

ドイツの地方自治

－ 2021年改訂版－

DIE KOMMUNALE SELBSTVERWALTUNG IN

DEUTSCHLAND

LOCAL GOVERNMENT IN GERMANY



一般財団法人自治体国際化協会

はじめに

当協会では、各海外事務所を通じて諸外国の地方自治制度や個別政策調査・研究を行い、日本の地方自治体や関係者にその成果を情報提供している。

ロンドン事務所では、英国のほか、ドイツやオランダ、スカンジナビア諸国など9カ国をその調査対象地域にしており、ドイツについても2003年に、連邦制度、州の権能、地方自治体制度、地方行財政制度など幅広い分野をカバーした「ドイツの地方自治」を刊行した。さらに2011年には、連邦制度改革や直接公選首長制への移行など、様々な改革についての情報を盛り込んだ改訂版を刊行したところである。

しかし、この改訂版からも既に10年あまりが経過し、ドイツにおける地方自治の有り様は大きく変化している。

そこで、今般改めて「ドイツの地方自治」を改訂し、2011年時点からの主要な法改正や制度改革について反映することとした。また、本文の構成を見直し、公営企業、行政への市民参加、地方団体間の連携といった、日本の自治体関係者の関心の高いトピックを盛り込む一方で、項目と内容の整理を適宜行い、自治体関係者にとって読みやすいものとなるよう心がけた。

本書がドイツにおける地方自治の包括的な概説書として、関係者の皆様にご活用いただけることとなれば幸いである。

なお、本書の作成にあたり、横浜市立大学の宇野二郎教授には、多大なご協力を頂いた。末尾ではあるが、この場を借りて深く感謝の意を表したい。

令和4年3月

一般財団法人自治体国際化協会 ロンドン事務所長
鈴木 康之

目次

はじめに	1
目次	2
第1章 一般事情	6
第1節 基本情報	6
第2節 歴史	9
1 連邦制国家の誕生から第2次世界大戦まで	9
2 第二次世界大戦後の分裂	10
3 ドイツの再統一	11
第3節 統治機構	12
1 基本法	12
2 連邦大統領 (Bundespräsident)	12
3 連邦制	13
4 連邦の行政権	15
5 連邦の議会	16
6 司法制度	18
第2章 州の統治機構	20
第1節 州憲法 (Landesverfassung)	20
第2節 州議会 (Landtag)	20
1 州議会の機能	20
2 州議会の組織	21
3 州議会の解散	23
4 州議会議員	23
5 州議会議員選挙	24
第3節 州政府 (Landesregierung)	27
1 州内閣	27
2 州政府の任務	28
3 州政府の構造	28
第4節 州民投票	30
1 州憲法に対する州民投票	30
2 州法等に対する州民投票	30
第3章 地方自治制度	32
第1節 憲法的保障と法体系	32
1 地方自治の保障 (基本法第28条第2項)	32
2 各州の地方自治法令	33
第2節 地方自治体の種類	34
1 概観	34
2 市町村 (Gemeinde)	34

3	郡 (Kreis 又は Landkreis)	35
4	郡独立市と周辺市町村によるレギオン (Regionen)	35
5	市町村小連合 (engerer Gemeindeverband)	35
6	市町村大連合 (Höhere Kommunalverband)	37
7	市町村及び郡の数と平均規模	39
8	広域連携 (自治体間連携)	44
9	大都市圏 (メトロポールレギオン)	44
第3節	地方自治体の事務権限と監督	44
1	事務の分類	44
2	自治体の監督	46
3	州・自治体間関係における法的保護	47
4	郡の事務	47
5	機能改革 (権限移譲)	48
第4節	地方自治体の内部構造	50
1	市町村の内部構造の種類	50
2	市町村議会	54
3	市町村長	67
4	郡の内部構造	79
第5節	住民請求と住民投票	81
第4章	公務員制度	84
第1節	概況及び公務員の分類	84
1	概況	84
2	官吏	84
3	公務被用者	88
第2節	労働基本権	91
第3節	課題	92
1	東西格差	92
2	男女共同参画	93
3	人口減少への対応	93
第5章	地方財政	94
第1節	自治体の財政概況	94
第2節	税財政制度	94
1	税源配分	94
2	立法権限	95
3	州間財政調整制度	95
4	自治体間財政調整制度	98
第3節	会計検査	100
第6章	公営企業	101

第1節	経済的活動	101
1	経済的活動の許容条件	101
2	補完性条項の変化	101
3	適用除外と非経済的活動	101
第2節	経営形態の種類	101
第3節	地方公営企業 (Eigenbetrieb)	102
1	機関	102
2	定款	103
3	予算・会計制度	104
4	資産維持の原則と料金設定	104
5	適用範囲	105
第4節	私法上の経営形態	107
1	私法上の経営形態を用いる条件	107
2	市町村代表に関する規定	107
3	出資法人の管理に関する規定	108
第5節	複合的経営	108
第7章	市民参加・協働	111
第1節	ドイツにおける市民参加の歴史	111
第2節	市民自治体 (Bürgerkommune) の構想	111
第3節	計画細胞会議 (Planungszelle)	112
第4節	市民予算 (Bürgerhaushalt、参加型予算制度)	113
1	ドイツにおける参加型予算制度の発展	113
2	一般的な参加型予算制度	114
3	直接民主的な参加型予算の事例	115
第5節	行政以外の主体による公共サービスの提供	116
1	非営利団体	116
2	協同組合による (共助的) 公共サービス提供	117
3	商工会議所 (Industrie- und Handelskammer)	120
第8章	地方団体間の連携組織・国際関係	121
第1節	地方団体の連携組織等	121
1	概観	121
2	ドイツ都市会議 (Deutscher Städtetag)	121
3	ドイツ市町村連盟 (Deutscher Städte- und Gemeindebund)	122
4	ドイツ郡会議 (Deutscher Landkreistag)	122
5	自治体行政経営センター	122
6	ドイツ都市研究機構	123
第2節	地方自治体の国際交流	123
1	ドイツの自治体の国際交流	123

2 日本 of 自治体との国際交流.....	124
補論 都市州.....	127
第1節 都市州とは.....	127
第2節 ハンブルク市の市議会（Bürgerschaft）.....	127
1 概観.....	127
2 市議会の役割.....	128
3 委員会.....	128
4 議員選挙.....	129
第3節 ハンブルク市の参事会及び市長.....	129
1 参事会（Senat）.....	129
2 市長.....	130
3 参事及び市長の任期.....	131
第4節 ハンブルク市の行政組織.....	131
第5節 ハンブルク市の区議会（Bezirksversammlung）.....	133
1 区制度.....	133
2 区議会の権限.....	134
3 区議会議員.....	135
4 区議会への住民参加.....	136
5 区の行政組織.....	137
参考文献.....	139

第 1 章 一般事情

第 1 節 基本情報

国名	ドイツ連邦共和国 (Bundesrepublik Deutschland)
国土面積	35.7 万 km ² (日本の約 94%)
人口	約 8,319 万人 (2019 年、ドイツ連邦統計庁 ¹)
首都	ベルリン
主要言語	ドイツ語
通貨	ユーロ
GDP ²	名目... 3 兆 8600 億ドル (2019 IMF ³) (日本は 5 兆 800 億ドル (2019 IMF))
	一人当たり...46,470 ドル(2019 IMF)(日本は 40,260 ドル(2019 IMF))
政体	共和制 (16 州からなる (13 広域州、3 都市州))
元首	連邦大統領 (フランク＝ヴァルター・シュタインマイアー)
首相	連邦首相 (オラフ・ショルツ)
内閣	社会民主党 (SPD)、同盟 90/緑の党 (Bündnis 90/Die Grünen)、自民党 (FDP) (2021 年 12 月 8 日～)
国会	連邦議会 (Bundestag)、連邦参議院 (Bundesrat) の二院制

¹ ドイツ連邦統計局 (Statistisches Bundesamt) (2021) , Bevölkerung und Demografie Auszug aus dem Datenreport 2021, [<https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2021-kap-1.html>] (最終検索日: 2021 年 4 月 30 日)

² IMF (2019) ,Germany, [<https://www.imf.org/external/datamapper/profile/DEU>] (最終検索日: 2021 年 4 月 30 日)

³ IMF (International Monetary Fund 国際通貨基金) は、主に加盟国の為替政策の監視を目的とする国際機関で、2021 年 10 月末現在の加盟国は 190 か国となっている。

【図表 1-1 ドイツの全 16 州及び各州の人口（2019 年現在）】⁴

州名	ドイツ語表記	人口 (単位：百万人)
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	Schleswig-Holstein	2.90
ハンブルク	Hamburg	1.85
ニーダーザクセン	Niedersachsen	7.99
ブレーメン	Bremen	0.68
ノルトライン・ヴェストファーレン	Nordrhein-Westfalen	17.95
ヘッセン	Hessen	6.29
ラインラント・プファルツ	Rheinland-Pfalz	4.09
バーデン・ヴュルテンベルク	Baden-Württemberg	11.10
バイエルン	Bayern	13.13
ザールラント	Saarland	0.99
ベルリン	Berlin	3.69
ブランデンブルク	Brandenburg	2.52
メクレンブルク・フォアポメルン	Mecklenburg-Vorpommern	1.61
ザクセン	Sachsen	4.07
ザクセン・アンハルト	Sachsen-Anhalt	2.20
テューリンゲン	Thüringen	2.13
合計		83.19

⁴ ドイツ連邦統計局（Statistisches Bundesamt）（2021）, Bevölkerung und Demografie Auszug aus dem Datenreport 2021, [<https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2021-kap-1.html>]（最終検索日：2021年4月30日）

【図表 1-2 ドイツ連邦共和国地図】⁵



⁵ ドイツ連邦共和国外務省，ドイツの実情 2018, [https://japan.diplo.de/ja-ja/themen/willkommen/-/1308524] (最終検索日：2021年4月30日)

第2節 歴史

ドイツ連邦共和国は16州からなる連邦国家であり、今日の国家形態は1990年10月3日のドイツ統一により形成されたものである。この再統一は、当時のドイツ連邦共和国（旧西ドイツ）によるドイツ民主共和国（旧東ドイツ）の吸収合併の形式で行われたため、現在のドイツ連邦共和国は、旧西ドイツの政体をそのまま踏襲している。

1 連邦制国家の誕生から第2次世界大戦まで

ドイツの歴史は基本的に領土縮小の歴史である。中世の神聖ローマ帝国は、現在のフランスやイタリアの一部、スイス、オーストリアからポーランドにまで至る広大な領域を有したが、それは300あまりの領邦によるゆるやかな国家連合体であった。1806年の神聖ローマ帝国解体後、1814年にウィーン会議が開催され、欧州の国境線が新たに確定された。これにより、ドイツにはドイツ連邦が創設されたが、これは39の独立主権国家群（35君主国、4自由都市）が協定によって結ばれたゆるやかな国家連合であった。

その後、宰相ビスマルクの指導の下にプロイセンが1866年の普墺戦争、1870年の普仏戦争で勝利し、各ドイツ諸邦と次々に条約を結んだ結果、1871年にはドイツ国が成立し、初めて国民国家としてのドイツが形成された。英国（1707年スコットランド統合）やフランス（1792年共和国成立）といった欧州の他国と比較しても、その成立は遅かった。

ドイツ国は22君主国（Monarchie）と3ハンザ同盟都市（Hansestadt）で構成される連邦国家であり、制度上は諸邦政府の代表で構成される連邦参議院（Bundesrat）が主権の担い手と定められた。また、国民の代表機関である帝国議会（Reichstag）も設置されたが、議会制民主主義が採用されていたわけではなく、立憲君主制の原則が維持されており、ドイツ国首相（Reichskanzler）は帝国議会の意思とは無関係に、ドイツ皇帝（Deutscher Kaiser）によって任免された。特徴的なのは連邦におけるプロイセンの優位であり、皇帝はプロイセン国王と同一人物、宰相は連邦参議院議長とプロイセンの首相を兼ねていた。

ドイツ帝国の成立後、宰相ビスマルクは外交や社会政策等で強い指導力を発揮していたが、1888年に即位したヴィルヘルム2世の下では帝国宰相の地位を保てず、1890年に退陣した。

ヴィルヘルム2世の即位から第一次世界大戦が勃発するまでの時期は「ヴィルヘルム時代」と呼ばれる。ヴィルヘルム2世による強引な外交政策・軍備増強策は、次第に外国との緊張を生んだ。1914年のサラエボ事件をきっかけに、ドイツ・オーストリアを主軸とする同盟国側と、ロシア、イギリス、フランスを中心とする連合側が対峙する第一次世界大戦が始まった。当初、短期決着と予想されていたが、戦争が長期化し、1918年一連のドイツ革命（Deutsche Revolution）によってヴィルヘルム2世はオランダに亡命、第一次世界大戦が終結し、ドイツは共和制へと移行した。

翌1919年初頭には憲法制定国民議会選挙が行われ、社会民主党、民主党、中央党の

ワイマール連合からなる連立内閣が発足した。さらに、ワイマール（Weimar）市に招集された憲法制定国民会議は、同年7月に新しい国家体制を基礎付ける憲法として、「ドイツ国憲法（通称ワイマール憲法）」を採択した。ワイマール憲法下のドイツは、国民主権主義と議会制民主主義に基づく連邦国家の形態をとり、ワイマール共和国と通称されるようになった。

ワイマール共和国の連邦制は、国民の直接選挙により選出された連邦大統領が国家元首となり、同じく国民から直接選挙される連邦議会の立法権が強化されたという点で、それ以前の領邦君主の連合体的性格を持った連邦制とは異なっていた。ビスマルク憲法下でドイツ帝国を構成していた各邦国の君主は退位し、各邦国は州となった。この際、かつてのプロイセンの優位が否定されるとともに、各州の権限は諸邦国時代に比べて著しく制限されていたが、なお各州は固有の高権を保ち、それぞれの憲法をもとに自らの政府と議会を有していた。ワイマール憲法は、国民の参政権を広く認めているばかりでなく、生存権や労働者の団体交渉権などの社会権を盛り込んでおり、当時世界で最も民主的な憲法といわれた。

しかし、他方で同憲法は第48条において大統領に緊急立法権など強力な権限を付与しており、同共和国がその末期に単一国家・独裁体制に帰着する要因を内包していた。このような要因もあり、1933年、国家社会主義ドイツ労働者党（Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei、通称ナチス）が政権を掌握するとともに、ワイマール共和国は事実上の終焉を迎え、ナチス政権下のドイツでは、「国家改造法」によって各州が帝国に従属させられ、連邦参議院も廃止された。諸邦（州）の割拠性が強く、伝統的に連邦国家であったドイツが唯一、単一国家体制を経験したのがこの時代である。

2 第二次世界大戦後の分裂

1945年5月8日に、ドイツ第三帝国が無条件降伏し、ポツダム会談の結果、戦勝4カ国（アメリカ合衆国、英国、フランス、ソ連）によるドイツの直接統治が実施されることとなった。この直接統治の下、各州の整理統合が行われ、従前より均等化された領域を持つ州が形成されていった。

【図表 1-3 占領管理国別の州名】

戦勝国名	州名（当時）
アメリカ合衆国	バイエルン州、ヴュルテンベルク・バーデン州、ヘッセン州、ブレーメン州
英国	ニーダーザクセン州、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州、ノルトライン・ヴェストファーレン州、ハンブルク州
フランス	バーデン州、ヴュルデンベルク・ホーエンツォレルン州、ラインラント・プファルツ州
ソ連	テューリンゲン州、ザクセン・アンハルト州、メクレンブルク・フォアポンメルン州、ブランデンブルク州、ザクセン州

その後、各州は 1946 年から順次、州憲法を制定していったが、これらの州憲法は、ドイツのナチス的な中央集権的全体主義を否定し、民主化、分権化及び非軍事化を志向する占領管理国の意向が色濃く反映されたものとなった。さらに、各占領管理国がそのイニシアティブによって州の形成を推進したため、各占領管理国の地方自治制度やその利害もまた多分に反映された。

こうした中で、1948 年 2 月から開催されたロンドン会議（西側の占領 3 カ国に途中からベネルクス 3 国が加わる）で西側管理地区（アメリカ合衆国、英国、フランス軍管理地区）におけるドイツ連邦共和国の樹立とマーシャルプラン受入れが決定され、これに反対するソ連が占領管理国理事会から脱退し、同年 6 月の西側管理地区における通貨改革の実施（ドイツマルクの導入）により、東西の対立は深刻化した。

これに続き、同年 7 月には、西側占領管理国現地司令部から西側 11 州（ベルリンを含む）の首相に対し、ドイツの伝統的な統治形態である連邦制に基づく共和国樹立の原則（フランクフルト文書）が提示された。この文書は、連邦に参加する州の権利を保護し、それに適った中央政府を設立するために、連邦主義、民主主義に基づく憲法の起草を占領管理国側が各州首相に要請したものである。ここで起草された新しい憲法は、1949 年 5 月 23 日に公布、翌 24 日に旧西ドイツを対象に施行されている。これが「ドイツ連邦共和国基本法（Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland）」（以下、基本法）である。この基本法により、ボンを暫定首都とするドイツ連邦共和国（西ドイツ）が成立したが、同時にこれに対抗する形で、同年 10 月には東ベルリンを首都としてドイツ民主共和国（東ドイツ）が建国され、これによってドイツは分断国家となった。

一方、ソ連の占領管理下におかれた東側管理地域は新たに 5 州で構成されることとなり、1946 年から 1947 年にわたって州議会選挙の実施、州議会及び州政府の形成並びに州憲法の制定が行われた。地方自治については、各州の憲法により規定されるとともに、1949 年 10 月 7 日に施行された「ドイツ民主共和国憲法（Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik）」よっても保障されていた。しかし、1952 年 6 月以降、この 5 州が実質的に廃止され（1958 年正式に廃止）、それに代わって 14 の県（Bezirk）が創出された。また 1968 年 4 月の改正で「ドイツ民主共和国は、ドイツ民族の社会主義国家である」と規定され、さらに「地方の人民代表団は、県（Bezirk）、郡（Kreis）、都市（Stadt）、区（Stadtbezirk）、市町村（Gemeinde）及び市町村連合（Gemeindeverband）における選挙権を有する市民（Bürger）によって選ばれた国家権力の機関である」との規定が憲法に置かれた。このことにより、県は中央省庁の評議会（Ministerrat）の指揮管理下に置かれ、県、郡、市町村は自治組織ではなく、国家と党の指示を実施する国家の地方機関となった。

3 ドイツの再統一

1989 年 11 月の「ベルリンの壁」の崩壊は、分断された国家としての歴史に終止符を打ち、新たな出発点となった。1990 年 7 月 23 日、ドイツ民主共和国人民議会は州

導入法を可決して、5つの州を復活させた。さらに、同年8月31日に締結された「ドイツ連邦共和国とドイツ民主共和国との間のドイツ統一の樹立に関する条約（いわゆる両ドイツ統一条約）」は、その第1条で「1990年10月3日に、基本法第23条に基づくドイツ民主共和国のドイツ連邦共和国への加入が発効することにより、5州はドイツ連邦共和国の州となる」とし、「ベルリンの23の区はベルリン州を構成する」と規定した。こうして1990年10月3日、東西両ドイツが統一され、現状の16州から成るドイツ連邦共和国が誕生することとなった。

なお、1949年制定時からドイツ統一までの暫定的憲法として位置づけられてきた基本法であるが、1990年の再統一以後、持続的な憲法として受け継がれた。

第3節 統治機構

1 基本法

現行の基本法は、前文と11章146条からなる。ワイマール憲法がナチスの台頭を防げなかったという反省から、その問題点を洗い出し、その対極に位置するものとなるよう制定され、主に以下のような性格が付加されることになった。

- ① 基本権の重視（国家権力による「人間の尊厳（Würde des Menschen）」の尊重の義務化）
- ② 直接民主主義的要素の希薄化（国民投票の不採用）
- ③ 政治の安定（連邦議会に対する解散権の制限、連邦首相に対する建設的不信任制度の採用）
- ④ 憲法改正に係る規定の強化
- ⑤ 連邦構造の強化

なお、基本法は世界で最も頻繁に改正が行われている憲法の一つとされており、2019年までに64回の改正が行われている。

2 連邦大統領（Bundespräsident）

連邦大統領は国際法上、ドイツ連邦共和国を代表するが、ワイマール共和国時代の政治的混乱及びナチス台頭の反省から、その権限や役割は形式的なものに限定されている。また、連邦大統領は、中立性の観点から、連邦及び州の立法・行政機関に所属することはできない。任期は5年で、1回に限り引き続き再選されることが許される。

連邦大統領は、討議によらず、連邦会議によって選出される。連邦会議は、連邦議会議員と、州議会が比例代表選挙の原則に応じて選出した連邦議会議員と同数の議員で構成される。連邦会議の過半数の得票を得た候補者が連邦大統領に選出されるが、2回の投票でも候補者のいずれもが過半数を超えない場合は、3回目の投票における最多得票者が連邦大統領に選出される。連邦大統領の被選挙権の要件は、①連邦議会議員選挙の有権者、②40歳以上のドイツ国民であることである。

連邦大統領の主な権限は、次のとおりである。

- ① 外国との条約の締結及び外国使節の信認、接受（基本法第59条第1項）

- ② 連邦首相の連邦議会への提案（基本法第 63 条第 1 項）
- ③ 連邦首相の任命（基本法第 63 条第 4 項）
- ④ 連邦大臣の任命及び罷免（基本法第 64 条第 1 項）
- ⑤ 連邦議会の解散（基本法第 68 条第 1 項）
- ⑥ 特別に法律が定める場合を除く、連邦裁判官、連邦公務員、将校及び下士官の任命及び罷免（基本法第 60 条第 1 項）
- ⑦ 連邦法の認証（基本法第 82 条第 1 項）

3 連邦制

（1）基本枠組

ドイツは連邦制国家（基本法第 20 条）であり、連邦（Bund）と 16 の州（Land）から構成されている。各州は地方公共団体ではなく、それぞれが、限定されてはいるが独自の主権を持つ国家（Staat）であり、州憲法、州議会、州政府及び州裁判所を有する。基本法に明確に示される以外の残余権限は、全て州に存する（基本法第 30 条）。

（2）連邦制改革

ドイツでは、2006 年と 2009 年に、連邦—州間の権限について、基本法の改正を伴う連邦制改革が実施された。これは、①連邦—州間の立法権限の再編（「大綱的立法」の廃止と共同事務の対象範囲の縮小）、②連邦の立法に対する連邦参議院の関与機能縮小（連邦参議院の同意を要する法律数の削減）、連邦と州の財政規律の強化（「起債制限」の導入）、両者の協力の強化による行政の改善等であり、この改革により連邦及び州の自己責任による処理能力をそれぞれ高め、政治と行政の透明性向上が期待された。

（3）立法権の配分

基本法では、連邦と州の立法権配分について、連邦の専属的立法と連邦の競合的立法が区別されている。

連邦の専属的立法権とは、連邦のみが行使できる立法権であり、その範囲は、基本法第 73 条に制限列挙されている。例えば、①外交事務及び民間人保護を含む防衛、②連邦における国籍、③移転の事由、旅券制度、住民登録制度及び身分証明制度、入国及び出国並びに犯罪人引渡し、④通貨・貨幣及び造幣制度、度量衡並びに標準時、など 14 項目に及ぶ。

競合的立法権とは、連邦が立法権を行使しない限りにおいて各州が立法権を有するものであり、その範囲は、民法・刑法等、公的扶助、経済法など 34 項目に及ぶ（基本法第 74 条）。

この競合的立法権の範囲内で、州は、国土整備や大学入学許可・修了認定など 6 項目では、連邦法を上書きすることが許されている（基本法第 72 条第 3 項）。

また、連邦の専属的立法権や競合的立法権として基本法に規定されていない分野については、各州が専属的立法権を有しているとされる。少なくとも、文化、教育、市町

村法等がこれに属している。

（４）行政権の配分

連邦一州間での行政権の配分では、基本法に特に規定がない限り、行政権は各州に存する。全ての連邦法が連邦行政によって自ら実施されるのではなく、連邦法であっても各州によってその固有行政として実施されることも多い。この点は、ドイツの連邦制の特徴となっている。

連邦との行政権の配分に関して次の５類型が区別できる。これらの各類型によって規則制定権の所在や財政負担者に違いが見られる。

- ① 連邦固有行政…連邦法の実施を連邦固有の行政機関のみが実施する
- ② 連邦委任行政…連邦法の実施を州に委託し、州がこれを実施する
- ③ 州固有行政Ⅰ…連邦法の執行を州が固有事務として実施する
- ④ 州固有行政Ⅱ…州法の執行を州が実施する
- ⑤ 共同事務…一般規則は連邦が制定する一方、その実施は州が担う。財政負担は連邦及び州が担う（下記参照）

（５）共同事務（Gemeinschaftsaufgaben）

共同事務とは、連邦と州が特定の事務において協力し、財源を共同で拠出する制度である。これは、連邦と州による「混合行政の禁止」という一般原則の例外である。⁶ 福祉国家建設の声の高まりとそれに伴う州の事務事業及びその範囲の拡大、これに対する連邦の財政的支援による州への介入の増大等を背景として、1969年の基本法改正で新たに創設された。基本法第8a章に、第91a条（義務的な共同事務）、第91b条（任意的な共同事務）が基本法に追加された。もともと、2006年の連邦制改革を経て、その範囲は縮小された。その背景には、連邦から州への資金移転が恒常化し、任務遂行の責任と資金調達との責任が入り混じっていたことがある。しかし、2009年以降の基本法改正において、再び連邦から州への財政援助の要件が再緩和された。⁷

2019年3月の基本法改正では、連邦の財政支援の権限が教育インフラの分野で拡大され、「学校デジタル化対策（2019-2024）」というプロジェクトが実施されている。⁸

連邦制の下では、州の独立性を重視し、連邦から州への財政援助は望ましくないという理念がある。しかし、ドイツでは、連邦領域で同等の生活環境を保障するために財

⁶ 渡辺富久子「ドイツにおける連邦から州への財政援助 —基本法が定める共同任務及び財政支援—」（『レファレンス（The Reference）』第828号、国立国会図書館、2020年）86頁

⁷ 渡辺富久子「ドイツにおける連邦から州への財政援助 —基本法が定める共同任務及び財政支援—」（『レファレンス（The Reference）』第828号、国立国会図書館、2020年）87-95頁

⁸ 渡辺富久子「ドイツにおける連邦から州への財政援助 —基本法が定める共同任務及び財政支援—」（『レファレンス（The Reference）』第828号、国立国会図書館、2020年）94-95頁

政援助は必要な制度と考えられている。⁹

ア 基本法第 91a 条（義務的な共同事務）

地域経済構造の改善、農業構造及び沿岸保護の改善の領域において、個々の州の任務が複数の州にとって意義があり、生活条件の改善のために連邦の協力が必要である場合において連邦は州に協力する。

この共同事務に関しては、連邦参議院の同意を得た連邦法によって詳細が規定される。

イ 基本法第 91b 条（任意的な共同事務）

連邦及び州は、地域を越えた意義を有する場合に、協定に基づき、学問、研究及び教育の促進について協力することができる。主に大学に関係する協定は、全ての州の同意を必要とする。ただし、大規模な設備を含む研究用建物に関する協定については、この限りではない。

連邦及び各州は、協定に基づき、国際比較における教育制度の実績を決定し、これに関する報告及び勧告を行うために協力することができる。

4 連邦の行政権

（1）連邦首相（Bundeskanzler）

連邦首相は、基本法第 63 条に基づき、次の手続により選出される。

- ① 連邦首相は、連邦大統領の提案に基づき、連邦議会によって、討議にかけずに選出される
- ② 連邦議会議員の過半数の投票を得たものが連邦首相に選出される
- ③ 連邦大統領が連邦首相として提案した者が選出されないときは、連邦議会は、投票後 14 日以内に、その半数を超える議員により連邦首相を選出することができる
- ④ この期間内に連邦首相が選出できないときは、遅滞なく新たな投票を行い、その投票で最多票を得た者が連邦首相に選出される。選出された者がこの過半数を得なかったときは、連邦大統領は、7 日以内にこの者を任命するか、連邦議会を解散しなければならない

ドイツ連邦共和国の連邦首相（再統一以前は西ドイツ首相）は 1949 年に就任したアデナウアー（Konrad Adenauer）以来、オラフ・ショルツ（Olaf Scholz）まで 9 名しかいない。その背景には、建設的不信任制度がある。連邦議会は、その議員の過半数をもって連邦首相の後任を選出し、連邦大統領に連邦首相の解任を要請するのでなければ

⁹ 渡辺富久子「ドイツにおける連邦から州への財政援助船—基本法が定める共同任務及び財政支援—（資料）」（『レファレンス（The Reference）』第 828 号、国立国会図書館、2020 年）95 頁

ば、連邦首相への不信任を表明できない（基本法第 67 条）。これが実現したのは過去に 1 度しかない（1982 年のシュミット（Helmut Schmidt）首相）。

他方、連邦首相は議会解散権を持たない。確かに、連邦首相自ら動議する自己に対する信任の動議が否決された場合には、連邦首相の提案に基づき、連邦大統領によって連邦議会は解散され得るが（基本法第 67 条）、与党に対して採決に棄権することを求めるなどしなければ実現し難く、憲法上の問題も指摘されている。そのため、過去に実現したのは 3 回のみである。

（２）連邦政府（Bundesregierung）

連邦首相と連邦大臣は、連邦政府を形成する。連邦内閣は 14 名の大臣と、連邦首相府長官からなる。連邦大臣は、連邦首相の提案に基づき、連邦大統領によって任免される（基本法第 64 条）。連邦首相は、政治の基本方針を定め、それに責任を持つ。この基本方針の範囲内で各連邦大臣は独立して、自己の責任においてその所轄事務を指揮する。連邦大臣間で意見の相違がある場合には、連邦政府が多数決で決定する。連邦首相は、連邦政府によって決定され、連邦大統領によって認可された職務規程に従い、連邦政府の事務を指揮する（基本法第 65 条）。

ドイツの選挙制度では、ひとつの政党が単独で政権を握るのは難しく、連立政権が通例である。

5 連邦の議会

ドイツの連邦レベルの議会は、連邦議会（Bundestag）と連邦参議院（Bundesrat）から成る二院制である。連邦議会は、国民の直接選挙で選出される連邦の中心機関であり、下院に相当する。一方、連邦を構成する単位である州の連邦政治への参加を確保する役割を果たしているのが、上院に相当する機関である連邦参議院である。連邦参議院は、国内 16 州の州政府構成員によって組織され、各州の意思を中央の立法と行政に反映させる役割を果たしている。

（１）連邦議会（Bundestag）

連邦レベルの国民代表機関であり、連邦の中心機関である。その地位及び役割は、基本法（主に第 38 条から第 49 条）に由来する。

連邦議会は、国民（18 歳以上。被選挙権も同様である）により普通・直接・平等・自由・秘密選挙によって選出される連邦議会議員によって構成される（基本法第 38 条）。

連邦議会では小選挙区比例代表併用制が採用されている。法定議席数は 598 議席であり、そのうち 299 議席が小選挙区に割り振られ、第一位当選者が議席を獲得する。しかし、議席数は基本的に比例代表制によって配分される。その上で、小選挙区での当選者数の合計が比例代表によって割り振られた議席数を超えた場合、その議席数については超過議席として総議席数が増加する仕組みであるため、実際の議席数は法定議席数を上回ることが通常化している（2021 年の選挙では 735 議席）。なお、小選挙区

で3議席以上、あるいは、比例代表で5%以上を獲得できなかった政党は、原則として議席を得ることができない（阻止条項、連邦選挙法第6条）。

連邦議会議員の任期は4年であり、新たな連邦議会の集会とともに終了する。新たな選挙は、任期の開始後、46カ月日から48カ月目の間に行う。連邦議会の解散の場合には、新たな選挙は60日以内に行う。

連邦議会は、選挙後遅くとも30日以内に招集される。

連邦議会の会議の終了や再開は連邦議会が定めるが、連邦議会議長はそれよりも前に連邦議회를招集することができ、また、議員の3分の1、連邦大統領又は連邦首相の要求があるときには、連邦議会議長は議会を招集しなければならない（基本法第39条）。

主要政党は、戦後ドイツにおいて「国民政党（Volksparteien）」と称されてきたCDU（ドイツキリスト教民主同盟）/CSU（バイエルン・キリスト教社会同盟）とSPD（ドイツ社会民主党）である。2021年の連邦議会議員選挙では、SPDが25.7%の得票率で第一党となった。CDU/CSUは24.1%でそれに続いた。このほか、同盟90/緑の党（14.8%）、FDP（自由民主党）（11.5%）、AfD（ドイツのための選択肢）（10.3%）、SSW（南シュレーズヴィヒ選挙人同盟）（0.1%）が議席を獲得した。なお、SSWは少数民族政党であるため、阻止条項が適用されない。

（2）連邦参議院（Bundesrat）

連邦国家においては、連邦を構成する単位である州（Land）の連邦政治への参加を確保することが重要であるが、ドイツにおいてその役割を果たしているのが連邦参議院である。連邦参議院は、それぞれの州の意思を中央の立法と行政に反映させる役割を有する。連邦参議院は、各州の権限に属する事柄の相互調整のための共同機関ではなく、あくまでも州が連邦の立法や行政及び欧州連合の事務に協力するための連邦の機関である（基本法第50条）。

連邦参議院は、州政府の代表¹⁰を構成員としている。連邦参議院に各州が保有する議席数は、それぞれに割り当てられた表決数と同数で、各州は、人口数に応じて3から6票を与えられる（総表決数は69）。表決権は、議員個人的意思に従って行使されるのではなく、州政府が決定した方針（法案への賛否）に従って、州ごとのブロック投票の形で票が投じられる。例えば6議席を有する州の場合、州の方針に沿って一括して6票を投じる。

連邦参議院議員の任期は特に定められておらず、その構成は、各州の州議会選挙の結果によって変化する。州議会議員の任期は、4年又は5年である。本会議は通常、年に15回程度開催される。招集にあたっては、各州の首相が持ち回りで務める連邦参議院議長（任期1年）が行う。

¹⁰ 州政府の代表とは、通常、州の首相又は閣僚を意味する（ベルリン、ハンブルク、ブレーメンの3都市州の場合は、市長又は州政府大臣を意味する）。しかし、基本法では、州政府のその他の構成員による代理も可能であると規定されている。州政府構成員は、州政府の任命により、連邦参議院議員の地位を得る。

連邦参議院は、連邦政府の立場表明を添付したうえで法律案を連邦議会に提出することができ、また連邦政府が連邦議会に提出する法律案に対して事前に態度表明をする権利を持つ。また、連邦議会を通過した法案に対して、①可決、②否決による連邦議会への差し戻し、③法案修正のための両院協議会の開催要請の3通りの対応を取ることができる。

各州の利害に特に関わりのある法律は、その成立のために連邦参議院の同意が必要となる。

6 司法制度

ドイツ連邦共和国の司法制度は、「連邦憲法裁判所」、「その他の連邦裁判所」、「州の裁判所」の3つに大きく区分することができる。

裁判権は、「通常」「行政」「財政」「労働」「社会」に区分されている。この区分ごとに、最終上訴審となる最高裁判所として、連邦に、連邦通常裁判所、連邦行政裁判所、連邦財政裁判所、連邦労働裁判所、連邦社会裁判所が設置されている。さらに、区分ごとに、州所属裁判所として、上級・高等裁判所、地方裁判所等が設置され、三審制が採られている（財政裁判所は二審制）。

連邦憲法裁判所（Bundesverfassungsgericht）は、基本法上、立法及び行政機関と対等かつ独立の機関として設置されている。抽象的規範統制、具体的規範統制及び憲法異議（Verfassungsbeschwerde：「憲法訴願」とも訳される）の主に3つの機能を有する。この連邦裁判所は、次に述べる州の憲法裁判所と通常の審級関係にはない。

【図表 1-4 ドイツ連邦共和国裁判所組織図】



州は、独自に州法の違憲立法審査機関としての州憲法裁判所（Verfassungsgerichtshof）を有する。ただし、州憲法裁判所は、常設の機関ではなく、必要な場合に設置される機関である。州憲法裁判所が基本法の解釈に関して連邦憲法

裁判所、若しくは他の州の州憲法裁判所の判決と異なる判断を下した場合は、連邦憲法裁判所に改めてその判断を求めなければならない。

第一次連邦制改革（2005年から2006年）以前においては、裁判所の訴訟手続や裁判官の地位等に関する法律は各州法によるものの、連邦はこれらについて大綱的規定を定めることができた。しかし連邦制改革による連邦の大綱的立法権の全廃により、裁判官の法的位置づけは、他の官吏（Beamte）と同様に（第4章第1節参照）、連邦の競合的立法権として基本法第74条第1項27号¹¹に定められることとなった。

各連邦最高裁判所の裁判官については、それぞれの専門分野を所管する連邦大臣が、それぞれの専門分野を管轄する州の大臣、及び連邦議会から選出される同数の委員で構成される裁判官選出委員会と共同して任命する（基本法第95条第2項）。また、連邦憲法裁判所の構成員は、連邦議会と連邦参議院によって半数ずつ選出される（基本法第94条第1項）。

一方、州により異なるが、州裁判官の選出は、司法試験に合格して裁判官資格を有する者の中から、州法務大臣が裁判官選出委員会と共同して選出することができる。¹²（基本法第98条）。州憲法裁判所裁判官の選出については、州により州議会が選出する。

¹¹ 「州、市町村及びその他の公法上の団体の官吏並びに州の裁判官の身分（経歴、俸給及び年金を除く）に関する権利及び義務」

¹² なお、終身裁判官になるには、試用裁判官の勤めを最低3年間経なければならない。

第2章 州の統治機構

本章では、州の統治機構を概説する。ただし、16州のうち、ベルリン、ブレーメン、ハンブルクは、都市でありながら、州でもある「都市州 (Stadtstaat)」である。都市州は、都市州以外の13州（以下、「広域州」と呼ぶ）と同様の権利を有しているが、その区域内には市町村等の地方自治体は存在せず、1又は2つの都市からなる特殊な州であるため、補論において別途記述している。

第1節 州憲法 (Landesverfassung)

各州は、州憲法を有し、州議会、州政府、州憲法裁判所の権能、選挙、在職期間等を自ら制定している。州によって異なるが、人権規定を含むものも多い。

州憲法では、例えば、法治国家及び社会国家原則、権力分立、法の前の平等原則などの基本法の憲法原則は、その不文の構成原則であると考えられている。また、基本法は、州憲法が、次の原則に従うことを義務付けている（基本法第28条）。

- ① 共和的、民主主義的、社会的法治国家の原則
- ② 国民代表制の保障
- ③ 地方自治の保障

また、連邦は、州の憲法が基本権と上記の諸原則に適合することを保障するものとされている。その手段には、連邦憲法裁判所における争訟、連邦監督（基本法第84条）及び連邦強制（基本法第37条）があり得る。

第2節 州議会 (Landtag)

1 州議会の機能

州の権能は、立法、行政、司法に分割され、そのうち立法権は州議会に属する。州議会はいずれの州においても、州の住民がその権力を行使する最も重要な憲法機関とされ、政治的意思形成の機関である。

全ての州は、一種の議院内閣制を採用している。政府は、州議会によって選任され、その任期中、州議会の監視を受ける。したがって、州議会の任務としては、立法機能と並んで、政府の選任、監視が重要用務となっている。州議会の主な任務は、以下のとおりである。

(1) 州法律案の審議、採択

州政府提出、党派及び一定数以上の議員の共同提出、又は州民発議・請求の形式で提出された州法律案について、委員会及び本会議における審議と議決を行う。

(2) 州首相の選任、州大臣の承認

州議会は州首相を選任し、州首相が組織した内閣を承認する（一部の州を除く）。

（３）州政府の不信任議決

全ての州は、政府不信任の制度を有している。議院内閣制の下、州政府の信任を取り消す権能を有している。州政府の側で、州議会に対して自らの信任を問えるとともに、州議会の側から、政府を不信任とすることができる。ただし、その場合、州議会は、後任の州政府の構成について代替案を同時に示さなければならない、としている州が多い。このいわゆる建設的不信任投票制度（Konstruktives Misstrauensvotum）は、ワイマール時代の経験に鑑み、無政府状態の発生を回避するためのものである。

（４）州政府、州行政の監視

州議会は、喚問権、請願委員会及び調査委員会の設置権限により、州政府の日常的な活動を監視する。

（５）予算の審議、承認

州議会は、予算を承認する権限を持つ。

州の予算案は、各州予算規則（Landeshaushaltsordnung）に従って作成され、州の歳入と歳出はこれに含まれなければならない。作成された予算案は、州政府から州議会へ提出され、州議会が審議、承認を行う。

（６）州裁判所裁判官の選出

州憲法裁判所裁判官は、州議会の議決を経て選出される。それ以外の州裁判官の選出については、州により異なるが、州法務大臣が裁判官選出委員会¹³と共同して選出することができる（第１章第３節６参照）。

２ 州議会の組織

現在では、ドイツ全州において一院制となっている。州議会は、州憲法に従って、その組織と業務及びその事務手続を決定する。議会には、議長と複数の副議長が置かれ、これらが議会の執行部を形成する。以下に州議会の組織構造について概説する。

（１）議長（Präsident）及び副議長（Vizepräsident）

議長（Präsident）及び議長を補佐するための副議長（Vizepräsident）は、議員の中から選出される。議長及び副議長は、州首相及び州各省大臣以外の議員から選出され、議会を代表し法案、動議、請願を処理調整するほか、議会棟及びその周辺における建物管理権、警察権を行使する。議長の選出に関する提案は、慣例的に、議会の多数会派により行われる。

¹³ 州議会の下に設置されている特別な委員会の一つ。

(2) 幹部会 (Präsidium)・長老会議 (Ältestenrat)

