

第2章

都市経営の理念の系譜（日独比較）

前 公益財団法人日本都市センター理事・研究室長 石川 義憲

1 わが国における都市経営の理念の系譜

(1) 後藤新平、関一等の都市経営論

都市が地域経営に乗り出す都市経営論は古くはドイツにおける都市経営の展開¹や英国の田園都市にあると言われる。

わが国でも後藤新平による東京市政²、関一等の都市経営論とその大阪市政への実践³がよく知られているように、戦前から見られるものである。都市自治体は、今日でも営んでいる上下水道、鉄道、市場、港湾といった事業のほか、戦前は電気事業も主要都市で展開していた。しかし、電気事業については、総力戦体制下で現在の九電力体制に強制的に統合された。

そして、戦後においても、都市経営への取組みは続き、なかでも第 1 章で紹介されているように、神戸市の都市経営実践が注目された。

-
- 1 19世紀末以降から20世紀初頭にかけて、ドイツでは広範な公共部門によって先進的な公共政策が実現されており、欧米各国の都市関係者から注目されていた。(関野満夫 (1997) 『ドイツ都市経営の財政史』 p.2、中央大学出版部) なお、関野満夫は、このような都市公共部門の拡大過程は、1880年代以降、英国で活動し始めたフェビアン派からは、都市における企業の公営化を重視する都市社会主義の展開とも見られ、その後、ドイツでも都市社会主義 (Munizipalsozialismus) といった概念が受け入れられたが、社会変革や本来の社会主義をめざす運動の一環というのではなく、実質は自由主義的な都市専門官僚による急速な都市公共部門の拡大、都市自治体による積極的介入政策という都市経営の展開を象徴的に表現したものととらえるべきとしている。(前掲pp.18-19, 26-27)
 - 2 青山侑によれば、後藤新平は「都市計画の上に自由営業を許し」、「鉄道、上下水、電気・ガス、市場、港湾」などの「都市経営公営」を説いた。(https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/keikaku_chousa_singikai/pdf/tokyotoshizukuri/2_09.pdf) (2022年2月22日最終閲覧)
 - 3 わが国における戦前の都市経営論の系譜については、ジェフリー・E・ヘインズ、宮本憲一監訳 (2007) 『主体としての都市 関一と近代大阪の再構築』 勁草書房 において詳細に紹介されている。

(2) 新しい都市経営の方向

日本都市センターでは、早い時期から都市経営のコンセプトに注目してきた。日本都市センターの「新しい都市経営の方向に関する調査研究」(1977-78)では、都市経営というコンセプトについて、これまでの都市行政を経営～マネジメントの視点から見直し、むしろもっと積極的に都市の新たな問題に取り組んでいこうといった新しい捉え方、視点を踏まえたものという意味で用いている⁴。そして、三つの視点（都市の理念・哲学の明確化、分権と参加が基本、市民の信託を受けた経営）を提唱している。

また、効率的運営を行うための財務制度の改善が課題となっているとし、連結財務決算方式の検討の必要性を指摘している。具体的には、①自治体財政は、一般会計、特別会計のほか、企業会計、公社会計が相当数にのぼるところもあり、全体の把握が著しく困難であること、②特に企業会計では膨大な借金が累増しているところもあるが市民から見えない場合が多いこと、③このため今後は連結財務決算方式を導入すべきとの意見が出されているが公社の会計処理方式は一般会計とかなり異なっているため、技術的な面について検討を要する事項が多い⁵としている。

なお、この報告に関して、特に経営～マネジメントの視点からより能率的、実践的な都市自治の展開を図ろうという側面について、これを是とする立場と、公的活動には馴染まないと批判する立場から賛否両論が寄せられたりしたが、いずれにしても、当時としては、「都市経営」という考え方は極めて新鮮で、各界から都市自治はどうあるべきかという議論を巻き起こした⁶。

4 日本都市センター（1979）『新しい都市経営の方向』ぎょうせい、pp.23-24

5 日本都市センター（1978）『都市経営の現状と課題－新しい都市経営の方向を求めて』ぎょうせい、pp.107-108

6 日本都市センター（2009）『日本都市センター五十年史』、p.133

2 NPMの流れのなかでの 都市経営の課題の日独比較

(1) NPMと都市経営 第三セクターをめぐる動き

1980年代半ば以降、各国でNPMのムーブメントが起り、行政改革の主流になったが、その内容の重要部分には、都市経営に関するものが含まれている。

わが国においても、NPMの流れのなかで、国レベル、地方自治体レベルで様々な改革が行われ、都市経営論にも影響を与えた。民営化のムーブメントが起り、2003年には指定管理者制度と地方独立行政法人制度が導入された。日本都市センターでは「効率性の観点からみた都市経営」(1998年)、『人口減少時代の都市経営に関する調査研究報告書』(2009年)を明らかにしている。そこでは、社会基盤施設の維持・縮小、行政サービスの選択と集中、住民が担う公共サービスといった方向性を打ち出している。

