

「日本版シュタットベルケ」 の概念と可能性の検討

広島修道大学人間環境学部 白石智宙

本報告の構成

1. 「日本版シュタットベルケ」の概念検討
 - 1.1. ドイツのシュタットベルケの要件
 - 1.2. 「日本版シュタットベルケ」の要件
2. 「日本版シュタットベルケ」の事業モデル検討
 - 2.1. 地方公営企業
 - 2.2. 自治体出資事業体（第三セクター）
 - 2.3. ケーブルテレビ事業の可能性
3. 課題について

1. 「日本版シュタットベルケ」の概念検討

- ドイツのシュタットベルケ(Stadtwerke)に範をとった「日本版シュタットベルケ」という概念に依拠する形での実践と研究が蓄積
- しかし参照元であるドイツのシュタットベルケの特徴を整理すると、日本では自治体新電力以外の事業体にも「日本版シュタットベルケ」としての可能性が見いだされる

1.1. ドイツのシュタットベルケの要件

- ドイツのシュタットベルケは、ドイツ基本法の下で「生存配慮(Daseinsvorsorge)」に分類されているサービスの供給を担うという独自性
- 歴史的には、エネルギー、上水道、下水道、廃棄物収集処理、交通、経営・管理・コンサルタント業（その範囲は2000年代以降の法改正を経て拡大(Schöneich(2012))）
- サービスの供給は、シュタットベルケのなかにエネルギー事業を典型とする黒字事業と赤字事業の複数事業を統合する形(Querverbund)でなされているのが特徴

⇒シュタットベルケの第一要件

1.1. ドイツのシュタットベルケの要件

- ドイツでは、自治体の直営または出資を通じて所有することで、シュタットベルケの経営に関与し、また法令を制定することで、シュタットベルケの公共性を担保
- ここでいう公共性とは、「生存配慮」サービスの適切な価格での供給、インフラへの接続保障と適切な再投資による供給存続を意味
- 自治体関与による公共性担保はシュタットベルケの不可欠な条件であり、公益的サービスを供給しているその他の民間企業と決定的に異なる点(Reck(2012))

⇒シュタットベルケの第二要件

1.1. ドイツのシュタットベルケの要件

- ドイツのシュタットベルケでは、子会社間での損益通算を通じた横断連結納税による「税込漏出回避」の機能が評価
- これにより連邦・州政府に対する自治体の自律度を高めることができる
- 地元雇用の創出や付加価値創造からの税込、更には配当と併せて自治体に公的収入がもたらされ、公設インフラや公教育への再投資が可能に

⇒シュタットベルケの第三要件

1.1. ドイツのシュタットベルケの要件

- ただしドイツのシュタットベルケには法的定義があるわけではない
- 歴史的に形成されてきた現実の実践から、いわば商標のようなものとして、「シュタットベルケ」という概念と上記3要件を結び付けて市民はイメージ

1.2. 「日本版シュタットベルケ」の要件

- シュタットベルケの第一要件
 - 日本には地方公営企業法が定める法適用事業に加え、地方財政法が定める公営事業がある(参考資料①)
 - しかし、それ以外の公営事業の存在も認められており、規制面において濃淡が存在している
 - 第一要件を満たすためには、事業横断的な連携がなされ、日本で存続が危ぶまれている赤字の公益的サービスも含めた統合的な供給が図られなければならない
 - 「日本版シュタットベルケ」がドイツのシュタットベルケを参照する意義の1つ

1.2. 「日本版シュタットベルケ」の要件

- シュタットベルケの第二要件
 - 自治体出資はその主要な方策の1つであるが、その他に自治体による直営や市民出資、更には自治体条例等の制定があり得る
 - 市民出資について、ドイツのシュタットベルケの一部には市民出資が見られる
 - ただしそれは一部の裕福な市民や企業による営利目的の株式取得ではなく、シュタットベルケを通じた都市経営への市民の参画が目的であり、それを担保するために協同組合を通じた出資や法的規制をとるものもある

1.2. 「日本版シュタットベルケ」の要件

- シュタットベルケの第三要件
 - 日本でドイツのシュタットベルケの財政戦略をそのまま実現することは困難
 - 日本では地域内経済循環の向上への貢献が一定の評価を得ている
 - これは、意識的に地域内で付加価値を創造し、地域の担税力を向上させることで自治体の税収・配当獲得による「財政循環」の向上(白石(2020))という効果を伴う
 - 自治体財政への貢献の日本独自の形態といえる
 - ただし公的収入がどのように再投資されるのかが重要

2. 「日本版シュタットベルケ」の事業モデル検討

- 「日本版シュタットベルケ」の3要件
 - 統合的公益的サービス供給
 - 自治体関与による公共性担保
 - 自治体財政への貢献
- 以上に照らし合わせた場合、日本では地方公営企業と第三セクターに「日本版シュタットベルケ」としての可能性が見いだされる

