地方議会
海外事情

ドイツ編（下）

地方議会と直接民主主義

早稲田大学大隈記念大学院 公共経営研究科教授
片木　淳

現在、わが国の地方議会は、二元代表制の下で、首長との厳しい競争関係に立たされている。さらに、地方議会は、市民の直接民主主義的な動きに見られるように、「議会不要論」の脅威にもさらされており、まさに正念場に立っているといえる。そこで、前回に引き続き、今回は、ドイツの市町村議会の現状について、議長と市町村長との関係や市民の直接民主主義的な動きに焦点を当てて紹介する。

1．南ドイツ評議会制の無敵の進軍

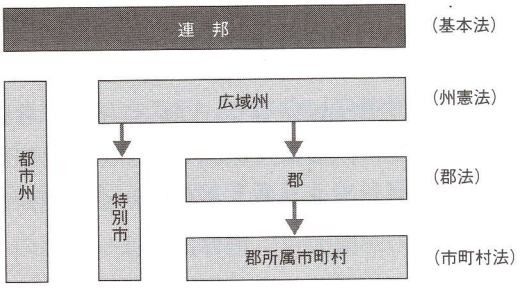
①ドイツの地方自治制度

前回説明したように、ドイツは、16の州からなる連邦国家なので、当然、州が大きな権限を持っている。地方自治制度について決めるのも、州の権限だ。各州の議会は、市町村法と郡法を制定し、それぞれの地方自治制度を定めているが、3つの都市州Stadtstaatを除き、各州とも、広域自治体としての郡Kreisと基礎的自治体としての市町村Gemeindeからなる二層制を採用している。

ただし、特別市Kreisfreie Stadt（非郡所属市）は、郡に代わってその事務も行うから、そこでは一層制の地方自治制度だ。また、市であると同時に州でもある都市州のベルリンとハンブルクも一層制だ（ブレーメン州は、その内部にブレーメン市とブレーマーハーフェン市を有する特殊な形態を採っている）。

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方を持っている。だから、ドイツでは、特別市と郡所属市町村kreisangehörige Gemeindeが、住民に最も身近なドイツの基礎的自治体ということになる。

図　ドイツの地方政府の階層



ドイツには、都市州3を含む116の特別市と323の郡、12,312の市町村（特別市116を含む）がある（2006年12月末）。郡と市町村が実施する事務は州によって異なるが、一般的に、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、道路等の事務を担当している。

②ドイツの郡

日本では、大正12年に郡が廃止されたが、ドイツでは、依然として、郡が地方自治体としての重要な役割を果たしている。郡の事務は、市町村の区域を越える広域事務、一市町村の行政能力又は財政能力を超える補完事務、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、郡は、市町村の能力を超える場合にのみ実施できる。調整事務は、「生活関係の同等性」をめざして住民に対する行政水準を平等なものとする事務である。

郡は、負担調整という手段によって財政調整を行っている。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一般的交付金または目的補助金が交付さ

禁複製・無断転載

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、後で述べる市町村とおおむね同様であり、郡の最高機関としての郡議会Kreistagと郡行政を担当する郡長Landratが置かれている。

以下、本稿では、主としてドイツの市町村制度について述べるが、全体的な傾向は、郡においても同様である。

③ドイツのかつての地方自治制度

従来、ドイツの地方自治制度は、４つのタイプに分かれていた。①北ドイツ評議会制②参事会制③市長制および④南ドイツ評議会制といわれるものだ。このように、各州ごとに異なっていたのは、地方自治制度を決めるのが州の権限であることに加え、戦後の各州の占領国がアメリカ、イギリス、フランスに分かれ、それぞれの方針が異なったことによる。

ドイツにおいては、どの州の市町村法も市町村の最高機関として市町村議会を、次のランクの機関として行政のトップVerwaltungsspitze（執行機関）を定めているが、この２つの機関の関係をどのようにするかで、上の4つのタイプが分かれていた。

