

## ドイツにおける大都市制度改革の現状と課題 — 都市州（ベルリン・ハンブルク・ブレーメン）と中心都市・周辺地域問題 —

早稲田大学・政治経済学術院  
公共経営大学院教授 片木 淳

### はじめに

日本の大都市制度改革をめぐるのは、橋下徹・大阪市長（共同代表）率いる日本維新の会が「大阪都構想」を提唱、現在、その具体的な制度設計を行うため、「大都市地域特別区設置法」に基づく法定協議会において各党と協議中であるが、反対意見も根強く、かなり難航しているようである。同構想の究極の狙いは、地盤沈下がいわれて久しい大阪府域の経済的浮揚を図るため、大阪市を解体し、その広域的・戦略的権限を大阪都に一元化しようとするところにある。

これに対し、（大阪市を除く）指定都市市長会は、「大阪都構想」に真向から反対し、「特別自治市構想」を提唱した<sup>1</sup>。この構想は、大都市市域において、広域自治体・基礎自治体という従来の二層制の自治構造を廃止し、広域自治体に包含されない「特別自治市」を創設して事務の全てを一元的に担わせるとするものである。つまり、「大阪都構想」の提案する広域自治体による大都市行政の一体的運営を否定し、逆に、「大阪都構想」のいう「戦略性が必要な事業」も「統一性が必要な事業」も含めて、すべての事務事業の「特別自治市」による運営をめざすものである<sup>2</sup>。

このような中で、平成25年6月25日、政府の第30次地方制度調査会は、「大都市制度改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」において、「通勤、通学、経済活動等の範囲が、行政区域をはるかに超えている大都市圏」<sup>3</sup>である三大都市圏（東京圏、関西圏、名古屋圏）だけでなく、指定都市、中核市、特例市のうち地域の中核的な役割を果たすべき都市（「地方中核拠点都市」）を核とする圏域においても、地方中核拠点都市を中心とする広域連携を進め、我が国の経済をけん引する役割を力強く果たしていくことが求められていると指摘した。

そして、指定都市と都道府県との「二重行政」の解消を図るための具体的な方策として、①都道府県が指定都市の存する区域において処理している事務の指定都市への移譲、

<sup>1</sup> 指定都市市長会「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案～あるべき大都市制度の選択『特別自治市』～」(平成23年7月27日)

<sup>2</sup> 拙著(2012) P.12

<sup>3</sup> 同調査会専門小委員会(中間報告)、P.2

②事務の移譲により指定都市に新たに生じる財政負担についての税財源の配分、③「二重行政」を解消するため、指定都市と都道府県が公式に政策を調整する協議会の設置を提言した。

また、「都市内分権」により住民自治を強化するため、指定都市において、区の役割を拡充すべきであるとし、その方法として、市の事務の一部を区が専ら所管できるようにすること、区長が市長から独立した人事や予算等の権限等を持つことの検討なども提言している。

さらに、同調査会答申は、指定都市市長会が「大阪都構想」に真っ向から反対する形で主張してきた上述の特別自治市<sup>4</sup>（同答申では「(特別市(仮称))」)についても、(大都市地域特別区設置法の対象区域と同様に)人口200万以上とするなど、一定以上の人口の指定都市に対象を限定する必要があるとしつつ、次のように述べて、特別自治市(特別市(仮称))の方に軍配を上げている。

特別市(仮称)は、全ての都道府県、市町村の事務を処理することから、その区域内においてはいわゆる『二重行政』が完全に解消され、今後の大都市地域における高齢化や社会資本の老朽化に備えた効率的・効果的な行政体制の整備に資する点で大きな意義を有する。また、大規模な都市が日本全体の経済発展を支えるため、一元的な行政権限を獲得し、政策選択の自由度が高まるという点にも意義がある。

そのうえで、同答申は、今後、さらに検討すべき課題として、特別市(仮称)に「現行の指定都市の区と同様のものを設置することでは不十分であり、少なくとも、過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように、何らかの住民代表機能を持つ区が必要」であること、警察事務について特別市(仮称)の区域とそれ以外の区域に分割することとなり、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念があること、さらに、特別市(仮称)は全ての道府県税、市町村税を賦課徴収することとなるため、周辺自治体に対する都道府県の行政サービスの提供に影響するという懸念もあることを指摘している。

以上は、現行の地方自治制度を前提とした指定都市制度の改革をめぐる議論であるが、一方で、都道府県そのものを廃止しようとする<sup>5</sup>道州制の導入も議論の俎上に載せられつつある。

すなわち、政権党である自由民主党、公明党をはじめ、多くの党が最近の選挙時において政策表明ないしマニフェストの形で道州制の早期導入を公約していることを考えれば、今後、わが国に道州制が導入された場合に、答申のいう特別市(仮称)が一般の道州に対してどのような地位を与えられるのか、ドイツの都市州のような一つの州に昇格し、他の道州と対等の、独立的な地位を与えられるのか、といったことも、検討を迫

---

<sup>4</sup> 片木(2012) P.10

<sup>5</sup> 第28次地方制度調査会答申等、多くの提言。この点については、議論の余地がある。

られるべき焦眉の課題である。

そこで、本稿においては、ベルリン、ハンブルク及びブレーメンのドイツの3都市州における大都市制度改革の現状と課題を検証し、上記の問題の解決に資する考察を試みることとしたい。

その際、仮説的に、少数意見を尊重する民主主義の理念ないし規模の小さな自治体を優先する補完性の原理の考え方がドイツにおける大都市の制度改革やその運用改善にあたって一般に浸透しつつあるのではないかと、この観点から都市州の現状と課題について究明していくこととする。

すなわち、第1に、都市州においては、地域再編によるその区域の拡大を断念し、民主主義的熟議を経て、隣接する各州および自治体（郡および市町村）との連携により、圏域政策を進めていこうとしていること、

第2に、都市州の内部にあっては、都市内分権を進め、市民自治の理念の下、市民により近い区に事務権限を移譲するとともに、市民の意向をより反映するため、直接、間接民主制度双方の充実強化に努めていること

の2点について、2010年秋に実施した現地調査やヒアリングの結果も踏まえ、検証を進める。

なお、2012年秋の現地調査においては、次に掲げる方々から、それぞれ、大変に懇切丁寧なご対応、ご教示、ご説明をいただいた。ここに、あらためて、心より感謝の意を表したい。

#### (ブレーメン市)

- ・ 中央区役所 Ortsamt Mitte/Östliche Vorstadt  
所長 ロバート・ビュッキング Robert Bücking 氏
- ・ ブレーメン大学 Universität Bremen  
教授 ロルフ・プリッゲ Rolf Prigge 氏
- ・ ブレーメン単科大学 Hochschule Bremen  
教授 ヴィンフリート・オストホルスト Winfried Osthorst 氏

#### (ハンブルク市)

- ・ 参事会官房・国際協力部 Abteilung Internationale Zusammenarbeit  
部長 ウーヴェ・ラム Uwe Ram 氏  
リザ・キュール Lisa Kühl 女史
- ・ 同メトロポールレギオン部 Abteilung Metropolregion Hamburg  
部長 バーニム・フォート Dr. Barnim Foth 博士
- ・ 参事会財政局・区行政部 Abteilungsleiter Bezirksverwaltung  
部長 ハラルド・フリッツェ Harald Fritze 氏

- 区関係課長 トム・エルリヒス Tom Oelrichs 氏
- ・アルトナー区役所 **Bezirkamt Altona**  
区長 ユルゲン・バルムケ - ローゼ Jürgen Warmke-Rose 氏  
副区長 ケルステン・アルベルス Kersten Albers 氏

## (ベルリン市)

- ・参事会官房 **Senatskanzlei**  
広報担当 Joachim Künzel 氏

# 1 ドイツの3都市州

## 1.1 ドイツ連邦を構成する3つの都市州

ドイツは、16の州からなる連邦国家であり、州が文字通り「地域主権」を有する「究極の分権国家」であるといわれている<sup>6</sup>。ドイツにおける国家的な権能の行使と任務の遂行については、原則として、まず州に所管権限が与えられ（または推定され）、連邦の権限はドイツの憲法である基本法に列挙された事項に限定されている（同30条）。事務権限の配分についても、州を基本として制度が組み立てられ、裁判所、警察等を含む広範な事務が州の所管とされ、地方自治制度を定めるのも、州の権限である。

また、各州の首相と大臣等69名で構成される連邦参議院が設置され、各州の利害に関係する連邦法は連邦参議院の同意なしには成立しない。

さらに、税財政の関係においても、州を基本においた考え方がとられ、所得税、法人税、売上税の三税は、「共同税」として連邦と州がいわば共有するものと位置付けられているとともに、基本的に税の賦課徴収は、州の官庁である税務署がこれを執行し、徴収された税収が連邦に交付される体制となっている。

このような連邦国家ドイツを構成する16州のうち、ブレーメン、ハンブルク、ベルリンの3州は、市でありながら州でもある「都市州 **Stadtstaat**（都市国家）」とされ、他の13の州（「普通州」）の区域から独立し、普通州と完全に同等の権能を有している。したがって、連邦参議院においても、議席総数69のうちそれぞれ3議席ずつ占めており、ドイツの連邦政治そのものに直接、強力な影響力を及ぼしている。

このような体制は、ドイツの基本法（憲法）の構成要素をなすものであって、いわば憲法によって擁護されているといわれる。すなわち、ドイツ基本法は、「中央集権的な国家観に反対し、行政効率のみを考慮する国家体制ではなく、故郷を志向する連邦主義、すなわち、市民がその生活する共同体や地域へのアイデンティティを保持できるような連邦主義を採用」<sup>7</sup>しているとされているのである。

<sup>6</sup> 詳しくは片木（2003）参照。以下、本項において同じ。

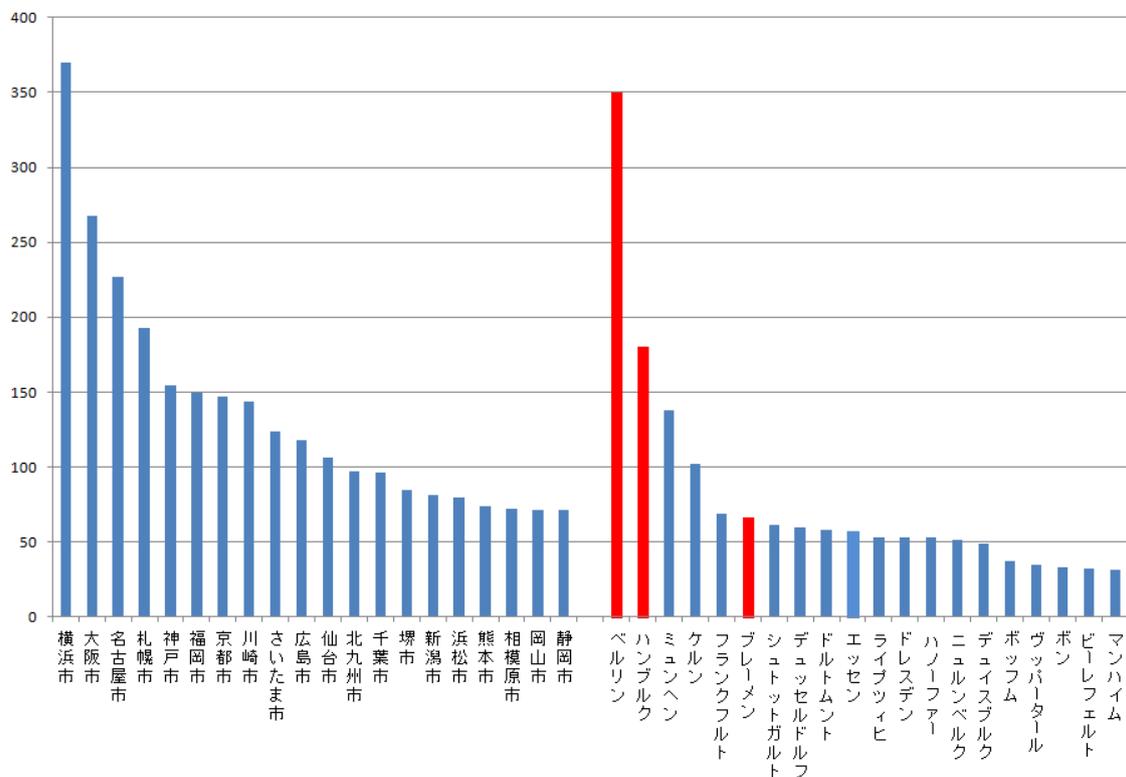
<sup>7</sup> ペルシャウ・ブレーメン市副市長（当時）演説（片木（2003）P.191）

