

KGSt（自治体行政経営センター）

—都市経営の理念と実践を提唱するドイツの都市シンクタンク—

日本都市センター理事・研究室長
石川 義 憲

ドイツでは、地方自治体共同設立のシンクタンクである KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (自治体行政経営センター)) が 1952 年以來、行政組織の基本プランや人事計画・人事評価、財政緊縮策、情報技術の導入など様々な提言を行ってきた。

1993 年には、ドイツ統一後の厳しい財政事情と市民意識の高まりを背景に、ドイツ型の NPM とでも言うべき“新制御モデル (NSM)”を提言し、ドイツの各自治体の行政経営に大きな影響を与えた。また、自治体の目標として“市民自治体”を掲げ、市民の参加と協働の基本コンセプトとなっている。

さらに、近年、人口変動の波（超高齢、人口減少、移民増大）とグローバル化、気候変動といった状況下にあって、2013 年には、“新制御モデル”の後継として“自治体制御モデル (KSM)”を提言するとともに、自治体総合戦略の策定を各自治体に促している。

KGSt は、地方自治体の実務家や有識者と協働して、財務、組織、人事、情報管理や経営革新について調査研究している。専門分野である社会福祉、文化振興、経済振興のテーマなども取り扱っている。また関係団体で自治体間比較調査を行うほか、先進事例の情報交換を行っている。調査研究の成果は、報告書の提供のほか、セミナー、専門分野会議などの研修事業やホームページ、メールマガジンなどを通じて、加盟団体とその関係者に還元している。

KGSt は、地方自治体の全国連合組織、近隣諸国、大学、民間企業とも協力している。KGSt には、現在 2,000 に近い地方自治体、関係団体が会員加盟しており、ドイツの都市経営の実践に欠かせないシンクタンクとなっている。

はじめに

ドイツでは、シンクタンクが政策立案のアドバイザーとして、大きな役割を果たしている。全国レベルの政策については、政党が設立したコンラート・アデナウアー財団 (CDU 系)、フリードリヒ・エーベルト財団 (SPD 系)、ハインリッヒ・ベル財団 (緑の党系) などがよく知られている。

一方、地方自治体の政策立案においても、シンクタンクが都市経営や政策立案のアドバ

イザーとして、大きな役割を果たしている。全国的規模のものとして、KGSt と Difu (Deutsche Institut für Urbanistik) (ドイツ都市研究機構) がよく知られているが、今回は、地方自治体共同設立の都市シンクタンクである KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (自治体行政経営センター)) (所在地 ケルン市) とその取組みを紹介する。

1 沿革

KGSt は、地方自治体の全国連合組織の一つであるドイツ都市会議 (Deutscher Städtetag) の経営企画・調査研究部門として、1949年6月1日に法人格を持たない社団の形で発足した。その後、ドイツ都市会議の総務委員会は、1951年5月に KGSt の法人化を決定し、ドイツ都市会議から独立した。

1956年5月12日には定款を決定、当時の名称は、略称は KGSt ではあるものの、正式名称は、【Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung】(行政簡素化のための自治体共同センター) であった。

その後、2005年11月に正式名称を現在の【Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement】(自治体行政経営センター) に改めている。

2 目的と組織

(1) 組織の性格

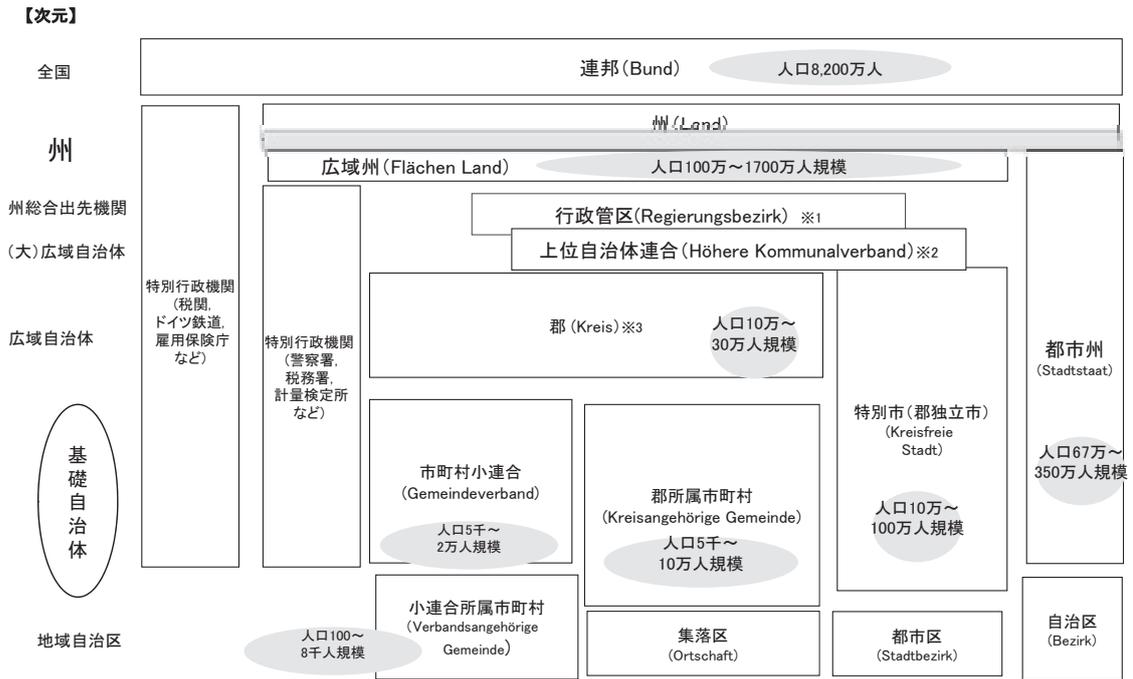
KGSt は、地方自治体が抱える経営管理の問題に関して、解決策を探るとともに、調査研究を行い、提言を行う機関である。

連邦・州といった国家機関や政党からは独立している一方で、都市 (3つの都市州を含む)、市町村、郡、市町村連合のほか、地方自治関係団体を加盟団体としている (図表1 ドイツ行政の階層構造、図表2 ドイツの地方自治体数)。ドイツのほか、オーストリアの地方自治体も加盟団体となっている。

KGSt は、地方自治体の実務家と協働して、財務、組織、人事、情報管理や経営革新について調査研究している。そのほか、地方自治体の専門分野である社会福祉、文化振興、経済振興のテーマなども取り扱っている。また、地方自治体の全国連合組織、先進自治体、近隣諸国、大学、民間企業とも協力している。

