

## 西独都市における都市末端代議機構の諸問題 (II)

——ミュンヘン市区委員会を事例として——

神 谷 国 弘

Struktur und Funktion der Stadtteilvertretungen  
in den bundesdeutschen Großstädten

——Eine monographische Untersuchung über den  
Bezirksausschuß des Münchner Stadtteils——

Kunihiro KAMIYA

### Abstract

Seit langem interessiere ich mich für die vergleichende Forschung über lokale Organe zwischen in den europäischen Großstädten und in den japanischen. Bundesweit ist seit Beginn der 70er Jahre eine Ausweitung bzw. Konsolidierung von stadt- bzw. ortsteilbezogenen Vertretungsgremien zu beobachten, die länderweise unterschiedlich benannt und konzipiert sind und im folgenden Stadtteilvertretungen genannt werden sollen. Stadtteilvertretungen sind jene Institutionen, die auf der Ebene eines Stadtbezirks und auf der Grundlage landes- oder ortsrechtlicher Vorgaben gebildet werden, um bezirkliche Interessen und Belange zu artikulieren und in den kommunalen Entscheidungsprozeß einzubringen. In diesem Aufsatz möchte ich als ein Beispiel der Stadtteilvertretungen den Bezirksausschuß des Münchner Stadtteils aufgreifen und seine Struktur und Funktion analysieren.

Key words : Stadtteilvertretung, Stadtteilverfassung, Bezirksausschuß, Einwohnerversammlung, Vorschlagsrecht, Anhörungsrecht, Beratungsrecht, Entscheidungsbefugnis, Artikulationsfunktion, Kontrollfunktion, Entlastungsfunktion, Integrationsfunktion, Rekrutierungsfunktion.

### 抄 録

都市末端における住民組織の欧日比較は、かねて筆者が抱いてきたテーマであった。西ドイツでは1970年代に入って、都市ないし地域末端の代議機構が各地で整備され始めた。州によってその名称や性格を異にしながらも、それは末端地域の利害や関心を接合し、自治体の決定過程の中に、住民の意思を反映させていく機構である。本論文では、西独都市における都市末端代議機構の展開を辿り、その構造と機能について、ミュンヘン市の市区委員会を事例として分析する。

キーワード：都市末端代議機構 都市末端制度 市区委員会 住民集会 提案権 意見申述権  
協議権 決定権 接合機能 制御機能 負荷軽減機能 統合機能 リクルート機能

### Ⅲ ミュンヘン市における都市末端代議機構の展開と現状

#### 1. バイエルン州における都市末端制度の法的枠組みと実状

伝統的な分権的性格に基づいて、西独都市における都市末端制度が州により、さらには都市によって、大きな偏差のあることは既出の表6が示すとおりである。ここでとりあげるミュンヘン市における都市末端制度も、他州そして州内他都市とも異なった独自の特性をいくつかもっている。大枠としては、バイエルン州自治法に依拠しながら、ミュンヘン市の歴史的伝統に基づく制度的変遷が加わった固有の様態を呈する。順序として、まずミュンヘン市が属するバイエルンの州法的枠組をとりあげ、続いてバイエルン州における人口10万以上の大都市の実状を概観しておきたい。

##### (a) バイエルン市町村法における都市末端制度の展開

わが国と異なり、西ドイツは統一的な地方自治法を持たない。市町村の法的規定はすべて州法による。西ドイツの統治構造において、市町村(Gemeinde)は全権限性と自己責任性の原則に貫かれた基幹的行政団体である。それを律する法規定を市町村法(Gemeindeordnung)といい、州の専管事項である。都市末端制度も、この市町村法に依拠する。

第二次大戦後、バイエルン州政府は1952年に新しい市町村法を公布した。この中で、すでにこんにちの都市末端制度の基礎となった、いくつかの規程が設けられた。それは大別して2つの内容からなる。

第1に、人口10万以上の都市における都市区制度(Stadtbezirksverfassung)に関する規程である。1952年公布の市町村法第60条の諸条項がそれにあたる。R. シュフェーは、このバイエルン州に独自な都市区制度の基本特質として、次の5点をあげている<sup>54)</sup>。

- ① 大都市(人口10万以上)のみについての特別規則であること。
- ② 全市域を都市区(Stadtbezirk)に区分することを無条件的に義務づけていること。
- ③ 市区委員会ならびに行政支所の設置については、それぞれの都市の自由裁量にまかせること。
- ④ 市区委員会メンバーは間接選出たること。
- ⑤ 市区委員会には、提案権、聴聞権(意見申述権)のみならず、決定権も委ねうる可能性を提示したこと。

これらの諸特質のいくつかは、こんにちまでそのまま継受され、その後の改訂で若干が修正さ

54) R. Schäfer, Stadtteilvertretungen in Großstädten Teil 2: Länder—und Städteporträts (Deutsches Institut für Urbanistik Berlin 1982) S. 61.

れ、また付加された。ただ、都市末端制度にかかわる根本理念はこのとき確立され、以後、全く変わっていない。

第2に、1952年公布のバイエルン市町村法第66条にかかわる地区委員会(Ortsausschuß)に関する規程である。それによれば、1つの市町村の中に、かつては独立の自治体であった部分を含む場合には、その地区に地区委員会を設けることを定めたものである。この地区委員会規則の特徴は次の3点に要約される<sup>55)</sup>。

- ① この規則は1952年の市町村法発効の時点で、現在は当該都市に編入されながらも、かつては独立の自治体であった地域を持つすべての都市に適用されるものであること。
- ② その地域においては地区委員会(Ortsausschuß)を設けることができること。ただし、その委員会は協議的機能を果すものであること。
- ③ 詳細な規程は各市町村の条例によること。

この66条の規程は、その後のバイエルン市町村法の改訂にともなって廃止され、代って78条における地区財産(Ortsvermögen)に関する規則の中で、地区代弁者(Ortssprecher)の規程としてとり扱われるに到っている。

1952年公布のバイエルン市町村法第60条は、その後、いくつかの法的論争をひき起こした。とくに、市区委員会委員の選出様式と決定権の委任可能性をめぐることは、多くの議論をよんだ。

第1の市区委員会委員の選出様式については、1965年の60条に関する最初の改訂で明確な線が打ち出された。すなわち、市区委員会の構成は、当該市区における市議会選挙の結果に対応することが明記された。この改訂と並んで、人口100万以上の都市には市区委員会の設置が義務づけられた。1965年のこれらのいくつかの追加条項は、バイエルン州議会のキリスト教社会同盟(CSU)議員団のイニシアチブによって設けられたものである。60年代の初頭から、CSUは市区委員会の構成を市区の政治的実情に対応せしめることを主張してきた。当時のバイエルン州内務大臣ゴッペル(Goppel)はさらに一歩進めて、人口25万以上の都市はすべて市区委員会と市区長(Bezirksbürgermeister)をおくことを義務づけるという案を支持した。だが、これは当時、多数派を占めていた社会民主党(SPD)によって、常に却下されてきた。SPDの見解では、このようなコンセプトは市議会の権威と権限を相対化し、結果として地方自治の“つぎはぎ絨毯”(Fleckerteppich)をもたらすというのである<sup>56)</sup>。ここには、当時の西独二大政党の異なった利害状況が、それぞれの立場に鮮明に表われているといえるであろう。

市町村法60条をめぐる展開された第2の論争点は市区委員会(地区顧問会も含めて)の権能の問題である。1970年、この60条についての第2回の改訂が行なわれた。多数派となったCSUは、ふたたび市町村法改訂のイニシアチブをとることになった。ここでは市区委員会の権能に関し、かなり強い拘束条項を定めている。すなわち、市議会の権限と責任にかかわる事項であ

55) Ebenda, S. 61.

56) Ebenda, S. 62.

