

# ミュンヘン市外国人評議会選挙とこれをめぐる言説の再検討 —— 社会地理学的分析 ——

山本健児\*

## Election of Foreigners' Advisory Council of Munich and Reexamination of Discourses Concerning Election from Viewpoint of Social Geography

Kenji YAMAMOTO\*

### 目 次

- |                       |                   |
|-----------------------|-------------------|
| I. はじめに               | IV. 低投票率の理由に関する言説 |
| II. 第1回直接選挙の結果—1991年  | V. おわりに           |
| III. 第2回直接選挙の結果—1997年 |                   |

### I. はじめに

欧州の諸都市は、グローバリゼーションとEU統合の進展のもとで、いくつかの重要な問題に直面している。そのひとつに、移民マイノリティをいかにして社会的に統合するか、という問題がある。この問題は多面的な考察を必要とするが、本稿ではその一側面である政治参加について、ドイツのミュンヘン市外国人評議会選挙を素材にして考えてみる。この評議会とは、ミュンヘン市に定住する外国人の代表機関として、市議会と市行政当局に対して外国人の利益を考慮して助言を行う機関である。ミュンヘンでは1974年に外国人評議会が設置された。当初は評議員にドイツ人も含まれていたが、1991年末に外国人住民の普通選挙によって外国人だけの評議会が形成された<sup>1)</sup> (Ausländerbeirat der Landeshauptstadt München, 1999)。

ドイツにおける移民マイノリティの社会的統合の一側面としての政治参加を考察する上で外国人評議会を取上げる意義は、次の点にある。ドイツに合法的に定住する外国人は、その社会的統合を必要であり好ましいと考えるドイツ人によって、しばしば外国人同胞市民 (ausländische Mitbürger) と呼ばれてきたが、完全な市民権を享受しているわけではない<sup>2)</sup>。特に政治参加に関して、国政は言うに及ばず地方自治における政治的意思決定

---

\*法政大学経済学部; Faculty of Economics, Hosei University

過程から、かつて外国人住民は完全に排除されていた。しかし、外国人評議会が設置されている都市自治体では、そこから外国人住民が完全に排除されているとも言い難い。というのは、それを通じて外国人住民も、自分たちの意見を市の政治行政に反映させることが可能だからである。その評議会が、民主主義的な選挙によって構成されているならば、外国人住民は間接的に地方自治に参加しているといえる。もちろん、その間接の度合いは一般ドイツ人に比べてはるかに強い。他方、1995年以降、EU加盟国民であれば外国人住民は地方自治への政治参加の権利を持つようになって<sup>3)</sup>いる。だが、それによってかえって、外国人評議会は新しい大きな問題に直面するようになった。EU加盟国民と非加盟国民との間で外国人評議会への参加に差が出てくると考えられたからである。

本稿は、外国人住民による政治参加の実態を、外国人評議会選挙に即してミュンヘン市を事例として明らかにしようとするものである。その際、EU加盟国民への地方自治体参政権の付与以前と以後とを比較して、評議会選挙への参加がどのように変化したか否かを明らかにし、これに関する言説を批判的に考察する。ミュンヘン市を事例研究として選ぶ理由のひとつは、これがドイツのなかで外国人比率のきわめて高い都市だからということもある(山本, 2004, p.57)。しかしそれ以上に、外国人住民の政治参加という点で、ミュンヘン市はドイツの諸州の中でそれに冷淡なバイエルン州に位置するものの、先進的な制度を整備してきたからでもある<sup>4)</sup>。つまり、数ある事例のひとつを研究するという以上にむしろ、先進事例を研究するという意義があるからである<sup>5)</sup>。

## II. 第1回直接選挙の結果—1991年

### 1. 選挙の仕組み

外国人住民による普通選挙によってミュンヘン市外国人評議会の評議員40人が選出されたのは、1991年11月10日である。外国人住民の直接選挙で評議会議員を選ぶ方式はすでに他の都市でも採用されていたが、定住外国人の人口比率に応じて、各国籍集団に議員定数を割り当てる方式が多いのに対して、ミュンヘンではそのような割り当てを一切行わないという点でユニークなものである(Der Stadtrat der Landeshauptstadt München, 1996, S.4)。

選挙の具体的な方式は、市議会選挙のそれに準じている。1991年の選挙前に外国人評議会が発行したパンフレットによってその特徴をまとめれば、以下のようなになる(Ausländerbeirat der Landeshauptstadt München, 1991a)。

1) 有権者は投票日において満18歳以上で、その日までに少なくとも6ヶ月以上ミュンヘ

ンに継続して居住している者である<sup>6)</sup>。

- 2) ドイツ国籍を取得した移民，庇護権請求者，ドイツ当局による寛容のゆえに居住を許されている外国人，外交官には選挙権が付与されない。
- 3) 被選挙権者はミュンヘンに少なくとも3年以上継続的に居住し，立候補者リスト（以下，リストと表記する）<sup>7)</sup>のいずれかひとつに推薦されている外国人とする。
- 4) リストを提示できるのは，責任あるリーダーシップをもつ有権者集団，団体交渉権を持つ被雇用者組織とその連盟，または社会福祉団体である。
- 5) リストには，これを支援する有権者が少なくとも40人署名しなければならない。立候補者数の最大限度は40人である。リストはなんらかの名称を持たねばならないが，政党名は使用できない。
- 6) 各有権者は40票を行使できる。有権者は40票すべてを特定のリストに投票してもよいし，異なるリストにまたがって異なる立候補者に投票してもよい。ただし，1人の立候補者に複数票を投ずることはできない。
- 7) 郵便での投票は可能である。
- 8) 議席数は比例代表制にしたがって各リストに配分される。ひとつのリストの中では，各立候補者の得票数に従って当選者を決定する。同数の場合，リストへの搭載順位に従う。

## 2. 低い投票率と高い無効票率

第1回直接選挙で162,989人の有権者に対して提示されたリストの数は20に上った<sup>8)</sup>。有権者数は外国人居住者数の約73%に相当する。結果的に投票者総数は33,039人，投票率は20.3%だった。これは，1960年代から1990年にかけて60%台をマークしていた市議会選挙の投票率に比べて著しく低い（Statistisches Amt der Landeshauptstadt München, 1974, S.454; 2001, S.276）。外国人評議会も市当局自身も選挙公報活動を熱心に進めたが（Ausländerbeirat der Landeshauptstadt München, 1991d, S.57-60），南ドイツ新聞はこの低投票率の理由を情報普及が不十分だったためと解説した（Süddeutsche Zeitung 11.11.1991）。この新聞によれば，多くの投票所で混乱が起きたとのことである。有権者にとって投票の仕組みは複雑すぎたし，立候補者総数が600人以上にものぼり，誰に投票したらよいのか判断できるだけの情報が少なかった，という批判である。投票したい候補者をチェックするのに10分あるいは15分以上もかかるほどだったとのことである。

低い投票率の理由に関する上のような解説のうち，投票の仕組みが複雑すぎたというのは，必ずしもあたらない。投票用紙には20のリストの名称と，各リストの候補者の個人名

が印刷されており、有権者は20のリストのうち1つにチェックをするか、または40人の候補者を選んでチェックするだけでよいからである。しかし、いずれかひとつのリストにチェックの印をつけ、さらにそのリストとは別のリストの個人候補者にもチェックの印をつけるならば無効票となる。有権者が勘違いして無効票を投じかねない危険性はあった。それ以上に問題なのは、リストではなく個人に投票したいと考えた有権者にとって、難しい選挙であったということである。投票用紙の大きさは縦約70cm、横約1mである。そこに600人以上もの氏名が小さな文字で印刷されているのだから、投票したい候補者を探すのは大変な作業だった。

さらにより問題なのは、各リストが主張をピラに印刷して配布したがゆえに、どのような政治的主張をするリストであるかという情報は比較的良好に伝わりえたと思われるが、各リストの候補者がどのような人物であるかという情報は、少なくとも紙媒体ではきわめて簡単な情報しか伝わらなかった。筆者が収集した紙媒体情報によれば、立候補者個人の情報は、氏名、国籍、年齢、職業だけである。

わずか20%強という低投票率だったが、それでもこれは、例えば1990年のニュルンベルク外国人評議会選挙の16.4%という投票率 (*Nürnberger Statistik aktuell*, 23.02.1997, S.2)<sup>9)</sup> に比べれば高かった。したがって、第1回選挙の投票率が、深刻に議論された様子は筆者の調査の限りでない。しかし無効票が1846にも及び、これは投票者総数の5.6%に相当する。市議会選挙での無効票率は Statistisches Amt der Landeshauptstadt München (1974) によれば2%前後であることを考えると、外国人評議会選挙の投票の仕方が、無効票を誘発しやすいものだったといわざるを得ない。

### 3. リストの特徴

直接選挙実施以前には、外国人評議会も市当局自体も、リストが特定の国籍に属するものだけから構成されるよりも、国際的なリストが望ましいと表明していた (*Geschäftsstelle des Ausländerbeirates*, 1989, S.421)。しかし、20のリストのうち国際的リストは8つにとどまり、他の12のリストは特定の国民だけから構成されるリストだった。議席を獲得したリストは15に上り (表1)、全議席の4分の3を国民的リストが獲得した。とはいえ、どのリストも全議席の過半数を占めるところからほど遠かった。国民的リストの中では「統一ギリシア」が最多議席数を獲得したが、「クロアチア人リスト」やトルコ人の諸リストと大差なかった。その一方で、イタリア人、オーストリア人、スペイン人は国民的リストを提示しなかったし、選挙への関心も薄かったことが見て取れる。1990年末時点でミュンヘンに定住するオーストリア人は2万4千人、イタリア人は1万9千人いたにもかかわらず

表1 ミュンヘン市外国人評議会直接選挙結果 (1991年)

候補者リスト団体名 (特徴)	国籍・民族	獲得議席数	獲得票数	比率(%)
統一ギリシア (ミュンヘン・ギリシア人コミュニティ)	ギリシア人	6	141,726	14.4
クロアチア人リスト	クロアチア人	5	134,445	13.6
連帯 (トルコ人宗教団体連合)	トルコ人	5	127,542	12.9
ドイツ労働総同盟被雇用者	国際的	4	102,382	10.4
TÜDEK (南バイエルントルコ人諸団体調整委員会)	トルコ人	4	97,885	9.9
リスト平等 (緑の党が支援するトルコ人のグループ)	トルコ人	4	94,005	9.5
国際民主主義連帯 (SPD が支援)	国際的	2	58,182	5.9
国際民主主義外国人リスト	国際的	2	43,894	4.5
ユーゴスラビア人リスト	ユーゴスラビア人	2	39,420	4.0
民主主義者 (クルド人グループ)	クルド人	1	30,292	3.1
アルバニア人リスト	アルバニア人	1	28,520	2.9
自由主義者リスト	国際的	1	27,089	2.7
EURO.PA (ギリシア人団体)	ギリシア人	1	25,851	2.6
ミュンヘン外国人労働者 (アラブ/ウインターメンツィング・トルコススポーツ協会)	トルコ人	1	21,864	2.2
信頼できる人々 (ミュンヘン市役所被雇用者)	国際的	1	12,478	1.3
合 計		40	985,575	100.0

資料：ミュンヘン市外国人評議会事務局提供資料より筆者作成。

注：実際の投票総数は 985,575 よりも多い。議席を獲得しなかったリストへの投票もあるからである。その総数は約 1 万 8 千票であり、有権者 1 人 40 票なので、400~500 人の有権者がそれに投票したと推定される。

(Ausländerbeirat der Landeshauptstadt München, 1992, S.24), 当選者の中にその 2 つの国に属する人間はいなかったのである (表 2)。また、旧ユーゴスラビア国籍の人々も 5 万 2 千人という居住者数からすると、その多くが選挙への関心を持たなかったと判断できる。

