

# ドイツのシュタットベルケの仕組みと日本への適用に向けたポイント



国土交通省国土交通政策研究所 客員研究官  
(公益財団法人日本住宅総合センター 主任研究員)  
小谷 将之

## 1 はじめに<sup>\*1</sup>

わが国における人口減少や地域の少子高齢化によって生じる数多くの課題のひとつに地方公共団体の財政難が挙げられる。財政難をもたらす要因のひとつは人口減少や少子高齢化（に伴う生産年齢人口の減少）による税収減という歳入面、もうひとつは戦後に急速に整備したインフラや公共施設（以下、公共施設等）の更新に伴う維持管理費用の増加という歳出面、両面からの要因があるだろう。地方自治法に則った縦割りの行政管理ではもはや維持は難しく、様々な方法によって効率的な公共施設等の管理や集約、高機能化が必要となる点については、すでに多くの場面で指摘がなされている。

ドイツには、「シュタットベルケ (Stadtwerke)」と呼ばれる自治体出資の公的企業が存在する。シュタットベルケは電気・ガス・熱供給などのエネルギーや水道の供給を主たる事業としたユーティリティ事業者である。日本でいう公営企業とは異なり、シュタットベルケを規定するような法律はなく、多くは私法上における民間企業（多くは有限会社 (GmbH) もしくは株式会社 (AG)) であり、日本の文脈でいうところの第三セクターに近い存在である。シュタットベルケは電気やガス等の自由化された市場において大手民間事業者と競争しながらも、大きなシェアを獲得し、公共交通やプール事業といった公益性は高いが採算のとれにくい事業を併せて運営することも多

く、さらには地域のスポーツチームやイベントへの金銭的支援を行うなど、多くの地域において存在感を発揮している公益事業体である。

国土交通省国土交通政策研究所では、国民生活を支える地域インフラや公共サービスの持続的な運営を実現するヒントを探るため、ドイツのシュタットベルケに注目し、2018年度からの2年にわたり、複数事例の現地調査を実施した。本稿では、筆者が関わった同調査事業における現地ヒアリングを通じて得た事例のひとつを紹介することを通じてシュタットベルケの特徴や実態を紹介するとともに、シュタットベルケと同様の仕組みをわが国に導入することを想定した場合に論点となるであろうポイントを提示したい。

## 2 シュタットベルケの概要

シュタットベルケは地域の包括的な公共サービス事業者とことができ、主要事業として電気、ガス、水道といった都市のユーティリティ供給を担う責務を負う。また、主にエネルギー事業で得た利益を他の公共サービス（地域公共交通やプール、公園、街灯など）に補填することで地域の公共施設等を運営・管理している。基礎的なインフラ供給を担うことで都市の厚生を高めているほか、地域の重要な雇用主でもあり、さらに（原則入札であるが）地元企業への業務発注や地域のスポーツチームや様々なイベント・フェスティバルへの資金的支援などを通じて地域活動に

も貢献している。多くの活動が地域に近いところで行われ、ドイツ国内における市民のシュタットベルケに対するイメージは概して好意的<sup>\*2</sup>である。

以下では、筆者が実際に訪問したシュタットベルケのうち、バーデン・ビュルテンベルク州ウルム市に設立されているStadtwerke Ulm/Neu-Ulm（以下、SWU）の事例を通じて、シュタットベルケの特徴を明らかにしていきたい。<sup>\*3</sup>

### 2.1. Stadtwerke Ulm/Neu-Ulmの概要

SWUはウルム市（バーデン・ビュルテンベルク州）と隣接する自治体であるノイウルム市（バイエルン州）の共同出資によって設立・運営されているシュタットベルケである。教会建築として世界一の高さを誇るウルム大聖堂が建つウルム市は人口約13万人の自治体である。一方のノイウルム市は人口約6万人と少し規模が小さい。この2つの自治体がそれぞれ94%と6%の割合で出資してSWUは運営されている。

