

(財) 自治体国際化協会 ロンドン事務所 マンスリー トピック (2013 年 3 月)

ブランデンブルク州の人口変動に対応する新しい市民サービスの形態

イェンス・テッスマン
ポツダム大学地方自治研究所
イルメリン・キルヒナー訳・編集

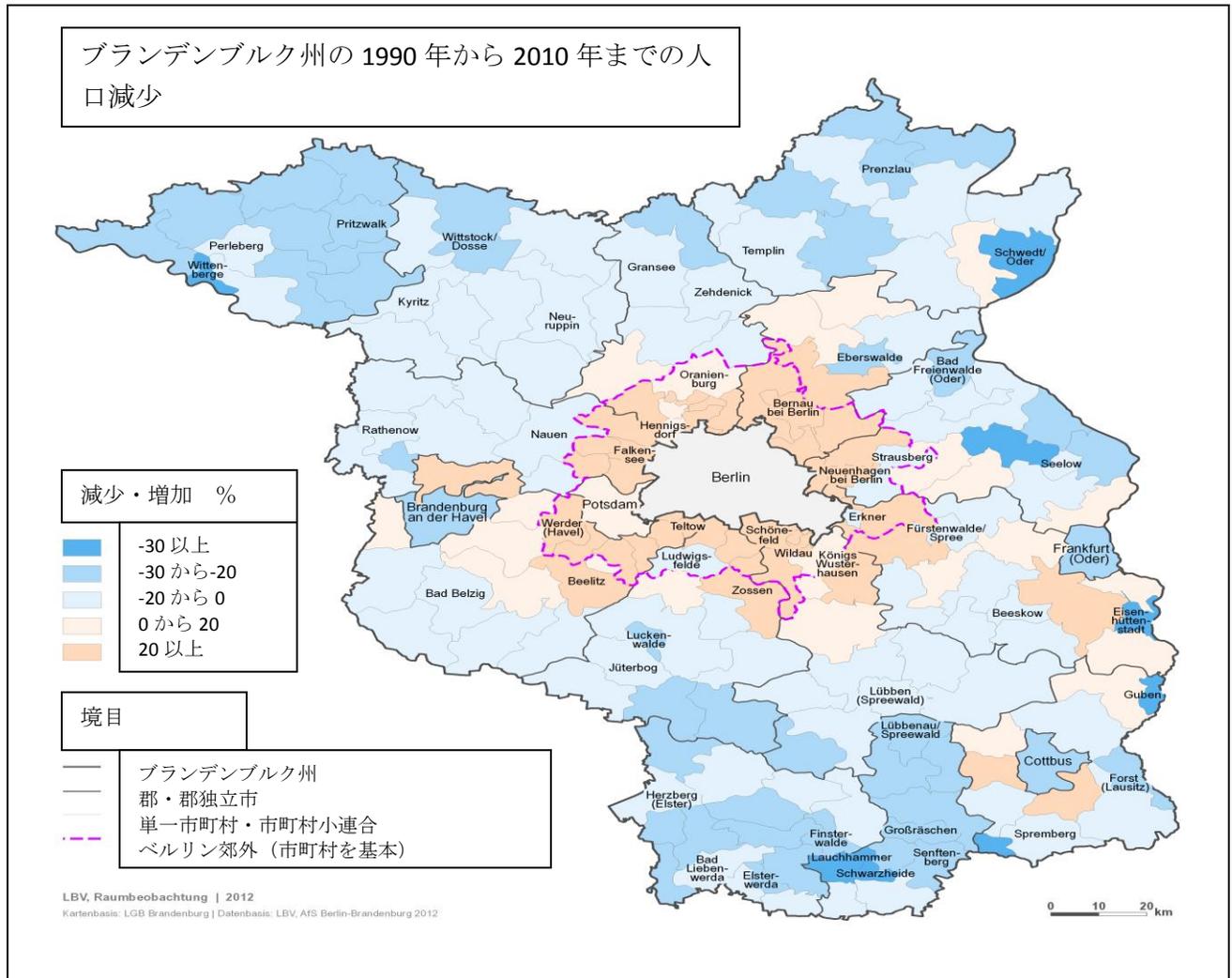
ブランデンブルク州の人口変動の見込み

ブランデンブルク州は、ドイツの他の州と同様、人口変動に直面している。同州の地理的・構造的状況による特有の問題も発生し、特にベルリン市から遠く離れている地域で住民のためのサービスを如何にして維持できるかは大きな課題である。現在進行中の人口減少が続くことが予想されるため、2030年までに州政府及び地方自治体は大規模な改革を実施せざるを得ない。改革のための戦略を策定するためには、人口変動の詳細な状況と、それがもたらす結果について知らねばならない。

