

【論文】

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

小林 大 祐[†]

1. はじめに

本稿は、ドイツの地方政府における市長公選制を対象として、時間的かつ空間的な比較の観点から、市長と地方議会との関係性がどのように変化したのかについて予備的に考察するものである。地方自治制度改革の1つとして、ドイツでは1990年代に市長公選制が急速に普及した。制度が定着してから四半世紀が既に経過しているが、改革以前と何がどのように変化したのであろうか。また、連邦国家であるドイツでは州によって地方自治制度が異なるが、この違いは市長と地方議会との関係性にどのように影響するか。本稿では改革による変化の様態をとらえることを目指しつつ、どの要素が市長と地方議会との関係性を規定しているか、この点を整理しながら検討することを主たる課題とする。

ドイツの市長公選制を検討することは、次の2つに寄与する可能性がある。第1は日本の地方自治研究である。二元代表制を採用する日本では市長が公選であることが当然であることから、この点に関心が向けられることは少ない。むしろ、喫緊の課題となっている地方議会のあり方に注目が集まっている。しかしながら、公選の市長がどのような機能を果たしているのかに立ち戻ることは、地方自治制度を広く検討するうえで重要である。制度が一律的である日本を深く追究しても、どの

仕組みがどのように作用しているかを明らかにすることは容易でない。公選で選ばれる市長と議会から選出される市長とはどのように異なるのか。制度改変を行った国を比較対象とすることで、この点を検討することができる。

第2は自治制度の比較に対してである。先に示したように、ドイツでは州によって地方自治制度が異なる。そのため、ドイツ国内の比較研究を行うことで、多国間比較に類する研究が可能になりうる。他方で、国内の制度として共通している部分もあるため、問題の本質には1つの国を対象としたほうが接近しやすい。

ドイツの地方政府における代表制については、既にドイツで数多くの知見が蓄積されており、比較の観点到立脚した研究も散見される(Holtkamp 2008: 329-40)。またドイツとの比較を意識した邦語の研究は、牧原(2003)や村上(1995, 2003)などに代表されるように、いくつか見られる。しかしながら、双方の研究は改革の最中や直後であり、その後の変容をとらえることはできない。そこで、本稿では2010年代の現在までの状況も射程に入れつつ、都市レベルの変容に目を向けながら考察する。

制度改革に伴う地方政府の変容をとらえるには、たとえば具体的な都市の政治過程を分析するなど、いくつかの方法が想起される。本稿では、詳細な研究を行うための一里塚を築くことが主眼となる。したがって、制度の概要を整理したうえで、市長および地方議会の選挙結果に基づいて変容をとらえ、その要因を仮説的に分析する方法を採用する。

[†] 東洋学園大学人間科学部専任講師／立教大学社会学部兼任講師

以下、2においてはドイツの地方自治制度、ならびにどのような過程を経て市長公選制に至ったのかについて確認する。そのうえで3において、市長と地方議会との関係はどのようにとらえられるのか、先行研究を踏まえながら整理する。続く4で、各州の都市で市長公選制がどのように影響したか、投票結果のデータを参照しながら分析する。そして最後に、導出できた知見と課題を提示する。

2. ドイツの地方自治制度と市長公選制

ドイツの市長公選制を検討するにあたり、基礎的な情報と導入の経過について確認しておきたい。以下では、ドイツの一般的な地方自治制度について、ならびに地方自治制度改革によって何がどのように変化したのかについて考察する。

2.1 ドイツの地方自治制度

連邦制を採用しているドイツでは、16の州が地方自治制度の枠組みを定めている。これが多様な制度を持つ理由であるが、地方自治に関する憲法規定が存在していること（基本法28条）、過去に統一的な制度が採用されてこともあったことから、一定の共通性も見られる。その代表的なもの地方政府体系である。

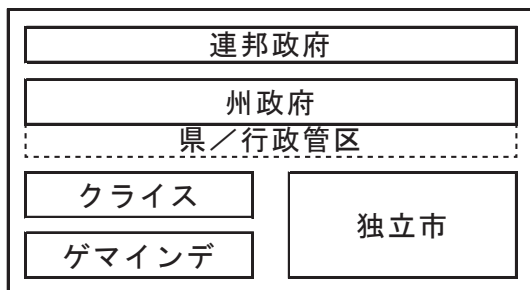


図1 ドイツの地方政府体系

都市が州を構成するベルリン、ハンブルク、ブレーメンの3つの州を除くと¹⁾、ドイツの基本的な地方政府体系は、州政府、クライス（Kreis：

郡）、ゲマインデ（Gemeinde：基礎自治体）の3層、あるいは州政府、独立市（Kreisfreie Stadt）の2層で構成されている。このほか、州政府の下位機関である県や行政管区が設けられていること、ゲマインデが連合体を組織していることもある。

独立市はクライスから離脱した一定規模以上のゲマインデであり、基本的にはクライスの業務も担当する。独立市になる要件は各州の地方自治法に定められているため、すべてが共通しているわけではない。しかし、主要な都市は独立市であり、性格も一定の共通性が見られるため、本稿の中心的な観察対象とする。

2.2 市長公選制への転換

続いて、各州の地方自治制度の変容、ならびにその背景について検討する。ドイツは長らく統一的な地方自治制度を有してこなかったが、中央集権化を志向した第三帝国期に国家レベルでの地方自治法が成立した。しかしながら、戦後は地方自治制度が再編され、再びさまざまな地方自治制度が構築された。戦後間もなくの時代、ドイツでは連合国が分割支配を行っていたが、各州の地方自治制度は統治していた国の影響を少なからず受けている（Egner 2013：18）。それゆえ、各州の地方自治制度はこの特徴に沿って大きく4つに分類することができる（人見2004：135-8、自治体国際化協会2011：50-1、中川2013：102-4）。

第1は参事会制（Magisterversfassung）である。参事会とは合議制の行政機関であり、プロイセンに端を発する。市長は参事会のメンバーであり、議会が選出する。ヘッセン州（表ではHEと表記）およびシュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州（表ではSHと表記）が採用していた。

第2は市町村制（Bürgermeisterverfassung）である。議会の中から市長が選出される側面は参事会と共通する一方で、議長も兼ねつつ、議会から独立した多くの権限を持つ。このタイプの制度はフランスに由来するものであり、占領下にあったラインラント＝プファルツ州（表ではRPと表記）

とザールラント州（表ではSLと表記）が採用していた。

第3は北ドイツ議会制（Norddeutsche Ratsverfassung）である²⁾。イギリスの影響を受けた制度であり、占領下にあったノルトライン＝ヴェストファーレン州（表ではNWと表記）とニーダーザクセン州（表ではNIと表記）が採用していた³⁾。この類型では議会の議長が名誉職としての市長になる一方で、議会によって選出された支配人が実質的な行政の長となり、二元的な特徴を有していた。

第4は南ドイツ議会制（Süddeutsche Ratsverfassung）であり、バーデン＝ヴュルテンベルク州（表ではBWと表記）とバイエルン州（表ではBYと表記）が採用していた。市長公選制はこの類型だけに見られる特徴であった。ホルトカンプ（Holtkamp 2005：23）の調査によると、地方自治法上の特徴に基づけば、双方の州は他の州よりも市長の影響力が大きいという。

以上のように、都市州を除く西ドイツの旧8州のうち、6つの州は「議院内閣制」の特徴を帯びた制度であった（Wollmann 1999：45）。1990年代の相次ぐ市長公選制の導入は、南ドイツ議会制のモデルが波及していったといえる。それでは、なぜこのような収斂が生じたのであろうか。大きく4つの背景が作用したといえる。

1つめは、1990年のドイツ統一に伴う東ドイツ地域の地方自治法整備である。民主的な地方自治制度の構築が目指されており、ザクセン州（表ではSaと表記）やテューリンゲン州（表ではTHと表記）では住民投票制度など直接民主主義的な要素が摂取された（人見 2004：138-9）。5つの新州は1993年から新たに州レベルで地方自治法を制定することになるが、直接民主主義的な制度が喚起されたことは大きい。

翌年にはこの流れが他の州へ波及する。それが2つめの背景である市長公選制の要求である。1991年にヘッセン州において首長の直接公選制をめぐる住民投票が行われ、82%の賛成を得た

