

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——(4・完)*

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（以上第73巻第3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（以上本号）

IX. 目標プランの確定と自治体改革終結法

1. 目標プランの確定と終結法法案

目標プランの確定

1973年7月19日から翌朝4時近くまで、17時間におよんだ閣議で目標プランの最終案が確定した。¹⁾これによれば、1968年（『行政力強化法』発布の年）の9月1日時点で3,379あった州内の自治体は1,079に数を減じる。うち単一自治体は183で、他の896の自治体は262の共同行政連合に組織される。閣議決定の時点で州内の自治体は2,143あったので、自治体数はそこからさらに1,064減少することになる。²⁾

自治体の規模を見ると、1973年2月初めに提示された「目標プラン策定のための諸原則」では、行政単位（単一自治体ないし共同行政連合）の最少住民数は8,000、共同行政連合のメンバーとなる自治体の住民数は2,000以上との基準が示されていたのだが（VI-2）、目標プランによる自治体総数の26.2%、つまり4分の1強が2,000人を下回る小規模な自治体だった。³⁾こうなったことの小さからぬ理由は、自治体改革の早い時期に設立された共同行政連合が存続を認められたことにある。「旧共同行政連合（Alt-Verwaltungsgemeinschaft）」⁴⁾と呼ばれたこれらの組織には217の自治体が組織されており、うち159が住民数2,000未満で、目標プランに示されたこの規模の自治体総

数（283）の56.2%を占めていた。さらに住民数1,000人未満の自治体に限ってみると、全体で109のうちの107、つまり93.5%をこのタイプの共同行政連合に組織された自治体が占めていた。⁵⁾

もっとも、こうした自治体を除外した場合でも、残る862自治体のうち124（14.4%）が住民数2,000未満であり、また、単一自治体と共同行政連合をあわせた445の行政単位の30%が住民数8,000未満で、5,000人を切るものも6%あった。⁶⁾目標プラン発表後の記者会見で内相シー스는、自治体再編案の決定は「目標プラン策定のための諸原則」にしたがって行われたが、ただし、それを硬直的に適用するのではなく、各地の声に耳を傾け、自治体の構造、地勢や居住状況などの特性を顧慮して、適切なものとなるよう柔軟に判断した、と述べている。⁷⁾

とはいえ、「柔軟」な判断はやはり限られた範囲のもので、根本は自治体数の大幅削減と規模の拡大である。住民数2,000以上の自治体の比率は1968年9月1日時点で24.4%、1973年7月19日時点（目標プラン最終案の閣議審議の日）で37.8%だったが、確定した目標プランによればこれが73.8%に上昇し、住民数5,000人以上の自治体に限っても、それぞれの時点で8.4%、16.6%、37%となる。⁸⁾

上の記者会見でシースは、今後は原則として、目標プランに合致した自治体間の合同のみ認可される、と述べた。加えて彼は、これを契機に自主的な合同が進むことを期待する、と言い、その上でなお必要であれば、目標プランを基礎とする自治体改革終結のための諸法の法案を州議会に提出する、と告げた。「なお必要であれば」というのは、目標プランにしたがって合同に踏み切らない自治体がある場合は、という意味であり、そうした自治体には法律によって強制的に合同を命じることになる、との宣言である。⁹⁾実際、政府は、このいわゆる終結法の制定に向けた作業を一瀉千里の勢いで推し進めた。

「先行法」の制定

上の閣議決定の2週間前、政府は「行政改革のための最終コンセプト」を発表し、そのなかで、1975年1月1日の発効に向けて自治体改革終結法制定の準備を進める、と宣言していた。¹⁰⁾この後すぐ見るように、終結法の法案は1973年11月に閣議決定されるのだが、それに先だって、まず「自治体改革終結準備のための法律」、通称「先行法（Vorschaltgesetz）」が制定された（同年9月12日に閣議通過。翌月18日に州議会でも可決）。同法により、本来であれば1974年の秋に実施されるはずの自治体議会選挙を翌年4月20日に順延することが決まった。予定通り選挙を実地した場合、再編によって新たに成立した自治体では短期間のうちに再度選挙を実施することになり、これを避けるための措置である。首長の選出も、目標プランで他の自治体との合同を指示されている自治体では、1974年末日まで（それ以前に他の自治体と合同する自治体については、合同成立より前に）実施してはならないこととされた。さらに、このような自治体では、上と同じ期間、自治体の財政に大きな影響をおよぼすような投資、資金の借入れ、元々の計画にない職員の雇用などは原則として認められない。¹¹⁾

以上の諸規定は先行法の告示と同時に発効するものとされたが、ただし、首長選挙の差し止めに関する規定のみ、時期を遅らせて1974年1月1日発効となった。この規定は当初の政府案にはなく、州議会での議論のなかで入れられたものである。¹²⁾これを利用して30人ほどの首長がこの期日より前に再選された。バーデン・ヴュルテンベルク州の俸給規定によれば、首長の年金

(Ruhegehalt) は再選ごとに大幅にアップする。例外規定は、自治体首長の歓心を買ひ、改革に対する彼らの反発を和らげるための措置だった。¹³⁾

終結法法案：都市連合会と自治体連合会

1973年11月13日、終結法の法案が閣議を通過した。同法は、自治体改革全般法 (Allgemeines Gemeindereformgesetz) と12の特別法 (besondere Gemeindereformgesetze) のあわせて13の法律から成る。前者は総論で、後者は、州全体を12に分けた地域（地域連合の領域）別に、自治体再編の具体像を自治体名を個々にあげて示したものである。全般法については自治体連合体の、特別法については直接関係する自治体の意見聴取（いずれも書面による見解表明）が行われた。さらに、複数自治体の統合によって新たな自治体が形成される場合はこれに加わるすべての自治体で、また、他自治体への編入の場合は編入される自治体で、1974年1月20日に住民投票が実施されることになった。¹⁴⁾

州内三つの自治体連合体のうち、都市連合会はネガティブな反応を示した。とくに問題とされたのは共同行政連合と近隣連合である。都市連合会はかねてから、自治を確かなものとするにはそれに見合った規模を自治体をもつことが必要だ、と主張しており、その観点から今回も、この二つの組織形態によって適切かつ必要な自治体合同が妨げられる、と批判した。¹⁵⁾ 一方、自治体連合会は、比較的長く続いた自主性段階の後、いま法律を制定して自治体改革を終結させることは自治体の利益にもなる、と述べ、法案を基本的にポジティブに評価した。明確に苦言を呈した点と言えば、上述の住民投票の実施日の問題にほぼ限られる。クリスマスと年初が挟まる時期に、1月20日実施という日程では関係自治体に過重な負担がかかる、と連合会は言い、少なくとも1週間、期日を先に延ばすよう求めた。¹⁶⁾

終結法の最大の眼目である自治体再編案について（上述のように、それを示した特別法は自治体連合体に対する意見聴取の対象外だった）、自治体連合会は、個々の行政区域の境界設定は当該自治体自身の問題だ、と述べてつづ、連合会が改革の法的終結に同意するとしても、それは特別法の内容すべてに同意することを意味するものではない、とのみコメントした。¹⁷⁾ もっとも、この年の7月に目標プランの最終案が閣議決定された際、連合会は、住民数2,000未満の自治体が比較的多数認められ、8,000人という行政単位 of の最小規模についても多くの例外が認められたことを、政府が柔軟な姿勢をとった、と好意的に評価していた。¹⁸⁾

終結法制定の翌年、1975年の6月に開かれたバーデン・ヴュルテンベルク自治体連合会の総会で、トゥルムは、自治体改革における共同行政連合の導入を、連合会の「政治的成功」と自賛している。¹⁹⁾ 何年にもおよんだ改革をめぐる闘争の結果を、自治体連合会は小さからぬ満足をもって受けとめたのである。

しかし、改革の「犠牲」となった自治体の受けとめ方は、それとは違っていた。

2. 住民投票と抗議運動

住民投票と政府批判

終結法法案についての住民投票は、予定通り1974年1月20日に実施された。対象となった自治

体は1,200近く、有権者は約160万人を数えた。しかし、住民の間では、その結果に法的拘束力のない住民投票の意義を疑問視する声が広がっていた。住民投票がすでに三度目、あるいは四度目となる自治体も多かった。²⁰⁾ 高い投票率の下で明確に反対の意思が示された場合は、政府がこれであっさり無視することはない。シースはこう述べたが、その一方で、住民投票について彼は、²¹⁾ 「まったく何もないよりはましだ」と発言してもいた。

実際、投票率が一桁台という自治体もめずらしくなかったが（農村部のいくつかの自治体では投票者が一人だけだった）、逆に、投票率が90%を優に超える自治体も少なくなかった。²²⁾ 当然ながら、従来から再編に反対してきた自治体で投票率は高く、反対票も多かった。たとえば、アーレンへの合併を指示されたヴァッサールフィンゲンの投票率は78.9%で、多数の住民が投票所に詰めかけたため、警官が交通整理に出る事態となった。投票結果は、合併反対が85%と圧倒的多数を占めた（一方のアーレンの投票率は46.8%で、88.8%が合同に賛成した）。²³⁾

先にエッペルハイムでの抗議集会（Ⅷ-2）を紹介したハイデルベルク近隣の自治体では、ドッセンハイムとツィーゲルハウゼンがハイデルベルクに編入されることとなった。²⁴⁾ 実は、目標プランの審議にあたった州議会の行政改革委員会では、20人の委員のうち15人が両自治体の独立維持を支持し、その旨の進言を行っていた。目標プランの最終案が閣議を通過する数週間前には、内相シースが、この二つに加えてエッペルハイムがハイデルベルクの一部となるか、あるいは三つの自治体すべてが独立を維持するかのいずれかだ、と発言してもいた。ところが、最終案ではエッペルハイムのみ合併を免れるとの決定が下されたのである。こうした経緯があるだけに、両自治体の失望と怒りは大きかった（エッペルハイムの首長は、「賢明な判断」が下されたことに感謝する、と述べた）。²⁵⁾ 住民投票では、ドッセンハイムで投票率90.5%、反対票が97.7%、ツィーゲルハウゼンでも投票率81.4%、反対票が94.45%というきわめて高い数値で合併反対の民意が示された。²⁶⁾

全体として、政府の再編案に対する反発は事前の予想を大きく上回った。SPDは、住民投票の結果は政府およびCDUに対する「途方もない信頼喪失」の表れだ、と論評を加えた。CDUの青年部（Junge Union）も、改革の意図を十分分かりやすく説明しなかったことが住民投票での「圧倒的な拒否」の大きな原因だ、と言い、投票結果についてフィルビンガーが「ほぼ予想通りだ」とのコメントを行ったことに対して、このような発言は「リーダーとしての自身の責務を放棄するものだ」と苦言を呈した。²⁷⁾

オーバーズルメティンゲンの抗議運動

高い比率の反対票はとくに大都市周辺の自治体で目立ったが、²⁸⁾ 農村部が一様に平穏だったわけではない。とりわけオーバーシュヴァーベン地方の農村自治体オーバーズルメティンゲンの抗議運動は大きな注目を集め、その首長ハンス・シャンテルは州内の抗議運動全体のシンボリック的存在となった。²⁹⁾

住民数が900に満たないこの小規模な自治体は、近隣の都市ラウプハイム（住民数13,650）への編入を指示された。³⁰⁾ シャンテル、そして自治体議会はこれに反発し、住民投票のボイコットという策に出た。憲法は自治体の区域変更に関立って住民の意見聴取を行うことを定めており、住民投票が成立しなければ合併もできなくなる、との理屈である。1,100年もの間、ペストも飢餓も戦争も乗り越えてきたわが自治体が、シュトゥットガルトのナチ——シースがナチ党員だったこ

とが問題視されていた——が改革政治家として名を成すために解体されるようなことがあってはならない。シャンテルはこう述べた。³¹⁾

1月20日の投票日に投票所は開かれず、投票のための委員会も設置されなかった。オーバーズルメティンゲンが属するビベラッハ郡の郡長ヴィルフリート・シュトイアーは、2月10日に郡庁が住民投票を実施する、との決定を下したが、しかしその日、投票会場となるはずの市庁舎の入り口をオーバーズルメティンゲンの多数の市民（250人とも300人とも言われる）が封鎖し、郡庁から派遣された3人の職員はなかに入ることができなかった。警官も動員されたが、市民を排除する挙には出なかった。³²⁾

