

西独都市における都市末端代議機構の諸問題 (I)

— 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

序 問題の所在——町内会・自治会との対比において——

都市末端における地域住民組織の欧日比較——これはかねて筆者が抱いてきたテーマであった。本稿は西独都市を事例として、都市内の下位単位において組織されている地域末端代表機構をとりあげ、日本都市の地域住民組織との比較を念頭におきながら、その構造と機能について概観したものである。

周知のごとく、わが国の都市末端における、もっとも基層的な住民組織としては町内会・自治会がある。その形骸化や空洞化が指摘されながらも、この伝統型地域住民組織は、こんにち、なお、根強く存在し続けている。そこにはそれをして、かくあらしめた必然的な存在理由があったからにはほかならない。

西欧都市と日本都市における社会結合原理の対比を前者の都市共同体型、後者の近隣共同体型として捉える見解はすでに多くの支持するところである。その背景については地理的風土的ないし歴史的社会的なもの両者があげられてきた¹⁾。日本都市における町内会・自治会はこの近隣共同体型社会結合が制度化されたものであり、その祖型が封建都市における「町組」に求められることも多くの研究者の指摘するとおりである²⁾。

町組を代表する町惣代は町民の代表者であり、町内を自治的に世話していく「まとめ役」であった。が同時に、公事に関しては町奉行——庄屋・組頭などの町役人の系列下に立ち、町行政の末端機構としての性格をもつ。西欧中世自由都市が体現した全都市規模の自治や自由はそこにはない。都市は全体として武家勢力の厳重な統治下にあり、古典的な意味での市民は、まさにM. ウェーバーの指摘どおり、全く知られていなかったか、あるいは単に萌芽的にしか知られていなかったのである。だが、この官治的統制下にありながら、その許容範囲内で、町内の共同処理事項の共同処理については、町民の手で自治的に行なわれてきた。そこには平等性と自律性という市民の属性が、街区共同体 (Straßengemeinde)——M. ウェーバー——のレベルでは実現していたのである。町組組織のこの二重的性格 (自治的および行政末端的) はこんにちの町内会・自治会にもそのまま継受されている。

それと対照的に、西欧都市は都市共同体型であり、「都市の自由」、「都市の自治」がすべてに優先した。市民の帰属性は都市全体であり、市民の主体性は常に全都市とのかかわりにおいて確立されていた。前産業都市の段階では都市の人口規模は小さく、囲郭に囲繞された市域も狭隘であった。市政への直接参加も、ほぼ理念に近く現実化していた。この伝統は、こんにちの欧米都市にも色濃く受け継がれており、本稿の課題である西独都市における都市末端の住民代表機構を制

1) 上田 篤、『日本都市論』(三一書房, 1968年) 20-23頁。

拙著、『都市比較の社会学』(世界思想社, 1983年) 222-225頁。

2) 近江哲男, 「町内会をめぐる諸問題」(『都市問題』東京市政調査会, 第60巻第6号, 1969年) 53-54頁。

度化する際にも、その権限に対して慎重な配慮が払われている。最終的な決定権は基礎的地域団体としての市町村（Gemeinde）の議会にあることが明記され、末端代議機構はその権限行使にあたっては、「全市の利益を尊重」すること、市議会が定めた「一般的な指針（Richtlinien）の範囲内」とどまることなどが要件とされるなど、全市のプライオリティが大前提とされている。もちろん、このことが身近かな狭域空間における地域利害や住民意思を軽視するものではない。とりわけ、都市規模の拡大や都市圏の広域化の中で、都市と住民との関係は次第に距離を増し、間接化してくる。その結果として、自治の空洞化が叫ばれるようになり、ここから西欧都市においても、都市末端において住民と都市とを媒介する住民参加の機構を整備する必要性が高まってきた。ここでとりあげる西独都市における都市末端代議機構の問題も、こうした都市をめぐる諸状況に対応したものである。ただ、その場合も自治と統合の原点はあくまで全都市であり、部分地域は全体との整合性の厳しい条件の下でのみ、その自律性は保証されているのである。ここに、実体はあくまで近隣社会であり、全体はそのモザイク的集合としか意識されず、そこには官治のみが支配する別世界とみなされてきた日本都市との対照がある。

町内会・自治会に代表される、わが国都市の末端地域住民組織については、これまでさまざまな批判が加えられてきた。一言にしていえばその前近代性に対してである。町内会・自治会の前近代性については、それを構造面ないし組織面と機能面ないし任務面の2側面が指摘されてきた。構造面ないし組織面では世帯単位加入、自動的もしくは半強制的加入、長老的・ボスの旧中間層による支配などがあげられ、機能面ないし任務面では、包括的多機能性と行政補完的・末端下請的性格が論じられる。いうなれば近代的集団のもつ組織面での加入の個人性、任意性、関係の平等性、機能面での限定機能性、自律性に背馳するという批判がそこにはある。こうした批判を主唱する近代主義論者の念頭にあったのは、欧米都市に形成されている地域住民組織であろう。近時、盛行している「新しいコミュニティ」形成論のモデルとなったのも、これらの欧米流地域住民組織であった。では、欧米型地域住民組織と日本型のそれとの異同はいかなる点にあるのか、それぞれはいかなる長短を具有しているか。以下、これらの点について若干、補足しておきたい。

第1に、地域住民組織の欧米型と日本型の異同についてである。上記したように、町内会・自治会が包括的ぐるみ組織であるのに対し、欧米のそれは単一機能的任意組織であるといわれる。欧米都市では、個人が任意に加入、脱退でき（ボランティアズム）、個人の欲求達成を目指す表出的機能であれ、問題処理を目指す用具的機能であれ、それが特定目的ごとに結成され（アソシエーション）、成員はすべて対等な立場で結合する（平等主義）ところの地域住民組織が主体であるとされていた。こうしたボランティア・アソシエーションが地域内部で無数に結成され、それらが経済、政治、文化、教育などのそれぞれの分野で自主的な活動を重ねながら、コミュニティ全体の統合を下から支えていくと主張される。このような主張に対して、それは現実をあまり単純化した見方であるとの批判がある。菊池美代志はアメリカのネイバーフッド・アソシエーショ

ン、イギリスのニュータウンにみられるコミュニティ・アソシエーション、スイスのニュータウンの居住者協会などをあげ、これらの活動がわが国の町内会・自治会の活動に近いところの、関係地域住民すべてが加入した多機能的な住民組織であることを指摘している³⁾。

実際、ボランティア・アソシエーションはクラブやサークルにみられるように、人びとの表出的要求や社交・親睦的要求を充足するために結成されたものであり、それらが、たとえコミュニティ内部に数多く張りめぐらされたとしても、相互の有機性は本来的に期待しがたく、地域が抱える諸問題にトータルに対処する力には欠けることが多い。もちろん、欧米においても、問題の緊急性や個別性によっては、限定された目的逐行の運動体が組織されることもある。いわゆる住民運動である。これも広義のボランティア・アソシエーションに数えうるであろう。だが、これとも構成員は住民の一部である場合が多く、時間的にも一過性になりがちである。そこで、こうした限定的なボランティア・アソシエーションとは別に、コミュニティにトータルな問題があるとき、トータルに対応できる組織が求められてくる。上記した欧米諸都市の地域住民組織がこの範疇に入る。トータルな問題にトータルに対処するには、成員的にも全住民、少なくとも大半の住民を包摂する必要があるだろうし、その活動内容も多岐にわたるとは当然であろう。外見的には、日本の町内会・自治会とほとんど変らぬ様相を呈しているのは、組織の契機や目的からみて、これもまた当然の帰結といえよう。こうしてみれば日本都市の地域住民組織は包括的ぐるみ組織、欧米のそれは単一機能的任意組織とみなす見解は図式的にすぎることが理解されよう。とすれば両者の差異は奈辺にあるか。

地域住民組織の敗日を距てるものは2点ある。第1に、包括的ぐるみ組織の分布という点である。わが国の町内会・自治会は全国市町村の9割の地域をカバーしているといわれ、擬似行政団体に近い様相を呈するのに対し、欧米のそれは地域にさまざまな問題を抱えた場合、なんらかの危機的状況が地域に迫った場合など、その地域がトータルに対応せざるをえなくなった時に結成されるのである。先にあげた諸例でも、たとえばアメリカでのネイバーフッド・アソシエーションは再開発によるクリアランスの危機、地域に低所得層が侵入する脅威などを契機に結成され、またイギリスのコミュニティ・アソシエーションはハーロウ・ニュータウンという新開地における不十分なインフラストラクチャーの整備が結成動機となっているといわれ、スイスの居住者協会も、リニオン団地といわれるニュータウンでの事例として、同様な状況が報告されている⁴⁾。つまり、日本の住民組織たる町内会・自治会が伝統的な組織単位の枠として、擬似行政体のごとく、網羅的に造られてきたのに対し、欧米では、あくまで「必要性の自覚」に裏打ちされて、必要なところに結成され、その構成員や機能分野も問題の拡がりや深さに応じて選択的に決められるところに本質的な差がある。第2に、地域住民組織形成の自主性の差である。町内会・自治会

3) 菊池美代志、「地域住民組織とコミュニティ形成—諸外国との比較—」(『都市問題』東京市政調査会、第70巻第4号、1979年4月号)50-51頁。

4) 同上、51-52頁。

の場合、地域という枠に、いわば自動的、機械的に寄りかかって、組織されているというのが現実に近い。擬似行政団体化という表現は、地域網羅的という意味とともに、「必要性の自覚」に薄い、なかば他律的な形成を含意したものである。もちろん、わが国の地域住民組織のすべてが非自主的というわけではない。要求、訴願、抵抗さらに拒否を突出的に進める運動体は下からの自主的組織である。だが、このような住民運動体は問題の緊急性によって組織されるもので、全体としては非日常的、例外的であり、常態の地域住民組織はあくまで町内会・自治会などの伝統型のそれである。ここに、地域住民組織は単一機能の任意型のものであれ、包括的ぐるみ的なものであれ、すべて下から自主的、自治的に結成されていく欧米型との本質的な差異を見出すことができる。

