国土交通政策研究 第159号

インフラ・公共サービスの効率的な地域管理に関する研究

2021年3月

国土交通省 国土交通政策研究所 客員研究官 小谷 将之 客員研究官 土屋 依子 客員研究官 朝日ちさと 前研究官 山腰 司

内容

要旨	4
Abstract	4
1. 問題の背景・所在	5
1.1. 研究の背景と目的	5
1.2. 本報告書の構成	7
1.3. 調査概要	8
1.3.1. 調査全体の枠組み	8
1.3.2. ドイツ現地調査概要	8
1.3.3. 自治体研究会	9
2. ドイツにおける地方公共団体運営:制度・経営・シュタットベルケ	11
2.1. ドイツの地方公共団体運営に関わる制度	11
2.1.1. 行政制度	11
2.1.2. 税制度	16
2.2. ドイツの地方公営企業について	18
2.2.1. 経営形態の概要	18
2.2.2. 経営形態の相違	18
2.2.3. ドイツのエネルギー市場	19
2.3. シュタットベルケについて	20
2.3.1. シュタットベルケとは	20
2.3.2. シュタットベルケの設立・運営の動向	21
2.3.3. シュタットベルケの競争環境	21
2.3.4. 経営形態	22
2.3.5. シュタットベルケの特徴	22
3. ドイツ・シュタットベルケの事例	24
3.1. プレ調査(1 回目現地調査)	24
3.1.1. 調査概要	24
3.1.2. 調査結果	26
3.1.3. プレ調査まとめ	33
3.2. 本調査(2 回目現地調査)	35
3.2.1. 調査概要	35
3.2.2. 事例 1: Stadtwerke Nürtingen GmbH	37
3.2.3. 事例 2: Stadtwerke Ulm/Neu-Ulm GmbH	42
3.2.4. 事例 3: DREWAG - Stadtwerke Dresden GmbH	48
3.2.5. 事例 4: Mainova AG	53
3.2.6. 事例 5: MVV Energie AG	58

3.2.7. シュタットベルケ全般に関するヒアリング(地方公共事業組合(VI	KU)及び自
治体会議(Deutscher Städtetag))	63
3.3. シュタットベルケ事例のまとめ	65
3.3.1. 出資会社	65
3.3.2. 地方公共団体の関与	65
3.3.3. 監査役会の関与	65
3.3.4. 経営陣の専門性	65
3.3.5. 経済的効果	65
3.3.6. 透明性の確保及び説明責任	66
4. 日本への適用に向けた論点と導入のポイント	67
4.1. 競争産業の不在	67
4.2. 課税制度の違い	67
4.2.1. ドイツ税制の概要	67
4.2.2. ドイツと日本の税制比較	68
4.3. ガバナンスの違い	69
4.3.1. ドイツのガバナンス制度の概要	69
4.3.2. ドイツと日本のガバナンス制度の比較	69
4.4. 情報開示の質(透明性)の確保	70
4.5. 日本への導入に向けたポイント	71
5. まとめ	75
5.1. 地域インフラ・公共サービスの持続可能な運営に向けての示唆	75
5.1.1. 民間企業の経営効率性×地方公共団体による公共性を実現するガノ	ベナンス構
造	75
5.1.2. 複数インフラの包括管理による効率化	75
5.1.3. 地域経済社会とのつながり	75
5.2. 新たな担い手の仕組み導入に向けた課題	76
謝辞	77
参考文献	78

要旨

少子高齢化・人口減少下における厳しい財政環境において、国民生活を支える地域インフラや公共サービスをどのように維持・更新していくかは重要な課題であり、利用可能な地域資源をできる限り活用して、持続性を高める新たな仕組みが必要である。ドイツではシュタットベルケと呼ばれる「地域の総合的な公共・インフラサービス業」ともいえる事業体がある。地方公共団体が主たる出資者として設立され、エネルギー事業からあげた収益を軸に、単体では赤字に陥りやすい公共交通や公営プールなど多様な地域公共サービスを合わせて担うことで、地域の包括的なインフラ・公共サービス供給者となっているという特徴があり、わが国でも注目を集めている。

本調査研究は、ドイツ・シュタットベルケの事例調査を通じて、わが国における市町村等の地域単位で供給・管理されるインフラおよび公共サービスについて、インフラ特性・地域特性に応じて、包括的に整備・維持・管理・更新する持続的かつ財政効率的なあり方を検討する。また、わが国の地方公共団体におけるインフラ・公共サービスのこれからのあり方を検討するにあたり、シュタットベルケスキームの参考になる点や導入にあたっての課題となる点を整理する。

Abstract

How should regional infrastructure and public services in Japan be maintained and updated to support daily lives of people under the current severe fiscal situation in shrinking society caused by declining birthrates and aging populations? It is an important issue that needs a new framework for sustainable regional infrastructure management by utilizing local resources effectively.

Public entities called "Stadtwerke" in Germany play an important role to provide local infrastructure and public services comprehensively. Local governments, as main stakeholders, have established Stadtwerkes. Primarily based on profit from energy business, they provide various local public services such as public transportation and/or public swimming pools, which tend to be unprofitable if operated individually.

This paper:

- 1) through field survey of Stadtwerkes, discusses how comprehensively to develop, maintain, and update local infrastructure and public services in a sustainable and fiscally-effective manner depending on the regional characteristics, and
- 2) discusses challenges in Japan's infrastructure and public services supply system by referring to the Stadtwerke examples.

本編

1. 問題の背景・所在

1.1. 研究の背景と目的1

少子高齢化・人口減少下における厳しい財政環境において、国民生活を支える地域インフラや公共サービスをどのように維持・更新していくかは重要な課題であり、利用可能な地域資源をできる限り活用して、持続性を高める新たな仕組みが必要である。社会資本整備審議会「新たな時代の都市マネジメント小委員会(平成27年8月)」では、今後の都市のあり方として、都市空間の整備・管理・運営を一体的に行うマネジメントの推進と、マネジメント主体の確立の方向性が示されている。特に、エネルギー事業により得られた収益を他の公共サービスに補完する仕組みに焦点をあてており、地域でのインフラ管理やエリアマネジメントなどへの適用可能性について、省内でも検討が進められているところである。

欧州では、複数の公共的なサービスを、地方公共団体等の行政区域単位で1つの公益企業体が供給する、いわば「地域の総合的な公共・インフラサービス業」ともいえる事業体がある。特にドイツの「シュタットベルケ²」は、地方公共団体が主たる出資者として設立された私法に基づく会社形態をとり、エネルギー事業からあげた収益を軸に、単体では赤字に陥りやすい公共交通や公営プールなど多様な地域公共サービスを合わせて担うことで、地域の包括的なインフラ・公共サービス供給者となっているという特徴があり、わが国でも注目を集めている。

シュタットベルケに関する研究報告は、日本国内でも近年相次いでいる。その多くは、シュタットベルケを日本での地域エネルギー事業や自治体エネルギー事業の主体・運営体のひとつとして注目し、その運営・経営状況を事例調査として報告したものである(たとえば、石原(2017)、稲垣(2017)、平沼(2016)、山本(2018)など)。日本への示唆を俯瞰的に述べたものとして諸富(2017)は、日本における地方公共団体出資の公社や第三セクターの失敗を踏まえたうえで、日本がシュタットベルケから学ぶべき点として、「エネルギー分野で収益をあげうる公的事業体を確立し、そこから生み出される安定的な収益を用いて、地域経済と市民生活の向上のための再投資を行うという事業モデルを確立すること」をあげている。同じく、ラウパッハ・スミヤら(2017)も、エネルギー事業以外に安定的な収益源を確保することが日本での成立条件としている。さらに、公益事業体としてシュタットベルケに着目し、電力事業のあり方を検討した矢島(2017a)、矢島(2017b)、水道事業のあり方を検討した宇野(2016)があるほか、都市圏単位の都市経営の仕組み「ローカル・リソース・マネジメント」を提唱するなかで、シュタットベルケを例示した神尾ら(2015)がある。

そこで、本調査研究は、ドイツ・シュタットベルケの事例調査を通じて、わが国における市町村等の地域単位で供給・管理されるインフラおよび公共サービスについて、インフラ特性・地域特性に応じて、包括的に整備・維持・管理・更新する持続的かつ財政効率的なあり方を検討する。特に、コンパクト化が進む過渡期において地域の持続性を担保する

¹ 本節は土屋・小谷(2019)を基に加筆・修正したものである。

 $^{^2}$ 「シュタットベルケ(Stadtwerke)」とは、「City Works(まちの事業)」を意味するドイツ語であり、地方自治体が出資する公益事業を担う企業体のひとつである。

仕組みとして、インフラ管理や公共的なサービスの担い手として「シュタットベルケ」に着目しており、「地域によるインフラの維持・管理」によって、「安定的な収益源を確保」しつつ、「地域課題の解決に貢献」する新たな公共事業体のひとつとして、シュタットベルケの事業スキームの日本での導入可能性を視野に入れている。その議論の土台としてシュタットベルケの背景となる制度整理や事例調査を重ね、シュタットベルケの特徴をまとめる。また、わが国の地方公共団体におけるインフラ・公共サービスのこれからのあり方を検討するにあたり、事例調査の結果からシュタットベルケスキームの参考になる点を抽出するほか、日独制度比較を通じて、スキーム導入にあたっての課題となる点を整理し、地域の自立化・持続性向上に資する新たな地域経営手法の導入に向けた論点の提示を試みる。

1.2. 本報告書の構成

本報告書の構成は以下のとおりである。第1章で本調査研究の背景及び調査概要を述べる。第2章でドイツにおける地方公共団体経営とその制度的背景について整理するとともに、シュタットベルケの概要や一般的な特徴について、主に文献調査を基に紹介する。第3章では本調査研究にて実施したドイツの事例調査の報告を行い、共通の視点から情報を整理し、シュタットベルケスキームの特徴を抽出する。第4章では第2章における文献調査及び第3章における現地調査を通じて収集した情報を基に、日独の制度比較を含めて論点整理を含めて、シュタットベルケスキームのわが国インフラ・公共サービスの供給体制への適用を念頭においた場合に考えられる課題について、論点を提示する。第5章は本報告書全体を通じたまとめを行う。

1.3. 調査概要

1.3.1. 調査全体の枠組み

本調査は平成 30 年度及び令和元年度の 2 カ年にわたり実施した。図 1-1 は本調査研究の枠組みを示したものである。1 年目はドイツ・シュタットベルケの組織概要や事業内容、及びその制度的背景となる法制度など基礎的な情報の収集・整理を、文献調査及びプレ調査の位置づけとして 1 回目の現地ヒアリング調査を通じて実施した。 2 年目は、本調査として 2 回目の現地ヒアリング調査を実施し、シュタットベルケのガバナンスや事業の効率性等の詳細な実態把握に努めるとともに、学識経験者及び地方公共団体担当職員を委員として招聘した研究会を開催し、シュタットベルケスキームの長所やわが国への導入のメリット、課題の抽出・整理を行った。



図 1-1 本調査研究の枠組み

1.3.2. ドイツ現地調査概要

ドイツ現地調査の概要は以下のとおりである。なお、詳細は3章を参照されたい。

〇 目的

ドイツ・シュタットベルケの組織概要や事業内容、ガバナンス体制などについてヒアリングを通じて確認し、地方公共団体出資の企業が地域インフラ・公共サービスを供給する背景や組織構造の長所・短所を把握する。

○ 実施期間

1回目: 2019年1月28日~2月1日 2回目: 2019年10月7日~10月10日

○ 訪問先

■ 1回目

シュタットベルケ

- Wuppertaler Stadtwerke(ノルトライン・ヴェストファーレン州)
- Eichsfeldwerke(テューリンゲン州)
- Stadtwerke Annaberg-Buchholz(ザクセン州)
- Stadtwerke Oerlinghausen(ノルトライン・ヴェストファーレン州)
- Stadtwerke Iserlohn(ノルトライン・ヴェストファーレン州)

地方公共団体

- ヴッパータール市(ノルトライン・ヴェストファーレン州)
- ハイルバート・ハイリゲンシュタット市(テューリンゲン州)
- エルリングハウゼン市(ノルトライン・ヴェストファーレン州)

関連団体

- Wuppertal Institute

■ 2回目

シュタットベルケ

- Stadtwerke Nürtingen (バーデン・ビュルテンベルク州)
- Stadtwerke Ulm/Neu-Ulm (バーデン・ビュルテンベルク州)
- DREWAG-Stadtwerke Dresden (ザクセン州)
- Mainova (ヘッセン州)
- MVV Energie (バーデン・ビュルテンベルク州)

地方公共団体

- ニュルティンゲン市(バーデン・ビュルテンベルク州)

関連団体

- 地方公共事業組合(VKU)
- 自治体会議(Deutscher Städtetag)

1.3.3. 自治体研究会

わが国の地方公共団体における地域インフラ・公共サービスの供給体制に関する課題を抽出し、ドイツ・シュタットベルケのスキームの適用を念頭に置いた場合に考えられる論点整理を行うため、有識者及び地方公共団体担当者を招聘した研究会を2回実施し、意見交換を行った(表 1-1 及び表 1-2 参照)。

表 1-1 第1回自治体研究会 概要

日時	2019年8月7日(水)
場所	EY 新日本有限責任監査法人 21 階 006 会議室
出席者	【地方公共団体担当者】
	大阪府 A 市 (総合政策担当)
	熊本県 B 市(政策企画担当)
	滋賀県 C 市 (公共施設担当)
	【有識者】
	ラウパッハ・スミヤ ヨーク立命館大学教授
	【事務局】
	国土交通省 国土交通政策研究所
	EY 新日本有限責任監査法人
目的	日本の地方公共団体が抱える課題に対し、シュタットベルケのモデルを適
	用した場合の課題等について意見交換を行う。また、ドイツの事例調査に
	向けての課題整理を行う。
議題	(1) 1年目調査結果に基づくシュタットベルケの特徴の整理
	(2) ドイツ調査項目の整理

表 1-2 第 2 回自治体研究会 概要

日時	2019年11月26日(火)
場所	EY 新日本有限責任監査法人 21 階 006 会議室
出席者	【地方公共団体担当者】
	大阪府 A 市 (総合政策担当)
	熊本県 B 市(政策企画担当)
	滋賀県 C 市 (公共施設担当)
	【事務局】
	国土交通省 国土交通政策研究所
	EY 新日本有限責任監査法人
	【有識者】(研究会欠席、前日にヒアリングを実施)
	ラウパッハ・スミヤ ヨーク立命館大学教授
目的	ドイツの事例調査の結果報告及び日本への適用についてのポイント及び
	論点を整理する。
議題	(1) 第1回研究会を踏まえたドイツ出張報告
	(2) 日本への適用に向けたシュタットベルケの長所及び課題の抽出・整理

2. ドイツにおける地方公共団体運営:制度・経営・シュタットベルケ

本章では主に1年目に実施した文献調査による結果を基に、ドイツの地方公共団体運営に関連する制度(2.1 節)及び公的事業を供給する企業の形態(2.2 節)について概観したうえで、シュタットベルケの制度的な位置付けおよび特徴(2.3 節)を確認する。シュタットベルケは多くの場合地方公共団体出資によって設立・運営されており、その事業範囲や経営規律は行政制度と深く関連する。一方で私法に基づく企業形態をとることで経営効率や税制上のメリットを追求しているため、関連する税財政制度及び会社法における経営形態についても整理する。

2.1.ドイツの地方公共団体運営に関わる制度

2.1.1. 行政制度

2.1.1.1. 連邦制の仕組み

ドイツ連邦共和国の行政機関は連邦、州、郡、市町村の4層で構成され、連邦、州が国家機能を担う。州はそれぞれが主権を持ち、州憲法を制定し、行政、司法、立法の3権を保持している。州は13の広域州と3つの都市州で構成され、ドイツ統一とともに90年に5州が追加された。また、都市州にはベルリン、ブレーメン、ハンブルクがある。

連邦は憲法としてドイツ基本法を定め、連邦政府と州政府の権限や、郡や市町村に対する根拠は基本法によって与えられる。連邦レベルの立法府は 2 院制(連邦議会と連邦参議院)を採用し、連邦議会が普通選挙によって選出されるのに対して、連邦参議院は 69 人の州政府議員により構成される。各州は人口規模に合わせて 3 票から 6 票の投票権を持っており、各州は連邦参議院を通じて、連邦の立法と行政に関与する仕組みとなっている。

州においても3権が分立しており、立法権を州議会が担っている。ドイツの州議会は1院制(議院内閣制)であり、州議会は州首相の選任および州首相が組織した内閣の承認を行う。従って、州議会は州の立法機関であると同時に、州政府の選任、監視も務める。行政権は州内閣に付与され、内閣は首相と各省大臣によって構成される。州憲法は大臣や省の数を規定しておらず、首相の権限で決定することができる3。

州政府の役割は州の政策を決定し、その運営管理を行うことである。首相が政策方針を示し、担当大臣がその所管の業務を運営する。州政府の決定は閣議における多数決で行われ、結論がまとまらない場合首相が最終決定を行うことになっている。なお、首相に州議会に対する解散権はない。

州政府は地方自治制度を所管しており、制度設計は州に権限がある。しかしながら、いずれの広域州もドイツ基本法を根拠とする郡と市町村を置き、2 層制の地方自治制度を採用している。また、人口 4~8 万人以上の市町村になると、郡と市町村の機能を併せ持つ郡独立市が設置され、この地域では1 層制の地方自治制度となる。州ごとの郡や市町村数は表 2-1 のとおりである。また、ドイツ基本法では複数の市町村が組織する市町村連合に対しても自治権を認めている。

郡は、ドイツ基本法 28 条第 2 項によって地方自治を保障された地方公共団体としての性格を具える一方、州の下部機関としての性格も持つ。郡は通常議決機関としての郡議会

³但し、ブレーメン都市州では首相とともに大臣も議会が選任している。

と、合議制の執行機関である郡理事会、郡長によって構成されている。普通選挙で選任される郡議会が最高機関であり、議会が選ぶ理事に郡長を加えた理事会が執行機関の役割を果たす。郡長は2つの広域州を除き、住民による選挙で選任されている。

表 2-1 州別地方政府の構成(2017年)

X 1 1 7/1/37-273 20/13 07 (#100/2011 1)							
州名		郡等		市町村			
게14	郡郡独立市		合計	111 년 1 시기			
バーデン・ビュルテンベルク	35	9	44	1,101			
バイエルン	71	25	96	2,056			
ベルリン	-	1	1	1			
ブランデンブルク	14	4	18	417			
ブレーメン	-	2	2	2			
ハンブルク	-	1	1	1			
ヘッセン	21	5	26	426			
メクレンブルク・フォアポンメルン	6	2	8	753			
ニーダーザクセン	37	8	45	945			
ノルトライン・ヴェストファーレン	31	22	53	396			
ラインラント・プファルツ	24	12	36	2,305			
ザールラント	6	-	6	52			
ザクセン	10	3	13	422			
ザクセン・アンハルト	11	3	14	218			
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	11	4	15	1,110			
テューリンゲン	17	6	23	849			
合計	294	107	401	11,054			

注:都市州では区を設置しており、郡等、市町村には当該都市州のみが計上されている。なお、ブレーメン州のみ2つの都市で都市州を形成している。

(出所)Statistisches Bundesamt(2018)を基に国土交通政策研究所作成。

市町村は、ドイツ統一以前歴史的背景から州による違いが大きかったが、1990年以降市町村長の公選制が広く制度化されていった。現在では多くの広域州の市町村制度は、市町村長と市町村議会議長の兼任の有無で2分される(表 2-2 参照4)。

表 2-2 市町村長と議長の関係

兼任	バーデン・ビュルテンベルク、バイエルン、ベルリン、ブレーメン、ハ ンブルク、ノルトライン・ヴェストファーレン、ラインラント・プファ ルツ、ザールラント、ザクセン、テューリンゲン
分 任	ブランデンブルク、メクレンブルク・フォアポンメルン、ニーダーザク セン、ザクセン・アンハルト、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン

(出所)自治体国際化協会(2011)を基に国土交通政策研究所作成。

 $^{^4}$ これ以外にもヘッセン州が採用している参事会制(Unechte Magistratsverfassung)がある。これは2元代表制に加え、市町村長と議会が選任する参事によって参事会が形成され、これが執行機関となる形式である。但し、零細な市町村では公選首長制が導入されていない場合もある。

2.1.1.2. 連邦政府の権限5

ドイツ基本法第 30 条では国家の権能の行使、国家の任務の遂行は、特段の定めがない限り州の権限に属すると規定している。従って、基本法では州に対して連邦に付与されている分野以外の立法権を与える形になっているが、実際にはほとんどの分野に特段の定めが設けられている。さらに基本法第 31 条は連邦法が州法に優先すると規定しているため、特段の定めがあれば、連邦に事実上立法権が与えられることになる。

従来、連邦の権限は専属的立法権、競合的立法権、大綱的立法権、原則的立法権の4つに分類されてきたが、2006年に連邦制度改革が実施され、連邦と州の立法権限の再構成が図られた。具体的には連邦全体の法律・経済的統一を確保するための連邦による大綱的定めを行う権限である大綱的立法権6が廃止され、対象分野の一部が連邦の競合的立法権ないし州の専属的権限へと移行された。これにより現在の連邦の権限は「専属的立法権」「競合的立法権」「原則的立法権」の3つに分類される7。

連邦の専属的立法権は、連邦に専ら付与される権限範囲で、外交、防衛、通貨・度量衡、 関税、航空、郵便・電気通信、警察に関する連邦と州の協力等がある。

連邦の競合的立法権は、連邦全域にわたる同等な生活関係の樹立、あるいは連邦全体の 法律・経済的な統一の確保を目的として連邦法による規律が必要と考えられる場合のみ、 その限度において連邦が立法権を有する範囲であり、これに基づいて定められた連邦法と して、経済法、労働法、社会法、交通法、民放、刑法などがある。

連邦の原則的立法権は、旧大綱的立法権に類似のものであるが、原則的立法権において 大綱的定めに従う対象は州だけではなく連邦も含まれる点が大綱的立法権と異なる。具体 例として基本法第 109 条第 3 項は、「連邦は、連邦内の経済全体の均衡の観点から、連邦 参議院の同意を必要とする財政法並びに景気に応じた財政及び多年にわたる財政計画のた めの財政にかかる諸原則を連邦法で定めることができる」とされている。

