

# ドイツ2014年統一自治体選挙と自治体政治の再構築

坪 郷 實

## 1. 2014年統一自治体選挙の断面

### （ドイツの統一自治体選挙）

日本では2015年に統一自治体選挙が実施されたが、その際、関連して、短い選挙期間、選挙キャンペーンの規制、戸別訪問の禁止など、規制だらけの公職選挙法の問題点が指摘され、有権者が複数票を投票する制限連記制など新たな制度改革の提案、女性議員の増加など、多くの論点が議論された。日本でもようやく選挙権年齢が18歳に引き下げられ、2016年7月の参議院選挙において最初に実施され、その後、自治体選挙に適用される予定である。

他方、ドイツにおいても、5年毎に統一自治体選挙が実施されている。直近では2014年5月25日に、ヨーロッパ議会選挙と同日に、ドイツ16州のうち10州で統一自治体選挙が行われた。市町村議会選挙、郡議会選挙などが行われ、一部の自治体で市長選挙、郡長選挙が実施された。ドイツでは、連邦議会選挙では選挙年齢は18歳であるが、すでに3つの州（2つの都市州を含む）議会選挙では16歳選挙権が実施され、7州で自治体選挙の選挙権年齢は、16歳に引き下げられている。また、自治体選挙では、多くの州で、比例代表制の下で、政党や政治グループをのみ選ぶのではなく、個別の候補者を選択できる制度が設けられている。つまり、有権者一人が複数票（12～13頁参照）を持ち、特定候補者に複数票を投じる「累積投票」、複数の政党や政治グループに分けて投票する「分割投票」が実施されている。

ところで、ドイツの選挙の基本は、比例代表制である。連邦レベルと州レベルでは、議会の多数会派が政府を選出する議会内閣制であるが、他方、市町村自治体レベルでは、多くの州で自治体の長と自治体議会の議員は別々の選挙で選出され、選出された自治体の長が自治体議会の議長を兼ねる「南ドイツ自治体議会制」が普及している。表1のように、ヨーロッパ・ドイツの政治行政レベルは、ヨーロッパ連合レベルを入れると、連邦、連邦

〈表1〉ヨーロッパ・ドイツの政治行政システム — EU、連邦、州、自治体

ヨーロッパ連合（ヨーロッパ議会）			
連 邦（連邦議会）			
13 連 邦 州			3 都 市 州 (ベルリン、 ハンブルク、 ブレーメン)
( 県 )			
郡		郡に属さない市	
市町村連合	市町村連合に属さない市町村		
市 町 村			

出所：ボグミル 2009：32 に追加して作成

州（都市州を含む）、市町村自治体レベルと大きくは4層からなる。連邦制の下で、市町村自治体は、郡に属さない市と、郡に属する市町村、さらに市町村連合に属する自治体に分かれる。なお、市長選挙や郡長選挙で、候補者が投票の過半数を得られない場合は、上位二者で決選投票が行われる。

ドイツでは、自治体制度は州毎に決定され、州によっては、自治体を選択できるように複数の制度を設けている。自治体の政治行政は、制度のみによって決まるのではなく、それぞれの州や自治体の政治文化によって影響される。後に紹介するように、同様の制度の下で、「合意デモクラシー」と「競争デモクラシー」という二類型の政治行政が行われている。連邦や州レベルとは違う自治体レベルの特徴として、有権者団体と総称される政党に属さない政治グループや地域政党が多く存在する。特にバーデン＝ヴュルテンベルク州（BW州と略）では、この有権者団体が多く、31.4%（2014年市町村議会）の得票率である。政治的方向としては多様であり、「自由有権者団体」、「緑のリスト」など（Autzen 2014: 42）、あるいは都市名を付けて「ハイデルベルクの人々」などと名乗っている。

さて、本稿では、第1に2014年ドイツ統一自治体選挙の断面を紹介しながら、その若干の特徴を述べ、第2に自治体政府の制度及び自治体選挙の特徴を概観し、第3にドイツの自治体が直面している政策課題と自治体政治の再構築の動向を若干ながら見ていこう。

まず、2014年統一自治体選挙の断面をいくつか紹介しよう。政治的にリベラルで知られる南ドイツ新聞（SZ紙と略）は、2014年5月28/29日付けの記事で、統一自治体選挙における10州の多様な結果を、「ボクシング・チャンピオン、カモフラージュ政党、抽選による決定」（Süddeutsche Zeitung 28./29. Mai 2014, Nr. 122: 6）というタイトルで報道している。また90年同盟・緑の党（緑の党と略）は、雑誌『オールタナティブな自治体政治』（AKP. Fachzeitschrift für Alternative Kommunal Politik）を隔月に発行しているが、2014年7

～8月号（4/2014）で「2014年統一自治体選挙」の特集を組んでいる。これらの記事の中からいくつかの特徴的な事例を若干補いながら紹介しよう。

### （ノルトライン＝ヴェストファーレン州 — 統一自治体選挙の断面）

ノルトライン＝ヴェストファーレン州（NRW州と略）は、人口数が最も多く、かつての大工業地帯を擁し、市町村合併が最も推進された州であり、自治体当たりの平均人口数が最も多い。この平均的人口数に近いモンハイム（人口約43,000人）では、市長選挙と市議会選挙が同時に実施された。市長選挙では、ダニエル・ツィンマーマンが再選された。かつて古参の女性市議会議員が「ああ私たちの市はこどもによって支配されている」と述べているが、SZ紙によれば「こどもは今や少し年を取り、また成果を収めた」。ツィンマーマンのかつての「生徒政党」ペトー（Peto）は、市議会選挙で65.64%（前回より36.08%増加）を獲得し、市長選挙で94.64%を獲得した。彼は、2009年選挙で30.35%を獲得し、既成政党の候補者に打ち勝った。ツィンマーマンは当選以来、自治体の主要税の一つである営業税の税率を引き下げ、企業活動の促進をし、市場経済を重視している。他方、市の収入で、ツィンマーマン市長は幼稚園を無償にし、運動場を改修し、ホームレスのためのプロジェクトをスタートさせた。ヴァルター＝ボルヤンス州財務相は、「私たちみんながモンハイムと同じことをするならば、私たちは破産するだろうし、モンハイムも同様である」と別の意見を持つ。Petoは、ラテン語で「私は要求する」という意で、「より良い政治を要求する」ことを意味している。つまりPetoは「今や、州財務相に財政不足の自治体に連帯分担金を要求」している（Süddeutsche Zeitung 2014: 6）。