## 1.2 3つの都市州の規模

図1～3は、日本の指定都市とドイツの3つの都市州(図1～図3において赤で表示)の規模をその他のドイツの大都市を含めて(人口、面積の大きいもの上位20の市)比較したものである。

図1：日独の大都市の比較(人口)

(単位：万人)



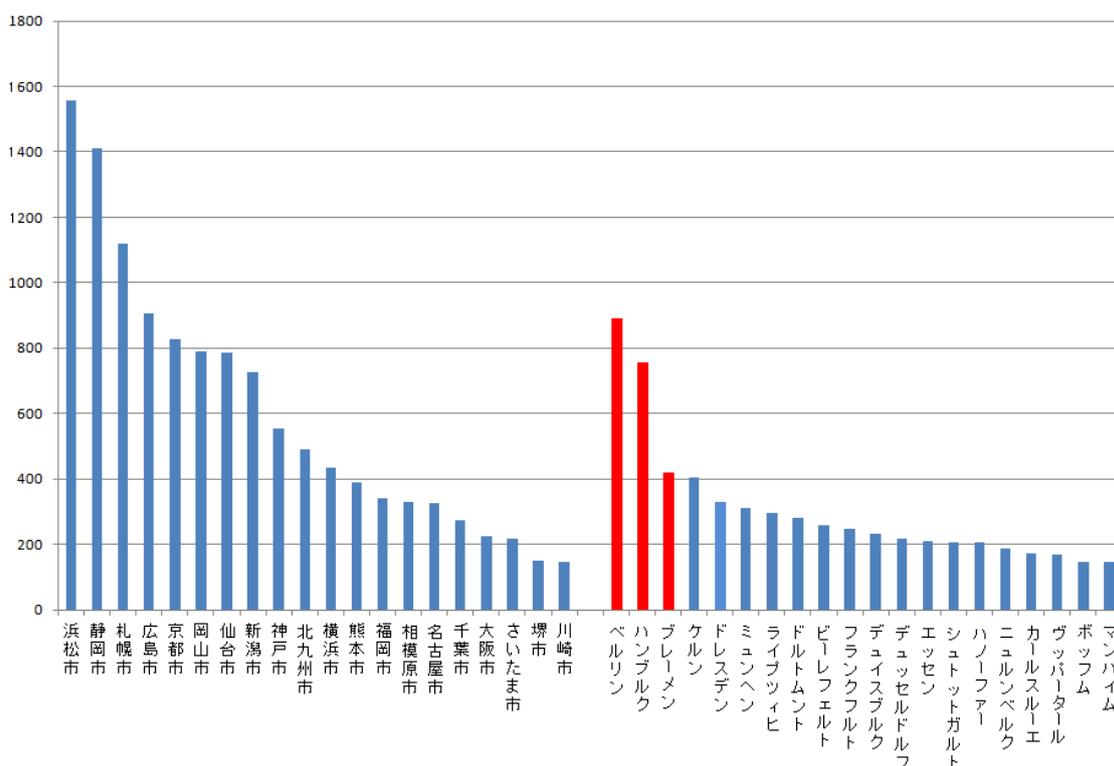
【出典：横浜市 HP「横浜市統計ポータルサイト > 大都市推計人口」「大都市推計人口(平成 24 年 11 月 1 日現在)」(面積を含む) 及びドイツ連邦統計局 HP「Startseite > Zahlen & Fakten > Länder & Regionen > Regionales > Gemeindeverzeichnis」 「Gemeinden in Deutschland nach Fläche, Bevölkerung und Postleitzahl am 30.09.2012 (3. Quartal)」により作成。ただし、ブレーメンについては、ブレーメン市とブレーマーハーフェン市の合計。日本の数値は平成 22 年国勢調査確定値を基礎とし、岡山市については平成 24 年 10 月 1 日現在。ドイツの人口と面積は 2011 年(平成 23 年) 12 月 31 日現在。】

まず、人口であるが、日本の指定都市のうち人口が最大の横浜市（約 370 万人）とドイツの人口最大の都市（州）であるベルリン市（約 350 万人）がおおむね同等の人口規模となっている。ドイツで第 2 位の人口規模を有するハンブルク市（約 180 万人）は、日本で第 4 位の札幌市（約 193 万人）と肩を並べている。これに対して、ブレーメン州は、ブレーメン市（約 55 万人）とブレーマーハーフェン市（約 11 万人）を合わせてもミュンヘン、ケルン、フランクフルトより人口規模が小さく（約 66 万人。ドイツ第 6 位）、日本の指定都市の中では人口最小の岡山市や静岡市（いずれも 71 万人）よりも少ない（図 1）。

なお、このように人口規模の小さなブレーメンが都市州としての地位を認められているのは、ハンザ同盟都市等としての歴史伝統によるものであり、これを廃止して他の州と合併させるには、後述のドイツ基本法 29 条の規定により州民投票で多数を得ることが必要とされている。

図 2：日独の大都市の比較（面積）

（単位：km<sup>2</sup>）



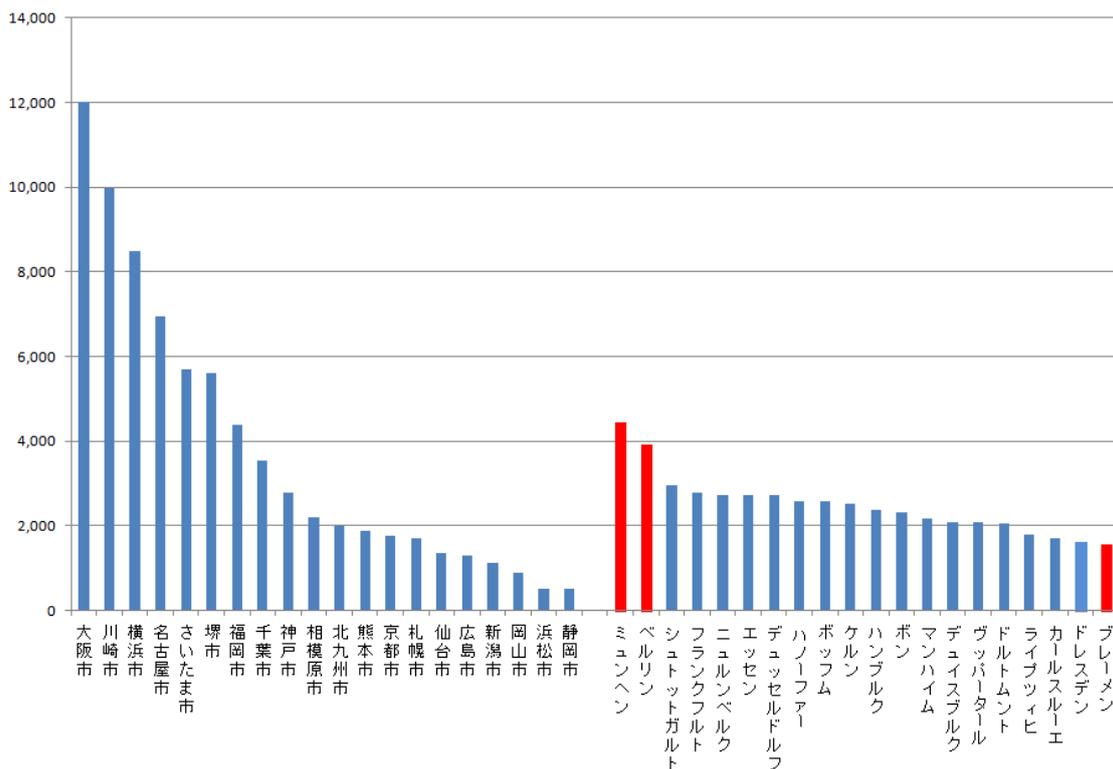
【出典：図 1 に同じ。】

次に、面積については、ドイツ最大の面積を有するベルリン（892 km<sup>2</sup>）は、広島市（905 km<sup>2</sup>）と同程度であり、浜松市、静岡市及び札幌市よりは小さい（図 2）。面積では、ブ

レーメン州がかなり大きく、ドイツで3番目の規模となっている（ただし、上記2市を合計して）。熊本市以下9指定都市が面積的には、ブレーメンより小さい。

図3：日独の大都市の比較（人口密度）

(単位：人/km<sup>2</sup>)



【出典：図1に同じ。】

人口密度では、大阪市をはじめ日本の指定都市には、人口密度の高いものが多いが、浜松市、静岡市等は、逆に非常に密度が低い。

以上を総合すれば、都市州を含むドイツの大都市と日本の20の指定都市とは、おおむね同等の規模を有するものと考えることができよう。

## 2 ドイツの中心都市・周辺地域問題と都市州の合併

### 2.1 ドイツの中心都市・周辺地域問題

都市化の進展にともない、都市圏域（Stadtregion）は国境や地方自治体の区域を越

えて拡大しつつあり、これに伴っていわゆる「中心都市・周辺地域問題 (Stadt-Umland-Konflikt)」が発生する。すなわち、ポツダム大学のフランツケ (Franzke) 教授によれば、同じ都市圏域に属しているにもかかわらず、その周辺地域の自治体は政治的には自立性を保持しているため、中心都市がこれをコントロールすることはできない。特に、中心都市から所得の高い住民が移住し、周辺自治体が成長してくる場合には、大きな社会的、経済的及び生態学的問題が生じてくる。周辺自治体の多くの住民は、中心都市への通勤者として多くのインフラ・サービスを享受するにもかかわらず、本来、その経費の財源に充てられるべき税金は、賃金税と所得税の居住地原則によって周辺地域の自治体の税収となるため、一体であるべき都市圏域が政治的、計画的そして財政的に分裂することとなる<sup>8</sup>。

フランツケ教授によれば、近年は、「中心都市・周辺地域問題」を緩和し、調整を強化するための制度対応がなされ、それぞれの州による予算措置や自治体等間の財政調整措置によって、中心都市の税収入の減少の少なくとも一部は補完されてきた。しかし、その一方で、市長と議会とのコミュニケーション不足あるいは相互の対抗意識からこの問題が先鋭化しているケースも多い。

その際、従来の都市圏域の課題は、住宅地計画、交通網の整備、近隣レクリエーション空間の確保及び経済的インフラストラクチャーの整備であったが、ここ 10 年ほどは、公害発生型の工業技術的インフラ、例えば、貨物輸送センター、ごみ処理場、下水処理場及び飛行場が問題となっている。つまり、生存配慮行政 (Daseinsvorsorge) の確保が自治体の区域を越えた地域的な問題となっている。さらに、社会扶助および青少年扶助の分野での都市圏域の重要性も増している。

さらに、激化するヨーロッパの企業誘致競争の中で、圏域全体が共同でマーケティングを実施する必要があるということも多く都市圏域が認識するようになってきている<sup>9</sup>。

この最後の点については、すでに 1990 年代から、ヨーロッパでは、経済のグローバル化により地域間競争が激化し、中心都市と周辺地域が一体となって当該地域の発展に取り組む必要に迫られるようになってきているとの認識から、競争力の強化とイノベーションの推進という観点から、地域圏の中心都市が有する地域発展の牽引車としての役割に対する期待が高まり、都市とそれがサービスを提供する空間的領域からなる「都市地域圏 (City Region)」の重要性が強調されるようになってきているといわれている (後述)<sup>10</sup>。

