

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

森 川 洋

I. はしがき

連邦国家ドイツでは地方行政制度は州によって異なる。旧西ドイツでは学制改革や空間整備政策による都鄙間の地域格差是正と対応して、1960年代後半から70年代前半にかけて行政地域改革が行われたが、市町村合併によって単一自治体 (Einheitsgemeinde) だけを形成したのはノルトライン・ヴェストファーレン、ヘッセン、ザールラントの3州だけであった。その他の広域州ではいずれも単一自治体のほかに二重式市町村 (zweistufige Gemeinde) が誕生した。その制度は1990年のドイツ再統合によって旧東ドイツにも採用されたので、ドイツの市町村制度は、第1表に示すように、今やさまざまな形態をなしている。二重構造の市町村制度が誕生したのは、①「市民に身近な政治 (Bürgernähe)」を重視しながらも、ある程度の規模をもった近代的な行財政運営を導入しようとするもの、あるいは単純に、②自治行政事務を一括処理する事務所に委託したものである。その形態は前者のように上位の自治体連合 (Gemeindeverband) が比較的強力なまとまりを持つものと、後者のように市町村の独立性がきわめて強いものとに区分される。また、市町村の規模構成も州ごとに著しく相違する。二重式市町村制度をもった州の内でも、500人以下の小規模村の比率は州によって異なり、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の場合には旧西ドイツ地域ではラインラント・プアルツ州に次いで高い比率を占める (第2表)。

第1表 ドイツ各州における市町村制度の比較

州	人口密度 (人/㎢)	自治体の形	行政単位	構成町村の人口数	構成町村の数
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	—	—
ノルトライン・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人以上	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人以上	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 Vwgやergに所 属	—	—
ザクセン・アンハルト州	130	Eg, Vwg	少なくとも 5,000人以上	—	—
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。

第2表 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～ 5,000人	5,000～ 1万人	1万人～ 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	928	1,056	1,127	167	8,487
バーデン・ヴェルテンベルク州	36 (3.2)	49 (4.4)	279	232	268	224	23	1,111
バイエルン州	2 (0.1)	133 (6.6)	974	413	313	178	17	2,030
ヘッセン州	0	1 (0.2)	33	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	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	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	44	47	46	5	1,130
旧東ドイツ地域	2,175 (49.9)	1,231 (23.1)	1,100	367	232	196	23	5,324
ザクセン州	3 (0.6)	6 (1.1)	225	140	100	63	7	544
チューリンゲン州	382(37.6)	255(25.1)	211	102	34	29	4	1,017
ザクセン・アンハルト州	498 (38.7)	383 (29.7)	306	42	23	34	3	1,289
ブランデンブルク州	861 (58.4)	274 (18.6)	193	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	41	25	20	5	1,000
ドイツ全域	3,680 (36.6)	2,521 (18.3)	3,514	1,295	1,288	1,323	190	13,811

* ベルリン州、ブレーメン州、ハンブルク州は除く。() は%を示す。
資料：Statistisches Jahrbuch 2002 für die Bundesrepublik Deutschland, S.56-57より作成。

こうした州ごとに異なった市町村の形態に対して、あまりにも多様な制度は混乱を招くだけであると考える人もあるが、多様な制度の中でそれぞれが相互に競争しながら発展することは悪くないと考える地理学者もいる。筆者は先に、1970年代の行政地域改革が中心地システムとの関連においていかに実施されてきたかについて考察したが（森川,1973,1988）、わが国では「平成の大合併」が叫ばれる今日、このような形態のもとで市町村がいかに存立しているのか、その実態を明らかにすることに強い関心を抱いている。それはいうまでもなく、わが国の合併問題の考察に対して資する点があると考えからである。

そうした研究の一環として、強い自治体連合の組織を備えたラインラント・プファルツ州やニーダーザクセン州の場合は別に報告したので（森川, 2003a）、本稿ではアムト制度を用いて市町村の自立性を尊重するシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の状況を紹介します。ドイツの市町村制度を4区分する場合には、①先にあげた単一自治体だけの州と、②自治体連合をもった上記2州のほか、③市町村の独立性の強いシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州およびバーデン・ヴュルテンベルク州、バイエルン州のグループと、④旧東ドイツ諸州とに類型化して考えるのが妥当である¹⁾。しかし、バーデン・ヴュルテンベルク州やバイエルン州については未調査であり、本稿ではシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州についてのみ取り上げることにする。事例調査にとりあげたのは州都キール市近郊の2つのアムトに過ぎないが、アムト（Amt）の実態を紹介することにも十分意味があると考えます。

II. シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州のアムト制度

1) 行政地域改革の経緯

シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州は南をエルベ川およびハンブルク

市と境し、東は旧東ドイツのメクレンブルク・フォアポメルン州と境し、北方はデンマーク国境に接するユトランド半島にあって、面積15,696km²、人口2,794,870人(2001年6月)からなる小さな州である。人口密度は178.0人/km²で、旧西ドイツではニーダーザクセン州やバイエルン州とともに人口密度の低い州であるが、旧東ドイツでは本州より高い人口密度をもつのはザクセン州だけである。州内では、ハンブルク市の周辺地域が豊かであるのに対して、西北部海岸地域は経済構造の脆弱な地域である。とはいえ、第3表に示すように、人口が減少するのは特別市だけであり、郡部人口は一減少の時期もあったが一すべて増加している。ドイツでは1961年以降コストの安い周辺農村地域に職場の分散が起こり、それに伴って農村地域の人口増加率が人口密集地域よりも高まってきた(Tönnies, 2002)。したがって、わが国のように、農村地域をすべて過疎地域と考えるのは適当でない。

本州は狭い面積のため州行政区(Regierungsbezirk)を欠き、行政組織は州-郡-市町村の3階層からなる。1968年初頭には特別市4市²⁾の他に1,374の市町村があり、そのうちの55%は500人以下の小規模村であった(森川,1988,p.472)。当時1,254の市町村によって199のアムトが形成されていた。アムト以外の単一自治体は合計45で、東南部に多い。とくにキール市周辺では面積の小さい単一自治体が多く、キール市への編入を拒否しているように見える(第1図参照)。そのほか、4つの特別市と54の都市がある³⁾。

本州におけるアムトの歴史は1867年に遡る。その年は、プロイセンがシュレスヴィヒ・ホルシュタイン両大公国領を併合し、住民の意志に反してプロヴィンツとした年である(das Amt Molfsee, 2002)。その年のうちに中世から続いてきた行政単位を改め、他のプロヴィンツの例に倣って19の郡をおいた。最初はアムトとかアムツベチルク(Amtsbezirk)と

第3表 シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の市郡別各市町村単位の税収力と基準交付金（2002年）

市 郡	人 口		人口増加率 (1976~ 2001年)	税収力測定値		一般基準交付金		財 政 力	
	2001年3月	1976年12月		(1,000E)	1人当たり	(1,000E)	1人当たり	(1,000E)	1人当たり
Flensburg	84,362	91,551	-7.9	49,716	589.3	6,820	8.1	56,536	670.2
Kiel	232,274	259,403	-10.5	146,628	631.3	13,905	6.0	160,533	691.1
Lübeck	213,359	230,407	-7.4	102,507	480.4	28,863	13.5	133,380	625.1
Neumünster	79,840	83,915	-4.9	45,620	571.4	7,170	9.0	52,790	661.2
特別市合計	609,836	665,276	-8.3	344,472	564.9	56,757	9.3	403,239	661.2
Dithmarschen	137,121	130,428	5.1	66,535	485.2	19,056	13.9	89,318	651.4
Herzogtum Lauenberg	180,013	151,632	18.7	97,224	540.1	19,153	10.6	118,729	659.6
Nordfriesland	164,340	160,788	2.2	81,837	498.0	21,877	13.3	108,283	658.9
Ostholstein	202,290	187,188	8.1	97,849	483.7	27,096	13.4	129,308	639.2
Pinneberg	291,662	253,800	14.9	200,618	687.8	14,353	4.9	213,604	732.4
Plön	132,892	113,931	16.6	56,944	428.5	21,428	16.1	83,048	524.9
Rendsburg-Eckernförde	270,448	238,372	13.5	136,604	505.1	33,978	12.6	176,265	651.8
Schleswig-Flensburg	197,918	177,729	11.4	87,694	443.1	31,065	15.7	126,087	637.1
Segeberg	250,467	197,302	26.9	170,712	681.6	19,822	7.9	189,468	756.5
Steinburg	136,139	129,722	4.9	86,816	637.8	15,172	11.1	101,469	745.3
Stormarn	218,038	176,650	23.4	171,514	786.6	9,865	4.5	176,792	810.8
郡合計	2,181,328	1,917,542	13.8	1,254,366	575.1	232,862	10.7	1,512,374	693.3
州合計	2,791,163	2,582,718	8.1	1,598,838	572.8	289,620	10.4	1,915,614	686.3

