

西ドイツにおける自治体の区域改革と政党システムの変容（一）

目次

山田 徹

序

第1章 各州における自治体の諸制度と区域改革の推移

第1節 ニーダーザクセン州

第2節 バーデン・ヴュルテムベルク州

第3節 ヘッセン州（以上、本号）

第4節 ラインラント・プファルツ州

第2章 調査対象地の概要

第3章 改革下の政党システムの変容

## 〈序〉

旧西ドイツ（ドイツ連邦共和国。以下、西ドイツまたは西独とする）では、一九六〇～七〇年代にかけて、いわゆる区域改革（Gebietsreform）と称する自治体合併が進行した。この改革は、当時存在した八つの広域州での各州の発議に基づき、また州政府の与党構成の相違とは関係なくほぼ同時にまた比較的順調に進行した（無論改革の内実は異なつたが）。同時にこの時期は、連邦政府における大連合から社会・自由連合への政権交代の時期と重なっており、旧来の政党は内部組織のあり方や政党間関係の態様をめぐって大きな転換点を迎えていた。

本稿は、この時期の区域改革と政党システムの変容とを関連させて、それらが市町村（Gemeinde——以下、ゲマインデとする）と郡（KreisまたはLandkreis——以下、クライスとする）という西ドイツの自治体（Kommune）レベルでどのように進化したのかを探ることを目的としている。これは、その変化を基底のレベルで観察し、同時に政治文化の「根」の部分の変容を点検することを意味している。従来、七〇年代の政党システムの変動については、連邦政府での政権交代に伴う、(1)社会民主党（以下、SPDとする）の「改革ユーフォリア」から生まれた党組織の拡大と活性化、(2)野党にまわったキリスト教民主同盟（以下、CDUとする）の七二年選挙での敗北を契機とする同党の組織立て直しと大衆化、という連邦レベルでの文脈の中で説明されることが多かった。<sup>1)</sup>無論、これらの説明は了承しうるとしても、地方政治の領域では、自治体行政の現代化に伴う政党の側の適応、地方レベルでの政党と諸団体の関係の変化、そこでの世代交代、それとも関連する名望家政治の衰退などの独自の論理が介在したのである。本稿は、これらの問題を通して地方での行政と関わる政治の変化をやや仔細に検討することを目指している。

ところで、上記の問題を考察する場合、存在する数多くの自治体を対象として網羅的に論ずることは不可能である。

そこで、以下では改革後に行われた幾つかの現地調査の結果を素材とし、上記の問題のケース・スタディとして、それらを比較検討することとしたい。この調査結果については、筆者がこの間入手することができた文献を利用するので、それらは何らかの意味での典型例を提供するものではなく、その点で恣意的という批判を免れないかもしれない。ただし、全く恣意的というわけではなく、取り上げる事例は、当時の西ドイツ自治体もっていた四つの類型に対応する次の四州、即ちニーダーザクセン州（北ドイツ評議会制）、バーデン・ヴュルテムベルク州（南ドイツ評議会制）、ヘッセン州（参事会制）およびラインラント・プファルツ州（市長制）での幾つかの自治体をアリーナとするものとした。また調査対象地は農村地域であり、その点でも分析は部分的だが、以下の叙述をもって、上記の課題を説明するためさしあたりの手懸りとするにしたい。なお、本稿は区域改革の分析自体は目的にしていけないので、改革の根拠、経過や成果などについては行論上必要な限りで言及するものとする。以上を通して、西ドイツの政党政治史における転換点の「コマを」下から」描出することが本稿の狙いである。

- (注一) さしあたり、A.Mintzel, H.Oberreuter (hrsg.), "Parteien in der Bundesrepublik Deutschland", Leske & Budrich, Opladen, 1992; O.W. Gabriel, O.Niedermeyer, R.Stöss (hrsg.), "Parteiendemokratie in Deutschland", Westdeutscher Vlg., Opladen, 1996を、またCDUについては、G.Pridham, "Christian Democracy in West Germany", Croom Helm, London, 1977, SPDについては、P.Lösch, F.Walter, "Die SPD", Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1992 (邦訳、『ドイツ社会民主党の戦後史』、岡田浩平訳、三元社、一九九六年)を挙げておく。連邦制下の州レベルのCDUの党组织を扱ったものとして、J.Schmid, "Die CDU", Leske & Budrich, Opladen, 1990がある。

## 第1章 各州における自治体の諸制度と区域改革の概要

本章では、先ず区域改革の全体的な経緯を概観し、次いで上述の四州における自治体制度の骨格と個々の改革の推移を紹介する。これらの改革について予め一点だけ述べると、合併後の旧ゲマインデのあり方は、わが国での今回の合併劇後における旧市町村のそれと比べると多様性をもっていることが特徴的である。

最初に、改革をめぐる全国的な状況についてみていこう。

一九六〇年代の半ばから構想され始動した西ドイツの区域改革は、次のような政治上、経済上の根拠をもっていた。第一に、五〇～六〇年代の「経済の奇跡」を背景として到来した福祉国家の下で、給付行政の本格的な執行を担保するために、受け皿としての自治体を拡充することが緊急の課題とされた。旧来、西ドイツの自治体は、とりわけ農村地帯では多くが一九世紀以来の（場合によっては中世以来の）細分化された区域をもち、またそこでの行政は極少数の名誉職職員によって担われることが多かった。これらの自治体行政の非効率性に対し、規模適正化と専門化を内容とする改革の必要性が広く認められたのである。

第二に上記の問題とも関わって、この改革は連邦レベルで六〇年代に進められた国土整備計画の進展と関連していた。西ドイツでは当時、基本法でいうところの全国での「生活関係の統一」（ナショナル・ミニマムの達成）を目指し、連邦レベルで経済、市民生活上のインフラ・ストラクチャーを整備することが図られていた。その際、全公共投資事業の約三分の二を担っているゲマインデが計画の基底の単位を構成し、このためにも自治体の広域化を進めることが企図されたのであった。

