

## 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——(2)\*

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（以上第73巻第1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（以上本号）
- 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. 都市一周域問題と住民運動
- 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

## III. 行政力強化法：自主性原則と法的強制

## 1. 「行政力強化法」の成立

## 「強化法」法案

1968年3月初め、「小規模自治体の行政力強化のための法律」（以下「強化法」）が州議会で可決され、同月末に公布された。以後、バーデン・ヴュルテンベルク州における自治体改革をめぐる議論はこの法律を土台として進められる。強化法は何を定めたのか。

州議会に提出された同法案の趣旨説明文は、同法の企図するところをつぎのように記している。すなわち、ここ数十年における政治的・経済的・社会的状況の変化によって自治体の業務範囲が拡大し、公共施設など自治体の提供するサービスに対する住民の要求・期待が大きく高まっている。一方、州内3,379の自治体のうち住民数が3,000を超える自治体は477に過ぎず、逆に、住民数500人以下の自治体が全体の3分の1近く、500～1,000人の自治体が4分の1強を占めている。小規模であっても業務を自力でこなす力のある自治体も稀ではないが、そうでない多数の自治体は、住民の経済的・社会的・文化的要求に応えられなくなっている。加えて、都市や工業地帯だけでなく農村部でも住民の生活圏が広がり、既存の自治体の境界が、望ましいさらなる発展を妨げることにもなっている。<sup>1)</sup>

現状のこうした認識の上で法案は、小規模自治体の行政力を高めるべく、自治体の合同促進、共同行政連合、そして共同首長制という三つの方策を提起した<sup>2)</sup>。順を逆にして説明すると、まず共同首長制（Bürgermeisterei）は、複数の自治体が同一人を共同の首長として戴くものである。この制度自体は従来からあったが、ただし、その利用は住民数6,000以下の自治体に限るとの制限があった。法案ではこの制限が取り払われ、さらに、共同首長選出のために結ばれる自治体間の協定について、それまで必要とされてきた住民投票（Bürgerentscheid）による承認も不要とされた。こうして共同首長制採用のバリアを低めるとともに、この制度を利用する自治体が、それぞれの自治体議会とは別に、共通の問題についての決定を行うために共同の自治体議会をおくなど、「共同性」を強化する措置も盛り込まれた。

つぎに、共同行政連合（Verwaltungsgemeinschaft）。自治体間連携のためのこの制度をヴェルテンベルク自治体連合会が提案していたことは先に指摘した（II-1）。法案はこの共同行政連合を、独立の組織体としての自治体行政連合（Gemeindeverwaltungsverband）と、複数自治体が協定を結び、そのうちの 하나가他の自治体の業務を引き受けるもの（「協定による共同行政連合（vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft）」と呼ばれるようになる<sup>3)</sup>）との二つのタイプに分けている。隣接する自治体は、この二つのいずれかの形で共同行政連合を設立しうる（ただし前者が標準で、後者は比較的弱体な複数の自治体の一つの強力な自治体と連合を組む場合のものと考えられていた<sup>4)</sup>）。いずれの場合もメンバー自治体は独立を保持し、それぞれの首長も自治体議会も存続する。

最後に、自治体の合同促進。これまでは、複数自治体の統合（以前の自治体は解散して新たな自治体が設立される）にはその都度法を定めて承認することが必要とされていたが、法案はこれを改め、当該自治体間の協定のみで可とした（合併の場合は新たな自治体が設立されるわけではないので、従来から法律の制定は不要だった<sup>5)</sup>）。加えて法案は、複数自治体の合同（統合ないし合併）がなされる場合、財政調整交付金を割り増しして支給する措置の導入を提案した。すなわち、財政調整交付金のうち税収力不足を補う部分（基準交付金 Schlüsselzuweisung<sup>6)</sup>）について、元の各自自治体の住民数を2割増しで計算して基準交付額を定めるという措置を導入することとしたのである（ただし、割り増しの対象は住民数2,000人以下の自治体に限る。また、新たに形成される自治体の住民数は1,000人を下回らず、1万人を超えないことを条件とする）。この措置は5年間継続され、6年目から割増分を毎年5分の1減らし、10年で本来の基準に戻される。合同報奨金（Fusionsprämien）、あるいは皮肉を込めて埋葬料（Sterbegelder）、屠殺報奨金（Abschlachtprämien）、ユダの報酬（Judaslöhne）などとよばれたこの措置が<sup>7)</sup>、先述の財政問題と絡んで自治体改革をめぐる最大の争点の一つとなることを、われわれは後に見るであろう。

### 「絶対的な自主性」

法案には、「より大規模なコミュニティ（Gemeinwesen）に結合し、あるいは共同行政連合の形で合同する」よう小規模自治体に迫るような強制は一切含まれていない。州議会への法案提出から間もない1967年初め、ヴェルテンベルク自治体連合会は機関誌WGZの論説でこう述べた。法案が企図するのは、「自治体自身に自主的合同の用意があるところで、法律によってその実現を幾分か容易にすることであり、それ以上でも以下でもない」。論説はこう言い、法案が「絶対的な自主性（absolute Freiwilligkeit）」に立脚していることを強調するとともに、この点を高く評価

した。<sup>8)</sup>

法案提出に先立ち、1967年7月半ばにもたれた州内自治体連合体の代表との懇談の場で、内相クラウゼは、自治体が自身の利益を今後とも最大限、自身で守り続けられるよう支援することこそが重要だ、と言い、「自主性原則（Grundsatz der Freiwilligkeit）」を堅持する、と約束した。<sup>9)</sup> WGZの論説は、法案が「絶対的な自主性」の上に立つとの認識の裏づけとしてこのクラウゼの発言に言及しているのだが、同時に、政府がこの原則から離れることに対する警戒と、そして、「約束」を裏切らぬよう政府に警告する意図がそこにあったことは明らかである。実際、論説はその末尾で、小規模な自治体に合同や共同行政連合の設立等を強制するようなことはあってはならない、自主性原則からの離反は、現在すでに自治体の間にある不安と動揺を大きく高めることになるだろう、と念を押すように述べている。<sup>10)</sup>

このような「警告」つきであれ、また、法案のすべての部分に同意したわけではないにせよ（たとえば、上記の合同報奨金の支給対象は法案では自治体合同に限られていたが、連合会は共同行政連合も対象に含めるよう求めた）、連合会はこの法案を全体としてポジティブに評価した。「今回提示された内務省の法案で、ヴェルテンベルク自治体連合会の[...]一連の主要な提起ならびに要望が<sup>11)</sup> 顧慮されていることを、全体理事会は満足をもって確認した」。論説にはこう記されている。

#### 内部対立

もっとも、連合会傘下の自治体がすべてこのような意見でまとまっていたわけではない。強化法の法案は公表に先だって州内の自治体連合体に手渡され、ヴェルテンベルク自治体連合会は1967年4月の全体理事会で基本的にこれを了承したのだが、しかしまもなく、とくに小規模な自治体の首長の間から疑問の声があがった。たとえば同年7月、ハイデンハイム郡の数人の自治体首長から、「小規模な自治体の頸に匕首を突きつけるようなことがあってはならない」との文言を含む決議が連合会の事務局に送られてきた。法案を受け入れた執行部に対する不信の表明である。内部対立が深刻化するのを避けるため、トゥルムの提案により、連合会の郡部会ごとに状況説明のための集会が開かれた。集会の参加者の多くは幹部の方針に同意したものの、騒ぎは収まらなかった。<sup>12)</sup>

当時連合会には1,880ほどの自治体が加盟しており、その多くは住民数2,000に満たない小規模な自治体だった。<sup>13)</sup> そもそも州内3,379の自治体の圧倒的多数は小規模な自治体で、1968年時点で全体の75%あまりが住民数2,000未満、住民数1,000人未満に限っても53%あまりを占めていた。<sup>14)</sup> 州内を四つに分ける行政区（Regierungsbezirk）別に見ると、北部ヴェルテンベルクおよび南部ヴェルテンベルク・ホーエンツォレルン行政区（州の東側半分）には1,914の自治体があり、<sup>15)</sup> うち1,471（76.9%）が住民数2,000未満、また、北部バーデンおよび南部バーデン行政区（州の西側半分）では、1,465の自治体のうち1,130（77.1%）が住民数2,000未満だった。したがって、ヴェルテンベルク、バーデンのいずれの地域でも小規模自治体が圧倒的多数を占める点で違いはない。<sup>16)</sup>

一方、連合会の主導権を握っていたのは、小都市（郡属都市）および都市近郊の比較的大規模な自治体の首長だった。1967年時点の全体理事会の構成を見ると、36人の郡部会代表のほぼ半数が郡庁所在都市（Kreisstadt）ないし（郡長所在都市が都市連合のメンバーである場合は）郡内の他の

中心的都市の首長だった。また、同時点における執行理事会メンバー12人の約半数が都市の代表、一人は企業が集積する自治体の代表で、農村部自治体の代表は——メンバー自治体の圧倒的多数がそのような自治体であるにもかかわらず——2名のみだった。<sup>17)</sup>ちなみに会長トゥームはシュトゥットガルト近郊の都市カウンターの市長、副会長のリヒャルト・ゼーガーは、これもシュトゥットガルト近郊の自治体ライヒェンバッハ・アン・デア・フィルス<sup>18)</sup>の首長で、それぞれの住民数は1972年6月時点で約9,700人、8,200人である。

主導権を握る比較的大規模な自治体の首長と圧倒的多数の小規模な自治体の首長とでは、自治体改革を見る目も違って来る。改革によって自身の自治体がなくなる（首長としての地位を失う）ことを懸念し、実際その可能性が高かったのは小規模な自治体の首長である。自治体の消失は彼らにとり、自身の仕事の必要性を否定され、あるいは、自分の仕事に問題があったとでも言われるような、名誉に関わる問題でもあった。一方、たとえば中心地に指定された（あるいはそのような指定を欲する）自治体にとっては、周辺自治体の解消（合併・吸収）は利益となる。連合会のいくつかの郡部会の集会では、連合会は小規模自治体を裏切った、との声が上がリ、脱退をほめかせて方針の再考を迫る自治体も現れた。<sup>19)</sup>

