

〔論 文〕

# ドイツ版NPMの10年

～新制御モデルの成果と限界～

武田公子\*

1990年代のドイツの自治体では、「新制御モデル」（以下 NSM）という改革理念に則った行財政改革が席卷し、ほとんどすべての自治体がこのモデルに即した何らかの改革手法を導入するほどの状況を生み出した。このモデルの発表から約10年を経た今日、90年代の熱狂からはやや醒めたように見え、改革の停滞や変質も垣間見られる。本稿では現段階におけるNSM改革の到達点や残された課題などを概観する。とりわけ自治体の財政難がモデルの適用のあり方を歪め、経費削減の手法に矮小化させるという問題が明らかになる。その上で、その後付加された外的要因または社会経済的变化によって、モデルが修正を余儀なくされてきた状況を捉える。それは第一にEUの市場開放圧力の下での自治体公企業分野の再編であり、第二には市民参加や非営利団体の台頭に即した自治体における意思決定・事務事業執行方法をめぐる枠組みの転換である。

## はじめに

ニュー・パブリック・マネジメント（以下 NPM）は、80年代のイギリスにおける改革手法として体系化され、その後各国の行財政改革の支配的モデルとして浸透してきた。日本においても90年代半ば以降、幾つかの自治体における事務事業評価制度の導入を皮切りにNPMの諸手法が徐々に注目されるようになり、2001年にはいわゆる「骨太の方針」<sup>1)</sup>のなかでNPM型改革の導入が謳われるに至っている。とはいえわが国のNPM型改革は

今のところ、その手法の断片的利用にとどまっている観があり、公共部門の経費削減策の上での便利なレトリックに用いられる印象すら与えている。

先進諸国のなかでは日本と同様、相対的に遅れてこの改革手法の洗礼を受けたドイツでは、自治体向け改革モデル（新制御モデル Das Neue Steuerungsmodell、以下NSM）が登場してから約10年を経過し、現在は90年代の熱狂から醒めた状態にあるものの、モデルの見直しを含めた改革の新たな段階に進もうとしているかに見える。ドイツ自治体のこの10年間の改革はどのような成果をもたらし、どのような問題を残し、またどのような改革に変容しようとしているのだろうか。改

\*たけだきみこ（京都府立大学福祉社会学部助教授）

革の後発国としてのドイツと日本の共通性を考えると、ドイツ自治体の改革の現段階を概観することは、わが国における今後の改革の方向を占う上でも、示唆に富むのではないかと考えられる。

ドイツ自治体のNSM改革のモデルと改革初期の状況についてはすでに別稿<sup>2)</sup>において論じたところであり、本稿はその続編としてNSM改革の「その後」を描くこととする。その中で明らかにされるべき点は以下のとおりである。

第一に、ドイツ自治体におけるNSM改革の現段階を描くために、いくつかの中間総括的研究を用いつつ、組織機構・人事管理、インプットとアウトプットの制御、戦略的意思決定と契約管理、といった改革の諸手法に関して、その浸透状況と成否を見ていきたい。

第二に、NSMがアングロサクソン諸国におけるNPMと様相を異にしているのは、後者の急進的な市場志向への反発を基調とし、むしろ自治体の公共的な政策諸領域に対する制御能力を維持・改善する点に重点を置く点にあった。この「ドイツモデル」がその後の改革の進行過程で依然保持されているのか否か、変容しているとすればどのような点においてか、を明らかにしていきたい。

第三に、ドイツ自治体の改革動向において、狭義のNSM——すなわち民間企業的経営手法の行政部門への導入——にとどまらず、市民参加的要素を付加することによって、改革の様相がやや異なっている点に注目することである。これはドイツに限らず、多くの国で観察される動向であるが、行政の行う業務の一部に関する新たな担い手として民間非営利部門が注目され、行政との協働のあり方が模索されているのである。

## 1. 改革動向の概観

### (1) NSM導入の経緯と特徴

80年代末に自治体職員を中心に創設された「自治体行政簡素化共同機構」(Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, 以下KGStと略す)は、1993年に新制御モデルDas neue Steuerungsmodell という改革モデルを発表した<sup>3)</sup>。これはオランダのティルブルク市の改革事例を紹介した1991年の報告書<sup>4)</sup>をベースに、ドイツの自治体の改革課題に沿う形で改革理念や手法・導入方法をまとめたものであり、90年代自治体行財政改革の基本文書となった。当時オランダの改革は、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特徴をもっていた。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はあまりに異質なものであり、これに対してヨーロッパ大陸の政治文化・行政構造上の共通性をもつオランダの改革例はより馴染みやすく、またドイツ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。

それゆえ、このモデルの提示する行財政改革の目標は、自治体行政を「公的なサービスを供給する経営体」に再編することに置かれ、民営化や経費削減はむしろこうした改革の結果として現れるものと捉えられていた。この目標に従って、行政機構の分権化と制御システムの集権化による行政プロセスの合理化と、顧客志向や透明性を重視することで自治

体行政に対する住民の信頼を回復することに第一の重点を置いた。それゆえ、改革の類型で言えば市場化Marketizeあるいは政府規模最小化Minimizeでなく保守整備Maintainを目指すものとされるのである<sup>5)</sup>。

この改革モデルはドイツの自治体に熱狂的ともいえる浸透を見せ、現在では90%を超える自治体がこのモデルに即して何らかの改革に着手しているといわれる。また、連邦や州に先駆けた、自治体の「下から」の動きとしてこうした改革が進められてきた背景には、NSMが専ら市町村レベルを念頭に置いた改革モデルであることや、KGStがこのモデルの市町村への適用のために、精力的な情報提供やコンサルティングを行ってきたことも資している。その他にも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“Cities of tomorrow” および行政費用・効果の自治体間比較、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、各種シンクタンク・コンサルタント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。

さて、このNSMの提唱から約10年が経過した現在、自治体行政改革はどの程度進展し、どのような成果を生み、またどのような問題を抱えているのだろうか。改革の中間総括を行う研究の多くが言及する評価材料のひとつとして、ドイツ都市会議による加盟都市へのアンケート調査がある。都市会議は1995年以降4回にわたって、加盟都市におけるNSM改革への取り組み状況に関するアンケート調査を実施しており、最新の調査<sup>6)</sup>は2000年現在のもので、254加盟都市中206都市が回答している。概して農村部より都市部で改革は多く進められているという事情はあるが、92%の都市が何らかの改革に着手してい

ると回答した。以下ではこのアンケート調査を踏まえ、次の諸側面に焦点を当てて、改革の現段階を把握していきたい。

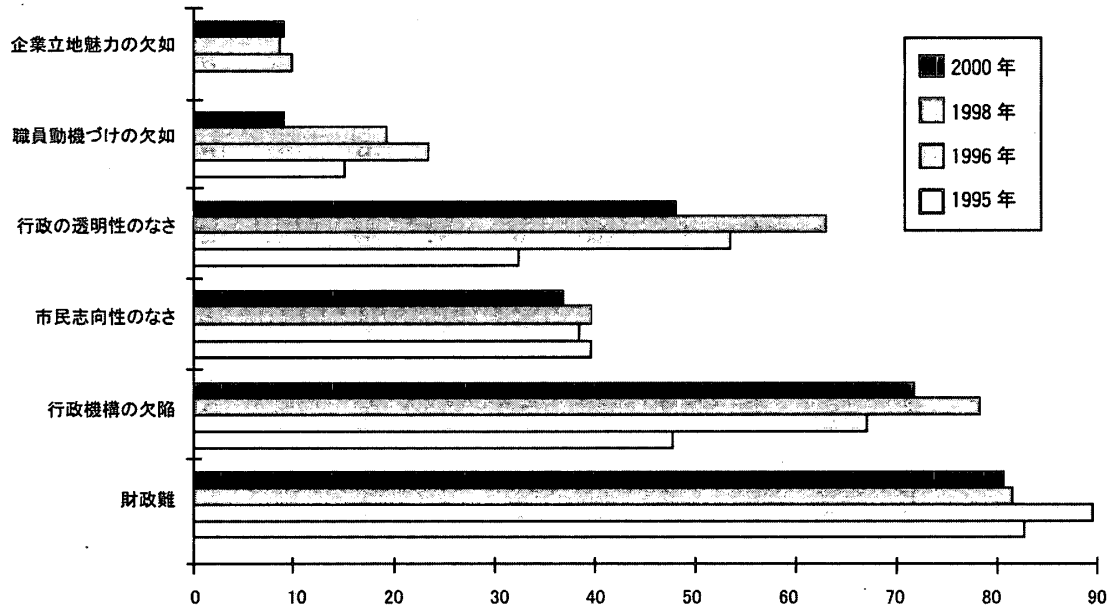
第一には、組織・機構改革と人事管理にかかわる改革手法である。組織機構のフラット化と分権化、人材育成や研修を通じた職員のモチベーションの改善などの手法がこれに含まれる。第二に、インプットとアウトプットの制御にかかわる諸手法である。契約管理とコントローリング、製品別制御、費用対効果計算などが含まれる。第三に、改革全体の成果として、財政的效果、市民志向化の状況をみていきたい。

