

地域振興政策課題調査研究事業報告書

# ドイツの自治体連合組織

---

北海道大学法学部教授 木佐茂男

財団法人 北海道市町村振興協会

### 【凡例】

この報告書は、自治体の職員が主要な読者であることから、文献の引用を避け、正確な発言者名の明示などもわずかに限り、極力読みやすいものにするように心がけた。また紙幅の制約から、現地調査を行ったイギリスの3つの自治体連合組織について、およびドイツの自治体連合組織が加盟しており近時非常に大きな比重を持ちつつあるヨーロッパ規模ならびに世界的規模の各種の自治体連合組織の機構や活動についても全面的に割愛した。自治体連合組織の成立史を始めとする歴史的考察は、日本のそれと比較する点でもきわめて重要であるが、本書ではこの点についてもほぼ全面的に省略した。巻末の参考文献リストも最小限のものを一括して掲記するにとどめ、欧文文献はすべて割愛した。

本書中のドイツ側関係者の発言の中に出てくるデータ（特に旧東ドイツ関係の人口や両ドイツ地域の自治体数など）は、正確でない場合や不統一の場合がある。しかし、それは発言者本人の誤認、発言時点と本書で公式に利用する統計の集計時点とのギャップ、東ベルリン地区の算入・非算入など種々の事情によるもので、本人の発言である以上、筆者が修正を加えることは避け、場合によってはカッコ書きの中で注を付した。

ドイツ・マルクは、1986年から1992年の調査期間においては概ね1マルクにつき80円から86円の間であったが、報告書執筆時点では63円～72円程度となり、その差は非常に大きい。本書では調査全期間の平均的な値として1マルクを80円で換算することとした。

## はじめに

当協会は、皆様の暖かいご支援とご協力のもとに、地域振興のための調査研究、各種研修、情報提供などの諸事業を積極的に実施しているところです。

その一環として市町村が抱える共通の政策課題を取上げ大学等の研究機関や専門家に委託して調査分析をし、その結果を市町村の施策に役立てることを目的とした地域振興政策課題調査研究事業を実施しております。

この報告書は、北海道大学木佐茂男教授のご協力を得て、自治体連合組織の活動に伝統を有するドイツについて、その歴史、組織及び活動の実情を調査分析したものです。

今後の市町村組織の在り方について、長期的及び短期的な視点からの改善策を探ろうとするものであり、参考資料としてご活用いただければ幸いです。

平成7年3月

財団法人 北海道市町村振興協会

理事長 今 昭一

## 【目 次】

はじめに .....	6
1 本報告書の課題 .....	6
2 調査の時期、内容および方法 .....	7
3 報告書の構成 .....	7
I ドイツの地方自治制度 .....	9
1 地方自治制度の概観 .....	9
(1) 連邦制と憲法による地方自治保障 .....	9
(2) 地方自治制度 .....	11
(3) 自治体規模の小ささと合併論の存否 .....	13
(4) 国と自治体との関係 .....	14
(5) 徹底して錯綜した団体関係 .....	14
2 地方自治の政治風土 .....	15
(1) 農村や都市郊外の政治風土 .....	15
(2) 全体的な自治意識の強さと地方自治に関する啓発活動 .....	15
(3) 地方議会の構成 .....	16
(4) 基礎としての政党政治 .....	16
(5) 人事と幹部職員の仕事のスタイル .....	16
3 旧東ドイツ地域(新5州)の地方自治 .....	17
4 ヨーロッパ地方自治憲章 .....	19
5 ドイツ地方自治の発展傾向 .....	20
II 自治体連合組織の概要 .....	21
1 概説 .....	21
2 自治体連合組織の歴史 .....	21
3 連邦レベルの自治体連合組織 .....	23
(1) ドイツ都市会議 .....	23
(ア) 基本理念 .....	23
(イ) 会員資格 .....	24
(ウ) 主要な機関と事務局 .....	25
(エ) 都市会議の運営 .....	27
(2) ドイツ市町村連盟 .....	28
(3) ドイツ郡会議 .....	30
(4) 連邦レベルのその他の組織 .....	32
(ア) ドイツ広域自治体連合協議会 .....	32
(イ) 組織間の協力と自治体連合組織連邦協会 .....	32
(5) 連邦レベルの関係組織 .....	33
4 州レベルの自治体連合組織 .....	34

(1) 概説 .....	34
(2) 州の自治体連合組織の特徴 .....	34
III 自治体連合組織の運営 .....	38
1 事務局の所在地と執務体制 .....	38
(1) 所在地 .....	38
(2) 執務体制 .....	38
(ア) 職員数 .....	38
(イ) 事務室のレイアウト .....	38
(ウ) 職員の配置関係 .....	39
(エ) 勤務時間 .....	39
2 連合組織とその機関 .....	39
(1) 法人格の有無 .....	39
(2) 実務上重要な機関の構成 .....	39
(3) 各種機関・団体への代表 .....	40
3 事務局の人事 .....	40
(1) 概説 .....	40
(2) 事務局モデルと事務配分 .....	41
(3) 事務局人事における政治的要素の程度 .....	41
(4) 休暇中の職務代理 .....	42
(5) 任命手続 .....	43
(6) 学歴、職歴、給源、専門性、転出先 .....	43
(7) 事務局幹部の役割認識 .....	46
4 定期大会 .....	47
5 財政 .....	47
(1) 概説 .....	47
(2) 連邦レベルの自治体連合組織 .....	48
(3) 州レベルの自治体連合組織 .....	49
6 活動 .....	50
(1) 概説 .....	50
(2) 事務局の作業スタイル .....	51
(3) 機関誌その他の出版物 .....	52
(ア) 概説 .....	52
(イ) 定期刊行物 .....	52
(4) 会員自治体へのサービス .....	54
(5) 立法および行政等への参加 .....	55
(ア) 立法への参加 .....	55
(イ) 行政への参加その他利益主張活動 .....	56
(6) 主要な活動領域 .....	57
(ア) 概説 .....	57

(イ) ドイツ市町村連盟の業務の概観 .....	57
(ウ) ドイツ市町村連盟の特徴的な活動 .....	60
7 まとめ .....	68
IV ニーダーザクセン州市町村連盟の組織と活動 .....	69
1 ニーダーザクセン州の概要 .....	69
2 ニーダーザクセン州市町村連盟とその活動 .....	70
(1) 組織と事務局 .....	70
(2) 財政 .....	72
(3) 活動内容 .....	72
(ア) 概説 .....	72
(イ) 「自由な自治の〈赤いリスト〉」 .....	73
(ウ) 自治体が提起する訴訟の支援 .....	74
(エ) 文化事業、表彰事業、ボランティア活動 .....	75
(オ) 出版物から見る活動内容の多様性 .....	76
3 「自治体環境行動」機構 .....	81
(1) 概要 .....	81
(2) 主要な活動 .....	82
(ア) 出版活動など .....	82
(イ) 啓発活動 .....	84
(ウ) コンサルタント業務 .....	84
4 まとめ .....	84
おわりに .....	85
参考文献 .....	87
調査機関一覧 .....	87
自治体連合組織の組織図	
ドイツ都市会議 .....	89
ドイツ市町村連盟 .....	91
ドイツ郡会議 .....	93
バイエルン州都市会議 .....	95
ニーダーザクセン州都市会議 .....	96
ニーダーザクセン州市町村連盟 .....	97

【重要訳語・略語一覧】

Beigeordneter 部長（小規模の組織では課長と訳した方が実感に近い場合もある）  
CSU キリスト教社会同盟（CDUのバイエルン州にある友党）  
CDU キリスト教民主同盟  
Dr. 博士  
Gemeinde 市町村  
Gemeindetag 市町村会議  
Hauptausschuß 中央委員会（例外的に別の訳をした）  
Hauptsammlung 総会  
HRef. 主任担当官  
Kommunaler Spitzenverband 自治体連合組織  
Kreis 郡（都市である郡と農村部の郡を含む）  
Landkreis 郡（郡と同格の市を除く。ラントクライスとも表示）  
Landkreistag 郡会議  
Präsidium 理事会（例外的に別の訳をした）  
Referent (Ref.) 担当官  
SPD 社会民主党  
Städtetag 都市会議  
Städte- und Gemeindebund 市町村連盟  
Städte- und Gemeindetag 市町村会議  
Vollversammlung 総会  
Vorstand 理事会

【州名の略語】

（旧東ドイツ）という表示のないものは、旧西ドイツの11州（在来州）

B-W バーデン＝ヴュルテンベルク  
Bay バイエルン  
Bln ベルリン  
Bra ブランデンブルク（旧東ドイツ）  
Bre プレーメン  
Ham ハンブルク  
He ヘッセン  
M-V メクレンブルク＝フォアポメルン（旧東ドイツ）  
Nds ニーダーザクセン  
N-W ノルトライン＝ヴェストファーレン  
R-P ラインラント＝プファルツ  
Saarl ザールラント  
Sach ザクセン（旧東ドイツ）  
S-A ザクセン＝アンハルト（旧東ドイツ）  
S-H シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン

Thür テューリンゲン (旧東ドイツ)

【表1】

東西ドイツの人口 (再統合の前と後)

東西ドイツ 総計	(1988年) 7,812万人	(1991年) 7,998万人
旧西ドイツ側 (在来11州)	(1988年) 6,145万人	(1991年) 6,407万人
旧東ドイツ側 (現在の新5州)	(1988年) 1,677万人	(1991年) 1,591万人

【表2】

ドイツの行政管区 (県) および自治体の数 (1992年12月31日現在)

[旧西ドイツ地域]

	県	郡総数	郡と 同格市	郡	市町村
バーデン＝ヴュルテンベルク州	4	44	9	35	1,111
バイエルン州	7	96	25	71	2,051
ベルリン市 (州)	—	1	1	—	1
ブレーメン市 (州)	—	2	2	—	2
ハンブルク市 (州)	—	1	1	—	1
ヘッセン州	3	26	5	21	426
ニーダーザクセン州	4	47	9	38	1,030
ノルトライン＝ヴェストファーレン州	5	54	23	31	396
ラインラント＝プファルツ州	3	36	12	24	2,304
ザールラント州	—	6	—	6	52
シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州	—	15	4	11	1,131
旧西ドイツ地域 合計	26	328	91	237	8,505

[旧東ドイツ地域]

ブランデンブルク州	—	44	6	38	1,813
メクレンブルク＝フォアポメルン州	—	37	6	31	1,100
ザクセン州	—	54	6	48	1,614
ザクセン＝アンハルト州	3	40	3	37	1,354
テューリンゲン州	—	40	5	35	1,657
旧東ドイツ地域 合計	3	215	26	189	7,538
全ドイツ 合計	29	543	117	426	16,043

## はじめに

### 1 本報告書の課題

「自治体連合組織は地方自治の弁護士」(地方自治法で著名な大学教授クネーマイヤー)である。この報告書はこうした位置づけをされているドイツの自治体連合組織について包括的な紹介をすることを目的とする。

ドイツにおける自治体連合組織の役割は、わが国のそれと比較してはるかに大きい。日本の場合、地方公共団体関係の全国的な連合組織として全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会および全国町村議会議長会があり、地方6団体と総称されている。このうち、1947年(昭22)に町村行政の総合的連携機関としてふさわしい名称にすることを目的として改称した全国町村会を別として、他の5つの団体は、それぞれ首長または議長を構成員とする組織である。ただ、全国町村会にあっても、町村レベルに全国町村議会議長会が存在することから、議会をも含みつつ町村それ自体を代表する連合組織という性格を持っていないし、地方自治法263条の3の規定も町村会を町村長の連合組織であるとしている。実際にも町村会が扱うのは町村長、助役以下の執行機関の事務であり、議員関係の行事(例えば議員研修)まで実施しているわけではなく、その点で、市長会と異なった部分はほとんどない。

これに対して、欧米の自治体連合組織は首長や議長の連合組織という性格を持たず、自治体そのものの連合組織であり、この点はドイツでも同様である。そこで、自治体連合組織において実務的に活動するメンバーは、加盟する自治体の制度が州ごとに異なることもあって、市町村長であったり、アメリカのシティ・マネージャーに相当する支配人(総務局長・部長(Oberdirektor または Direktor))であったり、名誉職で活動する議員または議長であったりする。

このような基本的な違いを持つドイツの自治体連合組織は、同国の公共的な生活の中で極めて大きな地位をしめ、大きな役割を果たしている。自治体の諸利害を立法と行政に反映させることのみならず、連邦制システムの円滑な機能促進のためにも機能していることに、その特徴がある。このことは、行政法学の大家であったフォルストホーフがその行政法の大著の中で言及しているところでもある。わが国では自治体連合組織について触れた研究、論文はかなり稀であるが、ドイツにあってはこれのみをテーマとした大著を始め、論文に至っては枚挙に暇がない。それは社会の中で果たしている自治体連合組織の役割の大きさに対応してのことと思われるが、例えば連邦全土の大学で用いられるような行政法のテキストにも自治体連合組織に関する一項目があり、また各州の司法試験用(従って、通常の法学部の)テキストにおいてもかなり詳細な説明が加えられている。最近ではすべての教科書において、国内連合組織のヨーロッパ統合との関わりについても書かれている。公務員向けの概説書においても同様である。

この報告書では、戦前に関する部分については、全ドイツが含まれるが、戦後の発展については、1990年の再統合に至るまでは、旧西ドイツ地域(在来州)が対象である。もっとも、再統合以降にあっては、旧東ドイツ地域(「新5州」と称されている)は地方自治の再建途上にあるので、本書の目的からして自治体連合組織の組織と活動という文脈

の上で必要な限りにおいて言及するにとどめたい。

ところで、現在の日本で議論されている地方分権論は、いわゆる受け皿論や個々の事務・権限の委譲などの制度論にあまりにも比重が置かれており、次第に関心が増しつつあるとはいえ、全体を通じてみたときには地方自治を支える人や心構え、地方自治の精神構造、協力をして行うべき地方自治の運営などの問題に配慮した文献・議論は多くはない。

本報告書の背景となっている外国調査の目的意識は一貫して、地方自治を支える精神がどこにどのように備わり、誰によって担われているか、ということであり、この点をドイツの自治体連合組織に即して紹介・検討しようとするものである。

日本でも、これまで個々の地方公共団体は、その公益に関する事件につき意見書を関係行政庁に提出することができたし(地自99条2項)、1993年の地方自治法の改正により意見提出権が法制化され、かねて論議されていた自治体連合組織の国政参加制度が一定程度実現されるに至った。法律レベルの改正による点では、以下に見るドイツの自治体による国政参加システムを凌駕する感もある。問題は、それが今後実質的にどのように機能するかである。もとより、自治体連合組織の職務・機能はこの国政参加問題にとどまるものではなく、きわめて広く及ぶ。自治体連合組織は任意の団体であって、その活動内容や活動方法が憲法や法律で要求されているものではない。しかし、外国の事例を検討する中で、自治体連合組織のより好ましい姿が浮き彫りになることが期待される。

## 2 調査の時期、内容および方法

(旧西)ドイツの自治体連合組織については、1986年から1992年まで毎年種々の行政機関・団体、関係組織で行ったヒアリング調査とその際に収集した第一次資料を中心として紹介する。本報告書は地方自治の制度と実務に関する全調査内容のごく一部を扱うものであり、直接に自治体連合組織に関することにほぼ限定している。しかし本報告書で扱われていない自治体そのものの行政組織や事務執行のスタイルを読者が多少なりとも類推できるよう配慮をした。結果として、日本の同種組織の統一性・一律性・従属性といった性格に対して、ドイツの自治体連合組織が持つ多様性・雑多性・個性・専門性・科学性・効率性といった特徴が明らかとなろう。

## 3 報告書の構成

以下においてドイツ連邦共和国の自治体連合組織を取り上げるに先立ち、同国の地方自治について予備的知識を記しておくことが有益であると思われるので、第I章において憲法上の地方自治保障やヨーロッパ規模の地方自治との関係も含めて、多少の説明を加えておくことにしたい。第II章では「自治体連合組織の概要」を、第III章では「自治体連合組織の運営」について具体的に紹介する。第IV章では、本調査研究の委託者が北海道市町村振興協会であることに鑑み、北海道ともっとも比較しやすい条件のあるニーダーザクセン州をとりあげ、その市町村連盟(おおむね町村会に相当する)に焦点を当て、その組織と活動についてより掘り下げた紹介をしたい。

ドイツの自治体連合組織のうちで最大規模を誇るドイツ都市会議については、すでに翻訳による紹介があるので、同書と重複する記述は極力避けることにしたい(後掲、シ

ユネル（廣田訳）『ドイツ都市会議』参照）。

本報告書では、第II章と第III章の比重が大きくなっており、そこでは日本との比較で筆者が重要と考えている事項を詳細に扱っているが、かえって読者には読みづらいかもしれない。そこで、まず「はじめに」、第I章、第IV章および「おわりに」を読んだあとで関心のある項目を第II章と第III章から拾い読みしていただくのも1つの方法であろう。

# I ドイツの地方自治制度

## 1 地方自治制度の概観

### (1) 連邦制と憲法による地方自治保障

ドイツには、後述するように、少なくとも3つの全国的自治体連合組織があり、各州に州レベルの多数の自治体連合組織がある。連邦と州のいずれのレベルをとってみても、後述の通り、組織の名称、会員資格、各種組織内機関とその名称、組織機構、活動分野、事務局所在地など、ほとんど一致するところがない。州によっては組織の数さえ異なっている。このような多様性こそが、ドイツの自治体連合組織の全体を通ずる特色であるが、他方で、その活動が憲法で保障された地方自治を実現するためのものであることについての意識の強さには驚くべきものがある。まず、こうした多様性と自治意識の強さを理解する前提として、以下にコメントをしておく。

【図1】ドイツ道邦共和国



ドイツは連邦制国家であって、1990年10月の再統一をもって旧西ドイツの11州(在来州)に旧東ドイツから5州が加わった(【図1】参照)。ちなみに、「連邦制」国家であることから、これらの州も連邦とともに「国」としての法的地位を持つ。地方自治に関することは、州の事項であり、日本の憲法に相当する基本法(1949年制定)の第28条第2項において、憲法上の保障が与えられている。

ドイツの地方自治の憲法による保障について整理しておこう。日本で地方自治が憲法において保障されたのは戦後のことであり、戦前には憲法の上でこの保障を置くべきであるという議論は皆無ともいうべき状況にあった。ドイツの場合、19世紀前半から、特に資本主義が早くから発達した南ドイツの地域で地方自治の憲法上の保障の問題は論じられてきた。特に、1848年の三月革命を契機として、地方自治と民主主義を基礎とする憲法規定が一時期定められたことがあった。これは、しかし、その後の復古期において施行されるには至らなかったが、地方自治発展の重要な礎石となるものであった。その後、1919年にヴァイマル憲法の127条において地方自治が保障された。ただし、この規定は、国民の基本権(基本的人権)の章に含まれていて、単に人の「自由」の1つとして市町村の自治があるという構成になっていた。都道府県や郡といった中間の団体の地方自治は、この憲法では視野の中になかったのである。言い換えれば今日のように統治機構の一環として地方自治を考えるとということまでは至っていなかった。もっとも上述の三月革命の時期の民主派の人々の地方自治案はこうした人権の一部という発想ではなく、民主主義を徹底して下から積み上げるという観点に立ったものであったが、法律として成立するには至らなかった。逆に、現在の日本の地方自治保障(第8章)は、ヴァイマル憲法の規定より進んだ内容を持つものであるが、十分な歴史的蓄積を持たないまま敗戦後の占領軍の影響下で設けられたものであり、保障規定を実質化する条件がなお欠けていたという点で両国には興味深い違いがある。

さて連邦憲法にあたる基本法の28条第2項は、「市町村に対しては、法律の範囲内において、地域的共同体のすべての事項を、自己の責任において規律する権利が保障されていなければならない。市町村連合もまた、その法律上の任務領域の範囲内において、法律の基準に従って、自治権を有する。」と定めている。日本の地方自治と比較して予め2つの大きな違いに注目しておく必要がある。第1は、日本の憲法が第92条で「地方自治の本旨」に基づく自治を保障しているのに比べてドイツの場合にはそのような歯止めがないことである。第2は、ドイツの憲法は「地域的共同体のすべての事項を、自己の責任において規律する権利」を保障しているものの、法理論の上では、自治体は行政組織に過ぎず、地方議会は一種の行政機関に過ぎないと理解されていることである。そのため、日本の行政事務条例のような権力的規制(地方自治法第14条5項参照)は、連邦または州の個々の法律の授権をまって初めて行うことができる。こうした点だけを比較すると、日本の自治体の方がはるかに憲法上も地方自治法上も強力な自治の保障を受けているということになる。

なお、1993年11月5日付けで、憲法問題合同調査会は最終報告をまとめ、28条2項の第3文として「自治の保障は、財政上の自己責任の基盤をも包括する」という文言を追加した。これは、その後、連邦議会および連邦参議院を通過し成立した。自治体連合組織は、より具体的な保障規定を対案として提出していたが、受け入れられるところとはな

らなかった。

以上のような連邦憲法による保障のほかに、各州の憲法がそれぞれ地方自治を保障している。また、新5州の最新憲法では在来州の憲法以上に詳しく地方自治を保障する規定をおいている。こうした連邦レベルと州レベルにおける保障は、ヨーロッパ全体を見渡したときももっとも手厚いものといえることができる。

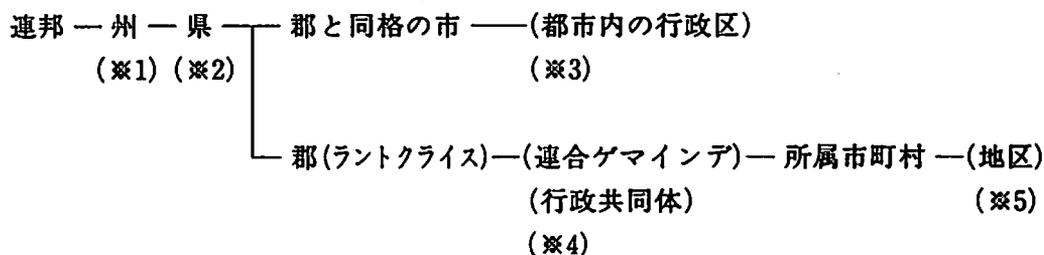
ここで、憲法問題をもっぱら扱う最高裁である連邦憲法裁判所が地方自治についてどのような基本的姿勢を示しているかを示す裁判例を紹介しておく。後にも紹介するいわゆるラスターデ町事件に関する1988年の最高裁決定である。これは、廃棄物処理事務を小規模市町村から郡の権限とした州の法律の合憲性を扱ったものである。判決は、結論においては、その法律が、改めて町村が事務処理権の再移譲申請を行い認可がなされれば、郡に移ったその事務を再度行うことができると定めている事情に着目して、権限を失った町の憲法異議の訴えを棄却した。しかし、判決理由の中で地方自治の重要性を強調しており、この点は高く評価されている。判決中、地方自治の基本的原則について述べた部分の骨子は以下のようなものである。

「憲法制定者は分権的行政を強化してナチス体制時代の逆行的な集権主義的傾向に対処しようとした。また制定者は、『下から上への民主主義の構築』という意味において民主主義の胚細胞であり独裁に抵抗するには一番のものであるゲマインデ（市町村）を信頼して憲法を定めたのである」。「地方自治法制とその現実には、官僚主義的権威主義的要素を排除し市町村の自己規定権という考え方に高い価値を与える傾向が支配的である」。「憲法制定者は連邦レベルでは直接民主主義的要素の導入を差し控えたが、この抑制は、ゲマインデという地域レベルでは、共同体の事項に対する効果的な参加を市民に可能にする自治という実際の責任を伴った制度を通じて補われている」。

その後連邦憲法裁判所は、別の判決においても、同様の趣旨を述べ、地方自治の意義を重視する見解を示している（1993年10月29日のゴールデンシュテット町事件決定）。

## (2) 地方自治制度

### 【図2】



(※1) ベルリンとハンブルクは州の地位を持つ都市。ブレーメンは2つの市からなる都市州。

(※2) バイエルン州でのみ自治体としての県。他の多くでは州の広域的行政区。

(※3) 行政区には住民の代表機関が設けられていることが多い。

(※4) 必置団体ではなく、州により名称は異なる。基幹的行政事務を共同処理。

(※5) 任意設置。公選法により選出される議会が置かれる。

旧西ドイツの地方自治制度は州毎にかなりの違いがある。大きくは、旧プロイセンの影響、戦後アメリカ占領軍の影響、かつてのフランスの影響、戦後のイギリス軍の影響などにより4つの類型に分けられる。本報告書との関係では、その詳細に触れる必要は必ずしもないが、全体として日本のように議会と執行機関が相対立するという構造をとる制度はないといってよい。首長の公選制を採用する州では首長が議会の議長を務めたり、首長公選制のない州では議会が首長を選任したりと、両機関の間には密接な関連がある。歴史的事情もあって首長の連合組織と議長の連合組織が別個に存在するという事はまったくなかった。この点は、わが国の地方6団体と比較して、決定的に異なる点である。なお、アメリカのシティ・マネージャー（支配人）制と同じく、自治体の行政部の統括責任を持つ人が直接に住民から選ばれないという制度が人口規模で最大のノルトライン＝ヴェストファーレン州と北部にあるニーダーザクセン州でとられている。これは戦後、イギリスの制度の影響下で採用されたものであるが、政治責任を問われない者が最高の行政責任者であることから多々問題が生じ、1980年代には両州とも廃止の方向で議論が進められてきた。左派の社会民主党(SPD)が政権を持つノルトライン＝ヴェストファーレン州でも内務大臣(SPD)はこの方向で多大の努力をしてきた。しかし実際にマネージャーの地位を持つ総務局(部)長が同州では自治体の多数派の社民党の党籍を持っていることが少なくないために、自治体自身による抵抗があって実現しない状態が続いている。

なお、わが国では都道府県と市町村の2層制であり、これらはともに普通地方公共団体である。これに対してドイツの自治体組織は【図2】の通りであり、やや複雑である。規模の大きな市が郡(クライス)と同格の市であり、郡および郡長に配分されている権限を市および市長が執行できる。その他の市町村はいずれかの郡に所属する。この市町村を含む非都市的な郡をラントクライスという。郡はかなり大きな役割を持っている。郡はかつて国の出先機関としての機能が強かったが、今日ではその機能も持ちながらも主要な側面は自治体であると解されている。その分だけ、個々の小規模市町村の事務量は限られたものであり、行政当局の職員数も日本と比較すると非常に少ない。しかし、実際に人口1万人台や千人台の小規模な町村を訪ねて受ける印象では、小さな権限でありながら出来ることをフルに活用・実施している。

小規模な市町村が多いことに関連して3つのことをつけ加えておく必要がある。第1に、日本の一部事務組合のように特定の事務を共同して処理するために目的組合(Zweckverband)の制度がある。第2は、小規模町村の行政事務処理を一元的に行うための自治体が設置されている州が少なくないことである。これは、自治体の一種と言ってよく、法人格を持ち、公選制の議会も置かれる。逆に構成町村の事務はかなり小さな範囲のものになっている。名称は、州によりさまざまであり(Verwaltungsgemeinschaft, Verbandsgemeinde, Amt, Samtgemeinde, Gemeindeverwaltungsverband)、法的位置づけも州の間で違いがある。本書では主としてニーダーザクセン州の例をとりあげるので、そこでの用語であるザムト・ゲマインデ(Samtgemeinde)の直訳に近い連合ゲマインデという訳語を用いるが、行政共同体、ゲマインデ連合などの邦訳例もある。構成市町村がそれぞれ

れに統計の上では市町村としてカウントされている。第3は、人口1万人程度の町でも、さらに合併前の村落単位で地区制をしきそこに公職選挙法を適用して構成される公選議会を置いている例が少ないことである。こうして、第2のケースと第3のケースの違いがあまり目立たない場合がある。

なお、県の制度は一般的ではなく、多くの州では州行政の総合出先機関としての位置づけであり、行政管区とでも訳した方がよいが、バイエルン州のみは地方自治体でもある。後述のようにバイエルン州の県や広域的事務組合組織が結成している全国的な自治体連合組織があるが、連邦全土の同種組織が加盟していないために、これを第4の自治体連合組織と言うべきかどうかやや問題となるのである。

### (3) 自治体規模の小ささと合併論の存否

最新統計により再統一後のドイツの人口と自治体数を示したものが【表1】【表2】である（本書中に出る数字とギャップがある場合も見られるが、調査時点との本統計作成時点との違いによるものである）。70年代前後の大規模合併を経た後とはいえ、旧西ドイツだけでも8,500を超える市町村数は、わが国と比較すると、極小自治体が非常に多いことが示唆される。しかし、世界的規模で見た場合に、わが国の市町村は平均人口で38,000人であり、イギリスを例外として、先進国の中ではけた外れに人口規模が大きい。わが国ではなお広域合併論が絶えないが、ドイツでは種々の分野の関係者にヒアリングをした結果によれば、合併の推進論はまったくといっていいほど存在しない。

ノルトライン＝ヴェストファーレン州を例にとると、「1,700万人の人口に対して全部で396の市町村があり、町村クラスの平均人口は2万人である。バイエルン州ではそれより人口が少ないのに2,000以上である。ノルトライン＝ヴェストファーレン州のこの規模が最適であって、この州の自治体の行政力は全ドイツで最強である。青少年行政、社会行政もこの州では市町村により行われている。他の州では市町村事務化(Kommunalisierung)されてはいない。ただいずれにしても旧西ドイツの地域ではおよそ広域合併論はなく、東ドイツ地域でのみ緊急に必要なだけである」という具合である〔ドイツ市町村連盟事務局広報・出版担当者ハベル〕。

また、合併して誕生した自治体の中には「市町村の離婚」と称される再分離の動きが見られる州もある。また合併自治体では、旧町村を区として制度化し、そこに公選法適用の下で公選議会や区長を置き、ミニ自治体として日本の自治会・町内会とは別の形の民主主義を実施しているのが通例である。

郡についてもほぼ同様の指摘がなされている。「ラントクライスは区域改革により拡大し、その権限は機能改革により強化された。各州の県庁(Regierungsbezirk)にあった機能が移譲された。北ドイツでは多くの事務が自治事務となった。特に、ニーダーザクセン州やノルトライン＝ヴェストファーレン州のクライスのレベルでは自治事務のみになっている。ただし、警察事務などは郡支配人が機関委任事務として執行している」〔同上ハベル〕。

ここで、旧西ドイツにおいて60年代末から70年代前半に行われた広域合併や事務再配分の評価について要約的な指摘をしておこう。学術論文等では合併やそれに伴う事務の自治体への再配分が不十分であったとの指摘が少なからず見られる。しかし、実際に現場

の公務員や自治体連合組織関係者と話をすると、これとは異なった回答が聞かれる。一般的に言えば、「区域改革後のいわゆる機能改革（事務再配分のこと）によって多くの事務が町村に移譲された。ゲマインデは、市民や企業に身近なところで仕事ができるように、州およびクライスから多くの事務を得た。地方分権化（Dezentralismus）の強い傾向がある。可能な限り身近なところで決定できるように下への移譲が行われている」[代表例：同上ハベル]という見解がヒアリングの限りでは多かった。なお、旧東ドイツの市町村の広域合併については後述する。