て、市区委員会から提起された勧告ないし提案について、市議会もしくはその委員会は、それを3ヶ月以内に正式にとりあげることが義務づけられたのである。1970年の改訂以後、市区制度についてのバイエルン州市町村法の規程は改変されることなく、こんにちに到っている。

ここで、こんにちのバイエルン州市町村法における都市末端制度の概要を紹介しておきたい。バイエルン市町村法における都市末端制度の規程は同法第2部の「市町村の制度と行政(Verfassung und Verwaltung der Gemeinde)」の第4節「人口10万以上の都市に対する特別規程(Besondere Bestimmungen für Städte mit mehr als 100,000 Einwohnern)」の一節のみである。通し条項では60条(Art. 60)となる。60条は次の5項目からなる。

第1項は市区の区分規程である。人口10万以上のすべての都市は、全市域の中をいくつかの市区に区分しなければならない。区分に際しては、歴史関係、名称、人口事情、経済事情などを参酌することを規定している。

第2項は市区委員会の規程である。市議会の行政課題の中で、当該地区にかかわる課題処理のために、市区委員会と市区行政支所の設置ができることとされる。これは権利規定であるのに対し、人口100万以上の都市では市区委員会を設けなければならないという形で義務規程となっている。

第3項は市区委員会委員の選出規程である。市区委員会が設置される場合、委員の選出は当該市区における市会議員の選挙結果に対応すべきことが規定されている。

第4項は市議会が市区委員会に対して負っている義務規程である。市議会の権限に属する事項にかかわるもので、市区委員会から勧告と提案があれば、市議会もしくは審議決定権ある委員会は3ヶ月以内にとりあげることが義務づけられている。

第5項は付記的な規程である。上記4項以外の細則はすべて各市町村の条例にゆだねることがここに記されている。

このように、バイエルン州における都市末端制度に関する法規定は以上のように、ごく簡潔であり、とくに市区委員会の権限規定と業務内容についての規則は他州市町村法と異なり、全く言及されていない。すべては各都市の業務規程(Geschäftsordnung)にまかされているところに特徴があるといえる。これは一般的に、バイエルン州が大都市末端制度に消極的、周辺の意義を認めるにすぎない現実の反映といえよう。そのことは具体的にバイエルン州の大都市における現状を通観することによって明らかとなろう。

#### (b) バイエルン州大都市における都市末端制度の現状

バイエルン州には現在、市町村法60条に該当する人口10万以上の大都市はミュンヘン(München)、ニュルンベルク(Nürnberg)、アウグスブルク(Augsburg)、レーゲンスブルク(Regensburg)、ヴュルツブルク(Würzburg)、フュールト(Fürth)、エアランゲン(Erlangen)の7つを数える。いずれも、60条第1項の規程にしたがって、それぞれの市域をいくつかの市区に区分している。だが、アウグスブルク、レーゲンスブルク、フュールト、ヴュルツブルクの4

市には、いずれにも市区委員会ないし地区顧問会（Ortsbeirat）は存在しない。もっとも、アウグスブルクとヴュルツブルクでは、現在この点について、いろいろ検討されているといわれている。フュールトでは区域改訂の過程で、地区顧問会を備えた地区制度（Ortsverfassung）が一時期、制定されたが、1978年この制度は廃止された。

一般に、バイエルン州のこれら諸都市が市区委員会の設置に消極的姿勢に終始する理由は2つある<sup>57)</sup>。

第1に、これらの諸都市は、こんにちにおいて、なお、市域の全体展望が十分に可能であり、必ずしも、市区単位的意思表出を要しない。

第2に、市区委員会ないし地区委員会が設置された場合、膨大な経費の支出増が予想される。

ただ、レーゲンスブルクとヴュルツブルクには、それぞれの市区に市民会議（Bürgerversammlung）ないし市民同盟（Bürgerverein）といった組織と活動が存する。行政の立場からみると、それらは完全に都市末端代議機構と同一のものとみなされている。さらに、ヴュルツブルクでは、このほかに、合併された5つの旧市町村部分に行政支所が設置され、合計7名の専任者がいる<sup>58)</sup>。

都市末端代議機構たる市区委員会を備えた、本来の意味での都市末端制度のある都市は、バイエルン州ではミュンヘン、ニュルンベルク、エアランゲンの3市のみである。だが、この3市の間にも適用領域、成立背景、存在意義などの諸点で、いくつかの差異がみられる。

適用領域をみると、ミュンヘンでは全市域に市区委員会が設置されているのに対し、ニュルンベルク、エアランゲンではそれぞれの市に合併された旧市町村部分にかぎられている。具体的にみると、面積比では、ミュンヘンは全市で100%が適用区域であるが、エアランゲンでは全市域の41.4%、ニュルンベルクでは13.9%にすぎない。さらに、人口比ではミュンヘン100%、エアランゲン10.8%、ニュルンベルクでは3.7%にすぎない<sup>59)</sup>。

このことは都市末端制度の成立背景と深くかかわっている。ミュンヘンでは、すでに1947年に、戦後の市制改革の一環として、分権化（Dezentralisierung）と市民密着化（Bürgernehe）という理念を目指して新しい都市末端制度を法制化していったのに対し、ニュルンベルク、エアランゲンでは、1970年代の区域改訂を契機として導入されたものであった。両市とも制度発足は1972年であり、成立はミュンヘンに比べて、はるかに後発的である。その意味で、両市における都市末端制度は合併された旧自治体への一種の補償として成立したものと見える。

都市末端代議機構の存在意義はその権能と不可分である。これら諸都市のいずれも市区委員会の権能は提案権と聴聞権（意見申述権）にとどまり、決定権は付与されていない。この点で他州と比較して、バイエルン州における都市末端制度と都市末端代議機構の役割は周延的な意義をも

57) Ebenda, S. 64.

58) Ebenda, S. 64.

59) Ebenda, S. 65 tab. 2.2.

つにすぎないことが理解できよう。なお、この提案権、聴聞権について、ニュルンベルク、エアランゲンの両市は一般条項(Generalklausel)の形で総括的に規定しているのみであるのに対し、ミュンヘンでは、それぞれについて、きわめて詳細な権能のカタログが明示されており、権能の限定化、ルール化が確立しているといえる。

## 2. ミュンヘンにおける市区委員会の制度と現実

### (a) 市区制度と市区監督署

ミュンヘンにおける都市末端代議機構たる市区委員会が制度化されたのは、第二次大戦後の1947年であった。だが、それ以前、すでに全市をいくつかの下位単位に区分する市区制度があり、また19世紀末には市の出先外郭機関ともいべき市区監督署(Bezirksinspektion)も設置されていた。ここではまず、市区委員会の前史ともいべき、これらの制度について概観しておく。

#### (a)―1 市区制度

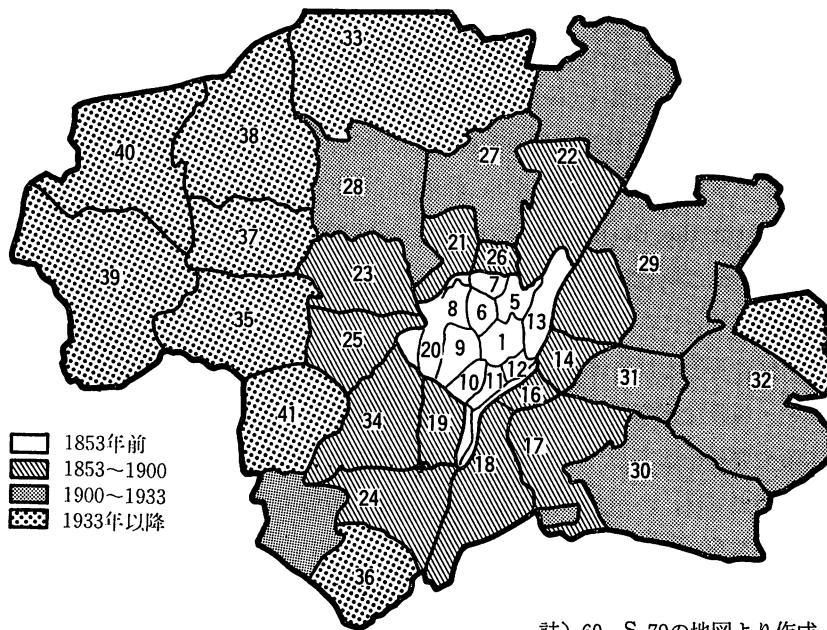
1957年1月25日公布のバイエルン州市町村法第60条の規定によると、人口10万以上の都市はその地域を市区に区分することを義務づけており、区分に際しては歴史的関連、名称、人口・経済事情などを参酌することを定めている。とくに歴史的関連が重視され、その場合、周辺旧市町村ないしその部分との合併の経緯が中心となる。図1は1978年現在における成立時期別にみたミュンヘンの市区図である(都市区(8)はその後、都市区(6)に併合されて現在は存在しない)。都市区ナンバーは41を数えるが、都市区(2)~(4)は都市区(1)に、都市区(15)は都市区(14)にそれぞれ併合され、現在ミュンヘンには計36の都市区が存在する。

市域の拡大、すなわち、周辺自治体の合併経過は図1が示すように、ほぼ同心円的である。都市区(1)は旧市であり、市壁に囲繞された中世都市部分である。ここを都市核として、市域は次第に周辺に拡大する。市区ナンバーはミュンヘンの周辺自治体併合の順序にほぼ対応する。北部、東部の外周部は20世紀に入って1933年までの併合部であり、西部外周部は1933年以降の、もっとも新しい市域部分である。その意味で、各都市区はそれぞれ固有のクロニクをもった実体的な地域区分であるといえよう。

都市をいくつかの下位地域単位に区分するという発想は、すでに中世都市に起源をもつ。ミュンヘンでも、記録によれば、14世紀初期の1315年、バイエルン国王ルートヴィヒ(Ludwig des Bayern)の時代、すでに市壁に囲繞された都市部分に、4つの市域(Viertel)、さらに市壁外に1つの市域があったといわれる<sup>60)</sup>。これはこんにちの都市区(Stadtbezirk)にそのまま重なる。

60) Bezirksausschuß I (Hrsg), 30 Jahre Münchner Bezirksausschüsse. Eine dokumentarische Festschrift über das Entstehen der Münchner Bezirksausschüsse, zusammengestellt von Mattias Auer, München 1978, S. 81.

