

ドイツ自治体の行政改革

～『新制御モデル』をめぐる～

武田公子*

ドイツの自治体では近年、「新制御モデル」と呼ばれる行政改革手法が熱狂的ともいえる浸透ぶりを見せている。この改革モデルはNew Public Managementの手法を用いた各国行政改革の潮流に位置づけられるが、ドイツの社会・政治状況に適合する形で独自のアレンジを加えたものである。この改革の主眼は、自治体行政機構の脱官僚制化、自治体政治の戦略的機能の強化を内容とする「行政の現代化」に置かれている。EU内での都市間立地競争という条件の下、こうした改革の成否は都市の消長をも規定するとの危機感がある。また他方で、ドイツの自治体は90年代に入ってから深刻な財政難に悩まされており、現実には行政改革への最大の動機づけは財政支出削減にあるといってもよい。本稿は、この改革の成否や財政的意義を考察していく今後の研究の出発点として、同モデルの特徴を概略し、その成否に関わる諸条件を考察した。

1. はじめに

「新公共経営」論 (new public management, 以下NPMと略す) は、80年代英米における新自由主義的中央政府の主導の下に行財政改革のコンセプトとして用いられた議論であり、近年のわが国における行政改革に対しても少なからぬ影響を与えてきている。その基本的発想は、民間企業の経営手法や市場競争的原理を公共部門に援用することによって、公共部門の減量化や効率化を図ろうとする点にある。とりわけ、中央政府の基幹部分というよりも、特別会計や政府関係機関、地方公共団体に対して、各行政単位の自立性を一定認めた上でそれぞれの財政

責任を明確にし、ひいては独立採算性を強化させることが、この議論の主眼となっている。その結果として各会計部門は、従来のような行政管理機構というよりは、「経営」体としての性格を求められていくことになる。

こうした枠組みの下で用いられる改革手法としては、外部委託化 contracting out ないし民営化、エージェンシー化 (独立行政法人化)、事務事業評価システム、公共部門における複式簿記の導入などが挙げられるが、これらはまさに現在わが国において進められようとしている行政改革の焦点でもある。しかし、日本におけるこうしたNPM手法導入の適否については、次のような留保が必要と思われる¹⁾。

第一に、NPMの基本的発想や全体像を踏まえることなしに、当面の経費削減に都合のよい手法を断片的に導入している観があること。第二に、NPM手法の導入が概して「上から」、す

*たけだきみこ (京都市立大学福祉社会学部助教授)

なわち中央政府やその外郭シンクタンクから指示される傾向にあり、「下から」すなわち自治体側からの改革運動になり得ていないこと。第三に、日本のNPM手法においては英米における導入事例が強い影響力を持っており、それが日本の政治・行政上の原理や社会状況に適合するか否かについての検討を欠いていること、といった諸点である。

こうした問題を考えるうえで、ドイツにおける自治体行政改革の動向は有用な観点を提供するように思われる。ドイツの自治体行政改革は、英米のNPM手法に源泉をもちつつも、自国の社会・政治状況に適合する形でアレンジを加えた独自の改革モデル（新制御モデルDas neue Steuerungsmodell）²⁾を範とし、それを下敷きとしつつ自治体内部の合意を図りながら進めていく「下からの」改革運動として展開しているという特徴をもつからである。

とはいえ、ドイツ自治体の行政改革の成否やその財政的意義を評価するには、事例分析を含む詳細な研究が必要となる。本稿はこうした研究のさしあたりの出発点として、ドイツ自治体行政改革のモデルを他国との比較において特徴づけること、改革の背景となる社会経済的諸事情を踏まえること、改革の成否に関わる諸条件を考察すること、を課題とするものである。

2. 自治体行政改革の潮流

(1) 各国におけるNPM手法の相違

NPMは、80年代のアメリカ・イギリス・ニュージーランドなど新自由主義的政権の下で導入された一連の行政改革の潮流である。概して中央・地方政府を通じて、あるいは中央・地方政府それぞれにおいて、同時的に進められた改革であるが、以下では市町村レベル、特に都市部における行政改革を中心に各国の状況を概観しておきたい。

まず、アメリカの市町村における行政改革は、80年代の景気後退と連邦・州政府の歳出削減の

影響下で、経費節減と業務の外部化に重点を置いた改革として行われた。改革手法は各地域の実情に即して多様であるが、市長の都市経営者としての役割重視と、市業務の民営化や民間企業・ボランティアへの委託を通じた行政のスリム化、情報通信ネットワークを用いた広報や意見聴取、市民参加の促進などの共通性をもつ。イギリスにおける改革の重点は、民営化、外部化、競争原理の導入、経費削減といった点に置かれた。またこれらの改革の経緯においては、中央政府による「上からの」改革という性格が強く、サッチャー政権下での中間的地方政府の解体に見られるように、自治体行政を無力化させたとの批判もある。ニュージーランドの場合は、イギリスほど強権的ではないが、包括的、統一的、徹底的な改革の成功例としてしばしば評価される。改革の重点が民営化、市場原理の導入および品質管理手法の導入に置かれた点はイギリスと共通している。

これらアングロサクソン系諸国の80年代における行政改革は、「安価な政府」イデオロギーを背景とする官民の役割再編を主たる枠組みとし、公共部門の外部化・民営化および民間経営手法や競争原理の導入への志向性を強くもつという共通性が見受けられる。これに対し、ヨーロッパ大陸諸国の改革はこれら諸国よりやや遅れて80年代後半から90年代にかけて着手され、同じNPMの改革コンセプトに立脚しつつも、むしろ分権化を改革の枠組みに置く行政機構改革という性格が色濃く現れている³⁾（表1参照）。

