

令和 6 年 6 月 13 日現在

機関番号：32636

研究種目：若手研究

研究期間：2019～2023

課題番号：19K13597

研究課題名（和文）ドイツにおける地方自治制度改革の研究：二元代表制と住民投票制度の比較分析

研究課題名（英文）A study on the institutional reforms of local government in Germany: Comparative analyses of dual representative systems and systems of municipal initiatives and referendums

研究代表者

小林 大祐（Kobayashi, Daisuke）

大東文化大学・法学部・准教授

研究者番号：40802723

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 1,400,000 円

研究成果の概要（和文）：本研究では、ドイツにおける市長公選制ならびに住民投票制度を対象として、これらの導入に伴う制度変化、または制度の相違が、市長と地方議会を中心とした政治構造あるいは意思決定構造に対してどのような影響を与えたか、この点の解明を試みた。その結果、市長の制度的な影響力の強さが地方政府の政治構造を概ね規定していることが明らかになった。また、この政治構造が住民投票を通じた意思決定にも影響を与えていることが確認された。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は市長公選制と住民投票制度に関する比較を行ったものであり、制度のバリエーションとそれらの特徴を明らかにしたものである。学術的には、国際比較の観点から双方の制度を検討した点に意義を見出すことができる。加えて、日本の地方自治制度を検討するうえで、制度設計の新たな視点ないしレパートリーを提示することができた。この点に社会的な意義を見出すことができる。

研究成果の概要（英文）：This study aims to examine the effects on the introduction of directly elected mayoral system and the systems of municipal initiatives and referendums in Germany as well as the institutional changes and differences on the political structure and decision-making in local governments. The results of the analyses revealed that the strength of institutional influence of mayors determines the basic political structure of local governments. It was also observed that this political structure influences decision-making through municipal referendums.

研究分野：行政学

キーワード：市長 首長公選制 住民投票制度 地方議会 ドイツ

### 1. 研究開始当初の背景

日本において地方分権改革が進められてから四半世紀以上の月日が経過する中で、これにかかる研究が数多く産出されてきた。ただし、このような潮流は日本に限定されるものではない。地方分権改革や地方自治制度改革は、1980年代以降から先進諸国を中心として広がっていた。各国の地方分権改革は大まかには類似しているが、各国の背景や問題に応じた改革が行われる。そのため、対象国の地方政府を対象とした研究が中心となり、国家横断的な比較を行った研究蓄積は必ずしも厚くない。日本の地方自治制度や地方分権改革も、国際比較の観点から検討されることは必ずしも多くはない。

以上のような背景の中で、ドイツも1990年代に地方自治制度改革が行われた。その内容は多岐にわたるが、地方自治体における市長公選制の導入、ならびに拘束力を持つ住民投票の制度化が主たる改革のうちの2つである。これらはいずれも短期間で普及し、ドイツの地方自治ないし都市政治に大きなインパクトを与えた一方で、政治構造の変容まで射程に含めた横断的な研究はドイツにおいても、Bogumil (2001)、Holtkamp (2008)、Bogumil und Holtkamp (2016)などに限定されていた。これらの研究も単数ないし少数の地域を対象としていること、あるいは小規模ないし中規模の自治体を対象としていることなど、総合的な研究は必ずしも十分に蓄積されていなかった。それは、導入された制度が多様であることに起因する。連邦制を採用しているドイツでは各州が個々の地方自治法を有しているため、各州独自の制度が構築されていた。制度の概要や類型化に関する研究は多数の蓄積がある一方で、制度の効果や作用を分析するところまで十分に及んでいない状況にあった。

本研究の出発点はこのような背景に基づくものであるが、日本の二代表制ならびに住民投票制度も射程の延長線上に置かれている。これらの制度が地方自治や地方政府に与える影響についての知見は豊富である一方で、制度が画一的であると同時に日本の制度が分析の前提となっていることから、制度のバリエーションについては十分に目が向けられていない。日本の地方自治体における二代表制や住民投票制度が与える影響について相対的に検討するには、国際比較の視点が必要になる。ドイツの研究はこの点に示唆を与えうるものである。

### 2. 研究の目的

本研究の目的は、1990年代にドイツで生じた地方自治制度改革に着目し、市長公選制ならびに住民投票制度の導入に伴う制度変化、ならびに制度の差異が地方政府の政治構造、こと市長と地方議会を中心としたアクター間の関係にどのような影響を与えたか、この点を明らかにすることである。より具体的な目的ないし課題は以下の3つである。

