

第5章

ドイツの自治体連合組織

〔解説〕

(1) 本章は、『ドイツの自治体連合組織（地域振興政策課題調査研究事業報告書）』（財団法人北海道市町村振興協会、1995年）と題して委託調査報告書として執筆されたものである。全冊が「サマージャンボ宝くじ」収益配分金で印刷されたことから、配布先も全国の市長会、町村会、市町村振興協会などに限られており、大学図書館でも筆者個人が寄贈した大学を含めて6大学で所蔵されているに過ぎない。したがって、図書館所蔵のもの以外は、ほぼ全冊がほとんど誰の目にも触れることがないまますでに廃棄処分されたと思われる。そうした事情もあって、本書に収録することとした。

これは、上記振興協会の委託事業として作成されたが、同振興協会の直接の企画に基づくものではなく、この研究の必須性を、当時北海道町村会常務理事であった川村喜芳氏に相談し、同氏のはからいにより同振興協会から研究調査の機会をえたという経緯がある。これにより本テーマに関する最終的な海外調査と資料収集が可能となった。

(2) 本章は、本書収録論稿のうち最長であり、データが中心である。しかし、これこそがドイツとの比較において、公務員養成・研修・継続研

修の制度と同様に、日本の地方自治の「情けなさ」をもっとも顕著に示している現象の一つであるという信念ないし確信をもっている。これからの日本の地方自治にとり、もっとも基礎的にして重要であり、その些細な記録的な記述内容の一つひとつが日本の地方自治との顕著な差異を表現するものとする。

(3) 本稿で紹介するドイツの自治体連合組織に関する情報は1995年刊行時点のものであり、すでに十分に古い。それにもかかわらず本稿を採録したのは、以下の理由により今でも紹介に値すると思ったからである。

イギリスの全国的な自治体連合組織がめまぐるしい地方制度会編により大いに変化したのに比べ、ドイツの自治体連合組織にはほとんど「揺れ」がない。組織自体の名称から体制まで主要なものはほとんど変わっていない。変わったのは、ほぼ唯一、ドイツ都市会議である。本部が長くケルンにあり、ベルリンに出先機関の事務所があったが、現在は、ケルンとベルリンで、スタッフ数と業務量ともに、おおよそ半々の比率に分かれている。この業務形態さえ、日本では想像ができないであろう。それ以外については、人口数や自治体数の変化、そして東西ドイツ再統合に伴う補訂の必要はあっても、業務のスタイル、組織、人事のあり方の骨格にはほとんど変化がないといえる。バイエルン州町村連盟のように、20年前に面談したケラー博士（元裁判官。拙著『豊かさを生む地方自治』〔日本評論社、1996年〕148頁の写真参照）が2011年9月調査時点においては部長として自信満々でバイエルン州の町村の発展を語った。その姿には、日本の悲惨な現実を説明する気さえ失うほどである。

(4) そもそも本章では、ドイツの自治体連合組織をなぜ詳細に検討するのかという問題提起をあえて行っていない。それは、端的に言って、さまざまなタブーの存在からである。日本の自治体連合組織の誕生の過程、明治憲法下での行政下級機関化の歴史、第2次大戦後における自治省（総務省）の天下り先としての地方6団体の存在等々、書きたいこと、本来書かなければならないことは山積している。しかし、本章では、あえて、紙幅の関係もあり、日本の地方6団体が抱える負の特徴については言及しなかった。行間から、なぜ、筆者がドイツを中心として、自治体連合組織の

律に置かれること自体に論理矛盾があろう。イギリスや本文に述べるドイツでは、自治体連合組織代表が国の種々の審議機関に委員等として加わっているが、当然のこととして国法にこの種の自治体連合組織の設置根拠規定はない。

263条の3第2項は、1993年改正で議員立法により新設された。自治体連合組織の自治大臣（当時）経由で内閣に意見申出、国会に意見書提出ができる旨の規定である。この新規定の時点では、国会にも内閣にも回答義務はない。本項による最初の事例は、地方6団体が国会と内閣に対して連名で提出した「地方分権の推進に関する意見書」（1994年）ほか、計2件にとどまるようである（原田光隆「地方公共団体の国政参加をめぐる議論」レファレンス60巻9号〔2010年〕123頁、村上順〔ほか・編〕『新基本法コンメンタール 地方自治法』〔日本評論社、2011年〕528頁〔田中孝男・執筆〕）。