#### バーデン自治体連合と強化法

州内のもう一つの自治体連合体、バーデン自治体連合の場合は事情が異なる。メンバー自治体の規模が様でなく、ただし小規模自治体が多数を占めるのは同じだが、<sup>20)</sup>ここでは理事会メンバーの多くを比較的小規模な（住民数5,000人以下）、農村部ないし都市外の自治体首長が占めていた。<sup>21)</sup>このことを反映して、自治体改革に対する姿勢もヴェルテンベルク自治体連合会のそれとは小さからぬ相違を示している。

「合併が意味するのは、有機的に成長してきたコミュニティが除去され、住民の民主的な協働が決定的に制限されることだ」。強化法発布の翌年、1969年初めの機関誌 Die Gemeinde 上の論説で、バーデン自治体連合の理事長ゲオルク・シントラーはこう述べている。「大都市の中心部は、真に市民的で健全な生活などまったく問題にならない荒れた砂漠だ」。「小規模自治体が姿を消すことによって自治体の財政難が解決されるというような主張をする者に耳を貸してはならない」。「総統国家」でも完遂されなかった小規模自治体の除去という「暴力行為」によっては、「民主主義の平和的な持続は生み出されえない」。論説にはこうした言葉が並んでいる。シントラーはさらに、政府の国土開発計画が立脚する中心地論について、中心地の整備が自治体を一級自治体と二級自治体に分けるようなことがあってはならない、と釘を刺し、また、上位・中位・下位中心地の発展が周辺に波及する、という国土開発計画の想定に対しても、「波及だけでは第二級の自治体は生きていけない」と異議を唱えた。<sup>22)</sup>

バーデン自治体連合が強化法を全面的に拒否したわけではない。1968年3月5日、州議会で同法の最終審議がなされる直前に開かれたヴェルテンベルク自治体連合会の全体理事会とバーデン自治体連合の理事会との合同会議——そのような会議がもたれるのはこれが初めてだった——で採択された両団体の共同声明には、財政改革や行政改革、国土計画などの諸改革を「相互に十分調整しないまま」進める州政府に対する「不満と懸念」とともに、強化法については、「自主性原則」<sup>23)</sup>の堅持を前提とした上で両団体は法案に「原則として同意」した、と記されている。上の



論説でもシントラーは、高度に発展した技術とマスメディアの時代に住民数が100人にも満たない自治体が独立を維持しえないことは明らかだ、と言い、また、先述の共同行政連合を、小規模自治体が独立を維持しつつ、その行政力を強化するための「最も適切な手段」と評価している<sup>24)</sup>。もっとも、上に紹介した論説での彼の発言と、先に見たヴェルテンベルク自治体連合会の強化法法案についてのコメントを対比すれば、改革に対する前者のとりわけ強い警戒心は明らかであろう<sup>25)</sup>。

バーデン自治体連合のこうした姿勢には、一つには、シュトゥットガルト（ヴェルテンベルク）の政府に対するバーデンの地域としての反感が働いていたと思われる（バーデンとヴェルテンベルクの歴史的に疎遠ないし敵対的な関係については、両団体の合同との関わりで後に述べる）。トゥルムとシントラーという二人のリーダーのパーソナリティも小さからぬ意味をもつたろう。いずれにせよ、すでに述べたように（I-2）、バーデン自治体連合指導部の以上のような姿勢は傘下の自治体から強い支持を得たものの、改革の動向に対する同連合の影響力は限られたものにとどまった<sup>26)</sup>。

### 強化法の成立

1968年3月7日、法案の最終審議が州議会で行われた。議会を構成する三つの会派、CDU、SPD、FDP/DVPのうち、政権からはずれたFDP/DVP（前政権ではCDUとの連立与党だった）は強化法に正面から反対した。わが党は、小規模な自治体であっても自治の権利は守られるべきだとの立場に立っている。ローカルな問題に対処するには、「わが州で培われてきた市民の自治、住民によって選出された首長と、そして住民によって選出された自治体議会による自治以上にすぐれたものはない」。同党のヘルマン・ミュラー（前内閣の財務大臣）はこう述べ、政府が「サラミ戦術」をとろうとしているのは明らかだ、と非難した<sup>27)</sup>。法案は形だけ見れば完全に自主性原則に立脚しているように見えるが、少しずつ小出しにしながら、なし崩しに大きく変えてしまうつもりだ、というのである。

続いて壇上に立った政権与党CDUのカール・シー（彼は後にクラウゼを継いで内相となる）は、この法案は「欠けるところなく完全に（voll und ganz）」自主性原則に立脚しており、「サラミ戦術」など存在しない、とミュラーの疑念を退けた。さらにシーは、内相クラウゼについて、彼が本気で自主性原則を支持しているか、法案の最初の審議（第一読会）の段階では疑念をもって、と言う。しかし——と今度はクラウゼに向かって——私はこう確信するに至った。審議の過程であなたは、自主性原則によってのみわれわれはこの法律の目指すところに向かって進むことができることに気づいたのだ<sup>28)</sup>。

すでに指摘したように（II-1）、自治体改革に本来熱心だったのはSPDであり、CDUは改革に慎重だった。「自主性原則」の強調は、同党の票田である農村部の自治体に対するアピールであるとともに、自治体を再編してその大規模化を図ろうとするSPDに対する牽制と見ることができる。もっとも、CDUも一枚岩ではなかった。同党の議員でアーレン郡の郡長アントン・フーバーは、強化法による合同報奨金制度の導入に難色を示した。この補助金は「金の手綱

図III-1：Georg Schindler



（出所：Gem 1971: 440）

(goldener Zügel)], つまり金で人を釣る餌となり、その餌に釣られない小規模自治体が大きな財政的不利益を被ることになるのではないかと。<sup>29)</sup>

以上三者について登壇したクラウゼは、ミュラー氏の発言を聞いて驚いている、と反論を開始した。小規模であっても自治体の自治権を守るべきだ、とあなたは言うが、この法律のどこに自治体の自治権を損なうような箇所があるというのか。法律がめざすのは、自治体の自治を強化し、それによって自治を真に機能しうるものとするだけだ。さらに、「金の手綱」というフーバーの疑念についてもクラウゼは、あなたは何か誤解をされているのではないかと、なんらかの強制が行使される可能性は法案のどこにもない、とこれを切り捨てた。そのことを裏づけるべくクラウゼは、審議の過程でなされたつぎのような法案の修正に言及している。法案には、統合によって新たに形成された自治体、合併によって拡大した自治体、そして共同首長制を採用し、あるいは共同行政連合を設立した自治体がこの機会に自治体の施設を新設し、あるいは改築・拡張する場合、補助金や融資、財政調整交付金の支給において適切に顧慮される、との規定があった（成立した強化法にも同趣旨の規定はあるが、ただし支援の対象は統合によって新設された自治体に限られた<sup>30)</sup>）。当初の法案にはこれに続けて、この財政支援を行うに際しては、当該施設の能力・経済性が自治体の行政力強化に向けた諸措置（つまり統合等）によって改善されうるかどうかの検証がなされる、との文言が加わっていたのだが、議会の委員会での審議の段階でこれが削除されたのである<sup>31)</sup>。

この修正を引き合いに出しながらクラウゼは、「金の手綱」というような印象を与えかねないものは法案では一切避けられている、と言いつつ、その上で、二つの自治体が統合し、あるいは共同行政連合を設立するとなれば、特別の支出を要する新たな施設が必要になるのは十分ありうることだ、それに報いようというのはまったく正当ではないかと論じた。<sup>32)</sup>

以上のようなやりとりの末に法案は可決され、1968年3月末に発効した。<sup>33)</sup>

## 2. 自主性原則と法的強制：最小規模の数値化

### 連合会の路線転換

強化法の成立から半年あまり後の1968年10月、シュトゥットガルトでヴェルテンベルク自治体連合会の総会が開催された。そこでのトゥルムの演説は、2年前の総会での彼の演説（II-1）とは論調を異にしている。

トゥルムは言う。規模の大小、貧しいか豊かか、あるいは、大都市の近隣にあるか、それともそこからはるかに離れ、都市の直接の影響を免れているか、こうした相違の如何にかかわらず、すべての自治体が、たとえ今日でなくとも明日には、今の時代の激しい社会変化に巻き込まれることをはっきり認識せねばならない。旧態のままにとどまることはできない。こう述べた上でトゥルムは、「自主的な決定の原則」はチャンスであるだけでなく、これを利用する義務をも伴うのだ、と聴衆に呼びかけた。<sup>34)</sup>

2年前の総会（先に述べたように、時間切れで機関誌に掲載されることになった演説の一部）でトゥルムが、「自分の庁舎を放棄する自治体があつてはならない」と述べたことを想起しよう。なるほどこの総会でも彼は、自治体行政に対する要請が近年大きく膨れあがり、小規模な自治体

の行政力とその肩にのしかかる行政負担との間に、自治体間連繋のこれまでの手段では埋めることのできない大きな溝のあることは疑いようもない、と述べていた。こうした認識の上で彼は、新たな連繋の手段として共同行政連合の導入を提案したのだった。もっとも、小規模な自治体は他と合同して規模の拡大を図るべきだ、との主張に対しては、そうした方策が検討されている他の諸州、とくに北ドイツの諸州と異なり、わが州では自治体自治の尊重がきわめて強く、行政力の強化に必要との理由で自治体の独立を放棄することは、たとえそれが小規模な自治体であっても受け入れられない、と拒否的な姿勢を示していた<sup>35)</sup>。

