

# ドイツ州政府における行政構造改革 —バーデン・ヴュルテンベルク州とニーダーザクセン州の改革を事例として—

札幌大学法学部准教授  
宇野 二朗

## はじめに

ドイツの地方自治制度の特徴の一つは、州と自治体とが融合的な関係にあることである。郡（クライス）・特別市やゲマインデ（市町村）といった自治体は、自治的な任務に加えて、州の任務も実施している。

こうした融合的な仕組みを支えるために、面積の広い州では、県庁（行政管区庁）<sup>1</sup>が置かれ、州行政のレベルと、州行政の一部としての自治体レベルとの調整が行われてきた。後述のように（第1章第3節）、ドイツにおける県庁は、州行政の一般中級官庁として位置づけられる組織であり、その長官は、住民から直接公選されるわけではなく、また、公選される議事機関も持たない。

2000年代に入ると、主に財政的な理由から、この仕組みを見直す動きがドイツ各州でみられるようになった。しかし、その方向性は必ずしも同一ではない。例えば、（1）県庁に様々な特別官庁（分野別の出先機関）を統合する方向、（2）県庁を廃止する方向、そして、（3）県庁と郡とを統合・再編する方向が議論されている。

比較的大きな州での急進的な改革として注目されるのが、バーデン・ヴュルテンベルク州とニーダーザクセン州の改革事例である。しかも、両者は異なる道を選んだ。すなわち、バーデン・ヴュルテンベルク州では、特別官庁を県庁に統合することとしたのに対して、ニーダーザクセン州では、県庁を廃止し、場合によっては特別官庁を新設し、また県庁に代わって「政府支所」を新設した。

そこで、今回、バーデン・ヴュルテンベルク州（内務省、シュトゥットガルト県庁）、及びニーダーザクセン州（内務省、ブラウンシュヴァイク政府支所、州会計検査院）を訪問し、それぞれの改革のポイントとその評価、そして県庁・政府支所の機能や課題を調査した<sup>2</sup>。本報告書は、その聴き取り調査結果を中心にまとめた。

構成は以下の通りである。第1章では、ドイツにおける地方自治の特徴を、州行政と自治行政との融合関係を中心に概観し、その中の県庁の位置づけを確認する。第2章では、多くの特別官庁を県庁（あるいは郡）に統合したバーデン・ヴュルテンベルク州の改革事

<sup>1</sup> ドイツにおける Regierungspräsidium は、その長が公選されておらず州行政の一部であることから、行政管区庁や行政区庁とも訳される。しかし、ここでは、それが地域において総括調整する機能を有する点に着目し「県庁」と訳し、必要に応じて「行政管区庁」を併記した。ただし、その長は「県長官」と訳した。

<sup>2</sup> ニーダーザクセン州の改革に関する文献調査の結果は、すでに、拙稿「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」『会計検査研究』第44号（2011年9月）にまとめている。このため本稿と一部はそれと重複している。

例をみる。第3章では、県庁を廃止したニーダーザクセン州の改革事例をみる。最後に、今回の調査の結果を簡単にまとめてみたい。

なお、両州の面積、人口、及び人口密度を表1に示した。バーデン・ヴュルテンベルク州は、ノルトライン・ヴェストファーレン州、バイエルン州に続く人口規模（10,750千人）をもち、ニーダーザクセン州（7,972千人）はそれに続く。

表1 ドイツ諸州の面積、及び人口（2007年12月31日）

|                  | 面積<br>km <sup>2</sup> | 人口<br>千人      | 人口密度<br>人/km <sup>2</sup> |
|------------------|-----------------------|---------------|---------------------------|
| バーデン・ヴュルテンベルク    | <b>35,751</b>         | <b>10,750</b> | <b>301</b>                |
| バイエルン            | 70,552                | 12,520        | 177                       |
| ベルリン(都市州)        | 891                   | 3,416         | 3,834                     |
| ブランデンブルク         | 29,480                | 2,536         | 86                        |
| ブレーメン(都市州)       | 404                   | 663           | 1,640                     |
| ハンブルク(都市州)       | 755                   | 1,771         | 2,344                     |
| ヘッセン             | 21,115                | 6,073         | 288                       |
| メクレンブルク・フォアポンメルン | 23,185                | 1,680         | 72                        |
| ニーダーザクセン         | <b>47,625</b>         | <b>7,972</b>  | <b>167</b>                |
| ノルトライン・ヴェストファーレン | 34,086                | 17,997        | 528                       |
| ラインラント・プファルツ     | 19,853                | 4,046         | 204                       |
| ザールラント           | 2,569                 | 1,037         | 404                       |
| ザクセン             | 18,418                | 4,220         | 229                       |
| ザクセン・アンハルト       | 20,447                | 2,413         | 118                       |
| シュレースビヒ・ホルシュタイン  | 15,799                | 2,837         | 180                       |
| テューリンゲン          | 16,172                | 2,289         | 142                       |
| 全国合計             | 357,104               | 82,218        | 230                       |

出典: Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 2009*, S.36に基づき作成。

## 第1章 ドイツ連邦州における「県庁（行政管区庁）」一概観

### 第1節 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を超える、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、ゲマインデを束ねる形で郡が存在する（16州合計で313）。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。これらの郡及び特別市・郡格市を合わせると、その平均人口は191.6千人となる（表2）。この規模からもわかるように、公共服务提供という面では、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2 郡・特別市・ゲマインデの数（2007年3月31日現在）と平均人口

| (州名)             | 郡   | 特別市 | ゲマインデ  | 平均人口(千人) |         |
|------------------|-----|-----|--------|----------|---------|
|                  |     |     |        | 郡・特別市    | ゲマインデ   |
| バーデン・ヴュルテンベルク    | 35  | 9   | 1,109  | 244.3    | 9.7     |
| バイエルン            | 71  | 25  | 2,056  | 130.4    | 6.1     |
| ベルリン(都市州)        | 0   | 1   | 1      | 3,416.3  | 3,416.3 |
| ブランデンブルク         | 14  | 4   | 420    | 140.9    | 6.0     |
| ブレーメン(都市州)       | 0   | 2   | 2      | 331.5    | 331.5   |
| ハンブルク(都市州)       | 0   | 1   | 1      | 1,770.6  | 1,770.6 |
| ヘッセン             | 21  | 5   | 426    | 233.6    | 14.3    |
| メクレンブルク・フォアポンメルン | 12  | 6   | 849    | 93.3     | 2.0     |
| ニーダーザクセン         | 38  | 8   | 1,024  | 173.3    | 7.8     |
| ノルトライン・ヴェストファーレン | 31  | 23  | 396    | 333.3    | 45.4    |
| ラインラント・プファルツ     | 24  | 12  | 2,306  | 112.4    | 1.8     |
| ザールラント           | 6   | 0   | 52     | 172.8    | 19.9    |
| ザクセン             | 22  | 7   | 502    | 145.5    | 8.4     |
| ザクセン・アンハルト       | 11  | 3   | 1,027  | 172.3    | 2.3     |
| シュレスビヒ・ホルシュタイン   | 11  | 4   | 1,124  | 189.2    | 2.5     |
| ティューリンゲン         | 17  | 6   | 968    | 99.5     | 2.4     |
| 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     |
| 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。

## 第2節 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（国家的任務）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、上記の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。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る。とはいっても、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に対してはむしろ協力関係で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）。

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）。

## 第3節 県庁（行政管区庁）

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。そもそも一般中級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管区に存在する。そこには、公選される長や議会は置かれず、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、理念的には、「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）。より具体的にみれば、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。なお、かつて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という（Wagener 1982; Schrapper 1994）。

もっとも、実際には、いずれの州でも、県庁に統合されない特別官庁も存在し、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、総括調整の実際はより複雑であったという（Wagener 1982）。要するに、県庁が実際に担う任務の範囲は、州によっても、また時代によっても異なっていた。

任務範囲の多様さと同様に、県庁の数や規模も州によって異なる（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の5がそれに次いで多い。他方、ヘッセン州やザクセン州では3である<sup>3</sup>。人口規模でみれば、100万人程度

<sup>3</sup> なお、ザクセン・アンハルト州やテューリンゲン州には、他州の県庁の機能を担うが州全域を対象とする。

のものから 500 万人を超えるものまである。

バーデン・ヴュルテンベルク州には、シュトゥットガルト県（4,007 千人）、カールスルーエ県（2,739 千人）、フライブルク県（2,196 千人）、及びテュービンゲン県（1,807 千人）の 4 つの県が置かれている。州都シュトゥットガルトが位置するシュトゥットガルト県は別格としても、比較的、人口規模の大きな県（180 万人から 270 万人）が揃っている点が特徴といえるだろう。

表3 県庁（行政管区庁）及び政府支所（RV）の規模（2007 年 12 月 31 日現在）

|                  |               | 面積<br>千km <sup>2</sup> | 人口<br>千人 | 人口密度<br>人/km <sup>2</sup> |
|------------------|---------------|------------------------|----------|---------------------------|
| 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                     |
|                  | テュービンゲン県      | 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                     |
|                  | ドレースデン県       | 7.9                    | 1,647    | 207.6                     |
|                  | ライプチヒ県        | 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 2009に基づき作成。

他方、ニーダーザクセン州には、現在、県は置かれていない（県庁の廃止については、第3章第4節を参照）。かつてのニーダーザクセン州は4県（ハノーバー県、ブラウンシュヴァイク県、リューネブルク県、ヴェザー・エムス県）に分かれていた。これらの県庁が廃止された2005年以降は、同じ区域を対象として政府支所（第3章第6節）が置かれている（なお、2011年にハノーバー政府支所は廃止されている）。これらは、160万人強程度か

---

る州行政局（Landesverwaltungsamt）が置かれている。

ら 250 万人弱程度の規模である。また、その面積は、8 千 km<sup>2</sup>から 15 千 km<sup>2</sup>程度である（特に、リューネブルクとヴェザー・エムスの面積は、オーバーバイエルン県を例外として、他県よりも大きく上回る）。このように、比較的、面積が広く人口密度が低い点が特徴である。

## 第2章 バーデン・ヴュルテンベルク州の改革

### 第1節 州の概観

バーデン・ヴュルテンベルク州はドイツ南西部に位置し、すでにみたとおり（はじめに）、人口 10,749.8 千人（2007 年 12 月 31 日現在）を抱えるドイツで三番目に大きな州である。また、面積も広く 35,751.4km<sup>2</sup>とドイツで三番目に広い（2007 年 12 月 31 日現在）。

さらに、経済規模も大きい。州内総生産は、ノルトライン・ヴェストファーレン州、バイエルン州に続く第三位であり、人口 1 人あたりの州内総生産は、ハンブルク州、ブレーメン州、ヘッセン州、バイエルン州に次ぐ第五位である（いずれも 2010 年）。

