

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—

札幌大学地域共創学群法・政治学系教授
宇野 二郎

地方公営企業は、狭義の民営化やパブリック・プライベート・パートナーシップ（PPP）の典型的な対象とみなされている一方で、生活に不可欠な公共サービスを提供しているがゆえに、欧米諸国などでは再公営化の動きがみられる。日本の地方公営企業の経営形態を展望する際の論点を探るため、本稿では、ドイツの人口25万人以上の都市の上下水道事業を中心に、その経営形態を観察し、また、再公営化を実現した事例を紹介する。

水道事業では私法形態をとるものが多かったが、現在では、民間企業主導のものは少なく、参画する民間企業もその地域の電力会社であるのが通例であった。再公営化の事例は、1990年代に入り導入された市民・州民投票を活用したものが多かった。なかには、公営に戻すことだけでなく、参加と環境保全を軸とした公営企業経営を提案したものもみられた。

最後に、こうしたドイツの経験を踏まえて、日本の地方公営企業の経営形態の将来を展望する上で重要となるだろう三つの論点を挙げた。

はじめに

地方公営企業は、狭義の民営化や、パブリック・プライベート・パートナーシップ（PPP）の典型的な対象とみなされている。しかし、その一方で、そうした動きを日本よりも一足先に経験してきた欧米諸国などでは再公営化の動きがみられる。水道や下水道といった基礎的な公共サービスに関わってきた地方公営企業は、どこに向かうべきなのだろうか。本稿は、ドイツを事例として、再公営化の動向をみていくことで、日本の地方公営企業を展望する際の論点を探りたい¹。

ドイツでは、2000年代末頃から再公営化の機運が高まり、実際に再公営化の事例も観察されている。なかでも目立つのは、1999年の自由化後に民営化が進められた電力分野

¹ ドイツを中心とした公営企業の再公営化を論じた日本語の文献には、鎌田司「『平成の合併』後の自治体経営－海外における公営企業の「再公営化」の動きを事例に－」『都市とガバナンス』Vol.24（2015年）、3-12頁、ヤン・ツィーコー（人見剛訳）「再公営化－地方自治体サービスの民営化からの転換？－ドイツにおける議論状況について」『立教法務研究』7号（2014年）、43-64頁、人見剛「ドイツにおける市町村生活基盤配慮行政の（再）公営化」広渡清吾ほか編『日本社会と市民法学』（2013年）、399-415頁がある。本稿ではこれらを参照した。

である。ドイツの市町村は、シュタットベルケと呼ばれる都市基盤に関連する市町村供給会社（電力、ガス、地域暖房、水道を複合的に担うのが典型的）を経営するのが伝統的であったが、自由化後には、この持分を民間企業に売却する傾向が強くみられたのである。その際に、水道事業も、電力事業と運命を共にする例がよくみられた。しかし、2010年の「エネルギー遷移政策」の影響もあり、このシュタットベルケを市町村に取り戻そうとする動きが活発になった。

このように、ドイツの文脈では、再公営化は電力分野の政策転換との結びつきが深い²、以下では、日本の文脈に合わせて、必要な場合を除き、特に水道事業と下水道事業の分野を取り上げることにしたい²。

1 経営形態の概観

まず、ドイツの水道事業や下水道事業における経営形態の特徴を、民営化と再公営化の観点からみてみよう³。

ドイツの地方公営企業の経営形態は、公法上のものと、私法上のものに大別される。公法上の経営形態の主なものは以下のとおりである。

- ・官庁企業（Regiebetrieb）
- ・公営企業（Eigenbetrieb）
- ・営造物法人（Anstalt des öffentlichen Rechts）
- ・目的組合（Zweckverband）

「官庁企業」が行政組織そのものであるのに対して、「公営企業」は、経済的には自立した経営形態である。「営造物法人」は1990年代に入ってから各州で導入された経営形態であり、公法上の経営形態ではあるが、独自の法人格を持つなど、より自立した経営形態となっている。「目的組合」は複数の市町村が協力する際の公法上の経営形態である。

これに対して、私法上の経営形態には、株式会社（AG）と有限会社（GmbH）のほか、有限合資会社（GmbH Co&KG）などがみられる。さらに、所有構造を基準として以下のように区別され得る。

