

ドイツ・バーデン=ヴュルテンベルク州 における市町村の現状

森 川 洋

I はしがき

ドイツでは二重式市町村 (zweistufige Gemeinde) をもつ州が多いが、その中にも種々の形態がある。法的に認められた地域団体 (Gebietskörperschaft) としての統合市町村 (Samtgemeinde) や連合市町村 (Verbandsgemeinde) のほか、共同行政機関としてのアムト (Amt) や行政共同体 (Verwaltungsgemeinschaft) がある。アムトと行政共同体では委託業務量が異なり、中央集中行政 (Kernverwaltung)¹⁾ の発達したシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州のアムトとわずかな委託業務に限定されたバーデン・ヴュルテンベルク州やバイエルン州の行政共同体とでは構成市町村の行政機能がかなり異なる (森川, 2003a, 2003c)。しかも、行政共同体が2種類に分れるバーデン・ヴュルテンベルク州にはバイエルン州²⁾ とは異なった特徴がある。バーデン・ヴュルテンベルク州の市町村制度はドイツ再統一後の新連邦州地域の2州にも導入されたが、新連邦州の各州では特別な事情もあってバーデン・ヴュルテンベルク州の市町村制度と全く同一とはいえない (森川, 2003b, 2004b)。

以上にみられるように、ドイツの市町村制度は各州によって異なり、きわめて複雑な状況にある。地理的歴史的条件を異にする各州がそれぞれ独自の制度を採用し、相互に競い合うことは、地方分権に基づく地方制度の発展にとって望ましいと考えられている。それはまた、日本で目下進行中の市町村合併を考える上でも参考にすべき点が多い。本稿では、上記のようにきわめて特異な市町村制度を発達させ、新連邦州地域にも大きな影響を与えたバーデン・ヴュルテンベルク州の市町村制度と市町村の実態について、具体的事例を含めて考察

することにする。

バーデン・ヴュルテンベルク州は、1952年にバーデンとヴュルテンベルクとさらにホーエンツォレルンの3州が合併してできたものである。ホーエンツォレルンは旧プロイセン領に属するのに対して、バーデン（首都カールスルーエ）とヴュルテンベルク（首都シュトゥットガルト）は「ナポレオンの耕地整理」の結果誕生した、バイエルン王国に次ぐ面積規模をもった西南ドイツの国々である。また本州は、シュトゥットガルトやカールスルーエを中心とする近代工業の発達のもとで、全国でも豊かな州の一つに数えられる。

II バーデン・ヴュルテンベルク州の市町村制度

1) 行政共同体の発生と概要

市町村自治においてバーデンとヴュルテンベルクの間には19世紀から20世紀に至るまで著しい差異があり、1952年の統合後もその差異は市町村改革時まで存続したといわれる(Wehling,1985/2000)。すなわち、バーデンの市町村は国家行政と密接に関係しており、市町村行政においても政党色が強く政治的闘争が多かったのに対して、ヴュルテンベルクでは市町村自治がよく発達しており、小規模村においてさえ高い行政能力をもつので、国家行政の一部が市町村に委譲されていた。ヴュルテンベルクでは1822年の行政勅令によって複数の町村が共同職員や共同の市町村長をもつ行政書記役場(Verwaltungsaktuar)を創設し、その運営費は各市町村の会計から支払われていた。1906年には行政書記役場は Amt 団体 (Amtskörperschaften, 後の郡役場) の職員となり、その給与の一部を郡が負担するようになったが、大部分は関係町村の負担であった³⁾。この行政書記役場はナチス時代にも消滅することなく⁴⁾1970年代の市町村改革まで存続し、新たな行政共同体の制度として発展したばかりでなく、その領域の多くが新しい行政領域にも受け継がれた。

35,751.6km²の面積と1,060.0万人(2001年末)の人口をもつバーデン・

ヴュルテンベルク州は、今日四つの行政区（Regierungsbezirk）と13のレギオン（Region）、34の郡からなる。本州では合併以前500人未満の市町村が28.3%、1,000人未満が53.4%を占め、小規模町村が旧連邦州全体に比べて少ない州であった。市町村数は市町村改革によって3,379から1,110へと減少し、今日に至る。

本州の行政地域改革が決議されたのは1967年1月19日の州議会であったが、1968年に始まる市町村改革は当初任意合併に任されていたため進捗が遅く、法的合併がすべて終了したのは1975年初頭であった（森川,1988,p.410）⁵⁾。1969年の市町村行政改革専門委員会の答申においては、中心地の近隣圏や学校計画（基礎学校や基幹学校の学区）を重視し、最低人口は5,000人と定められた。ただし、各市町村は地理的事情を異にすることを考慮して、単一自治体（Einheitsgemeinde）の他に行政共同体の形成も可能とされ、いずれの形態をとるかは各市町村に任された。したがって、市町村形態は市町村ごとにさまざまである。

二重式市町村が採用されるのは、小規模町村の行政力を強化し、しかも町村の自立性を維持できるという利点のためであるが、本州の行政共同体には協定による行政共同体(vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft, vVg)と市町村行政体連合（Gemeindeverwaltungsverband, Gvv）の2種類が形成された。後者は公的権利を持つ法人であるが、前者は法的な協定によって小規模村の任務の一部を大規模市町村に委託しただけで、独立の法人格をもつ組織ではない。1973年1月30日に示された市町村改革の目標計画では、新たな市町村（または行政共同体）の人口は原則として最低8,000人、とくに人口密集地域では2万人以上とされ、行政共同体の構成町村は2,000人以上をもつべきであると定められた（Thieme・Prillwitz, 1980,S.134）。

構成市町村においても2,000人以上の人口をもつことを原則として定められた州は他にはなく、もともと小規模町村が少なかったとはいえ、相当大規模な

市町村合併を要求したものであった。しかし、第1表や後述のレーラッハ(Lörach)郡に見られるように、本州では2,000人以下の小規模町村が多く残存しており、市町村改革は不徹底に終わったように見える。また上記のように、以前のヴュルテンベルクに存在したのは共同書記役場だけであり、これから発達した行政共同体が二つの形態に分化したのは、その中に含まれる市町村の規模構成によるものと考えられる。同規模の構成町村からなる行政共同体の運営は容易であるが、大規模自治体が含まれる場合に新たな形態を作り上げたものと推定される。

第1表によると、バーデン・ヴュルテンベルク州には2001年末現在1,110の市町村がある。このうちにはシュトゥットガルト(人口58.7万人)、マンハイム(30.8万人)、カールスルーエ(28.0万人)、フライブルク(20.8万人)、ハイデ

第1表 バーデン・ヴュルテンベルク州の人口規模別市町村数およびvVg・Gvv数(2001年末現在)

| 市町村規模 | 市町村 合計 | 単一自治体 | vVg・Gvv 構成市町村 | vVg | Gvv | vVg・Gvv 合計 |
|------------------|-----------|-------|------------------|-----|-----|---------------|
| 200人未満 | 6 | | 6 | | | |
| 200～500人 | 29 | 1 | 28 | | | |
| 500～1,000人 | 50 | | 50 | | | |
| 1,000～2,000人 | 111 | 1 | 110 | | | |
| 2,000～3,000人 | 166 | | 166 | | 1 | 1 |
| 3,000～4,000人 | 140 | | 140 | | | |
| 4,000～5,000人 | 94 | 8 | 86 | 2 | | 2 |
| 5,000～10,000人 | 231 | 71 | 160 | 31 | 24 | 55 |
| 10,000～15,000人 | 96 | 59 | 37 | 22 | 40 | 62 |
| 15,000～20,000人 | 71 | 13 | 58 | 22 | 23 | 45 |
| 20,000～50,000人 | 42 | 21 | 21 | 62 | 26 | 88 |
| 50,000～100,000人 | 37 | 5 | 32 | 17 | 1 | 18 |
| 100,000～200,000人 | 17 | 5 | 12 | 1 | | 1 |
| 200,000～500,000人 | 11 | 2 | 9 | | | |
| 50万人以上 | 9 | 1 | 8 | | | |
| 合計 | 1,110 | 187 | 923 | 157 | 115 | 272 |

資料：Statistisches Landesamt Baden-Württemberg(2002): Statistik von Baden-Württemberg, Bd.580,H.1より作成。

eG：業務担当自治体，vVg：協定による行政共同体，Gvv：市町村行政体連合（以下同じ）

ルベルク(14.2万人)、ハイルブロン(12.0万人)、ウルム(11.8万人)、プホルツハイム(11.1万人)、バーデンバーデン(5.3万人)の九つの特別市が含まれる。本州の特別市のなかには、既得権を主張して郡に復帰するものはなかった(森川,1988, p.417)。したがって、最小の特別市バーデンバーデンは最小郡の人口(Hohenlohekreis:10.9万人)よりもはるかに小さいだけでなく、最大の郡所属都市ロイトリンゲン(11.1万人)よりも小さく、その間の境界は不明瞭である。なお、このうちの六つの特別市とチュービンゲン・ロイトリンゲン市ではその周辺市町村と近隣連合(Nachbarschaftsverband)が形成され、共通の建設基本計画(Bauleitplanung)を作成している⁶⁾。

本州の市町村では、上記の特別市を含めた単一自治体が187に対して、行政共同体に含まれる市町村数は923であり、本州の全市町村の83.1%は協定による行政共同体と市町村行政体連合のいずれかの行政共同体に属することになる。第2表と第1表をあわせてみると、475の構成市町村をもって157の協定による行政共同体が形成され、448の構成市町村をもって115の市町村行政体連合が形成される。したがって、三つの形態のうちでは単一自治体が最も多く、協定による行政共同体、市町村行政体連合の順となる。これを、同じく行政共同体制を採用したバイエルン州と比べると、単一自治体が行政共同体に比べてそれほど多くないという点では大きく異なる。また、協定による行政共同体は平均3.0市町村でもって構成され、市町村行政体連合は平均3.9からなり、構成市町村数において両者の間にはそれほど大差はなく、むしろそれぞれの形態の中での個別的な差異が大きい。

第1表によると、593(53.4%)の市町村が人口5,000人未満であるが、5,000人未満の市町村のうちでは単一自治体は10町村だけで、その他はすべて協定による行政共同体と市町村行政体連合に属する。上述のように、行政共同体の構成町村の最低規模は2,000人とされているが、2,000人未満の町村で協定による行政共同体に属するのは64(13.4%)であるのに対して、市町村行政体連

合に属するものは130（29.0%）と高い比率となる。

本州の市町村改革においては、今日ではバーデンとヴュルテンベルク間の差異は不明瞭になり、むしろ郡ごとの地域差が大きい（森川,1988,p.413）。小規模村は南部山間地域の郡に多い傾向にあるが、地域的にまとまっているとはいえない。とりわけ、西南端に位置するレーラッハ郡では、後述するように、人口107人のベレン（Böllen）村が依然として存在する。2001年現在の市町村を1981年の状況と比較しても、協定による行政共同体と市町村行政体連合に含まれる市町村は923と全く変わらず、単一自治体の数は188から187に変化しただけである。市町村行政体連合から協定による行政共同体に移行したのはバックナンクだけであり、少なくとも協定による行政共同体や市町村行政体連合から単一自治体に移行した例は皆無である。