現在のバーデン・ヴュルテンベルク州は 3 州の合併によって新設された。1952 年に、ヴュルテンベルク＝バーデン州、ヴュルテンベルク＝ホーエンツォレレン州、バーデン州の合併が行われ、現在のバーデン・ヴュルテンベルク州となったのだ。遡れば、この地域には、バーデン大公国（西部）、ヴュルテンベルク王国（東部）、プロイセン王国ホーエンツォレレン州（中央部）があった。その後、第二次世界大戦後の分割統治期には、北部のヴュルテンベルク＝バーデン州はアメリカ占領地区となり、他方、南部のヴュルテンベルク＝ホーエンツォレレン州と（南）バーデン州はフランス占領地区となった。

これらの経緯から、州の区域は、東西には、かつてのバーデンとヴュルテンベルクの境界によって、南北には、かつてのアメリカ占領地区とフランス占領地区の境界によって分けられている。こうした区分けの結果、バーデン・ヴュルテンベルク州は、後述する 4 つの県域に分けられている。

### 第2節 州行政の構造<sup>4</sup>

バーデン・ヴュルテンベルク州の行政構造は三段階となっている。第一は、県（Regierungsbezirk）のレベルであり、州内に 4 つの県（フライブルク県、カールスルーエ県、シュトゥットガルト県、テュービンゲン県）がある。第二は、郡（Landkreise）のレベルであり、35 の郡がある。第三は、ゲマインデのレベルであり、1,109 のゲマインデがある。なお、このうち 9 は、郡と同格の特別市（Stadtkreise）である。

郡やゲマインデが現在の形になったのは 1970 年代前半である。1972 年までは 65 の郡と 3,300 を超えるゲマインデがあったが、大規模な市町村合併が行われた西ドイツの他州と同

<sup>4</sup> 以下の内容は、特に断りなければ、バーデン・ヴュルテンベルク州内務省職員への聴き取り調査に基づく。また、各種数値は、バーデン・ヴュルテンベルク州内務省の提供資料に基づく。

様に、この時期、バーデン・ヴュルテンベルク州でも市町村合併が進められ、ゲマインデはおよそ三分の一、郡はおよそ半分となった。現在の郡の人口規模は 11 万人から 53 万人程度であり、その面積は 520km<sup>2</sup>から 1,850km<sup>2</sup>である。

バーデン・ヴュルテンベルク州内務省の職員に対する聴き取り調査に基づけば、バーデン・ヴュルテンベルク州の郡は、他の連邦州に比較しても人口規模が大きく、それゆえ、バーデン・ヴュルテンベルク州の郡は大きな行政力をもつ。

しかし、ゲマインデはこれとは異なるという。バーデン・ヴュルテンベルク州のゲマインデは、そのうち 50%から 60%は人口 5,000 人以下の小規模団体であることから、116 ある「市町村行政体連合（Gemeindeverwaltungsverbände）」や、156 ある「協定による行政共同体（Vereinbarte Verwaltungsgemeinschaften）」に組織されている。もちろんこうした小規模なゲマインデの中にも行政力が高いものもあるが、多くの小さなゲマインデは限られた行政力しかもたない。したがって、郡行政ではゲマインデを補完する任務も大きい。

他方、州は、その固有の行政機関として、一般官庁のほかに、特定の政策領域に特化した特別官庁をもつ。1970 年には 850 あった特別官庁であるが、1994 年には 570、2001 年には 470 と削減されてきていた（官庁種類の数ではなく官庁数である）。例えば、森林（Forst）、計測（Vermessung）、耕地整理（Flurneuordnung）、農業（Landwirtschaft）などの分野に特別官庁が存在した。

県庁は、州の最上級官庁レベル（省庁）と下級官庁レベル（郡・特別市）との間に位置する組織であり、各区域の郡庁、特別市、91 の大規模町村（Große Kreisstädte、人口 2 万人以上）の法監督（合法性の監督）を行っている。

行政構造改革の実施前（2004 年まで）のバーデン・ヴュルテンベルク州の行政構造においては、省庁レベルの下に 4 県庁が置かれ、さらにその下に 35 の郡庁及び 9 の特別市の市庁（Bürgermeisterämter der Stadtkreise）が位置づけられていた（図 1 を参照）。それに加えて、例えば、30 の州学校局（Staatliche Schulämter）や 91 の財務局のような下級専門官庁（特別官庁）があるのが特徴であった。中級官庁としても、県庁のほかにも、例えば 4 つの高等教育局（Oberschulämter）などの特別官庁が置かれていた。これら、すべてのレベルの特別官庁を足し合わせると、当時、470 の特別官庁があったのだ。

### 第 3 節 行政構造改革の経緯

2005 年 1 月に実施されたバーデン・ヴュルテンベルク州の行政構造改革は、当時の州首相であるエルヴィン・トイフェル（Erwin Teufel）によって主導された。2003 年 3 月 25 日に、トイフェルは、改革構想を発表した。それを受け、州政府は、同年 4 月 8 日に、改革の基本方針を決定した。さらに同年 7 月には改革の主要点を決定した。

2004 年に入ると、州議会での議論が本格化した。2004 年 1 月から 3 月にかけて「行政構造改革法（VRG）」の聴聞が行われ、同年 6 月には第一読会及び第二読会が行われた。そし

て6月末にはこの「行政構造改革法」は成立し、2005年1月1日に施行されることとなつた。

その後、この大規模な行政構造改革の評価が行われた。改革実施から2年が経過した2007年2月から7月にかけて、行政構造改革の評価に関する聴聞や報告が行われ、2007年11月から2008年8月にかけて主要な修正点に関する意思決定が行われた。2008年10月には、州議会において「行政構造改革をさらに進める法律（VRWG）」の第二読会が行われ、法案が可決成立された。その施行は2009年の1月1日であった。

このように、2005年に実施された改革に引き続き、すでに2009年からは、その修正も実施されている。

#### 第4節 行政構造改革の基本原則

州内務省職員の説明によれば、行政構造改革の原則は、次のようなものであった。

- ① 三層の行政構造を維持すること。すなわち、県庁一郡・特別市一ゲマインデという地方行政の構造の維持すること。
- ② より上級レベルで行われていた任務を可能な限りより下級レベルに任せること（補完性の原則）。
- ③ 専門・特別官庁に強く分化されていた州行政の構造を統括すること、すなわち、集中化を作用させること。
- ④ すべてのレベルで一つの官庁とすること。
- ⑤ 身近で統一的な接觸の場（Anlaufstellen）を設けること。
- ⑥ 市民近接を実現すること。
- ⑦ より効率的で円滑な意思決定ルートを作ること。
- ⑧ 財政調整を通じて、20%のコスト削減（人件費を主とする総コスト）を行うこと。

この基本原則をみると、行政構造改革によって、より効率的で、市民に近接した行政構造が目指されていることが明らかであろう。もっとも、その主眼はコスト節約に置かれていたという。もちろん、州政府がコストの節約を行おうとするとき、まず、人件費の節約が問題となる。州行政では人件費の占める割合が高いからである。すなわち、州行政において人件費が占める割合は約41%であり、これは、連邦行政（約10%）、ゲマインデ行政（約24%）、郡行政（約33%）と比較しても大きな割合となっているからである（もちろんこれらの数値に変動はある）<sup>5</sup>。

<sup>5</sup> 数値は、バーデン・ヴュルテンベルク州内務省提供資料（Jaud, Stephan (2011) Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg, Folie 2）に基づく。

## 第5節 行政構造改革による組織再編

2005年に実施された行政構造改革では、主に、中級レベルの特別官庁の廃止が問題となった。すでに述べた2004年以前の州行政の構造と比べて、改革後の行政構造は、著しく単純化することとなった（図1を参照）。中級レベルでは、例えば州公文書館（Landesarchiv）、上級財務局（OFG）、環境保全局（LfU）などの、州全域を対象とすべきである部門や、学術的な専門性が必要となる部門、あるいはシェアドサービス部門を除いて、州の特別官庁は廃止され、県庁あるいは郡庁・特別市庁に任務・ポストが移された。同様に、下級レベルでも特別官庁はほとんどなくなった。17の州検事局、65の財務局（職員数は削減）、35の警察署（PD）が残されているのみである。

なお、改革によって具体的に変更のあった組織は次の通りである（中級レベル、下級レベル）。

### ○中級レベル

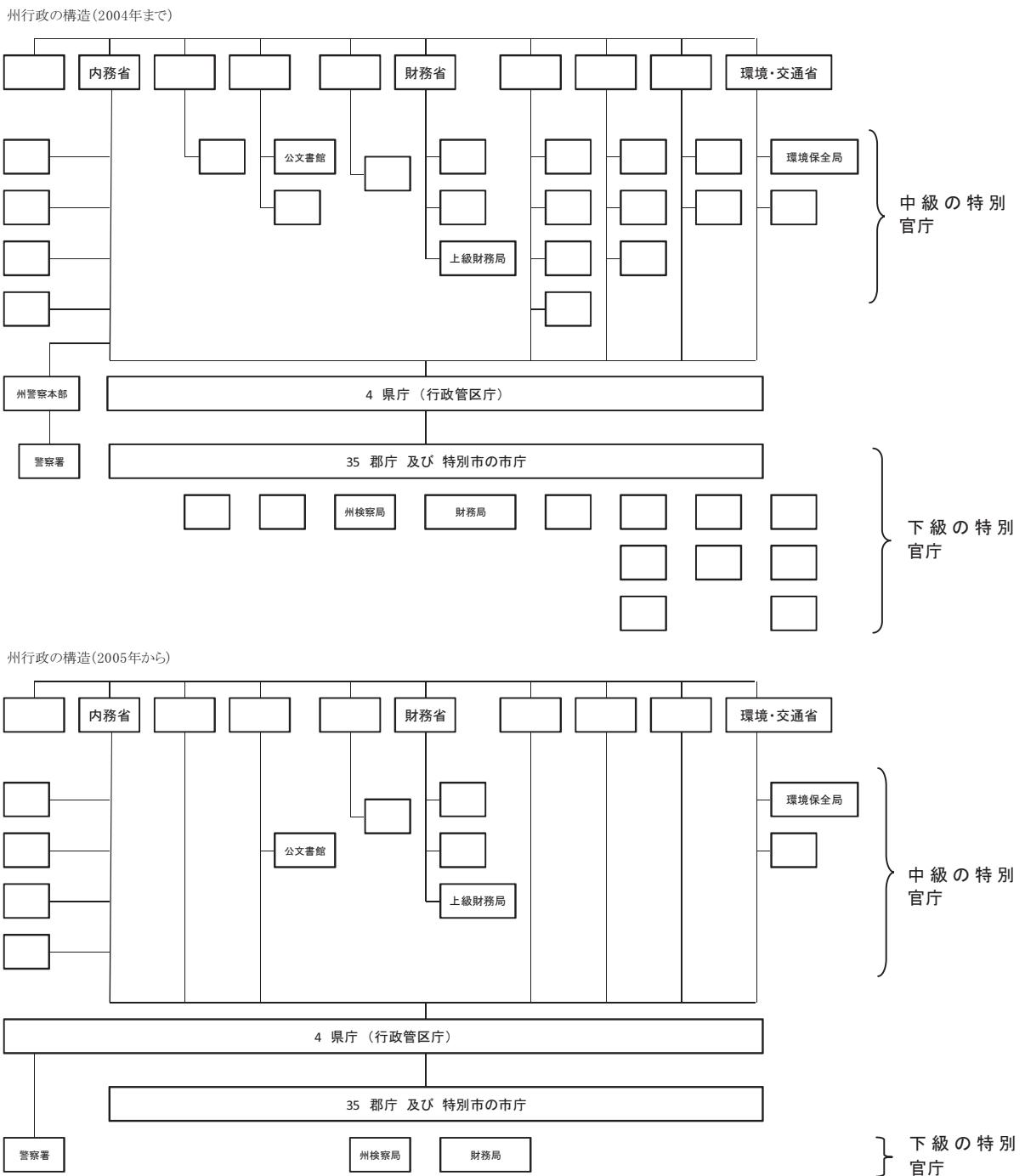
- ・ 上級学校監督局（Oberschulämter）
- ・ 森林管理局（Forstdirektion）
- ・ 州警察本部（Landespolizeidirektion）
- ・ 自然・景観保護局（Bezirksstellen für Natur- und Landschaftsschutz）
- ・ 州地質・原料・鉱業局（Landesamt für Geologie, Rohstoffe und Bergbau）
- ・ 州文化遺産局（Landesdenkmalamt）
- ・ 州援護庁（Landesversorgungsamt）
- ・ 州耕地整理局（Landesamt für Flurneuordnung）※2009年に再度変更
- ・ 州健康局（Landesgesundheitsamt）
- ・ 水管理本部の一部（Teile der Gewässerdirektionen）
- ・ 営業監督局の一部（Teile der Gewerbeaufsichtsämter）
- ・ 道路建設局の一部（Teile der Straßenbauämter）
- ・ 耕地整理局の一部（Teile der Flurneuordnungsämter）※2009年に再度変更