資料：シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州内務省資料およびLandesplanung in Schleswig-Holstein H.16, 1978 による。
 * 財政力は〔税収力測定値＋一般基準交付金〕だけでなく、それに特殊基準交付金を加え、財政調整納付金を差し引きしたものである。

いう行政単位はなかったが、1888年になってアムトベチルクが形成された。郡規則によってアムト代表者（Amtsvorsteher）は治安や秩序、慣習、健康、農家の下男・下女、貧民、道路、上水、畑、森林、漁業、企業、建築、消防などに関する問題を担当した。当時はこのような公的任務やその管理をするのが警察の任務と理解されていた。その後アムツベチルクは何度も変更があり、1930年には州内に広大な面積を占めていたほとんどすべてのグーツ地区（Gutsbezirk）が廃止され、アムツベチルクの面積も人口も拡大した。

1948年以前には、本州の農村では名誉職の町村長がいて、町村議会の決定に従って決議事項を実行していた。当時は町村長宅が町村役場をなし、大規模な村でもせいぜい1人の事務員を使用する程度であった。町村には村会議員がいて無給で活動し、その数は今日とほぼ同様であった。当時のアムト代表者は国家の役人で、特に国家的任務を行っていた。1948年までは小さな町村でも、原則として独自の学校をもっており、戦後の学校改革によって学校統合が行われるまで、2人の教師が複式授業を行うのが一般的であった。

第2次大戦後になると1950・52年の改革によって、アムトは行政改革によって行政部門として採用され、バーデン・ヴュルテンベルク州やバイエルン州に採用されたフェアヴァルトゥングスゲマインシャフト（Verwaltungsgemeinschaft、行政共同体）と類似した性格をもつようになった。すなわち、アムトの行政分野は増大し、公的行政（学校、消防、文化的用件、道路など）や州の市町村に対する任務（住民登録、社会扶助、建築行政）を町村に代わって行うようになった。シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州は戦勝国の軍隊の駐留しなかった唯一の州であり、多くの東方難民や東独脱出者が流入して人口は一挙に70%も増加した。増大した任務の克服のために、より強固な行政が必要となったためである。

ただし、当時のアムトの人口は3,000～10,000人を標準としたので、3,000人以上の市町村は独立のままにとどまり、アムトには所属しなかった。

1966年になると、公共サービス供給の改善を目的とした行政地域改革の専門委員会が結成された。そこでは、人口5,000人以下のアムトは規模的に不十分であり、日常生活圏と合致するかたちでアムトの拡大がなされた。ノルトライン・ヴェストファーレン州ではアムトのサービス供給に対する不満が強く、すべての市町村が単一自治体に移行したが、本州においてはアムトに対する批判もなく存続した。とりわけ、アムトによる行政経費の節約は経済的に貧しいシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の農村住民にとって魅力的であった（森川,1988,p.473）。もちろん、人口密度が低く広い面積をもった農村における住民生活にとって、「市民に身近な政治」を維持することも重要な要素であった。

とはいえ、1966年に再編されたアムトには人口1,500人以下のものも多く含まれていたので、1970年にはアムトの再統合が行われ、アムト数は215から127へと減少した。そのため、アムトの平均人口も3,800人から6,181人へと増大した。アムト再編の際には、独立の自治体になったり近隣のアムトに加入するものもあり、一部の町村の脱出により残りの町村もアムトが成立しなくなり、近隣のアムトに加入することもあった。専門委員会の答申（1968年）においては、アムトの適正規模は8,000～10,000人で、所属町村の人口も500人以上が適当とされた。

市町村数は1968年以後今日まで1,374から1,129へと18.0%減少し、500人以下の小規模村は756から431へと減少したが、今日でも全体の38.2%を占める（第2表）。今日アムトの数は119となり、1,026市町村がそれに属する。1978年には郡の数は17から11に減少したが、市町村はアムトの規模拡大と機能強化が行われただけで、本格的な再編成はなされないままに終わった。したがって、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州はアムト制度を整備しただけで十分な改革が行われなかった唯一の州といわれた⁴⁾。

2) アムトの組織と活動

上述のように、本州では1970年代初頭に始まる広範な行政地域改革から守られてきた結果、1,129の市町村が存続しており、そのうちの1,026は原則として常勤職員を欠いていた⁵⁾。したがって、アムトの任務は非常勤職員によって管理される町村を強化し、その自治を守ることであった。アムトは自己の行政任務の担当者ではなく、あくまでも町村から委託された業務を行うものである。

したがって、アムトはザムトゲマインデやフェアバンツゲマインデのように、憲法上の自治体連合ではない。アムト代表者は非常勤の名誉職であって、実際の日常的行政任務を指揮するのは幹部行政官（leitende Verwaltungsbeamte）である。アムト代表者はアムトの最高決議機関をなすアムト委員会（Amtsausschuss）の中から選出される。アムト委員会はアムト所属町村の町村長と町村の規模に応じて選出された構成員からなる。この構成員は町村議会によって選ばれる。したがって、フェアバンツゲマインデやザムトゲマインデのように、所属町村住民がアムト統括者やアムト委員会委員を直接選出するわけではない（森川，2003 a）。

アムトの任務は、正確に言えば、①法律に基づく連邦や州の特定任務の遂行、②アムト所属町村の支援、③市町村からアムトに委託された自治任務の充足にある。したがって、ザムトゲマインデやフェアバンツゲマインデのように、アムトと所属町村との間に機能分担が厳格に決められているわけではない。アムト所属町村はアムトに対して自己責任をもってなすべき自治的課題をも委任する可能性がある。

上述のように、アムトは所属町村の決定したものを行政技術的・内容的に準備したり実行するサービス機関または補助機関と考えてよい。アムトの形成後においても決定責任は市町村にあり、市町村がその自治行政権を失うことはない。市町村はアムトの中においても財政主権をもち、

自己の予算をもち、アムトに委託した公金の使用についても自己の責任をもつ。市町村の財政的活動はそれぞれの収入状況や既存の財政的義務によって非常に異なっているが、アムトは「フェアバンツゲマインデ」や「ザムトゲマインデ」とは異なって「地域団体（Gebietskörperschaft）」ではなく、アムト所属町村間には直接的な財政調整は行われない。アムト内町村間のまとまりは弱く、たとえば基礎学校の学区にしても、アムト内で完結しない場合が多い。アムト委員会やアムト代表者にはアムト内町村を結束させる権限はない。アムトが法的に責任をもつのは、アムトに任されているアムト所属町村の会計や本来市町村に課せられた国家的任務（住民登録など）に対してである。アムトとその所属町村との間には深刻な問題は発生していないが、現場における両者の協力関係においては問題がなくはないようである⁶⁾。

しかし、市町村間の協力関係は近年次第に重要視されるようになってきた。その背景には、市町村の計画や措置が単独では十分に解決されないことが多くなってきたことによる。たとえば、今日では工業用地開発における市町村間協力のための契約協定が多くなってきた。ハンブルク大都市圏では、約10年前から3州間の共同作業や「地域開発構想 (Regionales Entwicklungskonzept (REK))」の枠内における市町村間の共同作業の強化に努めている。