図1 成立時期別ミュンヘン都市区分図



市壁内の4つの市域区分は、その後、1966年12月31日まで、都市区(1)~(4)として存在し続けた。1795年、ミュンヘンの市壁撤去が開始される。このように、中世都市の遺構は4世紀以上にわたる都市の形態を保持せしめたことになる。まさに、防衛共同体としての中世都市の実体性を示したものと見える。市壁の撤去にともなって、1810年、1812年に最初の市域拡大が始まる。図1において、都市区(1)の周囲に広がる白色部分がそれである。都市ナンバーは時計の針と逆回りの順序に配列している。それがそのまま合併(Eingemeindung)に相即する。19世紀後半となって、さらにもう1つ外周部分が市域に編入される。

このように、過去4段階の時期区分を経て拡大したミュンヘン市は、当然のことながら、住民数、面積において、いちじるしいバラツキをもった都市区を抱えることになる。1987年1月1日現在、ミュンヘンの総人口1,291,396人、総面積32,039.09ha、住民数最少市区は都市区(40)の5,194人(全市の0.4%)、最多市区は都市区(7)の98,157人(全市の7.6%)、面積最小市区は都市区(12)の54.91ha(全市の0.18%)、最大市区は都市区(3)の2785.38ha(全市の9%)である。1都市区あたり平均人口は35,872人である。

(a)ー2 市区監督署

19世紀末の1876年、ミュンヘン市議会は、新たに市の機関の1つとして市区監督署(Bezirksinspektion)の設置を決定した。当時、ミュンヘンの人口は20万、全市は19の都市区に区分されて

いた。そこに12人の市区監督署員 (Bezirksinspektor) が配置された。市区監督署員は市民サイドからは、こんにちにおいても、あらゆる種類の請願や苦情を、さしあたり持ち込む市当局の地域出先機関であり、市当局にとっては、地域の事情に精通しているところから、地域に関する有益な情報収集を担当する外郭機構 (Außenstelle) として位置づけられる。また、市区監督署は常時、食料品や物価の監視、飲食店の取締りを行うとともに、選挙や国勢調査に際して、細々とした仕事に数多くタッチする。1877年8月14日、最初の“市区監督署員一般服務規程” (Allgemeine Dienstvorschrift für die Bezirksinspektoren) が市議会通過した。1892年、新たに規則が付加され、市区監督署員は軌道馬車経営に対して、運行時間の厳守、軌道修理などに責任をもち、監督する義務をもつことになった<sup>61)</sup>。

要するに、市区監督署とは当該管内の食料品店、飲食店などの衛生状態、商店などの営業の適正状態、建物・施設などの環境条件の保全状態などについて、常時、巡回してそれを把握し、住民からの苦情や要望を聴取し、市当局に報告する市の出先機関といえる。ただし、執行業務は担当しない。その点では、わが国都市における市役所の出張所ないし分室と根本的に異なる。それは文字通り監督業務なのである。

1973年3月15日の市区委員規則の改訂によって、それまで参加が認められなかった市区委員会の会議へ市区監督署の代表者の参加が可能となった。現在、ミュンヘンには22の市区監督署がある。都市区(1), (27), (30), (32), (33), (38), (41)の7市区にはそれぞれ1つずつの市区監督署があるが、その他の都市区では、いずれも2～3市区で1つの監督署が設置されている。

#### (b) 市区委員会の制度史的展望

市民サイドの行政、市民参加の市政運営を目指して、それぞれの都市区に住民代表機構が制度的に確立したのは、ミュンヘンではすでに早く、第二次大戦後2年を経過した1947年であった。それがこんにちの形態をとるまでには、いくつかの紆余曲折があった。以下、その経緯を3つの段階に分けて、市区委員会の形成史を辿っておく<sup>62)</sup>。

##### (b)－1 前史－行動委員会 (Aktionsausschuß) の活動

1945年5月4日、連合軍の完全軍政下に置かれたミュンヘンでは、占領軍当局によって、シャルナクル (Dr. h. c. Karl Scharnagl) が主席市長 (Oberbürgermeister) に任命された。新たに任命されたシャルナクルは、やがて占領軍当局から市政の民主化と政策決定への住民参加の促進を命ぜられた。だが、そのためには住民がなんらかの形で組織的、団体的活動を可能とするような条件づくりが前提となる。そこで主席市長シャルナクルは特定の課題を市行政当局と協力して果していく委員会のようなものを造ることを考慮した。それを具体化するため、シャルナク

61) Ebenda, S. 157.

62) Ebenda, S. 163ff.



ルは1945年12月4日づけで、市区監督署 およびその他の市の 関係機関に回状を送り、各都市区に、さまざまな問題について協議する委員会を設立する意図のある旨を伝えた。だが、当時の状況では彼の企図の実現は時期尚早であった。というのは委員会のメンバーは政党の指名によることとしたものの、当時、戦後のドイツの政党は、それよりほんの直前に新しく組織されたばかりであり、他に山積する課題に追われていたからである。

市区委員会の設立が本格的に具体化したのは、それから2年ほど後の1947年になってからである。その間、こんにちの市区委員会に当る都市末端の住民代表機関として活動したのが、各都市区で造られた、いわゆる行動委員会（Aktionsausschuß）であった。このような行動委員会は市のほぼ全域で、自発的にか、もしくは政党のイニシアチブの下に組織された。ただ、戦後の混乱期のこととて、この行動委員会に関する記録が、こんにち、ほとんど残っていないのが現状である。多少とも手掛りとなるのは当時の新聞に簡単に掲載された、この委員会に関する活動状況の報告である。それによれば、1945年に承認された諸政党（社会民主党、キリスト教社会同盟、共産党）の実動体（Arbeitsgemeinschaft）として、それぞれの都市区に行動委員会が結成された。委員会の任務は市区や市区住民の利害を市や州、さらに軍政当局に対して代表し、ナチズムを生活のすみずみに到るまで清算し、健全な民主的地域共同体の構築に寄与することであった。

1945年の敗戦直後から、1946年のはじめにかけて行動委員会がまっ先にとり組んだ課題は空襲によって破壊されたミュンヘン市街の瓦礫を可及的速やかに除去することであった。委員会のメンバーの多くは、ヒトラー時代、政治的に迫害されたもの、あるいはナチ政治に追随しなかったもので、戦後の再建に力を致そうという意欲に充ちた人々であった。もともと行動委員会は政党の実動体であるところから、それぞれ党派的に志向していたにもかかわらず、市や住民との友好的協力を最優先としたため、党派性は背後に後退していた。

一般的にいて、行動委員会の存在した都市区では、下からの住民活動が活発であった。多くの行動委員会は反ファシズムを行動の中心に据えていた。それは大半の行動委員会がドイツ共産党（KPD）によってその結成のイニシアチブを握られたからである。こんにち、この行動委員会については、もはや多くを知られることがない。だが、正確な記述はなくとも、1945年の敗戦後、この行動委員会がそれぞれの地域において卓越した仕事をなし遂げたことに異論の余地はない。

#### (b)ー2 暫定的市区委員会（probisorischer Bezirksausschuß）の発足

敗戦直後の混乱期に結成組織された行動委員会は、都市の末端で緊急に処理解決しなければならない課題——その第1は瓦礫の除去であった——のために、いうなれば自然発生的に近い形で造られたものであった。現実にはミュンヘンの約20の都市区で行動委員会は造られたものの、残りの約20の都市区には存在しなかった。そこで、これまでの行動委員会の任務を引きつづ正規の都市末端住民代表組織として、各都市区に市区委員会を制度的に設置することが日程にのぼることになる。市庁舎内の総務局が中心となって協議がもたれ、暫定的な市区委員会規則の作成作業

