

機能改革・地域改革と地方自治の推進－導入問題提起－

ポツダム大学社会経済学部員外教授
ヨヘン・フランツケ Jochen Franzke 著
イルメリン・キルヒナー Irmelind Kirchner 訳¹

1 古くて新しい問題提起－現実の改革の波

機能改革と地域改革、すなわち地方自治体への権限移譲と地方自治体の合併が地方自治体の業務処理能力にいかなる成果をもたらすかという調査研究は、行政学における古くて新しい問題提起といえよう。行政改革は、複雑で、時間がかかり、抵抗も多いものであるが、いわば、政治、経済、社会福祉、技術、そのほか社会の様々な仕組みの変化に対応するための適応過程であると考えることができる。

行政改革という政治（Verwaltungsreformpolitik）課題は、継続的かつ分野横断的なものであり、いわば「行政組織、法律、人事そして財政の仕組みを計画的に変えていこう」というものなのである¹。ここで行政改革の対象となるのは、19世紀に導入され、20世紀に発展を遂げてきた領域団体（Gebietskörperschaft）²の構造、特に、基礎自治体及び広域自治体の行政組織の構造である。21世紀の課題に十分に答えるためには、もはや、様々な点において不十分なものとなっているのである。

機能改革（Funktionalreform）とは、州の上級官庁又は特別官庁から州の中級官庁³あるいは郡レベルの地方自治体への事務移譲、あるいは郡から郡所属市町村への事務移譲を言う²。機能改革は、郡及び市町村が新たな事務を引き受けることができるように、ほとんどの場合、領域改革、すなわち郡合併や市町村合併と同時に進められている³。

行政改革は常に困難を伴う。なぜなら、できるだけ多くの行政事務について、“できる限り市民に近く、法的に安定性を保ち、実質的に最適な目標に到達し、かつ経済性がある”所与の最適行政モデル（optimales Verwaltungsmodell）といったものは存在しないから

¹ Bogumil/Jann『ドイツの行政と行政学：行政学入門』2005年、192頁

² Franzke「行政改革」『空間計画辞典』空間計画・州計画学会出版ハノーバー、2005年、1253-1261頁；Bull「地方自治体の地域・機能改革 現実の展開と基本的意義」dms（現代国家）第2号（2008年）285-302頁；Bogumil/Kuhlmann編『変貌しつつある地方自治体の事務』2010年を参照のこと。

³ Bogumil/Kuhlmann編「変貌しつつある地方自治体の事務」『国の事務の地方自治体への移譲：法的観点からの可能性、限界及びその課題』2010年、23-46頁。この論文では特にBurgiの議論を取り上げている。

である⁴。こうした諸目標は周知のものであり、機能改革に関する法律にはたびたび盛り込まれているものであるが、お互い矛盾した内容となっており、これらの目標は“同程度に最善”を追求することではなく、“相互に利益考量”しながら追求するしかないといったものである⁵。こうした目標設定という課題のほかにも、州における政治的な目標設定や行政改革がもたらす権力配分の変動といったことから目をそらすことはできない。

地方自治体に強烈な影響を与えた1960～1970年代における旧西ドイツ諸州の機能改革・地域改革は、現在でも論議を呼んでいるものの、その内実はというと、数十年にわたる安定した行政体制を創り上げている。行政改革というこの力わざを終えた後は、各州政府は、長い間、機能改革・地域改革という手法をあらためて活用しようとはしなかった。その上で、それぞれの州政府は、少しずつ段階的に適合させていくという戦略を採り続けたのである。

1990年代以降の旧東ドイツ諸州における“キャッチアップをめざす”行政改革は、残念ながら州及び地方自治体の業務処理能力を短期的にしか安定させることができず⁶、結果として持続的な効果をほとんどもたらさなかった。それは、多くの地方自治体が引き続き厳しい財政状況にあることに加え、多くの地域で極端な人口流出が続いているためでもあった。このような状況下では、旧東ドイツ諸州においては、新たに機能改革・地域改革を実施すべしという政治圧力は、旧西ドイツ諸州より明らかに高い。

このような中でドイツの各州においては、数年前から機能改革・地域改革をめぐる議論が再び盛んになっている。相次いで新しい改革案が作成され、議論され、決定され、そして実行に移されている。本稿では、2012年現在におけるこういった動きについて概観することとする。中でも、市町村における動向に注目し、各州の機能改革・地域改革の傾向を明らかにしたい。さらには、改革のコンセプトの設定や改革の実施についての共通点と相違点を明確にしていくこととしたい。

2 機能改革・地域改革の前提条件の変化

以上、これまで概括的に述べてきた動きの背景には、各州の業務処理能力は従来の行政構造では限界がある一方で、すべてのレベルの行政組織に対して業務処理能力の向上を求める要求が高まっているということで、矛盾がますます強くなっていることがある。これは、以下のような、いくつかの相反する動きが要因となっている。

- ・問題の核心には、州と地方自治体の財政危機があり、それは密接に絡み合っている。

⁴ Bogumil/Ebinger「ブランデンブルク州事務の地方自治体移管についての意見書」（ブランデンブルク州議会特別委員会「ブランデンブルク州2020年における州及び地方自治体行政～市民に近く、効果的、かつ未来志向」の諮問に対する答申）2012年、4頁

⁵ 同上、5頁

⁶ Wollmann「旧東ドイツ諸州における地方自治体の地域改革」地方自治研究（Local Government Studies）第36巻第2号（2010年）249-268頁を参照のこと。