その後、国と地方の協議の場に関する法律（2011〔平成23〕年5月2日法律第38号）が制定されたが、従前の263条の3の活用実績をどう評価した上で、新法制定に至ったのであろうか。制度化にあたった関係者の評価（例、逢坂誠二『自治体のカタチはこう変わる——地域主権改革の本質』〔ぎょうせい、2012年〕における山田啓二・京都府知事との対談）と、自治体の法制等の現場職員の受け止め方には相当の落差がある。地方6団体内部の少数派自治体の意見の扱いなど、重要な問題はいまだ多数残っていると考える。

（ウ）ドイツの自治体連合組織は詳論するようにシンクタンクそのものである。近時、日本でもやっとそのような議論が出てきた（飯泉嘉門〔徳島県知事〕「協議の場」を最大限駆使する地方側の工夫と覚悟が必要だ」ガバナンス134号〔2012年〕5頁以下は、全国知事会の組織のあり方検討プロジェクトチームの座長としてシンクタンク機能としての充実を提言するという）。少なくとも欧米水準の自治体連合組織の「真の確立」を期待したい。

（6）なお、ドイツの自治体連合組織の「市民や学生への身近さ」について触れておきたい。

ドイツの行政法の教科書では、「自治体連合組織」の項目が当然に存在し、地方自治法の教科書に自治体連合組織についての詳しい記述がある。F.-L.Knemeyer, Bayerisches Kommunalrecht, 9.Auf., 1996, S.283ff. は、本文292頁のテキストの中で、10頁も割いて、解説をしている。ドイツで定評があり、版を重ねてきた地方自治の理論と実務に関するハンドブックである Thomas Mann/Günter Püttner, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd1, 3. Auflage, Springer, 2007は、全1120頁の中で、935頁から1011頁にかけて77頁を自治体連合組織の解説にあてている。これに対して、日本の地方自治法の教科書は、地方公共団体の国政参加などの見出しの下で、1頁ないしコラムをあてる程度である。

（7）そのドイツの自治体連合組織の最新の事情について、若干のコメントを加えておく。

最大の自治体連合組織であるドイツ都市会議を例にすると、その事務局長以下、主要スタッフは、インターネット上でも顔写真入りであり、その写真、経歴は、ダウンロードできるようになっており、家族構成（既婚・未婚、子どもの数）も載っている。都市会議の2014年現在の女性副会長であるライン川沿いのルートヴィヒスハーフェン市長の写真までダウンロードできる（<http://www.staedtetag.de/wirueberuns/hgst/index.html> 2014年8月3日最終アクセス。）。

また、ケルン市とベルリン市の双方に本部があるドイツ都市会議は、ともにこの間、移転している。ベルリンの本部が入っていたエルンスト・ロイター・ハウスは、ドイツ最大規模の地方自治関連の蔵書数をもっていた。この図書館は、現在、新設の財団法人ベルリン州（市）中央大図書館の一部として全面移転し、ベルリン市図書館（Berliner Stadtbibliothek）の一部として存続している。2013年11月4日付けの電子メールでの回答によれば、地方自治の分野に限っても、現時点で49万冊の書籍と約500の雑誌の定期的収集を行っているとのことである。

このように、組織、人事、財政などの骨格に変更はないが、本書執筆時点までの調査先事務所等はすでに移転しているケースもあり、その全容を本書編集時点で書き直すことは誤りを犯す可能性も高いため、本文には最

機能・役割について辛く厳しい調査旅行を重ねたかを読み取っていただければと念じている。

(5) 本稿は、上記の事情から、日本の実情をリアルに描いておらず、一見すると、単なるドイツの実情の紹介である。しかし、注意深く読めば、何から何まで、日本とドイツの自治体連合組織の組織・機能・役割が違うことがわかるであろう。ただし、上記のように大多数の日本国民、それどころか、研究者にとってもタブーの事項が多く、真実が知らされていないため、行間の意味を読み込むことはかなり難しいと思う。若干のコメントを付しておきたい。