### ○下級レベル

- ・ 学校局（Schulämter）※2009年に再度変更
- ・ 援護局（Versorgungsämter）
- ・ 農業局（Landwirtschaftsämter）
- ・ 営林署（Forstämter）
- ・ 計量局（Vermessungsämter）
- ・ 耕地整理局の一部（Teile der Flurneuordnungsämter）
- ・ 水管理本部の一部（Teile der Gewässerdirektionen）
- ・ 営業監督局の一部（Teile der Gewerbeaufsichtsämter）

- ・ 道路建設局の一部 (Teile der Straßenbauämter)
- ・ 食料品監督 (Lebensmittelüberwachung)
- ・ 州広域福祉連合 (Landeswohlfahrtsverbände)

図1 改革前後の州行政の構造



すでに述べたように、2005 年の改革後に、改革の評価が行われ、その結果を受けて 2009 年には新体制に移行している。その際、改めて変動のあった組織も上のリスト中に示した。ここからもわかるとおり、この修正は、必ずしも抜本的なものではなく、全体としては、いわば微修正にとどまるものであったといえる。

2009 年以後の行政構造に新たに付け加わったのは、州地理情報・州土開発局 (Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung) である。この新設は、いわば政治的決定であったという。同様に、再び県庁の外部に置かれることとなった学校局 (Schulämter) にもあてはまる。

この改革に伴う職員数と予算の変化をみておこう（表 3）。

2005 年に実施された改革により、県庁職員の合計は、予算ベースで 2,088.5 人（2005 年）から 7,741 人（2006 年）に大幅に増加している（技術的な問題から、職員数に関する改革効果は 2006 年予算から生じている）。その後、2008 年には 7,355.5 人となり、2009 年実施の改革が反映されている 2010 年には、6,297.0 人へと減少している。

他方、予算額も同様の動きを示している。県庁予算の合計額は、2005 年には、354.23 百万€であったが、これは、2004 年の 75.18 百万€から大幅に増加した額であった。その後、減少を続け、2009 年実施の改革が反映される。2009 年予算は、293.39 百万€へとさらに減少している。

表 3 改革に伴う職員数及び予算の変化

#### 職員数（予算）の変化

|            | 2005    | 2006           | 2008    | 2010           | (人) |
|------------|---------|----------------|---------|----------------|-----|
| シュトゥットガルト県 | 713.0   | <b>2,834.0</b> | 2,656.5 | <b>2,156.0</b> |     |
| カールスルーエ県   | 537.5   | <b>1,708.5</b> | 1,636.5 | <b>1,440.0</b> |     |
| フライブルク県    | 445.0   | <b>1,696.5</b> | 1,622.5 | <b>1,452.5</b> |     |
| チュービンゲン県   | 393.0   | <b>1,502.0</b> | 1,440.0 | <b>1,248.5</b> |     |
| 合計         | 2,088.5 | <b>7,741.0</b> | 7,355.5 | <b>6,297.0</b> |     |

#### 予算の変化

（百万€）

|            | 2004  | 2005          | 2008   | 2009          |
|------------|-------|---------------|--------|---------------|
| シュトゥットガルト県 | 28.00 | <b>122.50</b> | 109.06 | <b>96.45</b>  |
| カールスルーエ県   | 11.02 | <b>68.32</b>  | 60.04  | <b>49.79</b>  |
| フライブルク県    | 19.02 | <b>90.01</b>  | 85.37  | <b>82.44</b>  |
| チュービンゲン県   | 17.14 | <b>73.40</b>  | 68.76  | <b>64.72</b>  |
| 合計         | 75.18 | <b>354.23</b> | 323.23 | <b>293.39</b> |

出典：バーデン・ヴュルテンベルク州内務省提供資料

## 第6節 行政構造改革による郡・特別市レベルでのコスト削減

第4節で触れた、郡・特別市レベルでのコスト削減はすでに約7年間をかけて実現している。この人件費の削減は、解雇によってではなく、主に自然減（退職後の不補充や配置転換による補充）によって行われたという（新規採用の抑制）。行政構造改革実施の際に、任務にポストが従うこと、また、高級官吏を例外として郡・特別市に移籍させることが原則とされ、その結果、およそ12,000のポストが郡庁／特別市庁に移され、また、7,500ポストが県庁に移された<sup>6</sup>。

郡庁／特別市庁に移された12,000ポストに伴う職員の転籍は自由意思によるものとされ、希望するものは州に残ることとなっていたが、転籍を断った職員は5%以下であったという。しかも、断った職員の多くは定年退職を控えた職員であった。なお、郡庁に転籍しても給与水準に変化はなく、また、郡庁に転籍すれば郡域を超えた遠隔地への異動がなくなるために転籍を積極的に受け取ったものも多かったそうだ<sup>7</sup>。

郡や特別市は、任務移譲を受けるにあたって、財政調整法（Finanzausgleichgesetz）に基づく一括交付金により費用補償を受けることとされた。2004年を基に計算された一括交付金の総額は約330百万ユーロであったが、それは、固定された金額ではなく、年々変化するものとされた。しかし、その一方で、一括交付金額は、7年間に段階的に20%まで縮減することとされた<sup>8</sup>。より詳細にみれば、例えば、EUや連邦法によって新たな任務が託された場合に財政調整を行う「適応条項」や、社会保険負担に関する「改訂条項」も盛り込まれている（特に後者は、州広域福祉組合を統合したことによって必要となった条項である）。

州内務省職員への聴き取り調査では、このコスト削減に関して郡庁間での競争が行われたことが指摘されていた。一括交付金が段階的に削減されていく方式であることから、削減を前倒しすれば、その分だけ各郡庁では自由に使える資金が増えることになるため、各郡庁の創意工夫を促すことに繋がったというのだ。すなわち、ある郡庁では5年間で20%の削減に至り、ある郡庁では7年間かけて20%の削減を実現できたとする。5年間で20%の削減に至った郡庁では、実際に一括交付金が20%削減される年まで、より多く削減した分だけ自由に使える資金が増えることになるのだ。その例として、郡庁に編入された営林署の再編による人員削減が挙げられていた。

こうした一括交付金の削減が、自治体固有の行政を圧迫しないのかどうかを尋ねたが、その点については特に問題視していないようであった。その際、まず、ドイツでは、郡庁を含むゲマインデが伝統的に強いものであることを強調していた。そして、州内務省職員は、郡・特別市は、一括交付金が中期的に削減されたことに対して消極的な評価を下すよりも、郡庁に多くの任務と資源が移譲されたことを積極的に評価したのではないか、と回

<sup>6</sup> 数値は、バーデン・ヴュルテンベルク州提供資料（Jaud, Stephan (2011) Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg, Folie 10）に基づく。

<sup>7</sup> バーデン・ヴュルテンベルク州内務省における聴き取り調査に基づく。

<sup>8</sup> Finanzausgleichgesetz § 11(5)

答した。いわく「郡庁は、その後 20%の削減をしなければならないとしても、任務に伴い人員と財政資金の移転が行われることを積極的に受け止めた。どのように節減するかについては、郡庁の自由であった」という。

## 第7節 シュトゥットガルト県庁（行政官区庁）<sup>9</sup>

こうして 2005 年の行政構造改革を経て、縦割りの行政構造は、下級レベルでは郡庁・特別市庁に統合される一方で、中級レベルでは県庁に統合されることとなった。以下では、特に、シュトゥットガルト県庁を事例として、もう少し詳しく県庁の機能と構造をみてみたい。

### (1) 県域の概要

シュトゥットガルト県庁は、シュトゥットガルト中央駅から電車で 30 分ほど離れたシュトゥットガルト・ヴァインゲン (Stuttgart-Vaihingen) にオフィスを構え、北バーデン・ヴュルテンベルク、フランケン、東バーデン・ヴュルテンベルクの各地域を担当している。この県の面積は 10,557.86 km<sup>2</sup> であり、そこに約 400 万人が居住する。

県域には、11 の郡（約 10 万人から約 50 万人の規模）、2 つの特別市（シュトゥットガルト市とハイルブロン市）、そして 373（37 の大規模町村 Großstadt と 340 の郡所属ゲマインデ）のゲマインデが存在している。EU 内の他の地域と比べても大きな地域である。経済的にも EU の中にで 10 番目に大きな地域である。

### (2) 内部組織

シュトゥットガルト県庁には、県長官（Regierungspräsident）及び副長官（Regierungsvizepräsident）の下に、10 課が置かれている。県長官は、州の「政治的官吏」（politischer Beamter）として、州首相から任命されている。例えば、現在のシュトゥットガルト県長官であるシュマルツ（Johannes Schmalzl）は、法律家であり、州法務省や州憲法擁護庁の要職を歴任してきた経歴をもつ<sup>10</sup>。

シュトゥットガルト県庁は 10 課から構成されている（表 4）。このうち 1 課から 5 課が行政構造改革以前から存在する課であり、6 課から 10 課が新しく組み込まれた課である。なお、2005 年の改革時には耕地整理等の部門も統合されたが、2009 年から再度分離された。また、学校局も再度分離された。

県庁の内部組織に特徴的であるのは、県庁が所轄する地理的範囲である。多くの任務は県域内をその所轄範囲とするが、中には、州全域を所轄範囲とする任務も存在している。例えば、シュトゥットガルト県庁には森林監督部門は存在せず、フライブルク県庁及びテュービンゲン県庁に置かれている森林監督局が分担して州全域を所轄している（但し、州

