

論 説

戦後西ドイツの自治体改革

——バーデン・ヴュルテンベルク州の自治体再編と民主主義——(1)*

山 井 敏 章

目次

- I. 自治体改革と民主主義：問題の所在
- II. 自治体改革の始動と財政問題（以上本号）
- III. 行政力強化法：自主性原則と法的強制
- IV. 自治体改革と財政改革
- V. 合同報奨金の膨張と政府との対立
- VI. 組織合同と目標プラン
- VII. 「技術的」共同行政連合と都市一周域問題
- VIII. フライブルクにおける都市一周域問題
- IX. 目標プランの確定と自治体改革終結法
- X. 改革の帰結：まとめと展望

I. 自治体改革と民主主義：問題の所在

1. ドイツの地方自治と自治体改革

自治体改革と民主主義

「やむをえぬ必要性のないままに、何世代にもわたる結びつき、歴史のなかで培われてきたものの破壊が重ねられました。[...] ぞっとするような破壊的な手術がほとんど至るところでなされたのです」。1977年のある演説で、西ドイツ首相ヘルムート・シュミットはこう述べている。¹⁾

「ぞっとするような破壊的な手術」とシュミットが言うのは、1960年代半ばから70年代前半にかけて西ドイツの各州（ベルリン、ブレーメン、ハンブルクの3都市州を除く8広域州）で進められた自治体区域改革（Gemeindegebietsreform. たんに自治体改革 Gemeindereform とも呼ばれた）のことである。この改革による自治体の再編により、1968年に西ドイツ全体で24,278あった基礎自治体（Gemeinde）²⁾の数は、1978年には8,514、つまり3分の1ほどに減った。³⁾

改革の意義をシュミットが全面的に否定したわけではない。自治体の大きさがその行政能力を左右する一因であることに疑いはない、と彼は言い、合併が明らかに必要であるにもかかわらず、これに抵抗する自治体がままあることに苦言を呈している。ただしその上で彼は、「もっともな諸原則（vernünftige Prinzipien）」をとことんまで突き詰めようとするドイツ人の「根絶しがた

い性向」が、当初企図されたのとは逆の結果をもたらした、と言う。「逆の結果」とは民主主義の「実質（Substanz）」の喪失であり、シュミットは、自治体における市民の共同参加、それを通じた民主主義的な市民意識の涵養に、この「実質」の根幹を見ている⁴⁾。

シュミットが「破壊的」と難じたこの改革はなぜ、そしてどのように進められたのか。ドイツの民主主義、とりわけ地方自治にとって、それはどのような意味をもったのか。

「計画」と「民主化」

この改革については、すでにその実施のさなかから多数の調査・研究がなされてきた。改革と同時期およびその直後の研究は、当然ながら改革をもたらす（もたらした）諸結果の検討・検証に主たる関心があり、以後も主としてそうした関心から、行政学や地理学（行政地理学）、経済学、政治学等の分野での研究が多数刊行されてきた⁵⁾。改革の前史を含めた歴史的経緯についてもそのなかでしばしば論じられてはきたが、自治体改革を対象とする本格的な歴史研究が現れるのは、30年の閲覧禁止期間を終えて、関連する文書館史料の利用が2005年に可能になって以降のことである。

そのひとつ、ノルトライン・ヴェストファーレン州の自治体改革を事例とするザビーネ・メッキングの著書は、なかでもとりわけすぐれた研究成果と見ることができる。近年の戦後史研究の成果によりながら彼女は、自治体改革が実施されたいわゆる「長い60年代」を、「合理化」と「民主化」によって特徴づけられる「改革の時代」だったと見る。メッキングは言う。西ドイツではこの時期、急速な復興の過程で生み出されたさまざまな問題に対処すべく、合理的な「計画」に基づいた発展が追求された。社会を計画的につくりあげることが可能だという「計画信奉の楽天的な時代精神（planungsoptimistischer Zeitgeist）」が、学術、政治、経済、社会のリーダーたちを捉えた。自治体改革もそうした「時代精神」の顕著な表れの一つである。より効率的な行政、より質の高い行政サービスを実現するためには、より大きな行政単位・計画単位が必要だ。のみならず、規模の拡大は行政の効率化だけでなく自治の強化、そして、それを通じて民主主義の強化にもつながる。こう論じられた⁶⁾。

「民主化」についてさらに重要なのは、1960/70年代に進展した西ドイツの政治文化の「深部からの変化」である。1960年代初めにはなお——とメッキングは言う——西ドイツ市民の多くが、公民としての義務は選挙での投票で終わると考えていた。しかしその後、「土台からの政治化（Fundamentalpolitisierung）」が進む（画期としての「1968年」）。市民の側から、そして政府の側からも政治参加の拡大が求められた。政党に加入する者が増え、多数の市民が集会やデモに参加し、政党とは別個の市民団体、市民イニシアティブが簇生した⁷⁾。

上にふれたように、自治体改革には、規模拡大による自治体の行政力の強化と、それを通じた民主主義の強化という二つの目的が結びつけられていた。しかし、まさにこの結びつきが疑問とされたことを先のシュミットの演説は示している。メッキングは、彼女が検討したノルトライン・ヴェストファーレン州の自治体改革を、「市民のための、しかし市民とともにではない改革」と総括している。州政府による自治体の再編は、自治体およびその住民の関与が乏しいままに進められた。「下から」の協働のない「上から」の計画は、民主主義の強化を求める人びとの新たな市民意識と衝突せざるをえなかった、と⁸⁾。

ドイツに限らず、スウェーデンやデンマーク、そしてイギリスでも20世紀に大規模な自治体再編がなされた。同様の改革は、さらに米国でも、そして日本でも見られる。ただし——とメッキングは言う——たとえば米国とドイツを比べたとき、前者では改革のイニシアティブをローカルなレベルに求めうるのに対し、ドイツのそれは国家に発した。地方自治が国家の介入と不可離である、そのようなドイツの特性をメッキングは問題にしている。⁹⁾

こうした認識は、それ自体としては的確なものと言ってよいだろう。ただし、たとえば日本の地方自治と対比すると、「上からの」という評価では片づけられないドイツの地方自治の特質が浮かび上がってくる。

地方自治と自治体合併：ドイツと日本

わが国でもよく知られたヨアヒム・ヘッセらによる地方自治制度の比較研究は、検討対象とされた世界20カ国を以下三つのタイプに分類している。まず、地方自治体が中央政府の出先機関の指示・監督下におかれる中央集権的な「フランコ型」（フランス、イタリア、スペイン、ポルトガルなど）。つぎに、中央と地方がいわば水平的に分離し、通常の業務に関する限り地方自治体が中央に対して高度の自律性を有するアングロ型（イギリス、カナダ、オーストラリア、米国など）。そして、日常業務の遂行にとどまらず、自治体が地方民主主義の担い手の役割を担う「北部・中部ヨーロッパ型」（オーストリア、スイス、オランダなど）。ドイツはこの第3のタイプに分類されるが、ただし、「いくつかの重要な点でモデルと異なるサブセット」諸国の一つとされている。サブセットに分類される理由は明示されていないが、メッキングが問題とした中央政府による地方自治への干渉の強さが「サブセット」とされる理由だろう。¹⁰⁾

ヘッセらの比較研究の対象には日本も含まれ、日本は「北部・中部ヨーロッパ型」の一つに分類されているが、¹¹⁾別の研究は、北ヨーロッパ諸国と異なり、日本ではローカル・レベルの地方自治体の官吏がもつ法的権限ないし独立した行政権が弱く、この点で南欧諸国や、東欧およびラテン・アメリカ諸国の一部と共通する、と指摘している。¹²⁾実際、日本の地方行政についてはつとに、行政サービスの提供業務を地方政府が担いつつ、しかしその実質的な決定権は中央政府が掌握する「集権的分散システム」、あるいは、「国の事務」と「自治体の事務」が截然と切り分けられず、「国の事務」に分類される多くの業務が自治体によって執行される「集権融合型」との性格づけがなされてきた。¹³⁾

とりわけ、明治期にまで遡る機関委任事務（法律または政令により国から知事・市町村長等に委任された国の事務。知事・市町村長等は当該事務を委任した主務大臣の指揮・監督権下におかれる）は日本の地方行政の集権的性格を象徴するものであり、これを通じて地方自治体は事実上、中央省庁の下部機関として機能することになった。¹⁴⁾この点は、たとえば中央官庁からの自治体への出向人事が多いことにも表れているが、こうしたことはドイツでは見られない。自治体の連合体——いわゆる地方6団体——の事務局長をはじめとする主要な役職者に管轄官庁である自治省（2001年から総務省に統合）からの出向者ないし退職者が多いというのも、ドイツを含む他の先進諸国に見られない日本の特色である。¹⁵⁾中央政府による地方自治への干渉がドイツで強いといっても、日独の自治体の自律性には構造的と言ってよいレベルの相違がある。

両国における自治体合併の比較からも、われわれはこの点を見て取れる。周知の通り日本では、

大規模な自治体合併が明治、昭和、平成と三度にわたって実施されている。最初の明治の大合併では、市制町村制の導入に際して町村の大規模な再編が行われ、1888年に7万余りあった町村が1年のうちに1万6000弱に数を減じた。この「大合併」を含む一連の改革によって近世以来の町村秩序は解体され、中央集権的な同心円の秩序の末端を成す新たな町村に組み替えられた。¹⁶⁾その後、第二次大戦の終結まで自治体数は緩やかに減少を続け、そして1953年の町村合併促進法によるいわゆる昭和の大合併によって、自治体数は同法の施行（1953年10月）から失効（1956年9月）までの3年間に1万弱から4,000弱に減少した。さらにそれから40年あまり後、1999年（平成11年）の市町村合併特例法改定によって本格化する平成の大合併により、同年4月に3,200余りだった自治体数は、2006年度末には1,800強にまで減少した。¹⁷⁾

以上三度の合併について、ドイツとの明らかな違いは、ドイツは明治の大合併に相当する自治体の再編を経験しないまま20世紀、そして第二次大戦後の時代を迎えたことである。自治体に変化がなかったわけではない。周知のとおりドイツの地方行政は、1808年のシュタインの都市条令によって大きな変革を経験した（もともとはプロイセンの改革だが、他のほとんどの諸邦でもこれに倣った改革が実施された）。改革は、旧来の身分制的な都市の特権を廃し、市民（無産者等の庇護民は除外される）の選挙による議会を備えた自治を都市に認めた（農村部でも同様の改革が企図されていたが、貴族層の抵抗に遭って挫折した）。¹⁸⁾ナポレオン戦争後、都市の自治にはふたたび制約が加えられたが、1848年の革命を経て、19世紀後半には農村部も含めて自治体による自治が強化されていく。¹⁹⁾

こうした変化はただし、都市部を除けば自治体の大幅な再編を伴わなかった。²⁰⁾都市部では、1850年代以降における本格的な工業化の進展に伴って都市近郊に大規模な工業地帯や居住地が生まれると、都市は周辺自治体の合併・吸収を図り、周辺自治体の側でもこれに応じる動きが現れた。合併は1880/90年代になって急速に数を増し、第一次大戦が始まるまでの十年あまりの間にピークを迎えた。²¹⁾ヴァイマル期にもこうした動きは継続し、たとえば1920年には広域自治体＝大ベルリンが誕生する。また、ライン・ヴェストファーレン工業地帯では、バルメンとエルバーフェルト、デュースブルクとハムボルクなど、多くの都市が合同するとともに、周辺部の農村自治体も大きく数を減じた。²²⁾一方、続くナチ期には、1933年4月の法律によって自治体数を117から57に減じたオルデンブルク自由州、あるいは1937年の大ハンブルク法による同市の市域拡大などを除くと、自治体の再編はわずかにとどまった。²³⁾

以上のように、19世紀以来の歴史のなかで自治体の再編は確かなにされてはきたものの、くり返し言えば都市部ないし工業地帯が中心で、それ以外の地域では、大半の自治体は再編を経験しないまま第二次大戦後を迎えた。²⁴⁾数百年、あるいは千年を超える歴史をもつ自治体もめずらしくない、ドイツの自治体はそういう存在だった。²⁵⁾加えて敗戦後、政府諸機関がほぼ麻痺状態に陥るなか、荒廃した国土の復興、そして東方からの1000万人を超える避難民の受け入れを行政機関として担ったのは、なにより各地の自治体だった。