こうしたなか、第三セクターをめぐる都市自治体の動きに注目したい。日本都市センターが10年ごとに行っている市役所事務機構調査⁷では、第4次調査時には、約6割の都市自治体が第三セクターの活用拡大を志向していた。これに対して、第5次調査では、第三セクターの現状維持と第三セクターの統合縮小が共に4割で拮抗し、第6次調査では、統合縮小よりも現状維持の方向が明確になっている。このように、第三セクターについては、様々な課題が指摘されながらも、都市自治体は、引き続きその活用を図っているのがわかる。

わが国における第三セクターの課題として指摘されてきたのは、第三セクターの経営責任が不明確でややもすれば赤字に陥り、それ

7 橋田誠(2020)「公共サービス提供主体の多様化」、『人口減少時代の都市行政機構(第6次市役所事務機構研究会報告書)』、日本都市センター、p.205

が都市財政を圧迫する事例があったこと、公務員と民間の人事が峻別されているため公民連携で活かすべきメリットが必ずしも活用できなかったこと、第三セクターが退職公務員の人事管理の受け皿となっているという批判があったこと、こうした要因により効率的な経営が図られず地域社会の共感を失ってしまうケースがあったことなどがあると考えられる。

これに対して、ドイツでは、次に示すように、都市自治体の都市グループ企業制御の仕組みについて検討・実績を重ねてきたこと、都市グループ企業の経営を民間企業のそれに近いものとして公務員と民間の間の柔軟な人事交流も図ってきたこと、後述するように市民自治体の理念（4(3)イ参照）を構築し地域社会の共感を得る努力を重ねてきたことは参考に値する。

(2) ドイツにおける改革

ア 新制御モデル（NSM, Das Neue Steuerungsmodell）

ドイツでも1990年代にNPM改革が進められたが、その中心となったのは、都市自治体であり、その都市自治体に理念と理論を提供したのが、KGSt⁸(Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (自治体行政経営センター))⁹で、その新制御モデル理論であった。それは、全くの民間企業にアウトソーシングするのではなく、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

8 KGStは、1949年6月1日にドイツ都市会議の経営企画・調査研究部門として発足し、その後、ドイツ都市会議からは独立したが密接に連携している。当初の名称は「Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung（行政簡素化のための自治体共同センター）」であったが2005年に現在の名称に改めている。

9 KGStは、都市自治体の組織の基本プランを作成したほか、続いて基本プランを踏まえての個々の組織のコスト分析、人事計画と人事評価についての研究、地方自治体連携についての調査報告、財政緊縮の方法論を調査、情報技術の導入の支援などを行っている。

ロールを行うという方式を採用した。すなわち、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、新制御モデルを構想し、その導入を提言した。この新制御モデルは、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。

イ コンツェルン都市

また、コンツェルン都市（Konzern Stadt）¹⁰の概念が唱えられて、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。すなわち、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¹¹（Zweckverband）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。コンツェルン都市では、非権力的な事業については、出資団体（Beteiligung）である都市公社（Stadtwerke）やその子会社

10 まとまった文献として、Ramon Linhos（2006）, *Der Konzern Stadt. Zum veränderten Bild der Kommunen und ihrer Beteiligungen*, KWI-Arbeitshefte 11, Kommunalwissenschaftliches Institut, Universität Potsdam

11 わが国の一部事務組合に相当するもの。「目的組合」という訳語例が多いが、日本語として違和感があるし、英訳は special purpose association であること、米国の special-purpose district は特定目的地区とされていることを考慮し、本稿では、特定目的組合という訳語を用いることとしている。

(Tochter Unternehmen) が行うというものである。自治体からこれらへの出資比の率は過半数以上であることが多い。職員も企業・子会社に移管¹²され、都市自治体職員は伝統的な行政事務部門 (Kernverwaltung) と出資団体で半数程度ずつ勤務しているとされる。

なお、わが国における出資団体のイメージとは異なり、こうした団体は、それぞれ経営責任を持ち、民間企業に近い存在であると理解されていることに注意する必要がある。一方、こうしたコンツェルン方式の都市経営は、柔軟性の確保、財政負担軽減が図られ、制御がしやすくなると理解されているようである¹³。

さらに、わが国における都市経営と比較する際には、日独の公務員制度の違いについて、理解しておく必要がある。ドイツの公務員法制では、公務員は、官吏 (Beamte) と公務被用者 (Arbeitnehmer) に分類¹⁴される。都市自治体職員で官吏に分類されるのは、消防職員や建築技術職員、法務担当職員などであり、権力行政を担当する職員が主である。一方、社会福祉や産業振興、交通事業部門の職員は、公務被用者として、労働協約締結権、争議権を持ち、民間企業