## (2) 組織・機構改革と人事管理

前述のように、NSMの改革目標は主として、行政内部の組織運営の合理化・近代化に置かれているが、こうした性格は自治体における改革の動機や目的にもほぼ合致しているといえる。図1は改革の主要な動機を示したものであるが、第一の動機である財政難については後述するとして、ここでは動機の第二位に「行政機構の欠陥」が挙げられていることに注目しておきたい。このことは図2に示す改革の目的において、「行政の効果・効率の改善」が第一に挙げられていることにも対応する。行政組織・機構の階層性や硬直性が行政サービスの有効性・効率性を阻害しているという認識の現れである。

そこで、こうした改革目的に合致すると考えられる手法についてみると(図3)、「業務進行Verwaltungsablaufの最適化」が最新の調査結果では最も高い支持を得ていることがわかる。業務の最適化とは、事務執行の迅速化・合理化を意味し、資源責任の分権化やコントローリングといった手法とも関連するものと考えられ、これらの選択肢がいずれも高

図1 改革の主要動機



<資料>図1～図4はGrömig (2001) をもとに作成。いずれも複数回答、%。

図2 改革の目的

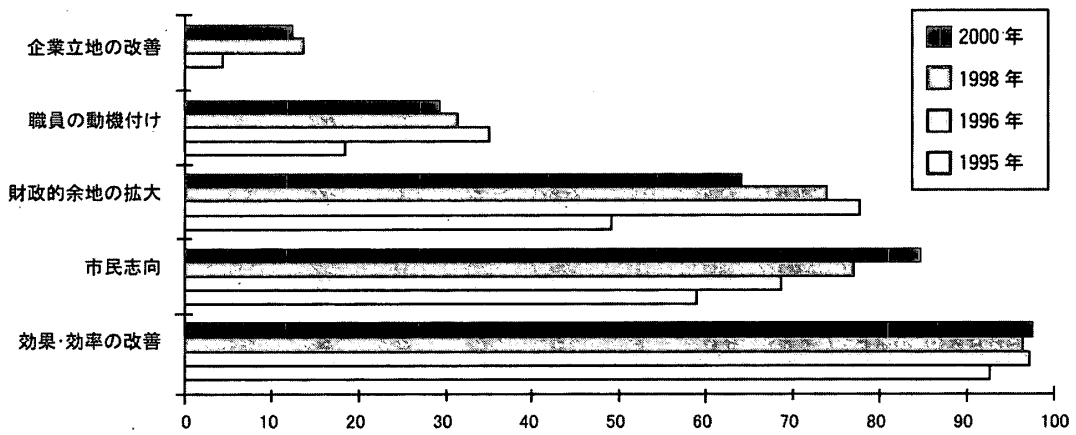


図3 改革に適した手法

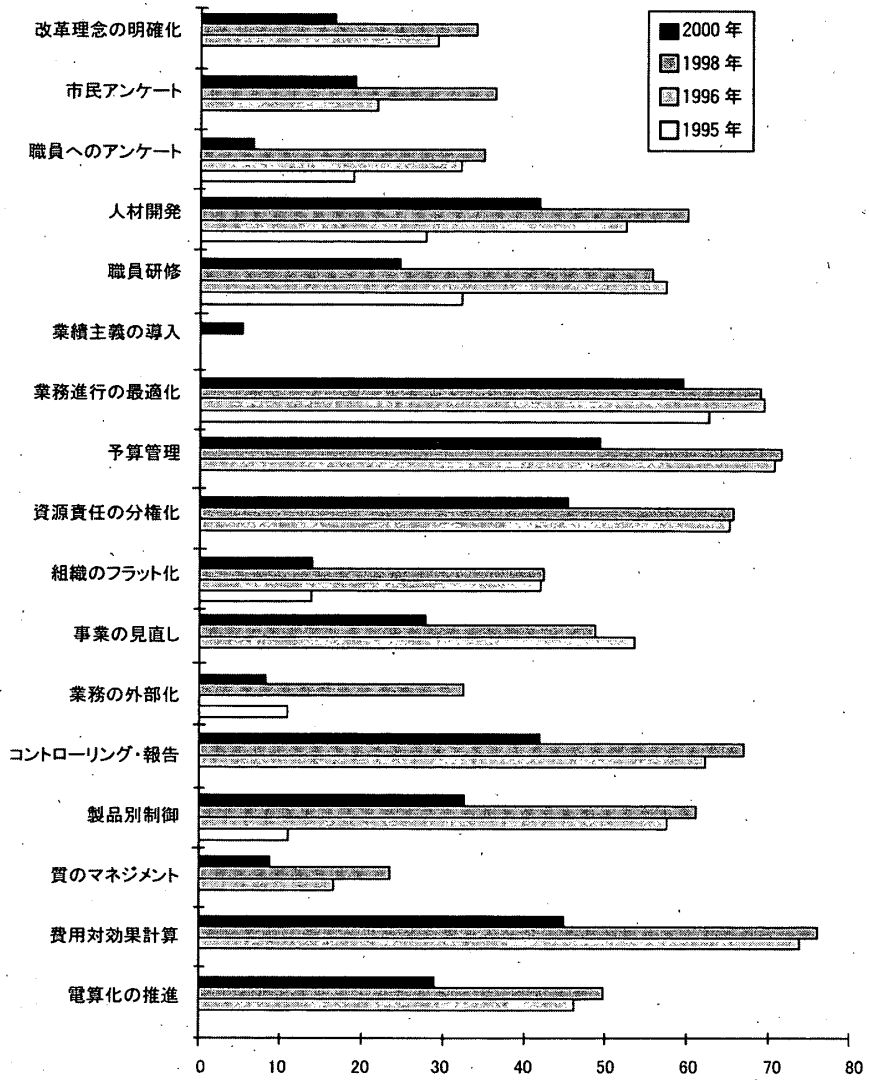
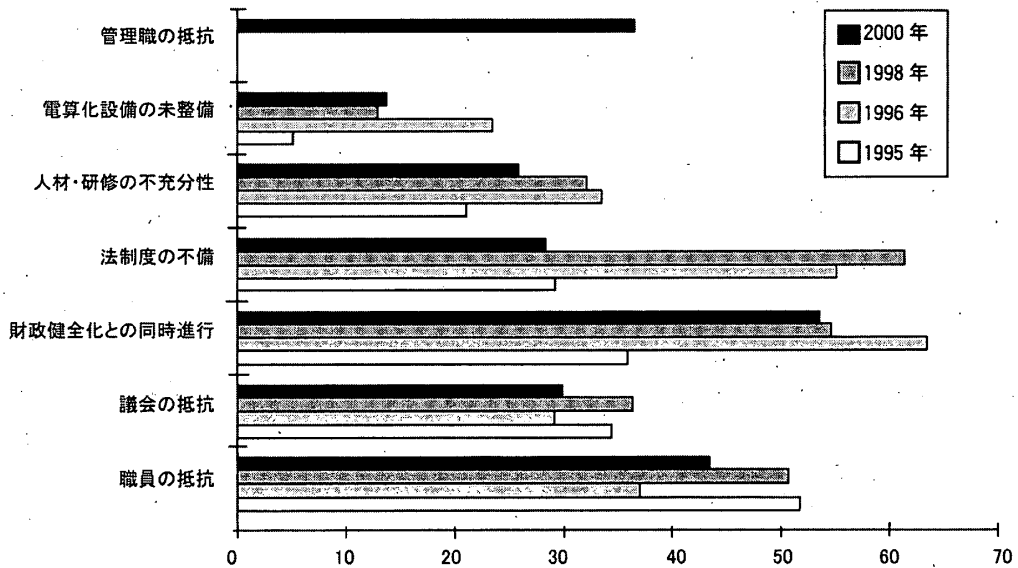


図4 改革の阻害要因



い支持を得ていることから、組織運営の制御が重視されていることがうかがえる。

「予算管理」も比較的高い支持を得、実際に9割近くの自治体で導入されている。これは組織の分権化、下位の組織への資源権限・責任の移譲を前提として行われるものであるが、例えば各部局に包括的な予算枠を配分した上で、その詳細な資源配分は部局に委ね、業務遂行の成果・効果を制御するというものである。とはいえこうした予算管理は自治体財政が悪化した状況下ではむしろ歳出削減の手段として用いられがちであり、分権的な資源責任体制というよりは集権的な制御のロジックと化すことも指摘されている<sup>7)</sup>。