「自治体は国家より重要だ」。ことあるごとに引かれる西ドイツ初代大統領テオドーア・ホイスのこの言葉は、復興に対する自治体のこの貢献を称えるなかで発せられたものである。²⁶⁾こうしたことの結果、戦後西ドイツでは自治体の合併が半ばタブー視されるようになる。自治体数をほぼ3分の1に減じた1960/70年代の自治体改革は、このタブーを破り、長く維持されてきたドイツ

の自治体にラディカルなメスを入れる大改革だったのである。

2. バーデン・ヴュルテンベルクの地方自治と自治体改革

自治の伝統

ドイツでは、自治行政は各州政府の管轄下にあり、自治体改革も各州政府の責任で進められた。この結果、改革のプロセス・結果には州ごとに少なからぬ相違がある。ただし大まかには、合同（合併ないし統合²⁸⁾による自治体の規模拡大を積極的に追求した北ドイツ型と、それに消極的な南ドイツ型というタイプ分けが当時からなされていた。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が前者を代表し、後者はバイエルン州とバーデン・ヴュルテンベルク州が代表的事例とされる²⁹⁾。本稿は後者の一つ、西南ドイツのバーデン・ヴュルテンベルク州を主たる事例として自治体改革の検討を行う。

同州は、いわゆる西南ドイツ自由主義の故地として知られる。「自由主義はまず、南・西ドイツの立憲制国家〔バーデン大公国とヴュルテンベルク王国〕でとくに力強く発展した」（ニッパ³⁰⁾ダイ）。ここにいう「自由主義」は1848/49年革命の思想的源流の一つともなった19世紀前半のいわゆる初期自由主義であり、この初期自由主義の理念の重要な一部として、ニッパ³¹⁾ダイは、官憲的・官僚制的国家行政に対する補正手段としての地方自治の構築をあげている。

もっとも、自由主義が国民的運動と言いうほどの広がりを示したのはバーデンであり、それと比べるとヴュルテンベルクの自由主義ははるかに穏健で、エリート層に限られた動きだった。ただしその一方で、ヴュルテンベルクは強力な地方自治の伝統において際立っている。バーデン・ヴュルテンベルク自治体連合会——同州の自治体改革における主要なアクターの一つ——の機関誌のある論説（1988年）にはつぎのように記されている。バーデンでは、自治体レベルの自治は「お上の贈り物（obrigkeitliches Geschenk）」でしかなく、政治状況次第で与えられたり取り去られたりしてきた。これに対してヴュルテンベルクでは、自治体の自治に国家が介入する可能性はきわめて小さく、市民の民主主義的な発言権が他に例のないほど大きかった。徹底した自治体志向に支えられて、ローカルかつリージョナルなアイデンティティが強固に根を下ろした。何百年にもおよぶこのような伝統が、ここでは働き続けている³³⁾、と。

1848/49年の革命以来、ヴュルテンベルクでは自治体レベルで事実上、普通選挙権が存在した（ただし25歳以上の男性納税義務者に限られる）。さらに1891年からは、住民による自治体首長（1930年まで Schultheiß、以後 Bürgermeister と呼ばれる）の直接選挙が実施されている（バーデンでは市民委員会による間接選挙）。他の諸邦同様、首長に選出された者に対しては政府による承認ないし任命が必要だったが、ヴュルテンベルクでは——プロイセンとは対照的に——政府が拒否することはほとんどなかったし、選挙で3分の2以上の票を得た場合には任命がなされねばならなかった。加えて言えば、バーデンの自治体首長の任期が6年だったのに対し、ヴュルテンベルクの首長は1906年まで終身制だった³⁴⁾。

自治体首長の強力な地位は、その後も一貫してヴュルテンベルク（第二次大戦後はバーデン・ヴュルテンベルク）の地方自治の顕著な特徴でありつづけた。たとえばノルトライン・ヴェストファーレン、ニーダーザクセンの両州では、自治体首長は自治体議会（Gemeinderat）で選出される

同議会の長であり、これとは別に自治体行政を司る統括官（Gemeindedirektor, Ober-Stadtdirektor）がおかれていたが、バーデン・ヴュルテンベルク（およびバイエルン）では、市民の直接選挙によって選出される首長が行政機関と自治体議会の長を兼ねる仕組みがとられてきた。「南ドイツ型」とよばれるこの仕組みは、1990年の東西ドイツ統一後、他州でも採用されていく。³⁵⁾

ローカルなビスマルク

「ローカルなビスマルク」。ドイツの政治学者ハンス・ゲオルク・ヴェーリングは、バーデン・ヴュルテンベルク州の自治体首長をこう呼んでいる。首長は自治体政治のすべての決定プロセスに関わり、自治体議会に提出する提案を用意するようスタッフに命じ、諸案のうちのどれを選ぶかを決める。彼は議会やその諸委員会を主宰し、「片手間政治家（Feierabendpolitiker）」でしかない名誉職の議員は、彼の下準備と情報に頼るほかない。議会での決定を執行する段になれば、もとよりそれは職員とそのボス、つまり首長の領分である。³⁶⁾

ヴェーリングが1980年代半ばに実施した調査によれば、当時1,110を数えた同州の自治体の9割以上で首長は——名誉職でなく——専任（hauptamtlich）であり、また首長の8割弱が州内の行政専門大学（ないしその前身）で学んだ行政の専門家だった。州内の出身者が9割以上を占め、とくに当該自治体の周辺地域の出身者が多いが（6割弱）、ただし、その自治体で生まれた者は2割弱にとどまる。いずれかの政党に所属する首長はほぼ半数を数えるが（それでも他の諸州よりかなり少ない）、ただし、そうした者でも一般に政党から距離をおこうとする。住民が求める首長の理想像は、縁戚や友人関係に左右されず（だから地元人間でない方がいい）、地元の党派争いからも離れて職務に専念する行政の専門家だった。³⁷⁾

もっとも、バーデンとヴュルテンベルクとは、以上のような自治体首長の特性についても相違がある。上のヴェーリングの調査より十数年遡る1970年の時点で——後に見るように同州の自治体再編はまだほとんど進んでいなかった——名誉職の首長はヴュルテンベルクでは10人余りに過ぎなかったのに対し、バーデンでは約700人を数えた。³⁸⁾バーデンの自治体首長には専門教育を受けた行政のプロが比較的少なく、また、それぞれの自治体の出身者が多かった。さらに、政党に属する者が多く、地元で最も強力な政治集団の代表者であることも少なくない。³⁹⁾要するに、ヴュルテンベルクとは逆の性格を強く示していた。

バーデン・ヴュルテンベルク州に限らず、「行政のプロ」が首長を務める自治体と比べて、首長が名誉職であるところでは自治体改革の実施は困難だったと言われる。⁴⁰⁾それぞれの自治体と首長とのつながりが密接であることによるのだろう。一方、「行政のプロ」の場合、いくつもの自治体の首長職を渡り歩くことが普通に見られた。⁴¹⁾もっともヴュルテンベルクでも、数百年来、同じ家系から何人もの首長が出てきた自治体が少なからずあり、そうした家系に属する首長は、自分の代で自治体が消えることに当然ながら強い抵抗を感じるだろう。⁴²⁾「行政のプロ」であったとしても、自分の率いる自治体の解体（自身の首長職の喪失）につながる可能性のある改革に穏やかでいられるわけではない。

こうした首長の率いる自治体の強い反発を予期して、そしてまた、強力な地方自治の伝統を重視する姿勢が政府にもあって、同州の政府はことさら慎重に改革を進めた。⁴³⁾「他の諸州では政治のひと筆でとうに片づいたものが、バーデン・ヴュルテンベルクでは […] 7年あまりも続き、

約20億マルクの『合同報奨金』と行政負担というコストを同州に負わせた」。1974年7月初め、改革を法的に終了させるための諸法が州議会で可決された直後の某紙の論説は、こう記している。⁴⁴⁾「合同報奨金（Fusionsprämien）」は、1968年3月の「小規模自治体の行政力強化のための法律」により、自治体の合同を促進するためのアメとして導入されたもので、後に見るように、想定を超えたこの報奨金の膨張が、自主的な合同の奨励から法律による強制的合同へという転換を政府に促す重要な要因となる。「7年あまりも」というのは、1967年1月19日、後述する行政改革についての州政府の声明を起点とし、上にふれた改革終結諸法が成立するまでの7年あまりである。本稿が論じるのは、この7年あまりの改革の経緯とその帰結である。

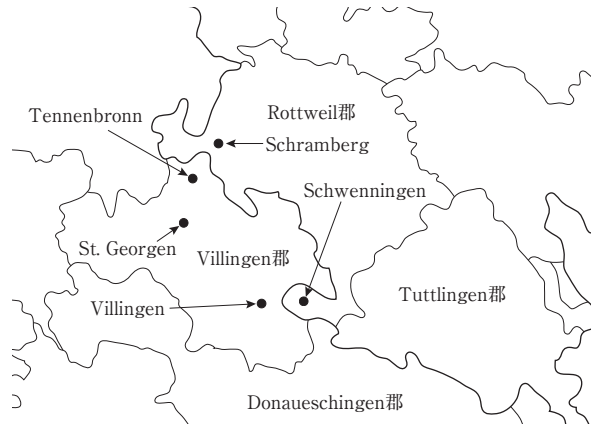
ヴュルテンベルク自治体連合会

バーデン・ヴュルテンベルク州における自治体改革のプロセスを、本稿では同州の自治体連合体の一つ、ヴュルテンベルク自治体連合会（Württembergischer Gemeindetag）と州政府とのやりとりを主要な軸にして描き出そうと思う。同連合会は、州内ヴュルテンベルク地域の郡属都市・基礎自治体の連合体である。バーデン地域ではバーデン自治体連合（Verband badischer Gemeinden）が別に組織されていたが、両者は1973年に合同してバーデン・ヴュルテンベルク自治体連合会（Gemeindetag Baden-Württemberg）となる。これらに加え、同州にはさらに都市連合（Städteverband Baden-Württemberg. 1972年から都市連合会（Städtetag）と改称）と郡連合会（Landkreistag Baden-Württemberg）という二つの組織が存在した。⁴⁵⁾都市連合は州内諸都市の連合体、郡連合会は、基礎自治体の上位機関である郡の連合体である。⁴⁶⁾これら4団体のうち自治体改革の影響を最も大きく受けるのが、小規模な自治体を多数包摂する最初の2組織であることは言うまでもない。

ただし、自治体改革に対する両団体の姿勢は同じではなかった。バーデン自治体連合が改革拒否の立場を強く打ち出したのに対し、ヴュルテンベルク自治体連合会は、当初の改革拒否から、まもなくより「現実的」な立場、つまり改革自体は容認した上で、改革の具体的内容について政府と協議し、自ら提案も行うという方向に転じた。「行政のプロ」が自治体首長の多くを占めるというこの地域の特性が、このような路線の選択に反映したのかもしれない。もっとも、ヴュルテンベルク自治体連合会の「現実的」路線が政府との対決を微温的なものにしたわけではない。むしろ政府と対峙して自治体側の運動を牽引し、上の諸団体のなかで最も強い影響力をもったのはこの組織だった。一方、バーデン自治体連合の改革拒否路線は、内部では強い支持を得たものの、結果として自治体改革に対するこの組織の影響力喪失につながった。⁴⁷⁾上にふれた両団体の合同も、ヴュルテンベルク側の主導による。

改革期にヴュルテンベルク自治体連合会（およびバーデン・ヴュルテンベルク自治体連合会）を率いたヴェルナー・トゥルムが1975年に会長の職を退いたとき（彼はその2年後に世を去る）、当時の内相カール・シーは、幾度となく対決の場をもったトゥルムにつきのようなねぎらいの言葉を送った。「彼はやっかいな（unbequem）、しかしその職務にふさわしい会長だった」と。⁴⁸⁾ヴュルテンベルク自治体連合会を記述の軸に据えることにより、「上から」という評価のみでは片づかないドイツの自治体改革の特質をクリアに浮かび上がらせることができるのではないか。そのような期待をわれわれは持っている。⁴⁹⁾

