

地域自治組織の形成による市町村合併後の市民参加の強化

イエンス・テッスマン
ポツダム大学地方自治研究所
イルメリン・キルヒナー訳・編集

地方自治体の継続的な改革

地方自治体の歴史においては、時代とともに政治的状況が変化し、行政の管理に関する考え方も変わり、サービスの要求内容や、サービス提供のために必要な制度・設備についての議論の中で、自治体の構造や規模が常に課題となっていた。意思の形成、決定や計画策定に加え、最も持続可能なサービスを提供するためにはどのような形態が最も好ましいか。政治及び行政の効率性、サービス提供の能力以外にも、市民の手により行われる「自治」という概念では、住民が身近な所で地方自治体関連の公的な決定事項に参加できることも重要である。地方自治体の改革を行う上で変更可能な要素は、人口数や面積という自治体の規模に関する事、自治体の内部機構の形態、自治体内の権限配分である。また、集落形態が歴史的にどのように発展してきたか、またその密集度も自治体の構成に影響を与えている。

地方自治体を形成する方法としては、人口増加や集落密集化により、新しい自治体の単位が必要となる場合、及び、人口減少や集落密集度の減少により、もともと独立した自治体単位の持続性が失われる場合の二つが考えられる。両方とも、関係者の自主的な合意、または州法の制定に基づき、独立していた自治体が合併することとなる。合併により規模の大きい自治体を形成する目的は、決定過程の適正化、組織の持続性の向上及び集中による効率性向上やシナジー効果〔相乗効果〕である。地方自治体の構造についての決定を行う人々にとっては、ある地方の集落形態を基に、組織能力や市民参加という対立する要素に注意を払いながら、最も適切な自治体の構造を見出すことが大きな課題である。

ドイツの基礎自治体（市町村）の形態

ドイツ各州では、行政構造政策の議論や具体的な組織構造を比較すると、異なる地方自治体の構造形態が認められるが、細かいところを除き一般化すれば、三つの形態に区別できる。

- ① 単一市町村 (Einheitsgemeinde)
- ② 自治体として法人格を有する市町村小連合 (Verbandsgemeinde, Samtgemeinde、州によって表現が異なる)

③ 自治体として法人格を有しない市町村小連合（ほとんどの州では Amt と呼ばれ； Verwaltungsgemeinschaft）

である。この三つの市町村の形態は、業務執行や決定の集中度、住民参加の近接性、という観点から区分される。市町村の構造を決定するための基本要素は、上述のように、資源を集中したり決定過程を改善することを目指しながら、市民参加を保障し、促進することにある。上記の三つの形態の違いはどこにあるか。

最も集中度が高い単一市町村

単一市町村を形成する場合には、合併により、今まで独立していた市町村は組織権を失い、一つの新しい市町村に溶け込むこととなる。（日本の「市町村」の概念と同様である。）したがって、この市町村形態では、業務執行及び決定の集中度は最も高く、人口が少ない市町村の一部をなす集落にとっては、自らの利害に関する事案を主張することが難しくなる。

集中度が中級の程度である自治体としての法人格を有する市町村小連合

自治体としての法人格を有する市町村小連合は、市町村の能力と住民参加の間で妥協的な形態を採択し、中間的な立場にある、というように評価できる。この形態の自治体では、構成市町村のレベルと広域的な自治体である郡の間に住民の近くの区域を担当するもう一つの自治体が設置される。この形態の市町村小連合は、法律で定められた、構成市町村の能力を超える限定された範囲内で行政活動を行っている。その他には、委任事務も施行している。自治体としての法人格を有しない市町村連合との違いは、直接選挙で選出される市町村小連合議会と直接選出される市町村小連合首長が存在することである。

