

5 ドイツ地方自治体における行政改革と市民参加・協働

早稲田大学大隈記念大学院公共経営研究科教授

片木 淳

はじめに

本調査は、比較地方自治研究会ドイツ・北欧部会（専門委員会）の平成 18 年度調査の一環として、ドイツの地方自治体における行政改革と市民参加・協働の現状と課題を調査したものである。

調査に当たっては、日本語及びドイツ語原文の文献調査を行うとともに、平成 18 年 9 月 5 日（火）～9 月 14 日（木）に現地を訪問し、関係者からの聞き取りを行った。訪問先及びテーマは、次のとおりである。

○ ブレーメン市（都市州）

ブレーメン州（市）における市民参加の現状と今後の課題

○ デュッセルドルフ市

「行政の現代化」推進の下での自治体の市民協働の現状と今後の課題

○ KGSt（行政簡素化のための自治体共同機構）・Difu（都市行政研究所）

ドイツ自治体一般における「行政の現代化」の現状と課題、市民参加・協働の現状と今後の課題

○ ポツダム大学及び連邦内務省

ドイツの行政の現代化と住民協働

なお、ブレーメン州（市）における財政再建問題と関連して、連邦参議院を訪問し、連邦制度改革の動向を調査した。

本調査における中心的な問題関心は、次の通りである。

現在、我が国の地方自治体においては、厳しい財政状況を踏まえ、徹底した行政改革の推進が喫緊の課題となっている。特に、市町村レベルでは、「平成の大合併」の結果を踏まえ、地方分権時代にふさわしい基礎自治体として、その行財政能力を遺憾なく発揮することが求められている。

これまで、わが国の地方自治体においては、このような行政改革の手法として、行政評価・政策評価がいち早く導入されるとともに、統一的なコンセプトとして、NPM（ニューパブリックマネジメント）が紹介され¹、同理論が提唱する様々なツールを活用した改革が試みられてきた。PFIや指定管理者制度、あるいは市場化テストの導入といった制度改革も行われ、NPM理論に基づく新たな試みの機会を提供している。さらに、電子自治体が推

¹ NPM の体系的なとりまとめについては、総務省「新たな行政マネジメント研究会」報告書『新たな行政マネジメントの実現に向けて』（2002 年）。また、地方行政におけるものとして、同省「分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会」の報告書『分権型社会における自治体経営の刷新戦略～新しい公共空間の形成をめざして～』（2005 年）参照。

進され、予算編成手法や財務会計の改革も議論され、試みられている。

しかし、これらの手法が行政改革全体の中でどのような位置づけを与えられるのか、我が国では、いまだにはっきりしない²。地方自治体が今後、本格的な行政改革を推進するに当たっては、首尾一貫し、全体を網羅する体系的な考え方、戦略が不可欠である。

また、わが国におけるこれらの取組に対しては、経済的な効率性を追求するあまり、「法律に基づく行政」等の観点から種々の問題が生じているといった批判がある。特に、民間へのアウトソーシングについては十分な民主主義的コントロールの手法が確立されていないとの声も聞かれる。

さらに、地方分権のうねりの中でのNPOの活用や住民協働、住民参加といった最近の動きは、これらの行政改革による効率性の追及とは矛盾する面もある。そこで、「住民参加等との関係をどのように、位置づけるべきか」も、今後の地方自治体改革の重要な課題となる。

こうした中、ドイツにおいては、以下に述べるように、英国、米国等のNPMを参考としながらも、特に市町村において独自の改革が推進されている。分権型国家であり、住民の自治意識も強いドイツにおけるこのような独自の取組は、上述のような問題を抱える今後の我が国の地方自治体改革にとって大いに参考となるものと思われる。

本稿においては、まず、石川が、ドイツ地方自治体における行政改革の戦略的モデルであるNSM（新制御モデル（Das Neue Steuerungsmodell））、それを応用した地方自治体の組織理念であるコンツェルン都市、そして住民協働の取組、市民自治体の理念の提唱に至る展開について紹介し、ドイツにおける特質と課題について論じている（第1部）。次いで、片木が、その具体的事例として、州であり、市でもある都市州ブレーメンにおけるNSM構想から「活動市民都市」構想への発展過程と現状、今後の課題について、連邦憲法裁判所への提訴（2006年4月）にまで及んでいる厳しい同州の財政再建状況も踏まえて論じている（第2部）。

本報告が今後のわが国の地方自治の発展に、少しでも貢献できれば幸いである。

² 武田公子氏によれば、日本におけるNPM手法の導入は、「第一に、NPMの基本的発想や全体像を踏まえることなしに、当面の経費節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えていないこと。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もっており、それが日本の政治風土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」（「ドイツ自治体の行財政改革」p86）とされる。

第1部 KGS tのNSMからコンツェルン都市、市民自治体まで

地方職員共済組合理事（前 自治大学校副校長）

石川 義憲

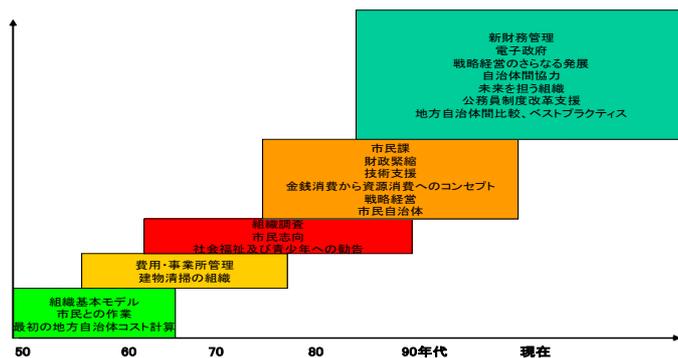
第1章 ドイツ地方自治体の行政改革と新制御モデル

第1節 KGStの改革の提言

KGSt（die Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung、行政簡素化のための自治体共同機構）¹は、ドイツの約 1,600 の地方自治体が加入する機関であり、行政経営に関して、加盟団体に対し様々なプロジェクトを実施するほか、相談、ワークショップなどを行ってきている。

KGSt は、50 年代からは、基本的に人口 5 万人以上の都市にあるべき組織を提言してきた。

図表 1 行政の現代化 段階毎の課題(出所:KGSt)



まずは基本プランを作成した。次の段階としては基本プランを掘り下げて個々の組織のコストを分析することで、例えば、建物清掃(Gebäudereinigung)を外注した時のコスト計算、手数料計算を行って、組織の中における立案形成に貢献した。

70年代半ばは財政危機の時代では、KGSt は、財政緊縮の方法論を調査した。最初は情報技術の導入を考え、KGSt が支援した。その後、コンツェルン都市の概念が生まれ、出資を通じてアウトソーシングを強化し、外部の業者のサービスをいかにコントロールするかという考えをまとめた。さらには、市民を住民としてだけでなく、顧客として取り扱う市民サービスセンター(Bürgeramt)²が普及・発展した。このような展開は、行政の現代

¹ KGSt は、1949年にドイツ都市会議(日本の全国市長会に相当)の経営部門として発足した。その後、ドイツ都市会議から独立し、現在では、5万人以上の都市と郡の3分の2、3つの都市州、合わせて約1,600の地方政府が加入する独立機関となっている。職員は50名、経費は各地方政府の人口割の負担金で賄われ、政府や政党から独立した存在である。業務としては、加盟団体に対して、行政経営に関する様々なプロジェクトの実施、相談、ワークショップなどを行っていている。多くの研究報告を発表しており、一般人も入手できる。

² それまで縦割りでそれぞればらばらに行われていた市民に身近な行政サービス(例:住民登録、自動車登録)を一つの窓口で提供すること。ハイデルベルク市では、1991年4月に構想が打ち出さ

化の下での様々な発展段階ということができる。

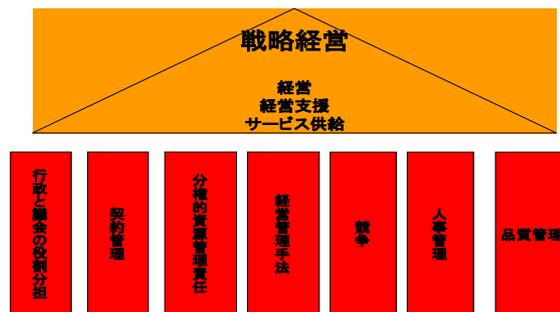
第2節 新制御モデル (Das Neue Steuerungsmodell, NSM)

1 導入

NSM は、1993 年にオランダのティルブルク (Tilburg) 市で提唱された考え方をモデルにしたものである。KGSt は、NSM の枠組みの要素を、個々の地方自治体の個別のケースに合わせて展開するように勧告している。ドイツでは、文化的・政治的理由から英国のサッチャー政権の NPM の枠組みは急進的・過激な取組みとして採用されなかった。すなわち、公共の仕事を民間に移すのではなく民間と競争させることとしたのである。

ドイツとオランダとでは伝統が似ている。オランダは連邦国家ではないが分権的な国家構造を採用し、憲法で市町村の地方自治を保障しており英国とは異なる³。組織の形成や財政については、憲法上、市町村には自由裁量を与えられており、工夫できる部分が多い。KGSt とティルブルク市はもともと接触があり、ティルブルク市のモデルをドイツの状況に合わせて修正したのである。

図表 2 新制御モデル：設計図 (出所：KGSt)



(1) 分権的資源管理、経営管理手法、契約管理

1993 年までは、地方自治体の組織は、横割り組織である総務局 (Hauptamt) と財政局 (Kämmerer) と各専門部局 (Fachämter) から構成され、総務局と財政局課は、各専門

れ、1992年に最初の3箇所がオープン。その後、13の各地区に設置され、平日は昼休みなしで窓口が開いているほか、一定の曜日には時間延長。その後、ドイツの全国の地方自治体に取組が普及・拡大した。(山内健生『ドイツにおける地方行革に関する覚書』(四))

³ オランダ王国憲法は、地方自治体が行政権限を有する根拠を明らかにしている。・・・オランダは19世紀半ばから、国、州、地方自治体の行政組織からなる分権的統一国家 (Decentralised unitary state) と呼ばれる行政制度を採用しており、州や地方自治体は、自身の権益を主張することが可能である。この制度は、州及び地方自治体は自治権に基づいて固有の事務を行う一方、国から委任される共同事務を遂行するよう義務づけられており、またトップである州知事及び地方自治体の長は国王の勅命によって任命される点に特徴がある。この制度のもとで、国、州、地方自治体の3つの行政主体は密接に相互補完的な関係を保ち、各行政サービスが最も適当な行政レベルで執行できるようになっている。(自治体国際化協会「オランダの地方自治」p15)

部局の資源配分をコントロールしていた。これに対して 1993 年の NSM では、理事会（Vorstand）を中心に置いて、経営（Steuerung）を総括し、専門部局 FA が自らアウトプットとインプットをコントロールし、理事会の下にある経営支援組織は、理事会の経営を支援する機能を持つとともに、印刷など、サービスを専門部局からの委託で実施することとなった。原価計算の報告書、計画など、手法としても経営学的手法が用いられ、契約管理（Kontrakt Management）⁴を実施することとなった。

（2）人材管理、品質管理

さらに、システムチックな人材管理（Personellentwicklung）、システムチックな品質管理（Qualitätsmanagement）が必要となった。

（3）行政と議会の役割分担

政治との関係では、なにが（Was）ということは政治で、いかに（Wie）ということは行政ということで、いかにということでは行政の分野に立ち入らないということであった。

（4）競争

また、ドイツでは競争の伝統はなかったが、KGSt では、意識して競争を演出することとし、市町村との競争、民間との競争を一つの市場化テストで行い、効率性の上昇に努めた⁵。

次に、市民を顧客として考えることであり、手段として導入した。

2 新制御モデルの実施状況

（1）デュッセルドルフ市における NSM の導入事例

デュッセルドルフ（Düsseldorf）市では、KGSt の報告書に基づき、NSM を段階的に導入してきた。

1）1993/1994 分権的資源・責任配分の導入

横割部局の権限を試験的に移譲し、10 の部局において、人事・財政・情報・組織の専門・資源管理責任を総合的に遂行できるようにした。

2）1996 年 10 月 NSM 導入による再編戦略案を策定

盛り込まれている柱は、次のとおり

- 競争による競争力向上
- 権能の分散
- サービス志向と成果管理
- 目標管理

3）1997 年 10 月 NSM の全面導入の決定

NSM を戦略として全面導入することとした。

⁴ 「契約管理は、議会と行政の間、行政部門内部、行政と外部請負者の間でも行われる。印刷業務を例にとれば、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、両者を比較したうえで直営か外部委託かを決定する含みをもっている。」（武田公子『ドイツ自治体の行財政改革』 p 96）

⁵ KGSt はベルテスマン財団の協力を得て、地方自治体の個別の事務の効率性のベンチマークを行っている。（後述 第 3 章第 1 節）

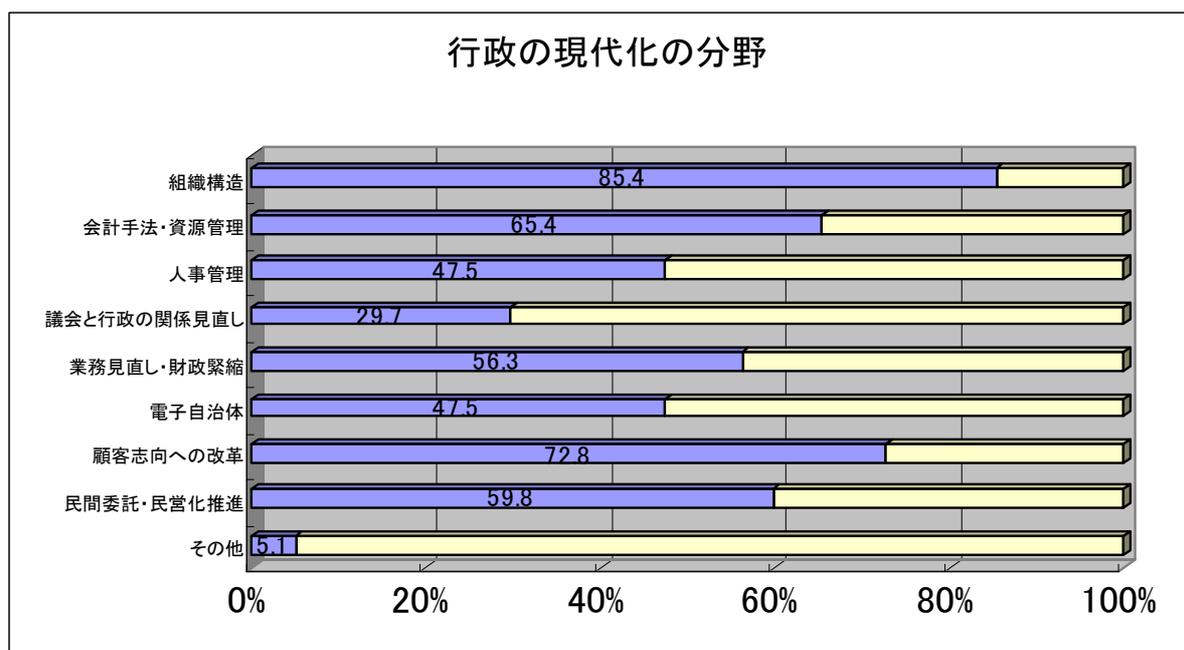
骨子は、次のとおり

- 製品ベースの組織再編
- 成果主義の経営
- 費用の透明性
- 成果コントロール
- 改革評価基準の設定

(2) 新制御モデルの全国的な実施状況

NSMの実施状況⁶については、最近のものとしてハンス・ベックラー財団の支援を受けてボッフム大学のイェルク・ボグミル（Jörg Bogumil）教授が行った調査がある。KGS tとドイツ郡会議もこの調査に協力している。人口2万人以上の地方自治体のすべてを対象にアンケート調査が行われた。以下は、市町村長・郡長の回答である⁷。

図表3 NSMの実施状況1

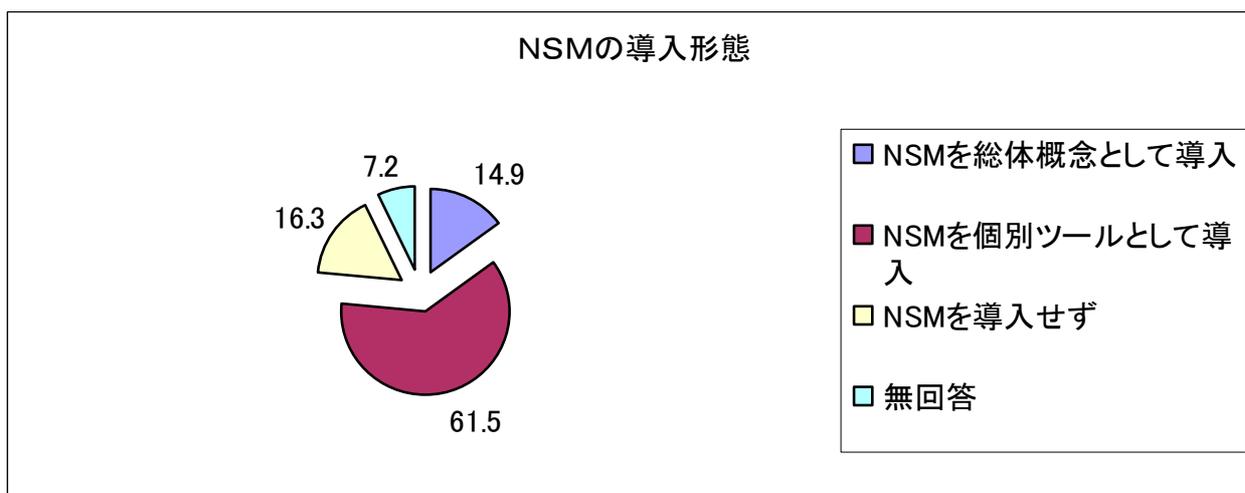


「どのような分野で行政の現代化を推進しているか」という問いに対する回答で、多いのは、組織構造、顧客志向への改革、会計手法・資源管理、民間委託・民営化推進、業務見直し・財政緊縮の順となっている。

⁶ NSMの実施状況については、1995年、1996年、1998年、2000年と、これまで何回か調査が行われている。2000年の調査については、武田・前掲著 p106 以下で解説されている。

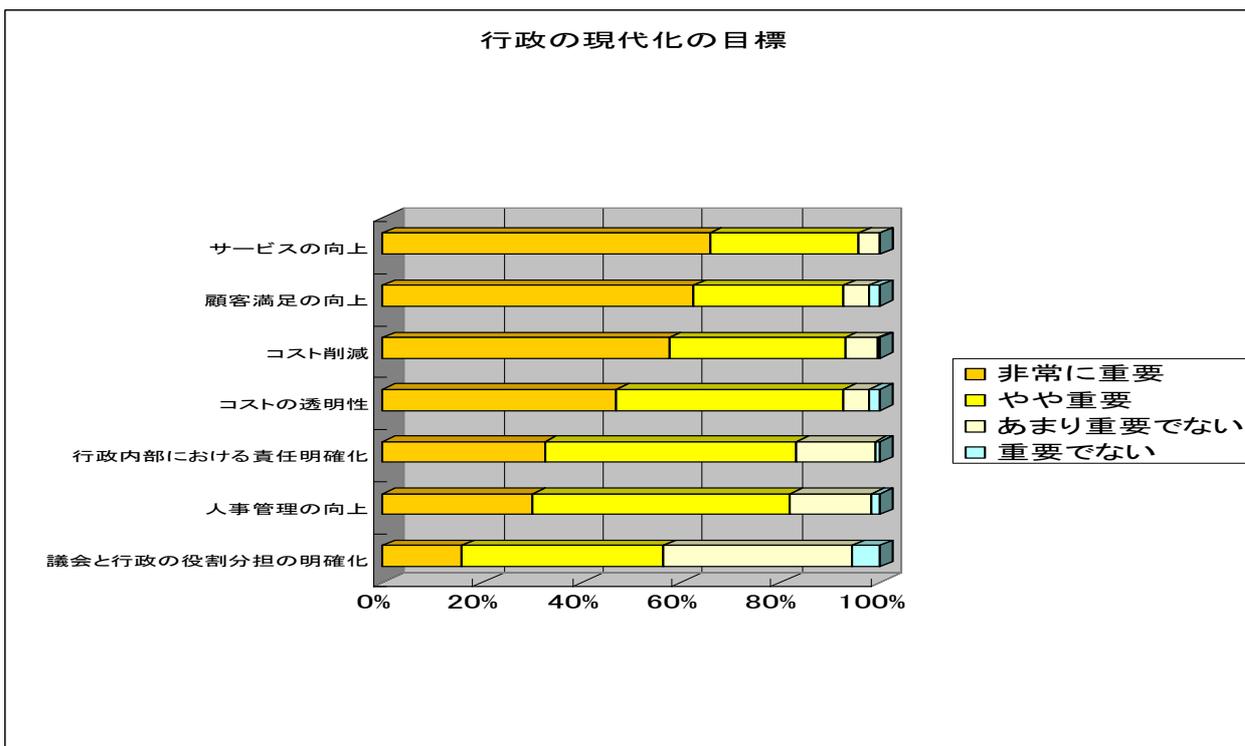
⁷ 1,565人の市町村長・郡長にアンケートが送付され、870人から回答があった（回答率55.3%）。

