

ドイツの市町村連携と 自治の重層構造を考える

東京都立大学法学部

教授 名和田 是彦



ドイツの市町村連携の仕組みについて紹介するように求められた。ところが、ドイツの地方自治はもちろん、市町村連携の仕組みに限っても、長い歴史のなかで培われた地方自治理論・思想と実践的試行錯誤が背景にあり、またドイツという国がそれぞれ独自の地方自治制度をもった16の州からなる連邦制国家であることもあって、限られた紙幅の中で正確で理解可能な紹介をするのは大変難しい。

しかし、この特集の意図するところは、「平成の大合併」の嵐の中で、立ち止まって冷静に、今何が地域社会にとって大事なのかを考えるというところにあるのであり、その観点から、ドイツの地方自治を眺めて参考になることを得ようというわけである。細部にわたる精密な紹介ではなく、大づかみな概観の中から日独比較を通ずる普遍的な視座の獲得への示唆を得ることに努めてみよう¹⁾。

なお、本稿で対象としたドイツの市町村連携の仕組みはすべて、法律に基づいて正式の自治団体を設立するものを扱った。もちろんこれ以外の法的形式で連携することもあり得るし、また最近ネットワーク型の仕組みも好まれているが、合併を考える上では制度論的に明確なものに絞ったほうがよいと考えた。

1. ドイツの合併と市町村連携の仕組み

ドイツで特に大規模な合併の動きがあったのは、1960、70年代である。その様相は州によって違いがある²⁾。戦後資本主義世界の高成長を背景に、高度化する住民ニーズに十分応えられる力のある地方行政主体を創出することが求められていたし、また都市の膨張により複数の自治体にまたがった都市問題への効果的な対処が求められていたが、それへの対応の仕方には基本的に二つの方向があった。

一つは、大規模に市町村合併を行なって、統一的な行政主体である大規模自治体を創出する道であり、ノルトライン・ヴェストファーレン州、ヘッセン州、ザールラント州が採用した。自治体数の減少はそれぞれ82.6%、84%、85.6%にものぼった。

これに対して、歴史的に形成された構造を大事にし、また市民の参加意識を維持するため、小さな規模の自治体を残し、新しい行政需要に対応するためにこれらの小さな自治体が連合する高次の自治体を設置する、という道歩んだのが、シュレスヴィッヒ・ホルスタイン州及びラインラント・プファルツ州であった。これらの州でも合併は行なわれたが、それによる自治体数の減少は、それぞれ17.9%及び20.1%にとどまった。

ニーダーザクセン州、バイエルン州、及びバーデン・ヴュルテンベルク州も、この道を選択したが、これらの州は他方で合併も割に熱心に行なっており、自治体数の減少はそれぞれ75%、71%、67%と、第一のタイプに劣らず高率を示している。

このいずれにおいても、公共サービス提供の効率化と民主的な住民自治の要請という相矛盾する二つの価値をできる限り調和させるよう腐心していることが重要である。この点こそが現在の日本から見てドイツから学ぶべき教訓ではなからうか。すなわち、第一の道を歩んだ州はもちろんそうした州に限らず、合併を行なった結果大規模化した都市自治体については、その内部に分権的構造(いわゆる都市内分権である)をつくり、第二の道を歩んだ州はもちろんそうした州に限らず、小規模な自治体が残っている場合には州の下の場合によっては3層、4層の自治体レベルをつくっている。本稿では、この後者を主として紹介することによって、「平成の大合併」の時代を考えるヒントを引き出してみたい。

2. 郡(Kreis)

ドイツの連邦憲法である「基本法」の第28条は、次のような規定を置いている。

「国民は、州、郡及び市町村において、普通・直接・自由・平等・秘密の選挙によって選出された代表をもたなければならない。」(第1項第2文)

「市町村には、法律の枠内で、地域的共同体のすべての事柄を、自分の責任で規律する権利が保障される。自治体団体(Gemeindeverband)も、法律上の任務の範囲内で、法律の基準にしたがって、自治の権利をもつ。」(第2項)

第2項でいっている「自治体団体」は、郡がその一つであることは疑いないが、それ以外の、本稿でも紹介している様々な自治体連携の仕組みのすべてがそうであるわけではない。しかしそうした解釈論にここで深入りすることはできないしまた必要でもない。