ブランデンブルク州の人口構造では、若年層及び中年層の人々がドイツ西部、またはベルリン郊外に流出したことは特に目覚しい。2030年までには、州の周縁部からは18.5%の人口減少が予想されている。逆に、ブランデンブルク州の真ん中にあるベルリン郊外の地域では人口変動がプラス要因となって、条件が大きく変わらない限り、同時期に4.8%増加することが予想される。¹ブランデンブルク州の人口全体としては、10.1%減少する見込みである。人口全体の減少は同時にベルリン周辺の人口集中、そしてベルリンから離れていくにつれ人口密度が低下することを意味している。ブランデンブルク州の周縁部では、人口減少及び地域社会の高齢化が特に肌で感じられる課題となる。

¹ベルリン都市州は、ブランデンブルク州とは独立した州を形成している。

ブランデンブルク州の人口変動：1990年から2010年の実質的人口減少；単位：市町村小
 連合及び単一市町村



出典：ブランデンブルク州建築交通庁、「単一市町村及び市町村小連合の人口変動、1990年から2010年までの傾向」2012年の地域状況調査。Landesamt für Bauen und Verkehr Brandenburg, Bevölkerungsentwicklung 2010 gegenüber 1990 in den Ämtern und amtsfreien Gemeinden. Raumbeobachtung 2012.

人口減少が公共サービス提供に与える影響

ベルリンから遠く離れた周縁部におけるインフラ整備及び住民サービスの現状を見ると、利用人口が減るためにオーバーキャパシティ問題（施設等が過剰供給になるといった状況）が発生した一方、財源が不足している。利用者の数が少なくなれば、たとえば下水などの既存施設の技術的整備、または社会的施設の運営も危機に直面する。施設の利用料を減り続ける利用者に配分すれば、過大な値上げにつながる。また、現在の財政調整制度においては住民数が重要な配分要素であるため、人口が減れば、連邦及び州からの一般交付額も減り続ける。同じように、老化が進む地方部の人口は、就職率が比較的低く、経済活動全体が低い基準にあるため、税収の増加も期待できない。このような多様な問題を抱える状況の下で、公共のインフラを維持し、日常生活に必要な物資及びサービスを質の高いレベルで維持するためには、地方自治体においても、通り一遍の構造改革だけではなく、新しい組織形態を構築し、新しい資源を確保することが必要である。

戦略的な考え方を採用し、伝統的な団体の横割り意識を越え、地域にあるすべての組織や関係者の協力を得ることが欠かせない。地域の事情は多様であり、それぞれ存在する公的機関、民間企業、そして協同組合等の市民主導の組織が持つ資源や能力をうまく結びつけることが将来の課題である。当該地域にとって可能な革新の潜在能力を分析することにより、サービス提供のためのパートナーシップを構成することが重要である。パートナーシップを成功させる秘訣は、関係者の強みを結びつけることである。サービス提供パートナーシップにおける公共団体の役割は、さまざまな形が考えられ、地域別に違ってよい。たとえば、地方自治体は建物の提供、または財源負担の保証、補助金の提供、人的な援助、または運営能力などを提供することが考えられる。

地方自治体によるこのような支援があるからこそ、民間組織や福祉サービスを支える大型慈善団体（労働者福祉団体 AWO、カトリック系であるカリタス連盟等）または市民団体によるサービス提供が可能になっている。組織間の連携により、シナジー効果（相乗効果）があることに加え、異なるサービスを組み合わせることにより、新たな統合的サービスの提供につながることもある。サービス提供を集中させるには、多機能サービス施設である「サービスセンター」というモデルが適切である。このような施設は、地域の事情に基

づき、市民が直接関わる形の「市民センター」として成り立つこともありうる。このような共同的な取り組みには、適切な組織形態が必要であり、ブランデンブルク州では2008年から導入された「公的法に基づく協同市町村企業」を選択するか、または共同組合などを選ぶか、選択の幅がある。

