

チューリンゲン州とエアフルト市における地域自治 に関する法的規定

山崎 仁朗

(2012年11月30日受理)

Legal Provisions of Local Autonomy in the State of Thüringen and in the City of Erfurt in Germany

YAMAZAKI Kimiaki

要約

ドイツのチューリンゲン州や、その州都であるエアフルト市における地域自治に関する法的規定をみると、地区協議会などの地域自治を担う組織は、所属する自治体の一体性や全体の利益を侵害しないことを条件としたうえで、決定権や提案権などの諸権限が認められ、一定の予算措置が保障されている。また、これらの組織の委員は、選挙によって選出される。これから日本で地域自治を発展させるためには、こうした諸規定を参照しつつ、また、ドイツにおける小規模自治体の法的規定や実態もふまえながら、地域住民組織と自治体とを連続的に捉え、より多元的な「団体自治」を可能にする制度設計が求められる。

キーワード：ドイツ，地域自治，多元的「団体自治」

Abstract

According to the legal provisions of local autonomy in the State of Thüringen and in the City of Erfurt in Germany, community councils have several authorities such as decision-making rights, proposal rights etc. and receive some budgets unless they damage unity and whole interests of the municipality to which they belong. Those provisions also make rules of how members of the community councils should be elected. Referring to the provisions and actual

circumstances of local autonomy in Germany, we should design institutions of more multiple “corporate self-government” from community organizations to municipalities in order to develop local autonomy in Japan.

Key Words: Germany, local autonomy, multiple “corporate self-government”

I はじめに

「平成の大合併」が一段落したいま、その批判的な総括を試みる研究が、少しずつ始まっている（たとえば、今井 2008）。たしかに、なぜ、合併をしなければならなかったか、それは、「これまで積み上げてきたまちづくりの実践を、市民自治から大きく遠のかせた」（同: vii）だけではないかと問い返し、実態に即して批判的に検証することは、少なくとも3度も「大合併」が繰り返されてきた事実をふまえれば、不可欠な作業である。しかしながら、他方、この「平成の大合併」の過程で、2004（平成16）年に地方自治法が改正され、制度化された地域自治区¹⁾についても、「単に合併時の否定的要因除去……の意味しかもたない」（今井 2004: 91）とみなすのは早計だろう。地域自治区制度は、合併によって自治体としての地位を失った地域に対する補償策にとどまらず、自治体内の地域コミュニティ・レベルの自治を保障するための、日本ではじめての法制度であるという点で、画期的な意義をもつからである。

もっとも、現実には、2012（平成24）年4月1日現在で、この一般制度としての地域自治区を導入しているのは、16自治体にすぎない（総務省 2012）。「自治体の区域をくまなく区分するという制度設計」（名和田 2009b: 29）が、導入に際して高いハードルになっていることも考えられるが、より根本的には、明治以来、合併が繰り返されてきた結果、基礎自治体（市町村）の内部で、社会的に意味をもつ地域社会が重層化したことで、この各層ごとに自治を保障するための制度設計が難しいという問題がある。また、いままでは、地域コミュニティ・レベルの自治を制度的に保障するという発想が無かったことから、自治体内分権という考え方が、まだ、あまり浸透していないことも考えられる。

むしろ、日本における従来の「コミュニティの制度化」（名和田 2009a: 7）は、自治の保障というよりは、国や自治体の行政を補完する末端機構化という側面が強かった。このため、地域コミュニティへの制度的、政策的なアプローチに対しては、「住民の活動の中からおのずと形成されてくるものを、上から『目標』として設定し、人為的につくっていかうとする企て」（岩崎 2012: 39）として拒否する考え方が、とりわけ社会学者の間で、いまだ根強い。行政学では、自治体政府（団体自治）を住民が民主的に

統制するという意味での住民自治を弱めるとの理由から、自治体内分権という考え自体に、おおむね消極的なようである（今井 2004）。自治体内分権の意義を認めるコミュニティ政策学においてでさえ、地域自治区は「コミュニティを制度化するものとしては機能していない」（名和田 2006: 43）とみなされている。

しかし、実際の地域自治区では、それぞれの歴史性や地域性をふまえた多様な試みがなされている（西村・自治体問題研究所 2011）。たとえば新潟県上越市では、地域自治区ごとに設置される地域協議会の委員が、全国で唯一、「公募公選制」で選出されている。地域協議会が、事実上、「公共的意思決定の場」（宗野 2008: 189）として機能していることを考えるならば、この選出方法は、意思決定の正当性を担保するうえで重要である。ただし、立候補者が定員に満たないために「公選」が実施されていないことや、事実上の意思決定が実行に移されることを保障する制度的な枠組みが十分でないことなど、課題があるのも事実である。

以上の認識や実態をふまえて、筆者は、地域自治²⁾の比較社会学という視点から、ドイツのチューリンゲン州の州都であるエアフルト市の地区協議会 Ortsteilrat を取り上げ、実際の活動状況などについて分析した（山崎 2013）。しかし、そこでは、紙数の関係で、前提となる法的規定について、十分に紹介することができなかった。この欠落を埋めることが、本稿の目的である。これらの法的規定は、日本各地の地域社会の現実をふまえて、地域自治を促す制度をこれから設計していく際にも、有効な示唆を与えるはずである。

以下、まずはチューリンゲン州地方自治法 Thüringer Kommunalordnung（以下、ThürKO と略記）³⁾、つぎにエアフルト市基本条例 Hauptsatzung der Landeshauptstadt Erfurt（以下、HS と略記）の順番で、それぞれの地域自治に関する規定について、簡単な注釈を付したうえで紹介する。くわえて、同市における地区協議会の業務規程 Geschäftsordnung für die Ortsteilräte も提示する。

II ThürKO における規定

ThürKO では、第 45 条で「地区制度 Ortsteilverfassung, 地区長 Ortsteilbürgermeister, 地区協議会」について、また、第 45a 条で「集落 Ortschaft, 集落長 Ortschaftsbürgermeister, 集落協議会 Ortschaftsrat」について規定されている。前者の主な特徴については、拙稿（山崎 2013）ですでに指摘した。後者は、農村部の小規模自治体が合併して農村自治体 Landgemeinde をつくる際に、旧自治体レベルの自治を保障するための規定である。したがって、前者に比べて、規定が手厚い。まず注目されるのは、農村自治体の場合、集落協議会の設置が義務づけられている点である（第 45a 条第 1 項）。また、決定権に関する規定（第 45a 条第 6 項）が、地区協議会のそれ（第 45 条第 6 項）よりも充実し、

提案権に関する規定（第 45a 条第 7 項）も設けられている。決定権に関しては、とくに「道路、広場、街路灯、駐車施設、緑地の改築、撤去、維持、修繕に関する作業手順の確定」（同条第 6 項 4）が、また、提案権に関しては、「当該集落に関する地区詳細計画 *Bebauungsplan* の公布、変更、廃止」（同条第 7 項 4）が注目される。基本条例による権限の追加（同条第 8 項）、予算措置（同条第 9 項）、所属する自治体の一体性や全体の利益の不可侵（同条第 10 項）については、地区協議会と同様である。以下、第 45 条と第 45a 条を掲げる（下線は筆者。以下同じ）。

第 45 条 地区制度、地区長、地区協議会

- (1)自治体 *Gemeinde* は、基本条例の規定により、すべての、あるいは一部の地区 *Ortsteil* に地区制度を導入することができる。いくつかの隣接した地区が、ひとつの地区制度をもつことも可能である。地区制度をもつ地区では、地区長と地区協議会委員が選ばれる。地区長と地区協議会委員の選挙が繰り返し行なわれても成立しなかった場合には、地区制度を廃止することができる。このほか、早ければ議員の法定任期の終了時に、地区制度を廃止または変更することができる。議決には、議員の過半数を必要とする。この議決は、公表後 1 か月以内に地区長や地区協議会委員から異議が出なければ、有効となる。
- (2)地区長は名誉職であり、チューリンゲン州地方選挙法 *Thüringer Kommunalwahlgesetz*（以下、*ThürKWG* と略記）の規定により、議員の法定任期に合わせて、選出される。選挙が成立しなかった場合は、地区協議会委員の互選によって選出される。地区制度をもつ地区が、議員の新しい任期の初めに導入ないし変更された場合、その地区における地区長の選挙の準備と実施については、選挙の前であっても、地区制度の導入ないし変更がすでに行なわれる。投票による解任については、第 28 条第 6 項が適用される。地区長は、議会や議会内委員会における、地区の利害に関わるすべての会議に参加し、意見を述べ、提案することができる。この場合、地区長は、議員と同様に招集されなければならない。
- (3)地区協議会は、議員の法定任期に合わせて設けられる。地区協議会は、地区長と地区協議会委員によって構成される。地区協議会委員の数は、人口が 500 人までの地区は 4、1,000 人までの地区は 6、2,000 人までの地区は 8、2,000 人よりも多い地区は 10 とする。地区協議会委員は、匿名投票によって選出される。地区協議会委員は名誉職である。詳細は、自治体の基本条例が定める。
- (4)地区長は地区協議会の議長である。地区協議会は、1 人ないし数人の副地区長を互選で選ぶ。議会の業務（第 34 条から第 42 条）に関する規定が、適用される。
- (5)地区協議会は、地区の事柄について議論する。地区協議会からの提案は、3 か月以内に、決定権をもつ自治体の機関によって処理されなければならない。地区協議会

には、予算条例や追加予算条例が審議される前に、意見を述べる機会が与えられなければならない。地区協議会は、所轄機関が決定を行う前に、建設法上の条例や計画について意見を述べる適当な時間を有する。

(6)地区協議会は、以下の諸事項について決定する。

1. 文化、スポーツ、福祉を目的として地区に与えられた予算の利用。
2. 伝統的慣行や文化的な伝統の保護、文化的な生活の促進や発展、消防団の支援。

地区協議会は、以下の諸事項について意見を述べる。

1. 当該地区に関わる限りでの自治体の地区区分の変更、あるいは地区の名称の変更。
2. 公共交通に利用される地区内の道路、広場、橋や公共施設の命名。
3. 地区内の行事や市場の計画。

基本条例により、地区に関するさらなる事項を、地区協議会の審議や決定に委ねることができる。第 26 条第 2 項に関する事項は、移譲してはならない。地区協議会は、上記の諸課題を遂行するための予算が、適切な範囲内で、予算条例のなかで確保されるよう自治体に要請する。地区協議会がない場合は、地区長が地区協議会の権限をもつ。

(7)地区協議会や地区長の決定は、自治体の一体性や全体の利益を侵害してはならない。

地区協議会や地区長の決定は、自治体の法的な任務や権限、計画上の決定、予算条例を含む法規を考慮しなければならない。第 1 文の要請と合致しない決定については、議員の過半数によって、変更ないし廃止することができる。首長が地区協議会の決定を違法とみなした場合、首長は、その遂行を停止し、決定後 1 か月以内に開かれるべき次の地区協議会の会議で、異議を唱えなければならない。地区協議会が決定を変えない場合、首長は、即座に、監督官庁に伝えなければならない。監督官庁の決定に対して、地区協議会は、所管の行政裁判所で異議を申し立てることができる。行政裁判所法第 68 条第 1 項にもとづく予備手続きは行なわれない。