なお、ドイツでは、地方自治体の全国連合組織として、ドイツ都市会議のほか、ドイツ都市・市町村連盟 (Deutscher Städte- und Gemeindebund)、ドイツ郡会議 (Deutscher Landkreistag) がある。それらの概要は次のとおりである。

図表1 ドイツ行政の階層構造



※1 州の総合出先機関（4州のみ、バイエルン州の場合は上位自治体連合）

※2 郡の単位を超えた広域連合（一部の地域のみ）

※3 郡は市町村連合と州の下級行政機関の性格を併せ持つ

出所 諸資料を参考に筆者作成

ア ドイツ都市会議

ドイツ都市会議（本部ケルン市及びベルリン市所在）は、都市¹で構成され、200の都市（107の郡独立市（3つの都市州（ベルリン市、ハンブルク市、ブレーメン市）を含む）と93の郡所属市）と16の各州都市会議（うち5州は都市・市町村連盟）が直接加盟し、各州都市会議を通じて間接加盟している約3,200の都市を合わせると加盟市の数は約3,400である。そのほか、特別会員として上位自治体連合（Höhere Kommunalverband）、地域連合（Regionalverband）、専門連合（Fachverband）の12団体が加盟している。

イ ドイツ都市・市町村連盟

ドイツ都市・市町村連盟（本部ベルリン市、支部ボン市所在）は、人口規模の小さい市町村が加盟しており、17の各州都市・市町村連盟等（13広域州のうち4州は州都市・市町

¹ ドイツ都市会議の直接加盟都市で最も人口が少ない都市の人口は8,604人（テートウロー（Teterow）市）（2015年12月31日時点）である。ドイツでは、都市（Stadt）は、沿革的には都市憲章（Stadtrecht）を持つことを国家により認められた地方自治体であり、中世では、市場開催権（Marktrecht）、関税賦課権（Zollrecht）、裁判管轄権（Gerichtsbareit）、農奴身分の解放（Aufhebung der Leibeigenschaft）の特権が与えられていた。現在の各州の地方自治法では、過去の法令に基づき都市を名乗ってきた市町村には引き続き都市を名乗ることを認めるとともに、人口、中心市街地、文化・経済の面で都市の様相を呈している市町村については、申し出により、都市を名乗ることを認めている（例 バーデン・ヴュルテンベルク州市町村法第5条第2項）。また、ドイツの公式統計では、人口2,000～5,000人を農村都市（Landstadt）、人口5,000超2万人以下を小規模都市（Kleinstadt）、人口2万人超10万人以下を中規模都市（Mittelstadt）、人口10万人超を大規模都市（Großstadt）としている。

図表2 ドイツの地方自治体数 (2016年12月31日現在)

州(Land)	行政区 (Regie- rungs- bezirk) (注1)	郡・ 特別市 合計	うち		市町村 (Gemeinde) 合計(注2) (G)	うち 都市 (Stadt) (注3)	市町村小連合等 (Gemeindeverbandsebene)(注4)				市町村に 所属しない地域			
			特別市 (kreisfreie Stadt)	郡 (Land- kreis)			合計	市町村 小連合 (Gemeinde- verband)	市町村 小連合 非所属 (verbands- freie) (A)	市町村 小連合 所属 (verbands- angehörige) (B)	合計	居住 地域 (C)	非居 住地 域	
														市町村(Gemeinde)
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州	-	15	4	11	1,110	63	173	85	86	1,024	2	-	2	
ハンブルク都市州	-	1	1	-	1	1	1	-	1	-	-	-	-	
ニーダーザクセン州	-	45	8	37	946	158	432	116	291	653	25	2	23	
ブレーメン都市州	-	2	2	-	2	2	2	-	2	-	-	-	-	
ノルトライン・ヴェストファーレン州	5	53	22	31	396	271	396	-	396	-	-	-	-	
ヘッセン州	3	26	5	21	426	191	430	-	426	-	4	-	4	
ラインラントプファルツ州	-	36	12	24	2,305	128	192	150	42	2,263	1	-	1	
バーデン・ヴュルテンベルク州	4	44	9	35	1,101	313	462	270	190	911	2	-	2	
バイエルン州	7	96	25	71	2,056	317	1,426	312	1,071	985	43	-	43	
ザールラント州	-	6	-	6	52	17	52	-	52	-	-	-	-	
ベルリン都市州	-	1	1	-	1	1	1	-	1	-	-	-	-	
ブランデンブルク州	-	18	4	14	417	113	200	52	148	269	-	-	-	
メクレンブルクフォアポンメルン州	-	8	2	6	753	84	116	76	40	713	1	-	1	
ザクセン州	-	13	3	10	426	170	312	75	237	189	-	-	-	
ザクセンアンハルト州	-	14	3	11	218	104	122	18	104	114	-	-	-	
チューリンゲン州	-	23	6	17	849	126	219	108	111	738	-	-	-	
全国		19	401	107	294	11,059	2,059	4,536	1,262	3,198	7,859	78	2	76
再掲														
旧西独(旧西ベルリンを含まない)	19	324	88	236	8,395	1,461	3,566	933	2,557	5,836	77	2	75	
旧東独(旧東ベルリンを含まない)	-	76	18	58	2,663	597	969	329	640	2,023	1	-	1	
ベルリン都市州	-	1	1	-	1	1	1	-	1	-	-	-	-	

注1 行政区はバイエルン州の場合は地方自治体(広域連合)であるが、その他の州では、州の総合出先機関である。
 注2 市町村数は、市町村小連合非所属市町村(特別市または都市を含む)、市町村小連合所属市町村、市町村に所属しない地域(非居住地域を除く)の合計である。(G) = (A) + (B) + (C)
 注3 特別市を含む。都市の定義については、本文中の脚注1を参照されたい。
 注4 市町村小連合等の合計は、市町村小連合、市町村小連合非所属市町村、市町村に所属しない地域の合計値で、ラインラントプファルツ州及びメクレンブルクフォアポンメルン州の非居住の市町村に所属しない地域の数値を除く。
 出所 ドイツ統計局(Statistisches Bundesamt) ホームページを筆者翻訳及び注記一部追加

村連盟と州都市会議が重複加盟)が直接加盟し、各州都市・市町村連盟を通じて約1万1,000の市町村が間接加盟している。

ウ ドイツ郡会議

ドイツ郡会議は(本部ベルリン市所在)、294の郡(Kreis)が直接加盟し、13の広域州の州郡会議(Landkreistag)と8の上位自治体連合(Höhere Kommunalverband)が間接加盟している。なお、ドイツにおいては、郡は市町村広域連合であると同時に州下級行政機関としての性格を有する。