図表4 NSMの実施状況2



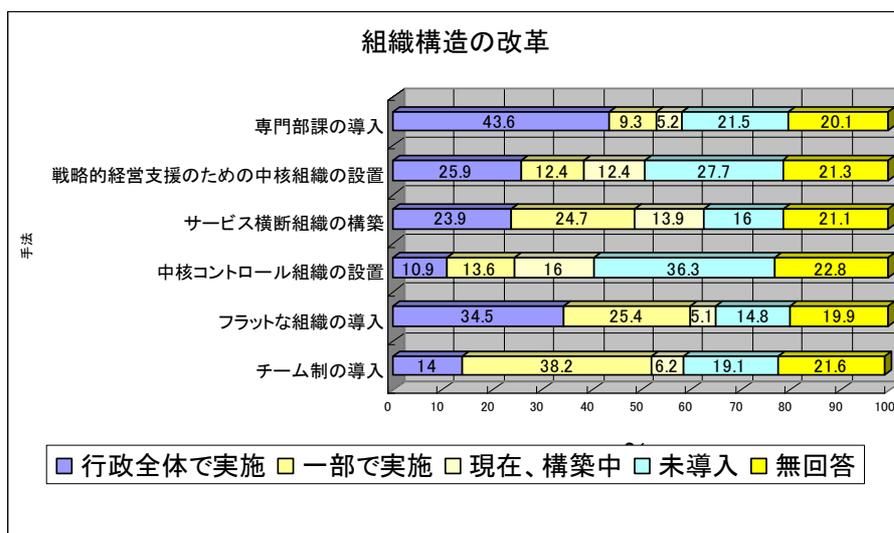
「NSMの導入形態」に関する問いでは、NSMを総体概念として、すべてのツールを実施しているのは14.9%で、NSMを導入している地方自治体の中の5分の1程度である。一部のみ導入しているのは61.5%、導入している地方自治体の約8割である。

図表5 NSMの実施状況3



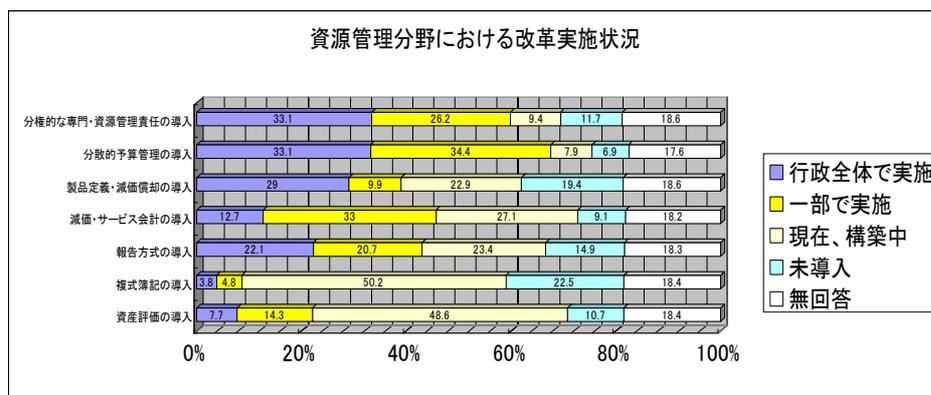
行政の現代化の目標としては、サービスの向上、顧客満足度の向上、コスト削減、コストの透明性となっている。議会と行政の役割分担の明確化については、それほど重要視されていない。

図表6 NSMの実施状況4



個別のツールについて見ていくこととする。組織構造の改革については、専門部課の導入、フラットな組織の導入を掲げるところが多い。これに対して、戦略的経営支援のための中核組織、中核コントロール組織と回答するところは多くない。

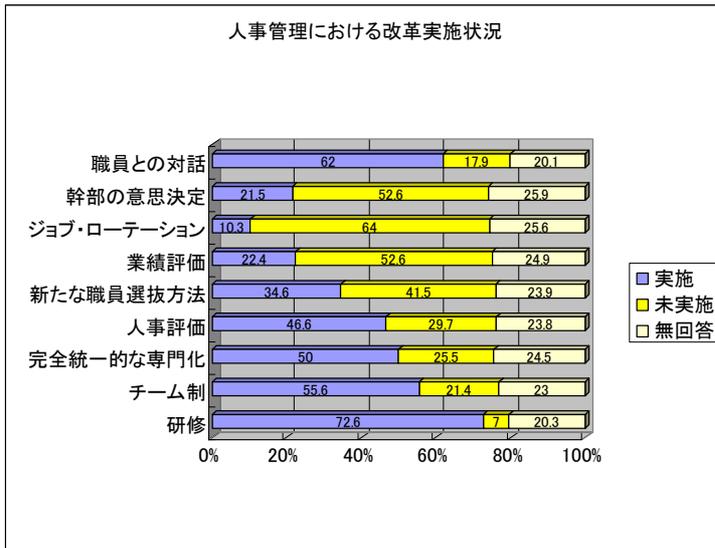
図表7 NSMの実施状況5



資源管理分野においては、分権的な専門・資源管理責任の導入と分散的予算管理の導入を全体または一部で実施している団体が多い。分散的予算管理（Budgetierung）というのは、トップが大枠を決定し、その枠の中で各部署に予算を編成させる方式である⁸。次いで、報告方式の導入や減価・サービス会計の導入を実施している団体が多いが、複式簿記の導入まで行っている団体はまだまだ少ない。

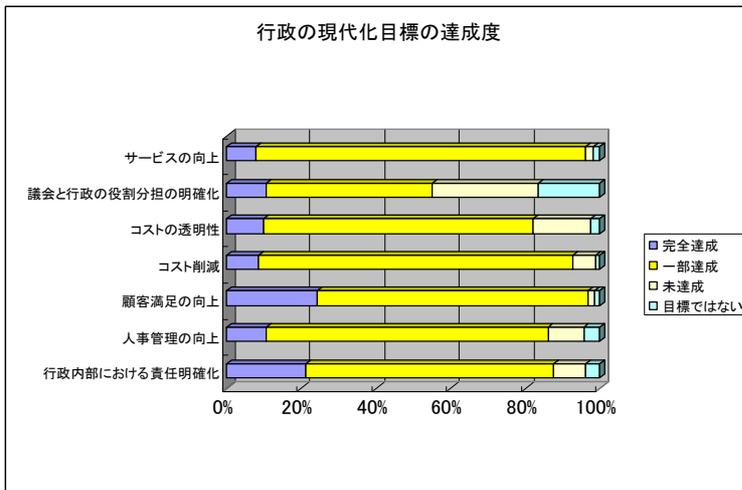
⁸ ケルン市における予算編成手法の改革については、山内・前掲論文（三）の中で紹介されている（p44）。

図表 8 NSM の実施状況 6



人事管理分野においては、研修、職員との対話、チーム制、完全統一的な専門化、人事評価などを実施している団体が多い。ジョブ・ローテーション、業績評価などは未実施とする団体が多い。

図表 9 NSM の実施状況 7



行政の現代化の目標達成度については、「議会と行政の役割分担の明確化」についての達成度が低い。NSM においては、政治は、いかに (Wie) ということでは行政の分野に立ち入らないということであったが、KGSt のパトリック・レーマン博士 (Dr. Patrick Lehmann) によると、これは守られず、政治家は、引き続き、職員の仕事、特に下部の職員の細かな仕事に立ち入っているという。

3 新制御モデルが抱える問題

予想に反して NSM が導入から 10 年後でもまだ行き渡っていない理由は、KGSt によれば、とても複雑で、当時はまだ詳細な概念ではなかったことである。

KGSt のレーマン氏によると、NSM は、その全体設計 (図表 2 参照) からいって 3 つの

問題を抱えている。それは、戦略の欠如（全体的長期的な視野がない）、管理の欠如（きちんとした戦略があっても複雑な行政の中で実施できない）、正統性の欠如（学生運動を経て、お上の言うことを聞く市民ではなくなった。市民は顧客として行政をチェックする）である。

（１）全体設計上の３つの問題

１）戦略の欠如

70年代、80年代の段階はNSMへの移行期であった。ドイツでも新たな経営手法としてNPMの導入について検討したが、当時、二つのテーゼがあった。一つは、民間の活力利用でコントロールとプランの双方で進んだ経営学的手法を取り入れることであった。もう一つは、それぞれの柱を一本だけ導入するのではなく、様々なものを組み合わせ総合的に導入することであった。しかしながら、図表4が示しているように、NSMを個別ツールとして部分的に導入している団体が多く、当初の狙いは達成されているといえない。

２）管理の欠如

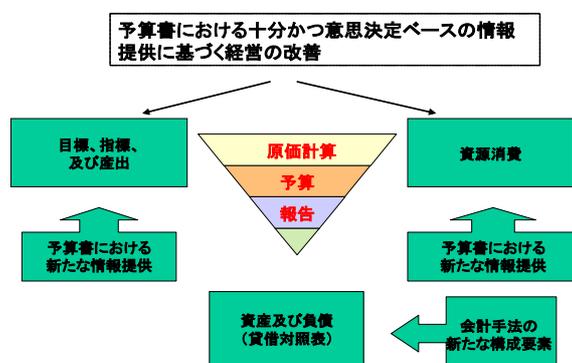
資源の減少を記述できず引当金を処理できない単式簿記がいいとは考えにくく、複式簿記は将来を見ると必要となった。また、電子自治体という手法が注目されるようになった。

ア 新地方自治体財務会計（複式簿記）

現在の複式簿記（Doppik）は、製品・サービス評価が課題で、ヘッセン、ニーダーザクセン、ラインラント・プファルツ、ザールラント、バーデン・ヴュルテンベルクで既に試みられている。しかしながら、図表7に見られるように、既に導入済みとする団体はまだ多くない。

新たな財務の会計モデルは、目標（Ziel）（→質）と指標（Kennzahlen）（→数値）が柱である。内容的にはDoppikを上回るものとなっている。予算は、戦略的な計画の一部となる。ノルトライン・ヴェストファーレン州では、2009年1月1日から新会計手法を導入する。資産の減価償却も行う。その後他州でもそれにならって導入する予定である。新しい会計手法の長所としては、市内部行政と出資団体の会計を一覧できること、一般民間企業とコスト比較を行うことが可能となり、公募方式をとりやすくなることである。

図表 10 新地方自治体財務会計方式のポイント（出所：KGSt）



Difu (Deutsches Institut für Urbanistik ドイツ都市行政研究所) のミヒャエル・ライデンバッハ (Michael Reidenbach) 氏によれば、複式簿記の導入に当たっての資産の査定
の基準が難しいことを指摘している。最近では、地方自治体が資産を売却して財政の健全化
を図る事例があり、こういった場合に特に問題になるという。⁹

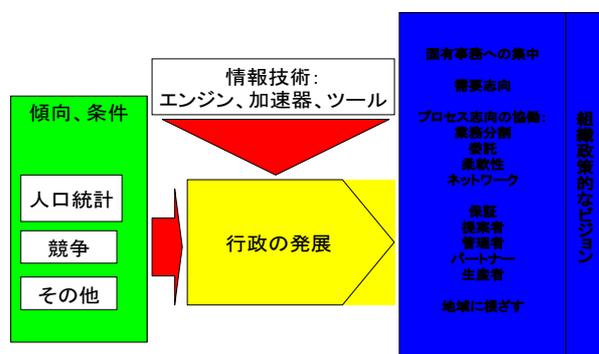
イ 電子自治体

電子自治体については、ホームページの作成に始まり、KGSt はこれをコーディネート
している。電子自治体は、当初の NSM にはなかった部分である。連邦、州、地方自治体
は連携して電子政府・電子自治体を推進している¹⁰。

電子自治体は業務改革と関連する。レーマン氏によると、一つの例として、1993 年当時、
ハンブルク市で、商業登録している企業の住所を探すのに 53 日かかった。特に時間がか
かったのは、教えて良いのか、その人に権利があるのかといったことの判断であった。現
在では、それが 20 分で済んでしまう。また、仕事のコストも下がった¹¹。

さらに、電子自治体は行政内部において、新たな組織形成を可能とし、地方自治体間の
協力の新たな機会となると考えられている。さらには、市民参加の機会となり、行政と市
民を結びつけるものとしても期待されている。このことは、管理の欠如の問題より正統性
の欠如の問題に対応することとなる。

図表 11 電子政府・電子自治体：全面的な IT 利用の行政（出所：KGSt）



3) 正統性の欠如

KGSt のレーマン氏によると、多くの地方自治体では、共通の改革目標を展開すること
については、行政管理はうまくいったが政治ではうまくいかなかった。行政が政治の持つ

⁹ ライデンバッハ氏は、最近のドレスデン市が保有資産の 18~20%に相当する住宅公社資産をすべて米国の投資家に対して売却した事例を挙げている。このような動きに対して住宅資産は、5%は確保しておいた方がいいという都市も多いという。

¹⁰ 2003 年に、統合電子政府のための共同の戦略であるドイツ・オンラインが連邦政府、各州および地方自治体の間で合意され、これに基づいて電子政府・電子自治体が推進されている。(電子自治体研究会編「ICTで変わる自治体経営戦略」p194)

¹¹ 業務改革といっても、電子自治体の推進で雇用を減らしていくことは現実には難しいと考えられているようである。ドイツでは、官吏は日本の公務員と同様に解雇が困難であるし、公務職員も 15 年間の継続雇用で解雇が困難になるとされるので、実際には、退職者不補充か職種転換で対応せざるを得ないという。

意義を減少させようということが多くあったようであり、このことは NSM に正統性の欠如をもたらした。戦略的管理という KGSt の考え方からすれば、反対に、政治の持つ意義は強くなるべきである。

しかし、ほとんどの地方自治体の行政は、10 年前と比べ、今日では、目標志向となり、経済効率が良くなり、透明性が向上し、市民と近くなったと評価されている。目標管理と行政活動の新たな透明性は、特に政治に新たな戦略的管理の機会を提供した。評価されているのは、地方自治体が顧客志向となったことであり、市民は地方自治体のサービスと地方自治体への参画でもって肯定的な体験をする。このような動きの中で、市民自治体という概念が生まれてきており（第3章参照）、これは正統性の欠如に対応するものである。

（2） 実施の方式における問題

NSM は強制ではない。政治にも行政にも反対者がいる。組織の中にやる気のある人間が一人は必要である。行政は結果を数値で示すことが難しい。このため、他の市町村で実施している良い例を示す活動をしているのである。

しかし、急進的な分権化や誤った分権化の例がある。レーマン氏によると、NSM のコンセプト自体には問題がないが、実施の方式に問題がある。

1) 分権的資源管理を行うが、理事会に経営支援機能がない事例

例えば、ケルン市では急進的な分権化を行ったが、総務課や財政課を廃止し、すべてを専門部局に任せ、統一性がなくなってしまった¹²。NSM では理事会を支える経営支援機能は必要だとしており、これをなくしてしまえば経営ができなくなる。

2) 合理性と人間性の相克

政治的な意思と人間的な意思の相克もある。モデルでは政治家の人間像として合理的な行動をすると考えた。しかし、政治家は選挙が近づくと緊縮財政に反対し合理的な行動をしなくなってしまう¹³。

¹² 山内氏によれば、「ケルン市では・・・改革を進めるに当たって中核的役割を演じているのが、コントロールリング・センターです・・・中央集権的なイメージとは違って・・・全体の統一性を保つための役割を果たすことだけにその職務が限定されている」（山内・前掲論文（三）（p53））としている。

¹³ このほか、NSM の問題点として、ドイツでは、ピッチャス教授（ドイツ行政大学院シュパイアー）を中心として公行政は公共の福祉の実現を目的とするもので、基本的に法治国家に立脚するものであるという立場からの厳しい批判があり、山内氏の前掲論文（五）で紹介されている。

第2章 コンツェルン都市

第1節 背景とあらまし

これまでの地方自治体は自分たちの行うサービスを自分たちで行ってきたが、このあり方が問題となり、KGSt が問題を提起して生まれた地方自治体経営のコンセプトがコンツェルン都市である¹⁴。

行政サービスを第三セクターなど出資団体や特定目的組合にアウトソーシングし、あるいは地方自治体間協力を行い、従来からの行政組織と出資団体等を含む都市全体を持株会社といった都市経営組織のコントロールの下で民間企業のコンツェルンのように運営するものである。

コンツェルン都市は、分権的な管理手法である NSM が目指している¹⁵理念でもある。コンツェルン都市のコンセプトの下でアウトソーシングされる分野は、上下水道、交通、電気、廃棄物処理、社会福祉・保健といった市民生活分野のほか、情報処理、施設管理、計画・開発といった内部業務分野に拡大されている。

なお、コンツェルン都市は、全くの民間企業にアウトソーシングする場合とは異なり、地方自治体の出資等を通じて都市がアウトソーシング先に対するコントロールを行う¹⁶ものであることから、純粋民営化に対するアンチテーゼの意味を持っている。

第2節 地方自治体の自己認識と構造の発展形態

コンツェルン都市のコンセプトは、次のような段階を辿っている。

図表 12 地方自治体の自己認識と構造の発展形態（4つのタイプ）（出所：KGSt）

- シナリオⅠ：伝統的なサービス行政
- シナリオⅡ：スリムなサービス保障
- シナリオⅢ：コンツェルン自治体の構築
- シナリオⅣ：ネットワーク自治体

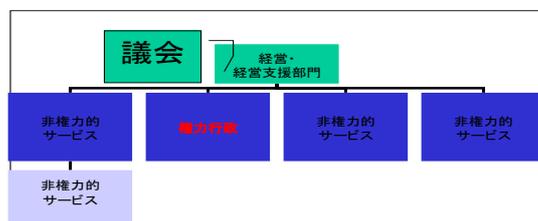
¹⁴ コンツェルン都市については、民営化に抵抗する動きと理解されることもあるが、最近では、PFI や住民との協働といった概念を取り込んで、ネットワーク都市といったコンセプトを提示し、より柔軟な概念となっている。

¹⁵ コンツェルン都市の理念は、地方自治体の財務会計改革と関連する。すなわち、分権型資源管理は、一方で経営幹部によるコントロールを必要とし、伝統的行政分野と出資団体の連結決算の必要性、ひいては、全公会計への複式簿記導入の重要性を導き出す。これは、「NSM型改革が『コンツェルン都市』をめざしていることとも関わる（武田・前掲書 p 116）」というわけである。

¹⁶ すなわち、ドイツにおける「コンツェルン都市」は、民営化に対する強い抵抗の産物ということが出来る（武田・前掲書 p 132）。

1 伝統的な方式 (Traditional)

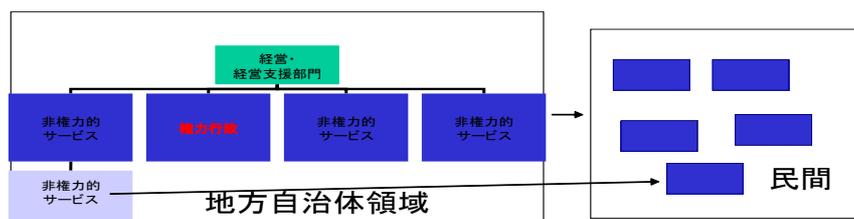
図表 13 シナリオ I : 伝統的なサービス行政 (出所 : KGSt)