（Holtkamp 2005：18）。この結果を受けて、ヘッセン州において市長公選制が導入された。また、旧東ドイツの5つの州も市長公選制を盛り込んだ地方自治法を制定した。特筆すべきは、ノルトライン＝ヴェストファーレン州が補佐していたブランデンブルク州（表ではBBと表記）、ならびにニーダーザクセン州が支援していたザクセン＝アンハルト州（表ではSAと表記）の双方においても⁴⁾、支援先の制度を採用しなかったことである。このことは、1994年に地方自治法を制定したメクレンブルク＝フォアポンメルン州（表ではMVと表記）が、1999年に市長公選制を導入するために法改正を行ったことから窺い知ることができる（人見 2004：140）。

3つめは行政改革の文脈である。1980年代後半以降、ドイツでは行政の効率化の追求が潮流となっていた。そのような中、支配人と市長が並列する北ドイツ議会制は手続きが煩雑であり、南ドイツ議会制を採用する2州と比べて財政的に悪化しているとの主張が出現した⁵⁾。この議論の妥当性は別として、財政改革に腐心する行政の現場には受容された（牧原 2003：6-8）。

4つめは政治的な背景である。上述の背景を基に、ノルトライン＝ヴェストファーレン州では、保守政党であるドイツキリスト教民主同盟（以下、CDUと略す）が自由民主党（以下、FDPと略す）とともに市長公選制の導入を主張し、ドイツ社会民主党（以下、SPDと略す）と対峙した。このような構図は他の州でも見られ、政治的なアーリーナに俎上したことが窺える（Holtkamp 2005：23-30）。

以上の背景が相互に関連することで、市長公選制が急速に進展した。この改革は、南ドイツ議会制の2州を除いて、いわば議院内閣制から大統領制に制度転換したことを意味しており、地方政府の構図やアクターの配置が大きく変化したことが予想される。以下では、この変化をとらえる視角について検討していく。

3. 市長公選制のアプローチ

市長公選制の導入は市長と地方議会との関係を大きく揺り動かしたが、どういった変化が予想されるのか。執政制度に着眼した既存研究を対象として整理する。そのうえで、ドイツの地方自治制度改革は各州が自律的に実施したことに鑑み、市長公選制を導入した地方政府の差異についても、既存研究を参考にしながら検討していく。

3.1 首長と議会との関係性

市長公選制の導入による変化をとらえるには、執政制度の差異に着目することが方法の1つとして挙げられる。執政制度の整理については、たとえば議会制度研究を整理した辻(2005, 2006)などをはじめとして、いくつか見られる。以下では、さしあたって執政制度を出発点とし、市長と地方議会との関係性を規定する要素を検討する。

二元代表制の政策帰結を分析した曾我と待鳥(2007: 33-8)は、首長と議会との関係性を整理する際に、「古典的比較執政研究」と「新しい比較政治制度論」に分類して整理している。前者は大統領制と議院内閣制との比較を原則とした研究が該当し、その代表的な研究としてリンスとレイプハルトの業績を挙げている。他方、後者については大統領制と議院内閣制を対照的な制度としてとらえず、「制度構造の共通性に着目しながら、政治制度論として統一的な構図の中で分析する」研究が該当するとしている。その中で、ハガードとマッカビンズ(Haggard and McCubbins 2001)の研究を取り上げ、立法権と執政権をめぐる権力分立に加え、目的の分立、すなわち執政府の長と議会の目的が選挙制度の違いによって一致しない可能性があることを示した。

このことは、執政制度以外の要素も首長と議会との関係性を規定しうることを意味する。それでは、どういった要素がこの関係性を規定するのであろうか。ドイツでは、党派的な競争が活発な競争的民主主義(Konkurrenzdemokratie)と党派

的な対立が稀薄で相互に協調的な行動をとりやすい調和的民主主義(Konkordanzdemokratie)との差異を分析する中で、この要素が検討されてきた。ホルトキャンプ(Holtkamp 2008: 83)によれば、レームブルッフなどによって、この差異の検討が地方レベルに持ち込まれるようになったという。そこで以下では、市長公選制の導入による変化を射程に入れた研究を参考にして、市長と地方議会との関係を規定する要因を考察したい。

3.2 市長公選制の多義性と要素

市長公選制が導入された後の体系的な地方政府研究はいくつか見られるが⁶⁾、ここでは市長と地方議会との関係性について緻密に分析したホルトキャンプらの研究とエグナーらの研究を中心として、市長公選制が導入された地方政府、すなわち市長と議会との関係性を規定する要因を確認していきたい。

新州と旧州の比較を基軸として地方政府の意思決定構造を分析したホルトキャンプとボグミル(Holtkamp und Bogumil 2016)は、制度によって地方政府におけるアクターの配置が規定されること、具体的には調和的民主主義の特徴を帯びるか、あるいは競争的民主主義の特徴を帯びるかは制度が規定することを前提とした。その際に、各州の地方自治法の特徴をとらえるために、7つの要素に着目した。表1はこれらの要素に基づいてスコア化したものである。以下、ホルトキャンプらの研究(Holtkamp und Bogumil 2016: 29-31, Holtkamp 2007: 101-2)に基づいて、これらの要素とスコアの基準について確認したい。

第1は選挙方式である。地方自治体の議会選挙は比例代表制を原則としているが、大きく2つに分けることができる。1つは拘束名簿式を採用しているか(1)、いま1つは累積投票法(Kumulieren)とパナシャーシ(Panaschieren)を採用しているかである(3)。累積投票法は複数の持ち票を同一候補者に投じることができる方式、パナシャーシはリストに掲載されている候補者を政党

の枠組みを超えて自由に投じることができる方式であり、いわゆる自由名簿式である。この方式は候補者個人への投票の意味合いが強くなるため、政党の結束力が弱まる可能性が推測できる。なお、都市の規模に応じていずれかを採用することもある(2)。

第2は市長を指名する方法である。政党ないし有権者グループ(Wählergruppe)に限定しているか(1)、これらを介さない方法に限定しているか(3)、介するか否かを問わないか(2)、以上の3つに分けられる。これは、市長と政党との関係性を規定する基準である。

第3は市長選と議会選の時期、および市長の任期である。各々の州で、議会議員の任期よりも市長の任期の長さに差が見られる。また、市長の任期は議会議員の任期と同一か長い。そこで彼らは、市長選と議会選の時期が同一か(1)、否かで分類した。そのうえで双方の選挙が連動していない場合、市長の任期が5年ないし6年か(2)、7年以上か(3)で分類した。双方の選挙のタイミングが同一である場合、市長選は議会選および政党の影響を受けやすくなると推測できる。また、市長の任期の長さは、市長の影響力の強さを規定しうる。

第4は日常の業務(Laufende Geschäfte)についてである。日常の業務とは、いわゆるルーティンとされる業務が該当するが、議会が市長からこの業務の権限を剥奪することができるか(1)、参事会がこれを実行できるか(2)、あるいは市長がこの権限を専有しているか(3)、この3つに分類される。

第5は助役(Beigeordneter)の任用手続についてである。助役は地方政府の重要な業務を担うポストであるが、メンバーを議会が決定するか(1)、議会の同意を得たうえで市長が決定するか(2)、市長が専ら決定するか(3)、以上の3つの可能性がある。すなわち助役の人事権についてであり、その所在によって市長と議会の影響力が規定される。

第6は行政内部の委員会に関することである。ホルトキャンプ(Holtkamp 2008, 101-2)によれば、一定以上の規模を持つ地方自治体には、さまざまな委員会を通じて市長と協働する助役が招かれる規定があるという。市長はこれらの委員会に対して指示を出すことができるか(3)、出すことができないか(1)、限定的に出すことができるか(2)、以上の3つに分けられる。これは、助役に対する市長のコントロール権を示す基準である。

第7は議会における市長の位置づけについてである。この基準は、市長が議会の議長であるか否か、ならびに市長が議決権を有しているか否かに基づく。彼らは、市長が議長でなく、議決権を有していない場合(1)、議長あるいは議決権の保持のいずれかに該当する場合(2)、議長であり議決権を有している場合(3)の3つに分類している。

以上の7つの要素から、地方政府の政治的特徴が見られるという。表1においてスコアの合計が低いほど競争的民主主義の特徴を帯び、高いほど調和的民主主義の特徴を帯びる。すなわち、政党による競争が議会において活発で影響力が強いか否か、市長の影響力ないしリーダーシップが強いか否かを判別することができる。

次に、エグナーが従事した研究を参考にする(Egner 2007; 2013; 2018a; 2018b)。彼の中心的な研究(Egner 2007)の主たる目的は、市長選出に影響を与える制度的要因を探り出すことである。その分析の中で、彼は市長の影響力を規定する地方自治法の要素を大きく6つに類型化した。表2に示されているスコアは、これらの要素に沿って析出されたものである。このスコアは制度に差を生む可能性がある37の要素に基づいており、1、0.5、0の3段階、あるいは1、0の2段階で判断されている。やや長くなるが、以下、これらの要素を類型に基づいて簡単に確認したい(Egner 2007: 77-99)。