第1は、1990年代に断続的に行われたドイツの地方自治制度改革はどのようなものであったか、より具体的には何を目的として市長公選制、ならびに住民投票制度を導入したのかについて明らかにすることである。市長公選制はバーデン＝ヴュルテンベルク州とバイエルン州、住民投票制度はバーデン＝ヴュルテンベルクにおいて改革前から実装されていた一方で、前者は7年、後者は12年のうちに都市州を除いたすべての一般州で制度化された。この点を検討することで、ドイツにおける地方自治制度改革がどのようなものであったか、その一端を解明することができる。

第2は、市長公選制の導入による政治力学の変容とその要因について解明することである。公選市長の影響力を強めるもの、あるいは弱めるものは何であるのか、地方議会との関係、あるいは政党に着目しながら検討する。

第3は、住民投票制度が地方政府の意思決定にどのように作用しているかを明らかにすることである。住民投票は住民のための制度である一方で、市長や地方議会は住民投票を通じた意思決定に大きな影響を与える。それゆえ、住民投票制度そのものの差異に加え、市長と地方議会を中心とした政治構造にも目を向けながら検討する。

### 3. 研究の方法

本研究では制度の変化やバリエーションを比較検討することが必要になるため、州間比較による分析が基点となるが、その際に2つの比較を行う。1つは総体的な比較であり、都市州を除いた13の一般州全てを対象とする。この比較によって、概略的な特徴、ならびに共通点と相違点を剔出することが目指される。その結果を踏まえ、もう1つの比較、すなわち制度の諸要素を分析するのに適した州を複数抽出したうえで、都市の政治構造を比較する。

既存の総体的な比較研究は、州の制度に見られる特徴に関心が向けられている。そのため、都市の規模に対して十分に注意が払われていない、あるいは、母数の小規模ないし中規模の都市だけを対象としている。本研究では、重要である一方で、既存の研究では軽視されていた大都市を中心的な対象とし、既存の研究結果が大都市にも当てはまるのか否か、また大都市特有の特徴が見られるのか否か、これらの検討に目を向ける。

研究の資料ないしデータについては、基本的に既存の文献や新聞記事、議会資料など、公開されているものを用いた。住民投票のデータについては、ヴッパータール大学が運営しているデータバンク (<https://www.datenbank-buergerbegehren.info>) を利用した。

なお、当初の計画では関係者へのヒアリングを行い、そこで得られた情報をデータとして用いる予定であった。しかし、新型コロナウイルス感染症の影響により渡独が困難になったため、この方法は取りやめることとなった。これに伴い、観察する都市や考察対象とする州も見直された。

#### 4. 研究成果

研究成果は以下の3つにまとめられる。

地方自治制度改革の目的：市長公選制と住民投票制度の導入は何を意図したのか

市長公選制ならびに住民投票制度が導入された経緯を検討した結果、ドイツの地方自治制度改革は一貫した目的に沿って進められたわけではなく、これらの契機は必ずしも連動していないことが明らかとなった。

市長公選制の導入に注目が集まったのは、行政改革の文脈である。1990年代以前から市長公選制を導入していた南部2州は財政状況が相対的に良かったのに対し、北ドイツ議会制(立法府の長である名誉職の市長と行政の長である支配人が共存するしくみ)に分類されるニーダーザクセン州とノルトライン＝ヴェストファーレン州は相対的に悪かった。その差は市長のリーダーシップと政党政治にあるとされ、行政改革を進めるには、政党からの影響が弱く、リーダーシップを発揮しやすい市長公選制が望ましいとの主張が見られた。

その一方で、住民投票制度が導入されたのは、直接的な政治参加を住民が求めたことによる。シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州が1990年に導入したことを皮切りに、各州においてもドミノ的に制度化された。加えて、住民投票制度の導入後、住民発議や住民投票の要件にかかるハードルを低下させる変革が大半の州で行われており、自治の拡充を意図した改革であったと理解することができる。

##### 市長公選制と政治構造

市長公選制と政治構造については、次の3点が明らかになった。第1は、改革前の制度が経路依存的に影響していることであり、これが市長公選制の多様さを産み出している要因である。西ドイツ諸州の制度は分割統治国の影響を受けているため、改革以前から地方政府の多様な政治構造が見られた。市長公選制によって既存政党の支持率が低下するなど、政治構造は収斂化傾向にあるが、改革前の特徴が今もなお見られることも確認された。