ヨーロッパ大陸諸国における改革の潮流には、スウェーデン、フィンランド、ノルウェイなど北欧諸国における、フリーコミュニティによる実験的改革の成果が大きな影響を与えている。北欧諸国において特徴的なのは、市町村事務の住区単位への分散、予算権限の移譲、および住区評議会など住民自治組織の強化、といった側面がとりわけ強調されていることである。しかし他方で、フィンランドのヘメーンリンナ Hämeenlinna、スウェーデンのエスターオー

表1 各国におけるNPM手法の相違

事例国	特徴
イギリス、 ニュージーランド	市場志向的、競争原理導入、民営化・民間化に重点。改革における中央政府の主導性の強さ
アメリカ	市民・顧客志向的の改革、公共選択論に基づいた民営化。連邦・州から相対的に自立した改革
オランダ	Tilburgモデル：適度に制限された民営化と市場メカニズムの緩やかな導入、および契約管理手法を用いた内部機構改革
スカンジナビア諸国	分権的・参加的な手法による内部機構改革、フリー・コミュニケーションによる実験的導入
ドイツ	内部機構改革に重点（議会と行政の役割分担、組織の柔軟化・脱官僚制など）

<資料>Meyer (1998), S.95-106より作成。

カーÖsteråkerなどの事例にみられるように、行政部門の利益責任単位profit center化、目標—成果志向的の会計システムの導入など、民間企業経営的手法を導入するケースも一部にはある。とはいえ、概して民営化や市場原理の導入という側面はアングロサクソン系諸国に比べて制限的であり、ラディカルな政府部門の縮小という性格は希薄である。

ドイツ自治体の行政改革に直接的影響を及ぼしたのはアングロサクソン型と北欧型の折衷型としてのオランダの改革事例である。他のヨーロッパ諸国のなかでも改革の遅れが指摘されたドイツでは、90年代に入ってからオランダの改革事例がモデルとして紹介され、多くの自治体でこのモデルに即した行政改革が進められた。その詳細は次節で論ずるが、オランダ型の行政改革はさしあたり次のように特徴づけることができる。オランダでは、80年代にスウェーデンおよび英米からの改革潮流双方の影響を受け、公共部門への民間経営的手法の導入が急速に浸透したのであるが、しかし効率化や経費節減へのドライブが英米のような政府部門否定論には直結せず、むしろ行政諸部門の独立化・自律化に傾倒していったのである。

こうした各国間の改革手法の相違に関して、例えばPollitt / Bouckaertは、4つのM（現状維持Maintain, 現代化Modernize, 市場化Marketize, 政府規模最小化Minimize）によって特徴づけ、次のように類型化している⁴⁾。まず、現代化と緩やかな部分的市場化の組み合わせからなる北欧諸国、現代化から市場化・政府規模最小化へのシフトを進めたサッチャー政権

下のイギリス、現代化に重点を置くオランダ、フランス、ドイツ、といった具合である。実際、多くの研究はアングロサクソン系諸国とヨーロッパ大陸諸国との改革の相違を浮き彫りにしている。両者の行政改革はともに、「住民=顧客」概念の導入、目標—成果管理志向などのレトリックを用い、擬似市場化や会計システムの改革を通じた行財政の効率化を図るという手法を用いる点では共通しており、その限りではNPMという共通の改革原理に従ったものではある。とはいえ両者の間には、民営化・外部化や企業経営手法・理念の導入の度合いや諸手法の間の重点の置かれ方、またとりわけ政治的意志決定過程の改革のあり方に関して大きな相違がある。ことに、オランダや北欧諸国においては、「アングロサクソン系諸国に見られるような、政治的レトリックに過度に耽る傾向はなく、穏健的、合意志向的の改革」⁵⁾がめざされている、といった英米型改革に対する批判的見方も強く、両者の間の法治国家原理の相違、政治文化の相違がうかがえる。

(2) ドイツ市町村における行政改革の背景と経緯

ドイツの市町村では、ヨーロッパ大陸諸国のなかでも相対的に遅い時期、すなわち90年代になってからNPM型改革に着手したのであるが、その後この改革が都市部を中心として急速に浸透した経緯がある。こうした急速な進展の背景には、次のような諸事情を挙げることができる。

まず自治体行政改革への最大の動機づけとな

っているのは、90年代の市町村における財政事情の悪化である。歳出面では州の事務事業の市町村への移譲に伴う義務的支出の増加、ドイツ統一費用の分担、高い失業率の下での社会扶助費負担の増大、といった膨張要因を抱える一方、歳入面では連邦政府の企業減税政策による市町村営業税の大幅な減収、州からの財源移転の抑制などによって、歳入と歳出の著しいシェーレにさらされることになった。しかし他方で、政府部門赤字の対GDP比3%以内というEU通貨統合への参加条件の達成は至上命題であり（マーストリヒト・コースと呼ばれる）、現在の状況下ではおよそ歳入増の望めない市町村にあっては、歳出削減は避けられない状況となっている。従って、ドイツ市町村における行政改革の第一の動機は経費削減にあったといえる。

しかし他方で、各自治体が導入した改革モデルは必ずしも経費削減を最優先課題とするものではなかった。むしろ前面に掲げられたのは、「行政の現代化」Modernisierungというスローガンであり、経費節減はその結果としてもたらされるべきものであった。ここでいう「行政の現代化」とは、行政の透明性の改善と住民参加の促進、官僚制的弊害の除去と行政機構の合理化、サービスの費用と効果に関する評価とフィードバック、といった内容を指している。90年代初頭のOECDの報告書をはじめとするいくつかの国際比較研究は、80年代のドイツがアングロサクソン系諸国や北欧諸国に比べて行政現代化に著しい遅れをとっていることを指摘した⁶⁾。EU統合の進展のもと、都市間企業立地競争が激しさを増すなかでは、行政改革の成否も都市の重要なインフラ要素のひとつとみなされる⁷⁾。こうしたなかでドイツの行政現代化の遅れが指摘されたことは、企業の立地選択に深刻な影響を及ぼしかねないとの都市の危機感をあおる結果をもたらしたのである。こうした事情を背景として、ドイツ自治体行政改革は「上から」の指導ではなく、都市間競争を意識した自治体による「下から」の動きとして現れた。

