



# 岐阜大学機関リポジトリ

Gifu University Institutional Repository

## オスナブリュック市における近隣自治機構の再編

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2021-10-20 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 山崎, 仁朗 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12099/4573">http://hdl.handle.net/20.500.12099/4573</a>

## オスナブリュック市における近隣自治機構の再編

山 崎 仁 朗

(2004年12月17日受理)

### Reorganization of the Neighborhood Autonomy System in Osnabrück

Kimiaki YAMAZAKI

#### [要約]

ドイツのオスナブリュック市(人口16万人弱)には、地域的排他性や機能的包括性を備えた任意団体である市民団体(BV)と、法律によって正統化された機関である地区評議会(OR)とがともに存在する。しかし、1999年の市議会で、ORの廃止と、行政主導による地区別の意見交換会である市民フォーラム(BF)の全市導入が可決された。その背景には、一方でBVは活動が停滞気味で、他方でORは周辺部の地区にのみ存在するという事情があるが、BF導入の基本理由は、より多くの市民の全市的な利害への関心を高め、参加を促すことにあった。だが、このことがBVやORの否定的評価と結びついたため、BVやORからの反発を招き、議会内の勢力交代もあって、2001年の市議会で、一転してORの全市導入が可決された。この一連の過程は、①中規模都市における近隣自治機構のあり方はその都市固有の政治的・社会的状況によっても規定されること、②しかしながら、いずれにせよ自治体内分権は不可欠であること、③その制度設計の際には、既存の住民自治組織の活動を踏まえる必要があることを示唆している。

#### I 問題の所在

2003(平成15)年11月23日に出された第27次地方制度調査会答申は、「基礎自治体内の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とする」「地域自治組織」を提唱した点で画期的だった。もちろん、その背景にはいわゆる「平成の大合併」がある。「地域自治組織」は、合併によって市町村がより広域化してしまうことにより、住民自治がますます困難になりかねないという懸念から、ある程度の狭域自治を保障(補償)するしくみとして構想されたと言っている。この意味で限界はあるものの、「明治の大合併」や「昭和の大合併」ではこうした分権的発想が皆無だったことを考えるならば、「地域自治組織」が謳われた意味はやはり大きい。たしかに、「平成の大合併」は、ポスト・フォーディズム期における新たな蓄積体制の構築という国

家的至上命題をうけて、新自由主義的な発想による「国民的競争国家」【Hirsch 1995】の形成という流れのなかで、対外的な国家戦略上必ずしも重要ではないような社会保障機能の充足責任を地方自治体に転嫁するための「受け皿」づくりという性格が強い。だが、他方では、国家が公共性を独占することに起因する住民のクライアント化が、政治・行政システム上の機能不全を引き起こしているだけでなく、いわゆる「都市型社会」【松下1987】の成熟により「市民」もまた公共性の担い手として台頭しつつあることもたしかであり、こうした流れのなかで住民自治をより強化する方向での制度設計も求められているからこそ、市町村合併だけでなく、自治体内分権の単位としての「地域自治組織」も同時に構想されているわけである。

そして、上記の「答申」を受けて、2004(平成16)年5月19日には、第159通常国会において改正地方自治法が成立し、「地域自治区」の規定が盛

り込まれた。これは、「地域の住民の意見を行政に反映させるとともに行政と住民との連携の強化を目的として、市町村の判断により設けられる区域であり、その区域の住民のうちから選任された者によって構成される地域協議会及び市町村の事務を分掌させる事務所を置くもの」である。この「地域自治区」は、①合併とは関わりなく導入できること（一般制度）、②設置区域についても各市町村が条例により自由に決定できること（したがって、例えば小学校区単位での設置も可能）、③「地域自治区の区域に係る重要事項」についても各市町村が自由に決定できること（したがって、「地域協議会」に実質的に相当な権限を与えることも可能）から、自治体内分権の単位として大きな可能性を秘めている。他方、各市町村の自由裁量に委ねられる部分が大きいと、（地域自治）をめぐる自治体間格差のいっそうの拡大をもたらすことも予想される。

以上のような現実の動きに対応して、自治体内分権に関する理論的検討も活発化している。その代表的成果が、日本都市センターが2002年に刊行した『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』（以下『構築と選択』と略記）である<sup>1)</sup>。『構築と選択』は、コミュニティ政策が開始されて以来の四半世紀を、①包括型コミュニティに重心を置いた第1期（1970年代）、②テーマ型コミュニティが誕生・形成された第2期（1980～90年代）、③自治的コミュニティの形成に向けた第3期（現在）と時期区分した上で、この「第3期」における「自治的コミュニティの形成の動きと都市〔自治体〕内分権の潮流とを繋げるものとして、近隣自治の仕組み、中でも近隣政府（ネイバーフッド・ガバメント）に着目した」【ii頁】点に特徴がある。そして、『構築と選択』では、近隣自治の仕組み（近隣自治機構）が、Aタイプ（住民参加・協働型）とBタイプ（近隣政府型）に類型化されている。「Aタイプは、狭域の場（ネイバーフッド・レベル）において展開される、個々の住民及び自主的に組織された住民組織（自治会・町内会系、コミュニティ組織系、まちづくり協議会系、ボランティア・NPO系）による、主体的な住民自治活動及び基礎自治体の行政への参加・協働活動を行うことを中心とするもの」であり、「Bタイプは、基礎

自治体における都市〔自治体〕内分権、組織内分権の推進による体制整備を基盤とし、そこに民意を代表する組織を新たに設置して、狭域の場（ネイバーフッド・レベル）における包括的な権能・機能を担う独立した「政府」を設けるもの」である。そして、Bタイプについては、B-1タイプとB-2タイプにさらに類型化される。すなわち、「B-1タイプ（近隣自治政府型）は、狭域の場における共通課題の共同処理のあり方を狭域の場で考え、決定するという「決定機能」に着目し、その決定に関して、民主的正統性が確保される類型」であり、「B-2タイプ（近隣自治政府移行型）は、〔略〕都市〔自治体〕内分権推進の視点に立脚して、政令指定都市の行政区や基礎自治体の支所・出張所等の地方行政機関への組織内分権を進め、その地域行政機関に区民会議、住民会議等の諮問機能を有する機関を、立法機関により制定された制度に基づき、付置する類型である」【iii～iv頁】。

以上のように、『構築と選択』は、コミュニティ政策の歴史的推移に関する一定の総括を踏まえた上で、今後の「自治的コミュニティ」の形成が、「近隣自治機構」とりわけ「近隣政府」との絡みで推進されるべきであるという方向性を打ち出し、近隣自治機構の包括的な類型を提示した点で、大きな理論的貢献を果たしたと言える。

しかしながら、いまだ十分に詰められていない論点も多い。以下、従来のドイツの住民自治組織研究の総括と絡めながら、「自治的コミュニティ」に関する論点と「近隣政府」に関する論点とに分けて、できるだけ簡潔に指摘する。

第1に、「自治的コミュニティ」について。上述のように、『構築と選択』では、現在、コミュニティ政策は「自治的コミュニティの形成に向けた第3期」を迎えたとされており、「自治的コミュニティにおいては、住民自らが、地域の包括的な課題も、個別の政策課題も、主体的に担うことが求められている。換言すれば、自治的コミュニティの時代とは、包括型コミュニティでの経験の蓄積とテーマ型コミュニティでの経験の蓄積のドッキングの時代とも言える」【241頁】と主張されている。しかしながら、1970年代にモデル・コミュニティの設置を中心に実施されたコミュニティ施策は、伝統的な地縁型組織である自治会・町内会が機能

不全に陥っているという認識の下、それに代わる新しい地域社会の組織化を志向していたはずである。仮に、『構築と選択』が、「テーマ型コミュニティが誕生・形成された第2期」を経て自治会・町内会に新たな存在意義が付け加わったという認識に立っているのだとすれば、その意義とは何なのかを説明する必要がある。ましてや、『構築と選択』で紹介されている調査結果によれば、「自治会・町内会とテーマ別の市民活動組織の間には【略】むしろ関わりがほとんどないのが現状である」【256頁】。そうだとすれば、「ドッキング」以前に、自治会・町内会をどう評価するかについて、改めて総括する必要がある。おそらくこの点と関連するのが、「親睦的コミュニティから自治的コミュニティへ」【251頁】という『構築と選択』の基本認識である。かつて園部は、「親交的コミュニティ」と「自治的コミュニティ」とを対比し、1970年代から始まったコミュニティ施策が、第1次の接触を高め、住民相互の連帯を強めることによる「親交的コミュニティ」の直接的な形成を目指し、一面的に強調していたことを批判して、そうした「親交的コミュニティ」は、実は、住民が直面する生活上の共通問題を共同で処理することから生じる「自治的コミュニティ」の形成をとまなってはじめて実体化すると主張した【園部1984】。つまり、園部は、「親交的コミュニティ」と「自治的コミュニティ」とをいったん概念的に区別した上で、両者の結びつきを問題にしたのである。「親交的コミュニティ」からの移行形態として「自治的コミュニティ」が想定されたのではない。

この園部の議論を踏まえ、筆者は、「親睦と利害代表の連鎖・循環過程が地域自治の基礎過程」【山崎2001:47】であると主張し、(狭義の)「近隣政府」との対比で、ドイツの市民団体 *Bürgerverein* (以下BVと略記)を事例に機能的包括性を備えた基礎集団の重要性を指摘した。ドイツの住民自治組織と日本の自治会・町内会との比較研究については、すでに【神谷1989】や【名和田1998】などの成果があり、とりわけ名和田は、一見するとまったく異質に思える両国の住民自治組織を、「決定権限の地域分散」や「決定権限のスライディングスケール」という視座で統一的に捉える理

論枠組みを提示した。筆者もこの議論から大いに学んだが、名和田や神谷が研究の対象としたのは都市末端代議機構 *Stadtteilvertretung* (つまりB-1タイプ)であり、BVのようなAタイプの近隣自治機構は見落とされている。したがって、比較にやや無理が生じているだけでなく、親交的要素を含めた地域コミュニティの基礎的条件が十分に踏まえてはいなかった。筆者がBVを取り上げたのは、BVが、地域コミュニティを基盤とする機能的包括性を備えた組織という点で日本の自治会・町内会と共通することを踏まえた上で、この種の組織が、「近隣政府」も含めた(地域自治)を構想する上で基底としての意義を有することを主張せんがためであった。今日、地域社会による人間関係の希薄化が言われ、他方、防災・防犯対策としての安全・安心のまちづくりの重要性が叫ばれるなか、「親交的コミュニティ」を如何に(再)構築するかは改めて重要な課題となっており、その際、機能的包括性をひとつの特徴とする自治会・町内会は重要な役割を果たすと思われるが、このような現状認識や問題意識が『構築と選択』では希薄である。

第2に、近隣政府(近隣自治機構)について。『構築と選択』によれば、「AタイプとBタイプとは、どちらかが優れているというような優先劣後の関係にはない」が、「Aタイプは、住民組織や自治体が自らの創意工夫によって、自由に設計・運用できるところに利点があるが、民主的正統性の確保という面においては弱く、正面から政策決定機能を認めることは困難である。それに対してBタイプは、民主的正統性のある住民総会や住民代表機関を有する「自治政府」であり、基本的に政策決定機能を有することになるが、制度的枠組みが要請されるので、一定の制約を受けることにはなる」【244頁】。つまり、両者の間には、優劣関係はないが、機能上の差異があることになる。このBタイプの「制約」について、拙稿では、ドイツの都市末端代議機構の権限強化に伴うジレンマとして指摘した。すなわち、「住民自らが公共性を担うことを可能にするために、都市末端代議機構の権限を強めようとする」と、それが設置される地区の規模もまた拡大し、このことが組織の大規模化や専門性の増大をもたらして、結果として住

民との距離が広がり、かえって住民による自己決定が難しくなってしまうというジレンマである」

【山崎 2003:46】。他方、A タイプは、「民主的正統性の確保という面においては弱く、正面から政策決定機能を認めることは困難である」から、自治体内分権の単位としては不十分であろう。そして、この両タイプの機能上の差異は、基礎自治体の規模とも関連する。筆者が上述の拙稿で示した仮説を、『構築と選択』の類型にもとづいて改めて整理すれば以下のとおりである。

- ①基礎自治体が地域コミュニティとイコールと言っていいほど小規模な場合、自治体とは別個に（A タイプであれ B タイプであれ）近隣自治機構を構想する必要はない。
- ②中規模の基礎自治体においては、A タイプは必要だが、（民主的正統性と政策決定機能を有する基礎自治体が相対的に住民に近いところに存在するがゆえに）B タイプは必ずしも必要ではない。
- ③大規模な基礎自治体においては、住民と自治体との距離が相当大きいゆえに、A タイプのみならず B タイプも必要になる。

基礎自治体は本来的に住民の主体性と民主的正統性とをともに実現すべきだが、基礎自治体が大きくなるにつれ、まずは住民の主体性を発揮するための組織が別個に必要となり、さらに民主的正統性を備える「近隣政府」が別に必要となる。このように考えると、A タイプと B タイプの「選択」は、基本的に基礎自治体の規模と関連することになり、とりわけ2度の「大合併」を経てかなりの規模となっている日本の基礎自治体の場合、そこにおける近隣自治機構としては、「A タイプと B タイプとが並存する形」【244 頁】こそが、むしろ基本形として想定されることになろう。また、B タイプがいまだ少数であることを考えれば、「A タイプ→B タイプ移行型」【243 頁】が注目されるが、それが「3 ルート」あることが示されるだけでは不十分であり、その移行（あるいは創出）過程についても論じる必要がある<sup>2)</sup>。

『構築と選択』と従来のドイツの住民自治組織研究に関する以上の総括を踏まえ、本稿では、ド

イツのオスナブリュック市における近隣自治機構の再編をめぐる動向について検討したい。上述の拙稿では、BV について包括的に論じられたものの、これと都市末端代議機構との関係について、事例に則して検討されてはいなかった。ところが、オスナブリュック市では、両者が（部分的に）並存している。しかも、同市は人口 16 万人弱であり、上述の「規模仮説」からすれば「B タイプは必ずしも必要ではない」ことになるが、近年、まさに B タイプ（正確には B-1 タイプ）の都市末端代議機構（同市では地区評議会 Ortsrat と呼ばれる。以下 OR と略記）の廃止が議題となり、激論が交わされたのである。さらには、その結論として、OR の廃止とともに、これに代わる組織として、従来から存在する BV（つまり A タイプ）とも異なる市民フォーラム Bürgerforum（以下 BF と略記）の導入がいったんは決まったにも拘らず、後述する様々な理由からこの決定が覆り、一転して OR の存続のみならず、その全市導入が決まったのである<sup>3)</sup>。このようなオスナブリュック市の事例を検討することで、（地域自治）における「自治的コミュニティ」の意味や、A タイプと B タイプの関係とそれぞれの存在意義、後者の創出過程をめぐる問題など、上記で指摘した論点について多くの知見が得られることが予想されよう。

以下、まずは、オスナブリュック市の概要を示し（II）、その上で、オスナブリュック市の代表的な住民自治組織である BV と OR について、文献資料や聴き取り調査の結果をもとにその成立過程と現状を記す（III）。そして、OR の存廃をめぐる一連の過程について、関係者に対する聴き取り調査や彼（女）らから得られた文書資料を通じて、どのような主体が、どのような視点からいかなる主張をしているか、そこから（地域自治）をめぐるどのような論点を読み取ることができるかに焦点を絞って、できるだけ詳細に検討する（IV）。他方、以上の分析・考察の妥当性を検証するために、オスナブリュック市における一地区の地域コミュニティと住民自治組織の実態を、主として聴き取り調査結果を通じて検討し（V）、最後に、オスナブリュック市の事例から得られる知見をまとめ、今後の〈地域自治〉のあり方に関する課題を整理したい（VI）。

II オスナブリュック市の概要

オスナブリュック市は、ドイツの北西部に位置するニーダーザクセン州の第3の都市で、ヴェーザー-エムズ地方南部の中心都市である (図1)。



図1 オスナブリュック市の位置

市の南にはトイトブルクの森が広がり、自然が身近に感じられる街である。人口は、2003年12月末現在で157,669人である。一貫して人口を増やしてきたが、ここ20年ほどはほぼ横ばいである (図2)。金属、機械、製紙などの製造業がかなり盛んであり、この地方の商業や物流の拠点でもある。