- ・固有行政内部のサービス供給
- ・新制御モデルの原則に基づいた最適構造
- ・最適化過程
- ・外部委託

2 スリムな地方自治体によるサービス実施 (Schlanke Gewährleistungskommune)

図表 14 シナリオ II : スリムなサービス保障 (出所 : KGSt)



- ・民間委託または民間へのサービス供給移管
- ・権力行政及び民間委託管理への行政の集中
- ・地方自治体は市民に対してサービス供給責任を負う

地方自治体は、非権力的な事業については、民間企業に委託やアウトソーシングを行うというものである¹⁷。しかし、この考え方は、地方自治体の民間企業に対するコントロールで課題を抱える¹⁸ことから、ドイツの地方自治体では、次のコンツェルン都市の構築に向かうこととなった。

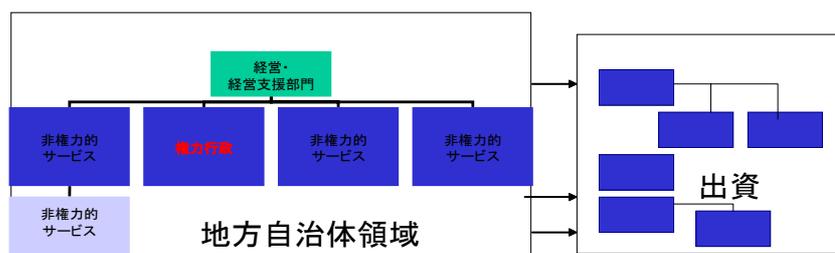
¹⁷ 1995年6月、ドイツ連邦政府は、連邦、州、市町村、学者、経済界、労働組合の代表者からなる「小さな政府」専門委員会 (Sachverständigenrat “Schlanker Staat”) を設置し、中央、地方を通じた行政のあり方について検討し、1997年10月に報告書を取りまとめている。(山内・前掲論文 (二) p 69)

¹⁸ レーマン氏によると、ドイツでは、委託は管理コストがかえって高くつく、職員のモチベーションが劣る、決定のプロセスが不透明化などの問題があると考えられるため、コストだけで民間委託を選択することはないという。また、ドイツでアウトソーシングといった場合は地方自治体はその100%出資団体に対して委託するものがほとんどであり、あくまで民間の法形式によるものであることに注意しておく必要がある。

3 コンツェルン都市の構築 (Ausgebauter Konzern Kommune)

非権力的な事業については、都市公社 (Stadtwerke) や子会社 (Tochter Unternehmen) が行うというものである。出資の率は過半数以上が多い。職員も企業・子会社に移管され、アンケート調査によると、都市の職員の 52% が本来事務 (Kernverwaltung) で、48% が出資団体 (Beteiligung) で勤務しているとされる。

図表 15 シナリオⅢ：コンツェルン自治体の構築 (出所：KGSt)



- ・地方自治体領域内部におけるサービス供給活動の再編成
- ・個別の出資の特殊性と地方自治体の全体の利益を考慮した均衡経営

従来は、地方自治体の事業活動は、そのほとんどは、日本で言えば特別会計 (Regiebetrieb) や公営企業 (Eigenbetrieb) の形式で実施されてきた。コンツェルン都市のもとでは、法形式として、財団 (Stiftung)、有限会社 (GmbH)、株式会社 (AG) の形でアウトソーシングする動きが拡大した。このほか、日本の地方独立行政法人に相当する公法人企業 (Anstalt des öffentlichen Rechts) も従来は市町村レベルでは貯蓄銀行 (Sparkasse) にしか認められていなかったが、拡充の動きが広がっている。大部分を占めるのは有限会社 (GmbH) である。人口 50 万人以上の都市では平均して 90 の外部企業があると言われ、主なものは、上下水道、公共近距離旅客輸送、公共幼稚園 (民間法人形式) などである。なお、民営化といっても、コンツェルン都市の資本参加は 51%~99% となっており、デュッセルドルフ市のように民間参入の阻止権を有するところもある。

4 ネットワーク自治体 (Kommune Netzwerke)

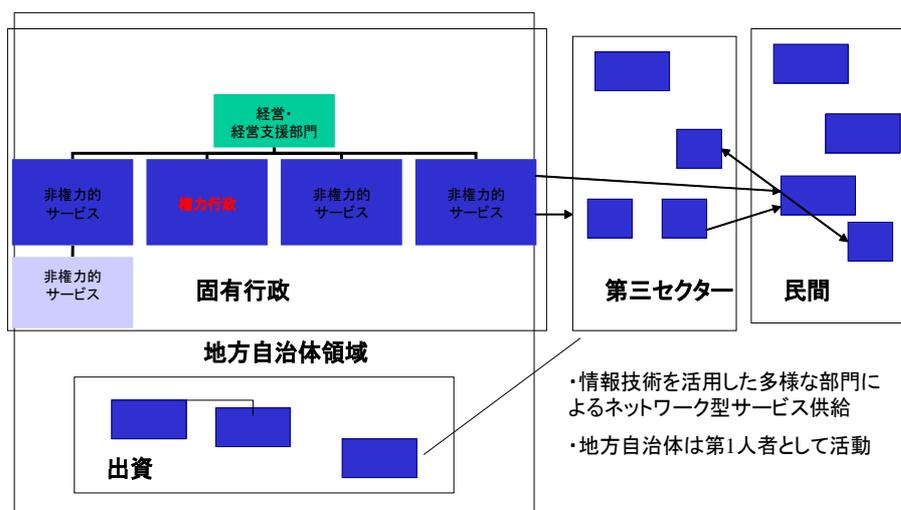
PPP、PFI といった取組の実態を反映したものである¹⁹。ネットワーク自治体は N S M の要素を組み合わせたもので、特に電子自治体の要素を取り入れ、出資団体とは別の民間

¹⁹ 日本でも、アウトソーシングとその限界が意識される中で PPP の理念に関心が集まっている。福山嗣郎氏は、「公共サービスのすべてを公的執行に委ねるとすると、行政の肥大化と財政危機の深刻化を招くこととなる。逆に公共サービスのすべてを私的執行に委ねるとすると、社会における分業体制全体に対する行政主体の調整・監督のコストを増大させることとなる。」とし、PPP の考え方が両極に偏らせず中間の官民協働による執行を組み合わせることとなるとしている。(福山嗣郎『NPM 実務の考え方・進め方』 p 192)

企業のコントロールも取り入れている。民間のコントロールは、目標管理契約（Zielvereinbarung）によることになる²⁰。

なお、ライデンバッハ氏は、PFIは20年～30年の長期契約でコントロール、人材、ノウハウなど課題が多く、都市行政内部でコントロール情報交換システムを設ける必要があると指摘している。

図表 16 シナリオⅣ：ネットワーク自治体（出所：KGSt）



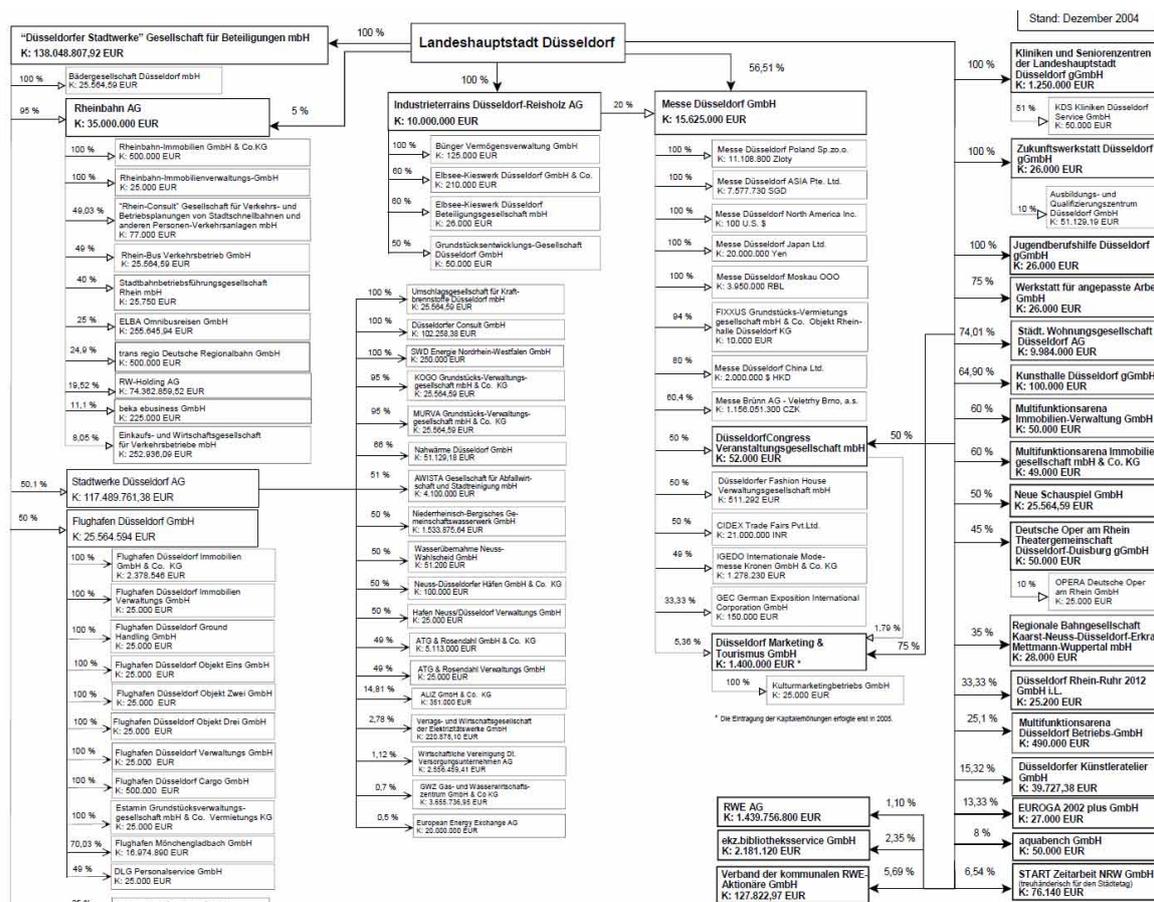
第3節 コンツェルン都市の実例

1 デュッセルドルフ市の事例

デュッセルドルフ市においては、“Düsseldorfer Stadtwerke” Gesellschaft für Beteiligungen mbH（デュッセルドルフ都市公社）を持株会社として、コンツェルン都市を形成している。デュッセルドルフ都市公社は、デュッセルドルフ市出資100%の有限会社であり、Bädergesellschaft Düsseldorf mbH（デュッセルドルフ・プール公社）に100%出資、Rheinbahn AG（ライン鉄道株式会社）に95%出資（残りの5%はデュッセルドルフ市が直接出資）、Stadtwerke Düsseldorf AG（デュッセルドルフ都市株式会社）に50.1%出資、Flughafen Düsseldorf GmbH（デュッセルドルフ空港公社）に50%出資している。また、このほか、デュッセルドルフ市は、Messe Düsseldorf GmbH（デュッセルドルフ見本市公社）への56.1%出資などを行っている。従来の行政部局でコンツェルン都市のコントロールを担当しているのは、市の財政局（Kämmerei）である。

²⁰ デュッセルドルフ市では、民間企業と一緒に仕事をする場合にはPPPの方式を導入している。さらに、コスト削減、品質向上のため、他の自治体と協力している。電子自治体の分野では、デュッセルドルフ市では、他の自治体と協力して特定目的組合であるITKを設置し、IT関係の業務を委託している。ITKは5つの都市が共同運営しており、IT関係の人材確保・育成、情報保護も行っている。

図表 17 デュッセルドルフ市のコンツェルン形成状況



(出所：デュッセルドルフ市ホームページ)

2 コンツェルン都市の全国的な調査と分析

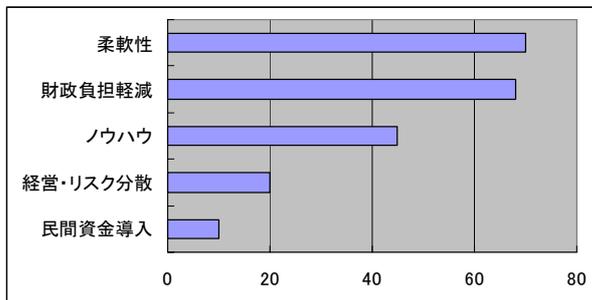
コンツェルン都市についての最新の分析資料としては、ポツダム大学地方自治研究所の調査報告書（Ramon Linhos 著『Der Konzern Stadt. Zum veränderten Bild der Kommunen und ihrer Beteiligungen』、2006年）がある。同報告書によれば、「コンツェルン類似の地方自治体の構造は少なくとも公式に観察されてから長い期間を経ており、地方自治体の事務の外部化は、1970年代から始まっていた。」とし、理論、経験双方からの分析を行っている。ポツダム大学自体も2004年に都市を対象にアンケート調査を行っている。

調査は、43都市を対象に実施され、36都市から回答があり、そのうち、6団体（16.7%）が人口10万人未満、24団体（3分の2）が人口10万～50万人、6団体が人口50万人以上である。各都市の出資団体は平均55.8であり、その種類は、圧倒的に私法上の会社組織となっており（88.2%）、公共法人や特定目的組合、財団、登録協同組合、社団法人）はかなり低い（0.9%ないし4.1%）。私法上の会社の24.8%が都市の100%出資で、19.1%が過半数以上の出資、都市の出資割合が50%以下の会社は44.3%となっている。

調査対象都市のほぼ70%が出資によるアウトソーシングの動機として、行政事務の遂行の柔軟化を挙げている。これは、NSMが推進する分権的な管理手法という理解と一致し

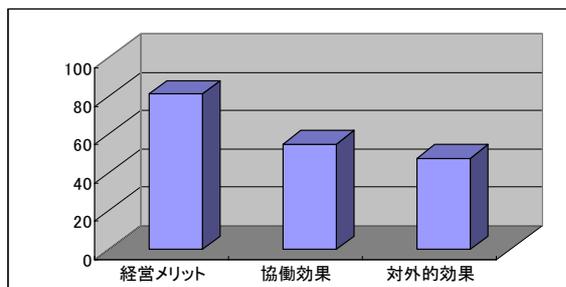
ている。また、財政負担軽減という回答も多く、コンサルベースの勘定を通じて地方自治体の経営を改善するという期待を反映している²¹。

図表 18 出資による外部化のメリット（出所：ポツダム大学調査）



また、コンサル経営への期待としては、8割近くが都市全体の複合体の経営改善の期待と回答している。一方、47.6%が協働と回答しているが、これは研究所によれば予想より低い数値であり、従来の伝統的な行政部局と出資団体の連携がなお課題であることを指摘している。

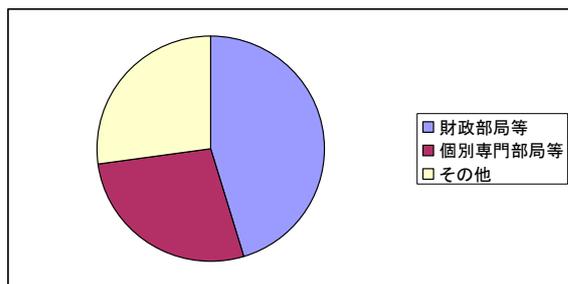
図表 19 コンサル経営への期待（出所：ポツダム大学調査）



これで明らかなように出資団体の経営を既存の行政部局と合わせて総合的に行うことが課題であるが、アンケートの回答の約半数の45.4%が財政局か財政の専門組織または類似組織で出資団体の経営を総合的に行っていると回答している。所轄の専門部局などが行っているとする回答は27.3%であり、残りは、公営企業や経営本部と連結して出資団体の経営を行っている。

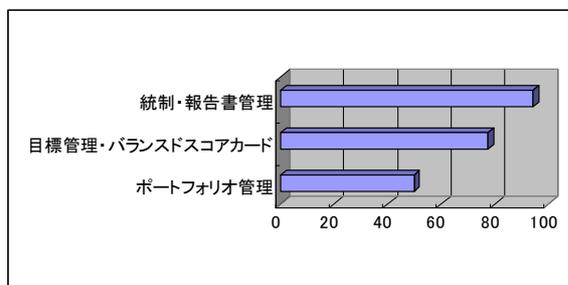
²¹ ポツダム大学のゲーツ (Dr. Klaus H. Goetz) 教授によれば、コンサル都市形成については、政治的なコントロールの可能性など、様々な動機がいろいろ絡んでいるが、
 ア 新たな財政手段を開拓する可能性
 コンサル都市の企業は資本市場へのアクセスが従来の公共とは異なる。場合によっては損失が発生するが、直接市町村の負担とはならない。
 イ 民間企業に職員を移管し給与を民間企業の水準に近づける
 例えば IT に関しては IT のスペシャリストが必要だが、市職員として抱えることは給与面からいって難しい。一方で、分野によっては、公務員の方が高い場合もある。出資企業に出すことは補助金支出より透明感があり、段階的に公共の手から移していくという戦略である。

図表 20 出資団体の経営を担当する組織（出所：ポツダム大学調査）



また、地方自治体コンツェルン経営の主な手法としては、都市の 94.4%がコンツェルンベースの統制・報告書管理を実施しているか、構築中、少なくとも構築予定である。目標管理・バランスドスコアカードの手法も用いられている。

図表 21 地方自治体コンツェルン経営の主な手法（出所：ポツダム大学調査）



第4節 コンツェルン都市をめぐる課題

Difu のライデンバッハ氏はいくつかの問題点を指摘している。

1 コンツェルン都市内部の黒字企業による赤字企業の欠損補填の問題

コンツェルン都市は赤字の事業を外部化することにより予算の改善に貢献し、また、黒字の場合は、より多くの配当を出せる可能性もある。ドイツでは、交通事業で生じた赤字を電気事業の黒字で埋め合わせることが過去 40 年間行われてきた。しかし、ドイツ税法で認容されてきたこのことは、これが欧州法に適合するか問題となっている。

2 具体的な経営知識・ノウハウが不十分

コンツェルン都市といっても、具体的な経営知識・ノウハウが不十分である。多くの都市で財政局には出資団体の経営のための専門の課を置き、その中で公認会計士を採用しているが報酬体系で問題が多いという²²。

3 行政主体や議会と出資企業の相克

市の古典的な行政主体と出資団体の相克もある。出資団体は、理事会 (Vorstand) が権限を有するので市の行政のコントロールは難しくなり、たとえ市長が監査役会 (Aufsichtsrat)²³に入っても権限行使は難しいとされる。また、議会との相克もある。監

²² ライプチヒ市では専門の会社を置き、公務員の体系から外しているが、一般の都市では、専門職員を置いていない。

²³ 監査役会とは、経営者(取締役)を「監査役会」が見張るというドイツ特有のガバナンス機構のこと。労使共同決定方式といわれるこのドイツの仕組では、この監査役会の権限が非常に強くなっ

査役で派遣されても、市の利害と出資団体の利害が対立する場合がある²⁴。

4 出資団体と公募との関連

従来通り地方自治体が出資団体と公募を経ずに取引できるか問題となっている²⁵。

5 民営から公共セクターに戻る動き

水道事業については、昨年、民営化されたケースがあったが、供給に問題があるとして都市の責務として公共セクターの運営に戻る例が出てきている。

ている。監査役会のメンバーは株主総会と従業員により半数ずつ選任される。取締役と監査役の兼任は認められていない。

²⁴ 監査役には会社法に基づく責務があり、会社の利益に立脚する必要があるからである。さらに、議員の立場では監査役となっても、議会には監査役で知り得た秘密を伝えることは出来ない。議会にはあくまで一般的な情報しか提供できないことになる。

²⁵ 欧州裁判所が、地方自治体出資企業で1%の外部資本が入っている企業との取引を随意契約で処理したのは内部取引で違法と判示したのはかなり厳しい判決と受け止められている。2005年1月11日の欧州裁判所の判決（Teckal判決）は、ドイツのハレ市において、市の出資企業（市の出資割合は過半数を占めているが、一部民間出資あり）との契約に当たって公募手続を行わなかったことに対する契約に参加できなかった民間企業からの訴えに対して、公募入札手続からの除外範囲、すなわち、内部取引について厳格に制限し、100%出資団体を除き除外は欧州法違反とした。これに対して、ドイツ都市会議は、「この判決が、最終的に意味するところは、地方自治体は厳しく直営か完全な民営かを決定しなければならないということである。しかし、このことは、都市の現在の政策の裁量を大きく制限するものである。」（2005年6月1日、ドイツ都市会議 Forum D: „Auswirkungen der Europäischen Vorgaben zu PPP und interkommunaler Zusammenarbeit“（PPPと地方自治体間の協力に対する欧州の委託契約規制がもたらす影響）と強く反発している。