幹部会は、議長、副議長及び会派代表等で構成され、議会の運営、議事日程等について相談、決定を行う機関である。議会予算も、この委員会で編成される。

州によっては長老会議と呼ばれることもある。あるいは、幹部会と長老会議の両方が存在する場合もある。両方が存在する場合には、上記役割を分担する。

(3) 本会議 (Plenum)

本会議 (定例議会) は議会の全体集会であり、議会業務の中心機能を果たし議会の最終意思決定が行われる。本会議は通常 1 カ月に 1 回程度開催され、一般市民及び報道機関に公開される。

本会議では、州政府提案の法案や各会派によって提出された法案及び動議について、読会形式で討論と議決を行う (立法機能)。また、選挙も必要に応じて実施される (選挙機能)。州政府の構成員は、議会に対して責任を持ち、本会議に出席する。

本会議は、議長又は副議長が主宰し、議事日程は、議長、副議長及び会派代表等で構成される幹部会 (又は長老会議) が準備する。

(4) 委員会 (Ausschüssen und Kommissionen)

ア 常任委員会 (ständigen Ausschüssen)

多様で広範囲にわたる州の政治的・行政的任務を処理するため、議会は任期の最初の本会議において、常任委員会の設置を決める。委員会の議席は、各会派の議席数に応じて按分される。委員会は原則として公開される。

イ 請願委員会 (Petitionausschüssen)

請願委員会は、州民から提出された請願について責任を持つ委員会として設置されている。委員は議会によって任命され、提出された請願に関する意思決定を行うことができる (バーデン・ヴュルテンベルク州憲法第 35 条)。但し、対象となる請願は、州政府又はその担当部局が当該請願に対して責任を有しているもののみであり、連邦政府又は他の州の権能に含まれる場合は、その請願は当該政府の担当部局へ送付される。なお請願委員会には、私的な法的論争の調停権や司法の決定に対する調査権は付与されていない。

当該請願が州政府又は州担当部局の権能の範囲内である場合には、これを処理するのは州議会の任務となり、請願委員会がこのための準備を行う。請願委員会は、事案の解明のためそれらに関する資料の提出を法人や財団、個人へ請求することができるとともに、説明を求め施設に立ち入る権限も有する。また政府代表等の出席を要求し、現地調査を実施し、請願者等の口頭説明を聴聞する権限も有している。資料請求を受けた法人や財団、個人は、州の公共機能を利用又は行使している場合には、当該資料の提出が義務付けられている。

ウ 調査委員会 (Untersuchungsausschüsse)

調査委員会は、州政府及び州行政の監視を目的とした委員会であり、州政府に対して各種書類の提出を要求し、説明を求め、施設に立ち入る権限を有するほか、裁判所に対して差押え、臨検を求める権限を有している。調査委員会の設置には、州議会議員の一定割合を超える賛成が必要である。

(5) 会派 (Fraktionen)

会派は、議会の政治的構成単位であり、本会議又は委員会で議論される問題についての政治的態度の決定を行う。本会議での討論は、会派を単位にして行われる。会派は、法律の提案権、各種委員会メンバーの指名権を有している。会派を構成するためには、一定人数の議員が必要である。

各会派は、その政治的リーダーとして、会長 (Vorsitzender) を選出する。

多くの州では、会派の活動を援助するため、議会事務局から数名の職員が会派に向向している。また、会派は、その活動のため州の予算から財政援助を受けている。

3 州議会の解散

全ての州において、州議会は議決により任期満了前に解散することができる。そのための議決には、西ドイツ時代から存続している州のうち5州 (バイエルン州、ハンブルク州、ヘッセン州、ノルトライン・ヴェストファーレン州、ラインラント・プファルツ州) においては2分の1の多数決、その他の州においては3分の2の多数決が必要である。このほか、いくつかの州においては、州民決定による州議会解散の制度がある。

州政府の不信任議決において、後任州内閣の代替案が示されないまま不信任案が成立した場合、州首相が議会を解散する、又は議会が自主解散する、というどちらかの措置がとられる。

4 州議会議員

基本法第28条第1項において「州、郡及び市町村においては、国民は、普通、直接、自由、平等、秘密の選挙に基づく代表機関を有しなければならない」と定められており、これに基づいて各州議会は住民の直接選挙で選出された一定数の議員から構成される。

議員と住民の関係はいわゆる自由委任であり、住民全体の代表として自己の良心にのみ従う。住民の委任又は指示、その他どのような指令にも拘束されない。議員は、法的には選挙区の代表でも政党の代表でもなく、国民 (住民) 全体の代表とされる。議員は、議会内で行った投票又は意見表明によって議会外で責任を問われることはない (免責特権、Indemnität)。議員の刑法上の訴追には、州議会の承認が必要である (不訴追特権、Immunität)。

議員が一定以上の州政府職員、裁判官を兼職することは、禁じられている (兼職禁

止、Imkompatibilität)。一部の州においては、地方自治体の首長との兼職も禁止されている。議員はまた、職業や企業組織における活動等を公開し、政治献金等について州議会議長に通知する義務を有している。

なお、上述のとおり、全ての州議会が任期前に自ら解散する自己解散権を有している。

5 州議会議員選挙

(1) 被選挙権・選挙権、任期

被選挙権年齢は、18歳以上である。選挙権は、州内に住所（又は長期の居住）を有するドイツ国民で、居住要件（通例3ヶ月）を満たす18歳以上（一部では、16歳以上）の者に与えられる。非ドイツ国民（外国人及び国籍離脱者）の参政権は認められていない。

任期は州によって異なり、4年又は5年である。近年は5年とする州が増加している。

(2) 選挙制度

基本法において、議員は、普通、直接、自由、平等、秘密の選挙によって選出されなければならないとされている。大部分の州において、選挙は、連邦議会選挙の場合と同様、比例代表制の選挙システムによって行われる。内容は、州によって若干の違いがあり、政党にしか投票のできない純粋の比例代表制を採るところと、個人選挙を加味した比例代表制を採るところに分かれる。

最終的な各党の議席数は、小選挙区と比例代表制を並立させる日本の衆議院選挙制度とは異なり、各政党等の獲得した票数に比例して決まる。本質的には比例代表制（小選挙区比例代表併用制）を採用しているわけである。純粋比例代表制を採用するザールラント州では、直接選挙される議員はおらず、全員、名簿から選ばれる。¹⁴

純粋比例代表制か個人選挙を加味した比例代表制かの違いに加えて、州においては、1票制をとる州と2票制をとる州がある。¹⁵

2票制を採用する州の選挙では、1票は候補者個人に対して投票する小選挙区選挙へ、もう1票は政党の比例代表候補者名簿へ投ぜられる。

ある政党が州議会全体で割り当てられた議席数以上に、小選挙区からの当選者を獲得したとしても、当該当選者全てに議席が配分される。比例代表制による配分議席数を上回るこの議席のことを、超過議席（Überhangmandate）と呼ぶ。加えて、ある政党が超過議席を得た場合、州議会全体の議席配分率を維持するためには、他の政党に

¹⁴ Wahlsystem Saarland (wahlrecht.de)

<https://www.wahlrecht.de/landtage/saarland.htm>（最終検索日：2022年2月28日）

¹⁵ Das Wahlrecht bei Landtagswahlen

URL:<https://www.wahlrecht.de/landtage/index.htm#sl>（最終検索日：2022年2月28日）

も追加的に議席を配分する必要性が生じる。これを調整議席 (Ausgleichsmandate) と呼ぶ。これらの制度により、ドイツの州議会においては、議員定数は常に変動するものであり、ある人数に固定されているわけではない。

(3) 5% 阻止条項

全ての州で5% 阻止条項が適用されている。これは、5% 以上の得票数を得た政党のみに議席が配分される制度であるが、小政党の乱立を避けるために設けられているものである。この制度は、連邦議会の選挙にもあり、小党乱立がヒトラーの出現を招いたという苦い経験に基づき、そのような事態を避けるために設けられているものである。

なお、5% 阻止条項の適用については、比例名簿で配分される議席について適用され、選挙区で当選した議席は、5% 以上の得票を比例名簿で得たかどうかとは関係なく保障される。

【図表 2-1 州議会の選挙制度】¹⁶

州名	任期	選挙権	被選挙権	選挙制度	候補者名簿	投票数
シュレス ヴィヒ・ ホルシュ タイン	5年	16歳	18歳	小選挙区 比例代表 併用制	拘束式	2票
ハンブル ク	5年	16歳	18歳	小選挙区 比例代表 併用制	非拘束式	10票
ニーダー ザクセン	5年	18歳	18歳	小選挙区 比例代表 併用制	拘束式	2票
ブレーメ ン	4年	16歳	18歳	小選挙区 比例代表 併用制	非拘束式	5票
ノルトラ イン・ヴ ェストフ ァーレン	5年	18歳	18歳	小選挙区 比例代表 併用制	拘束式	2票
ヘッセン	5年	18歳	18歳	小選挙区 比例代表 併用制	拘束式	2票
ラインラ ント・プ ファルツ	5年	18歳	18歳	小選挙区 比例代表 併用制	拘束式	2票
バーデ ン・ヴェ ルテンベ ルク	5年	18歳	18歳	小選挙区 比例代表 併用制	非拘束式	1票
バイエル ン	5年	18歳	18歳	小選挙区 比例代表 併用制	非拘束式	2票
ザールラ ント	5年	18歳	18歳	純粋比例 代表制	拘束式	1票

¹⁶Wilco Zicht, Das Wahlrecht bei Landtagswahlen,

<https://www.wahlrecht.de/landtage/> (最終検索日:2022年2月7日)

ベルリン	5年	18歳	18歳	小選挙区 比例代表 併用制	拘束式	2票
ブランデ ンブルク	5年	16歳	18歳	小選挙区 比例代表 併用制	拘束式	2票
メクレン ブルク・フ ォアポン メルン	5年	18歳	18歳	小選挙区 比例代表 併用制	拘束式	2票
ザクセン	5年	18歳	18歳	小選挙区 比例代表 併用制	拘束式	2票
ザクセン・ アンハル ト	5年	18歳	18歳	小選挙区 比例代表 併用制	拘束式	2票
テューリ ンゲン	5年	18歳	18歳	小選挙区 比例代表 併用制	拘束式	2票

第3節 州政府（Landesregierung）

1 州内閣

州内閣は、その代表者である州首相（**Ministerpräsident**）及び州各省大臣（**Landesminister**）から構成される。大臣及び省の数は、州憲法や州法に規定されておらず、州首相の責任で定めることができる（州首相の組織権）。

州首相は州政府を率い、州の代表者であり、州公務員の任免権を有している。州首相は州議会によって選任される。州首相は、その州内閣の構成を決めるとともに、各担当大臣を任命し、州議会の認証を要求する。但し、ブレーメン州では首相のみならず、各大臣も全て州議会が選任する。

また、議会が首相、内閣又は個々の大臣の信任を否決した場合、首相又は当該大臣は辞職しなければならない（内閣不信任の場合は大臣全員が辞職する）。

州政府は、一種の議院内閣制を採用している。従って、州議会において過半数を獲得した政党の代表者が州首相となる。過半数を獲得した政党が存在しない場合には、通常、州議会最大多数政党が他の政党と政策協定を締結して連立政権を形成することとなる。

州政府の任務のひとつは、日常の州施策を決定し、州行政を運営管理することである。首相は、これら施策に係る政治方針を定め、州議会に対して責任を負う。また、こ

の方針の範囲内で各大臣はその担当分野の業務を運営管理し、その権限の範囲内で議会に対して責任を負う。州政府の決定は、閣議における多数決で行われ、決定がまとまらない場合には、首相が最終決定を行う。

なお、州首相に議会の解散権はない。¹⁷

2 州政府の任務

州政府は、連邦法及び州法に基づいて連邦委任行政、州固有行政及び共同事務を遂行する。

州政府の最大の任務は、議会で法案を通過させ、州の法的規制を公示することであり、各州憲法は各州政府に対して大きな権限を付与している。

州政府はまた、その領域内において行政機関を組織して行政を遂行し、地域における意思決定を行う。それらは、州の下部行政組織である特別行政官庁や、行政管区並びに州の普通下級官庁の側面も併せ持つ郡 (Kreis, Landkreis) 及び郡独立市 (Kreisfreie Stadt) において遂行される。なお州から地方自治体へ州法又は州指令に基づき委託される業務としては、住民登録、パスポート及び ID カード登録、建築確認などがある。

州政府は、連邦参議院を通じて連邦施策の形成にも関与する。州政府代表は連邦参議院において、連邦立法に大きな影響力を行使している。

州首相は、連邦政府と協力して州行政を遂行するのに対して、連邦政府の代表者である連邦首相は、連邦各省の業務を調整し、連邦法と州の行政活動との調整を行うとともに、州に対して政策と行政の一般的な指針を提示する。

3 州政府の構造

各州政府には、州最高官庁として、州首相府及び複数の省が州首相の組織権に基づき置かれる。州の各省は、通常、連邦政府の各省に対応している。省行政は、州行政の指揮と監督を担い、政策立案に携わる。各省には大臣と、大臣を補佐する次官が置かれる。次官は、官吏の身分を有するが、「政治的官吏」であり、特段の理由なくいつでも一時退職に付され得る。州最高官庁には、このほかに州会計検査院がある。

各省以下の行政構造も、都市州を除き基本的に類似している（都市州については補論を参照）。もともと、上級官庁、中級官庁、下級官庁による三層制をとる州が多い中で、中級官庁が存在しない二層制の州も存在する（ブランデンブルク州、メクレンブルク・フォアポンメルン州、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州、ザールラント州、ニーダーザクセン州）。

州上級官庁は、各省に直属し、特定の専門的業務に関して州全体に責任を負う。例え

¹⁷ 例えばバイエルン州では、次の3つの場合に議会が解散する。（1）議会自らが解散する場合、（2）議会解散について 100 万人以上の州民請求が成立し、それに基づく州民投票で有効投票数の過半数の賛成を得た場合、（3）州首相が辞任、若しくは事故により職務が全うできない場合で、それから 4 週間以内に新しい首相が選任されない場合。

ば、ノルトライン・ヴェストファーレン州では、州給与・年金局（Landesamt für Besoldung und Versorgung）、州刑事警察署（Landeskriminalamt）、警察学校（Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten der Polizei）、州自然・環境・消費者保護局（Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz）、州財務局（Landesamt für Finanzen）など8の組織が州組織法第6条に列挙されている。¹⁸

これに対して州中級官庁は、各省に直属し、基本的には州の一部、特別な場合には州全体に責任を負う。各省個別に設けられ、各省における実施任務を担う特別行政官庁と、州内務省に直属する普通行政官庁がある。特別行政官庁としての中級官庁には、例えば、財務局があり、普通行政官庁としての中級官庁には行政管区（Regierungsbezirk、県、行政区とも訳される）がある。

行政管区は長い伝統を持ち、人口の多い州に置かれてきた。それは、各省庁と下級官庁との間にあり、様々な任務を一つの組織の中で統括・調整し、その管区で州政府を代表する。¹⁹行政管区がどのような事務を担うかは、州によって異なる。法律で他の官庁の管轄と規定された分野以外の全ての行政を担当する。

行政管区は、州下級官庁、郡及び郡独立市の監督官庁でもあり、州政府と郡及び郡独立市との間の総合調整、許認可、計画のほか、警察などの秩序維持も担う。

行政管区の存在する州では、通常、州域を地理的にいくつかの行政管区に区割りする。行政管区数は、ノルトライン・ヴェストファーレン州5、バーデン・ヴュルテンベルク州4、ヘッセン州3、バイエルン州7である。人口100万人程度のものから、500万人を超えるものまでである。

一方で、区割りをしない州中級官庁を置く州もある。ドイツ再統一時にそうした州中級官庁を導入したテューリンゲン州を除き、2000年代に行われた行政改革の一環で中級官庁改革が行われた3州である。地域別から機能別へと再編したラインラント・プファルツ州（2000年～）、単一の中級官庁へと再編したザクセン・アンハルト州（2004年～）とザクセン州（2012年～）である。なお、ニーダーザクセン州は中級官庁を廃止した。

行政管区長（Regierungspräsident）は、住民の直接公選で選ばれるわけではなく、州の官吏の中から州政府によって任命される。このように、公選される長や議会は置かないため、行政管区は自治体ではない。

下級官庁は、上級官庁又は中級官庁に属する。特別行政官庁（税務署、公証役場等）と一般行政官庁（郡及び郡独立市）から構成される。郡や郡独立市は自治体であるが、下級官庁として州行政の実施も担っている。

¹⁸ ノルトライン・ヴェストファーレン州組織法（Landesorganisationsgesetz）第6条。なお、その他の組織を設立するには州法によらなければならない。

¹⁹ 例えば、ノルトライン・ヴェストファーレン州組織法第8条第1項。

第4節 州民投票

ドイツ基本法は、連邦レベルにおける直接民主制に慎重であるといわれている。例えば、連邦レベルにおいて、国民投票は、ほとんど許されていない（基本法第29条の州の再編成の場合にだけ国民投票を実施することとされている）。これと比較すると、各州レベルでは、直接民主制に対する不信感は少ないといわれ、全ての州で州民投票が制度化されている。以前は慎重であったベルリン州とハンブルク州も、1995年と1996年にそれぞれ方針を転換して直接民主制を取り入れた。²⁰

1 州憲法に対する州民投票

ドイツの住民投票制度は、連邦レベルでは極めて限定された範囲でしか認められていないが、州レベルでは、法律の制定改廃、憲法改正及び州議会の解散を対象として各州憲法に広く採用されている。

旧東ドイツからの新州は、それぞれの州憲法を制定する際、州民投票を実施した。住民投票を経て初めて、州憲法が効力を発したのである。

州憲法の改正については、ヘッセン州のみが、州民自らにより発議される州民投票を認めていない。²¹

また、ヘッセン州、バイエルン州、ベルリン州、ブレーメン州では、州憲法において、議会による決議後に、住民による州民投票が義務づけられている。ヘッセン州とバイエルン州では、全ての州憲法の改正が州民投票の対象となっている一方で、ベルリン州においては、州民投票等に関する規定の改正の場合を除き、義務的な州民投票は行われぬ。また、ブレーメン州においても、ベルリン州同様に一部の場において、州民投票が義務づけられている。²²

2 州法等に対する州民投票

(1) 州民投票

法律の制定改廃の発案から決定までが州民のイニシアティブにより進められる州民投票制度は、16の州憲法全てに採用されている。

州民投票制度は、手続の面から、州民発案（Volksinitiative）、州民請求（Volksbegehren）、州民投票（Volksentscheid）という3段階がある。第一段階として実施される州民発案は、一定数の州民の署名を集めて、法律の制定改廃等を求めるものである。要件を満たして提出された州民発案について、州議会はこれを審議しなければならない。審議の結果、州議会が当該州民発案を受け入れなかった場合には、第二段階としての州民請求の手続へ移行する。州民請求では、州民発案より多くの州民の

²⁰ 片木淳（2005）「ドイツの地方議会と直接民主制」比較地方自治研究会，自治体国際化協会編『欧米における地方議会の制度と運用』、51頁。

²¹ Frank Rehmet, Volksbegehrensbericht2019,Germany, MEHR DEMOKRATIE, 2019,p.11.

²² Frank Rehmet, Volksbegehrensbericht2019,Germany, MEHR DEMOKRATIE, 2019,p. 8.

署名が必要となる。州民請求の内容についても、州議会が州民の意向に沿う決定を行わなかった場合に、州民投票が実施され、その結果が最終的な決定となる。

ドイツの州レベルの州民投票の特色は、①州民の権限行使であり、文字とおりの州の意思を決定し、拘束力を持つものであること、②しかし、あくまで、代表民主制を補完する限定的な制度であること、③州によりその制度が異なり、場合によっては制度が存在しても、利用することが難しく、州民投票がまったく行われていない州も存在することが特徴である。

州民投票の対象は、州法の制定、議会解散その他議会権限に含まれる事項である。ドイツの州民投票は、いわゆる拘束型に該当するが、予算・租税・給与などは除外されている（ネガティブ・リスト方式）。また、州民発案、州民請求及び州民投票の資格者は有権者と同様とされており、投票は賛否を問う形式が採用されている。

州民投票による法律が成立するためには、一定の投票率を確保し、有効投票総数の過半数を得ることが必要である。²³

なお、ハンブルク州とブレーメン州においては、一部の法律改正に限り、2段階の手続（州民請求と州民投票）による任意的住民投票も認められている。例として、ハンブルク州では、州民表決には3ヶ月以内に有権者の2.5%の署名を集めることが必要になっている。これは、3段階制の州民投票制度では、21日以内に有権者の5%の署名が必要であるため、条件が緩和されているといえる。²⁴

（2）州民発議

（1）の3段階による州民投票制度とは別に、州議会で議題を提案する制度として州民発議がある。手続としては、（1）の州民発案と非常に類似しており、一定数の署名を集めた上で、州議会に審議を要求することとなるが、議会の議決をもって手続は終了し、州民投票にはつながらない点が異なる。

²³ 片木淳（2005）「ドイツの地方議会 と直接民主制」比較地方自治研究会，自治体国際化協会編『欧米における地方議会の制度と運用』、52頁。

²⁴ Frank Rehmet, Volksbegehrensbericht2019,Germany, MEHR DEMOKRATIE, 2019,p. 8.

第3章 地方自治制度

第1節 憲法的保障と法体系

1 地方自治の保障（基本法第28条第2項）

地方自治は、基本法第28条2項によって保障されている。基本法第28条第2項は、市町村（Gemeinde）は、²⁵「地域的共同体の全ての事項について、法律の範囲内で自らの責任において規律する権利」を保障される。言い換えれば、市町村には、地域的共同体に関する全ての事項を処理する権限（全権限性）と、国家の命令を受けず、国家から独立して、自治事務を自己の規律で処理する地位（自己責任性）が保障されている。

基本法第28条第2項は、市町村連合（Gemeindeverbände、郡やその他の市町村連合組織）にも及んでいる。もっとも、市町村が包括的な範囲を持つ基礎的な自治体であるのに対して、市町村連合の自治権は、法律で定められた範囲内において認められるものである（第2項2文）。各広域州は、こうした基本法の趣旨を受けて、各州憲法に地方自治を保障する条項を設けている。規定の仕方は州によって様々であり、例えば、バーデン・ヴュルテンベルク州憲法で目的組合（Zweckverband）を追加しているように、²⁶自治権の主体を追加している例も見られる。

市町村の「地域的共同体の全ての事項」を規律する権利の内容には、次のものが含まれると理解されている。

① 地域高権（Gebietshoheit）

市町村は、一定の地域を持ち、その地域における代表法人としての行為能力を有する。

② 計画高権（Planunghoheit）

市町村は、その地域を自己の責任により規制し、形成する権利を有する。市町村は、土地利用計画の中でその用途を決定し、また地域整備計画の中で交通施設、緑地帯等の配置を決定できるが、連邦法や州法により制限を受けている。

③ 組織高権（Organisationshoheit）

市町村は、その組織を直接又は間接的に規定する権利を有する。具体的には、組織内の事務分掌や議会の委員会数等がある。

④ 人事高権（Personalhoheit）

市町村は、その職員を採用し、昇任させ、配置転換を行い、又は解雇する権利を有する。しかし、総職員数、勤務時間、昇給及び手当等に関しては、その権限

²⁵ なお、ドイツでは基礎自治体を示す語としてゲマインデ（Gemeinde）が用いられるが、ここでは、原則として、それを「市町村」と表記する（本章第2節2参照）。また、郡その他の市町村連合をも含む場合には「地方自治体」「自治体」と表記する。

²⁶ バーデン・ヴュルテンベルク州憲法第71条第1項「州は、市町村、市町村連合及び特別目的組合に自治権を保障する。それらは、自己の責任において、法律の枠内でその事務を処理しなければならない。その他の公法上の団体及び営造物法人についても、法律で定められた範囲内で同様とする」

は限定される。

⑤ 条例制定高権 (Satzungshoheit)

市町村は、その地域の関係事項を自己の責任に基づいて法的に規制する権利を有する。具体的には、予算条例、使用料・手数料を定める条例等がこれにあたる。ただし、市町村条例は、連邦法や州法に違反してはならない。

⑥ 財政高権 (Finanzhoheit)

市町村は、税の賦課を含む自己の予算を執行し、財産を管理する権利を有する。これは、各州の予算法が規定している。なお、予算は年度ごとに均衡していなければならないが、通常、州監督官庁の承認により、一定の条件の下で起債が認められる。

財政高権に関連し、地方自治の保障には、①「財政上の自己責任の基盤」が含まれていること、また、②「市町村に税率設定権とともに帰属する経済力に関連する税源」もその基盤の一部をなしていることが定められている(第2項第3文)。②は、市町村には不動産税や営業税など税率決定権のある税が認められなければならないことを意味している。①については1994年に、②については1997年にそれぞれ追加された。

ただし、財政的な基盤の保障は、あくまでも大枠としての財源保障を規定したものであり、具体的な収入権限・課税権限は個別法の規律が必要であると解釈されている。

27

2 各州の地方自治法令

基本法の規定の枠内で地方自治体に関する法的な規定や自治体の行政の監督を行う権限は各州が持つ。そのため、各州における地方自治制度はそれぞれ異なる。州によっては、過去の前例にさかのぼり、あるいはかつての占領国の市制を考慮しているところもある。²⁸

地方自治体の種類と形態については、各州の憲法において詳細な条項が定められている。さらに、州ごとに名称等が異なるが、各州の地方自治法規範 (Kommunalrecht) として、市町村法 (Gemeindeordnung)、郡法 (Landkreisordnung) などの州法が制定されている。加えて、各州における地方自治体の組織や運営に関する法令として、地方選挙法 (Kommunalwahlgesetz)、地方公租公課法 (Kommunalabgabengesetz)、自治体協働法 (Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit)、地方予算規則 (Gemeindehaushaltsverordnung)、地方公営企業令 (Eigenbetriebsverordnung) などがある。

²⁷ 上代庸平『自治体財政の憲法的保障』(慶応義塾大学出版会, 2019年) 19頁, 脚注15

²⁸ ヨルク・ボグミル「改革圧力の下にあるドイツの地方自治(『分権と自治体再構築』第二章, 法律文化社, 2009年) 31頁

第2節 地方自治体の種類

1 概観

3つの都市州 (Stadtstaat) を除く 13 の広域州では、市町村連合の一種である郡と、基礎的自治体としての市町村からなる、二層制の地方自治制度が採用されている。ただし、郡に所属しない郡独立市は郡の事務も遂行することから、その区域では一層制の地方自治制度となっている。

また、市町村と郡のほかに、各種の市町村連合が存在する場合がある。こうした市町村連合には、市町村小連合、目的組合 (Zweckverband)、市町村大連合 (広域組合) がある。一方、都市州は、それぞれ 1 又は 2 つの都市からなる特殊な州であるので、その区域内には郡や市町村等の地方自治体は存在しない。

2 市町村 (Gemeinde)

市町村 (Gemeinde) は最も基礎的な地方自治単位で、基本法第 28 条第 2 項第 1 文により強い自治権を保障され、各州の定める市町村制度によって規律される。なお、日本のような市・町・村といった区別は、制度上は存在しない。市町村のうち一定以上の人口を持つ都市的な単位を、「市」 (Stadt) という伝統的な呼称で呼ぶに過ぎず、基本的にはゲマインデという共通の名称で呼ばれている。

市町村には、郡所属市町村のほかに、郡から独立し、郡と同様の権限も担う郡独立市 (Kreisfreie Stadt) がある。郡独立市になる要件は各州で異なる。

また、郡所属市町村の中でも比較的大規模なものは、州によって異なるが、大規模自立市 (große selbstständige Stadt)、大規模郡所属都市 (große kreisangehörige Stadt)、大規模郡都市 (große Kreisstadt) などと呼んで区別され得る。これらは、郡に属したままであるが、郡の権限の一部が移譲される。

市町村区域の内部は、各州の規定に基づき一定の要件を満たす場合に、地区 (Bezirk, 又は Ortschaft) に分けられる。その名称、地区を置くことができる市町村の要件、地区の組織、地区の権限は州により異なる。例えば、かつて大規模な市町村合併を経験したノルトライン・ヴェストファーレン州では、郡独立市には区 (Stadtbezirk) を置かれなければならない、それぞれの区には直接公選の区代表 (11~19 名) と区行政事務所が置かれる。区代表は、市議会に留保されていない事項の決定権を持ち、また、予算審議への参加権、聴聞権を有する。その一方で、郡所属市町村でも地区 (Ortschaft) に分けることができる。この地区には、市町村議会によって選出される委員会又は地区管理者 (Ortsvorsteher) が置かれる。地区委員会又は地区管理者は、市町村議会においてその利益を代表し、また、一部の事務の委託を受ける。²⁹

²⁹ ノルトライン・ヴェストファーレン州地方自治法 (Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen) 第 35 条から第 39 条

3 郡 (Kreis 又は Landkreis)

基本法第 28 条第 2 項第 2 文における「市町村連合」として自治権を保障された自治体である。郡の構成員は個々の市町村の住民であり、構成市町村ではない。また、同時に、郡は州政府の下級行政庁の所管区域でもあり、各州の定める郡制度により規律される。

郡は、基礎的自治単位である市町村に対し、補完的な役割を持つ。一市町村の行政能力又は財政能力を超える事務あるいは上位のレベルで実施した方が効率的な事務は、市町村連合組織によって実施されるが、そのうち特に重要なのがこの郡である。郡に属さない郡独立市を除き、全ての市町村はいずれかの郡に属する。

4 郡独立市と周辺市町村によるレギオン (Regionen)

郡独立市と周辺の市町村との連携が、レギオン (Region、都市圏) として設置されている州もある。州法により市町村連合として創設されるのが通例である。

例えば、広域郡としてのレギオン・ハノーファー (Region Hannover) は、ニーダーザクセン州の州都ハノーファー市を中心とする 21 の市町村で構成され、2001 年 11 月に創設された。約 2,300 平方キロメートルの領域内に、110 万人余りの人口を擁している。郡独立市であった州都ハノーファー市、周辺市町村で構成されていたハノーファー郡、ハノーファー市とハノーファー郡とで構成されていたハノーファー大都市圏市町村連合 (主に広域計画と公共交通を担当) を再編する形で創設された。レギオン・ハノーファーは、ニーダーザクセン州地方自治法 (Niedersächsische Kommunalverfassung) 第 3 条に、郡とともに地方自治体として規定されている。これにより、この地域では、レギオン・ハノーファーと各市町村との二層制となっている。

レギオン・ハノーファーの庁舎はハノーファー市内に置かれており、1 人の長 (Regionspräsident) を含む 85 人の議員で構成された独自の議会を持つ。長の任期は 7 年、その他の議員の任期は 5 年である。公衆衛生、公共インフラ、環境及び建設計画、経済・運輸及び教育、金融などの業務を所管している。

こうした郡独立市と周辺市町村が連携する広域郡には、ザールラント州のザールラント地域連合 (Regionalverband Saarbücken、1974 年に Stadtverband Saarbücken として創設、2008 年に改称) やノルトライン・ヴェストファーレン州のアーヘン都市連合 (Städteregion Aachen、2009 年創設) がある。

5 市町村小連合 (engerer Gemeindeverband)

郡より狭い区域内の市町村で構成されている市町村連合組織を市町村小連合といい、都市州及びノルトライン・ヴェストファーレン州、ヘッセン州、ザールラント州を除く 10 州に存在する。市町村小連合の分類は、その特徴や呼称から下図表のとおり

されている。³⁰

このうち、類型1は、基本法第28条2項のいう「市町村連合」にあたり、自治権が保障されているが、類型2は目的組合の類似の形であり、基本法上の市町村連合にあらず、自治体ではない。

【図表 3-1 市町村小連合の類型分類】³¹

分類名	特徴	採用州
類型1：首長及び代表機関が住民により直接選出される。		
連合市町村 (Verbandsgemeinde)		ラインラント・プファルツ州、ザクセン・アンハルト州
統合市町村 (Samtgemeinde)	構成市町村の合意による統合市町村の基本条例 (Hauptsatzung) の制定が必要	ニーダーザクセン州、ブランデンブルク州
類型2：首長及び代表機関は構成団体から間接的に選出される。		
行政共同体 (Amt)	代表機関は委員会 (Ausschuss)。構成市町村の首長 (各1名) と人口に応じた追加の委員で構成	ブランデンブルク州、メクレンブルク・フォアポンメルン州、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州
市町村行政事務組合 (Gemeindeverwaltungsverband)	代表機関は総会 (Versammlung)。構成市町村の首長 (各1名) と人口に応じた追加の議員で構成	バーデン・ヴュルテンベルク州、ザクセン州

市町村小連合は、郡と市町村の間において、農村部における行財政力が弱小な市町村を補完する役割を持つ。市町村小連合は、構成市町村の行政事務の遂行を援助し、多くの職員を必要とする事務の負担を軽減し、個々の市町村により、又は州法により

³⁰ フランツケ「機能改革・地域改革と地方自治の推進－導入問題提起－」，監訳注viii (『都市とガバナンス』Vol.24、2015年) 56頁

³¹ フランツケ (2015) に基づき作成

委任された事務を自ら実施する役割を持つ。

より具体的な事務は、①州法によって構成市町村から移譲された事務、②構成自治体の同意により委託された事務、③構成自治体に代わって行う州の委託事務、④州の委託事務に大別される。

通常、構成市町村の財務会計と決算事務が連合によって処理されるほか、個々の市町村の能力を超える事務の処理などが広く連合に委ねられている。

どのような事務を所管するかは州によって異なっている。ほとんどの事務を市町村連合で処理し、わずかな事務のみを構成市町村が単独で行う場合もある。

【事例：ワッヘンハイム市町村小連合】

ラインラント・プファルツ州ワッヘンハイム市町村小連合は、4つの市町村から構成されている。ただし、構成市町村はほとんど行政事務を実施しておらず、ワッヘンハイム市町村小連合が代行してほとんどの行政サービスを提供している。構成市町村には直接選挙で選ばれた議員と数名の職員しかおらず、同小連合では、上下水道、消防を含む、通常の市町村が実施すべき行政一般の事務が行われている。あくまでも、構成市町村の業務を代行するという考え方から、小連合の歳出の約8割は、構成市町村の負担金を財源としている。各市町村の負担金額は、それぞれの財政力に応じて決定される。残り2割の財源は、州及び郡からの補助金であり、この補助金には、用途を制限するものとししないものとの双方が存在する。同小連合の歳出においては、消防施設の整備、小学校施設の整備が大きな歳出となっている。

ワッヘンハイム市町村小連合には、小連合議会と小連合首長が存在し、いずれも住民の直接選挙により選出される。なお、議員の多くは構成市町村議会議員との兼職である。

6 市町村大連合（Höhere Kommunalverband）

郡より区域の広い地域の市町村で構成されている市町村連合組織を、市町村大連合（広域連合ともいう）という。郡と郡独立市をも包含する広域の事務を処理する。統治機構、位置づけ及び所掌事務は、州法の規定などにより、州ごとに様々である。例えば、次の市町村大連合がある。

（1）バイエルン州の郡市連合区（Bezirke）

バイエルン州には、市町村、郡の上に位置する第三層の行政区分として、7つの郡市連合区が存在する。郡市連合区は、郡独立市と郡から構成されており、独自の議会を持つ。議席数は最も少ないオーバープファルツ郡市連合区で16議席、最も多いオーバーバイエルン郡市連合区で82議席である。区的首長は区議会議員から選出される。郡市連合区は、地域内の郡独立市と郡にまたがる広域的な行政を所管しており、例えば精神病院を含めた専門性の高い医療機関や特別支援教育機関、野外博物館などの、住民の福祉や文化・経済に関わる公共施設について所管しているほか、バイエルン州にお

ける公的扶助サービスの提供者でもある。

(2) バーデン・ヴュルテンベルク州の地域連合 (Regionalverbände)

バーデン・ヴュルテンベルク州には 12 の地域連合があり、一つの地域連合は 3 から 5 程度の郡・郡独立市から構成されている。通常は間接選挙で選出された名誉職の議員で構成された独自の議会を持ち、議席数は 40 から 80 議席である。地域連合は都市開発、経済開発、環境政策、文化政策等の広域政策を担っているが、シュトゥットガルト地域連合を除き、行政機関としての機能は持ち合わせていない。特例的に、シュトゥットガルト地域連合は議員を直接選挙で選出しており、他の地域連合より広汎な行政上の責任を負っている。またドナウ・アイラー地域連合はバイエルン州の一部地域を領域内に含み、州をまたいで活動している。ライン・ネッカー地域連合もバーデン・ヴュルテンベルク、ヘッセン、ラインラント・プファルツの各州にまたがった領域を持っている。³²

(3) ノルトライン・ヴェストファーレン州の地域連合 (Landschaftsverbände)

ノルトライン・ヴェストファーレン州の各自治体は、ヴェストファーレン・リッペとラインラントの 2 つの地域連合のいずれかに属している。間接選挙によって選出された議員からなる独自の議会を持ち、障害者福祉、青少年福祉、専門的医療、精神医療、特別支援教育などの広域福祉行政や、文化行政を所管している。同地域連合の財源は、構成員である郡及び郡独立市からの負担金と、州からの補助金で構成されている。

(4) ヘッセン州及びザクセン州の州福祉連盟 (Landeswohlfahrtsverband)

ヘッセン州及びザクセン州の州福祉連盟は、いずれも全州にまたがる大連合である。ヘッセン州のものはケッセルに、ザクセン州のものはライプツィヒに本拠地を置いている。いずれも独自の議会を持っており、議席数はヘッセン州で 75 議席、ザクセン州で 48 議席である。その目的は、広域的な社会扶助・福祉を提供することで、青少年、要介護者、重度障害者などを対象とした福祉や社会保障について専門的に所管していることに特徴がある。

(5) プファルツ地域連合 (Bezirksverband Pfalz)

プファルツ地域連合は、ラインラント・プファルツ州南部に存在する大連合で、州内の 8 つの郡独立市と 8 つの郡が加入している。ライン川の左岸に位置するこの地域は、18 世紀のフランス統治時代に構築された行政規範や法規範が長く残されていた。第二次大戦後、フランスの占領軍の圧力により、ラインラント・プファルツ州に当時存在し

³² バーデン・ヴュルテンベルク市公民教育機構『Die Regionalverbände』、URL: <https://www.landeskunde-baden-wuerttemberg.de/regionalverbaende> (最終検索日:2021 年 10 月 20 日)

ていた5つの行政区に地域連合を結成する権限を与えることが州の行政管区法（Bezirksordnung）に盛り込まれた際、唯一結成された地域連合がプファルツ地域連合である。同連合はこの地域の広域的な行政政策を担っており、文化・教育、福祉、環境保護、芸術賞の運営、ナチスに関する歴史遺産の保護等について所管している。連合議会の議員は5年ごとの選挙によって住民から直接選出され、議席数は29席である。

33

7 市町村及び郡の数と平均規模

（1）全体傾向

ドイツ全体では、市町村の平均規模は約7,700人である。

比較的大規模な都市である郡独立市は、ドイツ全国に107あり、その平均規模は約25万人である。ただしその差は大きい。郡独立市の中には、人口約150万人のバイエルン州ミュンヘンや約110万人のノルトライン・ヴェストファーレン州ケルンがある一方で、30,000～40,000人程度の都市（ラインラント・プファルツ州ツヴァイブリュッケンが最小であり、人口約35,000人）もある。

これに対して、郡は、都市州を除く13州合計で294存在し、その平均規模は、約19万人である。最大の郡は、人口約61.5万人のノルトライン・ヴェストファーレン州レックリングハウゼン郡であり、最小の郡は人口48,000人のニーダーザクセン州リュッホ・ダンネンベルク郡である。ただし、郡の大半は人口15万人から25万人の間であり、規模の差は比較的小さい。

郡に属する市町村の規模は様々であり、人口が100人程度のものから10万人を超えるものまである。1つの郡に、平均37の市町村が属している。

³³ プファルツ地域連合『Bezirksverband Pfalz – Vielfalt für die Pfalz』、URL: <https://www.bv-pfalz.de/>（最終検索日：2021年10月20日）

【図表 3-2 州別の自治体数と平均規模】³⁴

人口規模	ドイツ合計	シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	ハンブルク	ニーダーザクセン	ブレーメン	ノルトライン・ヴェストファーレン	ヘッセン	ラインラント・プファルツ
1-100	203	46						138
101-200	467	98						265
201-500	1434	286		31				668
501-1000	1721	284		182			1	550
1001-2000	1838	180		222			8	345
2001-3000	996	67		97			33	123
3001-5000	1180	45		76		4	76	86
5001-10000	1354	46		132		49	134	79
10001-20000	897	32		112		134	111	25
20001-50000	511	17		73		132	47	12
50001-100000	110	3		11		47	7	5
100001-200000	41	2		6	1	15	2	4
200001-500000	26			1		11	2	1
500001-	14		1	1	1	4	1	
合計	10792	1106	1	944	2	396	422	2301
人口	83166701	2903773	1847253	7993608	681202	17947221	6288080	4093903
市町村の平均人口	7706	2625	1847253	8468	340601	45321	14901	1779
郡の数	401	15	1	45	2	53	26	36
郡の平均人口	207398	193585	1847253	177636	340601	338627	241849	113720
群独立市の数	107	4	1	8	2	22	5	12
群独立市の平均人口	251797.963	158421	1847253	126994.625	340601	331168.364	306829.8	89489.5833