(8)議員の法定任期中に、自治体が他の自治体に編入されたり、新しい自治体が創られたりする際には、変更を効果的なものにするために、議員の残りの法定任期の間、解体される自治体の領域に、地区制度が導入される。第 1 項第 4 文から第 7 文がそのまま適用される。解体される自治体の首長は、上記の法的任期の間、職員への招聘にもとづいて、名誉職員としての地区長に任命されなければならない。それまでの議員は、地区協議会の委員となる。第 12 条第 1 項第 2 文がそのまま適用される。

第 45a 条 集落、集落長、集落協議会

(1)農村自治体は、基本条例の規定により、地区に集落制度を導入しなければならない。

いくつかの隣接した地区が、ひとつの集落制度をもつことも可能である。集落制度

をもつ地区（集落）では、集落長と集落協議会委員が選ばれる。集落制度は、集落自らが提案した場合を除けば、集落長と集落協議会委員の選挙が繰り返し行なわれても成立しなかった場合にのみ、個々の集落を対象に、廃止することができる。議決には、議員の過半数を必要とする。

- (2)集落長は名誉職であり、ThürKWG の規定により、議員の法定任期に合わせて、選出される。選挙が成立しなかった場合は、集落協議会委員の互選によって選出される。議員の任期の初めに集落が導入ないし変更された場合、その集落における集落長の選挙の準備と実施については、選挙の前であっても、集落制度の導入ないし変更がすでに行われる。投票による解任については、第 28 条第 6 項が適用される。集落長は、議会や議会内委員会における、集落の利害に関わるすべての会議に参加し、意見を述べ、提案することができる。この場合、集落長は、議員と同様に招集されなければならない。
- (3)集落協議会は、議員の法定任期に合わせて設けられる。集落協議会は、集落長と集落協議会委員によって構成される。集落協議会委員の数は、人口が 500 人までの地区は 4、1,000 人までの地区は 6、2,000 人までの地区は 8、2,000 人よりも多い地区は 10 とする。集落協議会委員は、匿名投票によって選出される。集落協議会委員は名誉職である。詳細は、自治体の基本条例が定める。
- (4)集落長は集落協議会の議長である。集落協議会は、1 人ないし数人の副集落長を互選で選ぶ。議会の業務（第 34 条から第 42 条）に関する規定が、適用される。
- (5)集落協議会は、集落の事柄について議論する。集落協議会からの提案は、3 か月以内に、決定権をもつ農村自治体の機関によって処理されなければならない。集落協議会には、予算条例や追加予算条例が審議される前に、意見を述べる機会が与えられなければならない。集落協議会は、所轄機関が決定を行う前に、建設法上の条例や計画について意見を述べる適当な時間を有する。
- (6)集落協議会は、以下の諸事項について決定する。
 1. 文化、スポーツ、福祉を目的として地区に与えられた予算の利用。
 2. 伝統的慣行や文化的な伝統の保護、文化的な生活の促進や発展、団体とりわけ消防団の支援。
 3. 公共交通に利用される地区内の道路、広場、橋や公共施設の命名。名称が重なって取り違えが生じる危険性がある場合は、議会が決定する。
 4. 道路、広場、街路灯、駐車施設、緑地の改築、撤去、維持、修繕に関する作業手順の確定。
 5. 村落の開発や美観形成に関するコンテストへの参加。
 6. 対外協力関係の維持。
 7. 集落に関する情報提供、記録作成、対外的代表。

8. 公共の幼稚園, スポーツ施設, 図書館, 集会施設, 郷土博物館, 葬祭施設の利用.

(7)集落協議会は, 以下の諸事項について提案する.

1. 当該集落に関わる限りでの地区や集落の解体, 地区や集落への自治体の区分, 地区や集落の命名, 区分や名称の変更.
2. 集落あるいは集落内の地区の名称の変更.
3. 当該集落に関する地域形成条例の公布, 変更, 廃止.
4. 当該集落に関する地区詳細計画 Bebauungsplan の公布, 変更, 廃止.
5. 集落内の建設行為に関する自治体による調整の承認.
6. 集落内の行事や市場の計画.
7. 農村自治体の新しい対外協力関係の締結.
8. 公共の幼稚園, スポーツ施設, 図書館, 集会施設, 郷土博物館, 葬祭施設の設置.

(8)基本条例により, 第6項や第7項以外のさらなる事項を, 集落協議会の審議や決定に委ねることができる. 第26条第2項に関する事項は, 移譲してはならない. 集落協議会がない場合は, 集落長が集落協議会の権限をもつ

(9)集落協議会は, 上記の諸課題を遂行するための予算が, 適切な範囲内で, 予算条例のなかで確保されるよう自治体に要請する. 集落の諸課題を遂行するために査定された予算は, チューリンゲン州自治体財政法第16条第2項にしたがって, 予算案に組み込まなければならない. 農村自治体が, 新自治体会計制度の規定にしたがって財政を行なう場合には, 予算案の策定は, 農村自治体の部分会計で行なわれる. 予算案の額は, 集落との了解にもとづいて, 農村自治体の議会により, 予算計画のなかで定められる.

(10)集落協議会や集落長の決定は, 農村自治体の一体性や全体の利益を侵害してはならない. 集落協議会や集落長の決定は, 農村自治体の法的な任務や権限, 計画上の決定, 予算条例を含む法規を考慮しなければならない. 第1文の要請と合致しない決定については, 議員の過半数によって, 変更ないし廃止することができる. 集落協議会の決定の遂行は, 農村自治体の首長に従う. 首長が集落協議会の決定を違法とみなした場合, 首長は, その遂行を停止し, 決定後1か月以内に開かれるべき次の集落協議会の会議で, 異議を唱えなければならない. 集落協議会が決定を変えない場合, 首長は, 即座に, 監督官庁に伝えなければならない. 監督官庁の決定に対して, 集落は, 所管の行政裁判所で異議を申し立てることができる. 行政裁判所法第68条第1項にもとづく予備手続きは行なわれない.

(11)議員の法定任期中に, 農村自治体が形成あるいは拡大される際には, 変更を効果的なものにするために, 議員の残りの法定任期の間, 解体される自治体の範囲に, 集落制度が導入される. 第1項第4文と第5文がそのまま適用される. 解体される自治体の首長は, 上記の法的任期の間, 職員への招聘にもとづいて, 名誉職員として

の集落長に任命されなければならない。それまでの議員は、集落協議会の委員となる。第12条第1項第2文がそのまま適用される。

Ⅲ HSにおける規定

HSでは、第4条で「地区長」、第5条で「地区協議会委員の選挙」、第6条で「地区協議会」について規定されているが、地区協議会の任務や権限については、第6条の付則5「地区制度」で、詳細に規定されている。この付則5の主な特徴については、拙稿（山崎 2013）ですでに指摘した。第5条でとくに注目されるのは、「受理された立候補届の数が、法定の地区協議会委員数の半数を超えない場合には、選挙は行なわれない」（同条第6項）という規定である。この場合、再度、立候補者が募集される。そして、仮に、立候補者数が定員を超えなくても、その半数を超えれば、選挙が実施される⁴⁾。つまり、選挙を経ないで地区協議会委員が選出されることはありえない。以下、第4条～第6条と付則5を掲げる。

第4条 地区長

- (1)地区長は名誉職員であり、ThürKWGにおける名誉職の首長の選挙に適用される規定により、議員の法定任期にしたがって選出される。
- (2)選挙長は地区協議会の議長である。地区協議会は、互選により、副地区長を匿名投票で選出する。

第5条 地区協議会委員の選挙

- (1)地区長は、地区協議会委員選挙の選挙管理委員長である。地区長は、ThürKWG第8条にもとづく選挙日とは異なる日曜日を、地区協議会委員選挙の選挙日に設定する。同時選挙は行なわれない。選挙時間は10時から15時までとする。
- (2)地区協議会委員選挙の選挙権については、ThürKWG第1条と第2条が適用される。この場合、第1条における自治体は、地区に読み替えられる。
- (3)選挙管理委員長は、遅くとも選挙の42日前までに、公示により、立候補届の提出を求める。立候補届には、立候補者の名前、生年月日、住所、立候補の承認、そして、立候補者自身による署名がなければならない。立候補者は地区の市民でなければならない。立候補届の用紙は、行政が無料で用意する。
- (4)立候補届は、早ければ公示当日に、遅くとも選挙の16日前の12時までに、文書で選挙管理委員長に提出されなければならない。立候補届の受理については、選挙管理委員長が決定する。受理された立候補届は、アルファベット順に投票用紙に記載されなければならない。受理された立候補届の数が、法定の地区協議会委員数の半

数を超えない場合には、選挙は行なわれない。

受理された立候補届は、遅くとも選挙の6日前までに、本条例で定められた各地区の掲示板で公示される。

- (5)投票監視団は、監督者、副監督者、書記、3人までの立会人によって構成される。監視団のメンバーは、選挙管理委員長によって任命され、無給でその活動を行なう。費用弁償については、選挙管理委員会や投票監視団のメンバーに対する費用弁償に関する条例第3条第3項にもとづいて支払われる。投票用紙に記載された立候補者は、監視団で活動してはならない。
- (6)選挙は匿名である。官製の投票用紙によってのみ行なわれる。有権者は3つの票をもつ。有権者は、票を与えたい立候補者を投票用紙に記載するという方法で、投票する。有権者名簿に記載され、身分証明書あるいはこれ以外の公的文書を提示することができる市民のみが、投票用紙を得る。票や投票用紙の無効については、ThürKWG第20条第2項が適用される。投票監視団は、選挙終了後ただちに結果を点検し、監視団のすべてのメンバーの署名による報告書を作成する。
- (7)選挙管理委員長は選挙結果を確認し、本条例で定められた各地区の掲示板で公示する。立候補者は、投票数にしたがって選出される。得票数が同じ場合は、くじ引きで決定する。死亡、辞任、資格喪失あるいはその他の理由で当選者が退いた場合には、当選しなかった立候補者のうちもっとも多く得票した者が委員になる。この場合も、得票数が同じ場合は、くじ引きで決定する。ThürKWG第30条第1項の規定が、意味に即して適用される。辞職は、選挙管理委員長が確認する。
- (8)地区協議会は、議員の法定任期中に設けられる。
- (9)ThürKO第45条第3項でいう住民数については、エアフルト市が12月31日付で公示した、主たる住所地の最新の住民数をもとにする。
- (10)市長は、選挙管理委員長の任務を、適当な市役所職員に移譲することができる。
- (11)有権者は、選挙結果の公示後2週間以内に、本条例第5条第1項から第10項までの選挙規定に反するという理由で、監督官庁に文書で申し立てることにより、選挙結果の確定について異議を唱えることができる。

第6条 地区協議会

地区協議会の審議や決定に関する任務や権限については、本条例の付則5にある地区制度条例で定める。

付則5 地区制度

第1条 地区長と地区協議会の任務

- (1)地区長と地区協議会は、自治体の任務を地区で処理するに際して、市民の協働を促

す。地区長と地区協議会は、都市の発展に際して、さまざまな地域の要求が適切に考慮されることを目指す。

- (2)地区協議会や地区長の決定は、本市の一体性や全体の利害を侵害してはならない。地区協議会や地区長の決定は、本市の法的な任務や権限、計画上の決定、法規を考慮しなければならない。決定の遂行は、市長に従う。
- (3)地区協議会は、市議会が用意した予算の枠内で、自らに割り当てられた任務を遂行する。
- (4)地区長や地区協議会は、任務を処理するために、施設を利用することができる。