まず、議会に権力が一元化される一元制の北ドイツ評議会制と両者の関係を並立的なものとする、それ以外の二元制のタイプとが区別された。二元制のタイプは、その執行機関が合議制であるか独任制であるかによって、合議制である参事会制とその他のタイプに分かれた。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、議会によって選任されるのが市長制と呼ばれていた（**表**）。

これら４つのタイプのうち、北ドイツ評議会制と南ドイツ評議会制は、このとおり、従来から「議会」という訳語ではなく、「評議会」という訳語が用いられている。これは、ドイツでは、地方自治は行政の一形態であり、したがって、市町村議会も「議会」（Parlament）ではなく、合議体の一種（Rat）にすぎないといわれていることを踏まえたもののようだ。以下、本稿では、この訳語を踏襲するが、今日においては、ドイツの市町村議会においても、議会化（Parlamentarisierung）が論議されている。

表　ドイツのかつての地方自治制度

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、渉外、儀礼等の政治的代表者。法的代表者は、市町村管理人であった。
＊＊南ドイツ評議会制においては、議会と執行機関の関係は２元制であるが、権限は、議長兼市町村長1人に集中している。

④南ドイツ評議会制の「無敵の進軍Siegeszug」

わが国では、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・住民が直接行うのか、それとも、国民・住民によって選挙で選ばれた代表者がこれらに代わって行うか、を基準に判断している。だから、議会の議員だけでなく、市町村長等の選挙も間接民主制の一種と考えられている。

しかし、ドイツにおいては、前回述べたように、選挙は国民が自ら国家権力を行使する手段であり、国民による「人的決定」と考えられている。大統領制を採用するわが国と違って、従来、ドイツでは、南ドイツ評議会制の２州（バイエルン州とバーデン・ヴュルテムベルク州）を除き、市町村長は議会により選任されてきたが、住民による直接民主制的な動きの中で、これを住民の直接公選にすることもその一環と考えられ、推進された。

このようにして、ドイツでは1990年代、市町村長の直接公選と直接請求・住民投票（決定）を内容とする地方自治制度の大変革が行われた。それは、まず、東西ドイツ統一前後の旧東ドイツの民主化改革から始まり、その後、旧西ドイツ地域でも「住民による地域民主主義」の強化を求める運動の中で、実現していった。地方政治における「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、上に述べたようなド

禁複製・無断転載

イツ国民の直接民主主義的な強い欲求により改革が進展し、南ドイツ評議会制の「無敵の進軍」といわれるまでにドイツの地方自治制度を席巻した。

この結果、それまで南ドイツ評議会制の２州に限られていた市町村長の直接公選制が都市州を除くドイツのすべての州に広がった。バーデン・ヴュルテムベルク州だけだった直接請求や住民投票の制度も同様にドイツ全州に広まった。これらの大改革の結果、ドイツにおける地方自治制度は、90年代前半の数年間で様相を一変している。

したがって、今日では、各州の地方自治制度は、かつてのような大きな違いはなくなり、かなり似たものとなっているが、すべての面で南ドイツ評議会制と同様の制度になっているわけではない。南ドイツ評議会制のように市町村長の地位があまりにも強化されることを避けるため、議会に独自の議長を置き、市町村長に議長を兼ねさせない州もある。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を並立とする制度を採用しているのである。また、執行機関と議会の双方のメンバー等からなる「基幹委員会」、「行政委員会」といった第３の機関を設置し、バランスを取っている州もある。

２．ドイツの市町村議会と「市民自治体」構想

①市町村議会議員の選挙制度

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。選挙権は、18歳以上で、３カ月以上居住する住民に与える州が多いが、年齢を16歳以上とする州もいくつかある。1990年の連邦憲法裁判所による判決により、ドイツにおける選挙は、国民Staatvolkにのみ認められ、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は違憲とされた。その後、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各国の国民にも、地方レベルの選挙権・被選挙権が与えられている。

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。

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、非拘束式名簿式の選挙制度とあいまって、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。

②市町村議会の権能

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だ。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。

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。だから、市町村議会の委員会の設置、設置数、委員定数等を定めることは、市町村の自由だ。各州の市町村法は、単に市町村の内部組織の大枠を定めるにすぎない。市町村は、自らの市町村憲章Hauptsatzungによって、①市町村の組織間の事務分掌、②議会の委員会の数と所掌事務、③議会の議決事項の公示、④議会の議員の実費弁償等を定めている。