図 I-1 : Villingen, Schwenningen 周辺諸郡



(出所：StM, Bd. 1: 表紙見返し；IM B-W, Karte 32 より作成)

3. 理念と実利

自治体改革と実利志向

改革のプロセスの具体的な検討に入る前に、もう一つ、合理的選択理論 (rational choice theory) に立脚しつつ西ドイツの自治体改革の検討を行ったパウル・ロイバーの著書にふれておきたい。

ロイバーは、表向き表明された目標の背後にある「主観的な実利志向 (subjektive Nutzenorientierung)」に目を向けて現実を見ることの重要性を強調する⁵⁰⁾。自治体改革に即して言えば、規模の拡大による自治体の行政能力の向上と行政サービスの高度化、そして「市民に近い (bürgerlich)」行政の実現などが「表向きに表明された目標」である。ロイバーはこうした目標を「正面玄関に掲げられた一般的な諸目標 (fassadenartige Generalziele)」と呼び、自治体首長などの諸アクターは、これらの目標、そして「公益 (öffentliches Wohl)」のような「空虚な決まり文句 (Leerformeln)」を巧みに用いながら、実際には自身の自治体 (そして自分自身) が得られるものを最大限手に入れようとした、⁵¹⁾ と言う。

たとえばバーデン・ヴュルテンベルク州南部、ネッカー川源流域に位置する二つの都市、フィリンゲンとシュヴェニンゲンの合同についてロイバーはつぎのように論じている (図 I-1 を参照⁵²⁾)。両市のうち合同を主導したのはシュヴェニンゲンで、とりわけその市長ゲアハルト・ゲーバウアーが積極的に動いた。シュヴェニンゲンは、全体としては農業地帯であるこの地域における最大の産業集積地だったが、同市が属するロットヴァイル郡の郡庁所在地はロットヴァイル市で、同郡の南端に位置するシュヴェニンゲンには、その経済力に見合った地位を得られていないとの不満があった。ゲーバウアーは、西に隣接するフィリンゲン市との合同によってこのような状況を打開しようと図った。合同によって成立する新市が域内の上位中心地に指定されれば、大学や重点病院、ショッピングセンター、文化施設などの開設、交通インフラの整備が進み、そしてそのための政府の補助金が得られる。彼はこう期待した。

もっとも、フィリンゲンはフィリンゲン郡の郡庁所在地で、郡境がそのままではシュヴェニン

ゲンとの合同は不可能である。ところが、自治体改革と並行して進められた郡改革をめぐる議論のなかで、ロットヴァイル郡とフィリンゲン郡、そして隣接するトゥットリンゲン郡、ドナウエッシンゲン郡をまとめてフィリンゲン-シュヴェニンゲンという大規模な一郡とする案が浮上した。これが実現し、シュヴェニンゲンがフィリンゲンと合同すれば、合同新市が新郡の郡庁所在地となるのは確実だった。しかも、フィリンゲン市の市長は引退間近の年齢で、シュヴェニンゲンの現市長、つまりゲーバウアーが新市の市長に選出されるであろうこともまた十分予想された。ゲーバウアーにとっての「実利」である。

実際には、上の4郡は、それぞれの境界にかなりの変更を加えた上で、シュヴァルトツヴァルト-バル、ロットヴァイル、トゥットリンゲンの3郡に再編され、1972年に成立した新市フィリンゲン-シュヴェニンゲンは、シュヴァルトツヴァルト-バル郡の郡庁所在地となる。ゲーバウアーはこの新市の市長に選出され、以後20年あまり、その職にあった。

合理的選択理論と「領域上のつながりの道具化」

ロイバーの以上のような議論は、先に述べたように合理的選択理論を方法論的基礎としてなされている（というより彼の著書は、事例としての自治体改革の検討を通じて合理的選択理論の妥当性を証明することを目的としている）。合理的選択理論は——とロイバーは言う——目的合理的に自己の利益を最大化しようとする個人というコンセプトを基礎とする方法論的個人主義に立脚しているが、ただし、単純なホモ・エコノミクスの人間観に立っているわけではない。「合理的」といっても、個人が合理的に判断する際の前提となる諸条件は、個人が自身の限られた知識によりながら主観的に正しいと判断した限りでの諸条件であり、このような主観的認識のうえで（ふたたび）主観的に適切と考えられた選択肢のなかから選択を行って個人は行動する。したがって、個人の合理性は「主観的な合理性 (subjective rationality)」、 「制約された合理性 (bounded rationality)」⁵³⁾ しかありえない。

合理的選択理論についてのこのような説明の上で、ロイバーはさらに踏み込んで、判断の前提となる諸条件が諸アクターによって「無意識に主観的に」認知されるだけでなく、「意図をもって主観的にゆがめられた見方」⁵⁴⁾ さえなされる、と言う。そのことを明確に示す一例としてロイバーは、先に見たフィリンゲン-シュヴェニンゲンの北に位置するシュラムベルクとテネンブロンという隣接する二つの自治体（前者は都市）の動きをつぎのように描いている（図I-1を参照）。

郡改革のなかで、この地域の4郡をフィリンゲン-シュヴェニンゲン郡という1郡にまとめる案があったことは上にふれた。シュラムベルクはロットヴァイル郡、テネンブロンはフィリンゲン郡に属しており、しかも、ともにそれぞれの郡の周縁部に位置していた。両郡が合体すればシュラムベルク——1967年に発表された州政府の国土開発計画草案で、この地域の中位中心地に指定されていた（国土開発計画ならびに中心地については後述）——はテネンブロンを含む西側の地域とのつながりを強めることができ、また、テネンブロンもシュラムベルクとの連携強化に期待を寄せていた。ところが、大規模郡構想が挫折し、シュヴァルトツヴァルト-バル、ロットヴァイル、トゥットリンゲンの3郡への再編で決着がつくことになると、テネンブロンの言い分は180度転換した。シュラムベルクではなく、同じフィリンゲン郡に属する近隣の都市、ザンクト・ゲオルゲンとの一体性を急遽強調するようになったのである。

「転換」の原因は、3郡への再編に際して、シュヴェニンゲンがシュヴァルトヴァルト-バル郡に振り分けられたことに伴う郡域の変更にある。この決定により、ロットヴァイル郡は郡内最大の産業都市シュヴェニンゲンを失うことになった。その埋め合わせをし、また、郡たるにふさわしい規模をロットヴァイル郡に保障するため、従前の郡境の外に位置する若干の区域を同郡に組み入れる判断がなされた。テネンブロンは、この「埋め合わせの犠牲」としてロットヴァイル郡の一部とされることになったのである。テネンブロンは猛然と反発し、シュラムベルクではなく、同じフィリンゲン郡に属する近隣の都市ザンクト・ゲオルゲンとの一体性を強調した。確かに歴史的には、テネンブロンとシュラムベルクはバーデンとヴェルテンベルクの境の両側に分かれて位置していたが（フィリンゲンとシュヴェニンゲンの間にも同じ境界が走っていた）、当初は問題とされていなかった。しかし今や、この歴史的境界線が急遽強調され、その上で、テネンブロン⁵⁵⁾の住民の大半はザンクト・ゲオルゲンを含むフィリンゲン広域圏に自身が属すると意識している、との主張がなされたのである。

通勤や通学、各種施設の利用などの社会的・経済的なつながり、歴史的経緯、地理的条件などにもとづく自治体間の一体性、そしてそうした一体性を備えた領域（「連繫域 (Verflechtungsbereich)」と呼ばれた）の確認は、自治体改革で複数自治体の合同を提起する際の根拠として重要な意味もっていた。しかし、この一体性が、関係する諸アクターそれぞれにとって都合のいいように観念され、利用される。別の言葉で言えば、描き出される領域像 (Raumbild) が状況次第で変えられる。ロイバーはこうしたことを「領域上のつながりの道具化 (Instrumentalisierung räumlicher Zusammenhänge)」あるいは「領域構造の主観的な道具化 (subjektive Instrumentalisierung räumlicher Strukturen)」と呼び、上のシュヴェニンゲンやテネンブロンをはじめ、自治体改革に際してなされた「道具化」のいくつかの実例をその著書のなかで示すのである。⁵⁶⁾

理念と実利

崇高な理念の裏に生々しい利害が潜む。そうした場面をわれわれは、苦い思いとともにしばしば経験している。ただし、だからといって理念に意味がないことにはなるまい。先のメッキングは、自治体改革が引き起こした各地の対立・紛争について、「経済的あるいは政治的に規定される分配闘争は無視すべきでないとしても、郷里意識・市民意識 (Heimat- und Bürgerbewusstsein) に関わる諸問題もまた重要な意味をもった」と述べている。⁵⁷⁾ 彼女が事例としてとりあげるルール地方の一都市ヴァッテンシャイトでは、ポッフムへの合併に反対して同市の独立維持を求める市民により、1970年3月にヴァッテンシャイト・ハイマート協会 (Heimatverein Wattenscheid)、2年後の5月には独立ヴァッテンシャイト (Selbständiges Wattenscheid) という市民イニシアティブが結成されている。これらの組織を中心に多数の市民集会や署名活動が展開され、「市民の民主主義的なアンガージュマン」を軽んじる政府の集権主義、自治体の規模の拡大ばかりを追求する「数のフェティシズム」を批判した。⁵⁸⁾ なるほど、反対運動に加わる人々の間からは、ヴァッテンシャイトがポッフムのベッドタウンに「格下げ」され、投資が滞って工業の発展が阻害されるのではないかという経済的利害に関わる不安が聞かれ、また、大都市の治安の悪さ、学校や病院、文化施設等への距離が遠くなるとの懸念も表明されていた。ポッフムの税率がヴァッテンシャイトより高いことも問題視された。⁵⁹⁾ もっとも、そうした「利害」に関わる要求と民主主義の理念と

が相容れないと考えねばならない理由はなからう。⁶⁰⁾

「公益」のような理念の背後に隠された「実利」に目を向けるべきだ、というロイバーの主張は、社会認識における「啓かれた懐疑 (aufgeklärte Skepsis)」の必要性という彼の課題意識と結びついている。たとえばメディアがしばしば行うように、民主主義の理想に照らして政治家の私利追求を批判するというやり方より、そもそも現実には諸アクターの実利追求のぶつかりあい⁶¹⁾で動いていることを認識することの方がはるかに有益だ。「民主主義的理想主義の日常実践的な相対化」が「人を解放するように (befreierend)」働く。西ドイツの日々の政治を見れば、そうしたことこそが重要ではないか。ロイバーはこう主張する。

社会科学が果たしうる、あるいは果たすべき「啓蒙」の役割の重要性をわれわれは忘れてはならない。⁶²⁾それに、本稿の冒頭に引いたシュミットの演説にもあるように、理念が硬直的なものとなって人を縛るように思える場面がドイツの政治に稀ではなく見られることも確かであり、「理想主義の相対化」の重要性は否定すべくもない。もっとも、現実が実利のぶつかりあい⁶¹⁾で動いていることの認識が、理念が独自に果たす役割の軽視につながるとすれば、それもまた戒められねばならない。民主主義や地方自治の理念が実利のために「道具化」された事実があるのは確かだとしても、なぜそうした理念が「道具化」されうるに足るほどの社会的意味をもちえたのかという問いに対する答えは、ロイバーの著書からは見えてこない。

この「問い」と関わってわれわれは、これらの理念を具現化する「制度」の重要性にも目を向ける必要があるだろう。ドイツの基本法（憲法）は、「自治体には、域内の共同社会 (Gemeinschaft) のすべての問題を自己の責任において取り決める権利が保障されねばならない」と定めている（第28条⁶³⁾）。また、バーデン・ヴュルテンベルク州の憲法には、自治体の区域の変更には「関係自治体の合意」か、あるいは「法律」の制定が必要との規定があり、さらに、区域変更に先立って当事者たる自治体の住民の意見が聴取されねばならないとの定めがある（第74条）。こうした規定が、政府にとっては自治体再編を進める上での必ずしも喜ばしくない制約条件となり、一方、再編に反対する自治体にとっては抵抗の法的な支えとなった。そのことをわれわれは、後に具体的に見るだろう。