第2表 バーデン・ヴュルテンベルク州における
vVg・Gvvの人口規模別市町村数
(2001年末現在)

| 市町村規模 | vVg | うち eG | Gvv |
|----------------|-----|----------|-----|
| 200人未満 | | | 6 |
| 200～500人 | 1 | | 27 |
| 500～1,000人 | 8 | | 42 |
| 1,000～2,000人 | 55 | | 55 |
| 2,000～3,000人 | 85 | 2 | 81 |
| 3,000～4,000人 | 71 | 1 | 69 |
| 4,000～5,000人 | 46 | 9 | 40 |
| 5,000～8,000人 | 82 | 27 | 78 |
| 8,000～10,000人 | 17 | 12 | 20 |
| 10,000～15,000人 | 36 | 33 | 22 |
| 15,000～20,000人 | 18 | 18 | 3 |
| 20,000～30,000人 | 28 | 28 | 4 |
| 30,000～40,000人 | 12 | 11 | |
| 50,000～50,000人 | 8 | 8 | 1 |
| 50,000人以上 | 8 | 8 | |
| 合計 | 475 | 157 | 448 |

資料：第1表の資料から作成。

2) 単一自治体と市町村行政体連合と協定による行政共同体

人口5,000人以上の大規模な市町ならば単一自治体を形成することもできるし、業務担当自治体 (erfüllende Gemeinde, eG) として周辺町村とともに協定による行政共同体を形成することもできるが、小規模町村の場合には近くの大規模市町に編入合併するか行政共同体を形成するかの道しかないはずである⁷⁾。協定による行政共同体を欠くバイエルン州の場合には、大規模市町が業務担当をしないで単一自治体としてとどまり、周辺の小規模町村がその単一自治体を取り巻くかたちで市町村行政体連合を形成する場合があるが⁸⁾、地図上で見ると限り本州ではそうした例はない。大規模市町の側でも単一自治体にとどまるよりも、業務担当自治体として周辺町村の「世話をする」方が、周辺地域に対する発言力の強化や行政の大規模化という点において得策である。

本州の小規模町村は同一郡内の近隣市町村と市町村行政体連合を形成することもできるし、一つの業務担当自治体が構成市町村の任務を果たすように取り決めた協定による行政共同体をつくることもできる。いずれの場合においても、行政共同体は市町村数やその人口数や空間的広がりなどの局地的条件とか州計画の方針を考慮して、その任務を経済的に遂行しうるように設定すべきである (Gesetzblatt für BW,2000)。ただし、新連邦州のチューリンゲン州やザクセン州では、市町村行政体連合と協定による行政共同体とのいずれの形態を選ぶかについてははっきりと定められているが (森川,2003b,2004b)、本州では地域的条件を考慮して決定するというだけで明確な規定はない。とはいえ、上記のバックナクのように市町村行政体連合から協定による行政共同体に移動する例は、新連邦州の両州においても存在する。

市町村行政体連合と協定による行政共同体を比較すると、第2表に示すように、協定による行政共同体では業務担当自治体として規模の大きい都市を含むので、人口規模がやや大きくなる傾向がある。たとえば、人口1万人以上の市町は市町村行政体連合では30 (6.7%) であるのに対して、協定による行政共同

体では110 (23.1%) であって、そのうちの106が業務担当自治体である。行政共同体に含まれる1万人以上の市町村にとっては競合する市町村も少ないので、協定による行政共同体を形成して業務担当自治体となることができるはずであるが、周辺の小規模町村とともに市町村行政体連合を形成する場合もある。逆に人口5,000人未満の市町村でも、12町村が業務担当自治体の役目を受けもっている。したがって、協定による行政共同体と市町村行政体連合とが異なるのは、行政組織において業務担当自治体があるかどうかであり、両者の選択は市町村規模の面ではそれほど厳密にきめられていないようにみえる。

単一自治体であるか行政共同体の構成市町村であるかを問わず、市町村には住民の代表として市町村長の他に議員がいる。本州では、今日でも同一郡内の複数の市町村を兼務する市町村長の存在が許されている⁹⁾。議員数は市町村の人口規模によって相違し、1,000人以下の村では8名、3,000～5,000人では14名、5,000～1万人では18名、3～5万人では32名で、人口40万人以上の都市では60名と定められている。また人口10万人以上の市では都市地区 (Stadtbezirk) を設定—場合によっては2・3の地区を統合して—することもできる。そこでは、地区審議会 (Bezirksbeirat) を形成して、名誉職的に活動する審議会委員のもとで地区行政を行うことができる。それ以下の小規模市町村でも地区制度 (Ortschaftsverfassung) を導入し、同じような行政を行うことができる。都市地区やその他の地区の任務は、他州の場合と同じで、地区内の問題を処理することにある (森川,2003a, 2004a)。

協定による行政共同体では構成市町村の代表者 (市町村長) とその他の代表からなる共同委員会 (gemeinsamer Ausschuss) が形成され、通常は業務担当自治体の市長や町長が取り仕切る。一方、市町村行政体連合の連合議会 (Verbandsversammlung) は、各構成村の市町村長と各構成市町村から少なくとも1人以上の代表者からなる。市町村長の他に追加される代表者は、町村議会の選択に従って町村会議員のなかから選出される。市町村行政体連合の連合議

会ではいかなる市町村も全票数の60%以上をもつことは許されない。共同委員会の決定に対して、構成市町村は決定が彼らにとって特に問題になるときは、決定後2週間以内に異議申し立てを行うことができる仕組みである。

市町村行政体連合の任務は、州の市町村規則第61条によって次のように決められている。①市町村行政体連合は構成市町村に任務の遂行を助言する。構成市町村間で調整を必要とする問題については、市町村行政体連合の助言を受け入れなければならない。②市町村行政体連合は任務遂行のために、構成市町村に専門職員などの要員を雇用することができる。③市町村行政体連合は各構成市町村の処理任務 (Erledigungsaufgabe) を構成市町村の決定と命令によって処理する。これには、a) 建設基本計画の実施や土地整理・都市計画促進法に基づく事業の技術的任務、b) 地表工事・地下工事の計画、建築指導、現場監督、c) 二級河川の維持・管理、d) 会計業務などが含まれる。④市町村行政体連合はその構成市町村に代わって、自己の権限において、a) 建設基本計画の準備措置、b) 市町村連結道路の道路建設負担などの履行任務 (Erfüllungsaufgabe)¹⁰⁾ を果たす。(処理任務と履行任務は整理すると第3表のようになる。) ⑤構成市

第3表 バーデン・ヴュルテンベルク州における履行任務と処理任務

| 履行任務 (Erfüllungsaufgaben) | 処理任務 (Erledigungsaufgaben) |
|--|---|
| 行政共同体が構成市町村に代わって自己責任において果たす任務 | 市町村の決定により構成市町村の名において行政共同体が処理する任務 |
| 行政共同体は市町村民に対して任務処理の実際的な決定と全責任を負う。市町村での決定はもはや要求されない | 市町村議会の決定がその都度要求される。そこに実質決定権があり、決定内容の実行だけが移される。 |
| 例 建設基本計画 (土地利用計画) の準備 市町村間道路の建設任務 | 例 建設基本計画の拘束のもとでの技術的用件 地上工事・地下工事の計画と建築工事 会計事務 |

資料：バーデン・ヴュルテンベルク州内務省資料による。

町村は処置任務や履行任務の他にも町村単独または共同の任務を市町村行政体連合に委託することができるが、そのためには連合条例の変更が必要である。処置任務と履行任務は連邦法に違反しない限り、すべて指令任務（Weisungsaufgabe）といえる。⑥履行任務の実施の際に目的組合や公的協定が存在する場合には、市町村行政体連合はその構成市町村の規則に従うべきである。

このような行政共同体の任務は協定による行政共同体の場合でもほぼ同様である。人口2,000人以上をもった行政共同体の構成市町村には役場があり、通常多くの職員がいる。このように、ごくわずかな行政任務だけを市町村行政体連合や協定による行政共同体に委託し、小規模町村の行政を支援するためにのみ市町村行政体連合や協定による行政共同体の組織が存在する—中央集中行政を行わない—という点では、新連邦州のザクセン州やチューリンゲン州だけでなく¹¹⁾、旧連邦州のいずれとも異なる。

通常、行政共同体は単一自治体に比べて不経済で効率的でないといわれるが（森川，2002b）¹²⁾、州内務省担当課長ガッケンホルツ（Gackenholtz）博士によると、行政共同体の方が単一自治体よりも運営費や職員数の面で不経済とは一概にいえぬという。それはまた、市町村行政体連合と協定による行政共同体の間にも同様で、どちらが不経済とはいえないとのことである。

これには二つの理由が考えられる。まず第一に、市町村形態の有利・不利は経済的効率だけの問題ではない。行政共同体では市民に身近な政治が行われ、そこでは単に住民の声が市町村政治に反映されるというだけでなく、強い自治意識を持ち、市町村政治へ強い関心をもち、積極的に参加して市町村長や市町村議員になりうる可能性も高い。そのことは、単一自治体への移行に対して現職の市町村長や議員の強い反対があることから明らかである。もう一つは経済的理由である。後述のように、本州では構成市町村の自立性が強く、市町村行政体連合や協定による行政共同体への業務委託が—小規模村を除くと—きわめて少なく、その費用がごく少額であり、構成市町村が単一自治体と同様な任

務を果たすことにある。

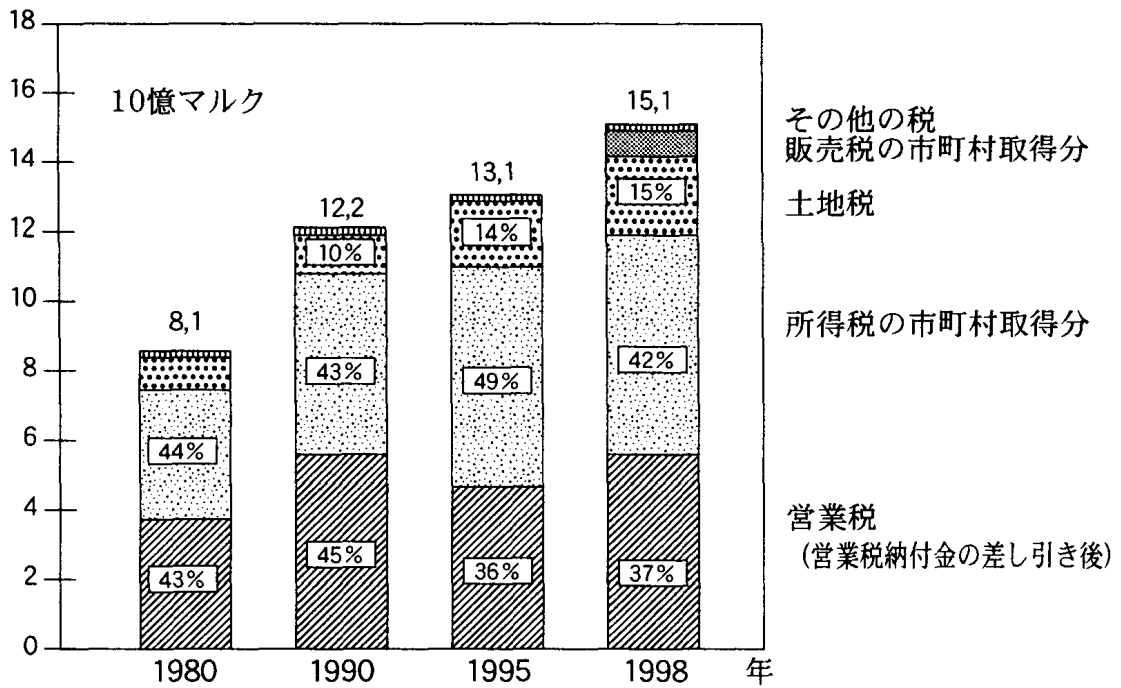
それと同様に、協定による行政共同体の場合には、他市町村役場へ業務を委託するので町村行政への民主的な参加機会を減少させ、「市民に身近な政治」に反するだけでなく、こうした発展は補完原理 (Subsidiaritätsprinzip) にも反するものと考えられるが (Gunst,1990)、構成市町村の自立性の強い本州においては妥当しない場合が多いであろう。