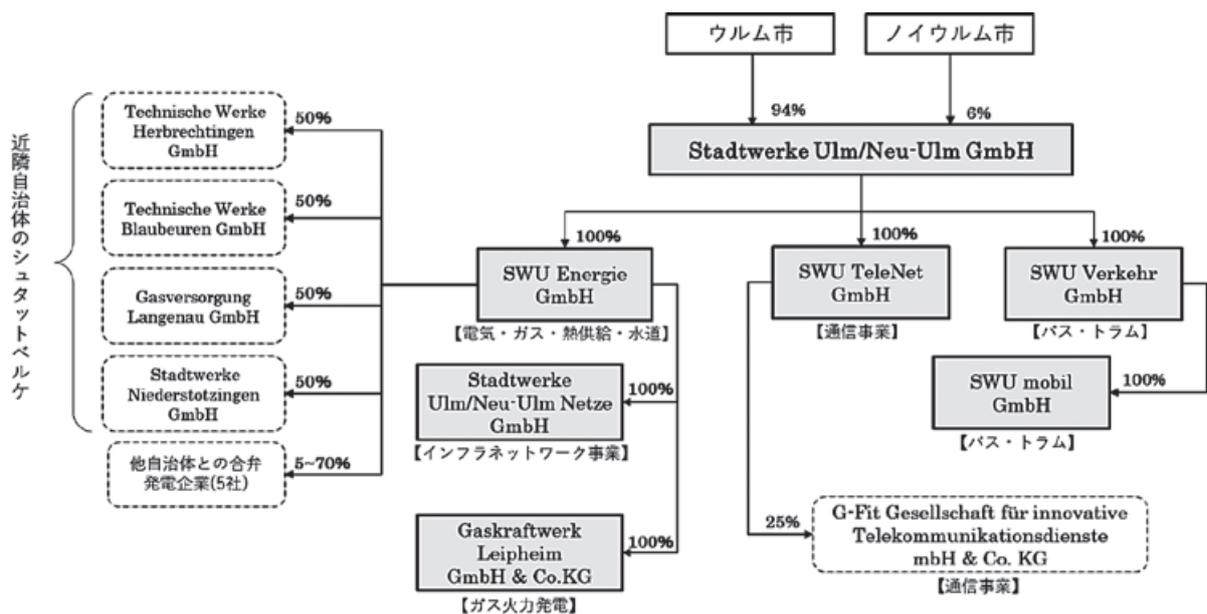
SWUの組織の概要を示したのが図1である。SWUの大きな特徴のひとつが、複数の自

治体によって所有されているという点にある。SWUの起源はウルム市において19世紀中頃に設立されたガス事業会社であると言われている。徐々に事業を多角化し、1982年に有限会社化、1983年に隣接自治体であるノイウルム市が株主として参画した。その後、持株会社への移行や再編を経て現在のグループ会社の形態に至っている。自治体の人口規模も株式の保有比率も大きく異なる2つの自治体であるが、単独の自治体による経営では採算に見合わない事業でも、共同で公益事業体を運営することで、より規模の経済によるメリットが得やすくなると考えられる。

### 2.2. 事業内容

SWUは持株会社（Holdinggesellschaft）であり、その機能は法務や総務・人事といった管理部門と、個々の事業における契約関係の業務等に限定される。グループの事業はそれぞれ子会社が行っており、例えばシュタットベルケの主要事業であるエネルギー事業については、100%子会社であるSWU Energie社が電気・ガス・水道・熱供給事業を担っている。またStadtwerke Ulm/Neu-Ulm Netze社はEnergie

図1 Stadtwerke Ulm/Neu-Ulmの組織概要



（出所） Stadtwerke Ulm/Neu-Ulmホームページ（<https://www.swu.de/privatkunden/unternehmen/ueber-uns/>; 最終閲覧日: 2020年10月25日）を基に筆者作成

社の100%子会社として、ウルム市とコンセッション契約を締結しインフラのハード面を運営・管理する。

主要事業であるエネルギー供給以外に、SWUグループでは子会社であるSWU Verkehr社及びその子会社であるSWU mobil社がバスやトラムの運行を行っているほか、SWU TeleNet社が通信事業としてインターネットやケーブルテレビなどを展開している。Telenet社はさらにIT企業との共同出資によるベンチャー企業（G-Fit社）を立ち上げ、LoRaWAN<sup>\*4</sup>を活用した新規事業などを展開している。この通信分野の新規事業はSWUが自ら発案することで実現したという。