郡の果たしている役割は、州によりまたそもそも同じ州でも郡によって様々であるのが実態であるが、と

もかく郡は長い歴史の中で定着してきた仕組みであり、市町村の上にある「自治体団体」としてはドイツのすべての州で共通に見出される唯一の組織である。そうした重要性に鑑みて基本法は、わざわざ郡に関する規定を置き、そこに州議会や市町村議会と同様の、民主的正統性をもった住民代表機関を置くことを要求したのである。

表1は、1997年時点での各州の郡の数とその平均面積及び平均人口を示したものであるが、合併時代以前に比べて郡の数は半分になったといわれている。

表1 各州の郡の数、平均面積、平均人口。

	郡の数	郡の平均面積(km ²)	平均人口
バーデン・ヴュルテンベルク州	35	986	242,185
バイエルン州	71	964	121,938
ブランデンブルク州	14	2,061	154,473
ヘッセン州	21	971	222,237
メクレンブルク・フォアポメルン州	12	1,887	103,380
ニーダーザクセン州	38	1,218	165,760
ノルトライン・ヴェストファーレン州	31	974	337,413
ラインラント・プファルツ州	24	783	124,962
ザールラント州	6	428	180,132
ザクセン州	22	798	139,595
ザクセン・アンハルト州	21	951	99,962
シュレスヴィヒ・ホルスタイン州	11	1,392	193,974
テューリンゲン州	17	909	114,200
連邦全体	323	1,056	171,171

Bovenschoolte, a.a.O., S.334による。

郡は、住民が郡宛に直接請求ができ³⁾、直接選挙された郡議会と直接選挙された郡長(Landrat)⁴⁾という機関をもつなど、固有の自治体であって、単なる郡内市町村の集まりではない。たしかに、住民は市町村への帰属意識に比べて郡への帰属意識は弱いとされ、また、歴史的に郡が国(州)の出先機関としての様相をもってきたこと(日本の旧機関委任事務制度に類似)、その事務のほとんどが国(州)の指示に拘束される委任事務であること、財政的に構成市町村からの負担金が大きな部分をなしていること、郡議会の少なからざる議席が構成市町村の長によって占められていること(兼職禁止規定のない州の場合)など、市町村とはだいぶ様相が異なるが、確立した住民自治の場であること

に変わりはない。

実際には、大規模な都市自治体は郡に属さないものとされる (kreisfreie Städte) から、州は、郡に属する小規模自治体の区域と、郡に属さない大規模自治体の区域によって埋め尽くされている、という格好である。そして郡に属さない自治体は、今度はその内部が「区」などとよばれる区域に分割され、そこに役所の支所が置かれるとともに選挙制による住民代表組織が置かれて身近な自治が保障される仕組みとなっているのである(「都市内分権」)。このような姿で、民主的意思決定の審級と、公共サービスの効率的組織の区域レベルとを、重層的に組織して、国民生活の基盤を保障しようというわけである。

しかし実際にはドイツでは、このような比較的簡明な二層構造(郡と市町村、あるいは都市自治体と都市内分権)で十分だとは考えられていない。より重層的な市町村連携の仕組みが存在している。

3. 総合自治体(Gesamtgemeinde)

まず郡の下のレベルを見よう。「総合自治体」である。総合自治体というのは、郡の下のレベルの市町村連携の仕組みで、力の弱い市町村を支援し、またそれに代わって一定の事務を処理する自治体をさす講学上の概念である。具体的には、ラインラント・プファルツ州の「団体自治体(Verbandsgemeinde)」、ニーダーザクセン州の「連合自治体(Samtgemeinde)」、ブランデンブルク州、メクレンブルク・フォアポメルン州及びシュレスヴィッヒ・ホルスタイン州の「 Amt (Amt)」、バーデン・ヴュルテンベルク州の「市町村行政団体(Gemeindeverwaltungsverband)」、バイエルン州、ザクセン・アンハルト州及びテューリンゲン州の「行政共同体(Verwaltungsgemeinschaft)」、ザクセン州の「行政団体(Verwaltungsverband)」が、これにあたる。農村的な地域において、伝統的な小さな自治体を残しながら、高い公共サービス提供機能を確保するものである。特に、長と議会とが直接選挙されるニーダーザクセンの連合自治体とラインラント・プファルツ州の団体自治体の場合は、その意義はきわめて大きく、実態