他方で「組織のフラット化」については、前二回の調査に比較すると最新の調査結果での支持が著しく低下しており、この点に問題が潜んでいることを感じさせる。すなわち、組織のフラット化は往々にして中間管理職の地位を脅かすものと捉えられ、また他方ではヒエラルヒー下層の職員、特に女性職員の昇任可能性を大きく低下させることが指摘される<sup>8)</sup>。このことが職員のモチベーションを低下させ、あるいは改革への抵抗を生むことも考えられる。管理職の抵抗が改革を阻害しているとの回答が4割近くに達していることは(図4)、まさにこうした事情を示すものといえる。こうしたことから、伝統的な人事構造はほとんど手付かずであり、組織の分権的再編は散見される程度にとどまっているとの見方もある<sup>9)</sup>。

また、人材開発や職員研修といった項目が相対的に高い支持を得ていることは、人的資源の質向上を重視するNSM型改革の特徴の表れといえる。改革動機として「職員の動機づけ」を挙げる自治体は2割程度にとどまる(図1)が、改革目的では3割を超える自治

体がこれを位置づけており(図2)、改革の初期には職員に対するアンケートを重視する回答も見られる(図3)ことから、改革の枠組みや手法に関する職員の理解と合意形成を重視する穏健的な改革が目指されていることがうかがえる。このことは「業績主義の導入」が極めて不人気な改革手法とされていることにも見て取れる。ニーダーザクセン州自治体の事例研究によれば、職員の参加はモチベーションの改善やノウハウの共有を通じて改革の受容性を高め、改革全体の進行に大きく影響を与えているとされる<sup>10)</sup>。人事管理は改革の成否を規定する重要な要素のひとつといえる。

行財政改革における人事管理・人材開発については、州レベルの公務員制度改革論議の中でも重要な位置づけを与えられている。ノルトライン・ヴェストファーレン州では、「公務労働の未来—未来の公務労働」委員会(委員長Hans Peter Bullの名を冠してブル委員会と呼ばれる)による、公務員制度改革案を含む報告書<sup>11)</sup>が提出された。同報告は、民間部門との役割分担の見直しによる公務労働の守備範囲縮小、公務員制度の一般労働法への接近による人事の弾力化・流動化、成果主義的報酬制度の導入などを提案するものである。しかし他方で職員の質向上や参加の意義についても多くのページを割き、戦略的観点からの人材・組織・人事管理システムの導入を謳っている。特に管理職への高度な継続教育、幹部候補生養成プログラム、専門知識のみならず社会的判断能力をも備えた職員像、必要に応じた再教育・研修機会の保障などを掲げている。「行政のスリム化」を図りつつ、行政の中核部分においてはより高い専門性、総合性を備えた人材が一層必要となるということを示唆するものといえる。

とはいえ、現実の改革過程では経費削減の観点から人件費抑制への圧力が働き、パートタイム労働の導入が進められているのが現状である。改革の阻害要因（図4）として職員・管理職の抵抗を挙げる自治体が4割を超え、また人材・研修の不十分さを挙げる自治体も多い。すべての自治体において職員との十分な合意形成が図られている訳ではなく、人材開発の成果を人件費削減度合いで測る自治体も少なくない<sup>12)</sup>。

### (3) インプット・アウトプットの制御

前述のように、自治体が第一の改革目的に据えているのは、行政の効果・効率の改善であったが、組織機構の改革とならんでそのための改革手法とされるのが、コントロールングと呼ばれる一連の業務プロセスの改革である。このための手法として、製品別制御、契約管理、費用対効果計算、報告書の作成等が挙げられる。再度図3で、こうした改革手法に対する評価を見てみよう。コントロールングについては比較的评价の高い手法といえ、実際にこれに着手している自治体も多いが、それに関連する製品別制御、質のマネジメント、費用対効果計算などの個別の手法についてはそれぞれ様相が異なっている。

まず製品別制御とは、公共サービスのひとつひとつを「製品」として捉え、その目的・費用・効果等を明確にすることである。この手法を導入するために各自治体は、製品名・担当部局・目的を示した「製品カタログ」と呼ばれる業務一覧表を作成する（いわゆる「業務棚卸し」にあたる）が、この過程で同時に事業の見直しを行うこともある。期末においては各製品に要した直接・間接の費用、製品の提供量や効果を表すアウトプット・アウトカム指標をとりまとめて報告・公表する

ことになる。図3に示されるように、96・98年調査では製品別制御は6割前後の自治体が支持していたものの、2000年調査では3割近くにまで支持が低下している。公共サービスを「製品」に準えることへの批判の高まり、あるいは「製品カタログ」を作成する作業があまりに煩雑であるために、それ自体が自己目的化し、それを活用するに至っていない状況、「製品」やその効果を評価する指標・尺度の決定過程における新たな官僚性の台頭などが指摘されている<sup>13)</sup>。

質のマネジメントは、例えばサービスの顧客志向性に関してモニタリングを行う、何らかの評価基準を導入する、あるいはISO9001（品質管理）の認証を受けるなどの手法を指すものと考えられるが、これは改革工程のなかでは最終段階に位置づけられるものであり、なおあまり現実味のない手法と捉えられていることがわかる。

これに対して費用対効果計算は相対的に高い評価を受けている手法である。特にこの手法については、自治体間比較の取り組みを通じて評価指標の開発が進められており、自治体の関心が高いものといえる。自治体間比較に早期から取り組んだのはベルテルスマン財団であるが、2000年からさらに新たな2つのプロジェクトとして、50団体によるKIK、8団体によるKompassという自治体間比較プロジェクトにも着手している。またKGStも1996年よりIKO-Netzという自治体間比較を行っており、2002年現在で651自治体が参加し、127グループでの比較が行われている<sup>14)</sup>。こうした評価指標の開発については、これを「組織化された恒常的な改善プロセス」と捉え、自治体間比較も質的な経験交流が主目的であるべき、との見方もなされている<sup>15)</sup>。

実際これらの自治体間比較は、主として評

価値指標の開発プロセスにおける職員のモチベーションの向上を目的としており、それゆえ自治体間の競争やましてや官民比較に用いられるような性格のものではない。むしろ、評価指標が競争に類した圧力となり得ることは認められるが、概して各自治体は競争要因の導入には慎重とされる<sup>16)</sup>。ドイツの自治体においてはイギリスにおいて行われた強制競争入札 (CCT) に対する反感が根強く、費用対効果計算を民間委託化や民営化の理由付けに用いることには抵抗が大きい。過去にベルテルスマン財団がCCTに類した官民比較を試みた経緯もあるが、結果的に挫折している<sup>17)</sup>。

このことは図3において、「業務の外部化」を支持する回答が2000年の調査結果で1割に満たないことにも関係している。業務の見直しは必要だが、それを民間委託化・民営化することは、NSM型行政改革の文脈においては必ずしも積極的に考えられていないことがわかる。とはいえ後述するように、自治体の事務事業の外部委託化は実態としてはかなり進んできており、この点は別の観点からの検討が必要と考えられる。

#### (4) 改革全体の評価

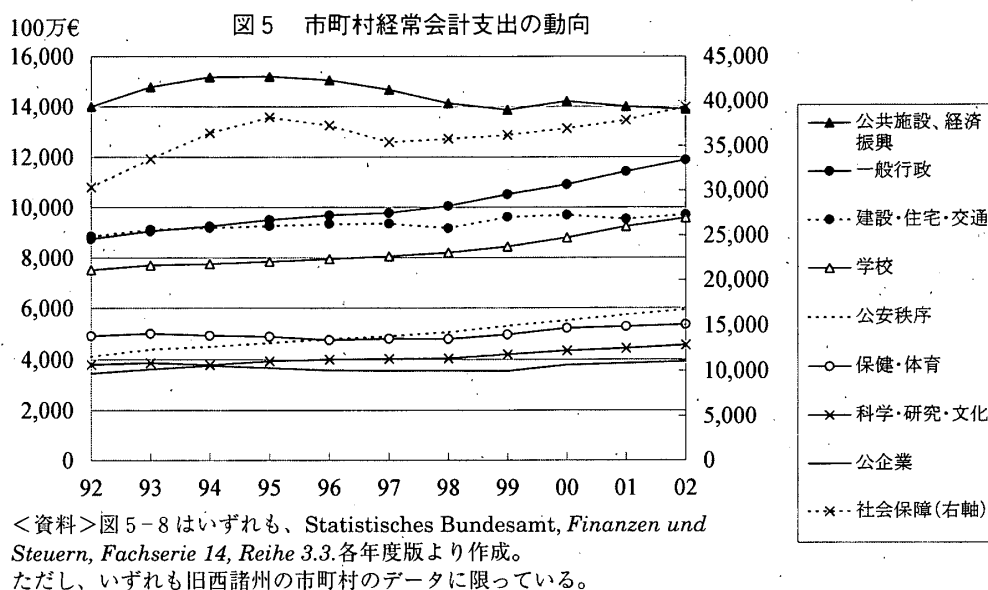
さてここで再度、改革の動機や目的に立ち返って、NSMが意図したところの行財政運営の改善に帰結したのかどうかを検討してみたい。ほとんどの都市で改革への動機づけとなるのは財政難であるが、改革の第一の目的は財政状況の改善ではない(前出図1、図2)。しかも財政改善を目的に挙げる自治体は調査の年を追うごとに減少している状況がみられ、NSMは財政健全化の即効薬ではないとの認識が次第に定着してきたことを示している。また、改革の阻害要因についての回答で

