

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——(3)*

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（以上第73巻第2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（以上本号）
- 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

VI. 組織合同と目標プラン

1. バーデン・ヴュルテンベルク自治体連合会の成立

「バーデン問題」の解決

「ほんの数年前までは、[両団体が] 自ら独立を放棄して一つにまとまるなど思いもよらなかった」。1972年10月、ヴュルテンベルク自治体連合会とバーデン自治体連合の合同宣言集会での来賓挨拶で、フィルビンガー首相はこう述べた。¹⁾ 実際、両組織の合同は決して自明なことではなかった。

歴史を振り返れば、この二つの組織が生まれたのは、ヴュルテンベルク自治体連合会が1921年、バーデン自治体連合はさらに古く、1906年のことである。²⁾ ナチ政権下の1933年、両者を含むドイツのすべての自治体連合体は解散を命じられ、ドイツ自治体連合会（Deutscher Gemeindetag）という一組織に統合された。敗戦後、この組織は連合軍によって解散を命じられたが、すでに1945年のうちに諸種の自治体連合体の設立が始まった。西南ドイツの地では1945年10月に、シュトゥットガルト、マンハイム、カールスルーエなど7都市がヴュルテンベルク・バーデン都市連合（Württembergisch-Badischer Städteverband）を結成し、³⁾ 翌1946年から47年にかけて、郡属都市・基礎自治体の連合体として、バーデン自治体連合（当初は同名の団体が二つあり、1952年に合同した）、

ヴェルテンベルク・ホーエンツォレルン自治体連合会、ヴェルテンベルク自治体連合会が成立した。このうち後二者が1956年に合同してヴェルテンベルク自治体連合会となる。⁴⁾1952年のバーデン・ヴェルテンベルク州成立以来、バーデンとヴェルテンベルクの両地域に分かれて存在したこれら郡属都市・基礎自治体の連合体の合同が何度か検討されてきたが、バーデン側が一貫して消極的で、その都度立ち消えになっていた。その背景には、バーデンとヴェルテンベルク両地域の歴史的に疎遠な関係がある。

「ドナウ川さえ〔両地域の〕 合同を嫌っている。ヴェルテンベルクの土地に入ると地下に消え、バーデンのヘーガウ地方にまで流れ着くのだ」。敗戦後、占領下で設置されたこの地域の3州の一つ、バーデン州（南バーデン）の元首レオ・ヴォーレプは、東に隣接するヴェルテンベルク・ホーエンツォレルン州の元首ゲープハルト・ミュラーにこう語ったといわれる（もう1州は北部のヴェルテンベルク・バーデン⁵⁾）。住民の大半がカトリックの南バーデンが、プロテスタントが支配的なヴェルテンベルクに対して持つ不信は、⁶⁾上の3州が1952年にバーデン・ヴェルテンベルク州に統合されて以降もしこりとして残り、同州からバーデンが離脱するのではないかと観測がくすぶりつづけた。「バーデン問題（Baden-Frage）」と呼ばれたこの不安定な状態に決着がつくのは、ようやく1970年のことである。この年の6月、旧バーデン地域で実施された住民投票で、⁷⁾投じられた票の81.9%が現状維持に賛意を示し、これによって離脱の可能性が最終的に消えた。

両団体の合同

「バーデン問題」の解決は、行政改革の一角をなす郡改革にとっても重要な意味をもった。1971年7月、それまでの63郡を35郡に再編する改革法が州議会で可決され（発効は1973年1月1日）、郡改革をめぐる議論に決着がつく。郡境の再編に伴い、バーデン域内にあった約230の自治体が、所属する郡を変えてヴェルテンベルクの行政管区内に移り、同じ数の自治体がヴェルテンベルクからバーデンの行政管区内に移ることになった。「バーデン問題」の解決が、⁸⁾こうした決定を可能にしたのである。

1970年6月末に開かれたバーデン自治体連合の総会で、来賓として招かれたヴェルテンベルク自治体連合会のトゥルムは、慎重に言葉を選びつつ、つぎのように述べた。「1970年6月7日〔バーデンの帰属をめぐる住民投票の実施日〕によって、これまでより一層密接に協力するために一歩前に踏み出すことを検討する課題がわれわれに与えられたのかもしれませんが。われわれにはその用意があります⁹⁾」。バーデン側の反応はこのときも芳しくなかったが、翌年に入って事態は急展開する。両団体トップの懇談を踏まえて同年半ばに合同準備委員会が設置され、6月に開かれた最初の協議ですでに、¹⁰⁾合同の期日を1973年1月1日とすること、新たに発足する組織の名称をバーデン・ヴェルテンベルク自治体連合会とすることなどが合意された。1972年時点でヴェルテンベルク自治体連合会には1,895、バーデン自治体連合には1,418の自治体が加盟していた。上に述べた230の自治体の地域間の相互移動はかなり大きな変化であり、¹¹⁾このことが、両組織の合同の強い誘因になったと思われる。さらに、郡改革の決着は、つぎに来るべき自治体改革の決着に向けた対応を両組織に迫っていた。

もっとも、長らく疎遠だった両組織の合同には、容易ではない折衝と妥協が求められた。バーデン側は、もし新組織の会長がヴェルテンベルク側から出るのであれば、副会長を二人おいてバ

バーデン側から出すことを求めたが（逆の場合は逆）、その後の交渉で、トゥルムが会長、シントラーが副会長となること、ただし会長・副会長は3年ごとに交代し、バーデン側とヴェルテンベルク側のいずれかが支配することのないよう留意する、との合意で決着がついた。両団体の合同という形をとることが法律上不可能だったため（それに関する法規定がなかった）、選択肢としては、双方がともに解散して新たな団体を設立するか、あるいは、両団体の一方が解散し、そのメンバー自治体が存続する団体に合流するかのいずれかしかなかった。バーデン側ははじめ前者を主張したが、手続きが複雑になるため、ヴェルテンベルク自治体連合会が規約に修正を加えて存続し（名称はバーデン・ヴェルテンベルク自治体連合会に変わる）、バーデン自治体連合は解散することになった。新組織の本部は、ヴェルテンベルク自治体連合会のそれを引き継いでシュトゥットガルトにおかれる。バーデン自治体連合が所有するカールスルーエの自治体会館（Haus der Gemeinde）にあった同連合の本部は新組織の支所となり、また、同所でバーデン自治体連合が運営していた行政学校も存続する。ヴェルテンベルク自治体連合会では、メンバー自治体が総会で投じる票数が住民数によって違っていたが（言うまでもなく、住民数が多いほど票数が多くなる）、新組織では、バーデン自治体連合に倣い、規模の如何にかかわらずメンバー自治体はすべて1票を有することになった。¹²⁾バーデン側への譲歩であるとともに、傘下の小規模自治体へのアピールと見てよいだろう。

最少住民数と「自主性段階」

トゥルムとシントラーが合同協定に署名を行った1972年10月30日の合同宣言集会には約1,000人が参加し、フィルビンガー首相、州議会議長キャミル・ヴルツ、そして、同年6月に内相となったシー스가来賓として列席した。¹³⁾祝賀の式典であるこの集会は、しかし同時に、政府との対立を色濃く示す場となった。来賓挨拶でフィルビンガーは自治体の財政問題にふれ、政府が自治体を財政的に支援するには連邦政府が州に対する交付金を増すことが必要だ、という従来からの見解をくりかえした。彼はまた、州議会の今会期中、つまり現政権下で行政改革を終結させるつもりだと言い、行政改革のための最終コンセプトを現在策定中だ、とも述べた。フィルビンガーのこうした発言に対して、会場からは不満と抗議の声があがった。¹⁴⁾

フィルビンガーの言う「最終コンセプト」に関わり、1972年7月、つまり合同宣言集会の3ヶ月前にシュトゥットガルト新聞に掲載された、「内相が新たな目標プラン案を告知」と題するインタビュー記事が物議を醸していた。記事によればシースは、これまでクラウゼの下で策定されてきたものとは以下の点で異なる目標プランを作成する、と述べた。「以下の点」とは行政単位（自治体ないし共同行政連合）の最小規模のことで、シースは、将来の行政単位の区域は「あまり小さすぎてはいけない」と言い、住民数8,000、ごく極端な場合に限り5,000人という数値をあげた。共同行政連合に加わる自治体についても彼は、少なくとも住民数2,000人は必要との考えを示した。¹⁵⁾

行政単位の最小規模について、1969年10月のディヒテル委員会部分答申 A が住民数5,000という数値をあげたこと、そして、この答申をうけて政府（内務省）が、行政管区庁・郡長宛ての書簡で初めて公式に5,000人という数値に言及したことは先に見た（Ⅲ-2）。この5,000人という数値は、翌1970年10月に政府が提示した「行政改革のための州政府のコンセプト」では8,000人に

図VI-1：合同宣言集会での Karl Schiess



（出所：Gem 1972：393）

引き上げられた。通常の業務の範囲であれば——と「コンセプト」は言う——住民数は5,000人で十分だが、たとえば建築法に関わるような専門知識を要する業務を遂行するとなると、行政単位は少なくとも8,000人の住民を有することが望ましい。ただし、農村部以外の人口密度の高い地域では、これを大きく上回る規模が追求さるべきである、と。¹⁶⁾州政府が8,000人という数値を公式にあげたのはこれが最初であり、¹⁷⁾8,000人を最小規模とするというシースの発言はその延長線上にある。

シュトゥットガルト新聞の記事はさらに、「自治体改革における自主性段階の法的終結」を政府はいつ行おうと考えているのか、との質問に対し、シースが、そのような時期の告知は自治体改革を「ひどい慌ただしさ (miserable Hektik)」

に導くことになる、と言い、改革反対者の「心理的な変化」を待ち、批判者の運動が「息絶える (absterben)」のを待つのが良策だ、と答えたことを伝えている。ただしシースは、自主性に任せた結果、「あまりに奇妙な行政体」が生まれてしまうような場合は、「心理的状況」の変化を待たずに政府が介入することもありうる、とも付言し、さらに、後述する「都市一周域問題」について、それは万能薬的解決策のない問題であり、少なくとも「自主性原則では解決されえない」、と述べた。¹⁸⁾自治体改革の出発点において改革の大前提とされた「自主性原則」の揺らぎは、公然化していた。

トゥルム vs. シース

上の合同宣言集会での演説でトゥルムは、財政調整資金からの「先取り」など、自治体財政に関わる政府の諸措置を、「ごまかしの策略 (Vernebelungspolitik)」であり「グロテクス」だ、と非難した。また、自治体の最小規模について彼は、ローカルな行政区域の境界設定にとって決定的なのは社会経済的につながりをもった領域 (sozio-ökonomische Verflechtungsbereiche) のみであり、それと切り離された数値ではない、と言い、「最近くりかえし議論に現れる住民数5,000とか8,000とかいう最小規模の数値は、拘束力のない基準値としてのみ認めうる」と述べて、シースの発言に見られるような政府の動きを牽制した。¹⁹⁾

トゥルムに続いて演壇に立ったシースは、まず自治体財政の問題について、郡長としての自身の長い経験からも自治体の財政的苦境は理解する、と言いつつ（彼は1956年から内相に任命される1972年まで、ボーデン湖に面するユーバーリンゲン郡の郡長だった）、先のフィルビンガーと同じく、州に対する交付金を抑えたままの連邦政府に責任がある、との見解をくり返した。また、最少住民数8,000という自身の発言について、それはあくまでおおまかな、拘束力をもたない基準でしかなく、トゥルムと考えを異にするものではない、と批判をかわした上で、共同行政連合に加わる自治体の規模は最低でも住民数500人は必要だ、とトゥルムが演説で発言したことを捉え、いまさら500人を基準としてあげるのは「少なくとも私にとっては、とうに克服した段階への後退」だ、と皮肉まじりに述べた。さらに、上にふれた都市一周域問題について、トゥルムが都市によ

る周辺自治体の合併は「原則として退けられねばならない」と述べたのに対し、シー스는、「合併は原則として排除されえない」と切り返した。²⁰⁾

先に述べたように、合同宣言集会での挨拶でフィルビンガーは、行政改革を現政権下で終結させるつもりであり、そのための最終コンセプトを策定中だ、と発言した。集会での演説でトゥルムは、そのようなコンセプトの必要性自体は認めつつも、ただし、自治体が自主的に改革に取り組むための十分な時間、何年かの期間がおかれることが前提だ、と言い、自主性原則を尊重するよう再度求めた。²¹⁾

しかし、政府には長く待つつもりはなかった。合同宣言集会でシー스는、翌年、つまり1973年の夏までには目標プランの最終案が閣議で承認されることになるだろう、との見通しを示した。この後すぐ述べるように、目標プラン、つまり自治体再編の具体案の原案はすでにできあがり、集会の前年、1971年の4月から、州内各地を巡回する大がかりな公聴会が実施されていた。そして、この目標プランが、自治体改革最終盤における対立・抗争の最大の焦点となる。

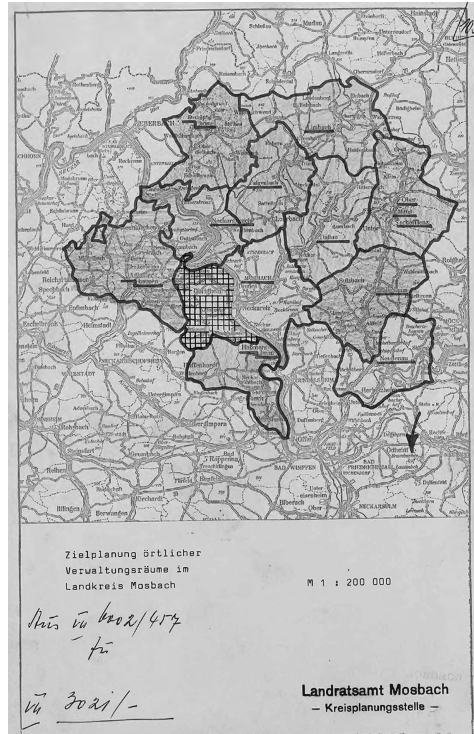
2. 目標プランと民主主義

意見聴取の3ラウンド

目標プラン策定の経緯を確認しておこう。1967年初めに内務省の自治行政担当課が、「地方自治体の構造を最終的に確定するためのモデルないし目標」の策定を提案したことは先に述べた(Ⅲ-2)。その後、同年冬から翌年春にかけて、内務省は各郡の郡長と協議しつつ——これに対しては、内密に事を進めているとの批判があちこちからあがった——最初の自治体再編案をまとめた(州全体の行政単位を約580に集約)²²⁾。1969年2月には、適切な再編案を得べく郡内自治体と協議するよう郡庁に指示が発せられ(意見聴取の第1ラウンド)²³⁾、自治体および郡から寄せられた意見を吟味・検討の上、行政管区庁が域内自治体の再編案を策定した(558行政単位への再編。図Ⅶ-2はそうした再編案の一つで、新たな自治体の境界が太線と色分けで示されている)。そして、これをもとに、1971年4月22日から翌年12月4日まで、州内の各郡を巡回して自治体と直接協議を行う公聴会が実施される(意見聴取の第2ラウンド)²⁴⁾。1973年3月、公聴会でのやりとりを踏まえてさらに手を加えられた原案が各郡・自治体に送付され、文書による意見聴取が行われた(意見聴取の第3ラウンド。都市一周域問題の関連地域については、さらに口頭による意見聴取が追加的に行われた)。その上で作成された目標プランの最終案が閣議で了承されたのは同年7月19日のことである(行政単位の数445。うち単一自治体が183、共同行政連合が262。共同行政連合にはあわせて896の自治体が組織される)²⁵⁾。

