

ドイツ・ノルトライン＝ヴェストファーレン州の 市町村制度と地区（ベチルク）制度

森 川 洋*

Gemeinde- und Bezirksverfassung des Landes Nordrhein- Westfalen in Deutschland

Hiroshi MORIKAWA*

目 次

- | | |
|------------------------------------|-----------------------------|
| I. はしがき | IV. ベチルク（地区）制度に関する2つ
の事例 |
| II. ノルトライン・ヴェストファーレン
州における市町村制度 | V. むすび |
| III. 都市ベチルクと地区制度 | |

I. はしがき

戦後イギリス占領地区に属したノルトライン・ヴェストファーレン州は、ルール地域を一つの州にまとめ、ヴェストファーレンの一体性を維持しようとしたため (Mayr, 1990)、プロイセン領のラインラント省北半部とヴェストファーレン省およびリッペ国でもって形成された。その人口はドイツ最大の1,806万人 (2002年) で、旧東ドイツ全域の人口よりも多い。域内には最大の人口密集地域のルール地域を含み、人口密度も平均530人/km² (2002年末) と高いが、ミュンスターラントやニーダーライン地方には散村地域もあるし、そのほか山地や丘陵地もある¹⁾。ルール地域はかつてはヨーロッパを代表する大工業地域であったが、今日の製造業従業者比率は農村部よりも低く、もはや工業地域とはいえない (Blotevogel, 2003)。多くの問題を抱えたルール地域の存在によって、本州の人口1人当たりの所得水準はヘッセン州やバイエルン州、バーデン・ヴェルテンベルク州よりも低い。

ノルトライン・ヴェストファーレン州は市町村制度においても特徴をもち、ヘッセン州・ザールラント州とともに単一自治体 (Einheitsgemeinde) だけからなる州である。本州ではかつてのプロイセン領の農村部では Amt と呼ばれる共同行政施設が広く設置されていたが、すべて廃止された。行政地域改革においては、Mayr (1990) も指摘

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

するように、近隣圏 (Nahbereich) や中位圏との一致など中心地原理が強く考慮され、市町村の人口規模も大きい。

したがって、本稿では他州においてみた二重式市町村の問題とは異なり、行政地域改革におけるアムト制度の廃止と、単一自治体の形成とその運営における都市ベチルク (Stadtbezirk) 制度や地区 (Ortschaft) 制度をめぐる問題が主な考察の対象となる。都市内部の行政区は特別市 (kreisfreie Stadt) ではベチルクと呼ぶのに対して、その他の都市では地区と呼ばれるが、両者の間に本質的な差異はない。都市ベチルクや地区制度の導入は、大規模合併による弊害を緩和する役目を果たしており、わが国の「平成の大合併」で論議されている地域審議会や地域自治組織と類似した性格をもつ。

II. ノルトライン・ヴェストファーレン州における市町村制度

1. アムト制度の発展と組織

ノルトライン・ヴェストファーレン州の市町村改革を考察するには、まずかつて利用されていたアムト制度についてみておく必要がある。旧西ドイツ諸州では伝統的な二重式市町村制度を活かすか、ラインラント・プアルツ州のように新たに導入する例はあっても (森川, 2003a), これまで存在したものを廃止するのはきわめて珍しいからである²⁾。

19世紀初頭フランスの占領の際に、その都市制度 (Munizipalverfassung) を手本にして多くの市町村が大規模市町村に合併したが、それよりもずっと以前に、西部ドイツでは Honnschaften や Zendereien, Amtserbentagen, 牧師管区 (Kirchspielen), アムト (Ämtern) などのかたちで市町村の共同行政施設が存在した (Wagener, 1967, S.347)。この古いドイツ制度は、ナポレオン戦争以後フランスの地方村長制 (Landbürgermeisterei) との関わりにおいて市町村連合 (Gemeindeverband) へと変化した。それは自己の地区責任者 (Ortsvorsteher) として独自の予算をもっていた。この組織は国の警察行政区を形成したが、ある前提のもとでは自治分野の活動をもっていた。こうした統合市町村 (Samtgemeinde)³⁾ はヴェストファーレンではアムト、ラインラントではビュルガーマイステライ (Bürgermeisterei) とよばれ、次第に地方行政の最重要任務を委託されるようになり、市町村と郡との間の特別な行政段階に位置づけられるようになった。

1850年に制定されたプロイセンの単一自治体規則は実際には実行されず、この統合市町村制度が東部プロヴィンツ (省) にまで導入された。1927年には市町村制度の種々な調整が行われ、ラインラントのビュルガーマイステライとヴェストファーレンのアムトは統一され、すべてをアムトと呼ばれるようになった。それとともに、アムトは自治的要件につ

いて Amt 構成市町村が独占的に管轄するのを留保する権利—いわゆる「権限に対する権限 (Kompetenz-Kompetenz)」—をもつようになった。プロイセン領の大部分に Amt 制度の導入が改めて発展を遂げたのは、1931年の自治法であった。

ラインラントとヴェストファーレンでは、1934/35年のプロイセンの Amt 規則において Amt 特別法の統一がなされた。1945年以後ノルトライン・ヴェストファーレン州の市町村規則には、イギリス軍占領下において1935年の基本的原則を踏襲しながらもイギリス式改良が加えられ、多くの不明瞭な点や適用困難な問題が生じた。1953年に改良された Amt 規則においても、農村の小規模村の自治に基本的な新たな共同行政を加えることはできず、Amt の機能強化を促進することはできなかった。

以上が本州における Amt 制度の歴史である。1966年6月末のノルトライン・ヴェストファーレン州には292の Amt があり、そのなかに1,868町村が含まれていた。それに対して、Amt 外市町村（単一自治体）は449であったので、約80%の町村が Amt に統合されていたといえる。表1に示すように、Amt を形成するのは小規模町村が多く、それらは行政能力を持たないので、域内には図書館やスポーツ場もなく、580もの小学校組合が形成されていた (Mayr, 1990)。

しかも表2に示すように、Amt の分布には地域差があり、ヴェストファーレン地域に多く形成されていた。農村的なヴェストファーレンでは Amt 外市町村は例外的な存在であったが、都市の発達したラインラントではその逆に Amt 外市町村がかなり多く存在した。また、ヴェストファーレンでは多数の町村を含む大規模な Amt が伝統的で

表1 ノルトライン・ヴェストファーレン州の人口規模にみた Amt 構成市町村と Amt 外市町村の数 (1966年6月30日現在)

人口規模	Amt 外市町村	Amt 構成市町村
1,000人未満	86	930
1,000～2,000人	42	394
2,000～3,000人	24	204
3,000～5,000人	41	173
5,000～10,000人	90	124
1.0～2.0万人	76	35
2.0～5.0万人	72	7
5.0万人以上	11	1
合計	449	1,868

資料：ノルトライン・ヴェストファーレン州内務省資料による。

表2 ノルトラインとヴェストファーレンの Amt 数比較 (1891年)

人口規模	ノルトライン	ヴェストファーレン
3,000人未満	8	1
3,000～5,000人	15	10
5,000～10,000人	66	59
1.0～2.0万人	25	68
2.0～5.0万人	7	30
5.0万人以上	—	5
合計	121	173

資料：Wagener(1967)S.350による。

あったのに対して、ラインラントとヴェストファーレンのうちでもミュンスターラントの一部では、2～3町村など少数の町村からなる小規模な Amt が卓越した。10以上（最大は33）の構成町村をもつ Amt はヴェストファーレンにだけ存在した。アーヘンやケルン、レムゴー（旧リッペ領）、オーバーベルギッシャークライスなどの郡には Amt は皆無であった。したがって、小規模町村が Amt を採用するとは単純には説明できない。

1953年の Amt 規則によると、Amt は地域団体として認められたが、Amt を象徴する旗はなかった。Amt 議会 (Amtsvertretung) の議長と議員は、Amt 議会から選ばれた Amt 市町村長 (Amtsbürgermeister) の下にあった (Wagner, 1967)⁴⁾。Amt 議会の議案は2/3の多数でもって決定された。Amt 議会のメンバーは市町村選挙の6週間内に町村議会から選ばれ、議員数は1,000人以下の村では1人、1,000～3,000人では2人、3,000人以上では3人と決められていたが、Amt 議員の総数も3,000人以下の Amt では12人、4万人以上では36人と定められていた。

Amt は、市町村自治の原則に従ってその住民と Amt 構成町村の領域を管理し、市町村から委託された義務的課題を実行する公的行政の担当者であった。そのなかには、Amt 構成町村の会計事務も含まれていた。もちろん、専任の市町村支配人 (Gemeindedirektor) をもつ Amt 構成市町村は、監督庁の同意のもとにこの義務的任務を自分で実行することもできるし、市町村の合意があれば Amt が代行することもできた。しかし、Amt 構成市町村が特定要件のために独自に目的組合をつくったり、他の市町村と公的協定を結ぶという、市町村の本来の権利は自由に残されていた。

2. 市町村の合併

行政改革の最初の段階として市町村改革が開始されたのは、1964年の第45回ドイツ法学会の決定による (Köstering, 1999)。それに従って、本州では1965年10月に専門委員会が結成され、翌1966年に3つの答申が出た。