人口規模	バーデン・ヴュルテンベルク	バイエルン	ザールラント	ベルリン	ブランデンブルク	メクレンブルク・フォアポンメルン	ザクセン	ザクセン・アンハルト	テューリンゲン
1-100	1					1			17
101-200	5					33			66
201-500	23	4			29	214	1		178
501-1000	42	138			123	238	16	21	126
1001-2000	106	597			70	110	74	60	66
2001-3000	163	324			28	36	69	19	37
3001-5000	231	422			42	43	100	14	41
5001-10000	270	339	15		54	30	91	50	65
10001-20000	156	157	28		43	12	43	30	14
20001-50000	80	58	8		23	4	19	21	17
50001-100000	15	9			3	4	3	1	2
100001-200000	5	5	1		1				1
200001-500000	3	1					1	2	1
500001-	1	2		1		1	2		
合計	1101	2056	52	1	416	726	419	218	631
人口	11100394	13124737	986887	3669491	2521893	1608138	4071971	2194782	2133378
市町村の平均人口	10082	6384	18979	3669491	6062	2215	9718	10068	3381
郡の数	44	96	6	1	18	8	13	14	23
郡の平均人口	252282	136716	164481	3669491	140105	201017	313229	156770	92756
群独立市の数	9	25	0	1	4	2	3	3	6
群独立市の平均人口	231759.222	155401.52	-	3669491	102486.75	152422	465419.667	185476.667	93786

(2) 合併と連携

小規模市町村に関する対応は、州によって異なる。旧西ドイツ諸州では、1970年代に大規模な市町村合併を経験しているのだが、その時の対応がその後の広域連携のあり方に影響を与えている。

³⁴ 連邦統計局 (https://www.destatis.de/EN/Home/_node.html) 資料より 自治体数：2021年3月31日時点、人口：2019年12月31日時点

まず、小規模な市町村を合併し、行政能力の高い市町村を目指してきた州があり、1970年代に大規模な市町村合併を実施したノルトライン・ヴェストファーレン州、ヘッセン州、ザールラント州がこれに該当する。これらの3州では市町村の平均規模が比較的大きい（例えば、ノルトライン・ヴェストファーレン州では約45,000人）。また、市町村規模が大きいことを反映して、これらの3州には市町村小連合が置かれていない。

これに対して、小規模な市町村が残る一方で、市町村小連合により補完されている例が見られる。平均市町村規模が6,000～10,000人程度であるニーダーザクセン州（Samtgemeindeの活用）、バーデン・ヴュルテンベルク州（GemeindeverwaltungsverbandやVereinbarte Verwaltungsgemeinschaftの活用）、バイエルン州（Verwaltungsgemeinschaftの活用）もあれば、それらよりも平均市町村規模が小さいシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州（約2,500人、Amtの活用）、ラインラント・プファルツ州（約1,700人、Verbandsgemeindeの活用）もある。

一方、旧東ドイツ諸州では、州間で規模の差は見られるが、市町村合併が行われるとともに、市町村小連合による補完も行われている。ドイツ再統一後、財政基盤が脆弱で人口流出が著しい旧東ドイツ側諸州（ブランデンブルク州、メクレンブルク・フォアポメルン州、ザクセン州、ザクセン・アンハルト州、テューリンゲン州の5州）では、行政改革への強い政治圧力が生じ、徹底した区域改革が行われる傾向にあった。図表3-3を見ると、1991年から2020年までの期間で、5州平均で70%弱、最も顕著なザクセン・アンハルト州では、市町村数が80%以上減少している。しかし、市町村合併によって平均市町村規模が比較的大規模化し、約10,000人程度となったザクセン・アンハルト州やザクセン州であっても、大規模な市町村合併を行った西ドイツ時代から存続している州と比較すると、市町村はなお小規模であり、市町村小連合によって補完されている。

【図表 3-3 旧東ドイツ側諸州における市町村数の推移（12月31日時点）】³⁵

	1991	1995	2000	2005	2010	2015	2020	減少率
ブラン デンプ ルク	1,793	1,696	1,474	420	419	418	417	76.7%
メクレ ンブル ク・フ ォアポ ンメル ン	1,122	1,079	1,000	851	814	755	726	35.3%
ザクセ ン	1,622	860	544	514	485	429	419	74.2%
ザクセ ン・ア ンハル ト	1,361	1,299	1,289	1,056	300	218	218	84.0%
テュー リング ン	1,691	1,179	1,017	998	942	849	633	62.6%
合計	7,589	6,113	5,324	3,839	2,960	2,669	2,413	68.2%

（3）旧東ドイツ諸州の郡制度改革

市町村の平均規模がなお小規模である旧東ドイツ諸州では、市町村を補完する郡の改革への動きが見られた。

大規模な郡制度改革を実現したのは、メクレンブルク・フォアポンメルン州である。メクレンブルク・フォアポンメルン州では、2011年以降、12の郡と6の郡特別市を、郡特別市を編入した6の「広域郡（Regionalkreis）」、及び2の郡特別市に再編した。その結果、同州の郡当たりの平均人口は、5万人程度から21万人程度（2021年3月31日現在）まで増大した。これはドイツ全体で見ると平均的な数字である。一方、郡の面積で見ると同州の平均（3,800平方キロメートル）は、他州の郡の面積に比べると大きく、特にメクレンブルグ・ゼーンプラッテ郡は、ザールラント州の約2倍にあたる5,000平方キロメートルもの面積を持つ、ドイツで最も広い郡となっている。

このほか、ザクセン州では2008年に22の郡を10に、ザクセン・アンハルト州では2007年に21の郡を11に再編した。その一方で、郡独立市の編入も含む大規模な

³⁵ ドイツ統計局ホームページ URL：https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/_inhalt.html（最終検索日：2022年2月9日）

郡制度改革が提案されたブランデンブルク州では、州民投票の動きを受けて撤回された。

【事例：メクレンブルク・フォアポンメルン州の郡制度改革】

メクレンブルク・フォアポンメルン州においては、市町村よりも上位の行政単位である郡及び市町村連合（アムト）を中心に区域改革が進められた。東西統一直後の1991年当時、同州の市町村は1,122あり、そのうちの95%が人口5,000人未満、さらにその過半数が人口500人未満の小規模市町村であった。

このような状況下で自治体の事務を遂行するため、同州議会は旧西ドイツのシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の制度を参考に、市町村連合（アムト）を導入し、所属する市町村が任意にアムトに事務を委託することができるようにした。1994年にはアムト及びアムトに属さない市町村の人口要件が地方自治法により定められ、それぞれ5,000人、2,500人とされた。この要件は、1997年の改正により、それぞれ6,000人、3,000人に引き上げられている。また所管する事務についても、所属市町村の管理運営事務にまで拡大された。

アムトによる行政改革に引き続いて、郡の統合を行う区域改革も実施され、1994年までに郡の数は37から12に減少した。この改革により、郡の平均人口は10万人前後となり、さらに1994年の「機能改革法」によって、州の特別官庁の業務の多くが委譲されることとなった。

21世紀初頭以降、同州では、政治行政構造の「現代化（Modernisierung）」の積極的推進のため、さらに徹底的な州の構造改革案が提案された。アムト及び市町村の自主的合併を促進するための期限を定めた優遇措置がとられ、アムトについては自主合併の段階の後、州が強制的に再編成できるものとされた。また、郡については自主合併の段階を経ずに、州法に基づいて強制的に合併することとされた。計画では、従来の12の郡を5つの「広域郡」に再編し、以前の構造改革で郡への編入を免れていた6の郡独立市もこれらに編入合併させ、「大きな郡所属市（große kreisangehörige Stadt）」として所管事務の特例を与えることとした。

これらの改革が実現すれば、5つの「広域郡」はドイツ全土において最大で、最も多くの人口を抱える郡となるはずであった。しかし2006年に州政府が決定した上記の案は、「より穏やかな」郡改革の代替案の提示が不足していたことと、自治行政における市民・デモクラシーの要素が軽視されていたことを理由に、2007年夏に同州憲法裁判所により違憲判決が下されている。これにより、郡の区域改革や事務の再配分の計画は広い範囲で無効となり、この案に基づく区域改革は事実上頓挫した。

一方で、行政改革の必要性については裁判所により基本的に承認されたことから、州政府はすぐさま改革案の再検討を開始し、2010年7月には新たな改革案が議会で可決された。

新しい案においては、郡の面積及び人口の上限（努力目標）が定められ、郡の数は12から6に削減された。ロストックとシュベリーンの2都市は引き続き郡から独立

した地位を持ち、残りの4つの特別市は郡に編入されたものの、前述の「大きな郡所属市」の特例を受けることとなる。この案に対しては郡・市町村からの大きな反対は見られず、一部の郡・特別市からの憲法裁判所への提訴も退けられたことから、この改革法案は2011年9月4日に発効した。³⁶

8 広域連携（自治体間連携）

市町村間の協働のための制度として、①特定事務のために複数の市町村や郡等によって創設される公法上の法人である目的組合（Zweckverbände）、②特定事務を参加自治体に委ねることを取り決める公法上の協定である目的協定（Zweckvereinbarung）、③市町村や郡等が協力して個別事務の実施にあたるために設置される協議会（Arbeitsgemeinschaft）、④小規模市町村の事務を補完するために創設される市町村行政事務組合（Verwaltungsverband, Verwaltungsgemeinschaft、前述）がある。

その形態、機関、任務、設立手続は、州によって異なるが、各州の自治体間協働法（Gesetz über Interkommunale Zusammenarbeit）に規定されている。

9 大都市圏（メトロポールレギオン）

1990年代半ば以降、都市の空間整備において「国際性を持つ世界都市」という意味のメトロポールレギオン（Metropolregion）という概念が導入され、1995年から2005年にかけて、11のEMR（ヨーロッパ・メトロポールレギオン）が指定された。これらのEMRは、市町村の協力関係によって政策的見地から設定されたものであり、従来の州の枠組みを超えた州法によって創設される広域連携の仕組みである。

各EMRの性格は様ではなく、空間整備・インフラ整備等の開発・整備計画から、都市・農村の協力強化、経済振興等の幅広い分野にわたる業務に携わるものもあれば、特定の分野に特化したものも存在する。またその圏域は国土全域をカバーするものではなく、EMRの圏外にも大学や知識のイノベーション能力を持つ有力な大都市が存在し、これらの大都市はEMRに次ぐものとしてレギオポール（Regiopole 地域的メトロポール）と呼ばれる。一部の都市は国境を跨いだメトロポール地域を形成している。なお、EMRの圏域は、市町村の加入や脱退も行われており固定的ではない。³⁷

第3節 地方自治体の事務権限と監督

1 事務の分類

自治体がどのような事務を実施すべきかは州が定める。つまり、州は、権限を決める権限（Kompetenz-Kompetenz）を有しており、ドイツにおいては、自治体の事務も、

³⁶ イェンス・テスマンら「ドイツにおける自治体区域改革ーメクレンブルク・フォアポンメルン州を中心としてー」（自治体国際化協会、2011年）

³⁷ 森川洋「ドイツの空間整備におけるメトロポール地域構想」（『自治総研通巻』490号 2019年8月号）

州によって様々なものとなっている。

ドイツでは、公的な仕事のほとんどは、一義的に、市町村の責務とされている。市町村を事務の面から見た特色は、第一に、所掌事務の範囲が普遍的・包括的なことである。これは、基本法によって地域共同体に関する全ての事項を規律する権利を保障されていることによる。第二に、多くの事務が州から委任されることが挙げられる。

ドイツ各州における自治体の事務は、伝統的に自治事務と委任事務に分けられてきたが、現在ではそれらの事務を、自治体の「任意」か「義務的」なものか、また、上級官庁からの「指示付き」かどうかによって区分するのが一般的である。³⁸

【図表 3-4 自治体の事務の範囲と監督】

指示なしの事務		指示付きの事務		
任意事務	指示なしの義務的事務	指示に基づく義務的事務	下級行政庁の事務	連邦委託事務
市町村の事務		国家の事務		
法規監督		専門監督		
監督庁の指示権なし		法律によって規定された指示権あり	指示権は原則的に無制限	
監督措置に対する訴権あり		監督措置における訴権の有無について争いあり	指示権が権限超越であっても監督措置に対する訴権なし	
異議審査庁は市町村又は郡長		異議審査庁は監督庁		

(1) 指示なしの事務 (Weisungsfreie Aufgabe)

ア 任意事務

任意事務とは、法律で規定された範囲を超えみずからその事務を引き受けるかどうか、引き受けるとすればどのような方法・基準で処理するかを市町村が自主的に決定できるものを指す。例えば、社会施設、スポーツ施設、団体・クラブの促進、交通施設、他の自治体との協力、演劇・音楽・図書館・国民学校などの文化活動施設などである。

イ 指示なしの義務的事務

事務を引き受けるかどうかの裁量はないが、どのような方法で事務処理するかについて自治体はその「枠内」で自主的に決定することができるのが、指示なしの義務的事務である。

³⁸ 中川義朗「ドイツ地方自治制のしくみとその実態：南部諸州を中心にして法的視点から」(『海外事情研究』, 2013年) 112頁

この事務類型には、連邦建設法第 123 条第 1 項による地区基盤整備負担、同法第 2 条第 1 項の「建設管理計画」、難民申請者及びホームレスの収容、消防体制の確立・維持、公立学校の設置、道路清掃、下水道の処理、排水の維持、ならびに幼稚園施設の提供などが属する。

(2) 指示付きの義務 (Weisungsaufgabe)

これは、形式的には自治体の事務であるが、「独立の公法上の団体」としての自治体に帰属する事務であって、市長などの「機関」自体に帰属するところの「機関委任」のみならず、「自治体内の機関権限」として市長などが処理する場合もありうる。この事実上の「機関委任」の場合には、市長は、「国家の伸びた手」として活動することになる。

ウ 指示に基づく義務的事務

自治体の「義務的事務」であり、法律により国家（州）の指示が認められている。「指示に基づく義務的事務」という州（バーデン・ヴュルテンベルク州）がある一方で、国家の「委託事務」という州（バイエルン州ほか）もある。例えば、行政手続の援助、全ての選挙（連邦議会・ラント議会・地方自治体の選挙）への協力、戸籍制度、旅券の発行、身分証明、統計の協力、命令の発布、及び兵役義務者の調査などが含まれる。

エ 州の下級行政庁としての事務

自治体は、国家の統治機関の一環として、州法の施行も行う。自治体は、州の下位に立つ官庁として、その事務を実施する。なお、自治体を実施する事務の内容については、州によって異なっている。

上級官庁からの監督は、当該事務が合法的に執行されているかどうかに加えて、個別案件についての指示が出される。また、自治体は法律の規定に基づいて、州の指揮に服するものとされている。

オ 連邦法を根拠とする「指示付き」の事務

2006 年の連邦制改革にもとづく基本法第 84 条第 1 項第 7 段の導入により、「連邦法によって市町村・市町村連合に対して、事務 (Aufgabe) を委託することは許されない」とされたので、原則として、この種の連邦法による「指示付き」事務は存在しない。

しかし例外的に、連邦法を根拠にして、州（国）が自治体に指示付きの事務を委託することがありうる。例えば、基本法第 74 条（競合的立法権）に基づき連邦法が連邦監視行政の方法で執行される場合などが、これにあたる。

2 自治体の監督

上記の事務分類に応じて、自治体は監督官庁の監督を受ける。

指示のない事務に対して自治体は、監督庁によって合法性を基準とした法規監督 (Rechtsaufsicht) を受ける。

郡所属市町村の法規監督の監督庁は、州の下級官庁としての郡長（Landrat、Oberkreisdirektor）である。郡独立市、大きな郡所属市町村及び郡の法規監督は、多くの州においては、州行政管区長官が実施している（州行政管区のないシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州、ザールラント州等においては、州内務大臣がこれを担う）。

監督には次の各種の手段が用いられる。監督庁との「協議」「保護」を中心とする、穏健な「予防的手段」に加えて、「情報請求権（市町村の個別事務について教示を受ける）」、「異議表明権（議決・命令に異議を表明し、取り消すよう求める）」、「命令権（義務を履行しないことに対して、必要な措置をとるよう命令する）」、「代替措置（命令に従わない場合に、市町村に代わり、市町村の費用で命令をみずから執行するか、又は第三者にその執行を委託する）」、「受託官の任命（市町村の名義で、かつその費用で自治体の事務を担当する受託官を任命する）」などの「抑制的手段」がある。このうち「受託官の任命」は最も強力で、かつ最後の手段とされている。

これに対して、指示付き事務の領域では、監督庁は、専門監督（Fachaufsicht）の権限を有している。これは、市町村の事務の履行に関して、監督庁が合目的性の面から監督するものである。自治体監督の対象は、指示権（Weisungsrecht）の履行にある。他方、自治体は、その指示の遵守を義務づけられる。

委任事務に対する上級官庁からの監督は、当該事務が合法的に執行されているかという点に加えて、個別案件について行われる。委任事務においては、地方自治体は法律の規定に基づいて、州や連邦政府の指揮に服するものとされている。

3 州・自治体間関係における法的保護

上記のように、監督庁に自治体を監督することが広く認められていることから、自治権を有する自治体の法的保護が問題となる。

まず、連邦裁判所による権利保護がある。自治体は、基本法第 93 条第 1 項第 4b 号に基づき、法律による自治権（基本法第 28 条）の侵害に対して、連邦憲法裁判所に訴願を申し立てることができる。ただし、州法による侵害の場合には、州憲法裁判所に訴願を申し立てることができない場合に限られる。

次に、行政裁判所による権利保護がある。公法上の法律関係の争議のうち、非憲法的争議が対象となる。法規監督や指示などの行政行為が違法であるなど自治体の権利を侵害する場合に、自治体は州の行政裁判所に訴えることができる。

4 郡の事務

ドイツの郡は、前述のように、基本法第 28 条第 2 項で地方自治を制度的に保障された自治体としての性格と、州の下級行政機関としての性格という二重の性格を有している。

郡の事務を、自治事務と委任事務、さらに自治事務を任意的自治事務と義務的自治事務とに分けると、委任事務と義務的自治事務の占める割合が高い。

また、郡の事務は、市町村との関係を含むその性質から、市町村の区域を越える広域

事務（例、特別の学校）、小規模な市町村の行政能力又は財政能力を超える事務の支援（補完事務（例、郡図書館）、市町村の行政サービスの調整を行う事務（調整事務）として区分することもできる。補完事務と調整事務は、基本法で保障される「同等の生活条件」の確立を図るものである。³⁹具体的な事務をこの区分で分けると、図表 3-5 のとおりとなる。

郡の広域事務が郡に属するのに対して、補完事務は、補完性原則によって範囲が限られる。すなわち、郡は、市町村の能力を超える場合又は事務の統一の実施が必要な場合にのみ、当該事務を実施することができる。なお、この場合においても、市町村の権限がなくなるわけではない。⁴⁰調整事務は、住民に対する行政水準を平等なものとし、生活関係の統一を目指すところから生じてくる事務である。委任事務として、郡は郡所属の市町村を監督する事務も行っている。加えて、公選で選ばれた任期期間中だけの期限付官吏である郡長は、警察監督に関する事務も実施する。

【図表 3-5 郡の事務】

区分	事務
広域事務	交通、経済、都市計画、廃棄物処理、環境
調整事務	財政調整
補完事務	青少年教育、多文化共生

郡議会議員には、市町村議会議員との兼任者が多く、これにより市町村の意向が郡の政策に反映される。また日常的に郡職員と市町村職員とが密接に連絡を取りながら、双方間の業務の調整が行われている。

5 機能改革（権限移譲）

機能改革（Funktionalreform）とは、州の上級官庁又は特別官庁から州の中級官庁あるいは郡レベルの地方自治体への、あるいは郡から郡所属市町村への事務及び権限の委譲をいう。このような改革は、多くの場合に郡合併や市町村合併といった領域改革と同時に進められている。⁴¹

事務及び権限の委譲は、自治事務として委譲される場合もあれば、指示に基づく義務的事務又は委任事務という形でなされることもある。前者が真の意味での分権化（政治的分権化）であるとする、後者は、事務の委譲が郡長や市長などの機関に対して行

³⁹ 森川洋「ドイツにおける郡の現状と改革計画」（『経済地理学年報』第 53 巻、経済地理学会、2007 年）120 頁

⁴⁰ 森川洋「ドイツにおける郡の現状と改革計画」（『経済地理学年報』第 53 巻、経済地理学会、2007 年）122 頁

⁴¹ ヨヘン・フランツケ「機能改革・地域改革と地方自治の推進－導入問題提起－」（『都市とガバナンス』, Vol.24, 2015 年）43 頁

われるに過ぎないことから「行政的分権化」とも呼ばれる。近年のドイツでの機能改革は、この「行政的分権化」であったと言われる。

行政機能改革が州の行政改革に伴い生じる場合には、委譲された事務が自治体の事務処理能力を上回っていたり、十分な財政措置がなされないまま委譲が行われたりすることで、自治体の業務処理に影響を与えているという批判もある。

また、いわゆる機関委任事務（ドイツにおいては、州から郡への事務移譲について機関委任事務という形で行われることがある）において、地方自治体の行政が州行政に組み込まれ、いわゆる「州の下請け化」が起こりうるという懸念もある。このような状況の中で、市町村では過剰な事務の委譲に対して抵抗する動きも見られる。

【事例：バーデン・ヴュルテンベルク州の機能改革】

2004年6月30日に同州議会において「行政機構改革、司法改革及び自治体業務の裁量域拡大に関する法律（行政機構改革法）」が成立し、翌7月1日に施行されたことをきっかけとして、同州における州の多数の特別官庁が解体され、その業務が州政府行政区及び郡・郡独立市に移管された。

このうち、郡・郡独立市に移管された業務は、教育、土地利用計画、林業、扶助、警察等の10分野に及んだ。このうち林業の分野においては、従来、州の特別官庁であった2つの地方森林管理局と、その下級官庁である163の州森林署が解体され、前者の業務は行政区、後者の業務は郡・郡独立市に移管された。州森林署の業務は、その担当する地域における、州有林の管理、団体有林（郡独立市などが所有する森林）に対する森林技術上の経営管理や経営計画の策定、私有林に対する指導と技術援助、狩猟・内水面漁業の管理、林業地の取引に関する事などで、これらの業務を郡・郡独立市が引き継ぐこととなった。

一方で森林の所有権については、この改革により移動することはなかったため、郡独立市のように、機能改革が行われる前から森林を所有していた自治体は、従前より所有している森林の管理に加え、州有林の管理も行うこととなった。また、森林を一切所有していない郡については、新たに独自の森林管理組織を持つこととなった。州有林の管理に要する費用については、改革法により完全な費用代償を得ることが保障された。推計で2,000人程度いたと言われている、森林署に所属していた州の官吏は、1割程度が州に所属したまま、残りが郡・郡独立市に所属替えとなったといわれている。⁴²

⁴² 神沼公三郎「ドイツの林業行政改革：バーデン・ヴュルテンベルク州の事例」（『北海道大学演習林研究報告』、63（2）、1-46、2006年）

第4節 地方自治体の内部構造

1 市町村の内部構造の類型

(1) 1990年代以前の4類型

1990年代以前は、戦前からの伝統や第二次世界大戦後の占領国の違いなどの影響から、市町村の内部構造は州によって異なり、次の4類型に分類されるのが一般的であった。

① 市長制 (Bürgermeisterverfassung)

市町村議会から選出された市長は、議会議長であるとともに、行政を指揮する。第二次世界大戦後、フランスによる占領の影響を受けたラインラント・プファルツ州とザールラント州で見られた。

② 参事会制 (Magistratsverfassung)

参事会制は、合議制執行機関である参事会（都市では **Magistrat**、それ以外では **Gemeidevorstand**）を持つ点が特徴である。参事会は、その議長である市長（**Bürgermeister**）と、市長の職務代理者である第一助役を含む常勤又は名誉職の助役（**Beigeordnete**）から構成される。この参事会は、議会によって選出される。参事会の構成員が、同時に市議会議員でいることはできない。都市では、参事会の構成員は参事会員（**Stadträte**）と呼ばれる。議会の議長は、参事会の議長である市長とは別に、議会において議員から選ばれる。

参事会制は、1808年のプロイセン「都市条例」まで遡ることのできるものであり、第二次世界大戦後は、ヘッセン州、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州、ブレーマーハーフェン市で採用されていた。

③ 北ドイツ議会制 (Norddeutsche Ratsverfassung)

市町村議会の議長を務め、市町村を代表する市長が議会から選出される。一方で、議会によって議会外から事務総長（**Gemeindedirektor, Stadtdirektor** 又は **Oberstadtdirektor**）が選任され、行政機関を指揮する。

第二次世界大戦後に占領していたイギリスの影響を受けることとなった、ノルトライン・ヴェストファーレン州とニーダーザクセン州で見られた。

④ 南ドイツ議会制 (Süddeutsche Ratsverfassung)

市町村議会と直接公選の市長が置かれる。市長は市議会の議長を務め、同時に、行政を指揮する。

南ドイツで19世紀に次第に形成され、1920年代のワイマール共和国時代に完成した制度である。南ドイツのバイエルン州やバーデン・ヴュルテンベルク州で見られた。

(2) 直接公選制導入後の類型

1990年代のドイツでは、東西ドイツ統一前後の旧東ドイツの民主化改革に始まり、その後、参加指向と経済効率性指向の改革が行われた。その中で、都市州を除く全州で首長直接公選制が導入されたことで、議会と首長の二代表制的な方向（南ドイツ議

会制) への収斂が見られた。

しかし、詳細に見れば、各州における市町村の内部構造は同一ではない。特に、市町村長が市町村議会の議長を務めるものと、市町村議会の議長は議会内から別に選ばれるものとが区別される。なお、ヘッセン州では直接公選制が導入されたが、参事会制が維持されている。このため、1990年代以降の市町村の内部構造は、小規模な市町村を除くと以下3類型となっている。

① 議長兼任市長の下での議会・市長二元制 (Duale Rat-Bürgermeister-Verfassung unter einer Spitze)

住民の直接選挙で選出された市町村長が行政機関の長であり、かつ議会議長となるが、権限は行政と議会に分割される。バイエルン州、バーデン・ヴュルテンベルク州、ノルトライン・ヴェストファーレン州、ラインラント・プファルツ州、ザールラント州、ザクセン州、テューリンゲン州で採用されている。

② 議長・市長並立の下での議会・市長二元制 (Duale Rat-Bürgermeister-Verfassung unter zwei Spitzen)

住民の直接選挙で選出された市町村長が行政機関の長である一方、市町村の最高意思決定機関である議会は議員の中から選ばれた議長が主宰する。権限は行政と議会に分割される。ブランデンブルク州、メクレンフブルク・フォアポンメルン州、ニーダーザクセン州、ザクセン・アンハルト州、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州で採用されている。

③ 不真正参事会制 (Unechte Magistratsverfassung)

二元的な権限配分の下で、参事会という合議機関により行政が執行されるが、直接公選される市町村長が、議長として参事会の構成員ともなる。市町村長は、参事会と議会から独立した固有の権限を持つ。一方、議会は、議員の中から選ばれた議長が主宰する。ヘッセン州で採用されている。

【図表 3-6 ドイツ各州の市町村】

州名	市町村長の選任	市町村長と議長	首長（常勤職）任期	直接公選制の導入時
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	直接公選制	並立	6年から8年 （基本条例で決定する期間）	1998年より
ニーダーザクセン	直接公選制	並立	8年	1996年より
ノルトライン・ヴェストファーレン	直接公選制	兼任	5年	1994年より 完全実施 2001年
ヘッセン	直接公選制	並立	6年	1993年より
ラインラント・プファルツ	直接公選制	兼任	8年	1994年より
バーデン・ヴュルテンベルク	直接公選制	兼任	8年	1955年より
バイエルン	直接公選制	兼任	6年	1945年より
ザールラント	直接公選制	兼任	10年	1994年より
ブランデンブルク	直接公選制	並立	8年	1993年より
メクレンブルク・フォアポンメルン	直接公選制	並立	7年から9年 （基本条例で決定する期間）	1999年より
ザクセン	直接公選制	兼任	7年	1993年より
ザクセン・アンハルト	直接公選制	並立	7年	1993年より
チューリンゲン	直接公選制	兼任	6年	1993年より

さらに、①市町村議会議員と市町村長の任期が同一であるか、②日常業務に関して権限が市町村議会に留保されるか、市町村長のみが権限を有するか、③助役（Beigeordnete）の所掌範囲を市町村議会が決めるのか、市町村長が決めるのかなどの点でも、各州の議会・市長の関係は異なる。

また、市町村議会と市町村長という二つの機関に加えて基幹委員会（Hauptausschuss）が設置されている州もある。これは、市町村長、助役、一部の議員から構成される合議体である。例えば、ニーダーザクセン州では、市町村長、委員会

において投票権を持つ議員（助役）、委員会において投票権を持たず助言投票権を持つ議員から構成され、市町村長が議長を務める。この基幹委員会は、議会の決議を準備し、また、議会によって委任された事項を決定する。

（３）直接公選首長制導入の効果と課題

ア 首長の性格の変化

首長が、住民の直接選挙で選出されるようになったことで、首長は住民に対して直接説明責任を負い、首長の重みが増すこととなり、住民の満足度が高まった。議会の最大会派から間接的に選出されていた首長とは異なり、首長はある程度、政党と距離を置く存在となり、政党の直接的なコントロールが及ばない存在となった。一方、住民の直接選挙においては、首長の行政実務能力や行政に関する専門性よりも、住民への印象等が重要な要素となり、首長の実務能力が低下したとの見方もある。

イ 首長の選出

ラインラント・プファルツ州内務省では、直接公選首長制の導入により、住民の自治体行政への関心が高まったとは必ずしも言えない、と評価している。首長の任期は議員の任期よりも長く、郡議会、市町村議会、市町村小連合議会等の選挙が同日実施される日とは別の日程で選挙が行われることが多い。このため、首長選に関する報道も少なく、投票率は40%程度である。他の州においては30%未満の投票率となっているところもある。この問題に対して、ラインラント・プファルツ州においては、首長選挙を実施できる期間を弾力化し、他の議会選挙と同日に実施できるようにしている。

ウ 議会との対立

首長が直接公選で選出されるようになったことにより、議会と市町村長の関係に少なからず変化が生じてきたといわれる。従来、議会の第一党の代表が首長となることが常態であった自治体において、議会の第二党、第三党から首長が誕生し、あるいは、地域の市民グループに推された、政党に所属しない首長が誕生してきている。

一部の自治体では首長の直接公選制導入後に、首長と議会の関係が悪化する事態も生じている。首長が所属する政党と議会与党が異なることがその最大の理由であるが、こうした状況に対処するために、例えばヘッセン州では、首長と議会の間立つ中立な立場の調停者（Mediator、外部有識者から選任）を置き、議会運営を円滑にするための政治的調整に取り組んでいる。ラインラント・プファルツ州市町村連盟（日本の全国町村会に相当する組織）では、議会の最大会派出身でない首長が選出された場合には、首長に対して最大会派との連携又は複数政党との連携を助言している。これは、過去に議会と首長との対立で自治体の行政運営が行き詰った事例があるためである。

エ 議会の弱体化

ラインラント・プファルツ州においては、直接公選首長制の導入により、議会が相対

的に弱体化するのではないかという問題は、制度改正前から認識されていた。この解決策として、同州では、これまでよりも少ない人数の議員だけで議会における首長の説明を求めたり、議員が行政文書を閲覧するための権限を拡大したりするなどの制度改正を同時に行っている。

2 市町村議会

(1) 位置づけと名称

基本法第 28 条第 1 項は、「州、郡及び市町村においては、人民 (Volk) は普通・直接・自由・平等及び秘密の選挙に基づいて構成されている代表機関 (Vertretung) を有しなければならない」と定める。各州憲法の中にも、同様の表現で、市町村と郡が代表機関を有するべきことを明記しているものもある (例えば、バーデン・ヴュルテンベルク州憲法第 72 条第 1 項)。市町村議会及び郡議会が、この代表機関にあたる。

このうち市町村議会の名称は各州の市町村法等に規定され、次のとおり各州で様々である。本書では、これらを全て「市町村議会」と表記する (二つ以上の名称が併記されている場合には、その州の市町村法等により定められた市町村の規模類型・種別により使い分けられている)。

- Rat—ニーダーザクセン州、ノルトライン・ヴェストファーレン州
- Gemeinderat/Stadtrat—バーデン・ヴュルテンベルク州、バイエルン州、ラインラント・プファルツ州、ザールラント州、ザクセン州、ザクセン・アンハルト州、テューリンゲン州 (バイエルン州の Marktgemeinde では Marktgemeinderat)
- Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung—ブランデンブルク州、ヘッセン州
- Gemeindevertretung/Gemeindeversammlung/Stadtvertretung—、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州 (ハンザ都市では Bürgerschaft)
- Gemeindevertretung/Stadtvertretung—メクレンブルク・フォアポンメルン州 (ハンザ都市では Bürgerschaft)

市町村議会は、立法部としての「議会 (Parlament)」ではなく、行政部の一部として位置付けられる。そのため、市町村議会は、条例制定のようなルールの形成に関わるとともに、行政執行に関わる個別案件の決定にも関わる。また、議員の性格・権能なども、連邦議会議員や州議会議員とは異なる。

自治体の内部構造において、この代表機関にどのような地位を与えるべきかについては、これらの規定からは必ずしも明らかではなく、州立法者の裁量に委ねられていると考えられている。多くの州の市町村法等では、市町村議会を、最高機関 (oberste Organ) として (例えば、ヘッセン州)、又は主要機関 (Hauptorgan) として (例えば、バーデン・ヴュルテンベルク州) 位置付けている。

(2) 構成

市町村議会は、普通・直接・自由・平等及び秘密の選挙によって住民から選出される

議員によって構成される。加えて、市町村長も構成員とする州もある。その際、市町村長の議決権の範囲は州によって異なる。また、既に見たように、市町村長が議長を務める州もある。

さらに、バイエルン州では、住民1万人以上の市町村の市町村議会は、専門家を市議会議員に選出することができる。この専門議員（berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder）は、市町村行政の部門長としてそれぞれの専門領域の行政を所轄し、また、市町村議会とその委員会に出席し、助言を与え、提案することができるが（beratende Stimme）、決定に際して投票権は持たない（バイエルン州市町村法第40条）。このように、公選された議員のみで構成されていない市町村議会もあり得る。

（3）市町村議会議員

ア 名誉職

各州の市町村法等では、自治行政への住民参加の一形態として、非常勤的・一時的・無償の活動である名誉職的活動（Ehrenamtliche Betätigung）が位置付けられ、地方自治の本質のひとつと見なされている。市町村議会議員の職務は、そうした名誉職的活動の一種である。

名誉職的活動であることから、市町村議会議員は議員活動とは別に生計を立てるための職業を持ち（副職性、Nebenberuflichkeit）、その議員としての活動から何ら直接的な経済的利益を引き出すことはできない（無償性、Unentgeltlichkeit）。つまり、連邦議会議員や州議会議員のように歳費は支給されない。しかし、それは市町村議会議員の名誉職的活動に対して何の財政的措置もないということではなく、その活動の遂行に伴う経費は補償される（後述）。これにより、市町村議会議員はその職務遂行に伴う経済的損失を気にすることなく議会活動を行えると期待されている。なお、議員が名誉職であり、みなほかに生業を持つことから、議会活動は午後から夜に行われる。

このように市町村議会議員が名誉職であることにより、一般の住民の自治行政への参加が保障されている。ただし、市町村議員という職務の特殊性から、市町村法における名誉職的活動に関する規定の全てが適用されるわけではない。⁴³

市町村議会議員の名称は、Gemeindevorteiler、Stadtverteiler、Ratsherr/Ratsfrau、Ratsmitglied など州によって様々である。

イ 法的地位と義務

市町村議会議員には、代表民主主義の観点から、自由委任原理が認められている。市町村議会議員は、法律の範囲内で、自らの自由な信念に基づいて行動し、いかなる指図にも拘束されない（例えば、ノルトライン・ヴェストファーレン州市町村法第43条第1項）。

しかし、市町村議会議員は、連邦議会議員や州議会議員とは異なっている。まず、市町村議会議員には、わずかな例外を除き、自由委任原理を支える免責特権や不逮捕特

⁴³ 駒林良則『地方議会の法構造』104-106頁。

権は認められていない。

また、市町村議会議員は、名誉職的活動を行う者として、連邦議会議員や州議会議員にはない義務が存在している。こうした義務として、①議事への出席や票決などでの委任代表としての行動を義務付ける「参加義務 (Mitwirkungspflicht)」、②私心なく市町村のことを最優先に考え職責を果たすことを義務付け、第三者のその市町村に対する請求権の代理を禁じる「誠実義務 (Treupflicht)」、③議員自身あるいはその近親者に直接的に利害関係が生じ得る場合に、その問題に関する審議に参加することが認められない「除斥 (Mitwirkungsverbot)」、非公開審議で知り得た事柄などを外部に漏らしてはならない「守秘義務 (Verschwiegenheitspflicht)」などが挙げられる。

こうした義務に違反した場合、制裁金 (Ordnungsgeld) や過料が課されることがある。さらに、義務違反を何度も繰り返す場合などに、議会が議決により議席をはく奪できる州もある。例えば、バイエルン州では、参加義務違反で2回の制裁金が課された後、6か月以内に市議会に参加しないことを継続する場合、市議会が議員職の喪失を宣告できるとされている (バイエルン州市町村法第48条3項)。⁴⁴

ウ 費用弁償

市町村議会議員は議員活動に伴う経済的損失の補償を受ける権利を有し、そのために、費用弁償 (Aufwandsentschädigung) が行われている。費用弁償に関する各州市町村法等での規定や用語は、州によって異なる。費用弁償の種類や金額の大枠は、各州の市町村法等に規定され、詳細は各州の補償規則に規定される。具体的な補償額については、市町村の人口規模に応じて標準額又は平均額を定める州もあれば、限度額を定める州もある。各市町村が、その範囲内でその基本条例において具体的な金額を規定する。

連邦憲法裁判所の判決によれば、費用とは「名誉職への従事によって生じた全ての追加的な出費」を指す。⁴⁵

その中には、まず、名誉職としての議員活動を行うことで生じる超過費用に対応する「活動費用補償」がある。これは議員活動に係る費用に対する包括的保障である。州によっては、後述の生業損失補償と一括して費用弁償額としている。その対象には、新聞代、電話代、書籍代などや交際儀礼的なものまで、議員活動のために必要かつ適切なものであれば幅広く含まれる。その支給方法は州によって異なるが、全額を出席手当 (Sitzungsgeld) として一括払いする場合、平均的金額を月額として支給する場合、基本月額と出席手当に分けて支払う場合がある (その選択を市町村に委ねる場合もある)。

この出席手当は、議会や委員会への出席だけでなく、会派の会議 (総会への出席に限られる場合、又は総会に加え幹部会や部会への出席も含む場合がある) への出席に対しても支払われる (会議回数 of 限度は条例で定められる)。会派所属議員がこれらを含

⁴⁴ 駒林良則『地方議会の法構造』95-104頁。

⁴⁵ 片木淳『ドイツの自治体議員と市民近接性:名誉職議員制度に関する5つのテーゼ』(旗台地方学研究所、2016年)

派に譲与することで、会派は運営されていることから、これらは会派への資金援助の意味を持つ。また、会派幹部に対しては、その職務の繁忙さに着眼し、費用弁償が加算されることを規定した州も多い。

次に、議員自ら生計を維持するための生業の損失に対応する「生業損失補償」がある。この生業損失の範囲は、主たる生業から得られるはずだった収入の減少分を指すが、副収入や時間外労働による収入は対象外とされる（ノルトライン・ヴェストファーレン州市町村法第 45 条第 1 項）。生業損失は個別清算が原則ではあるが、実際には、多くの州で、市町村が標準的・平均的な時間額・日額や上限額を定める方式が採用されている。

また、実際に収入は減少していないが、就業時間や世話をしている人数などについての一定の条件を満たす議員については、家事の価値が標準的時間額などにより金銭に換算され、補償される。これは「主婦条項（Hausfrauensklausel）」と呼ばれる。議会に出席しているために有料の育児サービスを利用した場合、州によっては、その費用の補填も認められる（例えば、ノルトライン・ヴェストファーレン州市町村法第 45 条第 3 項）。

このほか、議員活動の中で直接的に議員個人に発生する現金費用に対応する経費補償がある。その対象は、滞在費、食糧費、郵便・電話代、場合によっては交通費・旅費を含む。これは、その支出を個別に証明する方式により清算されている。⁴⁶

【事例：ノルトライン・ヴェストファーレン州の大・中・小規模の市町村議会の議員活動に係る手当】			
	大規模	中規模	小規模
	ドルトムント市 (人口:約 58.8 万人)	ボホルト市 (人口:約 7.1 万人)	フロイデンベルク市 (人口:約 1.8 万人)
基本手当	630€ (月額)	455€ (月額)	275€ (月額)
出席手当	25€ (出席回数あたり) 支給回数は年間 180 件まで	25€ (出席回数あたり)	— (基本手当に含めて支給)
給与補填手当	被雇用者・育児・介護・家事従事者:9.35/時間	被雇用者・育児・介護・家事従事者:10€/時間 自営業者:提出書類に基づき決定	被雇用者・育児・介護・家事従事者:法定の最低賃金に相当する額 自営業者:提出書類に基づき決定

⁴⁶ 駒林良則『地方議会の法構造』107-122 頁。

	自営業者：提出書類に基づき決定（上限 80€/時間）		
<p>ノルトライン・ヴェストファーレン州では、費用弁償条例（<i>Entschädigungsverordnung</i>）により、州内の全ての自治体における費用弁償の内容を定めており、金額は定期的に更新されている。基本手当及び出席手当は人口規模に応じて定められている（ノルトライン・ヴェストファーレン州費用弁償条例第1条第2項、第1条第2項1b）。</p> <p>給与補填手当については、市町村は基本条例（<i>Hauptsatzung</i>）において単価を設定することができる。ドルトムント市及びボホルト市は基本月額と出席手当を分けて支給している一方で、フロイデンベルク市は両手当をまとめて支給している。</p> <p>議員は名誉職とされており、年金制度が存在せず、政務調査費は議員個人には支給されないが、会派や少数政党の議員及び無所属議員から構成されるグループに支給される。</p>			