(2) 構成員と財政

2016年12月現在、KGStには、合わせて1,974の地方自治体、団体が加盟している。カバーする人口は約7,500万人となる。1950年時点では加盟団体はわずかに35団体で都市

のみで構成されていたが、徐々に加盟団体を拡大してきた。中期計画（2014-2017）では、加盟団体を2,000以上に増やすことを目標としており、人口1万人以下の市町村の加盟促進を図っている。

経費は加盟団体の毎年の負担金で賄われており、その負担水準は理事会が決定する。算定基準は前年度の9月30日時点の人口であり、郡は都市・市町村の半分の水準、市町村連合は、郡の水準以下となる。

（3）業務

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る。多くの研究報告書・提言などを発表しており、一般人も入手は可能である²。

すべての加盟団体に提供しているサービスは、

- ・研究報告書・提言
- ・自治体経営指標
- ・自治体事例の調査

であり、これらは、ホームページ（ポータルサイト）、メールマガジンなどを通じて、提供している。

また、加盟団体所属の希望者のみに提供しているサービスは、

- ・セミナー、専門分野会議、講義
- ・自治体間比較調査の調整

であり、業務の推進に当たっては、調査研究において加盟自治体の実務家が参画して議論するとともに加盟自治体の実例を調査している。

（4）組織の主要機関

KGStの主要機関は次のとおりである。

ア 加盟団体会議（Mitgliederversammlung）

加盟団体会議は、KGStの最高機関であり、3年に1回、KGStフォーラム³の開催時に開

² 研究報告書・提言については、加盟団体には無料ないし安価で提供している。また、自治体間比較調査の結果については、参加団体のみに提供されている。

³ KGStフォーラムは3年に1度開催される会議で、最近では、2014年9月17日～19日にドレスデン市で開催され、約2,300人の地方自治体関係者が参加した。次回は、2017年9月18日～20日にカッセル市で開催される予定である。

催され、実務経験豊かな人材⁴から理事（36名以上）を選任（任期は次期の加盟団体会議まで）する。加盟団体会議には各加盟自治体は1名の代表者を出席させる。市町村及び市町村連合（郡所属市町村で構成するいわば小連合）の代表者は人口5万人単位で1票（上限20票）の議決権を持つ。郡の代表者は、人口10万人単位で1票の議決権を持つ。その他の市町村連合は、負担金水準との関連で議決権が設定される。

加盟団体会議の議長は、理事長が務め、議決は過半数で有効となり、定款変更に際しては4分の3以上の得票が必要である。

イ 理事会（Verwaltungsrat）

理事会は、加盟団体会議に次ぐ機関で、毎年少なくとも2回開催される。加盟団体の加入について決定するとともに、事業計画を決定し、決算を承認するとともに、基本方針を決定する。理事会は、その任期の開始時に理事の中から理事長等を選任する。

現在の理事長⁵は、ハンス＝ギュンター・ヘネッケ博士（教授資格）（Prof. Dr. Hans-Günter Henneke）ドイツ国会議（Deutscher Kreistag）事務総長であり、第1副理事長がハンス＝ヨーゼフ・フォーゲル（Hans-Josef Vogel）アルンスベルク市（Stadt Arnsberg）市長、第2副理事長がベルント・フェーリング博士（Dr. Bernd Vöhringer）ジンデルフィンゲン市（Stadt Sindelfingen）上級市長である。

ウ 業務執行理事（Vorstand）

KGStの業務は、業務執行理事のもとで遂行されている。任期は6～12年で理事会において任免される。現在の業務執行理事は、ライナー・クリスチアン・ボイテル（Rainer Christian Beutel）氏で、2007年2月に就任し、任期は2019年1月31日までである。また、業務執行理事代理は、ノルベルト・オッターズバッハ（Norbert Ottersbach）氏である。

エ 事務局（Geschäftsstelle）

業務執行理事、業務執行理事代理の下に事務局が設置されており、研究部門と事務部門に合わせて32名の職員が配置されている。

事務局の所在地は、ケルン市⁶で、ドイツ都市会議（ケルン本部）やノルトライン・ヴェストファーレン州都市会議と同じ建物の中に入居している。

⁴ 現在の理事には、地方自治体の全国連合組織の代表3人のほか各都市・郡の市長、郡長、副市長、助役、財務部長、広域連合の理事長、公営企業の理事長ら41人が選任されている。

⁵ 2014年6月から2016年11月までは、イフォ・ホルツィンガー博士（Dr. Ivo Holzinger）メミンゲン市（Stadt Memmingen）上級市長が理事長であったが、市長退任に伴い、理事長も退任した。

⁶ KGStの所在地は、Gereonstraße 18-32 50670 Kölnであり、伝統建築物であるゲーレオンズハウス（Gereonshaus）の中にある。以前は、ケルン市の郊外住宅地Lindenalle 13-17にあったが、2009年に、ケルン中央駅徒歩8分程度の交通至便な現在の場所に移転した。筆者は2006年9月にKGStの訪問調査を行ったことがある。

エー 1 研究部門（Programmbereiche）

KGStの研究部門（Programmbereiche）には、財務管理チーム、組織・情報管理チーム、人事管理チーム及び問題解決チームがある。KGStは、今日までに、1,000件を超える調査報告書・提言を公刊しており、この中で地方自治体の経営管理の問題を総合的に取り扱っている。KGStの研究員が学識経験者及び地方自治体の実務家と共同で行った研究成果は、地方自治体の経営管理の基盤となっている。

エー 2 事務部門（Geschäftsbereich）

KGStの事務部門（Geschäftsbereich）には、相談・比較調査チームとセミナー・会議チームがある。相談・比較調査チームは、加盟団体にアドバイスを行うとともに、自治体間比較調査を行っている。セミナー・会議チームはセミナー及び会議を通じた研修事業を担当している。KGStは、毎年、約150件の研修事業を実施しており、KGStの調査報告書・提言の内容や地方自治体の革新的な取り組みを行政関係者や市長・議員に紹介している。研修事業は、内部の研究者のみならず外部の研究者の協力を得て実施している。