第1は市長の選挙に関することであり(カテゴリーI)、2つの要素が検討される。1つは市長の任期に関するものである。これはホルトキャンプと

表1 地方自治法に基づく市長と議会との関係性

	BW	RP	BY	SH	NI	SL	HE	NW	Sa	SA	TH	BB	MV
①選挙方式	3	3	3	2	3	1	3	1	3	3	3	3	3
②市長指名	3	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
③議会選挙と市長の任期	3	3	1	3	1	3	2	1	3	3	2	3	3
④日常の業務	3	3	3	3	1	3	2	1	3	3	3	1	3
⑤助役の任用	2	2	3	2	3	1	1	1	2	3	2	3	2
⑥協働委員会	3	2	3	3	3	3	1	3	3	3	3	3	3
⑦議会における市長	3	3	3	1	2	2	1	3	3	2	3	2	1
合計点	20	18	17	16	15	15	12	12	19	19	18	17	17

出典：Holtkamp und Bogumil（2016：30）を基に筆者が順序等を修正。

同じく、市長選が議会選と連動しているか否か、また、連動していない場合は市長の任期の長さで判断される。いま1つは市長の指名についてである。こちらの基準も同じく、政党や有権者グループによる指名か否かに基づいている。

第2は市長の解職についてであり（カテゴリーⅡ）、6つのメルクマールが取り上げられる。1つめは議会が市長を解職できるか否かである。この仕組みは、旧来から市長公選制が導入されていたバイエルン州とバーデン＝ヴュルテンベルク州の2州以外は有している。2つめは市長の解職に必要な議員の数であり、半数、3分の2、4分の3をスコアの基準としている。3つめは解職手続きについてであり、その際の定足数を高低の基準としている。4つめは住民による直接請求（Bürgerbegehren）であり、制度の有無が基準となる。5つめは住民投票を通じた解職、すなわち市長のリコールであり、制度の有無、ならびに制度がある場合は過半数か3分の2をリコール成立のラインとするか、これらで判断される。そして6つめは、住民投票の成立要件である。住民投票の定足数の高低や不存在が基準となる。

第3は市長と議会の権能についてであり（カテゴリーⅢ）、12のメルクマールが提示されている。これらは大きく、4つに分けられる。そのうちの1つは議会の権能についてであり、議会による決定権の範囲（Auffangständigkeit）、撤回にかかる権利（Rückholtrecht）、情報コントロールの程

度の強弱がそれぞれ基準となっている。なお、情報については、活動記録の閲覧（Akteneinsicht）を議会ができるか否か、また議会がルールを構築できるか否かをさらなる基準として設けている。2つめは市長の権能についてであり、日本の専決権に相当する権能の有無や条件についての基準を3つ設けている。3つめは人事に関することである。重要な部局に市長がどれだけ人事権を及ぼせるか、および基本的な人事権の根拠を基準としている。4つめは市長の一般的な権限分配に関するものであり、活動範囲を超えた（委託された）業務および日常の業務に対する決定権の有無を基準としている。

第4は、対外的な代表（Außenvertretung）についてであり（カテゴリーⅣ）、4つのメルクマールが示されている。1つめは市長が政治的なリーダー、代表であるかについてである。2つめは自治体の契約上の代表者についてであり、市長が自ら判断できるか、あるいは議長や助役などの同意が必要か否かに基づく。3つめはゴミ処理や上下水道など生存配慮（Daseinsvorsorge）の業務を扱う目的連合（Zweckverband）、4つめは自治体が出資している企業についてであり、市長がどれだけ影響力を行使できるかが基準となる。

第5は、市長と地方議会との関係性についてであり（カテゴリーⅤ）、5つの変数があるという。1つめは市長が議会の構成員であるか否か、2つめは市長が議長を兼ねているか否か、また3つめ

は委員会における市長の関与についてであり、議会での市長の位置づけが判断基準となる。4つめと5つめは議会における市長の権限についてであり、議題を設定できるか否か、議決内容を準備できるか否かが基準となる。

第6は選出される官僚（Wahlbeamte）、具体的には助役など政治任用にかかるポストについてであり（カテゴリーⅥ）、8つの要素が挙げられている。そのうちの2つは、助役など行政幹部の決定を市長が行うことができるか、ならびに助役の任期の長さによるものである。また、市長が行政幹部の選出に影響力を行使できるかについて、2つの要素が示されている。加えて、市長と助役との関係に関すること、具体的には双方の活動範囲や助役に対する指示について、ならびに助役の自律性に関することが4つ挙げられている。

以上のメルクマールから市長の影響力を示したものが表2である。最終的なスコアは、各カテゴリーのスコアの平均によって算出されている⁷⁾。エグナーの指標は地方自治法の差異を緻密にとらえた一方で、それぞれの要素が等しく影響力に作用するとは考えにくい。しかしながら、市長公選制のバリエーション、ならびに法制度上の市長の影響力を可視化したことは、地方政府の比較研究

に対して大きな意義を持つ。

双方の観察から紡ぎ出された指標は、採用している変数が異なっていることから一致しない部分がある。その一方で、これらからいくつかの特徴を確認することができる。1つは、古くから市長公選制が導入されていたバーデン＝ヴュルテンベルク州とバイエルン州でもスコアに差が見られることである。このことは、バーデン＝ヴュルテンベルク州では調和的民主主義の傾向が強く見られるとの研究に符合しており⁸⁾、市長公選制を基本とする南ドイツ議会制も多様であることを示唆している。また、参事会制に分類されたヘッセン州や北ドイツ議会制に分類されたノルトライン＝ヴェストファーレン州は市長の影響力が抑制的であり、地方自治制度改革が経路依存的であったことを示している（Holtkamp 2005：22）。以下ではこれらの指標を参考にしつつ、市長と地方議会との関係性について検討していく。

4. 市長と地方議会との関係性の比較

市長公選制は市長と地方議会との関係をどのように変えたか。その表面的帰結である市長と地方議会の構成に焦点を当て、実際の選挙結果に基づ

表2 地方自治法による市長および地方議会の影響力

連邦州	カテゴリー（市長の影響力）						制度上の影響力	
	I	II	III	IV	V	VI	市長	議会
BW	1.00	1.00	0.75	1.00	1.00	0.81	0.93	0.10
RP	1.00	0.33	0.75	1.00	0.90	0.44	0.74	0.29
SL	1.00	0.33	0.67	1.00	0.70	0.69	0.73	0.36
BY	0.00	1.00	0.54	1.00	1.00	0.50	0.67	0.33
NI	0.50	0.50	0.42	0.63	0.70	0.38	0.52	0.42
SH	1.00	0.08	0.54	0.75	0.00	0.69	0.51	0.53
NW	0.50	0.25	0.46	0.38	0.90	0.13	0.43	0.60
HE	0.75	0.33	0.38	0.13	0.10	0.25	0.32	0.69
Sa	1.00	0.33	0.75	1.00	1.00	0.81	0.80	0.23
SA	1.00	0.50	0.67	0.75	0.60	0.94	0.74	0.31
TH	0.75	0.33	0.67	1.00	0.80	0.75	0.72	0.35
MV	1.00	0.42	0.67	0.88	0.10	0.69	0.62	0.47
BB	1.00	0.08	0.25	0.75	0.50	0.63	0.53	0.47

出典：Egner（2007：98, 2018a：24）を基に筆者が統合し、順序等を修正。

いて考察する。

4.1 事例の選定

各都市の比較を行う前に、対象都市を選択した理由について説明する。本稿では市長公選制による変化を考察するため、8つの旧州を対象とする。また、基本的には各州から人口規模の上位2都市を対象とする。このような対象に限定したのは、以下の2つの理由による。

1つは、独立市に限定した比較を意図したことによる。クライスに属すゲマインデにも市長は存在する。しかしながら、独立市と小規模ゲマインデとでは制度上の位置づけや分掌業務が異なることがあり、市長と地方議会との関係性に差異が出ること、議会における政党化が一様でない可能性があることから、規模の大きい都市を選択した。また、既述したように、独立市の要件は州によって異なる。バイエルン州は25の独立市を擁する一方で、シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州は4つのみである。それゆえ、量的に分析する方法を採用せず、規模の観点から各州の2都市を対象とすることにした。なお、ザールラント州には独立市は存在せず、規模の大きな都市は州都のザールブリュッケンしか存在しない。それゆえ、当該州は州都だけを対象とする。