3) 交付金と納付金

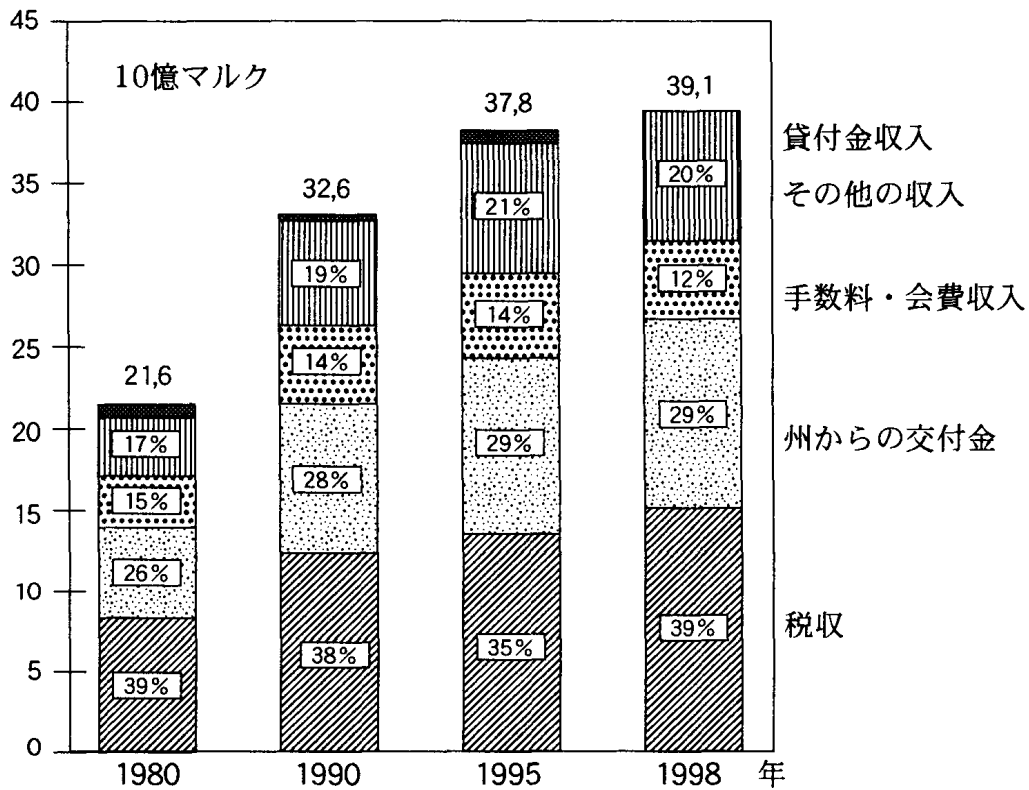
第1図に示すように、市町村の収入や支出は1980年以後大きく伸びている。1980年の85億マルク（1ユーロは1.956マルク換算）に対して1998年の税収は151億マルク（1.78倍）となり、それに基準交付金や手数料などを加えた市町村の総収入は216億マルクから391億マルクへと1.81倍も増加している（第2図）。これに対して、第3図に示すように、支出の伸びは1980年の222億マルクから1997年の357億マルク（1.61倍）への増加にとどまり、財政的に健全な推移が認められる。しかし、収入や支出は内容的にはかなり変化している (Finanzministerium BW,2000,S.5)。1969年以前市町村税収の80%以上は、主に土地税と営業税に依存していたため景気変動の影響が強く、市町村間格差が著しかったが、1970年の改革の結果営業税の比率は減少傾向にある（第1図）。一方支出面では、第3図にみられるように、教育や建設費用は減少し、社会福祉費用の増加が顕著である。

市町村には市町村間財政調整として州からの交付金がある。それは、州内のあらゆる地域の住民に、社会的法治国家と国民的平等の扱いをするという原則の中で、「同等の生活条件」を改善するという空間整備政策 (Raumordnungspolitik) の目標に基づくものである (森川,1988,2003/4)。市町村改革は、任務の遂行が困難で自立が不可能となった小規模村にとってはとくに必要である (Geschäftsstelle des Gvvs Winnenden,1995)。本州においては、1967年以降郡や

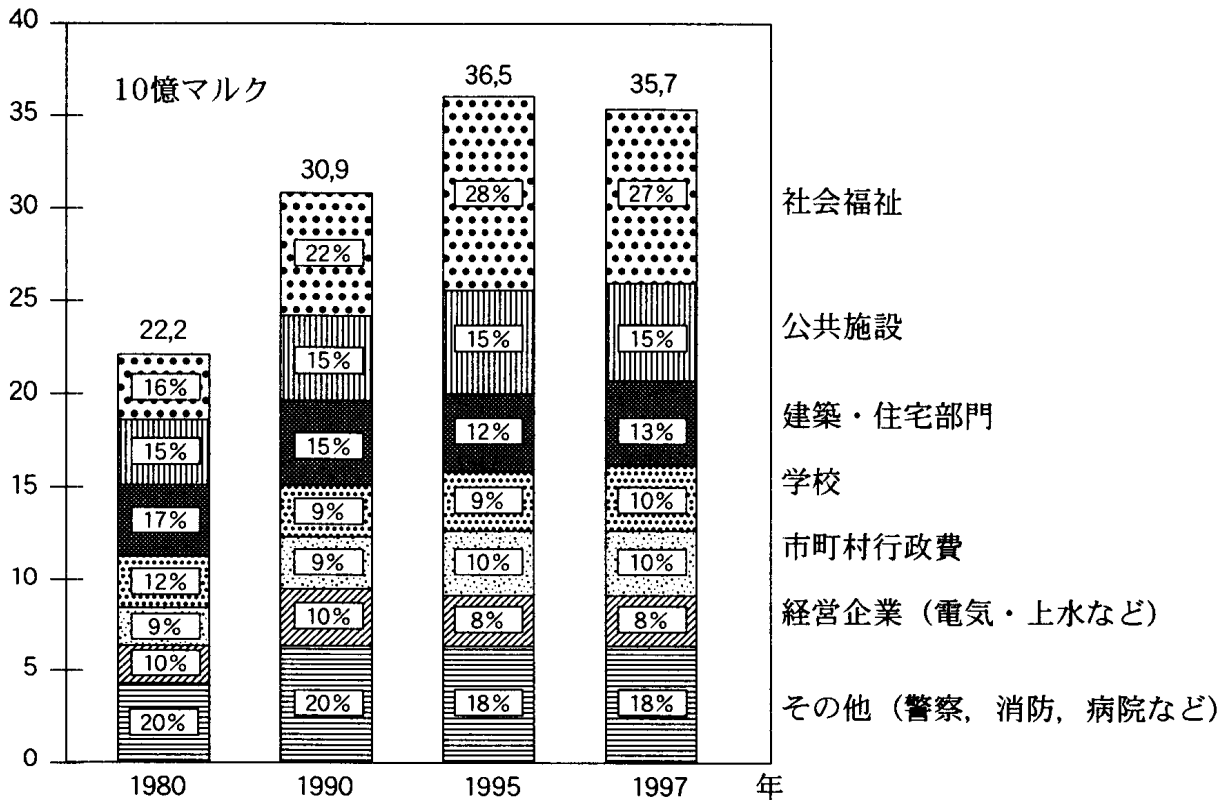
ドイツ・バーデン＝ヴュルテンベルク州における市町村の現状



第1図 バーデン・ヴュルテンベルク州における市町村税収の発展
出典： Finanzministerium BW(2000)による。



第2図 バーデン・ヴュルテンベルク州における市町村（行政共同体を含む）の主要収入の推移
出典： Finanzministerium BW(2000)による。



第3図 バーデン・ヴュルテンベルク州の主要任務分野に対する市町村支出
出典： Finanzministerium BW(2000)による。

市町村への交付金は州の共同租税額（州間財政調整を除く）の23%に固定されており、市町村の受け取る交付金はその収入額の中の29%を占める（第2図）。図によると市町村の税収は収入額の39%を占め、新連邦州にみられるように、基準交付金が税収よりも多くはならない（森川，2004b）。

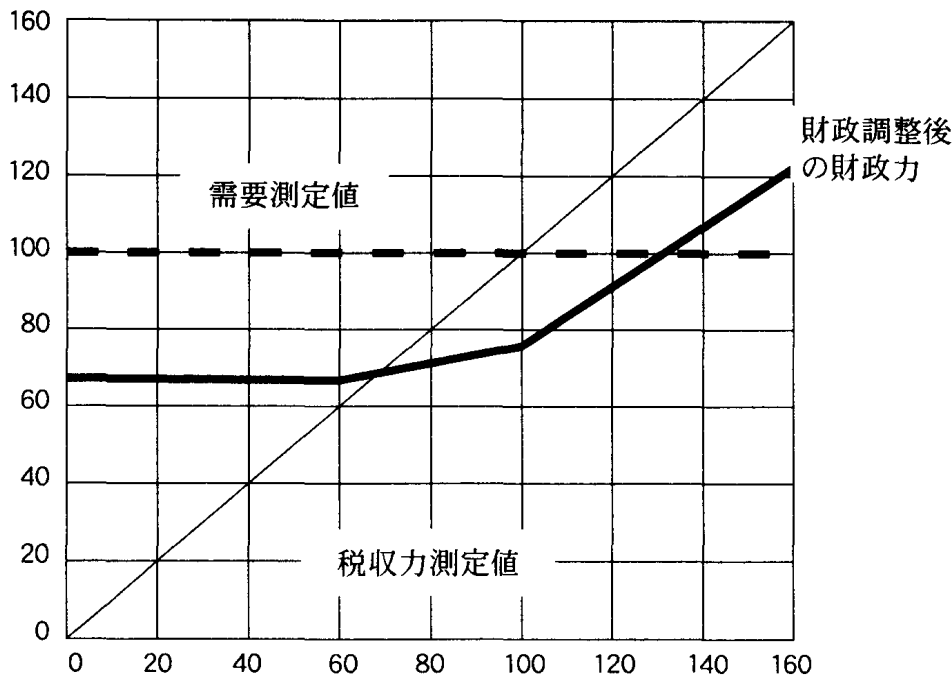
ただし、本州の財政調整資金（Finanzausgleichsmasse）は市町村や郡から徴収された財政調整納付金（Finanzausgleichsumlage）の大部分と、連邦との共同租税の州収入分からなる（Finanzministerium BW,2000,S.20）。市町村財政調整のために、本州のように市町村や郡から州に対して納付金を納める州は珍しい。この納付金は、1973年以後かつての学校納付金や物品費納付金に代わって導入されたもので、その85%は市町村などの財政調整に利用される（Kopp・Gössl,1999）。