地域住民組織をめぐる欧日比較の第2のポイントは、それぞれの長短の評価であり、問題点とその対策である。欧米の地域住民組織との対比から、わが国の町内会・自治会の行政下請け化、体制内とり込みへの批判の行きつくところ、町内会・自治会の「無用論」「解体論」がある⁵⁾。その論旨には心情的共感を覚えつつも、そこにある飛躍と短絡を指摘せざるをえない。行政末端化、下請け化は一面では行政への従属癒着である。だが、反面、そこには住民と行政の間に制度的ルートが日常的に整備されていることを示すものでもある。このルートは裏返せば、そのまま住民サイドから行政への上向ルートにもなりうる。近時、町内会・自治会の圧力団体化が云々されるのはこの現実を物語るものにほかならない。事実、新興住宅地などで、インフラストラクチャーの未整備や環境問題の解決に迫られて、居住者内部から、自然発生的に自治会が結成されるケースが多い。このような自治会では、その活動の主分野が行政への注文や要求であることが多い。これをもって、直ちに住民の自主性、自治精神と断定することは短慮かもしれない。だが、そこには主体性の一面が明確に現われている。この主体性こそが問題なのであり、近江哲男もいうように、「町内会が自主独立の団体として、その主体性において行政に協力するならば、これは問題ではない。…下部機構化も自主的協力も、やる仕事の上では似ていることが多い。だが、その精神ないし態度には天地の差がある」⁶⁾のである。もし、この主体性が担保されるならば、町内会・自治会は住民の直接参加による地域自治という、民主政治の基本理念が具体化する場として、ポジティブな評価が可能となるのではないか。

他方、欧米都市における地域住民組織はすべて自主的に住民サイドから形成されているという意味で自治の理念をそのまま体现しているといえる。それは全市的レベルでの行政とは独立的、平行的に、もしくは対抗的、緊張的に造られたものとして、終始、主体性が貫徹している。だが、そのことは反面、全市的行政との間に、制度的なルートが網羅的に整備されていないという問題を孕んでいる。このような通路が日常的に整備されていない場合、住民エネルギーやフラス

5) 長谷川喜博、「自治会と住民参加」(『都市問題』東京市政調査会、第70巻第4号、1979年4月号) 54-55頁。

6) 近江哲男、前掲論文、59-60頁。

トレーションが一定の沸点に達するまで内攻し、うつ積してしまう可能性がある。結果は暴発か、諦観か、アパシーか、いずれにせよ健全な自治意識の衰耗や退廃に導かれかねない。

そこから、近時、住民に身近かで住民サイドに立った行政機構 (bürgernahe und bürgerfreundliche Verwaltung) や都市末端代議機構 (Stadtteilvertretung) の制度化が脚光を浴びることになる。具体的な行政末端機構として、それらは西独諸都市では、たとえば区庁 (Bezirksamt) — 西ベルリン、ハンブルクなど —, 区監督署 (Bezirksinspektion) — ミュンヘン —, 区役所 (Bezirksverwaltungsstelle) — ケルン —, などの名称でよばれている。都市末端代議機構としては区議会 (Bezirksverordnetenversammlung) — 西ベルリン —, 区委員会 (Bezirksausschuss) — ハンブルク, ミュンヘン —, 区議会 (Bezirksvertretung) — ケルン —, 区協議会 (Bezirksbeirat) — シュツットガルト — などの名称がある。前者は都市行政の分権化した機関であり、後者は市議会のミニチュア化した意思形成機構である。これらは常設化した機構や制度であり、市民はいつでも市行政に身近かにコンタクトをもって、きめ細かな行政サービスを楽しむとともに、願望、着想、反対意見、身辺問題などについて、要求提出、意見申述、異議申立、相談依頼するルートが開かれていることになる。

このような都市末端行政下部機関や住民代表機構の整備は、市民自治の伝統を現代都市において具体化したものであり、もともと全市民的な市民の関与を前提として造られたものである。そのため、これらの機構や制度は成文化された法規制によって厳密に、その業務内容や権限範囲が明記され、全市民的秩序との整合性がはかられている。ここに、官治的伝統のもと、地域という枠に、機械的に寄りかかって造られている町内会・自治会が、内部規約や不文律によって、活動内容が規定され、全市民的展望を欠く地域閉塞的住民組織であるのと対照的である。町内会・自治会が自治的および行政末端的という二重の性格をもつことは、一面において自律性と主体性によって自治組織としての内実を実現できるという可能性を保証する。だが、そのことは反面、すでに末端的地域住民代表機構があるというタテマエを前面に出して、制度化され、機構化された住民意思の吸収装置を積極的に整備していくことを権力の側がサボタージュする口実として利用されることにもなりうる。かくして、町内会・自治会は権力の側から、住民操作の用具として、たえず体制内化されていくことになる。町内会・自治会の「無用論」「解体論」の根拠でもある。その意味で純粋な住民自治組織と市政に連動した制度的住民意思の上達ルートを厳密に分け、その間の協力、交流によって、日常的に市民自治を内実化していこうと試行する欧米型の都市自治のあり方にいま一度着目する必要があると思う。ここに、西独都市における都市末端代議機構について考究する意義がある。

Ⅰ 西独都市における都市末端代議機構の史的展望

1. 前提考察——西独市町村（Gemeinde）の組織形態と機関構成——

後に詳しくとりあげるように、一口に西ドイツにおける都市末端代議機構といっても、州ごとに、さらには都市ごとに大きな差がみられ、制度的にも活動内容においても、いちじるしく統一性を欠く。こうした差異は帰するところ、ドイツ社会の分権的伝統に由来する。ドイツの分権的伝統については、すでに別稿でとりあげたのでここでは再述しない⁷⁾。ここでは西独都市の都市末端代議機構全般を概観するに必要な前提的考察として、市町村（Gemeinde）の組織形態と機関構成について簡単にまとめておく。

都市末端代議機構が都市下位単位におけるミニ議会といわれるように、それは末端での住民意思の表出と統合の機関であるところから、常に全体都市の決定と執行の組織や構成と深いかわりがある。とくに、わが国の地方自治制度にみられる高度な画一性と対照的に、西独市町村の組織形態と機関構成は州によって大きな差異がみられ、そのことが都市末端代議機構の地域差に色濃く反映されていると考えられる。この点において、とくに西独市町村の概観が本稿の研究課題に先立つ不可欠の前提的考察となるであろう。

西独国家の統治構造において、市町村⁸⁾は州と並んで基幹的行政団体である。市町村は地域社会のすべての事項を処理する権限、すなわち「全権限性」（Allzuständigkeit）の原則と国家から独立して自治事務を自己の責任で処理する地位、すなわち「自己責任」（Selbstverantwortung）の原則が保証されている。

市町村の組織形態、機関とその権限は州によってさまざまである。西独行政法の専門家はこれを一元的（monistische）組織形態と二元的（dualistische）組織形態の2つに大別する⁹⁾。もともと西独市町村行政は、伝統的に立法機関と執行機関の区別があまり明確でないところにその特色がある。上記した2つの組織形態は立法機関と執行機関のあり方によって区分したものである。一元的組織形態とは、住民代表が立法機関であるとともに執行機関をも兼ねるところのものであり、二元的組織形態とは、立法機関と執行機関が一応区別されながら、執行機関は立法機関によって決定された住民意思を単に執行するだけでなく、限定的ではあるが、一定の範囲で独

7) 拙稿、「西独都市の多極的分権構成の諸問題—分都論への一素材的考察—」（『関西大学社会学部紀要』第11巻第1号、同上第12巻第2号、同上第15巻第1号、第2号）。

8) ここで市町村（Gemeinde）という用語は基礎的公共団体全体を包摂する法律上の概念であり、わが国のように、個々の基礎的公共団体が市、町、村というように区分されているわけではない。たとえばミュンヘン市、ハイデルベルク市という名称はシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州を除けば特別の法律上の地位を示すものではなく、伝統的呼称、あるいはかつて与えられていた都市特権を表象するものとして、事実上用いられているものにすぎない。

9) 成田頼明、『西ドイツの地方自治制度』（東京都議会議員会局、昭和56年）103頁。

自の決定権を有するものである。

前者はさらに、南ドイツ議会制 (süddeutsche Ratsverfassung) と北ドイツ議会制 (norddeutsche Ratsverfassung) に類別される。南ドイツ議会制は文字どおり、南ドイツのバイエルン (Bayern) とバーデン・ヴュルテンベルク (Baden-Württemberg) の両州で採用されている。この制度は議会 (Rat) が同時に議決機関と執行機関を兼ねるという意味で一元的組織形態である。公選された首長が議会の議長となり、議会の名の下で、議会の委任を受けてのみ行動する形態である。首長は議会から独立に執行部としての権限を執行できない。ただ、特別の権限として、首長は議会の違法な議決に対する異議権 (Einspruchsrecht)、緊急な場合に緊急決定 (Eilentscheidung) を行う権限、日常の業務処理に関する固有の権限などを有している。北ドイツ議会制も、首長が議会の議長となる点で、南ドイツ議会制と同じく一元的組織形態に属する。ただ、首長は議会議員の互選で選ばれる、いわゆる間接選挙制たる点異なる。議会は実質的な執行責任者として、市町村支配人 (Gemeindedirektor) を選任し、行政事務の処理に当らしめる。この制度はニーダーザクセン (Niedersachsen) およびノルトライン・ウェストファーレン (Nordrhein-Westfalen) の両州にみられる。

後者の二元的組織形態には、参事会制 (Magisterverfassung) と市長制 (Bürgermeisterverfassung) の2つが分けられる。参事会制は旧プロイセン地域に普及していた制度であり、現在ではヘッセン (Hessen)、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン (Schleswig-Holstein) の2州とブレーメン都市州の一部のブレーマーハーフェン (Bremerhaven) 市などにみられる。住民の直接選挙による市代議員会 (Stadtverordnetenversammlung) がすべての重要事項を審議・決定する。他方、名誉職・専任の参事会員からなる合議制の参事会 (Magistrat) がすべての行政事務の執行にあたる。市長は市代議員会の議員の互選によって選ばれ、参事会議長となる。それに対し、市長制の場合は、いわゆる議員内閣型である。すなわち、議会の選挙によって選出される市長 (同時に議会の議長を兼ねる) は専任で名誉職の助役の補佐を受けながら行政の執行責任を負う形態である。これを独任制という。この制度はラインラント・プファルツ (Rheinland-Pfalz)、ザールラント (Saarland) 両州の諸都市、ヘッセン州の人口1,500人以下の自治体、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の農村部町村などにみられる。

以上のように、西ドイツの市町村自治体は、組織形態において、また機関構成において、各州ごと、さらに都市規模ごとに、かなり多様性を示している。このことが、また都市下位単位における住民代表機構にも投影され、その構造と機能において、かなりの偏差をもってくるのである。