最も多かったのが、財政健全化との同時並行との選択肢である(図4)。顧客サービスの質や行政諸施策の有効性を高めるためには、場合によってはより多くの資源を投入する必要も生ずる。また人材開発やテクニカルな諸手法の導入に際して外部からのコンサルタントを利用することもしばしば行われており、これに対する委託料も必要となる。従って特に財政再建中の自治体にとっては、改革を同時並行させることはきわめて困難と捉えられているのである。

また、改革の動機(図1)として比較的回答の多かった「行政の透明性の欠如」、「市民志向性の欠如」といった問題については、改革目的(図2)で二番目に回答の多い項目として挙げられる「市民志向」が対応している。しかもこの回答は調査の回を追うごとに急増しており、NSM改革において重要度を増していることがうかがえる。改革の手法としては、行政組織の再編に際して「市民局 Bürgeramt」を設置する自治体が多く、例えば2002年現在でノルトライン・ヴェストファーレン州の自治体の85%、バーデン・ヴュルテンベルク州の自治体の78%が設置しているとされる<sup>18)</sup>。これは対住民サービスにかかわる部局を横断的に組織することで窓口を一元化し、大都市の場合には地区ごとに窓口・支所を設置するなど、住民の利便を図る仕組みである。こうしたワンストップ行政サービスは、例えば社会扶助関係のサービスにも導入されている。社会扶助受給者の抱える様々な問題——失業・教育保育・依存症・債務など——について、各種の専門分野からのサービスの窓口を一元化するための機構改革を行うという具合である。

ところで図3において示唆的と思われるのは、過去2度の調査時点に比べ、ほとんどの





項目で手法の有効性を認める回答が大幅に低下していることである。他の回答状況から考えて改革がほぼ一巡したというわけではなく、NSM改革に対する一時的な熱狂が過ぎ去ったため、あるいは改革が進むなかで各手法が期待通りの成果を挙げていないことの反映と考えられる。実際、NSM改革が停滞期を迎えているとの指摘もあり、改革がアリの的なものにとどまる傾向も指摘される。すなわち、ドイツの改革は確かに着手はされているものの、多くは形式的なものにとどまっており、「規範的な同一化」(モデルに用いられる用語・標準を意識的に模倣しつつ、本質の改変には立ち入らない)という官僚的な適応に進みつつある、というのである<sup>19)</sup>。とはいえ、当面こうした模倣が支配するものの、この過程は不可避的な学習をもたらし、やがては改革が戦略的な次元に発展しうる可能性をもつとも指摘されているが、しかしこの点は他の要素の検討も踏まえて結論づけねばならない。

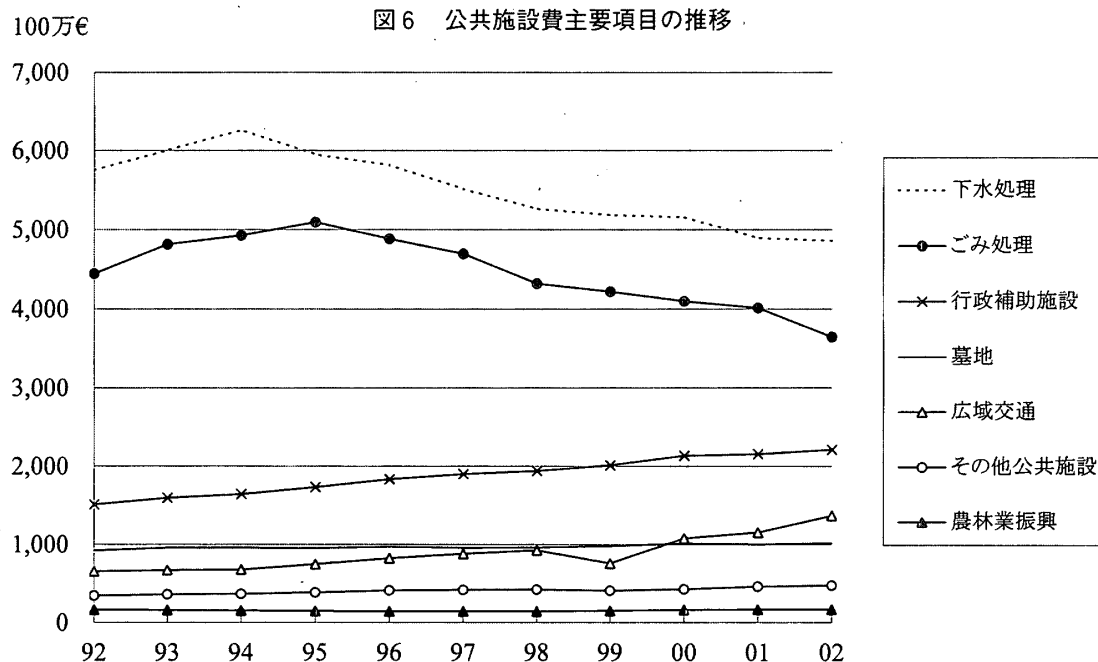
## 2. 自治体業務の外部化の動向

### (1) 自治体業務の外部化の状況

前述の都市会議のアンケート調査によれば、業務の外部化<sup>20)</sup>は不人気の改革手法と捉えられているかに見えた。しかし実際の自治体財政の変化を見れば、民間委託や民営化はかなり進行している。NSMのモデルとこうした実態の相違はどのような事情によるものなのか、またNSM改革とはどのような関係にたつのか。本章ではこの点を検討していく。

まず図5は自治体経常会計支出のここ10年の推移を示したものであるが、一般行政、学校教育といった財政支出が一貫して増加傾向にあるのに対し、公共施設・経済振興関係費が90年代半ば以降明らかに減少傾向を示している。また、この図では必ずしも明示的ではないが、公企業費も90年代半ばを中心に抑制されている傾向がある。公共施設費の多くを占めるのはごみ処理・下水処理・墓地・市場

図6 公共施設費主要項目の推移



などの公益事業関係施設であり、公企業費は電気・水供給や公共交通などの自治体が経営する事業体に対する補助費等が主内容である。この二つの費目はすなわち、事業の外部化が最も進行している部門にかかわる経費とみられる。

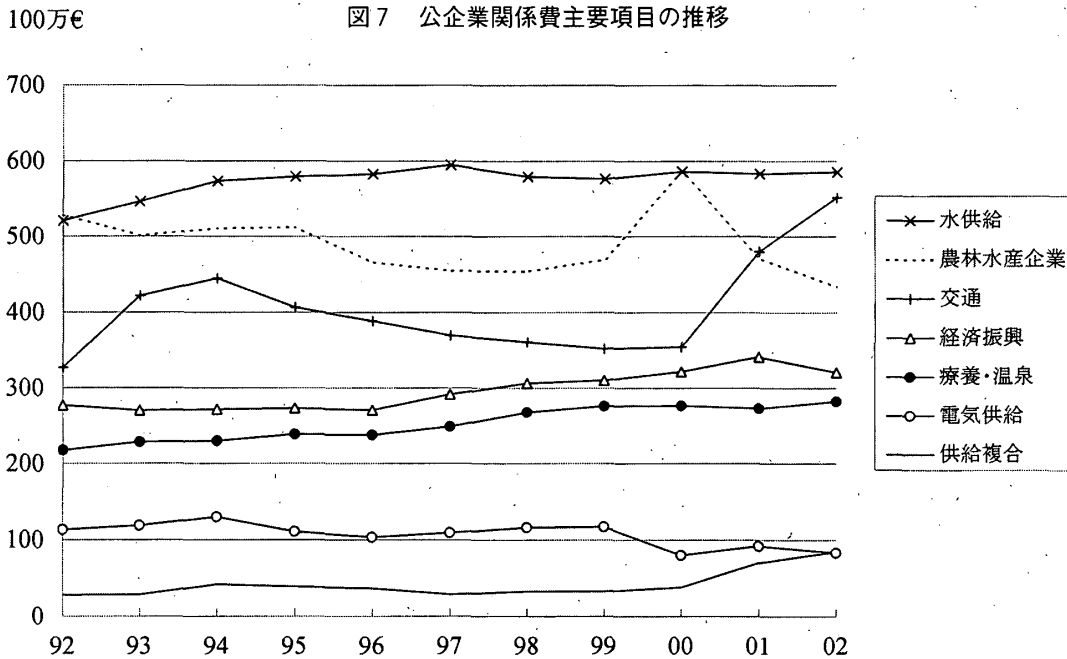
そこでまず、公共施設関係費の動向についてみてみよう。經常会計において「公共施設関係費」に計上される経費については、若干の説明が必要である。下水道、ごみ収集、交

