

ドイツの地方議会と直接民主制

早稲田大学大隈記念大学院

公共経営研究科

教授 片木 淳

はじめに

本稿においては、ドイツの地方議会を取り上げる。「地方議会」には、州の議会と郡・市町村の議会の双方が含まれる。

通常、ドイツの地方自治という場合、郡・市町村のみを指すことが多いのであるが、本稿において、郡議会と市町村議会だけでなく、州議会も取り上げるのは、次の理由による。まず、国家権力を国と地方の間において、いかに配分するかとの観点からは、わが国の都道府県も、ドイツの州も、地方団体が公共の事務を分担しているという点において異なるところはないと思われるからである¹。すなわち、日本の地方制度の改革に資する観点から、比較制度論として、地球上に現に存在する「究極の地方分権体制」であるドイツの連邦制を論じようとするものである。わが国においても、国民国家の空洞化という世界的潮流の中で、基礎的自治体である市町村だけでなく、広域自治体として都道府県の役割に対する期待も高まっている。現在、政府の第 28 次地方制度調査会において都道府県制度の改革として、道州制等についての検討が進められているが、このような道州制等の検討に当たっても、文字通りメゾ・レベルの地方団体として EU 諸国においてもモデルとなっているドイツの 16 州の制度等が大いに参考となるとと思われるからである²。

また、わが国の地方議会については、地方分権後の今後の地方自治を担うものとして、大きな期待がかけられている反面、その現状に対する批判も強い。そこで、これに代わり、あるいは、これを補完するものとしての住民投票が盛んに実施され、注目されている。

そこで、本稿においては、ドイツにおける直接民主制の制度、動向についても注目することとした。特に、市町村議会等の解説にあたっては、住民が市町村長を直接選挙する「南ドイツ評議会制」の 1990 年代における「無敵の進軍」に焦点をあてて論述することとする³。

なお、各州の憲法については、『ドイツ各州の憲法 第 8 版 Verfassungen der deutschen Bundesländer, 8. Auflage』(Deutscher Taschenbuch Verlag GmbH & Co, München, 2005) によった。

また、各州の市町村法、郡法については、オスナブリュック大学地方自治法研究所 Institut für Kommunalrecht der Universität Osnabrück のホームページのリンク集「Kommunalrecht online」<http://www.jura.uni-osnabrueck.de/institut/jkr/kronline.htm>

から、それぞれの州法を参照した。

¹ 片木、1985 年、『地方分権の国 ドイツ』(ぎょうせい)

² 片木、2004 年、「三位一体改革と道州制」(雑誌『公営企業』2004 年 11 月号)

³ ドイツにおいて、住民による市町村長の直接選挙も「直接民主制」と考えられている点については、後述。

I. ドイツの州議会

1. ドイツの連邦制度

ドイツは、16の州からなる連邦国家であり（第1図）、国家的な諸活動については、原則として州にまず無制限の所管権限が与えられ、連邦の権限は基本法に列挙された事項に限定されている（ドイツ基本法 § 30 4）。事務権限の配分についても、州を基本として制度が組み立てられ、裁判所、警察等を含む広範な事務が州の権限とされている。地方自治制度を定めるのも、州の権限である。

また、各州の首相と大臣等 69 名で構成される連邦参議院が設置され、各州の利害に関係する連邦法は連邦参議院の同意なしには成立しない。

さらに、税財政の関係においても、州を基本においた考え方がとられ、所得税、法人税、売上税の三税は、「共同税」として連邦と州がいわば共有するものと位置付けられているとともに、基本的に税の賦課徴収は、州の官庁である税務署がこれを執行し、徴収された税収が逆に連邦に交付される。

第1図 ドイツの16州



4 ドイツ基本法第30条「国家的権能の行使及び国家的任務の遂行は、この基本法が別段の定めをなさない限り、州の権限に属する。」即ち、国家的な諸活動については、原則として、州に先ず、無制限の所管権限が与えられ（もしくは推量され）、連邦の権限は、基本法に列挙された事項に限定されている。この州優先の考え方は、立法についてはさらに基本法第70条で、行政については同法第83条で再確認されるとともに、司法についても、同法第92条以下の規定はこれを前提として構築されている。

2. 国民（州民）Volk

このように、連邦制を採用するドイツにおいては、州も「国家 Staat」であり、したがって、州民は「国民 Volk」と呼ばれている。

そして、各州の憲法において、あらゆる国家権力は国民の下にあり、国民に由来すると定められている。民主主義における真の主権者である国民（以下、「州民」という）は、国家機関を超越する存在であり、三権分立の原則の上に立ち、州のすべての国家機関を支配する立場にある。

各州の憲法は、国民が国家機関を通じてだけでなく、自ら国家権力を行使する手段として、選挙と住民投票を認めている。選挙とは、州レベル、自治体レベルにおける代表を選ぶ選挙、即ち「人的決定 Personalentscheidung」である。これに対して、住民投票は「物的決定 Sachentscheidung」と呼ばれる⁵。すなわち、ドイツにおいては、選挙も、国民 Volk が自ら国家権力を行使する手段として直接民主主義的観点で捉えられる側面を有しているのである。

このようなことから、議会は、いずれの州においても、州の住民がその権力を行使する最も重要な憲法機関とされている。一般には「州議会 Landtag」、ブレーメンとハンブルグにおいては「市会 Bürgerschaft」、ベルリンにおいては「代議院 Abgeordnetenhaus」と呼ばれている。

3. 州議会議員の選挙

州議会議員の選挙権は、州内に住所（または長期の居住）を有するドイツ国民に与えられる。非ドイツ国民（外国人および国籍離脱者）の参政権は、認められていない⁶。

議員は、普通、直接、自由、平等、秘密の選挙によって選出されなければならない。大部分の州において、選挙は、連邦の場合と同様、比例代表制の選挙システムによって行われる。内容は、州によって若干の違いがあり、純粹の比例代表制を採るところと、個人選挙を加味した比例代表制を採るところに分かれる。ただし、最終的な各党の議席数は、各政党等の獲得した票数に比例して決まる。小選挙区と比例代表制を並立させる日本の衆議院選挙制度とは異なり、本質的に、比例代表制を採用しているわけである。投票は、2 票制の連邦議会選挙に対して、1 票制をとる州と 2 票制をとる州がある。

議員の任期は、4 年制のところと 5 年制のところがある。

選挙権年齢は、18 歳以上であるが、被選挙権については、ヘッセン州のみが 21 歳以上とし、他は 18 歳以上としている。

総議席数は、最も多い州で 181 人（ノルドライン・ヴェストファーレン州）、最も少ない州で 51 人（ザールラント州）である。純粹比例代表制を採用する州では、直接選挙される議員はいない。全員、名簿から選ばれる。

どの州においても、いわゆる 5% 阻止条項 (5%-Klausel) が原則として適用されている。すなわち、

⁵ Dr.Christian Pestalozza,Einführung,2005,「Verfassungen der deutschen Bundesländer,8.Auflage」,München, 37 ページ

⁶ ブランデンブルク州（1992 年同州憲法 § 3③）とザクセン・アンハルト州（1992 年同州憲法 § 42②）は、非ドイツ国民にも基本法が許す限り選挙権を認めるとした。1995 年にはバーデン・ヴュルテムベルク州、ベルリン州およびラインラント・プファルツ州が、1996 年にはブレーメン州が、そして 1999 年にはザールラント州がこれに続いた。（注 5 の前掲書による）。自治体の選挙については、1990 年の連邦憲法裁判所による違憲判決の後、1992 年のマーストリヒト条約による EU 市民権の創設により、選挙権・被選挙権がドイツに居住する EU 構成国国民に対して付与されている（後述）。

5%以上の得票数を得た政党にのみ議席が配分される。この制度は、連邦議会の選挙にもあり、小党乱立がヒットラーの出現を招いたという苦い経験に基づき、そのような事態を避けるために設けられているものである（以上、第1表参照）。

