

ドイツ連邦州の行政構造改革 —ニーダーザクセン州の事例研究—*

宇 野 二 朗**

(札幌大学法学部准教授)

1 はじめに

財政状況の悪化やニュー・パブリックマネジメント (NPM) の流行を背景に、ドイツの各州政府は、ゲマインデ・郡 (以下では便宜的に自治体と呼ぶ。) のレベルよりも遅れてではあったが、2000年代に入ると、行政改革、特に、その行政構造の改革に乗り出した (Reichard 2004)。特に広域州における行政構造改革の際に争点となったのは、中級一般官庁である「県庁」¹⁾の取扱いである。本稿が事例としてとりあげるニーダーザクセン州では、県庁を有するドイツ連邦州の中で唯一、これを廃止した。2005年1月1日にニーダーザクセン州政府は県庁を廃止し、それまでの、州政府／省庁－県庁－自治体という三層の州行政構造を、州政府／省庁－自治体という二層構造に転換している。そして、その改革の動きは、州会計検査院による評価や学術的な外部評価を経て、改革から5年以上を経過した2011年現在でもなお進行中である。

本稿では、ドイツ広域州の行政構造の特徴ともいえる県庁を廃止した極端な改革事例を観察することで、これまで、少なくとも行政制度の面では、融合的、かつ垂直的な統制によって特徴づけられてきたドイツの州と自治体との関係構造が、2000年代の行政構造改革によって、どのような変化を迫られたのか、また、そうした変化にもかかわらず、不変のまま残されることとなった州行政の機能とは何かを検討する。その際、本稿は、先行する改革に対する一応の評価が、直接・間接に、新たな改革に結びついていく一連の改革過程に注目する。

以下では、まず、事例研究の視座を検討する。その際、改革による「変化」を捉えるための枠組として、

* 本稿は、2010年度日本行政学会研究会分科会F<中央・地方政府間関係の国際比較>における報告に、大幅な加筆・修正を加えたものである。企画・司会の久邇良子先生、討論者の岡本三彦先生から貴重な報告機会とアドバイスを頂戴した。記して感謝申し上げたい。

** 2006年、早稲田大学大学院政治学研究科博士後期課程単位取得退学。同年、札幌大学法学部専任講師、2008年から現職。所属学会：日本行政学会、日本公共政策学会、日本地方自治学会、等。主要論文：「自治体行政改革の日独比較—ベルリンと東京の水道事業を事例として」、坪郷實・ゲジネ・フォリヤンティ＝ヨースト・縣公一郎編『分権と自治体再構築』所収、2009年。

¹⁾ ドイツにおける「県庁 (BezirksregierungやRegierungspräsidium)」は、州の行政区 (Regierungsbezirk) に置かれる総合出先機関 (州内務省の中級官庁) である。そこには、官選知事が置かれ、議会は設置されていない。確かに、それに「県庁」という訳語をあてると、知事が直接公選される日本の県庁との混同が問題となりうるが、地域における「総合行政」の主体としての位置づけでは共通する点もあるため、本稿では「県庁」という訳語をあてた。

ベンツ (Arthur Benz) の枠組を援用する。次に、事例研究の対象を、広くドイツ州・自治体関係の法制度の中に位置づけて概観し、その後、ニーダーザクセン州の改革の発展を、改革の直接のきっかけとなった2003年の政権交代の時点から2011年現在に至る時間の流れの中にも見ていく。最後に、この一連の改革過程が、州と自治体との関係構造にもたらした変化について考察するとともに、改革にもかかわらず、なお残る州行政の機能、特に、地域におけるそれを見出したい。

2 事例研究の視座

本稿の問題関心は、行政構造改革によってどのような変化が生じたのか、という点にある。まず検討すべきは、州行政構造改革による変化の捉え方であろう。

初めに、行政改革をもたらす変化の種類を、クールマン (Sabine Kuhlmann) の所説 (Kuhlmann 2009) に従って見てみよう。行政改革の効果に関する独仏比較研究を行ったクールマンは、行政改革²⁾も「政策」の一種であるとしつつも、通常の政策が社会に対して直接的に作用するのに対して、行政改革は、まず、改革の対象となる行政制度そのものに作用し (制度の変化)、その変化を経由して、社会に間接的に作用するとした。そして、改革によって生じる変化を、パフォーマンス・レベルの変化 (インプットに対する効果やアウトプットに対する効果) と、システム・レベルの変化に区別している。ここで、システム・レベルの変化とは、各主体の行動・意思決定における変化や行政文化における変化を意味しているという。そして、その具体例としては、政府間関係における分立・統合と分離・融合、市場・自治体間関係におけるローカル・ガバメントとローカル・ガバナンス、行政内部における古典的官僚制とマネジャリズム、地方政治における競争的民主制と協調的民主制、という4つの軸を挙げている (Kuhlmann 2009: 54)。つまり、これらの変化は、行政の決定や行動のそれ自体を、その組織文化も含めて、根本的に変化させるものとして理解されている。こうしたシステム・レベルの変化という概念は、本稿のように、行政構造の改革がどのように州・市町村の関係構造を変化させるのかを問おうとするとき、参考になるだろう。

では、州の行政構造改革に伴って、どのようなシステム・レベルの変化が見出せうのか。その検討の際には、行政の組織原理としての、領域性と機能性の区別 (Wagener/Blümel 2001, Wollmann 2003; 2008, Wollmann/Bouckaert 2006, Kuhlmann 2010) が有用であろう。なぜなら、後にみるように領域性や機能性という概念は、行政組織の拠って立つ原理であり、それが変化することは、行政の決定や行動それ自体を変化させることに繋がると想定しうるからである (Egeberg 1999)。行政構造改革の主な標的である県庁は、地域における総合行政を標榜する組織、いわば領域性の原理によって成り立つ組織といえ、その改革とは、領域性からの離脱とまずは考えることができるのである。

そこで、主にベンツの所説 (Benz 2002) に拠りながら、領域性と機能性の区別、そしてそれぞれの分化と統合についてももう少し詳しくみておこう (その他に、Wollmann 2003; 2008, Wollmann/Bouckaert 2006, Kuhlmann 2010)。

一方で、領域性は、特定の地域に基づく行政組織に焦点を合わせた概念である。領域性に基づく行政組織には、大別して、二つの形式がありうる。第1は、細分化された州内の特定地域を所管する州の出先機関であり、通常、それ自身は公選の代表機関をもたない。これに対して、第2は、自治体である。出先機

²⁾ ここでいう行政改革は、ドイツでの議論に登場する「制度政策」や「行政政策」と同じ意味で用いられる。すなわち、行政機構改革のみを意味するわけではなく、行政内部の改革 (予算制度改革や業績評価制度の導入の経営改革) や、行政外部の改革 (分権化、民営化、等)、さらに民主制改革 (直接民主制の導入、等) を包括するものである (Kuhlmann 2007: 50-51)。

関のような州行政の内部組織と異なり、自治体は、州行政から組織的に独立し、また、独自の代表機関をもつ。もっとも、委託任務があることから、ドイツの自治体は、部分的には前者の性格も併せ持っている。ここで領域性という場合、単に、地域的に区分されていることのみを意味するというよりは、さらに、多目的性をも意味することも多い (Wollmann/Bouckaert 2006; Wollmann 2008; Kuhlmann 2010)。そうであるならば、領域性の次元では、主に中央政府の総合出先機関、及び自治体が問題となりうる。

他方、機能性は、個別の政策領域ごとに専門分化された行政組織に焦点を合わせる概念である。典型的には、機能別の省庁組織のように、政策領域別に組織され、それぞれが独立した組織となっている場合が想定されるだろう。ドイツの州政府は、連邦政府と同様に、省庁別の構造となっていることから、州行政は、基本的に機能性をその主要な編成基準としている。また、各省庁別に、上級・中級・下級の官庁を設置する場合も多く、その場合には、機能性による組織編成が、各地での実施レベルまで貫徹されることとなる。領域性の次元とは異なり、機能性の次元では、単一目的性を併せもつこととなるだろう (Wollmann/Bouckaert 2006; Wollmann 2008; Kuhlmann 2010)。