#### (4) 国と自治体との関係

ドイツには、一見すると戦前の日本のような自治体監督制度がある。この「監督」という言葉からは国と自治体の間での有無を言わさぬ上下関係がイメージされるが、現実にはそれは法に基づく行政を担保するための1つの技術となっている。シュヴァルツヴァルト（黒い森）にある人口1,500人の山村の村長ベールは、「現在の村と郡や州の関係はパートナー・シップの関係にある」と、事もなげに述べた。同じことは保守王国バイエルン州で反核運動を担う代表的人物であるシュヴァンドルフ郡の郡長シュイーラーも述べていた。すなわち、民主主義と法治主義の論理的帰結が自治体監督制度である、というのである。バイエルン州の県連合の事務局長ドゥラフは、各級の自治体相互の関係をどう基本的に認識しているかについて、「現在では県、郡、町村が上下関係ではなく役割を分かちあう並列関係にあることが重要であると思う」と述べたが、これも同一の趣旨を示すものである。

今日では、民主政治が定着して、相互の信頼関係はかなり強いものとなっている。例えば、バーデン＝ヴュルテンベルク州では1969年から73年にかけて設けられた「自治体と国の行政改革のための委員会」においては自治体代表もメンバーに加わり、1977年と86年の地方財政調整法の抜本改正、1979年の地方選挙法の抜本改正の際には、州と自治体が同数の委員を出して起草作業をし、その提案はほぼ完全に政府および州議会によって採用されている。1977年から78年の石油ショックに相前後する景気後退期には、両者からなる共同節減委員会が多数の節減措置、簡素化措置を提言した。また、州側は大臣と局長、自治体側は州自治体連合組織の会長と事務長が同数参加した「州一自治体委員会」は1981年と82年に、議長を両者で交代しながら「州行政機関と自治体行政機関の共同作業のための州政府の原則」を作成したが、これは自治体にとってきわめて好ましい内容のものと評価されている。

なお、わが国では財政調整制度は自治省によっていわば一元的に行われているが、ドイツの場合、連邦政府は州間の財政調整の権限を持ち、個々の州の内部での自治体間の財政調整については州政府が所管する。そしてさらに、郡内部の小規模市町村については郡が調整機能を発揮することもあって、財政調整自体もいわば分権化されており、この点にも自治の強さを見ることができる。

#### (5) 徹底して錯綜した団体関係

わが国では、組織・団体への加入関係も一定の物差しにより事実上厳格な仕切りが設けられているのが通常であり、建て前においては任意加入であっても実際には全機関が

加盟するなどの実態が見られる。これに対して、ドイツでは、以下に見るように、個々の自治体の判断により、非加盟も可能で、重複加盟も許され、そうした実例も珍しくない。すでに言及した組織名や機関名の不統一（これは日本でも見られるが）に加えて、加入状況と加盟機関の相互関係等にはかなり錯綜したものがある。いふなれば1つのビエラルヒーがない。しかしそれこそが地方自治の結果であると考えられている。その分、実際に各自治体連合組織や各自治体に直接にアクセスし、生の現実を調べないと誤解を招きかねないことが多い。

## 2 地方自治の政治風土

### (1) 農村や都市郊外の政治風土

旧西ドイツを見たとき、中・西部（He州、N-W州）や北部（Bre市、Ham市）などで革新性が強かった。最近ではベルリン市、ニーダーザクセン州、シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州で社民党政権または社民党・緑の党などとの連合が誕生し、めまぐるしく政権交代が見られる。赤い州であったヘッセンは黒い州（CDU）政権となったりしている。南部の2州（Bay州、B-W州）が強固な保守基盤に支えられてきたのは事実である。しかし、個々の州内部の事情を見ると日本の常識はまるで通用しない。

第1に、田舎の方が、知識人が多く住み、革新系であることも多い。例えばヨーロッパ的規模、世界的規模で活躍するジャーナリストが国境の小さな寒村に住んでいるというのは決して珍しくない。報告者（木佐）の知人には比較的高学歴の人（行政官、裁判官、ジャーナリスト、研究者等）が多いが、ほとんど例外なく郊外の緑豊かな地域、小さな町や村に住んでいる。郡レベルの選挙結果を見ると、1992年の時点でSPDが多数派となっている州は、郡制度のある13州のうち6州である。郡という言葉から受ける日本でのイメージとは異なって、これらの地域では「市民発案（イニシアティブ）の行動やその他の市民参加を強く行う傾向がある」[Nds州市町村連盟事務局長ハーック]。

### (2) 全体的な自治意識の強さと地方自治に関する啓発活動

わが国でも地方分権という言葉が次第に多くの人に使われだしたが、なお「権限」を「地方」に移す、という意味合いに過ぎないことが多い。「地方自治」、とりわけ「自らが治める」という「自治」が日常的に自治体関係者により語られ実践されているか、というと疑問がないわけではない。これに対して、ドイツの自治体関係者や市民の口から聞かれる「自治」意識はきわめて強いものである。

その一端を自治体連合組織に即して紹介するのが本報告書の役割であるが、ここで、地方自治およびその重要性に関する知識が公務員はもとより一般市民に普及している事情を理解するために、連邦や州が実施する政治教育について簡単に触れておこう。以下にも言及するように、各州には政治教育センター（Landeszentrale für politische Bildung）が設置されており、ここではきわめて多様な出版物が出されている。手元にあるノルトライン＝ヴェストファーレン州のセンターが刊行した簡単な解説付きの自治法、ニーダーザクセン州センターが多数の地方自治関係者の協力を得て出版した地方自治解説書、ラインラント＝プファルツ州のカラフルでモダンなデザインや図版を駆使した『わたしたちの市町村』（全93頁）などを見ると、政府関係機関自体がさまざまな媒体を通じて市民

に（日本では難しいとして敬遠されそうな）法律規定そのものを含めて地方自治の意義を分かりやすく説こうとしていることが見て取れる。もっともこうした対応は、このセンターのみの仕事ではなく、例えば連邦政府の広報局（Presse-und Informationsamt der Bundesregierung）も「地方自治 民主的社会的連邦国家の基礎」という92頁に及ぶ冊子を用意し各州の自治制度の違いを含めてかなり専門的な情報を提供している。州レベルでも役所の窓口で簡単に入手できる資料がある。例えば手元にあるバイエルン州財務省が刊行する「自治体財政調整のABC」という冊子の第4版（1983年、120頁）、第5版（1989年、108頁）は、自治体間の財政調整システムを市民に分かりやすく説明している。このように政府レベルで地方自治の意識向上に努める種々の策がとられていることは民主国家のあり方として注目に値しよう。

### (3) 地方議会の構成

こうした「自治」意識の強さは地方議員の構成や役割認識にも及んでいる。彼らは、日本と比較して平均年齢で10歳以上若く、高学歴であり、女性比率が高く、清廉である。そもそも有権者資格は18歳以上であり、政治アンケート調査などは16歳程度以上が対象となることから窺われるように、少年少女時代から自己自身の意見を形成するよう教育・訓練がなされている。地方議会は無報酬の名誉職原則に立って運営されているが、議会はおおむね夜間に開催され、よほどの山間地を別とすれば、町村議会でも弁護士・裁判官・医師・学校教師・建築士などが多数議員となっている。裁判官は全国で500名以上が地方議員を務めており、大学教授で市議会議員の人もいる。

### (4) 基礎としての政党政治

政党政治の実態は先進各国によっても異なっている。しかし、わが国よりも、個々の市民・職員が支持政党を明確にし、そのこともあって、人事一般が政党政治化していることは否めない。わけてもドイツの行政を見る場合に、政党政治が基礎になっていることに注意する必要がある。これには短所もあると思われるが、政治的党派性を秘匿したまま中立性の仮面を被って行政が遂行されるよりは、はるかに透明度の高い民主政治が行われているのは間違いない。この報告書においても、政党政治が自治体連合組織の運営にもかなり影響を与えていることをかなり詳しく紹介せざるを得ない。もっとも、きわめて小さな村ともなるとこの事情はやや後退する。一般的には、国や自治体の各種委員会・審議会の委員も政党比例、すなわち国政選挙または地方選挙の得票数に比例して選任されると言ってもよい。自治体の幹部職員も政党比例原則に立って任用される州もあり、この場合には自治体行政が連立内閣制的な仕組みで行われることになる。なお、政党の党員であることが常に有利に作用するわけではなく、時々政治的バランスにより無党派の人が幸運を得ることも稀ではない。

### (5) 人事と幹部職員の仕事のスタイル

日独両国の地方自治のあり方に大きく影響しているのが公共部門における人事である。ドイツでは公共部門・民間部門を問わず人事のあり方が日本と根本的に異なっているが、この点こそは、地方自治のみならず、両国の組織の機能や危機管理体制の相違を示して

いるように思われる。そのことは、表面的な観察や文献調査ではうかがえないが、実際にヒアリングをしていると、日本の自治体や外郭団体の幹部の多くの行動様式とはかなり異なる仕事のスタイルを持っている。定期的人事異動は皆無であり、年功序列はほとんど機能していない。空席が生じたとき公募が行われ、高い競争率の選考手続を経た上で就任するシステムである。官公庁と自治体連合組織職員の間での異動は、元の職場への復帰を前提としない自由な意思に基づく応募によるもののみであり、後述のように各種の機関の間での制度的な人事交流はまったくない。こうして場合によっては、能力に欠ける人や昇進の意欲のない人が定年まで同一の低いポストに勤務し続ける可能性はあるが、それに伴って生じうる弊害については正式な懲戒制度や分限制度、自発性を尊重した職場替えによって対応されることになる。

幹部ともなると早朝7時ないし7時半頃から夜遅くまで個室で一人執務しているのも稀ではない。全般に仕事への集中度は高く、執務室にテレビが置いてあることはなく、職務としての切り抜き作業などを別とすれば勤務時間中に新聞を読むこともまずない。そのかわり長期休暇は必ずとり、土曜・日曜・祝日の出勤は、特殊な部門を除けばない。逆にいっせい休暇は稀であるから、日曜・祝日でも公営の公園など公共施設の見回りが欠かさず行われていたりする。日本のような自治体議会会期中の全員待機型のスタイル、大部屋主義執務スタイルはまったくない。こうした点と関わって決裁システムや文書管理・情報管理も日本とは極端に異なっているが、本書ではその実態の詳細に立ち入ることはできない。

さらに、若干の公務員人事関係の情報を付け加えておこう。まず、女性職員の比率の高さが目立つ。バイエルン州の場合、州内に勤務するすべての公務員の39.7%が女性である(1989年統計。ただし、女性公務員の31.5%は半日勤務等の部分勤務である。ドイツの公務員に関する統計は、後掲・木佐訳「公務員の養成・研修の現状と諸問題」に資料として添付してある)。

人事制度の透明性は、給与の格付けや給与額にも及ぶ。例えば俸給実額は市民に対してオープンであって、誰でもあっけらかんと自分および他人の給与ランク(額)を述べる。

### 3 旧東ドイツ地域(新5州)の地方自治

1989年11月に東西を隔てる壁が崩壊した。これに至るまでにすでに東西ドイツの自治体間で種々の姉妹自治体交流の蓄積があった。また、在来州との間で姉妹州関係も生まれつつあった。壁の崩壊後、在来州とその自治体は一気に旧東ドイツ地域の行政復興の援助を大規模に開始した。ドイツの各自治体連合組織も同様であり、それらの理事会は直ちに声明を出し、この歴史的な出来事を歓迎するとともに、「地方自治が民主主義と市民の自由の維持にとって持つ意義」を強調した。1990年に入って、ドイツ市町村連盟は、旧東ドイツの7,500の市町村に対して、ヨーロッパ地方自治憲章(後述)を基準として地方自治を復活し、それが確保されなければならないこと、および自治体連合組織の結成が歓迎されるという内容の訴えかけをした。この呼びかけに対して約500名の市町村長が署名をした。これと並行して、1990年1月末には、東ドイツの7人の市町村長が、「東ドイツ市町村会議設立世話人会」を作り、「あした(Der Morgen)」という雑誌を発刊して同

じような呼びかけを行った。ドイツ市町村連盟は、この動きに積極的な協力と援助を約束した。同年中に、新5州のすべてに自治体連合組織が設けられたが、ここでも個性豊かであって、名称は、市町村長会議が2州、町村市連盟が1州、市町村連盟が2州という具合に多様である。

再統合が実現する以前の1990年5月17日に旧東ドイツ地域(ただし、東ベルリンは西ベルリンとともにベルリン市となったので、旧東ドイツの全域が新5州に属するというわけではない)に「市町村と郡の自治に関する法律」が制定・施行された。これに先だってドイツ市町村連盟は、都市と町村の権利を法律中に定着させて、市町村の自治の余地を実質的に確保すること、それまで集権的管理が行われてきた郡の権能を限定することを説き、これは当時の東ドイツの地方大臣の理解を得て、法律上採用されたのである。統一法制定後、各新州では独自の部分改正等が続いていたが、1993年末までに新5州全部が独自の地方自治法を制定するに至った。個々の紹介は避けるが、例によって各州の対応はバラバラで、市町村法と郡法を別々に制定した州(Sach州)もあれば、1本の法律で対応しているところもある。

新5州のうち最も新しく立法した3州だけを引用するにとどめるが、まず、ブランデンブルク州地方自治基本法(Kommunalverfassung)(1993年10月15日制定)は、住民への情報公開責任、5%以上の住民によって請求できる住民集会制度、住民の質問時間制度、住民として登録をしている住民の少なくとも5%によって議会において審議と決定を求めることのできる住民請願制度を採用している。この権利は16歳以上の者に認められている。これに加えて有権者たる市民(従って18才以上)の少なくとも10%以上によって請求できる市民直接請求・市民投票制度も採用した。請求と投票の対象にならない事項は限定列挙されており、「ヤー(イエス)」または「ナイン(ノー)」の形式による投票が行われる。有効投票の50%を超え、全有権者の25%以上の支持がある場合に、自治体議会の議決としての効力を持つものとされる。賛成票が成立要件を満たさなかった場合には、法律に特段の規定がない限り、議会が決定を行わなければならない。

メクレンブルク=フォアポメルン州地方自治法(Kommunalverfassung)(1994年2月18日制定)も同様の直接参政規定を置いたが、この州の特徴は住民としての権利が14歳以上の者に認められている点にある。この州では住民に対する情報提供や広報活動を市町村長の事務とし、さらにゲマインデが実施する重要な計画やプロジェクトについて、可能な限り早期に、その基礎資料、目的および効果について情報を提供し、住民に意見表明の機会を付与するものとしている。このような住民参加年齢の14歳への引き下げは、再統一前の西ドイツにおいてももっとも革新的な直接参加制度を包括的に定めたシュレスヴィヒ=ホルシュタイン州の1990年の市町村法にすでに見られていたところである。なお、新州でも低年齢化には例外があり、ザクセン=アンハルト州市町村法(Gemeindeordnung)(1993年10月5日制定)は住民としての権利を18歳以上の者に限っている。同様に、すべての新州においてではないが、市町村内部の地区制度、市町村長の解職制度、従来必ずしも西ドイツで一般的でなかった市町村長の直接公選制など、住民に身近な地方制度を創り出そうとする政策が目される。

ここで、新5州の自治体再編問題に簡単に触れておきたい。人口約1,600万人に対して7,500を超える数の市町村が存在し、これが非効率であることは認識されているが、それ

でも機械的な広域合併とは異なる形で現代的行政需要に対応しようとしている点は注目  
に値する。保守党との共同研究事業も多いドイツ市町村連盟事務局広報・出版担当者ハ  
ベルは次のように言う。「80人とか数百人の人口しかない村が多数存在する。この新5州  
区域は全部合わせても面積では（旧西ドイツの）ノルトライン＝ヴェストファーレン州  
より小さい。この州には396の市町村があるのみだが、人口は1,780万人である。旧東ドイ  
ツの自治体規模の小ささが明白である。西ドイツの専門家は、インフラ整備をしサービ  
ス能力のある自治体を確立するためには農村地域で3千人ないし4千人の人口が必要で  
あると考えている。そのために、7つないし8つの旧町村を、その独立性を残したまま、  
事務組合として編成することが提案されている。こうした分権型自治運営はコンピュー  
ター・ネットを用いることによって可能となる。この事務組合に中央事務組織をおき、  
技術者や法律家を雇用して5千人規模の行政が行えるようにする。旧東ドイツでは、旧  
西ドイツのような広域合併を行わないようにしたい。多くの地域（支所）にコンピュー  
ター端末を置き、分権化して、住民に身近な行政を行う。こうしたシステムは10年前には  
不可能であったが、コンピューターの普及が広域合併を不必要にする。新しい行政機構  
のためのモデル・プラン作りのプロジェクトが実施されており、自分はその指揮をして  
いる。この新しいモデルは、従来のようなヒエラルヒー的な機構ではなく、ネットワー  
ク化した平面的な組織となる」。このような新しい水平型ネットワーク・システム作りが  
ドイツ市町村連盟やアデナウアー財団等の共同研究により進められており、これはわが  
国の広域行政需要への対応策として大いに参考になるものと思われる。

#### 4 ヨーロッパ地方自治憲章

32カ国（1994年現在）が加盟しているヨーロッパ評議会において作成されたヨーロッパ  
地方自治憲章がある。これは1984年に採択され、88年9月に発効した。ここでわざわざ取  
り上げるのは、それが今後の世界の憲法における地方自治保障規定を評価する1つの物  
差しとなるものと考えられるからである。この評議会事務局のあるシュトラスブールで  
90年春に面会した憲章担当者ブレーアによれば、内容的には東欧諸国や旧東ドイツ地域  
への影響が大きいということであった。実際、この憲章は新5州の地方自治法制定に大  
きな影響を及ぼし、同時に、国連レベルでの採択に向けて努力がなされている世界地方  
自治宣言の内容にも決定的な影響を与えている。ドイツ全土にとっても、その重要性は  
大きく意識されており、例えばドイツ全州の地方自治法関係の加除式法令集にあっては  
90年版から冒頭に掲載されている。制定史、内容、今後の展望を簡単に紹介しておく（詳  
しくは、末尾文献参照）。

憲章の作成努力は、戦後直後からの種々の動きに遡る。主要な動機は、下からの民主  
主義が希薄であったことが、第二次大戦の悲劇に寄与したことを反省して、市町村レベ  
ルから基礎的民主主義を強化しようとするところにある。

内容を見ると、市民のヨーロッパの建設を実現するためには、市民参加と地方自治の  
保障が不可欠であるという前文を受けて、全18条は主な内容は次のようになっている。①  
地方自治を憲法上保障する、②直接・普通・平等・秘密投票選挙で自由に選出された会  
議体による自治権の遂行、③概括的権限の付与、④下級自治体優先原則、⑤自治体の重  
層制、⑥自治体の国政参加権、⑦事務量に応じた財源の保障、⑧司法的救済権の保障、

である。日本国憲法に採用済みの規定も少なくないが、④、⑥、⑦および⑧は未だ明文化されていないものである。

この憲章の批准状況等の紹介は省くが、ヨーロッパ同盟の将来の憲法、すなわちヨーロッパ憲法において地方自治保障規定を置く作業が進められており、ヨーロッパ自治体会議の議長等により条文案も示されていることを指摘するにとどめよう。

## 5 ドイツ地方自治の発展傾向

最近のドイツ地方自治の多々ある動きの中で、注目されることは、①日本と比べて自治体間の不均等発展が相対的に小さいこと、②地域民主主義をいっそう徹底しようとする種々の努力が見られること、であろう。

前者についてみると、戦後のドイツの場合、連邦制のメリットが比較的よい意味で発揮されてきたように思われる。中央集権主義やナチス支配の弊害を反省して、徹底して分権化が目指されてきた。また、連邦と州を問わず国の施設を各地にまんべんなく配置する計画もよく実施されてきた。筆者のように現地調査を中心とした研究を進める者にとっては国境付近や公共交通網の貧弱な辺鄙な町に足を運ぶことを余儀なくされることが非常に多い。

第2の側面については、民主主義を強化する制度的・実務的な改善・改革が各地で行われていることである。特に、青少年や定住外国人の政治参加、大都市の中の行政区や広域合併後の自治体において合併前の町村単位を自治的組織として住民自治を強化しつつあること、住民投票制度の採用などがその例である。

後述するように、現在新5州に対する財政的支援の負担が大きく、旧西ドイツ地域の自治体にとっても財政的には冬の時代が訪れているが、これまた後に述べるように、公務員の専門化・科学化、公務運営のコンピューター化などの対策によって対処していくであろう。各州の憲法や地方自治法等で拡大・強化されつつある民主制原理、公務の領域での種々の試行的実験、自治体間・自治体連合組織間での競争原理、よい意味での公務運営における経営感覚の重視など、学ぶべきことは少なくないと考えられる。ドイツの地方自治は、新5州の政治的・経済的再建がなったとき、全土にわたってきわめて強力なものとして現れることとなるであろう。

## II 自治体連合組織の概要

### 1 概 説

この章では、ドイツの連邦と州のレベルの自治体連合組織につき、ごく簡単に歴史的経緯について触れた後、主として組織的な面から簡潔なまとめをしておくことにする。

ドイツの連邦レベルにおいては、まず、3つの主要な全国的自治体連合組織、すなわちドイツ都市会議、ドイツ市町村連盟、ドイツ郡会議がある。このほかに、広域自治体連合協議会もこのカテゴリーに入れることができる。わが国の地方6団体が地方自治法263条の3に形式上の根拠規定を持つものに対して、ドイツの場合、法律上の基礎はない。

ドイツの自治体連合組織のうち、個々の自治体または自治組織が直接に加盟できるのはドイツ都市会議と広域自治体連合協議会のみである。ドイツ市町村連盟とドイツ郡会議の正式構成メンバーは原則として各州の組織(州市町村連盟と州郡会議)である。個々の自治体連合組織の会員状況は別に述べるが、ここでは、ともに市町村レベルの基礎的自治体の連合組織であるドイツ都市会議とドイツ市町村連盟には重複加入が認められており、現に中小規模の自治体にそのような例が少なからず見られることに注目しておく。なお、広域自治体連合協議会は、後述のように、バイエルン州にある7つの自治体(法人)としての県と、自治体としての法的性質を持たない広域行政組織が、同一資格を持つ正会員として加盟しているところに特徴がある。

ドイツの3つの主要な自治体連合組織には、それぞれの組織が予定する平均的な自治体(郡、都市、町村)以外に、一定数の広域自治体や広域自治体の連合組織が加盟している。ドイツ広域自治体連合協議会に加盟するのは、個々の広域自治体である。以上の加盟関係は複雑であり、整理すると【表3】のようである。

### 2 自治体連合組織の歴史

日本の自治体連合組織のうちもっとも古い歴史を持つ全国市長会が、1889年(明31)に設置された関西各市聯合協議会に遡るのに対し、ドイツの今日の都市の連合組織の萌芽形態は、市民が自由と民主主義を求めて立ち上がった1848年の「三月革命」の時点に見ることができる。革命の挫折に伴い設立には辛苦が伴ったが、1860年代以降各地で相次いで都市会議が設立されるに至る。全ドイツ規模では、種々の努力の後、1905年に、第1回ドイツ都市会議と呼ばれる正式な総会がベルリンで開催され、ここにドイツ全土を対象とする最初の自治体連合組織が誕生した。ナチス時代に統合された組織であるドイツ市町村会議は戦後占領軍命令により解体されたが、ライン＝ヴェストファーレンにあるケルンの大市長コンラート・アデナウアー(1945年～1963年の間、ドイツ連邦共和国首相)は、後述するヴィベラ(WIBERA)の理事長ヴァン・アウベルと共に、45年8月に人口8万人以上の市に対して、ドイツ都市会議の復興を呼びかけた。同年末には、同会議の暫定執行部が成立した。

戦後、ドイツ国内には連邦レベル、州レベルのいずれにあっても行政機構は解体し、行政サービスをなす唯一の行政組織は地方自治体であった。戦後当初から、都市会議は、次のように、ドイツに民主制を確立しこれを擁護する責任を強く自覚していた。

【表3】

州および団体名	<自治体> 該当性	ドイツ 郡会議	ドイツ 都市会議	ドイツ 市町村連盟	広域自治体 連合協議会
B-W バーデン・州福祉連盟	※				○
B-W ヴェルテンベルク＝ホ ーエンツォルレルン・ 州福祉連合	※				○
B-W ライン＝ネッカー・国 土整備連合		○	○		
Bay 7つの各県	※				○
Bay 県連合		○			
He ヘッセン・州福祉連合	※	○	○		○
He フランクフルト広域連 合			○		
Nds ハノーファー広域事務 組合			○		
Nds ブラウンシュヴァイク 広域事務組合			○		
N-W ラインラント・景観連 合	※	○	○	○	○
N-W ヴェストファーレン＝ リッペ・州景観連合	※	○	○	○	○
N-W ルール地域自治体連 合		○	○	○	
N-W 都市清掃企業連合			○		
R-P ブアルツ・管区連合					○

(注：1992年調査時点による整理。「<自治体>該当性(※)」とは自治体として法人格を持つか、単なる行政的連合組織かによる分類である。○印は当該連合組織に加盟していることを示す)

ドイツ都市会議の戦後の正式な第1回総会は、1948年5月20日にフランクフルト市の中心部にあるパウロ教会で開かれた。この教会は先の三月革命の際に、ドイツ国民議会が開催され、憲法案の審議が行われた記念碑的な建物である。その100周年を記念するものであり、「ドイツ建設における自治体の活動」と「ドイツ市町村法に対する自治体の要求」という2つのテーマが論じられた。

1947年にはドイツ市町村法草案が作成されたが、これはドイツ都市会議が起草したものである。これはイギリス、アメリカ両国の占領地域の各州に共通する暫定的市町村法案であった。翌年に、著名なヴァインハイム草案が起草される。これはドイツ都市会議の主導の下に、州政府および市町村の代表が集合した作業グループによって作成された。ここでは、他の全国的自治体連合組織の再編過程については触れない。日独両国の歴史を見て窺えるのは、次のことである。

わが国の地域的な自治体連合組織の中には自治的に生まれ、しだいに会員自治体を広げていったもの、ないしは、そうした時期があったところもあるが、ある時点で内務省や都道府県の機関の指導の下に一気に体制内機関化していくものが多かった。戦後の自治制度の創出にあたって顕著な功績は見られない。これに対して、ドイツでは自治体レベルの連合組織は国家（君主）行政との対抗の中で生まれ、説得や納得による任意加入の方向で組織の拡大がなされていき、戦後の地方自治の再興には多大の貢献をしている。

### 3 連邦レベルの自治体連合組織

この節では、連邦レベルにある3つの自治体連合組織と関連する団体について、概要を紹介する。

#### (1) ドイツ都市会議 (Deutscher Städtetag : DST)

##### (ア) 基本理念

ドイツ都市会議は、日本の全国市長会と全国市議会議長会を一体化した組織に相当する。主要なデータは、次の通りである。

#### [再統一前 (1989年)]

- (1) 法人格なし
- (2) 会員（直接、間接）数：745都市（直接会員144市、間接会員601市）
- (3) 所属住民数：3,400万人
- (4) 住民1人当たり会費：未確認
- (5) 会長職名：会長 (Präsident)
- (6) 組織構成：総会 (Hauptversammlung)、中央委員会 (Hauptausschuß)、理事会 (Präsidium)
- (7) 事務局名：事務総局 (Hauptgeschäftsstelle)
- (8) 事務局最高責任者職名：事務総長 (Hauptgeschäftsführer)
- (9) 部（および／または）課の名称：部 (Dezernat) および課 (Referat)
- (10) 事務局職員総数：約100名

- (1) 担当官数（部長・課長職含む）：約35名
- (2) 博士号保有者数：13名
- (3) 法曹資格保有者数：22名

[再統一後]（変化のあった部分のみ記載）

(2)(3) 281（直接加盟市：人口3,356万人：1993年1月1日現在）、6,820（間接加盟市町村：1,725万人：1992年1月1日） 計：約7,100都市 計：約5,100万人

(4) 住民1人当たり会費：36ペニヒ（1993年）、46ペニヒ（1994年）（いずれも直接加盟都市）

(10)~(13) 情報未提供

ドイツ都市会議規約は、その第1条で「ドイツ都市会議は、公法及び公行政の分野における活動の促進を任務とする。本会議は、この任務を、特に、関連する法律及び規定の準備及び執行にあたり国並びに地方自治体の官庁に対して行う助言を通じて、若しくは経験の交流を通じて達成する。」と定めている。

都市会議は連邦政府、連邦議会および連邦参議院に対して都市の利益を代表するが、各州の都市会議、郡会議、市町村連盟も州レベルの議会と政府に対して同様の役割を果たしている。

ドイツ都市会議の中心的任務は次のように具体化されている。①実務の事情を正しく考慮し、かつ市民に身近な行政を可能にするためにドイツの都市の利益を主張すること、②会員都市に対する助言と情報提供、③会員都市間の経験交流の促進（1989年刊「業務報告書」11頁）

幹部たちも、自治体連合組織が「公益を擁護する代表機関であって、ロビーイストでも労働組合や企業者団体のような利益代表機関でもなく、われわれの団体の公益を実施しなければならない」という意識を強く持っている。

ドイツの諸都市が受け継ぐ自由の伝統は、今日のドイツ都市会議の紋章（マーク）に現れている。このマークは、ハンザ都市の1つ、リューベック市（S-H州）にあるドイツでもっとも有名な建築物のひとつであるホルシュテン門を図案化したものである。1925年に自由都市の市民の自己主張の意思を分かりやすく表現するものとして、ベルリンの工芸学校の教授の手により作成された。都市会議のシンボル・カラーはハンザ同盟と同じ赤と白であり、この配色は今日でも多数の都市で用いられている。

#### (4) 会員資格

ドイツ都市会議の会員資格は、各都市の自由な意思に基づいて取得できる。会員は都市そのものである。かつては人口要件があったが、1948年の改正で撤廃された。1956年に定められた現在の定款では、会員が4種類に区分されている。①直接会員、②団体会員、③間接会員、④特別会員である。②の団体会員は州の都市会議であり、③の間接会員は、②の団体会員を通じて間接的に加盟している都市である。④の特別会員は、特殊な性格を持つ団体で加盟が許されているものである。1989年5月刊行の業務報告書では、それぞれ、①144（都市州3、郡非所属都市88、郡所属都市53）、②11（名称や加盟団体の範囲は

さまざま)、③601、④8(上位の自治体連合組織、広域連合組織、専門分野連合組織)であったが、ドイツ再統一に伴い旧東ドイツ地域の自治体が加入して1992年1月1日現在の数は次のように飛躍的に増えた。①281(都市州3、郡非所属都市114、郡所属都市164)②16、③6,820、④9である。以上の他に、「自治行政及び特にドイツ都市会議のために格別の功績をあげた」人が総会決議により名誉会員に推挙される。若干名がこの栄誉を受けている。

【表3】が示すように、ドイツ都市会議のほかにドイツ市町村連盟やドイツ郡会議に重複加盟している団体が少なくない。

組織人口は総人口の6割を超しているが、ドイツ市町村連盟の組織率も54%程度であって、両組織に重複加盟している自治体が少なくないことからこうした現象が生じている。

直接会員である都市は、毎年の総会において定められる会費を納入する。間接会員たる都市は団体会員である州都市会議が会費を納めるため、別途納付をする義務はない。直接会員都市も州都市会議には加入しているから、直接会員は直接および間接的に二重に納付していることになる。直接会員の特典は、情報が直接に送付されること、各機関や委員会に直接的な影響力を行使できるところにある。特別会員の会費額は、理事会との協議により定められる。

都市会議は歴史的経緯等から都市(Stadt)としての自己認識を持つ自治体には会員資格を与えており、現在では人口1,500人程度の市も間接会員となっている。直接加盟会員都市としての最少人口は、新5州の中に9千人台の市が5つあり、旧西ドイツ地域ではバイエルン州に5つの1万人台の市がある(1993年現在)。