こうしたなか、80年代末に自治体職員を中心

に創設された「自治体行政簡素化機構」(Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, 以下KGStと略す)は、ドイツの実状に即した行政改革モデルを打ち出し、これに沿った改革の情報提供やコンサルティングを開始した⁸⁾。また、民間研究機関のベルテルスマン財団Bertelsmann Stiftungによる自治体行政改革の国際的ネットワーク活動"City of tomorrow"および自治体間の行政効率性比較、シュパイヤー行政大学による自治体改革への授賞活動など、多様な団体による行政改革の推奨、情報提供も大きな影響を与えている。

他方、行政改革をめぐる自治体内部での政治的合意も、ドイツ型の自治体行政改革の推進を後押しする条件をつくりだした。すなわち、CDUなど保守政党からすれば、NPM型行政改革は行政コストを抑制する意味で歓迎すべきものであり、SPDやGrüne、労働組合等の立場からすれば、行政部門の現代化は公共部門縮小論への反撃材料を提供する意味を持ちうる⁹⁾。同床異夢ともとれるが、アングロサクソン型とは異なる独自の改革路線を採ったからこそこうした政治的合意も可能だったのである。

3. 新制御モデルの特徴と概要

前述のように、ドイツ市町村における改革動機第一は経費削減にあったものの、その手法は市町村業務の民営化や競争原理によるコスト削減によるよりは、むしろ市町村内部の機構改革に重点が置かれる傾向がみられる。これは、KGStが1991年に発表した新制御モデルDas neue Steuerungssystem¹⁰⁾が、自治体行政を「公的なサービスを供給する経営体」に再編することを目標に掲げ、民営化や経費削減はむしろこうした機構改革の結果として現れるもの、というスタンスにたっていることに規定される。

新制御モデルはオランダのティルブルク

Tilburg市の改革事例をモデルとし、定式化したものである。オランダには行政学に関する国際的研究センターが立地する事情から、行政改革論議には学界の影響が極めて強く、90年代にはこうした学界の主導下で"new steering modell"といわれる独自の改革モデルが開発された。これは、適度にコントロールされた民営化と市場メカニズムの緩やかな導入とを伴いつつ、成果志向の強化・契約管理・予算システム改革を柱とする行政内部の機構改革に重点を置く手法である¹¹⁾。KGStによる新制御モデルはまさにこれに則るものであった。

KGStは当初、イギリスの改革モデルを下敷きとすることも検討した¹²⁾が、中央政府主導によるラディカルな民営化推進がドイツにとってはあまりに異質exotischなものとされ、それよりはヨーロッパ大陸的行政構造に即した改革としての隣国オランダの改革例はより馴染みやすく、またドイツの社会・政治文化に適合する形にアレンジしやすいと考えられたのである。実際、この改革手法が市町村に与えた影響は大きく、90年代のドイツ市町村行政改革の多くはこのモデルに即したもので、あるいは部分的にその手法を導入したものとなっている。

新制御モデルの改革要素は、おおまかに括れば、①政治と行政の間の明確な責任区分と両者の間の契約関係、②行政諸部門における分権的な責任体制と中央制御システム、③アウトプット制御と競争ないし競争擬制、の三つの柱からなっている。以下、この柱に即してこのモデルを概観していこう。

(1) 政治と行政の間の明確な責任区分と両者の契約関係

従来のドイツ自治体政治においては、議会への行政に対するコントロール機能の弱さがしばしば問題視されてきた¹³⁾。行政機関がさまざまな情報を独占し、議決事項を用意し、執行の詳細を決定してしまうという実態の下では、議会の決定権限は形式的なものとならざるを得ない。また自治体の行政分野のほとんどにおいては、

すでに定着した日常業務が自動的に進行していくという性格が強いことから、自治体における政治的、戦略的活動の余地は小さいものと見なされがちであった。しかし他方で、中央政党が地方議会にも浸透力を持つようになるにつれ、地方議会における政治機能が重要視されるようになってきた。「自治体の政治化」といわれるこうした動きは、議会の行政に対する優位性を確保し、形骸化していた議会の権限を実体化させようとするものであったが、新制御モデルにおける議会と行政の責任区分論はまさにこうした動きと合致するものであった。ただし新制御モデルでは、地方議会の政策決定は地域戦略に根ざしたものであるべきとされ、議会の各党派・会派は中央政党からある程度自立したポリシーを求められる。

新制御モデルにおいては、議会はWas (what)すなわち政策目標や戦略を決定し、行政機関はWie (how)すなわち目標達成のための資源配分を決定するとともに、議会の意志決定に必要な情報提供を行う役割を担う。議会に求められる機能は、従来のような予算配分の審議ではなく、地域経済社会に即した戦略・政策目標の決定であり、政治家は自治体行政全般を俯瞰的・総合的に把握する能力をこれまで以上に求められることになる。行政機関は議会による政策目標・戦略の決定に対して、目標達成のための具体的手段やそれに要する資源配分を提示し、それを具体化する任務を負うが、これは議会と行政機関の間の「契約」として取り結ばれる。行政機関は契約に即した事務事業の執行に努めるとともに、契約の執行状況や成果に関して議会に報告する義務を負うことになる。