同一の国籍集団から複数のリストが提示されたことにも注目したい。これは、定住外国人がどの国籍集団で見ても決して一枚岩というわけではなく、その政治的傾向や経済的地位によって異なる集団に分化していることを意味する。ユーゴスラビア人は、当時の母国での紛争を反映して、「クロアチア人リスト」と「ユーゴスラビア人リスト」に分裂している。ギリシア人は、その経済的地位によって異なるリストに分裂している。1 議席確保した「EURO.PA」は、その選挙ピラ<sup>10)</sup>から判断すると、自営業や専門職などの

表2 1991年選挙の当選者の国籍とその所属リストの性格

性 格	国籍・民族	当選者数
4つの国際的リスト	ギリシア	4
	ユーゴスラビア	1
	トルコ	1
	イラン	1
	ブラジル	1
	フランス	1
	小 計	9
11の国民的リスト	ギリシア	7
	トルコ	15
	クロアチア	5
	クルド	1
	ユーゴスラビア	2
	アルバニア	1
小 計	31	
合 計		40

資料：ミュンヘン市外国人評議会事務局提供資料より筆者作成。

仕事に従事する経済的に成功したギリシア人グループであるのに対して、「統一ギリシア」は労働者階層のグループと判断できるからである。トルコ人は、政治的傾向、宗教、民族などで特徴づけることのできるさまざまなリストに分裂している。外国人評議会事務局でのヒヤリングによれば、「連帯」はイスラーム諸団体の連合である。「TÜDEK」はトルコ領事館、したがってトルコ政府に近い政治的立場にあるトルコ人諸団体の連合である。他方、「リスト平等」は左翼的傾向を持つトルコ人の集まりであり、ドイツの政党たる「緑の党」に支援されていた。さらに「民主主義者」というリストはクルド人の団体である。「ミュンヘン外国人労働者」は、ミュンヘン市北西部の都市区アラッハ／ウンターメンツィングを拠点とするスポーツクラブであるが、イスラームの特定宗派という側面も持っている。

#### 4. 当選者の居住地区と評議会の性格

当選者の居住地が、特定区域に集中するという現象はなかった。とはいえ、外国人比率が相対的に高い都市区<sup>11)</sup>の居住者がより多く当選したことは否めない。その一方で、外国人比率が特に高いわけではないシュヴァービング・ヴェスト (Schwabing-West, No.4) とシュヴァービング・フライマン (Schwabing-Freimann, No.12) に居住する当選者が相対的に多かった (表3, 図1)。この2つの都市区にはミュンヘン大学やミュンヘン工科大学があり、外国人居住者も高学歴層に属する者が多い<sup>12)</sup>。実際、この2つの都市区に居住する当選者9人の内7人は、その職業や肩書きから見て高等教育修了者であるといえる (Ausländerbeirat der Landeshauptstadt München, 1991c)。ミルバーツホーフエン／アム・ハルト (Milbertshofen/Am Hart, No.11) は外国人住民の数が最多の都市区だから複数の当選者がいて当然ともいえる。以上3つの都市区はミュンヘン都心から見て北に位置するので、北部に住む当選者が相対的に多いという結果になった。ただし、彼らの支持基盤が居住区域にあったとは限らない。支持基盤となる区域については、第2回選挙に関する詳細なデータをもとに後述する。なお、ミュンヘンのなかで高級住宅街を擁する都市区、たとえばゾルン (Solln, No.19の一部)、ボーゲンハウゼン (Bogenhausen, No.13)、オーバーメンツィング (Obermenzing, No.21の一部) に居住する当選者は皆無だった。

1970年代や80年代の外国人評議会は、その選出の仕組みから労働者代表と社会福祉団体の代表機関という性格が強かったが、1991年選挙の結果それが弱まり、高学歴者が多数を占める機関という性格が強くなったといえる。40人の評議員のうち、24人が高等教育修了者、2人が大学生だったのに対して、工場労働者と明確に言えるものは3人しかいなかった。

表3 1991年選挙当選者の居住区

都市区 番号	都市区の名称	居住する評議員の数	国籍	1991年6月の外国人居住者数	ミュンヘン市居住外国人に占める比率(%)
12(22)	Schwabing-Freimann	5	3 トルコ人, 1 ギリシア人, 1 クロアチア人	10,207	4.5
4(26)	Schwabing-West	4	4 ギリシア人	5,173	2.3
16(30)	Ramersdorf-Perlach	4	3 トルコ人, 1 ギリシア人	19,542	8.7
25(25)	Laim	3	3 ギリシア人, クロアチア人, トルコ人	5,612	2.5
11(27)	Milbertshofen-Hart	3	2 トルコ人, 1 ギリシア人	20,074	8.9
5(14)	Haidhausen	2	1 ユーゴスラビア人, 1 フランス人	8,435	3.8
18(18)	Untergiesing-Harlaching	2	1 クルド人, 1 トルコ人	6,600	2.9
6(19)	Sendling	2	1 ギリシア人, 1 ユーゴスラビア人	7,269	3.2
9(23)	Neuhausen-Nymphenburg	2	クロアチア人, イラン人	4,899	2.2
24(33)	Feldmoching-Hasenbergl	2	ギリシア人, トルコ人	8,427	3.8
21(35)	Pasing	2	ユーゴスラビア人, トルコ人	5,238	2.3
3(7)	Maxvorstadt-Josephsplatz	1	ブラジル人	3,114	1.4
2(11)	Isarvorstadt-Glockenbachviertel	1	トルコ人	4,114	1.8
8(20)	Schwanthalerhöhe	1	アルバニア人	9,298	4.1
9(21)	Neuhausen-Oberwiesefeld	1	ギリシア人	4,364	1.9
10(28)	Neuhausen-Moosach	1	クロアチア人, イラン人	10,533	4.7
14(31)	Berg am Laim	1	トルコ人	5,240	2.3
7(34)	Waldfriedhofviertel	1	トルコ人	6,602	2.9
23(38)	Allach-Untermenzing	1	トルコ人	4,151	1.9
20(41)	Hadern	1	クロアチア人, イラン人	5,485	2.4
合計		40		154,377	68.8

資料：ミュンヘン市外国人評議会事務局提供資料より筆者作成。

注：ミュンヘンでは都市区の再編成が1992年に行われ、36区から25区にその数が減少した。第1列目の左側に記した番号は1997年のそれに概略的に置き替えたものであり、括弧の中の番号が1991年時点の都市区番号である。なお、再編成以前と再編成以後との都市区の境界線が大きく変わったところもある。

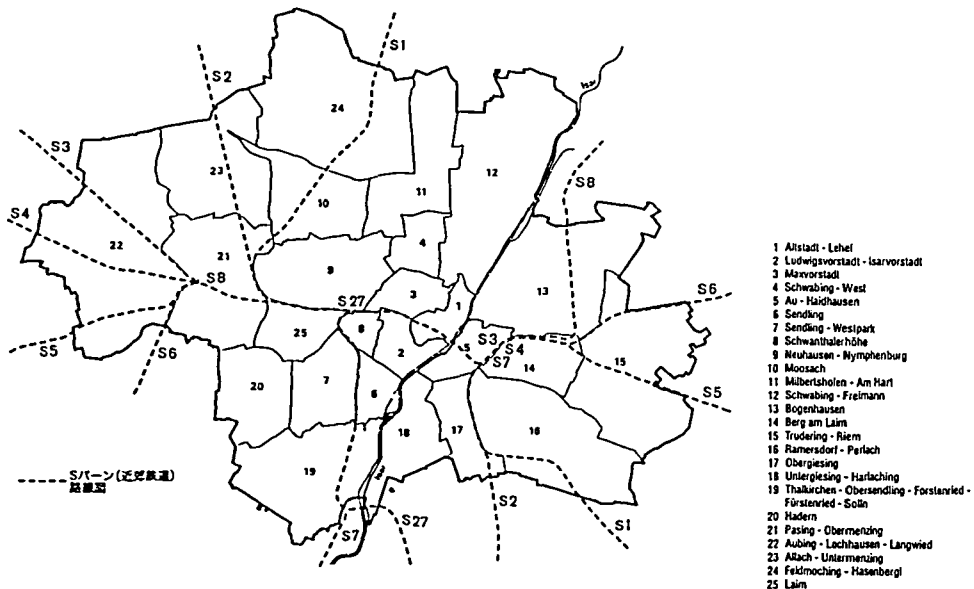


図1 ミュンヘン市の都市区

出所：Statistisches Amt der Landeshauptstadt München (1997) Statistisches Taschenbuch 1997. München und seine Stadtbezirke. 添付図と都市区名の表。

たし、ソーシャルワーカーは7人しかいなかったからである。この7人のうち、ディプロムの肩書きを持っているなど高等教育修了者であることがはっきりしているものは4人であった。なお、ソーシャルワーカーたる当選者の得票数は決して多いものではなかった (Ausländerbeirat der Landeshauptstadt München, 1991c)。

1991年選挙で構成された外国人評議会では、表2に示されているように国籍別に見るならばトルコ人が最大多数を占めたが、第2に多かったのはギリシア人だし、単独の国民的リストとして最多数の当選者を送り出したのは「統一ギリシア」である。しかも、国際的リストから当選したのはギリシア人が多かった。どの国籍集団も多数を形成できない中で、国民的リストよりも開かれたイメージを与えやすい国際的リストで重要な役割を果たしたということもあるからだろう、評議会議長には、国際的リストたる「ドイツ労働総同盟被雇用者」から当選したギリシア人ガルヴァス (Garvas) が選出された。他方、評議会内部に設けられた4つの委員会のうち3つの座長にはトルコ人が選出された。つまり、初めての民主主義的な直接選挙で構成された外国人評議会の中で、ギリシア人とトルコ人が重要な役割を果たす構成となった。

### III. 第2回直接選挙の結果 — 1997年

#### 1. EU加盟国民への地方選挙権付与の影響

ドイツで、EU加盟国籍を持つ外国人住民に地方選挙権が付与されたのは、注3)で述べたように、1995年のことである。ミュンヘンでは1996年の市議会選挙からそれが適用された。その結果、1991年外国人評議会選挙に積極的に参加し、それによって構成された外国人評議会の中でも重要な役割を果たしていたギリシア人は、市の意思決定に直接参加する権限のない外国人評議会への関心を弱めて当然という事態になった。評議会内部に設置された4つの委員会のうち、外国人政策・法的事項・差別・難民問題を扱う第4委員会座長を務めていたトルコ人のエゼル (「リスト平等」) (Ausländerbeirat der Landeshauptstadt München, 1992, S.13) は、1995年4月13日に、次のように新しい状況に関する見解を表明した。

「1996年の市議会選挙にEU市民は参加するようになる一方で、ミュンヘンに居住する外国人の78%を占める非EU市民は、政治参加から排除されるであろう。外国人居住者の数は、第1回直接選挙が実施された1991年と比べて増加した。しかし、外国人の転出入はきわめて激しい。約9万人が流入し、約7万人が転出した。外国人評議会の後継者を見出すことはますます困難になってきている。評議会議員でEU市民の地位にある



ものは、評議会の会合に出席する意欲を示さなくなるであろうし、評議会の仕事への関与については言うまでもない。なぜなら、市政に参加する権利によって、より高度の政治的意思決定レベルで自分たちの利害を実現できる可能性が大きくなるからである。連邦議会では保守的な党と自由主義的な党の政治的力が強いので、外国人が二重国籍を持つ見込みは全くない。それゆえ、多くの市民団体や各地の外国人評議会は、在独外国人に対してドイツに帰化するよう勧めている。仮にますます多くの外国人が帰化するならば、外国人評議会はその意義を失うことになるだろう。現に、ミュンヘン市外国人評議会の議員のうち何人かは、すでにドイツに帰化している。こうした理由や類似の事実があるが故に、外国人評議会はその任期を6年から4年に短縮するなど、規定改定の議論の開始を提言したのである。」(Özer, 1995, S.1)