その後、21 世紀に入って、都市圏域内の事務分担とネットワークによって中心都市・周辺地域をコントロールしようとする試みが強化されてきた。その際、インフラやサービス供給を担う中心都市がネットワークの結節点としての役割を果たすとともに、周辺

---

<sup>8</sup> 以上、Franzke, P. 4。この場合、周辺地域は後述のように「脂身帯」と揶揄される (注 24 参照)。

<sup>9</sup> 以上、同上書 P.4~5

<sup>10</sup> 城所哲夫 P. 3

自治体は中心都市からの独立性を保持し、都市圏域の自立的な拠点になろうとしているのである<sup>11</sup>。

フランツケ教授によれば、その際、都市圏域の取組には、空間計画的な取組と政治制度的な取組とが区別される。空間計画的な取組では、インフラストラクチャー、産業と商業の誘致及び交通網の整備が中心課題となる。政治制度的な取組では、任意的な協力モデル、組合モデルもしくは地域団体モデルの3つの方法が区別される。

政治制度的な取組のうち、1つ目の任意的な協力モデルには、ドイツにおける私法による協働としての有限会社（GmbH）のほか、地方自治体等による地域会議、地域フォーラムがある。

2つ目の組合モデルとしては、①法律そのものや公法上の契約に基づく目的組合（Zweckverband、たとえば、ゴミ処理、上下水道、近隣交通）、②土地利用計画、地域計画又は交通計画を策定する計画組合（Planungsverband）及び③中心都市・周辺地域組合（Stadt-Umland-Verband）が区別される<sup>12</sup>。

最後のモデルは、地域団体を設立しようとするモデルであり、リージョン郡（Regioalkreis）といわれるものもこれに属し、ドイツにおけるこのモデルの最先端の取組はハノーファー圏域のそれである<sup>13</sup>。

リージョン郡については、中心都市と周辺の市町村との合併も主要なテーマとなる。すなわち、「中心地とその周辺地域の空間分割の適正化」のため、「現実とかい離してしまった政治および行政の及ぶ範囲を社会的、経済的構造に適合させ」、これによって、利害調整の必要性を最小限にし、地域形成能力を向上させ、構造の持続性を確実にすべきだとして（空間整備・効率化目的）実施される自治体区域改革の動きである<sup>14</sup>。

以上は、主に、自治体（郡と市町村）についていわれることであるが、同じことは、州についてもいえる。そこで、自治体の場合と同様に、州の再編問題が日程に上ってくることになる。特に、市であると同時に州でもあるドイツの都市州においては、上述の州による予算措置あるいは自治体等間の財政調整措置による解決が困難であることから、「中心都市・周辺地域問題」がさらに深刻であり、隣接州との合併問題が大きくクローズアップされることとなる。

## 2.1 「北部州」構想

このように、ドイツの都市州においては、その区域と経済・生活圏域が一致しないことから、特に、「中心都市・周辺地域問題」が先鋭化している。すなわち、都市州は、そのコストを負担して、様々のインフラ・サービスを提供しているにもかかわらず、周

---

<sup>11</sup> Franzke, P.5

<sup>12</sup> 同上書 P.5~7

<sup>13</sup> 同上

<sup>14</sup> 片木・テスマン P.108

辺地域からの利用者、通勤者等に対しては、「住所地課税原則」によって課税できず、しかも、他の州におけるように州の補助金と財政調整でこの問題の緩和ないし解決を図ることもできないという問題である。

また、経済のグローバル化に伴う地域間競争を勝ち抜くためにも、広域的に解決すべき課題が増加しており、とりわけ、ドイツの都市州においては、より広域を所管する地域政府への再編が課題となってきた。

そもそも、ドイツにおける州の再編一般については、連邦制度の改革の一環として、戦後、西ドイツが 11 州からなる連邦国家として発足した時以来議論されてきた（連邦議会のオイラー委員会（Euler Ausschuss）<sup>15</sup>）。

1970 年には、社会民主党（SPD）と自由民主党（FDP）の連立政権が 12 人の専門委員からなるエルンスト委員会（Ernst Kommission）を設置し、時代に適合した州の再編案を策定するように求めた。同委員会は、1973 年の勧告の中で、全体的な州の再編のための基本方針を提案した。その内容は、各州がその事務を適切に遂行でき、政治と行政のコストを最適にするためには、少なくとも 500 万人の人口が必要であること、さらに、新しい州の境界は、都市圏または経済圏を分断することなく、州間財政調整の縮小により連邦の負担を軽減し、各州の財政的な自己責任を増大するようにすべきであるとするものであった。そして、5 つないし 6 つの州を創設するという具体的な提案を行った。すなわち、ニーダーザクセン、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン、ブレーメンおよびハンブルクからなる「北部州」、ヘッセン、ラインラント・プファルツ、ザールラント及びマンハイム・ハイデルベルク地域からなる「中西部州」を創設し、ノルドライン・ウエストファーレン、バイエルン及びバーデン・ヴュルテンベルグ州の大部分はそのままとする提案である。しかし、このエルンスト委員会の案は実現には至らなかった<sup>16</sup>。

東西ドイツ統一の直前になって、「北部州」のアイデアが再度、息を吹き返したが、東西ドイツの統一を急がなければならなかった 1989 年～1990 年の混乱の中で、根本的な連邦制度の改革について詳細な議論をしている時間的余裕はなかったため、結局、戦後ソ連によって創設され 1952 年に廃止されていた古い 5 つの州をほぼ復活する案が採用されたのである<sup>17</sup>。

その後、次に述べるように、1996 年 5 月 5 日、ベルリンとブランデンブルクの合併に関する両州の州民による投票が行われたが、その結果、ブランデンブルク州側の住民の反対により両州の合併は頓挫し、それ以来、「北部州」をはじめドイツにおける州の再編の機運は遠のいてしまっている<sup>18</sup>。

---

<sup>15</sup> Rädcl (2003) P.11

<sup>16</sup> 同上書 P.12-13

<sup>17</sup> Rädcl,P.11

<sup>18</sup> Tripke (2009) P.119

図4：「北部州構想」の地域（青色）



【出典：在ハンブルク出張駐在官事務所 HP 資料を加工】

### 3 ベルリン市（州）とブランデンブルク州の合併の頓挫と協力体制

#### 3.1 ベルリン市（州）とブランデンブルク州合併の経緯

現在、ドイツの各州において、合併による区域の拡大の機運が遠のいているのは、上述のとおり、1996年に挫折したベルリン・ブランデンブルク合併の影響が大きい。

そこで、次に、ベルリン・ブランデンブルクの合併の経緯について述べる。

ベルリンは、1949年の東西ドイツ分裂とともに東西に分かれ、東ベルリンは東ドイツの首都として、西ベルリンは英米仏の管理下で、それぞれの歩み始めることとなった。ブランデンブルク州は、当初、旧東ドイツ内の1州として発足したが、1952年にはブランデンブルク県、フランクフルト・アン・オーダー県及びコトブス県の3県に分割され、ベルリンから切り離された<sup>19</sup>。

1989年11月9日、ベルリンの壁が崩壊し、翌1990年10月3日、東西ドイツの統一とともに、新州創設法（das Ländereinführungsgesetz。同年7月22日）によって旧東ドイツの地域に現在の5州が創設され<sup>20</sup>、ブランデンブルク州も復活した。ベルリンも正式に再統一を果たしたが、引き続きブランデンブルク州から分離することとされた。しかし、同時に、ベルリンがかつてブランデンブルク州に属してきたという伝統を踏まえ、以後10年以内にベルリンとブランデンブルクを合併させるという方針が定められた。そのスケジュールは、1991年末までに両州の合併のための重要事項を審議する共同委員会を設置し、1995年までに合併協定案を策定、1996年5月5日、住民投票を実施して最終決定するというものであった<sup>21</sup>。

<sup>19</sup> 以上、Busch,P. 898

<sup>20</sup> Rädcl,P.11

<sup>21</sup> 以上、Busch P. 899

Rädelによれば、東西ドイツの再編の際、ドイツの州全体の再編についても、ハンブルク州及びシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州から7州案が示されたとのことである。すなわち、バイエルン州、バーデン・ヴュルテムベルク州、ノルトライン・ヴェストファーレン州、ヘッセン・ラインラントプファルツ・ザールラント州、北部州、メクレンブルク・ブランデンブルク州、ザクセン・チューリンゲンの7州からなる連邦の再編案である。

また、さらにラディカルな案としては、旧東西ドイツの国境をまたいでヘッセン州とチューリンゲン州、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州とメクレンブルク・フォアポンメルン州の合併が提案された。これは、あえて「鉄のカーテンを越える」州の再編案を示すことにより、政治的なシグナルを発信し、新州と旧州との間の経済的な均衡を早急に取り戻すべきことを目指したものであった<sup>22</sup>。しかし、これらの提案は結局実現せず、上述のように、ベルリンとブランデンブルクの再編の可能性だけが規定されてドイツ全体の再編問題は先送りされたのである。

1994年には、連邦議会と連邦参議院による共同委員会が設置されてドイツ基本法の改正が審議され、その結果、新しい州間協定の方式（基本法 29 条 8 項）によって再編がより容易になるとともに、ベルリンとブランデンブルクの合併についても、州間協定と両州の住民投票による特例（同法 118a 条）が設けられた<sup>23</sup>。

### （参考 1）基本法 29 条

- ① 連邦の領域は、州がその規模及び能力に応じて、当該州に課せられた任務を効果的に遂行することを保障するため、これを再編することができる。その際においては、同郷的きずな、歴史的・文化的関係、経済的合目的性ならびに地域計画及び国土計画の要請を考慮しなければならない。
- ② 連邦の領域の再編は、州の住民投票によって追認されることを要する連邦法による。その際、当該州の意見を聞かなければならない。

（中略）

- ⑧ 州は、第 2 項から第 7 項までの規定にかかわらず、州間の協定により、当該州の領域又はその領域の一部について新たな編成を定めることができる。その際、関係市町村及び郡の意見を聴かなければならない。この州間協定は、参加するすべての州における州民投票により承認されることを要する。この協定が州の領域の一部にかかわるものであるときは、その承認は、当該部分の州民投票のみにこれを限定することができ、その場合、第 5 文後段の規定（筆者注：詳細を定める連邦法律の規定）はこれを適用しない。州民投票は、投票総数の過半数（連邦議会議員選挙の有権者数の 4 分の 1 以上を確保しなければならない）で決するもの

---

<sup>22</sup> Rädel, P.12

<sup>23</sup> 同上書、P. 12~13

とし、詳細は連邦法律でこれを定める。この協定の締結には連邦議会の同意を必要とする。

### **(参考2) 基本法 118a 条 (ベルリン及びブランデンブルクの再編の決定。)**

ベルリン及びブランデンブルク州の再編は、第 29 条の規定にもかかわらず、両州の有権者の参加の下、両州の合意によってこれを決定することができる。(すなわち、同条 8 項の連邦議会の同意は不要である。)

以上のような両州の合併は、歴史的にみれば、ブランデンブルク州とベルリン市がプロイセンの県として長期にわたって一体であったことのほか、経済政策的な観点、すなわち、二重行政・二重投資の解消によって効率的な地域計画・地域振興と健全な経済発展が達成でき、都市州の典型的な「脂身帯<sup>24</sup>」の問題の解決に資すると考えられたため、推進されたものである。政治家の多くは、当時、この両州の合併によりドイツ全体の州に対して再編を迫ることができると考えていた。そして、そのための 15 年間の州間財政調整の特例措置が認められ<sup>25</sup>たこともあり、1995 年 4 月 27 日には、両州政府間において合併に関する協定案が調印されることとなった<sup>26</sup>。同協定案は 1995 年 6 月 22 日、両州議会により 3 分の 2 以上の多数で可決され、翌 1996 年 5 月 5 日、両州においてその同意のための州民投票が実施されたのである<sup>27</sup>。