こうした費用が支払われることは、名誉職的議員活動によって経済的な不利益を被らないようにし、多様な市民が地方自治行政へと参加できる基盤を形成している。名誉職であることから、これは「報酬」ではないが、大都市の議員や会派幹部などに対しては、部分的に生活給的なものになっているといわれる（なお、2002年の調査では、ニーダーザクセン州ハノーファー市、ヘッセン州フランクフルト市、バイエルン州ニュルンベルク市、バーデン・ヴュルテンベルク州シュツットガルト市の議員活動時間の平均は、週に 20.7 時間であった）。⁴⁷

エ 年金

上述のとおり、市町村議会議員は名誉職であって歳費が支払われておらず、議員年金も存在しない。

オ 議員の政務調査費及び政務補佐体制

議員は、当該自治体職員に対して、議員活動に必要な情報の提供を要求することができる。しかしそれ以外に、特別な政務を補佐する制度は存在せず、政務調査費もない。

⁴⁷ 片木淳『ドイツの自治体議員と市民近接性:名誉職議員制度に関する5つのテーゼ』（旗台地方学研究所、2016年）、表③

(4) 議員選挙

ア 法的根拠

市町村議員の選挙は、基本法第 28 条第 1 項第 2 文に基づき実施される。ただし、選挙制度は、各州の「市町村法」(Gemeindeordnung) や「市町村選挙法」(Kommunalwahlgesetz) などの州法により定められており、州ごとに異なる。

イ 選挙権

2018 年 5 月時点における制度では、18 歳以上で、3 ヶ月以上当該市町村に居住する住民に地方議員の選挙権を与えられている州が多いが、ノルトライン・ヴェストファーレン州、ニーダーザクセン州など 9 の広域州では 16 歳以上となっている。

ドイツにおいても、選挙権引き下げの議論については、賛否両論あるが、高齢化により、将来についての決定権が高齢者に移ってきており、この点で、選挙権年齢の引き下げは、その流れへの対抗策の 1 つともいえる。また、若者に投票権があることにより、政治家は若者の利益をよりよく代表するようになるのではないかと期待されることもある。

なお、1992 年のマーストリヒト条約による EU 市民権の創設により、ドイツに居住する EU 構成国国民にも、地方レベルの選挙権・被選挙権を与えられている(基本法第 28 条第 1 項 3 文を 1992 年に追加)。

ウ 被選挙権

地方議員の被選挙権は、全州で 18 歳以上の有権者、かつ裁判によって被選挙権を喪失していない者となっている。

エ 兼職制限

ある市町村に勤務する者は、その市町村の議員になることはできない。例えば、ノルトライン・ヴェストファーレン州では、ノルトライン・ヴェストファーレン州市町村選挙法第 13 条において、以下の場合に議員との兼職を制限している。

- ① 警察署 (Kreispolizeibehörde) に勤務する者は、当該警察署が設置されている郡に所属する市町村の議員になることはできない。
- ② 教育庁 (Schulamt) に勤務する者は、当該教育庁が設置されている市町村の議員になることはできない。
- ③ 郡の職員である者は、当該郡に所属する市町村の議員になることはできない。
- ④ 市町村に勤務する者は、当該市町村が所属する郡の議員になることはできない。

オ 選挙制度

議員は、住民による普通・直接・自由・平等及び秘密選挙により選出される。

その任期は州によって異なるが、4 年又は 5 年である。任期が長い方がより円滑な政治の実現を図ることが可能になるため、傾向としては 5 年任期制が増えている。

選出方法として純粋比例代表制を採用しているのはザールラント州のみで、その他の大半の州では、非拘束式の比例代表制が取り入れられている。

ヨーロッパ議会選挙、連邦議会選挙、州議会選挙と異なるドイツの地方議会選挙の特徴は、累積投票（Kumulieren）及び分割投票（Panaschieren）の2点である。累積投票とは、選挙人がその有する複数の票を投票したい候補者に累積（集中）して投票することが認められるという特徴であり、分割投票とは、その票を複数の候補者又は政党に分けて投票することもできるという特徴である。両者は、非拘束式名簿制度とあいまって、主権者としての選挙人の直接民主主義的な影響力を強化し、議員を市民に近づける効果を持つと考えられている。

この累積投票・分割投票制度は、もともとバーデン・ヴュルテンベルク州とバイエルン州の南ドイツ2州でだけで行われていたが、1977年、ニーダーザクセン州、1988年、ラインラント・プファルツ州、2000年にはヘッセン州で導入されるとともに、旧東ドイツの新州全てにおいて導入されることとなった。

【事例：ラインラント・プファルツ州バート・デュルクハイム郡の投票制度】

累積投票・分割投票比例代表制を採用するラインラント・プファルツ州バッド・デュルクハイム郡の投票制度の場合、有権者は46票の票を持ち、その票を名簿上の各候補者又は政党に対して投票する。46票を全て個人へ投票する、又は個人候補者へ投票した分を除いた残りの票又は全票を政党へ投票することも可能である。そして、①投じられた票はいったん名簿毎に合算され、②その総数に応じて各党に議席が比例配分された後、③党毎に個人としての得票数の多い候補者から順に当選人が確定する仕組みとなっている（非拘束式）。したがって、候補者は、党員ではなく個人としての信任を厚くしなければ当選できない仕組みとなっており、このことは、市町村民が、市町村長にとどまらず議会議員についても、自らの好ましいと思う人物を直接に選出できるようになっていることを意味する。

また、各州で採用される議席分配方式は、最大剰余方式であるヘア・ニーマイヤー方式が主流だが、除数方式であるサン・ラグ方式やドント方式を採用する州もある。

カ 5%阻止条項

得票数が有効投票数の5%に満たない政党について、席が配分されないようにする制度である5%阻止条項は、「安定した政府の形成」を目的に、1949年の連邦選挙法制定時に連邦議会選挙で採用され、ほぼ同じ時期に州議会選挙及び多くの州の自治体選挙でも採用されてきた。

しかし、2008年の裁判では、阻止条項の必要性を裏付けるために「議会の活動能力の毀損」について「具体的な危険」の存在が求められるとされ、その結果、阻止条項は、平等選挙と政党の機会均等の侵害を正当化する「やむを得ない事由」に該当しないととして、連邦憲法裁判所により違憲とされ、廃止された。

【図表 3-7 各州の地方議会議員の選挙制度】⁴⁸

州名	任期	選挙権	被選挙権	選挙制度	阻止事項	議席分配方式
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	5年	16歳	18歳	小選挙区比例代表併用制	なし	ラン＝ラグ方式
ニーダーザクセン	5年	16歳	18歳	累積投票・分割投票比例代表制	なし	ヘア・ニーマイヤー方式
ノルトライン・ヴェストファーレン	5年	16歳	18歳	小選挙区比例代表併用制	なし	ラン＝ラグ方式
ヘッセン	5年	18歳	18歳	累積投票・分割投票比例代表制	なし	ヘア・ニーマイヤー方式
ラインラント・プファルツ	5年	18歳	18歳	累積投票・分割投票比例代表制	なし	ラン＝ラグ方式
バーデン・ヴュルテンベルク	5年	16歳	18歳	累積投票・分割投票比例代表制	なし	ラン＝ラグ方式
バイエルン	6年	18歳	18歳	累積投票・分割投票比例代表制	なし	ラン＝ラグ方式
ザールラント	5年	18歳	18歳	純粋比例代表制	なし	ドント方式
ブランデンブルク	5年	16歳	18歳	累積投票・分割投票比例代表制	なし	ヘア・ニーマイヤー方式
メクレンブルク・フォアポンメルン	5年	16歳	18歳	累積投票・分割投票比例代表制	なし	ヘア・ニーマイヤー方式
ザクセン	5年	18歳	18歳	累積投票・分割投票比例代表制	なし	ドント方式
ザクセン・アンハルト	5年	16歳	18歳	累積投票・分割投票比例代表制	なし	ヘア・ニーマイヤー方式
チューリンゲン	5年	16歳	18歳	累積投票・分割投票比例代表制	なし	ヘア・ニーマイヤー方式

キ 議席数

その定数は住民数に応じて各州の市町村法等に規定されている。定数は、各州の地方自治法において、自治体の人口規模に応じて定められている。例えば、バイエルン州市町村法は、市町村議会議員数を図表 3-8 のように規定している。

【図表 3-8 バイエルン州市町村議員定数】⁴⁹

市町村の住民数	定数（人）
1,000 人まで	8
1,000 人を超え 2,000 人まで	12
2,000 人を超え 3,000 人まで	14
3,000 人を超え 5,000 人まで	16
5,000 人を超え 10,000 人まで	20
10,000 人を超え 20,000 人まで	24
20,000 人を超え 30,000 人まで	30
30,000 人を超え 50,000 人まで	40
50,000 人を超え 100,000 人まで	44
100,000 人を超え 200,000 人まで	50
200,000 人を超え 500,000 人まで	60
ニュルンベルク市	70
ミュンヘン市	80

⁴⁸ Wilko Zicht et. al., ‘Wahlen, Wahlrecht und Wahlsysteme’: <http://www.wahlrecht.de> に
より作成。（最終検索日 2018年5月）

⁴⁹ バイエルン州市町村法（Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern）第 31 条から作成

(5) 権能・権限

ア 権限

市町村議会の権限は州によって異なるが、共通する点も多く、その主要な権限は次の3点に要約できる。⁵⁰

第一に、市町村行政の基本事項を定める権限を有する。市町村議会は、次の規定に見られるように、原則として市町村行政に関する全ての事項に権限を有する。例えば、ノルトライン・ヴェストファーレン州では、「市議会は、この法律に別段の定めがない限り、市町村行政に関する全ての事項に権限を有する」と定め、また、次の事項に関する決定は委任できないとしている（ノルトライン・ヴェストファーレン州市町村法第41条第1項）。

- 行政の基本方針
- 委員会構成員の選出
- 助役（Beigeordnete）の選出
- 条例等の制定、改廃
- 土地利用計画の最終決議等
- 予算等の決定 など

このように、市町村議会は、予算、土地利用計画、地方税及び使用料、基本条例やその他の条例の決定などの権限を有している。

第二に、議会は、市町村長等の行政執行、特に市町村議会の決定の執行を監督する権限を有する。その際、情報・質問・文書の閲覧権を用いる。

第三に、議会は、市町村長に付随して行動する選出公務員、すなわち常勤又は名誉職の助役の選出を行う権限を有する。

イ 条例

市町村議会の重要な権限の一つとして、条例の制定がある。条例は、市町村がその地域的關係事項を自らの責任により法的拘束力をもって規律するものである。条例も、法律の一種であり、当該市町村の区域内においては、連邦法及び州法と同様、拘束力を有するものである。但し、条例がこれらの法律に違反することは、許されない。次のような事項について条例が制定される。

- 歳入と歳出について、拘束力をもったものとして確定する予算条例
- 市町村の地域の土地利用を規制する条例
- 市町村の施設の利用料を定める使用料・手数料条例
- 公営企業の運営について定める公営企業条例（上水道、公営交通、屠殺場）
- 住民の健康又は環境保護の観点から加入又は使用を強制する条例（上水道、下水道、地域暖房）

⁵⁰ Heinelt, et al., Bürgermeister in Deutschland, Germanz, 2018, pp. 21 – 22

(6) 議会内組織

議会内の組織に、委員会及び会派がある。これらの内容について各州の市町村法は一定の定めを置くことが多い。その規定する範囲の中で、市町村は、それぞれ基本条例（Hauptsatzung）あるいは議事規則（Geschäftsordnung）の中で、①市町村の組織間の事務分掌、②議会の議決事項の公示方法、③議会の議員の実費弁償等などと一緒に、④議会の委員会の数及びその所掌事務、⑤会派の内部事項についても定める。

ア 委員会

市町村議会の委員会の設置時期、設置数、委員定数等を定めることは、市町村の自由である。市町村法で特定の委員会の設置を義務付けている州もあり（例えば、ノルトライン・ヴェストファーレン州の会計検査委員会や財務委員会（ノルトライン・ヴェストファーレン州市町村法第 57 条第 2 項））、また、個別法により設置が義務づけられる委員会もある（例えば、青少年福祉委員会）。もっとも、原則として、委員会を設置するのは市町村議会である。

委員会は、市町村議会から委任された事項を決定する議決委員会（beschließende Ausschüsse）と諮問委員会（beratende Ausschüsse）に区別される。なお、議決委員会への委任について、委任できない事項が市町村法に列記される。

【事例：ドレスデン市議会の委員会】

ザクセン州ドレスデン市をあげれば次のような委員会がおかれている（ドレスデン市基本条例第 9 条）。

- 総務・秩序・安全委員会
- 財務委員会
- 文化・観光委員会
- 教育委員会
- スポーツ委員会
- 社会問題及び住宅に関する委員会
- 保健委員会
- 都市開発・建設・運輸・不動産委員会
- 環境・都市経済委員会
- 経済開発委員会
- 嘆願と市民参加委員会
- 青少年福祉委員会

上記の委員会のほかに、市内の各地区の利害を反映するために区域審議会（Ortsbeirat）が設置されることがある。また、例えば、バーデン・ヴュルテンベルク州やザクセン州では、議会運営委員会としての長老会議（Ältestenrat）が置かれている。長老会議の議長は市町村長が務める。

イ 会派

市町村議会でも、合議体の負担軽減や意見集約・政治的意思形成の手段として、会派が結成されている。会派については各州市町村法等に規定され、さらに、会派内部の事項については市町村議会の議事規則又は基本条例に規定されているのが一般的である。

会派に関する市町村法等の規程は、各州で様々である。議員の会派結成権、必要最小議員数、会派内部秩序に関する原則を置き、詳細は各市町村議会の議事規則に委ねるもの、それらに加えて、会派の機能、会派結成届出事項、会派への公費援助規定を置くものがある。

会派結成に必要な議員の最少人数について規定が置かれている場合、最小人数は二人であり、一人会派は認められていないのが通例である。議員定数が大きな市町村に対して、より大きな最少人数を課す州もある。

市町村議会議員の一定数の要求があれば認められる権利の多くは、会派にも認められている。例えば、会派には、議案提出権、情報提供権、文書閲覧権が認められている。一方、会派には、会派結成における通知・公示義務が課されている。⁵¹

(7) 議員の経歴及び職業

議員の経歴及び職業は様々である。まず、州又は他の地方議会議員との兼職が多く、市町村小連合を構成する市町村の首長が小連合議会議員も兼職する等の例が見られる。その他、教師等を含む公務員、農業従事者、民間企業勤務者、退職者など多岐にわたる。

2017年1月から2月にかけて、ノルトライン・ヴェストファーレン州の無作為に選ばれた44の自治体の全議員を対象に行われた調査によると、⁵²市町村議会議員の社会的属性の傾向は、下記グラフが示すとおり、高学歴、男性、高齢となっており、経歴・職業、性別、年齢において、住民の属性構成を反映していない。

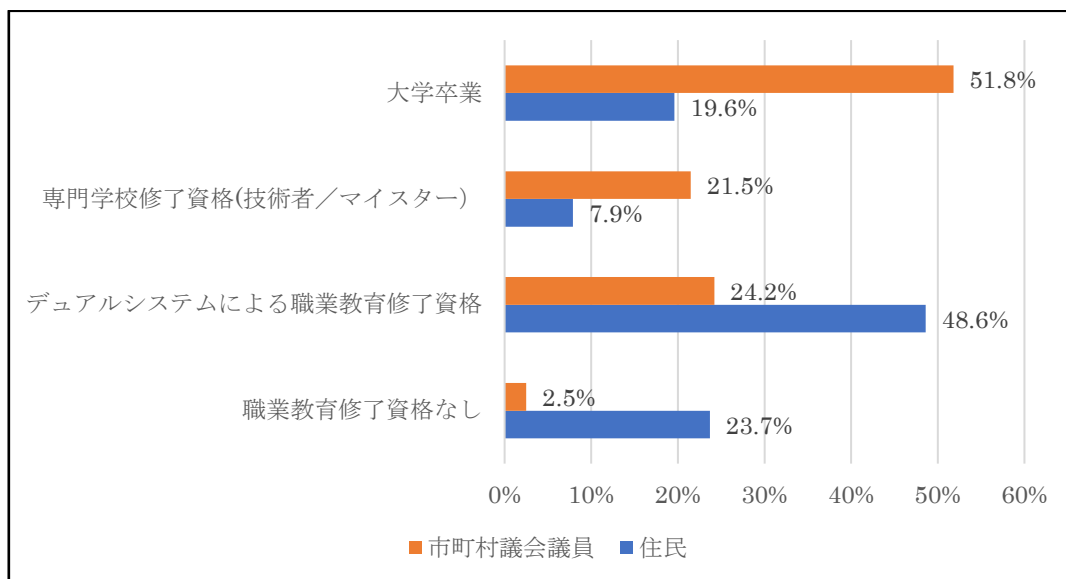
ア 経歴・職業

ノルトライン・ヴェストファーレン州の議員の2人に1人弱は大卒であり、自治体の人口が増えるにつれ、その傾向は高まる（住民10万人未満で54.7%）。議員の5分の1強が、デュアルシステム（第7章第5節3参照）による職業教育を修了し、さらに5分の1が専門学校で学位取得者又はマイスター職人である。大学を卒業していない者、職業教育を修了していない者の割合はごくわずかである（図表3-9参照）。

⁵¹ 駒林良則『地方議会の法構造』66-94頁。

⁵² Jörg Bogumil, et al., "Kommunale Mandatsträger: überaltert, überarbeitet und einflusslos? - Neue Erkenntnisse zur Situation der lokalen Demokratie in Deutschland", Gesellschaft · Wirtschaft · Politik (GWP) Heft, 2017, pp. 523-536

【図表 3-9 市町村議会議員と住民の学歴比較】⁵³



同州の住民一般と比較して、博士号を含む議員の（専門）大学卒業者の比率は住民の2倍以上になる。一方、デュアルシステムによる職業教育を受けた議員の比率は、住民一般の約半分である。

議員の3分の2は被雇用者である。無職の議員は、主に退職者、年金受給者、及び早期退職者である。職業従事者の77%がフルタイムで働き、23%がパートタイムで働いている。

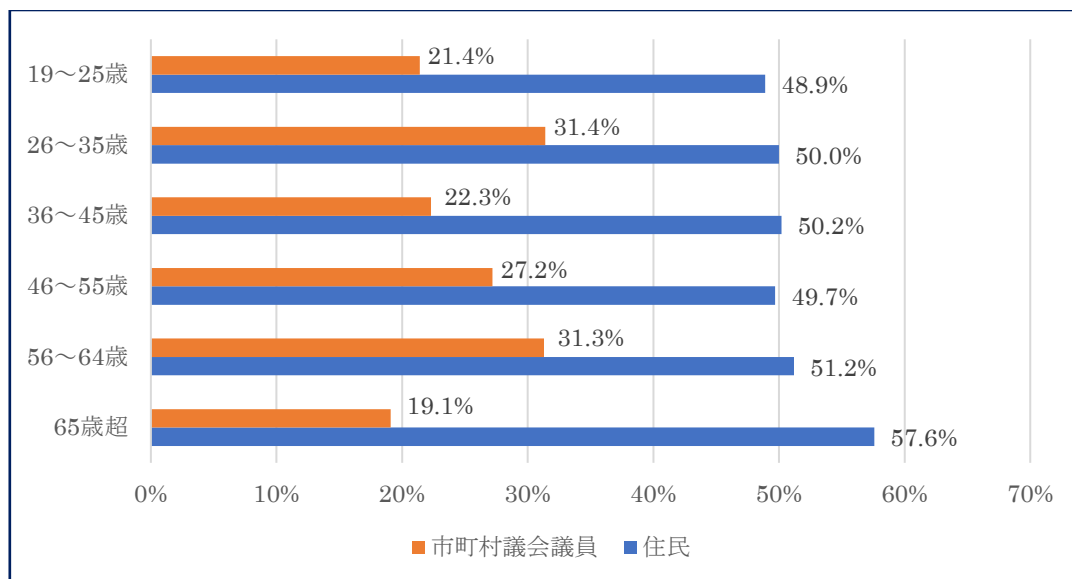
イ 性別

自治体議員に占める女性比率は、1980年代末以降に急激に増加した。近年、最も多い自治体で約30%と比較的安定している。ノルトライン・ヴェストファーレン州の市町村議会（小規模市町村も含む）における女性比率は26.7%である。

ただし、同州の自治体議会における女性議員比率は、住民全体の女性比率（51.5%）の約半分であり、全ての年齢コホートにおける女性議員の比率が住民全体の女性比率よりも低いことがわかる。特に、65歳以上の高齢者においてその傾向が顕著である。

⁵³ Jörg Bogumil, et al., "Kommunale Mandatsträger: überaltert, überarbeitet und einflusslos? - Neue Erkenntnisse zur Situation der lokalen Demokratie in Deutschland", Gesellschaft · Wirtschaft · Politik (GWP) Heft, 2017, p.528

【図表 3-10 市町村議会議員と住民における女性比率】⁵⁴



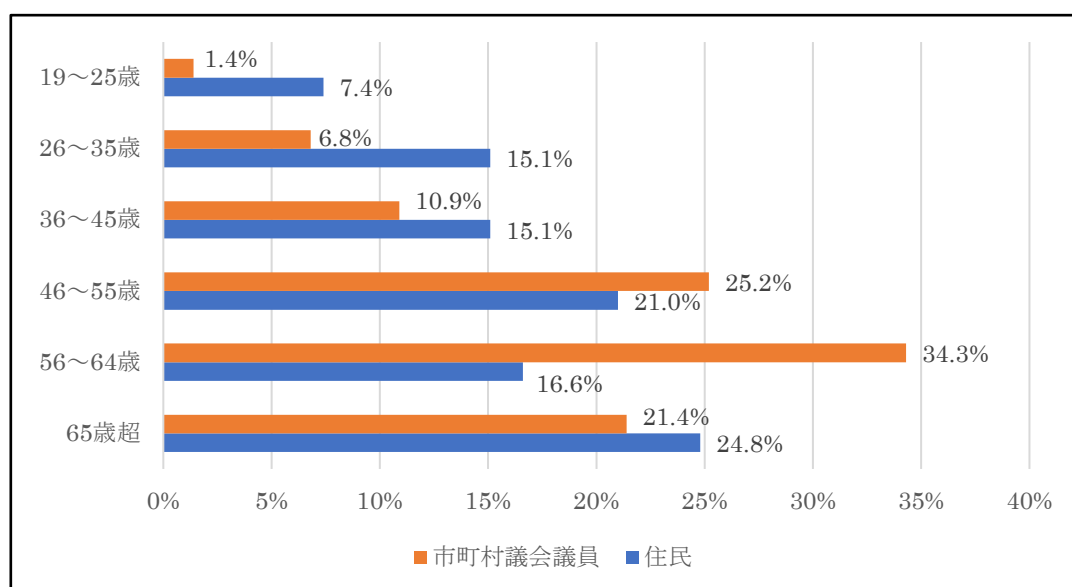
ウ 年齢

ノルトライン・ヴェストファーレン州の都市部の自治体議員の平均年齢は 55.8 歳である。人口が 10 万人を超える都市に限ると、平均年齢は 54.3 歳とわずかに低くなっている。

ただし、議員をさまざまな年齢コホートに分布させると、代表性の欠如が明らかになる。例えば、ノルトライン・ヴェストファーレン州の都市部では、議員の多くは 46～65 歳の間の年齢コホートに属していて住民平均を大きく上回っている。また、議員全体の 3 分の 1 以上は 56～65 歳のコホートに属する (34.3%)。対照的に、45 歳までのコホートでの議員比率は、住民全体よりも大幅に低くなっている。

⁵⁴ Jörg Bogumil, et al., “Kommunale Mandatsträger: überaltert, überarbeitet und einflusslos? – Neue Erkenntnisse zur Situation der lokalen Demokratie in Deutschland”, Gesellschaft · Wirtschaft · Politik (GWP) Heft, 2017, p.526

【図表 3-11 市町村議会議員と住民における年齢構成】⁵⁵



(8) 専門職化の傾向

地方行政の複雑・高度化と事務量の増加により、ドイツにおいても人口規模の大きい都市において議員の職が専門化する傾向にあるといわれ、多大な時間を議会活動に割くことを余儀なくされているとともに、いくつかの大都市においては費用弁償の名目で比較的高額の給付がなされ、純粋な費用弁償の額を既に上回り、議会も日中あるいは午後の早い時間から開催されつつあると指摘されている。

しかしながら、地方自治体の議会における名誉職制度は、「下から上への民主主義」を実現していくために、重要かつ不可欠のものと考えられ、保持されている。⁵⁶

3 市町村長

(1) 地位と名称

参事会制をとるヘッセン州を除き、行政機関の長は公選の市町村長(Bürgermeister)であり、また、市町村長が市を代表する。州によって市町村長が市町村議会議長を兼任する場合と、市町村議会議長とは別に市町村長が並列で選任される場合がある。市町村長は常勤職の期限付き官吏(Beamte auf Zeit)として位置付けられることが多いが、小規模市町村(特に、市町村連合傘下の市町村)においては、非常勤的・一時的・無償(ただし費用弁償はある)の名誉職である場合もある(例えば、ニーダーザクセン州地

⁵⁵ Jörg Bogumil, et al., "Kommunale Mandatsträger: überaltert, überarbeitet und einflusslos? - Neue Erkenntnisse zur Situation der lokalen Demokratie in Deutschland", Gesellschaft · Wirtschaft · Politik (GWP) Heft, 2017, p.525

⁵⁶ 片木淳「名誉職としてのドイツの自治体議員」(『平成24年度比較地方自治研究会調査報告書』自治体国際化協会、2013年) 59頁

方自治基本法第 105 条第 2 項)。

【例：バーデン・ヴュルテンベルク州における市町村長】

人口 2,000 人以上の市町村では、市町村長は、期限付きの常勤職の官吏 (Beamte) である。人口 2,000 人未満の市町村では、市町村長は、原則として期限付きの名誉職であるが、そのうち人口が 500 人を超える市町村では、各市町村の基本条例に定めることによって、期限付きの常勤職の官吏とすることができる。

市町村長は、ドイツ語ではビュルガーマイスター (Bürgermeister) と表記されるが、大都市等では称号が異なるため注意が必要である。大半の州では郡独立市の市長を、場合によっては大規模郡所属市などの市長もオーバービュルガーマイスター (Oberbürgermeister、「上級市長」と訳されることもある) と呼ぶ (例えば、バーデン・ヴュルテンベルク州市町村法第 42 条第 4 項)。

このように市長がオーバービュルガーマイスターを名乗る場合には、詳細な規定は各州市町村法等によって異なるが、市長の代理や、場合によってはその他の助役が「ビュルガーマイスター」を名乗る。各市町村において実際にどのような称号を用いるかは、その市町村の基本条例で定められる。

例外もいくつかある。例えば、ラインラント・プファルツ州でも、郡独立市や大規模郡所属都市の市長に対してオーバービュルガーマイスターの称号を用い、その代理を務める助役にも「ビュルガーマイスター」の称号が用いられるが (ラインラント・プファルツ州市町村法第 28 条第 2 項、第 50 条第 2 項)、市町村連合である連合市町村 (Verbandsgemeinde) の長にも「ビュルガーマイスター」の称号を用いる。その場合、連合市町村に属し、都市としての格を持たない構成市町村 (Ortsgemeinde) の市町村長には地域市長 (Ortsbürgermeister)、連合市町村に属する都市の市町村長には都市市長 (Stadtbürgermeister) の称号が用いられる (ラインラント・プファルツ州市町村法第 64 条第 3 項)。さらに、郡独立市や大規模郡所属都市の市長の代理を務める助役にも「ビュルガーマイスター」の称号が用いられる (ラインラント・プファルツ州市町村法第 50 条第 2 項)。

また、バイエルン州の市町村法では、市町村長は第一市町村長 (erster Bürgermeister) と呼ばれ、そのうち郡独立市及び郡所属大規模市の市長にはオーバービュルガーマイスターという称号が用いられる (バイエルン州市町村法第 34 条第 1 項)。同時に、議会の中から 1 ないし 2 名の副市長 (weitere Bürgermeister) が選出され、「ビュルガーマイスター」と呼ばれる (バイエルン州市町村法第 35 条第 1 項)。この副市長は、条例により別に定める場合を除き、非常勤的・一時的・無償 (ただし費用弁償はある) の名誉職である。

(2) 職務代理人・助役

各市町村法では、市町村長のほか、職務代理 (Stellvertretung)、及び助役

(Beigeordnete) を置くことを規定している。議会における市町村長の職務を代理するため、議会の中から名誉職の職務代理が置かれる。助役は市長の指揮する行政を代理し、また、分担する。

助役の設置及びその数については、州によって、全ての市町村に置く場合もあれば、特定の規模以上の市町村に置く場合もあり、上限数を示すものもある。例えば、バーデン・ヴュルテンベルク州では、郡独立市では必ず、大規模郡所属市では必要により、市長の常任の全般的職務代理者 (der ständige allgemeine Stellvertreter des Oberbürgermeisters) として常勤の助役 (der hauptamtliche Beigeordnete) 1名を置き、さらに必要に応じ追加して複数の常勤の助役を置くことができるとされる (バーデン・ヴュルテンベルク州市町村法第 49 条第 1 項)。

前述のとおり、助役を「ビュルガーマイスター」と称することがある。例えば、バーデン・ヴュルテンベルク州では、市長の常任の全般的職務代理者である助役 (第一助役 (der erste Beigeordnete) の称号は「ビュルガーマイスター」と法定され、第二助役以下の常勤の助役に対しても議会が「ビュルガーマイスター」の称号を付与することができる (バーデン・ヴュルテンベルク州市町村法第 49 条第 3 項)。第二助役以下については、通例当該市の議会により制定される基本条例に称号付与の規定が置かれ、個別に議会の決定を待つ必要はない。

【例：郡独立市ハイルブロン市 (Stadt Heilbronn) の実例】⁵⁷

ハイルブロン市は、ハイデルベルク市の東南東約 50 キロメートルにあり、バーデン・ヴュルテンベルク州に 9 市ある郡独立市の一つである。住民数は約 125,000 人、面積は約 100 平方キロで、市内をネッカー川が貫流する。

同市は、郡独立市であるので市長の称号はオーバービュルガーマイスターである。同市はその基本条例第 9 条第 1 項の規定により常勤の助役を 3 名置いているが、市長の常任の全般的職務代理者となる第一助役 (der erste Beigeordnete) の称号は法律により「ビュルガーマイスター」であるが、同条第 2 項第 1 文の規定により特に「第一ビュルガーマイスター」(Erster Bürgermeister) と称している。市長の全般的職務代理の順序により残りの 2 名の助役は第二助役及び第三助役となるが、これらも同項第二文の規定によりその称号は「ビュルガーマイスター」である。

⁵⁷ ハイルブロン市ホームページ

[<https://www.heilbronn.de/rathaus/stadtverwaltung-aemter-a-z/dezernat-i-oberbuergemeister-mergel.html>]

[<https://www.heilbronn.de/rathaus/stadtverwaltung-aemter-a-z/dezernat-ii-erster-buergermeister-diepgen.html>]

[<https://www.heilbronn.de/rathaus/stadtverwaltung-aemter-a-z/dezernat-iii-buergermeisterin-christner.html>]

[<https://www.heilbronn.de/rathaus/stadtverwaltung-aemter-a-z/dezernat-iv-buergermeister-hajek.html>] (最終検索日：2022 年 3 月 7 日)

執行部の体制は、市長と3名の助役で市役所の全部局を次のとおり四つに分けて、各々がその一つ（Dezernat）を担当して市政の運営に当たっている。

業務群Ⅰ（DezernatⅠ）：担当 市長ハリー・メルゲル（Oberbürgermeister Harry Mergel）

所管業務：戦略及び管理並びに行政運営（Strategie und Controlling sowie Verwaltungssteuerung） 所管部局に議会事務局（Geschäftsstelle des Gemeinderats）、監査事務局（Rechnungsprüfungsamt）を含む。

業務群Ⅱ（DezernatⅡ）：担当 第一助役マルチン・ディーブゲン（Erster Bürgermeister (Beigeordneter) Martin Diepgen）

所管業務：経済及び財政、人事及び組織並びに婦人問題全権委員（Wirtschaft und Finanzen、 Personal und Organisation sowie die Frauenbeauftragte）

業務群Ⅲ（DezernatⅢ）：担当 第二助役アグネス・クリストナー（Zweite Bürgermeisterin (Beigeordnete) Agnes Christner）

所管業務：住民サービス（戸籍・住民登録、自動車登録、運転免許、外人登録、選挙等）、教育及び保育、文化及びスポーツ、公共の安全及び秩序、福祉及び保健衛生（Bürgerservice、 Bildung und Betreuung、 Kultur und Sport、 öffentliche Sicherheit und Ordnung、 Soziales und Gesundheit）

業務群Ⅳ（DezernatⅣ）：担当 第三助役ヴィルフリート・ハイェク（Dritter Bürgermeister (Beigeordneter) Wilfried Hajek）

所管業務：土木建築、地域計画、住宅及び環境（Bauen、 Planen、 Wohnen und Umwelt）

【大規模郡所属市コンスタンツ市（Stadt Konstanz）の実例】⁵⁸

コンスタンツ市は、バーデン・ヴュルテンベルク州コンスタンツ郡（Landkreis Konstanz）に属する大規模郡所属市であり、同郡の郡庁所在都市である。同市はドイツとスイスとの国境の湖ボーデン湖の湖畔にあり、住民数が約86,000人、面積が約54平方キロメートルである。大規模郡所属市であるため、市長の称号はオーバービュルガーマイスターである。同市は、同市の基本条例第13条第1項の規定により、常勤の助役を2名置いているが、第一助役の称号は法律により「ビュルガーマイスター」であり、第二助役も同条例の同条同項の規定によりその称号は、第一助役と同様に「ビュルガーマイスター」である。

市長と2名の助役は、第13条第2項の規定により市役所の全部局を三つに分けて、各々がその一つ（Dezernat）を担当して市政の運営に当たっている。

⁵⁸コンスタンツ市ホームページ

[https://www.konstanz.de/stadt+gestalten/oberbuergemeister+_verwaltung/dezernate]（最終検索日：2022年3月7日）

業務群Ⅰ（DezernatⅠ）：担当 市長ウリ・ブルヒャルト（Oberbürgermeister Uli Burchardt）

所管業務：市の行政全般の管理、組織、人事、広報、融合、機会均等、財政、法務、消防等安全、警察、経済振興、観光（Allgemeine Verwaltung、Organisation、Personal、Presse、Integration、Chancengleichheit、Finanzen、Recht、Sicherheit、Ordnung、Wirtschaftsförderung、Tourismus）

業務群Ⅱ（DezernatⅡ）：担当 第一助役 Dr.アンドレアス・オスナー（Bürgermeister（Erster Beigeordneter） Dr. Andreas Osner）

所管業務：民生、教育、スポーツ、健康及び文化（Soziales、Bildung、Sport、Gesundheit und Kultur）

業務群Ⅲ（DezernatⅢ）：担当 第二助役カルル・ランゲンシュタイナー・シェーンボルン（Bürgermeister（Zweiter Beigeordneter）Karl Langensteiner-Schönborn）

所管業務：建築、土木、都市計画、都市開発、環境、気候保全、建築行政、建築法規、障害除去、公有財産、測量、清掃・下水事業、都市施設維持事業（Hochbau、Tiefbau、Stadtplanung、Stadtentwicklung、Umwelt、Klimaschutz、Bauverwaltung、Baurecht、Barrierefreiheit、Liegenschaften、Vermessung、Entsorgungsbetriebe、Technische Betriebe）

（３）市町村長の選挙

ア 任期

市町村長の任期は、州によって異なるが、５年から７年程度が多く、最長はザールラント州の１０年である。市町村長が名誉職か常勤職かによって、任期が異なる州もある。また、市町村法等では「７年から９年」と幅を示し、各市町村が基本条例によって自ら定めるよう規定する州もある。

【図表 3-12 各州の市町村長の任期】⁵⁹

州名	職務形態	任期
シュレースヴィヒ・ホルシュタイン	名誉職	5年
	常勤職	6－8年の間で基本条例により定める期間
ニーダーザクセン	名誉職	5年
	常勤職	
ノルトライン・ヴェストファーレン	常勤職のみ (名誉職なし)	5年
ヘッセン	名誉職	6年
	常勤職	
ラインラント・プファルツ	名誉職	5年
	常勤職	8年
バーデン・ヴュルテンベルク	名誉職	8年
	常勤職	
バイエルン	名誉職	6年
	常勤職	
ザールラント	常勤職のみ (名誉職なし)	10年
ブランデンブルク	名誉職	5年
	常勤職	8年
メクレンブルク・フォアポンメルン	名誉職	5年
	常勤職	7－9年の間で基本条例により定める期間
ザクセン	名誉職	7年
	常勤職	
ザクセン・アンハルト	名誉職	7年
	常勤職	
チューリンゲン	名誉職	6年
	常勤職	

市町村長の任期と議会議員の任期は、同一である州もあれば、異なる州もある。例えば、バーデン・ヴュルテンベルク州及びザクセン・アンハルト州では、市町村長はその他の選挙とは別に行われている。他方、ノルトライン・ヴェストファーレン州では、一度は市町村長の任期を延長し、議会議員の選挙と別としていたが、2013年に「地方民主主義強化法」を制定し、議員任期を5年から6年に一度だけ延長すると同時に市町村長の任期を6年から5年に短縮することで、市町村長と議会を同日に選挙するべきことを決定した。その結果、2020年に同日選挙が行われた。

イ 選挙権

市町村長選挙における選挙権は、議会選挙における選挙権と同様である。

⁵⁹ 各州の市町村法等により作成。

ウ 被選挙権

市町村長選挙における被選挙権は州によって異なる。常勤職の市町村長については、立候補する時点における最高年齢を定めている州が多い。最高年齢を定めること自体は合憲とされているが、その引き上げや廃止を求める動きもある。例えば、バイエルン州では 2019 年末に、最高年齢が 65 歳から 67 歳に引き上げられている。SPD や緑の党は、最高年齢を定めることは年齢による差別に他ならないとして、最高年齢の完全撤廃を求めバイエルン憲法裁判所で訴訟を起こしたが、敗訴している。

また、名誉職の市町村長については、バイエルン州などいくつかの州では、その市町村の住民である必要がある（バイエルン州市町村及び郡選挙法第 39 条）⁶⁰。

⁶⁰ バイエルン州市町村及び郡選挙法

[Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz – GLKrWG)]

【図表 3-13 各州の市町村長選挙における被選挙権】

州名	職務形態	選挙の日における年齢	
		最低年齢	最高年齢
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	名誉職	満 18 歳	なし
	常勤職		
ニーダーザクセン	名誉職	満 18 歳	なし
	常勤職	満 23 歳	67 歳未満
ノルトライン・ヴェストファーレン	常勤職	満 23 歳	なし
ヘッセン	名誉職	満 18 歳	なし
	常勤職		
ラインラント・プファルツ	名誉職	満 23 歳	なし
	常勤職		65 歳未満
バーデン・ヴュルテンベルク	名誉職	満 25 歳	68 歳未満
	常勤職		
バイエルン	名誉職	満 18 歳	なし
	常勤職		67 歳未満
ザールラント	常勤職	満 25 歳	65 歳未満
ブランデンブルク	名誉職	満 18 歳	なし
	常勤職		
メクレンブルク・フォアポンメルン	名誉職	満 18 歳	なし
	常勤職		60 歳未満、再選の場合は 64 歳未満
ザクセン	名誉職	満 18 歳	なし
	常勤職	満 21 歳	65 歳未満
ザクセン・アンハルト	名誉職	満 18 歳	なし
	常勤職	満 21 歳	67 歳未満
テューリンゲン	名誉職	満 21 歳	なし
	常勤職		65 歳未満

エ 当選者の決定方法

多くの州では、2回投票制が採用されている。1回目の選挙で有効投票の過半数を獲得した者がいない場合は、2週間後に上位2名での決選投票を実施する。この決選投票には異論もあるが、維持されている。例えば、ノルトライン・ヴェストファーレン州では、決選投票に関して2007年以降その制度を廃止したが、1回投票は多数派政党に有利であり民主主義の原則と政党の機会均等に反するという理由から、2019年に違

憲判決がなされ、現在は決選投票制度に戻っている。⁶¹

例外的に、バーデン・ヴュルテンベルク州では、最初の選挙で有効投票の過半数を獲得した者がいない場合に、決選投票ではなく、再度、選挙手続を行う。この2度目の選挙では、得票数が最多の者が当選する。

また、ラインラント・プファルツ州では、1名しか立候補者がいない場合であっても選挙が実施され、当選には過半数を超える信任票が必要となる。信任票が過半数を超えなかった場合は、再度選挙手続が最初から行われることとなり、この選挙には、1回目で不信任となった候補者も立候補することができる。この2回目の選挙においても当選者が確定できない場合は、議長が当該自治体の首長を間接的に選出することができる。

オ 解職

市町村長の解職は、バーデン・ヴュルテンベルク州とバイエルン州を除く州で規定されている。解職は、解職の請求と住民投票の二段階で行われる。解職請求できるのは基本的に市町村議会であり、特別多数決（3分の2以上の賛成、4分の3以上の州もある）を要する。住民からの発議を可能としている州もある。その場合、住民数に応じて住民数の15%から20%程度の署名を要することが多い。解職の住民投票が実施されたとき、有効投票の過半数が解職に賛成し、かつ、それが有権者数の一定割合（例えば25%）を超えた場合に市町村長は解職される。

（4）権限

市長は市行政を指揮する。例えば、バーデン・ヴュルテンベルク州の市長の権限は、州市町村長法第44条で以下のように定められている。⁶²

- 市町村長は、市町村行政を指揮する。事務の適切な処理及び行政の秩序に適った進行に責任を持ち、市町村行政の内部組織を規律し、市町村議会と協力して、市長の代理者である「助役」（1万人以上の人口の市町村で任命される）の職務範囲を明確にする。⁶³
- 市町村長は、自らの権限で、現行の行政に関する職務及びその他の法律又は市町村議会により委任された任務を処理する。特定の任務の処理を継続的に市町村長