州議会は、このように住民によって選出された議員で構成される。議員と住民の関係は、いわゆる自由委任 *freies Mandat* であり、住民全体の代表として自己の良心にのみ従う。住民の委任又は指示に服するものではない。

第1表 各州の選挙制度

州名	任期	選挙権	被選挙権	選挙制度	候補者名簿	投票数	総議席数	(直接/名簿)
バーデン・ヴュルテムベルク州	5年	18歳	18歳	個人選挙を加味した比例代表制	選挙区候補者	1票	120	(70/50)
バイエルン州	5年	18歳	18歳	個人選挙を加味した比例代表制	非拘束式	2票	180	(92/88)
ベルリン州	5年	18歳	18歳	個人選挙を加味した比例代表制	拘束式	2票	130	(78/52)
ブランデンブルク州	5年	18歳	18歳	個人選挙を加味した比例代表制	拘束式	2票	88	(44/44)
ブレーメン州	4年	18歳	18歳	純粋比例代表制	拘束式	1票	83	(0/83)
ハンブルク州	4年	18歳	18歳	純粋比例代表制	拘束式	1票	121	(0/121)
ヘッセン州	5年	18歳	21歳	個人選挙を加味した比例代表制	拘束式	2票	110	(55/55)
メクレンブルク・フォアポンメルン州	4年	18歳	18歳	個人選挙を加味した比例代表制	拘束式	2票	71	(36/35)
ニーダー・ザクセン州	5年	18歳	18歳	個人選挙を加味した比例代表制	拘束式	2票	155	(100/55)
ノルドライン・ヴェストファーレン州	5年	18歳	18歳	個人選挙を加味した比例代表制	拘束式	1票	181	(128/53)
ラインラント・プファルツ州	5年	18歳	18歳	個人選挙を加味した比例代表制	拘束式	2票	101	(51/50)
ザールラント州	5年	18歳	18歳	純粋比例代表制	拘束式	1票	51	(0/51)
ザクセン州	5年	18歳	18歳	個人選挙を加味した比例代表制	拘束式	2票	120	(60/60)
ザクセン・アンハルト州	4年	18歳	18歳	個人選挙を加味した比例代表制	拘束式	2票	99	(49/50)
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州	5年	18歳	18歳	個人選挙を加味した比例代表制	拘束式	2票	69	(40/29)
チューリンゲン州	5年	18歳	18歳	個人選挙を加味した比例代表制	拘束式	2票	88	(44/44)

(2005年1月19日現在。「Wilko Zicht、<http://www.wahlrecht.de/>」により作成)

各州議会議員の総数と党派構成は、第2表のとおりである。

CDU（キリスト教民主同盟）、CSU（キリスト教社会同盟）が政権を取る州が、8州、SPD（社会民主党）が政権を取る州が5州、両者がいわゆる大連立を組んでいる州が3州となっている。B90/Grüne（緑の党）は、2州で政権に参加している。FDP（自由民主党）は、4州でCDUまたはSPDと組んで、政権に参加している。PDS（民主社会主義党）は、旧東ドイツのメクレンブルク・フォアポンメルン州とベルリン市で政権に参加している。

第2表 各州議会議員の党派構成

州名	CDU	SPD	B90/ Grüne	FDP	PDS	その他	合計	「その他」、 「*」の党等
バーデン・ヴュルテムベルク州	63	45	10	10 *			128	FDP/DVP
バイエルン州	124 *	41	15				180	CSU
ベルリン市	35	45	14	13	33	1	141	無党派
ブランデンブルク州	20	33			29	6	88	DVU
ブレーメン州	29	40	12	1		1	83	DVU
ハンブルク市	63	41	17 *				121	GAL
ヘッセン州	56	33	12	9			110	
メクレンブルク・フォアポンメルン州	25	33			12	1	71	無党派
ニーダーザクセン州	91	63	14	15			183	
ノルドライン・ヴェストファーレン州	88	101	16	24		2	231	無党派
ラインラント・プファルツ州	38	49	6	8			101	
ザールラント州	27	18	3	3			51	
ザクセン州	55	13	6	7	31	12	124	NPD
ザクセン・アンハルト州	48	25		17	25		115	
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州	30	29	4	4		2	69	SSW
チューリンゲン州	45	15			28		88	

（2005年2月27日現在 各州議会ホームページによる。）

注）PDS＝ドイツ民主社会主義党、DVU＝ドイツ民族同盟、GAL＝緑・選択リスト、NPD＝ドイツ国家民主主義党、SSW＝南シュレスヴィヒ有権者同盟、DVP＝民主国民党（バーデン・ヴュルテムベルク州のみ。FDPと常に組む。）DVUとNPDは、いわゆる右翼政党。

■は、政権政党（「連邦参議院ホームページ 2004年9月30日現在」等により作成）

4. 州議会の権能

(ア) 立法

州議会は、言うまでもなく、政治的意思形成の機関である。基本法第 73 条ないし第 75 条は、連邦の専属的立法権及び競合的立法権を認めている。連邦の専属的立法権の対象には、当然州の立法権は及ばない。競合的立法権については、州議会は連邦が立法権を行使しない場合にのみ立法権を行使できる。今日まで、連邦は、競合的立法のほとんどすべての分野にわたって立法権を行使してきたため、州議会が立法権限を行使する余地は、ますます狭まってきている。加えて、EU 創設により、EU 委員会とヨーロッパ議会の方へも立法権限が移譲された。今日、州議会の立法権能は、主として、警察、地方自治、文化等の分野で行使されている。

このようなことから、州議会は、その任務の大きな部分を果たさなくなったのではないかとの批判が生じている。たとえば、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州議会は、1996 年から 2000 年までの第 14 期州議会中 2,784 件の案件を審議したが、そのうち法案は 132 件にすぎない。その他のほとんどは、各会派からの提案または質問についての討論であった。

しかし、これらの討論は、直接、州法や政令として実を結んだわけではないが、非常に重要なことだと考えられている。これにより、政府の立場が明らかにされ、批判され、問題点が公開され、与党にはその実績を宣伝し、野党にとっては政府を批判して政権交替の用意があることをアピールできる機会を提供しているからである。討論によって論点を明確にする議会の機能は、政治的決定を透明にし、民主主義を支えるものであると考えられている。議会の機能の重点は移ったが、なお重要な機能を担っていると主張されている⁷。

(例：ニーダー・ザクセン州議会の立法過程)

ここで、ニーダー・ザクセン州議会の場合を例にとって、実際の立法過程を具体的に見てみよう⁸。

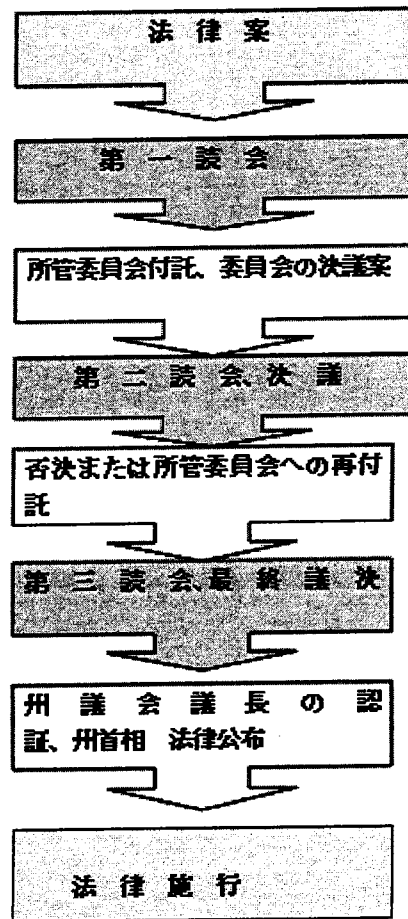
まず、州法律案は、州政府、州議会議員または州民請求によって州議会に提案される。州法律案は、州議会広報に掲載され、公開、配布される。