にとりかかり、その草案が1947年11月の市議会で可決された。それまで、もっぱら主席市長もしくは総務局のイニシアチブで進められてきた市区委員会設置の作業が、ここに正式の審議決定機関たる市議会の承認するところとなった。

暫定規則が可決される前、すでに主席市長は市区委員会の仮代表者を第1回の会合に招待している。それは1947年11月13日のことであり、大半の参集者は当時の行動委員会のメンバーであった。ここでの協議の中心は、これまでの行動委員会をいかに暫定的な市区委員会に移行するかという問題であった。1947年11月19日市議会は市区委員会設置規則 (Satzung über die Bildung von Bezirksausschüssen) を可決し、同年12月1日、同規則は発効した。

この最初の暫定的な市区委員会規則は、その任務規定において、こんにちのそれと本質的に異なっている。規則の第1条で、委員会の活動は市議会の指示と方針 (Weisungen und Richtlinien) の枠組みにおいて果されることが明記してある。いうなれば市区委員会は市民や都市区の代表者というよりも、行政の補助者としての性格が前面に出ている。

1948年10月12日、市区委員会設置の最初の議決後、約1年にして市議会は新しい規則を公布した。これは1947年10月公布の暫定的な市区委員会規則を文字の上で、より厳密にただけで、大きく変わるものではない。

長期の準備期間を経て、バイエルン州議会は1952年11月25日、戦後の新しいバイエルン市町村法を公布した。その20条で市区委員会の設置について新たな規程を起こした。この市町村法に沿って、ミュンヘン市庁舎の総務局はあらためて、市区委員会規則の再検討を迫られた。長期間の協議の後、市議会は1954年12月10日、新たなバイエルン市町村法に準拠した市区委員会規則を可決した。この規則が従来のそれと異なるところは次の3点である。

第1に、これまでの「市議会の指示と方針の枠組みの中で」という市区委員活動の補助的性格が消え、より住民サイドに立った機関としての性格が出てきたことである。具体的には、市区委員会からの提言を市議会と市行政当局は6週間以内に回答することを義務づけられるという規程を設けたことである。

第2に、市区委員会メンバーの選出において、市議会選挙における党派別得票に準拠することを明記したことである。それまでの規程では、市区委員会は各都市区内の投票区に各1名選出される地区長 (Distriktvorsteher) から構成されるとされた。地区長は政党ないし地区の団体や組織の推薦とその間の協議に基づいて決めるとされ、協議の合意がえられない場合は市区中央委員会 (Bezirkshauptausschuß) が最終的に決定するとなっていた (§3)。それを新しく党派別得票構成による比例配分としたことは住民代表性をより明確化したものといえる。

第3に、市民集会 (Bürgerversammlung)、住民集会 (Einwohnerversammlung) の項が新設され、そこでの市区委員会の役割が明記されたことである。これらの集会は直接民主主義の理念を制度化したものであり、市区委員会がその仲介的機能を定めたことは市政の民主化が大きく前進したことを意味する。

この新たな市区委員会規則は1961年の大改訂まで実効した。

(b)－3 市区委員会制度 (Bezirksausschußwesen) の定着

1961年に到るまで、ミュンヘンの市区委員会は上記1954年12月10日発効の市区委員会規則に従って活動した。その間、ミュンヘン市総務局は、さらに規則の改正に鋭意取り組み、その原案が1961年11月23日の市議会において可決され、同年12月9日発効した。ミュンヘンにおける市区委員会制度はここに新たな段階を迎えた。ここで市区委員会は明確に“州都ミュンヘンの機関”(Einrichtung der Landeshauptstadt München)として資格づけられるとともに、市区委員会規則とは別に市区委員会業務規程(Geschäftsordnung für die Bezirksausschüsse)が定められた。この中で市区委員会の聴聞権については3つ、告知権(Unterrichtungsrecht)については4つの内容がそれぞれ明示された(Geschäftsordnung §2)。

ここで聴聞権、したがって意見申述権の対象となるのは、もっぱら交通問題に関してのみであり、投資計画や地区詳細計画の変更については、ただ、“適時なる告知”(rechtzeitige Unterrichtung)のみである。

60年代末、学生の反乱に触発されて、さまざまな形の社会運動が噴出した。住民の主体性や自律性の確立を目指す動向の中で、市区委員会の価値高揚を求める声がさらに強まった。その結果、1961年12月発効の市区委員会規則のいくつかが逐次改訂されることになる。さまざまな経緯を経て進められた改訂点をまとめれば次の2点に集約できる。

第1に、拘束条項の追加である。1970年10月27日、州議会はそれまでのバイエルン市町村法60条に、新たに、“市議会の権限に属するもので、市区委員会から勧告と提案があった場合、市議会ないし審議・議決権のある委員会は3ヶ月以内にそれを処理しなければならない”という条項を付加することを議決した。これを受けてミュンヘン市議会は1970年12月23日、上記の文言を盛った新しい条項を起すことを可決した。このようにして市区委員会の実効性は次第に高まっていく。

第2に、市区委員会の聴聞権、告知権についての詳細なカタログの作製である。市区委員会はさらなる協働権(Mitwirkungsrecht)をもつべしとの要請が高まる中で、市総務局は1971年2月4日、“市区委員会の聴聞もしくは告知のケースのカタログについての第一次素案”(1. Entwurf für einen Katalog der Fälle der Anhörung oder Unterrichtung der Bezirksausschüsse)を作製した。このカタログをめぐることは、市議会の規則検討委員会や一部の市区委員会でも討議され、迂余曲折を経て、1975年3月24日、最終的なカタログを付加した市区委員会業務規則が発効した。このカタログは市庁舎内の各部局ごとに市区委員会との関係で聴聞と告知に関する詳細なケースを定めたものである。

かくして市区委員会の“市区に関係した市民利害の討議と遂行に奉仕する地区機関(lokalere Organe)”としての質はここに一段と定着した。ただし、決定権の市区委員会への移譲は多くの

論議を重ねながらもまだ認められていない。市区委員会規則は1975年の改訂以後、基本的には変更されることなく、こんにちに到っている。積み残された問題として、市区数の減少と決定権の賦与の方向での権限の拡大の2点が将来的な課題となっている。

(c) 市区委員会の制度的構成

こんにちにおけるミュンヘンの市区委員会制度は市区委員会規則 (Satzung für die Bezirksausschüsse), 市区委員会業務規程 (Geschäftsordnung für die Bezirksausschüsse) および市民・住民集会開催規則 (Satzung über die Abhaltung von Bürger-und Einwohnerversammlung) の3部からなる。

まず、市区委員会規則をとりあげる。市区委員会規則は市区委員会の一般原則を定めたものであり、15箇条からなる。制度的特質として以下の4点にまとめることができる。(括弧内の数字は規則の箇条を表わす)。

第1に、市区委員会の任務である。市区委員会は市区にかかわる市民の要望について討議し、遂行することを目的とした地区機関 (lokale Organe) であると規定される (§ 1. (1))。具体的には、市議会が承認した市区内部の事項に関する決定と市当局に対する市区利害の代表が内容となる。ここで注目すべき点は、市区委員会の活動は常に全市的利害 (gesamtmstädtische Belange) を顧慮すべきことが明記されていること (§ 1. (1)), および、決定権の行使は、市議会が付託した市区内事項に限定していること (§ 1. (2)) の2点であろう。ここにまず、全体としての都市共同体を優先してきた西欧都市の伝統が垣間みられる。

第2に、市区委員会の権能である。市に対する市区住民の利害を代表する機構として、市区委員会は提案権 (Antragsrecht), 聴聞権 (Anhörungsrecht), 告知権 (Unterrichtungsrecht) を有するとされる (§ 1. (3))。市区委員会からの提案ないし勧告 (Empfehlungen) の場合は3ヶ月以内、聴聞したがって意見申述の場合は6週間以内に、市議会もしくは市長は提出された案件を処理しなければならない (§ 2. (1) および § 3.)。告知権とはこんにちでいう情報公開の意味であり、市区委員会の委員長に対しては、可能なかぎり市会議員に対してと同じ時点に関係資料を開示しなければならないとされる (§ 4. (1))。さらに市区委員には、公開の市議会議事録の閲覧権がある。また、正規の手続きと主席市長の承認とがあれば、市行政当局がもっている文書の閲覧もできる (§ 4. (2))。聴聞権、告知権に関しては、市区委員会業務規程の付録にある「カタログ」によって、市の担当部局別に詳細な所管事項が示されている。