⁶¹ ノルトライン・ヴェストファーレン州,決選投票違憲判決

[https://www.vgh.nrw.de/aktuelles/pressemitteilungen/2019/22_191220/index.php]（最終検索日：2021年2月21日）

⁶² 中川義朗「ドイツ地方自治制のしくみとその実態:南部諸州を中心にして法的視点から」(『海外事情研修』第41巻、熊本学園大学、2013年) 109頁

⁶³ 中川義朗「ドイツ地方自治制のしくみとその実態:南部諸州を中心にして法的視点から」(『海外事情研究』41巻、熊本学園大学、2013年) 109頁

に委任する場合は、基本条例によって規律しなければならない。

- 市町村長は、法律に別段の定めのない限り、自らの権限で指示事務を処理するが、条例及び法規命令の公布については、これと異なり市町村議会が権限を有する。
- 市町村長は、市町村職員にとって、サービス上の上司であり、かつ、最上級所管行政庁である。

また、上述のとおりバーデン・ヴュルテンベルク州において、市町村長は、市議会議長を兼任する。市議会議長としての市町村長の権限は、州市町村法第 43 条で以下のよう定められている。

- 市町村長は、市町村議会の会議及び委員会の準備をし、議決を執行する。
- 市町村長は、市町村議会の議決が法律違反であると考えられる場合には、当該議決に異議を唱えなければならない。議決が当該市町村にとって不利益なものであると考えられる場合には、当該議決に異議を唱えることができる。異議は、遅滞なく、遅くとも議決から 1 週間以内に、市町村議会に対して、述べられなければならない。異議は、延期効を有する。
- 緊急集会（第 34 条第 2 項）まで処理を延ばすことができないような緊急の市町村事務については、市町村長が議会に代わって決定する。緊急決定の理由及び処理の方法については、遅滞なく議会に報告しなければならない。議決委員会が決定権限を持つ事務についても、同様である。
- 市町村長は、市町村議会に対し、当該市町村及びその行政に関わる、あらゆる重要事項について、情報提供しなければならない。重要な計画については、市町村議会に対し、市町村行政の意図及び構想について、できるだけ早期に、また、計画作業の状況及び内容について、日常的に、情報提供しなければならない。第 44 条第 3 項 3 文により秘密に処理されるべき重要な事務については、第 55 条により設置される委員会に、情報提供しなければならない。

（5）市町村議会との関係

市町村長が議長という地位を併せ持つ「南ドイツ議会型」では、一般的には両者とも「行政機関」として同質的であるとみなされ、両者間の見解の対立が想定されていないため、以下のような規定により自治体運営が行われている。⁶⁴

ア 市町村議会の議決に対する市町村長の「異議表明権」

市町村長は、市町村議会において議長職を占めるほか、議会の会議、及び委員会の会議を準備し、その議決を執行し、かつ、責任を負う立場にある（バーデン・ヴュルテン

⁶⁴ 中川義郎「調査研究シリーズ（104）ドイツ地方自治制のしくみとその実態：南部諸州を中心にして法的視点から」（『海外事情研究』4 1 巻、熊本学園大学附属海外事情研究所、2013 年）

ベルク州市町村法第 43 条 1 項)。

この場合、市長村長が、かりに「市町村の議決が違法」であり、かつ、それが「市町村に損害をもたらす」との見解を持つに至ったときには、その議決に異議を述べなければならない。この市町村長の「異議表明権」は、議会に対して、直ちに、遅くとも当該議決があったのち 1 週間以内に行使されなければならない。

また、この「異議表明権」は、当該議決に対して「停止的効力」を持つとともに、あらかじめ「異議の理由」を示して、この異議を審議するための市町村議会が招集されなければならない (バーデン・ヴュルテンベルク州市町村法第 43 条第 4 項)。

この場合、市町村長が、この議会の再度の議決も「違法である」という見解をもったときには、市町村長は、直ちに「法規監督庁」—①郡に所属する市町村長の場合には郡長、②郡に所属しない市の長の場合には行政管区長—の判断を求めなければならない (バーデン・ヴュルテンベルク州市町村法第 43 条第 2 項)。

イ 市町村長の「緊急決定権」

市町村議会の「緊急 (処理) を要すべき事務」について、「無期限に、かつ、非公式」に招集すべき議会の開催まで延長することができない「急迫」事件発生の場合には、市町村長が議会に代わって決定することができる。これを「緊急決定権」という。この「緊急決定権」を発動すべき場合と判断した根拠、及びその処理方法について、市町村長は、直ちに議会に通知せねばならない (バーデン・ヴュルテンベルク州市町村法第 43 条第 3 項)。なお、この場合、市町村議会は、緊急決定のための「前提」が存在したかどうかを「自治体憲法異議」 (基本法第 93 条第 1 項第 4b 号) の方法により確かめることができる。

(6) 市町村長の属性

ア 年齢

市町村長の年齢分布では、2015・2016 年の調査回答者⁶⁵のうち、最年少は 28 才で、最年長は 72 才、平均年齢は 53 才であった。⁶⁶

なお、2003 年のアンケート調査では、最年少の市町村長は 30 才、最年長は 68 才、平均年齢は 52 才だった。⁶⁷

⁶⁵ 2015 年 5 月から 2016 年 2 月にかけて実施された書面によるアンケート調査。

2014 年 12 月 31 日に在職している人口 1 万人以上の市町村の長が対象 (592 回答者 / 1,534 人 = 回収率 38.6%)

⁶⁶ Heinelt, et al., Bürgermeister in Deutschland, Germanz, Nomos, 2018, pp. 25 – 26

⁶⁷ Heinelt, et al., Bürgermeister in Deutschland, Germanz, Nomos, 2018, p. 26

【図表 3-14 2003 年と 2015・2016 年における市町村長と住民の年齢（年齢群による）比較】⁶⁸

年齢群	2003 年 (%)	2015・2016 年 (%)	住民 2015 年 12 月 31 日時点 (%) *	市町村長と住民 の差 (%)
40 才未満	6.4	6.2	31.7	-25.5
40～49 才	25.6	22.7	16.7	6.0
50～59 才	49.7	46.1	18.9	27.2
60 才以上	18.2	25.0	32.7	-7.7
全体	100.0	100.0	100.0	0.0

* 成人住民に対する住民の割合

イ 性別

2015・2016 年のアンケート調査に回答した市町村長に占める女性の割合は 10.2% である。これは、2003 年のアンケート調査 (3.8%) に比べて顕著な上昇となっている。それでも、市町村長に占める女性の割合は、依然として、市町村議会議員や郡議会議員よりも低い。

【図表 3-15 市町村長及び市町村議会議員・郡議会議員に占める連邦州別の女性の割合 (%)】⁶⁹

連邦州	市町村長	市町村議会 議員	郡議会議員
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	18.2	29.2	21.2
ニーダーザクセン	10.3	16.2	20.1
ノルトライン・ヴェストファーレン	6.2	18.1	18.7
ヘッセン	9.5	18.8	31.1
ラインラント・プファルツ	0	20.6	14.1
バーデン・ヴュルテンベルク	9.3	28	18.4
バイエルン	14.7	29	25.5
ザールラント	0	28.6	11.1
ブランデンブルク	19.4	20.7	26.1
メクレンブルク・フォアポンメルン	22.2	20	20.6
ザクセン	13.6	16.1	19
ザクセン・アンハルト	4.3	7.7	20.5
テューリンゲン	20	16.7	28.6

⁶⁸ 連邦統計局、表 12411-00065

⁶⁹ Heinelt, et al., Bürgermeister in Deutschland, Germanz, Nomos, 2018, p.30

旧西ドイツ	9.4	21.6	22.1
旧東ドイツ	14.4	17	22.9
全体	10.2	21.1	22.4

ウ 学歴

全体を通じて、市町村長の約4分の3が高学歴（総合大学又は専門単科大学を卒業）である。一方で、連邦統計局の2015年の調査によれば、ドイツ国民全体では、わずか15.2%のみが高学歴であり、また、8.2%は学校の卒業歴が皆無である。⁷⁰それ故、市町村長の学歴は、住民の属性を反映しているとは言えない。また、人口規模が大きくなるにつれて、高学歴の市町村長の割合も高くなっていることが見て取れる。

【図表 3-16：市町村規模別の市町村長の学歴（%）】⁷¹

人口規模	基幹学校/ 実科学校	ギムナジウム又は それに準ずる	総合大学/ 専門単科大学
10,001～12,499	21.0	10.5	68.6
12,500～14,999	15.4	14.4	70.2
15,000～24,999	14.3	11.9	73.8
25,000～49,999	11.6	10.7	77.7
50,000～99,999	9.8	12.2	78.0
100,000～	9.1	13.6	77.3
全体	14.7	12.0	73.4

4 郡の内部構造

郡には、通常、議決機関たる郡議会、及び執行機関と同時に国家行政官庁でもある郡長が設けられている。

（1）郡議会

ア 権限・招集手続等

郡議会は郡の最高機関であり、法律により郡長の権限とされている場合及び郡議会が郡長に特定の事務を委任した場合を除き、全ての重要事項について基本的な決定を行う（バーデン・ヴュルテンベルク州郡法第19条）。条例及び法規命令の公布については、他の法律に反しない限り、郡議会が権限を有する（バーデン・ヴュルテンベルク州郡法第42条第3項）。また、郡長の了解を得て、郡職員の任命、雇用及び解雇について決定する。さらに、全議員の4分の1の多数により、郡の全ての事務及び行政に関する情報提供及び書類の閲覧を郡長に求めることができる（バーデン・ヴュルテンベルク州郡法第19条）。

⁷⁰ Heinelt, et al., Bürgermeister in Deutschland, Germanz, Nomos, 2018, p.32

⁷¹ Heinelt, et al., Bürgermeister in Deutschland, Germanz, Nomos, 2018, p.32

郡長は、書面又は電子的方法により会議日の一週間前までに、郡議会を招集する。また、議員の4分の1が議題を示した場合は、遅滞なく郡議会が招集されなければならない（バーデン・ヴュルテンベルク州郡法第29条）。

イ 構成・定数・任期

郡議会は、議長たる郡長及び郡の住民から選出された無給の郡議会議員から構成される。郡議会の定数は最低24名とし、人口5万人を超える郡においては、定数を加算できる（バーデン・ヴュルテンベルク州郡法第20条）。

任期は5年という定めが多い。

ウ 選挙方法

郡議会議員は、郡所属市町村の領域の住民による直接選挙により選出される。選挙は、比例選挙の原則を考慮して行われる。候補者の数は、選挙区で選出されるべき議員数の1.5倍を超えることはできない。

郡議会議員の選挙権及び被選挙権は、満18歳以上のドイツ国民又はEU市民であり、かつ、郡に3か月以上居住している住民である（バーデン・ヴュルテンベルク州郡法第10条、第23条）。

（2）郡理事会（議決委員会）

ア 構成

郡理事会は、郡議会議員の選挙ごとに、議員の中から構成員が任命され、委員長である郡長及び6人以上の構成員から成る。また、専門知識を有する住民を、いつでも解任できる表決権を持たない委員として任命できる（バーデン・ヴュルテンベルク州郡法第35条）。

イ 任期

郡理事会の任期は、議会議員と同じである。

ウ 権限

郡理事会は、郡公務員の規律や予算条例の交付、決算の確定などを除く権限の範囲内で、郡議会に代わり独立して決定を行う。特に郡として重要な事務については、郡議会に対し議決の提示ができる。また、郡議会の決定に留保されている事務については、郡理事会がその権限の範囲内で予備協議を行う（バーデン・ヴュルテンベルク州郡法第34条）。

（3）郡長

ア 権限

郡長は、州により議会議長を兼ねるもの、理事会の長を兼ねるもの、あるいは行政長

を兼ねるものなど、諸種の形態に分けられる。郡長は郡庁を指揮するとともに、郡が州の下級官庁的性格を持つことから、州政府の指揮監督の下で州の事務を処理する役割も持つ。

郡議会に対しては、郡議会の議決に異議を唱えることができる。郡理事会に対しては、緊急の場合は、専決することができる。

イ 任期・選挙方法

バーデン・ヴュルテンベルク州及びシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州では、間接選挙により選出されているが、その他の州では、住民による直接選挙で選出が行われる。

郡長の被選挙権は、ドイツ国民で、選挙の日に 30 歳以上 65 歳以下である。郡議会により多数決の原則に従って選出され、過半数の票を獲得したものが当選する。任期は 8 年である（バーデン・ヴュルテンベルク州郡法第 38 条、第 39 条）。

（４）財源

郡は、歳入として郡分担金のほか、手数料・使用料、負担金及び税を徴収することができるほか、州から財政補助金の交付も受けている。このうち郡分担金が主要な財源となっていえる。

第 5 節 住民請求と住民投票

東西統一後の 1990 年代には、直接民主主義への流れが起き、透明性向上や住民参加の促進を重視する行政改革が、地方団体自身の発意で進められてきた。この中で、各州の市町村における住民請求と住民投票は、首長の直接公選制とともに、新しい市民参加の方策として実現してきたものである。1990 年のシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州を皮切りに、今日では、全ての州がこれらの制度を導入している。

この改革により、住民や住民グループは、自治体の意思決定や政策決定に対して、これまでのドイツ連邦共和国の歴史上、かつてない程に強力な立場となった。住民の影響力が大きくなったことで、その利益や関心を考慮することは、議会や政党、首長にとってますます重要となっている。

1 住民請求と住民投票

「地方」レベルでも、多くの州で重要な地域課題についての住民請求及び住民投票制度が認められている。

ドイツの住民投票の特徴は、州民投票と同様、①原則として、市町村の意思を拘束するものであること、②しかし、あくまで代表民主制を補完するものとして、限定的な役割を持った制度と考えられていることである。

対象としては、ネガティブ・リスト方式（住民投票の対象とはしない事項を列挙しておくもの）を採用していることが多く、予算・決算・租税、財政及び人事などが除外されている。一部の州においては、ポジティブ・リスト方式も採用されており、市町村の

廃置分合・境界変更、公共施設の設置等が掲げられている。

住民投票の実施は、議会で一定要件を満たす多数の議決があった場合と、所定の条件を満たした住民請求が行われた場合がある。請求に必要な署名の数は、有権者数の5%、10%、15%など、州によって差異がある。有効な住民請求が実施された場合、議会は請求の対象となった案件について検討を行わなければならない。議会が請求の内容に沿う決定を行った場合には、住民投票は実施されない。住民投票の可決には、有効投票数の過半数の賛成が必要である。これに加えて、多くの州では、州憲法や州法で規定する有権者総数の一定割合を超える賛成が必要とされている。可決されれば、その結果は議会の議決と同じ効力を持つこととなる。

住民請求及び住民投票の対象としては、都市計画に係る大規模開発事業に関する請求が多くなっている。また、高齢化に伴い、退職者が積極的に地域社会へ参画するようになりつつある。この住民参加の拡大により、今後は住民請求及び住民投票の制度がより利用されるのではないかと見られている。

地方政治のテーマの多様性は、住民請求と住民投票にも反映されている。住民請求データベースでは、以下のようにカテゴリーを分類している。

【図表 3-17 住民請求のカテゴリー】⁷²

テーマ領域	例	手続き数	比率 (%)
公共の社会教育施設	学校、幼稚園、スポーツ施設、プール	1,595	19.7
経済関連事業	ホテル、ショッピングセンター、風力発電所	1,444	17.8
交通関連事業	バイパス、歩行者天国	1,314	16.2
公共インフラおよび年金施設	新市庁舎、公民館、公益事業の民営化	1,045	12.9
区域改革	市町村合併	783	9.7
都市計画条例（建設誘導計画）	Bプラン（地区計画）における変更禁止、建物の高さ制限	387	4.8
文化関連事業	博物館、芸術関連事業、記念碑	322	4.0
廃棄物処理関連事業	下水関連事業	282	3.5
住宅地域関連事業	住宅地域（形態、規模）	226	2.8
基本条例またはその他の条例	市町村長を名誉職とするか否か、樹木保護条例	194	2.4
経済関連事業：移動通信	携帯電話基地局	154	1.9
使用料および税金	下水道料金、ごみ収集費	77	1.0
その他	通りの名	276	3.4
合計		8,099	100.0

最も多いテーマ領域は、公共の社会教育施設（学校、幼稚園など）であり、全体のおよそ5分の1の手続（19.7%）がこの領域に関するものである。その他の主なテーマと

⁷² Frank Rehmet, Edgar Wunder, Volker Mittendorf, Yazgülü Zeybek, Joel Müller, Germany, Mehr Demokratie e.V., bürgerbegehren bericht 2020 に基づき作成。なお、手続き数は、1956年から2019年までの、全ての州における住民請求の集計である。

して、経済関連事業（17.8%）と交通関連事業（16.2%）が続く。

連邦州ごとに住民請求の対象となるテーマが異なり、問題構造にもそれぞれ特殊性があるため、どのテーマに関する手続きが多いかは、州によって異なる。特に、建設誘導計画を、住民請求の許容テーマとしている州（バイエルン州、ハンブルク州、ザクセン州など）と、していない州（ブランデンブルク州、ニーダーザクセン州、ザクセン・アンハルト州など）では異なる。

近年では、気候変動や持続可能なモビリティに関する住民請求が、ドイツ全土で増加している傾向がみられる。特に、住民が自転車インフラ改善を求めて署名収集をした例が多く、2020年にもバイエルン州アウグスブルク市、同州ノイウルム市、ヘッセン州オッフエンバッハ市、テューリンゲン州エアフルト市などで、これに関連する住民請求が数多く行われた。

2 解職請求

住民が首長の解職を請求する制度が、首長の直接公選制導入とともに生まれている。基本的には、議会が特別の多数決で発案して住民投票にかけて解職する制度となっている。

例えば、ラインラント・プファルツ州の地方自治体においては、首長の解職請求は、住民請求・住民投票制度の一形態として位置づけられている。議会において半数以上の議員から首長の解職に係る住民投票の実施が提案され、それが3分の2以上の議員で可決されることが第一の要件である。その後、住民投票が実施され、投票者の過半数が賛成し、かつ、当該賛成者数が全有権者の30%以上の場合、首長は解職となる。

また、一部の州では、一定数以上の住民からの請求があれば住民集会を開催する仕組みも生まれており、州によってさまざまな工夫が見られる。

3 直接デモクラシーに対する批判

住民請求と住民投票などの直接デモクラシー的な手法に対する批判として、「政策の決定内容の複合性から、議員の方が市民よりも意思決定の主体としてふさわしい」という議論や、「市民の間に分裂を持ち込むことになる」という議論がある。

これに対して、バイエルン州エアランゲン市のバレイス元市長は、「自治体のインフラ施設建設の決定」における住民投票の役割について、「数百万ユーロを必要とするプロジェクトに対して住民投票を行うことは、基本的にまったく正しい」と述べている。

これまでの事例からは、「シュトゥットガルト 21（大規模駅再開発）」、「ゴアレーベン放射性廃棄物最終処分場」、「巨大送電線網」のようなインフラ整備が住民投票で妨げられるという批判があるが、バレイス元市長は、このような事例は「投資全体から見れば僅かであり、住民投票によって公共事業が停滞することはない」と指摘している。

73

73 坪郷實「ドイツ 2014 年統一自治体選挙と自治体政治の再構築」（『自治総研通巻 446 号』）

第4章 公務員制度

第1節 概況及び公務員の分類

1 概況

ドイツにおける公務員の分類は、連邦と州、市町村、郡、その他を通じて共通である。基本法、官吏地位法（*Beamtenstatusgesetz*）によって位置づけられる「官吏（*Beamter*）」及び私法上の契約で雇用される「公務被用者（*Angestellte*）」（「協約職員」（*Tarifbeschäftigte*）とも呼ばれる）に区別される。⁷⁴

なお、2006年以前は、公法上の勤務・忠誠関係に置かれ高権的権限を行使する官吏（*Beamte*）、私法的な雇用関係にある公務被用者及び公務労働者（*Arbeiter*）の三分類となっていたが、後二者は私法上の労働契約によって雇用されるという点で法的地位に差はなく、また、2005年以降、同じ団体協約で勤務条件が規定されることになったことから、両者の区別は意味を失い、廃止された。

2020年現在、ドイツ連邦共和国の労働人口は約4,412万人で、そのうち公務員は、約496万人（約11%）である。連邦では、官吏が約18.9万人、公務被用者が約14.8万人、州では、官吏が約131万人、公務被用者が約118万人、地方自治体では官吏が約18.8万人、公務被用者が約140万人である。州政府において官吏の割合が高くなっているのは、州の権限である教育行政に従事する教員の大半が官吏であることによる。

【図表 4-1 公務員数（2020年6月30日現在）】⁷⁵

	官吏及び裁判官	軍人	公務被用者	合計 単位：千人
連邦	189.2	172.1	148.7	509.9
州	1312.0	—	1181.3	2493.3
地方自治体	188.3	—	1408.5	1596.8
社会保険機関	27.4	—	340.6	368.0
計	1716.9	172.1	3079.0	4968.0

2 官吏

（1）概要及び法的位置づけ

官吏は、基本法第33条に基づき、公法上の勤務・忠誠関係に置かれた公務員であり、恒常的任務として公権力の行使を担うとされる。また、官吏は国民又は地域住民への

2015年12月号、2015年）14頁

⁷⁴ ここでは、地方自治体の *Beamte* であっても「官吏」と訳す。

⁷⁵ ドイツ連邦統計局，employees by type of service or employment contract, [https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Tabellen/beschaeftigungsbereiche.html#fussnote-1-112324]（最終検索日：2022年2月28日）

奉仕者であり、基本法、特に自由で民主的な基本秩序に対して特別の忠誠を求められる。

【ドイツ基本法第 33 条】

- 1 全てのドイツ人は、いずれの州においても、等しく公民として権利を有し義務を負う。
- 2 全てのドイツ人は、その適性・資格及び専門的能力に応じて、等しくいずれの公職にも就くことができる。
- 3 市民権及び公民権の享受、公職への就任、並びに公務において得た権利は、宗教上の信仰（告白）のいかんによらずに左右されることはない。何人も、ある信条又は世界観に属するか否かによって、不利益を受けてはならない。
- 4 高権的権限の行使は、恒常的任務として、通常は、公法上の勤務関係・忠誠関係にある公務員に委託されなければならない。
- 5 公務に関する法は、職業官吏制度の伝統的諸原則を考慮して規律し、かつ継続的に発展させなければならない。

加えて、法治国家の基礎となる法令の運用を安定的、継続的に行うことが官吏の大きな役割とされ、常に法令に基づいて職務を遂行することが官吏には求められる。

2005 年から 2006 年にかけて実施された連邦制改革では、連邦の大綱的立法権廃止が改革の一つの柱とされた。州及び地方自治体の官吏制度を含む連邦の大綱的立法権を定めた基本法第 75 条は廃止され、官吏制度に関する権限が連邦から州へ大幅に移譲された。

現在、官吏の法的位置づけについては、連邦の公務員に関する連邦の専属的立法権が規定されている（基本法第 73 条第 8 項）が、一方、州・自治体レベルに関しては、74 条 1 項 27 号において、州及び地方自治体の官吏（公法上の団体の職員及び裁判官を含む）の身分（給与及び扶助給付を除く）に関する競合的立法権が規定され、それ以外の事項は州の専属的立法事項とされた。なお、この競合的立法権については、連邦が優先的な立法権を有する。

大綱的立法権の廃止により、それまでの「官吏大綱法（Beamtenrechtsrahmengesetz：BRRG）」は廃止され、代わりに、連邦統一の規律を確保するための新たな基本的枠組みとして「官吏地位法」（Beamtenstatusgesetz）が定められた。連邦政府の官吏については、連邦官吏法（Bundesbeamtengesetz：BBG）でその位置づけが定められ、州及び地方自治体の官吏については、各州の官吏法において、官吏の身分（ラウフバーン（Laufbahn、職階）、給与、恩給等に関する事項が定められるようになった。

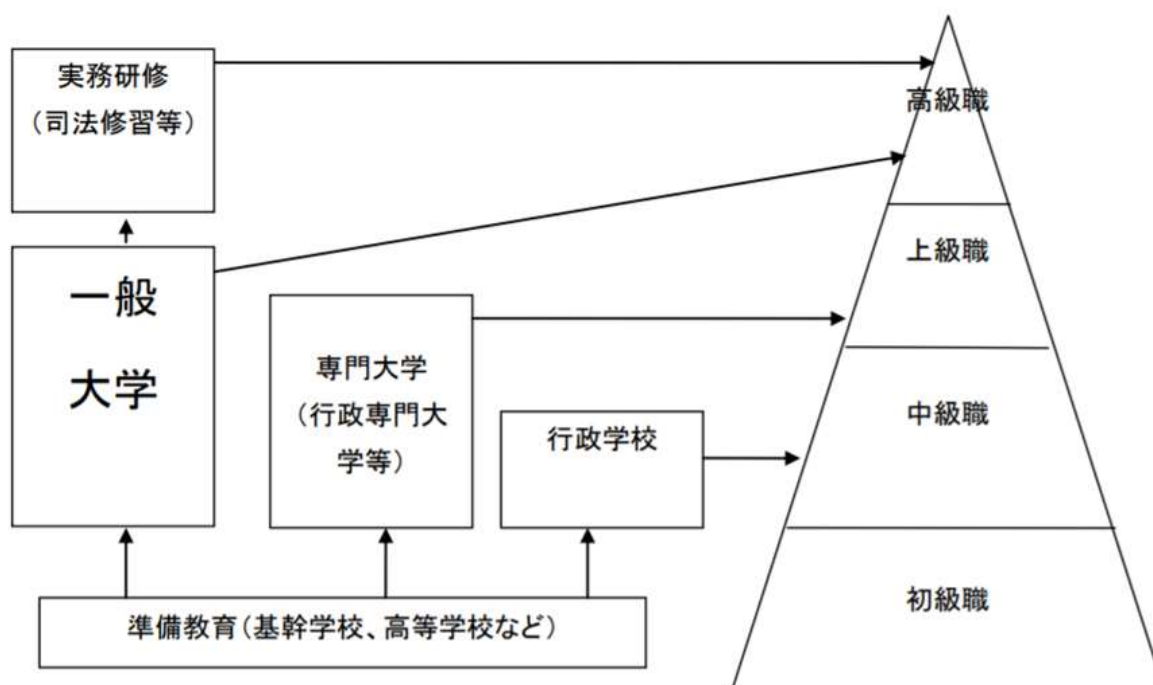
官吏の職種には、一般公務員、教員、警察職員、消防職員、裁判官などがあるが、具体的にどの職種に官吏を配置するかについては、基本法第 33 条以外に明確な規定は存在しない。

(2) 任用

連邦制改革以前は、官吏はその業務内容及び責任の度合いによって、上から高級職 (Höherer Dienst)、上級職 (Gehobener Dienst)、中級職 (Mittlerer Dienst)、初級職 (Einfacher Dienst) の4つのラウフバーンに分類されていた。各ラウフバーンに就くには、資格要件として一定の学歴が求められる。高級職となるためには基本的に一般大学修了が要件となり、上級職には一般大学入学資格又は専門大学修了、中級職には実科学校修了、初級職には基幹学校等の修了が必要である。

連邦制改革により、これらラウフバーンに関する事項は州法の規律するところとなり、上記4つの垂直区分を維持する州 (ブランデンブルク州など) に加えて、4区分の2段階統合 (ニーダーザクセン州、シュレスヴィッヒ・ホルシュタイン州ほか) や、統一ラウフバーン (バイエルン州) の創設といった動きへと発展した。

【図表 4-2 ラウフバーン及び要件】



なお、公選で選ばれた地方自治体の首長も、首長の任期期間中だけの期限付官吏 (Beamte auf Zeit) となる。

官吏のラウフバーンは基本的に固定されており、上のラウフバーンへ昇格することは難しい。官吏は終身雇用とされているため、同一ラウフバーンの中で勤続年数に応じて昇進・昇給することとなる。ただし、官吏の実績評価制度導入後、実績に応じて昇進・昇給の速さが変わる仕組みが実施されつつある。

(3) 俸給、手当等

官吏に対しては、その生活を心配することなく公務に従事できるように適切な額の

給与が支払われる権利が付与されており、各州が定める規則に基づき給与として「俸給（Besoldung）」が支払われる。官吏は公法上の特別な勤務・忠誠関係に置かれており、俸給は労働の対価としては捉えられていない。同様の考え方から、官吏は無拠出で年金（恩給）や社会保険を享受することができる。

俸給は、ラウフバーン及び職種又は職務ごとに、基本的には年功序列となっている。図表 4-3 のとおり、職種には職務記号 A が用いられ、その俸給表の階級に沿って、2年ごと、3年ごと、4年ごとに昇給する。一定程度以上の職務には職務記号 B が適用されて、同一職務に留まる限り昇給はないシステムとなっている。このほか、大学教授等には別の職務記号及び俸給体系が存在する。

また、実績評価制度も導入されており、これによって昇給の速さに差がつく仕組みとなっている。

【図表 4-3 ブランデンブルク州官吏俸給表（2021年1月施行）】⁷⁶

（職務記号 A（単位：ユーロ月））

職務記号	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	2年ごとに昇給			3年ごとに昇給				4年ごとに昇給				
A5	2,404.51	2,479.56	2,540.23	2,600.87	2,661.56	2,722.17	2,782.87	2,843.52	2,904.20	2,964.84		
A6	2,452.75	2,519.35	2,585.97	2,652.56	2,719.14	2,785.77	2,852.37	2,918.96	2,985.56	3,052.12		
A7	2,550.09	2,609.97	2,693.77	2,777.60	2,861.39	2,945.17	3,029.02	3,088.85	3,148.71	3,208.60		
A8		2,695.03	2,766.60	2,874.02	2,981.39	3,088.79	3,196.23	3,267.81	3,339.40	3,411.03	3,482.59	
A9		2,855.78	2,926.24	3,040.87	3,155.47	3,270.10	3,384.69	3,463.52	3,542.33	3,651.12	3,699.92	
A10		3,058.71	3,156.64	3,303.48	3,450.34	3,597.21	3,744.07	3,843.70	3,943.64	4,044.00	4,144.16	
A11			3,489.65	3,640.15	3,791.16	3,945.10	4,099.05	4,201.70	4,305.73	4,410.46	4,515.17	4,649.83
A12				3,917.89	4,101.42	4,286.02	4,473.21	4,598.04	4,722.83	4,847.66	4,972.48	5,097.30
A13					4,587.09	4,789.25	4,991.43	5,126.22	5,560.98	5,395.77	5,530.58	5,665.33
A14					4,874.59	5,136.76	5,398.93	5,573.69	5,748.50	5,923.24	6,098.03	6,272.83
A15						5,641.39	5,929.61	6,160.21	6,390.79	6,654.40	6,851.97	7,082.60
A16						6,222.97	6,556.31	6,823.04	7,089.75	7,356.41	7,623.09	7,889.79

（職務記号 B（単位：ユーロ月））

B1	B2	B3	B4	B5	B6	B7	B8	B9	B10	B11
7,082.60	8,227.19	8,711.77	9,219.28	9,801.56	10,351.41	10,886.29	11,443.72	12,135.89	14,285.39	14,839.37

（4）政治的行為の制限

官吏は他の公務員と同様に、その職務上、政治的に中立の立場で業務を遂行しなければならないが、私的には政党に所属することも可能である。

官吏は法令のみによって拘束され、政治家からの資料要求等に応じることはあっても、政治家からその他の指示や政治的圧力を受けることはない。ただし、連邦及び州政府の幹部職員は、法律上政治任用されることとなっており、任用の際には政権の基本

⁷⁶ ブランデンブルク州ウェブサイト, ブランデンブルク州官吏俸給表, [https://lbv.landbw.de/-/besoldungstabellen-2018]（最終検索日:2022年2月28日）

方針に恒久的に合意することが求められる。

このため、政権交代が起きた場合等には、理由なく「一時的な休業」を強制される場合があることも、併せて規定されている。

3 公務被用者

(1) 概要及び法的位置づけ

公務被用者は、官吏以外の公務員で、私法上の労働契約に基づいて公務に従事する者である。また、その国籍は問われない。公務被用者もまた、基本法、特に自由で民主的な基本秩序に対して特別の忠誠を求められる。主に、社会福祉・健康保健分野や商工業振興といった分野で勤務する公務被用者が多いが、近年は公務員全体に占める公務被用者の割合は増加傾向にある。

(2) 任用

公務被用者は、政府との関係でいえば、私法上の関係にある。最終的には、雇用主（連邦、州又は地方自治体）と個人との間の契約によって雇用されることとなるが、この契約に関する基本的な枠組みは、雇用主と労働組合との交渉の結果締結される「労働協約」によって定められる。ドイツでは、私法上の労使関係において、労働条件の主要部分を決定する労働協約の締結に当たっては国家・政府の介入が排除され、労使が自主的に労働協約を締結する原則「協約自治 (Tarifautonomie)」が存在する。私法上の雇用契約に基づいて雇用される公務被用者の労働条件についても、この原則が当てはめられている。

2006年の連邦制改革後に、公務被用者と公務労働者の区別が廃止されると同時に、協約の改正も実施された。現在は、連邦及び地方自治体レベルで一体的に策定された協約「TVöD-V」と、その後に策定された州レベルで3種類の協約が存在する（ヘッセン州は、それぞれ独自の協約を締結。残りの15州は、一協約を策定、締結）。

協約改正以前には、自治体が個別に協約を定めることは難しかったが、現在では、自治体によって個別事項を反映するための追加的協約を策定している例もある。協約は官吏の労働条件に近いものとなるように策定される一方、協約内容を受けて官吏の労働条件が見直されることもある。

公務被用者は、ある特定の職のために雇用されることから、昇進するためには新たに別の職に採用される必要がある。公務被用者は、このような異動を繰り返して昇進することとなる。なお、公務被用者は終身雇用ではない。

(3) 給与、手当等

公務被用者の階級及び給料表は、上記労働協約に基づき図表 4-4、及び図表 4-5 のとおり定められている。職に応じて階級が決められていることから、当該職に採用された場合、図表 4-5 の該当給料を支給されることとなる。勤続年数に応じて号俸が上がることとなるが、「開発給」の段階では、実績に応じて号俸の上がり方に差が生じる（業

績給制度については（４）業績給と人事評価を参照）。

公務被用者への手当として、年一回 12 月に支給される期末手当がある。支給額は月額給与の階級に応じて月額額の 60%～90%が支給される。公務被用者には官吏のような恩給制度は存在しないことから、民間企業における労働者と同様に社会保険料の負担が求められる。

【図表 4-4 公務被用者の階級表】⁷⁷

階級	要件
1	基幹学校修了
2	
3	
4	
5	基幹学校又は実業学校修了後、 2～3年の職業教育修了
6	
7	
8	
9	専門大学又は一般大学学士
10	
11	
12	
13	一般大学修士
14	
15	

⁷⁷ ポツダム大学地方自治研究所提供資料に基づき作成。

【図表 4-5 公務職員給料表（2020 年）】⁷⁸

(ユーロ/月)

階級 号	基本給		開発給			
	1	2	3	4	5	6
E 15Ü		6006.83	6658.25	7275.39	7686.85	7782.82
E 15	4860.31	5190.81	5559.47	6062.74	6580.45	6921.06
E 14	4401.04	4700.31	5091.13	5524.82	6008.27	6355.34
E 13	4056.62	4384.61	4757.99	5163.37	5640.38	5899.26
E 12	3635.65	4013.07	4454.13	4943.53	5517.78	5790.26
E 11	3508.11	3856.11	4182.29	4536.17	5020.49	5292.98
E 10	3380.51	3655.13	3964.32	4299.65	4673.08	4795.69
E 9c	3280.42	3526.45	3790.94	4075.26	4380.9	4600
E 9b	3074.7	3305.3	3450	3874	4124.25	4414.13
E 9a	2964.89	3163.55	3356.89	3784	3879.97	4125
E 8	2808.91	2999.92	3132.23	3264.31	3405.98	3474.11
E 7	2635.53	2855.6	2986.7	3119	3243.78	3310.79
E 6	2586	2767.11	2894.11	3019.78	3143.22	3206.1
E 5	2480.74	2656.42	2775.08	2900.74	3017.5	3077.85
E 4	2363.07	2540.85	2690.02	2782.88	2875.73	2930.1
E 3	2325.89	2517.08	2563.61	2669.96	2749.76	2822.87
E 2Ü	2171.61	2393.99	2473.88	2580.4	2653.6	2760.98
E 2	2152.51	2346	2392.92	2459.87	2607.03	2760.98
E 1	—	1929.88	1962.63	2003.59	2041.77	2140.05

（４）業績給と人事評価

定期評価は、少なくとも3年ごと、あるいは特定の機会に定期的に実施される。業績評価の一貫性を向上させるために、1997年に連邦政府機関で評価等級のガイドラインが制定され、評価は、適切な人事決定と人材育成策の基礎となり、人的資源管理の重要な手段となっている。連邦制改革に伴い2007年から導入された公務被用者の実績給制度では、個人の給与月額額の2～8%がその実績に応じて支給されるというもので、評価対象期間の期首に、上司と協議の上目標を設定し、期末にそれがどの程度達成されているかに応じて、2～8%のうち何%を適用するかが決定される。

しかし実際には、全職員に一律2%の実績給を支給している自治体も少なくなく、実績給制度の運用が進んでいるとは必ずしも言えない。これは、職員の担当業務ごとに、目標が数値化しやすいものもあればそうでないものもあること、また目標として住民の満足度を組み込んでも満足度の測定が難しいこと、加えて様々な理由で目標が

⁷⁸ 連邦・地方自治体における労働協約「TVöD-V」 [<https://oeffentlicherdienst.info/c/t/rechner/tvoed/vka?id=tvoed-vka-2020&matrix=1>] に基づいて作成。（最終検索日：2022年2月28日）

達成できなかった場合に、どこまでその理由を認めるのかという多くの問題があることによる。

第2節 労働基本権

ドイツの公務員は、官吏、公務被用者ともに団結権を有している。⁷⁹公務員の産業別労働組合としては「dbb 官吏同盟・協約連合 (dbb beamtenbund und tarifunion)」及び「統一サービス産業労組 (Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft、Ver.di (ヴェルディ))」がある。⁸⁰さらに、州・地方自治体に勤務する官吏・公務被用者の専門労働組合組織としては、「地方自治体・州公務員組合 (komba (Gewerkschaft für den Kommunal-und Landesdienst im Deutschen Beamtenbund))」がある。官吏の職員組合は、協約締結権はないが、官吏に関する法律に係る次のような事項について、聴聞手続を経ることができる。

- ① 公務員制度一般に関する事項及び給与、退職年金等に関する事項：全国・州単位（連邦給与法、州給与法等の聴聞手続）
- ② 勤務時間、昇任の基準、職員研修・昇任試験等に関する事項：州単位（州の法令等の事前聴聞手続）

地方自治体・州公務員組合の基本的な関心事項は、給与・手当関連事項と昇任ルール・職員研修である。給与・手当関連事項については、従来は連邦法による規定事項であったため、連邦レベルでの官吏同盟がこれを担当していたが、基本法改正により給与・手当が州の権限となったので、これも州レベルへ移譲された。

⁷⁹ 基本法第9条第3項「労働条件及び経済条件の維持及び改善のために団体を結成する権利は、何人に対しても、又いかなる職業に対しても保障する。この権利を制限し、又は妨害しようとする取り決めは無効であり、これを目的とする措置は違法である」

⁸⁰ 以前は、「dbb 官吏同盟・協約連合」は官吏の職員組合として、「統一サービス産業労組」は公務被用者労働組合として位置づけられていたが、近年はその区別がなくなりつつある。

【図表 4-6 官吏と公務被用者の労働基本権の違い】⁸¹

	官吏	公務被用者
団結権	認められている	認められている
協約締結権	認められていない ※「伝統的な職業官吏制度の諸原則」 ⁸² により給与等の勤務条件は法定	認められている ※協約は、議会の承認なしに効力を発する。
争議権	禁止されている ※「伝統的な職業官吏制度の諸原則」による。	認められている

第3節 課題

1 東西格差

ア 定員削減

東西ドイツ統一後、旧東ドイツ各州においては、特定の旧西ドイツの州と連携協定を結び、当該州から多くの職員を雇い入れることで、西側と同様の新制度を創設、実施してきた。

旧東ドイツの州においては、もともと全労働人口に占める公務員の割合が高く、それに加えて、近年では特にこれらの州において人口減少が進みつつあり、州政府・自治体の職員数の削減は大きな課題となってきた。

イ 給与

東西ドイツ統一後、旧西ドイツと旧東ドイツの公務員給与には格差が存在し、統一直後の旧東ドイツの公務労働者の給与は、旧西ドイツの公務労働者の給与の約70%であった。しかし連邦制改革後に改正された労働協約では、東西の賃金格差を是正することが義務付けられたため、これまで旧西ドイツ諸州に比べて賃金の低かった旧東ドイツ諸州においては、職員給与引き上げを余儀なくされた。

これにより、定員削減を行っても人件費を節減できないという問題を抱える旧東ドイツの州も存在する。旧東ドイツの行政機関の労働力は既に大幅に減少しており、新たな任務や課題を考えると、これ以上の減少は不可能である。旧西ドイツの行政機関と同様に、予測される高齢化による離職を若いスタッフで補うように配慮しなければならない。東ドイツでは、特に地方自治体レベルでのインフラ整備において、まだ多く

⁸¹ 人事院, 諸外国の国家公務員制度の概要[<https://www.jinji.go.jp/syogaikoku/syogaikoku.pdf>] (最終検索日: 2022年2月28日)