3) アムト納付金と市町村の基準交付金

アムトの財政は町村の財政力に基づいて拠出されるアムト納付金 (Amtsumlage) による。それぞれのアムトによって事務量も異なるし所属町村の財政力の差異にもよるので、納付金も各アムトによって異なる。アムト所属町村の自立性が強いだけに、納付金の比率はザムトゲマインデやフェアバンツゲマインデほどには高くない。

一方、所属町村には州から基準交付金（Schlüsselzuweisung）が分配される。シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州では、基準交付金は総額のうち市町村へ37.5%、郡および特別市へ51.8%、広域的任務をもつ中心地（そのうち上位中心地45%、その他の中心地55%）へ10.7%が供給される。こうした本州の制度は、特定の任務をもつ自治体が受けとる交付金額も多く、またザムトゲマインデやフェアバンツゲマインデ自身が基準交付金も受けとる場合とは大きく相違する（von Rohr u. Bühren, 2002）。

各市町村が受け取る基準交付金は、一般的基準交付金として、[出発点測定値（Ausgangsmesszahl）－税収力測定値]の差額の50%と定められている⁷⁾。さらに、市町村特別基準交付金として[出発点測定値の部分額－税収力測定値]の差額の40%を受けとる。市町村の出発点測定値は、市町村人口に一定基本額を掛けることによって得られる。一定基本額は、上記のように、内務省による州の財政調整量（Finanzausgleichsmasse）の37.5%が一般的な市町村の基準交付金に利用される。さらに、市町村の出発点測定値の部分額は、市町村人口と一定の保証額とを掛けることによる。ただし、保証額は基本額の80%までと定められている。

一方、税収力測定値の計算では、①市町村の税収力測定値は土地税、営業税、所得税市町村分、販売税市町村分、州から市町村への交付金からなる税収力数を合計したものである。②この税収力測定数（Steuerkraftzahl）は、すべての納税額をそのまま合計した数値ではなく、租税の種類ごとに特定の倍率を掛けて計算したものである⁸⁾。

第3表に示すように、各地域の税収力測定値には差異があり、一般基準交付金による調整後においても地域格差が完全に消滅するわけではない。本州では州間財政調整によって得た交付金の一部は中心地に配布される（森川, 1988, p.300）。中心地の施設は周辺地域住民の生活にも利用され、彼らに利益を与えることになるからである。本州では、中心地は独

自に単一自治体を形成するのに対して、後述のアムト・プレーツ＝ラントにみられるように、その周辺地域はその中心地を取り巻くかたちでアムトを形成して中心地とその圏域とが行政的に分離される場合が多い。そのため、周辺地域の人たちは行政的には別の中心地の施設を無料で利用するケースが多く、中心機能施設を運営するためには特別な資金が必要となり、それを基準交付金で補填しているように見える⁹⁾。中心地への基準交付金の支給にとって問題になるのは、空間整備計画によって認定された州内125の中心地のなかに中心性を欠くハンブルクの郊外中心地(Stadtrandkern)¹⁰⁾が含まれることである。これらの中心地は、周辺地域住民による施設の利用がないにもかかわらず交付金を受け取るからである。

4) アムトの最近の動き

アムト形成後アムトを脱出したり、アムト外市町村がアムトに編入されたりした例は若干あるが、単一自治体に合併した市町村はきわめて少ない。そうした少ない例として、4つの市町村が1つの都市を形成したり¹¹⁾、2つの市町村が1つに合併した例があり、さらに都市周辺の村で市に編入されたものが12例ある。また、フェーマルン(Fehmarn)島の4町村は2003年1月に合併して単一自治体になることが予定されている。この4町村は合併について長らく論議しており、財政力の窮乏だけの問題ではない。

州内においても、財政力が良好なのは大都市周辺地域であって、大都市や辺地農村はよくない。西部海岸地域は以前から構造弱体地域ではあるが、わが国のような過疎地域とはいえないことは上述の通りである。したがって、人口減少による財政窮乏は考えられない。農村では中心機能の装備の面では劣るかもしれないが、自家用車を利用すればそれほど問題にならないし、食料品の値段も安いし地価も安い。農村では「あま

りに家屋が密集せず静かで、美しい村落景観が維持され自然環境に恵まれていて」都市とは違った生活の質があり、市町村合併を希望する住民はいない¹²⁾。

したがって、本州ではこれまで市町村合併の論議はタブー視されてきたが、最近になって新たな動きがみられる。2002年8月になってはじめて、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州内務大臣ブス（Buss,K.）氏のような意見が新聞に掲載された。それは、「自治体および州における財政問題の高まりの中で、郡、特別市、市町村の新たな共同作業の可能性について考えるべきだ」というものである。すなわち、「本州では1,129の市町村に小さく分かれており、今日なお人口200人以下が126村、200～500人が336村もある。小規模村では経済的には必要な行政が財政的理由からほとんど不可能な状態である。すでにヴェスターレンフェルト（Westerrönfeld）村のように、自らの行政を放棄して任務を他に委託したものもある。したがって、行政規模の拡大によってその業務能力を高めるべきだ。その場合にだけ、市町村間のいざこざもなくなり、空間をより包括した計画が策定できるだろう。30年前に比べて人々の動きは著しく活発になり、コミュニケーションの機会も改善されており、市町村は市民に対するサービスの機会を拡大すべきだ。しかし残念ながら、この話は多くの人々にとってタブーだ」とブス氏は述べている。人々は30年以上にわたってなれ親しんできた市町村制度を捨てて新たな道を模索することは、まず省内の部局から出発すべきであるが、すべての住民によってともに考えるべき問題であろうと新聞は論評している。

ただし、州内務省が考える市町村合併はアムト制度の廃止に向かうのではなく、アムト内において創造的能力（Gestaltungsmöglichkeiten）の低下した小規模村の合併を計画したものである。旧東ドイツのブランデンブルク州のように、財政問題の深刻化のなかでアムト内市町村合併を積極的に進めているところもあるが（森川，2003b），本州の市町村で

は地域的アイデンティティの維持を強く希望しており、合併には反対である。とはいえ、ザムトゲマインデやフェアバンツゲマインデと比較すると、町村間の協力体制の緩やかなアムトの場合には、近代的な専門的サービスの供給への対応が遅れるきらいがあり、市町村合併の必要性はより高いものと推定される¹³⁾。