この領域性を組織原理とする組織と機能性を組織原理とする組織のいずれも、分化の方向性と統合の方向性を合わせもつ (Mayntz 1985; Benz 2002)。図1は、ベンツによる各組織原理の一覧である (Benz 2002:209)。これに基づく、各組織原理と統合・分化の関係は次のようになるだろう (Benz 2002:209; Benz/Meincke 2006)。

図1 行政の組織原理

	分化	統合
地域に関連づけられた組織	分権化	集権化 垂直的な政策連携 (機能に関連づけられた)
機能に関連づけられた組織	分業 顧客・製品に関連づけられた組織	横断的調整 統括官庁 (地域に関連づけられた)

出典: Benz 2002:209

まず、ある特定の地域に基づく組織における分化は、分権化³⁾に関連する。分権的な行政は、規制行政の名宛人や公共サービスの顧客との直接的な接触、経済的・社会的な開発の計画や調整に求められる情報収集や関連アクターとの結びつきを可能とする。しかし、例えば、規制行政では、その実施が地域間で不均等となりやすく、また、給付行政においては規模の利益を享受することが難しくなる、といった問題が生じるために、より広域的な視点からの統合が必要となるだろう。その際、集権化や、機能別に行われる垂直的な政策連携が問題となりうる。これらの間の均衡がどのようにとられるかは、いわば支配的な国家や公共任務の定義の仕方に影響をうけるという。市民近接、参加、競争などに基礎を置く場合にはより強く分権化が志向されるが、福祉国家の拡充に基礎を置く場合には、領域的な統合が進められることとなる (Benz 2002: 209-214)。

³⁾ ベンツは、この文脈における分権化を、国家の所轄権限空間の分割と、国家組織内部でのより小さな区域組織への任務の移転を指すものとして用いている。その際、「分散」と「分権」の違いについて、ドイツの文脈において、相対的なものとして捉えている (Benz 2002:210)。これに対して、ヴォルマン (Hellmut Wollmann) が「領域性」について議論する際には、公選される代表機関を持つ自治体が主に想定され、「分散」と「分権」が、より明確に区別される (Wollmann 2008:201-203)。もちろん委託任務の存在を考えに入れなければならないが、地域利害による被拘束の程度を考えるならば、公選代表機関をもつ自治体の方が、中央政府の総合出先機関よりも、より地域的な分化が進んだ形態と考えるのが自然であろう。

次に、機能別に編成された組織は、機能別の分業と関連する。特定の政策領域の立案から顧客までが一貫して管理されることとなる。専門化の進む社会においては、こうした機能別の分業は、必要不可欠であり、また効率の向上をもたらすだろう。しかし、こうした機能分化も問題を抱える。例えば、ニーズの認識が、その組織が担当する機能からの視点に限定されてしまったり、あるいは、公共任務の断片化をもたらし、機能間での調整問題を生じさせたりする。これに対して、省庁レベルでの横断的な調整や、地域レベルでの統括・調整が組織される。ドイツにおける60年代から70年代の行政改革は、機能分化の短所を減じることを目的に様々な調整に取り組んだが、90年代以降のNPM的な行政改革は、むしろ機能分化を強めようとする。NPM的な行政改革では、行政組織は、個別の組織に再構築され、自律的に営まれる。そして、その際、そうした自律的な組織へ資源責任が委譲されることで、公共予算の持つ包括的な制御可能性は制限される。さらに、行政は、政策プログラムによってではなく、顧客の利益によって導かれるようになる (Benz 2002: 214-218)。

こうした枠組に基づけば、本稿の問題設定は、州行政構造改革によって、領域性と機能性、そしてそれぞれの分化と統合のバランスがどのように変化したのか、ということになるだろう⁴⁾。

3 事例研究の対象ードイツ州行政における県庁の位置づけ

3.1 融合システムの中のドイツ自治体

(1) 自治体の種類と数

基本法でその存在が保障されているドイツのゲマインデは比較的小規模であるため、大都市を除き、ゲマインデ連合の性格を持つ郡によって補完されている。2007年末には、ゲマインデ数は16州合計で12,000を超え、その平均人口規模は約6.7千人であることからもわかるとおり、日本の市町村平均規模と比較すると小規模である。しかし、他方で、これらを補完するため、大都市を除くゲマインデを束ねる形で郡が存在し、それは16州合計で313存在する。また、ある程度の規模を持つ大都市は、郡と同格に位置付けられ (特別市また郡格市)、116の都市がそれにあたる。郡及び特別市・郡格市とを合わせると、その平均人口は191.6千人となる (表1)。この規模からわかるように、公共サービス提供という面では、これらがドイツの地方自治システムにおいて中心となっている。

表1 郡・特別市・ゲマインデの数 (2007年3月31日現在) と平均人口

	郡	特別市	ゲマインデ	平均人口(千人)	
				郡・特別市	ゲマインデ
在来州(ベルリン除く)	237	89	8,496	201.4	7.7
新州(ベルリン除く)	76	26	3,766	128.8	3.5
ベルリン	0	1	1	3,416.3	3,416.3
全国合計	313	116	12,263	191.6	6.7

注: 「ゲマインデ」は「特別市」を含む。

出典: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2009, S.36 及び Statistisches Jahrbuch 2008, S.36 に基づき作成

⁴⁾ なお、以下では、まず、県庁の組織特性をこの枠組に位置付けた後に、実際に採用された改革内容から判断して、州行政と自治体との関係の構造が、改革以前と比べて、枠組内のどの方向へと変化したのかを検討していく。それゆえ、枠組内での絶対的な位置を把握することはここでは意図せず、また、改革と変化との強い因果関係を特定することもここでは意図していない。

(2) 州行政の構造—二層構造と三層構造

州内の行政構造は、二層構造である場合と三層構造である場合に区別しうる。比較的小規模な州では、州の省庁レベルと自治体レベルの二層構造を採用しているが、他方、広域州では、州の省庁レベルと自治体レベルとの間に、州行政管区を設け、中級一般官庁としての県庁を置く。この県庁の一般的特性については後に改めて触れる。

(3) 連邦・州・自治体レベルの量的比重—相対的に大きな州行政

ドイツ行政においては、間接的連邦制の下で連邦法の執行の大半を州が行う。中長期的な連邦の比重の高まりとともに、州行政の量的な比重の大きさが特徴と言われる。ドイツの行政構造を、連邦レベル、州レベル、自治体レベルに分け、それらの比重を人的な側面で見ると、連邦が16%、州が53%、自治体が30%程度となる(表2)。

表2 政府レベル別公務員数の推移

(暦年)	連邦		州		市町村		合計 (千人)
	(千人)	構成比(%)	(千人)	構成比(%)	(千人)	構成比(%)	
1993	579	14.3	2,012	49.6	1,469	36.2	4,060
1998	489	14.2	1,833	53.3	1,115	32.4	3,437
2003	443	15.2	1,559	53.7	903	31.1	2,905
2008	409	16.4	1,336	53.5	753	30.1	2,498

注:フルタイム従事者の値である。また、目的組合、連邦鉄道関連、及び間接的公務員は除く。

出典: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2009, S.600

ドイツ再統一以降、すべてのレベルで公務員数は減少しているが、とりわけ自治体の公務員数が減少している(Kuhlmann 2010)。なお、別の統計によれば、州公務員数の約半数は科学・教育関連に従事し、また、一般行政(内務行政)に従事するものが多い。これに対して、自治体では、公企業、社会/福祉サービス、一般行政に従事するものが多い(Kuhlmann/Röber 2006)