2.1.1.3. 州政府の権限8

ドイツ基本法では連邦が立法する範囲以外は州が立法できることになっている。しかしながら、前述のとおり連邦の領域が広範なために基本法第 70 条第1項が規定する州の専属的立法権は、ほとんど以下の分野に限定されている。

- ・ 教育及び文化行政
- 地方自治行政
- 警察行政(連邦国境警備隊、連邦刑事庁及び連邦憲法擁護庁関係を除く)
- ・ 地域的消費税及び奢侈税(連邦法の規律する税と同種のものでない限りにおいて州 が立法権を有する)の租税管理
- 刑の執行

閉店時間法、見本市・展覧会・市場

耕地整理・土地区画整理等の分野

⁵自治体国際化協会(2011)第2章第3節に拠っている。

⁶大綱的立法権とは、全国一律の整備水準を確保する必要がある分野について連邦法によって一定の規定を示し、州がこれに従って立法化する仕組み。

⁷この他に、連邦の専属的権限として国際テロ予防法、武器・爆発物法、原子力エネルギー法などが新たに加わった。

⁸自治体国際化協会(2011)第2章第4節に拠っている。

州の専属的立法権はかなり限定されているが、それでも州が立法権を行使できる範囲は連邦法が対象とする分野においても存在してきた。例えば、連邦の競合的立法権の領域にでは、ドイツ基本法第72条第1項により連邦が立法を行わない限りにおいて州が立法することは可能となっている。また、連邦の専属的立法権の領域においても連邦法によって明文で授権されていれば州の立法も可能である。

2.1.1.4. 連邦と州政府の共同事務9

州の事務であっても社会全体にとって重要であり、生活環境の改善に連邦の協力が必要な場合には、連邦は協力するものとされている。これは 1969 年のドイツ基本法改正により、第 91a 条、第 91b 条、第 104b 条が追加され、連邦と州が協力する共同の任務が規定されたことによる。これによって共同事務が創設されることになるが、2006 年の連邦制度改革によって従来共同事務とされてきた高等教育機関に関する事務が廃止され、現在は「地域経済構造の改善」と「農業構造及び沿岸保護の改善」の 2 つ10が共同事務となっている。

なお、この共同事務の導入は州にとっては政策形成の柔軟性が弱められ、連邦政府の地位を強化することに資する結果となり、州の立法の余地が徐々に狭められているという指摘もある¹¹。

2.1.1.5. 郡の権限及び所掌事務

郡に関してドイツ基本法第 28 条は「州、郡、市町村において住民は普通、直接、自由、平等かつ秘匿性のある選挙によって選ばれた代表議会を有していなければならない」としている。これ以外に郡に関する規定はないため、その具体的な機能については個別の連邦法や州法令等によって定められている。郡の事務は一般に自治事務と委任事務に大別され、自治事務はさらに任意的自治事務と義務的自治事務に分割される。このうち、郡独自の事務は任意的自治事務であり、委任事務、義務的自治事務は連邦法や州法に基づいて郡が執行する事務である。

ドイツにおける郡は、住民から直接選挙で選ばれる独自の郡議会と郡長を有するが、独自の財源はなく、郡に所属する市町村税収の一部や州からの補助金をその財源としている。郡の所掌事務としては、法定受託事務として実施される社会扶助(生活保護)、高齢者保護、児童青少年保護があり、これらは特に郡の重要な役割となっている。この他、道路整備、医療機関の運営、救助センターの建設、住民に金融サービスや信用供与を行うための貯蓄金庫の設置などを行っている。また、小規模な市町村の事務の支援や代行も郡の役割となっている。

_

⁹自治体国際化協会(2011)に拠っている。

^{10「}地域経済構造の改善」地域経済構造改善法において、その共同事務の対象範囲は営業及び企業の設立、拡張、転換、合理化に関する助成、インフラの整備とされている。「農業構造及び沿岸保護の改善」農業構造・沿岸保護改善法において、その共同事務の対象範囲は耕地整理等の農林業の構造改善、農業用水事業、農林漁業に関する市場構造改善並びに北海及びバルト海の海岸線保護とされている。

なお、共同事務の詳細は、連邦参議院の同意を得た上で連邦法によって定められることになる。この中で 共同事務の実施に関する一般原則が明記され、また基本計画策定などの手続きや担当部局が定められてい く。但し、基本計画の策定にあたってはそれが実施される州の同意が必要とされている。

地域経済構造の改善に関して連邦は各州の経費の半分を負担し、農業構造及び沿岸保護の改善においては最低半分を負担することになっている。

¹¹自治体国際化協会(2011)第 2 章第 5 節第 4 項。

2.1.1.6. 市町村事務

市町村事務は、州憲法や各州の定める法令によりその内容が左右されるため一様ではない。一般的には委任事務、指示による義務的事務、自治事務の3種類に分類できる。

○ 委任事務

市町村は連邦法または州法令の委任による事務(国家的事務)を行うが、この場合、市町村は州の下級行政庁となる。この場合実施に際して連邦あるいは州の法令に従い、その監督を受けることになる。具体的には、パスポート・身分証明書の発行、国勢調査、ヨーロッパ・連邦・州議会選挙、就学児童の登録、保健所・家畜衛生所の運営管理、教育費助成金の交付等の事務がある。

○ 指示による義務的事務

連邦、州の指示に基づいて一定の範囲内で市町村が実施する事務のことである。与えられた範囲内であれば、市町村の裁量はあるが、州に対して監督権も存在する。この事務も州によって違いがあるが、一般的には道路交通の監視、建築許可、営業許可、住民登録、住宅建設等の事務がある。

○ 自治事務

市町村は連邦法、州法に違反しない範囲において、自治事務を実施することができる。自治事務には任意のものと義務的なものがある¹²。これは州が市町村に義務付けている機能が存在するためで、こうした事務については義務的自治事務として市町村が実施しなければならない。任意的自治事務の実施は市町村の判断に委ねられているが、市町村が優先して行う必要のある義務的事務の実施に対して支障がある場合には原則的に実施できないとされている。義務的自治事務としては、電気・ガス・上下水道、廃水処理、廃棄物処理、都市計画、小中学校建設および運営管理、消防事務、道路建設・管理、保健、幼稚園の確保、市町村選挙の実施などである。任意的自治事務には、例えば社会福祉施設の設置管理、公営交通、公営企業経営、文化・余暇・スポーツ施設の設置管理、企業誘致、病院設置管理などである。

○ 地域インフラ・公共サービスに係る権限

上記に示す市町村事務について、電気・ガス・上下水道、廃水処理、廃棄物処理については義務的自治事務であるが、公営交通、公営企業経営、文化・余暇・スポーツ施設の設置管理等については任意的自治事務である。

なお、ドイツにおいては、こうしたインフラ・公共サービスの供給において、「生存配慮 (Daseinsvorsorge)」という概念がある。「生存配慮」とは、1938年にエルンスト・フォルストホフ (ErnstForsthoff)により提唱された概念で、「現代の大衆的な生活様式を余儀なくされた人々にとって生活必需的とされる諸給付の提供」と定義され、その責任を広義の国家に課している(土方(2020))。すなわち、地方公共団体や公営企業が供給するサービスのうち、住民の生存権を守るライフラインのサービスは、国により一定

12 義務的自治事務と任意的自治事務の範囲については州により異なる。例えば、ニーダーザクセン州において、下水道事業は法律によって実施が義務付けられていることから義務的自治事務であると位置づけられるが、水道事業については任意的自治事務と位置付けられている。

水準の給付が保障される。言い換えれば、供給するサービス水準は、国に監督されることになる。フォルストホフは、「生存配慮」の内容として、水道・ガス・電気、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、あらゆる種類の交通機関の供給をあげている(土方(2020))。

2.1.2. 税制度

本項ではドイツの税制度について概観する。ドイツ国内では連邦、州、市町村がそれ ぞれ徴税権を有しているが、連邦と州はほとんど連邦法によって、市町村については主 要な税が連邦法に従っている。

2.1.2.1. 連邦税・州税・市町村税

ドイツの租税制度の特徴は、その立法権限の多くが連邦政府に付与されていることと、連邦・州・市町村が共通に徴収する共同税が存在することである。ドイツ基本法第 105条第 2a 項では「地域的消費税及び奢侈税(örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern)」に関する立法権限を州に与えているが、連邦法で規定された税と同種でない限度、範囲内でといった条件があるため、その行使は制限されている。このため、税率など州税制の多くは州がその変更を自由に行うことはできない。ただし、州税に関する連邦法は連邦参議院の議決を必要とするため、州政府は連邦参議院を通じて連邦法に関与することができる。

ドイツの地方公共団体には郡と市町村があるが、郡はほとんど独自の財源を持っていないため、州法の規定も市町村税が中心となる。州法では市町村の地域的消費税及び奢侈税として飲料税、犬税などを導入し、市町村はこれらに関して州から委譲された権限として条例を定めることができる¹³。加えて、ドイツ基本法第28条第2項第3号は市町村に営業税など一部の税目に関して税率制定権(Hebesatzrecht)を認めており、市町村はこれらの税目に関して自ら税率を設定している。

2.1.2.2. 共同税

ドイツの租税制度は、行政府によって適切な税を配分する税目の分離制度とは異なり、税源や税収権限の区分が税連帯制度として機能している。この仕組みは共同税において特徴的であり、この税はドイツ基本法第 105条第 3 項、第 5 項、第 5 項 項を根拠に、その税収が予め決められた比率で連邦、州、市町村に配分される。現在共同税としては、所得税、法人税、売上税がある。

ドイツ基本法では、第106条第3項によって所得税、法人税、売上税については連邦と州に配分し、同条第5項によって所得税と売上税については市町村に配分するとしている。これら2017年度の共同税の配分比率は表2-3のとおりである。

16

¹³ ただし、これらの税収は市町村の税収の数%を占めているに過ぎない。

表 2-3 共同税の政府間配分(2017年度)

		連邦	州	市町村
所得税	源泉徴収・申告納税	42.50%	42.50%	15%
月1守忧	資産所得源泉徴収	44.00%	44.00%	12%
	法人税	50.00%	50.00%	_
	2015	52.30%	45.50%	2.20%
売上税	2016	49.40%	48.30%	2.20%
	2017	50.60%	46.70%	2.70%

(出所)Bundesministerium der Finanzen(2017)より国土交通政策研究所作成。

配分比率は、所得税と法人税については市町村の取り分を除いたうえで連邦と州で半分ずつとされている。ここで市町村の取り分は連邦参議院の同意を得て連邦法によって定められる。また、売上税については、連邦と州の配分比率、市町村への配分は連邦参議院の同意を得て連邦法で定めることになっている。さらに基本法第105条第4項には、「連邦と州の財政収支の関係が著しく変化したときはその配分率を改めて定めることができる」と規定されている。このため、売上税の税収配分によって、連邦と州、市町村の財源配分を柔軟に調整している。売上税の持つ財政調整機能については後述する。共同税の州と市町村への配分は次の方法によって行われる。まず、所得税は原則納税

共同税の州と市町村への配分は次の方法によって行われる。まず、所得税は原則納税者の居住地によって配分され、法人税については原則営業所所在の州に対し、営業所の従業員の給与支給総額に応じて配分される。また、売上税については財政調整部分を除き、人口で比例配分されている。

2.1.2.3. 法人税の連結納税制度

ドイツにおける法人税の連結納税制度はオルガンシャフト(Organschaft)¹⁴と呼ばれ、議決権の過半数を有する¹⁵子会社と少なくとも 5 年以上損益譲渡契約(Gewinnabführungsverträge) ¹⁶を締結すれば、子会社の所得および欠損金を親会社の所得に合算し、親会社において課税を受けることが選択できる。損益譲渡契約は、生じた利益及び損失のすべてを親会社に移転(譲渡) するというものである。すなわち、連結子会社の損益をすべて親会社に譲渡する(振り替える)形で実質的にグループとして連結納税することが可能となっている。

上述のとおり、法人税は市町村には配分されず連邦と州が折半で受け取る仕組みになっている。

¹⁴ ドイツ法人税法第 14 条に規定されている法人税の特例的な措置である。少なくとも 5 年にわたって 損益譲渡契約が締結されている必要がある。日本語では「機関会社制度」(木下(1999))、「機関関係制度」 (安井(2008))と訳される。

¹⁵ 出資率が過半である場合が相当するが、一部の出資者が議決権を放棄している場合は、出資率が過半 に満たない場合でも議決権の過半を有することがある。

¹⁶ ある株式会社又は株式合資会社が、その利益の全部について他の企業に移転するよう義務付ける旨の契約(株式法 291 条 1 項、有限会社法もこれに準じる)である。日本の連結納税制度では企業グループの構成会社を一つの企業集団として課税されるが、ドイツの連結納税制度は企業グループでの課税ではなく、親会社に子会社の損益を移転して「親会社が納税する義務を負う」というものである。

2.2. ドイツの地方公営企業について

2.2.1. 経営形態の概要

ドイツの地方公共団体が設置する地方公営企業に関し、選択可能な経営形態については、 州法において採用しうる形態が示される。また、各経営形態の詳細について個別の州法が 置かれる。なお、地方公営企業の運営については、各地方公共団体が定める公営企業条例 によって規定される。地方公営企業の経営形態は州によって異なるが、所有構造を基準と した分類は、概ね表 2-4 のとおりである。

私法上では、株式会社(Aktiengesellschaft; AG)、有限会社(Gesellschaft mit beschränkter Haftung; GmbH)、有限合資会社(Gesellschaft mit beschränkter Haftung & Compagnie Kommanditgesellschaft; GmbH Co&KG)などの経営形態ごとの会社法で規定されている。

衣でも経営が思り性類						
根拠法	名称	概要				
	官庁企業 (Regiebetrieb)	行政組織そのもの				
公法	公営企業 (Eigenbetrieb)	行政組織から経済的に自立した経営形態。ただし、 法人格は持たない				
(地方自治法制)	営造物法人 (Anstalt des offentlichen Rechts)	行政組織から経済的に自 立した経営形態であり、独 自の法人格を持つ				
	目的組合 (Zweckverband)	複数の市町村が協力する 際の公法上の経営形態				
	市町村企業 (Eigengesellschaft AG/GmbH)	特定の市町村が 100%の持 分を所有する企業				
私法	公共企業 (offentliche Gesellchaft AG/GmbH)	複数の市町村が合計で 100%の持分を所有する企 業				
(株式会社や 有限会社法等の 会社法制)	公私混合会社 (gemischt-offentlich- privatrechtliche Gesellschaft AG/GmbH)	持分の一部を市町村、一部 を民間企業が所有する企 業				
	その他の私法会社 (sonstige privatrehtliche Gesellschaft)	その他の私法会社				
(株式会社や 有限会社法等の 会社法制)	(Zweckverband) 市町村企業 (Eigengesellschaft AG/GmbH) 公共企業 (offentliche Gesellchaft AG/GmbH) 公私混合会社 (gemischt-offentlichprivatrechtliche AG/GmbH) その他の私法会社 (sonstige privatrehtliche	際の公法上の経営 特定の市町村が10分を所有する企業 複数の市町村が100%の持分を所業 持分の一部を市町 を民間企業が所え				

表 2-4 経営形態の種類

(出所)宇野(2018)を基に国土交通政策研究所作成。

2.2.2. 経営形態の相違

各経営形態の相違点は州毎の法令によって異なるが、ここでは一例として宇野(2018)を参考に、ニーダーザクセン州の法令による公営企業、営造物法人、私法形態の違いを紹介する。相違点としては、①法人格、②経営組織、③料金の性格、④民間企業による出資の可能性、⑤市町村間の連携の可能性、が挙げられる。

法人格

公営企業は法人格を有しないが、営造物法人及び私法形態においては独自の法 人格を有する。

② 経営組織

公営企業は経営理事 (Betriebsleitung) が経営を担当し、経営委員会 (Betriebsausschuss)がそれを監督、最終的な意思決定権限は市長と議員からなる 評議会(Vertretung)に残されている。営造物法人の場合は、経営を担当するために 取締役(Vorstand)が置かれるとともに、その監督と重要事項(取締役の選任、定款の発布、料金の決定、子会社への出資、決算の認定)の決定のために、原則として市長を議長とする管理評議会(Verwaltrungsrat)が置かれる。

一方、私法形態の場合は経営を担当するのは経営を担当するのは GmbH であれば取締役(Geschaftsfuhrung)、AG であれば執行役会(Vorstand)であり、監査役会(Aufsichtsrat)がそれを監視し、最終決定権は最高機関である社員総会(Gesellschaftversammlung)又は株主総会(Aktionarsversammlung)が持つ。

③ 料金の性格

公営企業と営造物法人の場合には、州の市町村公租公課法(Kommunalabgabengesetz)に基づく料金(Gebuhren)とするか私法上の対価(Preis)とするかを選択できる。前者の場合はその市町村による監督と行政裁判所による審理に服し、後者の場合にはカルテル庁による監視と私法裁判所による審理に服することとなる。

一方、私法形態の場合には私法上の対価となる。

④ 民間企業による出資の可能性

公営企業、営造物法人においては民間企業が出資することはできないが、私法 形態の場合には可能となる。

⑤ 市町村間の連携の可能性

公営企業の場合には他の市町村の公営企業との協働はできない₁₇。営造物法人 及び私法形態の場合には複数の市町村で共同営造物法人を設立することが可能で ある。

2.2.3. ドイツのエネルギー市場

シュタットベルケの主要な事業であるエネルギー事業に関連し、ドイツのエネルギー市場(主に電気)の動向を概観する。ドイツの電力市場は、1998年に全面自由化がなされた。自由化以前は、発送配電・小売を一貫で担う8大電力会社が国内総発電電力量の約90%を独占的に供給していたほか、地方公営の小規模な電力会社約1000社が存在していた¹⁸。この1000社にシュタットベルケが含まれるものと考えられる。その後、電力市場の全面自由化により小売を中心に多数の新規事業者が生まれたが、これに対抗する形で大手電力会社は高めの託送料金設定や低小売価格策を展開し、新規参入事業者のほとんどが撤退した(松井(2013))。加えて、大手電力会社間での競争激化に伴い、電力会社同士の合併や提携が進み、発送電・小売を一環で行う大手電力会社は8社から4社(E.ON、RWE、EnBW、

-

¹⁷ ただし、目的組合の仕組みの活用が可能であるため、問題とはならない

¹⁸ 海外電力調査会(2019)

Vattenfall)に集約された¹⁹。なお、シュタットベルケについては、当初は自由化によって激減すると予測されていたが、多くは生き残り(松井(2013))、近年でも法人新設があるほか大きなシェアを維持している(2.3 節参照)。

なお、ドイツにおいては、再生可能エネルギーの普及のため、固定価格買取制度(FIT 制度)が 1990 年から導入されており、2000 年には買取価格引き上げによって再生可能エネルギーの更なる普及を促したが、電気料金の大幅な上昇を招いたことから 2014 年に廃止された。FIT 制度は段階的に廃止され、競争入札制度に移行される。

2.3. シュタットベルケについて

2.3.1. シュタットベルケとは

シュタットベルケとは、19世紀後半以降、電力事業(発電・配電・小売)、ガス、熱供給、水道、公共交通などを行うために設立された公的な事業体である。設立・発展の経緯、事業内容、出資構成、組織構成のいずれについても様々な形態がある。「シュタットベルケ」という言葉はドイツ国内では強いブランドイメージを伴って広く知られているが、明確な法的定義に欠けている(ラウパッハ・スミヤら(2017))。そのためシュタットベルケの正確な事業体数を把握するのは困難であるが、シュタットベルケはドイツの地方公共事業組合Verband kommunaler Unternehmen e.V.(以下、VKU) 20 の基幹をなしており 21 、その加盟団体数は 2019 年 12 月末時点で 1 487 である。このうち私法に基づく法人形態をもつ事業体は 819 である。内訳は 819 である。法人形態としては 819 である。法人形態としては 819 である。

また、州別の VKU の会員企業数及び事業内訳を示した表 2-5 をみると、シュタットベルケは電力・ガス・熱といったエネルギー供給事業のほかにも上下水道や廃棄物、通信など様々な事業を展開していることがわかる。その他に、インフラ建設・管理(輸送・交通、水道、港湾、堤防、護岸設備、街灯・防犯灯、駐車場、駐輪場、電気自動車充電器)、公共施設管理・運営(緑地公園、遊園地、各種広場、墓地、葬儀場、スポーツ施設、学校、幼稚園、青少年センター、コミュニティセンター、図書館、劇場、博物館、病院、ケアホーム、コミュニティレストラン・カフェ、住宅、国民保護施設、避難所、消防、救急救命、その他行政施設)、公共交通(路面電車、バス、タクシー、鉄道、フェリー、遠洋航路線、空港管理、カーシェア・バイクシェアなどのシェアリングサービス)などがある。

さらに、近年はシュタットベルケの新規分野への参入・事業多角化の動向として、エネルギー関連サービス(スマートメーター、バーチャル・パワープラント、エネルギーマネジメント、決済サービス等)、e-モビリティ(充電サービス等)、ブロードバンド(高速通信サービス)、コンサルティングサービスなどを実施している事例が報告されている²²。

¹⁹ 同上。なお送電部門に関しては 4 大電力会社が各管轄地域において送電設備を運用していたが、2009 年の第三次電力自由化指令を受けて 4 大電力会社はそれぞれ送電部門を分離(2 社は厳格な法的分離、2 社は所有権分離)し、現在は 4 大電力会社とは別法人が運用している(後藤ら(2014))。ただしその運用については以前と変わりはない(海外電力調査会(2019))とされている。