本会議における審議 *Beratung* は、慎重審議のため、本会議において最低 2 回の審議が行われる。第 1 審議では、一般討論が行われ、法律案は委員会に付託される。第 2 審議では、委員会の決議案に基づき、法律案に対する討議という形で、個別審議が行われ、最終議決が行われる。一定の場合には、第 3 審議が行われる。法律案の可決は、州議会議長がこれを確認する。最終的に法律は、州首相によって認証、公布されて効力を発することとなる（第 2 図）。

⁷ シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州議会ホームページ「政治的意思形成の舞台としての州議会」
<http://www.sh-landtag.de/parlament/landtag-aufgaben.html>

⁸ ニーダーザクセン州議会ホームページによる。
<http://www.landtag-niedersachsen.de/Landtagsarbeit/Landtagsarbeit.htm>

第2図 ニーダーザクセン州の州法制定過程



(同州議会 HP による。)

(イ) 政府のコントロール

すべての州は、一種の議院内閣制（「議会政府制 parlamentarische Regierungssystem」）を採用している。議会が政府をコントロールし、政府は議会の信任を必要とする。今日の政党政治の下においては、政府と議会の多数派との意見が一致するのが常ではあるが、依然、州政府のコントロールは、州議会の重要な任務と考えられている。この意味では、州議会における野党の役割は、ますます重要なものになってきている。「野党は、議会制民主主義の本質的構成要素である」⁹とされている。特に、旧東ドイツにおいては、翼賛的な政党制の弊害を体験したことから、このことは重要なことと考えられており、新州憲法すべてがこのような規定をおいている¹⁰。

州政府は、一般に、州議会によって選任され、解任され、その任期中コントロールを受ける。

① 州政府の選任

州首相は、州議会が選任する。ベルリンとブレーメンにおいては、他の州政府メンバー（参事）を選ぶのも、州議会の権限である。

⁹ ハンブルク州憲法 § 24①、バイエルン州憲法 § 16a、ラインラント・プファルツ州憲法 § 85 b ①等

¹⁰ ブランデンブルク州憲法 § 55②、メクレンブルク・フォアポンメルン州憲法 § 26②、ザクセン州憲法 § 40、ザクセン・アンハルト州憲法 § 48、チューリンゲン州憲法 § 59

② 州政府の解任——建設的不信任制度——

すべての州は、政府不信任の制度を有している。議会政府制の下、州議会は州政府に対する信任を取り消す権能を有する。すなわち、政府の側で、重大な問題が生じた場合に議会に対して自らの信任を問えることはもちろん、議会の側は、自らのイニシアティブにより政府を不信任とすることができる。ただし、その場合には、議会は後任の州政府の構成について代替案を同時に示さなければならない。このいわゆる建設的不信任投票 *konstruktive Misstrauensvotum* 制度は、連邦議会と連邦政府の間においても採用されている。ワイマール時代のにがい経験に鑑み、文字通り無政府という危険な状態の発生を回避しようとするものである。

③ 経常的コントロール

州政府の日常的な活動に対する州議会のコントロール手段としては、州予算に関する権限のほか、喚問権、請願委員会および調査特別委員会の設置権限がある。

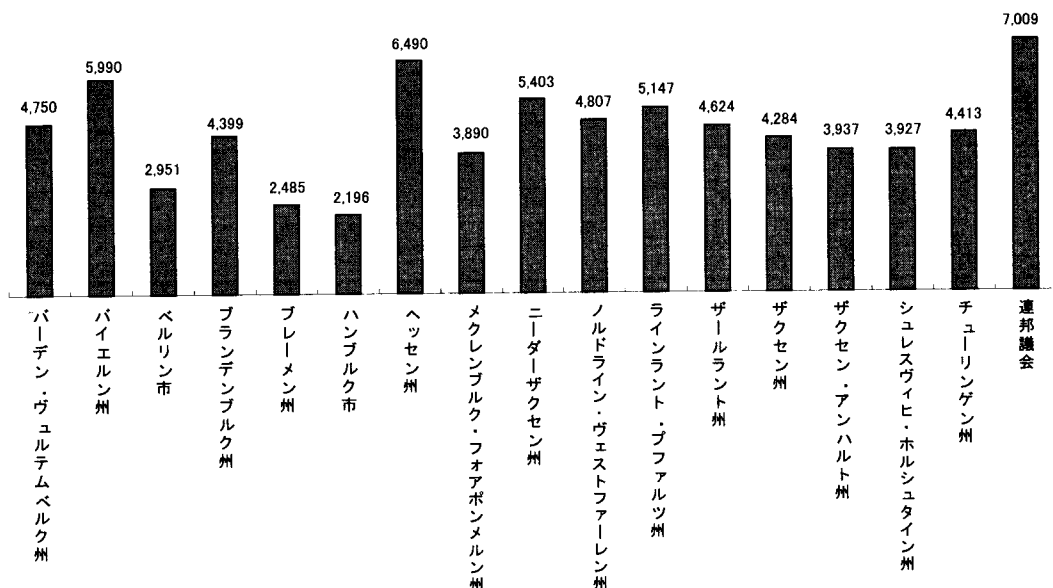
5. 議会の組織

ここで、バーデン・ヴュルテμβルクの州議会等を参考にしながら¹¹、州議会組織について説明する。

(ア) 議員

議員は、法的には、選挙区の代表でも政党の代表でもない。議員は、国民（住民）全体の代表とされる。議員は、議会内で行った投票又は意見表明の故に、議会外で責任を問われることはない（免責特権 *Indemnität*）。議員の刑法上の訴追には、州議会の承認が必要である（訴追特権 *Immunität*）。議員には、その独立性を保障するため議員報酬（第3図）、交通費、日当等が支給される。

第3図 各州議会議員報酬(月額、ユーロ)



(2005年2月現在。バーデン・ヴュルテμβルク州議会ホームページにより作成)

¹¹ バーデン・ヴュルテμβルク州ホームページ等による。特に『Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg』
http://www.landtag-bw.de/dokumente/gesetzliche_regelungen/geschaeftsordnung.pdf

(イ) 議長および議会運営委員会

議長 *Präsident* は、議会を代表し、法案、動議、請願を処理調整するほか、議会棟およびその周辺における建物管理権、警察権を行使する。議長の選出に関する提案は、慣例的に、議会の多数会派により行われる。なお、議長を補佐するため副議長が置かれる。

議会運営委員会 *Präsidium* は、議長、副議長および会派代表等 18 名で構成され、議会の運営、議事日程等について相談、決定を行う機関である。議会予算も、この委員会で決定される。

(ウ) 会派 *Fraktion*

会派は、議会の政治的構成単位であり、本会議又は委員会で論議される問題についての政治的態度決定を行う。本会議での討論は、会派を単位にして行われる。会派は、法律の提案権、各種委員会メンバーの指名権を有している。会派を構成するためには、最低 6 名の議員が必要である。

(エ) 本会議 *Sitzungen des Plenums*

本会議は、議会の全体集会であり、ここで議会の最終意思決定が行われる。本会議は、公的、政治的議論の舞台であり、また、各会派と州政府が意見を表明できる場でもある。

本会議は、議長または副議長が主宰する。議事日程は、前述の議会運営委員会が準備する。

(オ) 委員会 *Ausschüsse*

委員会は、本会議における諸決議のための準備をする機関である。委員会は、総会から付託された個々の案件を処理する。自己本来の所掌事務というものは、原則としてない。すべて、本会議がこれを定める。

バーデン・ヴュルテムベルク州では、次の 8 つの常任委員会 *Ständiger Ausschuss* が設けられている。

- * 財政委員会 *Finanzausschuss*
- * 経済委員会 *Wirtschaftsausschuss*
- * 内務委員会 *Innenausschuss*
- * 学校、青少年およびスポーツ委員会 *Ausschuss für Schule, Jugend und Sport*
- * 環境および交通委員会 *Ausschuss für Umwelt und Verkehr*
- * 社会委員会 *Sozialausschuss*
- * 農村農業委員会 *Ausschuss Ländlicher Raum und Landwirtschaft*
- * 科学、研究および技術委員会 *Ausschuss für Wissenschaft, Forschung und Kunst*