第2条 地区協議会の権限

- (1)市議会の専決事項であり、かつ、ひとつの、あるいは複数の地区の利害に関わる事項については、議決の前に、残された期間内で、審議や提案をする機会が、地区協議会に与えられなければならない。
- (2) ThürKO 第26条第2項にもとづいて市議会が、また、市議会業務規程にもとづいて市議会内委員会が権限をもつ場合でないかぎり、その意義が本質的に地区を超えるものでない事項について、市全体の利害を考慮したうえで、権限をもつ地区協議会が決定する。地区協議会は、後述の諸規定に関して、ThürKO 第45条第6項にもとづいて決定権をもつ。
- (3)地区長や地区協議会の権限に属する事項の準備や実行については、事務処理機関としての地区担当局 Amt für Ortsteile が処理する。
- (4)地区協議会の業務については、市議会が定めた地区協議会業務規程が適用される。

第3条 地区長の提案権と発案権

- (1)地区長は、市議会業務規程にもとづいて、地区のすべての事柄について、市議会、専門委員会、市長に提案、発案し、あるいは動議を提出する権限をもつ。
- (2)地区協議会の提案や発案にもとづく事項が市議会や委員会で議論された場合には、地区長、あるいは地区長に代わって副地区長が、これについて会議で報告を受ける権限をもつ。

第4条 予算措置

- (1)第5条から第13条に関する支出については、全市的な支出のために個々の目的にしたがって決められる行政予算の計画により、各地区における措置のための予算額が用意される。個々の支出を行う行政内の各部署は、予算準備の枠内で、上記の措置に関連した予算項目を定める。
- (2)市長は、地区間の利害調整や、議会や行政に対する地区の利害調整を行なう。

- (3)軽微な、あるいは想定外の、あるいは急を要する保全や修繕を行なう場合、また、地区内で総額 410 ユーロ以下の動産資産を得る場合には、本条例の第 5 条から第 13 条に関する課題について、基本額と住民 1 人あたりの額から成る年間予算が、個々の地区に用意される。予算額の決定は、所管の行政部署との合意のもとに、地区協議会が行なう。
- (4)各地区で重要度がさほど高くない投資を行なう場合、本条例の第 5 条から第 13 条に関する課題について、第 4 条第 3 項にもとづく各専門部署の予算を上限とする年間予算が、個々の地区に用意される。
地区協議会による投資計画は、当該の専門部署との予算協議に入る前に議決されなければならない。また、同部署によって、実現可能性や財政的な可能性が確認されなければならない。
- (5)第 4 条第 4 項は、Berliner Platz, Rieth, Roter Berg, Melchendorf, Wiesenhügel, Herrenberg, Moskauer Platz, Johannesplatz には適用されない。

第 5 条 学校

- (1)地区にとって重要なのは、小学校や通常学校とそれらの付属施設（スポーツ施設、学童保育所など）である。
- (2)建物や緑地の保全について決定する際には、地区協議会が参加しなければならない。ただし、学校の組織上の理由（たとえば、教室や専門室の広さや利用法の変更）により必要な措置の場合は除く。
- (3)学校運営会議の決定権や参加権や、そのまま適用される。

第 6 条 スポーツ施設

地区協議会は、以下の項目について決定する際に、参加しなければならない。

- a)建物や緑地の保全。
- b)設置、基礎的な修繕、抜本的な改築。
- c)エアフルト市のスポーツ振興方針にもとづく、地域のスポーツ団体への助成金や補助金等の承認。

第 7 条 墓地

地区協議会は、以下の項目について決定する際に、参加しなければならない。

- a)敷地の設置、造成、整備、遺体安置台や葬儀場の抜本的な改築と保全。
- b)地区に関する記念碑、顕彰碑、記憶の場所の設置と保全。

第 8 条 市民の家 Bürgerhaus やその類似施設

- (1)地区協議会は、以下の項目について決定する際に、参加しなければならない。
- a)市民の家の建設。
 - b)市営の市民の家やその類似施設の設置，建物や緑地の維持。
 - c)地区内の諸団体への部屋の割り当て基準。
- (2)地区長は、管理・利用条例で定められた，地域内の諸団体への施設の短期的な賃貸について決定する。
- (3)児童・青少年支援法ならびに同法に関する実施法にもとづく青少年課や青少年支援委員会の権限については，そのまま適用される。

第9条 子どもの遊び場

- (1)地区協議会は、以下の項目について決定する際に，参加しなければならない。
- a)新しい遊び場の設置場所。
 - b)建物や緑地の維持，設置。
 - c)市営の子どもの遊び場の修繕。
- (2)児童・青少年支援法ならびに同法に関する実施法にもとづく青少年課や青少年支援委員会の権限については，そのまま適用される。

第10条 託児所，青少年クラブ，青少年の部屋

- (1)地区協議会は，青少年活動の組織化や，託児所，青少年クラブに関する建物や緑地の整備について決定する際，参加しなければならない。
- (2)児童・青少年支援法ならびに同法に関する実施法にもとづく青少年課や青少年支援委員会の権限については，そのまま適用される。

第11条 地区の景観の保護

- 地区協議会は，以下の項目について決定する際に，参加しなければならない。
- a)公共の道路や広場における記念板の設置，大規模な広告，記念物，噴水の設置と保全。
 - b)地区にとって重要な公共の場所における植樹と伐採。
 - c)地区にとって重要な公共の場所における花壇の設置と除去。
 - d)文化財保護に必要な措置。

第12条 緑地と駐車場

- (1)市有林とモルスドルフ城公園は，ここでの緑地や駐車場には含まれない。
- (2)地区協議会は，以下の項目について決定する際に，参加しなければならない。
- a)緑地と駐車場の新設。

- b)緑地, 駐車場, 長期小農園の造成, 抜本的改築, 修繕, 保全.
- c)緑地や駐車場における記念物, 噴水, 塑像や彫刻といった芸術品の設置と保全.
それらの措置の順決めを含む.

第 13 条 道路建設

- (1)地区にとって重要な道路は, その交通面での意義が本質的に地区の範囲を超えない市町村道と郡道である. 街路や広場についても同様である.
- (2)地区協議会は, 以下の項目について決定する際に, 第 1 項を考慮したうえで, 参加しなければならない.
 - a)改築, 撤去, 保全, 修繕に関する作業手順の確定.
 - b)街灯の修繕, 設置に関する作業手順の確定.
- (3)この件については, 交通上の安全確保の義務や, 公共的な安全と秩序という理由から必要とされる措置についても妥当する.

第 14 条 行事と市場

地区協議会は, 市や第三者による行事や市場について決定する際に, 許可が必要とされる場合には, 参加しなければならない.

第 15 条 命名

道路, 広場, 橋, 公共施設を命名する際, 地区協議会は, 参加しなければならない.

第 16 条 予算措置

本条例の第 17 条から第 19 条に関する課題を処理する際には, 基本額と住民 1 人あたりの額から成る年間予算が, 個々の地区に用意される. 予算執行に関する決定は, もっぱら地区協議会が行なう.

第 17 条 地区の諸団体の支援と助成

- (1)団体の活動が本質的に地区を超えない場合, その団体は地域的 örtlich である.
- (2)地区協議会は, 以下の項目について決定する.
 - a)物理的な援助やアイデア面での援助.
 - b)団体の行事に関する地区の後援の引き受け.

第 18 条 郷土保護, 伝統的慣行, 公共的な文化活動, 地区消防団

地区協議会は, 以下の項目について決定する.

- a)市が作成した予算計画にもとづく, 地区の記念祭や地区の歴史保護を目的とする

行事.

- b) 民俗的な祭り, 伝統的な行事や行列, 市民団体の行事, 青少年や高齢者の行事の援助.
- c) 地区の諸団体の記念祭についてのアイデア面での援助.
- d) 地区消防団の支援.

第 19 条 代表

地区長, あるいは地区長が無理な場合に副地区長は, 市長の委任により, あるいは自らの権限により, 以下の諸事項について地区を代表する.

- a) 以下の場合における祝辞と贈り物の授与.
 - ・ 誕生日
 - ・ 結婚
 - ・ 地区の諸団体の記念祭
 - ・ その他の地区に関わる行事 (たとえば開業, 事業所の記念祭など)
 - ・ ボランティア活動を通じて地区と住民のために特に功績のあった市民
- b) 郷土保護や伝統的慣行に関する行事の際の地区の代表.
- c) 他の自治体との既存の姉妹関係にもとづく行事の際の地区の代表.
- d) 青少年や高齢者の行事の際の地区の代表.
- e) 幼稚園, 学校, 教会といった公共的な機関における行事の際の地区の代表.
- f) 弔問や葬儀の参列.

第 20 条 地区協議会の聴聞

(1) 地区協議会は, 地区に関するあらゆる重要事項について, 議会や専門委員会での決定の前に聴聞を受けなければならない. 本条例の第 10 条第 3 項 oo) にもとづく市長の権限に属する事項についても同様である. 第 1 文にいう重要事項とは, とくに以下の諸項目を指す.

1. 地区の境界や名称の変更.
2. 支援事務所 Stützpunkt の設置, 移転, 撤去.
3. 地区協議会が決定する事項や地区に関わる可能性のある事項についての予算案の審議.
4. 都市開発計画 (空間や機能に関する開発構想, 基本計画, 地区開発計画, 地域づくり構想, 専門的な開発計画).
5. 準備段階と決定段階の建設基準計画.
6. 再開発地域の正式決定.
7. 計画決定手続きに関する態度表明.

