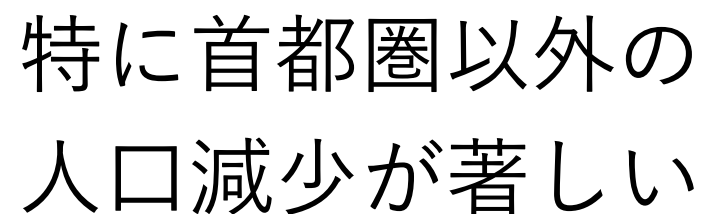
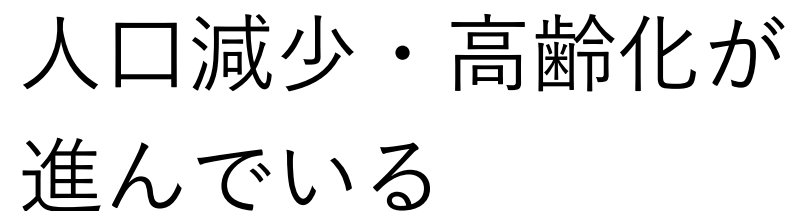


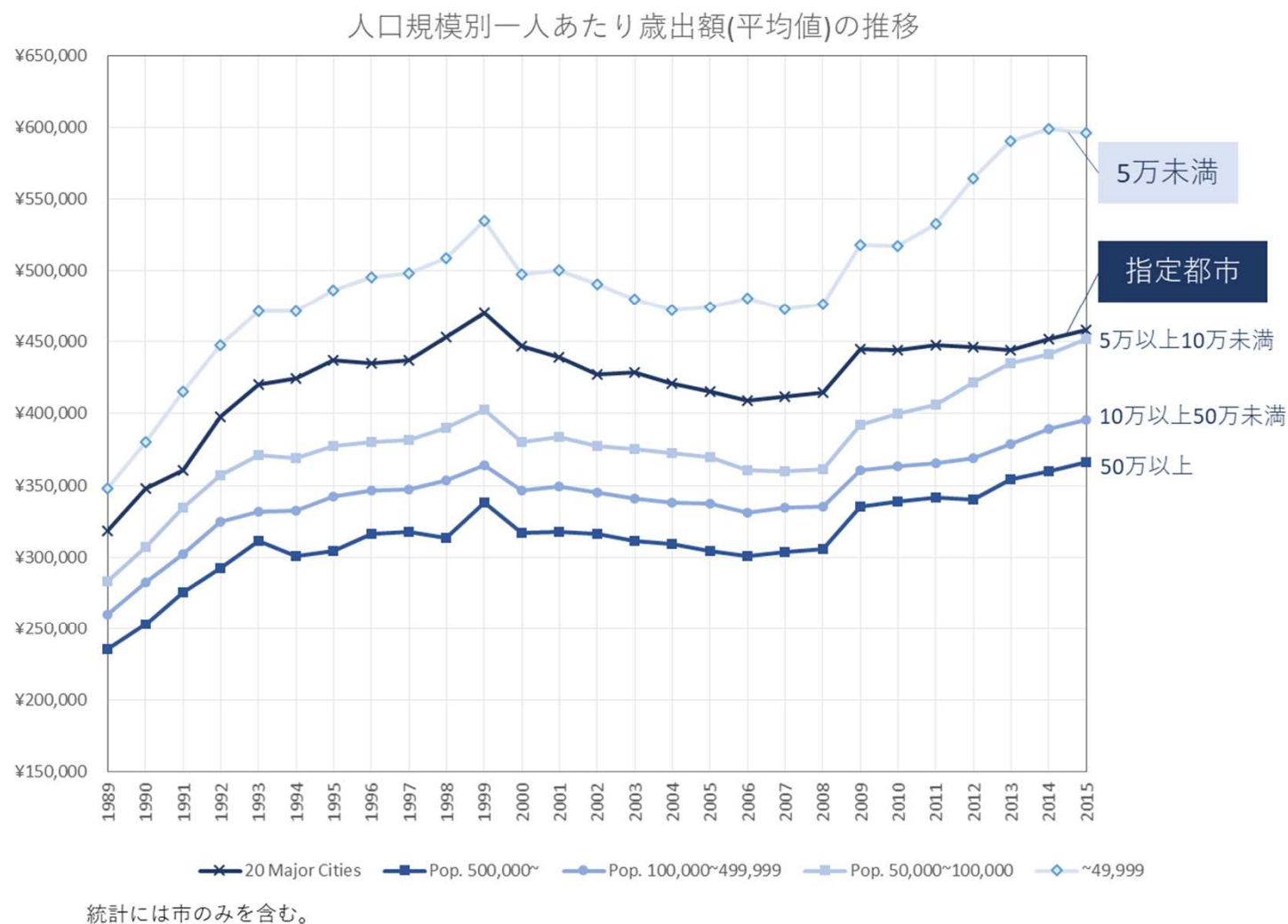
インフラ・公共サービスの効率的な 地域管理のあり方 ～ドイツ・シュタットベルケの事例調査を中心に

