

旧東ドイツ地域における市町村の現状 —— チューリンゲン州とブランデンブルク州を例として ——

森 川 洋*

Die gegenwärtige Situation der Gemeinden in den neuen Ländern Deutschlands: eine Fallstudie über den Freistaat Thüringen und das Land Brandenburg

Hiroshi MORIKAWA*

目 次

- | | |
|----------------------|----------------------------------|
| I. はしがき | IV. ブランデンブルク州において現在進
行中の市町村改革 |
| II. チューリンゲン州の市町村制度 | V. むすび |
| III. ブランデンブルク州の市町村制度 | |

I. はしがき

旧東ドイツの政治・社会は戦時中・戦後において著しい変化を経験した。発展から長らく取り残されてきたブランデンブルク州の農村は、第2次大戦では——特にベルリン以東の地域では——戦場と化し大きな打撃を受けたし、1945～50年の農地改革によって農家が大きく変化した (LU Brandenburg, 1993, p.66)。旧東ドイツの再統合直前 (1989年) の人口は1,856.4万人で、ノルトライン・ヴェストファーレン州の人口とほぼ同じであったが、再統合後ベルリン州を含む6つの州が復活した¹⁾。

旧東ドイツ時代にも市町村は存在してはいたが、十分に機能してはいなかった。1968年7月に制定された旧東ドイツの制度や1985年7月の市町村国民代表 (örtliche Volksvertretungen) に関する法律によると、行政組織は中央政府、ベチルク (Bezirk)、郡、市町村からなり、選挙によって市町村代表が選ばれ、その中から首長や市町村議員が選出されていた。しかし、市町村長や市町村議会が存在していたとはいえ、市町村には独自の税金徴収権もなく、形式的な存在であって、市町村の道路建設などにおいてもすべて党の決定に従っていた。農村では農業生産組合 (LPG) が穀物販売などによって収入を得ていたため、町村に代わって道路建設を行うこともあった。旧東ドイツにとっては教育は特に重要であり、小学校はすべて国が管理したので、市町村はなんの権限も持たなかつ

*福山大学経済学部；Fakultät für Wirtschaftswissenschaft der Universität Fukuyama

た。したがって、市町村の自治は全く存在しなかった。郡についても同様であり、実施計画は「紙上だけのことが多く」、実際には党が上から決定し実施するのが一般的であった²⁾。

したがって、旧東ドイツ市民は再統合後に初めて地方自治を学習し、民主的な市町村運営を経験することになった。ただし財政的には、市町村支出の80%は連邦や州によって前もって使途が定められており、目下のところ市町村の自由な財政運営にはほど遠い存在である (Schwarze, 2002)。それでも、各州ではいち早く西側の市町村制度を採用して改革を進め、空間整備計画を策定した。旧東ドイツ地域の市町村数は1999年までに7,564から5,685 (75%) へ、郡は215から112 (52%) へと減少した。表1に示すように、いずれの州においても西側のさまざまな制度を導入しているが、単一自治体 (Einheitsgemeinde) だけを採用した州はない。また今日的情況を考慮して、わが国の「平成の大合併」にみられるように、5,000人ないし8,000人よりもはるかに大きな市町村の最低人口規模を採用し

表1 ドイツ各州における市町村制度の比較

州	人口密度 (人/km ²)	市町村制度	行政単位	構成市町村 の人口数	構成市町村 の数
バーデン・ヴュルテンベルク州	259	Vwg, Eg	少なくとも 8,000人	2,000人	—
バイエルン州	171	Vwg, Eg	5,000人以上	1,000人以上	—
ヘッセン州	286	Eg	5,000~10,000人	—	—
ザールラント州	418	Eg	少なくとも8,000人	—	—
ラインラント・プファルツ州	202	Vg, Eg	少なくとも7,500 人	—	—
ノ르트ライン・ヴェストファーレン州	527	Eg	8,000人以上必ず 5,000人以上	—	—
ニーダーザクセン州	165	Sg, Eg	7,000~8,000人 必ず5,000以上	必ず400人 以上	10以下
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州	175	Eg, Amt	5,000人以上	—	—
ザクセン州	245	Eg, Vwg, Vv	5,000~8,000人 例 外農村でも3,000人	少なくとも 1,000人	—
チューリンゲン州	152	Eg, Vwg, erg	少なくとも5,000 人3,000人以下は Vwに所属	—	—
ザクセン・アンハルト州	130	Eg, Vwg	少なくとも5,000 人	—	—
ブランデンブルク州	87	Eg, Amt	必ず5,000人	500人	3~6
メクレンブルク・フォアポメルン州	78	Eg, Amt	原則として6,000 人以上	—	—

注: Amt: アムト, Eg: 単一自治体, erg: エアヒュレンデ・ゲマインデ, Sg: ザムトゲマインデ, Vg: フェアバンツゲマインデ, Vv: フェアヴァルトウングスフェアバント, Vwg: フェアヴァルトウングスゲマインシャフト

資料: ブランデンブルク州内務省資料による。

た州もなかった。

このようにして、ベルリン州を除く5州ではさまざまな市町村制度ができたが、同じような歴史をたどってきたという共通性からみると、1つのグループに属するものと考えられる³⁾。ニーダーザクセン州やラインラント・プファルツ州のように強い枠組みをもった市町村連合の組織は旧東ドイツ5州には採用されず、いずれもアムトやフェアヴァルトウングスゲマインシャフト (Verwaltungsgemeinschaft, 以下Vwgと略記) のような構成市町村の自立性の強い制度が導入された⁴⁾。

旧東ドイツ諸州の市町村制度を検討するためにはすべての州について考察すべきであるが、本稿では筆者が2002年8月に実際に調査したチューリンゲン州とブランデンブルク州の場合についてのみ報告する。

II. チューリンゲン州の市町村制度

1. チューリンゲン州の地理的特徴と行政地域改革の経緯

チューリンゲン州はドイツ中央部に位置し、面積16,172km²、人口243.1万人(2000年末)をもった州である。人口密度は150人/km²と低く、小規模村も多い。再統合直後の1990年には35の郡と5つの特別市、1,702の郡所属市町村からなっていた。1990年には人口1,000人以下の小規模村が1,314で76.9%を占めていたが、2000年には637で62.7%となり、人口500人以下の村も382(37.6%)を占める(表2)。

旧東ドイツの行政制度は、再統合後大きな変化を経験した。チューリンゲン州では1992年2月26日の州首相の行政地域改革に関する説明に基づいて、同年4月29日には地域改革専門委員会が発足し、同年12月には早くも同委員会の地域改革案が公表された⁵⁾。そして12月から翌年3月にかけて郡や特別市、市町村の代表者との間に何度も情報交換や会議が開かれた。それに基づいて、1994年1月8日にはチューリンゲン州自治体規則(Thüringer Kommunalordnung)が公にされ、同年7月1日には郡・特別市改革法が発布された。1994年には市町村の自由意思による合併が始まり、1996年までの間に単一自治体のほかVwgやエアヒュレンデ・ゲマインデ(erfüllende Gemeinde, 以下ergと略記)が多く形成され、その費用として7,500万マルク以上が州政府から投入された。その後1995年12月から1996年12月にかけて行政地域改革に関する法的措置が始まり、1997年1月1日より行政地域改革法に基づく強制的な合併が開始された。人口規模別の市町村数は1990年と2000年とを比較すると、小規模村が大幅に減少し3,000人以上の町村が増加したので、市町村数は全体として40%も減少した。郡は1993/94年に行われた合併によって35

表2 ドイツ各州の市町村規模 (2000年末現在)