- ・市町村企業（Eigengesellschaft AG/GmbH）
- ・公共企業（öffentliche Gesellschaft AG/GmbH）
- ・公私混合会社（gemischt-öffentlich-privatrechtliche Gesellschaft AG/GmbH）

² 以下の個別企業に関する記述は、特に断りのない限り、各社 web ページの企業概要に関する情報に基づいている。煩雑さを避けるため、各社の名称とそのホームページ URL の一覧は付表1として末尾に掲載した（2016年1月18日アクセス）。

³ 各組織形態の詳細は、Georg Wasttermann, Ulrich Cronaue, *Kommunale Unternehmen*, 2006, Erich Schmidt Verlag GmbH&Co: Berlin を参照。

- ・その他の私法会社 (sonstige privatrechtliche Gesellschaft)

「市町村企業」は、市町村が100%の持分を所有する場合であり、「公共企業」は、複数の市町村が合計で100%の持分を所有する場合である。これに対して、「公私混合会社」(第三セクター)は、その一部を民間企業が所有する場合であり、さらに、市町村の影響力確保の程度を基準に、市町村が過半数を所有する場合、市町村が50%以下しか持たないが25.1%以上を所有する場合、市町村が25%以下しか所有しない場合に区別し得る。

2 主要都市の経営形態

(1) 全体の傾向

次に、ドイツの30の主要都市における水道事業と下水道事業の経営形態をみていく⁴。

表1によれば、水道事業では私法形態が多いことがわかる。そのうち、市町村が100%を所有する市町村営が7団体(23.3%)あった。また、多数の市町村によって再公営化されたThüga株式会社⁵が、その地域の市町村(あるいは近隣の市町村等)と合わせて100%を所有するのが5団体(16.7%)あるが、これも市町村営と言えるだろう。この他、公営企業が2団体、営造物法人が1団体あり、これらも市町村営であることから、市町村営は、合わせて15団体と半数を占める。

これに対して、何らかの形で民間企業が参画しているものも半数である。ただし、そのうち9団体は、過半数以上をその地域の市町村(あるいは複数の市町村)が所有するものであった。もっとも、その地域の市町村の持分が25%を下回るか、あるいは、まったく所有していないものが3団体(10%)あった。

一方、下水道事業では、公営企業が最も多く、全体の4割を占めた。官庁企業と営造物法人を加えると7割に達する。ただし、私法形態のものが5団体あった。そのうち2団体は市町村による100%所有であり、また、過半数所有の団体が2団体であった。その地域の市町村が過半数以下しか所有しないものも1団体あった。この他、運営委託契約やコン

⁴ ドイツで最大の都市は首都ベルリンであり、その人口は約347万人である。このほかに人口100万人以上の都市が3都市ある(ハンブルク:約176万人、ミュンヘン:約142万人、ケルン:約105万人)。人口約72万人のフランクフルトがそれに続き、人口規模が30番目の都市は、人口約24万人のキールである。30の大都市のうち13の都市はノルトライン・ヴェストファーレン州に存在する。旧東ドイツの各州には大都市は少なく、ザクセン州から3都市(ドレスデン、ライプツヒヒ、ケムニッツ)が含まれるに限られる。また、旧西ドイツの各州の中でも、ラインラント・プファルツ州及びザールラント州の都市は含まれない。なお、各都市の人口は、Statistisches Bundesamt, *Städte in Deutschland nach Fläche und Bevölkerung auf Grundlage des ZENSUS 2011 und Bevölkerungsdichte* (2014年12月31日現在)を参照した。

⁵ 100以上の市町村の公営企業に関わるエネルギー会社。2004年以降、ドイツの大電力会社の一つであるE.ONコンツェルンの一員であったが、2009年に、フランクフルト、ハノーファー、ニュルンベルクの各市のシュタットベルケ、及び50超の市町村エネルギー会社のコンソーシアムによって買収された。これら市町村のシュタットベルケ等による持株会社がThüga株式会社81.1%を所有するため、現在は、市町村による企業と位置づけられている(<http://www.thuega.de/thuega.html> 参照、2016年1月18日アクセス)。