3月10日に今一度、住民投票の実施が試みられた。シュトイアーは、郵便投票の用紙を事前に全住民に送付するという挙に出た。郵便投票であれば票を投じる住民がわずかでもいるだろうし、わずかな票であっても住民投票が実施されたという形は整う。³³⁾住民投票の実施は国（州）の威信に関わる問題であり、「無気力な国家」は「アナーキーの始まりになる」。シュトイアーはこう述べた。³⁴⁾もっとも、彼はもともと自治体改革の批判者として知られており、住民投票の意義についても懐疑的だった。「諸君は住民投票で票を投じなければならない。しかし、それには何の価値もない。こんなことをわが郡の住民に言えというのか」。彼はこう語っていた。³⁵⁾

オーバーズルメティンゲンのレストラン（Gasthof）で開かれた住民集会で、自治体議会議員の一人は、CDUの党員証を返納するつもりだ、と宣言した。別の一人が立ち上がり、SPDのクラウゼが始めた馬鹿げたことをCDUが続けている、と言うと、参加者の誰もがうなずいた。いま小規模な自治体になされようとしていることは第三帝国か東独でしか考えられない、との発言もあった。シャンテルは、郵便による住民投票は選挙法をねじ曲げるものだ、と非難した。³⁶⁾

シャンテルの指示により、配達された投票用紙は各戸をまわって回収された。住民投票の当日、オーバーズルメティンゲンの有権者580人の誰一人として投票所に出向いた者はなかった。³⁷⁾

3. 改革の終結

法案審議の開始と抗議集会

1月20日の住民投票から3週間あまり後の1974年2月13日、終結法の法案が閣議で了承された。当初の原案に72件の変更が加えられたが、うち22は合同に伴う自治体の名称変更に関わるもので、自治体再編に直接関わる変更は28件（関係自治体数は35）のみだった。閣議後の記者会見でフィルビンガーは、それぞれの自治体への市民の強い結びつきは理解するが、しかし、自治体改革の最後の決定権は、「ローカルな民主主義の領域」ではなく「民主主義的に正当な権限を与えられた（demokratisch legitimiert）州議会」にある、と言い、住民投票で反対の意思が表明されたとしても、改革の目的に反する変更の要求を顧慮することはできない、と述べた。³⁸⁾

州議会での法案の審議は、2月28日の第一読会で始まった。この日、州内各地から2,500人を超える市民が州都シュトゥットガルトに結集し、近傍のバート・カンシュタットの広場から市の中心部に向かって練り歩いた。³⁹⁾人々が掲げるプラカードには、「もううんざりだ」と書き入れられたヒトラーの肖像や、フィルビンガーの名が添えられた絞首台など、穏やかでないものも見られた。デモの到着先となるアルテス・シュロス（旧城）広場——ここにはファシズムの犠牲者の

図IX-1：シュトゥットガルトでのデモと州議会傍聴席（1974年2月28日）



（出所：StZt. 1.3.1974: 2500 Bürger aus dem ganzen Land protestieren gegen die Gemeindereform (HStAS EA 1-107 Bü 368)）

ための記念碑がある——にはすでに多数の人々が集まり、「市民の意思に反する改革は独裁だ」、「庶民の声に耳を貸さないなら共産主義の到来だ」、「シース独裁反対」、「1976年〔つぎの州議会選挙の年〕— われわれはCDUを見捨てる」などと書かれた横断幕が翻っていた。

「CDU 民主主義」と名を刻まれた黒い棺を先頭にしたデモの行列が広場に到着すると、「糞シース、フィルビンガー、出て行け——ナチ、出て行け」（フィルビンガーもナチ党員としての過去が問題とされていた）とマイクで叫ぶ声が鳴り響いた。「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）」の代表としてデモを率いたヴァインガルテンの副市長ホルスト・ベージェラインは、記念碑の前に立って、「民主主義と市民の意思を切り離すことはできない」、「政府はこの法案で、民主主義の最も堅固な支柱を切り倒そうとしている」と非難の声をあげた。集会に参加したFDPの副代表クラウス・レッシュは、市民の意思を無視したことで政治への信頼は地に落ちた、このデモは「わが州の誉れ高い民主主義の葬送行進だ」と言い、SPDの州議会議員ウド・クラウスも、「この飢えやつれた改革」に対するわが党の答えは「明確な否」だ、と発言した。200人ほどのデモ参加者が広場近くにある州議会の入り口を取り巻いた。シースが姿を現したが、10分ほど議論した後、議場内に呼び戻された。

議会の傍聴席は、解散を迫られた自治体の首長によって満席になり、多数の立ち見が出た。バーデン・ヴュルテンベルク州の議会史上最も膨大な分量となった13法案——全体で500条以上にのぼった——の第一読会⁴⁰⁾は6時間におよんだ。審議の冒頭、フィルビンガーはSPDとFDPに建設的な協力を呼びかけた。CDUは120議席中65議席を占めていたが（SPDは45議席、FDPは10議席）、党内には、少なくとも法案の一部への同意を保留している議員が少なからずおり、可決に至らない法案が出る可能性もあった。

FDPの会派代表ヨハン・ブランデンブルクは、自治体改革より前に郡改革を実施したことが最大の誤りだ、と政府を批判した。郡の境界をあらかじめ、しかも彼の見るところ拙劣に決めてしまったがために自治体の境界設定に無理が出た、というのである。同党のハンス・アルブレヒトは、CDUがFDPの支援を得ようと思うなら、行政単位の最小規模を住民数5,000、共同行政連合⁴¹⁾に属する自治体の規模を1,500に引き下げるべきだ、と主張した。すでに述べたように（Ⅲ-

1), FDP は自治体改革の初発から、小規模であっても自治体の自治は維持さるべきだ、との立場をとっていた。

SPD は、まったく逆の立場から法案を批判した。同党の会派代表ルドルフ・シーラーは、政府が住民数2,000を自治体の最小規模としたことを問題とし、5,000から8,000人を標準値とすべきだ、と主張した。彼はまた、目標プランの最終案が初期のタイプの共同行政連合の存続を認めたことを批判し、加えて、共同行政連合の権限が「最小限にまで削減」されたこと（「技術的」共同行政連合！）にも異議を唱えた。先に指摘したように（Ⅶ-1）、SPD はそもそも共同行政連合に否定的だった。共同行政連合のような行政組織をいくつも重ねることは「自治体民主主義にとって大きな危険」だ。単一自治体こそが自治行政の最善の形態だ。議会でシーラーはこう述べた。さらに彼は、終結法が12の特別法に分けられていることを問題にした。CDU の議員は、自身の選挙区がある地域の法案には反対票を投じ、他の諸法案には賛成する。こうやって個々の議員の顔は立てながら、結局すべての法案を可決に至らせる「不純な二重戦略」を政府はとっている、⁴²⁾ というのである。

法案の自治体再編案には「大きなグレーゾーン」がある。シーラーはこうも発言した。「CDU の牙城は強化され、[SPD の] 赤い庁舎は攻撃され、CDU の議員の居住地かどうかが判断の基準とされた」、⁴³⁾ と。法案の第一読会の2週間後、1974年3月15日のシュトゥットガルト新聞の記事は、そうした「政治的判断」の疑われる例を具体的にあげている。たとえばシュトゥットガルト近郊の都市ルードヴィヒスブルクに近い自治体マルクグレーニンゲンは、シュトゥットガルト近隣連合の一員となってしかるべき位置にありながら、そうはならず独立を維持する（ルードヴィヒスブルクはこの近隣連合に加えられる）。これは、厚生大臣アンネマリー・グリーンゼンガーがここに居を構えているからではないのか。あるいは、シュヴァルトツヴァルトの自治体ホフシュテッテンは、住民数が千人を切るにもかかわらず独立維持を認められた。これは、この自治体が CDU の州議会議員で内務省の政務次官エルヴィン・トイフェルの選挙区にあるからではないのか。さらに、シュトゥットガルト近郊のコーンタールが州都への合併を免れたのは、バーデン・ヴュルテンベルク自治体連合会の会長トゥルムが市長だからではないのか、等々。当然ながら政府は、⁴⁴⁾ このような疑念を根拠のないものとして退けた。

近隣連合法

上のシュトゥットガルト新聞の記事と同じ3月15日に、州議会の行政改革委員会は、22回におよぶ終結法法案の審議を開始した。⁴⁵⁾ その数日後には、近隣連合法の法案が閣議を通過し、4月初めに州議会で最初の審議にかけられた。⁴⁶⁾ 法案によれば、ハイデルベルク・マンハイム、カールスルーエ、フォルツハイム、ロイトリンゲン・テュービンゲン、シュトゥットガルト、そしてウルムを中核都市とする六つの近隣連合が設立される。シュトゥットガルト近隣連合のみ全域が六つに分けられ、そのそれぞれに、各域の利害に関わる諸問題について、連合の総会での議論に先立って審議する権限をもつ委員会が設置される。⁴⁷⁾ 前年7月の「都市一周域問題解決のための諸原則」で言われていたように（Ⅶ-2）、近隣連合は域内の土地利用計画の策定を主要な任務とする。他の業務・権限についても「諸原則」と基本的に同じだが、たとえば、メンバー自治体の依頼を受けて、その自治体の投資を伴う業務を引き受けることができる、という「諸原則」にあった規

定が姿を消すなど、全体として、メンバー自治体間の利害調整により力点をおいたもの⁴⁸⁾に変わっている。

近隣連合を構成するメンバーは、それぞれの域内の都市・自治体、そして郡である。連合の総会に参加するそれらメンバーの代表数ならびに投票権は、以下のように定められた。すなわち、各メンバーの代表は最低2名とし（ただし、郡の代表は郡長が務め、総会では勧告的投票権のみもつ）、住民数が2万を超える場合、さらなる2万人ごとに1名が加えられる（シュトゥットガル圏のみそれぞれ3万人）。総会で投じられる票の総数は100とし、中核都市と周辺自治体全体がそれぞれ少なくとも40%を保持する（二つの中核都市がある場合はそれぞれに少なくとも20%）。各メンバーへの票の配分は住民数を基準とするが、すべての周辺自治体が最低1票をもつよう調整する。10%以上の投票権を有するメンバー（複数メンバーの投票権の合計がこれに達すればよい）、あるいはメンバーの5分の1以上が、総会での決定によってあるメンバーの利益が損なわれる恐れがあると判断した場合、この決定に対する異議申し立てを行うことができる。異議を申し立てられた案件については総会で再度議決がなされるが、その際、票を投じたメンバーの票数の7割以上、かつ、それ以外のメンバーを含む総票数の半数以上が同意しなければ、異議は却下される⁴⁹⁾。

要するに、メンバー内の利害対立によって近隣連合が機能不全に陥ることがないように、細かな規定がなされたのである。もっとも、成立後の近隣連合は必ずしもうまく機能せず、この組織形態を一貫して支持してきた自治体連合会も、やがてこれにネガティブな評価を下すようになる⁵⁰⁾。

終結法の成立

上にふれた行政改革委員会による22回の審議の後、6月20日から27日にかけて、終結法および近隣連合法の二度目の審議（第二読会）⁵¹⁾が合わせて行われた。この第二読会の直後、いわば駆け込みで多数の自治体が「自主的」に合同し、7月3日と4日の両日開かれた両法案の第三読会では、最後まで合同を拒んだ225の自治体⁵²⁾についてのみ再編案の是非が検討された。SPDとFDPはほとんどの案を否とした。とりわけ紛糾したのはカールスルーエ近郊のノイロイトの同市への編入で（ノイロイトについて、Ⅷ-2を参照）、2時間におよぶ、ときに激高した議論の後、記名投票の結果、賛成65票、反対55票（CDUからも3名が反対票を投じた）、棄権3票で、原案通りノイロイトの編入が決まった。フライブルク圏における都市一周域問題を検討するなかで言及したウムキルヒの帰趨（Ⅷ-2）についての審議も記名投票に至ったが、こちらは、賛成48、反対69、棄権3票で、原案を覆してフライブルクへの編入が見送られることになった。この決定をうけてウムキルヒでは、30分にわたり祝賀の鐘が鳴り響いた⁵³⁾。

第二読会と第三読会合わせて7日間、65時間におよぶ審議を経て、近隣連合法を含むすべての法案が可決された（全般法の可決は7月3日、12の特別法と近隣連合法は7月4日）⁵⁴⁾。当初の再編案からの変更はわずかにとどまった。CDUの会派代表ロタール・シュペートは、改革に決着がついたことに安堵と満足の意を示しつつ、しかし、つぎのように言い添えた。全体の利益のために求められねばならなかった犠牲を前にして、CDUに歓呼の声はない。改革はすべての人々から犠牲を求めるが、しかしすべての人々に役立つのだ、と⁵⁵⁾。

終結法の発効は予定通り翌1975年1月1日と定められた（ただし、共同行政連合に関する規定の発効は同年7月1日、近隣連合法の発効は翌年1月1日）。これ以後は、特別法の定める再編案に従って