²⁰ VKU はエネルギー、上下水道、廃棄物処理、通信事業など公益事業を行う企業の利益を代表する団体である。

²¹ ラウパッハ・スミヤら(2017)。

²² 土屋・小谷(2019)。

表 2-5 VKU の会員企業数と主要事業の企業数

				_	事業内訳							
州名		7 . SS 10 10 17 17 17 17 17 17 17 17 17 17 17 17 17	市町村数	Marriage Committee Committ	電ガス		熱	上水道	(水	廃棄物	通信	備考
Baden-Württemberg	パーデン=ヴュルテンベ ルク州	11,023	1,109	198	103	97	90	114	25	52	34	
Bayem	バイエルン州	12,997	2,056	204	123	88	81	119	35	55	35	
Berlin	ベルリン	3,613	1	9	3	3	- 1	1	1	2	0	都市州
Brandenburg	ブランデンブルク州	2,504	420	49	25	23	25	21	17	12	2	旧東独
Bremen	ブレーメン	681	1	3	0	0	0	0	1	3	0	都市州
Hamburg	ハンブルク	1,831	1	7	3	2	1	1	0	2	0	都市州
Hessen	ヘッセン州	6,243	426	141	54	46	45	67	43	50	9	
Mecklenburg- Vorpommern	メク <mark>レンブルク=フォアポ</mark> ンメルン州	1,611	845	33	24	23	25	16	9	5	4	旧東独
Niedersachsen	ニーダーザクセン州	7,963	1,023	133	63	55	49	68	29	43	12	
Nordrhein-Westfalen	ノルトライン=ヴェスト ファーレン州	17,912	396	337	151	138	109	167	77	121	28	
Rheinland-Pfalz	ラインラント=プファルツ 州	4,074	2,306	84	41	32	23	45	27	26	6	
Saarland	ザールラント州	994	52	31	16	16	10	20	5	8	2	
Sachsen	ザクセン州	4,081	511	54	30	29	31	20	12	9	4	旧東独
Sachsen-Anhalt	ザクセン=アンハルト州	2,223	1,049	46	27	27	25	24	12	11	3	旧東独
Schleswig-Holstein	シュレースヴィヒ=ホル シュタイン州	2,890	1,125	67	29	32	29	33	23	22	14	
Thüringen	テューリンゲン州	2,151	992	57	39	33	30	11	5	10	4	旧東独
総数 (外国人会員含)	合計	82,792	12,313	1458	733	646	574	727	321	432	158	

(出所)土屋・小谷(2019)より抜粋。

2.3.2. シュタットベルケの設立・運営の動向

シュタットベルケは 1800 年代後半から 1900 年代初頭に設立されたエネルギー供給事業者を起源に持つものが多く比較的歴史が長いが、エネルギー市場の自由化が進んだ近年においても新たに設立された動きがある。ヴッパータール研究所(2018)によると、2005 年から 2016 年において、エネルギー供給を行うシュタットベルケ 152 社が設立されている。背景には、この期間において地方公共団体が管理する送電線管理契約の約 6 割が更新時期を迎えており、更新のタイミングに合わせて地方公共団体で新電力会社の設立の流れがあったことが挙げられている。152 社のうち、地方公共団体の出資が 50%超 100%未満である会社が 82 社、地方公共団体が 100%である会社が 7 社、地方公共団体の出資が 50%未満である会社が 13 社ある。対象地方公共団体の人口規模を見ると、10,000 人から 50,000人程度の規模が多くなっており、中小規模の都市において設立が進んでいることが伺える。なお、これらシュタットベルケのうち 13 社においては、設立地域において最大シェアを誇る電力会社となっているほか、1/3 は設立地域の送電線網の管理権も取得している。

2.3.3. シュタットベルケの競争環境

シュタットベルケにおいて、エネルギー事業は収益事業として位置づけられていることが多いが、ドイツにおけるエネルギーの小売市場は自由化されていることもあり、大手電力会社をはじめとする他社との競争がある。ヴッパータール研究所(2018)は、「小売事業は多くの競争相手がいる競争の激しい市場である。(中略)競合他社と比較して地域性と品質の観点で差別化を図るために、地方公共団体企業の競争的メリットを生かさなければならない。そのためシュタットベルケは決して、全国で展開するディスカウンターとの価格競争に陥ってはならず、確実に品質競争に持ち込まなければならない」と指摘する。

しかしながら、シュタットベルケはエネルギー市場において大きなシェアを持っている ことが指摘されている(例えばラウパッハ・スミヤら(2017))。 環境省が実施したアンケート 調査23によれば、契約する電力会社としてシュタットベルケを選択している家計は35%に 上る。ドイツにおいては Vatenfall、E.ON、RWE、EnBW が 4 大電気事業者として大き な力を持っているが、同アンケートによると4社合計のシェアは31%であり、シュタット ベルケは4大電力会社と同等の存在感を示している。

2.3.4. 経営形態

経営形態については、株式会社(Aktiengesellschaft; AG)、有限会社(Gesellschaft mit beschränkter Haftung; GmbH) などがある。会社の経営の重要な意思決定は、AG では株 主総会(Hauptversammlung)、GmbH では社員総会(Gesellschafterversammlung)で 行われる。会社の業務を執行し、かつ会社を代表する機関はともに、取締役会である。2.3.1 項で見たように、多くのシュタットベルケは GmbH の形態をとる。地方公共団体が、エネ ルギー事業等の運営を市直営ではなく、法人形態のシュタットベルケを採用する理由とし てしばしば挙げられるのが、経済的理由と定款による経営の柔軟性である。 GmbH であれ ば経済原則に従う事業運営と出資を通じた第三者の企業参加が可能となる24ため、シュタ ットベルケは会社として効率的な企業経営に努める誘因がある一方、地方公共団体は出資 者としてシュタットベルケの経営に公共・公益的な規律を働かせるための一定の関与が可 能となる。また行政企業と異なり独立した法人格を持つため、会計上も地方公共団体から は分離されている²⁵ことから行政予算に縛られない経営判断が可能になるほか、GmbHに 設置できる監査役会26を通じて地方公共団体はシュタットベルケの経営に影響力をもつこ とが可能となるため、企業としての経営効率と公共性を実現できると考えられる。なお、 ドイツにおける有限会社は日本のそれと異なり資本を株式化していないが、本稿では、便 宜的に子会社が有限会社の場合でも、親会社について「持株会社」を使用するものとする。

2.3.5. シュタットベルケの特徴

2.3.5.1. 高い信頼性

シュタットベルケの特徴の一つは、地域住民から高い信頼を得ているという点が挙げら れる(表 2-6)。 ヴッパータール研究所(2018)によると、各組織・機関等への信頼度につい て、「高く信頼できる」「非常に高く信頼できる」と回答した市民の割合は、シュタットベ ルケを含む地方公営企業がトップであり、高いブランドイメージを維持している。また同 報告書は、シュタットベルケが地域の魅力向上に向けた活動を実施していること、高いカ スタマーサービスの質を保っていることが信頼性の高さの要因であると指摘している。例 えば、地域社会・地域経済に果たす役割に関して啓発を行っている例、スポーツ団体のス

²³ 環境省(2015)による。

²⁴ ヴッパータール研究所(2018)による。

²⁵ 同上。

²⁶ AGには設置義務がある。GmbH にあっては必須の機関ではないが、定款をもって監査役会を設置する ことができる(有限会社法第 52 条)。ただし、従業員数による設置義務があり、三分の一共同決定法 (Drittelbeteiligungsgesetz) の規定で、500 人超の従業員を有する GmbH は監査役会を設置しなければな らず、かつ、その監査役の 3分の1 は従業員であることを要する(同法第 4 条)。また、従業員が 2000 人 を超える GmbH は共同決定法(Mitbestimmungsgesetz)の規定がある。 監査役会は取締役の選任(報酬も決 定)、取締役の解任、取締役の業務規定の策定などを担う。基本的には取締役に対する支配・管理的な機関で ある。

ポンサーなど、再開発事業での公園の整備や学校の美化や教育プログラムなど、いろいろな分野で貢献している例もある。その他、シュタットベルケの活動は市民の目に見える活動が多く、カスタマーサービスが町の至る所に存在していることも信頼性の高さに寄与している者と考えられる。

表 2-6 各機関の信頼度

公 □ ○ □ 成因 ○ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □					
組織・機関名	「高く信頼できる」 「非常に高く信頼できる」 との回答比率				
公営企業	75%				
地方公共団体	57%				
ラジオ	57%				
貯蓄銀行	48%				
連邦政府	46%				
労働組合	45%				
新聞	37%				
テレビ	28%				
銀行	23%				
政党	21%				
大企業	16%				

(出所)ヴッパータール研究所 (2018)を基に国土交通政策研究所作成。

2.3.5.2. 地域経済に与える影響

シュタットベルケが設立されることによって、①市民にとってはより近い場所でのカスタマーセンターの設置やきめ細かいサービス、②地方公共団体にとってはシュタットベルケの収益による地元インフラ整備の実現、③地域経済のとっては雇用主+発注元としての役割を果たすこと、が期待される。ヴッパータール研究所(2018)によると、ハノーヴァー市では地方公共団体企業による直接雇用 1 人につき 2.12 人の間接雇用を生み出しており、1 Stadtwerke Hannover は地域に 1 3000 人を超える雇用を生み出しているほか、1 3000 以上を地域の建設事業者や手工業者、サービス業者に委託していると推計している。

2.3.5.3. 地方公共団体との関係性

シュタットベルケと地方公共団体の計画に関して、監査役・取締役会等での対話において今後の方向性についての調整を行っている。特にインフラに関わる場合には地方公共団体にとっても重要であり、中長期的な目標に拠ってすり合わせをする。例えば新たな工業地域を作りたいと地方公共団体が考える場合、シュタットベルケがエネルギーコスト等の観点から意見を出すこともある。

3. ドイツ・シュタットベルケの事例

本章では、ドイツ・シュタットベルケの現地ヒアリング調査をもとに、個別の具体的なシュタットベルケの組織概要や事業内容、ガバナンス体制などについて整理する。1回目調査(プレ調査)は組織形態や事業内容、地域との関連性等、シュタットベルケの共通構造や地域性について広く情報収集を行った。

2回目調査(本調査)では1回目の成果を踏まえ、組織形態の異なるシュタットベルケを複数選び、その組織形態をとる背景や地方公共団体・議会との関係性、経営規律(ガバナンス)のあり方、複数のインフラ事業を所管することによる効率性といった企業経営の仕組みにより重点を置いて追加調査を行った。

以下に各調査の結果を報告する。

3.1. プレ調査(1 回目現地調査)

3.1.1. 調査概要

1回目現地調査はプレ調査の位置づけとし、組織構造や事業内容のほか、地域との関連性といった広い視点から情報収集を行った。訪問先の選定にあたっては、本調査におけるわが国での適用可能性を検討するにあたっての論点から、その視点に対応するものとして表 3-1のとおりとした²⁷。

表 3-1 わが国での適用可能性検討の論点とシュタットベルケの選定条件

わが国での導入可能性検討の論点	シュタットベルケ選定条件
① 異分野のインフラ・公共サービスの 包括化の可能性	電力・ガス・熱供給等のエネルギー事業を 実施し、かつエネルギー事業以外の複数サ
② エネルギー事業と相互補完的・相乗的効果のある事業の選定	ービス供給・事業を実施している事業体
③ 小規模都市での実現可能性	大規模都市、小規模都市、中間水準の3つ の人口規模区分を設定
④ 複数地方公共団体の連携による展開	周辺都市または、特定事業分野で他の複数
可能性	の地方公共団体が連携している事業体

シュタットベルケが複数の公共サービスやインフラサービスを一体的に供給する利点や特徴は先行研究(例えばラウパッハ・スミヤら(2017)、土屋・小谷(2019)など)でも指摘されている。そのうち、事業が相乗効果を持つ関係にあり、効率的かつ効果的な供給や事業運営ができること、また赤字事業がある場合は、黒字事業の利益で補填しながらサービス供給主体たる事業者の経営的な持続性を担保していることは、わが国でシュタットベルケ型の事業方式・経営方式を導入する意義に直結するものと考えられる。具体的には、多くのシュタットベルケが電力・ガス・熱供給等のエネルギー事業を主要な収益事業とし、公共交通や(温水)プール運営の赤字を補填していると報告されていることから、エネルギー事業だけでなく複数の事業を展開していることを選定の条件とした。これにより、わが国での「①異分野の公共サービス・事業の包括化の可能性」や「②エネルギー事業と相互補

²⁷ 本選定条件は土屋・小谷(2019)に基づいている。

完的・相乗的効果のある事業の選定」等に資するものと想定している。

また、都市・地域の持続性について考えると、人口・財政規模が小さい地方公共団体は、そもそもの顧客規模が小さくなり、事業の継続性に課題が生じると考えられる。そのため、人口規模や、小規模都市で周辺もしくは特定事業分野での連携がある、具体的には複数地方公共団体が出資・経営参画を行っていることも考慮した。これらは、わが国での「③小規模都市での実現可能性」や「④複数地方公共団体の連携による展開可能性」の検討に資するものと想定している。

上述の視点の下でインターネット検索及び関係者へのヒアリング等を通じてリストアップしたシュタットベルケ及び関連団体のうち、訪問が実現した機関及び調査行程を表 3-2 及び訪問先の立地を図 3-1 に示す。

3 市においては、当該シュタットベルケのカウンターパートとなる地方公共団体の担当者にもヒアリングしている。

表 3-2 現地調査の訪問先及び行程

■ 第1回調査

調査日	訪問先	カテゴリ	所在地
1月28日	①Wuppertal Institute	関連団体	NW 州ヴッパータール
	②Wuppertaler Stadtwerke	シュタットベッレケ	市
	③ヴッパータール市	地方公共団体	
		(交通)	
1月29日	④ハイルバート・ハイリゲン	地方公共団体	テューリンゲン州ハイ
	シュタット市	(市長)	ルバート・ハイリゲン
	⑤Eichsfeldwerke	シュタットベッレケ	シュタット市
1月30日	⑥Stadtwerke Annaberg-	シュタットベルケ	ザクセン州アンベル
	Buchholz		ク・ブッフホルツ市
1月31日	⑦エルリングハウゼン市	地方公共団体	NW 州エルリングハウ
		(都市計画)	ゼン市
	®Stadtwerke Oerlinghausen	シュタットベルケ	
2月1日		シュタットベルケ	NW 州イーザーロン市

(出所)国土交通政策研究所作成。調査日はすべて 2019 年。

※NW 州: ノルトライン・ヴェストファーレン州の略。



図 3-11回目調査訪問先

(出所) https://en.wikipedia.org/wiki/File:Germany_adm_location_map.svg(著作権者: NordNordWest, ライセンス: CC BY SA 3.0 DE)を基に国土交通政策研究所作成。

3.1.2. 調査結果

1回目調査のヒアリング対象としたシュタットベルケについて①組織構造、②事業、③ 地方公共団体との関係、④地域社会との関係という4つの視点から特徴を整理する。

3.1.2.1. 組織構造及び地方公共団体規模との関係

シュタットベルケは多くの場合私法に基づく法人形態である GmbH ないしは AG をとるが、その資本関係と組織構造については多岐にわたる。単独企業としてすべての事業を所管する場合や持株会社²⁸として傘下に子会社を持つホールディングス形態をとる場合など、企業の沿革や地域のニーズに合わせて組織形態を柔軟に選択していると考えられる。ホールディングス形態を選択する理由として、資金調達を有利に進められることや連結納税制度によって法人税額を抑えるという点が挙げられた(Wuppertaler Stadtwerke、Eichsfeldwerke)。2.1.2 項で見たように、法人税は連邦と州に配分されることになることから連結納税による節税は地方公共団体の税収に影響を与えない。

また地方公共団体の人口規模と法人形態の間における一般的な傾向は、本調査の事例からは観察されないが、人口規模で上位3つの事例が持株会社を持つ企業グループを形成している一方、下位2つの事例では単一の事業体で運営されていることから、比較的人口規模の大きな地方公共団体ほど持株会社グループの組織構造をとる傾向がある可能性は示唆される。また、自らは事業を行わない「純粋持株会社」と、自らも事業を行う「事業持株会社」がある。

-

²⁸ 子会社が GmbH の場合、GmbH は資本を株式化していないため、厳密には親会社は「持株」会社ではなく、支配関係のみを示す「所有」会社が正しいが、子会社が AG のケースもあること、日本語では一般に理解しやすいことから、「持株」会社を統一的に用いている。

以下、主な調査結果を整理する。

○ 法人形態と人口規模

- GmbH(有限会社): 5 社
 - Wuppertaler Stadtwerke GmbH(人口規模:35.4 万人)
 - Stadtwerke Iserlohn GmbH (人口規模: 9.3 万人)
 - Eichsfeldwerke GmbH (人口規模:10.1 万人)
 - Stadtwerke Oerlinghausen GmbH(人口規模: 1.8 万人)
 - Stadtwerke Annaberg-Buchholz GmbH(人口規模:2.0 万人)

○ 組織構造及び出資形態

組織構造及び出資形態は、

- 単一の事業体であるケース(Stadtwerke Oerlinghausen)
- ・ シュタットベルケを冠した組織が純粋持株会社であるケース(Wuppertaler Stadtwerke)
- シュタットベルケを冠した組織が企業グループにおける事業持株会社であり自 社も事業を所掌するケース(Stadtwerke Iserlohn, Stadtwerke Annaberg-Buchholz)
- 事業持株会社であるシュタットベルケの上位に、さらに純粋持株会社がある場合 もある(Stadtwerke Iserlohn)
- シュタットベルケと名乗っていないがシュタットベルケとして認識されている ケース(Eichsfeldwerke)

が確認された。このうち、Wuppertaler Stadtwerke GmbH と Stadtwerke Annaberg-Buchholz GmbH においては、エネルギー事業を担う子会社が AG である。また出資関係に関しては

- Wuppertaler Stadtwerke を除く 4 社は市または郡による 100%出資。ただし、Stadtwerke Iserlohn は、市が 100%出資する持株会社 Gesellschaft fur Kommunalwirtschaft の 100%出資。
- Wuppertaler Stadtwerke は市の他に郡もわずかではあるが出資しているほか、 同社グループのエネルギー事業を所管する WSW Energie & Wasser は民間企業 の Engie Deutschland からも 33.1%の出資を受けて運営されている。
- Eichsfeldwerke はアイフィスフェルト郡 100%出資の純粋持株会社であるが、熱 供給事業を担うグループ子会社である EWWärme を通じてハイルバート・ハイ リゲンシュタット市のシュタットベルケ(Stadtwerke Heilbad-Heiligenstadt)に も出資

などの事例が確認された。

3.1.2.2. 事業概要と事業間補填

2.3.1 項でみたように、シュタットベルケは地域のエネルギー供給のような地方公共団体が供給義務を負うインフラや公共交通、プールといった公益事業だけではなく、多様な事業の供給主体となっている状況が、本調査においても確認された。そしてそれらは主要事業であるエネルギー事業と親和性の高い事業であることが多い。エネルギー事業及び上

(下)水道事業についてはいずれも黒字である。

一方、赤字とされているのは公共交通やプール事業である。スクールバスなどは利用者が少ないエリアでも市からの受託業務であるために行政側の基本方針に従ってバスを運行している事例(Wuppertaler Stadtwerke)などがある。

そのほか、シュタットベルケが地域の実情に合わせて独自展開している事業として電気 自動車関連事業や通信事業、駐車場、スケートリンク運営、街灯管理などがある。

複数事業を包括化することによる経営効率の改善例としては、総務・法務などの共通業務・管理業務を一元化したり、グループ内の共同調達により資材調達費用等を低く抑えたりする事例(Eichsfeldwerke)が確認された。また、独自事業においては、駐車場管理システムに電力管理の通信技術・システムを活用する(Stadtwerke Annaberg-Buchholz)、街灯管理は廃棄物回収・道路清掃との同時実施による業務の効率化を図る(Wuppertaler Stadtwerke)などもみられた。

事業間補填については、Stadtwerke Oerlinghausen GmbH では事業間で、他の事例については赤字事業を担う子会社の損益を親会社に移転することによって、実質的にエネルギー事業による収益がその他の赤字事業に補填される仕組みとなっている。また利益と損失が相殺されることによって利益が圧縮され、節税につながるメリットとして挙げられた (Stadtwerke Iserlohn、Eichsfeldwerke、Stadtwerke Annaberg-Buchholz)。その他、企業でありながら赤字事業を抱えることについても、社会的責任として公共性の高いサービスを提供する必要があるといった意見(Stadtwerke Iserlohn)や、企業が公益事業を運営することで行政直営よりも効率化でき地域全体を見ると経済効果が大きいとの意見 (Stadtwerke Annaberg-Buchholz)もあった。なお、この赤字事業への補填によるコストが電気料金に上乗せされ、電気料金への値下げを求める住民などから反対意見が上がることが想定されるが、本調査では課題との認識を持つ事例は確認されていない29。

以下、主な調査結果を整理する。

○ エネルギー事業

- 電気、ガス、熱供給事業(すべての調査対象シュタットベルケ)
- 水道事業 (Stadtwerke Annaberg-Buchholz 以外の 4 社。 Wuppertaler Stadtwerke 及び Eichsfeldwerke は下水道を含む)。
- 廃棄物事業(Wuppertaler Stadtwerke、Stadtwerke Iserlohn、Eichsfeldwerke) についてはエネルギー事業と同様に黒字である。

○ 公益事業(主に赤字となる事業)

 公共交通(Wuppertaler Stadtwerke はバス及びモノレール事業、Eichsfeldwerke、 Stadtwerke Oerlinghausen³⁰はバス事業

- プール事業 (Stadtwerke Iserlohn 、 Stadtwerke Annaberg-Buchholz 、

²⁹ Stadtwerke Iserlohn においては、プール事業を自治体から引き取った際にシュタットベルケ内における新規の赤字事業に対する内部補填をすることに対して住民からの反対意見があったが、現在では公共施設の必要性等が認識されるようになり、反対意見は聞かれなくなったという。

 $^{^{30}}$ Stadtwerke Oerlinghausen の公共交通部門は黒字である。同社は自社で車両や人員を持たず、自治体からの委託費を受け、別事業者に再委託という形態をとっているため、他 2 社とは事業方式が異なると考えられる。

○ その他独自事業

- 発電、省エネコンサルティングなどエネルギー関連事業(Wuppertaler Stadtwerke、Stadtwerke Iserlohn)
- 通信・インターネット・ケーブルテレビ事業(Stadtwerke Annaberg-Buchholz)
- 電気自動車関連事業(Stadtwerke Iserlohn と Stadtwerke Oerlinghausen)※前者では電気自動車オーナーに対する料金支払い支援サービスや市中の街灯に充電設備設置、カーシェアリングやリースなどを行っている。後者では市内に3か所の充電設備を設置し、同社のエネルギーサービスの契約者であれば無料で使えるほか、自社でも6台の電気自動車を導入している。
- 駐車場(Stadtwerke Annaberg-Buchholz)
- スケートリンク(Stadtwerke Iserlohn)