(2) 分権的な責任体制と「コンツェルン都市」

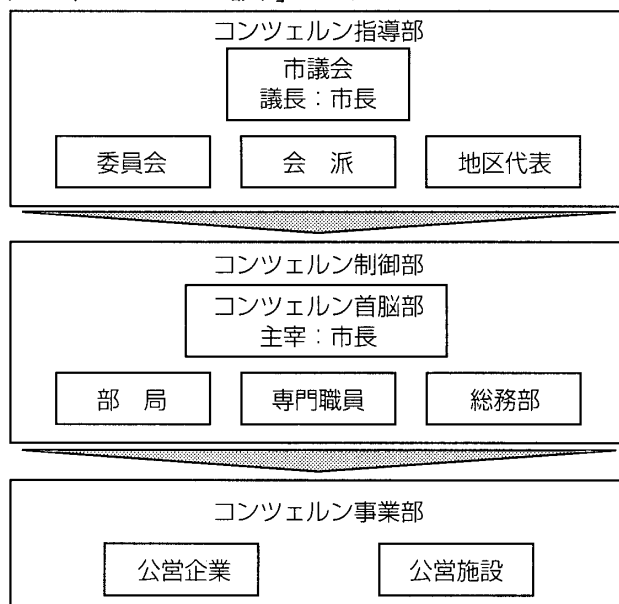
新制御モデルにおいては、行政機構には従来のような重層的・官僚制的組織でなく、より水平的な、かつ住民に提供されるサービスに即した横断的な組織が求められる。従来のヒエラルヒッシュな行政組織が「組織された無責任性」¹⁴⁾を助長したと評されるのに対し、こうした組

織においては執行の現場ないし個々の職員の決定権限と結果責任が重視される。各々の行政執行単位は総枠予算の範囲内で自立した資源（財源、人員、物資等）の投入権限とその成果に対する責任を持つのである。資源配分上の自立性と責任とを持つ利益責任単位profit centerともいべき各行政部門のあり方は、まさに民間企業における事業部制を模したものに他ならない。

また、予算管理の仕組みとしては、行政部門相互の間で、個別の内部的サービスに関して質・量・価格に関する「契約」を結ぶという形が採られる。例えば庁内の印刷業務を一括して行う部局があるとすれば、この部局は他の部局との契約によって印刷業務を受託するわけであり、印刷を委託する部局はその契約価格を支出として、受託する部局は収入として計上することになる。ただしこれはあくまで帳簿上の処理にとどめられ、実際に部局間で逐一支払を行うわけではない。各部局が総枠で予算を管理するなかで、逐一こうした目的支出を行うことはかえって不効率であること、またこうした契約管理の主目的は各部局のコスト意識を高めることにあるためである。さらに各部局では、未使用の資源を翌年度に繰り越すことも認められ、それによって弾力的な予算運用や年度末における予算消化的浪費（12月フィーバー）の解消も可能となる。

こうした分権的な行政諸部門は、それぞれ独立した対等な関係に置かれ、独立した企業と持株会社との関係に準えたコンツェルンの組織と呼ばれる組織形態のもとに編成される（図1参照）。各部門の長を中心に構成されるコンツェルン首脳部はこのコンツェルン組織を統一的に管理・調整する役割を担う。コンツェルン首脳部は、各行政部門の管理者と議会との接点であり、政治的意志決定に必要な情報の収集・提供や議会の決定する戦略に対して具体的プランを作成する場である。またコンツェルン首脳部は、人事・組織・財源に関する統一の方針を決定するとともに、全体予算の計画・管理・調整

図1 「コンツェルン都市」のモデル



<資料>Martens/Thiel/Zanner, Konzern Stadt, Kohlhammer, 1998, S.59.

を行い、各部門の実施結果の調査と評価をも行う。

このようなシステムを通じての予算管理は、経費削減目標を徹底させるのに有効な手段となりうる。すなわち、部門単位の予算総枠に対して一定の削減目標が設定されれば、その枠内で各執行単位は中央制御システムとの「契約」に即したサービス水準を維持するよう工夫することになる、という仕組みである。

(3) アウトプット制御と競争擬制

従来の予算方式では、各部門に財源をどれだけ配分するか（インプット）が予算の目的とされたのに対し、新制御モデルでは、何を生み出したか（アウトプット）が問題とされる。その際、行政サービスが住民に与える便益や経済的効果は「製品」Produkt概念に準えて表され、議会と行政との間の「契約」との整合性や住民＝顧客の満足度、経済的効率性等を基準に評価されることになる。

住民参加システムの整備は、「顧客」たる住民の行政サービスに対する満足度を高めるための手段として要請され、住民に対するアンケートやモニター調査と、品質管理手法を用いた分析とによって、たえず「製品」の質＝サービス

の効果と目標達成度が評価されることになる。

また、議会と行政の間、および行政部門相互の間において用いられた「契約管理」Kontraktmanagementは、行政と外部請負者との間にも適用され得る。前述の印刷業務を例に取れば、行政の直営で行う場合と民間事業者に委託する場合との間で、質・量・価格に関する入札制度にも似た競争関係が導入され、両者を比較した上で直営か外部委託かを決定する含みをもっている。あるいは、直ちに外部委託に直結せずとも、自治体間の比較を通じて擬似的な競争要因が導入されることも考えられる。Bertelsmann財団が実施している一連の自治体間比較はまさにそれにあたり¹⁵⁾、特定の行政サービスに関して投入される資源と成果の関係を比較しつつ、自治体行政の効率性を測定するものである。それによれば、例えば「製品」概念に最も不適合と考えられる社会扶助の分野においてすら、「効率性」を測定する手段が見いだされる。すなわち、社会扶助の「生産費用」は投入人件費と社会扶助給付とによって与えられ、「製品」(=成果)は連邦社会扶助法が規定するところの社会扶助の本来的目標である「扶助からの自立」がいかにかに達成されたかによって与えられる。社会扶助の「効率性」はこの生産費用と成果との比率によって示され、これを自治体間で比較することによって、擬似的な競争関係をもたらすのである。ただしその際に注意すべきことは、ケースに対して投入される人件費の削減は、必ずしも効率最大化を意味しないということである。ケースに対する職員のインテンシブな対応(=時間投入の増加)が扶助申請者の自立を促す効果をもつことを併せ考え、最適な投入時間が求められねばならない。しかしこうした指標化による成果の測定には、サービスの外部効果の過小評価をもたらす危険性も指摘され¹⁶⁾、その運用には慎重性が求められる。