このエゼルの文章の最後に見られるように、実際、その後のミュンヘン市外国人評議会は、外国人評議会というよりもむしろ移民マイノリティ評議会というにふさわしい機関へと変貌していくことになる。しかし、その変化は簡単に達成されたわけではない。1995年4月の評議会総会では、評議会の将来をめぐって激しい議論が交わされた。特に問題点は、ドイツへの帰化者を含めたマイノリティの声を市の政治的意思決定過程に接続するためには、どのように評議会を再編成したらよいのか、ということであった。ドイツのパスポートをもたない外国人に対してだけでなく、帰化した者へも差別がなされているという認識を持つものが評議会議員の中にいたからである。

筆者は十分な資料を得ていないので、上の議論がどのように展開し、市議会が評議会の将来という問題をいつどのように扱ったのか、ここで明らかにすることはできない。はっきりしていることは、1996年7月14日の外国人評議会での決定を踏まえて、同年12月11日に市議会が評議会規定の改定を決定したということである(Der Stadtrat der Landeshauptstadt München, 1996)。そして、評議会議長ガルヴァスが社会民主党(SPD) 党员として市議選に出馬し、当選したがゆえに評議員を辞職し、後継者としてトルコ人のアスラン(Aslan)が議長になったことである(Ausländerbeirat der Landeshauptstadt München, 1999とヒヤリングによる)。ちなみに、アスランは1991年選挙での当選者ではなかったので(Ausländerbeirat der Landeshauptstadt München, 1991c)、誰かが評議員を辞職したために繰り上げ当選となり補充された人物である。

もうひとつははっきりしていることは、選挙規定が改定され、もはや外国人評議会は法的な意味での外国人が構成する評議会ではなく、むしろ移民マイノリティ評議会という性格を持ち始めたことである。選挙規定の改定に向けて、EU非加盟国民はもちろんEU加盟国民も帰化者も評議会選挙の有権者になることを外国人評議会は希望した。しかし結果と

して、帰化者のうち、投票日当日において帰化してから6年未満の者が有権者となった。また、帰化者が当選した場合には、たとえ任期中に帰化後6年以上を経過したとしても、議員を辞職する必要がないことも認められた。さらに、投票に際して有権者は一人の候補者に3票まで投ずることが可能になった (Ausländerbeirat der Landeshauptstadt München, 1999, S.51)。それ以外は、1991年選挙の仕組みと同じである。

## 2. 低下した投票率

外国人評議会の第2回直接選挙は1997年11月30日に実施された。有権者数は194,271人、このうち投票したのは19,144人、投票率はわずか9.85%でしかなかった。しかし無効票率は1.12%に低下した (Kresiverwaltungsreferat, 1997)。南ドイツ新聞は、「悲惨な投票率」という見出しで、それを報道した (*Süddeutsche Zeitung*, 2.12.1997)。

とはいえ、低投票率は予測されていたことである。ニュルンベルクでは1990年の16.4%に対して1997年に12.6%、エアランゲンでは1990年の24.5%に比べて1996年に10.9%、フルトでは1991年の13.1%に比べて1995年に10.1%、アウクスブルクでは1997年の33.5%に比べて1997年に21.5%と、のきなみ投票率が低下していたことが、ミュンヘンではすでに1997年3月に話題になっていたからである。(Geschäftsstelle der Ausländerbeirat der Landeshauptstadt München, 1997)。

外国人評議会自身は、次の7つの要因が低投票率につながるかもしれないと予測していた。第1に、市議選に参加可能なEU加盟国民の評議会への関心低下。第2に、帰化した外国人の評議会への関心低下。第3に、流出入が年間約10万人に上るほどの外国人の非定住性。第4に、旧ユーゴスラビア人にとっての選挙疲れ。第5に、民主主義的な政治過程に無関心か慣れていない外国人の比率上昇。第6に、外国人評議会が権限を持たないが故に、外国人住民の関心低下。第7に、選挙公報の不十分さ (Geschäftsstelle der Ausländerbeirat der Landeshauptstadt München, 1997)。

上の7つの要因の中で、第1と第2については、いわば当然の予測であり、特に解説は要しないだろう。しかし、本稿で具体的に示すように、市議選に参加不可能な時期から、外国人評議会に関心を示す度合いは国籍によって異なっていたという事実をどうみるか、がポイントなる。第3の要因も至極当然のことであるが、人口流出入の絶対数だけで判断できるわけではない。第4の要因については、その背景事情を理解できるものの、実際に在ミュンヘンユーゴスラビア人がたびたび選挙を行ったのかどうか、その具体を筆者は把握していないし、そうできる見通しを持っていないので、本稿では立ち入らない。第5は民主主義がまだ十分に根づいているわけではないとみなされるアジア・アフリカなどの途

上国からの移民が増大したことを意味する。こうした移民が実際に民主主義的政治過程に無関心であると断言できるかどうか検討の余地はあるが、筆者にはその準備がない。第6の要因は第1と第2の要因と関連しており、その真偽を検討すべきである。だが、そのためには外国人評議会の権限とは何か、外国人住民の直接選挙以前と以後とで変化があったか否か、それと関連して関心低下が確かに数量的に確認できるか否か、などの論点を解明する必要がある。しかし現実には、そのような調査を行うことのできる位置に筆者がいるわけではないし、外国人評議会の権限の推移については、本稿の限定された課題を超える研究課題であるので、ここでは踏み込んで議論することができない。むしろ、本稿では、確実なデータである選挙結果を分析することによって、外国人評議会選挙の低投票率の理由を解釈してみたい。

なお、外国人評議会自身の努力で克服できるものは、上の7つの要因のうち最後のものである。そこで、1991年時以上の広報活動を行うことが決定された。実際、特に1997年10月と11月には非常に活発な広報活動が行われたことを、「実行計画」(Aktionsplan "Ausländerbeiratswahl" und Terminplan Ausländerbeiratswahl am 30. November 1997) から知ることができる。

### 3. リストの特徴

第2回直接選挙で有権者に提示されたリストは19、立候補者数は合計460人に上った。各リストが作成した選挙ピラから、候補者が国際的なリストは4、トルコ人リストは8、ギリシア人リストは2、クロアチア人リストは1提示されたのに対して、セルビア人リストは2、ポーランド人リストは1提示されたことが分かる<sup>13)</sup>。これらのリストのうち約半数は第1回直接選挙で登場していたが、「AY-YILDIZ」、「平和の鳩」、「DIYALOG」、「国際連帯グループ」などのリストが新しく登場した。そうした新しいリストのうち議席を獲得したいくつか(表4)について、その性格を記しておく。

トルコ国籍クルド人のリストである「民主主義者リスト」<sup>14)</sup>が発行したピラ<sup>15)</sup>によると、「AY-YILDIZ」はトルコ人理想主義者協会と同一だとのことである。この協会は灰色の狼をシンボルとする極右団体であり(Zentrum für Türkeistudien, 1994, S.387)、トルコにおけるファシスト政党を支持する団体だとのことである(Meier-Braun & Pazarkaya, 1983, S.133-139)。「平和の鳩」はアレヴィ派の組織である。アレヴィ派とはトルコにおける非正統的イスラームの1宗派である(Zentrum für Türkeistudien, 1994, S.389)。アレヴィ派に属する人々は西欧的なジェンダー関係を示すとみなされている(Greve & Cinar, 1998, S.31)。「DIYALOG」は、ドイツ・トルコ障害者協会、ノイペルラハ家族協

表4 ミュンヘン市外国人評議会直接選挙結果 (1997年)

リストの名称	1991年選挙時の リストとの関連	議席数	得票シェア (%)	立候補 者総数	内 女性	(%)	当選者数	内 女性
AY-YILDIZ (右派トルコ人団体)		5	12.5	14	1	7.1	5	0
連帯 (トルコ人宗教団体連合)	○	4	10.7	40	0	0.0	4	0
イニャチャブ「ギリシア同胞市民」[ミュンヘン・ギリシア人コミュニティ]	△	4	10.3	40	7	17.5	4	1
クオアチア人コミュニティ	○	3	8.7	17	6	35.3	3	2
TÜDEK (親トルコ政府の諸団体連合)	○	3	7.3	20	2	10.0	3	0
リベラル・リスト	○	3	6.8	18	8	44.4	3	2
ミュンヘン国際リスト [ドイツ労働総同盟被雇用者]	▼	3	6.8	40	15	37.5	3	1
平和の鳩 (アレグイ派トルコ人)		2	5.1	20	5	25.0	2	1
セルビア・ユーゴスラビア・リスト [ユーゴスラビア人リスト]	▼	2	4.6	34	5	14.7	2	0
国際的連帯グループ		2	4.2	18	9	50.0	2	2
リスト平等 (緑の党が支援するトルコ人の団体)	○	2	4.0	40	13	32.5	2	0
EURO.PA (ギリシア人の団体)	○	2	4.0	40	5	12.5	2	0
DIYALOG (社会派トルコ人の諸団体連合)		2	3.7	20	10	50.0	2	0
ミュンヘン外国人労働者 (特定地区のトルコ人宗教・スポーツ団体)	○	1	3.3	40	2	5.0	1	0
国際民主主義外国人リスト	○	1	3.2	14	4	28.6	1	0
民主主義者リスト (クルド人団体)	○	1	2.3	14	3	21.4	1	0
セルビア民主主義者リスト		0	1.1	13	3	23.1	0	0
RILINDJA		0	1.0	12	0	0.0	0	0
ポーランド人		0	0.5	6	1	16.7	0	0
合計		40	576, 193票	460	99	21.5	40	9

資料: Kresiverwaltungsreferat (1997) とミュンヘン市外国人評議会事務局提供資料から筆者作成。

注: ○ は1991年と1997年の2回ともリストとして提示されたグループ。

△ は1991年には異なる名称 (括弧内の名称) だったが、同じと考えられる。

▼ は1991年に提示されたリスト (括弧内) に近い性格を持っていると推定される。

( ) 内の語句は当該リストの性格説明。

会、ノイペルラハ女性自助グループ、ミュンヘン外国人両親協会など、日常生活の問題を克服するために結成されたトルコ人団体の連合組織である。その名称は、対話を意味する英語の掛け言葉になるようにトルコ語の単語の頭文字を並べたもので、そこからもうかがい知ることができるように、宗教色の薄い、どちらかといえば社会派とでも表現しうるトルコ人の団体連合である。

「ミュンヘン国際リスト」のピラには、さまざまな労働組合に組織されてきたこのリストの候補者が外国人政策に積極的に関与してきたし、したがってミュンヘンにおける社会的・政治的・経済的・文化的な諸事項に通じている旨が記されている。したがって、このリストは、第1回直接選挙における「ドイツ労働総同盟」と「国際民主主義連帯」の両リストの性格を引き継いでいると判断できる。

3人の当選者を出した「リベラル・リスト」は、その候補者の氏名から判断すると北欧および東欧出身者から構成される国際的なグループと判断される。その主張は、特定外国国民だけを考慮するのではなく、すべての外国人、そして全世界の国際的問題を取上げる外国人評議会をめざすべきであるとするものである。名簿第1位の候補者はデンマーク人でミュンヘンにある欧州学校校長であり、アルバニアやボスニアでの民主選挙監視団一員としても参加したことのある人物である。もっとも、このリストが作成したピラにはその人物のことが記されていなかった。このリストから当選したのは、ドイツ人と結婚した北欧出身者と思われる女性と、スウェーデン人女性である。

「国際連帯グループ」は、アフガニスタン、ブラジル、フランス、ガーナ、ハイチ、イタリア、カメルーン、コンゴ、マケドニア、ロシア、セネガル、クルド、トルコなどの出身者から構成され、まさしく国際的なグループである。したがって、皮膚の色、宗教、民族などにとらわれない、あらゆるミュンヘン同胞市民の同等の権利と統合推進を主張している。このリストの名簿上位にはアフリカ人やトルコ人が位置していたが、当選者は結果的にそれより下位にあった2人のブラジル人女性となった。