通等の事業は、州によって直営事業の形態をとる場合と、自主経営体の形態をとる場合とがある(表1参照)。前者の場合は經常会計の枠組み内で財務が把握され、事業に要する人件費、物件費等の支出状況はすべて經常会計内に表される。これに対して自主経営体の場合は独立した財務を構成するため、經常会計には示されないことになる<sup>21)</sup>。この場合、自主経営体に対する交付金や補助金などについてのみ、經常会計からの支出という限りで

表1 公企業の諸形態

名称	法人格	自治体の影響力	備考
公営事業 Regiebetriebe	なし	行政の部局と同様、財務・経営上の独立性なし	公営プール、屠畜場、修繕事業、墓地など
自主経営体 Eigenbetrieb	なし	経営の独立性あり。資産は自治体の特別財産	水道・電気・ガス等の供給事業体、市営事業団等
公法人企業 Anstalten des öffentlichen Rechts	公法上の法人格	経営の独立性あり。自治体の条例・管理委員会の規制	従来は貯蓄銀行のみ。近年拡充の方向に
自治体出資企業 Eigengesellschaft	私法上の法人格	出資比率による。50%以上は報告義務	株式会社AGまたは有限会社 GmbHの形態

<資料>Menzel, Matthias, Die Anstalt des öffentlichen Rechts. In: Zeitschrift für Kommunalfinanzien, August/September 2000および Schmah, Stefanie, Organisationsformen wirtschaftlicher Betätigung brandenburgischer Kommunen. In: Reinhard, Christoph (Hg.) (2001) を参考に作成。



計上されるにとどまる。従って、公共施設の事業形態が自治体の直営から次第に独立性を高めるに従って、自治体の財政統計からは脱落していく、言い換えれば、議会の予算統制権限から外れていくことになる。なお、公法人企業や自治体出資企業については、自治体の出資分が資産会計で計上される程度であり、経常会計ではほとんど把握できない経営形態となる。図6は経常会計に現れる公共施設費の主要項目の推移をみたものであるが、

90年代後半以降、下水処理およびごみ処理において顕著な減少傾向が見られる。すなわち、これらの分野では、自治体の直営事業からより独立した経営形態への転換、あるいは民営化が進められたことが推測できる。

また公企業については公共施設関係費と異なり、そもそも独立した経営体として運営されるため、経常会計に現れるのは公企業に対する財政移転が多くを占めている。図7は公企業費主要項目の推移を示したものである

表2 ゴーリンゲン市における公企業の設立・再編

年	機関	形態	職員数	備考
1992	老人センター	自主経営体	300	
1995	廃棄物処理場	自主経営体	270	清掃局・焼却場の再編
	市営供給会社	有限会社	900	自主経営体からの転換
1996	住宅供給企業	自主経営体	5	不動産局からの分離
	ベルク交響楽団	有限会社	90	他市オーケストラとの合併
1997	不動産企業	自主経営体	700	不動産局・建設局・土木局・公園局等の再編
	情報処理企業	自主経営体	30	電算局の再編
	広報・組織会社	有限会社	30	市営供給会社からの分離
1999	廃棄物処理場	(拡大)	10	税務局の分担金・不動産税部門を統合
	経済振興会社	有限・合資	10	都市開発・経済振興局の一部
	音楽学校	有限会社	20	
	不動産企業	(拡大)		住宅供給企業を統合

<資料>Schneider (2001) を参考に作成。

が、公共施設費におけるほど明確な経費の減少傾向が見られないのはこのためである。とはいえ、交通、水・電気供給の分野で若干の減少傾向が見られ、こうした分野での民営化の進展が推測できる。

こうした自治体事業の外部化の事例として——極端なケースではあるが——、表2にゾーリングゲンの市の公企業設立・再編状況を示した<sup>22)</sup>。同市はノルトライン・ヴェストファーレン州の人口16.5万の都市であり、デュッセルドルフやケルンといった大都市に囲まれる位置にある。90年代より着手された行政改革の主眼は競争的要素の導入による財政の合理化、および公企業部門における契約管理の導入に置かれた。清掃局、不動産局、電算局、税務局など、多様な行政部門を市の本庁から切り離し、自主経営体として独立させている状況、あるいは従来自主経営体であったものを有限会社化している状況が見て取れる。なお、この表に現れない市営病院(自主経営体)の職員1550人、市の本庁職員約1600人を含め、公企業職員を含めた全職員数は約5300人である。廃棄物処理場や不動産企業への資産・負債移転により、市が資産会計に抱えていた事業赤字は市の財政から隔離された。こうした外部化の結果、人員の70%、負債の100%が外郭機関に移転されたことになり、数字の上では市の財政は健全化したかに見えた。しかし「市コンツェルン」としてみれば赤字は増加しており、市財政本体についても99年に結局財政再建団体に転落している<sup>23)</sup>。表に見られるように、99年には市の本庁部門を自主経営体・出資企業に移転することによって市財政本体での人員削減を行うという弥縫策的な「外部化」に走っている状況が窺える。

## (2) 自治体業務外部化の背景

前述のような公共施設・公企業分野の変化に関しては、NSM改革の文脈というよりは、EUの市場開放戦略の下での公企業の事業分野への民間企業参入という、別の事情が働いている。

とりわけエネルギー供給事業については、EUの自由化・市場開放への動きが大きく関わっている<sup>24)</sup>。1988年のEC委員会白書「エネルギーに関する域内市場」による市場開放への基本方針以降、特に公共部門によるエネルギー供給の独占性に対する批判が次第に高まってきた。1994年には、複数の加盟国における電気・ガス供給事業の独占的状态に対してEU委員会が流通の自由化をうたう条約違反として提訴している。ドイツのエネルギー事業は一国レベルの独占でなく、地域独占であったため、提訴の対象外とはなったが、自治体と電気供給会社の排他的契約関係が問題視はされた。96年末にはEU議会が電気市場に関する規則を可決し、エネルギー供給に関する市場開放圧力は一層高まった。前出ゾーリングゲンの事例でも、95年に市営供給会社の有限会社化がなされているが、これは上記のようなエネルギー供給分野への民間参入に備えた動きと考えられる。同分野における自治体の地域独占が崩され、民間企業の参入が自由化される際に、こうした企業は自治体が整備してきた供給インフラを無償で提供される。他方公企業はその経営形態上の制約など、競争上不利な立場に追い込まれることになる。こうした外圧の下、自治体は供給事業をより弾力的な経営形態に転換せざるをえなかったのである。

またごみ収集・処理事業については、1996年施行の循環経済・廃棄物法が大きな制度変化をもたらしている<sup>25)</sup>。同法はリサイクルの

一層の進展を促すために処理業務への民間参入を明確にする一方、再生可能なごみは民間企業が回収・再資源化し、家庭ごみ・資源化不能ごみは自治体が収集・処理するという分担関係を作り出した。焼却・埋め立てを行うごみは高額の設定を要するため、公的インフラによって処理されるべきとの考え方から、自治体には廃棄物処理に関する計画権限とともに設備投資の任務は引き続き課されているが、資源化可能なごみの大半は民間企業へと委ねられた。また、家庭ごみについても自治体の多くは民間企業に業務を委託しており、自由化・市場開放圧力の下でこうした外部委託化は増加する傾向にある。ゾーリンゲン市の例では95年に廃棄物処理場が自主経営体に転換し、さらにその後99年に市の税務局の一部(料金徴収事務に関わる部局と考えられる)を吸収しているのは、こうしたごみ行政の変化への対応と考えられる。