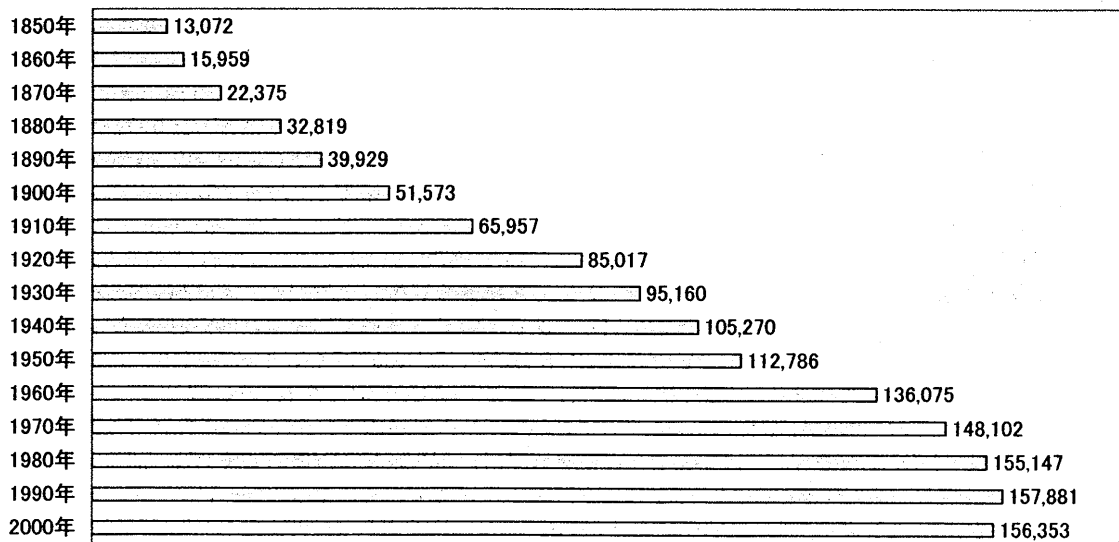


図2 オスナブリュック市の人口推移(1850年~2000年)

オスナブリュック市の歴史は古い。すでに783年に、カール大帝がこの地に司教区 Bistum を設置した。当時の人口は800人ほどだった。一気に時代は下るが、16世紀末にはペストの流行で人口が4分の1にまで減ってしまった。1648年には、三十年戦争の終結としてのウェストファリア条約がこの地で結ばれている。1872年に市壁が撤去されてから近代都市としての外延的拡張が始まり、1914年には現在のシンケル地区を合併した。1939年には人口が10万人を突破し、翌1940年にはハステ地区も合併している。しかし、1945年の終戦時には、市街の68.5%が戦災で焼失し、翌年には人口が89,260人にまで減ってしまった。だが、すぐに復興し、早くも1949年には戦前の人口を上回る。以後、順調な発展を続け、1970年にはズートハウゼン地区、1972年には、ヘルレン、アター、ピエ、ダルム、グレテシュ、リュストリンゲン、フォクストウルプ、ナーネの各地区を合併した。このときに、これらの地区に設けられたのが OR である<sup>4)</sup>。

市内各地区の概要は図3と表1のとおりである<sup>5)</sup>。⑧~⑭が、1970年以後に合併され、ORが設置された地区である。これらの地区を「周辺部」、それ以外を「中心部」と名づけて両者を比較すると、人口では「中心部」がほぼ8割を占める (図4)が、面積では逆に「周辺部」が上回る (図5)。つまり、「中心部」と「周辺部」とでは人口密度にかなりの差がある。また、全住民に占める外国人

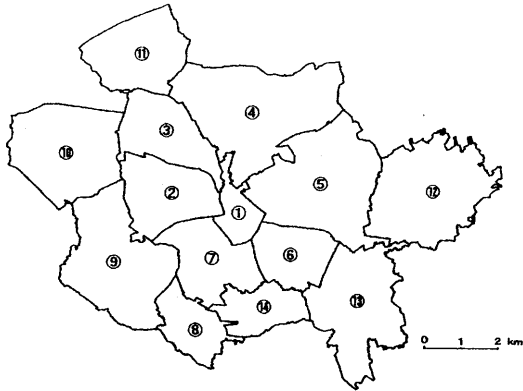


図3 オスナブリュック市の地区

の割合をみると、「中心部」が「周辺部」をおおむね上回っている。逆に、各地区の全面積に占める緑地や耕地の割合は、「周辺部」に位置するすべての地区が「中心部」を上回っている。つまり、「中心部」は相対的に都市度が高く、「周辺部」は一部に住宅地や工業・商業用地がある他はかなりの部分が森林や耕地となっている。

後に述べることとの関連で、ここで市議会の構成についても触れておく。最近では2001年9月に市議選が行われたのだが、それ以前の市議会（全50議席。ただし市長を除く）の構成は、CDU（キリスト教民主同盟）が22、SPD（社会民主党）が20、FDP（自由民主党）が2、Grüne（緑の党）が6であり、SPDとGrüneが統一会派を組んで多数

表1 各地区の概要(2003年12月31日現在)

	人口(人)	面積(km <sup>2</sup> )	人口密度(人/km <sup>2</sup> )	外国人率(%)	高齢化率(%) <sup>*1</sup>	緑地・耕地率(%)
①都心地区	8,771	1.66	5,283.7	15.4	16.4	13.8
②ゲストシュタット・ヴェスターベルク	17,816	8.02	2,221.4	6.7	20.5	36.3
③エヴァースブルク・ハーフェン	10,314	7.04	1,465.1	9.5	15.8	21.1
④ゾネンユーゲル・ハステ・デーデスハイデ	22,816	15.67	1,456.0	8.3	19.1	54.3
⑤ガルトラーゲ・シッケル・グイト・キントラント・シッケル東	25,114	9.46	2,654.8	16.4	18.7	34.0
⑥フレダー・シェラーベルク	16,869	7.00	2,409.9	13.9	18.6	21.1
⑦カルクヒューゲル・グステ	20,196	5.72	3,530.8	9.8	17.9	42.9
⑧ズー・トハウゼン	4,650	4.45	1,044.9	2.9	18.2	64.1
⑨ヘルン	6,956	12.13	573.5	3.7	15.7	75.7
⑩アター	4,196	10.74	390.7	6.8	14.5	75.4
⑪ビエ	3,240	7.55	429.1	4.0	12.4	68.3
⑫ダルム・グレンデシュ・リュストリンゲン	7,641	14.16	539.6	6.3	15.8	80.5
⑬フォクストルプ	6,827	11.31	603.6	4.5	16.1	75.0
⑭ナーネ	2,263	4.88	463.7	5.9	20.2	74.2
市全体	157,669	119.79	1,316.2	9.9	17.9	57.7

\*1 高齢化率は1999年12月31日現在

オスナブリュック市HP掲載のデータより作成

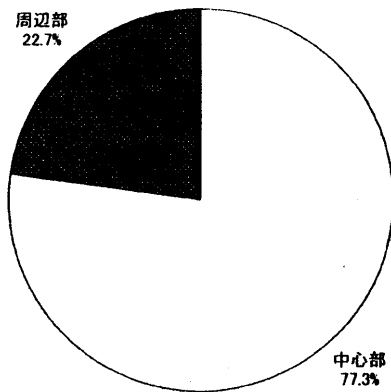


図4 中心部と周辺部の人口比(2003年12月31日現在)

オスナブリュック市HP掲載のデータより作成

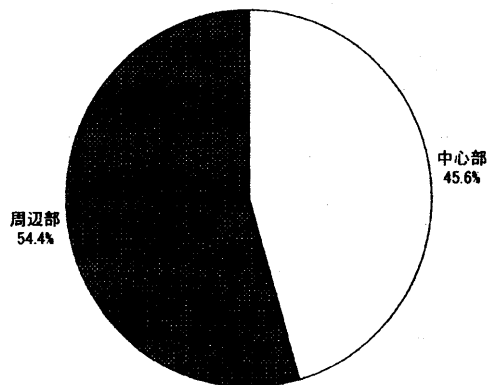


図5 中心部と周辺部の面積比(2003年12月31日現在)

オスナブリュック市HP掲載のデータより作成

派を形成していた。ところが、2001年の選挙の結果、CDUが23、SPDが17、FDPが5、Grüneが5となり、CDUとFDPとが統一会派を組んで多数派を形成したのである<sup>6)</sup>。つまり、多数派と少数派が入れ替わった。このことは大きな意味をもつ。なぜなら、IV章で詳しく述べるように、この議会内の勢力逆転により、いったん廃止が決まったORが一転して全市に導入されることになったからである。また、この選挙における上記主要4政党の地区別得票

表2 市議会議員選挙(2001年)における主要4政党の地区別得票率(%)

	CDU	SPD	Grüne	FDP
①都心地区	36.8	31.2	17.6	9.6
②ゲストシュタット・ウェスターベルク	38.4	24.2	15.1	19.2
③エヴァースブルク・ハーフェン	41.3	38.4	8.1	8.8
④ゾネンフェルデ・ハステーデスマイデ	47.2	30.8	8.5	10.3
⑤ガルターゲ・シッケル・グイットラント・シッケル東	42.4	39.2	7.7	7.4
⑥ルター・シーラーベルク	43.5	33.3	10.8	7.8
⑦カルクフェル・ウエステ	38.5	35.6	6.3	13.2
⑧ズートハウゼン	49.5	30.3	6.1	11.9
⑨ヘルン	42.0	34.2	8.1	13.0
⑩アター	38.8	32.9	7.5	6.1
⑪ピエ	66.9	21.7	4.6	4.5
⑫ダルム・グレンシュ・リュストルゲン	34.6	38.7	5.7	18.1
⑬フォクストルプ	49.2	30.3	4.3	6.6
⑭ナーネ	60.3	21.4	5.5	10.5
市全体	43.0	31.6	10.2	10.8

オスナブリュック市FPC掲載のデータより作成

率をみてみると(表2)<sup>7)</sup>、CDUでは⑪や⑭など「周辺部」で得票率が高い地区があり、逆にGrüneでは①や②など「中心部」で得票率が高い地区があるといった差は認められるものの、全体的には「中心部」と「周辺部」とで際立った違いがあるわけではない。

また、1997年6月1日に行われた市長選についても触れておくべきだろう。それまでは、オスナブリュック市のみならずニーダーザクセン州の諸都市では、いわゆる北ドイツ議会制が採用されていた。この制度においては、市町村長は議会で選出され、議長を兼務するが、行政機関の長ではなく、それは別途議会で選出される事務総長が担っていた。ところが、ニーダーザクセン州市町村法(以下NGOと略記)が改正されて、市長は行政機関の長も兼ねることになり、これに伴って市民から直接選ばれるようになった<sup>8)</sup>。上述の市長選は、この制度改正後のはじめての選挙である。投票率は45.1%とかなり低く、当選したフィップ氏(SPD)<sup>9)</sup>の得票率は51.1%とかなり過半数を超えた。くわえて、上述のように2001年の市議選によってCDU-FDP連合が多数派となったので、2004年現在のフィップ市政は少数与党ということになり、きわめて微妙な政治運営を強いられている。

### III オスナブリュック市における住民自治組織

#### 1. 市民団体(BV)<sup>10)</sup>

オスナブリュック市には、2004年現在で16のBVがある(図6、表3)<sup>11)</sup>。市全域にわたって組織されているが、BVの区域は、2006年に全市に導入されるORの区域とは必ずしも一致しない。「周辺部」では、ピエ地区(⑪)を除く他の6地区は概ね一致しているが、「中心部」では、一致する地区はひとつもない。このことは、ORを「中心部」にも導入することに対するBVの否定的態度とも関係するが、詳細は次章で述べる。他方、「中心部」に位置するBVは、1880年を最古に、遅くとも1961年までに設立されている<sup>12)</sup>。「周辺部」に位置するBVの設立年はほとんど不明だが、1961年以後であることは明らかである。ズートハウゼン地区の地区長Ortsbürgermeister<sup>13)</sup>だったW氏によれば<sup>14)</sup>、「1970年の合併から4年経った段階でORは廃止されるという話だったので、[ORの代わりとして]1974年にBVが設立された」とのことなので<sup>15)</sup>、この発言から推測すると、「周辺部」の他の地区におけるBVの設立も1970年代半ば以後と思われる。つまり、「中心部」のBVは相対的に古く、「周辺部」のBVは相対的に新しいということになる。後述のM氏によれば、最も新しいのはBürgerforum für Umwelt und



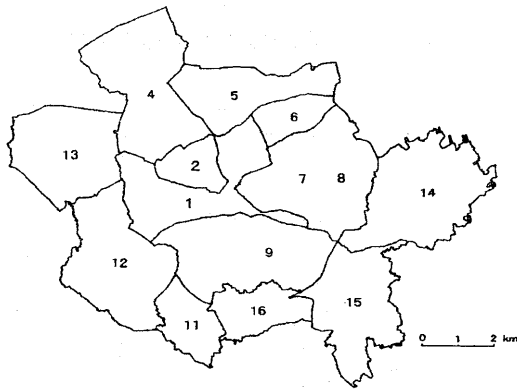


図6 オスナブリュック市のBV

M氏(註19参照)から入手した資料による。同資料には、(表3の)「3」と「10」については領域が示されていない。また、「7」と「8」の境界も示されていない。

表3 オスナブリュック市のBV

名称	創立年	図3との対応
1 BV zu Osnabrück von 1880	1880 *	①②④⑤
2 BV Nord-West e.V.	1956	①②③
3 BV Katharinenviertel	?	②?
4 BV Eversburg e.V.	1905 *	③⑩
5 BV Haste	*	④
6 BV Nord-Ost e.V.	**	④
7 BV Osnabrück-Schinkel von 1912 e.V.	1912 *	⑤
8 BV Schinkel-Ost	**	⑤
9 Bürgerliche Vereinigung der Neustadt	*	①⑥⑦
10 BV Wüste	1955 *	⑦?
11 BV Sutthausen	1974	⑧
12 BV Hellern	?	⑨
13 Bürgerforum für Umwelt und Soziales in Atter e.V.	?	⑩
14 BV Darum/Gretesch/Lüstringen	?	⑫
15 BV Voxtrup	?	⑬
16 BV Nahne e.V.	?	⑭

2004年現在で現存するBVのみ掲示

\*Osnabrücker Bürger Nr.1(1956年2月)に記載あり \*\*Osnabrücker Bürger Nr.10(1961年5月)に記載あり

Soziales in Atter e.V. (以下 BV Atter と略記) とのことである (設立年は不明)。

最古の BV である BV zu Osnabrück von 1880 は、現在は中心市街地の北部と西部を領域としているが (図6)、その名称が示すように、そもそもは当時のオスナブリュック市全体を領域としていたと思われる。というのは、1880年1月20日に制定された規約第1条には、同団体の目的として、「オスナブリュック市の地域的利害や各種公益事項を促進すること」とあり、また、同3条には、「オスナブリュック市の各種の地域的な共通利害を促進し、地域的な課題を解決するに際して、すべての

市民の協働への関心を呼び起こす」とあって、特定地区というよりは市域全体の利害や公益を追求しているからである。ただし、同4条には、「政党政治や宗教に関する事柄は、本団体が扱う対象から原則として排除する」とあって、BVの基本的な特徴である無党派性や宗教的中立性は明示されている。エルトマンによれば、「当時、オスナブリュック市民は、かつての市民的な慣習がそうであったように、自らの共同体の真の自治 *echte Selbstverwaltung ihres Gemeinwesens* について、行政や市参事会の代表者たちとの緊密な連携のなかで、政党や宗派を超えて *überparteilich und überkonfessionell* 協力するために集結した。」

【Erdmann 1980:13】つまり、専門化された行政や政治が、ともすれば官僚制化や政党間の争いに陥って「真の自治」から逸脱してしまうのを、無党派性や宗教的中立性の立場から修正することを、同 BV は目指していた。