### **(参考3) ベルリン・ブランデンブルク合併・州間協定 (1995 年 4 月 27 日)<sup>28</sup>の概要**

#### **<前文>**

ベルリン・ブランデンブルク合併・州間協定 (1995 年 4 月 27 日) の前文においては、次のように定められた。

すなわち、両州は、

---

<sup>24</sup> 「Speckgürtel」。中心都市の周辺の経済力、財政力の強い地域を皮肉って「脂身帯」という。当該地域の住民が中心都市の諸施設や行政サービスを楽しんでいるにもかかわらず、本来、その財源に充てられるべき税金は、居住地原則によって周辺地域の州や自治体の収入となり、中心都市の財源とはならないという問題が指摘されている。

<sup>25</sup> Rädcl,P.13

<sup>26</sup> Tripke, P.98

<sup>27</sup> 同上

<sup>28</sup> Staatsvertrag der Länder Berlin und Brandenburg über die Bildung eines gemeinsamen Bundeslandes (Neugliederungs-Vertrag) vom 27. April 1995

- ① かつて一体であったという歴史的な共通性の認識に基づき、
- ② ドイツ再統一の完成のために貢献し、
- ③ ドイツの連邦主義と民主主義を強化し、
- ④ 地域の文化遺産の保護並びにドイツの首都及びヨーロッパの文化のメトロポールとしてのベルリンの責任を果たし、
- ⑤ 州として、とりわけドイツの首都として、ヨーロッパの統合に対する責任、さらには
- ⑥ ヨーロッパにおける州としての平和と自由に対する責任並びにヨーロッパの諸民族との絆及びかつての保護諸国との友好を自覚し、
- ⑦ ポーランドとの善隣友好関係に対する責任を肝に銘じ、
- ⑧ 新州（筆者注：新しく設置される州）がヨーロッパの諸地域間の競争においてより成功し、自らの州とその住民の福祉のための条件を整備充実することができるということを認識し、
- ⑨ 自然的生活環境の保護、経済成長と発展の機会の均等等を通じて新州のすべての地域で同等な生活条件を確保することおよび
- ⑩ 能力のある、効率的な、現代的な、そして市民に近い行政を実現し、地方自治を強化することを目的として、
- ⑪ 市民に対して、実効性のある政治参加への権利と公正な政治的・文化的生活への参加を保障する州憲法を制定することを決意し、

ドイツ基本法 118a 条、ベルリン州憲法 85a 条の及びブランデンブルク州憲法 116 条の規定により、新しい州の設立に関する協定を締結する

<協定の内容>

協定の内容としては、次のような事柄が定められた。

- ① 新州は、最初の州議会議員共同選挙の日を以て設立される（第1条①）。
- ② 新州の州都は、ベルリンではなくポツダム市とし、同市に州政府と州議会が置かれる（同条③）。
- ③ この協定の成立には、ベルリン、ブランデンブルク両州議会における各定数の3分の2以上の同意及び両州における住民投票の各投票数の過半数の同意を必要とする。賛成票は、それぞれ有権者数の4分の1以上でなければならない。州民投票は、両州において、1996年5月5日に行う（第3条①）。
- ④ また、その際、新州を1999年に創設するのか、2003年に創設するのか、についての質問も州民投票に付される（同条②）。
- ⑤ 新州の負担となるような一定の企画、計画及び政策は、相手側の州の同意を必要とする（第5条②）。
- ⑥ 両州は、協定の施行後は、連邦参議院等において一致して行動することに努める（同条③）。
- ⑦ 両州の政府メンバーからなる合併協議会と両州の議会メンバーからなる合併委員会を設置する（第6条及び第7条）。
- ⑧ 以上のほか、新州憲法の制定、新州設置までの移行手続き等が定められた。

1996年5月5日に行われた住民投票の結果は、投票したベルリン市民の53.60%が賛成票を、45.85%が反対票を投じたが、ブランデンブルク州の州民の賛成は36.75%にとどまり、62.72%が反対票となった。また、最低賛成率（4分の1）も、ベルリンでは総有権者の30.9%を占め、これをクリアしたが、ブランデンブルク州では25%に0.7ポイント届かなかったため、州間協定は不成立に終わった<sup>29</sup>。ブランデンブルク州の州民は、(西)ベルリンの支配を恐れるとともに州創設後5年目にしてその自立性を失うことを欲せず、この州間協定に反対したといわれている<sup>30</sup>。

その後、両州政府は、行政当局間の協力関係を維持しながら、2009年に合併することを目指して約10年後に再度住民投票を実施することを決定した。しかし、その後も住民の考え方が1996年当時と大きな変化がみられないと判断されたため、2006年の投票は中止となり、それ以来、合併への道は遠のいたといわれている<sup>31</sup>。

### 3.2 ベルリン・ブランデンブルクの合併が頓挫した理由

両州の合併が頓挫した理由は、Tripkeによれば、両州の住民相互間における一般的

<sup>29</sup> Tripke, P.119

<sup>30</sup> Rädcl,P.13

<sup>31</sup> 以上、自治体国際化協会 P.15

な不信感、特に、ブランデンブルク州の住民が合併の結果、ベルリンに支配されることとなることを恐れたということが指摘されている。東ドイツの首都としてベルリンが優遇されてきた過去の経験からブランデンブルク州の住民側にベルリンに対する警戒の気持ちがあった。そして、合併によって同州の住民として獲得したばかりのアイデンティティを失い、根無し草になってしまうのではないかと恐れたのである。

また、ブランデンブルク州政府の広報が不足し、合併推進に向けての両州の協力強化の取組があまり住民に浸透しなかったことも合併に不利に働いたとされる。

政権党であった SPD（ドイツ社会民主党）会派の動きが鈍かったということも指摘されている。これに対して PDS（ドイツ民主社会党）は唯一の反対党として先頭に立って反対活動を行った。

さらに、両州は、以前から財政難の状況にあり、両州の合併の目的の一つは財政力のある州を創設するということであったが、多額の赤字を抱えるベルリンの財政状態が 1995 年末にさらに悪化したということが公になっていた。このためブランデンブルク州の有権者は、ベルリンに対する信頼を失い、その結果合併に反対する者が増えたと指摘されている<sup>32</sup>

### 3.3 ベルリン・ブランデンブルクの協力体制

以上のように、合併が遠のいた結果、その後、両州間においては、様々な分野で協力や機能統合が推進されることとなった。2006 年 11 月 20 日には、両州は、下記の事項を内容とする「両州の協力と共同調整委員会の設置」に関する合意を締結し、以来、両州間の協力強化を進めている<sup>33</sup>。

- ・ヨーロッパの地域間競争においてベルリン・ブランデンブルク圏域を強化すること
- ・両州のメリットになるよう計画、政策手段及び立法において協力すること
- ・第三者に対し、共通の利益を有効に確保すること
- ・両州の住民の共同帰属意識を強化すること
- ・争いのある場合には、互いの利益の調整を図ること
- ・両州の合併に向けた可能性を確保すること

自治体国際化協会によれば、それ以前にも、2003 年に共同の公共テレビ・ラジオ局である RBB（ベルリン・ブランデンブルク放送局）が設立され、2005 年には両州の統計局が、2006 年には行政裁判所も統合されている。これらに加え、戦略的地域計画や交通政策を含む都市計画の分野でも、両州が共同で行うことが増えている。

対 EU 関係においても、後述のメトロポールレギオン「ベルリン・ブランデンブルク」として、EU 政策の実施や EU 加盟国内の地域が受け取れる補助金確保のため、共同の

<sup>32</sup> 以上、Tripke, P.123~127

<sup>33</sup> Dressel, P.110

活動が展開されている。さらに、企業誘致や観光宣伝のためのマーケティングも共同で行われている。

2007年8月には、メトロポールレギオン「ベルリン・ブランデンブルク」の公式デザインとウェブ・サイトが設けられ、両州の協力政策や統合機関の活動について情報提供を行うことができるようになった。これにより、両者の協力・協働のイメージが広く普及することが期待されている<sup>34</sup>。

また、新しいベルリン・ブランデンブルク国際空港の建設が1996年の基本合意に基づき両州と連邦政府の協力のもとに進められている（4回目の開港延期がなされ、2014年開港はおぼつかなくなっているが<sup>35</sup>）。

## 4 メトロポールレギオン構想

### 4.1 ドイツにおけるメトロポールレギオン構想

以上のように、合併の機運が遠のいた今日のドイツにおいては、州間の協力により地域問題を解決しようという動きが活発になってきている。

上述のように、1990年代後半、都市とその影響の空間的領域を表す「都市地域圏(City Region)」の概念が脚光を浴び、EUの地域政策においても、欧州の競争力とイノベーションの推進という観点から、地域発展の牽引車としての地域圏の中心都市の役割に対する見直しが進んだといわれている<sup>36</sup>。このような都市地域圏の概念が強調されるようになった背景には、欧州統合による単一市場・単一通貨の登場による都市間、地域間の経済的競争の激化ならびにグローバル化のもとでの産業構造の変化への要請（知識・サービス産業の強化の要請）があり、活力ある都市の成長が地域ならびに国家及び欧州全体の競争力強化に直結するとの考え方が、1990年代以降支配的となってきたことが指摘されている<sup>37</sup>。

2006年6月30日、連邦・州国土整備大臣会議（Ministerkonferenz für Raumordnung, MKRO）<sup>38</sup>は、連邦及び州の空間整備・地域開発政策の共同戦略として、「ドイツにおける空間発展のための指針及び活動戦略」を策定した<sup>39</sup>。

そして、その中で、ドイツにおいて、ヨーロッパ的な重要性を有する11のメトロポ

---

<sup>34</sup> 以上、自治体国際化協会 P.15

<sup>35</sup> 2013年12月12日付「Berliner Morgenpost」紙記事

<sup>36</sup> 城所 P.4

<sup>37</sup> 同上

<sup>38</sup> 国土整備、州計画を担当する連邦・州の大臣で構成される会議であり、連邦空間整序法第8条により1967年に創設。それが策定するプログラム・指針は、下位の計画に一定の影響を与える。城所前掲書参照。

<sup>39</sup> ドイツ連邦建設・都市・空間研究所（参考文献）

ールレギオンが取り上げられた<sup>40</sup>。

ドイツ連邦建設・都市・空間研究所によれば、これらの地域は、経済的、社会的及び文化的発展のための重要な推進力であり、たとえば、政治的経済的決定、科学及び研究施設の集中あるいは国際交流の可能性といったその重要性のゆえに、情報および知識の優位な環境を提供するものである。

高度成長はしかしながら、これらのメトロポールだけに集中しているのではなく、これらの地域の他にも、例えば、エムスランド、ボーデン湖、あるいは南東バイエルン地方などダイナミックな経済的発展がみられる第2の地域がある（「その他の経済発展地域」）。

また、第3の地域として、たとえば、フォアポンメルンや西プファルツのように、安定させる必要のある地域がある。高い失業率、展望のなさ及び人口減少が互いに影響しあう悪循環に陥っている地域である（「安定化地域」）。

空間発展政策の任務は、適切な戦略によって地域の発展を促進することである。優先されるべき目的は、「メトロポールレギオン」、「その他の経済発展地域」及び「安定化地域」の間のネットワーク、成長のための連携及び連帯意識に基づいたパートナーシップを確立することである<sup>41</sup>。