部分答申 A は当時の州開発計画 I⁵⁾ と密接に関係を持ち、農村部では中心地のもつ近隣圏と一致した A・B 両タイプの市町村の形成が提案された。すなわち、一般農村地域では基本的な供給機能を持つ下位中心地 (UZ) の近隣圏からなり、人口的には8,000人を原則とし、条件の悪いところでも最低5,000人以上とされた。一方人口密集地域では、B タイプの市町村は中位中心地 (MZ) かまたはその機能を一部備えた下位中心地 (UZ⁺) の中位圏からなり、人口は最低2～3万人とした。面積は120～150km²が理想とされた。しかも、これら A・B 両タイプの市町村は地域的に集中すべきではなく、中心地の適正配置から考えて、クリスタラーの中心地理論にみられるように、B タイプの市町村の周辺に A

タイプの市町村が分布するのが望ましいとされた。

このように、2種類の市町村規模は中心地のもつサービス施設の限界値人口や近隣圏の規模と対応したものであった。したがって、アムトの存続を考えるならば、これへの適合が必要であるが、専門委員会で検討した結果、アムトによる構成市町村の統一的な任務の遂行は困難であるとの結論に達した。公的資金の使用も構成市町村によって不統一であるし、構成市町村は建設基本計画の権利や予算・会計事務などをアムトに委託することを考えておらず、またアムトを統合市町村⁶⁾に変更することもできないことが明らかになったからである。

すなわち、1965年の専門委員会が決定したアムト廃止の理由は、次のようなものであった。①建設基本計画の作成にとっては市町村の大規模化が必要であるし、アムトで作成するとすれば、市町村の自己決定権が弱くなる。②行政地域改革にとっては市町村の行財政能力の強化が必要であるが、アムト制度の下では強化することはできない。③州の財政調整資金（基準交付金 Schlüsselzuweisungen）は市町村が受けとるべきであって、アムト制度の下ではいったん受け取った資金を納付金としてアムトに拠出することになる⁷⁾。④統合市町村制度についても検討したが、納付金の使途が曖昧である、などがあげられた。

市町村改革の目的の1つには任務処理の経済性やそれに基づく経費節減があるが、上記の理由の中にはそれについて直接には触れていない。もちろん、これらの短所は二重式市町村の共通問題であるが、二重式市町村のある州では甘んじて受け入れている。単一自治体の場合には政治家同士の複雑な関係がなくてすみ、今日ではこの措置に満足しているといわれるが⁸⁾、アムト制度の廃止についてはもちろん抵抗もあった⁹⁾。小規模村にとっては、たとえ業務担当市町（erfüllende Gemeinde）に業務を委託するとしても自治権は維持されるので（森川、投稿中）、大規模市町に編入合併するよりも有利と考えられ、二重式市町村が劣悪な条件にあるとばかりはいえないようである。

次の部分答申B¹⁰⁾は、人口密集地域や都市連担地域における市町村の合併と郡の改革に関するもので、ルール地域では15の特別市と4つの郡所属市町村でもって6つの大規模都市を形成し、その他の都市連担地域でも勢力圏内の市町村を統合して2・3の都市を形成することを提案した。

本州の市町村合併は最初自由意思によるものであったが、1967年12月には第1次合併計画に基づいてウナ（Unna）郡の地域改革が始まった。しかし、従来の郡境界を先に固定した合併では十分な成果を上げることができないので、1969年秋の第2次合併計画においては州域を図1のように8地域に区分して、各域内の市町村と郡の再編成とを同時に実施する方法が採用された（森川、1988、p.456）。市町村議会や郡議会の80%はこの州政府の合



図1 ノルトライン・ヴェストファーレン州における市町村再構成の地域区分
資料: Mayr(1990)による。

併提案に賛成したが、1970/71年と1973年に大きな問題が発生した (Kostering, 1999)。

1つはいわゆる広域郡モデル (Regionalkreismodell) の計画で、郡と州行政区を統合して広域郡を形成する問題である。それぞれ100～250万人の人口をもつ15の上位中心地 (OZ) を中心とする広域郡への統合が計画され、経費節約をはかる計画であったが、この提案は採用されなかった。

第2はルール地域の合併を準備していた1973年に発生した。専門委員会はルール地域の特別市に対して人口稠密地域における郡改革の目標を示し、20万以下の都市の郡復帰を要求した。農村地域における小規模特別市の郡復帰の際には深刻な問題は起こらなかった

が、ルール地域では大反対となった。そのため代案として、内務省はデュースブルクとエッセン、ボフム、ドルトムントの4市を中心とする都市連合（Städteverbände）をつくり、ルール地域における7つの周辺郡（Randkreise）を排除する案を提案した。これによると、ルール地域の比較的小規模都市が存続できるが、それぞれの都市連合の代表に決定権や担当権を譲渡しなければならず、この二重式解決は単一自治体制の効果を弱めることになる。また、4つの上位中心地が小都市との連合に同意せず、7つの周辺郡もその自立性放棄のために反対した。これに対して、SPD党は上位中心地の態度を支持し、CDU党は郡の立場を支持して「不幸な提携」が発生したため、時の州内務大臣 Weyer, W. (FDP党) だけが都市連合モデルを主張して孤立することになった。そのため、ルール地域ではこの大規模合併による都市郡解決（Stadt-Kreis-Lösung）は実現できず、大都市にとって長らく苦勞の種となった。

第3の問題はルール地域だけでなく州全域に係わるもので、1974年初頭に起こったヴァッテンシャイト（Wattenscheid）市民を中心とする「市民意思重視の運動」であった。これは法律に基づく強制的な改革に対する反抗運動であり、大きな問題となった。しかし、その訴えは240万票（有権者の20%）にわずかに達せず効力をもたなかったため、地域改革は「めでたく」終了した。

このようにして、1967～75年の間に行われた本州の市町村改革は中心地原理を中心に考えたものであった（Innenministerium NW, 1999）。郡の数は57から31へと減少し、規模を拡大したのに対応して、1967～75年間に特別市は38から23へと減少し、残りの小規模な都市は郡所属都市に復帰した。しかし、最小の特別市レムシャイト（Remscheid）の人口は11.8万人（2002年末）に対して最大の郡所属都市ノイス（Neuss）は15.2万人で、人口規模による明確な境界はない。一方、郡所属市町村は2,297から373へと減少した。57の郡の中には平均40の市町村と5つのアムトが含まれていたのが、平均12の市町村が含まれることになった。これによって、市町村の平均規模も3,820人から25,000人へと増大し、面積の平均は13km²から86.1km²（2003年末）へと拡大した。表3に示すように、この大合併によって人口3,000人未満の小規模町村は完全に消滅した。表3によると、市町村改革以後今日まで市町村数には全く変化はないが、人口増加によって規模は拡大の方向にある。特別市の他には大規模郡所属都市が6万人以上の35市、中規模郡所属都市はほぼ2.5万人以上で105市ある。本州の市町村は5段階に区分される¹¹⁾。

さらに1978～84年には行政地域の機能改革が実施され、以前には主に郡が持っていた機能が市町村に委譲された。すなわち、第1法（1978年）では59の権限が一般市町村と2.5万人以上の中規模郡所属都市、6万人以上の大規模郡所属都市¹²⁾へ3区分して、上か

表3 ノルトライン・ヴェストファーレン州における市町村改革前後および現在の市町村数

人口規模	改革前 1966年6月		改革後 1982年6月		現在 2002年末	
		%		%		%
500人未満	565	24.0%	0	%	0	%
500～1,000人	451	19.2	0		0	
1,000～3,000人	671	28.5	0		0	
3,000～5,000人	214	9.1	7	1.8	3	0.7
5,000～8,000人	153	6.5	42	10.6	18	4.5
8,000～10,000人	61	2.6	32	8.1	32	8.1
1.0～3.0万人			197	49.7	203	51.3
3.0～5.0万人	202	8.6	57	14.4	63	15.9
5.0～10.0万人			37	9.3	47	11.9
10.0万人以上			3	0.8	7	1.8
特別市	38	1.6	23	5.8	23	5.8
合計	2,355	100.0	396	100.0	396	100.0

資料：森川(1988)p.452およびVerwaltungsatlas NW, Verwaltungsbezirkeによる。

ら下へと委譲された。第2法(1979年)¹³⁾ではさらに51の機能改革が実施され、24の権限が委譲された。その他にも、1979年には以前のルール炭鉱地域集落連合(Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk)に代わってルール地域市町村連合(Kommunalverband Ruhrgebiet)が新たに規定された。

1970年代末から80年代初頭にかけて、州の資金でもって都市計画やインフラ整備が実施され、市町村合併は農村地域においてとくに大きな効果をあげた(Köstering, 1999)。しかし、単一自治体の形成によって経費節減をはかる効果は得られなかった(Mayr, 1990)。また、市町村の自治活動も後退した。市町村議員数の合計は3.3万人から1.7万人へと激減した後、2.0万人まで回復した。しかし、市民にとって新しい市町村への連帯意識はすぐには醸成されず、議員も旧市町村の意思を代表するものであった。とくにほぼ同一規模の2つの旧市町村によって形成された二極構造をもつ市町村の場合には、行政に深刻な問題が生じた。