1968年の総会でも自治体再編に対する警戒が捨て去られたわけではない。総会での演説でトゥルムは、ヴェルテンベルク自治体連合会は自治体の組織形態を社会の変化に適応させようとする意図に積極的に向き合ってきた、と言いつつ、ただし、「適応」は一気になされるべきではなく、また強制によるものであってはならない、と留保をおいている。しかし、「自主的な決定の原則」はこれを利用する義務をも伴う、というこの総会でのトゥルムの上の発言と、「自分の庁舎を放棄する自治体の一つもあってはならない」という2年前の言葉とが基調を大きく異にすることは明らかである。1968年の総会でトゥルムは強化法について、バーデン・ヴェルテンベルク州成立の際の諸法以来、この法律ほど、準備段階から州議会での可決まで連合会が強く関わった法律はほかにほとんどなかった、と述べている<sup>37)</sup>。この経験が転機になったのかもしれない。改革に対する当初の拒絶的と言ってもよい警戒から、改革の内容を自身にとって有利なものとするべく力を注ぐ「現実的」路線に、連合会は舵を切ったのである。

#### 法的強制と「目標プラン」

もっとも、この「絶対的な自主性」とはそぐわない、やがて法による強制的な自治体合同へとつながる方向性をもった検討を、州政府は一步一步進めていた。当然ながら自治体側はこうした動きを警戒し、強く反発する。とりわけ重要な争点となったのは、州政府による「目標プラン（Zielplanung ないし Zielplan）」の策定、そしてあるべき自治体の最小規模の設定である。

まず前者から。すでに1967年1月、つまりバーデン・ヴェルテンベルク州における自治体改革の起点となる先述の政府声明と同じ月に、内務省の自治行政担当課から、「地方自治体の構造（Kommunalstruktur）を最終的に確定するためのモデルないし目標」を策定するとの提案がなされている<sup>38)</sup>。さらに同年11月、この後すぐに見るレナー委員会の設置についての告示で、内務省は、「地方自治体の行政構造改善のための諸措置、とくに各地の適切な行政区域を確定するための目標プランの策定」について内務省に助言を行うことをこの委員会の任務の一つにあげた。他の諸州では、改革の出発点で有識者委員会による答申が作成・提出され、それに沿って改革が進められるという道筋がとられたが、バーデン・ヴェルテンベルク州では、内務省が先導する目標プランの策定作業が先行し、有識者委員会の答申はむしろ事後的にそれを支える役割を果たした<sup>40)</sup>。

後に見るように、「目標プラン」は最終的に、個々の自治体がどの自治体と合同すべきかなどを、州内すべての自治体について個別具体的に示すものとなった。政府は、これはあくまで自治体が合同等を検討する際の「助けとなる指針（Orientierungshilfe）」にすぎず、拘束力をもつものではない、とくりかえし述べたが、自治体側が安閑としてこの言を信じるができなかったことは言うまでもない。1968年3月初めに開かれたヴェルテンベルクとバーデンの自治体両団体理

事会の合同会議で採択された共同声明で、両団体が強化法法案への「原則同意」を表明したことは先に指摘したが、それに続けて声明は、たとえ言われるように「助けとなる指針」としてであれ、政府の諸機関が「閉ざされたドアの背後で」目標プランを準備し、これによって自主性原則を揺るがすようなことがあってはならない、と釘を刺している<sup>41)</sup>。

もっとも、目標プランをめぐる政府と自治体側との激しい応酬がなされるのは、自治体改革の終盤に目標プランがようやく具体的な姿をとって提示されてからであり、これについては後に論じる。

#### 最小規模の数値化：ディヒテル委員会部分答申 A

もう一つの争点、自治体の最小規模について、バーデン・ヴェルテンベルク州で最初に公式の検討が行われたのは、1967年11月に設置された政府の有識者委員会——委員長となった元内相ヴィクトア・レナーの名をとってレナー委員会と呼ばれたが、彼が1969年4月に死去したため、新たに委員長となった南部バーデン行政管区長官アントン・ディヒテルの名にちなんでディヒテル委員会と通称されるようになる<sup>42)</sup>——においてである。同委員会が1969年10月に提出した部分答申 A は、農村部の自治体について、行政単位（自治体ないし共同行政連合）の最少住民数を5,000とすることを提言した。加えて、とくに住民数300に満たないごく小規模な自治体については、共同行政連合の一員となる場合を含め、他の自治体と合同すべきだと言われている<sup>43)</sup>。

農村部の自治体の最小規模について、たとえばノルトライン・ヴェストファーレン州では、政府の有識者委員会による1966年11月の答申が、最少住民数を8,000（とくに困難な条件のあるところでは5,000）とする提言を行っている。同州と並んで自治体再編に積極的な「北ドイツ型」の一つとされるニーダーザクセン州でも、最少住民数7,000～8,000との提言が、政府の有識者委員会<sup>44)</sup>が作成した1967年の年次報告書でなされている。自治体の適切な規模については行政学者フリド・ヴァーゲナーの研究が当時大きな影響力をもっており、そこでは、農村部の自治体の最小規模は住民数7,000が適切とされていた<sup>45)</sup>。上の両州の数値は、おおむねこれに合致するいわば「標準値」である。

5,000人というディヒテル委員会の提言はこの「標準値」より低い数字だったわけだが<sup>46)</sup>、このことと並んでわれわれの注意を惹くのは、強化法で謳われた「自主性原則」に対する委員会答申の微妙なスタンスである。他の諸州と異なり——と答申は言う——わが州の議会と政府は「自主性原則」の上に立って自治体改革を進めると決断した。自治体の自主性に任せれば改革を一気に進めることはむずかしくなるが、それはやむをえない。いつまでに、という期限を設定することによって、自主的改革のチャンスを「茶番 (Farce)」にしてはならない。答申は、このように自主性原則を強調する一方で、ただし、やむをえない場合には法的措置によって自治体の再編を進めることが国家の任務だ、当事者の意に反してでもそうした措置をとることは非民主的な強制とは見なされない、とも述べている。「改革を実現しようとする者は、最後の手段としてそのような措置を排除することはできない<sup>47)</sup>」。答申の末尾はこう締めくくられている。

ディヒテル委員会の以上のような提言をうけて州政府は、自治体の最小規模の設定に向けて動き出した。1969年12月初めに発せられた行政管区庁および郡庁宛ての通達で、内務省は、原則として5,000人という行政単位の最小規模を基礎にして目標プランの策定を進めるよう指示した。



政府が公式に最少住民数に言及したのは、これが最初である。<sup>48)</sup>

「何も起こらなければ、いつか何かが起きる」

「わが州の多様な居住構造を考えれば、あちこちでくりかえし言及され、最近またバーデン・ヴュルテンベルク都市連合によって標榜されている5,000人とか8,000人とかいう住民数の基準値を、絶対的な、どこにでもあてはまる規模として定めることはまったくもって不可能だ」。1969年11月、つまり上のディヒテル委員会答申提出の翌月、機関誌WGZの論説でヴュルテンベルク自治体連合会はこう言い、自治体ないし共同行政連合の規模について固定的な基準値を定めることに反対した。そうした数値はせいぜいのところ、上にも下にも変動しうる「指針としてのデータ（Orientierungsdaten）」でしかありえない、と。<sup>49)</sup>

「指針としてのデータ」でしかありえない、という言い方は、しかし、逆に言えば「指針」としてであれば特定の数値をあげることは排除しない、とも受けとれる。実際、連合会の翌年4月の全体理事会では、「共同行政連合は通常、住民数5,000人以上とすることが望ましい。ただし、各地域の構造的な差異が考慮されるべきである」との方針が確認されている。自治体の規模について特定の数値をあげることはなされていないが、全体理事会での討議で連合会の事務局長ヴァルター・ドルマンは、「境界はもはや聖なる牛ではない」とかなり踏み込んだ発言をしている。「伝統と秩序が現在と将来の諸問題に対する答えを与えることは稀だ。[...] 行政においてもより広域的に考えねばならないとの認識が高まっている。視野狭窄の政治（Kirchturmspolitik）の時代はもはや過ぎ去った」。彼はこう論じた。<sup>50)</sup>

全体理事会の討議では、こうした執行部の考えを支持する発言とともに、これに懐疑的な声もあがった。小規模な自治体は、独立を放棄すれば発展の可能性が失われかねないと危惧している。「規模」について連合会がなにか言う必要はない、等々。ある理事は、行政改革についてヴュルテンベルク自治体連合会ほど内部で緊張にさらされている自治体連合体はない、と言い、理事会が共同の道を見つけるよう努めなければ小規模な自治体は見捨てられたと感じるだろう、と発言している。<sup>51)</sup> こうした内部の緊張をはらみつつ、全体理事会は、「小さな一歩を積み重ねる政策の実践」、「自主性原則の堅持」、「改革は、その中心となる市民の利益とならねばならない」の3点を、連合会の格率（Maximen）として全員一致で承認した。<sup>52)</sup>

「何も起こらなければ、やがて何かが起こる」。当時トゥルムは、全体理事会の場で何度かこう訴え、傘下の自治体に「自主的」な改革をよびかけていた。<sup>53)</sup> そして実際、「何か」は起こりつつあった。

#### IV. 自治体改革と財政改革

##### 1. 第二強化法と自治体財政調整改定法

###### 地区制度の導入

1970年の夏、二つの法律が制定された。6月の自治体財政調整改定法と、その翌月の「自治体

の行政力強化のための第二法」(第二強化法)である。1968年の強化法制定後も自治体合同は遅々として進まず、1970年初めまでに9例(20自治体が合同)<sup>54)</sup>を数えるにとどまっていた。上の二つの法律により、政府はこうした状況を転じようと図ったのである。