3.1.2.3. シュタットベルケと地方公共団体の関係

シュタットベルケの主要な出資者は地方公共団体である。本調査でヒアリングを行ったすべてのシュタットベルケは 100%ないしはそれに近い割合で地方公共団体出資により設立・運営されている。一つの地方公共団体が 100%出資している事例(Stadtwerke Iserlohn、Stadtwerke Annaberg-Buchholz、Stadtwerke Oerlinghausen)のほか、郡が一部出資している事例(Wuppertaler Stadtwerke)や、郡設立のシュタットベルケが市町村のシュタットベルケに一部出資 (Eichsfeldwerke の子会社 EWWärme が Stadtwerke Heilbad Heiligenstadt に 49%出資31) している事例もある。

暦とんど(ヒアリング対象シュタットベルケではすべて)のシュタットベルケ内に経営監督機関である監査役会が設置されており、首長及び議会議員が委員として就任することで、地方公共団体は監査役会を通じてその影響力を行使する。監査役会において投票の結果賛否同数となった場合、議長は2票目を持つことが定められている(共同決定法29条2項)。議長(監査役会会長)に首長が就任することで監査役会においてその影響力を担保することができる。社員総会の決定に従い事業を執行する取締役会と監査役会は別機関になっている。市政・地域にとって重要な事項や新規事業などについては監査役会と取締役会(経営陣)が議論することになる32。

シュタットベルケは、経営上は市から独立しているが、市の政策・計画の実行を担う存在という側面が強く、市の計画と事業の関連性は深いと考えられる。ただしシュタットベルケはあくまで私法に基づく法人であるため、行政からの要望であっても会社の利益を損なうような経営判断は慎重になされているようである。

地方公共団体の業務を受注する場合には、他の事業者と同様に競争入札を経るケースが一般的なようであるが、業務によっては随意契約(Eichsfeldwerke における公共交通・廃棄物処理事業等)となる場合もある。

以下、主な調査結果を整理する。

³¹ 残り 51%はハイルバート・ハイリゲンシュタット市が保有していたが、2018 年 6 月に Vital Heilbad Heiligenstadt 社に譲渡されている。Stadtwerke Heilbad Heiligenstadt ホームページ (https://www.stadtwerke-heiligenstadt.de/start/geschichte, 最終閲覧日:2020 年 9 月 1 日)より。

³² Wuppertal Institute ヒアリングによる。

○ 地方公共団体の政策・計画との整合

- 公共交通事業の運行にあたっては、市の 10~20 年間の都市整備計画に基づいて 公共交通サービスを提供している。(Wuppertaler Stadtwerke)
- 市において、開発行為等の計画がある場合には、可能な限り早期にシュタットベルケに情報提供している。市の計画と実際のサービス提供者であるシュタットベルケの方向性が異なることを回避する。(エルリングハウゼン市)

○ シュタットベルケと地方公共団体の調整

- シュタットベルケの経営に関して市から要求があるわけではないが、具体的な事業内容(公共交通サービス等)に対して市から要求されることがある。 (Wuppertaler Stadtwerke)
- シュタットベルケと市の調整にあたっては、市長・幹部レベルでの意思疎通が非常に重要である。実務レベルでは日々意思疎通を上手く図っているが、実務レベルはあくまでも幹部の決定を実行するのみである。(Wuppertal 市)
- 市と公営企業が連携する上で、市長と公営企業のトップの関係は重要である。(ハイルバート・ハイリゲンシュタット市)
- シュタットベルケと郡は同じ方向に向いている。経営層と市長・議員は密なコミュニケーションがとられている。経営層と市長・議員が似ている指向性を持っていることも重要である。(Eichsfeldwerke)
- 州法において、公営企業の事業に地方公共団体が影響を与えられる体制を維持することが決められている。そのため地方公共団体と公営企業が同じ方向性を見ることが必要である。ただし、シュタットベルケ等は一般企業であり、利益追求がミッションであることから、赤字にならないようにすることが前提である。

(Stadtwerke Annaberg-Buchholz)

- 企業の収益目標の設定などについて、市が関与することはない。市は、健全な経営状態を維持することを求めるだけで、具体的な数値目標や具体的な経営などは公営企業の経営者層が検討するものである。(Stadtwerke Annaberg-Buchholz)
- シュタットベルケと市は非常によくコミュニケーションをとっている。例えば、 道路の改修工事にあわせて、ガス管の設置や下水管の改修を行うと、工事の無駄 が生じない。土木課では、工事に無駄がないよう、週に1回は会議を設けるなど、 シュタットベルケや下水処理公社とは密なコミュニケーションが欠かせない。 (エルリングハウゼン市)
- シュタットベルケの基本的な役割は、市内のエネルギーの安定的な供給にある。 市としてもシュタットベルケの経営状態が悪くなるような採算性の悪い事業を 押し付けることは、シュタットベルケを疲弊させ安定供給に繋がらないものと考 えており、シュタットベルケは利益を追求する会社であることを尊重する必要が ある。市・議会の要望とシュタットベルケの採算性が必ずしも一致しない場合、 シュタットベルケに市・議会の要望を強要することはできない。(エルリングハ ウゼン市)
- シュタットベルケが新たな事業をやる場合には、もちろん民間企業であるため、 市(担当部局)に報告・相談する義務はない(もちろん監査役会があり、そこへ の報告義務はある)。一方で、シュタットベルケが事業を廃止するなど、市民サ

- ービスの低下につながることをやる場合には市に報告する義務がある。(エルリングハウゼン市)
- 政治・議会の向いている方向と企業の方向が違うのは当たり前である。市はお金を吸い上げたいが、こちらはお金を渡さず自分たちのために取っておきたい。その綱引きは常にある。(Stadtwerke Oerlinghausen)

○ シュタットベルケと市の契約

- 公共交通に係る事業受託にあたっては、一任契約である(契約は定期的に更新)。 ただし、EUの自由競争や地域課題解決という観点からは随意契約ではなく、競争入札である。(Wuppertaler Stadtwerke)
- Iserlohn 市と契約を結んでおり、年間の利益のうち数億円を市に納めるという契約が結ばれている。利益が少ない場合には納める分も額が減り、利益が大きかった場合には契約した額以上を納める必要はないので、その分はこの会社に投資する分が増える。この契約は5年ごとに更新している。(Stadtwerke Iserlohn)
- 郡からは公共交通事業と廃棄物処理事業について随意契約で受託している。他は 競争入札となっている。公共性の高い事業はユーロ圏でも随意契約が認められて いるので、入札の必要はない (Eichsfeldwerke)
- 電力の供給網の管理・運営権の契約は20年単位で更新するが、2013年に更新したので、2033年までは安定している。契約解除の可能性はあるが、親会社が市であるため、そうしたリスクはないものと考えている。(Stadtwerke Oerlinghausen)

3.1.2.4. シュタットベルケと地域社会

2.3.5 項でみたように、多くのシュタットベルケは地域住民から高い信頼性を獲得している。1 回目調査におけるヒアリングからも、各シュタットベルケが、きめ細かいカスタマーサービスのような事業に直接関係あるものだけでなく、地域のプロスポーツチームやイベントへの資金提供のほか、広告やシンボルカラー、グッズ販売等を通じたブランディングなど様々な手段によって地域における企業の存在感を高めている様子が確認された。近年は比較的小規模都市においてシュタットベルケの新設が増えているが、その背景には例えば停電などの時に地元企業であるシュタットベルケだと大手電力会社と比べて対応が素早い、電力と通信のセットプランで安くサービスを受けることができる、地域の魅力向上のための様々な取り組みを展開するといった、地元企業ならではの地域社会への貢献を期待している点が挙げられた33。

以下、主な調査結果を整理する。

○ 地域密着型サービス展開

- シュタットベルケは 100 年以上の歴史があり、公共交通はシュタットベルケの 役割だという認識が市民の間に根付いている。(ヴッパータール市)
- エネルギーの供給にあたっても、困ったときにすぐに相談できる体制整備を行う ため、目抜きとおりなど市内の主要な箇所に複数の営業所を設置している。また、

³³ Wuppertal Institute ヒアリングによる。

- 24 時間の電話問合せ対応をしている。(Stadtwerke Iserlohn)
- 300 社程度の競合がいる中で、シュタットベルケが選ばれている理由は、市民にとって近い企業であるため。地元企業として顧客に近い存在であり、トラブル時にはすぐに対応できるようにしている。ほとんどの市民はシュタットベルケが昔からあることをよく知っている。(Stadtwerke Oerlinghausen)

○ 広告・ブランディング

- 地域への貢献が重要であると考えている。宣伝にも力を入れており、「なぜシュタットベルケが良いのか」というポスターやパンフレットを作成している。 (Stadtwerke Iserlohn)
- シュタットベルケが運営している駐車場の壁紙をはじめ、関連する施設をみどり 色に塗装している。みどりは同社のシンボルカラーであり、市内のみどり色の建 物は、シュタットベルケに関連している。このように、ブランディングにも注力 し、市民への周知に取り組んでいる。(Stadtwerke Annaberg-Buchholz)

○ 公益事業への貢献

- シュタットベルケは地域イベントや学校イベントへの支援を行うなど地元会社 として根付いていることから、(電気料金等小売価格が他社より多少高くても)シ ュタットベルケを選ぶ市民が多い。(ハイルバート・ハイリゲンシュタット市)
- 市内の電力販売事業者としてはシェアが最も大きく8割を占めている。他に比べて料金が高くても選ばれるのは、市内の文化施設や社会施設に投資していることが市民の間で認知されているためである。(Stadtwerke Annaberg-Buchholz)

3.1.3. プレ調査まとめ

1回目調査の対象とした事例は、表 3-3 のとおりである。1回目調査結果を基に、わが国での導入可能性検討の論点として挙げた4つの論点(①異分野のインフラ・公共サービスの包括化の可能性、②エネルギー事業と相互補完的・相乗的効果のある事業の選定、③小規模都市での実現可能性、④複数地方公共団体の連携による展開可能性)に沿ってシュタットベルケの特徴を整理し、追加調査のための課題設定をする。

① 異分野のインフラ・公共サービスの包括化の可能性

電気・ガス・熱供給・水道といった複数のエネルギー供給を運営・管理させることによるメンテナンスの一括化などを通じた効率化に加え、同様のネットワークをもつ通信事業を展開するなど、包括化のメリットは大きいと考えられる。またひとつの事業者に黒字事業も赤字事業もすべて所管させるのではなく、場合によってはホールディングス形態をとって事業ごとに会社を切り分け、資金の必要な事業には調達を有利にさせる一方で連結納税制度によってシュタットベルケグループ全体として節税するなど、経営目的にあわせて柔軟に組織構造を変えることも複数事業を所管することで可能となっている。

しかしながら、包括管理によるインフラ管理上の効果については、十分に明らかになっていない。

② エネルギー事業と相互補完的・相乗的効果のある事業

電力供給のインフラを生かして電気自動車の充電スタンドを設置したり、カーシェアリングやリース、料金支払い支援などを展開したりしているほか、供給事業だけでなく省エネコンサルティング事業など、ネットワーク系のインフラ事業を複数運営することによる派生事業も展開し収益化しているケースが多く、地域のインフラ整備の状況やニーズに応じて多様な事業展開が可能になっていると考えられる。また地域密着の窓口業務や広告によるブランディング、地域でのイベント・スポーツクラブへの資金提供等を積極的に展開することを通じて、地域社会におけるシュタットベルケの認知を高めている。

③ 小規模都市での実現可能性

今回の調査結果から少なくとも 2 万人程度の地方公共団体であれば独立したエネルギー供給事業体としてシュタットベルケスキームを成立させることは十分に可能になっていると考えられる。

ただし、今回の調査からは個々の組織の収益構造までは踏み込んでおらず、小規模な供給範囲しか持たないシュタットベルケが非収益的な事業を抱えつつどの程度持続的な経営を実現しているかまでは言及できない。

④ 複数地方公共団体の連携による展開可能性

1回目調査において広域地方公共団体(郡)が市町村のシュタットベルケに出資しているケースはあったが、隣接する市町村同士による共同出資のような事例は得られなかった。

表 3-31回目調査ヒアリング内容要約

		Wuppertaler Stadtwerke	Stadtwerke Iserlohn	Eichsfeldwerke	Stadtwerke Annaberg- Buchholz	Stadtwerke Oerlinghausen
地	域人口	353,590 人	92,928 人	100,645 人	20,000 人	17,530 人
州		NW 州	NW 州	TH 州	SN 州	NW 州
設	立年	1838年	1856年	1990年	2000年	1900年
法	人形態	GmbH	GmbH	GmbH	GmbH	GmbH
出	資者	市 99.39%, 郡 0.61%	市 100%	郡 100%	市 100%	市 100%
組織構造とヒ アリング対象 の位置付け		純粋持株会社	事業持株会社 ※地方公共団体と 同社の間に上位の 出資企業あり	純粋持株会社	純粋持株会社	単体企業
監	查役会設置	あり	あり	あり	あり	あり
事業内容	電力	•	•	•	•	•
	ガス	•	•	•	•	•
容容	熱供給	•	•	•	•	•
	上下水道	•	● (上水のみ)			● (上水のみ)
	公共交通	0		0		•
	プール		0		0	0
	廃棄物	•	•			
	その他事業	発電・再エネ事業、省エネコンサルティング、建築物省エネ改修関連サービス	発電・再エネ事業、省エネーンサルティング、修関連サービス、・通信事業、街灯	ホテル、温浴施 設、観光	通信・インターネットサービス、 CATV、駐車場、 スケート場	シェアバイク、電気自動車関連サービス、建築物省エネ改修関連サービス

(出所)ヒアリングを基に国土交通政策研究所作成。

(注)NW 州: ノルトライン・ヴェストファーレン州、TH 州: テューリンゲン州、SN 州: ザクセン州。また事業内容の●は事業単体で黒字、○は赤字であることを示す。

以上から、1 回目調査を通じて得られたシュタットベルケの特徴として①複数のエネルギー事業を核として、関連する事業を地域のニーズに合わせて展開し収益化している、② 2 万人程度の都市規模であればシュタットベルケの成立可能性はありうる、③資本関係からみた組織構造は多様な形態があり、複雑な資本関係を持つホールディングス形態のシュタットベルケも広く存在する、④地方公共団体からは(GmbH の場合は任意設置の)監査役会を通じて影響力が行使される、⑤自由化されたエネルギー市場において顧客を獲得するため、地域密着のサービスや地域社会への貢献、広告・ブランディングなどを通じて会社の認知を高めている、といった点が挙げられるだろう。

一方で、以下の論点については1回目調査の課題として残っていると考えられる:

- 収益性と公共性を両立させる企業の経営規律(ガバナンス)の実態
- 複数事業の包括管理による効率化の実態
- 隣接地方公共団体による共同出資の事例
- (日本の第三セクター等ではあまり見られない)複雑な資本関係を持つ多様な組織 構造をもたらす制度的背景

これらの調査課題について、2年目の調査を通じて明らかにしていく。

3.2. 本調査(2 回目現地調査)

1回目調査からシュタットベルケの多様な事業と組織構造を持つ実態が明らかとなった。一方でいくつかの残された調査課題もある。2回目調査(本調査)では1回目調査を踏まえ、①収益性と公共性を両立させる企業の経営規律(ガバナンス)の実態、②複数事業の包括管理による効率化の実態、③隣接地方公共団体による共同出資の事例、④複雑な資本関係を持つ多様な組織構造をもたらす制度的背景に特に重点を置き、本調査としてヒアリングを実施した。取りまとめにあたっては、個別の事例について紹介し、最後に論点ごとのまとめを行う。

3.2.1. 調査概要

2 回目調査におけるヒアリング先の選定にあたっては、1 回目調査の選定条件とした 4 つの視点である①異分野のインフラ・公共サービスの包括化の可能性、②エネルギー事業と相互補完的・相乗的効果のある事業の選定、③小規模都市での実現可能性、④複数地方公共団体の連携による展開可能性に加えて、ガバナンスの実態をより深堀りする観点から、より大きな企業規模のシュタットベルケを対象としたほか、通信、スマートシティ、投資事業など独自事業を積極展開しているという点も考慮した。

上述の視点の下でリストアップしたシュタットベルケ及び関連団体のうち、訪問が実現した機関及び調査行程を表 3-4 及び訪問先の立地を図 3-2 に示す。

調査日	訪問先	カテゴリ	所在地
10月7日	①ニュルティンゲン市役所	地方公共団体	BW 州ニュルティン
10月1日	②Stadtwerke Nürtingen	シュタットベルケ	ゲン市
10月8日	③Stadtwerke Ulm/Neu-Ulm	シュタットベルケ	BW 州ウルム市
	4 DREWAG-Stadtwerke Dresden	シュタットベルケ	ザクセン州ドレスデ ン市
10月9日	⑤地方公共事業組合(VKU) ⑥ 地 方 公 共 団 体 会 議 (Deutscher Städtetag)	関連団体	ベルリン
10月10日	⑦Mainova	シュタットベルケ	ヘッセン州フランク フルト・アム・マイン
	®MVV Energie	シュタットベルケ	BW 州マンハイム市

表 3-4 第 2 回現地調査の訪問先及び行程

(出所)国土交通政策研究所作成。調査日はすべて 2019 年。

※BW州:バーデン・ビュルテンベルク州、VKU: Verband Kommunaler Unternehmen。



図 3-2 第 2 回現地調査訪問先

(出所) https://en.wikipedia.org/wiki/File:Germany_adm_location_map.svg(著作権者: NordNordWest, ライセンス: CC BY SA 3.0 DE)を基に国土交通政策研究所作成。

3.2.2. 事例 1: Stadtwerke Nürtingen GmbH

Stadtwerke Nürtingen GmbH(以下本項では SWN)はバーデン・ビュルテンベルク州にある人口約4万人のニュルティンゲン市が100%出資して運営されるシュタットベルケである。1926年に地域のエネルギー供給事業者として設立され、1972年に有限会社化されて現在の形態となった。

以下に SWN 及びニュルティンゲン市へのヒアリングに基づく調査結果を示す。

3.2.2.1. 所在地概要

SWN の所在するニュルティンゲン市の概要を表 3-5 及び図 3-3 に示す。

表 3-5 ニュルティンゲン市の概要

都市名	ニュルティンゲン(Stadt Nürtingen)
州	バーデン・ビュルテンベルク州(Baden-Württemberg)
人口	41,093 人(2018 年 12 月 31 日)
面積	$46.88 \mathrm{km}^2$
人口密度	877 人/km²

(出所)連邦統計局地域データベース(www.regionalstatistik.de, 最終閲覧日: 2020 年 3 月 12 日)より国土交通政策研究所作成。



図 3-3 SWN 立地場所

(出所) 地図: https://en.wikipedia.org/wiki/File:Germany_adm_location_map.svg(著作権者: NordNordWest, ライセンス: CC BY SA 3.0 DE)を基に国土交通政策研究所作成。

3.2.2.2. 組織概要

SWN の組織概要は表 3-6 のとおりである。

表 3-6 SWN の組織概要

項目	概要
社名	Stadtwerke Nürtingen GmbH
法人形態	GmbH
設立	1972 年
監査役会構成	8人(市長、市議会議員7人)
株主構成・出資比率	100%: ニュルティンゲン市
従業員数	109 人
事業規模	年間売上高:52 百万ユーロ
事業沿革	1926年:地域のエネルギーサプライヤーとして設立
	1972 年:有限責任会社化
	1999 年:ガス事業を開始

(出所)SWN ヒアリング及び提供資料より国土交通政策研究所作成。

3.2.2.3. 事業概要

SWN の主な事業概要は表 3-7 のとおりである。

表 3-7 SWN の主な事業概要

X O I ROLL OF THE STATE OF THE	
主な事業	事業概要
電力	売上高: 31.58 百万ユーロ(9.48GWh、供給エリア 11.65km²)
	8 つのコジェネレーション発電所、飲料水タンク Geigersbühl のタービン、
	Nürtingen 市の建物の屋根のさまざまな太陽光発電システム。計 913 基の発
	電所を保有。
ガス	売上高:8.28 百万ユーロ(254GWh、供給エリア 9.9 km²)
熱供給	売上高: 3.12 百万ユーロ(41GWh、ネットワーク長 10.5km)
上水道	売上高: 4.54 百万ユーロ(供給人口 4.1 万人、供給エリア 47 km²)
	Bodenseewaterversorgung から毎年約 210 万㎡の水を調達。一時的な保管場
	所として機能する合計 12 基の高架タンクを保有。水道管の長さは 188km に
	及ぶ。
プール	売上高: 1.01 百万ユーロ
駐車場	売上高: 0.08 百万ユーロ
通信事業	売上高: 1.17 百万ユーロ
その他	レンタルサーバー、e-モビリティ、街灯の維持管理業務受託

(出所)SWN ヒアリング及び提供資料より国土交通政策研究所作成。

3.2.2.4. ヒアリングの主な結果

○ 組織概要図

SWN の組織概要を図式化したものを図 3-4 に示す。

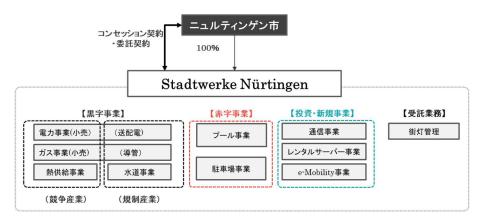


図 3-4 Stadtwerke Nürtingen GmbH の組織概要図

(出所)SWN ヒアリング及び提供資料を基に国土交通政策研究所作成。

(注)ヒアリング等を参考に概要を簡易的に示したものであり、組織構造を完全に網羅したものではない。

○出資

- Nürtingen 市が株式の 100%を保有している。
- 出資を通して、市としてのガバナンスの関与を行っている。
- 自己資本比率 30%以上を確保できる範囲で市に配当を行っており、配当金はプール事業の補填などに使われている。

○ 事業主体

- 事業主体を GmbH とすることで、監査役会(Aufsichtsrat)による意思決定の迅速 化、政治的ではなく経済的な基準に基づく意思決定が可能となり、効率性の向上 に繋がっている³⁴。
- 取締役(Geschäftsführung)は、会社と個人の間で契約を締結している。民間人材会社から候補者を募り採用している。