なお、本州の1952年制定の市町村規則は占領軍イギリスの方式に従って、①最高行政機関として市町村議会(Rat)が重要決定を行い、②市町村行政は非政治的なもので、③市町村支配人(Gemeindedirektor)が市町村を代表し、市町村長(Bürgermeister)は議会を代表するものと定められていた。また、④市町村長と議員は名誉職的¹⁴⁾に活動することになっていた(Innenministerium NW, 1999)。これらの制度が改正されたのは1994年であった。この市町村制度改革により、市民の市町村への決定・参加の機会が強化された。市民は従来のイギリス方式でなく市町村長を選挙によって選出し、市民の決定の下で市町村長は用件を決定することとなったし、市民に身近で民主的なものとなった。

今日のドイツで本州ほど公的任務を市町村に委譲している州はないといわれるが、それだけに市町村の責任は重い。市町村に対する州の規則は緩和され、市町村監督官庁（郡）の許可を要しない。市町村予算は市町村監督官庁の認可を必要とせず、辛うじて届けを出すだけですむようになった（Innenministerium NW, 1999）。

3. 市町村に対する基準交付金

市町村財政調整の中心をなす基準交付金は州予算支出に対して一定比率を占めるようになり¹⁵⁾、1986年に定められた23%という比率は全国最高といわれ¹⁶⁾、州予算の約1/4が市町村に流れることになった。

基準交付金の計算には、他州の場合と同様に、市町村の人口数が考慮される。その主要査定率としては2.5万人以下の市町村では100¹⁷⁾、63.4万人では154の補正率を当て、96.9万人の人口をもつケルン市の場合には最高の157とする。ただし、学校は別の点数として考慮され、社会福祉負担の評価も主要補正率以外に考慮される。また、1996年に導入された市町村の中心性補正（Zentralitätsansatz）も、社会保険加入従業者数によって別に考慮される。結局、主要補正率に①学生補正、②社会負担補正、③中心性補正を加えることによって全体の補正率が決定される。この全体補正率に全市町村に共通の基本額（Grundbetrag）を掛算すると、需要測定値がえられ、これと市町村の税収力とが比較される。税収力の算出には、他州の場合にもみられるように、所得税・販売税の市町村分、家族調整（Familienleistungsausgleich）の補償分、土地税A・B、企業税、企業税納付金（マイナス）による。ただし、土地税については実際の租税収入は考慮されない¹⁸⁾。

需要測定値と税収力との差額（財源不足額）に対する基準交付金の調整率は、1997年以降90%に決められており、この値は他州よりもはるかに高い¹⁹⁾。かつての石炭鉄鋼業とそこから結果する経済構造の劣悪な都市の存在という、本州の特別な条件を考慮したためである。

郡の基準交付金も、市町村の基準交付金の算定システムと基本的には同一である。納付金の算定には仮想的な納付金額が使用される。それは前年度予算の実際の郡納付金比率の平均値から2ポイントだけ差し引いたものである。市町村への基準交付金とは違って、郡の需要測定値と納付金収入との間の差異は基準交付金によって100%完全に調整される。

III. 都市ベチルクと地区制度

通常、ベチルクは特別市に関するものであり、地区は郡所属市町村に関する制度である。しかし、両者はきわめて類似した制度であるので、区別の必要のない限り、両者をあ

わせてベチルク（地区）制度と呼ぶことにする。ベチルク（地区）制度は通常の市町村のように法人格をもつものではなく、市町村の一部の地域に限定された物件に対して、そこに住む住民に権限を与えて住民の意思によって処理させることを目的とする。それは、広い面積をもつ市町村の中でもとくに住民の生活圏に対して関心をもたせ、政治・行政への参加を喚起することにある。

1. ベチルク（地区）制度の歴史

大都市に若干の都市ベチルクをおくことは、1808年のフォム・シュタイン (vom Stein) のプロイセン都市規則においてすでに登場する (Schnoor,1996)。1821年や1853年のプロイセン都市規則にも地区 (Ortsbezirke) の設置が規定されている。それはしかし、大都市行政を効果的に運営すること、つまり都市行政の負担軽減を意図したものであって、今日のように住民の民主的な行政参加の推進を目的としたものではなかった。行政の簡素化を目指して実施された1929年におけるルール諸都市の統合においても、合併した都市地域の統合促進のために都市ベチルクが設置された。

1952年のイギリス占領下に公布された市町村規則においても、行政の負担軽減のために、特別市にはベチルク委員会 (Bezirksausschüsse) とベチルク行政事務所 (Bezirksverwaltungsstelle) をおくことが明記されている。しかし、この法制度を実際に利用したのは若干の特別市だけであった。当時の市議会は都市ベチルク代表に決定権を与えることには賛成しなかったため、市議会において都市ベチルクをめぐる問題ははじめから緊張関係にあった。デュッセルドルフ市が1950年代半ばにベチルク委員会をおいたのは例外といえる。

上述のように、本州では市町村改革によって一地理的条件の差異を無視するかたちで一2,334市町村のすべてが、396 (23特別市を含む) の単一自治体に統合された。その際には他州とは異なった大規模統合によって、上述のように、約3.3万人の市町村議員が一挙に1.7万人に減少した。社会経済の成長と拡大が主要目標とされた1960年代・1970年代にあっては、大規模な学校校舎の建築や限りなき経済成長への期待が政治・行政の特徴とされた。そこでは、行政の合理化や効率化に努力し、住民を行政の対象として理解し、個人的希望や要求を認めようとはしなかった。市町村の行政力強化が叫ばれ、規模拡大によって国家的任務が市町村に委譲されることとなった。

しかし市町村改革が終焉を迎えるとともに、行政地域は「見通しの利く (übersichtbar)」生活空間であるべきとする要求が高まり、市民に身近な行政が改めて重要視されるようになった。また一方では、市町村議員の負担加重によって名誉職的な任務処理の原則が壊れる危険性もあり、若干の市会議員が時間的負担や任務の専門分化によって都市地域からは

ずれたところに関心を持つことも心配であった。また行政処理は効率化したけれども、住民の空間的距離や会話的距離を短縮させることにはならなかった。これが特別市にベチルク代表（Bezirksvertretungen）をおくことになった理由である（Schnoor, 1996）。

その結果、特別市にベチルク（地区）における学校その他公的施設の維持・管理や地区景観の世話、緑地・公園の管理、道路や広場の修理・改善に関する作業順番の決定、小地域協定の世話・支援などは、ベチルク代表に任されることとなった。ただし、ベチルクがあまりに強化されると、都市がいくつかの地区に分解してしまう危険性があるので、その防止策として、市議会にベチルク（地区）代表メンバーの選出権が与えられた。その人事権を掌握することによって市議会の優位を維持しようとしたのである。

さらに、1960年代末の市町村改革においては地区制度が郡所属市町村にまで拡大され、1969年の市町村規則の変更において法的に初めて地区責任者（Bezirksvorsteher）の制度が明記された。住民意見の市町村行政への反映には地区制度の導入が必要であるとの専門委員会の答申に基づいて、1974年の法改正では郡所属都市に地区制度が実際に導入された。しかし、郡所属市町村には人口規模に大きな差異があり、地区制度の採用は市町村の自由にしてほしいとの要望が強く、特別市の場合とは異なって地区制度は自由採用となった。単一の都市核から成長してきた人口5万人以上の郡所属都市ではベチルク（地区）をあまり必要としないし、都市核の地域にベチルク（地区）を設定することは一体性をもつ地域を分割することによってむしろ都市の発展を阻害することにもなりかねない。したがって、都市核以外に「緊密な小地域共同体（engere örtliche Gemeinschaft）」が10%程度の都市人口をもつときに地区が設置され、市域の周辺部にだけ地区制度が導入された場合が多い。

このように、ベチルク（地区）制度の導入の条件は市町村によって異なるので、特別市と人口5万人以上の29の郡所属都市、それ以外の市町村の3タイプに区分して考えるべきである。特別市に設置されるベチルク行政事務所は郡所属市町村にはなく、5万人以下の市町村では地区責任者だけがおかれ、地区委員会や地区代表の制度はない。

上述のように、特別市では「市民に身近な政治」を守るために、1974年の法改正によって全市域を都市ベチルクに区分し、地区責任者を選び、ベチルク行政事務所を設置することが義務づけられ、23のすべての特別市で市域全体が3～12のベチルクに区分された。その際には、①都市の成長構造とか都市発展の目標、②面積と人口、③合併を含めた歴史的事情などが、区分指標としてとくに重視された。市域が広く、市役所までの距離が遠いために置かれる支所機能も重要視された。さらに、ベチルク境界は選挙区境界を切断しないように設定されたので、ベチルク境界の変更は市町村議会選挙の終了まで待たねばならなかった。