12 ノルトライン・ヴェストファーレン州が過去に行った調査によると、都市の職員の約半分は第三セクターなどの外部機関で勤務していると見込まれているようである。(Ramon Linhos前掲 p.18) また、KGStのパトリック・レーマン博士 (Dr. Patrick Lehmann) からの聞き取りによると、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。(石川義憲 (2007) 「KGStのNSMからコンツェルン都市、市民自治体まで」 p.141 『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)

13 Ramon Linhos前掲によれば、アンケート調査によると、地方自治体の事務から切り離すメリットとしては柔軟性の向上、財政負担軽減が挙げられ (pp.29-30)、コンツェルン方式の制御への期待としては、制御しやすさが挙げられる (pp.35-36)。

14 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、公務被用者 (Arbeitnehmer) に統合された。

職員に近い存在¹⁵となっている。なお、官吏が都市公社や見本市会社に出向することもあるが、法的にはなんら問題ないと理解されている。

3 総合行政主体の理念を踏まえた 都市経営の課題の日独比較

(1) 総合行政主体論の観点からの都市経営

ア 地方分権改革としての意義

さて、都市経営を総合行政主体論の観点から見てみよう。地方自治体は、かねてから地域における総合行政主体であると論じられてきたが、地方分権改革に伴う2000年の地方自治法の改正により、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う」(同法1条の2①)とされ、「地域における事務…を処理する」(同法2条②)と明記された。そして、地方分権が推し進められ、多くの権限や事務を担うこととなった都市自治体は、住民に最も身近な総合行政主体¹⁶として、住民福祉の維持・向上のために住民生活全般にわたる総合的な行政を行ってきている。かくして、都市自治体は、都市経営に総合性の確保の視点が求められているといえるだろう。

15 ポツダム大学のゲーツ (Dr. Klaus H. Goetz) 教授によれば、コンツェルン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、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ことも1つの狙いであるとしている。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。出資企業に職員を移管する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業務を移していくという戦略である。(石川義憲、前掲p.144)

16 都道府県との役割分担の下での市町村の総合行政主体としての考え方については、日本都市センター (2020)『人口減少時代の都市自治体-都道府県関係』(横道清孝「序章 市町村と都道府県の新しい関係」pp.7-8及び金井利之「第2章 総合行政主体論の考え方」pp.36-55)で論じられている。

イ 総合性の確保の視点

（ア）伝統的な行政部門を越えた総合性の確保

さて、市民の生活を支える財・サービスは、行政部門によってのみ担われるものではなく、市場部門・社会部門の様々な組織を通じて提供される¹⁷。都市自治体は、前述のとおり、積極的に都市の新たな問題に取り組んでいこうとして、様々な事業を展開してきたが、そのために、伝統的な行政部門の役割を越えて市場部門・社会部門の役割も一定程度担い、総合性を確保¹⁸してきたのである。

そして、こうした市場部門・社会部門の事業は、行政部門が既存の事業と合わせて実施したり、公営企業のほか、公社、第三セクターといった外郭団体の形で行われたりすることが多く、さらには社会セクターとの連携も課題となってきた。しかしながら、前述のとおり、不効率性や不透明性の克服が課題となり、そして、そのなかで総合性を確保するための手法の検討を迫ることとなった。

都市グループ企業を含めた総合都市経営については、近年ではNPM理論の影響もあり、わが国では、あまり議論されてこなかったが、現在、エネルギーや地域公共交通が重要な課題として認識されるようになってきており、都市グループ企業や場合により地域の民間企業を含めて都市経営を考えることの必要性が高まっている。

（イ）職員・首長の部局横断的な能力、そしてその取組みを通じた総合性の確保

総合性の確保については、都市自治体の職員のその方策についても考える必要がある。総合性を確保するためには、住民サービスに

17 金井, 前掲pp.38-39

18 金井利之は、「諸個人の総合生活を支える財・サービスは、行政部門によってのみ担われるのではなく…総合行政主体が市場部門・社会部門に対しても、適切な影響力を行使することが期待される。」としている（前掲pp.52-53）。

ついて、部局横断的にその必要性を判断することが必要である。

このため、職員には、特定の行政分野において専門知識・能力を有する一方で、地域ニーズ・課題を把握して対応策を企画立案し、都市自治体全体として効果的・効率的に実施することを可能にする知識・能力が求められる。すなわち、都市自治体のどの部署と連携して目の前の課題を解決するかといった総合力である^{19,20}。さらには、首長の政策判断によって総合性を確保することも求められる。そして、職員、首長にはその能力を発揮した取組みが必要となる。