8. 地区をまたがる道路における交通指示（交通の流れの制御）の変更．迂回指示．
9. 市場や小農園を含む公共的な施設の計画，設置，抜本的な変更，撤去．
10. 公共施設の共同の利用に関する取り決め．とくに利用時間．
11. 幼稚園や学校の配置計画．
12. とくに地区に関わるすべての条例．
13. 地区における自治体の財産に関する意見表明．
14. 道路，広場，橋，公共施設の命名．

第 21 条 情報提供義務

地区協議会は，専門職員が地区における措置を準備する際には，それに不可欠な現場視察も含めて，直接に，あるいは，業務を行う部署を通じて，情報が提供されなければならない。

IV エアフルト市地区協議会業務規程

エアフルト市の地区協議会については，それがどのように運営されるかを定めた業務規程も存在する．その第 1 条第 1 項で，「地区協議会の会議は，少なくとも 3 か月に 1 回開かれる」とあるが，実際には，ほぼ毎月開かれることが多いようである．また，第 6 条第 1 項では，「市長は，地区協議会の決定を実行する義務を負う」とあり，地区協議会の決定に対する市長や行政側の執行責任も，明確にうたわれている。

第 1 条 召集, 招集, 議題

- (1)地区協議会の会議は，少なくとも 3 か月に 1 回開かれる．それ以外は，業務の求めに応じて開かれる．地区協議会の会議については，定期的に会議計画が作成される．この会議計画は，議会の会議計画のなかに組み込まれる．
- (2)招集は，地区長が，議題を添付して文書で行う．招集の案内は，すべての会議資料とともに，遅くとも会議の 4 日前までに，地区協議会委員に届けられなければならない．緊急の際には，招集期間を短縮することができるが，遅くとも会議の 2 日前まででなければならない．また，その旨が示されていなければならない．緊急の会議であることは，議事に入る前に，地区協議会で確認されなければならない．
- (3)地区長は，行政の業務担当部署との話し合いにより，議題を確定し，審議の対象について準備する．

第 2 条 出席, 公開, 個人的関与, 議決

- (1)地区協議会委員は，地区協議会の会議への出席が義務づけられる．欠席の際には，

- 業務担当部署に伝えなければならない。その際、地区長に欠席を伝えてもよい。
- (2)地区協議会の会議は、一般的な利益あるいは該当する個人の利益に反しないかぎり、公開される。公開性の排除については、非公開の会議で審議され、決定される。非公開の会議では、原則として、以下の項目について審議される。
- a)地区協議会による予備審議を必要とする議会議案。
 - b)不動産関連事項。
 - c)建設に関する事前照会や申請。
 - d)極秘扱いが求められると思われる事項。
- (3)地区協議会委員は、ThürKO 第 38 条にもとづく個人的な関与に該当する場合には、審議や議決から排除される。非公開の会議の際には、会議室から退席しなければならないが、公開の会議の際には、傍聴者用の場所にいてもよい。審議や議決への不参加については、議事録に記されなければならない。当該者は、不参加の理由が議事録に記されるよう要求することができる。審議や議決からの排除については、非公開の会議で、当該者の不在のもとで、審議され、決定される。
- (4)会議の冒頭、地区長は、すべての地区協議会委員が、規則にもとづいて招集されたか、委員の過半数が出席し、議決権をもつか、会議が議決可能かどうかを確認する。規則にもとづいた招集がなされていなかった場合、会議は開かれぬ。議決不能が確認された場合には、会議は中断あるいは中止されなければならない。会議が再び招集された場合、議決の可能性に関して、実際の出席者数は問われない。
- (5)議員は、地区協議会の非公開の会議に、傍聴者として出席する権利をもつ。

第 3 条 提案、意見陳述、議決

- (1)地区協議会の議事に関する動議は、当該事項に関して地区協議会が権限をもつ場合に限り、認められる。提案、意見陳述、動議あるいは議決が費用を生じさせる場合には、それを決定する際に、法的に認められ、実際に実現可能な費用に関する提案を含んでいなければならない。収入の損失が見込まれる場合も同様である。動議の提出ができるのは、地区長と地区協議会委員である。動議が認められない場合は、それについて審議されることなく、却下されなければならない。
- (2)議事に関するすべての動議は、遅くとも会議の 1 週間前までに、簡単な理由を添えて、地区協議会の業務担当部署に文書で提出されなければならない。
- (3)動議は、提案、意見陳述、あるいは議決の内容を明確にして記されなければならない。
- (4)提案、意見陳述、動議、議決は、是か非かによる投票の多数決でもって決められる。賛否同数の場合、動議は否決される。保留は、多数決の際に計算されない。選挙については、ThürKO 第 39 条第 2 項が適用される。

第4条 会議の司会と進行

- (1)地区長は、地区協議会の議長である。地区長は会議を主宰し、会議室管理権を行使し、秩序の維持に努める。地区協議会は、互選により、少なくとも1名の副地区長を選出する。
- (2)会議では、地区長、地区協議会委員、市長ないし市長から出席を委任された者が、この順位で、発言権をもつ。

第5条 議事録

- (1)すべての会議について、業務担当部署により、議事録が作成される。以下の諸項目が記される。
 - a)会議の日付と場所
 - b)司会者
 - c)出席した地区協議会委員の名前
 - d)欠席した地区協議会委員の名前と欠席理由
 - e)審議項目
 - f)報告者
 - g)審議の実質的な内容
 - h)提案、意見陳述、議決
 - i)採決結果
 - j)提案、意見陳述、議決に賛成しなかった委員の要求があった場合、これに関する注釈。
- (2)議事録には、地区長と、業務担当部署の委任を受けた者が署名しなければならず、次の会議での議決により、承認を得なければならない。
- (3)地区協議会委員には、(次の会議の前までに)公開の議事録が届けられる。くわえて、地区協議会委員は、業務担当部署で議事録をいつでも閲覧することができ、公開の会議における提案、意見陳述、議決の写しを入手することができる。公開の会議の議事録を閲覧することは、すべての市民が可能である。非公開の会議の議事録は、業務担当部署で保管される。それは配布されない。

第6条 決定の取り扱いと公示

- (1)市長は、地区協議会の決定を実行する義務を負う。市長がその決定を違法とみなした場合、実行を停止する。この決定について、地区協議会が、再度の審議の後でも変更しなかった場合、市長は、ただちに、監督官庁に申し立てなければならない。
- (2)地区協議会の会議の時間、場所、議題と、公開の会議でなされた議決については、

地区の掲示板で、行政により公示されなければならない。

第7条 表現形式, 補助規則, 変更, 発効

- (1)本規程で用いられた人称に関する表現は、女性形については女性、男性形については男性にあてはまる。
- (2)ThürKO 第 34ff.条は、本規程の補助規則として、直接的に適用される。
- (3)本規程は 2009 年 7 月 1 日に発効し、同時に、2004 年 9 月 22 日の規程は失効となる。

IV 結びにかえて

本稿では、自治体内の地域コミュニティ・レベルの自治を保障する法的規定についてみてきたが、ドイツの農村部では、小規模自治体の独立性を保ちながら、その連合体（これ自体、法人格をもつ自治体である）がつくられることが多い（森川 2005）。この場合、連合体を構成する個々の自治体では、首長や議員が無報酬なのはもちろん、役場の建物や職員すら存在しないこともしばしばである。それにもかかわらず、これら構成自治体もまた、徴税権や条例制定権、地区詳細計画についての決定権などをもつ。また、これとは別に、一部の業務を業務遂行自治体 *erfüllende Gemeinde* に委託しつつ、自治体としての独立性を保持するケースもある。これらの場合、法的には自治体ではあるが、外見上は、ほとんど地域住民組織である。他方、日本では、自治体としての地位の保全が強調されるあまり、その多様性に乏しい。今後、地域自治を構想していく際には、むしろ地域住民組織と自治体とを連続的に捉え、より多元的な「団体自治」を可能にする制度設計が求められよう。したがって、地域自治を比較社会的に検討する際にも、上記のような小規模自治体の法的規定や実態もみていく必要がある。今後の課題としたい。

注

- 1) 周知のように、地域自治区には「合併特例法」にもとづくものもあるが、本稿では、この地方自治法にもとづく地域自治区を念頭におきながら、ドイツの同様の制度をみている。
- 2) 本稿では、一定の社会関係を基礎とする、基礎自治体内の地域コミュニティ・レベルで制度的に保障された自治という意味で、地域自治という言葉を用いる。広義の地域自治は、地域コミュニティを含むローカル・レベルから始まって、ミクロ・リージョン、ナショナル、マクロ・リージョンへと広がる同心円的な構造を念頭においたうえで、公共性のあり方を狭域から問い直し、国家との関係で規定される地方自治をその一部として相対化するような重層的な自治を指す。
- 3) 実は ThürKO は通称で、正式には *Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung* という。ドイツでは、日

本の地方自治法に相当するこうした法律が、州ごとに定められている。

- 4) たとえば、2009年の地区協議会委員選挙では、わずか2票で当選した委員もいた。この選挙については、山崎（2013）を参照。

文献

- 今井照，2004，「『地域自治組織』と自治体の政治——地域ガバナンスと『地域自治区』等の法制化に関する論点」日本地方自治学会『分権型社会の政治と自治』敬文堂，69-93.
- ，2008，『「平成大合併」の政治学』公人社.
- 岩崎信彦，2012，「『政策としてのコミュニティ』の危うさ」『まちむら』116: 37-9.
- 森川洋，2005，『ドイツ市町村の地域改革と現状』古今書院.
- 宗野隆俊，2008，「上越市の地域協議会」『地方自治職員研修』臨時増刊 88: 181-93.
- 名和田是彦，2006，「日本型都市内分権の特徴とコミュニティ政策の新たな課題」『コミュニティ政策』4: 42-64.
- ，2009a，「現代コミュニティ制度論の視角」名和田是彦編『コミュニティの自治——自治体内分権と協働の国際比較』法律文化社，1-14.
- ，2009b，「近年の日本におけるコミュニティの制度化とその諸類型」名和田是彦編『コミュニティの自治——自治体内分権と協働の国際比較』法律文化社，15-43.
- 西村茂・自治体問題研究所編，2011，『住民がつくる地域自治組織・コミュニティ（地域と自治体第34集）』自治体研究社.
- 総務省，2012，総務省ホームページ，（2012年10月28日取得，<http://www.soumu.go.jp/gapei/sechijyokyo01.html>）
- 山崎仁朗，2013，「エアフルト市における地区協議会の実態——地域自治の比較社会学の試み」『東海社会学会年報』5（近刊）.

『東海社会学年報』5 (2013年8月)

エアフルト市における地区協議会の実態

——地域自治の比較社会学の試み——

Community Councils in Erfurt in Germany
An Essay in Comparative Sociology of Local Autonomy

山崎仁朗

【要約】

ドイツでは、自治体内の地域コミュニティ・レベルの自治を保障する地域協議会制度が存在するが、東ドイツ地域のチューリンゲン州エアフルト市では、その一種である地区協議会の導入がいまでも続いている。地区協議会は、議会や行政にたいして法的な権限をもち、行政から組織的、財政的な支援を得ているなど制度化が進んでいる一方で、旧自治体などを単位として営まれているコミュニティ活動を背景に、相対的に幅広い階層の住民から委員を構成し、地区の諸課題について議論している。こうした実態を参照して日本の地域自治について考えるならば、3度の「大合併」を経て地域社会が重層化していることをふまえ、とりわけ「昭和の大合併」後に旧行政村レベルの自治がどのように発展していったか否かを問うこと、また、各層ごとに、よりきめ細かく制度設計していくことが重要である。理論的には、町内会＝自治体論の達成をふまえて、多様なアソシエーションの活動を基礎とするアンシュタルトとして地域住民組織をみる見方から、これと自治体とを連続的に捉える、多元的な「団体自治」のあり方を構想することが、今後の課題となる。

キーワード：ドイツ、地域協議会、地域自治

1 はじめに

2004(平成16)年に地域自治区が法制化されたことで、日本でも、(狭義の)地域自治^①(自治体内分権)の可能性が切り開かれた。しかし、理論的な検討が進んでいないこともあって、自治体内分権についての理解が、一般的にまだ進んでいない。また、3度の「大合併」による地域コミュニティの重層化が「コミュニティの制度化」(名和田2009)を難しくしていることも影響して、地域自治区を導入した自治体は少数にとどまっている^②。導入した自治体でも、地域自治区につくられる地域協議会の委員の選出方法や権限の付与などをめぐって、試行錯誤が続いている(西村・自治体問題研究所編2011)。こうした難しさもあって、地域コミュニティにたいする制度的・政策的なアプローチ自体を否定する議論すら、あらためて出てきている(広原2011)。