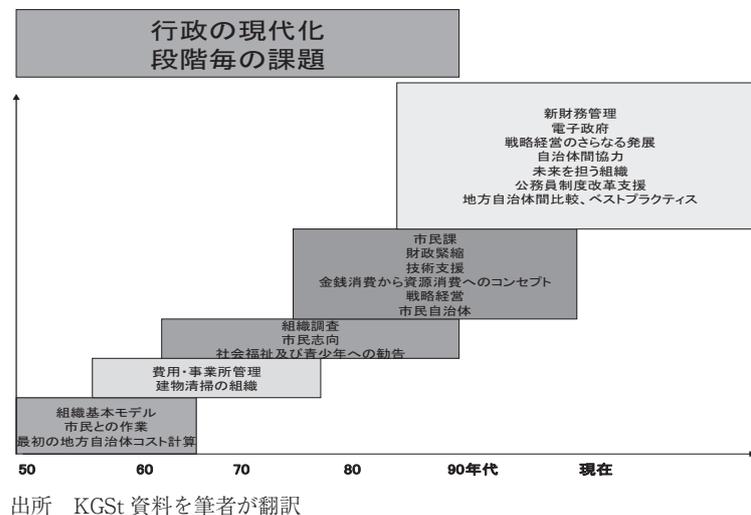
なお、経理事務、通信業務などについては“ドイツ都市会議”の協力を得るとともに一部外部委託している。

3 行政改革に向けた取り組み

(1) 1990年代までの提言（組織モデル、財政緊縮方法論）

KGStは、1952年以来、自治体の行政組織と事業経営をテーマに調査研究を行ってきた。とりわけ、KGStは、人口5万人以上の都市に向けて“あるべき組織”を提言してきている（図表3）。

図表3 行政の現代化 段階ごとの課題



最初に、組織の基本プランを作成した。続いて基本プランを踏まえて個々の組織のコストを分析し、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ている。

1953年には人事計画と人事評価についての研究報告をとりまとめている。さらに、1963年には地方自治体連携についての調査報告を発表している。

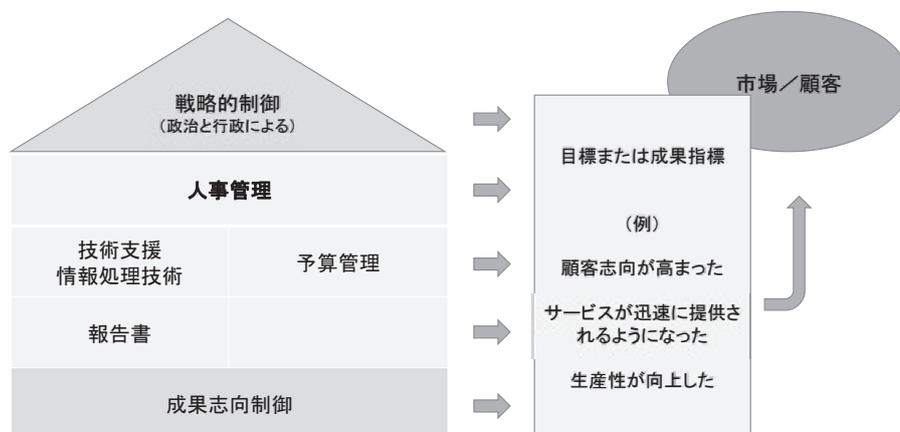
その後、1970年代半ばの財政危機の時代では、KGStは、財政緊縮の方法論を調査している。また、情報技術の導入についてKGStが支援を行っている。その後、総合経営都市（コンツェルン都市 Konzern Stadt）の概念が生まれて、出資を通じてアウトソーシングを強化し、外部の業者のサービスをいかにコントロールするかという考えをまとめている。さらに、市民を住民としてだけでなく、顧客として取り扱う市民サービスセンター（Bürgeramt）のコンセプトを普及・発展させた。

(2) 新制御モデル（Das Neue Steuerungsmodell, NSM）の導入

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。一方、KGStは、NSMを構想し、その導入を提言した。この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、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。

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。組織の形成や財政については、憲法上、市町村には自由裁

図表4 新制御モデルは地方自治体の様相を変革した
（改革と新たな行政文化に向けた衝撃）



出所 Alfred Reichwein, “Kommunen agieren in unterschiedlichen Leitbildern”, *Wir entwickeln Lösungen Mit der KGSt auf dem richtigen Kurs*, KGSt, 2014 (『19. Europäischer Verwaltungskongress (第19回欧州行政会議) (2014年2月27日・28日)における講演資料』(以下、「第19回欧州行政会議資料」という))を筆者が翻訳

量が与えられており、工夫できる部分が多い。また、KGSt とティルブルク市はもともと接触があった。そこで、KGSt は、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。

（3）新制御モデルから自治体制御モデル（Kommunales Steuerungsmodell, KSM）へ

1993 年以降、新制御モデルは、多くの調査研究を経て実施に移された。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た。そして、理論と実践には様々な成果があった。地方自治体の顧客志向は高まり、自治体サービスは迅速に提供されるようになった。地方自治体のいわば生産性も向上した（図表 4）。

しかしながら、21 世紀を迎え、地方自治体は、急速な時代の変化の波に見舞われている。KGSt ホームページやアルフレッド・ライヒヴァイン博士（当時、KGSt 業務執行理事代理）が第 19 回欧州行政会議（19. Europäischer Verwaltungskongress）（2014 年 2 月 27 日・28 日）において行った講演資料「KGSt の課題解決の取組み（Wir entwickeln Lösungen Mit der KGSt auf dem richtigen Kurs）」によれば、

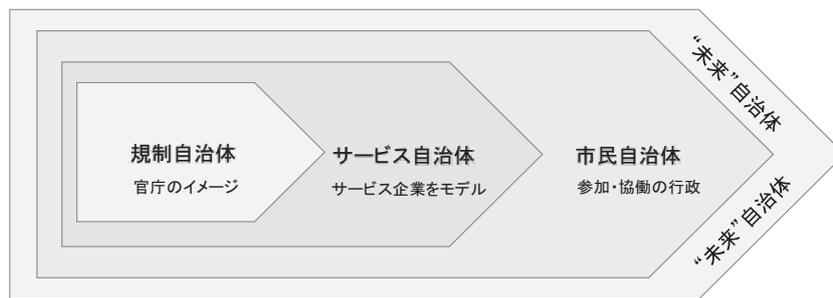
- ・人口変動（超高齢・人口減少社会の到来）と価値の転換
- ・機会均等と多様性の要請
- ・グローバル化の進行に伴う経済社会の変化
- ・欧州共同体の地方自治体への影響
- ・地球気候変動
- ・インターネットとソーシャルメディアの影響力拡大
- ・地方自治体における市民の自己理解と役割の拡大
- ・政治的制御のルールと質の向上の重要性
- ・地方自治体の事務の見直しと厳しい財政事情
- ・職員の質的量的確保の重要性
- ・リーダーシップや組織文化の変容