低コストの行政構造を構築すべしという財政的な行動圧力は、何十年にわたって深刻となっている地方自治体の財政危機がゆえにますます高まっているとともに、州財政を圧迫する様々な要素がそれに輪を掛けている（連邦政府及び州政府の債務ブレーキ制度^{iv}（Schuldenbremse）による財政上の制限、旧東ドイツ諸州のための連帯協定^{v2}（Solidarpakt II）が2019年に終了すること等である）。こうした状況の下では、財政力の高い地方自治体と財政力の低い地方自治体の間の格差はさらに拡大する。したがって、地方自治体間の財政調整を新設、または拡大する要求も高まってきている。機能改革・地域改革への期待は、そういった状況が生じている州の財政的負担軽減に実質的な貢献をするというものである。

- ・ **地方自治体の事務範囲の変遷**も地方自治体の業務処理・制御能力に影響を与えているとともに、前述の問題と関連している。近年、連邦及び州政府は、地方自治体に支出負担を伴う新たな事務を移譲^{vi}している（高齢時及び稼得減退の際の基礎保障（Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung）、ハルツIV（Hartz IV）（いわゆる求職者保障・基礎生活保障）、終日保育拡充法（Tagesbetreuungsausbaugesetz）、施設入所者のクリスマス特別金（Weihnachtsbeihilfe für Heimbewohner）、3歳未満の児童の保育に対する法的請求権（Rechtsanspruch auf Nutzung von Kinderbetreuungseinrichtungen für unter dreijährige Kinder）等である）。それらの新たな事務を移譲する際に合わせて行うべき財源の補填が不十分であったため、さらなる財政悪化の原因となっているのである。それに加え、民営化の推進により、重要な政策分野（住宅建設、上下水道、エネルギー供給等）への地方自治体の影響力が弱まってきている。
- ・ **人口減少社会**の到来で、伝統的な農村部以外にも、人口動態の変化に大きく影響を受けられるようになる地域が出てきている。そこでは、現在、既に人口減少、就労年齢の人口の流出、高齢化、インフラの縮小という諸問題が起きているが、将来にはより深刻となる見込みである。1990年代当初では、ほとんどの市町村は人口増加傾向にあったが、現在、人口が増加しているのは5%の市町村だけであり、なんと20%以上の市町村が人口減少状態にある。農村部の市町村の人口が減少しているだけでなく、大都市圏に属さない中小規模の都市の人口も縮小傾向にあるのである。人口減少は、公共インフラを遊休化させ、地域の住宅市場の動向、そして専門的人材確保にも影響を及ぼしている⁷。
- ・ そのほか、**様々な要因**が各州の機能改革・地域改革の潮流に影響を与えている。なかんずく、欧州化（EUの諸規制がドイツ国内の行政事務に与える影響が次第に強くなり、欧州域内の大都市間競争に巻き込まれていくこと）並びに最新の情報通信技術（電子

⁷ Bednarz『人口減少社会と地方自治』2010年を参照のこと。

政府 E-Government 等)⁸ は大きな要因である。規制緩和で各州が競い合っていることもそうである。

こうした動きは、ドイツ国内の市町村間の地域格差、経済格差をさらに拡大する。そして、各州の今後の機能改革・地域改革のための立法に様々な影響を与えてきている。州全体にまたがる諸規定は同時に地域固有の政策を考慮する必要があり、成長地域と衰退地域の双方に配慮ができるようにしなければならない。すなわち、単に改革で効率を追求するのではなく、トータルとして政府及び行政構造の質を向上させることが重要なのである。

3 ドイツにおける行政構造の二つの安定しているモデル

州の行政構造の基本モデルは、前述のような様々な社会変化にもかかわらず、比較的に安定しているように見受けられる。ドイツの13州の広域州のうち、8州は3層制の行政構造を採用しており、様々な形態の中級官庁を設けている。広域州の合わせて人口の80%を占めるこれらの州は、バイエルン州、ヘッセン州、ノルトライン・ヴェストファーレン州、バーデン・ヴュルテンベルク州、ザクセン州、ザクセン・アンハルト州、チューリンゲン州及びラインラント・プファルツ州である。一方、残りの人口の20%を占める人口密度が低い5州、すなわち、シュレスヴィッヒ・ホルシュタイン州、ブランデンブルク州、ザールラント州、メクレンブルク・フォアポンメルン州及びニーダーザクセン州は、2層制の行政構造を採用し、総合出先機関としての中級官庁を設けていない。州が行政構造を変更することは稀なことであり、2005年にニーダーザクセン州が3層制の州行政構造を2層制に変更したことは例外的なものである⁹。

ドイツでは機能改革・地域改革はますます多様なものとなっている（表1参照）。近年では、垂直的な集中又は水平的な集中が進んでいることが分かる。そして、機能改革と地域改革は相互に関連が深いものとなっている。州における改革が徹底されればされるほど、改革は多様なものとなっており、状況が「徐々に分かりにくくなっている」のである¹⁰。

⁸ Schuppan「シュタイン・ハーデンベルク改革2.0か？政府行革、地域・行政学的転換研究」dms「現代国家」第2号（2010年）353-356頁を参照のこと。

⁹ Bogumil/Ebinger「州の行政構造改革」Blanke/Nullmeier/Reichard/Wewer編『行政改革ハンドブック第4版（増補）』2011年、45-52頁を参照のこと。

¹⁰ Bogumil「自治体への権限移譲としての機能改革？州と地方自治体の間の（新たな）事務配分の可能性」シュパイヤー行政大学院における地方自治・行政改革フォーラム「機能改革：州と地方自治体における新たな事務配分」における講義、2012年2月16-17日