ドイツにおける11のメトロポールレギオンの概要と地図は、表1及び図5のとおりである。

表1：ドイツのメトロポールレギオン

メトロポールレギオン名	中核都市	人口 2008年	設立 年
ライン-ルール	ケルン、ドルトムント、エッセン、デュッセルドルフ、デュイスブルク、ボッフム、ヴッパータール、ボン、ゲルゼンキルヘン、メンヘングラッドバッハ	11,693,041	1995
ベルリン・ブランデンブルク	ベルリン、ポツダム	5,954,168	同上
フランクフルト・ライン-マイン	フランクフルト、ヴィースバーデン、マインツ、ダルムシュタット、オッフエンバッハ	5,521,908	同上
シュトゥットガルト	シュトゥットガルト、ロイトリンゲン、エスリンゲン・アム・ネッカー、ハイルブロン	5,291,507	同上

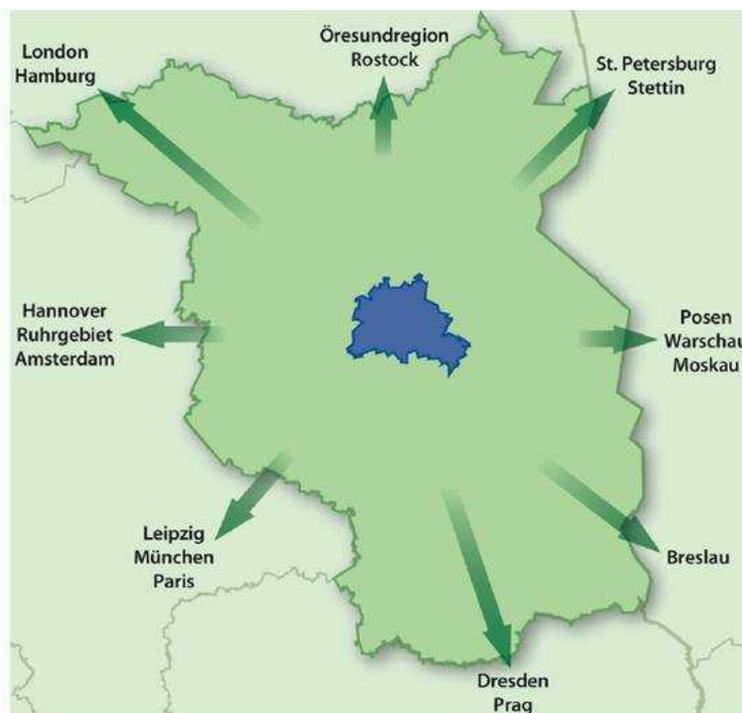
<sup>40</sup> 連邦・州国土整備大臣会議 P.14

<sup>41</sup> 以上、ドイツ連邦建設・都市・空間研究所（参考文献参照）



## 4.2 メトロポールレギオン「ベルリン・ブランデンブルク」

図6 メトロポールレギオン「ベルリン・ブランデンブルク」(地図)



【出典：「Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland IKM」HP資料により筆者作成。2014.1.5】

表2：メトロポールレギオン「ベルリン・ブランデンブルク」の概要

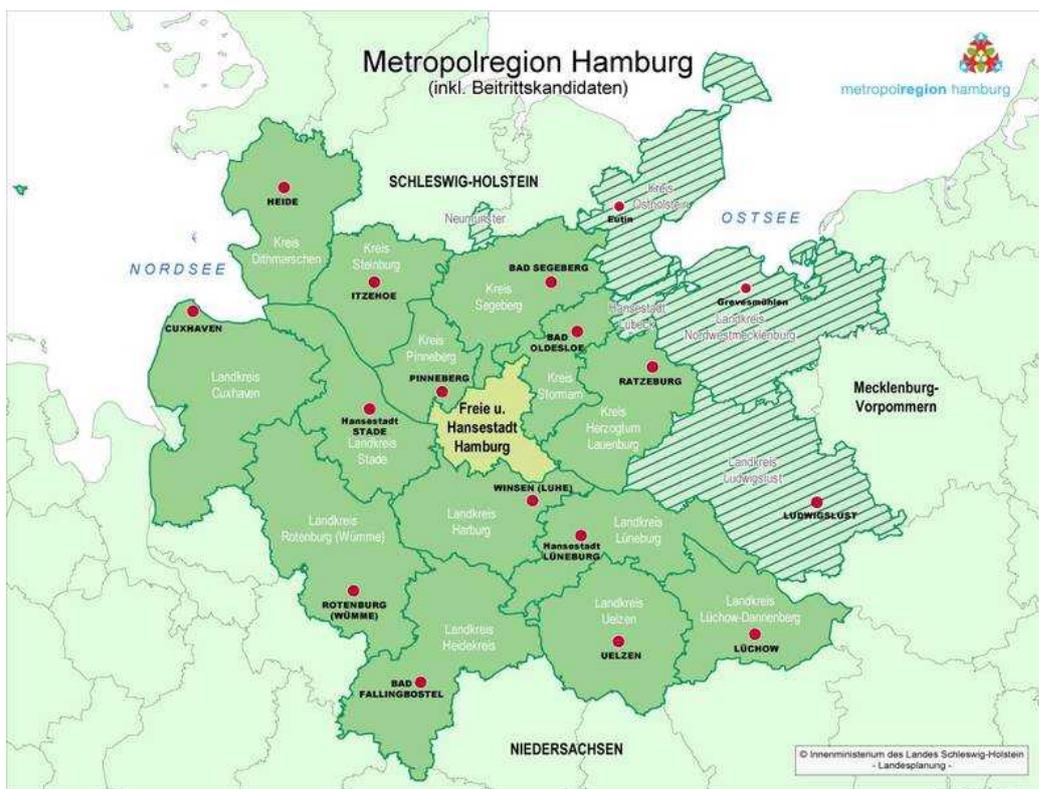
項目	実績	備考
人口	約 600 万人	(2009 年)
人口密度	196 人/km <sup>2</sup>	(同上)
面積	30,370km <sup>2</sup>	(同上)
粗付加価値生産額	1,350 億ユーロ	(2010 年)
従業者一人当たり粗付加価値生産額	49,000 ユーロ	(同上)
失業率	12.5%	(同上)

【出典：「Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland IKM」HP。2014.1.5】

メトロポールレギオン「ベルリン・ブランデンブルク」については、両州の合併の頓挫に関して、すでに触れたところであるが、その機関としては、ドイツ国内においても（Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland IKM）、ヨーロッパにおいても（Europäischen Netzwerk der Metropolregionen METREX）、両州の共同国土計画局が代表している。

### 4.3 メトロポールレギオン「ハンブルク」

図7：メトロポールレギオン「ハンブルク」（地図）



【出典：「Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland IKM」HP。2014.1.5】

表3：メトロポールレギオン「ハンブルク」の概要

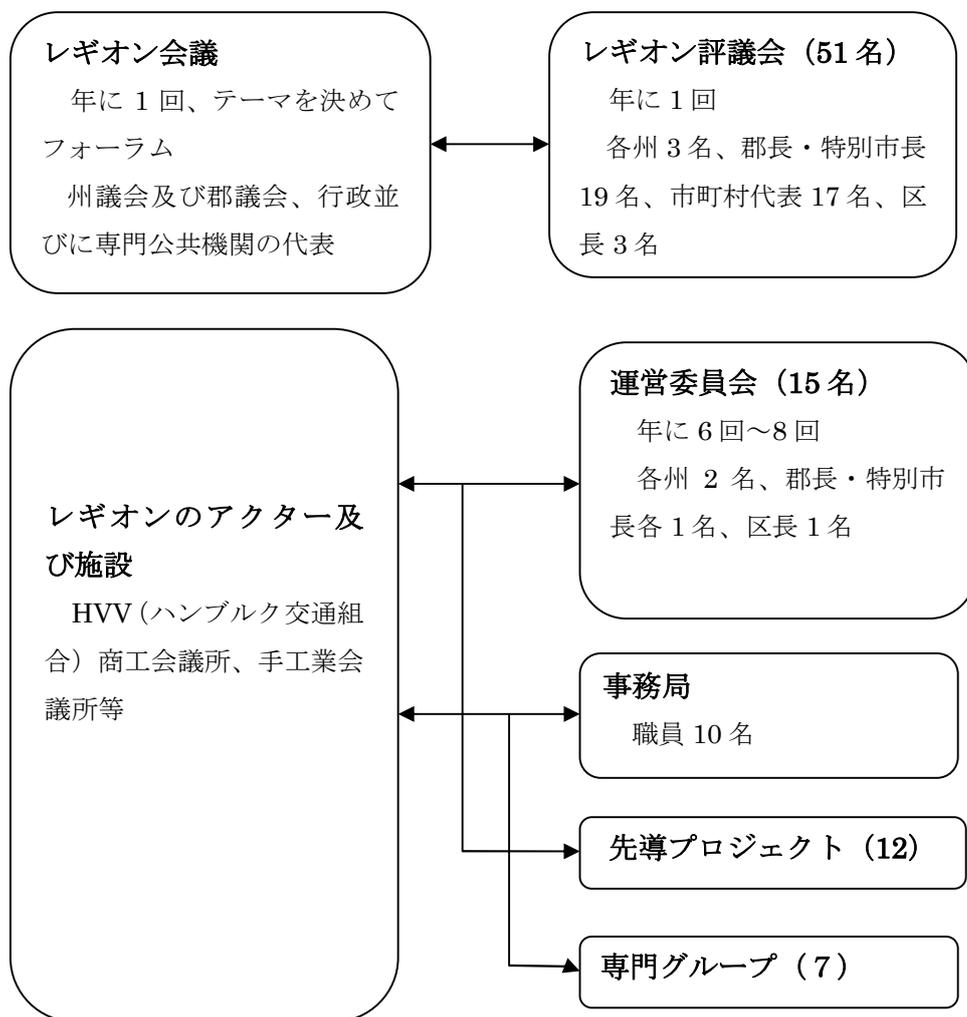
項目	実績	備考
人口	約 430 (520) 万人	(2010年)
人口密度	217人 (199) /km <sup>2</sup>	(同上)
面積	19,801.9 (26,115) km <sup>2</sup>	(同上)
粗付加価値生産額	1,325.6 億ユーロ	(2008年)
従業者一人当たり粗付加価値生産額	62,392 ユーロ	(同上)
失業率	7.5%	(2010年)

(注) ( ) 内は、2012 年の区域拡大後の数値。

【出典：「Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland IKM」HP 資料により筆者作成。2014.1.5】

メトロポールレギオン・ハンブルクの機構図は、図 8 のとおりであるが、レギオン評議会には、各州 3 名、郡長（特別市長を含む）19 名、市町村代表 17 名、ハンブルク市の区長 3 名が参加している。

図 8：メトロポールレギオン「ハンブルク」機構図



【出典：メトロポールレギオン・ハンブルク HP 「Geschäftsstelle der Metropolregion Hamburg『Geschäftsbericht 2010/2011』」により筆者作成】

レギオン総会 **Regionalkonferenz** は、年に 1 回開かれる。州議会及び郡（市）議会、行政並びに専門公共機関がメンバーである。レギオン評議会 **Regionsrat** は、51 名の評

議員からなり、やはり、年に1回開催される。各3名までの州の代表、19名の郡長又は特別市長、17名の郡所属市町村の代表及び3名の区長からなっている。運営委員会 **Lenkungsausschuss** は、年に6～8回開催され、州ごとに2名まで、メクレンブルク・フォアポンメルン、ニーダーザクセン及びシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の郡長及び市長各1名並びに1名の区長、計15名で構成されている。その下に、職員10名の事務所がある。先導プロジェクト12を7つの専門グループとともに、推進している。

しかし、ハンブルグ市とその隣接州との間の利害関係を調整することは難しい面もある。例えば、その協力と利害の衝突の間で揺れ動いた例としては、ブレーメン市とニーダーザクセン州とで共同して計画されてきた「大水深港 **Tiefwasserhafen**」プロジェクトからのハンブルグの脱退が挙げられる。クックスハーフェン **Cuxhaven** (港) はハンブルク港のフロント港として寄与するが、ウィルヘルムス・ハーフェン **Wilhelmshaven** (港) では、ハンブルク港の競争相手となるとの判断があったことによる<sup>42</sup>。