第三に、これらの課題を遂行するための財政問題があった。西ドイツでは大連合政府の下で六九年に基本法の改正

が行われ、財政分野では弱体州の救済を図るために連邦との垂直的財政調整制度の改革がなされ、この改革は自治体レベルにも及んだ。従来、ゲマインデでは営業諸税が主な財源であったが、これは地域的な格差をもっていたために各地で税収の不均衡を生み、そのため改革では連邦・州の共同税である所得税へのゲマインデの参与が認められ（全体の一四％）、代わりにゲマインデによる営業税の連邦・州への一部上納が規定された。これはゲマインデ財政の好転をもたらしたが、この改革を受容するためにも効率的な自治体行政の実現が目指されたのである。

改革の構想は一九六四年のドイツ法律家会議の決議に端を発するとされるが、その前後から各州でも改革をめぐる計画の作成や調査が進められており、それらを集大成する形で六九年に行政法の権威ヴァーゲナー教授が大著「行政の新編成」を著すと、刷新への動きが本格化した。各州での改革内容の法制化は六八〜七〇年にかけて始められ、七年までには全州で区域再編の作業は終了した。またそれと前後して、州と自治体の間の事務再配分を行ういわゆる機能改革が進展し、これも七〇年代末までにほぼ終了したのである。

それらの改革の結果、六八年の段階で二四、二八二を数えたゲマインデの数は、八〇年の集計で八、四〇九に減少した。またクライスは四二五から二三七へ、西独の主要都市を網羅する特別市は一三五から八七に減少した（他の行政単位については省略）。ヴァーゲナーの著作では、改革後のゲマインデの人口規模の目安は八、〇〇〇人とされたが、州によつて相違があり、州の与党構成との関係で見ると、傾向的には、CDUやCSU（キリスト教社会同盟——バイエルン州でのCDUの姉妹政党）が主導する州では共同体の伝統を重視してゲマインデはより小規模になり（バイエルン州、バーデン・ヴュルテムベルク州、ラインラント・プファルツ州など）、行政における計画性を重んずるSPD主導の州ではゲマインデはより大規模になった（ノルトライン・ヴェストファーレン州、ヘッセン州など）。換言すれば、わが国の通念とは異なり、CDUやCSUなどの保守政党がより「分権的な」改革を志し、当時は社会工学的

(6)

な発想をもっていた革新政党的のSPDはより「集権的な」改革を目指したのである。

このような形で成立した自治体の新たな境界は、その後の幾つかの争訟やそれに伴う見直しのケースを除くと（代表的にはヘッセン州のライン市の例）こんにちまで存続しており、その基本的な有効性が認められている。付言すると、統一後の東部新州では、行政技術上の問題とまたおそらくは従来の共同体アイデンティティ維持のために、九〇年代の区域改革後もゲマインデは小規模なものにとどまっている。また最近では地域の見直しとともに大規模自治体のクライスの統合的な役割が注目されるようになっており、さらには各レベルでの行政権限問題を含む連邦制改革の問題が全国的な 이슈として各方面で議論されているが、それらは本稿とは別の主題に属する問題である。

次に、上記の各州における自治体の諸制度と区域改革の動きをみていこう。

### 第一節 ニーダーザクセン州

北海に面してドイツの北西部に位置するニーダーザクセン州は、第二次大戦後にイギリスの占領下におかれ、その下でヴァイマル共和国時代のブラウンシュヴァイクとオルデンブルク、リッペの各州と一八六六年にプロイセン邦に編入された旧ハノーファー王国領が統合されて、一九四六年に発足した新しい州である。バイエルンに次ぐ州面積をもつ同州は、人口は七九〇万人ほどで、メッセで有名なハノーファー市やフォルクスワーゲンの本社があるヴォルフスブルク市をもつが、基本的には農業州であり、傘下の自治体の面積は概して狭小である。この州の法人格をもつ領域団体（Gebietskörperschaft）としては、各州に共通する（a）ゲマインデ（後述する特別市を含む）と（b）クライスの他に、（c）同州固有の名称をもつゲマインデ連合としてのザムトゲマインデ（Samtgemeinde）がある。ニーダーザクセン州では、他の広域州と同様に九〇年代に市長の公選制を導入し、大きく様変わりをしたが、以下の叙



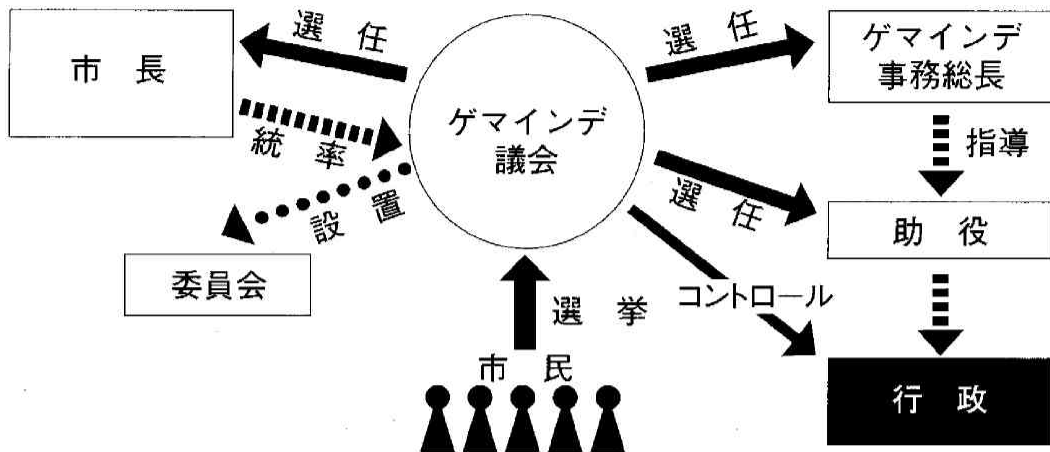


図1 北ドイツ評議会制

述では、<sup>(1)</sup>区域改革時の上記の機関のあり方を (a)、(c)、(b) の順に説明する。なお、現在も存続する制度を記述する場合を中心に、ここでは適宜現在の形の文章を用いることにする。