2. 都市末端代議機構の概念と今日的意義

1960年代以降の高度経済成長ともなう都市化現象、および60年代後半に始まる区域改訂

（Gebietsreform）による市域拡大は、西ドイツにおいても、本格的な大都市時代を迎えたことを示すものである。それと並行して、西独諸都市では続々と都市の下位単位での住民意思の表出機構が整備されていった。その呼称はさまざまであり、区議会（Bezirksvertretung）、区協議会（Bezirksbeirat）、地区協議会（Ortsbeirat）、その他類似の名で呼ばれている。これら州や都市によって異なった呼称をもつ制度は、やがてそれらの総称名として都市末端代議機構（Stadtteilvertretung）とよばれるようになった。ここであらためて都市末端代議機構を「州法ならびに市町村法典にもとづき、市区レベルにおいて市区的利害を接合し、それを市町村の決定過程に反映するために設けられた制度」¹⁰⁾という規定に従っておく。この規定からすれば、都市末端代議機構は都市末端レベルで組織されている、たとえば市民団体とか住民運動体などのような自発的市民組織とは一線を画する。

都市末端代議機構を包摂する上位概念としては、都市末端制度（Stadtteilverfassung）がある。これは都市の下位単位たる市区（Stadtbezirk）の政治的、行政的組織に関する規則と制度の総体を指し、内容的には、①市区形成の様式と基準、②市区で設けられる都市末端代議機構に関して、委員の選出方法、担当課題、処理手続き、③多くの市区内にある行政支所、などについて法制化したものである。都市末端制度は通常、州法によって規程化されている。この場合、通常の州のほか、西ベルリン、ハンブルク、ブレーメンの3都市州を含むことはいうまでもない。

都市の末端地域への注目はもともとヨーロッパにあった大都市批判、ハイマート・コンセプト、近隣モデルなどの底流に加えて、近年の社会状況がその契機になっている。都市行政学の専門家はそれを3つの要因に分けている¹¹⁾。

第1に、社会経済的枠組の変化がある。これまでの都市の量的成長と平面的拡張から、保存と更新に重点がおかれる時代に入り、その結果として、空間計画や近代化措置における末端地域の重要性が浮かび上ってきたのである。

第2に、60年代から70年代にかけて進められた区域改訂（Gebietsreform）にともなう問題の出現がある。区域改訂にともなって、合併されていく旧市町村自治体をいかに扱うかという問題が生じた。合併によるデメリットへの制度的配慮として、さまざまな措置が講ぜられていく中で、都市末端制度の整備が急がれたのである。

第3に、環境問題を契機として、60年代後半から盛り上った、いわゆる住民運動（Bürgerinitiative）の影響がある。そこで地方自治体の計画手続き、環境・インフラストラクチャー政策をめぐる、小空間レベルでの利害の配慮に迫られてくる。加えて社会福祉、青少年対策、文化・スポーツ活動などの振興・充実が進むにつれて、都市末端地域の比重がさらに増している。こ

10) Städte, Kreise und Gemeinden-Wie funktioniert das? (Meyers Lexikonverlag) S. 96.

11) Paul von Kodolitsch, Kommunale Beteiligungspolitik (Deutsches Institut für Urbanistik Berlin 1980) S. S. 13-15.

のような背景の中で、西ドイツにおいても、近年、都市末端問題をめぐる論議が、さまざまな立場から盛んとなった。その中心的な位置を占めたのが都市末端代議機構の問題である。

3. 都市末端代議機構の史的展開

大都市の中をいくつかの下位単位に分け、そこに行政支所、さらには住民代表機構を設置するという措置は、ドイツに特有な現象でもなければ、現代特有のものでもない。わが国の政令指定都市では、市はいくつかの区に分けられ、それぞれに区役所が設けられていることは周知のところである。東京23区の特別区では、加えて区議会があり、それ自体、普通地方公共団体と同じ権能をもっている。ヨーロッパでは、すでに古典古代の都市国家以来、直接民主主義の理念が現実的となるための適正都市規模の問題が論議されてきた。

ここでは19世紀以降、ドイツ都市において、都市末端代議機構がいかに関与され、拡大してきたかを、その理念史的関連、政治的背景、都市末端制度の形態や機能と関連させながら、それぞれ典型的な局面と経過について概括的に述べておきたい。行政学者のR. シューファはドイツにおける都市末端代議機構の史的展開を6つの局面に分けている¹²⁾。以下、それに準拠して各局面の特徴を摘記しておく。

(a) 1920年大ベルリン法まで

中世ドイツ都市においても、すでに都市内に、いくつかの都市下位単位のあったことはよく知られている。特定の自治権をもった特別地域団体が協同組合的基礎に基づいて、独自の法域をつくっていた。やがて、これらの特権が一般化し、ギルドに引き継がれるとともに、地域的性格を喪失し、全都市域をカバーする自治体が成立する。それを代表する機関として評議会 (Rat) が登場する。それまでの協同組合的空間区分に代って、行政区的な意味の地区 (Quartier)、管区 (Rotte)、街区 (Viertel) などの地域区分が形成された。これらの各行政区には、評議会から任命された区長が、限定された行政課題の監督にあたった。この伝統はこんにちにも残り、先にみたように、ミュンヘンでは区役所にあたる機関名を監督署 (Bezirksinspektion) とよんでいることからうかがえる。この場合、区分けされた市区はあくまで執行上の便宜によるものであり、意思の形成や決定の単位ではない。自治の主体は都市のすべてについて、あくまで評議会であり、末端代表という概念はまだ存在しない。

もちろん、ドイツにおける都市の自治や自由といっても、時代によってその様相を異にする。かつて輝かしい自由都市やその都市同盟をもったドイツ都市も、三十年戦争以降、領邦国家の絶

12) R. Schäfer, Stadtteilvertretungen in Großstädten Teil I ; Grundlagen und Bestandsaufnahme (Deutsches Institut für Urbanistik Berlin 1982) S. 28.

対主義段階に入るや自治と自由は大幅に後退する。19世紀に入って絶対主義国家の活性化の一環として追求されたシュタイン改革¹³⁾によって都市自治の復権がはかられる。このように、都市の自治や自由は都市を包む全体社会の権力構造の変動に常に連動してきた。が、いずれの場合も、この段階では都市の意思決定は都市中央にのみあった。

19世紀から20世紀初頭にかけて、都市行政の分権化、非集権化がインテンシブに進行した。その契機となったのは、大都市周辺市町村の大量の合併編入であった。合併された旧市町村の役場は多くの場合、行政支所として存続した。ただ、それはあくまで行政末端機構であり、住民代表機構ではない。

このように、1920年代までのドイツ都市にあっては、末端地域に行政支所は設けられたものの、単に行政末端機能を担当するものにすぎず、住民意思の表出、形成、決定を含むものではなかった。

(b) 1920年～1933年

この時期は都市末端の住民代表機構がはじめてドイツの都市に登場した時期である。いうまでもなく、この時代、ドイツは第一次大戦の敗北によって、第二帝政が崩壊し、代ってワイマール体制が支配した時代である。デモクラシー原理が自治体レベルにも浸透し、分権化とあいまって、都市末端に住民意思の表出と決定の機構が整備されはじめる。その決定的な契機となったのは1920年の大ベルリンの形成であった。ベルリンはこの時期、周辺の8都市と87町村を編入し、空間的・人口的に飛躍的な拡大を遂げた。この過程で大ベルリンでは、中央行政と市区行政という2段階の行政システムが形成され、個々の市区 (Bezirk) は1つの自治体と同じ権能をもった行政単位となった。ベルリンの事例に触発されて、1920年代、ドイツのいくつかの都市で、都市末端の住民代表機構が合併された周辺旧町村に設けられた。その場合、行政支所と市区代議機構の設置は合併にあたって旧市町村と都市との間で交わされる合併協定で措置された。1929年、区域改訂の導入に関する法律の第42条において、すべてのプロイセン都市で都市末端制度が法的に確定された¹⁴⁾。旧プロイセン諸州の伝統はこんにちの西独北部の諸州——ノルトライン・ヴェストファーレン、ニーダーザクセン——にみられる。

ただ、この時代の都市末端代議機構はきわめて限定的なものであった。第1に、ベルリン、オルデンブルク、クレスフェルトの3市を除いて、この制度はただ合併編入された市域部分でのみ実施され、都市の全域をカバーするものではなかった。第2に、上記3市のみで、都市末端代議機構のメンバーが市区住民の直接選挙によって選出され、その他の都市では、いずれも間接選出にとどまった。第3に、この3市に加え、エッセンを含めた4市のみが、提案権 (Vorschlagsrecht)

13) Stein 改革については後藤一郎、『各国の地方自治制度』（敬文堂1973年）314-316頁参照。

14) R. Schäfer, a, a, O., S. 36.

意見申述権 (Anhörungsrecht) に加え、決定権 (Entscheidungsbefugnis) をもち、ほぼ東京都の区議会に近い権能をもっていた。だが、他の都市で決定権のある都市末端代議機構をもったところはない。こうしてみると、この時期の都市末端制度は、規模、構成、機能のいずれをとっても、ごく限定的なものであり、それは単に合併編入された地域住民に対する“慰め膏藥機能” (Trostpflasterfunktion) を果すにすぎないという評価¹⁵⁾も、あながち否定できない。その意味で当時は都市末端民主性の萌芽的段階にあったといえよう。

(c) 1933年～1945年

いうまでもなく、この時期はナチズムによる支配と第二次大戦の暗黒時代である。全体主義的集権体制の下では、都市末端代議制のごときワイマール体制の残滓は完全に払拭されたとするのが常識であろう。だが、現実には必ずしも、かく単純ではない。実際はワイマール時代に始まった分権化の可能性と必然性は、この時期にも同程度に進展したのである。もちろん、そこでの理念はワイマール時代とは完全に逆であり、都市末端の地域単位をナチ・イデオロギーの実現手段として利用せんとする意図がそこにはあった。ゲルマン的共同体的伝統を総統原理 (Führerprinzip) の要素で内実化するため、地域末端結合の再編が試みられたのである。血と土 (Blut und Boden) に根ざしたゲマインシャフト原理を都市の中にもち込み、末端地域において都市の空間的細胞を再構築しようとする企図がそこにはある。それによって、下位単位組織を党や国家との緊密な繋留点たらしめんとするものである。この原則に基づいて、都市をいくつかの下位単位地区に区分けする措置が講じられた。当然のことながら、地区指導者は上からの任命であった。ベルリン、フランクフルト (アム・マイン) では地区憲章は改正され、都市末端代議機構は顧問会 (Beirat) という形ながら、ドイツ敗戦直前まで廃止されることはなかった。

戦争末期、空襲の後始末や復興のため、大都市行政当局は都市末端の地域住民組織やその自主的活動に依存せざるをえない状況となる。このような事実上の分権化が実現されていく中でドイツは敗戦を迎える。

(d) 戦後——区域改訂の時期まで——

敗戦の年から区域改訂の時期にいたるこの時期、西独諸都市における都市末端の住民代表機構の復権と新たな発展を規定した2つの要因がある。第1は、戦争終結とともに西ドイツの多くの都市で簇生した市民委員会ないし行動委員会の運動 (Bürger bzw. Aktionsausschubewegung) であり、第2はワイマール時代の伝統の再活性化と自治権の拡大である。

敗戦直前、すでに末端地域において自然発生的な住民活動のあったことはすでにのべた。この

15) Ebenda, S. 37.