(4) 融合システムにおける州と自治体の関係

ドイツの地方自治制度は融合システムを採用しており、自治体における委託任務の存在がその特徴である(村上 1983)。ドイツで自治権をもつ地方団体は、原則として、ゲマインデ及び郡であり、これらは、自治任務を担っている(この自治任務は、さらに義務的自治任務と任意的自治任務とに区別される)。それに加えて、ドイツの自治体は委託任務も担っているのだ。これらの区分は監督の内容の区分でもある。自治任務については法監督(合法性の監督)を、委託任務については専門監督(合目的性の監督)を受けることになる。

このように、ドイツの自治体は、州行政の構成要素として位置づけられている。とはいえ、垂直的な統制の実際については、特に規模の大きな自治体とはむしろ協力関係にあるとの指摘がなされている(Mayntz 1985 及び村上 1983によるGlass 1967の引用)⁵⁾。

また、自治体が、各州及び連邦レベルの自治体連合組織(ドイツ都市会議等)を通じて、州議会や連邦議会に働きかけていることも観察・指摘されている(村上 1983, 縣 1992, 木佐 1995)。

⁵⁾ その他にBogumil/Jann 2005, Wegrich 2006, Wollmann 2008も参照。これらでは、後に触れるように、自治体監督の協力的な形態の増加に言及している。

3.2 県庁

(1) 県庁の機能

こうした融合システムの要と位置付けられる組織が、ドイツの県庁である。県庁は、州政府と自治体の間にあって、様々な機能を期待されている。そもそも中級一般官庁としての県庁は、各州内務省の中級官庁として、州内を地理的に区分した行政区に存在する。そこには、公選される議会はなく、したがって自治体ではない（その簡単な解説は、縣 1992）。

県庁の機能は、通常、監督、秩序維持、許認可、計画などにまとめられる（Wagener 1982; Bogumil 2005; Stöbe/Brandel 1996）。これを、前述のベンツによる枠組を用いて整理すると、次のようになるだろう。

第1は、機能分化を水平的に統合する機能である。県庁は、内務省系統の任務を担うのみならず、他省の任務も担い、これらを地域で統括・調整する機能をもつ。例えば、都市再開発補助金の事例研究において、実質的な決定を下す県庁では、その決定基準のひとつとして、他の政策領域との関連性があげられていることが示されている（Agata 1992:102, 縣 1989:181）。また、場合によっては県庁が担う計画機能も、各専門省庁の特別官庁や民間企業等の統合化という観点からは、機能分化の水平的統合の機能と言えるだろう。

第2は、領域分化を垂直的に統合する機能である。県庁は、下位の特別官庁や自治体に対する監督機能、不服申立の審査機関としての機能、許認可機能をもつ。このほか、計画機能をもつ場合には、県庁レベルの計画は、個別自治体の計画と州全体やリージョン計画との整合を図るものとなるから、これもまた、領域分化の垂直的統合の機能を果たすと考えられるだろう。

要するに、県庁は、基本的に、機能性の次元でも、領域性の次元でも、分化を促すというよりは、統合化を図る組織といえるだろう。

表3 県庁の規模

		面積 (千km ²)	人口 (千人)	人口密度 (人/km ²)
バーデン・ヴュルテンベルク	シュトゥットガルト県	10.6	4,007	379.5
	カールスルーエ県	6.9	2,739	395.9
	フライブルク県	9.4	2,196	234.7
	チュービンゲン県	8.9	1,807	202.6
バイエルン	オーバーバイエルン県	17.5	4,313	246.1
	ニーダーバイエルン県	10.3	1,194	115.6
	オーバープファルツ県	9.7	1,087	112.1
	オーバーフランケン県	7.2	1,089	150.6
	ミッテルフランケン県	7.2	1,714	236.6
	ウンターフランケン県	8.5	1,335	156.5
	シュヴァーベン県	10.0	1,788	179.0
ヘッセン	ダルムシュタット県	7.4	3,780	507.8
	ギーセン県	5.4	1,053	195.7
	カッセル県	8.3	1,239	149.5
ノルトライン・ヴェストファーレン	デュッセルドルフ県	5.3	5,208	984.4
	ケルン県	7.4	4,391	596.2
	ミュンスター県	6.9	2,614	378.4
	デトモルト県	6.5	2,059	315.8
	アムスベルク県	8.0	3,724	465.3
ザクセン	ケムニッツ県	6.1	1,504	246.6
	ドレーズデン県	7.9	1,647	207.6
	ライプツヒヒ県	4.4	1,070	243.8
ニーダーザクセン	RV ハノーバー	9.0	2,149	237.5
	RV ブラウンシュヴァイク	8.1	1,624	200.5
	RV リューネブルク	15.5	1,697	109.4
	RV ヴェーザー・エムス	15.0	2,478	165.5

注：数値は、2007年12月31日現在。ただし、ニーダーザクセンの数値は2008年12月31日現在。

出典：Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2009, S.36 及び Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen, *Bevölkerungsentwicklung 2008* に基づき作成。

実際の県庁の数や規模は州によって異なる（表3）。県庁の数はバイエルン州が最も多く7であり、ノルトライン・ヴェストファーレン州が5、バーデン・ヴェルテンベルク州では4である。人口規模で見れば、100万人程度のものから500万人を超えるものまでである。なお、ニーダーザクセン州の、かつての県域は4地域に分かれ、160万人強程度から250万人弱程度の規模であった。また、その面積は、8千km²から15千km²程度であった。

同様に、県庁が実際に担う任務の範囲も州によって異なる。例えば、自治体監督などの一般行政のほか、医療・福祉行政、教育行政、建築行政、環境行政、警察行政、経済・交通行政、道路計画・建設行政、地域計画、森林行政、などが含まれることがある。廃止前のニーダーザクセン州の県庁は、他州のそれと比較して、その任務範囲の広さが特徴的であった（Wagener 1982; Schrappner 1994）。

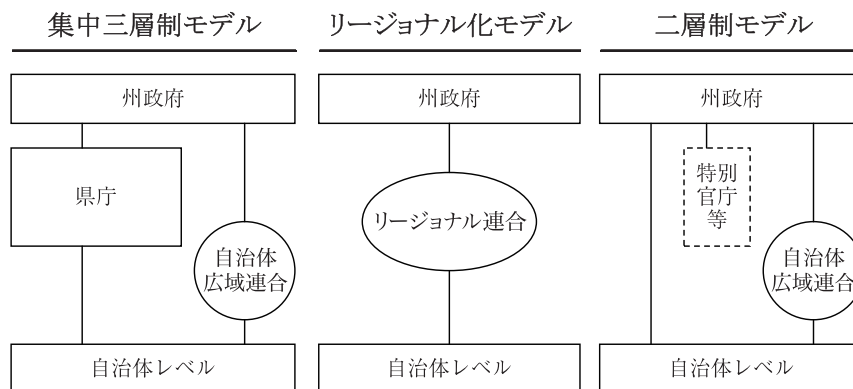
もっとも、いずれの州でも、県庁に統合されない州特別官庁も存在し、また、地域計画の領域では、県庁と並立して自治体から構成される別の機関が存置されている場合もみられ、統括・調整の実際はより複雑であったという（Wagener 1982）。

（3）行政改革の論理と県庁改革

では、この県庁の改革のために、現在、ドイツでは、どのような改革モデルが観察しうるだろうか。

県庁の改革モデルとして、「集中三層制モデル」「リージョナル化モデル」「二層制モデル」の三モデルが挙げられている（Hesse 2004a; 2004b, Reiners 2008）。図2はそれらを簡略化し図示したものである。

図2 改革モデル



出典：Reiners 2008：73-75に基づき作成（一部改変）

第1の「集中三層制モデル」は、これまでの県庁を維持したうえで、省庁別特別官庁を主に郡に統合しようとするモデルである。その際、各専門省庁による専門監督（合目的性の監督）は、県庁を通じて行われるようになる。多くの広域州ではこの「集中三層制モデル」が志向されている。