いずれにしても、ハンブルク市は、その港湾の更なる発展のためには隣接州の協力を頼らざるを得ない(港湾汚泥の処理、エルベ川の浚渫問題)など、市域を越える問題に対しては、隣接州やその自治体との協働により、問題を解決する必要があり、実際そのように努力しているのである。

---

<sup>42</sup>連邦政治教育センターHP「**Nachschnagen | Lexika | Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland | Land (Freie und Hansestadt) Hamburg**」

#### 4.4 メトロポールレギオン「ドイツ北西部（ブレーメン・オルデンブルク）」

ブレーメン州及びニーダーザクセン州の市町村から構成されるメトロポールである。

図9：メトロポールレギオン「ドイツ北西部（ブレーメン・オルデンブルク）」（地図）



【出典：「Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland IKM」HP。2014.1.5】

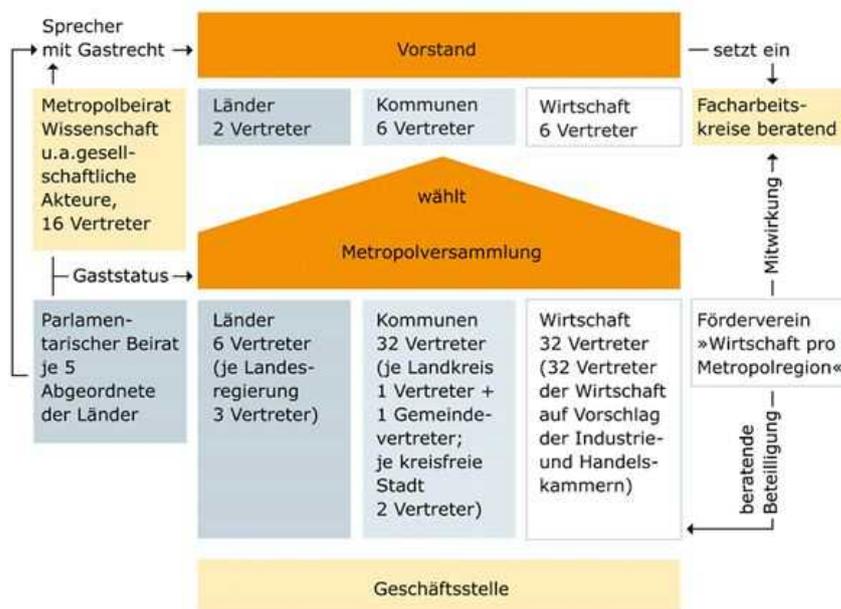
表4：メトロポールレギオン「ドイツ北西部（ブレーメン・オルデンブルク）」の概要

項目	実績	備考
人口	約 272 万人	(2010 年)
人口密度	204 人／km <sup>2</sup>	(2009 年)
面積	13,757km <sup>2</sup>	(同上)
粗付加価値生産額	698 億ユーロ	(2008 年)
貨物積替量	1,573 万トン	(同上)
自動車等積替量	160 万台	(2010 年)

(注) ( ) 内は、2012 年の区域拡大後の数値。

【出典：「Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland IKM」HP 資料により筆者作成。2014.1.5】

図 10：メトロポールレギオン「ドイツ北西部（ブレーメン・オルデンプルク）」



【出典：「Metropolregion Bremen-Oldenburg im Nordwesten e.V.」HP。2014.1.5】

理事会 Vorstand は、州代表 2 名、自治体代表 6 名、経済界代表 6 名の計 14 名で構成される。メトロポール議会 Metropolversammlung は、州代表 6 名（各州より 3 名）自治体代表 32 名（郡代表各 1 名、市町村代表 1 名、独立市代表各 2 名）経済界代表 32 名の計 60 名で構成される。その下に、事務局が置かれている。

そのほか、顧問会議的な組織として、両州の州議会議員 5 名ずつからなる評議会と 16 名の代表で構成される科学評議会が設置されている。

## 5 都市州における都市内分権

### 5.1 ベルリン市における都市内分権

#### 5.1.1 ベルリン市の 12 の区

図 11 : ベルリンの 12 の区 (地図)



【出典 : 「berlin-reiseinfo.de」 HP 「Die 12 Bezirke von Berlin」。2014.1.4】

図に示すように、ベルリンは、12 の区 (Bezirk) に分けられている<sup>43</sup>。2001 年に施行された「区域改革 Gebietsreform」により、東西ベルリン統一以来の 23 区が 12 区に再編された<sup>44</sup>。この地域再編は、区行政の有効化と職員数の削減による財源の節約のために行われたものである<sup>45</sup>。

中央行政と区行政との間の事務配分は、一方において、州行政の統一的実施の必要性を、他方において、区行政は地区の官庁により、そしてできるだけ住民に身近な所で実施されるべきであるとの要請を勘案して定められる。この場合、ベルリン市 (州) 憲法は、先ず区に管轄権が推量される旨規定している。そこで、区の区域を越える意味を有するか、または、特別の技術的、政策的特殊性を有するかのいずれかの理由により中央行政に留保することとされた事務以外の全ての事務は、区の固有の事務とされている。

<sup>43</sup> 以下、別に注を付したものを除き、片木 (2003) P.192 以下による。

<sup>44</sup> ベルリン市長公室 P.1

<sup>45</sup> Musil, P.46

表 5 : ベルリンの 12 の区 (Bezirk)

区の名称	人口 (人)
ミッテ Mitte	342,117
フリードリッヒスハイน์・クロイツベルク Friedrichshain - Kreuzberg	275,601
パンコウ Pankow	377,638
シャルロッテンブルク・ヴィルマースドルフ Charlottenburg - Wilmersdorf	324,931
シュパンダウ Spandau	229,267
シュテークリッツ・ツェーレンドルフ Steglitz - Zehlendorf	298,341
テンペルホーフ／シェーネベルク Tempelhof - Schöneberg	335,354
ノイ・ケルン Neukölln	319,658
トレプトウ・ケーペニック Treptow - Köpenick	245,203
マッツアーン・ヘラーズドルフ Marzahn-Hellersdorf	253,748
リヒテンベルク Lichtenberg	266,307
ライニケンドルフ Reinickendorf	244,861

(注) 市統計局 Statistisches Landesamt、2012 年現在。

【出典 : 「Berlin.de」HP 「Politik, Verwaltung, Bürger」 「Politik und VerfassungParlament, Landesregierung und Bezirke」 「Berliner Bezirke」により筆者作成。2014.1.6】

### 5.1.2 ベルリンの区議会と市民自治

区行政は、区議会および区役所から構成される。区議会議員の選挙権は、満 16 歳以上のドイツ人有権者のほか、当該区に在住する EU 諸国の国籍を有する外国人にも認められている（ベルリン市憲法 70 条 1 項 2 文）。3% の阻止条項がある。区議会議員は名誉職とされ、その定数は 55 人である（同項 1 文）。

区議会は、都市州以外の普通州の市町村議会に相当するものであるが、条例制定権は有していない。その主な任務は、区役所を監視することである。しかし、様々な場合には、区役所の決定を取り消し、自ら決定することができる。自己決定の権限を有している。区の住民は、区議会を通して区役所の決定に参加する<sup>46</sup>。

区議会は、区予算案（ベルリン市議会により予算として決定されて初めて拘束力を持つ）、建設計画及び景観計画等に関する規則の制定並びに計画外支出の承認および決算の承認について決定する権限等広範な権限を有している<sup>47</sup>。

区議会には、その本会議における議決の準備と区役所行政に対する監視の事務を行わせるため各種委員会が設置されている。一部の委員会には、市民代表（Bürgerdeputierte）が選任されている。この市民代表は、委員会において完全な票決権を有している。

1995 年には、区は、州の予算から包括交付金（Globalsumme）を受けるとされ、また、1998 年 3 月に区役所への権限移譲など、自立性と自己責任性の強化のための改革が行われた<sup>48</sup>。

### 5.1.3 ベルリンの区役所と市民自治

区役所（Bezirksamt）は、区の行政を実施する官庁であり、区の事務に関してベルリンを代表する。区役所は、区議会により選任された、官吏としての区長（Bezirksbürgermeister）及び 5 名の区参事（Bezirksstadtrat）からなる合議体である（ベルリン市憲法 74 条 1 項）。これら区参事は、それぞれこの合議体から割り当てられた行政を担当する。12 人の区長とベルリン市長及び 1 名の副市長によって構成される市区長評議会が設置されている（同 68 条 1 項）。ベルリン市参事会は、立法および行政の基本的な問題に関しては、市区長評議会の意見を聞かなければならない。したがって、各区は、この市区長評議会において、市の立法と行政の基本的な問題について、意見を表明する機会を与えられているわけである。

---

<sup>46</sup> Musil, P.136

<sup>47</sup> 同上書 P.149

<sup>48</sup> 注 39 に同じ。

## 5.2 ハンブルクにおける都市内分権

### 5.2.1 ハンブルクの7つの区

図 12：ハンブルクの7つの区（地図）



【出典：Seiteneinsteiger e.V.HP 資料】

ハンブルク市は、7つの区 *Bezirk* に分けられ、それぞれに区役所 *Bezirksamt* がおかれている（区行政法 *Bezirksverwaltungsgesetz*<sup>49</sup> 1条①。図5）。区役所は、市参事会により割り当てられた事務を自立的に執行する。原則として、その事務は、その高度の重要性又は特殊性のために（ハンブルク市全体で）統一的に執行する必要がない行政事務とされている（同法2条）。

表 6：ハンブルクの7つの区

区役所	面積 km <sup>2</sup>	人口 人	職員数 人
中央 Hamburg-Mitte	142.26	約 280,000	1,644
アルトーナ Altona	77.90	約 250,000	1,255
アイムスビューッテル Eimsbüttel	49.79	約 240,000	1,033
北 Hamburg-Nord	57.76	約 280,000	1,312

<sup>49</sup> ハンブルク市 HP 「Finanzbehörde」 「Grundlagen der Bezirksverwaltung」 「Bezirksverwaltungsgesetz Mit Erläuterungen (解説) zu einzelnen Vorschriften」

バンズベク Wandsbek	147.54	約 410,000	1,534
ベルゲドルフ Bergedorf	154.75	約 120,000	588
ハーブルク Harburg	125.20	約 150,000	843

(2010年7月現在)

(出典：『Schulung neuer Mitglieder in den Bezirksversammlungen Fortbildungsreihe 2011 der Landeszentrale für politische Bildung für Mitglieder der Bezirksversammlungen und zubenannte Mitglieder』により筆者作成。2014.1.5)

### 5.2.2 ハンブルクの区議会と市民自治

それぞれの区には、区議会 (Bezirksversammlung) が設けられる (同法3条)。区長と区議会の間に争いのあるときは、市参事会が決定する (同法解説<sup>50</sup>)。議員の定数は、住民数が15万人までの区は45名、15万人を超え40万人までの区は51名、40万人を超える区は57名と定められている (同法4条①)。議員は、比例代表制選挙により4年の任期をもって市民の中から選ばれる (同条②、同法5条)。区議会は、区の事務について議決を行い、区役所の予算編成に参加し、行政を監視する。

区役所は、区議会に対し、「基本的重要性を有する」あらゆる事項についての情報を報告する。「基本的重要性を有する」とは、その決定が数多くの重要なケースに影響を及ぼすかまたは際立った重要性を有するため、通常の行政運営を超える特別の利害関係のある事項をいう。区議会と区役所は、報告義務をどのようにするかについての協定を結ぶ (以上、同法19条①)。

区議会は、区役所の事務執行を監視する (同法19条②)。区議会は、区役所が所管するあらゆる事項のうち、「基本的重要性を有する」事項について、区役所を拘束する議決を行うことができる (同上)。区議会が行政手続きにおける区役所の裁量権の行使に関する基準を定めるに際しては、これに先立ち、区役所は、その裁量権の行使の内容及び法的限界についての情報を区議会に提供しなければならない (同条②)。