表1 三層制又は二層制の州行政機構における行政改革事例¹¹

	州総合出先機関（中級行政官庁）がない場合	州総合出先機関（中級行政官庁）がある場合
機能改革 (権限移譲)	事務を郡又は市町村に移譲 (委任事務又は指示義務事務の形式による)	下級行政官庁又は上級特別行政官庁の事務を自治事務として移譲 (例 バーデン・ヴュルテンベルク州)
州総合出先機関の改革		広域単位別総合出先機関（中級行政官庁）の強化 (例 バイエレン州、ヘッセン州、バーデン・ヴュルテンベルク州、ザクセン州、ノルトライン・ヴェストファーレン州)
		機能別出先機関（中級行政官庁）への転換 (例 ラインラント・プファルツ州)
		特別出先機関の統合又は複数の総合出先機関を単一の州行政機関へ転換 (例 2004年ザクセン・アンハルト州)
		総合出先機関（中級行政官庁）の廃止 (例 2005年ニーダーザクセン州)
州行政機関の改革	統合による特別出先機関の数の縮小又は独立行政法人の設置	
	上級行政官庁への吸収による州行政機関の数の縮小	
地域改革 (郡・市町村合併)	郡合併 (例 2011年メクレンブルク・フォアポンメルン州、2007年ザクセン・アンハルト州)	市町村合併 (例 2010年ラインラント・プファルツ州)
	市町村合併 (例 2003年ブランデンブルク州、2010年ザクセン・アンハルト州)	

すべての州にまたがる行政改革のマスタープランといったものは見当たらない。それぞれの州固有の状況が重要な要素であることは明らかで、特に州内の政党の力関係とこれまでの行政改革の伝統が決定的である。この状況の中では、中級行政官庁、そして特定分野の行政組織（福祉、教育、公的扶助、環境、警察等）は、ますます多様化していく。地方自治体の事務処理能力あるいは地方自治体の地域的分断といった問題に対応して、更なる地域改革の推進若しくは現状維持、地方自治体間協力の促進、電子自治体の促進など、様々な解決策が見受けられる。それと同時に、州・地方自治体間、地方自治体間の様々な財政調整モデルの改革に向けた議論が活発化しているのである¹²。

¹¹ Bogumil同上（2012年）、Bogumil/Ebinger前掲（2011）、Hesse「ドイツの領域団体の構造に関する報告：体系的予備調査」（ニーダーザクセン州内務・スポーツ・統合省からの受託研究）2008年を基に著作作成

¹² Bogumil前掲（2012年）

4 機能改革・地域改革

1. 機能改革

地方自治体の能力向上をめざす機能改革・地域改革の一般的な目標は以下のようにまとめることができる¹³。

- ・公共財政の負担軽減のための州・地方自治体行政のスリム化
- ・州・地方自治体レベルでの行政事務執行の法的適合性の確保、統一性の確保、迅速性の確保、効率性の確保の推進
- ・地方自治体におけるガバナンス力・問題解決力の民主的正統性の向上
- ・地方自治体の専門的かつ技術的行政能力の向上、または公共施設の管理運営能力 (institutionelle Trägerschaft) の改善

機能改革は、行政事務に着目した改革であり、理想を言えば**事務事業の徹底見直し (Aufgabenkritik)** が前提となる。このような事務事業の徹底見直しは、最終的に事務の移譲のほか、地方自治体の事務を上級行政庁に移譲したり、あるいは民営化してしまうという結果を生み出す可能性もある。そして、その事務を担当している職員をどのように扱うか、又は移譲された事務の将来の財源措置をどうするかという複雑な問題を解決する必要が出てくる¹⁴。実際には、ほとんどの場合、事後の、**あまり徹底していない事務事業見直し**が行われていると言えよう。すなわち、「すべての重要事項はまず政治が決定」¹⁵した後で事務事業の見直しが行われるのである。財政削減の目標額や地方自治体への事務移譲や民営化などの行政改革の基本的枠組みは、州の官僚が改革のプロセスに加わる前の時点で既に決まっている¹⁶。

事務事業の再公営化、すなわち、過去に民営化に伴い州・地方自治体から外部化された事務を公の組織に取り戻すことは、広い意味の機能改革の一環として捉えることができる。このような取組みによって、州・地方自治体は、特に生存配慮行政 (Daseinsvorsorge) に対して失われていた制御能力を取り戻そうとしている。

問題となっているのは、扶助行政のケースであり、具体的には、2005年にバーデン・ヴェルテンベルク州における重度障害者認定手続の郡への移譲である。調査結果によれば、地方自治体では節約努力に基づく効率性の向上とは裏腹に事務処理に当たったのが悪化したということが明らかになっている¹⁷。また、州内の事務の統一性を保とうとしても、法

¹³ Seitz「郡の規模、市民参加と民主主義」ifoドレスデンからの報告第5号(2007年)26-37頁、Mecking/Oebecke編「効率性と法適合性のはざままで、ドイツ連邦共和国における地方自治体の地域改革・機能改革の歴史的・現代的観点からの考察、地域史研究第62巻(2009年)を参照のこと。

¹⁴ Büchner/Franzke/Tessmann「地域改革・機能改革における職員の取扱をめぐる人事管理～メクレンブルク・フォアポンメルン州を例に」ポツダム大学地方自治体研究所論考第3号(2008年)を参照のこと。

