歴史と経済』第211号, 2011年4月
- 三宅雄彦 [2009] 「保障国家と公法理論—ドイツ規制緩和における国家任務の位置—」埼玉大学経済学会『社会科学論集』第126号, 2009年1月
- Aring, J. [2013] “Mehr Selbstverantwortung vor Ort,” *Stadt und Gemeinde*, 1-2/2013.
- Bundesministerium des Innern [2011] *Demografiebericht : Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes*, Oktober 2011.
- Bundesministerium des Innern [2012] *Demografiestrategie der Bundesregierung “Jedes Alter zählt”*, April 2012.
- Dehne, P. [2012] “Umbau der Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen : Herausforderungen, Strategien, Lösungsansätze,” in *Daseinsvorsorge im demografischen Wandel*, Hrsg. von Sedlacek, p., Landeszentrale für politische Bildung Thüringen.
- Der Beauftragte der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer [2011a] *Daseinsvorsorge im demografischen Wandel - zukunftsfähig gestalten*, Augst 2011.
- Der Beauftragte der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer [2011b] *Modellvorhaben Daseinsvorsorge 2030*, November 2011.
- Küpper, P. [2012] “Sicherung der Daseinsvorsorge durch regionale Kooperation-Erfahrungen aus ländlichen Räumen,” in *Polyzentrale Stadtregionen-Die Region als planerischer Handlungsraum*, Hrsg. von Growe, A., et al., ARL, Hannover.
- Neu, C. [2009] “Daseinsvorsorge-eine Einführung,” in *Daseinsvorsorge: Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung*, Hrsg. von Neu, C., VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [2011] *Herausforderungen des demografischen Wandels*, Wiesbaden.