集中度が少ない自治体としての法人格を有しない市町村小連合

自治体の格を有しない市町村小連合は、集落の独立性が最も高い形式である。構成市町村は、自治権を持つ自治体として、政治的な独立性を持ち、共同組織としての市町村小連合の役割は、行政的手続きやインフラに関する事業、国家下位行政機関として行う委任事務に限定されている。住民の生活の場に近いレベルでの市民参加の可能性や政治的独立性を有するこの形態の弱点は、決定調整が複雑になり、資源が分散されることである。組織能力が弱く、したがって組織自体の持続性に問題があり、最終的に基本的な市民サービスの提供が維持できなくなる可能性がある。

東西ドイツ統一後の新しい連邦州での動き

上記に解説された三つの基礎自治体の形態は、旧西ドイツの州で市町村改革が行われた1960年代及び1970年代に作り上げられた。東西ドイツの統一後も、新州（旧東ドイツ）の自治体構造に同様な形態が応用され、現在は、人口変動による社会的変化に適用するための変革にも使われている。

5つの新州では、人口が減少・高齢化する中で、将来的に存続できる政治行政制度の形成が必要であり、生活基本サービス（上下水、エネルギー供給等）や社会的サービス

(教育、医療、福祉サービス等)の確保が課題となっている。こうした社会的変化を背景にして、各州では、広域的な単位の地方自治体が改革案の新基準となっている。ブランデンブルク州やザクセン・アンハルト州ではすでにこの広域規模地方自治体が誕生した。今までの比較的小規模の地方自治体の合併や再編成により、組織能力が拡大・充実され、将来性のある構造を目指している。従って、優先的に単一市町村を目指しているが、自治体としての法人格を持たない市町村小連合の構成市町村の合併や構成市町村の数の増加という方法も採用されている。ザクセン・アンハルト州では、自治体としての法人格のある市町村小連合の形態も新しく導入された。この場合でも、市町村小連合の規模を拡大したり、構成市町村の数を増やしたりなどした。

合併後の問題

地方自治体の規模拡大により、組織能力が向上された反面、旧市町村にとって、アイデンティティの損失や市民の影響力の減少をもたらす危険が潜んでいる。それは一時的な状況とはいえ、合併・再編成直後には起こりうることである。特に単一市町村のモデルでは、旧市町村が完全に新たな大規模市町村に吸収されるからである。

自治体としての法人格を有する市町村小連合のモデルでは、市民の影響力の減少はそれほど大きくなく、自治体としての法人格を有しない市町村小連合では、そうした可能性はさらに小さい。自治体としての法人格を有する市町村小連合の構成市町村は、確定された業務を担当し、市町村として独立している。自治体としての法人格を有しない市町村小連合の構成市町村は、少なくとも法律上では最も独立性を保っている。自治体としての法人格を有しない市町村小連合による行政は、市町村を支援する役目を果たし、構成市町村の区域内での業務執行は、市町村の賛成または参加が不可欠となっている。

単一市町村における市民参加の形態

旧市町村の住民が、人口の多い広域な新大規模市町村で市民参加の領域を確保するために、どのような仕組みが適切であるかという課題がある。一つの方法として、旧市町村を新しい自治体の一地区 (Ortsteil, Ortschaft, Dorfschaft, Bezirk:州によって名称が異なる)¹と定義し、旧市町村の区域を基準に自治体内の下位区分を設定することで、住民参加を促すことができる。「自治体内下位区分の地区規定・地区制度 Ortschaftsverfassung」という方法が発達してきた。地区を単位とする下位区分は、旧市町村の境を維持するか、または、隣り合わせた区域を一つにするか、方法は多様である。複数の旧市町村が地区を設定すれば、市町村内の地区の数が限定され、新大規模市町村による管理が簡素化される。

このように市町村内に地区を設定する方法は、各州の地方自治法により規定されている。したがって、立法者の意向により、地区の法律上の立場または役割は、州によって異なり、多様な形で実施されている。

¹ ここでいう「地区」は、日本の地域自治区（地方自治法上に定義）に類似している。

州によっての地区の権限や事務の違い

メクレンブルク・フォアポンメルン州やラインラント・プファルツ州では、市町村の下位区分として形成された地区は、当該地区のことにに関して市議会に助言を行うという限定的な権限しか与えられていない。