団体会員の制度は、連邦主義の考え方に基づくものである。団体会員である州レベルの組織は、総会への代議員の派遣や、中央委員会、各種専門委員会の人事に際して協力する。

なお、ドイツ都市会議自体は後述のように法人格を持たない。そのため不動産等の管理のために有限会社である経営管理会社が置かれている。

#### (ウ) 主要な機関と事務局

##### (a) 主要な機関

ドイツ都市会議の主要機関は、再統一の前と後とで大きな違いはない。しかし、加盟自治体がかかり増えたこともあって、89年段階と93年段階の組織図を比べると事務局はやや複雑になり職員数もやや増加した。

ドイツ都市会議には、5つの主要な機関がある。ランクの高い順に取り上げる。

#### ①総会 これは最高機関で、2年に1度開催される。

総会の代議員は、定款に規定された比率に従い、直接会員、団体会員および特別会員である都市や団体から派遣される。間接会員都市の声は団体会員である州都市会議が派遣する代議員によって反映される。まず、直接会員市は人口に応じて2名ないし12名の代議員を、団体会員はその加盟市の中から4名ないし12名を、特別会員団体は2名の代議員を派遣できる。定款の規定によると、中央委員会のメンバーは代議員となる。事務総長(直訳すれば、業務執行理事)は、中央委員会に所属することにより、総会における投

票権を持った代議員となる。同会議の事務総長代理、団体会員である州組織の理事、同会議の専門委員会の長は総会に出席し審議に加わることができるが、代議員ではないため議決権はない。なお、事務総長代理は、いわば事務副総長であるが、1つの局の局長が兼務するにすぎない。長を代理する職員が、日本的な発想による筆頭の局長（ないし部長）というポストに就いているとは限らない。こうした代理者選任制度は、ドイツの行政組織に共通に見られる仕組みである。

総会の任務は、中央委員会が提出する特別に重要な事項の議決、会長、副会長その他の重要役職者の選出である。

②中央委員会 この委員会は、会長、事務総長、団体会員＝州都市会議から人口比率で派遣される委員、中央委員会自身が選出する15名の委員からなる。新5州が加わった1993年現在、委員総数は136名である。委員の8割以上は大市長（人口規模の大きい自治体の長は大市長と称される）または市長であるが、第2市長（大市長または市長の代理者）、市議会の議長、政党・会派の長、支配人（＝総務局・部長）、州都市会議の事務局または部長、一般議員、ドイツ貯蓄銀行連盟会長、特別会員である団体の代表者も選ばれている。委員会は通常、年に3回開催され、会長が議長となる。分担金、予算等の重要事項について決定権を持つ。中央委員会はまた、理事会の理事、事務局の事務総長、事務総長代理、部長の選出について権限を持つ。従って、総会がややセレモニーを行う機関であるのに対して、中央委員会は実質的に見て、もっとも重要な決定を定期的に行う機関である。この136名中、44名（32.4%）が博士号を持っている。教授の肩書を持つ人は4名（2.9%）である。

③理事会 日常的な事項を処理するために置かれているのが理事会である。1993年現在、中央委員会により選出される35名の理事がおり、会長が議長となって通常、年に5回程度開催される。理事は、規約上定められたルールではないが、統一自治体選挙での得票率を概ね基準にして政党・グループで比例的に選出される。日本と異なり地方議会の解散制度がなく、欠員が生じた場合にはリストに基づいて補充され、また、地方議会選挙が州内でバラバラに行われることがないのでこうした実務も可能となっている。郡に所属し、比較的小規模である直接会員都市も、相当数が理事に選出されるように実務が行われている。理事会は、事務局を監督する責任を持つ。1993年現在、充て職で理事を務める事務総長および事務総長代理を除く35名の理事のうち、32名は大市長・市長またはこれに相当する職（ハンブルク市やブレーメン市の場合）にあり、これらの理事は直接公選により選ばれているかまたは市議会の議員から選ばれ議長を兼務する人である。残りの3名が支配人の職にあり、彼らは議会により任命された行政マンである。全理事のうち、博士の学位を持つ人理事は17名（46%）で、教授の肩書を持つ人が2人いる。

④会長 会長は、理事の中から総会によって2年の任期で選出される。会長の選任ルールや党派性については後述する。

⑤事務総長 事務総長は、事務局の日常活動についての最高責任者であり、中央委員会

により6年の任期で選出され、再任が認められる。彼は、職務上、中央委員会と理事会のメンバーとなる。事務総長の選出ルールや党派性についても後述に委ねる。

事務総長を別として、以上の各機関のメンバーは、選出母体となった組織から離脱すると、代議員・理事等の地位を失う。

なお、加盟都市から派遣された委員による専門委員会や協議会がある。1993年現在、15の専門委員会が設置されており、そのほかに、多数の小委員会、作業部会、審議会、研究会等が設けられている。事務局は100以上のこの種の機関の事務も行っている。

#### (b) 事務局と図書館

事務局は、ノルトライン＝ヴェストファーレン州ケルン市郊外のライン川に近い住宅地にある。後述のように都市会議以外の研究・調査機関等も入っていることもあってかなり大きな建物である。事務局組織図は本書末尾組織図の通りである。なお、ベルリンのエルンスト・ロイター・ハウス内に出先事務所がある。

ケルンの本部事務局は、同州都市会議の事務局を兼ねている。この体制は、1913年に採用されたプロイセン都市会議とドイツ都市会議の関係に倣って、1946年に採用されたものである。

ドイツ都市会議の中にある図書館は1993年現在で蔵書数約9万冊(製本雑誌を含むかどうかは未確認)である(ちなみに、東京市政調査会蔵書は和洋書合わせて12万冊(1993年6月現在。製本された雑誌は製本単位で1冊として計算)、北大法学部全蔵書は和書72,442冊、洋書129,204冊(1993年現在。製本雑誌について同様)であるから、これと比較しても地方自治を中心とする蔵書としては巨大な規模と言える。)。ドイツ都市会議の図書館は、加盟都市の条例等も揃っている唯一の資料室でもある。ちなみに、地方自治関係の図書館としては、ベルリンのエルンスト・ロイター・ハウスにある参事会図書館(Senatsbibliothek)が最大のもので、40万冊の地方自治を中心とする書籍がある。同室では定期刊行物だけでも3,000誌を収集している(1991年現在。ちなみに、東京市政調査会は和雑誌183、洋雑誌60を収集している。1995年6月現在。北大法学部の収集雑誌数は、和雑誌481、洋雑誌393、計874誌である。1992年現在)。

#### (c) 都市会議の運営

総会、中央委員会および理事会における決議および選挙には投票総数の4分の3の多数の賛成が必要である。これは少数意見を尊重するためのものである。規約自体が過去数十年の間にはかなりの頻度で改正されてきた。都市会議と会員都市との関係をめぐって、試行錯誤を繰り返し、解決を見いだそうとしてきたことによる。

ドイツ都市会議の活動については後に紹介する。ここではその基本的姿勢を示すために、1989年5月31日のドイツ都市会議第25回総会で行われた〈ドイツ都市のボン宣言 都市なくして将来はない〉の内容を取り上げておこう。この行動宣言は10項目からなる。A5版サイズの16頁の冊子として配布されている。

- 1 将来の経済空間および生活空間としての都市のための行動
- 2 都市と環境の調和のための行動

- 3 バランスのとれた交通システム展開のための行動
- 4 新しい質を持つ都市の住生活のための行動
- 5 都市における社会保障と寛容さを高める行動
- 6 文化発展のセンターとしての都市のための行動
- 7 生涯教育とスポーツ・余暇の重要な場としての都市のための行動
- 8 世界に開かれた都市のための行動
- 9 確固とした財政的基盤のための行動
- 10 強力な都市自治のための行動

(2) ドイツ市町村連盟 (Deutscher Städte-und Gemeindebund : DStGB)

連邦レベルの市町村連盟は、ドイツ都市会議とは異なり、州の市町村連盟またはこれと同様の組織の上部団体 (Dachverband) である。すなわち、市町村は州の市町村連盟に加盟するのであり、連邦組織に直接加盟することはない。再統一後は、3つの都市州を除いて、小規模市町村を抱える13州の市町村連盟のほかにヘッセン州、ニーダーザクセン州、ザールラント州およびシュレスヴィヒ=ホルジュタイン州の各都市会議 (または都市連盟) が加盟している。なお、個別会員という制度があり、現在3組織が加盟している (【表3】参照)。事務局の所在地はノルトライン=ヴェストファーレン州のドゥッセルドルフ市である。

主要なデータは、次の通りである。

- (1) 法人格：民法上の登録済社団
- (2) 会員 (直接、間接) 数：17 (直接会員)、14,800 (間接会員である郡所属市町村の数。再統一後)
- (3) 所属住民数：4,300万人
- (4) 住民1人当たり会費：9.9ペニヒ (1994年) (州連盟が一括納入)
- (5) 会長職名：会長 (Präsident)
- (6) 組織構成：総会 (Deutscher Gemeindekongreß)、中央委員会 (Hauptausschuß)、理事会 (Präsidium)
- (7) 事務局名：事務総局 (Hauptgeschäftsstelle)
- (8) 事務局最高責任者職名：事務総長 (Geschäftsführendes Präsidialmitglied)
- (9) 部 (および/または) 課の名称：部 (Dezernat) および課 (Referat)
- (10) 事務局職員総数：45名
- (11) 担当官数 (部長・課長職含む)：19名
- (12) 博士号保有者数：4名
- (13) 法曹資格保有者数：20名

1992年現在で最大人口の間接会員自治体は11万人である。再統一後のドイツには約16,000の都市とゲマインデがある。そのうち14,800が加入している。この連盟は4,300万人を組

織する（同連盟「業務報告書」（1988-1991））ので全人口に占める組織率は54%に近い。しかし既述のように、ドイツ都市会議との重複加入がかなりある。

総会、中央委員会および理事会の各機関が置かれている。

①総会 総会は、かつては2年毎であったが、最近は3年毎に開催されている。例えばヴァイツゼッカー大統領も出席した1988年の総会のテーマは、「ドイツとヨーロッパにおける地方自治の将来」であり、この際に、ドイツの連邦レベルの自治体連合組織としては初めて総会の場で、ドイツ市町村連盟はヨーロッパ域内市場の達成を目標とすることを宣言した。この統一テーマの下に、全体会では「1992年以降の共同市場」、「ヨーロッパ共同体との関係におけるドイツの地方自治」が、分科会では「ヨーロッパ規模での環境保護」、「都市と町村の財政状況」、「農村地域の開発」が論じられた。1991年総会にはコール首相が出席している。毎回600名程度の市町村長、行政職幹部、地区の長、市町村議員等が参加する。定期的な議決の機会という性格は失われている。

②中央委員会 連盟の最高決議機関は中央委員会であり、年1回開催される。委員数は、再統一前に70名（実員）であり、再統一後新5州からの加盟があったため78名（実員）となった。新5州からは各組織1名しか入っていないので、これは過渡的措置と思われる。大部分の委員は市町村長自身であるが、州によっては支配人、議員等も選出されている。このうち女性は3名、博士号保持者は6名である（1991年現在）。各州組織の事務長は、投票権はないが、審議には出席し発言することができる。この委員会が開催されるのは、会員である小都市や町村である。業務報告書には各種委員会の開催日と開催場所が示されているが、ほとんど地名を聞くこともない土地で、1泊2日または2泊3日の日程で開催されている。討議内容は、ほとんどが学問的テーマでの講演をベースとしたものである。1989年の例を挙げる。

Bay州司法大臣（女性）ベルクホーファー＝ヴァイヒナー博士「自治体の下水処理と環境刑法の現実的諸問題」

連邦環境・自然保護・原子炉安全省政務次官グレーベル「自治体環境政策の重点としての下水処理」

環境保護庁長官フライヘル・フォン・レルスナー博士「自治体環境政策の重点としての下水処理」

③理事会 理事会には52名（1991年）の理事がいる。州により制度が異なるから理事の肩書はいろいろであるが、充て職の事務総長等を別とすれば、ほぼ例外なく市町村長または事務（総）長・支配人である。博士号保持者はこのうち8名であり、女性はいない（1991年）。理事会は年に3回ないし4回開催される。理事は、4年毎に行われる地方選挙の政党の得票数を基礎として政党比例により選ばれる。理事が中央委員会委員を兼任することはこれまでの旧西ドイツ地域に関してはない。各州組織の事務長は、投票権はないが、審議には出席し発言することができる。

④会長 会長は理事会において理事の中から互選される。各州の市町村連盟では、それ

が非政治的中立的団体であることを理由として、会長は、連邦と州のいずれの市町村連盟でも、2年ないし4年の任期で(州により任期は異なる)、政党間で交代する。連邦の場合、1992年調査時の会長はSPD党員であるが、1993年1月からはCDU党員の会長となる。

⑤事務総長 事務総長は、市町村長や支配人が任期8年で選出されるのと同様に、8年の任期である。再選も可能であり、実際にはケース・バイ・ケースである。現在の事務総長モムバウアーは1978年から事務総長の地位にある。事務総長は、理事会において投票権を持つ理事でもある。

10の専門委員会がある。委員は特定の1つの委員会のみ所属する。委員には市町村長や支配人が圧倒的多数であるが、部長や市長代理を送っている自治体もある。各委員会は年間に2～3回会議を開いている。

さらに作業部会(Arbeitskreis)がある。駐屯地部会、空港周辺市町村長部会、観光保養地部会、州立プール・浴場部会の4つである。年間に1～3回開催されている。空港関係部会の頻度が高い。

事務局組織は、本書末尾の図の通りである。連邦事務局はノルトライン＝ヴェストファーレン州市町村連盟の事務局を兼ねている。

定期刊行雑誌として、月刊の「都市と町村(Stadt und Gemeinde)」がある(後述)。

業務報告書で述べられるのは、報告期間における重要事項であるが、とりわけ「組織体制」の項においては連邦憲法裁判所の地方自治関係の重要判決についてのコメントが付されている。

ドイツ都市会議の場合にはドイツ郡会議との間で大きな緊張関係はないが、ドイツ市町村連盟に加盟する市町村はほぼすべてが郡に所属している。このため、小規模自治体と郡との間には事務配分、自治体監督、郡内自治体間の財政調整、郡負担金の問題がある。ドイツ市町村連盟は、郡は、明らかに広域的性質の事務のみについて権限を持つべきである、との見解をとっている。そして、個々の小規模な市町村は、全国的に同じ形や統一的な生活条件を作るのではなく、同じ価値のあるそれを個性的に創り出すことが課題であると考えている。

ドイツ市町村連盟自体の現在の機構・制度上の問題点は何か、との問いに対して、「それは旧東ドイツの行政機構の構築であり、人的にも財政的にも大きな負担をしている」[広報・出版担当ハベル]というのが回答である。ドイツ国内の自治体連合組織の全体的な再編成の可能性ということを別とすれば、旧西ドイツ地域の現在の組織・運営の体制には大きな問題はない、そうである。

### (3) ドイツ郡会議(Deutscher Landkreistag : DLT)

ドイツ郡会議の会員は、ドイツ市町村連盟と同様に、州の郡会議である。個々の郡は直接に連邦組織に加盟しておらず、いわゆる間接会員にとどまる。郡制度のない3つの都市州を除いて、再統一後の全州である13の郡会議(珍しく13とも「郡会議(Landkreistag)」

という名称である) および6つの広域自治体連合組織(【表3】参照)が直接会員である。そのほか、同会議に対して功績のあった元郡長1名が名誉会員である。

事務所は、ノルトライン=ヴェストファーレン州のボン市内にあるものの、連邦議会、連邦の省庁および外国公館が集中する地域とは離れた旧市街地である。

主要なデータは、次の通りである。

- (1) 法人格：なし(定款上は民法上の登録済社団)
- (2) 会員(直接、間接)数：13+6(直接)、426(間接)、1(名誉会員)
- (3) 所属住民数：5284万人(1990年)
- (4) 住民1人当たり会費：不明
- (5) 会長職名：会長(Präsident)
- (6) 組織構成：総会(Landkreisversammlung)、中央委員会(Hauptausschuß)、理事会(Präsidium)
- (7) 事務局名：事務総局(Hauptgeschäftsstelle)
- (8) 事務局最高責任者職名：事務総長(Hauptgeschäftsführer)
- (9) 部(および/または)課の名称：部(Dezernat)および課(Referat)
- (10) 事務局職員総数：25名
- (11) 担当官数(部長・課長職含む)：13名
- (12) 博士号保有者数：6名
- (13) 法曹資格保有者数：6名

この会議にも、総会、中央委員会、理事会、事務総局その他各種委員会が置かれている。

①総会 総会は5年毎に開催され、1992年の業務報告書によれば、最近の総会では約1,100人が参加している。間接会員である各郡にあっては2名ずつの代議員を派遣する。開催間隔から窺われるように、この総会は、規約上は最高議決機関であるが、実質的にはやや祝祭的な感じのものである。郡は農村部にあるから、こうした大規模な総会も農村地域の町村において、各地持ち回りで開催される。この総会では、30年以上にわたり交流関係にあるフィンランドの市町村会の会長が、ヨーロッパ地方自治憲章と人権規約の重要性を訴えるとともに、西ヨーロッパ諸国の地方自治関係組織はすべて旧社会主義圏諸国における地方自治の確立・強化を援助してきたことを報告している。

②中央委員会 事実上の最高機関は、中央委員会であり、定款の改正、予算、主要なスタッフの人事、専門委員会の設置・廃止について議決を行う。委員会メンバーは、理事会理事に加えて各加盟団体が1名ずつの委員を送る。各州の郡会議の事務長は議決権はないが、議事に参加する。

③理事会 日常業務についての意思決定機関は理事会である。現在定数は23名、任期は2年で、各州の郡会議の長が理事となる。バイエルン州のみは郡の数が多いために理事を

2名選出する。6つの広域自治体連合組織も正式メンバーであるためその中から1名の理事を送っている(1992年)。1982年前後に、地方選挙の結果、CDUの理事のみからなる理事会が生まれたことがあった。そこでSPDが得票数による比例配分を要求したので、定款が改正され、政党の支持率、地域的事情を配慮して5人まで理事を補充することができるようになった(8条2項)。23名の理事のうち博士号を持つ人は8名(34.8%)である(1992年)。

④会長 会長は任期2年で中央委員会により選出される。会長は理事会の理事でもあるが、これは充て職ということになる。こうして3つの連邦レベルの自治体連合組織の会長はそれぞれに異なったルールにより選ばれていることが分かる。

⑤事務総長 事務総長は中央委員会が選任する。その任期は、部長の任期が12年とされているので、同様と考えられる。

事務総局は先述の通りボン市にあるが、例外的に同州の郡会議の事務局を兼ねてはいない。他の2つの連合組織とはこの点で異なっている。組織は本書末尾の組織図の通りである。わが国には直接対比できる組織がないので詳細な紹介は避けたい。

ちなみに、旧西ドイツ地域で郡制度のある8州の計237名の郡長のうち、博士号保持者は29.5%である。特に、郡長を直接公選するバーデン=ヴュルテンベルク州とバイエルン州では計106名の郡長のうち45名(42.5%)が学位保持者である。ところが郡支配人制(事務総長制)をとるノルトライン=ヴェストファーレン州とニーダーザクセン州の2州では郡が計69あるが、議員の中から議会が選出され名目的な首長の機能しか持たない郡長は計5名(7.2%)しか博士号を持っていないのに対して、支配人(事務総長)は計27人(39.1%)が持っていることが注目される(以上の数値は90年版のドイツ郡会議報告書による)。すなわち、実質的に大きな執行権限を持つ人には学問的業績のある人が選ばれる傾向にあることが見て取れる。

#### (4) 連邦レベルのその他の組織

##### (ア) ドイツ広域自治体連合協議会

連邦レベルの最広域自治団体の連合組織として「ドイツ広域自治体連合協議会(Bundesarbeitsgemeinschaft der Höheren Kommunalverbände Deutschland)」がある。これは、1973年頃に設立されたものであるが、法人格を持たない。加入状況は【表3】の通りであるが、地方自治体でない組織も一部加盟している。事務局は、バーデン=ヴュルテンベルク州のシュトゥットガルトにある州福祉連合に置かれている。

この協議会のパンフレットとして、旧東ドイツの関係者への情報提供のために作成されたA4サイズで19頁のものがある。最初の1行目に、「地方自治は、公共的事務を市民の身近なところで、また、市民代表機関により市民が直接参加して行うものです」とある。

##### (イ) 組織間の協力と自治体連合組織連邦協会

自治体連合組織は戦前から協力関係を持っている。戦中・戦後のさまざまな経緯を経て加盟する組織が増えた結果、現在では1953年に設けられた自治体連合組織連邦協会(Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände: BV)という形をとる。

連邦協会の目的は、広く自治体の利益を各界に主張・擁護することにある。総会、理事会(Gesamtvorstand)、事務局会議、専門委員会等がある。理事会が最重要機関であり、年に1回開催される。議長は3つの全国連合組織の会長が交代で務める。3団体は各々4名の委員を理事会に送るが、その中には会長と事務総長が含まれる。実務上は、事務局会議が重要課題の調整にあっている。

この連邦協会は、法人格を持たない連絡調整機関に過ぎず、多数決による決定は行われない。独自の予算も持っていない。事務局はケルンのドイツ都市会議の建物の中にある。

1988年当時には4つの委員会が設置されていた。この協会には共同外国委員会があって、ドイツ国内の自治体連合組織の外国関係の活動につき調整を行っている。この委員会はドイツ各地を開催場所として年に1~2回開かれている。委員会の会議においては、ヨーロッパ市町村・リージョン常設会議の総会、リージョン間の共同活動への州の関与、ヨーロッパ内のリージョンの権利と政治参加権の発展、リージョンと少数グループの発言に関するヨーロッパ憲章等について議論されている。さらに、ドイツとポーランドの間の関係改善についての自治体の関与の可能性が探られている。

#### (5) 連邦レベルの関係組織

自治体連合組織が関与する団体は、後述の通り非常に多いが、それとは別に、自治体連合組織自身によって設立された組織・機関が少なくない。これらの一部は法的に独立した(すなわち法人格を持つ)ものもある。この種の組織ないし研究機関として、自治体学協会(Verein für Kommunalwissenschaft)、経営コンサルタント株式会社(Wirtschaftsberatung AG: WIBERA)、ドイツ都市学研究所(Difu)、行政簡素化のための自治体共同事務所(KGSt)がある。これらは、わが国にあって自治省やその外郭団体または民間企業が行っている機能・業務を自治体自身の出資した組織によって行っているもので、地方自治の自己実現のための重要な機関である。上記のすべての機関については実地インタビュー調査をし、多数の一次資料を入手したが、詳しい紹介は別の機会に行うことにしたい。

ここでドイツの全国的自治体連合組織と関係する諸組織についてのまとめを行うとすれば、日本と比較して、地方自治関連の全国的な研究機関が極めて少ないことである。わが国の場合、きわめて多数の地方自治関係の財団法人や各種研究機関があり、しかもその活動内容には重複も少なくないが、ドイツの場合、大学付属の地方自治研究所が若干あるほかは、わずかしかなる上述のような研究・調査機関が役割を分担し、効率的な体制をとっているところに大きな特徴がある。また、こうした全国的コンサルタント機関への加入が各自治体の意思に任されており、また特定の研究を「発注」し、成果は「購入」という制度が、結果としては無駄な研究や刊行物を排除している。

なお、詳述する余裕はないが、連邦レベルにおいても州レベルにおいても、自治体事務の全般について所管している自治体連合組織とは別に、各種の専門別の団体・組織が

多数存在している。日本における各種の協議会に相当するものといってよい。自治体連合組織の専門委員会等の委員と兼務する場合も少なくないし、自治体連合組織そのものとの共同作業もよく行われている。この種の団体・組織には私的な団体も加入して共同の討議・研究ができるところがメリットであり、例えば、公的扶助と私的扶助ドイツ協会 (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge) やドイツ成人学校連合などがあげられる。また、確固とした組織を持たない協議会的なものもあり、都市統計担当者連合などは、担当者の個人的集まりとしての性格を持っている。さらに、公営企業の部門では、この種の専門組織が特別に大きな役割を果たしている。例えば、市町村公営企業連合、公共交通連合、貯蓄金庫連合等である。

#### 4 州レベルの自治体連合組織

##### (1) 概 説

都市であるとともに州の地位を持つベルリン、ハンブルク、ブレーメンの3都市（いわゆる都市州。ただし正確に言えば、ブレーメンは2つの市からなる）を除いて、各州の自治体連合組織は、連邦レベルと同様に、3つあるのが通例である。しかし、シュレスヴィヒ=ホルシュタイン州では4組織（都市会議、市町村会議、都市連盟、郡会議）、ザールラント州では2組織（市町村会議、郡会議）である。また、連邦レベルと同一の名称、すなわち都市会議、市町村連盟、郡会議という名称の3組織を有する州は、ヘッセン、ニーダーザクセン、ノルトライン=ヴェストファーレンの3州に過ぎない。後述のように、バイエルン州には、連邦の中では唯一、自治体としての県からなる連合組織があるので、同州には、シュレスヴィヒ=ホルシュタイン州とは別の意味で4つの自治体連合組織がある。

筆者が直接に訪問した州レベルの自治体連合組織は3州の計8組織（Bay州の4組織、Nds州2組織、N-W州2組織）である。このうち、ニーダーザクセン州市町村連盟については、章を改めて詳論するので、ここでは州レベルの連合組織の機構を中心として特徴的なことのみ触れておきたい。

##### (2) 州の自治体連合組織の特徴

(a) 加盟関係の雑然性 1例としてバイエルン州を見るが、自治体連合組織への加盟関係もきわめて雑然としている。同州の県連合と郡会議は省略し、都市会議と市町村会議について紹介しておきたい。

##### [バイエルン州]

市町村総計	2,051		
郡と同格の市	25	340万人 (2,083km <sup>2</sup> )	} 1,141万人 (70,553km <sup>2</sup> )
郡所属市町村		801万人 (68,470km <sup>2</sup> )	
郡所属の大規模市	24		
行政共同体所属市町村	1,068		
その他の市町村	934		

行政共同体（後述の連合ゲマインデに相当）	341
郡	71
県	7

(1991年統計)

バイエルン州都市会議 (Bayerischer Städtetag) の概要は次のようである。

- (1) 法人格：あり（公法上の社団）
- (2) 会員数：249市（1991年版公式資料）
- (3) 所属住民数：？
- (4) 住民1人当たり会費：約50ペニヒ（ミュンヘン市の場合。1991年）
- (5) 会長職名：会長 (Vorsitzender)
- (6) 組織構成：総会 (Vollversammlung)、中央委員会 (Hauptausschuß)、理事会 (Vorstand)
- (7) 事務局名：事務総局 (Geschäftsstelle)
- (8) 事務局最高責任者職名：常務理事 (Geschäftsführendes Präsidialmitglied)
- (9) 部（および／または）課の名称：課 (Referat)
- (10) 事務局職員総数：20名
- (11) 担当官数（課長職含む）：10名
- (12) 博士号保有者数：,名
- (13) 法曹資格保有者数：6名

バイエルン州市町村会議 (Bayerischer Gemeindetag) の概要は次のようである。

- (1) 法人格：あり（公法上の社団）
- (2) 会員数：1981市町村（郡所属ゲマインデの97.7%）
- (3) 所属住民数：？
- (4) 住民1人当たり会費：？
- (5) 会長職名：首席議長 (1.Vorsitzender)
- (6) 組織構成：総会 (Landesversammlung)、中央委員会 (Landesausschuß)、理事会 (Vorstand)
- (7) 事務局名：事務総局 (Geschäftsstelle)
- (8) 事務局最高責任者職名：事務長 (Direktor)
- (9) 部（および／または）課の名称：課 (Referat)
- (10) 事務局職員総数：約30名
- (11) 担当官数（課長職含む）：11名（事務長含む）
- (12) 博士号保有者数：3名
- (13) 法曹資格保有者数：6名

バイエルン州都市会議についてまず紹介しよう。バイエルン州の都市のうち、大規模都市38市(1993年ドイツ都市会議業務報告書)は直接に連邦レベルのドイツ都市会議に加盟している。郡と同格の市は25あるが、それらはすべて直接会員であるから、結局13の都市的形態を持つ市がさらにドイツ都市会議に加盟していることになる。バイエルン州都市会議には265(91年版の公式資料では249)の自治体が加入しているが、その内訳は郡と同格の25市全部、24の郡所属大規模市全部および小さな町村である。

バイエルン州市町村会議には、郡所属市町村のみが加盟している。ただし、上記のように郡所属市町村でありながら州都市会議に加盟しているところもある。

なお、小規模市町村で州市町村会議にも加入していない町や村がある。また、二重に加盟しておれば、分担金も双方に拠出する。

さらに特徴的なことがある。州市町村会議の場合、60年代後半以降に行われた自治体合併により自治体としての独立性を失い、新自治体の一部となった地区に、会員資格を認めている。このような旧自治体には、現在でも公選の議会や執行機関が残されているのが通例である。

(b) 組織体制の民主性 州組織の体制はおおむね連邦のそれと同様であるが、民意を反映するシステムを創造する努力がなされている。バイエルン州都市会議の場合、中央委員会の委員構成に特別の努力が見られる。その委員は郡と同格の市にあっては人口10万人当たり1委員、郡所属大規模市にあっては1委員である。その他の郡所属市町にあっては、やや複雑な算式によって委員が選ばれる。まず、上の原則によって選ばれる都市地域全体に比例する人数が選ばれるが、少なくとも都市地域選出委員の半数に達する必要がある。さらに7つの県を単位としてみたとき各県内から少なくとも3名の委員が選ばなければならない。

各種機関のメンバーの構成が日本の常識とはやや異なるであろうから具体的に見ておく。中央委員会は16名の理事を選出し事務長を任命し、総会が理事の中から会長、第1代理者、第2代理者を選出する。例えば1991年現在で17名の理事がいるが、小さな自治体からも選ばれる。ミュンヘン市は常に入っている。会長が理事長を務め、会長代理者2名と事務長は職務上理事となる。会長は、人口規模では州内で第13番目で6万人未満のランズフート市の大市長である。ミュンヘン市の大市長は第1代理を務め、第2代理も別の市の大市長である。ところが、13名の一般理事のうちには、ミュンヘン市の議員、人口約50万人で第2位のニュルンベルク市の大市長、市長(大市長代理である議員)、議員(計3名)が選ばれており、各自治体1名という原則には立っていない。これは、規約が少なくとも4名の理事が郡所属市町村に属することを定めているのに加えて、自治体規模の大小と政治的バランスが考慮されているからである[同会議常務理事代理テルヌス]。

(c) 州自治体連合組織の協力関係 州の内部での各連合組織の共同・協力関係は日本の都道府県内部のそれよりも密であるように思われる。例えば、ラインラント＝プファルツ州の自治制度の実務的概説書(1989年版：全402頁)は、市町村連盟、都市会議および郡会議の3組織の共同編集である。ただし、具体的編集作業をしているのが市町村連盟であるのでその旨も記されている。

バーデン＝ヴュルテンベルク州には、「バーデン＝ヴュルテンベルク自治体開発」と称する組織がある。これは、州内の自治体連合組織と貯蓄金庫 (Sparkasse) により都市建設・計画・農村振興・環境保護のために設立されたものである。バイエルン州には州内の自治体連合組織が設けたコンピューター処理機構があり、各州には廃棄物行政を担当する郡が設けた特別廃棄物処理会社がある。地方自治関係機関という意味でやや範囲を広げると、もともと自治体経営で始まった貯蓄金庫や、雇用者としての自治体の連合組織である自治体経営者連合会 (Kommunaler Arbeitgeberverband : KAV) などがある。