セッション契約によるものが4団体あったが、この場合の契約相手方は、自らの関与するシュタットベルケであるのが大半であった。

表1 30大都市の水道事業及び下水道事業の経営形態

	水道		下水道	
	実数	比率	実数	比率
官庁企業	-	-	5	16.7
公営企業	2	6.7	12	40.0
営造物法人	1	3.3	4	13.3
私法形態	27	90.0	5	16.7
100%	7	23.3	2	6.7
100%(Thüga含む)	5	16.7	-	-
50.1%-99.9%	9	30.0	2	6.7
25.2%-50.0%	3	10.0	1	3.3
25.1%以下	3	10.0	-	-
委託	-	-	4	13.3
合計	30	100.0	30	100.0

(出典) 各都市・企業の web ページ (付表1) 及び出資法人報告書 (Beteiligungsbericht) に基づき作成。

注: Gelsenwasser 社は、現在、複数の市町村シュタットベルケが所有する株式会社となっているが、この表では、民間企業として扱っている。

さらに詳細をみるために、私法形態をとっている事例の中から、いくつかの事例を以下に取り上げてみよう。

(2) 市が100%出資している事例

まず、市町村が100%を所有する私法形態である。ハンブルク市やミュンヘン市がこれに当たる。ハンブルク市では、水道事業の有限会社と下水道事業の有限会社がともに、市が100%を所有する持株会社の下にある。これに対して、ミュンヘン市では、市が100%を所有するシュタットベルケが、電力、ガス、地域暖房などと一緒に水道事業を行い、下水道事業は、これとは別に公営企業として経営されている。

こうした市が100%出資している市町村企業では、業務執行に当たる取締役には、市幹部（財政局長など）が充てられることもあれば、外部から民間企業経験者が登用されることもある。また、組織として市から独立した法人格を持っているため、独自の予算を持つなど、市から「経営の自由」が与えられている。他方、企業経営の監督機関であり、また、重要な意思決定を行う監査役会では、市長や市幹部、また、市議会議員が構成員となることが通例であり、市側の影響力が確保される。

市が100%を所有する場合に限られないが、多くは財務部局の中に、市が出資・関与する団体を管理するための部署が置かれる。その任務は、各企業の情報を収集・分析し、また、

出資団体報告書を作成すること、監査役会の構成員となる政治家等を研修すること、さらに、監査役会やその各種委員会における意思決定に関する提案・助言を行うことなどである。

(3) 市が過半数以上を出資している事例

民間企業と協力している事例の中には、市又はその持株会社が過半数以上を出資している事例が多くみられる。例えば、ケルン市（RWE 社が 20%）、ドルトムント市（RWE 社が 39.9%）、エッセン市（RWE 社が 29%、Thüga 社が 20%）、デュースブルク市（RWE 社が 20%）、カールスルーエ市（EuBW 社が 20%）、マンハイム市（Rhein Energy 社 16.3%、EnBW 社 22.5%、GDF SUEZ 社 6.3%、浮動株 4.8%）などがある⁶。

各出資者は、監査役会や社員総会に対して、出資比率に応じて代表者を送ることが通例である。このため、市側の過半数の出資は、重要な決定事項に対する影響力の維持を意味している。

(4) 他の市町村と協働している事例

話はそれるが、広域化という観点で興味深いのは、近隣市町村との共同で有限会社を所有している、ルール地方のボッフム市の例（人口約 36 万人）であろう。少々複雑であるが、その構造は次のとおりである。まず、連担する近隣の 2 市（ヘルネ市とヴィッテン市）とともに、中部ルール地方エネルギー・水道有限会社を形成した上で（ボッフム市の出資割合は 57%）、その会社が 99%、市が 1%を出資する形で、交通事業と供給事業の持株会社を形成する。さらに、この持株会社が 95%、市が 5%を出資し、ボッフム市のシュタットベルケが設立されている。ボッフム市のシュタットベルケだけでなく、各市のシュタットベルケは、このように中部ルール地方エネルギー・水道有限会社と各市の共同会社として設立されている。こうした複雑な出資構造は、各市のシュタットベルケによる供給事業に、市が直接関与することや、また、各市の交通事業との持株会社を通じた連結を可能としている。