(ウ) 総合計画の策定・推進を通じた総合性の確保

1970年代に都市経営が模索されるなかで、総合計画の策定が行われるようになった。この総合計画は、予測不可能性を克服し、いわば様々な課題を見える化するものであるといえよう。そして、総合計画の策定を通じて、住民、首長・職員、議会の合意形成を図りつつ、総合性が確保されるのである。今日でも、各都市自治体では総合計画の策定²¹が行われてきているが、都市経営においても、総合計画は総合性の確保のための重要なツールといえよう。

19 稲継裕昭 (2011)「序章 都市自治体行政における「専門性」」『都市自治体行政の「専門性」－総合行政の担い手に求められるもの－』、日本都市センター p.6

20 都市自治体の場合は、専門技術職であっても、国や都道府県の職員のような特定技術分野のスペシャリストではなく、地域の様々な問題を経験しそうした課題に対応できるジェネラリストとしての素養を持った人材といえよう。(石川義憲 (2020)「第3部第2章 専門人材の確保・育成に向けた今後のあり方」『都市自治体における専門人材の確保・育成～土木・建築、都市計画、情報～』日本都市センター、p.240)

21 三浦正士 (2020)「第5章 都市自治体の総合行政と計画行政」『人口減少時代の都市行政機構 (第6次市役所事務機構研究会報告書)』日本都市センター、pp.96-116

(2) ドイツの都市経営の理念の基盤となる三要素

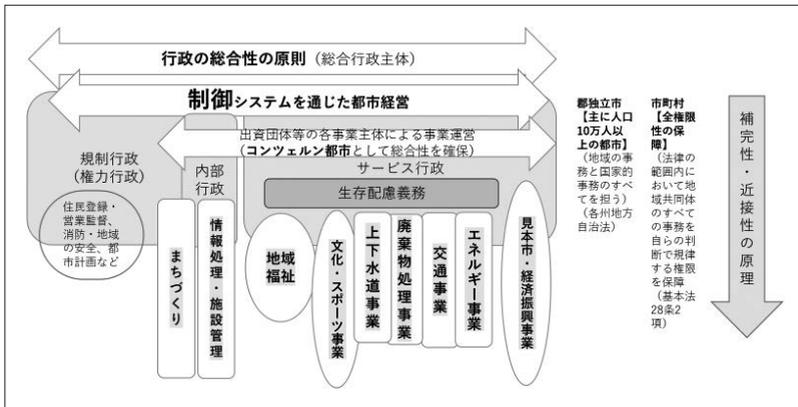
（生存配慮義務、行政の総合性の原則、補完性・近接性の原理）

ドイツでは、市町村の総合行政主体としての役割はより明確である。市町村には生存配慮（Daseinsvorsorge）義務²²があり、さらに市町村は地域共同体のすべての事務を自らの判断で規律できる固有の権限を持つ²³とされ、補完性・近接性の原理、行政の総合性の原則^{24,25}のもとで権力行政（規制行政）及び生活インフラ供給（サービス行政）を総合的に担うのが都市自治体²⁶の役割であるとされる。都市自治体が担う生存配慮サービスと行政の総合性の原則、補完

-
- 22 「生存配慮」概念を提唱したフォルストホフは、「生存配慮」の範囲を量的・質的な観点から限定することは不可能であるとしつつも、その具体的な内容として、水道・ガス・電気のほか、郵便・電信・電話・保健衛生上の保護の供給、老齢・廃疾・疾病・失業への備えに並んで、あらゆる種類の交通機関の供給を挙げている。（土方まりこ（2020）「第2部第1章第1節 ドイツにおける「生存配慮」概念」日本都市センター『次世代モビリティ社会を見据えた都市・交通政策－欧州の統合的公共交通システムと都市デザイン－』pp.34-35）
- 23 基本法28条2項は、市町村に対しては、法律の範囲内において地域共同体のすべての事務を自らの判断で規律する権限を保障（いわゆる全権限性の保障）しており、市町村連合（郡及び郡以外の市町村の連合組織）に対しても法律の範囲上の事務領域の範囲内で法律の基準に従って自らの判断で規律できるとしている。
- 24 行政の総合性の原則（Der Grundsatz der Einheit der Verwaltung（vgl. programmatisch Art. 77 Abs. 2 BV）（参考 バイエルン州憲法77条2項）は、各レベルで、業務は、特別な官庁ではなく、総合行政主体によって可能な限り遂行されなければならないとしている。この憲法上の要請は、州の行政機関だけでなく、全行政に適用される。
- 25 行政の総合性の原則は、19世紀初頭にフランスとプロイセンが“行政の各レベルにおいて、総合的な目的を持つ単位主体が各々、その区域におけるすべての公共機能について責任を持つ”という行政システムであり、行政の空間モデル（The Spatial Model of Administration）、空間的行政原理（spatial administrative principles）とも称され、現在のドイツの行政に引き継がれている。（Arthur B. Gunlicks, Local Government in the German Federal System, Duke University Press, 1986, pp.32-34、邦訳『ドイツ連邦制における地方政府』（1989）自治総合センター、pp.33-35）。
- 26 特に、郡独立市（おおよそ人口10万人以上の都市自治体）においては、その領域内のすべての事務（地域のすべての事務（自治事務）と国家的な事務（指示事務／委任事務））を総合的に担っている。小規模な市町村においては国家的な事務は郡がこれを担うことが多いし、郡は市町村広域連合として広域事務等も担う。