### III 自治体連合組織の運営

この章では、連邦と州の自治体連合組織をともにとりあげ、それらの運営の全般にわたって、テーマ毎に紹介しておきたい。

#### 1 事務局の所在地と執務体制

##### (1) 所在地

日本では地方6団体の全国事務局は東京都内のきわめて狭い地域に集中して存在する。これに対してドイツの場合、連邦主義を反映して、連邦レベルの3組織の事務局も別々の市にあることはすでに指摘した。各州の行政機関も一般的には散在しているが、実地調査したバイエルン州とニーダーザクセン州の自治体連合組織の場合には、それぞれ州都であるミュンヘン市(4組織)とハノーファー市(3組織)に集中していた。しかし、これらも州都の官庁街に集中しているのではなく、市内の各地に分かれている。

##### (2) 執務体制

##### (ア) 職員数

具体的な活動内容は後に紹介するが、その内容量を考慮した場合、ドイツの自治体連合組織の職員数は連邦と州のレベルを問わず非常に少ない。国際的活動の拡大、事務量全般の飛躍的増大、ことに旧東ドイツとの統合後もあったが、事務職員数はほとんど増えていない。例えば、ドイツ市町村連盟を見たとき、1982年には、事務局の専門職員(担当官)20名、その他の職員26名の計46名であったが、統合後の1992年調査の段階では総計45名に過ぎない。少数精鋭であることは、統合前においても、ドイツ市町村連盟事務総長自身が驚くべきこととして論文の中で紹介している。また、すでに挙げた職員数の数字および本書末尾の組織図から明らかなように、事務(総・局)長を含む幹部が直接に各部・課の担当官を務め、担当課数・担当官数の2倍程度の職員数でしかないことは、各担当官に対して秘書・補助業務をする職員が1名程度配置されているに過ぎないことを示している。1例をバイエルン州郡会議にとると、ここでは15名が勤務している。7名の担当官のうち、5名は法律家、残りの2人のうち、1人は建築技師で、1人は法律教育を受けてはいるものの法曹有資格者ではない(ただし、この人は現在では総合大学卒と同一の資格を持つ)。常務理事も常務理事代理もそれぞれ担当官としての仕事をしているが、常務理事には専任のスタッフが1名配属されている。他の7名のうち、4名が事実上8人分の担当官の補助・秘書業務をし、2名が文書管理、蔵書管理、窓口受付、配送、複写、接待、出納等を行い、最後の1名が運転手である。

##### (イ) 事務室のレイアウト

執務体制という場合には種々の意味合いがあるが、まず事務室のレイアウトを見る。各担当官は言うまでもなく個室で勤務し、日本の職場一般に見られる雑然とした文書や資料の山積などを見ることは皆無と言ってよい。事務局の建物は新旧さまざまであるので、事務室自体には古いものもあるが、室内には必ずといっていいほど植物が置かれ、机には家族の写真、壁には子供の書いた絵等が貼ってあったりする。コンピューター機器は整然と置かれ、コード類も目立たぬよう工夫されており、日本のように個々人が

持ち込んだ雑多な種類のワープロが混在し、データ交換もままならぬといった状況は全くない。しばしば間接照明もあって落ちつきのある執務室となっているのが通例である。

#### (ウ) 職員の配置関係

各担当官の隣室に秘書が配置されている場合が通常である。秘書も個室勤務が多いが、浄書・ワープロ業務、コンピューター業務等のために2人程度が向かい合う形でいる2人部屋も稀にみられる。

#### (エ) 勤務時間

日本の官公庁の職場では超長時間労働もあれば、逆に出勤先機関や外郭団体の中には仕事もなく定時退庁というケースもある。ところがドイツの場合、どのような職場で実際の勤務時間を聞いても上から下までほとんど違いがない。官公庁であれ各種の法人や研究調査機関でも同様である。例えばニーダーザクセン州都市会議の事務局長その他の幹部も含めて週に38.5時間労働である。もっとも、自治体連合組織でも最高幹部クラスになると全国を飛び回り、週の労働時間は50時間～60時間になることもあるようであるが、それは幹部に限ってである。週休2日は徹底しており、労働時間は早朝勤務をすることによって確保される。例えばドイツ都市会議のある担当官は、朝7時には出勤し、夕方7時くらいまで勤務するが、週末2日間または代休は徹底してとり、土曜・日曜・法定祝日に加えて年間に30日認められている有給休暇は当然に完全消化する。

ちなみに、事務局幹部の行動様式であるが、例えばドイツ市町村連盟の幹部ハベルのように、携帯用パソコンを持って旅行をし続ける者は増加し、企業の中堅サラリーマンと同様のスタイルになりつつある。自治体連合組織にとどまらず官公庁の幹部が自らパソコンを操作できるのは当然である。

## 2 連合組織とその機関

### (1) 法人格の有無

わが国の自治体連合組織を見ると、例えば現在の全国町村会にあっては、法人格を持たないことによる財産管理上の不利不便の解消のために財団法人全国自治協会が1936年に設立され、全国町村会と表裏一体の活動を行っている。この点は、ドイツでもおおむね同一である。

ドイツの自治体連合組織を全体として見ると、その法形式は大多数が経済的事業の執行を目的としない登記済社団である。これには若干の例外があり、バイエルン州の自治体連合組織は公法上の社団であり、ドイツ都市会議は非登記団体である。ドイツ郡会議のように規約上は法人となっていながら、実際には登録を避けているという例もある。法人化しないのは国家の監督を回避し、自由な活動余地を残したいという趣旨による。

### (2) 実務上重要な機関の構成

小規模の連合組織は別として、連邦レベルと規模の州の大規模連合組織はほぼ同じ組織形態をとっている。総会、中央委員会、理事会については、すでに部分的に触れるところがあつたが、さらに各連合組織の実務面での重要機関について興味深い素材を取り上げておく。

自治体連合組織の事務局の最高責任者である事務（総・局）長の呼称は、連邦レベル

を含めると少なくとも7種類に及び、非常に個性的である。もっとも、職務内容はほぼ同一である。

つぎに、各連盟には各種の専門委員会がある。その委員の専門性を見よう。例えばドイツ市町村連盟の計10の専門委員会を見ると、総計135名の委員のうち、博士号保持者は23名(17%)である。特に、ドイツ市町村連盟の事務局と事務局を共通にするノルトライン＝ヴェストファーレン州の計20名の委員にあつては、14名(7割)が博士号を持っている。しかも委員には支配人のみならず、市長代理(第2市長)や部長が含まれている。このことの長短はなお明らかではないが、他の州以上に専門的資質のある人物を送っている可能性がある。

各種機関のメンバー(理事や委員)になる人は、通常、自治体の専任者(非常勤・名誉職の議員等ではなく、フル・タイムの公務員)に限られている。ドイツには地方議会の議長会という独自の組織はないので、名誉職で活動する地方議員が理事や委員になれず、連合組織の活動の民主的正統性という観点から問題があるとの批判があつた。そこで、州組織の中には、その規約において名誉職の議員も委員等に任命されるように改正したり、事実上、そのような運営を行っているところが多い。しかし、小さな町村の名誉職議員をこうした重要ポストに充てると、実際には本業との関係で委員会活動がおろそかになること、必要な専門知識が欠けていること、ときに委員会活動に関心を示さないことなどがあつて、せっかくの試みが失敗している例があることも指摘されている。

機関の決定手続について、ドイツ都市会議が4分の3の多数決制度を採用していることはすでに述べた。これに倣っているのはラインラント＝プファルツ州の都市会議である。その他の連合組織では3分の2の多数決主義などいくつかのパターンがある。

### (3) 各種機関・団体への代表

例えばドイツ市町村連盟の包括的な業務報告書には、各種機関・委員会への被派遣者(委員)名と差し支えある場合の代理者の名簿が載せられている。委員および代理委員とともに、連盟事務局の幹部や担当官であることもあり、加盟市町村の首長や幹部であることもある。ドイツの自治体連合組織が関与している各種組織は極めて多い。わが国のように会長自身または事務局の特定幹部が極めて多数の会合に出席し、あるいは代理で出席する場合の順序が必ずしも明確でないこと、あるいは充て職が多いのと比べて、責任体制の明確さと専門性が窺われる。

## 3 事務局の人事

### (1) 概 説

自治体連合組織の事務局の人事を扱う場合に、各ポスト(事務(総・局)長、部長、担当官)はそれぞれ公募されるので、「採用時」からそれぞれに見なければならぬ。連邦政府や州政府の官僚人事との公式・非公式の結びつきはまったくない。

日本では全国レベルの自治体連合組織の事務局長がすべて国の元官僚で占められていることに言及すると、面接相手方は一人の例外もなく大変驚いて、「日本には地方自治は憲法上保障されていないのか」と聞いてきた。日本の自治体連合組織の人事とは決定的に様相が異なっているので、組織と人事について多少詳しく見ておく必要がある。

## (2) 事務局モデルと事務配分

ドイツの自治体連合組織の事務局体制は、類似の職員規模を持つ自治体とほぼ同様の構成となっている。例えばドイツ市町村連盟の「事務局の内部機構は小規模な市と類似のものである」[同連盟ハベル]。すでに自治体連合組織の事務局職員数から明らかであろうが、ドイツの官公庁、自治体連合組織ともに組織の階層構成が極めて簡素である。

ドイツでは官公庁と自治体連合組織の組織は似ているものの、大きな相違点もある。組織内の機関相互の関係は官僚機構になってはいない。職員の3分の1ないし半分弱が研究者的な活動に従事することから来る特殊性がある。例えば、ドイツ都市会議の場合、約100人の全職員のうち事務総長以下35人(1986年発言)のスタッフは専門家であり、彼らはその持つ最高学歴(総合大学出身)と研究者的職務スタイルからアカデミカーと称される。職員総数の3分の1を超える比率である。そうした研究者的スタイルに加えて、仕事の仕方の自由さ、独立性が目立つ。例えば、ニーダーザクセン州市町村連盟事務局長ハーックによれば、「[担当官の]仕事には独立性が必要である。もしも誰かに従属しているのであれば、[自治体の]自由を擁護することはできない。加入団体の利益を擁護する自由を持たなければならない。ここは官僚機構にしようと思えばできる。しかし、そうはしない」。

わが国の一般の官公庁の事務系職場で見られるように、学歴差のある新規採用職員が渾然一体となっていれば「雑巾がけ」ないし「見習い」から職歴が始まるのとは異なり、ドイツの官公庁、自治体連合組織では、大学卒業以上の学歴を持つ人は28歳～30歳近くになってやっと職業に就く。その時点ですでにアカデミカーである担当官としてかなりの程度の決裁権を行使する。こうしたアカデミカーにとって、多くの場合、上司は州の自治体連合組織では事実上1人、連邦の自治体連合組織では事実上2人または3人に過ぎない。

## (3) 事務局人事における政治的要素の程度

自治体連合組織の活動の原則は中立性であり、そのことは規約上も政党政治に関して中立であることが述べられている。連合組織のすべての会員を代表する使命を持つ。それ故に、連合組織の事務(総・局)長も政治的に抑制した行動をとる。しかし、そのことは組織の機関構成やその他の人事で一切の政治的要素を回避することを意味するのではない。この点について、2つの対応パターンがある。

第1は、地方政治は政党政治として行われているという現実を踏まえて、連合組織の内部の中央委員会や理事会、場合によっては各種専門委員会の人事も政党の地方選挙の得票率に比例して行うというやり方である。連合組織の活動においても政治的ファクターは無視できず、逆説的であるが、政治的比例配分を実施して初めて少なくとも形式的に中立性が保障されるという解釈と従来の経験が、こうした実務の基礎となっている。後述の実例のように、この原則が事務局の部長や担当官レベルの人事にも適用されるところがある。ドイツ都市会議やドイツ市町村連盟については文献上もそのことは指摘されている。ちょうど、ドイツの連邦憲法裁判所の裁判官人事において、裁判の中立性・独立性を確保するために、意識的に裁判官の人事構成を政治的バランスがとれるようにしているのと同じ発想である。

自治体連合組織から1例をあげると、ドイツ都市会議の場合、政治的中立性を確保する目的で、2大政党の党員（または党が支持する人物）である大市長が2年毎に交代して会長に就任する。その際、会長代理（副会長）には会長の反対党に所属する大市長が選出される。同様な発想に立って、理事会の委員27名もいっせいで地方選挙の得票数に応じて比例的に選ばれる。

自治体連合組織の事務局もまた、その中立性を確保する観点から、意識的に政治的要素が持ち込まれている場合がある。ドイツ都市会議の場合、事務総長パッパーマン教授（面接当時）は、自ら述べるように、SPDの党籍を持つ。事務総長代理はCDUの党員である。事務総長がCDU党員になった場合には、代理はSPD党員となる。幹部職員も概ね各党半々となるように構成されている。この部長は任期が12年である。しかし、「一般の担当官には任期はないし、党籍も持っていない」[事務総長パッパーマン]。

下級のスタッフについては政治的要素は少ない。ドイツ市町村連盟でも、会長は既述のように2大政党が交代で出しているが、事務局のスタッフは、政党所属を問わず、およそ政党の方針とは無関係に仕事をしている[同連盟ハベル]。

トップの人事の政治的要素は、州レベル組織にも見られる。ニーダーザクセン州都市会議では、「主要ポストでは政党所属が意味をもっている。私[事務局長]はSPDだが、シュレーター[事務局長代理]はCDUである。政治的比率による。市町村連盟や郡会議は違うが、我々の理事会は、純粋に政治的に構成されている。5年毎の地方選挙の結果を受けて16人の理事が選ばれるが、そのうち8人は名誉職の市長または大市長、8人は専任の支配人である。現在は、8人はSPD、7人がCDU、1人がFDPである。この人数は145都市の地方選挙の結果を基礎にドント方式で配分される。緑の党はFDP以上に得票をしていたが、議長や市支配人の中に党員がいなかった。そこでゴスラー市のFDP党員である支配人が代わりに議席を得た。事務局長その他の担当員は理事会により選出される。もちろん公募される。議決には3分の2の特別多数が必要である」[事務局長パイル]。

第2は、バイエルン州の4つの自治体連合組織のいずれでも聞いたことであるが、各種人事に党籍が影響を与えない、というものである。これは、同州ではCSUが相対的に強いということと若干関係があるものと思われる。

#### (4) 休暇中の職務代理

年間30日（週休2日であるから6週間分に当たる）の休暇が保障されており、これを完全消化するのが普通である。約1カ月分程度はまとめてとるのが通例である。順次交代で休暇をとり、年間の祝日も日本より多いので、平均的に言えば、年間を通じて職員の6分の1程度が常に休暇をとっている計算になる。休暇時に誰が代理を務めるかは、事務配分表に書かれている。各自治体連合組織の業務報告書等には組織図が入っているが、その中には代理者名が明示されている。

ドイツ郡会議（本書末尾の個人名入りの組織図参照）の場合、事務局長は第1部の部長である。事務局長代理は第2部の部長である。彼は同時に、第1部と第5部の部長の代理を務める。第2部部長の代理を務めるのは第5部の部長である。つまり、第2部と第5部の部長は相互に代理をしあう関係にある。同じく、第3部と第4部の部長は相互

に代理する。

ドイツ市町村連盟でも部長クラスは部長クラス相互で代理する。例えばハウシルト部長（教育、文化、社会、衛生担当）が休暇をとると、同格のコレヴァ部長（都市建設、建築、広域計画担当）が代理をする。事務総長であっても同じで、彼とパウシンガー（庶務事務の担当官）が相互に代理する。日本人から理解し難いのは、パウシンガーは担当官（Referent）に過ぎず、ポストの地位から言えば10位以下にあたることである。なお、代理関係にある2人が同時に休暇をとると難しいことが起きかねない。実際に、2人の長期休暇期間が部分的に重なることもありうる。しかし、その時期は、国会も休暇時期で国会やその委員会からの意見聴取もないのでそう問題はない。一般に、重要な問題は長期休暇が終わるのを待って本人が決裁するが、軽易な決裁は代理者が行う〔ハベル〕。

こうした仕組みは、執筆者があたった限りでは、多くの市町村、郡役所および県庁でもとられている。

#### (5) 任命手続

自治体連合組織の事務（総・局）長、職員を選考にあたっては、原則として公募手続がとられる。この点は、自治体の幹部、各種研究機関などにおいても同様である。自治体連合組織について若干の例を挙げる。

「ドイツ郡会議の現事務局長は郡長職にあった人であるが、これまではかつて州の官僚であった人、州レベルの郡会議の事務長であった人などさまざまな経歴の人がいる。毎回の公募に際しては、通常20名ないし30名の応募がある。しかし、本命に近いところで絞られるのは通常2～3名である。政治的要素も働くこともその理由である」〔ドイツ郡会議担当官フォン・ハウゼン〕。同会議で最近行われた部長職の公募では19名の応募があった。このポストはすでに郡長相当職であるから、通常は定年まで勤務する。

バイエルン州市町村会議では、正式な意味での公募手続はとられていない。しかし、優秀な人材を募集するために事実上の公募が行われている。実際、現職の行政裁判官で博士号を持つ人が自らの意思で応募している〔ケラー本人談〕。ちなみに、この元裁判官ケラーは、「裁判官の仕事も興味深いが、ここの仕事は政治的なことに関与し、共に作り出すことに携わることができる。裁判官は確かに独立して仕事をできるが、いつも過去の出来事しか扱えない。だが、ここでは新しい仕事を、しかも非常に多くの独自の仕事ができる」と述べている。

#### (6) 学歴、職歴、給源、専門性、転出先

「ドイツ都市会議の場合、連邦や州から人事の一環として官吏が来ることはない。すべての担当官のうち約60%は大学卒業後直ちに（従って、約30歳）、残りの約40%は加盟市の官吏であった人である。ごく稀に中位行政庁と言われる県庁レベルからの応募がある。出向（Abordnung）勤務の人はおらず、約30名全員が復帰すべき勤務先を持たない。毎年2名ないし3名が転職するが、この場合、通常の転出先は都市の管理職である。たいていは部長（Beigeordneter）クラスである」〔事務総長パッパーマン〕。

ドイツ市町村連盟の担当官は、大学卒業の直後または自治体で1～2年働いてからここに来る。通常は25歳から35歳の間である。

ドイツ郡会議の部長職の場合、財務担当部長以外はすべて法律家である。このポストの採用時の年齢はいろいろであるが、40歳から50歳の間である。担当官は、通常30歳から40歳の間で採用される。大学を終えてすぐの場合もあれば、いくつかの職場を経験してからの場合もある。8名のうち法律家は1名であり、広報担当者は専門教育を受けたジャーナリストである〔フォン・ハウゼン〕。

バイエルン州の市町村会議にあっては、事務局幹部は、すべて州の機関に勤務した経験を持つ。「しかし、私の評価では、国との結びつきが非常に強いということはなく、逆であって、いわば相手方のところで研修をしているという側面がある」〔事務長代理ブルーメンシュタイン〕。「国家勤務で得た体験は、国の方針などを自治体連合組織の立場から評価し、これに迅速・的確に対応するために非常に役に立っている」〔行政裁判官からBay州市町村会議担当官に転じたケラー〕。

このような発想は、ドイツの行政裁判官のそれと酷似している。ドイツの行政裁判官、特にバイエルン州とバーデン＝ヴュルテンベルク州の行政裁判官には、少なくとも数年間の行政官庁勤務の経験を持つ法曹有資格者が就任する。日本の発想からすると、行政経験を持つことは行政庁寄りの裁判判決をすることになる、という推測をしがちであるが、彼らの生の声によれば、行政庁勤務は、いわば役所内部の観察、からくりの修得の場であって、この知識を欠いては優れた裁判ができないという。同じような意識が、国家（州）勤務の経験を持つ公務員が地方自治体や自治体連合組織に勤務したときにも存在するのである。

ニーダーザクセン州都市会議の事務局長パイルは、州の出先である県庁に勤務した後、州内務省で大臣付けの担当官をし、1970年より都市会議に移り、その後12年来事務局長をしている。事務局長代理であるシュレーターは着任後半年であるが、人口5千人の町の支配人を務めたあと、公募に応じたものである。

「バーデン＝ヴュルテンベルク州の都市会議でもゲマインデに勤務した経験を持つ人のみが勤務している。ただし、ゲマインデやクライスの段階で、高い地位の官吏の場合、州勤務経験者が就職していることは少なくないが、州の行政庁に戻るということはない。新たに空席に応募すれば別であるが」〔マンハイム市法務部長メツガー〕。

担当官たちの専門家 (Expert, Spezialist) 意識は非常に高い。実際にも、ドイツ都市会議の担当官であったゲンチュ博士は、行政訴訟事件の最高裁であるベルリンの連邦行政裁判所判事に、シュヴェーバーガーはノルトライン＝ヴェストファーレン州ミュンスターの県知事となったが、そのように専門領域での昇進の可能性がある。

専門家の内訳を見ておこう。「ドイツ都市会議の場合、事務総長と7名の部長は全員法律家である。彼らを含めて全員で30名の担当官のうち22名が法律家であり、その比率は3分の2に及ぶ(人数は1990年面接時のもの)。残りは、経営学、経済学、政治学、歴史学の専門家である」〔バッパーマン〕。ドイツ市町村連盟では、事務総長のほか、6名の部長と12名の担当官がいる。事務総長を併せて19人全員が法律家である。しかし、数年のうちに、財政、経済、エコロジー、環境工学などの専門家を雇用する方針である〔ハベル〕。

バイエルン州県連合の事務長を除く5名の担当官のうち、1つのポストだけは、3年から5年の任期で来る州の官吏のために事実上留保されている。これはポストを柔軟にするための配慮である。この5名のうち3名は法律家である。法律家でない2名は専門

大学卒の事務職の人である。事務局長代理の法律家はミュンヘン市の官吏であったが公募に応じたものである。最近採用された法律家は、法律学のほかに芸術史を学んだ人であるので、文化部門を担当する。

担当官たちの人事についてももう少し実例を付け加えておこう。ドイツ市町村連盟の場合、例外はかなりあるが、5年ないし6年位ここで勤務してからさらに別の職場に、通常は市支配人（ないし事務局長）またはその代理職（副支配人）になる。現在ドイツで重要なポストに就いている事務局の出身者として、市長、CDUの連邦議会の事務局長、ニーダーザクセン州の県知事、省庁の高官がいる。行政を学ぶ学校でもある。定年まで勤務する人もいる。異動する場合、すべて任意に応募する。平均すれば42歳ないし45歳位で市長や市支配人（ないし事務局長）になる [ハベル]

バイエルン州都市会議においては、事務局長を含めて10名の担当官がいる。その資格要件について明文規定はまったくないが、「何らかの行政経験を持つことが望ましく、実際にも通常はそうである。この場合、国家行政よりも地方行政の経験が好ましい。しかし、政治的問題についての感覚を持つことも重要である。政治過程での交渉やマスコミとのやりとりも多い。我々は単なる官僚は必要ではない」[都市会議常務理事代理テルヌス]。多数の応募者から選ばれた最新の担当官は、アウグスブルク大学の助手であった。事務局長は20年前までオーバーバイエルンの県庁にいた、というから40歳前後で都市会議に移っている。担当官はいったん就任すると通常は定年まで勤務する [テルヌス]。もしどこかに移りたいというのであれば、これを妨げることはできない。10人のうち、6名が法律家である。すべての分野で法政策が大きな役割を果たしているの、諸問題を法律との関係で理解ができなければならない。

若干違った雰囲気の状態組織もある。郡という行政組織が州の出先機関としての性格を持っていることから生ずる問題を含んでいるようである。バイエルン州郡会議の担当官は、通常、州の官吏経験者を採用している。それは、「省勤務の能力・資質、省や郡役所での行政経験をもつ必要があるからである。もっとも新しい担当官の場合には、公募をし、多数の応募者があった。最近では原則として公募をする方向にある」[常務理事マッグ]。一定期間の試用のあと、定年まで勤務するのが通常であり、事務長によればそれには問題がある。「私は、ローテーション・システムがあればよいと考えている。本人の意思に反して配置転換はできない。確かに、官吏は意思に反しても配置転換はできるが、実施したことはない。[長期間勤務するというのは]もちろん、専門性の高い仕事を続けることができるという点では長所がある。長所と短所とどちらが大きいかといえば、おそらく長所が多いであろう。しかし、担当官も年をとれば、一般的にいい仕事はできなくなる。それに、ここでは昇進ポストはあるが、昇進してしまえばその上の可能性はもはやない。そのような意味では人事問題がある」[マッグ]。

ニーダーザクセン州都市会議には17名が働いている。全部で5部あり、事務局長と事務局長代理は共に法律家で各々1つの部を所管する。残りの3つの部は、2カ部で法律家である部長が、1カ部で環境問題を所管する上級職の1担当官が部長職を担当する。この担当官になる人は、たいていいずれかの市町村での勤務経験を持つ。この事務局のナンバー4であるグヴィッドは人口3万5千人の市の支配人に転出することが決まった。給与は2階級飛んで昇級することになる。

以上のように法律家が圧倒的に多い。その基本的理由は、政策が法律により制度化され実施されるというところにある。政策の見直しのためにも当然に法律的チェックが必要となるのである。

自治体連合組織の担当官たちの基本姿勢について行政学等の大学教授による興味深い評価がある。それによると、「連合組織のもっとも重要な部分を担うのが専門家としての研究スタッフであるが、彼らは一般に国家行政に対しては批判的な姿勢を持っている」[シュバイヤー行政大学教授ジーデントップ]。

#### (7) 事務局幹部の役割認識

繰り返し言及したように、各連合組織の職員の3割から5割程度をしめる担当官と称されるスタッフは、いずれも一種の研究(者)的活動が本務である。研究的要素の魅力が公募の動機であることもすでに述べた通りである。

個々の担当者の職務と趣味とが分かち難く結びついている幹部、公務員に対する憲法教育の方法論に情熱を傾ける事務局長、複数の専門領域を持つ事務総長等がいる。典型的な事例を紹介しておきたい。

まず第1の例は、ドイツ市町村連盟のスポークスマンであり、出版業務全体に責任を持つハベルである。自己の職務を徹底して科学的効率的なものとしようとする姿勢が窺われる。「今の仕事は非常におもしろく、いわばホビーを兼ねている。新しい行政技術であるコンピューター・ネットを用いて学校、社会、建築行政などの分野でどう改善ができるかを研究している。研究会に参加して研究を続けており、アメリカではニューヨーク、ワシントン、テキサスなどを調査して歩いた。新しい技術を用いることによりゲマインデ(市町村)の行政を容易にするのである。例えば、現在の樹木台帳(Baumkataster)制度を廃止して街の樹木をすべてコンピューターに入れる。そして土地詳細計画の中の植樹計画などもすべてコンピューターでグラフィック化して市民に分かるようにする。植樹計画を手を使ってする場合に4年かければ100%完全なものを作成できるとするときに、コンピューターを使えば97%の正確さしか期待できないものの半年でできるとする。どちらの方法を選ぶかは政治選択の問題であるが、私は後者を選ぶ。コンピューターを使えば、行政についてさまざまなシミュレーションを行い分析することができる。この点はどの行政分野でも適用できることである。例えば、今、幼稚園を建設するとする。10年ないし20年後に、老人ホームとして転用する際に、少しの模様替えて済むように建築するわけである。このようにして市民に将来の変化をコンピューターを使って説明できるわけであるが、これは行政を透明化するものである。透明化が市民のために行われるのは当たり前である。こうしたことは技術革新の論理的帰結である。例えば建築計画の手続に関して市民が役所にやってくる。これまでだと、建設予定地区の地図が2枚壁に掛かっている。この地図は2次元のものだから、普通、市民はこの地図から街がどのように変わって行くかはわからない。コンピューターを用いると、市民は3次元の画面を見ることによって、都市計画に伴い街がどのように変わって行くかをさまざまなシミュレーションによって理解できる。我々はこれを市民集会に持って行って説明するわけである。木がある場合、木がない場合、広い道路、狭い道路、いろいろの場面設定をして一緒に見る。そうすると、市民は一見してわかるのだ。これまでは、市民は何がどうな

るかわからないから膨大な数の行政訴訟が起きてきた。このように新技術を用いることによってこれまでより10年早く建設計画が早く進むことになる。市民の受容力が増すことになる。誤解も避けられる。このような観点から、2000年のヨーロッパについて本を書いている。コンピューター・ネットを利用すると、出張や不必要な往來を減らし、また地方行政でも出先機関で大きな仕事ができるようになる。こうした共同研究をアテナウアー財団の地方自治部門と行っている」[ハベル]。

第2の例は、地方自治の確立に向けて使命感を持つバイエルン州県連合の事務長ドゥラフである。彼は、「第三帝国では[自治は]非常に制約され、あるいは廃止された。例えば県は完全に廃止された。戦後を特徴づけるものは、ヴァイマールと第三帝国の誤りを二度と繰り返さないことにある。地方自治は民主主義を進めるもので、その非常に重要な構成要素であると思う」と言う。彼は、公務員養成学校等で憲法を教え、憲法教育のあり方を模索し、筆者にも憲法教育論について議論を持ち出してきた。面接当時(1991年)は、旧東ドイツの法的制度の確立に精力を注いでいた。

第3の例として、1978年からドイツ市町村連盟の事務総長の地位にあるモムバウアーを挙げる。彼は法律家であり、シンポジウム等での発言や執筆活動を多くこなしている。加えて、ノルトライン＝ヴェストファーレン州の憲法裁判所の補充(代理)裁判官であるが、このことは彼の職務とは直接関係のない、個人的なことである。彼は大学では法学部を出て法曹資格を持つが、博士号をとったのは歴史学である[ハベル]

このように、自治体連合組織の活動は、上から下まで研究・調査活動を軸に動いているといっても言い過ぎではない。

#### 4 定期大会

バイエルン州の県連合の総会に実際に出席する機会を得た。挨拶やシンポジウムの合間には地元楽団が入れ替わり立ち替わり演奏をしており、正真正銘の鳴り物入りである。内務大臣の演説中に壇上の楽団員はくつろいでワインを飲んでいる。公式の総会は予め定められた代議員によって各種議決が行われるが、総会の前後の関連行事はまさしく開かれた大会であり、市民であれ学生であれ誰でも参加できる。マスコミも関心を持って報道し、筆者が傍聴した県連合の総会では放送局のテレビカメラが終始持ち込まれていた。

写真で見る他の自治体連合組織の大会も同様のようで、1990年のバイエルン州郡会議の大会でも壇上に楽団がいる。この際に、郡における難民問題をテーマとするシンポジウムを行った。パネリストは、高等行政裁判所長官、州郡会議会長、州内務省事務次官、州労働・家族・社会省事務次官(女性)、3名の郡長(うち1名は女性)という布陣である。3名の郡長はいずれもかなり若い。いわばもっとも保守的な感じのするバイエルン州の郡会議ですらこうした雰囲気は支配的なのである。