こうした措置によって、本州の市町村財政の格差是正は他州に比べて著しく大きいものと考えられる。1998年以降市町村の財政調整資金への納付率はその税収額（正式には税収力測定値）の20.45%であり、その大部分は財政調整資金として市町村や郡に還元されるので、それは市町村間財政調整の要素となる。税収額が需要額（需要測定値）の60%を超える市町村では、州への納付率は60%から1%上がるごとに0.045%ずつ増加するので、上記の20.45%に対して最高は27.95%となる。ただし納付額の分配率は、州と市町村間の財政的变化のためにしばしば変化する。当然のことながら、税収の豊かな市町村の場合には州に納付金を多く支払うが、受け取る交付金は少なくなる。

このようにして、本州の場合には、州の財政調整資金は州の共同租税の市町村配分額と市町村の州に対する財政調整納付金の両者によって行われることになる（Finanzministerium BW, 2000, S.21）。州の財政調整資金のなかには一般交付金と特別需要交付金・目的交付金（Bedarfs- und Zweckzuweisungen）がある。前者の基準交付金は市町村（76.3%）、郡（13.6%）、特別市（3.1%）、州福祉連合（7.0%）（Landeswohlfahrtsverband）の割合で配分され、州の財政調整資金の78.1%（2000年）を占めた¹³⁾。後者では市町村投資資金が主で、21.9%を占める。

市町村の税収額は土地税、営業税¹⁴⁾と所得税・販売税・家族手当（Familienleistungsausgleich）の交付金の市町村割当分、手数料その他の合計である（第2図）。これに対して、需要測定値には、他の州でも一般にみられる人口数と人口規模を考慮した補正係数が使用される。市町村が大きいほど任務は大きくなり、質的な要求も高まり、中心地機能は周辺住民によっても利用されるので、3,000人以下の町村を100%とした場合に、60万人以上の都市では186%とし、その間では比例的に変化するものとする。さらに本州では、大学都市や兵営都市の場合には補正係数は特別に15%だけ加算される。

市町村にとっては、[需要測定値－税収測定値]の財源不足額のうちの70%が



第4図 バーデン・ヴュルテンベルク州における税収力測定値と需要測定値との関係
出典： Finanzministerium BW(2000)による。

基準交付金として交付される。しかし、とくに貧しい市町村では基準交付金だけでは不十分であるので、税収測定値が需要測定値の60%以下の310の市町村（2000年現在）では底辺保証（Sockelgarantie）がなされる。第4図は市町村の基準交付金受領後の財政力を図示したものである。需要測定値と税収測定値の差額がゼロの市町村であっても財政調整後の財政力が100に達しないのは、州に対して財政調整納付金を支払うためである。本州ではニーダーザクセン州などと同様に差額の底辺保証がなされるため（森川,2003b）、需要測定値の70%以下に落ちる市町村は存在しない。

一方、市町村の納付金には州に対する納付金を除くと、郡に対するものと行政共同体に対するものがある。郡への納付金は会計年度によって決められ、その評価額は郡所属市町村の税収額により、その税率は2000年には23～37%で、平均は31%であった（Finanzministerium BW,2000,S.35）。一般に、郡の市

町村に対する任務に比して納付金が高いことには不満がある。

構成市町村から行政共同体への納付金は各行政共同体によって異なり、一律ではない。委託業務の少ない本州では行政共同体への納付金は少なく、以下に述べる協定による行政共同体・バックナंकや市町村行政体連合・ヴィンネンデンのように、納付金をほとんど徴収していないところもある。

Ⅲ 三つの事例

州全体に関する一般的な説明では二重式市町村の具体的な実態は把握しにくいので、三つの事例について考察する。最初筆者が調査に訪問したのは、協定による行政共同体の例としてのバックナंकと市町村行政体連合としてのヴィンネンデンであったが、本州の市町村改革には種々のケースがあり、それだけでは不十分であると考えたので、小規模町村が構成町村として存続する場合について市町村行政体連合・シェナウ＝イム＝シュヴァルツヴァルトを追加することにした。幸いにして、シェナウ＝イム＝シュヴァルツヴァルトからは筆者の質問に対して興味深い解答をいただくことができた。

1) 協定による行政共同体・バックナंक

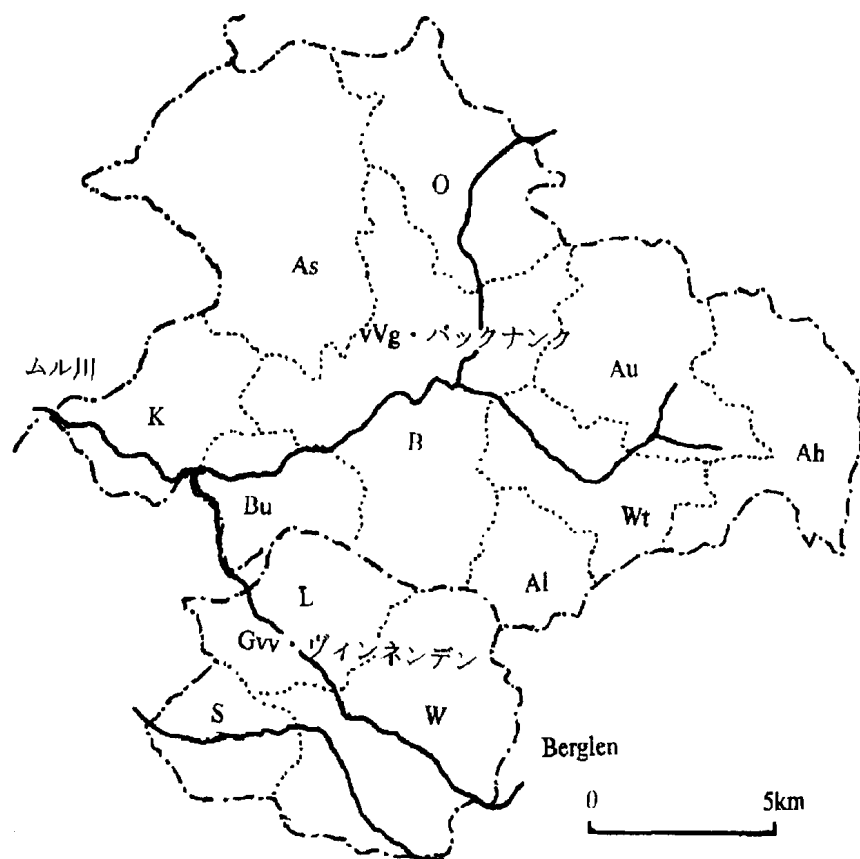
バックナंक市はヴィンネンデン市と同じSバーンに乗ってシュトゥットガルトから32分のところにあり、ムル川に沿った谷間の傾斜地に位置する。バックナंक市は1987年に市制750年を祝った古い都市で、1973年のレムス＝ムル（Rems-Murr-Kreis）郡の成立以前にはバックナंक郡の郡役所所在地であった。当時のバックナंक郡は今日のシュヴェービッシュ＝ハル（Schwäbisch Hall）郡のガイルドルフ（Gaildorf, 下位中心地）やオストヴュルテンブルク（Ostwürttemberg）郡に属するグシュヴェント（Gschwend）にまで広がっていた。したがって、バックナंक郡の大部分とヴァイプリングェン郡の統合によって形成されたレムス＝ムル郡の郡役所がヴァイプリングェン市

(Waiblingen) に設置されることによって、バックナク市は中心性を大きく衰退させることになった。郡役場廃止の代償としての中心性維持計画 (Zentralitätserhaltungsprogramm) はなく、今日なお新しい郡の北半部をその中位圏に収める中位中心地 (MZ) ではあるが¹⁵⁾、今日まで中心性の衰退が続いている。

バックナクは建設機械や繊維、皮革の工業都市として発達してきたが、1990年代初頭の不況によって皮革工場や紡績工場など多くの工場が閉鎖され、それに代わってイギリスの通信会社など多くのハイテク産業が立地する。本市は工業都市であるため、シュトゥットガルト方面への通勤者よりも本市に來入する通勤者の方が多い。

上述のように、郡改革を通じて郡役場所在地はバックナク市からヴァイプリンゲン市に移転したため、下級建築業務や下級行政官庁業務が遠方に位置するヴァイプリンゲン市の支配下に入ることを恐れて、バックナクの近隣圏に属する9市町村が協定による行政共同体を形成した (第5図)。州内の協定による行政共同体と市町村行政体連合の構成市町村の数を比較すると、一般的には後者の方が多い傾向にあるにもかかわらず、周辺8町村がこぞって業務担当市としてバックナク市を選んだのは上記のような特別の理由による¹⁶⁾。レムス＝ムル郡にとどまる旧バックナク郡域には、その他に独自の近隣圏を形成するものとして市町村行政体連合・ズルツバッハ＝アム＝デア＝ムル (Sulzbach am der Murr, 10,254人) と単一自治体ムルハルト市 (Murrhard, 13,622人) が存在する。

この行政共同体は、上述のように、1975年初頭にいったん市町村行政体連合・バックナクの形成の後に、1980年6月1日に協定による行政共同体への変更が行われた。市町村行政体連合が一時的に形成されたのは市町村の行政政策上の理由によるものであり、すべての構成市町村が自立性を維持しようとしたためであったが、その後バックナク市を業務担当自治体とする今日の形



第5図 vVg.・バックナングとGvv.・ヴィンネンデンの構成市町村
vVg.・バックナング

Al:Allmersbach, Ah:Althütte, As:Aspach, Au:Auenwald B:Backnang, Bu:Bugstetten,
K:Kirchberg am der Murr, O:Oppenweiler, Wt:Weissach im Tal

Gvv.・ヴィンネンデン

L:Leutenbach, S:Schwaikheim, W:Winnenden

態に移行した。それによる業務内容的な変化は全くないといわれる。このように自立性を重視する構成町村にとって、単一自治体への論議がこれまで一度も起らないのは当然のことといえる。