他の自治体との合同が命じられる。一方、それ以前に他の自治体と「自主的に」合同した自治体には、行政力強化に資するという条件つきで、施設整備のために住民一人当たり 75DM の財政支援が与えられることになった。法律による強制的合同の場合でも、1974年 7 月 1 日までに合同協定が結ばれ、監督官庁に認可の申請がなされていれば、同じ額の支援金が得られる。共同行政連合の設立についても同様の措置がとられるが、ただし支援額は 25DM となる。⁵⁷⁾

こうした優遇措置にもかかわらず、特別法による再編の指定に抗議して自治体が行った州憲法裁判所への審査請求は100件にのぼった（うち83件が自治体合同に関するもの、15件は共同行政連合に関するもの。⁵⁸⁾ 2件は後に取り下げられた）。最初の判決は1975年 2 月14日、カールスルーエへの編入を不当とするノイロイトの異議申し立てに対するもので、訴えは退けられた。判決に際して裁判所は、以下のような判断基準を示した。すなわち、憲法は公益（*öffentliches Wohl*）を理由として自治体の再編を可能としているが、それが認められるのは、再編が自治体のサービス提供力・行政力を高めることに資する場合、地域間格差の解消に資する場合、自治体行政の経済的効率を高める場合である。憲法による自治体の存続保障は、個別の自治体の存続まで保障するものではない。再編による存続保障の制限がどの範囲で認められるかの判断は、憲法による自治の保障の重みと、自治体の解散を正当としうる公共の福利（*Gemeinwohl*）との間の比較考量に基づいてなされる。以後の判決は、この基準にもとづいて下された。⁵⁹⁾

結局、自治体側の訴えは大半が認められなかった。1976年 7 月16日、最後の 2 件の判決——いずれも自治体側の敗訴——が下され、これによって自治体改革の最後の幕が閉じられた。その翌日の某紙の記事は、判決全体を総括してつぎのように述べている。自治の権利と公益との秤量において、後者がはるかに大きな地歩を占めた、と。⁶⁰⁾

X. 改革の帰結：まとめと展望

1. 「破壊的な手術」？

改革の帰結

「7 年間におよんだ自治体改革をめぐる闘争 [...] で負った傷が癒やされるまでには、何世代もの時間が必要だろう」。終結法の制定後まもなく、バーデン・ヴュルテンベルク自治体連合会は、このような文言を含む声明を機関誌 BWGZ の冒頭に掲載した。小規模で行政力に乏しい自治体だけでなく、十分な大きさと能力をもつ都市や自治体が「大きな数という妄想」の犠牲になった。声明はこう言い、「改革が民主主義の実質に大きな損失をもたらした」と述べている。本稿の冒頭で紹介したヘルムート・シュミットの演説とも合致するこうした認識は、どこまでの確だろう。⁶¹⁾

改革の結果、バーデン・ヴュルテンベルク州の自治体数は1968年の3,379から10年後の1978年には1,111へとほぼ3分の1に減った。表X-1に示すように、改革を実施した西ドイツの8広域州全体の平均とほぼ一致する数値である。8州のうち減少率が最も大きいのはザールラント（Sa）だが、同州は他州と桁違いの小規模州であり、また、主要都市が州都ザールブリュッケン

表X-1：各州自治体数数の変化

	1968年	1978年	減少率（％）
BW	3,379	1,111	67.1
Bay	7,077	2,052	71.0
He	2,684	423	84.2
Nds	4,231	1,030	75.7
NW	2,277	396	82.6
RP	2,905	2,320	20.1
Sa	347	50	85.6
SH	1,378	1,132	17.9
計	24,278	8,514	64.9

(出所：Thieme/Prillwitz: 78)

のみという例外的な地域構造をもっている。このザールラントに次いで減少率が高いのは、ヘッセン（He）、ノルトライン・ヴェストファーレン（NW）、ニーダーザクセン（Nds）の諸州であり、とくにノルトライン・ヴェストファーレン州は、他州を大きく上回る住民数を擁しながら、1968年時点で自治体数は2,277にとどまり、それが10年後には396へと激減している。当然ながら同州の自治体は顕著に規模を拡大し、住民数5,000未満の自治体の比率は、1966年の82.0%から1978年の1.9%へと一気に低下した（非郡属都市を除く数値）。これまで何度か述べたように、同州は大規模な自治体の実現を追求した「北ドイツ型」の代表例であり、これと比べると、バーデン・ヴュルテンベルク州の改革は穏健なものだったと言える（住民数5,000未満の自治体の比率は1960年=94.1%から1978年=62.4%に低下⁶³⁾）。

この点は、自治体議会議員数の減少からも見て取れる。同じ期間における各州の減少率を高い順に示すと、Sa=61.6%、Nds=56.3%、NW=46.9%、Bay=45.7%、He=45.3%、BW=38.9%、RP=14.8%、SH=10.2%で、自治体数の変化が圧倒的に小さいラインラント・ファルツとシュレスヴィッヒ・ホルシュタインの両州を除けば、バーデン・ヴュルテンベルク州の減少率が最も低い（議員数は1968年=30,007人から1978年=18,338人に減少⁶⁴⁾）。

もう一つ、バーデン・ヴュルテンベルク州の自治体再編の緩和剤となったのは共同行政連合である。すでに述べたように（Ⅱ-1）、同州にはもともとこの種の組織は存在しなかったが、改革を経て、最終的に272の共同行政連合に922自治体が組織されることになった（未組織の自治体は⁶⁵⁾189）。共同行政連合が、合同による自治体の規模拡大という改革の本道をできるだけ回避するための便法という意味合いをもっていたこと、さらに、改革の早い時期に設立された共同行政連合の存続が小規模自治体存続の大きな要因となったことは先に指摘した（Ⅸ-1）。

とはいえ、自治体数の3分の1への減少が巨大な変化であることに違いはない。バーデン・ヴュルテンベルク自治体連合会の事務局長ヘップナー（上の声明は彼の筆になる⁶⁶⁾）は、かつて同州内務省の職員として、1955年に制定された自治体条令の策定に関わった経歴をもつ。この条令の趣旨説明にはつぎのように記されていた。「真の民主主義、堅固な民主主義の構築は、国家の構造の最も下の層にまで市民層の意志に決定的な重みを与えられている場合にのみ確たるものとなる。

「…」自治体は、われわれの民主主義的な生活の最も強力な推進力がそこで展開する国家の細胞であり、市民が政治的な視野と経験を獲得する民主主義の生きた学校である」。1974年12月、つまり終結法制定の年の終わり、連合会の行政学校での演説でヘップナーは、この文章を含む趣旨説明の一節を読み上げた後、「私たちが当時、こうしたことを本当に信じていたことに皆さんは驚くでしょう」と言い、「改革が民主主義の実質に大きな損失をもたらした」、と上の声明と同じ言葉で自治体改革を批判した。

「計画の輪縄」

同じ演説でヘップナーは、連邦国土整備法、各州の国土開発計画、地域計画、そして学校や病院、交通網の整備に関する計画など、政府の策定する諸種の計画によって、自治の不可欠の要素である自治体の計画高権が脅かされている、と嘆じている。自治体改革の目的は——と彼は言う——「市民に近い」行政の実現であったはずなのに、事態は逆の方向に進んでいるように見える。「官憲国家的な物知り顔 (obrigkeitliche Besserwisserei) のルネサンス」の下で、自治体自身の開発計画が中央政府の策定する諸計画にとって代われ、児童公園や下水処理、浄水場の整備など、これまで自治体の手に委ねられてきた業務を、政府諸省が政令を発して細々と規制するケースが増えている。政府による計画の必要性は認めるが、自治体が単なる「計画の執行者」の役割に押し込められることがあってはならない。

「計画の輪縄 (Planungslasso)」という言葉があちこちで聞かれた。1975年の春、ドイツ都市・自治体同盟 (Deutscher Städte- und Gemeindebund) の事務局長ハンス・ベルケンホフは、「計画の輪縄」に自治体が縛りつけられている、と言い、「自治体を幸福にし、統御し、計画を立ててやろう」とする諸州議会の「ぞっとするような熱心さ」に苦言を呈した。その2年後、1977年10月の同同盟の総会で、会長ヘルマン・シュミット＝フォッケンハウゼンは、政府による計画がますます強化され密度を高めている、と言い、都市・自治体自身がコンセプトを立てる余地が「計画の輪縄」によって失われるようなことがあってはならない、と論じた。この総会には来賓として連邦首相ヘルムート・シュミットが出席しており、彼もまた演説——自治体改革を「ぞっとするような破壊的な手術」と評したのはこの演説である——で、諸州における「計画の輪縄」を「共同決定をめざす市民の民主主義的志向を脅かしかねない」要因の一つにあげた。

「計画」の過剰に対する不満は、やがて「計画」そのものに対する不信にまで高まる。ヴュルテンベルク自治体連合会の元副会長で、ヘップナーを継いで1977年にバーデン・ヴュルテンベルク自治体連合会の事務局長となったゼーガーは、機関誌 BWGZ に掲載された「計画の思い上がり (Die Hybris der Planung)」と題する1981年の長文の論説でつぎのように論じている。彼は言う。第二次大戦後の復興の過程における「計画に対する禁欲 (Planungsabstinenz)」の時期、事態への適応と隘路打開のみに限られた受け身的な計画の時期はやがて終わり、社会の急速かつ大規模な変化を前にして、さまざまな可能性を考量した上での合理的な判断、方法的な行動が不可欠だと考えられるようになった。感染症のとも言うべき改革の波のなかで、計画は政府の活動の包括的な手段となった。しかし、そうした時代も今や終わった。計画が際限なく数を増し、微に入り細にわたるものとなる一方、期待された効果はなかなか現れない。「より高い効率」、「規模の拡大」というかつての魔法の言葉 (Zauberwort) は信頼を失った。計画の基礎となる予測の正し

さが疑われ、計画は「偶然を誤りで代替するもの」でしかない、と思われるようになった。⁷³⁾

ゼーガーのこのような議論は、「計画」をめぐる思潮の変遷を軸にして戦後西ドイツ社会の変化を捉えようとするドイツにおける近年の戦後史研究——その一端は本稿の冒頭で、メッキングの研究に即して紹介した——を見事に先取りするものと言える。ナチ支配下における統制経済の経験、そして東ドイツの計画経済を前にして、政策の選択肢に「計画」を入れることがタブー視されていた敗戦後の時期が過ぎ、1950年代半ばから70年代初めの「長い60年代」には、「進歩オプティズム」と「計画への陶醉（Planungseuphorie）」によって特徴づけられる時代が到来する。しかし、1973年の石油危機とその後のスタグフレーションによって状況は一転し、「制御不能」が時代を特徴づける言葉となった。⁷⁴⁾われわれが追ってきた自治体改革の経緯は、この「長い60年代」における「進歩オプティミズム」とその破綻を見事に体现するものと言うことができる。

不況と財政難

石油危機後の経済情勢の悪化と「計画への陶醉」の終焉との関連は、上に紹介した1981年の論説でのゼーガーのつぎのような言葉からも見て取れる。彼は言う。人口減と就労機会の減少、ゼロ成長と資金の制約による環境の変化が、計画に対する過大な要請を現実にしたまともな規模に引き戻すことを求めている。「計画の頂点（Planungshoch）から計画の底辺（Planungstief）へ、振り子は一転した」⁷⁵⁾と。

不況は自治体財政をも直撃した。先に見たように（V-2）、バーデン・ヴュルテンベルク州の自治体および郡の債務は1960年代に右肩上がりに増加し続け、1963年に30億4400万 DM だったものが、1971年には69億4800万 DM に達している。財政難を訴える悲鳴が、自治体側からくり返しあがった。ただし、財政難といっても、それは復興後の西ドイツの長期にわたる好景気と、その下での税収増を前提としての話である。石油危機後の不況はこの前提を覆した。

1975年6月、カールスルーエで開かれたバーデン・ヴュルテンベルク自治体連合会の第1回総会での来賓挨拶で、内相シースは、今年は税収増が見込めない、これは西ドイツの歴史で初めての事態だ、と述べている。景気の悪化による税収の欠損が——と彼は言う——連邦や州政府だけでなく自治体にも深刻な財政的困難を引き起こしている。収入減は、規模の如何を問わずすべての自治体におよび、自治体の業務に影響をおよぼしている。市民は、もはやすべての業務が希望通りにはなされえないことに慣れねばならないだろう、⁷⁶⁾と。1970年に4600億 DM だった西ドイツの自治体の債務総額は、1976年には8100億 DM に上昇した。当然ながら利子ならびに債務の償還額も急速に拡大し、1975年の時点で両者が自治体の総支出中に占める比率は8.8%に達した。⁷⁷⁾自治体改革は自治体の行政力強化を目的として出発したのだが、その改革の成果に不況は大きな影を投げかけたのである。