6. ドイツの各州における直接民主制

ドイツ基本法は、連邦レベルにおける直接民主制に慎重であるといわれている。たとえば、連邦レベルにおいて、国民投票は、ほとんど許されていない（基本法第 29 条の州の再編成の場合だけ国民投票を実施することとされている）。これに比較すると、各州レベルでは、直接民主制に対する不信感はないといわれ、すべての州で州民投票が制度化されている。以前は慎重であったベルリン市とハンブルク市も、1995 年と 1996 年にそれぞれ方針を転換して直接民主制を取り入れた¹²。

¹² ベルリン州憲法 § 61,62,63、ハンブルク州憲法 § 50

(ア) 州憲法に対する州民投票

旧東ドイツからの新州は、それぞれの州憲法を制定する際、州民投票を実施した。住民投票を経て初めて、州憲法が効力を発したのである。州憲法の改正については、州民投票を認めている州と認めない州が分かれている。ザールラント州においては、州憲法の改正は、州議会のみで行い、州民投票は実施されない¹³。ベルリン州においても、州民投票等に関する規定の改正の場合を除き、州民投票は行われない¹⁴。ヘッセン州においては、州議会と住民の双方の議決が必要である¹⁵。バイエルン州においては、州民投票だけで州憲法が改正されるが、州議会も、関与することができる¹⁶。その他の州においては、州議会も住民も、それぞれ別々に州憲法の改正を行うことができる。ノルドラインウェストファーレン州においては、3分の2の多数があれば州議会だけで州憲法を改正できるが、そうでないときは州民投票にかける。また、州民請求と州民投票だけによる州憲法改正も可能である¹⁷。

(イ) 州法等に対する州民投票等 Volksabstimmung

州民投票制度等は、手続の面から、州民発議 Volksinitiative、州民請求 Volksbegehren、州民投票 Volksentscheid という三つに分けられる。州民請求の前に、州民請求よりも少ない署名で議会に対して法案等の直接請求を行う州民発議がある 3 段階制の州と州民発議のない 2 段階制の州に分かれる。後者は、ワイマール憲法期の伝統を引き継ぐ「古典的」制度であり、バーデン・ヴュルテムベルク州、バイエルン州、ヘッセン州、ノルドライン・ヴェストファーレン州およびザールラント州の 5 州で採用されている。前者は、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州が 1990 年に初めて採用、その後、旧東ドイツの 5 州、ニーダーザクセン州、ブレーメン州、ベルリン州、ハンブルク州およびラインラント・プファルツ州で採用されている。

ドイツの州レベルの州民投票の特色は、①前述の「国民 Volks」の権限の行使であり、文字通り州の意思を決定し、拘束力をもつものであること、②しかし、あくまで、代表民主制を補完する限定的な制度であることが特徴である¹⁸。

州民投票の対象は、州法の制定、議会解散その他議会権限に含まれる事項である。ドイツの州民投票は、いわゆる拘束型に該当するが、予算・租税・給与などは除外されている（ネガティブ・リスト）。また、州民発議、州民請求及び州民投票の資格者は有権者と同様とされており¹⁹、投票は賛否を問う形式が採用されている。

州民投票による法律が成立するためには、一定の住民投票率を確保し、有効投票総数の過半数を得ることが必要である。

¹³ ザールラント州憲法 § 101

¹⁴ ベルリン州憲法 § 100

¹⁵ ヘッセン州憲法 § 123②

¹⁶ バイエルン州憲法 § 75

¹⁷ ノルドライン・ヴェストファーレン州憲法 § 69

¹⁸ 山内健生、1997 年、「ドイツ地方自治事情（第 2 部）ドイツにおける国民投票制度および市民投票制度（4）」、79～80 ページ

¹⁹ ただし、ブランデンブルク州では、「住民発議」は、広く「居住者」発議とされている。

II. ドイツの郡・市町村議会

1. ドイツの地方自治制度

前述のとおり、ドイツは、16 の州からなる連邦国家であり、州に広範な事務が配分されている。地方自治制度についても、これを定めるのは、州の権限である²⁰（ただし、ドイツ基本法第 28 条の規定等には、したがわなければならない²¹）。

各州は、自治法 *Kommunalrecht* として、市町村 *Gemeinde* の法的関係を規律する市町村法 *Gemeindeordnung* と郡等の法的関係を規律する郡法 *Landkreisordnung* をそれぞれ定めている。

ベルリン、ハンブルク、ブレーメンの都市州 *Stadtstaat* を除き、各州とも、市町村連合 *Gemeindeverbände* の一種である郡 *Landkreis*、*Kreis* と基礎的自治体としての市町村 *Gemeinde* からなる二層制の地方自治制度を採用している。ただし、郡から独立した特別市 *Kreisfreie Stadt*（非郡所属市）は、郡の事務も遂行し、そこでは一層制の地方自治制度となっている。郡は、州の出先機関としての性格と地方自治体としての性格の両面を有する。特別市と郡所属市町村 *kreisangehörige Gemeinde* は、住民に最も身近な、ドイツの基礎的自治体である。

都市州では、州が市町村の機能も果たしている（ブレーメン州は、ブレーメン市とブレーマーハーフェン市の 2 市からなる）。（以上、第 2 図）

ドイツには、現在、都市州を含めて 116 の特別市、323 の郡、全体で 12,629 の市町村がある。各州ごとの市町村数については、第 3 表のとおりである。

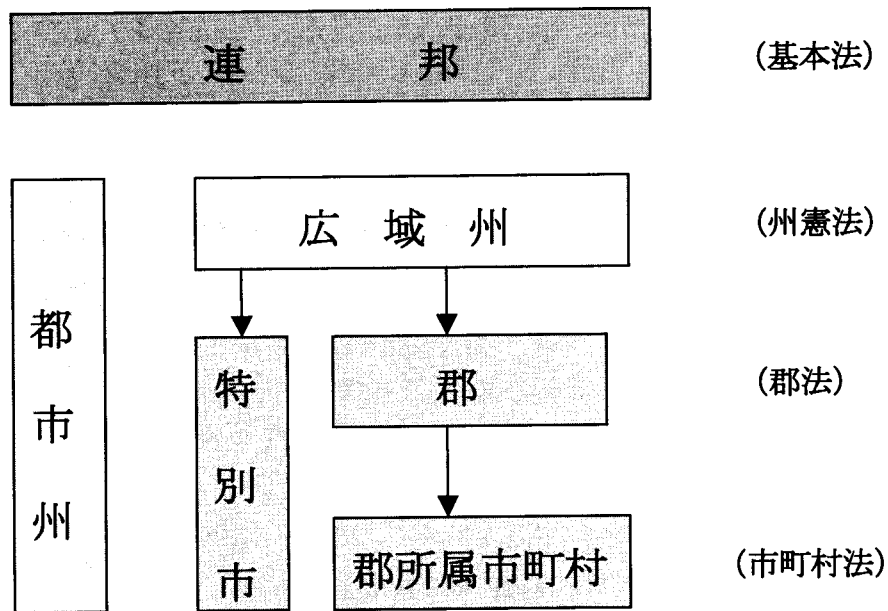
自治体としての郡や市町村が実施する事務は州により異なるが、郡は職業学校、住宅建設、保健衛生等の広域的事務や補完事務、市町村は、上下水道、小学校、文化・スポーツ、社会扶助、道路等の事務を実施している。

²⁰ ドイツ基本法 § 70

²¹ ドイツ基本法 § 28 [州の憲法、市町村の自治] ①は、「州、郡および市町村においては、国民は、普通、直接、自由、平等、秘密の選挙に基づく代表機関を有しなければならない。郡および市町村の選挙においては、ヨーロッパ共同体の構成国の国籍を有する者も、ヨーロッパ共同体法に基づいて選挙権および被選挙権を有する。市町村においては、市町村集会が、選挙された団体に代わることができる」と定めている。