#### ①ゲマインデ

ニーダーザクセン州がイギリスの占領下におかれたことから、同州のゲマインデは、ノルトライン・ヴェストファーレン州とともに、戦後はイギリスの自治体組織をモデルとする北ドイツ評議会制 (norddeutsche Ratsverfassung) という形態をもった。これは、行政機関の一部だが実質的には議会の役割を果たす評議会 (Rat) 以下、議会とする (a) が、(a) 名誉職としての市長 (Bürgermeister—特別市では Oberbürgermeister) と、(b) 行政を指揮・監督するゲマインデ事務総長 (Gemeindedirektor. 都市では Stadtdirektor—以下、事務総長とする) を選出するもので、市長は議会と後述の理事会の議長を兼ねていわば儀典的にゲマインデを代表し、また支配人は、イギリスのシティ・マネージャーに相当する「官吏の長」として行政を指導するとともに、法的にゲマインデを代表した (図1)。この構成はザムトゲマインデとクライスの行政機構にも共通しており、「複線的構造」とも称されている。またゲマインデの機関としては、この他に理事会 (Verwaltungsausschuss) がある (名誉職の市長は機関ではない)。

議会はゲマインデに関わるすべての重要な案件と指針を決定し、また決定と審議の二種ある委員会でも専門事項を審議しまたは決定する。議会のメンバーは、累積（三票まで）・分割の投票制をもつ比例代表選挙で住民から選挙され、任期は五年である。

事務総長の任務は先に述べた通りだが、彼（女）は任期をもつ官吏として議会によって一二年任期で選ばれる（再選も可能）。その規定は、通常三万人以上の住民数をもつゲマインデの任期付き官吏についても妥当するものである。なおこの機関は、九六年の市長公選制導入に伴い、選挙の実施を俟って順次廃止された。

理事会はニーダーザクセン州に固有の機関で（それ故、修正北ドイツ評議会制とも称される）、市長を議長とし、助役（Beigeordnete）と呼ばれる二一〇名の議会メンバーで構成されるもので、事務総長は審議権のみをもつオブザーバーとしてこれに参加する。理事会では、議会決定の準備がなされるとともに、議会と事務総長に留保されていない事項（いわゆる Lückenzuständigkeit）につき決定が下され、また通常は支配人が司る行政事項についても、個々のケースで決定が行われる場合がある。

大規模な都市や歴史的都市は、クライスから独立した都市（Kreisfreie Stadt——以下、特別市とする）として、ゲマインデの事務とともにクライスの事務も執行し、規模や住民数で一定の基準をもつわけではないが、この州のゲマインデ法（NGO）上で名前を列挙されることで法定化されている。

改革前の一九六八年の段階で、ニーダーザクセン州は四、二二三のゲマインデを有し、州人口の約三分の二が住民数二万未満の四、二〇二のゲマインデに住み、都市的な三一のゲマインデに他の約三分の一が住んでいた。付け加えると、全体のほぼ半数を占める二、〇八〇のゲマインデでは住民の数が五〇〇人以下であって、その小規模性が際立っていた。



## ②ザムトゲマインデ

ニーダーザクセン州独特の呼称をもつこのゲマインデ小連合(クライスの区域内の連合)は、主として農村地域での行政能力の弱体な隣接ゲマインデが、それを補うために法人格を有したまま結集する連合体で、改革前の同州には、一、一六四のゲマインデを擁する二一一のザムトゲマインデが存在した(六八年段階)。その事務の範囲は参加ゲマインデの決定に従い、共同の行政官庁と職員がそれらの事務を執行する。主要な任務として各種の計画の作成、ゲマインデの重施設の維持・管理などがあり、傘下ゲマインデの出納業務も担当する。その機関は、住民から選挙される任期五年のメンバーをもつザムトゲマインデ議会(議長は議会で選ばれる名誉職としての市長)、ザムトゲマインデ事務総長およびザムトゲマインデ理事会である。

なお、ザムトゲマインデに属さないその他のゲマインデは、一括して単一ゲマインデ(Einheitsgemeinde)と称され、ザムトゲマインデとともに行政の最下位の組織である「行政基礎単位」(Verwaltungsgrundeinheit)を構成した。それらの詳細については、後の章で改めて論じることにした。

## ③クライス

クライスは、多数のゲマインデを包括する広域の自治体であるとともに、連邦、州の委任事務を執行し、ゲマインデやゲマインデ小連合を監督する下級国家官庁だが、ゲマインデのように区域内での「全権限性」をもたず、その意味では補完的な存在である。クライスの長としての郡長(Landrat)は名誉職で、クライス議会で選出され、理事会の議長を務める。クライスの機関には、メンバーが五年任期で住民に選挙されるクライス議会(Kreistag)、郡長と六人のクライス議員および審議権のみをもつクライス事務総長で構成されるクライス理事会(Kreisausschuss)、ならびに一二年任期でクライス議会から選出される「行政の長」としてのクライス事務総長(Oberkreisdirektor)がある。

区域改革前のニーダーザクセン州には六〇のクライスが存在したが、それらの面積はやはり狭小で境界は複雑に入り組んでおり、改革の必要性が強く認識されていた。

さて、ニーダーザクセン州の区域改革は、以下のような経緯をもって進行した。

同州では一九六五年三月に当時のCDU主導の州政府が改革のために専門家を召集し、その下でゲッティンゲン大学の行政法学者ヴェーバーを議長とする通称「ヴェーバー委員会」が組織され、この委員会は六九年三月に審議の結果を鑑定書として政府に提出した。七〇年の州議会選挙ではSPDが第一党になって政権が交代したが、同党がヴェーバー委の鑑定書を支持したことで改革は引き続き進められ、議会は七一年二月に「行政・区域改革についての決議」を採択して、本格的な改革に着手したのである。