「自治体改革が成功だったか失敗だったか、価値あるものか無価値なものか、最終的な答えを出すにはまだ早すぎるだろう […]しかし」改革の進め方とその結果が、何年か前ほどにはポジティブに評価されなくなっていることは確かだ」。1977年9月、バーデン・ヴュルテンベルク自治体連合会の第2回総会での基調演説で、連合会の会長エアハルト・ユングハンスはこう述べた（トゥームは、同連合会設立の際の合意に従い、3年間の任期を終えて1975年いっばいで会長を退き、1年半あまり後、この総会の前月に64歳で世を去った）。⁷⁸⁾彼はさらに、自治体改革、郡改革とともに行政改

革の三本柱の一つを成した機能改革（中央省庁を含む行政機関の再編、業務・権限の見直し）について、「下」に移された権限は数こそ多いものの重要でないものばかりで、自治体の業務の一部を郡に移す動きさえある、⁷⁹⁾ と言い、「市民により近い行政という盛んに喧伝された目標にはほとんど近づくことがなかった」と苦言を呈している。これと真逆に、同じ総会での来賓挨拶でフィルビンガーが、「[自治体の] 行政力の強化により、国家の多数の業務を自治体および共同行政連合に移管することが可能になった。[...] 業務の移管によりわれわれは、行政を従来よりはるかに市民に近いものにした。自治体レベルの重要性が大いに増した」と述べたとき、場内から不満のどよめきと、⁸⁰⁾ そして笑いが起こった。

シュミット、そしてヘップナーが述べたように、自治体改革は民主主義の実質を損なう「破壊的な手術」だったのだろうか。

2. 自治体改革と民主主義

官僚制化と政党政治化

この問いに答えるためのヒントを、われわれは、自治体改革の終結後まもない1975年に刊行されたディーター・ヤウフの著書から得ることができる。ヤウフは、バーデン・ヴュルテンベルク州内の12の自治体（および1共同行政連合内の二つの地区）で実施した調査に基づいて、自治体改革が自治体の政治に与えた影響を探っている。12の自治体は、地域的な偏りを避けるべく、同州の四つの行政管内からそれぞれ三つ選ばれている。三つの自治体は、独立を維持したもの、都市に編入されたもの、複数自治体の合同によって成立した新たな自治体の一部となったもの、⁸¹⁾ という異なる特性をもつ。このように慎重な配慮がなされているとはいえ、限られた数の自治体の調査という限界は否定しえない。また、研究の基礎資料を成すアンケート（750人を対象とした）は1973年10月に実施されており、自治体改革に決着をつけた終結法の成立は翌年7月のことである。⁸²⁾ 自治体再編の具体案を示した目標プランの最終案は1973年7月に閣議を通過し、これによってすでに大勢は決していたとはいえ、自治体改革の「結果」を知るには時期が早すぎる、との批判も当然ありえよう。ただし、ヤウフが主要な結論として提示する二つの傾向は、以下の行論で示すように、他の諸研究が示す知見とも矛盾していない。二つの傾向とはすなわち、官僚制化と政党政治化である。

まず官僚制化（Bürokratisierung）。かつての村長（Bauernschult）はますます頻繁に、行政の専門家に取って代わられた、⁸³⁾ とヤウフは言う。彼が調査対象とした12自治体のうち六つの自治体は都市ないし新自治体内の地区（Ortschaft）となり、そのうち5地区では旧自治体の首長が地区長となった。彼らは、それぞれの地区内ではなお強い威信を保っていたが、ただし、自治体運営に関わる決定権はもたなかった。かつては自身の自治体の「主なる小神（kleine Herrgötter）」と自らを意識していた彼らが、週42時間の勤務時間をきちんと守るよう求められている。自分の自治体のあらゆることに目配りし、しょっちゅうどこかに顔を出していた彼らが、公共の建築現場で指示を出すことはおろか、視察することさえ許されない。行政のオールラウンドプレーヤーだった彼らが、それぞれに専門知識を備えたメンバーが大半を占めるチームの一員たることになじまねばならなくなっている。⁸⁴⁾

自治体の行政機関をコントロールする自治体議会の力も弱まった。議員数が6人から12人だった議会が大規模化し、それに伴って議決事項が増え、とくに都市では議員（名誉職）はしばしば情報の波、しかも、専門知識（とくに法律の知識）がなければ処理できないような情報の波に飲み込まれている。「郵便で配達される書類すべてを読んでいるわけではない。そうしないと自分の仕事が立ちゆかなくなる」。インタビューで、ある議員はこう漏らした。自身の地区の利害に関⁸⁵⁾わらない限り、議員は行政側の提案に同意を与えるだけになっている。

「こうした状況の下で自治体議員が影響力行使のチャンスを保持するには、会派と政党に加わ⁸⁶⁾るよりない」。政党政治化（Politisierung）という第二の傾向の進展である。

従来、少なくとも農村部では、自治体の政治は政党と切り離されたものとして営まれてきた。この点は自治体改革を経ても変わらず、自治体議会の選挙は政党の候補者リストより人物本位で行われている。しかし——とヤウフは言う——自治行政の官僚制化が進み、ローカルな政治決定のプロセスが複雑化すると、人々は、自身の利害を貫徹するために、ローカルな世界を超えた政治集団、つまり政党に接近していった。一方、ローカルな地盤の強化を図る政党の側も、これに⁸⁷⁾応える動きを強めた。自治体首長にとっても、その地位を長く保持したいのであれば、政党への所属はほとんど不可避のものとなった。CDUの党员であることによって州政府と直接つながり、投資案件などで有利な条件を確保し、あるいは自身の自治体にとって望ましくない決定が政府によ⁸⁸⁾って下されることを阻止するチャンスが生まれる。

ヤウフが実施したアンケートでは、政党政治は自治体にはなじまないとの意見を回答者の多く（全体の平均で7割弱）が示して⁸⁹⁾おり、自治体レベルの政党政治化が一気に進んだわけではない。同じことは、プレーメン近隣の47自治体を調査対象とした1986年のデアリエン／クァイスの著書（1979年に実施された現地でのインタビューを含め、1970年代の諸資料・データが検討の素材とされている）でも確認され、そこでは、自治体内における政党組織ならびに会派の形成により、自治体の決定プロセスにおける「軽度な政党政治化（leichte Parteipolitisierung）」が進んだ、と限定つきの評価がな⁹⁰⁾されている。また、バーデン・ヴュルテンベルク州の自治体改革についてのパウアーの近年の研究は、彼が事例としてとりあげたテュービンゲン／ロイトリンゲン近隣の五つの農村自治体（改革によって1自治体に統合した）で、改革前には無党派有権者団体（Freie Wählervereinigung）が自治体議会選挙の候補者すべてを占めていたが、再編後の1975年4月の選挙ではそれぞれ17%をCDUとSPDの候補が獲得したことを確認している。ただし、両党の得票率はその後も大きく伸張することのないまま1980年代半ばからむしろ低下し、1999年の選挙ではそれぞれ9%と7%にとど⁹¹⁾まった。自治体政治の政党政治化は、確かに進行はしたものの、一直線には進まなかったのである。

協会（Vereine）活動と地方自治

官僚制化の進行に伴い、一般住民と自治体との関係は疎遠さを増した、とヤウフは言う。自治体議会の議員を交えたパブでの談義——かつてはそこで、自治体の政治が実質的に決まった——は過去のものとなり、住民は自治体の動きについての情報を自治体が発行する情報誌や地方紙に頼るようになってい⁹²⁾る。「自治体の再編は、小規模な自治体に『民主主義の学校』を見るファンダメンタル・デモクラシーの信条を大きく揺るがした」。ヤウフはこう言う。

もっともヤウフは同時に、ファンダメンタル・デモクラシーを強化する方向での二つの変化にも目を向けている。一つは協会（Verein. 英語で言えば association ないし club）活動の活性化であり、⁹³⁾ もう一つは市民イニシアティブの登場である。

まず協会活動について。ヤウフの実施したアンケートでは、回答者（年齢は18歳から70歳まで）の55%が少なくとも一つの協会に加入していた。加入者が群を抜いて多いのは音楽・合唱クラブと諸種のスポーツ・クラブで、他に、教会関係のクラブ（教会の合唱団を含む）、慈善団体、ハイキング・クラブやハイマート（郷里）協会などがある。興味深いのは、昔からその自治体に住む「地の人」だけでなく、外部から移り住んで来た住民の間でも、協会加入者の比率が高い値を示していることである（5年未満の居住者で34%、5年から10年では51%、10～20年では59%、20年以上では47%）。階層別に見ると、協会加入者の比率が最も高いのは中間層で（上位中間層が63%、下位中間層が63%）、上層がそれに次ぐ（上位上層が60%、下位上層が47%）。下層の加入率は最も低い、それでも上位下層が49%、下位下層が35%と低からぬ値を示している。協会は、階層差、そして居住年の長短を超えて自治体住民をつなぐ媒介環となっているのである。⁹⁴⁾

自治体民主主義との関連で注目されるのは、協会加入者がそうでない住民に比べて自治体政治に対する関心を強く示していることである。「協会は、社会的にアクティブな人々、政治に強い関心をもつ人々の貯水池となっている」とヤウフは言う。上に示した協会の種類からも知られるように、大半の協会は余暇を利用した娯楽や親睦を目的とするものである。しかし、ヤウフの調査によれば、協会活動に熱心な人々は、そうでない人々と比べて政治的な議論の場で発言することが多く（とくに、外部から流入してきた住民にアクティブな人々が多い）、しかも、それ以外の住民に比べて民主主義的志向を強く示している。⁹⁵⁾

さらにヤウフは、協会への加入と地元への帰属意識との間に高い相関がある、と言う。「協会は政党の直接の競争相手ではないが、しかし、情報の仲介者、意見交換の場として [...] 市民の社会的必要を、多くの場合、政党よりうまく満足させる諸集団に市民を結びつけている」。つまり、協会活動が自治体政治の完全な政党政治化を阻止しつつ、同時にローカルな社会的つながりを解体から守るための中間集団（intermediäre Gruppen）としてその重要性を高めている、と言うのである。⁹⁶⁾

以上のようなヤウフの調査結果をどこまで一般化しうるかは、慎重に判断せねばなるまい。たとえば上述のパウアーの研究は、彼が調査対象とした自治体群で、大半の協会が合同後も旧自治体（新自治体の地区）ごとに分かれて存在し、1990年代にようやく、新自治体全体をターゲットとする協会が顕著に数を増すようになった、との指摘を行っている。また——ヤウフの調査結果と異なり——多くの協会は「地の人」がメンバーの圧倒的多数を占め、外部から移り住んだ住民が別個に協会を設立するケースもある。⁹⁷⁾ 自治体合同後も協会が地区ごとに分かれ、それが新たな自治体の統合の妨げとなったことは、先にふれたデアリエン／クァイスの著書でも指摘されている。⁹⁸⁾

もっともこのことは、協会活動が——たとえ地区別であったとしても——自治体住民のアイデンティティ形成の重要な核を成すことを否定するものではない。農村部では協会が、家の外の活動としてほとんど独占的な地位を占めている、とパウアーは言う。⁹⁹⁾ 協会活動の重要性は農村部に限らない。ノルトライン・ヴェストファーレン州の中都市オイスキルヒェンについてのフリード

リヒスらの研究は、同市における協会活動の長期的変化について、以下のような興味深い調査結果を示している。彼らが2001年に実施した調査（18歳以上を対象とするサンプル調査）によれば、一つ以上の協会に加入する住民の比率は49%で、1955年時点の53%からやや低下はしているものの、それでもなお高い水準にある。職業別に見ると、非熟練ないし半熟練労働者、単純業務に就く事務職員などの加入率は、それより上の層と比べて低く、両者の差は上の両時点の間に広がっている（上層の参加率はほぼ同じだが、下層の参加率が低下）。また、2001年の調査では、同市生まれの住民と、ドイツ国内の他地域から同市に移り住んできた住民との間で協会活動への参加率にあまり差はないが、ロシア、東欧諸国、中央アジア諸国からの移住者の比率は、それと比べて顕著に低い（前者がそれぞれ56%、50%なのに対し、後者は23%。1955年の調査では、避難民とそれ以外の住民との間にさほど大きな差はなかった）。一方、年齢別では、45歳から65歳までの層の参加率が最も高いものの、30歳以下層の参加率も決して低くなく（45%程度）、1955年と2001年の数値を比べると、若い層の参加率はわずかながら上昇してさえいる。¹⁰⁰⁾

「孤独なボーリング」（パットナム）現象が現出していることを示す指標は見当たらない。以上の調査結果を踏まえて、フリードリヒスらはこう述べている。¹⁰¹⁾自治体単位の活発な協会活動が、ドイツの地方自治を支える重要な核を成す。¹⁰²⁾

