

# オスナブリュック市における地区評議会の廃止と 市民フォーラムの導入

——地域自治をめぐる考察——

山 崎 仁 朗

(2010 年 11 月 30 日受理)

## **Abolition of the Local Councils and Introduction of the Citizens Forums in Osnabrück in Germany**

——A Study of Local Autonomy——

YAMAZAKI Kimiaki

### 要約

ドイツのオスナブリュック市では、2005 年に地区評議会 (OR) が廃止され、2006 年から広聴制度としての市民フォーラム (BF) が導入された。同市の団体自治を侵害し、新しい形の市民参加に適合的でないというのが OR 廃止の理由だが、OR や BF の実態をみると、この理由は必ずしも説得的でない。他方、地区の課題に日常的、恒常的に取り組む住民組織として以前から市域全体で活動している市民団体は、OR の廃止と BF の導入に批判的である。この事例は、3 度の「大合併」を経た日本において、今後、地域自治を重層的に構想することの重要性を示唆している。

キーワード：オスナブリュック市、地区評議会、市民フォーラム、市民団体、地域自治

**Abstract**

In Osnabrück in Germany the Local Councils (Ortsräte) were abolished in 2005 and the Citizens Forums (Bürgerforen) were introduced as a public hearing system in 2006. The abolition of the Local Councils was allegedly caused by their threat to the self-government of the municipality and their inadequacy to a new way of citizens participation. But considering actual functions of the Local Councils and the Citizens Forums, this argument is not so persuasive. On the other hand the Citizens Associations (Bürgervereine), which are community-based organizations and engaged usually and constantly in communal affairs, exist across the whole area in the city and criticize the abolition of the Local Councils and the introduction of the Citizens Forums. This case of Osnabrück suggests that we should design a multi-layered local autonomy system in Japan where three nationwide mergers of municipalities have already been experienced.

Keywords: Osnabrück in Germany, Local Council (Ortsrat), Citizens Forum (Bürgerforum), Citizens Association (Bürgerverein), local autonomy

## I 問題の所在

日本では、2004年に地方自治法が改正され、新たに地域自治区に関する規定が設けられた(第202条の4)。この地方自治法に基づく地域自治区<sup>1)</sup>は、①合併とはかか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、自治体が条例により自由に決定できること(したがって、たとえば小学校区を地域自治区とすることも可能)、③「地域自治区の区域に係る重要事項」の内容も、自治体の判断にゆだねられていること(したがって、実質的にかなりの権限を与えることも可能)から、自治体内分権を可能にする制度的な枠組みとして、大きな可能性を秘めている。もっとも、この地域自治区の制度化に対しては、「平成の大合併」による小規模自治体の消滅の埋め合わせに過ぎないという批判がしばしば聞かれる。さらには、自治体政府に対する住民による民主的統制という意味での住民自治を希薄化させるという理由から、地域自治という考え方それ自体に否定的な議論もある。しかし、「明治の大合併」や「昭和の大合併」の際には、合併された元の自治体(あるいは「自治村落」<sup>2)</sup>)レベルの自治をどう保証するかという発想自体が無かったこと<sup>3)</sup>、また、今日では、住民もまた、ある種の「団体自治」<sup>4)</sup>の担い手として期待されていることを考えるならば、上記の批判的な議論も一面的であろう。

ところが、現実には、地域自治区制度の導入は、あまり進んでいない。総務省によ

れば、2005年7月1日現在で、地方自治法に基づく地域自治区を設置した自治体は、まだ15自治体に過ぎない。制度ができて間もないこともあるが、日本では自治体内分権をいままで経験してこなかったことから、自治体レベルの自治とは別に、住民もまたある種の「団体自治」を担うという地域自治の考え方や、地域自治を促すための制度のあり方について、制度を設計する側にも、また、実際に地域自治を担う住民の側にも、まだ十分な理解がないためと思われる。くわえて、いままで3度も「大合併」を経験してきたことから、仮に「平成の大合併」前の自治体レベルに地域自治区を導入したとしても、その区域自体がすでに大きすぎて、住民による地域自治を促すことには必ずしもつながらないという実際上の理由もある。

では、日本において地域自治の研究は、どこまで進んでいるか。管見では、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』が、現段階では最も包括的な検討を加えている。とりわけ、地域自治の仕組みについて、「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、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」Aタイプと、「基礎自治体における都市内分権、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」Bタイプとに類型化したことが注目される（同:iii-iv）。同書によれば、「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能を有する『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なる」（同:244）。このように、同書では、AタイプとBタイプの機能上の差異は示されたが、両者の関係については論じられていない。

このBタイプの「制約」に関して、筆者は、Bタイプのひとつであるドイツの地域協議会（都市末端代議機構）<sup>5)</sup>の事例を引用しながら、かつて、つぎのようなジレンマを指摘した。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、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）。つまり、「政府」としての制度化は、現実には、住民に身近という

意味での「近隣」性とは相いれないことが多いのである。

この事実を踏まえて、筆者は、地域自治の仕組みをどう制度化するかは自治体の規模との関係で決まるのではないかと想定し、つぎのような「規模仮説」を考えてみた（山崎 2005:142）。基礎自治体は、本来は「主体的な住民自治活動」と「民主的正統性」とをともに保証する制度であるべきであり、地域コミュニティとほぼ同程度の小規模の基礎自治体ならば、この両者がともに保証されて、地域自治の仕組みを別途設ける必要はない。だが、基礎自治体の規模が大きくなるにつれ、まずは、「主体的な住民自治活動」を保証する仕組み（A タイプ）が別途必要になり、さらに規模が大きくなると、加えて「民主的正統性」を備える仕組み（B タイプ）もまた別途必要になる。この「規模仮説」に立てば、3 度の「大合併」を経た日本の場合、基礎自治体の多くはかなり大規模になっているから、A タイプと B タイプの重層的な配置が基本的に求められ、両者の関係が問われることになる<sup>6)</sup>。もちろん、この「規模仮説」は、「規模」の基準ひとつ取ってもいまだ曖昧であり、今後多くの検証作業が必要である。

その検証のための素材として、本稿で取り上げるオスナブリュック市の事例は非常に興味深い。同市の人口は、2009 年末現在で 16 万人強であり<sup>7)</sup>、少なくとも日本での常識的な見方からすれば大都市とは言えないだろう<sup>8)</sup>。その限りで、上記の「規模仮説」に照らして言えば、「A タイプは必要だが B タイプは不要」という類型に該当しそうである。詳しくは後で述べるが、事実、オスナブリュック市には、A タイプに相当する市民団体 *Bürgerverein*（以下 BV と略記）はいまでも全市に存在するが、B タイプに相当する地区評議会 *Ortsrat*（以下 OR と略記）<sup>9)</sup> は 2006 年に廃止された。だが、拙稿（2005）で詳しく述べたように、オスナブリュック市議会は、2001 年の時点では、それまで同市の周辺部にのみ存在した OR を全市に導入することを決定していた<sup>10)</sup>。つまり、B タイプの本格的な導入を目指した。それだけではない。一転して OR の廃止が決まった後には、A タイプの BV が、地域自治の担い手として、より重要な位置を与えられたわけではなく<sup>11)</sup>、市民フォーラム *Bürgerforum*（以下 BF と略記）という種々の広聴制度が、いわば第 3 の仕組みとして導入されたのである。

こうして最終的に OR の廃止に至るまで、どのような議論が展開されたのか。また、OR を部分的に代替する仕組みとして、全市に現存する BV ではなく、なぜ BF という新たな仕組みが導入されなければならなかったのか。そして、実際に、BV や BF はどのように機能しているのか。これらの疑問を実証的に解明することで、「規模仮説」の妥当性を検証するだけでなく、地域自治を促すための制度のあり方、さらには、地域自治の本質について、ある程度一般化可能な洞察を引き出すことが期待できよう。