としては、構成市町村のほうが都市内分権における「区」のようなものであり、総合自治体のほうが通常の自治体である、という様相を呈しているようである。この二つの州では以下に見るように人口5千人に満たない総合自治体がきわめて少ない。

総合自治体の実際の事務の主なものは、土地利用計画(Flachennutzungsplan)⁵⁾の策定、上下水道、公園などのインフラ事業、学校や図書館、などである。

ドイツでは一般に、必要とされる公共サービスを効率的に組織できる自治体の最低規模として人口5,000人程度が考えられているが、しかし総合自治体のレベルでもなお5,000人規模に達しないものが相当ある。これを、今に至るまで変化の激しい「新州」を除いた、旧州(但し「都市国家」を除く)について見たのが、表2である。

表2 総合自治体に関するデータ

	総合自治体の数	総合自治体と総合自治体に属さない自治体の総数に占める総合自治体数の割合	総合自治体あたりの構成自治体の平均数	各州の総合自治体の人口数		
				5千人未満	5千人~1万人	1万人超
バーデン・ヴュルテンベルク州	272	60%	3.4	1.1%	23.2%	75.7%
バイエルン州	325	24%	3.1	40.9%	50.2%	8.9%
ニーダーザクセン州	142	34%	5.2	4.2%	55.0%	40.8%
ラインラント・プファルツ州	163	82%	13.8	0%	22.1%	77.9%
シュレスヴィッヒ・ホルスタイン州	119	54%	8.6	43.5%	53.1%	3.4%

Bovenshulze, a. a. O., S. 320による。1995年現在のデータであるが、本稿執筆時点ではバイエルン州の「行政共同体」の数が319となっているほかは変化はない。

4. 高次の自治体団体

(höherer Kommunalverband)

次に、郡よりも上のレベルを見る。このレベルの範囲はしばしば「地域(Region)」という言葉でよばれる。この「地域」レベルには、空間計画である「地域計画(Regionalplanung)」を策定するための自治体連合としての「地域計画社団(Regionalplanungskörperschaft)」や、大都市自治体の境界をも超える都市化区域の膨張に対応するための「都市-周辺団体(Stadt-Umland-

Verband)」などの自治組織があるが、さらに、こうした特定の課題に特化した自治体連携の仕組みではない、より一般的な仕組みとして、講学上「高次の自治体団体」とよばれるものがある。これはほかの制度にもまして伝統によって色濃く規定された仕組みで、かなり多様であるが、具体的には次の通り二つのグループに分類できる。

一つは、州の全域を覆っているものであり、バーデン・ヴュルテンベルク州にある二つの「地方福祉団体(Landeswohlfahrtsverband)」(バーデン及びヴュルテンベルク・ホーエンツォレルン)、バイエルン州にある7つの「県(Bezirk⁶)」(上バイエルン、下バイエルン、上プファルツ、上フランケン、中フランケン、下フランケン、シュワーベン)、ノルトライン・ヴェストファーレン州における二つの「地方団体(Landschaftsverband)」(ラインラント及びヴェストファーレン・リッペ)、及びヘッセン州のヘッセン福祉団体(Landeswohlfahrtsverband Hessen)がある。主として福祉関係の業務を担っている。

もう一つは、州の一部にのみ存在しているものであり、ニーダーザクセン州のオストフリースラント地方団体(Ostfriesische Landschaft)、オルデンプルク県団体(Bezirksverband Oldenburg)及びオルデンプルク地方団体(Oldenburgische Landschaft)、ノルトライン・ヴェストファーレン州のルール地域自治体団体(Kommunalverband Ruhrgebiet)及び地方団体リッペ(Landesverband Lippe)、ラインラント・プファルツ州の「県団体プファルツ(Bezirksverband Pfalz)」、並びにザクセン州の「地方福祉団体」、などである。これらは、「都市-周辺団体」の様相をもつルール地域自治体団体を除くと、地域的なふるさとのアイデンティティを涵養することを主たる目的としている。