#### 5 財 政

##### (1) 概 説

地方自治という観点からみて、日独の自治体連合組織のもっとも大きな違いの一つは、歳入・歳出の構成であると思われるが、中でも財源構成には顕著な違いがある。

ドイツの自治体連合組織の財政の第1の特徴は、その財源にある。予算の圧倒的比率は、人件費であるが、それは会員（自治体）により比例的に分担されるのが基本原則である。州レベルの連合組織の場合、人口を基礎として完全に1人当たり〇〇マルクまたは〇〇ペニヒという形で会費を徴収する例が多いようであるが、最低額を定める場合や人口基準でグループ化しグループ毎に定額化している場合もある。各会員自治体が、所属連合組織に対して、専門的鑑定書を求め、連合組織主催の研修行事に参加し、訴訟代理を依頼する場合には、別途経費を納付する。なお、各連合組織が出版物（リーフレット等を含む）を刊行している場合が少なくないが、当然に配布される定期刊行物を除けば有料である。国庫からの補助金はバイエルン州以外では存在せず、また国庫補助を求める動きはない。「およそ国やそれに類したところからの補助金はない。それは国から自由でありたいと考えているからである」[ハベル]。

## (2) 連邦レベルの自治体連合組織

連邦レベルの場合、ドイツ郡会議とドイツ市町村連盟は、住民数を基礎として算定された分担金を直接の会員である州の組織（連盟）が、ドイツ都市会議の場合には、直接加盟をしている都市と団体だけが直接に、間接加盟市については州組織（州都市会議）が納付する。

分担金は住民数に比例して納付される。ドイツ都市会議の直接会員の分担金は1993年では住民1人当たり36ペニヒ、1994年では46ペニヒである。

そこでバイエルン州を例にとると、同州には直接加盟市が38市あり、その総人口は373万人である。およそ134万マルク（1億円強。1993年ベースで算出）が直接に各市から納付されることになる。間接加盟都市からの納付金の例としてバイエルン州都市会議をみると、ドイツ都市会議に対して人口比例ではなく5万マルク（約400万円）の定額（1993年）が納められている。その額は小さいものであり、ドイツ都市会議の財政は基本的に直接加盟都市によって担われているということがわかる。インタビューでは「ドイツ都市会議では、収入の98%は直接に都市から、残りの2%が州都市会議を経由してきている」[バイエルン州市町村会議事務長代理ブルーメンシュタイン]と聞いたが、おおむね妥当な判断である。

ノルトライン＝ヴェストファーレン州の各市町村がドイツ市町村連盟に納付する金額は、住民1人当たり43ペニヒである（1990年）。これはドイツ市町村連盟が州の市町村連盟の事務局を兼ねているので、州の事務局運営負担金に相当する部分を含んでいることによる。

ドイツ市町村連盟の場合、やや古いが、再統一前の1989年の予算書を見ると、歳入は総額250万マルク（約2億円）であり、そのうち住民1人当たりの額により算出された分担金が227万マルク（91.2%）である。本書で紹介しないヨーロッパレベルの自治体連合組織RGE（ドイツ部会）の事務局費用として20万マルク（8%）が加わるから、ほとんどが分担金で維持されていることが分かる。この分担金の中には、ノルトライン＝ヴェストファーレン州市町村連盟のそれも含まれている（同州の分担金は分担金総収入の23.9%）。そして歳出の84.5%は、このノルトライン＝ヴェストファーレン州市町村連盟事務局へ行政費用として支出される。RGEのための収入は同額がRGEのために支出されるので、

わずかに18万マルク程度（約1400万円）が、会長・会長代理・事務総長の費用弁償、会長以下各種委員の旅費、加入している各種協議会・委員会への分担金、謝金、広報活動費、会議費として使われる。ノルトライン＝ヴェストファーレン州市町村連盟への行政費用によって事務局の person 費が賄われるわけである。各州の市町村連盟（市町村会議）は、住民1人当たり9.9ペニヒ（1992年）をドイツ市町村連盟に納めている。なお、このドイツ市町村連盟の予算書には事務総長以下のポストの俸給号棒が明記されている。

### (3) 州レベルの自治体連合組織

州の自治体連合組織の場合にも、分担金の適切な配分比率を定めることは容易ではない。大都市の場合、学校、文化施設、交通機関などが集中するから、人口比のみによって分担金を決するわけにはいかない。州の都市会議分担金は部分は州毎に異なり、おおむね40ないし60ペニヒ（30円ないし45円）の間である。バイエルン州のミュンヘン市を例にとると、1人あたり約50ペニヒを州の都市会議に納付する。ノルトライン＝ヴェストファーレン州都市会議の場合は、事務局が連邦事務局と共通という事情にもよるであろうが、1994年現在住民1人あたり29ペニヒに過ぎない。

バイエルン州都市会議の1992年予算によると、総収入は379万マルク（約3億円）で76.6%が加盟市からの負担金収入である。その他の収入としては、各種事業収入（12.1%）、積立金引出し（4.5%）、不動産特別会計からの補給（3.6%）、利子・その他の収入（2.9%）等となっている。総支出は同額であるが、その内訳は各種手当、年金・保険の一部負担を含む人件費（79.4%）、通信費（3.0%）、事務用消耗品費（3.0%）、備品購入費（1.9%）、公用車経費（1.8%）、各種分担金（1.6%）と続く。広報活動費（0.9%）や一切の会議費56,400マルク（450万円弱。1.4%）、旅費（約230万円。0.8%）である。

バイエルン州市町村会議の1993年予算規約によると、人口2,777人以下の町村は1千マルク（約8万円）の定額負担金であり（2,777人の町は1人あたり36ペニヒとなる）、この人数を超える町村は人口1人あたり36ペニヒである。事務組合は、人口1人あたり10ペニヒであるが、最低負担金は500マルク（約4万円）、最高負担金は3千マルク（約24万円）である。総収入は521万マルク（約4億1千万円）である。予算規約の別表には予算定員である官吏、公務職員および労働者計32名の俸給ランクが明示されている。

バイエルン州郡会議の1993年の予算は、行政予算は328万4200マルク（約2億6200万円）で、財産予算は12万6千マルク（約1千万円）である。このうち72万3800マルク（22%）はドイツ郡会議の分担金である。会費は住民1人あたり35.5ペニヒ（1992年は34.5ペニヒ）であり、この中にはドイツ郡会議用の分担金（25.4%）が含まれている。ドイツ郡会議分担金は総額での比率と個人当たりの比率が一致しないが、州の分担金総額を算出するにあたっては、住民数比例とは別の要素があるものとみられる。

バイエルン州の県連合の場合、1992年度用の予算書（全35頁。これには各職員の給与の格付けも書かれている）を見ると、ミュンヘンの事務局の行政予算は224万マルク（約1億8千万円）であり、このうち74%が各県からの分担金収入である。州政府からの補助金が13%ほどあり、その他は賃貸料、利子などである。支出のうち50%程度が人件費である。

## 8 活 動

### (1) 概 説

自治体連合組織の存在意義は、究極のところその具体的な活動内容によって評価される。業務内容はあまりにも広範囲に及んでおり、分野毎に列記することはまったく不可能である。その広がりを示すために、連邦レベルの自治体連合組織の業務報告書の厚さを示しておく。

①-1 ドイツ都市会議「業務報告書(1987-1988)」(1989年刊)全329頁(組織体制とデータを除いた各種活動報告が263頁)

①-2 ドイツ都市会議「業務報告書(1991-1992)」(1993年刊)全408頁(組織体制とデータを除いた各種活動報告が347頁)

②-1 ドイツ市町村連盟「業務報告書(1985-1988)」(1988年刊)全162頁(組織体制とデータを除いた各種活動報告が134頁)

②-2 ドイツ市町村連盟「業務報告書(1988-1991)」(1991年刊)全221頁(組織体制とデータを除いた各種活動報告が173頁)

③-1 ドイツ郡会議「学術総会・事務局報告(1990)」(1990年刊)全124頁(組織体制とデータを除いた講演記録・各種活動報告が51頁)

③-2 ドイツ郡会議「学術総会・事務局報告(1992)」(1992年刊)全160頁(組織体制とデータを除いた講演記録・各種活動報告が82頁)

各州の自治体連合組織における業務報告書の刊行スタイルは一律ではない。入手できた一部の例を挙げる。

④ ノルトライン=ヴェストファーレン州都市会議「業務報告書(1988-1989)」(1990年刊)全180頁(組織体制とデータを除いた各種活動報告が154頁)

⑤-1 ノルトライン=ヴェストファーレン州市町村連盟「業務報告書(1985-1987)」(1987年刊)全248頁(組織体制とデータを除いた各種活動報告が222頁)

⑤-2 ノルトライン=ヴェストファーレン州市町村連盟「業務報告書(1987-1990)」(1990年刊)全167頁(組織体制とデータを除いた各種活動報告が142頁)

⑥ ニーダーザクセン州都市会議「第7業務報告書(1989年11月-1992年3月)」(1992年刊)全70頁(A4判。すべて活動報告)

ドイツ都市会議事務総長を長年勤めたヴァインベルガーは、主要な活動領域として3つがあるとする。それは、①会員都市の経験交流、②立法への参加、③各種の機関や組織における会員都市の利益主張、である。

州レベルの自治体連合組織の活動の特色も、原則として連邦レベルと異なるところはない。州の連合組織の活動内容を一般的に見るために、まず、小規模な市町村が加盟するバーデン＝ヴュルテンベルク州の市町村連盟の《規約》から、同《連盟の目的》を列挙しておく。これによって具体的な活動内容が理解しやすくなるであろう。

— 民主的國家における共同作業

— 基本法と州憲法において保障された市町村の自治権の擁護

— 市町村に関連する一般問題にかかわる法令制定への参加（憲法71条）

— 州議会および州政府に対する市町村の利害の擁護・主張

— 各種公法人に対する市町村の利害の主張

— 現代的な行政形式および行政方法の推進

— 自治体の事務について市町村への助言および援助

— 経験交流の機会の設定

— 世論に対して自治体活動の理解を得るよう推進すること

— 州、市町村および事務組合の職員の養成と研修の事業の推進と参加

活動内容を包括的に紹介するのは、その仕事量の膨大さに照らしてほとんど不可能であるが、次のように整理してみたい。まず、事務局が大きな役割を果たすので、仕事の仕方（スタイル）に注目したい。次で、活動のあらゆる事柄を報道する活動、すなわち出版活動における幅広さと理念を取り上げる。活動そのものの整理基準を定めるのは難しい問題であるが、活動手法と主要な活動領域・分野に分けて論じておこう。最後に、最近における自治体の国際的活動の増大状況について触れることにする。

(2) 事務局の作業スタイル

自治体連合組織は、自治体の利益を主張・擁護する機関であるから、ある意味では利益団体・圧力団体という性格を持つ。しかし、現実のドイツの連合組織の活動スタイルは、他の多くの団体がときに政治的に対立し、圧力を持って対応するのとは異なって、協力・共同作業を特徴としている。それは、事務局の作業スタイルにも依るところが大きい。

仕事のスタイルの日本との違いは、事務局自体が専門的・学問的に構成されており、担当官には政治的交渉能力も備えた研究者的なタイプの人を配置していることから生まれている。「我々はロビーイストではない。ゲマインデの利益を代表し、法律案に対する意見提出という活動が中心であり、それは学問的活動と言ってよい」[弁護士を経て近時ニーダーザクセン州都市会議事務局次長になったシュレーター]。

活動のスタイルは、決起集会などによらず、根回し活動も後の記録に残る徹底した文書主義による。

担当官には補助業務を行う秘書等が1名以内程度で配置されているだけであり、事務

局内部の意見調整も正式の会議または文書で行われ、最終決定も日本的な大部屋主義におけるそれとは異なり迅速に行われている。

連邦政府や州政府との交渉・接触も多いが、そのスタイルには、単なる懇談または陳情ではなく、実質的にはセミナーの趣きがある。まず大臣自身が最初に報告をし、その後質疑が続く。懇談の後、記者会見が設定され、その模様はビデオに収録され、出席者のほとんどが会見に臨んで、実質的に議論が続いているような雰囲気がある。随行した政府官僚の名前もすべて自治体連合組織の機関誌上において公表されている。

特殊な専門分野については、自治体連合組織のスタッフが直接知見を持たない場合がある。このようなときには、連合組織は他の自治体が設立した別組織を利用する。例えば、バーデン＝ヴュルテンベルク州では、上水、下水、廃棄物及び環境保護を目的として設立された自治体出資の団体であるエンジニア事務所 (Ingenieurbüro der Vedewa) が利用される。

### (3) 機関誌その他の出版物

#### (ア) 概説

わが国の自治体連合組織の出版物・印刷物には、多くの場合、刊行物としての特定を可能とするような出版先、事務所所在地、発行責任者、編集責任者、連絡先、文書番号等は記されていない。また、美的センスに欠けるものも少なくないし、収受した側が分類・整理に難渋するものも少なくない。

ドイツの場合、一般に出版物はそれぞれの組織・団体のシンボル・カラー、シンボル・マーク (ロゴ・マーク) を上手に使っている。また、レイ・アウト、デザインも日本の官公庁その他公的団体の出版物と比べれば、格段にあか抜けしており、また一切の出版物には上記の発行責任者等の各項目が記載されているし、多くの場合 ISBN 番号も含まれている。このことによって、関心を持つ市民や研究者は出版先とコンタクトがとれ、あるいは購入が可能となる。ここで連絡先とは、電話およびファクス番号を含むことは当然であるが、最近では TTX、Telex、E-Mail の番号も添えてあり、この点は通常の行政機関の連絡文書も同様である。

連邦と州を問わず、どの自治体連合組織もその組織と活動内容を広く市民に分かりやすく説明をするパンフレットを作成している。ドイツでは小さな町村の予算書ですら項目毎に色の違った用紙が使われ、分かりやすく作られているが、そうしたことは自治体連合組織の作成資料にも当てはまる。

本節冒頭にあげた『業務報告書』のうちドイツ都市会議のそれは、カラー・ページを挿入して本文と資料編を分かりやすくしている。ドイツ市町村連盟の『最新の業務報告書 (1991 年刊)』では、もっとも重要な記事を目次の次に 8 頁にわたってオレンジ系の色の紙に印刷している。

親しみやすい刊行物、読みやすい刊行物に向けた努力にはきわめて大きなものがある。

#### (イ) 定期刊行物

連邦と州を問わず各定期刊行「誌」は、A4 サイズである。日本の自治体連合組織の出版物に比較すれば、学術論文・著作で引用される比重が格段に高い。

(a) ドイツ都市会議の月刊誌は、「都市会議」と題する。著名な出版社であるコールハンマー社から刊行されている。各号を平均すると70頁程度である。定価は送料込みで19.5マルク（約1,500円。1993年現在）である。発行部数は約4万部である。1年間の記事をまとめた索引号を見ると、記事の密度が分かるであろう。索引は1992年の場合32頁であり、①索引語、②人名、③論文・解説・報告、④廃棄物関係、⑤統計、⑥特集名、裁判判決、⑦著者名、⑧書評（タイトルによる分類）、⑨書評（著者・編者による分類）となっている。その他、広報誌として「自治体通信（Kommunale Korespondenz）」、隔週で刊行される「ドイツ都市会議速報（Mitteilungen des Deutschen Städtetages）」、月刊の「文献速報」、議員向けの情報誌「議会速報（Ratsbrief）」（約17,000部刊行）、50巻を超える「ドイツ都市会議新叢書」シリーズ、各種行政領域の政策を扱う「ドイツ都市会議論集」、統計書として「ドイツ自治体統計年報」、そして2年毎に刊行される業務報告書と必要に応じて出される前述の特別の出版物がある。

(b) ドイツ郡会議は、月刊誌「郡（der Landkreis）」のほか、自治体学研究所のシリーズもの、その他の出版物を刊行している。月刊誌は上記のコールハンマー社が刊行しており、各号は送料込みで15マルク（約1,200円。1990年現在）である。

(c) ドイツ市町村連盟の月刊誌は「都市と町村（Stadt und Gemeinde）」である。これは、比較的最近まで「市町村連盟（Städte- und Gemeindebund）」と称されていた（1989年分は旧称であるから、その後改称）。各号は10マルク（約800円。1992年現在）である。一般の出版社であるオットー・シュヴァルツ社から刊行されている。この雑誌は、自治体の実務と理論を、自治法と自治体政策を結びつける目的を持って、時々の問題を論ずる。印刷部数は約8,000部である。

同連盟は、研究書のシリーズを刊行してきた。1991年までに45冊が出されており、総会の学術的記録というべきものもあるが、中にはドイツを代表する学者によって執筆された記事も少なくない。市町村連盟の総会は、事実上、学会のような雰囲気である。例えば、1988年のドイツ市町村連盟の総会（前述）の講演やシンポジウム、分科会の討議の内容は、同連盟が刊行するシリーズの1巻として刊行される（Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Ht. 45）。その他にも、現実的な課題について、別途出版物が作成される。

(d) バイエルン州を例にとると、都市会議は「都市会議」、市町村連盟は「都市と町村（Städte und Gemeinden）」を出している。郡会議は、雑誌「バイエルン郡会議」を刊行している。バイエルン州の色である青と白が組み合わされ、表紙は右端4分の1がカットされており、変わったスタイルである。合併号もあり年により刊行数は異なり、1990年度は7冊、1992年は8号までである。毎号11頁から30頁の範囲で記事数には変動があるが、多くは20頁前後である。同会議は業務報告書を作成していない。各組織が、定期刊行物以外に種々の出版活動をしていることは述べるまでもない。

さらに注目されるのは、州内の4組織（県連合を含む）が共同編集をし民間出版社から月刊誌として出されている「バイエルンの市町村長（Der Bayerische Bürgermeister）」である。タイトルからすると市町村長会の機関誌のごとくであるが、サブタイトルは「地方自治のための雑誌」とされており、70頁程度の本格的な雑誌である。1例として91年2月号を見ると、特集は「公行政における研修」である。

ニーダーザクセン州の郡会議は、「情報」と題する機関誌を月刊で出している。体裁の整った定期行物としての比較的歴史は浅いようで1989年現在で12巻目である。89年の第4号は、郡会議總會の特集号で全23頁のものである。誌名から察しられるのとは異なり、内容は短報の寄せ集めではなく、ほとんどが講演記録など学術的色彩の論稿である。この号は、地方自治法の著名な学者の学術記念講演「ドイツ連邦共和国の40年—1949年から1989年までの基本法下の地方自治」が注記付きで全文載せられている。日本ではほとんど想起することができないものである。

ニーダーザクセン州の都市会議は、「ニーダーザクセン都市会議」と題する月刊誌を発行し、発行部数は5,000部を超えている。また、同会議独自の自治体学研究書シリーズを刊行している。

#### (4) 会員自治体へのサービス

会員自治体の経験交流、会員への各種サービスは次のように細分類できる。

①情報提供 提供される情報の種類は、連邦や州の立法動向のほか、判例、専門的な学説・文献、その他の政治・経済関係のデータ類である。そのためには、州の連合組織のスタッフは関連文献・資料に常に目を通していなければならない。

②経験交流 地方行政のすべての領域における先進的な事例に目を光らせ、ハード面、ソフト面の優れた実践を刊行物ないし行事を通じて紹介する任務を持っている。

③助言 特に職員数の少ない中小規模の自治体にとって重要なのがこの助言サービス機能である。これは法的サービスと政策的サービスを問わない。すべてまたは多数の自治体に関連する事案であれば、例えば、条例、法規命令、執務規則、庁内組織機構、契約書、文書管理システム等について、提言やモデル案が作成される。法律問題については、法曹資格を持つ担当官が対応する。そして、連邦組織の場合に顕著であるが、全分野について、専門家が配置されているから、専門的な助言を行うことが可能である。それを支えるものにすでに触れた委員会制度がある。専門的意見を形成する基盤が、担当官の個人的見解ではなく、専門別の委員会の運営の中で形成されている [ドイツ都市会議主任担当官フィードラー]。指針やモデル案作りには、国(連邦または州)の関係機関やその他の専門的研究・調査機関、専門の実務家も協力したり、あるいは意見を聴取される。その結果、これらの指針やモデル案が監督官庁や裁判所によっても尊重される。こうした事情から、自治体連合組織が会員自治体のために裁判手続において協力し、あるいは直接に訴訟代理を行うこともある。助言は、監督庁からも行われることがあるが、各自治体が連合組織の助言と監督庁の助言が食い違う場合、いずれの見解を採用するかは、その判断に任されている。こうした助言活動は、監督庁の権限を侵犯するものではなく、実際に各自治体により尊重されるのは、自治体連合組織の方が監督庁よりも多数の豊かな経験を持っているという現実を支えられている。

特に法律的助言は重要で、ニーダーザクセン州都市会議事務局長によれば、同会議の会員市町村のうち人口数1,000名未満の村が30ある。そこには1人も法曹資格を持つ法律家がいなかったからである [パイル]。

(5) 立法および行政等への参加

(ア) 立法への参加

立法への参加の重要性は、地方自治が憲法上制度的に保障されていることに見出されている。憲法制定時に、連邦議会や連邦参議院と並ぶ機関として、例えば市町村院(Gemeindekammer)のような制度の採用案があったが、憲法では取り入れられなかった。そこでドイツの自治体連合組織は、自治体の利益を連邦政府、連邦議会、連邦参議院に対して主張する責務があると考えている。重要なことは、成立する法律や法規命令が自治体の事情を考慮し、その結果、現場の実務にふさわしく市民に身近な行政を可能とするように連合組織自身が参加することなのである。

連邦レベルでの立法への参加のための形式的根拠は、1975年3月7日施行の連邦各省共通職務規定(GGO II)改正によって与えられた。同年6月には連邦議会の議事規則の改正により、連邦議会の委員会の審議への参加が認められることになった。1974年には連邦議会において熱心な議論が展開されている。

1976年発布の連邦各省共通職務規定25条第1項第1文は、「ゲマインデおよびゲマインデ連合の利害に関係する法律の仮草案(vorbereitende Entwürfe)は、これを連邦規模の自治体連合組織に対して可能な限り早期に送付するものとする」こととしている。その中では、「政府案について自治体連合組織から異なる見解が速やかに提出されるべき」と定められた。同規定は各種専門団体等についても、それらの団体等に関係する法案の送付に関する規定を置いているが、これら自治体連合組織でない諸団体については単に「できる」と規定されているに過ぎない。法律案に対して迅速に連合組織の見解を準備することが各連合組織事務局の担当官たちの仕事なのである。

州レベルでも、すべての州においてではないが、自治体連合組織が州の法律および命令の制定に際して意見表明の機会を持つ。州の立法活動への何らかの関与が認められている場合には、憲法もしくは地方自治法上根拠を持つケースと議会の議事規則または内部規則に定められているに過ぎない場合がある。バーデン=ヴュルテンベルク州では憲法71条が、州の法律または命令が自治体の利害に関係する一般問題を規律する場合には自治体の意見聴取が必要であるとしている。同州の州議会議事規則50 a条によると、州議会は意見聴取が終了したことを確認して初めて1回目の審議を開催できる。もっとも、この手続に瑕疵があっても、制定された法律や法規命令が司法審査において違法とされるものではない。意見聴取が行われた後、州議会の審議の過程において重要な点において修正が加えられた場合、その新たな修正箇所が意見聴取の対象となっていなかった場合には、自治体または連合組織の再度の参加が必要とされる。各省には、草案中の重要な点については、口頭で説明をすることが推奨されている。多数の法令改正があることから、自治体連合組織に対して分かりやすい説明をしようとする配慮に基づくものである。

なお、バイエルン州憲法34条は、同州の上院である「州参議院は州内の社会、経済、文化および自治体(gemeindliche Körperschaften)の代表である」とし、35条は全60議席のうち6つを自治体とその連合組織に配分している。参議院の機能は限られたものであるから、自治体連合組織の参加機能としてはそう大きなものではない。以上の2州のほか、5州が法律または行政規則のレベルで何らかの参加を保障している。都市州を別とすれば旧西ドイツ地域(在来州)で、自治体やその連合組織の立法参加規定がないのは

ノルトライン＝ヴェストファーレン州だけである。

先のニーダーザクセン州都市会議事務局長パイルによれば、同会議の事務量の約7割が、このような意見表明活動の準備作業であり、残りの3割が加盟メンバーに対する各種の助言・サービス、および会議・会合の準備である。

自治体連合組織が法を基準として活動し、人的にも法律家のネットワークが大きいところから、各種の法律関係の大会への参加も積極的であり、こうした大会の結論が与える影響も大きい。例えば、古い歴史を持ち立法過程への影響も大きいドイツ法曹会議の第58回大会(1990年)において10年ぶりに地方自治法の分科会が設けられ、「地方自治体の条例制定権は国の統制や裁判所による統制に対して強化されるべきか」という問題が論じられた。白熱した議論の中で自治体代表も意見を述べた。最後にはドイツ法曹会議の通例として提言について採決が行われる。各自治体連合組織はこの採決結果について後に法務委員会において詳細に分析し、連盟としてのコメントを加盟団体に流している。

自治体連合組織が大きな役割を果たして成立した法律として、連邦レベルでは国土整備法(1964年)、市町村交通資金助成法(1967年)、市町村財政改革法(1969年)、建設法典(1987年)等があげられる。もっとも、自治体連合組織の見解として例えば団体訴訟の採用を拒否し、法律でも採用されないという事態があり、市民団体から批判を受けているというケースも存在する。

以上のような現在の立法参加が、連合組織自身によりどのように評価されているか、という点であるが、相当強い法的保障がなされている、と認識されている。

#### (4) 行政への参加その他利益主張活動

各種の機関や組織における会員自治体の利益主張も自治体連合組織の重要な活動である。

この活動は、さらに3種類に分けられる。第1は、法律等で自治体連合組織に認められている種々の公式の参加であり、国政レベルでは財政計画委員会、景気政策委員会、地域開発審議会等がある。第2は、ドイツ都市会議を例にしていえば、同会議がさまざまな形で出資ないしは関与をしている組織を通じての活動である。前述した自治体学協会(Verein für Kommunalwissenschaft)、経営コンサルタント株式会社(WIBERA)等がここにあげられる。第3は、ドイツ都市会議が会員都市を種々の機関や団体の中で代表し、あるいは代表者を組織化する仕事である。これは文化、医療、各種公営企業、学校・教育、行政事務改善、環境などあらゆる領域に及んでいる。

法律上の基礎のない参加も含めて、例えばドイツ都市会議の業務報告書を見ると、同会議が委員・役員等を派遣する総計211の出資会社、審議会、委員会、国際機関(1993年3月1日現在)の所在地、被派遣者名がすべて列挙されている。このうちには、連邦行政レベルの関与機関も少なからず含まれている。ドイツ郡会議自身があげる非法律上の重要機関として、教育計画と研究助成に関する連邦・州委員会、<広域的経済構造改善>共同事務のための計画委員会小委員会、国土整備審議会、都市開発ドイツ会議、ドイツ文化財保護国民委員会、連邦公行政アカデミーがある。なお、行政への参加と言えるかどうか微妙であるが、ドイツ第2テレビ(ZDF)の放送審議会にも委員を送っている。こうした多様な参加の中には、参加のアリバイ作りに利用されるだけという危惧も指摘

されていないわけではなく、稀にはそうした例もあろうかと思われる。

行政レベルにおける重要な参加対象行為として、自治体への財源配分、自治体間の財政調整にかかわる分野がある。州レベルでは、財政調整法において参加を制度化しているところがある（B-W, Nds, S-H各州）。

## (6) 主要な活動領域

### (ア) 概 説

本節冒頭にあげた各連合組織の「業務報告書」だけを積んでも12センチ、収集した「定期刊行物」は1.5メートルをはるかに超える。いずれにも小さな字が詰まっている。

一般に連邦レベルの連合組織は連邦の立法活動を、州のそれは州の立法活動を対象とした活動をしている。州組織の活動例については、後に章を改めてニーダーザクセン州市町村連盟を紹介すること、ドイツ都市会議には既存の翻訳（後掲・シュネル著）があることに照らして、ここでは、ドイツ都市会議の活動については大項目だけに言及し、ドイツ市町村連盟の活動についてのみやや詳しく紹介しよう。

本節冒頭①-2 のドイツ都市会議「業務報告書」の目次の大項目を例示すると以下のようである。

1991/92年のドイツ都市会議の重要課題、会員状況、1991年総会、中央委員会、理事会、事務総局、新5州の都市、女性・平等実現問題、憲法・法・安全と秩序、データ保護、メディア政策、学校、文化、スポーツ、社会保障、児童・青少年・家族の援助、保健衛生、都市開発・建設・不動産制度、住宅制度、地域計画、交通、外国・ヨーロッパ・姉妹都市交流、環境、経済と経済構造政策、財政、財政政策と租税政策、再統合により顕在化した戦前以来の所有権問題等(Altschulden)、許可手数料改革、税法に関する個別報告、保険、貯蓄金庫、市職員現況と組織、統計、選挙、住民登録制度、情報処理、テレ・コミュニケーション、広報活動、事務総局図書館、自治体連合組織連邦協会、ドイツ都市学研究所、自治体学協会、ドイツの都市・町村および郡による自治体学助成財団、経営コンサルタント株式会社・経営診断会社・税務顧問会社、法務・行政簡素化連邦独立委員会。

### (イ) ドイツ市町村連盟の業務の概観

②-2 ドイツ市町村連盟「業務報告書（1988-1991）」（1991年刊）の目次は次のようである。

[特別記事：ドイツ市町村連盟とドイツ統一]

[ドイツ市町村連盟から]

会員、1988年ドイツ市町村会議、中央委員会、理事会、専門委員会と作業グループ、事務総局、新聞・ラジオ・テレビ、月刊誌「都市と町村」、ドイツ市町村連盟叢書

#### [地方自治制度と組織]

市町村の自治保障(ラステータ決定)、外国人の地方参政権、新5州の地方自治、模範基本条例/模範事務処理規則、行政共同体、地方行政のための組織モデル、新5州の新憲法における地方自治の定着、ドイツ法曹大会、連邦データ保護法、地方自治におけるデータ保護、人事管理におけるデータ保護、戸籍法枠法律の改正、身分証明書発行の費用、しつけの悪い犬の対策、近所迷惑な行為の被害者保護、1987年の国勢調査、農業統計法、自治体と連邦統計局の共同作業、法律の定める事故保険における自治体の免責

#### [公勤務]

連邦年金法の改正、公勤務法の改正、事務経営に関する職業教育の新規則、新5州への派遣者に対する付加給付、職員数上限の廃止、統一条約における公勤務関係規定

#### [ヨーロッパ]

ヨーロッパ・レベルの活動、ヨーロッパ市町村・リージョン評議会、国際自治体連合、ドイツ地方自治のヨーロッパ事務所、共同国際委員会、ヨーロッパ市町村・リージョン常設会議、広域・狭域自治体試問委員会、ヨーロッパ議会内の超党派グループ、姉妹都市交流、姉妹都市交流基金、事務総局への外国人来訪者

#### [学校と教育制度]

学校秘書、地方の学校事情の変化、全日開かれた学校、学校の複写機、学校の保安要員、生涯教育推進のための協調行動

#### [文化]

新5州における文化事業の財源問題、社会性を伴った文化、音楽学校に対する州の財政援助

#### [スポーツ]

スポーツにおけるボランティア活動、自治体とスポーツ連盟の共同、スポーツのできる場所の開発計画、スポーツ施設の騒音規制令

#### [社会制度、青少年援助、保険衛生]

社会扶助の発展、社会扶助基準の改訂、亡命申請者の移住、住所不定者の移住、新外国人法、児童と少年の援助に関する法律の施行、要保護者の安全確保、住宅手当第8次改正、新5州における自治体の社会行政、新5州における自治体の少年援助行政、新5州における保険衛生制度

#### [計画と建築、地域計画]

国土計画法、国土計画法6a条2項に基づく法規命令、住宅建設促進法、新5州における都市建設と住宅建設、在来州における住宅建設、割当住宅不適格者に対する課徴金、社会住宅建設の追加援助、都市建設における残存汚染、都市開発・町村開発のための委