また、同条②は、「市町村には、法律の範囲内で、地域共同体のすべての事項を自らの責任において、規律する権利が保障されなければならない。市町村連合も、法律の定める権限の範囲内で、法律に基づき自治を行う権利を有する。自治の保障には、財政的自己責任の基盤も含まれる。この基盤には、市町村に税率決定権のある、経済力に応じた税源が含まれる」とする。

第2図 ドイツの自治制度



第3表 ドイツの地方自治体数

州名	郡等			市町村
	特別市	郡	小計	
バーデン・ヴュルテムベルク	9	35	44	1,111
バイエルン	25	71	96	2,056
ベルリン	1	-	1	1
ブランデンブルク	4	14	18	436
ブレーメン	2	-	2	2
ハンブルク	1	-	1	1
ヘッセン	5	21	26	426
メクレンブルク・フォアポンメルン	6	12	18	964
ニーダーザクセン	8	38	46	1,026
ノルドライン・ヴェストファーレン	23	31	54	396
ラインラント・プファルツ	12	24	36	2,305
ザールラント	-	6	6	52
ザクセン	7	22	29	525
ザクセン・アンハルト	3	21	24	1,197
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	4	11	15	1,125
チューリンゲン	6	17	23	1,006
合計	116	323	439	12,629

(2003年12月31日現在、連邦統計庁”STATISTISCHES JAHRBUCH 2004”による。)

2. ドイツのかつての市町村制度

90年代の「南ドイツ評議会制の無敵の進軍」といわれた大改革により、ドイツの自治体レベルにおける自治制度は、わずか数年のうちに、まったくの変貌を遂げてしまった。

ここでは、まず、それ以前のドイツの市町村制度について略述する。

前述のように地方自治制度を定めることは州の権限に属することから、従来の各州の市町村制度は、戦後の占領国の違い等に応じて各州ごとに区々であった。大きくは、北ドイツ評議会制、参事会制、市長制および南ドイツ評議会制の4つのタイプに分かれていたのである。

ドイツにおいては、いずれの州の市町村法も、市町村議会が市町村の最高機関である旨定めている。

2番目の機関は、行政のトップ *Verwaltungsspitze*（執行機関）である。

この2つの機関の関係をどのようにするかで、上の4つのタイプが分かるとされていた。まず、両者の関係を並立的なものとする二元制のタイプと、議会に権力が一元化される一元制の北ドイツ評議会制が区別される²²。次に、二元制のタイプは、その執行機関が独任制であるか合議制であるかの観点から、合議制である参事会制とその他に分かれる。独任制のその他のタイプのうち、市町村長が住民により直接選挙されるのが南ドイツ評議会制であり、市町村長が議会によって選任されるのが市長制であった。

これを執行機関が住民の直接選挙によるか否かの観点から分ければ、直接選挙により市町村長を選任する南ドイツ評議会制とそれ以外のタイプが区別されていたわけである。また、議会の議長と市町村長のどちらが市町村を代表するかも、以上の四つのタイプによって異なっていた（第4表参照）。

第4表 ドイツのかつての市町村制度 ——4つのタイプ——

タイプ	執行機関の選任	議会と執行機関	執行機関の形態	市町村の代表者
北ドイツ評議会制	議会	1元制	独任制	議長*
参事会制		2元制	合議制	参事会
市長制			独任制	市町村長
南ドイツ評議会制	住民			議長兼市町村長

（* ただし、涉外、儀礼等の政治的 대표。法的代表者は、市町村管理人である。）

（ア）北ドイツ評議会制 *Norddeutsche Ratsverfassung*

イギリスの占領下にあったノルドライン・ヴェストファーレン州、ニーダーザクセン州等ドイツ北部の州で行われていた制度である。イギリスのカウンシル・マネジャー制度の流れをくむといわれる²³。市町村議会に権力は一元化されており、議会は、市町村管理人 *Gemeindedirektor* を選任する。市町村管理人は、議案を準備し、行政を指揮監督するが、議会に対して独立的な地位を有しない。ただし、

²² ただし、南ドイツ評議会制も、かつては、一元制といわれていた（日本都市センター、2004年、『自治体組織の多様化』、137ページ）。

²³ Ralf Kleinfeld/Achim Nendza, 2000, Die Reform deutscher Gemeindeverfassungen unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung in Nordrhein-Westfalen und in den neuen Bundesländern, 「Norddeutsche Ratsverfassung」の項

市町村を法的に代表する。この制度の下においては、「實際上、行政の主導権をめぐって、市町村長と市管理人の二人の間に対立・競合関係が生じる」、「非効率で住民その他外部に分かりにくい」などの問題があったといわれている²⁴。

(イ) 参事会制 *Magistratsverfassung*

プロイセンの市町村制の流れをくむ制度である。ヘッセン州、ブレーメン州およびラインラント・プファルツ州とシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の人口規模の大きな市町村で行われていた。住民の代表機関である市町村議会は、行政を指揮監督する合議制の参事会 *Magistrat*（市町村長および各参事 *Dezernenten* で構成）を選出する。今日でも、ヘッセン州では、執行機関はなお合議制の参事会であるが、同州でも市町村長が住民により直接選挙されるなど変容しつつある²⁵。

(ウ) 市長制 *Bürgermeisterverfassung*

市町村長は、議会が選任する。市町村長が直接住民から選挙されない点で、南ドイツ評議会制と異なる。市町村長は、市町村議会の議長であり、市町村を代表する。フランスから来た制度であり、従来、その占領地であったラインラント・プファルツ州とザールラント州で行われていた。

(エ) 南ドイツ評議会 *Süddeutsche Ratverfassung*

もともとは、南ドイツのバーデン・ヴュルテムベルク州とバイエルン州の自治制度である。市町村議会も、市町村長も、ともに住民によって直接選挙される。市町村長は、議会の議長を務めるとともに行政を指揮監督する。一種の大統領制であり、アメリカの市町村長・カウンスル制に近いといわれる²⁶。

以上の4つの市町村制度のタイプを自治体の行政の長の機能に注目して、それらはシティマネジャー制 *Das City-Management-Modell* から執行部指導制 *Das Gegenmodell der exekutiven Führerschaft* にいたる連続線の上にあるとする考えがある²⁷。

前者は、非政治的なシティマネジャー（市町村管理人）が高度の専門性を持って、議会の多数派に対して政治的に中立な立場を保持して仕事をする。議会とその多数は、中心的な政治的役割を果たす。制度的に、両者の繋がり、市町村管理人の選任が議会の権限である点を除き、弱い。

これに対して、もう一方の極にある後者の執行部指導制モデルは、南ドイツ評議会制に見られるように、権能を一人の人物に集中させるのが特徴である。ここでは、市町村議会は、単なる審議機関あるいは承認機関として市町村長に仕えるような機能しか有しないとされる。

3. 南ドイツ評議会制の「無敵の進軍 *Siegeszug*

通常、直接民主制と間接民主制の違いは、国や自治体における意思決定を国民・住民が直接行うか、それとも、国民・住民が選挙で選んだ代表者がこれらに代わって行うか、を基準にして考えられている。したがって、議会の議員の選挙はもちろんのこと、市町村長等の選挙も住民もしくは住民の代表

²⁴ Ralf Kleinfeld/ Achim Nendza 前掲書。人見 剛、2004 年、「ドイツにおける自治体組織の現状と課題」、日本都市センター『自治体組織の多様化』141 ページ。

²⁵ 人見、前掲書、142 ページ

²⁶ Ralf Kleinfeld/ Achim Nendza 前掲書、「*Süddeutsche Ratverfassung*」の項

²⁷ Ralf Kleinfeld/ Achim Nendza 前掲書、「*City Management vs. Exekutive Führerschaft*」の項。前述のタイプの分類に際しての「一元制」と「二元制」の概念との整合性を整理する必要がある。