○ 事業内容

· · · 雷

- 電気事業(発電、系統、小売)、水道事業、ガス事業(導管、小売)、熱供給事業 から得られた収益の一部を駐車場やプール事業などの赤字補填として活用して いる。
- 新規に光ファイバー通信、e-モビリティ・給電ステーション、レンタルサーバー 事業等を独自展開しており、光ファイバーについては、近隣の2地方公共団体に も提供している。この他にも市から委託された業務として、市内の街灯の設置・ 維持管理業務がある。

³⁴ ヒアリングでは「市直営で行う場合には、市議会議員が多く(32人)、競争優位性確保のための守秘義務の維持が懸念された。なお、監査役会に議員が7人含まれており、代表制逸脱の懸念はないと考えている。」との付言があった。

- 下水道事業は、税制上付加価値税 (Mehrwertsteuer) が課税されない事業であるが、GmbH が実施すると付加価値税を載せなくてはならなくなる (その結果使用料があがってしまう) ことから、地方公共団体が運営している。
- 直近ではデジタル化を推進しており、市全体の様々なデータに紐づけたサービス 展開を考えている。これらの技術適用は、大規模都市では大手企業が積極的に事 業展開しているが、地方では普及が進まない。

○ 契約関係

【各事業関連】

- 電気(送配電)、水道、ガス(導管)、熱供給の4部門について地方公共団体とコンセッション契約を締結しており、細かな技術水準はコンセッション契約に規定されている。施設の所有権はシュタットベルケにあり、各種データを基にシュタットベルケが更新の判断等を行っている。
- 市内の街灯の設置・維持管理については、市と包括委託契約を締結しており、1 基あたりの固定費で請負っている。

【定款・監査役・取締役】

- 定款で、意思決定権は監査役会及び取締役にあることが規定されており、財務計画書を基に投資判断が行われている。なお、定款については、行政管区が地方公共団体法に定める基準外の規程を設けていないかチェックする権限を有する。
- 監査役会の設置は、法令上の義務ではないが任意に設置している。(監査役は 8 名。内訳は市長、議員 7 名)

○ ガバナンス

- (出資者の意味での) 社員たる市の同意事項は、①社員間契約の修正及び事業目的に沿った重要事項の決定(年次財務諸表の決算承認、利益の処分、貸借対照表の損失の補償)、②取締役の任免、③取締役及び監査役会の評価、④会社法 291条・292条に基づく会社の買収・利益の分配、⑤株式の分割又は売却、⑥会社の解散となっている。
- 監査役会は四半期に1回、年4回開催35され、事業計画や取締役の権限の範囲を 決定している。
- 取締役の選任にあたっては、選任するための委員会が監査役会の中に設置されている。
- 経営の執行について、市議会及び監査役の関与は限定されている。特に市議会は シュタットベルケの経営に直接的な関与はない。監査役においては、事業に関す る同意権を有するのみであり、経営の執行に関する権限はない。
- 現在の経営者は、民間経営コンサルタント会社出身であり、公募によって選定された。
- 経営状況をモニタリングする指標(KPI)については、以前は存在していたが、 短期志向を助長するものであるため廃止した。

-

³⁵ このほか、臨時開催される場合もある。

- 行政内部のシュタットベルケ管理部門は有しておらず、監査役会がその役を担っている。
- また、財務会計については、外部の独立した会計士が監査している。
- 赤字が出た原因の説明、対策に関する説明責任は会社側にある。財政基本法 (Gesetz uber die Grundsatze des Haushaltsrechts des Bundes und der Lander (Haushaltsgrund gesetz HGrG))があり、これに公的所有の民間会社に年間決算書の中に記載すべき事項が決まっている。経済性の評価も義務化されている。

○ 効率化

- 職員が複数のインフラを横断的に管理し、発電、送配電網、ガス導管、水道の維持管理は一つの監視室で管理を行っている。また、システムや道路工事なども共通化しており、効率化に繋げている。
- 電力事業で得られた知見は、街灯の管理運営、給電ステーションの設置、e-モビリティ事業などに活かされており、積極的な事業展開を行っている。
- 税務上の損益通算による法人税節税効果は約7万ユーロであり、その分を域内還元できている。

○ その他

- シュタットベルケの事業は、自治法及び EU 競争法などによって制限を受ける。
- 地域住民は供給されるインフラについて高い安全性の確保を期待しており、会社独自の目標として、トラブル後 30 分以内の復旧が常時可能な体制を構築している。30 分以内対応はガス事業については法的に義務付けられているが、自社目標として水道事業においても即応体制を敷いている他、近く通信事業においても目標設定する予定である。
- 過疎地域での給電ステーションの設置については、採算が取れなくともマーケティング上(ブランド構築上)重要であると認識している。
- 市の都市計画に対する助言等も行っている。都市計画には、基本的に関与しており、最新技術を考慮した地方公共団体の支援に努めている。
- 借入について基本は市が債務保証してシュタットベルケが資金調達を行っている。なお、金融機関からの融資を受ける際は市が債務保証を行っている。但し、当該債務保証に対しては、シュタットベルケから市へ保証料を支払っている。つまり、市が債務保証を行うことで、銀行へ支払う金利を抑えることができ、シュタットベルケとしては抑えた金利相当額を市に保証料を支払う形となっており、これも域内還元に繋がっている。結果的には、これも市全体の利益に繋がるものである。
- 新規事業で大規模投資が必要な場合は増資(30~40%程度)することもありえる。

3.2.3. 事例 2: Stadtwerke Ulm/Neu-Ulm GmbH

Stadtwerke Ulm/Neu-Ulm GmbH (以下本項では SWU)は地方公共団体の 100%出資によって運営されているシュタットベルケであるが、ウルム市が 94%、ノイウルム市が 6% の割合で 2 つの市が共同出資している点が特徴である。シュタットベルケが持株会社となって、個々の事業会社に出資するホールディングス形態である。

以下にシュタットベルケへのヒアリングに基づく調査結果を示す。

3.2.3.1. 所在地概要

SWU の所在するウルム市・ノイウルム市の概要を表 3-8 及び図 3-5 に示す。

ウルム(Ulm) 都市名 ノイウルム(Neu-Ulm) バーデン・ビュルテンベルク州 州 バイエルン州(Bayern) (Baden-Württemberg) 126,329人(2018年12月31日) 58,707人(2018年12月31日) 人口 面積 $118.69 \mathrm{km}^2$ $80.50 km^2$ 1,064 人/km² 729 人/km² 人口密度

表 3-8 ウルム市・ノイウルム市の概要

(出所)連邦統計局地域データベース(www.regionalstatistik.de, 最終閲覧日:2020年3月12日)より国土交通政策研究所作成。



図 3-5 SWU 立地場所

(出所) 地図: https://en.wikipedia.org/wiki/File:Germany_adm_location_map.svg(著作権者: NordNordWest, ライセンス: CC BY SA 3.0 DE)を基に国土交通政策研究所作成。

3.2.3.2. 組織概要

SWU の組織概要は表 3-9 のとおりである。

表 3-9 SWU の組織概要

項目	概要
社名	Stadtwerke Ulm/Neu-Ulm GmbH
法人形態	GmbH
設立	1982年
監査役会構成	16人(両市長、市議会議員7人、労働者代表7人)
株主構成・	94%: ウルム市
出資比率	6%: ノイウルム市
従業員数	1,052 人(グループ全体)
事業規模	年間売上高: 443 百万ユーロ
事業沿革	1853年:ガス事業を開始
	1871年: Ulm 市とガス契約を開始
	1897年:最初のトラムが運転開始
	1899年:水力発電の導入開始
	1982 年:有限責任会社化
	1983年: Neu-Ulm 市が加入、株主となる
	1998年:SWU グループへの地方公共団体事業の再編、SWU Energie
	GmbH と SWU Verkehr Gmbh の設立
	1999年: SWU Vertriebs-Gesellschaft mbH の設立

(出所)SWU ヒアリング及び提供資料より国土交通政策研究所作成。

3.2.3.3. 事業概要

SWU の主な事業概要は表 3-10 のとおりである。

表 3-10 SWU の主な事業概要

事業分野	事美	養概要
エネルギー生産	発電量:1,165 百万 kWh	
電気	送配電網:2,885km	
天然ガス	ガス導管:1,087km ガス供給量:1,590 百万 kWh	 100%出資の子会社(SWU Energie GmbH)が事業を実施。
地区暖房	熱供給量:83.9GWh	CIIIDII/ W·事来と天心。
飲料水の供給	水道管:781km 供給戸数:33,000 世帯	
通信	ケーブルテレビ、インターネット、電話 100%出資の子会社(SWU Telenet GmbH)が事業を実施。	
公共交通機関	路面電車:22 台、バス:52 台 路線距離:223.8km(内路面電車 20.3km) 100%出資の子会社(SWU Verkehr GmbH)が事業を実施。	

(出所)SWU ヒアリング及び提供資料より国土交通政策研究所作成。

3.2.3.4. ヒアリングの主な結果

○ 組織概要図

SWU の組織概要を図式化したものを図 3-6 に示す。

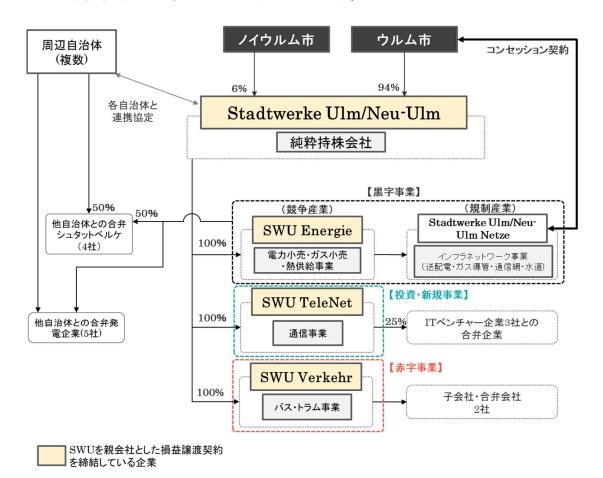


図 3-6 Stadtwerke Ulm/Neu-Ulm GmbH の組織概要図

(出所)SWU ヒアリング及び提供資料を基に国土交通政策研究所作成。 (注)ヒアリング等を参考に概要を簡易的に示したものであり、組織構造を完全に網羅したものではない。

○出資

- 2つの都市が共同出資して一つのシュタットベルケを運営しているのが特徴である。ウルム市が94%、ノイウルム市が6%を保有しており、相互支援の提供を方針としている。
- 親会社である SWU と子会社である SWU Energie、SWU Verkehr、SWU TeleNet の間には損益譲渡契約が締結されており、地域公共交通部門の赤字は グループ全体で損益通算されている。
- 通信事業子会社の子会社は新規事業を行っており、専門人材不足を補う目的で ベンチャーIT 企業 3 社との共同出資としている。
- 近隣地方公共団体は、以前は広域サービス事業を行う会社があったが、各地方公共団体の特性に沿ったサービスが提供できていなかった。そのため、SWUと各地方公共団体で連携協定を締結し、SWUのエネルギー子会社であるSWUEnergieが50%、各地方公共団体が50%の割合で出資された小さなシュタット

ベルケを設立して共同運営している。各地方公共団体に営業担当を配置し、小規模シュタットベルケの運営を積極的に展開する方針である。SWUのノウハウを提供し、地元地方公共団体はそれぞれの関心にしたがって効率的な計画を作っている。

○ 事業主体

- インフラ事業は全て子会社を設立して実施している。インフラネットワーク会社(送配電・ガス導管・通信網・水道)は、自由化の法的分離を目的として小売事業会社と別子会社になっている。
- ウルム市・ノイウルム市以外との広域的な事業として当該地方公共団体とエネルギー子会社との合弁で設立した事業会社(5社)で実施し、ガス発電所、石炭発電所、風力発電所などの発電事業を行っている。
- シュタットベルケと市、シュタットベルケと経営者の契約条件は、制約するような内容は含まれておらず、支援的な条項のみ。
- 民間経営者の選任は、人材サービスを通じた選考により行われる。必要資格は 一般的にはシュタットベルケにおける職業経験と、経営学修士を取得している こと。

○ 事業内容

- シュタットベルケグループ全体の事業は電力、ガス、熱供給、水道、公共交通 (バス・トラム)、通信(電話、インターネット、ケーブル TV)、電気自動車用 充電ステーションなどがある。
- ホールディングスでやっている業務は、一般的な共通部門(法務、総務人事)であり、営業、契約関係はホールディングが担っている。通信事業についてもインターネット契約はホールディングスが実施。いまのところ、エネルギー、水、通信は一通の封書で送付しており、将来的にはSWで一つにしたい。
- 収益事業は電力、ガス、熱供給、通信事業であり、通信事業はシュタットベルケが独自に実施した新規事業である。
- 赤字事業 (トラム等) の受託の理由は、損失事業ではあるものの、シュタットベルケの所有者は市であり、交通事業を実施しないといけないという使命によるものである。定款の事業目的にも含まれており、基本的には義務である。

○ 契約関係

- ネットワーク会社(Stadtwerke Ulm/Neu-Ulm Netze)が所管する地中インフラ の事業権はコンセッション契約で 20 年ごとに更新されている。コンセッション 契約は電気・ガス・通信・水道で時期がずれている。
- 各地方公共団体と締結して、まとめて事業運営をしている。契約主体は子会社 で締結しており、地方公共団体によっては共同出資のシュタットベルケと締結 している
- 公共交通事業については、コンセッション入札ではなく随意契約による。

○ ガバナンス

【地方公共団体(出資者)】

- 自主的に事業を始める際に事業会社を設立するときは、自治体法に定められた 手続きで議会に審議してもらう。

【定款・監査役・取締役】

- 監査役会は義務ではないが任意に設置している。(監査役は15名。ウルム市長、市議会の議員8名、従業員代表5名)
- 四半期に1回、年4回(+臨時)開催し、事業計画や取締役の権限の範囲を決定している。
- 2年から3年の間隔で監査役会の戦略会議を行い、中期目標の同意を得ている。
- 会議の段取りについては、シュタットベルケが重要な決定を行う場合には文書、書類をシュタットベルケの経営陣が用意し、それを事前送付して、監査役会で議論し、決議36をするようにしている。
- 経営者の任命は監査役会。期間 5 年で再任あり。経営者は人材サービスからの紹介。一つのポストに 4,5 人の推薦を受けて監査役会が選ぶ。
- 市と SW の事業契約があり、この契約に基づいて定められた権限を経営者として行使する。
- 現在の経営者は、別のシュタットベルケで電気技師として経験を積み、経営学を学んだあと、当該シュタットベルケの取締役となった。取締役は公募によって選定されている。

○ 効率化

- インフラネットワーク事業(送配電・ガス導管・通信網・水道)を一つにまとめることができたので、作業の人員の配分、リソース管理が非常に柔軟にできるようになった。
- インフラ事業を一つにまとめた波及効果として、人員に余裕が生じた。市のために必要なことを行うことが目的だったが、余裕ができた分を事業所内における変電設備の設置や企業の設備のメンテナンスサービスなどの追加的なサービスの提供に回すことができるようになった。
- 一人が複数のインフラ事業の現場作業がわかるように教育を行っている。なお、土木関連については一人の職員が横断的に対応している。
- ガスと水道については両方対応できるように教育しており、電気と通信も共通でできるように研修している。また、研修プログラムも自前で策定している。
- メンテナンスについては、シュタットベルケ所有の整備車両をまとめて行うだけでなく、市の公用車、民間バス会社などの整備等をまとめて行うことで、効率化と収益化が図られている。

³⁶ 議論は監査役会の前段階で当事者と問題の整理をしておき、決議に掛けるようにしている。過去4年間は監査役会本体では全て全会一致で決議されている。

- 保安の到達時間 30 分以内に位置する広域圏の地方公共団体の市長等を招待して、自社のサービス内容を説明するワークショップを開催したり、地方公共団体別の営業担当を配置して無償調査やディスカッションを行うなど、他の地方公共団体のサービスを受託できるよう営業活動を行っている。

○ その他

- 地域に対する経済的影響としては、投資をするときに公共の利益を評価している。投資前に、利益がでないと評価されても、政治的にサービス提供する意義があるかどうかを評価し、意義があれば監査役会にかける。
- 基本的には公共の支援、受入れが必要な事業を行っているので、法定を超える情報を公開している。報告書は議会説明のときに添付資料として公開されている。トラム事業など大規模なときは、住民を早期に巻き込み、何をしようとしているかを示す。3年間にわたり道路封鎖などをしているが1件も苦情がない。市民はむしろ新しい路線に期待している。
- 都市計画への関与については、環境、景観に影響を与えるので市と共同の委員会を組成している。市を横断するトラムの路線を最近作ったが、これはやはり計画段階から市、シュタットベルケの共同プロジェクトチームで実施した。

3.2.4. 事例 3: DREWAG - Stadtwerke Dresden GmbH

DREWAG- Stadtwerke Dresden GmbH(以下本項では DREWAG)は 1930 年に市内への電気・ガス・水道の供給を行う会社として設立された。他のガス会社や水道会社との統合等を経たのち、電力自由化による競争環境の変化を見据え、1997 年に GmbH となった。旧東ドイツでは旧西ドイツと異なり、人民所有企業(エネルギーコンビナート)という形態をとり、それまでは事業ごとに別会社によって供給されていた。東西統合を契機に旧西ドイツにならいシュタットベルケを設立し、事業統合を経て 1997 年に現在の形態になったという。

以下にシュタットベルケへのヒアリングに基づく調査結果を示す。

3.2.4.1. 所在地概要

DREWAG の所在するドレスデンの概要を表 3-11 及び図 3-7 に示す。

都市名	ドレスデン(Dresden)
州	ザクセン州(Sachsen)
人口	554,649 人(2018 年 12 月 31 日)
面積	$328.31 \mathrm{km^2}$
人口密度	1,689 人/km²

表 3-11 ドレスデンの概要

(出所)連邦統計局地域データベース(www.regionalstatistik.de, 最終閲覧日:2020年3月12日)より国土交通政策研究所作成。



図 3-7 DREWAG 立地場所

(出所) 地図: https://en.wikipedia.org/wiki/File:Germany_adm_location_map.svg(著作権者: NordNordWest, ライセンス: CC BY SA 3.0 DE)を基に国土交通政策研究所作成。

3.2.4.2. 組織概要

DREWAG の組織概要は表 3-12 のとおりである。

表 3-12 DREWAG の組織概要

概要
DREWAG - Stadtwerke Dresden GmbH
GmbH
1930年
19人(ドレスデン市長、市議会議員 11人、労働者代表 7人)
※親会社である Technische Werke Dresden の監査役会構成
90%: Energie Verbund Dresden GmbH
10%: Thüga AG
2,500 人(グループ)
年間売上高: 1,170 百万ユーロ
1930年:DREWAG 設立、Dresden 市へのガス、水、電気の供給開始
1993 年 : Dresdner Wärmeversorgung GmbH と、新規設立された ENSO σ
一部事業が DREWAG に統合。
1997 年 : Dresden Gas GmbH と Dresden Wasser und Abwasser GmbH \sharp
DREWAG と合併。下水道事業は Stadtentwässerung Dresden
GmbH として独立
2009 年:EnergieVerbund 社(EVD)設立。市は TWD・EVD の保有を通じて
DREWAG を完全子会社化
現在 : Thüga 10%の株式の買い戻しも計画中

(出所)DREWAG ヒアリング及び提供資料より国土交通政策研究所作成。

3.2.4.3. 事業概要

DREWAG の主な事業概要は表 3-13 のとおりである。

表 3-13 DREWAG の主な事業概要

主な事業	事業概要
電力	売上高: 515.8 百万ユーロ(4,370GWh)
ガス	売上高: 219.7 百万ユーロ
熱供給	売上高: 160.1 百万ユーロ
上水道	売上高: 70.5 百万ユーロ

(出所)DREWAG ヒアリング及び提供資料より国土交通政策研究所作成。

3.2.4.4. ヒアリングの主な結果

○ 組織概要図

DREWAG の組織概要を図式化したものを図 3-8 に示す。

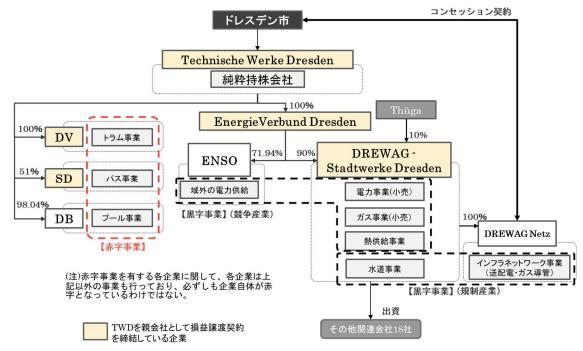


図 3-8 DREWAG - Stadtwerke Dresden GmbH の組織概要図

(出所)DREWAGへのヒアリング及び提供資料を基に国土交通政策研究所作成。 (注)ヒアリング等を参考に概要を簡易的に示したものであり、組織構造を完全に網羅したものではない。

○出資

- 90%を市側が保有し、10%をシュタットベルケ向けのマネジメント・コンサル ティング会社である Thüga が所有している。
- 現在は Thüga の株式を買い戻す方向で交渉を進めている。買戻しのオプション については当初の契約の中で取り決めていたものである。

〇 事業主体

- 持株会社である Technische Werke Dresden (TWD) は調整機能のみを有し、 実際の管理業務は個々の子会社にて行っている。会社規模が大きく、TWD で管理するには現場との連携が難しいためである。
- エネルギー自由化後の競争に勝ち抜くため、公共所有の一形態である人民所有 企業 (Volkseigener Betrieb) から民間会社形態へ移行した。民間会社とするこ とで投資計画に関する議会承認が不要となるなどの機動性が確保されるほか、 連結決算にすることで税制上有利になる。
- Thüga はコンサルティング機能として関与している。

○ 事業内容

- 市内の電気、ガス、水道、熱供給事業を担っている。

- DREWAG としては黒字経営を行っており、他の関連会社が抱える交通事業及びプール事業の赤字事業についてはホールディングス全体で損益通算がなされている³⁷。

○ 契約関係

- 水道については DREWAG が直接料金収受をするにあたり、条例で供給規程を 定め、所有者と DREWAG の中で直接供給契約を締結することを定めている。
- ネットワークインフラである送配電及びガス導管については、子会社の DREWG Netz がコンセッション契約を締結している。