第3に、市区委員会の構成である。市区委員会委員の数は市区内の投票区の数と同数とされる (§ 6. (2))。各市区は最少5人以上の市区委員を選出し、その中から、互選で委員長1名、副委員長1名もしくは2名、書記1名もしくは2名、必要に応じて会計委員を選出する (§ 6. (4))。特別な検討事項が生じた場合、委員会の下に下部委員会 (Unterausschuß) を設けることができる (§ 7. (1))。市区委員は名誉職であり (§ 8. (1)), 会議は原則として公開である (§ 7. (2))。

第4に、市区委員の選出である。市区委員は市議員選挙において、各政党、その他の選挙団体が当該市区において獲得した得票結果を当該市区の市区委員の数に按分して比例代表的に構成する（§8.(2)）。この際、委員はあらかじめ各政党、選挙団体が提出している候補者リストから選ばれる（いわゆるドント方式）。

市区委員会規則には、この他、会議、守秘義務などの問題、委員手当などの詳細が記載されているが、末梢的な事項のゆえに、ここでは省略する。

市区委員会業務規程は委員会の運営細則を定めたものであり、聴聞や告知に関する手続き、会議の運営、市の財政援助<sup>63)</sup>などについて21箇条の規程がある。

市民集会・住民集会開催規則はそれぞれの集会の運営規則であり、8箇条からなる。市民集会は年1回各市区ごとに開催される。市民集会は主席市長が召集するものであり（§1.(1)）、わが国の公聴会にあたる。

市民集会で市民から提出された提案は市議会によって3ヶ月以内に処理されなければならない（§2.(4)）として一定の拘束的条項を設けている。市民集会開催の日時、場所、議事次第などについては当該市区委員会との合意に基づいて決定される（§1.(2)、§5.(2)）。住民集会は市区委員会の名によって招集される。もっぱら当該市区内の問題がとりあげられて討議に付される。住民集会で議決された事項は当該市区委員会によって3ヶ月以内に処理されなければならない（§7.(6)）。住民集会で議決された提案は主席市長に報告されなければならない。（§6.(3)）。だが、それ以上の拘束条項はない。

ミュンヘンにおける、こんにちの市区委員会の制度的構成は、ほぼ以上のごとくである。図2はこれを図示したものである。市区委員会は市行政から情報の提供を受けながら、自らも市民や地元の住民運動体に、各種の情報を媒介する。この下降ルートによって提供された材料を介して、各種の意見、立場、態度が形成され、最終的に市議会に向けて住民意思が上向する。そこにさまざまな階層、団体、運動体が介在する。そして市区委員会はその中核に位置づけられるのである。

#### (d) 市区委員会の活動実態

——都市区(5)における市区委員会の会議議事録を手掛りとして——

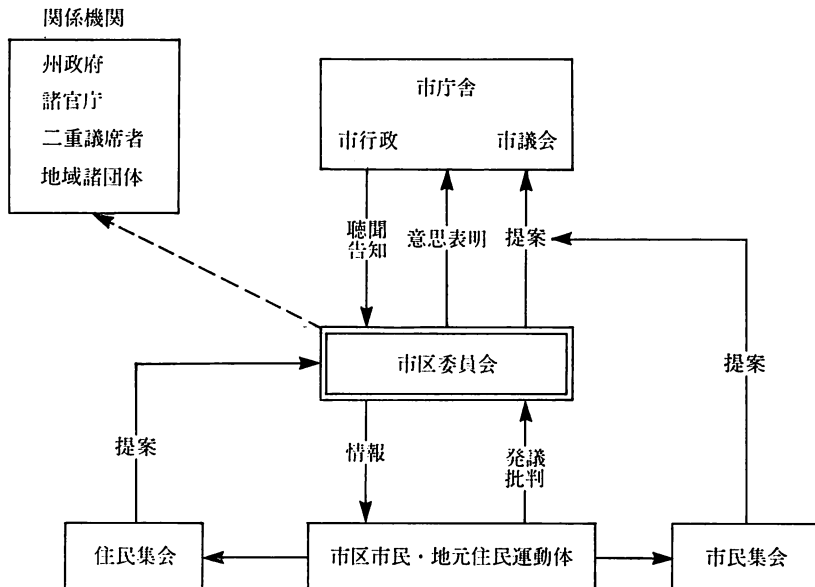
ここではミュンヘンにおける市区委員会の活動実態を、具体的に都市区(5)の市区委員会会議議事録を通して分析する。

##### (d)―(1) 都市区(5)の現状

都市区(5)はミュンヘンの都市核たる都市区(1)の北部に隣接する（図1参照）。別名 Maxvor-

63) 1986年9月24日の市議会の議決として、現在、各市区に対して市区の人口1,000人当り年間100マルク、小都市区でも最低年1,000マルクの補助金が支出される。人口の基準となるのは直前の市議会選挙の時点の市区人口である（業務規程 § 19.(2)）。

図2 ミュンヘン市区委員会の機能構成図



stadt-Universität と称する。Maxvorstadt という名称は都市区(5)に続く都市区(6), (7)を包摂する地域名である。バイエルン国王マックス1世 (Max I -在位1806~1825) に因んでマックス郭外地 (Maxvorstadt) の名称がつく。郭外地 (Vorstadt) とは古いミュンヘンの都市圏郭の外周に位置したことを意味する。この地域は1791年から始まった市壁撤去後、まず最初に市域に編入された地域である。だが、それ以前から、この地域にはすでに、多少とも人が住み建物があった。郭外地の名称があったにもかかわらず、古くからこの地域はミュンヘン市の機能を担当した諸機関が立地していたのである<sup>64)</sup>。都市区(5)にはその代表としてミュンヘン大学がある。その他、芸術アカデミー (Kunstakademie)、州立図書館 (Staatsbibliothek) があり、まさに、ミュンヘン市の文化、学問の中心地の位置を占める。大学に関係した諸機関と関連サービス機関の従事人口が都市区(5)の全就業人口の55%を占めるということからも、大学の比重の高さを如実に物語るものである。

土地利用についていえば、市区面積中、住居の床面積は41%であり、その比率は相対的に低い。非住居建築物の増加、建物の用途転換によって、この比率は、なお、低下の傾向にある。新築建造物の16%が住居用に供されるのみである。土地利用の動態は人口動態に投影される。1982年1月1日、11,826人の人口が1987年1月1日には11,628人と減少傾向を示している。

64) Bezirksausschuß I (Hrsg), a. a. O., S. 85.

## (d)一 2 市区委員会の構成

都市区(5)の市区委員会構成は市区内の人口構成と深く結びついている。都市区(5)の人口構成上の特徴は昼間人口が夜間人口の4倍以上に達することである。これは主として大学生の存在が最大要因となっている。それとともに、他市区と比べ、18才以下の若年人口と老令人口の減少が顕著である。それに対し、20～30才人口のいちじるしい増加がみられる。その代表は学生である<sup>65)</sup>。

このような人口構成上の特徴はそのまま各種選挙結果に投影されている。表9は過去10年間の各種選挙における党派別得票率を全市と都市区(5)について比較したものである。全市と比較して都市区(5)はCSU, SPDなどの政権党は、いずれも全市平均よりやや低く、FDPがやや高い得票率をえている。それに対し、「緑の党」(Grüne)は、都市区(5)において近時、急速に得票を伸ばしている。周知のごとく、「緑の党」は環境保護運動から成長した政党であり、もともと反体制色の強い党派である。若年層、婦人層に相対的に高い支持傾向をもつ。上述した都市区(5)の社会特性が票の上に反映しているといえる。

表9 各種選挙結果党派別得票率（全市，都市区(5)）

地区別 選挙別(実施日)	CSU		SPD		FDP		Grüne		その他	
	全市	市区(5)	全市	市区(5)	全市	市区(5)	全市	市区(5)	全市	市区(5)
市議会(1972. 6. 11)	35.8	38.0	52.7	45.8	4.7	7.5	—	—	6.8	8.7
市議会(1978. 3. 5)	50.1	48.3	37.6	37.3	6.8	8.5	—	—	5.5	5.9
州議会(1978. 10. 15)	46.1	45.1	39.6	37.8	10.7	13.0	2.0	2.7	1.6	1.4
欧州議会(1979. 6. 10)	49.4	48.8	37.4	34.8	8.2	9.5	4.0	5.9	1.0	1.0
連邦議会(1980. 10. 5)	43.4	41.3	40.9	39.6	13.4	16.2	1.6	2.4	0.7	0.5
州議会(1982. 10. 10)	43.2	40.8	42.1	39.9	5.4	6.7	6.9	10.2	2.4	2.4
連邦議会(1983. 3. 6)	44.2	39.2	38.8	36.3	8.5	11.2	7.5	12.7	1.0	0.6
市議会(1984. 3. 18)	42.4	40.4	41.9	37.7	5.3	6.6	7.9	12.9	2.5	2.4
欧州議会(1984. 6. 17)	44.1	43.1	35.0	29.7	5.2	6.3	10.6	15.1	5.1	5.8
州議会(1986. 10. 12)	43.3	39.3	32.2	26.8	6.0	7.9	13.3	22.2	5.1	3.8
連邦議会(1987. 1. 25)	42.1	36.2	30.8	24.9	11.6	15.3	13.5	21.9	2.0	1.7

Statistisches Taschenbuch (1987) S. 10, S. 22より作成。

各都市区の市区委員は直近の市議選における当該市区の党派別得票構成に比例して選出される。表10は都市区別にみた市区委員会委員の党派別構成を示したものである。都市区(5)の市区委員は現在、CSU 3名、SPD 3名、Grüne（緑の党）1名より構成される。これは全市平均の2倍の比率でGrüneが選出されていることを意味する。

65) Statistisches Amt der Landeshauptstadt München (Hrsg), Statistisches Taschenbuch (1987) S. 17.