本稿の最初の部分で述べたように(Ⅰ-3末尾)、バーデン・ヴュルテンベルク州の憲法第74条には、自治体の区域変更の際には事前に住民の意見聴取がなされねばならないとの規定がある。同趣旨の、よりくわしい規定が同州の自治体条令にあり、その第8条は、当該自治体の意に反しての境界の変更は法律によってのみなされうる、とした上で(これまでに何度かふれてきた法律による強制的合同の法的根拠)、この法律の発布に先立って、当該自治体及びその住民の意見聴取が行われねばならない、と定めている。自治体の自主的判断による境界変更の場合は自治体議会の過半数によって決定がなされるが(さらに、自治体間の協定の監督官庁による認可が必要)、この場合も、

図VI-2：モスバッハ郡の自治体再編案
(1971.2.3時点)



(出所：HStAS EA 2-701 Bü 137, fol. 103 f.)

議会の決定に先立って住民の意見聴取が実施されねばならない。²⁶⁾

もとより聴取は聴取であって、聴取の結果が聞き入れられる保障はない。憲法第74条はその冒頭で、自治体の区域は「公益（öffentliches Wohl）」を理由として変更されうる、と規定しており、この「公益」がどこでローカルな利益に優越するか判断は議会の権限に属するのだが、だからといって意見聴取の結果を軽々に無視できるものではない。実は憲法の先の規定は、1953年の憲法制定の際、当時野党だったCDUが政権与党（SPDとFDP/DVP）の反対を押し切って条文に入れたものだった（他州の憲法にそのような例はない）。当時は、将来これほど大規模な自治体再編がなされるとは思ってもよらず、今になってこの条文が、政府（CDU）にとってやっかいな重荷となった。²⁷⁾

憲法や自治体条令に意見聴取の実施方法についての規定はなく、意見聴取が上に示したような大がかりな形をとったのは、クラウゼの意向によるところが大きかったと思われる。彼は、国土開発計画についても、1969年7月から翌年11月まで計20回の公聴会を州内全域で実施していた。²⁸⁾ いわばその——少なくとも彼にとっては——「成功体験」を自治体改革についてもくり返そうとしたのだろう。しかし、クラウゼを継いで内相となったシーヌには、クラウゼほどの熱意はなかったように見える。公聴会は63郡（その数を35に減じた郡改革はまだ実施されていない）すべてで実施されることになっていたが、そのうち彼の着任時になお残っていた17郡での公聴会を、シーヌはそれまでの内務省主催から郡長主催の形にいわば格下げし、着任から半年ほどの1972年11月ま

でにすべて終えたいとの意向を示した。²⁹⁾

「目標プラン策定のための諸原則」

一連の公聴会がスタートした1971年は、ヴェルテンベルク自治体連合会の創立50周年にあたり、同年12月初めに、フィルビンガー、クラウゼをはじめ、政府・州議会、その他諸機関・諸団体の要人を招いて祝賀のレセプションが催された。このレセプションに先立って開かれた記者会見でトゥルムは、用意された長文の資料にもとづいて、自治体財政、自治体改革、教育政策などの諸問題についての連合会の見解を説明した。「自治体は首まで水に漬かっている」。自治体の財政難を訴えるこの言葉で始まる資料は、目標プランについてつぎのように述べている。すなわち、目標プランは自治体間の合同や共同行政連合設立の際の「助けとなる指針」であるはずで、内務省もそう言うてはいるが、実際には「硬直したコルセット」になってしまっている。目標プランはなお草案でしかないはずなのに、これに合致しない合同や共同行政連合の設立が認められないケースがきわめて頻繁に生じている。自治体の区域設定に関わる明確な諸原則を内務省がもたないことも問題だ。何が可能で何が望ましくないのか分らない。そのことが自治体を不安にしているのだ、と。³⁰⁾翌1972年10月の先述のバーデン自治体連合との合同宣言集会でトゥルムは、各地の行政区域を定める上での「拘束力を伴う諸原則」が緊急に必要だ、と述べているが、³¹⁾これは以上のような認識によるものである。

こうした声に応じて州政府は、1973年2月初めに「目標プラン策定のための州政府の諸原則」を発表した。「諸原則」は目標プランについて、自治体が合同等を検討する際の「助けとなる指針」、自治体の合同等の認可にあたる政府諸官庁にとっての指針、議会が自治体再編に関わる法律を制定する際の決定の手助け、との意味づけを行い、続いて、行政単位の最小規模は住民数8,000を標準とし、ただし、大都市周辺の人口密度の高い地域では、中核都市のパートナーとして互いに協力し、中核都市の負担を軽減するにふさわしい規模として、最低2万人を標準とする、との考えを示した（ただし、各地の状況を顧慮し、図式的な境界設定は避けねばならないとも言われている）。さらに共同行政連合についても、これに加わる自治体の最少住民数は2,000人を標準とするの方針が示され、また、単一自治体と共同行政連合は「ローカルな（örtlich）行政単位のための適切な組織形態」として同格だ（自治体側がくり返し求めてきた内容）、と述べられている。³²⁾

最少住民数をめぐる対立

「諸原則」の提示自体はよしとして、しかし、その内容、そして決定プロセスは、ヴェルテンベルク自治体連合会にとって満足のいくものではなかった。後者から言うると、「諸原則」は、公聴会がすべて終了して2週間ほど後の1972年12月17日にCDUの行政改革委員会（委員会にはシースも加わっていた）で議論され、了承された。そしてその二日後に、州議会のCDU会派および閣議で決定されることになっていた。18日の新聞報道がこのことをリークすると、連合会はただちに、「憲法で認められた」自治体連合体の意見聴取の機会を無視して事が進められていることに抗議した。州議会選挙の前後に、首相や内相、次官、そして州議会議長は、自治体改革の取り組みを今後はさらに民主的に進める、都市や自治体の声にしっかり耳を傾ける、と確言していたではないか。あれは口先だけだったのか、と。連合会は、バーデン自治体連合と連名で首相と

CDU 会派宛てに抗議の速達を送ったが聞き入れられず、「諸原則」は予定通り19日の閣議で了承³³⁾された。

1973年1月初め、新たに発足したバーデン・ヴェルテンベルク自治体連合会の最初の理事会は、この「諸原則」を主要議題とした。内容に関わってとくに問題とされたのは、行政単位³⁴⁾の最小規模である。新組織の事務局長となったクルト・ヘップナー（彼は1957年以来、バーデン自治体連合の事務局長だった）は、自治体が独立を維持しうるかどうかの判断を住民数を基準にして行うのは不当だ、いかなる数のフェティシズムにも反対する、と政府を批判した。理事会でとりわけ議論的となったのは、共同行政連合に加わる自治体についての2,000人という数値である。実は、「諸原則」の最初の原案では、同じ数値は700人となっていた。それが一気にほぼ3倍に引き上げられたのである。³⁵⁾加えて言えば、CDU 内部でも2,000人という数値、さらに行政単位³⁶⁾の最小規模としての8,000人という数値についても意見が分かれていた。CDU の行政改革委員会ではこの問題をめぐって賛否両論が激しくぶつかり、とくに2,000人という数値については何人もの委員が票決で反対票を投じ、あるいは棄権するに至った。³⁷⁾

自治体連合会の上の理事会は、2,000人という数値には根拠がない、としてこれを退け、自治体の存立は、行政力と財政力、そして自立を望む住民の意思によって定まる、とした上で、住民数が1,000人あればこの三つの前提は満たされうるとの見解を、ほぼ全員一致で採択した。8,000人という行政単位³⁷⁾の最小規模についても、各地の状況はさまざまであり、特定の数値を定めることは適切でない、いずれにせよ2万人という数値は高すぎる、との見解で一致を見た。

もっとも、個々の自治体にとっての最大の関心事が、こうした「諸原則」以上に、目標プランが定める自身の具体的な運命にあったことは言うまでもない。目標プランで解散の判断を下された多くの自治体では不満の声が巻き起こり、その撤回を求める運動が自治体改革の最終盤を彩ることになる。しかし、これについて論じる前に、この時期に重要な争点となった二つの問題を検討しておこう。一つは共同行政連合が果たすべき業務をめぐる議論であり、これは自治体の独立性の維持に関わる。もう一つは、これまでも何度かふれた都市一周域問題（Stadt-Umland-Problem）である。

Ⅶ. 「技術的」共同行政連合と都市一周域問題

1. 技術的共同行政連合と自治体自治

最少業務カタログと自治体自治

共同行政連合の制度が1968年3月の行政力強化法で導入された際、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「協定による共同行政連合（vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft）」という二つのタイプが提起されていたことは先に見た（Ⅲ-1）。このうち前者（標準形態とみられていた）について同法は、経常的行政業務、自治体議会の決議の執行、予算案の策定ならびに会計業務などを、所属自治体に代わって行政連合が果たす業務として連合の規約で定めうる、と規

定している。³⁸⁾この「定めうる」との規定は、共同行政連合を合同報奨金支給の対象に含めた1970年6月の自治体財政調整改定法で、「ねばならない」に変わった。前述のとおり（Ⅳ-1）、報奨金を受け取る共同行政連合は、少なくとも以下の業務、すなわち、州政府からの委任業務、自治体条例の定める経常的行政業務、予算案の策定と会計業務、土地利用計画の策定などをメンバー自治体のために果たさねばならない、とされたのである。

「最少業務カタログ」とよばれたこの業務リストは、住民数の割回しカウントから1回限りの支給へと報奨金制度を大きく転換した1972年3月の自治体財政調整法の再度の改定に際して再び変更された。すなわち、これとあわせてなされた自治体条令の改定により、自治体行政連合は少なくとも以下の業務を担わねばならないと定められた。一つは、メンバー自治体から個別に依頼を受けてなされる委託遂行業務（Erledigungsaufgaben）で、具体的には、拘束力をもつ建設基本計画（建設計画）の策定と電算機によるデータ処理の二つ。もう一つは、メンバー自治体全体に関わる業務を行政連合が自身の権限で遂行する独自遂行業務（Erfüllungsaufgaben）で、準備的建設基本計画（土地利用計画）、自治体間接続道路の建設、上下水道の整備、ゴミ処理などがあげられている。³⁹⁾

自治体側はこれに反発した。上の改定の告示からほぼ1週間後のWGZの論説はつぎのように述べている。1968年の強化法で共同行政連合の導入が認められた際、その主たる動機は、小規模な自治体でも、独立を失うことなく、行政連合の専門スタッフや設備を利用して行政力を高めることだった。行政連合が担うべき業務は、予算の策定や会計業務などの経常的業務が中心で、この点は1970年に最少業務カタログが導入された際も変わらなかった。いわば共同の行政事務所（Verwaltungsstelle）を設けることが企図されたのであり、共同の土地利用計画の策定や基幹学校の運営などの業務は追加的なものだった。ところが——と論説は続ける——1972年の改定自治体条例では、電算機の共同利用を除けば経常的業務は最少業務カタログから姿を消し、「技術的（technisch）」性格の業務（別の論説では「計画的—技術的（planerisch-technisch）」ないし「技術的—計画的」な分野、投資に関わる分野の業務と表現されている）⁴⁰⁾が中心になっている。これでは、個々の自治体の自主決定権が大きく狭められかねない。⁴¹⁾

技術的共同行政連合と自治体自治

技術的共同行政連合の名で呼ばれたこの新たな制度規定について、自治体連合会は以後もくり返し反対を表明した。たとえば1972年8月のWGZの論説は、反対理由を以下のように述べている。すなわち、新たな規定によれば、たとえば自治体間接続道路のネットワークをどのように構築するか、上水道の高架水槽をいつどこに建設するか、下水処理の料金をいくらにするか、道路等の清掃や除雪サービスをどのように組織するかなどの決定を、個々の自治体に代わって共同行政連合が行うことになる。これでは参加自治体は投資予算のかなりの部分について決定権を失い、その結果、各自治体の独立性が損なわれ、市民の民主的な影響力も狭められる、と。⁴³⁾

こうした批判に依て、翌1973年の7月、政府は自治体条例の再度の改定を行った。そこでも自治体行政連合が果たすべき業務は委託遂行業務と独自遂行業務とに分けられ、上に見た「計画的—技術的」なものが大半を占めているが、ただし行政連合の独自遂行業務は土地利用計画と自治体間接続道路の建設の二つに限られ、逆にメンバー自治体からの委託遂行業務が数を増した