NRW州は、人口1,784万人、有権者1,400万人、郡に属さない市23、郡31、郡に属する自治体373である。表2のように、州全体の得票率では、キリスト教民主同盟（CDUと略）38%、社会民主党（SPDと略）31%に続いて、緑の党は11.7%で第3党である。2013年連邦議会選挙で初めて議席を失った自由民主党（FDPと略）は、前回の9.1%から4.8%に大きく得票率を減らしている。左翼党は4.6%と若干得票率を増やしている。得票率が5%に達しないと議席配分が行われない5%阻止条項が撤廃され、自治体によっては、多くの会派が成立し、場合によっては議会の多数派形成が困難になっている。エッセン市では、SPD(31議席)、CDU(28)、緑の党(10)、FDP(3)、左翼党1(3)、左翼党2(2)の既成政党に、エッセン市民同盟(4)、「NRWに賛成」(2)、「ドイツのための選択枝（AfDと略）」(3)、海賊党(2)、国民民主党（NPDと略）(1)、「政党」(1)を加えて、12グループがある（AKP 2014: 36-37）。

<表 2> 2014年統一自治体選挙の結果(1) :

ノルトライン=ヴェストファーレン州とバーデン=ヴュルテンベルク州

	ノルトライン= ヴェストファーレン州 投票率50.0%	バーデン=ヴュルテンベルク州	
		市町村議会 投票率49.1%	郡議会 投票率49.5%
CDU	38.0%	28.3%	34.7%
SPD	31.0%	17.7%	18.2%
緑の党	11.7%	11.5%	13.2%
FDP	4.8%	3.7%	4.8%
左翼党	4.6%	1.7%	2.0%
有権者グループ	4.5%		
A f D	2.5%	1.5%	0.9%
海賊党	1.7%		
有権者団体		31.4%	23.2%
選挙提案グループ		3.3%	2.0%
その他	1.2%	1.9%	1.0%

出所：Süddeutsche Zeitung 28./29. Mai 2014, Nr. 122: 6; [http://www.kommunalwahl-bw.de/uebersicht\\_kommunalwahl.html](http://www.kommunalwahl-bw.de/uebersicht_kommunalwahl.html) 2015. 11. 15アクセス

(バーデン=ヴュルテンベルク州)

BW州では、東京電力福島第一原発事故直後に行われた2011年3月の州議会選挙で、緑の党が第2党に躍進し、ドイツで初めての緑の党のクレチュマー州首相が誕生している。州都シュトゥットガルトでも2012年市長選挙(任期8年)で、緑の党のフリッツ・クーン市長が当選している。同州での緑の党の躍進は、2009年統一自治体選挙においてシュトゥットガルトで第1党になったことが出発点になっており、今回の統一自治体選挙におけるシュトゥットガルト市議会選挙の結果が注目された。結果として、CDUが第1党を奪還し、CDUはこれを2016年の州議会選挙における州政府奪還の礎石と見ている。他方、緑の党は、事前に予測されていたのとは異なる僅差の敗北であり、クーン市長の貢献と評価している(Süddeutsche Zeitung 2014: 6)。

また、オープリッヒハイムの市議会議員選挙では、それぞれ別の政治グループから立候補した兄弟同士の選挙戦があり、CDUのティモ・ヒンニンガーと自由有権者グループ(FW)のヘイコ・ヒンニンガーが1,009票の同数のため、市議会の議席をどちらが獲得するかは、抽選で決定される(Süddeutsche Zeitung 2014: 6)。

BW州の特別な政治文化として、表2のように有権者団体の得票率が市町村議会31.4%と郡議会23.2%であり、多くの政治グループや地域政党が活動している。青年連合、緑の

リスト、左翼リスト、女性リストなどである。緑の党は各自治体の政治グループと共同でリストを作成し、それも含めると、今回議席の19.1%を獲得し、前回の約1,400議席から1,660議席に増加し、目標の100議席増を達成している。大学都市が緑の党の牙城であり、ハイデルベルクではCDUの10議席と並び、チューリングゲンではオールタナティブリスト・緑の党が29.8%を獲得し、他にもフライブルク24.3%、シュトゥットガルト23.6%である。また、緑の党及び緑の党との共同リストが、女性議員の割合が最も多い。BW州の全議席の中の女性議員の割合は、24.1%で前回より1.9%増加した（AKP 2014: 30-31）。市議会議員の女性の割合は全体で23.9%、会派別では緑の党が45.6%と最も多く、SPD 33.7%、有権者団体23.1%、CDU 19.0%、FDP 16.2%と続く（Autzen 2014: 43）。

### （ザクセン州）

旧東ドイツのザクセン州（SN州と略）の自治体議会選挙の結果では、CDUが最も多くの票を獲得し、州単位で最も良い結果であった。2014年8月の州議会選挙に向けて追い風であった。しかし、州議会で連立が予想されるFDPは、州都ドレーズデンを初めとして票を失っている。左翼党は、州全体の結果として、16.5%と第2党の成果を獲得した。SPDは多くの自治体で票を失っているが、中部ザクセンのヴァルトハイムにおいて、聖歌隊長のレーダーがSPDの議員として当選し、将来、自治体議会の会議において普段から文化的寄与をすることを望んでいる（Süddeutsche Zeitung 2014: 6）。他方、2013年初めに設立された反ユーロ政党AfDが、三大都市で議席を獲得し、既存の極右政党であるNPDよりも、州議会選挙で議席を獲得する可能性を高めた。AfDはその後8月の州議会選挙で9.7%を獲得し、議席を獲得した。SN州では、右翼ポピュリズム政党や極右政党の潜在力は約10%程度あると見積もられている（AKP 2014: 44）。

2014年以来、アフリカや中東からの難民が増加している。先のAfDは、反ユーロと共に、反移民・難民を掲げて得票をしている。関連した自治体の動きを見ておこう。ドイツでは、市町村自治体が、難民の宿泊、生活保障、さらに難民を社会に統合する義務を負っている。これには財政問題と社会統合の問題が関係している。この難民の受け入れに関して、前エアランゲン市長バレイス（後述）は次のように述べている。