	500人以下	500~1,000人	1,000~3,000人	3,000人	5,000~1万人	1万~5万人	5万人以上	合計
旧西ドイツ地域	1,505 (17.8)	1,290 (15.2)	2,414 (15.2)	928	1,056	1,127	167	8,487
バーデン・ヴュルテンベルク州	36 (3.2)	49 (4.4)	279 (4.4)	232	268	224	23	1,111
バイエルン州	2 (0.1)	133 (6.6)	974 (6.6)	413	313	178	17	2,030
ヘッセン州	0	1 (0.2)	33 (0.2)	71	152	158	12	426
ザールラント州	0	0	0	0	12	38	2	52
ラインラント・プファルツ州	1,012 (43.8)	590 (25.6)	495 (25.6)	79	84	38	8	2,306
ノルトライン・ヴェストファーレン州	0	0	0	3	54	262	77	396
ニーダーザクセン州	24 (2.3)	215 (20.8)	379 (20.8)	86	126	183	19	1,032
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州	431 (38.2)	302 (26.7)	255 (26.7)	44	47	46	5	1,130
旧東ドイツ地域	2,175 (49.9)	1,231 (23.1)	1,100 (23.1)	367	232	196	23	5,324
ザクセン州	3 (0.6)	6 (1.1)	225 (1.1)	140	100	63	7	544
ザクセン・アンハルト州	498 (38.7)	383 (29.7)	306 (29.7)	42	23	34	3	1,289
チューリッゲン州	382 (37.6)	255 (25.1)	211 (25.1)	102	34	29	4	1,017
ブランデンブルク州	861 (58.4)	274 (18.6)	193 (18.6)	42	50	50	4	1,474
メクレンブルク・フォアポメルン州	431 (43.1)	313 (31.3)	165 (31.3)	41	25	20	5	1,000
ドイツ全域	3,680 (36.6)	2,521 (18.3)	3,514 (18.3)	1,295	1,288	1,323	190	13,811

注：ベルリン州，ブレーメン州，ハンブルク州は除く。

資料：Statistisches Jahrbuch 2002 für die Bundesrepublik Deutschland, pp.56-57より作成。

から17へと減少したが、特別市は逆に5から6に増加した⁶⁾。特別市の周辺町村では、特別市への編入がなされた。

このようにして、行政地域改革の発表からわずか5年後には法に基づく市町村の強制合併が行われた。その場合に、人口3,000人以下の町村ではVwgに所属するか隣接のergに任務を委託するかの決定が強制された。こうした急速な行政地域改革であるため、旧西ドイツの1970年代の改革においてみられたように、Vwgやergを含めた新たな行政地域の形成にあたって、中心地や近接圏(Nahbereich)への配慮はほとんどみられなかった。

郡内における1,011の郡所属市町村は⁷⁾、表3に示すように、95のVwgと40のergと115の単一自治体が形成された。単一自治体の中には5の郡所属大規模都市(grosse kreisangehörige Städte)⁸⁾が含まれる。Vwgを構成するのは747の町村であり、1つのVwgのなかに平均8つの構成市町村が含まれる。ergに委託された町村が109あるので、平均2村以上が業務を委託することになる。Vwgとergを合計すれば州全体では135となり、単一自治体の115よりも少し多いことになる。平均人口規模でみると、Vwgでは6,704人が含まれ、単一自治体では7,260人、ergでは10,133人が含まれる。

チューリンゲン州の市町村境界図(25万分の1, 2000年現在)によって市町村の分布をみると、単一自治体やVwg, ergの分布的な偏りはなく、特別市の周辺でも単一自治体もあるし、Vwgが多いところもある。特別市を欠く北部地域にもVwgがとくに多いわけではない。Vwgの役場所在地は必ずしも中央に位置する市町村に置かれているわけではないし、なかには、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州によくみられるように、単一自治体を取り巻くかたちでVwgが形成され、域外の単一自治体にVwgの役場が置かれることもある(例: Themar, Artern/Unstrut)。ergの分布についても顕著な特徴はない。バルヒフェルト(Barchfeld)とイムメルボルン(Immelborn)の2市町村によって形成されたVwgの南に隣接して5市町村からなるブライトウンゲン・ヴェラ(Breitungen/Werra)のergがある。これらの分布を考慮すると、市町村組織の選択は地理的条件よりも政治的理由によるようにみえる。

2. フェアヴァルトウングスゲマインシャフト(Vwg)

Vwgは行政共同体といわれ、「市民に身近な政治」を維持しながら、隣接の郡所属市町村が行政力を強化するために形成された組織であり、その目的は他州における二重式市町村(zweistufige Gemeinde)の場合と何ら変わりはない。ただし、チューリンゲン州においてVwg制度を採用した最も重要な理由は、再統合による新たな行政制度構築のための行政アドバイザーがバイエルン州から多くきたこと、また、バイエルン州とは地理的に

表3 チューリッゲン州における郡別にみた Vwg や erg, 単一自治体の構成 (2000年)

郡	総人口	市町村数 合計	Vwg			erg			単一自治体				
			数	%	人口	数	人口	%	数	人口	%		
Altenburger Land	115,689	43	5	7	27,692	24	1	2	6,512	6	7	81,485	70
Eichsfeld	114,718	93	11	8	82,083	72	0	0			2	32,635	28
Gotha	149,491	65	8	7	56,065	38	2	5	16,596	11	6	76,830	51
Greiz	125,156	63	5	9	28,382	23	5	6	61,801	49	9	34,973	28
Hildburghausen	74,167	43	3	9	16,584	22	2	2	10,284	14	11	47,299	64
Ilm-Kreis	122,513	44	6	6	41,512	34	1	2	32,686	27	6	48,315	39
Kyffhäuserkreis	95,290	52	4	9	29,413	31	3	9	19,309	20	6	46,568	49
Nordhausen	99,355	37	3	7	24,689	25	2	9	15,121	15	4	59,545	60
Saale-Holzland-Kreis	93,679	96	5	13	43,087	46	5	25	39,645	42	2	10,947	12
Saale-Orla-Kreis	99,651	77	6	10	32,600	33	2	5	15,382	15	9	51,669	52
Saalfeld-Rudolstadt	134,307	58	6	7	37,794	28	3	5	64,599	48	8	31,914	24
Schmalkalden-Meiningen	144,546	77	7	8	45,186	31	2	10	37,399	26	10	61,961	43
Sömmerda	81,884	55	7	7	48,866	60	1	1	3,583	4	3	29,435	36
Sonneberg	68,423	16	0				3	5	18,817	28	8	49,606	72
Unstrut-Hainich-Kreis	120,643	47	5	7	35,242	29	1	1	4,055	3	9	81,346	67
Wartburgkreis	145,712	66	8	5	50,864	35	5	9	41,727	29	12	53,120	36
Weimarer Land	91,937	79	6	10	36,847	40	2	13	17,821	19	3	37,269	41
郡合計	1,877,161	1,011	95	8	636,907	34	40	109	405,337	22	115	834,917	44

資料：チューリッゲン州内務省の資料による。

も歴史的にも類似性が強いことであった。したがって、同じく Vwg 制度を採用したバーデン・ヴュルテンベルク州では、Vwg の一種として統一的行政共同体 (vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft) を設けているが (森川, 1988, p.411), その制度は本州には存在しない。しかし、本州の Vwg はバイエルン州の Vwg とすべてが同一というわけではない。構成市町村のもつ権限は、バイエルン州よりも本州の方が強いといわれる。

なお、旧東ドイツにおける1990年代の行政地域改革は旧西ドイツよりも20年も遅れたことになる。したがって、その間には交通や情報の著しい発達がみられたので、旧西ドイツの市町村規模が今日必ずしも適当とはいえないはずである。もっと大規模な市町村をつくる方が適当であるかもしれない。それにもかかわらず、実際にはより大規模な市町村はつくられていない。それは、小規模村が多い本州ではあまりに人口規模を拡大することは不适当と考えられ、大規模市町村をつくる計画は、当初から全くなかったといわれる⁹⁾。なお、単一自治体を選ぶか Vwg を選ぶかは各市町村独自の判断によるもので、表3によると郡ごとに両者の割合はかなり大きく異なる。それは、上述したように、人口密度など地理的条件によるよりも政治的理由によるところが大きいといわれる。

ところで、Vwg は公的権利をもつ団体であるが、地域団体 (Gebietskörperschaft) としてのまとまりを持つわけではなく、市町村はなんらの自立性も失わない¹⁰⁾。構成市町村は多くの市町村の統合によって生ずる能力・行政力を利用したもので、法的にも政治的にも自立した市町村である (GuS Thüringen, 1997, p.212)。本州の Vwg でも、バイエルン州と同様に、人口5,000人以上という規定が採用された。バーデン・ヴュルテンベルク州の規定は8,000人以上である。構成市町村の人口規模についても800人以上とすべきであるという主張もあったが、その場合には多くの小規模村の合併が必要となり、採用されなかった。