議席を確保したリストは19のうち16に上り、議席は多数のリストに分散した。その中で最も多くの当選者を出したのは「AY-YILDIZ」であり、これに「連帯」となるトルコ人宗教団体連合と「ギリシア人同胞市民」が続いていた。結果として、国籍別に見るとトルコ人色が強くなった。EU市民として外国人評議会への関心を失うかに思われたギリシア人は、第2位国籍集団を維持した（表5）。

女性候補者を含むリストか否かという点も、各リストの性格を把握する上で有効である（表4）。同じトルコ人のリストでありながら、「DIYALOG」の候補者の半数は女性であるのに対して、「AY-YILDIZ」の女性候補者は14人中1人しかいないし、イスラーム諸団

体の連合体である「連帯」では皆無である。スポーツ団体であると同時にイスラーム組織でもあり、アラッハ/ウンターメンツィングに基盤を置く「ミュンヘン外国人労働者」も、トルコ政府よりの団体連合「TÜDEK」も女性比率は非常に低い。他方、「平和の鳩」や相対的に西欧よりのトルコ人の団体と考えられる「リスト平等」の候補者に占める女性比率は平均よりも高い。そしてクルド人団体のそれは平均値に近い。

各リストは、グループの性格を反映して独自の主張を訴えているが、全体としてその内容は類似している(表6)。もちろん、国際的なグループは特定国民の利害を訴えるような主張をしていないのに対して、特定国民だけから構成されるグループは当該国民の利害に関する主張を前面に出している。ただし、トルコ人グループの「リスト平等」、「平和の鳩」、「DIYALOG」は国際的グループに近く、トルコ人的主張を前面に出

表5 1997年選挙の当選者の国籍とその所属リストの性格

性格	国籍	評議員数
4つの国際的リスト	ギリシア	2
	デンマーク	1
	トルコ	1
	スウェーデン	1
	ブラジル	2
	ドイツ	2
	小計	9
12の国民的リスト	ギリシア	6
	トルコ	20
	クロアチア	3
	ユーゴスラビア	2
	小計	31
合計		40

資料：ミュンヘン市外国人評議会事務局提供資料より筆者作成。

表6 1997年外国人評議会選挙における各リストの主張

リスト名	主張の概要
AY-YILDIZ (トルコ人右翼団体)	不明(ピラを発行せず)
連帯(トルコ人宗教団体連合)	トルコ語のみのピラ
イニシャチブ「ギリシア人同胞市民」	政治的・経済的な平等;ヨーロッパという国籍の導入;職業教育の充実;青少年のパーソナリティ発展;職業教育;就労・社会的法的統合のための諸権利;外国人の文化・スポーツ振興のための資金援助;ギリシア人児童生徒のギリシア人学校への午前中通学;社会住宅の適正な配分
クロアチア人コミュニティ	クロアチア語のみのピラ
TÜDEK(政府系トルコ人団体)	国籍付与の出生地主義;反差別;地方自治体選挙権;幼稚園増設;学校教育現場での差別の撤廃;社会住宅の適切な配分;トルコ人コミュニティの支援とイスラームの公認
リベラル・リスト(北欧系)	より大きな自由と各国民のアイデンティティを保持した上での統合促進;宗教の自由;外国人への文化的支援;二重国籍の容認;ドイツ語学習への補助金;帰化の容易化;地方自治参政権
ミュンヘン国際リスト(親労組)	すべての外国人への地方自治参政権;外国籍の子どものビザ免除;学校・職業教育・就職に際しての外国人の子どもや青少年への支援;外国人高齢者や女性のための施設整備;多様な諸文化を育むための資金的支援と建物スペースの提供;都市区市民総会での発言権と提案権;外国人法のなかのすべての差別的条項の撤廃;二重国籍の容認;多文化局の設置;国際的な文化センターの設置;社会住宅の適正な配分;幼稚園入園許可の適正化

表6 1997年外国人評議会選挙における各リストの主張（続き）

リスト名	主張の概要
平和の鳩 (アレヴィ派トルコ人)	参政権付与；二重国籍の容認；国籍付与の出生地主義；EU内での滞在許可；人種主義・外国人敵対主義への厳しい施策；反差別；ドイツを移民受入国であると公認；家族の呼び寄せの容易化；学校教育現場での平等；より多くの幼稚園；社会的文化的施設への補助金増額；社会扶助受給者の強制送還の廃止；EU域外出身の母親に対する養育資金の支給；社会住宅の増築と社会住宅配分の際のドイツ人と外国人との間の差別禁止；外国人犯罪者の強制退去禁止
セルビア・ユーゴスラビア・リスト	セルビア語のみのピラ
国際的連帯グループ (候補者にトルコ人、黒人、南米人を含む)	国籍・宗教・皮膚の色・集団帰属意識の如何にかかわらず同じ権利と統合を促進；地方自治参政権（EU加盟国民と非加盟国民との差を撤廃）；ドイツ人と同等の権利；多文化主義的な創造；子どもと青少年を多文化的に教育；学校現場での差別の撤廃；家族の呼び寄せで在独している女性に対してその地位とは独立した滞在許可の交付；女性の駆け込み寺の増設；ドメスティックバイオレンスからの解放；外国人労働者を公共の職場で雇用増加；不法雇用への厳しい管理；高齢者が国際的に交流しあえる施設の設置；滞在許可の延長の容易化；庇護請求者や難民への施策の改善；学生にも労働許可と家族呼び寄せを容認
リスト平等（トルコ人団体、緑の党が支援）	移民も市民として平等に扱われるべき；参政権；EU諸国内での自由な移動（ビザの免除）；国籍付与の出生地主義；外国の学校・大学に通う移民の子どもにもすべての権利を保障して育児手当を支給；青少年を犯罪に向かうことから保護；帰化の容易化；ドイツを移民受入国として公認；反差別法の制定；マイノリティ保護；労働許可・滞在許可の交付に際しての諸条件の撤廃・緩和；40年以上滞在している移民に外国人局が対応するのではなく移民局を設置して支援；ミュンヘン市内務局長には人権を尊重する人を任命；外国人評議会の権限を拡大；外国人評議会を移民評議会に転換；外国人評議会は特定党派・機関・民族・宗教に依存してはならない；外国人評議会も市議会での発言権と提案権をもつべき；外国人評議会の代表を名誉職ではなくこの職務に専念できるような措置と事務局員の増加；外国人評議会の任期を4年に短縮；トルコ領事館はドイツ国籍を取得したトルコ人からトルコのパスポートを剥奪しないこと；より多くの社会住宅と適正な配分；学校教育と職業教育の機会の平等を促進し、間文化的コミュニケーションならびにマイノリティの文化を支援するためのさまざまな政策；ドイツ人ではない者を公務労働にその人口比に応じて採用；宗教による差別禁止；労働組合や社会福祉団体でドイツ人でない者も代表になれるようにする；EU非加盟国出身の母親にも州の養育資金を助成；高齢者移民のための文化を配慮した老人ホームの整備；自営業設立の容易化；社会的・文化的なマイノリティ団体への助成金の適正な配分；犯罪者の処罰はドイツで行い強制退去措置をとらないこと；庇護請求者や難民への適切な支援
EURO.PA (ギリシア人団体)	汎ヨーロッパ主義と寛容・連帯・社会的公正；中小企業への地方政府からの助成；右翼・左翼の極端な政策を否定
DIYALOG (トルコ人諸団体連合)	平和・連帯・社会的公正・自由；政治参加の権利；反差別；対話
ミュンヘン外国人労働者（アラッハを拠点とするトルコ人スポーツ・宗教団体）	外国籍の子どものビザ免除；地方参政権；すべての世界的宗教を同等に認めよ；ドイツで生活しているトルコ人が6ヶ月以上母国で暮らす権利の容認；社会的問題を抱えるトルコ人青少年に対する特別な支援；外国人スポーツクラブへのより大きな支援；二重国籍の容認；非EU加盟国出身者にも州政府からの養育資金を補助；外国人の自営業設立を支援；滞在許可交付の条件から住宅面積の最小限度に関する規制を撤廃；外国人の児童生徒に対する学習支援；トルコ語を英語と同様に学校教育で第1外国語として認定；心身障害者への支援；失業者と社会扶助受給者への職業教育支援と雇用機会の提供
国際民主主義外国人リスト (主としてアフリカ系)	平等・権利と自由・完全な参政権を伴う民主主義；連帯・相互の平等を伴う権利；政治・宗教・信条・性・出身国などを理由にして差別を受けているすべての集団のための特別立法と保護政策；国家による禁止・差別政策の撤廃；クルド・ボスニア・アレヴィ派など民族的・宗教的マイノリティの権利保護のための特別な政策
民主主義者リスト (クルド人団体)	差別・集会禁止・排除の撤廃
セルビア民主主義者リスト	ドイツ人とセルビア人の友好を促進；外国籍の子どもについてはビザを免除；ベオグラードのドイツ大使館でのビザ交付の適正化；地方自治体参政権；マイノリティの保護；セルビア人の文化的伝統の保持と促進と他の諸国民との平和共存を図りながらの統合；セルビア人児童生徒のための補習教育（言語；セルビアの地理・歴史・宗教）；セルビアの民主主義的文化に関する客観的な情報伝達

資料：各リストのピラをもとに筆者作成。

注1. この表のリストは、1997年選挙で獲得した議席数の順番にしたがって並べた。

2. リスト名の欄の括弧内は筆者による補足。

3. 上に掲げたリストのほかに、議席を獲得せず、ピラも出さなかったリストがほかに2つある。ひとつはポーランド人団体、もうひとつは団体の性格が不明。

しているわけではない。

#### 4. 当選者の居住地区と支持基盤

当選者の居住地区は第1回直接選挙のそれと比べて大きく変わった(表7)。いまや、ラマスドルフ・ペルラハ(Rammersdorf-Perlach, No.16)に居住する当選者が著しく多くなった。この都市区はミュンヘン市南東部に位置し、1960年代末に建設された大規模高層住宅団地を擁する。ミュンヘン市内の外国人居住者、そして評議会選挙有権者の約8%がこの都市区に住んでいたに過ぎないが、ここに住む当選者は全体の20%を占めたのだから、その相対的多さは目を引く。

第2に、外国人比率の低い都市区でありながら各々2人の当選者が居住しているという意味で、ベルク・アム・ライム(Berg am Laim, No.14)とライム(Laim, No.25)が顕著である。高学歴層が多いマックスフォアシュタット(Maxvorstadt, No.3)とシュヴァーピング・ヴェストも、その外国人比率やミュンヘンに居住する外国人総数に比べて、両区合わせて7人の当選者が住んでおり注目される。ボーゲンハウゼンとオーバーメンツィングにも当選者が住んでいる。

その一方で、ミュンヘンの中で外国人居住者の絶対数が多いミルパーツホーフエン/アム・ハルトとアウ/ハイトハウゼン(Au/Haidhausen, No.5)に居住する当選者は少ない。確かに、アラッハ/ウンターメンツィング(Allach/Untermenzing, No.23)を本拠地とする「ミュンヘン外国人労働者」のように当選者と支持者が同じ都市区に住んでいる場合もあるが、多くの当選者は支持者と異なる都市区に住んでいることを、上に記した状況からみてとることができる。これは、評議会選挙がミュンヘン市全体を1選挙区として行われる以上、当然の結果であると解釈できるかもしれない。他方で当選者と支持者が同じ都市区に居住していないケースの多さは、当選者と支持者との間に個人的結びつきが少ないことを示唆する。これは表8によってもうかがい知ることができる。

この表は、トルコ人諸リストの得票数を都市区別に示したものであり、当選者の支持基盤がどの都市区にあるかを直接示したのではない。しかし、各リストからの当選者は、結局のところ、そのリストの中で相対的に多くの個人票を獲得したか、またはリストの名簿上位に位置づけられていたのだから、当選者が多数の票を獲得したのは、その当選者の居住する都市区とは別のところであることを、表8から見て取ることができるのである。ついでながら、表8は、トルコ人と一口に言っても、その内部が多様であり、各グループあるいは当選者がミュンヘンの特定の都市区に基盤を置くというよりも、全市にわたって多かれ少なかれ支持者を有していたことを示す。また、表8の最右列は、各都市区におけ