第3章 業務運営指標と市場化テスト

第1節 業務運営指標の比較

KGSt は、加盟団体と協力して各地方自治体の業務運営指標の地方自治体間比較を行っている。実際に実施しているのは、次のような分野で、参加する地方自治体は、その比較データをもとに業務の改善を行うことができる²⁶。

図表 22 KGSt が実施する各地方自治体の業務運営指標比較対象分野

一般管理 (建物清掃、印刷、複写)	財務管理	会計事務	地方 税・課徴 金関係	住民課 (住民 登録事 務)	戸籍事 務	建物管理	人事管理
経済振興	規制事 務	建築事 務所(公 園管 理・道路 管理)	建築行 政(建築 許可手 続)	都市計 画	道路清 掃	下水(下水 管、汚水処 理場)	常備消防
健康保健 (保健 所)	青少年 支援	生活保 護(保護 体系、審 査事 務、自立 支援)	廃棄物 処理	図書館	保育所	自治体出 資企業	行政罰

このデータ比較、いわばベンチマーキングは擬似的市場と競争を作り出そうというものである。

第2節 強制競争入札

ドイツにおいては、英国に見られるような強制競争入札 (Compulsory Competitive Tendering, CCT) は実施されていない。KGSt のレーマン氏によると、CCT については、ドイツでは実施できないという。

理由としては、まず政治背景が異なる。サッチャーの英国には自由市場の伝統があるが、ドイツでは長い社会民主主義の影響の下で社会経済市場の伝統があり、市場はいつも何らかの形で規制されている。

次に、ドイツでは、自治の伝統が憲法で保障されている。すなわち、組織高権が保障されているので外部企業への委託を強制することはできない。

²⁶ KGSt によれば、この業務運営指標比較の資料は提供した団体だけの資料で、その人たちが公開に同意した場合は別だがそうではない限り第三者にはデータは提供していないという。また、この資料は、ベルテルスマン財団との協力で実施しているものであり、武田公子教授が「就労扶助のベンチマーキングと自治体間比較」について、前掲書 p 165~で紹介している。

第三に、官吏と公務職員という職員構成の問題があり、雇用主は解雇が難しい。

そのほか、伝統的に技術者、建築家には公共が仕事を与えるという伝統があり、公募が規制されている。また、幼稚園、青少年扶助など社会福祉分野では補充性の原理で地方自治体がまず任務を負うことになっている（連邦社会福祉法典）。さらに、出資企業を優先するということでもある。

しかし、EU 法とのかねあいがある。民間が1%でも出資していれば、その企業に公募手続なしに随意契約を行うことはEU 法違反という判決が出ている（第2章第4節3の「コンツェルン都市をめぐる課題」を参照）。

第3節 公募入札の問題点

ドイツの地方自治体でも、一定の分野では、公募入札は実施されている。しかしEU レベルの公募は手続に半年かかり、理想を追い求めすぎているなどの批判がある。デュッセルドルフ市の担当者によれば、公募の場合は、安いところに委託することになるが、談合（Kartellabsprache）の可能性が除去できないという。そこで、オランダでは、すべての入札参加者の平均値を取る手法を導入し、談合が不可能になるようにしているという。

第4節 公務員制度との関係

1 公務員の分類

ドイツの公務員法制では、公務員は、官吏（Beamte）と職員（Arbeitnehmer）に分類される。かつては、官吏、公務職員（Angestellte）、公務労働者（Arbeiter）の3分類であったが、2006年から公務職員と公務労働者の区分は、職員（Arbeitnehmer）に統合された²⁷。

州の公務員においては職員より官吏の方が数が多いが、市町村にあつては、職員の数の方が圧倒的に多い²⁸。（図表23参照）

2 行政改革と公務員数の削減

ドイツの地方自治体においても、公務員数の削減は推進されている²⁹。図表23を見ると、2006年6月におけるドイツの公務員数は、前年同期と比較し、全体で1.5%減少しているが、市町村では特に4.1%の減少となっている³⁰。この理由としては、特に病院や道路清掃、廃棄物処理などの分野におけるアウトソーシングや民営化が挙げられている。

官吏以外のカテゴリーがあるドイツでは、日本と比較し、公務員数の削減や民間給与水準への移行が実施しやすいのではないかということについては、ライデンバッハ氏は、

（1）公務職員も15年間継続して雇用すると官吏と同様に解雇は困難になることが判例

²⁷ 官吏と職員を統合した従事者（Beschäftigen）という概念も用いられている。

²⁸ 例えば、デュッセルドルフ市では全職員約9,000人のうち、約2,500人が官吏であるにすぎない。

²⁹ デュッセルドルフ市によれば、1997年以降、人件費は5%上昇したものの、職員数は15%減少しているという。

³⁰ 2005年6月時点の前年度比較では、全体で2.5%の減少、市町村は3.4%の減少となっている。

上確立している。

- (2) 公務職員の給与は統一賃金協約によって決定され、一般には民間より高く、例えば公共交通分野では一般民間に比べ30%程度は高いと言われる³¹。
- (3) EU法により都市でも入札を強制される形が増加し、EU法では、民間の労働協約を適用しなければならないが、ごみ処理など肉体的に厳しい仕事もあり、一般民間と簡単に比較することは困難という。

図表 23 勤務分野別公務員数

(単位:千人)

分野	官吏及び 裁判官	軍人(常勤 及び期間 雇用)	公務職員	公務労働 者	合計(2006 年6月30 日時点)	前年度 (2005年6 月30日時 点)合計
連邦	130,6	185,1	94,9	70,8	481,4	492,7
州	1261,8	-	716,3	98,8	2076,9	2116,1
市町村(注1)	183,2	-	846,2	308,3	1337,8	1392,3
連邦鉄道	48,1	-	0,5	2,4	51,0	55,0
その他の公務分野(注 2)	67,9	-	524,1	60,4	652,4	613,8
合計	1691,6	185,1	2182,0	540,6	4599,4	4669,9
うち常勤	1307,6	185,1	1371,0	374,0	3237,7	3327,1
うち臨時	384,1	-	811,0	166,6	1361,7	1342,8

(注1) 市町村連合及び特定目的組合を含む。

(注2) 連邦労働庁、ドイツ連邦銀行、社会保険機構(2005年以降は、健康保険基金を含む)、その他の行政法人を含む

(出所:ドイツ連邦内務省ホームページ(2007年1月17日作成))

³¹ 山内健生氏は、オーバーハウゼン市が市の業務の一部を第三セクターに移管することによって人件費コストを削減しようとしていることを紹介し、「市の関係部署で公務員として働いていた職員が移籍するので・・・一般の民間会社に比較すれば高い」ものの、直営と比べると節減となり、「しかも第三セクターに勤務する元公務員の数は次第に減って」いくから・・・「中長期的に見れば純民間会社とコストの面で対等になっていくものと思われます。」としている(山内・前掲論文(三) p64~65)。

第4章 住民協働と市民自治体

第1節 市民自治体とは

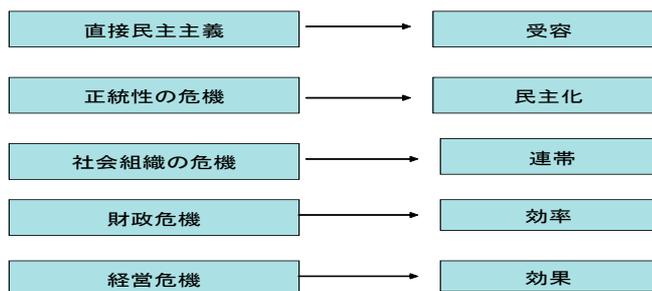
1 沿革

1990年代のNSMは、行政の組織構造を刷新したが、この民間経営をモデルとした行政のサービス供給構造の展開のもとでは、市民を顧客ととらえる見方が拡大したが、市民社会的なとらえ方は二次的であった。また、地方自治体への市民の参画可能性は、施設の民営化や事務の広域的な提供者への委譲を通じて減少したが、行政指導部、あるいは議員は経営に関わり、地方自治体の事務の市場化は、行政の非政治化を引き起こし、地方自治体の活動の裁量の範囲を連邦あるいは州の規律を通じて狭めることとなった。

しかしながら、社会の多元化の中にあつて、統合とコミュニケーションの伝統的な形式が崩壊しつつあり、地方自治体は、社会的、文化的、職業的関連において市民の統合のための新たな形式を探し出し、新たな問題を克服する緊急性に迫られている。一方、地方自治体は、自己組織能力を高め、行政の透明度を向上させており、ドイツ行政の市民参加の伝統、反面、低下する地方選挙の投票率という状況にあつて、行政や公益組織への市民参画が重要視されるようになった。また、財政危機は、地方自治体の自治事務の任意の領域（法律で義務づけられていない任意事務）を狭めており、個人や企業の自己責任が強調されるようになった。

こうして、ドイツの地方自治体は、スリムな国家志向に別れを告げ、活動国家（der aktivierende Staat）のモデル、地方自治体でいえば、市民自治体（Bürgerkommune）のモデルを基本とするようになってきたのである。

図表 24 地方自治体の展開に対応した市民自治体の目標



（出所：Jörg Bogumil/Lars Holtkamp 『Bürgerkommune konkret Vom Leitbild zur Umsetzung』 Friedrich-Ebert-Stiftung、2002年）

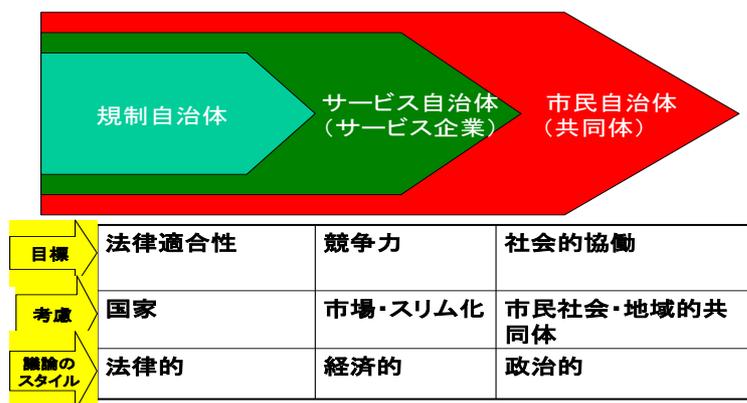
図表 25 地方自治体のサービス水準向上のための組織形式（出所：KGSt）



すなわち、ドイツでは NSM への取組を経て、地方自治体は、そのサービス水準のための組織形式として、ネットワーク自治体のモデルに示されるように PPP、PFI といった取組や電子自治体の要素、出資団体とは別の民間企業のコントロールも取り入れ、さらには、市民自治体のコンセプトの下で、住民参画と住民協働の理念を取り入れている³²。

KGSt では、NSM と市民自治体との関係を次の図表 26 で説明する。古典的な規制自治体はベースにあるが、NSM が本来目指してきたサービス自治体の理念が、それを取り囲み、全体として、市民自治体が包括概念となる。

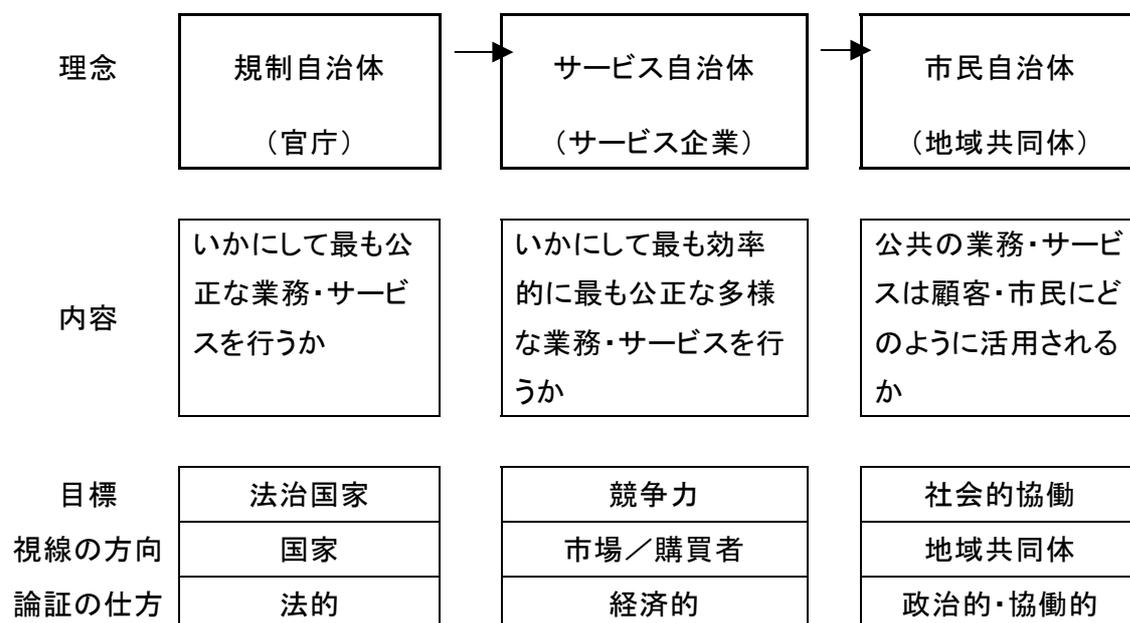
図表 26 NSMから市民自治体への展開（出所：KGSt）



この地方自治体の理念の変遷の内容は、図表 27 のとおりとなる。

³² レーマン氏によると、1993 年に NSM で市民を顧客と定義したことは当時のドイツの地方自治体にとって革命的であった。一方、参画については、1968 年の市民紛争は、当時は暴力的活動に発展して、民主化に貢献しなかったが、次第に地方行政に取り入れられ、今では NSM の正統性確保に貢献している。このように NSM と市民自治体を積極的に関連づける KGSt の考え方には、市民自治体を提唱する論者の反論があり、第 2 部で片木教授が紹介する。

図表 27 地方自治体の理念の変遷（出所：KGSt）



（出所：Dr.Klaus Vogelgesang ほか『Kommunale Selbstverwaltung Rechtsgrundlagen- Organisation- Aufgaben- Neue Steuerungsmodelle』（第三版）

日本の NPM 論者も、近年は、参加・協働型 NPM というコンセプトを提案している。NPM の母国である英国においても、1998 年からの労働党ブレア政権では、市民参加・NPO との協働がきわめて重視されるようになり、執行のマネジメントにおいては、地域の政策目標を達成するための協働が重視され、北欧・オランダなどでは早くから展開されてきたというものであるという³³。

しかしながら、これまで紹介してきたように、市民自治体に見られる参加・協働のコンセプト、あるいは、ドイツやオランダで推進されてきた NSM を中心とした「行政の現代化」は、アングロサクソン諸国の NPM に対するアンチテーゼとまではいかなくとも、徹底した批判のもとに生まれているものであり、NPM 理論の限界を素直に認めるべきであろう³⁴。

³³ 大住 莊四郎『NPM による経営革新』 p 96～98

³⁴ 総務省・分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会『分権型社会における自治体経営の刷新戦略～新しい公共空間の形成をめざして～』では、「住民を顧客と見る NPM の考え方を超えて、自治体の行政を地域の戦略本部と位置づけ、住民や NPO、民間企業など多様な主体と協働して自治体を運営していくことができないかということ」（はじめに（座長 岩崎美紀子氏））を問題意識としている。

2 市民自治体における市民の概念

KGSt のレーマン氏によると、市民自治体における市民には、3つの概念が含まれる。

(1) 市民=顧客(Kunden) これは市民サービスセンター (Bürgerämter) を通じてかなり普及している³⁵。

(2) 市民=参加者 (Beteiligt) 計画への参加が主で、連邦建築法典において詳細に規定されている。最近では予算への参画もある。また、地方自治法の改正で直接民主主義の規定が整備され、直接請求や住民決定ができるようになった。これらは1968年の市民運動がようやく結実したものであり、都市計画、建築にかかる民主化を経て、直接民主主義、市民予算 (Bürgerhaushalt) とあいなった。

住民請願の事例としては、公共施設である見本市の建物 (Messehalle) を米国の民間企業に長期にリースするのはおかしいとして請求がなされ、やめさせたものがある。市民予算 (Bürgerhaushalt) は現在、はやっているもので、予算決定プロセスに市民を参加させ透明性を向上させるもので、最終決定は議会が行う。ブラジルのポルトアレグレ (Porto Alegre)³⁶の事例がある。

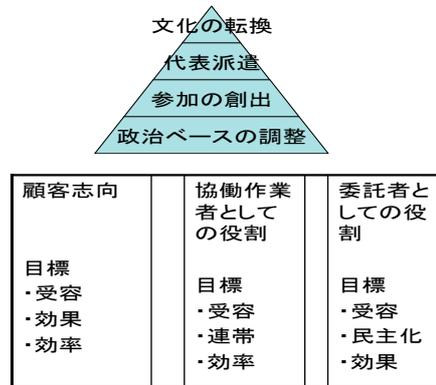
(3) 市民=サービス生産者 (Leistungsproduktierter) (名誉職 Ehrenamt) 市民=サービス生産者の事例としては、レーバークーゼン (Leverkusen) で、州の庭園見本市 (Landesgartenshow) の後の緑地 (Grünanlage) の世話を市民が260人で世話をしている事例がある。このほか、財政危機のために閉鎖されかけたプール (Swimmbäder) の経営を地元のスイミングクラブが引き受ける事例が多くある。

³⁵ 福山嗣朗氏は、NPMの態様の一つに、顧客主義の転換等があるとし、「国民・住民を主権者であると同時に、公共サービスの顧客および協働のパートナーと見る」としている(福山・前掲書p14)が、顧客としての見方はともかく協働のパートナーというのは、KGStの市民自治体のとらえ方と対比して考えても、NPMの考え方から必然的に出てくるものではないだろう。

³⁶ ポルトアレグレ (Porto Alegre) は、ブラジル南部のリオグランデ・ド・スル州の州都で人口約150万人の港町。金沢市と姉妹都市。1989年に当選した市長は、住民との議論を通じて行政が市議会に提出する予算案をつくることとし、・・・住民の参加予算評議会で、住民たちから提案されたプロジェクトの優先順位を多面的に評価するという試みが行われ、それまで予算がほとんど振り向けられていなかった、貧困層の居住地区の上下水道、生活道路など、インフラの整備が急速に進んだ。さらには、財産税の納税意欲が大幅にアップしたという。

(<http://www.econavi.org/shimin/bunken08.html>, <http://www.eldis.org/static/DOC10324.htm>, http://mirror.undp.org/switzerland/wacap/en/experiences/porto_alegre.htm)

図表 28 市民自治体のモデル図



(出所：Jörg Bogumil/Lars Holtkamp 『Bürgerkommune konkret Vom Leitbild zur Umsetzung』 Friedrich-Ebert-Stiftung、2002 年)

一方、計画・意思決定過程への市民参加の方式も、様々な方式が検討され、実験され、実施に移されている。図表 29 は、その例である。

図表 29 計画・意思決定過程への市民参加の方式

	一時的な参加	継続的な参加
対話志向	<ul style="list-style-type: none"> ・市民フォーラム ・市民予算 ・計画チーム ・仲裁手続 ・見通し作成 ・電子民主主義 	<ul style="list-style-type: none"> ・外国人共生会議 ・児童・青少年議会
非対話志向	<ul style="list-style-type: none"> ・市民総会 ・市民アンケート ・市民予算 	<ul style="list-style-type: none"> ・連続・継続的な市民アンケート

(出所：Jörg Bogumil/Lars Holtkamp 『Bürgerkommune konkret Vom Leitbild zur Umsetzung』 Friedrich-Ebert-Stiftung、2002 年)

