

ドイツ・ブレーメン市の地区まちづくりにおける「合意原則 (Konsensprinzip)」

名和田是彦 (法政大学法学部教授)

この十年くらい毎年ブレーメン市を中心にドイツに調査に行く機会を持つことができていたが、今年度は合意形成研究会の研究用務として、いつも観察しているブレーメン市の都市内分権制度と社会問題地区の修復型まちづくりとの状況を、あらためて合意形成という観点から調査してみた。

この両者は、議決方式については、前者が多数決制、後者が全員一致制と対照的である点が長年私の関心を惹きつけてきた。このことはもう少し詳しく論及する必要があるが、今回は社会問題地区のまちづくりにおける「合意原則 (Konsensprinzip)」にしぼろう。多数決制の場合も議決に至る前段階の公式非公式の「根回し」と言われる合意形成が必要である。ゲオルグ・イエリネックの「少数者の権利」論は、近年のリベラリズム理論に普通に見られるような、民主的多数決の議決の対象からそもそも除外される（議決して法律を作っても裁判所によって無効とされる）「人権」を設定する考え方を前提にしているとわかりづらいが、議会審議において少数会派がどの程度尊重され受忍されるかという論点が多く取り上げられている。要するに多数派が議決する前の根回し手続が議会制度においてどのように展開しているかについて長々と論じているのである。

議決方式が全会一致となれば「根回し」はますます必要である。かくして、ドイツの社会問題地区におけるまちづくりの住民参加制度の研究は、議決方式としての「全会一致原則 (Konsensprinzip)」とともに議決に至るまでの「合意形成 (Konsensbildung)」のあり方を含むものとならざるを得ない。

半数が賛成しさえすればものごとが進められるという仕組みを採用せざるを得ない社会において、全員一致制を議決の原則とするのは大変難しいことであろう。現に、私が最も重視して毎年のように通いつめたブレーメン市テネーヴァー (Tenever) 地区は、連邦レベル、ヨーロッパレベルでも住民参加の成功例とされているが、私が留学で滞在していた時期 (1993 年から 1995 年) には非合理に異論を唱える一人の人間に大いに悩まされていた。今回の調査でも、そうした悩みを抱えている地区がほかにもあることを知った。それでも、まちづくりの「合意原則」はともかく機能してきた。なんといっても、このまちづくりの仕組みは、「痛みを分かち合う」ような決定をするわけではなく、政府が用意したお金を分け合うというプラスの財の分配のみに関わっているからこそ、なんとか機能しうるのである。

そこで問題は、なぜそこまでして全員の合意を得ようとするのかということ、すなわち合意原則の価値をどこに見ているかである。今回の調査では、この論点以外に、どうして合意原則で実務的に機能しうるのかといったことについても質問してみたのだが、今回はこの合意原則の価値の問題に含める形で論じてみよう。

今回の調査では、テネーヴァー地区の住民の活動者たちに数人集まってもらって自由に懇談しながら合意原則についての意見を聞いてみるというラウンドと、ブレーメン市内に 11 箇所あるこの種のまちづくり地区の事務所責任者（「地区マネージャー (Quartiersmanager)」というモダンな名前で最近よばれている）のうち 6 人に集まってもらって議論してもらおうというラウンドとを設けてもらうことができた。テネーヴァー地区の 2 代前の地区マネージャーである親友ヨアヒム・バルロシュキー（愛称「バーロ」）に記して感謝したい。ちなみに、彼の後任であるヨルン・ヘルメニングは、なんとこの 3 月 1 日からヘーメリンゲン地域の地域事務所長（ブレーメンの都市内分権制度の中の行政側出先の長である。彼は全員一致制の世界から多数決制の世界に移ったのである）となり、現在テネーヴァー地区の地区マネージャーは空席で、後任選びが鋭意進められている。それでもヨルンは合意原則のテーマがまだ気になるらしく、私とバーロを連れてヘーメリンゲン地域を案内してくれたあと、そのまま上記地区マネージャーたちの会合に参加し、議論を豊富化してくれた。

(1)

まず、合意原則の基本的で最重要の価値として、住民たちも地区マネージャーたちも一致して挙げたし、私も長年そのように考えてきたのは、誰もが顧みられ尊重されているというメッセージをはっきりさせることである。

ドイツの場合、貧困等の社会問題の集中する地区というのは多くの場合中高層の公営住宅団地地区であるが、この人たちは、外国籍市民等（「移民的背景をもつ人々 (Menschen mit Migrationshintergrund)」という言い方がされる）も含めて、ドイツ社会の中で落伍してここに住むこととなったのであり、それに伴う劣等感やルサンチマンを持っている。この人たちに、尊重されているという感覚、受容されているという感覚、聴かれているという感覚を持ってもらい、事業に参画する中で自信と意欲を回復することがこのまちづくり事業の大きな目的である。

今回、ある地区マネージャーは、「敗者を作らない仕組み」という言い方をしていたが、誰もが「真摯に受け止められる (ernst genommen)」という文脈での発言であり、やはり同様の意味である。また、税金を原資とするお金の用途を決定することから来る「力の感覚」を指摘する人もいた。