令和2年6月24日

国土交通政策研究所
客員研究官 小谷 将之

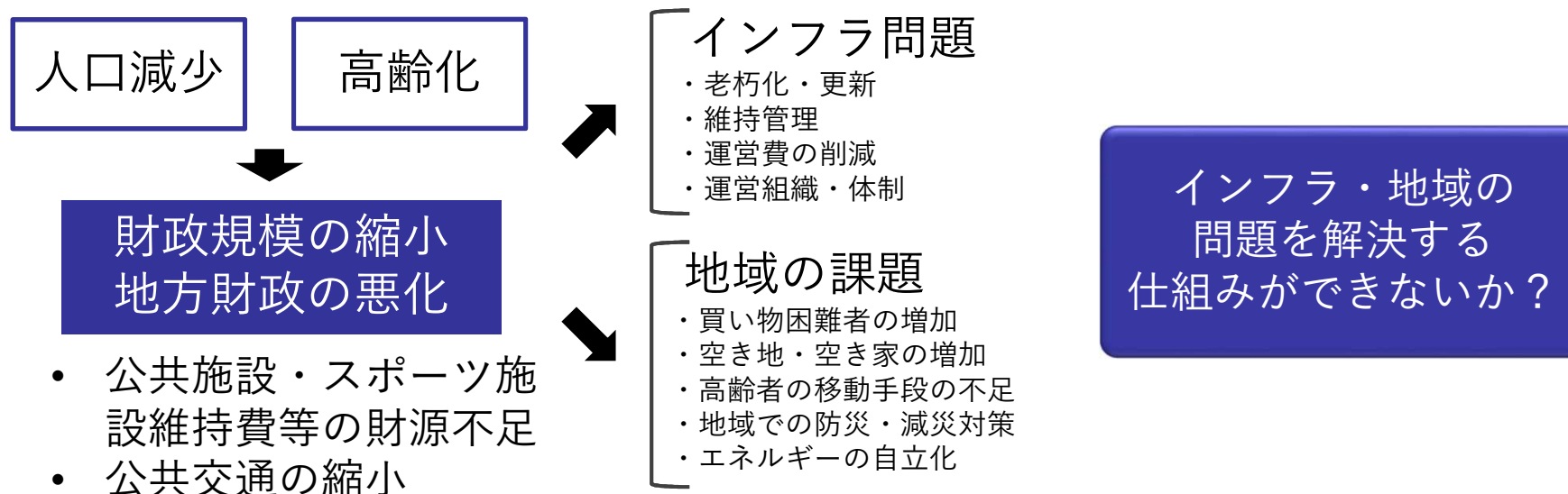
1. 研究の目的、背景、概要
2. シュタットベルケの概要
3. ドイツ現地調査報告
4. 日本への適用に向けた論点整理
5. 日本の自治体におけるケーススタディ