その後、1905年には現在の BV Eversburg e.V.が、1912年には BV Osnabrück-Schinkel von 1912 e.V. (以下 BV Schinkel と略記) がそれぞれ設立される。これらの BV は、全市的な利害を考慮しつつも、各地区の住民の要望を明確にし、市行政に対して住民の利害を代表することを主な目的としていた。たとえば BV Schinkel の場合、その設立経緯の詳細は不明だが<sup>16)</sup>、同 BV が設立された2年後の1914年にシンケル地区はオスナブリュック市に合併されたことから<sup>17)</sup>、合併による自立性の喪失を見越して、地区利害を代表する組織として BV が設立されたと思われる。事実、合併後、シンケル地区は、道路、下水道、街灯、市電などの相次ぐ建設によって徐々に都市化していったが、この過程で、BV Schinkel は、同地区選出の市議とともに地区利害を代表した<sup>18)</sup>。また、ファシズム期には、同 BV は、無力化されたものの解体はされなかった。したがって、BV Schinkel は、いち早く戦後復興に尽力したようである。また、1951年

市民の協働への関心を呼び起こす」とあって、特定地区というよりは市域全体の利害や公益を追求しているからである。ただし、同4条には、「政党政治や宗教に関する事柄は、本団体が扱う対象から原則として排除する」とあって、BVの基本的な特徴である無党派性や宗教的中立性は明示されている。エルトマンによれば、「当時、オスナブリュック市民は、かつての市民的な慣習がそうであったように、自らの共同体の真の自治 *echte Selbstverwaltung ihres Gemeinwesens* について、行政や市参事会の代表者たちとの緊密な連携のなかで、政党や宗派を超えて *überparteilich und überkonfessionell* 協力するために集結した。」

には、上部団体であるオスナブリュック市民団体連合 *Arbeitsgemeinschaft der Osnabrücker Bürgervereine* (以下「連合」と略記) が、当初は5つのBVをメンバーとして設立されている。

他方、市当局はBVをどのようにみなしていたか。*Der Osnabrücker Bürger* 第14号(1963年5月刊行)には、BVについての当時の市長や事務総長らの見解が記されている。以下は事務総長の見解の一節である。

[前略] こうした個々の課題についてだけでなく、本市の生活において、BVは、何十年の間、非常に影響力のある有意義な役割を果たしています。わたしは、行政官吏としてのいままでの活動のなかで、オスナブリュック市ほど、市民、とりわけBVが地域政治に活発かつ多面的に関わっている都市を知りませんでした。[中略] 本市のBVはそれぞれの地区を代表しており、BVにおいて各地区の「利害が擁護」され、また、自地区の問題を他地区の問題よりも優先させるべく、わたしたちの提案や施策に対して批判が投げかけられるのは、たしかに理解できます。こうした批判をエゴイステックとか不当だとは考えていません。[中略] しかしながら、すべての要望や提案を同時かつ同程度に考慮することはできないこと、そして、何よりもまして重要なのはわたしたちのオスナブリュック市全体の繁栄であって、この繁栄は維持されるべきであり、議会、行政、政党さらには全市民の課題であることを、各BVとそのメンバーもまたつねに認識していただきたいと思います。

以上の文章から、①オスナブリュック市のBVの活動が他市と比べても相当活発だったこと、②各BVは自地区の利害を代表することに努めていたこと、③他方、このことが、ともすれば市全体の利益を損ないかねない点に市当局が懸念を抱いていたことがわかる。

では、BVの現状はどうか。「連合」の事務局長(事実上の代表)であるM氏によれば<sup>19)</sup>、一般的に言ってあまり活発とは言えない。「地域政治の担い手としてのBVの力が弱いことは認めざるを得ない。」BV EversburgやBV Schinkelの会員数は700~800名とのことだが、他はさほど多くないようである。「BVが今後意味をもちうるかどうかは、中核となって動く人がいるかどうかによる。」実は、「連合」は、2000年10月17日の会議

を最後に活動を休止してしまった。同26日にM氏が「連合」のメンバーに宛てたメッセージには、「受動性と不参加が活動を困難にした」とあり、また、「個々のBVは、自らの地区を超えて考え、市全体と同一化することを学ばなければならない」とも書かれている。たとえば、M氏も属するBV Nord-Westは<sup>20)</sup>、ショッピングセンターの駐車場をめぐる問題や通過交通の問題など、主として交通に関する問題に積極的であり、他にも、たとえばBV Hasteは、市当局との交渉の結果、近年、地区内に市立図書館を建設させるなど、地区内の問題に活発に取り組むBVは現在でもいくつかあるようだが、こうした個々の活動能力が、市全体レベルの集会的な力にまで凝集していかないというのが実情のようである。したがって、次章で述べるように、ORの廃止に関する議論への対応として一部から出た「この際、BVがORに取って代わるべきだ」という意見は、BV全体を動かすまでには至らなかった<sup>21)</sup>。ただし、現在でもなお、市行政は、BVを主要な住民組織のひとつとみなしている<sup>22)</sup>。

## 2 地区評議会(OR)<sup>23)</sup>

すでに述べたように、オスナブリュック市には、2004年現在、「周辺部」にのみ7つのORがある。このことは、ORが、合併 *Gebietsreform* によって独立性を失った元の自治体に対する補償措置として導入されたことを意味する。しかも、ORは、当初、合併後10年までの移行措置とされていた。そこで、期限切れを翌年に控えた1981年には、OR存続の是非をめぐって市議会で激しい議論となった。「1981年2月、CDUとFDPの[単純]多数により、市区制度 *Bezirksverfassung* の全市導入に関する原則がまず決議されたが、同決議は、1981年3月には、区域設定についてNGO第55条第3項が求めている3分の2以上の多数を得ることに失敗した。SPDが従来のORの存続にこだわったため、FDPは、妥協案として、地区制度 *Ortschaftsverfassung* の適用を全市に広げることを提案した」【Schäfer 1982b:193】。この論争の意味を理解するには、市区制度や地区制度に関するNGOの規定をみておく必要がある。

NGO第55条によれば、「人口20万人以上の都

市は、全域を市区 Stadtbezirk に区分することが義務付けられる」(第1項)。また、同第55b条によれば、「各市区には市区評議会 Stadtbezirksrat が設置されなければならない」(第1項)。上記の市区制度とは、このような規定にもとづいた制度である。なお、「第55条第1項で示された都市以外で、郡に所属しないかあるいは人口10万人以上の都市は、市議会議員の過半数の賛成により、全域に市区を設けることができる」(第55a条)。したがって、人口が20万人に満たないオスナブリュック市でも市区制度を導入することができる。このことの是非をめぐって上記のような論争が生じたのである。

ところで、NGO第55e条から第55f条には地区制度に関する規定があり、この地区制度については、原則として、設置可能な自治体についての制限がない<sup>24)</sup>。しかも、そこで規定されているORは、市区評議会とほぼ同等の権限を有する(資料1)。では、なぜ、CDUとFDPは市区制度の導入にあえてこだわったのか。それは、市区制度は、上でみたように、当該市の全域への市区評議会の設置を義務づけているからである。つまり、CDUとFDPは、ORの期限切れを契機に、それまでのORの実績をふまえて、市区評議会を全市に導入しようとした。しかし、SPDはこのことに強く反対した。そこで、FDPは、地区制度の全市導入という妥協案を提示して実を取ろうとしたのだが、SPDの反対理由が全市導入という点にあった以上、この提案も結局は否定されたのである。

なぜ、SPDは、市区評議会あるいはORの全市導入に反対し続けたのか。このことは、次章で詳しく検討したい。というのは、今回のORの存廃に関する議論においても、SPDは、少なくとも当初、同様の主張を繰り返したからである。ここでは、1980年代初頭においても同様な議論が繰り返されてきたことを確認しておきたい。

では、NGOにおける地区制度に関する規定をみてみよう(資料1)。とりわけ注目に値するのが、ORの権限に関する諸規定である。NGO第55g条第1項では、ORの決定権に属する項目として7つ列記されているほか、「HSによって、固有の決定権に属する項目をORにさらに委譲することができる」とある。この規定を踏まえて、HS第7条第3項では、さらに4項目が付け加えられている(資料2)。くわえて、NGO第55g条第3項では、ORの聴聞権に属する項目として7つ列記され、さらに、HS第7条第4項でも、建設基本計画 Bauleitplan に関する聴聞対象項目が3点挙げられている。そして、NGO第55g条第4項によれば、「ORは、当該地区に関するあらゆる事項について、提案し、問題提起をし、異議を申し立てることができる。提案については、市町村の当該機関は、4ヶ月以内に決定しなければならない。」つまり、特定の事項についての決定権や聴聞権だけでなく、「当該地区に関するあらゆる事項について、提案し、問題提起をし、異議を申し立てる」権限がORには認められており、しかも、その提案に対して、市町村当局の側に期限を付した回答義務が課せられているのである。ORが有するこうした多様かつかなり強い権限は、今回のORの存廃をめぐる議論でもひとつの争点となった。

また、2002年のOR選挙における各政党の地区別得票率と獲得議席数も確認しておこう(表4)。市議会議員選挙の時(表2)と比べて、⑨や⑩でSPDの得票率がCDUのそれを上回っているという違いはあるが、それ以外はほぼ同様の傾向を示している。CDU、SPDの2大政党に属するメンバーがそれぞれ36名、35名とほぼ同数であり、そ

表4 OR選挙(2002年)における各政党の地区別得票率(%)と議員数

	CDU	SPD	Grüne	FDP	その他
⑧ズートハウゼン	47.1【6(1)】	38.8【4(1)】	8.4【1(0)】	5.6【0】	-
⑨メルン	38.1【5(2)】	45.8【6(0)】	9.5【1(0)】	6.7【1(0)】	-
⑩アター	31.7【4(1)】	48.1【7(0)】	7.9【1(0)】	-	12.3【1(0)】
⑪ビエ	65.3【5(1)】	34.7【3(0)】	-	-	-
⑫ダルム・グレデシュ・リュストリンゲン	29.3【4(1)】	53.2【7(0)】	-	17.5【2(1)】	-
⑬フォクストルブ	42.9【6(1)】	38.7【5(1)】	-	-	18.4【2(0)】
⑭ナーネ	56.7【6(1)】	26.5【3(0)】	8.7【0】	8.1【0】	-
計	【36(8)】	【35(2)】	【3(0)】	【3(1)】	【3(0)】

【】内は議員数。( )内は、うち市議会議員との兼任者数

オスナブリュック市庁掲載のデータより作成

れ以外はごく少数である。注目すべきは市議会議員との兼任者である。全部で11名とかなり多いが<sup>25)</sup>、CDUは各地区に最低1名ずついるのに対して、SPDは2名しかいない。このことは、CDUがORを重視していることの現れとみていいだろう。

#### IV ORの存廃をめぐる諸主体の動向

以上、オスナブリュック市の代表的な住民自治組織であるBVとORの概要をみてきた。BVは、その成立時期については地区によって差があるものの、市内全域に現存し、当該地区の住民の意思や利害を、政党や宗派の違いをこえて代表する任意団体である。しかし、近年その活動は停滞気味である。他方、ORは、州法(NGO)や市の条例(HS)で正統化されており、かなりの権限を有するが、合併された地区の自治を保障(補償)するための暫定措置として導入された経緯から「周辺部」のみに存在する。つまり、BVであれORであれ、オスナブリュック市における今後の〈地域自治〉の中核を担っていくには一定の問題を抱えているのである。

こうした実情を背景に出てきたのが、一方でORを廃止するとともに、他方でBVとも異なるBFという新たなしくみを全市に導入するという案である。しかし、いったんはBFの全市導入が市議会で可決されたにも拘らず、ORの廃止をめぐる手続き上の不備やその後の議会内の勢力交代などがあって、一転して2006年からORが全市に導入されることになった(表5)。本章では、最終的にORの全市導入に至った一連の過程を追うことで、〈地域自治〉をめぐる各主体間の関係を明らかにするとともに、各主体の言動を分析し、その意味を考察することを通じて、〈地域自治〉をめぐる論点を整理する。なお、以下の分析と考察にあたっては、それぞれ主として、市議会関連については市行政でORを担当するH氏<sup>26)</sup>、BV側の対応についてはM氏、OR側の対応についてはW氏への聴き取り調査結果と、彼(女)らから得られた文書資料(市議会議事録を含む)に依拠した。

##### 1. 1999年3月23日市議会:OR廃止案の可決

一連の議論の出発点は、1999年3月23日の市議会におけるFDPの問題提起である。FDPメンバーのディケ氏は、「市民参加の強化に原則として賛成する」という立場から、ORの廃止を提案した。同氏は、まず、ORの導入がそもそも暫定措置であったこと、また、かつてORや市区評議会の全市導入が試みられたが否決されたことを改めて指摘する。その上で、「たとえばハステ地区でいままでもBVの活動を通じて行われてきたような、地区における別の市民参加を組織化することを要求する。」つまり、「コストがかかり過ぎる」ORを廃止して、BVのような任意団体により明確な位置づけを与えるほうが「市民参加の強化」につながるというのがFDPの主張である。この最初の問題提起において、ORに代わるものとしてBVが挙げられていた点に注目していただきたい。

これに対してCDUは、ORの全市導入という修正案を出す。同代表のテンフェルデ氏によれば、ORに関して「1972年以来続いてきた過渡期的状況を終わらせるべきだ」というディケ氏の主張には同意するが、ORは、「市議会よりもはるかに公衆の注目を受けることができ」、「卓越した活動」を続けてきたのだから、むしろ、「こうしたプラスの経験を全域に拡大すべきである。」FDPが、費用対効果という視点からORの廃止とそれに代わるBVの組織化を主張したのに対し、CDUは、ORのいままでの実績を高く評価し、むしろその全市導入を主張した。このテンフェルデ氏の発言に続いて、同じCDUメンバーでフォクストルプの地区長でもあるヘーエマン氏もまた<sup>27)</sup>、「市民に近い政治」という点でORには利点があり、ORにおいて「本質的な活動や審議ができた」と述べている。また、同氏によれば、「BVと比べて、ORの活動は、より今日的であり、市民に対してもより拘束力をもつ。」つまり、時代適合性を失いつつあるBVよりも、法的な権限を有するORの拡充を主張するのである。

では、当時の多数派であるSPD-Grüne連合はどう考えていたか。SPDメンバーであるピストリウス氏は、暫定措置としてのORの役割が首尾よく達成されたことを、まずは同様に確認する。「しかしながら、とりわけ行政のスリム化や手続きの迅速化という視点に立ったとき、いまや新しい市民