Vwg は通常行政だけの目的組合であり、下水道や学校の管理などは郡の任務である¹¹⁾。Vwg は構成市町村が委託した業務を行う。すなわち、①構成市町村からの委託仕事のすべての業務を行い、構成市町村には委託業務の進行状況が知らされる。②構成市町村の本来の業務範囲においても、構成市町村との合意があるかぎり、Vwg は土地利用計画の作成や変更、補足といった任務を受けもつ (F Thüringen, 1998, p.88)。Vwg は行政的に決められた業務の他に、構成市町村の決定事項に関する行政的準備や今日の行政的用件の処理を義務づけられている。市町村には自己本来の業務と州から委託された業務 (住民登録やパスポート、建築監督) とがあるが、委託業務については Vwg にその権限を委ねている。Vwg の任務はこのように規定されているだけで、フェアバンツゲマインデやザムトゲマインデに比べると、市町村が自分で行う業務と Vwg への委託業務の区分は確定されておらず、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州のアムト制度と類似する。

Vwgには共同体会議 (Gemeinschaftsversammlung) から5年間の任期で選出された常勤の共同体会長 (Gemeinschaftsvorsitzende) がいる。共同体会議は構成市町村住民の直接選挙によるものではなく、構成市町村の代表 (市町村長と市町村会議員)¹²⁾ からなる利益代表である。構成市町村には市町村長と4～5人の構成市町村議員 (Ortsrat) がいるが、いずれも常勤ではない。役場はどこかの建物の1室におかれ、議会は飲み屋や市町村長宅が利用され、一定の場所は存在しない。Vwg 役場は通常人口の多い構成市町村に設置された。

Vwg は、その他の収入が十分得られない限り、構成市町村から徴収した納付金 (Umlage) でもって運営される。納付金は、共同体会議において別に規定がない限り、構成市町村の人口数による¹³⁾。納付金の金額は各会計年度ごとに共同体会議の決定によって行われており、一定金額が定められているわけではない。

2000年には、すでに改革を完了した Vwg に関する調査が始められた。それによると、多数の構成市町村を含む Vwg では、行政の拘束が厳しく、Vwg は負担過剰に陥る場合が多い。とくに多数の構成市町村からなる Vwg の場合には、市町村間の自由合併によって構成市町村数を減少する必要がある。したがって、自由意思に基づく行政地域改革を継続すべきであるとする論議が、すでに種々の分野において始まっている。とくに Vwg のなかに大きな市町¹⁴⁾ が含まれる場合には大きい市町が有利となり、小規模町村が不利となるケースが多いことが指摘されている。

3. エアヒュレンデ・ゲマインデ (erg)

本州独特の制度として erg がある (GuS Thüringen, 1997, p.217)。erg は本州の自治体システムにとっては単一自治体 (Eg), Vwg に次ぐ第3の柱である。本州では行政地域改革を進める過程で、合併によってその自立性を失うことに強い抵抗を感じる市町村が多かった。しかもこれらの市町村にとって、少なくとも「構成市町村」の1つがあまりにも大きな市町村である場合には、上記のように構成市町村のバランスを欠くため、Vwg のモデルを適用するのは問題である。そこで、大きな市町と小さい村とが共同作業をするために、小規模村はより大きな市町から行政力を「購入する」という発想が生れた。小規模村は Vwg を形成するのと同じ前提のもとで、erg に参加することとなった。

人口的には3,000人以上の市町が erg になり、業務を委託した町村と合わせた人口は5,000人以上でなければならない。このような erg の設定については最初から異論があり、最近の論議でも常に問題をはらんではいるが、本州の市町村規則においては今後も存続させる方針である¹⁵⁾。

erg は、人口3,000人以上をもつ大きな市町（受託市町）が隣接の小さい郡所属町村（委託村）のために義務づけられた業務を行うもので、その任務は Vwg の場合と同じであり、Vwg の特殊形態といえる。先にも述べたように、こうした協力形態が生ずるのは町村の規模や行政力が大きく異なる場合である。erg の市町村長（受託側）は常勤であるが、Vwg とは異なって erg は公的権限をもたないし、固有の組織もない。erg の市町長（受託側）や市町議会は委託された範囲の業務について自己の決定によって行い、委託村はその任務遂行についての共同決定権はもたない。業務委託に要する費用は立替払いである。erg は、①新たな公的権利をもつ団体ではなく、②共同体議長もいないし、③共同体会議も存在しないことが Vwg との相違点としてあげられる¹⁶⁾。

4. 市町村と郡の運営

Vwg の構成市町村でも単一自治体でも erg の委託村・受託市町でも、需要測定値と税収力測定値との間に差異がある限り、州から基準交付金 (Schlüsselzuweisung) を得る。本州の市町村に対する基準交付金は州の配分総額の75% (残りの25%は郡) に当たり、市町村が受け取るのは需要測定値と税収力測定値の差額の70%に決められている (GuS Thüringen, 1997, p.271)。需要測定値は全評価指数 (Gesamtansatz) と基準交付金の基本額 (州から市町村に割り当てられる基準交付金総額) とを掛け合わせたものである。全評価指数は市町村人口とその規模クラスの評価額と掛け合わせた主要評価指数 (Hauptansatz) によって決定される。この評価額は、ニーダーザクセン州でみられるように、大規模な市町村ほど中心地的供給機能をもつことが考慮されている (森川, 2003a)。なお、税収力測定値は物税 (農業的土地税, その他の土地税, 営業税) の収入に税率を考慮して税収力数 (Steuerkraftzahl) を求め、さらに同年の所得税割当分を加えて算出する。さらに、州計画局の認定によって認定された中心地は、特別市でかつ上位中心地の場合には35マルクとか、郡所属の中位中心地では20マルクなどのように、基準交付金の追加がある (GuS Thüringen, 1997, p.88)¹⁷⁾。この方式はシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の制度と類似したものといえる (森川, 2003b; von Rohr und Buhren, 2002)。

いうまでもなく、単一自治体でも Vwg や erg の構成市町村でも、市町村としての権限は同一である。個々の市町村が任務を実行するよりも Vwg の方がまとめて実施する協力効果 (Synergieeffekt) を得ることができる点では効率的であるが、単一自治体に比べると不利な面もある。後述のブランデンブルク州の「合併宣伝」の小冊子に示すように、単一自治体と比べると人件費は多くかかる¹⁸⁾。また、10年ごとに更新される建設基本計画においては、計画の専門的知識が必要であり、独自に作成できない小規模村も多い。建設基

本計画については、本州では経費の問題のため未作成の市町村もある。自分の市町村で作成するところもあるが、業者に委託するところも多い。将来の土地利用など秘密遵守の問題はそれほど重要ではないらしい。

最後に、郡の任務についてみると、1) 自己本来の任務として郡域内での広域的任務がある。それには、①ゴミ処理、②広域的消防や災害防止、③公的旅客近隣交通（電車・バス）、④州や特別市とともに看護人の提供、⑤社会福祉や国立学校の管理者があり、その他にも自由意思で行うものとして、⑥広域観光の発展、⑦広域的建物や記念碑の管理、⑧スポーツ施設の建設と維持などがある。また2) 州からの委託業務として、①建物の監督、②家畜や食品の監督、③住宅ローンの管理、④学生用ローン（BAFöG）の管理がある。そのために必要な郡の財源は州が用意する。さらに、3) 郡は下位国家行政機関であるので、国家的任務として、郡所属市町村や Vwg, 目的組合に関する国家的監督を行う¹⁹⁾。州から郡に供給される基準交付金は、市町村が75%に対して郡は25%とされており（GuS Thüringen, 1997, p.88）、他州に比べて少ないようにみえる。

III. ブランデンブルク州の市町村制度

1. ブランデンブルク州の地理的特徴と改革の経緯

再統合によって1990年10月にブランデンブルク州が誕生した。戦後1947年にはプロイセンのブランデンブルク・プロヴィンツをもってブランデンブルク州とされたが、1952年には州境界を考慮することなくベチルクに区分された。1990年に誕生したブランデンブルク州はいくつかのベチルクを統合し、さらに1992年にはメクレンブルク・フォアポメルン州との間に州界を一部変更しており、戦争直後の州とまったく同じ領域であるとはいえない（LU Brandenburg, 1993, p.48）。

本州の面積は29,481km²、人口は254万人（1993年）、人口密度は86人/km²の州であり、メクレンブルク・ホアポメルン州に次いで人口密度が低く、経済力の弱い州である。しかし、ベルリン周辺約50km以内に位置するベルリン周辺地域（正式にはブランデンブルク・ベルリンの緊密結合地域（engerer Verflechtungsraum Brandenburg-Berlin））とその外側に位置する外縁地域（äusserer Entwicklungsraum）とでは事情は大きく異なる（図1）。前者の平均人口密度は137.4人/km²であるのに対して、後者では49.5人/km²となり、アムト・テンプリン＝ラント（Templin-Land）に至っては14.3人/km²となる。再統合直後に計画されたブランデンブルク州とベルリン州との合併は不成功に終わり、州都はポツダムにおかれている²⁰⁾。