表10 都市区別市区委員の党派構成

党派 都市区	委員数	CSU	SPD	Grüne	FDP
(1)	6	4	2	0	0
(5)	7	3	3	1	0
(6)	10	5	4	1	0
(7)	13	6	6	1	0
(9)	6	4	2	0	0
(10)	9	4	4	1	0
(11)	11	5	5	1	0
(12)	5	2	3	0	0
(13)	9	5	3	1	0
(14)	21	9	9	3	0
(16)	14	6	7	1	0
(17)	29	11	15	2	1
(18)	34	16	14	2	2
(19)	22	9	11	2	0
(20)	14	6	7	1	0
(21)	14	6	7	1	0
(22)	30	12	13	3	2
(23)	29	14	12	2	1
(24)	41	19	17	3	2
(25)	40	17	19	2	2
(26)	20	8	8	3	1
(27)	57	24	27	4	2
(28)	45	19	21	3	2
(29)	43	21	16	3	3
(30)	60	26	29	3	2
(31)	24	10	13	1	0
(32)	23	13	8	1	1
(33)	35	16	17	1	1
(34)	31	14	14	2	1
(35)	26	13	10	2	1
(36)	14	8	4	1	1
(37)	14	8	4	1	1
(38)	17	8	7	1	1
(39)	22	10	10	1	1
(40)	5	3	2	0	0
(41)	29	14	12	2	1
計	829	378	365	57	29
(%)	(100)	(45.53)	(44.08)	(6.88)	(3.5)

ミュンヘン市総務局資料。

都市区(5)の市区委員会は毎週水曜日17時30分より18時30分までを面談時間 (Sprechstunde) として定め、市区住民からの相談、苦情に応じる。委員は1～2名交替で詰めてそれに対応する。委員会の定例会議は毎月1回第4月曜日19時30分より開かれ、案件を審議する。ここでは市



区委員会の会議録を素材として、その活動実態にアプローチしてみたい。

委員長は会議の1週間前、各委員宛に場所、時間、議事日程（Tagesordnung）を記載した招集状を送付する（業務規程 § 9.(2)）。ただし、委員の3分の1以上の請求がある場合には、臨時の会議を招集しなければならない。市区委員会の会議原則は市区委員会規則11条に定められている。主たる内容は次の3点である。

第1に、会議における議決要件である。議決は全委員が適法的に招集され、その過半数が出席していることを条件とする。その条件が充たされず、議決できなかった場合は、同一議題について、2回目の招集が行われ、そこで決せられる。その場合、出席者の数は問われない。ただし、2回目の招集状にその旨が明記されることが条件とされる。

第2に、会議への委員以外の参加要件である。市区委員会の会議には名誉職の市会議員が出席できる。さらに、当該地区の市区監督署および警察署の代表の出席が望まれる。ただし、議決権はない。とくに、個別問題で、それに関する知見をもったもので、問題処理に役立つと委員会が判断した場合、上記以外のものを加えることができる。もちろん、議決権はない（§ 11.(2)）。会議は原則として公開である（§ 11.(5)）。

第3に、会議に対する住民の権利である。市区の住民、住民運動体およびその他の利害団体の代表は市区委員会に各種の提案を提出する権利を有する（§ 11.(4)）。もちろん、発言権のみで議決権はない。

この他、会議における進行、発言、採決、記録などの詳細については委員会業務規程でこれを定めている。煩瑣にわたるのでここでは省略する。

表11は1986年1月から1987年7月までの定例会議について7つの項目別に議題数を算出したものである。委員会の会議はあらかじめ通知された議事日程にしたがって進められ、最終的に委員長と書記の署名入りの議事録（Ergebnisprotokoll）として残される。議事録には当日の出席委員とゲストの氏名、開始時間がまず記入され、以下、会議内容がいくつかの項目別に記録され、最後に終了時刻が記されて委員長、書記の署名で完結する。

会議は一般的な会議原則のように報告事項、審議事項といった区別はなく、もっぱら議案内容別に討議に付せられる。議決を要する事項はその結果が明記され、報告事項はその旨が記録される。7つの議題内容について若干説明しておく。

第1議題である住居（Wohnen）は委員会の会議の重要項目の1つであり、毎回、冒頭にとりあげられる。市区委員会規則第5条（§ 5.）は対案的建築指針計画（Alternative Bauleitplan）というタイトルが付され、その中で3項にわたって市区委員会の担当する権能が明記されている。市区委員会は管内の建築許可の問題に、かなり強い権能を発揮できることを意味するものである。第5条第1項（§ 5.(1)）には「建築指針計画の作成、変更、廃止は市区委員会との了解の下で進められる」と明記されている。もちろん、最終的権能は市議会にあるものの、都市区内で計画される建築の許可、用途変更、近代化措置などに際し、市区委員の了解を要することを示す

表11 議題別市区委員会(5)会議内容

議 題 日 時	住 居	飲食店	交 通	環 境	文 化	内部事項	雑 件
1986. 1.27	9	7	9	5	4	8	2
2.24	8	2	6	2	2	2	1
3.24	7	3	5	6	5	3	2
4.28	10	6	5	7	2	7	1
6. 9	10	9	5	2	1	1	7
6.23	5	6	4	3	0	0	4
7.28	5	3	7	4	3	6	4
9.22	10	5	11	10	2	5	7
10.27	9	2	7	8	5	6	4
11.24	11	6	4	2	2	5	2
12.15	7	4	8	5	3	3	2
1987. 1.26	5	3	4	4	3	8	0
2.23	6	3	2	3	4	5	3
3.23	6	2	8	5	4	10	2
4.27	10	4	10	6	3	5	3
5.21	4	8	5	4	3	6	4
6.26	6	4	4	9	1	4	2
7.27	8	4	8	7	4	9	0

市区委員会(5)定例会議議事録より作成。

ものである。議案の数も、議題群の中で最多数である。

第2議題たる飲食店（Gaststätten）とは市区委員会が管区の飲食店の開設、営業時間、衛生状態などの営業内容について、一定の監督権を行使できることに関係する。本来、飲食店に対する日常的な監督業務は市区監督署の責任であるのに対し、市区委員会はより一般的な立場で、この問題を処理することになる。市区監督署の代表が会議に出席を義務づけられているのは、とくにこの議題とのかかわりからである。

第3の議題は交通（Verkehr）の問題である。管内の道路の状況、不法駐車や交通騒音などの問題についての情報交換、措置や対策などをとりあげる。この問題はとくに市への要望、住民の苦情受理、解決のための仲介が論議の中心となる。

第4議題は緑地やリクリエーション広場などを中心とする狭義の環境問題である。議事録では「環境、緑地、リクリエーション広場」（Umwelt, Grün- und Erholungsflächen）という項目でまとめられている。この論議で、もっとも頻繁にとりあげられるのは、管内各個所での植栽の問題である。緑の保全培養を通して、環境管理に責任をもつ都市末端住民代表組織の重要な課題の1つである。

第5議題の文化（Kultur）では市区内で催される展覧会、文化・学術行事などに関する情報提供、会場使用に関する諸措置、祭りやイベントなどにおける市区委員会としての役割分担などが討議される。

第6議題は市区委員会内事項（Bezirksausschuß-Intern 略して BA-Intern）として記録されるものである。市区委員会相互の情報交換，市議会，市行政における市区委員会制度の扱い，委員会内人事など，委員会自体の問題がとりあげられ，検討される。

最後の第7議題は雑件（Verschiedene）という項目で括られ，われわれの議事項目では，「その他」として最後に付け加えられるものである。上記のいずれにも属さぬ事項がとりあげられる。その大半は連絡，報告事項であり，審議事項は少ない。