²⁸ 同上書、「2.4.3.1 *Akzeptanz der ersten Kommunalverfassung für die DDR nach der Wende in der kommunalen Praxis*」の項

者が選んだ者に意思決定を委ねるシステムの一環として、間接民主制の一部と考えられよう。

しかしながら、ドイツにおいては、先に述べたように、選挙は国民が自ら国家権力を行使する手段と考えられている。すなわち、選挙は、住民による「人的決定」である。また、大統領制を採用するわが国とは異なり、ドイツにおいては、これまで大多数の州において、市町村長は議会により選出されてきた。このようなことから、市町村長等を住民が直接選挙することも、住民による直接民主制のひとつの流れとして理解されたのである。

ドイツにおける 1990 年代の自治制度の大変革は、まず、東西ドイツ統一前後の旧東ドイツの民主化改革に始まり、その後、旧西ドイツ地域の住民の地域民主主義の強化要求を受けた各州の自治制度改革という形で実現したといわれる²⁹。

すなわち、これらの改革は、ドイツ国民が上に述べたような直接民主主義の実現を希求する中で政党等に迫り、実現させたものといえようが³⁰、実際において政治指導者たちが果たした役割も大きかったといわれている。「政党カルテル」を打破し、議会の影響力を低下させる改革であったため、議員をはじめ既存の政治勢力の反対も強かったが、政治指導者たち（多くは州首相または野党党首）が各州の住民投票等の直接民主主義制度を活用して、党間競争を激化させ、これを実現させたといわれている³¹。

この結果、それまで 2 州のみであった市町村長の直接選挙制³²が全広域州に広がった。

バーデン・ヴュルテムベルク州だけだった直接請求、住民投票も同様、全国に広まった。

バイエルンだけだった郡長の直接選挙もバーデン・ヴュルテムベルク州とブランデンブルク州を除き、11 州で導入されている³³。

これを年表でたどれば、次のとおりである。

²⁹ なお、NPM 手法の流れを汲む「新制御モデル」から論じたものとして、武田公子、2003 年、『ドイツ自治体の行財政改革』がある。

³⁰ このほか、自治体行政の効率性追求の観点からも、推し進められたとされる（人見、前掲書、144 ページ）

³¹ Hans Herbert von Arnim, Die politische Durchsetzung der Kommunalverfassungsreform der neunziger Jahre, Die Öffentliche Verwaltung 2002, 585-592 ページ

³² 市町村長の直接選挙は、1945 年にバイエルン州で（郡長も）、1955 年にバーデン・ヴュルテムベルク州で行われるようになったが、80 年代の終わりまでは、南ドイツ評議会制のこれらの州に限られていた。

³³ Hans Herbert von Arnim、前掲書

第5表 ドイツ地方自治制度改革の経緯

1990年5月		統一前のドイツ民主共和国、旧東ドイツにおける民主化改革の一環として、「市町村及び郡の自治行政に関する法律」制定 ³⁴ 。 ①市町村長は、市町村の政治的代表であり行政の統括者であるが、住民の直接公選制ではない、②「行政の長と別に市町村議会の長」といった特徴を有する混合型。また、直接民主主義的制度を大幅導入。
1991年1月		ヘッセン州で市町村長公選等のための住民投票実施、82%の驚異的な賛成で州憲法改正。90年代のドイツにおける自治制度改革の大きな推進力となった。1993年、ヘッセン州、市町村長直接公選制導入。
1993年	4月	ザクセン州、南ドイツ議会制導入。ただし、市町村長のリコール制創設。
	8月	チューリングェン州、南ドイツ議会制導入。ただし、市町村長と市町村議会議長との分離と市町村長のリコール制創設。
	9月	ラインラント・プファルツ州、自治制度改革（公選制は、1994年改正で）
	10月	ザクセン＝アンハルト州、南ドイツ議会制に近い制度導入。ただし、リコール制創設。
		ブランデンブルク州、市町村長の直接公選制と市町村長と市町村議会議長の分離、固有の権限を有する基幹委員会制度導入、南ドイツ議会制との混合型。
1994年	2月	メクレンブルク＝フォアポメルン州、1990年法を基本的に継承（ただし、1999年から市町村長と郡長の直接公選導入）。
	5月	ザールラント州、自治制度改革。
		ノルドライン＝ヴェストファーレン州、ヘッセン州の州民投票の強いインパクトを受け自治制度改革。南ドイツ議会制の方向に転換、北ドイツ評議会制廃止（同年10月施行、1999年から完全実施）。
1995年12月		シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州、参事会を廃止し、南ドイツ評議会制へ転換（1998年から）。直接選挙は、郡と専任職市町村長に限定。名誉職市町村長のおかれている小規模市町村は、従来どおり、議会が選挙。
1996年4月		ニーダーザクセン州、自治法改正（1996年から選択制、2001年から完全実施）

（以上、「人見、前掲書」、『Hans Herbert von Arnim 2002』、『Ralf Kleinfeld/ Achim Nendza 2000』、『Alfons Gern 1997』、『Klaus Vogelgesang 1997』、『Andres Bovenschulte 1996』等により作成）

³⁴ Gesetz über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Landkreise in DDR。

東西ドイツの統一後、旧東ドイツの各州は、新州となり、それぞれ別個の市町村法を制定してこの法律は解消された（人見、前掲書、139ページによる）。

以上の大改革の結果、ドイツにおける市町村制度は、90年代前半の数年間で様相を一変し、現在においては、第6表に示すような状況となっている。

第6表 各州の市町村制度

州名	市町村長の選任	市町村長と議長	基幹委員会等 ³⁵⁾	備考
バーデン・ヴュルテムベルク州	市町村長公選制	兼任		1955 年より
バイエルン州				1945 年より
ベルリン市	議会が選出（参事会制 ³⁶⁾	並立		ただし、市長が州を代表
ブランデンブルク州	市町村長公選制		基幹委員会	1993 年より
ブレーメン州	議会が選出（参事会制 ³⁷⁾			ブレーメン市とブレーマーハーフェン市
ハンブルク市				市長以外のメンバーも、議会の承認が必要。
ヘッセン州	市町村長公選制（ただし、執行機関は参事会制）			1993 年より
メクレンブルク・フォアポムメルン州	市町村長公選制			1999 年より
ニーダーザクセン州			行政委員会	1996 年より （完全実施 2001 年）
ノルドライン・ヴェストファーレン州		兼任	行政理事会	1994 年より （完全実施 1999 年）
ラインラント・プファルツ州				1994 年より
ザールラント州				1994 年より
ザクセン州				1993 年より
ザクセン・アンハルト州		並立		1993 年より
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州	市町村長公選制または議会の選任 ³⁸⁾		基幹委員会	市町村長公選制は、1998 年より
チューリンゲン州	市町村長公選制	兼任		1993 年より

³⁵ 人見、前掲書、146 ページ

³⁶ Senat という。

³⁷ ハンブルク州（市）とブレーメン市でも、Senat という。

³⁸ シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の小規模市町村（アムト所属か人口 2,000 人未満）におかれる名誉職市長は、なお、市町村議会が選任している。

すなわち、住民による市町村長の直接選挙という点からいえば、都市州を除き、ほとんど完全に全州が市町村長公選制を採用している。したがって、ドイツにおける市町村制度の分類にあたっては、今日、執行機関の長としての市町村長と市町村議会の議長との関係（並立か、市町村長が議長を兼ねるか）が重要なメルクマールとなろう。この点、第6表にあるように、必ずしも、南ドイツ評議会型に収斂しているわけではない。市町村長の地位があまりにも強化されることに反対の州もあるわけである。また、数州においては、基幹委員会、行政委員会といった第3の機関を設置している点も、市町村長の力関係を左右することから、重要なポイントである。たとえば、ニーダーザクセン州の行政委員会 *Verwaltungsausschüß* は、議会に次ぐ「第2の議決機関」とされ、市長と市町村議会から選ばれた2～10名の理事で構成される。その任務として、市町村議会への議案の準備、他の機関に属さない事項の所管、議会召集の提案権、議会の議決に対する異議申し立て権、市町村職員に対する職務上の上司等の権限を有している³⁹。