Ⅲ アムト制度に関する2つの事例

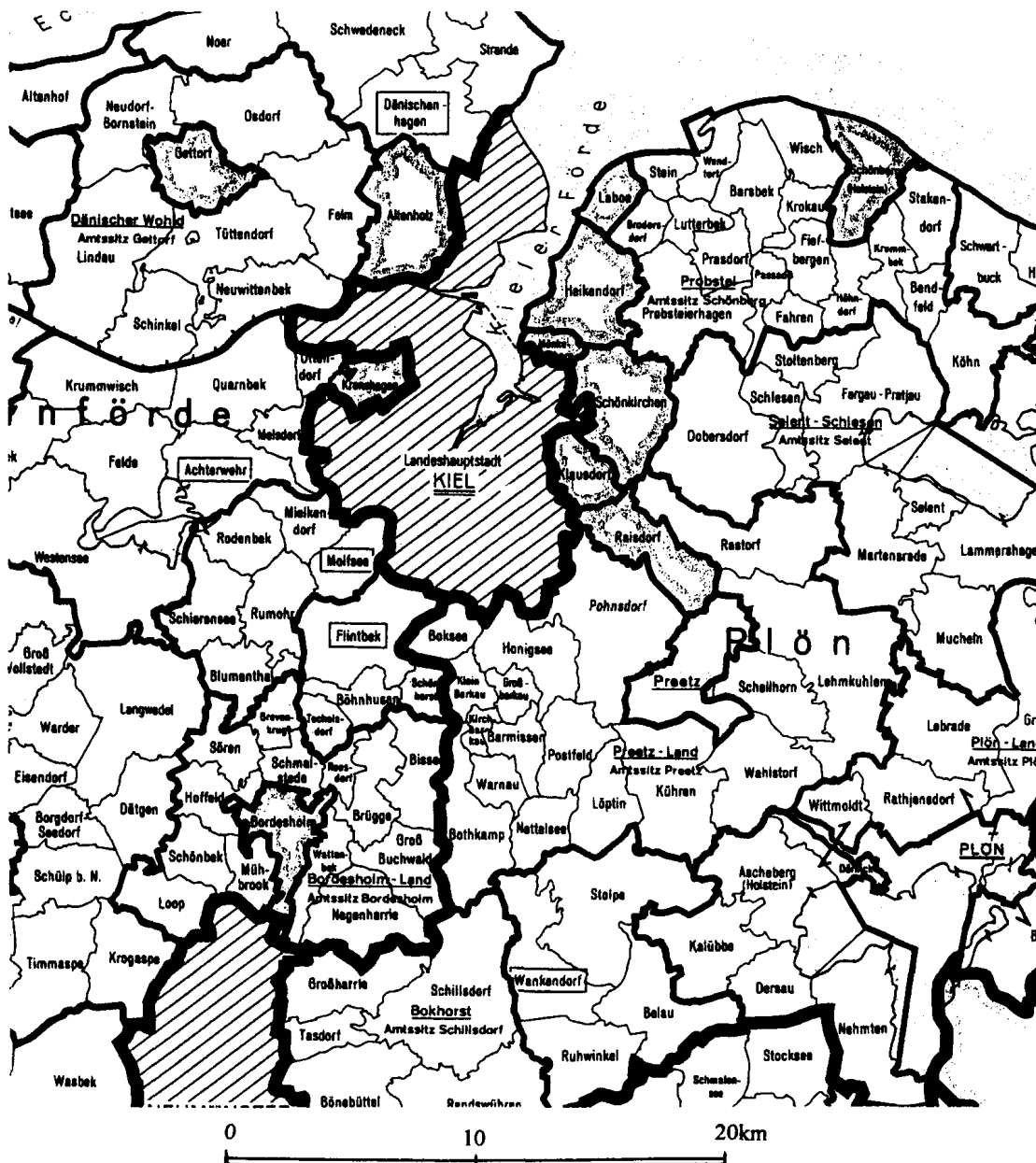
1) アムト・モルフゼー

キール市の西南部に隣接して位置するアムト・モルフゼー (Molfsee) は、州内では最も富裕なアムトの1つである (第1図)。アムト・モルフゼーは6村からなり、面積は47.8km²、人口は8,683人 (2001年3月) で、そのうちモルフゼー町の人口が5,039人 (58.0%) を占める (第4表)。アムト・モルフゼーにはキール市からの流入人口が多く、1970年の人口6,104人と比較すると42.3%も増加した。

歴史的にみると、1889年にキール郡内につくられた18のアムツベチルクの1つがモルフゼーであった。それは、7村¹⁴⁾と1つの狩猟場 (Gehege) からなり、その人口は1,350人 (32人/km²) であった。その後アムツベチルクは何度も変更したが、とくに1928年には州内ほとんどすべてのグーツ地区が廃止され、アムツベチルクの面積は4倍、人口は2倍以上に拡大された¹⁵⁾。1951年以来アムトは6村からなり、1970年には新設のレンツブルク・エッケルンフェルデ (Rendsburg-Eckernförde) 郡に所属した。

アムト・モルフゼー成立後1949年まではアムト事務員をおくことなく、それぞれのアムト代表者の自宅の1室で行政事務が行われていた。しかし、戦後人口急増によってアムトの事務量が増加し、事務所は借家に移り、1972年に現在地に移転したが、間もなく手狭となり、1982年に現在の建物が新築された (写真1)¹⁶⁾。

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



第1図 シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州におけるアムト・モルフゼーとアムト・プレート＝ラントの位置

資料：Amts-und Gemeindegrenzen von Schleswig-Holstein 1:25000. Stand:1.1.2000による。

第4表 アムト・モルフゼー所属各町村の議員とアムト納付金

町 村	人 口 2001年	面 積 km ²	町村会 議 員	町村代表 委 員	郡納付金 (E)	人口1人 当たり (E)	アムト 納付金 (E)	人口1人 当たり (E)
Blumenthal	697	7.80	9	4	123,369	30,842	121,606	174
Mielkendorf	1294	7.79	10	6	261,277	43,546	257,544	199
Molfsee	5,039	7.17	22	5	1,008,738	201,748	994,328	197
Rodenbek	476	7.09	9	4	86,079	21,520	84,849	178
Rumohr	762	8.19	9	4	134,488	33,622	132,567	174
Schierensee	415	9.08	9	5	76,311	15,262	75,221	181
合 計	8,683	47.13	68	28	1,690,262	60,367	1,666,116	192

資料：アムト・モルフゼー役場の資料による。



写真1 アムト・モルフゼーおよびモルフゼー町の役場
(2002年8月22日 筆者撮影)

1984年にはモルフゼー町の人口が5,000人に達したので、常勤の町長¹⁷⁾をおき、1985年4月1日以来アムトはモルフゼー町にその行政事務を任せようになり、現在の「モルフゼー・アムトおよびモルフゼー町の役場 (Amts- u. Gemeindeverwaltung Molfsee)」が誕生した。行政首長はアムト代表者ではなく、モルフゼー町長である。ここには約30人の職員がいる。各町村には町村議会があり、財政、幼稚園・学校、環境・道路、建設、社会福祉、会計などの委員会が機能しているが¹⁸⁾、役場の建物はない。

アムトには非常勤のアムト代表者のほかに常勤の幹部行政官がいて、アムト代表者の支援と行政任務を指揮する。各町村の代表者から選出されたアムト委員会は28名でもって構成される。上記のように、アムトの役場や職員はモルフゼー町と一体的に利用され、しかも人口においてもモルフゼー町の住民が58%で過半数を占める (第4表参照)。

アムト・モルフゼーはキール市に隣接するため、アムト住民はキール市の施設をよく利用する。オペラ劇場は貧しいキール市民よりもよく利用するといわれ、キール市との間に施設利用をめぐるトラブルもあり、最近では本アムトからも若干の援助金を出している。もちろん、キール市はアムト・モルフゼーとの合併を希望するが、税金が安く、他所の施設を利用して得をする人（Nutzniesser）の立場にあるアムト・モルフゼー側では誰も合併を希望する人はいない。

基礎学校はモルフゼーとミールケンドルフ（Mielkendorf）にある。上級学校の生徒は近隣のフリントベック（Flintbek）町やキール市に通学する。ローデンベック（Rodenbek）やシーレンゼー（Schierensee）の児童はモルフゼーやミールケンドルフの基礎学校に通学するので、学校費用を負担する。もちろん、学校改築のときには、費用に応じて補助金を支払うが、教員に関する問題は州の管理下にある。また、アムト域内には9つの幼稚園がある。公的集会場も7カ所あり、その中には村の公民館もある。モルフゼー町の教会はルター派に属するため、カトリックの人はキール市の教会を利用する。電気、上水、ガスの管理や村有・アムト所有建造物の管理はモルフゼー町の建設局によって行われるが、ガスや上水供給は民間企業に委ねられ、町村ごとに異なる。下水処理もそれぞれの町村によって行われ、キール市に依存するもの¹⁹⁾、自己処理装置のあるものなどさまざまである。

消防については、アムト所属町村は防火安全のために自己の行政任務として適当な消防施設を所有し、ボランティア消防団（freiwillige Feuerwehren）を結成している。市町村が必要経費をすべて負担することはいうまでもない。一方、ゴミ処理は郡全域を対象とするレンツブルク・ゴミ処理組合（Abfallwirtschaftsgemeinschaft Rendsburg）を通じて行われる。

各町村がアムトに対して支払う納付金の額は[税収力測定値＋一般基準交付金および特殊基準交付金]の27.6%で各村一率ではあるが、年次的には変動がある。第4表に示すように、人口1人当たりでみると納付金額には若干の差異がある。またアムト所属の各町村は、第5表に示すように、基準交付金を受けている。アムト全体では、[税収力測定値＋一般および特殊基準交付金]からなる収入総額に対する基準交付金の比率は9.0%となり、人口1人当たりの基準交付金は62ユーロとなるが、豊かなミールケンドルフやモルフゼーと貧しいルモールやブルーメンタールの町村間にはかなりの差異がある。