ゲマインデの区域改革は七二年から地域により三回に分けて毎年進められ、クライスの改革も含めると、その大要は次の通りである。

(ア) ヴェーバー委の鑑定書では、単一ゲマインデとザムトゲマインデで構成する、いわゆる行政基礎単位の住民数は七、〇〇〇〜八、〇〇〇人が原則とされ、過疎地では五、〇〇〇人の場合も認められるとされたが、実際には改革を経ても、それより小規模なものが若干数残存した。そこでの共同体意識は依然として強かったわけである。改革の結果、ゲマインデの数は一、〇二七に減少し、単一ゲマインデの数は二八二、ザムトゲマインデは一四三で傘下のゲマインデは七四五になったが、その詳細は表1で示されている(表中の改革前の年は一九七二年で、六八年段階の数値とは異なる)。これをみると、住民数五〇〇人までのゲマインデで最大の変化があり、三、〇〇〇〜五、〇〇〇人の所でもその数は半減した。

表1 区域改革前後のゲマインデと行政基礎単位 (住民数による)

ゲマインデ/行政 基礎単位 (住民数)	ゲマインデ		行政 基礎単位		このうち			
					単一ゲマインデ		ザムトゲマインデ	
	前	後	前	後	前	後	前	後
以下 100	262	--	58	--	58	--	--	--
100 - 200	467	--	168	--	168	--	--	--
200 - 500	1175	20	567	--	567	--	--	--
500 - 1,000	931	257	561	2	558	2	3	--
1,000 - 2,000	571	279	419	2	368	2	51	--
2,000 - 3,000	184	98	154	3	115	2	39	1
3,000 - 5,000	170	86	186	20	118	15	68	5
5,000 - 10,000	110	120	184	187	81	97	103	90
10,000 - 20,000	64	93	77	136	59	90	18	46
20,000 - 50,000	27	56	28	57	27	56	1	1
50,000 - 100,000	5	9	5	9	5	9	--	--
100,000 - 200,000	5	7	5	7	5	7	--	--
200,000 - 500,000	1	1	1	1	1	1	--	--
500,000 -	1	1	1	1	1	1	--	--
計	3973	1027	2414	425	2131	282	283	143

Quelle: Statistische Monatshefte Niedersachsen 1974

(イ) 合併されたかなりの数の旧ゲマインデには、共同体のアイデンティティを維持するために、また合併を促進するためにも村落体制 (Ortschaftsverfassung) と呼ばれる制度が作られたが、これについては後述する。また改革後のザムトゲマインデは、構成メンバーとして一〇以上のゲマインデを参加させることはできず、その各々は四〇〇人以上の住民を擁することが必要とされた。なお八〇年からであるが、二〇万以上の住民数を擁する大都市には都市区 (Stadtbezirk) が設置されることになった。

(ウ) クライスの区域改革は、ゲマインデのその終了を俟って行われ、一九七七年の行政・構造改革に関する八つの法律に基づく改革の結果、その数は六〇から三七にほぼ半減した。

(エ) 機能改革については、一九七九年までの第一次措置で、クライスからゲマインデに一九〇の事務・権限委譲が行われて、「市民近接性」 ("Bürgernähe") の原則を実現することが図られ、この改革はその後断続的に進められたのである。

次に、ゲマインデの新たな形態をみていこう。

クライスに所属するゲマインデは、改革後は異なる名称をもつ三つのタイプをもつこととなった。通常のクライス所属ゲマインデ (einfache kreisangehörige Gemeinde) と独立ゲマインデ (selbständige Gemeinde)、および大独立市 (grosse selbständige Stadt) である。このうち独立ゲマインデは住民数二万をこえるもので (二万以上でも州・内務省に行政能力ありと認められれば可)、ゲマインデ事務の他に、法律で明確に規定されていないが通常はクライスに属する事務を取り扱う。また大独立市は N G O 第一〇条第二項で法定されるニーダーザクセン州の中堅都市で、ツエレ、クックスハーフェン、ゴスラー、ハメルン、ヒルデスハイム、リンゲン (エムス)、リユーネブルクの各都市がそれにあたる。

なお同条第三項で規定される特別市は、ブラウンシュヴァイク、デルメンホルスト、エムデン、ハノーファー、オルデンブルク、オスナブルック、ヴィルヘルムスハーフェンおよびヴォルフスブルクの各都市だが、改革によりその数が一五から八に減ったのは、特別市を整理してクライスの地位を強化することが意図されたからであった。

最後に、先にふれた村落体制の問題について説明する。この制度は、他の州でも幾つかのヴァリエーションをもって導入されたものだが、本節でその概要を紹介することにしたい。

村落体制はゲマインデの一部を構成し、独自の共同体を形成するものとされる。改革後の農村部における新ゲマインデは、傘下の旧ゲマインデが村落体制をもつ場合とまたない場合とに分けられ、前者はさらに村落議会 (Ortsrat) を擁するものと、議会をもたず任命制の村落事務長 (Ortsvorsteher) のみをもつものがある。合併後に旧ゲマインデが村落体制をもたない場合は、新ゲマインデはより「集権的な」性格をもつわけである。

村落議会をもつのは最低四〇〇人の住民数をもつ村落で、議会は同僚の中から村落長 (Ortsbürgermeister) を選

出するが、議会メンバーは住民によりゲマインデ選挙時に同時に選挙される（最低数は五人）。他方、村落事務長はゲマインデ議会で任命されるが、これは直近のゲマインデ選挙に際し村落内で最も多くの票を得た党または「選挙共同体」（住民がイニシアティブをもつ選挙団体）の提案を受けて行われるので、その党派に属する者がこの職を得ることとなる。事務長は名誉職待遇を得て、ゲマインデの他の機関に対し村落の利害を代表し、ここでも「市民に近い」行政の補助機能を果たすのである。なお村落体制をもつ場合、村落はフル・タイムの管理人はおかれないものとされた。付言すると、ザムトゲマインデを構成するゲマインデは、村落体制をもつことはできない。

都市部では一九八〇年から都市区を導入することが決定され、住民数二〇万をこえる都市で設置が義務付けられ（区の最低数は六）、そうでない場合も、特別市または住民数が一〇万を超える都市は、議会の決定により設置することができるとされた（区の最低数は三）。実際には、都市区はハノーファーとブラウンシュヴァイクで設置されたにすぎないが、各々の区は議会をもち、議員は市議選と同時に選出されている。議会は議長も兼ねる区長（Bezirksbürgermeister）を選出するが、区議会がもつ権限は村落のそれを上回ることは少ないとされている。