4. ドイツの市町村の議会

（ア）市町村議会

市町村議会は住民の代表であり、市町村の最高意思決定機関である⁴⁰。当該市町村の行政運営の基本方針を定め、重要事項のすべてを決定する。

実際の名称は、州によりさまざまであり、*Gemeinderat*、*Stadtrat*、*Gemeindevertretung*、*Stadtvertretung*、*Stadtverordnetenversammlung* 等と呼ばれている。

（イ）市町村議会議員とその選挙

議員は、住民による普通・直接・自由・平等及び秘密選挙により選出される。任期は、4年の州と5年の州がある。その定数は、市町村の人口規模に応じて決まるが、たとえば、ニーダーザクセン州の場合、6人～66人である⁴¹。

議員の名称も、州によってさまざまであり、*Gemeindevertreter*、*Stadtvertreter*、*Ratsherr/Ratsfrau*、*Ratsmitglied* などと呼ばれる。

選挙権は、18歳以上で、3か月以上当該地に居住する住民に与えられるとすることが多いが、16歳とする州もある。1990年の連邦憲法裁判所による違憲判決⁴²の後、1992年のマーストリヒト条約によるEU市民権の創設により、ドイツに居住するEU構成国国民にも、地方レベルの選挙権・被選挙権が与えられている⁴³。

なお、ヨーロッパ議会選挙、連邦議会選挙、州議会選挙と異なるドイツの市町村議会選挙の特徴は、累積投票 *Kumulieren* と分割投票 *Panaschieren* の制度があることである。

³⁹ Schäfer/Glufke-Redeker, 「Niedersächsisches Kommunalrecht」 88 ページ

⁴⁰ 基本法 § 28 [州の憲法、市町村の自治] ①は、「州、郡および市町村においては、国民は、普通、直接、自由、平等、秘密の選挙に基づく代表機関を有しなければならない。郡および市町村の選挙においては、ヨーロッパ共同体の構成国の国籍を有する者も、ヨーロッパ共同体法に基づいて選挙権および被選挙権を有する。市町村においては、市町村集会が、選挙された団体に代わることができる」と定めている。

⁴¹ ニーダーザクセン州市町村法 § 32

⁴² ドイツにおける選挙は、国民 *Staatvolk* にのみ認められるとし、外国人にこれを認めたシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州とハンブルク州の自治体選挙法を違憲とした。（Lüneburg, 1999, 「Möglichkeiten der Politischen Partizipation von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland」）

⁴³ ただし、一部の州においては、市町村長等の執行機関の被選挙権が除かれている。EU 理事会指令（1994 年 12 月）5 条 3 項が、被選挙権者の範囲についてはその国籍保有者のみに限定できるとしているためである（長尾一紘、2000 年、『外国人の参政権』）。

両者は、もともとは、バーデン・ヴュルテムベルク州とバイエルン州だけで行われていた制度であるが、累積投票では、選挙人はその有する複数の票を投票したい候補者に累積（集中）して投票することが認められ、分割投票では、その票を複数の候補者名簿に分けて投票することができる。両者は、非拘束式名簿制度とあいまって、主権者としての選挙人の直接民主主義的な影響力を強化し、議員を市民に近づける効果を持つと考えられている。

南ドイツの2州でだけ行われていたこの制度も、南ドイツ評議会制の「無敵の進軍」の波に乗って、1977年、ニーダーザクセン州、1988年、ラインラント・プファルツ州、2000年にはヘッセン州で導入されるとともに、旧東ドイツの新州すべてがこれを導入した⁴⁴（「自由リストによる比例代表制」）。

市町村議会議員の選挙制度の各州ごとの概要は、第7表のとおりである。

第7表 ドイツ各州の市町村議会議員の選挙制度

州名	任期	選挙権	被選挙権	選挙制度
バーデン・ヴュルテムベルク州	5年	18歳	18歳	自由リストによる比例代表制 ⁴⁵
バイエルン州	6年	18歳	18歳	自由リストによる比例代表制
ブランデンブルク州	5年	18歳	18歳	自由リストによる比例代表制
ブレーメン州	4年	18歳	18歳	比例代表制
ヘッセン州	5年	18歳	18歳	自由リストによる比例代表制
メクレンブルク・フォアポンメルン州	5年	16歳	18歳	自由リストによる比例代表制
ニーダーザクセン州	5年	16歳	18歳	自由リストによる比例代表制
ノルドライン・ヴェストファーレン州	5年	16歳	18歳	個人選挙を加味した比例代表制
ラインラント・プファルツ州	5年	18歳	18歳	自由リストによる比例代表制
ザールラント州	5年	18歳	18歳	阻止条項による比例代表制
ザクセン州	5年	18歳	18歳	自由リストによる比例代表制
ザクセン・アンハルト州	5年	16歳	18歳	自由リストによる比例代表制
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州	5年	16歳	18歳	個人選挙を加味した比例代表制
チューリンゲン州	5年	18歳	18歳	自由リストによる比例代表制

（2004年2月19日現在。「Wilko Zicht、<http://www.wahlrecht.de/>」により作成。ベルリン州とハンブルク州を除く。両州については、州の項(I.3)の第1表参照。）

⁴⁴ Hans Herbert von Arnim, "Wählen wir unsere Abgeordneten unmittelbar?," Juristenzeitung 2002, 578-588 ページ

<http://www.hfv-speyer.de/VONARNIM/Wahl.htm>

⁴⁵ 自由リストによる比例代表制とは、累積投票、分割投票を認める非拘束型の名簿方式である。

(ウ) 議会の組織

市町村には、自らの組織を直接または間接的に選任する権限（組織高権 Organisationshoheit）があるとされている。各州の市町村法は、単に市町村の内部組織の外郭を定めるにすぎない。市町村は、それぞれ自らの市町村憲章 Hauptsatzung の中で、①市町村の組織間の事務分掌、②議会の委員会の数およびその所掌事務、③議会の議決事項の公示方法、④議会の議員の実費弁償等を定めている。

市町村議会の委員会の設置時期、設置数、委員定数等を定めることは、市町村の自由である。

ニーダーザクセン州のハーメルン市の例をあげれば、次のような委員会がおかれている⁴⁶。

- ・ 財政経済委員会 Finanz- und Wirtschaftsausschuss
- ・ 法律安全委員会 Ausschuss für Recht und Sicherheit
- ・ 教育文化委員会 Schul- und Kulturausschuss
- ・ 建設環境委員会 Bau- und Umweltausschuss
- ・ 青少年スポーツ社会委員会 Ausschuss für Jugend, Sport und Soziales

(エ) 議会と市町村長

ニーダーザクセン州では、任期 4 年の市町村長が住民から直接選出され、市町村を代表し、行政委員会の議長を務め、市町村行政を指揮する。市町村長の補佐役として助役が設置される。なお、行政委員会は、市町村長、助役および議会議員で構成される。

また、直接民主主義制度を採用し、重要な地域案件の議会での審議を住民が求める住民発議、住民投票の実施を要求する住民請求および住民投票の直接民主主義の制度が設けられている。

ドイツでは、市町村長が直接公選で選出されるようになったことにより、議会と市町村長の関係に少なからず変化が生じてきたといわれる。従来、議会の第一党の代表が市町村長となることが常態であった自治体において、議会の第二党、第三党から市町村長が誕生し、あるいは、地域の市民グループに推された、政党に所属しない市町村長が誕生してきている。例えば、バーデン＝ヴュルテンベルク州の人口 7～8 万人規模の都市においては、無所属の市長が多く誕生しているとのことである⁴⁷。