員会、建築相隣法、村落の再開発に関する報告書と研究計画、都市建設の競争、1990年ドイツ文化財保存賞の授与、建築士および技師の新報酬基準、委託契約法についての新5州のための援助、建設業請負規則の拘束性、連邦レベルの建設業請負規則委員会の勧告、ヨーロッパ共同体法による建設業請負規則等の制約、建設業以外の請負規則Bの改訂

#### [交通および道路]

陸上の近距離の公共旅客運輸、交通安全、通学バスの安全確保、信号機に替えてロータリーを、市街地最高速度を時速30キロに、交通騒音の防止、ドイツ連邦鉄道、自治体道路網のためのインフラ需要、航空騒音対策委員会、軍用機低空飛行、道路標識、交通騒音対策命令、冬季交通対策、障害者に適した交通

#### [経済助成、観光、テレコミュニケーション]

共通課題「リージョンの経済構造改善」の見直し、ドイツのリージョン政策再検討のための自治体連合組織の指針、再統合のリージョン政策への影響、新5州のリージョン政策についてのドイツ市町村連盟とドイツ郡会議の見解、今後の国境周辺地助成についての全自治体連合組織の見解、ドイツのリージョン政策の新しい方向作りの現状、新5州地域のリージョン規模の経済助成のポイント、ヨーロッパ域内市場とドイツの観光、新5州における観光と保養地の現状、観光統計の改善努力、保養制度に対する公衆衛生法改正の効果、「ドイツ観光のための情報・予約システム」、郵便・通信制度とドイツ連邦郵便の見直し、電信電話独占に関する連邦文書のポイント、ドイツ連邦郵便事業に残される義務的事務、テレコミュニケーション命令の草案、広域通信網ードイツ連邦郵便との新協定、新5州における開発法・開発負担金法及び市町村への援助、開発契約のひな型（旧西ドイツ）、開発負担金法の専門家会議

#### [環境]

建設基本計画に定める土壌汚染、新5州の土壌汚染の除却調整、軍事関係汚染、環境に危険な物質、環境責任法、連邦自然保護法の改正、植物層・動物層・生息域に関する指針、森林被害法、1990年の突風被害、熱帯林木材使用問題、ヨーロッパ共同体の森林政策、ヨーロッパ森林所有者連盟の設立、新5州における森林経営、廃棄物削減のための市町村による規制、都市と町村の環境保護組織、環境法典草案、自治体の下水処理のヨーロッパ基準、農業地における汚泥の有効活用、水利・土地利用団体法、包装に関する命令、下水管理規則、下水使用料法の第3次改正、特殊廃棄物の処理基準、家庭廃棄物の処理基準、環境刑法の改正

#### [財政と税]

1988～1990年の地方財政の発展、自治体による投資、1991年の予算見通し、財政計画委員会、1989年以降の消費税引上げ、1991年以降の所得税に対する市町村分の改訂、財政力の弱い州のための連邦財政援助、「ドイツ統一」基金、新5州における自治体の一般的財政状態、「東部の飛躍」プログラム、自治体会計の状況、新5州における自治体間財政調整の現状、起債、企業課税の改革、郡・市町村間の財政関係、公共的自主組織援助法（非

課税措置)、市町村に対する基本法106条8項による連邦の調整給付、市町村における兵員削減の影響

#### [貯蓄金庫]

旧東ドイツの貯蓄金庫連盟

#### [公共施設]

エネルギー政策と市町村、模範営業契約、エネルギーと市町村の権限、旧営業契約の効力終了時点(ミュンヘン高等裁判所判決)、供給地域の引継(カッセル地方裁判所判決)、第5次カルテル法改正、電力供給法、「地球環境保護対策」連邦アンケート委員会、営業許可税、連邦行政裁判所の判決(左記の税について)、連邦経済大臣の改正案、郡営業許可税(パダーボルン地方裁判所)、ヨーロッパ共同体のエネルギー市場、模範墓地条例、飲用水命令の改正、新5州における人民固有財産の市町村財産への転換、新5州の市町村によるエネルギー供給、新5州における上下水道事業の市町村への移管

#### (ウ) ドイツ市町村連盟の特徴的な活動

以下においては、連邦レベルの組織であるドイツ市町村連盟に限り、1980年代末前後のいくつかの興味深い活動をピックアップしてやや詳しく紹介しておく。

##### (a) データ保護

ドイツ市町村連盟法務委員会は、1988年に、改正予定となっている連邦データ保護法に対して批判的な意見を公にした。内容は多岐にわたるが、その後も同委員会は、何度かの会議を開いて、地方自治におけるデータ保護の問題を扱っている。特に、個人に関連したデータの取り扱いには十分に明確な法的基礎が必要である、とする連邦憲法裁判所の判決の結果、各州の現行地方自治法がこの要請を満たすものであるかどうかの検討が行われた。ある会議では、2つの州の専門家の報告を受けた後、討論が行われた。その討議結果によれば、各州が統一に対応する必要はないこと、公務員の守秘義務の規定だけでは情報の自己決定権を保護するに十分でないことが明らかとされた。しかし、その他に、地方自治法の規定(情報の公開原則、議会やその委員会へのデータ提供義務、文書閲覧権)が関係人の情報自己決定権と十分調和するものかどうかについては、議論の決着をみなかった。以上の結論は、事務局を通じて会員に情報提供されている。

かつてあった1983年のデータ保護判決を受けて、連邦政府は、連邦官吏法および官吏法枠法の改正を予定したが、改正規定によれば小都市や町村では人員のやりくりが困難になることから、ドイツ市町村連盟は連邦内務大臣に配慮を要求し、同大臣はこの点を考慮することを文書で回答した。ただし、会期満了により、この法案は当時は制定には至らなかった。

このような検討の様子から窺えるのは、わずかな法解釈上の問題が、直ちに自治体が当事者となる裁判事件に直結するので、個々の最高裁判決を自治体の法実務の観点から迅速に斟酌せざるを得ないこと、各州の実定法が異なるために各州は別々の対応が必要とされることである。さらに、検討の雰囲気自体が事実上、大学のゼミナールのように

ある。委員も専門的能力がなければついていけないのである。

(b) 学校・教育

①一定条件の下で、個別の許可を得ずに、学校は教育用に少量の雑誌・新聞等の複写をすることができる。ただし、そのためには事前に著作権代行機関と契約を締結する必要がある。自治体連合組織は州とともに、この契約締結過程に関与している。

②ドイツの初等中等教育は午前中のみ行われるのが通例であった。しかし、未婚であるが子供を養育する人、戦乱地等から養子を迎える人、さらに離婚や共働きの増加に伴い、全日制の学校の需要が増してきた。こうした学校の開設状況は州毎に違いがあるが、郡所属市町村では対応能力に限界があることから州レベルでの改善を求める活動をしている。

③生涯教育 (Weiterbildung) の充実のために、生涯教育関係の各種団体、連邦、州、自治体連合組織による連絡組織が1987年末に連邦教育科学大臣により設けられた。学校教育、職業養成教育、大学教育に次ぐ第4の教育分野としてこの分野を充実させるさまざまな活動が行われている。

(c) 文化

ドイツの自治体職員にとって、80年代後半以降もっとも魅力のある仕事は環境行政と文化行政の領域であった。人事や財務・財政は、あまり人気がない。文化行政では次のような理念がある。

①ドイツ市町村連盟は旧東ドイツの州に対して、連邦が企画する芸術・文化支援事業に大きな協力をしている。

②1970年代にまず大都市に始まり、次第に中小都市に移っていった「社会文化 (Soziokultur)」運動がある。これは「基礎文化」運動とか「もうひとつの文化」運動ともいわれ、さまざまな流れに由来し、さまざまな志向を持つものであるが、次のような原則をほぼ共通して持つものである。

- すべての年齢、社会層および国籍の統合という基本的目的
- 自治を基礎とした民主的決定構造
- 公開性と透明性
- 非営利性
- 社会的、政治的および文化的学習のプロセスの重視
- 「下から」の文化・芸術運動の促進
- 人間を侮蔑するファシズムを否定する文化と抵抗という民主的かつヒューマニズムに立った内容の強調

こうした内容の文化運動が、既成の自治体の行政スタイルと合わないことは容易に理解できる。しかし、次第に中小自治体にも受け入れられることとなり、ドイツ市町村連盟の文化・学校・スポーツ委員会もアンケート調査等を通じて積極的に推進をするようになってきた。

(d) スポーツ

①市民のスポーツ需要はますます増えている。多くは市民的なクラブ組織の中でこれを楽しみたいとしている。これに伴い、クラブ等にはさまざま対内的・対外的な折衝が必要となるが、事務量の増大から手弁当の名誉職の仕事では手に負えない状況も生まれている。しかし、スポーツ組織の自治にとって名誉職による活動こそが基礎であり、民主的な共同生活を安定させる基盤であるという強い信念がドイツ市町村連盟にある。「スポーツクラブは自由な民主的國家制度のミニチュア・モデルである」。このような観点から、各州スポーツ大臣の会議は、名誉職活動を活性化させるための種々の施策を出したが、なおそれは抽象的なものにとどまった。具体策は自治体レベルで考案されざるを得ない。ドイツ市町村連盟はそのために具体的な個別措置について可能な限り実現しやすい方策を提出することとされている。

②このような動きのひとつとして、ドイツ・スポーツ連盟とドイツ都市会議、ドイツ郡会議およびドイツ市町村連盟の4者が承認した「市町村および郡とスポーツ組織の協力のための共同宣言」がある。この協力活動の中心的な部分は、スポーツ組織における名誉職の活動を強化することである。スポーツに関係のない行政的な仕事をスポーツ団体にさせないことや、行政内部の決定過程においてスポーツ団体に関係のある事項を主張させるよう配慮すること等である。

③地域におけるスポーツ施設の配置計画については、かねてからある民間企業が作成した指針が活用されてきた。しかし不十分な点が明らかになってきたため、連邦スポーツ学研究所は、1986年に行政機関や自治体連合組織およびスポーツと学界の代表からなるワーキング・グループを設け、スポーツ施設配置に関する理論的方法的研究とこれまでの実情の分析を行っている。

④スポーツ施設から生ずる騒音規制命令草案を連邦環境大臣が1990年に提出し、これは自治体連合組織やスポーツ団体の批判を浴びた。1991年に改善された草案が再度提出されたが、その基準は自治体にとって、計画的配慮の面、技術面、財政面で厳しいもののようにあり、試行的実施を含めて自治体に有利な基準策定を自治体連合組織は求めている。

#### (e) 社会福祉・少年に対する援助・公衆衛生

①ドイツに入国した外国人のうち、難民としての認定を申請した者は、10万3千人(1988年)、12万1千人(1989年)、19万3千人(1990年)と増加してきた。難民認定希望者が自治体から社会扶助(日本の生活保護に相当)を受ける制度となっているため、市町村の負担は大きい。このための財源を別途設けるようにとの希望をするほか、種々の社会行政上の要求を出している。

②社会扶助基準を新しくするために専門研究機関が提出した新基準を軸として、各州大臣会議等で検討が行われている。新しい算出基準は、自治体連合組織のかねてからの要請に完全に應えるものとなるようである。

③1991年に、1965年以来施行されてきた旧法を一新する、新外国人法が施行に移された。これは、長年にわたってドイツで生活する外国人労働者とその家族をドイツ国民に統合するとともに、ヨーロッパ共同体以外の諸国からの外国人の流入を厳しく制限することが主要な柱である。このような改正は、自治体連合組織がかねてから要求してきたものである。

④1922年に制定された少年福祉法が20年以上の改正努力を経て、緑の党以外の政党の一致をもって1990年に「子供と少年を援助する法律 (Kinder-und Jugendhilfegesetz)」として可決された。ドイツの自治体連合組織は共同して長年の立法作業に深く関与してきた。ドイツ市町村連盟は、制定された法律が現代の少年援護法に関する専門的水準に合致するものであるとして評価し、個人の法的請求権を伴った給付法律に発展するよう努力してきたことを背景として、社会教育的措置が具体化されたことを歓迎している。もっとも、組織面の整備が十分でないこと等は自治体連合組織が批判している。

#### (f) 計画、建築、国土整備

①1989年7月に改正された国土整備法により、各州は別に法律を定めて、国土に関連する計画や措置を相互に調整する等の行為を義務づけられた。この国土整備手続は環境との調和性を審査する。この手続や環境調和性の審査の結果は、自治体が策定する建築管理計画手続にあたって考慮される。

②住宅建設促進法が成立したが、その過程において自治体連合組織は、種々の関与をしてきた。自治体は同法に基づく住宅建設にあたって、条例を制定する必要があるが、ドイツ市町村連盟は模範条例を作成している。

③ドイツ市町村連盟は、新5州における都市建設や住宅建設にもさまざまな角度から検討を加えており、その市町村開発委員会は、新5州の開発・建設問題のほか、住宅建設促進法等による住宅建設政策、ECの定める基準 (Dienstleistungsrichtlinie)、建設管理計画の策定に関係する範囲内での土壌汚染問題等を扱っている。

④建築相隣法について判例が非常に多く下され、隣人の権利内容が判例法上発展しているために、一面では市民レベルにおいて、自己の権利義務内容が不明確になっている。そこでドイツ市町村連盟は、建築主とその隣人にとって法律関係を明確化するために、新たな立法化を要求している。連邦建設大臣は、民事と行政の裁判所、自治体連合組織、民法と行政法の法学者、弁護士、各州の代表および独立の専門家からなる「建築相隣法」の研究会を設置し、民法的側面と行政法的側面の統一的規律の可能性を探っている。当面、研究の進行状況を示す報告書が予定されている。

⑤連邦内務省は、ドイツ市町村連盟の積極的協力の下に、調査研究を進め、報告書類を作成した。例えば、1991年に連邦政府により連邦議会に提出された報告書は、村の再開発の状況、課題、方法に関する初めての包括的な分析である。連邦建設省の委託による「都市再開発の経験」という報告書も作成された。これは、技術的な意味での都市再開発というテーマにとどまらず、環境保護、都市の構造変化への対処、ヨーロッパ共同市場への対応といった都市建設上の問題も扱うものとなっている。

⑥街づくりに関するコンクールが主催されている。

連邦、州および自治体連合組織によって準備されている連邦規模での優秀都市建設賞〈皆さん、あなたの街を考えよう〉(直訳すれば、「市民の皆さん、あなたの自治体のことなんです (Bürger, es geht um Deine Gemeinde)」)というおもしろい名称の賞がある。州レベルのコンクールが1991年、連邦レベルの審査が1992年に行われた。

村を対象とするコンクール〈わが村をいっそう美しくしよう〉は、公募条件について自治体連合組織との協議を経て1991年に実施された。

ドイツ市町村連盟が後援しているコンクールとしては、〈都市づくりにおける庭園〉、〈都市づくりにおける産業、商業および営業〉という名称のものがある。

⑦優れた建築家や技師に対する報酬基準がある。これは命令で定められているが、命令の改正に際してドイツ市町村連盟は、自治体の建築管理計画に携わる者の報酬基準について、困難度や対象面積に即したものに變更するよう提案していた。

⑧公共建設工事関係の入札に関する連邦レベルの命令がある。この命令の内容についての審議機関として連邦レベルに建設事務次官が長を務める委員会があり、18名の委員には自治体連合組織の代表が含まれている。特にECの経済統合に伴う国内市場の開放に合わせて、ドイツ国内でも入札関係の多くの法令の改正が必要となる。自治体に与える影響も大きいので、ドイツの自治体連合組織は文書等で多くの見解発表を通じて、自治体の事情を反映した制度化を求め、また、自治体に対してヨーロッパ法に関する広報・情報提供活動を行っている。

#### (8) 交通・道路

①この分野で重点が置かれているのは、将来の公共交通のあり方に関してである。中でも、広域公共交通網の整備と農村部の近距離交通の整備と財政問題が大きな位置を占めている。小規模自治体の公共交通提供責任および財政責任を軽減することが、ドイツ市町村連盟の大きな関心である。しかし、連邦政府が1989年に連邦議会に提出した報告書においては、立論の基礎にあるデータが正確性を欠き、ドイツ市町村連盟の要請が考慮されていないとして批判されている。

②一般的な交通安全確保のための政策、通学バスの安全確保について調査・提言等が行われている。興味深いのは、交差点をロータリー化する政策である。これは、交通安全、通過車両数の増加、経済性、環境への優しさ、総合的な都市計画上の配慮を主要な観点とするものである。1989年に、ドイツ市町村連盟は、道路・交通委員会の決定により、道路の付け替えや新設の工事に際して、ロータリー化を促進すること、およびその学問的調査を外国の諸経験を踏まえて行うよう、連邦と州に対して提言を行った。そして、連盟として、所属自治体に対して、道路建設にあたってはロータリー化するよう推奨している。

③さらに、交通に関する綿密な科学的調査を基礎として、理事会は、幹線道路は別として、特に住宅地域等の制限速度を時速30キロするように議決をした。そのほかに、交通騒音の縮減策を提言し、国鉄重視の政策を交通政策、環境政策、エネルギーの効率的利用等の国民経済的観点から薦めている。

④ドイツ交通安全協議会(Deutscher Verkehrssicherheitsrat)は、ドイツ市町村連盟と共同で、分かりやすい道路の案内表示ガイドを策定している。それは正しい案内標識が各自治体にとって十分な名刺になる、という発想に基づいている。作成された指針によれば、交通標識と案内標識、案内標識の基準、電光標識の基準、実務上のヒント、案内標識の財源、案内標識問題に関する文献一覧。実務上のヒントの中には、特に、詳細なチェックリストがあり、これが極めて有意義であるとされている。

⑤移動の不自由な障害者が最大限に自由に戸外を移動できるように配慮することを道路・交通委員会は決定している。まず、そのためには、都市計画および交通計画の中に

において考慮される必要がある。低床車の導入、バスの停留所で障害者が乗り降りし易いように傾斜をつけること等が提言されている。

(h) 経済助成、観光、テレ・コミュニケーション

①ここでも、新5州の再建問題を始めとしてさまざまな課題が論じられているが、興味深いのは、ドイツの自治体連合組織が合同で定めたドイツ・リージョン政策再編指針とドイツ労働総同盟（DGB）の「リージョンの機構・開発政策指針」に基づいて、自治体連合組織の連邦協会（Bundesvereinigung）が、DGBと共同で1990年に広域政策について態度表明を行っていることである。その中で、両機関は、すべての地域において同じ価値を有する生活条件が実現されるべきことを述べている。ここで、生活条件とは、労働者の側からの視点に立って、労働市場、資格取得の可能性、働き口を得るために移動する必要のない生活水準、高い水準での生活基盤整備（特に、交通、通信）、社会サービス、十分な住宅、生態系が損なわれていない住むに値する環境、である。

こうした観点に立って、1990年にドイツ市町村連盟とドイツ郡会議は共同で、新5州の経済政策のための見解を発表している。

②ヨーロッパ域内市場の開放に伴い、ドイツ国内の観光産業も大きな影響を受ける。保養地に適用されるヨーロッパ法との適合性に関しては、旧西ドイツ地域の観光地は問題ないが、反って、高水準であることが、競争関係においてドイツの観光業（ひいては、観光地自治体）にとって不利益をもたらすことが懸念されている。ドイツ市町村連盟は、ヨーロッパ市町村・リージョン評議会（RGRE）の構成団体として、同評議会等と共同行動をとってヨーロッパ委員会に対してロビー活動などを行っている。観光に関連する統計のあり方についても、実態把握を改善する観点から、他の自治体連合組織と共同で見直しを行っている。

③1989年に施行された健康法改正法（Gesundheits-Reformgesetz）により、医療的保養に対する支給が削減されることが、これに対して自治体連合組織のBundesvereinigungは、詳細な反対意見を述べ、削減に一定の歯止めをすることに成功した。

(i) 環 境

①1989年に廃棄物処理施設の計画にあたっての自治体の責任に関する2つの判決が最高裁（BGH）により下された。これによると地区詳細計画（Bプラン）の策定にあたって、ゲマインデ（市町村）は、計画地に将来居住する住民について、その土壌から生じる衛生健康被害のおそれが生じないように配慮しなければならないというものである。すなわち、計画担当者にとって、建築法上の個々の建築確認の段階に至ってからではなく、計画の段階ですでに将来の住民に対して、土壌汚染状態の調査をするなどの環境配慮を行わなければならない。この場合に、既存の文書等の資料、行政と自治体議員の知識、他の関係官庁及び市民に問い合わせ得られる回答記録なども参照されなければならない。この判決自体の理論的問題や自治体の義務内容の検討にはここでは立ち入らない。ドイツ市町村連盟は、この判決により自治体は一定の義務を課されたわけではないが、土地の汚染状態を把握し対処する科学的対応策について、検討する契機にしようと考えている。上記の最高裁判例は、住宅計画地におよそ土壌汚染がない限り自治体は責

任を負うとする下級審判決を覆す判断も示しているが、こうした責任軽減判決に対して、ドイツ市町村連盟は歓迎の意を表している。

軍事施設から排出された各種汚染物質の排除問題についても大きな関心が示されている。このことは、旧東ドイツ地域にとってはより深刻な問題である。

②環境保護の問題で自治体が対処を迫られているのは、環境に危険を生ずる物質や素材の増加である。特に、アスベスト、PCB等を含んだ資材・製品やその他の危険物質を含んだ消火剤である。こうした物質の使用禁止等を命ずる命令の発布に際して、ドイツ市町村連盟は意見を述べたり、対応措置を取る期間の短縮化に成果をあげている。

③1991年元旦には、新しい環境責任法が発効し、施設所有者は所有施設から環境に影響を与える行為により発生した損害を補償する責任を負わされることになった。ここでは一定の場合には原因施設推定規定も置かれている。この新制度に対して、ドイツ市町村連盟は、時効規定の緩和と強制保険制度の枠内での自治体の保険調整制度の特殊性を考慮するように、立法時の意見提出の際に意見を述べている。

④ドイツの連邦自然保護法の改正の動きがあるが、これは部分的に自治権を侵害する憲法違反の改正ではないかという問題がドイツ市町村連盟内部で指摘されている。ヨーロッパ共同体のレベルでは、自然空間や植物・動物の生息場所を保護する指針の草案が議論されている。そこでは、危機に瀕した種やビオトープの保護のために国際的な措置が必要であるとされている。しかし、これは、ドイツの各州や各自治体の景観行政や自然保護行政上の自治権を侵害する恐れがあることから、ドイツ市町村連盟は懸念を示している。もっとも、旧西ドイツの場合、すでにヨーロッパ委員会が要求している環境水準は実施済みであって、市町村連盟の危惧が環境への配慮に乏しいことを意味するものではない。

⑤環境関係問題については、そのほかに、酸性雨による森林被害問題、熱帯地域の森林利用問題、森林政策問題を考えるヨーロッパ森林所有者連盟への加盟、新5州の森林管理方針、廃棄物発生対策・処理対策全般を扱っている。そして、全体を通じて、従来の環境行政が縦割的に行われたことを反省して、自治体において環境保護担当専門部課、環境保護オンブズマンおよび環境関連業務の調整機関としての作業グループによる共同作業が好ましいものと指摘している。

⑥連邦政府は、環境保護に関する統一法典の制定を予定しているが、環境保護の観点から対処すべき問題は非常に広範囲に及ぶために、ドイツ市町村連盟は、連邦環境省や連邦建設省の代表を含み、各構成組織の代表者からなる作業グループの設置を決定した。その他、地域の排水に関してヨーロッパ委員会が定めたヨーロッパ指針草案についても討議をし、他のドイツの自治体連合組織と共同で、規制を強化する方向でドイツ連邦政府に意見書を提出している。

⑦排水処理作業後の汚泥の再利用についても、全国的先駆的経験がある。下水処理の産物である汚泥の農業への利用拡大をめぐる、ドイツ市町村連盟は、長期にわたり、他の自治体連合組織、全国農民組合連合、下水処理技術協会と共同で、技術面と契約面の双方にわたり研究努力を重ねてきた。しかし、農業者側の運搬上の負担などが絡んで十分な成果を見ていないことも指摘されていた。そこで、各自治体連合組織等の努力によって、1990年から保険制度を用いて処理をする方向で解決策が進んでいる。

⑧環境保護の關係で、土地改良組合や水利組合などみやおうなく環境保護問題に関わらざるを得なくなっている。元來は、これらの団体は法律上ほとんど環境保護とは無關係であったが、1991年法で環境上の観点から従來享受してきた自治を制約されるようになってきている。ドイツ市町村連盟はこうした規制をやむを得ないものと考えているようである。

⑨連邦政府は、商品の包装物資を回収する義務を定める法命令を制定しようとした。各自治体連合組織は、回収が制度化されることによって、消費者が廃棄物問題が解決されるように認識してしまうことを恐れることを等の問題点を指摘し、各州政府はこうした懸念を部分的に考慮した案を作った。

⑩第57回(1988年)ドイツ法曹會議の議決に基づいて、連邦司法省は環境刑法の改正作業に取り組んでいる。これはきわめて広範囲な内容を持つものであるが、自治体職員なども環境犯罪の摘発を怠ったり、環境犯罪につながる許認可をした場合などに刑事罰を受けることなどが予定されているが、これに対してドイツ市町村連盟は、専門の監督官庁との協議が増加することなどを理由として、罰則の拡大には疑念を示している。

#### (j) 税 財 政

①ドイツ統一に伴い、連邦と州は〈ドイツ統一基金〉を創設したが、例えば、ドイツ市町村連盟も理事会と財務委員会は、10項目に及ぶ議決を行い、旧東ドイツの財政面での支援策を決定している。そして、ドイツ市町村連盟の業務報告書においては、新5州の地方財政問題について非常に大きなスペースが割かれている。

②1988年11月23日のラストエーデ(Rastede)判決(第I章および第IV章参照)は、郡と郡所属市町村の財政關係に大きな影響を与えるものであった。この判決を契機として、ラインラント＝プファルツ州の郡法2条4項が、ラントクライス(郡)に所属する連合ゲマインデとそれを構成する個々のゲマインデ(市町村)に財政援助をし、とりわけ財政的調整のために負担をすることを義務づけていることの違憲性が問題となった。大学教授の法的鑑定書が提出されるなど、一定の議論が展開されている。

③自治体財政問題の一環として、駐屯基地を抱える自治体に関して、ドイツ市町村連盟の基地問題に関する小委員会は、緊張緩和に伴い軍事力の縮小を求め、廃止にあたってはまず、関係市町村と協議することを要求する。基地の廃止は人口減少を伴うが、その際には関係自治体について、財政援助、都市開発、交通政策、軍事基地跡の利用可能性の検討を求めている。軍事関連物質による汚染状態の排除なども要求されている。

#### (k) 公共施設・公営企業

①自治体のエネルギー政策・エネルギー經濟の問題も、公企業の収支面での健全化といった点にのみ関心が置かれているのではない。地球の温暖化、オゾン層の破壊への対処策が視野に置かれている。こうした観点も含めて、すでに80年代後半からドイツ市町村連盟の各州加盟組織は、公企業の再認可の際に適用できるように模範認可契約書を作成している。

②もとより、公企業は住民のための継続的安定的提供の必要性が高いため、契約内容の履行遵守等に格段の配慮が払われている。また、資源の保存、氣候変化に対する配慮、

新エネルギー源の開発などが一貫して追及され、水力、塵芥処理場から出るガス、下水ガス、太陽エネルギー、風力などの活用策についても、ドイツ市町村連盟は積極的対応を示している。特に、大気圏の保護の上で重要なオゾン層の破壊問題については、連邦政府もアンケート委員会を設けるなどして対応をしているが、その中でも2005年までに二酸化炭素の排出量を30%削減しようとする政策があるが、ドイツ市町村連盟は連邦議会や政府の迅速な対応と共に、住民の積極的な支持・協力が必要なことを指摘している。

③連邦行政裁判所は、1990年11月20日に、自治体の公営企業に対する営業税の賦課は自治権を侵害する違憲行為であると判断した(DStGB, 1988-1991, S. 163ff.)。法治国家原則から導かれる恣意の禁止に違反するとも述べている。ドイツ市町村連盟によれば、すべての市町村にとって歓迎される判決である。

④ドイツ市町村連盟は、墓地・埋葬関係の諸団体や社団法人墓地・記念碑協会との入念な準備作業を経て、模範墓地条例を作成した。これは、この間現れた判決例、模範的な墓地管理事例、環境保護の進展を考慮したものである。特筆されるのは、墓地が環境と自然の保護に資するものであることへの配慮である。模範条例の中では、プラスチックなどの合成素材の一般的使用禁止、農薬・除草剤の使用禁止、市町村の樹木保護条例への墓地管理条例の適合性の確保等に関する規定が設けられている。

## 7 ま と め

この章では、第6節の(6)において連邦レベルにおけるドイツ市町村連盟の特徴的な活動についてやや詳細に立ち入ったほかは、連邦レベルと州レベルの連合組織の運営全般にわたって、日本との比較において重要と思われる運営面での諸事項を取り上げた。以上によりすでにドイツの自治体連合組織の組織・運営の主要な特徴を察することができると思われるが、他方で、わが国の自治体連合組織が全面的に機能するためには都道府県レベルの連合組織の活性化も不可欠である。そうした意味で参考になると思われるので、最終章では、特に1つの州の自治体連合組織をとりあげて、業務内容に焦点をあてた紹介をしておきたい。

## Ⅳ ニーダーザクセン州市町村連盟の組織と活動

### 1 ニーダーザクセン州の概要

この章では、ニーダーザクセン州の市町村連盟(Niedersächsischer Städte-und Gemeindebund : NStGB) をとりあげての組織と活動について、総合的な紹介をする。この州はドイツの北部に位置し、面積や人口の上で、北海道と類似した規模であるとともに農村地域が広い。同州の都市会議が都市を組織するのに対して、小規模市町村を会員とする市町村連盟は北海道町村会に相当するもので比較研究の対象として好都合だからである。連邦やその他の州の自治体連合組織および同州内の都市会議に関する共通の考察事項は、おおむね既述の通りである。

#### [ニーダーザクセン州]

市町村総計	1,031		(1991年現在)
郡と同格の市	9	153.5万人 (1,324km <sup>2</sup> )	737万人 (47,351km <sup>2</sup> )
郡所属市町村		583.3万人 (46,027km <sup>2</sup> )	
大独立市	7		
独立市	34		
連合ゲマインデ所属市町村	744		
その他の市町村	237		
連合ゲマインデ	142		
郡	38		
行政管区	4		(1991年統計)
自治体としての県	なし		

#### [北海道]

支庁 14	┌	市	32
		町村	180

この州には、古い時代に君主が支配した領邦を地理的な区域単位として4つの広域的行政管区(北海道の支庁のイメージでよい)が置かれており、それぞれに管区長(知事と訳すが支庁長のイメージ)を長とする行政組織が置かれている。この行政管区は地理的なものであるから、郡および同格の市を含んでいる。

ニーダーザクセン州は、人口が737万人で面積は47,350平方キロメートルである。同州はドイツ北部にあり、大企業の本社(例、自動車のフォルクス・ヴァーゲン社)などもあるが、農村地域も比較的広いため、面積83,519平方キロメートル、人口560万人の北海道とも比較しやすい。市町村はおおまかに言って5種類あり、その数は、表の通りであ

る。事務・権限配分もこうした規模ないし地位が考慮されたものになっている。連合ゲマインデは複数の市町村が共通の役所（中央事務処理機構）を持つ総合的事務組合的なものであり、これが142ある。連合ゲマインデに所属している町村を独立の自治体とみなさず、連合ゲマインデを仮に1つの自治体として計算すると市町村数は429になるが、これでも北海道の212市町村と比べると倍の数である。