市民イニシアティブと代議制民主主義

ファンダメンタル・デモクラシーを強化するもう一つの要素としてヤウフがあげる市民イニシアティブについて、実は、自治体行政・自治体政治の官僚制化・政党政治化をとどめる力をそれがどれほどもちうるか、彼自身は懐疑的である。市民イニシアティブは、官僚制化と政党の支配に対する一つの抵抗ではあるとしても、それ以上のものではない。官僚制の支配をとどめるには、官僚制に対抗しうるだけの専門的知識を備えた組織された集団が必要だ。ヤウフはこう言う。¹⁰³⁾

一方、本稿の冒頭で紹介したメッキングの評価ははるかにポジティブである。そこで述べたように彼女は、自治体改革の過程における市民イニシアティブの簇生に、1960/70年代におけるドイツの政治文化の「深部からの変化」、「土台からの政治化」の端的な表れを見ている。市民イニシアティブの数の増大は、政治過程、社会形成の過程に直接影響を及ぼそうとする市民の意思を反映するものであり、自治体改革は、「この新たな道がどのように求められ、どのように踏み出されたか」を示す事例なのである。メッキングの著書はこう締めくくられている。¹⁰⁴⁾

市民イニシアティブに対するこのような評価の相違は、両者の著書を隔てる40年近い年月の間にドイツ社会が経験した市民運動の高まりを反映するものと言ってよいだろう。しばしば言われるように、第二次大戦後の（西）ドイツの政治は代議制民主主義の堅持を顕著な特色とする。ナチ支配下で「民族共同体（Volksgemeinschaft）」に糾合された国民の姿は、民衆の判断力に対する根強い不信につながった。ナチスの政権獲得を許したヴァイマル共和国のネガティブな経験が、1949年に制定された基本法から直接民主制的要素を極力排除する方向に働いた。¹⁰⁵⁾1960/70年代における市民運動の広がりは、こうした戦後西ドイツの「国是」とは相容れない側面を持つ。

1977年10月のドイツ都市・自治体同盟の総会での演説、自治体改革を「破壊的な手術」と評したあの演説で、ヘルムート・シュミットは市民イニシアティブについてつぎのように語っている。ヴィールやブロクドルフなどでの原発運動——原発建設予定地の占拠、警察による占拠者の強

制排除など、政府当局と住民・支援学生らとの間で激しいぶつかりあいが生じた——の後でも「私は市民イニシアティブに賛成だ」。市民イニシアティブが「常に誤っており、拒絶すべきだ」ということにはならない。こう述べた上で、ただし彼は、住民の運動が公益を無視するものであってはならない、と釘を刺している。「もちろん私は自動車を運転する。でも、道路は町の別の場所に建設されるべきだ」、「もちろん私は冷蔵庫、掃除機、そしてテレビは2台もっている。[...] 古い暖房を近々蓄熱式電気暖房機に変えたいとも思っている。だから電気はもっと必要だ。でも、発電所はもちろん別の場所に建設すべきだ」。こんな民主主義は形だけのものではない、と。¹⁰⁶⁾

バーデン・ヴュルテンベルク州では、1955年に制定された自治会条令で住民請求（Bürgerbegehren）と住民投票（Bürgerentscheid）の制度が定められている。すなわち、公共施設の建設など自治体の重要な事案について、自治体議会は3分の2以上の多数決で住民投票の実施を決定しうる。また、一定数の住民が賛意を示した場合（住民数4万までの自治体では市民権を有する住民の4分の1。ただし、4000人が賛同すれば可とする。それ以上の規模の自治体では10分の1。ただし、3万人が賛同すれば可とする）、住民は住民投票の実施を請求しうる。投票実施の可否は自治体議会が決定し、投票の結果は自治体議会の最終決議と同じ効力をもつ。¹⁰⁷⁾ 目標プランに関わって実施された住民投票は自治体条令第21条の以上のような規定を根拠とし、ほとんどが自治体議会の発議によるものだった。¹⁰⁸⁾

自治体政治への住民の直接参加に関する規定は、それから20年後、1975年の自治体条令改定で拡充された。まず、これまでその開催が自治体議会の裁量に委ねられてきた住民集会（自治体に関わる重要な諸事案についての説明が主たる目的）が、通常は年1回、さらに必要に応じて随時開催されるべきこととされた。住民集会を開催するよう住民自身が自治体議会に求めること、また、特定の事案を審議するよう住民が自治体議会に求めることも可能になった（市民権を有する住民の10%以上の署名を集めることが必要。ただし、それに満たなくても可とする署名数が自治体の規模別に定められている）。上に見た住民請求と住民投票の制度については、これを維持した上で対象となる事案を拡充し、公共施設の廃止（設立および大幅な拡張は従来から対象とされていた）、自治体および郡の境界変更、部分地区操作選挙ならびに地区制度の導入・廃止が加えられた。また、住民請求成立の要件も、市民権を有する住民の15%以上の署名が必要、と改められた（住民集会開催請求の場合と同じく、これに満たなくても可とする署名数が自治体の規模別に定められている。ただしその数は、住民集会開催請求の場合の倍とされた）。¹⁰⁹⁾

以上のような改定は、自治体改革のとくに終盤における住民の抗議活動の噴出、市民イニシアティブの多数成立という事態をうけて、自治体政治への市民の直接関与の機会を拡げるとともに、同時にそれを代議制民主主義の枠内に収めようとする措置と見ることができる。¹¹⁰⁾ 同州に限らず、自治体改革に対する住民の抗議活動はほとんどの場合、自治体首長や自治体議会と共闘し、しばしばそれに先導されたものだった。したがって、既成の政治・行政システムと対立し、それと距離を置くことを市民イニシアティブ・社会運動のメルクマールの一つと見る通常理解からすれば、そうした運動とは異質な側面を持つ、しかし、改革に決着がついてみれば、前者は後者にとってやっかいな存在ともなった。¹¹¹⁾ 1977年9月、上述のドイツ都市・自治体同盟の総会の前月に開かれたバーデン・ヴュルテンベルク自治体連合会の総会で、会長ユングハンスはつぎのように述

べている。「一時的流行の域を超えて大きく広がる市民イニシアティブが […] 市民によって選ばれた自治体議会を脇に押しやろうとするのであれば、代議制民主主義というわが国の法秩序とは合致しえない」、「しばしば個別の利益を追求する市民イニシアティブによって、必要な公共施設の建設が阻止ないし遅延させられたり、誤った場所に建設されるようなことがあってはならない」、と。¹¹²⁾

実は、自治体改革の終了後、住民投票の数は急減している。というより、自治体改革期は、その前後に比して格段に多くの住民投票が実施された時期だった。¹¹³⁾しかし、その一方で、先にふれた反原発運動のような市民の抗議活動は、1970年代半ば以降、いよいよ本格化する。

選挙での投票にとどまらない市民の直接的な意思表示が民主主義を「生きたもの」とする上で不可欠だ、とはしばしば言われることではあるが、同時に、代議制民主主義の枠組みと民衆の直接民主主義的行動とが常に相和して民主主義を強化するわけではないことも、われわれが現実のうちにしばしば見るところである。両者の緊張関係を強く内包しつつ、ドイツの民主主義は生きていくことになる。

「市民のための、しかし市民とともにではない改革」？

「市民のための、しかし市民とともにではない改革」。本稿の冒頭で紹介したように、ノルトライン・ヴェストファーレン州の自治体改革を事例とするメッキングの研究は、この改革（そして西ドイツ諸州の自治体改革全般）をこう捉えている。しかし、われわれが追ってきたバーデン・ヴュルテンベルク州の自治体改革のプロセスは、そうした評価では捉えきれない側面を少なからず有しているように思う。

「怒りを買うことへの怖れが、州政府に最大限慎重な行動をとらせた」。自治体改革終結法の最終審議のさなか、1974年7月3日のフランクフルター・アルゲマイネ紙の論説はこう述べている。¹¹⁴⁾「怒り」とは、言うまでもなく、解散を迫られる自治体の首長をはじめとする住民の怒りであり、そして、それが選挙での得票減につながることを政府・与党は怖れた。実際、合同報奨金という「餌」をぶらさげ、強制的合同への転換を折々にちらつかせながらも、同州の政府は、自治体間の合同を自治体自身の決定に委ねる「自主性」原則を長く維持し続けた。法による強制的合同に踏み切ることを政府が公然と表明するのは、1967年1月の政府声明で改革がスタートしてから6年あまり後、1973年7月に目標プランの最終案が確定・提示された折のことである。

同州の改革の「慎重」さは、共同行政連合という自治体間の連携組織の導入にも表れている。すでに述べたように（II-1）、ノルトライン・ヴェストファーレン州は、もともとあったそうした制度（Amt）を廃して単一自治体の規模拡大を追求した。これとは対照的にバーデン・ヴュルテンベルク州では、自治体再編の緩和剤とも言うべきこの制度が改革によって初めて導入され、さらに、この組織の業務・権限も、紆余曲折の末、他州の類似の組織に比して限られたものに抑えられた。共同行政連合が業務を過度に吸収すればメンバー自治体の独立性が脅かされかねない、という自治体側の懸念に応えた措置である。

バーデン・ヴュルテンベルク州の改革の特色は、上述の住民請求・住民投票の制度にも表れている。この制度は長らく同州に限られ、他の諸州でそれが導入されたのは東西ドイツの統一以降のことである。¹¹⁵⁾実は、ノルトライン・ヴェストファーレン州にも同種の制度が自治体改革以前に

は存在した。すなわち、自治体の区域変更がなされる場合は当該自治体住民の意思確認が必要とされ、具体的には、区域変更について自治体議会で議員の3分の2以上の賛同が得られない場合は、住民による拒否の意思が示されたと見なされた。この場合、さらに住民投票を実施して住民の意思を問うことができる（ただし、住民投票の結果に州議会が拘束されるわけではない）。しかし、1967年の自治体条令改定で、この「きわめて手間と時間がかかる手続き」を簡略化し、自治体改革を加速するために（政府有識者委員会による1966年の答申の言葉）、上の規定は廃止された。さらに1967年の改定では、「各自治体を超越る公的利益からする差し迫った理由」がある場合には自治体の境界を変えることができる、というそれまでの規定が、「公益からする理由」がある場合、と簡略化された。¹¹⁶⁾「市民のための、しかし市民とともにではない改革」というメッキングの理解は、ノルトライン・ヴェストファーレン州の改革のこのような特質——改革を率いた内相ヴィリ・ヴァイヤーは「ナポレオン・ヴァイヤー」と揶揄して呼ばれた¹¹⁷⁾——を少なからず反映したものであるように思われる。

もとより、同州に限らず自治体改革が「上からの改革」だったことはまぎれもない事実であり、そこにドイツの歴史に刻印された「官憲国家」的特質とのつらなりを見てとることもあながち間違いはあるまい。しかし、バーデン・ヴュルテンベルク州で実施された目標プランをめぐる大がかりな意見聴取のプロセスを見ると、改革の「上から」の性格をことさら強調することにはためらいを覚える。また、政府は州内自治体連合体と頻繁に接触し、共同行政連合や近隣連合など、自治体連合会の主要な要求を改革の柱を成すものとして取り入れている。加えて、政府の目標プランに対する市民の抗議運動——そうしたものは同州に限られない¹¹⁸⁾——の激しさを、わが国における自治体合併の経験¹¹⁹⁾と比べて見ると、「自治」なるものをめぐる彼我の相違を思わざるをえない。

自治体改革と民主主義

最後にいま一度、民主主義の「実質」を損なう「破壊的な手術」という自治体改革についてのシュミットの評価に戻れば、自治体数を3分の1に減じたこの改革がドイツの自治体自治に大きな衝撃を与えたことは疑うべくもない。自治体改革の終結から15年ほど後の1989年、バーデン・ヴュルテンベルク自治体連合会の機関誌に掲載された論説で、同州の州議会議長エーリヒ・シュナイダー——彼は、州内の小規模自治体の首長を出発点として政治家としてのキャリアを積んだ——は、こうしたケースを一般化することは適切ではないかもしれないが、と断りを入れつつ、自治体政治への住民の参与の減退について、つぎのように警鐘を鳴らしている。すなわち、生活の「商業化（Kommerzialisierung）」がますます進むなかで、名誉職（つまり無給）で自治体の議員を務めようという気持ちが失われ、自治体議会選挙で候補者リストを埋めるのが困難になっている。住民は自分の自治体を、サービス提供企業と理解しているのではあるまいか。自治体政治に関わるのはせいぜい、自分の個人的権利に関わる場合でしかない、と。¹²⁰⁾