表5 ORの存廃をめぐる諸主体の動向

1999	3	CDUが、ORの全市的導入を提案→賛成16、反対31、保留1、無効2で否決 FDPが、ORの廃止を提案→賛成31、反対17、保留2で可決
	6	●「連合」がORの廃止に関して議論
	6	OR側の要求にもとづいて再審議するも、新しい市民参加の方法を検討することを決議。CDUはこれに反発し、以後の議事をボイコット。
	7	CDUが、修正案(①)1999年3月23日決議を2001年に廃止、②2001年から市区評議会あるいはORを全市に導入)を提案→賛成21、反対27で否決
	8	SPD-Grüne連合が、BFの導入を提案→賛成28、反対21で可決
	8	●「連合」(M氏)から市長へ書簡
2000	9	市長から「連合」(M氏)へ書簡(回答)
	3	CDUが、修正案(次回改選後に市区評議会を全市に導入)を提案→賛成23、反対27で否決
	3	SPDが、9つの選挙区を単位としてBFを導入することを提案→賛成30、反対20で可決
	3	●「連合」(M氏)から市長へ書簡
	3	市長から「連合」(M氏)へ書簡(回答)
	4	●BV Nord-Ost代表から市長へ書簡
	4	●BV Atter代表が各BV宛での回状を「連合」に送付
	5	17 協働財団のR氏がSPDのフォーラムでBFについて講演
	5	24 ●BV Haste代表から市長へ書簡
	5	29 ●「連合」(M氏)が、6月22日の「市長との対話」へ参加するよう各BVへ呼びかけ
	6	22 ●BVと市長との対話(?)
	10	17 ●「連合」休止宣言
	11	30 ★OR Darum/Gretsch/Lüstringenが、2001年1月1日からBFの各設置区域に地区代表者を設置することを求める決議を可決
2001	1	10 協働財団(R氏)が、BFの実施方法をめぐるアンケート調査や市民ワークショップへの協力・参加を市民に呼びかけ
	1	14 ★OR Suttuthausen(W氏)から市長へ書簡
	1	23 市長からOR Suttuthausen(W氏)へ書簡(回答)
	1	25 ★OR Suttuthausenが、①2001年1月1日からBFの各設置区域に地区代表者を設置することを全会一致で、②1999年3月23日の市議会決議に反対することを、賛成6、反対5で可決
	1	27 ★OR Suttuthausen(W氏)から市長へ書簡
	2	8 ★OR Voxtrupが、1999年3月23日の市議会決議に反対することを、賛成10、反対1、保留1で可決
	3	17 BFをめぐるワークショップを開催
	5	8 市行政が、市民ワークショップで出された議論を踏まえ、最終的なBF実施規程をまとめる
	5	22 CDUが、修正案(①裁判所の判決が出るまでORの廃止を延期、②BFを1年間試験的に導入した後に見直し)を提案→多数決で否決
	8	16 SPD-Grüne連合が、BFの実施規程とBFの秋からの導入を提案→多数決で可決
	8	16 リューネブルク上級行政裁判所が、専前の意見募集を欠いたという理由で、ORの廃止に関するHSの変更を違法・無効と判決
	9	9 市議会議員選挙→CDUが多数派に(CDU-FDP連合の形成)
	10	18 BFを導入(12月5日まで)
	11	20 (市の照会に対し)ヴェーザー-エムズ地方監督局が、①次回市議選までORの全市導入は不可能、②ただし、既存のORの選挙は速やかに行われねばならないと回答
	12	4 CDU-FDP連合が、ORの全市導入を提案→多数決で可決
2002	3	19 CDU-FDP連合が、既存の7つに加え「中心部川にも7つの区域を設定し、計14のORを全市に導入することを提案→多数決で可決
	4	16 (市の照会に対し)ヴェーザー-エムズ地方監督局が、2001年11月20日と同様に回答
	9	22 既存ORの選挙
2003	1	28 Grüneが、ORが存在しない地区に対してORの全市導入まで何らかの暫定措置を行うことを提案→全会一致で可決
	5	20 ORが存在しない地区については2003年9月からBFを導入することを、全会一致で可決
	9	18 暫定BFの第1回目の会議

網掛け:市議会の動き、●:BV側の動き、★:OR側の動き

H氏、M氏、W氏から入手した資料をもとに作成

参加の形態が問われている。」つまり、同氏は、とりわけ行政効率という視点から OR の問題性を指摘する。また、「1997 年における OR の活動に対する年間コストは 20 万マルクに達する。7 つの OR をさらにつくって全市に導入すればこの額は 2 倍となる。」さらに、「OR の活動を評価してみると、OR ではしばしば全市的な視点に立つことが難しい」。OR は、ともすれば個別の地区利害に固執して全市的な視野を欠落させる傾向にあり、そのことが行政の非効率を生むとともに、費用の増加をもたらす。これが、OR についての SPD-Grüne 連合の基本的な見方であり、したがって OR の廃止を求める FDP の主張に同意する。では、SPD-Grüne 連合が求める「新しい市民参加の形態」とは何か。ピストリウス氏は、NGO で意図されている「市民請願や市民決定といった〔直接民主主義的な〕市民参加の方法、提案や苦情申し立ての可能性、市民アンケート、住民のための質問時間」などを例示する。つまり、SPD-Grüne 連合は、市レベルの政治や行政への市民参加の充実を目指しており、自治体内分権的な発想は希薄である。そのひとつの理由として、当時、同連合が与党であり、これとの対抗で「周辺部」に位置する OR の強化にとりわけ CDU が力を入れていたという事情があったと推測される。この点を傍証するのが、ピストリウス氏に続く、Grüne 代表のハーゲドルン氏の発言である。同氏によれば、「OR の活動にはもっぱら政党の代表者 *Parteienvertreter* が参加しているが、実際に問題が生じたときには、すべての関心ある市民が参加できなければならない。」言うまでもなくハーゲドルン氏もまた政党人であり市議会議員であるから、その役割を当然肯定する。しかし、OR のような地区レベルでも政党民主主義 *Parteiendemokratie* が行われると、政治力学上、市レベルの政権との対抗という性格を帯び、OR が政党政治、とりわけ当時の状況では CDU の利害が貫徹する場となりがちで、結果として、一般市民の参加が制限されかねない。こうした懸念があるからこそ、SPD-Grüne 連合は、自治体内分権には消極的で、むしろ市レベルにおける団体自治への市民の直接参加の強化を求めるのである。

ただし、SPD 代表であるグラシュタット氏のそ

の後の発言は注目に値する。同氏は、「OR の存続に関しては、長年、政党間で議論されてきた。これについては、OR の活動に関与しているか否かによって立場が異なる。SPD 会派の内部でも立場が異なり、したがっておそらく全会一致とはならない」と発言しているのである。実際には、OR 廃止案は、当時の SPD-Grüne 連合の 26 議席を上回る 31 票の賛成（反対 17 票、保留 2 票）で可決されたのだが、同氏の発言は、OR の活動それ自体については、SPD の中でも一定の評価を与える者が少なからず存在することを暗示している<sup>28)</sup>。

## 2. 1999 年 6 月 8 日、7 月 13 日、2000 年 3 月 7 日市議会:BF 導入案の可決

こうして OR の廃止が決まったのだが、当然ながら、これに対して OR 側は激しく反発し、市議会でも一度審議をやり直すことを求めた。これを受けて、6 月 8 日の市議会でも、OR 廃止の件について改めて議論された。CDU は、「大多数の OR が廃止に全会一致で反対している」（テンフェルデ氏）ことを根拠に、OR の存続を改めて主張した。これに対して SPD は、先の OR 廃止案の採決において「少なくとも 12 名の CDU メンバーが賛成した」（グラシュタット氏）という推測を示し、したがって CDU の主張は理解できないと反論した。その上で、「オスナブリュック市のすべての地区における適切な市民参加の形態について、つぎの市議会でも議論する」ことを提案した。この提案が全会一致で可決されたのを受けて、議長でもあるフィップ市長は、OR の存続という CDU の提案を採決にかけることを拒否した。このことにテンフェルデ氏は激しく抗議し、CDU の全メンバーが退席するという事態になった。

そして、翌月の 7 月 13 日市議会では、SPD-Grüne 連合が、「適切な市民参加の形態」としての BF を全市に導入することを提案した。その案文は以下のとおりである。

オスナブリュック市において、2001 年 1 月 1 日から、全市に分散する形で BF を導入する。行政は、既存の市区に関連づけた地区割りについての案を検討し、市議会に提案することを求められる。BF の組織と任期は、一定の法的枠組み *Ordnungsrahmen* にしたがう（ライネ市で実践されているモデ

ルに依拠する)。その法的枠組みにおいては、各政党や行政の参加人数が規定され、行政によって議事項目が示される。この議事項目は、公示後、市民が付け加えることができるものとする。議事の進行は、市長あるいはその代理人が行う。BF は、各地区ごとに年2回開催される。1年後に、市議会で実施報告 *Erfahrungsbericht* がなされる。

結論から言えば、同案は、審議途中でFDPが賛成に回ったこともあって、賛成28、反対21で可決された。以後、BF導入へ向けて具体的な作業が進むのだが、その内容と作業経過は次節で改めて検討することとし、ここでは、SPD-Grüne連合の提案理由を予め確認しておきたい。

グラシュタット氏によれば、「BFの導入は、非官僚制で草の根民主主義的な形で市民の関心を引き出すことを可能にする」。たしかに、ORは地区というより「市民に近い」所で組織されているが、そこではもっぱら政党政治が展開されていて一般住民が排除され、「草の根民主主義的な形で市民の関心を引き出し」せていない。事実か否かはともかく、このように考えたからこそ、SPD-Grüne連合はBFの導入を提案した。では、なぜBFが「市民の関心を引き出すことを可能にする」のか。この疑問は、「市民の関心」をSPD-Grüne連合がどのレベルで考えていたかという点を検討すれば解消される。すでに述べたように、SPD-Grüne連合が求める「市民の関心」はあくまでも全市民的な利害への関心であって、個別地区のそれではない。だからこそ、SPD-Grüne連合は、1999年7月市議会でBFの導入がすでに決まったにも拘らず、それから8ヶ月も経った2000年3月7日の市議会で、「BFが告示される際には、地区の問題を都市全体の発展と関わらせるような単一の標語で広報されなければならない」という決議案を改めて提示したのである。同案は、賛成30、反対20で可決されたのだが、これによって、BFでは、たとえ個別地区の問題が取り上げられたとしても、あくまでも「都市全体の発展」という利害関心でもって議論されるべきことが確認された。もちろん、これは要請に過ぎず、BFを通じて全市民的な利害への市民の関心が高まることを必ずしも保証しない。だが、少なくとも、地区利害に捕われがちなORよりも事態は好転するだろう。このように

SPD-Grüne連合は考えたのである。

くわえて、ハーゲドルン氏は、BFは「オスナブリュック市の規模にふさわしいものであり、政治にとっても行政にとっても、その活動費用は正当なものである」という理由も付け加える。人口十数万人規模の都市であれば、市内をいくつかの地区に分けなくても「市民の関心」を政党政治や市行政に引きつけることができる。したがって、NGOという州法に規定された組織を地区ごとにつくらなくて済む分、コストがかからないというのである。

これに対して、CDUは、BFが「何ら権限を有していない」点を批判する。また、2000年3月7日の市議会でBFの設置単位が9つの選挙区となったことに対しても<sup>29)</sup>、「自生的な地区の境界を考慮していない」と批判する。しかしながら、SPD-Grüne連合のBF導入のねらいが、市民参加による全市レベルでの政党政治の活性化にある以上、上記の2つの批判は、〈地域自治〉にとって何が重要かをめぐる見解の相違を示すに過ぎない。したがって、CDUとSPD-Grüne連合とは議論がかみ合わないままであり、結果として、当時の勢力関係にしたがってSPD-Grüne連合の主張が通ったのである。

ちなみに、FDPは、1999年7月13日の市議会においても、当初はBVの強化を求める決議案を提出していた<sup>30)</sup>。「ORからの提案は、当該委員会や市議会の決定に転化しないことがしばしばだった」以上、コストがかかるORよりもBVのほうが望ましいという理由である。だが、すでに述べたように、FDPは、審議の途中でこの案を撤回し、BVの強化という論点を盛り込むことを条件に、SPD-Grüne連合の案に同意した。背後には、FDPが期待したBVの力量不足という現実があり、そのことを見越してFDPは早々に案を撤回したと思われるが、この点については後に詳述する。

また、同日の市議会で、SPDのメンバーでありヘレルン地区の地区長でもあるコルデス氏は、「ヘレルン地区においては、ORの存続にもはや固執しない」と主張した<sup>31)</sup>。同氏は、「地区を横断するようなテーマへの関心がORの活動において少ない」というSPD-Grüne連合が挙げる基本理由だけでなく、「ORは、合併後時間が経つにつれ

てもととの趣旨からずれてきて、たとえば、将来的には、個々の地区ごとの開発像は、空間的な拡張によってもはや存在しなくなる」という理由も付け加える。この主張に対して、上述のヘーエマン氏は「ORの活動がまったく誤解されている」とすぐさま抗議し、「フォクストゥルプ地区が提出している抗議文書の参照を強く求める」のだが、この両者の主張の妥当性については、次章で事例にもとづいて検証したい。

### 3. BF とは何か

では、BF とは何かを改めて検討してみよう。上述の SPD-Grüne 連合案では「ライネ市で実践されているモデルに依拠する」とあるが<sup>32)</sup>、その「モデル」とは何か。2000年3月7日市議会で配布された市行政の資料には、「ライネ市の状況」としてつぎのように記述されている。

1994年秋の地方選挙まで、ライネ市には、3つの市区委員会 *Bezirksausschüsse* (ORに相当)があった<sup>33)</sup>。1995年の初め、まず7つのBFが設立された。それは年に1、2度開催され、平均約60名が参加した。日刊紙に公示された後に、個々の議題について最初は1、2の、後には3、4の意見が市民から寄せられた。主なテーマは、都市開発/地区詳細計画 *Bebauungsplan*、交通問題、道路の拡張、学校、スポーツ施設、幼稚園などである。会議は、市長ないしその代理人が主宰する。さらに、BFには、CDUとSPDから各2名、Grüneから1名が加わる。行政からは、上級行政職員 *Hauptverwaltungsbeamte* あるいはその代理人が出席する。個々の地区にとってはあまり代表されていないと感じられたため、1998年の初めからは、新たに区画されるとともにBFが10に増やされた。

この記述と上述の SPD-Grüne 連合案から、BFにおいては、①行政や議会の代表者も参加すること、②議題は行政が設定すること、③議長は市長かその代理人が務めること、④(オスナブリュック市では)各地区ごとに年2回開催されることがわかる。つまり、BFは、市長や行政が主宰する地区別の意見交換会である。したがって、恒常的な組織は設定されず、ORのような権限もない。もちろん、市民もまた議題を提案することができ、また、後に述べるBFの実施方法をめぐる市民ワークショップでの議論の結果、議長は、2回目の会議以

後は出席者からの互選に改められたほか、市民からの要望や提案について行政は4週間以内に回答するなどの点が新たに付け加わったが(資料3)、基本的な性格に変わりはない。

全市的な利害への市民の関心を向上させることが目的であるにせよ、市長や行政が主導で、恒常的な組織や権限が無いBFは、そのための「適切な市民参加の形態」と言えるのだろうか。この点を考察する上で手がかりとなるのが、BFの具体的な制度設計に関わった協働財団 *Stiftung Mitarbeit* のR氏の発言である<sup>34)</sup>。とりわけ、2000年5月17日に開かれた「SPDオスナブリュックの将来」というフォーラムにおける「いま議論されている市民参加モデル」と題されたR氏の講演は<sup>35)</sup>、SPD-Grüne連合がBFを導入するに至った理由をかなりよく説明している。

R氏によれば、今日、「新しい市民参加の形態」が求められている。その本質的要素は、「a)テーマの分散と限定、b)参加義務の一時的性格、c)見通しのきく集団規模と、自らにとって価値のある経験の可能性」である。つまり、個人主義化が進んだ社会状況を前提に、こうした個人が、動機づけの面も含めて参加しやすい形態でなければならないというのがR氏の主張である。これに対して、「古典的な市民参加の形態」は、①参加が表面的であり、②組織された利害や社会的に活発な少数者のみに関与し、③高学歴、職業的地位が高い人、中年男性、公務員が中心で、外国人、若者、女性、障害者、低所得者などが事実上排除されている。R氏は、この「古典的な市民参加の形態」として聴聞や市民集会などを例示しており、ORもまたこれに含まれることは明らかである<sup>36)</sup>。そして、R氏は、BFを含む手本とすべき様々な市民参加モデルを例示した上で、これらの市民参加モデルは「協議をするのであって、決定をするのではない *konsultativ und nicht dezisiv*」が、議会による「決定のための情報基盤を拡大し、[それによって議会が]社会の発展動向を早い段階で知ることができる」ので、「市民参加は、利用するに値する有意義な資源である」と結んでいる。SPDメンバーを対象とする講演ということもあつてか、ここでR氏は、市民を決定主体とは想定しておらず、あくまでも全市レベルの政党政治を活性化させるための



手段として市民参加を位置づけている<sup>37)</sup>。いま求められているのはより広範な市民の参加を促すことであり、そのためには、より機能的で柔軟性がある多様な参加形態が提供されなければならない。この観点からすると、ORは適合的とは言えない。これがR氏の主張であり、SPD-Grüne連合は、基本的にこの主張に依拠してBFの導入を決めたと思われる。