である。

また、地方自治体の理念も、大きく変容してきた。まず、法治国家の理念の下での規制官庁としての地方自治体から、自治体間競争の中で顧客志向のサービス提供者としての地方自治体の理念が追求された。その後、市民の参加と協働の重要性が唱えられるようになり、KGSt は、“市民自治体”の理念を掲げるようになった（図表 5）。

こうした中で、NSM は、その強みと弱みを指摘されていた（図表 6）⁷。これまで NSM に取って代わるコンセプトは打ち立てられていなかったが、NSM は、既に大きく変容し

図表 5 地方自治体の理念の変容



目標	法治国家	競争力	参加・協働
見方の方向	国家	顧客	市民社会
論拠	法律論理	経済論理	政治論理

出所 第19回欧州行政会議資料を筆者が翻訳

図表 6 新制御モデルの強みと弱み

新制御モデルの強み	新制御モデルの弱み
<ul style="list-style-type: none"> ・責任分担の明確化（分権的結果責任） ・市民ニーズを踏まえた見直し ・資源管理の改善 ・実施部門における透明性の向上 	<ul style="list-style-type: none"> ・過剰な政治的コントロール ・戦略対応の低下 ・事業実施に官僚主義がはびこり成果に向けた制御が機能していない ・制御過程を検討するのではなく、制御の仕組みや手法を気に掛けてしまう ・行政刷新の過程において幹部の役割の位置付けが弱い

出所 第19回欧州行政会議資料を筆者が翻訳

つつあった。

戦略的な経営管理のためには、アウトプット志向の制御というだけでは不十分であり、成果志向の制御が求められるようになっていた。企業における利益（Profit）に相当するのは、地方自治体では成果（Wirkung）と考えられる。

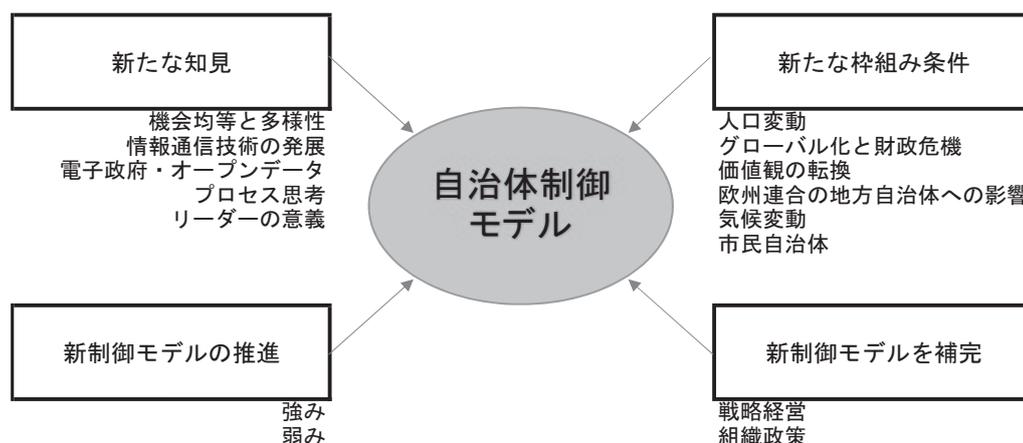
また、人口変動問題に対応するためには、制御サイクルを展開する必要がある。さらに、人口変動、社会福祉、多文化共生といったテーマで戦略的かつ効果的な制御のために必要な情報を入手するためには、監視計測システムを構築する必要がある。

そのほか、組織改革の取り組みとして、事業システムの専門化・細分化に対応する必要がある。出資・参画や公民連携、情報通信技術に支えられた事業システムネットワーク

⁷ NSM をトータルの仕組みとして導入した地方自治体は少なく、その仕組みの一部のみを導入した地方自治体がほとんどであることや、その仕組みを誤解して導入して混乱を来した地方自治体も少なからずあることが指摘されていた。例えば、ケルン市では、組織を分権化し、総務課や財政課を廃止するとともにすべてを専門部局に任せるといった改革を行ったが、組織に統一性がなくなってしまった。これは幹部会議を支える“経営支援機能”の重要性を理解せず、その仕組みを構築しなかったためである。

また、議会と行政の役割分担の明確化のところで、達成度が低いことが指摘されていた。NSMにおいては、政治は何をするかを決定するのであり、如何にするかは行政の分野であるとしているが、これは守られず、多くの場合、政治は、職員の細かな仕事に立ち入っていたという。

図表7 NSM から KSM へ



出所 第19回欧州行政会議資料を筆者が翻訳

の構築である。

2013年、NSMの提言から20年後、KGStは、ようやく、新たな自治体制御モデルのコンセプトを打ち立てた。その『自治体制御モデル（Kommunales Steuerungsmodell, KSM）』は、NSM（新制御モデル）の基本思想を受け継ぎ、実践を積み重ねて、新たな知見を組み入れたものである（図表7）。

(4) 自治体制御モデル（Kommunales Steuerungsmodell（KSM）とは？

“自治体制御モデル”は、担い手・制御構造、制御手法、制御プロセス、組織文化を構成要素としている。そして、その中核にあるのが、行政幹部による指導・運営である（図表8）。

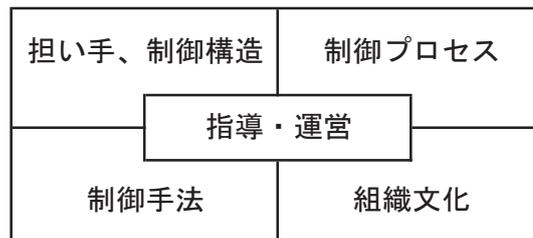
地方自治法は、議会、首長、行政についての責任分担を規定している。そして、地方自治体の活動の約4分の3は、効果的効率的なサービスと成果を市民、企業に提供するものである。したがって、地方自治体が「業務」を遂行し「業務の成果」の責任を引き受けるためには、その中心に専門職員の参画と市民参加がなければならない。

その場合、首長と議会は様々な観点から枠組みをつくる。そして、分野横断的な戦略サービス遂行のための予算と様々な基準を設定する。

首長は、行政活動全般について議会と都市社会（Stadtgesellschaft）⁸に対して責任を持つ。首長は、組織と制御モデルを決定する。

⁸ ドイツでは近年、“都市社会（Stadtgesellschaft）”の概念が再び注目されている。1990年代以降の用例としては、住民全体に力点が置かれたり、社会で特別の資質を持つ都市住民の総体を示すものであったり、都市と特別の関係に立つ住民と組織を示す意味で用いられたりしている。特に“都市社会づくり（Doing Stadtgesellschaft）”として用いられる場合があり、これは多様で分断されがちな都市を参加と協働で結びつけるという意義がある。（参考：Marianne Rodenstein, “Stadtgesellschaft: Was ein Begriff über die Wirklichkeit unserer Städte aussagt!” *Forum Stadt*(40)(2013), pp.5-20. KGStが図表9で示す「地方自治体をめぐる様相」に位置付けられる“都市社会”は、この意義を有するものと考え、翻訳では“参加と協働”という言葉で補っている。