¹⁵ Ebinger/Bogumil「補完性の原理の限界。州における行政改革」Heinelt/Vetter編『地方政治研究』(2008年)165-195頁(引用は8頁)

¹⁶ 同上

¹⁷ Richter/Kuhlmann「少ない資源で良い業績?バーデン・ヴェルテンベルク州の扶助行政の事例における地方分権の影響」dms(現代国家)第2号(2010年)393-412頁を参照のこと。

適用の一体性の確保が失われたり、専門的知識が分散化したり、事務の受け渡しで問題が生じたりといった問題が発生するということがありうる¹⁸。

大きな問題なのは、機能改革における事務移譲では、地方自治体の行政が州行政に組み込まれ、いわば「州の下請け化 (Verstaatlichung)」¹⁹ が起こり得ることである。特に事務の移譲が**機関委任事務 (機関借用) (Organleihe)**²⁰ という形で行われている場合にそれが当てはまり、責任を負う地方自治体 (例えば、郡の行政機関としての郡執行部) が州の下請機関となる危険性があるのである。この場合、機関委任事務 (機関借用) という事務移譲形態以外でも、委任事務 (Auftragsangelegenheiten) や指示事務 (Weisungsaufgaben) の場合にも、本当の意味での地方分権とは言えず、あるいは行政の単なる地方分散に過ぎないものになってしまうのである²¹。この傾向は、地方自治の将来を危険にさらす可能性がある。ウォルマン (Wollmann) は、地方自治体の行政が州のものになってしまう傾向への対策として、すべての市町村の従来の事務に加えて、移譲される事務を市町村の自治事務 (kommunale Selbstverwaltungsangelegenheiten) として定義するか、または事務の移譲を「**指示なしの自治事務 (Selbstverwaltungsangelegenheiten ohne Weisung)**」として規定するべきだと提案している^{22vii}。

5 地域改革

地域改革においては、住民自治と団体自治という**地方自治の二重的性格**が浮き彫りとなる。地方自治体は、公共サービスの最も重要な提供者であるが、同時に地域の民主主義や市民の政治参加といった面でも中心的な役割を果たしている。地方自治体の領域が変更されるとなると、行政効率 (つまり地方行政の能力) の向上という目標と、選挙や市民参加を通じて地方の営みの正統性を確保するという目標の間に摩擦が生じることになる。

一般的かつ「簡便な」解決策としてより大きい領域単位を良しとする傾向があるのは、**規模の利益 (economy of scale)** の論理にかなったことである。すなわち、より大きい領域単位は、主要な社会福祉サービスを効率良く提供できる、という考え方である。また、大規模自治体の場合は、財政規模もより大きいため、公共施設の運営もしやすくなり、一方、小さい地方自治体にとっては、公共施設の基本コストを負担するだけで精一杯である。し

¹⁸ 例えばEbinger『州事務の自治体事務化：正統性・成果・失敗?』Bogumil/Kuhlmann編『変貌しつつある地方自治体の事務』2010年、47-66頁

¹⁹ Katz「バーデン・ヴュルテンベルク州市町村法施行50年、南西ドイツの地方自治制度は将来モデルあるいは過去モデル?」市町村第129号 (2006年) 841-916頁 (引用は885頁)

²⁰ Burgi前掲 (2010年) を参照のこと。

²¹ Wollmann「真の地方分権と議会の強化、地方自治体の政治・行政における改革の停滞」Heinelt編『地方政治の刷新』1997年、235頁以降を参照のこと。

²² Wollmann「真の地方分権と州の下請け化のはざまにあるドイツの地方自治体」Mieg/Heyl編『都市：総合ハンドブック』2013年。上記で述べられているケースの一つの例が既にある。ノルトライン・ヴェストファーレン州における最新の機能改革では、連邦廃棄物法の執行を含む環境行政の事務が郡及び郡独立市に州の法適合性監督のみを受ける「指示なしの自治事務」として移譲された (これについては、Burgi前掲 (2010年) 39頁も参照のこと)。

かしながら、都市部においては、込み入った多くの社会的経済的問題、例えば、環境汚染、交通渋滞、郊外スプロール化、不十分な上水供給、そして都市内部のスラム化などを抱えることとなるが、これは行政が細分化されていることも一因であり、問題の効率的な解決を妨げている。

前述のとおり**市町村の規模拡大に利点**があることには、原則として疑いはない。しかし、その利点の算出方法は様々であって、一定の規模の場合にしか当てはまらないとも言える²³。この考え方は、公共財の提供の効率に注目している。それとは対照的に、公共選択論の考え方に従い、公共財の分配の効率を中心に考えれば、より小さい市町村が有利となる。より大きい市町村を設定する際に起こりがちな官僚主義化も軽く見てはいけない。

市町村の地域改革は、**住民の地域の行政への参画**、政党の構成やインフラ整備、住民の交流や地域のアイデンティティに強い影響を与える。このような不安定な要因の測定は難しく、地域改革に当たっては、多くの場合、優先順位は低い。このことは、合併の可能性を制限し、小さな行政単位を維持しようという傾向を強めるものである。例えばローズ(Rose)、ラドナー(Ladner)とラーセン(Larsen)は、欧州のいくつかの国では、国によって市民参加の形式は大きく異なるにもかかわらず、デンマークを除き、市町村の規模と市民参加の多様な形式の間には負の相関関係があると論じている²⁴。