以下では、オスナブリュック市の地域社会の概要を簡潔に示したうえで（Ⅱ）、OR の廃止と BF の導入に至った経緯について、とくに上記の拙稿では扱うことができな

かった、OR の全市導入から一転して廃止へと向かう過程を中心に論じる (Ⅲ)。そのうえで、OR が最終的に廃止された理由を整理、分析し (Ⅳ)、翻って、BF (Ⅴ) や BV (Ⅵ) の実態を検討する。最後に、以上の分析をふまえた総括的な考察を行い、この事例からどのような知見を得ることができるかを確認する (Ⅶ)。

## Ⅱ オスナブリュック市の地域社会

表1 オスナブリュック市の地区 (2009年12月31日現在)

地区名	人口(人)	面積(km <sup>2</sup> )	密度(人/km <sup>2</sup> )
① 都心地区	8,232	1.66	4,959
② ウェストシュタット・ウェスターベルク	17,329	8.02	2,161
③ エヴァースブルク・ハーフェン	10,152	7.04	1,442
④ ゴネンヒューゲル・ハステ・ドーフ・スハイデ	22,788	15.67	1,454
⑤ ガルトラーゲ・シンケル・ウイ・ウキントラント・シンケル東	24,999	9.46	2,643
⑥ フレダー・シェーラーベルク	16,421	7.00	2,346
⑦ カルクヒューゲル・ヴュステ	19,950	5.72	3,488
⑧ スートハウゼン	4,601	4.45	1,034
⑨ ヘルルン	6,814	12.13	562
⑩ アター	4,192	10.74	390
⑪ ピエ	3,155	7.55	418
⑫ ダルム・グレテシュ・リュストリンゲン	7,449	14.16	526
⑬ フォルクストウルフ	6,987	11.31	618
⑭ ナーネ	2,259	4.88	463
市全体	155,328	119.79	1,297

注: この14地区は、現行のBFの地域割である。

オスナブリュック市は、ドイツ北西部に位置するニーダーザクセン州の人口第3位の都市である<sup>1 2)</sup>。市内は、1970年代の区域改革<sup>1 3)</sup>によってオスナブリュック市に合併され、ORが導入された地域(表1の⑧~⑭。以下「周辺部」)

と、それ以前からオスナブリュック市に属し、ORが存在しなかった地域(同①~⑦。以下「中心部」)に大別できる。2009年末現在の人口は16万人強で、ここ20年ほどは、ほぼすべての地区で同様に微減傾向にある。

表2 オスナブリュック市のBV

名称	設立年	表1との対応
1 BV zu Osnabrück von 1880 e.V.	1880	①②④⑤
2 BV Nord-West e.V.	1956	①②③
3 BV Katharinviertel e.V.	?	②
4 BV Eversburg e.V.	1906	③⑩
5 BV Haste e.V.	1951	④
6 BV Nord-Ost e.V.	?	④
7 BV Schinkel von 1912 e.V.	1912	⑤
8 BV Schinkel-Ost	1953	⑤
9 BV Neustadt e.V.	1906	①⑥⑦
10 BV Wüste e.V.	1984	⑦
11 BV Sutthausen e.V.	1974	⑧
12 BV Hellern e.V.	?	⑨
13 Bürgerforum für Umwelt und Soziales Atter e.V.	?	⑩
14 BV Gretesch/Lüstringen/Darum e.V.	?	⑫
15 BV Voxtrup e.V.	1973	⑬
16 BV Nahne e.V.	?	⑭

注: e.V.:eingetragener Verein(登録団体)

人口や密度の違いが示すように、旧村に由来する「周辺部」は、一部に新しい住宅団地や工業団地が立地しているものの、いまでも農村的な景観をかなり残し、地域コミュニティが比較的維持されている。このことが、BVの地域割にも反映されている(表

2)。「周辺部」では、ピエ地区を除いた各地区にBVが組織されているのに対して、「中心部」では、BVの地理的な範囲が、地区と対応しない場合が多い。このことは、「中

心部」において、地域コミュニティが相対的にゆらいでいることを意味する<sup>14)</sup>。

### Ⅲ ORの廃止とBFの導入へ

では、「周辺部」にのみ存在したORが廃止され、代わって、BVではなく、BFという新しい仕組みが全市に導入されて今日に至るまでの経緯をまとめてみる。このうち、オスナブリュック市議会による1999年のOR廃止決議から、2001年に一転し、いったんはORの全市導入が決議されるまでの過程については、すでに拙稿(2005)で詳しく論じたので、ここでは、その後の経緯に限定して記述する<sup>15)</sup>。

2004年11月16日、地元紙である新オスナブリュック新聞が、つぎの改選時期である2006年秋から全市に導入されることが決まっていたはずの「ORが廃止リストに載っている」というスクープを掲載し、大騒ぎとなる<sup>16)</sup>。さっそく複数のORが反対決議を挙げたが、同年12月7日の市議会で、当時の市長<sup>17)</sup>は、ORの廃止とBFの導入を再度提案した。その提案書では、上述の記事と同様、まずは、ORの運営費用がかさむことが廃止の理由に挙げられているもの<sup>18)</sup>、「くわえて行政が懸念するのは、複雑かつ何層もの決定プロセスによって、とりわけ都市開発や都市計画といった分野で、困難さが増し、より時間がかかり、費用も増し、ますます非効率になりかねないということである」というその後の一文にこそ、注目すべきだろう。なぜなら、今回の提案では、都市開発・市民参加局が作成した「オスナブリュック市における市民参加」という見出しの資料<sup>19)</sup>が、新たに添付されたからである。

同資料は、冒頭で、「自治体の収入が停滞・低下することで、都市開発とそれに伴う優先順位の設定上の重要な問題に関して、市民の合意を得ることが必要になっている」との認識を示したうえで、一方で「より高度の責任を再び担うこと」を市民に求めつつ、他方で都市開発・市民参加局が「全市的な意義をもつ参加を実現」するとしている。そして、民間の調査機関の力を借りて、2002年に同市で行われたすべての市民参加プロジェクトを検証した結果、行政側の最も重要な動機が「参加の動員」にあることを確認し、「目的集団」によるプロジェクトの促進を提案している。つまり、同資料は、厳しい財政状況により都市開発の優先順位をつけざるを得ない状況を理解せよと市民に訴え、そのうえで、ともすれば個別の地区の利害に固執し、議会の決定や行政を遅らせるようなORではなく、全市的な視野に立った行政施策の促進に適合的な新しい「市民参加」(あるいは「動員」)の仕組み、すなわち、「必要に応じて柔軟に利用される」(上記の「提案書」の一節)BFを導入すべきだと主張しているのである。

これに対して、当然ながら、すべてのORが反対決議を挙げた(表3)。そもそも民主主義はコストがかかるものである。市民から遠く、「中心部」の利害を代表しがちな

表3 OR廃止案に対するOR側の対応(2005年1月~2月)

	採決日と賛否の状況		委員構成(当時)
ヘルレン	1月19日	反対6、保留6	CDU:5、SPD:6、Grüne:1、FDP:1
ダルム・グレテシュ・リュストリンゲン	1月27日	反対10	CDU:4、SPD:7、FDP:2
アター	2月2日	反対13	CDU:4、SPD:7、Grüne:1、UWG:1
フォクストゥルプ	2月8日	反対13	CDU:6、SPD:5、UWG:2
ナーネ	2月9日	反対6、賛成1	CDU:6、SPD:3
ピエ	2月10日	反対5、保留2	CDU:5、SPD:2
ズートハウゼン	2月17日	反対11	CDU:6、SPD:4、Grüne:1