これまでも行われてきた地方部での取り組み

人口減少に対応するために地方部において「サービスセンター」による新しいサービス提供をいかにして広げていくかという課題は、今に始まったものではない。柔軟性を持ちながら様々なサービスを統合的に提供できるサービスセンターは既に1960年代及び1970年代に旧西ドイツ各州で発案され、地方政治における中心的な課題となっていた。背景としては、都市部以外の人口密度の低い地方部ではすでに生活用品及びサービスが不足した状況があった。当時でも、「村公民館」、「集落センター」や「村の店」などが地元のサービス拠点として設立され、公共サービスから民間サービスまでアクセスできるようになっていた。このような取り組みも公共組織、特に州からの支援や補助があったが、成功の秘訣は市町村、民間企業、市民個人や市民団体が連携して活動することであった。地域での密接な協力により、サービスセンターが機能を果たすことになる。

旧西ドイツの州だけでなく、旧東ドイツでも農村部のための組織があった。現在ブランデンブルク州となっている地域（旧東ドイツには州は存在しなかった）でも国営商業組織（Handelsorganisation HO）の支部があり、または協同組合として構成された日常生活用品や食料品の売り場があった。また、旧東ドイツの農業を営んだ「農業生産組合 Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft LPG」²により、住民のための集合場所として、文化活動のための施設が提供されたこともあった。

²1952年からは、東ドイツの個人農家は強制的に組合に加盟することとなり、機械農業ができるように、農地はすべて共同財産となった。

ドイツ統一後のブランデンブルク州における状況から現在の課題まで

1990年のドイツ統一以降、全国的な公共サービス、または協同組合により農村部で提供された多数のサービスは、大きな構造改革に直面した。住民の流出や農業の再編に加え、商業分野では新しい民間企業の競争により大規模な店舗でなければ営業が成り立たなくなったため、農村部では商店やサービス拠点がなくなった。旧西ドイツの農村部で開発された民間企業による小型店の進出は、ブランデンブルク州を含む旧東ドイツの地域にはほとんど普及しておらず、数少ない例しかない。

ブランデンブルク州においては、市民や市民団体により設立されたサービス拠点は、パイオニア的な存在であり、これからはこのような取り組みは州政府及び地方自治体による支援が強化される見込みである。しかしながら、持続的かつ明確な支援体制が出来上がっているわけではない。既存の取り組みは主に、州政府を通じて欧州連合（EU）の事業から一時的に補助金を受けている。一方、ブランデンブルク州の多機能サービス施設は、既存の組織・建物を利用することができる。多くの町村には、公民館、消防団の施設、連邦政府の政策としてできた「世代間交流施設」³やその他の市民協会活動施設があり、または個人が営む有機栽培食料品の売り場や農家直売所がある。

既存施設や店舗の多様性が示すとおり、各市町村や集落ごとに、それぞれのニーズや条件が異なることも明らかである。したがって、サービスセンターを設置する単一的なモデルもあまり適切ではないようである。サービスセンターを推進するうえでは、地域の特徴や協同の可能性が常に出発点であり、提供されるサービス内容、組織の形態、組織の運営方法や協力体系がそれに対応する。サービスセンターの広域的な推進は、今なお考え方の面でも、政治的な面でも準備段階であり、可能性を探ろうとしているに過ぎない。このテーマについて情報を収集し、総合的に推進する組織も存在しない。ブランデンブルク州で

³ 「世代間交流施設 **Mehrgenerationenhaus**」は、連邦政府のイニシアティブにより 2006 年から全国で展開されている青少年から高齢者まで多くの人々が利用できる様々な形態の 450 施設の定義である。ただ、基本的には既存の施設を一本のコンセプトの下で「世代間交流施設」として位置付けているものである。

は、総合的なサービスセンターを設立するための市民中心の先駆的な取り組みがある。以下に幾つかの例を紹介する。

ブランデンブルク州でのサービスセンターの実例

ベーリツ市 (Beelitz) のウィットブリーツェン地区 (Wittbrietzen) にある小売店を近代的で多様な市民サービス拠点に開発した事例がある。1980年代に協同組合式の店が入っていた、地区の中心部にある古い農家を修復し、旧家畜小屋も含めて市民会館にした。この施設では、日常生活品の売買と共に、一部の行政サービス、観光案内、または呼び出しバス (市民バス) のサービスが提供される。多目的ホールのような大きな部屋は、協会の集会やその他の活動のために利用できる。その他にも小規模な会議室、軽食の店、インターネット接続のコンピューターがある。将来の計画として、健康関連サービス、図書室、喫茶店及び郵便サービスを開始することとなっている。欧州連合の共通農業政策 (Common Agricultural Policy CAP) の下に置かれている「欧州農業農村開発基金 European Agricultural Fund for Regional Development EAFRD」からは、設置に当たって24万5000ユーロの補助を受けた。