性・近接性の原理、これらを束ねる制御システムを通じた都市経営をイメージとして示したのが、図2-2-1である。

図2-2-1 ドイツの都市経営の理念の基盤となる三要素（イメージ）



出典：筆者作成

4 超高齢・人口減少社会における都市経営

(1) 公共サービス提供主体の多様化への対応に課題

わが国では、地方分権の流れのなかで、90年代には包括的な改革が行われてきた。公共サービスの提供主体が急速に多様化し、民間委託、第三セクター、さらには、指定管理者制度の導入など、既存の枠組みを超えた取組みが進展した。自治体行政から民間企業や市民セクターへの事務・事業の委託・分与、協働化の動きは第2段階の分権、いわゆる市民自治と公民連携の段階への移行を示唆していると評される²⁷ようにもなった。こうしたなか、行政運営には新たな

27 澤井安勇 (2005) 「1 都市経営と都市再生－分権・市民社会の都市経営システムー」『都市のシステムと経営』（岩波講座 都市の再生を考える6）岩波書店、pp.14-17

な負荷や軋みをもたらしていることが指摘²⁸されてきた。

(2) 超高齢・人口減少社会における都市自治体の新たな課題

わが国においても、地域公共交通、エネルギーが都市自治体の重要な任務として登場してきた。地域公共交通に関しては、交通政策基本法（2013年）のもとで、市区町村がその地域の交通に関する施策の策定義務を負うことになり、さらに地域公共交通活性化再生法の改正（2020年）により、地域公共交通計画（マスタープラン）の作成が努力義務化された。

ドイツにおいては、かねてから、地域公共交通やエネルギーは、生存配慮義務として重要視されてきており、地域公共交通については、1993年に法律で明記された²⁹。

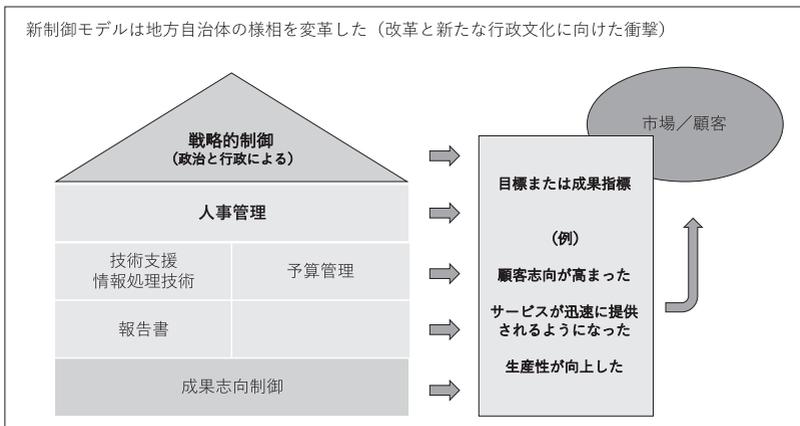
-
- 28 総務省（2014）『地方自治体における行政運営の変容と今後の地方自治制度改革に関する研究会報告書』では、これまでの制度改革を7つ（①地方分権、②規模拡大と広域連携、③行政改革、④NPM／PPP、⑤行政の透明化、⑥ICT、⑦多様化（ダイバーシティ））に分類し、「カテゴリーA×カテゴリーB」の手法で検討している。そして、地方自治体に関する諸改革が並立して相互に競合する側面があり、行政運営に新たな負荷や軋みをもたらしているとして、例えば、アウトソーシングによる行政効率化 × 行政の透明性確保の事例を取り上げて、アウトソーシング後の規制や責任分配のあり方が問われる事例が発生していると指摘している。そのうえで、地方自治体と民間企業の地位・立場の明確化や、リスク要素を適切に管理できる制度の導入を検討することが必要ではないかとしている。
- 29 ドイツ鉄道の改組に伴い1993年に地域公共交通の権限を連邦から州に移管した公共近距離旅客輸送の地域化に関する法律（Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs）は、地域公共交通が「生存配慮」に分類されることを明記（1条1項）した。

(3) ドイツにおける経営手法と地方自治体理念、統合型都市総合計画をめぐる動き

ア 新制御モデル(NSM)から自治体制御モデル(KSM, Kommunales Steuerungsmodell)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、新制御モデルの枠組みの要素を、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2-2-2 新制御モデルがもたらした変革