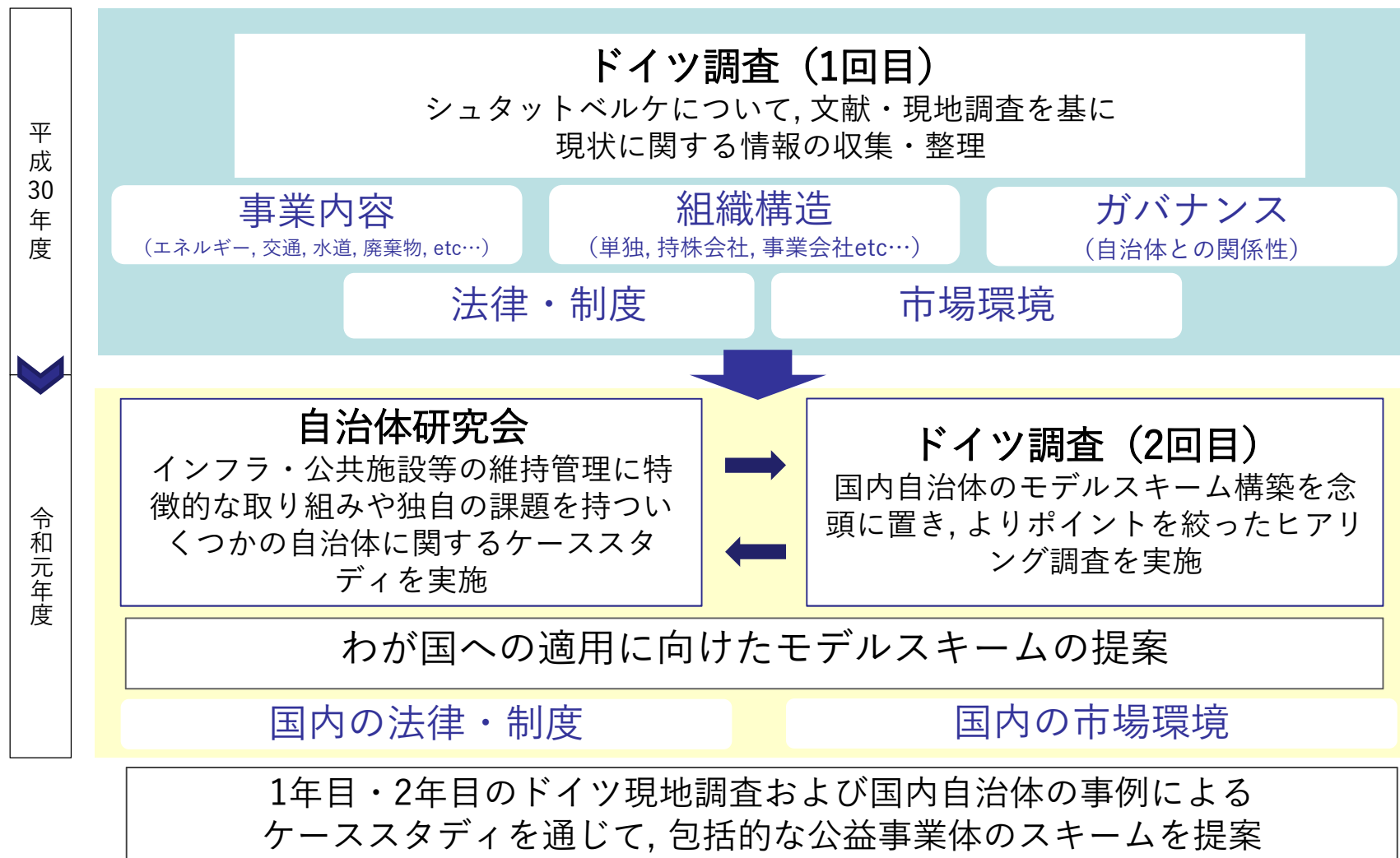
自治体の運営は人口規模が小さいほど難しくなっている

研究の目的、背景、概要



- ① 国土交通省（都市局）
社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会都市計画部会新たな時代の都市マネジメント小委員会
『第4回 資料2（2014.12.15）』『中間とりまとめ（2015.8）』
「施設、インフラ間の計画の整合性、相互の連携を高めるために、エリアマネジメントをより活用していくことが必要ではないか。」
- ② 国土交通省（都市局）
まちづくり活動の担い手のあり方検討会『とりまとめ（2017.10）』
「ドイツで定着している【シュタットベルケ】の日本版と言うべき、事業収益をまちづくりに還元する取組の推進」

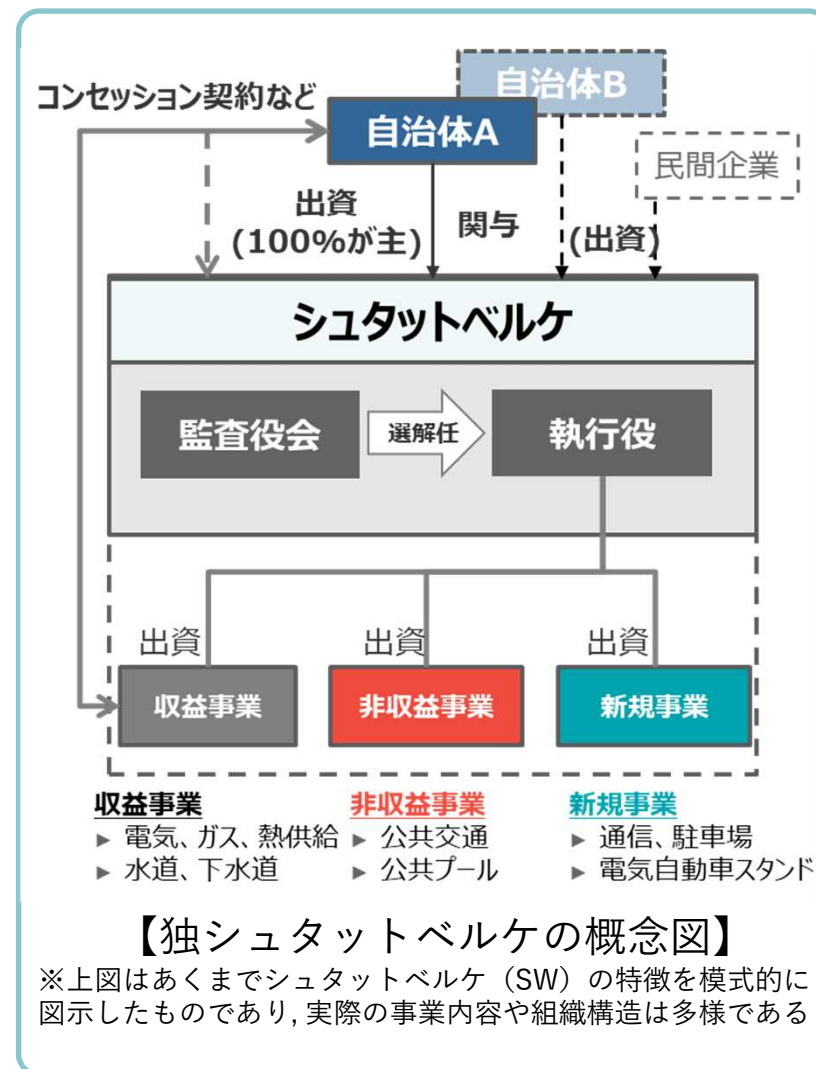
→シュタットベルケが有力な解決手段の候補



Stadtwerke (SW, 町の事業・都市公社)

自治体規模の単位で管理されるインフラ・公共サービスを総合的に運営する公益事業体

- 明確な定義・法的根拠はない
- ドイツ国内では強いブランドイメージがある。
- 公益的な事業・サービスを総合的に運営し、様々な事業ミックスで相乗効果を挙げることで、適切な価格で市民サービスを提供できるほか、エネルギーを主とする事業からの利益を、利益の出にくい事業（公共交通やプールなど）に内部補填する仕組みをとる（参考：ラウパッハ・スミヤ（2017））
- 19世紀頃から地域の電気やガスの供給を行う事業体として普及しはじめる。