（建設計画ならびに区画整理に関わる業務、建築・土木工事の計画・指揮・監督、中小河川・運河の管理・建設、⁴⁴⁾会計業務など）。

ただし、1973年の改定で最も目立つ変更は、以上二種の業務に関する規定に先立って、メンバー自治体に対する助言を自治体行政連合の基本的業務として明記したことである。とくに経済振興や交通機関の整備など、他のメンバー自治体に直接影響が及び、調整が必要な問題については、メンバー自治体は自治体行政連合の助言を求めねばならない、とされている。ただし、このケースを含め、助言活動は行政連合のイニシアティブによるのではなく、あくまでメンバー自治体からの要請に応じて行われる。また、当初の政府案には、自治体行政連合の総会で全票数の3分の2以上が同意し、監督官庁の承認が得られた場合、リストアップされた以外の業務を独自遂行業務として——個別メンバー自治体の意に反する場合でも——実施しようとの規定（「権限—権限（Kompetenz-Kompetenz）」とよばれた）があったが、自治体自治の空洞化につながる⁴⁵⁾との理由で、州議会の行政改革委員会による審議の段階で削除された。

共同行政連合と類似の自治体間の連携組織が他州にも存在したことはすでに指摘したが（Ⅱ-1）、以上のような経緯を経て、バーデン・ヴュルテンベルク州の共同行政連合が担う業務・権限は他州の組織に比して小さく抑えられた。また、たとえばラインラント・ファルツ州の連合自治体（Verbandsgemeinde）には「権限—権限」が認められ、さらに、同州およびニーダーザクセン州の組織（Samtgemeinde）は——バーデン・ヴュルテンベルク州と異なり——各自自治体の議会とは別に、⁴⁶⁾参加自治体住民の直接選挙によって選出される独自の議会を有していた。小規模自治体の独立を維持しつつ行政力強化という改革の要請に応えるための「回避策」としての性格を、バーデン・ヴュルテンベルク州の共同行政連合はとりわけ強く示すことになったのである。

連合自治体と共同行政連合：SPD vs. CDU

共同行政連合の権限に関わってもう一つ、政権を離れたSPDによる連合自治体（Verbandsgemeinde）導入の提案をめぐる議論を見ておきたい。

1973年2月、政府が「目標プラン策定のための州政府の諸原則」を発表した同じ月の終わりに、自治体改革の終結に向けた独自案をSPD会派が州議会に提出した。そのなかでSPDが共同行政連合に代わる組織として提案したのが連合自治体である。連合自治体はラインラント・ファルツ州の同名の組織をモデルとするもので、住民が直接選出する首長と議会をもつ。建設基本計画の策定、土地の利用規制や建築・土木工事の計画ならびに監督、上水供給、経済振興や交通機関の整備、そして予算策定や人事に関わる業務、州政府からの委任業務などを、連合自治体はメンバー自治体からの委託遂行業務として引き受けうる。さらに、独自遂行業務として、域内の土地利用計画の策定や自治体間接続道路の建設、下水道やゴミ処理、学校の運営などを担う。加えて、連合自治体の議会で3分の2以上の賛成多数による合意が得られれば、協定外の業務を新たに加える（「権限—権限」）。最後に、自治体改革の終結に際し、この連合自治体と交代に共同行政連合は⁴⁷⁾廃止される。

SPDの代表クラウゼが、かつて内相として、共同行政連合の導入を定めた強化法の成立に尽力したことは既述の通りである。実は、同法制定時にもラインラント・ファルツ州に倣った連合自治体の導入が検討されたのだが、内務省内の専門家が反対し、クラウゼもこれに同意した。も

とも、クラウドゼにとって共同行政連合の導入は、自治体改革をとにかくも始動させるための妥協でしかなかった。⁴⁸⁾新たに提案された連合自治体にも、同様の思惑がおそらくは込められていた。実際、たとえばフィルビンガーは、SPD にとって連合自治体はやがて単一自治体に転化する過渡的形態でしかなく、農村部でも8,000人規模の自治体を実現するという SPD の古い処方箋の隠れ蓐でしかない、と批判している。⁴⁹⁾

SPD 案にある連合自治体の業務リストについてシー스는、これでは自治体の最も重要な業務がすべて連合自治体の手に渡り、加盟自治体が独自の権限をもつ業務といえば、「道路の命名と種馬や種牛の保持、庁舎の維持くらいしか残らなくなる」といかにも彼らしい言葉で批判した（そんなことはない、とクラウドゼは反論した）。加盟自治体の影響力が「ゼロ同然」のこのような組織には憲法上の疑義がある、とも彼は述べた。⁵⁰⁾これに対して SPD 側は、住民が直接選出する代議機関をもたない共同行政連合が自治体の主要業務を代行することの方が問題だ、共同行政連合が自治体間の合意によって設立される限りであればともかく、自主性原則を離れ、共同行政連合の設立を法によって強制するようになった場合は、憲法に明記された自治体の自治権の保障に抵触することになる、と反論した。⁵¹⁾

もっとも、SPD の連合自治体案に対する州内の反響は、SPD に所属する自治体首長の間でさえ弱かった。⁵²⁾1973年4月、SPD は連合自治体の導入を求める法案を州議会に提出したが、すでに第二読会の段階で、CDU および FDP の反対多数で否決された。⁵³⁾

2. 都市—周域問題と近隣連合

「恐ろしく困難」な問題

1972年9月初め、後に見るフライブルク市とフライブルク郡との対立を仲介しようと同市を訪れたフィルビンガーは、都市—周域問題には「行政改革のあらゆる困難が集約されている」と述べた（フィルビンガーを交えた関係者の懇談への参加をフライブルク市長は拒んだ）。⁵⁴⁾シースもまた同じ頃、都市—周域問題の解決は「恐ろしく困難（ungeheuer schwierig）」であり、性急に解決策を打ち出すことなく、じっくり問題を検討することが必要だ、と述べている。⁵⁵⁾

都市圏では、職場や学校、病院、商業・文化・スポーツ施設などの利用を通じて、中核都市と周辺自治体住民とのつながりが顕著に見られる。しかし、まさにこのつながりが、サービス提供自治体（Leistungsgemeinde）と税収獲得自治体（Steuergemeinde）との乖離と対立を引き起こしていた。周辺自治体の住民は、中核都市の諸種のサービスを利用しながら、税金は居住する自治体に納める。都市側から見れば不公平であり、周辺自治体を合併して税収を自身のものにしようという誘因が生まれる。中核都市はまた、しばしば開発用地の不足に悩んでおり、周辺自治体の合併はその手っ取り早い解決策たりうる。一方、周辺自治体は、しばしば巨額の債務を抱える都市に吸収されて負担の巻き添えを食うことを嫌った。⁵⁶⁾そもそも、相対的に「対等」な自治体間の合同が中心になる農村部に対して、都市圏では中核都市による周辺自治体の合併という形が前面に出ざるをえず、周辺自治体の警戒は必定とも言える。

このような問題を抱えた都市圏における自治体再編は、西ドイツにおける自治体改革の初発から、小規模自治体の行政力強化とは別個の問題領域を成すものとして論じられてきた。たとえば

1964年のヴェーバー報告書——西ドイツにおける自治体改革の発火点となったあの報告書——は、拡大都市郡や近隣連合など（これらについては後に論じる）、都市一周域問題の解決策として当時すでに提起されていたいくつかの案を検討した上で、都市直近の自治体は都市に合併し、その上でそれを郡に編入するという提言を——すべてのケースに一般化しうる処方箋ではない、と断りを入れつつ——行っている。⁵⁷⁾ もっとも、バーデン・ヴュルテンベルク州では改革の出発点で大都市周域の問題はほとんど視野の外におかれ（1968年の「強化法」は、「小規模自治体の行政力強化のための法律」⁵⁸⁾である）、改革の終盤に至ってようやく、この「未解決」の問題が焦眉の課題となる。

ディヒテル委員会部分答申 B：郡改革と地域計画

都市一周域問題について、同州の政府が何も手をつけずにいたわけではない。自治体の最小規模に関わって先にその部分答申 A を紹介したディヒテル委員会の設置に際し、政府は、「比較的大規模な諸都市とその周域内自治体との協働をいかにして改善しうるか」の検討を委員会の任務の一つとして指示した。⁵⁹⁾ その検討結果は部分答申 B として、部分答申 A から 3 ヶ月後の 1970 年 1 月に提出されている。

答申は、都市の近隣域（Nachbarschaftsbereich）と、それを超える拡大連繫域（erweiterter Verflechtungsbereich）を区別した上で、まず前者について、用地不足によって都市が中心地機能を果たしえず、あるいは、都市と周辺自治体とのつながりがとくに強く、一体としての業務遂行が必要なところでは、都市とそれら自治体（ないし自治体の一部）との合同が望ましい、と提言した。また、中核都市のパートナーたるに十分な力を備えた自治体となるために、周辺自治体相互の合同も求められる。その規模は、中核都市が大都市の場合は住民数 1 万を大きく超える規模、⁶⁰⁾ 中都市・小都市では 5,000 人から 1 万人を標準とする。さらに答申は、近隣委員会、計画連合、⁶¹⁾ 近隣連合などの形で都市と周辺自治体が連繫を図るよう求めた。

一方、拡大連繫域は、州内に九つある非郡属都市（バーデン・ヴュルテンベルク州では都市郡（Stadtkreis）と呼ばれる）とその周域をとくに念頭においたものである。答申は、拡大連繫域が抱える諸課題、とくに地域計画の策定は郡が担うべきだ、と言ひ、現在の郡が地域計画の対象として小さすぎるとすれば、その規模を拡大することが必要だ、と論じた（したがって郡改革につながる）。また、中核都市が郡と別にあることは都市一周域問題の解決を困難にするので、非郡属都市を郡に編入して郡の一部とするか、あるいは、都市の規模がきわめて大きいなどの理由でそれが適切でない場合には（具体的には、シュトゥットガルトを含む中部ネッカー川地域、マンハイムとハイデルベルクを擁するライン・ネッカー川地域、そしてカールスルーエおよびフライブルクを核とする地域が念頭におかれている）、非郡属都市と域内の諸郡をメンバーとする特別連合（Sonderverband）を公法団体として設立することを提言した。特別連合の中心的な任務は地域計画の策定とその実現に向けた作業で（したがって地域計画連合（regionaler Planungsverband）とも呼ばれている）、加えて、域内自治体が策定する土地利用計画相互の調整や、道路・交通機関の整備、病院設置計画の策定、⁶²⁾ 自然・景観保全、下水やゴミ処理など、地域全体の構造的改善に向けた業務を担う。

以上のようなディヒテル委員会の諸提言のうち、郡の規模拡大は、すでに述べたように 1971 年 7 月、つまり答申提出から 1 年半後、それまでの 63 郡を 35 郡に再編する郡改革法の成立によって決着がついた（VI-1）。ただし、非郡属都市の郡への編入は、結局一つも実現しなかった。また、⁶³⁾

郡改革法と同時に成立した地域連合法により、州全体を12の地域（Region）に分け、地域計画策定を担う地域連合（Regionalverband）がそのそれぞれに設立されることとなった（両法の発効は1973年1月1日。同年末までに12の地域連合すべてが成立した）。⁶⁴⁾ 州全体をカバーする地域連合の構想は、しかし、大都市圏に焦点をあてたディヒテル委員会の特別連合設立案とは異質であり、都市一周域問題をめぐる政府の方針は未決のまま、CDU 単独政権に委ねられたのである。

「都市一周域問題解決のための諸原則」と近隣連合

1972年6月、州議会での新政府の施政方針演説でフィルビンガーは、目標プランの策定と都市一周域問題の解決の二つを、自治体改革の終結に向けて取り組むべき喫緊の課題としてあげた。⁶⁵⁾ その3ヶ月後の9月末、政権を離れたクラウゼ率いるSPDの州議会会派は、行政改革の諸課題について政府の方針を問う質問書を提出し、そのなかで、都市一周域問題解決のためのコンセプトの提出を政府に求めた。この要請に応え、政府が当該問題についてのコンセプトを提示したのは翌1973年1月末のことである。これを原案とし、州内自治体連合体等に対する意見聴取を踏まえて、同年7月に「都市一周域問題解決のための州政府の諸原則」が発表された。⁶⁶⁾

「諸原則」が示す都市一周域問題の解決策は、自治体の行政構造の改善、近隣連合の設立、そして都市・周辺自治体間の負担調整の三つの柱から成る。まず、自治体の行政構造の改善について言われるのは、ディヒテル委員会部分答申Bと同じく、都市と周辺自治体および周辺自治体相互の合同である。ただし合同は、同じ年の初めに提示された前述の「目標プラン策定のための諸原則」に従って——つまり、8,000人という行政単位の最小規模などの提起に従って——進められる。また、中都市の周域では、自治体間合同に加えて共同行政連合が適切な手段たりうるが（部分答申Bでは、共同行政連合について特段の言及はなかった）、一方、つぎに見る近隣連合の域内では共同行政連合の設立は認められない。近隣連合・共同行政連合のいずれも住民が直接選出する代議機関をもたず、そうした機関が二重に重なって存在することは自治体民主主義の毀損につながる、という先にSPDの連合自治体案に関わって指摘した憲法上の疑義に関わっての判断である。⁶⁷⁾

二つ目の柱、近隣連合（Nachbarschaftsverband）の設立は、州内の非郡属都市（ただしハイルブロンとバーデン・バーデンを除く7都市）とその周域を念頭においたものである。このうちマンハイム、カールスルーエ、ウルムについては、隣接する他州（カールスルーエの場合は他国＝フランス）との境界をまたいだ近隣連合の設立が追求される。また、非郡属都市ではないが、2都市が一体として上位中心地を成すロイトリンゲン／テュービンゲン地域にも近隣連合が設立される。⁶⁸⁾

近隣連合は——ボランティアな組織ではなく——法律で設置を定められる公法団体である。域内の自治体（中核都市を含む）がそのメンバーとなり、さらに郡が、拘束力のない勧告的投票権のみもつメンバーとして加わる。近隣連合の最高機関は総会であり、さらに理事会と評議会がおかれる。近隣連合のメンバーは原則としてそれぞれの住民数を基準として総会に代表を送る。総会での票決で投じられる各メンバーの票数の配分にあたっては、中核都市と周辺自治体とのバランスに留意する（「諸原則」に具体的記載はないが、中核都市と他の自治体全体がそれぞれ50%の票をもつと考えられていた）。⁶⁹⁾ 州都シュトゥットガルトについては、近隣域を複数の部分地域に分けてそれぞれに周域委員会（Umlandausschuß）をおき、さらにシュトゥットガルトにも独自の委員会をおく。