<sup>9</sup> 特に断りなければ、以下の内容は、シュトゥットガルト県庁職員に対する聞き取り調査に基づく。

<sup>10</sup> <http://www.rp.baden-wuerttemberg.de/servlet/PB/menu/1254613/index.html> (2011 年 12 月 20 日最終閲覧)

企業を創設し、任務を移管することとなっている)。また、シュトゥットガルト県庁に9課として置かれている健康部門(州健康局 Landesgesundheitsamt)は、他の県庁には置かれて、シュトゥットガルト県庁が州全域を所轄している。表4をみると、4つの県庁で7課までは共通しているが、8課から10課までは、各県庁ごとに設置されていることがわかるだろう。

表4 県庁(行政管区庁)に設置されている課(2011年2月1日現在)

|     | シュトゥットガルト県庁    | ライプツィヒ県庁              | カールスルーエ県庁            | テュービンゲン県庁             |
|-----|----------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|
| 1課  | コントロールと管理      | コントロールと管理             | コントロールと管理            | コントロールと管理             |
| 2課  | 経済とインフラストラクチャー | 経済とインフラストラクチャー        | 経済とインフラストラクチャー       | 経済とインフラストラクチャー        |
| 3課  | 農業、農村空間、獣医、食品  | 農業、農村空間、獣医、食品         | 農業、農村空間、獣医、食品        | 農業、農村空間、獣医、食品         |
| 4課  | 道路、交通          | 道路、交通                 | 道路、交通                | 道路、交通                 |
| 5課  | 環境             | 環境                    | 環境                   | 環境                    |
| 6課  | 州警察本部          | 州警察本部                 | 州警察本部                | 州警察本部                 |
| 7課  | 学校、教育          | 学校、教育                 | 学校、教育                | 学校、教育                 |
| 8課  | 州記念碑保全局        | 森林管理局 <sup>(注1)</sup> | 州収容施設、外国人、移住者、過料中央本庁 | 森林管理局 <sup>(注1)</sup> |
| 9課  | 州健康局           | 州地質・原料・鉱業局            |                      | 州道路技術庁                |
| 10課 | 州援護局           |                       |                      | 測量・度量衡検定所             |

注1：森林管理局は、目前に迫った州企業の設立のため暫定的な組織である。

注2：二重線よりも上は、改革前にも存在していた課である。

出典：シュトゥットガルト県庁提供資料

### (3)県庁(行政管区庁)の役割

上記のように、ある県庁が州全域を対象に任務を遂行しているケースからわかるように、県庁は、州最高官庁である省庁と単に所轄する地理的範囲の大小によって区別されるのではない。むしろ、特にバーデン・ヴュルテンベルク州では、機能的な役割分担が強調されていた。

すなわち、省庁は政策やプログラムを作り、郡・特別市は、現地においてそれを実施する。しかし、例えば、アウトバーンを建設することや、シュトゥットガルト空港を建設することには、州も強い関心をもち、また、その実施は複雑である。そのため郡・特別市においてそれらを行うのは難しく、また相応しくないと考えられている。さらに、建築部門のように、任務遂行に専門家が必要な分野もあり、こうした分野でも郡・特別市では不十分だと考えられている。そこで、これらの分野では、中級レベルの県庁がそれを実施する

ことになるのである。加えて、県庁は、省庁と郡・特別市との調整を行ったり、郡・特別市を監督したりしながら、州の政策やプログラムの実施を担っているといえる。

上で述べたように、バーデン・ヴュルテンベルク州の4つの県庁の任務のうち70%程度は同じであるが、4つのうち1つないしは2つが州全域を管轄している場合がある。こうした場合でも、省庁レベルではなく、県庁間で任務を分担しながら中級レベルで任務を実施するのである。このように、州全域にわたる任務であっても県庁で実施するのは、主に次の二つの理由からである<sup>11</sup>。

そもそも、第一に、州の行政構造に三つのレベルを作っているのは、より下級レベルの行政機関に任せることにしているからである。地域に近い方が解決しやすいこともあると考えている。したがって、むやみに省庁レベルに任務を吸い上げることはしない。対象地域が州全域となる場合であっても、省庁レベルよりは県庁レベルで行う方が地域に近いと考えられている。

第二に、中級レベルは、上級と下級レベルをまとめめる機能ももっている。この場合、省庁レベルでは、法律を作り、戦略を考える。それには任務の実施とは異なるノウハウがある。他方、そこで考えられた法律・戦略を、実際にどのように使い、どのように実現するのかを考えるのが中級レベルなのである。言葉を換えれば、上級レベルの省では「政治」が行われている。中級レベルや下級レベルは政治ではなく「行政」が行われている。このように、省庁レベルと県庁レベルでは機能が異なるため、単に、対象地域が州全域であるだけでは省庁レベルで実施することにはならない。

この点について、州内務省への聞き取り調査では、省庁レベルでは、これまで携わってきていないオペレーションナルな業務は引き受けられないという意見もあった。省庁は戦略やプログラム策定に集中すべきと考えているのかを問うと、「そうである。そうした原則を崩さないことが重要である」との回答であった。

#### (4)自治体との関係

県庁は、その区域内の自治体監督を行っている。例えば、予算の監督、自治体の経済活動の監督、起債の許可を行っている。当然、自治体には自治の権利があるため、監督は合法性の観点からのみ行われる（法監督）。

このように自治体にとって県庁は監督官庁、あるいは統制官庁でもある。では、県庁は、自治体との関係をどのように捉えているのだろうか。以下に、シュトゥットガルト県庁の担当者の聞き取り内容をまとめてみたい。

強調されていたのは、あくまでも自治体との関係が協力的な関係であることであった。その際、まずは、助言を行うという。ただし、同時に、必要があれば監督を行うことの重要性にも触れていた<sup>12</sup>。

<sup>11</sup> 州内務省担当者への聞き取り調査に基づく。

<sup>12</sup> 以下の引用は、シュトゥットガルト県庁での聞き取り調査時に、自治体との関係を問うた際の回答の抄

「お金を使いすぎた自治体があったとしたら、まず、助言を与える。その助言で十分でない場合には、指示をしなければならない。もちろん相互に協力的に仕事を進めていくことは重要であるが、場合によっては、誰がどのようなことをやっていい、あるいは、やってはいけないと決めた方がよいこともある。とはいっても、監督する段階に行く前に、助言の段階でよい助言を与え、各自治体の希望が叶うようにしたいと考えている。」

「協調を重視する県庁の立場を自治体は知っているが、場合によっては自治体に対して厳しい指令が出されるということも自治体は知っている。違法になるような自治体の要求に対しては厳しく対応している。何年か前になるが、法令に適う予算を出さないという自治体があった。私たちはそれを受け入れることはできなかった。その自治体の予算はこれだけであるとはっきりと指示した。こうした事例は1年に1回か2回くらいでありわずかである。」

また、そのためには、自治体監督の現場では、郡長や市長との密接な接触があることにも言及されていた。

「自治体との間に非常に密接な関係をもっている。毎日のように郡長や市長から電話がかかってくる。彼らは私たちの助言を待っている。そのように密接な関係をもつことで、多くの問題を初期の段階で問題を解決できる。私たちは、できるだけフェアな助言者でありたいと思っている。」

「非常に貧しい自治体があり、一年に5回もその自治体の村長が助言をもらいに私たちのところに来た。法律に適った予算案が作成することができなかつたからである。5回の助言によって、ようやく法律に適った予算案を作成することができた。」

同様に、県庁が行うインフラストラクチャー領域でも、自治体との関係は協力関係であるとする見解を得た。なお、インフラストラクチャーの領域では、都市整備補助金や病院建設補助金を事例として聞き取り調査を行った。

「インフラストラクチャー領域における自治体との関係もパートナーとしてのそれである。自治体には助言を行っている。もちろん、基準が正しく守られているかどうかも重要であり、また、補助金の清算時には検査を行っている。とはいっても、自治体を監督するというよりは、協力して仕事をしていくパートナーと考えている。共通の目標

---

訳である。

は、街を健全化し、新しく作り直し、市民にとって住みよい街にしていくことである。」

その際、この領域では、一括交付金ではなく、特定補助金を用いているがゆえの県庁の役割にも言及されていた。

「限られた資金を配分するとき、本当にその資金を必要としている自治体に配分したいという気持ちがあるため、一括交付金には否定的である。一括的な資金配分を前提にするのではなく、本当に必要としている自治体に資金が渡るようにしたい。政治家はそれぞれの利害を主張するだろうが、県庁の職員は公務員であるから、必要な自治体にバランス良く資金が渡るようにしたいと考えている。もちろん、一般財源が前提としてあり、補助金プログラムがあるのだが。

県庁では、どのような地域で、何を健全化したいのかはわかっているが、さらにそれを詳細にわたって具体化するのはその自治体である。州行政の立場としては、それをコントロールしたい。例えば、ある村長が消防車ばかり買っているということであれば、県庁の利害とは一致しない。」

「補助金があるがゆえに自治体が事業に取り組むという問題は確かにみられるが、自治体にも負担を求めていていることから、本当に必要であるのかを検査しやすいと考えている。県庁が地理的に分散していることによって、自治体にとっての必要性を検証しやすくなっているともいえる。」

## 第8節 行政構造改革の評価

バーデン・ヴュルテンベルク州内務省への聞き取り調査の際に、この行政構造改革の評価を尋ねた。個人的な見解という断りがあったが、概略以下のようない評価であった。

### (1) 実現可能な選択肢

特別官庁を県庁に統合するという行政構造改革は、バーデン・ヴュルテンベルク州にとって実現可能な選択肢であったと評価されていた。その際には、省庁レベルと県レベルの機能の違いが強調されていた。州内務省職員は、仮に県庁を廃止するならば、これまで県庁が行ってきた任務を下級または上級の官庁が担わなければならなくなる結果、省庁が、大きくなり、しかもこれまで担ってこなかったオペレーションナルな業務を行わなければならなくなる、と指摘した。また、県庁廃止の問題点として、県庁が担ってきた総括調整機能がなくなり、縦割り化し、機能的に狭い視野でしかみられなくなることを挙げていた。

さらに、市町村合併を誘発するかどうかという点も重要な論点であったという。仮に市町村合併をしなければならなくなるのであれば、改革は実現できなかつた。改革の代替案として、県庁と郡を統合・再編し、広域の「地域郡（Regionalkreis）」を新設する案があつ