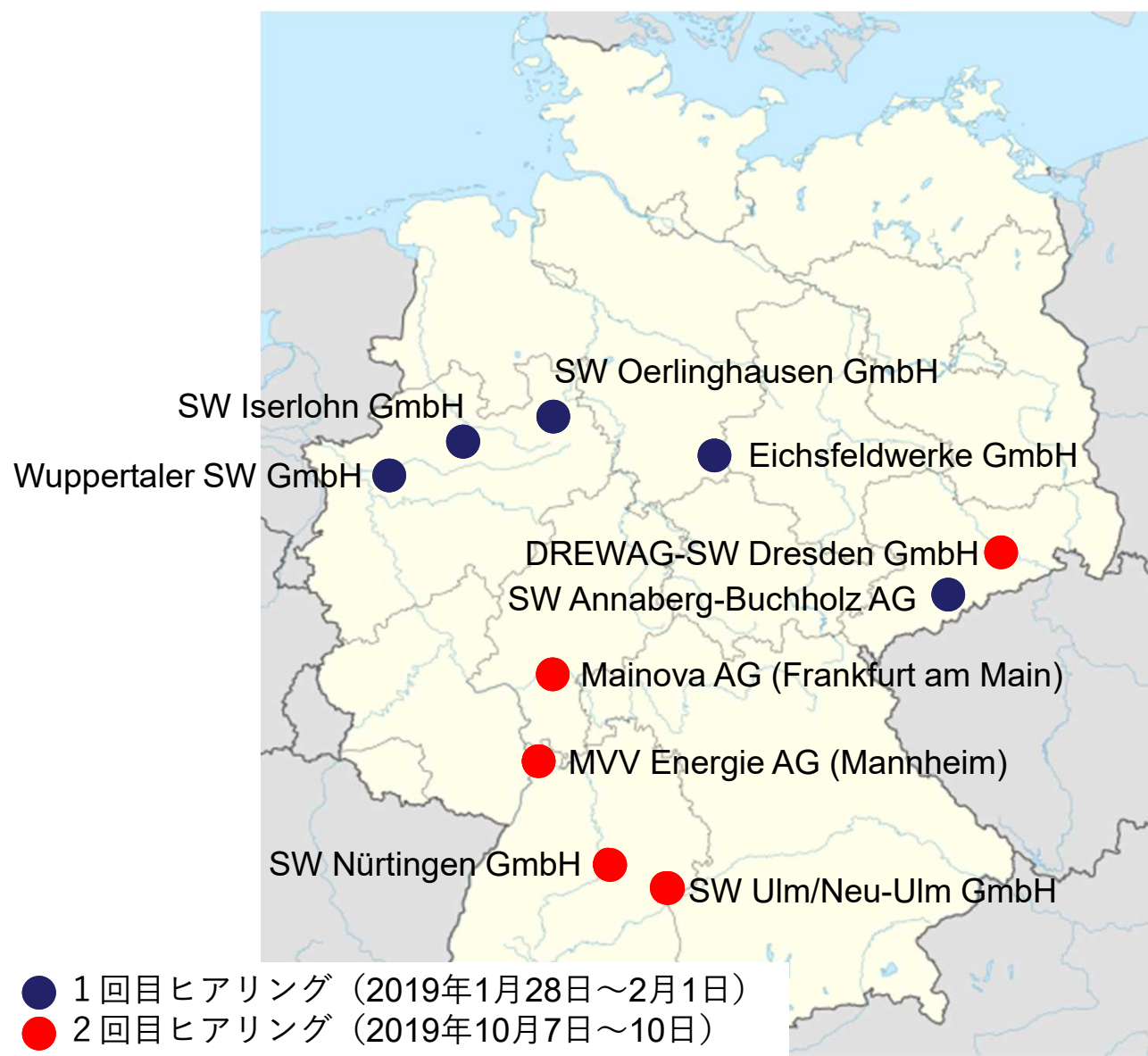


■ 1回目調査(日程：平成31年1月28日～2月1日)

名称	州・都市名	人口	特徴
Wuppertaler Stadtwerke	ノルトラインヴェストファーレン州 ヴッパータール市	353,590人	都市の規模が大きく、公共交通についてモノレール、バスの双方を直営で運営している。
Stadtwerke Iserlohn	ノルトラインヴェストファーレン州 イーザーローン市	92,928人	電力と通信を組み合わせたサービス展開を行っている。
Stadtwerke Annaberg-Buchholz	ザクセン州 アンベルク・ブッフホルツ市	20,000人	市が有する他の公営企業との連携を図り、まちの魅力向上策を実施している。
Stadtwerke Oerlinghausen	ノルトラインヴェストファーレン州 エルリングハウゼン市	17,530人	電力については、市は販売のみならず送電線網の管理まで行っている。他市では赤字になりがちな公共交通について、収益源としている。
Eichsfeldwerke	テューリンゲン州 アイヒスフェルト郡	100,645人	市単位ではなく、郡単位で広域的な展開を行っている。かつ市単位のシュタットベルケへの出資も行っている。

■ 2回目調査(日程：令和元年10月7日～10月10日)

名称	所在都市名	人口	特徴
Stadtwerke Nürtingen	バーデンビュルテンベルク州 ニルティンゲン市	41,093人	単独のシュタットベルケとして主要なユーティリティ供給の他、独自の投資で通信やeモビリティ事業等を展開している。
★ Stadtwerke Ulm/Neu-Ulm	バーデンビュルテンベルク州 ウルム市	126,329人(U) 58,707人(NU)	複数自治体出資により設立され、持株会社の形態をとる。近隣小規模自治体の事業会社にも出資を行う。
DREWAG-Stadtwerke Dresden	ザクセン州 ドレスデン市	554,649人	旧東独でユーティリティ供給を主要事業として展開。グループ全体では交通や廃棄物処理、プールなど幅広く展開している。
Mainova	ヘッセン州 フランクフルト・アム・マイン	753,056人	ユーティリティ供給を主要事業としており公開会社(AG)の形態をとる。地域エネルギーとしてはドイツTop10に入る。その他街灯事業なども行う。
MVV Energie	バーデンビュルテンベルク州 マンハイム市	309,370人	ドイツで唯一上場しているシュタットベルケ。ユーティリティ供給を主要事業としているがスマートシティ事業なども行う。海外での発電事業への投資も行っている。



● 1 回目ヒアリング (2019年1月28日～2月1日)

● 2 回目ヒアリング (2019年10月7日～10日)

(出典) https://en.wikipedia.org/wiki/File:Germany_adm_location_map.svg (著作権者: NordNordWest, ライセンス: Creative Commons by-sa-3.0 de) を基に筆者作成