第2は「リージョナル化モデル」である。これは、県庁などの州の出先機関ではなく、自治体としての地位を有するリージョナル連合（Regionalverband）を創設し、そこに州の任務を委託しようとするモデルである。上位の自治体広域連合をもつ州では、これと県庁を統合した上で、自治体化することも検討される。もっとも、この「リージョナル化モデル」の実現例はまだない。

第3は、「二層制モデル」である。これは、州の行政構造に二層化を徹底するモデルであり、県庁の機能の大半を縮小しつつ他機関に移転することで、行政簡素化の効果を狙う。その際、県庁の任務を、主に州行政機関に移転する場合と、自治体に移転する場合とが考えられる。この報告の対象であるニーダーザクセン州は、この「二層制モデル」を採用したことになる。

4 ニーダーザクセン州における改革の発展—県庁廃止とその影響

4.1 改革の出発点

(1) 改革対象としての州の行政構造

ニーダーザクセン州は、面積が広く、人口密度が低いという特徴をもつ。2007年末のニーダーザクセン州の人口は7,971千人であり、ノルトライン・ヴェストファーレン州(17,997千人)、バイエルン州(12,520千人)、バーデン・ヴェルテンベルク州(10,750千人)に続く第4の州である。他方、ニーダーザクセン州の面積はバイエルン州(70,552km²)に次いで2番目に大きい(47,625km²)。さらに、人口密度では、ニーダーザクセン州(167人/km²)の方がバイエルン州より低い(177人/km²)。これは、在来州の中で最も低い値である。こうした地理的・人口学的な特徴からすれば、ニーダーザクセン州は、州都から離れた各地域での調整の必要性が比較的高い州と思われる。

2007年末に、ニーダーザクセン州には、8の特別市、38の郡(後述のレギオン・ハノーバーを含む)、そして1,024のゲマインデが存在する。注目すべきは、ニーダーザクセン州の大都市を中心とする自治体間連携の深化である。特に、州都ハノーバー地域での都市・周辺部の協力関係の制度化(「レギオン・ハノーバー」)は、よく報告されている(森川 2008:210-220)。これは、州都であるハノーバー特別市が特別市であることをやめ、ハノーバー市を取り巻く郡、そしてハノーバー大都市圏連合と一緒に、一つの特殊な郡であるレギオン・ハノーバーを形成するという方式である。この他にも、ブラウンシュヴァイク市周辺でも大都市圏連合が形成されている。

とはいえ、ニーダーザクセン州の特別市・郡の平均人口はおよそ173.3千人であり、例えば、ノルトライン・ヴェストファーレン州(333.3千人)、バーデン・ヴェルテンベルク州(244.3千人)、ヘッセン州(233.6千人)などと比べると、その規模が小さいという構造上の問題を抱えている。人口減少の傾向の中で、脆弱な自治体構造をもつ州といえそうだ。

(2) 経済情勢—経済的脆弱性と厳しい財政状況

さらに、ニーダーザクセン州は経済的な脆弱さを抱えている。ドイツ再統一によってドイツの中心部に位置するようになり、立地面での不利さは多少改善されたとはいえ、在来州の中では経済的に最も恵まれていない。一人当たりの域内総生産でみるならば、全ドイツの87%程度の額でしかなかった(2004年)。こうした経済的な脆弱性を反映して、財政的にも厳しい状況にあった。このような経済・財政状況をみるならば、ニーダーザクセン州への改革圧力は相対的に高いものであったといえるだろう。

(3) 政治情勢—2003年の政権交代

こうした構造的な脆弱性に直面し、2003年に13年ぶりとなる政権交代が行われ、政治状況は一変していた。ニーダーザクセン州では1976年以降、CDU(ドイツキリスト教民主同盟)単独あるいはCDUとFDP(自由民主党)の連立政権が続いていたが、1990年にSPD(ドイツ社会民主党)と緑の党の連立政

権へと政権が交代すると、その後、SPDによる政権が続いた。特に1994年以降はSPDが単独で政権を率いていた。しかし、2003年の選挙でCDUが第1党⁶⁾となると、CDUとFDPの連立政権が成立し、SPDは政権から転落することとなった。2005年の行政構造改革は、このCDU／FDP連立政権によって決定・実施されたのだ。そして、2008年の選挙後にもCDUとFDPの連立政権は維持され、2003年以來の改革路線は継続されることとなった。

4.2 行政構造改革の第一段階

(1) 改革の経緯

改革への具体的な動きは、2003年2月の州議会選挙でCDUとFDPによる連立政権が誕生したことから始まる(表4)。しかしその動きはすでに選挙キャンペーン中から明らかになっており、選挙後の連立交渉を経て、CDUとFDPの連立協定に県庁の廃止が明記されることで決定的となった。それを受け、2003年3月4日の新しい州首相の所信表明で二層構造への移行が表明されることとなった。これにより、財政難への対応、及び経済的な持続可能性や経済的な地位の強化が目指されることとなった(CDU/FDP 2003:12)。

所信表明後、改革プロセスは極めて迅速に進められた。所信表明9ヶ月後の2004年11月30日までに、行政改革に関するプロジェクト・グループはその報告書を公表するように義務付けられた(ReformZeit 2003)。

2004年に入ると、改革案は公聴会に示され、そして、2004年3月には政府の基本方針がまとめられた。その後、2004年11月には行政改革法は州議会で可決・成立し、翌2005年1月1日から施行された。政権交代から2年も経たないうちに、すべてのプロセスを終え、県庁廃止は実施されたのである。

表4 県庁改革の実施まで(年表)

時 期	事 項
2002年末	CDU、FDPの選挙プログラムに県庁廃止要求が入る
2003年2月	CDU/FDP連立協定にて県庁廃止に言及
2003年3月4日	所信表明で行政改革に言及
2003年6月	およそ20のプロジェクトへの任務割当
2003年11月	各プロジェクトからの提案
2004年3月	行政改革の第一段階の成果の公表
2004年3月	州政府の基本方針決定
2004年6月	州議会での法案趣旨説明
2004年9月	政府支所設置の決定
2004年11月	州議会での関連法案の議決
2005年1月1日	法の施行

出典：各種資料から独自作成

⁶⁾ このときの議席配分は、CDUが49.7%で第1党、SPDが34.4%、FDPが8.2%、緑の党が7.7%であった。なお、その次の州議会選挙(2008年)では、CDUが42.5%、SPDが30.3%、FDPが8.2%、緑の党が8.0%、左翼党が7.1%であり、CDUとFDPの連立政権が維持された。

(2) 関係アクターとその主張

政党 ニーダーザクセン州議会の主要政党のうち与党 (CDUとFDP)、連合 90 年／緑の党が県庁の廃止に賛成であった。これに対して、野党SPDは、県庁廃止に反対であった (Bogumil/Kottmann 2006, Reiners 2008; Bentz 2009)。

2003 年の政権交代まで政権の座にあった SPD は、政権交代前、むしろ県庁の役割を積極的に評価し、その内部改革を支持していた。SPD は、既存の三層構造を維持しながら、その内部改革を行うことで、それを「リージョナル・マネジメント」の主体に転換しようとした。当時野党であった CDU はそれを、脱官僚制・脱ヒエラルキーという切り口から攻撃した。CDU は、90 年代を通じて、垂直的統制を担う中間組織としての中級一般官庁＝県庁の廃止を主張するようになっていった (Reiners 2008:139-143)。

また、政権交代後に、連立パートナーとして政権入りする FDP も、CDU と同様に県庁廃止に賛成であった。もっとも、それは、行政規則の廃止など、経済界の関心をより反映した主張であった (Bentz 2009:65-67)。

同じく野党であった連合 90 年／緑の党も、県庁の廃止に積極的であった。政権交代前の 1999 年には、行政改革構想の策定に関する動議を政府に対して行い、その中で、県庁を、州民から離れたプロイセン的中央集権時代の遺物として批判していた。特徴的であるのは、県庁の廃止が、自治体への権限委譲や、公選議会をもつリージョナル行政と結びつけられていたことである (Niedersächsischer Landtag 1999)。2003 年に CDU が政権を率いるようになった際にも、したがって、連合 90 年／緑の党は CDU / FDP 連立政権の二層制案に反対しなかった (Reiners 2008:141)。