地域レベルで運行される公共交通事業は採算がとれにくいのはドイツでも同様である。SWUグループでもバス・トラム事業を行うSWU Verkehr社は2019年の実績で赤字を計上している（SWU mobilはわずかに黒字<sup>\*5</sup>）。一方、グループで利益を生み出しているのは主にエネルギー部門と通信部門であり、親会社であるSWUと子会社であるEnergie社、Verkehr社、TeleNet社の間で締結される損益譲渡契約<sup>\*6</sup>によって、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。このように、シュタットベルケでは赤字部門の経営を黒字部門の収益によって支えている仕組みに特徴がある。またグループ会社で会計を連結することで節税が可能になる。利益にかかる法人税は連邦及び州に帰属するため、法人税の節税は自治体にとってもメリットがあると言えよう。

### 2.3. 多様な資本関係に基づく連携

図1にも見られるように、SWUは子会社のSWU Energie社を通じて4つの近隣自治体のシュタットベルケに50%の割合で資本参加している。4つの自治体は人口約0.5～1.5万人と、いずれもウルム市に比べれば小規模な自

治体であるが、それぞれ独自のネットワークインフラを持ち、そうした設備の運営契約を大手エネルギー事業者ではなく、地域に根差した企業と締結したいという考えからSWUが出資という形で支援して、シュタットベルケの新設に至った。SWUが50%の金銭出資と技術的なサポートを行い、新設する自治体側は資本の50%に相当する資産を現物出資しているとのことである。新設自治体にとっては初期にかかる出費を抑えつつ先行者であるSWUのノウハウ等を得られることから、シュタットベルケ運営の成功の可能性を高められる。こうした行政の枠組みを超えて柔軟に組織構造を変えていくことができるのは民間企業ならではの強みであろう。

### 2.4. 監査委員会と執行委員の2本柱

ラウパッハ・スミヤ（2017）では、シュタットベルケの競争力を説明する戦略的行動のひとつとして「ガバナンスと運営の専門化に焦点を当てた組織的發展」が挙げられている。ドイツの会社法に基づいて、経営の基本的自治権限を持つ執行委員と、一般戦略方向を打ち出して執行委員の監視・監督を行う監査委員会の2つの機関が設置されているのが、GmbHやAGの法人形態をとるシュタットベルケの一般的な姿である。公共側から市長や市議会議員が監査委員会に参画し、定款や中長期計画の承認、執行委員の任免といった手段で経営への介入余地を持つ。しかしながら自治体直営に比べてより経済的な目標が重要性を帯び、その実行のために執行委員は大きな経営自治を与えられている、と指摘している。その結果、公共・公益性に一定の配慮を求められつつも、会社として収益性に基づく経営判断が可能になり、企業としての競争力につながっていると考えられる。

SWUの場合、監査委員会はウルム・ノイウルム両市長、市議会議員8人、従業員代表5

人の全部で15人の委員で構成され、中長期計画の策定や執行委員の任免等にあたっている。一方の執行委員は、人材サービスから経営に関する専門知識を持つ外部人材の紹介を受けて、再任ありの有期契約で採用されているとのことである。SWUの代表者（ヒアリング当時）もSWUの生え抜きや行政からの出向等ではなく、他のシュタットベルケでキャリアを重ねて採用された、シュタットベルケの経営に関する知識と経験を備えた専門的人材である。執行部に企業経営に長けた人材を登用することが、市場環境においてシュタットベルケが競争力を持つ要因になっている。

## 2.5. まちづくりへの貢献

多くのシュタットベルケはその地域に根差した長い歴史を持つことから地域の实情に明るく、またエネルギー事業や公共交通といったネットワークインフラの運営を通じて、地域の顧客ニーズを広く集めることが可能になっていると考えられる。そうすると、自治体としても住民の地域に対する要望や不満を集め行政サービスを改善するために、シュタットベルケにも協力を求めるようになるのは自然な流れと言えるだろう。

SWUの場合、自治体に対して住民から公共交通の増設の声が寄せられていたところ、事業者としてもトラム事業の運営を通じて混雑と交通容量の拡充の必要性を把握していたことから、トラム路線追加設置を市とSWUで相互提案という形で検討の俎上に乗せたという。その他にも都市計画部門において市と共同の委員会を組成し意見を交わすなど、シュタットベルケはまちづくりへの貢献も果たしている。