当時23の特別市では、表4に示すように、都市地域はドルトムントの12を例外として平均6～7のベチルクに分割された (von Loebell, 1979)。ベチルク代表は通常11～19人のメンバーからなり、合計2,611人のメンバーのうちでは258人だけが市議会議員であった。できるだけ多くの市民を市町村行政に参加させるために、市議会議員を排除したところも3市あった。また、市域の面積や人口の均衡は、ドルトムント市に代表的にみられるように、どこでも達成されたとはいえない。9市では1975～82年間に境界を変更した²⁰⁾。最大ベチルクと最小ベチルクの間に人口10万人も差異がある都市が5つもあり、5万人以上の差異は16市にみられる。また合計151のベチルクに対して129のベチルク行政事務所が設置されたので、いくつかのベチルクが事務所を共用する場合もできた。事務所は住民に身近な行政事務処理やベチルク議会として利用され、市役所と住民を結ぶ連絡事務所(支所)の役目も果たすこととなった。

von Loebell(1977)によると、373の郡所属市町村のうち185が行政地域の全域または一部に地区制度(Ortschaftsverfassung)を採用したが、そのうちの112は合併時の契約によるものであり、1975年以降

に初めて導入したのは54であった。185のうちでは38は地区委員会²¹⁾だけを設置し、128は地区責任者だけをおき、両者をおいたのは19だけであった。その後10市町村では地区制度を廃止した。その理由は、①地区が小さすぎ、地区責任者の選出が困難である(2例)、②地区内に市議会議員が居住するので、地区責任者をわざわざおく必要はない(1例)、③選挙区と地区が一致しないので、選挙区に合わせるかたちで地区を廃止した(4例)、などである²²⁾。

地区制度の導入には種々の問題点がある。それには、①

表4 特別市におけるベチルクの数と規模

特別市	人口 (1978年)	ベチルク		
		数	最大	最小 (1,000人)
1 Bochum	407,412	6	132	45
2 Dortmund	614,899	12	63	39
3 Hagen	223,271	5	95	22
4 Hamm	171,400	7	43	14
5 Herne	185,075	4	70	41
6 Bielefeld	312,665	10	88	15
7 Düsseldorf	604,071	10	124	27
8 Duisburg	567,832	7	144	48
9 Essen	661,545	9	122	55
10 Krefeld	223,888	9	40	14
11 Mönchengladbach	258,104	10	64	13
12 Mülheim a. d. Ruhr	185,113	3	70	56
13 Oberhausen	231,668	3	108	45
14 Remscheid	130,419	6	30	15
15 Solingen	167,674	5	52	4
16 Wuppertal	397,417	8	92	23
17 Aachen	242,411	7	177	6
18 Bonn	283,777	4	140	24
19 Köln	976,379	9	150	55
20 Leverkusen	162,836	3	60	52
21 Bottrop	115,031	3	103	15
22 Gelsenkirchen	311,383	5	115	44
23 Münster	267,182	6	140	20
		151		

資料：von Loebell (1979) による。

地区委員会の導入によって決定過程に時間がかかる。②地区委員会メンバーの中には能力を欠く人もある。③専門委員会との関係で地区委員会の権限を制限することが問題となる。④市町村の中に13という多くの地区が存在し支障を来す場合があった。⑤地区責任者は市会議員選挙ごとに選ばれ、地区境界も選挙区に対応するので、住民に人気のない地区責任者でもそれまでは辞任させることができなかった。さらに、⑥地区責任者には特定の行政事務処理がない場合が多く、多くは市議会と住民との連絡役にすぎない。同様に、地区委員会にも決定権がない場合が多く、75～80%はただ助言者として活動しなければならなかった。

このように地区制度の導入には種々の問題もあるが、特別市ではだいたい成功とみられている。ベチルク側では法的に保証された決定権やより大きな財政的権限をもちたいという希望もある。たしかに、ベチルク制度は大都市の市民的自治を活性化することに貢献したと評価される²³⁾。

2. 1978年以後のベチルク制度

1978年12月における市町村選挙法の改正によって、ベチルク代表メンバーの選出には住民の直接選挙が導入された。その選挙は通常一般の市町村議員選挙と同時に行われる。それでもって彼らは市町村議員と同様の権限をもつことになり、彼らの民主的地位やその責任を確立し強化することとなった。これまで、ベチルク代表メンバーには若干の任務決定を委譲するのを制限してきたが、1984年以降地区に関する決定権を法的に認めることとなり、建設基本計画や投資計画に対してまで提案権や推進の権利を持つようになった。もちろん、ベチルク代表メンバーの権限には自ずから限界があるべきであり、市町村職員の人事権、組織の権限、予算作成の権限は市町村議会にある。

かくして、ベチルク代表は市議会によって地区のために選ばれる人材についても提案をすることができるし、地区責任者はいまや市長と同様に、選挙の原則に従って選ばれる。しかし、このような地区代表の権利拡大については厳しい批判がある。市議会では多くの投資決定が控えられ、民間が引き受ける業務が増加したのはその証拠といえる。市議会とベチルク代表との役割分担も法的論議の対象となった。

こうしたなかで、1994年5月17日の市町村制度改正により両者の権限がより明確に区分された。地区代表の予算責任が強化され、自己の予算作成までは認めないが、市議会はベチルク代表に対して、これまでのヒモつき予算ではなく自由に使用できる資金を与える法的義務が加えられ、ベチルク代表は法的に独自の予算処分権を得ることとなった。しかし、現実には両者の権限は明瞭に区別されない場合がある。たとえば、ケルン市のロー

マ・ゲルマン博物館は中央区の管轄であるが、他地域からも多くの利用者があり、予算措置などをめぐって問題が起こる²⁴⁾。道路についても同様であり、地区内の交通問題と地区間や都市間の問題とが明確には区別できない (Pabst, 1998)。

したがって、市議会とベチルク代表との間には権限や管理をめぐって問題が起きやすい。しかし、このように行政に対する住民の欲求を考慮に入れ、市民の自由な活動を現実の政治に活かす方法にとって、ベチルク代表は適当なものと考えられている。市民がボランティアとして市町村自治に参加するのは市民権の強化のためにも必要であり、逆に都市が匿名的な行政単位に変化するの都市の活力を殺ぐものとなる。とくに大都市間の競争の激しい EU 諸国にあって都市に活力を与えるためには、今日市民参加は欠くことのできないものと考えられている。

表5に示すように、ベチルクや地区の制度はすべての広域州に存在するが、ベチルク(地区)制度は州によって異なる。本州のように、ベチルク代表や地区行政事務所がおかれている州もある。Gern (1997)によると、本州はバーデン・ヴュルテンベルク州、ニーダーザクセン州、ザールラント州などと類似の組織をもつというが、単一自治体への大規模合併が行われた本州の場合には、市町村と地区間の対立問題を回避することなく地区に強い権限を与え、ベチルク(地区)制度の発展に積極的に取り組んできた。表5では各州の制度の詳細な部分の差異まで理解することはできないが、本州の地区制度は単一自治体制度の弊害を補填するべく、最も発展したものの1つに数えられよう。この制度によって、「市民に身近な政治」や「見通しの利く範囲の行政」を取り戻そうと努力しているように見える。

ただし、ベチルク(地区)制度の発展については別の見方もある。多くの大都市にはベチルクはあるが、ここ10年間に強化されたことはなく、市会議員を兼務する議員にとっては負担と見なされることが多い。ベチルク代表と市議会とは常に微妙な関係にあり、一方では、市民に身近な政治やローカルな協同作業機会が強調され、他方では、都市の競争力強化や周辺地域との競争に勝利をおさめるために都市全体の強力な政治を行わなければならないという2つの要求がある。しかし、これまでのところ、この問題に関する説得力のある明確な原則は得られていない。多くの大都市では、ベチルクは独自行政としての任務も少なく、財源も乏しい。ただ都市州のハンブルクやベルリンではベチルクは独自の行政基盤を持つといわれる²⁵⁾。

IV. ベチルク(地区)制度に関する2つの事例

ここで市町村合併に伴うベチルク(地区)設定について、具体的な事例をあげておきた

表5 ベチルク制度・地区制度の州間比較

州	制度名称	設定場所	組織	任 務
BW	Stadtbezirke	10万人以上の都市空間的に離れた地区をもつ市町村	Bezirksbeirat Bezirksvorsteher 行政事務所＝支所	地区に関する行政に助言
	Ortschaften	空間的に離れた地区をもつ市町村	Ortschaftsräte Ortsvorsteher 地区行政事務所を設置	市町村長の地区会議出席の際要求陳述。助言、聴聞権。 委任案件の決定 議会出席権。Ortsvorsteher は地区行政の処理
Bay	Stadtbezirke	10万人以上の都市	Bezirksausschuss 行政事務所設置	委任任務の処理 議会への推薦・申請
	Ortschaften	以前自立した地区で議員が欠	地区集会招集 Ortssprecher	議会出席権、申請権
Bra	Ortsteile	アムト外市町村	Ortsbeirat Ortsvorsteher	提案・聴聞権、情報権 議会出席権
Hes	Ortsbezirke	市町村の内部組織	Ortsbeirat Ortsvorsteher	聴聞・提案権。委任案件の決定 行政支所の管理委託
MV	Ortsteile	特別市へ編入地区	Ortsteilvertretungen	情報権・申請権
NS	Stadtbezirke	10万人以上の都市	Stadtbezirksrat Städtbezirksbürgermeister	地区関係任務の処理。聴聞権、提案権
	Ortschaften	緊密な共同体地区	Ortsräte Ortsvorsteher	市町村行政の補助機能
NW	Stadtbezirke Bezirksvorsteher	特別市	Bezirksvertretung Bezirksvorsteher 地区行政事務所を設置	決定権、聴聞・提案・推薦権
	Ortschaften	郡所属都市	Bezirksausschusse Ortsvorsteher 地区行政事務所を設置可能	委任任務の処理
RP	Ortsbezirke	市町村	Ortsbeirat Ortsvorsteher 支所の設置可能（10万人以上の都市）	聴聞権。委任任務の処理
Sa	Stadtbezirke	10万人以上の都市	Ortsrat Ortsvorsteher 支所設置可能	提案権・聴聞権。資金を得て決定 委任任務を処理
Sac	Stadbezirk	特別市	Stadtbezirksbeirat 行政事務所＝支所	行政事務所へ助言、委員会に派遣
	Ortschaften	市町村地区	Ortschaftsrat Ortsvorsteher	用件処理の資金所有。聴聞権・提案権 議会に参加し助言
SA	Ortschaften	空間的に離れた地区をもつ市町村	Ortschaftsbeiräte Ortsbürgermeister	地区行政に助言。聴聞権。委託用件の処理
SH	Dorfschaften	市町村	Ortsbeirat	情報権、申請権
Thü	Ortschaften	空間的に離れた地区をもつ市町村	Ortsbürgermeister Ortschaftsrat	議会出席権、申請権 推薦権。用件の決定・処理に資金使用