たという。しかし、仮にこれを実現するとなると、いまの郡を拡大し、また、ゲマインデをより大きくしなければならず、それは政治的に難しかったそうだ。

この点について、シュトゥットガルト県庁での聴き取り調査では、次のような指摘があった。

「1970 年代にはゲマインデのレベルでの変化（市町村合併）があったが、今でも、それは多くの人にとって痛みである。であるから、（現在の改革では）郡庁と州との関係だけが問題となる。改革が実現する前に、県庁に特別官庁を統合する案（実現した案）と、35 の郡と 4 つの県を統合し 12 の地域郡を作る案があった。後者は野党の案であり、現実的ではなかった。郡庁の組織は 70 年代の改革後に固定化している。それを 12 の地域に分けるといつても州民は賛成しないと思われた。もちろんそういう議論が進むとき、県庁が必要かどうかということが議論になるが、とにかく郡をとりあげることはいわばタブーであった。しかしこれは他州にいけば別であり、県庁を解体するという州もある。しかし、そのような州をより詳細にみてみれば、解体されたとはいえ、今まで通りの人々がそこにいる。出先機関といったり、県庁といったりするが大きくは変わらないのではないだろうか。」

こうした回答からも、当時の自治体構造の維持が、バーデン・ヴュルテンベルク州の行政構造改革の大前提であったことが伺えるだろう。

## (2) 県庁間の競争によるイノベーション

聴き取り調査時に具体的な例は示されなかつたが、州内での地域間競争の効用についても言及があつた。つまり、4 つの県庁が州内で競争することで、よい解決策を作り、それをうまく利用するためのイノベーションを可能にしているという。

## (3) 住民の利便性向上

加えて、多くの下級レベルの特別官庁が郡庁・特別市庁に統合されたことで、住民の利便性が向上したという指摘があつた。つまり、住民は、郡庁に行くだけで用事を済ませることができるようになったのだ。例えば、森林、免許証、道路交通法に関すること、耕地に関することなど、すべて郡庁で対応してもらえることになった。住民にとっては生活がより簡単になったといえ、それゆえ、住民はこの改革を積極的に受け止めているという。

## (4) 今後の見通しと課題

調査時点では、行政構造改革について新たな方向性はないとのことであった（調査時点の後の州議会選挙を受けて、新政権で行われるべき議論であるとのことだった）。

それゆえ、「大規模な組織再編というよりは、現在の構造の中で、市民個人のアイデンティ

ィティを阻害することなく、自治体との協力関係を築いていくことが重要である」と州内務省職員は指摘していた。加えて、任務の再評価 (Aufgabenkritik) も今後必要であるが、同時に、これはいわば自動的に行われていくことでもある（県庁におけるポストのさらなる削減が決まっている）という指摘もあった。

課題として挙げられたのは、職員の不足と高齢化であった。過去 7 年間で、一括交付金の 20%に相当する人員を削減したにも関わらず、それ以前と同じ任務をこなさなければならぬことは問題であるという。その際、無理してでもその任務を続けるという選択肢と、その任務をやめるという選択肢がありうる。しかも、職員の新規採用を抑制しているために、職員も高齢化（県庁での平均年齢は 50 歳）していくため、職員配置の計画をたてることが難しくなっているそうだ。

## 第 3 章 ニーダーザクセン州の改革

### 第 1 節 州の概観

ニーダーザクセン州はドイツ北部に位置し、すでにみたとおり（はじめに）、人口 7,971.7 千人（2007 年 12 月 31 日現在）を抱え、ドイツで、バーデン・ヴュルテンベルク州に次いで四番目に人口の多い州である。その面積は、バーデン・ヴュルテンベルク州（35,751.4km<sup>2</sup>）よりも広く 47,625km<sup>2</sup>である（バイエルン州についてドイツで二番目に広い（2007 年 12 月 31 日現在））。面積が広いが人口はそこまで多くないことからわかるように、ニーダーザクセン州は、人口密度が低い州である（167 人/km<sup>2</sup>）。これは、在来州の中で最も低い値である。

ニーダーザクセン州は、バーデン・ヴュルテンベルク州と比較して経済的に弱い。在来州の中では経済的に最も恵まれていない州のひとつである。人口 1 人あたりの州内総生産額は 26,974 ユーロであり、バーデン・ヴュルテンベルク州の 33,651 ユーロに比べて低い（2010 年）。ほぼ同水準であるラインラント・プファルツ州とシュレスビヒ・ホルシュタイン州とともに在来州の中で経済力が低い類型に属している。

現在のニーダーザクセン州がある地域は、第二次世界大戦後、主にイギリス占領地区となった。1946 年 11 月、その地域に含まれていた、ハノーバー州、オルデンブルク共和国、ブラウンシュヴァイク共和国、シャウムブルク＝リッペ共和国を統合して、ハノーバーを州都とするニーダーザクセン州が設立されることになった（但し、ソヴィエト占領区となっていた部分を除く）。2005 年に廃止される前の 4 つの県庁のうちハノーバー、オルデンブルク、ブラウンシュヴァイクに置かれたものは、ニーダーザクセン州設立前の国々と対応していた。

## 第2節 州行政の構造<sup>13</sup>

ニーダーザクセン州の行政構造も、2005年に行われた行政構造改革の以前には、三段階の構造になっていた。繰り返しになるが、第一は、県（Regierungsbezirk）のレベルであり、州内に4つの県（ハノーバー県、ヴェザー・エムス県、リューネブルク県、ブラウンシュヴァイク県）があった。第二は、郡（Landkreise）のレベルであり、38の郡（後述のレギオン・ハノーバーを含む）がある。第三は、ゲマインデのレベルであり、1,024のゲマインデがある。なお、このうち8は、郡と同格の特別市（kreisfreie Stadt）である（2007年末）。

ニーダーザクセン州では、大都市を中心とする自治体間連携の深化がみられる。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。

とはいって、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・ヴュルテンベルク州（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特徴をもつ。また、ゲマインデの平均人口も、これらの州と比べると小さく、7.8 千人である（表2を参照）。

## 第3節 行政構造改革の経緯

行政構造改革のきっかけは政権交代であった。ニーダーザクセン州では、2003年に13年ぶりとなる政権交代が行われた。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、その後は、SPDによる政権が続いていたが、2003年2月の州議会選挙でCDU（キリスト教民主同盟）が第1党となり、CDUとFDP（自由民主党）の連立政権が誕生した。2005年の行政構造改革は、このCDUとFDP連立政権によって決定・実施されたのだ。

改革の動きは、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（CDU/FDP 2003）。それを受け、2003年3月4日、新しい州首相は、所信表明で二層構造への移行を表明したのだ。

所信表明後、改革プロセスは極めて迅速に進められた。行政改革に関するプロジェクトグループによる報告書の公表を経て、2004年に入ると、改革案は公聴会に示され、そして、2004年3月には政府の基本決定がまとめられた。その後、2004年11月には行政改革法は

<sup>13</sup> 以下の内容は、特に断りなければ、ニーダーザクセン州内務省職員への聞き取り調査に基づく。また、各種数値は、ニーダーザクセン州内務省の提供資料に基づく。

州議会で可決・成立し、翌2005年1月1日から施行された。

なお、2008年の選挙後にもCDUとFDPの連立政権は維持され、2003年以来の改革路線は継続されることとなった。

#### 第4節 県庁（行政管区庁）廃止

##### （1）改革前の県庁（行政管区庁）

廃止される以前のニーダーザクセン州の県庁は、バーデン・ヴュルテンベルク州のそれと同様に、非公選の県庁長官及び副長官によって率いられていた。

また、長官・副長官の下に、4部門から構成されていた（表5）。経済、警察、学校教育、文化芸術、環境、農業、森林、健康福祉、等、広範囲に及んでいたことがわかる。

表5 廃止前の県庁（行政管区庁）の任務（2003年5月1日現在）

| 第2部門                  | 第3部門                                 | 第4部門                  | 第5部門               |
|-----------------------|--------------------------------------|-----------------------|--------------------|
| 開発、空間整備               | 警察官の動員                               | 学校形態横断的な事項            | 廃棄物、廃棄物法、環境汚染・労災防止 |
| 市町村、市町村検査             | 警察官の人事、養成専門教育、研修                     | 一般教育学校                | 利水、水法              |
| 経済                    | 警察技術、経済的管理                           | 職業教育                  | 自然保護               |
| 道路建設                  | 組織、情報通信技術、人事、養成教育・研修 <sup>(注3)</sup> | 総合学校                  | 農業、栄養経済            |
| 測量・土地台帳               | 内部サービス <sup>(注3)</sup>               | 一般教育ギムナジウム            | 農業構造               |
| 港湾、水運 <sup>(注1)</sup> | 予算、資産管理、法律顧問、等 <sup>(注3)</sup>       | 州青少年局 <sup>(注2)</sup> | 獣医、消費者保護           |
| 交通、交通インフラ             | 水上警察 <sup>(注1)</sup>                 | スポーツ                  | 森林、営林、狩猟           |
| 芸術、文化、伝統建造物保護         | 戦闘手段の排除 <sup>(注2)</sup>              | 学校組織、予算               | 健康                 |
| 社会福祉、難民、女性の援助         | 負担調整庁の支所 <sup>(注2)</sup>             | 教員履歴                  |                    |
| 危機管理、高権的事項、火災予防・災害対策  |                                      |                       |                    |

注1：ヴェザー・エムス県庁のみ。

注2：ハノーバー県庁のみ。

注3：以前には、第1部門として会計課、俸給支払、助成金などの業務もあったが、これらが外部委託されるのに伴い、第1部門に残された業務（組織、情報通信技術、人事、養成教育・研修、内部サービス、予算、資産管理、法律顧問、等）は、第3部門に配置された。

出典：ニーダーザクセン州内務省提供資料

廃止前の県庁の職員数は、4つの県庁合計で約4,600人であった（2004年春）。ブラウンシュヴァイク県が約1,120人、ハノーバー県が約1,330人、リューネブルク県が約930人、そしてヴェーザー・エムス県が約1,220人であった。

また、予算額は、2002年、2003年とも119百万€程度であった（表6）。

表6 廃止前の県庁（行政管区庁）の予算額

|               | (百万€) |       |
|---------------|-------|-------|
|               | 2002  | 2003  |
| 支出総額          | 119.8 | 119.1 |
| 県庁小計          | 24.2  | 23.5  |
| ブラウンシュヴァイク県   | 5.1   | 5.0   |
| ハノーバー県        | 7.7   | 7.5   |
| リューネブルク県      | 5.2   | 5.1   |
| ヴェーザー・エムス県    | 6.3   | 6.0   |
| 外部管理分(上級財務局等) | 95.6  | 95.6  |