なお、深刻化する大都市・郊外問題に対処するために、ニーダーザクセン州では首都のハノーファーを中心とする大ハノーファー都市圏目的連合が六三年に設置され、改革の一環として七四年に大幅に再編されたが、この問題については行論の必要性上から省略することにした。

以上がニーダーザクセン州の自治体体制の概要だが、上述の諸機関が区域改革の過程で様々な役割を果たすわけである。

(注1) 以下の叙述は、次の文献によっている。

- V.Goetz, C.Starck (hrsg.), "Niedersächsische Verfassungs- und Verwaltungsgesetze", 14 Auflage, Nomos, Baden-Baden, 2002; Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung (hrsg.), "Kommunale Selbstverwaltung", Hannover, 1990; P.Hoffman, "Kommunalpolitik in Niedersachsen" in: A.Kost, H.-J.Wehling, "Kommunalpolitik in den deutschen Ländern", Westdeutscher Vlg, Wiesbaden, 2003; H.-U.Derlien, D.v.Queis, "Kommunalpolitik im geplanten Wandel", Nomos, Baden-Baden, 1986; W.Thieme, G.Prillwitz, "Durchführung und Ergebnis der kommunalen Gebietsreform" (5.Teil), Nomos, Baden-Baden, 1981.

## 第二節 バーデン・ヴュルテムベルク州

ドイツの南西部に位置するバーデン・ヴュルテムベルク州は、ニーダーザクセン州と同じく戦後発足した新しい州で、やや特異なのは、同州が一九五一年に伝統州であるバーデン州とヴュルテムベルク州および旧プロイセンのホーエンツォレルン領の、住民投票による合併を経て成立したことである。州面積の広さはドイツでは第三位であり、人口は一、〇五〇万人ほどでドイツでは大州の一つだが、特にこの州は、ベンツ社をはじめとする自動車産業、カッコウ時計生産の伝統を継ぐ精密機械産業、そして近年のハイテク産業を擁する先進工業州として有名である。同州のゲマインデ形成の歴史は一二世紀に遡るといわれ、この地方の自治体は伝統的に強い自治と連帯の意識をもっている。一例を挙げると、ヴュルテムベルクでは一八四八年の革命以来、自治体レベルにおいては二五歳以上の納税義務ある男性が普通、平等の選挙権を有していた(女性は一九一九年から)。この州の領域団体には、①ゲマインデと②クライスがあり、またそれとは別にニーダーザクセン州のザムトゲマインデと類似の行政共同体(Verwaltungsgemeinschaft)



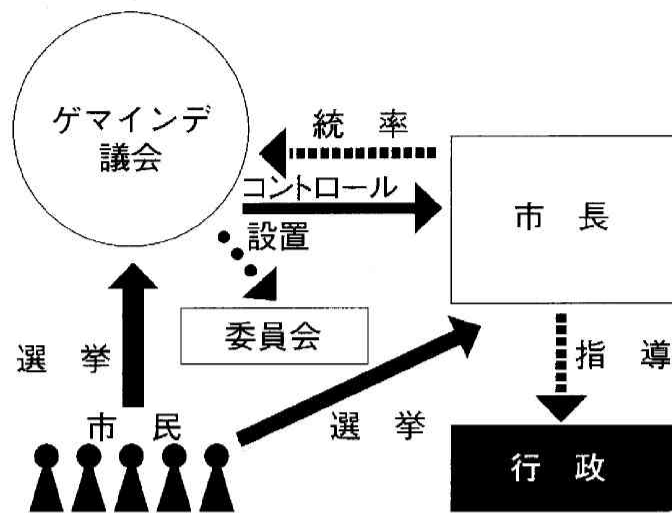


図2 南ドイツ評議会制

があるが、これは公法上の団体にとどまっていた領域団体ではなく、むしろ目的組合に近い性格をもっている。以下では、前節との重複を避けながら、同州固有の他の行政機構も含めてそれらの組織を簡単に説明していく。<sup>(1)</sup>

#### ①ゲマインデ

バーデン・ヴュルテムベルク州の自治体構成のあり方は、バイエルン州とともに南ドイツ評議会制 (süddeutsche Ratsverfassung) と名付けられ、ここでは、市長とゲマインデ議会の構成員が共に公選で選ばれるが、市長の権限が強力なのが特徴である (図2)。そこで本節では、市長と議会の関係に焦点をあてながら叙述を進めたい。

先ず制度の形式から述べよう。行政の長である市長は八年任期で住民から選ばれ、議会とその下のすべての委員会の議長を兼ねる議員でもあつて (投票権をもつ)、内外に対して法的にゲマインデを代表する。極小規模のものを除く九割方のゲマインデで、市長は専任職としてある。

ゲマインデ議会の構成員は五年任期で住民に選出され、その数は住民数に応じて八〜六〇人だが、選挙の方式は二階級制 (ゲマインデ州と同様の、累積・分割投票をもつ比例代表制である。議会は、法律で市長が権限をもつ場合 (指示事務など) を除き、ゲマインデのすべての重要事項を決定するが、決定を市長または議会下の委員会に委任することもできる。さらに住民数一万以上のゲマインデでは、議会は市長を代理して行政を指導しうる一名または数名の助役を任命することができ、また都市クライス (Stadtkreis——同州の特別市のひと) ではこれをしなければならない。

さて、市長の強力な地位は、政策の作成・決定・執行過程のいずれのレベルでも発揮される。先ず、条例などの作成過程では、市長は部下の官吏に内容上の指示を与え、議会に最適と考える提案を提示することができるし、議会が他の選択肢を要求するときは、あまり現実的とはいえない代案を出すことも可能である。また彼（女）は、決定に関わる州当局や企業との折衝にも指導的な立場でこれにあたりうるのである。