注: CDU:キリスト教民主同盟、SPD:社会民主党、Grüne:緑の党、FDP:自由民主党、UWG: 無党派の有権者団体

市議会に対して、地方自治法で保証された権限を根拠に、地区内のさまざまな課題に取り組んで成果をあげてきた OR が無くなれば、住民の間に政治的な無関心が広がりかねない。反対理由を要約すれば、おおよそ以上のようなになる。そこには、委員の所属政党による意見の違いはみられない。ただし、たとえばピエ地区で、「プロジェクトやテーマに関わる、市民参加の現代的な形態」や「地区を越えた政治」の必要性など、行政側と同じ趣旨の発言が一部であったことにも注意する必要がある。また、BV の連合組織の代表(当時)は、地元紙とのインタビューのなかで、「OR が無くても市民に近い政治は可能」であり、むしろ「既存の市民組織を強化すべき」と述べた(同紙 2月 17 日付)。しかし、その 2 日後には、「OR の廃止について BV は意見が一致していない」という見出しの記事がさっそく掲載され、そのなかで 2 つの BV の代表が、むしろ OR を存続すべきと述べる<sup>20)</sup> など、BV 側の態度はさまざまだった。

こうしたなか、2月 24 日には、フォクストゥルプ地区の有志が、すべての市民に呼びかけて、OR の廃止に反対する集会を開いた。ここで、反対運動が一気に高まるかと思われたが、当時 4 人いた SPD の OR 代表のうち、この集会に参加したのは 1 名のみだった。この点に象徴されるように、現実には、「周辺部」の意思を OR 廃止反対という形でまとめることすらできなかった。

そして、すべての会派で党議拘束がないまま、2005 年 3 月 15 日の市議会で、匿名投票が行われた結果、事前の予想を覆して、賛成 32、反対 18 という大差で、OR 廃止と BF の導入が可決された。つまり、OR の全市導入を主張していたはずの CDU でも、かなりの議員が賛成に回った。市民に近い政治が脅かされ、政治的な無関心が助長されるという反対意見に対して、「OR が代表する市民は全体の 4 分の 1 に過ぎない」、「市民の 2% しか政党に属していない以上、OR ではなく、テーマ型の参加機会が確保されるべきである」といった主張が力をもったようである。また、『中心部』では、地域が不明確になり、共通のアイデンティティもない」という意見も出された<sup>21)</sup>。

当然、この決議に対しては市民から反発があり、再びフォクストゥルプ地区の有志を中心に、市民請願が試みられた。しかし、請願の採択に必要な 12,000 をはるかに下回る 2,600 名の署名しか集まらず、実現しなかった。結局、2006 年の秋に OR が廃止

され、それに代わって BF が、「中心部」も含めて全部で 14 の地区に導入されて、現在に至っている。

#### IV OR はなぜ廃止されたか

こうして、OR は最終的に廃止された。以下、その理由を改めて整理し、検討してみる。

1999 年に OR 廃止案が出された当初から挙げられていたのは、コストがかかるという理由である。2004 年 12 月 7 日の市議会に提出された資料によれば、「中心部」も含めた市内 14 地区に OR が導入された場合にかかる年間費用は約 290,800 ユーロ<sup>22)</sup>、5 年ごとに行われる OR 委員選挙にかかる費用は約 61,400 ユーロと試算される。しかし、「民主主義はある程度コストがかかるものだ」という立場からすれば、この理由が説得的でないのは明らかである。また、「そもそも OR は合併後の移行措置として導入されたものであり、すでにその役割を終えている。それにもかかわらず、いまだ『周辺部』にのみ存在するのは不公平である」という理由も、しばしば挙げられた。これに対しては、「当初の移行措置としての役割を越えて、OR は地区レベルの自治に貢献してきた。その成果を継承・発展させるために、むしろ OR を全市に導入すべきだ」というのが、存続派の主張である。したがって、本質的な論点は、OR が果たしている機能は何か、それをどう評価するかということになる。この点に注意して廃止理由を整理してみると、以下の 2 点を指摘できる。

ひとつは、OR がオスナブリュック市の団体自治を侵害しているという理由である。OR は地方自治法に基づく仕組みであり、一定の決定権や聴聞権などが保証されている<sup>23)</sup>。これらの権限を根拠に地区固有の利害を OR が主張すれば、市議会や行政はこれに対応せざるを得ず、その結果、ともすれば全市的な意思決定や執行が妨げられる。行政の側からは、地区の利害を代表する OR は、全市的な視野を欠いた存在のように映る。また、議会内の与党からみれば、OR は、与党主導の意思決定を阻止するための野党の政治的な道具として利用されかねない。したがって、大都市ならばともかく、オスナブリュック市のような人口 16 万人強の規模の都市では、自治体内分権は不要である。こうした立論の背景には、ドイツでも都市間競争が激しくなり、全市的な視野に立った「市民参加」による「都市開発」を進めないと埋没しかねないという危機感がある。

もうひとつは、OR が新しい形の市民参加に適合的でないという理由である。OR の委員は、そのほとんどが政党に属しており、無党派で活動する市民の参加は、事実上、制限される。また、今日では、地域コミュニティの福祉の向上を目的とした活動とい



うよりは、地域にとらわれずに、自らが関心をもつ個別のテーマについて限定的に活動する市民が増えており、むしろ、このような人たちの参加をこそ促すべきである。こうした立論の背景にあるのは、とりわけ「中心部」で地域コミュニティが衰退したという認識である<sup>24)</sup>。事実、「中心部」では OR の候補者を擁立できず、このことが OR 廃止の大きな原因となったことは、既に述べた。

では、この2つの廃止理由は果たして妥当だろうか。

第1の理由に対しては、「周辺部」の利害は市議会で蔑ろにされがちであり、これをチェックする機能を OR は果たしていると主張される。あるいは、OR が廃止されれば政治に関心を持たなくなる市民が増えるといった反論も出された。つまり、廃止派は自治体レベルの自治、存続派は地区レベルの自治を重視していることになる。確かに、後者が前者を脅かすほど強大であれば、また、地区住民が全市的な利害をまったく考慮していないならば問題だが、地区レベルの自治をある程度制度的に保証すること自体は、何ら不当な要求ではないだろう。事実、たとえば、同じニーダーザクセン州に属し、オスナブリュック市よりも規模が小さい、人口約 102,600 人のザルツギッター市では、いまだ全市に7つの OR が設置されている。したがって、オスナブリュック市ほどの規模の都市では、自治体レベルの自治を侵害するという欠点の方が大きいがゆえに、OR のような地域協議会(Bタイプ)は不要であるという主張は、根拠が弱い。都市間競争に勝ち抜くという全市的な利害を一面的に強調し、これに適合的な「市民参加」のみを認めることで、地区レベルの自治が空洞化し、かえってオスナブリュック市全体の活力が低下することがないかどうか、検証されなければならない。

第2の理由に対しては、市議会よりも OR の方が、一般市民の参加率や投票率が高いという事実が指摘されるとともに、OR の会議は原則として公開であり、そこでは誰もが発言できる<sup>25)</sup>と反論される。当然ながら、OR の会議で、テーマ型の組織が排除されることはない。つまり、OR のような地域コミュニティの存在を前提にした地縁型の仕組みと、テーマ型の組織とは、排他的な関係になっていない。したがって、OR が新しい形の市民参加に適合的でないという主張もまた、必ずしも妥当ではない。問題は、地域コミュニティが衰退したとされる「中心部」において、テーマ型の市民参加を促す仕組みとして BF が機能しているかどうか、また、地縁型の市民参加は本当に不要と言えるかどうかであろう。

このような問題意識を踏まえて、以下では、BF と BV の実態を明らかにすることで、OR 廃止の妥当性を検証してみたい。

## V BF の実態

BF は、2007 年から計 14 地区で本格的に実施されている<sup>26)</sup>。地区ごとに年に 2 回開催され、市長あるいはその代理が司会を務める。予め公募された議題のほか、行政が策定した開発計画について議論する「対話による都市開発 Stadtentwicklung im Dialog」という時間も設けられる。また、その場で市民から「提案と要望」も受けつける。原則として、当該地区の住民だけでなく誰でも参加でき、当該地区選出の市議員や、当日話し合われる議題に関係がある行政部局の代表者も同席する<sup>27)</sup>。