このようなことを考えると、市町村の領域の範囲は、目的に応じて異なったものとすることが求められることになる。実際にはそんなことは不可能であるため、市町村の領域の範囲は、効率性と市民近接性のバランスが取れるように決定すべしということになる。かくして、ラハマン(Lachmann)はバランスの取れた行政構造を通じて「財政的効率と市民参加の充分性」の間の均衡を図る必要性を説いているのである²⁵。

ドイツにおいては、**市町村数を削減していこうという歴史的な傾向**が現在でも続いている。市町村の数は、100年以上前から減少している。(現在の領土を基本において)1900年には、4万5,475市町村であったが、東西の両ドイツ国家が1949年に成立するまでには3万9,417市町村までに減少した。1990年の東西ドイツ統一の時点では、1万6,193市町村が存在していた。さらに5,000市町村が減少し、2012年9月30日には1万1,250市町村となっている。この数字は近いうちに1万を切るという予告は間違いない。

市町村の地域改革により、**一市町村当たりの人口数は増加し、一市町村当たりの面積が**

²³ Seitz「シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の行政改革における財政及び経済的観」シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州政府編『シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の行政構造機能改革への意見書』を参照のこと。なおこの文書は、国家及び行政の刷新論文集第2巻(2008年)585-764頁(この部分は692頁以降)に収録されている。Hesse前掲(2008年)も参照のこと。

²⁴ Rose「市町村の規模と選挙以外の市民参加：デンマーク、オランダとノルウェーの事情」環境と計画C：政府と政策第20巻第6号(2002年)829-851頁；Ladner「市町村規模と地方の直接民主主義：スイスの場合」環境と計画C：政府と政策第20巻第6号(2002年)813-828頁；Larsen「市町村の規模と民主主義：デンマークの事例における近隣優先という主張の批判的分析」スカンジナビア政治研究第25巻第4号(2002年)317-332頁を参照のこと。

²⁵ Lachmann「暗中模索」Demo第6巻(2005年)、15頁

大きくなっている。現在の市町村の平均人口は7,266人、平均面積は31平方キロメートルである。しかし、連邦建設都市国土研究所（Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung BBSR）は、市町村の規模が大きくなったとはいえ市町村の“均一性が増したとは必ずしも言えない”と判断している²⁶。面積・距離と人口数の標準偏差が大きく拡大したということなのである。

また市町村の合併により、大概の場合、平均的な人口密度も上昇した。この点に関して、連邦建設国土研究所によれば、「人口密度の低い市町村と人口密度の高い市町村の間の変動はほとんどなかったか、あるいは少し上昇した」に過ぎない²⁷。

ドイツの13の広域州では、現在までのところ、三つの異なる市町村構造モデルが存在する。これらのモデルには、はっきりとは表に現れがたいが、業務処理能力や自律運営能力において違いがある（表2を参照）。

1. ノルトライン・ヴェストファーレン州、ザールラント州及びヘッセン州には**完結型市町村（Einheitsgemeinde）**のみがある。これらの州は人口密集地域であり、その市町村は、十分に面積が広く、理論的にも業務処理能力を持ち得るものである。しかしながら、全ドイツ市町村の約8%のみがこのモデルに属するに過ぎない。
2. **都市部には完結型市町村、農村部には行政事務共同体（Verwaltungsgemeinschaft）**^{28viii}という**混合市町村制度（Ein gemischtes Gemeindesystem von Einheitsgemeinden in urbanen Räumen und Verwaltungsgemeinschaften in ländlichen Gebieten）**はバイエルン州、ザクセン州及びザクセン・アンハルト州に存在する。旧東ドイツと旧西ドイツの州のいずれにも見られるこのタイプは、都市部と農村部の間に大きな差があるということで共通している。ドイツの市町村の約24%がこのモデルに数えられる。
3. 行政事務共同体が多く、完結型市町村が少数あるという市町村制度（**von Verwaltungsgemeinschaften geprägte Gemeindesysteme**）がブランデンブルク州、チューリンゲン州、ニーダーザクセン州、バーデン・ヴュルテンベルク州、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州、メクレンブルク・フォアポンメルン州及びラインラント・プファルツ州にある。バーデン・ヴュルテンベルク州以外には、すべての当該州は、問題の範囲に違いがあっても、発生時期が異なっているにしても、市町村の事務処理能力の問題を控えている。ドイツの市町村の約68%がこのモデルに数えられる。

²⁶ 連邦建設国土省建設都市国土研究所「地域改革：政治決定と統計に現れたもの」2010年（この部分は8頁以降）。アクセス：http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BerichteKompakt/2010/DL_6_2010.pdf?__blob=publicationFile&v=2

²⁷ 同上、9頁

²⁸ ここでは、行政事務共同体（Verwaltungsgemeinschaft）という表現を、共同で行政を行うすべての市町村小連合の形態（行政共同体Amt、行政事務共同体 Verwaltungsgemeinschaft等）の同意語として利用する。