議会や委員会の決定の段階では、市長はそれらの議長として、議題設定を含む議事の進行を指導する。ただし、七年のゲマインデ法改正で、議会は議題と議事進行につき市長に諮問する「長老会議」(Ältestenrat——市長が議長)を設置しうることが規定されたが、この機関はあくまでも諮問の機関であり、設置は義務付けられているわけではない。市長はまた議会の決定に異議を唱えることができ、これは決定を遅らせる効果をもつにすぎないが、市長はさらに「緊急の事態」の場合は、議会に代わりそれに関わる決定を下す権限をもつのである。

最後に執行の段階では、市長は無論行政の長として多くの裁量権をもつてこれを指導し、またそれに対応して明確な責任をもつ。市長は行政の第一の「プロ」としてその職責を果たすのである。

以上に対して、ゲマインデ議会には法的にはゲマインデの「主要機関」(“Hauptorgan”)であるが、その地位は概して弱体である。多くのメンバーが他の職をもつ「閉店後の政治家」(“Feierabendpolitiker”)として行政担当者ほどの政策形成能力をもたず、また市長と行政に対するコントロール権限も弱い。しかし議会は立法上の決定を最終的には行うのだから、市長も提案実現のためにその多数を得なければならず、そこで市長と議員団有力者の間に非公式の協議体が存在することになるわけである。

なお、バーデン・ヴュルテムベルク州では一九六八年の段階で三、三七九のゲマインデがあり、特に農村部では小規模なゲマインデが多数存在した。

## ② クライス

改革の前は六〇のクライスが存在したが、面積、住民数、行政能力、経済力などで多くの差違があり、またそれに応じて種々の権限上の錯綜があった。その改革は同州の区域改革の最大の課題の一つだったので、クライスについては関連する後の部分で扱うことにしたい。制度のあり方についてだけ予め述べておくと、執行の長である郡長はクライス議会で選出されて任期は八年であり、また議会は議長である群長と住民の選挙で選ばれる最低二六人のメンバーで構成され、その任期は五年である。なお選出される郡長には三五歳（現在は三〇歳）以上六三歳未満という年齢制限があり、またその職につく者は通常は法律家である、ということをつけ加えておこう。

次に、バーデン・ヴュルテムベルク州での区域改革のプロセスについてみていこう。この改革は、フィルビンガー首相（CDU）の下の大連合内閣（一九六六～七二）によって開始され、従って、SPDとの明確な合意の上に立つて改革は進行した。

同州における改革の取り組みは他州と比べるとやや遅れ、一九六七年二月と翌年六月の二つの政府声明で開始された。それを受けて、六七年に「ゲマインデ行政改革委員会」（通称ディヒテル委員会）が、翌年には「州行政改革委員会」（通称レシユケ委員会）がそれぞれ設置され、前者はゲマインデの改革と大都市・周辺地域の自治体再編などを、後者は主としてクライスの行政改革を検討することを任務とした。これらの委員会の鑑定を得て、六八年から政府により一連の立法措置がとられたのである。

同州の自治体改革の特色としては、小ゲマインデの改革が先行するとともに、行政共同体の創出とクライスの大幅な再編が目指されたこと、およびゲマインデ改革に際し七二年の第一段階までは自発的な合併が奨励されて進められ

表2 改革前と後のゲマインデ数

住民数		1968.1.1の ゲマインデの数		1975.1.1の ゲマインデの数		変化(%)	
unter	1 000	1,803	52,4 %	100	9,0 %	- 1703	- 94,5 %
	1 000 - 2 000	750	22,2	197	17,8	- 553	- 73,7
	2 000 - 5 000	543	16,1	395	35,7	- 148	- 27,3
	5 000 - 8 000	122	3,6	173	15,6	+ 51	+ 41,8
	8 000 - 10 000	46	1,4	58	5,2	+ 12	+ 26,1
	10 000 - 20 000	69	2,0	106	9,6	+ 37	+ 53,6
	20 000 - 50 000	32	0,9	54	4,9	+ 22	+ 68,8
	50 000 - 100 000	9	0,3	17	1,5	+ 8	+ 88,9
	über 100 000	5	0,1	7	0,7	+ 2	+ 40,0
計		3,379	100,0	1,107	100,0	- 2272	- 67,2

Quelle:Innenministerium Baden-Württemberg

たことが挙げられる。

ゲマインデ改革については、前出のデイヒテル委の助言を経て六七年内務省の告示が出され、翌年三月に先ず「小ゲマインデ行政力強化法」が施行された。これによって、原則的に当事者の自発性に基づくゲマインデの合併が開始され、また行政共同体を新設することが決定された。そしてクライスからゲマインデへの権限委譲が規定された七二年の「機能改革法」の施行をもって、改革の第一段階が終了した。次いで第二段階では、七二年の選挙後に成立したフィルビンガーCDU内閣の下で、七四年の「行政改革第三法」を根拠として強制を伴う合併が進められたのである。

以上の経緯を経て、ゲマインデの数は、第一段階では三、三七九から一、九一四に、そして第二段階では一、一〇七にまで減少した。住民数は、単一ゲマインデと行政共同体を含めて八、〇〇〇人が目安とされ、過疎地では五、〇〇〇人の場合も認容するとされたが、現実には二、〇〇〇人以下のゲマインデがなお一二四残った。改革の前と後の、住民数に基づくゲマインデの数の詳細は表2の通りである。

バーデン・ヴュルテムベルク州での特別市の呼称である都市クライスは、当初の政府案では四つを減らしてクライスに編入させることが予定されたが、住民の反発も強く、曲折を経て九つのすべてが存続された。それ