一部の自治体では市町村長の直接公選制導入後に市町村長と議会の関係が悪化する事態も生じている。市町村長が所属する政党と議会与党が異なることがその最大の理由であるが、こうした状況に対処するために、例えばヘッセン州では、市町村長と議会との間に立つ中立な立場の調停者（Mediator）を置き、議会運営を円滑にするための政治的調整（politische Mediation）に取り組んでいる⁴⁸。

5. ドイツの郡

以上、主として、ドイツの市町村の制度について述べてきたが、忘れてはならないのは、ドイツにおいては、依然として、郡が地方自治体として重要な役割を果たしているという点である。次に、郡の制度についても、若干の補足的説明をする。

ドイツの郡は、前述のように、基本法 § 28②で地方自治を制度的に保障された自治体としての性格と州の下級行政機関としての性格の二重の性格を有している。

⁴⁶ ハーメルン市ホームページによる。

⁴⁷ 自治体国際化協会、2003 年、海外の地方自治シリーズ『ドイツの地方自治』、93 ページ

⁴⁸ 同上

その事務は、市町村の区域を越える広域事務（例、特別の学校）、一市町村の行政能力または財政能力を超える補完事務（例、郡図書館）および調整事務に分類される。

郡の広域事務が郡の専属的権限に属するのに対して、補完事務は、補完性原則によって範囲が限られる。すなわち、郡は、市町村の能力を超える場合または事務の統一の実施が必要な場合にのみ、当該事務を実施することができる。調整事務は、住民に対する行政水準を平等なものとし、生活関係の統一をめざすところから生じてくる事務である。

財政的には、郡は、負担調整という手段によってこの調整事務を実施している。その際、財政力のある市町村から課税力の強弱に応じた郡分担金が徴収され、財政力の弱い市町村に対して一般的交付金または目的補助金が交付される。郡分担金のほか、郡は、手数料・使用料、負担金および税を徴収することができるほか、州から財政補助金の交付も受けている。

郡の内郡組織は、市町村の場合と似たものであるが、地方自治体としての郡の最高機関は、郡議会 Kriatag、郡行政を担当する郡長 Landrat(Oberkreisdirektor)が設けられている。

ニーダーザクセン州における州郡法と州市町村法の関係を示せば、第 8 表のとおりである。

第 8 表 ニーダーザクセン州の郡法と市町村法

項目	郡法	条文	市町村法	条文
地位	二重の性格 地域団体 人的団体	§ 1①	地域団体	§ 1②
事務	広域事務または補完事務	§ 2①	全権限性の原則	§ 2
	自治事務および委任事務	§ 3、4	自治事務および委任事務	§ 4、5
定住者と住民	定義 「定住者」 住民は、「郡議会議員選挙権者」として	§ 17②	定義 「定住者」 「住民」	§ 21①
	権利と義務	§ 17②	権利と義務	§ 22
	特別の権利 定住者提案 住民請求、住民投票	§ 17a-d	特別の権利 定住者提案 住民請求、住民投票	§ 22a-d
	名誉職	§ 18f	名誉職	§ 23f
	利害関係者の関与の禁止	§ 21	利害関係者の関与の禁止	§ 26
条例制定権	条例制定権	§ 7	条例制定権	§ 6
	基本条例	§ 8	基本条例	§ 7
	条例の内容	§ 9	条例の内容	§ 8
機関	郡議会	§ 6、26	市町村議会	§ 31
	郡委員会	§ 6、49	行政委員会	§ 56
	郡長	§ 6、55	市町村長	§ 61

(Schäfer/Glufke-Redeker 「Niedersächsisches Kommunalrecht」、2003 年により作成)

6. ドイツの自治体における直接民主制

ドイツにおいては、市町村長等を住民が直接選挙することも住民による「直接民主制」として理解され、1990年代の自治制度の大変革をもたらしたことについては、既にのべたので、ここでは、ドイツの市町村におけるその他の直接民主制の動向を説明する。

ドイツ各州の市町村における住民請求と住民投票も、1990年代、ヨーロッパにおける直接民主主義の潮流に乗って、実現してきたものである。1990年のシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州を皮切りに、1997年のザールラント州を最後とし、今日では、すべての州がこれらの制度を導入している。ワイマル時代の地方自治制度との強い類似性が認められるといわれる。

このうち、住民請求は、住民投票の前段階の手続きである。住民請求は、住民が市町村関係事項について自ら決定したいとする提案である。どの州においても、住民請求や住民投票ができる場合、できない場合を詳細に定めている。

ドイツの住民投票の特徴は、州民投票と同様、①原則として、市町村の意思を拘束するものであること、②しかし、あくまで代表民主制を補完するものと考えられていることである⁴⁹。対象としては、ネガティブ・リスト方式を採用していることが多く、予算・決算・租税、財政などが除外されている。一部の州においては、ポジティブ・リスト方式も採用されており、市町村の廃置分合・境界変更、公共施設の設置等が掲げられている⁵⁰。住民投票に付された案件が成立するためには、有効投票数の過半数の賛成が必要である。これに加えて、多くの州では、賛成数が有権者全体の一定割合を超えることを条件にしている。

⁴⁹ 山内前掲書(5)、92ページ

⁵⁰ 稲葉馨「ドイツにおける市民投票制度の特色」51ページ

【ドイツ語 参考文献】

- ・ Alfons Gern, Deutsches Kommunalrecht, Baden-Baden, 1997
- ・ Andres Bovenschulte, Plebiszitäre Bürgermeisterverfassungen, Baden-Baden, 1996
- ・ Brunn-Otto Bryde, Die Reform der Landesverfassungen, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg), Direkt Demokratie, Berlin, 2000
- ・ Hans Herbert von Arnim,
Die politische Durchsetzung der Kommunalverfassungsreform der neunziger Jahre,
Die Öffentliche Verwaltung 2002
<http://www.arnimvon.de/Buergermeister.htm>
- ・ Hans Herbert von Arnim, Werden Freie Wählergemeinschaften im politischen Wettbewerb diskriminiert?, 1997
<http://www.fwg-hessen.de/Interessantes/FestredeHambach.htm>
- ・ Klaus Vogelgesang, Kommunalselbstverwaltung, Berlin, 1997
- ・ Lüneburg, Möglichkeiten der Politischen Partizipation von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland", 1999
<http://www.hausarbeiten.de/faecher/hausarbeit/p16/673.html>
- ・ Ralf Kleinfeld und Achim Nendza, Die Reform deutscher Gemeindeverfassungen unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung in Nordrhein-Westfalen und in den neuen Bundesländern, 2000
<http://data.sozialwiss.uni-osnabrueck.de/~kleinfeld/feu-kleinfeld-nendza>
- ・ Schäfer/Glufke-Redeker, Niedersächsisches Kommunalrecht, Stuttgart, 2003
- ・ Verfassungen der deutschen Bundesländer, 8. Auflage, München, 2005

【日本語 参考文献】

- ・ 稲葉馨、2003年、「ドイツにおける市民投票制度の特色」、森田朗・村上順編『住民投票が拓く自治』（自治総研ブックス、公人社）
- ・ 片木 淳、2003年、『徹底討論、決断そして実行 地方主権の国 ドイツ』（ぎょうせい）
- ・ 自治体国際化協会、2003年、『ドイツの地方自治』
- ・ 竹下譲ほか、2002年、『新版 世界の地方自治制度』（イマジン出版）
- ・ 武田公子、2003年、『ドイツ自治体の行財政改革』（法律文化社）
- ・ 東京都議会議会局調査部国際課、1995年、『統一ドイツの地方自治事情』
- ・ 長尾一紘、2000年、『外国人の参政権』（世界思想社）
- ・ 人見 剛、2004年、「ドイツにおける自治体組織の現状と課題」、日本都市センター、自治体組織の多様化に関する調査研究報告書『自治体組織の多様化』
- ・ 村上英明、2001年、『ドイツ州民投票制度の研究』（法律文化社）
- ・ 山内健生、1997年、「ドイツ地方自治事情（第2部）ドイツにおける国民投票制度および市民投票制度（1）～（4）」、『自治研究』1997年7月～11月号