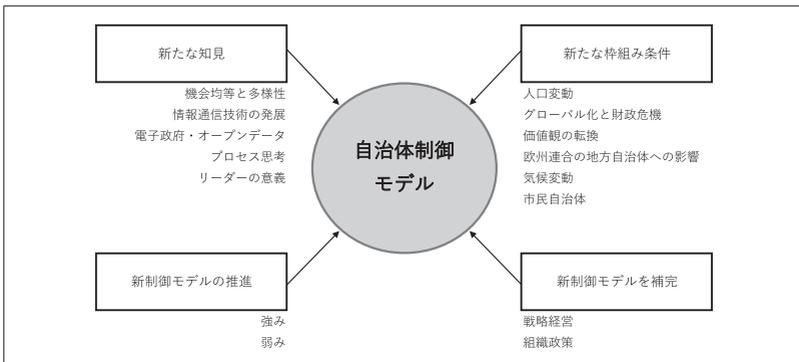
出典：Alfred Reichwein, “Kommunen agieren in unterschiedlichen Leitbildern”, *Wir entwickeln Lösungen Mit der KGSt auf dem richtigen Kurs*, KGSt, 2014 (『19. Europäischer Verwaltungskongress (第19回欧州行政会議) (2014年2月27日・28日)における講演資料』(以下、「第19回欧州行政会議資料」という))を筆者が翻訳

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によれば³⁰、時代の変化の波は、以下のようなものである。

- ・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

図2-2-3 新制御モデルから自治体制御モデルへ

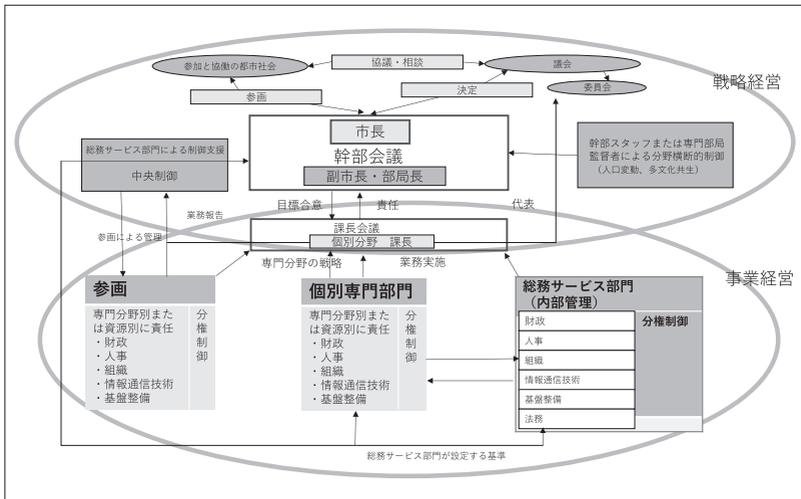


出典：第19回欧州行政会議資料を筆者が翻訳

30 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*）」による。

こうして、新たな枠組み条件のもとで、新たな知見を得て、経営の観点から新制御モデルは自治体制御モデルへと進化した。

図2-2-4 自治体制御モデルによる制御のイメージ

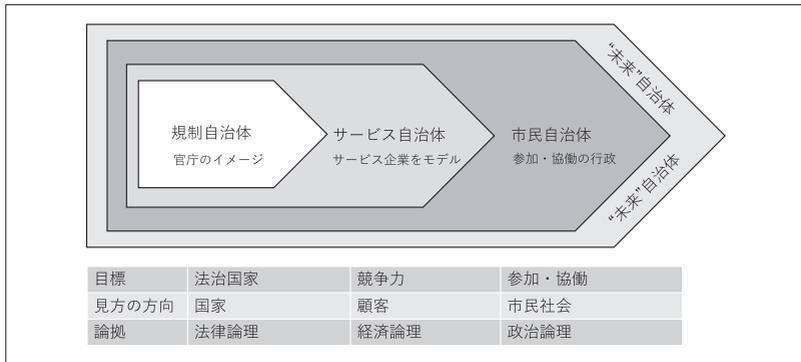


出典：プレーメン会議資料を筆者が翻訳

イ 規制自治体→サービス自治体→市民自治体

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、KGSItは、市民自治体の理念を掲げるようになった。こうして、自治体制御モデルは市民自治体の理念と結びつけられ、正統性を付与されることとなった。

図2-2-5 地方自治体の理念の変容（市民自治体へ）



出典：第19回欧州行政会議資料を筆者が翻訳

ウ 統合型都市総合計画と都市経営

一方、Difu（ドイツ都市研究機構：Deutsches Institut für Urbanistik）は、今後の都市を取り巻く大きな潮流として、次のポイントを指摘³¹している。