2.1. 地方公営企業

- 日本の地方公営企業は、公益的サービスの供給を担うという点において「日本版シュタットベルケ」と共通
- 自治体が直営しているという点については、ドイツのシュタットベルケにおいても「公営企業(Eigenbetrieb)」という形態が採用されているケースも(宇野(2018))

2.1. 地方公営企業

- しかし地方公営企業は独立採算制に基づく、個々に孤立した組織による単一事業として経営
- 同一地域内での異なる複数事業の統合は、上水道と下水道事業間におけるもの以外は、ほとんど検討の俎上に上っていない
- 数少ない例として金沢市企業局の上水道・下水道・工業用水・電気・ガスの併営のケース(神尾(2016))
- しかし、ガス事業と電気事業は2022年に民営化

2.1. 地方公営企業

- また地方公営企業では、ある公益的サービスの収入を他の公益的サービスの供給存続のために繰り入れるという行為には制度的障壁が存在
- つまり、個別事業をその収入によってファイナンスする「受益者負担の原則」
- その例外は、附帯事業と利益剰余金の処分（特に2012年度の法改正以降）という2つの可能性であるが、いずれも研究が不足している

2.2. 自治体出資事業体（第三セクター）

- 自治体出資を伴う事業体である第三セクター
- 事業内容は基礎的サービスと選択的サービスに区別することができる(入谷(2008))
 - 基礎的サービスとは、
 - 選択的サービスとは、

2.2. 自治体出資事業体（第三セクター）

- 選択的サービス
- ドイツのシュタットベルケにおいても、空港運営事業や工業団地管理事業が取り組まれている(神尾(2016))
 - この分野における日本の第三セクターの失敗の歴史
 - 当該事業が公益性を損ねないのか、適切な価格でのサービス供給が担保されるのか等について、経営への関与や監査が必要
- しかし、選択的サービスのみで「日本版シュタットベルケ」を定義することはできず、基礎的サービスとの関係を考えなければならない

2.2. 自治体出資事業体（第三セクター）

- 基礎的サービス
 - 日本の自治体で進行している職員減少(技術者不足、技術承継枯渇)への対応や事業効率化として、公益的サービス供給への民間活力の導入という観点から議論
 - しかしドイツでは、自治体が都市経営上の戦略的手段を確保できることがシュタットベルケの意義(Reck2012、宇野2016a、宇野2016b)
 - 官か民かという二項対立ではなく、自治体関与の下でいかに公益的サービスの適切な価格での供給の存続を実現しながら、インフラへの適当な再投資を行うのかという論点として検証する必要

2.3. ケーブルテレビ事業の可能性

- 最後に、自治体出資のケーブルテレビ事業体に「日本版シュタットベルケ」の可能性があると提起
- 総務省はケーブルテレビ事業を法非適用事業であるが「公営企業と考えられる業」と位置付けており、国内510事業者のうち44%が自治体出資を伴う
- ドイツでは、2009年10月の政権合意によって、ブロードバンドネットワーク事業が生存配慮事業に位置づけられている(Praetorius (2012))

2.3. ケーブルテレビ事業の可能性

- 鳥取県米子市に本社を置き、県西部の8自治体を商圏として放送業、通信業、電力事業等を行う「中海テレビ放送株式会社」はその代表的な実践例
- 中海テレビ放送には、上記の8自治体が資本金の約5.3%を出資しており、市民出資を含めて全体で121社名の出資を受けている
- 中海テレビ放送は、中核である通信事業と電気事業の収益を用いながら、商圏の過疎地域と都市部との情報格差の解消を目指して、収益が期待しにくい中山間地域にも有線インフラによる放送・通信サービスを供給

2.3. ケーブルテレビ事業の可能性

- 自治体が担う公益的サービスとの連携について、特に過疎地域での公益的サービス供給を存続させるための方策を積極的に検討
- 中海テレビ放送の事業内容と関連して、通信技術に関するものや公設インフラ管理と有線インフラ管理との連携等

2.3. ケーブルテレビ事業の可能性

- 中海テレビ放送は子会社として、米子市、境港市、地元企業4社と共同で「ローカルエナジー株式会社」を設立
- 電源調達・電力需給管理はローカルエナジーが、一般家庭や民間企業の電力小売は中海テレビ放送が担う
- また「Chukaiトライセクター・ラボ」を設置し、地方自治体を対象に地域課題の解決を目指す地域のコンサルタント業を営んでいる

2.3. ケーブルテレビ事業の可能性

- 事業の公共性の担保について、各自治体による日常的な経営への関与はないが、株主総会での定期的な報告がなされている
- 過疎自治体についてはサービスの価格設定や内容について他自治体との間で格差が生じないように要請し、それを受けた商品設計がなされていた