西独都市における都市末端代議機構の諸問題（I）（神谷）

動きは、とくに米英連合軍の占領進駐とともに加速されていった。その先頭に立ったのはナチ時代、結社を禁じられていた政党やナチとは一線を画していた人々であった。彼らの主たる活動目標は基礎的な物資の供給の維持、瓦礫の片付け、略奪の防止、さらに若干の都市では非ナチ化措置などであった。こうした行動委員会の活動がみられたのは、主としてルール地域の諸都市であり、他にもミュンヘン、シュツットガルト、カッセルなどでも散見できた。

その後、正規の行政が整備されるにつれて、これらの行動委員会との間に激しいコンフリクトが発生した。そしてこれら自然発生的な運動体は、徐々に権力を剝奪されていった。やがて、いくつかの都市で、それらは市区顧問会（Bezirksbeirat）、市区委員会（Bezirksausschuß）、市民委員会（Bürgerausschuß）などに転化し、次第に体制にとり込まれていく。これらの組織のメンバーは当該都市の選挙結果を考慮して、市議会が任命し、権限的には提案権と意見申述権で装備されていた。これらはワイマール時代の伝統に、そのまま直結するものであり、当時の市域拡張に際してとられた措置に回帰するものであった。

1950年代、シュレスヴィヒ・ホルシュタインとザールラントの2州を除いて、すべての西独諸州で、州の市町村法（Gemeindeordnung）の規程に、都市末端代議機構に関する条項がとり入れられた。1955年、すでに、西ドイツの20の大都市に都市末端代議機構が設置されている。ただ、この段階における市町村は1929年の都市末端憲章に示された枠をこえるものではなく、都市末端代議員も、ニーダーザクセン州を除いて間接的に選出され、住民代表というより、行政末端機関の顧問会、ないし協議会といった程度のものであった。

(e) 1966年～1978年（区域改訂の局面）

60年代に入るとともに、西ドイツの諸都市では組織的な区域改訂（Gebietsreform）が進展した。都市化の深化や都市圏の拡大にともなう多様な広域的行政需要に対応するため、市域の拡張、市町村合併が全連邦規模で施行されたのである。表1は区域改訂の前後における自治体数の推移を州別、人口規模別に表したものである。他方、都市の拡大、広域化は、自治体としての統合能力の低下を来し、その結果、住民に身近かで、キメ細かな自治体行政、参加と民主主義の自治理念の後退をもたらす。そこから、都市内部をいくつかの下位単位に区分けし、そこに一定の自律性を保証する、いわゆる都市末端制度（Stadtteilverfassung）の意義が高まってくる。その直接の契機となったのは合併にともなう市町村議会の議席数の大幅な減少であった。表2は西ドイツにおける特別市（kreisfreie Stadt）市議会の議席数の動向を合併前と後で比較したものである。議席の減少に対する補償の一つの形態が都市末端代議機構の整備であることは1920年代の様相と同じである。これを法的に支持する都市末端制度がこの時期、各州の市町村において、拡大、明確化されていった。

表1 区域改訂前後の市町村数の推移

州別推移				
州	1968	1978	減少数	%
バーデン・ヴェルテンブルク	3,379	1,111	2,268	67.1
バイエルン	7,077	2,052	5,025	71.0
ヘッセン	2,684	423	2,261	84.2
ニーダーザクセン	4,231	1,030	3,201	75.7
ノルトライン・ウェストファーレン	2,277	396	1,881	82.6
ラインラント・プファルツ	2,905	2,320	585	20.1
ザールラント	347	50	297	85.6
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	1,378	1,132	246	17.9
計	24,278	8,514	15,764	64.3
規模別都市階級	実数 (1968)	%	実数 (1978)	%
500	10,760	44.3	1,748	20.5
500-1,000	5,706	23.5	1,400	16.4
1,000-2,000	3,850	15.9	1,631	19.2
2,000-5,000	2,406	9.9	1,699	20.0
5,000-10,000	869	3.6	935	11.0
10,000-20,000	380	1.6	621	7.3
20,000-50,000	199	0.8	332	3.9
50,000-100,000	55	0.2	84	1.0
100,000-200,000	30	0.1	35	0.4
200,000-500,000	16	0.1	21	0.3
500,000以上	11	0.0	12	0.1

註12) Tab.2 より作成

表2 区域改訂前後の市議会議員数の推移 (特別市のみ)

州	特別市の市議会議員数		
	改訂前	改訂後	変 動 %
バーデン・ヴェルテンブルク	366	304	- 10.3
バイエルン	1,442	1,170	- 18.9
ヘッセン	486	458	- 5.8
ニーダーザクセン	602	494	- 17.9
ノルトライン・ウェストファーレン	1,740	1,557	- 10.5
ラインラント・プファルツ	472	580	+ 22.9
ザールラント	49	0	-100.0
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	171	184	+ 4.5
計	5,441	4,169	- 23.4

註12) Tab.3 より作成

(f) 定着局面

区域改訂以降、最近の動向を R. シューファーは定着局面（Konsolidierungsphase）と規定している¹⁶⁾。この時期にいたって、都市末端代議機構は、本格的に地方自治体の意思決定のネットワークに接合されていく。それとともに、この制度は、それまであった区域改訂にともなうデメリットの補償という色彩を薄め、分権化された都市というコンセプトが前面に出てくる、こうした新しい動向を促進した契機として、4つの要因があげられる¹⁷⁾。

第1に、70年代初頭から目立ってきた地方自治の政治化。政党の側から、都市末端代議機構を機能遂行能力あるものとして、計画的に推進しようとする意図が強まってきた。

第2に、この時期に盛り上ってきた無数の住民運動を制度的な参加システムを整備することでその中に水路づけ、部分的に地方自治の決定システムの中に統合せしめんとする州立法者の企図。

第3に、1970年代末まで、大都市において長年、少数党に甘んじていたキリスト教民主同盟（バイエルン州ではキリスト教社会同盟）が共鳴と影響力を都市部において確保せんとする政治戦略。

第4に、司法の場による都市末端代議機構の地位のさらなる保証。

政党レベルでみると、西ドイツにおける大政党は、いずれも都市末端代議機構の促進に熱意を示

表3 都市末端代議機構の分布（都市規模別）

都市規模	総数		末端代議機構をもつ都市		全市に代議制の及ぶ都市		都市の一部のみに代議制の及ぶ都市	
	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%
800,000	4	100.0 15.6	4	100.0 6.8	4	100.0 10.0	—	—
600,000 -799,999	3	100.0 4.2	3	100.0 5.1	3	100.0 7.5	—	—
400,000 -599,999	8	100.0 11.3	8	100.0 13.6	7	87.5 17.5	1	12.5 5.3
200,000 -399,999	16	100.0 22.5	14	87.5 23.7	12	75.0 30.0	2	12.5 10.6
95,000 -199,999	40	100.0 56.0	30	75.0 50.8	14	35.0 35.0	16	40.0 84.2
計	71	100.0 100.0	59	83.1 100.0	40	57.7 100.0	19	25.4 100.0

註12) Tab.6 より作成

16) Ebenda, S. 45.

17) Ebenda, S. 46.

したが、とりわけキリスト教民主同盟（CDU）はこの局面では先頭的な推進者であった。さらに長年にわたり、この制度に懐疑的であった「緑の党」（Alternative）が積極的な参加を通して、次第にその懐疑的態度を解消していったかにみえる。

4. 都市末端代議機構の現況

さまざまな発展経緯と地域差を含みながら、都市末端代議機構は、こんにち、ほぼ完全な市民権を得るにいたった。ここで西独都市のうち、人口95,000人以上の都市における都市末端代議機構の現況を概観しておく。

表4 都市末端代議機構の分布（州別）

州	都市		末端代議機構をもつ都市		全市に代議制の及ぶ都市		都市の一部にのみ代議制の及ぶ都市	
	実数	%	実数	%	実数	%	実数	%
バーデン・ヴュルテンブルク	8	100.0	8	100.0	2	25.0	6	75.0
バイエルン	7	100.0	3	42.9	1	33.3	2	66.7
西ベルリン	1	100.0	1	100.0	1	100.0	—	—
ブレーメン	2	100.0	1	50.0	1	100.0	—	—
ハンブルク	1	100.0	1	100.0	1	100.0	—	—
ヘッセン	5	100.0	4	80.0	3	75.0	1	25.0
ニーダーザクセン	9	100.0	8	88.9	3	37.5	5	62.5
ノルトライン・ウェストファーレン	39	100.0	26	86.7	24	92.3	2	7.7
ラインラント・プファルツ	5	100.0	5	100.0	3	60.0	2	40.0
ザールラント	1	100.0	1	100.0	1	100.0	—	—
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	2	100.0	1	50.0	—	—	1	100.0
計	71	100.0	59	83.1	40	57.7	19	25.4
		100.0		100.0		100.0		100.0

註12) Tab.7 より作成

R. シェーファーの調査によると、人口95,000人以上の西独都市71のうち、都市末端代議機構を全く備えていない都市は、わずか12都市にすぎず、なんらかの形の都市末端代議機構をもっている都市は83.1%に達する¹⁸⁾。その大部分は1972年から75年にかけて、この機構を導入したのである。

都市末端代議機構を備えた都市の分布を都市規模別にみると、表3が示すように、そこには大から小へと一義的な勾配がみられる。人口40万人以下の都市規模となってはじめて、都市末端代議機構をもたぬ都市が出現してくる。