要するに、理念、制度、そして実利の絡み合いとぶつかりあいをわれわれは現実のなかに見、そのようなものとしてドイツ（バーデン・ヴュルテンベルク州）における自治体改革のプロセスを追おうと思うのである。

II. 自治体改革の始動と財政問題

1. 自治体改革の始動

ヴェーバー報告書

バーデン・ヴュルテンベルク州における自治体改革の取り組みは、1967年1月19日に発せられた政府の短い声明を起点とする。その前年の12月に同州首相キージナーが連邦政府の首相に転じたのに伴い、それまで内相だったハンス・フィルビンガーを首班とする新内閣（CDUとSPD

の連立政権）が組織された。上の声明は、この新政府の施政方針の一部として発せられたもので、自治体改革、郡改革、機能改革の三本柱からなる行政改革を、政府が取り組むべき重要な課題として打ち出した⁶⁴⁾。

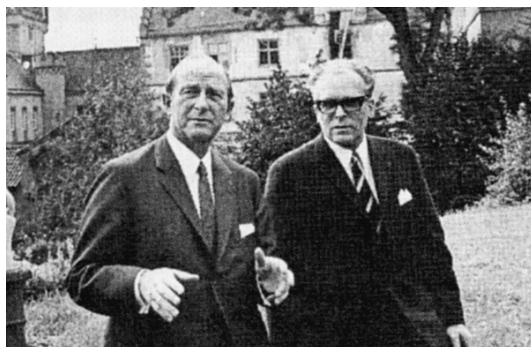
西ドイツ全体を見れば、しばしば指摘されるように、自治体改革の発火点となったのは1964年9月のドイツ法律家大会に提出された法学者ヴェルナー・ヴェーバーの報告書である。自治体改革がそもそもいかなる企図によるものだったかを知るために、まずこの報告書の内容を簡単に確認しておこう。

報告書には、「現在の自治体の構造は国土整備の諸要請に合致しているか」とのタイトルが付されている。先に、1960年代から70年代にかけての西ドイツ社会を「計画」と「民主化」をキーワードにして捉えようとする近年の研究動向にふれておいたが、国土整備 (Raumordnung) —— 国土計画 (Landesplanung) と基本的に同義に用いられた——は、合理的な「計画」を追求しようという当時の思潮をまさに体現する政策の一つだった。この国土整備の基本モデルとされたのが、いわゆる「中心地論」である。上位・中位・下位等数段階から成る中心地自治体に、それぞれの段階に見合った行政・教育・文化・医療・商業施設、そして工場等の職場などの機能を集中し、上位中心地のまわりに中位中心地、さらにそのまわりに下位中心地というような同心円の構造をいわば蜂の巣状に並べたネットワークとして国土を構成し、これによって分散的な社会経済構造を維持・構築する。当時、西ドイツの各州政府はこぞって国土政策の策定にとりくみ、このような理論モデルにもとづいて「計画的」に国土の整備を進めようとした⁶⁵⁾。

ヴェーバーは、この国土整備の課題と自治体の実際のありようとの齟齬を問題にした。ドイツでは——と彼は言う——数百万の人口を擁する大都市も、数百人、あるいはそれ以下の住民数しかもたない村もすべて自治体 (Gemeinde) ⁶⁶⁾ であり、そのすべてに自己の域内の計画高権 (Planungshoheit) が認められている。しかし、圧倒的多数を占める小規模な自治体、とくに農村部の自治体の行政力は財政的にも人的にも弱体で、農村部の暮らしを魅力的なものにするという国土整備の要請に答ええず、連邦建設法の定める建設基本計画の策定も自力ではできなくなっている。他方、比較的大規模な、あるいは大規模な諸都市では、周辺の諸自治体と一体の経済圏・生活圏が形成されているが、旧来の自治体の境界をそれに合わせて修正することに対する反感が域内で広まっている。連邦建設法は、隣接する自治体の建設基本計画は相互に調整さるべきであると言い、共同の土地利用計画の策定を促し、さらに、相互調整が自治体自身でなされない場合、土地利用計画および建設計画の認可に際して、その種の協力がなされるよう監督官庁が働きかけることも認めているが、自治体に強い自主決定権 (Autonomie) を与え、その一部として建設基本計画の策定を各自自治体に明示的に認めている西ドイツの行政システムのもとでは、こうした調整・協力の実現はほとんど不可能になっている⁶⁷⁾。

現状のこのような認識の上でヴェーバーは、現在の自治体の境界を、それが果たすべき責任に応えるよう区切り直すことが何より重要な課題だ、としてつぎのように論じた。まず、小規模な自治体については、隣接する複数自治体の合同、あるいは、Samtgemeinde (これについては後述する) のような自治体間の連携の構築が検討さるべきである。一方、周辺自治体とともにまとまった居住圏・経済圏・交通圏をなすような大規模な自治体については、多くの場合、合併 (Eingemeindung) のみが解決策になりうる。「合併に熟した状態 (Eingemeindungsreife)」にあるの

図 II-1 : Filbinger と Krause (1968年)



(出所 : Müller, 122)

にこれに踏み切らなければ、「連邦建設法の要請に合致した建設基本計画の実現も、自治体が住民に対して負うそれ以外の諸課題に的確に答えることも、また、まともな財政秩序を築くことも、自治体政治への市民のアクティブな参加を実現することも」できなくなるだろう。⁶⁸⁾

第二次大戦後の西ドイツで自治体の合併が半ばタブー視されてきたことを、いま一度想起しておこう。ヴェーバー自身、報告書のなかで、「すでに長きにわたって続く反合併キャンペーン」に言及している。⁶⁹⁾ 報告書の諸提言は、このタブーを破ることを意図してなされたものであり、報告書が提出された法律家大会でも、「合併をとりまくタブーは崩されるべきだ」等の発言が別の参加者からなされた。戦後西ドイツの合併タブーを切り崩すメスが、こうして入れられたのである。⁷⁰⁾

連立政権の成立と改革の始動

ヴェーバー報告書、そして法律家大会での議論が呼び水になって、自治体再編を含む行政改革の取り組みが各州で始まった。すでに1965年、つまり法律家大会の翌年には、ラインラント・ファルツ州政府が行政改革のための政府案を提示している。また、同じ年にニーダーザクセン州とノルトライン・ヴェストファーレン州で、そして翌年にはヘッセン州とシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州で、改革案を検討するための有識者委員会が設置された（ニーダーザクセン州の委員会の委員長はヴェルナー・ヴェーバーだった）。⁷¹⁾

バーデン・ヴュルテンベルク州の改革は、すでに述べたように1967年1月19日の政府声明が皮切りで、他州より遅れたスタートとなった。しかも声明は、地方自治の行政構造の改革は「州政府と地方自治体との共同の課題として、長期的かつ慎重に進めてのみ実現可能である」と言い、当面の具体的目標としては「農村地帯における自治体間の行政連携のモデルを [州議会の] 今会期中に作成する」ことを挙げるにとどめるなど、⁷²⁾ 慎重な姿勢が目立つものだった。同州における強力な地方自治の伝統が自治体に手をつけることをためらわせる要因となっていたことは先に指摘した。加えて、1955年に試みられた郡改革の失敗が一種のトラウマになっていた。郡改革といっても、郡内の飛び地の除去、小規模で財政的にも弱体な三つの郡の廃止、郡境の若干の修正のみを企図する限定されたものだったのだが、改革の対象となった諸郡の激しい反対にあい、法案は州議会に提出されてまもなく取り下げられた。⁷³⁾

とはいえ、上の政府声明を及び腰とばかり見ることはできない。CDU/SPDの連立新内閣で自

治行政を担当する内務大臣となったのは同州 SPD の代表ヴァルター・クラウゼである。彼は内相とともに副首相を兼任した。バーデン・ヴュルテンベルク州の成立以来、州議会選挙でつねに第2党の地位に甘んじてきた SPD は、連立政権内における「改革政党」としての打ち出しを図った。また、農村部を票田とする CDU が、そこに広がる小規模自治体に配慮して自治体改革に慎重であらざるをえなかったのに対し、SPD がそれらの自治体で得る票はわずかでしかなかった⁷⁴⁾。ただし、CDU にしても、改革政党のイメージを SPD に握られるのは得策でなく、また、改革のプロセスに関与しないまま SPD 主導の改革案がそのまま政府案となることは避けねばならなかった⁷⁵⁾。改革は、両党のこうした思惑が絡み合うなかで進められたのである。

クラウゼという人物の個性も改革の推進に大きな力があつた。「クラウゼ、大臣の椅子に座ったこの数学者は、計画可能なものすべてに惚れ込んでいた」。クラウゼの評伝にはこう記されている⁷⁶⁾。彼が率いたバーデン・ヴュルテンベルク州の内務省は、自治行政以外に、警察、住宅・都市建設、国土計画、水利、保健など23課、総計3万人の職員（州政府職員のほぼ半数）を擁し、他州の内務省と比べても群を抜いて巨大な官庁だった。その職員の信望を得ることにクラウゼは成功した。先述の国土開発計画の策定、そして行政改革の推進に彼は力を注いだ。先のヴェーバー報告書に見られるように、国土整備（国土計画）と自治体の再編は不可分の課題と認識されており、クラウゼも両者を一体のものとして進めた。毎朝、執務室に姿を現した彼は、新たに合同した自治体を確認して赤で印をつけたという⁷⁷⁾。

ヴュルテンベルク自治体連合会と「共同行政連合」

動き出したのは政府だけではない。1964年のヴェーバー報告書以来、各州で着々と進む自治体改革の動きに、自治体側も当然ながら敏感に反応した。1966年10月、つまり CDU/SPD 連立新政権成立の前夜、シュトゥットガルトで開かれたヴュルテンベルク自治体連合会の総会での演説（ただし、時間切れで後日機関誌 WGZ に掲載されることになった演説の一部）で会長トゥルムは、「自分の庁舎（Rathaus）を放棄する自治体の一つもあってはならない」と改革に対する警戒心を露わにした⁷⁸⁾。

トゥルムは言う⁷⁹⁾。他の諸州、とくに北ドイツの諸州での議論や諸提案を見ると、南ドイツはまったく異なる歴史的前提を持っていることが分かる。ここでは自治体は長い時間をかけて培われてきた生活共同体（Lebensgemeinschaften）であり、好みや気分で境界を変えうるような行政区域（Verwaltungsbezirke）以上のものなのだ。「まったく異なる歴史的前提」に関わってトゥルムは、自治体の首長が住民によって直接選出されるという先述の「南ドイツ型」に言及し、さらに、名誉職で働く自治体議会の議員が小規模な自治体においてもつ意味を強調した。たとえば住民数がそれぞれ1,000人の五つの自治体が合同したとして、合同前には各自自治体に6人から8人、つまり全体で30人から40人いた議員の数は、合同後には12人、最大でも16人に減ることになるだろう。どれほどの政治的力がこれによって失われることか。

もっとも、現状維持で事足り、とトゥルムが考えていたわけではない。自治体の独立と市民自治を守りつつ、しかも小規模自治体の行政力を強化するための方策として、トゥルムは「共同行政連合（Verwaltungsgemeinschaft）」の導入を提案した。複数の自治体が連携して、業務の一部を協働で行う仕組みである。

同趣旨の提案を、トゥルムはすでに2年前、1964年の総会で行っていた（自治体連合会の総会は2年に一度開かれていた）。この総会での演説でトゥルムは、行政専門官（Verwaltungsaktuar）という、19世紀以来ヴェルテンベルクに存在する独自の制度に言及している。行政専門官は、予算案の策定や会計業務などで小規模自治体を補佐する郡の官吏である。⁸⁰⁾実はこの制度をめぐるのは、郡連合会と自治体連合会のあいだでかねてから対立があった。バーデン・ヴェルテンベルク州の郡連合会は小規模自治体の利益の擁護者を自認しており（他の諸州では、小規模自治体を負担とみるのが通例だった）、自治体への影響力確保のためにもこの制度を維持しようとした。一方、自治体連合会は、郡への従属を嫌ってこの制度の廃止、ないし、より独立性の強い官吏への変更を望んでいた。⁸¹⁾