## 2 ニーダーザクセン州市町村連盟とその活動

### (1) 組織と事務局

ニーダーザクセン州市町村連盟 (Niedersächsischer Städte-und Gemeindebund : NSTGB) の組織の構成や主要データは、以下の通りである。

- (1) 法人格：民法上の登録済社団
- (2) 会員：184郡所属市町村、121連合ゲマインデ、84連合ゲマインデ所属市町村
- (3) 所属住民数：310万人（市町村連盟で聴取。1992年）
- (4) 住民1人当たり会費：69ペニヒ（1994年）
- (5) 会長職名：会長 (Präsident)
- (6) 組織構成：総会 (Mitgliederversammlung)、中央委員会 (Präsidium)、理事会 (Geschäftsführendes Präsidium)
- (7) 事務局名：事務総局 (Landesgeschäftsstelle)
- (8) 事務局最高責任者職名：事務局長 (Landesgeschäftsführer)
- (9) 課の名称：および課 (Referat)
- (10) 事務局職員総数：17名
- (11) 担当官数（課長職含む）：7名
- (12) 博士号保有者数：1名
- (13) 法曹資格保有者数：5名

同連盟は、州都ハノーファー市に事務所を持ち、構成員（会員）数は上記の通りである。州の面積の約4分の3を占める。市町村議員数での占有率という観点から見ると、州全体で2万2千人いる市町村議員のうち1万5千人以上が同連盟の加盟市町村に所属する。以上の数字からは、連合ゲマインデで市町村連盟に加入していないものがあることが分かるが、未加盟の連合ゲマインデに所属する小規模市町村は単独で加盟している場合が多いと考えられる。上述のように、ニーダーザクセン州都市会議との重複加盟も珍しくない。

最高機関は総会であるが、そこでは基本方針が決定されるに過ぎない。総会には800名ないし1,000名が集まる。各会員自治体から市町村長、専任職の支配人（同州では支配人制が採られている）および議員等が総会に参加する。ただし、公式の議決行為以外の公開行事には他の州でもそうであるように一般市民も参加しているようである。1993年の総会の写真を見ると、政党代表者による地方政策のシンポジウムなどが行われ、会場の壇上は横一面に花で飾られている。若い女性の姿も多い。

重要な事項の大半は中央委員会の決定事項である。同委員会は、CDU、SPD、無党派の計20名の委員からなる。委員は統一的な地方選挙における得票率を基礎として比例配分されるが、こうした党派的な委員構成は、同州の都市会議および郡会議にあっても同様である。実務的レベルの決定機関は理事会であり、会長、副会長、2名の理事、事務局長の計5名からなる。

同連盟の事務局組織については、本書末尾の組織図を参照されたい。6つの担当課(Referat)に分かれている。その担当事務は、すべて各種の行政活動の分野であって、各担当課の仕事は加盟市町村の関係業務についてのコンサルタントないしシンクタンク機能、また立法政策に対する提言のための研究活動といった側面が強い。中央委員会、理事会を始めとする各種の機関や常任委員会は、名誉職の議員等と専任職の公務員とが同数選ばれるようになっている。7つの委員会が設けられている(①法務・基本制度、②経済・財務、③学校・教育、④観光・交通、⑤建築・環境・計画、⑥社会・保健衛生、⑦組織・人事)。この他に、必要に応じて設けられる各種研究会、作業グループ(例、村や町の再開発問題研究会、建築課長連絡協議会、セカンドハウス税問題研究会等)がある。

州内には38の郡と10の郡同格市(面接当時)があるが、この38の郡を単位として市町村連盟の郡部会がある。そこにも各種の委員会が置かれている。さらに上述の4つの行政管区を単位としても市町村連盟の部会がある。このように数層もの段階的構成になっていることから、事務局長ハックによれば、「市町村連盟は民主的な基礎の上であり、こうした構造は(州都市会議や郡会議と異なって)市町村連盟だけが持っている」。

会長等の幹部の人選については次のような考え方がなされている。支配人制を採っているこの州では、名誉職の市町村長は州議会議員を兼ねることができる。「ニーダーザクセン州の市町村連盟の会長は、州政府の野党(CDU)の議員団の副団長を兼ねている。他方、現在の政権党(SPD)の内務大臣グログウスキーはごく最近までブラウンシュヴァイク市の大市長であったが、当時は都市会議の会長であった。しかし、そのいずれもが、政党に所属していることで自治体連合組織の運営に政党政派的な影響を及ぼすことはない。そもそも政治家は自治体連合組織の活動に対して党派的影響を与えないように非常に神経を使っている」[ハック]。同州市町村連盟の規約は、会長は多数派から、会長代理は第2党から選出されるように規定している。「これは非常に重要なことである」[同州市町村連盟事務局長代理フォン・ヘルナー]。しかし、このことは他方で難しい問題ももたらす。「支配人の40%から50%は、無党派である。結果として、彼らは、会長、副会長には選出されていない」[ハック]のである。

事務局の総職員数は17名に過ぎない。6つの課のうち、事務局長が第I課長(担当官)を兼任、事務局長代理は第IV課長(担当官)であり、各人がとる長期休暇の間の代理は同ランクの担当官が行う。こうした代理関係は本報告書の随所で強調するようにドイツ社会一般に見られるところである。法律家が担当官(事務局長・同代理を含む)5名も占めることから分かるように、法律的観点からの仕事が多い。総職員数から担当官以上の職にある7名を除くと残りは8名に過ぎない。この8名のうちには電話交換、運転手、営繕関係の単純職の人も含まれており、担当官の下には平均して1名以下の職員しかいないことが分かる。そのわずかなスタッフが、本書末尾の組織図に示された膨大な事務

領域を、小規模市町村のシンクタンクとして処理しているのである。

ニーダーザクセン州市町村連盟の事務局長ハーック自身は、司法試験合格後、ゲッティンゲン大学法学部で3年間助手をし、州の機関である県庁で3カ月勤務、さらに都市会議で6年間担当官をし、そして39歳でこの連盟の事務局長に就任し、13年来この地位にある。給与はA15である(1994年9月現在、A15は、年齢に応じ1号棒(4,002マルク=約32万円)から最高15号棒(7,112マルク=約57万円)までである)。このポストは公募されるが、広告が新聞・雑誌類にまで及ぶ。任期は12年で、氏は再任された。次長(事務局長代理)フォン・ヘルナーは、弁護士をした後、この職に応募して採用された。

残り5名の主要な担当官の中には、司法試験合格直後に採用された者、弁護士、保険会社の勤務経験者がいる。ここで担当官をした後の異動ポストは、市町村の支配人等であるが、長く留まる人もいる。

## (2) 財 政

本連盟の総予算(1993年)は210万マルク(約1億6800万円)である。1994年度予算では、285万2千マルク(約2億2千万円)の収入が予定されている。人件費は93年において予算の8割で170万マルク(約1億3600万円)である。住民1人当たりの会費(人口割)は66ペニヒであったが、94年には69ペニヒに引き上げられる。自治体の基本拠出額(均等割)もあり、94年については、連合ゲマインデと普通の市町村は180マルクから各240マルクへ、連合ゲマインデを構成する個々のゲマインデは60マルクから80マルクへ引き上げられる。310万人余りの所属住民に66ペニヒを掛けると、204万6千マルクになるので、収入の97.4%が住民1人当たりの拠出金(人口割)によって維持されていることになる。これによって、加盟市町村も、市町村連盟の運営に対して強いコスト意識を持つことになる。

なお、ドイツ市町村連盟に対しては8万2千マルク(約660万円、1993年)を納付する。住民1人当たりでは9.9ペニヒ(1994年)である。これは同連盟の年間総予算の14%程度を占める。

## (3) 活動内容

### (ア) 概 説

1992年10月の調査時点において事務局長および次長が語った同連盟の中心的関心は次のようである。①住宅需要に対する配慮。銀行、保険会社、住宅建設企業、政党の見解を付した連盟としての意見書を州に対して提出する。②難民問題はゲマインデのレベルで処理できることではない、との決議を全党派が一致して行っている。③市町村間の財政調整問題、④地域整備、⑤各町村の古い地名標識の収集。

總會、中央委員会等の会議の他に、種々の会議や大会が開かれている。実務と学界を結び付ける種々のシンポジウムがあり、これらに州市町村連盟は積極的に参加している。例えば、1992年9月に同州にある経済研究所が主催した「州間財政調整と自治体財政」と題するシンポジウムにおいて、同連盟の会長は同州の3つの自治体連合組織の共同研究会の成果を踏まえて基調報告を行っている。

(4) 「自由な自治の〈赤いリスト〉」

ドイツでは、危機に貧した事象を列挙したリストを「赤いリスト」と称する。実際に赤色のA3判よりやや大きい紙を2つ折りにし、「自由な自治の〈赤いリスト〉」と称される同連盟作成のリストがある。例えば1992年6月の総会で配布されたものがある。その表紙には、「州内の最弱のゲマインデがニーダーザクセン州の市町村の自由な自治の強さを測る指標である」というスローガンが書き込まれている。この内容を見れば、同連盟が何を地方自治の課題と考えているか一目瞭然である。

〈自由な自治の赤いリスト 1992年〉

都市と町村のスポークスマンとしてのニーダーザクセン州市町村連盟は、以下の措置や決定をニーダーザクセン州内の市町村の自治の自由な発展にとり不利益かつ有害なものとして遺憾の意を表す。

- 1 ヨーロッパ連合（マーストリヒト）条約においては、連邦主義もゲマインデの自由な自治も、言及すらなされていない。したがって、ドイツの民主主義の重大原則が明文では承認されておらず、場合によっては統合ヨーロッパへの道が危機にさらされる。
- 2 ニーダーザクセン州〔政府〕は、マーストリヒト条約で定められた〈リージョン委員会〉において、同委員会がリージョンと地方自治体の代表者から構成されることとされたにもかかわらず、自治体が1委員を送ることを拒否した。
- 3 92年の改正税法により強行される集権化により、〔市町村税である〕営業税廃止のおそれが強まる。
- 4 都市と町村は、宿舎設備の現状にかかわらずに州政府が割り当てる亡命申請者を受け入れることを強制されている。
- 5 都市と町村は、宿舎の余裕がもはやないことが周知の事実であるにもかかわらず、国の決定に基づいて州内にとどまっている（確定判決により申請を退けられた）かつての亡命申請者に宿舎を提供するよう強制されている。
- 6 都市と町村は、建築用地を供給するにあたり、計画高権の行使を強く妨げられており、監督官庁と認可庁の建築用地供給に消極的な法律適用によって制限を受けている。
- 7 州は、市町村営化された老人ホームに対する財政援助義務を果たしておらず、1991年から93年にかけて州事務の履行のために500万マルク〔約4億円〕以上の負担

を自治体に与えている（灰色の財政調整）。

- 8 老人ホームの市町村営化により生じた不利な経験に鑑み、都市と町村は州が考慮している教科書選択権の市町村移譲に対しては、それが市町村の負担に、州財政の軽減になる灰色の財政調整にほかならないことから、断固として反対する。
- 9 幼稚園法草案は、立法者がその改正を通じて発生する費用について配慮していないことから、都市と町村により実施される幼稚園設置の用地代につき請求権を発生させる。
- 10 幼稚園法草案においては、一賃金協約としてであれ一幼稚園職員のために職務免除および研修の時間数が州立法者により定められている。
- 11 立法者は、住民数1万人以上の市町村に、専任の女性の権利保護オンブズマンの任命を義務づけようとしている。
- 12 連邦と州は、下水浄化基準を絶えず強化しているが、このために必要な財源の配慮を同時に行っていない。
- 13 下水処理につき市町村は権限を有するが、州は間接放流者規制命令を設けて申立てに基づき下水放流の監視を州自ら行う権限を留保している。

以上を見てうかがえるのは、自治権にとって象徴的意義のある第1項目、および州と市町村の間の権限の行使ないし事務配分に関する第6、第13項目、市町村人事権にかかわる第11項目を別とすると、圧倒的に多くの項目が個々の事務の実施にかかる財源の保障を求めるものとなっていることである。言い替えば、全体として、市町村側の財源不足という問題はあるにせよ、地方分権に関して日本で論じられている包括的な事務・権限の再配分といったことは大きなテーマではないことが判明する。小規模な市町村が多い中で、すでに身近な仕事は地元で処理できる体制ができていることによる。

なお、1993年の〈自由な自治の赤いリスト〉では、項目が27に拡大しているが、主たる傾向に大差はない。

#### (ウ) 自治体が提起する訴訟の支援

自治体が出訴する場合に、自治体連合組織ないし多数の自治体に共通の利害のある重要な事件については自治体連合組織自身の活動として訴訟支援活動を行っている。

ニーダーザクセン州では70年代に学校の維持管理、廃棄物処理、児童通学バス運行などの事務が小規模町村から郡に引き上げられた。例えば廃棄物処理について1973年の州法律では町村の申請に基づいて収集と運搬について町村に対して権限を再移譲できることを

定めていた。同州のラスターデ町(人口1万8千人)は認可庁である郡に対し申請をし、郡議会も再移譲を認める旨の決定をしていたが、州の所管省(その下級機関としての行政管区の知事)が同意をせず、同省の指示を受けて認可が行われなかった。そこで同町は連邦憲法裁判所に憲法異議の訴えを提起したが、行政訴訟による救済手段を経っていないということで却下され(1976年)、改めて再移譲拒否処分の取消しを求めて郡を被告として行政訴訟を提起した。第一審では請求が棄却され(1977年)、第二審の上級行政裁判所では認容されたが(1979年)、上告審の連邦行政裁判所は控訴審判決を破棄し、原告は敗訴となった(1983年)。そこで改めて同町は連邦憲法裁判所に対して「当該州法律は市町村の自治権を侵害するものである」として憲法異議の訴えを提起した。これは、同種の問題を抱える市町村の代表としての訴訟(モデル訴訟)であり、ニーダーザクセン州市町村連盟は当初からこの訴訟を支持してきた。連邦憲法裁判所は1988年に、同州法は町村への再移譲の可能性を定めているので違憲とは言えないとし、本案(結論)においては同町を敗訴とする決定を下した。この決定は、廃棄物処理行政の一部につき市町村に権限が残されるべきとした点で、国家機構における市町村の自由な自治というものの価値と地位についてのきわめて重要な指針を与えるものとなった。こうして裁判では敗訴し、「外形的には負けたが、内容的には勝った」(同連盟機関誌1989年66頁)という評価がなされ、連盟はラスターデ町を表彰することとし、メダルを贈呈した。

ちなみに、この裁判の後に、実務がどう行われているかを紹介しておこう。廃棄物処理行政自体は郡の事務とされ、郡はこの作業を私企業に委託している。郡内の市町村は郡との協定に基づき郡の手数料条例に定められた料金を徴収している。市町村はそれぞれ独自にリサイクル・センターを維持・管理している。こうして現在では郡と市町村の間に権限紛争はなく、すべて両者間の契約により処理が行われている。また、同郡内の小中学校の維持管理主体は市町村に再度変更された。ただし、児童・生徒の通学輸送は郡が行っているが、職務共助の一環として市町村がバス料金の徴収を行う分業体制がとられている(1995年2月のニーダーザクセン州市町村連盟の回答による)。

いま1つ重要な裁判があった。ヨーロッパ連合に関するマーストリヒト条約により従来の国家の権限がヨーロッパ連合に移るが、その際に多くの権限が地域レベルに不利な形で処理される可能性があることから、ニーダーザクセン州内の町が市町村連盟の援助を受けて連邦憲法裁判所に憲法異議の訴えを提起した事件がある。1993年10月29日の決定において、権限を配分する立法者は、自治権を保障した憲法原則を遵守しなければならないが、同条約ははまだ自治権を侵害した規定を含んでいないことを理由として訴えを退けたが、市町村連盟はラスターデ判決の線が維持され、判決では敗れたものの目的は達せられたという評価をしている。

#### (c) 文化事業、表彰事業、ボランティア活動

(a) 文化的事業もある。ハノーファー行政管区とニーダーザクセン州市町村連盟の支援や、ハノーファー郡貯蓄金庫、ある保険会社の資金援助を受けて、カラー刷りの現代画集(全47頁)が刊行されている(ISBN 3-925090-03-7)。旧東ドイツ時代の1988年には展示会の禁止措置も受けた反体制画家(フランク シュルト)の作品集で、主として1985年から89年にかけて描き続けられたものを収録する。人間を抑圧する権力体制やその

中で苦悩する人間像をテーマとしている。この画集出版にあたって中心的な役割を果たしたのが事務局長ハックである。自治体連合組織の活動がこのような個人の作家の画集作成の関与にまで及ぶことには異論もあろうが、旧東ドイツ社会の抱えた負の課題を克服し、国家再生のための歴史的な証言として、事務局長の個人的趣味に含まれることなく、連合組織の活動の一環として認知されたものなのである。

(b) 後に述べる「自治体環境行動」が毎年選考する「自治体環境賞」の表彰式は、ニーダーザクセン州市町村連盟の総会において行われている。1994年の受賞者を見ると、長年にわたって街路樹の維持管理に努めた博士、ドイツで最初の変換を燃料とするボイラー工場を設置したテューリンゲン（旧東ドイツ）州の市、電動工具のリサイクルをした専門家グループ、旧廃棄物処理場を採掘し土壌汚染や資源回収するパイロット事業をした郡の4つである。受賞対象はニーダーザクセン州内にとどまってははいない。

(c) 筆者の訪問時に、同連盟会長はポーランドにいた。ニーダーザクセン州はポーランドのポーゼン州と姉妹都市交流をしている。旧東ドイツ時代の88年、89年に同連盟はすでにザクセン＝アンハルトと姉妹関係にあった。それ以前に、ハンガリー等との交流もっている。こうした東西交流に理事者や事務局もかなりのエネルギーを割いてきた。ただし、その旅費はすべて個人負担である。

#### (d) 出版物から見る活動内容の多様性

市町村連盟の活動範囲は広いが、そのうちには非常に多くの広報活動がある。活動内容は一般に、業務報告書を見るのがよいが、同連盟にあつては、ここ数年来作成されておらず、毎月刊行される機関誌がこの機能を代替している。

同連盟には、他の多くの自治体連合組織がそうであるように、ロゴ・マークがあり、雑誌、パンフレット類、公文書の最上段に用いられている。さらに、いろいろなものに貼り付けることのできる幾つかのサイズのシールが用意されており、子供たちにも配られたりしている。同連盟の活動が市民に身近なものであることがうかがわれる。

刊行物が多数ある。同連盟が定期的に出しているものとしては、通知連絡文書、速報、市町村長情報誌、新聞報道等の関連記事切抜集等があり、さらに連盟の月刊誌として「ニーダーザクセンの市町村」がある。発行部数は1万3千部で、1部7.5マルク（約600円）である。加盟市町村の総人口が310万人であることを考慮すると、この部数は非常に多くの職員や住民の手に渡っていることを示している。

「ニーダーザクセンの市町村」を分析する。年間総ページで見ると、1991年は376頁、1992年は396頁、1993年は316頁である。ときどき合併号がある。各号共通のテーマとして、次のようなものがある。加盟市町村が多いことから、巻頭には加盟市町村の「わがまち」の紹介、自治体連合組織事務局発の各種ニュース、ヨーロッパ規模の地方自治関連ニュース、さまざまな人事動向・表彰・お悔やみ等（写真入り）、その号の特集論文・記事、北部ドイツの自治体関係の市町村長、支配人、部課長、専門職の公募記事、後述の「自治体環境行動」関連記事、(事実上の)首都ボン発のニュース、特別の行事、行政関係全般にわたる論文・記事、公共の安全と交通関係、スポーツ・文化・学校関係、社会扶助・保健関係、住宅・建設関係、都市計画・広域計画関係、環境保護関係、税財政関係、新聞切り抜き、公営事業・公共施設関係、判例紹介(毎号5～10件程度)、書評(毎号20～25

冊程度が短評、書評付きで紹介される)

さらに、専門書(叢書)のシリーズがある。同連盟の問題意識を探る上で重要と思われるので、1992年秋までに刊行された『ニーダーザクセン州市町村連盟叢書』全38巻のタイトルと頒価を掲げておきたい。これによっても日独間の「自治」意識の相違が浮き彫りとなるであろう。(1)自治体の広報活動の諸手段(9.8マルク)、(2)建築行為に際しての樹木の保護(8.5マルク)、(3)都市と町村のケーブル接続(10マルク)、(4)連合ゲマインデの10年(6.5マルク)、(5)汚水浄化池—換気装置なし(10マルク)、(6)汚水浄化池—換気装置付き(10マルク)、(7)市町村営墓地(6.5マルク)、(8)湿地ビオトープの役割(6.5マルク)、(9)土地と費用を節約する開発(10マルク)、(10)廃棄物集積地と廃棄物汚染(12.5マルク)、(11)市町村の中の湿地(9.5マルク)、(12)環境報告書(8.5マルク)、(13)西暦2000年の市町村(6.5マルク)、(14)土壌汚染対策(10マルク)、(15)建設法典について(10マルク)、(16)小規模水力発電(12.5マルク)、(17)下水処理の財政措置(11マルク)、(18)雨水の処理(12.5マルク)、(19)自治体施策の環境調和性チェック(11マルク)、(20)西暦2005年の市町村(9.5マルク)、(21)行政とコンピューター化—1988年の特別メッセ(7マルク)、(22)汚水浄化池と硝化・非硝化(8.5マルク)、(23)小規模風力発電(12.5マルク)、(24)汚泥対策(9.5マルク)、(25)西暦2000年の市町村：各党の政策(4.5マルク)、(26)市民が自然を保全する(7.5マルク)、(27)環境に優しい調達行政(8.5マルク)、(28)公共事務の民営化？(16.5マルク)、(29)景観計画(7.5マルク)、(30)ヨーロッパの中の市町村：1992年(12.5マルク)、(31)旧東ドイツの地方制度(5マルク)、(32)自治—総論(旧東ドイツ)(6.5マルク)、(33)自動車電話と移動電話(4.5マルク)、(34)ヨーロッパの建築耐負制度(9マルク)、(35)都市再開発(9マルク)、(36)自治—総論(ニーダーザクセン)(7マルク)、(37)許可契約と許可手数料(19.8マルク)、(38)ニーダーザクセンの歴史的村落名票(5マルク)。

以上のシリーズのうち入手し得たのは19冊である。これらの中には、歴史を回顧するものも含まれているが、いくつかの大きなテーマ群、すなわち環境問題、地方自治の将来像、統合ヨーロッパとの関係に関するものに大別される。

こうした出版物は、専門的シリーズや小さなパンフレットも含めて、有料で頒布される。このことはきわめて重要なことであり、上述の38冊の叢書が示すとおり、売れない印刷物は作らないという大原則があることが分かる。相当数の号には売り切れの表示があるし、第3版などの表示の見られるものもある。そして、印刷がカラーであるなどの事情があるにも拘らず低い定価が付けられている。いくつかの特定の号(例、20号、38号)にはそれぞれ別の銀行の資金援助が得られている。また号によっては企業の広告が載せられているものがある。

各号の執筆者は、事務局に勤務するスタッフ、州政府官吏、市町村連盟委員会メンバー、大学教授等であり、委託研究の場合には研究機関ということもある。

以下にいくつかの注目に値する叢書を取り上げ、やや詳細な検討を行ってみよう。

第20巻「西暦2005年の市町村」(1988年刊)は、銀行のシンクタンク部門への委託研究を通じて、1980年から1987年に至る同州の各行政管区における各種統計の分析を基礎として、2005年までの住民構成、財政、住宅需要の変化の予測をするもので、これを受けて第

25巻「西暦2000年の市町村：各党の政策」(1989年刊、全75頁)は2000年までになすべき課題について23項目を取りあげ、4つの政党・党派がそれぞれ全項目に見解を付したものである。そこで取りあげられた項目は、自治体連合組織としての関心の所在を具体的に示しているものと思われるので、以下に列記しておこう。

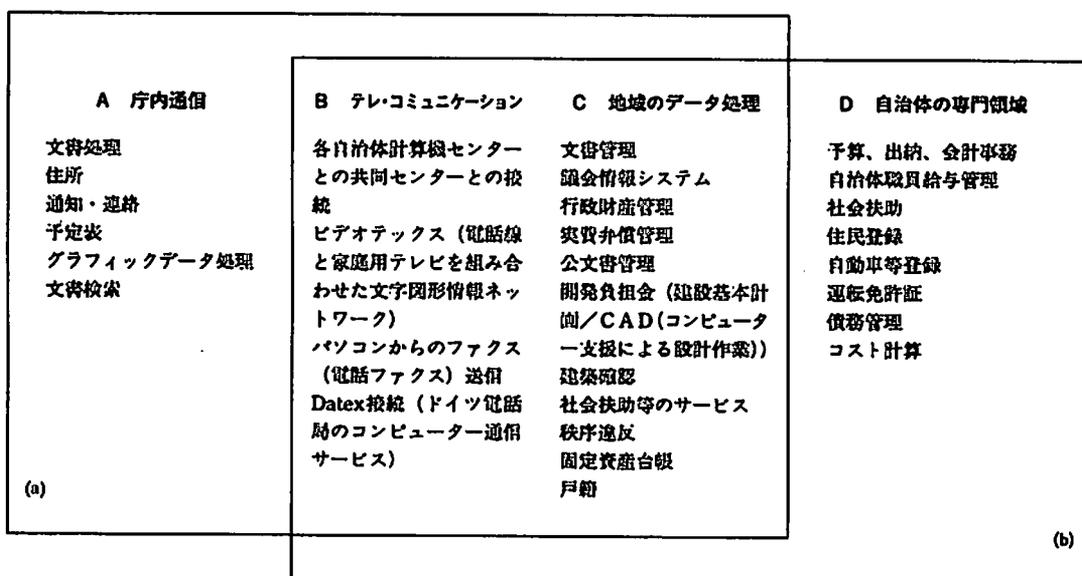
(a) 児童が減る—もっと保育園・幼稚園を、(b) 村の小学校—子供の足を考えて短い通学距離を、(c) 路線バスと〈ディスコ・バス〉、(d) 公共意識が共同利用施設を必要とする、(e) 各種自発的協会なしには何事も始まらない、(f) 音楽は学校で始まる、(g) 名誉職(ボランティア)活動にはもっと余暇が必要である、(h) 自分の住む州で積極的に旅行する、(i) 多くの要介護者—少ない介護人、(j) 市街地の旧中心部を再び街のへソに、(k) 将来性のある田舎暮らし、(l) われわれの村は農業とともに生きる、(m) 市民窓口のエムマおばさん、(n) 統一サービス・デジタル・ネットワークは密集地を〈解体〉する、(o) 水道管から雑用水—飲み水は瓶で?、(p) 水質保全是台所から始まる、(q) 家庭の汚水浄化設備の将来はまだ始まっていない、(r) 汚泥処理の将来は未解明である、(s) 騒音で病気になる、(t) 購入したのから廃棄物が出るときには処理費用も支払わなければならない、(u) 経済成長のツケ—土壌汚染、(v) 活気ある市町村のみが将来の諸課題を解決する、(w) 市町村は共同決定を要求する。

以上の課題がすでに1989年に一覧として提出されていることは注目に値する。いくつかの事項にコメントをしておくと、(m)は辺地における住民サービスの確保のために、各種書式の販売も可能な雑貨店、身分証明書発行所、宝くじ売り場、現金自動支払い機、健康保険証発給所、医師処方箋集中提出所、切手販売所の機能を持つ公私の機能を統合した窓口を設けようとするものである。これらの事務を統一的行うには個人情報保護の観点からあれこれの対策が必要であるが、ニーダーザクセン州市町村連盟では1988年中に施行準備を終える方向で研究が行われていた。(n)は、最近の電子技術の発展に伴い、かなりの連邦の官庁がすでに実際に小さな自治体に移転したという事実を踏まえて、過疎化する辺地に州等の機関を移転する計画である。(w)は、現在の法律制度が、市町村の自治に影響を与える郡の基本的決定に対して十分な参加権を与えていないことを踏まえて、郡に、都市や小規模市町村の市長や支配人からなる市町村委員会を設置されることを求めている。ここでは市町村参加の下に郡が広域的調整機関として発展すれば、行政管区は不要なものとなるであろうことを指摘している。

第21巻「行政とコンピューター化—1988年の特別メッセ」は、地方自治の力量を飛躍的に増大させるための不可欠の道具としてのコンピューターを取り上げ、ニーダーザクセン州の3つの自治体連合組織の共同研究会が主催して自治体行政のコンピューター化をテーマとして行われた専門的メッセ(見本市・展示会)の記録集である。合計で14のコンピューター企業やソフト会社、10の郡、市、町村のコンピューター化の現状・実践例が紹介されている。自治体連合組織の共同主催という形をとっているが、事務局を担ったのは州市町村連盟であり、企画を担当したのは同連盟の担当官である。日本の常識では考えられないであろうが、この企画した担当者自身がメッセの開会にあたって企画の趣旨について簡潔な講演を行い、その内容がこの巻の本文冒頭にも収録されている。

ドイツの場合、小さな市町村が多いので、共同で設置された電子計算機センターを利

用することになる。自治体における行政コンピューターによる処理体系の1例として、以下の図が最初に掲げられている。(a)部分、各自治体およびその出先(支所など)のレベルでデータの出し入れが行われる分野、(b)部分は共同利用の電子計算機センターのレベルで扱われるものである。具体的にいえば、(a)と(b)の重なる部分は共同利用センターのレベルで処理されているが、加入自治体のいわば本庁舎と出先の双方で入出力されるデータであり、(A)の部分、センターにおいては保管されずその必要もない個々の自治体独自のデータである、ということになる。また、(D)の部分からは、市町村のレベルで車両登録や運転免許証交付が行われていることも理解できよう。



第32巻「自治一総論」は、冒頭に連邦と州の憲法規定を引用し、本文は関連条文を引きながら地方制度の基本的仕組みを理解させようとする旧東ドイツ住民向けの全41頁のテキストである。

他方で、第36巻は、同様の趣旨に立って市町村議員用に作成されたものであるが、自治体連合組織として特に議員に何を知らせて欲しいと考えているかが分かる興味深い全81頁の冊子である。目次は以下の通りである。

- (a) 基本法とニーダーザクセン憲法の地方自治保障規定 [内扉に囲んで印刷]
- (b) はしがき (ニーダーザクセン州市町村連盟事務局長執筆)
- (c) ニーダーザクセンの市町村
- (d) 議会議員の法的地位に関するニーダーザクセン州市町村法の規定抜粋
- (e) 議会規則および委員会規則のモデル案およびこれらに関する注釈
- (f) 議員に対する実費弁償と議員の名誉職活動  
 実費弁償法に関する注釈および弁償額算出方法
- (g) 議員の実費弁償の税法上の取扱い
- (h) 議員の損害賠償責任に関する保険制度
- (i) 議員が受けた事故に関する保険制度

- (j) 連邦憲法裁判所のラスターデ判決 —— 市町村自治の基礎
- (k) ヨーロッパ地方自治憲章
- (l) ニーダーザクセン州の自治体連合組織
- (m) 「自治体環境行動 (Kommunale Umwelt-AktioN : UAN)」
- (n) 議員のためのニーダーザクセン州市町村連盟および「自治体環境行動」に関する  
実用知識
- (o) ニーダーザクセン州の各政党の自治体政策研究会

以上の中には、注目に値する項目がかなりある。

何よりも、冒頭の(a)で憲法規定を掲げ、さらに(j)や(k)で、最重要な憲法判例やヨーロッパ・レベルの規範を掲げていることから、法的な意味での地方自治保障の内容に大きな関心が払われていることである。