ただし、R氏は、聴き取り調査のなかで、BFの欠点として、(無作為に参加者を抽出する計画細胞とは異なり) 関心のある人のみが集まることで、結果としてそこで出された意見の代表性が疑わしくなる可能性があることを指摘していた。これは、住民による自治という観点からすればきわめて重要な指摘と思われるが、このことをSPD-Grüne連合や市行政が深刻に受け止めた形跡はない。このことは、オスナブリュック市が協働財団(R氏)に委託する形で2001年3月17日に行われた、BFの実施方法をめぐる市民ワークショップの場で出された疑問に対する、5月8日付けの市行政側の回答に現れている<sup>38)</sup>。たとえば、「固定した参加者グループ」の形成、つまりBFのための恒常的な組織の形成という要求に対しては、「BFにおいて開かれた参加構造は不可欠である」と回答するのみで、基本的に要求を退けている。また、「できる限り制限が無い形での議題の採択」という要求に対しては、議題は様々な形で受け付けるが「最終的な決定は行政が行わなければならない」と回答している。つまり、地区レベルで住民が組織化を図り、自律的に利害調整や問題解決を行うことを、少なくともBFでは想定していないのである。

したがって、この回答を踏まえた2001年5月22日の市議会においても、「BFの地区分けを決める際には、市民が、全市的な利益に対するまなざしを発達させている点に注意しなければならない」(グラシュタット氏)、「ORではほんの一部の市民しか参加できていなかった」(ハーゲドルン氏)という従来からのSPD-Grüne連合の基本主張が繰り返されるのみであり、他方、CDU側も「BFには権限がほとんど備わっていない」という点を主張するのみで、BFが住民による自治をどう促すのかという視点からの議論の深まりはなかつ

た。結果として、一定の修正が加えられたのみでBF実施規程(資料3)がSPD-Grüne連合の賛成多数で可決され<sup>39)</sup>、同年秋からBFが実施されることになったのである。

#### 4. BV側の対応

では、ORの廃止からBFの導入へと至る一連の市議会の動きに対して、BVはどのように対応したのだろうか。

「連合」は、OR廃止案が可決されて2ヶ月あまり後の1999年6月1日に開かれた定例会で、「各地区のBVは、将来、ORの任務を担い、それに取って代わり得るか、また、そうすべきか」を議題として取り上げた。ここで、まず、「各BVと『連合』はORの廃止を望んできた」と確認されている。その理由は、ORが「毎年、市財政に相当な負担をかけている」こと、「諸政党の圧力から自由でない」こと、市議会における決定を滞らせていること等、すでに市議会で指摘された理由と同じである。その上で、「数名の参加者は、[BVが] ORの任務を担うことは可能であり、意味のあることだ」と主張した。なぜなら、「BVは、市民の関心事を受け付け、価値から自由な形で行政ないし議会に伝える」ことができるからであり、「うまく発言できない人たちの代弁者にある程度なれる」からであり、「[ORの] 任務を引き受けると、[議会内の] 諸委員会と正当な結びつきが得られる」からである。「ORが存在しない地区では、BVは長い間それに対応する活動をしてきている」という自負を背景に、ここでは、BVの長所や、それがORに取って代わる意義を強調する論調が支配的である。結局、この日の結論としては、「市長と諸政党に書簡を送り、「BVが、ORの任務を担い、可能であればBFに協力する旨を表明すること、「市長をこのテーマに関する会議に招待すること、「このテーマについては[略]ぜひともできるだけ早急に深められなければならない」ことが確認された<sup>40)</sup>。

しかし、「BVがORの任務を担う」というメッセージは、市長や、FDPを除く諸政党には真剣に受け止められず、すでにみたように、翌月の7月13日市議会でBFの導入が早々と可決された。BV側もまた、すでに「BFに協力する旨を表明」して

いたように、「BV が OR の任務を担う」ことに固執しなかった。同年 8 月 31 日付けで「連合」が市長に宛てた書簡では、「オスナブリュック市では、全市をカバーする 16 の BV が、各地区の利害に積極的に関わっていること」、各 BV は「ボランティア活動についての専門的・実践的な知識を有すること」の自負を表明した上で、BF を今後具体的に検討するなかで、BV にも「協働が求められれば幸い」であり、ぜひとも市長と会談の場を持ちたいと申し入れている。

ところが、2000 年 3 月 14 日に「連合」が再度市長に宛てた書簡では、やや様子が変わってくる。ここでもまた、BF を「市民参加の有意義な実現へ向けての第一歩」とみなすなど、それに協力する姿勢は基本的に変わっていないのだが、BF の制度設計が具体化してきたことを意識して、「政党は、BF において、少なくとも市民と行政・議会との媒介役の位置にいるべきではありません。そうなれば、政党政治上の争いが再度繰り広げられるだけなのは明らかです」と、BF への政党の介入を批判し、これに対する警戒感をあらわにした。OR が、政党民主主義の場になっていることを理由に廃止されたのだとすれば、それに取って代わるはずの BF に政党が介入するのはおかしいではないか。むしろ、いままでの BV の活動実績を尊重し、われわれ BV に BF の主導権を認めて欲しい。これが「連合」の主張である。しかし、これに対する市長の回答はつれなかった。「連合」に宛てた 3 月 27 日付けの回答書では、「わたしは、議会や政党の活動に関する貴殿の立場や、それに関連して、どのような民主主義理解がここオスナブリュック市にあるかについての貴殿の見解を受け入れることができません」、「政治的な参加の相互尊敬や評価は、私たちの都市共同体のすべての階層に及ぶことが望ましいでしょう。このことは、BV の活動の相対化ということも当然含みます」と記されていた。つまり、BF において政党が一定の役割を果たすのは当然であり、他方、BV の貢献ももちろん期待するが、その役割は one of them に過ぎないというのが市長の見解だった。

この回答を受けて、BV 側は BF に批判的な論調を強める。表 5 にあるように、2000 年 4 月から 5 月にかけて、各 BV の代表は BF 批判の態度表明

を次々に行った。その基本的な論調は、いずれも、「議会と行政の手が市民生活にまで伸びてくる」(BV Nord-Ost 代表ポイカー氏) こと、結果として、「民主主義がより少なく、市民からより遠くなること」(BV Atter 代表ディール氏) を批判するものであり、とりわけ BV Haste 代表のペトカー氏は、「各地区の BV と円卓会議 Runder Tisch は優れた活動をしているのだから、BF の設立は余分である」とまで主張している<sup>41)</sup>。市長が議長を務めること、年 2 回しか開催されないこと、選挙区を設置区域とすること等も批判の対象となったのはもちろんである。こうして BF 批判が高まるなかで、ついに BV 側と市長とが、6 月 22 日に BF の導入をめぐる直接対話することになった。ここに、BV 側からの運動がひとつのピークを迎えることになる。

しかし、BV 側からの働きかけは、その後、急速に勢いを失ってしまう。なぜか。その理由は、上記の市長との直接対話への参加を呼びかけた、5 月 29 日付けの各 BV 宛ての「連合」の文書に現れている。同文書は、市長との対話を「BV のチャンスなのです！」と呼びかけるのだが、他方ではつぎのように記さざるを得なかったのである。

上記の理由 [6 月 22 日に市長との対話が行われることになったことを指す：山崎註] から、2000 年 6 月 20 日に予定されていた「連合」の会議は中止します。新しい選挙を行うことがまだできなかったため、現在の理事がさしあたり業務を継続します。しかしながら、「連合」が将来的にどう継続し得るのか、また、どのような任務を担い得るのかについて真剣に考えていただくようお願いいたします。言い換えれば、私たち一人一人が、「連合」の利害という点で、将来的に何を重点にして、どの程度特定の課題を担い得るかということです。それに続く重要な問題もまた明らかです。Der Osnabrücker Bürger を存続させるべきか。もしもそうならば、どんな内容で、将来誰がその仕事を担うのか。それとも、将来的にはインターネットで掲載する方向で考えたほうがいいのか。いずれにせよ、さらに活動を続ける前に、相互の打ち合わせで決められるであろう次の会議で、これらの点についてはっきりさせるべきです。

この引用で明らかのように、「連合」は、この時点ですでに存続の危機を迎えていた。「BV が OR の

任務を担う」どころではなく、むしろ、BF をめぐり一連の取り組みを通じて、「連合」は自らの起死回生を図ったというのが実情だったのである。しかしながら、一部の BV の活発な活動は、これらを統率して全市的な勢力へと導く新たなリーダーの創出までには至らず、結果として、「連合」は、同年 10 月 17 日にあえなく活動休止を宣言することになり、*Der Osnabrücker Bürger* もまた休刊を余儀なくされた。こうして、BV は、OR 廃止後の主導権を握ることはできなかつたのである。

### 5. OR 側の対応

では、OR 側の対応はどうだったか。

すでに述べたように、1999 年 6 月 8 日の市議会では、OR 側の激しい反発を受けて、OR 廃止案について再度審議されたのだが、結局、7 月 13 日の市議会で、OR の廃止を前提にした BF の導入が可決された。これ以後 1 年余りについては、少なくとも入手した資料の範囲内では、OR 側に表立った動きはない。この時期は、一方で、市議会では CDU が反対の論陣を張りつづけていたということもあるが、他方で、OR 側は、BF についての具体的な制度設計過程を注視するとともに、対抗策を模索していたと思われる。

OR 側は、あたかも BV の取り組みが終息したのを見届けるかのごとく、2000 年末から活動を活発化させる。同年 11 月 30 日に、OR Darum/Gretesch/Lüstringen は、NGO に根拠をもつ地区代表者 Ortsvorsteher (資料 1) を BF の各設置区域に 2001 年 1 月 1 日から設置することを求める決議を採択した。これは、OR の廃止が不可避ならば、せめて「地区の利害を当該市町村の各機関に対して主張し、市民に近い行政という関心に沿って、市町村行政の補助機能を果た」す (NGO 第 55h 条第 1 項) 地区代表者を設置することを求めたものである<sup>42)</sup>。この決議は、翌 2001 年 1 月 25 日に開かれた OR Sutthausen の定例会でも全会一致で可決されたが、結局、市議会は、地区代表者の設置を認めなかった。

この決議が OR の廃止を前提とするものだったのに対して、同日の OR Sutthausen の定例会では、OR の廃止に関する 1999 年 3 月 23 日の市議会決議そのものの合法性を問う決議も行われた<sup>43)</sup>。

OR Sutthausen によれば、1970 年に同地区が区域変更契約 *Gebietsänderungsvertrag* にもとづいてオスナブリュック市に合併され、同時に OR が設置されたが、その際に、OR が今後廃止される場合には市議会の 3 分の 2 以上の賛成を必要とする旨が約束されたはずであり、この手続きを経ていない以上、OR 廃止決議は無効となる。この主張の根拠として同 OR が指摘したのが、「区域変更契約〔略〕が地区 *Ortschaften* の導入を定める場合、市議会は、3 分の 2 以上の賛成により、HS 上の対応する諸規定を変更、あるいは廃止することができる」という NGO 第 55i 条の規定である。だが、すぐにわかるように、この規定は「地区の導入」に関するものであって、OR については言及していない。したがって、市長は、OR Sutthausen に宛てた 2001 年 1 月 23 日付けの回答書のなかで、「区域変更契約は、OR の形成を拘束力ある形で定めるものではない」と指摘し、この規定を根拠にした OR Sutthausen の主張はあたらないとした。事実、すぐ後で言及する上級行政裁判所の判決でも、この主張は退けられている。

しかし、これだけではなかった。同年 2 月 8 日には、OR Voxtrup もまた 1999 年 3 月 23 日の市議会決議を無効とする決議を行ったのだが、その根拠として同 OR が指摘したのが、「OR は、当該地区に関する固有の、さらには委譲されたすべての重要な問題について、時宜を得た形で聴聞を受けることができる」という NGO 第 55g 条第 3 項の規定だった。「当該地区に関する…すべての重要な問題」のなかには当然 OR の廃止も含まれるはずであり、これに関する聴聞が事前に行われなかった以上、OR 廃止に関する 1999 年 3 月 23 日の市議会決議は違法であり、したがって無効である。同 OR は、こうした内容の法令審査要求をリュエネブルク上級行政裁判所に提訴したのだが、同裁判所は、驚くことに、同年 8 月 16 日にこの主張を認める判決を下したのである。

翌日の「新オスナブリュック新聞」9 面によれば、この判決に市長は「大変驚いた」。もちろん、市長は、OR の廃止にあたって手続き上の問題がないかどうかをニーダーザクセン州内務省やヴェーザー - エムズ地方監督局 *Bezirksregierung Weser-Ems* に予め照会しており、問題ない旨の回

答を得ていたからである<sup>44)</sup>。だが、違法判決が出た以上、1999年3月23日の市議会決議は無効となる。残された選択肢は、このままORを存続させるか、あるいは、OR廃止に関する聴聞を改めて行い、その上で、当時のORメンバーの任期である2001年10月31日までにOR廃止案を再度可決するかのどちらかである。そして、まさにこのことが、上記判決の直後の同年9月9日に行われた市議会議員選挙の争点になったのである。

このように、ORは、それ自体がNGOという州法に根拠をもつ組織であること、また、市議会議員との兼任者が多数いるということもあってか、法律上の専門知識をフルに動員できたことによって、土壇場で形勢を逆転することに成功した。この点が、任意団体であるBVとの対応のちがいを生んだひとつの理由であろう。だが、もしもORの実際の活動が、BV同様かなり形骸化しているとすれば、たとえ一度は廃止案を撤回させることができたとしても、早晚同じ議論が繰り返されるのは避けられないだろう。今回の逆転劇が、果たして、単なる政治的対抗以上の実質的な根拠のある動きと言えるかどうかについては、次章で改めて検討してみたい。

#### 6. 2001年9月9日市議選以後:ORの全市導入へ

すでに述べたように、2001年9月9日に行われた市議会議員選挙は、与党であるSPD-Grüne連合の敗北に終わり、その結果、議席を増やしたCDUとFDPが連合を組んで多数派を形成することになった。CDU-FDP連合は、OR廃止に関する聴聞手続きを拒否し、むしろORを全市に導入する方向へ動き出す<sup>45)</sup>。

2001年12月4日の市議会では、ORが「民主主義的に正統化された機関」であること、市議会において「たとえば地区詳細計画を議決する際に時として起こり得る誤った決定も、ORで修正することができた」(ヤスパー氏)こと等を理由に、CDUがORの全市導入を改めて主張した。これに対してSPDは、「ORをめぐる問題に関してCDUとSPDとの間で対立があるにも拘らず、オスナブリュック市のすべての地区の市民を同等に扱うことをともに望んでいる点で共通する」(グラシュタット氏)という理由で、いままでの方針を180

度転換してCDUの提案に同意した。それまでSPDは、地区レベルで「政党民主主義」が発揮されると、一方で、コスト高や手続きの遅滞といった行政上の悪影響が生じ、他方では、一般住民の参加が妨げられるのみならず、全市的な利害への関心が育たないといった政治上の悪影響が生じるとして、一貫してORの全市導入に反対してきたのだが、いまや議会内で少数派に転落したことを受けて、その立場を一変させたのである。その背後には、今度はSPDが、ORを足場にして市議会への対抗勢力を形成しようという意図もあると思われるが、いずれにせよ、かつてSPDが盛んに強調していた、ORの全市導入にともなう政治・行政上の悪影響についてはもはやまったく触れられなくなった。このことは、かつてのORに対する否定的評価が、住民自治組織としてのORそれ自体を問題にしていたというよりは、やはりCDUへの対抗という党利党略的な思考の所産という側面が強かったことを示唆している。結局、Grüne以外の3政党の賛成多数で、ORの全市導入が可決された<sup>46)</sup>。

そして、2002年3月19日の市議会では、ORの設置区域が議論となった。結論としては、既存の7地区にくわえて「中心部」に新たに7地区を設けて計14地区とするCDUの案が通ったのだが、他の政党の見解はそれぞれ異なっていた。SPDは、「できる限り包括的な市民参加が可能になる」(グラシュタット氏)ためには20地区にすべきだと主張した。この主張は、なるべく地区を細かく分割しないというかつてのSPDの方針と矛盾するが、既存のORの枠を少しでも崩したいという意向があったと思われる。FDPもまた当初は20地区に賛成していたのだが、「コスト上の理由」(ガントケ氏)によりCDU案に同調した。Grüneは、各ORにメンバーを送り込むのが困難であること、個別問題の解決に固執することで力の消耗が生じる危険性があること、何より、ORが「もっぱら政党によってリードされる」(ハーゲドルン氏)ことを理由に、なおもORの全市導入それ自体に反対した。