原子化する個人とコミュニティの解体という傾向を、当然ながらドイツ社会も免れてはいない。しかし、それぞれの社会には、それに抗する力もそれぞれの形で存在するように思う。ドイツの自治体について言えば、先に見た協会活動をそうしたものの一つに数えることは可能だろう。かつての牧歌的な「村の自治」は過去のものとなったとしても、自治体自治の基盤は崩れ去っては

いない。

先に述べたようにヤウフは、協会加入者はそうでない住民に比べて自治体政治に対する関心が強く、しかも、民主主義的志向を強く示している、と指摘している。前者についてはともかく、後者の点をどこまで一般化できるか、判断する材料を私はもっていない。ただし、われわれが見てきた自治体改革のプロセスで、自治体の再編を進めようとする側もそれに抗う側も、自己の主張の正当性の根拠を絶えず「民主主義」に求めたことを忘れてはなるまい。「市民に近い (bürger nah)」行政という目標が現実には実現されず、改革の結果、自治体行政がむしろ「市民に遠い (bürger fern)」ものとなったことは否めない（官僚制化！）としても、また、自治体再編をめぐる議論のなかで、それぞれの現実的「利害」が大きく働いていたことは明らかだったとしても、民主主義の理念は最後のよりどころであり続けた。

「もったいな諸原則」をとことんまで突き詰めようとする、とシュミットが評したドイツ人の「根絶しがたい性向」が、さまざまな困難をドイツの政治にもたらす一因となってきたことは否定できまい。しかし、利益誘導型の政治が公然化し跋扈しているように見える昨今の世界のなかで、そしてとりわけ、理念抜き政治が当たり前のようになっているわが国の現状を思えば、理念にこだわり続けることの意味は小さくない、と私は思う。

もとより、いかなる理念にこだわるかが決定的に重要である。ドイツについて言えば、第二次大戦後の（西）ドイツは、意見表明の自由、集会・結社の自由などを「自由で民主的な基本秩序に敵対すべく濫用する者は、これらの基本権を喪失する」という民主制の理念、「防備を固めた民主制 (wehrhafte Demokratie)」とも「戦う力を持つ民主制 (streitbare Demokratie)」ともよばれる民主制の理念を基本法（第18条）に掲げ、連邦憲法裁判所を最後の砦として、この理念を護持するための諸制度を構築してきた。ナチスの支配を阻むことができなかったヴァイマル共和制に対する反省の上に立ったこの理念・諸制度が、幾度もの厳しい試練のなかで、ドイツの民主制を支える柱となってきた。¹²¹⁾

もちろん、それをさらに根底で支える土台は、こうした民主制を維持しようという国民の意思でしかありえず、そして、それがいつまでも揺るがずにいる保障はない。そうした意思を確保する努力は、しかし、ドイツだけの課題ではあるまい。

表X-2：各州における住民数別自治体数の変化

BW	総数	5,000未満	5,000—1万	1万—2万	2万—5万	5万—10万	10万以上
VWG 非所属自治体							
1960	3,371(100)	3,173(94.1)	124(3.7)	42(1.2)	32(0.9)		—
1978	189(100)	2(12.2)	85(45.0)	50(26.5)	18(9.5)	6(3.2)	7(3.7)
VWG 所属自治体（改革前は VGW 存在せず）							
1978	922(100)	670(72.7)	144(15.6)	60(6.5)	41(4.4)	7(0.8)	
VWG 数	272	6	91	93	67	15	
Bay	総数	5,000未満	5,000—1万	1万—2万	2万以上		
VWG 非所属自治体							
1960	7,075(100)	6,919(97.8)	127(1.8)	27(0.4)	2(0)		
1978	742(100)	382(51.5)	216(29.1)	121(16.3)	23(3.1)		
VWG 所属自治体（改革前は VGW 存在せず）							
1978	1,285(100)	1,246(97.0)					
VWG 数	392	159	207	26			
He	総数	5,000未満	5,000—1万	1万—2万	2万—5万	5万—10万	
1960	2,691(100)	2,589(96.2)	73(2.7)	21(0.8)	8(0.3)		
1978	416(100)	141(33.9)	138(33.2)	97(23.3)	35(8.4)	5(1.2)	
Nds	総数	5,000未満	5,000—1万	1万—2万	2万—5万	5万—10万	10万以上
Samt 非所属自治体							
1960	4,257(100)	4,107(96.5)	95(2.3)	41(1.0)	14(0.3)		
1978	274(100)	21(7.7)	95(34.7)	92(33.6)	57(20.8)	7(2.6)	2(0.7)
Samt 所属自治体（改革前は Samt 存在せず）							
1978	743(100)	718(96.6)	23(3.1)	2(0.3)	—		
Samt 数	142	7	89	45	1		
NW	総数	5,000未満	5,000—1万	1万—2万	2万—5万	5万—10万	
1966	2,317(100)	1,901(82.0)	214(9.2)	202(8.7)			
＊1965年12月時点で1,877の自治体が292の Amt に所属（改革により Amt 廃止）							
1978	373(100)	7(1.9)	80(21.4)	121(32.4)	121(32.4)	37(9.9)	
＊各規模の自治体数の和と自治体総数が一致しないが、資料のままにしておく。							
RP	総数	5,000未満	5,000—1万	1万—2万	2万—5万	5万—10万	
VBG 非所属自治体							
1960	1,201(100)	1,147(95.5)	41(3.4)	9(0.7)	4(0.3)		
1978	37(100)	1(2.7)	14(37.8)	15(40.5)	6(16.2)	1(2.7)	
VBG 所属自治体							
1960	1,706(100)	1,689(99.0)	16(0.9)	1(0)			
VBG 数	132						
1978	2,271	2,214(97.5)	53(2.3)	4(0.2)			
VBG 数	164	—	56	93	15		

表 X-2：各州における住民数別自治体数の変化（つづき）

Sa	総数	5,000未満	5,000—1万	1万—2万	2万—5万	5万—10万	10万以上
----	----	---------	----------	-------	-------	--------	-------

Amt 非所属自治体

1960	56(100)	31(55.4)	13(23.2)	5(8.9)	7(12.5)	—	—
1978	50(100)	—	10(20.0)	27(54.0)	11(22.0)	1(2.0)	1(2.0)

Amt 所属自治体（改革により Amt 廃止）

1960	289(100)	271(93.8)	15(5.2)	3(1.0)			
------	----------	-----------	---------	--------	--	--	--

SH	総数	5,000未満	5,000—1万	1万—2万	2万—10万
----	----	---------	----------	-------	--------

Amt 非所属自治体

1960	114(100)	55(48.2)	35(30.7)	14(12.3)	10(8.8)
1978	97(100)	21(21.6)	34(35.1)	29(29.9)	13(13.4)

Amt 所属自治体

1960	1,278(100)	1,277(99.9)	1(0)		
Amt 数	220				
1978	1,055(100)	1,047(99.2)	7(0.7)	1(0)	
Amt 数	122	22	92	8	

* BW = Baden-Württemberg, Bay = Bayern, He = Hessen, Nds = Niedersachsen, NW = Nordrhein-Westfalen,

RP = Rheinland-Pfalz, Sa = Saarland, SH = Schleswig-Holstein

* 自治体は郡属自治体で、非郡属都市は含まれない（Saarland のみ Saarbrücken を含む可能性があるが不明）

（出所：Thieme/Prillwitz: 152, 202, 240, 313 f., 317, 320, 407, 436, 457, 477）

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) RNZt, 21.7.1973: Landesregierung beschloß Eingemeindungen (HStAS EA 1-107 Bü 367); BWGZ 1973: 248.
- 2) StM, Bd. 2: 78. 同資料集の79ページの表では、自治体数は1,079でなく1,080となっており、ズレがある。
- 3) StM, Bd. 2: 79.
- 4) 1968年の行政力強化法（Ⅲ-1）、そして、共同行政連合を合同報奨金支給の対象に加えた1970年の自治体財政調整改定法（Ⅳ-1）の規定に従って設立された共同行政連合がこう呼ばれ、1974年初めの時点で43あった。後に見る自治体改革終結法では、このうち41の存続が認められた。Schimanke: 74, 127 f.
- 5) StM, Bd. 2: 79.
- 6) BWGZ 1973: 248.
- 7) BWGZ 1973: 247.
- 8) StM, Bd. 2: 79 の表より計算。
- 9) BWGZ 1973: 247.
- 10) StM, Bd. 2: 20 f.
- 11) StM, Bd. 2: 91-94. ただし、首長の選出、職員の雇用や投資等に関する制限規定は、他の自治体との合同による住民数の増加が元の住民数の20%未満であるような自治体には適用されない。Ebd.: 94.
- 12) BWGZ 1973: 379.
- 13) BWGZ 1973: 379; Zeit, 8.2.1974: Schwaben-Streiche (HStAS EA 1-107 Bü 368). たとえば、シュヴァルツヴァルトの自治体ライヒエンタールでは、1973年12月30日、つまり選挙差し止め開始の直前に首長が再選された（任期は12年）。他の自治体との合同の結果、翌年末に首長の職を失うとして、残る任期を計算に入れた年金が彼に支給されることになる。Ebd.

- 14) StM, Bd. 2: 102 f. 他の自治体と合同する自治体の住民数が前者の住民数の20%未満である場合を「編入 (Eingliederung)」と見なす, との区分がなされた。Ebd.: 102.
- 15) StM, Bd. 2: 135 f. 都市連合会の立場については, 本稿Ⅶ-1 (注51) およびⅦ-2 (近隣連合について) を参照。
- 16) StM, Bd. 2: 132. なお, 郡連合会は, 郡に影響のある原則的な諸問題についてのみ見解を申し述べる, と言い, 自治体合同の認可を行う官庁はどれかなど, いわば脇の問題についてのみコメントを行っている。StM, Bd. 2: 139 f.
- 17) StM, Bd. 2: 132.
- 18) StZt, 24.7.1973: Gemeinden begrüßten Flexibilität der Regierung (HStAS EA 1-107 Bü 367).
- 19) BWGZ 1975: 261.
- 20) SchwZt, 17.1.1974: Filbinger: „Anhörung hat für uns Gewicht“; RGA, 10.1.1974: „Aufklärung“ in Millionen-Auflage; StZt, 11.1.1974: Große Gemeindereform in der Verfassung nicht geplant (以上, HStAS EA 1-107 Bü 368).
- 21) SchwB, 16.1.1974: Bürgeranhörung; StZt, 16.1.1974: Mehr als gar nichts (以上, HStAS EA 1-107 Bü 368).
- 22) StZt, 21.1.1974: Beteiligung schwankt zwischen 7 und 96 Prozent; SZt, 22.1.1974: Anhörung ändert Stuttgarts Pläne kaum (以上, HStAS EA 1-107 Bü 368).
- 23) StNa, 21.1.1974: „Protestgemeinden“ bestätigen ihr Nein zur Zwangsgauflösung (HStAS EA 1-107 Bü 368).
- 24) IM/StLA: 29; StM, Bd. 2: 282.
- 25) TbH, 26.7.1974: Nichts spricht für Eingemeindung Ziegelhausens; RNZt, 21.7.1974: Hier Freude — da Enttäuschung über Kabinetts-Entscheidungen. (以上, HStAS EA 1-107 Bü 367).
- 26) StZt, 21.1.1974: Zustimmung in Ulm — Ablehnung in Ravensburg (HStAS EA 1-107 Bü 368).
- 27) StZt, 22.1.1974: Kommunalverbände relativieren Anhörungsergebnis; StNa, 21.1.1974: „Protestgemeinden“ bestätigen ihr Nein zur Zwangsauflösung (以上, HStAS EA 1-107 Bü 368).
- 28) StZt, 22.1.1974: Schiess schließt Aenderung der Gemeindereform nicht aus; StZt, 22.1.1974: Kommunalverbände relativieren Anhörungsergebnis (以上, HStAS EA 1-107 Bü 368).
- 29) StNa, 18.1.1974: Anhörung — keine Farce (HStAS EA 1-107 Bü 368).
- 30) IM/StLA: 76; StM, Bd. 2: 155.
- 31) SchwZt, 24.12.1973: Ein „Roßknecht“ propagiert den Anhörungstreik (HStAS EA 1-107 Bü 367); SchwB, 8.3.1974: Werden die Obersulmetinger auch diesmal widerstehen? (HStAS EA 1-107 Bü 368).
- 32) SchwB, 8.3.1974: Werden die Obersulmetinger auch diesmal widerstehen?; SWP, 12.2.1974: Bürgeranhörung notfalls mit Hilfe starker Polizeikräfte; SchwB, 13.2.1974: Zwangsanhörung in Obersulmetingen soll im März nachgeholt werden (以上, HStAS EA 1-107 Bü 368).
- 33) SchwB, 8.3.1974: Werden die Obersulmetinger auch diesmal widerstehen? (HStAS EA 1-107 Bü 368).
- 34) SWP, 12.2.1974: Bürgeranhörung notfalls mit Hilfe starker Polizeikräfte (HStAS EA 1-107 Bü 368).
- 35) StZt, 18.12.1973: Protestaktionen mit Boykott und Rechtsbrechen; SchwZt, 24.12.1973: Ein „Roßknecht“ propagiert den Anhörungstreik (以上, HStAS EA 1-107 B 367).
- 36) SchwZt, 6.3.1974: Des Landrats Trick und Schantels dicker Brocken (HStAS EA 1-107 Bü 368).
- 37) SchwZt, 9.3.1974: Briefwahl-Unterlagen waren schon im Altpapier gelandet; SchwB, 16.3.1974: Obersulmetingen bleibt hart (以上, HStAS EA 1-107 Bü 368). 抗議活動は結局功を奏さず,