表2 各州の市町村構造の状況（2012年1月1日現在）²⁹

州	市町村の数	郡独立市の数	市町村小連合に所属しない市町村の数 ¹	郡・市町村小連合に所属しない市町村の割合	市町村小連合所属市町村の数	市町村小連合内の平均市町村数	市町村の平均人口（人）	市町村の平均面積（km ² ）
モデル1								
NW	396	23	373	100%	-	-	45,133	86
SL	52	-	52	100%	-	-	19,569	49
HE	426	5	421	100%	-	-	14,242	49
モデル2								
SN	456 ¹	3	239	53%	189（82行政事務共同体 Verwaltungsgemeinschaft）	2（VG） 4（VV） ¹	9,060	40
BY	2,056	25	1,039	52%	992（314行政事務共同体 Verwaltungsgemeinschaft）	3	6,099	32
ST	219 ¹	3	101	47%	115（18連合市町村 Verbandsgemeinde）	6	10,614	93
モデル3								
BB	419	4	144	35%	271（53行政共同体 Amt） 722（132統合市町村 Samtgemeinde）	5	5,974	70
TH	907 ¹	6	250 ¹	28%	651（79行政事務共同体 Verwaltungsgemeinschaft）	9	2,464	18
NI	1,008 ¹	10	276	28%	722（132統合市町村 Samtgemeinde）	5	7,855	46
BW	1,101	9	181	17%	440（114市町村行政事務組合 Gemeindeverwaltungsverband） 471（156協約行政事務共同体 Vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft）	4（GVV） 3（VVG）	9,767	32
MV	783 ¹	2	88	11%	693（78行政共同体 Amt）	9	2,089	30
SH	1,116 ¹	4	76	7%	1,036（85行政共同体 Amt）	12	2,540	14
RP	2,306	12	36	2%	2,258（162連合市町村 Verbandsgemeinde）	14	1,736	9

【凡例】

○州の略称

NW：ノルトライン・ヴェストファーレン州 SL：ザールラント州 HE：ヘッセン州
 SN：ザクセン州 BY：バイエルン州 ST：ザクセン・アンハルト州
 BB：ブランデンブルク TH：チューリンゲン州 NI：ニーダーザクセン州
 BW：バーデン・ヴュルテンベルク州 MV：メクレンブルク・フォアポンメルン州 SH：シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州
 RP：ラインラント・プファルツ州

○「市町村小連合内の平均市町村数」中の略称

VG：行政事務共同体 VV：行政事務組合 GVV：市町村行政事務組合
 VVG：協約行政事務共同体

²⁹ 著者作成。各州内務省のデータに基づく。データは2012年1月1日、ザクセン州は2012年10月1日、バイエルン州は2009年7月1日、ザクセン・アンハルト州は2012年7月1日、ブランデンブルク州は2011年1月1日。

最適の市町村規模と判断するに至る確かな判定基準はいまだに存在しない³⁰。立法機関が業務処理能力のある市町村の目標として設定している規模は、州によって著しい差がある。例えば、ラインラント・プファルツ州の法律では、最低人口1万人の完結型市町村（市町村小連合に属していない市町村）、そして最低人口1万2,000人の市町村小連合には、将来にも自治事務、そして州からの委任事務を専門的かつ効率的に執行できるための十分な業務処理能力、競争力及び職員を持ち合わせていることを前提にしている。そして、それに加えて、効率の改善や費用削減が目標通りに達成できるのか、若しくは持続可能なものであるかどうかということは明らかにされていないのである。つまり、改革の成果を確認することは困難なのである。

地域改革を評価するに当たっては、**地域改革のそれぞれの成果は異なる時期**に出現することを考慮する必要がある。よくあることだが、欠点が早く明らかになるのだ。まずは、市民近接性（Bürgernähe）や市民活動（bürgerschaftliches Engagement）が失われていく可能性がある。地域改革は、多くの場合、「地方自治体の統合能力と住民のアイデンティティの喪失」を伴うのである³¹。州や地方自治体の職場も少なくなる。そして、多くの場合、周辺地域の公共施設が整理統合されていくことも見受けられる。そして、これもよくあることだが、地域改革で生じる利点は、ある程度の期間が過ぎてから明らかになるのである。

地方自治体の**地域改革における市民参加のあり方**も議論の対象となっている。これまで、地域改革に関する決定に際しては、法律で最低限求められている市民参加が形式的に行われているに過ぎず、ほとんどのことは政治エリートが決定するところとなっている。しかしながら、地域改革を行う上で自主的な検討の段階が設けられている場合には、その期間を利用し、将来の活動可能範囲を明確にする目的の市民対話（aktivierende Befragungen）、市民会議・区民会議（Bürgerkonferenzen）、市民討議会としての計画細胞（Planungszellen）、未来工房（Zukunftswerkstätten）等の最新の市民参画手法を駆使する多様な可能性がある。決定前段階では、次の課題を市民と議論することが可能であろう。新しい連合市町村（Verbandsgemeinde）の名称及び庁舎の位置、公共施設（例えば学校など）の配置、並びに今後の市民サービス組織のあり方などである³²。ラインラント・プファルツ州では、現在、市町村の地域改革の自主的な検討の段階にあり、市民参加を改

³⁰ Lachmann前掲を参照のこと。

³¹ Bull前掲（2008年）285頁

³² ラインラント・プファルツ州内務省編「ラインラント・プファルツ州の地方自治体・行政改革における市民参加 任意期間での市民参加についての意見書」『地方自治体の地域改革の手引き』2010年（著者：Saranel/König、アクセス：http://isim.rlp.de/fileadmin/ism/downloads/service/publikationen/LeitfadenUniKoLaB_C3_BCrgerbeteiligung.pdf（最終閲覧日：2013年4月6日）

善するための実験的な取組みが行われている。

郡の地域改革の詳細については、本稿では立ち入ることはできないが、州政府が郡の大規模化を図るのは、州の事務を移譲できる能力ある行政単位を創り出そうというものである。というのも、行政機関が小規模な単位に分割されている場合には、事務配分で摩擦が起こり、それにより公共の福祉を損ねるからである。このような損失は郡の合併により改善されることがあろう³³。しかしながら、メクレンブルク・フォアポンメルン州の州憲法裁判所の2008年夏の判決以降、広域郡（Regionalkreis）を形成するための条件は、非常に厳しくなっている^{34ix}。