こうしてGrüneのみがORの全市導入に反対する姿勢を貫いていたのだが、2003年1月28日の市議会では、逆にGrüneが、「2006年に行われる

ORの全市的な選挙まで、ORが存在しない地区の住民が直接かつ有効に参加するための提案を作成すること」を行政に求める決議案を提出した。その背景にはつぎのような事情がある。2002年4月16日には、ヴェーザー-エムズ地方監督局が、次回の市議会議員選挙まで、新しくORが導入される地区におけるORの選挙を認めないという回答を再度示し、これにもとづいて同年9月22日には、さしあたり既存の7地区のみでORの選挙が実施された。こうなると、「個々の地区は異なる形で都市政治に組み込まれることになり、「ORが設立されてこなかった地区にとって相当な不利になる」。「たとえば体育館の建設についてズートハウゼン地区やヘレルン地区で現在みられるように、[ORがすでにある]各地区は、自らの地域代表組織[ORのことを指す：山崎註]を通じて利害を明示している」からである(以上、ハーゲドルン氏)。「こうした不平等な状態を克服」することがGrüneのねらいだった<sup>47)</sup>。いままでORの全市導入に一貫して反対してきたGrüneのこうした提案に対して、CDUメンバーのヤスパー氏は「驚きを示す」とともに、無論歓迎するのだが、ハーゲドルン氏はこれに答えて、「Grüneは、ORとは異なる形態の市民参加に賛成してきたが、いまとなつては、市全体に同じ権利を与えることが要求されなければならない」と言わざるを得なかったのである。

そして、いまだORが存在しない地区に対する暫定措置として、2003年5月20日の市議会は、一度は全市を対象とする恒常的な制度として導入したBFの採用を全会一致で可決した。この暫定措置としてのBFの実施規程は、設置区域が以前と異なるほかは、かつてのそれとほぼ同じである<sup>48)</sup>。この規程にもとづいて、2004年現在、これらの地区でBFが行われている。

## 7. 小括

以上、ORの存廃をめぐる一連の過程を分析し、考察を加えてきた。CDUは、権限を有すること、実績を積み重ねてきたこと、市民に近い政治を実現していること等を理由にORの存続、さらには全市への導入を主張したのに対して、SPDとGrüneは、「政党民主主義」が一般住民の参加を排

除していること、市行政・議会との軋轢を作り出して手続きの遅滞や非効率をもたらしていること、個別利害への固執が全市的視野の欠落につながっていること等を理由にORの廃止を主張した。FDPは、主としてコスト面の理由から、当初BV等の任意団体がORに取って代わるべきと主張したが、BVにその実力が無いと見るや、SPD-Grüne連合に同調してBFの導入に賛成した。

しかし、BFの制度設計においては、自治体内分権的な発想が欠落していた。仮にORにおける「市民に近い政治」が幻想だとして、これを真に実現させることは如何にして可能かという問題意識、さらに言えば、市議会より下位のコミュニティ・レベルにおける(地域自治)の固有の役割についての認識がSPD-Grüne連合にはなかった。このことが、それなりの実績を積んできたBVやORの反発を当然生み、皮肉なことに、SPD-Grüne連合が当初求めていた方向とは正反対のORの全市導入という結果をもたらしたと言えよう。

たとえば選挙区をBFの設置区域にした点に典型的に示されるように、SPD-Grüne連合は、BVやORを軽視した。しかし、BVはともかく、OR、さらには各地区の地域コミュニティは、コルデス氏が指摘したように、本当にすでに形骸化したと言っているのだろうか。それとも、ヘーエマン氏が主張するように、いまだ「本質的な審議や活動」を行っているのだろうか。また、SPD-Grüne連合が主張するような、「政党民主主義」による一般住民の実質的な排除という現象が本当に生じているのだろうか。次章ではこれらのことを検証してみたい。

## V 地域コミュニティの実態—ズートハウゼン地区の事例

以下では、主としてW氏に対する聴き取り調査結果をもとに<sup>49)</sup>、ズートハウゼン地区の地域コミュニティと、ORを中心とした同地区の住民自治組織の実態について検討する。ただし、調査対象者や調査方法が限られているので、ここでの検討は概略的なものにとどまる。また、同地区の事例だけでもって、オスナブリュック市の他地区における地域コミュニティや住民自治組織の活動実態

を判断することができないのはもちろんである。以上のような限界があることを認めた上で、部分的にはあれ、前章までの分析や考察の妥当性を個別事例に則して検証することが本章の目的である。このことを予め断っておく。

### 1. ズートハウゼン地区の概要

表1にあるように、2003年12月31日現在の同地区の人口は4,650人、面積は4.45km<sup>2</sup>である。ちなみに、1970年が3,828人、1992年が4,469人だから、人口は微増傾向にある。「周辺部」の他地区のなかで人口密度がいちばん高いが、それでも「中心部」のいずれの地区よりも低い。全人口に占める外国人の比率は2.9%と、表1の14地区のなかではもっとも低い。この意味では、住民の同質性が高いと言えるかもしれない。高齢化率と緑地・耕地率は、それぞれ市平均よりもわずかに高い。住民の職業は様々である。かつては、近くに立地する大規模な製鉄工場に勤める人が多かったが<sup>50)</sup>、いまはオスナブリュック市の都心に通う人が増えた。これらの人たちにとって、同地区は「単なるベッドタウン Schlafstadt」である。そのため、W氏によれば、「『われわれ感情 Wir-Gefühl』を共有することはかなり難しくなった。」

1997年に850周年祭が開かれたとのことなので、同地区の歴史は少なくとも中世までさかのぼることができる。この祭りには、教会関係の団体や、スポーツ・文化関連の団体など地区内のあらゆる団体が参加した。また、すでに述べたように、同地区は、1970年にオスナブリュック市に合併された。それまでは、ホルツハウゼン村の一地区だった。W氏によれば、この合併は、ズートハウゼン地区が自発的に決めた。「なぜなら、合併によって、上下水道、スポーツ広場、道路の改築などの様々な利益が得られたから」である。合併後、同地区選出の旧村会議員11名が最初のORメンバーとなったが、そのなかには旧村長も含まれていた。彼が初代の地区長になった。

### 2. ズートハウゼン地区の住民自治組織

OR Sutthausenの現在の構成はCDU:6(うち女性1)、SPD:4(うち女性2)、Grüne:1(うち女性1)であり、2002年9月の選挙でGrüne所属のメンバ

ーがはじめて誕生したが、註43)で述べたように、それまではCDU:6(うち女性1)、SPD:5(うち女性2)だった<sup>51)</sup>。当時も現在も、市議会議員との兼任者がCDUとSPDに1名ずついる。2001年6月の聴き取り調査時点で、ORメンバーの年齢は41歳~72歳(平均53.6歳)、職業は公務員、教師、経営者、警察官、農民、主婦、年金生活者と様々である。W氏によれば、「11名のORメンバーは、地区内のすべての住民に知られている」とのことである。

ORの会議は年に6~8回、飲食店か教会の一室で開かれる。つねに木曜日の19時半から始まり、おおよそ21時過ぎまで、遅いときには23時頃までかかることもある。ORメンバー以外の一般住民の参加者は8~10人だが、多いときには40~50人になることもある。いずれにせよ、「ほとんどいつも市議会の会議よりも傍聴者が多い。」地区内に専用の掲示板や独自の広報はないが、会議の開催やその結果については日刊紙に記事が出る。もちろん、会議の議事録は閲覧可能である。

会議で扱われるテーマは「地区に関わるあらゆる事柄」である。たとえば前章で触れた2001年1月25日の会議では、OR廃止に関する件のほかにも、地区詳細計画に関する件、アウトバーン建設に関する件、コンポストの設置に関する件、道路清掃に関する件など様々なテーマが扱われている。また、W氏によれば、ORは単に審議だけを行っているのではなく、「地区内のすべての団体の行事がORの指揮の下に行われることが多い」とのことである。

他方、BVはどうか。会員数は現在約300名である。つまり、個人ベースで単純計算すれば、組織率は6~7%ということになる。W氏によれば、聴き取り調査時点で、ORメンバー11名のうち、W氏を含む4名がBVの理事でもあった。つまり、ORとBVの担い手は、相互にかなり重なり合っている。すでに述べたように、BV Sutthausenは1974年に設立されたが、この地区にはORがあるので、BVが、市行政に対して地区利害を代表することはあまりなかった。しかし、もしもORがなくなれば、「BVが[略]、NGOにもとづく権限なしに、ズートハウゼン地区の利害を市に対して代表しなければならなくなるだろう。」現在のBV

は、地区の主要行事である「市民の祭り Bürgerfest」の主催など、コミュニティ形成を促進する活動に主として取り組んでいる。

### 3. 小括

以上、きわめて不十分ではあるが、ズートハウゼン地区の地域コミュニティや住民自治組織の実態について一通り検討してきた。「われわれ感情」が希薄化しつつあるという意味では、地域コミュニティの形骸化を前提に、既存の地区単位にとられない新たな市民参加の形態を求める主張にも一理ある。しかし、少なくともズートハウゼン地区では、地区を単位とするスポーツ・文化団体がかなり現存し、地域行事も行われている。こうしたコミュニティ活動に、BV が中心的な役割を果たしているようである。OR もまた、地区内のあらゆる事柄について審議するのみならず、各種団体の取りまとめ役となっている。また、OR の会議には、メンバー以外の一般住民の参加もかなりある。これらのことから判断すると、OR は住民から乖離した存在とは言えないのではないだろうか。むしろ、ズートハウゼン地区では、BV と OR とが相互に連携して、一定の〈地域自治〉が実現していると言っていいだろう。W氏は、BFの(かつての)設置区域、つまり選挙区には「地域的な基盤がなく、『われわれ感情』など当然ない」と批判していたが、こうした批判には一定の実体的な根拠があると判断できよう。

## VI 結論

本稿では、現代日本社会においても自治体内分権を可能とする現実的基盤や制度的枠組が整い始めたこと、また、これに対応して、自治体内分権に関する理論的検討も、『構築と選択』を代表としてその成果が出始めたことを踏まえた上で、①「自治的コミュニティ」については、その基礎条件としての「親交的コミュニティ」との関係が重要ではないか、②近隣自治機構については、AタイプとBタイプとでは機能上の違いがあり、このことが、基礎自治体の規模による両者の現れ方の違いをもたらすのではないかという大まかな仮説を立てた。従来のドイツの住民自治組織に関する研究

の成果を踏まえて言い換えるならば、一方における、地域コミュニティを基盤とする機能的包括性を備えた組織としてのBVと、他方における、法制度的に正統化された組織としての都市末端代議機構(オスナブリュック市ではORがこれに相当)の双方の意義と課題を、両者の関連や基礎自治体の規模を考慮して検証することが本稿の目的だった。そのためには、BVとORがともに存在し、いままさにORの存廃が議論されている中規模都市のオスナブリュック市の事例を分析することが、きわめて有効と思われた。こうした問題意識から、とりわけ、ORの存廃をめぐる諸主体の動向について詳細な分析と考察を試みるとともに、その一定の裏づけとして、一地区の地域コミュニティと住民自治組織の実態についても検証した。

その結果、まず言えることは、オスナブリュック市の場合、自治体内分権をどう進めるか、あるいは、そもそも自治体内分権が必要かをめぐって、まさにいま論争と実践が続けられており、いまだ明確な合意が得られていないということである(表6)。

表6 BVとORをめぐる主要4政党の当初の立場

	BV(Aタイプ)	OR(Bタイプ)
SPD&Grüne	×	×
CDU	×	○
FDP	○	×
結論	○	○

当初、SPDとGrüneはORの廃止とBFの全市導入を主張していた。このことは、両党が、BタイプのみならずAタイプも不要と考えたことを意味する。これに対して、CDUはORの全市導入を主張した。つまり、CDUは、オスナブリュック市のような中規模都市においてもBタイプは必要と考えた。そして、FDPは、コスト削減という見地から、少なくとも当初は、BVのような任意団体の組織強化を目指した。つまり、同党は、Aタイプで十分だと考えたわけである。しかしながら、BVが力量不足であると判断して、いったんはSPD-Grüne案に同意し、さらには政治状況の変化から、また、両党の地域コミュニティ軽視に対する反発もあって、翻ってCDU案に同意した。こ

のFDPの対応に、中規模都市における自治体内分権の模索状況を見て取ることもできよう。

結局、オスナブリュック市ではORが全市に導入されることになった。他方、停滞気味であるとは言え、BVもいまだ全市的に組織化されている。つまり、同市では、AタイプとBタイプとが並存することになった<sup>52)</sup>。この意味では、中規模都市に関する「規模仮説」は部分的に検証された。しかし、同じ中規模都市でも、SPDとGrüneが参照したライネ市ではBVもORも存在しない<sup>53)</sup>。また、オスナブリュック市と同じニーダーザクセン州のヴェーザー-エムズ地方に属し、人口もほぼ同規模のオルデンプルク市ではBVしか存在しない。このこともあってか、同市のBVは、その上部団体も含めて、オスナブリュック市のそれよりも概して活動が活発である。さらには、ニュルンベルク市のように、やはりBVしか存在しないが、市行政がこれを都市末端代議機構の代替物と位置づけた上で、その組織化に協力している都市もある。このことは、BVと都市末端代議機構とが、部分的に代替可能であることを示している。つまり、オルデンプルク市とニュルンベルク市では、BVの活発な活動を前提に、公式か非公式かの違いはあるが、これを市行政が認知することで、結果としてAタイプのみが選択されているわけである<sup>54)</sup>。

だが、この両市とオスナブリュック市との違いを、BVの力量の違いに還元するのはおそらく正しくない。BVは、住民間の交流を促す活動を基本に、そのなかから時々地域課題を見出して、これに対して政党や宗派の違いを超えて主体的に取り組む組織であり、この意味で「親交的コミュニティ」の要素と「自治的コミュニティ」の要素とを併せ持っている。この点で、上述の両市のBVとオスナブリュック市のそれとの間に違いはない。ただし、オルデンプルク市とニュルンベルク市の行政は、たとえばBVの定例会の場で都市計画案の説明を行うとか、BVから出された諸要求に対して回答、さらには実現するといった事実を積み重ねることで、結果として、法制度上の裏づけを持たないという意味で慣習的に、こうしたBVの活動に正当性を与えている。このことが、「自治的コミュニティ」の担い手としてのBVの活発な活

動を促し、都市末端代議機構を不要とさせている。これに対して、オスナブリュック市では、一方で、「周辺部」ではORが存続してきたこと、他方で、市行政がBVに地区住民を代表する組織としての位置、つまり正当性を与えてこなかったことが相まって、結果として、BVが自治能力を十分に発揮できていないとみるべきだろう。オスナブリュック市におけるAタイプとBタイプの並存は、こうした事情を背景に生じたと理解できる。「規模仮説」は、こうした各自自治体内部の個別要因、とりわけ住民自治組織と市行政・議会との関係や政党間の力関係といった要因を含めて補足される必要がある。

また、ドイツの場合、少なくともCDUやSPDのような主要政党においては、たとえばズートハウゼン地区がそうだったように、地域コミュニティ・レベルまで組織化が進んでいることをみとめる必要がある。したがって、ほぼすべてのORメンバーがいずれかの政党に属しているとしても、このことは必ずしも一般住民からの乖離を意味しなかった。他方、政党の地区支部は、無党派性を基本性格とするBVに対しても、そのメンバーにはもちろん政党所属者が含まれているから、結果として人材を供給していることになる。こうしてBVは、一方で政治的機能を過剰に担う必要から解放されるとともに、他方では、ある程度の専門性や情報収集能力を備えることになる。オルデンプルク市やニュルンベルク市でBVが近隣自治機構としての機能を担い得ている要因のひとつが、おそらくここにある。このことを敷衍すれば、こうした政党等の専門機関との有効な連携が可能であれば、Aタイプであっても自治体内分権の単位として十分に機能し得ると言えよう。さらに言えば、住民自治組織を法律によって正統化しこれに法的権限を付与することは、自治体内分権のための制度設計にとって重要な要件ではあるが、本質的な要件とは言えないことにもなる。