図表 8 自治体制御モデルの構成要素



出所 第19回欧州行政会議資料を筆者が翻訳

行政幹部は総合管理、特に組織、財政、情報管理、人事、マーケティングについて責任を有し、外部に対して行政を代表する。

総務サービス部門による中央制御は、制御関連の情報と計画を通じて行政幹部を支援するものである。すなわち、分権的な組織について、中心的な責任が担えるようバランス制御する。

さらに、行政幹部は、制御に当たって、次のようなポイントを踏まえる必要がある。

- ・行政幹部の主要業務は、“自治体制御モデル”の構成要素を効果的に目的に合わせて組み立てることであり、地方自治体の実践に叶うようにモデルを活用することである。
- ・“自治体制御モデル”のリーダーは、評価に適切に対応したリーダーシップで形作られるものである。すなわち、倫理的、価値創造的、公共福祉的態度に裏付けられたリーダーシップが重要である。
- ・行政幹部は、組織文化を形づくり、組織に責任を負う。構造、手法、過程は、ひとえに制御の形式的な枠組みを表現するものである。組織文化は、職員の対応を反映するものであり、職員の対応に応じて展開していく。行政内部のコミュニケーションと協力、外部人材との連携は、“自治体制御モデル”を活きたものにする。

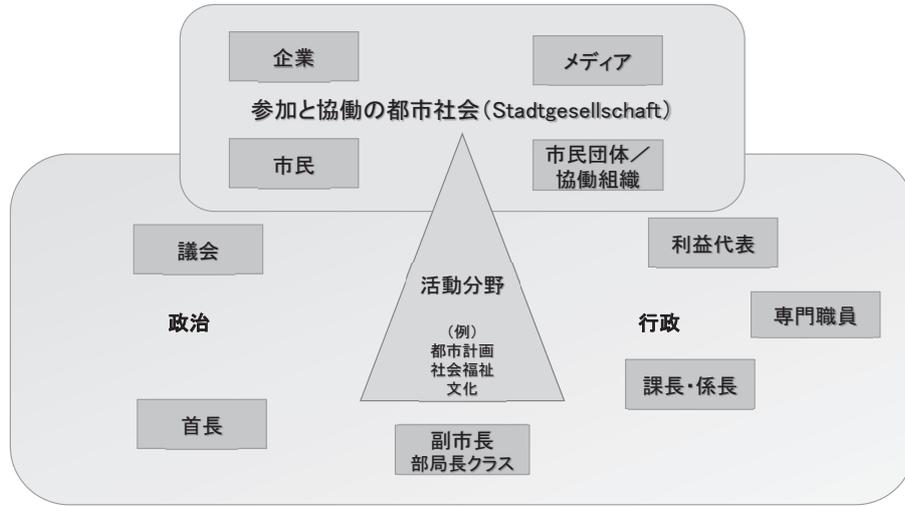
(5) 効果的な制御と自治体総合戦略

“自治体制御モデル”を前提として、KGStは、効果的な制御の仕組みを提案している。KGSt研究員のノルベルト・ツフト（Norbert Zucht）氏が2015年4月30日にブレーメン市で行った講演資料によれば、ドイツの地方自治体は、現在、人口変動（多くは人口減少・超高齢）、教育、多文化共生といった課題に直面し、政治と行政において効果的な制御が求められている。

地方自治体を取り巻く状況が図表9である。そして、この枠組みを制御するのが図表10の仕組みである。

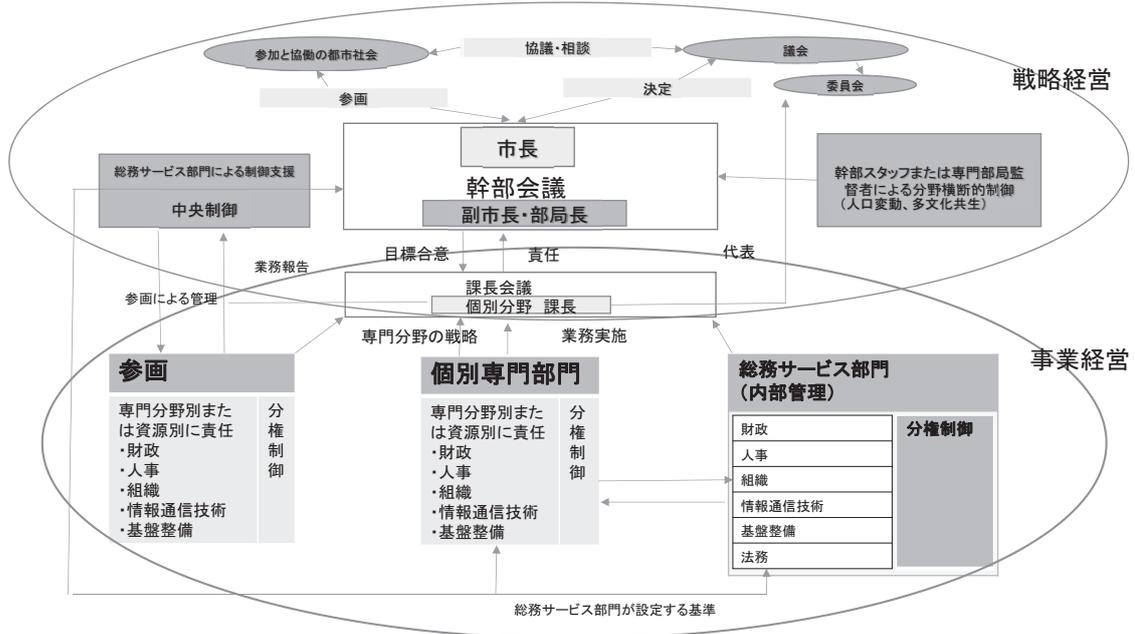
その上で、次の7本の柱を打ち立てている。

図表9 地方自治体をめぐる様相



出所 Norbert Zucht, *Wirkungsorientierte Steuerung Empfehlungen und Handlungsansätze der KGSt*, KGSt, 2015 (『Reform-Manufaktur Bremen (2015年4月30日)における講演資料』(以下「プレーメン会議資料」という)) を筆者が翻訳