3. 課題について

- 実践上の課題
 - ドイツのシュタットベルケは、歴史的には行政機関の一部であったものが民間企業的組織へと移行してきた経緯があり、公共性担保のための方策にも蓄積がある
 - 日本で「日本版シュタットベルケ」の実現が実践される場合、それが従来通りに自治体の直営でなされない限りは、同様に民間企業的組織の形をとり得る
 - その場合に、公共性を担保させるための関与という経験がない日本の自治体、ひいては地域住民にそれが可能なのか、特に事業に関する専門性の非対称性への対応が不可欠

3. 課題について

- 実践上の課題
- 「日本版シュタットベルケ」が顧客を獲得していくという点について、特に公益的サービスの存続のための再投資を可能にする主体という評価を「日本版シュタットベルケ」が得られるのか
- それは単に割高な料金の受容という意味ではなく、そのような事業体を地域に育成する必要が認識されるかという課題

参考文献①

Barbara Praetorius(2012) Nachhaltige Energieversorgung der Zukunft: Die Rolle der Stadtwerke, in: Bräunig, Dietmar & Gottschalk, Wolf (Eds.), *Stadtwerke: Grundlagen, Rahmenbedingungen, Führung und Betrieb, Schriftenreihe Öffentliche Dienstleistungen*, Nomos-Verlag, Baden-Baden, pp.123-137.

Hans-Joachim Reck (2012) Stadtwerke im Spannungsfeld von öffentlichem Auftrag, sozialer Marktwirtschaft und Politik, in: Bräunig, Dietmar & Gottschalk, Wolf (Eds.), *Stadtwerke: Grundlagen, Rahmenbedingungen, Führung und Betrieb, Schriftenreihe Öffentliche Dienstleistungen*, Nomos-Verlag, Baden-Baden, pp.53-72.

Michael Schöneich(2012) Strukturwandel der Stadtwerke, in: Bräunig, Dietmar & Gottschalk, Wolf (Eds.), *Stadtwerke: Grundlagen, Rahmenbedingungen, Führung und Betrieb, Schriftenreihe Öffentliche Dienstleistungen*, Nomos-Verlag, Baden-Baden, pp.181-198.

参考文献②

入谷貴夫(2008)『第三セクター改革と自治体財政再建』自治体研究社

宇野二郎(2016a)「再公営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』25、pp.16-34

宇野二郎(2016b)「ドイツにおける地方公営企業の経営形態と再公営化」『公営企業』48(7)、pp.4-16

宇野二郎(2018)「ドイツにおける地方公営企業の構造」『札幌法学』29(1・2)、pp.77-96

神尾文彦(2016)「地方公営企業の地域複合経営に関する考察」『公営企業』47(12)、pp.4-14

白石智宙(2020)「林業・木材産業等の地域内経済循環と財政循環—岡山県西粟倉村をケースとして」『財政研究』16、pp.237-254

参考資料①

現行の公営企業の範囲の整理

① 地方公営企業法の当然適用となる公営企業 (地方公営企業法第2条第1項・第2項)

【全ての規定】

- ・水道事業
- ・工業用水道事業
- ・軌道事業
- ・自動車運送事業
- ・鉄道事業
- ・電気事業
- ・ガス事業

【財務規定等のみ】

- ・病院事業

- ・公共下水道以外の下水道事業(集落排水事業・浄化槽・流域下水道)

③ 公営企業決算統計対象の公営企業

④ 公営企業と考えられる業

② 特別会計設置義務のある公営企業 (地方財政法第6条・地方財政法施行令第46条)

- ・交通事業(船舶運航事業)
- ・電気事業(電気事業法に規定する電気事業以外のもの)
- ・簡易水道事業
- ・市場事業
- ・と畜場事業
- ・公共下水道事業
- ・観光施設事業
- ・港湾整備事業(港湾機能施設のみ)
- ・宅地造成事業

- ・有料道路事業
- ・介護サービス事業
- ・その他事業(法適用)
- ・駐車場整備事業
- ・発電(公営企業の附帯事業)

- ・その他事業(法非適用)
 - 飲料水供給施設
 - コミュニティプラント
(「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」に基づくし尿処理施設)
 - その他(墓園、産業廃棄物処分場、ケーブルテレビ)

- ・一般行政病院、診療所
- ・公営競技

今後の取扱いを検証すべき事業等

※ 公営企業型地方独立行政法人や公営企業に準ずる第三セクターに対する出資金や貸付金等についても公営企業債の対象とし、類似の公営企業と同様の地方財政措置を講じているものもある。

出典:総務省「令和2年 地方公営企業の範囲について」