いずれにせよオスナブリュック市の事例から言えることは、従来からの地域コミュニティや住民自治組織を基礎とする近隣自治機構の創出、つまり、何らかの形での自治体内分権の単位の創出は不可欠ということである。BFは、より機能的で柔軟性のある多元的な参加形態の提供という考え方



から構想されたものだが、これとBVやORとが二律背反的に捉えられてしまったために、いままで近隣自治機構としての活動を積み重ねてきたBVやORがBFに反発し、結果としてBFの否定、ORの全市導入ということになった。しかし、一定の地域性を前提に、地区住民の利害を調整・代表する近隣自治機構と、多様な個人の意見や参加を促すBFのようなワークショップとはそれぞれ機能が異なるのであって、むしろ、相互補完関係にある。ともすれば担い手が固定化しがちなBVやORにとっては、BFを含む多様な市民参加の形態を認め、これと連携することが、結果としてBVやORの活性化にもつながる。近隣自治機構の意義を認めた上で、これと市民参加のための多面的な諸形態との(対抗的相補性)を構築することが、今後の(地域自治)の発展にとって重要な課題のひとつとなるだろう。

#### 【註】

1) もっとも、西尾勝が、「コミュニティ政策学会・研究フォーラム第3回シンポジウム」(2004年2月21日開催)における「ローカル・ガバナンスと地方自治—第27次地方制度調査会答申の地域自治組織制度の可能性と限界—」と題された講演で明らかにしたところによれば、むしろ『構築と選択』が、「答申」や地方自治法の改正に大きく寄与したとのことである。

2) なお、『構築と選択』では「Bタイプ選択型(Aタイプを経由せず、初めからBタイプを選択する)」も想定されているが、それがあり得るとしても、たとえば小規模自治体が合併された際に、その範囲に地域協議会が設立されるといった場合に限られるだろう。

3) 従来、BVは全市に存在していたが、ORは周辺部の7地区にしか存在しなかった。上述の「部分的並存」とはこういう意味だが、ORの全市導入によって、大半の地区においてBVとORが並存するようになった。以上について、詳しくはIII章以下を参照せよ。

4) ただし、ダルム・グレテシュ・リュストリンゲンには、合同でひとつのORが置かれている。

5) この地区分けは、2006年から全市に導入されるORの地区分けに基づいている。なお、図3と表1の番号は対応している。

6) この2001年選挙の投票率は50.3%であり、前2回の選挙の投票率(1991年:63.8%、1996年:58.9%)と比べてかなり低かった。このことが災いしてか、革新系のSPDとGrüneはともに得票率を減らし、とりわけSPDのそれは、1991年の40.7%、1996年の38.8%に対して、2001年選挙では31.6%と激減した。他方、とりわけFDPは、1991年の6.6%、1996年の5.2%に比して2001年では10.9%であり、ポイントでみて2倍以上となった。IV章5・6節の記述も参照せよ。なお、女性市議は全部で17名であり、CDUが8名、SPDが6名、FDPが1名、Grüneが2名となっている。

7) 表2は、選挙区ごとのデータを「地区」ごとに整理し直して作成されたものだが、選挙区と「地区」とが一致していないところも若干あるため、表2の数字は近似値的なものである。

8) この改正により、市長は名誉職(無給)から有給となった。

9) フィップ氏は1940年生まれでオスナブリュック市出身。1972年から市議となり、1991年に市長に選出された。したがって、すでに市長として10年以上のキャリアをもつ。任期は2006年までである。SPD会派の代表でもある。他方、石油取引会社

10) BVの基本性格や成立過程、他都市の事例等については拙稿(山崎2003)を参照せよ。

11) 表3にはBVという名称でない組織も含まれているが、実態に変わりはない。また、アター地区のBVはBürgerforumと名乗っているが、以下で詳述するBFとは別物である。

12) BVの機関誌である*Der Osnabrücker Bürger*第10号(1961年5月刊行)に掲載されているリストには、「中心部」に現存する9つのBVのほか、いまは亡きBV Altstadtを含めた10のBVが列記されている。なお、*Der Osnabrücker Bürger*は1956年2月に創刊されたが、2000年以後は休刊となっている。このことについては以下の記述も参照せよ。

13) 地区長とはORの代表のことである。ORのメンバーから互選によって選出される。したがって、ORが存在しない地区に地区長はいない。なお、資料1も参照せよ。

14) W氏に対する聴き取り調査は2001年6月8日に行われた。当時、W氏は地区長だったが、現在は地区長ではなくORメンバーからも退いている。註49)も参照せよ。

15) だが、後に述べるように、ORは、当初、合併後10年までの移行措置だったようであり、実際には今日まで存続している。なお、このW氏の発言は、BVがORの代替機能を部分的に果たし得ることを示唆しているが、このことについては次章以後で詳しく考察する。

16) *Der Osnabrücker Bürger*第13号(1962年4月刊行)に掲載されている、同BVの成立過程に関する記事によれば、「BV Osnabrück-Schinkelは第2次大戦で文書や議事録を失った」ため、「すでに40周年の時点で、何人かのメンバーの記憶にもとづいて団体の歴史を記述するしかなかった」とのことである。なお、同BVに関する以下の記述は、主としてこの記事に基づいている。

17) 合併時におけるシンケル地区の人口は9,676人だった。

18) ちなみに、BV Schinkelの代表は、1917年から1952年までの実に35年間にわたって同一人物が務めた(同氏は1952年当時で83歳)。定かではないが、利害代表の際にも相当の発言力があつたと思われる。また、このことは、BVがファシズム体制と一線を画する存在であったことを傍証している。

19) M氏に対する聴き取り調査は、2001年6月30日と2003年9月4日の2度にわたって行われた。以下の記述は、主としてこれらの聴き取り調査結果による。M氏はスイス国籍(したがって参政権はない)で、1975年にオスナブリュック市へ移り住んだ。看護婦だったが、いまは夫が開業している病院の事務を行っている。1990年にBV Nord-Westの代表となり、1996年には「連合」の理事、1998年に事務局長となった。FDPの党員だが、無論、BVの活動に党派性を持ち込んではいない。「参政権がないことが、かえって、『政治的出世のために動いているのではないか』という疑念をもたれないことに役立っている。」

20) BV Nord-Westは1956年に設立されたが、その理由は、当時この地区の都市化が始まり、インフラ整備等の要求をまとめる必要があつたにも拘らず、当時この地区を管轄していたBV zu Osnabrück von 1880は都心を本来的な活動領域として、同地区の利害代表に積極的でなかったためである【*Der Osnabrücker Bürger*, Nr.6, S.9】。つまり、BV Nord-Westは、BV zu Osnabrück von 1880から分離独立した。また、2001年時点でのBV Nord-Westの年会費はわずか5マルク(約300円)である。金額を少しでも押さえて会員を募ろうという姿勢がみてとれる。

21) とりわけ「連合」レベルでこうした「受動性と不参加」の原因がどこにあるかは定かでない。推測の域を出ないが、その時々に応じた新たな行動スタイルや活動内容を必ずしも創り出せていないという事情、また、事実か否かはともかく、無党派性という基本理念に反して、実際には政党政治の利害関係に組み込まれているという疑念がもたれているという事情もあるのかもしれない。

22) このことは、市行政の議会関連事務室 Büro für Ratsangelengheitenに属するOR担当のH氏の分掌が「OR, BV担当」となっている、つまり、ORのみならずBVへの対応もまた所轄事項として位置づけられていることからわかる。

23) ORを含む都市末端代議機構の概要については、【Schäfer 1982a, 1982b】、【神谷 1989】、【名和田 1998】、【山崎 2000】等を参照せよ。

24) ただし、「連合市町村 Samtgemeindeに属する市町村は、地区を設置することができない」(第55条第2項、資料1参照)。

ここでいう連合市町村とは、行財政力が弱いために給付行政が困難な小規模市町村の連合によってつくられる自治体のことである。連合市町村を構成する各市町村は、独立した自治体であるがそれぞれが極めて小規模であるため、その内部をさらに地区に分割することを、上記の条項は禁じているのである。

25) シェーファーによれば、1981年当時でも、計81名のORメンバーのうち8名が市議会議員との兼任であり、「市議会議員の割合は高い」【Schäfer 1982b:194】。

26) H氏に対する聴き取り調査は、2001年2月14日、同年6月8日、2003年9月4日の3回にわたって行われた。同氏は、BV、OR、BFに関する事柄をすべて1人で担当している。註22)も参照せよ。

27) 当時、7人の地区長のうち3人が女性だったが、同氏と後述のコルデス氏はともに女性である。

28) このことは、SPDが後に一転してORの全市導入に賛成する伏線となったと思われる。

29) BFの設置単位については当初3案あり、そのうちの1つは、ORの境界をできる限り維持することを念頭に置いて市内を13地区に分ける案だった。しかし、最終的には、「行政の費用負担が適切であり、市議会議員の派遣がしやすい」(2001年5月8日付、議会関連事務室文書)という理由で、9つの選挙区を単位とする案が採用された。つまり、もっぱら市行政や議会側の都合が優先された地区割りだった。

30) FDP案では、BVの強化とともに、BFとも異なる、計画細胞Planungszelleという一種のワークショップ(その詳細については【Dienel 1992】を参照せよ)の導入も提案されていた。後述のR氏によれば、当初フィップ市長も計画細胞の導入を考えていたとのことだが、同日の市議会でピストリウス氏は、「一定の課題の処理を計画細胞に委ねることは(略)さほど重要だとはみなしていない」と一蹴している。

31) したがって、すべてのORが廃止に反対したわけではないことになる。ただし、SPDが優勢な他のORにおいてやはり廃止反対が唱えられており、このコルデス氏の主張は個人的見解とみるべきかもしれない。註27)も参照せよ。

32) ライネ市は、ノルトライン-ヴェストファーレン州に属する人口76,095人(2003年1月1日現在)の郡所属都市kreisangehörige Stadtである。州は異なるが、オスナブリュック市の西わずか30kmに位置する。ライネ市をモデルとした理由は、地理的に近いことで情報が得やすかったためと思われるが定かではない。後述のR氏は、聴き取り調査のなかで、「ライネ市のことは知らないし、したがってオスナブリュック市に推薦もしていない。ライネ市のような小規模の都市を、オスナブリュックのような人口十数万人規模の都市がモデルにするのはおかしいと思う」と語っていた。また、1999年7月13日市議会では、CDUの一メンバーが、ライネ市のBFは「有効ではなく権限に欠ける」と指摘している。

33) ノルトライン-ヴェストファーレン州市町村法によれば、同州の都市末端代議機構は市区議会Bezirksvertretungと呼ばれるはずだが、ここではBezirksausschußとなっている。同法によれば、郡所属都市には市区議会の設置義務はないが、各市のHSにより、これを設置することは自由である。

34) R氏に対する聴き取り調査は2001年5月31日に行われた。R氏は1959年生まれで、社会科学の博士号をもつ。協働財団の研究者で、事務局長でもある。ちなみに、同財団は、市民の活発な政治参加を促す目的で1963年に設立された。ボンに事務所がある。現在、日本円にして約1億円の資金があるが、その約8割を連邦政府が支出している。約10名の正規職員がおり、市民参加関連の各種セミナーの開催、書物や資料の刊行、コンサルティング業務などをドイツ各地で行っている。詳しくは同財団のHP(<http://www.mitarbeit.de>)を参照せよ。

35) この講演のレジュメはM氏(註19)参照)から入手した。M氏はSPDの党員ではないので、BVの活動を通じて入手したと思われる。

36) 事実、R氏は、聴き取り調査のなかで、「ORは市民から遠い存在で、いわば儀式化している」と否定的にコメントしていた。また、「ORには法的な権限があるが、政治的な影響力はほとんどない」とも述べていた。ちなみに、R氏は、BVについても、「担い手が中間層、男性、旧住民、保守に限られている」、「地区の同質性が強いところではよく機能しているが、異質性が強いところでは活動が難しい」と否定的にコメントしている。

37) したがって、R氏は、オスナブリュック市のBFが選挙区を設置単位としていることについても、「地区はますます市民のアイデンティティの対象ではなくなりつつある」のだから問題はないと述べていた。ただし、「誰もがどこかに住んでいるのだから、近隣レベルの参加が相対的に重要な参加形態のひとつである点はまちがいない」とも述べていた(以上、聴き取り調査結果による)。つまり、近隣レベルの参加やそこにおける恒常的な組織の重要性は認めつつも、都市化や個人化が進む状況では、より多様かつ個別的な参加形態を認めることに力点をおくべきだというのが同氏の基本的な考え方である。

38) この市民ワークショップに先立って、BVを含む各種団体や個人を対象に、BFの実施方法をめぐるアンケート調査も行われた。この調査の企画・設計から集計・分析に至る一切もまた協働財団(R氏)が行った。

39) ただし、FDPは、この日の市議会において、BFの設置単位を9つの選挙区とすることに反対して、16地区(ただしBVの区域とは必ずしも対応しない)に分けることを提案した。「区域は大きすぎずはならず、BFの活動は個々の地区に具体的に関連づけられなければならない」(FDP代表ザイドラー氏)というのがその理由である。また、「BFを試験的に導入し1年後に見直す」というCDUの案にも、FDPは同意した。しかし、SPD-Grüne連合の反対で、いずれの案も否決されてしまった。

40) ここでBFについて言及されていることから、当時、BF導入案がすでに検討されていたことがわかる。また、後述のように、市長との対話を実現するのは1年余り後のことである。

41) 円卓会議とは、BVを含む地区内の各種団体が一堂に会して、それぞれ対等な立場から地区内の諸問題を話し合う会議のことである。「たとえば『円卓会議エヴァースブルク』や『円卓会議ハステ』は優れた働きをしてきました。『円卓会議ハステ』を通じて、ほとんどすべてのハステ市民に到達することができます。なぜなら、(同会議は)以下のような組織の代表だからです。BV Haste, 3つの学校、2つの幼稚園、託児所『アップリケズボン』、借家人組合312、犯罪や麻薬といった問題の際には警察、教会、地区の集まりStadteitreff、プロテスタントとカトリックの家族教育施設です。現在、4つの政党の地区代表者も加えることが試みられています」(ペトカー氏)。実は、FDPは、BVとともにこの円卓会議の役割もまた当初から強調していた。

42) 地区代表者は、「市議会議員選挙の際に当該地区内で大部分の票を得た政党あるいは選挙人集団のメンバーが属する党派の提案にもとづいて」市議会の指名により選出される。地区代表者は「名誉職」、つまり無報酬であり、「任命される地区に住んでいなければならない」。また、地区代表者は、ORと同様の聴聞権を有するほか、「当該地区に関するあらゆる事柄について提案」することができる(以上、NGO第55条第1項)。

43) ただし、この決議は、賛成6票、反対5票という僅差で可決された。当時、OR Sutthausenのメンバーの構成はCDUが6名、SPDが5名だったことから、この構成がそのまま票になって現れたと思われる。

44) 市長は、1999年6月8日の市議会で、「いくつかのORは、ORの廃止が決まる前にORの参加があつて然るべきだったと主張するが、こうした見解に対して、ニーダーザクセン州内務省の意見が示された、これは文書でも示され、そこでは、こうした見解は適切でないと明示されている」と述べている。また、同日の市議会では、グラシュタット氏も、ORの廃止にともなう「HSの改訂は、監督官庁である地方監督局が認めている」と発言している。さらに、「こうした(聴聞手続きは不要という)意見は、フィップ市長の言葉によれば『NGOの最高権威』である、州内務省顧問 Ministerialdingent のロベルト・ティーレ氏も強調している」(「新オスナブリュック新聞」同)。