⁸² 基本法第33条第5項「公務に関する法は、伝統的な職業官吏制度の諸原則を考慮して定め、かつ、さらに発展させなければならない」

の課題が残されている。インフラのギャップの多くは、既に部分的に解消されているものの、デジタル化、人口動態の変化への対応など、新たな課題が認識されている。

2 男女共同参画

基本法第3条第2項では、国家は男女同権の実現を促進し、既存の不利益を解消するための措置を講じることが規定されている。

また、連邦政府は2020年に「男女共同参画戦略（Gleichstellungsstrategie der Bundesregierung）」を発表し、社会のさまざまな分野における平等を達成するために、9つの目標を設定した。その1つに、「行政機関のジェンダー平等」という目標を定め、公務員管理職におけるパートタイム勤務の更なる促進など、男女平等を促進するための様々な取り組みを行っている。

3 人口減少への対応

ドイツでは、若年層の減少と高齢者の増加が同時に進行し、人口動態の枠組みが大きく変化しており、65歳以上の人口は、1991年の1,200万人から2020年には1,830万人へと大幅に増加している。また、総人口に占める65歳以上の高齢者の割合も、1991年の15%から2020年には22%に上昇した。他方、近年では、若者を中心とした移民が増加したことにより、長期にわたって減少していた出生数は、2012年以降、増加傾向にある。

連邦、州、自治体レベルでは、既に約30万人の職員が不足しているという指摘もされている。なお、連邦政府と同様に、大半の州も標準的な定年を65歳から67歳に段階的に引き上げることを適用している。

このような背景の下で、将来の職員構成への対処として、デジタル化への投資や勤務条件の拡充（テレワーク等）など取り組みが推進されている。

第5章 地方財政

第1節 自治体の財政概況

市町村の経常的な歳入は、租税、料金、経常補助金、投資的補助金、その他収入からなる。また、歳出は人件費、管理費、社会給付費、利子、有形投資、その他支出からなり、その内訳は下表のとおりである。

【図表 5-1 市町村の収入と歳出の内訳（2018年）】⁸³

収入 255.07			歳出 246.20		
租税収入	101.10	39.6%	人件費	62.24	25.3%
不動産税	12.71	5.0%	管理費	51.63	21.0%
営業税	42.19	16.5%	社会給付費	59.40	24.1%
所得税	37.83	14.8%	利子	2.50	1.0%
売上税	6.78	2.7%	有形投資	27.45	11.1%
料金収入	19.67	7.7%	その他支出	42.99	17.5%
経常補助金	92.11	36.1%			
投資的補助金	8.54	3.3%			
その他の収入	33.65	13.2%			

第2節 税財政制度

1 税源配分

ドイツの租税は、連邦税、州税、市町村税、共同税に分けられる。税源配分は基本法第104条a以下に規定される。それによれば、①関税及び資本流通税等は連邦に帰属する、②財産税や相続税は州に帰属する、③所得税（Einkommensteuer）、法人税（Körperschaftsteuer）及び売上税（Umsatzsteuer）は連邦と州の共同税（Gemeinschaftsteuer）である、④所得税と売上税について市町村が参与権を有する、⑤市町村税には不動産税（Grundsteuer）、営業税（Gewerbesteuer）、地域的消費税・支出税（örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern）がある、⑥営業税に対して連邦と州が参与権を有する（営業税納付金）。

共同税が存在することが、ドイツの税財政制度の特徴である。共同税は基本法第105条3項、第5項及び5a項に基づくもので、その税収が予め決められた比率で連邦、州及び市町村に配分されるものである。後述するとおり、共同税は、連邦、州及び市町村間の垂直的財政調整の役割を果たしている。

⁸³ ドイツ国会議、

[https://www.landkreistag.de/images/stories/themen/Kreisfinanzen/201103_BV_Prognose_Flaechenlaender_2018_bis_2020.pdf]（最終検索日：2022年3月22日）

2 立法権限

租税に関する立法は、基本的に連邦の権限である。したがって、連邦税はもちろんのこと、州税や共同税、また市町村の基幹税である不動産税や営業税についても、連邦法が規定する。

一方、州には、連邦法で規律された税と同種でない限度及び範囲内という条件が付されているが、地域的消費税・支出税及び不動産取得税（*Gründerwerbsteuer*）の税率に関する立法権が認められている（基本法第 105 条第 2a 項）。各州は、地方自治体公租公課法（*Kommunalabgabengesetz*）を制定し、地域的消費税・支出税として、例えば、犬税（*Hundesteuer*）、娯楽税（*Vergnügungssteuer*）、狩猟・漁労税（*Jagd- und Fischereisteuer*）などを規定している。これらの税目からの収入は、市町村の税収となる。

また、地方自治体が、州法で規定されていない地域的消費税・支出税を条例で定めることも、州法により認められている（ただし、郡には認めていない州が多い）。新税創設・強化の場合に、州の許可が必要とされる州もある（バイエルン州、ノルトライン・ヴェストファーレン州、ザールラント州、ブランデンブルク州、メクレンブルク・フォアポンメルン州）。

不動産取得税の税率に関する州の立法権は、2006 年の第 1 次連邦制改革の成果である。不動産取得税の税率はもともと一律 3.5%であったが、据え置いたバイエルン州とザクセン州を除き、他州では税率を引き上げたことから、6.5%までの間で州ごとに違いが見られる。

また、市町村には、営業税や不動産税の賦課率制定権（*Hebesatzrecht*）が認められている。連邦法が課税ベースや税額算出方法等を定めるが、市町村は独自に賦課率を決定し、実質的に税率を決定できる。その結果、市町村間で大きな税率格差が生じているが、基本法第 28 条第 2 項第 3 号が「自治権の保障には財政上の自己責任の原則も含まれ、税率設定権を有する市町村に帰属する経済関連の租税財源もこの原則に含まれる」と市町村の税率設定権を認めていることから、その法的正当性は確認されている。

3 州間財政調整制度⁸⁴

(1) 概観

ドイツでは、各州の財政力を基準とし、水平的財政調整を特徴とする州間の財政調整が行われてきた。

財政調整の目的は、連邦と州の各々がその任務遂行のために必要な資金を備え（基本法第 104a 条第 1 項）、各州の「同等の生活条件」を保障すること（基本法第 106 条第 3 項）である。連邦と州の間での共同税の配分や経常的財源の再分配に関して、基本法第 106 条第 3 項は、「公正な均衡が得られ、納税義務者の加重な負担が避けられ、か

⁸⁴ 中村良広「ドイツ連邦財政調整制度の抜本改革」『研究所資料』No.127

つ、連邦領域における生活関係の同等性が保持されるよう、相互に調整しなければならない」と規定し、これが財政調整制度の根拠とされる。

この水平的財政調整制度を特徴とする財政調整制度は、旧東ドイツ諸州が含まれるようになったことで変化していった。東西の経済格差に対しては、「ドイツ統一基金」(1994年まで)、「連帯協定Ⅰ」や「連帯協定Ⅱ」など連邦と各州の協力によって対応してきたが、抛出する州が固定化し、また、財政調整後に財政力の順位が逆転する現象が見られたことなどから、常に抛出する側であった南部3州(バイエルン州、バーデン・ヴュルテンベルク州、ヘッセン州)からは不満の声が聞かれていた。特に2019年末の「連帯協定Ⅱ」の終期が近づいてくるにつれて、新たな制度設計をめぐる議論や駆け引きが行われるようになっていた。そうした中で、2013年には南ドイツ2州(バイエルン州とヘッセン州)は、連邦憲法裁判所に違憲訴訟を提起した。

こうした状況に直面し、また、2009年に導入された「債務ブレーキ」により、各州政府に借入収入によらない均衡財政が義務づけられたことも背景に、各州政府は、2015年、財政調整制度に関して水平的財政調整の廃止と連邦政府の負担増加という抜本的な改革案について合意に至り、2016年には、同様の内容で連邦・州首相会議でも決定された。その後、2017年に、連邦議会において、その内容に沿った基本法及び関係法の改正(「2020年以降の財政調整制度に関する規定を定める法律」)が行われた。こうして制定された新たな財政調整制度は、2020年から実施に移された。

(2) 2019年までの財政調整制度

財政調整は、①垂直的税収配分、②水平的税収配分、③狭義の州間財政調整、④連邦補充交付金の4段階で行われる。

まず、垂直的税収配分とは、連邦と州との間での税収配分のことである。各税目が連邦税と州税に割り当てられるが、より重要なのは共同税の配分である。連邦は、法人税の50%、所得税・賃金税の42.5%、資本収益税の44%、売上税の50.6%を得る。これに対して、州は、法人税の50%、所得税・賃金税の42.5%、資本収益税の44%、売上税の46.7%を得る。なお、財政調整法に基づき、売上税の2.7%は市町村に割り当てられる(2017年)。また、2009年の市町村財政改革法に基づき、所得税・賃金税の15%、資本収益税の12%は市町村の税収となる。

次に、第一段階で割り当てられた州の税収が、16州に、納税地の原則に基づき配分される。ただし、賃金税、法人税、及び売上税は、例外的に別の基準で配分される。賃金税については、最終的には被用者の居住する州に帰属させ、法人税は、各事業所が被用者に支払った賃金額に応じて当該事業所が所在する州に帰属させる。売上税は、各州の人口に応じて配分されるが、税収の4分の1を上限に、人口1人当たり税収が16州平均を下回る州に対して、その程度に応じて、州平均との差額分の一部を補填するように配分される(「売上税による事前調整」)。

第三段階は、狭義の州間財政調整であるが、これは、各州の財政力と財政需要を比較し、財政力が財政需要を上回る州から、財政力が財政需要を下回る州に対して財政調

整が行われる（水平的財政調整）。その際、財政需要に占める財政力の割合の順位が入れ替わらないように財政調整が行われる。財政力は、州の税収に州内市町村の税収の64%を加えた額であり、財政需要とは、原則として、16州平均の一人当たり財政力に、その州の人口を乗じた額である。ただし、都市州や旧東ドイツの3州（ブランデンブルク州、メクレンブルク・フォアポンメルン州、テューリンゲン州）に対しては、その特殊事情に鑑み、人口が割り増される。財政調整は、財政需要と財政力の差額に対して、その程度に応じて、その一部を補填・供出するという形で行われる。

第四段階は、連邦補充交付金であり、第三段階までも残る州間の財政力格差を縮小し、また、特別の財政需要に応じるために、連邦から交付される。これは使途の特定のない財源であり、一般連邦補充交付金と特別需要連邦補充交付金がある。一般連邦補充交付金は、財政需要に対する財政力の割合が99.5%を下回る州に対して、平均との差額の77.5%を交付するものである。一方、特別需要連邦補充交付金は、東西ドイツ分断に起因するインフラ整備の遅滞を回復するために必要な旧東ドイツ諸州の負担を補うものなど、特別の財政需要に着目して交付される。

（3）2020年以降の財政調整制度

2020年度以降の新しい財政調整制度では、各州の財政調整に係る負担が減る一方で、連邦政府の負担が大きくなる。その内容は、おおむね以下の4点にまとめられる。

第一に、売上税の州間の配分の際の「売上税による事前調整」を廃止し、配分基準を人口に統一する。ただし、財政需要と財政力の差額に注目して、人口を割増し、又は割落としする。その調整に要する財源として、連邦と州との間での売上税の配分を変更し、州に帰属する分を年間40億2,000万ユーロ増額する。

第二に、財政力を測定する際の市町村財政力の算入率を64%から75%に引き上げる。また、鉱産税の算入率を100%から33%に引き下げる。

第三に、狭義の州間財政調整を廃止する。その代わりに、一般連邦補充交付金によって行う財政力格差の是正を強化する。すなわち、財政力の弱い州に対する交付率を引き上げる。また、税収の少ない市町村を有する財政力の弱い州のための連邦補充交付金が創設される（代わりに、旧東ドイツ諸州のための特別需要連邦補充交付金は廃止される）。また、連邦と州が共同で行う研究助成を補う、研究助成のための連邦補充交付金も創設される。

第四に、規模が小さく財政力の弱いザールラント州とブレーメン州に対しては、2020年からもそれぞれ毎年4億ユーロの財政再建支援を連邦から受ける。

連邦は、この制度改革によって新たに約94億ユーロを負担することになる。それと引き換えに次の権限を得た。

- ① 連邦委託事務であった連邦高速道路の管理を連邦の所掌事務とする
- ② 財政力の弱い市町村の教育インフラ投資のために連邦が財政支援できるようになる
- ③ 連邦は、連邦から交付される財政支援金の統一助成基準を設定できるようになり、

また、目的どおりに使用されているか州から報告を受けることができるようになる

- ④ 連邦会計検査院の調査権が拡充され、また、連邦が州の任務のために行っている財政援助や財政支援について検査する権限を得る
- ⑤ 連邦及び各州の財務大臣からなる財政安定化評議会（Stabilitätirat）が州の財政収支均衡の遵守状況を監視できるようになる

4 自治体間財政調整制度

（1）財政調整の仕組み

自治体財政調整制度の法的根拠は基本法に求められる。基本法第 106 条第 7 項第 1 文は、「共同税の全収入に対する州の取得分のうち、市町村及び市町村連合に対し、全体で、州の立法によって定められる一定割合が与えられる」と、義務的な財政調整財源に関して定める。もっとも、どの程度の割合とするかについては、各州法の規定に委ねられている。さらに、第 2 文では、州税について、どの税目をどの程度市町村に分与するかどうか、州法によって規定することが定めている。

具体的な州内の自治体間財政調整制度は、州によって名称は異なるが、財政調整法（Finanzausgleichgesetz）と称する法律により定められることが多い。ノルトライン・ヴェストファーレン州では、毎年市町村財政法（Gemeindefinanzierungsgesetz）による。

このように、共同税の一部に加えて、任意にその他の州税や営業税納付金、連邦補充交付金、州間財政調整に伴う交付金などの一部を市町村へ配分する財源に加えることができ、そうしてまとめられた財源を「租税結合（Steuerverbund）」と呼ぶ。さらに、州の各省庁の予算の範囲内で交付される補助金もある。

これら補助金のうち約 54% は、使途が限定されない一般交付金（Allgemeine Zuweisungen）として、約 46% は使途が限定される目的交付税（Zweckgebundenen Zuweisung）として交付される（2020 年）。⁸⁵

一般交付金のうち大半を占めるのが、基準交付金（Schlüsselzuweisungen）である。基準交付金は、各市町村の財政調整を目的とした交付金であり、各市町村の財政力（租税力）と一定の財政需要を考慮に入れて交付される。その算定方法は、州によって異なるが、総じてみれば、次のようになる。

財政力（租税力）は、市町村に配分される共同税に、標準的な税率で計算された営業税（営業税納付金額を控除）と不動産税の収入を加えたものである。一方、財政需要は、人口規模等に応じて補正された人口に基づき算出される。また、人口急増地、高失業地域、大学所在地などの特別な財政需要を反映させるため、学生数、生徒数、長期失業者数、地域計画における中心地かどうか、軍人数、保養地かどうかなどの指標が用いられ、財政需要が補正される。こうして算出される財政需要と租税力の差額の一定割

⁸⁵ Finanzbericht 2022, p.345

合（50%から90%の間で州により異なる）が基準交付金として交付される。

（2）任務適合的な財政供与の保障

1990年代半ば以降、地方自治の建前のもと、財政上の支出責任を押しつけることとなる事務権限の委譲が、自治体の自治権を侵害しているとして、各州において自治体財政権の保障を争う裁判が頻発した。その際、「任務適合的な財政供与の保障」が重要である。⁸⁶

これらの裁判を通じて、基本法第28条第2項第3文「自治行政の保障は、財政上の自己責任の基盤をも包括する」という規定は、州から自治体への「任務適合的な財政供与の保障」を定めたものという解釈が補強された。ただし、何が「任務適合的な財政供与の保障」であるかについては議論がある。⁸⁷

（3）牽連性の原則

また、委任事務に関する適正供与保障の原則に関して、牽連性の原則がある。これは、事務負担を生じさせた者がその財源を手当てすべきという原則である。連邦と州の間の連邦委託行政に係る連邦の経費負担については、「州が連邦の委任によって行動するときは、それによって生じる経費は連邦が負担する」（基本法第104a条第2項）と定められているが、州と地方自治体との関係における牽連性は、各州憲法に定めがあるものの、その内容は州ごとに多様であった。例えば、厳格な牽連性を定めているバーデン・ヴェルテンベルク州憲法第71条第3項では、州による費用補填の必要性を明示した「厳格な牽連性」が定められているのに対し、ノルトライン・ヴェストファーレン州憲法第78条第3項では、委任事務の費用負担に関する規律を義務付けるだけの「相対的な牽連性」の定めがあるにとどまっていた。

こうした状況の下、州からの経費負担の不十分な事務の押しつけや、交付金の算定方法などをめぐって、自治体からの訴訟が多く提起されるようになり、州が市町村に事務委任をしながらその財政負担に関わる措置を十分に伴わない財政調整法に対する違憲判決も下されるようになった。

これらの判例の影響もあって、各州憲法の改正がなされ、委任事務の処理費用について、自治体の財政力にかかわらず当該事務に適合した財源供与をすべきことを要請する牽連性規定が、各州の憲法上明確化・強化されるようになった。

例えば、2000年に改正されたメクレンブルク・フォアポンメルン州憲法第72条第3項には、相対的牽連性を定めた従来の定めにつき、「この事務の執行が市町村及び郡に追加的負担をもたらす場合、これに対応した財政調整がなされなければならない」との規定が追加された。また、2003年改正のバイエルン州憲法第83条第7項のよう

⁸⁶ 上代庸平『自治体財政の憲法的保障』（慶応義塾大学出版会，2019年）77頁

⁸⁷ 人見剛「ドイツにおける地方自治保障の現状—分権化と民営化の挟撃の中の市町村自治」（「分権改革下の地方自治法制の国際比較」，第5章，有信堂高文社，2019年）132-134頁

に、州法に基づく財政調整について、事前に協議を行う等、自治体の参加を憲法上明示的に要求するようになっている。⁸⁸

第3節 会計検査

州の会計検査院（Landesrechnungshöfe、LRH）は、州政府及び州の各担当部局における財務管理や州予算の適正かつ効率的な執行等について、監査を行う。会計検査院は予算上で州の省庁から独立したセクションを設けられており、職員は法的に独立した地位を保持している。

会計検査院は通常、院長、副院長、その他理事等による合議体を最高意思決定機関としており、その選出方法は首相による任命、議会による選出等、州によって差異が見られる。会計検査院の職員は、自治体上級官吏としての資格を求められることが多く、司法資格を持つ職員を一定の割合で含めなければならないという規定を持つ州も存在する（バーデン・ヴュルテンベルク州等）。

多くの州では、会計検査院が州内の地方自治体に対する会計検査を行う権限を持っているが、バイエルン州のように自治体に対する監査の権限を持たないものもある。また近年は、ヘッセン州会計検査院のように、行政活動をより経済的で透明性の高いものとする目的で、財務上の監査のみならず、州の政策の経済的効率性についても監査を行うことがある。

⁸⁸ 人見剛 2019 134-138 頁

第6章 公営企業

第1節 経済的活動

1 経済的活動の許容条件

各州の市町村法等には、「公の施設」や「経済的活動」に関する規定が置かれている。経済的活動とは、民間企業によっても提供されているような財やサービスを、対価を受け取り、収益獲得を意図して給付する活動を意味する。

市町村が経済活動を営むためには、次の三要件を満たす必要がある。第一に、公共目的によって企業が正当化されること、第二に、企業がその種類と範囲について市町村の給付能力及び予想される需要に対して適切な関係にあること、第三に、その活動に際して公共目的が民間の第三者によって同様に適切かつ経済的に充足され、あるいは充足されえないことである（ニーダーザクセン州地方自治基本法第136条第1項）。

特に三番目の要件は「補完性条項」と呼ばれ、同様の事業分野で活動する民間企業を保護する役割を担っている。

2 補完性条項の変化

「補完性条項」には、「真正」と「不真正」がある。「真正」の補完性条項とは、経済的活動を、第三者によって同様に適切かつ経済的に目的が充足され得ない場合にのみ認める、すなわち、自治体が民間企業と同程度に経済的である場合には認められないというものであり、一方、「不真正」の補完性条項とは、第三者によってより適切かつ経済的に目的が充足され得ない場合に認める、すなわち、自治体が民間企業と同程度に経済的できえれば許容されるというものである。

この「補完性条項」については、自由化が進む中で大企業による独占的傾向が見られるようになってきていること、また、人口減少が進んできたことなどを背景に、自治体の経済的活動をより広く認める「不真正」のものが増加してきている。

3 適用除外と非経済的活動

その範囲は州により異なるが、水道事業、エネルギー供給、近隣公共交通、電気通信の分野のように、経済的活動ではあるが、上記の「補完性条項」の適用除外となっている分野もある（同法第136条第1項第3号）。

また、経済的活動の許容に関する規制は、廃棄物処理事業や下水道事業のような義務的自治事務、教育・文化、スポーツ、公園等、健康福祉の各分野の公共施設にはそもそも適用されない。これらは「非経済的活動」と呼ばれる。もともと、これらの「非経済的活動」も経済性を発揮するように運営される必要がある。

第2節 経営形態の種類

ドイツの自治体は、法律の定める範囲内で、その事業に相応しい経営形態を自ら選択する。それゆえ、経営形態の選択それ自体が戦略的な意思決定と言える。どのよう

な経営形態が選択可能であるかは、各州の市町村法等に規定される。私法上の経営形態は通常の民間企業と同様の会社法制（株式法や有限会社法）に基づくものであり、また公法上の経営形態は、市町村法等や地方公営企業令（Eigenbetriebsverordnung）の規定に基づくものである。

公法上の経営形態の主なものには、以下のものがある。

- 官庁企業（Regiebetrieb）
- 地方公営企業（Eigenbetrieb）
- 営造物法人（Anstalt des öffentlichen Rechts）
- 目的組合（Zweckverband）

「官庁企業」が行政組織そのものであるのに対して、「地方公営企業」は経済的には自立した経営形態である。「営造物法人」は、1990年代に入ってから各州で導入された経営形態であり、独自の法人格を持つなど自立した経営形態となっている。「目的組合」は、複数の市町村が協力する際の公法上の経営形態である。

これに対して、私法上の経営形態には、株式会社（AG）と有限会社（GmbH）の外に、有限合資会社（GmbH Co&KG）などが見られる。経営形態こそ会社形態であるが、自治体が100%の持分を所有する場合には「自治体企業」（Eigengesellschaft AG/GmbH）と呼ばれる。

第3節 地方公営企業（Eigenbetrieb）⁸⁹

1 機関

地方公営企業に関連する機関には、主に、管理者、経営・管理委員会、市町村長、市町村議会がある。以下にそれぞれの権限を、主にノルトライン・ヴェストファーレン州の規定に即して概観する。なお、名称は州によって異なる場合がある。

管理者は、法令や定款にほかに定めがない限り、独立して企業を経営する。特に、日々の経営について義務を負う。その際、目標設定、経営プロセスの計画、調整・監督、市場調査、リスク管理などの経営管理に責任を有する。一人、又は複数人（その場合は筆頭管理者を決める）の管理者が、市議会によって任命される。例えば、経営管理担当と技術担当の二人体制が採用される。その場合、分担範囲及び意思統一の方法は定款等によって定められる。

管理者には、当該市町村の公務員が任命され得る。ラインラント・プファルツ州だけではあるが、市長との兼職が禁じられている場合もある（ラインラント・プファルツ州地方公営企業・営造物法人令第4条第4項）。

市町村長は、地方公営企業の職員の上位者に位置づけられ、市町村の基本条例によって管理者に委任するなど別の定めがない限り、職員の人事権を持つ。市町村長は、行政運営の統一性の観点から調整・監視機能を有するため情報・指図権を与えられている。

⁸⁹ 宇野二郎（2021）「ドイツの地方公営企業法の枠組と適用範囲」『公営企業』第52巻第8号、5-9頁

すなわち、市町村長は、行政運営の統一性を図るために管理者に命令をすることができる。一方、管理者は、重要事項の全てを適時に市町村長に対して報告しなければならない。また、市町村長は、管理者に対して情報を提供するように要求できる。

管理委員会は、市町村議会によって設置される市町村議会の特別委員会である。主に、地方公営企業に関する事項に取り組む委員会である。例えば、市町村議会で審議される事項について、事前審議を行う。そうした助言機能だけでなく、緊急の場合など時間的猶予のない場合には、この委員会のみで決定することもできる。さらに、一般的な供給条件を決定することもできる。このほか、市町村長の指示と管理者の意向が食い違う場合に調整する。

市町村議会は、市町村の政治的な意思決定機関であり、地方公営企業の存在に関する重要事項を決定する権限を持つ。例えば、管理者の選任・罷免、経営計画の決定・変更、決算の認定、利益処分・損益補填の決定、定款の決定、管理委員会の構成員の選任が挙げられる。

2 定款

市町村議会によって、地方公営企業の定款が定められている。例えば、バイエルン州の市町村法第 88 条第 5 項は、地方公営企業に関する事項は、法律の範囲内で定款によって定められると規定している。ただし、組織内の諸機関の基本的な権限や経営・会計制度については、地方公営企業法に規定されているために、それに従うこととなる。地方公営企業連盟のバイエルン支部が 2010 年に公表した定款のモデル様式では、主に、次の事項を定めることとされている。

- 名称、資本金の金額
- 企業の対象
- 機関の種類（管理者、管理委員会、市議会、市長）とそれぞれの権限
- 経営・会計制度
- 会計年度

こうした標準的な事項に加えて、例えば、ノルトライン・ヴェストファーレン州グッパータル市の上下水道事業における定款では、経営規律の確保に必要となる事項も記載されている。

- 市議会が地方公営企業の管理に必要となる戦略的・運営管理上の目標を設定すること（第 5 条第 2 項）
- 経営管理者が、戦略的・運営上の目的の遵守の確認のため、指標に基づき 4 半期ごとに市長・収入役に報告すること。なお、市長が、収入役と協議の上、経営管理者の同意を得て指標体系の内容等を設定すること（第 14 条第 3 項）
- 経営管理委員会が経営管理者の経営管理や経営計画に取り決めに定められた目標の遵守を監視すること（第 4 条第 6 項）

3 予算・会計制度

地方公営企業では、予算に代えて経営計画を作成する。この経営計画は、成果計画書と財産計画書、場合によってはさらに人員配置概要書から構成される。さらに、例えばノルトライン・ヴェストファーレン州では、5か年の中期財政計画を添付する必要がある。

また、地方公営企業では、原則として商法の原則による複式簿記が採用されている。州によっては、それに相当する官庁会計的な簿記が選択可能である場合もあるが、その場合にも、資産・負債の継続記録が可能なものであり、貸借対照表を含む年次決算報告書が作成できるものでなければならない（例えば、バイエルン州）。市町村の会計において複式簿記が導入されている場合には、それとの選択となる（例えば、ノルトライン・ヴェストファーレン州）。

また、地方公営企業では、原価計算のために必要な資料を作成し、必要に応じて原価計算を行わなければならない。原価計算は、例えば、管理者の意思決定の基礎、また、料金算定の基礎を提供するために実施され、あるいは、事業の経済性或は給付能力を評価するために行われる。

各年度末には、年度決算書として、貸借対照表、損益計算書及び附属説明書が作成されなければならない。貸借対照表や損益計算書は、原則としてドイツ商法典の規定に則り作成されなければならない。

さらに、地方公営企業の管理者は、年度決算書に合わせて、ドイツ商法典にしたがった状況報告書（Lagebericht）を作成しなければならない。この状況報告書は、市町村議会や管理委員会のみならず、一般市民にもあてられたものである。状況報告書では、収益の推移、市場の状況、資産の状況、重要な契約、建設投資やその資金調達などの事業の経過や現況だけでなく、将来の発展の重要な機会やリスク（例えば、市場や経済の状況、法律、税制、労働市場の変化、建設投資や技術に関する変化など）を評価し、説明しなければならない。

4 資産維持の原則と料金設定

ドイツにおける地方公営企業制度の特色は、資産維持を中心とした経営原則に見られる。地方公営企業の資産は「特別財産」として位置付けられ、一般会計のそれと区別されている。持続可能な運営をしながらその公共目的が満たされることが期待されているとともに、地方公営企業の資産の維持が目指されている。

例えば、ノルトライン・ヴェストファーレン州の市町村法では、企業や施設は、「公共目的が持続可能に満たされるように運営、管理、統制されなければならない」と規定されている（ノルトライン・ヴェストファーレン州市町村法第109条第1項）。さらに、そのうち「企業」については、市町村に利益をもたらすものとされ（同条同項）、また、企業の年度利益の大きさは、「技術的、経済的な企業の発展に必要な積立金のほか、少なくとも金融市場において通常な自己資本に対する利子を獲得できるほど」とすることが規定されている（ノルトライン・ヴェストファーレン州市町村法第109条第2項）。

こうした規定を受けて、同州の地方公営企業令では、地方公営企業の「継続的な技術的、経済的な給付能力について配慮がなされなければならない」と規定されている（ノルトライン・ヴェストファーレン州地方公営企業令第10条第1項）。

特徴的であるのは、そのための措置の一つとして、リスクの早期発見体制の構築が義務づけられている点であろう。すなわち、「その発展を場合によっては損なうリスクの早期の識別を可能とする監視体制が構築されなければならず、そうした体制には、リスクの識別、評価、リスクコミュニケーションを含むリスク克服のための措置、リスクの監視や継続的な補正、そして記録という要素が含まれる（同令10条第1項）。

さらに、更新のための積立金も、資産や給付能力を維持するための措置の一つとして取り上げられている。「地方公営企業の技術的、経済的な発展のため、また、減価償却が十分でない限りでは更新のために、積立金が形成されなければならず」（同条第3項）、さらに、そうした積立金に加えて、「少なくとも資本市場において通常の自己資本の利回りが獲得されるほどの大きさ」の利益をあげるものとされている（同条第5項）。

このように、公共目的を達成するための施設実体を、持続可能な形で維持していくためには、積立金を含む費用が確保されている必要がある。そこで、仮に赤字が生じる場合には、それを繰り越すことが許されるが、収益改善に努め、続く5年間の利益によってその赤字が解消されることが期待されている。それでも残る繰越欠損は積立金によって補填され得るが、資本の状況からそれが許されない場合には、市町村の一般会計から補填されなければならない（同条第6項）。

ドイツの地方公営企業令には、直接、料金設定についての規定は置かれていない。その代わりに、租税や負担金のあり方とともに、各州の地方公租公課法に利用料金のあり方として規定される。そこでは、料金算定の最長期間（例えば、3年）が示されるとともに、その期間での原価超過・不足は、続く数年間で清算するものとされている。費用には、減価償却費や投下資本に対する適切な利子が含まれるが、その際、第三者の負担金及び補助金から調達された自己資本は除かれる（ノルトライン・ヴェストファーレン州地方公租公課法第6条第2項）。

5 適用範囲

以上に見たような地方公営企業令は、利益獲得が可能な事業（経済的活動）を前提としている。しかし、収益性が低い小規模事業や公の施設の場合にも、こうした地方公営企業令の各種規定を適用する場合もある。その規定は州によって異なり、大きく分けて次の二つの方式がある。

（1）非経済的活動への適用

収益獲得も目的とする経済的活動に加えて、非経済的活動（ノルトライン・ヴェストファーレン州では「公の施設」と呼ぶ）を区別した上で、非経済的活動や公の施設にも地方公営企業令の適用を認めるという方式が見られる。なお、この非経済的活動や公の施設に対しては、経済的活動とは異なり、市町村に対して利潤をもたらすような高

い収益性は求められず、経済性原理にしたがった経営が求められるにとどまる。

例えば、ノルトライン・ヴェストファーレン州市町村法（第 107 条）では、まず、市町村が経済的活動を行い得る条件として、①公共目的がその活動を必要とするとき、②活動の種類及び方法において市町村の給付能力と適正な関係にあるとき、③公共目的がほかに企業によって、より良く、より経済的に充たされ得ないとき（ただし水道、公共交通、電気通信を除く）、という三要件が示されている（第 107 条第 1 項）。

もっとも、そうした経済的活動に該当しないものが、次のように列挙される（同条第 2 項）。

- ① 市町村に設置が義務づけられている施設に関する事業
- ② 社会・文化施設、特に教育・文化（学校、社会教育センター、青少年福祉施設、図書館、美術館、展示会、オペラ、劇場、映画館、舞台、オーケストラ、市庁舎、高齢者用クラブ）、スポーツ又はレクリエーション（スポーツ施設、動植物園、森林・公園・庭園、宿泊所、休憩所、浴場、祭りのための施設）、医療・社会サービス（病院、葬儀場、療養所、スパ、高齢者・障がい者ホーム、女性の避難所、社会・医療に関する相談所）の分野の施設に関する事業
- ③ 街路清掃、経済開発、観光振興、住宅提供の施設に関する事業
- ④ 環境保全施設、特に、廃棄物処理、下水処理、メッセ・展示場の施設に関する事業
- ⑤ 補助的事業（市町村自らの必要に応じる事業）

なお、②から④のように個別事業分野を列挙することが他州の市町村法等でも見られるが、その範囲や詳細さは様々であり、ノルトライン・ヴェストファーレン州の規定は詳細な方である。

そして、こうした経済的事業に該当しない施設であっても、「公共目的に適合する限り、経済的な観点から管理されなければならない、また、地方公営企業に関する規則にしたがって運営され得る」。この場合、市町村を所管する州の内務省が、省令によって、地方公営企業令の全部又はその一部を適用することを決定でき、また、地方公営企業令の個々の規定から逸脱した規定を置くこともできる。

このように、非経済的活動に地方公営企業令を適用する場合にも、地方公営企業令の規定が全部適用され、地方公営企業と同様となる場合もあれば、経済的運営及び会計制度の規定のみ適用され、基本的に官庁企業（経済的にも、組織的にも一般会計に組み込まれている事業）のままだが、経済的運営等に関して地方公営企業法の規定が適用される場合に区別される。

また、ラインラント・プファルツ州では、教育・文化、保健医療、住宅、環境保全等を非経済的活動として列挙した上で、そうした非経済的活動でも、経済的活動と同様に、その種類・範囲が経営の独立を正当化する場合には、地方公営企業として経営すること、あるいは地方公営企業令の規定を適用することができる。特に、上下水道事業、及び直営の廃棄物処理事業は、地方公営企業として経営されるか、地方公営企業法の規定によって管理されなければならないと規定している（ラインラント・プファルツ

州市町村法第 85 条第 4 項及び第 86 条第 2 項)。

(2) 経済的活動への適用

最適化された官庁企業(経済的にも、組織的にも一般会計に組み込まれている事業)に、地方公営企業令の全部又は一部を適用できることとする方式がある。地方公営企業令の全部又は一部が適用された官庁企業は、「最適化された官庁企業」と呼ばれる。

市町村法等において経済的活動と非経済的活動との区別が廃止されている州、例えばバイエルン州では、官庁企業に対して、全部あるいは部分的に地方公営企業法の規定を適用できる。「市町村は、一般的な市町村の経営規則からの逸脱が施設の種類と範囲の観点から適切である場合には、地方公営企業の経済的管理に関する規則に従って、一般行政内の施設(官庁企業)の全部又は一部を管理することができる。この場合、地方公営企業に適用される個別の規定を逸脱した規定を採用することもできる」(バイエルン州市町村法第 88 条第 6 項)。同様の規定は、テューリンゲン州地方公営企業法にも見られる(第 3 条)。

第 4 節 私法上の経営形態⁹⁰

1 私法上の経営形態を用いる条件

市町村の選択によって、自由に私法形態の会社を設立できるのが原則だが、その設立・出資に際して、有限責任であること、また、監査役会や定款等を通じて公共目的の実現や市町村の影響力の確保が保障されていることが求められている(例えば、ニーダーザクセン州地方自治基本法第 137 条第 1 項)。

2 市町村代表に関する規定

私法形態の地方公営企業に対する市町村の代表者に関する規定も、市町村法制に設けられている(ニーダーザクセン州地方自治基本法第 138 条)。

市町村企業や市町村が出資する企業の社員総会(あるいは、それに相当する機関)における市町村の代表は、議会(Vertretung)によって選ばれる。代表者は市町村の利益を追求しなければならないとされ、議会や基幹委員会(Hauptausschuss)の決定に拘束される。いついかなるときでも、代表者への委任は取り消され得る(同法第 138 条第 1 項)。

代表者選定の際に、市長は特別の扱いを受ける。例えば、市長はそれを放棄し、あるいは取締役任命される場合を除き代表者となることとされる。一方で、自らの提案によって代役として職員を充てることもできる(同法第 138 条第 2 項)。

株式会社形態をとる場合、市町村はその定款に市町村が監査役会への構成員の派遣する権利を盛り込むように努めなければならない。その派遣は議会が決定する(同法

⁹⁰ 宇野二郎(2018)「ドイツにおける地方公営企業の構造」『札幌法学』第 29 巻第 1 号、86-88 頁

第 138 条第 3 項)。

代表者や監査役会へ派遣される者には、重要事項に関して早期に報告することが義務付けられる (同法第 138 条第 4 項)。

また市町村が単独で、あるいは他の市町村又は目的組合と共同で過半数以上を有する企業の社員総会 (又はそれに類する機関) の代表者は、企業の起債、又は一時借入に対して、市町村議会の許可がなければ同意してはならない (同法第 138 条第 6 項)。

3 出資法人の管理に関する規定

ニーダーザクセン州の市町村基本法には、市町村がその出資企業の管理、すなわちその監視と調整を行うことが規定されている (ニーダーザクセン州地方自治基本法第 150 条)。

対象となるのは、市町村の企業、下水道事業のように条件付きで私法形態が許されていた施設 (同法第 136 条第 4 項の施設)、経済活動の規制の適用除外とはなっているが経済性に留意した自立的経営が求められている施設 (同法第 139 条の施設)、並びに公共目的の追求のための出資である。市町村は、これらの企業等において情報を得ることができる。これらは、市町村の企業等による子会社 (同法第 137 条第 2 項の意味での間接的な出資) にも適用される。ただし、これらの規定は、会社法の強行規定に矛盾する場合には適用されない (同法第 150 条)。

これに関連して、市町村は、「出資企業報告書 (Beteiligungsbericht)」を作成し、これを毎年更新しなければならない (同法第 151 条)。

その対象となるのは、私法形態の企業等、出資、及び営造物法人であり、内容面では次の事項を含んだものである。

- ① 企業等の対象、出資関係、機関の構成、その企業等による出資
- ② 企業等による公共目的の履行状況
- ③ 事業発展の基本的な特質、企業等が置かれた状況、市町村による資本注入・取り崩し、予算・資金に対する影響
- ④ 経済活動の三要件 (同法第 136 条第 1 項) が満たされていること

この「出資企業報告書」の閲覧は誰にでも許され、閲覧が可能であることについて適切に示されることとされている (同法第 151 条)。

第 5 節 複合的経営

ドイツでは、都市インフラを担う地方公営企業は、その経営形態に関わらず複数の事業分野を複合的に担っているものが多く、それらは「シュタットベルケ

(Stadtwerke)」、あるいは「ゲマインデベルク (Gemeindewerk)」など、それに類似する名称を冠する。かつては「都市施設局」と訳すこともあったが、最近では「都市公社」と訳す例も見られる。いずれにせよ、この地方公営企業としてのシュタットベルケは、市町村と強く結びつき、電力、ガス、熱供給、水道、下水道、廃棄物処理、近距離交通などを複合的に担っている。

図表 6-1 は、地方公営企業連盟（Verband kommunaler Unternehmen）の加盟団体の事業部門をまとめたものである。新たに下水道事業団体の加盟が増えていることもあり、「廃棄物（下水を含む）」を単独で担う団体が多くなっているが、二つ以上の事業部門を複合的に担っている団体も多い。特に電気、ガス、地域暖房、水道の四部門を担うものが、全体の 18.3%を占めている。熱電併給を中心に事業部門間のシナジー効果が追求されている。

【図表 6-1 地方公営企業連盟加盟団体の事業部門】⁹¹

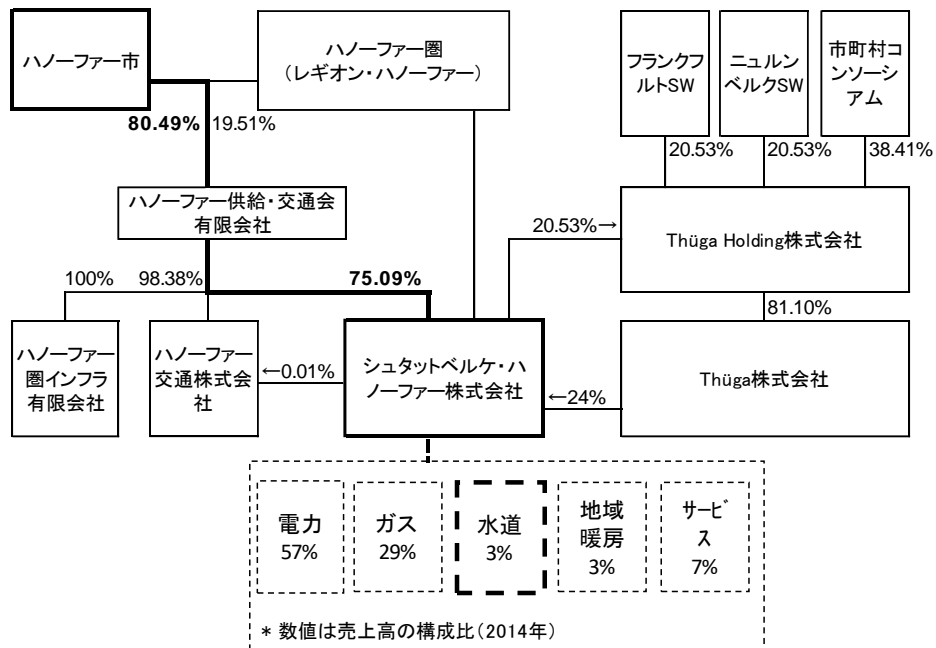
部門数	事業部門	企業数	構成比率(%)
5部門	電気 ガス 地域暖房 水道 廃棄物(下水含む)	69	5.0
4部門	電気 ガス 地域暖房 水道	251	18.3
	電気 ガス 水道 廃棄物(下水含む)	8	0.6
	電気 地域暖房 水道 廃棄物(下水含む)	16	1.2
	ガス 地域暖房 水道 廃棄物(下水含む)	8	0.6
3部門	電気 ガス 水道	57	4.2
	電気 ガス 地域暖房	76	5.5
	電気 地域暖房 水道	31	2.3
	ガス 地域暖房 水道	31	2.3
	電気 水道 廃棄物(下水含む)	8	0.6
	ガス 水道 廃棄物(下水含む)	9	0.7
2部門	電気 地域暖房 水道 廃棄物(下水含む)	8	0.6
	電気 ガス	26	1.9
	電気 水道	32	2.3
	電気 地域暖房	12	0.9
	ガス 水道	19	1.4
	ガス 地域暖房	9	0.7
	地域暖房 水道	5	0.4
水道 廃棄物(下水含む)	42	3.1	
1部門	電気	16	1.2
	ガス	17	1.2
	地域暖房	6	0.4
	水道	102	7.4
	廃棄物(下水含む)	461	33.6
	その他	52	3.8
合計		1,371	100.0