以上のように、自治体の公共施設・公企業分野における外部化の進展には、EUや連邦レベルでの市場開放圧力が働いていたのである。比較的採算性が高く、また料金収入をもたらしてきたこうした事業分野において市場開放が進められることは、ただでさえ財政難に苦しむ自治体にとって、大きなダメージを与えるものと考えられる。またそれのみならず、地域的な生活・産業上のインフラに対する自治体の政策的影響力の後退にも繋がる問題でもある。こうした影響を考えれば、公企業分野の「外部化」は、NSMが描くところの、自治体の地域経済社会への戦略的強化という理念とは齟齬を生じるといわざるをえない。次にこうした問題点について検討を加えたい。

### (3) 外部化をめぐる問題点

前述のように、自治体の事業部門の外部化は、自治体の役割、とりわけNSMが描くところの地域経済社会に対する自治体の戦略性から考えて、大きな問題をはらんでいる。

第一に、19世紀来の自治体の政策分野であるDaseinvorsorge(生存配慮)<sup>26)</sup>からの撤退をどう捉えるかという問題である。Daseinvorsorgeとは、Forstoffによって概念化された「給付行政」の構成要素のひとつであり、「近代の大衆化された生活形態を余儀なくされた人間が生活上必要とする給付の提供」<sup>27)</sup>を意味する。19世紀末の工業化・都市化のなかで、都市自治体はガス、上下水道、電気といった生活インフラを建設し、自ら供給を担ってきた経緯がある。当初私企業によって供給されていたガスは、地域独占による料金の恣意性の問題から19世紀の半ばより公営化が進められた経緯があり、また上下水道は特に都市の衛生事業として重視され、整備されてきた<sup>28)</sup>。同時にこれら供給事業は自治体財政にとっても重要な財源をなしてきたのである。こうした自治体の伝統的分野を民間に開放することは、自治体にとって自治事務の重要な一分野であるDaseinvorsorgeを後退させ、自治体機能を義務的事務に矮小化していくことにも繋がりがかねない。こうした自治体側の抵抗を背景に、市場開放を企図したエネルギー法改正に際しては、連邦参議院が自治体の先取特権を主張して憲法裁判所に提訴する動きも見られる<sup>29)</sup>。

第二に、次のような点においてNSMの理念との齟齬が生ずることである。そもそもNSMが登場した背景には、EUの市場統合やグローバル化のなかでの地域間競争・都市間競争に向けての都市自治体の地域戦略強化への要請があった。前出図1・図2のアンケー

ト項目に見られるように、回答数は1割前後にとどまるものの、企業立地のための魅力改善が改革の動機や目的に位置づけられていることから、こうした事情は窺い知れる。地域経済社会に対する自治体の政策的・戦略的影響力が要請される一方で、自治体事務事業の外部化を通じて自治体の守備範囲が縮小され、行政の総合性や政治的・政策的影響力の低下が進むという矛盾が生じているのである。これは特にごみ収集・処理事業についてしばしば言及されることであるが、業務の多くが民間の主体に移転されることで、自治体のごみの総量を把握し、処理施設の整備計画を立てることが一層困難となっている。ごみ処理事業の多くが外部化されても、処理施設への設備投資や地域における廃棄物削減への計画策定の責任・権限は自治体に残されている。しかし、民間の主体が収集する廃棄物の量を自治体が把握できなければ、ごみ政策にかかわる計画立案における予測不可能性や不確実性が増すことになるのである<sup>30)</sup>。また、環境面への影響という点からすれば、例えば特にエネルギー法の改正に基づき、自由な参入を保障するために自治体の電気・暖房結合企業の分割指示が出されたことにより、環境負荷の増加も懸念される<sup>31)</sup>。

また、NSMの描く「コンツェルン都市」としての制御可能性にも限界があることも明らかになってきている。モデルでは、外部化された事業単位に対しても政策的・戦略的コントロールを及ぼす仕組みを作り出すことがうたわれている。しかし、そもそも事業の委託先の財務データと自治体本体の財政データとの会計方式が異なるため、財務関係を連結させることが技術的に不可能という問題もあり、こうしたコントロールを包括的に導入する自治体はごく一部にとどまってい

る<sup>32)</sup>。また大都市では事業の外部化の結果、いくつもの出資法人が設立されているが、これらに対する「出資を通じた制御」にはおのずと限界があるとも指摘されている<sup>33)</sup>。

第三に、自治体財政への影響である。民営化の背景には、EUの市場自由化コードのほか、自治体の財政難の下での資産売却という目的も大きくかかわっている。エネルギー供給以外の分野では、EUの圧力よりも各自治体の財政整理の文脈での民営化が多く、財政危機の深刻化や再建団体化を避けようとする動機からの民営化の方がなお量的には多い<sup>34)</sup>。とはいえ、公企業の民営化は自治体にとって料金収入を失う意味ももち、それによる損失は年額30億ユーロにのぼるとの試算もある<sup>35)</sup>。また、ごみ処理の例にも触れたように、採算性の高い分野が民営化される一方で、自治体には負担の重い分野のみが残るという状況も考えられる。こうしたことは福祉分野においても例外ではなく、例えば民間営利主体による介護施設が軽度の要介護者のみを扱い、自治体が重度のケースを引き受けるといふ、民間主体による「いいところ取り」も指摘される<sup>36)</sup>。

### 3. NSMの再編と協働的民主主義

#### (1) 意思決定の枠組み変化と「市民自治体」

前述のように自治体の供給事業が民間企業との競争関係に立たされ、あるいは民営化されていく一方で、別の意味での「民間」との関係も注目されてきている。この文脈での「民」は、住民個人としての、あるいは非営利団体を通じての、さまざまな形での意思決定・事業運営への参画を意味している。ここではNSMの狭義のモデルを超えた新たな改

革の動きとしてこれを捉え、住民・議会・行政三者の意思決定をめぐる権限の再配分と市民参加・協働への動きに触れておきたい。

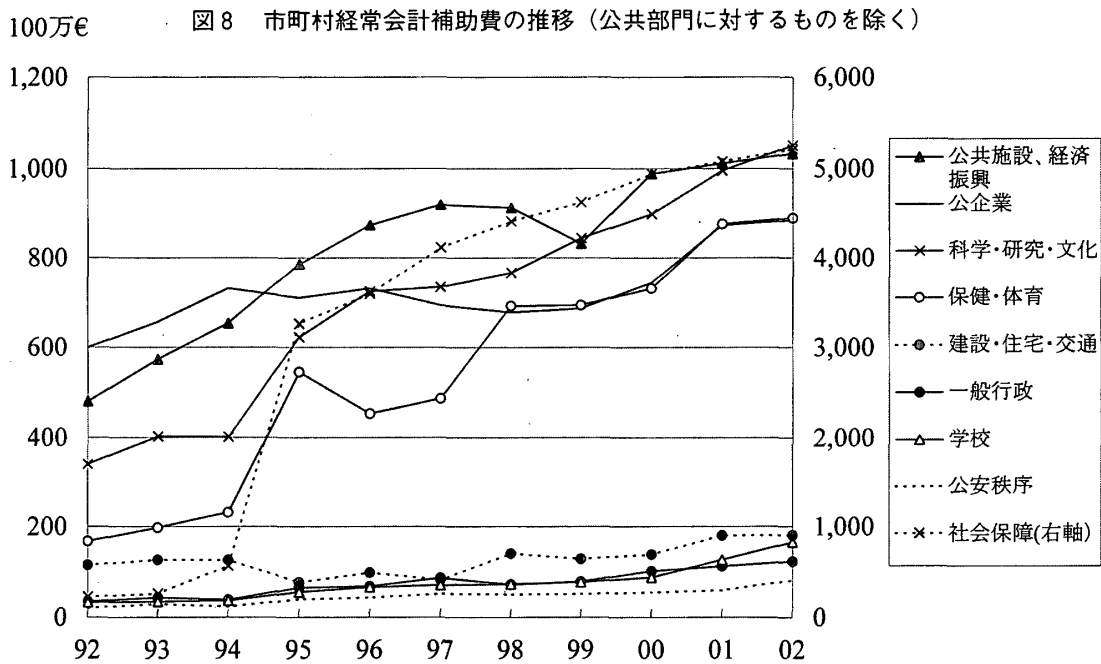
NSMの理念型においては、自治体行政の意思決定をめぐる力関係は次のように再編されるものとされていた。まず議会と行政との関係については、議会は当該地域の経済社会上の課題把握と政策・戦略の決定を担い、この実施を行政に委ねるとともに契約管理を通じて制御する役割を持つ。それゆえNSMは、空洞化しつつあった地方議会の役割を再規定し、自治体行政における政治の優位性を強化するものと考えられていた。他方で住民と行政の関係においては、住民が「顧客」として把握されることに見られるように、政治的主体としての住民の行政への参加という観点は欠落していたといえる<sup>37)</sup>。