では、BF の実態を検証してみよう<sup>28)</sup>。

表4 BFの出席者数推移(2007-2009年)

	07年①	07年②	08年①	08年②	09年①	09年②	出席率(%)
① 都心地区	70	30	25	—	30	15	0.18
② ウェストシュタット・ウェスターベルク	100	45	45	50	60	35	0.20
③ エウアースブルク・ハーフェン	130	100	60	90	90	90	0.88
④ ゴンネンヒューゲル・ハステ・ドーフ・デスハイテ	130	60	35	—	120	70	0.27
⑤ ガルラーゲ・シンケル・ウイ・ウキントラント・シンケル東	55	70	25	40	40	50	0.20
⑥ フレダー・シェーラーベルク	130	50	25	30	40	35	0.21
⑦ カルクヒューゲル・ウグステ	75	45	70	—	80	50	0.25
「中心部」計	690	400	285	210	460	345	0.29
⑧ スートハウゼン	70	70	60	90	60	25	0.53
⑨ ヘレルン	45	100	20	30	25	30	0.44
⑩ アター	65	45	35	40	35	20	0.50
⑪ ビエ	50	50	30	90	80	90	2.78
⑫ ダルム・グレートシュ・リュストリンゲン	80	45	70	45	35	30	0.40
⑬ フォルクストゥルプ <sup>2)</sup>	70	70	45	45	60	75	1.07
⑭ ナーネ	30	30	35	35	20	30	1.35
「周辺部」計	410	410	295	375	315	300	0.85
合計	1,100	810	580	585	775	645	0.42

※①④⑦では、2008年の2回目は開催されなかった(表5も同じ)。

※出席率は、2009年2回目の出席者数を、同時点の各地区の人口で割ったもの。

2009 年までの 3 年間における BF の出席者数 (表 4) をみてみると、おおむね減少傾向にある。とりわけ「中心部」では、2009 年の 2 回目の BF の出席者数 (345 人) は、2007 年の 1 回目 (690 人) のちょうど半数である。2009 年の 2 回目の「出席率」をみてみても、「中心部」は「周辺部」よりもおおむね低い。もっとも、「中心部」の人口は「周辺部」の 3 倍以上であることを考えれば、「出席率」の低さは当然とも言える。事実、出席者の絶対数では「中心部」が「周辺部」を上回っている。また、たとえば④地区の 2009 年の 1 回目 (120 人) のように、住民の関心が高いテーマについて話し合われる際には<sup>29)</sup>、当然ながら出席者が多くなる。これらを考慮しなければならぬが、BF が導入された経緯からすれば、「中心部」における出席者数の伸び悩みは、やはり気になる点である<sup>30)</sup>。

「議題数」の推移 (表 5) は、地区によって傾向がさまざまだが、②地区や⑨地区のように、大きく数を減らしている地区もある。このうち⑨地区では、実は、2007 年の 1 回目 (19 件) のすべて、また、同年の 2 回目 (19 件) のうち 7 件が、個人や団体ではなく、政党からの提案による議題だった。推測の域を出ないが、同地区におけるその後の「議題数」の極端な減少は、いままで地区の自治を担ってきた政党に属する

表5 BFの「議題数」推移(2007-2009年)

	07年①	07年②	08年①	08年②	09年①	09年②
① 都心地区	20	15	17	—	7	13
② ウェストシュタット・ウェスターベルク	13	11	10	3	4	3
③ エウアースブルク・ハーフェン	25	17	7	14	12	10
④ ゴネンヒューゲル・ハステド・デーヌハイテ	14	12	8	—	9	17
⑤ ガルトラーゲ・シンケル・ヴァイクントラント・シンケル東	16	13	14	15	12	13
⑥ フレダム・シェーラーベルク	15	13	2	7	10	7
⑦ カルクヒューゲル・ヴュステ	8	8	11	—	3	16
「中心部」計	111	89	69	39	57	79
⑧ スートハウゼン	14	17	9	12	12	4
⑨ ヘレルン	19	19	0	3	2	3
⑩ アター	14	18	12	9	6	9
⑪ ヒエ	2	15	10	13	14	11
⑫ ダルム・グレテシュ・リュストリンゲン	14	4	12	6	2	8
⑬ フォルクストゥルプ	7	11	2	8	5	4
⑭ ナーネ	12	12	6	10	7	7
「周辺部」計	82	96	51	61	48	46
合計	193	185	120	100	105	125

※「議題数」:個人・団体・政党など(行政ではなく)市民から事前に提案があった議題の数。

人たちが、BF から距離をとった結果かもしれない<sup>31)</sup>。これとは反対に、「中心部」では、議題のほぼすべてが個人や団体からの提案である。この限りでは、「テーマ型」などの新しい市民参加を促していると言えるかもしれない。

現在、BF を1人で担当している議会事務局のD氏によれば、市民からの「提案と要望」の半数は、交通規制や標識の設置などの交通に関する事柄である。その他は、道路の修繕や街路灯の設置などの都市基盤整備に関する事柄、植樹や遊び場の設置などの生活環境改善に関する事柄、ごみや道路清掃などの都市美化に関する事柄がそれぞれ1割程度である。つまり、そのほとんどが地区内の個別的な事柄と言える。そして、これらの「提案と要望」の実現率は約50%で、実現しない場合の理由は、財政措置ができない、行政に権限が無い、他の地区やグループとの公平性を欠くなどである。

また、こうしたBFの活動を評価するための作業チームが行政のなかに設けられ、その検討結果が、すでに2008年7月8日の市議会に提出されている。これによると、BFの評価できる点としては、(1)当該地区の懸案事項(とりわけ交通計画や建築行為)について、市民に情報を提供する、(2)「対話による都市開発」を通じて、当該地区に対する措置を市民に理解してもらい、(3)議会や行政が、全市的なテーマについて市民と対話するという3点が挙げられている。「この3点はORでも可能だったのではないか」という筆者の問いに対して、かつてBFを担当していた議会事務局のA氏は、「(1)と(2)はそうかもしれないが、(3)は違う。選ばれた委員ではなく一般の市民が行政職員や議員と議論できることが、ORとの最大の違いであり、この点が最も重要だ」と回答した。また、BFの課題としては、技術的なことも含めて9点が挙げられているが、そのなかで「何回にもわたる議題の提出」と「市民の期待圧力の高さ」が注目される。前者は、同じ市民が同じ事柄を何度も提出することにどう対処するかという課題であ

り、後者は、「BF ではすべての事柄が迅速に処理され、要求が実現される」という市民の過大な期待にどう対処するかという課題である。前者については、「原則 2 回まで」と実施規程に明記されることになり、後者については、BF の可能性と限界について、司会者が会議の冒頭でその都度、確認することになった<sup>32)</sup>。

もちろん、本格実施からまだ 3 年あまりであり、現段階で、BF の評価について断言はできない。このことを確認したうえで、あえて言及すれば、なぜ OR に代わって BF が導入されなければならなかったかという疑問に対する答えは、BF の現状からは、いまだ明確に読み取ることができない。

たしかに、OR と比べて開催頻度が減ったこと、そもそも BF は本質的に広聴制度であることから、議会の意思決定や行政の執行は、以前と比べてスムーズになったかもしれない。しかし、BF での議題は、ある意味で当然ながら、地区内の個別利害に関することがほとんどであり、「全市的なテーマ」が扱われるのは、むしろまれである。そうだとすると、とりわけかつて OR が存在した「周辺部」の住民は、ORの方が望ましいと考えても不思議ではない。事実、「BF は年に 2 回しか開催されないので、行政には直接要求したほうが早い」、あるいは、「BF で話し合ったことが、その後どうなるのかわからない」という意見も聞かれた<sup>33)</sup>。オスナブリュック市の団体自治をやや一面的に強調したことのマイナス面が、少しずつ出始めているのかもしれない。