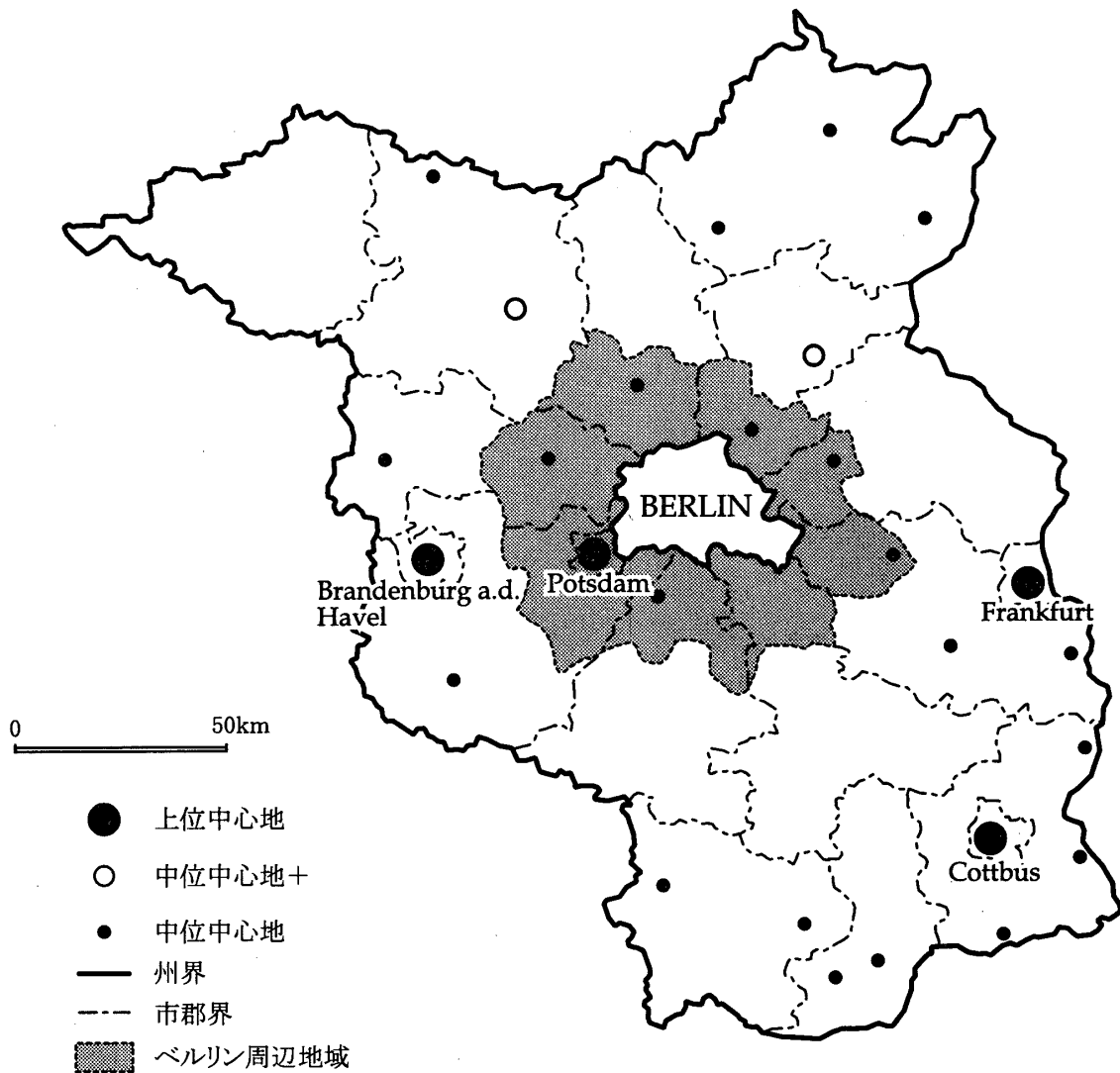


図1 ブランデンブルク州の概観図
資料： LU Brandenburg (1993) p.21 による。

本州の人口は1970年代・80年代には安定していたが、1989年末から90年代初頭にかけて旧西ドイツ地域への流出と出生率の著しい低下による人口減少がみられた。しかし、その後はベルリンからの人口流入が起こり、1998～2015年間には5.2万人の増加が見込まれている。すなわち、ベルリン周辺地域では25万人の増加が予想される一方、外縁地域では20万人（12%）の減少が考えられている（MIL Brandenburg, 2000b, p.26）。本州は後述するように、再統合によってアムト制度が導入された後、2000年から再び市町村合併が進められている特異な州でもある²¹⁾。

再統合直後のブランデンブルク州には38の郡があり、その人口規模は2.0万人から12.5万人までさまざまであった。郡域改革は1992/93年に行われ、38郡が14の郡に統合され、

特別市は6から4へと減少した²²⁾。郡の人口は12万人以上とし、ベルリン周辺では郡はセクター状に配置され、ベルリンから放出される発展刺激を離れた地域にまで取り込むように配慮された。また、1991年4月25日に制定された州組織法 (Landesorganisationsgesetz) によって、中間的な国家行政機関である州行政区 (Regierungsbezirk) を設置しないことが決定された。

一方、州内には1,793の市町村があり、そのうち500人以下の村が1,169 (65.2%) を占めていた (MIL Brandenburg, 2001b)。5,000人以上は84市町に過ぎなかった。1991年末には Amt 規則 (Amtsordnung) が導入され、1992年には160の Amt が形成された。同時に、54の市町が Amt 外市町 (単一自治体) にとどまった²³⁾。Amt 形成においては、中心地の近隣供給圏 (Nahversorgungsbereich) や市町村間の構造的関連性を考慮しながら、5つ以上の市町村を合わせて5,000人以上の人口をもつことが条件とされた²⁴⁾。また次のような3つのモデルがあった。①5つ以上の町村からなる5,000人以上の人口をもち、共同行政を行うもの。②いくつかの市町村がその Amt 内に属する人口5,000人以上の大きい市町の行政を利用するもの。③いくつかの市町村が人口5,000人以上の Amt 外 (単一自治体) の大きい市町の行政を利用するもの (LU Brandenburg, 1993, p.49)。このうちの②と③は上記のチューリング州における erg と類似した形態とみることができ、本州ではモデル①のみでこれらは実現しなかった。Amt 形成の際には、市町村議会や市町村長に行政改革の目的について情報を与え、彼らから聴取した意見は州政府の法律草案に強く考慮されたが、市町村住民に対する公聴会は開かれなかった。

こうして形成された160の Amt の平均面積は161.12km² で、1つの Amt には3~22の市町村——平均すると11町村——が含まれた。しかし、160のうち21の Amt は人口5,000人以下で、4,000人以下の Amt も3つあった。1994~98年間には行政機能の改革も行われ、多くの任務が州から郡や特別市へ、さらにその一部は Amt や単一自治体へと委譲された。それによって、地方分権的な「市民に身近な政治」をある程度可能にしたが、Amt には高資格の職員は欠けたままであった (MIL Brandenburg, 2000b, p.14)。

Amt 形成と時を同じくして、合併による市町村の規模拡大も始まり、1993年12月5日までに市町村数は1,700に減少した。さらに、1997年以降自由意思による行政地域改革によって、1999年末には市町村数は1,479 (特別市を除くと1,475) に減少した。すなわち、1,413の構成市町村からなる Amt 数は160から152へと減少し、Amt 外の単一自治体は54から62に増加した。

本州の場合には、ノルトライン・ヴェストファーレン州や西ベルリン、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州など、旧西ドイツの多くの州から行政アドバイザーを迎えていたが、ア

ムト制度を導入したのは市町村財政の貧しさからであった。つまり、ブランデンブルク州のように低い人口密度と経済基盤の弱い農村事情に適合した行政地域構造がアムトであった。アムトと郡の改革は、市町村がアムトを用いて地域共同体としての自己責任を果たし、統合された郡が将来の広域的任務や州からの委託任務を担当することを目的としたものであった。