しかし、現実の改革過程はこうしたNSMの理念型からは大きく乖離している。まず90年代に各州で行われた市町村令改正によって、これまで首長を名誉職としてきた北部の諸州において首長の直接選挙が導入され、首長権限は著しく強化されることとなった。首長には再選への利害から住民志向的な政策導入への動機づけが生ずるとともに、政党からある程度独立した政策・行政運営を行う余地がもたらされた。また、同じく市町村令改正により、住民発議、住民請求、住民投票といった住民の直接参政制度が整備された。各州自治体ではこれに基づいた住民発議や住民投票の件数が著しく増加しており、住民の政治的影響力への期待が高まっている状況が窺える。またこうした直接参政権の行使に限らず、自治体における将来計画策定への参加、地区単位の集会開催、行政と住民団体の協議、各種団体の円卓会議開催など、住民が政治的意思決定に参画しうる多様なチャンネルが開か

れるようになった。これに対して議会は、NSMの描いた理想像とはまったく逆に、政治的影響力を一層後退させてきている。すなわち、首長の直接選挙によって、議会は住民からの唯一の選挙対象という地位を失い、また住民の直接参政権の強化と各種参加システムの整備によって、議会の政策決定権限は制約を受けるようになった。前出の都市会議のアンケートにおいても、改革の阻害要因として議会の抵抗を挙げる自治体が4割を超えている(図4)ことに見られるように、現実の改革過程において、議会は改革の蚊帳の外に置かれる傾向があり、結局のところ議会と行政の役割分担の再編に成功している自治体は決して多くはない。

こうした自治体意思決定の枠組み変化の下で、各自治体は「市民自治体」Bürgerkommuneとのスローガンを掲げ、参加への各種チャンネルを整備するとともに、自治体業務の運営を市民団体に委ねるための条件整備に乗り出してきている。こうした状況の下で、NSMが住民を専ら顧客すなわち公共サービスの選択者としてのみ捉え、意思決定や運営に参画するものとして捉えていなかったという限界が明確に意識されるに至り、改革の指導理念そのものが再検討の段階を迎えている。例えばベルテルスマン財団は、自治体間比較のプロジェクトに見られるように、擬似的な競争の導入に力点を置いたネットワーク活動を展開していたが、近年ではむしろ市民参加重視の改革理念へと転換を図っている。KGStにおいても同様に改革理念の再検討が行われ、市民自治体への志向を踏まえたモデルが新たに提示された。

これらの動きは、NSM改革とある面では矛盾を呈しつつ、他の面では同一の方向を向いているものといえる。すなわち、政治的意



思決定という側面ではNSMの想定を超えた改革動向といえるが、自治体業務の効率化・簡素化や行政の透明化といった側面ではあながち対立する潮流でもないのである。

## (2) 事務事業外部化の受け皿としての非営利団体

住民参加の動きは、意思決定過程への参画のみならず、自治体事務事業の外部化の受け皿としての市民団体ないし非営利団体への注目という形でも現れている。ドイツでは2000年に財団法人に対する税制上の優遇策が導入されるとともに、02年には財団法が改正され、従来よりも小額の財産を以って財団を設立することが可能となった。それを受け、ここ10年ほどの間に数千の財団が新設されるという「財団ブーム」が生じている<sup>38)</sup>。これらの多くは学術研究、教育、文化芸術、環境保護、福祉などの分野における公益目的で設立されたものである。財団形態を採ることによって、活動の持続性を担保されることになり、社会的信頼を得るとともに、自治体の中核的業務

が受託することが可能な法的形態を得ることにもなる。主として自治体からの業務委託費のみで維持される財団も多いことから、外部化の受け皿整備はこれによって大きく進展したとも考えられる。

こうした非営利団体への業務委託の進行については、自治体の財政構造の変化からも窺い知れる。図8は、市町村の経常会計における「補助費」の主要目的の推移を示したものである。ここでいう「補助費」とは、経常的目的の補助金、一般交付金、負担金を指す(Zuweisung und sonstlicher Zuschuß für laufende Zwecke, allgemeine Zuweisung und Umlagen)が、公共部門に対するものを除いているため、民間団体に対する助成・補助金等を意味していると考えてよいだろう<sup>39)</sup>。経常会計支出総額はこの10年間に1.2倍になっているのに対し、この補助費は4.6倍となっており、業務の外部化は財政構造上にも現れているといえる。補助費の分野別動向についていえば、社会保障関係の補助費が突出して大きく、とりわけ95年以降際立った増



加を見せている。この10年間の社会保障関係費総額の伸びは1.2倍となっているのに対し、そのうち補助費は22.7倍にも膨れ上がっている。この背景には児童・青少年扶助法改正に伴う民間保育所の増加、社会扶助における受給者自立促進施策に際しての民間団体への業務委託などがあり、社会福祉サービスの供給主体が民間団体にシフトしてきている状況がうかがえる。なお、公共施設費、公企業費についても補助費の増加が見られるが、こうした採算性の高い分野については、非営利部門というよりも前章で述べた公企業の独立形態化や民営化の結果である。

そのほかの分野では、科学・研究・文化、保健・体育の補助費が他の分野に比べて大きく増加していることが見て取れる。10年間の変化で言えば、前者は2.9倍、後者は5.2倍にも達している。図書館など社会教育施設、劇場やコンサートホールなどの文化施設、プールや体育館などスポーツ施設の運営委託費や、こうした分野で活動を行う非営利団体への助成が特に重点的に進められていることの反映である。ちなみに、この10年間の人件費についていえば、科学・研究・文化では0.97倍、保健・体育では0.85倍といずれも絶対的に減少しており、自治体がこうした対住民サービスや公共施設運営を直営から委託へと移してきたことが明らかである。

他方、市民参加への関心の高まりを背景に、市民参加に関する現状分析と発展方向・行動勧告の検討を行うために、連邦議会内部に調査委員会「市民参加の未来」が設置された。同委員会は2002年に報告書<sup>40)</sup>をまとめるに至っているが、そのなかで自治体における市民参加促進の条件作りの必要性にも言及し、ここ10年で市民参加の場が大幅に増加してきたことを評価しつつ、なお特に次のような条

件整備が必要であるとしている。すなわち、自治体の財政難の下で任意的自治事務への財政的余地が制約されていることや、自治体事務の9割以上は連邦・州・EUの何らかの規制の下にあることから、自治体の裁量下にある事務は著しく限られている。義務的事務の一部についても市民団体等に委ねるケースが見られるものの、「市民自治体」の理念を十分に発揮できる場としては任意的自治事務の余地をより拡大すべきである、ということである。また現在の自治体での市民参加への動きについて、「市民を顧客として捉える行政改革の後、行政と自治体政治とは、市民をその政治的機能に組み込み、公共サービスの協働者として捉えることに、まだ十分に成功していない」<sup>41)</sup>としている。

以上のように、公共サービスの協働化をめぐっては、「市民参加の未来」委員会のやや悲観的な現状認識と財政分析に現れる事務事業委託の実態との間には食い違いが見られる。このことは、自治体の財政事情やEUによる市場開放圧力といった事情から事務事業委託・外部化が先行する一方、委託に関わる意思決定のあり方や外部化された業務へのコントロールのあり方などの点が、未だ十分に整備されていないことを表しているものと考えられる。

## おわりに

ドイツ自治体における行財政改革の指導理念としてのNSMが発表されてから約10年を経過し、自治体には「改革疲れ」<sup>42)</sup>も見られるようになった。とはいえ、NSMの中核的な理念——行政の透明化、権限・責任の分権化と制御、顧客志向——は深く浸透しており、

理想としての改革像への理解は確実に高まっている状況は確認できた。他方、EUの市場開放圧力と自治体の財政難という状況の下で、また市民参加への潮流の台頭とともに、自治体の改革への動きは狭義のNSMの枠を離れ、新たな段階にさしかかっているとみることができよう。