まず第二強化法から見ると、同法は、自治体内に部分的自治単位としての地区(Ortschaft)を設けることを定めたものである。合同後も元の自治体の自律性を一定保障することにより、合同に対するバリアを引き下げることが目的だった。地区は法人格をもたず、独自の予算ももたないが、各地区に地区議会(Ortschaftsrat:地区内住民の選挙によって選出)ならびに地区長(Ortsvorsteher:地区議会議員のなかから自治体全体の議会によって選出)がおかれる。自治体議会は、各地区に関わる諸問題についての決定権を一定の範囲内で地区議会に委ねることができる。さらに、合同前の元の自治体の首長について、任期終了まで地区長の地位につく旨の協定を合同に際して結ぶことができる、との規定も加えられた。失職することになる首長への配慮である。<sup>55)</sup>

地区制度導入の提案が政府によってなされたとき、期待に反して自治体側の反応はネガティブだった。すでに従前から、自治体の部分単位として地区(Bezirk)を設けることが自治体条例で認められており、しかも、部分地区操作選挙(unechte Teilortswahl)<sup>56)</sup>の制度により、各地区には自治体議会における一定数の議席が確保されていた。ヴュルテンベルク自治体連合会では、1969年4月の全体理事会で、理事の圧倒的多数がこれで十分との判断を示している。<sup>57)</sup>州議会で第二強化法が可決された直後の1970年7月にも連合会は同法を批判し、せっかく一つにまとまった新たな自治体内部の利害対立を地区制度の導入がふたたび呼び起こすことになりかねない、との懸念を表明した。<sup>58)</sup>ネガティブな反応は連合会に限らず、たとえば同年2月に開かれた内相と州内自治体連合体代表との懇談の場で(このような懇談は、ほぼ半年間隔で定期的に開かれていた)、都市連合を含む諸団体の代表から、地区制度は「うわべだけの民主主義(Scheindemokratie)」<sup>59)</sup>でしかない、など批判の声があがった。

もっとも、蓋を開けてみれば、この制度に対する個々の自治体の反応は決して悪くはなかった。第二強化法の公布からひと月あまり後の9月初め、地区制度を利用した最初の自治体合同がなされ、さらにいくつかそれがそれに続いた。<sup>60)</sup>クラウゼは、1971年8月に開かれたバーデン自治体首長協会(Verein Badischer Bürgermeister)の総会での演説で、当初は物議を醸したが、<sup>61)</sup>発布後これほど早く自治体によって受け入れられた法律は他にない、と自賛している。自治体改革の結果、1968年に3,400弱あったバーデン・ヴュルテンベルク州の自治体は1974年には1,110に減るのだが、そのうち456の自治体で地区制度が導入され、地区の数は全体で1,711を数えた。<sup>62)</sup>ヴュルテンベルク自治体連合会も、改革の最終盤には、地区制度を受け入れる立場に転じている。<sup>63)</sup>

#### 合同報奨金制度の改定：支給対象の拡大と最少業務カタログ

もう一つの法律、自治体財政調整改定法は、1968年3月の強化法が導入した先述の合同報奨金に関わるものである。いま一度確認しておけば、複数自治体の合同に際し、これに加わる元の自治体の住民数をそれぞれ2割増しで計算して新たな自治体に対する財政調整交付金の額を決定する、というのがこの制度の骨子である。今回の改定法による変更は、一つは共同行政連合を報奨金支給の対象としたこと、もう一つは報奨金の支給対象となる自治体の規模に関する新たな規定で、いずれも、われわれがこれから見る自治体改革をめぐる議論の重要な争点となる。順に見て

いこう。

先に述べたように（Ⅲ-1）、1968年の強化法が合同報奨金の支給対象としたのは複数自治体の合同で、共同行政連合は対象からはずれていた。今回の改定はこの点をあらため、共同行政連合の設立に対しても報奨金が与えられることとなった。ただし条件は同じではない。報奨金の額は、単純に言えば、共同行政連合を一つの自治体と見て計算した場合の交付金が、連合に加わる個々の自治体に対する交付金の総計を上回る額とされた。ただし、交付額は住民一人あたり10 DMを超えず、また、行政連合に加わる自治体のうち、住民数2万以上のものは計算に加えられな<sup>64)</sup>い。

実は政府の当初案にこの改定は含まれていなかったのだが、共同行政連合を支給対象に加えよとのヴェルテンベルク自治体連合会の要求をCDUが支持し、実現にこぎつけたのである。もともと、共同行政連合の設立に対する報奨金が自治体合同に対するそれより低くなる上の規定は連合会にとって満足のいくものではなく、以後、連合会はこの「別扱い」の撤回を求めつづけた。<sup>65)</sup>

共同行政連合をめぐるのは、さらに、それが果たすべき業務の内容が問題になった。報奨金支給の条件として、政府は、共同行政連合が見合った業務（「最少業務カタログ（Mindestaufgabekatalog）」と呼ばれた）を担うことを求めた。自治体連合会もこのこと自体に反対はしていなかった。ただし、共同行政連合の業務の拡大は参加自治体の業務の縮小を意味し、それが過大になれば、自治体の独立を維持しつつ行政力強化の要請に応え、これによって自治体の再編を回避するという自治体側の思惑を裏切ることにもなりかねない。

改定法は、交付金割り増しの条件として、少なくとも以下の業務を共同行政連合が所属自治体に代わって担うことを求めた。すなわち、州政府からの委任業務（Weisungsaufgaben：具体的には連邦・州議会選挙の実施、地方警察、戸籍・住民登録、営業規則等に関わる業務）、自治体条例の定めに従って首長に課せられ、あるいは委託される経常的行政業務、予算案の策定と会計業務、さらに、土地利用計画の策定、自治体間接続道路の建設およびそれ以外の自治体道の管理、基幹学校（Hauptschule）の運営。<sup>66)</sup>当初の政府案についてヴェルテンベルク自治体連合会は、政府案ではすべての委任業務、すべての経常的行政業務を担う共同行政連合のみが交付金割り増しの対象となるとの解釈も可能な文面になっており、これでは割り増しを獲得できる共同行政連合は一つもなくなってしまう、として修正を求めた。さらに連合会は、自治体間接続道路の建設負担を最少業務カタログからはずすよう求めた。前者は容れられたが、後者は退けられた。<sup>67)</sup>最少業務カタログに関わる議論は、後に「技術的共同行政連合」と呼ばれる問題をめぐって再燃することになる。

改定法によるもう一つの、そしてさらに緊迫した議論的となった変更は、合同報奨金の支給対象となる自治体の規模に関するものである。1968年の強化法では、報奨金の支給は合同によって成立する自治体の住民数が1万人以下の場合に限られ、また合同に参加する自治体のうち住民数2,000人を超えるものは交付金割り増し計算の対象外とされていた。改定法はこの二つの限定措置を廃し、合同に参加する自治体すべてを対象に、それぞれの住民数5,000人まで20%の交付金割り増しを行うこととした。<sup>68)</sup>当初の政府案では、1万人という上限を2万人に引き上げること、そして2,000人までという限定を5,000人に引き上げることが提案されていたのだが、州議会での審議のなかで上のような変更案が提起され、これが可決されて新たな規定となったのである。<sup>69)</sup>

この変更について、ヴェルテンベルク自治体連合会は、支給対象自治体の規模の上限撤廃は小

規模自治体の行政力強化という強化法の本来の趣旨からの明確な離脱だ、と批判した。さらに連合会は、財政調整制度との関わりで報奨金制度がつぎのような問題点を孕んでいる、と言う。すなわち、交付金の割り増しといっても政府が特別の資金を用意するわけではなく、財政調整の分与金が原資とされている。この結果、上の措置によって大幅に拡大が見込まれる割り増し分のしわ寄せを、結局自治体自身、とりわけ小規模な自治体が負うことになる。これは自治体の財源からの「由々しき先取り（bedenkliche Vorwegentnahme）」だ、と。<sup>70)</sup>

## 2. 1969年連邦財政改革と「由々しき先取り」

### 1969年の連邦財政改革

「由々しき先取り」との批判は、上に論じた自治体財政調整改定法制定の前年、1969年に実施された連邦レベルの財政改革と密接に関連している。

1969年の連邦財政改革（まず連邦—州間の財政調整の改革についての基本法改定が5月になされ、この改定を具体化するための自治体財政改革法が9月に成立した）は、西ドイツの財政調整制度の骨格を定めた先述の財政改革（Ⅱ-2）以来の大きな制度変更である。改革の柱は、これまで所得税と法人税からなっていた連邦と州の共有税に売上税（Umsatzsteuer）を加えること、所得税収の一部（14%）を自治体に配分すること（残りの部分は連邦と諸州で折半）、そして——いわばその見返りとして——これまで自治体単独の税収だった営業税の一部（約40%）を納付金として自治体が連邦・州に分与すること、以上の3点である。<sup>71)</sup>自治体の税収は営業税と固定資産税（農林業資産を対象とする固定資産税Aと、その他の土地資産を対象とする固定資産税Bに分かれる）、そしてその他雑税からなり、1960年代には営業税が税収全体の8割前後を占めていた。営業税の比重の大きさは、企業が多く立地する自治体とそうでない自治体との財政力の格差に直結し、また、景気変動の影響を強く受けるこの税への過度の依存は自治体財政を不安定にする。改革が企図したのは、こうした状況の改善だった。<sup>72)</sup>