一方で、「地域の歓迎文化」として市民活動や企業の社会貢献活動が行われている。他方、地域に受け入れ反対の動きが存在するので、「相互の出会いの場」を作ることによりこれを取り除かねばならない。たとえば、多くの自治体が、「難民と市民との間で代父・代母関係を結ぶこと、難民の統合のための学校のクラスの設置、スポーツ協会・

＜表3＞2014年統一自治体選挙の結果(2)：ザクセン州とザクセン＝アンハルト州

	ザクセン州		ザクセン＝アンハルト州 投票率43.0%
	郡議会と郡に属さない市 投票率48.7%	市町村議会 投票率49.1%	
CDU	36.1%	33.3%	34.3%
左翼党	18.4%	16.5%	21.5%
有権者団体	9.2%	23.8%	
SPD	12.8%	10.7%	18.3%
緑の党	7.1%	2.5%	5.5%
FDP	5.0%	4.2%	4.5%
NPD	3.9%	1.9%	1.6%
AfD	5.8%	5.8%	2.3%
有権者グループ			8.9%
自由有権者			1.2%
その他	1.7%	1.3%	

出所：Kreistagswahl 2014. ([http://www.statistik.sachsen.de/wpr\\_neu/pkg\\_s10\\_ueb.PRC\\_ueb\\_kt?p\\_bz\\_bzid=KT14](http://www.statistik.sachsen.de/wpr_neu/pkg_s10_ueb.PRC_ueb_kt?p_bz_bzid=KT14)); Gemeinderatwahl 2014. ([http://www.statistik.sachsen.de/wpr\\_neu/pkg\\_s10\\_erg.prc\\_erg\\_gr?p\\_bz\\_bzid=GR14&p\\_ebene=SN&p\\_ort=14](http://www.statistik.sachsen.de/wpr_neu/pkg_s10_erg.prc_erg_gr?p_bz_bzid=GR14&p_ebene=SN&p_ort=14)); Kommunalwahlen in Sachsen=Anhalt an 25.Mai 2014. (<http://www.statistik.sachsen-anhalt.de/wahlen/kw14/fms/fms215li.html>) 2015. 11. 15アクセス

団体がボランティアで支援すること、社会人教育学校が無料の語学コースを提供すること、地元企業が多様な活動により『潜在的勤労者』として難民を位置づけること」などに取り組んでいる (Balleis und Winkelmann 2015: 312-313)。

ところで、緑の党はSN州全体で7.2%を獲得し、旧東ドイツで最も良い結果を残した。政策としては、環境と健康な生活を掲げ、「交通（移動の自由の保障）、教育、エネルギー転換」や文化的テーマを取り上げ、さらに自治体財政の安定化と緑の経済（環境の視点からの経済の活性化）について主張した。郡の再編については、行政が市民から遠くなる点を批判し、市民参加の推進に焦点を当てた (AKP 2014: 44)。

#### (ザクセン＝アンハルト州)

ザクセン＝アンハルト州 (ST州と略) では、投票率が5%上昇し、エリコペーアでは特に投票率が上昇した。ここで政党に属さないフィンツェルベルクが郡長選挙に再び立候補したが、買収で起訴され、訴訟に専念することになった。従って彼の後継者は、CDUとSPDの候補者によって、決選投票が行われる。7郡のうち6郡でこうした決選投票が必要である。SPDは、この決選投票でCDUの候補者に勝つために、部分的に左翼党とある種類の非公式の同盟を組む (Süddeutsche Zeitung 2014: 6)。

S T州の第二の都市であるハレ（ザーレ）は、人口23万人の大学都市である。ハレ市議会議員選挙の結果は、表4のとおりであり、有権者はそれぞれ3票を行使できる（表5を参照）。各政党や政治グループの選挙綱領や選挙パンフレットから政策課題を見てみよう。CDUは、経済成長による財政強化、都市や自治体のよき発展、強力で自立した自治体を主張し、他方、左翼党は「自治体は100%社会的」と、失業や貧困問題への取り組み、連帯と参加を強調する。緑の党は教育、環境・自然保護、交通・移動、都市発展と社会的連帯、平等・世界に開かれた・多様性を掲げ、SPDは保育所や住宅の質の改善など生活の質、都市基盤整備と参加などを主張する。ハレ・ノイエスフォーラム（選挙グループ新フォーラム）は、1989年の東ドイツの民主化から25年間「市民寄りの政治」を担い、「権力はコントロールされなければならない」と訴える。ドイツの選挙キャンペーンは、各政党や政治グループが市の中心の広場や目抜き通りにテント付きのスタンドを設置して、市民にリーフレットを配布し、市民と政策について個別に対話するのが基本である。街宣車は使われないし、街頭で候補者がマイクで演説をすることも通常行われない<sup>(1)</sup>。

旧西ドイツのNRW州とBW州、旧東ドイツのSN州とST州、それぞれの自治体選挙の断面を見てきた。政策課題としては、自治体の財政危機、エネルギー転換や交通などのエネルギー環境政策、都市の発展・基盤整備、社会福祉政策が取り上げられている。次節では、ドイツにおける自治体の政治行政や選挙制度の特徴を述べ、自治体政治の再構築の動向を見ていこう。

## 2. 自治体政治の再構築 — デモクラシーの民主化

### （自治体の自治権と財政危機）

ドイツの自治体は、基本法（憲法）により自治権が保障されており、「自治体の組織権、人事権、財政権、計画権、条例制定権という自治権を行使」（Bogumil und Holtkamp 2013:

---

(1) 2014年4月から2015年3月まで一年間、ドイツのザクセン＝アンハルト（ST）州ハレ（ザーレ）市に滞在して、マルティーン・ルター大学（ハレ＝ヴィッテンベルク）日本学研究所で在外研究を行った。この際、統一自治体選挙、ヨーロッパ議会選挙、州議会選挙の選挙キャンペーンや自治体政治に関して調査をすることができた。本稿は、その成果の一部である。なお、本研究はJSPS科研費26380189の助成を受けた。

〈表4〉ザクセン＝アンハルト州ハレ（ザール）市議会議員選挙の結果

(投票率40.4%)