2. アムトの特徴

本州のアムト規則によると、アムトは①行政施設において実務的作業を行い、②文化施設、学校、スポーツ施設の設立や建設基本計画の作成などについて各市町村からの委託業務を行う。③パスポートや住民登録など州から委託された任務も行う。この点では、チューリンゲン州のVwgの場合とも類似する。アムトは市町村議会の決議資料の準備や資料変更をも担当するが、自治に関する大部分の任務の責任を負うのはアムト所属市町村であり、アムトには責任はない。建設基本計画の作成はあらゆる市町村に課せられた重要任務であるが、その計画はアムト役場の中で専門家によって準備され、市町村議会によって最終的に決定される。しかしアムト所属市町村のなかには、建設基本計画の作成のために民間の計画事務所を利用するものもあった²⁵⁾。

市町村からアムトや郡に対する納付金は、財政調整法（2000年）の規定によって徴収されるが、納付金の比率は各市町村の人口規模によって異なる。表4に示すように、租税収入額の70%以上をアムトと郡に納付する市町村の比率は小規模村ほど高く、租税収入の少ない小規模村には自主財源がほとんど残らない²⁶⁾。基準交付金も市町村の人口規模によって異なり、人口当たりの基準交付金の額は500人未満の小規模村が最も高くなる。この金額は、表5に示すように、旧西ドイツの市町村に比べて多いように思われる。

表4 ブランデンブルク州における市町村規模別の納付金(アムト・郡)比率(2000年)

人口 (より未満)	市町村数	収入の70%以上を納付する市町村数	%
10,000人	20	7	35.0
7,000人	26	7	26.9
5,000人	63	17	27.0
2,500人	174	67	38.5
1,000人	277	164	59.2
500人	343	237	69.1
300人	536	358	66.8

資料：Leitlinien der Landesregierung, p.22.

表5 ブランデンブルク州における市町村の人口規模と人口1人あたりの基準交付金(2000年)

人口	人口当たり基準財政交付金 DM
500人未満	674
500～1,000人	663
5,000～1万人	615
特別市	632

資料：Leitlinien der Landesregierung, p.22.

表6 ブランデンブルク州とシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州のアムト制度の比較

ブランデンブルク州	シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州
① アムツディレクタ：常勤公務員	アムツフォアシュテアー：無給公務員
② アムツディレクタ：アムトの法的代表者	アムツフォアシュテアー：左と同様
③ 任期は8年間	町村議会の選挙期間による
④ 日常的行政任務はアムツディレクタが指揮	幹部行政公務員が指揮

資料：ブランデンブルク州内務省の資料による。

アムト制度を最初に採用したのはシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州であったが、再統合後採用したブランデンブルク州やメクレンブルク・フォアポンメルン州との間には差異があり、アムト制度といってもすべて同一というわけではない。本州のアムト制度をシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州のものと比較してみると、表6のようになる。またシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州では、アムトの人口や所属市町村数に関する規定はない。シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州と比べると、本州のアムト制度の方が組織的に強いようにみえる。

本州ではアムトや郡の他にも広域行政として目的組合がある。目的組合によって運営されているものには、公共旅客近距離交通（バス交通）や下水処理，上水道，ゴミ処理，観光開発，公的行政職員教育，経済振興・地域開発などがあり，その範囲はアムト領域とは常に一致するわけではない。

3. アムト制度の問題点

しかし最近，アムトについては，構造的に生ずるいざこざや決定方法の複雑さのために限界が指摘されている。とはいえ，アムトは将来においても単一自治体と併存するかたちで存続するものと考えられている。すなわち州政府は，後述のように，外縁地域では500人以上で3～6の所属市町村からなる総人口5,000人以上のアムトを，行政モデルと考えている。それに対して，人口密度の高いベルリン周辺地域では単一自治体の形成を勧める。大規模市町では核心集落が存在するし，住宅建設や企業誘致，インフラ，交通の観点からは統一的な機能空間が要求されるので，単一自治体の方が有利である。単一自治体の最低人口規模は5,000人以上であるが，人口密集地域ではそれよりも大きな自治体の形成が可能である。

アムトと所属市町村との間の機能分担において，あつれきがおきやすいのは消防である。アムトは消防の担当者であるが，所属市町村にも消防団がある²⁷⁾。しかも，アムト自身は消防振興費を受ける権利をもたないため，消防の振興費はアムト委員会の投票結果によって提案されねばならない。加えて，市町村の消防車庫が老朽化している場合が多いのに対

して、消防の新しい建物や収納庫はアムトの所有である。こうした所有関係と責任の所在の違いによっていざこざが起こりやすい。こうした問題は単一自治体にはない。単一自治体では、任務の政治的決定と遂行のために決定団体間の協力が必要ということはなく、権利争いや利害対立は少ない。

また、アムトの業務はアムトごとに異なっており、それによってアムト納付金も異なる(MIL Brandenburg, 2000b, p.37)。アムト納付金は年次ごとにも変化するとすれば、トラブルも発生しやすい。さらに、アムト所属市町村の財政状況は均一ではない。本州では需要測定値と税収力測定値との差の80%が基準交付金として交付されるので、平均すると表5のようになるが、同一規模の各市町村間にも差異がある。そうしたなかでは、アムトの業務利用と納付金の支払いとの公平性が問題になることもあるだろう。

たしかにアムトも優れた制度ではあるが、上述したように、単一自治体の方が効率的で協力効果が得られる。アムト内に15もの村が含まれると業務は複雑となり、業務数も多くなる。先にも触れたように、単一自治体の財政状況はアムト所属市町村よりもよいと考えられる²⁸⁾。ポツダム大学地方行政学教室の調査によると、アムト所属市町村はアムト外市町村よりも職員の雇用や行政支出のために住民1人当たり140マルク多く必要といわれる。つまり、アムト所属市町村ではそれだけ道路や体育館、青少年用余暇施設、歩道・自転車道への投資が減少することになる(MIL Brandenburg, 2001a, p.6)。単一自治体に合併した場合には、もはや多くのアムト所属市町村のために行政費を調達する必要はなく、市町村議会の準備費用や予算計画や市町村建設計画の作業などの費用を貯蓄することもできる。

若干の例外はあるが、上述のように、500人以下の小規模村には自己責任において任務を遂行する行政費用はほとんど残されていない。小規模村の過半数はその収入の約75%を郡やアムトや場合によってはその他の納付金として納めねばならず、わずかな予算額だけが自らの手で使用されるに過ぎない。人口500人以下の879の村はとくに貧しく、基準交付金の外に必要な交付金(Bedarfszuweisungen)をうける場合が多い。さらに加えて、単一自治体では公的施設(子供用施設や基礎学校)の数と位置が合理的に計画され、共同で財政負担されるので、経営費用や投資費用も安くなる。市町村間での重複した無駄な計画や投資もなくてすむ。

IV. ブランデンブルク州において現在進行中の市町村改革

1. 改革の目標とその経過

上記のような条件のもとでは、アムト所属市町村の多くは合併によって単一自治体に移

行するのが合理的である。今日のように、市町村財政を小規模な決定空間・行為空間に細かく分割することは、将来の能力ある投資計画や州全体の振興計画を困難なものにする。それに対して、市町村改革によって拡大された市町村域は、安定した財政的な基本条件を充たしうる。国内他州の市町村との競合においても、ヨーロッパ諸国の自治体との競合においても、今や能力ある市町村の形成が必要不可欠なものと考えられている。

このように市町村改革の目標は、行政単位としての自治体を強化し、近代的サービスの供給者としての重要任務を市町村レベルに移すことである。上位機関のもつ任務の市町村への委譲は「市民に身近な政治」の増進であるが、市町村の合併は「市民に身近な政治」を住民から奪うことにもなる。通常の合併論議においては、この2つの「市民に身近な政治」が同一次元で扱われることが多いが、両者は区別して考えるべきである。後者の問題に対処するためには、市町村規則の改正によって地区制 (Ortschaftsverfassung) が導入された²⁹⁾。地区は市町村から独立した存在ではないが、空間的に分離した定住集落であって、150人ないし200人以上の人口をもつことを条件とする (MIL Brandenburg, 2001a, pp.14-15)。合併前の市町村をもって地区とする場合が多い。単一自治体でも合併したアムト所属市町村でも、地区ごとに無給の地区長 (Ortsbürgermeister) や地区顧問 (Ortsbeirat) を選出する。地区顧問のメンバーは、地区人口によって3人からせいぜい9人までとする。地区にはそれぞれ限定された予算権が与えられ、地区に関する用件 (その地区だけに関係した投資措置、公的施設の利用、管理、装備) については決定権が与えられる。それは、従来の自立した市町村のもつアイデンティティや農村生活の維持に役立つであろうといわれ、州当局はこの制度を高く評価している (L Brandenburg, 2002; MIL Brandenburg, 2000b, p.7; MIL Brandenburg, 2001a, pp.8-15)。