- オーバーズルメティンゲンはラウブハイムに合併された。オーバーズルメティンゲンはこれを不服として州の憲法裁判所に訴えを起こしたが、却下された。SchwB, 5.12.1974: Die Gemeindereform wird nicht ins Schleudern kommen (HStAS EA 1-107 Bü 370).
- 38) SchwZt, 14.2.1974: Schiess setzt Reform-Konzept durch; StZt, 14.2.1974: Kabinett berücksichtigt Wünsche von 35 Gemeinden (以上, HStAS EA 1-107 Bü 368).
- 39) 以下, デモと集会の様子について, StZt, 1.3.1974: 2500 Bürger aus dem ganzen Land protestieren gegen die Gemeindereform; NWZt, 1.3.1974: Geharnischter Bürgerprotest (以上, HStAS EA 1-107 Bü 368).
- 40) FAZ, 1.3.1974: Erste Lesung der Gemeindereform-Gesetze; SchwZt, 19.2.1974: CDU vor ihrer schwersten Belastungsprobe; StZt, 21.2.1974: Die Angst der CDU-Fraktion vor dem Elfmeter (以上, HStAS EA 1-107 Bü 368); Zeit, 5.7.1974: Flickenteppich — neu gemustert (HStAS EA 1-107 Bü 370).
- 41) StZt, 1.3.1974: Gemeindereform in Ballungsgebieten als Zankapfel; StZt, 1.3.1974: Streit im Landtag über die Gemeindereform (以上, HStAS EA 1-107 Bü 368).
- 42) FAZ, 1.3.1974: Erste Lesung der Gemeindereform-Gesetze; StZt, 1.3.1974: Gemeindereform in Ballungsgebieten als Zankapfel; SWB, 1.3.1974: Gemeindereform-Gesetze im Landtag heftig umstritten (以上, HStAS EA 1-107 Bü 368).
- 43) StZt, 1.3.1974: Gemeindereform in Ballungsgebieten als Zankapfel (HStAS EA 1-107 Bü 368).
- 44) StZt, 15.3.1974: Wo die Zielplanung zu einer Personalplaung wird; StZt, 28.3.1974: Sachliche Gründe sind für die Gemeindereform entscheidend (以上, HStAS EA 1-107 Bü 368).
- 45) StZt, 15.3.1974: Wo die Zielplanung zu einer Personalplaung wird (HStAS EA 1-107 Bü 368).
- 46) StZt, 21.3.1974: „Probleme nachbarschaftlich lösen“ (HStAS EA 1-107 Bü 368); StM, Bd. 2: 333.
- 47) StM, Bd. 2: 293, 295, 307. 当初はフライブルク圏にも近隣連合が設立されることになっていたが, フライブルク市, プライスガウーホッホシュヴァルト郡議会, そして域内自治体の反対に遭い, 上の閣議で設立を断念することが決まった。BZt, 22.3.1974: Sprecher aller Parteien begrüßen Regierungsentscheidung (HStAS EA 1-107 Bü 368).
- 48) StM, Bd. 2: 81, 294.
- 49) StM, Bd. 2: 294 f. 以上の諸規定は, 成立した近隣連合法でそのまま維持された。Ebd.: 354 f.
- 50) BWGZ 1981: 293.
- 51) StM, Bd. 2: 333.
- 52) StM, Bd. 2: 333; SchwDZt, 5.7.1974: Abschlußberatung in sachlicher Atmosphäre; Zeit, 5.7.1974: Flickenteppich — neu gemustert (以上, HStAS EA 1-107 Bü 370).
- 53) SchwDZt, 5.7.1974: Abschlußberatung in sachlicher Atmosphäre; FAZ, 3.7.1974: Von Abschlichtprämien zum Fallbeil des Gesetzes (以上, HStAS EA 1-107 Bü 370). ウムキルヒはマルヒ自治体と共同行政連合設立の合意を結んでおり, 終結法でこれが認められた。StM, Bd. 2: 369.
- 54) StM, Bd. 2: 333, 341, 354.
- 55) Zeit, 5.7.1974: Flickenteppich — neu gemustert (HStAS EA 1-107 Bü 370).
- 56) SchwDZt, 5.7.1974: Abschlußberatung in sachlicher Atmosphäre (HStAS EA 1-107 Bü 370).
- 57) StM, Bd. 2: 334, 339, 353, 357. なお, 終結法によって, 1968年の強化法で導入された共同首長制, そして, 専門行政官の制度(本稿Ⅱ-1, 注80を参照)も廃止された。Ebd.: 338 (自治体条令 § 74 の廃止); BWGZ 1982: 500.
- 58) LBKZt, 17.7.1976: Gemeindereform: Die letzte Schlacht ist geschlagen (HStAS EA 1-107 Bü

- 370). Vgl. Bauer: 40.
- 59) StM, Bd. 2: 373 f.
- 60) LBKZt, 17.7.1976: Gemeindereform: Die letzte Schlacht ist geschlagen (HStAS EA 1-107 Bü 370). さらに, Bauer: 40; Schielke: 37.
- 61) BWGZ 1974: 253. 声明はさらに, 「われわれは, われわれの憲法にもはや合致しない中央集権的国家に向かっている」とも述べている。先に見たように, 終結法の法案が提示されたとき, 自治体連合会はこれをポジティブに評価していた (IX-1)。その連合会が, 法案の審議がすべて終わった段階で同法を厳しく批判したわけで, 州内160の市民イニシアティブの連合体は, このような態度の揺れを辛辣に批判した。StNa, 31.7.1974: Gemeindereform nicht beendet (HStAS EA 1-107 Bü 370)。
- 62) 1968年12月31日時点におけるノルトライン・ヴェストファーレン州の住民数は1695万人, これに次ぐバイエルン州は1040万人, パーデン・ヴェルテンベルク州は871万人だった。StBA 1970: 36.
- 63) 本章末尾の表X-2の数値から計算。表に示した共同行政連合 (VWG) 所属自治体と非所属自治体の数を合わせて計算してある。他の諸州における同じ比率 (1960年と1978年) を示すと, バイエルンが97.8%から80.3%に, ヘッセンが96.2%から33.9%に, ニーダーザクセンが96.5%から72.7%に, ラインラント・ファルツが97.6%から96%に, シュレスヴィヒ・ホルシュタインが95.7%から92.7%に低下している。ザールラントでは, 1960年に55.4%を占めていた住民数5,000人未満の自治体が1978年にはまったくなくなった。自治体数の減少, 小規模自治体の比率のいずれについても最も変化の小さいのはラインラント・ファルツとシュレスヴィヒ・ホルシュタインの両州で, このうち前者の自治体改革は, 自治体の再編より, 連合自治体 (Verbandsgemeinde) への自治体の組織化推進という形をとった。シュレスヴィヒ・ホルシュタインでも, 政府・議会ともに改革に消極的で, Amtの再編・大規模化がなされるにとどまった。Bischoff: 10; GeiBelmann: 122 f. 両州の自治体改革についての近年の研究として, Steinbicker; Bernstein. さらに, 森川: 30-33, 66 f. を参照。
- 64) Thieme/Prillwitz: 80.
- 65) Thieme/Prillwitz: 79.
- 66) BWGZ 1976: 524.
- 67) BWGZ 1974: 497.
- 68) BWGZ 1974: 499 f.
- 69) BWGZ 1975: 251.
- 70) Schmidt-Vockenhausen: 346.
- 71) Schmidt: 350.
- 72) BWGZ 1983: 14; BWGZ 1987: 63 f.
- 73) BWGZ 1981: 3 f.
- 74) 山井 2017: 5-7 を参照。
- 75) BGWZ 1981: 5. 石油危機を契機とする1974/75年の不況とその後の西ドイツ経済の低迷について, 古内: 164 (失業者数), 177-184を参照。なお, 西ドイツの人口は戦後ほぼ一貫して上昇を続けたが, 1974年に6200万人強で頭打ちになり (1947年には約4700万人), ゼーガーの論説が出た1981年には約6170万人だった。StBA 1983: 52.
- 76) BGWZ 1975: 253 f.
- 77) BGWZ 1977: 434. 当時における自治体の財政状況を知るために, 若干の数値をあげておく。まず, 西ドイツの自治体全体の税収は, 1961年の95億 DM から1975年の304億へと大きく増加したが, ただし, 総収入中の税収の割合は35%から30.4%に低下している (手数料等の収入を加えると50%から47%に低下)。一方, 総収入中に政府の交付金が占める割合は, 用途を定めない一般交付金が9%から11%に, 用途を定められた特定補助金が11%から15%に, 交付金全体では20%から26%に上昇した。総支出のうち税収で賄える部分の比率は, 同じ期間に35%から26%に低下した。支出の内訳を見ると, 1966年には投資 (交通や下水処理, 学校, 病院など) が最大部分 (148億 DM=35.9%) を占めてい

たが、1975年には、絶対額は297億 DM で大きく上昇したものの、総支出中の割合は29.2%に低下し、これに代わって人件費が300億 DM = 29.4%で最大部分を占めるようになった（1966年における人件費は103億 DM = 25%）。投資に充てられた金額のうち自己資金の比率は1966年の37%から1970年には47%に上昇したが、1976年には0.8%と大きく下落している。BWGZ 1977: 432, 434.

- 78) BWGZ 1975: 455 f.; BWGZ 1977: 363.
- 79) BWGZ 1977: 465.
- 80) BWGZ 1977: 472, 488.
- 81) Jauch: 45 f.
- 82) 加えて、自治体首長や地区長、自治体議会議員、各種協会（Vereine）の幹部などに対するインタビューが行われている。Jauch: 47.
- 83) Jauch: 136, さらに, 172.
- 84) Jauch: 69-71. なお、終結法による自治体条令の改定により、住民数2,000未満の自治体では首長は任期つきの名誉職官吏とする、と定められた。ただし、住民数が1,000を超える自治体では、規約（Hauptsatz）によって首長を任期つきの専任官吏とすることが認められる。それ以外の自治体では、首長は任期つきの専任官吏とすることとなった。StM, Bd. 2: 337(14). 本稿の冒頭（I-2）で、1970年時点では——とくにバーデンで——多数を数えた名誉職の首長が1980年代には1割にも満たなくなった、と指摘したが、これはこの規定によるところが大きかったと考えられる。
- 85) Jauch: 78 f., 82.
- 86) Jauch: 174.
- 87) Jauch: 158 f.
- 88) Jauch: 162 f.
- 89) Jauch: 165 f.
- 90) Derlien/Queis: 21-30, 156, 162, 319（引用箇所）.
- 91) Bauer: 206, 208.
- 92) Jauch: 92 f., 106, 174（引用箇所）. パプ（Wirtshaus）での談義について、Bauer: 24（Anm. 59）, 98, 204（Anm. 587）.
- 93) Jauch: 175.
- 94) Jauch: 94, 148 f.
- 95) Jauch: 149, 151-155. 引用は152.
- 96) Jauch: 122, 175（引用箇所）.
- 97) Bauer: 245-247, 251 f.
- 98) Derlien/Queis: 209-212.
- 99) Bauer: 232.
- 100) Friedrichs/Kecskes/Wolf: 58, 89-91. なお、1955年の数値はレナーテ・マインツの有名な研究によるもので、フリードリヒスらの研究は、それから半世紀後の社会の変化を検証する意図をもってなされている。
- 101) Friedrichs/Kecskes/Wolf: 107. 米国の協会活動についてシーダ・スコッチポルは、1960年代以降、階級横断的な会員を基盤とした種々の協会が退潮し、専門家が主導し、ロビー活動に力を注ぐアドボカシー・グループにとって代わられた、と論じている。すでに18世紀の建国期以来、そしてとりわけ南北戦争後に大きな広がりを見せたこの国の協会活動は、ローカルな単位を結ぶ州ないし全国的なネットワークを形成し、それがアメリカの民主主義を支えてきた。民主主義的なガバナンスと草の根ボランティア主義を特色とするこの協会活動の衰退、そして民主的とも参加的とも言いがたい組織への転換が、同国の民主主義を根底から揺るがすことになった。スコッチポルはこう論じる（バットナムらの「社会資本」論者はこうした変化を捉えることができていない、と批判される）。スコッチポル: 10 f., 26-31, 40 f., 84, 111, 119-123, 130, 147, 150 f., 185, 188-193, 220 f. スコッチポルがあげる協

会には、禁酒協会や在郷軍人会、赤十字やフリーメーソンなどが含まれ（むしろそうしたものがメインに考えられている）、ドイツの自治体についてわれわれが論じた協会活動とはやや位相を異にしている。しかし、この点も含め、各国における協会活動の比較検討は重要な研究課題となりうるだろう。

- 102) Vgl. Bauer: 231. 2010年の時点でドイツの協会は登録団体だけで58万あまりにのぼった（さらに非登録の協会がおそらく30~35万）。その大半は自治体レベルのものである。「今日では市民的名誉職を担うのは主としてフェアアイン〔協会〕や組織であり、個々の市民の貢献はそれと比べれば限られている。[...] ——日本では見られない形だが——各地のフェアアインが全国組織に統合されていくことで現地で活動が促進される」。フォリヤンティ = ヨースト：322 f. (引用箇所), 337 f.