第4表に示すように、協定による行政共同体は人口77,282人で、人口密度も434人/km²と高い。構成市町村は合併によってそのすべてが3,000人以上の人口を持ち、高い行政能力をもつものといえる。協定による行政共同体の人口が5万人を超えるのは州内で8例しかなく(第2表)、きわめて大規模な協定

第4表 vVg・バックナンの面積と人口（2001年末）

| 構成市町村 | 面積(km ²) | 人口(人) | 人口密度 |
|-----------------------|----------------------|--------|-------|
| Allmersbach | 7.96 | 4,710 | 591.7 |
| Althütte | 18.15 | 4,083 | 225.0 |
| Aspach | 35.46 | 8,155 | 230.0 |
| Auenwald | 19.76 | 6,894 | 348.9 |
| Backnang市 | 39.37 | 34,978 | 888.4 |
| Burgstetten | 10.29 | 3,402 | 330.6 |
| Kirchberg am der Murr | 13.22 | 3,618 | 273.7 |
| Oppenweiler | 19.83 | 4,217 | 212.7 |
| Weissach im Tal | 14.03 | 7,255 | 515.0 |
| vVg 合計 | 178.17 | 77,282 | 433.8 |

資料：Statistik von Baden-Württemberg Bd.580 (2002)による。

による行政共同体といえる。なお、キルヒベルク＝アム＝デア＝ムル（Kirchberg am der Murr）とオッペンヴァイラー（Oppenweiler）以外の市町村では市町村合併によって多くの小規模町村が消滅しており、市町村域内に多くの地区（Gemarkung）が含まれる。バックナンク市では1970～72年にマウバッハ（Maubach）、ヴァルトレムス（Waldrems）、ハイニンゲン（Heiningen）、シュトリュンプエルバッハ（Strümpfelbach）の4村が編入されたし、1971年にはブルクシュタール（Burgstall）とエルプシュテッテン（Erbstetten）との任意合併によってブルクシュテッテン（Burgstetten）が形成され、同じくブルーフ（Bruch）、コッテンヴァイラー（Cottenweiler）、オーバーヴァイスアッハ（Oberweissach）、ウンターヴァイスアッハ（Unterweissach）の合併によりヴァイスアッハ＝イム＝タール（Weissach im Tal）が形成された。

協定による行政共同体がすべての市町村に対して行う任務は、①土地利用計画（建設基本計画）の準備措置と②下級建築業務および③公安課の業務だけである。このうち、建設基本計画の準備（作成）は履行任務に属する。協定による行政共同体の形成以前においては、バックナンク市を除くすべての市町村の下級建築業務および下級行政官庁の業務を郡が担当していた。市町村行政体連合・ヴィンネンデンにみられるように、バーデン＝ヴュルテンベルク州では協

定による行政共同体への委託業務は少なく、構成市町村の自立性が強い¹⁷⁾。すべての構成市町村には自己の市町村役場があり、バックナク市以外の町村でもそれぞれ10名程度の職員をもっており、業務担当市への委託業務は少ない¹⁸⁾。

これらの任務を決定する協定による行政共同体の共同委員会は20人からなる。このうち9人はバックナク市と近隣市町村の市町村長で、残りの11人はバックナク市の市会議員から3名、その他の町村会議員からそれぞれ1名が選ばれる。共同委員会が開催されるのはせいぜい年1～2回と少ない。

上記のように、協定による行政共同体の任務として最も重要なのは建設基本計画の準備措置である。バックナク市は、2003年には39.1万ユーロを州の市町村財政調整の資金から協定による行政共同体の業務担当自治体として受け取った¹⁹⁾。そうした財政調整は州内1,110のすべての市町村間で分配される一般の財政調整の枠内で行われ、協定による行政共同体・バックナクの構成町村からバックナク市が直接納付金を徴収することはない。その点では後述の市町村行政体連合・ヴィンネンデンの場合と類似する。バックナク市に支給される財政調整資金は協定による行政共同体域内の人口数によって計算され、2003年の交付金は77,304人×5.06ユーロ＝391,158ユーロであった。

一方、バックナク市の基準交付金は、2年前の市の税収に基づいて2003年には271万ユーロ、2002年には618万ユーロであった。金額に著しい差があるのは2001年の税収は高く、2000年は低かったためである。それに対して、バックナク市が財政調整のために州に納めた納付金は、2003年は689.8万ユーロであり、基準交付金の2倍近いものであった。

協定による行政共同体・バックナクの構成町村がどのような行政を行っているかはヴァイスアッハ＝イム＝タール町によって知ることができる。上記のように、ヴァイスアッハ＝イム＝タール町は合併以前4町村からなり、中心をなすウンターヴァイスアッハには村長の他に5名の職員がいた。オーバーヴァ

イスアッハとブルーフは隣村アルメルスバッハ＝イム＝タール(Allmersbach im Tal)と3村共同の専従村長を持ち、それぞれ1名の職員がいた。4町村が自由意思によって合併したのは合併時に助成金(いわゆる「結婚資金」)が得られ、その期間を過ぎると強制合併が予想されたからであった。アルメルスバッハ＝イム＝タールはヴァイスアッハ＝イム＝タール町には合併せず、協定による行政共同体・バックナンの構成村としてとどまる。

このような町村合併によってヴァイスアッハ＝イム＝タール町の人口は7,225人となったが、広域計画(Regionalplanung)においては小中心地(KZ)として認められていない。今日ヴァイスアッハ＝イム＝タール町役場には14名(フルタイム換算で12人)の職員がいて、旧村の役場には町職員がオフィスアワーを設けて勤務し、住民登録、身分証明、自動車免許証申請などの支所業務を行っている。上記のように、協定による行政共同体の構成市町村はきわめて自立的で、協定による行政共同体が構成市町村のためにする業務は土地利用計画などわずかな業務を行うだけである。そのほかにも、協定による行政共同体の東部3または4町村との間に学校組合、下水道(浄化槽)組合、洪水防止組合の目的組合を結成している。協定による行政共同体は建設認可手数料などを得ており、構成町村は郡に対しては納付金(税収の39.25%)を支払うが、協定による行政共同体にはなにも支払わない。財政豊かなバックナンク市とは異なって、財政調整納付金(2004年度:107.0万ユーロ)と基準交付金(101.0万ユーロ)とはほとんど同額である。ヴァイスアッハ＝イム＝タール町は将来バックナンク市と合併する意思は全くないといわれる²⁰⁾。

2) 市町村行政体連合・ヴィンネンデン

市町村行政体連合・ヴィンネンデンはシュトゥットガルトの東北方17km(Sバーンではバックナンク市よりも近く23分)にあってシュワーベン森の末端部に位置し、協定による行政共同体・バックナンクとともにレムス＝ムル郡に

属する。ヴィンネンデン市は郡所属大規模都市²¹⁾に属し、下位中心地(UZ)の中心性を持つ。中世にはヴュルテンベルク＝ヴィンネンタール(Württemberg-Winnenthal)公の居城と公園(現在病院として利用)があったといわれ、市街地には中世の面影が残るが、シュトゥットガルト郊外にあって住宅地・観光地として優れ、洗濯機製造、電気器具、食品工業施設工事など工業の発達した都市でもある。ヴィンネンデン市の9,500人の従業者のうち54.1%が製造部門で働き、残りがサービス部門の従業者である。ロイテンバッハ(Leutenbach)にも大きな工場地区がある。

市町村行政体連合・ヴィンネンデンはロイテンバッハ(人口10,686人,2001年末)、シュヴァイクハイム(Schwaikheim, 9,266人)とヴィンネンデン(27,534人)からなる(第5図参照)。人口規模からみればヴィンネンデン市が業務担当市となって協定による行政共同体を形成してもよいはずであるが、3市町が対等関係にある行政体連合(市町村行政体連合)の形態をとる。協同作業形態として広域的任務をもつようになったのは、1963年7月24日の目的組合法(Zweckverbandsgesetz)の成立の頃であり、今日でも電力供給や下水処理分野で機能している(Geschäftsstelle des Gvvs Winnenden, 1995)。

本州の行政地域改革は1968年に小規模村の行政力強化法に基づく行政共同体の導入でもって始まったが、はじめはそれほど重視されなかった。やがて1973年の立法のもとで州政府の目標が明確となり1974年7月には自由意思に基づく合併が終了した後、法的措置による市町村改革が実施された。

本地域についての目標計画は、ヴィンネンデン市とシュヴァイクハイムおよび当時のビルクマンズヴァイラー(Birkmannsweiler)、ロイテンバッハ、ネルメルスバッハ(Nellmersbach)、ヴァイラー＝ツーム＝シュタイン(Weiler zum Stein)が一つの行政共同体を形成することであった(Geschäftsstelle des Gvvs Winnenden, 1995)。ただし、1974年1月にビルクマンズヴァイラーがヴィンネンデン市に編入され、さらに自由意思合併の最終年に当たる1975年になって

ロイテンバッハ、ネルメルスバッハ、ヴァイラー＝ツーム＝シュタインが合併して今日のロイテンバッハ町を形成した。当時シュヴァイクハイム町は十分な人口と強い行政力をもつ単一自治体とみられていたが、ヴィンネンデン市と周辺市町村の間には、1974年に種々な形態で市町村行政体連合を形成する計画が起こり、早急な解決が必要とされたなかで、個々の構成市町村の自立性を考慮しながら市町村規則の規定にいかに対応するかが問題となり、現在の市町村行政体連合が形成された。

シュヴァイクハイム町（当時の人口7,800人）とロイテンバッハ町（7,700人）は十分な行政能力をもっていたが、処理任務と履行任務を市町村行政体連合に委ねることとなった。そのため、現地での技術的・計画的処理を任務とする連合の技術者各1名がシュヴァイクハイムとロイテンバッハの各町役所で雇用されたが、1980年以後は各町村の雇用となり、市町村行政体連合の職員はいなくなった²²⁾。建設基本計画の準備措置や市町村連絡道路の建設負担を担当する履行任務については、財政調整資金から住民1人当たり25マルク、合計375,000マルクが得られた。

しかしその後、技術的ならびに計画に必要な処理任務やデータ処理の大部分は、時を経るにつれてそれぞれの構成市町村の自己責任のもとで行われるようになった。この分野を市町村行政体連合に任せることは時間の無駄になるので、1979年5月30日の連合会議によって連合条例が変更された。そのため、1978年以後下級建築業務（Untere Baurechtsbehörde）だけが市町村行政体連合に辛うじて委任されることとなり、自立性をさらに強めることとなった。それはまた、この任務移転により各構成市町村にとっては著しく責任を加重することとなった。

市町村行政体連合の主要機関は連合議会であるが、1994年までは議員数はヴィンネンデン市が11名、その他の構成市町村から各5名と定められた。行政オフィス（役場）賃貸料を含めて職員や経費に対する行政資金は、連合条例

による特殊協定の枠内でヴィンネンデン市から支給される。上記のように、個々の構成市町村が自分で業務を行い、市町村行政体連合の処理任務が減少したため常雇職員の雇用は要求されなくなった。ここでも、市町村行政体連合の経費もそれほど必要としない。