らは、シュトゥットガルト、カールスルーエ、ハイルブロン、バーデン・バーデン、ハイデルベルク、マンハイム、プフォルツハイム、フライブルク、ウルムである。

次に、クライス改革の概要を説明する。

この改革は、上述のように同州の最重要課題の一つとされ、当初は既存の六三のクライスを二八に再編することが目指されたが、クライス官庁の移転などをめぐる感情的な反発も強く、結局、七一年七月の「行政改革第二法」により、多くの妥協を経て三五のクライスが発足した。その平均的な住民数は一〇、五万から二〇万へ、面積は五五〇平方kmから一〇〇〇平方kmへと拡大している。また一連の機能改革で、学校、病院、クライス管轄の道路などのインフラ整備が進み、ゴミ処理の広域化も実施された。しかし、統一した行政、計画、投資が可能な均質的クライスの創出という所期の目標は充分には達成されず、住民数四四、一万のライン・ネッカーと八、四万のホーエンローエ、面積が一、八五〇平方kmのオッフエンバッハと五百平方kmのテュービンゲンの各クライスが並存するという結果も生んだのである。それでもなお不満をもつ住民は、「民主的行政改革同盟」なる組織を作つて州議会の解散を目指す署名活動を行ったが（有権者の六分の一で可能）、この運動は八・六%の署名を集めたにすぎず失敗に終わった。

また改革前にはゲマインデ市長の約四分の一がクライス議員になるにすぎなかったが、改革後はその半数以上が議員に選出されるようになった。ここからは、大規模化したクライスの中で、市長たちがゲマインデの利益表出により敏感になったことが推測されるのである。

なお、人口一〇万以上の都市に設置される都市区、合併後の旧ゲマインデで作られる村落体制は、ニーダーザクセン州の場合とほぼ同一であり、後者の詳細な問題は次章以下で扱う。またバーデン・ヴュルテムベルク州で設けられた一一の地域連合 (Regionalverband) は、主として土地整備計画に関わるので、ここでは省略したい。

(注1) 以下の叙述は、次の文献によっている。

H.-G.Wehling, 'Gemeinde und Kommunalpolitik', in: H.Bausinger, Th.Eschenburg et al, "Baden-Württemberg", 4. Auflage, Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Köln; Ders., 'Kommunalpolitik in Baden-Württemberg', in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (hrsg.), "Taschenbuch Baden-Württemberg", Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Köln, 1994; Ders., 'Kommunalpolitik in Baden-Württemberg', in: AKost, H.-J.Wehling, op.cit.; D.Jausch, "Auswirkungen der Verwaltungsreform in ländlichen Gemeinden", Vlg. Eugen Ulmer, Stuttgart, 1975; W.Thieme, G.Prillwitz, op.cit. (2Teil); J.Hahn, J.Brandel, 'Die kommunale Verwaltungsreform in Baden-Württemberg', in: "Archiv für Kommunalwissenschaft", Nr. 1, 1974.

### 第三節 ヘッセン州

ドイツの中央部に位置し、同国では中規模の領域と人口数(約六九〇万人)をもつヘッセン州は、やはり大戦後に発足した州だが、その成立には占領軍当局の思惑が大きな影響を与えた。同州は、ヴァイマル時代のヘッセン州と旧プロイセン州下のヘッセン・ナッサウ地域の米占領地域から成ったが、ライン左岸のラインヘッセンとライン右岸のナッサウの四つのクライスは仏占領軍下におかれ、それらは後にラインラント・プファルツ州に帰属したのである。

ヘッセン州は南部(行政地域としてのダルムシュタット)、中部(同ギーゼン——八一年から)、北部(同カッセル)に分かれるが、中・北部はカッセルなどの都市部を除くと農業地帯であり、他方、南部は州人口の六割強を占め、特にドイツとヨーロッパの金融・商業の中心地フランクフルトを含むライン・マイン地域は、EU内でも最強の経済力を誇る地域である。



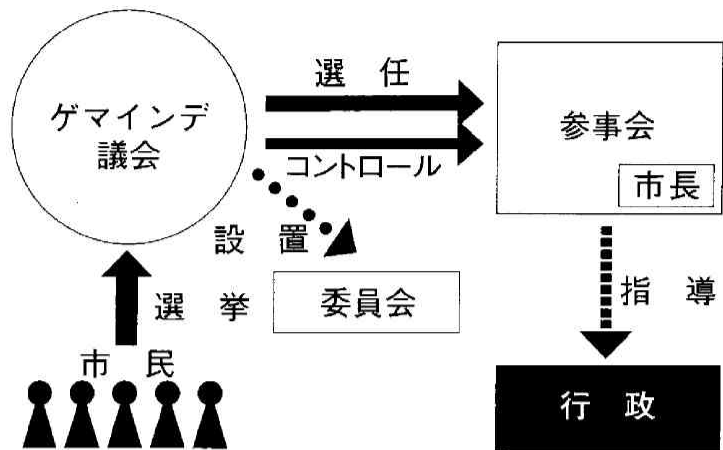


図3 参事会制

すぐ後で述べるように、ヘッセン州の自治体は参事会制 (Magistratsverfassung) という体制をとるが、これはシュタイン改革後のプロイセンの自治体制度の流れを汲むものであり、一八六六年にプロイセン邦のナッサウ・ヘッセン地域が設置されて以来の伝統に基づいている。その後、ナチス時代には指導者原則に基づく全国一元的なドイツ・ゲマインデ法が施行され、戦後一時期はこれが同州で継受されたが (ナチスの規定を除き)、五二年のヘッセン・ゲマインデ法 (HGO) で参事会制が復活し、以降その核心的な内容はこんにちまで保持されている<sup>(1)</sup>。

## ①ゲマインデ

ヘッセン州のゲマインデは、いま述べたように、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の都市と同じく参事会制をとる (図3)。その最高機関は、ゲマインデ代表部 (Gemeindevertretung——都市では Stadtverordnetenversammlung) と

呼ばれる実質上の議会であり、メンバーの任期は四年で、区域改革時には5%条項をもつ比例代表制選挙で選出されていた (一九九九年からは5%条項をもたない累積・分割投票制により選出)。この議会がゲマインデのすべての重要な事項を決定するとともに、行政に対する監視を行うが、その議長は市長ではなく構成員の中から選ばれており、「独自の」議会議長の存在は、参事会制の本質的な構成部分の一つである。また議会の決定は、二〇世紀初頭までのプロイセン邦や現在のシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の都市の場合と異なって参事会の承認を得る必要はなく、その点で「不真正の」 (“unecht”) 参事会制ともされている。