BW：バーデン・ヴュルテンベルク州，Bay：バイエルン州，Bra：ブランデンブルク州，Hes：ヘッセン州，MV：メクレンブルク・フォアポンメルン州，NS：ニーダーザクセン州，NW：ノルトライン・ヴェストファーレン州，RP：ラインラント・プファルツ州，Sa：ザールラント州，Sac：ザクセン州，SA：ザクセン・アンハルト州，SH：シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州，Thü：チューリンゲン州
資料：Gern, A. (1997) : Deutsches Kommunalrecht. 2. neubearbeitete Aufl., Baden-Baden: Nomos Verlagsgesell. S.383-392より作成。

い。ビーレフェルト市は特別市であり、ノイス市は郡所属都市である。両市はそれぞれの典型的な事例とはいえないが、具体的な状況を理解するためには有効である。

1. ビーレフェルト市のベチルク

州東北部にあってハノーファー・ドルトムント間の幹線鉄道沿線に位置する上位中心地

(OZ) ビーレフェルト市は、リンネル工業を中心に発展を遂げた工業都市であった。その発展過程においては、1828～1965年間に6度の編入合併が行われた。とくに1930年にはジーカー (Sieker), シュティコーコースト (Stieghorst), シルデッセ (Schildesche), ゲラースハーゲン (Gellershagen) の合併により面積は30km²拡大した。

州開発計画 I (1966/70年) によると、人口密集縁辺地域の市町村再編では、中位中心地圏への統合によって有能な中位中心地を形成し、中核地域の大都市の機能を補完することによって都心部の負担を軽減することがはかられた。そのため、ビーレフェルト市とガッターバウム (Gadderbaum), ヒレゴッセン (Hillegossen) が人口密集中核地域に指定され、周辺ではブラックヴェーデ (Brackwede), ゼネシュタット (Sennestadt) 両市をはじめ12町村が人口密集縁辺地域に指定され、その他の町村が農村地域に割り当てられた (図2) (森川, 1982)。

ビーレフェルト市への合併条件としては、人口増加率, 上下水道普及率, 基礎学校・基幹学校の通学および買物状況など同市との関係が重視された。ビーレフェルト郡では郡の存続のためにより小規模な合併を希望したが、州政府は上位中心地の都市施設やサービス

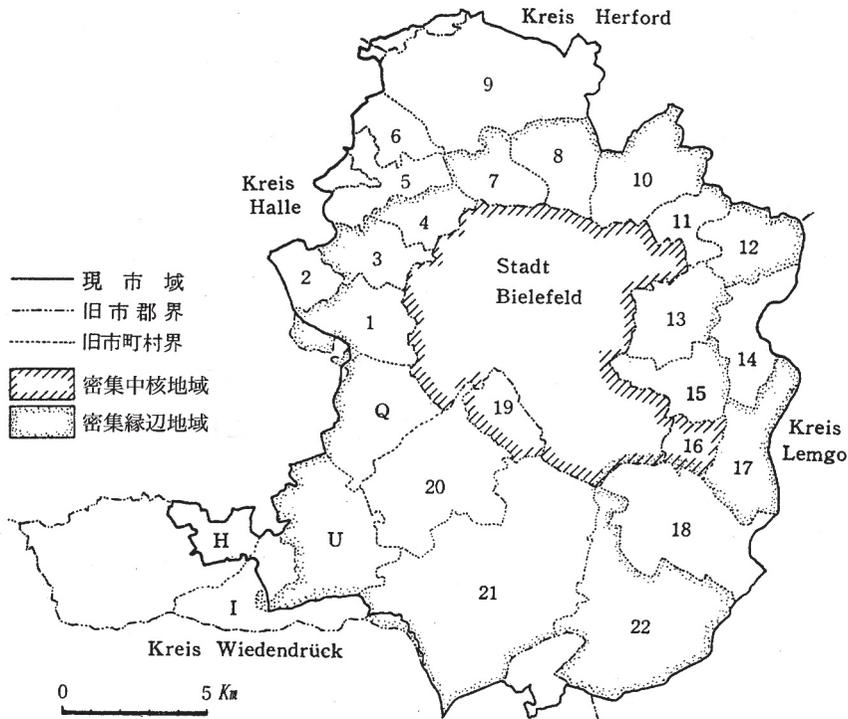


図2 ビーレフェルト市の合併地域

(番号1～22は表6の旧市町村番号と対応, H: Holt-Kamp, I: Issel-Horst, Q: Quelle, U: Ummeln)
資料: 森川 (1982) による。

が不足するのはその上位圏域全体が不利益を蒙ることから、中核都市の利益を優先的に考慮すべきであるとした。

そのため将来の発展計画をも考慮し、州政府の意向を優先するかたちで1973年1月に再編成が完了した。その際、ゼネシュタットの編入がとくに問題となった。かくして、人口は16.6万人から32.0万人へとほとんど2倍に増加し、図2および表6に示すように、22市町村の合併によって市の面積は48km²から259km²へと拡大した。編入合併した22の市町村の中には「中位中心地の装備をもつ圏域を欠く中心地」に属するブラックヴェーデとゼネシュタットが含まれる。

再編後のビーレフェルト市には、最低7のベチルクの設置が義務づけられた。そして上記のように、都市発展に対する考慮、歴史関係、人口・経済構造の特殊性の3点がベチルク区分の指標として利用されたが、これらの指標には相互に対立する場合もあり、政治的起爆剤ともなりかねないので、それを避けるために歴史関係がとくに重視された。したがって、かつての都市ゼ

ネシュタットやブラックヴェーデ、単一自治体のゼネ I (Senne I)、ガッダーバウムおよびかつてのアムト・ヘーペン (Heepen)、イエレンベック (Jöllenberg)、ドルンベルク (Dornberg) が独自のベチルクを形成した。ベチルク区分に当たっては計画的観点は全く考慮されなかったが、ドルンベルクとヘーペンの領域は旧ビーレフェルト市域の一部をとりこみ、全ベチルクにベチルク行政事務所が設置された。さらに一体性をもって成長してきたインナーシティも中部、西部、東部、シルデッセ、ジーカーの5つのベチルク

表6 ビーレフェルト市への合併市町村の人口、距離と中心性

番号	旧市町村	人口 (1961年)	直線 距離	中心地階層
	Amt Dornberg	人	km	
1	Hoberge-Uerentrup	2,618	5	
2	Großdornberg	2,254	6.5	
3	Kirchdornberg	1,013	8	
4	Babenhäusen	2,380	6.5	
5	Niederdornberg- Deppendorf	1,203	8	
6	Amt Werther (Kreis Halle) Schröttinghausen	1,083	8	
7	Amt Jöllenberg Theesen	2,353	6.5	
8	Vilsendorf	2,023	7	
9	Jöllenberg	9,237	8.5	UZ (勢力圏欠)
10	Amt Heepen Brake	6,706	8.5	UZ
11	Milse	3,062	7	
12	Altenhagen	4,050	9	
13	Heepen	9,150	6	UZ + α
14	Oldentrup	2,791	5	
15	Brönninghausen	944	8	
16	Hillegossen	4,406	7	UZ
17	Ubbedissen	3,435	9	
18	Lamershagen- Gräfinhagen	1,108	9.5	
19	Gemeinde Gadderbaum	10,191	2	(商業的集落)
20	Stadt Brackwede	40,254	4.5	ほぼ MZ ¹ (勢力圏欠)
21	Gemeinde Senne I	17,873	8	UZ (勢力圏欠)
22	Stadt Sennestadt	20,518	12.5	ほぼ MZ (勢力圏欠)

*1 Brackwede 市には以前に Quelle, Ummeln, Holtkamp 3町村が合併しており、Quelle と Ummeln は UZ(勢力圏欠)の中心地に指定されていた。
資料：森川(1982)による。