図表10 自治体制御モデルによる制御のイメージ



出所 プレーメン会議資料を筆者が翻訳

1. 戦略的かつ成果に基づいた制御の強化
2. 地方自治体管理職のリーダーシップと責任の強化
3. 職務と資源制御を結びつけること。戦略的計画と予算決定は緊密に結びつけられる必要がある。
4. 過程をきちんと制御すること

5. 政治決定と行政活動の連携を改善すること
6. 参画を促進し、透明性を高め、行政活動を社会に開放すること
7. 情報技術に支えられた様々な業務ネットワークで行政サービス過程の制御システムの質の向上を図ること

また、KGSt は、自治体総合戦略（Gesamtstrategie）の展開を提言している。

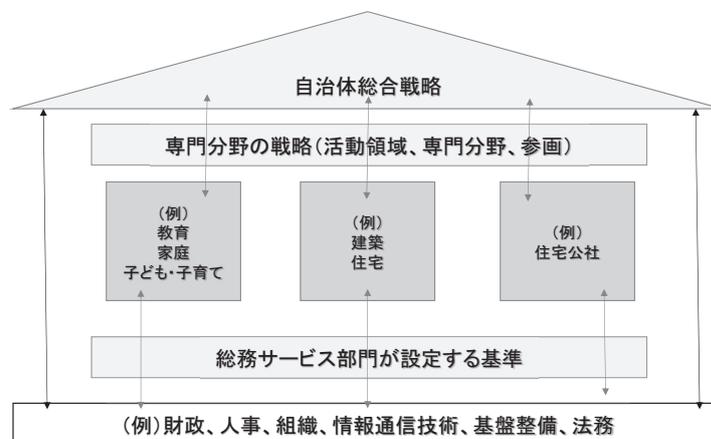
図表 11 が地方自治体の総合戦略のイメージである。専門分野の戦略を総務サービス部門がきちんとした基準設定を行いながら支援していくというものである（図表 11）。さらに、総合戦略策定の手順も解説している（図表 12）。

では、地方自治体の総合戦略の成功のためには、どのような指標があるのだろうか。KGSt の Nobert Zucht 氏が 2015 年 4 月 30 日にブレーメンで行った講演資料によれば、共同志向（Gemeinwesenorientierung）、未来志向（Zukunftsorientierung）、成果志向（Wirkungsorientierung）、資源志向（Ressourcenorientierung）、行動志向（Handlungsorientierung）、検証志向（Controllingorientierung）ということである。

すなわち、

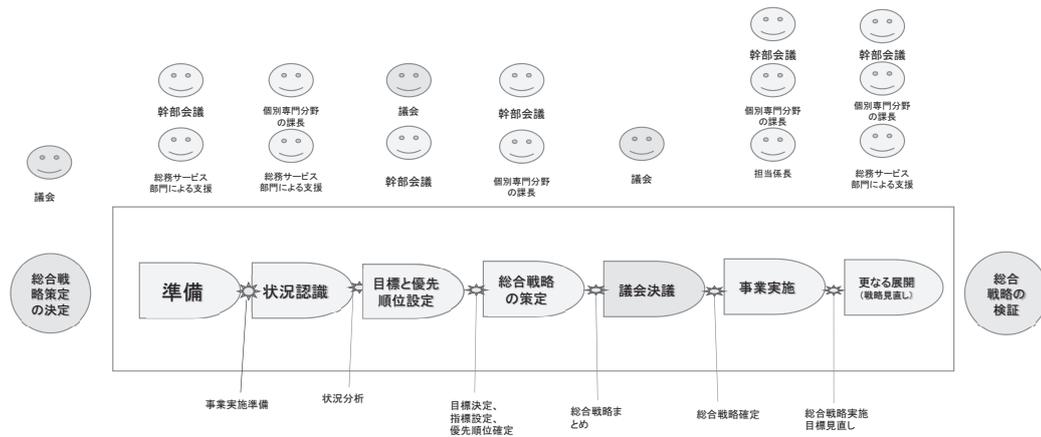
- ・ 地方自治体は、総合戦略を都市社会との参加と協働でつくりあげ、実践する。そのためには、透明性の確保、市民活動・市民参加の促進と市民の協力が不可欠である
- ・ 総合戦略は、環境の変化に迅速に対応する必要がある。したがって、将来の発展の余地を残すとともに今後の傾向を踏まえておく必要がある。
- ・ 総合戦略では、中長期的な目標が示され、成果を評価できる必要がある。
- ・ 総合戦略は、中期財政計画と資源管理予算と密接に結びつけられる必要がある。
- ・ 総合戦略は、職員によって実行に移されるのであり、分野横断的な目標は職員の日常業務と結びつけられる必要がある。行政幹部は、そのための職員の育成に努める

図表 11 自治体総合戦略の確立



出所 ブレーメン会議資料を筆者が翻訳

図表 12 自治体総合戦略に向けた7ステップ



出所 プレーメン会議資料を筆者が翻訳

必要がある。

- ・ 総合戦略が成果を挙げたか否か、どのような資源投入で効果があったかについては検証する必要がある。原因を明らかにし、参加者ととともに分析し、見直しを決定する必要がある。

4 KGSt が取り組んでいる課題

KGSt は、2008 年から中期計画（Mittelfristige Arbeitsplanung）において取り組むべき主要課題を設定している。主要課題に沿って研究分野横断的な取組みを行おうというものである。2011 年には7つの主要課題⁹を設定した。さらに、2014 年9月にドレスデン市で開催された KGSt フォーラムにおいては、「地方自治体の力を高めよう（Wir fördern kommunale Kompetenz）」というモットーに合わせて8つの主要課題（2014-2017）を設定している。

● 課題1 経営革新自治体（Innovative Kommune）

経営革新は、自治体にとってますます成功の条件になっている。このため、KGSt は、戦略的管理の強化、目標に向けた効果的制御、プロセス志向かつ柔軟に参加できる組織づくりを支援していく。

“自治体制御モデル”においては行政幹部のリーダーシップが重要であり、リーダーにとって不可欠な能力とリーダー倫理を強化していく。そのほか、自治体における若手職員の活性化、知識管理の促進、電子自治体の推進、自治体評価基準に沿った自己評価による品質管理の推進、高齢化・多様化する社会に対応した事務事業の見直しを

⁹ 2011年にニュルンベルク市で開催されたKGStフォーラムで設定された主要課題は経営革新自治体、持続可能自治体、魅力ある自治体、市民自治体、多様な自治体、ネットワーク自治体、総合経営自治体であった。