この分布を州別にみたのが表4である。バイエルン、ブレーメン、シュレスヴィヒ・ホルシュタインの諸州では大都市の半数のみが都市末端代議機構を備えている。その他の諸州では、州内の都市全体の80%以上に、この機構がある。この点をさらに仔細にみると、都市内のどの範囲に都市末端代議機構があるかについては、いちじるしい振幅がある。都市末端代議機構をもった59都市中、市域全体をカバーして、この制度を備えているのは40都市（67%）であって、その他の19都市（32.2%）は都市内の一部の市区にのみ、この都市末端代議機構をもっているにすぎない。ここでも、都市規模別、州別に傾向的な特徴がみられる。市内の一部のみに都市末端代議機構を備えた都市は人口20万までの比較的小規模都市にみられ、州別では、バイエルン、バーデン・ヴュルテンベルク、ニーダーザクセン、ラインラント・プファルツ、シュレスヴィヒ・ホルシュタインの諸州に多いことが示されている。

Ⅱ 都市末端代議機構の構造と機能

西独都市における都市末端代議機構の仕組みや、それが担当する機能について論ずる際、なによりも留意しなければならないのは、この制度について統一的な法的枠組みや行動基準がないことである。これはわが国の自治体活動が統一的な自治法に基づいて営まれているのと、いちじるしい対照をなす。表5は西独都市における都市末端制度の法的枠組みを州別に表わしたものである。一見して、その多様性に瞠目する。以下、この表を参照しつつ、都市末端代議機構の構造と機能について通観する。

1. 都市末端代議機構の構造

(a) 法的枠組み

西ドイツにおいて、自治法の制定権は州の専決事項であることから、都市末端制度（Stadtteilverfassung）についても、州毎にいちじるしい差異が認められる。表5の2列目、3列目に

18) Ebenda, S. 57.

表5 西独都市における都市末端制度一覧(州別)

州	市区名および 代議機構名	適用領域	制度義務 付けの有無	市区の区 分基準	選出手続	代議員数	決定権	区支所の 設置
バーデン・ ヴュルテンベルク	市区 市区協議会	人口10万以 上の市	無	無	間接的	不 定	無	任意的
	地区 地区顧問会	地域的に離 れた地区を もった市町 村	無	無	直接的	不 定	任意的	任意的
バイエルン	市区 市区委員会	人口10万以 上の市	無	歴史、名 称、人口 的・経済 的關係を 考慮して	間接的	不 定	任意的	任意的
	市区 市区委員会	人口100万 以上の市	有		間接的	不 定	任意的	任意的
西ベルリン	市区 区議会	全 市	有	無	直接的	45	義務的	義務的
ブレーメン	市区または 地区協議会	両 市	無	無	間接的	不 定	任意的	任意的
ハンブルク	市区 区会議	全 市	有	無	直接的	40	義務的	義務的
ヘッセン	地区 地域協議会	全市町村	無	地域共同体	直接的	3—19	任意的	任意的
ニーダー・ザクセン	市区 市区顧問会	人口20万以 上	有	全市、最 小6市区	直接的	不 定	義務的	任意的
	市区または 地区顧問会	その他の特 別市	無	最小3市 区	直接的	不 定	義務的	任意的
	地区 地区顧問会	その他の市 町村	無	人口400 人以上	直接的	不 定	義務的	任意的
ノルトライン・ ウェストファーレン	市区 市区議会	特 別 市	有	全市、3 —10市区	直接的	11—19	義務的	義務的
	市区 市区委員会	郡所属市	無		間接的	不 定	任意的	任意的
ラインラント・ プファルツ	地区 地区顧問会	全市町村	無	無	間接的	3—15	任意的	任意的
ザールラント	市区 市区顧問会	全市町村	有	全 市	直接的	9—21	義務的	任意的
シュレスヴィヒ・ ホルシュタイン	地区 地区協議会	全市町村	無	無	間接的	不 定	任意的	—

註10) S. 97 の表より作成

みられるように、西ドイツの大半の州では都市末端代議機構に関して単一の規則によってはいない。大別すれば、自治体類型ごとに、拘束的に設置を義務づけている州と、そうした拘束なしに都市によって、都市末端制度について選択の自由をゆだねている州の2つのカテゴリーがある。

大多数の州では市区の区分や都市末端機構の設置は都市自身の自由裁量にまかされているものの、西ベルリン、ハンブルク、ニーダーザクセンの人口20万以上都市、ノルトライン・ウェストファーレン州の特別市およびザールラントの全市町村においては、都市末端代議機構の設置が全

市的に義務づけられている。

都市末端代議機構の代議員の選出方法をみると、多くの州では直接選挙を導入してきた。バイエルン、バーデン・ヴュルテンベルク、プレーメン、ノルトライン・ウェストファーレン（特別市）、ラインラント・プファルツ、シュレスヴィヒ・ホルシュタインの諸州では、いずれも間接選出であり、自治体議会の選挙結果を各市区に適用して、党派別比重で代議員を決定する。

都市末端代議機構と並行して、行政上の分権化を目指して、行政支所が整備される。その設置については大部分の州で市町村の自由裁量にまかされている。ただ、西ベルリン、ハンブルク、ノルトライン・ウェストファーレン州の都市では、行政支所の設置を制度的に義務づけている。もちろん、これらの諸都市の間に、支所の権限に関して本質的な差が認められる。

このように、都市末端代議機構を含めて、都市末端制度の法的枠組みは西独諸州によって、さらに州内の都市の様態によって、大きな差のあることが確認できる。西独都市の都市末端代議機構について論ずる際、この枠組みの多様性について、たえず留意してかからねばならない。

(b) 都市末端代議機構の権能

都市末端代議機構は字義どおり、都市の最下位の地域単位において、住民意思の表現を保証する制度である。住民意思の表現結果が、どの程度現実的な有効性をもつかは、その表現の結果がいかに扱われるかにかかっている。逆にいえば、住民意思の表現の結果が最終決定に対して果たす拘束力の程度にかかっているのである。拘束力の最大なるものが決定権(Entscheidungsbefugnis)であり、具体的にそれは審議権、交渉権、拒否権など、状況によって、さまざまな形をとる。R. シェファーはこの決定権の様態を基準として都市末端代議機構を3つのタイプに類型化している¹⁹⁾。

第1のタイプは西ベルリン型ないしハンブルク型とでもいえるものである。西ベルリンの区議会(Bezirksverordnetenversammlung)、ハンブルクの区会議(Bezirksversammlung)などは独自の決定権を有するにとどまらず、その決定を執行に移し、かつ、この代議機構に完全に制御された区行政機関が設置されているところにその特徴がある。東京23区の特別区の制度に近い形態といえる。

第2のタイプは都市末端代議機構の決定権がかなり重要な範囲に及ぶものの、直属の執行機関をもたないものである。

第3のタイプは決定権を全く持たないか、あるいは持ったとしても、ごく周遍的な決定権にとどまるものである。

以上の3類型はごく大まかな分類であり、仔細にみれば権能については、都市ごとに差があるといっても過言ではない。その意味でも、都市末端代議機構の担当する権能について、さらに立

19) Ebenda, S. 66.

ち入ってみておく必要がある。

(b)－1 協議権，提案権，意見申述権

都市末端代議機構がもっている協議権 (Beratungsrecht) と提案権 (Vorschlagsrecht) については，市区内で生起する，あらゆる事項について協議を申し出る権利，あるいはなにかを提案する権利を一般条項の形で規定している。それに対し，行政機関が行政上の行為をするとき，利害関係者の意見をきくという意味をもった意見申述権 (Anhörungsrecht) については，市町村法で“重要な”地区の問題として定められた事項——具体的な事項が明記されている——のみが適用される。都市末端代議機構のもっている協議権，提案権の受け手は1つは議会ないしその中の専門委員会であり，他の1つは行政体である。これらの受け手は提出された案件に応じるよう義務づけられている。

意見申述権は別名，聴聞権ともいわれ，議会なり，その専門委員会の決定に先立ち，都市末端代議機構の意思を聴取することを義務づけるものである。とくにこの権能は地区詳細計画 (Bebauungsplan)，土地利用計画 (Flächennutzungsplan) に対する都市末端代議機構の参加権を保証するものであり，決定権ほどではないにしても，かなりの拘束力を発揮できる権能だといえよう。

(b)－2 決定権

都市末端代議機構に決定権を認めるか否かは州によって異なり，州の市町村がその原則を規定

表 8 決定権ある末端代議機構をもった都市数 (州別)

州	末端制度ある都市数	決定権ある都市	
		実数	%
バーデン・ヴュルテンブルク	5	5	100
バイエルン	3	—	—
ブレーメン	1	1	100
ハンブルク	1	1	100
ヘッセン	4	3	75
ノルトライン・ウェストファーレン	3	2	67
ラインラント・プファルツ	5	—	—
ザールラント	1	1	100
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	1	—	—
計	25	13	52

註12) Tab.15より作成

している。表5の決定権の実態について州別にみると、西ベルリン、ハンブルク、ニーダーザクセン、ノルトライン・ヴェストファーレン、ザールランドでは義務的、強制的に決定権が都市末端代議機構に委ねられているのに対し、バーデン・ヴュルテンブルク、バイエルン、ブレーメン、ヘッセン、ラインラント・プファルツ、シュレスヴィヒ・ホルシュタインの諸州では、決定権については任意的で、都市の自由裁量にまかされている。表6は都市末端制度をもった都市中、決定権を都市末端代議機構に付与した都市数を州別に表わしたものである。

都市末端代議機構にいかなる内容の決定権を与えるかについては、州の市町村法にカタログ的に明示されており、たとえば個々の公的施設の立地決定、中小自営業の認可、道路名の決定、狩猟地区の賃貸などがあげられる²⁰⁾。

総括的にいって、都市末端代議機構の決定権は提案権や意見申述権に比べて果たす役割は小さい。その理由として3つの要因があげられる。第1に、末端地域の抱える課題に対して、政治が果たす比重が小さいこと、第2に、その扱う課題が市区内事項に限られるという基準によって、また、末端的な業務が行政の権限内で処理可能であることによって、都市末端代議機構がきわめて限定された機能を果たすにすぎないこと、第3に、都市末端代議機構は財政高権（Finanzhoheit）を持たないこと、そのため、課題処理にあたっては、常に自治体中央に財政的に依存する結果、独自性を十分に発揮しえないこと、などである。

委ねられた決定権の範囲内で下された都市末端代議機構の決定の執行は、自治体行政の責任であって、末端市区に設置された行政支所は直接には関係しない。もちろん、主管庁が支所に業務を配分、委任することはできる。ただ、西ベルリンとハンブルク（やや弱体ではあるが）では、区代議機構は、それぞれ自らの執行機関たる区役所を持っているところに、この2都市州の独自性がある。

(b)－3 その他の権能

上計の諸権能のほか、多くの都市末端代議機構は行政に対する情報権（Informationsrecht）をもっている。また、多くの州では文書縦覧権（Akteneinsichtsrecht）が認められ、いずれも都市末端代議機構が必要とする情報入手の権能を保証したものである。さらに、場合によって都市末端代議機構の結論を市議会ないし専門委員会の席で開陳する権利が認められている。その他、連邦建設法第2条にしたがって、新開発や再開発の計画の初期段階での市民参加の過程で、都市末端代議機構は幅広い権能を発揮することができる。最後に、一連の都市では、その市区で開かれる住民集会（Einwohnerversammlung）の進行を都市末端代議機構に委ねている。

以上のように、都市末端代議機構は、都市による偏差を含みつつも、基本的には、都市自治体の最高意思決定機関に準じた、末端ミニ議会というにふさわしい多くの権能をもった機構であることが理解できよう。その点、自治会という名称は冠しても、権能的には、きわめて曖昧で、そ

20) Ebenda, S. 72.