(行政事務所を欠く)に区分され、合計12を数えた。しかし、インナーシティ3区では、市民からベチルク代表の設置に対する要求はなかった。

本市のベチルク代表には聴聞権とベチルク内の案件に関する決定権を認められた。これらは公共建造物・公共施設の利用、遊び場、緑地・墓地の造営、一般の景観保護や文化財保存から市場、祭り、経済展示会の開催まで含まれる。その後1974年の市町村規則の改定により、市町村域について特別市は全域を少なくとも3から10までの都市ベチルクに区分することが義務づけられた。その際には、中心地域は1つの都市ベチルクには区分され、個々のベチルクは「緊密な小地域共同体」をなすこと、人口・面積において任務遂行の際に等しくなるように区分することが考慮され、図3と表7に示すように1975年1月24日をもって改めて10ベチルクに区分された。

これによって、イエレンベック、ドルンベルク、ブラックヴェーデ、ゼネI、ゼネシュタットのベチルクでは境界変更がなされたし、ガッダーバウム地区はインナーシティ西部地区まで広がり、旧市街は中央区(Mitte)、シルデッセ、シュティーコーストの3区に統合された。その際に、住民の一部とも激しい議論にもかかわらず、インナーシティに位置する大学や西部地区の北部は均衡を得るためにシルデッセ地区に含められ、面積の広いヘーペンは縮小され、中央区は拡大され、新たにシュティーコーストが形成された。今日では中央区とシルデッセ、ガッダーバウムはインナーシティ、残りは外部市街地と呼ばれる。

2. ノイス市の地区

ノイス市はライン川を挟んでデュッセルドルフ市の対岸に位置する。以前は特別市であったが、現在はノイス郡(人口44.5万人)に属する大規模郡所属都市である。ノイス市の郡復帰については1973年から2年間にわたって検討され、ノイス市がノイス郡に加入しない場合には小規模な新設郡は機能しえないとの理由から、州議会で郡復帰が決定された。これに対して、ノイス市は強く抵抗したが、阻止することはできなかったという経緯がある。人口は154,079人(2003年)、面積は99.48km²で、上記のように郡所属都市では最大の人口をもつ都市でもある。2000～2002年には基準交付金を得ていたが、2003年には税収が高くなり基準交付金の不交付市となっている。ビーレフェルト市が特別市であるのに対して、ノイス市は地区制度を導入した大規模郡所属都市の例である。

ノイス市は戦後初めて1975年に周辺町村の合併を行い、図4に示すように、4つのベチルク(2003年1月現在ユーデスハイム(Uedesheim, 4,141人)、ノルフ(Norf, 10,625人)、ローゼレン(Rosellen, 11,889人)、ホルツハイム(Holzheim, 11,249人))に区分された²⁶⁾。この4つのベチルクのうちユーデスハイム以外はすべて編入町村であるが、編

表7 ビーレフェルト市のベチルク

ベチルク	面積 (km ²)	人口 (1987年)	外国人率
Mitte	18.69	73,476	13.7
Schildesche	11.01	40,238	7.4
Gadderbaum	8.43	12,331	5.9
Brackwede	37.94	36,722	12.6
Dornberg	29.12	18,567	3.3
Jüllenbeck	29.65	17,460	4.7
Heepen	38.16	39,191	5.2
Stieghorst	27.96	28,214	8.6
Sennestadt	24.47	21,515	7.3
Sennestadt	32.2	17,852	9.2
合計	257.63	305,566	9.0

資料：Mayr(1990)による。

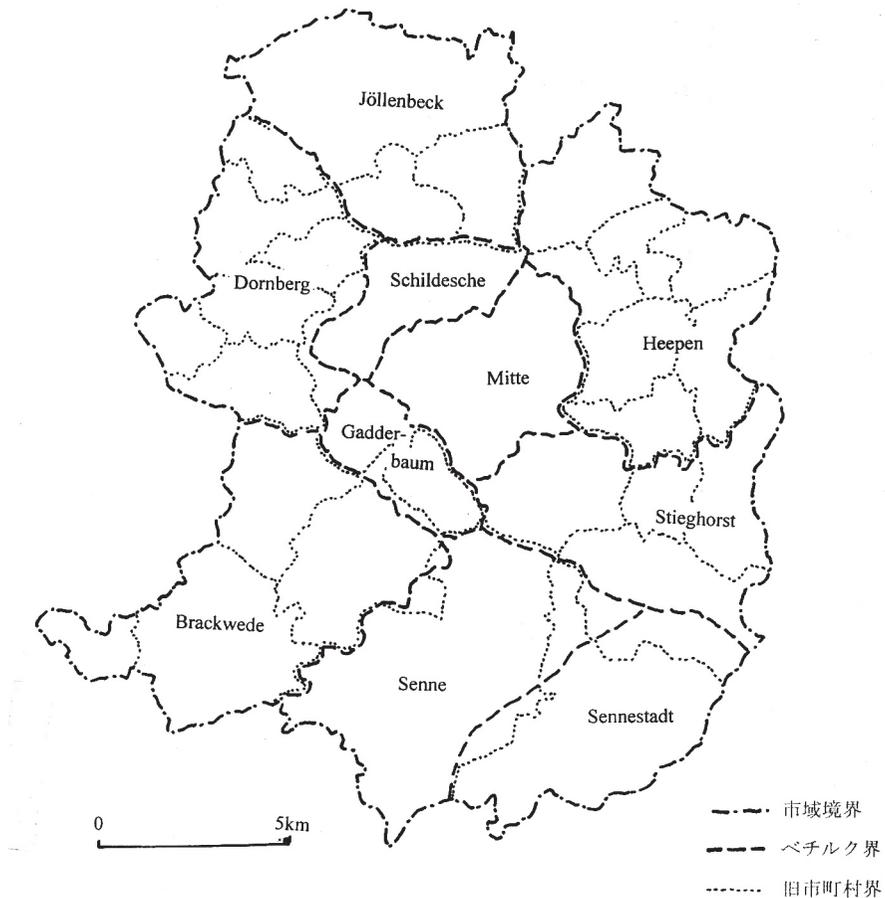


図3 ビーレフェルト市の旧市町村と今日のベチルク

資料：Mayr(1990)による。

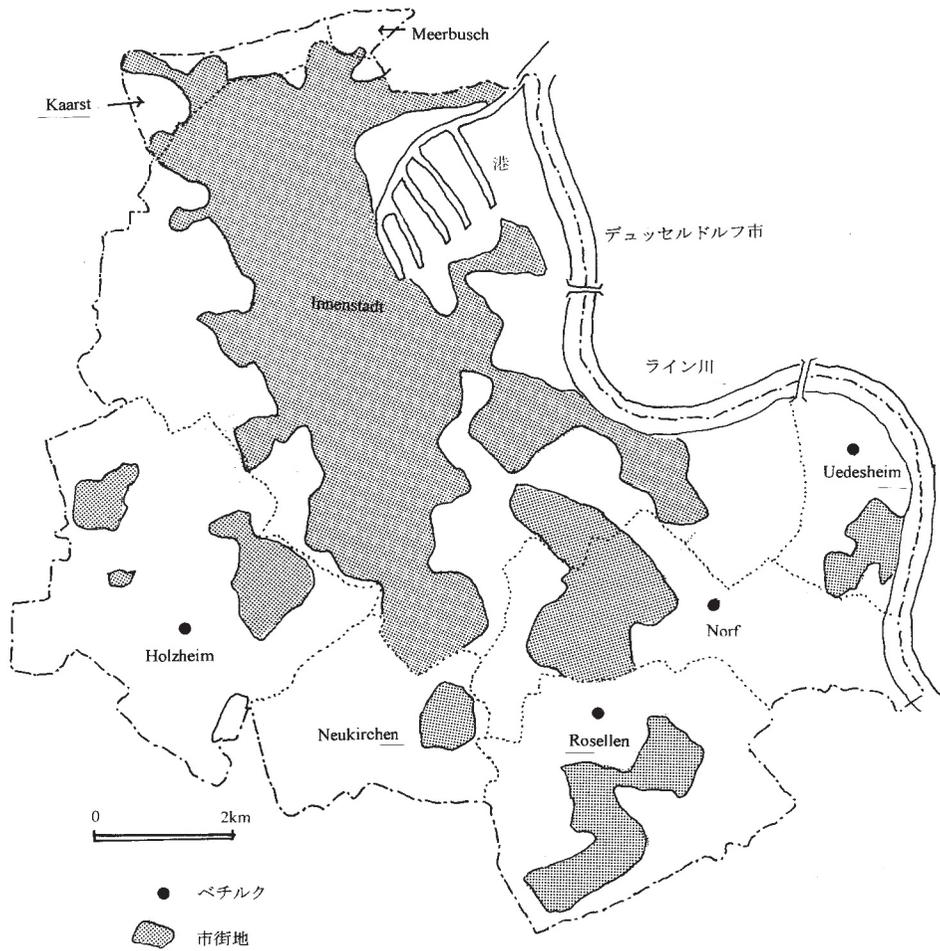


図4 ノイス市の合併地区とベチルク

資料：ノイス市の資料による。

入地区のすべてが地区委員会をもつわけではない。北部にはアウトバーンを境界として分村合併した地区（メーレスブッシュ（Meerbusch）とカールスト（Kaarst）から）があり、南部にはノイキルヘン（Neukirchen）から分村合併した地区（4,652人）もあるが、ここには地区委員会はない。もちろん、インナーシティではベチルクを設置する意思はない。