自治体連合組織 自治体レベルの主要なアクターとして、特別市によって構成されるニーダーザクセン都市会議 (NST)、郡によって構成されるニーダーザクセン郡会議 (NLT)、郡所属自治体によって構成されるニーダーザクセン都市・ゲマインデ連合 (NSGB) があげられる。いずれも県庁改革について当初さほど積極的ではなかったが、最終的には、政府決定を各自承認した (Reiners 2008: 130-132)。

自治体連合組織の関心は、それが、彼らの裁量を高めるかどうかという点というよりは、財政措置なく任務委譲が行われることや区域改革を招来しないかどうかという点にあった。したがって、州の任務の委譲が行われる際にはそれ相応の財政措置を伴うべきことが主張されていた (NST 2003a:4, 8, 11)。これに対して、CDU と FDP の連立協定に、現存の自治体構造を前提とすることや、任務委譲の際の「牽連性の原則」の適用が謳われていたこと (CDU/FDP 2003) や、2003 年 10 月の都市会議との会合で州首相が「牽連性の原則」を約束したこと (NST 2003c:1) などからもわかる通り、自治体の利害は州政府によって慎重に配慮されていた。

自治体レベルのアクターの主張として興味深いのは、特に都市会議が、ニーダーザクセン州を構造的に弱体な広域州と位置づけ、その強化のためには、省庁と自治体の間に仲介者が必要であり、また、州の開発目的を主張する州の代表者が必要であると主張していたことであろう (NST 2003b:10, NST 2004)。また、都市・ゲマインデ連合は、政府支所の立地箇所を、特に中規模中心地に増やすことを主張していた (Hesse 2004a:27; Bentz 2008:89-90)。こうした主張は、区域改革の回避という自治体側の視点から理解されうるといふ (Reiners 2008:132)。いずれせよ、都市会議や都市・ゲマインデ連合は、自らの区域を越えるようなリージョンの開発に関して、何らかの中間レベルの組織を要求していた。

4.3 改革内容

(1) 県庁の廃止と事務事業の見直し

改革の中心は県庁の廃止であった（Nidersächsischer Landtag 2004a, 2004b, 2004c）。県庁は2005年1月1日をもって廃止され、その任務は、自治体に委譲されるか、州政府の他機関に移転されるか、民営化された。

そして、その代わりに、県庁が担っていた任務を引き受ける特別官庁、あるいは特定目的の州企業が新設されることもあった。学校監督、自治体監督、環境保全などの領域で、既存あるいは新たな特別官庁等が、県庁の任務を引き受けることとなった。例えば、水管理の領域では、従来の県庁の任務の一部と州環境局（Landesamt für Ökologie）の任務が、州環境省の下に新設された自然保護・水管理に関する州企業（Landesbetrieb für Naturschutz und Wasserwirtschaft）に統合された。その際、一部の任務は、民営化されるか、自治体に委譲された（Nidersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, 2004a）。このように、県庁の任務の割り振りに加えて、既設の特別官庁等の再編が行われた。

こうした改革によって、ニーダーザクセン州の行政構造は、基本的に、機能別の省庁とその系列下にある特別官庁や特定目的の州企業が中心となる構造に転換することになった。

(2) 自治体監督における変化と不服申立手続の縮減

県庁の廃止は、自治体に対する監督機能の権限配分を変化させた。それまで県庁が担っていた自治体検査（Kommunalprüfung）の任務は、内務省に新たに附置された自治体検査局（Kommunalprüfungsanstalt）によって、また自治体監督（Kommunalaufsicht）は内務省の一部局によって担われることとなった（Wirth 2007:145-147）。

他方、各種の専門分野における合目的な行政監督（専門監督）は、各専門省庁が行うこととなった。その際、各専門省庁では、目標協定に基づく事後的な監督が目指されることとなった。その監督様式は、ヒエラルキー的なそれというよりは、「信頼監督」という標語にみられるように、事後的、目標管理的なものとなる（ReformZeit 2008）。

さらに、県庁が廃止されることで、不服申立手続が、部分的に廃止されることとなった（Wirth 2007:142-145）。県庁は、郡や特別市の行政に関する不服審査を行う立場にあったが、県庁が廃止されることに伴って、そうした手続が簡素化されることとなった。

(3) 政府支所の創設

県庁の廃止に伴って、同一圏域を対象として「政府支所（Regierungsvertretung）」が創設された。そもそも県庁の廃止にもかかわらず、リージョン、とりわけ農村地域の発展を促進し、また調整・発議するために州が引き続き面的に関与することについては、大方の意見が一致していた。すでに触れた都市会議や都市・ゲマインデ連合のような自治体連合組織に加え、経済団体も強力なリージョンにおける州政府組織の創設を望んでいた（Bentz 2009:86）。実際、法案に先立つ、改革の全体構想においても、すでに、「政府事務所（Regierungsbüro）」を新設することが盛り込まれていた（Nidersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, 2004b）。2004年9月7日、州政府は、県庁の区域と同じ区域を所轄する4つの政府支所の設立を決定した（Nidersächsische Staatskanzlei 2004）。州首相の発言によれば、これは、「州政府の耳であり、州政府と自治体との間の新たな信頼文化に貢献する」ものである。

この政府支所は、県庁に比べて、よりソフトな権限に制限される弱い中間組織であった。その内容は概

略以下の通りである (ReformZeit 2004, Nidersächsische Staatskanzlei 2004)。

- ・ 政府支所は、独自の行政機関 (官庁) ではなく、内務省の内部組織の一つとして位置付けられている。県庁と異なり、官庁としての独立性は低められている。
- ・ 政府支所の任務の中心は、そのリージョン、とりわけ農村地域の発展を支援することにあるといえるだろう。政府支所の任務は、大別すると、①農村地域の発展の支援 (自治体間協力、地域計画、経済振興、等)、②リージョンに関連する行政任務の実施 (財団制度、不法労働対策、保養地の監督、等)、③サービス・支援機能 (広報活動、公務員養成、等)、に分けられる (Wirth:2007: 107-111)。
- ・ 政府支所は、基本的に、監督機能や許認可機能などの垂直的統制機能をもたない。その代わりに、自治体に対して助言し、その際、リージョン内において、経済団体、労働団体、専門官庁、地域圏の協働組織、等との協力関係を築くことが期待されている。
- ・ 政府支所は各 50 人程度の規模の組織であり、かつての県庁よりも明らかに小規模である。

4.4 改革の評価

改革は2005年1月1日に実施され、その後は、内務省には引き続き行政改革室 (Stabsstelle Verwaltungsmodernisierung) が置かれ、改革の実施を担った。改革を実施していく中で、改革について外部からの評価も行われた。その主なものとして、第1に、ヴェストファーレン・イニシアティブ (Westfalen-Initiative) の委託によるボグミル (Jörg Bogumil) の鑑定、第2に、ニーダーザクセン州会計検査院による意見の表明、第3に、内務省の委託によるヘッセ (Joachim Jens Hesse) の鑑定があげられる。それぞれについてみてみよう。

(1) 2006年のボグミル鑑定書

ニーダーザクセン州で改革が実施された翌年の2006年には、ヴェストファーレン・イニシアティブから委託を受けたボグミルら (ボッフム大学) によって鑑定書が提出されている。これは、ニーダーザクセン州政府に直接向けられたものではなく、改革選択肢を検討していたノルトライン・ヴェストファーレン州での議論のために作成されたものであった。この鑑定書は、このニーダーザクセン州の改革には問題があると結論づけた。その理由は次の五点にまとめることができるだろう (Bogumil 2007)。