他方、旧西ドイツでは、1970年代における自治体(ゲマインデ Gemeinde)の大規模な合併をきっかけにして、地域協議会 Stadtteilvertretung^③が一般化した。R. Schäfer(1982)はその制度や機能を包括的に明らかにし、神谷国広(1989)はこの成果を紹介したが、日本との比較という点で課題を残した。この点に関連して、名和田是彦(1998)は、「ドイツの政党と日本の町内会とは機能的に等価である」(同:52)と述べたが、町内会は本質的に自治体であると喝破した安田三郎(1977)に依拠するならば、町内会と比較すべきは、基礎自治体であり地域

①

コミュニティでもあるゲマインデであろう。そして、1990年のドイツ統一後は、東ドイツ地域の都市部でも自治体の合併が進み、旧自治体をおもな単位として地域協議会が導入されている。しかし、東ドイツ地域の自治体内分権にかんする社会学的な研究は、管見のかぎり皆無である。

そこで、本稿では、まさに、いま導入が進んでいるチューリンゲン州エアフルト市の地区協議会 *Ortsteilrat*⁶⁾の実態を明らかにすることを通じて、自治体内分権の意義をあらためて確認したうえで、(狭義の)地域自治を実現するための論点や課題を抽出し、「地域自治の社会学」(山崎 2012b)を一步前に進めたい。

2 ドイツにおける地域協議会の概要

ドイツの地域協議会とは、各州の地方自治法 *Gemeindeordnung* の規定にもとづいて、自治体をいくつか下位区分した単位ごとに設けられた、当該地域の住民の意思や利害を行政や議会にたいして代表する組織である⁶⁾。現在ではすべての州に存在するが、組織名など、異なる点も多々ある(表1)。以下、日本の地域協議会との異同も念頭におきながら、概観する。

設置対象については、バイエルン州のように大規模の自治体に限定する州もあるが、大半の州で、すべての自治体が対象となっている。ただし、設置義務を課しているのは、3つの都市州(ベルリン州、ハンブルク州、ブレーメン州)やノルトライン-ヴェストファーレン州の独立市 *kreisfreie Stadt*⁷⁾のような大都市に限られる。例外はチューリンゲン州の農村自治体 *Landgemeinde* である。これは、行政効率の向上のために、小規模自治体の合併を促すことを意図してつくられた仕組みである。この場合、合併後に旧自治体レベルの自治を保障する必要があるとの考えから、地域協議会の一環である集落協議会 *Ortschaftsrat* の設置が義務化されている。

地区の設定基準については、とくに規定がない州が大半で、規定があったとしても、歴史性や人口分布といった大まかな基準が示されているにすぎない。

委員の数については、その範囲が定められている州が多いが、各自治体の基本条例 *Hauptsatzung* に委ねている州もある。また、委員の選出は、すべての州で、選挙を通じておこなわれている。その際、自治体議員の比例代表選挙の結果を地区ごとに集計した数字にもとづいて按分するという間接的な方法⁸⁾を採っている州もあるが、独自の直接選挙によって委員を選ぶ州が増えてきた⁹⁾。

代表名についても、組織名と同様、州によってさまざまだが、その選出方法は、委員からの互選が大半である。独自の直接選挙で選ぶのは、ラインラント-プファルツ州とチューリンゲン州のみである。

決定権とは、文字どおり、ある事柄について、地域協議会が最終的な意思決定をする権限を指す。これを法で規定している州は、地域協議会を重視しているとみてよい。本稿で取り上げるチューリンゲン州も、そのひとつである。また、地域協議会を支援する行政支所の設置を義務づけているのは、地域協議会の設置義務と同様に、3つの都市州とノルトライン-ヴェストファーレン州の独立州のみである。これらの場合、事実上、地域協議会の意見にもとづいて支所長が選出されており、ハンブルク州とノルトライン-ヴェストファーレン州では、このことが法に明記されている。つまり、審議した内容を実行に移す仕組みもまた、ある程度、法制化されている¹⁰⁾。

表1 ドイツの地域協議会の概要

州名	組織名	設置対象自治体	設置義務	地区設定基準	委員数	委員選挙	代議名	代議選挙	決定権	行政支所の設置義務
バーデン-ヴュルテンベルク	Bezirksbeirat Ortschaftsrat	①人口10万人以上の自治体、②空間的に区分された地区をもつ自治体 空間的に区分された地区をもつ自治体 人口10万人以上の自治体	無	(規定なし)	HS	間接(①はHSにより直接も可) 直接	Bezirksvorsteher Ortsvorsteher	(規定なし)	(規定なし) 任意	無
バイエルン	Bezirksausschuss	人口10万人以上の自治体	有	歴史、名称、人口、経済	(規定なし)	間接(決定権をもつ場合は直接)	(規定なし)	(規定なし)	任意	無
ベルリン	Bezirksverordnetenversammlung	(全市域)	有	(規定なし)	55	直接	(規定なし)	(規定なし)	有(市民投票に委ねることも可)	有
ブランデンブルク	Ortsbeirat	①Amtに属さない自治体、②Amtに属するが、合併した市町村	無	(規定なし)	3~9	直接(500人未満の地区では市民集会で選出)	Ortsvorsteher	委員から互選	任意	(規定なし)
ブレーメン	Beirat	(全市域)	有	(規定なし)	7~19	直接	Beiratsprecher	委員から互選	有	有
ハンブルク	Bezirksversammlung	(全市域)	有	(規定なし)	45~57	直接	(規定なし)	委員から互選	有	有(支所長をBezirksversammlungが選出)
ヘッセン	Ortsbeirat	全自治体	無	既存の地域共同体を考慮	3~19	直接	Ortsvorsteher(支所長になることも可)	委員から互選	任意	無
メクレンブルク-フォアポメルン	Ortschaftsvertretung	①独立市、②大きな郡所属市、③かつて独立した自治体だった地区をもつ自治体	無	(規定なし)	HS	HS	HS	HS	(規定なし)	(規定なし)
ニーダーザクセン	Stadtbezirksrat Ortsrat	①独立市、②人口10万人以上の自治体 その他の自治体(ただし、Samtgemeindeに属する自治体を除く)	無	(規定なし)	市議の1/2 HS(最低5)	直接	Bezirksbürgermeister Ortsbürgermeister	委員から互選	有	無
ノルトライン-ヴェストファーレン	Bezirksvertretung	独立市	有	宅地や人口の分布、都市開発上の目的を基礎に、人口や面積で覆りがなければ、郡心制は分けてはならない。3~10。	11~19	直接	Bezirksvorsteher(市議会の議決によりBezirkbürgemeisterも可)	委員から互選	有	有(支所長選出の際にはBezirksvertretungの意見を聴かなければならない) (規定なし)
ラインラント-プファルツ	Bezirksausschuss	郡所属自治体	無	宅地や人口の分布、都市開発上の目的	(規定なし)	間接	Ortsvorsteher	直接	(規定なし)	(人口10万人以上の自治体で最低1.5万人の住民がいる地区で可)
ザールラント	Ortsbeirat Ortsrat	全自治体	無	(規定なし)	HS(3~16)	直接(300人未満の地区では無選挙も可)	Ortsvorsteher	直接	有	無
ザクセン	Bezirksrat Ortschaftsrat	全自治体 人口10万人以上の自治体	無	①歴史、文化、名称、宅地分布、②住民200人以上	7~21	直接	Bezirksbürgermeister	委員から互選(行政支所がある地区は支所長が兼任)	有	無
ザクセン-アンハルト	Stadtbezirksbeirat	全自治体	無	(規定なし)	HS	直接	Ortsvorsteher	委員から互選	有	無
シュレースヴィヒ-ホルシュタイン	Ortsbeirat	空間的に区分された地区をもつ自治体(ただし、Verbandsgemeindeに属する自治体を除く)	無	宅地や人口の分布、都市開発上の目的	HS(市議の1/2以内)	間接	(Bürgermeisterかその代理が代表)	委員から互選(支所長が代表となることも可)	(規定なし)	無
チューリングェン	Ortsbeirat Ortschaftsrat	全自治体 空間的に区分された地区をもつ自治体	無	(規定なし)	HS	間接(HSにより直接も可)	Ortsbürgermeister	(規定なし)	任意	(規定なし)
	Ortschaftsrat	Landgemeinde	有	(規定なし)	5~11	直接	Ortsbürgermeister Ortschaftsbürgermeister	直接(選挙が成立しなかった場合は、委員から互選)	有	(規定なし)

各州の地方自治法Gemeindeordnung等の規定をもとに作成。
 HS: 基本条例Hauptatzung、独立市: 郡に属さない都市、間接: 各地区における自治体議員選挙の結果をもとに按分、任意: 地方自治法等に規定はあるが必須でないもの
 Amt(プランデンブルク)、Samtgemeinde(ニーダーザクセン)、Verbandsgemeinde(ザクセン-アンハルト)、農村部にある適合自治体の一種、Landgemeinds(チューリングェン): Ortschaftを有する農村部の自治体。

このように、すべての自治体を対象としつつも、設置義務までは課さない場合が多いことや、地区の設定基準に明確な規定がないことは、日本の地域自治区とほぼ同じである。他方、委員を選挙で選ぶことや、決定権などの諸権限がかなり保障されていることは、日本の地域協議会とは異なる。日本の地域自治区では、地域協議会と区の事務所の設置がセットだが、ドイツでは、行政支所の設置は、一部を除いて義務づけられていないこと、他方、大都市では、あるいは、農村部でも自治体の合併を促す場合には、地域協議会の設置が義務づけられていることは、注目すべき点だろう。

3 東ドイツ地域における地域協議会の導入状況

東ドイツ地域では、自治体の規模が相当に小さかったことから、「統一」後に、自治体の合併が急速におこなわれた。1990年の「統一」直前とその20年後を比較すると(表2)、東ドイツ地域全体で、自治体の数が半分以下(46.4%)になった。ただし、減少率は、州によって大きく異なる。減り方が相対的に激しいブランデンブルク州やザクセン州では、とりわけ500人未満の自治体の数が大幅に減った。しかし、この両州でも、5万人以上の自治体の数がむしろ減っていることに示されるように、自治体の規模は、いまだ比較的小さい。たとえばチューリンゲン州では、2009年の地方自治法改正により、独立した自治体 *eigenständige Gemeinde* は最低3,000人の人口をもつとされたが(第6条第5項)、それ未満でも、自治体の連合体の構成自治体 *Mitgliedsgemeinde* になるほか¹¹⁾、一部の業務を業務遂行自治体 *erfüllende Gemeinde* (森川 2005) に委託するかたちで、自治体としての地位を維持する道が残されている。

表2 東ドイツ地域における基礎自治体の人口規模(1990年と2010年)