総会でトゥルムは、行政専門官は、専門知識を備えたスタッフをもつ余裕のない小規模な自治体の助けになってはいるが、彼らは基本的に助言者でしかなく、自治体とともに業務を遂行するような存在ではない、また、郡の官吏であるため、自治体の業務に必要な独立性が必ずしも保障されない、とその問題点を指摘した。その上で彼は、それに代わる方策として、複数の自治体による連合体（Verband）の形成という「他のいくつかの諸州で実施され成果をあげている」制度、つまり2年後の総会で彼が共同行政連合とよんだ制度の導入を提案したのである。この連合体に加わる自治体は、それぞれの首長や議会を維持しつつ、連合体が独自に雇用する専門スタッフにさまざまな業務を委託することができる。法律によって業務を限定される行政専門官と異なり、連合体の専門スタッフは、諸種のインフラの整備など、より広汎な業務に関わりうる。⁸²⁾

「他のいくつかの諸州で実施され成果をあげている」という上の言葉にあるように、同様の連合体はすでに他州にもあり、あるいは設立が図られていた。先に紹介したヴェルナー・ヴェーバーの報告書で言及されていた Samtgemeinde、ないし別の名称でよばれる同種の連合体がそれである。もっとも、自治体改革におけるこの連合体の扱いは各州で異なり、それが各州の改革の特色の一つを成している。たとえばラインラント・ファルツ（Verbandsgemeinde）とシュレスヴィヒ・ホルシュタイン（Amt）の両州は、改革以前からあるこの制度を改革後も維持し、これへの自治体の組織を進めた。一方、ノルトライン・ヴェストファーレンおよびザールラントでは、もともとあった制度（Amt）が廃止され、合同による単一自治体の規模拡大が追求された。最後にバイエルン（Verwaltungsgemeinschaft）、ニーダーザクセン（Samtgemeinde）、そしてバーデン・ヴェルテンベルク（Verwaltungsgemeinschaft）では、改革の過程ではじめてこのような連合体が導入された（ヘッセンは、改革の前後を通じて同種の制度をもたなかった⁸³⁾）。

バーデン・ヴェルテンベルク州の共同行政連合は、ヴェルテンベルク自治体連合会の提案を政府が制度化したものである。1965/66年の年境——新連立政権成立の1年前——に、内務省の自治行政担当課内で行政改革についての具体的検討が行われている。検討は小規模自治体の行政力強化の問題に集中し（自治体区域の全面的な改革は必要とも実施可能とも考えられていなかった）、とくに住民数500未満の自治体の「自主的」な合同を促進するため、合同にはその都度法律の制定が必要とされているのを上級監督官庁による認可に代えること、財政調整法の改定により合同を財

図II-2：Werner Thrum



(出所：WGZ 1971：73)

政的に支援すること、そして、「ヴェルテンベルク自治体連合会⁸⁴⁾によって提案された行政連合体(Verwaltungsverbände)」を導入することなどが提案されている。共同行政連合の制度化、そしてこの制度をめぐるさまざまな議論については後に検討する。

2. 財政改革と財政難

財政調整制度と租税分与率の引き下げ

1967年1月の声明で、政府が行政改革を新政権の重要課題としたこと、ただし、政府の姿勢はなお慎重さが目立つものだったことは先に指摘した。一方、当初改革に拒否的だったヴェルテンベルク自治体連合会は、後に見るように、改革の必要性を認めた上で、傘下の自治体に可能な限り有利な形で改革を実現しようとする「現実的」方向にまもなく路線を転じる。改革をめぐる両者の接近は明らかだが、ただし、政府と自治体側との間には、別の問題で深い亀裂が走り始めていた。自治体財政の問題である。

ドイツの地方財政制度が、州間ならびに自治体間の財政力格差を抑えるための財政調整を重要な柱とすることはよく知られている。その歴史はヴァイマル期に遡るが、全国(西ドイツ全州)統一的な財政調整制度は1955年の財政改革によってはじめて実現された。戦後西ドイツの財政制度の骨格を定めたこの改革により、共有税に定められた所得税と法人税(1969年の財政改革で売上税が加わる)を連邦と諸州の間で配分する仕組みが築かれたのである。

ごく簡単に説明すると、各州の税務署によって徴収された上の共有税から連邦の取り分(当初は33 1/3%)を差し引いた諸州の取り分が、各州の徴税額に応じて各州に配分される。もとより徴税額は各州の人口および経済力の差によって異なるから、そのままでは各州の財政力に大きな開きが生じてしまう。そこで、財政力測定値(Finanzkraftmesszahl)と調整額測定値(Ausgleichsmesszahl)という二つの指標に基づいて配分額の調整が行われ、一人当たり税収が連邦平均を上回る州が拠出元となって、平均を下回る州に調整交付金が支給されるのである。

以上が州間の財政調整だが、そのうえで各州は、自身に割り当てられた共有税の一部(他の税収等を財源に加えることも可能)を、自治体間の財政力の格差を縮小すべく調整した上で州内の自治体に交付する。この仕組みを租税分与(Steuerverbund)⁸⁵⁾という。バーデン・ヴェルテンベルクの州政府と自治体との間に亀裂が走ったのは、この租税分与の比率をめぐることである。

1965年11月、財務大臣ヘルマン・ミュラー(FDP/DVP)⁸⁶⁾は、所得税・法人税の自治体および郡への分与率を26%から22.5%に引き下げるとの意向を州内四つの自治体連合体に伝えた。実はその1年前、1964年末に州議会を通過した改定財政調整法(1965年財政調整法)により、1965年度(ドイツの会計年度は暦年と同じ)の租税分与率はそれまでの22.5%から26%に引き上げられていた。この引き上げを元に戻すというのである。⁸⁷⁾

そもそも1965年の改定で分与率が引き上げられたといっても、分与の原資である所得税・法人税のうち連邦の取り分が、当初の33 1/3%から1958年には35%、63年には38%、さらに64年には39%に引き上げられており、それによる諸州の取り分の減少をそのまま反映した場合、自治体への分与額が減る可能性があった。バーデン・ヴェルテンベルク州では政府の予算措置によって分与額の削減はなされなかったが、単年度ごとの予算措置ではなく、正式に財政調整法を改定し

て対処しようというのが1965年財政調整法の意図だった。この改定により、上記のように自治体への分与率が26%に引き上げられるとともに、土地取得税の全額を都市および郡の収入とし（それまでは7分の3が州の収入）、自動車税の自治体への分与率を25%から30%に引き上げるなどの措置もとられたが、自治体側は、新法による財源の増加はわずかではない、と不満を表明した。ヴェルテンベルク自治体連合会の試算では、連邦政府の取り分の増加に伴う目減りを補うだけで自治体への分与率を24.1%に引き上げることが必要であり、26%への引き上げは実質的には1.9%の改善でしかない。しかも、自治体に委託される業務、したがって自治体の財政負担がこの間大きく増しており、1.9%の上昇はそれに見合ったものとは言えない⁸⁸⁾。

ところが、このように限定的とみられた改善から1年も経たないうちに、租税分与率をふたたび22.5%に戻すという提案が州政府によってなされたのである。ヴェルテンベルク自治体連合会を含む市内四つの自治体連合体は、この「青天の霹靂」に抗議し、提案を拒否する抗議の共同書簡を財務大臣に送った⁸⁹⁾。

財政難と「信頼の危機」

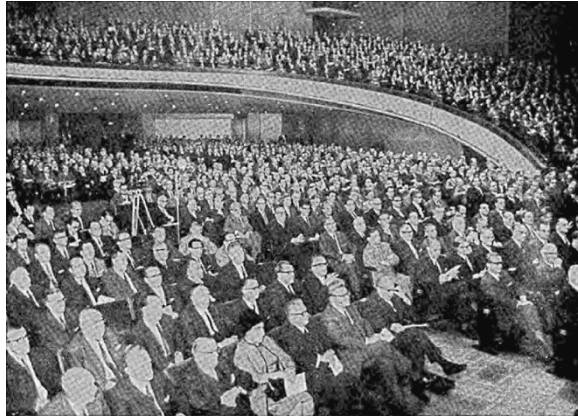
分与率引き下げの提案がなされた翌月、1965年12月に開かれた4団体代表との懇談会で財相ミュラーは、分与率の引き下げは1966年に限った措置であり、翌年には元に戻すよう配慮する、と発言したが、翌年1月下旬に開かれた記者会見でキージンガー首相は、分与率は「神聖にして侵すべからざる（sakrosankt）」ものではない、と言い、1967年に分与率を元に戻すかどうか今は言うことができない、とミュラーの発言を否定した。

自治体連合会のトゥルムは記者会見を開き、これまで良好だった州と自治体の関係が「信頼の危機」に陥りかねない、と怒りの声を上げた⁹⁰⁾。トゥルムは言う。分与率の引き下げにより、自治体への分与額は1億2000万DM減少する。財務大臣は景気の悪化に伴う一回限りの措置だと言うが、州の税収はこの間上昇しつづけている。1966年度の予算案では、所得税・法人税の合計が約7億8200万DMと、これまでより多くの額を見込んでいるではないか。州が財政的困難を抱えているとすれば、それは政府の近視眼的な財政政策・投資計画の結果だ。ここ5年間、有利な条件があったにもかかわらず、政府は金融市場で長期の資金調達をしてこなかった。そして今、金融引き締めを直面して、自身の財源、つまり税収等から投資のための資金を出さねばならなくなっているのだ。

一方——とトゥルムは続ける——自治体の財政は危機的状態にある。1960年から64年の間に、自治体が抱える債務は21億DMから37億DMへと約8割増加した。多くの自治体が財政難に陥っているが、それは、約束した補助金や経費の支払いを州政府がなかなか行わないからだ。このため自治体は、事業継続のためのつなぎ資金を利率の高い融資に頼ることを余儀なくされている。すでに着手した建設事業を一時停止したり、建設をとりやめたりする自治体が出ている。取り決め通りの時期に業者に支払いを行うことができなくなった自治体も少なくない。租税分与制度の根幹に州政府が斧を入れようというのであれば、州と自治体とのパートナーシップという考えも捨て去るほかにない⁹¹⁾。

先述の1966年10月のヴェルテンベルク自治体連合会の総会は、トゥルムのこの記者会見から8ヶ月後のことである。総会に先だって州議会に提出された1967年度の政府の予算案では、22.5%

図II-3：ヴェルテンベルク自治体連合会総会（1966年）



（出所：WGZ 1966：383）

という分与率が同年度も維持されることになっていた⁹²⁾。自治体側の声は聞き入れられなかったのである。この総会でのトゥルムの演説は財政問題と教育政策に関する部分だけで時間切れになり（大半は財政問題に費やされた）、先に述べたように自治体改革に関する部分は後日機関誌に掲載されたのだが、それはこのような事態を反映してのことである。

自治体財政と政府補助金

「復興の開始以来の年月の中で、これほどの失望、これほどの不安がわれわれの自治体の間で広がったことはなかった」。上の総会での演説でトゥルムはこう言い、つぎのように述べた。景気の悪化にともなう一回限りの措置であれば州政府の窮状を救う用意が自治体にはある、実際、1966年に限った措置であると政府は言い、州議会でも時限つきの措置として法制化されたではないか。会場を埋め尽くした2,000人を超える聴衆——自治体首長や職員、自治体議会の議員、そして内相フィルビンガーを含む来賓——の前でトゥルムは、約束を無視した政府をこう非難した。⁹³⁾

実は、後にバーデン・ヴェルテンベルク州にまとめられる西南ドイツの諸州は、第二次大戦直後の1946年、所得税・法人税の一定割合を自治体に交付する租税分与の制度を他に先駆けて導入（戦前における同制度の存在を考えれば再導入）していた。同州の成立は1952年のことだが、その2年後には自治体財政調整法を制定し、州内で相違のあった調整方式を統一した⁹⁴⁾。トゥルムは、この財政調整法の発布以来、自治体への分与額が毎年かなりの増額を示してきたことを指摘した上で、それだけに自治体は今回の措置を「見通しのつかない転換点」と受け止め、「深刻な憂慮」を抱いている、と政府の姿勢を難じた⁹⁵⁾。