6 まとめと今後の見通し

地方自治体の**機能改革・地域改革**は、経済及び財政危機の時代には、再び州政府の視野に入ってくる。人口減少社会の到来やグローバル化の影響としての競争圧力により、多くの州においては、地方自治体や広域行政の単位を少なくし、経済（財政）効率性の観点から、その規模をできるだけ大きく設定しようとしている。この改革こそが行政の簡素化と効率化を通じて、財政負担の軽減を実現できるものなのである。

こうした**改革が成功する条件**として、今後の事務量及び事務執行のための財源確保についての政治レベルの決定（事務の徹底見直し Aufgabenkritik）が不可欠である。この徹底した事務見直しが行われた場合にのみ、補完性の原理（Subsidiaritätsprinzip）に配慮しながら最新のテクノロジーや地方自治体間の協力を活用して、業務処理能力に応じた事務の再配分を決定する意義が出てくるのである。その上で必要ならば、地方自治体の領域を変更することに意義があるということになる。なお、それに先だって、可能な代替案はすべて検討しておくべきだろう。

機能改革・地域改革は、今後も**州の政治課題**であり続ける。ラインラント・プファルツ州においては、2010年に開始した、地方自治体改革・行政改革（法律による市町村領域の変更を含む）の第1段階が2014年の地方統一選挙までに完了する予定である。その後は、現在では郡の再編を必要とする、市町村連合に所属しない市町村（verbandsfreie Gemeinde）や連合市町村（Verbandsgemeinde）の領域変更を、郡の再編と絡めて実施することが見込まれている。それと比肩しうる改革が、ブランデンブルク州において、2014年の州議会選挙後に俎上にのぼるだろう。ノルトライン・ヴェストファーレン州及びシュ

³³ Seitz「の規模、市民参加と民主主義」ifoドレスデン報告第5巻（2007年）26-37頁；Tarkan「ラインラント・プファルツ州における郡の地域改革、経済・財政効果の財政学的分析」カイザー・スラウテルン工科大学提出の博士論文（2009年）を参照のこと。

³⁴ Büchner/Franzke/Nierhaus『郡地域改革に対する憲法上の要請、メクレンブルク・フォアポンメルン州の州憲法裁判所の判決について』2008年を参照のこと。

レスヴィッヒ・ホルシュタイン州では、州議会選挙戦の時にこのような課題がますます浮き彫りになった。

このような政治過程について集中的な研究を行い、政治に刺激を与えるということで、行政学に対する期待は大きい。今までの改革についての評価、例えば、経済性に対する調査や民主主義や市民参加に及ぼしている影響に関する調査等によって行われた評価は、行政の最適化のための政治レベルの決定を確かなものとする手助けとなるだろう。

- i 本稿は、ポツダム大学地方自治研究所 論考集第7巻 有能な州と力強い地方自治体～機能改革・地域改革論 (KWI Schriften 7 - Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern. Der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen) (2013年)、11-26頁に掲載された論文 Funktional- bzw. Gebietsreformen und kommunale Leistungsfähigkeit - Einführende Problemskizze の全訳である。監訳は、石川義憲 (日本都市センター理事・研究室長) が行った。
- ii 監訳注 領域団体 (Gebietskörperschaft) とは、国家領域の一定部分をその行政区域とする公法人のことで、市町村、郡、州が含まれる。
- iii 監訳注 州の行政機関は、州最高官庁、州上級官庁、州中級官庁、州下級官庁と州特別官庁から構成される。政策立案を担当するのが州最高官庁 (州内務省、州財務省など)、州全域にわたる行政を担当するのが州上級官庁 (州情報統計庁、州刑事警察庁など)、州を領域で分割しそこで総合的な事務を担当するのが州中級官庁 (州行政管区、地方財務局など) である。末端の行政機関が州下級官庁で、郡 (市町村監督、消防監督などの機能) や税務署などである。
- iv 監訳注 「債務ブレーキ制度」とは、国家に財政均衡を義務付ける制度のことで、ドイツでは、2009年の基本法改正で導入され、さらに2011年の欧州理事会決定に基づき欧州連合加盟各国で導入されている。
- v 監訳注 ドイツ統一後、旧東ドイツの州の財政を再建するため、連邦、旧西ドイツの諸州、旧東ドイツの諸州の間で連帯協定 (1995年～2004年まで連帯協定Ⅰ、2005年から2019年まで連帯協定Ⅱ) が締結され、連邦・旧西ドイツ諸州から旧東ドイツ諸州への財政支援が行われている。
1990年の統一後、旧東ドイツの州の財政を再建するため、連邦及び旧西ドイツ諸州から旧東ドイツ諸州に莫大な財政移転が行われ、その後、旧東ドイツ諸州は1994年までに一般財政制度に統合されることとなっていた。しかし、これは現実的ではないことが、すぐに明らかとなり、結果として、1993年に連帯協定が議論され、1995年に実行に移された (連帯協定Ⅰ)。
連帯協定Ⅰは、2005年に終了し、旧東ドイツの諸州は、適切な財政能力を持つはずであったが、実際にはそうはならず、また1999年11月に決定した、財政調整手続きに関する改正を求める旧西ドイツのいくつかの富裕州の連邦憲法裁判所への異議に対応して、連邦政府と州との間で議論が行われた。かくして、連帯協定は、2005年から2019年まで延長されることになった (連帯協定Ⅱ)。現在、2019年以降の財政制度をめぐって議論が始まっている。
- vi 監訳注 ドイツの経費負担の原則は、「連邦及び州は、この基本法に別段の定めがない限り、その任務の遂行から生ずる支出を各別に負担する」ということである (連邦基本法第104条a第1項)。しかしながら、地方自治体の業務の75～85%は、連邦と州の法律によって規制されていると言われている。都市会議をはじめとするドイツの市町村連合組織は、収入の減少と地方の事務に見合った財源が配分されていないこと、連邦と州の規制が増加し、地方自治体の裁量領域が減っていることに不満を表明してきた。
そこで登場したのが牽連性原則 (新たな義務付けや事務委任、または法改正に伴って追加的費用が発生する場合には、連邦や州といった立法者がその責任を負うというもの) の導入であり、バイエルン州をはじめとする各広域州憲法に盛り込まれているほか、連邦基本法にも2006年の改正で「連邦法律によって市町村及び市町村に任務を委譲することはできない」 (連邦基本法第85条第1項第2文) という規定が追加されている。
この牽連性原則の導入は、ハルツⅣ (Hartz Ⅳ) (いわゆる求職者保障・基礎生活保障) の関連における事務配分の改革にも影響を与えている。詳細は、日本都市センター「国と地方の協議の場 (協議機関) の国際動向」2008年、18-22頁で解説している。