このように、市町村行政体連合・ヴィンネンデンでは市町村行政体連合と構成市町村とのつながりは緩く、3市町村の自立性が強い。連合会議の開催も頻繁ではない。たとえば、ロイテンバッハ町の役場には町長を含めて33人（うち男子職員11名）が勤務しており²³⁾、その開庁時間は月、水、金曜の8～12時に加えて、水曜では16～18時である。さらに、火曜日にはヴァイラー＝ツーム＝シュタイン地区、木曜日にはネルメルスバッハ地区で午前と午後にオフィスアワーを開く。1975年の合併以前の旧村が今日なお地区としてある程度機能しているのである。

1995年の市町村行政体連合予算は1,039,650マルク（うち人件費834,800マルク、80.3%）であり、年次的な変化は少ない。市町村行政体連合の資金は大部分が下級建築業務の営業料金収入によって賄われるが、不足額は3市町村の人口割による市町村行政体連合への納付金や財政調整資金によって補填される。財政調整資金の3市町村合計は上記の375,000マルクで、市町村連絡道路の拡張計画には財政調整法の補助金（年間kmあたり5,300マルク）が利用された（Geschäftsstelle des Gvvs Winnenden, 1995）。

このように予想されなかった料金収入が得られたため、構成市町村の市町村行政体連合に対する納付金は1987年に38.5万マルクを納めたのが最高額であった。1991～94年までは建築景気の好調なため市町村行政体連合納付金が徴収されなかっただけでなく、手数料収入が高く、予算を著しく超過した。連邦、州、市町村の住宅建築政策による大規模建築計画のおかげで、また建築計画の契約自由化のために、4年間に18.7万マルクも過剰となった。しかし、この状態が将来ずっと続くとはいえない。今日までのところ、市町村行政体連合

が納付金を徴収したのは1975～90年間で、その額は年間9,000～197,000ユーロとなり、3市町村の年間総支出の1%以下であった²⁴⁾。

土地利用計画は市町村行政体連合創設以前にも作成されており、そのときには当然のことながら、各市町村域の単位で作成された。しかし、計画作成に当たっては隣接市町村と接触ができるので、1973年には相互に情報交換の目的を持ってヴィンネンデン市と当時の近隣市町村との協議がなされた。石油危機前の1972年の計画では、1980年を目標年次として、今日の市町村行政体連合の領域でもって48,000人の人口が計画されたが、実際の人口数は39,025人とどまった。この差異には、出生率の低下や転入者の減少や外国人労働者が関係していた。

1975年の土地利用計画はヴィンネンデン市の計画局で一括して作成されたが、それは労働加重なものとなった。バーデン＝ヴュルテンベルク州の州開発計画やネッカー中部地域(Mittlerer Neckarraum)の領域開発計画、レムス・ムル郡の広域開発計画の現状を考慮に入れて、1975～90年の15年間の計画がなされた。1978年の連合会議では、1972年の時とは異なって1975年の人口39,000人に対して1990年の人口予測を41,100人とした。これに対して、実測値は予測値よりも262人多くなっただけである(第5表)。ロイテンバッハの著しい人口増加は住宅建設が相対的に多く、シュトゥットガルトからの若い家

第5表 Gvv・ヴィンネンデンの面積と人口推移

| 市町村 | 面積 | 1975年 | 1985年 | 1990年 | 1990年 | | |
|-------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | | | | | 1990年 | 1995年 | 2001年 |
| | | | | | 予測人口 | | |
| Leutenbach | 14.73 | 7,997 | 8,984 | 9,731 | 8,322 | 10,556 | 10,686 |
| Schwaikheim | 9.22 | 7,814 | 7,738 | 8,213 | 8,164 | 8,452 | 9,261 |
| Winnenden | 28.05 | 23,257 | 22,171 | 23,446 | 24,642 | 25,480 | 27,534 |
| Gvv 合計 | 52.00 | 39,068 | 38,893 | 41,390 | 41,128 | 44,488 | 47,481 |
| Berglen | 25.87 | | | 5,580 | | 6,065 | 6,077 |

出典：Geschäftsstelle des Gvvs Winnenden, Hrsg.(1995):20 Jahre Gemeindeverwaltungsverband Winnenden 1975-1995,S.32およびStatistik von Baden-Württemberg Bd.580(2002)

族の流入が多かったことによる。ヴィンネンデン市の人口が予測以下に終わったのは新住宅開発の限界にあった。

なお、初版の土地利用計画は州によって認可されなかったため1978年11月に修正案を提出し、1979年5月にさらに修正し、同年7月の連合会議で第3版がやっと決定した。1987年の連合会議では、2000年までの発展をめざした新しい土地利用計画がベルクレン（Berglen）町（単一自治体）を含めて決定された。

市町村行政体連合については、3市町とも解消の意思は全くない。3市町にとっては、市民に身近なかたちで建築法権限を所有することができたわけで、それとともに、共同の建設基本計画を作成することに大きな関心がある。なお上記のように、共同の建設基本計画を作成については隣のベルクレン町も参加したが、この町は市町村行政体連合・ヴィンネンデンに加入する意思はない。建設基本計画作成への参加が目的組合（Zweckverband）の役割を果たしている（25）。

3) 市町村行政体連合・シェナウ＝イム＝シュヴァルツヴァルト

市町村行政体連合・シェナウ＝イム＝シュヴァルツヴァルト（以下シェナウと略記）はシュヴァルツヴァルトのヴィーゼ川に沿った標高500m以上の地域にあって、スイスのバーゼル市の東北方約25kmに位置し、同市の経済圏に属する。この市町村行政体連合の特徴は、第6表に示すように、小規模町村が多く残存するレーラッハ郡のなかにもその典型的な地域で、9市町村でもって形成された市町村行政体連合の人口はわずかに5,741人しかなく、人口密度も72.9人/km²と低い。本州で最も人口規模の小さいベレン村（107人）もこの市町村行政体連合の構成村である。上述のように、本州では構成市町村の最小人口規模は2,000人以上ときめられているが、市町村行政体連合・シェナウではその条件を満たすのはシェナウ市だけである。市町村行政体連合の人

第6表 Gvv・シェナウ＝イム＝シュヴァルツヴァルトの概要（金額：ユーロ）

| 構成市町村 | 面積 | 人口 2002年 | 税収力 2003年度 | 人口 当り | 基準交付金 | 人口 当り |
|------------------------|-------|-------------|---------------|----------|---------|----------|
| Aitern | 9.21 | 580 | 425,307 | 733 | 160,284 | 276 |
| Böllen | 5.67 | 107 | 60,756 | 567 | 1,709 | 16 |
| Fröhnd | 16.20 | 486 | 312,065 | 642 | 152,908 | 315 |
| Schönau im Schwarzwald | 14.70 | 2,548 | 2,019,901 | 792 | 233,171 | 92 |
| Schönenberg | 7.43 | 344 | 223,376 | 649 | 84,762 | 246 |
| Tunau | 4.05 | 179 | 132,304 | 739 | 43,762 | 59 |
| Utzenfeld | 7.40 | 617 | 387,896 | 628 | 17,601 | 28 |
| Wembach | 1.80 | 293 | 261,194 | 891 | 3,235 | 11 |
| Wieden | 12.25 | 587 | 382,142 | 651 | 170,922 | 291 |
| 合計 | 78.71 | 5,741 | 4,204,941 | 732 | 868,354 | 151 |

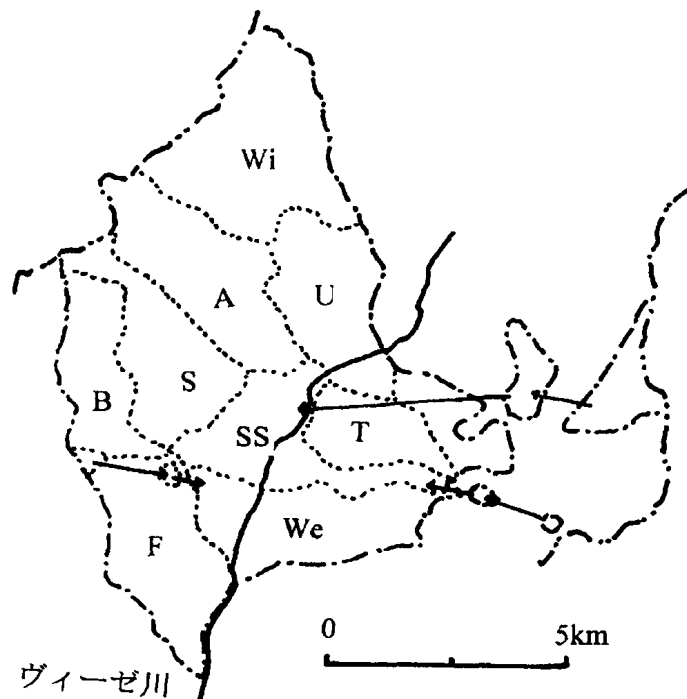
| 構成市町村 | 財政調整 納付金 | 人口 当り | 差引額 ¹⁾ | Gvv納付金 2003年度 ²⁾ | 人口 当り |
|------------------------|-------------|----------|-------------------|--------------------------------|----------|
| Aitern | 81,464 | 140 | 125,520 | 160,750 | 277 |
| Böllen | 20,180 | 188 | -8,301 | 32,640 | 308 |
| Fröhnd | 67,908 | 140 | 138,248 | 155,630 | 320 |
| Schönau im Schwarzwald | 416,052 | 163 | 215,682 | 760,210 | 298 |
| Schönenberg | 48,855 | 142 | 62,137 | 105,370 | 306 |
| Tunau | 26,153 | 146 | 31,332 | 54,530 | 305 |
| Utzenfeld | 20,474 | 33 | 5,153 | 169,730 | 275 |
| Wembach | 187,375 | 640 | -176,767 | 84,390 | 288 |
| Wieden | 75,107 | 128 | 161,568 | 184,450 | 314 |
| 合計 | 943,568 | 164 | - | 1,707,700 | 297 |

- 1) 交付金と財政調整納付金の差引額であるが、交付金には基準交付金の他に投資交付金などの基準交付金や学校負担調整、交通負担調整、家族調整の交付金が含まれる。
 2) 一般納付金の他に学校、下水道処理、墓地、観光の納付金を含めた全納付金である。
 資料：Gvv・シェナウ＝イム＝シュヴァルツヴァルトの資料による。

口もやっと5,000人を超えるに過ぎない。

9市町村が自由意思でもって市町村行政体連合・シェナウを形成したのは1971年1月12日であった。これらの町村は以前から下位中心地（UZ）シェナウ²⁶⁾の近隣圏に属していたので、9市町村による市町村行政体連合の形成については何ら問題はなかった。ベレンやツナウ（Tunau）のような小規模村は他市町村と合併することもできたが、自立性の喪失を嫌って全く合併のないままに市町村行政体連合を形成した。バーデン・ヴュルテンベルク州の市町村