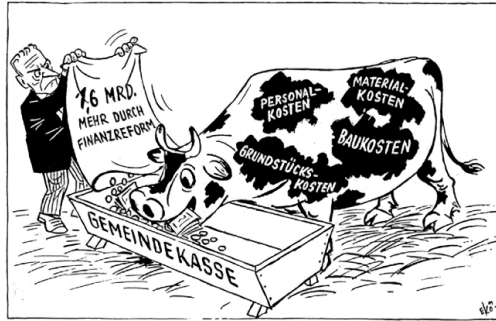
連邦政府は1969年5月の公報で、この改革の結果、そして自治体独自の税収増により、控えめに見ても翌年から自治体全体で約30億DMの増収が見込まれる、そしてこれにより自治体は、教育や交通、保健の分野で必要な投資を大幅に高めることができるだろう、と改革の意義を強調した。<sup>74)</sup>自治体側も、改革による自治体財政の改善に期待を寄せた。1969年11月、つまり上の自治体財政改革法の成立から2ヶ月後のWGZの論説は、改革の効果についてつぎのような試算を示している。すなわち、1970年における西ドイツの自治体（都市州を除く）の税収の内訳は、所得税の取り分＝36.5%、営業税＝44.0%、固定資産税＝15.0%、その他＝4.5%となり、営業税の比重は大きく低下する。また、改革により、1970年＝14億DM、1971年＝18億DM、1972年＝22億DM、1973年＝26億DMと、多額の増収が見込まれる。<sup>75)</sup>

### 「賃金コスト爆発」

しかし、事態は期待されたようには進まなかった。営業税への過度の依存は確かに改善された。バーデン・ヴュルテンベルク州では、たとえば1970年における州内自治体の全収入中の税収の割合は28.8%、そのうち営業税は54.1%で、営業税への依存は大きく低下している。<sup>76)</sup>しかし、期待



図IV-1：「財政改革による増収を諸経費が食い尽くす」



(出所：WGZ 1970: 420)

された収入増は、折からの急激な物価上昇、賃金コストの上昇によって効果を減じた。

「不幸なことに、自治体にとってのこの財政上の改善は、朝鮮危機以来経験したことのない物価上昇をもたらした急激な景気の改善と同じ時期に重なった」。1970年7月のWGZの論説はこう述べている。<sup>77)</sup>「経済の奇跡」とも称される経済成長の後、西ドイツは1966/67年に不況に見舞われたが、翌年半ば頃から景気は回復に向かい、それとともにインフレが進行した。1967年と68年に前年比マイナス（それぞれ-0.9%、-5.5%）だった卸売物価は、1969年には2.9%、70年には5.7%のプラスに転じた。消費者物価の上昇率も、1967年の0%から、68年=2.2%、69年=3.2%、70年=3.1%、71年=5.0%と上昇している。超完全雇用下（失業率は、1968年=1.5%、69年=0.9%、70年=0.7%、71年=0.8%）における労働側の攻勢により、賃金はさらに顕著な上昇を示した（1970年=8.6%、71年=3.9%、72年=4.4%、73年=5.1%）。<sup>78)</sup>

「賃金コスト爆発」<sup>79)</sup>ともよばれたこの賃金上昇は、物価上昇と相まって自治体財政にとっての大きな負担となった。1971年12月のWGZの論説は、住民数1万4000を数える州内のある都市の苦しい財政状況をつぎのように伝えている。すなわち、同市の職員数は120人のままで変わらないのに、人件費がこの6年で180万DMから290万DMに上昇した。1969年末に120万DMと見積もっていたある学校の拡張工事の費用が、翌年9月末には構造部だけですでに110万DMかかっている。一方、自治体財政改革による1970年の増収は80万DMに過ぎない、<sup>80)</sup>と。

「自治体改革から生じた増収は、人件費と建築費の上昇だけですべて飲み込まれてしまった」。1971年2月末に開かれたヴェルテンベルク自治体連合会の全体理事会では、州内自治体の財政状況について、<sup>81)</sup>こう報告がなされている。財政調整分与金からの「由々しき先取り」との批判は、<sup>82)</sup>こうした不満が蓄積するさなかのものである。

### 投資助成金の「先取り」

財政調整の原資からの「先取り」は、実は1970年の自治体財政調整法改定の前年からすでに、別の形で問題になっていた。この年、州政府は、1966/67年の不況下で削減された学校建設のための助成金をふたたび増額するための資金を自治体財政調整総額（kommunale Finanzausgleichsmasse）、つまり財政調整制度による自治体への交付金の原資から調達するという提案を行った。州内の自治体連合体は、州政府にはそれ以外の方法で追加資金を調達することはできないと判断して、この提案に同意した。<sup>82)</sup>ことはこれですんだはずだった。ところが、翌年になって状況が変

わる。

1970年1月末、自治体財政調整改定法の政府案が閣議で決定したのをうけて開かれた記者会見で、フィルビンガー首相と財相ロベルト・グライヒアウフは、法改定に伴う措置として、学校建設に加え、病院の建設に対する自治体への助成金として、それぞれ5000万 DM、1000万 DM を財政調整総額から支出するとの案を示した。それに先立ち、議会の財政委員会では、学校建設に7000万 DM、病院建設に1500万 DM、さらに運動場建設に1,500万 DM の助成金を財政調整総額から支出するとの決議がなされていた。政府の提案はこれより抑えたものとなつてはいるが、自治体側にとっては受け入れがたいものだった。<sup>83)</sup>

ヴェルテンベルク自治体連合会は、その翌月に開かれた全体理事会で採択されたつぎのような意見書を州議会に送った。すなわち、これまで学校建設等のための自治体への助成金は州の予算から別立てで支給されており、1969年に学校建設の助成金3000万 DM を財政調整総額から支出することを認めた際も、州財政のとくに困難な状況を考慮しての1回限りの措置であることを政府が約束した上でのことだった。ところが今回ふたたび同じ措置を、しかも対象を拡げ、金額を大幅に増やして実施することが提案されている。州議会の財政委員会の提案に至っては、合計1億 DM の助成金が財政調整総額から差し引かれることになる。この場合、州から自治体への財政調整の分与率を23%に維持するとしても、<sup>84)</sup> 実際には21.3%への低下となる。なにより、財政調整制度による交付金であれば、自治体はこれに対する法的請求権をもつが、州政府の助成金では、支給の有無ならびにその額が政府の裁量に委ねられる。このような措置が無期限のものとなれば、とくに税収減の時期には高額の先取りによって財政調整総額の残額が縮小し、財政調整制度を大きく損なうことになるだろう。意見書はこう論じ、その上で、政府の財政状況を顧慮したいわば妥協案として、1970年に限った、そして学校建設に対象を絞った措置という留保つきで、<sup>85)</sup> 財政調整総額から5000万 DM の「先取り」を認めるとの提案を行った。

成立した自治体財政調整改定法では、上の議会財政委員会が提案した学校・病院・運動場建設に対する助成金に、さらに幼稚園の建設に対する助成金600万 DM が加わり、合計1億600万 DM が財政調整総額から「先取り」されることになった。<sup>86)</sup> ヴェルテンベルク自治体連合会は、政府の「近視眼的な政策」に議会が同意したのみならず、金額をさらに増したことを批判し、この「<sup>87)</sup> 不可解な措置」を取りやめるよう求めた。

自治体改革の初発から政府と自治体側との不協和音の深因となっていた財政問題はこうして複雑化し、両者間の亀裂を深めた。そして、自治体合同を推進すべく導入された合同報奨金の想定を超えた急膨張が、この亀裂を決定的なものにする。

## V. 合同報奨金の膨張と政府との対立

### 1. 自治体合同の進捗と合同報奨金の膨張

#### 自治体合同の進捗と報奨金制度の再改定

合同報奨金の支給が財政調整の分与金を原資としてなされることに対する自治体側の懸念は、

図V-1：自治体合同の推移

各年四半期	解散自治体数	各年四半期	解散自治体数
1970/I	19	1972/Ⅲ	50
1970/Ⅱ	6	1972/Ⅳ	29
1970/Ⅲ	1	1973/I	10
1970/Ⅳ	0	1973/Ⅱ	190
1971/I	83	1973/Ⅲ	8
1971/Ⅱ	5	1973/Ⅳ	51
1971/Ⅲ	191	1974/I	178
1971/Ⅳ	3	1974/Ⅱ	46
1972/I	481	1974/Ⅲ	72
1972/Ⅱ	147	1974/Ⅳ	98
		1975/I	581

（出所：Schimanke: 116 f. より作成）

1971年に入って現実味を増した。表V-1（合同によって解散した自治体数の推移）を見ると、それまで低調だった自治体合同が1971年になって急増したことが分かる。支給対象となる自治体規模の上限をはずした報奨金制度の改定、そして、第二強化法による地区制度の導入と旧自治体首長の地区長としての地位保全という先述の諸措置が功を奏したと考えられる。<sup>88)</sup>

表が示すように、その後、1972年の第1四半期にふたたび合同の大きなピークが訪れるが、実はこれもまた、同年3月に実施された自治体財政調整法の再度の改定によるものである。この改定により、住民数の割り増しカウントによる財政調整交付金の増額という強化法以来の方式がつぎのように改められた。すなわち、複数自治体が合同（統合ないし合併）して住民数2,000以上の自治体を形成する場合、新自治体の行政力・サービス提供力の強化に資する諸施設を設立するための補助金として、住民一人当たり75DM（ただし、対象となるのは元の自治体それぞれの住民数5,000人まで）の財政支援が1回限り行われる。共同行政連合設立の場合も同様だが、ただし支給額は25DM、つまり単一自治体の3分の1に抑えられ、また、支給対象となる行政連合の規模は住民数5,000人以上とされた（1970年改定法では行政連合の規模に関する条件はなかった）。自治体合同の場合、おおまかに言えば一人当たりの報奨金は500DMから75DMへの大幅な低下となり、旧法と比べて、得られる報奨金の減額は明らかだ<sup>89)</sup>。