	500未満	500-4,999	5,000-19,999	20,000-49,999	50,000以上	計	減少率
B	1,145 (64.5%)	545 (30.7%)	60 (3.4%)	18 (1.0%)	7 (0.4%)	1,775	23.6%
	15 (3.6%)	280 (66.8%)	97 (23.2%)	23 (5.5%)	4 (1.0%)	419	
M	560 (50.1%)	508 (45.5%)	39 (3.5%)	4 (0.4%)	6 (0.5%)	1,117	73.1%
	298 (36.5%)	467 (57.2%)	43 (5.3%)	4 (0.5%)	5 (0.6%)	817	
S	496 (30.6%)	1,003 (61.8%)	91 (5.6%)	26 (1.6%)	7 (0.4%)	1,623	30.1%
	1 (0.2%)	326 (66.8%)	134 (27.5%)	21 (4.3%)	6 (1.2%)	488	
SA	538 (39.9%)	750 (55.6%)	37 (2.7%)	20 (1.5%)	4 (0.3%)	1,349	62.0%
	331 (39.6%)	425 (50.8%)	59 (7.1%)	18 (2.2%)	3 (0.4%)	836	
T	903 (53.1%)	733 (43.1%)	42 (2.5%)	14 (0.8%)	7 (0.4%)	1,699	56.0%
	389 (40.9%)	492 (51.7%)	49 (5.2%)	17 (1.8%)	4 (0.4%)	951	
計	3,642 (48.2%)	3,539 (46.8%)	269 (3.6%)	82 (1.1%)	31 (0.4%)	7,563	46.4%
	1,034 (29.5%)	1,990 (56.7%)	382 (10.1%)	83 (2.4%)	22 (0.6%)	3,511	

B: ブランデンブルク州, M: メクレンブルク-フォアポメルン州, S: ザクセン州, SA: ザクセン-アンハルト州, T: チューリンゲン州(表3も同じ)。

各州(と東ドイツ地域計)の上段が1990年6月30日現在, 下段が2010年1月1日現在。カッコ内のパーセントは各年の構成比。減少率は1990年を基準とした時の2010年の自治体数の割合。

出典: *Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden*, 78 Jg. (1991); 97 Jg. (2010), *Deutscher Städtetag*

合併がおこなわれたのは、おもに都市部である。その際、地域協議会が導入されたケースが多い。独立市にかぎって、その状況を見てみると(表3)、ほぼすべてで導入されていることがわかる。ただし、この場合も、州によって違いがみられる。メクレンブルク-フォアポメルン

州の2市、また、ザクセン州でも、規模が大きい2市(ドレスデン市とライプツィヒ市)で、市内の全域に地域協議会が導入されている¹²⁾。他方、ザクセン-アンハルト州では、都市の規模が相対的に大きいマクデブルク市で、むしろ設置数が少なく、ハレ市では、基本条例に規定があるものの、実際には導入されていない。

つまり、周辺部の自治体を合併した際に、旧自治体レベルの自治を保障するために地域協議会を導入した独立市がほとんどだが、その際、合併前の旧市にも導入した都市と、合併された地区への導入に限定した都市が存在する。この違いには、州の姿勢がある程度反映されていると思われるが、より直接的には、各都市における行政、住民、政治家の意向に左右されると考えられる。この点も含めて、以下、エアフルト市の実態を具体的にみていく。

表3 東ドイツ地域の独立市における地域協議会の状況

州	都市名	人口	面積(km ²)	a	b
B	フランクフルト(オーダー)	60,625	147.78	9	一部
	ブランデンブルク(ハヴェル)	72,264	228.81	2	一部
	コットブス	101,671	164.28	11	一部
	ポツダム	154,606	187.37	9	一部
M	シュヴェリン	95,041	130.53	18	全域
	ロストック	201,442	181.43	19	全域
S	ケムニッツ	243,089	220.85	8	一部
	ドレスデン	517,052	328.31	19	全域
	ライプツィヒ	518,862	297.36	24	全域
SA	デッサウ-ロスラウ	87,764	244.64	14	一部
	マクデブルク	230,456	200.97	3	一部
	ハレ(ザーレ)	232,323	135.02	0	-
T	ズール	39,526	102.71	7	一部
	アイゼナハ	42,847	103.84	9	一部
	ヴァイマル	65,233	84.19	13	一部
	ゲラ	99,987	151.92	15	一部
	イエナ	104,449	114.47	30	全域
	エアフルト	203,830	269.09	41	一部

人口と面積は2010年1月1日現在。出典: *Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden*, 97 Jg., 2010, Deutscher Städtetag.
地域協議会数(a)と各市における設置の範囲(b)は、各市の基本条例による。

4 エアフルト市における地区協議会の実態

4.1 制度上の規定

まず、チューリンゲン州地方自治法 *Thüringer Kommunalordnung* (以下 *ThürKO* と略記) における地区協議会に関する規定(第45条)のうち、すでに述べたものを除いて、注目すべき条項をみてみる¹³⁾。

第1に、地区協議会の代表である「地区長 *Ortsteilbürgermeister* は、議会や議会内委員会における、地区の利害に関わるすべての会議に参加し、意見を述べ、提案することができる」(第2項)。地区協議会は、法律上は行政内の組織だが、このように、議会にたいする権限も保障されている。

第2に、「地区協議会からの提案は、3か月以内に、決定権をもつ自治体の部局によって処理されなければならない。地区協議会には、予算条例や補正予算条例が審議される前に、意見を述べる機会が与えられなければならない。地区協議会は、所轄部局が決定をおこなう前に、建設法上の条例や計画について意見を述べる適当な時間を有する」(第5項)。これは、行政の各部局にたいする地区協議会の意見申述権や、一定の期間内に回答を得る権限を保障した規定である。

第3に、決定権にかんする規定がある(第6項)。同法では、「文化、スポーツ、福祉を目的として地区に与えられた予算の利用」と「伝統的慣行や文化的な伝統の保護、文化的な生活の

⑤

促進や発展、消防団の支援」しか規定されていないが、「基本条例により、地区にかんするさらなる事項を、地区協議会の審議や決定に委ねることができる」。これについては、エアフルト市の例を、すぐ後で試みる。

第4に、「地区協議会や地区長の決定は、自治体の一体性や全体の利益を侵害してはならない」(第7項)。上記の決定権にかんする規定には、当然ながら、このような留保がつけられている。

以上の4点については、他の州の地方自治法にも同様の規定がみられるが、日本の地方自治法には無い。

つぎに、エアフルト市の基本条例をみてみよう。地区協議会については、同条例の付則5で詳細に規定されている。そのうち、注目すべきは以下の4点である。

第1に、「地区長や地区協議会は、任務を処理するために、施設を利用することができる」(第1条第4項)。後述の市民の家 Bürgerhaus がそれで、日本の「コミセン」に相当するが、ドイツでは、自治体がこのような施設を用意することは、決して自明ではない。地区協議会の活動を支援するエアフルト市の姿勢が、ここに現れている。

第2に、「地区長や地区協議会の権限に属する事柄の準備や実行については、事務処理機関としての地区担当局 Amt für Ortsteile が処理する」(第2条第3項)。エアフルト市は、施設を用意するだけでなく、専門の部局を置いて、支援態勢を整えている。

第3に、予算措置である。これには、上記の ThürKO 第45条第6項にもとづく予算措置(第17条～第19条)のほか、「軽微な、あるいは想定外の、あるいは急を要する保全や修繕をおこなう場合」(第4条第3項)や「重要度がさほど高くない投資をおこなう場合」(同第4項)に、学校(第5条)、スポーツ施設(第6条)、墓地(第7条)、市民の家やその類似施設(第8条)、子どもの遊び場(第9条)、託児所・青少年クラブ・青少年の部屋(第10条)、地区の景観の保護(第11条)、緑地と駐車場(第12条)、道路建設(第13条)について、一定の予算の範囲内で、地区協議会が意思決定することも含まれる。

第4に、「地区協議会は、地区にかんするあらゆる重要事項について、議会や専門委員会での決定の前に、聴聞を受けなければならない」(第20条)とあって、この「重要事項」に該当する14項目が列記されている。

以上の4点については、日本の自治体の条例にも、該当する内容が規定されていることもあるが、とくに3点目と4点目について、ここまで詳細に列挙されているケースは、管見のかぎりでは知らない。これらの実態については、後述する。

4.2 実際の動向

先行研究(山崎 1997; 2000)では、エアフルト市には27の地区協議会があると書かれているが、その後、1999年に1地区(地区番号45)、2004年に5地区(同46～50)、2009年に8地区(同5, 6, 10, 13～15, 22, 25)増えて、現在では、周辺部の41地区に存在する(図1, 表4)。これだけ増えたことにより、面積では、周辺部が市の総面積(約269km²)の83.2%を占めるまでになったが、人口では、市の総人口(202,270人)の47.7%と、いまだ半数に満たない。

地区協議会が新設された地区のうち、1999年の1地区は、DDR(旧東ドイツ)の時代に造られた住宅地で、住民からの要望にもとづいて設置された。2004年の5地区は、いずれも地区

Landeshauptstadt Erfurt

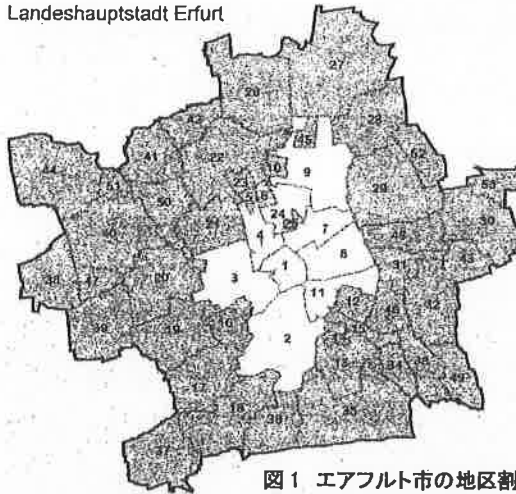


図1 エアフルト市の地区割り

同市ホームページ (<http://www.erfurt.de/ef/de/rathaus/daten/stadtgebiet/index.html>) のデータをもとに作成。

が分離して新設されたケースであり、この意味で、同様に住民からの要望が背景にある。だが、2009年の8地区は、性格が異なる。これらの地区では、人口が最低でも5,000人を上回っているにもかかわらず、地区番号13を除いて、面積がかなり小さい。このことは、これらの地区が集合住宅地区であることを示している。複数の関係者からの聴き取り結果¹⁴⁾によれば、この8地区で地区協議会が新設された背景には、政治家たちの思惑がある。つまり、票田となることを期待して、政治家の主導で設置されたとのことである。したがって、地区協議会の設置に際して、住民の能動性が発揮されたとは言いがたい。

2009年の地区長選挙の結果をみると、立候補者がひとりもいなかったのが5地区、1人が20地区、2人が14地区、3人が2地区となっている¹⁵⁾。地区協議会委員の選挙と比べると、どの地区でも投票率が高いが、上記の新設8地区は、他の地区と比べて、軒並み投票率が低い。このことは、地区協議会委員の選挙でもっと顕著である。しかも、立候補者が定員に満たなかった5地区¹⁶⁾のうち4地区が、これら新設の地区である。上で指摘した住民の主体性の弱さ