各周域委員会にはシュトゥットガルトの代表が加わり、逆に、周域委員会の代表がシュトゥットガルトの委員会に参加する。シュトゥットガルトの周囲には有力な都市・自治体がいくつも存在し、利害の調整がとりわけ困難というこの地域の特性に鑑みた判断である。⁷⁰⁾

近隣連合が担うべき業務の中心は域内の「計画」である。すなわち、近隣連合の主要な任務は域内の土地利用計画（予備的建設基本計画）の策定であり、さらに、それぞれの自治体が策定する建設計画（拘束力をもつ建設基本計画）、開発計画、そして、計画遂行のための諸措置の調整にあたる。加えて、メンバー自治体の申し入れに基づき、それら自治体の投資を伴う事業に関わる業務を引き受けることができる。⁷¹⁾ 計画に関わる業務を遂行するため、近隣連合には計画室（Planungsstelle）がおかれる。⁷²⁾

「諸原則」の第3の柱は、都市と周辺自治体間の負担の調整だが、その内容は、財政調整制度の枠内で学校や病院等の負担をさらに考慮した交付金の配分を検討する、との言明をほとんど超えていない。⁷³⁾ 全体として、「諸原則」でなされた最も重要な提起は、近隣連合を大都市圏における都市一周域問題解決の方策として明確に打ち出したことにある。

合併と近隣連合：自治体連合会 vs. 都市連合会

近隣連合という組織形態の提案は、突然現れたものではない。すでに1964年のヴェーバー報告書は、都市一周域問題への対処を目的として当時提案されていたいくつかの組織形態の一つとして近隣連合をとりあげている。端的に言えばそれは、ドイツにおける自治体間協働の最もポピュラーな形態である目的連合（Zweckverband）のいわば複機能版である。⁷⁴⁾ ヴェーバーは、ヴュルツブルク市長ヘルムート・ツィンマラーによる「自治体近隣連合（kommunaler Nachbarschaftsverband）」の提案に即して、その内容をつぎのように説明している。すなわち、一つとか二つとか、限られた数の業務を念頭においた目的連合に対し、近隣連合は多数の業務を包摂する。通常目的連合との相違としてとくに重要なのは、当初の協定にはなかった新たな業務を加える場合、目的連合であれば再度協定を結び、いわば新たに目的連合を立ち上げねばならないのに対し、近隣連合は、自身の判断で業務追加の決定を行いうることである。ただし同時に、目的連合の性格を引き継いで、これに加わる自治体の独立をできるだけ維持した上での協働であるところに近隣連合の特色がある。⁷⁵⁾

この最後の点が自治体側にとって重要だったことは言うまでもない。1964年3月、つまりヴェーバー報告書の発表と同じ年に開かれたヴュルテンベルク自治体連合会の総会は、「都市と農村における近隣関係」をテーマに掲げた（連合会の総会は毎回テーマを定め、それについての演説・議論がなされている）。総会での演説でトゥルムは、前年に設立されたハノーファー広域圏連合（Verband Großraum Hannover）と、ツィンマラーによる自治体近隣連合の二つをとりあげ、前者については、自治体の計画高権がとりあげられることはないものの、加入自治体の独立性がきわめて強く制約される可能性があるとして、これに倣った連合体の設立に否定的な考えを示した。⁷⁶⁾ 一方、自治体近隣連合については、参加自治体の独立が「可能な限り保持される」というヴェーバー報告書のコメントに言及しつつ、これをポジティブに評価した。⁷⁷⁾

もっとも、連合会が都市一周域問題について本格的に論じるようになるのは、ディヒテル委員会部分答申Bが発表された1970年以後のことである。同年10月の総会では、四つのワーキング

グループでの検討を踏まえて策定された自治体改革についての包括的な方針文書が採択されたが、そのなかで、都市一周域問題については、「中核都市と周辺自治体を同権のメンバーとして統合する近隣連合」こそが適切かつ実行可能な解決策だ、との見解が示されている。⁷⁸⁾翌年6月、機関誌WGZに掲載された長文の論説で、連合会副会長ゼーガーは、都市一周域問題についてくわしく論じている。骨格のみ紹介すれば、そこで彼は、中核都市による周辺自治体の合併は、都市圏内の格差と緊張を和らげるところかむしろ先鋭化する、と言い、複数の業務を担う目的連合としての近隣連合の設立こそが最も適切な方策だ、と述べた。近隣連合における中核都市と周辺自治体は同格のパートナーであり、その諸機関は双方同数の代表から構成されることを原則とする。近隣連合に委託される業務は「必要な限り多く、可能な限り少なく」を原則とし、各自治体の自治の空洞化につながるものであってはならない。また、近隣連合が独自の判断で業務を追加する「権限—権限」は認められない。⁷⁹⁾

一方、都市連合会は近隣連合に否定的だった。1973年3月初め、先にふれた都市一周域問題についての政府のコンセプト（「諸原則」の原案）に対する意見表明のなかで、都市連合会は、シュトゥットガルト、マンハイムなど「ごく少数の」例外を除いて近隣連合の設立は適切でない、との見解を示した。自治体、共同行政連合、目的連合、地域連合、行政管区、そして内務省など、すでに幾層にも重なる地方行政の機構に近隣連合を加えれば、地方行政はますます複雑になり、市民から疎遠な（bürgerfern）ものになる。まずは中核都市の直近に位置する周辺自治体の合併を進め、また、新たな地域連合が設立された後に（先に述べたように、地域連合の設立を定めた地域連合法の発効はこの年の1月1日のことで、同年末までに12の地域連合が成立した）、その上でなお近隣連合がどれほど必要か、検討がなされるべきだ。連合会はこう主張した。⁸⁰⁾

都市連合会（1972年に都市連合から名称を変更）と自治体連合会は、自治体改革をめぐるほとんど常に意見を異にしてきた。後者が重視した共同行政連合に対して前者が否定的だったことは先に指摘した（Ⅶ-1、注51）。1973年5月に開かれた州議会の行政改革委員会メンバーと州内自治体連合体代表との懇談の場で、都市連合会は、同年2月の「目標プラン策定のための州政府の諸原則」で示された8,000人という行政単位の最小規模、そして共同行政連合に加わる自治体の2,000人という最小規模の提言を支持し、さらに、共同行政連合より単一自治体を優先すべきだ、という年来の主張を繰り返した。一方、自治体連合会と郡連合会は、最小規模に関する数値の柔軟な扱いを求めた。8,000人でなく、5,000から8,000人を標準とするとしておけば、結果として、あまりに多くの例外を許す必要がなくなるだろう。共同行政連合の構成自治体についても、1,000人、あるいはせいぜい1,500人で十分だ。トゥルムの代理として懇談会に参加したゼーガーはこう主張した。⁸¹⁾

都市連合会の理事長トゥールトペルト・ミュラー（ライン川を挟んでストラスプールの対岸に位置する都市ケールの市長）は、上の「コンセプト」をめぐる記者会見で近隣連合に否定的な見方を示すとともに、自主性原則によっていては都市一周域問題の解決は不可能だ、最後は法律によって強制的に合同がなされねばならない、と述べた。さらに彼は、すでに認可された共同行政連合も、⁸²⁾合併の障害となる場合は認可を取り消すべきだ、とも発言している。都市一周域問題は都市連合会のメンバー（とくに大都市）に直接関わる問題であり、自治体連合会との対立はここでとりわけ顕著に現れた。⁸³⁾

都市・周辺自治体間の対立：拡大都市郡

近隣連合が必要な「ごく少数の」ケースの一つとして都市連合会があげた州都シュトゥットガルトでは、市長アルヌルフ・クレットによる拡大都市郡（erweiterter Stadtkreis）導入の提案が物議を醸していた。⁸⁴⁾

拡大都市郡は、都市一周域問題の解決策の一つとして、1964年のヴェーバー報告書でも近隣連合などとともになげられている。⁸⁵⁾ 都市近隣の自治体が郡を離れ、独立を維持しつつも、中核都市とともに形成する都市郡（Stadtkreis）の一部となる。中核都市の市長が都市郡の郡長を兼ね、都市と郡の行政は一本化する。これが拡大都市郡の構想である。言うまでもなく、近隣連合と比べて中核都市のヘゲモニーは格段に強力になる。⁸⁶⁾

バーデン・ヴュルテンベルク州では、前述のディヒテル委員会部分答申Bが、拡大連繫域における都市一周域問題解決のための一案として拡大都市郡に言及し、ただし、自治体の自治権を保障する基本法第28条に抵触するため実現不可能として退けている。⁸⁷⁾ さらに「都市一周域問題解決のための州政府の諸原則」も、この案に言及した上でそれを退け、上記のように近隣連合設立の方針を示した。⁸⁸⁾ ただし、このように拡大都市郡の提案がくり返し否定されたことは、それが根強く残っていたことの証左とも見うる。実際、拡大都市郡の提案はいくつかの大都市によってなされ、都市連合会はこれを支持し、自治体連合会は拒否した。⁸⁹⁾

都市一周域問題について特段の見解を示さずにいたシュトゥットガルトが沈黙を破ったのは、1970年12月、郡改革法についての意見表明においてである。クレットはそこで、合併と、そして拡大都市郡の法律による導入こそが都市一周域問題解決のための適切な方策だ、と主張した。他に近隣連合や近隣委員会も考えられる、と彼は述べたが、それは、拡大都市郡につながる一步としてのことである。⁹⁰⁾ クレットのこの提起に対して、周辺自治体は猛然と反発した。シュトゥットガルト近隣に位置するある都市の市長は、「シュトゥットガルト都市郡への帰属は紛れもない合併に等しい」と不快感を露わにした。戦前にシュトゥットガルトに編入されたいくつかの自治体の住民からは——と彼は言う——合併前になされた約束は現在まで果たされないままだ、との声がしばしば聞かれる、合併の結果が本当のところどうなるか、この例が如実に示している。大都市をとりまく都市・自治体が郡に属しつつ、地域連合における同権のメンバーとして協力関係を築く方が適切だ。それこそが「真の民主主義」を保障する。彼はこう論じた。⁹¹⁾

1971年5月の内務省宛て書簡——政府が提示したこの地域についての目標プランの原案に対する意見表明——でクレットは、拡大都市郡導入の提案を再度行なった。政府の原案では、周辺自治体のうちコーンタール（トゥルムが1954年以来首長を務め、「トゥルムの村（Thrumsdorf）」と呼ばれていた）⁹²⁾とゲルリンゲンのみがシュトゥットガルトの近隣域に属することになっていた。クレットは、同市が周辺自治体ともつまざまなつながりを見捨てるものだ、とこれを批判し、市をとりまくあわせて23の自治体を、シュトゥットガルトを中心とする拡大都市郡の一部とすることを求めた。さらにクレットは、この地域における都市一周域問題に決着がつくまで、共同行政連合や合併は、後の「決着」の妨げとならない限りでのみ認めるよう政府に求めた。⁹³⁾

翌1972年初めにもシュトゥットガルトは拡大都市郡設立の提案をくり返したが、域内の都市・自治体はすべてこれを拒絶した。⁹⁴⁾ 拡大都市郡構想とは別に、シュトゥットガルトは周辺自治体の合併を図り、とくに、空港のあるフィルダー地区の自治体の合併に強い関心を示したが、後者に

それに応じる気配はなかった。⁹⁵⁾一方、同年5月にシュトゥットガルトと域内の有力都市によって目的連合設立の提起がなされ、それが近隣連合設立に向けた協議につながっていく。⁹⁶⁾

結局、目標プランの最終案では、シュトゥットガルトに編入される自治体は、原案にあったコーンタールとゲルリンゲンを含め、一つもないという結果になった。⁹⁷⁾シュトゥットガルトによる周辺自治体の合併は1942年を最後とし、自治体改革は市域の変更（拡大）をもたらさなかったの⁹⁸⁾である。拡大都市郡も実現せず（拡大都市郡は他の都市圏でも成立しなかった）、シュトゥットガルト圏にも近隣連合が設立されることになる（この点、後述）。

都市圏における中核都市と周辺自治体とのせめぎ合いはさまざまであり、シュトゥットガルトの経験を他に一般化することはできない。実際、他のいくつかの都市圏では、はるかに厳しい対立・抗争が展開した。われわれはつぎに、州南西部の中心都市フライブルクをとりあげて、この抗争の「現場」に迫ろうと思う。

VIII. 都市一周域問題と住民運動

1. フライブルク圏における都市一周域問題

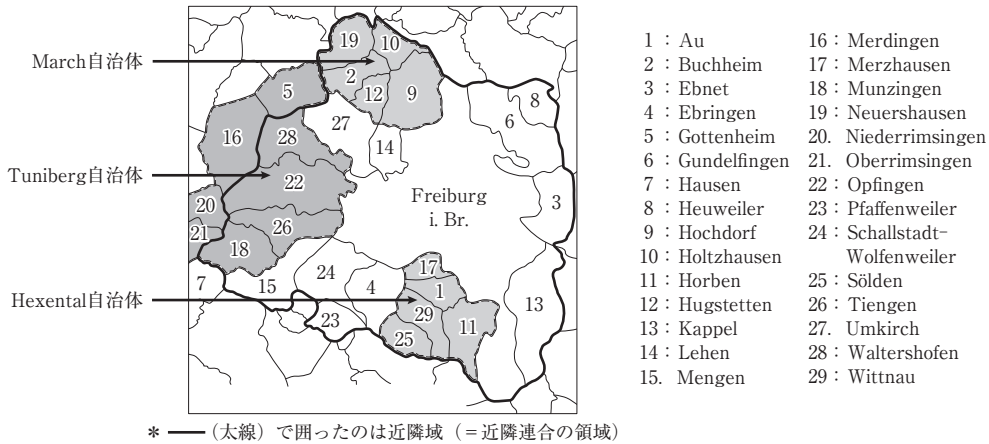
「野戦さながらの対立」

「バーデン・ヴュルテンベルク州で、フライブルク圏におけるほど都市一周域問題が騒ぎを呼んでいるところはない。ここでは市と郡とが、いまや野戦さながらに対立している」。1973年5月半ば、シュトゥットガルト新聞の論説は状況をこう伝えている。周辺自治体での住民投票を利用して合併を進めようというフライブルク市の思惑は——と論説は言う——うまく運ばなかった。一方、共同行政連合の設立や周辺自治体相互の合同によって市の拡大欲に歯止めをかけようとする郡の目論見も成功せず、両者の間を「陰悪な雰囲気（vergiftete Atmosphäre）」が支配している、⁹⁹⁾と。