都市において参事会 (Magistrat——農村では Gemeindevorstand) と呼ばれる行政の指導・執行機関は、市長と数人の助役 (Stadtrat——農村では Beigeordnete) で構成され、市長が議長を勤めるが、この機関は同僚原則をとっており、市長は「同輩者中の第一人者」にすぎない。即ち市長は他の構成員への指示権をもたないが、ただ他の同僚の投票が可否同数の際は彼(女)の投票が決定権をもつ。各ゲマインデには第一助役ほか最低一人の助役がおり、この職には専任職と名誉職の双方があるが(原則的には名誉職)、専任職の者は六年の任期で、また名誉職の者は代表部メンバーの被選期にあわせて、それぞれ議会により市民の中から選出される。市長と助役は議会の議席はもちえず、またゲマインデを代表するのは参事会であつて、参事会と議会の相互の独立性が強いのが参事会制の最大の特徴である。

なお九三年の州憲法改正で市長職は公選制になったが、参事会制の基本的な枠組みは変わらず、この制度を廃止したシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州とは異なり、ヘッセン州はその仕組みを自らはなお参事会制と呼んでこれを維持している。

## ② クライス

参事会制の体制はクライスにも妥当する。最高機関はクライス議会で、決定機関であるとともに行政を監督する機関でもある。メンバーは四年任期で選挙されるが、議長はゲマインデ代表部の場合と同様にそのメンバーの中から選ばれる。第二の機関は、クライス議会で選出され事務の執行を行うクライス理事会で、そのメンバー (Kreisbeigeordnete) は郡長と第一助役および最低一人の助役である。助役職は原則として名誉職だが、住民数二万人以上のクライスでは専任職をおくことができ、ただしその数は名誉職のそれを超えることはできないとされている。そして最後に、州クライス法 (HKO) では機関とされない専任職としての群長があり、彼(女)はクライス議

会によって六年任期で選ばれ（九三年からは公選制）、クライス理事会の議長として行政の指導に直接あたるのである。

では、ヘッセン州では区域改革はどのような経過を辿ったのだろうか。

同州では六〇年代後半に、当時の野党であったCDUとFDPから、区域改革についての個別の案がそれぞれ出されたが、SPD下の州政府は六六年に改革のための委員会を発足させ、彼らは六八年に「ゲマインデの行政力強化のための鑑定書」を政府に提出した。この趨勢を受けて政府は六七年一月に声明を出し、先ずゲマインデの自発的統合を目指す「方向付けの段階」が開始された。次いで、七〇年の選挙後に発足したSPD・FDP政権の連合協定に基づいて、七一年二月にクライスの改革を規定したいわゆる「接続法」(“Vorschaltgesetz”)が、また七四年半ばに「実施の段階」としてゲマインデの合併を法的に定めるいわゆる「新編成法」(“Neugliederungsgesetz”)がそれぞれ施行されて改革が進行したのである。

ヘッセン州の区域改革では、住民へのヒアリングの手法が多用されたことが特徴で、特に七一年に実施されたInfas(調査機関の名)のアンケート調査が有名である。先ず、「方向付けの段階」でゲマインデの数は二、六四二から一、二二三に減少し、また二〇〇人未満のゲマインデは廃止された。さらに「実施の段階」を経て、ゲマインデの数は最終的に四二六になり、クライスの数は三九から二一に減少した。その結果、二万人以上の住民数をもつゲマインデは五七になり、ここに州人口の半数以上が居住するようになった。先に述べたように、SPD主導の政府が率いるヘッセン州では、自治体の区域は比較的大規模な面積をもつようになったのである。なおこのうち一八六のゲマインデがその歴史的由来から、ないしは州の授権で市を名乗っている。またクライスについては、経済的特性、歴史的文化的伝統への顧慮とともに、中心都市への距離が二五〜三〇kmであることが目指されて、「市民近接」の実現が図られた

が、住民の帰属意識は依然として弱いとされている。

ヘッセン州の特別市は九つから五つに減って、フランクフルト、ダルムシュタット、カッセル、オッフエンバッハ、ヴィーズバーデンのみとなった。従来の特別市だったフルダ、ハナウ、マールブルクおよびギーセンを含む住民五万人以上の七つの都市は「特例市」(Sonderstatus-Stadt)として、クライス・レベルの事務をその高権の範囲内で担っている。やや煩瑣だが、上記の一二の都市では(現在は公選される)市長をOberbürgermeisterとし、第一助役をBürgermeisterとしている。

なおヘッセン州では、大都市・郊外問題解決のために、七二年にカッセル地域目的連合、七五年にフランクフルト周辺部連合が設立されたが、この問題への論及はやはり行論の必要性上から省略する。

最後に、ヘッセン州の村落体制である村落区(Ortsbezirk)についてふれておこう。村落区は、他の州と同様やはり合併される旧ゲマインデに設置されたもので、新ゲマインデの議会での決定で設けられ、村落住民の利益を守るためのものとされた。その傘下に村落諮問評議会(Ortsbeirat)があり、メンバーはゲマインデ議会選と同じ日に村落住民によって選出され、任期は五年である。この評議会は決定機関ではなく諮問機関であって、ゲマインデ議会の決定に際し、村落に然るべき顧慮がなされるためのものである。一九八一年の段階では、四二六のゲマインデのうち三一五のそれで傘下の村落の評議会が設置されていた。なお評議会の議長は、村落におけるゲマインデ行政支部の長でもあることを付言しておく。

(注1) 以下の叙述は、次の文献によっている。

U.Dressler, F.Foertemann, "Hessische Kommunalverfassung," Deutscher Gemeindeverlag, Mainz, 1993 ;

T.Dressler, 'Kommunalpolitik in Hessen, in ; A.Kost, H.-J.Wehling, op. cit.; Ch.K.I.Köhler, "Ablauf der territorialreform und ihre Auswirkungen auf Politik und Verwaltung am Beispiel des Schwalm-Eder-Kreis," Rita G.Fischer Vlg., 1981 ; W.Thieme, G.Prillwitz, op. cit., (4.Teil).