政府は、分与率を22.5%に据え置くことのいわば代償として、学校や病院の建設、下水処理のための自治体の投資に対する補助金を増額すると約束していた。このことに関わって、トゥルムはつぎのように言う。1967年度の予算案を見ると、この増額分は1900万 DM に過ぎない。一方、分与率を元の26%に戻した場合、連合会の計算では、自治体に対する交付金の増加分は9000万 DM になる。しかも、州政府が法的義務を負う財政調整制度による交付金と異なり、投資に対する補助金に対して自治体は法的請求権をもたない（つまり、政府の判断で取りやめうる）。さらに言

えば、たとえば上下水道の整備は、自治体自身の自主的判断によるというより、むしろ水利局など政府の役所が、場合によっては法的措置までとって自治体に組み込むよう迫ってきた事業ではないか。学校の建設や拡張にしても同じで、州の教育計画にしたがった取り組みを自治体は求められている。だからこそ州はそうした事業に補助金を支給してきたわけだが、現実には、その補助金の支給が何ヶ月も遅れ、減額されたり停止されたりすることさえしばしばある。自治体の財政難に関わって、自治体が無責任に建設事業を拡大しているというような非難が聞かれるが、これはまったくあたらない。⁹⁶⁾

トゥルムはさらに、自治体の規模によって財政調整交付金もつ意味が大きく異なることを、具体的数値をあげて指摘する。州内の自治体全体では、1965年度における自治体自身の税収の総計は約19億 DM であり、これに対して財政調整交付金は約9億 DM、つまり半分弱だった。しかし、住民数1,000人未満の自治体に限ると、自身の税収の総額が8600万 DM であるのに対して財政調整交付金は1億3400万 DM、つまり約1.6倍におよんでいる。住民数1,000から2,000の自治体では、同じ数値は1億1300万 DM と1億2900万 DM でほぼ均衡し、住民数が2,000から3,000の規模になってはじめて、自己の税収が財政調整交付金を若干ではあるが上回る（9000万 DM と7000万 DM）。このように、小規模な自治体にとり、財政調整交付金は自身の税収の「望ましい補完」などではなく、なくてはならない財源となっている。州の補助金支給の遅延によって財政難に陥り、借入れによって高金利の支払い負担に苦しんでいるのは、とりわけこれらの自治体なのだ。⁹⁷⁾

先に述べたように、州から自治体への分与率の引き下げは、もともとは共有税のうち連邦の取り分が引き上げられた（州の取り分が減った）ことに対処するための措置だった。州政府としても不本意であり、この問題をめぐって連邦政府と諸州政府の間で議論が続けられていた。自治体連合会の総会に先立って行われたある記者会見でキージンガー首相は、連邦政府の予算均衡は州政府の関知するところではない、われわれにとって重要なのは州予算の均衡だ、と述べたが、この発言をとらえてトゥルムは、州—自治体間の財政調整についても同じことを言う権利がわれわれにはある、と皮肉った。⁹⁸⁾

結局、1967年度における自治体への分与率は22.5%から23%に引き上げられた。⁹⁹⁾しかし、自治体側がこれで納得しなかったことは言うまでもない。財政問題において生じた政府と自治体側との亀裂は、自治体改革をめぐる対立と連動してその深さを増していく。

注

*本稿は、JSPS 科研費 JP19K01799 の助成による研究成果の一部である。

- 1) Schmidt : 349.
- 2) Gemeinde はしばしば市町村と訳されるが、ドイツの地方行政制度に日本のような市町村の区別はなく、基礎単位となる自治体は、都市 (Stadt) ——都市としての資格と権限を認められた自治体であり、郡 (Kreis, Landkreis) の管轄下におかれる郡属都市と郡から独立した非郡属都市に分かれる——も含めてすべて Gemeinde である。本稿では Gemeinde を基礎自治体（ないし単に自治体）と訳しておく。
- 3) Thieme/Prillwitz : 78.
- 4) Schmidt : 349 f.

- 5) 最も浩瀚なのは、1979年から1987年にかけて刊行された全19巻の叢書 „Die kommunale Gebietsreform“ (Hrsg. von H. J. Oerten/W. Thieme) である。そこでは、改革全体の経緯に始まり、自治体の自治機能、財政、人事、国土計画、経済活動、さらには郵便や貯蓄銀行まで、さまざまな分野で改革がおよぼした影響について網羅的と言ってもよいほどの調査・研究がなされている。改革の同時期から近年までの研究史について、Mecking : 34-38 を参照。わが国の研究としては、森川 : 片木 ; 縣がある。いずれも行政学ないし行政地理学に属する研究である。
- 6) Mecking : 1, 3 f., 14 f., 23, 458. 引用は、14. 彼女の議論の趣旨を表すには、「合理化と民主化」より「計画と民主化」が適切な表現ではないかと思われる。なお、「長い60年代」における「計画への陶醉 (Planungseuphorie)」について、山井 2017 : 5-7 を参照。
- 7) Mecking : 2, 6-13. 引用は、2, 8.
- 8) Mecking : 457, 459.
- 9) Mecking : 20 f. 米国とドイツの自治体改革について、Nolte (1988) を参照。
- 10) ヘッセ : 594-596, 340 ff. ドイツの行政学者ヘルムート・ヴォルマンは、イギリスの「自治 (self-government)」の伝統、フランスの「国家行政による統合モデル」と対比して、自治体の「二重機能 (Doppelfunktion)」, すなわち、自治体独自の業務と政府によって委託された業務とともに遂行することをドイツの地方行政の歴史的特質として指摘している。Wollmann : 201. ただし彼は、この三国の地方行政はそれぞれ以下のように変化した、と言う。まずイギリスでは1930年代以降、そしてとくにサッチャー政権以来の保守党政権下で集権化が進められ、地方自治が顕著に弱められた。これに対してフランスでは、1982年の改革によって県 (departement) および自治体の自治権が大幅に拡充され、国家の下の地方行政というフランス革命以来の伝統的スタイルからの転換がなされた。最後にドイツ (西ドイツ) でも、第二次大戦後に憲法による地方自治の制度的保障がなされ、国家と自治体の権限の切り分けが進められ、さらに直接民主制的要素が強まるなどの変化により、フランスはもとよりイギリスと比べてさえ自治体が大きな権限をもつとさえ言いうるようになっている。Wollmann : 192 f., 197 f., 201-204.
- 11) ヘッセ : 596.
- 12) Sellers : 17 f. 異なる観点からの分類として、曾我 : 142.
- 13) 神野 : 295 f. ; 西尾 : 9-11, 230, 234 ; 曾我 : 195-203.
- 14) 周知の通り、1999年の地方分権一括法 (施行は2000年) によって機関委任事務は廃止され、法定受託事務と自治事務とに振り分けられた。この改革により、それまでは都道府県の事務の7~8割、市町村の事務の4割程度が機関委任事務だったのが、前者は約7割、後者は8割強が自治事務となった。ただし、法定受託事務 (本来国の行政機関がすべきものであるが、地方公共団体が受託して行う事務。機関委任事務が国政事務であるのに対し、法定受託事務は自治体の事務と位置づけられている) には、中央政府の指令で地方政府が業務を執行するという性格が残っており、さらに自治事務についても、中央政府が政令によってこと細かに執行方法を定めて義務づけるという事態が生じている。佐藤 : 26-30 ; 神野 : 297 f. 機関委任事務廃止の経緯・内情については、西尾 : 57-73がくわしい。
- 15) 木佐 : 30, さらに215.
- 16) 松沢は近代社会を、「境界的な国家の暴力と無境界的な市場の暴力に同時にさらされる社会」と捉えたうえで、明治の大合併を、日本でそのような「境界的な国家の暴力」が成立する重要な画期と見ている。300~500戸を標準として合併を行う、という府県知事宛の政府の指示が示すように、明治の大合併は、近世社会を特徴づける身分的・職能的な集団形成とは無関係に町村の境界を引き、中央政府を中心とする同心円状の統治機構の末端にこれを位置づけた。ただし、地縁的・職業的身分共同体である近世の村が完全に解消されたわけではなく、合併前の旧村は大字として存続する。大字を下部機構に取り組みむことによって行政村の安定を担保することが図られたのである。松沢 : 8-10, 32 f., 140, 169, 178, 181, 188.
- 17) 市町村数の変化については、総務省「市町村数の変遷」を参照。明治の合併と異なり、昭和の合併

では合併の最終判断は市町村自身に委ねられたが、ただし、3年間で町村数を約3分の1に減らすという数値目標（住民数は8,000人を標準とする）が政府によって掲げられ、また、政府が町村合併推進本部を設置して都道府県に対して強力な指導を行うなど、事実上の半強制的合併という性格を帯びていた。これに対して平成の合併では、地方交付税の算定替えの拡充（合併する市町村が合併前にそれぞれ得ていた地方交付税の総額を合併後もそのまま維持する措置を、それまでの5年から10年に拡充。ただし交付税額は以後5年間に段階的に減額され、合併15年後には単一自治体としてカウントした額となる）、合併特例債の創設など、合併を促すさまざまな誘因的措置を導入することによって自主的な合併の推進が図られた。町村の目標規模も定められなかったが、ただし政府は、2000年12月の「行政改革大綱」で「合併後の自治体数を1000を目標とする」との方針を示し、また、小規模自治体に対する地方交付税の減額などの圧力を行使して合併を促した。この結果、合併はふたたび「半強制的」な色合いを帯び、「市町村の自主的な合併の推進を図る」という合併特例法の文言にもかかわらず、政府による合併の推進が「ほとんど恫喝ともいえる様相」（金井：48）を呈することになった。佐藤：204-217；金井：45 f., 51 f., 54, 71.

後に見るように、上にふれた地方交付税の算定替え拡充と同様の措置は、バーデン・ヴュルテンベルク州の自治体改革でも見られる（「合同報奨金」）。また、平成の大合併で政府は、住民の日常生活圏、行政機関の効率的廃置などを勘案した上で市町村合併の具体的パターンを作成するよう都道府県に指示したが、バーデン・ヴュルテンベルク州でもこのような「パターン」の作成が、ただし州政府自身によって行われた（「目標プラン」）。さらに、2002年11月のいわゆる「西尾私案」発表後の「駆け込み合併」（2005年の合併特例法失効後、財政支援なしの強制的合併が小規模自治体に求められるとの不安が引き起こされ、多数の市町村が合併に走った）と同様の事態がバーデン・ヴュルテンベルク州でも起こっている。最後に、この西尾私案に対抗する形で、全国町村会が「市町村連合」という自治体間連携の新たな制度を提案しているが、バーデン・ヴュルテンベルク州でも自治体連合体が同種の制度（Verwaltungsgemeinschaft）を提案し——提案が容れられなかった日本と異なり——改革によって導入された。金井：47-49, 77-80；加茂：11-13, 23.