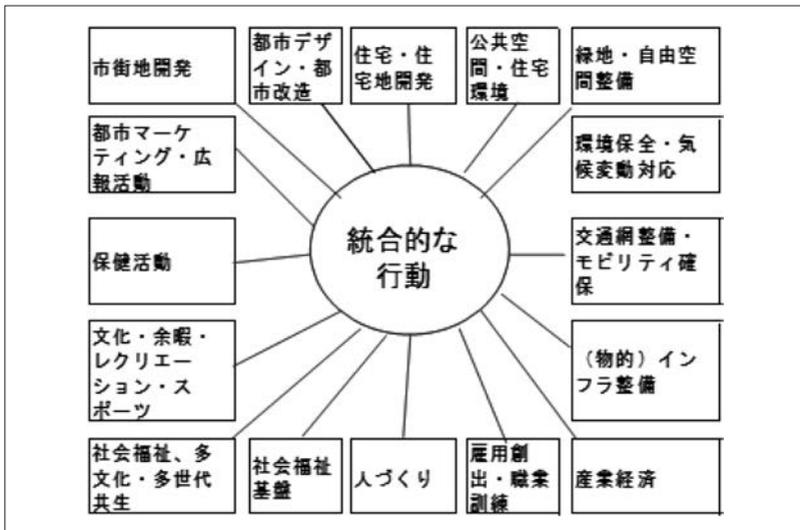
- ・人口変動（量的・構造的）
 - ・生活様式・態様、消費の変化（家族から個人へ）
 - ・より一層困難さを増す社会の分断
 - ・気候変動とその対応
 - ・エネルギーの効率使用、再生可能エネルギー・省エネルギー
 - ・原料・資源の欠乏と効率化戦略の必要性
 - ・技術革新、特に情報通信、移動、エネルギー、上下水道・廃棄物処理の分野
 - ・参画・責任・社会統合の局面において政治・行政・経済界・市民団体の役割が大きく変化
- そして、取組みの方向性として、次の事項を掲げている。

31 Difu, *Difu-Insitutstrategie 2020+ -thematische Schwerpunkte*, 2013, pp.1-2

- ・分権的かつ情報で制御される業務システムと業務推進の強化
- ・公共社会における分権的な協議決定過程の増大
- ・統合的な取組みの強化と多分野の連携
- ・適合戦略、転換プロセスの推進

こうした背景のもとで、主に土地利用計画・都市計画を通じてまちづくりを制御し、個別プロジェクトを推進してきたドイツでは、統合型都市総合計画（Integrierte Stadtentwicklungsplanung）を策定し、交通網整備や環境保全・気候変動対応といった戦略を盛り込んで、まちづくりを制御することをめざすようになった³²。

図2-2-6 統合型都市総合計画



出典：BBSR, *Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen Projektabschlussbericht*, p.50、BBSR-Online-Publikation, Nr. 37/2009（オリジナルはドイツ都市研究機構作成）の図を筆者翻訳作成

32 石川義憲（2018）「都市自治体のまちづくりを支援するドイツ都市研究機構（Difu）」『都市とガバナンス第29号』、日本都市センター、pp.140-142

こうした動きはまちづくりの面からも総合都市経営の必要性を示唆するものであろう。

(4) ドイツにおける総合都市経営の今日的課題

ア 都市のインフラシステムの運営

Difu³³によれば、都市のインフラシステムは、人口・経済・エネルギー・気候といった多くの課題を考慮に入れなければならない、抜本的な更新、改造の過程にある。技術的なインフラのみならず社会的インフラも同様の課題に直面している。

伝統的なサービス指向の供給の考え方は、より大きな成果を求める需要指向の考え方に置き換えられつつある。空間的な見方からは、地区単位のサービス供給の必要性が増しており、ただし、その組織は都市全体の立場から最適化しなければならない。公的な主体による運営と民営化という対極にある組織の方向性に対して、新たなモデルとして、再自治体公営化のモデル、公共組合モデル、なかんずく市民団体が参加するという形が出現してきている。同様に、供給企業のビジネスモデルも変化しつつある。

イ “移動交流（モビリティ）” の場としての都市

Difu³⁴によれば、人口構造の変化により、需要のモデルと利用者のニーズがもたらす結果として、地方自治体の公共交通、道路空間設計、自動車以外の交通、交通組織は新たな課題に直面している。モビリティは、人口変動の中にあっても、社会生活の重要な一部であり経済活動に欠かせない基本条件である。地方自治体の任務は、交通がもたらす負担の解消であり、健康面での配慮（事故回避、騒

33 石川義憲、前掲、pp.138-139、Difu, 2013、前掲、“*Daseinsvorsorge und Infrastruktur – Umgestaltung von Infrastruktursystemen*”, p.5