郡は市町村に対する適格なパートナーとして専門的助言を行うが、他方では監督官庁としての機能をもつ。各町村は郡に対しても28%の納付金を納める。しかし最近では、多くの住民が近距離での行政を希望し官僚的浪費を節約したいという希望もあって納付金の増額を拒否し、郡の業務を町村に分散させる方向にある。郡と町村やアムトとの3年間契約によって、2001年1月から特定任務の割当変更がなされ、さらに2002年1月から州規定を通じて郡から市町村やアムトへのさらなる権限（例：自動車免許）の委譲がみられた。

また最近では目的組合とは異なった地域統合の動きもある。モルフゼー町は隣のアムト・フrintベックとともに2001年以来農村構造分析や開発計画に参加し、アムト境界を超えて自治体問題を解決し、共通空間にとって持続的発展の将来像を模索している。このような取り組みから、将来多様な共同計画が生ずるものと考えられている²⁰⁾。この自治体的成長は、長い目で見ると、両アムトの統合のような行政地域改革の基礎となるものと考えられている。

第5表 アムト・モルフゼーにおける基準交付金の比率（2001年）

町 村	人 口 A	税収力測定値 B	一般および特殊 基準交付金 C	合 計 B+C	基準交付金比率 (%)	
					C / (B+C)	C / A
Blumenthal	697	345,131	95,472	440,603	21.7	137
Mielkendorf	1,294	903,192	29,940	933,132	3.2	23
Molfsee	5,039	3,404,888	197,748	3,602,636	5.5	39
Rodenbek	476	254,936	52,488	307,424	17.1	110
Rumohr	762	354,532	125,788	480,320	26.2	165
Schierensee	415	233,360	39,180	272,540	14.4	94
合 計	8,683	5,496,039	540,616	6,036,655	9.0	62

資料：アムト・モルフゼー役場の資料による。

2) アムト・プレーツ＝ラント

アムト・プレーツ＝ラントはキール市の南東部に接するアムトで、プレーン (Plön) 郡に属する。プレーツ＝ラントとはプレーツ市の周辺に広がる農村地域のことで、人口1.5万人のプレーツ市は独立した単一自治体をなし、プレーツ＝ラントはその周りを取り巻く地域である。1965年にライスドルフ町 (Raisdorf, 人口7,527人) が単一自治体としてアムトから独立するまでは、アムト・プレーツ＝ラントはプレーツ市を完全に包囲する地域であった (第1図参照)。ラントと名の付くアムトのなかには、アムト役場をその都市域におく場合もあるが、プレーツ＝ラントのアムトは域内のセルホルン (Schellhorn) 村にある。現在のアムト役場が建設されたのは1996年のことである (写真2)。

プレーツ＝ラントの面積は191.13km²でかなり広く、17町村が所属する (第6表)。アムトの総人口は9,798人(2001年)、人口密度は51.3人/km²であるが、所属町村の中で最も大きいセルホルン村の人口は1,546人で、全人口の15.8%を占めるに過ぎない。1948年におけるアムト制度の発足当時、11町村の所属するキルヒバルカウ (Kirchbarkau) と6町村の所属するプレーツ＝ラントの2つのアムトに分かれていたが、1970年の地域改革によってアムトの統合を強制された。アムト・モルフゼーと同様に、美しい景観と豊かな自然を求めてキール市からの流入者が多く、アムト人口は1970～2001年間に25.3%増加し、通勤者も増加している。

人口1.5万人の人口をもち、空間整備計画によって下位中心地 (UZ) に認定されたプレーツ市には約70人の役場職員がいるが、プレーツ＝ラントは人口約1万人で職員は16人であり、税金もプレーツ市に比べて安い。ここでもアムト・モルフゼーの場合と同様に、住民はプレーツ市やキール市の施設を利用できる有利な立場にあり、これらの都市と合併する意思はない。町村には非常勤の町村長がいて週1回アムトに出勤する。

第6表 アムト・プレーツ=ラントと所属町村の状況

町 村	人 口		面 積 km ²	町村代表 人
	1970年	2001年		
Barmissen	151	201	5.15	7
Boksee	312	483	5.52	9
Bothkamp	322	312	13.75	9
Grossbarkau	178	212	2.93	7
Honigsee	303	431	11.27	9
Kirchbarkau	533	735	2.16	11
Klein Barkau	225	280	4.19	9
Kühren	544	728	16.81	9
Lehmkuhlen	1,191	1,463	31.22	13
Löptin	253	310	9.08	9
Nettelsee	348	399	6.47	9
Pohnsdorf	373	486	24.62	9
Postfeld	298	469	8.32	9
Rastorf	758	830	20.28	13
Schellhorn	1,436	1,546	10.55	13
Wahlstorf	348	562	14.83	10
Warnau	249	351	3.98	9
合 計	7,822	9,798	191.13	164

資料：アムト・プレーツ=ラント役場の資料による。



写真2 アムト・プレーツ=ラント役場
(2001年8月23日 筆者撮影)

アムトの職員は週2回（月曜と木曜）町村にでかけて業務を行う。西部地域ではもっぱらキルヒバウガウ町でオフィスアワーを設けている。最も遠い町村までの距離は15kmである。

アムト形成以来町村とアムト間の任務は変化してきた。最初はアムトは純粋な記録事務所（Schreibstube）に過ぎなかったが、町村の任務は量的拡大よりも—情報技術の発達と相まって—専門化と質的な高度化のもとで行政事務の多くが町村からアムトに移された。

アムトの任務にも今日ではそれぞれ特色がある。すなわち、①アムト所属町村の自治行政を行うが、②10カ町村の学校組合としてのバルカウ＝ラント（Barkauer Land）基礎学校の法的責任者でもある。③また、1974年以降8カ町村のためにキール市公社から購入する上水道の供給組合の法的責任者でもある。④多くのアムト所属町村は自治業務をアムトに委託するが、⑤アムトは社会福祉の担当者として、本来郡の任務の一部を自己の名において行うようになった。この点では、アムト・モルフゼーよりも多くの業務を引き受けているように見える。アムトが各町村のために行う業務の量は納付金と直接関係するわけではないが、町村の自己責任で行うべき業務をアムトに委託した場合は例外であって、その分を負担しなければならない。

アムト納付金は、それぞれのアムトで異なっており、アムト・プレーツ＝ラントでは各町村ともに土地税、営業税（固有租税）、所得税・販売税の町村割当分および基準交付金の21.0%を拠出する。第7表に示すように、学校の納付金や上下水道管理費は別に支払う。第7表によると、人口1人当たりのアムト納付金は平均では131ユーロであるが、町村別ではボックゼー村の127ユーロからポストフェルト村の154ユーロまでやや幅がある。これをアムト・モルフゼーの場合と比較すると、第5表のようにモルフゼーでは平均195ユーロとなっており、学校や上下水道の納付

第7表 アムト・プレートツ＝ラント各町村の納付金と上下水道管理費（2001年）

町 村	人 口	郡納付金	1人当たり 郡納付金	アムト納付金	1人当たり 納付金	学校納付金	上下水道費
Barmissen	201	38,600	192	26,200	130	11,929	1,120
Boksee	483	90,500	187	61,300	127	24,653	2,459
bothkamp	312	59,200	190	40,100	129	0	0
Grossbarkau	212	40,400	191	27,400	129	11,937	1,265
Honigsee	431	83,700	194	56,700	132	22,410	4,385
Kirchbarkau	735	142,600	194	96,600	131	45,808	8,364
Klein Barkau	280	53,800	192	36,500	130	11,999	2,272
Kühren	728	140,400	193	95,100	131	0	14,093
Lehmkuhlen	1,463	277,400	190	187,900	128	0	21,961
Löptin	310	59,600	192	40,100	129	18,633	3,208
Nettelsee	399	76,500	192	51,800	130	19,437	5,475
Pohnsdorf	486	92,900	191	62,900	129	0	0
Postfeld	469	106,600	227	72,200	154	31,324	4,667
Rastorf	830	161,400	194	109,400	132	0	11,104
Schellhorn	1,546	297,200	192	201,300	130	0	10,712
Wahlstorf	562	106,900	190	72,400	129	0	5,623
Warnau	351	67,800	193	45,900	131	31,884	5,467
合 計	9,798	1,895,500	193	1,284,100	131	230,004	102,175