他方、OR が存在したことがない「中心部」では、「テーマ型」の市民参加が実現しているとみられなくもない。だが、出席者の数は伸び悩んでいる。上述の A 氏は、聴き取り調査のなかで、「出席者が少ないということは、住民が満足しているとみるべきだ」と述べたが、これは明らかに、行政側からの一面的な見方だろう。BF に批判的な上記の意見や、「検討結果」で指摘された課題を踏まえるならば、当初 BF に抱いていた期待が必ずしも満たされないことで、BF の有効性に対する疑問が、「中心部」でも広がりつつあるのかもしれない。

おそらくいちばんの問題点は、BF という広聴制度のなかには、住民が地区の課題に日常的かつ恒常的に取り組む仕組みが含まれていないという点である。年に 2 回開催の BF という場で、地区の住民が納得のいくまで議論を行うのは、明らかに限界がある。むしろ、BF は、住民による日常的かつ恒常的な活動を基盤としてこそ、その有効性を発揮できるだろう<sup>34)</sup>。その際にカギを握ると思われるのが、BV の存在である。以下、節を改めて、BV の実態を検証してみたい。

## VI BV の実態

そもそも BV とは何か。BV について、おそらく唯一包括的に論じたファウストによ

れば、「BV とは、きわめて地域的に限定されてはいるが、内容的に包括的な活動領域を備えた団体であり、特定の政党の綱領に同一化することなく、そのメンバーのみならず、当該地区の、さらには自治体内のすべての市民の利害を、利己的ではなく継続的に代表することを目的として、規約にしたがって、議会以前の場において地域政治に影響力を行使する団体である」(Faust 1981:103)。つまり、BV とは、いわゆる「市民団体」一般を指すのではなく、地域性と機能的な包括性をもつこと、また、基本的に当該地区の住民の福祉 *Gemeinwohl* の向上を目指して、党派や宗派を超えて *überparteilich und überkonfessionell* 住民の利害を代表することを特徴とする任意組織である。この限りで、日本の町内会・自治会と同じ性格をもつ地域住民組織と言っている<sup>35)</sup>。

すでに述べたように、オスナブリュック市には、全市にわたって 16 の BV がある(表 2)。現存する最も古い BV は 1880 年に設立された。おおむね「中心部」の BV は相対的に古く、「周辺部」では、オスナブリュック市に合併された後に設立された BV が多いようである。1951 年に設立された BV の連合組織 *Arbeitsgemeinschaft der Osnabrücker Bürgervereine* (以下 AGBV と略記) は、2000 年に活動の休止を宣言したが、2007 年に再開した。

以下、BV *Sutthausen* の事例をみる<sup>36)</sup>。ズートハウゼン地区は、「周辺部」の他の地区よりも若干早い 1970 年にオスナブリュック市に合併され、それと同時に OR が設立されたのだが、「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、1974 年に BV が設立された」(F 氏)。つまり、この時期に BV が設立されたのは、移行措置とみられていた OR が廃止されれば、同地区を代表する組織が無くなってしまふという危機感からだった。設立時から変わらぬ同 BV の規約の第 1 条には、「本団体の目的は、ズートハウゼン地区の市民の結束を維持し、地域内のあらゆる利害や文化を促すことである。本団体は、党派や宗派を超えて活動する。経済的な目的は追求せず、公益的な活動を行う」とある。

同 BV の会員数は現在約 350 名で、微増を続けている。2009 年末の同地区の人口は約 4,600 人、世帯数は約 2,100 だから<sup>37)</sup>、個人ベースでみた場合 8%弱、世帯ベースでみた場合 17%弱の加入率となる<sup>38)</sup>。地区内の他団体<sup>39)</sup>との重複加入もかなりあり、同地区選出の市議も会員である<sup>40)</sup>。「BV は地区の全体 *Gesamtheit* を問題にするのであり、住民をつなぐ存在だ。会員だけでなく、すべての住民のための活動を行う」とのことである。会費は 1 人あたり年間 7 ユーロと僅かだが、「規約にあるように、経済的な活動を行うわけではないから、まったく問題ない」。

役員は 10 名で、少なくとも 2 カ月に 1 回、地区内の居酒屋で役員会を開いている。他に総会が年 1 回開かれる。活動に積極的に参加する会員は 50 名程度とのことである。

ここ 10 年ほどは各種の親睦行事に力を入れており、以前から行われている夏祭り Sommerfest のほか、Sutthausen Mahlzeit と称するダンスや寸劇、食事を楽しむ催しは 1999 年から、クリスマス市は 2001 年から始まった。「これらの活動には、すべての団体を巻き込んでいる。多くの接触が生まれるように努めている」。この他、障害者のための活動、学校や幼稚園の支援をするためのバザーの開催や寄付など、社会貢献活動も行う。会報の発行は不定期だが、地区内の全戸に配布される。会員に若い人が少ないのが課題だが、「これは、BV だけでなく、すべての団体活動に言えることである」。

このように、BV Sutthausen は、BV の基本的な特徴を備えている。地域の住民を結びつけ、地域全体の福祉の向上をめざす社会的な活動が中心だが、地元選出の市議との連携も密接であり、「地域の代弁者 Sprachrohr」として、広い意味での政治的な活動も行っている。したがって「BF は必要ない」。上述のように、年に 2 回しか開催されない BF よりも、BV という立場で、あるいは地元選出の市議や AGBV を通じて行政とかけあった方が、話が早く、有効だからである<sup>41)</sup>。「OR の廃止後、BV は重要性を増している。〔地区内の〕個々の団体はそれぞれの課題に個別に取り組むが、BV は包括的 umfassend な活動をするからだ」とのことである。

2007 年に復活した AGBV についても、簡単に触れておく<sup>42)</sup>。「地域課題の解決に際して、協働を目指して、すべての市民の利害を促進すること」、そのための具体的な活動として「市議会や行政への意見表明や提案」と規約にあるように、AGBV の主な役割は、BV の連合組織として<sup>43)</sup>、とりわけ全市レベルの今日的な課題について、政治的な働きかけをすることにある。3 名の理事が、年に 4~5 回、市役所の一室で会議を開いている。年に 1 回、総会も開かれる。現在主に取り組んでいるのは、図書館分館の廃止問題や、トラックなどの通過交通の問題である。1999 年まで定期的に刊行していた広報紙は、「地区ごとに広報紙があり、屋上屋を架すことになる」という理由で、再開の見込みはない。

AGBV が復活した理由は定かではないが、「BV Neustadt の代表が、AGBV の代表になることを勧めてくれた」とのことである<sup>44)</sup>。Ⅲで述べたように、前任の AGBV の代表が OR に否定的だったのに対して、現代表の G 氏は、「OR が廃止されたのは残念だし、BV がその代わりになれなかったのも残念だ」と発言した。また、「BV の領域と BF の開催領域はずれている。しかも、BF は年に 2 回しか開催されない。それならば、BV の活動のなかで行政とかけあった方が、物事が早く処理される」とも述べ、上述の B 氏と同様に、BF にも否定的である。これらの発言から考えると、BV の担い手たちの中にも存在した OR 廃止反対派に後押しされて、その機能に疑問がある BF を是正する、あるいはそれに取って代わることを目指して、AGBV が復活したとみることもできよう<sup>45)</sup>。

まだ復活して間もないので、AGBVの可能性は、現段階では未知数である。しかし、「BFでは、たとえば樹木の伐採や学校の閉鎖など、個々のテーマが扱われるが、これらが単発で議論されるだけで、それ以上の展開がない。これを発展させるのが、BVの役割かもしれない」というG氏の指摘は、BFの本質的な問題点と、BVの可能性を示唆している。