れゆえに、結果として市町村自治体の末端機構に墮しがちな、わが国の町内会・自治会と対比するとき、西独都市の都市末端代議機構は、末端住民意思の表出・統合機構として、より有効性の高い制度であると評価できよう。

(c) 都市末端代議機構の構成

(c)ー1 構成員規模と代議員密度

都市末端代議機構の構成員数は原則として州の法律の規程で定められている。だが、実際には、都市の自由裁量によるところが大きい。R. シェフターの計算によれば²¹⁾、西独大都市59市中、24市(43%)が都市末端の市区規模と関係なく、一市区あたりの代議員数を統一している。市区規模によって都市末端代議員の数を変えている都市でも、市区人口に完全にスライドして、同一比率としているところは少ない。西独59大都市の市会議員の総数3,777人に対し、都市末端代議員は8,642人である。59市の全人口19,771,000人との対比では市会議員1人当りでは5,235人、都市末端代議員1人当りでは2,288人という数字となる。都市末端代議員の総数および対人口比を市会議員と比較してみると、ほぼ2.3倍の比率となる。

この数字をさらに、都市規模別、州別に算出したのが、表7、表8である。両方の表とも、左の2行は都市末端代議員密度を表わす。代議員密度は都市末端代議員1人当りの住民数で表わされる。1人当りの住民数が多いことは代議員密度が低いことであり、少ないことはそれだけ代議員密度が高いことを示す。それぞれの最低値と最高値を都市規模別、州別に算出したものである。さらに、表7、表8の右側の5行は都市末端代議員密度を市会議員密度と比較したものである。つまり、市議会議員1人当りの住民数を都市末端代議員1人当りの住民数で割った数値を1から5以上まで5段階に分けて、その中に当てはまる都市の数を表わしたものである。数字が大

表7 都市末端代議員密度(都市規模別)

都市規模	末端代議員密度		末端代表度別都市数				
	最低値	最高値	5	3-5	1.5-3	1.5	1
800,000以上	5,903	1,601	1	1	2	—	—
600,000-799,999	3,847	2,405	—	—	3	—	—
400,000-599,999	4,368	264	2	2	4	—	—
200,000-399,999	4,529	657	3	3	5	2	1
95,000-199,999	3,711	128	14	7	3	3	3
計	5,903	128	20	13	17	5	4

註12) Tab.19より作成

21) Ebenda, S. 76.

表 8 都市末端代議員密度（州別）

州	末端代議員密度		末端代表度別都市数				
	最低値	最高値	5	3-5	1.5-3	1-1.5	1
バーデン・ヴュルテンベルク	1,936	143	5	3	—	—	—
バイエルン	1,601	264	3	—	—	—	—
西ベルリン	3,522	3,522	—	—	1	—	—
ブレーメン	1,712	1,712	—	1	—	—	—
ハンブルク	5,903	5,903	—	—	1	—	—
ヘッセン	2,405	211	1	2	1	—	—
ニーダーザクセン	1,976	200	5	3	—	—	—
ノルトライン・ウェストファーレン	5,725	533	2	4	12	4	4
ラインラント・プファルツ	1,319	128	3	—	2	—	—
ザールラント	2,335	2,335	—	—	—	1	—
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	985	985	1	—	—	—	—
計	5,903	128	20	13	17	5	4

註12) Tab.20より作成

なるほど全市的代表度に対する末端代表度が相対的に高いことを示し、反対に数字が小さいほど、末端での代表度が全市的代表度に近くなるという意味で、末端代表度が低いことを意味する。都市規模大なる上位3クラスの都市群では、右側2行、すなわち、1および1.5を示す都市は皆無である。これは全市的代表度に比して、末端代表度が相対的に高いことを意味する。下位クラスの都市群では1、1.5の指数を示すところに9都市が位置している。末端代表度が全市的代表度に近いという意味で、相対的に末端代表度が低い都市群である。州別にみると、ノルトライン・ウェストファーレン州に末端代表度の低い都市群が集中する。

(c) 2 政党構成

都市末端代議員の党派構成をみると、総数8,642名のうちCDU(キリスト教民主同盟)系4,028名(46.6%)、SPD(社会民主党)系3,776名(43.7%)、FDP(自由民主党)系431名(5%)、その他の政党121名(1.4%)、各種選挙連盟176名(2%)となっている。一方、市会議員についてみれば、CDUは1,715名(45.4%)、SPDは1,751名(46.4%)、FDPは194名(5.1%)、その他の政党68名(1.8%)となっている。これで見ると、都市末端代議員と市会議員における党派構成の差は少ないといえる。ただ、都市末端代議員の政党構成の方が若干、開放的であり、たとえば西独59大都市のうち、7都市においてFDPは市会議員において議席がないにもかかわらず、

22) Ebenda, S. 78.

都市末端代議機構においては代議員として選出されているといったように、そこでの党派構成は市議会よりも広いという事実がある。もちろん、南独諸州のように、市議会選挙の党派構成に準じて都市末端代議員の選出が行なわれる、いわゆる間接選出のところではそのような事態は起こりえない。上記7都市はいずれも都市末端代議員が地区住民の直接選挙によって選出される都市群である。

(c)―3 内部組織と労力負担

都市末端代議機構の内部組織に関して2つの類型化が可能である。これは先の都市末端代議機構の権能をめぐる類型に対応するものである。

第1のタイプは西ベルリン、ハンブルクにみられるもので、西ベルリンの区議会、ハンブルクの区会議がそれにあたる。この2つの代議機構は内部の専門委員会の仕組み、議会内党派の果たす役割、会議の頻度、労力負担などのいずれの点からみても単独の自治体機関に匹敵する代議機構である。

第2のタイプはそれ以外の都市末端代議機構である。ただ、このタイプは多様であり、なんら統一像を持たない。原則的には内部に専門委員会をつくることは制度的に認められていない。ただ、それに似た作業班のようなものがつくられることはある。だが、それは特定のイシューやプロジェクトに関連して構成されるもので臨時的なものにすぎない。党派の果たす役割は地区の政治的状况によって大きな振幅を示す。小規模都市では政党の果たす役割は小さい。

都市末端代議機構の手続き面については一般に、市議会ないし専門委員会の規程に準じて定められており、会議は通常、公開である。会議頻度は必ずしも一定していないが、近年、増加の傾向にあるといわれる。最低、年12回、月1回の定例会議がある。都市末端代議員の労力負担についてみると、第1のタイプの西ベルリン、ハンブルクの代議員は、通常の大都市の市会議員なみの仕事量であるという報告がある²³⁾。

都市末端代議員の労力負担に対する報酬は州によって、まちまちである。西ベルリン、ハンブルク、およびプレーメンでは他の自治体議員なみに扱われる。その他の州では都市末端代議員の党派の会議に対する会議費は保証されていないという点で、上記3都市州の場合と決定的な差がある。ただ、ヘッセン州では市町村によって、代議員たる地区顧問(Ortsbeirat)に、2週間の研修休暇が保証されている。

一般に、上記の3都市州の都市末端代議員は東京23区の区会議員に近い扱いを受けているが、他州の自治体における末端代議員は原則として名誉職(Ehrenamt)として、実費支弁以上の報酬を受けていないのが実情である。

23) J. Kriphove, Empirische Untersuchung zur Arbeit der Bezirksausschüsse in Nordrhein-Westfalen nach dem Rechtszustand bis zum 31. Dezember 1974, jur. Diss. München 1976. なおこの点については R. Schäfer, a, a, O., S. 84参照。

2. 都市末端代議機構の機能

ここで都市末端代議機構の機能というとき、市議会、市役所など全市的な決定と執行の機構との関係で果たされる役割遂行が想定される。R. ランゲはハンブルクの区会議を事例としながら、都市末端代議機構の機能を、1. 制御機能（Kontrollfunktion）、2. 接合機能（Artikulationsfunktion）、3. 創発性機能（Initiativfunktion）、4. リクルート機能（Rekrutierungsfunktion）、5. 選出機能（Wahlfunktion）の5機能に分類している²⁴⁾。これに加えて、しばしば提示されるのが地域における共同体ないし共同体意識の形成、市民的諸運動の統合などがあげられる²⁵⁾。以下、これらの諸説を参照しながら、都市末端代議機構が果たしている諸機能について概観しておく。

(a) 接合機能

都市末端代議機構の接合機能（Artikulationsfunktion）とは「当該都市区における市民の利害や彼らの抱える諸問題を取りあげ、論議して、これを市町村自治体の決定過程にもち込んでいく能力」とされる²⁶⁾。では、この機能の発揮と現実化を左右する要因はなにか。R. シェファーはそれを5つのファクターにまとめている²⁷⁾。

- ① 都市末端代議機構に付与された権能
- ② 市区の規模と構造
- ③ 都市末端代議員の属性
- ④ 市民や民間諸団体による都市末端代議機構の受け入れ態勢
- ⑤ 末端地域世論の動向

これらについて若干の説明を加えておく。

第1に、都市末端代議機構の権能と接合機能の関係が問題となる。都市末端代議機構の権能は、すでにとりあげたように、西ベルリン、ハンブルクを除いて、提案権、協議権、意見申述権が主体であり、決定権は限られた周辺的なものにすぎない。決定権を欠くということは、フォーマルには最終的な遂行能力を持たないことであり、この点において都市末端代議機構は自発的な住民運動などが置かれた状況と変るところはない。したがって、この接合機能を持続的かつ有効的に発揮するには、インフォーマルな遂行潜在力を高める戦略が求められてくる。たとえば、近年、多くの都市において市区の市民集会、住民集会の運営が都市末端代議機構にまかされ、あるいは地区詳細計画の作成にあたり、市区の市民参加を主催する資格が都市末端代議機構に与えられるようになった。こうした機会は地区的利害や諸問題の接合にとって、実質的な効力を高める

24) R. Lange, Selbstverwaltung in Hamburg (Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart u. a. 1980) S. 190 ff.