4. 自治体行政改革成否の条件

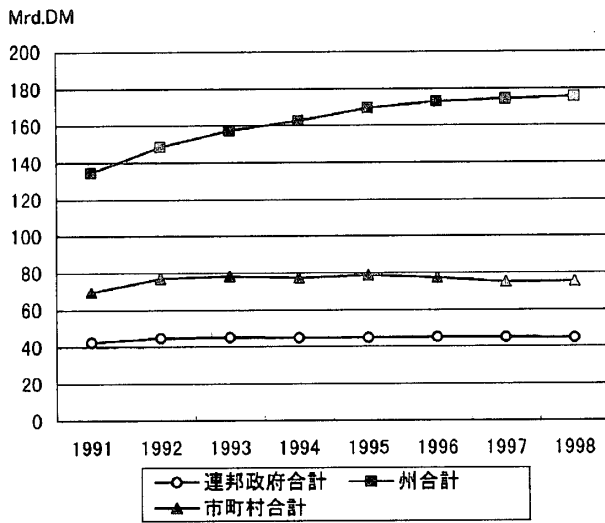
(1) 新制御モデルの財政的效果への疑念

前章で概説した新制御モデルに関しては、「機能主義的ディレッタントィズム」¹⁷⁾であると批判もある。確かに機械的な図式化やレトリックを弄した機能主義がいささか非現実的な印象を与えるきらいはあろう。とはいえ、1996年都市会議によるアンケート調査¹⁸⁾によれば、84の大都市中82都市(98%)が新制御モデルを用いた実験に着手しており、また都市会議加盟267都市中83%が同手法に則った何らかの改革を行っている。それではこのモデルは、現実的にどのような効果を生んでいるのだろうか。前述のように、自治体の行政改革の第一の動機が財政危機の下での経費削減圧力にあることを考えれば、この改革が果たしてどのような財政的效果があったのかを検証してみる必要がある。

市町村全般の財政統計をみると、歳出総額は1995年以降継続的に減少を続けており、98年決算額は1992年の水準にまで落ち込んでいる¹⁹⁾。こうした動向が果たして「新制御モデル」導入の結果であるのか否かは軽々に判断すべきではないが、限られた財源のなかで収支均衡を迫られる自治体において、支出削減がどういう形で現れているのかを見れば、この改革の財政効果の一端を垣間見ることができよう。

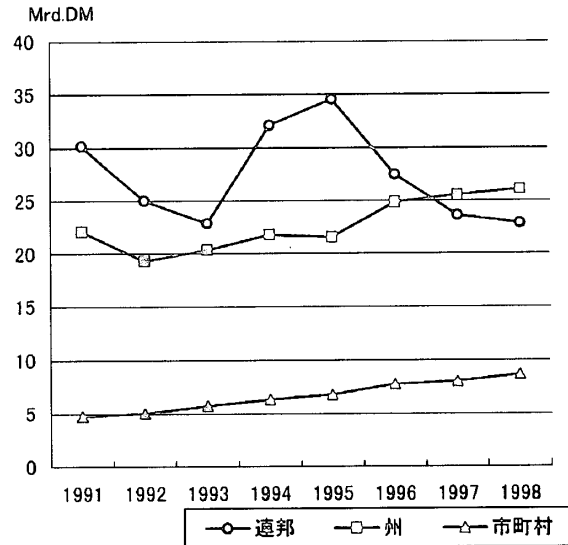
たとえば市町村の人件費は、州や連邦政府に比べてはっきりした減少傾向を示しており(図2)、特に教育、社会保障、環境、保健といった分野で人件費の絶対減が現れている(図3)。こうした人件費削減は概して民間委託化やパートタイム労働の投入によって達成されており²⁰⁾、新制御モデルにおける職員の高度な専門性への要請とは明らかに矛盾する結果をもたらすことになる。行政改革の本来的理念と経費節減圧力のジレンマのなかで、結果的に後者を優先せざるを得ない市町村の事情が窺い知れる。

図2 連邦・州・市町村の人件費推移



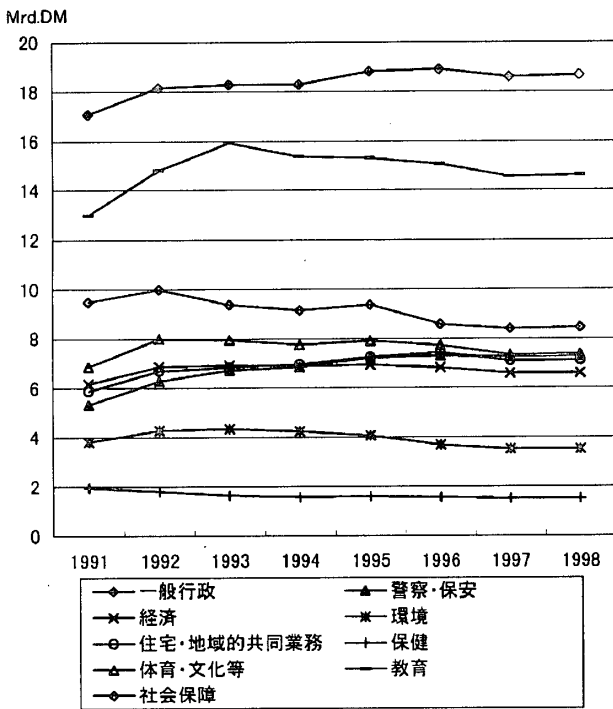
<資料> Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, in: Statistisches Bundesamt, Zeitreihen Segment Nr.7801, 7805より作成。