新たな規定の発効は1972年4月2日とされたが、ただし、この日までに、自治体合同の場合は住民投票を実施し、共同行政連合の場合は連合の規約ないし連合設立の協定を整えて認可の申請を行い、1973年1月1日までに合同ないし設立が実現した場合は、従来の規定が適用されることとされた。<sup>90)</sup>となれば、より多額の報奨金が得られる旧規定の適用を受けるべく、急ぎ合同に踏み切る自治体が相次ぐのは当然である。「閉門パニック（Torschlußpanik）」と揶揄して呼ばれる事態が現れた。<sup>91)</sup>

#### 合同報奨金の膨張

報奨金制度の再改定を促したのは、1971年に入って自治体合同ならびに共同行政連合の設立が

急増したことに伴う合同報奨金の膨張である。1970年秋の時点でクラウゼは、同年度の報奨金支給額は2200万 DM と見込まれる、と述べていた。1971年度に予定される財政調整の基準交付金総額（Schlüsselmasse）が約7億5000万 DM であることを考えれば、交付金に大きな影響が及ぶようなことは考えられない。彼はこう述べていたのだが、しかし、同年末になって、報奨金の支給額が6000万、7000万、あるいは8000万 DM にさえなるとの観測が現れ、騒ぎになった。1971年度が閉じると、<sup>92)</sup> 実際の支給額は1億1000万 DM に達していた。こうした事態に急遽対応するため、自治体財政調整法の再度の改定がなされたのである。

改定法の州議会での最初の審議（第一読会）を翌日に控えた1972年1月18日、ヴェルテンベルク自治体連合会とバーデン自治体連合は合同で集会を開き、この問題についての見解表明を行った。後者の理事長シントラーは、合同報奨金は財政調整総額の10%までとする、という前年来のクラウゼの発言を捉えて政府の見通しの甘さを批判した。この発言に従えば——と彼は言う——1971年度に予定された財政調整交付金の総額は7億6000 DM なので合同報奨金は最大7600万 DM、72年度は9億 DM の予定なので最大9000万 DM となるはずだが、1971年度ですでに1億1000万 DM に達している。小規模自治体の行政力強化というもとの趣旨と乖離した制度変更（支給対象となる自治体規模の上限撤廃）の結果、大規模な都市にも報奨金が与えられるようになったことが、報奨金がこれほどの額におよんだことの重要な原因だ、<sup>93)</sup> と。

シントラーはさらに、報奨金の支給が財政調整交付金を原資としてなされるという先に指摘した問題をとりあげ、もし州政府が報奨金に自身の予算を充てていれば、それが自動的なブレーキになって、報奨金のこれほどの膨張、それによる自治体財政調整の「耐えがたい空洞化」を引き起こすことはなかったろう、と難じた。この集会の一週間ほど前、フィルビンガーは、自治体合同を財政的に支援するための資金を州の予算から出すことは不可能だ、自治体の自治の改善はなにより自治体自身の利益になるのだから、そのために必要な金額を財政調整から調達することは正当だ、と述べていた。首相のこの発言についてシントラーは、財政調整制度による交付金の支給は法によって定められた政府の義務であり、自治体にとっては法的請求権をもつ自身の財源だ、政府は合同報奨金を「与える（gewähren）」<sup>94)</sup> と言っているが、実際には1マルクも自腹を切っていないのだ、と反論した。

シントラーに先立って演壇に立ったトゥルムも、「州が自身の政策を自治体の財政資金を用いて強行するこの耐えがたい状態」を終わらさず自治体はあらゆる手段を尽くす、と厳しい言葉で政府を批判した。先にふれたように新たな改定法は、新自治体ないし共同行政連合が「行政力・サービス提供力の強化に資する諸施設を設立するための補助金」、と報奨金の趣旨を定めていた。トゥルムは、これでは承認を行う官庁が必要かつ適切と判断したプロジェクトにのみ補助金が支給されることになりかねない、と反発した。さらに、財政調整交付金の一部である調整基金（Ausgleichsstock）<sup>95)</sup> がこの補助金の資金源となるとの観測があり、トゥルムはこれにも異議を唱えた。調整基金はこれまでとくに中小自治体の施設整備のための投資に向けられており、新たな報奨金制度によってこの基金が細るようなことになれば、これらの自治体では最低限必要な投資さえなしえず、都市と農村の格差がさらに拡大することになる、<sup>96)</sup> と。

合同集会で両団体は、州政府および州議会に対して以下のような要求を行った。すなわち、自治体改革の諸措置において州政府は相応の財政負担を負うこと。いかなる形であれ、「先取り」



によって自治体財政調整総額をこれ以上縮減することは認められない。調整基金を自治体改革の諸措置の資金に充てることは断固拒否する。そして最後に、合同報奨金の制度変更は拒否する。最後の点に関わって両団体は、従来の制度、つまり住民数の割り増しカウント方式を維持した上で、報奨金の支給対象となる自治体（合同によって成立する新たな自治体）の規模を住民数1万人以下（1968年の強化法と同じ数値）とし、また、カウントされる参加自治体の住民数をそれぞれ1,500人までとすることを求めた。これによって両団体は、報奨金の支給対象を大規模自治体にまで拡大した1970年の制度改変を逆戻りさせ、小規模自治体の行政力強化という改革の本旨に帰るよう求めたのである。<sup>97)</sup>

両団体はまた、財政調整の分与金を原資とする合同報奨金の支給は州憲法第73条（「州政府は、自治体ならびに自治体連合体がその任務を果たしうよう配慮する」）に違背する行為であり、この状態があらためられなければ州の憲法裁判所への提訴も辞さない、と警告した。<sup>98)</sup> 実際、上記の財政調整改定法が公布されてまもない1972年3月、州内25の自治体（最終的には75自治体に増えた）からの委任を受けてという形で、両団体は憲法裁判所に違憲審査を求める訴えを起こした。しかしこの訴えは、7月に下された判決で退けられる。憲法第73条について裁判所は、自治体が最低限備えるべき機能・施設に対する「数字をあげての請求権」を保障するものではない、と言い、また、財政調整分与金から報奨金が支出されるといっても、その額は不利益を受ける自治体の収入をせいぜい5%、平均して1~2%減じる程度のものであり、たとえ原告自治体が主張するように10%に及んだとしても自治体の業務遂行を決定的に損なうことはない、と述べ、合同報奨金に関する財政調整法の規定を合憲とした。さらに裁判所は、両団体が訴訟を起こしたことについて、自治体の代理という形であれ両団体にそのような資格はない、として訴訟自体が不適格との判断を示した。<sup>99)</sup>

「この判決で憲法裁判所は、やりたいことは何でもできるとの証明書を政府に与えたのだ」。トゥルムはこう批判した。<sup>100)</sup>

## 2. 自治体債務の膨張と政府との対決

### 自治体債務の膨張と財政難

以上のような政府との厳しい対決姿勢の背後には、自治体が負う債務の急激な膨張という懸念すべき事態があった。州内自治体および郡の債務総額は、1963年の30億4400万DMから1966年には49億5000万DM、1968年には52億2600万DM、1970年には59億3600万DMと鰻登りの上昇を続けていた。この間、州政府の債務も、1963年=41億7200万DM、1966年=51億2700万DM、1968年=60億DMと同様に増大し、1970年には59億3600万DMといったん頭打ちになったものの、1971年には65億2500万DMとそれまでの最高額を記録した。もっとも、自治体および郡の債務はこの年69億4800万DMとなり、州の債務を初めて上回っている。<sup>101)</sup>

報奨金制度の大幅な変更を定めた自治体財政調整改定法が州議会で可決された1972年3月2日の直後から4月半ば過ぎまで、ヴェルテンベルク自治体連合会は、域内各地で計11回の地域会議（Regionaltagung）を開催した。<sup>102)</sup> 第1回目のジンデルフィンゲンでの地域会議では、ヘレンベルクの市長が苦しい財政状況をつぎのように訴えた。ここ数年で——と彼は言う——支出が64%ほど

増えたのに対し、収入は全体で55%、税収は36%しか増えていない。幼稚園はかつては自治体にとって任意のサービスだったのだが、今ではその建設だけでなく設備の調達や教員の確保まで当然のこととして自治体に求められている。1961/62年には教会が管理する幼稚園への補助金として年に37,000 DMを支出するだけだったのが、今では市自身が複数の幼稚園をもち、幼稚園だけのために34万 DMが必要になっている。<sup>103)</sup> 3月半ばのシュヴァイクハイムでの地域会議では、何人かの首長からつぎのような声が上がった。これまで長年、州の財政が厳しいときにはわれわれ自治体を手助けしてきたのに、こちらが財政難にある今、われわれは見捨てられたように感じている。重い債務の負担を抱え、税金や手数料の引き上げを求めて市民の前に立たねばならない<sup>104)</sup> 無能な存在だと自身で思うような状況で、政府に対する忠誠は失われざるをえない、等々。

### 「実情に即した」主張から対決へ

すべての地域会議を終えた後、その総括を行った WGZ の論説は、毎回の会議の冒頭に開かれた記者会見（会長トゥルムをはじめとする連合会の幹部、そして各地域の郡部会の代表が参加し、地域会議についての説明を行った）の様子をつぎのように伝えている。すなわち、たいがいの記者会見には多数の参加があり、自治体の諸問題についての理解を喚起し深めるのに役立った。ただし、記者の関心と知識はさまざまで、それは驚くべきことではない。一般の人々の関心と知識もそうなのだ。<sup>105)</sup> と。

自治体改革がドイツの地方自治の歴史における有数の大改革だったことは間違いないが、ただし、改革に対する一般の関心は、少なくとも改革に直接関わる者にとっては不十分と言わざるをえないレベルにあった。ヴュルテンベルク自治体連合会が州内を一巡する地域会議の開催という新たな試みを実施したのは、こうした状況認識の上で、自治体が抱える諸問題と連合会の要求を広く世に伝えるという意図をもってのことだった。毎回の記者会見の実施はまさにそうした意図に沿うものだったし、また、地域会議には、連合会のメンバー自治体の代表だけでなく、郡長や州議会議員およびその候補者（州議会選挙が間近に迫っていた）も参加し、連邦議会議員が加わることもあった。<sup>106)</sup>