チューリンゲン州やザクセン州では、助言の他に、提案権、申請権、場合によっては地区に関しての決定権まで与えられている。

また、地区が自ら実地できる事務についても、州によって違いがある。例えば、ニーダーザクセン州の地方自治法では、地区の権利や事務について規定し、幅広い裁量を与えられている。それとは対照的に、バーデン・ヴュルテンベルク州では、地方自治法が一般的な規定しか定めておらず、地区の具体的な役割や権限は、それぞれの市町村が自ら定める基本条例（Hauptsatzung）に任されている。

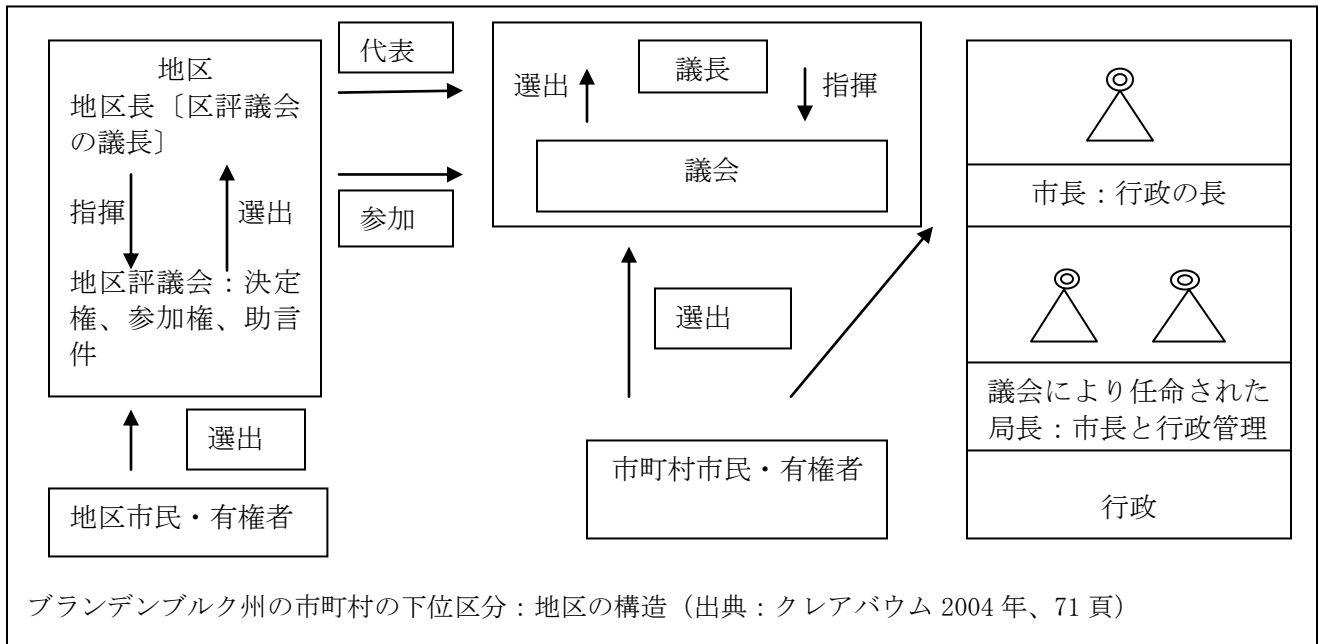
州の市町村下位区分〔地区〕に対する考え方の違い

地方自治体の管轄権は州にあるため、各州の考え方により異なった政策が取られている。ある州では、合併により拡大された市町村において、将来にわたって共有されるアイデンティティーが生まれるよう、また、新しい市町村がひとつの共同体に結束することを妨げないように、構成地区にはあまり独立した権限を付与しないという考え方がある。対照的に、他の州では、市町村と地区のそれぞれの権限や事務について地方自治法で詳細を定め、地区の参加権を保障しながらも合併目標の達成を目指すという緊張関係の中での高度な調整を迫っている。このように、州法によって定められた地区の枠組み内で、市町村はそれぞれの基本条例の中で、地区の形成、設置数、規模、事務内容、組織構成や権限について詳細に定めることとなる。