(ア) 本章は、日本の現状について、相当程度に徹底した調査を行った上で執筆した。本稿は、日本のいわゆる地方分権改革元年とも言える年の研究成果であり、それゆえに、分権委の活動開始年、全国自治体法務合同研究会の初回開催年、北海道地方自治土曜講座の開始年、北海道ニセコ町の町政改革の本格化などと時期を一にするという日本の「地方分権」の「夜明け」が期待されていた時期の産物であった。調査先は、国内の市長会や町村会も、記憶するだけで、北海道、大阪府、岡山県、島根県、福岡県、山梨県、熊本県、三重県などでヒアリングさせていただいた。とくに事務局人事、組織、財政についてお聞きしている。

その際、実質的な研究委託者であった北海道町村会とは、北海道大学大学院法学研究科の同僚らと、従来の日本の市長会、町村会の歴史にはほぼ記録がない種々の活動を事実上共同して開始し、あるいはお手伝いした。同大学大学院法学研究科修士課程への道市町村職員の派遣、地方自治土曜講座の開始、北海道町村会内における法務支援室設置、町村会刊行の季刊誌『フロンティア180』の発行など、非常に多くの事業を行うことができたが、それらのヒントは、1985年以来ドイツで見聞してきたドイツの自治体連合組織の活動を上記の川村常務が受け止めて下さったからである。これらの事業の成果は、直接・間接に大きかった。首長、副首長、国政政治家、有力地方議員、研究者その他を輩出してきたし、北海道の自治体職員は、他の先進自治体に負けることなく頑張ってきたといえる。日本でも、人事と組織、そして心構えが備われば類似のことが可能であるという一証左であ

る。

本章後半では、ドイツのニーダーザクセン州の自治体連合組織をとりあげているが、これは川村常務と協議し、面積的・人口的規模において北海道と同州が類似し、また、農村的環境にあることも配慮してのことであった。

いずれにしても、日本の地方分権改革（論）がおそらくは手を付けないであろう問題を予測して、改革（論）の欠陥の本質をあらかじめ描くための緊急の作業であった。

なお、日本の全国規模の自治体連合組織に関してであるが、東京の中心部に事務局がある6つの自治体連合組織すべてを訪問調査した上で、本章を執筆していることも付言しておく。

(イ) ここで、日本の法律規定にある地方公共団体の国政へのかかわりについて要点だけ見ておく。

日本の地方自治体が公式に国（中央省庁）に対して法案・予算案などについて意見等を提出できる規定は、従来、2か条あった。すなわち、地方自治法99条で自治体の議会が意見書を国会または関係行政庁に提出することができるとの規定と、自治体連合組織については、263条の3という1か条があるだけである。

もともと263条の3は、1963年に創設された。自治体連合組織の存在に関する何らかの規定を置く必要性は、(旧)自治省設置法と、自治大学校・地方財政審議会との関係にあったとされる（松本英昭『逐条地方自治法（第7次改訂版）』[学陽書房、2013年]1450頁、その他の複数の地方自治法注釈書にも同様の解説のみがある）。筆者が、地方6団体の本部事務局でヒアリングの際に幹部から聞いた法制化理由は、「表向きは解説書類にあるとおりであるが、実質的には地方6団体にいわゆる天下りする（当時）自治省を中心とした官僚たちの退職金算定や年金の通算のための法的説明が必要であったから」、というものである。筆者はこの発言内容の真実性を立証できない。もし、真に自治省設置法との論理的整合性が必要であれば、もっと早い時点で整備が行われるべきであったであろうし、そもそも、任意的連合組織である自治のための連合組織に関する規定が国の法

小限の付記・補注のみを施すにとどめざるをえなかった。

(8) 本章の原論稿は、自治体・自治体連合組織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かぎり、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も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精神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はじ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、本章ではこの点についてもほぼ全面的に省略した。本章末尾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。

本稿中のドイツ側関係者の発言の中に出てくるデータ（とく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、発言時点と本稿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、場合によってはかっこ書の中で注を付した。

ドイツ・マルクは、1986年から1992年の調査期間においてはおおむね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63～72円程度となり、その差は非常に大きい。本章では調査全期間の平均的な値いとして1マルクを80円で換算することとした。

本文中のドイツ人役職者等の肩書きは、ヒアリング当時におけるものである。

〈本章に関連する拙稿一覧〉(刊行順)

- ・「町村会のあり方を考える ― ドイツとイギリスの自治体連合組織を訪ねて」フロンティア180・14号(1995年)11～15頁
- ・「豊かさを生む地方自治 ― ドイツを歩いて考える」(日本評論社、1996年)
- ・「『小さな自治体』の可能性」地域政策14号(2005年)35～41頁