○ ガバナンス

【定款・監査役・取締役】

- 監査役会は、形式的なものを年に2回実施している。
- 市による統制は定款による。定款において、市内の住民すべてに電気・ガス・ 水道へのアクセスを提供する義務を規定。また、投資については経済性がある 事業のみに対して実施可能とされている。
- 持株会社には監査役会があり、監査役会により市の監督が機能している。 DREWAG には監査役会を設置しているが、権限は非常に小さいものとなって おり、監査役会に代わるものとして、社員総会がある。
- 社員総会は出資割合で人数が決まる。出席者は持株会社の社員と Thüga の社員 の割合が 9:1。持株会社側のトップが市長であり、社員総会の議長は市長である。

【DREWAG の社員総会(EnergieVerbund Dresden と Thüga)】

- 社員総会は公式に2回実施しており、これとは別に社員総会の議長兼TWDの 監査役会議長である市長と取締役の間で非公式な会議を年20回ほど実施している。
- 社員総会では、年間決算の承認、社長の選任、大規模な組織変更が議決事項と なっている。なお、市議会承認事項としては、社長の選解任、大規模な出資が ある。

【持株会社(Technische Werke Dresden)】

- TWD の監査役は20名で、市から半数、労働者代表から半数となっている。
- TWD は 4 人の取締役、職員が 3~4 人である。取締役のうち 2 名は交通事業子会社から、2 名が DREWAG から選任されており、TWD の機能は調整機能のみとなっている。一般的な管理部門(総務・人事・法務等)は子会社側で実施している。管理部門を持株会社に置くと現場から遠くなることがその理由であり、数年前に TWD へ管理部門の移行を検討したが、断念した経緯もある。
- TWD が年度決算を市へ報告し、投資計画を市へ報告している。これにより市は 全体像を把握することになる。

³⁷ シュタットベルケとホールディングスとの間で締結した利益譲渡契約に基づくとのことである。

○ その他

- 公益事業を行っているので、発注をする際は公共入札をかけなくてはならないものの、地元企業に発注することは重要であると考える。具体的な発注ルールは EU 指令による一定額以上の公開入札があるが、それ以外の発注は DREWAG 内のルールに基づく。3 者以上の競争が必要で地元企業への優先的な発注などが定められている。
- シュタットベルケが成功するためには、市民に対する低廉な価格と良質なサービスが最も重要である。市内で活動していて、地元経済への還元があることを見える形で市民へ示す必要がある。
- 市民が DREWAG を選択する理由は、地元に直接カスタマーセンターがあって、現地対応が可能となることで信頼につながっているためと思われる。
- 地域の住民から見える立場として活動することが重要である。例えば、ソーシャルメディアなどで地域にどういう貢献をしているかを広報したり、市に寄付したお金、地元の雇用数などについてアピールしている。市内では DREWAG は最大の雇用者の一つとなっている。
- 現在、シュタットベルケがどれくらい Public Value (地域付加価値) を創出しているのかについて、事業のバリューチェーンごとに地域還元額等を基にした付加価値の計算を行っており、2020年に公表する予定である。

3.2.5. 事例 4: Mainova AG

人口 75 万人の大都市フランクフルト・アム・マイン(以下フランクフルト)で電力・ガス・水道・熱の供給を担うのが Mainova AG(以下本項では Mainova)である。Mainova は地方公共団体であるフランクフルトの 100%出資の持株会社である Stadtwerke Frankfurt am Main Holding GmbH(以下、SWFH)を親会社とする事業会社である。

以下にシュタットベルケへのヒアリングに基づく調査結果を示す。

3.2.5.1. 所在地概要

人口密度

3,033 人/km²

Mainova の所在するフランクフルトの概要を表 3-14 及び図 3-9 に示す。

都市名フランクフルト・アム・マイン(Frankfurt-am-Main)州ヘッセン州(Hessen)人口753,056 人(2018 年 12 月 31 日)面積248.31km²

表 3-14 フランクフルト・アム・マインの概要

(出所)連邦統計局地域データベース(www.regionalstatistik.de, 最終閲覧日:2020年3月12日)より国土交通政策研究所作成。



図 3-9 Mainova 立地場所

(出所) 地図: https://en.wikipedia.org/wiki/File:Germany_adm_location_map.svg(著作権者: NordNordWest, ライセンス: CC BY SA 3.0 DE)を基に国土交通政策研究所作成。

3.2.5.2. 組織概要

Mainova の組織概要は表 3-15 のとおりである。

表 3-15 Mainova の組織概要

項目	概要
社名	Mainova AG
法人形態	AG
設立	1998年
監査役会構成	20 人(株主代表 10 人(市から $6\sim7$ 人、Thüga から $2\sim3$ 人)、労働代表
	10人(非管理職7人、労働組合3人))
株主構成・	75.2%: Stadtwerke Frankfurt am Main Holding GmbH
出資比率	24.5%: Thüga AG
	0.30%: 個人分散株主(元従業員等)
従業員数	2,698 人(グループ全体で 5,600 人)
事業規模	年間売上高: 2,048.7 百万ユーロ
事業沿革	1828 年:ガス供給を目的に MainGas を設立。
	1894 年:電力供給を目的に Stadtwerke Frankfurt am main GmbH 設
	$\dot{\underline{\mathcal{M}}}_{\circ}$
	1998年:MainGas と Stadtwerke Frankfurt am main GmbH を合弁
	し、Mainova AG が設立された。
	2009 年:Thüga AG の親会社である Thüga Holding
	GmbH&Co.KGaA に出資参加している。

(出所)Mainova ヒアリング及び提供資料より国土交通政策研究所作成。

3.2.5.3. 事業概要

Mainova の主な事業概要は表 3-16 のとおりである。

表 3-16 Mainova の主な事業概要

主な事業	事業概要
電力	売上高: 1,160 百万ユーロ万件(9,260 百万 kWh)
ガス	売上高: 596 百万ユーロ
熱供給	売上高: 253 百万ユーロ
上水道	売上高:98百万ユーロ
再生可能エネルギー発電	売上高: 78 百万ユーロ
投資先企業からの配当	売上高: 2.5 百万ユーロ

(出所)Mainova ヒアリング及び提供資料より国土交通政策研究所作成。

3.2.5.4. ヒアリングの主な結果

○ 組織概要図

Mainova を含む Stadtwerke Frankfurt Holding の組織概要を図式化したものを図 3-10 に示す。

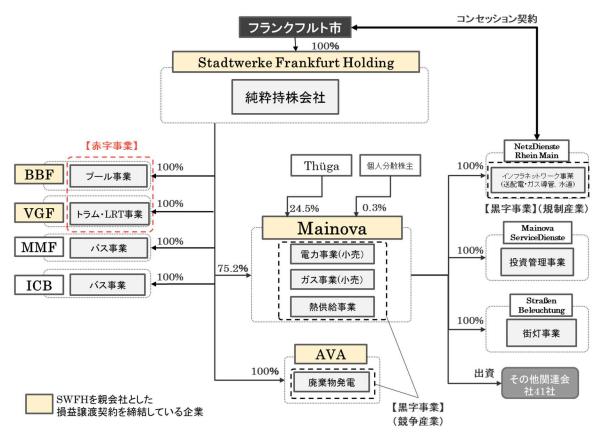


図 3-10 Stadtwerke Frankfurt Holding の組織概要図

(出所)Mainova へのヒアリング及び提供資料を基に国土交通政策研究所作成。 (注)ヒアリング等を参考に概要を簡易的に示したものであり、組織構造を完全に網羅したものではない。

○出資

- 1998 年に電気とガスのシナジーを期待し、ガス供給会社の MainGas と電力供 給会社の Mainova が合弁した。
- 市 100%出資の Stadtwerke Frankfurt am Main holding GmbH が 75.2%出資し、24.5%を Thüga が所有。残り 0.3%を元従業員等の個人分散株主が有している。
- Thüga の親会社株式の 20.5%を保有する設立株主であり、両社は相互持合関係 にある。

○ 事業主体

- GmbH ではなく AG としているのは、重要な決定事項ではないかぎり、日常的な経営上の決定は経営陣が独立性を保って決定できるため、GmbH と比べても

より機動的な経営が実行できるためである。営利企業として積極的に事業展開したいので、株主(市)の政治的な関与を避けて競争環境下で活動していきたいと考えている。

- AG とするデメリットは、管理コストが増えること、決算をドイツ会計基準に加え国際財務報告基準での作成が必要なこと、会計監査の義務付けがあることなどがある。

○ 事業内容

- 市内の電気、ガス、水道、熱供給事業を担っている。電気、ガスについては市外の系統・導管も範囲となっている。電気の小売については、州外にも販売している。
- 投資先企業が 50 社あり、投資管理も行っている。出資先企業の例としては、移動式熱供給(地域熱供給のトラブルで停止した時のトレーラー)、風力/太陽光、カーシェア、不動産開発、共同事業として水道事業(広域圏)、ガス取引、地域の燃料供給などがある。Thüga からの出資は、コンサルティングを目的としており、Mainova にとっても有用な出資である。イノベーションに力を入れており、ハイテク企業ファンドを作っておりスタートアップ支援することができる。投資を行うことで安定した収入源になり、キャッシュフロー改善にも意味がある。
- 通信事業は実施していない。通信事業を行わないことの理由として効率性がある。 小規模なエリアであれば域内に限られた数の通信拠点を設置すればいいが、 Frankfurt am Main 市はエリアが広範なため非効率となる。また、大都市であ るため民間企業が参入しており、競争優位性を構築できないと考えている。
- 街灯事業も行っており、市内に 67,000 基配置している。

○ 契約関係

- 市と Mainova の子会社との間で送配電、ガス、水道事業に関するコンセッション契約が締結されている。

○ ガバナンス

【定款・監査役・執行役】

- 定款のなかで市の一定の影響力行使ができる場面を定めているが、(他のシュタットベルケに比べ)かなり自由を与えられている。それは、利益を最大化することによって、市の財政に正の影響を与えると考えている。新規投資等においては、市の同意は必要とされていない。
- 監査役会は年3回実施しており、監査役会前に、財務・事業に関わる特別委員会 を開催している。
- 監査役会での同意事項は、大規模投資、外部からの資金調達、新しい資本参加、 基本供給料金の決定、法的紛争、経営陣の任免であり、それ以外の事項は「報告」、 任意の報告事項になっている。
- 執行役人事は、人事委員会(監査役から4名)で事前選定する。

【持株会社(Stadtwerke Frankfurt am Main Holding)】

- 持株会社の監査役は20名で、市から半数、労働者代表から半数となっている。
- 持株会社は 2 人の取締役を配置。取締役のうち 1 名は Mainova から、もう 1 名は VGF から選任されている。

○ 効率化

- 経営の柔軟性の観点(規制事業では市営事業の方が良いが、競争事業では民営の 方が良い)から効率化が図られている。
- 複数の事業を抱える地方公共団体であればシュタットベルケが効率的である。
- Mainova 設立時のガスと電力の事業会社同士の合併においては、事業間のシナジーを意識した。工事の共通化と営業の一体化という点で効率化につながっている。一方、水道事業も所管しており、シナジーも期待できるが、水道事業については市が負う供給義務の一環として市から委託されている事業という位置づけであり、事業間のシナジーが実施の理由ではない。

○ その他

- 市の再工ネ戦略、省エネ戦略を策定するときに、市に助言協力をする。実際に、たとえばエネルギーミックスの中で石炭火力が3割あるが、将来的には撤退しようという話になっているが、Mainovaの石炭火力をいつ止めるか、これをどのようにやっていくかは、経済性と環境寄与の試算をして市に提示して、Mainovaの意思決定を自ら行っている。市にある程度同意を求めることはやっている。Mainovaの決定としては経済性の方が重要。

3.2.6. 事例 5: MVV Energie AG

MVV Energie AG(以下本項では MVV)はマンハイムに位置する、ドイツでは唯一の上場しているシュタットベルケである。従業員約 1700 人、売上高約 36.8 億ユーロ(2019 年度)にのぼるなど、地方公共団体企業としては大規模な組織である。

以下にシュタットベルケへのヒアリングに基づく調査結果を示す。

3.2.6.1. 所在地概要

MVV の所在するマンハイム市の概要を表 3-17 及び図 3-11 に示す。

表 3-17 マンハイム市の概要

都市名	マンハイム(Mannheim)
州	バーデン・ビュルテンベルク州(Baden-Württemberg)
人口	309,370 人(2018年12月31日)
面積	$144.96\mathrm{km}^2$
人口密度	2,134 人/km²

(出所)連邦統計局地域データベース(www.regionalstatistik.de, 最終閲覧日:2020年3月12日)より国 土交通政策研究所作成。



図 3-11 【左】MVV 立地場所

(出所) 地図: https://en.wikipedia.org/wiki/File:Germany_adm_location_map.svg(著作権者: NordNordWest, ライセンス: CC BY SA 3.0 DE)を基に国土交通政策研究所作成。

3.2.6.2. 組織概要

MVV の組織概要は表 3-18 のとおりである。

表 3-18 MVV の組織概要

項目	概要
社名	MVV Energie AG
法人形態	AG
設立	1873 年
監査役会構成	20 人(株主代表 10 人、労働者代表 10 人)
株主構成・	50.1%: マンハイム市
出資比率	16.3%: Rhein Energie AG
	28.8%: EnBW AG
	4.80%: 浮動株
従業員数	5,987 人(グループ全体)
事業規模	年間売上高: 3,903 百万ユーロ
事業沿革	1873年:Stadtwerke Mannheim の誕生
	1888年:中央飲料水の供給開始
	1889 年:電力供給開始
	1900年:ガス工場が操業開始
	1959 年:Mannheim 市内と地域暖房供給の接続
	1998年:MVV Energie AG へと名前を変更
	1999 年:IPO および部分民営化
	2000 年:チェコの子会社 MVV Energie CZ の設立
	2010年:風力発電所を買収し、風力エネルギー市場への参入

(出所)MVV ヒアリング及び提供資料より国土交通政策研究所作成。

3.2.6.3. 事業概要

MVV の主な事業概要は表 3-19 のとおりである。

表 3-19 MVV の主な事業概要

主な事業	事業概要		
電力	売上高: 1,159.8 百万ユーロ(9,260 百万 kWh)		
ガス	売上高: 596.2 百万ユーロ		
熱供給	売上高: 253.0 百万ユーロ		
水道	売上高: 98.9 百万ユーロ		
再生可能エネルギー発電	売上高: 78,9 百万ユーロ		
海外事業(チェコ、英国等)	売上高: 72.2 百万ユーロ		

(出所)MVV ヒアリング及び提供資料より国土交通政策研究所作成。

3.2.6.4. ヒアリングの主な結果

○ 組織概要図

MVV の組織概要を図式化したものを図 3-12 に示す。

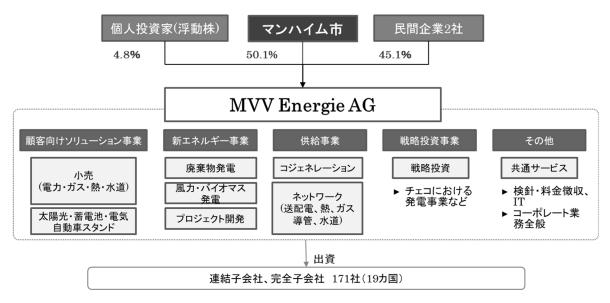


図 3-12 MVV Energie の組織概要図

(出所)MVV へのヒアリング及び提供資料を基に国土交通政策研究所作成。 (注)ヒアリング等を参考に概要を簡易的に示したものであり、組織構造を完全に網羅したものではない。

○出資

- Mannheim 市の希望として 50%超の保有を維持した株式上場となっている。
- 増資の場合は市の財政への影響が心配されるが、基本的には余剰金から次への配当及び投資という資金循環を行っており、現時点では問題となっていない。

○ 事業主体

- ドイツで唯一、上場 (1999 年) しているシュタットベルケである。上場は、エネルギー市場の自由化によって競争環境が悪化する懸念があり、事業拡大のための資金確保のため経営上の判断で実施した。
- 上場時に市は継続所有の 50.1%以外の 49.9%を売り出し、そのうち 16.3%は Rhein Energie (Köln 本拠のエネルギー企業)、28.8%は EnBW (大手電力会社) に安定株主として買い取ってもらいキャピタルゲインを得た。なお実際の浮動株式は 4.8%程度である。
- 上場の際に、エネルギーと交通を分離させ、エネルギーを上場し、損失事業である交通は株式価格が上がらないため市が引き続き保有している。但し、エネルギー事業の収益は、配当を通じて市の交通事業に配分されている。
- AG によるメリットは、GmbH であった頃は、予防的に施設を更新するなどを行っていたが、AG になってより経済性を重視した対応を行うようになった。また、人材の給与水準などは能力に合わせて設定できるなどの柔軟性があるほか、社内ベンチャーなどの取り組みなどもでてきている。市の関与は相対的に薄くなっているが、機動性はあがっている。

○ 事業内容

- 事業部門は、新エネルギー(電気、ガス、熱供給、水道を含む)、環境廃棄物、バイオメタン、投資部門である。
- 一般顧客、新事業としてはスマートシティ事業を実施している。スマートシティ 事業は、モデル地区 (Franklin 地区、元米軍駐留地の再開発エリア) において、 スマートエナジーソリューションなどを実施している。
- 成長分野は、再生可能エネルギー、エネルギーソリューション、廃棄物処理・熱 供給、イギリスでの事業となっている。
- 光ファイバー事業は経済的理由から第三者へ譲渡した。

○ 契約関係

- 法定以上の報告・承認義務等を取り決めたものはない。上場しているため、一つの株主に対して優位に働かせるような規定を置くことはできない。Mannheim市は上場した時点で市によるシュタットベルケのコントロールを放棄したと理解している。
- なお、コンセッション契約では市と MVV の 2 社間の契約であり、個々に要求水準が設定されている。これは事業者が変わったとしても同じ契約であるため、上記にはあたらない。

○ ガバナンス

【地方公共団体】

- 市の関与は相対的に薄くなっているが、機動性はあがっている。市から経営に関する意向などを受けることはほとんどない。きちんとリターンを稼ぐことがシュタットベルケの重要な役割と認識されている。他の株主も存在しているため経済性を求めることは重要である。
- 地方公共団体への配当金は主に公共交通、プールなどに使われている。
- 自由化の前は、Mannheim 市内の投資しか認められていなかったが、自由化後は 規制が撤廃され、チェコやイギリスへの事業参加が可能となった。海外投資について、数字的な規制はないが、市民感情などを踏まえるとあまり大きくなりすぎ ることは好ましくないと考えている。

【定款・監査役会・執行役】

- 監査役会は義務設置であり、原則 20 名で 10 名が株主の代表、10 名が雇用者となっている。
- Mannheim 市の代表、株主代表、経営の専門家、環境の代表、従業員代表、主な子会社である Energieversorgung Offenbach AG からの代表などから構成されている。
- 投資の監視は監査役会が義務を負っており議決が必要になる。監査役会は年4回 実施されている。
- 役員人事は原則として公募で選定され、人事委員会で絞り込み、監査役会で決定する。なお、決定には市の同意が必須である。

〇 効率化

- 経営の柔軟性の観点(規制事業では市営事業の方が良いが、競争事業では民営の 方が良い)などがある。複数の事業を抱える地方公共団体であればシュタットベ ルケが効率的である。
- 資金調達の観点では、株式会社が好ましいと考えている。
- 専門労働力の確保の観点では、得られる人材の幅も広がる。

○ その他

- 上場企業であるため、経済性が第一である。そのうえで地域企業のためにできる 限りのことを実施している。市からの求めではないが、MVV Energie としては 地域密着性を活かしてスマートシティなどに取り組んでいる。
- Franklin 地区(元米軍駐留地の再開発エリア)のスマートシティ事業では、公開の入札で事業者選定が行われており、MVV Energie が選定された事業である。 交通、無線、分散電源、スマートメーターなどの事業を実施している。

3.2.7. シュタットベルケ全般に関するヒアリング (地方公共事業組合(VKU)及び自治体 会議(Deutscher Städtetag))

本項ではシュタットベルケ全般に関する VKU 及び自治体会議へのヒアリングから得られた情報をまとめる。

3.2.7.1. 歴史的背景

- ドイツは憲法上生活基盤の保障が規定されている。広範囲にわたる保障に基づき、 地方公共団体が公共インフラ(プール、墓地なども含まれる)を実施している。
- 自治権の付与された都市による基礎的なサービスの供給事業が 800 年前に開始 された。これが都市のステータスの高さの背景となっている。
- ドイツはもともと資源が少ない国なので、商業と加工業が盛んであり、地方公共 団体がインフラを集中管理するようになった。19世紀に産業振興に伴い、都市 が膨張するに従い、公共インフラサービス(電気、ガス、水、廃棄物)がより重 要になった。
- また、各地方都市において近距離交通(トラム等)が発展した(中央都市のみ電車網が発展したイギリスとは異なる)。

3.2.7.2. シュタットベルケについて

- シュタットベルケの設立にあたっての議論としては直営事業の非効率性、民間資本を導入することで資本コストが不安定になること等が挙げられる。
- 電気小売自由化の際に約 900 社あったシュタットベルケは生き残れないという 予測もあったが、現在は 1000 社を超え、増えている。生き残った理由は、シュ タットベルケの会社規模が小さく、柔軟にビジネスを展開したこと、高い信頼性 が挙げられる。
- アンケートでは、大学・警察・シュタットベルケの順に信頼が高いとのこと。
- ・ エネルギー業界は、大型発電所が 1998 年に 400 か所あったが、現在は分散型太陽光発電が 200 万箇所となっている。福島の原発事故により、ドイツにおいて自然災害はあまりないものの、ドイツのエネルギー業界も影響を受け、原子力発電の稼働を止めた。これにより電力供給の分散化が進んだ。エネルギーに対して市民の関心が高まり、シュタットベルケがエネルギー事業を実施することに意識が向いた。
- 複数の地方公共団体が一つのシュタットベルケに出資するときは、地方公共団体 間で協定を結び意見を調整する。

3.2.7.3. コンセッションについて

- コンセッションは、「新たにインフラを整備する権利」、および「公共が所有する インフラ施設を使用する権利」。また、当該インフラを適切な状態に保つ義務も 課される。公共の福祉の向上、生活基盤の確保がコンセッションの理由であり、 経済活動に重点を置くものではない。
- 民間が新規整備したインフラは民間が所有権を持つが、期間終了時に次期運営者に譲渡しなければならない。