第1は、県庁廃止によって、市町村レベルの上方での統括・調整機能が失われることである。省庁縦割りの利害が優先されるようになるおそれがあるのだ。もちろん、特別官庁間での協力や省庁間ワーキンググループなどの方法によっても統括・調整は可能かもしれないが、それが実現可能かどうかまだ明らかになっていない。

第2は、分権化が不徹底であり、州行政の縦割り化・細分化が助長されることである。県庁廃止後に、自治体に委譲されたのは、県庁の任務のわずか10%程度であったという。残りの任務のうちには新しい特別官庁に移譲されたものもあり、その結果、州行政の構造は複雑となり、むしろわかりにくくなった。

第3は、政府支所の位置づけの不明確さである。地域発展のために州が引き続き面的に存在することの

重要性については意見が一致していたが、ハードな権限までもつべきなのか、ソフトな権限に制限されるべきなのか、様々な評価がある。

第4は、監督機能の縮減が悪影響をもたらすおそれがあることである。県庁の廃止に伴い自治体監督等は縮減し、そのポストは縮減されることとなった。たとえば、自治体監督にあたるポストは、それまでの24から14へと削減されたという。また、専門監督においてもポスト削減が行われた。その結果、例えば自治体の予算監督は抜き取り検査方式によってしか行われなくなる。

第5は、不服申立制度の廃止の悪影響である。県庁廃止は、県庁が担っていた不服申立制度の廃止を意味していた。もちろん、行政裁判手続が残されているため、不服申立制度が廃止されたからといって、市民の権利保護は完全に無視されるわけではないが、簡素で迅速な機会が失われ、裁判所の負担が過大となる。

(2) 2007年の州会計検査院の意見

一方、ニーダーザクセン州政府に直接向けられた評価には、州会計検査院による評価がある。州会計検査院は、行政構造改革が実現する過程においても州議会に対してその効果推計に関する報告を行うなど、この改革に深い関心を寄せていた。改革実施後の2007年には、年次報告書の意見(Bemerkungen)⁷⁾として、ポストのさらなる削減可能性と、新設された4つの政府支所のうちハノーバー政府支所の廃止可能性を表明した(Niedersächsischer Landesrechnungshof 2007:146-154)。

州会計検査院は、州政府による政府支所設置の目的に基づいて評価を下している。すなわち、まず、州政府による政府支所設置の目的が農村地域の振興であること、そして、そのために政府支所は、自治体を支援し、また関連する地域の諸アクターとの共同作業を密に行うべきとされていることを確認する。そのうえで、上記目的を達成するための政策領域である、経済、労働市場、インフラストラクチャー、ヨーロッパ連合への窓口、地域開発、州を跨ぐ協力、自治体間協力、などの領域に政府支所が集中するのであれば、より少ないポスト(フルタイムの30ポスト)で所期の目的を達成できるとしたのだ。その際、そうした小さな政府支所を補うために、州政府は、プロジェクトチームのような柔軟で時限的な組織を活用できることを示唆している。

また、州会計検査院は、ハノーバーにおける二重行政や政府支所の機能欠如を指摘し、その是正を勧めている。たとえば、ハノーバーでは、政府支所に置かれたヨーロッパ連合への窓口が内閣官房のヨーロッパ情報センターと100mしか離れていないことや、地域開発や地域空間整備の分野では省庁が直接支援していることなどを指摘している。結局、経済や労働市場などの政府支所に期待される任務は、ハノーバーでは、政府支所に包括されなくとも、各省庁が直接行えるのである。州会計検査院は、ハノーバーでは部局横断的な調整が政府支所によって行われないと判断し、政府支所の必要性は認められないと結論を下している。

要するに、州会計検査院は、経済性の観点から、無駄を排して、より効率的に目的を達成するように意見を表明したのだ。

(3) 2008年のヘッセ鑑定書

また、ニーダーザクセン州内務省は自ら、政府支所の評価を行うために、外部識者に対して鑑定を委託

⁷⁾ これは、州予算規則(Landeshaushaltsordnung)第97条第2項2号から4号に基づいて実施されているものである。

した。2008年末に提出されたヘッセらによる鑑定書である。これは、政府支所の開設を決定した際にすでに実施が決定されていた事後評価である。ニーダーザクセン州内務省によればその要点は次の通りであった（Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2010）。

鑑定書では、①任務の多彩さ、②ポスト・人員、③能力・機能、④他のアクターとの接点の4点について検討が行われた。その結果、部局縦割りの中にあつて政府支所が十分にその役割を果たせずにいること、そのため改革の必要性が高いことが明らかにされたが、同時に、分散的な地域開発の担い手としての政府支所の将来性は積極的に評価された。その方向性を強めるために、鑑定書では、政府支所の役割を変更し、その重点を地域開発とプロジェクトのコントロールの任務に置くことが提案された。さらに、そのために、①政府支所の専門部局的な権限を強化すること、②部局戦略へ政府支所を包括すること、③新たな役割に合致するように政府支所の任務を見直すこと、④州行政のプロジェクトマネジメントを政府支所に移すこと、の4点が推奨された。

4.5 改革の次段階

こうした改革の評価結果、特にヘッセの鑑定書を受けて、また、さらなるコスト縮減圧力を背景として、ニーダーザクセン州では、2011年に、改革の次段階に踏み出した。その主な内容は、ハノーバー政府支所の廃止と、その他の政府支所の役割強化であった（Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2010）。

ヘッセの鑑定書を受けて、ニーダーザクセン州内務省の行政改革室では、政府支所を再検討するためのプロジェクトを立ち上げた。どのようにハノーバー政府支所を閉鎖するのか、どのように残る政府支所の任務範囲を縮小するのか、そしてどのように政府支所の役割を変更するのか。これらが、プロジェクトチームの取組むべき課題であった。

検討の結果、プロジェクトチームは、「地域開発エージェント（REN）」のコンセプトを練り上げた。その結果、それまでの政府支所がなお担っていた権力的な任務を移譲することとなった。新しい政府支所の重点は、地域開発・空間整備、経済振興、自治体間協力、そして都市建設支援・助言の領域に置かれることとなり、また、そうした重点化に伴い、各政府支所のポスト数も削減されることとなった。

また、2011年1月1日から、ハノーバー政府支所は廃止されることになった。その地域では、各専門官庁の部局が直接対応することとなり、部局横断的な任務やかつてのハノーバー県庁から残る任務は内務省内部で処理されることとなった。

5 州・自治体の関係構造の変化

ここまでみたニーダーザクセン州の行政構造改革は、州・自治体の関係構造へどのような変化をもたらしたと捉えられるだろうか。前述のベンツの枠組に照らして検討して、第1に、領域性の次元での変化、第2に、機能性の次元での変化、第3に、それらの変化がもたらした新たなバランスの模索、という視点から検討してみよう。

5.1 領域性の次元—自治体への垂直的な統制の縮減

県庁の廃止によって、自治体への統制のあり方は、確かに、領域分化を強める方向に変化した。しかし、それは現状追認としての意味をもつものに過ぎなかったといえるだろう。

すでにみたように、県庁は、その廃止以前には、特別市及び郡に対する監督官庁の地位を有していた。それが廃止されたということは州行政による自治体の一般的な監督が縮減することを意味しているだろう。もちろん、県庁廃止後にも、県庁による統制に代えて、各専門省庁による監督が行われる。しかし、その場合にも、「信頼監督」という標語が用いられていることからわかるように、事前の目標合意に基づく事後的な監督が目指されている。

しかし、ヴェグリッヒの研究 (Wegrich 2006) によれば、ニーダーザクセン州では、改革以前からすでに、州・自治体関係において、垂直的な統制は実質的に緩められていた。すなわち、よりソフトな統制手段が好まれ、また、統制関係というよりは協力関係が強調され、ヒエラルキー型の統制というよりはガバナンス型の統制が主流となっていたのだ。県庁の廃止は、そうした現状を追認し、さらに強める方向性をもっていたと理解できるだろう。