第2節 市民財団

市民財団はドイツにおける公益活動への社会参加の新たな組織形態である³⁷。市民財団（コミュニティ財団）は、通常、多くの出捐者によって設立され、寄付目的に従って運営される。ドイツでは、ベルテルスマン財団の本拠地があるギュータースロー（Gütersloh）で1996年に設立されたのが、最初であり、1997年にハノーファーと全国各地で設立の動きが活発となり、2006年8月31日現在では、145の市民財団が登記されている。

ドイツでも、国家だけが社会生活の基盤を提供するという状況にはないという考え方が浸透してきており、市民財団は、独立した公益的な組織として、一定の地区ないし地域内に限定されてはいるが、その範囲内で社会的、文化的に重要な活動を促進している。市民財団への出捐や寄付には、所得税、相続税の特例措置が講じられている。

市民財団のメルクマールは次のとおりである。

- ・自立及び独立
- ・公益組織
- ・多様な社会・文化・環境に関する重要な活動を促進
- ・地理的に限定された地区ないし地域を活動範囲としていること
- ・長期的に財産を形成していること
- ・組織及び資金の使途が透明であること

市民財団は、なかならず独立した機構であり、国家機関、政党、個々の出捐者からのコントロールや影響を受けない。市民財団は、市民から構成される独立した理事会によって指揮され、市民財団の目標は、公益のプロジェクト及び活動を可能な限り広い範囲で及び活動を促進、ないしはイニシアティブを取ることである。この目的のために他の公益的な組織に助成を行い、あるいは自らプロジェクトのイニシアティブを取る。さらに、市民財団は、長期的な資産形成に貢献する寄付と出捐金の受け入れ枠としての機能を果たす。すなわち、市民と企業（法人市民）に共通の屋根の下で、公共の福祉のための貢献を可能とする一つの手法である。フィランソロピーの機能を持つとともに市民の社会参加を促進し、公益的活動の発起人、調整者、触媒として、地域における媒介機能を果たす。

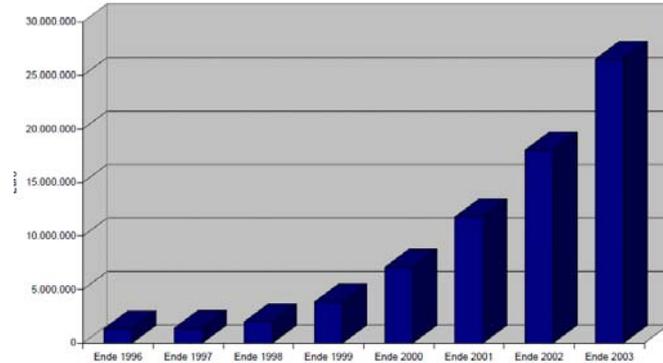
市民財団は、そこで、業務のあらゆる面でオープンであり透明であることが特徴付けられる。市民財団は、広報活動を行い、目標、活動、財務さらには、組織及び資金の使途について寄付者に情報提供を行う。

³⁷ 市民財団のコンセプトは、米国で生まれたもので、最初の市民財団は、1914年に Frederick H. Goff により米国のクリーヴランド（Cleveland）市で設立されている。

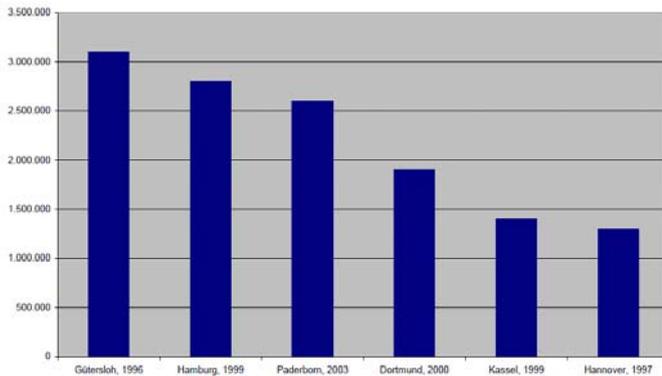


図表 30 市民財団既設置都市・地域の分布図
(2006年8月31日現在)

図表 31 市民財団の資産規模の推移 (2004年3月現在) (単位: ユーロ)



図表 32 6つの大規模市民財団資産比較 (2004年3月現在) (単位: ユーロ)



(出所: Initiative Bürgerstiftungen など)

第3節 デュッセルドルフ市における事例

1 市民協働

デュッセルドルフ市には、40程度の活発な市民グループがある。目標は、様々な分野、さらには政治的分野への市民参画である。背景としては公的機関の財政軽減がある。具体的な取組としては、市民財団、アジェンダ 21 を挙げることができる。市民財団は地方自治体の任意事務の遂行に当たり大きな貢献を果たしている。デュッセルドルフ市では2005年に市民財団が設立された。

特に学術文化の分野では市民協働が活発であり、市民財団を通じて、例えば、ハイネリッヒ・ハイネの生家、市立博物館、青少年活動への助成などが行われている。助成の財源は寄付金である。

2 地域自治区

デュッセルドルフ市では、1975年の州市町村法改正を受けて10の都市区(Stadtbezirk)に委員が市民から選挙で選ばれる都市区代表者会議が設置されている。1994年以降は、都市区毎に50万ユーロの助成が行われ、市民一人当たり約7 EUROを受け取っている。住民参画・住民協働の一つの重要な機会となっている。

第5章 ドイツの行政改革が示唆するもの

第1節 公共空間のコントロール

今回の調査においては、ある意味では、英国型の行政改革手法の限界と代替策を念頭に置いているが、地方自治研究所があるポツダム大学を訪問し、ゲーツ (Dr. Klaus H. Goetz) 教授の見解を聞くことができた。

ゲーツ教授によれば、

「ドイツでは、市町村は政治機構 (Politik Institute) であり、高権的責務を有し、政治的なアイデンティティもある。英国では、市民は顧客に過ぎず (市町村選挙の参加にも制限があり)、政治的な参加を意味する市民自治体 (Bürgerkommune) とは大きな違いがある。

英国では市町村には官吏はおらず、被用者は公法上の規制を受けないあくまで民法上の職員に過ぎないため、民営化が容易であった。

公共空間の形成、公園、市町村施設などを比較すると非常に大きな違いがある。英国では公共空間の調整に大きなケアを払うことはなく、単に物理的な空間である。英国では豊かさに応じて分割されており、市民が何を申し込むかなど難しい。英国の公共施設は道路、照明など乱れている。一方、民間が私立の施設を運営しており、裕福なら快適である。

これに対して、ベルリンは、公共空間はかなりケアが行き届いている。

問題は財政危機である。このような中で、一番重要なことは、市民の意見が市町村の政策に強く反映されることである。例えば、ドイツでは市町村の政治に市民の意見が反映され、政治的なフィードバックが行われ、市長とアウトソーシングの関係がうまくいっている。そのようなダイナミズムが英国では欠けている。」

第2節 総合ツールとしての NSM

ドイツの行政改革手法であるNSMは、財政危機に対処するというより、そもそもは、民間の経営モデルにならった手法を総合的に導入しようというものであり、行政の仕事のやり方を変えるものである。日本で、当面の財政危機をしのぐ形でしか行政改革が行われてこなかったような地方自治体のケースがあるとすれば、NPMと共通するものとして、その取組は参考になろう。ドイツでも個々のツールの導入に終わっているケースや、政治と行政の役割分担の明確化など狙い通りの成果が出ていないケースもあるが、日本の地方自治体においても、総合的な導入の必要性を十分に認識する必要があるだろう。

また、ドイツのコンツェルン都市あるいはネットワーク自治体の構築は、政治と行政の役割分担のあいまいさ、一体的なコントロールの難しさという悩みを抱えているものの、分権型資源管理を実践するものでもある。このような中で、従来の行政分野の会計と出資団体会計を一覧的に把握する経営ツールとして複式簿記会計の導入が重視されてきており、複式簿記会計のメリット、デメリット、行政に応用する場合の変更点や限界を十分認識しておく必要があるだろう。コンツェルン都市の構築、業務運営指標比較といった積み重ねがあってこそ、複式簿記会計の導入の意義があると思われる。

第3節 職員の改革意欲と行政改革

ドイツにおける行政改革の特徴は、地方自治体の共同機関ともいえるべき KGSt が提唱する地方自治体の自らの工夫と自らの手による行政改革であることである。KGSt の各種の報告書は、各都市の実務責任者が関わり、互いに協力してつくりあげる。その意味で、職員の改革意欲が大きな原動力となっている。

また、今回の調査では、連邦内務省を訪問し、行政の現代化について、行政現代化局の主管課長から話を伺ったが、課長が職員の改革意欲を強調していたのが印象的であった。

ドイツ連邦政府は、2006年9月、新たな行政現代化連邦戦略を決定している。人材、組織、管理、電子政府の4本が柱である。これまでの行政文化とは間違いがないということであったが、少子高齢化社会の中で早期退職の是正、恩給負担の増加といった環境の下で、指導層 *Führungskräfte* の研修により *Change Management* を身につけさせること、*Mitarbeiter* に新たな手続を習得させることが重要になっているという。

例えば、電子入札 (*Elektronische Vergabe*) は基本的には義務だが、なかなか利用されない。これは、IT の知識が人によって異なるからで、簡略化のプロセスを教育する必要がある。こうして、いかにイノベーションに積極的に取り組むようにさせるかが課題である。

参考文献一覧

総務省・分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会『分権型社会における自治体経営の刷新戦略～新しい公共空間の形成をめざして～』2005年、総務省ホームページ (<http://www.soumu.go.jp/>)

武田公子『ドイツ自治体の行財政改革』法律文化社、2003年

大住莊四郎・上山信一・玉村雅俊・永田潤子『日本型NPM—行政の経営改革への挑戦—』ぎょうせい、2003年

大住莊四郎『NPMによる経営革新』学陽書房、2005年

福山嗣朗『NPM実務の考え方・進め方』学陽書房、2006年

山内健生『ドイツにおける地方行革に関する覚書（一）～（五）』（月刊「地方自治」第600号、第601号、第603号、第604号、第606号）ぎょうせい、1997～1998年

KGSt『Call-Center-Lösung in Kommunen（地方自治体におけるコールセンターの取組）』KGSt、2005年

電子自治体研究会『ICTで変わる自治体経営戦略』ぎょうせい、2006年

石川義憲『海外の電子自治体2』（月刊「地方自治」第696号）ぎょうせい、2005年

Dr.Klaus Vogelgesang ほか『Kommunale Selbstverwaltung Rechtsgrundlagen-Organisation- Aufgaben- Neue Steuerungsmodelle』（第三版）、Erich Schmidt Verlag、2005年

Prof.Dr.Jörg Bogumil Hans Böckler Stiftung（ハンス・ベックラー財団）『10 Jahre Neues Steuerungsmodell-Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung（新制御モデルその取組みの10年間の成果）』Friedrich-Ebert-Stiftung（フリードリッヒ・エーベルト財団）、2005年

Prof.Dr.Christoph Reichard 『“Neues Steuerungsmodell” eine Analyse der Umsetzung in Deutschland mit Bezug auf Reformansätze in Österreich und der Schweiz』、ポツダム大学ホームページ、2006年

Ramon Linhos 『Der Konzern Stadt. Zum veränderten Bild der Kommunen und ihrer Beteiligungen』、Universitätsverlag Potsdam、2006年

Winfried Osthorst/Rolf Prigge 『Von der “Bürgerkommune” zur Belebung der kommunalen Demokratie Eine Chance für Arbeitnehmervertretungen』Universität Bremen – Institut für Arbeit und Wirtschaft、2002年

Jörg Bogumil/Lars Holtkamp 『Bürgerkommune konkret Vom Leitbild zur Umsetzung』Friedrich-Ebert-Stiftung、2002年

Initiative Bürgerstiftungen（市民財団イニシアティブ）ホームページ
市民財団関連のホームページ

(<http://www.buergerstiftungen.de/cps/rde/xchg/buergerstiftungen/>)

(<http://www.buergerstiftungen.info/>)

総務省ホームページ (<http://www.soumu.go.jp/>)

第2部 都市州ブレメンにおける財政再建と市民参加

早稲田大学大隈記念大学院公共経営研究科教授

片木 淳

はじめに

近年、国の内外を問わず、地方自治体は、財政難をはじめ激動する世界的な社会経済変動の波に見舞われ、これに対応するため、様々な手法により改革を進めようとしている。この過程で判明しつつあることは、「市民との関係」の改革を抜きにして目的を達成することは困難であるということである。

「自治体と市民との関係」に関しては、さしあたり、理念型として次の3つの市民を想定することができる¹。

- | |
|----------------------------|
| ① 行政サービスの 顧客 としての市民 |
| ② 自治体の構成員 としての市民 |
| ③ 政治的委任者 としての市民 |

すなわち、市民は、①自治体の単なる「顧客」としてそのサービスを受けるだけでなく、②自治体という共同体を構成する一員としてその任務を分担し、行政サービスの提供に協力、参加すべき者であるとともに、さらには、③主権者として、自治体の運営をその代表に委託し、必要な場合には自ら直接これに携わるべき者である。

私見であるが、これを自治体の組織・経営のあり方に即していえば、①の場合には、顧客としての市民に対する行政サービスの質、コスト等が問われることになり、その点では民間の営利企業の立場と異ならないところから、「新経営自治体」、「企業自治体」といったコンセプトが目標として設定されることとなろう。そして、その場合には、行政執行の効率性を通じて「財政再建」に寄与することとなる。

次に、②の場合には、市民は、共同体の一員として自治体による行政サービスの提供に自ら協力、参加すべき者であり、そのような意味で、「協働自治体」といった目標が設定されることになる。この場合には、行政サービスの提供そのものを市民が担うことから、「財政再建」に直接寄与することとなろう。

さらに、③の場合には、市民が自ら、あるいは、代表を通じて自治体の運営に積極的に携わるべきであり、そのための条件整備が図られるべきであるということになる。そして、本来、「市民主権自治体」といったキャッチフレーズが最も適切な名称となるはずである²。具体的には、市民の意思の反映をより容易にするような「都市内分権」と、市民がその主権を取り戻す「直接民主制」の充実が課題となる。この場合には、トータルとして「財政再建」の問題が論じられることとなる。すなわち、できるだけ市民に近接したところで、

¹ Winfried Osthorst/Rolf Prigge「市民自治体としての大都市 Die Großstadt als Bürgerkommune」(2003年、Bremen、Kellner-Verlag) P.19

² 後述のように、ドイツでは、①、②、③をあわせて、一般に「市民自治体 Bürgerkommune」、ブレメンでは、「活動市民都市 aktive Bürgerstadt」というコンセプトとなっている。

増税を含む「受益と負担の関係」が市民自身によって決定されることとなろう。

したがって、一口に「市民参加」³といっても、上のそれぞれの関係において市民が果たすべき役割に応じて、広狭異なる意義と多様な形態がありうるものであり、本調査の対象である「市民参加」を中心とする自治体改革の手法も、自治体の市民に対する関係に応じて、多面的に論ずべきものである。

NPMの理念に基づくドイツの新制御システム(NSM)については、第1部で紹介されたとおりであるが、この構想は、上の「①行政サービスの顧客としての市民」の側面に重点を置く「新経営自治体」、「企業自治体」的な改革手法にとどまった段階のものといえよう。

グローバル時代の激しい社会経済の変動の中で、NSMの限界を超えて、上の他の2つ(②と③)の側面に対応する改革手法が必要とされてくるのは、必然の流れであった。特に、近年、ドイツにおいても、連邦、州、地方自治体の多くが財政危機に陥り、その克服が喫緊の課題であることから、「②自治体の構成員としての市民」に「公共」を担ってもらうことにより、財政負担の軽減につなげようとする動きが生じてくるのは当然である。そして、さらに、その延長線上に、「③政治的委託者としての市民」が論議されるようになる。

そこで、第2部においては、2006年4月に連邦と他州の財政支援を求めて連邦憲法裁判所に戦後3度目の提訴を行うなど、極度の財政難に直面している中で「市民参加」に積極的に取り組んでいるブレーメンを取り上げ、財政再建という課題を背負ったドイツの自治体がどのように改革を考え、これを展開しているのか、論じていく。

³ 「市民参加」の概念の広狭については、後述。

第1章 ブレーメンの財政再建

自由ハンザ都市ブレーメンは、ブレーメン市と同市の外港として1827年に北65キロの地点に建設されたブレーマーハーフェン市の2つの自治体からなる都市州であり、人口約66万人、面積約400km²のドイツで最も小さな州である。

中世以来、ハンザ同盟の一員として都市自治共和国を築き上げてきた伝統を有し、市役所と「都市の自由と独立のシンボル」騎士ローラント像は、世界遺産に登録されている。

ブレーメンは、1980年代初頭の造船・鉄鋼業の不振による深刻な経済危機以来、今日まで、極度の財政難に直面してきた。ブレーメンにおける行政改革の動向は、この財政危機を乗り越えるための同州のこれまでの取組を抜きにして語ることはできない。

第1節 経緯⁴

1 第1次財政再建ステージ

1980年代に入って、ブレーメンは、造船・鉄鋼業の不振により深刻な経済危機に見舞われた。これにドイツの多くの大都市と同様、人口の周辺地域への移動も重なり、ブレーメンは、極度の財政難に陥った。ブレーメンは、1969年のいわゆる「大財政改革 *Große Finanzreform*⁵」により都市州が不利な立場に立たされたことも原因であると主張し、連邦憲法裁判所へ提訴した。

1992年5月27日の判決において、連邦憲法裁判所は、「財政危機」かどうかの判断基準を次のとおりとし、ブレーメンがそれに該当すると認めるとともに、そのような「財政危機」に陥った州に対し、連邦と他の州は、連邦国家原理に基づき、その危機を克服して財政を安定化させる義務があるとした。当時のブレーメン州の極度の財政危機は、ザールラント州と同様、自身の責任によるものではなく、それからの脱出はブレーメンの能力を超えており、従来「自助努力のための援助」だけでは十分でないとしたのである。

(「財政危機の判断基準」)

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">① 利払い・税込比率 <i>Zins-Steuer-Quote</i>⁶が平均の2倍を超えること② 公債比率 <i>Kreditfinanzierungsquote</i>⁷が平均の2倍を超えること③ 長期的な負債が持続的に他の州の平均を超える状況にあること |
|---|

しかし、その際、同時に、ブレーメンも自ら財政の安定化に一定の寄与をすることが条件とされた。

1993年、連邦財政調整法が改正され、毎年、財政再建特別連邦補充交付金⁸がブレーメ

⁴ 以下、ブレーメン州参事会「財政状況に関する中間報告」(2005年2月22日、州議会 *Bremische Bürgerschaft Drucksache 16/548*)による。

⁵ 「協調的連邦主義」の理念の下、新たに付加価値税が「共同税」に加えられるとともに、「共同事務」が導入された。また、市町村財政力の均衡化と安定化を図る観点から、①所得税収入の一部の市町村への配分と②営業税収入の一部の連邦及び州への納付がセットで制度化された。

⁶ 税収入に占める利子支出の割合。債務状況の判定に用いられている。

⁷ 総支出に占める新規起債の割合。

⁸ 「垂直的財政調整」の一種である「連邦補充交付金 *Bundesergänzungszuweisungen*、*BEZ*」には、各州の収入を全国平均の一定割合まで保障するため、連邦から財政力の弱い州に対して交付

ン州とザールラント州に交付されることとなり、翌 1994 年から交付された（結局、ブレーメンは、1992 年から 1998 年までの間に⁹、今日のユーロに換算して合計 49 億 5000 万ユーロを受けとった）。

1992 年 10 月 13 日、ブレーメンは、次の内容の自らの財政再建計画（再建期間は当初 5 年）を策定し、これに基づき、財政再建を推進した。

- ① ブレーメン経済力の強化と構造改革
- ② 雇用の場の確保
- ③ 住民数の安定化と新住民の獲得
- ④ 公的サービスの「現代化」¹⁰と効率化
- ⑤ ブレーメン州の財政力・課税力の強化と州予算の簡素効率化
- ⑥ 州の長期的自立性の確保