地域会議では、連合会の「実情に即した (sachbezogen)」主張が部分的にせよ法律の形で実現してきたことをポジティブに評価する声が多数聞かれる一方、自治体側の主張の多くが退けられたのは執行部の路線に原因がある、との声も上がった。必要とあれば今後は厳しい言葉を辞さず、闘争的な手段に訴えることも避けるべきではない。こう論ずる州議会議員もいた。地域会議の総括を行った上の論説は、このアドバイスをしっかり受け止める、と言い、政治や公共の場における議論のスタイルが変化しており、この変化を自身の行動のうちに組み入れない者は聞く耳を持たれぬことになりかねない、と述べて、対決姿勢を強めるべきだと<sup>107)</sup>の認識を示している。先に見た合同報奨金の原資をめぐる訴訟は、こうした姿勢の表れの一つと見てよいだろう。

すべての地域会議が終了してまもない1972年4月末に実施された州議会選挙では、CDU が過半数の議席を獲得して SPD との連立を解消した。首相はフィルビンガーが引き続き務めたが、内相は SPD のクラウゼから CDU のカール・シーに交代した。CDU 単独政権となって自治体改革は歩を緩めるのではないかとの期待も自治体の間で現れたが、<sup>108)</sup> 後に見るように、むしろシーの指揮下で改革はスピードを増した。

事態のこのような展開のなかで、これまで別個の歩みを続けてきた二つの自治体連合体が統合に向けて動き出す。1972年10月末、ヴェルテンベルク自治体連合会とバーデン自治体連合は共同で集会を開催し、両組織の合同を約する協定を結んだ。必ずしも平坦ではなかった両組織の合同の経緯については次節で論じる。ここでは、この集会の前月に開かれたヴェルテンベルク自治体連合会の全体理事会でのトゥルムの発言を紹介しておこう。

「残念ながらもはや政治家の発言に絶対的な信頼をおくことはできない。[...] 昨今の政治の世界のやり方に合わせて、連合会の政策も変わらねばならない。われわれは、これまでのようにただ対応するのではなく、自ら行動に打って出ねばならない」<sup>109)</sup>。

政府と自治体側との関係がきしみを露わにするなか、自治体改革はその終盤に突入する。

#### 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) StM, Bd. 1 : 524 f.
- 2) 以下、三つの方策について、WGZ 1967 : 282 f.
- 3) WGZ 1972 : 87 ; BWGZ 1973 : 101 f., 282.
- 4) Landesarchivdirektion : 11. さらに、Jauch : 37.
- 5) 統合、合併の概念について、本稿 I-2, 注28を参照。
- 6) 基準交付金について、伊東 : 3 f., 103, 123 ff. を参照。
- 7) WGZ 1971 : 402 ; StZt, 30.3.1972 : Ausklang eines Goldrauschs (HStAS EA-107 Bü 366) ; FAZ, 3.7.1974 : Von Abschlichtprämien zum Fallbeil des Gesetzes (HStAS EA 1-107 Bü 370) ; Bauer : 34 f., 78 f.
- 8) WGZ 1967 : 282.
- 9) WGZ 1967 : 282. 翌1968年10月のヴェルテンベルク自治体連合会の総会で実施されたパネルディスカッションで、クラウゼは、強化法の審議に先立ってもたれた自治体連合体代表との懇談会（本文で言及した懇談会と思われる）で自治体連合会とバーゲン自治体連合が自主性原則に立つべきことを強く主張し、それを尊重した、と述べている。WGZ 1968 : 343 f.
- 10) WGZ 1967 : 286.
- 11) WGZ 1967 : 286.
- 12) BWGZ 1998 : 424 f. なお、連合会の全体理事会 (Gesamtvorstand) は、会長、副会長、そして各郡の部会 (Kreisabteilung) の代表各1名など、合わせて40人を超えるメンバーから成っていた (各郡部会代表の代理を含めると80名を超える)。この大規模な全体理事会の会合は年3～4回のみで、実質的に連合会の最も重要な機関となっていたのは執行理事会 (geschäftsführender Vorstand) である。執行理事会は、会長、副会長に加え、全体理事会で選出される9人 (1968年8月時点) の自治体首長から成り、毎月会合を開いていた。Geißelmann : 37 ; WGZ 1968 : 262.
- 13) WGZ 1969 : 201 ; BWGZ 1998 : 425.
- 14) Thieme/Prillwitz : 110.
- 15) 典拠とした Schimanke : 69 の表には、南部ヴェルテンベルク・ホーエンツォレルン行政管区にある、いずれの自治体にも属さないが住民のいる地区 (住民数338) が一つカウントされており、これを差し引いて計算し直した。
- 16) Schimanke : 69. 違いはむしろ両地域の南北にあり、ヴェルテンベルクでもバーデンでも北部より南部に小規模な自治体が多かった。四つの行政管区のそれぞれにおける住民数2,000未満の自治体の比率は、69.7% (681/977), 84.3% (790/937), 69.5% (340/489), 80.9% (790/976) で、住民数が200人未満の自治体も、それぞれの行政管区に30, 72, 30, 54存在した。Ebd. なお、以上四つの行

政管区は、後述する郡改革に伴って、それぞれの境界（所轄する郡）に一定の変更を加えた上で、シュトゥットガルト、テュービンゲン、カールスルーエ、フライブルク行政管区に名称を変え、今日に至っている。ただし、行政管区については、郡改革の検討過程を含め、何度かその廃止が議論されている。Endemann : 131.

- 17) GeiBelmann : 25 f.
- 18) IM/StLA : 4, 8 : WGZ 1968 : 262.
- 19) BWGZ 1998 : 425 ; GeiBelmann : 26, 117-119. なお, GeiBelmann は, 共同行政連合ではなく合併によって中心地を形成すべきだとの主張をゼーガーがした, と述べているが (118), 彼が論拠として指示する WGZ 1967 : 333 にはそのような事実は見当たらない。
- 20) バーデンの住民数 2 万以下の 71 都市が都市連合に加盟したことは先に指摘したが (I-2, 注45), そのうち 46 は自治体連合にも加わっていた。GeiBelmann : 121 (ただしこの箇所では, 71 でなく 69 都市となっている)。
- 21) GeiBelmann : 26, 121.
- 22) Gem 1969 : 6 f.
- 23) WGZ 1968 : 73 f.
- 24) Gem 1969 : 6, 9.
- 25) バーデン自治体連合は, とくに先述の合同報奨金制度と後述する「目標プラン」に強く反対した。GeiBelmann : 120.
- 26) GeiBelmann : 120 f.
- 27) WGZ 1968 : 98.
- 28) WGZ 1968 : 98 f.
- 29) WGZ 1968 : 99.
- 30) StM, Bd. 1 : 529 (§ 34 a, (2)).
- 31) WGZ 1968 : 100, 106.
- 32) WGZ 1968 : 100.
- 33) StM, Bd. 1 : 530 : WGZ 1968 : 102.
- 34) WGZ 1968 : 338 f.
- 35) WGZ 1966 : 406 f.
- 36) WGZ 1968 : 339.
- 37) WGZ 1968 : 339.
- 38) Schimanke : 70. „Kommunalstruktur“ は, 地方自治体 (Kommunen) の空間的・機能的な境界設定を意味する概念で, 自治体および郡の大きさならびに数, そしてそれらが担う機能がその内容を成す。Bundeszentrale für politische Bildung: Kommunalstrukturen.
- 39) StM, Bd. 1 : 12. 同委員会では, 結局この任務についての検討はなされなかった。Ebd. : 533.
- 40) GeiBelmann : 114.
- 41) WGZ 1968 : 74.
- 42) StM, Bd. 1 : 533. なおディヒテル委員会には, ヴェルテンベルク自治体連合会からトゥルムとゼーガー, そしてバーデン自治体連合からシントラーが委員として加わっている。StM, Bd. 1 : 12.
- 43) StM, Bd. 1 : 535 f., 545, 564. 300 人という数値をあげることは, それに反対する 3 名の委員による少数意見 (両自治体団体の委員は加わっていない) が答申に付記されている。住民数 300 人を超える小規模自治体に, かえって近隣自治体との合同を避ける口実を与えることになる, というのがその理由である。Ebd. : 554.
- 44) Thieme/Prillwitz : 251, 327.
- 45) Wagener : 504 ; Schimanke : 39.
- 46) シュヴァルトツヴァルトやシュヴェービッシュ・アルプが広がる同州の地理的特性, そして「自治体