- 18) シュタインの条令について、ニッパースダイ上：44-46；Wehler：459 f.；Bogumil 2001：46-48；Saldern：24；Hamann：19 f. さらに、藤田：85-92, 241-243, 260 f. 藤田は、シュタインの都市条例を、市民身分の自治都市から「身分」よりもむしろ「階級」利害を基礎に編成された（99）有産者の自治団体への移行の転機と捉え、さらに、都市の市民自治が国家の強力な監督権の下におかれるドイツ（プロイセン）の都市自治の「政治的二元構造」（260）を強調している。
- 19) Hamann：23；Saldern：24. 農場領主制（グーツヘルシャフト）が支配的なプロイセンの東部諸州でも、1891年の農村自治体条令によって住民が選出する議会の設置などの自治権が村落に認められ（農村プロレタリアートにも投票権が与えられたが、ただし三級選挙制度など納税額による投票権の差別が存在した）、最終的には1927年の法律により、すべての領地管区（Gutsbezirk）の解散が定められた。これによってドイツでは、小さくはない無住の地を除き、自治体の下にない土地はなくなる。Heffter：715 f.；Thieme：50.
- 20) ただしバイエルンでは、宰相モンジュラの下で進められた19世紀初めの自治体改革により、4万以上あった自治体（Gemeinde, Ortschaft, Weiler）が約7,000のGemeindeに再編された。バイエルンの主要都市や市場町等は当時ほとんど完全な自治を享受しており、特定一族やツプフトによる支配が横行し、汚職が日常茶飯となっていた。モンジュラは、これを正すべく、都市の自治を廃して国家の強力な監督下におこうとしたのである。ただし、強力な抵抗にあつてこの企図は貫徹されず、ナポレオン戦争終結後の1818年に、都市の自治を若干拡大する方向での改変がなされた。バイエルンではその後、1869年の自治体条令により、自治体の自由と独立を原則とする方向への転換（法律で定められた例外的ケースに国家の監督を限定する）がなされた。Hamann：5, 9-16.
- 21) Scheuner：63-67. 1870年代以前の都市域拡大としては、ミュンヘン（1854年）、ハノーファー（1859年）、ベルリン（1860年）があげられる。フランクフルトは1870年代から周辺自治体の合併を進

- め、1870年から1914年の間に住民数が84,700から444,900に増大した。Scheuner：67。フランクフルトの市域拡大について、馬場：第2章を参照。
- 22) Scheuner：69-72；Mecking：222-224。大ベルリンについて、山井 2017：8；森：67 ff.（注25を含む）を参照。
- 23) Scheuner：72-74；Unruh：40-42；Thieme：53 f. ただし、ナチは意に染まない自治体首長を排除し、1935年の自治体条令によって自治体議会から決定権を奪うとともに党の全権委員（Parteibeauftragte）を各自自治体におくなどして、自治体に対する支配を強めた。また、いわゆる強制的同質化（Gleichschaltung）の一環として、自治体の種々の連合体がドイツ自治体連合会（Deutscher Gemeindetag）という単一組織に統合された。ヴァイマル憲法は自治体の自治を保障し、また、それまでの三級選挙法を廃して普通選挙制を導入したのだが、このような民主化の方向性をナチの支配は押しつぶしたのである。Bogumil 2001：57。ナチス支配がゲマインデ（基礎自治体）自治におよぼした影響について、さらに加藤：30-34を参照。
- 24) Scheuner：73 f.；森川：1-4。
- 25) 本稿の主要な史料の一つであるヴェルテンベルク自治体連合会の機関誌には、そのような自治体の創設数百年あるいは千数百年を祝う記事がたびたび見られる。たとえば、WGZ 1965：234 ff.（Schleglerstadt）；WGZ 1966：318 ff.（Schwaigern）；WGZ 1966：249 ff.（Illingen）；WGZ 1968：267 ff.（Reichenbach an der Fils）；WGZ 1969：254 ff.（Hegnach）；WGZ 1969：269 ff.（Leinfelden）；WGZ 1969：271 ff.（Ditzingen）；WGZ 1969：289 ff.（Plattenhardt auf den Fildern）；WGZ 1970：196 ff.（Bonlanden）。
- 26) Dreißler：169。「自治体において最も重要なのは市民だ」という言葉がこれに続く。
- 27) Vgl. Ständige Deputation：J 12, 35, 41, 52 f., 56。一方、東ドイツでは、中央集権体制の下で地方自治は弱体化した。東ドイツの地方自治について、北住：99-110；森川：9-17, 232-235；木佐：220-223を参照。
- 28) 本稿では、複数の自治体が合同して新たな自治体が形成される場合を「統合」、一つの自治体が他の自治体を吸収する（吸収される自治体は解消する）場合を「合併」、そして両者をあわせたものを「合同」と呼ぶ。ドイツ語ではそれぞれ、Vereinigung, Eingemeindung, Zusammenschlußである。この三つの言葉の当時における用例として、WGZ 1967：281。
- 29) Mecking：421；Bauer：73 f.
- 30) ニッパードイ：372。訳文は、以下を含め適宜変えてある。
- 31) ニッパードイ：370。初期自由主義について、山井 1993：21-23を参照。
- 32) Bausinger：31, 35。
- 33) BWGZ 1988：20 f. 1819年のヴェルテンベルク王国憲法はその第5章で、「自治体は国家統合体の基礎である」と規定している。この点、そしてこうした規定を含む憲法が制定される歴史的背景について、成瀬：第7章を参照。
- 34) Wehling 1996：153；Wehling 1991b：36-39；BWGZ 1988：19, 21。1907年から任期は10年、1930年から再選の場合は15年となった。現在は任期8年である。Wehling 1996：153；BWGZ 1975：318；Gemeindeordnung für B-W in der Fassung vom 24. Juli 2000, § 42（Gesetzblatt für B-W, 2000, Nr. 16：597）。
- 35) Wehling 1996：154 f.；Bogumil 2009：24。
- 36) Wehling 1996：155 f.；Wehling 1991a：164, 173。
- 37) Wehling 1986：1049-1051；Wehling 1991a：163-170。
- 38) Geißelmann：121。なお、バーデンでは、住民数1,000人を超える自治体は専任の首長をおくよう定められていた。
- 39) Wehling 1991a：170；Geißelmann：121 f. 1980年代半ばについての先の数値と合わせると、名誉職から専任への自治体首長の転換が自治体改革によって大きく進んだことが分かる。Vgl. Schneider：

- 207.
- 40) GeiBelmann : 111, 121, 124.
- 41) GeiBelmann : 122.
- 42) Vgl. Bauer : 77.
- 43) FAZ, 3.7.1974 : Von Abschlichtprämien zum Fallbeil des Gesetzes (HStAS EA 1-107 Bü 370) ; Jauch : 29.
- 44) Die Zeit, 5.7.1974 : Flickenteppich - neu gemustert (HStAS EA 1-107 Bü 370).
- 45) 都市連合傘下の諸都市は、非郡属都市（9）、住民数2万超の都市（38）、住民数2万以下の都市（71）の三つのグループに分かれていた（それぞれの数は1971年時点）。3番目のグループに属する比較的小規模な諸都市はすべてバーデン域内のものである。これらはもともと独自の都市同盟を形成しており、それが州全体の都市連合に加盟したのである。GeiBelmann : 23 f. なお、しばしば特別市とも訳される非郡属都市 (kreisfreie Stadt) は、バーデン・ヴュルテンベルク州では Stadtkreis (直訳すれば都市郡) と呼ばれる。
- 46) GeiBelmann : 23-27. 連邦レベルでは、ドイツ都市連合会 (Deutscher Städtetag), ドイツ都市同盟 (Deutscher Städtebund), ドイツ郡連合会 (Deutscher Landkreistag), ドイツ自治体連合会 (Deutscher Gemeindetag) という四つの自治体連合体が存在した (都市同盟と自治体連合会は1973年に合同してドイツ都市・自治体同盟 Deutscher Städte- und Gemeindebund となる)。都市連合会は非郡属都市、都市同盟は郡属都市の連合体、自治体連合会は比較的小規模な自治体の連合体だが、それぞれの境は必ずしも明確ではない。これら諸団体のうち都市連合会と都市同盟は自治体改革を積極的に支持し、郡連合会もほとんどの州で改革に協力的だった。自治体連合会は明確な方針を示さず、各州の下部組織の判断に任せた。GeiBelmann : 22 f., 107. ドイツの自治体連合体について、木佐 : 第5章を参照。
- 47) Schimanke : 207 ; StNa, 18.1.1974 : Anhörung - keine Farce (HStAS EA 1-107, Bü 368).
- 48) BWGZ 1975 : 456 ; BWGZ 1977 : 363.
- 49) ヴュルテンベルク自治体連合会とバーデン自治体連合、そして両団体が合同して成立したバーデン・ヴュルテンベルク自治体連合会はいずれも機関誌を発行しており、これが本稿の最大の情報源となっている (バーデン自治体連合の機関誌 Gem は月1回、他の2組織の機関誌 WGZ と BWGZ は月2回発行)。機関誌であるからには当然ながら、政策提言はもとより実情の認識にも自身の利害を反映した偏りがあることを覚悟せねばならない。ただし、そうした偏りの可能性をつねに意識し、他の文献や史料によるチェックを怠らなければ、それは第一級の史料たりうるだろう。それに、「偏り」自体もまた重要な史実である。なお、バーデン・ヴュルテンベルク州の自治体改革についての比較的新しい研究としては、Bauer (2003) がある。同書は、テュービンゲンとロイトリンゲンの間に位置する農村地帯 Härten の五つの自治体——改革の過程で合同し、単一自治体となる——に焦点をあてた研究で、改革をめぐる各自治体の利害の錯綜、そして、改革が新自治体のその後におよぼした影響の検証が詳細になされている。ただし、改革全体のプロセスについては、管見の限り、Schimanke (1978) が現在でもなお最も優れている。シマンケの主たる関心は、行政のイノベーションに関わる行政学の諸仮説を事実 (バーデン・ヴュルテンベルク州の自治体改革) に即して検証することにあるのだが、改革に関わるさまざまなアクターの動向についての貴重な情報 (当事者へのインタビューを含む) と的確な分析が随所に見られ、本稿でもしばしば参照される。また、バーデン・ヴュルテンベルク州の自治体改革 (およびそれを含む行政改革全般) に関連する法案や答申、政府の声明などが同州政府によって2巻の資料集 (StM, 1972/1976) にまとめられており、利用価値がきわめて高い。さらに本稿では、シュトゥットガルトのバーデン・ヴュルテンベルク州中央文書館 (HStAS) 所蔵の関連史料 (とりわけ地元紙記事の切り抜き) およびフライブルクの州立文書館 (StAF) 所蔵文書が一次史料として利用される。
- 50) Reuber : 231.
- 51) Reuber : 307-311.

- 52) 以下, Reuber : 130, 137, 140-143, 153 f., 171.
- 53) Reuber : 14-16.
- 54) Reuber : 31.
- 55) Reuber : 149-152. ロットヴァイル郡への組み入れに反対するテネンブロンンの主張は結局容れられなかった。
- 56) Reuber : 5, 31-36, 268, 299 f., 326-331.
- 57) Mecking : 435.
- 58) Mecking : 134-141, 144.
- 59) Mecking : 137 f., 150.
- 60) 独立ヴァッテンシャイトの幹部の一人は、同市の著名なアパレル企業経営者クラウス・シュタイルマンで、彼はハイマート協会にも加わっていた。彼のイニシアティブで1973年9月に設立された別の市民イニシアティブ、「行動・市民の意思 (Aktion Bürgerwille)」は反対運動の全国的連携を図ろうとするもので、その事務所はシュタイルマンの会社の社屋内におかれ、同社の幹部社員が事務局長を務めた。規約に掲げられたこのイニシアティブの目的は、「憲法の諸規定の枠内で共同決定権を行使する際の市民の民主主義的責任意識を涵養」し、「ドイツ連邦共和国の域内で市民に近接した自治をめざすすべての運動」を計画的に育て上げることだった。「行動・市民の意思」の活発な呼びかけに応じて、1974年2月初めまでに、ノルトライン・ヴェストファーレン州の110以上の都市・自治体で市民イニシアティブが結成されている。Mecking : 156-158, 160 f.
- 61) Reuber : 333, 337.
- 62) この点に関わる包括的な議論として、コッカ : 第10章。
- 63) 日本では地方自治法で、「国は […] 地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない」(第1条の2)との規定がなされている。ただし、自治の尊重が現実にもつ重みは、両国の自治体合併の歴史に関わってすでに指摘したように、ドイツと日本では大きく異なるように思う。
- 64) StM, Bd. 1 : 11. 行政改革の三本柱のうち、自治体および郡の大規模な再編を実現した自治体改革および郡改革と比べて、機能改革 (Funktionalreform) ——中央省庁を頂点とする各レベルの行政機関の業務を下に移管することを主たる目的とする行政機構の改革——にはあまり大きな進展が見られなかった。Schimanke : 48, 51, 167.
- 65) ドイツの国土整備・国土計画および中心地論について、山井 2017 : 8-10, 28, 38-40, 70を参照。
- 66) 1960年の連邦建設法は、「建設基本計画は自治体により、自身の責任で策定される」(第2条第1項)と定めている。ただし、「建設基本計画は国土整備および国土計画の諸目標に適合したものとされねばならない」(第1条第3項)とも規定されている。なお、「建設基本計画」(Bauleitplan)は、土地利用計画 (Flächennutzungsplan) と建設計画 (Bebauungsplan) の2種に分かれる。前者は域内の一般的土地利用用途 (住宅地, 工業用地, 公用地, 緑地等) を指定する大綱であり、法的拘束力をもつ建設計画 (Bebauungsplan : 特定建設地の用途や建築基準などを定める) の前段階をなす予備的建設基本計画 (vorbereitender Bauleitplan) との位置づけがなされている (上記連邦建設法第1条第2項, 第5条, 第9条)。Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960, §§ 1, 2, 5, 9 (Bundesgesetzblatt, Teil I, 1960, Nr. 0 : 345 f., 347 f.).
- 67) Weber : 4-6.
- 68) Weber : 43-45. 引用は45. ヴェーバーはさらに、非郡属都市についてはこれをふたたび郡に組み入れることも検討すべきである、と言い、あるいは、郡もまた大半が小規模に過ぎ、再編・統合によってその数を大きく減じることが必要である、などさまざまな提言を行っているが (Weber : 46 f.), ここでは立ち入らない。
- 69) Weber : 44.
- 70) Ständige Deputation, Teil J : 35. さらに ebd., 12, 41, 56.