フライブルク市は当時急速な成長のさなかにあり、住宅地も工業用地も不足していた。同市の土地利用計画では工業用地のリザーブは80haとなっているが、現実には毎年17.5haの土地が必要と考えられており、となると、5年で土地が尽きてしまう。市はつぎのように主張した。周辺の13自治体の就業者の半数が職場を市内にもち、市内のギムナジウムの生徒の30.9%が市外から通っている。市が多額の補助金を出している市内の劇場の観客の半分は、市周辺の住民だ。周辺自治体の発展は、市と密接に結びついてのみ実現可能だ。合併こそが都市一周域問題の解決策¹⁰⁰⁾たりうる、と。

一方、郡にとっても、フライブルク市による周辺自治体の合併は自身の命運に直接関わる問題だった。1972年11月、翌年の年初に控えた新郡ブライスガウ・ホッホシュヴァルツヴァルト郡の発足（郡改革により、フライブルク市に隣接する諸郡が単一の郡に再編された）に先立って開かれた暫定郡議会は、フライブルク市がその5ヶ月前に提示した周辺自治体の合併案（これについてはこの後すぐに見る）に抗議して、つぎのような内容の声明を採択した。すなわち、ただでさえ経済的に強力とは言えないこの地域で市周辺の発展可能性の高い自治体が郡から奪われれば、新郡は決

図Ⅷ-1：フライブルク市と周辺自治体



(出所：BZt, 23.5.1973：Die umstrittenen Grenzen (HStAS EA-107, Bü 367) より作成)

定的に弱体化し、市と農村部との格差がさらに拡大する。これでは、州内すべての地域で同価値¹⁰¹⁾の生活条件の実現をめざすという国土開発計画の目標の実現は不可能だ。

先に見たシュトゥットガルトとは対照的に、この地域はフライブルク市への一極集中的構造が顕著だった。たとえば、目標プランの原案で提示された近隣域（近隣連合の領域）内の中核都市とそれ以外の自治体の住民数の比率を見ると、シュトゥットガルトが46：54、カールスルーエが70：30、マンハイム・ハイデルベルクが76：24であるのに対し、フライブルクのそれは90：10¹⁰²⁾だった。こうした構造であればこそ、合併によって市域を拡大しようとするフライブルクの動き¹⁰³⁾に対して、「帝国主義的十字軍」だとの非難が湧き起こることにもなる。

合併要求と拒絶

市と郡との対立の発端は、1970年に遡る（以下、図Ⅷ-1を参照）。フライブルク市長オイゲン・カイデルは、この年の4月までは、周辺自治体に合併は求めない、周辺自治体の意思を尊重する、と言明していた。ところが、その方針を一転し、26の周辺自治体に合併の申し入れを行ったのである。もっとも、市の呼びかけに応じて合併に踏み切った自治体は、1970/71の両年であわせて三つにとどまり、また、市の南に隣接するヘクセンタール地区の5自治体は、合併の申し入れに對抗して共同行政連合の設立に動いた。郡がこれを支持し、内務省の認可を得て、共同行政連合¹⁰⁴⁾は1971年7月に設立された。

1972年6月、カイデルは、今度はあわせて21の周辺自治体を、まずは17、ついで4の2段階¹⁰⁵⁾に分けて合併するという案を内務省に伝えた（ヘクセンタールの5自治体も対象に含まれている）。カイデルは、政府の求めに応じて目標プラン策定のために行った検討結果を伝えただけで、21自治体の合併を求めたわけではない、と述べたが、それをそのまま信じる者は皆無だったろう。実際、同市の副市長ヘルマン・ツェンスは、翌年1月に開かれた記者会見でつぎのように述べている。区域改革によってアーヘンは住民数を17万6000から23万7000に、ビーレフェルトは16万8000から31万7000人に、ミュンスターは19万8000から23万5000に拡大しており（これらはいずれも「北ドイツ型」のノルトライン・ヴェストファーレン州の都市）、それと比べれば、住民数を4万5000人増やそ

うというフライブルクの構想は「適切であり、むしろ控えめだ」¹⁰⁷⁾と。

カイデルによる上の合併構想提示の前月、1972年5月には、市に隣接する三つの自治体へのバスの運行を夜8時までとする決議がフライブルク市議会でなされた。周辺自治体は、合併に応じようとしない自治体に対する嫌がらせと受け止め、もし監督官庁がこれを認可するなら自身で近隣交通を組織することも検討する、と身構えた。フライブルク郡の郡長エミール・シル（郡改革後、彼はブライスガウ・ホッホシュヴァルトツヴァルト郡の郡長となる）も、こんなやり方は民主主義にそぐわず、上級中心地としてのフライブルクの役割に相応しくない、と市議会の決議を非難した。¹⁰⁸⁾

トゥニベルク自治体とフライブルク

もっとも、周辺自治体がすべてフライブルク市への編入を拒否したわけではない。1970/71年に三つの自治体が同市と合併したことは先にふれたが、それに続き1973年には、フライブルクの西に位置するトゥニベルク地区の二つの自治体、ティーンゲンとムンツィンゲンが同市の一部となった。

ティーンゲンでは1972年10月初めに、フライブルクへの編入についての賛否を問う住民投票が実施された。選択肢は二つあり、一つはフライブルクへの編入、もう一つは、隣接するムンツィンゲン、メンゲン、ハウゼンとの単一自治体への統合である。住民投票の数日前に開かれた住民に対する情報提供のための集会（近隣自治体の住民を含む約450名が参加した）では、この2案のそれぞれについて、フライブルク市の副市長ツェンスと、郡長シルが説明を行った。実は、フライブルク市への編入についてはこの年の2月から協議が重ねられ、協定の第三次案の作成にまで至っていた。¹⁰⁹⁾ それによれば、ティーンゲンは同市の地区（Ortschaft）として大幅な独立性を保障され、さらに、合併後ただちに、学校、多目的ホール、スポーツ施設を地区内に建設するとの約束もなされていた。「われわれは誠意をもって多くの具体的な約束をした。ティーンゲンがフライブルクを選ば、我々は約束したことを守るだろう」。¹¹⁰⁾ 説明集会でツェンスはこう述べた。

一方、後者の単一自治体案は、もともとはティーンゲンを含む近隣7自治体の合同を企図するものだったが、うち三つがフライブルクの西方、ライン川沿いにあるブライザハ市への編入を志向したため、上記4自治体の統合案となった。¹¹¹⁾ 上の説明集会でシルは、フライブルク市周辺の自治体が同市と利害調整を図るシステムこそが望ましい、と言い、フライブルクへの合併に反対した。¹¹²⁾ 10月1日に実施された住民投票の投票率はほぼ8割に達し（有権者数約800）、うちフライブルクへの編入賛成が71%で、¹¹³⁾ 合併派が勝利した。

ティーンゲンがフライブルクとの合同に踏み切ったことにより、これまでともにトゥニベルク南部自治体の合同をめざしてきたムンツィンゲンも軌道修正を迫られた。ムンツィンゲンをも市の一部にしようとするフライブルクは、ティーンゲンに対すると同様、合併を受け入れた際の好条件をいくつも提示した。すなわち、ムンツィンゲンはフライブルク市内の地区となり、庁舎を維持して地区内の行政にあたる。1973年から75年の間に地区内の道路・農道が整備される。さらに多目的ホール、遺体安置所、児童公園等の建設が約束され、加えて、薬局および幼稚園を新設する際には市から財政援助が得られることとされた。ムンツィンゲンでは、南に隣接するパート・クロツィンゲンとの共同行政連合の設立も検討されたが、ほとんど反響はなかった。1972年

12月17日に実施された住民投票は、投票率79%（有権者563人中445人が投票）、うち90.8%がフライブルクへの編入に賛成するという、¹¹⁴⁾ ムンツィンゲンの住民自身が驚くほどの結果となった。

ホッホドルフとマルヒ自治体

ティーンゲンとムンツィンゲンの獲得はフライブルクにとって大きな成果ではあったが、しかしこの2自治体を含むトゥニベルク地区（ワインとアスパラガスの産地として知られる）に、フライブルクが必要とする工業や住宅用地の開発に適した十分な土地はなかった。この点でフライブルクが重視したのは、同市の北に隣接するホッホドルフ（ここに共同の工業地帯を開発しようとフライブルクは考えていた）、そしてマルヒ自治体と総称されるホッホドルフを含む自治体群である。フライブルクは、ここから西に向かい、ライン川沿いのプライザハまで続く開発軸の一部としてこの地を開発しようと企図していた。¹¹⁵⁾ しかし、住民の反応は、トゥニベルク自治体の場合とは違った。

ホッホドルフでは、フライブルクによる合併の申し入れ——トゥニベルク自治体と同様、さまざまな約束が添えられていた——に対して住民の反応が真っ二つに分かれた。首長や自治体議会議員の多数（10人中7人）は合併に積極的だったが、1971年11月28日に実施された住民投票では、反対票が56%と過半を占めた。反対派は、マルヒの5自治体を単一自治体にまとめようというフークシュテッテンの提案に賛同し、郡長シルもこれを支持した。これに対して合併賛成派は、マルヒ単一自治体の一部となった場合、ホッホドルフ独自の利害が十分に顧慮されなくなる、と主張した。新自治体の議会で——と賛成派は言う——ホッホドルフの代表は3人かせいぜい4人だけになるだろう。自治体の行政拠点がホッホドルフにおかれることは確実になく（ホッホドルフはマルヒ自治体の端に位置する）、¹¹⁶⁾ 周辺の地位に甘んじざるをえなくなる、と。

住民投票での勝利にもかかわらず、マルヒ自治体の統合計画は、基幹学校をどこにおくかなどの調整がつかずに難航し、進展が見られなかった。そしてまもなく、政府が目標プランで、ホッホドルフの域内を南北に走るアウトバーンの東側、自治体の領域の3分の2にあたる部分をフライブルクに編入しようと考えていることが明らかになった。ホッホドルフは（他の自治体も）かねてから財政難に苦しんでおり、たとえば体育館建設の資金を捻出するために自治体の所有する5~6haの森を伐採して土地を売却することが検討されていた。このような状態にあるホッホドルフが領域を3分の1に縮減されて、はたして持ちこたえられるだろうか、との声があがった。フライブルクへの編入賛成派の住民が市民イニシアティブを結成して約500筆の署名を集め（ホッホドルフの住民数は当時1,650）、再度の住民投票が実施されることになった。1972年12月10日の住民投票の結果は、合併賛成票が53.2%（956票中509票）で、僅差ながら、1年前とは逆になった。¹¹⁷⁾

マルヒの他の4自治体では、単一自治体マルヒか、あるいはフライブルク市への編入か、いずれかを選ぶ住民投票が1973年1月21日に一斉に行われた。結果は、前者を選択した票が、フークシュテッテンでは87.5%（961票中841票）、ブッフハイムでは85.0%（741票中630票）、ホルツハウゼンでは82.1%（514票中422票）と圧倒的多数を占め、ノイアースハウゼンのみ193票対172票の僅差だったが、すべてマルヒ単一自治体派が勝利を収めた。¹¹⁸⁾

州政府は、マルヒ自治体の帰属はまもなく提示される目標プランで示される、その際、住民の

意思は尊重されるが、ただし各自治体での決定にそのまま従うわけではない、と告げていた。¹¹⁹⁾そして、この目標プランが大きな波紋を引き起こすことになる。

2. 目標プランと住民運動

目標プランの提示

1971年4月から翌年12月まで、州内各地で目標プランについての公聴会（意見聴取の第2ラウンド）が開かれたことは先に述べた（Ⅵ-2）。内務省はその結果を踏まえて目標プランの原案を作成し、州内の各郡・自治体に送付した。意見聴取の第3ラウンドの開始である。原案（地図）は、郡改革とともに設立された12の地域連合ごとに作成された。フライブルク市とブライスガウ・ホッホシュヴァルトツヴァルト郡を含む南部オーバーライン地域の原案が域内の郡長・自治体首長に届けられたのは、1973年3月12日のことである。¹²⁰⁾

フライブルク市とその周域について原案は、この時点までにすでに合併済みの4自治体（レーエン、オブフィンゲン、ヴァルタースハウゼン、ティーンゲン）、そして同年中の合併が決まっていたムンツィンゲンに加えてさらに四つ、ホッホドルフ、エブネット、カッペル、ウムキルヒを同市に編入するとの案を示した。加えて、同市を含む近隣連合の範囲も示された（図Ⅷ-1を参照）。¹²¹⁾先に見たフライブルク市による21周辺自治体の合併要求（その後23自治体に増えた）は退けられたが、市長カイデルは、同市の「死活に関わる利益が顧慮された」として、「ある程度の満足」を表明した。副市長ツェンスも提案を歓迎し、とくにホッホドルフ全体（アウトバーン以東に限らず）がフライブルクに属するとの判断がなされたことを評価した。¹²²⁾

フライブルクへの合併を指示された4自治体のうち、ホッホドルフの首長のみ提案を歓迎し（彼が合併賛成派だったことは先にふれた）、他はこれを拒絶した。カッペルの首長は、目標プランは住民の意思を尊重していない、と抗議し（カッペルでは、同年1月末に実施された住民投票で、9割におよぶ住民が独立維持に票を投じていた）、エブネットの首長も、「われわれはフライブルクへの帰属には決して同意しない」と怒りを露わにした。¹²³⁾

ウムキルヒの首長は、自身の自治体の「独立を維持するために、いざとなれば訴訟も辞さない」と述べた。ウムキルヒでは、原案提示の2ヶ月前（1973年1月）にフライブルクとの合同についての検討が議会でなされ、以下のような理由を挙げてフライブルクの申し出を拒否していた。すなわち、ウムキルヒは郡内における発展の中心となる自治体であり（南部オーバーライン地域の開発計画で、ウムキルヒは重点開発地に指定されていた）、将来予想されるすべての業務を果たすに相応しい規模に遠からず成長するだろう（当時の住民数は3,500ほど）。はるかに大きな債務を抱えるフライブルクと合同して、ウムキルヒにどんな利益があるというのか。フライブルク市の一部となれば、「市民に近い（bürgerlich）」行政はもはや不可能になる。協定案では市内の地区の地位がウムキルヒに保障され、独自の地区議会もおかれることになっているが、地区長や地区議会のメンバーには市議会でオブザーバーとしての票しか与えられない。計画高権が市に移ることにより、ウムキルヒはフライブルク市の拡大欲に身を任せるほかなくなる、等々。¹²⁴⁾