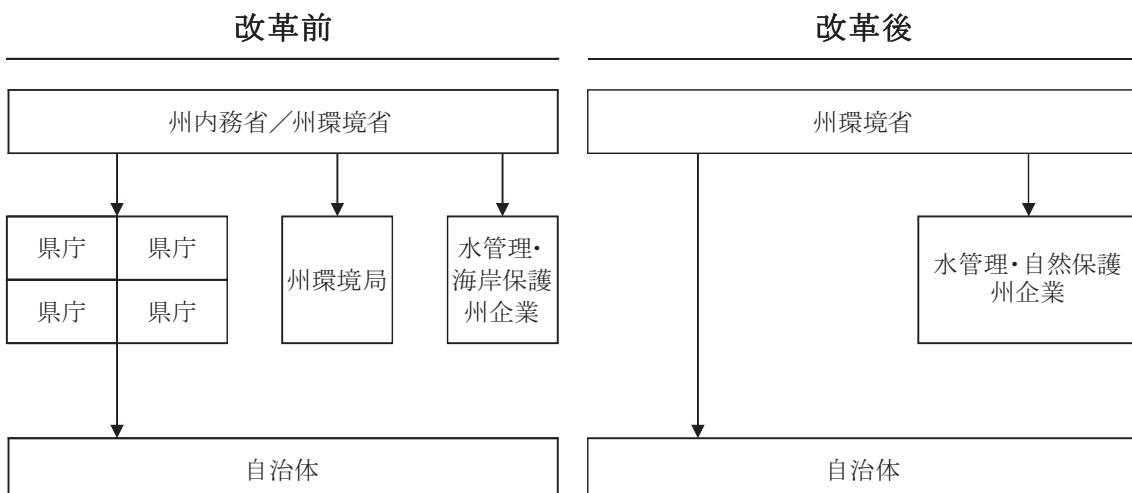
出典：ニーダーザクセン州内務省提供資料

## （2）組織再編

改革の中心は県庁の廃止であった。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。

また、もともと中級レベルの特別官庁として存在していた出先機関は、その系列の上級レベルの特別官庁に統合（例えば、各地の道路建設局の州道路建設局への統合）されるか、異なる法律形式の組織に転換（例えば、営林署の州森林营造物法人への転換）されるかした。その際、一部は、上級レベルの特別官庁の統合も行われた。

図2 水管理の領域における州行政構造の変化



注：ここでいう「自治体」は州行政の下級官庁としての性格も持つ。

出典:Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport 2004a, S.33により作成（一部省略）

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。具体的には、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, NLÖ) 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 (図2)。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。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。

### (3) ポストの削減

県庁の廃止に伴い、多くのポストがなくなることになる。今回の改革では5年間で6,700人分のポスト削減があった。当然、それに伴い職員の削減も意図されていたわけだが、整理解雇したわけではない<sup>14</sup>。もちろん職員数の自然減はあるが、それ以外の場合は他の仕事を探してそちらに移ってもらった。その際、「ジョブ取引所 (Job Börse)」が活用された。現在の州政府では約18万人が働いているので、毎年多くの退職者がいる。したがって人員削減を行わずとも、5年間の期間の中で（削減された職場で働いていた者を）吸収することができたという。

官吏 (Beamte) を異動させることは、もちろん難しいが、原則的に可能である（官吏法によって同一の職員レベルで働く権利はある）。官吏は、行政教育を受けているので、大学や警察などの他部署への配置換えは容易であった。すなわち、官吏にはその教育とキャリアに合致した職場を提供しなければならないという制約はあるが、他方で、官吏は政府からの命令があれば同様の職種であれば異動しなければならない。このため職場の異動は比較的容易であったといえる。むしろ職員の方が異動は難しかった。なお、トップレベルの官吏を除いて、ほとんど勤務地は変わらない形で異動させることとした。

こうした異動は、もっぱら州政府内部で行われた。州内の地方自治体への異動は理論的にあるのみであった。2005年時点で地方自治体への異動に応募したのは1、2名であり、彼らもその後撤回している。これは、州政府と自治体との給与（官吏の場合は恩給も）に違いがあるからであったと思われる。

こうした職場斡旋の仕組みは、受け入れ側には義務付けを行うことで実効性が確保されていた。例えば、2005年にある職場が廃止されると、その職場を担当していた者の名前やプロファイルが「ジョブ取引所」に報告される。そして、新しくポストを創設する、あるいは、誰かが退職をするというときには、受け入れ側機関には、この「ジョブ取引所」から受け入れなければならないということが義務付けられていたのである。似たようなプロファイルの者が複数あるならば受け入れ機関はその中から選ぶことができるが、1人しか

<sup>14</sup> 以下、ニーダーザクセン州内務省への聞き取り調査に基づく。

いない場合には、外部から採用することは許されず、その者を採用しなければならないのだ。

## 第5節 自治体監督における変化と不服申立手続の縮減

### (1) 任務削減・移譲

2005年の行政構造改革では、ポスト削減とともに任務削減・移譲が行われた。廃止された任務の典型例は、市町村に対する専門監督と不服申立手続であった。

ニーダーザクセン州では県庁は行政機関であり、議会によるコントロールがないことから、自治体からもまた市民からも「コントロールする機関のないコントロールする機関」として見られるようになり、顔のない匿名的な機関として評判が悪かった。

州の行政構造の三レベルのうち真ん中のレベルをなくすことで、営業監督や土地登記の任務は、州の下部組織（下級官庁）に移した。また、各種団体（例えば薬剤師団体、農業会議所 Landwirtschaftskammer など）に、そうした任務を移譲したケースもあった。もちろん、その一部はそもそも必要ないものとして廃止した。

廃止・移譲された任務の5%程度である 192 ポストが地方自治体へ移譲されたに過ぎない。この移譲に伴う経費は、州政府が地方自治体に対して財政調整制度を通じて補償している（市町村に対する交付率の引き上げ）。全体で 600 万~700 万ユーロであり、1 自治体あたりにすると大した金額にはならなかったと思うが、自治体にその任務を受け入れ気にならせるためであり、また自治体にすれば、その分については自ら使途を決められるようになるというメリットがあつただろう。

### (2) 自治体監督の変化

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:145-147）。

他方、各種の専門分野における合目的的な行政監督（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）。

### (3) 不服申立手続の縮減

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: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になった。

そもそも、改革前の仕組みでは、県庁への不服申立後に、それでも不服であれば裁判所

に訴えることになっていた。しかし、県庁での決定内容を分析すると、県庁では下級官庁での決定を 99% 支持し、不服申立を認めていないことがわかったのだ。だとすると、中級官庁での不服申立に係る審査は必要ないではないかということになったという。

しかも、不服申立の多くの場合は、数値が間違っていたり、誤った言葉遣いをしていたりする場合であるため、内務省は自治体に対して、そうした苦情の出ないように正しく対応するように呼びかけている。そもそも、そういう形で不服申立自体を減らすようにしているのだ。

2005 年の改革により、現在では行政機関による二審目の不服審査はほとんどの場合に存在しない。すなわち、一審があり、その次は裁判所となる。ただし建築許可などは例外である。この分野の中級レベルでの不服審査では是正されることがあったので、必要だと考えられたという（この場合、ゲマインデが第一審、郡が第二審を行う）。

## 第 6 節 政府支所の創設

県庁の廃止に伴って、それらと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。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、経済団体も強力な地域圏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 (Niedersächsisches 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 (Niedersächsische 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, Niedersächsische 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）。内務省の任務だけでなく、各専門省庁の任務も引き受ける。
- ・ 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。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、など）、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)。なお、2011 年には、高権的な任務を減らし、地域マネジメントに集中させる改革が行われた (後述)。

- ・ 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、合計で 4,600 人の職員が働いていたかつての県庁よりも明らかに小規模である。2005 年の設立当初の各政府支所の職員数は、ブラウンシュヴァイク政府支所 42 人、ハノーバー政府支所 27 人、リューネブルク政府支所 60 人、オルデンブルク政府支所 44 人であり、合計 184 人であった。当然、政府支所の予算も、廃止前の県庁のそれ (表 6) よりもかなり縮小している (表 7)。すなわち、廃止前の県庁の予算総額は 119 百万€程度であったが、2010 年の政府支所の予算額はわずかに 7.8 百万€に過ぎない。

表 7 政府支所の予算額

|               | (百万€) |      |      |
|---------------|-------|------|------|
|               | 2008  | 2009 | 2010 |
| 支出総額          | 6.89  | 7.56 | 7.80 |
| 政府支所小計        | 0.95  | 1.20 | 0.82 |
| ブラウンシュヴァイク    | 0.27  | 0.24 | 0.15 |
| ハノーバー         | 0.31  | 0.28 | 0.25 |
| リューネブルク       | 0.32  | 0.32 | 0.21 |
| オルデンブルク       | 0.33  | 0.31 | 0.21 |
| 外部管理分(上級財務局等) | 5.62  | 6.36 | 6.97 |

出典：ニーダーザクセン州内務省提供資料

## 第 7 節 行政構造改革の評価

改革実行後は、州内務省に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。

### (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（ボップム大学）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られる（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つた。

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つた。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つてしか行われないようになる。

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とボグミルらは指摘した。

## (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）<sup>15</sup>として、ポストのさらなる削減可能性と、新設された4つ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

<sup>15</sup> 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。

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时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 と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っ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。

そして、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)州内務省担当職員の評価

州内務省での聞き取り調査では、主に、ボグミル鑑定における批判点への見解を尋ねた。

第一に、不服申立手続の縮減に関して、そもそも不服申し立てが増えた理由は様々だったという。確かに、行政構造改革の後に、一時、裁判所に対する不服申立件数が増えたことあったが、その後は、減少している（リューネブルク大学に依頼した鑑定書によれば、確かに少なくなっているということが明らかになっている）。県庁への不服申立制度がなくなったことで、直ちに、他の機関（裁判所）に負荷をかけたということではないという。すでに述べたとおり、過去の不服申立手続の決定を分析する限り、第二審である県庁での決定はおおむね第一審を支持するものでしかないことが強調されていたことから、ニーダーザクセン州の改革プロセスでは、県庁レベルでの不服申立手続は、重複し非効率なものと考えられていたと思われる。

第二に、自治体への任務の移譲が少なかった点については、批判を受け容れていた。実際、内務省内に WG を設け、自治体代表と話をしながら、さらに約 30 から 34 の任務は自治体に移譲できるものだと討論しているという（任務の移譲を行なうかどうか、何時行なうかは州首相の政治的判断である、と留保していた）。とはいえ、ニーダーザクセン州ではゲマインデの規模が小さく数が多く、しかも、デモグラフィックな変化から、ここ数年から 10 年くらいで財政難に陥るゲマインデもあるという点が考慮されるべきだとも指摘していた。つまり、仮に任務の移譲を行うのであれば、ゲマインデの合併に取り組まなければならないということである。しかし、これまで、それに取り組むことは困難であったそうだ。というのも、ニーダーザクセン州 70 年代に大規模な区域改革が行われたが、それにより当時の政権が崩壊することがあった。それゆえ、80 年代や 90 年代にはそのテーマに触れるものはなかったのだ。

ただし、これは、2013 年に行われる州議会選挙後に議論されることとなるとのことであった（州内務省担当者の私見としては、北海海岸やハルツ地方など人口が減っている地域がいくつもあることから、どの政党が政権をとっても、次の政権ではやらなければならぬ、実際に直面している問題だと思っているとのことであった）。

なお、この点については、市町村構造改革に関するヘッセ教授の鑑定書がすでに提出されている。ヘッセ教授はいくつかの推奨策（市町村合併・郡合併）を挙げている。

第三に、特別官庁が増えたことで地域における総括機能が低下しているという批判に対しては、次のように反論していた。すなわち、総括機能は、プロジェクトマネジメントで対応できると考えているといい、エムス川をせき止めるプロジェクトの例が挙げられた。これには経済振興、環境関係、都市計画など様々な官庁が関わったが、当地のオルデンブルク政府支所の所長がトップとなり、各官庁から人を呼びプロジェクトを実施する形で対応しているという。