これらのうちバイエルンの県と県団体プファルツは直接選挙による代表機関をもつ。

こうしてみると、特にバイエルン州の整然とした多層構造は印象的であろう。州の中に4つの自治の層があり、そのそれぞれで(但し「行政共同体」を除く)議会と長が直接選挙される。まず7つの県があり、次に

71の郡及び郡に属さない25の都市自治体のレベルがある。次いで、郡には合計2,031の自治体が属しており、このうちの1,003は合計319の行政共同体にまとめられている。

5. その他の連携の仕組み

ドイツの市町村連携の仕組みは、以上で尽きるものではない。すでにふれた地域計画社団や都市-周辺団体のほか、「目的団体(Zweckverband)」といわれるものもある。

目的団体は、特定の目的(複数でありうる)に特化して小規模市町村が協力する仕組みである。従って合併の結果市町村の行政能力が増せば、目的団体の数は減少する。しかし、日本にとっても示唆的なことに、実際には、行政能力不足を補う意味の目的団体は合併でかなり減ったが、これにかわって、専門性や財政効率の観点から特定の事務について目的団体を利用するというケースが増えて、結局のところ目的団体の数はそんなに減っていないのである。合併前は、目的団体のかなりのものは学校に関するものであったが、そうした目的団体は合併によって劇的に減り、かわってこれまでは目的団体としては例のなかった社会教育施設(“Volkshochschule”)のものが増えてきている、といわれる。

明治の大合併も昭和の大合併も学校問題をてこに強行されたことを思うと、ドイツの目的団体の例はますます示唆的である。もちろんドイツも合併を行っているが、問題は、今日の文明段階に照応した人間の尊厳にふさわしい生存を支える公共サービスを効果的に組織していくためには、当該サービスの質に照応し適した組織エリアの規模が様々であるということである。市町村を大きくするだけが能ではない。地域レベルの重層構造を適切に築くことによって人間の尊厳が守られる地域社会を保障していかなければならない。

6. 「協働」の時代における自治のシステム

合併の嵐の先に見えてくる自治体の姿を描いた第27次地方制度調査会答申(2003年11月13日)は、「基礎自

自治体は、その自主性を高めるため一般的に規模が大きくなることから、後述する地域自治組織を設置することができる途を開くなどさまざまな方策を検討して住民自治の充実を図る必要がある」として、都市内分権制度を推奨しており、これが今年になって地方自治法等改正による「地域自治区」制度の創設に結びついたことは周知の通りである。ドイツの様子を見るに、市町村の規模が大きくなる一般的傾向があるというのは、一面その通りであるが、他面においては「さまざまな方策を検討」するならば都市内分権方式が唯一の解ではないだろう。真の問題は、既に何度も示唆したように、この財政危機と行政サービス縮小の時代に、いかに自治の重層構造を再編して、公共的意思決定の身近さと公共サービスの効率的な組織とのバランスをとるか、という点にある。この点において上記地方制度調査会答申は、次のような構想をもっていたことを忘れてはならない。すなわち、「地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである」というのである。自治の重層構造といっても、すべての地域レベルで行政が公共サービスを引き受けようというわけではないのである。行政と様々な市民組織や個人とが協力して必要な生活条件となる公共サービスを保障していこうとするこのような社会構想は、周知のように近年「協働」とか「新しい公共」とかいった言葉で表現されている。実はこうした動きは福祉国家（つまりすべての公共サービスを原則として行政が提供する社会システム）ドイツにおいても、財政危機を引き金にさかんに模索されている⁷⁾。現代文明における先進諸国は等しくこうした問題にぶつかっている。この点こそ、合併や地方自治改革において考慮に入れるべき最大の問題である。

将来方向としては、成功するか否かは不確実なもの、市民社会の中にある公共サービス組織力の掘り起こしがめざされている。そうした市民社会の中の力はしばしば「新しい公共」といわれるが、日本では、昔

から自治会・町内会が市民社会の中でありながら地域全体の合意形成を担ったり地域の公共サービスを組織したりしてきたし、様々な市民がボランティア活動を熱心に行なってきた事実があり、またドイツも、よく知られている通り、また本稿の叙述からも十分想像がつくように、人口が二桁とか三桁の小規模市町村を維持してきたのは、「名誉職(Ehrenamt)」(ボランティア)で市町村長や議員などを担ってきた市民社会の中の人々がいればこそであって、「市民社会の中の公共」というものが特に「新しい」わけではない。ただ、現在先進諸国が当面している困難を乗り越えていくには、こうした伝統的な市民社会的公共を強化しつつ、さらにNPOとかコミュニティ・ビジネスとかいったそれぞれ「新しい」仕組みを開発していかなければならないところに、「新しい公共」という論が唱えられる根拠があるのであろう。