表7 1997年選挙当選者の居住区

都市区 番号	都市区名	居住する 当選者数	居住する 有権者数	%	実際の 投票者数	%	投票率 (%)	居住する外国人 (1997年12月31日)	%
1	Allstadt-Lehel	1	3,424	1.8	240	1.3	7.0	3,997	1.5
2	Ludwigsvorstadt-Isarvorstadt	3	11,428	5.9	985	5.1	8.6	14,927	5.5
3	Maxvorstadt	2	8,252	4.2	714	3.7	8.7	10,389	3.8
4	Schwabing-West	5	8,585	4.4	694	3.6	8.1	11,073	4.1
5	Au-Haidhausen	1	10,485	5.4	1,020	5.3	9.7	13,988	5.1
6	Sendling	2	6,490	3.3	677	3.5	10.4	8,826	3.2
7	Sendling-Westpark	3	6,992	3.6	661	3.5	9.5	9,802	3.6
8	Schwanthalerhöhe	1	8,067	4.1	1,015	5.3	12.6	10,001	3.7
9	Neuhausen-Nymphenburg	2	12,238	6.3	1,038	5.4	8.5	17,630	6.5
10	Moosach	1	6,626	3.4	666	3.5	10.1	9,783	3.6
11	Milbertshofen-Am Hart	0	12,977	6.6	1,587	8.3	12.2	18,627	6.8
12	Schwabing-Freimann	1	8,993	4.6	754	3.9	8.4	13,277	4.9
13	Bogenhausen	1	8,298	4.2	527	2.8	6.4	11,376	4.2
14	Berg am Laim	2	5,604	2.9	582	3.0	10.4	8,490	3.1
15	Trudering-Riem	0	3,761	1.9	212	1.1	5.6	5,370	2.0
16	Ramersdorf-Perlach	8	16,133	8.3	1,946	10.2	12.1	23,394	8.6
17	Obergiesing	0	8,182	4.2	887	4.6	10.8	12,596	4.6
18	Untergiesing-Harlaching	0	6,300	3.2	450	2.4	7.1	8,572	3.1
19	Thalkirchen-Obersendling-Fornstennied-Fürstennied-Sölln	0	9,712	5.0	904	4.7	9.3	12,876	4.7
20	Hadern	0	5,059	2.6	575	3.0	11.4	7,563	2.8
21	Pasing-Obermenzing	2	6,312	3.2	568	3.0	9.0	9,169	3.4
22	Aubing-Lochhausen-Langwied	1	3,873	2.0	473	2.5	12.2	6,126	2.2
23	Allach-Untermenzing	1	3,263	1.7	406	2.1	12.4	4,568	1.7
24	Feldmoching-Hasenberg	1	7,686	3.9	870	4.5	11.3	11,493	4.2
25	Laim	2	6,606	3.4	693	3.6	10.5	9,143	3.3
合計		40	195,346	100.0	19,144	100.0	9.8	273,056	100.0

資料：ミュンヘン市外国人評議会事務局保存資料と Statistisches Taschenbuch 1998 (München und seine Stadtbezirke) より筆者作成。

表8 1997年選挙におけるトルコ人諸リストの都市区別得票数と当選者の居住都市区

No.	都市区名称	投票者 総数	平和の場 No. 1	リスト平等 No. 2	TÜDEK No. 3	AY-YILDIZ No. 6	連帯 No. 10	DIYALOG No. 11	外国人労働者 No. 12	民主主義者 No. 17	全リスト 合計	トルコ人諸 リストの 合計	トルコ人諸 リストの 得票率(%)
1	Altstadt-Lehel	240	400	168	459	719	920	76	40	204	7,492	2,986	39.9
2	Ludwigsvorstadt-Isarvorstadt	985	1,019	400	1,626	3,471	3,224	965	414	274	29,343	11,393	38.8
3	Maxvorstadt	714	324	1,440	1,250	1,919	641	472	317	317	22,195	7,457	33.6
4	Schwabing-West	694	336	577	594	1,260	911	590	893	372	21,842	5,533	25.3
5	Au-Haidhausen	1,020	2,203	1,451	2,497	3,296	3,377	1,059	329	397	32,269	14,609	45.3
6	Sendingling	677	680	713	1,697	2,160	1,190	557	228	297	18,391	7,522	40.9
7	Sendingling-Westpark	661	950	674	1,116	2,309	1,293	586	314	535	17,879	7,777	43.5
8	Schwanthalerhöhe	1,015	811	838	2,177	3,600	2,638	866	267	1,013	28,789	12,210	42.4
9	Neuhausen-Nymphenburg	1,038	731	678	2,211	4,562	3,416	538	1,214	738	31,863	14,088	44.2
10	Moosach	666	929	593	1,563	2,830	2,269	643	826	513	21,142	10,166	48.1
11	Milbertshofen-Am Hart	1,587	2,629	3,858	3,851	4,079	6,526	2,371	928	1,101	45,731	25,343	55.4
12	Schwabing-Freimann	754	619	671	1,180	2,731	4,583	308	550	692	23,573	11,364	48.2
13	Bogenhausen	527	896	827	794	1,080	1,137	399	346	282	16,020	5,761	36.0
14	Berg am Laim	582	1,586	1,289	1,385	2,776	2,087	1,880	425	579	18,197	12,007	66.0
15	Trudering-Riem	212	98	173	360	391	543	203	96	398	6,153	2,262	36.8
16	Ramersdorf-Perlach	1,946	6,078	2,151	5,964	7,764	7,085	4,594	1,372	1,263	57,738	36,271	62.8
17	Obergiesing	887	1,937	1,135	3,611	3,200	1,784	716	977	947	26,919	14,307	53.1
18	Untergiesing-Harlaching	450	864	534	1,012	1,165	1,241	515	237	77	14,122	5,615	40.0
19	Thalkirchen-Obersendling-Forstnerried-Fürstenried-Solln	904	961	703	1,524	3,329	1,486	674	819	653	26,536	10,149	38.2
20	Hadern	575	698	1,053	1,306	4,215	1,811	598	1,058	710	18,115	11,449	63.2
21	Pasing-Obermenzing	568	647	270	549	3,626	2,088	466	921	454	17,798	9,021	50.7
22	Aubing-Lochhausen-Langwied	473	520	403	1,194	4,090	2,993	657	902	195	14,609	10,954	75.0
23	Allach-Untermenzing	406	854	202	452	696	876	170	4,638	307	13,049	8,195	62.8
24	Feldmoching-Hasenbergl	870	1,630	1,443	2,642	3,773	3,339	693	387	451	25,556	14,358	56.2
25	Laim	693	802	806	1,098	3,427	2,996	579	406	291	20,872	10,405	49.9
ミュンヘン市合計		19,144	29,232	23,050	41,956	71,799	61,732	21,344	19,059	13,060	576,193	281,232	48.8

注：各リストからの当選者の居住区は網かけした都市区  
資料：ミュンヘン市外国人評議会事務局保存資料などから筆者作成。

る投票者のなかでトルコ人リストのいずれかに投票する者が何%になるかを示したものであり、この点で都市区の間には大きな差があることを見て取ることができる。

1997年選挙結果を受けて、評議会内部での互選によって議長に選ばれたナズ (Naz) は、「DIYALOG」からの当選者であり、トルコ人のなかでは非宗教的で社会派とみなしうる人物であるが、その居住地はマックスフォアシュタット (No.3) であって、明らかに自分の居住地区に支持基盤があったわけでない。また、全体としてトルコ人諸リストの中で、社会派やトルコ国内のマイノリティに属するものは、この選挙結果でトルコ人内部での少数派となっていることをみてとることができる。ナズはそのような人物であるにもかかわらず、議長に選出されたことも注目に値する。彼は社会派であるがゆえに非トルコ人から支持された可能性があるし、トルコ人であるがゆえに宗教色の強い同国人からも支持された可能性がある。

そのことはともかくとして、ミュンヘンでは移民マイノリティの空間的セグリゲーションが弱いことを考慮すると、同一リストに属する立候補者どうしも、当選者と支持者も、狭い街区レベルや都市区レベルでの交流にとじこめるのではなく、ミュンヘン規模で交流を行っているからこそ、上のような結果になったと解釈することもできる。いずれにせよ、移民マイノリティは都市内でセグリゲートされ、それゆえ社会的交流の地理的範囲が狭いと思われるがちであるが、第2回直接選挙の結果は、アラッハ／ウンターメンツィングのトルコ人団体を除く多くの移民にとって、たとえ同国人に限られる可能性があるにせよ、移民マイノリティの各集団内部での社会的交流の地理的広がりがあり、ミュンヘン市内でかなり広範囲にわたっていることを示している。

選挙結果の地理には、もうひとつ興味深い現象がある。図2にみられるように、外国人人口に占めるトルコ人比率の高い都市区では投票率も高いという相関関係 ( $r=0.833$ ) が存在する。ただし、トルコ人比率が20%を超えるとほとんど相関関係はなくなる。国籍別人口比率と投票率との間の正の相関関係は、トルコ人の場合と比べて弱くなるがユーゴスラビア人 (図3,  $r=0.348$ ) とギリシア人 (図4,  $r=0.311$ ) にも見られる。これらに対して、イタリア人 (図5,  $r=-0.566$ ) とオーストリア人 (図6,  $r=-0.773$ ) の場合、負の相関関係が見られる。

上の事実は、EU加盟国民に比べてEU非加盟国民が外国人評議会選挙により大きな関心を示したことを意味すると、解釈できるかもしれない。その理由は、EU加盟国民に対して地方選挙への参加が被選挙権も含めて1995年から認められたが故に、権限のより小さな外国人評議会に対してEU加盟国民が関心を示さなくなったからである、ということになる。しかしこの解釈には問題がある。なぜならば、すでに示したように、イタリア人と