- 人口13万人と人口5万人の中小規模都市による共同出資事業体

市名	バーデンビュルテンベルク州ウルム市、バイエルン州ノイウルム市
法人形態	GmbH（有限会社）
設立	1982年(ノイウルム統合は1983年)
監査役会	両市長+議員8人+労働代表5人
出資構成	ウルム市96%、ノイウルム市4%
沿革	1853年：ガス事業者として設立。 1897年：最初のトラムが運転開始 1982年：有限会社化 1983年：ノイウルム市出資
従業員数	1,052人
事業概要	SWU Energie GmbH：エネルギー SWU Telenet GmbH：通信 SWU Verkehr GmbH：公共交通
事業規模	年間売上高：443百万ユーロ



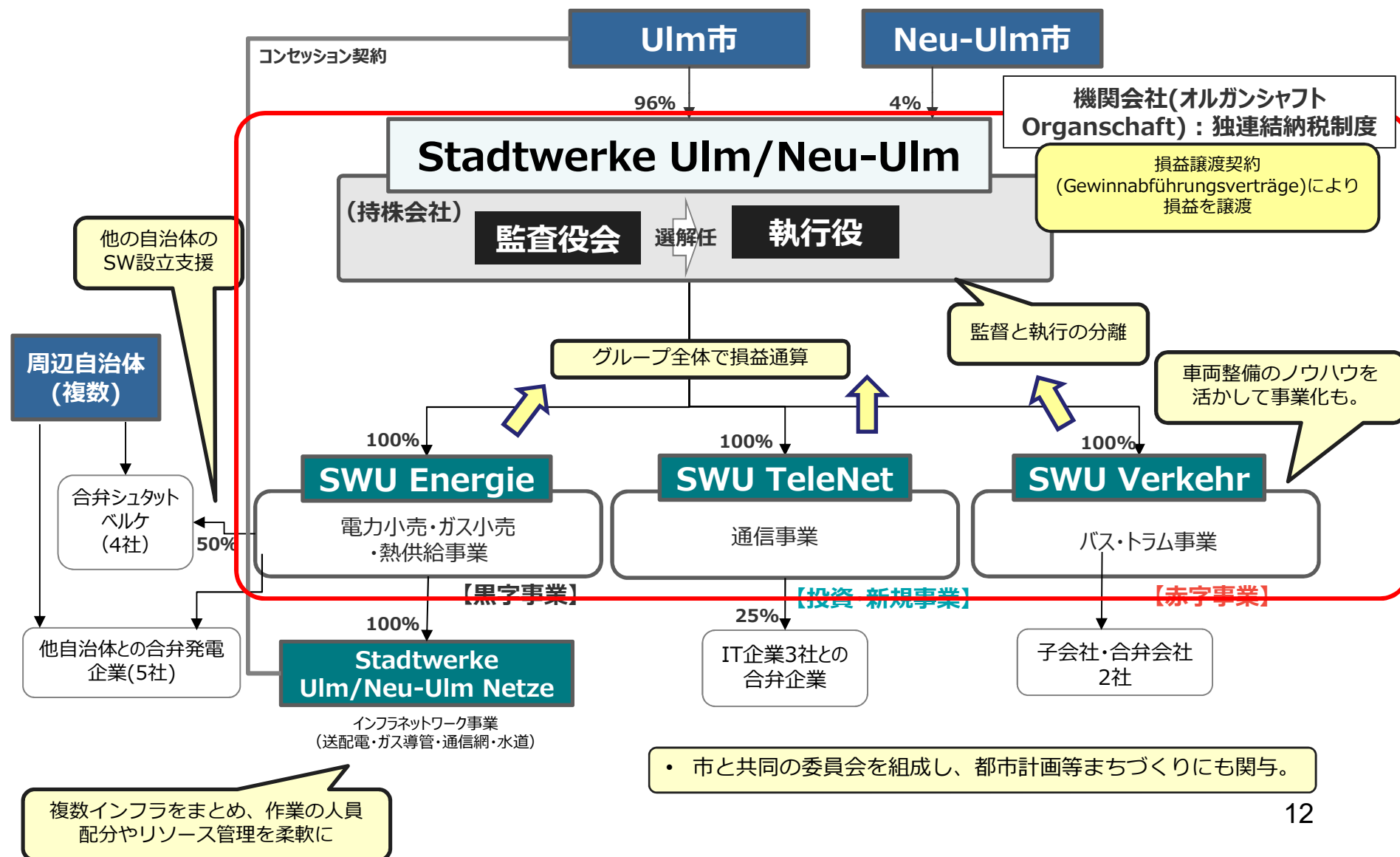
(出典)
https://en.wikipedia.org/wiki/File:Germany_adm_location_map.svg
 (著作権者: NordNordWest, ライセンス: Creative Commons by-sa-3.0 de) を基に筆者作成