## 第8節 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（2011年も内務省で2%のコスト縮減が必要）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、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り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。すでにみたとおり（第3章第6節）、2005年の設立当初にはおよそ50人の組織であったが、2011年以降は、18.5人から20人（フルタイム換算の計画値）の組織となった。

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に担当部署を置き、そこで処理されることとなった。

## 第9節 ブラウンシュヴァイク政府支所

上にみたように、2005年の県庁廃止は、主に、監督機能や不服審査機能など「重複」と考えられた任務・ポストを縮減することに主眼が置かれていた。しかし、その際にも、サブ・リージョンレベルで州政府を代表する機関がまったく必要なくなると考えられていたわけではなく、県庁と同じ所在地に「政府支所」が新設されることとなった。その後に続けられている改革は、この政府支所の機能を巡る問題であると言える。そこで、「地域開発エージェント（REN）」という新しいコンセプトを掲げる政府支所の実際を、ブラウンシュヴァイク政府支所に対する聞き取り調査を基にみてみたい<sup>16</sup>。

### （1）政府支所の機能

政府支所は、州政府を代表して、各地域で、特に自治体と協力すること、また、各会議所・団体、教会など様々な機関と協力をすることを任務としている。2005年の行政構造改

<sup>16</sup> 以下は、特に断りがなければ、ブラウンシュヴァイク政府支所所長及び職員に対する聞き取り調査に基づく。なお、「 」内は聞き取り調査結果の抄訳である。

革で中級レベルの州機関がなくなったということは、コーディネーション・連絡の機関がなくなったことを意味する。そこで、政府支所では、州の施策を地方自治体に普及させ、他方では、自治体の利害を代表して連絡し、州の各省庁に受け止めてもらう、という仕事を政府支所がすることになった。

## (2)人口減少と政府支所

政府支所が目下のところ取り組んでいることの一つは、減少する人口の中で小規模なゲマインデをどのように支援するかということである。ゲマインデの合併、及びゲマインデ間の連携が次のように話題となった。

「この地域には、人口の 20%がなくなるという危機に瀕している地域がある。そうなると生活に必要な機能がなくなり、生活が難しくなる。それに対して一つのモデルを作るなどして対応している。

その際、まず大切なのは、ゲマインデ職員に、人口減少に対して、どのようなことが必要なのか、そして彼らがどのような役割をもっているのかを意識されることである。一般的には、高齢化が進み、また、人口が、村から町に、町から大都市に移っていく、という傾向があり、過疎化の問題が生じている。他方で、基本法ではどの地域でも同じ生活条件をという規定があることから、それに対してどのように対応していくのが問題となっている。そのために、ゲマインデと政府支所と、連邦政府と共に、アンカーの点を作り、そこを中心としてその周辺の生活条件を確保するということを考えなければならない。

2005 年に政府支所が作られ、その後の 5、6 年間に進歩して現在に至っている。しかし、ゲマインデレベルの改革は進んでいない。政府支所では当初から、ゲマインデ間の連携を強めるということを一つの課題としている。ゲマインデ間連携・協力を強めるためには、プロジェクトの専門的サポートをしたり、助成金を出したりしている。加えて自治体間連携 (IKZ) に関するデーターベンクを作り、約 500 の協力事例を公開し、奨励している。

ただし、自治体間の連携に対する助成は昨年度終了した。連携を強めるということから、最近では、合併の方向に、合計 7,000 万ユーロの資金を用いて進めている（合併した場合に一部の負債を引き受ける）。

こうした合併推進や、協力関係の強化の際に、政府支所は、この地域の状況、ゲマインデの状況、政治的な状況をよく把握しているので、ゲマインデに対して、移行に関する助言ができる。また、ゲマインデの要望を吸い上げ、中央省庁に送ることができる。」

### (3)政府支所に引き継がれた機能

すでにみたとおり、政府支所は、かつての県庁と比べて小規模な組織であり、組織的な位置づけも異なる。では、政府支所は、県庁とは全く異なる組織なのだろうか。県庁から政府支所に引き継がれ、強化されるべき機能について次のような回答を得た。

「州政府の中間レベルがなくなったが、その機能の一部を継承しなければならない。ニーダーザクセン州は大きな州であるから、小さな州や都市州とは異なり、地域に密接した連絡機関が必要である。

ニーダーザクセン州政府はこの問題を正確に把握しており、政府支所の改革をさらに進め、役割が明確となってきている。その中でコーディネートが重要な役割とされている。縦割りの行政機能を地域でコーディネートし、ゲマインデに連絡していかなければならないとされた。

こうしたコーディネーションとして三つの例があげられる。第一に、ゲマインデからあがってくる情報をまとめて中央省庁に伝える（ただし、これはすでに行っている）、第二は、様々なレベルの助成金（EU レベル、州レベルなど）を把握し、それらをコーディネートして効率的な運用ができるようにすることである。

第三には、大規模プロジェクトにおける調整があげられる。ブラウンシュヴァイクには研究用の空港があるが、その空港の滑走路を延長することを、約 3 年前から、政府支所がコーディネーターとなって行っている。そこには、経済省、環境省、都市計画などが関係している。これは、ヴェザー川の河口の港を深くするプロジェクトとともに州政府の二大プロジェクトとなっている。ほかに、オルデンブルク政府支所が担当しているものとして、クルーザー造船所があるエムス川上流の河川拡張がある。このプロジェクトでは政治的にも、経済的にも、自然保護的にも問題となるので、それらをオルデンブルク政府支所が調整している。こうした大プロジェクトをどこかの省庁が主管して、他省庁と調整しながら行えばよいという考え方もあるが、政府支所では、その地域の状況、心理的、政治的な状況がわかっているものがコーディネートすることが重要であると考えている。」

### (4)政府支所の能力

上記のように、政府支所に調整役としての機能が求められ、それを果たそうとしても、能力がなければ果たすことはできない。ヘッセ鑑定でも、必ずしも全職員が地域開発の任務に関して十分な能力を備えていないことが課題として挙げられていた。そこで、政府支所の調整力の源泉について問うた。それに対して、次のような回答を得た。

「政府支所には各省庁からの出向者がきている。もちろん専門的な責任は各省庁にあるが、そのため、政府支所は一定程度の専門性を備えている。司会役を務めるの

は、各省庁側からの依頼による場合もあれば、合併のときのように市町村からの依頼の場合もある。ゲマインデの通常の担当範囲を超えた課題のため、(その立場・専門性から) 政府支所は司会ができるのだ。」

ただし、政府支所は、それまでの県庁のように、監督権限などの強い権限を持っていない。この点について、次のような回答を得た。

「自治体監督は、内務省の第三部門が行っており、政府支所は行っていない。それゆえ、ゲマインデ側からみれば政府支所は、監督者ではなく、パートナーである。

例えば、工業都市であるザルツギッターという町では、工業団地が住宅地に囲まれてしまい、これ以上の発展が望めなくなっていた。しかし工業発展のために、取り囲む住宅地の土地を得たいという工業団地側の要求があった。その際、どのようにすればその問題を解決できるかを政府支所は相談を受けた。経済団体側から拡張したいという旨が市側に要望があった。一つのやり方は住宅地を一軒一軒市場価格で買収していくやり方であるが、市にはそれだけの資金がない。何かやり方がないか省庁側に聞いてみてくれと政府支所に市から相談があり、その結果、用途の変更を実施し、だんだんと、一部は買収、一部は助成金により転居を促し、市の他の部分に出来る空き地に移転するなどするというやり方に至った。その場合どのような助成金があるのかということは、市では十分にわからない。市にとっては、それぞれの省庁とコンタクトを取って、どんな手段があるのか見つけることは大変なのである。都市開発のための助成金が出るかもしれないし、経済振興のための助成金ができるかもしれない、振興用の州の銀行の投資という場合もありうる。このようなことをコーディネートして、助けることは政府支所の本来の役割であると考える。

具体的には政府支所は、各省庁に呼びかけ、担当に来てもらい、状況を説明し、担当からのいろいろな提案をもらい、最終的には鑑定書を依頼する。この鑑定書を基に、どの期間でどのコストでどのビジネス計画で実施していくのかを決めるのだ。そして市の方では次のステップとしていつどの部分の（都市計画で決める土地の）用途の変更をすればよいか決めることができる。

もちろん、こういうサービス業務は政府支所が関与すればすべてうまくいくということではない。解決案が見つからなかった例もある。しかしながら、政府支所に「集めること」でザルツギッターの場合は解決できた。」

また、県庁がこれまで持っていた「権威」の一部を引き継いだことによって、地域内のプレイヤーとして認められるようになり、その結果、コンサルティング等の段階に移ることができたという指摘もあった。

「新しい政府支所は、都市計画・開発、助成、プロジェクトマネジメント、財団・基金のマネジメントの監督（これまでの州の事務を引き受け）を行っている。つまり、県庁廃止後にも、政府支所は州の権限の行使も行ってきたのだ。

県庁の廃止後に残った政府支所は小さい組織だったので、当初、心理的には、まともな組織とはみられていなかった（受け入れてもらうことが難しかった）。そのために、決定権を持っていることは重要だった。州の権限行使することで、政府支所はこの地域でゲマインデから州の組織として認められた組織となってきた。それにより、徐々に、コンサルティングやサービス提供の段階に移ることができ、更なる人員削減も可能となってきた。」

### (5)政府支所の課題

政府支所が、今後、さらにコンサルティング業務や、コーディネーターとしての役割を強めていくにあたって、どのような課題があるのかを尋ねたところ、次のような回答を得た。主に、職員のマネジメント能力を向上させることと、省庁において政府支所の存在感を強めることであった。

「従来の職員がマネジメント職務を身に付けるためには、特別の研修をもちろん受けなければならない。この職務には、一方では、省庁とのネットワークが必要であり、他方では、市町村・経済団体とのネットワークが必要である。定期的に、それぞれの省庁から職員を、そのキャリアの一部として、何年か派遣してもらう必要がある。そうすると省庁との間にネットワークができるし、政府支所があると知ってもらうこともできる。こちらのほうにも情報が入ってくる。ネットワークが重要な組織であるから、こうしたことをしないと、いつかだめになってしまう。」

省庁に政府支所が忘れ去られると、政府支所は仕事ができなくなってしまう。そこで、政府支所にはどこにコンペテンツがあるのか、政府支所はどんな作業をしているのかを省庁に知らせる活動をしている。

政府支所は、内務省やその他の省庁と目的合意書（Zielvereinbarung）を結ぶことになっている。2010年末に閣議で決められたことだが、政府支所を強化するために、省庁の枠を超えた協力のための合意書を作っているのだ（内務省が主管）。そして、（政府支所の所長としては）、それに人事関係の事項も含めたいと考えている。例えば、現在、キャリアを積んでいくときには、どこかの段階でEUを経験しなければならない。それと同様に、政府支所で省庁の枠を超えた経験をするということをキャリアアップの条件とすることを、この合意書に盛り込みたい。」