以上が議題の大項目別内容と，会議でとりあげられた案件数を紹介したものである。各案件について，さらに立ち入って関係した団体や機関別（住民運動体，地域諸団体，市議会，市行政など），案件処理別（審議，報告，情報交換など），権限行使別（決定権，提案権，勧告権，聴聞権，告知権など）等々に細分して集計処理すれば，さらに具体的な市区委員会活動の実態に迫ることができよう。だが，それは個別ケースの藪の中に果てしなく迷い込むことになりかねない。それは別個の課題として，今後に残しておきたい。

#### Ⅳ 総括——町内会・自治会との異同をめぐって——

ひとくちに西独都市の末端代議機構といっても，州により，さらには都市によって，その構造と機能にかなりの偏差があることはすでにのべた。ここでとりあげたミュンヘンの市区委員会は，あくまでバイエルン州市町村法に枠づけられ，しかも，人口130万という州内で突出した大都市ミュンヘンにおける個別事例である。その点で，わが国都市における町内会・自治会のごとく，ほぼ，全国に通底した形態をもつものではない。ただ，1970年代の区域改訂以降，分権化と市民密着的行政という理念を追求する中で，都市末端代議機構（Stadtteilvertretung）という総称でよばれるような制度を整備してきたことに異論はない。ミュンヘンの事例もそのひとつとみれば，その分析は西独都市ひいてはヨーロッパ都市における末端住民意思の表出制度を何う一助としての意義をもつであろう。ここでは，その総括として，ミュンヘン市を一事例とする西独都市における都市末端代議機構の諸特性を，わが国の町内会・自治会と対比しながら，構造と機能の両面から捉えておきたい。

##### (a) 西独都市末端代議機構の構造特性

西独都市における都市末端代議機構の構造ないし組織を，わが国の町内会・自治会と比較したとき，3つの特性が浮かび上がってくる。

第1に，都市末端代議機構のもっている機構性ないし制度性とでもいいうる特性である。これは町内会・自治会がもつ自然性ないしモザイク性と対照をなす。町内会・自治会の祖型が封建都市における「町組」であり，都市全体は官治の支配を受けながら，道路をはさんだ街区において，支配の許容範囲内で，共同処理問題の共同解決を自治的に行なってきた，独自の地域組織で

あることはすでにのべた。このように伝統型地域組織は新興地域などで、環境問題を契機に自主的に創成されることもある。だが、多くは既存のものを継受するか、即自的、惰性的に組織される。したがって、制度化も不十分なものが多く、ある報告では町内会・自治会の規約の有無が、ほぼ半々に達しているといわれる<sup>66)</sup>。

それと対比して、西独都市の末端代議機構は都市区や地区という行政区を単位として造り出される機構ないし制度である。それは州法によって大枠を規定され、さらに市条例によって、権限、構成、諸手続きなどが細部に到るまで規則化されている。ここに、なかば自動的、即自的、モザイク的に組織される町内会・自治会との本質的な差異が認められる。

第2に、都市末端代議機構の組織原則として、整合性ないし階序性という特性をあげたい。これは上記の制度性という末端代議機構の特性から派生するものである。ここで整合性というのは、その機構が州と市の自治法体系の中に、制度としてビルト・インされたものであるところから、上位機構たる市議会や市行政の権能や責任との間に、矛盾や齟齬などの生じないよう、整合化されているという意味であり、階序性というのは、自治体中央と末端機構の間を上下の関係で整序していることを表わす。その底には、最終的な権能者は市議会と首席市長にあり、末端代議機構は資格的にその下位に位置するという発想がある。そのことは、たとえばミュンヘンの市区委員会規則第1条第1項(§1.(1))に、市区委員会について、全市の利害(gesamtstädtische Belange)を守るべきこと、第2項(§1.(2))に、市区委員会の決定権の行使は市議会の認めた事項のみについてであること、第3項(§1.(3))に、市区委員会には一般的な決定権を与えず、提案、聴聞(意見申述)、告知などの権能のみを与えていることなど、市区委員会の位置を自治体中央に対して、厳密に限定化していることに表われている。わが国の町内会・自治会には、自治体中央との間に、そうした整合的關係はない。町内会・自治会が自治体の機構の一部とみなされていないからである。あくまで住民の自主的な自治組織として位置づけ、制限条項もない代りに、権能条項もない。この点に、西独都市における都市末端代議機構が住民運動体などの自主団体ではなく、自治体の機構として位置づけられていることとの対照性があるといえる。

第3に、都市末端代議機構のもつ党派性に着目しなければならない。都市末端代議員(ミュンヘンにおける市区委員会委員)の選出手続きが、直接選出、間接選出を問わず、そこには厳然と政党色が貫徹している。ミュンヘンについていえば、市会議員選挙における当該市区での党派別得票構成に比例配分して市区委員が選ばれる。委員構成のほかにも、週1回の面談時間(Sprechstunde)における委員側の人選も党派別である<sup>67)</sup>。都市末端代議機構のこうした政党原理はそのまま機能面での党派性にも及ぶ。先に、末端代議機構が政治的人材のリクルート機能を果してい

66) 中田実監修、『これからの町内会・自治会—いかしあいのまちづくり—』(自治体研究社1981)8頁。

67) 1987年7月27日の会議録によれば、同年9月以降12月末までの面談担当委員を党派別に次のように予定している(括弧内は党派名)。9/2 (SPD), 9/9 (SPD), 9/16 (CSU), 9/23 (CSU), 9/30 (SPD), 10/7 (Grün), 10/14 (SPD), 10/21 (SPD), 10/28 (CSU), 11/4 (CSU), 11/11 (Grün), 11/25 (SPD), 12/2 (SPD), 12/9 (CSU), 12/16 (CSU)。

ことをのべた。政党の活動が末端的、日常的レベルにまで浸透している西欧社会の現実がこうした末端代議機構の特性にも投影されているといえよう。

この点、わが国の町内会・自治会における原則的な無党派性と対照的である。町内会・自治会の中に党派性をもちこむことは対立や分裂を招来する怖れがあるため、少なくとも表面的には政党色を排除する。もっとも、旧中間層支配の伝統的な町内会では、結果的に保守勢力の地盤となったり、スプロール地域でインフラ未整備を契機に結成された自治会などが、反体制的な党派勢力と結ぶことはある。ただ、その場合も、政党色が露骨に出ることは、かえって逆機能になると判断されるときには政党色は潜在化する傾向がある。その点、ストレートに政党原理が日常的、末端的に機能している西独社会と対比して、わが国社会の構造特性が伺われる。

#### (b) 西独都市末端代議機構の機能特性

後述するように、西独都市の末端代議機構とわが国の町内会・自治会との間には、いくつかの機能上の類似点、共通点がある。だが、同時に、個別機能を通底して、基本的な差異のあることも認めなければならない。それは次の3点の機能特性として整理できよう。

第1に、都市末端代議機構の機能特性として選択性ないし個別性をあげたい。これは町内会・自治会の網羅性と対比して捉えることができる。町内会・自治会は、町村部で6割以上が100世帯未満、市部で300世帯以内が同じく6割を占め<sup>68)</sup>、規模的にみて近隣範囲をやや拡大した程度である。したがって問題の共有度も高く、直接協力の可能性も大きい。対内的、対外的のいずれの機能であれ、原則として網羅的、一体的な形で機能が遂行される（共同作業、祭礼、行政連絡、募金協力などを想起せよ）。それに対し、都市末端代議機構は、よって立つ市区規模からみて、そうした網羅性や一体性は不可能であり、管内各地、各戸の個別事情に応じて、選択的に対応せざるをえない。

第2に、都市末端代議機構の機能上の特性として、仲介性もしくは媒介性をあげることができる。これは町内会・自治会の自律性ないし自己処理性と対照的な特性である。先に都市末端代議機構の機能として第1に接合機能（Artikulationsfunktion）をあげた。ミュンヘン市区委員会規則第1条第1項（§1.(1)）にあるように市区委員会は「市区の利害を市に対して代表する」のである。ここに端的にその仲介性が規定されている。もちろん、市議会が認めた市区内事項についての決定権は市区委員会ももっている。しかし、都市区はもともと行政単位にすぎず、独自の生活共同体ではない。独自の財源もなく、共有財もない。活動資金を市から補助されるのみである。とすれば決定の内容も、管内の個別事項であって、独自の活動分野や処理能力はごく狭い。

その点、町内会・自治会は会費徴収、共有財などによって、独自に処理できる財源や物的条件をもつ。もちろん、これらの条件は一様ではなく、実態は千差万別である。新興住宅地などでは共有財もなく、会費もごく少額で、自主的活動など実質的に皆無に近いところもある。また、自