しかし、結局、1994 年から 1998 年までの第一次財政再建期間の目標は、達成できなかった。利払い・税収比率は、1993 年の 28.1%が 1998 年には 25.2%にしか減少しなかった（目標 17.2%）。収支不足比率 Defizitquote¹¹は、20.4%からわずかに 19.5%に減少しただけであった¹²。予定していた繰上げ償還も出来なかった。1994 年から 1998 年まで、歳入が予定したようには伸びず、同程度にとどまったからであるが、その原因は、1993 年の突然の景気後退と東ドイツ諸州の編入に伴う 1995 年の財政改革、さらに加えてブレーメンにおけるヴルカン・コンツェルン（造船関係）の倒産であった。

2 第 2 次財政再建ステージ

1999 年 6 月 17 日の連邦財政調整法改正により、ブレーメン、ザールラント両州のために 1999 年から 2004 年まで連邦の財政再建支援が継続されることとなった。

これに基づき、ブレーメン州議会は、1999 年 12 月 21 日、2005 年までに「憲法適合的財政状態 *Verfassungskonformer Haushalt* ¹³」に復帰することを目標とする財政再建のための州法を可決した。2005 年にネット起債がネット投資を上回らない状態になることが目標とされたのである。また、財政再建期間末には、人件費、利息、その他の消費的支出が税収、州間財政調整（LFA）¹⁴、連邦補充交付金（BEZ）及びその他の消費的収入を超えてはならないとされた。あわせて、経済力強化と構造改革を断行していくべきこととされ

される「一般連邦補充交付金」とその他の「特別連邦補充交付金」がある。

⁹ 1992 年と 19993 年は、特別分として遡って認められた。

¹⁰ 「Modernisierung」。「行政の透明性の改善と住民参加の推進、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、ドイツにおける行政改革のスローガンとなっている（武田公子『ドイツ自治体の行政改革』（2003 年、法律文化社）P. 90）

¹¹ 収支不足額の歳出総額に占める割合。

¹² 「1999 年財政再建報告 *Sanierungsbericht* P.25 及び「2003 年財政再建報告 *Sanierungsbericht* 2003」P. 23

¹³ 予算における公債収入が投資支出総額を上回ってはならないという原則（ブレーメン州憲法 131a 条）に適合する状態。

¹⁴ 州間財政調整 *Länderfinanzausgleich*。「水平的財政調整」といわれる。共同税（所得税・法人税・売上税）、営業税納付金、一定の州税の収入を財政力の強い州から弱い州に交付する。

た。

当時、ブレーメンも連邦も 1999 年から 2004 年までの歳入増を毎年 2.2%と見積もり、歳出は平均 0.2%伸ばせると見込んでいた。

しかし、2000 年に「大税制改革 große Steuerreform¹⁵」が行われたこともあり、第 2 次再建期間全体で税収が増えるどころか 27 億ユーロ（2005 年は 9 億 1,900 万ユーロ）も減少した。

3 第 1 次、第 2 次再建期間を通じた総括

再建期間全体を通じて、ブレーメンが連邦から受け取った財政再建特別補充交付金は、85 億ユーロであった。ブレーメンは、これによる利子支払いの節減と自己財源によって約 23 億ユーロを投資特別プログラムに支出した。

利払い・税収比率は、28.1%から 21.6%と 6.5 ポイント改善し、利払い・支出比率も、15.8%から 11.5%に 4.3 ポイント減少したが、財政収支不足比率は、20.4%から 10.5 ポイント増の 30.9%に上昇してしまった。借金残高も、9 億 7800 万ユーロ増加し、89 億 7300 万ユーロから 103 億 9400 万ユーロへと増嵩してしまった。これらの原因は、ブレーメンの税収減であり、2004 年の税収は、1992 年より少ない水準となっている¹⁶。

第 2 節 違憲訴訟の提起と財政危機の原因

1 違憲訴訟

2006 年 4 月 7 日、ブレーメンは、連邦及び各州からの財政援助を求めて連邦憲法裁判所に提訴した。その理由としてブレーメンの主張するところは、要旨、以下のとおりである¹⁷。

(1) ブレーメンの深刻な財政危機の原因は、

- | |
|--|
| <p>① 財政制度における不利益な取扱い</p> <ul style="list-style-type: none">・歳入面では、賃金税の住所地課税原則と売上税の財政調整等において。・歳出面では、大都市に特有の社会的サービス、港湾と高等教育機関等ドイツ全体や周辺の地域のためにブレーメンがその境界を越えて実施している歳出の連邦財政システムへの反映において。 |
| ② 重要な中核産業の衰退 |
| ③ 構造改革のために必要となった投資ニーズ |
| ④ 景気後退と政府の税法改正による減収 |

である。

(2) ブレーメンは、これまで 11 年間、財政再建の努力を重ねてきたが、今回、歳入

¹⁵ 企業の投資と個人消費の拡大を図り、経済成長を促し、ドイツ企業の国際競争力の強化と雇用の拡大を図るため連邦政府により進められた税制改革。法人税、所得税の大幅減税が行われた。

¹⁶ 前掲ブレーメン州参事会「財政状況に関する中間報告」P.10

¹⁷ ブレーメン州ホームページ「Verwaltung online」、財務省（Der Senator für Finanzen）「財政再建と憲法提訴 Sanierung und Verfassungsklage」

の激減により財政再建特別連邦補充交付金がなくなる 2004 年末までの再建目標が達成できないことが明らかになった。

(3) 中期的な観点から需要と行政サービスの水準にふさわしい財政制度を確立すべく、連邦及び各州と交渉したが、連邦も各州代表もこれを拒否した。

(4) そこで、ブレーメンは、自らの努力は継続しつつ、ブレーメンのかつてない財政危機脱却のための援助をまったく講じていない現行の連邦財政調整法が合憲といえるのか、審査を要求して提訴する。

ある州がもはや自己の力だけで克服することができないような財政危機にあるときは、連邦国家共同体はこれに財政援助すべきことが義務付けられている。現行の連邦財政調整法は、「連邦国家原理から導き出される連帯義務」違反である。

そして、具体的にとるべき措置として、

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">① ブレーメンの負債の一括繰上げ償還② 毎年の財政再建特別連邦補充交付金の交付③ 基本法第 104a 条第 4 項に基づく連邦の投資補助④ 連邦法で義務付けられた任務を遂行するためのブレーメンの平均以上の負担に対する財政調整⑤ ブレーメンの港湾費用に対する連邦のさらなる負担⑥ 都市州に対する公正な連邦的財政関係の改革、ブレーメン州の行政裁量の余地の拡大（たとえば、開店規制） |
|---|

を主張した¹⁸。

2 ブレーメンの今後の取組

さらに、ベルンゼン・ブレーメン市長は、連邦裁判所への提訴について、以下のように述べている¹⁹。

(1) ブレーメンの自立性は、次のような理由により、ブレーメンの市民、ドイツの北西部地方、さらにはドイツ全体にとって利益をもたらす。

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">① 住民から遠い中央省庁の官僚主義への依存なしに現場における決定・実施 Gestaltungsmöglichkeit と自己責任（の体制）を保障する。② ドイツの北西部地方全体にとっての経済、科学研究及び文化の「動力センター Kraftzentrum」を存続させる。③ 連邦制的多様性の保持と様々な大都市問題、解決案等の連邦レベルにおける論議を保障する。 |
|---|

¹⁸ 2005 年 9 月 28 日、シェルフ Henning Scherf 前ブレーメン市長、退任表明ディスカッション・ペーパー「**Mut zur Selbständigkeit Bereitschaft zur Verantwortung Zukunft für Bremen, Diskussionspapier anlässlich der Rücktrittsankündigung am 28. September 2005**」

¹⁹ 2006 年 1 月 20 日、ベルンゼン・ブレーメン市長「ブレーメン戦略」

「**Mit Entschlossenheit und Augenmaß die finanzielle Zukunft und die Selbständigkeit für den Stadtstaat Bremen sichern**」

また、ブレーメン自身の自己努力としては、

- ① 消費的基礎的歳出 *konsumtive Primärausgaben* は、既に現在でも、他の都市州の水準に比べて低いが、厳しい歳出抑制策を継続する。
- ② 投資的歳出については、将来的にはハンブルクの水準を目指す。
- ③ 2008年に、住民一人当たりの基礎的歳出をハンブルクより少ないものとする。さらに、連邦政府の示した歳出水準を下回るようにする(投資的歳出は伸ばすが、消費的歳出を減らす)。
- ④ 2009年に基礎的財政収支 *Primärsaldo* の均衡を達成する。

を約束するとともに、CDU、SPD の連立協定(連邦レベル)と各州首相会議で合意された「連邦制度改革第2ステージ」²⁰を支持するとし、「これにより、連邦財政システムを変動する諸情勢に、とりわけ、経済成長・雇用政策のために適合させ、州の自己努力を強化し、個々の州に対してその任務にふさわしい財政制度を保障すべきである。ブレーメンは、連邦システムの財政的基盤が総体として強化されるように自身も協力する。同時に、都市州としての長期的な財政の安定というブレーメンの個別利害を主張する。税収は、収入された州にもっと多く残るようにすべきであり、経済政策の努力が報われるようにすべきである。都市州の置かれた特別な状況とブレーメン港の管理に対し、その任務にふさわしい財政制度を考慮すべきである。」と主張している。

3 ブレーメンの合併論議

(1) 北部州 *Nordstaat* 構想(ブレーメン州とニーダーザクセン州との合併構想)

わが国における「平成の大合併」の経験に照らしても、ブレーメンのこのような深刻な財政状況を考えれば、当然、周辺州と合併すべきであると言う声が出てくる。実際、まず、ニーダーザクセン州との合併構想がある。しかし、ブレーメン当局は、これを明確に否定している。その理由は、

「北部州 *Nordstaat* 構想も問題の解決につながらない。金とアイデンティティを失う以上に、影響力、自己決定力、政治と行政の市民近接性を失うからである。大学があるのも、ダイムラー・クライスラーが立地したのも、ブレーメン製鉄所がなお存在しているのも、ラジオ・ブレーメン放送があるのも、ブレーメンに決定の中心があり、ブレーメン州政府が交渉の主体であるからである。

ブレーメンとニーダーザクセンが合併してひとつの州を作れば、都市州として認められてきた住民数補正²¹は認められなくなる。その損失は、毎年5億ユーロに上ると見込まれる。ブレーメンの議会と政府は解散され、その権限はハノーヴァーに移され、市民にとって重要な決定はそこでなされることとなる。合併による節約効果は、専門家によれば、1

²⁰ CDU と SPD の連邦連立政権は、2006年7月の基本法改正により、連邦参議院改革を柱とする第1次連邦制度改革を実現させたが、今後、財政調整制度等に関する第2次改革を予定している。

²¹ 現在のドイツの州間財政調整においては、都市州は、135%の住民数補正を受けることとされている。その分(35%)、交付金が増加することとなる。

億ユーロ以下と見込まれている。すなわち、(差し引き) 4億ユーロの損である。²²⁾

(2) 大解決 *große Lösung* (ブレーメン州と周辺4州との合併構想)

「また、よく言われる『大解決 *große Lösung*』すなわちハンブルク、ブレーメン、ニーダーザクセン、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン及びメクレンブルク・フォアポンメルンの合併による(拡大)北部州構想でも、都市州であるハンブルクとブレーメンの住民数補正はなくなり、州議会と州政府の廃止による節約5億ユーロに対して、20億ユーロの損失と、さらにラディカルな結果となる。こういうのを、『乳搾り娘の計算』(取らぬ狸の皮算用)と言うのだ。

ヨーロッパを見わたせば、分かるではないか。誰も、ルクセンブルグやモナコを消滅させようと言わない。誰も、財政力が地理的大きさと比例するなどという考えにはならない。誰も、ラトビア、リトアニア及びエストニアに対して統一ヨーロッパの中での現在の自由を捨てて合併しろなどと要求しない。ノスタルジアでもなければ、特別の地方的愛国心 *Lokalpatriotismus* でもない。ブレーメンが州を消滅させて独立を失うことはなんらの解決策にはならないのである。

歴史的に成長してきた、そして、憲法で守られている州を、税収について当面適用されているにすぎない財政調整の配分係数にあわせることはナンセンスだ。話は、逆だ。税収の配分係数を改革し、憲法により保障された都市州を含むすべての州がその任務を全うし、その市民に同等の行政サービス、チャンス、そして未来への展望を与え得るようにすべきなのである。」²³⁾

今回の調査においても、ホッペンザック・ブレーメン市民財団(後述)副理事長も、これらの合併構想を言下に否定した。「それには、住民投票が必要であるが、ブレーメンの市民の90%は反対する。ニーダーザクセンの州民も否決するだろう。」

第3節 ブレーメンの財政再建計画

2006年3月31日、ブレーメン政府(参事会)は、「2005年-2009年財政フレーム」を決定した。この中で、ブレーメン自身が行うべき財政再建努力を掲げ、まず、ブレーメンの基礎収支 *Primärsaldo*²⁴⁾を2009年までに均衡させ、次の年からは、基礎収支の余剰(黒字)で財政の持続力を確保することとしている。

歳出では、都市州としての行政事務の執行は確保しつつ、特に投資的経費を他の州と比較し、最低限度に抑えた。

ブレーメンだけの力によって、前述の「憲法適合的財政状況 *verfassungskonforme Haushalte*」になるわけではないが、これによって、消費的財政収支不足および総合財政収支不足を減少させ、利払い・税収比率および公債残高比率の上昇を阻止しようとするも

²²⁾ 前掲、シェルフ・ブレーメン前市長「退任表明ディスカッション・ペーパー」。以下、同じ。

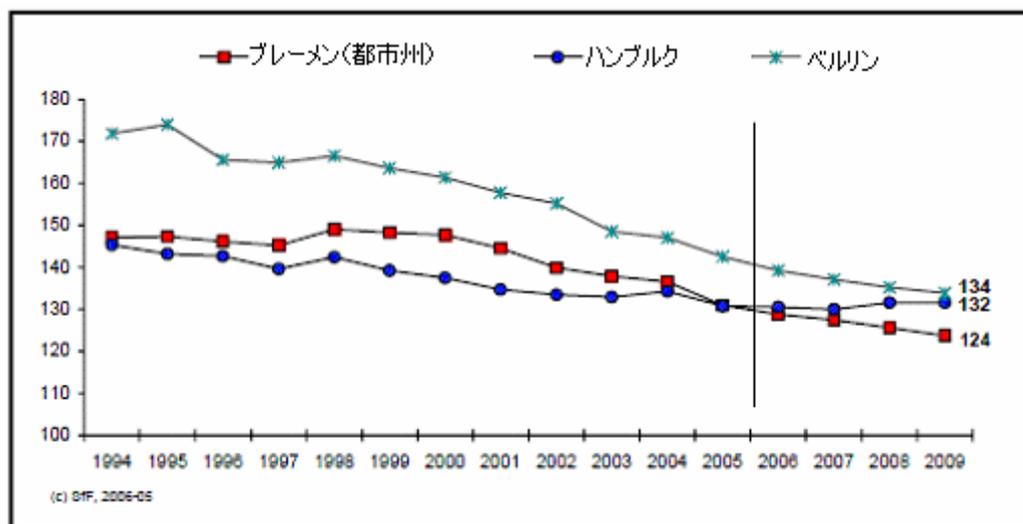
²³⁾ 前掲シェルフ・ブレーメン前市長「退任表明ディスカッション・ペーパー」

²⁴⁾ 「総支出から利子支払いを控除したもの」の「総収入から財産売り払いを控除したもの」(ドイツでは公債収入はもともと含まれない)に対する割合。

のである。利払い・税率比率は、ブレーメンの次に財政力の弱い州の水準に近づけるように減少させるとしている。

ブレーメンの消費的基礎支出²⁵

(都市州ブレーメン) 指数； 普通州（ユーロ、住民一人当たり）＝100



注) ブレーメン：消費・投資・純計。2006年以降は予定額を含む（4,000万ユーロ）
ハンブルク：財政調整交付金なし。

（2005年3月26日、ブレーメン財務省「財政フレーム Finanzrahmen 2005-2009」による。）

この結果、

- ① 基礎的収支は、2009年には、400万ユーロの黒字に
- ② 一人当たりの基礎的支出水準は、140%（消費・投資修正後で138%、2005年から2009年には普通州と市町村の平均の125%（消費的基礎的支出124%、投資的支出130%）へ引下げ
- ③ 投資的支出と投資比率の普通州の平均水準以下へ引下げ
- ④ 消費的支出赤字の1億9,400万ユーロ（-38%）の削減、全体赤字の3億2,800万ユーロ（-31%）の削減（財政収支比率は25.3%から17.6%へ）
- ⑤ ただし、利払い・税率比率は、5.0ポイント、公債残高比率は7.0ポイント、公債残高は、35億ユーロ期間中に上昇。

と見込まれている²⁶。

²⁵ 2006年3月6日、ブレーメン州財務省「財政フレーム 2005-2009」

²⁶ 前掲ブレーメン財務省「財政フレーム Finanzrahmen 2005-2009」

ブレーメンの財政 フレーム2005～2009年
(都市州:百万ユーロ)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
税収	1894	1816	1887	2018	2125	2183
州間財政調整	357	358	342	361	370	382
連邦補充交付金	117	179	177	181	185	189
その他の消費的収入	499	543	493	487	497	510
投資的収入	165	188	113	117	111	112
収入純計	3002	3084	3002	3164	3287	3376
人件費	1295	1278	1272	1283	1298	1305
利子支出	502	501	582	651	680	723
その他の消費的支出	1668	1570	1617	1608	1578	1558
投資的支出	784	782	576	558	525	510
支出純計						
前年比(%)	4248	4130	4046	4099	4078	4095
財政収支	-1246	-1046	-1044	-834	-791	-719
消費的収支	-628	-453	-582	-494	-378	-321
基礎的収支	-794	-612	-464	-291	-111	4
利子支出・税収比率(%)	22.1	21.8	24.8	26.1	25.9	26.8
赤字比率(%)	29.3	25.3	25.8	22.8	19.4	17.6
消費的赤字比率(%)	16.1	13.5	16.8	14.0	10.6	8.9
基礎的支出 (住民一人当り/ユーロ)	3746	3630	3464	3447	3399	3373
消費的基礎的収支 (住民一人当り/ユーロ)	6848	6473	6254	6188	6128	6088
投資的基礎的収支 (住民一人当り/ユーロ)	2963	2648	2889	2891	2874	2663
投資比率(%)	15.4	15.9	14.2	13.6	12.9	12.5
投資BIP比率(%)	3.32	3.22	2.30	2.16	1.98	1.87
(確定)債務 債務水準比率(%)	11414	12443	13488	14422	15213	15932
	48.4	51.2	53.9	56.0	57.3	58.3

(注)2004年・2005年は、予算技術的修正(投資・消費振替)前

(2006年3月23日、ブレーメン州財務省「財政見込み2005～2009」により作成)

第4節 ブレーメンにおける財政再建と市民参加

—公共財政の窮迫こそ、市民社会への触媒—

以上のように、極度の財政難に見舞われているブレーメンにとって、連邦憲法裁判所への提訴と平行して、引き続き、「市民の参加」を含む自助努力を継続して行くことは、避けて通ることのできない課題となっている。

ブレーメン財務省は、「ブレーメンにおける公的部門の改革のためのすべてのコンセプト、プロジェクトおよび計画の基礎は、極度の財政危機からの脱却とそれと関連する財政政策の方針転換である」とし、『「財政再建は、イノベーション政策である。」というライトモチーフは、すべての政策分野と行政改革に徹底させなければならない。財政簡素化と

行政改革は、矛盾するものではない」。としている²⁷。

今回の現地調査においても、ホッペンザック・ブレーメン市民財団副理事長によれば、「ブレーメンは、SPD 政権が長かったこともあり、社会福祉国家の名の下に必要な以上の社会サービスを市民に与えてきた。その後、市民の方の力がなくなり、市民はより少ない税を主張するようになり、対照的なプログラムである新自由主義が提唱され、様々な実験が行われたが、これも失敗に終わった。市民が力をもっとつけば自分で問題解決できる。要求して見ているだけでなく、自分が何者であるか、どんな問題があるか、何がしたいか、何ができるかを考えるようになった」とのことであった。

シェルフ前ブレーメン市長も言うように、

「財政危機から脱するため外部に助けを求める者は、自分自身は何をするつもりか、という問いに答えられなければならない。外部の助けは、できる自助努力をすべて実行したときに初めて認められるものである。」