図4 連邦・州・市町村の補助費推移



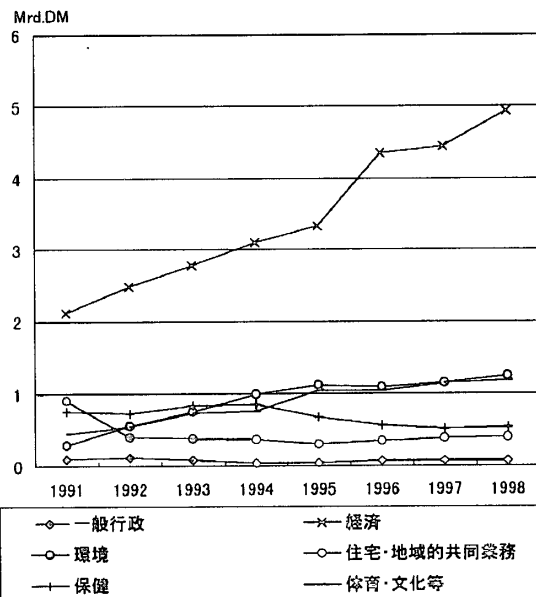
<資料> 図2に同じ。

図3 行政分野別人件費の推移 (市町村)



<資料> 図2に同じ。

図5 行政分野別補助費の推移 (市町村)



<資料> 図2に同じ。

また、行政改革の結果として事業の外部委託や民営化が進められるとすれば、財政支出構造の上では人件費・物件費の低下と補助費の増加、という形で現れることが予想される。こうした観点から市町村の補助費の動向をみると、補助費は90年代初頭に比べて倍近くに増加している状況が見て取れる(図4)。とはいうものの、ドイツの市町村では民営化や外部委託化が

かならずしもコスト削減にならない、との結論に終わるケースも多く、民営化はスポーツ施設や文化施設など、政治的軋轢の小さいものが先行する傾向も指摘されている²¹⁾。また、純然たる民営化というよりは、事業部門の独立化と言った方が適切と考えられる。すなわち、法人格を持たないが組織上の独立性をもつ自主経営体 **Eigenbetrieb**の形や自治体出資法人として行政の統制を維持する形を採るものである。実際のところ、廃棄物回収・街路補修等のサービス部門をこうした形で独立会計化するという方策は

多くの自治体で進められており²²⁾、補助費の動向からも自治体の経済²³⁾・環境分野の事業においてこうした方策が著しく進行していることがうかがえる(図5)。つまるところ、事業部門の会計を独立させることによって、行政会計(一般会計)上の収支を形式的に改善させているものと捉えることができよう。

しかし、こうした切り詰め策を尽くしてもなお、多くの自治体は依然財政赤字を解消できずにいる。自治体のサービス供給部門や公営企業においてはすでに、費用補填原則の枠内で可能な限りの料金引き上げを行ってきており²⁴⁾、自治体の資産や基金の処分による財政赤字補填という手段ももはや底をつくようになってきている。残る財源確保手段は市町村税である物税・不動産税および営業税の税率決定権に求められるが、都市間立地競争の下ではこれら物税の税率引き上げが不利に作用するというジレンマに直面することになる。

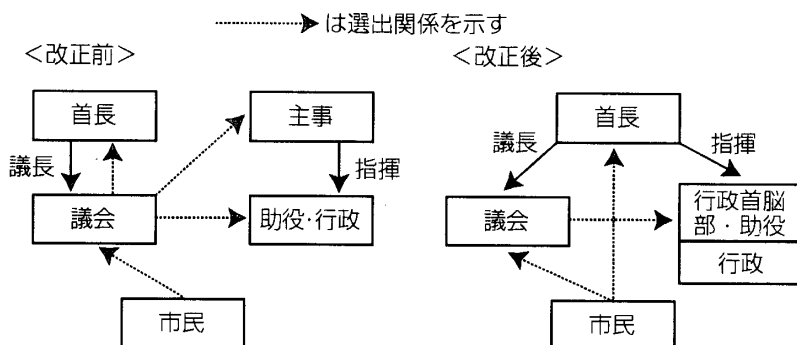
新制御モデルによる改革が、その第一の動機付けであった経費節減にどれほど資すものであるかについては、州と自治体の事務・権限配分と財源配分との間の不均衡という問題を度外視して判断すべきではない。一般に、州政府はその事務事業を市町村に移譲することを通じて州財政の健全化を図ろうとする傾向があり、それに要する財源の移転が必ずしも十分でないという状況が見られる。こうした財源制約の下での行政改革は、仮に経費節減効果があったとしても「焼け石に水」ととどまり、また地域経済に対する戦略的政策を打ち出すにしてもその財政的余地が限られてしまうことになる。改革が財政収支改善につながるか否か、また新制御モデルの意図に即した成果を挙げうるか否かは、州との関係を含めた枠組み条件に規定されるであろう。

(2) 州レベルでの自治体行政改革の枠組み条件整備—ノルトライン・ヴェストファーレン州の場合

新制御モデルの成否は、単に各自治体の改革努力にのみ帰すべきではない。前述のように、自治体行政改革にとっての最大のネックとなるのは、州との間の財政関係のあり方であるが、それに加えて州の立法による自治体裁量権の制約、市町村法上の制約、といった問題もある。自治体行政改革がその本来の目的である「行政の現代化」に関して成果を挙げるためには、州レベルでの自治体行政に対する枠組み条件の整備がまず必要となるのである。そこで、自治体行政改革をめぐる州レベルでの枠組み条件整備に関する一事例として、ノルトライン・ヴェストファーレン州のケースに触れてみたい。

ノルトライン・ヴェストファーレン州は、KGStの本部が置かれるケルンの所在州であるという事情もあってか、州が市町村法改正を通じて自治体改革を積極的に支援する措置を採り、結果としてドイツにおける自治体行政改革の先進地域とされるに至っている²⁵⁾。同州はルール工業地帯を抱え、ドイツ各州中で最大の人口をもつとともに、ケルン、ボン、デュッセルドルフなどの大都市を擁する州であるが、近年多くの自治体が深刻な財政赤字に直面している。その原因の一つとして、自治体の裁量権限の弱さや議会と行政との関係の不透明さに起因する行政の不効率性が指摘され²⁶⁾、州政府レ

図6 ノルトライン・ヴェストファーレン市町村制度の改正



<資料> Andersen (Hrsg.) (1998), S.62.