区議会は、組織および人事に関する決定を行うことはできない (同条③)。

さらに、区議会は、区に権限のない事項についても、区にとって重要なものについては勧告することができ、また、5人以上の区議会議員の請求により所管する専門部局に必要な質問をすることもできる (同法27条①)。

さらに、区議会は、市の権限に属する一定の事項に関して、市参事会に対して意見を述べる権利を有している。すなわち、市参事会または専門部局は、区にとって重要な一定の施設の新設、廃止、重要な変更を行う決定に先立ち、区議会の意見を聴取し、それに配慮しなければならない (同法28条)。意見聴取の期間は、1か月以上でなければな

<sup>50</sup> 同上

らず、専門部局は、その意見にどのように配慮したか、どのような結論を出したか、説明する義務がある（同条）。

予算に関しては、区議会は、まず、包括交付金（Rahmenzuweisungen）の割り振りに関する議決を行う。包括交付金は、市参事会から区役所に委任された事務のうち、区に裁量の余地が認められた事務を対象に、市から区に交付されるものであり、区役所の業務量と区の人口を算定基準として見積もられる。区役所は、この包括交付金を区の所管に属する業務範囲における個別の目的ごとに割り振り、配分する原案（予算案）を作成し、区議会がこの区役所の案について審議し、議決する（以上、同法 37 条）。また、区議会は、大規模プロジェクトまたは大規模投資のために見積もられる個別交付金の担当部局への申請の議決など予算の原案に関する一定の権限を有している（同法 39 条）ほか、区役所が行う予算の執行について区役所を拘束する議決を行う権限を有している。その他、区議会は、建設管理計画策定法（Bauleitplanfeststellungsgesetz）などの個別法によって区議会に与えられた権限も有している。

区議会が議決によりなした行政行為に対する異議の申し立てに関して区役所が決定しようとするときは、異議に対して意見を述べる機会が与えられる。決定は区長が行う。区長は、区議会の意見に拘束されるものではない（同条④）。

区議会には、各種委員会が設置される。まず、区議会には、15 名以内の主幹委員会 **Hauptausschuss** が設置される（同法 15 条①）。

区議会議員は、名誉職である（同法 6 条①）。区議会は、議長及び 2 名の副議長を選任する（同法 8 条）。区議会議長は、区民、区役所及びハンブルク市の専門部局等に対して区議会を代表する（同法 9 条①）。

区議会及びその委員会は、審議事項に関し、公開の場での区議会議員への質問の機会を住民に与えることができる（同 14 条③）。

### 5.2.3 ハンブルクの区長と市民自治

区長（Bezirksamtsleiter）は、区議会の選挙により、市参事会に対して過半数により提案される（同法 § 34①）。

市参事会は、区長を公募する。過半数の区議会の議決があった時はこれを省略することができる（同条②）。区議会議員及び参事会は、区議会に対し、選挙の提案をすることができる。選挙は、現職の区長の任期が切れる 3 カ月前に行われなければならない（同条③）。

選挙の後、区長は、6 年間の任期をもって、市参事会により任命される（同条④）。

今回のインタビュー調査では、「区長を直接公選とするような動きはないか」尋ねたが、「目下のところ、区民が区長を直接公選するという現実的な動きはない」とのことであった<sup>51</sup>。2006 年の区行政改革の論議の際にも、この問題について真剣に論議され

---

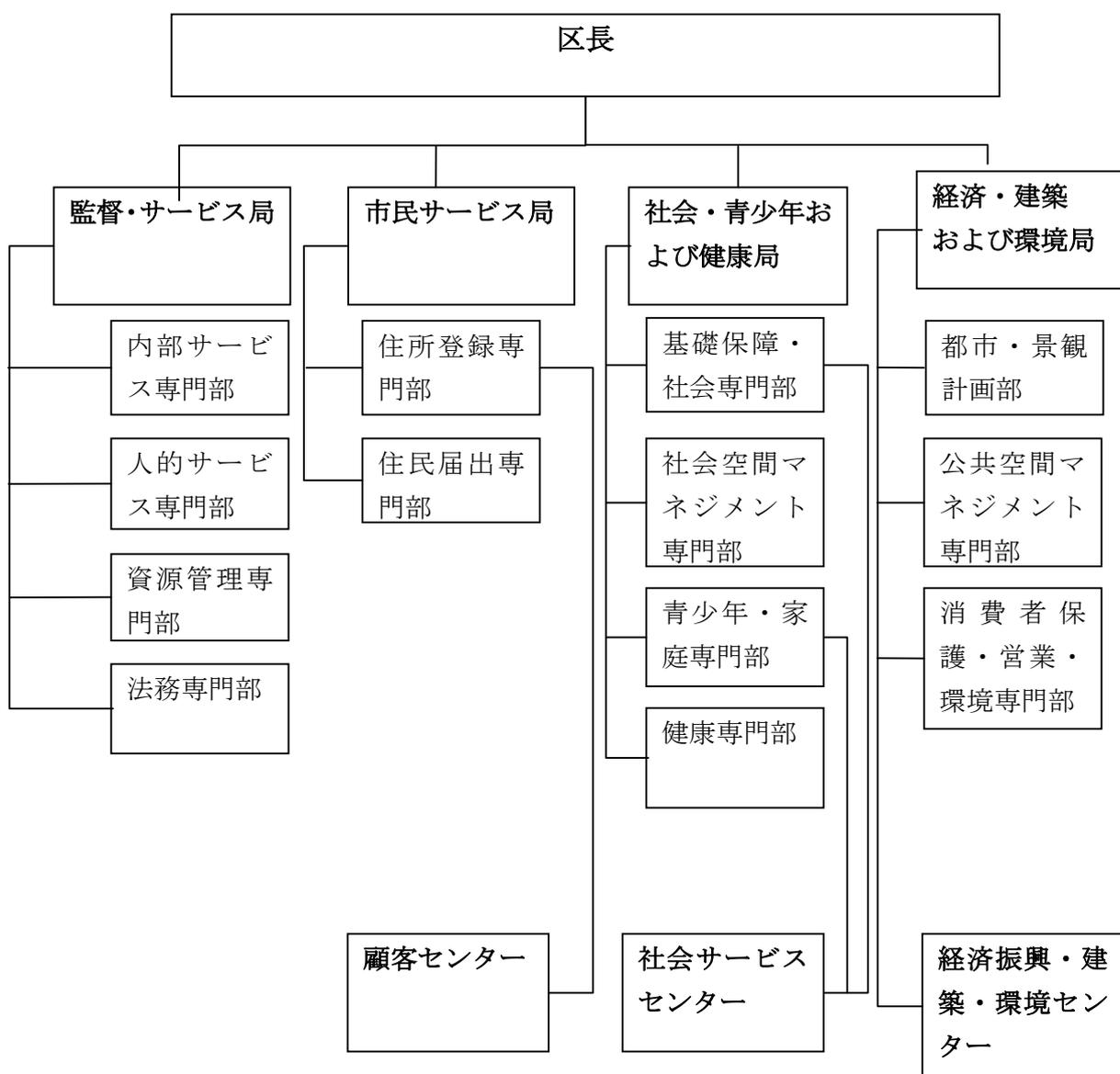
<sup>51</sup> 片木（2013）P.183

ることはなかったとのことである。区長は、市参事会が区議会の提案に基づき、任命し、退任させることのできる官吏または職員にすぎない。

区長は、一般の公的な関係及び区議会に対する関係においては準政治的地位を有しているが、法律的には、財政部署に属する市の職員にすぎないとのことである。

区長の下での行政組織としては、表6のように、監督・サービス局、市民サービス局、社会・青少年および健康局並びに経済・建築および環境局が置かれている。顧客センター、社会サービスセンター及び経済振興・建築・環境センターが置かれている。

図 13：ハンブルク市アルトナー区役所の行政組織



【出典：ハンブルク市 HP「handbuch2012-2013」により筆者作成。2014.1.5】

## 5.3 ブレーメン市における都市内分権

### 5.3.1 ブレーメン市の22の区議会

図13：ブレーメン市の区議会がおかれる地区等（地図）



【出典：ブレーメン州統計局 HP。2014.1.6】

表7 ブレーメンの区議会がおかれる地区・小地区

地区・小地区の名称	人口 人
1.Ortsteil Blockland	403
2.Stadtteil Blumenthal	30,863
3.Ortsteil Borgfeld	8,969
4.Stadtteil Burglesum	32,675
5.Stadtteil Findorff	25,742
6.Stadtteil Gröpelingen, Ortsteil Industriehäfen	35,662
7.Stadtteil Hemelingen	42,066
8.Stadtteil Horn-Lehe	25,246
9.Stadtteil Huchting	29,414
10.Stadtteil Mitte	17,361
11.Stadtteil Neustadt	44,188
12.Stadtteil Oberneuland	12,982

13.Stadtteil Obervieland	35,684
14.Stadtteil Östliche Vorstadt	29,921
15.Stadtteil Osterholz	37,485
16.Stadtteil Schwachhausen	38,432
17.Ortsteil Seehausen	1,056
18.Ortsteil Strom	432
19.Stadtteil Vahr	26,802
20.Stadtteil Vegesack	33,280
21.Stadtteil Walle	27,872
22.Stadtteil Woltmershausen, Ortsteil Hohentorshafen und Neustädter Häfen.	13,865

【出典：ブレーメン州統計局 HP「Bremen Kleinräumig Infosystem」「Tabelle 173-01: Bevölkerung nach Geschlecht」により筆者作成。2014.1.6】

区議会は、その所轄分野における市民参加を確保し、促進する。特に区議会は、他の区議会と共同して、①地区フォーラムおよび住民集会を開催し、②調整、調停および仲裁手続きを促し、③児童および青少年を決定手続きに参加させることができる（同法6条1項）。ブレーメンの区議会システムは、ドイツでも唯一のものである。形式的には、行政委員会としての地位を有するに過ぎないが、他方で、市民から直接に選挙され、実際においては、政治的自治の要素を持った機関へと発展してきている<sup>52</sup>。

市民との関係については、ブレーメン州参事会官房は、そのホームページで、次のように紹介している。

すなわち、どの市民も、区議会の公開会議において議事テーマについて意見を言うことができる。会議の初めには質疑を行うことができるとともに、「市民からの質疑、要望および提案」日程に従い、地区独自のテーマについて提案することもできる。

区議会および区役所は、それが地区の利害に関係する限り、建築指導計画のすべての手続きに参加する。これによって、区議会は、地区の利益とそこに居住する住民を代表する任務を負っているのである。いずれの B プラン（拘束的建築指導計画）においても、住民総会を開催し、その計画の目的および目標が示されなければならない。B プランは、環境、建設、交通およびヨーロッパ担当市参事のところだけでなく、区役所においても公表される。これに対して、異議を申し立てたり、提案したりすることができる。

新しい市民参加の取り組みとして、2008 年から計画会議が区役所で開かれることとなった。各区長は、年初に当該地区で活動している市の官署および団体を招へいし、それらの当該年度の計画を区議会に説明させることとされたのである。議会のすべての利

<sup>52</sup> ブレーメン市 HP「bremen.de」「Beiräte und Ortsämter」

益が考慮されるように、その招へいは、議会と相談してなされなければならない。

ブレーメン市参事会予算には、包括交付金が含まれている。これは、地区に関する活動のための経費に充てられる資金である。市民団体、協会及び諸組織は、この資金からの補助金を区役所を通じて区議会に申請することができる。2011年度には、約100万ユーロが計上された。この交付金は、一定の基準により、例えば区民数あるいは道路の延長によってそれぞれの区議会に配分される<sup>53</sup>。