- 行政の異なる構造」が、このような判断の理由としてあげられている。StM, Bd. 1 : 545. なお、バイエルンでも5,000人という最小規模が内務省によって示されている。Thieme/Prillwitz : 163.
- 47) StM, Bd. 1 : 552 f. さらに答申には、「一定期間の終了後、法的措置がとられるべきである」という2名の委員による少数意見が付記されている。Ebd. : 554.
- 48) Schimanke : 110 f.
- 49) WGZ 1969 : 341 f.
- 50) WGZ 1970 : 133 f.
- 51) WGZ 1970 : 134 f.
- 52) WGZ 1970 : 135.
- 53) WGZ 1970 : 34, 134.
- 54) Schimanke : 111.
- 55) StM, Bd. 1 : 579-582.
- 56) 部分地区操作選挙は、自治体内の各地区に住民数に応じた一定数の議席をあらかじめ保障する制度で、バーデン・ヴェルテンベルク州でのみ実施された。Jauch : 35 ; Bauer : 92 f.
- 57) WGZ 1969 : 137.
- 58) WGZ 1970 : 238.
- 59) WGZ 1970 : 74.
- 60) WGZ 1970 : 351.
- 61) WGZ 1971 : 279.
- 62) BWGZ 1982 : 502.
- 63) BWGZ 1974 : 254.
- 64) StM, Bd. 1 : 583.
- 65) WGZ 1970 : 198 f. ; Schimanke : 116, 184.
- 66) StM, Bd. 1 : 583. 自治体の業務について、LZPB B-W : Landeskunde B-W. さらに、自治体国際化協会 : 44-49を参照。
- 67) WGZ 1970 : 199. もとの政府案では、「[[自治体条例の] 第44条第2項で自治体首長に義務として課せられ、あるいは委託される諸業務」とあったのが、成立した改定法では、「少なくとも以下の業務を果たす共同行政連合に交付金が与えられる」として該当業務を列挙する形に変えられた。StM, Bd. 2 : 583.
- 68) StM, Bd. 1 : 583 ; WGZ 1970 : 198.
- 69) WGZ 1970 : 198 ; Schimanke : 184.
- 70) WGZ 1970 : 198, 362.
- 71) WGZ 1969 : 215 ; BWGZ 1979 : 807 ; 伊東 : 22-30 (とくに表1-3), 99 f. ; 武田 : 31 f.
- 72) 伊東 : 207. 営業税はさらに営業収益税, 営業資本税, 賃金額税に分かれ, その9割ほどを営業収益税が占めていた。その後, 賃金額税は1979年, 営業資本税は1997年の税制改革で廃止される。武田 : 32 f. ; 伊東 : 221 f.
- 73) 武田 : 31 f. ; 伊東 : 26 ; WGZ 1969 : 169 f. ; BWGZ 1979 : 806.
- 74) WGZ 1969 : 169.
- 75) WGZ 1969 : 322.
- 76) WGZ 1971 : 414 の表より算出。全収入中最大の比率を占めるのは州および連邦政府からの交付金で, 全体の30.4%。次が自治体独自の税収で, 手数料・施設利用料・罰金の15.6%, 借入金の7.7%がこれに続く。また, 支出項目では, 物的投資が総支出中33.5% (建設投資に限ると28.3%) で最大部分を成し, 人件費の19.0%がこれに次ぐ。
- 77) WGZ 1970 : 224.
- 78) 古内 : 160, 162, 164, 168-172.

- 79) 古内：169.
- 80) WGZ 1971：366.
- 81) WGZ 1971：75, 78.
- 82) WGZ 1970：101.
- 83) WGZ 1970：101 f.
- 84) 1969年の連邦財政改革の結果，連邦—諸州間の財政調整における諸州の取り分が減少することになったが，バーデン・ヴュルテンベルク州政府は自治体への分与率を以前同様の23%に維持することを決めていた。WGZ 1970：116. 連邦—諸州間の取り分の変化について，伊東：25（第1-3表）を参照。
- 85) WGZ 1970：115 f. バーデン自治体連合とバーデン・ヴュルテンベルク郡連合会も同様に，1年限りの措置として「先取り」を認めることに同意した。WGZ 1970：102.
- 86) WGZ 1970：224, 421 f.
- 87) WGZ 1970：421 f.
- 88) Vgl. Jauch：36（Anm. 1）. 表V-1は，合同発効後に解散した自治体数を四半期ごとに示したものであり，実際には，すでに1970年のうちに合同の波（おそらく協定締結段階）が訪れていた。1971年1月20日の内務省の調査報告によれば，同年1月1日までに199の自治体が他の自治体と合同して87の自治体にまとまり，さらに少なくとも130の自治体が合同の準備ないし協議を始めていた。また，138の自治体が合わせて42の共同行政連合を設立し，共同首長制も9自治体によって三つ成立していた。自治体の規模を見ると，合同した自治体のうち168が住民数5,000まで，22が5,000から2万まで，9が2万から10万まで。新たな自治体の規模は，47が住民数5,000まで，30が5,000から2万まで，10が2万以上で，10万を超えるものも一つある。また，共同行政連合を形成した138の自治体のうち127が住民数5,000まで，11が5,000から2万までで，成立した共同行政連合の規模は，26が住民数5,000まで，16が5,000から2万までである。StZt, 3.2.1971：42 Verwaltungsgemeinschaften im Land (HStAS EA 1-107 Bü 369).
- 89) StM, Bd. 2：71 f.；SchwDZt, 30.3.1972：Goldene Zügel nur noch silbern (HStAS EA 1-107 Bü 366).
- 90) StM, Bd. 2：72. 1972年12月に再度改定がなされ，自治体の合同についての認可の期限が1973年6月末日に延長された（住民投票を1972年4月2日までに実施せねばならないことについては変わらず）。BWGZ 1973：4；HSt, 17.11.72：Fusionsfrist ein halbes Jahr verlängern (HStAS EA 1-107 Bü 366).
- 91) SchwDZt, 30.3.1972：Goldene Zügel nur noch silbern (HStAS, EA 1-107 Bü 366).
- 92) WGZ 1972：20, 85, 134；SchwZt, 20.1.1972：Die CDU lehnt Beteiligung des Landes ab (HStAS EA 1-107 Bü 366).
- 93) WGZ 1972：22.
- 94) WGZ 1972：22 f.
- 95) 調整基金は自治体財政調整法（第13条）で，必要な諸施設の建設，あるいは，特に困難な状況に際して自治体の負担を軽減する等の目的で支給される交付金，と規定されている。Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. März 1965, § 13 (Gesetzblatt für B-W, 1965, Nr. 5：52).
- 96) WGZ 1972：18-21.
- 97) WGZ 1972：17, 21.
- 98) WGZ 1972：3, 21, 23.
- 99) WGZ 1972：109 f., 284；StZt, 3.7.1972：Fusionsprämien mit der Landesverfassung vereinbar (HStAS EA 1-107 Bü 366).
- 100) WGZ 1972：284.

- 101) WGZ 1972 : 245 ; BWGZ 1973 : 70. 自治体債務の膨張は、もとよりバーデン・ヴュルテンベルク州に限った現象ではない。1961年から1970年までに西ドイツの自治体の債務は292%, つまりほぼ3倍に増加した。一方、同じ期間における連邦政府の債務の増大は182%, 諸州政府のそれは155%で、自治体の債務増を大きく下回っている。当然ながら自治体側はこのことを問題とした。WGZ 1972 : 161.
- 102) WGZ 1972 : 125.
- 103) WGZ 1972 : 129.
- 104) WGZ 1972 : 132 f.
- 105) WGZ 1972 : 125.
- 106) WGZ 1972 : 125, 131, 134.
- 107) WGZ 1972 : 136.
- 108) StM, Bd. 1 : 161 ; Schimanke : 112 f.
- 109) WGZ 1972 : 350.

## 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

HSt: Heilbronner Stimme

HStAS: Hauptstaatsarchiv Stuttgart

IM: Innenministerium

LZPB: Landeszentrale für politische Bildung

SchwDZt: Schwäbische Donau-Zeitung

SchwZt: Schwäbische Zeitung

SPD: Sozialdemokratische Partei Deutschland (社会民主党)

StLA: Statistisches Landesamt

StM: Staatsministerium

StZt: Stuttgarter Zeitung

WGZ: Württembergische Gemeindezeitung. Zeitschrift des Württembergischen Gemeindetags

## 参照文献

Bauer, H. (2003): *Bilanz einer Gemeindefusion. Strukturen, Prozesse und Perspektiven am Beispiel der neuen Gemeinde Kusterdingen*, Kusterdingen.

Bundeszentrale für politische Bildung: Kommunalstrukturen, kommunale Finanzen und politische Repräsentation in ländlichen Räumen. (<https://www.bpb.de/themen/stadt-land/laendliche-raeume/335932/kommunalstrukturen-kommunale-finanzen-und-politische-repraesentation-in-laendlichen-raeumen/> 参照 2024-07-31)

Endemann, F. (1985): Der Aufbau der Verwaltung in Baden-Württemberg, in: Landeszentrale für politische Bildung B-W (Hrsg.) (1985): *Baden-Württemberg. Eine politische Landeskunde*, 4. Aufl., Stuttgart, 115-149.

- Geißelmann (1974): *Die kommunale Spitzenverbände. Interessenvertretung und Verwaltungsreform*, Berlin.
- Innenministerium und Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hrsg.) (1973): *Zielplanung der Landesregierung für die Gemeindereform — Zahlenspiegel —*, o. O.
- Jauch, D. (1975): *Auswirkungen der Verwaltungsreform in ländlichen Gemeinden. Dargestellt an 14 Gemeinden in Baden-Württemberg*, Stuttgart.
- Landesarchivdirektion Baden-Württemberg (1975): *Das Land Baden-Württemberg. Amtliche Beschreibung nach Kreisen und Gemeinden*, Bd. 2, Stuttgart.
- Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg: *Landeskunde Baden-Württemberg. Aufgaben von Gemeinden in Baden-Württemberg*. (<https://www.landeskunde-baden-wuerttemberg.de/aufgaben-kommunen> 参照 2024-07-31)
- Schimanke, D. (1978): *Verwaltungsreform Baden-Württemberg. Verwaltungsinnovation als politisch-administrativer Prozeß*, Berlin.
- Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (1972/1976): *Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg*, 2 Bde., Stuttgart.
- Thieme, W./Prillwitz, G. (1981): *Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform*, Baden-Baden.
- Wagener, F. (1974): *Nuebau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert*, 2. Aufl., Berlin.
- 伊東弘文 (1986) 『現代西ドイツ地方財政論』 文眞堂.
- 自治体国際化協会 (2021) 『ドイツの地方自治』 (2021年改訂版) (PDF).
- 武田公子 (2003) 『ドイツ自治体の行財政改革——分権化と経営主義化』 法律文化社.
- 古内博行 (2007) 『現代ドイツ経済の歴史』 東京大学出版会.