最後に、冒頭に示した三つの問題提起に応える形で、本稿の結論に代えたい。

第一に、NSMの浸透状況とその成否について。NSMが当初の重点のひとつとして掲げた、行政内部の組織・機構改革は、概ねほとんどの自治体で重視されており、とりわけ資源権限・責任の分権化とコントロールングによる予算管理は、導入・達成の度合いが高いといえる。しかし他方で職員との合意形成や人材開発・職員研修を通じた職員のモチベーション向上については、重視されつつも成功しているとはいいがたい。自治体の財政難の下で人員削減・パート労働の投入が進められるなか、人的資源の質改善は困難化しているのである。また、製品別制御や費用対効果計算といったインプット・アウトプット制御の手法については、概して自治体の関心や意識は高いものの、コントロールングの手段となりうるほどには成熟していないといえる。こうしたテクニカルな手法に多くのエネルギーを割く余り、製品カタログや評価書の作成が自己目的化してしまい、制御手段として活用するノウハウは未開発といえる。改革全体の成否については、「財政難という口実のもとに改革努力がしばしば経済的な効率性改善にのみ矮小化されているために、その成果はモデルの理念が約束したほどあがっていない」<sup>43)</sup>のが実情といえる。自治体の財政難はNSMの適用それ自体を歪め、あるいは停滞させる作用を果たしているのである。

第二に、「ドイツモデル」の存否について。上に述べたように、行政内部の機構改革に重点を置くNSMの性格は、都市会議アンケートに見られたように、引き続き保持されている。しかし、NSM本来の意図を超えたところで、すなわち一方ではEUの市場自由化政策の圧力によって、また他方では自治体の財政難を背景に、公企業分野は民営化あるいはより独立性の高い経営形態への転換を余儀なくされてきている。しかしこうした変化が先行するあまり、これらに対する自治体の制御可能性はなお後追いの整備されていくべき課題として残されているといえる。「ドイツモデル」の存立可能性は、外部化された分野への制御可能性の成否にかかっているといえよう。

第三に、市民参加や非営利団体との協働への志向について。「市民自治体」スローガンの下での市民参加、協働への動きは、これまで市民を顧客としてのみ捉えてきたNSMに対して、参加・協働を組み込んだモデルへの修正を迫る意味をもった。実際のところ、市民団体への自治体事務事業の委託は第二に述べた民営化への動きと並行する形で進展を見せてきている。ただし、こうした参加・協働への動きには次のような留保が必要である。まず、市民・首長・議会という三者の権限配分と意思決定の正統性の問題である。経営者としての首長権限の強化と、市民参加のための直接参政権の強化とは、議会の影響力の大幅な後退をもたらしている。市民団体が今後、自治体業務の受託者として、また行政との協働者として、地域政策・公共サービスの意思決定過程への参画を深めていけば、こうした意思決定のあり方の正統性如何や、議会権限との関係が改めて問われるに違いない。また、市民団体への事務事業の委託が往々にして行

政コスト削減の手段として先行する一方、委託をめぐる意思決定のあり方や業務遂行へのコントロールは今後の課題として残されている。

<注>

- 1) 経済財政諮問会議「経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」2001年6月26日閣議決定。
- 2) 武田公子『ドイツ自治体の行財政改革』法律文化社、2003年。
- 3) KGSt, *Das Neue Steuerungsmodell*, KGSt Bericht Nr.5/1993.
- 4) KGSt, *Dezentrale Ressourcenverantwortung: Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell*, KGSt Bericht Nr.12/1991.
- 5) Pollitt, Christopher/ Bouckaert, Gerner, *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford University Press, 2000.
- 6) Grömig, Erko, Reform der Verwaltungen vor allem wegen Finanzkrise und überholter Strukturen. In: *Der Städtetag*, 3/2001, S.11-18.
- 7) Bogumil, Jörg/ Kuhlmann, Sabine, Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung, Ansätze einer Wirkungsanalyse. In: Jann, Werner, u.a., *Status-Report Verwaltungsreport, Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*, Edition Sigma (Berlin), 2004.
- 8) Reinhard, Christoph, Kein Rückfall ins "alte Steuerungsmodell". In: *Der Städtetag*, 3/2001, S.21.
- 9) Werner Jann, Einleitung: Instrumente, Resultate und Wirkungen—die deutsche Verwaltung im Modernisierungsschub? In: Jann u.a., a.a.O.
- 10) Raffetseder, Georg, *Erfolgs- und Misserfolgskriterien der Verwaltungsmodernisierung*, Peter Lang (Frankfurt a.M), 2001.
- 11) Bericht der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission (Bull-Kommission), Zukunft des öffentlichen Dienstes—öffentlicher Dienst der Zukunft, Düsseldorf, Januar 2003.
- 12) Raffetseder, a.a.O.
- 13) Bogumil/ Kuhlmann, a.a.O.; Reinhard, a.a.O.; Jann, a.a.O.
- 14) Bogumil/ Kuhlmann, ebenda.
- 15) Hartmann, Helmut, Benchmarking in der kommunalen Sozialhilfe, *Zeitschrift für das Fürsorgewesen*, 6/2001.
- 16) Hartmann, ebenda, Bogumil/ Kuhlmann, a.a.O.
- 17) Bogumil/ Kuhlmann, ebenda.
- 18) Ebenda.
- 19) Jann, a.a.O.
- 20) 以下で用いる「外部化」Ausgliederungという概念は、民間委託化、自治体直営事業の独立事業体化、民営化など、自治体の経常会計の内部で処理される範囲から外に出されることを意味している。
- 21) 例えば、バーデン・ヴュルテンベルク州では1985年より供給事業、廃棄物処理事業、交通事業に関する目的組合が、ラインラント・プファルツ州では1988年より下水・廃棄物処理関係のすべての自治体施設が自主経営体に移行し、財政統計から脱落した。また近年では社会保障、医療、スポーツ、レジャーなどの事業が外部化されることによって、財政統計の範囲外となっている。Statistisches Bundesamt, *Finanzen und Steuern, Fachserie 14/ Reihe 3.3*, 2001, S.9.
- 22) 以下、ゾーリンゲン市の事例については、Schneider, Ernst, Erfahrung mit der Verselbständigung kommunaler Betriebe und ihrer

- Steuerung aus Sicht des Finanzressorts der Stadtverwaltung Solingen. In; Reichard, Christoph (Hg.), *Kommunen am Markt, Aktuelle Fragen der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen*, Dunker & Humblot (Berlin), 2001参照。
- 23) ドイツ市町村の経常会計においては公債の発行は認められない。従って、経常会計赤字が発生すれば直ちに財政再建団体となる。
- 24) 以下、公企業に対するEUの市場開放圧力については、Herrerman, Johannes, *Örtliche Daseinvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung*, Mohr Siebeck (Tübingen), 2000参照。
- 25) 自治体ごみ処理事業の問題についてはLattmann, Jens, *Schmutzige Geschäfte: Big business Abfall*. In: *Der Städtetag*, 12/2001参照。
- 26) 「生存配慮」は定訳とはいえ、あまりに直訳的でDaseinvorsorgeの内容を反映しない。とはいえ、これに代わる適訳が見つからず、ここでは原語のまま用いる。
- 27) Ernst Forststoff, *Die Verwaltung als Leistungsträger*, 1938.
- 28) 給付行政とDaseinvorsorgeの概念および歴史的経緯については、Blotevogel, Hans Heinrich (Hg.), *Kommunale Leistungsverwaltung und Stadtentwicklung vom Vormärz bis zur Weimarer Republik*, Böhlau Vlg.(Köln/Wien), 1990参照。
- 29) Herrerman, a.a.O.
- 30) Langmann, Andreas/ Schömwasser, Stefan, *Umweltpolitik in den Kommunen— das Beispiel Abfallpolitik*. In: Andersen, Uwe, (Hg.), *Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen im Umbruch*, Kohlhammer (Köln, Stuttgart, Berlin), 1998.
- 31) Herrerman, a.a.O.
- 32) Bogumil/Kuhlmann, a.a.O.
- 33) Bogumil, Jörg/ Holtkamp, Lars/ Kißler, Leo, *Modernisierung lokaler Politik*. In: Jann u.a., a.a.O.
- 34) Ebenda.
- 35) Herrerman, a.a.O.
- 36) Bogumil/ Kuhlmann, a.a.O.
- 37) Weiß, Karin, *Das Neue Steuerungsmodell— Chance für die Kommunalpolitik*, Laske + Budrich (Opladen), 2002.
- 38) Geiger, Christian A., *Städte und Stiftungen: Chancenreiche Partnerschaft zugunsten des Gemeinwohls*, In: *Der Städtetag*, 3/2003, S.6-10.
- 39) 以下、自治体の目的別・性質別経費のクロス分析の元データは、Statistisches Bundesamt, *Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 3.3* の各年度版による。
- 40) Enquete Kommission “Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements” Deutscher Bundestag, *Bericht Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft*, Laske + Budrich (Opladen), 2002.
- 41) Ebenda, S.338.
- 42) Ebenda, S.337.
- 43) Ebenda, S.338.