政党・政治グループ	得票数	得票率	議席数
CDU	57,102	25.12%	14
左翼党	57,018	25.08%	14
SPD	43,510	19.14%	11
緑の党	22,849	10.05%	6
選挙グループハレのための居住者	12,731	5.60%	3
AfD	10,402	4.58%	3
FDP	9,625	4.23%	2
選挙グループ新フォーラム	4,056	1.78%	1
NPD	2,775	1.22%	1
党	1,978	0.87%	1
その他	5,295		

出所：Kommunalwahl am 25. Mai 2014. (<http://www.halle.de/Verwaltung/Wahlen.Wahlarchiv/Kommunalwahl-2014/>); Stadtrat. (<http://www.halle.de/Verwaltung/Stadtrat/Stadtrat/>) 2015. 11. 15アクセス

8) する。自治体では、多くの政策分野において市民参加により市民生活に直接に影響を及ぼす政治的決定が行われる。自治体は市民に最も身近な政府であり、多様な市民参加によるデモクラシーのさらなる民主化の場である。この「市民への近接性」と政策開発の場であるという意味で、自治体は「デモクラシーの学校」である。

さらに、自治体は、市民生活に密接に関係するゆえ、その政策制度の「有効性と効率性」の点検が不可欠である。ドイツの自治体は、ヨーロッパの重層的政治システムの時代においても、「生活保障、給付、社会福祉、執行、計画機能」を引き受け、「政府投資の約3分の2」を実施し、「連邦法の75～90%の事務」を実施する。しかし、ヨルク・ボグミルとラース・ホルトキャンプによれば、「自治体は国法的に州の一部であり、それによりその監督、指示権に従うにもかかわらず、自治体はその財政自治について限定されており、行政的、政治的権限に関して、最も悪く仕上げられた政治レベルである」（Bogumil und Holtkamp 2013: 8-9）。このように、連邦制という制度的制約の中で、多くの州でドイツ統一後、自治体制度が改革され、自治体政治の再構築が試みられているが、ドイツの自治体は、財政危機をはじめとして挑戦とも言われる多くの政策課題を抱えている。

ドイツの自治体政治の大きな課題として、財政危機、高齢化と人口減少という人口変動問題、都市の特定地域における社会的不平等の集積（空間的セグレーション）、政治不信があげられる（Bogumil, Holtkamp und Schwarz 2003: 22-24 ; Bogumil und Holtkamp 2013:



60-77)。

ここでは、自治体の財政危機をめぐる議論に関して、バイエルン州（BY州と略）エアランゲン市ジークフリート・バレイス前市長の発言を紹介しよう。彼の発言は、季刊雑誌『社会・経済・政治 — 政治教育のための社会科学』の2015年第三号に掲載されたエアランゲン＝ニュールンベルク大学政治学研究所トーステン・ヴィンケルマンとの対話の中でなされたものである（Balleis und Winkelmann 2015）。バレイス（キリスト教社会同盟CSU）は、1996～2014年まで18年間エアランゲン市長を務めたが、2014年3月31日の市長選挙決選投票で、SPDの市長候補フローリアン・ヤニクに敗れ退陣した。

バレイスは、「自治体の財政危機の原因は自ら招いたものか、それとも外部要因によるものか」との問いに対して次のように答えている。「いくつかの自治体の大きな負債は確実に自ら招いたものである。しかし、多くの自治体において、財政逼迫は連邦や州という上位の政治レベルが連繋の原則〔権限・事務と財源との結合〕を十分に考慮しないことに帰せられる」のである。つまり、自治体はその事務に見合う財源を調達できないからである。これに加えて、NRW州のラインやルール地域の自治体は、産業構造の変動により継続して危機にある。また、旧東ドイツの自治体は統一後、収入力が弱い。彼は、こうした状況を「連繋の原則の軽視、構造変動、現存社会主義（旧東ドイツ）の遺産」という3つのキーワードで表現する。しかし、他方で、BY州のシュヴァインフルトやSN州のライプチヒのような例外もある。ライプチヒは、見本市（メッセ）都市として、自動車、流通、IT、メディア分野で国際的に活動する企業の立地に成功している。近年、州内でも、州間でも特に裕福な自治体と貧しい自治体の格差が拡大している。財政危機にある自治体は、インフラ部門の改修や現存施設の閉鎖などにより、支出削減を行い、民間委託が行われる。さらに、自治体の特に自由裁量事務、たとえば余暇用プールの閉鎖、美術館や文化施設の料金値上げ、公共交通の削減が行われ、電気や水の供給事業にも影響を及ぼしており、中期的にその事業の質に影響を与える（Balleis und Winkelmann 2015: 310）。なお、自治体の事務は、委任事務と自治事務に区分され、自治事務は自由裁量事務と義務事務に分かれる。自治体の独自財源は、営業税、不動産税、小規模消費税・奢侈税（犬税など）である。

そして、バレイスによれば、連邦やとりわけ州の追加的な財政支援なしに現在の財政緊急事態の構造から脱することができない自治体がある。NRW州のオーバーハウゼン、ドルトムント、ゲルゼンキルヘンのような都市、ザールラント州やラインラント＝プファルツ州（RP州と略）の自治体は、外部の支援なしで累積した債務から逃れられない。BY州は自治体間の格差を埋める財政調整を行っている。他方、自治体がインテリジェントな

方法で財政状況を改善する可能性があり、1990年代初期の財政危機との関係で導入された新制御モデルという公共経営の導入は一定程度費用削減の成果を上げている。しかし、さらなる自治体行政の改善のためにイノベーション力が必要であり、自治体間の相互学習プロセスが重要である（Balleis und Winkelmann 2015: 310-312）と述べている。

### （合意デモクラシーと競争デモクラシー）

ドイツの自治体の政治行政について、これまでも政治学と行政学からの議論が行われている。その中で、ボグミルとホルトキャンプは、自治体政治に関して、「合意デモクラシーと競争デモクラシー」の二類型があるという議論（Bogumil und Holtkamp 2013: 148-150）を行っている。自治体の政策決定過程は、「自治体の規模、制度的配置、地域の政治文化、人的関係」などの要因が関係する。他方で、自治体の制度的構造や選挙制度はある程度類似の制度へと変化してきている。この点から、制度が決定的要因ではない。ドイツの州は、制度の類似性がある一方で、州毎に多様な自治体の政策決定構造があり、政党政治化の度合いが違っている。上記の二類型は、「選挙における候補者の指名、選挙戦、選挙、自治体政府という各段階において関係する主体の行動・態度・影響モデル」を説明するものである。