表4 エアフルト市周辺部の地区の人口・面積と2009年選挙の結果

地区番号と地区名	人口	面積(ha)	2009年選挙				
			a	b	c	d	e
5 Berliner Platz	5,838	48	3	36.3	10	11	0.7
6 Rieth	5,687	72	0	29.5	10	10	0.6
10 Roter Berg	5,695	77	1	34.9	10	9	2.3
12 Dittelstadt	752	194	1	48.6	6	9	23.3
13 Melchendorf	10,247	563	2	41.5	10	8	0.6
14 Wiesenhügel	5,187	45	1	38.2	10	12	2.2
15 Herrenberg	7,955	169	1	38.4	10	8	0.8
16 Hochheim	2,667	284	3	64.7	10	17	11.2
17 Bischleben-Steden	1,685	660	1	53.1	8	13	7.8
18 Möbisburg-Rhoda	1,096	803	1	53.3	8	10	11.9
19 Schmira	938	728	2	89.2	8	14	43.0
20 Bindersleben	1,327	800	2	60.0	8	10	17.1
21 Marbach	3,772	514	2	63.7	10	19	15.5
22 Gispersleben	4,127	1,014	1	49.4	10	14	10.2
23 Moskauer Platz	7,666	88	3	37.4	10	9	0.3
25 Johannesplatz	5,177	43	0	39.5	10	10	2.4
26 Mittelhausen	1,073	1,046	2	65.5	8	17	42.3
27 Stotternheim	3,430	1,575	2	49.2	10	12	12.5
28 Schwerborn	601	691	2	68.7	6	12	55.3
29 Kerspleben	2,052	1,377	1	58.8	10	11	10.9
30 Vieselbach	2,348	1,009	2	54.3	10	13	12.4
31 Linderbach	781	312	1	56.1	6	4	4.9
32 Bübleben	1,309	685	0	61.4	8	8	14.4
33 Niedemissa	1,576	379	1	54.9	8	11	9.2
34 Windischholzhausen	1,633	226	1	61.0	8	9	12.8
35 Egstedt	488	1,257	1	66.3	4	6	34.7
38 Waltersleben	437	484	1	56.9	4	6	26.9
37 Molsdorf	550	717	0	55.0	6	9	27.4
38 Ermstedt	453	587	2	67.2	4	8	35.8
39 Frienstedt	1,321	719	1	53.2	8	12	14.5
40 Alach	1,285	1,152	1	61.1	8	11	22.5
41 Tiefthal	1,084	523	2	69.9	8	14	18.0
42 Kühnhausen	1,156	314	2	52.6	8	13	12.0
43 Hochstedt	275	297	1	66.3	4	4	32.9
44 Töttestadt	632	1,079	2	61.5	6	7	34.8
45 Sulzer Siedlung	1,041	96	1	56.7	8	7	17.7
46 Urbieh	1,115	285	0	58.5	8	13	20.1
47 Gottstedt	218	210	2	84.0	4	7	63.8
48 Azmannsdorf	340	425	1	59.8	4	4	30.0
49 Rhoda (Haarberg)	281	360	2	74.5	4	6	36.7
50 Salomonsborn	1,102	468	1	66.2	8	11	17.8
(合計)	96,417	22,381	56	46.5	316	418	18.8

地区番号は、エアフルト市の規定による。なお、29にはTöttestadt(地区番号52)、30にはWallichen(同53)、40にはSchaderode(同51)が含まれる。

人口は2011年12月31日現在。出典: Stadtverwaltung der Landeshauptstadt Erfurt, 2012, *Bevölkerung der Stadt Erfurt 2011 (Kommunalstatistische Heft 73)*。

2009年選挙のうち、左側は地区長選挙(a: 立候補者数, b: 投票率)、右側は地区協議会委員選挙(c: 定員, d: 立候補者数, e: 投票率)。前者は、Stadtverwaltung der Landeshauptstadt Erfurt, 2010, *Erfurter Statistik Europa- und Kommunalwahl 2009 (Kommunalstatistische Heft 69)*に掲載されたデータをもとに作成。後者は、エアフルト市統計選挙課 Amt für Statistik und Wahlenから入手したデータをもとに作成。

地区協議会委員選挙のうち、地区番号5, 14, 15は2度目の選挙結果。



が、このようなかたちで現れている¹⁷⁾。

2009年に選ばれた地区長をみると、男性が35人、女性が6人である。年齢は、30代が3人、40代が10人、50代が15人、60代が9人、不明が4人である。日本の地域協議会の代表と比べると、かなり若い。政党から立候補したのは11人で、残りの30人は、少なくとも選挙の際は無所属で立候補した。このことは、西ドイツ地域ではみられない現象である。初めて選ばれた人が11人、2期目が4人、3期目が4人、4期目が7人で、バランスがとれている。市議との兼任は6人である。

すでに述べたように、エアフルト市は、地区協議会の活動を支援する専門の部署として、地区担当局を設けている。計13人の職員のうち、10人の地区担当員 Ortsteilbetreuer が4ないし5つの地区を担当し、定例会の資料の準備、議事録の作成、行政各部署への取り次ぎなどの業務をおこなっている。局長によれば、「定例会は月1回なので、担当員の負担はない」とのことである。

4.3 事例：ギスパーズレーベン地区

では、個別の事例として、ギスパーズレーベン地区（地区番号22）をみてみよう。

同地区は、エアフルト市の北部に位置し、キリアーニとフィティという2つの集落から成る。独立した自治体だったが、他の6つの自治体とともに、1950年にエアフルト市に合併された。人口は4,127人と、上記の新設8地区を除けば、周辺部の地区でもっとも多い。近年、地区の外れに新しい住宅地ができ、さらに人口が増えている。消防団や、福祉、スポーツ、文化にかんするさまざまな結社 Verein が活動している（山崎 1997: 42; 2000: 205）。くわえて、2000年からは、精通したボランティア住民を担い手として、Gispi-Journal と称する独自の広報紙が毎月刊行され、地区のホームページ（www.gispi.de）もつくられている¹⁸⁾。これらの媒体には、当然ながら、地区協議会の活動も随時掲載されている。

現在の地区協議会委員の属性をみると（表5）、男女が半々で、地区長は女性である。年齢は、30代が1人、40代が3人、50代が6人、80代が1人となっている。この80代の1人を除けば、みな職に就いている。政党に属しているのは2人だけで、あとは無所属である。在任期間は、1期目が3人、3期目が3人、4期目が5人である。以上から、特定の階層によって占められているのではないことがわかる。

定例会は、原則として月1回、19時から「市民の家」で開かれる。2011年度は、計10回開催された。基本条例で保障されている予算措置についての審議（表6、表7）のほか、地区内を流れる川の保全計画や、道路の一時駐車について話し合われた。この一時駐車については、周辺住民との合意にもとづき、20時まで延長することを行政に要望したとのことである。

表6にあるように、基本条例付則5の

表5 ギスパーズレーベン地区協議会構成員の属性

性別	年齢	職業	政党所属	在任期間
女	56	公務員	CDU	4期目
女	37	医療助手	無所属	1期目
男	41	造園業	CDU	3期目
男	51	調理師	無所属	4期目
女	80	年金生活者	無所属	4期目
女	46	銀行員	無所属	3期目
女	58	公務員	無所属	3期目
男	57	公務員	無所属	4期目
男	50	消防士	無所属	4期目
男	43	自営職人	無所属	1期目
女	56	建築技師	無所属	1期目

筆頭は地区長。年齢は2012年6月現在。

第4条第3項にもとづく予算措置は、2011年度は9,136ユーロにすぎず、1つの通りを改修するだけで、ほぼ使い切ってしまった。聴き取りに応じてくれたすべての委員が、この額が少ないこと、しかも、年々減らされることに不満を訴えていた。しかし、彼らは、地区協議会の意義自体は認めている。ある委員は、「地区協議会とは何かが

よくわからなかったが、DDRにはこのような仕組みがなかったもので、何かできると思った」と述べた。また、「委員は、もちろん個人的な利害をもっている。しかし、それを満たすために議論をしているのではない。地区をよくするために活動しているのだ」と別の委員は述べていた。「政党政治は意味をもたない」という言葉や、事実、無所属の委員が大半であることを考えるならば、彼らは、住民という立場で、地域コミュニティの改善に努めているといえよう。地区協議会は、そのための仕組みとして機能している。

5 考察

最後に、ドイツの地域協議会やエアフルト市の事例が示唆するものについて、日本との比較を念頭に考察する。

第1に、ドイツでは、かりに自治体を合併したとしても、旧自治体レベルの自治を制度的に保障することは自明であるという事実を、あらためて確認しておきたい。事例として取り上げたギスパースレーベン地区では、DDRができた直後に自治体としてのゲマインデは消滅したものの、地域コミュニティとしてのゲマインデは、地域自治の仕組みを欠いたDDR体制下でも存続した。だからこそ、「統一」後の1994年にエアフルト市にも地域協議会制度が導入されると、ここにも地区協議会が設置された。この地域コミュニティとしてのゲマインデを基盤として、さまざまな階層の無党派の住民が、「地区をよくするために」地区協議会の委員を務めている¹⁹⁾。これにたいして、3度も「大合併」がおこなわれた日本では、自治の歴史的な基盤をどの地域レベルに見出すかが難しい。しかし、町内会が「私生児扱い」(安田 1977: 177)された事実、つまり、実質はもちながらも自治体として認知されてこなかった事実をふまえるならば、これからは、地域社会の各層につくられている地域住民組織の自治を保障するなんらかの仕組みが考えられていい。その際、「明治の大合併」によって「上から」つくられた行政村が、その後の過程で「社会的意義」(鈴木 1968: 363)を獲得したのではないかとの見方に立って、この行政村が「昭和の大合併」によって自治体としての地位を剥奪された後に、どのように自治を維持あるいは発展させることができたかを問うことが、とりわけ重要だろう(山崎 2012b: 425)²⁰⁾。

第2に、地域協議会の権限に限っても、決定権のほか、聴聞権、提案権、意見申述権など、その保障の仕方は多様である。注意しなければならないのは、決定権のような重い権限を与え

表6 第4条第3項関連予算(ギスパースレーベン地区, 2011年度)

収入	(ユーロ)	支出	(ユーロ)
基本額	5,000	郷土資料館の準備・飾り付け	600
人口当たり積算額*1	4,136	ツェプスター通りの改修	8,536
計	9,136	計	9,136

*1: 1ユーロ×4,136人(2009年12月31日現在)

参考: 第4条第3項関連の総額(2011年度)は281,687ユーロ

表7 第16条関連予算(ギスパースレーベン地区, 2011年度)

収入	(ユーロ)	支出	(ユーロ)
基本額	1,000	広報紙の刊行	1,300.0
予算配分	853	団体支援	1,437.2
人口当たり積算額*1	2,068	行事への補助	400.0
		その他	783.8
計	3,921	計	3,921.0

*1: 0.5ユーロ×4,136人(2009年12月31日現在)

参考: 第16条関連の総額(2011年度)は124,319ユーロ

ることが、必ずしも自治の向上につながらないことである(注10参照)。とりわけ日本のように、自治体内の地域社会が重層的に構成されている場合、住民により身近な地域レベルと、最近まで自治体だった地域レベルとでは、権限の付与ひとつ取っても、おのずと異なるだろう。ドイツ以上に、きめ細かな「コミュニティの制度化」が求められる。