地区が実施できる事務や権限

ドイツでは、一般的に市町村の事務を、①任意的自治事務、②義務的自治事務、③指示による義務的事務や④委任事務²に区別している。地区が実施できる事務は、自治事務に属する。地区の特徴を維持するための景観や文化的・歴史的保存活動などがその一環である。地区が行う活動は、市町村全体の社会的、文化的及び政治的面での整合を図りながら、市町村全体の発展することが求められ、それを妨げることはあってはならない。地区の活動に必要な財源は、市町村から地区に配分され、地区が自ら管理する。また、地区に特別な事業のために一時的、あるいは永久的に職員を配置することも可能である。この場合には、地区支所や、地区事務所、地区担当職員といった名称が使われる。

² 「ドイツの地方自治」2011年版 p.48・49を参照



出典：L. ロットニック、「ブランデンブルク州に強い地区が存在しているか」、2011年、44 頁、図 3

地区の具体的な権限

合併後の市町村に対して、地区の立場を代表し、その利益を主張するために強弱はあるものの多様な権限が与えられている。地区の立場を市町村議会に説明または主張する権限としては、以下に、弱いものから順に記述する。

- ・聴聞権：地区に影響を与える事業・政策・計画に対し、市議会には地区の意見を聞かなければならないという地区評議会の権限
- ・意見表明権：地区評議会は、地区に影響を与える市町村の事業・政策・計画について、自ら市町村議会に対して意見を述べる権限
- ・提案権：市町村議会の本会議、または委員会での議事日程に関する提案権を有する
- ・発言権：地区長または地区評議会の代表者〔具体的な決めは州法、または市町村の基本条例に基づく〕による市町村議会での発言権
- ・拒否権：地区は、当該地区に対する案件に対して市町村議会において、拒否権を有する（地区に拒否権が与えられている州が少ない）

地区に与えられた権限、それに基づく管轄事項や事務は、地区評議会または地区長、あるいは地区長だけが市町村に対して行使できる。地区を代表する機関・組織（評議会や地区長等）の具体的な形は、地区の規模、各州法の規定、市町村の基本条例、地区評議会の過去の決定に基づく。地区の代表機関（地区評議会等）が地区市民（有権者）により直接選挙で選ばれたり（ブランデンブルク州を含む多くの州）、市町村議会議員の間、または地区の有権者の中から間接的に選ばれる（メックレンブルク・フォアポンメルン

州、バーデン・ヴュルテンベルク州) といった相違点も見られる。

地区の規模

現在では、ザールラント州だけが地区の規模についての規定を有しており、最低 200 人の住民が必要とされている。その他の州には最低人口についての定めはない。市町村の規模については多くの州が最低人口を定めているという事実からすると、注意を払うべき点でもある。ザクセン・アンハルト州での市町村小連合の構成市町村の最低住民数は 1000 人、ブランデンブルク州においては、その最低人口は 500 人とされているが、地区の最低人口については定めがないことは、地区に付与された権限や事務が少なく、その影響力がそれほど高くないという事実由来だと考えられる。

地区の実情について

合併後に地区がどのように形成され、どのような効果があったかということについては、実証的な調査研究はまたほとんど行われていない。ブランデンブルク州の 2003 年の市町村改革後、地区が新しい市町村に与えた影響について取り上げられたポツダム大学地方自治研究所の二つの卒業論文による調査結果がある。このうち新しい方は、地区の効率性について、地区長 74 人に文章で送られた質問票により、2009 年に調査が実施され、2011 年に結果が公表されている。ブランデンブルク州に新設された地区は、決定権は不十分であるが、聴聞権及び市町村議会に対する提案権については満足している、という調査結果であった。