いま1つは、事例のバイアスについてである。本稿では大きな都市を選択することで、バイアスを可視化した。都市部は左派政党支持の割合が高くなる傾向があるなど、ドイツの地方政府の標準を必ずしも表すものではない。自治体全体を分析する方法も、州による制度の違いあるいは都市規模の違いなど、さまざまなバイアスから逃れることができない。そこで、本稿ではバイアスを単純化するために大きな都市を選択した。

4.2 選挙データの検討

個別の選挙データを検討する前に、市長公選制の導入がどのような影響を与えているか、全体的な特徴を確認しておきたい。表3は、地方自治制

表3 政党に所属する市長

連邦州	2003年		2015年/2016年		差 (割合)
	自治体数	割合(%)	自治体数	割合(%)	
RP	19	95	17	94	-1
NW	139	93	124	84	-9
HE	67	90	60	77	-13
SL	16	94	8	75	-19
BY	91	84	73	74	-10
NI	82	76	76	68	-8
SH	18	83	21	62	-21
BW	97	56	88	60	+4
TH	14	79	5	100	+21
Sa	29	72	22	64	-8
MV	11	73	8	63	-10
SA	16	81	23	61	-20
BB	22	64	30	57	-7
旧州	530	81	467	74	-7
合計	621	80	555	72	-8

出典：Egner (2018b: 56) を基に筆者が順序等を修正。
 註：自治体数は Heineltら (2018) によるアンケート調査に基づいたものであり、データは回収できた自治体に限られる。

度改革から間もない2003年と2015年/2016年の市長の所属政党の状況を示したものである。市長公選制導入前と導入後の大きな違いは、政党に所属しない市長の変化である。若干のばらつきは見られるが、時間の経過とともに無所属の市長が増えていることが見て取れる。このことが示唆するのは、制度の変更によって瞬間的に構図が変化するわけではなく、一定の時間を要しうることである。

それでは、まずは基本的な制度が継続したバーデン＝ヴュルテンベルク州から見ていく。表4は最大都市のシュトゥットガルト、表5は第2都市のカールスルーエの選挙結果である。この州は調和的民主主義の特徴が強いとされるが、双方の都市で構造が異なっている⁹⁾。シュトゥットガルトの市長はCDUが長く続いたが、その時代は特にねじれは見られなかった。その一方で、90年連合/緑の党(以下、緑の党と略す;表ではGRÜNEと表記)の市長に変わった後の議会選ではCDUの支持が最大であった。また、近年のカールス

表4 シュトゥットガルトの選挙結果¹⁰⁾

市長選							
選挙 実施年	投票率 (%)	得票率 (%)					
		CDU	SPD	FDP	GRÜNE	無所属	その他
1966	42.3	-	-	28.6	-	54.8	19.6
1974	64.4	44.2	31.2	16.8	-	-	7.8
1982	62.7	69.8	24.7	-	3.8	-	1.7
1990	50.2	71.7	-	-	20.7	-	7.6
1996	53.2	35.2	22.6	-	30.6	-	11.6
2004	46.0	43.5	32.8	-	21.5	-	2.2
2012	46.7	34.5	15.1	-	36.5	-	13.8
議会選							
選挙 実施年	投票率 (%)	得票率 (%)					
		CDU	SPD	FDP	GRÜNE	FW	その他
1971	55.7	33.3	44.3	8.1	-	7.3	7.0
1975	57.2	40.7	36.2	10.7	-	5.6	6.9
1980	57.0	40.5	36.5	10.1	5.5	4.0	3.4
1984	54.5	38.8	29.7	8.2	15.9	5.5	1.9
1989	57.5	31.2	28.3	10.2	12.4	5.4	12.4
1994	64.3	31.4	26.2	7.5	17.3	6.8	10.9
1999	47.7	38.2	23.4	6.2	13.0	6.4	12.9
2004	48.7	32.9	22.8	6.5	18.7	9.7	9.4
2009	48.7	24.3	17.0	10.9	25.3	10.3	12.2
2014	46.6	28.3	14.3	5.9	24.0	7.1	20.3
2019	57.5	19.4	11.6	7.9	26.3	7.1	27.7

表5 カールスルーエの選挙結果¹¹⁾

市長選							
選挙 実施年	投票率 (%)	得票率 (%)					
		CDU	SPD	FDP	GRÜNE	その他	
1978	56.8	69.6	28.8	-	-	-	1.6
1986	55.6	56.6	39.0	-	-	3.1	1.3
1994	51.2	58.9	31.0	-	-	-	10.2
1998	50.2	39.8	27.1	24.0	4.7	-	4.4
2006	30.3	55.5	24.9	-	8.5	-	11.1
2012	42.2	35.4	55.3	-	-	-	9.4
議会選							
選挙 実施年	投票率 (%)	得票率 (%)					
		CDU	SPD	FDP	GRÜNE	その他	
1975	60.4	48.9	36.7	10.9	-	-	3.5
1980	54.7	46.0	37.3	11.2	4.2	-	1.3
1984	53.4	44.4	32.8	7.9	12.3	-	2.6
1989	52.9	37.3	30.9	8.4	10.8	-	12.6
1994	56.2	37.8	28.4	6.3	13.6	-	13.9
1999	43.4	43.8	24.7	10.0	9.8	-	11.8
2004	44.4	37.2	23.8	9.6	16.6	-	12.7
2009	42.7	28.2	19.6	12.6	20.1	-	19.5
2014	45.2	26.7	21.9	6.1	19.9	-	25.4
2019	58.7	18.7	14.3	7.3	30.0	-	29.6

ルーエの議会では得票率が大きく分散している一方で、市長選ではそのような傾向が見られない。

次に、同じく当初から市長公選制が導入され、かつ市長と地方議会選挙が並行して行われるバイエルン州のデータを確認する。表6は最大都市のミュンヘンである。SPDの市長が継続していること、市長と議会の得票率に大きな差がないことが特徴である。表7は第2都市のニュルンベルクである。ミュンヘンと傾向は類似しているが、直近の議会では市長と議会の支持政党に差が表れた。

次は、競争的民主主義の特徴が強いヘッセン州である。かつて参事会制に類型化されていたが、1993年に市長公選制を導入した。表8は最大都市フランクフルトのデータである。表の二重線以下は、市長公選制が導入された後の議会選の結果である。2010年代以降、議会の議席が分散化している傾向、ならびに議会での第2党や第3党所属の市長が誕生している。また、表9は第2都市ヴィースバーデンのデータである。フランクフルトと同じく、過去2回の議会選は支配的な政党が存在しない状況になっている。なお、双方の都市で確認されるのは、市長公選制導入後の議会選の投票率が低下していることである。ヴィースバーデンは市長選の投票率も極端に低いのが特徴として見られる。

続いて、同じく参事会制であったシュレスヴィヒ=ホルシュタイン州である。表10は最大都市キールのデータである。1990年代より議会が多極化した傾向が見られる一方、市長選の得票率は拮抗していない。また、第2都市リューベックは市長が議会の中で少数派になっている時期があるなど、ねじれが見られる。なお、ヘッセン州の例と同じく、市長公選制導入後、議会選のみならず市長選の投票率も低下している。

次は市町村制に属していたラインラント=プファルツ州であり、調和的民主主義の特徴がやや強いとされる。表12は最大都市マイントのデータである。1980年代から議席が分散化している傾向があったが、時間とともにさらに多極化して

表6 ミュンヘンの選挙結果¹²⁾

市長選						
選挙 実施年	投票率 (%)	得票率 (%)				
		CSU	SPD	FDP	GRÜNE	その他
1972	65.2	37.6	55.9	-	-	(6.5)
1978	66.2	51.4	39.2	-	-	(9.4)
1984	65.1	44.3	48.2	3.6	3.1	0.8
1990	65.4	26.3	61.6	2.2	4.0	5.9
1993	62.8	43.3	50.8	-	-	5.9
1999	59.8	37.2	61.2	1.6	-	-
2002	51.0	29.2	64.5	1.5	2.7	2.1
2008	47.6	24.4	66.8	2.7	3.4	2.7
2014	42.1	36.7	40.4	1.4	14.7	6.9
議会選						
選挙 実施年	投票率 (%)	得票率 (%)				
		CSU	SPD	FDP	GRÜNE	その他
1972	65.2	35.7	52.5	4.7	-	7.1
1978	66.2	50.1	37.6	6.8	-	5.5
1984	65.0	42.4	41.9	5.3	7.9	2.5
1990	65.4	30.1	42.0	5.3	9.5	13.1
1994	59.2	35.4	34.4	4.2	10.1	15.9
1996	52.8	37.9	37.4	3.3	9.6	11.8
2002	51.0	36.0	41.9	3.6	9.6	8.9
2008	47.6	27.7	39.8	6.8	13.0	12.7
2014	42.0	32.5	30.8	3.4	16.6	16.7