34 石川義憲、前掲、p.139、Difu, 2013、前掲、“*Städte als Orte der Mobilität*”, pp.5-6

音減少、大気汚染解消、移動の困難性解消)、エネルギーの転換、気候変動への配慮・適合、高齢者に配慮した交通基盤・サービスの推進、例えば、高齢社会に適合した速度規制や高齢者に快適なサービスである。

さらに、複数の交通機関の連携、交通機関内部の連携が重要とってきている。個々人の自家用車の役割の重要度が低くなる一方で、平日でも休日でも、個人でも業務でも、自動車交通と自動車以外の交通を利用しなければならない。様々な交通機関を最も適切に結びつけることは、交通機関選択を効果的に行うために最も重要な前提である。地方自治体の交通計画においては、鉄道・長距離バス・広域交通・都市内交通の結節点としての鉄道駅の設計と組織化が課題である。また、現在の交通インフラを抜本的に更新する必要がある、一般会計予算を投入するか、利用者負担を求めるか、公民連携で負担を図るかの検討が迫られている。その場合、特に利用者、事業所、土地所有者を組み入れなければならない。

ウ “出会いと交流の場”としての都市

～総合都市経営におけるデータ戦略

総合都市経営は、デジタル社会においても重要な意味を持っている。ドイツ都市会議はデータ戦略に関する報告書（データで未来の都市をつくる）³⁵を作成し、コロナの大流行を契機に自らを見つめ直す大きな変化を感じ取っている都市が公共空間を利用し結束を強化するためには、未来の都市がデータに基づいて構築される必要があるとしている。特に、モビリティやエネルギーはデータ戦略上の重要課題であり、その場合、都市グループ企業とのデータ連携が不可欠であるとしている。

35 Deutscher Städtetag, 2021, *Die Stadt der Zukunft mit Daten gestalten*, p.4

(5) わが国における改革の模索

～エネルギー、地域交通、データ戦略と公民連携、広域連携

わが国においても、都市自治体のエネルギー事業や地域交通への取組みは重要なものとなっており、総合戦略のなかに組み込んできている。また、都市自治体のデータ戦略も課題であり、スマートシティの取組みも、総合都市経営を意識したものとなる必要がある³⁶。

都市経営については、都市自治体単位での経営といったことにとどまらず、広域圏としての地域経営³⁷や地域コミュニティレベルでの地域運営も課題となってきた。地域の課題に地域経営として総合的に取り組むためには、必ずしも既存の都市自治体のエリアにとどまることなく、広域圏で総合性を確保することや、逆に地域コミュニティの領域で総合性を確保することも必要となる。

【参考文献】

- Ramon Linhos(2006), *Der Konzern Stadt. Zum veränderten Bild der Kommunen und ihrer Beteiligungen*, KWI-Arbeitshefte 11, Kommunalwissenschaftliches Institut, Universität Potsdam
- 石川義憲 (2007) 「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、pp.129-159

- 36 わが国における新たな公民連携の取組みにも注目したい。一つには、企業、大学等との包括的な連携協定の締結によるものであり、観光、経済などの政策分野が多い。また、民間事業者の提案やアイデアを募集し事業を進める共創型の取組みなどがある。(橋田誠、前掲pp.206-213)
- 37 ドイツでは、圏域の地域経営といった取組みも進められている。その場合、地域に共通にみられるのが広域的な土地利用計画の策定と地域公共交通の運営である。すなわち、まちづくりと地域公共交通を中心とした生存配慮サービスを通じた地域経営である。(日本都市センター (2015)『ドイツにおける都市経営の実践－市民活動・都市内分権・都市圏経営の諸相－』ほか)

- 同 (2017) 「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～」『都市とガバナンス第27号』、日本都市センター
- 同 (2018) 「都市自治体のまちづくりを支援するドイツ都市研究機構 (Difu)」『都市とガバナンス第29号』、日本都市センター
- 同 (2022) 「都市行政研究の視点 DX、データ戦略と地方自治の視点～デジタル主体性自律性 (主権) に注目して」『都市とガバナンス第37号』、日本都市センター
- 井手英策 ほか (2017) 『超高齢・人口減少時代に立ち向かう - 新たな公共私の連携と原動力としての自治体 - (地域経済財政システム研究会WG報告書)』、日本都市センター
- 橋田誠 (2020) 「公共サービス提供主体の多様化」、『人口減少時代の都市行政機構 (第6次市役所事務機構研究会報告書)』、日本都市センター
- 総務省 (2014) 『地方自治体における行政運営の変容と今後の地方自治制度改革に関する研究会報告書』
- 三浦正士 (2020) 「都市自治体の総合行政と計画行政」、『人口減少時代の都市行政機構 (第6次市役所事務機構研究会報告書)』、日本都市センター