25) R. Schäfer, a, a, O., S. 96.

26) R. Lange, a, a, O., S. 129.

27) R. Schäfer, a, a, O., S. 99.

ものとなる。総じて都市末端代議機構がもっている提案権や意見申述権は市議会、市行政などの全市的機関をして提出された課題や問題点を正面からとりあげ、あるいは根拠づけを迫るための手段として有効性をもつ。いずれにせよ、これらは都市末端代議機構がもっている接合機能の遂行潜在力を裏づけるものといえよう。

第2に、市区の規模や構造と都市末端代議機構の接合能力の関係が問われる。市区の規模が大きすぎると、都市末端代議機構が接合をインテンシブに行うに必要なだけの、きめ細かな目配りが及ばなくなり、逆に、小さすぎると都市末端の利害を全市的に接合していくための力を欠き、充分な効力を発揮できないことがある。適正規模が求められるのである。市区の社会構造と都市末端代議機構の接合能力との関係は十分に明らかではない。中間層の居住市区で高い接合潜在力があるという想定もある。だが、もともと都市末端代議機構には政党の支配が貫徹しており、それがフィルター役割を果たすところから、社会構造が直截に接合能力に反映するとはいえない。都市末端代議機構がいかなる反応行動をとるかは、そうした所与の構造であるよりも、そこに生じた問題の急迫性にあるといえる。R. シェフターも指摘するように、たとえば再開発、自動車道の建設、交通騒音問題、店舗の進出といった 이슈が地域に登場したような場合、都市末端代議機構はにわかに鋭敏な反応を開始するのである²⁸⁾。都市末端代議機構の間に、活動の落差が生じるのは、そうした問題の有無ないし強弱であるといえる。

第3に、都市末端代議員の社会的属性と接合機能の関連の問題がある。R. ランゲも指摘するように、代議員の社会的属性は市区利害の接合を内容的に方向づける規定要因として作用する²⁹⁾。実際、都市末端代議員は余暇政治家 (Freizeitpolitiker) といわれるように専門職ではない。したがって、その政治能力にはバラツキがある。それだけに、代議員の専門的能力は接合の成否を左右する。近時、西独都市の多くで、都市末端代議員としてのキャリアが市議会への進出のステップとなる傾向があるといわれる。とすれば都市末端代議機構は接合能力をもった代議員にとって魅力を増しつつある。都市末端代議員の中には市議会にも議席をもつ、いわゆる二重代議員 (Doppelmandat) がかなりの割合を占める。彼らの存在は接合機能からみて、アンビヴァレントに作用する。一面において彼ら二重議員は市議会議員たることで、議会との距離を縮め、その行動によって都市末端代議機構の力を強化するに役立つであろう。が他面、彼らは都市末端代議機構の独自の人的紐帯を弱体化する。つまり、都市末端代議員と市会議員との間に、役割葛藤が生じた場合、機能の曖昧化をもたらす可能性がある。その結果、末端代表議員の統一や連帯が後退する可能性を含むという意味で、接合機能にとってマイナス要因となるのである。

第4に、市民組織や民間団体による都市末端代議機構の受け入れ体制の問題がある。市民サイドからみて、都市末端代議機構についてよく熟知され、かつ、その有効性や重要性が認知されたならば市民の受け入れ体制も高まるであろう。ただ、これについての調査は皆無に近い実情であ

28) Ebenda, S. 101.

29) R. Lange, a, a, O., S. 129.

る。市民の受け入れ度の指標として、よくとりあげられるものに、都市末端代議機構の会議への参加度がある。通常、会議への一般市民の参加度は少ない。ただ、それは議題の如何によるのであり、重要な地区詳細計画に関する会議の場合などには、参加人数が著増するといわれる³⁰⁾。都市末端代議機構と住民運動との関係に関する研究は西ドイツでも、きわめて微々たる状況である。これまでのところでは、両者の関係は協力と補完が一般化しているといわれる。都市末端代議機構はたえず住民運動の要求をとりあげ、これを支持しており、しばしば運動に積極的にかかわっているという報告がある³¹⁾。

第5に、末端地域における世論の果たす役割に注目しなければならない。この地域世論の担い手として、とくに重要なのは地域の諸団体と地域新聞である。地域の諸団体はそれぞれの利害を指示し、媒介する用具として機能するとともに、地域の政治家に強い影響力を発揮する。それは地域の団体や組織が自らの狭域空間に根を下ろして、利害や関心を表出するとともに、政党末端ともかかわって、地域の政策形成に多大の影響力を行使するからである。地域団体としては具体的に、スポーツ団体、各種の社交組織、労働組合、同郷団体などがあげられる³²⁾。

地区の新聞やその報道は都市末端代議機構についての地域世論の覚醒に決定的な役割を果たす。これまでのところ、都市末端代議機構は地区新聞の共鳴をえており、部分的には市議会よりも、高い注目を集めている。このことが市会議員と都市末端代議員との間に、デリケートな分野で、鋭い潜在的な競合関係に導く可能性があるともいわれている³³⁾。

総括的にいえば、都市末端代議機構による接合機能の前提や枠組条件はきわめて有利といえる。ただ、現実には西ベルリン、ハンブルクを除く西独都市では、都市末端代議機構の関心領域は相対的に狭く、実際には、どこでもほとんど同じような問題——交通問題、住環境問題——に集中しており、その点について再考の要があろう。が、他方、都市末端代議機構は地域の政治・行政システムと結びつくことによって体制内化され、そのため自律的な接合能力は喪失されているであろうという当初の懸念は杞憂であることが各種の調査で明らかになっている³⁴⁾。

(b) 制御機能

一般に、制御 (Kontrolle) とは「ある活動が標準的な (maßgeblich) 規範や準則と合致しているかどうかを事後的に、もしくは経過的に検討すること」と定義される³⁵⁾。ここで都市末端代議機構の制御機能 (Kontrollfunktion) とは全市的機構たる市行政と市議会の両者に対するコントロールを意味している。

30) R. Schäfer, a, a, O., S. 103.

31) R. Lange, a, a, O., S. 151.

32) Ebenda, S. 145 ff.

33) R. Schäfer, a, a, O., S. 104.

34) Ebenda, S. 105.

35) Ebenda, S. 112.

第1に、市行政への制御機能である。行政に対する制御機能が有効性を発揮しうるか否かを左右する前提条件は、接合機能と同様、都市末端代議機構のもつ権能である。行政との関係で問われる権能として、R. シェファーは文書縦覧権 (Akteneinsichtsrecht)、情報権 (Informationsrecht)、召喚権 (Zitierrecht)——会議への行政関係者の出席義務——などをあげている³⁶⁾。ただ、これらの権能は充実な形では西ベルリン、ハンブルク、ブレーメン、そしてノルトライン・ウェストファーレン州の都市のみに保証されており、その他の州では文書縦覧権は与えられてはいない。とくに、西ベルリンとハンブルクの状況は本質的に別であり、ここでは区議会、区会議はその執行機関たる区役所をそれぞれ直属せしめており、その執行責任者の選出権を通じて、区行政を完全にコントロール下においている。

都市末端代議機構の制御活動にとって、とりわけ行政の側からする情報提供の姿勢が問題となる。というのは情報に関して制限的に対処するという戦略は都市末端代議機構の制御潜在力をいちじるしく侵害するからである。いまのところ、都市末端代議機構が質疑権 (Frage-recht) を重点的に行使し、その会議への行政側の出席は、ほぼ満足すべき状況になりながら、都市末端代議機構の制御機能は、なお、十分に果たされていないと評価されている³⁷⁾。

第2に、市議会への制御機能があげられる。都市末端代議機構は市区レベルにおけるミニ市議会としての性格をもつ。多くの西独都市では、当該市区における市議会選挙の党派別得票率に比例して、党派別に末端代議員が構成される。その場合、市議会多数党が必ずしも都市末端市区で多数派たるとは限らない。なぜなら、都市末端代議員の構成は、あくまで当該市区での市議会選挙の得票構成によって比例選出されるからである。その結果、市議会での少数党派も都市末端代議機構の中では多数派たりうるものもある。そうした場合、議会の少数派が都市末端での多数を利用して、市中央の政策決定を制御しようとする動向も報告されている³⁸⁾。さらに、市議会と都市末端代議機構の党派分布が共通の場合も、全市的な計画策定に際しては、末端と中央との間に利害や思惑をめぐって葛藤や齟齬、分裂や対立が生じることは多々ある。その場合は党派の勢力比とは関係なく、代議機構の上下の間に垂直的葛藤 (vertikale Konflikt) が生起する³⁹⁾。その結果、下から上に向かって、さまざまな対抗的反応が噴出することもある。都市末端代議機構はミニ市議会としての性格どおり、日常的な党派活動の基盤であることから、下からのプレッシャーを軽視することはできない。この面からも、都市末端代議機構は市議会に制御作用を加えているといえる。

(c) 負荷軽減機能

36) Ebenda, S. 113.

37) Ebenda, S. 132.

38) Kevenhörster u. a., Politik in einer neuen Großstadt. Entscheidungen im Spannungsfeld von City und Stadtbezirken, (Opladen 1980) S. 83.

39) R. Schäfer, a, a, O., S. 114.