ドイツの事例：SW Ulm/Neu-Ulm

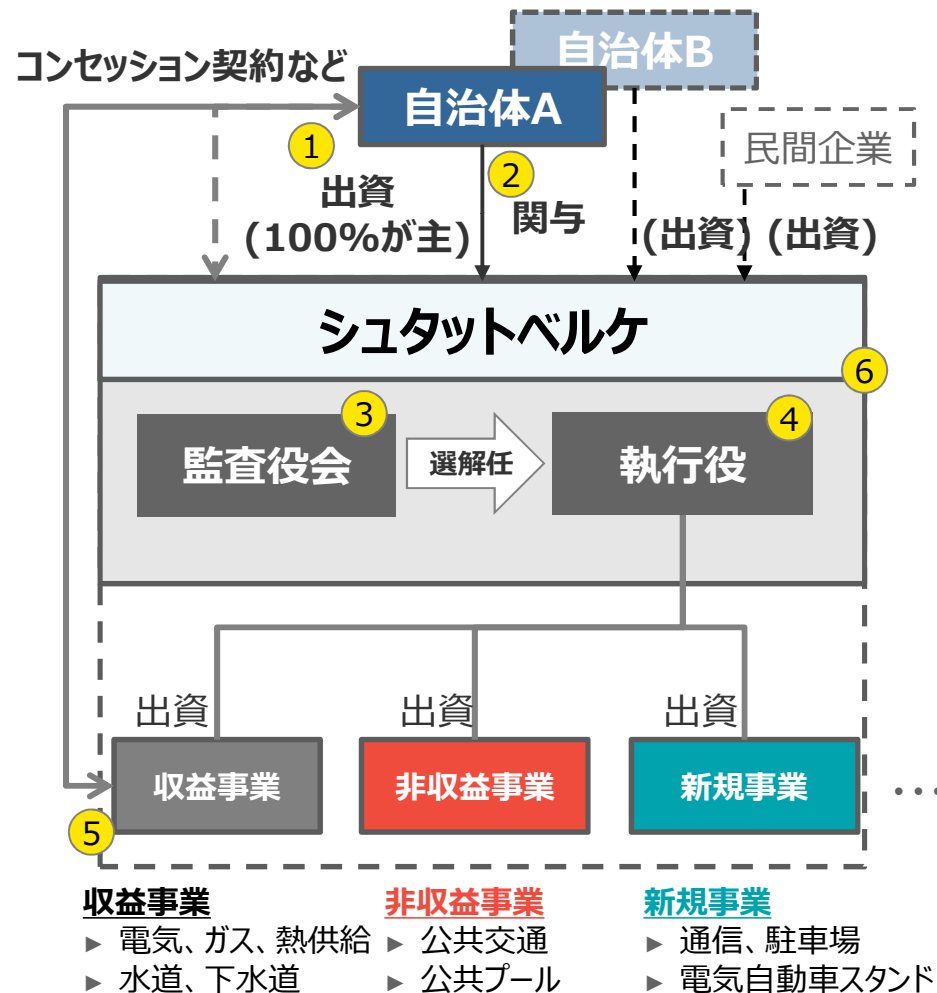


左上：SW運営トラム
右上：SW社屋
左下：配電網機器
右下：充電ステーション

ドイツ現地調査報告：事例 SW Ulm/Neu-Ulm



ドイツ現地調査報告：シュタットベルケのポイント



1 出資会社	➤ 歴史的に市出資の公社が存在し、自治体の義務としての水道供給等を実施していた ➤ 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 ➤ 出資をすることで公的責任を果たす
2 自治体の関与	➤ 出資に基づく関与※：出資者としての権利が留保されており、監査役として市長・議員等を選任する ➤ 事業契約に基づく関与：憲法上の自治体に課せられた生存権を根拠とする基本供給義務の履行監視（モニタリング）、公共交通・プール等の公益事業の遂行 ※ドイツ法では株主であっても会社に不利な判断をすることはできない
3 監査役会の関与	➤ 監査役会の権限を、決算の承認、執行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す ➤ 事業経営は、執行役に最大限任せる ➤ これにより迅速な意思決定が可能となっている
4 経営陣の専門性	➤ プロの経営者を置くことでSWに競争力を付与するとともに、民間の創意工夫を活用する ➤ 人材紹介会社を通じて市場から候補者を調達 ➤ 地元貢献に寄与する人材、公共の論理に精通した人材等が候補となる。
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 ➤ 複数事業を一体運営することで職員の多能工化、リソースの効率配分によりコスト削減 ➤ インフラ専門家を採用・育成し、自治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
6 情報開示	➤ 法律で決算書等の議会提出が義務づけられている ➤ パブリックバリュー等の充実した情報開示がされている

ドイツ現地調査報告：調査先の要約

都市	Nürtingen	Ulm/Neu-Ulm	Dresden	Frankfurt am Main	Mannheim
人口規模	約4万人	約14万人	約50万人	Frankfurt am Main約70万人	Mannheim約30万人
売上規模	約52百万ユーロ	約443百万ユーロ	約1,170百万ユーロ	約2,000百万ユーロ	約3,900百万ユーロ
SW会社形態	GmbH	GmbH	GmbH	AG	AG(上場)
事業内容	電力事業 ガス事業 水道事業 熱供給事業 プール事業 emobility事業 デジタル事業 通信事業	電力事業 ガス事業 水道事業 熱供給事業 プール事業 公共交通事業 emobility事業 デジタル事業 通信事業	電力事業 ガス事業 水道事業 熱供給事業 プール事業 公共交通事業 emobility事業 デジタル事業 通信事業	電力事業 ガス事業 水道事業 熱供給事業 プール事業 公共交通事業 emobility事業 デジタル事業 投資管理事業	電力事業 ガス事業 水道事業 熱供給事業 プール事業 公共交通事業 emobility事業 デジタル事業 投資管理事業
市の関与	自治体100%出資	自治体100%出資	自治体100%出資 但し、収益事業を担う DREWGIに対しては90%	自治体100%出資 但し、収益事業を担う Mainova AGに対しては 75.2%	自治体50.1%出資