「我々は、国家と市民の間の新しいバランスと任務の分担を見つけなければならない。税金でまかなわれる公共サービスだけでは、市民の期待と要求に応えられない。」

「連帯・配慮・責任の都市共同社会には、幼稚園、病院、学校、高齢者保護、近隣、区、文化施設等の分野で重要な仕事が無数にある。」

「我々の都市社会には、まだ少ししか、あるいは、全然利用されていない時間・知識・経験が眠っている。平均余命は、この 10 年、大きく伸びたが、同時に勤務年数は減少した。市民は、もっと活用できるし、活用してもらいたいと思っている。」

そして、

「ブレーメンには、既に、今日、ボランティア活動 *ehrenamtliche Engagements*、多数の財団、協会、連盟における諸活動、ボランティアエージェント *Freiwilligenagentur*、市民財団等の独特の文化が育っている。」

「公共財政の窮迫こそ、市民社会への触媒なのである。ブレーメンは、数百年にわたって、常に責任を引き受け、自発的に行動してきた市民精神の伝統とその自立性を誇りとしている。」²⁸

²⁷ 「bremen.de」ブレーメン財務省「ブレーメンの改革コンセプト *Das Bremer Modernisierungskonzept*」

²⁸ 前掲、シェルフ前市長「退任表明ディスカッション・ペーパー」

第2章 ブレーメンにおける市民参加

第1節 市民参加の意義

1 ドイツにおける市民参加

ドイツにおいては、名誉職 Ehrenamt、ボランティア・ワーク Freiwilligenarbeit、自助 Selbsthilfe 等、様々な形態の市民参加 bürgerschaftliches Engagement といわれる活動が長い伝統を有し、様々な社会分野で重要視されている。具体的には、健康や青年活動の分野における自助グループ、自治組織的な市民運動やプロジェクト、スポーツクラブの理事会から地方議会の議員までに及ぶ社会的組織での職務等が含まれる。近年、このような市民参加は、民主主義と人類の共存に不可欠なものであるとされ、重要視されるようになってきている²⁹。

連邦政府の「第2回ボランティア調査」によれば、14歳以上のドイツ市民の36%、2,340万人がボランティア活動を行っている³⁰。

前述のホッペンザック副理事長によれば、「ブレーメンにおける市民参加は40%（2004年）、中心となっているのは、年齢層32～48歳、学歴が高い（大卒）既婚者」とのことであった。

2 ブレーメンにおける市民参加

ブレーメンでは、市民参加とは、

- ・個人にとって重要なことに従事すること
- ・他人のために自らの知識能力を投入すること
- ・自由意志に基づき、報酬はないが大きな個人的収穫のある、重要な課題、興味ある活動に自ら取り組み、自分自身あるいは他の人のため、あるいは市町村のために何かすること

と広く解されている。年齢、性別、国籍は関係ない。また、老若男女、内国人も外国人も、仕事に従事している人も失業している人も、すべての人ができ、招かれているとされる。

市民参加は、また、他の人と共同で何かを行い、知り合いや友人を作り、創造的になり、能力を伸ばし、新しいことを学び、継続学習と専門職的相談によって自分を高めることを意味するとされている³¹。

前述のホッペンザック副理事長によれば、「ブレーメンでは、この10年間、社会福祉、健康医療、都市計画で市民参加の可能性を探ってきた。かつては、たとえば、スポーツは体育館の建設も管理もトレーナーもすべて市がやってくれた。今では、市は、少しは援助するが、管理はすべて市民が自分たちでやるということになった。クラインガルテンも現在月170ユーロかかる。15年前の料金は半分だった。」とのことである。

²⁹ ドイツ家族省「ドイツにおけるボランティア Volunteering in Germany - Results of the 1999 Representative Survey on Volunteering and Civic Engagement (englisch)」

³⁰ (ドイツ家族省 2005年「ドイツにおけるボランティア活動 99～04」、Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004)

³¹ 以上、ブレーメン・ホームページ「Bürgerschaftliches Engagement」

第2節 新制御モデル (NSM 構想)

90年代のドイツにおける改革(「行政の現代化政策」Modernisierungspolitik)、なかんずく自治体レベルにおけるそれは、ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)の影響の下、行政簡素化のための自治体共同機構(die Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, KGSt)が提唱した新制御モデル(Neue Steuerungsmodell、NSM)が中心であった(NSMについては、第1部参照)。

ブレーメンは、1994年、予算改革とともに、徹底した行政改革を決定したが、それは、既にこのNSMの考えに基づくものであったといわれている³²。

1997年には、参事会がNSMの導入を決定した。その目的は、行政活動の経済性・質・効果、サービス及び市民志向の促進・向上であり、内容は、NSMの基本的な考え方にしたがって、

- ・ 専門的・所管的責任の統合と分権化
- ・ コスト及び行政サービスの透明性確保
- ・ 目標の制御(財政目標、人的目標及び行政サービス目標)
- ・ 多段階コントロール
- ・ 企業経営的な情報・計画・制御手法の導入
- ・ 業績志向と市民志向の向上のための手法の導入と組織
- ・ 経営プロセスの改善

とされた³³。

ブレーメンの行政改革は、各部局と事務所における多くの分権的な活動によって多様なものとなっている。その際、品質管理、契約管理、製品規定、コントローリング、効果制御、経営プロセス最適化、そしてアウトソーシング、組織のフラット化等のさまざまな手法が導入され適用されている。

「コンツェルンブレーメン」は、財務省と参事会事務局により指導調整が行われる。責任の分散を志向し、共通テーマは、生産グループ予算、集権的・分権的参加マネジメント、E-ガバメントのためのプロジェクト、人的マネジメント、公的会計制度の統合、各部局による個々のサービス提供から生涯志向的サービス・パッケージへの統合である³⁴。

NSMの手法の更なる展開は、次のテーマに焦点をあわせているとされている(2002年時点)³⁵。

- ・ 目的協定・契約マネジメント
- ・ 戦略的な成果志向管理
- ・ 生産グループ予算の展開

³² ブレーメンホームページ(bremen.de)ブレーメン財務省「改革全体における新制御モデルNSM」

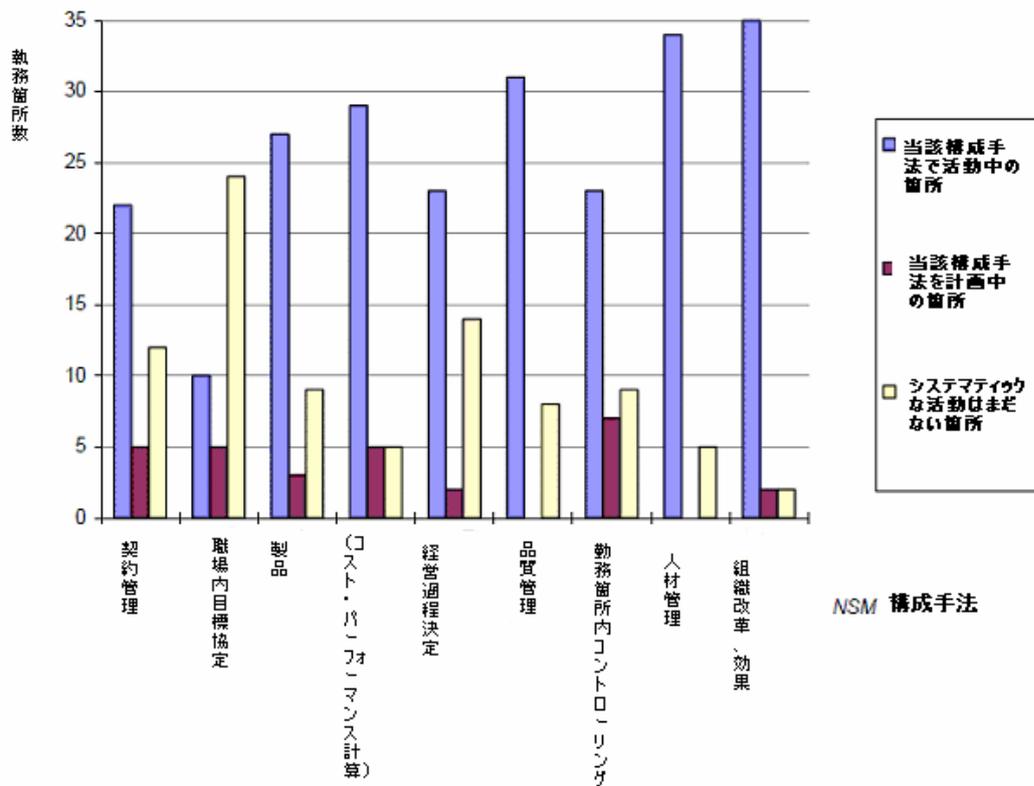
³³ 2001年3月「ブレーメンにおける新制御モデルの実施状況」

NSM-Team-Leitung「Umsetzung des "Neuen Steuerungsmodells" in der Freien Hansestadt Bremen Sachstand und künftige Ausrichtung Informationen aus der Praxis」

³⁴ 前掲「改革全体における新制御モデルNSM」

³⁵ 前掲「改革全体における新制御モデルNSM」

ブレーメンにおける新制御モデルの実施状況



(2001年3月、NSM-Team「ブレーメンにおける新制御モデルの実施状況 Blick in die Werkstatt Umsetzung des "Neuen Steuerungsmodells" in der Freien Hansestadt Bremen Sachstand und künftige Ausrichtung Informationen aus der Praxis」による。)

第3節 「市民自治体」構想³⁶

1 NSMの限界と「活動国家」構想

しかし、このような私企業を参考としたモデルの下においては、市民は顧客として取り扱われ、市民参加の側面は、二次的なものにとどまっていた。その一方で、自治体は、次のような環境の変化に直面するようになった。

³⁶ 以下、前掲、Winfried Osthorst/Rolf Prigge「市民自治体としての大都市」による。

- ① 多様化する社会の中で、伝統的な統合とコミュニケーションの形式が消えてしまったことから、自治体に新しい統合の形式が必要になった。
- ② 自治体は、高度の教育を受け、自己組織能力があり、自らの利害をはっきりと表明できる住民と相対することとなった。市民は、ドイツ行政の伝統である官僚主義国家を打ち破るような、そして、これまでの行政サービス志向的な改革だけでなく、これを広げていくような参加と協働の場を求めるようになった。
- ③ 他方、市民は、公の制度に関心を示さなくなり、選挙への参加もますます減少し、公共事務への参加は、自らの好み次第の気ままなものになる傾向も生じてきた。
- ④ 自治体は、財政難によって、十分にその事務を遂行できなくなった。とりわけ「任意的給付行政」の徹底的な節減が求められる中で、個人と社会の自己責任を強化することは、財政負担の軽減を意味することとなった。

NSM 等の単なる企業経営的なコンセプトだけでは、このような複雑な状況に対応できないことから、「小さな政府」をめざした新制御モデル (NSM) 等に別れを告げ、「活動国家」の考えを取り入れた「市民自治体」構想へと方針転換をする自治体が増えてきた。「市民自治体」構想は、市民を「共同生産者」として行政サービスの提供に携わらせるとともに、国家決定への参加を拡大していくことが重要な柱となっている。さらに、市民の公共事務執行への参加は、同時に自治体の財政負担を軽減し、地域共同体の自己組織力の強化につながるとされた。

このような「活動国家」、「市民自治体」構想の源泉として考えられるのは、

- ① できるだけ国家の干渉なしに、共同体における社会関係と連帯の強化の可能性を図ろうとした 90 年代のアメリカのコミュニタリズムや
- ② 同じく 90 年代のドイツにおける、「協働活動」重視による「交渉民主主義」の欠陥の克服の流れ、とりわけ、
- ③ 70 年代以来、ドイツの自治体は、「市民運動 Bürgerinitiativ」、「自助施設 Selbsthilfe-Einrichtung」等の新しい社会運動のアクターとの豊富な経験を有し、その結果、一部の自治体では、「文化革命 Kulturwandel」をもたらし、伝統的な官僚国家から脱却し、公的制度を市民社会に結びつけようとする改革が始まっていたこと

が挙げられる。それは、また、近年各州における自治体レベルで直接民主制的要素が強く支持され、受け入れられることにつながった³⁷。

2 「市民自治体」構想

「市民自治体」構想の狙いは、次の点にある。

- ・市町村の行政サービスと計画プロジェクトに対する市民のより高い満足度
- ・意思決定の民主化と自治体民主主義への市民参加の強化

³⁷ 前掲「市民自治体としての大都市」P.16

- ・適切なインフラの確保による市民支援ネットワークの強化（連帯）
- ・自治体財政の負担軽減（効率性）
- ・政策目標に照らしてのよりよい政策成果（有効性）

1998年、KGStも、この「市民自治体」構想を採用するに至った。KGSt自身は、これを従来の「新制御モデルNSM」の延長線上にある発展型としている。確かに、「市民満足度」や「有効性」等NSM構想の考えも含まれており、NSMを包含する構想といえるものである（第1部参照）が、KGStの方針転換は、NSMのコンセプトとしての限界の克服をもくろんだものと見られている³⁸。

「市民自治体」構想は、現在までのところ、ドイツ都市会議等の全国自治体連合組織、政党、州政府、公共関係労働組合である「ver.di」をはじめ、行政改革の展開にとって重要なあらゆるアクターによって支持されている。

連邦議会の「市民参画の未来調査研究委員会」³⁹報告（2002年）もこの構想に関する論議に刺激を与えた。また、連邦政府の「現代国家—現代行政 Moderner Staat- Moderne Verwaltung」プログラムとハンスベックラー財団によって支援された研究プロジェクトが様々な自治体の経験を取り上げた。さらに、ベルテルスマン財団は、1998年、「活動市民連盟 Verein "Aktive Buergerschaft"」と共同で実施したコンクールとそれによって表彰されたモデル取組「キビタス・ネットワーク CIVITAS-Netzwerk」を通じてこの構想の普及を促進した⁴⁰。

3 市民、政治、行政の改革

「市民自治体」構想の目標は、市民、政治、行政（職員を含む）の三者の関係の改革であり、「顧客アンケート、市民センターBürgerämter、E-ガバメント、競争」等顧客志向の手段に加えて、自治体構成員としての市民に対して「ボランティア・センター、スポーツ協会への委任」等、さらに、委任者としての「市民に対して市民総会、市民予算、計画細胞、Planungszelle⁴¹」等の手段により、改革を進めようとするものである⁴²。

その重点は、

- ① 政策領域を超える調整 縦割りの除去
- ② 参加マネジメント 参加過程を組織化し、市民参加が自治体の政策決定にどのように反映されるのか明かにする。
- ③ 権限移譲（都市内分権） 市民参加の行われるレベルに権限を移譲
- ④ この構想に命を吹き込む文化革命

³⁸ 前掲「市民自治体としての大都市」P.17

³⁹ Enquete-Kommission“Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“

⁴⁰ 以上、前掲「市民自治体としての大都市」P.18

⁴¹ 無作為に抽出された市民が都市計画、交通政策等の特定の課題について、討議・検討を行う制度。

「市民答申」を委託者である行政機関に提出する。

⁴² 前掲「市民自治体としての大都市」P.19

である⁴³（第1部参照）。

第4節 「活動市民都市ブレーメン Aktive Bürgerstadt Bremen」構想

ブレーメン市は、2001年「活動市民都市ブレーメン」構想を発表した。この構想は、上述の「市民自治体」構想等の考え方に立ち、

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ① 市町村等公共セクターと市民との間の行政サービスの関係を変革し、公的サービスへのアクセスの改善とそれらの水準の向上を図るとともに、 ② 公的意思決定及び政治的決定の過程への市民参加 |
|--|

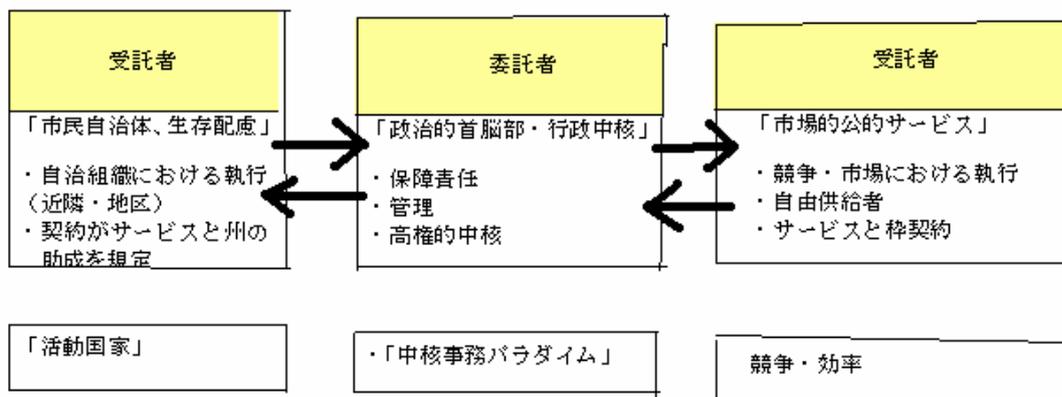
を目指すものである。

また、この構想は、ブレーメンの行政の様々な部署が長年にわたって経験してきた住民参加の成果であり、

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ① 「市民都市」の実現を目指した、適切な市民参加手段・ネットワーク・自治組織の支援 ② 市民との対話のための行政の公開と自治の保障 ③ 政治参加のための文化革命 ④ 様々な社会的グループの間に存する市民参加の条件格差の自治体による是正 |
|--|

を内容としている⁴⁴。

「活動市民都市ブレーメン」構想概念図⁴⁵



左の柱は、「市民自治体、生存配慮」の考えに基づいて、市場条件の下には置けない生存配慮分野の公共サービスを対象とする。自治組織における執行と契約による管理が行われる。右の柱は、いわば「市場的公的サービス」の分野であり、この下では、市民は、行政の受託者であり、競争、市場における執行が行われる。これに対して、真中の柱が、「委託者としての市民」の分野であり、政治的首脳部と行政中核が全体の管理と保障の責任を負

⁴³ 前掲「市民自治体としての大都市」P.20

⁴⁴ 以上、前掲「市民自治体としての大都市」P.23 以下

⁴⁵ 前掲「市民自治体としての大都市」P.25

うこととなる。

ブレーメンの「市民都市」構想においては、市場原理の一方向的な展開については、批判的である。たとえば、ブレーメン州議会は、「われわれの共同体の未来は、サービスを実施できる社会国家制度と市民による多様な参加・協働の可能性の組み合わせの中に存する。

『市民都市』は、サービスを実施でき、活動できる国家ならびに都市とその行政を抜きにしては実現不可能である。新しい参加の展開によって、社会国家の役割が減じ、調停者の役割に限定されるものでは断じてない。弱者には、引き続き、強力な社会的支援が必要であり、これによって、構成員のすべてが社会的パラダイムとしての存在を保持できるのである。」としている⁴⁶。

第5節 ブレーメン市民財団⁴⁷

以上の「活動市民都市ブレーメン」構想政治の「参加のための文化革命」を推進するための中心的プロジェクトとして、「ブレーメン市民財団 Buergerstiftung Bremen」が設立されている。

1 ブレーメン市民財団の任務と組織

2002年4月24日、ブレーメン州によって「ベルテルスマン財団 Bertelsmann Stiftung」⁴⁸による支援の下に設立された「ブレーメン市民財団」は⁴⁹、第一に、「自立した、自己責任を有する市民の共同体」を目指すものである。そのため、財団は、

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">・ 公共的事務への市民の参加・ 市民の福祉に寄与する施設、職務及び政策に関する責任の引受け・ 市民の協働とネットワークの形成 |
|--|

を支援する⁵⁰。

設立に当たっては、ブレーメン市から20万ユーロの出資がなされ、さらに、市民からの寄附を募るため、20万ユーロが「マッチング・ファンド」として用意された。

さらに財団は、寄付者に対して、2万5,000ユーロ以上の寄附に際してその使用目的を決めるメリットを提供した⁵¹。

財団の中核機関は、州参事会の任命による財団理事会である。理事会は、運営役員を任命し、財団目的が守られるように監視する。理事会は、州議会からの3名の議員のほか、区議会全体会議の1名、商業・労働者協会からそれぞれ1名と公的職務代表6名で構成さ

⁴⁶ 2005年9月13日、ブレーメン市議会議決「Mitwirkung in der Bürgerstadt weiterentwickeln、Antrag der Fraktionen der SPD und der CDU vom 20. Juni 2005 (Drucksache 16/346 S)」