「合意デモクラシー」は、市議会議員と市長の候補者指名、選挙戦、選挙、自治体政府の各段階において政党政治化の度合いが低く、同時に自治体政府において「市長の優位」が特徴である。議員間では、紛争調整モデルとして「穏便な合意」が支配的となる。これに対して、「競争デモクラシー」では、すべての段階において政党政治化の度合いが強く、市長の影響力は弱いという特徴を持つ。このモデルでは市議会の多数派会派と野党会派の間で議論が闘わされる。競争デモクラシーの自治体では、特に大都市で、連邦議会に議席を持つ全国政党が優位であるが、他方、合意デモクラシーの自治体では、多くの場合、自治体独自の政治グループや地域政党が多数存在する。

ボグミルとホルトキャンプが、「政党への組織化率、自治体の規模、自治体法」の三指標で検証した結果、ドイツ全体で見れば、合意デモクラシーの州が多く、旧西のBW州やRP州、旧東のSN州やST州などがあげられる。他方、競争デモクラシーの州は、旧西のNRW州、ヘッセン州（HE州と略）などである。自治体の規模についても州毎に多様である。合意デモクラシーのBW州の自治体数は1,102、平均人口9,759人であるのに対して、競争デモクラシーのNRW州は自治体数396、平均人口45,064人である。ドイツ全体の自治体数は11,253、人口総数81,751,602人（人口総数のみ2012年12月31日現在）、自治体の

平均人口7,265人（以上、2012年1月10日現在）である。このように、ドイツでも自治体合併が行われたが、小規模の自治体も多くあり、人口500人以下の自治体が2,194あり、平均人口の多いNRW州においても2,000～5,000人の人口数の自治体が3ある（Bogumil und Holtkamp 2013: 24, 28）。

#### （市長の直接選挙と市民投票制度の普及）

次に自治体制度と選挙制度の特徴を見よう。自治体制度は、州毎に州基本法と自治体法・自治体選挙法により規定されている。第二次世界大戦後、西ドイツでは、歴史的に形成された四つの自治体制度があった。しかし、統一ドイツの成立と1990年代の直接民主主義的な制度改革により、新たに多くの州で市長を直接選挙で選出することと、市民イニシアティブ（政策提案）と市民決定（政策決定）という市民投票制度が実施され、代議制デモクラシーの補完として直接デモクラシー制度が導入されている。その結果、この原型である「南ドイツ自治体議会制」が優勢になり、「北ドイツ自治体議会制」と自治体議会から市長を選出する「市長制型」はなくなっている。すでに述べたように、南ドイツ自治体議会制では、市長を市長選挙で選出し、市議会議員を市議会議員選挙で選出するが、多くの州で市長は、自治体議会の議長を兼ねている（坪郷 2007）。

さらに、自治体議会の任期は、BY州6年、ブレーメン都市州4年を除き、5年間であるのに対して、市長の任期はより長く、6～8年間であり、ザールラント州は10年間と最も長い。市長は、過半数を獲得できない場合は、上位二名による決選投票が実施される。なお、市長の任期は、シュレーズヴィヒ＝ホルシュタイン州では6～8年の間で、メクレンブルク＝フォアポンメルン州では7～9年の間で、自治体がそれぞれ選択できる。BW州では、市長の任期は8年間であり、このことも、同州の合意デモクラシーにおいて市長が優位であることの要因になっている。なお、BY州とBW州では、市長のリコール制度が設けられていない（Korte 2013: 97-99参照）。

#### （5%阻止条項の廃止と16歳選挙権の導入）

次に選挙制度の特徴を見よう。ドイツでは連邦議会と州議会選挙において5%阻止条項が設けられている。この阻止条項は、比例代表選挙で5%の最低得票率を超えた政党や政治グループにのみ議席配分を行うものである。ヨーロッパ議会選挙においては、連邦憲法裁判所の判決により、2014年選挙から阻止条項が廃止された。連邦、州レベルでは、小党分立による政権の成立が困難になるという理由から阻止条項が設けられている。自治体選

挙においては、NRW州で1999年に阻止条項が廃止され、2008年の憲法裁判所の違憲判決により、一部を除き阻止条項は廃止された。これにより小規模の政治グループや無所属候補が増加し、各自治体議会において独自の政治グループや地域政党の数が増加している。たとえばNRW州の大都市では、会派や政治グループ数が平均4（1999年）から8へと倍増している（Bogumil und Holtkamp 2013: 110）。

自治体選挙での選挙権のうち立候補年齢は引き続き18歳であるが、投票権年齢のみを16歳に引き下げる制度改革が拡大している。3都市州を除く13州のうち6州（旧西3州、旧東3州）にまで拡大している。州議会選挙では、ブランデンブルク州議会、都市州であるハンブルク都市州議会、ブレーメン都市州議会でも、16歳投票権がすでに導入されている（Korte 2013: 88-89, 94-95）。この引き下げは、青年層の政治的無関心への対応でもある。

なお、累積投票と分割投票についてはすでに触れたが、有権者一人が持つ票数は、州によって違いがある（表5を参照）。旧西のニーダーザクセン州、旧東のSN州、ST州など6州は一人3票、旧西のブレーメン都市州は5票、旧西のBW州、BY州、HE州など5州は各自治体議会の議席数（BW州ハイデルベルク市の場合48議席で、48票）である。特定の候補者に対しては、3票までの累積投票が可能であり、複数の政党や政治グループの候補者リストに分割することができる。累積投票で多くの票を獲得した候補者が当選する。複雑な投票方法であるが、定着しており、無効票は少ない。なお、旧西のNRW州とザールラント州では、この制度はなく、拘束式（当選順位の決まっている）の候補者リストである。

### （自治体政治のプロフェッショナル化）

ボグミルとホルトキャンプは、自治体が直面している課題の一つとして「自治体政治のプロフェッショナル化」を指摘している。ドイツの自治体議員は、歴史的に19世紀から「名誉職活動」として始まり、継続されてきたが、自治体政策の複合性と長時間の活動時間の必要性から、プロフェッショナル化が進展している。ホルトキャンプによれば、特に5万人以上の都市の場合、NRW州では、週15時間以上が86.5%、週30時間以上が28.9%、BW州では、週15時間以上が69.7%、週30時間以上が6.0%と長時間の議員活動になっている（Bogumil und Holtkamp 2013: 112-116）。