- コンセッション期間は従来自動更新が一般的であったことから重要視されていなかったが、EU 規制で 1998 年に電力自由化が始まり、競争入札方式でコンセッション選定を行うようになって状況が変わった。
- コンセッション法は連邦法である。適用されている分野は電力、ガス、水道。ゴミは同様の法律がある。通信も対象外であるが、現在作ろうとしているところであり、法律の内容を超えて契約を結ぶことはできない。

3.2.7.4. その他

- 政治的な議論としては、シュタットベルケの設立にあたり、様々な手法の比較検討において、直営事業については非効率性(水、廃棄物)、また私法上の会社形態については資金調達の不安定さ等が議論になりがちである。このようなことから、地方公共団体資本のみとした方がいいのではないか、といった形になることがある。もっとも、基本的にはその地方の実情を反映するので一概には言えない。
- ガイドライン (Gute Unternehmenssteuerung) を策定した背景は、Public Value の追及のための指針として策定した。また、公益事業を担う会社に対して、事業戦略策定において、地方公共団体と企業の連携、住民の声の聴取等を密接に行うべきだという助言を盛り込んでいる。特に広域的なサービスを提供する事業については、地域的な声を汲み取る必要があると考えており、そのような規定も盛り込んでいる。この点については、日本の人口減少の問題にも当てはまるだろう。また、SW の監査役会には議会の代表が参加している。議会は時の政治によって異なるため、一定の規範となるように期待している。
- シュタットベルケの失敗事例について、多くの役割を SW に与えた場合や、市長が執行を兼任し権限が集中する場合、また財政上の能力を超えた投資事業を行ったことによって破綻したという例がある。注意すべきは、これらの失敗は形態に起因するものではなく、経営の失敗に起因する(形態がどうかはあまり関係がない)ことである。
- シュタットベルケの情報開示については、地方公共団体並みの情報開示がされており、かつ求められている。特に経済情勢が悪い時には「SWの経営はうまくいっているのか」と市民から確認したい旨の要望を受けることが多い。
- 取締役の報酬水準が高すぎるかどうかについては、市長を基準とするのではなく、 同様の企業の経営者の報酬を基準とすべきだろう。高度な事業経営を行うために は、安い給料では優秀な経営者は調達できない。

3.3. シュタットベルケ事例のまとめ

上述の 5 つの事例及び VKU、自治体会議へのヒアリングからシュタットベルケの特徴を整理する(表 3-20 を参照)。

3.3.1. 出資会社

いずれのシュタットベルケも現在の事業形態に至る前に市出資の公社が存在しており、地方公共団体の義務を補完する形でガス灯の設置や水道供給等を実施していた。現在は民間経営により従来の行政制度に縛られない機動的な計画・意思決定が可能となっている。また、本来は地方公共団体に課せられている生存配慮(Daseinsvorsorge)の義務については、地方公共団体が出資したシュタットベルケへ委任されている(ラウパッハ・スミヤ(2019))。

3.3.2. 地方公共団体の関与

わが国の株式会社と同様に、出資に基づく出資者としての権利が地方公共団体に留保されており、監査役として市長・議員等を選任する。この他に定款の変更、大規模投資の判断なども出資者の権利として留保されている。

実務上は、地方公共団体としてはシュタットベルケの履行管理(モニタリング)を実施し、公共交通・プール等の本来地方公共団体に課せられた事業をシュタットベルケの定款の事業目的に明記することで履行義務を負わせている。これらは憲法上の地方公共団体に課せられた生活基盤の保護を遵守するためであり、経済原理に基づき活動を行う民間企業に一定の規律も持たせるための仕組みと考えられる。

3.3.3. 監査役会の関与

監査役会の権限を、決算の承認、取締役の任免等の重大な行為に限定することで、経営の自由度・柔軟性を確保し、競争環境を勝ち抜くことを促している。また、事業経営については、取締役に最大限任せることにより迅速な意思決定が可能となっている。

特にドイツの監査役会設置会社は第3章で記載するように、監査役会と取締役の権限が 明確に分担されており、監査役は取締役との兼任が許されておらず、執行についての権限 を有していない。

3.3.4. 経営陣の専門性

シュタットベルケでは、企業経営に関する専門知識を持つ人材を人材市場から採用し、取締役に配置している。これにより電力小売りなどで大手電力会社との競争に直面している同社の競争力を強化するとともに、新規事業の開発等に民間の創意工夫を活用している。採用は広く公募等により行われることが多く、内部登用だけでなく、「地元貢献に寄与する人材」、「公共の論理に精通した人材」等を、人材紹介会社を通じて外部からも登用されている。

3.3.5. 経済的効果

同一の主体が黒字事業と赤字事業を運営することにより、節税が可能となり、域内の資金循環に寄与している。

また、複数事業を一体運営することで職員の多能工化が可能になるとともに、リソースの効率配分を行っている。さらに、土木工事やシステム・管理部門も共通化することで、事業全体の効率化に繋げている。加えて、インフラ専門家を採用・育成し、地方公共団体の都市計画の策定等に地域密着の専門家として助言等を行うことで、地域全体の効率化に寄与している。

3.3.6. 透明性の確保及び説明責任

ドイツの州法において、地方公共団体出資の会社に対しては決算書等の議会提出が義務づけられている。また、シュタットベルケの事業に対する住民からの理解を得るために、役員の報酬やパブリックバリューなどを含めて地方公共団体と同水準の充実した情報開示がなされている。

表 3-202年目事例調査の要約

_						
		Stadtwerke Nürtingen	Stadtwerke Ulm/Neu-Ulm	DREWAG- Stadtwerke Dresden	Mainova	MVV Energie
地域人口		41,093 人	185,036 人※1	554,649 人	753,056 人	309,370 人
州		BW州	BW州	ザクセン州	ヘッセン州	BW州
設	立年	1972 年	1982 年	1930年	1998年	1873年
法人形態		GmbH	GmbH	GmbH	AG	GmbH
出資者		市 100%	ウルム市 94%	EVD90%	SWFH75.2%	市 50.1%
			ノイウルム市 6%	Thüga10%	Thüga24.5% 個人保有 0.3%	REnergie16.3% EnBW28.8% 浮動株 4.8%
組織構造とヒアリング対象 の位置付け		単体企業	純粋持株会社	事業子会社 ※地方公共団体 100%出資親会社 (TWD)と同社の間 に上位の出資企業 (EVD)あり	事業子会社	単体企業
従業員数		109 人	1,052 人 (グループ全体)	2,500 人 (グループ全体)	5,600 人 (グループ全体)	5,987 人
監査役会構成		8 人(市長、市議会 議員 7 人)	16人(両市長、市議 会議員7人、労働 代表7人)	19人(市長、市議会 議員 11人、労働代 表 7人)※2	20 人(株主代表 10 人、労働代表 10 人)	20 人(株主代表 10 人、労働代表 10 人)
車	電力	•	•	•	•	•
事業内容	ガス	•	•	•	•	•
内灾	熱供給	•	•	•	•	•
1	上水道	•	•	•		•
	公共交通	-	0	0	0	-
	プール	0		0	0	
	廃棄物				•	0
	その他	通信、駐車場、レ ンタルサーバー、 e-モビリティ、街 灯運営	通信、e-モビリテ イ		街灯、投資事業	e-モビリティ、投 資事業
			TH 20 = 1 16 . 1.			

(出所)ヒアリングを基に国土交通政策研究所作成。

(注)NW 州: ノルトライン・ヴェストファーレン州、TH 州: テューリンゲン州、SN 州: ザクセン州。また事業内容は企業単体ではなくグループ全体で所管している事業を記載。●は事業単体で黒字、○は赤字であることを示す。

※1: ウルム市とノイウルム市の人口の合計。※2: ホールディングス親会社 TWD の監査役会構成。

4. 日本への適用に向けた論点と導入のポイント

本章では、ドイツ・シュタットベルケスキームの日本への適用に向けて、克服すべきあるいは争点となるであろう論点をいくつか提示し、整理する。

4.1. 競争産業の不在

シュタットベルケが私法に基づく法人形態をとり、監督機能と執行機能を分離して経営効率性を高める背景には、電力やガスといった、自由取引を原則とするエネルギーの小売事業を所管していることが考えられる。1998年のエネルギー事業法の改正によって小売市場が全面自由化され、大手電力会社を含む多数の企業と競合する環境にある中で、電力以外の事業も抱えるシュタットベルケは、価格競争力という点からも経営効率性を求められると考えられる。Stadtwerke Nürtingen のように迅速な意思決定を可能にすることや、DREWAG のように電力自由化による競争環境の変化を見据えて、という理由で企業形態を採用していることからも、エネルギー小売市場のように競争産業に参入していることがシュタットベルケの企業としての経営の効率性や透明性を高める企業努力につながり、結果として持続性向上につながっていると考えられる。

一方、ドイツとは異なり、日本の地方公共団体が所有するインフラには、「競争産業」に該当するような経営努力により収益を向上させることができる収益事業は、今のところほとんどない。よって、日本でシュタットベルケと同様の事業体によるインフラの運営・管理を実施していく場合、企業としての経営規律を働かせるためにも何らかの競争市場への参入が重要であると考えられる。あるいは、参入できる市場が想定されない場合、市場で得た収益で不採算事業の損失を補填するという構造がとりにくいため、複数のインフラの包括的な管理による経営効率化を目指すことが求められるだろう。この場合、地方公共団体が管理するインフラ等の事業において、包括管理による効果があることの十分な検証が重要である。

4.2. 課税制度の違い

4.2.1. ドイツ税制の概要

法人の課税所得には法人税が課され、結果的に地域内で得た所得が域外流出してしまうため、いくつかのシュタットベルケでは黒字事業と赤字事業をそれぞれ所管する事業体を傘下に持つ持株会社形態としてグループ全体で連結納税することで、地域に所得をとどめようと努めている。

2.1.2 項で紹介したように、ドイツの法人税連結納税制度(オルガンシャフト)においては、持株比率が 50%超の子会社と損益譲渡契約(Gewinnabführungsverträge)を締結することによって、連結子会社の損益をすべて親会社に譲渡する形でグループとして連結納税することが可能となっている。すなわち、親会社と、そのグループ内で 50%超の出資子会社で、性質の類似性、技術上・営業上の密接な関係性又は公共目的の範囲内で営利性を有する事業会社との間で、損益通算が可能となる(Artikel 4 German Corporate Tax Code Absatz (6))。この制度によって税制メリットを受けるために持株会社の形態をとるシュタットベルケも多い(例えば Stadtwerke Ulm/Neu-Ulm 等)。持株会社方式により、子会社ごとの実

情に応じた迅速な意思決定、人事制度の継続、事業リスクの分散等を図りつつ、税務メリットも享受可能である。また、シュタットベルケ本体から子会社への出資比率 50%超であれば、他の出資者を募ることもできる。

一方、日本の税制度はドイツの税制度と異なり、子会社間の利益と損失を相殺して節税することに対する制約が大きい。具体的には、100%出資子会社との間でのみ、損益通算が可能であるといった点が挙げられる。言い換えると、仮にシュタットベルケを持株会社とした場合、親会社と、そのグループ内で 100%出資子会社である事業会社との間でのみ、損益通算が可能である(法人税法第2条第12項の7の6、第4条の2)。また、連結納税グループから一度離脱した子会社は、以後5年間再加入できない(法人税法第4条の2、同施行令第14条の6第1項第3号)といった制限もある。持株会社方式を採用し税務メリットを享受するとすると、シュタットベルケ本体から子会社への出資比率を100%のまま動かせないため、他の出資者を募ることができず、結果としてグループとしての出資戦略が硬直化するなどの課題が残る。

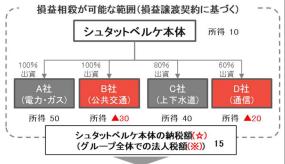
4.2.2. ドイツと日本の税制比較

図 4-1 はドイツと日本の連結納税制度において、同じ持株会社形態をとった場合の法人税額の違いを簡易的に例示したものである。どちらもシュタットベルケと表記されている機関を親会社としてもち、同じ出資比率の子会社が同じだけの損益を計上している。グループ全体としての所得も同じである。しかしながら日独で連結納税制度が異なるために、納税額に差異が生じている。つまりその差異がドイツにおいては地域に残る部分になる。

ドイツの損益通算(機関会社)制度

50%超出資子会社との間でも、損益相殺が可能

シュタットベルケ本体と、そのグループ内で50%超の出資子会社で、性質の類似性、技術上・営業上の密接な関係性又は公共目的の範囲内で営利性を有する事業会社との間で、損益相殺が可能。(出典) Artikel 4 German Corporate Tax Code Absatz (6)



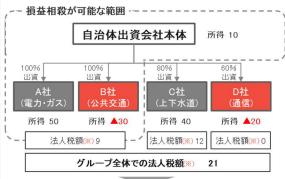
- 持株会社方式により、子会社ごとの実情に応じた迅速な意思決定、人事制度の継続、事業リスクの分散等を図りつつ、税務メリットも享受可能。
- シュタットベルケ本体から子会社への出資比率50%超であれば、 他の出資者を募ることも可能。

(※)法人税=所得×30% として計算 (☆)シュタットベルケ本体に各企業の利益と損失が譲渡された後の法人税額。

日本の連結納税制度

100%出資子会社との間でのみ、損益相殺が可能

シュタットベルケ本体と、そのグループ内で100%出資子会社である事業会社との間でのみ、損益相殺が可能。また、連結納税グループから一度離脱した子会社は、以後5年間再加入不可。



持株会社方式において税務メリットを享受するには、シュタットベルケ本体から子会社への出資比率を100%のまま動かせないため、他の出資者を募ることができず、グループとしての出資戦略が硬直化する。

図 4-1 ドイツと日本の連結納税制度の比較

(出所)各種資料を基に国土交通政策研究所作成。

連結納税制度の違いを踏まえて日本でシュタットベルケと同様の仕組みを導入する場合、現行制度において節税効果を得られる範囲で事業をバンドルする工夫が求められるだ

ろう。あるいは、さらなる地方公共団体の財政効率化を図るためにも、より柔軟な組織構造に対応できるような制度の検証が重ねられる必要があると考えられる。

4.3. ガバナンスの違い

4.3.1. ドイツのガバナンス制度の概要

ドイツの会社法と日本の会社法におけるガバナンスには大きな違いがある。ドイツの私法上の会社形態は、有限会社(GmbH: Gesellschaft mit beschränkter Haftung)と株式会社(AG: Aktiengesellschaft)に大別される。有限会社は会社機関の設計においては比較的柔軟性があり、監査役会の設置は任意であるなど、組織構造の単純化が可能である。一方の株式会社は、監査役会と取締役会の2重構造とすることを義務化しており、定款自治も限定されている。中小規模のシュタットベルケの多くは、有限会社の形態を取っているものの、法定従業員数に満たない場合でもガバナンス強化の観点から監査役会を設置する場合が多い。

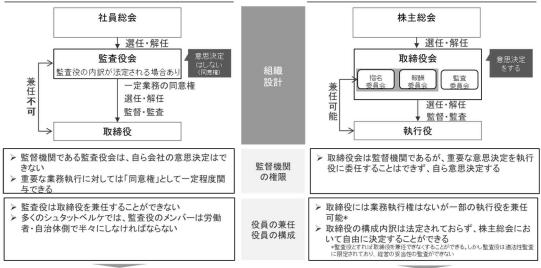
4.3.2. ドイツと日本のガバナンス制度の比較

ここで、ドイツにおける監査役会設置の有限会社(GmbH)と、日本の会社法の中でドイツの監査役会の機能に類似していると考えられる指名委員会等設置会社(会社法第2条第1項第12号)を比較する(図4-2参照)。まず監督機関の権限について、ドイツの監査役会は自らの会社の意思決定はできないこととなっており、重要な業務執行に対しては「同意権」として一定程度関与ができる。一方の日本の指名委員会等設置会社においては、取締役会は監督機関であるが、重要な意思決定を執行役に委任することはできず(会社法第416条第1項第1号、同条第3項)、自ら意思決定が可能であることから、ドイツのような監督機関に限定したものではない。次に、役員の兼任及び構成について、ドイツの監査役は取締役や執行役(業務執行者)を兼任することができない。一方の日本の指名委員会等設置会社では、取締役は執行役を兼任することができない。一方の日本の指名委員会等設置会社では、取締役は執行役を兼任することができる(会社法第402条第6項)。

このように、ドイツの監査役会設置のシュタットベルケは、経営の執行と監督が制度的に分離されていることから、一方で企業経営に専門的知見のある人材を業務執行者に採用することで、民間の経営能力を最大限発揮でき、もう一方で監督機能に特化した監査役会に公的立場である地方公共団体関係者や議員等が参加することで、ガバナンス不全のリスクを制度的に防止することが可能である。

一方、日本の会社法制では経営執行の監督のみを担う機関は想定されていない。つまり、日本の会社法における監査役・監査役会は経営の違法性監査権限のみ有し、経営の妥当性を広く監督する機関ではない。また監督と執行の機能分離を念頭に置いたいわゆる委員会設置会社(指名委員会等設置会社及び監査等委員会設置会社)でも、一部を除いて執行役は委員を兼任することが可能になっており、経営者の経営の妥当性監査も行う一方で自ら重要な意思決定をする余地が残る。

日本に適用する場合は、ドイツのシュタットベルケの制度上のメリットと制約を理解したうえで、定款や株主間合意等で同等の規程等を置くなどの対応が求められる。あるいは、指名委員会等設置会社等の取扱いを精査し、判例等をふまえてドイツ流の「経営の監督に特化した機関」の設置可否の検証も今後の課題といえるだろう。



経営の執行(取締役)と監督(監査役会)が制度的に分離されていることから、専任の業務執行者を「取締役」として置くことで経営能力を最大限発揮でき、ガバナンスの不全のおそれが制度的に抑制されている

経営の執行と監督の分離が制度的に徹底されない。監督 機関の暴走等、ガバナンスの不全の懸念をドイツほど除去 することができない

⇒日本では定款、株主間合意等での対応が必要

図 4-2 ドイツ GmbH(監査役会設置)と日本の指名委員会等設置会社の比較 (出所)各種資料を基に国土交通政策研究所作成。

4.4. 情報開示の質(透明性)の確保

情報開示については、会社法制上は、ドイツも日本も大きな違いはないと考えられる(図4・3 参照)。ただし、本調査においてヒアリングを行ったシュタットベルケでは、定款又は社員間契約においてガバナンスに関する報告義務等が課されており、地方公共団体と同レベルの情報開示を行っているとされている。また、バーデン・ビュルテンベルク州では地方公共団体に対して、自治法及び予算原則法(Gemeindeordnung für Baden-Württemberg)によって、シュタットベルケに対する拡張会計監査の実施やシュタットベルケを含む地方公共団体投資先の投資報告書の公表が義務付けられている等州独自のルールによって情報開示の質が高められているケースもある。この他に、自治体会議では、地方公共団体企業向けのガイドラインである「良いコーポレートガバナンスのための行動のための戦略と推奨事項(Gute Unternehmenssteuerung Strategien und Handlungsempfehlungen für die Steuerung städtischer Beteiligungen)」を策定しており、役員報酬などについても開示を行うことを推奨している。

これに対し、日本では会社法上の計算書類等の公告(会社法第 440 条第 1 項)以外に、地方自治法において、出資法人に対する収入・支出実績等の調査・監査権が地方公共団体にあること(地方自治法第 199 条第 7 項)、出資会社の事業計画及び決算関連書類の議会への提出義務(地方自治法第 243 条の 3 第 2 項)などが規定されているのみである。このため、ドイツに比べると日本における情報開示の制度・調査権等が制度的に簡易的なものにとどまっており、今後シュタットベルケを導入していくにあたっては、定款やガイドラインなどで開示情報の範囲を広げていくよう努める必要がある。また、さらなる情報開示を促す制度やガイドライン等仕組みの検証や、競争産業への参入によって情報開示の誘因を内部化することも経営の透明性を高めることにつながると言えよう。

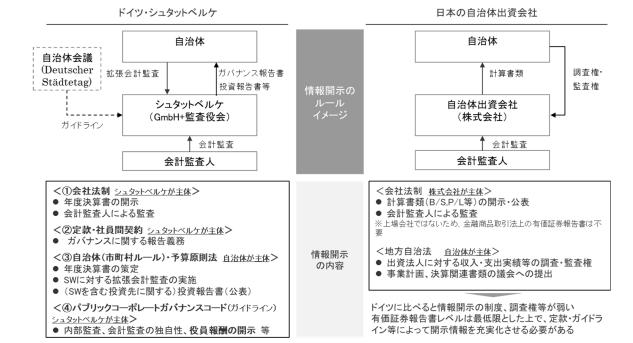


図 4-3 ドイツと日本における情報開示制度の比較

(出所)各種資料を基に国土交通政策研究所作成。

4.5. 日本への導入に向けたポイント

ドイツのシュタットベルケは複数のインフラを包括的に管理することで経営の効率化に繋げている。ドイツでは既にシュタットベルケが一定の市民権を獲得しており、地域の雇用の受け皿としての機能も果たしており、技術者の雇用・育成等も積極的に行っている。シュタットベルケが抱える事業の中には、電力やガスのように収入の大部分を占める収益事業を有している一方で、公共交通・プール等のように赤字事業も一体で履行している。これは、収益事業で得られた利益を赤字事業に補填することで、地域内での資金の循環を実現することに繋げるメリットがある。

また、前述のとおりシュタットベルケは地方公共団体出資の会社でありながら、議会による議決事項は限られており地方公共団体からの関与は限定的である。さらに、本調査でヒアリングを行ったシュタットベルケでは出資者である地方公共団体職員などの行政関係者が経営を行うわけではなく、取締役には人材市場から公募によって採用した経営の専門家を登用している。なお、VKU及び自治体会議でのヒアリングのとおり、シュタットベルケの失敗例も存在しており、その原因は経営の失敗であると考えられている。このことからも、シュタットベルケが上手く機能するためには、経営の専門家の活用は欠かせないと考えられる。