どんな人でも会議に出て「ノー」といえば、当該案件はストップするのである。その人の意見が真摯に受け止められることにならざるをえない仕組みである。

これは実践的にはとても大事なことであると同時に理論的にはきわめて分かりやすい。しかし、住民たちも地区マネージャーたちも、これ以外の様々な論点をも議論してくれたのである。まだ十分に理論的に整理できていないが、フィールドノートの中から拾ってみよう。

(2)

一つは、自分が「ノー」といえばそれで止まってしまうので、反対することに遠慮が生ずること。長く関わってきた住民たちの声である。自分としては邪魔したくないが、そのプロジェクトが自らの生活信条に反する場合は、意図的に欠席するケースもある、との発言もあった。

合意原則は「熟慮 (Nachdenken)」を促す、という発言も同趣旨とも思われるが、他方で、自分が申請を出すときに、反対されないように申請内容を精査するという発言もあり、これも「熟慮」を促進する効果である。

地区マネージャーの発言の中に、仕組みが機能するための最低限の条件として相互信頼感を醸成する必要がある、そのために地区内に関係を生む出す努力 (Beziehungsarbeit) をしていると強調しているものがあつたが、これは、上記の「遠慮」が働く基盤というものがやはりあるという指摘であろう。

(3)

誰もが尊重されるという原則を仕組み化したということのコロラリーだが、仕組みを作った行政側からすると、住民の声を引き出すという考慮が当初あつたという。この目論見はうまくいったわけで、20年以上にわたって社会問題地区のまちづくりの補助金の運用の基本原則としての地位を占めており、市内11の地区全てで用いられているわけである。これと関連して、日本でも「市民討議会」として知られる「プラーヌングスツェレ (Planungszelle)」を行つた地区があり、その時の構成は当該地区の住民の社会層の構成をよく映していたとの紹介があり、地区まちづくり会議に実際に多くの人が出向いてくれて、地区の多様な意見を十分に反映した会議になることに腐心していることがうかがわれた。

(4)

住民の発言の中で、自分を嫌っている人が自分のした申請に反対したことがあるというのがあつた。反対の真の理由は、自分が嫌いだという点にあるというのである。この話は懇談の中で十分展開されたわけではなかったが、こうした個人的な思惑で反対しても、参加者の討論や根回しの過程の中で、公共的に言えない理由による反対は次第にできなくなる、というプロセスがあるので、地区まちづくりの息の長さの中では合意原則は非合理的な反対を排除する機能がある、というように理解できるのではないかと私は感じた。地区マネージャーたちとの懇談では、ある地区マネージャーは、意見交換のプロセスを重視し、誰もがプロジェクトを止める権利を持つことによって、地区のために活動する態度を生む、と述べた。ちょっと経路は違うが、上記の私の想像と同様、まちづくり活動への真剣な態度を生む効果を合意原則が持つという考えであろう。

(5)

行政を含む専門家サイドから見ると、専門家にしかわからない言葉ではなく、誰にでもわかる言葉で説明する必要がある、との自覚を生む効果があることも指摘された。

(6)

それから、どの地区でも、関与している行政や専門機関と地区住民は誰でも参加してよいという制度設計のもとでは、多数決ではむしろ操作されてしまう可能性が大きくて危険である、という発言もあった。誰か一人の「待った」が熟慮を促すきっかけとなるというわけである。前記のヨルンの発言である。さすがに、合意原則の地区マネージャーと多数決原則の都市内分権の両方を経験した人ならではの指摘かもしれない。

(7)

また、「ノー」と言わないということの質もいろいろであり、消極的な賛成、妥協による受忍という場合もある。むしろこのような妥協の用意 (Kompromissbereitschaft) こそ、合意原則が機能する前提であり、前記の「地区内に関係を生み出す努力」が必要とされるゆえんである。

以上、関係者と話すといろいろあるものだ。単にフィールドノートからつまみ食いしただけのような文章になったが、今後の研究を期したい。



2016年3月26日、ブレーメン市テネーヴァー地区のジルヴィア・ズホパール宅にて、地区内住民たちと懇談。右側は向こうからエリカ・ハーベコスト、ジルヴィア・ズホパール、ヘルムート・トゥヴィートマイヤー、左側は向こうから、私、石原里佳子（私の学部のゼミのゼミ長。9月からウィーン大学に留学することになっている関係で、今回調査に参加した）、シュテファン・ハーゲマン。



2016年3月29日、ブレーメン市ヘーメリンゲン地域事務所にてインタビュー。左から、ヘーメリンゲン地域事務所長ヨルン・ヘルメニング、石原里佳子、私、ヘーメリンゲン地域評議会構成員クリスタ・ナラツェク。



2016年3月29日、地区マネージャーたちとの懇談の様子。左から、石原里佳子、私、パーロ。その他、ブレーメン市内のまちづくり地区で勤務する「地区マネージャー」の方々（フフティング地区のインガ・ノイマン、ヘーメリンゲン地区のカイ・ボルヒャース、フッケルリーデ地区のマーク・ヴォプカー、スイス地区のアイコート・タシャン、グローン地区のカトリン・ヘプカー）。フッケルリーデ地区まちづくり事務所にて。