2000年7月11日には市町村改革の方針が決定され、2001年2月28日の州議会では、旧西ドイツからの行政アドバイザーの推奨に基づいて市町村規則やアムト規則の改正が行われた。それは、2003年の改革終了時までに市町村数を650~670に減少させる計画である。すなわち、1) ベルリン周辺地域では35のアムトをすべて5,000人以上の人口をもつアムト外市町村 (単一自治体) とする。2) その外側の外縁地域では、①域内に中心地があれば単一自治体にする。②5,000人以上の人口があれば、3~6の市町村からなるアムトを形成し、500人以下の小規模村は合併によって統合する。中位中心地や上位中心地の周辺では、人口規模は5,000人よりももっと大きくすべきである。アムトの人口が大きくかつ十分に能力があれば、例外的に所属市町村の数を6よりも増加することも許される。ただし、アムト形成の際にはアムト役場までの道路距離は20kmを超えてはならない。③その他、単一自治体を希望する30の事例については、今後1.5~2年は自由意思により、その後は

法的措置によって合併を行う。

このような法的措置によって、500人以下の小規模村は消滅する計画である。この方針のもとに、2001年から2002年3月31日までの1年間は自由意思による市町村合併により市町村数は976に減少した（L Brandenburg, 2002）。

ブランデンブルク州のアムト所属市町村では、建設基本計画だけでなく学校や幼稚園の管理権もアムトに委譲させる計画である。市町村が建設基本計画を作成するのは本来憲法に保証された自治体の基本的権利であり、これをアムトに移管することには大きな抵抗がある³⁰⁾。市町村改革の目標は経済性と効率性にあるが、批判者は「市民に身近な政治」と地域アイデンティティの喪失とを恐れ、期待される効率化や創造的能力の向上にも疑問を抱いている。とりわけ市町村政治家のなかには、これまでの市町村合併作業に対して批判する人が多い。

これに対して州内務省当局の見方は、アムトは漸移的形態であって、市町村自治の基盤として1990年代半ばまではアムトを必要としたが、市町村の任務を補助する役目はすでに達成されたとみる。今日では財政や地域間競争に対する基本条件は大きく変化している。フィノウフルト町（Finowfurt）の例をみると、単一自治体へ移行してから4年半を経た今日、行政の経済性と市町村政策の効率化が認められるようになり、職員の仕事にも余裕ができてきたし、危惧された地域アイデンティティの喪失はなく、市民の自発的行事や祭は増加し、市町として共通のアイデンティティをもつようになった。この事例によって構造的にひ弱な農村地域において経済的に安定した発展基盤を構築することは、市町村ポテンシャルの結束によってのみ可能であることが実証されたとみる。将来は連邦や州、EUからの財政援助も減少し、少なくとも外縁地域では人口減少も予定されているので³¹⁾、自治体の行財政力の強化は必要なことと考えている。

2. 小規模村存続の不利益

今日、小規模村は基礎学校、幼稚園、体育館、図書館を管理する能力もない状態である（MIL Brandenburg, 2001a, p.5）。小規模村の不利な点については、州内務省が自由合併を勧める小冊子（MIL Brandenburg, 2000a）のなかで次のように説明する。

- ①自治体は村落共同体（ムラ）ではない。教会はムラにとどまり、ムラや地区には地区代表（Ortsvorsteher）がいて、彼らが大いに活躍すべきである。これまでの村名も地区名として存続する。
- ②役場の職員数については人口1,000人につき職員3人が経済的に合理的な数値であり、専門的な組織をもつ役場には約20人の職員が必要である。小規模なアムトでは20人の職

員を雇用することができず、職員の質の低下や業務の遅れが生ずる。職員給与は1人年間平均6万マルクとすると、7,000人の市町またはアムトでは住民1人当たり年間171.4マルクを職員給与として支払うことになり、5,000人では240マルク、4,000人では300マルクというように小規模な役場ほど支給額が高くなる。コストが高ければアムト納付金も当然高くなる。

- ③アムト内の市町村数が少ないほど、市町村住民に対するサービスの供給は多くなる。アムト内町村の合併によって投資に利用される金額も増加する。
- ④自治体の規模拡大によって「市民に身近な政治」が崩れるというが、市民の政治参加は市町村規模とは関係なく、市町村合併によっても地元消防団への自由意思による加入者は減少していない。
- ⑤小規模町村の約30%では、民主主義の経験不足から、町村議会の1議席を求めてあまりにも多くの候補者が立候補したし、別の11の市町村（うち9村は500人以下）では候補者が不足し、町村議員は選挙できなかった。また152町村（11%、128村は500人以下）では町村長の候補者が皆無であったし、63%の市町村では市町村長の候補者が1人しかいなかった。
- ⑥アムト所属市町村では法案はアムトによって作成され、市町村議会で決定されるのに時間がかかるが、単一自治体では役場で法案がつくられ、決定が早い。
- ⑦市町村にとって重要用件（下水、学校、消防、保育所、道路掃除）の多くは、市町村議会より別の委員会で決定されている。小規模村では投資費用がなく、有能な大規模市町だけが地域共同体的な任務を果たすことができる。
- ⑧たしかに地区代表は単一自治体の議会投票権こそもないが、地区予算を取得することによって地区の権利は維持される。
- ⑨大規模市町においても、地区への投資計画や土地利用計画、道路整備投資が地区の状況を知らずになされるということはない。
- ⑩小規模村では発展のチャンスはない。500人以下の町村の収入の75%は郡、アムト、さらには目的組合への納付金となり、自己財源はわずかしか残らない。合併の場合には住宅、企業、余暇・レクリエーション施設の立地があらゆる住民の利益や利用をにらんで決められる。
- ⑪会議費が節約できる。すなわち、17市町村からなる人口6,948人のアムトでは年間454,920マルク（1人当たり65.5マルク）かかるのに対して、6市町村でもって構成された人口9,066人のアムトでは160,560マルク（同17.7マルク）となり、さらに合併して単一自治体になったときには26,760マルク（同3.0マルク）に減少する。

⑫市町村の受け取る基準交付金は需要測定値と税収力測定値との差額の80%に決められている。市町村財政法（2000年）によると、500人以下の小規模村では人口当たり674マルク、500～1,000人の村では663マルク、5,000～10,000人では615マルク、特別市では632マルクを受けている。したがって、小規模村が最も多額の基準交付金を得るにもかかわらず、近隣の大規模な市町のインフラを利用しており、合理的な財政調整が行われているとはいえない。

⑬公職者の個人負担への手当がアムト所属町村では高い。特別市では人口当たり約2マルクに対して町村では平均48マルクとなる。

以上の宣伝パンフレットでは、これまで自由意思で合併した市町村の事例を挙げながら具体的に説明している。市町村合併に当たって特に注目されるのは、小規模村の不経済をあげ小規模村の解消をねらっているが、最低5,000人以上という単一自治体やアムトの人口規模目標を大幅に拡大しようという意図はみられないことである。人口密度の低い本州の農村地域においてこの人口規模を拡大しないのは、それをすれば、市町村面積が著しく拡大されることになり、住民の抵抗が大きくなることによると推定される。小規模村の解消によって生ずる「市民に身近な政治」の後退については、地区代表や地区予算の制度を計画している。さらに上記の項目にはあげていないが、特別市や郡内大規模都市の周辺においては、周辺市町村の編入は集落開発や自然・景観保護、住民生活の質などにみられる都鄙間対立の緩和に寄与するはずである（MIL Brandenburg, 2000b, p.11）。

上記において少し触れたように、チューリンゲン州においても行政地域改革は全く完了したわけではなく、今後も継続する可能性がある。旧東ドイツ地域では地方自治の歴史がなく、しかも市町村の人口減少は依然として続いており、西側諸州とは異なった条件下にある。シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州でも最近になって内務大臣が小規模村の解消を叫んでいるが、住民の反応は冷やかで、すぐに着手される気配はない（森川, 2003b）。そこでは、長年にわたって経験してきたアムト行政の実績があり、市町村人口も安定していて、市町村住民には大きな不満がないからである。

V. むすび

旧東ドイツ地域では再統合後いち早く行政地域改革を実施した。旧東ドイツ時代の市町村は自治体ではなかったので、西側の方法を模倣して自治体としての市町村が誕生した。その際に、5州はいずれも——ザムトゲマインデやフェアバンツゲマインデのような市町村連合ではなく——アムトやVwgのような市町村の自立性の強い二重式市町村を採用し