4つの地区委員会には、それぞれ17名のメンバーがいるが、地区委員会には特別市のベチルクほど強い権限がなく、自地区の投資計画についても市議会で意見を述べるだけで、地区委員会が利用できる予算措置はない。ユーデスハイムはノイス市との1929年の合併の際に、合併条件として「ユーデスハイム委員会（Uedesheimer Kommission）」の形成を約束しており、1975年に他の地区と同様に地区委員会に変更したものである。

地区委員会のメンバーの選出については、他市では委員会を設置してそこで決定する場が多いが、ノイス市では伝統的に市議会が決定する。市会議員の選挙の際に、その地区の各党の得票比率に従って17名のメンバーの党構成が決定される。彼らは日備便益の支払われる名誉職で、専門的な知識を必要とするとの理由から教師が任命されることが多い。市会議員と兼務する人もある。本市では地区制度について一度廃止の意見も出たが、検討の結果「市民に身近な政治」を守るべきであるとする観点から必要性が認められ、存続することになった。

ノイス市は郡所属都市であるが、建設基本計画は市独自に決定しており、そのほかでも住民に必要な任務はできるだけ市町村に任せられている。市町村への権限委譲は、同時に職員も郡から市町村に移動するので、市町村の財政負担がとくに増大するわけではない。郡の任務は社会福祉や交通関係（運転免許）、景観保全、上水道、公衆衛生、生活保護などである。郡への納付金は2年に一度郡が独自に決定する。

この地方では市郡の協力によって低地ライン中部地域（Mittler-Niederrhein-Region）を形成し、交通計画や州計画の共同作成や経済的地区整備などの調整プロジェクトを実施しており、州からも支援されている。2002年にはヨーロッパ庭園展示会（Europa-Gartenschau）が開催されたが、現在では代表者の定期的会合はあるだけで、地域構想はそれほど積極的ではない。ルール市町村連合に対して、デュッセルドルフ市、ノイス市、ノイス郡、メットマン郡でライン地域連合を結成する計画もあったが、ノイス市が地域統合の危険を感じて中座されたままである。内陸港の建設ではデュッセルドルフ市と協力関係にある。

V. むすび

ルール地域のような人口密集地域をかかえた本州にも、合併当時には人口密度100人/km²以下の農村地域もあり、域内の地域差が著しい。プロイセン領に属したノルトラインとヴェストファーレンの農村地域にはアムト制度があつて、小規模町村の行政を担当してきた。しかし、1967～75年間の市町村改革においては二重市町村のもつ種々の欠陥が指摘され、州開発計画との密接な対応に基づいて、州全域にわたって単一自治体制が導入され、アムト制度は廃止された。こうして、著しい地域差の存在もかかわらず、アムト制度を廃して単一自治体に統一したのは思い切った措置であつたといえる。

単一自治体への合併によって市町村は大規模化し行政は効率化したのが、市町村数の大幅な減少に伴って市町村長や議員数は大幅に減少し、市町村自治に参加できる人はごくわず

かとなり、行政機関の匿名性や非人間性、官僚制が懸念されるようになった。こうした条件の下で、新しい行政単位の中に失われた市町村の行政活動のある程度まで回復したいという要望が高まり、ベチルク（地区）制度が発展した（Landtag NW, 1974）。

都市内部のベチルク制度はすでにプロイセン時代から存在していたが、それは大都市行政を効果的に運営する組織であり、今日のベチルク（地区）制度とは目的を異にしていた。市町村改革がほぼ完了した1974年には市町村規則が改正され、大規模統合によって著しく低下した住民の市町村行政への参加を改善し、「市民に身近な政治」、「見通しの利く範囲の行政」を守るためにベチルク制度が導入された。特別市では全市域を都市ベチルクに区分し、ベチルク代表メンバーや地区責任者を選び、ベチルク行政事務所を設置することが義務づけられ、23のすべての特別市で市域全体が3～12のベチルクに区分された。郡所属市町村の場合には中心部を除いて地区に区分され、導入するかどうかは市町村の自由に任された。特別市ではベチルク代表メンバーが市会議員と同様の選挙によって選ばれるようになり、ベチルクや地区の権限は次第に強化され、1994年以降ヒモつき予算を廃してその使用目的までベチルク代表が決定できるようになった。域内の公共建造物・公共施設の利用、遊び場、緑地・墓地の造営、一般の景観保護や文化財保存から市場、祭り、経済展示会の開催などがベチルクや地区の担当任務である。

単一自治体はほとんどすべての州において存在するので、どの州においてもベチルクや地区制度は存在するが、表5に示すように、単一自治体に統一した本州の場合には地区制度の強化に対する要望はとくに強いものと推測される。そのために、ベチルク代表は市議会との間に権限争いをも引き起こす場合もあるが、市政への住民参加を促し、市町村自治を活性化するためには地区制度の強化は必要なものと考えられている。しかし、ベチルク代表にはそれほど大きな権限はなく、その活動には限界がある。

[謝辞]

本稿の作成に当たり、前地誌研究所所長 Alois Mayr 教授、レギオン・ハノーファー第1レギオンスラート Axel Priebs 教授や州内務省参事官 Delev Plückhahn 氏をはじめノイス市法律ディレクター Ulrich Janssen 氏、大阪市デュッセルドルフ事務所参事平真氏、公認通訳士佐々木ケレルベ洋子氏に大変お世話になった。とくに Plückhahn 氏には何度も回答をいただき、多くの資料をわざわざつくっていただいた。記して厚くお礼申し上げます。なお本稿の執筆には日本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) 2001年末現在人口密度が最も低い郡はヘキスター郡の130人であるが、行政地域改革前の1966年には100人/km²以下の郡（シュライデン75人、ビューレン78人、ヴァールブルク87人、ヴィットゲンシュタイン91人、ブリロン99人）が5つもあった。これらの郡はいずれも州西南部や東南部の山地や丘陵地に位置する。
- 2) ヘッセン州でも共同職員や共同市町村長（gemeinschaftliche Gemeindevorstände）がいたといわれるし（森川，1988，p.390），シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州ではアムト制度が今日まで存続する（森川，2003b）。
- 3) Wagener（1967，S.347）の使用するSamtgemeindeは、ニーダーザクセン州の統合市町村（Samtgemeinde）を指すように思えるが、ニーダーザクセン州の統合市町村はオスナブリュック地方で発生したといわれ（森川，2003b），このように広く存在していたかどうか明らかでない。
- 4) シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州ではプロイセンのアムトを採用したのは1934/35年であり、行政共同体的性格をもつアムト規則が制定されたのは1947年であった。そこではアムトには議会はなく自治体とはいえないが、多くの行政事務を委譲されていたという（森川，1988，S.389；2003b）。したがって、ノルトライン・ヴェストファーレン州のアムトとシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州のアムト制度は機能的には異なっていたのではないかと推測される。
- 5) 1966年に発表された州開発計画Ⅰには、州域を密集中核地域、密集縁辺地域、農村地帯の3地域に区分した地域カテゴリーと農村地帯の中心地が示される（森川，1988，p.224）。
- 6) ニーダーザクセン州の統合市町村制度については森川（2003b）を参照。
- 7) たしかに、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州では基準交付金を市町村が受け取り、業務に応じてアムトに納付金（Umlage）を納めている。受け取った基準交付金をそのままアムトに納付するわけではないので、とくに問題はないように見える。
- 8) 州内務省参事官 Plückerhahn 氏のご教示による。
- 9) 農村部ではアムトの存続を主張した町村も多かったが、市町村合併に対する異議申し立ての多くは州議会に到達する以前に崩壊した。1968～78年間に100の訴えがあったが、成功したのは5つだけであった（Köstering，1999）。分離が認められたのは、法律上の能力、州計画上の観点、同等の資格をもつ生活能力、小学校の運営能力などについての検討により、裁判所の判決による（Plückerhahn 氏談）。
- 10) 部分答申Cは州行政区（Reg.-Bez.）やラントシャフト連合（Landschaftsverband）に関する提案であり、ここでは省略する。
- 11) ①特別市（1990年現在：23）、②大規模郡所属都市（27）、③中規模郡所属都市（98）、④その他の都市（114）、⑤都市以外の町村（134）に区分され、それぞれ任務や権限を異にする。職員数はさまざまであり、民間を利用すると経費節約になるため、職員数でもって市町村規模をはかることはできない。オーバーハウゼン市は委託業務が多いことで有名だが、自治の内容やレベルとは無関係である。
- 12) 1981年以降、たとえば大規模郡所属都市は社会福祉施設、外国人官吏の雇用、中規模郡所属都市は下級建築監督所、青少年福祉などの任務を郡から委譲された（Mayr，1990）。
- 13) 第3法（1984年）ではラントシャフト連合規則（Landschaftsverbandsordnung）の第5条が変更されたが、これについては省略する。
- 14) 完全な名誉職ではなく、仕事に対する時間給が支払われる。
- 15) 州内務省資料（Bestimmung der Finanzausgleichsmasse）による。
- 16) ただし、ザクセン州では種々の名目の交付金があり、23%が全国最高とはいちがいにはいえない（森川，投稿中）。
- 17) ただし人口2.5万人くらいの市の査定率を100とするのは、他州に比べると低い数値であり、差額の90%が支給されても基準交付金の額はそれほど多くならないように思われる。
- 18) そこでは、州内統一的な仮想の税率が設けられる。それは、実際に市町村で徴収された1年分の州平均値によって決められる。