郡もまた、これまで述べたところから当然予想されるように、目標プランの提案に否定的だった。郡長シルは、ホッホドルフをマルヒから切り離すことは受け入れがたい、カッペルもエブネ

ットも、そしてホッホドルフもウムキルヒもフライブルク市のものにはならない、と提案に真っ向から反対した。¹²⁵⁾ 郡議会も原案反対の声明を採択した。声明は、ホッホドルフがフークシュテッテンと共同で進めている域内の開発プロジェクト „Regio Friburgensis“ に言及し（郡がこれを支援し、すでに用地も取得済みだった）、もしホッホドルフがフライブルク市の一部となれば、プロジェクトの実施が困難になるのは必定で、不可能にさえなりかねない、ホッホドルフはマルヒの他の自治体とともに単一自治体を形成すべきだ、と主張した。¹²⁶⁾

抗議の声は、しかし聞き入れられず、1973年6月、原案通りエブネット、カッペル、ホッホドルフ、ウムキルヒの4自治体をフライブルク市に編入するとの内容を含んだ目標プランの最終案が州議会の特別委員会で承認された。郡議会の行政・財政問題委員会は、この「筋の通らない目標プランのコンセプト」の法制化を、法で認められるあらゆる手段を用いて阻止する、との声明を発した。¹²⁷⁾

「フィルビンガーの約束破り—CDUの裏切り」

目標プランに対する抗議は、もとよりフライブルク地域に限られない。原案の新たな地図が発表されるたびに、「内相シースは集中砲火にさらされている」。¹²⁸⁾ 1973年3月末のシュトゥットガルト新聞の記事は、各地の反応についてこう報じている。同紙の別の論説は、「CDUの最も忠実な支持者、オーバーシュヴァーベン地方〔州南東部の農村地帯〕の小規模自治体の有権者は、だまされたと感じている」と言い、「だまされた」有権者の意識をつぎのように伝えている。すなわち、CDU/SPDの大連立政権の間は、自治体改革から生じる不当な仕打ちはすべて、SPDの内相（クラウゼ）が率いる内務省の責任にしておけばよかった。しかし、新政権の下ではそうはいかない。CDUの州政府は、忌み嫌われたSPD内務省の忌み嫌われた代表者たちよりよりはるかに高い住民数（2,000人）を、維持さるべき自治体の最小規模として提示したのだ、と。¹²⁹⁾ 目標プランに対する反対から、CDUを離党する自治体首長や議員も現れた。¹³⁰⁾

カールスルーエ地域では、すでに合併済みの3自治体に加えて、さらに三つの自治体を同市に編入する案が示された。¹³¹⁾ その一つ、ノイロイト（政府から見ると、合併の妥当性はまったく疑いようのないケース）では、1973年3月16日に予定された住民投票の二日前、金曜の夕刻に大規模なデモが挙行された。参加者は6,000～7,000人。近隣自治体の住民が、何台かのバスに分乗してやってきた。連邦議会議員2名、州議会議員3名、そしてカールスルーエ郡の郡長も隊列に加わった。土曜日の晩には体育館で若者のダンスパーティが催されたが、そこでも、ノイロイトの独立を叫ぶシュプレヒコールがくり返された。住民投票の当日は風の強い雨模様の天気だったが、投票率は80.2%におよび、合併反対が8,547票、賛成が118票で、圧倒的多数で合併反対の民意が示された。¹³²⁾

二つの大都市、マンハイムとハイデルベルクが接近して位置するライン・ネッカー地域では、同じ年の6月28日に、両市への合併、あるいは隣接する自治体との合同を指示された六つの自治体の住民がハイデルベルク西隣のエッペルハイムに集結し、抗議集会を開いた（参加者は4,000人とも5,000人とも言われる）。¹³³⁾ 数ヶ月来の反対運動の掉尾を飾る催しで、1,000台をはるかに超える自動車が列をなし、クラクションを鳴らしながらエッペルハイムに向かった。主催したのは各自自治体で結成された市民団体で、その一つ、「独立ザンクト・イルゲン（Selbstständiges St. Ilgen）」

図Ⅷ-2：Eppelheim でのデモと抗議集会



（出所：RNZt, 30.6.1973：5000 forderten：Nehmt die Bürger ernst（HStAS EA 1-107 Bü 367））

（ザンクト・イルゲンは隣接するライメンとの合同を指示されていた）は緑の紙バンドを巻いたわら帽子を約1,000個売りさばき、この催しの費用のほとんどを賄った。会場となったエッペルハイムのライン・ネッカー・ホールは、各自治体の旗で飾られた。「市民の声を真剣に聴け」、「われわれは操られた大衆ではない」などと書かれたポスターが貼られ、「フィルビンガーの約束破り—CDUの裏切り」、「シースは荷物をまとめて出て行け」などと大書された横断幕が掲げられた。

エッペルハイムの消防団のプラスバンドに続いて、ツィーゲルハウゼンの児童バンドがファンファーレを吹き鳴らして開会を告げた。エッペルハイムの市民団体代表による開会挨拶を皮切りに、各自治体の代表が政府の目標プランに対する抗議の弁をふるった。一番手を務めたイルフェスハイムの代表は、住民投票で示された市民の意思（10日前の住民投票で、マンハイムへの編入に対する反対票が99.3%を占めた）の無視は「民主主義の根本的理解」にとってきわめて危険だ、と論じた。ザンクト・イルゲンの代表は、自治体合同における自主性原則の約束を守るようフィルビンガー首相に求めた。ツィーゲルハウゼンの代表は、「シースが醸造し、州政府の大樽のなかで発酵するのは酸っぱくなったワインだ」、と皮肉った。

集会には州議会議員も招かれたが、参加したのはCDUの議員が一人、SPDの議員が3人だけで、その全員が、現在の目標プラン案を基礎とする自治体改革の終結法には同意しない、と約束した。州政府も集会に招かれたが、出席者はなかった。

住民運動と市民イニシアティブ

フライブルクのマルヒ自治体に関わって述べたように、政府は、各地で実施された住民投票について、その結果を真剣に受けとめはするが、それに従って決定がなされるわけではない、と防波線¹³⁴⁾を張っていた。シースは、自治体の区域の変更について自治体自身が決定権をもつとは憲法のどこにも記されていない、¹³⁵⁾と言い、決定権は州議会にのみある、住民の意思に従えとの議論は「民主主義に対する過大な要求」であり、「市民の意思だけでは国土の適切な編成は実現されえない」、と論じた。

もとより、合併に反対する人びとがこうした説明で納得するわけではない。州内各地の自治体で市民イニシアティブが結成され、政府の提示した目標プランに対する反対運動の核となった。自治体改革に関わって州内で最も早い時期に結成された市民イニシアティブの一つは、本稿の冒頭

でロイバーの著書に即して紹介したフィリンゲンで結成された「アクション・フィリンゲン（Aktion Villingen）」である。フィリンゲンとシュヴェニンゲンの合同は、州政府によって自治体改革の「モデルケース」と呼ばれたのだが（クラウゼの「最愛の寵児」とも呼ばれた）、¹³⁶⁾両市の間には容易に克服しがたい溝があった。古い歴史と整った旧市街をもつフィリンゲンの住民にはシュヴェニンゲンを下に見る意識があり、また、ただでさえ進みつつあるフィリンゲンの伝統的なバーデン的特質の希薄化が、シュヴェニンゲン（ヴェルテンベルク）との合同によってさらに加速してしまう、と懸念する声もあった。政治的にも、フィリンゲンではCDUが優勢なのに対し、シュヴェニンゲンではSPDが勝っていた（シュヴェニンゲン市長ゲーバウアーはSPDの党员で、クラウゼとともに両市の合同を牽引した）。¹³⁷⁾

1971年3月末に合同への賛否を問う住民投票が行われることになり、合同に反対する二人の市議会議員が中心になって結成したのがアクション・フィリンゲンである。一方、これに対抗して、賛成派の住民も二つの市民イニシアティブを結成した。3月28日に両市で実施された住民投票は、賛成票がシュヴェニンゲンで77.4%、フィリンゲンで64%という結果になった（ゲーバウアーは、とくにフィリンゲンでこれほどの賛成票が得られるとは思っていなかった、と彼にとっては喜ばしい驚きをもってこう述べた）。この結果をうけて両市の市長が合同協定に署名し、州議会での承認を経て、1972年1月1日に合同新市、フィリンゲン—シュヴェニンゲンが発足した。¹³⁸⁾

もっとも、二つの都市の融合は、期待されたようには進まなかった。1974年5月のシュトゥットガルト新聞の論説は、合同から2年あまり経った新市の様子をつぎのように伝えている。すなわち、期待された大学や重点病院の設立は実現していない。州政府は、両市の間に新たな地区を開発し、そこに役所を集中すると言っていたのだが、いまだに二つの庁舎が残ったまま、市長はその双方に執務室を持って両市区を行き来している。サッカークラブは二つに分かれたまま、劇場の上演プランの調整もなされず、それぞれの観客はそれぞれの市区の住民にほぼ限られている。もし市長（ゲーバウアー）がCDUの党员だったらシュトゥットガルト（州政府）との関係がもっとうまく行くだらうに、との声も聞かれた。クラウゼに代わって内相となったシースは、フィリンゲン—シュヴェニンゲンより、むしろシュトゥットガルト近郊のジンデルフィンゲンとベブリンゲンの合同に力を注いでいる。もしもう一度住民投票が実施されれば、合同に賛成する者が多数を占めることはないだろう、等々。¹³⁹⁾

フィリンゲン—シュヴェニンゲンの物語は以後も続くのだが、しかしこれについてはここまでにし、市民イニシアティブの展開をもう少し確認しておこう。

マンハイム—ハイデルベルク地域で独立ザンクト・イルゲンなどいくつかの市民団体が結成されたことは先にふれたが、それ以外にも、本稿でこれまでにとりあげた自治体のなかでは、たとえばフライブルク近郊のホッホドルフとウムキルヒ、あるいはカールスルーエ近郊のノイロイトでも市民イニシアティブの結成が確認される。¹⁴⁰⁾1973年5月末には「自治体改革のための市民イニシアティブ連合（Vereinigung der Bürgerinitiativen zur Gemeindereform Baden-Württemberg）」の結成集会在ウルムで開かれ、ファウルンダウ（ゲッピンゲンに編入）、ティーンゲン（ヴァルツフトと統合。フライブルクに編入された同名の自治体とは別）、ヴァインガルテン（カールスルーエに編入）、ヴァッサールフィンゲン（アーレンに編入）など州内13自治体の市民イニシアティブがこれに加わった。¹⁴¹⁾同年9月には、州内各地の市民イニシアティブの代表約600人がディツィンゲン（シュ

トゥットガルト近郊)に集結し、有権者20万人の署名(憲法が定める条件)を集めて州議会を解散に追い込み、目標プランの可決を阻止すべく運動を展開することを約した。¹⁴²⁾

もっとも、こうした抗議活動の高まりが州政府の動きを止めることはなかった。政府は目標プランを確定し、自治体改革の終結に向けて歩を進めた。

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) WGZ 1972 : 392.
- 2) BWGZ 1998 : 422. 都市の連合体はさらに早く、バーデン都市連合会 (Badischer Städtetag) が 1880年、ヴュルテンベルク都市連合会 (Württembergischer Städtetag) が¹⁴²⁾1897年に成立している。Ebd.
- 3) 都市の連合体はその後、つぎのような変遷をたどった。1946年に南バーデンの6都市 (いずれも中規模都市) が自治体コンソーシアム (kommunale Arbeitsgemeinschaft) を結成し、1951年に3都市が加わってバーデン都市連合となる。さらに1949年には北バーデン都市同盟、1952年には南バーデン都市連合 (両者はいずれも比較的小規模な都市の連合体) が結成され、1954年にこれら諸団体が合同してバーデン・ヴュルテンベルク都市連合となった。Gebhardt : 127 f. 州内のもう一つ自治体連合体であるバーデン・ヴュルテンベルク郡連合会は、それに先行する二つの組織、ヴュルテンベルク・バーデン郡連合とバーデン郡連合 (南部バーデン) の合同により1956年に成立している。Geißelmann : 27.
- 4) BWGZ 1997 : 637.
- 5) BWGZ 1988 : 19. ヴォーレプは、「帝国主義的なヴュルテンベルクが南バーデンを劫掠しようとしている」と語るなど、ヴュルテンベルク人 (シュヴァーベン人) に対する嫌悪を隠さず、3州の再編をめぐる協議でも、南バーデン州が独立の地位を維持することを願っていたという。Eschenberg : 52 f.
- 6) Weber/Wehling : 111.
- 7) Schimanke : 65 f.
- 8) BWGZ 1998 : 426 ; 山井 : 95 f.
- 9) BWGZ 1998 : 426.
- 10) BWGZ 1998 : 425.
- 11) BWGZ 1998 : 426.
- 12) BWGZ 1998 : 426 f. ; WGZ 1972 : 388 f. ; Gem 1970 : 249. ヴュルテンベルク自治体連合会では、住民数に応じて会費の額が定められ (1,500人まで500人単位で上昇。1,500人以上は同額)、住民数1,000人ごとに1票が割り振られていた。WGZ 1971 : 89.
- 13) WGZ 1972 : 386. 「何百人もの」との報道もある。WGZ 1972 : 410. 集会やデモの参加者数は資料によって若干の違いがある場合が少なくないが、以下を含め、注で示した典拠に示された数字をあげておく。
- 14) WGZ 1972 : 393, 410.
- 15) StZt, 11.7.1972 : Innenminister kündigt neuen Zeilplanungsentwurf an (HStAS EA 1-107 Bü 366).
- 16) StM, Bd. 1 : 161.
- 17) Schimanke : 113.
- 18) StZt, 11.7.1972 : Innenminister kündigt neuen Zeilplanungsentwurf an (HStAS EA 1-107 Bü 366).
- 19) WGZ 1972 : 398-401.