## Ⅶ 考察

ORは、オスナブリュック市の団体自治を侵害しているという理由で、また、新しい形の市民参加に適合的でないという理由で廃止された。前者の背景にあるのが、全市的な視野に立った「市民参加」による「都市開発」を促進しないと、都市間競争に敗れてしまうという危機感であり、後者の背景にあるのが、とりわけ「中心部」における地域コミュニティの衰退である。

しかし、この衰退現象を踏まえて導入されたはずのBFについては、むしろ「中心部」で、出席者数の減少が顕著である。確かに、「テーマ型」の市民参加を促しているようにも見えるが、「中心部」においても、その意義が地区に限定されるテーマが多く、「全市的なテーマ」が扱われることは、むしろまれである。1地区あたり年に2回しか開催されないこと、「提案と要望」の実現率が必ずしも高くなく、審議結果が実行に移されるという感覚が得にくいこと、現実化はともかく、懸案事項の継続的な審議すら保証されていないことなどから、BFという仕組みそれ自体の有効性について、疑問の念が出始めているのかもしれない。

また、オスナブリュック市ほどの規模の都市であっても、ORのようなBタイプの仕組みを維持しているところはかなりあり、地区レベルの「団体自治」の保証が、自治体レベルの団体自治を必然的に危うくするとまでは言えない。この限りで、「規模仮説」は修正が必要である。むしろ、地区レベルの自治についての、首長をはじめとする自治体行政の姿勢がカギを握るだろう。オスナブリュック市において、BVが、廃止されたORの位置を占めることができていないのも、首長や行政が地区レベルの自治を軽視していることが主な原因と考えられる。もちろん、AタイプのBVとBタイプのORとでは性格が異なり、BVがORに完全に取って代わることはあり得ない。だが、事実、ズートハウゼン地区では、ORの廃止後にBVの重要性が高まっているという意見が聴かれた。そもそも同地区でBVが設立されたのは、ORが廃止されれば地区を代表する組織が無くなってしまうという危機感からだった<sup>46)</sup>。そうだとすると、ORのようなBタイプとは別に、住民が地区の課題に日常的かつ恒常的に取り組むAタイプのBVを、行政が制度的に支援する仕組みが考えられていい<sup>47)</sup>。オスナブリュック市

の場合、OR の代替物として BF が位置づけられてしまったところに、問題がある。BF のような広聴制度は、BV のような地域住民組織を基盤にしてこそ、その有効性が発揮できるはずなのである。

では、今後の日本の地域自治を考えるときに、オスナブリュック市の事例から何を学ぶことができるか。すでに3度の「大合併」を経験している日本では、ドイツ以上に、「コミュニティの制度化」について、より細かい制度設計が求められよう。まず言えることとして、「平成の大合併」はもちろん、「昭和の大合併」の前まで独立した自治体だった地域については、かなり規模が小さくても、B タイプの導入が考えられている。B タイプは、自治体内分権の担い手として民主的正統性が求められるから、ある程度の権限が法的に保証される必要がある。ただし、肝心なのは、法制化が「コミュニティの制度化」のすべてではないという点である。仮に、「昭和の大合併」前の自治体の範域に B タイプの仕組みを導入することが困難だとしても、その範域にすでに存在する自治会連合会のような A タイプの組織に対して、たとえば住民の意見を集約し、行政や議会に代表する役割を評価・認知したうえで、行政の施策体系のなかにその役割を正當に位置づけ、実行力を持たせることで、この組織が、事実上、B タイプに近い機能を果たすことも期待できよう。このことは、ともすれば住民から乖離する傾向がある B タイプを地域コミュニティにつなぎとめておくためにも、重要である。つまり、基礎自治体の規模が肥大化した日本においては、一般住民による日常的かつ恒常的な活動の場である、基層としての A タイプと、選ばれた委員による審議機関として制度化の度合いをより高めた B タイプとを重層的に組み合わせて、地域自治を構想することが、一般的に求められる。さしあたり、このような知見を、オスナブリュック市の事例から引き出すことができるだろう。

## 注

- 1) 周知のように、地域自治区には、地方自治法に基づくものと「合併特例法」に基づくものがある。後者は、その性格上、地域自治区の設置区域を元の自治体（あるいはその連合体）とし、設置期限も設けている。つまり、後者の地域自治区は、合併を容易にするための移行措置という性格が強い。
- 2) 齋藤（1989）は、「自然村」（その多くは、江戸時代の「藩政村」に由来する）の自治的性格を強調し、「自治村落」論を展開している。
- 3) たとえば「明治の大合併」の際に設けられた「行政区」は、市町村制理由書に「区は市町村内別に特立した一の自治体に非ず」とあるように、自治体化しなかった「自然村」を「行政村」の補完組織として機能させるために制度化されたものに過ぎず、「自然村」の「自治」を保証するという意図は無かった。しかし、こうした制度上の位置づけとは別に、現実の「行政区」がどのような「社会的意義」（鈴木 1968:376）を持ったかを研究することは、十



分に意味がある。たとえば井ヶ田(1984)は、「自然村」が「行政区」として制度化されたことは、「農民の意識に受けとられる時は、より積極的な区の公的承認であり、非特権小百姓の有力な足がかりとなった」(417-418)と指摘する。こうした「コミュニティの制度化」(名和田 2009:7)の意図せざる結果という視点は、たとえば旧自治省コミュニティ施策の「社会的意義」を検証する際にも、適用されてよい。この視点からの研究成果としては、たとえば拙稿(2007)を参照。

- 4) 地域自治という概念は、自治体だけでなく住民もまた、「地域自治組織」という「団体」を通じて「自治」の担い手になることを想定しており、この意味で、従来の「団体自治」と「住民自治」との関係を問い直す可能性を含んでいる。そうであるがゆえに、これを逸脱として退ける立場からすれば、「自治体政府」に対する住民による民主的統制こそが住民自治であると主張することになる。
- 5) ドイツの地域協議会(都市末端代議機構)とは、各州の地方自治法 *Gemeindeordnung* によって定められた、自治体内の各地区の利害を代表する審議機関である。これを包括的に検討した研究としては Schäfer(1982)が、また、日本に紹介した研究としては、神谷(1989)、名和田(1998)、拙稿(2000)などがある。なお、原語では *Stadtteilvertretung* と言い、文字通りに訳せば「都市の一部を代表するもの」となる。筆者はいままで、神谷の先駆的な業績に敬意を表し、そこで採用された「都市末端代議機構」という訳語を用いてきたが、「末端」という言葉からは行政の下部組織であるかのように、また、「代議機構」という言葉からは議会であるかのように誤解されかねない。実態は、まさに日本で導入が始まった地域自治区における地域協議会に近いものなので、以後、*Stadtteilvertretung* の訳語として地域協議会という語を用いることにする。
- 6) 鯨坂(2006)もまた、「町内会(とくにその連合会)とこの地域自治区との関係が今後大きな問題となる」(同:184-185)と指摘している。
- 7) 本稿では、オスナブリュック市を含むドイツ各都市の人口は、ドイツ都市会議 *Deutscher Städtetag* の大都市比較統計 *Vergleichende Großstadtstatistik* (2009年未現在)に依拠する。なお、オスナブリュック市のHPによれば、同時点での人口は16万人を割っている。
- 8) もっとも、ドイツでは、明確な規定があるわけではないが、おおむね人口が10万人以上の都市は大都市 *Großstadt* と見なされることが多い(Haus et. al. 1986:30)。
- 9) このORは、注5で述べた地域協議会の一種である。オスナブリュック市が属するニーダーザクセン州の地方自治法は、郡 *Kreis* に属さない都市(ドイツでは、郡に属する都市も存在する)か、あるいは人口10万人以上の都市に対して、市区評議会 *Stadtbezirksrat* (これも地域協議会の一種である)の設置を認めている(第55条。かつては人口20万人以上の都市に市区評議会の設置を義務づけていたが、この規定は廃止された)。これとは別に、ほぼ同等の機能をもつORについての規定もあり(第55e条～第55g条。その邦訳は拙稿(2005:165-166)に掲載)、こちらは設置可能な自治体についての規定がなく、市区評議会が全市への導入を義務づけられているのに対して、市内の一部地域への導入でもよい。つまり、オスナブリュック市は、市区評議会も選択でき、事実、それについて議論されたこともあるが(同:147-148)、あえてORを選択し、一部地域への導入にとどめてきたことになる。
- 10) これも拙稿(2005)で論じたが、それ以前の1999年には、オスナブリュック市議会は、ORの廃止を決定していた。つまり、市議会の決定は、廃止(1999年)→全市導入(2001年)→廃止(2005年)と二転三転したのである。