(e)の議会規則および委員会規則のモデル案は、ニーダーザクセン州市町村連盟の法務・地方自治制度委員会が作成したものである。主務官庁が用意したものではない。

(f)では、市町村、郡について、実費弁償額の算出方法が3種類あげられている(以下は1991年6月現在の額)。①はもっぱら月額で決めるもので会議開催日の日当はない。②は月額と日当との併用制、③はもっぱら日当制である。そのそれぞれが、人口2万人以下、から45万人を超える規模まで人口規模で5クラスに分け、それぞれのクラスにつき給付限度額が州レベルの命令で定められている。①形式をとっている人口2万人の町村で月額制の場合266.11マルク(約2万円)、45万人以上の市の場合798.33マルク(約6万3千円)である。③形式の場合、人口2万人以下の町村では月額弁償額の10分の1と定められている。すなわち、月に10回程度議員として活動するという前提に立っているものと考えられる。ちなみに、郡議会議員の実費弁償額は郡の規模が15万人以下と25万人を超えるものまで3クラスに分けられ、最高額が予定されている25万人を超える規模の郡でも月額は399.17マルク(約3万円)であり、2万人を超え5万人以下の市町村の議員の月額と同一となっている。このことは郡議員がしばしば市町村長その他の者により兼務されていることや、議員活動の範囲が大規模市よりも小さいことを示している。

(h)は、議員が保険の受給者としてではなく、議員活動に起因して自らが加害者として負担することのある損害賠償責任について保険機構の紹介である。これはニーダーザクセン州の自治体により権利能力なき社団として設けられている。

(m)については後述する。

(n)に挙げられている研究会は、キリスト教民主同盟(CDU)系、社会民主党(SPD)系、緑の党・アルタナティーヴェ系、自由民主党(FDP)系の4つであり、それぞれの所在地・連絡先、州内における自治体政策の担当組織・機構、自治体政策の基本目標、全国レベルの自治体政策担当機関とその連絡先なども書いてある。これらを見ると、自治体政策もまた強く政党の政策プログラムの突き合わせと妥協の中で創り出されている様子が分かる。

以上のように各種の出版物がある。冊子の形をとり通巻番号が付されているものは当然に容易に特定できるが、その他の、先に挙げたA4判で1枚限りの「赤いリスト」や

市町村連盟会長のシンポジウム基調報告(ホチキスで綴じただけのA46頁のもの)であっても文書番号が付されているので、外部からの問い合わせ等に対する回答もきわめて容易である。

### 3 「自治体環境行動」機構

#### (1) 概 要

ドイツ社会には日本語にした場合、常識的には理解できない名称の組織が非常に多い。昔からこうした一見して訳し難い奇妙な名前の組織がないわけではないが、最近ではいっそう増加しているように思える。例えば、「緑の党」やこれに政策的に近い「アルタナティーヴェ(もう1つのもの)」といった政党がそうであるが、公共的機関にもそうしたものがあり、この「自治体環境行動(Kommunale Umwelt-Aktion:UAN)」もその1つである。

これは、ニーダーザクセン州市町村連盟の特別の活動として、環境保護のために特別に設立された機構である。これによって、ドイツの自治体が連合組織としても環境保護を非常に重視していることが理解できよう。

まず、先駆組織として1985年に自治体環境保護連合(Kommunaler Umweltverband)が設けられ、その後「自治体環境行動」と名称を変えて現在に至っている。この組織は市役所・町村役場(Rathaus)という単位でできる、または影響を及ぼすことのできる環境保護活動の推進を目的とする。具体的な活動方針としては、自治体の環境保護活動の推進を目的とする情報提供、対策手段の提示、自治体間の経験交流の推進がある。保護活動の対象は森林・樹木の保護、廃水、河川、リサイクルなど環境保護の全分野に及び、自治体への助言・働きかけの他、市民や児童をも読者対象とした雑誌やパンフレットを多数作成している。

もう少し具体的に見ると、自治体の環境担当職員に対する種々の助言・援助、環境をテーマとする種々の催し物、印刷物の刊行、スモッグ・道路への撒き塩・アスベスト等の環境破壊物質についての専門的報告書作成、広義における環境関係自治体職員に対する研修、自治体が環境保護活動をするように働きかけること、展示会等による啓発・広報活動、雑誌の発行等がある。

この組織は、いわばニーダーザクセン州市町村連盟の子となる組織であり、社団法人である。この法人に対する個人や企業の寄付は公益のための寄付として税法上必要経費の扱いがされる。市町村連盟とは事務組織も予算も別であり、現在、この組織には12名が勤務しているから、本家の市町村連盟に劣らない規模といえる。既述のように、元来ニーダーザクセン州の環境問題を考えるために、同州の市町村連盟の主導のもとに作られたもので、連邦を通じて唯一のものであるが、次第にその活動の範囲は連邦全体に及ぶようになり、いくつかの州の市町村がニーダーザクセン州のこの組織に加盟する動きが現れた。

こうした活動を自治体連合組織が母体となって行うことの基本的な理念について、事務局長は次のように述べている。「ここに一連の資料[廃水、アスベスト、飲用水等々]がある。環境保護団体の指針はヒステリーであってはならない。私たちは私企業を介在させて自治体のエネルギー政策についてコンサルタントもしている。下水・廃水処理、

廃棄物処理の考え方や技術については資料を作った。一部20ペニヒで全ドイツにおいて販売され、市町村により購入され配分されている。私たちは現代の自治体の行政のあり方はどのようであるべきかを考えてきた」[「ハーク」]。ここには、助言内容の専門性・科学性と、その活動の経済性を目指そうとする意識が見て取れる。

## (2) 主要な活動

### (ア) 出版活動など

「役場と環境 (Rathaus und Umwelt)」という自治体向けの雑誌 (不定期で年に6回ないし8回の発行) の刊行がある。この雑誌はドイツで初めての自治体向けの環境情報雑誌である。1989年の創刊で、1992年9月の時点で47号を数えている。各号は20頁程度にすぎない。40号まで刊行された時点での索引号が1991年に発行されているが、索引に拾い上げられた項目数は1,100を超える。この姿勢からは刊行目的があくまでも保存と活用にあることが窺える。各号にも最終頁に索引があり、40~50の項目がキー・ワードとして拾われている。

毎年作成される環境カレンダーがある。1992/93年版を見ると、月めくりになっているA3サイズのもので、上半分 (A4サイズ) は多数の動物・昆虫が登場する絵本の形をとり、下半分は成人向けの詳しい環境関係情報が盛り込まれている。1995年用のものは、1部は6マルク (約500円弱) であるが、1万部購入の場合には単価が2.1マルク (160円程度) となっている。

児童用に〈わたしたちの環境—9つの環境の歌〉というカセット・テープも作成されている。1989年から91年にかけて録音されたもので、9曲が収録され、6年生の児童コーラスが歌っている。各曲の題名は、(a)海、(b)ちっちゃなカブト虫だったとき、(c)もとのように美しくなる、(d)環境は私たちにとってとっても大事、(e)へい! 子供たち 大きな子も小さな子も、(f)きみたちがここで素晴らしい暮らしを作り出す、(g)東と西の環境保護、(h)休み時間のベルが鳴っている、(i)オゾン・ホールは君達みんなに襲いかかる、である。全23頁で楽譜、歌詞が漫画入りで付いている。小さな世代に対して、環境保護の重要性を理解させるための試みである。

さまざまなリーフレットも刊行されている。いくつか取りあげておこう。以下のものはナンバーが付されていないので、必ずしも発行順ではない。(1)水質保全是台所から始まる (20ペニヒ (約18円)。最低販売単位100部)、(2)歩道の樹木の管理、(3)防火用水池は単なる水ではない・・・ (60ペニヒ)、(4)貯水池は単なる水ではない・・・ (60ペニヒ)、(5)果樹 (3マルク (約240円))、(6)学校の庭園、(7)環境に優しい商品、(8)・・・そして芝生は生きている (5.5マルク)。各リーフレットは1枚の用紙を両端から折り曲げており、6頁ないし8頁建てであり、カラー刷りのものあればモノクロ印刷のものもある。各リーフレットにはかなり細かい字を用いているものがある。執筆責任者名 (多くは、「自治体環境行動 (UAN)」の専門スタッフである) が明記されており、他の団体や専門家の助言を得ている場合には、リーフレット末尾に記載してある。ちなみに、この末尾には、通常の出版物と同じように、刊行者、連絡先 (電話・ファクス番号含む)、発売元、写真撮

影者等のデータが明示してある。

1例として、(6)の「学校の庭園」(全8頁)の目次をしてみる。そこからは、このリーフレットが提示しようとしている科学的教育の思想を読みとることができよう。図版が8点添えられている。

☆学校の庭園はどういうものでありうるか？

- 1 自然を体験する空間
- 2 教材として

☆学校庭園の諸要件

- 1 面積、空間(大きさ、状態、地質、空間)
- 2 管理組織
- 3 装置、器具
- 4 費用
- 5 認可
- 6 責任問題

☆学校庭園設置の提案

- 1 テーマ別の花壇(多年生・宿根草花壇、造形美中心花壇、香草庭園、薬草庭園、菜園)
- 2 生物学・生態学体験のための花壇
- 3 児童・生徒のための作業花壇
- 4 学校庭園内または学校敷地内のピオトープ(池と湿地、芝生、乾燥ピオトープ、藪、果樹園、雑草園、垣根、小動物と微生物、大型コンポストを利用した高層湿地)
- 5 学校敷地における種の保護(営巢の保護、生き物のための栄養源、生き物の隠れ家、養蜂舎)
- 6 堆肥づくり
- 7 気象観測

参考文献・資料リスト(8点)

この「環境行動」のその他の印刷物として、種々のシリーズを挙げておく。

「役場前のひろば(Rathaus-Markt)」があり、1990年から刊行されている。ヨーロッパの市役所・役場の前には必ず広場があって市がたち、ここでは蚤の市として中古品の売買も行われている。本誌は、リサイクル情報誌であり、不要品交換や中古品の購入希望などの情報を掲載しているものの、自治体や企業での相互再利用を促す目的も持っており、単価の大きなものがある。例えば、売りに出されているものには、出勤時間管理のためのタイム・レコーダー、マイクロ・フィルムの読み取り機、オフセット印刷機等が多数載せられている。

新5州のために、自治体と環境行政に関する特別のシリーズが刊行されており、1992年8月現在で第24号まで出されている。環境保護行政がきわめて遅れていた旧東ドイツ地域のために各種の環境関係情報を提供するもので、6~10頁程度のものである。

個々のテーマでも8頁程度の情報リーフレットが作られている。例えば、「冬季の道路における塩の散布」がある。この程度の資料でも、末尾には本文執筆者名（「環境行動」勤務の工学士）や参考文献13点が挙げられている。

#### (4) 啓発活動

「環境行動」と称して、啓発・コンサルタント活動用の2台の大型バスを購入し、各地を巡回している。筆者の訪問時には、旧東ドイツの新5州において活躍中であった。同連盟幹部たちは、住民のためにこうした活動をしている唯一の市町村連盟であるとして自慢げである。

#### (5) コンサルタント業務

ドイツの多くの地域では各種エネルギーが公営により供給されている。市町村のエネルギー政策のために、この「環境行動」は、「市町村エネルギー・コンサルタント (Kommunale Energie Beratung : KEB)」と称する業務を行っている。環境保護という観点から地域のエネルギー管理のあり方を診断し助言しようとするものである。

## 4 ま と め

ニーダーザクセン州市町村連盟は、非常に少ないスタッフでありながら、小規模市町村の〈弁護士〉として非常に広範囲な活動を、しかも、各種機関との十分な連携をとりつつ行っている。活動内容はシンクタンクのそれと言ってよい。そして、その活動が市町村職員のみならず、一般市民や、部分的には児童・生徒にもかなり知られたものとなっている。加盟が任意であり、連盟の財源が主として均等割の市町村会費を基礎にしているところから、加盟自治体の関心と監視もまた大きな圧力である。

## おわりに

本報告書ではドイツを扱うにとどまり、イギリスや国際自治体連合の本部のあるオランダを始めとする主要国の自治体連合組織を取り上げることはできなかった。世界的には、自治体連合組織の役割や活動はますます大きなものになりつつある。自由な意思に基づく自治体連合組織が結成されていない国、あるいはそれがあってもさほど機能していない国では地方自治も十分根付いていないようである。こうした国際的状況を背景としつつドイツと比較してみたとき、わが国の地方6団体および都道府県レベルの自治体連合組織はさまざまな課題に直面しているように思われる。

まず、国際的動向それ自体との関係においては、わが国の6団体のいずれもが現時点では国際自治体連合に加盟していないことが注目し得る。これから期待される国際的活動の大きさを考えると、何らかの形（個々の連合組織またはそれらの共同連合組織が考えられる）での正式な加盟を考慮する時期が来ることになるだろう。

その際にも問題となる可能性があるが、諸外国とは異なり、わが国では議長の連合組織と首長の連合組織が二重に存在していることの是非も検討の対象となるだろう。ヨーロッパの歴史をみると、自治体連合組織は自治体そのものの連合組織として発展してきた。明治時代以降の日本では議会と首長が対抗する構造を一貫して採ってきたために、首長の連合組織と議長の連合組織が別個に発展してきた。しかし、強力な地方自治の確立を展望したとき、このような二元制が将来的にも好ましいであろうか。とりわけ、議長会の業務内容には一考を要するものがある。例えば、全国市議会議長会の業務内容は、(1)徽章の斡旋、(2)議員保険の取り扱い、(3)市議会手帳の斡旋、(4)海外行政視察の実施、(5)表彰、(6)慶弔、(7)園遊会・観桜会の推薦、(8)市議会職員研修会、(9)自治大学校研修生の斡旋、(10)全国市議会旬報の発行、となっている(1989年版概要より。1990年調査)。一連の業務の中には、業務としての必要性自体が再検討されてよいものもあるように思われる。ヨーロッパでは都市の自治体連合組織と町村の自治体連合組織の統合なども進みつつあるが、わが国でも自治体そのものの強力な連合組織を結成するという構想も提出されてよい時期ではなかろうか。その際には当然のことながら議長会と首長会がなぜ別々に必要かについても、冷静に検討がなされることになるだろう。

ドイツの自治体にとって、自治体連合組織は任意に加盟し、いつでも脱退できるものである。もとより、わが国の自治体がこのような基本的な観点を共有していなければならないものではない。しかし、自治体連合組織の存在理由＝原点は何かについて、わが国の自治体関係者や地方6団体関係者は、改めて思いめぐらしてみることも必要かと思われる。

一般に、組織にとって、それを支える人と金の出入りがもっとも重要な要素である。ドイツの自治体連合組織と比較したとき、人事と財源のあり方がわが国と大きく異なっている。

人事面からみると、例えば、全国町村会では、事務総長（常務理事）—事務局次長—

部長—副部長—参事—副参事—主査—主事—書記というラインになっている。北海道町村会では、人数がもっとも多い政務部を例に職階をみると、常務理事—事務局長—部長—副部長—課長—主幹—主事となっており、部長以下7名からなる部に5つの職階があり、常務理事と事務局長を加えれば主事までは7層からなるラインとなっている。こうした構造は議長会でもほぼ同様であり、例えば、全国都道府県議会議長会では計27名の職員が、事務総長—事務局次長—主幹—部長—副部長—副参事—主事—主事補—運転士（職員の名称としては事務総長—事務局次長—主幹—参事—副参事—主事—主事補—運転士）と階統的に組織されている（1990年調査時点）。これがドイツの類似組織における簡素な機構とは趣を著しく異にしていることは明らかであり、今後、両国の自治体連合組織のコスト・パフォーマンスについてはより本格的な研究が必要となろう。

財源についても、わが国では会員自治体の会費（人口割と均等割を含む）が必ずしも大きな比重を占めてはおらず、会員自治体のコスト意識を醸成しにくいものとなっている。これまでの歴史的事情もあろうが、自治体連合組織の財源はどうあるべきか、という根本的な点も論じられる必要があるだろうし、自治体職員や住民への財務情報の公開も重要な課題となってくるであろう。

日本の自治体連合組織の活動目的や内容もまたドイツと比較した場合には、かなり検討の余地があろう。ドイツの自治体連合組織は、日本における自治省、自治省外郭団体、都道府県市町村課（地方課）および民間コンサルタント会社の機能をかなりの程度自ら遂行している。日本の自治体連合組織は、今後、政策研究や加盟自治体に対するコンサルタント機能を増す方向で、機構改革や職員体制の充実を図る必要があるように思われる。

法形式的に見たときには、日独両国の自治体連合組織の設立形態などにさほど大きな違いはない。しかし、市町村民や都道府県民に身近な自治体連合組織であるかどうか、という観点から見れば、現在のところ、国レベルおよび都道府県レベルの自治体連合組織は、自治体職員にとってすら具体的活動イメージがすぐに浮かぶような組織では必ずしもなく、いわんや市民にとってはさらに縁遠い存在である。子供向けのシールを作成したり、ロゴ・マークやシンボル・カラーを多用し、定期刊行物や各種刊行物を市販し、少しでも市民にアクセスしようとしているドイツの連合組織から学ぶことは非常に多いと思われる。

以上のさまざまな課題に照らしたとき、本報告書の「はじめに」の冒頭で紹介した「自治体連合組織は地方自治の弁護士」という言葉は含意のあるものである。今一度引用して報告書を閉じることにする。

【参考文献】(アイウ順)

片木淳『地方分権の国ドイツ』(ぎょうせい、1988年)

アーサー・B・ガンリックス『ドイツ連邦制における地方政府』(原著：1986年)(自治総合センター、1989年)

木佐茂男「地方自治をめぐる世界の動向と日本」『法律時報』66巻12号(1994年)

木佐茂男「翻訳：ヴィリ・ブリューメル〈ドイツ連邦共和国における公務員の養成・研修の現状と諸問題〉」『自治研究』69巻5号(1993年)

木佐茂男「もうひとつの地方自治改革——民主主義を強化する西ドイツ地方自治」『都市問題研究』42巻10号(都市問題研究会、1990年)

木佐茂男「比較してみる地方自治」北海道大学放送教育委員会編『身近な政治』(北海道大学図書出版会、1991年)

シュテファン・シュネル(廣田全男訳)『ドイツ都市会議』(原著1970年)(東京市政調査会、1989年)

東京都企画審議室「ヨーロッパ地方自治憲章とEC統合」(東京都企画審議室、1992年)

「西ドイツ地方行政事情」(自治総合センター、1989年)

廣田全男「現代ドイツ地方自治の潮流」(東京市政調査会、1992年)

山下茂(他)「比較地方自治(改訂増補版)」(第一法規、1992年)

【調査機関一覧】(本書関連調査機関のみ列記)

【バーデン＝ヴュルテンベルク州】 連邦憲法裁判所、コンスタンツ大学、マンハイム上級行政裁判所、ハイデルベルク大学法学部、カールスルーエ県庁法務部、マンハイム市法務部、州訟務局、ゼーバッハ村役場

【バイエルン州】 バイエルン州上級行政裁判所、ミュンヘン行政裁判所、バイエルン州司法省、同内務省、ヴュルツブルク行政裁判所、パッサウ大学法学部、ヴュルツブルク大学自治体学研究所、ダッハウ市役所、バイエルン州上級行政検察庁、ミュンヘン大学法学部、同州行政学校、州都市会議、州市町村会議、州郡会議、同州自治体監査機構、

公勤務労働組合、官吏組合、職員組合、ミュンヘン市役所法務部・人事部・市議会、元  
ミュンヘン市第2市長ハーンツォーク氏(現州議会議員)、ヴェルツブルク市役所法務部、  
ファイトヘッヒハイム町役場、州官吏大学(ホーフ市)、シュヴァンドルフ郡庁、ミュン  
ヘン市内行政専門弁護士

【ベルリン市(州)】 ドイツ法曹会議、連邦行政裁判所、連邦訟務局、ベルリン市行政・  
法務専門大学、ドイツ都市研究所、ベルリン行政学校

【ブレーメン市(州)】 司法局(省)

【ハンブルク市(州)】 司法局(省)

【ヘッセン州】 カッセル上級行政裁判所、フランクフルト行政裁判所、ヴィースバー  
デン市法務部、フランクフルト市法務部

【ニーダーザクセン州】 リューネブルク上級行政裁判所、シュターデ行政裁判所リュ  
ーネブルク支部、ブラウンシュヴァイク行政裁判所、ドイツ行政裁判官大会(ブラウン  
シュヴァイク)、州内務省、州市町村連盟、州都市会議、公務員研修所(バード・ミュン  
ダー町)、州官吏大学(ヒルデスハイム市)、ザールシュテット市

【ノルトライン＝ヴェストファーレン州】 連邦司法省(ボン市)、同州司法省(ドゥッ  
セルドルフ市)、ミュンスター上級行政裁判所、ドイツ都市会議、K G S T(自治体運営  
研究所)、W I B E R A(地方公営企業経営に関する自治体設置の株式会社)、アテナウ  
アー財団(CDUシンクタンク)(ザンクト・アウグルティン村)、S P D議員会館、緑の  
党議員会館、ミュンスター市の行政専門弁護士、ドゥッセルドルフ行政裁判所、ドイツ  
市町村連盟(ドゥッセルドルフ市)、ドゥッセルドルフ財政裁判所、ドイツ郡会議(ボン  
市)、ドイツ連邦公行政アカデミー

【ラインラント＝プファルツ州】 トリアー大学法学部、ドイツ裁判官アカデミー(裁判  
官研修所)(トリアー市)、シュバイヤー大学、シュバイヤー市法務部、ドゥーデンホー  
フ町役場、ルートヴィッヒスハーフェン郡庁法務部、ノイシュタット県庁法務部

【シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州】 キール大学法学部、州司法省

【フランス・シュトラスブール市】 ヨーロッパ評議会地方自治担当課

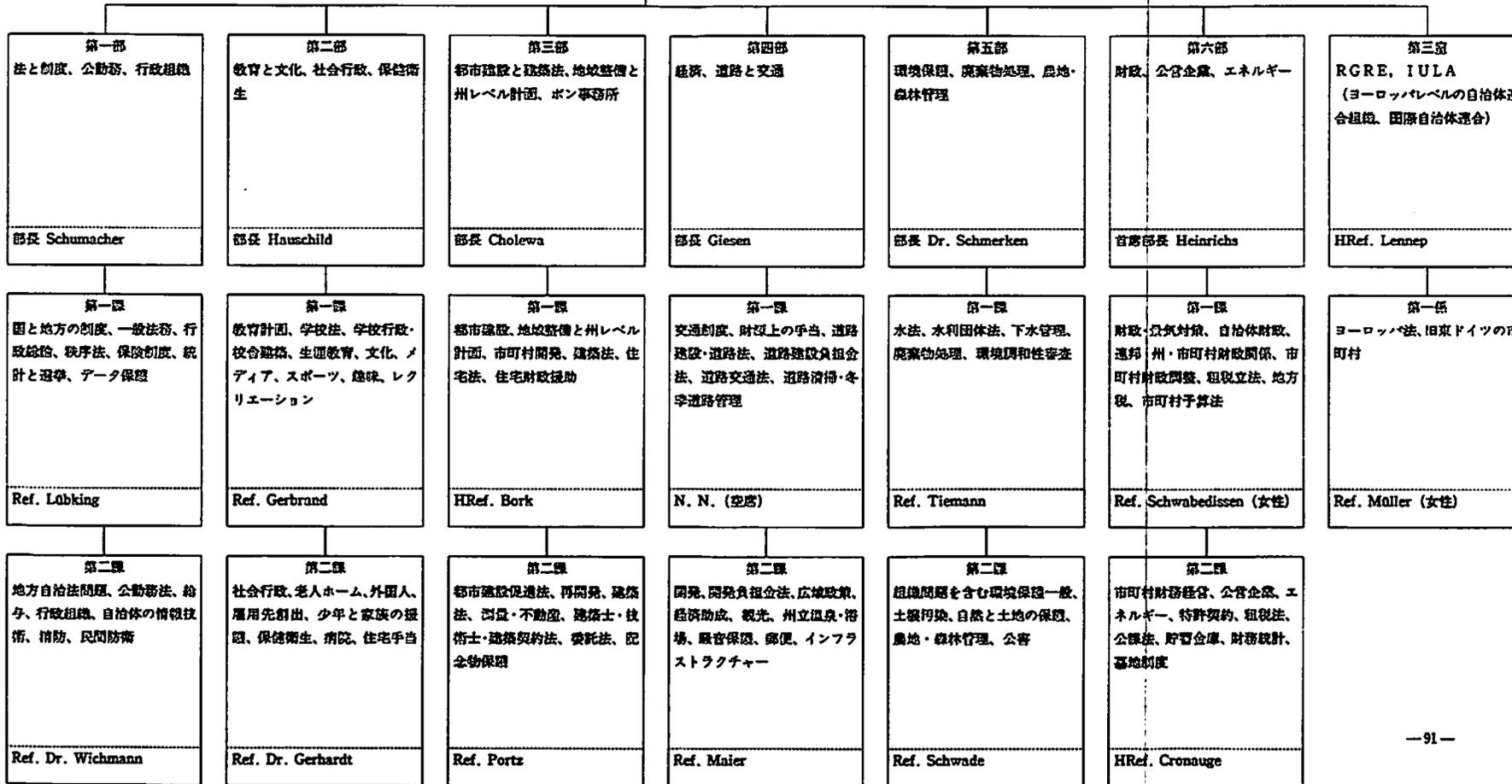


第一室  
庶務、組織、人事、財務  
  
Ref. Bauschinger

事務総長  
Dr. Mombaur  
  
常任代理・首席部長  
Heinrichs (兼任)

第二室  
広報、雑誌編集、出版、図書館  
  
Ref. Habbel

[ドイツ市町村連盟]  
(1991年5月1日現在)



事務総長 Dr. Becker-Birck  
 常任代理 Dr. Seele (兼任)

【ドイツ郡会議】  
 (1992年2月1日現在)

I
総務、全ドイツの事務、広報活動 事務総長 Dr. Becker-Birck (総務)
11 総務、事務局、予貸、ドイツ歴史協会 Ref. Hörsch (代理：常任代理 Dr. Seele)
12 広報活動、月刊誌「西」 Ref. Franke
13 Ref. Willhöft 全ドイツの事務、組織体制、自治体保険

II
自治体制度、規制行政、ヨーロッパ、文化 部長 Dr. Seele (代理：部長 Dr. Bleicher)
21 憲法と行政法的一般の問題、自治体制度、 公務員法、公共の安全と秩序、ヨーロッパ Ref. v. Hausen
22 外国・ヨーロッパ、学校制度、成人教育、 文化、スポーツ Ref. Dr. Derenbach

III
財政、経済、交通 部長 Dr. Meichsner (代理：部長 Gaertner)
31 国家財政・地方財政、経済政策一般、経済 助成、交通、自治体経済、エネルギー経済、 貯蓄金庫、統計 Ref. Recker

IV
社会問題及び保健衛生 部長 Gaertner (代理：部長 Dr. Meichsner)
41 社会扶助その他社会的援助、子供と青少年 の援助、家族政策、女性政策、老人、在宅 及び入所の介助、保健衛生制度、病院、そ の他の社会法向上の事務、社会福祉関係の 職業、保健関係の職業、負担調整、難民関 係、労働行政 Ref. Lindlahr

V
環境保護、計画、国土整備 部長 Bleicher (代理：部長 常任代理 Dr. Seele)
環境保護、廃棄物処理、水利、水路工事、 農地・森林管理、地域整備と州レベル計画、 建築法、住宅制度、コミュニケーション技 術、郵便・遠距離通信制度 Ref. Stegt

[バイエルン州都市会議] (1991年10月現在)

事務局 事務局長 Dr. Schwighammer  
 常任事務局長代理 Dr. Ternus (兼任)

Referat :	担 当 官
第1課： 原則問題及び中央事務	憲法・地方自治法の原則問題、ヨーロッパ共同体、外国人法、統計一般、データ保護、貯蓄金庫、本会議規約 Dr. Ternus
第2課： 人事制度	公務員法、公務員養成・研修、労働市場、行政組織とコンピューター化、本事務局の人事 Ref. Springer
第3課： 学校及び教育	学校制度、文化、地方関係法律の執行、公共の安全と秩序、選挙法 Ref. Riederle
第4課： 保健衛生及び社会事項	保健衛生制度、社会保障、青少年及び家族、獣医制度、任用と出向、個人情報 Ref. Welz
第5課： 都市建設及び環境保護	都市建設、住宅、環境保護、連邦と州の国土整備、建築制度、開発負担金 Ref. Seide
第6課： 経済及び交通	経済、交通、廃棄物処理、供給サービス、民法、建築請負契約、刑法、森林、本会議主催行事の準備 Ref. Kostenbader
第7課： 財 政	財政、税及び公課、費用法、予算制度、自治体保険、本会議予算 Ref. Donhauser
第8課： 広報活動、一般行政	マスコミ及び広報活動、ニュー・メディア、スポーツ、余暇と保養、姉妹都市関係、外国関係、会員都市事務、事務局組織・管理 Ref. Natter

[ニーダーザクセン州都市会議] (1992年7月現在)

事務総長 Dr. Peil (代理：事務長 Dr. Schrödter)	事務長 Dr. Schrödter (代理：部長 Goldmann) 課長補佐 Rühmann(女性) 工学士 Ebeler	部長 Goldmann (代理：部長 David)	部長 David (代理：課長 Bothe)	課長 Bothe (代理：VOI Bullerdick) 係員 Waldmann
		係員 Bett (女性)		

第I課	第II課	第III課	第IV課	第V課
<p>本会の基本制度、組織、会員都市関連事務 理事会、専門委員会、研究会等 ドイツ都市会議・ドイツ市町村連盟 機関誌編集</p>	<p>都市建設・建築・土地・水の各法 都市開発・再開発 建築監督 開発分担金法 許可料 公共施設、公営企業 環境保護、自然・景観保護 エネルギー供給、上水道、下水道、廃棄物 郷土色保存事業、文化財保護 民法一般、刑法、法曹教育と司法修習生養成 公共的委託制度</p>	<p>自治体と国の基本制度に関する法 行政法総論・行政手続法 国土整備、州レベル計画と広域計画 選挙 学校、就学前教育 文化、成人教育、科学 教会、宗教団体、財団 余暇、保養、スポーツ 観光 道路法 交通制度 鉄道と郵便</p>	<p>国と自治体の財政 市町村財政計画 連邦と州の予算 財政調整、郡分担金 税 地方公課法 貯蓄金庫 社会扶助、社会制度、入院に対する 保険支給基準額 協定、戦時犠牲者 援護、障害者、病院、難民事務、外国人労働者 幼稚園、青少年援助 保健衛生事項</p>	<p>広報活動 公務員（養成・研修含む） 行政組織、姉妹都市交流、国際関係 事務、データ処理、統計、公共の安全と秩序（災害・火災を含む）、戸籍 事務、営業事項 民間防衛 国防、予算・金庫法、会計検査 農業と森林 保険 本事務局の運営・人事 会員都市への調査・照会 金庫監督、保存文書監督</p>

[ニーダーザクセン州市町村連盟] (1992年10月現在)



地域振興政策課題調査研究事業報告書

## ドイツの自治体連合組織

平成 7 年 3 月

発行 財団法人 北海道市町村振興協会  
〒060 札幌市中央区北 4 条西 6 丁目  
北海道自治会館 6 階  
TEL (011) 232-0281  
FAX (011) 221-5866

著者 北海道大学法学部教授  
木 佐 茂 男

印刷 協業組合 高速印刷センター