## 2.6. 効率性

設備投資の大きいインフラは、サービスの供給量を増加させることで単位当たりの費用を下げる規模の経済（economies of scale）の効果があることが知られているが、シュタッ

トベルケのように異なる事業を組み合わせることで、結果として個別の事業を単独で運営するよりも単位当たり費用を下げるができる範囲の経済（economies of scope）の効果も注目している。

SWU Energieでは電気、ガス、水道、熱供給といった複数事業を1社で行っているが、それぞれを単独で行う場合に比べ、管理部門の共通化や技術職員の多能工化を通じて人員の余裕を確保できているという。その人的余裕を企業設備のメンテナンスなど新たなサービスの展開につなげている。また社員教育という点でも多能工化のための異業種研修が容易に実施でき、一人で複数の現場に対応できる体制になっている。さらに、SWU所有の車両整備のノウハウを活かし、市の公用車や民間バス会社の整備等新たなビジネスにも発展させている。

## 3 日本への適用に向けたポイント

以上、SWUの事例を通じて、シュタットベルケの仕組みと特徴を簡単に紹介した。最後に、わが国の地域単位で管理されるインフラ・公共サービスの運営・管理の新しい仕組みを考えるうえでシュタットベルケから参考になりそうな点、あるいはわが国への導入にあたって論点となりうる点を整理してみたい。

### 3.1. 地方公共団体出資による公共性

インフラ・公共サービスの運営を地方公共団体直営（あるいは地方公営企業）ではなく、シュタットベルケのような自治体から独立させた会社に委ねることで、経営効率性の観点から望ましい成果を達成する可能性は高まるであろう。しかしながら公共性・公益性の観点を無視した経営判断は結果として地域に利益をもたらさないであろうし、住民から高い信頼を寄せられる公益事業体にもなり得ない。インフラ・公共サービスを持続的に運営して

いくためには、企業としての経営効率性と中長期的な目線で地域にコミットする立場を明確にする必要があると考えられる。そのためにも地方公共団体自らが主要株主となり、経営判断に一定の行政目的を反映させることが重要になるだろう。

### 3.2. 複数事業の包括化

地方公共団体が水道やガスなどのインフラ事業を経営する場合、地方公営企業として個々の公営企業が単独事業を所管することが一般的である。しかしながらシュタットベルケの特徴として見られたように、異なる事業を包括して管理することで、工事の一括化や管理部門の共通化による費用の削減、職員の技術向上、新規事業展開等の経営上のメリットを享受することが可能となる。例えば地方公共団体出資の企業がコンセッションや業務委託を通じて複数事業を包括管理する等、範囲の経済によるメリットを活かし、より財政効率的にインフラ・公共サービスを維持管理していくことが期待されよう。

### 3.3. 監督と執行の機能分離

シュタットベルケの競争力の源泉のひとつが、監督機能と執行機能の分離と特化であることは先に見た。執行委員に業務上の裁量を大きく持たせ、日常的な業務に関して役所的・政治的調整からは独立して企業経営の原則に基づく迅速な経営判断を下しつつ、中長期的な行政目標とのすり合わせや人事権の行使という形で、執行者が自己利益最優先の経営判断を行わないよう、監督委員会が執行機関の経営判断に定期的な介入を行うことで、公益事業体としての公共性を実現することが可能になる。

ただし、ドイツと異なり日本の企業経営においては、監督機能と執行機能を完全に分離することは制度的に担保されていない。従って定款や契約によって委譲権限や役割分担を

明確にする等、追加的な措置が必要になるだろう。

## 4 最後に：地域での利益循環を意識した制度設計を

わが国の地域インフラ・公共サービスの担い手のあり方は長く議論がなされている。近年では特に行政と民間が連携しながら公共施設等管理を効率的かつ有効に活用していくPublic-Private-Partnership (PPP) の概念に包摂される数々の手法に注目が集まっている。Private Finance Initiative (PFI) や運営権譲渡(コンセッション)による方法など、公共施設等の性質や地方公共団体の状況に応じた選択肢が増えつつあり、官民連携による公共施設等管理の事例は今後も増えていくと予想される。