註：括弧内の数値はCSUとSPD以外の得票率を示す。

表7 ニュルンベルクの選挙結果¹³⁾

市長選						
選挙 実施年	投票率 (%)	得票率 (%)				
		CSU	SPD	FDP	GRÜNE	その他
1975	62.7	40.5	56.9	-	-	2.6
1981	62.9	44.3	53.7	-	-	2.0
1987	63.7	43.2	49.8	-	3.2	3.8
1990	66.2	36.9	51.8	1.7	2.8	6.9
1996	56.8	44.1	44.5	2.3	-	9.1
2002	55.4	45.9	49.2	-	1.9	3.0
2008	50.1	27.4	64.3	-	1.5	6.7
2014	44.3	24.1	67.1	-	1.7	7.0
議会選						
選挙 実施年	投票率 (%)	得票率 (%)				
		CSU	SPD	FDP	GRÜNE	その他
1972	65.0	34.3	55.1	5.3	-	5.3
1978	66.9	45.4	46.8	3.6	0.3	3.9
1984	61.2	41.4	46.1	2.4	5.8	4.3
1990	66.2	36.3	43.1	3.4	8.3	8.9
1996	56.8	43.7	34.3	2.4	8.1	11.5
2002	55.3	43.6	39.5	2.1	5.8	9.0
2008	50.1	32.0	43.2	3.2	7.6	14.0
2014	44.3	29.4	44.1	2.0	9.0	15.5

註：市長選の得票率が1.5%未満の場合はその他に含む。
1996年の市長選は決選投票でCSUの候補者が当選した。

表8 フランクフルトの選挙結果¹⁴⁾

市長選						
選挙 実施年	投票率 (%)	得票率 (%)				
		CDU	SPD	FDP	GRÜNE	その他
1995	42.3	51.9	45.9	-	-	2.2
2001	64.4	48.6	34.6	1.8	10.3	4.7
2007	62.7	60.5	27.5	-	-	12.0
2012	50.2	39.1	33.0	-	14.0	13.9
2018	53.2	25.4	46.0	-	9.3	19.3
議会選						
選挙 実施年	投票率 (%)	得票率 (%)				
		CDU	SPD	FDP	GRÜNE	その他
1977	71.8	51.3	39.9	6.0	-	2.7
1981	70.7	54.2	34.0	4.3	6.4	1.3
1985	72.5	49.6	38.6	2.6	8.0	1.3
1989	77.2	36.6	40.1	4.8	10.2	8.3
1993	69.7	33.4	32.0	4.4	14.0	16.2
1997	60.5	36.3	29.2	5.6	16.9	12.1
2001	46.1	38.5	30.5	4.6	14.1	12.3
2006	40.4	36.0	24.0	6.5	15.3	18.1
2011	42.4	30.5	21.3	3.9	25.8	18.4
2016	39.0	24.1	23.8	7.5	15.3	29.3

註：2012年の市長選は決選投票でSPDの候補者が当選した。

表9 ヴィースバーデンの選挙結果¹⁵⁾

市長選						
選挙 実施年	投票率 (%)	得票率 (%)				
		CDU	SPD	FDP	GRÜNE	その他
1997	59.4	39.9	40.1	2.6	9.0	8.4
2003	33.7	57.7	30.2	-	-	12.1
2007	26.9	65.6	-	-	25.8	8.6
2013	33.6	48.0	38.4	-	9.3	4.3
2019	53.5	24.5	27.1	10.5	23.4	14.5
議会選						
選挙 実施年	投票率 (%)	得票率 (%)				
		CDU	SPD	FDP	GRÜNE	その他
1977	70.1	50.7	40.6	6.8	-	1.9
1981	65.1	48.9	37.7	8.2	4.4	0.8
1985	66.6	42.1	43.9	6.3	6.9	0.8
1989	70.5	33.4	49.5	7.0	8.8	1.3
1993	64.7	28.9	33.7	7.0	11.9	18.5
1997	59.4	34.2	36.4	4.3	13.5	11.6
2001	47.2	36.5	34.7	12.0	10.2	6.6
2006	39.6	36.2	30.2	9.0	12.1	12.5
2011	41.2	32.7	28.9	5.0	19.1	14.3
2016	43.4	24.7	25.9	9.8	14.1	25.5

註：2013年の市長選は決選投票でSPDの候補者が当選した。

表 10 キール選挙結果¹⁶⁾

市長選						
選挙 実施年	投票率 (%)	得票率 (%)				
		CDU	SPD	FDP	GRÜNE	その他
1997	46.5	22.7	60.3	-	4.9	12.1
2003	47.3	49.8	36.4	-	9.1	4.6
2009	36.5	41.2	52.1	-	-	6.8
2012	35.8	38.8	43.2	-	13.8	4.3
2014	45.8	28.3	63.1	-	-	8.5
議会選						
選挙 実施年	投票率 (%)	得票率 (%)				
		CDU	SPD	FDP	GRÜNE	その他
1978	71.9	42.9	50.3	5.6	-	1.3
1982	68.3	44.1	41.4	5.1	5.1	4.4
1986	60.8	36.6	50.6	3.0	8.8	1.0
1990	62.4	32.8	51.3	5.4	7.8	2.7
1994	64.7	31.1	39.3	3.9	15.1	10.3
1998	53.6	31.4	47.8	3.1	9.6	8.2
2003	47.3	44.7	32.7	3.7	14.1	4.8
2008	46.8	28.6	31.3	8.1	16.6	15.4
2013	37.2	29.7	35.7	3.9	17.6	13.1
2018	45.8	23.5	29.9	6.5	20.4	19.7

表 12 マインツ選挙結果¹⁸⁾

市長選						
選挙 実施年	投票率 (%)	得票率 (%)				
		CDU	SPD	FDP	GRÜNE	その他
1996	49.9	40.5	35.6	3.3	11.8	8.7
2004	41.3	37.7	52.1	-	9.1	1.0
2012	42.8	20.4	40.5	-	26.6	12.6
2019	45.8	-	41.0	-	22.5	36.6
議会選						
選挙 実施年	投票率 (%)	得票率 (%)				
		CDU	SPD	FDP	GRÜNE	その他
1979	74.3	42.5	48.1	8.0	-	1.4
1984	70.5	40.4	43.7	6.1	9.2	0.4
1989	71.4	33.5	40.6	7.6	12.0	6.3
1994	68.4	38.9	33.8	7.2	11.7	8.4
1999	55.0	41.9	34.4	5.5	9.2	9.0
2004	52.6	38.0	28.8	7.5	14.3	11.4
2009	50.6	30.1	23.8	10.7	21.9	13.6
2014	50.9	30.3	27.7	5.0	20.1	16.8
2019	61.9	23.5	20.2	6.0	27.7	22.7

註：1996年の市長選は決選投票でSPDの候補者が当選した。

表 11 リューベック選挙結果¹⁷⁾

市長選						
選挙 実施年	投票率 (%)	得票率 (%)				
		CDU	SPD	FDP	GRÜNE	その他
1999	43.0	44.8	44.4	-	-	10.8
2005	42.3	24.0	47.2	-	4.6	24.2
2011	38.9	28.0	42.1	-	19.4	10.5
2017	39.2	38.8	43.2	-	13.8	4.3
議会選						
選挙 実施年	投票率 (%)	得票率 (%)				
		CDU	SPD	FDP	GRÜNE	その他
1978	74.4	47.3	46.3	5.6	-	0.9
1982	68.9	46.8	40.6	5.5	-	7.1
1986	61.6	39.7	43.8	2.3	7.9	6.3
1990	64.3	38.4	45.1	5.4	5.5	5.6
1994	64.8	31.7	41.3	2.8	10.5	13.7
1998	57.3	38.1	41.2	3.0	7.9	9.8
2003	50.4	50.0	32.4	5.2	9.2	3.1
2008	41.6	25.5	28.7	8.4	11.6	25.8
2013	37.1	32.0	33.8	3.2	16.5	14.5
2018	34.3	24.7	27.6	4.2	15.4	28.1