もっとも各事業の位置づけは、完全に対等なものではない。例えば、収益構造という点では、事業部門の複合化は電力事業が中心である。図表 6-2 では、ハノーファー市のシュタットベルケである enercity 社は、電力事業、ガス事業、地域暖房事業、水道事業、環境保護・節電サービス、電気通信インフラ事業を事業領域としている。このうち水道事業は、電力事業やガス事業と比べると収益の規模ははるかに小さい。売上額で比較すると、総売上高が 2,367 百万ユーロ、そのうち電力事業が 1,340 百万ユーロ（約 57%）、ガス事業が 697 百万ユーロ（約 29%）であるところ、水道事業は

⁹¹ VKU-Verbandstatisitk 2009, Gottschalk et al. (2013)

81 百万ユーロ（3%）に過ぎない。⁹²

【図表 6-2 シュタットベルケ企業グループ構造の例（2014 年度）】⁹³



もう一つの特徴は、シュタットベルケが、より大きな持株会社グループに組み込まれていることである。ハノーファー市の場合、ハノーファー市も含まれる広域圏団体であるレギオン・ハノーファーが共同出資する「ハノーファー供給・交通会社」が持株会社となり、シュタットベルケ・ハノーファー（enercity 社）とハノーファー交通株式会社を結び付けている。これにより、シュタットベルケ・ハノーファーで生み出される利益を、赤字部門である交通事業で活用することが可能となっている。

⁹² 宇野二郎（2018）「ドイツにおける地方公営企業の構造」『札幌法学』第 29 巻第 1 号、90-93 頁

⁹³ Landeshauptstadt Hannover, Beteiligungsbericht 2014, enerciy, Report 2014 に基づき作成

第7章 市民参加・協働

第1節 ドイツにおける市民参加の歴史

伝統的な地方自治のモデルでは、市民から選出された議員が、代表者として共同体の統治を行う。ドイツでは長い間、地域の要人が市民の代表として公のための決定を行い、政党政治は地方自治体には適切でないと考えられていた。すなわち、ドイツでは、地方議会議員が、政治のプロとしてではなく、普通の市民の代表者として地方の政治を行うと意識されてきた。しかし、1960年代後半頃から、社会的価値観の変化に合わせて政党の影響力が増し、地方自治にも政党政治が浸透した。これによって、市民の代表である地方議員にも政党政治の影響が及び、政党の地方支部の活動が活発化し、市民の政治参加が拡大した。

1970年代には、社会的価値観の変化に合わせ、社会問題や環境問題に対する市民の関心が高まった。多くの市民が「市民運動（Bürgerinitiative）」を通じて地域の課題に取り組み、メディアを通じて自分たちの意見を広報するようになった。総じて市民運動は、主に経済と開発を政策の軸に据えていた地方自治体に、社会政策や環境政策にも目を向けさせることとなり、間接的な影響をもたらした。こうした影響を考えれば、市民運動は成功したとも言えるが、市民運動に対し、法的な位置付けが与えられることはなかった。

1980年代から、代表制民主主義と直接民主主義の狭間に存在する協力的民主主義（Kooperative Demokratie）が発展した。この形態において、市民は、政策立案者として、議員や行政と共に、都市計画やその他の分野の決定過程に参加することができるようになった。また、市民は、政策執行者として自治体に代わり、公民館、プール、スポーツ施設などの公的施設の運営・管理を行うよう奨励された。さらに、自助グループへの関与によって、地域社会で問題となっている麻薬使用、失業や障害に関する取り組みに参加することも奨励された。

1990年代に入ると、ドイツ統一に関する改革の一環として、直接公選首長制度導入のほか、住民投票の制度も全国的に導入された。これにより、全ての州において、地方自治体レベル及び州レベルでの住民投票が可能になった。さらに、ベルリン州とハンブルク州では、地方自治体ではない区レベルにおける住民投票制度も導入された。

第2節 市民自治体（Bürgerkommune）の構想

1990年代、地方自治体は、財政赤字のため、民間経営をモデルとした行政改革手法である新管理運営モデル（Neues Steuerungsmodell：NSM）を採用し、自治体経営の効率化を進めるとともに、行政の顧客志向を強化した。

一方で、新管理運営モデルを推進する中で、住民側では行政への参加意向や地方選挙における投票率の低下といった様々な変化がみられ、顧客としてのみならず、政治への参加や協働といった住民の役割を考慮する必要が出てきた。

そのような中で、新管理運営モデルにおける顧客志向の自治体という理念を引継ぎつつ、市民の自由意思による政治への関与を促進し、市民を大幅に自治体の計画に参

加させる「市民自治体」の構想が生まれた。⁹⁴

「市民自治体」という構想においても、行政機関と議会が中心的な組織としての機能を持つということ是不変であるが、⁹⁵この構想は「市民を中心とした市町村の成立」を積極的に目指すものであり、自治体行政改革における市民参加の理念となった。⁹⁶

市民自治体のコンセプトにおいて、住民は、引き続き「顧客」として行政サービスを受ける以外に、「参加者」、そして「協働作業員」といった三つの並行する役割を持ち、全ての段階で行政に参加できることを目指す。

「参加者」とは、住民が政策や都市計画の立案・実施過程に参加することをいう。この手段には、住民台帳から無作為に選ばれた住民が政策課題を討議する「計画細胞会議」や、市民が予算の立案に主体的に関わる「市民予算」が挙げられる（本章3節、4節参照）。また、「協働作業員」とは、住民が行政サービスの提供に協力・参加することをいう。⁹⁷ドイツでは、非営利団体、協同組合、商工会議所等が自治体の行政サービスを補完している（本章5節参照）。

市民自治体の実現には、議会と行政による市民への権限移譲に対する理解、また、行政による市民の政治参加へのマネジメントと政策分野を横断する協力関係を築くことが求められる。

市民への権限の分与に関する行政機関や議会の抵抗及び資金不足など、市民自治体の実現に向けた障壁はあるものの、市民がプラットフォームを介して政治的意思決定プロセスに参加する電子政治参加は近年拡大しており、各自治体における実践的な取り組みが行われている。⁹⁸

第3節 計画細胞会議（Planungszelle）

計画細胞会議は、住民登録から「無作為」に抽出された市民が、与えられた政策課題について討議し、その結果を報告するというものであり、1970年代にペーター・ディーネル（Peter.C.Dienel）により考案された新しい市民参加手法である。これは、必要に応じて随時設置されるものであり、特定のテーマについて地方自治体が決定しなけ

⁹⁴ 山口和人「人口減少社会ドイツにおける市民活動活性化の意義」（『レファレンス』、国立国会図書、2016年）32頁

⁹⁵ Armin König, Bürgerkommune: Ein Überblick, Germany: Springer VS, 2018, p17

⁹⁶ 山口和人「人口減少社会ドイツにおける市民活動活性化の意義」（『レファレンス』、国立国会図書、2016年）32頁

⁹⁷ 公益財団法人 大阪府市町村振興協会 おおさか市町村職員研修研究センター、平成23年度海外研修報告書「ドイツにおける自治体行政への市民参加」、http://www.masse.or.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/1/23kaigai_all.pdf（最終検索日:2022年3月2日）

⁹⁸ Armin König, Bürgerkommune: Ein Überblick, Germany: Springer VS, 2018, pp.17-25

ればならない時に実施できる。なお、本手法は、法制化されているものではない。⁹⁹

参加者が住民台帳から無作為に抽出されることで、男女比、年齢層、職業、学歴が偏らず、全体の利益、公共の福利を実現するための「社会の縮図」を構成することができる。これが計画細胞会議の特徴である。これにより、価値観が多様化した時代において、課題に直接は関わりのない市民も議論に参加することができ、市民参加の拡大に繋がる。すなわち、これは、従来から用いられてきた市民運動や住民投票などの手法を補完するものである。計画細胞会議のテーマは、都市計画から、交通・エネルギー問題、環境、労働・余暇、麻薬、外国人市民の統合など多岐にわたる。

以下に、標準的な計画細胞会議の特徴を記す。¹⁰⁰

- ① ひとつの計画細胞会議は、原則 25 名で構成し、複数回実施する（最低 4 回、延べ 100 名以上の参加）
- ② 会議の参加者は、住民台帳から無作為で抽出する
- ③ 中立的独立機関が会議の実施機関となり、体系づけられた複数の討議テーマからなるプログラムを事前に決定する
- ④ 各討議テーマでは、参加者は、専門家や利害関係者から情報提供を受ける
- ⑤ 参加者は約 5 名の小グループを構成する。メンバーチェンジを行いながら、参加者のみで討議を繰り返し、グループでの決定を行う
- ⑥ グループでの決定を踏まえて「市民鑑定」という報告書を作成し、会議の参加者が委託者である自治体に報告書を提出する
- ⑦ 一定の期間後（通常は 1 年後）、委託者である自治体は、市民鑑定の内容の実現状況について応答する責任を負う

1972 年に計画細胞会議が試行されて以降、20 年間は実施に至るケースが少なかった。しかし、1990 年前後の EU 統合と東西ドイツ統一などドイツ全土におよぶ社会的改革により、「市民参加」は地方自治におけるキーワードとなり、住民投票制度の法制化とともに、計画細胞会議は、市民参加の有効な解決策として注目されはじめた。

プロジェクト数としては、2019 年までに約 80 件が実施されている。¹⁰¹

第 4 節 市民予算（Bürgerhaushalt、参加型予算制度）

1 ドイツにおける参加型予算制度の発展

参加型予算制度は、地方自治体の予算の使い道について、住民の意思を反映させる

⁹⁹ イエンス・テスマン「市民討議会：Planungszelle 計画細胞」の取り組みについて」（（財）自治体国際化協会ロンドン事務所マンスリートピック、2012 年） 1 頁

¹⁰⁰ 篠原一『討議デモクラシーの挑戦 ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』（岩波書店 2012） 64-67 頁

¹⁰¹ 福地健治「ドイツにおける住民投票とプラーヌクスツェレの現在—ボン市のスイミング施設の全体計画をめぐる議論を事例として」（『都市計画論文集』Vol.53NO.3、公益社団法人日本都市計画学会、2020 年）1380-1381 頁

仕組みである。ドイツでは、先行して実施していたブラジルのポルトアレグロ市の事例に影響を受けつつ、独自の諮問的な市民参加手法（「情報－コンサルテーション（協議）－積明」）を発展させてきた。本制度は市民参加の一環として位置づけられているが、近年では、節約・増収を市民に受け入れやすくすることを目的に導入されている事例もみられる。

なお、ヘッセン州フランクフルト・アム・マイン、ハンブルグ、ニーダーザクセン州オルデンプルグなどのように、参加型予算手続の中止を決定する自治体もあるが、2017年現在では78の自治体で導入されている（図表7-1）。

【図表7-1 市民参加型予算を導入している自治体数の推移】¹⁰²



2 一般的な参加型予算制度

市民参加型予算編成のプロセスは、標準化されておらず自治体によってモデルは異なるものの、おおむね次のようなプロセスを経る。

まず、行政が予算に関する情報を提供し、次に行政が市民にコンサルテーション（協議）への参加を呼びかける。コンサルテーション（協議）における議題は、一般的に市の予算、収入、支出の将来的な方向性についての提案を対象としており、市民は、オンライン（場合によっては集会などでの対面も含む）で評価し、優先順位を付け、コメント等を述べる。その後、市民の評価が最も高かったアイデアは、市町村議会で議論され、実行されるか否かが決定される。その決定について、市町村議会は市民に説明しなければならない。

ドイツの参加型予算では、教育やスポーツなど「特定のテーマ分野に絞った予算」

¹⁰²

M. Ruesch, Mandy Wagner, “Participatory Budgeting in Germany Citizens as Consultants” [<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Ruesch-Wagner-PB-in-Germany.pdf>]（最終検索日：2022年2月28日）及び Buergerhaushalt.org, Bürgerhaushalt in Deutschland (2014–2017) [https://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/9._Statusbericht_Buergerhaushalt.pdf]（最終検索日：2022年2月28日）を基に作成。

や、一定の「固定額」を対象としたものもあるが、「予算全体」を対象とするものもある。また、対象となる予算を支出予算のみに絞る自治体もあるが、収入・支出の両方について提案できるものもある。近年の傾向としては、「節約志向」の市民予算が増えてきている。

3 直接民主的な参加型予算の事例

ブランデンブルク州エバースヴァルデ市の参加型予算は、2008年～2011年までは上記で記載したような典型的な市民予算だったが、その後、本協議手続が疑問視され、2012年からは住民に意思決定権が移り、ドイツ初の直接民主的な参加型予算といわれる。過去10年間で、毎年10万ユーロ、合計100万ユーロが市民の提案に投資されてきた。

また、本予算制度は、年間を通して提案を提出することができ、15,000ユーロ以下の予算で、市が実現可能なものでなければならない。最も多くの票を獲得した提案は、翌年の市民予算で実施される。また、市民予算から助成金を受けている団体や組織は、3年間市民予算の資金を受け取ることができない。詳しい手順については以下のとおり。なお、2021年の市民予算では2,358人が市民予算に投票し、8プロジェクトが翌年2022年に実施される。

① 第1ステップ：提案の提出

14歳以上のエバースヴァルデ市民であれば参加でき、意見は電子メール、電話、郵便、専用ウェブサイトのほか、役所でも受け付けている。

② 第2ステップ：提案の審査

提案を審査する際には、エーベルスヴァルデ市の参加型予算編成に関する法令に記載されている基準を確認する。

③ 第3ステップ：投票

エバースヴァルデ市民予算の投票は公開イベントで、飲食提供や音楽演奏も行われる。以前は、1～2時間のイベントだったが、2015年からは1日かけて投票ができるようになった（土曜日、午前10時から午後6時まで）。身分証明書を提示し、5枚の投票コインを受け取り、その投票コインを提案用の容器に分配する（5枚全てを1つの容器に入れるか、分配するかは自由）。投票終了後は、投票コインの集計が行われ、最も多くの票を獲得した提案が、翌年の市民予算で実施されることになる。

【図表 7-2 エバースヴァルデ市市民予算で採択され 2022 年に実施される事業】¹⁰³

提案された市民予算	金額
トルノフの教会の壁の改修	€ 9.400
クラフトエバースヴァルデスポーツクラブのトレーニングルーム近代化のための助成金	€ 15.000
エバースヴァルデの福音自由教会敷地内に遊び場を共同で建設するための助成金	€ 15.000
「ワゴン・コメディアンズ」への助成金	€15.000
ゾンマーフェルデのフェスティバル会場と村のコミュニティセンターの修理と美化対策のための助成金	€15.000
ロクエバースヴァルデスポーツ協会のプレーとトレーニングの条件を改善するための助成金	€10.000
フィノウスポーツ協会の艇庫改修のための助成金	€ 15.000
「Save Your Culture」による文化施設の建設への助成金	€6.900

第 5 節 行政以外の主体による公共サービスの提供

1 非営利団体

ドイツの非営利団体は、国家や民間企業と協力しつつ発展してきた経緯があり、行政や企業と合同、又は行政や企業の主導により設立された非営利団体が多い。¹⁰⁴

ドイツで NPO に相当する非営利団体としては、社団（登録社団、登録協会とも訳される）、財団（Stiftung）、公益有限会社、信託などがある。民間非営利団体は、歴史的には古くから存在したが、公益的な活動は、とくに 70 年代以降に発展し、制度の枠組みも整備された。日本の市民団体や民間非営利団体に近い登録社団は、設立総会の議事録、目的・名称・所在地などを記した定款を用意し、管内の裁判所に登録することで、法人格を得ることができる。¹⁰⁵

登録社団の団体数は、約 60 万と日本と比較しても多く、活動分野は、社会福祉、教育、文化等があるが、中でもスポーツが大きな割合を占めている。

ドイツでは 1960 年代に、国民の健康及びスポーツ施設や公園の不足に対する議論があり、施設整備の促進と、余暇・健康のためのスポーツの推進が行われてきた。¹⁰⁶

このような背景もあり、ドイツの非営利団体が運営するスポーツクラブは、全国に

¹⁰³Eberswalder website, Ergebnis der Abstimmung über das Eberswalder Bürgerbudget 2022,

[https://www.eberswalde.de/fileadmin/bereich-eberswalde/global/Buergerbudget/Ergebnis_Eberswalder_Buergerbudget_2022.pdf]（最終検索日：2022 年 2 月 28 日）

¹⁰⁴ 室田昌子「ドイツのまちづくり NPO の活動と運営」（『月刊住宅着工統計』、国土交通省総合政策局情報政策課、国土交通省住宅局住宅政策、2007 年）6 頁

¹⁰⁵ 独立行政法人 労働政策研究・研修機構、フォーカス

https://www.jil.go.jp/foreign/labor_system/2004_8/germany_01.html（最終検索日：2022 年 3 月 7 日）

¹⁰⁶ 高松平蔵『ドイツのスポーツ都市』（学芸出版社、2020 年）136 頁

9 万以上あり、国民の 3 割近くがメンバーとなっている。また、あらゆる世代がクラブのメンバーになっており、スポーツクラブが所有するクラブハウスは、レストランが併設されているところもあり、地域の人々の交流拠点となっている。なお、スポーツクラブは、行政と連携した取り組みも行っている。

バイエルン州のエアランゲン市では、医療研究開発の拠点があることから、市民の健康増進にも意欲的に取り組んでおり、スポーツクラブでトレーナーとして働く有償ボランティアへの助成、クラブのメンバー以外でも無料で参加できるイベント等に対し助成している。¹⁰⁷

このようなイベントの例として、自転車で街を巡るものがある。このイベントは、非営利団体等が主催しており、1990 年代から始まったもので、2018 年には 2,800 人が参加している。設定されたルート of 各地点では、非営利団体等が用意した催し物を体験でき、健康増進を図るとともに、街にある非営利団体等の組織の活動を知ることができる。また、スポーツクラブは、行政及び企業と連携し、日頃スポーツをしない人を対象として、ヨガなど数種類のスポーツを無料体験できるプログラムの推進をし、街で誰もが自由に利用できるトレーニング器具を並べた運動スペースを整備している。

108

2 協同組合による（共助的）公共サービス提供

日本の農業協同組合などのモデルとなったドイツにおける協同組合制度（Genossenschaft）は、19 世紀半ばから続く長い歴史を持っており、共助的な公共サービスの提供者として、行政の役割を補完している。協同組合は、金融や購買といった共通の目的を持った中小事業者、消費者などが自発的に集まって作る経済組織であり、出資金という形により自分たちで元手を出し合い、組合員となって事業を利用し、組合員として運営にかかわっている。

多くの協同組合では、運営の基本方針は総会あるいは総代会で決定し、日常的な運営はもっぱら選挙で選ばれた理事などの組合員代表が行う代議制がとられている。その際、協同組合では民主制が重視され、組合員は出資の大小にかかわらず、一人一票の投票権と決定への参加権を持っている。¹⁰⁹

2006 年の協同組合法改正後、協同組合の新規設立数は増加した。組合設立が容易になっただけではなく、協同組合の目的が拡張され、社会福祉と文化的目的が含まれたためである。2017 年の同法改正も含め、協同組合という法的形態が全体的に魅力的なものとなってきており、他の経済分野での事業の設立に関しても大きな役割を占めるようになったことが推測される。

この法改正の背景には、市場側では適切なサービス提供がなく、国の側でも公的な

¹⁰⁷ 高松平蔵『ドイツのスポーツ都市』（学芸出版社、2020 年）146 頁

¹⁰⁸ 高松平蔵『ドイツのスポーツ都市』（学芸出版社、2020 年）106 頁、132 頁

¹⁰⁹ 日本協同組合連携機構 HP URL: <https://www.japan.coop/pr/means.php> 最終検索日：2021 年 7 月 5 日

資金提供によるサービス提供がない（なくなった）ニーズに応えるために、市民自身が公共サービスとインフラストラクチャの分野で連携するという事実が増えてきている事態を、立法者が顧慮したことがある。

最近では、このような協同組合の設立を容易にするための促進プログラムや支援サービスが、多くの連邦州で用意されている。

バイエルン州では 2012 年以降、社会福祉協同組合の設立が 30,000 ユーロを上限とするスタートアップ資金により支援されており、ニーダーザクセン州でも最近、これに関する促進プログラムがスタートしている。バーデン・ヴュルテンベルク州では、市民団体が運営コストに関する支援を求めているが、これには協同組合も含まれている。ブランデンブルク州議会では、農村地域の将来についての調査委員会が、エネルギー等の分野における市民主体の協同組合の設立のための促進プログラムの義務化を推奨し、このプログラムを次の任期中に実施することが決議された。

下図表は、2005 年から 2018 年までの間に設立されたドイツ国内全ての協同組合が行う業務のうち、「地方自治体への貢献」を意図したものをカテゴリー別に分類したものである（カッコ内は、その業務を行う協同組合の数）。

【図表 7-3 地方自治体への貢献を意図した協同組合のカテゴリー】¹¹⁰

上位カテゴリー	下位カテゴリー	説明
地域サービス (230)	スポーツと余暇 (24)	室内プール、競技場、市民農園、キャンプ場など
	芸術と文化 (44)	芸術、映画、劇場、音楽、文化的イベントなど
	村の商店 (113)	喫茶室や小包配送などの地元サービスを伴った小規模商店
	食堂／醸造所 (32)	レストラン、バー、共同経営の醸造所など
	消費者共同体 (17)	多くはエコロジカルな基準による協同地域農園
社会福祉 (212)	労働と雇用 (27)	失業者イニシアティブ（多くは福祉事業団や自治体との協同）
	統合と参加 (19)	障害者事業所などの弱者の支援、避難民のための住居プロジェクト、女性支援

¹¹⁰ Marleen Thürling, Zur Gründung von gemeinwesenorientierten Genossenschaften, 98 頁

	高齢者のケアと看護 (42)	緩和医療、高齢者用住居、高齢者協同組合など
	近隣援助と一時保育 (71)	作業付き住居プロジェクト、一時保育のための老人と単親家庭との間の統合、幼稚園など
	教育／学校 (38)	高齢者及び青少年のための教育サービス提供、環境教育、ヴァルドルフシューレなど
	ワールド商店 (15)	フェアトレード製品の販売
地域の発展 (98)	市民集会所／市民の駅 (13)	村の集会所、文化会館、公民館など
	町内・地区開発 (37)	文化財保護、区域協同組合
	地域経済とツーリズム (33)	地域の経済循環の強化のための連携（マーケティング協同、タウンシュリンク、地方通貨など）
	景観保全 (15)	果樹園経営、農地の購入など
その他 (75)		

地方自治体への貢献を意図した協同組合の一例として、ヘッセン州オーデンヴァルト郡のオーデンヴァルト・エネルギー協同組合（EGO）の事例を紹介する。EGOは、協同組合金融機関であるフォルクスバンク・オーデンヴァルトが主導して設立した組合であるが、フォルクスバンクも EGO の組合員であるため、他の組合員と同様に 1 票分の議決権を有する組合員に過ぎない。2016 年時点の EGO の組合員は、約 3,000 人である。

EGO は当初、太陽光発電で作った電気を、固定価格買取制度（FIT）を利用して売電し配当するというシンプルな事業モデルを持っていたが、近年ではこの事業は買取価格の低下等により成り立たなくなっている。このため、現在ではエネルギー事業のみならず、管内自治体と連携し、公共施設の整備・運営や保育施設の整備、教育といった地域運営を事業として行っている。

協同組合による地域運営は、地域課題への取り組みに関して、地域住民である組合員が議決権を持って直接関与できるという点で優れており、EGO の取り組みはドイツ国内においても先進事例として評価されている。¹¹¹

¹¹¹ 寺林暁良「ドイツにおけるエネルギー協同組合による地域運営—オーデンヴァルト・エネルギー協同組合を事例に—」、(『農林金融』2018年10月号)、2-14頁

3 商工会議所 (Industrie- und Handelskammer)

ドイツには、79の商工会議所があり、企業は、商工会議所への加入が義務付けられている。商工会議所は、地域経済を促進するため、企業の創業者に対して、法律や税金又は国際市場への進出など幅広いアドバイスを提供している。また、公的な法人として、連邦及び州が策定した商工会議所法に基づき、独立した立場で50以上の業務を遂行している。その中でも、若年者（義務教育修了者）を対象とした職業教育訓練「デュアルシステム」への取り組みは良く知られているものである。¹¹²

デュアルシステムは、主に基幹学校修了者を対象として実施され、幅広い職業に関する基礎知識と、特定の職業に必要な専門能力を身につけ、即戦力となる熟練労働者を養成するため、職業学校では理論を学び、企業では実践を学ぶ制度である。デュアルシステムの訓練生は、職業学校の生徒であると同時に、企業と職業訓練契約を結ぶため、訓練生手当が支給されるほか社会保障制度の対象にもなる。¹¹³

商工会議所には、職業教育訓練法により、企業内訓練の促進と監視を行い、企業が職業訓練先として適しているかどうかを確認することが義務づけられている。

また、企業内訓練に関するあらゆる事項について、企業や訓練生からの質問に対応するための窓口を設置するとともに、企業と訓練生のマッチングを行うプラットフォームを整備し、職業訓練をサポートしている。¹¹⁴

このほかには、環境に関しても、エネルギー効率に関するアドバイスをを行い、廃棄物のリサイクルなどを取り扱うドイツ全土の企業を検索することができるポータルサイトを運営している。¹¹⁵また、イノベーションに関するノウハウを蓄えたアドバイザーも配置しており、企業のイノベーションを支援している。¹¹⁶

¹¹² Industrie- und Handelskammer, Wir über uns, <https://www.ihk.de/die-ihk/wir-ueber-uns>
(最終検索日:2022年3月2日)

¹¹³ 独立行政法人労働政策研究・研修機構、フォーカス
https://www.jil.go.jp/foreign/labor_system/2009_6/german_01.html
(最終検索日:2022年3月2日)

¹¹⁴ Industrie- und Handelskammer, Ausbildungsberatung,
<https://www.ihk.de/themen/ausbildung/ausbildungsberatung> (最終検索日:2022年3月2日)

¹¹⁵ Industrie- und Handelskammer, Umwelt und Energie
<https://www.ihk.de/themen/umwelt-und-energie> (最終検索日:2022年3月2日)

¹¹⁶ Industrie- und Handelskammer, Digitalisierung und Innovation
<https://www.ihk.de/themen/innovation> (最終検索日:2022年3月3日)

第8章 地方団体間の連携組織・国際関係

第1節 地方団体の連携組織等

1 概観

20世紀初頭のドイツにおいて、日本の地方六団体に相当する、地方自治体の連携組織が相次いで発足したが、1933年にナチスにより解体され、ドイツ自治体会議（Deutscher Gemeindetag）へと強制的に統合された。戦後にこれらの組織は再編・再統合が行われ、現在では以下に述べる3つの連携組織が存在している。これらの連携組織は、連邦及び州の法令及び行政規則に関して意見陳述する権利を持っており、連邦政府や州による地方自治体の権限の侵害に対しても歯止めの役割を果たしている。また、上記3団体の連絡組織として、自治体連合組織連邦協会（Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände）が存在する。

このほか、地方自治体が共同設立したシンクタンクである、自治体行政経営センター（Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, KGSt）と、ドイツ都市研究機構（Deutsches Institut für Urbanistik, Difu）がある。本節ではこれらの団体・組織についてそれぞれの特徴を述べる。

2 ドイツ都市会議（Deutscher Städtetag）

ドイツ都市会議は、郡独立市及び郡所属市が加盟する、法人格を持たない任意団体である。ケルンとベルリンに本部を置き、ベルギーのブリュッセルに国外事務所を設けている。約3,400の自治体が加盟しており、ドイツの全人口の60%余りに相当する約5,200万人の圏域をカバーしている。同団体は、1905年にベルリンで約140の都市が加盟して発足し、都市の財政等に関する定期刊行物の発行や、連邦議会への請願等の活動を開始した。¹¹⁷ドイツの敗戦後、1945年にドイツ都市会議は再設立され、加入自治体を拡大しつつ現在に至っている。なお、会員たる市の要件については定められておらず、都市（Stadt）としての自己認識を持つ自治体であれば会員となることのできる。¹¹⁸

ドイツ都市会議の組織は、最高決定機関であり2年に一度開催される総会、年5回開催される理事会、年3回開催され予算を決定する幹部委員会及び教育、文化、スポーツ等の専門分野について審議する12の専門委員会からなる。専門委員会の下には、さらに特定の話題に関するワーキンググループが存在する。

同団体は、自治体行政の利益を代表する政策提言を行うとともに、地方自治体の重要な事象や展開について、加盟都市への助言・情報提供を行う。また、政策提言の前提としての調査研究も行っており、一種のシンクタンク的な機能も備えている。また、2009年以降は、ドイツとベルギーの都市間交流会議の運営にも携わっている。

¹¹⁷ ドイツ都市会議ホームページ

URL: <https://www.staedtetag.de/ueber-uns/geschichte>, (最終検索日: 2022年2月28日)

¹¹⁸ 木佐茂男「ドイツの自治体連合組織」、北海道市町村振興協会, 1995年, 25頁

3 ドイツ市町村連盟 (Deutscher Städte- und Gemeindebund)

ドイツ市町村連盟は、約 14,000 の郡所属市町村が加入する団体で、ベルリンに本部を、ブリュッセルに国外事務所を置く。1909 年から 10 年にかけて設立され、1973 年に現在の組織に再編された。各州の自治体が加盟する各州市町村連盟が 13 団体存在し、その上位組織としてドイツ市町村連盟が置かれている。ドイツ都市会議と異なり、こちらは民法上の登録済社団としての法人格を持つ。上記のドイツ都市会議の会員都市と同時に加入している自治体も存在する。

この団体もドイツ都市会議同様、加盟自治体の利益を代表する団体であり、連邦政府・議会、欧州連合その他の組織への働きかけとともに、統計などの各種調査研究を行っている。

4 ドイツ郡会議 (Deutscher Landkreistag)

ドイツ郡会議は、約 300 の郡が加盟する任意団体で、本部をベルリンに置く。ドイツの自治体の 74%、人口の 68%、面積の 96%をカバーしている。下位団体は、13 の郡協会 (Landkreisverbände) である。設立は 1916 年で、他の団体より少し遅れているが、これは当時ドイツ皇帝から任命されていた郡の議員が、本団体の活動が「国政の機関」としての立場と相容れないと考えたことが主な原因だったと言われている。1933 年にナチスによる解体と統合が行われたあと、1947 年に再結成されて現在に至っている。

5 年に 1 回開催される幹部会 (Presidium) では、郡協会からの推薦を受けた代議員のほか、バイエルン州及びその他の直接会員の代表者、地域的・政治的バランスを考慮したその他の共同会員及び議長が参加し、団体の基本的な運営方針が決定される。このほか、憲法・行政・ヨーロッパ、金融、若年者・教育・文化政策などの 7 つの専門委員会が設置されている。

活動内容は上記 2 団体と同じく、加盟自治体の利益を代表するほか、加盟自治体間の情報共有、調査研究、一般市民向けの広報活動などを行っている。

5 自治体行政経営センター

自治体行政経営センター (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement: KGSt) は、ドイツ都市会議の経営企画・調査研究部門として設立され、1951 年に独立して法人化されたシンクタンクで、ケルンに本部を置く。8,000 万人の人口をカバーする 2,000 を超える自治体が加入しており、オーストリア及びスイス¹¹⁹ の地方自治体も加盟団体となっている。加盟団体からの負担金で経費をまかなっており、調査報告書・提言の公刊、加盟団体への相談事業や研修を実施している。

同団体がこれまでに行った主要な提言としては、前述の「新管理運営モデル (NSM)」がある。このモデルは民間の経営手法を行政に導入し、公共の仕事を民間と競争させ

¹¹⁹ KGSt ホームページ, URL:<https://www.kgst.de/ueber-uns>, 最終検索日: 2022 年 2 月 28 日

ることをコンセプトとした公共経営理論であり、これに基づき、各種の市民サービスの窓口が一箇所にまとめられた地方自治体の行政施設である「市民局（Bürgeramt）」が設置されるなど、行政の顧客志向が強化された。現在では、その基本思想を受け継ぎつつ、21世紀における急速な社会構造の変化に対応するための理論である「自治体制御モデル（Kommunales Steuerungsmodell：KSM）」も提唱されている。¹²⁰

6 ドイツ都市研究機構

ドイツ都市研究機構（Deutsches Institut für Urbanistik：Difu）は、ベルリンに所在するシンクタンクである。市町村、市町村連合など100以上の団体が加盟している。ドイツ都市研究機構は、1973年に地方自治研究センターと呼ばれる研究機関を母体に発足した。同機関の前身は、第二次大戦前にベルリン大学に設置された地方自治研究所であり、戦後はベルリン市からの資金供与を受け、学識者と実務者の学際的な交流センターとして、歴史、都市研究、法務、政治、財政等の8つの分野における研究を実施した。その後、都市整備において抱える問題解決を目指し、新たな研究機関による都市自治体への支援を行うという目的のもと機能強化が行われ、地方自治研究センターはドイツ都市研究機構へと改組された。¹²¹現在同団体は、連邦及びベルリン都市州からの負担金、会員団体からの会費、出版物の販売やセミナーの実施などの事業収入により活動しており、2015年時点で事業収入が占める割合は、全収入の75%である。¹²²

研究分野は自治体の全事務分野をカバーしており、テーマとしては、「都市整備」「住宅」「住民・福祉」「政治行政・法務」「産業振興・イノベーション」「財政・投資」「インフラ・生活基盤」「モビリティ」「気候変動・環境」などが掲げられている。ドイツ都市会議とも連携した提言を行い、ドイツにおける地方自治に関するシンクタンクとして重要な地位を占めている。¹²³

第2節 地方自治体の国際交流

1 ドイツの自治体の国際交流

ドイツの都市と、外国の地方公共団体の提携は、1925年にシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州キールとデンマークのスーデルボルグとの間で行われ、その後、1930年にヘッセン州ヴィースバーデンとオーストリアのクラゲンフルトと続いた。

1950年には、初の姉妹都市締結が、バーデン・ヴュルテンベルク州ルートヴィヒスブルク市とフランスのモンベリアール市間で行われた。その後、ドイツの都市による

¹²⁰ 石川義憲「KGSt（自治体行政経営センター）—都市経営の理念と実践を提唱するドイツの都市シンクタンク—」,（『都市とガバナンス』Vol.27）, 2017, 134-141頁

¹²¹ 石川義憲「都市自治体のまちづくりを支援するドイツ都市研究機構（Difu）」,（『都市とガバナンス』Vol.29）, 2018, 128-131頁

¹²² Difu ホームページ URL：<https://difu.de/>（最終検索日：2022年3月2日）

¹²³ 脚注7に同じ。134-142頁

他国の都市と姉妹・友好関係の締結件数が増加した。

また、1951年には、ドイツとフランスの都市の市長 50 人が、ジュネーブで欧州自治体協議会（1984 年以降は、欧州自治体・地域協議会（CEMR））を設立した。これらは、国境を越えた国際交流、さらには姉妹都市等の締結を発展させるための国際的な基盤となった。協議会には 1955 年からドイツ部会があり、2018 年からはカールスルーエ市長が部会長を務めている。

1980 年代に入って、東西陣営の緊張が緩和されたことにより、西ドイツと東ドイツの自治体間でも提携を結ぶことが可能になった。その中で、1986 年 4 月 25 日にザールラント州ザールルイとブランデンブルク州アイゼンヒュッテンシュタットの間で、ドイツの町同士の最初の姉妹都市締結が行われた。なお、ドイツ再統一後、東西の自治体で数多く都市間交流が行われたが、これは主に東ドイツの自治体が、政治や経済の変化に対応するためのサポートを受けることを目的としたものであった。

また、ドイツで最も多くの都市とパートナーシップを結んでいる都市は、ノルトライン・ヴェストファーレン州ケルンで、22 のパートナーシップを結んでいる。続いて、ベルリン（17）、ヘッセン州ダルムシュタット（15）、バイエルン州ニュルンベルク（14）が続いている。なお、ドイツの主要都市のほとんどは、提携している町の数が 10 以下である。

現在は交流の形態も多様化しており、姉妹・友好都市だけでなく、各テーマやプロジェクトごとに協定、覚書が締結されるなど、多岐にわたっている。

そのほかにも、国際協力活動の分野におけるドイツの地方自治体は、連邦経済協力開発省（BMZ）の資金支援も得ながら、フェアトレードの支援や持続可能な開発の分野について、グローバル・サウスの自治体とパートナーシップを締結している。

2 日本の自治体との国際交流

日本とドイツの地方公共団体同士の間での姉妹提携や友好提携は、昭和 34（1959）年の兵庫県尼崎市とバイエルン州アウグスブルク市、滋賀県長浜市とバイエルン州アウグスブルク、大阪府東大阪市とベルリン市ミッテ区が先駆けであり、その後 60 年の間に 56 団体まで広がった（2021 年 8 月現在）。

【特徴のある姉妹都市】

- 陶磁器の町であるザクセン州マイセン市と佐賀県有田町
- 1972 年のオリンピック開催地であるバイエルン州ミュンヘンと札幌市
- ドイツ兵との交流が結んだニーダーザクセン州リューネブルグ市と鳴門市

また、日本でもドイツと同様に、姉妹・友好都市という形式にこだわらず、交流の形態も多様化している。近年では、福島県とノルトライン・ヴェストファーレン州との間で、再生可能エネルギー産業分野及び医療産業分野を軸に経済交流を進め、関連産業の育成・集積を推進している。ほかにも、岐阜県とバーデン・ヴュルテンベルク州は

「エネルギー及び森林・林業に関する覚書」を締結し、双方の優れた技術力を生かした技術交流・協力の取り組みを進めている。

【図表 7-4 日独間姉妹・友好提携一覧】¹²⁴

提携年月日	都道府県	自治体	国・地域	州・省・県等	提携自治体
1959/4/7	兵庫県	尼崎市	ドイツ	バイエルン州	アウクスブルク市
1959/4/11	滋賀県	長浜市	ドイツ	バイエルン州	アウグスブルク
1959/8/12	大阪府	東大阪市	ドイツ		ベルリン市ミッテ区
1962/10/11	群馬県	草津町	ドイツ	バーデン・ヴュルテンベルク州	ビーティツヒハイム・ビッシンゲン
1963/5/29	京都府	京都市	ドイツ	ノルトライン・ヴェストファーレン州	ケルン
1965/9/24	東京都	青梅市	ドイツ	ラインラント・プファルツ州	ポツバルト市
1966/9/28	岐阜県	瑞浪市	ドイツ	バイエルン州	ゼルブ
1972/8/28	北海道	札幌市	ドイツ	バイエルン州	ミュンヘン
1974/4/18	徳島県	鳴門市	ドイツ	ニーダーザクセン州	リュエネブルク
1975/4/25	栃木県	下野市	ドイツ	ヘッセン州	ディーツヘルツタール
1979/2/9	佐賀県	有田町	ドイツ	ザクセン州	マイセン
1979/2/13	滋賀県	大津市	ドイツ	バイエルン州	ヴュルツブルク
1979/5/10	北海道	別海町	ドイツ	バイエルン州	バツサーブルク
1983/6/27	広島県	広島市	ドイツ	ニーダーザクセン州	ハノーバー
1983/8/24	埼玉県	川越市	ドイツ	ヘッセン州	オッフエンバッハ
1983/9/8	山形県	長井市	ドイツ	バーデン・ヴュルテンベルク州	パート・ゼッキンゲン
1984/4/8	秋田県	秋田市	ドイツ	バイエルン州	パツサウ
1987/10/14	埼玉県	入間市	ドイツ	バイエルン州	ヴォルフラーツハウゼン
1988/3/28	東京都	文京区	ドイツ	ラインラント・プファルツ州	カイザーズラウテルン
1989/4/4	愛媛県	松山市	ドイツ	バーデン・ヴュルテンベルク州	フライブルク
1989/5/11	大阪府	大阪市	ドイツ	ハンブルク州	ハンブルク市
1989/11/23	大分県	竹田市	ドイツ	バーデン・ヴュルテンベルク州	バートナウハイム
1989/11/23	大分県	竹田市	ドイツ	バーデン・ヴュルテンベルク州	バードクロチンゲン
1989/11/24	神奈川県	神奈川県	ドイツ		バーデン・ヴュルテンベルク州
1990/11/3	茨城県	守谷市	ドイツ	バイエルン州	マインブルク
1991/5/26	山梨県	笛吹市	ドイツ	バーデン・ヴュルテンベルク州	バート・メルゲントハイム
1992/5/12	神奈川県	川崎市	ドイツ	シュレースヴィッヒホルルスタイン州	リュエベック
1992/5/19	熊本県	熊本市	ドイツ	バーデン・ヴュルテンベルク州	ハイデルベルグ
1992/6/1	愛知県	犬山市	ドイツ	ラインラント・プファルツ州	ザンクト・ゴアルスハウゼン
1992/6/12	山口県	萩市	ドイツ	バーデン・ヴュルテンベルク州	ユーリングゲン・ビルゲンドルフ
1994/4/22	青森県	六ヶ所村	ドイツ	メクレンブルク・フォアポンメルン州	ヴァーレン
1994/5/14	東京都	東京都	ドイツ		ベルリン市
1994/7/6	東京都	新宿区	ドイツ		ベルリン市ミッテ区
1995/3/21	山形県	上山市	ドイツ	バーデン・ヴュルテンベルク州	ドナウエッシンゲン
1995/4/19	岡山県	赤磐市	ドイツ	ラインラント・プファルツ州	ヴァルハウゼン
1995/8/25	島根県	津和野町	ドイツ		ベルリン市ミッテ区
1995/9/29	群馬県	沼田市	ドイツ	バイエルン州	フュッセン
1995/10/10	新潟県	長岡市	ドイツ	バイエルン州	バンベルク市
1995/10/12	新潟県	長岡市	ドイツ	ラインラント・プファルツ州	トリアー市
1997/5/14	石川県	白山市	ドイツ	ヘッセン州	ラウンハイム市
1999/8/26	埼玉県	埼玉県	ドイツ		ブランデンブルグ州
1999/10/29	福井県	福井県	ドイツ	ニーダーザクセン州	ハールブルク郡及びヴィンゼン市
2001/9/1	愛媛県	内子町	ドイツ	バイエルン州	ローテンブルク市
2001/11/20	鳥取県	鳥取市	ドイツ	ヘッセン州	ハーナウ市
2002/8/18	長野県	白馬村	ドイツ	ザクセン州	オーバーヴィーゼンタール
2002/9/28	岩手県	金ケ崎町	ドイツ	チューリンゲン州	ライネフェルデ・ヴォアビス市
2003/2/1	大分県	日田市	ドイツ	メクレンブルク・フォアポンメルン州	ルプツ町
2003/11/1	埼玉県	新座市	ドイツ	ブランデンブルグ州	ノイルツピン
2004/2/16	岐阜県	養老町	ドイツ	ヘッセン州	バッド・ゾーデン・アム・タウヌス市
2004/7/6	石川県	かほく市	ドイツ	バーデン・ヴュルテンベルク州	メスキルヒ市
2007/9/13	徳島県	徳島県	ドイツ		ニーダーザクセン州
2010/12/13	大阪府	四條畷市	ドイツ	ノルトライン・ヴェストファーレン州	メアブッシュ市
2012/5/18	佐賀県	鳥栖市	ドイツ	ザクセン・アンハルト州	ツァイツ市
2017/7/10	東京都	八王子市	ドイツ	ブランデンブルク州	ヴリーツェン市
2018/5/13	茨城県	笠間市	ドイツ		ラール市
2019/5/25	千葉県	千葉県	ドイツ	ノルトライン・ヴェストファーレン州	デュッセルドルフ市