- 1 1) 地域協議会が廃止された後に、BV が、地域自治の担い手としてより重要な位置を与えられた例として、たとえばニュルンベルク市がある (山崎 2003)。この事例については、後日、改めて詳しく論じたい。
- 1 2) オスナブリュック市の地域社会の概要については、すでに拙稿 (2005) で記したので、ここでは最新のデータの提示など、必要最低限にとどめる。
- 1 3) 区域改革 Gebietsreform とは、旧西ドイツにおいて 1970 年代に行われた自治体合併を指す。その詳細については成田 (1974) を参照。これによって自治体 Gemeinde としての地位を剥奪された地区を主な対象に、合併後の狭域自治を保証するための仕組みとして導入されたのが、すでに述べた地域協議会である (ただし、ベルリン市やミュンヘン市など一部の大都市では、それ以前からすでに導入されていた)。
- 1 4) 「中心部」の BF の地域割が、複数の地区の組み合わせになっている理由、また、OR の全市導入が実現しなかった理由のひとつも、ここにある。注 21 も参照。
- 1 5) 以下、本節の記述は、オスナブリュック市役所議会事務局 Büro für Ratsangelegenheiten で OR を担当していた A 氏に対する聴き取り調査 (2005 年 9 月 7 日実施) 結果と、同氏から得られた議会議事録、新聞記事等の文書資料に依拠している。
- 1 6) この記事によれば、行政のすべての部局長が OR の廃止を支持した。
- 1 7) 当時の市長は、1991 年から 2006 年まで、その職を務めた。つまり、1999 年の OR 廃止決議の時も市長を務めていた。現市長と同じく SPD (社会民主党) 所属である。
- 1 8) 当然、(基本的に審議機関であり執行機関ではない) OR の運営費用がなぜかさむのか、実際にいくらかかるのか等の疑問が出てくるが、このことも含めて、OR の廃止理由の妥当性に関する検討は次節にゆだねる。
- 1 9) 実は、この都市開発・市民参加局 Referat für Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung は、OR の廃止と BF の導入が決まった翌年の 2000 年に設置された。また、この資料は、一転して OR の全市導入が決議された翌年の 2002 年に作成された。BF の導入に合わせて同局を新設したものの、2001 年の選挙で議会の勢力が入れ替わり、一転して OR の全市導入を余儀なくされた (その経緯の詳細については拙稿 (2005) を参照) ことから、市長をはじめとする行政当局は、同資料をすぐには公開できず、ある程度時間をおいてから議会に提出する機会をうかがっていたと思われる。
- 2 0) そのうちの 1 人が、後述する BV Sutthausen 代表の B 氏である。彼は、同記事のなかで、「OR が無くなれば困るだろう」、「ズートハウゼンでは、政治と BV とがとても密接に連携している」と述べている。なお、同記事によれば、BV Voxtrup の代表 (当時) は、「OR は、もはや地区とは無関係」と見なしていた。すぐ後で述べるように、フォクストゥルプ地区は、最も強く OR 廃止反対の意思表示をしたのだが、同地区の住民は必ずしもそうは考えてはおらず、だからこそ、運動も盛り上がりを欠いたのかもしれない。また、この BV Voxtrup 代表の発言は、BV 間の態度の違いが、必ずしも「中心部」と「周辺部」の違いに帰せられるわけではないことも示している。
- 2 1) 2001 年まで市議であり、2006 年の廃止までズートハウゼンの OR の代表も務めた C 氏 (CDU) は、インタビュー (2005 年 9 月 6 日実施) のなかで、『「中心部」で OR の候補者が見つからなかったことが、OR の全市導入への支持が得られなかった理由のひとつだ』と述べた。OR が存在したことがなく、地域コミュニティがゆるんでいる「中心部」では、OR の全市導入を目指していた CDU でさえ、候補者を擁立できなかった。かなりの数の CDU の市議

が最終的に OR の廃止に賛成した背景には、このような事情がある。

- 2 2) このうち 202,200 ユーロ、つまり約 7 割が人件費と試算されている。その内訳は、(現状の倍の) 2 人の専従者の給与 (122,000 ユーロ) のほか、OR の会議 (年 80 回と想定) 前後の資料作成のための手当 (35,000 ユーロ)、OR の会議への出席 (延べ約 500 時間と想定) のための手当 (26,400 ユーロ) 等である。OR の活動を行政が人的に支援すること、これに対して人件費が支払われることは当然と考えられている点に注意。なお、BF については、後述のように地区ごとに年 2 回開催されるに過ぎないがゆえに、OR よりもコストがかからないと説明される。つまり、人件費の支出という点では、OR と BF に質的な違いはなく、もっぱら量的な差である点にも注意。
- 2 3) その具体的な内容は、拙稿 (2005:165-166) に訳出しておいた。
- 2 4) 筆者は、かつて (2001 年 6 月 30 日) 「中心部」で開かれていた「計画細胞 Planungszelle」に参加したことがある。これは、ランダム・サンプリングで抽出された市民に、一定の謝礼を支払ったうえで、特定のテーマについて集中的に審議 (筆者が経験したのは 4 日間にわたる交通問題に関する審議の一部) してもらうという手法である (その詳細については、Diemel(1997)を参照)。この手法が採用されたこと自体が、「中心部」における地域コミュニティの衰退を物語っている。
- 2 5) 筆者は、2005 年 9 月 7 日に開催されたヘレルン地区の OR の会議を傍聴したが、委員以外の一般市民も 20 数名参加し、彼らからも数多くの意見が出された。もっとも、この日の交通問題に関する議論は市民の関心が高く、普段よりも活発だったようだが、少なくとも、OR の会議が、政党に属する委員だけに閉じられたものでないことは、実態として確認できたように思う。
- 2 6) ただし、拙稿 (2005) で述べたように、「中心部」の 7 地区では、OR が全市に導入されるまでの暫定措置として、2003 年から BF がすでに導入されていた。
- 2 7) これらは、BF の実施規程 Geschäftsordnung のなかで定められている。その具体的な内容は、拙稿 (2005:168-169) に訳出しておいた。ただし、後述のように、現在は若干変更されている。
- 2 8) ここで用いるデータは、注 15 で述べた A 氏と、その後任である D 氏の両名に対する 2 度の聴き取り調査 (2008 年 8 月 28 日と 2010 年 3 月 15 日に実施) によって得られた。また、オスナブリュック市の HP 上に公開されている BF の議事録も、一部利用した。
- 2 9) この時の議事録をみる限りでは、同地区にあった兵舎の跡地利用に関する議論が、住民の関心を集めたようである。
- 3 0) 上述の D 氏によれば、人口が多いために、同一地区内でも利害が異なることが多い「中心部」の出席者を増やすために、各地区における BF の開催場所をその都度代えて、常に特定の集団の利害だけが主張されることのないように工夫しているとのことである。
- 3 1) 表 4 にあるように、⑨地区の 2007 年の 2 回目の BF は、出席者が 100 名と際立っている。この時の議事録から推測すると、子どもたちが多数参加して、スケートボードができる広場の設置を要求したことと、バス停の移動に関する件が関心を集めたことが、その理由のようである。
- 3 2) その他にも、たとえば、予め出された議題の審議時間を確保するために、実施規程を改めて、「提案と要望」を議事の最後に回すことになった。また、課題の一つとして挙げられた「BF のさらなる検討」という項目のなかで、