vii 監訳注 ドイツの市町村の事務区分についての考え方は次のとおりである。

ドイツの地方行政における伝統的な事務区分は、自治事務と委任事務の区分である。自治事務の場合、州は法律で義務付けることができる（義務事務）が、州の監督官庁は、合法性の監督のみを行うことができる。一方、委任事務の場合は、州の監督官庁は合目的性の監督（機能監督）も併せて行うことができる。

しかしながら、第二次世界大戦後の1948年に都市会議が中心となってヴァインハイムで開催された地方自治専門家会議は、“市町村は、地域のすべての事項について自治権を持つべきとして、市町村の事務を原則全て自治事務として、委任事務の考え方を廃すべし”との勧告を行った。この場合、義務事務の中に「指示による義務事務」というカテゴリーが設けられることとなり、シュレスヴィッヒ・ホルシュタイン州、ノルトライン・ヴェストファーレン州、ヘッセン州及びバーデン・ヴュルテンベルク州がこれに従った。さらに、統一後は、ブランデンブルク州、ザクセン州もこの仕組みを採用している。これらの州では、市町村の事務については、原則すべて自治事務として一元的に組み立てている。なお、「指示による義務事務」の場合、個別の法律で指示の実施の有無、指示の範囲を示さねばならないとしている。

一方、市町村の事務は、自治事務と委任事務の2種類として二元的に組み立てる伝統的な考え方を採用している州（バイエルン州、メクレンブルク・フォアポンメルン州、ニーダーザクセン州、ラインラント・プファルツ州、ザールラント州、ザクセン・アンハルト州及びチューリンゲン州）も存在する。

また、郡の事務については、機関委任事務（機関借用）（Organleihe）が用いられるケースが少なくない。これは、郡は、市町村連合（Gemeindeverband）として地方自治体の性格を有するが、同時に州の下級行政官庁としても位置付けられていることが背景にある。

viii 監訳注 共同で行政を行う全ての市町村小連合の形態には、

①首長及び代表機関を住民が直接選出する形態で、郡と同様に市町村連合（Gemeindeverband）として連邦基本法第28条第2項の適用を受け、領域団体としてより単一市町村に近い形の

●連合市町村（Verbandsgemeinde）（ラインラントプファルツ州及びザクセンアンハルト州が採用）

●統合市町村（Samtgemeinde）（ニーダーザクセン州及びブランデンブルク州（一部）が採用。構成市町村の合意による統合市町村の基本条例（Hauptsatzung）の制定が必要）

②首長及び代表機関は構成団体から選出（住民からは間接的に選出される形）される事務組合（Verband）ないし類似の形をとるものとして、

●行政共同体（Amt）（ブランデンブルク州（一部）、メクレンブルクフォアポンメルン州、シュレスヴィッヒホルシュタイン州が採用）代表機関は委員会（Ausschuss）で構成市町村の首長（各1名）と人口に応じた追加の委員で構成

●市町村行政事務組合（Gemeindeverwaltungsverband）（バーデン・ヴュルテンベルク州（一部）、ザクセン州（一部）が採用）代表機関は総会（Versammlung）で構成市町村の首長（各1名）と人口に応じた追加の議員で構成

●行政事務共同体（Verwaltungsgemeinschaft）（バイエルン州、ザクセン州及びチューリンゲン州が採用）代表機関は総会（Versammlung）で構成市町村の首長（各1名）と人口に応じた議員で構成

●協約行政事務共同体（Vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft）（バーデン・ヴュルテンベルク州（一部）が採用）代表機関は委員会（Ausschuss）で構成市町村（各1名）で構成

の2類型6種類の形態がある。

（参考 Kay Waechter 著「地方自治法（Kommunalrecht）第2版」46-47頁、1995、Carl Heymanns Verlag）

ix 監訳注 メクレンブルク・フォアポンメルン州憲法裁判所の郡合併違憲判決（2007年7月26日）によれば、“憲法上地方自治を保障された「市町村組合」に該当する郡は、郡議会およびその委員会における名誉職議員の活動が持続的にかつ意欲を持って遂行できるような広さを越えてはならない”（片木淳『日独比較研究 市町村合併』早稲田大学出版部、2012年160-161頁）とされている。