ザクセン州のライプツィヒ市（人口約 54 万人）では、1994 年に、市の持株会社 74.65%と近隣市町村による目的組合が 25.35%を出資することで、市町村水道有限会社を設立している。この会社は、ライプツィヒ市域の上下水道事業を担い、さらに、近隣の目的組合とは上下水道事業に関する運営委託契約を締結し、その運営を担当している。

また、同じザクセン州のケムニッツ市（人口約 24 万人）では、近隣の目的組合と協働

⁶ なお、RWE 社は、ノルトライン・ヴェストファーレン州に本拠地を置く電力会社であり、EnBW 社はバーデン・ヴュルテンベルク州に本拠地を置く電力会社であることから、ここでそれぞれが出資している各都市はその本拠地となる州内の都市である。

している。ケムニッツ市に水道を供給するのは、eins 有限合資会社であるが、この会社は、2010 年に市のシュタットベルケと南ザクセン天然ガス有限会社（南ザクセンガス目的組合と Thüga 社による合弁会社）とが合併することで設立された。市は 25.5%、南ザクセンガス目的組合も 25.5%、Thüga 社が 23.5%を持ち、残る 25.5%は 119 の市町村の連合が所有している（ケムニッツ市は Thüga 社にコンソーシアムを通じて出資している）。もっとも、この会社の近隣地域への事業展開は電力事業とガス事業が中心であり、水道事業はケムニッツ市域が中心である。また、この会社は、市とコンセッション契約を締結し、市域内の下水道事業も担当している（市側は公営企業を設立している）。

(5) 市の関与が低い事例

これらに対して、市の関与が低い事例として、まず、ニーダーザクセン州のブラウンシュヴァイク市（人口約 25 万人）が挙げられる。ブラウンシュヴァイク市では、市が 25.1%を出資するブラウンシュヴァイク供給株式合資会社に、2005 年から、フランスの水企業である Veolia 社からの 74.9%に相当する出資を受け、Veolia 社主導の企業となっている。この会社は、電力、ガス、水道などの供給事業を中心に据えた企業である。ブラウンシュヴァイク市域内の水道事業を展開すると同時に、下水道事業の運営委託を受けている。ただし、下水道事業に関しては運営委託であることから、料金設定の権限は市議会に残されている。

また、ブレーメン市（人口約 55 万人）では、市のシュタットベルケを市のわずかな関与（1 株）を残して全面的に民営化している。ブレーメン市はこの 1 株によって監査役会の議席を特別に確保している。2000 年に、オランダの電力会社 Essent 社に 51%を売却し、さらに 2003 年、近隣のオルデンプルクに本社を置く電力会社 EWE 社に 49%を売却した。その後、EWE 社が Essent 社分を買入したため、現在では、EWE 社が 100%を持つ。その事業範囲は、電力事業、ガス事業、水道事業、地域暖房事業である。

(6) 下水道事業における協働モデル

上記のブレーメン市の民営化されたシュタットベルケは、自らが 51%、Gelsenwasser 社が 49%を持つ合弁会社を設立した上で、その合弁会社が 74.9%、市が 25.1%を出資するハンザヴァッサー・ブレーメン有限会社を設立し、下水道事業も担っている。なお、この Gelsenwasser 社は、ルール地方のゲルセンキルヒェンに本社を置くドイツで最大の民間水道会社であるが、2003 年には、ボッフム市とドルトムント市のシュタットベルケが中心となり E.ON 社から購入し、現在では、市町村出資の民間企業となっている。

下水道事業について、より市の影響力が確保されている形で、民間企業との協働モデル（共同で企業を設立する手法）を採用しているのは、ザクセン州のドレスデン市（人口約 52 万人）である。ドレスデンでは、それまで公営企業によって下水道事業を実施してい

たが、2003年に市がドレスデン下水道有限会社を設立した後、2004年には Gelsenwasser 社にその 50.1%を売却し、また、市の公営企業は、ドレスデン下水道有限会社との間で下水道事業契約を締結した。市の公営企業は 49.9%の持分を持ち、また、権力的な事務事業を実施している⁷。