一方で、ドイツのシュタットベルケのように、地方公共団体が自ら出資した会社に公共サービスの運営を任せる第三セクターに近い方式も、地方公共団体直営と異なる公共施設等管理のあり方として挙げられる。わが国では過去にいくつも設立されては多くの破綻事例を出したことから、一部ではイメージを悪くしてしまった第三セクターだが、企業ならではの意思決定の速さや組織構造の柔軟性といった機動性の高さから、近年再び第三セクター方式の公共施設等管理が注目されてきている(丹生谷・福田(2018))。シュタットベルケの事例から見えてくるように、経営側に収益性を追求する十分な権限とインセンティブを設定する一方、中長期的な事業計画や定款、執行役の人事権などを通じて地方公共団体側から公共性・公益性に関する規律を働かせるような仕組みを組み込んだ効率性と公共性を兼ね備える公益事業体が、これからの地方公共団体のインフラや公共施設の担い手の新しい姿となりうるだろう。

さらに諸富（2018）は「シュタットベルケの創設は地域経済循環を創出する試みの一環として位置づけることができる」と指摘する。すなわち、地方公共団体が出資する事業体であれば、その収益は配当や新たな投資として市民に還元される。その事業体が生み出す雇用も域外から域内へとシフトし、地域に新たな雇用機会を創出しよう。その結果、地域の所得も向上するだろうと考えられる。

企業として地域に顧客の基盤を持ち、住民の信頼を得ることがさらなる収益拡大につながり、そのために利益の地域還元の誘因を持たせることで、結果として地域経済社会の発展に結びつく、という地域内での利益循環の創出こそが、シュタットベルケから得られる最も大きな示唆ではないだろうか。

- \*1 本稿は、筆者が国土交通省国土交通政策研究所在籍中の2018～2019年度に実施した調査研究の成果を基に、筆者が独自に執筆したものである。本稿における誤りはすべて筆者に帰する。
- \*2 ヴッパータール研究所（2018）によると、アンケートで81%の回答者がシュタットベルケを「信頼している」と答えている。
- \*3 SWUに関する以下の内容のうち出典が明記されていないものは、現地ヒアリングに基づく。また調査報告については小谷・土屋・山腰（2020）も参照されたい。
- \*4 Long Range Wide Area Networkの略。LPWA（Low Power Wide Area）と呼ばれる無線通信規格のひとつ「LoRa」で構築する広域ネットワークで低消費電力、長距離通信、オープンな仕様などの特徴がある（福岡市ホームページ；<https://www.city.fukuoka.lg.jp/keizai/kagakugijutsu/business/lorawan.html>、最終閲覧日：2020年10月24日を参照）。
- \*5 SWU2019年年次報告書（<https://www.swu.de/fileadmin/content/unternehmen/SWU-Geschaeftsbericht-2019.pdf>；最終閲覧日：2020年10月24日）による。
- \*6 ドイツの株式法（AtkG）第301条に基づく損益譲渡が行われている。なおSWUグループの損益譲渡契約についてはウルム市議会市民情報システム（Bürgerinformationssystem；[http://buergerinfo.ulm.de/to0050.php?\\_ktonr=20229](http://buergerinfo.ulm.de/to0050.php?_ktonr=20229)、最終閲覧日：2020年10月24日）にて公開されている議決事項にて確認した。

【参考文献】

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  
 小谷将之・土屋依子・山腰司（2020）「インフラ・公共サービスの効率的な地域管理に関する調査研究～ドイツ・シュタットベルケ調査中間報告」『PRI Review』第75号（2020年冬季）国土交通省国土交通政策研究所、pp.6-19  
 丹生谷美穂・福田健一郎（2018）『コンセッション・従来型・新手法を網羅したPPP/PFI実践の手引き』中央経済社  
 諸富徹（2018）『人口減少時代の都市 成熟型のまちづくりへ』中央公論新社  
 ラウパッハ・スミヤ ヨーク（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』京都大学経済学会、第190巻第4号、pp.13-38

著者略歴

小谷 将之（こたに・まさゆき）

1981年生まれ。民間企業、経済団体勤務等を経て2017年に国土交通省国土交通政策研究所入所。2020年4月より現職。博士（経済学）