45) OR廃止案を提出したのがそもそもFDPだったことを考えるならば、こうしてCDUに同調するFDPの姿勢は一見奇妙である。だが、すでに2001年5月22日の市議会の時点で、FDPメンバーのティーレ氏(註44)で言及したティーレ氏とは別人)は、「全制的なORの導入もまた支持し得たかもしれないが、それは政治的に実現不可能だった」と発言していた。つまり、FDPは、政治状況次第では、ORの全市導入を支持することもあり得るという立場だった。註39)も参照せよ。また、一方では、こうしてCDU-FDP連合がORの全市導入へ向けて動きはじめていたのだが、他方では、BFの実施に関する決議はこの時点でも生きていたために、後述の同年12月4日市議会でもORの全市導

入が可決されるまで、計9回BFが実施された。

<sup>46)</sup> この際、「選挙は連邦選挙と同時に行われるものとする」ことも合わせて決議された。これは、同市議会の直前の11月20日に、ヴェーザー-エムズ地方監督局が、次回の市議会議員選挙までORの全市導入は不可能と回答してきたことを意識した決議で、2002年9月に行われる連邦選挙と同時に、全市のORの選挙を実施しようというねらいがあった。だが、後に述べるように、同局はこれを認めなかった。

<sup>47)</sup> ちなみに、SPDメンバーのヤブス-キープラー氏は、同日の市議会で、「全市民的なORの導入あるいはBFの実現をめぐるかつての広範な議論が、[略]たとえばハステ地区やドーデスハイデ地区において、こうした制度についての人々の関心を高めた」と発言している。Grüneの提案の背景には、ORがまだ存在しない地区においても、住民の意思や利害を代表する組織が必要だという認識が高まってきたという事情もあったのかもしれない。

<sup>48)</sup> ただし、市行政が作成した「BF実施規程」のための準備文書(2003年5月7日付け)では、「2001年秋において、BFは議会関連事務室の職員が組織した。これによって、相当な残業と休暇の未消化が生じたが、今日に至るまで完全には解消されていない」と指摘され、その解決のためには「人事上の上積みが必要」と提言されている。実際に改善されたかどうかは確認できていない。

<sup>49)</sup> 註14)を参照せよ。W氏は、ズートハウゼン地区生まれ。BASFの子会社で働いていたが、いまは年金生活者である。1968年から1970年までホルツハウゼン村の、1972年から1991年まではオスナブリュック市の議員を務めた(この20年間、同地区選出の市議は彼だけだった)。1970年設立時からのORメンバーでもあり、2002年9月の選挙を最後にORメンバーから退くまでの20数年間地区長を務めた。CDUの同地区支部の支部長でもあった。

<sup>50)</sup> W氏によれば、同工場には最盛期で6,000人の従業員がいたが、いまは約1,200人とのことである。

<sup>51)</sup> CDU:6、SPD:5という構成は1976年以後であり、それまではCDU:5、SPD:6だった。

<sup>52)</sup> 図3と図6を対照させればわかるように、「中心部」において新たに設置される7つのORの区域は、BVの区域とは必ずしも対応しない。しかし、名称から明らかなように、いずれも従来の地区単位を設置基準の目安としている。このことから、ORの新設においても、BVや円卓会議などの諸団体による従来

の活動の蓄積がある程度前提されていることがわかる。ここに、Aタイプを母体とするBタイプの創出過程の一側面をみることもできよう。

<sup>53)</sup> ただし、ライネ市のHP(<http://www.rheine.de>)によれば、同市内の各地区にはStadtteilbeiratという組織が存在するようである。詳細は不明だが、同市にも、BFとは別に何らかの住民自治組織が存在するのかもしれない。

<sup>54)</sup> オルデンブルク市とニュルンベルク市のBVの実態については拙稿(山崎2003)を参照せよ。

【文献】(一次資料については本文や註を参照せよ)

【邦語文献】

神谷国弘 1989『西独都市の社会学的研究—日本都市再組織への素材論考—』関西大学出版部

園部雅久 1984「コミュニティの現実性と可能性」、鈴木・倉沢(編)『都市社会学』アカデミア出版会、所収

名和田是彦 1998『コミュニティの法理論』創文社

日本都市センター 2002『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』

松下圭一 1987『都市型社会の自治』日本評論社

山崎仁朗 2000「第7章 ドイツ」、中田(編)『世界の住民組織』自治体研究社、所収

山崎仁朗 2003「ドイツの市民団体について—比較地域自治論のための試論—」、『岐阜大学地域科学部研究報告』第12号、所収

【独語文献】

Dienel, Peter, 1992, *Die Planungszelle*, Westdeutscher Verlag

Erdmann, Friedrich, 1980, *Ein Jahrhundert Bürgerverein – 100 Jahre Stadtgeschichte*, in: *Bürgerverein zu Osnabrück von 1880 e.V. (Hg.), 100 Jahre Bürgerverein Osnabrück 1880-1990*

Hirsch, Joachim, 1995, *Der nationale Wettbewerbsstaat*, ID-Verlag, 木原・中村(訳)、1998『国民的競争国家』ミネルヴァ書房

Schäfer, Rudolf, 1982a, *Stadtteilvertretungen in Großstädten, Teil 1: Grundlagen und Bestandsaufnahme*, Deutsches Institut für Urbanistik

Schäfer, Rudolf, 1982b, *Stadtteilvertretungen in Großstädten, Teil 2: Länder- und Städteporträts*, Deutsches Institut für Urbanistik

## Abstract

Two types of community-based organizations exist in Osnabrück in Germany: the citizens association (*Bürgerverein*=BV) and the neighborhood council (*Ortsrat*=OR). The former is voluntary and multi-functional organization in every district, the latter is legitimated with legal rights. But the BVs don't seem so active now, and the ORs exist only in outlying districts. That is the reason why the municipal council determined in 1999 that the ORs were abolished and a new type of civil participation, called the citizens forum (*Bürgerforum*=BF), was introduced. It aimed at raising civil consciousness for the whole city, which led to underestimate of the BVs and the ORs. So that they were opposed to the BF, and the Opposition carried election in 2001. As a result it upset the former determination and introduced instead the ORs in every district. This case suggests that 1)the neighborhood autonomy system depends on the political and social conditions in the municipality, 2)it is nevertheless indispensable and 3)for the purpose of its institutionalization, it is important to estimate the community-based organizations by their own abilities.

**資料1 ニーダーザクセン州市町村法 niedersächsische Gemeindeordnung(NGO)****第 55e 条～第 55g 条****第 55e 条 地区 Ortschaften**

(1)地区は市町村の一部である。それはより狭域の地域社会 Gemeinschaft を形成し、この地区に対して、基本条例 Hauptsatzung (以下 HS と略記) は、地区評議会あるいは地区代表者 Ortsvorsteher が選出されることを規定する。

(2)連合市町村に属する市町村は、地区を設置することができない。

(3)地区境界の変更や地区の廃止は、選出期間の末にのみ認められる。

**第 55f 条 地区評議会 OR**

(1)OR のメンバーの人数は HS によって規定される。ただし、少なくとも 5 人のメンバーが選出されなければならない。第 55b 条第 1 項第 3 文から第 6 文までが、対応する形で妥当する。

(2)当該地区に住むか、あるいは地区の全部ないし一部が自らの選挙区にかかっている市議会議員が、審議権を持った OR の一員となるよう、HS は規定することができる。この者に対しては、費用弁償を会議費としてのみ支払うことができる。本項第 1 文に基づいて地区評議会の一員となる副市長 Bürgermeister は費用弁償を要求する権利をもたない。

(3)OR は、その中から地区長という名の代表を選出する。第 55b 条第 3 項が、対応する形で妥当する。地区長は市町村行政の補助機能を果たす。第 55h 条第 1 項第 2、3、7 文が、対応する形で妥当する。地区長は、補助機能の担当を拒否することができる。

(4)OR の手続きについては、第 55b 条第 4 項から第 6 項が、対応する形で妥当する。

**第 55g 条 OR の任務**

(1)OR は、地区の利害を守り、当該市町村内におけるその実りある発展に努める。第 40 条第 1 項に基づく市議会の専決事項でない限りにおいて、また、第 62 条第 1 項第 3 番から第 5 番に基づく副市長の責務である諸任務でない限りにおいて、OR は、当該市町村全体の利益を考慮して以下の諸事項を決定する。

1. 図書館、幼稚園、青少年交流センター、スポーツ施設、コミュニティセンター、墓地、その他同様の社会・文化関連の諸施設といった地区内の公共施設のうち、その意義が当該地区を越えない施設の維持・設備・利用。ただし学校を除く。
2. その意義が当該地区を越えない道路、通り、広場の改修、拡張、維持、修復といった諸作業の手順の確定。ただし街灯も含む。
3. 地区景観の保護や、その意義が本質的に当該地区を越えない地域の公園や緑地の維持、整備。
4. 当該地区内の諸団体、諸組織の支援。
5. 当該地区における郷土保護や慣習といった諸行事の支援、実行。
6. 現存する友好・姉妹関係の育成。
7. 当該地区の代表。

HSによって、固有の決定権に属するさらなる項目をORに委譲することができる。第62条第1項第6番が、対応する形で妥当する。

(2)ORは、自らの任務を遂行するのに必要な費用を利用することができる。それによって、HSの公布に関する市議会の権利は妨げられない。しかしながら、ORは、HSの審議の際に、この件に関する限りで時宜を得た形で聴聞を受けることができる。

(3)ORは、当該地区に関わる固有の、さらには委譲されたすべての重要な問題について、時宜を得た形で聴聞を受けることができる。とりわけ以下の諸事項については、市議会あるいは行政委員会の決定前に聴聞権 *Anhörungsrecht* が存する。

1. 当該地区における投資プランの計画と遂行。
2. 当該地区に関する土地利用計画 *Flächennutzungsplan* や建築法典に基づく諸規則の策定、変更、補足、廃止。
3. 当該地区における公共施設の建設、受注、本質的変更、撤去。
4. 道路、通り、広場の拡張、改修、命名、名称変更。
5. 当該地区内にある市町村有地の売却、賃貸。
6. 当該地区の境界変更。
7. 陪審員の推薦リストの提示、当該地区を担当する仲裁人の選挙

ORの要求があれば、副市長は、当該地区のための住民集会 *Einwohnerversammlung* を開催せねばならない。

(4)ORは、当該地区に関するあらゆる事項について、提案し、問題提起をし、異議を申し立てることができる。提案については、市町村の当該機関は、4ヶ月以内に決定しなければならない。上記の事項が市議会、行政委員会、議会内委員会で審議される際には、地区長と副代表は聴聞を受ける権利をもつ。

(5)ORの決定権 *Entscheidungsrecht* や聴聞権の範囲や内容については、地域の特別な事情によって必要な場合に限り、市議会における3分の2以上を要する議決を通じて、HSにおいて例外的に規定することができる。

**資料2 オスナブリュック市基本条例 Hauptsatzung(HS) der Stadt Osnabrück 第7条**

**第7条 地区評議会 OR**

(1)オスナブリュック市に合併されたアター、ダルム、グレテシュ、ヘレルン、リュストリンゲン、ナーネ、ピエ、フォクストウルプ、ズートハウゼンでは、OR が選出される。その際、ダルム、グレテシュ、リュストリンゲンは同じORを構成する。

メンバーの数はつぎのとおり。

・アター	13
・ダルム／グレテシュ／リュストリンゲン	13
・ヘレルン	13
・ナーネ	9
・ピエ	7
・フォクストウルプ	13
・ズートハウゼン	11

(2)当該地区に住むか、あるいは地区の全部ないし一部が自らの選挙区にかかっている市議会議員は、審議権を持った地区評議会の一員となる。

(3)オスナブリュック市議会の各時点で有効な解釈決議にもとづく現行の行政業務でない限りにおいて、また、NGO 第40条第1項にもとづく市議会の専権事項でない限りにおいて、OR に対して、同第55条第1項で示されている任務にくわえて、以下の事項についても固有の決定権に属する事項として委譲される。

1. 当該地区にある学校や老人ホームの維持・設備・利用。
2. 当該地区内の芸術の保全。
3. 市場。
4. 当該地区の事項に関する情報提供や文書化

(4)建設基本計画において、OR は、つぎのような場合に聴聞権を有する。

- a)建設法典第3条第1項にもとづく初期参加が行われる前。
- b)構想ならびに供覧に関する決議が行われる前。
- c)異議申し立てや問題提起に関する決議、また、確定ないし条例の決議が行われる前。

異議申し立てや問題提起がなく、閲覧に供せられた構想が変更なく決議された場合（確定ないし条例の決議）には、c)は行われない。

### 資料3 オスナブリュック市 BF 実施規程 Geschäftsordnung für die Bürgerforen in Osnabrück

※下線は、2001年3月17日に行われたワークショップの議論を踏まえて加筆・修正された箇所(山崎註)

#### a) 導入

BFでは、市民と、議会で代表権をもつ政党の全議員、行政の代表との間で、個々の計画やその他の地区に関するテーマについて対話が可能となる。この枠組みのなかで関心、要望、提案を述べることができる。個々の地区にあるBVや円卓会議とのできるだけ密接な協力関係が考慮される。議会と行政は、個々の地区における市の計画について情報を提供する。BFは市長が召集し、通常年に2回開かれる。

#### b) BFの地区分け(選挙区にもとづく) [略]

#### c) 広報活動

できる限り多くの市民にBFの開催について知ってもらうために、包括的な広報活動が行われる。さらに、個々の地区で活動する諸団体は、BFの開催について知らせを受ける。会議日程一覧や他のあらゆる情報は、各地域の信用金庫支店や地区集会所 Stadtteiltreffsで掲示されるとともに、インターネットで公開される。

#### d) 議題の申し出

議題の申し出は、文書あるいは電話を通じて、市民相談室 [略] あるいは議会担当室 [略] でいつでも可能である。市民は、BFの数週間前に、新聞を通じて、議題を行政に申し出るよう求められる。さらに、行政もまた、議題を提示することができる。

#### e) スケジュール

年に2回	会議日程一覧(場所、時間も含む)の提示
会議の遅くとも3週間前 (予定を合わせるため)	日刊紙(官報)やインターネットを通じて、議題について提案するよう要求
会議の2週間前	行政による議題の提示
会議の10日前	インターネットでの議題の公示、諸団体への案内送付、商店・飲食店・金融機関等における議題の掲示
会議の前の金曜日	日刊紙による時間・場所・議題の公示(官報)
会議後	議事録の作成、抄録・質問・提案を、行政、場合によっては議会の専門委員会へ伝達

#### f) 会議への参加

原則として、居住地にかかわらず、すべての市民にBFへの参加が認められる。各BFの最初の会議は、市長かその代理人が主宰する。以後の会議では、その都度冒頭で、会議を主宰する者が選ばれる。参加者が希望する場合に限り、行政は、この役目を果たす適切な(たとえば司会のための教育を受けた)協力者を提案する。市議会で代表権を持つ政党は、個々のBFにその都度代表者を送り込むことが求められる。市長あるいは部長、また、テーマによっては他のメンバーが行政を代表する。

### g)会議の進め方

会議は、19:30 から、BF が行われる各地区の学校、公民館 *Gemeindesäle*、飲食店で一各地区内で代わる代わる一開かれ、遅くとも 22 時に終了する。議長の選出の後、まず、「提案と要求」という議題が扱われる。つぎの議題は「対話による都市の発展」である。これは、ひとつは BF が行われる地区内の都市計画の発展に関する報告、もうひとつは前回の会議や他の短い報告で出されていた未解決の問題に関する行政の報告から成る。最後に、市民あるいは行政が申し出た個々の議題である。BF の成果については、行政がその都度議事録を作成する。市民から申し出があった議題については、BF における議論の後に一解決済みでない場合に限り一議会内の所轄の専門委員会で周知されるか、場合によってはさらに審議される。その他の要望や提案は行政に送られ、それについて行政は 4 週間以内に直接回答する。「提案と要求」という議題で扱うほど重要ではない、きわめて特殊な質問や提案については、指摘のためのメモが掲示される。市民への回答は、同様に、行政が 4 週間以内に直接行う。

### h)結果報告

1 年後には統計データを添えて議会で結果報告を行うことが求められるが、その裏づけのために、会議中に出席者に質問票が配布される。その進行と評価については、可能な場合外部の者によって行われる。