ここで負荷軽減機能（Entlastungsfunktion）とは、都市末端代議機構が制度的な分権化を通して、市議会、市行政など自治体中央機関のさまざまな課題や機能を肩代りし、あるいは補完する働きと規定される⁴⁰⁾。それは組織理論的にみても、分権化という戦略が目指すものである。この負荷軽減作用が作用する先は、前の制御機能と同様に、市議会と市行政の両者である。

第1に、都市末端代議機構による市議会の負荷軽減がある。R. シェファーは市議会の立場からみて、その負荷軽減が求められる4つの領域をあげている⁴¹⁾。

1. 市議会における決定に必要な末端地域の実情に関する情報調達。
2. 市議会における決定の下準備に必要な末端地域の利害や意見の提出。
3. 末端地域のみにかかわる事項の決定の委任。
4. 末端地域と市議会との間に立って、市議会に有利なような仲介者機能（Mittlerfunktion）の担当。

このうち、前の3つは狭義の負荷軽減にあたるが、最後の1つは都市末端代議機構の統合機能と関係のある政治技術的機能を指している。

このような負荷軽減を市議会が必要とするのは、しばしば指摘されるように、市議会がおかれた状況に由来している。すなわち、情報において行政側がますます優位に立つのに対して、市議会の側は相対的に短期的かつ個別的な情報取得に偏る。名誉職として働く政治家は時間的資源も限定されており、その結果、行政側のもっている情報に全面的に依存することになる。ここに都市末端代議機構がその分野で市議会を補完し、その負荷軽減に資する意義がある。

近時、市議会自身、負荷軽減の必要性や、都市末端代議機構に、いくつかの事項を委任する可能性を認めるようになった。ただ、その場合も、都市末端代議機構に、仕事や機能を配分することではなく、広義の仲介者機能を割り当てることによって負荷軽減を目指すもので、決定権——末端地域に関するものも含めて——はあくまで市議会の独占を前提としたものである⁴²⁾。この結果、市議会と都市末端代議機構の間には、いろいろな局面において、競合症候群（Konkurrenzsyndrom）ともよばれる関係が生じる⁴³⁾。それは決定権の部分的移譲のみならず、意見申述権、協議権の取り扱いをめぐっても生起するのである。こんにち、都市末端代議機構の側から、市議会は地方自治政治の基本方向の構築とその遂行を担当し、末端の地域問題については、すべからく末端代議機構にそれをゆだね、そこに機能分担をはかるべしとする主張、訴求が出されている。だが、それらはほとんど充足されていないのが現状である。

市議会の負荷軽減の1つに、事前警告システム（Frühwarnsystem）をあげるものもある。これは都市末端代議機構が地域に起った問題の展開やそれに対する住民の運動などについて、市議

40) Ebenda, S. 115.

41) Ebenda, S. S. 115-116.

42) Kevenhörster u. a., a, a, O., S. 96 f.

43) R. Schäfer, a, a, O., S. 117.

会が決定する以前に、いちはやくとりあげ、指摘することで、その決定に誤りなからしめんとするシステムである。これは消極的な形で市議会の負担軽減に資するものといえよう。

このように、さまざまな分野と形で、都市末端代議機構は市議会の仕事を分担、補完し、その負荷軽減機能を果たしているものの、もっとも重要な機能分担たる決定権の移譲という形での負荷軽減は、まだ不十分な段階にあるといわれる⁴⁴⁾。

第2に、都市末端代議機構による市行政の負荷軽減がある。ここでも、市議会の場合に示した上記4つの領域で、この負荷軽減機能が働く。もちろん、各領域の比重は異なり、市行政との関係では情報調達と事前警告システムの両機能が優位を占める。決定権の移譲を通じての負荷軽減の問題は西ベルリン、ハンブルクのような完全な2段階システムをとらない限り、ごく周辺的なものにとどまるであろう。ただ、現実には、行政は市議会以上に都市末端代議機構の活動を利用しているという報告がある⁴⁵⁾。つまり行政は末端地域からの情報や意向をさまざまな点で利用しうるからである。

以上のような市議会、市行政の両機関に対する都市末端代議機構の負荷軽減機能は、反面においてさまざまなコストをともなってくる。つまり都市末端代議機構が介在することによって、時間的、財政的、人的な付加的支出が増えるというのである。行政の側から常に強調されるのは、都市末端代議機構の参加は市自治体の決定や執行がブロックされ、スムーズな進捗がさまたげられる、いわゆる遅延効果 (Verzögerungseffekt) のコストである⁴⁶⁾。ただ、この点に関する経験的調査はなく、その評価は難しい。

(d) 統合機能

統合機能 (Integrationsfunktion) の問題をここでは都市末端代議機構の役割との関連で、地域アイデンティティの形成と市民的運動の水路づけという2つの観点からとりあげてみたい。

第1に、地域アイデンティティの形成ないし強化に果たす都市末端代議機構の役割である。これは地域共属意識にかかわる社会心理学的次元の問題である。都市化の進展が地域的共属意識を稀薄化するという命題はすでに陳腐となっている。住民の高い移動性、高度な機能分化、活動の広範囲な分散、これらにともなう社会関係の部分化・限定化、準抛棄の“脱地域化”などの現実には、いまや常識となっている。近隣結合に関する経験が示すように、空間的近接を介した社会活動はいちじるしく後退している。だが他方、居住地にはアイデンティティの担い手としての側面もある。地名、地域特産物、特定の人物や建造物などは、シンボリックな地域準拠性を表わしている。こうした地域アイデンティティの程度は、そこに住むものの居住年数、住民の社会的同質性や彼らの地域活動のあり方に依存する。その他、自然成長的な地域——旧市あるいは合併され

44) Ebenda, S. 118.

45) Ebenda, S. 118.

46) Ebenda, S. 119.

た旧自治体など——では地域アイデンティティの形成に有利であるものの、人工的に区域割りされた所では困難であるなど地域的個性も1つの要因である。

地域アイデンティティの形成、保持に果たす都市末端代議機構の役割について考える場合、既存の地域アイデンティティの構造と都市末端代議機構の接合潜在力（Artikulationspotential）の相互規定関係に注目しなければならない⁴⁷⁾。もし、都市末端代議機構が接合機能をよりよく果たせば、住民の地域アイデンティティの高揚に寄与する。と同時に、都市末端アイデンティティが高いほど、都市末端代議機構の接合行動が促進されるとされる。もちろん、その場合、地域特性、歴史、社会構造、さらにその地域が抱えている問題などが重要な意味をもつ。ただ、都市末端代議機構が地域アイデンティティの形成、保持に果たす機能について過大評価は許されないというのが現実であり、地域の統合要因としては、各種地域団体に比べて、その比重は低い。

第2に、都市末端代議機構が自主的な市民運動をいかに水路づけ、それによっていかなる統合機能を果たすかという問題がある。それはさまざまな抗議や異議申し立ての運動を都市末端代議機構の設置によって、その中に流し込み、吸収していくというコンセプトである。これはパーソンの図式における1次元の統合に2次元の緊張処理を加味したような概念である。これに対しては中央集権化とか体制安定化といった批判がある。これは非制度的な政治活動の形態に対して、官僚主義的、制度的な政治形態を意図的に強化しようとするものという批判である。

都市末端代議機構の水路づけ機能の目的場面は2つある。1つは区域改定措置の円滑化であり、他は住民運動の統合化である。すでにのべたように、都市末端代議機構の設置が区域改定による被合併地域や住民のフラストレーションの緩和、解消がその目的の1つであった。とりわけ、かつての市町村議会議員は合併によって議席を失うことになる。都市末端代議機構は彼らの一部に“整序された復帰”（geordneter Rückzug）の可能性を提供し、重要な安全弁機能を果たすことになる⁴⁸⁾。だが、この機能は区域改定がほぼ一巡したこんにちの西独都市では、あまり重要な意味をもたない。一方、住民運動の水路づけと吸収に都市末端代議機構が、どれほど機能しうるかは疑問であるとされる。むしろ、住民運動団体の方が、しばしば都市末端代議機構を自分達の要求の受け手、接合の場として利用することがある。そこには都市末端代議機構による運動団体の吸収や水路づけではなく、両者間の協力、ないし後者による前者の利用、とり込みさえみられる。その意味では、地域における自発的な運動を末端代議機構を介して吸収し、ないしは水路づけるという期待や懸念は根拠なきものであった⁴⁹⁾。

(e) リクルート機能

リクルート機能（Rekrutierungsfunktion）とはいうまでもなく、人材の補充や供給の意味で

47) Ebenda, S. 122.

48) Ebenda, S. 124.

49) Ebenda, S. 125.

ある。都市末端代議機構との関連でいえば、それは政治的人材のリクルートに果たす役割として理解できる。このリクルート機能をめぐって、R.ランゲは2つの局面をあげている⁵⁰⁾。

第1は、都市末端代議機構がその代議員の選出にあたって、市議会議員とは異なった政治的人材の発掘が求められるかどうか、されるとすればどの程度においてであるか、という点である。

第2は、都市末端代議機構における活動歴がより上位の政治的レベル（直接には市議会）に志向する場合の資格要件となるかどうか、いいかえれば都市末端代議機構は地方自治政治の後継者（Nachwuchs）にとって、貯水池（Reservoir）と学習の場（Schulungsstätte）として、どの程度まで機能するかという点である。

第1の点についてみれば、都市末端代議機構が用意している議席数は、政党その他の政治的集団の立場からみれば、そこで活動する政治的アクティブを収容する場として大きな潜在力を提供するものといえる。区域改定によってもたらされた議席の喪失をバランスする場として、都市末端代議機構が活かされたことはすでにのべた。その場合、都市末端代議員の社会的性格が市議会議員のそれと有意な差があるかどうかは不明であるといわれる⁵¹⁾。一般的にいて、決定権において弱体な都市末端代議機構は魅力において乏しく、そのため、人材供給に問題を抱えているといわれる。ただ、シュツットガルトの事例が示すように、決定権をもたない都市末端代議機構も十分に魅力的であるとする報告もあり、一概には断定しえない。市議会議員に比べ、都市末端代議員の交替率は高い。それが末端代議員のフラストレーションの証明となるか否かは、さらに詳細な検証を要する⁵²⁾。

第2の点についてみれば、下位の代議機構が、より上位の代議機構へ上昇するための訓練の場となっているという事態そのものは、西ドイツに特有な現象ではない。わが国でも、市町村会議員から府県会議員へ、さらには国会議員へと進出していく叩き上げ議員の例は枚挙にいとまはない。実際、西独諸都市における市議会議員のうち、都市末端代議員の経歴所有者の割合は、わずかなデータからみても、着実に増加しているのである⁵³⁾。その意味で、都市末端代議機構における議席経歴は、地方政治の場における必要なキャリアの1つとして定着しつつあるかにみえる。

（未完）

50) R. Lange, a, a, O., S. 112.

51) R. Schäfer, a, a, O., S. 126.

52) Ebenda, S. 126.

53) R. Lange, a, a, O., S. 165.