### 5.3.2 ブレーメン市の区議会 (Beirat) と市民自治

ブレーメン市の区役所と区議会のモデルは、市民生活に直接の影響を及ぼす行政決定に際して早い時期からの市民参加を保障するものである。

2市からなるブレーメン州のうち、区議会はブレーマーハーフェン市にはなく、ブレーメン市のみのものである。ブレーメン市の条例である「区議会法 (Ortsbeirätegesetz)」により、表にあるように、18の地区 Stadtteil と4つの小地区 Ortsteil に計22の区議会が置かれている (同法1条1項)。ブレーメン市は、18の地区、さらに小規模な89の小地区に分かれているが、上の4つの小地区は18の地区の区域外にある。

ブレーメン市の区議会は、第二次世界大戦直後、ブレーメン市が周辺自治体を合併した際に、当該地域内に設置されたのが始まりであったが、1971年にはブレーメン市全体に拡大された<sup>54</sup>。1区議会あたりの人口は、表にあるように、極めて少ないものも含まれている。区議会議員 (7~19名・表8) は直接、18歳以上のドイツ人区民あるいはEU国籍の居住外国人により選挙され、その任期は州議会議員選挙と同様、4年である (同条2項、2条、3条及び4条)。選挙は州議会議員選挙と同時に実施される。

### 5.3.3 ブレーメン市の区役所 (Ortsamt) と市民自治

区役所は現在17設置されている。通常は、1区役所、1区議会であるが、都心部については1つの区役所に複数の区議会が属している (表8)。

区役所は、地区の経営に従事し、市民、議員および市の各部局の間相互のコンタクトを促進する義務がある。地区のマネジメントには、地区および小地区におけるすべてのアクターの協力が必要である。市民、政治および行政の様々な利害を考慮に入れ、処理の可能性を高めることが優先されるべき目的となる。

区長の仕事は、区議会およびその委員会の会議を準備することである。会議の進行は、原則として区役所が行う。区長には、議決権はない。区役所は、区議会の決議を執行し、執行する。区長が区役所を指揮監督する。17の区役所のうち5カ所は、有職の区長が務めている。

<sup>53</sup> 以上、ブレーメン市 HP 「Senatskanzlei」 「Staats- und Zentralabteilung」 「Angelegenheiten der Ortsämter und Beiräte」 「Beiräte」

<sup>54</sup> 片木 (2003) P.202 以下。以下、別に注を付したものを除き、これによる。

表 8 : ブレーメンの区役所

地区事務所名	地区名	議席数
Ortsamt Blockland	Ortsteil Blockland	7
Ortsamt Blumenthal	Stadtteil Blumenthal	17
Ortsamt Borgfeld	Ortsteil Borgfeld	9
Ortsamt Burglesum	Stadtteil Burglesum	17
Ortsamt Hemelingen	Stadtteil Hemelingen	19
Ortsamtl Horn-Lehe	Stadtteil Horn-Lehe	15
Ortsamt Huchting	Stadtteil Huchting	17
Ortsamt Mitte / Östliche Vorstadt	Stadtteil Mitte	13
	Stadtteil Östliche Vorstadt	17
Ortsamt Neustadt / Woltmerhausen	Stadtteil Neustadt	19
	Stadtteil Woltmerhausen, Ortsteil Neustädter Hafen und Ortsteil Hohentorshafen	13
Ortsamt Oberneuland	Ortsteil Oberneuland	13
Ortsamt Obervieland	Stadtteil Obervieland	17
Ortsamt Osterholz	Stadtteil Osterholz	19
Ortsamt Schwachhausen / Vahr	Stadtteil Schwachhausen	19
	Stadtteil Vahr	17
Ortsamt Seehausen	Ortsteil Seehausen	7
Ortsamt Storm	Ortsteil Storm	7
Ortsamt Vegesack	Stadtteil Vegesack	17
Ortsamt West	Stadtteil Findorff	15
	Stadtteil Gröpelingen, Ortsteil Industriehäfen	19
	Stadtteil Walle, Ortsteil Handelshäfen	17

【出典：自治体国際化協会 HP「ドイツの地方自治」（2003年）P.73】

## おわりに

以上、見てきたように、ドイツの3つの都市州においては、その区域と経済・生活圏域が一致しないことから、「中心都市・周辺地域問題」が生じている。すなわち、都市州は、そのコストを負担して、様々なインフラ・サービスを提供しているにもかかわらず、周辺地域からの利用者、通勤者等に対しては、「住所地課税原則」によって課税できないという問題である。

また、経済のグローバル化に伴う地域間競争を勝ち抜くためにも、広域的に解決すべき課題が増加しており、ドイツにおいては、これらのことから、まず、より広域を所管する地域政府の再編、すなわち各州の区域改革が連邦制度の改革の一環として、これま

で繰り返し議論されてきた。

しかし、1996年にベルリン市とブランデンブルク州の合併が住民投票の結果、頓挫した結果、今日において、ハンブルクとブレーメンを周辺州と合併させる「北部州構想」は、その実現の可能性が遠のいてしまっている。

そこで、ドイツの都市州においては、メトロポールレギオン構想によって、隣接州やその自治体との協働によりこれらの問題に取り組んでおり、一定の成果を収めつつある。また、その一方で、住民に近接した行政に対する要請も強く、都市内分権も進められている。

わが国においても、大阪都構想や特別自治市構想など大都市問題大きな論議を呼んでいるが、ドイツにおいては、州の合併という選択肢は、今のところ、頓挫して遠のき、州間あるいは自治体間の協力により地域問題の解決を図ろうとしているのである。

考えてみれば、地域政府の再編によりその区域を広げ、多数決をもって強引に地域政策を進めようというのは、極めて短絡的な民主主義の理解と言わざるを得ない。最後は、多数決で決めるにしても、小数者の権利と利益を尊重し、その意見を十分考慮に入れ、熟議を経ることが民主主義の本来のあり方である。民主主義は、「単に多数者支配の政治を意味せず、実をともなった立憲民主主義でなければならない」<sup>55</sup>。

日本国憲法を含む近代憲法がその不可欠の柱とする立憲主義は、「国家の権力が、個人にせよ、集団にせよ、誰かの一手に集中され、それらの者があまりに強大にならないようにする」必要があるとの考えに立つものである<sup>56</sup>。自由主義を否定しても民主主義は成り立つという見解が、特にワイマール憲法時代のドイツ憲法学に支配的であったが、それがナチズムを基礎づけるひとつの大きな役割を果たした<sup>57</sup>ことは記憶に新しい。

また、できるだけ住民に近い、小規模な自治体に優先的に公共の事務権限を与えるべきであるという「補完性の原理」が近年、定着しつつある。第27次地方制度調査会も、つとにこの原則を承認し、その「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（平成15年11月13日）の中で、「今後の我が国における行政は、国と地方の役割分担に係る『補完性の原理』の考え方にに基づき、『基礎自治体優先の原則』をこれまで以上に実現していくことが必要である」と総括した。

そこで、仮に、地域再編の結果（たとえば、大阪都構想が実現し）、より広域の政府に権限が移ったとしても、その中に取り込まれた地域の住民を無視して多数決で簡単に結論を出すというわけにはいかない。その地域の住民と十分に話し合い、その意見を聞いて、できるだけ「Win Win」の関係になるよう妥協もしながら、政策を進めていく必要がある。そうだとすれば、むしろ、そのような地域に住む住民の利害をまとめ、これを代表できる地域政府が存在している方が、かえって地域政策の迅速、円滑かつ効率

---

<sup>55</sup> 芦部 P.17

<sup>56</sup> 総務省 P.27

<sup>57</sup> 同上

的・効果的な推進が図られるのではなかろうか。

また、前述したように、グローバル化の進展のもとで、競争力とイノベーションの推進という観点から、地域圏における経済発展の牽引車としての中心都市の役割が再評価され、そのような都市の活力と成長が地域ならびに国家の競争力強化に直結すると考えられる今日、大都市がこれまで、営々として積み上げてきた諸資源の集積のメリットを生かすためにも、なおさら、大都市を安易に解体、消滅させることには慎重であるべきであろう<sup>58</sup>。

このように考えれば、日本の指定都市及びその周辺地域の経済浮揚や持続的発展、さらには住民の福祉の向上のためには、現行制度下ではもちろん、仮に、道州制が導入されたとしても、人口と産業の集中等により規模と集積のメリットを持った大都市である指定都市に対し、ドイツの都市州に準ずるような地位と権限・財源を与え、対内的には都市内分権を進め、対外的には周辺市町村との連携を強化しつつ、民主主義と市民自治の理念に基づいた、住民生活の持続的安定と発展に資する圏域政策を推進できるような新たな大都市制度を構築していくべきである、というのが本稿の結論である。

## 参考文献

(ドイツ語)

- ・連邦・州国土整備大臣会議 (die Raumordnungsminister von Bund und Ländern) 「Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (ドイツにおける空間発展のための指針及び活動戦略)」(2006年)
- ・ドイツ連邦建設・都市・空間研究所 (Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)) 「Neue Leitbilder der Raumentwicklung」(同 HP 「Raumentwicklung Raumentwicklung in Deutschland Leitbilder und Konzepte Projekte und Fachbeiträge」。2014.1.7)
- ・ベルリン市長公室「Berliner Bezirke (ベルリンの区)」(「Berlin.de」HP「Politik, Verwaltung, Bürger」「Politik und VerfassungParlament, Landesregierung und Bezirke」。2014.1.6)
- ・Busch, Ulrich, *Berlin-Brandenburg: Zweiter Anlauf für eine Fusion*, UTOPIE kreativ, H. 144, Oktober 2002, (「Rosa-Luxemburg-Stiftung」HP「Themen> Zeitgeschichte> Publikationen> DDR-Geschichte> Publikation」P. 898-909。2014.1.3)
- ・Dressel, Andreas, *Der Weg ist das Ziel*, in: *Wer braucht den Nordstaat?*, Hamburg, 2010

---

<sup>58</sup> 同上書 P.185

- Franzke, Jochen, „Stadt-Umland-Problematik, Beitrag für Publikation „Die lokale und regionale Selbstverwaltung in Deutschland“, September 2010
- Rädcl, Robert, *Weniger ist mehr? Länderneugliederung als eine Option für die Reform des deutschen Föderalismus*, GRIN Verlag, 2003
- Tripke, Daniel, *Sind die Länder Berlin und Brandenburg neugliederungsreif nach Art. 118a GG?*, Frank & Timme, Berlin, 2009

(日本語)

- 芦部信喜『憲法 第4版』(2007年、岩波書店)
- 片木淳『徹底討論、決断そして実行 地方主権の国 ドイツ』(2003年、ぎょうせい)
- 同上「『大阪都構想』と大都市制度の改革」(『公営企業』2012年5月号)
- 同上「ハンブルク市の大都市政策と都市内分権」(日本都市センターブックレット『欧米諸国にみる大都市制度』(日本都市センター、2013年3月)第4章)
- 片木淳、イェンス・テスマン「ドイツにおける自治体区域改革—メクレンブルク・フォアポンメルン州を中心として—」(2012/03/23、自治体国際化協会(クレア)『平成23年度比較地方自治研究会調査研究報告書』)
- 城所哲夫「諸外国における国土空間計画の潮流とその示唆するもの」(2008年1月、日本開発構想研究所、UED レポート『諸外国の国土政策・都市政策』)
- 自治体国際化協会ロンドン事務所 (Japan Local Government Center London) 「ベルリン都市州とブランデンブルク州が統合を目指して協力関係を強化」(同 HP「TOP > 情報ライブラリ > マンスリートピック」「2007年8月号」)
- 指定都市市長会「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案～あるべき大都市制度の選択『特別自治市』～」(平成23年7月27日)
- 総務省・首長の多選の見直し問題に関する調査研究会報告書(平成11年7月27日)
- 第30次地方制度調査会『大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申』(平成25年6月25日)
- 第30次地方制度調査会専門小委員会『大都市制度についての専門小委員会中間報告』(平成24年12月20日)