適用に向けた論点整理：論点リスト

競争産業 の不在	➤ ドイツとは異なり、日本の自治体が運営するインフラ・事業には、「競争産業」のような経営努力により収益を上昇させることができる収益事業は多くない。
	➤ 会社法上の会社として競争産業へ参入、包括管理による費用削減 など
日本との 税制度の 違い	➤ 日本の税制度はドイツの税制度と異なり、子会社と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。
	➤ 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、より柔軟な組織構造に対応できる制度の検証 など
日本との 会社法ガ バナンス の違い	➤ 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り、経営執行の監督のみを行う機関が日本の会社法制では想定されていない
	➤ 現行制度においてドイツ流の「経営の監督に特化した機関」の実現可能性の検証 など
情報開示 の質の 確保	➤ ドイツでは法律によって地方自治体及びシュタットベルケによる情報開示の内容が定められており、市民に対する情報開示の質が高い
	➤ さらなる情報開示を促す仕組み（制度・ガイドライン）の検証、競争産業への参入による情報開示の誘因の内部化 など

論点

考えられる方向性

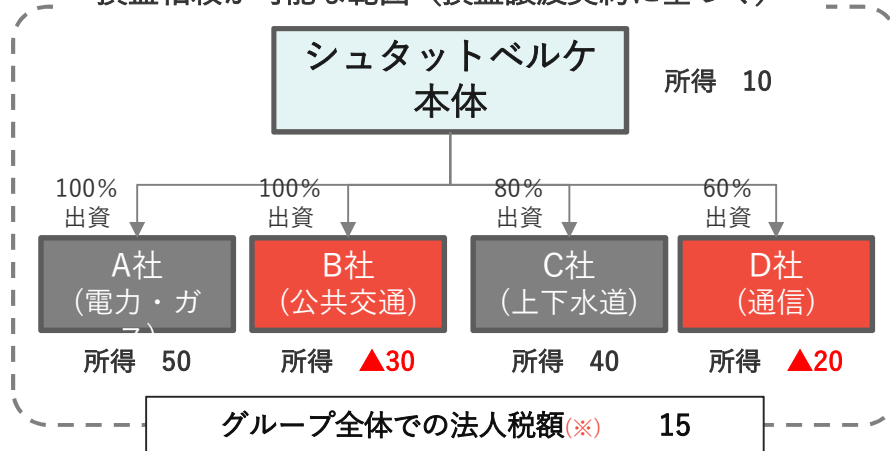
ドイツの自治体出資会社における損益通算の制度

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)

損益相殺が可能な範囲（損益譲渡契約に基づく）



(※) 法人税=所得×30% として計算

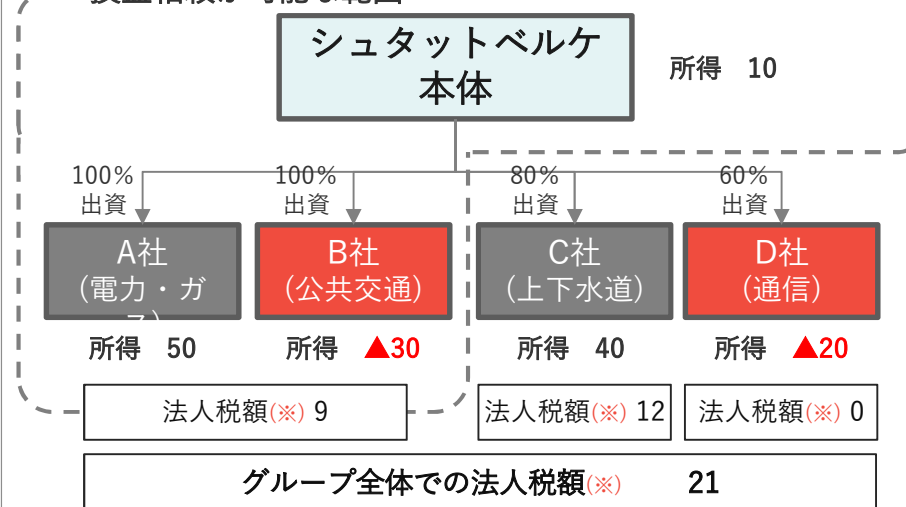
- 持株会社方式により、子会社ごとの実情に応じた迅速な意思決定、人事制度の継続、事業リスクの分散等を図りつつ、税務メリットも享受可能。
- シュタットベルケ本体から子会社への出資比率50%超であれば、他の出資者を募ることも可能。

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。

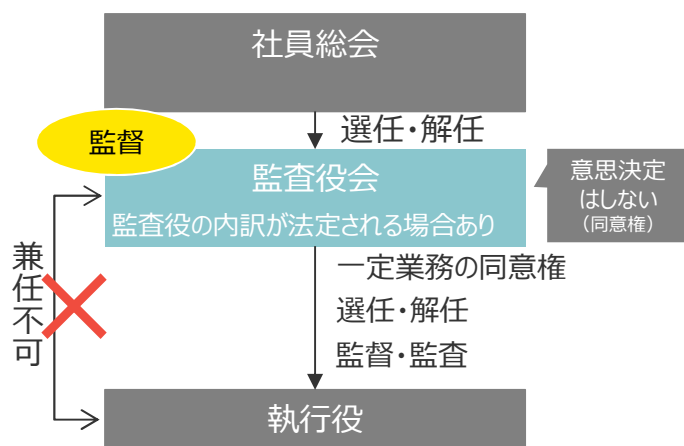
損益相殺が可能な範囲



- 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%のまま動かさないため、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。