- 71) Thieme/Prillwitz : 206, 245, 325, 411, 460.
 72) StM, Bd. 1 : 11.
 73) Schimanke : 60 f.
 74) Geißelmann : 113 f.
 75) Schimanke : 224.
 76) クラウゼは戦後しばらく、マンハイムの市立エンジニア専門学校で数学と物理学の教師を務めていた。Müller : 62 f.
 77) Müller : 147-150.
 78) WGZ 1966 : 407.
 79) 以下, WGZ 1966 : 405-407.
 80) Schimanke : 108 ; Geißelmann : 116 f.
 81) Geißelmann : 116 f.
 82) WGZ 1964 : 162.
 83) Mecking : 57 ; Bishoff : 9 f. ; Schimanke : 43 f. 各州の改革の特色とその背景について, Geißelmann : 122-126 を参照。
 84) Schimanke : 67 f.
 85) 以上, 西ドイツの財政調整制度について, 財務省財務総合政策研究所 : 154-156, 170-175, 180, 193-195.
 86) DVP (Demokratische Volkspartei) はバーデン・ヴュルテンベルク州の FDP (自由民主党) で, 州議会の会派 (Fraktion) として今日でも FDP/DVP との呼称を用いている。
 87) WGZ 1965 : 3, 423.
 88) WGZ 1962 : 281 ; WGZ 1965 : 2 f. ; 伊東 : 17, 25.
 89) WGZ 1965 : 423 f.
 90) WGZ 1966 : 37 f.
 91) WGZ 1966 : 39 f.
 92) WGZ 1966 : 392.
 93) WGZ 1966 382, 389, 392.
 94) WGZ 1966 : 392 ; BWGZ 1988 : 380.
 95) WGZ 1966 : 392.
 96) WGZ 1966 : 391-395.
 97) WGZ 1966 : 393 f.
 98) WGZ 1966 : 393.
 99) BWGZ 1988 : 384.

略語一覧

B-W: Baden-Württemberg

BWGZ: Die Gemeinde. Zeitschrift des Gemeindetags Baden-Württemberg

CDU: Christlich Demokratische Union (キリスト教民主同盟)

DM: Deutsche Mark

FAZ: Frankfurter Allgemeine Zeitung

FDP/DVP: Freie Demokratische Partei/Demokratische Volkspartei (自由民主党/民主人民党)

Gem: Die Gemeinde. Zeitschrift für das Verwaltungs-, Finanz- und Rechnungswesen der badischen Selbstverwaltung

HStAS: Hauptstaatsarchiv Stuttgart

IM: Innenministerium

SPD: Sozialdemokratische Partei Deutschland (社会民主党)

StAF: Staatsarchiv Freiburg

StM: Staatsministerium

StNa: Stuttgarter Nachrichten

WGZ : Württembergische Gemeindezeitung. Zeitschrift des Württembergischen Gemeindetags

参考文献

- Bauer, H. (2003): *Bilanz einer Gemeindefusion. Strukturen, Prozesse und Perspektiven am Beispiel der neun Gemeinde Kusterdingen*, Kusterdingen.
- Bausinger, H. (1996): Zur politischen Kultur Baden-Württemberg, in: Landeszentrale für politische Bildung B-W, 14-42.
- Bischoff, K. (1979): Auswirkungen im Postwesen, in: ders./R. Langhammer,.: *Auswirkungen der Gebietsreform auf die Deutsche Bundespost*, Baden-Baden, 9-73.
- Bogumil, J. (2001): *Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung*, Baden-Baden.
- Bogumil, J. (2009): Kommunale Selbstverwaltung unter Reformdruck - Aktuelle Partizipations- und Ökonomisierungstrends in Deutschland, in: G. Foljanty-Jost (Hrsg.), *Kommunalreform in Deutschland und Japan. Ökonomisierung und Demokratisierung in vergleichender Perspektive*, Wiesbaden, 17-30.
- Dreißler, U. (2010): Kommunalpolitik in Hessen, in: A. Kost/H.-G. Wehling (Hrsg.), *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung*, 2. Aufl., Wiesbaden, 165-186.
- Geißelmann (1974): *Die kommunale Spitzenverbände. Interessenvertretung und Verwaltungsreform*, Berlin.
- Hamann, P. (2005): *Gemeindegebietsreform in Bayern. Entwicklungsgechichte, Bilanz und Perspektiven*, München.
- Heffter, H. (1950): *Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen*, Stuttgart.
- Jauch, D. (1975): *Auswirkungen der Verwaltungsreform in ländlichen Gemeinden. Dargestellt an 14 Gemeinden in Baden-Württemberg*, Stuttgart.
- Innenministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (1967): *Entwurf des Landesentwicklungsplans Baden-Württemberg, Stand: 5. Dezember 1967*, o. O.
- Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.) (1985): *Baden-Württemberg. Eine politische Landeskunde*, 4. Aufl., Stuttgart.
- Mecking, S. (2012): *Bürgerwille und Gebietsreform. Demokratieentwicklung und Neuordnung von Staat und Gesellschaft in Nordrhein-Westfalen 1965-2000*, München.
- Müller, G. (2003): *Walter Krause. Ein Mannheimer für Baden-Württemberg*, Heidelberg.
- Nolte, P. (1988): Eingemeindungen und kommunale Neugliederungen in Deutschland und den USA bis 1930, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 27, 14-42.
- Pfizer, Th./Wehling, H.-G. (Hrsg.) (1991): *Kommunalpolitik in Baden-Württemberg*, 2. Aufl., Stuttgart.
- Reuber, P. (1999): *Raumbezogene politische Konflikte. Geographische Konfliktforschung am Beispiel von Gemeindegebietsreformen*, Stuttgart.
- Saldern, A. v. (1999): Rückblicke. Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, in: Wollmann/Roth, 23-36.
- Scheuner, U. (1981): Voraussetzungen der kommunalen Gebietsreform, in: Unruh/Thieme/Scheuner,

- 57-127.
- Schimanke, D. (1978): *Verwaltungsreform Baden-Württemberg. Verwaltungsinnovation als politisch-administrativer Prozeß*, Berlin.
- Schmidt, H. (1977): Mitbestimmung des Bürgers als Garant freiheitlicher Ordnung, in: *Städte und Gemeindebund*, 32, 348-355.
- Schneider, H. (1991): Der Landkreis, in: Pfizer/Wehling, 205-227.
- Sellers, J. M. (2002): *Governing from Below. Urban Regions and the Global Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (1972/1976): *Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg*, 2 Bde., Stuttgart.
- Ständige Deputation des Deutschen Juristentag (1965): *Verhandlungen des fünfundvierzigsten Deutschen Juristentags. Karlsruhe 1964*, München/Berlin.
- Thieme, W. (1981): Grundzüge der kommunalen Gebietsentwicklung von 1815 bis 1965, in: Unruh/Thieme/Scheuner, 45-55.
- Thieme, W./Prillwitz, G. (1981): *Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform*, Baden-Baden.
- Unruh, G.-Ch. von (1981): Entstehung, Entwicklungen und Veränderungen des Gebietes der kommunalen Körperschaften, in: Unruh/Thieme/Scheuner, 11-44.
- Unruh, G.-Ch. von/Thieme, W./Scheuner, U. (1981): *Die Grundlagen der kommunalen Gebietsreform*, Baden-Baden.
- Weber, W. (1964): *Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollten sie haben?*, München/Berlin.
- Wehler, H.-U. (1987): *Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 1: Vom Feudalismus des Alten Reiches bis zur Defensiven Modernisierung der Reformära 1700-1815*, München.
- Wehling, H.-G. (1986): Bürgermeister in Baden-Württemberg: Stellung und Sozialprofil. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, in: *Die öffentliche Verwaltung*, 39/24, 1048-1052.
- Wehling, H.-G. (1991a): Der Bürgermeister. Rechtsstellung, Sozialprofil, Funktionen, in: Pfizer/Wehling, 162-176.
- Wehling, H.-G. (1991b): Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung im deutschen Südwesten, in: Pfizer/Wehling, 31-46.
- Wehling, H.-G. (1996): Gemeinden und Kommunalpolitik, in: Landeszentrale für politische Bildung B-W, 150-171.
- Wollmann, H. (1999): Entwicklungslinien lokaler Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung im internationalen Vergleich, in: Wollmann/Roth, 186-205.
- Wollmann, H./Roth, R. (Hrsg.) (1999): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*, Opladen.

縣公一郎 (1999) 「ドイツにおける基礎自治体改革の経緯と展望——市町村の合併と連合」 総合開発研究機構 (NIRA) 『地方政府のガバナンスに関する研究』, 69-89.

伊東弘文 (1986) 『現代西ドイツ地方財政論』 文眞堂.

片木淳 (2012) 『日独比較研究 市町村合併——平成の大合併はなぜ進展したか?』 早稲田大学出版部.

加藤房雄 (2009) 「ドイツ地方自治史の連続と変化——問題提起に代えて」 『社会経済史学』 75/2, 17-34.

金井利之 (2007) 『自治制度』 東京大学出版会.

加茂利男 (2003) 「平成地方制度改革の軌跡と展望——「西尾私案」・地制調「中間報告」と「自立」の潮

- 流」同編著『「構造改革」と自治体再編——平成の大合併・地方自治のゆくえ』自治体研究社, 11-42.
- 木佐茂男（2015）『国際比較の中の地方自治と法』日本評論社.
- 北住炯一（1995）『ドイツ・デモクラシーの再生』晃洋書房.
- コッカ, J. (1994) 『歴史と啓蒙』（肥前栄一・杉原達訳）未来社.
- 財務省財務総合政策研究所（2001）「主要国の地方税財政制度（イギリス・ドイツ・フランス・アメリカ）（PDF）.
- 佐藤俊一（2006）『地方自治要論』（第二版）成文堂.
- 神野直彦（2007）『財政学』（改訂版）有斐閣.
- 総務省「市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴」（<https://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html>, 参照 2024-05-01）.
- 曾我謙悟（2019）『日本の地方政府』中央公論新社（中公新書）.
- 成瀬治（1988）『絶対主義国家と身分制社会』山川出版社.
- 西尾勝（2007）『地方分権改革』東京大学出版会.
- ニッパードイ, Th. (2021) 『ドイツ史 1808-1866 ——市民世界と強力な国家（上・下）』（大内宏一訳）白水社.
- 馬場哲（2016）『ドイツ都市計画の社会経済史』東京大学出版会.
- 藤田幸一郎（1988）『都市と市民社会——近代ドイツ都市史』青木書店.
- ヘッセ, J. J. 編（1997）『地方自治の世界的潮流（上・下）』（木佐茂男監修／北海道比較地方自治研究会訳）信山社.
- 松沢裕作（2013）『町村合併から生まれた日本近代』講談社.
- 森宜人（2022）『失業を埋め戻す——ドイツ社会都市・社会国家の模索』名古屋大学出版会.
- 森川洋（2005）『ドイツ市町村の地域改革と現状』古今書院.
- 山井敏章（1993）『ドイツ初期労働者運動史研究——協同組合の時代』未来社.
- 山井敏章（2017）『「計画」の20世紀——ナチズム・〈モデルネ〉・国土計画』岩波書店.