ドイツのシュタットベルケを日本の地方公共団体に適用する場合、本章第1節及び第2節のとおりわが国の地方公共団体では収益となる事業がないことや制度的な違いがあり、そのビジネスモデルをそのまま導入することは困難である。一方で、複数インフラを管理することによる事業の効率化や地方公共団体によるガバナンスの仕組み等については、わが国の地方公共団体が直面する人口減少による職員不足や税収の減少等のインフラの課題

及び高齢者の増加等による地域が抱える様々な課題の解決に資すると考える。以下では、 ドイツのシュタットベルケを踏まえ、わが国の地方公共団体に適用する場合に検討すべき 重要なポイントを整理する。

① 地方公共団体による出資を通じた公共性の維持

ドイツとは異なり、日本の地方公共団体は憲法によって公共サービスの供給義務が規定されているわけではない。しかし各個別法や一般の市民感情として、地方公共団体が公共サービスの中心的な供給主体であるべきという考えは根強いと考えられる。したがって、シュタットベルケのように地方公共団体から独立させた会社に公共サービスの提供を委ねる場合であっても、地方公共団体がこれを適切に監督し責任を負うことが求められると考えられる。シュタットベルケは地方公共団体からの出資及び下記③に示す監督を通じて公共性の維持を担保しており、このような構造は日本に導入する場合でも必要な視点となるだろう。地方公共団体が出資者として公共インフラサービスの水準を厳しく監視し、水準が悪化しないよう適切に関与して公的責任を果たすことが求められる。

② 経営に関する専門性を有する人材の活用

株式会社として持続可能な経営を行い、かつ地方公共団体直営では実現困難な水準のコスト縮減等を徹底するためには、企業経営に関する専門知識や経験を持つ人材を経営執行機関に置くことが重要である。会社とすることで行政内部のルールに縛られない柔軟な人選や能力に見合った報酬の提示が可能となる。特に過去の日本の第三セクターは、経営者の能力不足や公共機関とのしがらみによって適切な経営判断ができずに経営難に陥ったという指摘があるため、人選は重要なポイントとなる。

③ 業務執行者への権限移譲及び出資者・監督者との明確な権限分担

会社の所有と経営を分離するために法人を設立するだけでなく、会社の業務執行者に十分な権限を移譲することが重要となる。加えて、執行と監督の役割領域を明確に区分することで、監督者(である地方公共団体関係者や議員等)が経営効率に無配慮な監督を行うことから企業としての経営判断が歪曲することのないよう組織整備を図るとともに、執行者が自己利益最優先の経営判断をとることによって、会社経営の持続性及び公共性に重大な影響を与えることがないよう抑制しうる均整のとれた役割分担が求められる。

上記の十分な権限移譲及び適切な役割分担を通じて、②に記載した民間経営者のスキル・ノウハウを最大限発揮することが期待できる。

④ 複数インフラの包括運営による効率化

ドイツでは多くの地方公共団体に古くからエネルギー事業者としてシュタットベルケがあり、電力自由化を契機に、新たにシュタットベルケを設置したり複数事業を取り入れてエネルギー事業を収益の柱としつつ他のインフラ事業を下支えしたりしているという特徴がある。

他方、日本の場合には公共セクターが市場性の高いエネルギー等への参入という事例はまだ少なく、シュタットベルケ型公的企業の導入の初期段階にあっては、複数のインフラ事業を取りまとめて一つの会社の下で運営させることによって、民間事業者ならば当然に行うであろう合理的なコスト削減方法(共通経費の削減等)や公共調達ルールに拘束されな

い柔軟かつ適時の発注・契約による経営資源の利活用を通じてインフラ事業を効率化していくことが期待される。こうした効率化により得られた収益をもとにして、他のインフラ事業の継続を図ることが考えられる。

⑤ 資金の域内循環の仕組みの構築

ドイツのシュタットベルケは収益性の高いインフラ事業から得られた収益と、収益性に 乏しいインフラ事業が生み出した赤字を相殺させることで、収益性の高いインフラ事業の 収益への課税(国税)による域外流出を防止し、資金を域内循環させている。このような域 内循環の仕組みは日本の地方経済・社会の持続可能性を高めていくきっかけとなる可能性 があり、日本に導入する際のポイントとなる。

しかし、4.2 節等でも見たように、ドイツの連結納税制度と異なる日本では、連結納税制度を利用して黒字と赤字を相殺して課税を回避することは組織の硬直化につながるなど、制度上ハードルが高いと考えられる。従って、域内循環という視点からは、例えば収益を活用した地域への投資を義務付けること等現行の法制度の下で別の仕組みを構築する必要があるだろう。こうした方策はその地域に根差す地元企業にとっても大きなインセンティブとなる可能性もある。

⑥ 地域人材の採用・育成

会社とすることで職員の採用にも柔軟性が生まれ、採用ルールや給与制度の設計も多様化させることから、様々な人材を採用できる余地がある。特に昨今は地域からの若手人材の流出が課題となっている点に鑑みると、シュタットベルケが地域にとって優良な就職先となることでこれらの流出を食い止めるとともに、地域の持続可能性にも資することが期待できる。さらに、地元に残って地域に寄与したいと志向する優秀な人材を確保するだけではなく、多様なインフラ事業への従事を通じてその専門性を育てることも可能となり、会社としての競争力も向上させることにもつながると考えられる。

⑦ 地元発注の促進

ドイツにおいてシュタットベルケは単に収益を追求する会社ではなく、地域に根付いた会社として住民から高い信頼を得ている。シュタットベルケとしても地域還元の一環として、また地域に受け入れられ続けるために、業務の発注等においては制度の範囲内で積極的に地域企業への発注を行っている。日本への導入にあたっても法律を遵守したうえで、可能な限り地元発注が促進されるように配慮した制度設計を構築することは地域経済にとって望ましいと言える。地元企業への相互還元の仕組みがあることで、地域内における単なる競合他社以上の関係を築くことができるだろう。

⑧ 脱炭素に向けた政策実現主体としての位置づけの明確化

ドイツでは、国策として"Energiewende"(エネルギーヴェンデ)という脱炭素・脱原発へのエネルギーシフトが進められているが、シュタットベルケがドイツ国内の再生可能エネルギーの導入を牽引する一翼を担っている。地方公共団体が連邦政府・州政府と一体となって進めている環境・エネルギー政策において、シュタットベルケがその政策実現主体として明確に位置づけられていることによるものであることがうかがえた。我が国においても、地域単位での脱炭素社会への実現に向けた取り組みが求められるなかで、地方公共団体出資による新電力の設立が相次いでいる。こうした主体が、地方公共団体が取り組む政策実現のためにどのような役割を担い、地域とどのように連携していくのか、その位置づけを明確にしたうえで、共通の目標のもとに連携して取り組むことが肝要である。

⑨ 近隣地方公共団体との柔軟な連携

シュタットベルケのなかには、近隣地方公共団体との共同出資により、事業持株会社としてのシュタットベルケを共同設立している事例や、複数のシュタットベルケが共同出資により事業子会社を設立している事例がみられた。後者のシュタットベルケの共同出資は、エネルギー分野での共同調達や発電所などの大規模投資事業と事業分野は限られるが、都市規模が小さい地方公共団体、事業規模が小さいシュタットベルケにおいても、経営を効率化する工夫の一つになっている。日本においても、事業分野や連携方式には地域ごとに十分な検討が必要であるが、都市規模に応じた地方公共団体間連携や、シュタットベルケ間連携による事業展開も検討の余地があると考えられる。

5. まとめ

5.1. 地域インフラ・公共サービスの持続可能な運営に向けての示唆

本調査研究では、ドイツ・シュタットベルケの事例調査を通じて、市町村等の地域単位で供給・管理されるインフラおよび公共サービスの効率的な運営管理のあり方について検討し、ドイツと日本の制度比較等を通じてわが国地方公共団体への導入にあたっての論点整理を行った。

5.1.1. 民間企業の経営効率性×地方公共団体による公共性を実現するガバナンス構造

シュタットベルケは多くの場合地方公共団体出資によって設立された GmbH(有限会社)ないし AG(株式会社)であり、営利を目的とすることのできる法人である。一般的なシュタットベルケでは自由化されたエネルギー小売市場に参加し、多くの場合大きなシェアを獲得しているほか、事業と関連性の高い分野で収益拡大を見込んだ新規投資を展開している。一方で公共交通やプールなど不採算ではあるが公益性の高い事業の運営や、地域イベント・スポーツチームへの支援等地域社会への利益の還元といった公共性・公益性への貢献を果たしている。

この「民間企業の経営効率」と「公益事業体の公共性」は、日々の経営執行を担う取締役と、取締役の任免権を持ち、定款や中長期的な計画等に特化して日常的な経営に直接関与できない監査役会という執行機能と監督機能の制度的な分離によって実現していると考えられる。取締役は会社との契約で定められた決定権に基づき、日常の経営執行について監督機能との調整から離れて意思決定を行うことができる。取締役に会社経営に関する専門人材を採用することで民間企業としての経営が実践される。

一方で監査役会に地方公共団体関係者や議会議員が参画し、公共性・公益性の観点から 中長期的に経営監督を行うことで、地方公共団体企業としての公共的性格を失うことなく 事業運営がなされていくものと考えられる。

5.1.2. 複数インフラの包括管理による効率化

一般的にシュタットベルケは複数の事業を包括的に運営している。所管する事業の組み合わせによって事業間のシナジー効果を実現している。シナジー効果は大きく2つの側面から現れていると考えられる。ひとつは費用削減効果である。複数事業をまとめて運営することで共通する事務事業や管理部門を統合したり、メンテナンスや更新作業を複数インフラで同時に実施したりすることで、費用を抑えることに成功している。また、職員にはいくつもの事業に関する研修を受けさせることにより、多能工人材を育成することにも可能になっている。もうひとつは新規投資誘発効果であり、ネットワークインフラを運営する技術や体制を活かして新たに通信事業に進出したり、電力事業のインフラと公共交通・駐車場事業の技術やインフラを活かしてe-mobility に参入したりといった事例が存在した。

5.1.3. 地域経済社会とのつながり

シュタットベルケは営利を追求とする企業としての側面をもつが、出資者としての地方公共団体は公共性を追求する主体であり、一見相反するように見える。しかし、地域経済

社会の発展が双方の目的に資するという点では、シュタットベルケに関わるステークホルダーの目的は矛盾せず一貫している。公共交通やプール・スパ施設運営など、不採算事業であっても住民のQOLに直結し公益性がある事業をシュタットベルケが運営することで、シュタットベルケ自体が住民からの認知や支持が得られている。VKU(2018)にあるような住民からの信頼の高さとなって現れた結果が、収益事業であるエネルギー小売事業での大きなシェアの獲得につながっていると言えよう。

また地域への還元という観点からは、ドイツの連結納税制度下におけるグループ全体での損益通算を通じた、節税による所得の域内還元も挙げられる。単体企業による収益に対して課税される分を他の企業の赤字部門と損益通算することで、連邦税や州税として徴収される税額分を地域にとどめることができる。日本においても連結納税制度は存在するが、ドイツのそれはグループ構造をより柔軟に選択できるものであり、持株会社形態をとって税制上のメリットを享受するシュタットベルケも広く存在する。

上記にように地域に根差した企業であるがゆえに、地域での雇用の受け皿として、また人材の育成の場としてもシュタットベルケは大きな存在感を持っている。給与水準も公務員に近く安定しているという。様々な地域のシュタットベルケを渡り歩く人材もいるなど労働市場も厚く、経営者ともなれば民間企業水準の収入も得られるため、キャリアとしての魅力もあるようだ。

また、シュタットベルケでは、制度の範囲内で積極的に地域企業への発注を行っている。 地元企業への相互還元の仕組みがあることで、地域内においては単なる競合他社以上の関係を築くことができる。

5.2. 新たな担い手の仕組み導入に向けた課題

わが国地方公共団体におけるインフラ・公共サービスの新たな担い手としてシュタットベルケに近いスキームを導入するにあたって考えられる課題としては以下のようなものが挙げられるだろう。

まず、地方財政が厳しい状況にあり第三セクターの統廃合が進むなかで、インフラや公共サービスの供給が目的であるとはいえ、地方公共団体が新たに出資・設立し企業を運営していくにはハードルが高い。何を収益事業の柱に、どのような公共サービスの維持につなげるのか、企業活動を維持するための事業性と、地域全体にもたらす便益とのバランスをみながら、事業スキームと地域還元策をセットで検討する必要がある。また、それらについて議会や庁内だけでなく、地域企業や地域住民の理解や賛同も得ることが重要である。

次に、会社内における監督と執行の機能分離をどのように実現するかという点である。 日本の会社法制では明確な監督と執行の分離が徹底しきれるとは言い難いという指摘もある³⁸。制度的に担保しきれない場合、定款や契約にどのような形で明文化して規律を働か

³⁸ 例えば王(2012)は、上場企業に最も多い企業統治形態である監査役会設置会社における取締役会について「取締役会の経営の監督は十分機能していないというのが一般的評価である。その主な理由として(中略)取締役会の経営機能と監督機能とが分離されていないことである。ほとんどの取締役が、業務執行も担当するから、自己の業務執行について自らが監督することは困難」と指摘している。また本報告書内で取り上げた委員会設置会社についても「委員会設置会社の取締役会の取締役は、執行役との兼任が許容されること(中略)等から、経営者支配に対処する方策として、従来型の期間形態と委員会設置会社の形態は、どちらが優れているかは、断言できない」として、取締役会による監督機能が十分であるか疑問であると指摘している。なお、企業統治形態は東証一部上場企業全体のうち、監査役会設置会社が 66.7%、委員会設置会社

せていくか等別の方策を立てることが重要だろう。

インフラ会社の経営に専門的な知識を持つ人材の確保も大きな課題である。日本では新たな市場環境での経営となり、人材ストックの蓄積は途上の段階にある。また適切な人材に対しては相応の報酬額が必要になると想定され、資金確保も課題となるだろう。

所管する事業という観点からは、企業の経営規律を働かせる要因の一つである競争市場への参入の可否は大きな論点である。地方公共団体企業が参入できる競争市場が今のところ十分ではなく、経営効率を改善する誘因に欠けることも考えられる。電力小売市場の自由化はそのひとつの契機であり、新電力の設立が相次いでいるが、固定価格買取制度が市場価格変動型への買取制度に移行するなかで新規参入企業が十分な利益を確保できるか詳細な検討が求められる。

さらにシュタットベルケスキームの大きなメリットである複数事業の所管による事業間シナジー効果が、日本の文脈においていかに発揮されていくかも、今後知見を重ねて検証されなければならない論点であろう。ドイツではエネルギー事業を地方公共団体企業が担ってきた長い歴史的経緯の中で実証されてきたが、日本では公共施設・インフラの包括的維持管理は、端緒についたばかりである。これらの論点は今後の検証を待たなければならない。

また日本はグループ企業で連結納税をするには制度上の制約がドイツに比べて大きい。 それでも連結納税するか、単一事業体で複数事業を所管する形態をとるか、事業の委任は どのような制度で実現するのが望ましいのか、導入にあたっては十分な検討を要するだろ う。

謝辞

本調査研究を進めるうえで、インフラ・公共サービスのマネジメントを知る専門家として地方公共団体ご担当者の3名の方々に多くの助言をいただいた。また立命館大学経営学部ラウパッハ・スミヤヨーク氏、横浜市立大学国際教養学部宇野二朗氏、早稲田大学政治経済学術院縣公一郎氏、一般財団法人日本エネルギー経済研究所山本尚司氏、工藤拓毅氏、永富悠氏、一般財団法人海外電力調査会伊勢公人氏、佐藤愛氏、東京財団平沼光氏、京都大学経済学部稲垣憲治氏、一般財団法人電力中央研究所矢島正之氏、筒井美樹氏、澤部まどか氏、池谷知彦氏、田頭直人氏、環境省地球環境局環境計画課川又孝太郎氏に調査研究全般にわたり非常に有益なご助言をいただいた(所属はすべて当時)。また、ドイツのヒアリング調査において、現地の地方公共団体、シュタットベルケ、関連団体の方々に貴重な時間を割いてインタビューにご協力をいただいた。その他本調査研究に関わっていただいたすべての方々に対して、ここに記して感謝の意を表したい。

.

⁽監査等委員会設置会社+指名委員会等設置会社) が 33.3%である (日本取締役協会(2020))。

参考文献

- Statistisches Bundesamt(ドイツ連邦統計局) "Population: Länder, reference date, age(12411-0012)", *DATABASE,GENESIS-Online*, https://www-genesis.destatis.de/genesis/online, (最終閲覧日:2018年12月26日)
- VERBAND KOMMUNALER UNTERNEHMEN e.V. (2020) Figures, data and fa cts for 2020, https://www.vku.de/fileadmin/user_upload/Verbandsseite/Publika tionen/2020/2020_VKU_Zahlen_Daten_Fakten_WEB_EN_ES.pdf, (最終閱覧日: 2020年10月1日)
- Bundesministerium der Finanzen(2017) Bund/Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der Finanzverfassung Ausgabe 2017, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/2017-11-09-bund-laender-finanzbeziehungen.html, (最終閱覧日:2019年3月5日)
- 石原愛(2017)「『シュタットベルケ』の運営と経営戦略~ドイツの地域密着型総合エネルギー企業の強みについて」 『海外電力』Vol.59, No.7, pp.52-61
- 稲垣憲治(2017)「地域新電力の可能性を広げる自治体間連携〜シュタットベルケからの示唆〜」『環境ビジネスオンライン 2017 年 02 月 13 日号』, https://www.kankyo-business.jp/column/014277.php, (最終閲覧日: 2018 年 7 月 6 日)
- 宇野二朗(2016)「再公有化の動向からみる地方公営企業の展望・ドイツの事例から・」『都市とガバナンス』Vol.25, pp.16-34.
- 宇野二朗(2018)「ドイツにおける地方公営企業の構造」『札幌法学』札幌法学 29 巻 1・ 2 合併号, pp.77-96
- ヴッパータール研究所(2018)『ドイツと日本におけるシュタットベルケ設立の現状。インプットペーパー:日本国内のエネルギー供給における分散型アクターのためのキャパシティビルディングプロジェクト』ヴッパータール,https://www.jswnw.jp/pb file/m000040/pbf20180613094727.pdf, (最終閲覧日: 2020 年 10 月 1 日)
- 王原生(2012)「会社法制の見直しと取締役会の監督機能の充実」『松山大学論集』第 24 巻第 3 号, pp.145-170.
- 海外電力調査会(2019)「各国の電気事業:ドイツ」https://www.jepic.or.jp/data/w05grm n.html, (最終閲覧日: 2020 年 8 月 28 日)
- 神尾文彦 波利摩星也 大沼健太郎(2015)「地方の自立と活力を生み出すローカル・リソース・マネジメントの重要性」『知的資産創造』Vol.23, No.6, pp.34-47
- 環境省(2015)『平成 26 年度 2050 年再生可能エネルギー等分散型エネルギー普及可能性 検証検討委託業務報告書』参考資料 2「日本・英国・ドイツの消費者の再生可能エ ネルギーに対する意識やエネルギー消費実態等に関するアンケート集計結果」, htt ps://www.env.go.jp/earth/report/h27-01/ref02.pdf, (最終閲覧日:2020 年 8 月 27 日)
- 木下勝一(1999)『ドイツの連結納税―機関会社制度の研究』森山書店
- 後藤美香・丸山真弘・服部徹(2014)「ドイツにおける発送電分離の評価-事業者の対応と 課題・」『電力中央研究所報告』調査報告: Y13029
- 自治体国際化協会(2011)『ドイツの地方自治(概要版)-2011 年改訂版-』http://www.clair. or.jp/j/forum/pub/series/pdf/j39.pdf, (閲覧日:2019 年 3 月 5 日)

- 土屋依子・小谷将之(2019)「持続的な地域インフラ・公共サービスのあり方に関する調査研究~ドイツ・シュタットベルケ調査のキックオフ~」『PRI Review』71 号, p p.48-55, https://www.mlit.go.jp/pri/kikanshi/pdf/2018/71_4.pdf, (最終閲覧日:20 20 年 10 月 1 日)
- 日本取締役協会(2020)『上場企業のコーポレート・ガバナンス調査』, https://www.jacd.jp/news/opinion/cgreport.pdf, (最終閲覧日:2021年1月28日)
- 平沼光(2016)「特集 地域エネルギーの持続的活用に向けて(中)地域が主役のドイツの再生可能エネルギー事業:経済循環を促す市民エネルギー協同組合とシュタットベルケ地方行政」『地方行政 2018-12-05 号』, No.10686, pp.10-14
- 松井英章(2013)「電力自由化と地域エネルギー事業・ドイツの先行事例に学ぶ・」『JRI レビュー』Vol.9, No.10, pp.20-29, https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/jrireview/pdf/7041.pdf, (最終閲覧日: 2020年10月1日)
- 諸富徹(2017)「『再生可能エネルギーとシュタットベルケ』特集にあたって:日本における自治体エネルギー公益的事業体の創設とその意義」『経済論叢』Vol.190, No.4, pp.1-12
- 矢島正之(2017a)「ドイツにおける電気事業の再公営化の動向と評価」『公益事業研究』 Vol.68, No.3, pp.11-18
- 矢島正之(2017b)「ドイツの自治体企業の経営実態と課題:電力分野を中心に」『国際公共 経済研究』 Vol.28, pp.36-45
- 安井栄二(2008)「連結納税制度における連結グループの範囲の再検討・ドイツ法を参考に -」『大阪経大論集 』Vol.59(4), pp.177-194
- 山本尚司(2018)「ドイツのシュタットベルケから日本は何を学ぶべきか」, 一般財団法 人エネルギー経済研究所, http://eneken.ieej.or.jp/journal/smartcommunity/smart community.html, (最終閲覧日: 2018年6月25日)
- ラウパッハ・スミヤ ヨーク・光井智恵(2017)「ドイツシュタットベルケの変化するヨーロッパエネルギー市場への対応戦略」『経済論叢』Vol.190, No.4, pp.13-37
- ラウパッハ・スミヤ ヨーク(2019)「Public Value を織り込む Public Corporate Gover nance の在り方-ドイツ・シュタットベルケの事例研究からの考察副題-」京都大学大学院経済学研究科再生可能エネルギー経済学講座ディスカッションペーパーNo.5, http://www.econ.kyoto-u.ac.jp/renewable_energy/stage2/pbfile/m000179/REEKU_DP005.pdf,(最終閲覧日:2020年10月1日)