議員が名誉職であることから、兼職が多く大学関係者を含む公務員や自営業者が多い。従って議員活動の補償額は低く、月額平均521ユーロ（2006年）（1ユーロ＝約130円）が支給されており、最低のエアフルト市議会議員187ユーロから、最高のシュトゥットガル

<表5> 自治体議会の選挙制度（13州とブレーメン都市州）

州	任期	選挙権年齢 投票権/ 立候補権	選挙制	リスト	投票数	阻止条項	議席配分 の計算式	特 記
バーデン＝ヴュル テンベルク	5年	16歳／18歳	非拘束名簿式 比例代表制	非拘束	議席数	なし	サン＝ラグ 式	
バイエルン	6年	18歳／18歳	非拘束名簿式 比例代表制	非拘束	議席数	なし	ヘア／ニー マイヤー式	
ブランデンブルク	5年	16歳／18歳	非拘束名簿式 比例代表制	非拘束	3票	なし	ヘア／ニー マイヤー式	
ブレーメン (都市州)	4年	16歳／18歳	非拘束名簿式 比例代表制	非拘束	5票	一部5%	サン＝ラグ 式	
ヘッセン	5年	18歳／18歳	非拘束名簿式 比例代表制	非拘束	議席数	なし	ヘア／ニー マイヤー式	
メクレンブルク＝ フォアポンメルン	5年	16歳／18歳	非拘束名簿式 比例代表制	非拘束	3票	なし	ヘア／ニー マイヤー式	憲法裁判所 の判決によ り廃止
ニーダーザクセン	5年	16歳／18歳	非拘束名簿式 比例代表制	非拘束	3票	なし	ヘア／ニー マイヤー式	
ノルトライン＝ ヴェストファーレ ン	5年	16歳／18歳	候補者選挙を 加味した比例 代表制	拘束	1票	なし	サン＝ラグ 式	(半数を小 選挙区で選 出)
ラインラント＝ブ ファルト	5年	18歳／18歳	非拘束名簿式 比例代表制	非拘束	議席数	なし	サン＝ラグ 式	
ザールラント	5年	18歳／18歳	比例代表制	拘束	1票	なし	ドント式	州議会によ り阻止条項 の廃止
ザクセン	5年	18歳／18歳	非拘束名簿式 比例代表制	非拘束	3票	なし	ドント式	
ザクセン＝アンハ ルト	5年	16歳／18歳	非拘束名簿式 比例代表制	非拘束	3票	なし	ヘア／ニー マイヤー式	
シュレーズヴィヒ ＝ホルスタイン	5年	16歳／18歳	候補者選挙を 加味した比例 代表制	非拘束	議席数	なし	サン＝ラグ 式	
チューリンゲン	5年	18歳／18歳	非拘束名簿式 比例代表制	非拘束	3票	なし	ヘア／ニー マイヤー式	

出所：Übersicht über die Wahlsystem bei Kommunalwahlen. (<http://www.wahlrecht.de/kommunal/index.htm>)  
2015. 06. 13アクセス

ト市議会議員2,460ユーロまで自治体により違っている。また大都市ミュンヘン市議会議員2,059ユーロに対してハンブルク都市州議会議員2,456ユーロ、連邦議会議員7,009ユーロである。自治体議会の会派事務局の補償額は、議員一人当たり年間（平均）9,289ユーロ（2006年）、最低のハイルブロン612ユーロから最高のフランクフルト・アム・マイン市30,612ユーロまで幅があり、これに対して、ハンブルク都市州議会26,682ユーロ、連邦議会88,731ユーロである。このような点から、ボグミルとホルトキャンプは、79大都市にお

けるセミプロ化の傾向を見ている。また、競争デモクラシーの州の方が、合意デモクラシーの州よりも、プロフェッショナル化の程度が高いと指摘している。しかし、自治体政治の真のプロフェッショナル化は、法的に困難であるのみならず、財政面など実際上でも困難であると述べている（Bogumil und Holtkamp 2013: 114-116）。

### （市民投票制度と市民参加制度）

自治体レベルにおける市民イニシアティブと市民決定からなる市民投票制度は、BW州では、1956年から実施されているが、多くの州では1990年から1997年までの間に導入されている（Mehr Demokratie e.V. 2014参照）。特に、NRW州とBY州において、多くの実践例がある。取り上げるテーマとしては、公共施設（学校、幼稚園、教育施設、健康施設）、交通プロジェクト（バイパス、歩行者ゾーン）、経済プロジェクト（スーパーマーケット、送信施設）、さらに市役所新建設、自治体合併などがあげられる。なお、競争デモクラシーの自治体においては、野党会派の手段として使われる場合も見られる。

このような直接デモクラシーに対する批判として、政策の決定内容の複合性から議員の方が市民よりも決定にふさわしいという議論や、市民の間に分裂を持ち込むことになるという議論などがある。これに対して、「自治体のインフラ施設建設の決定」における市民投票の役割について、前述のバレイスは、「基本的に数百万ユーロかかるプロジェクトに対する市民決定はまったく正しい」と述べている。インフラ・プロジェクトに数百万ユーロの支出をする場合は、批判的議論を含めて十分議論が必要である。市民参加により、今後「『あまりにも意欲的なプロジェクト』がもはや日程に上らないという積極的効果」があり、実現するためには事前に調査研究によりその有用性を確認し、より明確に価値のある計画であることを立証することが必要になる。他方で、これまでの事例から「シュトゥットガルト21（大規模駅再開発）」、「ゴアレーベン放射性廃棄物最終処分場」、さらにいわゆる「巨大送電線網」のように、インフラ整備が市民投票で妨げられるという批判があるが、バレイスは、このような事例は、「投資全体から見れば僅かであり、市民投票によって公共事業が停滞することはない」ことを指摘している（Balleis und Winkelmann 2015: 313-314）。なお、市民団体「もっとデモクラシーを e.V.」は、市民投票制度の改革運動を展開し、市民が利用しやすい制度のための改革提案を行っている。