註：1999年の市長選は決選投票でSPDの候補者が当選した。

表 13 ルートヴィヒスハーフェン選挙結果¹⁹⁾

市長選						
選挙 実施年	投票率 (%)	得票率 (%)				
		CDU	SPD	FDP	GRÜNE	その他
2001	-	55.5	40.7	-	-	(3.8)
2009	-	53.7	37.6	-	-	(8.7)
2017	60.2	40.1	48.3	-	-	11.6
議会選						
選挙 実施年	投票率 (%)	得票率 (%)				
		CDU	SPD	FDP	GRÜNE	その他
1979	70.2	38.2	56.0	4.6	-	1.2
1984	68.9	34.1	57.2	2.4	5.7	0.6
1989	67.1	29.8	56.0	3.7	7.5	3.1
1994	65.2	33.9	45.0	2.5	7.0	11.6
1999	51.0	42.9	41.2	2.4	4.3	9.3
2004	45.8	42.9	32.6	4.1	6.0	14.3
2009	44.0	35.8	35.9	6.5	6.9	14.8
2014	40.7	33.0	34.5	3.7	8.9	19.9
2019	46.4	24.3	26.0	5.7	16.6	27.4

註：括弧内は資料から計算した数値である。

いる傾向がある。また、表13は第2都市ルートヴィヒスハーフェンのデータである。2000年代以降、議会において一定の分散化の傾向が見られる。また、2000年前後から議会の投票率がやや低下している。その一方で、マインツでは議会の投票率が大きく変化しておらず、むしろ市長選の投票率が低くなっている。

ザールラント州も同じく市町村制に属していた。表14は最大都市のザールブリュッケンである。2000年以降から議会において分散化の傾向が見られるようになってきた。また、市長公選制導入後は地方議会の投票率がやや低下している一方で、市長選の投票率が低い傾向が見られる。

続いて、北ドイツ議会制に属していたノルトライン＝ヴェストファーレン州を取り上げる。この州は競争的民主主義の傾向が強いとされる。表15は最大都市ケルンのデータである。1980年代から緑の党も一定の議席を確保している点特徴的であるが、2000年代からさらに多極化している傾向がある。また、2015年に無所属市長が誕生している。表16は第2都市デュッセルドルフ

表14 ザールブリュッケンの選挙結果²⁰⁾

市長選						
選挙 実施年	投票率 (%)	得票率 (%)				
		CSU	SPD	FDP	GRÜNE	その他
2001	45.0	38.2	50.9	3.5	5.9	1.5
2004	49.3	41.0	38.6	4.2	9.3	6.9
2011	35.1	26.3	57.5	6.3	7.1	2.8
2019	54.4	29.0	36.8	4.0	14.4	15.7
議会選						
選挙 実施年	投票率 (%)	得票率 (%)				
		CSU	SPD	FDP	GRÜNE	その他
1979	73.7	41.3	49.4	8.0	-	1.3
1984	71.2	37.7	51.1	4.9	5.3	1.0
1989	70.7	28.4	47.3	9.0	7.5	7.8
1994	64.7	32.1	44.2	5.3	11.7	6.7
1999	46.7	42.5	39.9	4.8	8.6	4.2
2004	45.2	37.9	33.5	5.8	9.4	13.3
2009	44.7	27.2	28.4	10.1	11.9	22.4
2014	43.1	29.4	30.4	4.1	10.8	25.3
2019	54.1	26.0	25.2	5.3	19.9	23.5

註：2004年の市長選は決選投票でSPDの候補者が当選した。

表15 ケルンの選挙結果²¹⁾

市長選						
選挙 実施年	投票率 (%)	得票率 (%)				
		CSU	SPD	FDP	GRÜNE	その他
1999	45.8	48.1	12.9	2.6	32.4	(4.0)
2000	40.8	47.3	38.9	2.0	9.1	2.6
2009	49.0	33.3	*54.7	5.6	*54.7	6.5
2015	40.3	-	32.0	-	-	*68.0
議会選						
選挙 実施年	投票率 (%)	得票率 (%)				
		CSU	SPD	FDP	GRÜNE	その他
1975	80.9	42.9	47.8	8.3	-	1.0
1979	60.3	44.3	44.5	6.6	(4.0)	(0.6)
1984	57.9	37.8	46.4	4.5	10.8	(0.5)
1989	59.8	30.5	42.1	7.0	11.7	(8.7)
1994	79.0	33.9	42.5	3.5	16.2	(3.8)
1999	45.8	45.2	30.3	4.1	15.7	(4.7)
2004	48.2	32.7	30.9	7.4	16.5	(12.3)
2009	49.1	27.9	28.0	9.4	21.7	(13.0)
2014	49.7	27.2	29.4	5.1	19.5	(18.8)

註：2009年の市長選はSPDと緑の党が双方で候補者を擁立した。

2015年の市長選は無所属のレーカー氏が52.7%の得票により当選した。括弧内は資料から計算した数値である。

表16 デュッセルドルフの選挙結果²²⁾

市長選						
選挙 実施年	投票率 (%)	得票率 (%)				
		CSU	SPD	FDP	GRÜNE	その他
1999	50.2	48.3	45.3	2.7	3.7	-
2004	53.1	50.4	36.5	3.4	5.7	3.9
2008	38.5	59.7	*35.3	-	*35.3	5.0
2014	49.2	46.1	37.9	-	9.3	6.8
議会選						
選挙 実施年	投票率 (%)	得票率 (%)				
		CSU	SPD	FDP	GRÜNE	その他
1976	89.1	45.2	45.8	8.0	-	1.0
1979	63.5	47.6	44.0	6.1	-	2.3
1984	61.1	43.6	40.1	5.2	10.2	0.9
1989	62.6	37.5	39.7	6.0	9.9	7.1
1994	79.6	39.7	41.5	3.8	12.7	2.5
1999	50.2	49.4	35.2	4.3	7.1	5.0
2004	53.1	44.5	30.3	6.2	12.3	6.7
2009	44.6	42.6	23.3	10.2	14.6	9.3
2014	49.2	36.7	29.3	7.0	13.8	13.2

註：2008年の市長選はSPDと緑の党が双方で候補者を擁立した。

2014年の市長選は決選投票でSPDの候補者が当選した。

のデータである。CDUとSPDの支持が現在でも高いことが特徴として挙げられる。双方の都市の特徴として見られるのは市長公選制導入以降の投票率である。議会選の投票率が低下している一方で市長選の投票率も同じく低い状態が続いている。

最後に取り上げるのはニーダーザクセン州であり、元々は北ドイツ議会制の特徴を有していた。表17は最大都市ハノーファーのデータである。2006年の選挙までは議会では二大政党の支持は安定していたと見なすことができる一方、近年はさらなる分散化の傾向が見られる。表18は第2都市ブラウンシュヴァイクのデータである。2010年以降に地方議会において分散化の傾向が見られる。双方の都市の傾向として、市長公選制導入以降の投票率が低下している。

4.3 比較考察

市長公選制の導入が与えた影響について、概ね4つにまとめることができる。第1は、議会選の投票率が低下していることである。バーデン＝ヴュルテンベルク州やバイエルン州を基準とすると、それ以外の州では変化幅が大きい。ケルスティング (Kersting 2008 : 228) は選挙方式を理由の1つとして挙げているが、今回の検討では確認できなかった。むしろ、市長が公選になったことによって、地方議会の影響力が低下したことが示唆される。

第2は、市長選の投票率についてである。市長の影響力が強ければ投票率は高くなると推測される。全体の傾向として、市長公選制導入以降は市長選と議会選双方の投票率が低下しているが、シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州やラインラント＝プファルツ州で市長選の投票率が低い傾向が示された。しかしながら、地方自治法の指標に基づく、双方の州は必ずしも市長の影響力が低くない。分析の精緻さが不足している可能性は高いが、法制度上の市長の強さと実際の市長の影響力は必ずしも一致しないことが示唆される。