資料：アムト・プレートツ＝ラント役場の資料による。

金が不要であるにもかかわらず、その金額が著しく高いことが知られる。

一方、アムトの利用資金の内訳では、教育・青少年福祉の40.3%と人件費の28.1%とで2/3以上を消費し、村落社会・生活向上費（8.9%）、社会的安全対策費（6.9%）、土地開発費（5.7%）、消防費（5.7%）、財政運営（4.4%）の順となる。所属町村単位でみた場合には、第8表に示すように、人口1人当たりで比較すると、各町村の人件費にはそれほど差はないが、土地開発費などでは町村間の差異が大きい。

郡もアムトと同様に種々の機能をもつ。すなわち、①国の指定任務の遂行、②郡所属自治体やアムトが能力不足や小規模のために行うことのできない自治行政任務を自己責任において行う。ただし、今日では郡はますます国家的任務を重点とする方向に向かい、さらに国家的任務の一部は郡からアムトへ移行している。したがって、アムト・モルフゼーのところで述べたように、郡のもつ自治行政的任務やその調整能力が減少し、郡の役割は次第に縮小し、自治行政分野における郡によるアムトや村の支援は非常に限定されたものになっている²¹⁾。

アムト・プレーツ＝ラントの予算条例・予算計画書（2002年）によると、郡へ支払う納付金はアムト・モルフゼーの28.0%よりも若干高く31.0%と決められており、すべての町村が同一比率で負担する。これを対人口比で見ると第7表のようになり、各町村による差異はそれほど大きくない。第9表によって各町村の[税収力+基準交付金の総額（総収入）]に対する基準交付金の割合や人口に対する比率をみると、アムト全体では基準交付金が総収入の37.1%を占め、人口1人当たりの交付金は23,328ユーロとなるが、町村によってかなりの差異があり、営業税の収入が多いポストフェルト村では交付金の額はきわめて少ない。しかも、州内有数の富裕地域といわれるアムト・モルフゼーの場合と比べると、交付額が相対的に多いことが知られる（第5表参照）。

第8表 アムト・プレートツ＝ラント各町村の資金利用

町 村	人口 A	利用資金 合計 B	1人当たり	人件費 C	1人当たり	教育・青少年 福祉 D	1人当たり	土地開発 E	1人当たり	村落社会・ 生活向上 F	1人当たり
Barmissen	201	83,000	413	26,400	131	32,600	162	4,700	23	6,200	31
Boksee	483	199,200	412	56,500	117	81,700	169	12,500	26	14,900	31
Bothkamp	312	141,000	452	38,800	124	54,000	173	15,000	48	18,800	60
Grossbarkau	212	94,600	446	26,300	124	39,700	187	3,300	16	6,800	32
Honigsee	431	175,800	408	53,900	125	70,700	164	10,600	25	17,900	42
Kirchbarkau	735	317,300	432	85,800	117	136,500	186	-1,800	-2	23,900	33
Klein Barkau	280	122,100	436	34,400	123	37,500	134	11,000	39	12,400	44
Kühren	728	301,200	414	83,400	115	92,900	128	13,500	19	19,500	27
Lehmkuhlen	1,463	604,400	413	167,800	115	267,500	183	28,000	19	76,400	52
Löptin	310	126,900	409	37,600	121	50,900	164	11,700	38	4,200	14
Nettelsee	399	174,400	437	48,600	122	69,100	173	2,400	6	9,700	24
Pohnsdorf	486	203,100	418	57,100	117	82,200	169	24,700	51	25,800	53
Postfeld	469	170,500	364	64,600	138	101,400	216	15,100	32	15,700	33
Rastorf	830	377,200	454	95,600	115	126,100	152	37,300	45	17,600	21
Schellhorn	1,546	645,500	418	176,600	114	267,000	173	10,900	7	84,100	54
Wahlstorf	562	232,400	414	63,300	113	90,200	160	23,900	43	1,600	3
Warnau	351	162,700	464	44,700	127	65,900	188	11,700	33	11,200	32
合 計	9,798	4,131,300	422	1,161,400	119	1,665,900	170	234,500	24	366,700	37

資料：アムト・プレートツ＝ラント役場の資料による。

* 防火費用、社会保健、財政運営などは省略。

第9表 アムト・プレートツ＝ラントにおける基準財政交付金の比率（2001年）

町 村	人 口 A	固有租税 B	租税割り当て分 C	基準交付金 D	合 計 E=B+C+D	基準交付金比率	
						D/E	D/A
Barmissen	201	18,800	53,700	49,500	122,000	40.6	24,627
Boksee	483	45,400	112,900	139,300	297,600	46.8	28,841
Bothkamp	312	62,100	53,800	93,400	209,300	44.6	29,936
Grossbarkau	212	23,100	47,900	61,000	132,000	46.2	28,774
Honigsee	431	56,500	131,800	79,100	267,400	29.6	18,353
Kirchbarkau	735	75,600	253,200	139,000	467,800	29.7	18,912
Klein Barkau	280	26,500	82,800	67,100	176,400	38.0	23,964
Kühren	728	122,900	181,500	154,400	458,800	33.7	21,209
Lehmkuhlen	1,463	146,000	302,300	441,400	889,700	49.6	30,171
Löptin	310	47,600	73,700	71,300	192,600	37.0	23,000
Nettelsee	399	50,100	105,300	100,100	255,500	39.2	25,088
Pohnsdorf	486	64,000	108,700	126,800	299,500	42.3	26,091
Postfeld	469	124,900	151,200	23,800	299,900	7.90	5,075
Rastorf	830	171,800	36,800	140,600	349,200	40.3	16,940
Schellhorn	1,546	147,700	450,000	362,700	960,400	37.8	23,461
Wahlstorf	562	54,600	124,500	160,900	340,000	47.3	28,630
Warnau	351	47,900	105,300	75,300	228,500	33.0	21,453
合 計	9,798	1,286,400	2,587,000	2,285,700	6,159,100	37.1	23,328

資料：アムト・プレートツ＝ラント役場の資料による。

消防は、町村が自治的業務として果たしており、各町村には少なくとも1つの消防団があり、消防自動車を所有する²²⁾。キューレン、レームキューレン、ラストルフのように、3町村で2つの地元消防団をもつものもあるが、アムトには消防施設はない。各町村には近代的な消防設備を装備したボランティア消防団が結成されており、町村内での出火には自分たちで消火に当たる。不十分なときにはアムト内の他町村や郡内からの応援を仰ぐことになる。町村住民の伝統的な消防団には、他地からきた流入者も参加する。新住民もそうした町村の習慣を心得ているといわれる。

アムト内外にはいくつかの目的組合がある。プレーツ＝ラントでは、学校組合が独自に運営されている。アムトは10カ町村から生徒が通学する基礎学校バルカウアー・ラント (Barkauer Land) の管理者であり、他の6カ町村はプレーツ市その他の町村とともに学校組合「プレーツ市およびラント (Preetz Stadt und Land)」を形成しており、さらにポトキャンプ村はボルデスホルム (Bordesholm) 学校組合のメンバーである。第7表に示すように、学校組合の費用は生徒数によって町村は納付金を支払う。実科学校やギムナジウムはプレーツ市のものを利用するが、外縁地域の生徒はライスドルフやキール市、ボルデスホルムに通学する。町村は通学費負担金を生徒ごとに支払う。

上水道については、町村が大規模な水道事業を運営するかどうかによる。町村が経済的理由からできない場合には土地所有者が個々の井戸ごとに水道事業を行わねばならない。10カ町村はアムトに水道事業を委託し、5カ町村は自分で運営し、他の2カ町村は水道事業を行っていない。その費用は利用者が料金として負担する (第9表)。