「従来の県庁は大きな組織だったので、職員を採用すると、それぞれの部署を周ってもらい、どこに適しているかみて、最終的に配属を決めていた。しかし、今

はそういうことができなくなった。したがって、後任を育成するということには気をつける必要がある。」

## おわりに

この調査報告では、バーデン・ヴュルテンベルク州とニーダーザクセン州の改革事例に関する聴き取り調査の結果を報告した。最後に、それらを簡単にまとめおきたい。

まず指摘しておくべきことは、両州の行政構造改革は、自治行政と州行政とが融合しているドイツの行政構造を前提にしているということであろう。県庁は、縦割り構造である省庁レベルと、地域団体でもあるが州行政の一部でもある自治体レベルとの総括調整、あるいは自治体レベルの監督を期待された組織であった。こうした理解の上で、両州の行政構造改革の特徴をまとめるならば、少なくとも次の三点が挙げられる。

第一に、このコスト削減の手法の違いである。両州ともに、行政構造改革の第一の目的はコスト削減にあったが、その手法は異なった。

一方のバーデン・ヴュルテンベルク州では、多くの特別官庁を県庁や郡・特別市に統合することで、それを果たそうとした。中級レベルの特別官庁の県庁への統合に加えて、多くの下級レベルの特別官庁を郡・特別市に統合した上で、それに関連づけられた一般交付金を規則的に20%まで削減する。これがコスト削減の鍵であった。この州に特徴的であったのは、郡・特別市に任務を移譲した上で、財政調整制度を利用し、自治体側で個別任務の削減・再編を促すという手法がとられた点であろう。

他方、ニーダーザクセン州では、「重複」する任務の廃止に力が注がれた。ニーダーザクセン州の見立てでは、県庁の任務の中心は「監督」と「不服申立ての第二審」であり、そして、前者は、各専門官庁の「信頼監督」(=事後的な監督)により代替でき、また、後者は、第一審を覆すような実質的な意味はほとんど持っていないため廃止できるというものであった。そこで、監督機能と不服申立ての縮減(中級レベルでの廃止)によって、その分のポスト削減、すなわちコスト削減を果たそうとした。それゆえ、鍵となるのは、廃止されたポストで働いていた者を、退職などで空いたポストへと円滑に移行させることであった。「ジョブ取引所」の仕組みが有効に機能するかどうかが、この改革にとって重要であったといえるだろう。新規採用を抑制した上で、各省庁側に、空いたポストにはジョブ取引所に登録された職員を充てることを義務付けたことで、この仕組みは機能したといえるだろう。

第二は、自治体レベルへの分権化の違いである。

一方のバーデン・ヴュルテンベルク州では、すでに述べたとおり、下級レベルの特別官庁が、郡・特別市に統合された。そして、統合時には、それに係る経常経費は一般交付金として補償された。つまり、郡・特別市の任務範囲は広がったことになる。聴き取り調査でも、市民からはこの点が積極的に評価されているという意見があった。もちろん、その

後、7年間かけて一般交付金は20%削減されることが当初から決められていた。しかしこの点についても、そのコスト削減をどのように実現するかについては、郡・特別市の裁量が認められていた。このように、バーデン・ヴュルテンベルク州の改革では、郡・特別市への任務移譲と裁量的なコスト削減という意味での分権化の要素もみられる。

他方、ニーダーザクセン州では、県庁廃止に伴う任務・ポスト削減と、州政府内部での配置転換が改革の中心であった。それゆえ、自治体レベルへの任務移譲は少なく、また、それらにかかる経費は100%補填されるということが、改革の導入過程で自治体側の支援を取り付けたい州首相によって約束されていた。相対的に規模が小さなニーダーザクセン州の自治体は、新たな任務の移譲によって自治体再編が行われることをおそれたといわれる。とはいえ、県庁廃止に伴って、主にかつての県庁が有した監督機能や不服申立の審査機能は縮減されたため、関与の縮減という意味での分権化が進められたということもできるだろう。つまり、バーデン・ヴュルテンベルク州とは違う意味で分権化が、結果的には進められた。

仮説的にいうならば、こうした分権化の路線の違いは、自治体レベルの強さの違いに起因するかもしれない。少なくとも郡・特別市のレベルでは、ニーダーザクセン州よりもバーデン・ヴュルテンベルク州の方が、その規模が大きく、また、バーデン・ヴュルテンベルク州内務省職員への聴き取り調査でも、その郡は「行政能力が高い」と評価されていた。このため、バーデン・ヴュルテンベルク州の自治体側は、自らの再編をもたらしかねない県庁改革に対してより強い影響力をもち、また、州行政任務の移譲を受けることも可能であったと考えられるだろう。

第三は、県庁（あるいは政府支所）の機能の重点の違いである。州政府が、州域内のサブ・リージョンにおいて果たす機能について次のような重点の違いがみられた。

一方のバーデン・ヴュルテンベルク州では、地域における行政の一体性、すなわち総括調整機能も強調されていたが、それよりも、「政策立案」に対する「実施」の機能が強調されていた。すなわち、省庁レベルは政策やプログラムの開発を担い、県庁（や中級レベルの特別官庁）はプログラム実施を担うとする、機能分担である。こうした機能分担の考えに基づくために、州全域を対象とする任務が特定の県庁のみに割り当てられるという任務配分も行われたといえるだろう。もっとも、例えば補助金プログラムの採択や候補リストの作成などの「実施」に際して、ある程度の裁量が与えられている点に留意する必要があるだろう（縣 1989; Agata 1992）。機械的な「実施」というよりは、地域の実情に合わせた裁量的な「実施」が目指されている点に、サブ・リージョン単位で様々な任務を束ねた県庁の意義があるのだろう。

他方、ニーダーザクセン州では、こうした「政策立案」と「実施」との機能分担はあまり強調されていなかった。むしろ、縦割りの省庁構造の中で実施されていく地域開発関連の任務を、各サブ・リージョンにおいてまとめる総括調整機能に重点が置かれていた。とはいえ、政府支所の新しいコンセプト（地域開発エージェント）にみられるように、それ

はかつての県庁が有していたような強い権限に基づき達成されるものではなく、知識（特に各種施策や補助金プログラムに関する知識）とネットワークに基づき、プロジェクトマネジメントによって達成されるべきものであった。それゆえ、自治体側の相談相手となり、また、地域の各種団体とのネットワークを築くことが重視されるとともに、州政府内、あるいは各省庁レベルでの存在感を強めることにも注意が払われていた。

このような総括調整の手法からも分かることおり、この政府支所は「実施」に直接的に携わるわけではない。そして、こうした位置づけゆえに、政府支所は、かつての県庁と比べれば著しく軽量な組織となっている。

ここまでみてきたように、州の省庁レベルと自治体レベルとの間に存在する行政機関（県庁）を再設計しようとするとき、第一に、コスト効率性をどのように達成するのか、第二に、自治体レベルへの分権化をどのように考えるのか、そして第三に、サブ・リージョンでの州政府の役割をどのように実現するのか、という点については、異なる選択肢が存在することがわかるだろう。いずれの選択肢が適切であるか、あるいは第三の選択肢があるのかどうかを検討していくことが求められる。

最後に、それぞれの州の事例から特に学ぶべき点を挙げておきたい。

バーデン・ヴュルテンベルク州の事例では、県庁に対する任務配分上の工夫を挙げたい。この事例で強調されていたように、「政策立案」と「実施」の機能分担に基づくならば、州内全域を対象とした任務を特定の県庁のみに割り当てることも合理的であることがわかるだろう。しかもバーデン・ヴュルテンベルク州ではそれが、州都に集中的ではなく、各县に分散して割り当てられていた。

ニーダーザクセン州の事例は、人口が減少し、財政危機に直面している地域には、より示唆的ではないだろうか。この事例では、監督機能や不服審査機能のような垂直的統制を弱め、そのための行政組織を簡素化することで（「重複」を排することで）、コスト削減をねらいつつ、それでもなお、サブ・リージョンにおいて、自治体や各種団体と協力しながら、州行政がどのようにその発展に寄与できるのかが問われていると思われる。ごく軽量で、知識とネットワークを重視した「地域開発エージェント」としての政府支所がその答えであった。もっとも、そうしたコンセプトが明確となるまでに、改革の開始から継続的に、改革の実施と評価が繰り返されていた点にも注意しておく必要があるだろう。

## 参考文献

### 一次文献

- CDU/FDP, 2003. *Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP 2003-2008.*  
Niedersächsische Staatskanzlei, 2004. *Pressinformation. 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 päsentiert Gesamtkonzept für zweistufige Verwaltung vom 05.03.2004.*  
Niedersächsischer Landesrechnungshof 2007. *Jahresbericht des Niedersächsischen Landesrechnungshofs 2007 zur Haushalt- und Wirtschaftsführung.*  
Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport. Stabstelle Verwaltungsmodernisierung 2010. *Projektbericht. Reorganisation von Struktur und Aufgaben der Regierungsvertretungen einschließlich Verzicht auf Standorte.*  
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 Stadterneuerungsprogramme 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.  
Bogumil, Jörg, 2005, Verwaltungsstrukturreform in NRW: die Neu Ordnung der Mittelinstanzen, *Neues Archiv für Niedersachsen*, Heft 1 /2005, 42-53.  
Bogumil, Jörg, 2007, Verwaltungstrukturreformen in den Bundesländern. Abschaffung oder Reorganization der Bezirksregierungen?, *Zeitschrift für Gesetzgebung*, Heft 2 / 2007.  
Bogumil, Jörg/Kottmann, Steffen, 2006. *Verwaltungsstrukturreform - die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen,* Ibbenbüren: Ibbenbürener Vereinsdruckerei GmbH.  
Glass, Claus-Peter, 1967, *Die Realität der Kommunalaufsicht,* Carl Heymanns Verlag.  
Hesse, Joachim Jens, 2004a, *Niedersachsen: Staatliche Repräsentanz in den Regionen. Funktion, Aufgaben und Organisation von "Regierungsbüros" - Gutachten im Auftrag des Arbeitskreises Weser-Ems,* Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften, Berlin.  
Reiners, Markus, 2008. *Verwaltungsstrukturreformen in den deutschen Bundesländern. Radikale Reformen auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz,* Wiesbaden: VS Verlag.  
Schrapper, 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.  
Mayntz, Renate, 1985. *Soziologie der öffentlichen Verwaltung( 3 . überarb. Aufl.),* Heidelberg.  
Wagener, Frido, 1982. Die Regierungsbezirke im Gesamtaufbau der Verwaltung, *Verwaltungs-Archiv* 73. Band, Heft 2.  
Wirth, Claudia-Maria, 2007. *Neuordnung der Mittelinstanz - Verwaltungsreform in Niedersachsen mit Modellcharakter?* Universitaetverlag Osnabrueck.  
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レメンテイション分析－西独都市再開発プログラムを実例として」『早稻田政治経済学雑誌』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』早稻田大学出版部、81-98