促進していく。

● **課題2 持続可能な自治体 (Nachhaltige Kommune)**

地方自治体の活動は多世代志向となる、このため、経済資源、環境資源、社会資源を持続可能な形でやりくりしなければならない。自治体制御システムのための新予算会計制度の情報の活用、戦略的予算の導入、幹部情報システムの開発推進、リスク管理、利子管理、債務管理、流動性管理、欧州公共セクター会計基準の導入、社会福祉包括計画などに取り組んでいく。

● **課題3 未来を担う自治体 (Zukunftsfähige Kommune)**

地方自治体は未来の傾向を的確に認識し、経営革新と対応に迅速に取り組まなければならない。このため、最新技術の成果を盛り込み、自治体制御管理に適合したツールで支援していく。自治体幹部情報システムの整備、ビッグデータの活用、KGSt 効果測定モニターの推進も図っていく。同時に情報保護及び情報安全管理の推進、情報通信プロセス・担い手・基盤の形成を図る。また、デジタル空間及び電子市民参加構築に向けて提言を行う。さらに、Y世代（概ね1980年～1999年の間に生まれ、デジタル化に親しみ、既存の組織にとらわれず、家族や余暇の時間をより求める傾向がある。）の能力活用のための業績測定概念も構築する。

● **課題4 市民自治体 (Bürger Kommune)**

オープンな市民社会の構築に向けて、透明性の確保を図るとともに、さらなる参画機会の創出、名誉職活動の組織的支援を行っていく。また、“自治体制御モデル”と“市民自治体”モデルの連結を図る。“市民自治体”モデルを開発し、未来会議の手法の普及を展開する。新たな課題への自治体コミュニケーションの強化を図るとともに、自治体制御の一翼を担う市民社会の多様性に配慮していく。

● **課題5 社会福祉自治体 (Soziale Kommune)**

社会福祉の仕組み、社会福祉の空間、社会福祉サービスへの需要は急速に変化している。このため、協働、予防を推進していく。また、総合社会福祉計画の策定、福祉モニター・職業データ評価管理の再構築、社会福祉ネットワーク管理、福祉業務の共通手法の整備を行うとともに、自治体高齢者政策を中心に提言を行っていく。

● **課題6 ネットワーク自治体 (Vernetzte Kommune)**

多くの地方自治体で行政の質に対する強い要請とともに、人員削減、緊縮財政への

圧力がある。こうした中で情報通信技術を活用した公民連携の新たな可能性を紹介していく。また、工程管理への支援、工程・品質管理の部分最適化、電子政府・オープン政府戦略の展開、戦略目標に向けた情報通信網整備、国家段階の標準化プロジェクトへの参画、情報通信制御・クラウドコンピューティング・仮想化の最適化などを推進していく。

● 課題7 総合経営自治体 (Konzern Kommune)

他分野にわたる自治体サービスが提供されている中で、多様な組織形態がある一方で、サービスを一元化していく需要もある。総合決算・総合事業報告の構築に努めるとともに、ポートフォリオ管理及び長期流動性確保に向けた提言を行っていく。構造と過程を一元化していく場合、重点は財務分野にあり、効果・効率・財務目標の設定と展開を図るとともに、出資制御システムの構築や支出検査の質の向上、改訂を図っていく。

● 課題8 モバイル自治体 (Mobile Kommune)

人々（多くの高齢者）の移動可能性を確保していく。仕事の場所及び人材確保の柔軟化を図り、どこでも地方自治体サービスを受けられるようにする。このため、公共基盤の最適化が重要であり、情報通信基盤整備を進めていく。地域公共交通の真の解決策を模索するとともに、将来モデルとしての電気小型自動車の活用や、多機能サービス拠点、行政バスの導入も推進していく。KGStは、機動的な自治体の情報交換を支援し、機動的な自治体に関する知見を報告し、実施例を周知し、個別プロジェクトにアドバイス・支援を行う。

以上、8つの分野の中核に据えられるのは、“市民自治体”である。KGStは、“市民自治体”の理念の下で、電子自治体を中心的な基盤としつつ、それぞれの分野で調査研究、アドバイス、支援を行っているのである。

このほか、KGStは、地方自治体の難民受入の管理など、地方自治体を取り巻く当面の行政課題についても調査研究を行っている。KGStの働きは、ドイツの都市をはじめとする地方自治体にとって欠かせないものとなっているようである。

参考文献

- ・ Alfred Reichwein, *Wir entwickeln Lösungen Mit der KGSt auf dem richtigen Kurs*, KGSt, [0]2014 (19. Europäischer Verwaltungskongress (第19回欧州行政会議) (2014年2月27日・28日)における講演資料)

- ・ Deutscher Städtetag (ドイツ都市会議) ホームページ <http://www.staedtetag.de/>
- ・ Deutscher Städte- und Gemeindebund (ドイツ都市・市町村連盟) ホームページ <http://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/>
- ・ Deutscher Landkreistag (ドイツ郡会議) ホームページ <http://www.landkreistag.de>
- ・ Gesine Foljanty-Jost (ed.), *Kommunalreform in Deutschland und Japan: Ökonomisierung und Demokratisierung in vergleichender Perspektive*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009
- ・ KGSt ホームページ <https://www.kgst.de>
- ・ Marianne Rodenstein, "Stadtgesellschaft: Was ein Begriff über die Wirklichkeit unserer Städte aussagt!", *Forum Stadt* (40) (2013), pp.5-20
- ・ Norbert Zucht, *Wirkungsorientierte Steuerung Empfehlungen und Handlungsansätze der KGSt*, KGSt, 2015 (Reform-Manufaktur Bremen (2015年4月30日)における講演資料)
- ・ Statistisches Bundesamt (ドイツ統計局) ホームページ <http://www.destatis.de/>
- ・ 石川義憲「KGStのNSMからコンツェルン都市、市民自治体まで」『平成18年度比較地方自治研究会調査研究報告書 第1編5 ドイツ地方自治体における行政改革と市民参加・協働』自治体国際化協会、2007年、129-159頁、
- ・ 片木淳「都市州ブレーメンにおける財政再建と市民参加」『平成18年度比較地方自治研究会調査研究報告書 第1編5 ドイツ地方自治体における行政改革と市民参加・協働』自治体国際化協会、2007年、161-187頁
- ・ 坪郷實、ゲジーネ・フォリヤンティ＝ヨースト、縣公一郎編『分権と自治体再構築—行政効率化と市民参加—』法律文化社、2009年