また、不服申立手続が部分的に廃止されたことも、制度的には、自治体への垂直的な統制の縮減の傾向を強めたといえるだろう。しかし、過去に行われた不服申立手続の大半は自治体の判断を追認するものでしかなかったことから、それによって、垂直的統制が実質的に縮減したとはいいきれない。

県庁の廃止は、さほど多くの自治体への任務委譲をもたらさなかった。改革への抵抗勢力となりうる自治体への配慮から、すでにある自治体構造を温存することが前提とされたため、小規模自治体の行政能力を問題視させるおそれのある任務委譲は自治体側からも主張されなかったであろう。結局、領域分化の動きにおいては、すでに実質的な意味を失いつつあった垂直的な統制を制度的に緩める方向への変化だけが見出されるのである。

5.2 機能性の次元—州行政における機能分化の強調

他方で、ニーダーザクセン州の行政構造改革では、各種行政機能の専門化が強化された。すなわち、機能分化が強調されることとなった。

県庁に統合されていた任務の多くは、廃止・民営化の他は、州の機能別省庁組織または既設・新設の特別官庁に委譲されることとなった。自治体へ委譲された任務はさほど多くなく、しかもそれは委託任務としての委譲であった。政策領域によるが、ニーダーザクセン州では、自治体への任務委譲というよりは、機能別組織への再集中化が選択されたといえるだろう。

ここから、行政の効率化や財政問題の克服を目的とする行政構造改革が、地方分権化などの領域分化を促すのではなく、むしろ、縦割り行政化などの機能分化を促すことが確認できる。90年代以降のNPM的な行政改革はむしろ機能分化を強めようとする、というベンツの指摘 (Benz 2002) が想起される。

5.3 新たな均衡の模索?—サブリージョナル・レベルでの州政府の機能変化

興味深いのは、県庁の廃止と同時に政府支所が新設され、改革の実施・評価という過程を経て、その役割が明確になっていったことである。ニーダーザクセン州の行政構造改革では、行政の効率化や財政問題の克服への方策として機能分化が行われているが、それを損なわない範囲においては、地域レベル (サブ・リージョナルなレベル) における領域統合も目指されていると理解できるだろう。ただし、「強い」領域統合ではなく、弱められた形での領域統合である点が特徴といえるだろう。

すなわち、政府支所は、地域計画への関与や自治体間協力の促進、経済振興の領域における任務を担い、しかも、それを、単独にはなく、その管内の自治体や企業等との協力関係の中で遂行することが期待されているのだ。政府支所は、ハードな権限としては州計画に関する権限等を有するに過ぎず、それゆ

え、州政府と自治体との垂直関係よりも、まず自治体間の水平的関係が強調され、それを支える機能が、州政府に期待されるようになったといえるだろう。

2005年に実施された改革の後に行われた州会計検査院の意見表明や、ヘッセ鑑定で注目されることになったのは、こうした政府支所の役割である。時間の経過の中で、政府支所の役割は徐々に明確となり、それに見合うように、次の改革段階が準備されたのである。

かつて、県庁の新しい役割を模索する議論の中で、県庁の特徴ともいえる垂直的な強い統制は、地域強化のための新しい形の連携（リージョナル・ガバナンス）にとっては、むしろ逆効果となるおそれがあることが指摘されていた（Fürst 1996）。まさにそうした指摘を反映するように、2005年のニーダーザクセン州における行政構造改革は、垂直的な統制から水平的な協力へと、地域における州行政の役割を変化させたものといえるだろう。

6 まとめ

本稿は、ニーダーザクセン州の行政構造改革による州と自治体の関係構造の変化を把握することを目的として、改革の構想、実施、評価、そしてそのフィードバックという一連の改革過程を追跡した。その結果、次のことが明らかになった。ニーダーザクセン州の行政構造改革では、既存の自治体構造を維持するという制約の中で、行政の効率化や財政問題の克服が重視されたため、自治体の強化という意味での領域分化への動きは限られ、むしろ、行政の縦割り化、すなわち機能分化への動きが強かった。もっとも、それにもかかわらず、よりソフトな手法による機能統合（地域マネジメント）の可能性が見出され、そして時間の経過の中で、実施され、さらに外部の評価を受けることで、その方向性は強められていった。

こうした発見からは少々飛躍するが、最後に、ニーダーザクセン州の改革から得られる示唆を二点挙げておきたい。

第1は、改革内容に関する示唆である。機能的に分化し、効率性・有効性を高めようとする側面と、地域レベルでの統合を図ろうとする動きとが共存していた点が注目に値する。前者を中心としながらも、事務権限をあまり持たない政府支所を「地域マネジメント」の担い手として活用するように改革は発展していった。このように、改革の方向性は必ずしも一方向的ではなかったし、また、そうである必要もないのではないか。例えば、分権化か集権化かという一つの軸の上で行政構造改革を評価するのではなく、機能性と領域性という異なる次元間の均衡という観点から行政構造改革を評価することによって、必ずしも一方向的ではない改革による変化を正当に評価できるのではないだろうか。

第2は、改革過程に関する示唆である。ニーダーザクセン州の改革事例では、外部の学者による評価、州会計検査院による意見の表明、さらには委託による外部評価が行われることで、改革の動きが単発のものとならずに、継続的に発展していった。しかも、その結果、より高次の目的達成のために、一度設置したハノーバー政府支所を廃止するなど、評価結果が次段階の改革にフィードバックされていた。このように、ニーダーザクセン州では、多様な評価アクターが参加して、中長期的に改革の実施と評価、そのフィードバックが行われていくことによって、改革の方向性が徐々に明確となり、また必要があれば軌道修正されていった。改革過程の中に外部評価が制度化され、それが改革目的のよりよい達成のために提言を行う。そうしたことの重要性がニーダーザクセン州の改革事例から示唆されるだろう。

文献一覧

一次文献

- CDU/FDP, 2003. *Koalitionsvereinbarung 2003-2008 zwischen CDU und FDP*.
- Niedersächsische Staatskanzlei, 2004. *Presse Informationen. Kabinett beschließt Einrichtung von vier Regierungsvertretungen vom 07.09.2004*.
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, 2004a. *Verwaltungsmodernisierung Niedersachsen. Bilanz und Ausblick*.
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport, 2004b. *Presse Informationen. Innenminister präsentiert Gesamtkonzept für zweistufige Verwaltung vom 05.03.2004*.
- Niedersächsischer Landesrechnungshof 2007. *Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung*.
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport. Stabsstelle Verwaltungsmodernisierung 2010. *Projektbericht. Reorganisation von Struktur und Aufgaben der Regierungsvertretungen einschließlich Verzicht auf Standorte*.
- Niedersächsischer Landtag 1999. 14. Wahlperiode, Drs.14/789, *Antrag. Mehr Demokratie und Effizienz durch Regionalisierung von Verwaltungsaufgaben und Verzicht auf doppelte Kontrolle*.
- Niedersächsischer Landtag, 2004a. 15. Wahlperiode, Drs.15/1121 vom 15.06.2004. *Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen*.
- Niedersächsischer Landtag, 2004b. 15. Wahlperiode, Drs.15/1183 vom 01.07.2004. *Unterrichtung. Staatsmodernisierung in Niedersachsen : Auflösung der Bezirksregierungen. Beschluss der Landtages vom 30.10.2003-Drs.15/516*.
- Niedersächsischer Landtag, 2004c. 15. Wahlperiode, *Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen vom 5. November 2004 (in Kraft getreten am 01.01.2005)*.
- Niedersächsischer Landtag, 2010. 16. Wahlperiode, Drs.16/2080 vom 15.01.2010 *Kleine Anfrage mit Antwort*.
- Niedersächsischer Städtetag (NST), 2004. *Regierungsbüro in Niedersachsen. Ein wichtiger Baustein der Verwaltungsmodernisierung. Forderungen des Niedersächsischen Städtetages*, NST Nachrichten. Ausgabe 9/2004, 188ff.
- Niedersächsischer Städtetag (NST), 2003a. *Hildesheimer Thesen zur Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung in Niedersachsen*.
- Niedersächsischer Städtetag (NST), 2003b. *Schreiben an Herrn Minister Uwe Schünemann, MdL - Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport. Vorschläge des Niedersächsischen Städtetages zur künftigen Organisation der Kommunalaufsicht und anderer Verwaltungszweige vom 25.09.2003*.
- Niedersächsischer Städtetag (NST), 2003c. *Schreiben an Herrn Minister Uwe Schünemann, MdL - Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport. Weitere Vorschläge des Niedersächsischen Städtetages zur künftigen Organisation der Kommunalaufsicht und anderer Verwaltungszweige vom 10.12.2003*.
- ReformZeit, 2003. *Modernisierung der Mittelinstanz*. Ausgabe 5/2003.
- ReformZeit, 2004. *Regierungsbüro - Ein wichtiger Baustein der Verwaltungsmodernisierung*. Ausgabe 1/2004.
- ReformZeit, 2008. *Kontrolle ist gut, Vertrauensaufsicht ist Besser*. Ausgabe 8/2008.