ウィットブリーツェン地区にある市民サービス拠点



出典：写真 Bernhard Knuth, <http://www.beelitz.de> (2013年2月27日アクセス)

ブランデンブルク州内でも地名度が高い別の例として、ゼッディナーゼー村 (Seddiner See) にあるサービスセンター事業がある。この村では、スーパーの閉鎖のため、地元で生活用品が買えなくなり、この状況を改善するべく、「ゼッディン村クラブ」と名乗った市民団体が構成され、サービスセンターの開発を進めた。村の全ての世帯を調査し、その結果、住民の要求に応えるために食料品の売店、郵便サービス、宝くじ販売、読書できる喫茶店、そして高齢者の運動等スポーツにも利用できる多目的ホールを含む施設を目指している。市民は、専門団体であるユーリヒ DORV センター有限会社⁴を顧問に指定した。ウイットブリーツェン地区のように、将来的には、医療相談所や観光案内も開設する計画である。この事業の70万ユーロの費用は、「欧州農業農村開発基金」からは州を通じて46万ユーロの補助の他に、市民からの直接投資5万ユーロ、そして市町村からは2万5000ユーロでまかなった。この事業の特徴は、組織形態として、市町村の有限合資会社を選択したこと、また住民が直接投資をしたことである。2012年12月までに市民は、最低100ユーロの株を購入することができ、最終的には5万ユーロが集まった。サービスセンターの売場の経営が成り立つためには、最低40万8000ユーロの売り上げが必要である。そのためには、村内の4人世帯当たり、平均に週20ユーロの買い物をしなければならない。サービスセンターの推進グループは、この目標は現実的であると確信している。サービスセンターでは、売店だけでなく、その他のサービスへのアクセス、さらにはスポーツや文化活動もあるためであり、人を集める力があると考えられるためである。ゼッディナーゼー村のこの新しい形態の市民サービスを提供する取り組みは、ブランデンブルク州首相府から「人口変動へ対応するモデル事業」として表彰された。

ニーダーゲルスドルフ村 (Niedergörsdorf) では、別の形のサービスセンターが生まれた。ここでは、村役場そのものがサービス拠点となる例として面白い。役場の食堂を運営していた同村在住の経営者が、食料品や生活用品の販売を始め、住民も利用できる売店にした。また、建物には、銀行サービス、そして美容室が入り、喫茶店も開設された。つまり、役場は真に住民が集まりやすい場所となった。

⁴ユーリヒ DORV センター有限会社は、ユーリヒ市のバルメン地区で多機能サービス施設を初めて発案し、実施した。現在は、得られた知識を他の市町村にも役立つように、助言・コンサルティングを行っている。

このように市町村ごとに独立して行われている事業の他に、ブランデンブルク州のテルトロー・フレーミング郡 (Landkreis Teltow-Fläming) のように、もっと戦略的で広域的に考えている例もある。テルトロー・フレーミング郡では、「フレーミング・スケート」と呼ばれる大規模のインライン・スケートイング (ローラースケート) のための複数のコースが設置され、ヨーロッパではユニークな取り組みであるため、国内外からの観光客を引き付けている。この地方は観光以外には産業が少なく、市町村も人口減少に悩まされている。「フレーミング・スケート」を中心にした地方では、欧州連合の農村振興政策の一つである LEADER 事業⁵ の下のローカル・アクション・グループ (LAG) が構成されている。LAG は、「フレーミング・スケート」を中心とする地方を対象に、「村でのサービス」というモデル事業を開始した。事業では、郡の南部にある 5 つの村が選定され、これらの村でサービスセンターを設立するため、住民のニーズや希望についての世帯調査が行われた。この調査結果は、サービスセンターの設立の可能性または持続性に関する重要な情報であり、実現可能性調査の基本となった。この調査に基づいたネットワークが成立し、情報交換のためのネットワーキング会議が幾つか開かれ、実現可能性調査の中では各村に対して、サービスの経営に関する具体的な助言も示された。実現可能性調査が提出されてまもなく、幾つかの村で買い物状況及びサービス提供を改善するための最初の事業が始められた。ある村ではたとえば車の駐車をしやすくするなどインフラ面に注目し、または地元の農産物を売るための協力体制を確立し、地産・地消の概念を実現するために努力し、そしてマーケティングを改善した事例もあった。実現可能性調査では、村民の積極的な参加、そして事業を宣伝・普及するための中心グループの構成が重要であることが強調された。