68) 中田実監修、前掲書 99頁。

己処理という名のもと行政責任の肩代りの押しつけという批判もあり、定時、臨時の会費徴収など二重の税負担ならずやとする疑問の提示も耳新しくない。だが、もともと都市と村落の連続性、共通性を特徴とするわが国地域社会にあっては、都市部にあっても伝統的地域では町内が氏神をもったり、集会所その他の共有施設を場として、共同体活動を蓄積してきた。形骸化や空洞化が指摘されながら、町内会・自治会にはこの伝統がある。問題の自己処理を近隣結合を通して遂行するというのは、わが国地域社会の基本的な型である。

ヨーロッパの自治が全体と個に二極分解していることについては別の所で指摘したことがある<sup>69)</sup>。かつては都市共同体が1つの社会的コスモスをなしていた。その遺構はいまも残る。自治の主体は都市と個人にある。都市末端代議機構はこの両者の間を情報提供、相談助言、勧告提案、質疑聴聞、請願陳情、批判対決などの諸活動によって仲介することが主たる任務である。

第3に、都市末端代議機構の機能特性として実効性をあげたい。すでに述べたように、西独都市の末端代議機構は全体として、こんにち、なお権能的に弱い。その端的な指標が決定権の限定にある。だが、それに次ぐ、あるいはそれに準ずる諸権能が与えられている限り、運用と力量によって、末端代議機構は十分に自治体中央を拘束することができる。ミュンヘンの場合、規則によって、市区委員会は市に向って提案、勧告、聴聞、告知といった諸権利を行使することができる。これらの諸権利の行使は同時に、それを受けた市当局が一定期間内に処理することを義務づける拘束条項と一対をなしている。この拘束性によって、実効性が担保されているといえよう。

わが国の町内会・自治会には、自治体中央との関係で、このような制度的保証はない。町内会・自治会の圧力団体機能も、その実効性は個別町内会・自治会の政治的力量（とくにリーダーの）によって担保されるのみである。もちろん、わが国の自治体に住民参加の可能性がないわけではない。公聴会、審議会への参加、請願・陳情、行政不服申立て、行政訴訟、直接請求、住民監査請求、住民投票、情報公開などの諸権利は制度的に保証されている。ただ、これらは一般的な市民的権利であり、町内会・自治会の制度の中に内在化した権利ではない。ここに、町内会・自治会と比較して、西独都市の末端代議機構が問題処理において、より実効性ある制度としての内実を備えていることが確認できる。

以上の3点は、わが国の町内会・自治会と比較した西独都市の末端代議機構の機能特性である。この3点では、両者の差異点、対照点が浮彫された。それは機能遂行の発現形態、処理様式、制度的保証といった、いわば形式面に着目した比較の結果である。だが、個々の機能の内容面から両者を比較するとき、そこに実質的な類似点、共通点を発見することができる。表12は都市末端代議機構と町内会・自治会を機能内容の面から比較したものである。

用語上の類似点や共通点はあまりないようにみえる。しかし、仔細に内容を検討していけば、

69) 拙著、『都市比較の社会学』（世界思想社 1983年）239—244頁。

表12 機能内容別都市末端組織の独日比較

都市末端代議機構（独）	町内会・自治会（日）
(a) 接合機能	(1) 親睦機能
(b) 制御機能	(2) 共同防衛機能
(c) 負荷軽減機能	(3) 環境整備機能
(d) 統合機能	(4) 行政補完機能
(e) リクルート機能	(5) 圧力団体機能
	(6) 統合・調整機能

都市末端代議機構については本稿Ⅱ－2参照。町内会・自治会については菊池美代志「居住空間と地域集団」（倉沢進編『社会学講座 5 都市社会学』東大出版会 1973年）135頁参照。

そこにいくつかの共通項を括り出すことができる。たとえば、町内会・自治会における(1)親睦機能は(6)統合・調整機能とともに、都市末端代議機構の(d)統合機能と類似共通するところが多い。(4)行政補完機能は(c)負荷軽減機能と共通して、いずれも自治体中央の仕事を肩代りする役割を両者とも果していることを表わす。もちろん、その役割遂行の態様が町内会・自治会では網羅的、一体的であるのに対し、末端代議機構では選択的、個別的であるという対照性についてはすでにのべた。(5)圧力団体機能は直接的には(b)制御機能と相即するであろう。ともに、末端から自治体中央に向かって加えるプレッシャーを軸とした機能だからである。では、町内会・自治会の(2)共同防衛機能や(3)環境整備機能は都市末端代議機構のいずれの機能に照応するであろうか。(2)、(3)は広義の環境管理として一括できよう。町内会・自治会はこれを主として自己処理的に遂行する。近代的思考からすれば、それは行政の責任部分を肩代りすることであり、(c)の負荷軽減機能の一部であるともいえない。ここに、自己処理を機能遂行の主要な態様とする町内会・自治会の特性が都市末端代議機構と対比される。代議機構の(a)接合機能は(5)圧力機能とも重複する。ただ、ミュンヘン都市区(5)の委員会議事録における住居(Wohnen)、飲食店(Gaststätten)、交通(Verkehr)、環境(Umwelt, Grün—und Erholungsflächen)といった議事項目はいずれも、町内会・自治会の(2)、(3)の環境管理の機能に対応したものといえる。これらの機能の遂行にあたって、西独都市では末端代議機構が自治体中央の決定過程にもち込んで処理するのである。つまり、(2)、(3)の環境管理機能は末端代議機構の(a)接合機能と相即するといっても誤まりではないであろう。では、末端代議機構の(e)リクルート機能は町内会・自治会のいずれの機能と共通項を見出せるか。少なくともこれは西独社会、さらに一般化すれば西欧社会の独自性たる政党活動の末端化、日常化と深くかかわりあう機能特性といえよう。ミュンヘン市市区委員会の党派勢力別構成にみられるように都市末端代議機構の政党原理が政治的人材のリクルート機能に結びつく。この点で(e)リクルート機能は末端代議機構の独自機能といえよう。ただ、町内会・自治会が(5)圧力団体機能を行使するにあたって、特定議員を介在したり、選挙に際して地元推薦という形で政治的人材の供給に手を下すことはある。圧力という意味を広義に介していけば、政治的人材のリクルー

トという都市末端代議機構の機能を町内会・自治会も果していると主張することも、あながち牽強付会とはいえないのではないか。

歴史的経緯や文化の差、構造的組織的条件の相違から、同じく都市末端の住民組織といっても、西独都市の末端代議機構とわが国の町内会・自治会との間には本質的ともいえる機能の対照がある。が同時に、機能内容に即してみれば、若干のズレや機能遂行の様態の違いを含みながらも、両者の間には重なり合う部分も多い。伝統がいかに違え、制度がいかに異なっても、都市化という現象そのものは洋の東西を問わず共通であり、そこから生じてくる問題も同質的部分が多い。居住の場をより住みよくしようとするモチベーションになんら異なるところはない。また、そこに人間的な共感や連帯を求める人の心に隔りのあろうはずはない。都市末端代議機構と町内会・自治会との間に機能内容の共通性があることは、けだし当然といえよう。

ただ、ここで確認できることは西欧都市の都市共同体型、日本都市の近隣共同体型という、都市を場とする社会結合の類型的な対照であった。西独都市において、都市自治を担うのはあくまで自治体中央とくに市議会(Stadtrat)であり、末端代議機構はあくまで仲介者、伝達者、顧問としての役割に甘んずることを制度的に規定されている。その点、実体としての社会結合はあくまで近隣共同体であり、全体としての都市はそのモザイク的集積としてのみあった日本都市において、町内会・自治会が機能遂行上、自足的な伝統をいまなお、濃厚に継承しているのは当然かもしれない。ただ、このような類型の抽出と対比はとかく変動の契機に盲目となる危険を犯しやすい。その意味でも、西独都市ひいてはヨーロッパ都市における都市末端住民組織を日本都市のそれと比較論的に把握するためには、さらに多くのフィールドサーベイを積み重ねる必要がある。すべて今後の課題である。

(付記) 本稿を結ぶにあたって、ミュンヘン都市区(5)の市区委員会委員長 K. ボイムラー氏(K. Bäumler)に心から謝意を表したい。数回のミュンヘン滞在中、市区委員会に関する龍大な資料を提供して頂いた。とくに、委員会の議事録は部外秘扱いの建前にもかかわらず、無理を承知で懇請したところ、信頼関係に基づいてコピーを許して貰った。ヨーロッパ屈指の州立図書館の裏手にある市区委員会の事務所で何時間も話し合った情景を懐しく回想する。