- 20) WGZ 1972 : 398, 403, 406 f.
- 21) WGZ 1972 : 398.
- 22) Schimanke : 108-110 ; IM/StLA : VIII.
- 23) StM, Bd. 1 : 530 ; Schimanke : 110, 201, 241 ; WGZ 1971 : 209.
- 24) Schimanke : 111 f., 201 ; IM/StLA : VIII ; WGZ 1971 : 209.
- 25) IM/StLA : IX ; StM, Bd. 2 : 20, 76-78 ; StZt, 23.5.1973 : Schiess nennt Grenzen des Freiwilligkeitsprinzips (HStAS EA 1-107 Bü 367).
- 26) Gemeindeordnung für B-W. この規定の内容は、1955年の最初の自治体条令以来、現在まで基本的に変わっていない。
- 27) StNa, 18.1.1974 : Anhörung - keine Farce (HStAS EA 1-107 Bü 368) ; Schimanke : 205.
- 28) 山井 : 81 f.
- 29) WGZ 1972 : 283 ; Schimanke : 119.
- 30) WGZ 1971 : 365, 369.
- 31) WGZ 1972 : 398.
- 32) StM, Bd. 2 : 74 f.
- 33) WGZ 1972 : 451 f. ; StZt, 21.12.1972 : Regierung will Wildwuchs der Gemeindereform beenden (HStAS 1-107 Bü 366). ただし、政府は翌年1月5日に、バーデン・ヴュルテンベルク自治体連合会との懇談の場を（事後的に）設けた。BWGZ 1973 : 19 f.
- 34) BWGZ 1976 : 524 ; BWGZ 1973 : 19.
- 35) BWGZ 1973 : 1 ; WGZ 1972 : 128, 451.
- 36) SchwZt, 21.12.1972 : Geburt einer Zahl unter Blitz und Donner (HStAS EA 1-107 Bü 366).
- 37) BWGZ 1973 : 18 f. さらに、BWGZ 1973 : 1-4. なお、「諸原則」に示された2,000人という数値は、1968年に策定されたバーデン・ヴュルテンベルク州の学校計画で、基礎学校設立に求められる自治体の最少住民数とされていたものである。Schimanke : 223.
- 38) StM, Bd. 1 : 527.
- 39) StM, Bd. 2 : 71. 建設基本計画、そして建設計画と土地利用計画については本稿Ⅱ-1（注66）を参照。
- 40) BWGZ 1980 : 375.
- 41) WGZ 1972 : 87.
- 42) この呼称は州議会での議論で用いられたもので、法文にはない。自治体連合会は、誤解を生みやすい呼び名だ、と批判的にコメントしている。WGZ 1972 : 87, 282.
- 43) WGZ 1972 : 281 f.
- 44) StM, Bd. 2 : 83.
- 45) StM, Bd. 2 : 83 ; BWGZ 1973 : 100 f., 282-284 ; StZt, 19. 6.1972 : Ausschuß ändert Verwaltungsgemeinschaft (HStAS EA 1-107 Bü 367). 業務内容についての以上のような規定は、共同行政連合のもう一つのタイプ、「協定による共同行政連合」にも適用される。このタイプの共同行政連合では、独自遂行業務の実施にあたり、参加自治体の代表から成る共同委員会が、業務遂行自治体の議会・委員会による審議に先立って事前に審議を行う。共同委員会の委員長は業務遂行自治体の代表以外が務め、また、メンバー自治体に対する票数の配分は、業務遂行自治体が過半を占めることのないようにする。加えて、土地利用計画の策定や自治体間道路の建設など重要な案件について、メンバー自治体に異議申立権が保障される（最終的には共同委員会で判断が下される）。業務遂行自治体に対する他の自治体の自己決定権を守るための措置である。StM, Bd. 2 : 82 f. ; BWGZ 1973 : 283.
- 46) Thieme/Prillwitz : 132 ; Jauch : 107 f. ; Derlien/Queis : 21, 40, 42 f. ; 森川 : 91.
- 47) StZt, 27.2.1973 : SPD-Alternative : Einheits- oder Verbandsgemeinde (HStAS EA 1-107 Bü

- 366).
- 48) StZt, 1.3.1973 : Schiess wirft Krause Unglaubwürdigkeit vor (HStAS EA 1-107 Bü 367) ; StZt, 27.2.1973 : SPD-Alternative : Einheits- oder Verbandsgemeinde (HStAS EA 1-107 Bü 366).
- 49) StZt, 27.2.1973 : SPD-Alternative : Einheits- oder Verbandsgemeinde (HStAS EA 1-107 Bü 366).
- 50) StZt, 1.3.1973 : Schiess wirft Krause Unglaubwürdigkeit vor (HStAS EA 1-107 Bü 367).
- 51) StZt, 3.4.1973 : Verwaltungsgemeinschaft grundgesetzwidrig ? (HStAS EA 1-107 Bü 367). ラインラント・ファルツ州でも、同州の連合自治体について憲法上の疑義が指摘され、実際に設立された連合自治体の評価も分かれていた。StZt, 6.6.1973 : Minister Schiess kontert der SPD-Opposition (HStAS EA 1-107 Bü 367) ; BWGZ 1973 : 166. なお、SPDの連合自治体案について、自治体連合会と郡連合会はこれを拒絶した。一方、都市連合会は、市民が直接選出する議会をもつ連合自治体の場合、共同行政連合のような憲法上の疑義はない、としつつも、共同行政連合にせよ連合自治体にせよ、その導入によって自治行政の機構がさらに複雑になる、として否定的な見方を示し、むしろ「すべてのローカルな行政区域を単一自治体で満たす」ことこそが適切だ、と主張した。Gemeindetag B-W, 22.5.1973, Initiativgesetzentwurf der Fraktion der SPD ; Landkreistag B-W, 25.5.1973, Initiativgesetzentwurf der Fraktion der SPD ; Städtetag B-W, 25.5.1973, Initiativgesetzentwurf der Fraktion der SPD (以上、HStAS LA 2-201 Bü 713).
- 52) RGA, 30.6.1973 : Die Verbandsgemeinde endgültig abgelehnt (HStAS EA 1-107 Bü 367).
- 53) HSt, 3.4.1973 : Verbandsgemeinde soll gleichberechtigte Alternative zur Einheitsgemeinde sein ; RGA, 30.6.1973 : Die Verbandsgemeinde endgültig abgelehnt (以上、HStAS EA 1-107 Bü 367).
- 54) BT, 8.9.1972 : Maximalforderung Freiburgs abgelehnt ; BZt, 8.9.1972 : Ein Gespräch über das Umland ohne die Vertreter der Stadt (以上、HStAS EA 1-107 Bü 366).
- 55) StZt, 11.7.1972 : Innenminister kündigt neuen Zielplanungsentwurf an (HStAS EA 1-107 Bü 366).
- 56) Hamann : 44 f. ; Bauer : 35. さらに、Abschrift an Abt. VII, 14.11.1970 (HStAS EA 2-701 Bü 137, fol. 94).
- 57) Weber : 34-41, 45 f.
- 58) BZt, 2.6.1973 : Bitteres Ende ? (HStAS EA 1-107 Bü 367).
- 59) StM, Bd. 1 : 12.
- 60) ドイツでは、大都市は住民数10万超、中都市は2万から10万、小都市は5,000から2万という区分がなされてきた。Brachatz-Schwarz 2007 ; Brachatz-Schwarz 2021を参照。バーデン・ヴュルテンベルク州では、1969年初めの時点で住民数が10万を超える大都市は、シュトゥットガルト（62万弱）、マンハイム（33万弱）、カールスルーエ（25万強）、フライブルク（16万強）、ハイデルベルク（12万強）の五つのみである。他にハイルブロン（10万弱）、ウルム（9万強）、フォルツハイム（9万弱）、バーデン・バーデン（4万弱）の合わせて9都市が非郡属都市で、これは現在に至るまで変わらない。StM, Bd. 1 : 39.
- 61) StM, Bd. 1 : 555-557, 565-568.
- 62) StM, Bd. 1 : 557 f., 571 f., 574-576.
- 63) ディヒテル委員会と、もう一つの政府有識者委員会（レシュケ委員会）による郡改革についての共同答申（1971年7月）は、規模の小さいバーデン・バーデンを非郡属都市からはずし、郡に編入することを提案していたが、州議会における郡改革法審議の最終段階で、それまで確実視されていたこの判断が覆った。StM, Bd. 1 : 107, 113 ; Schimanke : 89.
- 64) 山井 : 95 f. なお、地域連合に先立ち、州内には20の地域計画連合（regionale Planungsgemeinschaft）が設立されていた。地域計画連合はそれぞれの域内の郡および自治体のボランタリーな連合体であり、

それが策定する地域計画に法的拘束力がないことが問題となっていた。地域連合は、こうした問題を克服すべく、法律の定める公法団体として設立された。地域計画連合と地域連合について、山井：51-53, 66 f., 74 f., 95-98.

65) StM, Bd. 2 : 9.

66) SchwZt, 2.2.1973 : Filbinger : Zum Teil Pionierleistung (HStAS EA 1-107 Bü 366) ; StZt, 13.3.1973 : Von Eingemeindungen redet man in Stuttgart kaum (HStAS EA 1-107 Bü 367).

67) StM, Bd. 2 : 80. 近隣連合域内で共同行政連合の設立を認めない理由として、さらに、自治機関の複層化が行政の見通しの悪さにつながるという懸念、そして、共同行政連合ではなく、規模を拡大した単一自治体の実現を優先すべきことがあげられている。

68) StM, Bd. 2 : 80 f.

69) StZt, 2.2.1973 : Verband als Klammer zwischen Großstadt und Umland (HStAS EA 1-107 Bü 366).

70) StM, Bd. 2 : 81.

71) Vgl. StZt, 2.2.1973 : Verband als Klammer zwischen Großstadt und Umland (HStAS EA 1-107 Bü 366). なお、当初の「コンセプト」では、シュトゥットガルトには四つ、マンハイム、ハイデルベルク、カールスルーエにはそれぞれ二つの近隣連合を設立することとされていた。また、近隣連合設立の対象地域として、上の4都市を含め、バーデン・バーデンを除く八つの非郡属都市の圏内があげられていた。RNZt, 2.2.1973 : Die Lösung : „Nachbarschaftsverband“ ; SchwZt, 2.2.1973 : Filbinger : Zum Teil Pionierleistung (以上, HStAS EA 1-107 Bü 366).

72) StM, Bd. 2 : 81.

73) StM, Bd. 2 : 82.

74) 目的連合の歴史は19世紀後半に遡る。プロイセンでは1911年に目的連合法が制定され、邦内各地で発せられていた諸規定を国の法律としてまとめた。ドイツの他の諸邦も同様の経過をたどった。1939年にはドイツ全体を対象とする全国目的連合法 (Reichszweckverbandsgesetz) が制定され、第二次大戦後も同法が効力を持ち続けたが、その後、1961年のノルトライン・ヴェストファーレン州を皮切りに、各州で目的連合法が制定された。1965年時点で、西ドイツ全体で約7,000の目的連合が存在したが、自治体改革による自治体数の減少の結果、1970年代末には約3,600に減少した。バイエルンがその半数、バーデン・ヴュルテンベルクとラインラント・ファルツ州が合わせて4分の1を占める。学校の管理運営、上下水道の整備を目的とするものが最も多く、それぞれ約3分の1を占めていた。

Oebbecke : 1878 f.

75) Weber : 39-41.

76) ハノーファー広域圏連合について、Heinelt, et. al : 139-144 を参照。

77) WGZ 1964 : 157 f.

78) WGZ 1970 : 362.

79) WGZ 1971 : 202-208. ただし、権限—権限についてゼーガーは、1973年5月に開かれた州議会行政委員会メンバーと自治体連合体代表との懇談会で、特定多数決 (qualifizierte Mehrheit) による決定を条件としてこれを認める、との見解を示している。BWGZ 1973 : 170.

80) SchwDZt, 2.3.1973 : Städtetag : Nachbarschafts-Verbände sind kein Ersatz für Eingemeindungen ; StZt, 2.3.1973 : Städte gegen Ersatzlösung für Eingemeindungen (以上, HStAS EA 1-107 Bü 367).

81) BWGZ 1973 : 168-170.

82) SchwDZt, 2.3.1973 : Städtetag : Nachbarschafts-Verbände sind kein Ersatz für Eingemeindungen ; StZt, 2.3.1973 : Städte gegen Ersatzlösung für Eingemeindungen (以上, HStAS EA 1-107 Bü 367).