さらに、協力デモクラシーの手段として、多様な市民参加手法が導入され、実践されている。大きくは対話型と非対話型に分類される。対話型（市民間対話の場）では、一方で、テーマに応じて多様な市民フォーラムが開催されるが、他方で、恒常的な参加型審議会や

サブ議会が開催されている。多様な市民フォーラムとしては、「調停型手続き」、無作為抽出型の「計画細胞（日本では市民討議会）」、「未来会議・未来工房」、「ワールド・カフェ」、「地区会議」など、多くの参加手法がある。近年の市民参加では、無作為抽出型の手法が重視されている。また恒常的なサブ議会として、「外国人会議」、「高齢者会議」、「障がい者会議」、「子ども議会、青年議会」が多くの大都市で設置されており、該当者による立候補選挙が実施される場合も多い。非対話型には、市民集会、市民アンケート、（市議会本会議の開始前に開催される）市民質問の時間、オンライン投票があげられる。このような市民フォーラムに関して、核心的課題として「関心のあるものが小グループであること、（参加のための）時間コストが大きいこと、参加の結果がわずかしか実施されないこと」があげられている（Bogmil und Holtkamp 2013: 124-134, 144-145 ; Nanz und Fritsche 2012 ; 坪郷 2015 : 173）。ローランド・ロートは、参加により作られた政策が実現されないことに対して、「無力な民主化」と批判し、参加から市民デモクラシー・市民権力へ進むことを提起している（Roth 2011）。

また、自治体が直面する政策テーマに市民参加により取り組むものとして、①地域レベルの気候保護を計画実施する「アジェンダ21」、②都市の商店街活性化や雇用問題に取り組む、消費者に魅力のある中心街を目指す「都市マーケティング」、③都市の特定地域に集中する貧困・高失業問題に取り組む「社会都市」があげられる（Bogmil und Holtkamp 2013: 134-144）。

### （自治体政治の再構築 — デモクラシーのさらなる民主化）

最後に、自治体政治の再構築に関連した改革モデル、改革オプションについて概観しよう。1990年代初めから、ドイツの自治体レベルでも行政改革が進められてきた。「新しい公共経営」といわれる行政の近代化は、ドイツでは「行政簡素化のための自治体機構（KGS t）」によって「新しい制御モデル」としてまとめられ、財政赤字の対応として実施されている。新しい制御モデルによる自治体改革は、効率性志向の「サービス自治体」を目指すものであり、顧客として市民を捉えるものであった。

これに対して、ボグミル、ホルトキャンプ、シュヴァルツにより改革モデルとして「市民自治体の構想」が2003年に提起された。彼らは、市民自治体について次のように述べている。まず、「市民を強力に包含することにより政治不信を取り除くこと、市民活動を促進すること、深刻な財政問題を軽減すること」を課題として上げる。そして、市民自治体の核心は、「顧客志向の行政理念に基づき、（共同形成者としての）市民の自発的な活動を

促進すること、（信託者としての）市民が強力に自治体の計画過程に参加すること」であり、市民自治体を「顧客（市民サービス）としての市民」、「共同形成者（政策実施）としての市民」、「信託者（政策決定）としての市民」の三側面から捉える。それにより、市民自治体は「市民、自治体代表（議会）、長・行政の間の三者関係を新しく形成することを目標」にする（Bogumil, Holtkamp und Schwarz 2003: 8-12；坪郷2007：79-80）。

ボグミルらは、この市民自治体の約10年間の成果、限界、批判に関して次のように述べている。成果として、①市民自治体を通じて、市民の一部が政策形成過程に参加するようになったが、参加のテーマと参加の手法が慎重に選ばれる必要があること、②市民参加を通じて質の高い議員をリクルートする可能性があること、③自治体が市民参加を通じて他では獲得できないより質の高い情報を得られること、④市民サービスの総合窓口として市民局が設置され市民サービスの向上につながっていること、⑤自治体の財政再建に一部の分野で寄与していることなどがあげられる。限界として、すべての社会集団が同様に参加していないことがあげられる。たとえば、信託者としての政策決定過程への女性の参加が過小であり、他方、共同形成者としての福祉分野への女性の参加が過大であることが指摘されている。多様な社会集団が参加することが課題である。また、政治不信を決定的に取り除くに至らず、市民社会と政治階級といわれる政治リーダーとの間の溝を埋めることは容易ではない。さらに、市民自治体への批判として、ロートは、まず自治体の政策決定者が強化され、市民が副次的な決定にしか参加できないという「家父長主義的な特徴」を批判する。また、広範囲な民主化を主張しているが、共同形成者の役割を強調するよりも、もっぱら自治体の事務や給付のアウトソーシングに利用されることを批判している（Bogumil 2011: 44-50；Roth 2011: 158-167）。このような問題の解決策は容易ではない。

市民自治体に対する選択肢とは言えないが、多様な市民参加の手法が実践される中で、別の選択肢として「市民予算」の議論と実践が注目されている。この市民予算は、参加手続きであり、自治体予算の計画と提案に市民が参加するものである。ブラジルのポルト・アレグロの市民予算が基になって、ヨーロッパや世界に広がっている。ドイツの市民予算は、少なくとも次の4つのレベルで区別される。第1に、対象：予算のどの分野を対象にするのか、つまり予算のすべての政策分野に対してか、あるいは一定程度の政策分野に対してのみ、提案が提出されるのか。第2に、提案オプション：節約提案のみが提出できるのか、あるいは支出を伴う提案が提出できるのか。第3に、方式：どのような参加方式がとられるのか、たとえばオンライン・電話・郵便か、集会か、都市地区会議か、市民アンケートか。第4に、結果説明：どのように政治や行政によって提案の結果説明が行われる



かである (Geißel, Neunecker und Kolleck 2015: 153 ; Bpb 2015: 11-16)。ドイツで市民予算を実施ないし継続している自治体は、2015年2月現在で71 (2014年2月現在87) である (Bpb 2015: 7)。

さらに、ボグミルとホルトキャンプは、自治体におけるデモクラシーのさらなる民主化として、次のような5つの改革オプションを提案している。第1に、市長優位の政治行政が展開される市長デモクラシー、第2に、名誉職の議員を批判するプロデモクラシー (特に大都市)、第3に、ジェンダーデモクラシー、第4に、抽選 (無作為抽出) デモクラシー (中小自治体に対して)、第5に、直接デモクラシーである (Bogmil und Holtkamp 2013: 198-214)。