第3に、以上の考察から、町内会などの地域住民組織をアソシエーションと捉える見方は、少なくとも一面的と言えよう。町内会が本質的に自治体だとすれば、「自発的な『目的結社 Zweckverein』とは対照的に、本人の言明とは無関係に純粋に客観的な要件にもとづいて帰属させられる」(Weber 1973: 466=1990: 110) アンシュタルトとみなすのが妥当である²⁰⁾。上記の諸権限をもつ地域協議会もまた、当然ながらアンシュタルトの一種である。ただし、ギスパーレーベン地区において、地区協議会の委員の多くが結社の一員でもある事実が示すように、多様なアソシエーションが住民参加の基礎組織であるとは言えるだろう。かつて園部雅久(1984)は、旧自治省のコミュニティ施策を批判して、「自治的コミュニティこそが親交的コミュニティの成立の基盤である」(同: 334-5)と述べたが、むしろ、多様なアソシエーションの活動を通じて醸成される「親交的コミュニティ」こそが、自治の基盤であるとみるべきではないだろうか。

第4に、ドイツの農村部に多い小規模の自治体の連合体は、それ自体が自治体でありながら、構成自治体の独立を保持している。この場合、構成自治体の首長や議員が無報酬なのはもちろん、そもそも役場の建物や職員が存在しないことが多い。つまり、外見上は地域住民組織そのものだが、徴税権や条例制定権をもち、地区詳細計画 *Bebauungsplan* などの決定権ももつ(森川 2005)。そうだとすれば、日本でも、町内会を自治体とみる見方を発展させて、地域住民組織と自治体とを連続的に捉える、より多元的な「団体自治」のあり方が、もっと構想されていだろうか²²⁾。

【注】

- 1) 周知のように、地域自治区には、地方自治法にもとづくものと「合併特例法」にもとづくものがあるが、本稿では、前者を念頭におきながら、ドイツの同様の制度や実態を解明し、比較を試みる。
- 2) 本稿では、地域自治を以下のように定義する。地域自治とは、狭義には、一定の社会関係を基礎とする、基礎自治体内の地域コミュニティ・レベルで制度的に保障された自治を指す。広義には、地域コミュニティを含むローカル・レベルから始まって、ミクロ・リージョン、ナショナル、マクロ・リージョンへと広がる同心円的な構造を念頭においたうえで、公共性のあり方を狭域から問い直し、国家との関係で規定される地方自治をその一部として相対化するような重層的な自治を指す。
- 3) 2012(平成24)年4月1日現在で、地方自治法にもとづく地域自治区を導入している自治体は16にすぎない(総務省 2012)。
- 4) この語を分節化して訳せば、「都市 Stadt の一部 teil を代表 *vertretung* するもの」となる。これを、神谷国広(1989)は「都市末端代議機構」と訳したが、「末端」という言葉からは行政の下部組織のように、また、「代議機構」という言葉からは議会の一種のように誤解されかねない。実態は、日本の地域自治区の地域協議会にほぼ相当するので(注6参照)、本稿では地域協議会と訳すことにする。チューリンゲン州(エアフルト市)の地区協議会は、地域協議会の一種である。
- 5) 先行研究(山崎 1997; 2000)では集落評議会 *Ortschaftsrat* と表記されているが、2009年から、名称が地区協議会に改められた。これにもなると制度上の規定も若干変わったが、これについては後述する。
- 6) したがって、地域協議会は法的根拠をもつが、法人格はない。また、基本的に審議機関であるため、執行機能はなく、独自の財源もない(ただし、包括補助金の受け皿となることはある)。これらの点は、日本の地域協議会とほぼ共通する。
- 7) 文字どおりに訳せば、「郡に属さない *kreisfrei* 都市 Stadt」となる。逆に言えば、ドイツの中小の自治体は、基本

的に郡 Kreis に属する。ただし、この郡は、それ自身が法人格をもつ自治体である。

- 8) つまり、この場合は、議員同様、地域協議会の委員もまた、政党あるいは有権者団体に属していることが前提となる。ただし、ドイツでは、政党が地区の末端まで組織され、日本と比べて、住民により身近な組織となっている。したがって、委員が政党に属していることを理由に、地域協議会を住民から乖離した組織とみなすのは正しくない。ちなみに、かなりの規模の都市（たとえばエアフルト市）であっても、地域協議会の委員のみならず議員もまた、無報酬である。
- 9) たとえばバイエルン州の州都であるミュンヘン市では、地域協議会の一種である市区委員会 Bezirksausschuß が、1996 年から決定権（後述）をもつようになったため、これを機に、直接選挙に改められた。また、これにもなつて、市区委員会を支援する行政支所（後述）も 7 つ設けられた（山崎 2000: 193）。
- 10) ただし、このことが、（狭義の）地域自治にプラスに作用するとは、必ずしも言えない。なぜなら、地域協議会が決定権をもち、行政支所の設置も義務づけられることで、その設置区域はかなりの規模になる傾向があり、その分、住民から乖離する危険性が高くなるからである（同: 200）。逆に言えば、決定権についての法的な規定を欠く州であっても、地域協議会が、地域自治のために有効に機能していることもあり得る。
- 11) 農村部では、小規模の自治体の独立を保持したまま、その連合体（これ自体、法人格をもつ自治体である）がつくられることが多い。この連合体を、チューリンゲン州では、行政共同体 Verwaltungsgemeinschaft と呼ぶ。なお、構成自治体についても人口の下限を規定している州があり、たとえばブランデンブルク州とメクレンブルク-フォアポメルン州は 500 人、ザクセン州は 1,000 人と定めている（森川 2005: 18）。
- 12) つまり、少なくとも東ドイツ地域の 5 州の地方自治法では、自治体内の区域をくまなく区分することが義務づけられていない。なお、メクレンブルク-フォアポメルン州の地方自治法では、地域協議会名は Ortsteilvertretung となっているが、同州の独立市 2 市では、基本条例の規定により Ortsbeirat と呼ばれている。また、ザクセン州の地方自治法では、独立市における地域協議会名は Stadtbezirksbeirat となっているが、この名称を用いているのは、ライプツィヒ市の都心部の 10 地区のみで、同市とドレスデン市の周辺部、それにケムニッツ市では Ortschaftsrat という名称が用いられている。また、ドレスデン市の中心部では Ortsbeirat という名称が用いられている。
- 13) 紙数の関係で、地区協議会にかんするすべての条項を掲げることにはできない。後述のエアフルト市の規定も含めて、詳しくは山崎（2013）を参照。
- 14) 筆者は、1994 年以来、定期的エアフルト市を訪問し、聴き取り調査を続けているが、以下の各証言は、2012 年 3 月 23 日から 27 日にかけて同市を再訪した際に、後述のギズパースレーベン地区の地区協議会委員や地区担当局の職員から得られた。
- 15) 立候補者がゼロあるいは 1 人の場合、有権者は、立候補の有無に関係なく、地区長にしたい人の氏名を投票用紙に記入して投票する。つまり「無投票当選」はない。
- 16) この場合でも、立候補者数が定員の半数を超えれば、選挙は実施される。たとえば地区番号 23 では、有効な投票（1 人あたり 3 票）をした人はわずか 21 人で、最下位の当選者は 2 票を得たに過ぎない。つまり、得票がゼロでないかぎり当選となる。
- 17) 地区長の選挙に 3 人が立候補した 2 地区のうち、ひとつ（地区番号 23）は、上記の新設地区である。一見すると、ここでは、むしろ住民の主体性が発揮されたかのようにみえる。詳細は不明だが、3 人のうち 2 人は政党からの立候補であること、また、地区協議会委員の立候補者が定員を下回り、その選挙の投票率が、すべての地区のなかでもっとも低かったことを考えるならば、住民とは切り離されたところで、狭義の「政治」がおこなわれたと考えるのが妥当と思われる。
- 18) 地区担当局長によれば、「独自の広報紙をもつのは 10 地区程度」とのことであり、ホームページをもつ地区はさらに少ないと思われる。この意味で、ギズパースレーベン地区は、相対的にコミュニティ活動が活発だと言えよう。
- 19) 逆に言えば、DDR 時代に造られた集合住宅地区で、地域コミュニティが成熟していないことが、上記の新設 8 地区で選挙が低調である理由のひとつと考えられる。ただし、上述の地区番号 45 のような事例もあることに注意。
- 20) 行政村の多くは小学校区でもあり、また、「昭和の大合併」の後には、この単位で町内会の連合組織がつけられた（高木 2005: 734）。くわえて、旧自治省のモデル・コミュニティ地区は、その 7 割が小学校区だった（山崎 2012a: 83）。
- 21) 倉沢進（1990）もまた、町内会は、「国家や自治体と同じ性質、アンシュタルト原理をもつ」（同: 23）と指摘している。
- 22) 2002（平成 14）年に出された、いわゆる「西尾試案」は、小規模の自治体の独立を脅かすという理由で多くの批判を浴びたが、地域自治の観点から多元的な「団体自治」を構想した試案として、むしろ積極的に評価し、再検討す

べきだろう。

[文献]

- 広原盛明, 2011, 『日本型コミュニティ政策——東京・横浜・武蔵野の経験』晃洋書房。
- 神谷国広, 1989, 『西独都市の社会学的研究——日本都市再組織への素材論考』関西大学出版会。
- 倉沢進, 1990, 「町内会と日本の地域社会」倉沢進・秋元律郎編『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房, 2-26。
- 森川洋, 2005, 『ドイツ市町村の地域改革と現状』古今書院。
- 名和田是彦, 1998, 『コミュニティの法理論』創文社。
- , 2009, 「現代コミュニティ制度論の視角」名和田是彦編『コミュニティの自治——自治体内分権と協働の国際比較』法律文化社, 1-14。
- 西村茂・自治体問題研究所編『住民がつくる地域自治組織・コミュニティ (地域と自治体 34)』自治体研究社。
- Schäfer, Rudolf, 1982, *Stadtteilvertretungen in Großstädten, Teil I: Grundlagen und Bestandsaufnahme*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik。
- 園部雅久, 1984, 「コミュニティの現実性と可能性」鈴木広・倉沢進編『都市社会学』アカデミア出版会, 315-42。
- 総務省, 2012, 総務省ホームページ, (2013年2月23日取得, <http://www.soumu.go.jp/gapei/sechijyokyo01.html>)。
- 鈴木榮太郎, 1968, 『鈴木榮太郎著作集 I 日本農村社会学原理 (上)』未来社。
- 高木鉦作, 2005, 『町内会廃止と新生活協同体の形成』東京大学出版会。
- Weber, Max, 1973, *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, 4. Aufl. Tübingen: Mohr. (部分訳, 1990, 海老原明夫・中野敏男訳『理解社会学のカテゴリー』未来社)
- 山崎仁朗, 1997, 「東ドイツ地域における住民自治組織の再建——チューリンゲン州の〈集落制度〉」『名古屋大学社会学論集』18: 33-62。
- , 2000, 「ドイツ」中田実編『世界の住民組織——アジアと欧米の国際比較』自治体研究社, 181-214。
- , 2012a, 「コミュニティの制度化の社会的意義に関する考察——広島県旧五日市町を事例に」『地域社会学会年報』24: 83-96。
- , 2012b, 「鈴木榮太郎における『自然』と『行政』——『地域自治の社会学』のための予備的考察」『社会学評論』63(3): 424-38。
- , 2013, 「チューリンゲン州とエアフルト市における地域自治に関する法的規定」『岐阜大学地域科学部研究報告』32: 105-23。
- 安田三郎, 1977, 「町内会について」『現代社会学』7(4): 173-83。

(山崎仁朗: 岐阜大学)