二次文献

- Agata, Koichiro, 1992, *Staatliche Förderprogramme für Gemeinden. Programm- und Implementationsanalyse der Stadterneuerung in Baden-Württemberg*, Diss. Speyer.
- Bentz, Holger, 2009, *Die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen - ein Reformprojekt unter Idealbedingungen? eine Politikwissenschaftliche Analyse am Beispiel eines zentralen Reformvorhabens der CDU/FDP Regierungskoalition in Niedersachsen (2003-2008)*, Peter Lang:Frankfurt am Mein.
- Benz, Arthur, 2002, *Die territoriale Dimension von Verwaltung*, König, Klaus/Siedentopf, Heinrich (Hrsg.) *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*. Baden-Baden: Nomos, 207-228.
- Benz, Arthur/Meincke, Anna, 2006, *Sub-National Government and Regional Governance in Germany*, Vincent Hoffmann-Martinot / Hellmut Wollmann (eds.) *State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence*, Wiesbaden: VS Verlag, 59-74.
- Bogumil, Jörg, 2005, *Verwaltungsstrukturreform in NRW: die Neuordnung der Mittelinstanzen*, *Neues Archiv für Niedersachsen*, Heft 1/2005, 42-53.

- Bogumil, Jörg, 2007, Verwaltungsstrukturreformen in den Bundesländern. Abschaffung oder Reorganization der Bezirksregierungen?, *Zeitschrift für Gesetzgebung*, Heft 2 / 2007.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner, 2005. *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Bogumil, Jörg/Kottmann, Steffen, 2006. *Verwaltungsstrukturreform - die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen*, Ibbenbüren: Ibbenbürener Vereinsdruckerei GmbH.
- Egeberg, Moreten, 1999. The impact of bureaucratic structure on policy-making, *Public Administration* 77: 155-170.
- Fürst, Dietrich, 1996. The Regional Districts in Search of a New Role, Arthur Benz/Klaus H. Goetz (eds.) *A New German Public Sector? : Reform, Adaptation and Stability*, Dartmouth Pub Co.
- Glass, Claus-Peter, 1967, *Die Realität der Kommunalaufsicht*, Carl Heymanns Verlag.
- Hesse, Joachim Jens, 2004a, *Niedersachsen: Staatliche Repraesentanz in den Regionen. Funktion, Aufgaben und Organisation von "Regierungsbüros" - Gutachten im Auftrag des Arbeitskreses Weser-Ems*, Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften, Berlin.
- Hesse, Joachim Jens, 2004b. Regierungs- und Verwaltungsreformen im Ländervergleich, *Der Landkreis* 4/2004, 306-314.
- Kuhlmann, Sabine, 2009. *Politik – und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch – französischen Vergleich*, Baden-Baden : Nomos.
- Kuhlmann, Sabine, 2010. Siegeszug der Territorialität? Dezentralisierungsprofile und –wirkungen in Westeuropa. Schimanke, Dieter (Hrsg.): *Verwaltung und Raum – Zur Diskussion um Leistungsfähigkeit und Integrationsfunktion von Verwaltungseinheiten*. Baden-baden: Nomos, 101-126.
- Kuhlmann, Sabine/Röber, Manfred, 2006. Civil Service in Germany: Between Cutback Management and Modernization, Vincent Hoffmann-Martinot / Hellmut Wollmann (eds.) *State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence*, Wiesbaden: VS Verlag, 89-109.
- Mayntz, Renate, 1985. *Soziologie der öffentlichen Verwaltung (3. ueberarb. Aufl.)*, Heidelberg.
- Reichard, Christoph, 2004. Verwaltungsmodernisierung in den Bundesländern, W.Jann/J.Bogumil/F.Bouckaert/D.Budaus/L.Holtkamp/L.Kissler/S.Kuhlmann/E.Mezger/Chr.Reichard/H.Wollmann, *Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*, Berlin: edition sigma, 87-99.
- Reiners, Markus, 2008. *Verwaltungsstrukturreformen in den deutschen Bundesländern. Radikale Reformen auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Schrappner, Ludger, 1994. Bezirksregierungen in Deutschland: Die Bündelungsbehörde der Mittelinstanz im Vergleich, *Die Öffentliche Verwaltung*, Heft 4, 157-162.
- Stöbe, Sybille/Brandel, Rolf, 1996. *Die Zukunft der Bezirksregierungen. Modernisierungsperspektiven für die staatliche Mittelinstanz*, Berlin: editions sigma.
- Wagener, Frido, 1982. Die Regierungsbezirke im Gesamtaufbau der Verwaltung, *Verwaltungs-Archiv* 73. Band, Heft 2.
- Wagener, Frido/Blümel Willi, 2001. State Structure and Administrative Territories, König, Klaus/Sidentopf, Heinrich (eds.) *Public Administration in Germany*. Baden-Baden: Nomos, 93-104.
- Wegrich, Kai, 2006. *Steuerung im Mehrebenensystem der Länder. Governance-Formen zwischen Hierarchie, Kooperation und Management*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Wirth, Claudia-Maria, 2007. *Neuordnung der Mittelinstanz - Verwaltungsreform in Niedersachsen mit Modellcharakter?*, Universitaetverlag Osnabrueck.
- Wollmann, Hellmut, 2003. Coordination in the Intergovernmental Setting, Peters, Guy/Pierre Jon (eds.) *Handbook of Public Administration*, Sage, 594-600.
- Wollmann, Hellmut, 2008. Reformen dezentral-lokaler Organisationsstrukturen zwischen Territorialität und Funktionalität – England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich, Hubert Heinelt / Angelika Vetter (Hrsg.) *Lokale Politikforschung heute*, Wiesbaden: VS Verlag, 197-226.
- Wollmann, Hellmut/Bouckaert, Geert, 2006. State Organisation in France and Germany between Territoriality and Functionality, Vincent Hoffmann-Martinot / Hellmut Wollmann (eds.) *State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence*, Wiesbaden: VS Verlag, 11-37.
- 縣公一郎, 1989. 「補助金行政におけるプログラム分析及びインプルメンテーション分析－西独都市再開発プログラムを実例として」『早稲田政治経済学雑誌』300号, 167-200頁。
- 縣公一郎, 1992. 「州及び市町村の行政機関」大西健夫編『ドイツの政治』早稲田大学出版部, 81-98頁。
- 木佐茂男, 1995. 『ドイツの自治体連合組織』財団法人北海道市町村振興協会。
- 村上弘, 1983. 「西ドイツにおける中央地方関係の一断面－委任事務制度を中心に(一)～(三)」『自治研究』第59巻第1号, 118-130頁, 第3号, 104-122頁, 第6号, 146-158頁, 第8号, 107-119頁。
- 森川洋, 2008. 『行政地理学研究』古今書院。