- 19) これまでの調査で知り得たパーセントは次のようになる。ラインラント・プアルツ州では税収力の州平均の73%以下、ニーダーザクセン州では〔需要測定値－税収力測定値〕差額の75%および底辺保証額は州平均の80%以下、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州では差額の50%、バーデン・ヴュルテンベルク州では州への納付金制度があるが、差額の70%および60%以下の市町村には底辺保証、チューリングン州では差額の70%、ブランデンブルク州では差額の80%、ザクセン州では差額の75%と決められている。
- 20) 1市は分離のため、そしてゾーリンゲン・ヴッパータール両市では2つの新たなベチルクの新設のために変更がなされた。他の6市は小さな変更にとどまった。
- 21) 地区委員会はベチルク代表と違って法的に列挙される権限がなく、ただ聴聞権と法案提出権だけを持ち、市町村議会は発展を阻害しない任務－ベチルク代表の場合と同じく、農林業振興や道路、広場、学校などの名称決定－を同委員会に委任することはある。それに必要な資金は用意される (Mayr, 1990)。
- 22) 1977年の州内務省資料による。
- 23) 1977年の州内務省資料による。
- 24) これに関する明確な規定はないので、学校などについても同様な問題がある。その場合には市議会議員が地区の現場を訪ね、意見を採り入れるような市条例もある。ゲルゼンキルヘン市のスタジアムではその命名に当たって市と地区とが対立し、州内務省が解決した例もある (Plückhahn 氏談)。
- 25) Priebis 教授のご教示 (2004年1月21日のメール) による。
- 26) そのほかにノイス市には、統計的地区 (statistische Bezirke) として28地区がある。

文 献

- 森川 洋 (1982): 『西ドイツ・ビーレフェルト市の地理的特徴と都市計画』 広島大学文学部紀要, 42, 特輯号2.
- 森川 洋 (1988): 『中心地論 (Ⅲ) - 西ドイツにおける地域政策への応用 -』 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, 55-2, pp.99-120.
- 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, 福山大学経済学部論集, 27-2, pp.27-64.
- 森川 洋 (投稿中): 旧東ドイツ・ザクセン州における市町村の現状, 地理科学.
- Blotvogel, H.H (2003): Das Ruhrgebiet - vom Montanrevier zur postindustriellen Urbanität? Heineberg, H. und Temnitz, K. (Hrsg.): *Strukturen und Perspektiven der Emscher-Lippe-Region im Ruhrgebiet*. Munster: Geogr. Kommission für Westfalen. S. 5-17.
- Gern, A. (1997): *Deutsches Kommunalrecht. 2. neubearbeitete Aufl.*, Baden- Baden: Nomos Verlagsgesell.
- Innenministerium NW (1999): Innenministerium des Landes NW(1999): *Wir gestalten Kommunalpolitik in NW*.
- Köstering, H. (1999): Notwendige Reform mit vielen Opfern. *Stadte- und Gemeinderat*, 9/1999, S.6-9.
- Landtag NW(1974): *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen*. Drucksache 7/3799.
- Mayr, A. (1990): Staatliche und kommunale Verwaltungsgliederung. Geographische Kommission für Westfalen: *Staatliche und kommunale Verwaltungsgliederung*. Münster: Aschendorff ,
- Pabst, H.J. (1998): Die Kompetenzverteilung zwischen Rat und Bezirksvertretung in kreisfreien Städten - dargestellt am Beispiel der Sperrung von Gemeindestrassen - . *NWVBl*, 6/1998, S.223-228
- Schnoor, H. (1996): Zur Bedeutung der der Bezirksvertretungen in den kreisfreien Städten. *Verwaltungsrundschau*, 42-1, S.1-4.
- von Loebell, F.W. (1979): Stadtbezirke in den kreisfreien Städten NW. *Die Öffentliche Verwaltung*, 32-12, S.425-431.
- Wagener, F. (1967): *Gemeindeverbandsrecht in Nordrhein-Westfalen*. Carl Heymanns Verlag.

Gemeinde- und Bezirksverfassung des Landes Nordrhein-Westfalen in Deutschland

Hiroshi MORIKAWA

Sogar im Land Nordrhein-Westfalen mit einem grossen Verdichtungsraum Rhein-Ruhr gab es in den 1960er Jahren die dünnbesiedelten ländlichen Gebiete mit weniger als 100 Einwohner pro qkm. In seinem Gebiete konnte man daher nicht nur in der Bevölkerungsdichte, sondern auch in wirtschaftlichem Niveau erheblich regionale Disparitäten finden. Früher waren in ländlichen Gebieten der ehemaligen preussischen Provinzen Rheinland und Westfalen die Ämter der Verwaltung der kleinen Gemeinden zuständig. Da man aber verschiedene Nachteile der zweistufigen Gemeinden fand, wurde bei der Gemeindegebietsreform des Landes Nordrhein-Westfalen zwischen den Jahren 1967 und 1975 die Amtsverfassung gänzlich abgeschaffen; die Einheitsgemeinde wurde mit Hessen und Saarland zusammen in seinem Gesamtgebiet aufgenommen, ohne Berücksichtigung der regionalen Disparitäten und der unterschiedlichen regionalen Bedingungen.

Dabei hat durch die Eingemeindung und Eingliederung kleiner Gemeinden zu Einheitsgemeinden die Gemeindezahl von 2,334 bis zu 396 erheblich abgenommen, sodass man sich vor der Entwicklung der Anonymität und Bürokratismus gefürchtet hat, weil durch die deutlich abnehmenden Zahl der Bürgermeister und Gemeinderate die Teilnahme zur Gemeindeverwaltung nur wenigen Bürgern begrenzt worden ist. Unter diesen Bedingungen wurde die Idee geschaffen, die durch der Bildung der neuen Gemeinden verlorenen Verwaltungstätigkeiten der Bürger wieder zurückgeben zu müssen. Deswegen hat sich die Bezirksverfassung wieder entwickelt.

Eigentlich bestand die innerstädtische Bezirksverfassung schon in der preussischer Zeit. Ziel der Bezirksverfassung war aber damals nicht ähnlich wie die gegenwärtige Aufgaben, sondern nur die effektive Verwaltung der grossen Städte. Bei der erneuten Gemeindeordnung des Jahrs 1974, wenn die Gemeindegebietsreform des Landes Nordrhein-Westfalen fast fertiggemacht hat, wurde die Bezirksverfassung zur Verbesserung der Teilnahme der Bürger an die

Gemeindeverwaltung unter Berücksichtigung der Idee 'Bürgernähe' und 'Übersichtbarkeit' eingeführt.

In kreisfreien Städten wurden die Gesamtteile der Verwaltungsgebiete in die Stadtbezirke eingeteilt, und die Auswahl der Mitglieder der Bezirksvertretungen und der Bezirksvertreter sowie die Errichtung der Bezirksverwaltungsstellen wurden zur Pflicht gemacht. Davon wurden die Verwaltungsgebiete der 23 kreisfreien Städten in 3 bis 12 Bezirke eingeteilt. Obwohl in kreisangehörigen Gemeinden die Stadtgebiete ausser Stadtmitte in Bezirken oder Ortschaften eingeteilt wurden, haben nicht alle Gemeinden diese Verfassung eingeführt. Danach hat sich in kreisfreien Städten die Auswahl der Mitglieder der Bezirksvertretungen ebenso zur direkten Wahl der Bürger wie Gemeinderäte verändert, und die Zuständigkeiten der Bezirksvertretungen sind verstärkt worden. Seit 1994 wurde ferner die Anwendung des zweckgebundenen Haushaltes der Stadtbezirke abgeschaffen, und die freiwillige Bestimmung zur Nutzung des Haushaltes von den Bezirksvertretungen wurde ermöglicht. Die Nutzung öffentlicher Gebäude und Anlagen, die Gestaltung von Kinderspielplätzen, Grünanlagen und allgemeine Landschafts- und Heimatpflege bis zur Veranstaltung von Märkten, Volksfesten und Wirtschaftsschauen sind die Aufgaben der Stadtbezirken.

Da die Einheitsgemeinden nicht nur im Land Nordrhein-Westfalen sondern auch in allen anderen Ländern gebildet worden sind, besteht in allen Ländern die Verfassung der Stadtbezirke und Ortschaften. Es scheint mir aber, dass die Wünsche des Landes Nordrhein-Westfalen zu ihrer Verstärkung noch stärker als der anderen Ländern mit zweistufigen Gemeinden sind. Obwohl der Konkurrenzkampf der Zuständigkeiten zwischen Bezirksvertretungen und Gemeinderäten häufig geschieht, gibt es ein Gedanke, dass er zur Verstärkung der Aufgaben und Zuständigkeiten für Stadtbezirke erheblich beitragen kann, um den Stadtbewohnern die Teilnahme an städtischer Verwaltung anzuregen und die städtische Selbstverwaltung weiter zu aktivieren.