⁴⁷ 以上、前掲「市民自治体としての大都市 Die Großstadt als Bürgerkommune」による。

⁴⁸ 「ベルテルスマン財団 Bertelsmann Stiftung」は、「市民自治体」構想の一環として、90年代半ば以降、「市民財団」の自治体による設立を推進してきた（第1部参照）。

⁴⁹ 以下、「ブレーメン市民財団」ホームページによる。2007年2月8日採取。

⁵⁰ ブレーメン市民財団規約、前文

⁵¹ 前掲「市民自治体としての大都市」P.54

れている。

青少年支援、社会活動及び教育活動、科学研究、スポーツ、自然及び環境保護の分野における市民参加並びに近隣支援の分野での公益的プロジェクトの実施を任務とし、

- ・ボランティアの宣伝、仲介及び指導のプロジェクト
- ・公共的政策の計画及び執行への市民参加
- ・政党紛争の調停

を行う。

支援の具体的方法は、

- ・助言
- ・仲介及び助言に対する財政援助
- ・セミナーその他の催し物の開催のための財政援助
- ・コンクールの開催

である⁵²。

2 活動実績⁵³

主な活動は、学校教員に対して2年のリカレント教育を実施する「学校プロジェクト」、市民情報と市民参加のメディアとしての発展が期待される区における「市民オンライン編集局 BORiS」、ボランティア活動および市民参加の功績に対する「ヒルデ・アドルフ賞」の授与、「市民都市」への市民参加のためのキャンペーン、ボランティア・ワーク *Freiwilligenarbeit* の支援である。

第6節 ブレーメン州政府による取組み

1 行政における市民参加のための取組

ブレーメン政府による市民参加の取組としては、まず、多方面にわたる専門家をブレーメンの建築制度の将来に関する議論に参加させる「建築ラウンドテーブル」と1997年ドイツ都市会議により、多面的協働のモデルとしてドイツの全自治体に推奨された「ブレーメン女性の健康フォーラム」があげられる。

不良住宅地域においては、数年来「近隣住宅」“*Wohnen in Nachbarschaften*”計画と連邦政府の「社会都市」“*Soziale Stadt*”計画における地域予算の決定は、地域の関係者の参加する住民フォーラムが行っている。

ドイツ子ども援助機構 *Deutsche Kinderhilfswerk e.V.* とブレーメン青少年省の協力による「遊び風土都市 *Spiellandschaften*」協会は、共同体活動「遊び場を作ろう」キャンペーンを繰り広げている⁵⁴（ただし、前述のホッペンザック副理事長によれば、「市がやっ

⁵² 以上、「ブレーメン市民財団」ホームページによる。2007年2月8日採取。

⁵³ ブレーメン市民財団「年次報告 2005年 Am Jahresende 2005」(INFO - BRIEF NR.4)

⁵⁴ 以上、2004年3月23日、ブレーメン参事会「市民財団の覚書に関する市議会報告」
「*Bericht zum Memorandum der Bürgerstiftung Bremen "Bremen auf dem Weg zur Bürgerstadt"*」による。

てくれるなら自分でやる必要はない」という意識が強く、あまり広まっていないとのことであった)。

2 「インターネット参加プラットフォーム」

「インターネット参加プラットフォーム」は、「ブレーメン市民財団」と財務省が協働で設立した。「ブレーメン・オンライン」とともに、インターネットによる情報と市民参加のための地区システムに取り組み、市民生活に近いところでのコミュニケーションを可能にし、新しい市民活動の場を提供するものである。

ブレーメン州のポータルサイトと女性のためのインターネットマガジン「gesche.online」も、女性の市民参加、ネットワーク化及びメディア能力の向上を促進するため、情報、サービス、活動的市民参加を結び付けている⁵⁵。

3 「ブレーメン・イニシアティヴ活動市民都市“Bremer Initiative aktive Bürgerstadt”」

ブレーメン労働者会議と市民財団の運営の下、市民参加ワーキンググループ「ブレーメン・イニシアティヴ活動市民都市」(BIAB、ビーアップ)が設立された。活動市民都市に関心を持つ、多くの各省の部局事務所を含むすべての組織、施設に声がかけている⁵⁶。

今回、ブレーメン州政府における調査において、ブレーメン全体の市民参加について懇切丁寧にご教示を賜った前述のホッペンザック氏は、この組織の副代表である。

⁵⁵ 前掲、2004年3月23日、ブレーメン参事会「市民財団の覚書に関する市議会報告」
「Bericht zum Memorandum der Bürgerstiftung Bremen "Bremen auf dem Weg zur Bürgerstadt"」による。

⁵⁶ 前掲、2004年3月23日、ブレーメン参事会「市民財団の覚書に関する市議会報告」
「Bericht zum Memorandum der Bürgerstiftung Bremen "Bremen auf dem Weg zur Bürgerstadt"」による。

第3章 民主主義都市ブレイメンを目指して

第1節 市民参加と直接民主制

1 ブレイメンにおけるこれまでの市民参加

民主主義の活性化のために、あらゆる分野での市民参加が必要であるという考えは、既に、1947年10月21日のブレイメン憲法の次のような規定に示されている。

- ・ 名誉職の引き受け（第9条）
- ・ 専門家の派遣代表委員会 *Deputation*⁵⁷への参加（第105条）
- ・ 区議会に代表される分権的意思決定構造

さらに、1994年の憲法改正、1994年12月20日の市民請求の際の手続きに関する州法および1997年2月27日の州民決定の際の手続きに関する州法、1998年12月22日の同法並びに区議会議員の直接選挙の導入により民主主義的意思決定の可能性が強化されてきた。

また、州の計画に対する市民参加は、建設計画 *Bauleitplanung* と交通計画 *Verkehrsplanung* で実行されている。住民集会と並んで義務的な市民参加段階としての計画の縦覧がある（建築基本法 *Baugesetzbuch* 3条）。加えて、環境負荷審査法の枠内での市民の参加権に注意が必要である。

さらに、区議会及び区役所に関する地区法 *Ortsgesetz über Beiräte und Ortsämter* に基づいて区議会が活発に活動している。

「市民都市構想」は、ブレイメンの現実の財政再建段階を越えて指し示し、民主主義的都市発展を展望するものである⁵⁸。

2 直接民主主義の進展⁵⁹

ドイツにおいては、70年代の「新社会運動 *neue soziale Bewegungen*」下において、既に、政治参加 *Partizipation* の可能性を広げるため、直接民主主義的な手続きがすべての国家レベルで要求されていた。

しかし、これが実現したのは、90年代に入ってからであった。政治構造の「正統性」の減少の論議に直面して、個々の州が自治法の改正に取り組んだのである。その際、直接民主主義的要素を持ち込んだ東ドイツ諸州における改革が重要な役割を果たした。1995年までに、普通州においては、すべての自治体レベルにおいて、レファレンダムが導入され、また、市町村長の直接選挙も都市州を除く全州に広まった。

1998年までに、すべての州は、州レベルでの住民請求と住民決定を導入あるいは拡充した。これにより、市民イニシアティヴ（市民運動）のようなアクターの立場が強化されることとなった。地方的な市民のイニシアティヴや小さな政党が以前は政治・行政の既存勢

⁵⁷ 各行政部門の関係事項に対して、州議会は、派遣代表委員会を設立することができる。派遣代表委員には、一般の市民もなれる。派遣代表委員会は、行政部門の事項について審議し、予算案の作成について助言する。（ブレイメン州・派遣代表委員会に関する法律1条）

⁵⁸ 以上、前掲、ブレイメン参事会「市民財団の覚書に関する市議会報告」による。

⁵⁹ 以下、前掲、Winfried Osthorst/Rolf Prigge「市民自治体としての大都市」（P.87以下）による。

力が無視してきたテーマや利害関係事項を取り上げたため、それらの課題が議論されるようになった。政治参加の可能性を広げたのである。

特に、バイエルン州においては、自治体レベルにおける政治文化の大きな変化を生んだ。政治的な交渉の過程に、参加するアクターを広げたこと、社会の利害関係事項を政治問題化させたことは、自治体の決定の重要性への関心を高め、地方自治行政の価値を高め、強化した。

労働者にとって利害関係のある重要事項も、この住民決定の対象となりうることは、NRW州の都市での例が示している。すなわち、公共サービス労働組合のヴェルディ ver. di (2001年まで ÖTV) が住民投票を利用し、市議会で多数派が可決した自治体の施設の民営化を住民請求の対象とし、続いて行われた住民決定において、多くの市で市民の多数がこれに反対する結果となったからである。

この住民発案の重要性は、企業経営的な観点のみによって発想されたコンセプトの長年の支配から脱して、自治体のサービスの整備とその質もまた再び自治体政治の論議の対象となったことにある。

3 ブレーメンにおける住民決定等の課題⁶⁰

住民投票は、2段階となっている。第一段階の住民請求では、市民の10%から20%の署名が必要である。次の住民決定では、選挙権を有する者の最低投票者数の確保が必要となる。最低はバイエルン州、区のレベルではハンブルクである。

ブレーメンにおいては、1947年以来制度は有名であったが、署名数の高いハードルのため、1994年までに住民決定が行われたのは、1947年の新州憲法の承認一件のみであった。

1994年、憲法改正以外の住民請求については、選挙資格を有する者の20%の要件が10%に引き下げられた。州議会の解散も可能になった。1996年には、州民決定の手続きに関する州法が改正され、1997年には、州民立法のための憲法的枠組みが改正された。

現状は、

- ① 第一段階としては、まず、選挙管理者の下に州民請求の提案を法律案及び5,000人の選挙権を有する者の署名を添えて提出しなければならない。州議会も住民投票を提案できる。州参事会は、これを認めるか否かを決定する。
- ② 第二段階である州民請求は、決められた形式による署名の発案者による収集—1996年以前は、州発行の署名登録簿が必要であったが—普通の法律の場合は有権者の10%、憲法改正の場合は20%の支持が必要である。
- ③ 第三段階である州議会が州民請求による提案をそのまま（修正せずに）可決しない場合にのみ行われる。提案は、住民投票の過半数の賛成で成立となるが、少なくとも25%、憲法改正の場合は50%の有権者の同意が必要である。

ブレーメン州憲法70条によって、州民決定は、予算、公務員関係、税金、手数料・使用料 Abgabe und Gebueren 並びにこれらについての個々の法律案は対象にはできないこと

⁶⁰ 前掲、Winfried Osthorst/Rolf Prigge 「市民自治体としての大都市」(P.90以下)による。

とされている。この点も、問題とされている。

市町村レベルであるブレーメン市についても、同様であるが、この場合は EU 市民も有権者となる。

区については、ハンブルク市の場合と異なり、住民請求と住民決定の制度はない。市の区域の一部にかかる居住環境の質に関する事項については、区の代表の権限の拡大とあわせて市民参加の対象に加えることが必要である⁶¹。

そのほか、州民提案 *Bürgerantrag* もある。外国人も含め、16 歳以上のブレーメンの住民の 2 % による提案は、州議会が審議しなければならない。区においても、提案制度があり、提案は、区議会により 6 週間以内に審議されなければならない。

今後、市民の政治参加の可能性を広げるため、さらに州民請求と州民決定のハードルを下げることが必要である⁶²。SPD と CDU は、2002 年にこれについて議論はしたが、ハードルを下げるという結論には至らなかった。

第 2 節 都市内分権⁶³

1 地域代表としての区議会

政治的参加の質は、居住している地域における生活環境の直接的な整備について参加できるかどうかということにかかっている。したがって、大都市においては、都市内の下位のレベル—区において、市民の政治参加の場であり、その要求先となる政治・行政制度と政治的代表組織 *politische Gremien* が必要である。

地区レベルにおける政治的議論の内容は、交通問題、地区の環境問題、建設プロジェクト、都市開発問題並びに公的ないし私的サービスの提供である。ブレーメンにおいては、22 の区議会が政治的代表組織であり、拡充の歴史をたどってきた。

2 ブレーメンにおける都市内分権の経緯

1939 年、周辺自治体との合併を機に、初めて外部地域に事務所がつくられた。

1946 年、行政機構が再編成され、外部地域の区のために、初めて専門家からなる 15 の区議会⁶⁴が作られた。

1951 年、区議会の議員は、党の推薦によることとなり、その議長を構成員とする区議会全体会議 *Gesamtbeirat* が設置された。各省の役所は、すべての関係事項について区議会の意見を聞くことが義務付けられた。また、区役所と区議会は、自ら意見を表明することもできるようになった（ただし、上級官庁は、これに縛られなかった）。

1971 年、市の中心部にも、区役所と区議会が置かれるようになった。

1989 年まで、区議会のメンバーは、市議会から任命される「非真正行政委員会」であっ

⁶¹ 前掲筆者 Winfried Osthorst と Rolf Prigge 氏の意見

⁶² 同上

⁶³ 以下、前掲、Winfried Osthorst/Rolf Prigge 「市民自治体としての大都市」(P.94 以下) による。

⁶⁴ 直接公選でないこの段階では、「区議会」の訳語は適当でないが、ドイツ語ではいずれも「Beirat」であるため、便宜上そのまま用いる。

た。

1989年、州の「区議会及び区役所法」が改正され、州議会選挙と同時に行われる区議会議員の直接選挙が導入された。しかし、区議会の権限は少ない。主として、中央行政機関と州議会に対する参加、聴聞、助言の権限にすぎない。

2001年、権限が強化され、各部署は、区に関する事項については、区議会の同意が必要とされた。区議会が同意しなければ、1ヶ月以内に、もう一度、区議会に提案しなければならない。それでも、同意がない場合には、各部署は、議会の派遣代表委員会にその区議会の決議を提出しなければならない。市民代表委員会がこれについて最終決定を行う。さらに、以下のように、区議会の権限が拡大された。

- ① 市役所の各部 Behörde は、区議会の意見を各部の地区に係する包括的な政策に取り入れるとともに、地区に係する公営競技と宝くじの財源による補助金についての情報を提供することが義務付けられた。
- ② 新しい区議会の決定権として、地区に係する建設、改築及び街路、緑地・公園、道路及び公共の広場の命名権が付与された。

3 今後の課題

区議会は、地区のレベルにおける政治的利害関係を形作るアリーナとして認められ、役所と協会、市民団体等のすべての形態の中間組織や社会的施設の利用者との間の調整と仲介の機能を果たしている。「活動市民都市ブレーメン」構想における社会的関係と地域制度を支えるものとして、活動しているのである。

「しかし、現状では、専制的な権限はなく、政治参加の要求先となっているにすぎない。このことは、ブレーメンの民主主義の発展を阻害している。区議会の議員は、民主主義的正統性を有する自治体政治家であるにもかかわらず、その全会一致の決議が役所によって無視されることもありうるというわけである。このため、地域レベルにおける直接民主主義的手続きの導入は、意味を成さない結果となっている。」⁶⁵

行政サービス供給の改革と分権化のため、「地域サービスセンター、Lokale Dienstleistungszentrum」が設置されているが、さらに、所管横断的、統一的な推進構造とともに、中央集権的行政の改革が必要である。

「市民サービスセンター」としての区役所ないし区議会の所管事項が少ないのと対極的に、自らの権限でないサービス供給の事項が増加しつつある。

中央と区との間の政治的決定権能の関係の改革が喫緊の課題である。ハノーファーでも、ノルドライン・ヴェストファーレン州の大きな都市でも、その地区の代表に権限を認めるようになってきている。区の地域の再編とともに、権限の区への移譲が必要である。

⁶⁵ 前掲筆者 Winfried Osthorst と Rolf Prigge 氏の意見。以下、同じ。

終わりに

以上見てきたとおり、ドイツにおいては、戦後の「秩序国家」に始まって、「福祉国家」（「社会国家」）、ネオリベラリズムによる「小さな政府」、NPM の考え方にとった「NSM 構想」から、現在では「市民の3つの理念型」に基づく「市民自治体構想」に至っているというのが、改革思想・手法の展開の歴史である。翻って、わが国を見た場合、やはり厳しい財政状況の下、各地方自治体において様々な行財政改革が試みられているが、ドイツのように明確な位置づけの下（少なくとも、それに関する議論を行ったうえで）これを推進しているようには見受けられない。「下手な鉄砲も数打ちゃ当る」では資源の浪費というものである。まず、改革の哲学、基本的考え方を確立するとともに、それに応じた基本方針・戦略の樹立が望まれる。

ドイツにおいては、近年の様々な試みの結果、ブレーメンの例が示すように、低いレベルの「市民参加」では、今日の事態を乗り切れないことが明らかになっている。旧来の考え方から脱することのできない政治家と行政の抵抗は予想されるが、これを排して「市民参加」をさらに拡充・レベルアップし、「直接民主主義」や「地域自治組織の民主主義」の充実の道に踏み込む段階を迎えつつあると認識されているようである。

わが国においても、「平成の大合併」騒ぎもあり、合併の是非を含め、住民投票が盛んに行われるようになっていくとともに、「地域自治組織」に関する制度も一応整備され、これに対する関心も高まりつつある。その点からも、ドイツにおける今後の展開が大いに注目されるところである。

参考文献一覧

(財政再建関係)

- ・ブレーメン州参事会『財政状況に関する中間報告』(2005年2月22日、州議会、Bremische Bürgerschaft Drucksache 16/548)
- ・ブレーメン州財務省 Der Senator für Finanzen 「財政再建と違憲訴訟の提起 Sanierung und Verfassungsklage」 (<http://www.finanzen.bremen.de>)
- ・シェルフ Scherf 前ブレーメン市長、2005年9月28日、退任表明ディスカッション・ペーパー 「Mut zur Selbständigkeit Bereitschaft zur Verantwortung Zukunft für Bremen、Diskussionspapier anlässlich der Rücktrittsankündigung am 28. September 2005」 (<http://www.rathaus-bremen.de>)
- ・ベルンゼン・ブレーメン市長、2006年1月20日、
「ブレーメン戦略 Mit Entschlossenheit und Augenmaß die finanzielle Zukunft und die Selbständigkeit für den Stadtstaat Bremen sichern」
(<http://www.radiobremen.de>)
- ・ブレーメン財務省、2005年3月26日、「財政フレーム Finanzrahmen 2005–2009」

(「市民都市」関係)

- ・武田公子『ドイツ自治体の行財政改革』(2003年、法律文化社)
- ・Vogelgesang/Lübking/Ulbrich『地方自治 Kommunale Selbstverwaltung』(2005年、Berlin、Erich Schmidt Verlag)
- ・Winfried Osthorst/Rolf Prigge『市民自治体としての大都市 Die Großstadt als Bürgerkommune』(2003年、Bremen、Kellner-Verlag)
- ・ドイツ家族省『ドイツにおけるボランティア Volunteering in Germany - Results of the 1999 Representative Survey on Volunteering and Civic Engagement (englisch)』(同ホームページ)
- ・ドイツ家族省 2005年『ドイツにおけるボランティア活動 99~04』、Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004) (同ホームページ)
- ・ブレーメン市議会、2005年9月13日、議決「Mitwirkung in der Bürgerstadt weiterentwickeln」、Antrag der Fraktionen der SPD und der CDU vom 20. Juni 2005 (Drucksache 16/346 S)
- ・ブレーメン州「Bürgerschaftliches Engagement」(同ホームページ bremen.de)
- ・ブレーメン参事会、2004年3月23日、「市民財団の覚書に関する市議会報告」
「Bericht zum Memorandum der Bürgerstiftung Bremen "Bremen auf dem Weg zur Bürgerstadt"」(<http://www.bremische-buergerschaft.de>)
- ・ブレーメン州 NSM-Team-Leitung『ブレーメンにおける新制御モデルの実施状況 2001年3月 Umsetzung des "Neuen Steuerungsmodells" in der Freien Hansestadt Bremen Sachstand und künftige Ausrichtung Informationen aus der Praxis』(同ホームページ bremen.de)
- ・ブレーメン州財務省「ブレーメンの改革コンセプト Das Bremer Modernisierungskonzept」(同ホームページ bremen.de)

- ブレーメン財務省「改革全体における新制御モデル NSM」
(<http://www.finanzen.bremen.de>)
- ブレーメン市民財団「年次報告 2005 年 Am Jahresende 2005」(INFO - BRIEF NR.4)
(同ホームページ)