第3は、市長公選制が導入された後に、政党の

表 17 ハノーファーの選挙結果²³⁾

市長選						
選挙 実施年	投票率 (%)	得票率 (%)				
		CSU	SPD	FDP	GRÜNE	その他
1996	57.0	39.4	43.6	2.0	9.5	5.5
2001	48.1	39.8	51.0	2.8	5.0	1.4
2006	42.8	35.5	52.3	-	6.7	5.5
2013	68.0	33.8	48.9	-	11.0	6.4
2019	46.5	32.2	23.5	-	32.2	12.1
議会選						
選挙 実施年	投票率 (%)	得票率 (%)				
		CSU	SPD	FDP	GRÜNE	その他
1976	90.9	39.9	51.6	7.7	-	0.9
1981	71.9	42.5	43.2	6.4	6.3	1.7
1986	65.6	38.7	47.1	4.8	8.2	1.2
1991	62.3	34.5	41.6	6.1	9.6	8.2
1996	56.9	34.9	36.8	4.3	14.3	9.7
2001	48.1	33.2	42.9	5.9	11.5	6.5
2006	42.8	30.8	41.0	6.6	13.6	8.0
2011	47.6	25.2	37.0	2.8	21.4	13.6
2016	51.5	24.5	31.3	5.1	16.3	22.8

註：2019年の市長選は決選投票で緑の党の候補者が当選した。

表 18 ブラウンシュヴァイクの選挙結果²⁴⁾

市長選						
選挙 実施年	投票率 (%)	得票率 (%)				
		CSU	SPD	FDP	GRÜNE	その他
2001	48.3	48.0	35.6	6.8	6.6	3.1
2006	49.3	58.0	26.4	-	6.9	8.8
2014	49.5	34.4	46.3	-	8.0	11.3
議会選						
選挙 実施年	投票率 (%)	得票率 (%)				
		CSU	SPD	FDP	GRÜNE	その他
1981	69.9	45.9	40.7	6.4	6.4	0.5
1986	68.0	44.8	42.3	3.5	7.6	1.8
1991	61.8	43.7	40.5	5.7	8.8	1.3
1996	58.3	39.8	37.6	4.4	11.7	6.5
2001	48.3	41.1	36.9	7.6	9.9	4.5
2006	49.3	44.5	29.2	5.1	9.8	11.5
2011	49.4	38.2	29.5	2.1	17.4	12.8
2016	55.6	26.2	33.0	4.5	12.0	24.3

議席が分散化したことである。近年は、ドイツ全土的な傾向としてCDUやSPDなどの主要政党が支持を失っていること、左翼党（Die Linke）やドイツのための選択肢（AfD：Alternative für Deutschland）の躍進が目立つことも確かであるが、公選された市長は政党を通じた地方議会のバックアップを議会選出の市長ほど必要としない一方、地方議会とのより積極的な協調が求められるようになる。それゆえ、市長公選制の導入によって調和的民主主義の方向性へ収斂していると見なすことができる。しかし、ノルトライン＝ヴェストファーレン州の2都市が示すように、主要政党を中心とした構造が継続しており、市長の影響力の弱さ、あるいは地方議会の影響力の強さが地方議会における政党の分散化の度合いに影響していると考えられる。

第4は、時間的な変化についてである。カールスルーエの選挙結果をどのように解釈するかは検討の余地があるが、バイエルン州の2都市やシュトゥットガルトを見る限り、他の都市ほど時間による変化が乏しく、選挙結果が安定している。このことは、市長と地方議会との関係性が緩やかに変わっている、すなわち組織の文化的な背景や経路依存的な側面が作用している可能性がある。

5. まとめ

本稿では、ドイツにおける市長公選制の導入を対象として、市長と地方議会との関係性がどのように変化したのかという点について検討してきた。まず、市長公選制によって、いつ、なぜ、何が変わったのかを明らかにした。続いて、市長と地方議会との関係性をとらえる研究に依拠しつつ、法制度的に関係性を規定しうる要素を整理した。そのうえで、西側8州の諸都市の投票データを対象として、比較の観点から考察した。結果として、議会選の投票率の低下や議会における政党構造の変化などから、市長公選制の一定の影響力は示された。加えて、市長公選制の効果が緩やかに作用

していること、換言すると、同一の制度であったとしても経路依存的な要素によって結果が異なる可能性があることも指摘した。

本稿の主たる目的は、ドイツの市長と地方議会との関係性を予備的に検討することである。そのため、どの要素が変化に作用した／作用しなかったのかなど、十分に解明されない点も少なくない。最後に2つの主たる課題を示す。1つめは分析の精緻化である。今回は大きな都市を限定的に対象として検討したため、都市特有の背景や偶発性が十分に除去できなかった。観察数を増やすか、あるいはより細かな政治過程を考察する必要がある。いま1つは政策帰結を従属変数としてとらえることである。ティム＝アーノルド（Timm-Arnold 2008）のように財政に着目するなど、より対象に踏み込んだ考察を検討する必要がある。

【謝辞】

本研究はJSPS研究費JP19K13597の助成を受けたものである。

注

- 1) ブレーメン州はブレーメンとブレーマーハーフェンの2つの都市から構成される。
- 2) 一般的には北ドイツ評議会制と訳されること一般的であるが、本稿は人見（2004）の訳語に依拠している。なお、南ドイツ評議会制についても同様である。
- 3) シュレスヴィヒ＝ホルシュタイン州はイギリス占領下であったが、1951年に参事会制に移行した（人見 2004：136）。
- 4) ドイツ統一に際して、新州は旧州とパートナー関係を締結し、政府構築に関するさまざまな支援を行っていた。
- 5) ドイツ版NPMとされる新制御モデル（neues Steuerungsmodell）を生み出したゲアハルト・バナーによる主張である。根拠についてはバナーの論文（Banner 1989）などで言及されているが、必ずしも政治学や法律学の主流の主張ではないとされる。詳細は人見（2004：147）やホルトキャンプ（2005：13-7）を参照されたい。

- 6) 本節で取り上げる研究のほかには、たとえばブス (BuB 2002) の研究などが該当する
- 7) 議会の影響力については、エグナーの別の研究 (Egner 2013) において示されている。このスコアは、ここで確認したメルクマールに類似したものから算出されている。
- 8) 該当する研究として、ファイザーとヴェーリングによるもの (Pfizer und Wehling 2000) などがある。
- 9) カールスルーエはバーデン、シュトゥットガルトはヴェルテンベルクの中心都市である。バーデンでは地方議員に政党員が多く、ヴェルテンベルクにはそれが少ないとの指摘があり (Wehling 1987: 259-66, 牧原 2003: 9)、地域的な政治文化も影響を与える要因として考えることができる。
- 10) データは以下の資料およびウェブ資料 (閲覧日: 2019年11月30日) に基づいている。
Landeshauptstadt Stuttgart Statistisches Amt (1996) *Geschichte der Oberbürgermeisterwahlen: Die Oberbürgermeisterwahlen in Stuttgart seit 1948*, Statistik und Informationsmanagement Themenhefte 1996/3, Landeshauptstadt Stuttgart Statistisches Amt (1996) *Die Oberbürgermeisterwahl am 20. Oktober 1996 und die Neuwahl am 10. November 1996 in Stuttgart*, Statistik und Informationsmanagement Themenhefte 1996/5.
<https://www.stuttgart.de/item/show/133897> 2004 date
<https://www.stuttgart.de/oberbuergermeisterwahl-2012>
<https://www.stuttgart.de/item/show/442460/1>
<https://statistik.stuttgart.de/statistiken/tabellen/978/jb978.php>
<https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.kommunalwahl-2019-in-stuttgart-wahlergebnisse-wie-hat-ih-r-stadtbezirk-gewaehlt.466ee85b-9776-42e6-be8a-6a4a2e10bfd.html>
なお、FW (自由な有権者) は1989年までFWV/UBL (Freie Wähler Vereinigung / Gemeinsame unabhängige Bürgerliste)、FDPは1999年までFDP/DVP (Demokratische Volkspartei : 民主人民党) である。
- 11) データは以下の資料およびウェブ資料 (閲覧日: 2019年11月30日) に基づいている。
Stadt Karlsruhe (2019) *Statistisches Jahrbuch 2018*.
<https://web5.karlsruhe.de/Stadtentwicklung/afsta/Wahlen/1998/index-oberbuergermeister.php>
<https://pcwwt-khe.komwisys.de/www/2019-keu/index.php?AktWahl=1>
なお、FDPは1999年までFDP/DVP (Demokratische Volkspartei : 民主人民党) である。
- 12) データは以下の資料に基づいている。
Statistisches 4 Amt der Landeshauptstadt München (2014) „Kommunalwahlen 2014 in München“ *Münchner Statistik*, 2. Quartalsheft, Jahrgang 2014. ウェブ資料 (閲覧日: 2019年11月30日) については以下のとおりである。
http://www.mststatistik-muenchen.de/archivierung_historische_berichte/MuenchenerStatistik/1984/ms840201.pdf
<http://www.mststatistik-muenchen.de/themen/wahlen/wahlberichterstattung/verschiedenes/obw.pdf>
なお、バイエルン州ではCDUの姉妹政党であるCSU (キリスト教社会同盟) が地盤を築いている。
- 13) データは以下の資料に基づいている。Amt für Stadtforschung und Statistik für Nürnberg und Fürth (2019) *Statistik Jahrbuch der Stadt Nürnberg 2018*.
- 14) データは次の資料に基づいている。Stadt Frankfurt am Main (2018) *Statistisches Jahrbuch Frankfurt am Main 2018*.
- 15) データは以下の資料に基づいている。Landeshauptstadt Wiesbaden (2019) *Statistisches Jahrbuch 2018*.
- 16) データは以下の資料に基づいている。Landeshauptstadt Kiel (2019) *Kieler Zahlen 2018*.
- 17) データは以下の資料およびウェブ資料 (閲覧日: 2019年11月30日) に基づいている。Hansestadt Lübeck (2016) *Statistisches Jahrbuch: Lübecker Zahlen 2015*.
<https://www.luebeck.de/apps/wahlen/>
- 18) データは以下のウェブ資料に基づいている。
http://www.mainz.de/C1256D6E003D3E93/vwLokupImagesforLoad/KW_Wahlergebnisse_seit_19