規則には市町村や市町村行政体連合の人口規模に関する規定はないので、監督官庁（レーラッハ郡役所）の許可による町村条例があれば、小規模村の存続は法的にもなんら問題はない²⁷⁾。第6図にみるように、飛地も残されており、市町村界は1971年以前のままである。市町村行政体連合を形成した最大の理由は、各構成市町村が自立性を維持することであり、もし市町村行政体連合を形成しなかったとすれば強制的に単一自治体に統合された可能性が高い。単一自治体の場合には規模の補正係数によって今日よりも若干多くの基準交付金を得られたであろうが、その金額はそれほど問題ではなく、予算の処分や利用をめぐる問題—自己の資金を自分で使用すること—が重要である²⁸⁾。ベレンのような小規模村は経済的には決して豊かではないが、村民は自立を喜んでいるといわれる。したがって、将来シェナウ市を中心とする単一自治体の形成は考えていないし、州内務省にもその意思はない。



第6図 Gvv・シェナウ＝イム＝シュヴァルツヴァルトの構成市町村
A:Aitem, B:Böllen, F:Fröhd, SS:Schönau im Schwarzwald,
S:Schönenberg, T:Tunau, U:Utzenfeld, We:Wembach,
Wi:Wieden

人口2,548人のシェナウは1809年に都市権を得ており、今日市町村行政体連合の中心である。市町村行政体連合の各市町村にはそれぞれ市町村役場があり、市町村長がいて議会もある²⁹⁾。しかし、上記の市町村行政体連合・ヴィンネンデンの場合とは異なって独自に職員をもつ市町村はない。すなわち、ここでは例外的に中央集中行政が行われ、市町村行政体連合の職員が決められた時間に出向して業務を行う。市町村行政体連合・シェナウには21人（フルタイム換算では17.6人分）の職員がいて、中心地シェナウの市役所で業務を行う。業務時間は月曜～金曜の8時から12時までである。一方、シェナウ市には専従の市長以外の職員はなく、シェナウ市の業務は火曜の14.00～17.30時と木曜の14.00～16.30時だけである。なお、ベレン村では月曜の16.00～17.00時にオフィスアワーが設けられている。

市町村行政体連合の任務は、法規定に抵触しない指令任務、市町村長に委託された任務、予算計画、支出、会計、支払いなどの業務を行政的に処理することであり、決定権や代表権はそれぞれの構成市町村にある。さらに、構成市町村に代わって履行するものとして、①建設基本計画（土地利用計画）の準備、②市町村間道路の建設負担の担当やその他の道路の技術的行政、③学校・幼稚園や墓地の管理、④郡に任せられないゴミ処理や上水道や共同処理場の管理などがある。広報誌の発行や共同の観光宣伝も市町村行政体連合の任務である。連合議会には各市町村長とその他の代表者（シェナウ市は3人）が参加する。域内には基礎学校が3校、基幹学校とギムナジウムが各1校ある。ベレン村の大部分の業務は市町村行政体連合の中央集中行政に頼っており、ベレン村の子供はシェナウ市の幼稚園や基礎学校、基幹学校に通う。

各市町村の税収額や州に支払う財政調整納付金、さらには基準交付金や市町村行政体連合への納付金は第6表に示すが、人口1人当りに換算した場合、構成市町村による格差がかなりある。税収力と財政調整納付金のと間には明瞭な関係がなく、豊かな市町村が納付金が必ず高いともいえない。ヴェムバッハ

(Wembach)村の税収が高いのは、事業所の立地のために比較的高い営業税が得られるためである。もちろん、中央集中行政が多くの業務を行うため、市町村行政体連合・ヴィンネンデンの場合とは異なって、構成市町村から市町村行政体連合に対して納付金を支払う。しかもそれは、一般納付金の他に学校納付金、下水処理納付金、墓地納付金、観光納付金があるため各市町村によって異なり、人口1人当たり275～320ユーロとなる。郡への納付金は2003年度には市町村の税収合計の32.5%に決められている。

IV むすび

本州の形成以前にはバーデンとヴュルテンベルクで著しく異なった市町村形態が発達していたが、市町村改革後その差異は不明瞭なものとなった。ヴュルテンベルクの行政書記役場には2種類の二重式市町村はなかったため、市町村行政体連合と協定による行政共同体の分離は1967～74年の市町村改革の際に生じたものといえる。市町村改革の際には、単一自治体でも行政共同体でも原則として8,000人以上、とくに人口密集地域では2万人以上が適当とされた。さらに、行政共同体の構成市町村でも最低2,000人をもつべきとされ、小規模町村の合併が行われたが、シュヴァルツヴァルトのレーラッハ郡などのように、小規模町村の残存する地域もあり、市町村改革は不徹底に終わったように見える。しかも、本州は市町村行政体連合と協定による行政共同体の2種類の行政共同体をもった旧連邦州唯一の州であり、その制度は新連邦州のチューリンゲン州やザクセン州にも影響を与えた点では注目される。

市町村行政体連合は、他州にみられる二重式市町村と類似したいくつかの市町村の連合体であるが、協定による行政共同体は近隣の大規模な市町を業務担当自治体として行政事務を委託するものである。第1表や第2表に示すように、本州では単一自治体が187に対して市町村行政体連合が157、協定による行政共同体が115からなり、448と475の合計923市町村がその中に含まれる。こ

これらの行政共同体は形成後約30年を経た今日までほとんど変更することなく存続しており、将来単一自治体への移行を計画する行政共同体はないものと考えられる。

市町村改革において市町村行政体連合か協定による行政共同体のいずれを選択するかについては、地理的事情を考慮して近くに業務担当能力のある自治体が存在する場合には協定による行政共同体を形成することになっている。しかし、人口の多い市町が近くに存在しても市町村行政体連合を形成する場合もあるし、バックナンクのように、いったん市町村行政体連合を形成後協定による行政共同体に移行するものもあり、現実にはその規則はルーズに適用されたものとみられる。ただし本州では、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州やバイエルン州にみられるように（森川，1988,p.422；2003c），都市の周辺町村だけがその都市を取り囲むかたちで市町村行政体連合を形成することはない。周辺町村の要望があればその都市を業務担当自治体として協定による行政共同体が形成されたものとみられる。

もう一つ重要な特徴は、連合体にせよ業務担当自治体にせよ、それらの委託する業務は建設基本計画（土地利用計画）など一部の業務に限られ、人口2,000人以上の構成市町村の多くは比較的強い行政能力を持ち、大部分の業務を独自に担当していることである。協定による行政共同体・バックナンクの構成町ヴァイスアッハ＝イム＝タール町では旧合併村に対する支所活動まで行い、通常の市町村としての活動をしている。構成市町村から市町村行政体連合や協定による行政共同体へ納付される納付金も少なく、市町村行政体連合や協定による行政共同体は一種の目的組合のような緩やかな結合といえる。建設計画の作成においてだけ市町村行政体連合・ヴィンネンデンと行動を共にするベルクレン町のようなケースもある。その一方で、市町村行政体連合・シェナウのように、構成市町村の人口規模が著しく小さいところでは、すべての行政を連合に統一した中央集中行政が行われている。そこでは市町村行政体連合への納付金

も支払わねばならない。したがって本州では、市町村の最小規模は8,000人にあるのではなく、人口2,000人以上の市町村が実質的な自治体として活動しているように見える。

本州では、市町村行政体連合や業務担当自治体への納付金はないところもあるが、郡への納付金があり、その一方では州からの交付金がある。それとともに、税収力測定値の約20%を州に対して財政調整納付金として収め、需要額に対して税収額が高い市町村は一定比率をもって多く納める仕組みがある。したがって、第4図に示すように、税収力測定値と需要測定値との差がない市町村でも、州への納付金を収めるために、需要測定値を市町村でそのまま利用することはできない。税収力が低い市町村では差額の70%を基準交付金として受け取るが、税収力測定値が需要測定値の60%以下の市町村については底辺保証を行っており、市町村間の財政調整が大きいようにみえる。

【謝辞】 本研究に当たり、Axel Prieb教授（レギオン・ハノーファー第1レギオンスラート）をはじめバーデン・ヴュルテンベルク州内務省担当課長Gackenholtz博士、協定による行政共同体・バックナック市長Balzer氏、同市総務部長Werner Hamann氏、都市計画部長Reginald Kunzelmann氏、Yasuyo Münch氏、Weissach im Tal町長Rainer Deutschle氏、市町村行政体連合・ヴィンネンデンのLothar Bachmann氏、市町村行政体連合・シェナウ責任者Bernhard Seger氏、総務課長Lothar Ruff氏、バイエルン州内務省部長Schulz氏、ザクセン州行政連合体・ディーザ責任者Dirk Beck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) 行政事務が行政共同体に集中して行われ構成市町村での業務が少ない場合に、いわゆる中央集中行政と呼ばれている。
- 2) 本州とバイエルン州とはドイツ南部地域として市町村制度に共通性があるが、行政共同体については同一ではなく、バイエルン州では1種類しかないし、中央集中行政が採用されている（バイエルン州内務省部長Schulz氏の書簡（2003年11月19日,12月17日）による）。
- 3) ヴュルテンベルクでは高度な行政サービスのために中央で試験が実施され、1887年以降職員にはシュトゥットガルトの行政学校の卒業が義務づけられていた。しかし、町村の末端までよく組織された効果的な行政は、市民にとって常に祝福されるものではなかった。行政は形骸化して自由が乏しくなり、ヴュルテンベルクの「書記国家（Schreiberstaat）」は近隣諸国にとって恐ろしいお化けとみられていた。
- 4) ナチス時代の等制（Gleichschaltung）のもとでも地域的差異が統合されることなく存続した。ヴュルテンベルクの大規模市の市長（Oberbürgermeister）の誰一人として社会民主党の党員になることなく、市町村長の40%（1935年）が無党派にとどまったのはまさに奇跡であった。
- 5) しかし後述のように、レーラッハ郡のクライネス＝ヴィーゼンタール（Kleines Wiesental）は八つの構成村でもって人口2,996人からなる市町村行政体連合を形成しており、法的な合併措置は不徹底に終わったように思われる。
- 6) 後述するように、建設基本計画（土地利用計画）の作成が行政共同体の最も重要な任務とされるので、こうした近隣連合を一種の行政共同体とみることもできよう。
- 7) ただし、後述の市町村行政体連合・シェナウの場合には、小規模町村が市町村行政体連合を形成している。ここでは人口5,000人程度でもって中央集中行政を採用するため、小規模町村はその行政を市町村行政体連合に委託したかたちとなり、業務担当自治体と同様の役割を果たすことになる。
- 8) バイエルン州内務省部長Schulz氏のご教示（2003年11月19日の書簡）による。
- 9) 市町村長の選挙はそれぞれ別々に実施され、市町村長の勤務時間もそれぞれの市町村で規定によって定める（Gesetzblatt für BW, 2000）。
- 10) 処理任務を決定するのは各市町村であるが、道路や建設基本計画などの履行任務は受託者が責任を持って決定する。