自治体レベルの住民組織として、日本の町内会が興味深い比較検討の対象となりうるだろう。玉野和志は、町内会を江戸時代の五人組などの系譜をひく「封建遺制」とみる見方を退け、大正から昭和にかけて一部都市地域で住民が自発的に形成した組織にその起源を見ている。それは、新たに流入してきた住民層と旧来からの住民層とが、急激な都市化という社会変動に適応するために形成した組織であり、町内会の特徴である「全戸加入原則」は、町内秩序の「共同防衛」というこの組織の目的に由来する。この原則は、名望家層以外の住民に門戸を開いたという意味で、「民主的とまではいかないまでも、きわめて近代的・大衆的側面」をもつものだった、と玉野は言う。しかし、「共同防衛」を本質とするが故に、町内会は容易に国家の地方政策の枠組みに組み入れられ、自治体行政の末端補助機関として機能することになる。玉野：17-19, 157 f. (引用箇所), 184-186, 277 f.

ドイツでは、諸種の協会はすでに18世紀に姿を現し、とくに1848/49年の革命に先立ついわゆる「三月前期」に盛期を迎える。それは、「啓蒙」の時代における市民社会形成の重要な産物だった。当初は都市に集中していた協会活動は、19/20世紀の境あたりから農村部の自治体にも広まっていった。Bauer: 6 f.; Siewert: 68 f. 日本の町内会もしばしば種々の親睦・娯楽活動やボランティア活動の主体となっているが、それはまさに——上に述べたように「自治体行政の末端補助機関」という性格をもつ——町内会の活動・行事としてであり、これに対してドイツの協会活動は、自治体単位に組織される場合であっても、行政機関としての自治体から独立したアソシエーションである。18/19世紀ドイツの協会 (Verein/association) について、ニッパードイ 上：330-335; Hardtwig を参照。

- 103) Jauch: 175 f. ただし、市民イニシアティブの具体的事例の検討は、彼の著書ではなされていない。
- 104) Mecking: 460.
- 105) Mecking: 442 f.; Wehling: 165; ヴィンクラー II: 129-132.
- 106) Schmidt: 351 f. 1970年代半ば以降におけるドイツの反原発運動について、井関：81 ff. を参照。すでに1973年のある演説で、当時の連邦首相ヴィリ・ブランドは、多数の市民イニシアティブの成立を「喜ばしい」と歓迎しつつ、ただし同時に、「市民の意向調査や市民イニシアティブが持ちうるのは補助的機能に限られる」と言い、「下される決定について政治的・法的責任を担うのは、その権限を有する自治体当局と議会だけだ」と述べている。BWGZ 1973: 381 f.
- 107) Gemeindeordnung für B-W 1955, § 21.
- 108) Wehling: 166 f.
- 109) Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung 1975. さらに、BWGZ 1975: 427-429. 部分地区操作選挙については本稿Ⅳ-1（注56）を参照。バーデン・ヴュルテンベルク州の住民請求・住民投票の制度規定については、稲葉(4)、(5)に詳しい説明がある。
- 110) バーデン・ヴュルテンベルク自治体連合会は、この改定による住民集会開催請求権の導入を、市民イニシアティブの「制度化されていない諸形態に、民主主義のルールに従って定められた形でも展開する可能性を追加的に」与えるもの、と評価している。BWGZ 1977: 428.
- 111) Vgl. Mecking: 432 f.; Steinbicker: 190 f.
- 112) BWGZ 1977: 465.
- 113) Wehling: 167; 稲葉(5): 32-37.
- 114) FAZ, 3.7.1974: Von Abschlichtprämien zum Fallbeil des Gesetzes (HStAS EA 1-107 Bü

- 370).
- 115) Bogumil: 195 f.; Wehling: 165; 山内: 111-114; 稲葉(3): 43.
- 116) Mecking: 225 f.
- 117) Mecking: 45.
- 118) ノルトライン・ヴェストファーレン州における抗議運動は、メッキングが詳細かつ鮮やかに描いている。Mecking: Kap. III. なお、同州でも自治体再編に関する150回の公聴会が内務省によって実施され、約6万人の市民が参加した。Mecking: 232.
- 119) 日本に合併反対の住民運動がなかったわけではない。クラマー：第2章で描かれる長野県宮田村の昭和の大合併における反対運動は、われわれが見たドイツにおける住民運動を想起させる激しさを示している。ただしクラマーは、1953年の町村合併促進法制定で主導的役割を果たした自治官僚のつぎのような発言、合併後のコミュニティ作りは「町村合併の後始末のような形でしたんですね。だいたい自治制度についての新しいことというのは、そういつては悪いけれど、私がやったんですね。ほかにしっかりやった人はおりはしません」という発言を伝えている。同上：9.
- 120) BWGZ 1989: 609 f.
- 121) この点について、グロセル：137-159. そして、山井 2020, とくに 262 f., 273-277 を参照。

略語一覧

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)
 HStAS: Hauptstaatsarchiv Stuttgart
 IM: Innenministerium
 LBKZt: Ludwigsburger Kreiszeitung
 NWZt: Neue Württembergische Zeitung
 RGA: Reutlinger Generalanzeiger
 RNZt: Rhein-Neckar-Zeitung
 SchwB: Schwäbischer Bote
 SchwDZt: Schwäbische Donau-Zeitung
 SchwZt: Schwäbische Zeitung
 SPD: Sozialdemokratische Partei Deutschland (社会民主党)
 StBA: Statistisches Bundesamt
 StLA: Statistisches Landesamt
 StM: Staatsministerium
 StNa: Stuttgarter Nachrichten
 StZt: Stuttgarter Zeitung
 SWB: Schwarzwälder Bote
 SWP: Südwest-Presse
 TbH: Tagblatt Heidelberg
 Zeit: Die Zeit. Wochenzeitung für Politik-Wirtschaft-Handel und Kultur

参考文献

- Bauer, H. (2003): *Bilanz einer Gemeindefusion. Strukturen, Prozesse und Perspektiven am Beispiel der neuen Gemeinde Kusterdingen*, Kusterdingen.
- Bernstein, A. (2010): *Die Gebietsreform in Schleswig-Holstein. Die Neugliederung der Kreise in den 1960er und 1970er Jahren*, Bielefeld.
- Bischoff, K. (1979): Auswirkungen im Postwesen, in: ders./R. Langhammer: *Auswirkungen der Gebietsreform auf die Deutsche Bundespost*, Baden-Baden, 9-73.
- Bogumil, J. (2001): *Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwänge und Ökonomisierung*, Baden-Baden.
- Derlien, H.-U./v. Queis, D. (1986): *Kommunalpolitik im geplanten Wandel*, Baden-Baden.
- Friedrichs, J./Kecskes, R./Wolf, Ch. (2002): *Struktur und sozialer Wandel einer Mittelstadt. Euskirchen 1952-2002*, Opladen.
- Geißelmann (1974): *Die kommunale Spitzenverbände. Interessenvertretung und Verwaltungsreform*, Berlin.
- Hardtwig, W. (1990): Art. „Verein“, in: O. Brunner/W. Conze/R. Koselleck (Hrsg.): *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 6, 789-829.
- 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.
- Mecking, S. (2012): *Bürgerwille und Gebietsreform. Demokratieentwicklung und Neuordnung von Staat und Gesellschaft in Nordrhein-Westfalen 1965-2000*, München.
- Schielke, Ch. (2012): *Die Reichweite der Bindungswirkung von Zusagen in Eingemeindungsverträgen der Gebietsreform in Baden-Württemberg*, Stuttgart.
- Schimanke, D. (1978): *Verwaltungsreform Baden-Württemberg. Verwaltungsinnovation als politisch-administrativer Prozeß*, Berlin.
- Schmidt, H. (1977): Mitbestimmung des Bürgers als Garant freiheitlicher Ordnung, in: *Städte und Gemeindebund*, 32, 348-355.
- Schmidt-Hockenhausen, H. (1977): Eröffnungssprache, in: *Städte und Gemeindebund*, 32, 345-348.
- Siewert, H.-J. (1977): Verein und Kommunalpolitik, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 29/3, 487-503.
- Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (1972/1976): *Dokumentation über die Verwaltungsreform in Baden-Württemberg*, 2 Bde., Stuttgart.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (1970/1983): *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart/Mainz.
- Steinbicker, Ch. (2008): *Zwischen „Postkutschenzeit“ und „Technokratie“. Modernisierungsprozesse in der Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz 1965-1974*, Münster.
- Thieme, W./Prillwitz, G. (1981): *Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform*, Baden-Baden.
- Wehling, H.-G. (1996): Gemeinden und Kommunalpolitik, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.): *Baden-Württemberg. Eine politische Landeskunde*, 4. Aufl., Stuttgart, 150-171.

井関正久 (2016) 『戦後ドイツの抗議運動——「成熟した市民社会」への模索』 岩波書店。

稲葉薫 (1996/1997) 「ドイツにおける住民（市民）投票制度の概要(1)～(6)」『自治研究』72/5, 45-60;

- 72/8, 31-47; 72/9, 41-63; 73/2, 30-46; 73/5, 18-41; 73/8, 22-44.
- ヴィンクラー, H. A. (2008) 『自由と統一への長い道——ドイツ近現代史（Ⅰ, Ⅱ）』（後藤俊明・奥田隆男・中谷毅・野田昌吾訳）昭和堂.
- クラマー, S. (2020) 『『昭和の大合併』と住民帰属意識』九州大学出版会.
- グロセール, H. A. (1981) 『ドイツ総決算——1945年以降のドイツ現代史』（山本尤・三島憲一・相良憲一・鈴木直訳）社会思想社.
- スコッチボル, Th. (2007) 『失われた民主主義——メンバーシップからマネジメントへ』（河田潤一訳）慶應義塾大学出版会.
- 玉野和志 (1993) 『近代日本の都市化と町内会の成立』行人社.
- ニッバーダイ, Th. (2021) 『ドイツ史 1808-1866 ——市民社会と強力な国家（上・下）』（大内宏一訳）白水社.
- フォリヤンティ＝ヨースト, G. (2020) 「市民自治モデルの日独比較——協調的民主主義は国家の失敗を救えるか？」石田勇次・川喜多敦子・平松英人・辻英史編『ドイツ市民社会の史的展開』勉誠出版, 319-347.
- 古内博行 (2007) 『現代ドイツ経済の歴史』東京大学出版会.
- 森川洋 (2005) 『ドイツ市町村の地域改革と現状』古今書院.
- 山井敏章 (2017) 『「計画」の20世紀——ナチズム・〈モデルネ〉・国土計画』岩波書店.
- (2020) 「第二次大戦後ドイツの制度変革と『民主制の危機』」『立命館経済学』68-5/6, 262-284.
- 山内健生 (1997) 「ドイツにおける直接民主主義（市民参加）をめぐる議論について」『自治研究』73/6, 104-121.

Website（参照 2024-12-10）

- Gemeindeordnung für Baden-Württemberg vom 25. Juli 1955 (<https://www.verfassungen.de/bw/gemeindeordnung55.htm>)
- Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung, des Kommunalwahlgesetzes und des Landesbeamtengesetzes (Gesetzblatt für Baden-Württemberg, 1975, Nr. 23: 729 f.) (<https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/gesetzblaetter/1975/GBl197523.pdf>)