- 52_in_Mainz.pdf/\$FILE/KW_Wahlergebnisse_seit_1952_in_Mainz.pdf (閲覧日: 2013年4月5日)
<https://www.mainz.de/verwaltung-und-politik/wahlen/stadtratswahlen.php>
<https://www.mainz.de/verwaltung-und-politik/wahlen/oberbuergermeisterwahlen.php> (閲覧日: 2019年11月30日)
- 19) データは以下の資料およびウェブ資料 (閲覧日: 2019年11月30日) に基づいている。Stadt Ludwigshafen am Rhein (2017) *Statistisches Jahrbuch 2017*.
<https://www.ludwigshafen.de/buergernah/politik/wahlen/stadtratswahl/>
- 20) データは以下の資料に基づいている。Landeshauptstadt Saarbrücken (2019) *Wahl zur/zum Oberbürgermeister / -in 2019: Vorläufiges Ergebnis*, Landeshauptstadt Saarbrücken (2019) *Stadtratswahl 2019: Vorläufiges Ergebnis*.
- 21) データは以下の資料およびウェブ資料 (閲覧日: 2019年11月30日) に基づいている。Stadt Köln (2019) *Statistisches Jahrbuch Köln 2018*, Stadt Köln (2010) *Statistisches Jahrbuch Köln 2010*.
<https://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/wahlen/oberbuergermeisterin-oberbuergermeister/wahl-des-oberbuergermeisters-1999>
- 22) データは以下の資料に基づいている。Landeshauptstadt Düsseldorf (2015) *Statistisches Jahrbuch 2015*, Landeshauptstadt Düsseldorf (2014) *Oberbürgermeister-Stichwahl am 15. Juni 2014*.
- 23) データは以下の資料およびウェブ資料 (閲覧日: 2019年11月30日) に基づいている。Landeshauptstadt Hannover (2019) *Die Wahl der Oberbürgermeisterin oder des Oberbürgermeisters 2019*, Landeshauptstadt Hannover (2011) *Kommunalwahlen 2011 in der Region Hannover*.
<https://wahl.hannover-stadt.de/>
- 24) データは以下のウェブ資料 (閲覧日: 2019年11月30日) に基づいている。
https://www.braunschweig.de/politik_verwaltung/statistik/jahrbuch/jahrbuch/03_01_export.pdf
- Selbstverwaltungsleistungen“ in Schimanke, Dieter (Hrsg.) *Stadtdirektor oder Bürgermeister*, Birkhäuser, 37-61.
- Buß, Annette, 2002, *Das Machtgefüge in der heutigen Kommunalverfassung: Zur Machtverteilung zwischen Vertretungskörperschaft und Hauptverwaltungsorgan bei Urwahl der Bürgermeister*, Nomos.
- Egner, Björn, 2007, *Einstellung deutscher Bürgermeister: Lokale Eliten zwischen Institutionen und Kontext*, Nomos.
- , 2013, „Stellung und Funktion der Räte im Bundesländervergleich“ in Egner, Björn, Max-Christopher Krapp und Hubert Heinelt *Das deutsche Gemeinderatsmitglied: Problemsichten-Einstellung-Rollenverständnis*, Springer VS, 17-56.
- , 2018a, „Die institutionellen Beziehungen der Bürgermeister in Deutschland zum Rat und kommunalen Verwaltung“ in Heinelt, Hubert et al. *Bürgermeister in Deutschland: Problemsichten-Einstellung-Rollenverständnis*, Nomos, 19-24.
- , 2018b, „Parteien in der Kommunalpolitik“ in Heinelt, Hubert et al. *Bürgermeister in Deutschland: Problemsichten-Einstellung-Rollenverständnis*, Nomos, 53-67.
- Haggard, Stephan and Mathew D. McCubbins, 2001, "Introduction: Political Institutions and the Determinants of Public Policy" in Haggard, Stephan and Mathew D. McCubbins (eds.) *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge University Press, 1-19.
- Heinelt, Hubert et al., 2018, *Bürgermeister in Deutschland: Problemsichten-Einstellung-Rollenverständnis*, Nomos.
- 人見剛, 2004, 「ドイツにおける自治体組織の現状と課題」日本都市センター『自治体組織の多様化—長・議会・補助機関の現状と課題』日本都市センター.
- Holtkamp, Lars, 2005, „Reform der Kommunalverfassungen in den alten Bundesländern: eine Ursachenanalyse“ in Bogumil, Jörg und Hubert Heinelt (Hrsg.) *Bürgermeister in Deutschland: Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern*, VS Verlag, 13-32.

参考文献

Banner, Gerhard, 1989, „Kommunalverfassungen und

- , 2008, *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie: Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie*, VS Verlag.
- Holtkamp, Lars und Jörg Bogumil, 2016, „Ost- und westdeutsche Kommunen zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie: Theoretische Annahmen“ in Bogumil, Jörg und Lars Holtkamp (Hrsg.) *Kommunale Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland: Zwischen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie*, VS Verlag, 7-47.
- 自治体国際化協会, 2011, 『ドイツの地方自治（概要版）—2011年改訂版』自治体国際化協会.
- Kersting, Norbert, 2008, „Zum Siegeszug der süddeutschen Kommunalverfassung Sackgasse oder Segen?“ in von Winter, Thomas und Volker Mitterdorf (Hrsg.) *Perspektiven der politischen Soziologie im Wandel von Gesellschaft und Staatlichkeit*, VS Verlag, 221-231.
- 牧原出, 2003, 「Mayorと（Ober-）Bürgermeister—直接公選首長制の中の制度と政党」『法学』66(6) : 1-43.
- 村上弘, 1995, 「相乗り型無所属首長の形成要因と意味—国際比較を手がかりに」『年報行政研究』30 : 14-35.
- , 2003, 『日本の地方自治と都市政策—ドイツ・スイスとの比較』法律文化社
- 中川義朗, 2013, 「ドイツ地方自治制のしくみとその実態—南部諸州を中心にして法的視点から」『海外事情研究』41(1) : 91-125.
- Pfizer, Theodor und Hans-Georg Wehling (Hrsg.), 2000, *Kommunalpolitik Baden-Württemberg*, Kohlhammer.
- 曾我謙悟・待鳥聡史, 2007, 『日本の地方政府—二元代表制政府の政策選択』名古屋大学出版会.
- Timm-Arnold, Klaus-Peter, 2008, *Bürgermeister und Parteien in der kommunalen Haushaltspolitik: Endogene Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite*, VS Verlag.
- 辻陽, 2005, 「大統領制比較のための視座（1）—「制度的権力」と「政治的権力」」『法学論叢』158(2) : 30-53.
- , 2006, 「大統領制比較のための視座（2）—「制度的権力」と「政治的権力」」『法学論叢』158(3) : 54-75.
- , 2015, 『戦後日本地方政治史論—二元代表制の立体的分析』木鐸社
- Wehling, Hans-Georg, 1987, „Die Bedeutung regionaler Politischer Kultur Forschung unter besonderer Berücksichtigung Württembergs“ in *Politische Vierteljahresschrift (Sonderheft)*, 18, 259-266.
- Wollmann, Hellmut, 1999, „Kommunalpolitik: zu neuen (direkt-) demokratischen Ufern?“ in Wollmann, Hellmut und Roland Roth (Hrsg.) *Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden*, Leske + Budrich.