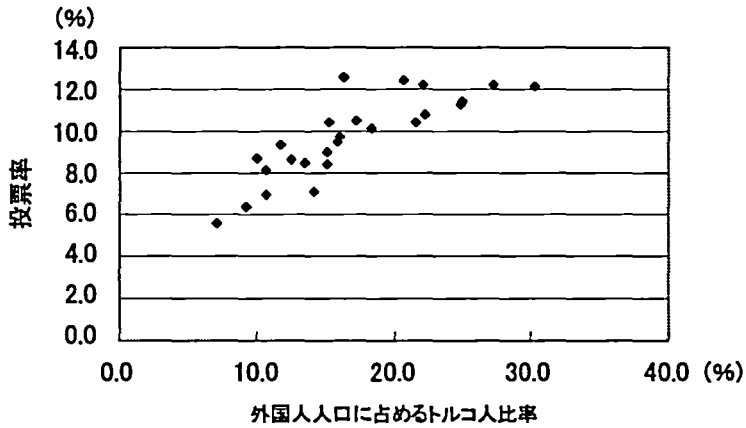


図2 都市区別に見たトルコ人比率と投票率の関係  
資料：ミュンヘン市外国人評議会事務局保存資料などから筆者作成。

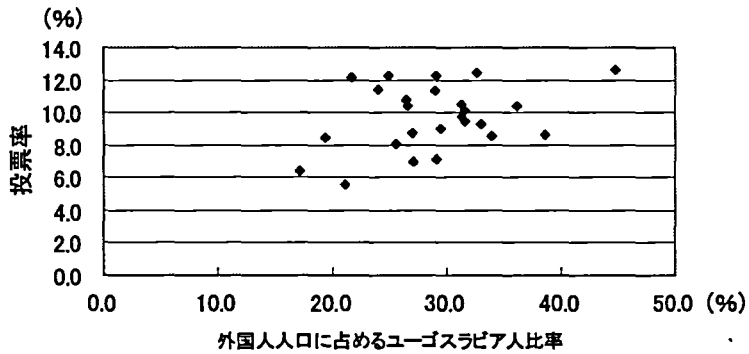


図3 都市区別に見たユーゴスラビア人比率と投票率との関係  
資料：ミュンヘン市外国人評議会事務局保存資料などから筆者作成。

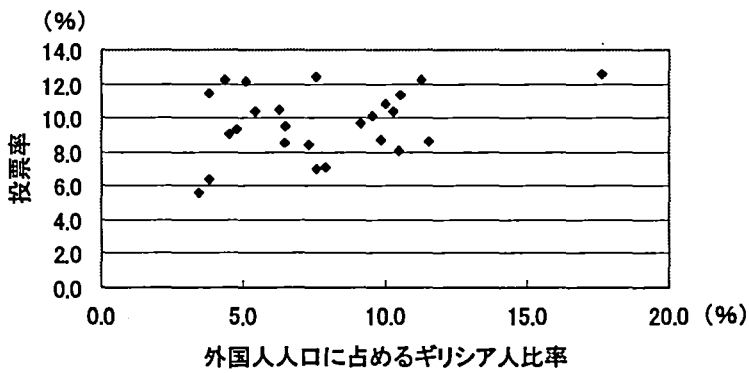


図4 都市区別に見たギリシア人比率と投票率との関係  
資料：ミュンヘン市外国人評議会事務局保存資料などから筆者作成。

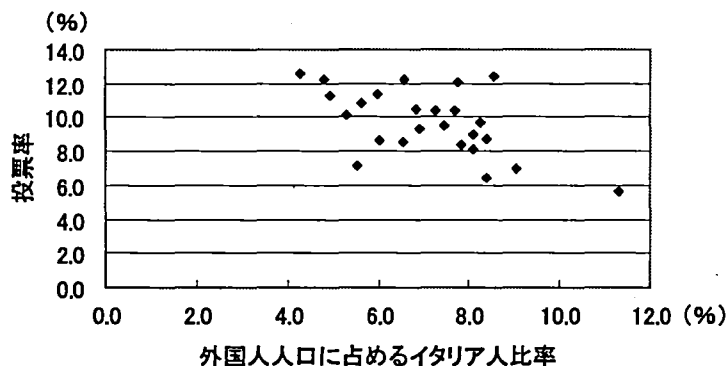


図5 都市区別に見たイタリア人比率と投票率との関係

資料：ミュンヘン市外国人評議会事務局保存資料などから筆者作成。

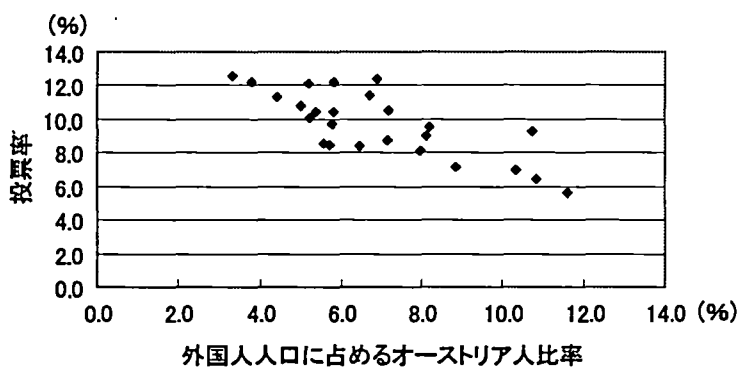


図6 都市区別に見たオーストリア人比率と投票率との関係

資料：ミュンヘン市外国人評議会事務局保存資料などから筆者作成。

オーストリア人はすでに1991年に外国人評議会選挙への関心を持っていなかったからである。EU加盟国民への地方選挙権付与が外国人評議会選挙への無関心さを誘発するという解釈が妥当するのはギリシア人だけである。

ドイツ人との関係で都市内での空間的セグリゲーションの程度が高い国籍別外国人集団ほど、評議会選挙に積極的に参加したのではないか、という仮説をたてることができる。というのは、前述したエゼルの議論に見られるように、外国人評議会は移民マイノリティとして差別を受けるものにとって重要な存在であるという認識があるからである。しかし、この仮説も妥当なものではない。ドイツ人に対する空間的セグリゲーションは1970年代も1990年代も、トルコ人に比べてギリシア人の方が厳しいという数値が算出されるからである(表9)。その他の国籍別集団についても、評議会選挙への参加度と空間的セグリゲーションとの間に相関関係がないということは明らかである。

表9 ドイツ人とのセグリゲーション度と外国人評議会選挙への参加度との関係

国籍	1971年の相違指数	1990年の相違指数	1997年の相違指数	国籍集団比率と投票率の相関関係
ギリシア	0.314	0.305	0.262	0.311
トルコ	0.257	0.236	0.218	0.833
ユーゴスラビア	0.230	0.221	0.162	0.348
イタリア	0.186	0.116	0.103	-0.566
オーストリア	0.125	0.066	0.071	-0.773

資料：Statistisches Jahrbuch München 1998, ミュンヘン市外国人評議会事務局提供資料, Yamamoto (1993, p.134) から筆者作成。

注：ユーゴスラビア人には、いずれの年次もスロベニア人、クロアチア人、ボスニア人などを含む。  
相違指数計算のためのベースとなる都市区の数は、1971年と1990年が36であるのに対して、1997年が25である。  
なお、相違指数とは空間的セグリゲーションの度合いを測定する手法のひとつであり、次の式で算出される。  
$$\sum |x_i - y_i| \times 1/2$$
  
ここで、 $x_i$  は、 $x$  集団の都市人口に対する  $i$  地区に居住する  $x$  集団の人口比率、 $y_i$  は、 $y$  集団の都市人口に対する  $i$  地区に居住する  $y$  集団の人口比率。

各リストの第1位候補者が必ずしも最多得票を得たわけではないことにも注目したい。第2位、場合によればこれよりも下位に順位づけられた候補者が第1順位の候補者よりも多く得票することは、稀でない(表10)。この事実は、投票者が特定のリストを丸ごと支持するよりも、特定の候補者個人を支持することが決して少なくないことを意味する。しかしこのことは逆に、投票率がなぜ低いのかを説明する理由になりうる。有権者が投票したいのは特定のリストよりも特定の候補者個人であるならば、その候補者のパーソナリティに関する情報が広く伝わらなければ有権者による評議会選挙への関心が薄くなっても当然だからである。

表10 当選者とリスト内順位との関係

各リスト内 名簿順位	選挙年	
	1991年	1997年
第1位	12	13
第2位	2	6
第3位	4	4
第4位	3	4
第5位	4	3
第6位	1	1
第7位	0	3
第8位	1	1
第9位	2	2
第10位	0	2
第11位以下	11	1
合計	40	40

資料：ミュンヘン市外国人評議会事務局提供資料より筆者作成。

選挙に先立って各リストが配布するピラには、候補者個々人のパーソナリティに関する情報はあまり記されておらず、リストとしての主張に関する情報がほとんどを占めているという実態がある。そしてその主張には、確かに仔細に読めばリストの性格を反映して違いを認めることができるが、ドイツ社会に対する移民一般の利害に関する主張という点で大きな違いがない。したがって、有権者にとってどのリストに投票すべきかという関心が大きくなりにくいと考えられる。外国人評議会も市当局も選挙公報を積極的に行っているといっても、それは一般的な広報であって、候補者個人の情報をより多く伝えようとしたわけではない。

#### IV. 低投票率の理由に関する言説

ドイツの諸政党の中で移民マイノリティのドイツ社会への統合に最も熱心な緑の党は、2001年1月18日にミュンヘン市議会に対して外国人評議会の価値を再評価して高めるための動議を提出した。第2回直接選挙の余りに低い投票率のゆえに外国人評議会が危機に陥ると考えたからである。その動議の中で緑の党は、外国人評議会選挙の投票率が低い理由を次のように解釈している。第1に、EU加盟国民が外国人住民の約3分の1を占めるからである。この人々は市議選に参加する権利を持っているがゆえに、市議会での意思決定になら権限を持たない外国人評議会選挙への関心を失ってしまったというのである。第2に、外国人の第2世代、第3世代は、自らを外国人としてではなく内国人と感じているからである。外国人評議会という名称が若い世代を疎外するというのである。選挙広報活動は十分に行われたがゆえに、低い投票率が広報活動の不十分さによっているという解釈を緑の党は否定している (Direktorium München, 2001)。

外国人評議会もまた、緑の党と同じ解釈をしている。それは、外国人評議会議長ナズの見解について報道したミュンヘンで発行されている地域新聞から明らかである。ナズ議長は、緑の党の言説と全く同様の理由で低投票率になったと理解している (*Münchner Merkur*, 14.2.2003)。つまり、EU市民への地方選挙権の付与と、外国人という言葉への第2、第3世代による反発という要因である。

しかし、上の言説は、1995年から1997年の間に展開した状況だけを踏まえたものに過ぎない。すでに筆者自身が本稿で示したように、イタリア人とスペイン人はEU市民に地方選挙での選挙権が付与される以前から外国人評議会への関心を持っていない。1991年の第1回選挙で立候補したイタリア人とスペイン人はきわめて少数だったことによってもそれは明らかであるし、そもそもこの2つの国民的リストはなかった。また、フランクフルト・アム・マインで1997年3月に実施された市議選に際して、EU加盟国民の参加がきわめて低調だったという事実も考慮されなければならない。南ドイツ新聞によれば、そこでのEU加盟国民の投票率が20~25%でしかなかったと推測されている (*Süddeutsche Zeitung*, 4.3.1997)。たとえ地方選挙に参加する権利が付与されたとしても、積極的にその政治的プロセスに参加するというわけではないのである。

外国人の投票率の低さの問題を考えるときには、オーストリア人の投票行動も視野に入れなければならない。彼らの外国人評議会選挙への関心はきわめて低い。ミュンヘンには多くのオーストリア人が居住しており、その数は1997年末時点でギリシア人やイタリア人について多く、約1万8千人であった (Statistisches Amt der Landeshauptstadt München,

1998, S.41)。その多くはドイツ人と同様の生活水準にあると考えられる。つまり、ドイツ人と同程度の生活水準を享受している外国人は、全体として外国人評議会への関心をもともと持たない傾向にあると考えることができる。もちろん、第2回直接選挙のときの幾人かのスカンジナビア人のように、リストを結成して積極的に参加しようとするものがあったことも事実である。

しかし、外国人評議会は、もともとドイツ人と比べて社会的経済的に弱い立場にある外国人に対して、外国人自身の生活に関わる諸条件の改善のために、ドイツの法律の枠の中で政治的な発言を市議会や市当局に対して伝える公式の場を保障するために設置されたものである。したがって、ドイツ人と同等の社会的経済的立場にあるような外国人、すなわち先進諸国から来た人々は、外国人評議会に対する関心をあまり持たない傾向にあると推察できる。それがオーストリア人にあてはまるし、イタリア人やスペイン人も故国の経済的力の増大につれて類似の状況を示すようになったと考えることができる。その一方でミュンヘンには一時的にしか滞在しないことがはっきりしている外国人にとっては、たとえ途上国出身者にとってであれ、外国人評議会への関心が高くなることは明白であろう。

この問題に関連して、ビーレフェルト大学の社会学者ホーフマンが提起したつぎのような仮説が再考されるべきであろう。彼が提起した仮説は多岐にわたっているが、そのなかで投票率に関わるものを列挙すれば次の3つにまとめることができる (Hofmann, 2003)。

1. 外国人評議会選挙の投票率はミュンヘンだけでなく、すべての都市自治体において低下した。
2. その理由として次の点を挙げることは間違いである。市当局や立候補者による宣伝不足、これまでの外国人評議会の仕事振りが悪いとすること、市当局による財政支援の不足、各州政府の法体系の中で地方自治体に外国人評議会の位置づけを十分してきていないとすること。なぜなら、こうした諸点で十分な成果を収めてきたところでも投票率が低下してきたからである。
3. 投票率の低下の真の理由は次の点にある。第1に、移民の母国における政治的団体と結びつきを持つリストどうしの間に対抗関係が弱まってきている。第2に、外国人評議会は民族間や国民間の対抗関係を解決する能力がない。第3に移民コロニーの中での連帯意識の低下がある。第4に外国人評議会はマジョリティたるドイツ人による移民マイノリティの無視を克服する能力がない。第5に、ドイツへの帰化のチャンスが大きくなったことによって、地方選挙への参加の別の道が開けたこと。