このことは第2の点とも関連する。市長の影響力が強い制度になればなるほど、政党の分散化が進む。既存の研究によれば、このような傾向が高ければ党派的な結びつきが弱くなるため、市長と地方議会とは調和的な関係になりやすくなる(協調的民主主義)。それに対し、市長の影響力が抑制されていれば政党が存在感を発揮することとなり、党派的な競争関係を構築しやすくなる(競争的民主主義)。このような傾向は、大局的に見る限りでは、大都市においても既存研究と同様の傾向にあることが確認された。

その一方で、既存の研究とは異なる結果も得られた。それが第3の点であり、政治基盤の強さも市長の影響力に強く作用することである。既存の研究に従えば、バーデン＝ヴュルテンベルク州の市長は制度的な影響力が最も高いとされる。しかし、先に示したとおり、政党の影響力が弱くなることから、市長を支える政治的基盤が弱くなる。そのため、市長の実質的な影響力は必ずしも高くない。それに対し、バイエルン州における市長の制度的な影響力は中程度である一方で、地方議会や助役が与党中心で構成されている。この比較から、市長の実質的な影響力は、市長と地方議会議員の選挙が同一時期であるか否か、ならびに市長の立候補の方法、以上2つの制度が大きく作用していることが明らかになった。

##### 住民投票制度と意思決定

住民投票制度と意思決定については、次の2点が明らかになった。第1は、住民発議や住民投票のハードルが住民投票を通じた意思決定に大きく影響していることである。州によって住民投票の数に大きな開きがあり、ハードルと相関していることが確認された。

第2は、先に見た政治構造の特徴が住民投票の数に影響を与えていることである。党派的な対立が激しい競争的民主主義の特徴を帯びた州では、住民投票が積極的に用いられる傾向がある。それに対し、協調的民主主義の特徴を帯びた州では、住民投票の数がやや少なくなる。このことは住民を含んだ都市の政治構造によるものとも考えられるが、こと地方議会が住民投票を政治的交渉のカードとして用いていることが推察される。

なお、第2の要素は第1の要素に依存することも示された。住民発議や住民投票のハードルが低ければ低いほど、地方政府における政治構造が顕著に影響する、すなわち、住民投票を通じた意思決定が行われやすくなることが明らかになった。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計4件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 3件）

1. 著者名 小林大祐	4. 巻 第131巻第1・2号
2. 論文標題 ドイツの大都市における市長と首長公選制	5. 発行年 2024年
3. 雑誌名 法学新報	6. 最初と最後の頁 -
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 小林大祐	4. 巻 22号
2. 論文標題 書評：林昌宏著『地方分権化と不確実性 多重行政化した港湾整備事業』吉田書店，2020年	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 公共政策研究	6. 最初と最後の頁 172 - 173
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.32202/publicpolicystudies.22.0_172	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 小林大祐	4. 巻 29
2. 論文標題 ドイツにおける住民投票制度の比較研究	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 東洋学園大学紀要	6. 最初と最後の頁 63 - 78
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.24547/00000758	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 小林大祐	4. 巻 62
2. 論文標題 ドイツの市長公選制をめぐる予備的検討：地方政府の変容をとらえるために	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 応用社会学研究	6. 最初と最後の頁 113 - 129
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.14992/00019227	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計3件（うち招待講演 2件 / うち国際学会 0件）

1．発表者名 小林大祐
2．発表標題 ドイツの都市自治体における首長公選制の導入
3．学会等名 国際比較政治研究所2023年度第1回研究会（招待講演）
4．発表年 2023年

1．発表者名 小林大祐
2．発表標題 ドイツにおける地方自治の変容と首長公選制
3．学会等名 地方自治総合研究所 地域の法と政治研究会（招待講演）
4．発表年 2023年

1．発表者名 小林大祐
2．発表標題 ドイツの住民投票に関する比較研究
3．学会等名 日本政治学会2020年度研究大会
4．発表年 2020年

〔図書〕 計1件

1．著者名 中央大学法学部編（武智秀之、小林大祐、中澤秀雄、牛山久仁彦、江藤俊明、磯崎初仁、秋吉貴雄、日野原由未、工藤裕子、斉田英子）	4．発行年 2023年
2．出版社 中央大学出版部	5．総ページ数 316
3．書名 都市政治論	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6．研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7．科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8．本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------