また、経済的に可能な町村では、公共下水道事業を営む義務がある。プレーツ＝ラントのほとんどすべての集落密集地では中央処理場をもっている。ポーンズドルフ・シェルホルン両村ではプレーツ市の施設を利

用する。施設のない地域では、町村がアムトに委託して一家庭処理施設で生じた汚泥を年1度搬出している。

大規模な目的組合としては、プレーン郡の流域40の市町村が河川管理のために結成されたシュヴェンティーネ川水管理組合がある。上述のように、ゴミ処理は郡の仕事である。

アムト・プレーツ＝ラントでは、全アムトレベルでの単一自治体への統合も、個々の町村間の合併も考えられていない。各町村は最も外延部にある町村に至るまでその独立性を守ろうとしており、住民からも町村合併やプレーツ市への編入の希望は全く聞かれない。行政単位の規模拡大とともに問題の規模や数が減少して行政効果が高まるよりも、むしろ逆のことが起こると考えられる。行政単位の規模拡大とともに問題も多くなり、問題解決の能力は明らかに減少する。

キール市でもプレーツ市でも財政問題に悩んでいる²³⁾。アムト所属町村の中にももちろん財政問題をもった町村があるが、多くは財政的に健全である。市町村規模の拡大が自動的に能力強化するわけではない。大都市、中小都市、小規模村も郡もそのような財政問題を抱えているとき、行政単位の規模に原因があるともいえないし、それによる解決もありえない。今日本州を含めたドイツすべての州で、大きな財政問題を抱えているが、これらの財政問題を任務や支給の再考によって解決しようという試みはまだない。むしろ、新たな収入源や変化に対応した構造のなかに求められている。

今日、大都市ではその周辺地域の町村に対する関心を高めている。アムト・モルフゼーのところでも触れたように、周辺町村は大都市に対して自由意思に基づく協力をしているが、自由意思によるのではなく法的な協力を要求している。しかし一方では、小規模村の自立性を高く評価しさらに維持したいとする多くの政治家がなお存在しており、改革は進みそうにない²⁵⁾。

IV む す び

以上にみたように、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州ではプロイセン時代からのアムト制度を整備して小規模町村の行政機関に用いているので、45の単一自治体と54の都市（他に4つの特別市）のほかに119のアムトがある。アムトは人口5,000人以上の行政機関で、町村から委託された業務を行い、町村のアムト納付金によって運営される。アムトはアムト委員会やアムト代表者によって構成されるが、アムトは自治体連合ではなく、大きな権限は付与されていない。

1970年頃から今日まで、アムトを離れて単一自治体に移行したものは20たらずで²⁴⁾、その多くは都市周辺地域の合併であった。町村は基準交付金をえていて、特に財政基盤がとくに悪いわけではない。とくに大規模都市の周辺地域では都市の施設を税金を支払うことなく利用することができるという有利な立場にある。本州では基準交付金の配分の際に中心地には特別の配慮がなされているが、それでも都市とその周辺地域との間にはトラブルもある。

アムトの中では小規模村でも自立性が守られており、「市民に身近な政治」が生かされている。しかしこれに加えて、町村にとっては施設管理が少なく、基準交付金によって保護され、「国家(州)が保証し、町村は存続する」といわれるように、住民の租税負担も少ないこともアムト制度の維持に影響しているように思われる。アムト所属市町村のアムトおよび郡納付金の比率をみると、上述のように、アムト・モルフゼーでは27.6%と28.0%で合計55.6%であり、アムト・プレーツ＝ラントでは21.0%と31.0%で合計52.0%となる。したがって、各市町村が自由に使用できる資金は残りの44%と48%ということになる。これを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と比較すると（森川，2003 a）²⁶⁾、かなり高い比率のようにみえる。つまり、本州のアムト制度は次第に業務を増加しているとはいえ、アム

トはザムトゲマインデやフェアバンツゲマインデと比べて財政的基盤が弱く、それだけアムト所属の市町村の自立性が強く、アムト所属市町村相互の結束（協力関係）が弱いものとみることができる。もう1つ重要なことは、本州に限ったことではなく一参与観察によってしか実証されない問題であるがドイツでは町村長や議員、消防団など無給の非常勤の任務が多く、住民の郷土に対する帰属意識や地域アイデンティティが特に強いように見える。

本州では1970年当時の市町村合併において500人以下の小規模村の統合も行われなかったため、今日でも小規模村は38.2%も存在する。筆者の調査した上記の2つのアムトはいずれもキール市の近郊にあり、人口も増加し、州内では豊かな地域であった。わが国のような過疎地域は存在しないが、経済構造の弱体な西北部海岸地域では少し事情が違っているものと推定される。

ドイツ再統合の時にアムト制を採用したブランデンブルク州が今日小規模村の合併に着手しているように（森川, 2003 b）、本州はニーダーザクセン州やラインラント・プファルツ州に比べても市町村合併の必要性が高いといえるだろう。州内務省は2002年になって初めて小規模村合併の意向を示したが、長期的にみると、小規模村は合併して消滅するとともにアムト内の町村間の協力関係は強化する方向に向かうものと推定される。

[謝辞] 本研究に当たり、Prieps,A.教授（レギオン・ハノーファー第1レギオンラート）、Blotevogel,H.H.教授（デュースブルク大学）をはじめシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州内務省のGudat,U.担当課長、Bach,H.氏、Lindemann,N.氏、Dr. Kulczak,A.町長（アムト・モルフゼー）、Gromke,R.幹部行政官（アムト・プレーツ＝ラント）のご厚意に対し厚くお礼申し上げたい。とくにGromke,R.氏にはレジメの校閲

をも含めて何度のメールで質問し、ご親切な回答をいただいた。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) Priebis教授(2003年1月2日のメール)は、第④タイプとして非自立的行政共同体(例：第1表のerg)のように、契約によりその任務を他に任せるものを挙げるのが一般的であるというが、旧東ドイツ諸州はいずれの形態にせよ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、一括して第④類型とした。
- 2) Flensburg(84,423人, 56.5km²), Kiel(233,318人, 118.4km²), Lübeck(213,352人, 214.1km²), Neumünster(79,626人, 71.6km²)の4市である。
- 3) 54の都市のうち、21は1万人以下、19は1～2万人、13だけが2万人以上で、単一自治体と本質的な差異はない。本州では大規模郡所属市(grosse kreisangehörige Stadt)の制度はなく、目下制度について検討中とのことである。
- 4) ラインラント・プアルツ州でも多くの小規模村が残存するが、フェアバンツゲマインデが強い権限をもち、重要な自治行政は構成町村には残されていない。シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州では市町村に多くの自治権限があり、改革以前の状況に比べてあまり変化したとはいえない(アムト・プレーツ＝ラント幹部行政官のグロンケ氏のご教示による。2002年12月17日のメール)。
- 5) 観光地などで特別な業務のある町村では、例外的に常勤職員をおく場合がある(グロンケ氏の2002年12月11日のメールによる)。
- 6) 後述するように、州内務大臣ボス氏の新聞記事にもこの問題に少し触れている。
- 7) ラインラント・プアルツ州やニーダーザクセン州に比べると基準交