ベルでの自治体行政改革の条件整備が強く求められるに至った。

1994年の同州市町村法改正は次のような改正を含んでいる²⁷⁾。まず第一に、首長権限の強化である。図6に示すように、従来の市町村法では市町村長は直接選挙でなく、市町村議会からの間接選挙によって選出され、議長として決議機関を代表する地位にとどまっていた。執行機関の長は議会から選出される市町村主事 Gemeindedirektor である。このように、決議機関の長と執行機関の長とが分かれていわば「双頭制」Doppelspitzeをなす仕組みは、ニーダーザクセン州、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州などと共通した北ドイツ型市町村制度とされてきた。94年の法改正は、これを南ドイツ型制度に再編するものであって、市町村主事を廃止して市町村長が議会の長と執行機関の長を兼ねる「単頭制」Einheitsspitzeとすることによって首長権限を強化するとともに、その正統性を根拠づける意味で首長の直接選挙制を導入したのである。この改正によって市町村長は「都市の戦略的経営者」としての役割を担うことになった。

また第二に、政治と行政の責任区分の明確化が図られたことである。市町村議会については、前述の「自治体の政治化」の流れに沿って、議員の代理権行使、権限の明確化、会派に対する公費補助が定められた²⁸⁾。執行機関については、行政部門を統轄する機関としての行政首脳部 Verwaltungsvorstandの設置が義務づけられた²⁹⁾。これは市長、各専門分野の助役 Beigeordneten、財政部門の責任者から構成され、まさに新制御モデルでいうところの「コンツェルン首脳部」(前出図1参照)にあたる。政治と行政の長が市長に一元化された下で、両者の明確な役割区分とそれぞれの専門性強化が図られたことになる。

第三には、各種住民参加システムの整備である。前述のように市長は住民の直接選挙で選出されるようになった(1999年までは移行期間)ほか、首長のリコールや住民投票制度、発議権

の制度も整備された。

そして最後に、同市町村法にパイロット的行政改革推進のための実験条項が盛り込まれたことは特記に値する。この措置によって、各自治体は一定のフリーハンドをもって行政改革に取り組む条件を得たのである。

しかし他方で、自治体の財政運営に関しては、州の関与権限が引き続き維持されたことも見逃すべきでない。同州では1991年の市町村法改正の際に、予算均衡原則が盛り込まれたという経緯がある。自治体財政が単年度で赤字を計上した場合、自治体は州の承認を伴う財政再建計画の立案を義務づけられるとともに、場合によっては州の「節減委員会 Sparkommissar」による財政監視を受けることとなった³⁰⁾が、これらの規定は94年の法改正でもほとんどそのまま維持された。こうしたことから自治体の財政収支均衡が州レベルにとっても至上命題となっていることが窺い知れるが、その際、財政健全化が自治体自身の責任範囲に委ねられるのではなく、依然として州による統制の下に置かれたことは、州と自治体の行財政関係をめぐる今後の課題を示唆するように思われる。

5. おわりに

新制御モデルについては、小規模自治体での導入がかえって不効率であること、職員の労働強化をもたらしうること、人件費削減に際しては代替的雇用を確保する必要があること、住民を単なる「顧客」と捉えることの問題性など、なお多くの批判も見いだされる。なかでも最も本質的な批判として、ドイツの法治国家制との矛盾を指摘する見解³¹⁾がある。そこで最後に、この論点の持つ意味について触れておきたい。

ドイツにおける伝統的法治国家制の下では、行政の合理性・正統性の根拠は厳格な法執行に求められてきた。しかし、それが故に自治体行政は数多くの委任事務や法的に義務づけられる事務に対して優先的に資源を配分せざるを得

ず、地方自治の核心部分としての任意的事務はたえず侵食されてきた³²⁾ のであり、自治体の政策的裁量の余地は狭められてきたのである。

これに対して新制御モデルの下では、自治体行政は分権的な資源責任制と行政効率化へのフリーハンドを賦与される³³⁾ という点で、従来の法治国家原理からは明らかに乖離している。分権化の潮流の下で、こうした自治体の裁量範囲は必然的に拡張されていくことになろうが、これが行政の公共性や正統性の枠組みを変えていくものとなるのか否かについては、なお長期的な観察を要するであろう。ドイツにおける「新制御モデル」が、一時的な熱狂³⁴⁾ にとどまるのか、あるいは自治体政策の枠組みを変革する意味を持ちうるのか、という問いもまた同様である。これらの問題については引き続き検討を重ねていきたい。