「村でのサービス」モデル事業は、ブランデンブルク州インフラ整備農業省が管理する LEADER 事業予算等から補助を受けた。

⁵ LEADER 事業は、欧州連合 (EU) 加盟国において、共通に実施している農業補助に関する政策である CAP (共通農業政策) の一施策で、農村地域における過疎化の進行、公共サービスの低下、地域経済の衰退といった事態に対処するための農村地域活性化事業である。小規模ビジネスの立ち上げ、地域産品のマーケティング、職業訓練、農村ツーリズム、多様な主体の連携、またそのための人材育成等を地域内の団体が行うことを支援するものである。

ブランデンブルク州においては、人口変動や既存の集落構造から生じる改革の必要性が明らかであり、既に始まった独自の取り組みや広域的なサービス改善事業はそのための第一歩である。しかしながら、同州では、住民を活性化することも、新しいサービス構造の概念を分析することも、そしてそのための政治的な支援についても不十分な部分がある。モデル的な取り組みは、他の町村にとって勉強になることが多い。州全体での学問的な調査、そして情報交換は、革新的な統合サービス施設の効率的な計画や発展、そしてその運営に大きく貢献できる。

しかし、現実的には、各集落ではこのように小規模な、全てのサービスを提供できるようなセンターを設立することは不可能である。一つの場所に結びついているサービス提供は、新しいモバイルなサービス提供によって補完される必要があり、この分野でも動きがある。

参照文献

Gemeinsame Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg (2012): Einzelhandelsnahversorgung. Gutachten zur Struktur und Verbesserung der Einzelhandelsnahversorgung in ausgewählten Mittelbereichen des Landes Brandenburg im Auftrag der gemeinsamen Landesplanungsabteilung Berlin und Brandenburg: Potsdam.

ベルリン都市州とブランデンブルク州の共同計画局、2012年：小売店の配分状況。ブランデンブルク州の特定地域における小売店の特徴及びその改善についての調査。

Knuth, Bernhard (2013): Bürgerladen / Bürgerbüro Wittbrietzen. <http://www.beelitz.de>, 27.02.2013.

クヌート、B. (2013年)：市民の売り場・市民局ウイットブリーツェン。
<http://www.beelitz.de>, アクセス 27.02.2013.

Landesamt für Bauen und Verkehr Brandenburg (2012): Bevölkerungsentwicklung 2010 gegenüber 1990 in den Ämtern und amtsfreien Gemeinden. Raumbewachung 2012. <http://www.lbv.brandenburg.de/623.htm>, 27.02.2013.

ブランデンブルク州建築交通庁、「単一市町村及び市町村連合の人口変動、1990年から2010年までの傾向」2012年の空間調査。 <http://www.lbv.brandenburg.de/623.htm>, アクセス 27.02.2013

Lokale Aktionsgruppe Rund um die Fläming Skate e.V. (2012) Ergebnisdokumentation LEADER-Konferenz „Service im Dorf“ für mehr Lebensqualität im ländlichen Raum am

22.02.2012 an der Heimvolkshochschule am Seddiner See, <http://www.lag-flaeming-skate.de>, 27.02.2013.

ローカル・アクション・グループ (LAG) 「フレーミング・スケート」2012年: LEADER 会議「村でのサービス」により、地方部の生活の質向上を目指す。2012年2月22日の会議報告書。 <http://www.lag-flaeming-skate.de>, アクセス 27.02.2013

Märkische Allgemeine (2012): Das Dorvometer steigt. Seddiner wollen eine Kommanditgesellschaft für ihr geplantes Dorfzentrum mit Laden gründen. In: Märkische Allgemeine (MAZ) vom 24.10.2012, <http://www.maerkischeallgemeine.de>, 27.02.2013.

メルキシユエ・アルゲマイネ新聞 (2012年10月24日): ゼッディンの住民は、計画中の売り場を含むサービスセンターのために合資会社を設立するつもり。 <http://www.maerkischeallgemeine.de>, アクセス 27.02.2013

Spiegel (1960): Aufrüstung auf dem Dorf. In: Der Spiegel 7/1960, <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-43063256.html>, 27.02.2013.

シュピーゲル (1960年7号): 村の武備、 <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-43063256.html>, アクセス 27.02.2013

Staatskanzlei Brandenburg (2011): 3. Demographiebericht des Landes Brandenburg. Anlage zur Kabinettvorlage 357/11. Stand: 14.11.2011.

ブランデンブルク州首相府 (2011年): ブランデンブルク州第3人口変動報告、内閣法案 357・11、2011年11月14日