付金の比率は低いように見える。それは、本州では中心機能施設をもつ中心地に対して基準交付金を与えることからしても、むしろ当然のことといえよう。

- 8) ①農林業の土地税では測定額の260%，②不動産の土地税でも260%，③営業税では測定額の310%，④所得税市町村分では過去1年間（1昨年から昨年）の実収入。⑤販売税の市町村分でも所得税と同様。⑥州の市町村交付金では、過去1年間の交付金額。測定額としては、農林業の土地税の測定額、不動産の土地税の測定額、営業税の測定額が見積もられる。それらは、過去1年間のこれらの税金の実数がこの税金のための昨年の見積額（Hebesatz）でもって割られるときに生ずるものである。
- 9) ニーダーザクセン州では都市人口によって市町村規模係数（100から180まで）を加算しており、都市における中心機能施設の管理が実質的には考慮されているように見える（森川，2003 a）。
- 10) シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の空間整備計画では都市周辺核と呼ばれ、それは第1級と第2級に区分された（森川,1988,p.293）。
- 11) 1969年4月22日に4町村の合併によってNorderstedtが形成された。
- 12) グロンケ氏のご教示による（2002年11月7日の書簡）。
- 13) その点では、フェアヴァルトゥングスゲマインシャフト制を採用したバーデン・ヴェルテンベルク州やバイエルン州も類似の条件下にあるように思われる。ただし、これらの州では小規模村の構成比率が低く、それだけ改革の緊急性は少ないであろう。第2表に示すように、小規模村が多いのはラインラント・プアルツ州であるが、ここでは自治体連合としてのフェアバンツゲマインデの強力な枠組みがあり、合併の必要性は叫ばれていない。
- 14) Blumenthal, Mielkendorf, Molfsee, Rumohr, Rumohrhütten, Schierensee, Sprengeの7村である。

- 15) 1469年にボルデスホルム修道院によるシーレンゼー (Schierensee) 村の買収以来、村とグート (Gut) とは常に分けられてきた (Gemeinde Molfsee, 1988, S.342)。
- 16) この建物はアムトであり、ザムトゲマインデやフェアバンツゲマインデのようにRathausとは呼ばない。
- 17) ドイツのゲマインデは市町村に当たり市町村間の区別がないが、人口数からみてモルフゼーは町と呼ぶのがふさわしい。
- 18) <http://www.molfsee.de> 各町村によって委員会構成は若干異なる。
- 19) キール市に依存するモルフゼーとミールケンドルフでは下水 1 m³ 当たり 0.97025 ユーロをキール市に支払い、さらに両村は人口数に応じて、キール処理場の投資費用を負担する。
- 20) モルフゼー町長クルチャック博士のご教示による。
- 21) 郡には州やEUの干渉が多くなり、彼らの補助金計画 (Zuschussprogramm) は特定の政治的目標をもって行うようになり、町村の目標と常に一致するとはいえなくなっている (グロンケ氏のご教示による)。
- 22) 型の差異や新旧の別はあるとしても、小さな村でも消防自動車を所有する。その購入など大きな投資に対しては、州から 15~25% の補助がある (グロンケ氏のご教示による。2002年12月11日のメール)。
- 23) プレーツ市では児童公園 (Kinderspielplatz) を閉鎖し、その土地を売却せねばならないという深刻な問題が起こっている。
- 24) グロンケ氏は「国家が保証し、町村は存続する (Staat garantiert, Gemeinden bestehen)」という言葉を使って、小規模町村の良さを強調する。
- 25) ザムトゲマインデやフェアバンツゲマインデに比べると、アムト内の町村の離合はやや頻繁であり、基礎学校の学区としてのまとまりもなく、アムト内における町村間のまとまりは弱いように見える。
- 26) 明確な資料はないが、フェアバンツゲマインデ・ニーダーオルムへ

の納付金は税収力に基準交付金を加えた基準額の40.5%（1996年以前は49.5%）、ザムトゲマインデ・ネンドルフへの納付金は税収力測定値の32.6%、ザムトゲマインデ・ベーヴェンゼンへの納付金は税収力測定値の36%であり（森川，2003 a），いずれも本州の2つの事例地域よりも少し高いように思われる。もちろん，多くの任務はザムトゲマインデやフェアバンツゲマインデが行っており，構成市町村の自己財源が低いから貧しいというわけではない。

[文献]

- 森川 洋 (1973) : 「西ドイツにおける行政地域の改革」 地学雑誌, 82-1, pp.1-18
- 森川 洋 (1988) : 『中心地論 (Ⅲ)』 大明堂
- 森川 洋 (2003 a) : 「ドイツにおける市町村の現状－ラインラント・ファ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2号 (印刷中)
- 森川 洋 (2003b) : 「旧東ドイツ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事例として－」 地誌研年報, 第12号 (印刷中)
- das Amt Molfsee. *wer was wo. 2002/3*
- Gemeinde Molfsee(1988): *Chronik Molfsee*
- Tönnies, G. (2002) : Entwicklungstendenzen der Siedlungsstruktur: Konzentrations- und Dispersionsprozesse. Blotvogel, 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. Blotvogel, H.H. (Hrsg.): *ebenda*, S.43-54

Die gegenwärtige Situation der Amtsverfassung im Land Schleswig-Holstein Deutschlands

Hiroshi MORIKAWA

In Schleswig-Holstein wurde bei der kommunalen Gebietsreform die sich seit der preussischen Zeit entwickelnde Amtsverfassung verbessert und ausgebaut, sodass es heute neben 103 Einheitsgemeinden und kreisfreien Städte 119 Ämter mit 1,026 amtsangehörigen Gemeinden gibt.

Da ein Amt rechtlich kein Gemeindeverband, in erster Linie die gemeinsame Verwaltung der amtsangehörigen Gemeinden ist, ist keine starke Führungskraft Amtsvorsteher und Amtsausschuss zuständig. Nicht nur Amtsvorsteher sondern auch das Mitglied des Amtsausschusses werden von den Gemeindebewohnern nicht unmittelbar ausgewählt.

Die Gemeinden innerhalb eines Amtes haben wegen relativ geringer Umlagen zum Amt eine stärkere Finanzgrundlage, sodass sie die starke Selbständigkeit als Gemeinde halten können. Daher entwickelt sich dort keine starke Verbindungskraft der amtsangehörigen Gemeinden voneinander, wie Samtgemeinde in Niedersachsen und Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz.

Obwohl man nicht sagen kann, dass keine Ämter seit Anfang der 1970er Jahren von dem Zusammenschluss zu Einheitsgemeinden einschliesslich Städten übergegangen sind, bleiben die meisten Ämter heute noch und sind aktiv tätig. Im Lauf der Zeit hat ein Amt seine Funktionen ausgebaut.

Die ländlichen Bewohner wollen sich mit einer Stadt oder Einheitsgemeinde nicht zusammenschliessen. Bei der Amtsverfassung können sie unter der Erhaltung der Bürgernähe in kleinen Gemeinden dem Amt die Selbstverwaltungsaufgaben übertragen. Besonders in der Umgebung einer Grossstadt, wie z. B. in Amt Molfsee und Amt Preetz-Land, können sie die zentralen Einrichtungen der Stadt Kiel als Nutzniesser benutzen. Die administrative Trennung von zentralen Orten und ihren Nahbereichen ist für zentralen Orte sicher ungünstig.

Die vergleichbar niedrigen Beträge einer Gemeinde von Schlüsselzuweisung in Schleswig-Holstein beruht darauf, dass ein Teil von Schlüsselzuweisung zu zentralen Orten verteilt wird.

Es scheint mir auch, dass ein Grund für die Ablehnung des Zusammenschlusses in den billigeren Steuer einer ländlichen Gemeinde als einer Stadt besteht. Darüber hinaus kann man aus zahlreichen ehrenamtlichen Gemeindetätigkeiten, wie z. B. Bürgermeister, Gemeinderäte und freiwillige Feuerwehr, das Vorhandensein des starken Gemeindebewusstseins oder Gemeindezugehörigkeitsgefühls bemerken.

Im August 2002 hat der schleswig-holsteinischen Innenminister K. Buss auf einer Presse erstmal geschrieben, dass die kleinsten Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern wegen der fehlenden Verwaltungsfähigkeiten vom Zusammenschluss mit anderen Gemeinden abschaffen werden soll. Er hat jedoch nicht behauptet, dass man die Ämter selbst abschaffen soll. Im Vergleich mit Samt- und Verbandsgemeinde kann man aber ein bisschen schwächere Situation

der Verwaltungsfähigkeit von Ämtern feststellen. Wenn die Korrigierung oder Verbesserung der zweistufigen Gemeinden zukünftig unbedingt gebraucht wird, wird die Verstärkung der Verwaltungskraft eines Amtes noch früher als Samt- und Verbandsgemeinde geschehen, wie heute schon die Reform der Gemeinde und des Amtes im Land Brandenburg beginnt.