<注>

- 1) 日本におけるNPM的手法の導入とその問題点については、窪田好男「NPM型政策評価と政府の失敗—地方行革との関連で—」『会計検査研究』Vol.18、1998年9月；上山信一『行政経営の時代—評価から実践へ』NTT出版、1999年；大住荘一郎『ニュー・パブリック・マネージメント 理念・ビジョン・戦略』日本評論社、1999年など、近年多くの研究があるが、いずれも日本における同手法の断片性、非系統性について指摘している。
- 2) 新制御モデルに関する日本での先行研究として、山下治和「現代ドイツにおける行政管理の新動向」『金沢大学医学部保健学科紀要』Vol.21、1997年；白藤博行「行政の『現代化』と新しい自治体運営モデル—最近のドイツ自治体改革の議論動向に着目して—」『都市問題』第88巻第5号、1997年5月；山内健生「ドイツにおける地方行革に関する覚え書き(1)~(5)」『地方自治』第600,601,603,604,606号、1997年11・12月、1998年2・3・5月などがある。
- 3) 以下、各国のNPM手法の相違については、Meyer, Christine, *Die Effizienz der Kommunalverwaltung, Eine Analyse der Kommunalverwaltungsreformdebatte aus sozialökono-*

mischer Perspektive, Nomos Vlg. (Baden-Baden), 1998,参照。

- 4) Pollitt, Christopher/ Bouckaert, Gerner, *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford University Press, 2000, pp.178-179.
- 5) *Ibid.*, p.179.
- 6) OECD, *Public Management Developments, Survey 1990*, Paris; Bertelsmann Stiftung, (Hrsg.), *Carl-Bertelsmann-Preis 1993: Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung*, Gütersloh, zitiert nach Meyer, a.a.O., S.110.
- 7) Bogumil, Jörg, *Kommunale Verwaltungsreform*. In: Andersen, Uwe (Hrsg.), *Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch*, Kohlhammer (Köln, Stuttgart, Berlin), 1998.S.83-84.
- 8) KGStのコンサルティング部門は1994年3月にKGSt Consult GmbHとして独立している。
- 9) 山下前掲論文、23ページ。
- 10) KGSt, *Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell*, KGSt-Bericht Nr.12/1991.但しここでは、現在KGStがホームページで公開している1993年9月1日付の報告書KGSt, *Das Neue Steuerungsmodell*, KGSt-Bericht Nr. 5/1993, 1.9.1993.に即している。
- 11) Pollitt/ Bouckaert, *op. cit.*, pp.244-248.
- 12) KGSt, a.a.O., 3.5.
- 13) Vgl., Wohlfahrt, Norbert, *Steuerungsprobleme "neuer Steuerungsmodelle": Welche Rolle spielt die kommunale Politik bei der Modernisierung der Verwaltung?* In: Merchel, Joachim / Schraper, Christian (Hrsg.), "Neue Steuerung" *Tendenzen der Organisationsentwicklung in der Sozialverwaltung*, Votum Verlag (Münster), 1996, S.91-92.
- 14) Banner, G., *Steuerung kommunalen Handelns*. In : Roth, R./Wollmann, H. (Hrsg.), *Kommunalpolitik*, Bonn, 1994, zitiert nach Wohlfahrt a.a.O., S.91.
- 15) Adamschek, Bernd (Hrsg.), *Interkommunaler Leistungsvergleich*, Sozialwesen, Verlag

- Bertelsmann Stiftung (Gütersloh), 1998.
- 16) Pitschas, Rainer, Verwaltungsmodernisierung im Spannungsfeld von öffentlichem Dienstleistungsmanagement und dem Steuerungsmodelle für die Verwaltungspolitik. In: Merchel / Schrapper, a.a.O., S.110.
 - 17) Seibel, zitiert nach Pitschas, a.a.O., S.111.
 - 18) Deutscher Städtetag, Städte auf dem Reformweg: Materialien zur Verwaltungsreform, DST-Beiträge, Reihe A. Heft 22, Köln/Berlin, 1996, zitiert nach Bogumil, a.a.O., S.95.
 - 19) Karrenberg, Hans/ Münstermann, Engelbert, Gemeindefinanzbericht 1999. In: Der Städtetag, 3/1999, S.161.
 - 20) 例えばノルトライン・ヴェストファーレン州の98年の統計では、フルタイム職員が前年に比べて2.2%減少した一方で、パートタイム雇用が3.5%増加している。Vgl., Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen, Statistischer Jahresbericht 1999, S.56.
 - 21) 山下前掲論文、25ページ。
 - 22) Wohlfahrt, a.a.O., S.99.
 - 23) 連邦統計局の定義によれば、地方政府の経済活動とは主として独立採算可能な公企業分野を指すものとなっている。Vgl., Statistisches Bundesamt, Definition für Zeitreihendaten.
 - 24) Städtetag Nordrhein-Westfalen, Zwischenhoch—nicht allerorten und nicht auf Dauer, Finanzlage der Städte in Nordrhein-Westfalen, Pressemitteilung vom 18.Feb.1999.
 - 25) Bogumil, a.a.O., S.83.
 - 26) Martens, Dirk/ Thiel, Karl-Friedrich/ Zanner, Harald, Konzern Stadt, Kohlhammer (Stuttgart),1998, S.7.
 - 27) Andersen,Uwe, Die kommunale Verfassungsrevolution—die neue nordrhein-westfälische Gemeindeordnung. In: Andersen, a.a.O., S.61ff.
 - 28) Wohlfahrt, a.a.O.,S.99.
 - 29) Stüber, Ernst-Otto, Die Umsetzung der neuen Gemeindeordnung—praktische Erfahrungen am Beispiel Bochum. In: Andersen, a.a.O., S.70ff.
 - 30) Voigt, Rüdiger, Kommunale Finanzen im Umbruch: Plädoyer für eine neue Kultur des Haushaltens. In: Mäding, Heinrich/ Voigt, Rüdiger (Hrsg.), Kommunalfinanzen im Umbruch, Laske+ Budrich (Opladen),1998, S.29-31.
 - 31) Pitschas, a.a.O., S.107-109.
 - 32) この論点に関しては、拙稿「ドイツ自治体財政における社会扶助費問題」『都市問題』第90巻第9号、1999年9月（90～121ページ）、および「ドイツ自治体間財政調整問題—ニーダーザクセン州の事例を中心に」『都市問題』第91巻第4号、2000年4月（81～115ページ）、参照。
 - 33) Pitschas, a.a.O.
 - 34) Bogumil, a.a.O., S.96.