決定権について不満があった理由は、市町村から移譲された事務内容が決定権においても実施する事務の範囲においても不十分であったことに加え、財源移譲についても市町村から強い指示が出される目的補助金という形であったためであると見られている。その上、市町村議会は、市町村全体の利益を優先させるために、地区評議会に対しての拒否権を持っている。すなわち、地区の有権者により直接選挙で選ばれた地区評議会は高い正当性を持ちながらも、法律上・形式上、行動に限界が設けられている。

しかしながら、地区の代表者は、法律で縛られない別の方法で影響を拡大することに成功している。地区の代表者は、地元の経営者、非営利団体などと多様なネットワークを形成することはその一つであり、また、地区評議会の議員が同時に市町村議員であれば、地区の利益を代弁することもできる。

ブランデンブルク州の人口密度が低い地方部において、政党政治や財源の配分は市町村と地区の関係にそれほど影響を与えていない、という結果は注目に値する。双方の関係者はプロの意識を持って、パートナーとして行動しており、市町村としての法人格を失っても、地区の状況は悪化してはいない。質問票に答えた地区長は、市町村全体に対する自分の地区の影響力は十分である、と判断している。

ブランデンブルク州の地区の調査結果から、市町村合併を行う際に分権的措置として地区を設置したことで、市町村全体を統合する効果が見られたことが分かる。規模の大きい単一市町村においても地区の利益を地区評議会が表明できるようになった。しかし、地区のアイデンティティーは時間とともに、弱まっていくことも考えられる。地区の設

置やその組織のあり方は柔軟性を持つことが望ましく、必要性がなくなれば、法律上においても、当初からそれを廃止する可能性を想定することが望ましい。

参考文献

Rottnick, Lukas (2011): *Starke Ortsteile für Brandenburg? Strategien für Ortsbeiräte*. KWI-Arbeitsheft 18, Potsdam: Universitätsverlag.

L. ロットニック、2011 年、「ブランデンブルク州に強い地区が存在しているか。地区評議会のための戦略」、ポツダム大学地方自治体研究所定期出版物第 18 号、ポツダム大学出版社

Duve, Thomas (2005): *Kommunale Entscheidungsprozesse in Einheitsgemeinden. Auswirkungen der Gemeindegebietsreform auf den kommunalen Entscheidungsprozess in den neuen Einheitsgemeinden im Land Brandenburg*. *Politica*, Schriftenreihe zur politischen Wissenschaft, Band 65, Hamburg: Verlag Dr. Kovac.

T. デューウェー、2005 年、「単一市町村での決定過程について。ブランデンブルク州の新しい単一市町村での決定過程における市町村改革の影響。」*ポリティカ：政治学のための出版物*第 65 号、ハンブルク、コバチュ出版社

Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2010): *Gegenüberstellung – Vor- und Nachteile verschiedener Modelle zur Gemeindeorganisation*. Sekretariat der Enquete-Kommission, Kommissionsinformation 5/6, Schwerin: Landtag Mecklenburg-Vorpommern.

メクレンブルク・フォアポンメルン州議会、2010 年、「市町村の構造形態の比較：異なるモデルのそれぞれの利点と弱点」、州諮問委員会事務局、諮問委員会情報 5/6、シュウエリン、メクレンブルク・フォアポンメルン州議会

Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2010): *Übersicht zu den Gemeindestrukturen in der Bundesrepublik Deutschland*. Sekretariat der Enquete-Kommission, Kommissionsdrucksache 5/238, Schwerin: Landtag Mecklenburg-Vorpommern.

メクレンブルク・フォアポンメルン州議会、2010 年、「ドイツ連邦共和国の市町村の構造の概要」、州諮問委員会事務局、諮問委員会情報 5/238、シュウエリン、メクレンブルク・フォアポンメルン州議会