ホーフマンは、上の5つの理由の具体的根拠を示しているわけではない。したがって、



その適否を判断しがたい。特に、第2の理由は外国人評議会の任務と無関係のことを指摘することになり、この理由で外国人評議会への関心が低下すると考える論理が不明である。また、第5の理由は必ずしもあたっているわけではない。すでに示したように、投票率はそもそも最初からきわめて低い水準だったし、特にオーストリア人、イタリア人、スペイン人については、その地方選挙権の有無とは無関係にそうだったからである。さらに第1の理由が、ミュンヘン市の場合に妥当するか否か疑問である。例えばトルコ人についてみると、各リストと関係を持ちうるトルコ国内の党派・宗教団体・民族マイノリティ間の対抗関係が弱まっていたとしても、現実には8つものトルコ人候補者のみのリストが提示されたのである。確かに、それらの間で外国人評議会のあり方やミュンヘン市の中でのトルコ人の地位の改善に関する主張に大きな差がないように思われるが、それはドイツ語で表現された主張に即してのことではない。口伝えの情報も含めてトルコ語で表現される主張に差があまりなくなると断定できるかどうか疑問である。なによりも、1991年選挙に比べてトルコ人候補者のみのリスト数が増えたということは、トルコ人のなかでの主張に差があったことを示唆するし、ホーフマンのいう第1の理由が根拠薄弱であることを示唆する。

第3の理由については、そもそも投票率の高低が移民コロニーの中での連帯意識に左右されるとする論理に無理がある。一般的に投票率を左右するのは、争点の有無であり、コロニー全体としての連帯意識の強弱ではない。もちろん、連帯意識が強く、かつ投票を呼びかける者の権威が高ければ投票率は高くなる。しかし、移民マイノリティといえども、1997年末時点でギリシア人とイタリア人は2万人前後に達しており、トルコ人にいたっては4万7千人を越えている（Statistisches Amt der Landeshauptstadt München, 1998, p.41）。これだけ多数になれば、その内部が一体的であるということは、共通の敵が存在しなければ実現しがたくなる。外国人評議会選挙に際しての各国籍集団は複数のリストを提示していたのであるから、そもそも内的一体性は存在していないことを確認し、それを前提とした上で、投票率の低さと低下を説明する論理仮説が導かれなければならない。ホーフマンが指摘する第3の理由は、そのような仮説ではない。

第4の理由は、移民マイノリティにとって共通の敵がドイツ人であることを含意する仮説である。そして、そのような意識を多くの外国人住民が抱き、かつ外国人評議会をドイツ人に対抗する移民マイノリティにとっての拠点として期待し得ないとみなしていれば、確かに投票率は低いだろうし、かつての期待が失望に変わるならば投票率は低下する。だが、そのようなことを示す具体的なデータをホーフマンが提示しているわけではない。

むしろ、全体として投票率が低いのは、そして低くなったのは、実際に得られる選挙

データで判断する限り、リストの数が多すぎる事、候補者が多すぎる事、リストの間の表面的な主張に大差がないことなどの要因が複合的に作用したことに求めざるを得ない。どのリストも政党の名称を用いてはならないとしていることもその背景にある。多くの外国人は、大差のない主張をするリストがあまりに多く提示されたときに、困惑するだけであろう。評議会選挙に強い関心を示すのは、国籍集団意識の強い特定のグループか、または外国人一般に対するドイツでの差別克服に強い関心を示す外国人ということになる。前者は集団主義的であるが同一国籍集団の中でも政治的・経済的・社会的立場によって異なるグループに分裂し、後者は個人主義的であるがゆえに集団としての強い力を発揮しにくくなると推察される。そして、形成されたさまざまなグループの間に主張に差がなければ、有権者が関心を示さなくなるのも無理はない。その意味で、ホーフマンが指摘した第1の理由、すなわちリスト同士の対抗関係が弱まっているとすれば、投票率が低くなるのは論理的に正しい。しかし、その中で、トルコ人の投票率が他の国籍別集団よりも高かったのは、トルコ人一般にミュンヘン社会における自らの被差別的地位を問題にする傾向がより強いからであるという解釈と、トルコ人リストどうしの対抗関係に触発されて各リストが支援者を動員するべく働きかけたからであるという解釈が可能になる。

だが、トルコ人に限定するのではなく、ミュンヘン市に居住する外国人一般にひきつけて考えてみるならば、次のように言うことができよう。人は、20前後のリストから1つだけを選ぶという政治的な判断を下すことができるほどに合理的な存在ではないし、いわんや400人以上もの立候補者の中から40人を選択できるほどに合理的な存在ではない。限定合理性という制約を人間は持っていることに注意する必要がある。塩沢(1997, p.207)によれば、H. A. サイモンに由来する限定合理性という概念は、人の情報収集能力には限界があるという点と、集めた情報をすべて処理して合理的な意思決定に役立つ能力には限界があるという点の2つを含む。その2つの意味において、ミュンヘン市外国人評議会選挙システムは人間の政治的判断に関する限定合理性を超えるほどのものとなっており、それゆえ、投票率が最初から低く、そして低下したのではないか、というのが筆者の解釈である。

もちろん、投票率低下の理由として、外国人住民の非定住性、つまり転出入の激しさも考慮されなければならない。年初人口に比べて当該年の人口流出数と流入数の和がどれだけの比率を示すかという指標で人口の入れ替え率とみなすと、少なくとも1985年以降、ドイツ人は年間10%前後の入れ替え率でしかないのに対して、外国人は30%を上回ることがほとんどだったし、50%を上回る年もあったほどである(Statistisches Amt der Landeshauptstadt München, 1995, 1998より算出)。一時的滞在者が、滞在する都市自

治体の政治参加に高い関心を持つとは考えられない。このような構造がある限り、外国人評議会選挙の投票率が市議選なみの投票率に近くなることはありえないであろう。また、たとえ外国人に地方自治体参政権が付与されたとしても、その投票率もまた低くならざるを得ないと思われる。

## V. おわりに

ミュンヘン市の外国人住民による外国人評議会への参加実態は、投票率に即してみればきわめて低調である。しかし、それはミュンヘンに特有のことではない。投票率の低下自体もミュンヘンに特有のことではない。したがって、低い投票率とその一層の低下の理由は一般論として語られうることになる。

だが、実際には外国人評議会の選挙方式は、都市自治体によって異なる。それゆえ、ミュンヘンでの低い投票率とその低下の理由は、ミュンヘンの選挙システムに即して考えざるを得ない。これまでミュンヘンについてなされた言説は、EU加盟国民への地方自治体選挙権の完全付与や、第2・第3世代の関心一般に投票率低下の理由を求めるものであり、ミュンヘンの選挙システムに即しての考察とは言い難い。むしろ、筆者による1991年選挙と1997年選挙の分析から得られる仮説は、選挙システムが人間の持つ限定合理性を無視したものとなっているがゆえに投票率が低く、また低下したというものである。その結果として、評議会議員はあまりに多数のグループから構成されることになり、そのなかで集団主義意識の強い特定国民の特定集団が相対的に強い力をもつことになる。選ばれた評議員は、各国籍集団のなかで高い教育水準にあるものが多く、必ずしも個人的な知遇があるからという理由で当選しているわけではない様子を、当選者の居住地区や、各リストの高得票地区に関する分析から推定できる。

外国人評議会の側は、立候補者個人への投票方式を組み込む仕組みを主張しながら、それに相応するような選挙広報がなされているわけではない。他方、リストへの投票をより強化するとしても、リスト間の主張に大差がない状況では一般の外国人住民の関心と呼ぶことにはならない。いわば、どのリストがどのような性格を背後に秘めているのかを知る事情通しか、選挙への関心を持たないような仕組みになっている。そしてそのような表に出てにくい情報は、各民族の言語が通ずる者の間でしか、しかも個人から個人へという形でしか流通しないことは明白であろう。他方、ドイツ人と同等の経済的条件にあると考えられる外国人住民は、外国人評議会の性格の故に最初から関心を示さなかったし、そうした経済条件に近づく外国人住民も関心を示さなくなると考えられる。以上指摘したさま

さまざまな理由が複合して作用した結果、投票率が最初から低かったし、また低下したと解釈できる。

外国人評議会選挙のこうした実態が、外国人の社会的統合という問題にとってどのような作用を及ぼすのか、あるいはどのような意味を持つのか、という論点が今後考えられねばならない。この課題については、外国人評議会の歴史叙述を含めて、別稿を期したい。

#### [付記]

本稿は、2002～2004年度に行った日本学術振興会科学研究費の助成による研究プロジェクト「グローバリゼーションとEU統合への文化的対応に関するEU主要都市比較研究」(研究代表者 山本健児, 基盤研究(B) 課題番号 14402041)による研究成果の一部である。この研究を行うことができたのは、ミュンヘン市外国人評議会事務局でのヒヤリングや資料収集が可能になったからである。同事務局、とりわけ事務局長のGrill氏に感謝するしだいである。なお、本稿の一部は2004年3月の日本地理学会春季学術大会と2004年9月にポーフム大学で開催された第9回日独地理学会議で報告した。

#### 注

- 1) その経緯に関する詳しい叙述は別稿を期す。なお、外国人評議会はAusländerbeiratの訳語であるが、Beiratとは諮問に依じて助言を行う機関のことを一般的に意味する。それゆえかつて筆者は外国人諮問委員会と訳したこともあるが、ここでは評議会と訳すことにする。外国人評議会は、外国人に関わる事項について地方自治体が行うべきか、その決定権限をもたないが、議会という性格をもっているからである。
- 2) 市民権を、その理論的考察を行ったイギリスの社会学者 Marschall (1950) にしたがって、政治参加の権利、個人の自由に関わる権利、生活水準に関する権利の3つからなると理解すれば、ドイツに定住する外国人は市民権の一部を享受してきたといえる。しかし政治参加の権利はなかった。詳しくは山本(1999)を参照されたい。
- 3) 1994年12月19日の欧州委員会の決定によって、EU加盟国民は、母国以外のEU加盟国に居住する場合、そこでの政治的参加の権利を地方レベルで認められることになった。これは、ドイツの各州で、1995年中に法律改正によって実施に移された。ドイツの中でそれが最も早く実施されたのは、1995年10月22日のベルリン市における区議会選挙においてである(Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, 1997, S.104-105)。
- 4) 外国人評議会の権限や議員の選出方法は州や自治体によってさまざまである。そのなかでヘッセン州は一定規模以上の外国人定住者を擁する自治体に外国人評議会の設置を義務づけた最初の州である(Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen, 1994, S.71)。そして、ヘッセン州地方自治体規定第84条によれば、それは登録外国人人口千人以上の自治体である([http://www.hessenrecht.hessen.de/gvbl/gesetze/33\\_kommunalwesen/331-1-hgo/paragraphen/para84.htm](http://www.hessenrecht.hessen.de/gvbl/gesetze/33_kommunalwesen/331-1-hgo/paragraphen/para84.htm))。また、自動車メーカーのアダム・オベル本社と主力工場が立地する同州リュッセルスハイムの外国人評議会ホームページによると、同州が外国人人口千人以上の自治体に外国人評議会の設置を義務づけたのは1993年である。さらに、1970年代には市当局と市議会によって招集された外国人委員会があったが、そこでは外国人よりもドイツ人委員の方が多かったし、民主主義的なものではなかったと記されている(<http://>