適用に向けた論点整理：ガバナンスの違い

GmbH+監査役会（シュタットベルケ）【2層制】



- 監督機関である監査役会は、自ら会社の意思決定はできない
- 重要な業務執行に対しては「同意権」として一定程度関与できる

- 監査役は取締役を兼任することができない
- 多くのシュタットベルケでは、監査役のメンバーは労働者・自治体側で半々にしなければならない

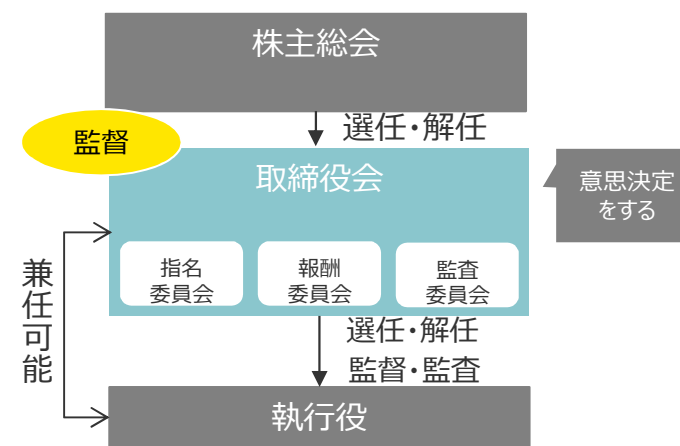
組織設計

監督機関の権限

役員の兼任
役員の構成

経営の執行と監督が制度的に分離されていることから、プロの経営者を「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防止されている

日本の株式会社（指名委員会等設置会社）【1層制】



- 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、自ら意思決定する
- ドイツのように監督機関に徹しきれていない

- 取締役は執行役を兼任することができる*
- 取締役の構成内訳は法定されておらず、株主総会において自由に決定することができる

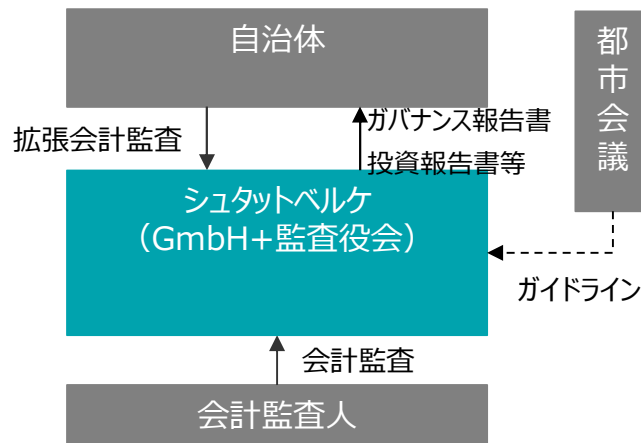
* 監査役とすれば取締役を兼任できなくすることができる。しかし監査役は適法性監査に限定されており、経営の妥当性の監査ができない

経営の執行と監督の分離が制度的に徹底されないため、プロ経営者の扱いが難しい。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

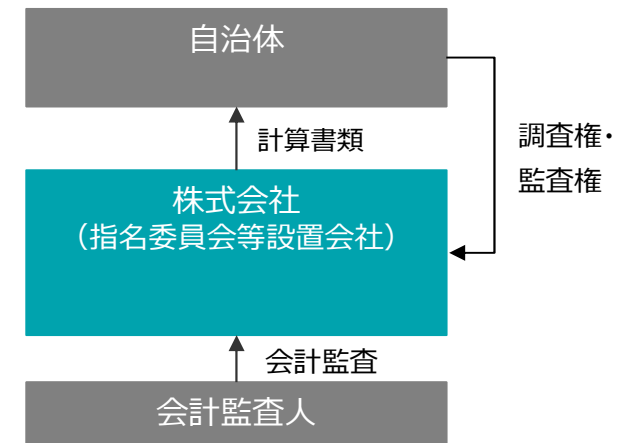
⇒日本では定款、株主間合意等での対応が必要

適用に向けた論点整理：情報開示の違い

ドイツ・シュタットベルケ



日本の株式会社(指名委員会等設置会社)



情報開示の
ルール
イメージ

情報開示
の内容

<①会社法制 シュタットベルケが主体>

- 年度決算書の開示
- 会計監査人による監査

<②定款・社員間契約 シュタットベルケが主体>

- ガバナンスに関する報告義務

<③自治体(市町村ルール)・予算原則法 自治体が主体>

- 年度決算書の策定
- シュタットベルケに対する拡張会計監査の実施
- (シュタットベルケを含む投資先に関する) 投資報告書(公表)

<④パブリックコーポレートガバナンスコード(ガイドライン)

シュタットベルケが主体>

- 内部監査、会計監査の独自性、役員報酬の開示、パブリック・バリュー 等

<会社法制 株式会社が主体>

- 計算書類(B/S,P/L等)の開示・公表
 - 会計監査人による監査
- ※上場会社ではないため、金融商品取引法上の有価証券報告書は不要

<地方自治法 自治体が主体>

- 出資法人に対する収入・支出実績等の調査・監査権
- 事業計画、決算関連書類の議会への提出

ドイツに比べると情報開示の制度、調査権等が弱い
有価証券報告書レベルは最低限とした上で、定款・ガイドライン等によって開示情報を充実化させる必要がある

- **自治体から一定の独立性を保ち、機動的な運営・専門家確保を実現**

現行行政制度に縛られない運用、独自採用ルールにより柔軟に人材を採用、十分な数の専門性の高い職員を育成

- **複数インフラの包括的管理による事業の効率性を発揮**

共通経費の削減、リソースの有効利用によるコストの低下

- **収益を他の事業に振り分ける仕組みの構築（資金の域内循環）**

収益を活用して地域のための投資を行う、課税の域外流出を防止し、域内循環の効果を高める

- **経営執行と監督を分離してプロの経営者に経営を任せる**

経営執行の裁量・自由度を高め、経営のプロが能力を最大限に活かす

- **市の関与を通じて安全かつ安定的な公益サービスを確実に守る**

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市が適切に関与して公的責任を果たす

- **時機に応じた資金の活用、地元発注を通じた価値還元を実現する**

当初想定できなかった経済環境や外部環境の変動にも柔軟に対応