関連して若干の論点を見ておこう。BW州においては、市長の任期が議員の任期よりも長く、合意デモクラシーの下で、市長優位の自治体の政治行政が行われている。こうした市長デモクラシーに対する市民からのコントロールのために、同州ではまだないリコール制度の導入が課題として議論されている。ジェンダーデモクラシーについては、ドイツでは、政党による割当て制 (クォータ) によって推進されてきたが、自治体の規模別の市長・局長、自治体議員などにおける女性の割合の現状は、表6のとおりである。

旧西の自治体選挙では、この16年間で投票率が71%から49%に低下している。この低投票率に対する改革として、自治体議会の議員を無作為抽出手続きにより補充する抽選 (無作為抽出) デモクラシーが提案されている。通常の選挙による政党や有権者グループ・地域政党の議員と並んで、50%を超える棄権者のために無作為抽出で市民代表を選ぶ。この制度の導入は、政党が投票率を高める強い動因になり、他方棄権者からの無作為抽出による選出は平均的により強くジェンダー公正になり、社会的にもバランスのとれた選出になりうる (Bogmil und Holtkamp 2013: 206, 199-200) という。

直接デモクラシーに関して、アンドレーアス・コストは、「直接デモクラシーの確立は、

<表6>市長・局長、自治体議員などの女性の割合

	(%)	
	大 都 市	中規模都市 (3万人～5万人)
市 長	12.7	9.9
局 長	19.9	14.0
会 派 会 長	18.9	18.4
委員会委員長	22.4	19.2
自治体議会議員	32.9	26.4

出所：Bogmil und Holtkamp 2013: 204より作成 (2008～2010年の調査)

多くの批判者が数年前に予言したように、代表制デモクラシーを掘り崩すことにもならず、また衆議政治の到来を助長もしなかった」と述べている。彼は、こうした議論に根拠がなく、むしろ直接デモクラシーが、代表制デモクラシーの中から生まれ、制度的論理によって実施されていることを重視している（Kost 2013: 89）。

ドイツの自治体政治の再構築では、統一ドイツ後の1990年代より、直接デモクラシーの要素を高めてきた。こうした市長の直接選挙、市民投票制度の導入、多様な市民参加の手法の実践などが展開されると共に、財政などの制度的制約がある中で、自治体政治の新たな可能性を模索しながら、自治体デモクラシーのさらなる民主化が進展している。

（つぼごう みのる 早稲田大学社会科学総合学術院教授）

キーワード：ドイツデモクラシー／自治体政治／  
統一自治体選挙／16歳選挙権／  
市民参加／市民自治体

#### 【参考文献】

- 坪郷實 2007 『ドイツの市民自治体 — 市民社会を強くする方法』 生活社
- 2015 「市民参加とガバナンス — 市民のエンパワメント」 岡澤憲英編 『比較政治学のフロンティア』 ミネルヴァ書房所収、164-175頁。
- 坪郷實、ゲジーネ・フォリヤンティ＝ヨースト、縣公一郎編 2009 『分権と自治体再構築 — 行政効率化と市民参加』 法律文化社。
- ヨルク・ボグミル 2009 「改革圧力の下にあるドイツの地方自治」 坪郷他編 2009所収、31-42頁
- Autzen, Inga 2014: “Endgültige Ergebnisse der Gemeinderats- und Kreistagswahlen 2014 in Baden-Württemberg,” in: *Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg* 4/2014, S.40-47. ([http://www.statistik-bw.de/Veroeffentl/Monatshefte/PDF/Beitrag14\\_12\\_07.pdf](http://www.statistik-bw.de/Veroeffentl/Monatshefte/PDF/Beitrag14_12_07.pdf)) 2015. 11. 15アクセス
- Balleis, Siegfried und Winkelmann, Thorsen 2015: Aktuelle Herausforderungen für Städte und Gemeinden, in: *Gesellschaft, Wirtschaft, Politik. Sozialwissenschaften für politische Bildung*, S.309-314.
- Bogumil, Jörg und Holtkamp, Lars 2011: Bürgerkommune, in: Olk, Thomas und Hartnuß, Birger (Hrsg.) 2011: *Handbuch Bürgerchaftliches Engagement*, Weinheim und Basel: Beltz Juventa, S.41-51.
- Bogumil, Jörg und Holtkamp, Lars 2013: *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Bogumil, Jörg, Holtkamp, Lars und Schwarz, Gudrun 2003: *Das Reformmodell Bürgerkommune – Listungen – Grenzen – Perspektiven*, Berlin:
- Bpb 2015: Bundeszentrale für politische Bildung und Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (Hrsg.) 8. *Statusbericht des Portals Buergerhaushalt.org, Juni 2015*. ([http://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/8\\_Statusbericht\\_Buergerhaushalte\\_in\\_Deutschland\\_Juni\\_2015.pdf](http://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/8_Statusbericht_Buergerhaushalte_in_Deutschland_Juni_2015.pdf)) 2015. 11. 15アクセス

- Geißel, Brigitte, Neunecker, Martina und Kolley, Alma 2015: “Dialogorientierte Beteiligungsverfahren: Wirkungsvoll oder sinnlose Innovationen? Das Beispiel Bürgerhaushalt,” in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Heft 1/2015, S.151-165.
- Holtkamp, Lars, Bogumil, Jörg und Kießler, Leo 2006: *Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement*, Frankfurt am Main: Campus.
- Korte, Karl-Rudolf 2013: *Wahlen in Deutschland*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Kost, Andreas 2013: *Direkte Demokratie*, Wiesbaden: Springer VS (2. Auflage)
- Mehr Demokratie e. V. 2014: *Bürgerbegehrensbericht 2014*. (<http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/bb-bericht2014.pdf>) 2015. 11. 15アクセス
- Nanz, Patrizia und Fritsche, Miriam 2012: *Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Roth, Roland 2011: *Bürgermacht. Eine Streitschrift für mehr Partizipation*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Sintomer, Yves, Herzog, Caesten und Röcke, Anja 2010: *Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie? Zwischen partizipativer Demokratie, Verwaltungsmodernisierung und sozialer Gerechtigkeit*, Wiesbaden: VS Verlag.