www.auslaenderbeirat-ruesselsheim.de/)。上記のホームページは、いずれも2005年10月25日に閲覧した。

- 5) ミュンヘン市が先進事例であることを理解するためには、ドイツ全国における外国人評議会の概要をおさえるとともに、ミュンヘン市外国人評議会の歴史を把握しておく必要があるが、本稿が長大な論文になることを避けるため、その作業を割愛して別稿に譲る。
- 6) 宮島 (2004, p.129) は、「バイエルン州は、他の州とちがいで、外国人会議の代表者の選挙に際し有権者登録を本人自身が行わなければならないが、これが参加への一種のハードルとなり、じじつ、登録率は低くなっている。ニュルンベルク市の担当者は、州政府のこの規則に特に不満を表明している」と記している。しかし実際には、バイエルン州の市町村法 (Gemeindeordnung) には外国人評議会に関する規定がない (<http://www.jura.uni-osnabrueck.de/institut/jkr/gobay.htm>)。今準備中の別稿で具体的な資料を踏まえて示すが、ミュンヘン市外国人評議会は、バイエルン州政府が、ヘッセン州やノルトライン・ヴェストファーレン州のように、州法で外国人評議会の設置を義務づけるべきことを主張している。このような事情を鑑みると、外国人評議会の選挙に際して、バイエルン州政府が、州内の市町村に対して選挙規程に関する規制を行うということとはありえない、といわざるを得ない。少なくとも、ミュンヘン市外国人評議会選挙規程に、州政府による上位規定がある旨は記されていない。また、もし事前の有権者登録が必要で、それへの登録者が少なければ、そもそも投票率がきわめて低いという事態が発生しないと考えられる。
- 7) 立候補者リストとは国政選挙などにぞらえれば政党に相当する。しかし、後述のように、外国人評議会に立候補者を提案できる団体は政党名をのってはないとされている。実際には、政治的な主義主張で同志的結合関係にあるグループがリストを作成している側面もあるが、国籍別集団のリストが多い。
- 8) 外国人評議会の資料には国籍別のリストが14、国際的なリストが7つ提示されたとあるが (Ausländerbeirat der Landeshauptstadt München, 1992, S.6)、当時の新聞など別の資料によると1つのリストが辞退し、結局20のリストの提示となった (Ausländerbeirat der Landeshauptstadt München, 1991b)。なお、本文で記述する選挙結果は、Ausländerbeirat der Landeshauptstadt München (1991c) に基づいている。
- 9) *Nürnberger Statistik aktuell* (23.02.1997) は1997年2月23日に行われた同市外国人評議会選挙結果を、過去の選挙結果とともに報じている。ニュルンベルク市では1973年から選挙で評議員を決定しているが、それまでの最高投票率は1973年の18.6%であり、最低は1978年の10.5%だった。ちなみに1997年は12.6%だった。
- 10) ピラは外国人評議会事務局に保存されているものをコピーして分析した。
- 11) ミュンヘンの都市区は1995年に再編成されて、それまでの36区から24区に減少した。1991年選挙に関連して本文や表で言及する都市区の名称や位置は、再編された24区のどれに相当するかを同定して記した。
- 12) それを示す具体的データがあるわけではないが、ミュンヘンに立地する2つの大学がある都市区には、筆者自身の2回通算4年にわたる留学経験から、例えば外国人留学生を受け入れる民間学生寮があるし、大学への近さのゆえに学生を受け入れるアパートも多いと言える。卒業後も、ミュンヘンの中ではハイカルチャーの香りがするこの街区に留まる者が多いと考えられる。
- 13) 残りのひとつがどの国民リストになるのか、筆者は把握していない。
- 14) 「民主主義者リスト」から当選した人が、第6期外国人評議会の議員を紹介した冊子 (Ausländerbeirat der Landeshauptstadt München, 1999, S.20) にクルド人と紹介されていたことによって、そう判断した。
- 15) 外国人評議会事務局には第2回直接選挙に際して各リストが発行したピラが保存されている。しかし、「AY-YILDIZ」、「ポーランド人リスト」、「RILINDJA」のピラは保存されていない。これらはピラを発行しなかったものと思われる。

## 文 献

- 塩沢由典 (1997): 『複雑系経済学入門』生産性出版
- 宮島 喬 (2004): 『ヨーロッパ市民の誕生—開かれたシティズンシップへ—』岩波書店.
- 山本健兒 (1999): ドイツの外国人と市民権—イギリスとの比較—, 地理教育研究会 (編) 『現代世界をどう教えるか1999』, 雑誌『地理』8月増刊号, pp.72-78.
- 山本健兒 (2004): ベルリン在住トルコ人の日常生活と生活意識—ベルリン市外国人応答官が実施した社会調査結果の解釈—, 『地誌研年報』(広島大学総合地誌研究資料センター), 第13号, pp.53-82.
- Ausländerbeirat der Landeshauptstadt München (1991a): Direktwahl des Ausländerbeirates 1991.
- Ausländerbeirat der Landeshauptstadt München (1991b): Wahlauf des Oberbürgermeisters zur Ausländerbeiratswahl 1991.
- Ausländerbeirat der Landeshauptstadt München (1991c): Ausländerbeiratswahl am 10. 11. 1991.
- Ausländerbeirat der Landeshauptstadt München (1991d): *Ausländerbeirat der Stadt München. Die 4. Amtsperiode 1989-1991.*
- Ausländerbeirat der Landeshauptstadt München (1992): *Ausländerbeirat München...in Ihrem Interesse!*
- Ausländerbeirat der Landeshauptstadt München (1999): *25 Jahre Münchner Ausländerbeirat. Vom Ausländer zum Inländer.*
- Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (1994): *Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland 1993.*
- Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen (1997): *Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland.*
- Direktorium München (2001): Aufwertung des Ausländerbeirats in München. Antrag Nr.2452 der Stadtfraktion DIE GRÜNER/RL vom 18. 01. 2001
- Geschäftsstelle des Ausländerbeirates (1989): *Der Ausländerbeirat der Stadt München. Die dritte Amtsperiode 1984-1989.*
- Geschäftsstelle der Ausländerbeirat der Landeshauptstadt München (1997): Vorbereitung der Ausländerbeiratswahl. Besprechung im Büro des Bürgermeisters Monatszeder am 06. 03. 1997. Mimeo.
- Greve, M. & Cinar, T. (1998): *Das türkische Berlin.* Herausgegeben von der Ausländerbeauftragte des Senats Berlin. 2. korrigierte und ergänzte Auflage.
- Hofmann, L. (2003): Krise und Perspektive der Ausländerbeiräte. Zusammenfassende Thesen des Referats im Ausländerbeirat München am 26. 05. 2003.
- Kresiverwaltungsreferat (1997): Ausländerbeiratswahl am 30. 11. 1997 — Endergebnis — .
- Marshall, T. H. (1950) *Citizenship and Social Class.* Cambridge University Press, Cambridge.
- Meier-Braun, K.-H. & Y. Pazarkaya (1983): *Die Türken. Berichte und Informationen zum besseren Verständnis der Türken in Deutschland.* Verlag Ullstein, Frankfurt am Main.
- Münchner Merkur* (14. 2. 2003): Wahlreform als Heilmittel. Dem Münchner Ausländerbeirat gehen die Wähler aus.
- Nürnberger Statistik aktuell*, (23. 02. 1997): Wahl des Ausländerbeirats am 23. 02. 1997.
- Özer, H. (1995): Neuwahl des Ausländerbeirats bzw. des Rates der ethnischen Minderheiten München. Mimeo.
- Der Stadtrat der Landeshauptstadt München (1996) Satzung und Wahlordnung für den Ausländerbeirat der Landeshauptstadt München. Beschluß der Vollversammlung des Stadtrates vom 11. 12. 96

Statistisches Amt der Landeshauptstadt München (1974): *1875-1975 100 Jahre Städtestatistik in München.*

Statistisches Amt der Landeshauptstadt München (1995): *Statistisches Jahrbuch München 1995.*

Statistisches Amt der Landeshauptstadt München (1998): *Statistisches Jahrbuch München 1998.*

Statistisches Amt der Landeshauptstadt München (2001): *Statistisches Jahrbuch München 2001.*

*Süddeutsche Zeitung* (11. 11. 1991): Bei der ersten Direktwahl zum Ausländerbeirat. Viel Unsicherheit und wenig Wähler.

*Süddeutsche Zeitung* (4. 3. 1997): Geringe Wahlbeteiligung der EU-Bürger.

*Süddeutsche Zeitung* (2. 12. 1997): Ausländerbeirats-Wahl: Miserable Beteiligung.

Yamamoto, K. (1993): Spatial segregation of ethnic minorities in German cities. *Geographical Review of Japan*, Vol.66 (Ser.B), pp.127-155.

Zentrum für Türkeistudien (1994): *Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*, Leske + Budrich, Opladen.

## **Election of Foreigners' Advisory Council of Munich and Reexamination of Discourses Concerning Election from Viewpoint of Social Geography**

**Kenji YAMAMOTO**

The purpose of this paper is to describe the realities of elections concerning Foreigners' Advisory Council of Munich (FACM) and to reexamine discourses on the very low and falling voting rate in the 1990s. Munich is one of the leading cities that have allowed foreign residents to participate in the local political decision-making processes within the framework of the German and Bavarian laws. Although these did not give suffrage in the local politics to foreign residents, the Munich City Council established a Foreign Advisory Council in 1974 in order to absorb their voices on the daily problems in this city and to make their living conditions better.

The FACM does not have the right to decide on any local political issues. Nevertheless it can give advice and recommendations to the City Council, as well as to the city administrative authorities. The Munich city authority has the duty to respond to any advice and recommendations within a given time span.' Therefore, this institution is very important for the social and political integration of foreign residents.

The FACM members were nominated by the association of trade unions and several associations engaging in social activities with foreign residents in Munich. The FACM consists not only of foreigners, but also includes German members. In the mid 1980s, voices were heard appealing for direct election of FACM members by foreign residents on the basis of universal suffrage. Through long-term discussions, it was finally achieved in 1991. However, the voting rate was only 20.3 percent in the first direct election of the FACM members. The second direct election was conducted in 1997 and its voting rate drastically decreased to 9.85%.

Meanwhile, foreign citizens from EU member countries have experienced suffrage in the local politics in 1995 according to a EU directive and legislation from



Germany and Bavaria. Greeks, who had actively participated in the 1991 election of the FACM, seemed to lose their interest in this organization, because this does not have competence in deciding any political issues in the City Council. They now have active as well as passive election rights with respect to the City Council. The second and third generations of immigrants seem to feel alienation in the name of the organization, because they regard themselves not as *Ausländer* (people out of this land) but *Inländer* (people of this land). The stronger residential fluctuation of foreigners seems to contribute to the very low voting rate. The cooling down of confrontation among some groups within a same nation also contributes to the decrease in voting rates according to a sociologist.

It is true that all these discourses can explain the phenomena to some degree. However, we should take into consideration some of the social geographical facts in order to properly explain it. First, the successful candidates did not always have their supporters in their own residential ward. They often got their votes from several wards scattered throughout Munich. This fact suggests that the voters were not necessarily acquaintances of the successful candidates. Second, the voting rate is in general higher in areas where the ratios of Turks and of Yugoslavs are higher than the foreign population, although the voting rate of Turks and Yugoslavs was also absolutely low. On the other hand, Italians and Austrians already did not show interest in the FACM election in 1991. There were always some lists (groups of candidates who have the same opinion) within a same national group, such as the Turks, Greeks, and former Yugoslavs. In particular, the Turks formed very different lists within their own nationality. These facts suggest that only some specific groups within some specific nations show interest in the FACM election.

The FACM election system has become a little bit complicated because of an idealistic thought of democracy. It is not easy for the electorate to judge which list and which candidate is to be voted into, because there was not a great difference among about twenty lists, and because the number of candidates amounted to more than 600 in 1991 and 450 in 1997. The electorate may vote not to a list but to specific candidates from several different lists. It is, however, very difficult for the electorate with a bounded rationality to choose candidates appropriate for the forty seats in the FACM only on the basis of official information on each candidate.

Those who are interested in the FACM election might be specific groups of foreigners either who felt discrimination in the Munich society or who are very idealistic democrats.