自分の関係する自治体が合併するかどうかの議論に加わる時、もっとも必要なのはこうした、白らの地域社会の将来設計に関する考慮である。

〈脚注〉

注1 ドイツの地方自治については、地方自治法や地方行政の教科書の類いや裁判例をはじめとして汗牛充棟ただならざる豊富な文献があるが、本稿で主として参照したのは、Dian Schefold & Maja Neumann, *Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassungen in Deutschland*, Birkhäuser, 1996 及び Andreas Bovenschulte, *Gemeindeverbände als Organisationsformen kommunaler Selbstverwaltung*, Nomos, 2000 の二冊である。ドイツの地方自治制度は今も変わりつつあり、この二冊の公開後に新しい動向がないかどうかについては、ドイツ現地での情報収集やインターネットなどを利用してなるべく注意して最新の情報に基づいたものになるように努めたつもりである。

注2 ブランデンブルク、メクレンブルク・フォアポメルン、ザクセン、ザクセン・アンハルト、テューリンゲンの5州は1990年のドイツ統一でできた「新しい州」(neue Bundesländer)であり、まさに今合併をとまなう地方自治制度の整備が進行中であるから、この時期の合併の動きに関しては考慮の外に置く。また、16の州の中で、ベルリン、ハンブルク、プラーメンは、自治体でありながら州であるという特別な「都市国家」であり、合併の動きはかなり早い時代に終わっている。これらの州については本稿では基本的にはふれない。なお、連邦制ということからもわかるように、ドイツで「国家(Staat)」といえば州のことをさす。何となく州と都道府県とを同じもののように考えてしまうかもしれないが、そうではない。このことはドイツの長い歴史をもつ特有の地方自治思想抜きには十分には理解できないのであるが、ここではそれ

を解明しているいとまがない。ともかく本稿の考察対象は州よりも「下」のレベルであることに留意されたい。

- 注3 バーデン・ヴュルテンベルク、ヘッセン、テューリンゲンを除く。
- 注4 自治体の長を直接選挙する方向は1990年以降のドイツのトレンドであるが、郡長の直接選挙は、ブランデンブルク州とバーデン・ヴュルテンベルク州を除いて実現している。
- 注5 いわゆるFプランである。連邦建設法典によってドイツの都市計画は、FプランとBプラン(Bebauungsplan、地区詳細計画)の二層からなる。
- 注6 この言葉は通常「区」と訳され、大規模自治体の都市内分権における分権の地域的単位をさすのに使用されるが、ここでいうBezirkはそれとは全く異なるので注意されたい。また、他の州に存在する、直訳すれば「統治区」とでもいうべき"Regierungsbezirk"は、州政府の出先であるのに対して、バイエルン及び後出の「県団体プファルツ」のそれは、自治体の一種である。
- 注7 この点については、拙稿「自治体内分権と地域社会」(白藤博行・山田公平・加茂利男編『地方自治制度改革論』、自治体研究社、2004年)を参照。

Profile 名和田 是彦 (なわだよしひこ)

1955年 山口県下関市生まれ

1978年東京大学法学部卒業。1983年同大学院法学政治学研究所博士課程単位取得退学。

東京大学社会科学研究所、横浜市立大学文理学部を経て、1991年より東京都立大学法学部助教授。1997年より現職(同教授)。

専攻は、法哲学、法社会学。横浜市を中心にコミュニティと住民参加の実態を研究。この間、1993年7月～1995年6月ドイツ連邦共和国ブレーメン大学「労働と地域」研究所でドイツの住民参加について実態調査。日本法哲学会理事、日本法社会学理事、コミュニティ政策学会理事のほか、横浜市児童福祉審議会、同市民活動推進委員会、町田市街づくり審査会などの委員。

現在同市港南区の市民活動団体「まちづくりフォーラム港南」の代表となっており、アクションリサーチを行なっている。著書に、『コミュニティの法理論』(創文社)など。