ドイツでも、議会が議決機能とチェック機能を十分果たしていないのではないか、との批判がある。その際、一番の問題になっているのは、議員が名誉職とされていることと議員の処理する仕事量が過重になってきていることの矛盾である。特に、規模の大きい市では、議員の仕事量が増え、

禁複製・無断転載

これが問題になっている。

ドイツにおいては、従来から、地方議員は名誉職とされている。これによって、議員は、選挙民に対しても、専門的な行政当局に対しても、独立性を保持することができるようになる。また、素人の公的活動への参加を保障し、行政をより高度化するのかもしれないが必ずしも市民を満足させることにはならない行政の専門化に一定の歯止めをかけることが期待されている。しかし、地方行政の複雑化、高度化と事務量の増加により上のような議員の過重負担の問題が生じているのである。

③ドイツ新制御モデル（NSM）と市町村議会

わが国においても、民間企業における経営理念、手法などを公共部門に適用し、そのマネジメント能力を高め、効率化・活性化を図る、英国やニュージーランドなどで開発されたニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management、NPM）がもてはやされてきた。

ドイツにおいては、「行政簡素化のための自治体共同機構（KGSt）」によって、このNPMを参考としながらも、独自の新制御モデル（Neue Steuerungsmodell、NSM）が開発され、これによって、種々の改革が進められている。

このコンセプトは、NPMと同様、①分権的な責任体制と中央からのコントロール、②コスト及び行政サービスの透明性確保、③目標の制御（財政目標、人的目標及び行政サービス目標）、④企業経営的な情報・計画・制御手法の導入、⑤業績志向と市民志向の向上のための手法の導入等を内容とするものである。

ドイツのNSMは、これらに加えてさらに、行政に対する議会の政治的制御のあり方を変えることにより、議会と行政の関係を改革することも含めていた。つまり、議会は戦略や政策目標を決定し、行政は政策目標を達成するための資源配分を決定し、実施に移すとともに、議会の意思決定に必要な情報を提供する役割を持たされた。政治は、目標と大枠を定め、行政サービスの実施状況をチェックし、その委託者としての役割に特化する。これに対して、行政は、行政サービスを実施し、その状況を議会に報告する。そして、このため、議会と行政との間で、契約を締結することとされた（契約管理）。

④「市民自治体」構想

しかし、今日では、NSMは、その限界を指摘されるようになった。そもそも、「自治体と市民との関係」に関しては、①行政サービスの顧客としての市民、②自治体の構成員としての市民、③政治的委任者としての市民の３つの市民を想定することができるが、NSMは、このうち「①行政サービスの顧客としての市民」の段階にとどまった改革手法であったと批判されている。

また、上に述べたような、ドイツのNSMが目指した政治と行政の責任の分離と政治による目標設定についても、実際には、十分な成果が挙げられていないと批判されている。

そこで、グローバル時代の激しい社会経済の変動の中で、NSMの限界を超えて、上の他の２つ（②と③）の市民の側面に対応する改革手法が必要とされ、「市民自治体」構想が登場した。「市民自治体」構想では、市民を「共同生産者」として行政サービスの提供に携わらせるとともに、公共決定への市民参加を拡大していくことが重要な柱となっている。

KGSt自身も、その後、この「市民自治体」構想を採用し、これを従来の「新制御モデルNSM」の延長線上にある発展型としているが、KGStのこの方針転換は、NSMのコンセプトとしての限界を糊塗するものと見られている。

今日のドイツにおいては、旧来の考え方から脱することのできない政治家と行政の抵抗は予想されるが、これを排して「市民参加」をさらに拡充・レベルアップし、「直接民主主義」や「地域自治組織」の充実を図っていく必要があるとの声が大きくなりつつある。その意味で、ドイツの地方議会も、市民からの直接民主主義的な動きの前に、その存在意義を問われている状況であるといえよう。

禁複製・無断転載