た。しかし表1に示すように、それぞれの州において形態を異にしており、ブランデンブルク州とメクレンブルク・フォアポメルン州以外は全く同じものではない。もちろん、アムトという名称が同じであっても、完全に同一の制度であるとは限らない。また、表2でみたように、市町村の規模構成も州によって異なり、ザクセン州のように小規模村がほとんどないところもあるが³²⁾、本稿の調査対象としたチューリングゲン州やブランデンブルク州では小規模村の比率が高い。

チューリングゲン州とブランデンブルク州では、Vwg・ergやアムト制度を採用している。チューリングゲン州では、バイエルン州の制度を取り入れたVwgのほかに、州独自に考案したergがある。ergが小規模村が近隣の大きな市町に行政を委託するもので、委員会もなく公平に業務が遂行されるかどうか疑問に思える。それでも小規模村がergを採用するのは、合併によって自立性を喪失するよりはメリットがあると考えられているからであろう。Vwgの構成市町村間の力関係をめぐっても問題があり、再び改革が起こる可能性がある。

一方、ブランデンブルク州ではアムト制度は漸移的形態と考えられ、2000年以降単一自治体を目指す改革が始まっている。特に人口500人以下の小規模村の解消を目指している。バイエルン州ではブランデンブルク州とは異なって小規模村比率が低いので、バイエルン州の行政アドバイザーの眼からすると、小規模村の多い状況は好ましくないであろう。市町村合併は「市民に身近な政治」を損なうのではなく、地区制の採用によって解決できると州当局は考えている。こうした新たな改革に当たっては、これまでに単一自治体に移行した例や運営経費の比較計算によって単一自治体の有利性を強調するが、州全域において単一自治体への合併を強制するわけではない。外縁地域では3～6の構成市町村からなるアムトの存続も認める。しかも、単一自治体にしてもアムトにしても、最低人口5,000人を変更してもっと大規模な合併を行うことを計画していないのは注目される。

以上のように、チューリングゲン州にしてもブランデンブルク州にしても、1990年代の行政地域改革にはそれぞれ問題があり、完了したとはいえない。旧東ドイツ諸州では、①市町村自治の歴史がなく、選挙などがうまく機能しなかったこと、②窮乏した財政状況の下でインフラ整備を迫られ、そのためには少しでも経済的に節約できる合理的な行政運営が望ましいこと、さらには、③将来においても人口減少が継続する可能性があることなど、特有の条件がある。そのことを考慮して、少なくとも非効率的な小規模村の解消が問題にされており、安定した旧西ドイツ諸州とは異なった事情があるものと考えられる。

[謝辞]

本研究に当たり、Priebis, A. 教授 (レギオン・ハノーファー第1レギオンラート)をはじめチューリンゲン州内務省担当課長 Moss, B. 氏, Kass, D. 氏, ブランデンブルク州内務省担当課長 Hoffmann 氏, Schultze 氏, Bernig 氏のご厚意に対し厚くお礼申し上げたい。なお、本稿の執筆には学術振興会科学研究費基盤研究C「現在進行中の市町村合併に関する地理学的研究」(課題番号:14580097)を使用した。

注

- 1) ただしブランデンブルク州の例が示すように、領域的にももとのままに「復活」したわけではない。
- 2) チューリンゲン州内務省担当課長 Moss, B. 氏のご教示による。
- 3) Priebis 教授 (2003年1月2日のメール) は、市町村制度の類型化においては①単一自治体, ②ザムトゲマインデ, フェアバンツゲマインデ, ③アムト, Vwg の他に, 第④タイプとして非自立的行政共同体 (例: erg) のように、契約によりその任務を他に任せものを挙げるのが一般的であるというが、旧東ドイツ諸州は再統合後に地方自治を確立し市町村改革を実施したという共通性をもつので、筆者はあえて旧東ドイツ諸州を一括して第④類型とした。
- 4) 旧東ドイツの5州でザムトゲマインデやフェアバンツゲマインデのような強力な二重構造の市町村が採用されなかった理由について、Priebis 教授(2003年1月2日のメール)は次のようにみている。「旧東ドイツ時代の市町村は真の自治権も財政的自立性も得られなかったが、統合後新しい民主国家形態が市町村を強力に位置づけることになった。しかも、それに応じた比較的大規模な能力ある市町村を形成する力はなかったので、きわめて小規模な市町村が力を持ち、強力な共同行政組織の形成は意識的に後退してしまった」と。
- 5) チューリンゲン州内務省の資料による。
- 6) 特別市に属するのは Eisenach, Erfurth, Gera, Jena, Suhl, Weimar の6市である。Eisenach は最近新設された。
- 7) Vwg の構成市町村747と委託された109町村, 受託する40町村, さらに単一自治体115を加えたものが1,011の郡所属市町村となる。
- 8) 郡所属大規模都市には Altenburg, Gotha, Ilmenau, Mühlhausen, Nordhausen がある。
- 9) チューリンゲン州内務省担当課長 Moss, B. 氏のご教示による。
- 10) 単一自治体以外にもザムトゲマインデやフェアバンツゲマインデは地域団体であり、構成市町村の自立性の一部を制約する。
- 11) 西側ではゴミ処理は郡の担当であるが民間委託も増えている。下水道も基礎学校・基幹学校は市町村の管理である。旧東ドイツ地域の市町村は、今日でも自治体としての権限が弱いようにみえる。
- 12) 市町村長とそれぞれ1人の市町村議会メンバーであるが、人口の多い構成市町村では多くの代表を送る。共同体会議の投票権は1人1票である。
- 13) 西側諸州では納付金額は、通常構成市町村の税収力によって定められる(森川, 2003a, 2003b)。
- 14) ドイツのゲマインデには市町村の区別はない。また、市制を持つ都市でも人口が多いとは限らない。本稿ではゲマインデは原則として市町村と訳すが、Vwg やアムトを構成するのは市よりも町村が多いと思われる。500人以下の小規模自治体や erg の委託側と受託側のように明らかに人口規模の差異がある場合には、小規模村とか市町と町村のように区別して使用した。
- 15) 二重式市町村の形成において、構成市町村の規模の問題はどこでも発生する問題である。筆者のこれまでの調査によると、ラインラント・プファルツ州ではフェアバンツゲマインデの人口の半分以上を占める市町は含めないようにしているが、ニーダーザクセン州のザムトゲマインデでは半分以上を占める市町を含めても差し支えないことにしている。またシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州のアムトでは、大

- 規模な中心地を外してその周辺町村だけがアムトを結成する方針をとり、中心地には特別に基準交付金を与えている(森川, 2003a, 2003b)。
- 16) erg よりも Vwg の方がフェアな運営ができるように思われるが, erg においては任務委託に関する目的協定 (Zweckvereinbarung) があるので, 問題はないとのことである (Moss, B. 氏の書簡による)。
 - 17) 中心地に対する基準交付金の考慮は, 州によって少しずつ異なる (von Rohr und Bühren, 2002)。
 - 18) 筆者の調査した西側 3 州では, 多くの出費が必要とすることを問題にする州は皆無であった。無給で働く人も多いので経費の節約にもなるが, 「市民に身近な政治」の確保に比べると, とるに足らない出費であるらしい (森川, 2003a, 2003b)。
 - 19) チューリンゲン州内務省のパンフレット Thüringer Innenministerium (2002) : Die kommunalen Strukturen des Freistaates Thüringen im Überblick による。
 - 20) ただし, ポツダムに置かれているのは州の上位官庁の1/3だけである (L Brandenburg, 1993, p.51)。
 - 21) 旧東ドイツ地域でも, ブランデンブルク州以外に今日市町村合併が急速に進行している州はないようである。
 - 22) 特別市は Brandenburg a.d. Havel(9.0万人, 1993年), Cottbus(12.9万人), Frankfurt (Oder)(8.4万人), Potsdam(14.0万人)の 4 市である。
 - 23) アムト外市町には郡内大規模都市や中規模都市がある。郡所属大規模都市の資格は4.5万人以上で, Eisenhüttenstadt, Schwedt/Oder, Eberswalde がある。2.5万人以上の郡所属都市は郡所属中規模都市 (mittlere kreisangehörige Städte) で10~11市からなる。Schwedt と Eisenhüttenstadt は工業人口の減少によって郡所属都市に復帰 (Einkreisung) した。
 - 24) ブランデンブルク州内務省担当課長 Hoffmann 氏のご教示による。
 - 25) 建設基本計画において民間業者を利用するのは秘密事項の漏洩など問題はないかと尋ねたが, とくに深刻な問題は起こらないとのことであった。
 - 26) 明確には比較できないが, シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の 2 つの調査アムトでは税収額の40% くらいが自己財源として利用されるのに対して, ニーダーザクセン州のザムトゲマインデやラインラント・プアルツ州のフェアバンツゲマインデではそれらに対する納付金額が10%くらい高いようである (森川, 2003b)。
 - 27) シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州のアムトでは各市町村がボランティアの消防団を備えており, アムトに特別の消防施設はなく, このような問題は発生しない (森川, 2003b)。
 - 28) しかしシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州のアムトをみると, 単一自治体よりも財政状況が悪いとはいえないようである。アムト所属市町村では無給の任務が多く, アムトの任務が少なく, 職員数が少ないためではないかと推定される。またアムト所属市町村には公的施設が少なく, 近くの中心地の施設を利用できる立場にあることも原因の1つに数えられよう (森川, 2003b)。
 - 29) この制度は旧西ドイツの単一自治体には多く普及している。
 - 30) ラインラント・プアルツ州のフェアバンツゲマインデやニーダーザクセン州のザムトゲマインデでは, 建設基本計画のうち土地利用計画はこれらの市町村連合で行い, 建築計画だけを構成市町村で行っている (森川, 2003a)。シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州のアムト所属町村ではアムトに委託して建設基本計画を作成する場合が多い。したがって, 実質的には, 本州のやり方だけが違法なのかどうか疑問である。
 - 31) 今日ドイツの農村地域では, 安いコストを求めて企業が立地し人口も増加するところが多いが, ドイツ東北部のこの地域は例外である (Tönnies, 2002)。
 - 32) ザクセン州では, 大都市周辺町村の合併が多くみられた。