¹²⁴ 自治体国際化協会「自治体間交流姉妹（友好）提携情報」

<http://www.clair.or.jp/j/exchange/shimai/countries/detail/22>（最終検索日：2022年2月28日）

補論 都市州

第1節 都市州とは

ドイツは16州からなる連邦制国家であるが、このうちベルリン、ブレーメン、ハンブルクは市でありながら州でもある、「都市州」となっている。都市州は、それぞれ1又は2つの都市からなる特殊な州であるので、その区域内には、郡や市町村等の地方自治体が存在しない。ブレーメン、ハンブルクは、中世後期において自由ハンザ都市としての権力が非常に強い自立した都市であった。

また、ベルリンについては、東西分断の時期においてベルリンが連合国の共同管理下にあり、西ベルリンの西ドイツへの帰属が事実上認められた後も、同地区が西ドイツのいずれの州にも属していなかったという経緯によるものと考えられる。¹²⁵

このような3都市が、都市州としての地位を与えられ、強い権限を連邦の一国家として保持している。したがって、これらの都市は州としての権限と市（Gemeinde）としての権限とを併せ持ち、連邦参議院にも議席を持つ。

以下、ハンブルク市を例にとり、都市州の概要について記載するが、住民の立場からすれば基礎自治体としての意識が強いことから、「ハンブルク都市州」ではなく「ハンブルク市」として記載する。

ハンブルク市の立法府としての市議会と市行政府との関係について概観すると、第一に、市議会与党が参事会（Senat）という内閣を組織し、市政府を構成する議院内閣制となっている。第二に、ハンブルク市の権力構造は、ドイツ連邦政府と似通った構造となっており、参事会、その中でもとりわけ市長が強い権力を持つ構造となっている。このことは、市長が市の基本方針決定権限を有していることから明らかである。

第2節 ハンブルク市の市議会（Bürgerschaft）

1 概観

市議会（Bürgerschaft）は、ハンブルク市の議事機関である。市議会では2020年2月に選挙が行われ、第22期のハンブルク議会は123名の議員で構成されている。¹²⁶ また、都市内分権制度として区議会制度を採用している。

議員定数は少なくとも120名、任期は5年である。被選挙資格を持つ者は、満16歳以上で3か月以上ハンブルク市内に主たる住所を有しているドイツ人である。市議会議員は名誉職であり、議会や委員会、ワーキンググループ、議員連盟の会議は午後や夕方に行われる。¹²⁷

¹²⁵ 山口和人「ドイツ連邦制下の州と自治体」（『レファレンス』国立国会図書館、平成26年4月号）5頁

¹²⁶ ハンブルク市議会のホームページ

<https://www.hamburgische-buergerschaft.de/abgeordnete/>（最終検索日:2022年2月28日）

¹²⁷ ハンブルク市公式ホームページ

<https://www.hamburg.de/buergerschaft/>（最終検索日:2022年2月28日）

2 市議会の役割

ハンブルクは市であるとともに州でもあるため、ハンブルク市議会では、先に述べたドイツの州議会の権限を基本的に有している。また、ハンブルクは参事会制度を採用しているため、この制度に特有の権限として、市議会において、市長を選挙することや参事会を成立させる上での必要な権限を有している。したがって、この両者の権限を列挙すると以下のような権限となる。

- ① 州法の審議、採択
- ② 予算の審議、承認
- ③ プロジェクトの策定に関する決定
- ④ 交通機関の料金や施設の使用料の決定
- ⑤ 市（州）政府（市参事会及び行政官庁）の監視
- ⑥ 市長の選挙
- ⑦ 市長によって選任された参事会メンバーの承認
- ⑧ 議長及び副議長の選出

3 委員会

ハンブルク市議会においては、2021年時点で、本会議のほかに以下26の委員会が設置される。¹²⁸

- 平等・反差別委員会
- 司法及び消費者保護に関する委員会: データ保護及び情報の自由に関する小委員会
- 司法・消費者保護委員会
- 社会問題・労働・統合委員会
- 環境・気候・エネルギー委員会
- 経済・イノベーション委員会
- ハンブルク州とシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の協力に関する委員会
- 公営企業委員会
- データ保護委員会
- 請願委員会
- 欧州委員会
- 家族、子供、青年委員会
- 健康委員会

¹²⁸ハンブルク市議会ホームページ

<https://www.hamburgische-buergerschaft.de/fachausschuesse/4408774/fachausschuesse-uebersicht/>（最終検索日:2022年2月28日）

- 予算委員会
- 治安に係る内部委員会
- 基本法第 10 条に基づく委員会
- 州憲法保護の分野における市参事会統制委員会
- 基本法第 13 条 VI の実施に関する法律に基づく監視委員会
- 文化・メディア委員会
- Cum-Ex をめぐる税金不正事件に係る調査委員会
- 教育委員会
- スポーツ委員会
- 都市開発委員会
- 州憲法と州及び区選挙審査委員会
- 交通委員会
- 科学委員会

4 議員選挙

ハンブルク市議会における議席数は、ハンブルク市議会選挙法により 121 議席と規定されている。ドイツでは、連邦議会議員選挙が 2 票制を採用しており、多くの州では同じ 2 票制を採用している。しかし、ハンブルク市では、2009 年 6 月以降、10 票制を採用しており、5 票を候補者個人に対して投票する小選挙区選挙へ、もう 5 票は政党に対して投票する比例代表選挙へ投票することとなっている。比例代表制においては、名簿上の個人へ投票することも可能であり、小選挙区比例代表併用制度が採用されている。

第 3 節 ハンブルク市の参事会及び市長

1 参事会 (Senat)

参事会は、ハンブルク市の行政を統括する市政府組織である。市参事会は、ハンブルク市議会 (Bürgerschaft) の選挙において、絶対多数を得た政党により構成される。¹²⁹ 市参事会は、12 名を上限とする市参事によって構成される (参事会法 (Senatsgesetz) 第 1 条)。

最上級官庁である参事会は、市の行政組織を指導し、監督する (ハンブルク州憲法 (以下「憲法」という) 第 33 条)。また、外部に対してハンブルクを代表し (憲法第 43 条)、連邦参議院、閣僚会議、欧州連合に出席する。¹³⁰

¹²⁹ ハンブルク市公式ホームページ

<https://www.hamburg.de/politik-verstehen/1998236/senat/> (最終検索日:2022 年 2 月 28 日)

¹³⁰ ハンブルク市公式ホームページ

<https://www.hamburg.de/politik-verstehen/1998236/senat/>
(最終検索日:2022 年 2 月 28 日)

参事会の決定は多数決によるが、可否同数の時は市長が決する（憲法第 43 条第 3 項）。参事は、参事会で決定される所管に従って、それぞれの所管事項に対する責任を負う（憲法第 42 条第 2 項）。ドイツにおいては、日本の内閣の連帯責任とは異なり、単独責任制が採用されている。ドイツ連邦においては、首相が各大臣の所管事項を決めることとされているが、憲法においては、各参事の所管事項は、参事会の決定によることとされている。

このように、参事がそれぞれの担当省庁に責任を負うとされているが、これは「所管原則」（*Ressortprinzip*）と呼ばれ、日本における大臣の分担管理原則に相当するものである。これを規定する憲法第 43 条第 2 項においては、「参事は、参事会で決定される所管に従って、それぞれの所管事項に対する責任を負う」とされ、「*Verantwortung*（責任）」という用語が使われている。これは、基本法第 65 条の用語法と同様となっている。基本法第 65 条では、「この基本方針の範囲内において、各連邦大臣は、独立してかつ自己の責任（*Verantwortung*）において、所管の事務を指揮する」と規定されている。

また、同項においては、「参事は、参事会に対して、議決のための議案として、次のものを提出する」とし、以下のとおり、5 項目が列挙されている。

- ① 市議会へ提出する議案の全て
- ② 連邦、他の州、外国の諸機関との交渉を行う事項
- ③ 参事会の決定が憲法又は法律で定められている事項
- ④ 基本的若しくは一般的な意義を有する事項又は行政全体に関わる事項
- ⑤ 複数の各省庁の所管事項に関わる問題に関する意見の調整

そして、先に述べたように、参事会の決定は多数決によることとされ、可否同数の場合は、市長の決するところによる（憲法第 42 条第 3 項）。

2 市長

参事会の議長でもある市長（*Erster Bürgermeister*）は、市議会によって選出される（憲法第 34 条第 1 項）。市長は、第二市長（*Zweiter Bürgermeister*）及びその他の参事（*Senatoren*）を選任するが、市議会の承認を受ける必要がある（憲法第 34 条第 2 項）。市長は、市長の後継者を選出した上での市議会による不信任議決（建設的不信任議決）によって辞任させられる（憲法第 35 条第 3 項）。

市長は、市行政を指揮する。また、市長は「基本方針決定権限（*die Richtlinien der Politik*）」を有するとともに、この権限について市議会に対して責任を負う（憲法第 42 条第 1 項）。この「基本方針決定権限」に係る規定は、基本法第 65 条の「連邦首相は、政治の基本方針（*die Richtlinien der Politik*）を決定し、かつその責任を負う」に相当する規定である。憲法のこの規定は 1996 年 6 月改正によって設けられたものであり、それ以前は、「参事会が基本方針決定権限を有する」（改正前の憲法第 33 条第 1 項）とされていた。つまり、1996 年改正によって、参事会の合議による権限とされていた基本方針決定権限が市長の権限とされるとともに、その権限については、市長が市議

会に対して責任を負うこととされたのであり、市長の存在及び役割が、制度的に非常に強化されたと言える。

3 参事及び市長の任期

参事及び市長は、市議会議員としての権限を行使できないとされ（憲法第 39 条第 1 項）、参事としての任期中は、当該参事の議員職は休止するとされている（同条第 2 項）。この規定の趣旨は、「立法府と行政府のより明確な任務の分担を達成すること」であり、市議会と市参事会の非両立性（Inkompatibilitätsregelung）と説明される。

市長及び参事の任期は、市議会の任期と同一である（憲法第 35 条第 1 項）。したがって、一般的には 5 年であるが、¹³¹市議会が解散された場合、その後の選挙を経て新しい政権となった時点で任期は終了する。

第 4 節 ハンブルク市の行政組織

行政組織は、市参事会本局（Senatsämter）と専門省（Fachbehörden）に分けられている。参事会は、参事会本局及び専門省に属すべき参事を定める。¹³²市参事会本局としては、総務関係を所管する市長府と人事、職員管理を所管する人事局の 2 つが存在する。専門省は、時の政権により柔軟に変更されるが、2021 年 6 月現在、以下のとおり 11 省が存在する。区役所は、財務省の所管とされている。なお独立した機関として、会計検査院、ハンブルク憲法裁判所、情報保護委員会が別途設けられている。

¹³¹ ハンブルク市公式ホームページ

<https://www.hamburg.de/politik-verstehen/1998236/senat/>

（最終検索日：2022 年 2 月 28 日）

¹³² 片木淳「ハンブルク市の大都市政策と都市内分権」（『欧米諸国にみる大都市制度』公益財団法人日本都市センター、2013 年）163 頁

【図表 9-1 ハンブルク市の行政組織一覧】¹³³

行政組織の名称	ドイツ語名称
市長府	Senatskanzlei
人事局	Personalamt
財務省	Finanzbehörde
文化・メディア省	Behörde für Kultur und Medien
労働・健康・社会福祉・ 家族・統合省	Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie, Integration
科学・研究開発・男女平 等・区省	Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke
内務省・スポーツ省	Behörde für Inneres und Sport
都市開発・住宅省	Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen
法務・消費者省	Behörde für Justiz und Verbraucherschutz
教育・職業訓練省	Behörde für Schule und Berufsbildung
経済・イノベーション省	Behörde für Wirtschaft und Innovation
環境・気候・エネルギー・ 農業省	Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft
交通・モビリティ転換省	Behörde für Verkehr und Mobilitätswende

行政の長は市長であり、参事がそれぞれの担当省について責任を負うが、その参事を助け、行政組織を束ねる役割を果たすのが次官（Staatsrat）である。2021年6月時点において、次官は、16名が任命されている。¹³⁴

なお、各参事には、その専門省を率いるにあたり、当該参事と政党の議席数に比例して市議会から選出された市民15人からなる「市民参加委員会（Deputaion）」が附置される。市民参加委員会は、各省の予算、基本的重要性を有する全ての事項並びに人事問題について決定する。野党にとって、これは各省の情報が早期に入手できるとともに、野党が人事に関与できる機会も提供している。¹³⁵

¹³³ハンブルク市公式ホームページ

<https://www.hamburg.de/behoerden/3733948/fachbehoerden/>

（最終検索日:2021年6月8日）

¹³⁴ハンブルク州公式ホームページ

<https://www.hamburg.de/staatsraete/>（最終検索日:2022年2月28日）

¹³⁵ 片木淳「ハンブルク市の大都市政策と都市内分権」（『欧米諸国にみる大都市制度』公益財団法人日本都市センター、2013年）166頁

第5節 ハンブルク市の区議会 (Bezirksversammlung)

1 区制度

ハンブルクは、市中心部のアルスター湖から放射線状に7つの区 (Bezirk) に分かれている (区行政法第1条)。区の権限についても、ハンブルク市が制定する区行政法によって大枠が定められている。市全体で統一的な執行を必要としない事務が区の事務となることが明らかにされ、統一的な執行を必要とするかどうかの判断は、最終的には、市参事会が行うこととされている (区行政法第2条)。つまり、参事会の権限が区議会の権限に優越し、区が行う行政は、基本的に市参事会の統制下におかれているのである。

区は、さらに99の地区 (Stadtteile) に区分される。¹³⁶過去、周辺の市町村がハンブルク市に合併されてきたが、地区の多くは、以前は独立した市町村であったものが、ハンブルクに合併された地域である。直近の一番大きな合併は、1937年に実施されている。

各区には、区役所 (Bezirksamt) が置かれ、行政の執行は、区長 (Bezirksamtsleiter) によって行われている。ただし、区の権限は限定されており、区は、基本的に市参事会に従属している存在である。例えば、区長は区議会 (Bezirksversammlung) の推薦を踏まえて、市参事会が任命することとなっている。

¹³⁶ Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Hamburger Stadtteil-Profile Berichtsjahr 2019,

https://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/NORD.regional/Stadtteil-Profile_HH-BJ-2019.pdf (最終検索日:2021年6月8日)

【図表 9-2 区役所の概要（2019年）】¹³⁷

区役所	面積 (km ²)	地区数	人口 (人)
ハンブルク中央 (Hamburg-Mitte)	142.26	16	301,546
アルトーナ (Altona)	77.91	14	275,265
アイムスヴェツテル (Eimsbüttel)	49.81	9	267,053
ハンブルク北 (Hamburg-Nord)	57.77	13	314,595
バンズベク (Wandsbek)	147.52	18	441,015
ベルゲドルフ (Bergedorf)	154.72	14	130,260
ハーブルク (Harburg)	125.11	15	169,426
ハンブルク全体	755.09	99	1,899,160

2 区議会の権限

区議会の権限については、基本的には、区役所の行う行政執行を監督する役割を担っており、区議会議員が直接区行政に関わる制度とはなっていない。

区議会は、下記のとおり、区行政の監督、予算編成への参加、参事会及び専門省への勧告などを行う。¹³⁸

- ① 区議会は、区役所の事務執行を監視する
- ② 区議会は、区役所が所管するあらゆる事項のうち、「基本的重要性を有する」事項について、区役所を拘束する議決を行うことができる。区議会が行政手続における区役所の裁量権の行使に関する基準を定めるに際しては、これに先立ち、区役所は、その裁量権の行使の内容及び法的限界についての情報を区議会に提供し

¹³⁷ 人口及び地区数: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein,

Hamburger Stadtteil-Profile Berichtsjahr 2019

https://www.statistik-nord.de/fileadmin/Dokumente/NORD.regional/Stadtteil-Profile_HH-BJ-2019.pdf (最終検索日: 2021年6月8日)

面積: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, STATISTISCHE BERICHTE Bodenflächen in Hamburg

https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.statistik-nord.de%2Ffileadmin%2FDokumente%2FStatistische_Berichte%2Fandere_statistiken%2FA_V_1_H_gebiet_flaeche%2FA_V_1_j19_HH.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK (最終検索日: 2021年6月8日)

¹³⁸ 片木淳「ドイツにおける大都市制度改革の現状と課題—都市州（ベルリン・ハンブルク・ブレーメン）と中心都市・周辺地域問題—」(『平成 25 年度 比較地方自治研究会調査研究報告書』財団法人自治体国際化協会 (CLAIR)、平成 26 年 3 月発行) 183-184 頁

なければならない（区行政法第 19 条第 2 項）

- ③ 区議会は、組織及び人事に関する決定を行うことはできない（同条第 3 項）
- ④ 区にとって重要であるが、その処理が区役所の権限に属さない全ての事項について、市参事会の専門省に勧告することができ、区議会の少なくとも 3 人の議員は、これらの問題に関する質問を、それぞれの所轄官庁にすることができる（区行政法第 27 条第 1 項）
- ⑤ 区議会は、市の権限に属する一定の事項に関して、市参事会に対して意見を述べる権利を有している。すなわち、市参事会又は専門省は、区にとって重要な一定の施設の新設、廃止、重要な変更を行う決定に先立ち、区議会の意見を聴取し、それに配慮しなければならない。意見聴取の期間は、1 か月以上でなければならない。専門省は、その意見にどのように配慮したか、どのような結論を出したか、説明しなければならない（同法第 28 条）
- ⑥ 予算に関しては、区議会は、包括交付金（Rahmenzuweisungen）の割り振りに関する議決を行う。包括交付金は、参事会から区役所に委任された事務のうち、区に裁量の余地が認められた事務を対象に、市から区に交付されるものであり、区役所の業務量と区の人口を算定基準として見積もられる。区役所は、この包括交付金を区の所管に属する業務範囲における個別の目的ごとに割り振り、配分する原案（予算案）を作成し、区議会がこの区役所の案について審議し、議決する（以上、同法第 37 条）
- ⑦ 区議会は、プロジェクト又は投資のために見積もられる個別交付金の担当部局への申請の議決など予算の原案に関する一定の権限を有している（同法第 39 条）
- ⑧ 区議会は、特別資金の使用及び枠組配分として予算化された権限の使用について決定する（同法第 41 条第 2 項）
- ⑨ 区議会は、議長と 2 名までの副議長を選挙する（区行政法第 8 条）。区議会議長は、区民、区役所及びハンブルク市の官庁に対して区議会を代表する（区行政法第 9 条）。これは、区議会の権限を行使するに際して、議長がその代表者となることを示している。区議会議長と区長とは別であり、区長は議員以外の者から任命される

3 区議会議員

（1）定数

区議会議員の定数は、1974 年以降においては、各区共通に 40 名又は 41 名とされていたが、2004 年 6 月の選挙法改正を踏まえ、区議会議員選挙法第 2 条により、下記のとおり議席数となった。2008 年 2 月の選挙において初めて適用された。

【図表 9-3 人口規模別区議会議員数】¹³⁹

人口	議席数
15 万人以下	45 名
15 万人超 40 万人以下	51 名
40 万人超	57 名

(2) 選挙及び身分

区議会議員の選挙は、欧州議会の選挙と同時に行われることになっている。任期は市議会議員と同じ4年であり、市議会議員の選任期間が終了するとともに、区議会議員の任期も終了する。選出方法も、市議会議員選挙と同様で小選挙区比例代表併用制である。有権者は、5票の小選挙区投票権を有し、選挙区の名簿による選挙では5票の小選挙区投票権を有する（区議会議員選挙法第3条）。区議会議員は、市参事になることができないとされ、市参事に就任した場合は、区議会議員の身分を失うとされている。区議会議員は、名誉職と位置付けられている（区行政法第6条第1項）。

また、区議会議員は、委任や指示に拘束されないと規定されている。この規定は、日本国憲法第43条第1項における「全国民を代表する」と同趣旨の規定に相当し、議員は、選挙民の意思に法的に拘束されないという「自由委任の原則」が取られているものである。

4 区議会への住民参加

(1) 質疑の機会

区議会及び区議会の委員会は、議題に関して、住民に対し、区議会議員への質問の機会を与えることができるとされている。区議会議員が日頃の活動を通じて住民の意見や要望を吸い上げることが重要視されており、区議会における質疑に直接、住民が参加することが可能となっている（区行政法第14条第3項）。

(2) 委員会の構成員

区議会には、15名以内の基幹委員会（Hauptausschuss）が設置される。全ての会派は、基幹委員会を除き、区議会議員の代わりに、委員会の半分の議席に区の住民を指名できることとなっている。地域委員会は、地区の住民9万人の地域ごとに1つ設置することができる。地区の境界線は遵守しなければならない。地域委員会は、その地域に特に影響する事項を取り扱う（区行政法第16条）。当該区に3ヶ月以上の住所を有するとともに、16歳以上でなければならないという限定はあるものの、議員に代わって、住民が委員会の構成員となることができる。区議会は、専門委員会及び特別委員会に付託して討議させることができ、また、最終決定のために地域委員会に付託すること

¹³⁹ 区議会議員選挙法第2条

ができる。実際は、会派が指名するため、会派の所属する政党の党員か関係の深い人が指名されることとなるが、これらの市民はドイツ語で「造詣の深い市民」と呼ばれている。

5 区の行政組織

(1) 区長 (Bezirksamtsleitung) の選出方法¹⁴⁰

区長は、区議会議員の多数決により、市参事会に提案される (区行政法第 34 条)。

市参事会は、区長を公募する。過半数の区議会で議決があった時は、公募を省略することができる (同条第 2 項)。区議会議員及び市参事会は、区議会に対し、選挙の提案をすることができる。選挙は、現職の区長の任期が切れる 3 カ月前に行われなければならない (同条第 3 項)。選挙の後、区長は、6 年間の任期をもって、市参事会により任命される (同条第 4 項)。

区長は、区議会議員と兼務することはできず、任期も 6 年と、区議会議員とは異なる。区長は、行政専門職として、区議会議員以外の者が任命され、ハンブルク市幹部職員の中から選ばれることが多い。

(2) 区長の役割

区長の役割は、市から委任された任務を区行政として責任を持って実施することであり、その任された区の事務を遂行するために、区役所の公務員を統括する立場にある。そして、区長が責任を負う相手としては、一つは、市参事会に従うこと、もう一つは、区議会に対して責任を負うことである (区行政法第 35 条第 2 項)。万が一、区議会から市政府に反することを命じられた場合には、市に対して異議申立てをし、最終的な結論を出すのは参事会となっている。つまり、市全体の最終的な行政責任を果たすのは参事会であり、それは、区行政も含めたものである。このような全体の統治構造の下で、区長は、区行政の責任者としての役割を果たすこととされている。

区長は、区議会及びその委員会の会議に諮問的立場で参加する。要請があれば、区長は、いつでも発言と連絡のための場を与えられるものとする。また、行政機関の他の職員を会議に呼ぶことができる (区行政法第 35 条第 3 項)。

(3) 区役所 (Bezirksamt) の行政組織

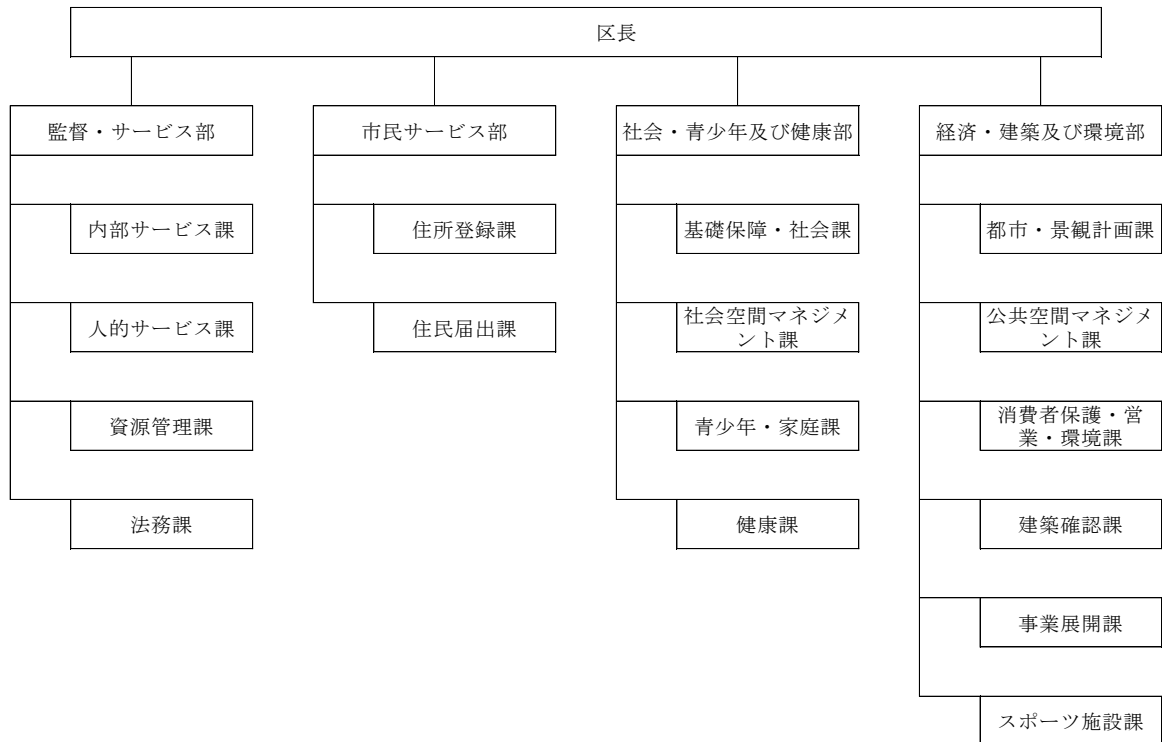
区の行政組織は、図表 9-4 のとおりである。

区の職員は、区で独自に採用しているのではなく、市の職員として採用され、区に配属されている。したがって、区の職員の給与体系、勤務条件等は、市が定める。

¹⁴⁰ 片木淳「ドイツにおける大都市制度改革の現状と課題—都市州 (ベルリン・ハンブルク・ブレーメン) と中心都市・周辺地域問題—」(『平成 25 年度 比較地方自治研究会調査研究報告書』財団法人自治体国際化協会 (CLAIR)、平成 26 年 3 月発行) 184 頁

また、区役所には、市民との窓口になる市民センター（Kundenzentren）が 20 か所ある。ほかにも社会サービスセンター、経済開発・建設・環境センターがある。¹⁴¹市民センターでは、住民登録と身分証明書などの市民向けサービスを一括して提供している。多くのサービスについては、市民の居住地にかかわらず、どの市民センターでも利用することができる。¹⁴²

【図表 9-4 ハンブルクミッテ区の組織図】¹⁴³



¹⁴¹ ハンブルク市公式ホームページ

<https://www.hamburg.de/bezirke/3740916/bezirke-hamburg/>

(最終検索日:2021年6月15日)

¹⁴² ハンブルク市公式ホームページ

<https://www.hamburg.de/behoerdenfinder/hamburg/11256135/>

(最終検索日:2021年6月15日)

¹⁴³ ハンブルク市公式ホームページ

<https://www.hamburg.de/contentblob/3842440/2c87db1216925fb5d78f41de0355e582/data/organigramm-ba-mitte.pdf> (最終検索日:2021年6月15日)

参考文献

第1章 一般事情

<日本語文献>

- ・ ドイツ連邦共和国外務省「ドイツの実情 2018」 [<https://japan.diplo.de/ja-ja/themen/willkommen/-/1308524>]
- ・ 渡辺富久子「ドイツにおける連邦から州への財政援助—基本法が定める共同任務及び財政支援—（資料）」（『レファレンス（The Reference）』第828号、国立国会図書館、2020年）

<外国語文献>

- ・ ドイツ連邦統計局（Statistisches Bundesamt）（2021）, Bevölkerung und Demografie Auszug aus dem Datenreport 2021, [<https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2021-kap-1.html>]
- ・ IMF（2019）, Germany, [<https://www.imf.org/external/datamapper/profile/DEU>]

第2章 州の統治機構

<外国語文献>

- ・ Wilko Zicht et. al., Wahlsystem Saarland , [<https://www.wahlrecht.de/landtage/saarland.htm>]
- ・ Wilko Zicht et. al., Wahlsystem Saarland , [<https://www.wahlrecht.de/landtage/saarland.htm>]
- ・ Wilko Zicht et. al., Das Wahlrecht bei Landtagswahlen , [<https://www.wahlrecht.de/landtage/index.htm#sl>]
- ・ Wilko Zicht, Das Wahlrecht bei Landtagswahlen, [<https://www.wahlrecht.de/landtage/index.htmls>]
- ・ Frank Rehmet, “*Volksbegehrensbericht2019*”, Germany: *MEHR DEMOKRATIE*, 2019

第3章 地方自治制度

<日本語文献>

- ・ 上代庸平『自治体財政の憲法的保障』（慶応義塾大学出版会、2019年）
- ・ ヨルク・ボグミル「改革圧力の下にあるドイツの地方自治」（『分権と自治体再構築』第二章、法律文化社、2009年）
- ・ 山下茂『体系比較地方自治』（ぎょうせい、2010年）
- ・ ヨヘン・フランツケ「機能改革・地域改革と地方自治の推進—導入問題提起—」,（『都市とガバナンス』Vol.24、2015年）

- ・ イェンス・テスマン「ドイツにおける自治体区域改革－メクレンブルク・フォアポンメルン州を中心として－」（自治体国際化協会、2011年）
- ・ 森川洋「ドイツの空間整備におけるメトロポール地域構想」（『自治総研通巻』490号、2019年8月号）
- ・ 中川義朗「ドイツ地方自治制のしくみとその実態－南部諸州を中心にして法的視点から」（『海外事情研究』第41巻第1号、2013年）
- ・ 森川洋「ドイツにおける郡の現状と改革計画」（『経済地理学年報』第53巻、経済地理学会、2007年）
- ・ ヨヘン・フランツケ「機能改革・地域改革と地方自治の推進－導入問題提起－」（『都市とガバナンス』Vol.24、2015年）
- ・ 神沼公三郎「ドイツの林業行政改革：バーデン・ヴュルテンベルク州の事例」（『北海道大学 演習林研究報告』63（2）、2006年）
- ・ 人見剛「ドイツにおける地方自治保障の現状－分権化と民営化の挟撃の中の市町村自治」（『分権改革下の地方自治法制の国際比較』第5章、有信堂高文社、2019年）
- ・ 片木淳「名誉職としてのドイツの自治体議員」（『平成24年度比較地方自治研究会調査報告書』、自治体国際化協会、2013年）
- ・ 坪郷實「ドイツ2014年統一自治体選挙と自治体政治の再構築」（『自治総研通巻』2015年12月号、2015年）

<外国語文献>

- ・ バーデン・ヴュルテンベルク市公民教育機構「Die Regionalverbände」、
[<https://www.landeskunde-baden-wuerttemberg.de/regionalverbaende/>]
- ・ プファルツ地域連合「Bezirksverband Pfalz – Vielfalt für die Pfalz」、
[<https://www.bv-pfalz.de/>]
- ・ Wilko Zicht et. al., ‘Wahlen, Wahlrecht und Wahlsysteme’: [<http://www.wahlrecht.de>]
- ・ Heinelt, et al., *Bürgermeister in Deutschland*, Germany: Germanz, 2018
- ・ Jörg Bogumil, et al., “Kommunale Mandatsträger: überaltert, überarbeitet und einflusslos? – Neue Erkenntnisse zur Situation der lokalen Demokratie in Deutschland”, *Gesellschaft Wirtschaft Politik* (GWP), 4-2017, S. 523-536., 2017
- ・ ノルトライン・ヴェストファーレン州、決選投票違憲判決、
[https://www.vgh.nrw.de/aktuelles/pressemitteilungen/2019/22_191220/index.php]
- ・ Heinelt, et al., *Bürgermeister in Deutschland*, Germanz, Nomos, 2018
- ・ Landkreistag Baden- Württemberg, Organigramm,
[https://www.landkreistag-bw.de/fileadmin/user_upload/PDFs/Downloads/Organigramm_LKT.pdf]

- Frank Rehmet, Edgar Wunder, Volker Mittendorf, Yazgülü Zeybek, Joel Müller, Germany, Mehr Demokratie e.V., bürgerbegehren bericht 2020
- ハイльブロン市、ハイльブロン市ホームページ
[<https://www.heilbronn.de/startseite.html>]
- コンスタンツ市、コンスタンツ市ホームページ
[https://www.konstanz.de/stadt+gestalten/oberbuergemeister+_+verwaltung/dezernate/]

第4章 公務員制度

<日本語文献>

- ドイツ連邦政府「ドイツの実情（2018 改定版）」 [https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/files/2020-11/tatsachen_2018_jap-compressed.pdf]
- 人事院「諸外国の国家公務員制度の概要」 [<https://www.jinji.go.jp/syogaikoku/syogaikoku.pdf>]

<外国語文献>

- ドイツ連邦統計局「employees by type of service or employment contract」
[<https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentlicher-Dienst/Tabellen/beschaeftigungsbereiche.html#fussnote-1-112324>]
- ブランデンプルク州ウェブサイト「ブランデンプルク州官吏俸給表」
[<https://lbv.landbw.de/-/besoldungstabellen-2018>]

第5章 地方財政

<外国語文献>

- 連邦財務省「Eckdaten zur Entwicklung der Kommunalfinzen 2011 bis 2020 (bundesfinanzministerium.de)」、
[https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finzenbeziehungen/Kommunalfinzen/Eckdaten_EntwicklungKommunalfinzen.pdf?__blob=publicationFile&v=3]

第6章 公営企業

<日本語文献>

- 宇野二郎「ドイツにおける地方公営企業の構造」(『札幌法学』第29巻第1号、2018年)
- 宇野二郎「ドイツの地方公営企業法の枠組と適用範囲」(『公営企業』第52巻第8号、2021年)

<外国語文献>

- VKU-Verbandstatisitk 2009, Gottschalk et al. ,2013

- Landeshauptstadt Hannover, Beteiligungsbericht 2014, enerciy, Report 2014

第7章 市民参加・協働

<日本語文献>

- 公益財団法人 大阪府市町村振興協会 おおさか市町村職員研修研究センター、「平成 23 年度 海外研修報告書「ドイツにおける自治体行政への市民参加」」
[http://www.masse.or.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/1/23kaigai_all.pdf]
- 山口和人「人口減少社会ドイツにおける市民活動活性化の意義」(『レファレンス』平成 28 年 3 月号、国立国会図書館、2016 年)
- イェンス・テスマン「市民討議会：Planungszelle 計画細胞」の取り組みについて(自治体国際化協会ロンドン事務所マンスリートピック、自治体国際化協会、2012 年)
- 篠原一『討議デモクラシーの挑戦 ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』(岩波書店、2012 年)
- 福地健治「ドイツにおける住民投票とプラーヌクスツェレの現在—ボン市のスイミング施設の全体計画をめぐる議論を事例として」(『都市計画論文集』Vol.53 No.3、公益社団法人日本都市計画学会、2020 年 10 月)
- 室田昌子「ドイツのまちづくり NPO の活動と運営」(『月刊住宅着工統計』、国土交通省総合政策局情報政策課・国土交通省住宅局住宅政策課、2007 年)
- 独立行政法人 労働政策研究・研修機構、「2004 年 8 月 フォーカス」
[https://www.jil.go.jp/foreign/labor_system/2004_8/germany_01.html]
- 高松平蔵『ドイツのスポーツ都市』(学芸出版社、2020 年)
- 日本協同組合連携機構「協同組合とは」
[<https://www.japan.coop/pr/means.php>]
- 寺林暁良「ドイツにおけるエネルギー協同組合による地域運営—オーデンヴァルト・エネルギー協同組合を事例に—」(『農林金融』2018 年 10 月号、農林中金総合研究所、2018 年)
- 独立行政法人 労働政策研究・研修機構、「2009 年 6 月フォーカス」
[https://www.jil.go.jp/foreign/labor_system/2009_6/german_01.html]

<外国語文献>

- Armin König, *Bürgerkommune: Ein Überblick*, Germany: Springer VS, 2018
- Eberswalder website, Ergebnis der Abstimmung über das Eberswalder Bürgerbudget 2022, [https://www.eberswalde.de/fileadmin/bereich-eberswalde/global/Buergerbudget/Ergebnis_Eberswalder_Buergerbudget_2022.pdf]
- Marleen Thürling, “Zur Gründung von gemeinwesenorientierten Genossens

haften“, Germany: *Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen* ,
Vol.69 No.2, 2019

- ・ Industrie- und Handelskammer, [<https://www.ihk.de/>]

第8章 地方団体間の連携組織・国際関係

<日本語文献>

- ・ ドイツ都市会議「ドイツ都市会議ホームページ」
[<https://www.staedtetag.de/ueber-uns/geschichte>]
- ・ 木佐茂男『ドイツの自治体連合組織』（北海道市町村振興協会, 1995年）
- ・ KGSt「KGSt ホームページ」 [<https://www.kgst.de/ueber-uns>]
- ・ 石川義憲「KGSt（自治体行政経営センター）—都市経営の理念と実践を提唱するドイツの都市シンクタンク—」,（『都市とガバナンス』Vol.27）, 2017
- ・ 石川義憲「都市自治体のまちづくりを支援するドイツ都市研究機構（Difu）」
（『都市とガバナンス』Vol.29, 2018）
- ・ Difu「Difu ホームページ」 [<https://difu.de/>]
- ・ 自治体国際化協会「自治体間交流姉妹（友好）提携情報」
[<http://www.clair.or.jp/j/exchange/shimai/countries/detail/22>]

補論 都市州

<日本語文献>

- ・ 山口和人「ドイツ連邦制下の州と自治体」（『レファレンス』国立国会図書館、平成26年4月号）
- ・ 片木淳「ハンブルク市の大都市政策と都市内分権」（『欧米諸国にみる大都市制度』公益財団法人日本都市センター、2013年）
- ・ 片木淳「ドイツにおける大都市制度改革の現状と課題—都市州（ベルリン・ハンブルク・ブレーメン）と中心都市・周辺地域問題—」（『平成25年度比較地方自治研究会調査研究報告書』、自治体国際化協会、2014年）

<外国語文献>

- ・ ハンブルク市議会「ハンブルク市議会ホームページ」
[<https://www.hamburgische-buergerschaft.de/>]
- ・ ハンブルク市「ハンブルク市公式ホームページ」 [<https://www.hamburg.de/>]
- ・ Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, *Hamburger Stadtteil-Profile Berichtsjahr 2019*, Germany: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, 2019

< 執筆 >

所長補佐 阿部 祥也

所長補佐 萩ノ脇 彩子

所長補佐 濱本 京平

所長補佐 新野 梓

< 執筆・監修 >

横浜市立大学 教授 宇野 二郎

< 監修 >

所長 黒野 嘉之 (～2020年7月)

所長 鈴木 康之 (2020年7月～)

次長 木俣 功年 (～2021年3月)

次長 酒井 裕史 (2021年4月～)

ベルリン駐在員 イルメリン・キルヒナー