「行政としては、BFの活動の評価との関連で、BVに特別な役割を求めている。したがって、BVによる特別な関与が必要だとは考えていない」と付記されている点が注目される。この点をA氏に確認したところ、「審議の過程で、BVの関与について議論されたため言及した」とのことである。このことは、BVに対する行政の消極的な姿勢とともに、BVをもう少し積極的に位置づけてもよいと考える職員あるいは議員が一部に存在することも示している。

33) これらの意見は、2010年3月15日にズートハウゼン地区で行われた聴き取り調査の際に得られた。この場には、同地区のBVの代表を務めるB氏、同地区選出の市議であるE氏、かつて市議や同地区のORの代表を務めたF氏が同席した。注36も参照。

34) たとえばニュルンベルク市には、BFとよく似た市民集会 *Bürgerversammlung* という広聴制度があり、この場では、まず、当該地区のBVが、事前の意見集約を踏まえて、住民を代表して、行政に対して提言や要求を行っている。つまり、同市の市民集会は、BVの活動を前提にして機能している。注11で記したように、この事例については、後日、改めて詳述するが、部分的な紹介としては、拙稿(2003)を参照。

35) BVの歴史的な形成過程、オルデンブルク市やニュルンベルク市における活動の概要、町内会・自治会との比較や地域自治にとっての意義などについては、拙稿(2003)で詳細に論じたので、そちらを参照してほしい。

36) 以下の記述は、注33で述べたB氏への聴き取り調査や、それ以前にF氏に行った2度の聴き取り調査(2001年6月8日と2008年8月30日に実施)の結果と、B氏から入手した文書資料に依拠している。引用した発言は、明示したもの以外は、B氏のものである。ちなみに、B氏は57歳。BV *Sutthausen*の代表になって12年になる。オスナブリュック市内の信用金庫に勤めている。5歳の時にズートハウゼン地区に移り住み、就職後は他都市を転々としたが、やがて戻ってきた。「周りから声をかけられ、BVの会員になった」とのことである。

37) ちなみに、同時点での60歳以上の住民の比率は28.1%(市の平均は23.7%)、外国人住民の比率は3.2%(市の平均は9.2%)である。

38) 管見では、この加入率は、BVの平均的な数字である。

39) 消防団 *freiwillige Feuerwehr*、スポーツ団体 *Sportverein* や教会系の福祉団体など、ドイツの地域社会ではどこにも存在するような諸団体を指す。

40) オスナブリュックの「すべての市議は、定められているわけではないが、自発的に自分の地区のBVに属している。なぜなら、BVは地区に関わる細かい事柄に取り組んでおり、それを上げるのも議員の活動のひとつだからだ」(B氏)。しかし、BVは無党派性を信条とするので、いわゆる集票マシンとして機能することは、あまり無いようである。

41) B氏は、「BFは、公的な行事 *öffentliche Veranstaltung* に過ぎない」とも述べていた。市役所が主催する単発の催し物であって、政治的にも社会的にも、意味が感じられないという趣旨である。

42) 以下の記述は、現在のAGBVの代表であるG氏に対する聴き取り調査(2010年3月14日実施)結果に基づく。引用した発言はG氏のものである。G氏は54歳。実科学校 *Realschule* の教員だったが、現在は花屋を営んでいる。自宅兼店舗が立地するイーブルク通りの自営業者を主なメンバーとする利益団体 *Interessengemeinschaft Iburger Straße e.V.* が2004年に結成されたが、彼はその代表でもある。ほぼ同時期に、そこを範囲に含むBV *Neustadt* の代表に誘われて、BVにも加入した。つまり、BVの会員歴はまだ浅く、BV *Neustadt* の代表でもない。

- 4 3) ただし、かつては AGBV の一員であった Bürgerforum für Umwelt und Soziales in Atter e.V. (名称は Bürgerforum となっているが、BF 導入以前に設立された、BV と同様の性格をもつ組織である) は、現在は脱退している。したがって、AGBV を構成するのは 15 の BV である。脱退の理由は定かではないが、後述のように、G 氏は BF に対して批判的であり、こうした姿勢に反発したためかもしれない。
- 4 4) この BV Neustadt の代表は 1927 年生まれで、1956 年に BV の会員となり、1961 年から代表となって、現在に至っている。同 BV が創立 100 周年を迎えた「2006 年という記念の年で、45 年にもわたって代表を務め続けており、オスナブリュックの BV では他に例がない」(Bürgerverein Neustadt e.V. 2007:18)。G 氏が AGBV の代表になるに際しては、利益団体(注 42 参照)の代表としての G 氏の活動を評価したうえで、BV Neustadt の代表が影響力を発揮したと思われる。
- 4 5) ちなみに、市役所で BF を所管し、BV へ情報提供などの支援もしている D 氏やその前任の A 氏(注 28 参照)は、AGBV の復活の経緯だけでなく、その理事会が市役所の一室で会議を開いていることすら、把握していなかった。このことは、BV に対する行政の姿勢が基本的に消極的であること(注 32 も参照)だけでなく、BF を重視する行政とは異なる志向を AGBV が持っていることを間接的に示している。
- 4 6) OR が存在しなかった「中心部」に位置する BV についても、同様のことが指摘できる。たとえば BV Schinkel の場合、「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、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」(山崎 2005:146)。ただし、「中心部」に位置する BV の代表を対象とする調査はまだ行われていないため、彼らが OR の廃止や BF の導入をどのように評価しているかは定かではない。今後の課題としたい。
- 4 7) すでに注 11 や注 34 で示唆したように、ニュルンベルク市で、OR と同様の地域協議会が廃止された後に、BV がほぼその代替機能を果たすだけでなく、全市的な展開をみせているのも、同市の行政が BV を重視し、組織的な支援や、制度的な位置づけを与えているからである。

## 参照・引用文献

- 鱒坂学、2006、地域住民組織と地域ガバナンス、岩崎信彦・矢澤澄子(監修)『地域社会の政策とガバナンス(地域社会学講座 3)』東信堂
- Bürgerverein Neustadt e.V. (Hg.), 2007, *100 Jahre Bürgerverein Neustadt e.V.*, Leviendruck GmbH
- Dienel, Peter C., 1997, *Die Planungszelle*, Westdeutscher Verlag
- Faust, Heinz, 1981, Bürgervereine. Eine Form der Bürgerbeteiligung, dargestellt am Beispiel Bamberg, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 20 Jg., 1. Halbband
- Haus, Wolfgang et. al. (Hg.), 1986, *Wie funktioniert das? Städte, Kreisen und Gemeinden*, Meyers Lexikonverlag
- 井ヶ田良治、1984、『近世村落の身分構造』国書刊行会
- 神谷国広、1989、『西独都市の社会学的研究』関西大学出版部
- 成田頼明、1974、『西ドイツの地方制度改革』良書普及会

- 名和田是彦、1998、『コミュニティの法理論』創文社
- 、2009、現代コミュニティ制度論の視角、同（編著）『コミュニティの自治』日本評論社
- 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』
- 齋藤仁、1989、『農業問題の展開と自治村落』日本経済評論社
- Schäfer, Rudolf, 1982, *Stadtteilvertretungen in Großstädten (Teil 1: Grundlagen und Bestandsaufnahme, Teil 2: Länder- und Städteporträts)*, Deutsches Institut für Urbanistik
- 鈴木榮太郎、1968、『日本農村社会学原理（鈴木榮太郎著作集 I）』未来社
- 山崎仁朗、2000、ドイツ、中田実（編著）『世界の住民組織』自治体研究社
- 、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
- 、2005、オスナブリュック市における近隣自治機構の再編、『岐阜大学地域科学部研究報告』第16号
- 、2007、農村のモデル・コミュニティ——新潟県柏崎市中鯖石地区——、『コミュニティ政策5』東信堂