文 献

森川 洋 (1988) : 『中心地論 (III)』大明堂。

森川 洋 (2003a) : ドイツにおける市町村の現状——ラインラント・プアルツ州とニーダーザクセン州と

- の比較考察——。人文地理，第55巻（印刷中）。
- 森川 洋（2003b）：ドイツ・シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州におけるアムト制度の現状。福山大学経済学部経済論集，第27巻（印刷中）。
- F Thüringen (Freistaat Thüringen) (1998): *Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen*. 27. April, 1998, Nr.5.
- GuS Thüringen (Gemeinde- und Städtebund Thüringen) (1997): *Thüringer Kommunal handbuch*.
- L Brandenburg (Land Brandenburg) (2002): *Brandenburg kommunal 33: Zwischenbilanz der Gemeindestrukturreform*.
- LU Brandenburg (Landesumweltamt Brandenburg) (1993): *Brandenburgregion '93*.
- MIL Brandenburg (Ministerium des Innern des Landes Brandenburg) (2000a): *Argumente Fakten Erfahrungen zur Gemeindereform*.
- MIL Brandenburg (Ministerium des Innern des Landes Brandenburg) (2000b): *Leitlinien der Landesregierung für die Entwicklung der Gemeindestruktur im Land Brandenburg*.
- MIL Brandenburg (Ministerium des Innern des Landes Brandenburg) (2001a): *Das neue Gemeindereformgesetz. Informationen für Bürger, Mandats- und Amtsträger*.
- MIL Brandenburg (Ministerium des Innern des Landes Brandenburg) (2001b): *Fortsetzung der erfolgreichen Gemeindestrukturreform (Drucksache 3/3457-B)* .
- Schwarze, Th. (2002): Gemeinde- und Kreisreformen seit den 1970er Jahren. Institut für Länderkunde (Hrsg): *Bundesrepublik Deutschland Nationalatlas. Dörfer und Städte*. Spektrum Akademischer Verlag, Heidelberg. Berlin, S.32.
- Tönnies, G. (2002): Entwicklungstendenzen der Siedlungsstruktur: Konzentrations- und Dispersionsprozesse. Blotevogel, H. H. (Hrsg): *Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts*. ARL: Forschungs- und Sitzungsberichte 217, S.63-77.
- von Rohr, G. und Buhren, K. (2002): Zentrale Orte und kommunaler Finanzausgleich—ein Ländervergleich. Blotevogel, H.H. (Hrsg): *ebenda*, S.43-54.

Die gegenwärtige Situation der Gemeinden in den neuen Ländern Deutschlands : eine Fallstudie über den Freistaat Thüringen und das Land Brandenburg

Hiroshi MORIKAWA

Bei einer Typisierung der Gemeindeverfassung in Deutschland kann man aufgrund der gemeinsamen Bedingungen die fünf neuen Länder ausser dem Stadtstaat Berlin als eine Gruppe mit ähnlicher Prägung ansehen. Die Ähnlichkeit beruht darauf, dass alle fünf Länder im Gegensatz zu den alten Ländern erst nach der deutschen Wiedervereinigung den Gemeinden die Selbstverwaltungszuständigkeit verliehen haben, wenn auch jedes neue Land verschiedene Gemeindesysteme eingeführt hat. Obwohl es in der DDR-Zeit auch das Gemeindesystem gab, war es nur formal und umfasste keine echte kommunale Selbstverwaltung, wie in den normalen demokratischen Ländern. Nach der Wiedervereinigung war deshalb durch die Einführung des westdeutschen Systems in jedem Land die Gebietsreform der Gemeinden sofort im Gang.

Ziel dieser Arbeit ist es, die seither laufenden Vorgänge und die gegenwärtige Situation der Gemeinden möglichst eingehend darzustellen. Aber leider habe ich nicht alle neuen Länder untersucht, sondern mein Untersuchungsgebiet nur auf zwei der neuen Ländern begrenzt: Thüringen und Brandenburg. Trotzdem meine ich, dass diese Erkenntnisse aus den neuen Ländern Deutschlands vermutlich zur Beurteilung der grossen Gemeindereform dieser Zeit in Japan beitragen können.

Dem Gemeindesystem des Freistaates Bayern nachahmend hat der Freistaat Thüringen das ähnliche Gemeindesystem wie Amt, Verwaltungsgemeinschaft genannt, eingeführt. Er hat aber als sein eigenes System die erfüllende Gemeinde hinzugesetzt. Die erfüllende Gemeinde entspricht einem Gemeindesystem, wo kleine Gemeinden einer benachbarten grösseren Gemeinde mit mehr als 3,000 Einwohnern ihre Verwaltungsfunktion übertragen.

Obwohl es dabei von Anfang an die Frage gab, ob sie gut funktionieren kann, existiert das Gemeindesystem heute noch. Andererseits wurde in der Verwaltungsgemeinschaft auch die Frage gestellt, ob sie die Aufgaben nicht ausreichend erfüllen

kann, wenn darin zu viele Mitgliedsgemeinden bestehen.

Im Land Brandenburg wurde die für strukturschwache Gebiete günstige Amtsverfassung eingeführt. Aber von Anfang an gab es Probleme, besonders in kleinsten Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern, wo trotz der hohen Lieferung der Schlüsselzuweisungen wegen der hohen Verwaltungskosten je Einwohner die Finanzsituation immer sehr schlecht ist. Am 11. Juli 2000 wurde die neue Leitlinie der Gemeindereform bestimmt. Danach soll bis zum Jahr 2003 die Gemeindezahl von ca. 1,500 auf 650 bis 670 reduziert werden. Darüber hinaus kommt, dass endlich mindestens innerhalb des engeren Verflechtungsraums Brandenburg-Berlin alle Ämter in Einheitsgemeinden übergehen sollen, während im äusseren Entwicklungsraum die Ämter mit 3 bis 6 Mitgliedsgemeinden aufgrund der Abschaffung der kleinsten Gemeinden bestehen bleiben können. Das Innenministerium Brandenburg aber hat nicht vor, die Mindesteinwohnerzahl der Einheitsgemeinden oder Ämter grösser als 5,000 Einwohner anzusetzen, obwohl es die finanziell günstigere Verwaltung betont.

Als Ursache zum neuen Vorgang der kommunalen Gebietsreform im Land Brandenburg scheint mir also, dass es in den neuen Bundesländern andere Bedingungen als in den alten Ländern gibt; beispielsweise muss man solche Bedingungen berücksichtigen, wie die fehlenden Erfahrungen der Selbstverwaltung in der DDR-Zeit, die Notwendigkeit des dringenden Auf- und Ausbaus der Infrastruktur unter der armen Finanzsituation der Gemeinden, ihre zukünftig noch abnehmende Bevölkerung u.a..