- 11) ザクセン州では市町村規則が厳しく適用されており、中央集中行政が多く採用され、連携の緩い本州の市町村行政体連合や協定による行政共同体とは内容的に大きく異なる(ザクセン州行政連合体・ディーザ責任者Dirk Beck氏のご教示(2003年12月9日のメール)による)。
- 12) ザクセン州においても、市町村規模が基準交付金の額に影響するので、同一人口であっても行政共同体よりも単一自治体を形成する方が有利といわれる(森川, 2004b)。
- 13) ただし、このうちの35.3%は先取りされ、すべてが基準交付金になるわけではない。
- 14) 土地税や営業税は税率(Hebesatz)による。営業税は290%, 土地税Aでは195%, 土地税Bでは185%の比率を掛ける。販売税は2000年までは80%であった。
- 15) Arbeitskarte des Innenministeriums: Nahbereiche Baden-Württemberg. Stand:Jan.1983による。
- 16) 郡役所を失った都市を中心としてが行政共同体を形成する例は、バイエルン州にもみられる(バイエルン州内務省部長Schulz氏のご教示による)。
- 17) Backnanger Stadtchronikにおいても Baccananc Historica:Die Geschichte der Stadt im Jahrhundert-Taktにおいても、1975年の協定による行政共同体の形成が市の重要事件として掲載されていない。同様に、構成市町村のホームページにおいても協定による行政共同体・バックナンのついてはなんら触れていない。
- 18) これまで調査した他州の二重式市町村ではどこでも、構成市町村の職員数や基準交付金額を把握していたが、本州では協定による行政共同体・バックナンクだけでなく市町村行政体連合・ヴィンネンデンにおいても把握されていない。行政共同体の結束の緩い証拠といえよう。
- 19) バックナンク市総務部長 Werner Hamann氏からの解答による(2003年8月3日, 12月9日のメール)。
- 20) ヴァイスアッハ＝イム＝タール町長Rainer Deutschle氏のご教示による(2003年11月29日の書簡)。
- 21) 郡所属大規模都市は8,000人以上の市町村を含む人口2万人以上の行政共同体とともに、下級行政官庁として多くの権限をもつ。
- 22) ザクセン州の行政体連合・ディーザでは中央集中行政が行われるため、行政体連合職員はすべて行政体連合役場で勤務するのと比べると、市町村行政体連合職員を各構成市町村に配属するのは特異なものといえる(森川, 2004b)。

- 23) インターネットのホームページ (<http://www.Leutenbach.de>) による。
- 24) ヴィンネンデン市担当課長 L.Backmann 氏のご教示による (2003年8月25日の書簡)。
- 25) ヴィンネンデン市担当課長 L.Backmann 氏のご教示による (2003年8月25日の書簡)。
- 26) 州開発計画ではシェナウ市と隣接のトットナウ (Todtnau) 市をもって共同の下位中心地に指定している。両市の近接圏には合計 10,600 人が含まれる。
- 27) 市町村行政体連合・シェナウの L.Ruff 氏のご教示による(2003年12月4日のメール)。
- 28) 市町村行政体連合・シェナウ責任者 B.Seger 氏のご教示による(2003年11月4日の書簡)。
- 29) ベレン村では名誉職の村長と 8 人の議員がいて、その選出にはとくに問題はない。村長と村会議員を相互に親しい親戚関係で占めることは禁じられており、兄弟 2 人が同時に議員になることはできない。また、村長の補修教育として監督官庁である郡役所でもってゼミナールや業務討議を受けるのが原則である (市町村行政体連合・シェナウの L.Ruff 氏のご教示による)。

[文献]

- 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ーラインラント・プファルツ州とニーダーザクセン州との比較考察ー, 人文地理, 55-2, pp.99-120
- 森川 洋 (2003b) : 旧東ドイツ地域における市町村の現状ーチューリンゲン州とブランデンブルク州を例としてー, 地誌研年報 12 号, pp.159-183
- 森川 洋 (2003c) : 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 (2003/4) : ドイツの空間整備計画・広域計画における中心地概念の新たな位置づけ (上) (下) - ブロートフォーゲル編『中心地概念の継続発展』の紹介-, 日本政策投資銀行, 地域政策研究センター, Regional Policy レビュー, Vol.11, 2003No.2, pp.57-64; Vol.12 No.1, pp.50-57
- 森川 洋 (2004a) : 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, 地誌研研究 13 号, pp.27-52

ドイツ・バーデン=ヴュルテンベルク州における市町村の現状

森川 洋 (2004b) : 新連邦州・ザクセン州における市町村の現状, 地理科学, 59-4
(印刷中)

Finanzministerium BW,2000:Finanzministerium Baden-Württemberg(2000): *Die Gemeinden
und ihre Einnahmen*

Geschäftsstelle des Gvvs Winnenden, Hrsg.(1995): *20 Jahre Gemeindeverwaltungsverband
Winnenden 1975-1995*

Gesetzblatt für BW(2000): Gesetzblatt für Baden-Württemberg(2000): Bekanntmachung der
Neufassung der Gemeindeordnung vom 24. Juli 2000

Gunst,D.(1990): Gebietsreform, Bürgerwille und Demokratie. *Archiv für Kommunal-
wissenschaften*, 29,S.189-209

Kopp, K. und Gössl, E.(199): Die Gemeinden und ihre Finanzen. *Die Gemeinde*, 122.Jg., S.914-
929

Wehling,H.G.(1985/2000): Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung im deutschen
Südwesten, Pfizer,Th. und Wehling, H.G.(Hrsg.): *Kommunalpolitik in Baden-Württemberg*.
S. 23-38. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg. Schriften zur politischen
Landeskunde, Bd.11,S.23-38

Die gegenwärtige Situation der Gemeinden des Landes Baden-Württemberg in Deutschland

Hiroshi MORIKAWA

Da in der Bundesrepublik Deutschland die Gemeindeverfassung zum jeweiligen Bundesland gehörig ist, gibt es nicht nur eine Einheitsgemeinde, sondern auch verschiedene Typen der zweistufigen Gemeinden. Ziel dieser Arbeit ist es, im Sinne meiner bisherig untersuchten Bundesländer die gegenwärtige Situation der Gemeinden im Land Baden-Württemberg zu betrachten. Solche vergleichende Studie der Gemeindeverfassungen zwischen den Bundesländern wird auch zur Betrachtung der gegenwärtigen Situation der Gemeinden in unserem Land beitragen.

In Hinsicht auf die Gemeindeverfassung ist Baden-Württemberg durch drei Eigenarten charakterisiert. Erstens hat es ausser der Einheitsgemeinde zwei Typen der Verwaltungsgemeinschaften: vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft und Gemeindeverwaltungsverband. Während die letztere zur rechtlichen, aus dem allgemeinen Gemeindeverband bestehenden Körperschaft gehört, ist die erstere ein Gemeindesystem, in dem die Mitgliedsgemeinden einer grösseren, in der Nähe liegenden Gemeinde als erfüllende Gemeinde einen Teil ihrer Aufgaben übertragen. Obwohl diese Gemeindeverfassung als einzige in alten Bundesländern vorkommt, wurde sie nach der Wende in die Freistaaten Thüringen und Sachsen, wenn auch nicht in vollständiger Form, eingeführt.

Bevor im Jahr 1952 das Land Baden-Württemberg mit der drittgrössten Bevölkerungszahl der Bundesländer von den drei Territorien von Baden, Württemberg

und Hohenzollern gebildet worden ist, war die Gemeindeverfassung von Baden und Württemberg ganz unterschiedlich. In Württemberg gab es die Verwaltungsaktuar mit gemeinsamen Mitarbeitern und Bürgermeistern. Da die frühere Gemeindeverfassung von Württemberg noch nicht in zwei Typen, wie heute, getrennt war, kann man belegen, dass die Trennung der Verwaltungsgemeinschaften bei der Gemeindegebietsreform im Zeitraum 1967 bis 1974 gebildet worden ist. Dabei hat das baden-württembergische Innenministerium beabsichtigt, dass die Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften mit mehr als 8,000 Einw., insbesondere in den Verdichtungsräumen diejenigen mit mehr als 20,000 Einw. und die Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaften mit mindestens 2,000 Einw. gebildet werden sollen. Bei der Gemeindegebietsreform haben freilich viele kleine Gemeinden die Eingemeindung bewirkt oder sind in grosse Gemeinden eingegliedert worden; die Gemeindezahl nahm von 3,379 zu 1,110 ab. Wie in Tabelle 2 gezeigt, sind die Gemeinden des Landes in 187 Einheitsgemeinden, 157 Gemeindeverwaltungsverbänden und 115 vereinbarten Verwaltungsgemeinschaften gegliedert. Die zwei Typen von Verwaltungsgemeinschaften sind in 923 Mitgliedsgemeinden gegliedert. Da es aber die Gebiete wie im Kreis Lörrach mit kleineren Verwaltungsgemeinschaften gibt, wo noch eine Anzahl kleiner Gemeinden geblieben ist, scheint es mir, dass die Gemeindegebietsreform des Landes Baden-Württemberg nicht so gründlich durchgeführt worden ist.

In den etwa 30 vergangenen Jahren nach der Gemeindegebietsreform hat sich die Zahl dieser Gemeinden fast gar nicht verändert, und die Einheitsgemeinden haben nicht zugenommen. Wahrscheinlich gibt es unter starker Berücksichtigung der eigenen Selbständigkeit keine Gemeinden, die zukünftig zur Einheitsgemeinde übergehen wollen.

Zweitens sind die zwei Typen der Verwaltungsgemeinschaften dadurch charakterisiert, dass sie, seien es vereinbarte Gemeinschaften oder Gemeindeverwaltungsverbände, ohne die Bildung der Kernverwaltung nur kleine Aufgaben, wie ein Zweckverband der

Verwaltung, erledigen und die meisten Teile der Verwaltungsaufgaben in den Mitgliedsgemeinden bleiben. Daher bezahlen sie meistens dem Verband oder der erfüllenden Gemeinde keine Umlage. Es gibt jedoch eine Ausnahme, wie im Gemeindeverwaltungsverband Schönau im Schwarzwald mit 5,741 Einwohnern und neun Mitgliedsgemeinden, wo sich eine Kernverwaltung des Verbandes entwickelt. Deshalb scheint mir, dass in den Verwaltungsgemeinschaften die Mitgliedsgemeinden oder Verwaltungsgemeinschaften selbst mit mehr als 2000 Einwohnern eine wichtige Verwaltungsrolle spielen.

Letztens gibt es in Baden-Württemberg eine Verfassung von der kommunalen Finanzausgleichsumlage. Die reichen Gemeinden mit höheren Verhältnissen von Steuerkraft zu Bedarfsmesszahl müssen dem Land mehrere Umlagen bezahlen. Obwohl die Gemeinden mit geringer Steuerkraft als Bedarfsmesszahl 70 Prozent der Differenz vom Land als Schlüsselzuweisungen erhalten können, können die Gemeinden mit gleicher Steuerkraft- und Bedarfsmesszahl den Gesamtbetrag ihrer Bedarfsmesszahl in ihrem eigenen Haushalt nicht zur Verfügung stellen, wie die Abbildung 4 zeigt. Durch dieses Verfahren kann man Baden-Württemberg als das Bundesland mit grösserem Gemeindefinanzausgleich als andere Bundesländer ansehen.