83) ただし、上のような都市連合会の方針は、これに加入する諸都市のなかでもとくに大都市の要求を

- 反映したものと見ることができる。都市連合会には当時123都市が加盟していたが、その利害は一樣ではなかった。StZt, 2.3.1973 : Städte gegen Eersatzlösung für Eingemeindungen ; SchwDZt, 2.3.1973 : Städtetag : Nachbarschafts-Verbände sind kein Ersatz für Eingemeindungen (以上, HStAS EA 1-107 Bü 367).
- 84) クレットは、1945年から1974年の突然の死に至るまで、シュトゥットガルト市の市長を務めた。Arnulf Klett – Ein Leben für Stuttgart.
- 85) 拡大都市郡の提案は、すでに1947年にドイツ都市連合会によってなされている。WGZ 1971 : 204.
- 86) Weber : 35 f. ; StM, Bd. 1 : 570.
- 87) StM, Bd. 1 : 570 ; Pressemitteilung, Nr. 456/71, 20.10.1971 (HStAS EA 1-107 Bü 369).
- 88) StM, Bd. 2 : 80. さらに, FAZ, 14.2.1973 : Nachbarschaftsverträge als liberale Stuttgarter Lösung ; StZt, 2.2.1973 : Verband als Klammer zwischen Großstadt und Umland (以上, HStAS EA 1-107 Bü 366).
- 89) WGZ 1971 : 254, 338 ; StZt, 19.10.1971 : Städteverband will den „erweiterten Stadtkreis“ schmackhaft machen (HStAS EA 1-107 Bü 369).
- 90) StZt, 17.5.1971 : Auf gute Nachbarschaft ; LKZt, 18.5.1971 : Stuttgart steuert „erweiterten Stadtkreis“ an ; StNa, 15.5.1971 : Groß-Stuttgart aus der Sicht von OB Klett (以上, HStAS EA 1-107 Bü 369).
- 91) WGZ 1971 : 26.
- 92) StZt, 15.3.1974 : Wo die Zielplanung zu einer Personalplanung wird (HStAS EA 1-107 Bü 368).
- 93) StNa, 15.5.1971 : Groß-Stuttgart aus der Sicht von OB Klett ; LKZt, 18.5.1971 : Stuttgart steuert „erweiterten Stadtkreis“ an (以上, HStAS EA 1-107 Bü 369).
- 94) StZt, 13.3.1973 : Von Eingemeindungen redet man in Stuttgart kaum (HStAS EA 1-107 Bü 367).
- 95) StZt, 13.3.1973 : Von Eingemeindungen redet man in Stuttgart kaum (HStAS EA 1-107 Bü 367) ; StZt, 12.5.1971 : Auf gute Nachbarschaft (HStAS EA 1-107 Bü 369).
- 96) StZt, 13.3.1973 : Von Eingemeindungen redet man in Stuttgart kaum (HStAS EA 1-107 Bü 367).
- 97) IM/StLA : 1.
- 98) Schwarz : 1 f. ただし、周辺自治体間の合同は多数なされ、たとえばコーンタールは隣接するミュンヒンゲンと統合した。IM/StLA : XVIII, 8.
- 99) StZt, 17.5.1973 : Freiburg hat seine Nachbarn vor den Kopf gestoßen (HStAS EA 1-107 Bü 367).
- 100) StZt, 17.5.1973 : Freiburg hat seine Nachbarn vor den Kopf gestoßen (HStAS EA 1-107 Bü 367).
- 101) BZt, 8.11.1972 : Auch der Großkreis wehrt sich gegen übertriebene Forderungen (HStAS EA 1-107 Bü 366).
- 102) BZt, 8.3.1974 : Nachbarschaftsverband weder notwendig noch geeignet (HStAS EA 1-107 Bü 368).
- 103) FAZ, 14.2.1973 : Nachbarschaftsverträge als liberale Stuttgarter Lösung (HStAS EA 1-107 Bü 366).
- 104) BWGZ 1986 : 537 f. ; StZt, 17.5.1973 : Freiburg hat seine Nachbarn vor den Kopf gestoßen (HStAS EA 1-107 Bü 367) ; BZt, 6.5.1971 : Stadt-Umland-Friede war nicht von Dauer (HStAS EA 1-107 Bü 369). フライブルク市への合併自治体について、Eingemeindung der Freiburger Stadtteileを参照。

- 105) Der Oberbürgermeister der Stadt Freiburg im Breisgau, 8. Juni 1972 (StAF T1 Nr. 53 : 4 f.) ; BZt, 18.7.1972 : 21 Gemeinden stehen auf Freiburgs Wunschliste (HStAS EA 1-107 Bü 366).
- 106) StZt, 25.2.1973 : „Freiburg ohne Großmannssucht“ (HStAS EA 1-107 Bü 366).
- 107) BZt, 12.1.1973 : Den Umlandgemeinden verspricht die Stadt Freiburg keine „Bonbons“ (HStAS EA 1-107 Bü 366).
- 108) BZt, 13./14.5.1972 : „War die Liebe zum Stadtumland nur ein kurzes Strohfeuer?“ (StAF T1 Nr. 53).
- 109) BZt, 8.8.1972 : Bürgeranhörung in Tiengen findet am 1. Oktober statt (HStAS EA 1-107 Bü 366).
- 110) BZt, 29.9.1972 : Tiengen vor der Weichenstellung (HStAS EA 1-107 Bü 366).
- 111) BZt, 8.8.1972 : Bürgeranhörung in Tiengen findet am 1. Oktober statt (HStAS EA 1-107 Bü 366). プライザハへの編入に向かったのは, Merdingen, Niederrimsingen, Oberrimsingen の三つである
- 112) BZt, 29.9.1972 : Tiengen vor der Weichenstellung (HStAS EA 1-107 Bü 366).
- 113) BZt, 17.10.1972 : „Wir legen die Zukunft Tiengens in die Hände der Stadt Freiburg“ ; BZt, 11.10.1972 : Tiengener Gemeinderat stimmt für Freiburg (以上, HStAS EA 1-107 Bü 366).
- 114) BZt, 9.11.1972 : Ein Angebot an Munzingen ; BZt, 18.12.1972 : Fast alle wollen die Eingemeindung (以上, HStAS EA 1-107 Bü 366).
- 115) StZt, 17.5.1973 : Freiburg hat seine Nachbarn vor den Kopf gestoßen (HStAS EA 1-107 Bü 367) ; StZt, 25.3.1972 : Spargel auf dem Tisch – Industrie vor der Tür ; BT, 8.9.1972 : Maximalforderung Freiburgs abgelehnt (以上, HStAS EA 1-107 Bü 366).
- 116) BZt, 23.11.1972 : Für und wider die Eingliederung Hochdorfs in die Stadt Freiburg ; BZt, 10.6.1972 : Ernüchterung im Dorf (以上, HStAS EA 1-107 Bü 366).
- 117) BZt, 10.6.1972 : Ernüchterung im Dorf ; BZt, 10.12.1972 : Die Bevölkerung Hochdorfs gibt Votum für Freiburg ab ; BZt, 23.11.1972 : Für und wider die Eingliederung Hochdorfs in die Stadt Freiburg (以上, HStAS EA 1-107 Bü 366).
- 118) BZt, 22.1.1973 : Eindeutiges Votum für die March (HStAS EA 1-107 Bü 366).
- 119) BZt, 22.7.1973 : Eindeutiges Votum für die March (HStAS EA 1-107 Bü 366).
- 120) SchwB, 13.3.1973 : Innenminister Schiess rechnet noch mit erheblichen Widersprüchen (HStAS EA 1-107 Bü 367). さらに, SchwB, 8.2.1973 : Erste Zielplanungs-Karte fertig (HStAS EA 1-107 Bü 366).
- 121) BZt, 16.1.1973 : Filbinger : Wünsche sachlich nicht begründet (HStAS EA 1-107 Bü 366).
- 122) BZt, 13.3.1973 : Umkirch will eventuell den Rechtsweg beschreiten (HStAS EA 1-107 Bü 367).
- 123) BZt, 13.3.1973 : Umkirch will eventuell den Rechtsweg beschreiten (HStAS EA 1-107 Bü 367).
- 124) BZt, 13.3.1973 : Umkirch will eventuell den Rechtsweg beschreiten (HStAS EA 1-107 Bü 367) ; BZt, 27.1.1973 : Auch aus Umkirch eine Absage an Freiburg (StAF T 1 Nr. 53).
- 125) BZt, 13.3.1973 : Umkirch will eventuell den Rechtsweg beschreiten (HStAS EA 1-107 Bü 367).
- 126) BZt, 11.5.1973 : Das Gefälle zwischen der Stadt und dem Umland nicht vertiefen (HStAS EA 1-107 Bü 367).
- 127) BZt, 29.6.1973 : Der Landkreis ist bestürzt und verwundert (HStAS EA 1-107 Bü 367).
- 128) StZt, 26.3.1973 : Umstrittene Zielplanung (HStAS EA 1-107 Bü 367).

- 129) StZt, 23.3.1973 : Verschaukelt ? (HStAS EA 1-107 Bü 367).
- 130) SchwB, 15.3.1973 : Die verplante Gemeinde (HStAS EA 1-107 Bü 367).
- 131) BNNa, 11.4.1973 : Fünf Gemeinden sollen zu Karlsruhe (HStAS EA 1-107 Bü 367).
- 132) BNNa, 19.3.1973, „Dieses Votum kann Stuttgart auf keinen Fall ignorieren“ ; BNNa, 13.3.1973 : Gebremster Mut (以上, HStAS EA 1-107 Bü 367).
- 133) 以下, 集会の模様について, RNZt, 30.6.1973 : 5000 forderten : Nehmt die Bürger ernst ; StZt, 30.6.1973 : 4000 Bürger demonstrieren gegen Eingemeindung (以上, HStAS EA 1-107 Bü 367).
- 134) BZt, 16.1.1973 : Filbinger : Wünsche sachlich nicht begründet (HStAS EA 1-107 Bü 366).
- 135) BZt, 22.5.1973 : Schiess hört unverändert gegensätzliche Meinungen zur Gemeindereform im Freiburger Stadt-Umland (HStAS EA 1-107 Bü 367).
- 136) StZt, 3.5.1974 : Des Exministers liebstes Kind : Leerlauf und Wirrbar (HStAS EA 1-107 Bü 368).
- 137) SchwB, 20.3.1971 : Eine alte Grenze wirkt noch fort (HStAS EA 1-107 Bü 369).
- 138) StZt, 10.3.1971 : Der Fusion wird der Kampf angesagt ; StNa, 30.3.1971 : Die Bürger gaben ihr Jawort ; StNa, 15.5.1971 : Jetzt fehlt nur noch das Gesetz (以上, HStAS EA 1-107 Bü 369).
- 139) StZt, 3.5.1974 : Des Exministers liebstes Kind : Leerlauf und Wirrbar (HStAS EA 1-107 Bü 368).
- 140) ホッホドルフについて, BZt, 10.12.1972 : Die Bevölkerung Hochdorfs gibt Votum für Freiburg ab ; BZt, 23.11.1972 : Für und wider die Eingliederung Hochdorfs in die Stadt Feiburg (以上, HStAS EA 1-107 Bü 366), ウムキルヒについて, BZt, 23.10.1973 : Bürgerinitiative in Umkirch ? (HStAS EA 1-107 Bü 367), ノイロイトについて, BZt, 20.1.1973 : Aufstand des Umlands gegen Zwangseingemeindung (HStAS EA 1-107 Bü 366) ; BNNa, 21.7.1973 : Enttäuschung und Empörung im Landkreis zum Kabinettsbeschuß (HStAS EA 1-107 Bü 367).
- 141) StZt, 1.6.1973 : Bürgerinitiativen zur Gemeindereform (HStAS EA 1-107 Bü 367).
- 142) StZt, 18.9.1973 : Der zweite Anlauf zur Auflösung des Landtags (HStAS EA 1-107 Bü 367).

略語一覧

BNNa: Badische Neueste Nachrichten

BT: Badischer Tagblatt

B-W: Baden-Württemberg

BWGZ: Die Gemeinde. Zeitschrift des Gemeindetags Baden-Württemberg

BZt: Badische Zeitung

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

LKZt: Leonberger Kreiszeitung

SchwB: Schwäbischer Bote

SchwDZt: Schwäbische Donau-Zeitung

RGA: Reutlinger Generalanzeiger

RNZt: Rhein-Neckar-Zeitung
 SchwDZt: Schwäbische Donau-Zeitung
 SchwZt: Schwäbische Zeitung
 SPD: Sozialdemokratische Partei Deutschland (社会民主党)
 StAF: Staatsarchiv Freiburg
 StLA: Statistisches Landesamt
 StM: Staatsministerium
 StNa: Stuttgarter Nachrichten
 StZt: Stuttgarter Zeitung
 WGZ: Württembergische Gemeindezeitung. Zeitschrift des Württembergischen Gemeindetags

参考文献

- Bauer, H. (2003): *Bilanz einer Gemeindefusion. Strukturen, Prozesse und Perspektiven am Beispiel der neuen Gemeinde Kusterdingen*, Kusterdingen.
- Brachat-Schwarz, W. (2007): Die Großstädte Baden-Württembergs — Ein Vergleich anhand ausgewählter Indikatoren, in: *Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg*, 1/2007, 13–21.
- Brachat-Schwarz, W. (2021): Mittelstädte in Baden-Württemberg. Zur Bevölkerungsentwicklung in Kommunen mit 20 000 bis 100 000 Einwohnerinnen und Einwohnern, in: *Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg*, 8/2021, 12–20.
- Derlien, H.-U./v. Queis, D. (1986): *Kommunalpolitik im geplanten Wandel*, Baden-Baden.
- Eschenberg, T. (1996): Die Entstehung des Landes Baden-Württemberg, in: Landeszentrale für politische Bildung B-W (Hrsg.), *Baden-Württemberg. Eine politische Landeskunde*, 4. Aufl., Stuttgart, 43–66.
- Gebhardt, K. (1994): Entstehung, Aufgaben und Bedeutung des Städtetages Baden-Württemberg, in: B. Kirchgässner/H. P. Becht (Hrsg.), *Vom Städtebund zum Zweckverband. 10. Arbeitstagung in Waiblingen 1991*, Sigmaringen, 127–137.
- Geißelmann (1974): *Die kommunale Spitzenverbände. Interessenvertretung und Verwaltungsreform*, Berlin.
- Hamann, P. (2005): *Gemeindegebietsreform in Bayern. Entwicklungsgeschichte, Bilanz und Perspektiven*, München.
- Heinelt, H./Razin, E./Zimmermann, K. (eds.) (2011): *Metropolitan Governance. Different Paths in Contrasting Contexts: Germany and Israel*, Frankfurt/New York.
- 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.
- Oebbecke, J. (1989): [Art.] Zweckverbände, in: *Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft*, Bd. 11, Stuttgart, 1878–1882.
- Schimanke, D. (1978): *Verwaltungsreform Baden-Württemberg. Verwaltungsinnovation als politisch-administrativer Prozeß*, Berlin.
- Schwarz, T. (2004): Die räumliche Gliederung Stuttgarts in Stadtbezirke und Stadtteile, in: *Statistik und Informationsmanagement*, 1/2004. (ohne Paginierung)
- 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.

Weber, R./Wehling, H.-G. (2007): *Geschichte Baden-Württembergs*, München.

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.

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（2017）『「計画」の20世紀——ナチズム・〈モデルネ〉・国土計画』岩波書店.

Website（参照2024-09-30）

Arnulf Klett - Ein Leben für Stuttgart (<https://www.stuttgart.de/service/aktuelle-meldungen/august/arnulf-klett-ein-leben-fuer-stuttgart.php>).

Eingemeindung der Freiburger Stadtteile (https://www.alemannische-seiten.de/deutschland/freiburg-stadtteile-freiburg_eingemeindung.php)

Gemeindeordnung für B-W (Gemeindeordnung-GemO) in der Fassung vom 24. Juli 2000 (<https://www.landesrecht-bw.de/bsbw/document/jlr-GemOBWrahmen>).