ドレスデン下水道有限会社は、ドレスデン市域内の下水道事業を担うと同時に、周辺都市との協働にも取り組み、他の市町村に対して、運営委託、協働モデル、市町村企業への出資を提案している。現在では、人口約 52 万人のドレスデンの下水処理場には、周辺都市分も含めて約 65 万人が接続している。

(7) 経営形態に関する留意点

以上に取り上げた事例は、経営形態という点で目立った特徴を持つということを理由に取り上げているものであり、典型的な事例として取り上げているのではない。まず、既に全体像を確認したとおり、民間企業が主導する経営形態は、主要都市の中にあっても主流ではない点に留意が必要であろう。

また、大半の水道事業が自由化されている電力事業と同一の企業によって担われている点にも留意が必要だろう（通常、その他に、ガス事業と地域暖房事業を経営している）。これらの企業が積極的な事業の発展を目指しているのは、自由化された電力事業の分野であり、水道事業の分野ではない⁸。それゆえ、ルール地方などのように、地理的に広域化の必要性が高い地域を除くと、水道事業について他の事業体に積極的に関与している例はそれほど多くないと言えるだろう。

さらに、参画している民間企業の性格にも注意する必要があるだろう。民間企業が参画している場合でも、その地域の電力会社が参画している例がほとんどであり、また、Thüga 社のように複数市町村の所有となっている民間電力会社が参画している例もある（この場合、株を持ち合う関係になることが多い）。電力会社以外では、水道会社である Gelsenwasser 社が参画している例もみられたが、この会社も現在では市町村シュタットベルケの所有となっており、純粋な民間企業とは異なる。

3 主要都市における再公営化と民営化阻止

(1) 全体像

上記に見た 30 大都市の水道事業では、7 件の再公営化（Thüga 社の買戻しを含む）の

⁷ Stadtentwässerung Dresden (2007) *Zur Geschichte der Stadtentwässerung Dresdens*, 3. neu bearbeitete und erweiterte Auflage, pp.136-137.

⁸ 例えば、ハノーファー市のシュタットベルケでは、成長分野は、電力事業とそれに伴うサービス事業であるという（聞き取り調査（2016 年 1 月 14 日実施）に基づく）。

例があり、また、再公営化される以前に民営化が阻止された例が3件あった（表2）。

再公営化には、市側の動きとして生じる場合と、住民請求や住民投票の結果として生じる場合とがあった。

表2 30大都市の水道事業における再公営化

形態	都市名	実施年
再公営化	ベルリン	2012/2013
	ドレスデン	2012
	ヴッパータール	2013
	ビーレフェルト	2012
再公営化（うちThüga）	ハノーファー	2009
	フランクフルト	2009
	ニュルンベルク	2009
住民投票による売却阻止	ハンプルク	2004
	ライプツィヒ	2005
	ミュンスター	2002
再公営化の住民投票後、未実施	シュツットガルト	2010

（出典）各都市・企業の web ページ（付表1）に基づき作成。

注：アウグスブルク市では、2015年に、その地域のガス会社 Erdgas Schwaben GmbH との合併に反対する市民投票が成立したが⁹、民営化への反対とは若干異なるテーマであるため、この表には含まなかった。

（2）市側主導の再公営化

前者の例としては、まず、独占禁止法上の制約による大電力会社の子会社売却に伴う再公営化が挙げられる。E.ON 社の子会社であった Thüga 社の売却を機に、複数都市のシュタットベルケなどがそれを購入した例である。ハノーファー、フランクフルト、ニュルンベルクの各シュタットベルケはその中心であり、その結果、各シュタットベルケは Thüga 社と相互に出資し合う関係となり、再公営化に至っている。

また、ヴッパータール市（人口約 34 万人）の例は EU のコンセッション政策への対応として生じたものであった¹⁰。コンセッション契約に対する EU 内での競争を強化しようとする EU の競争政策を受けて、市の供給企業に将来的に外資が参入することを防ぐため、2013 年に、新たに公営企業を設立し、上下水道事業を引き継いだ。もっとも、運営に関しては、引き続き、公私混合企業である市のシュタットベルケに委託することとしている。

⁹ Bürgerentscheid: Augsburger sagen Nein zur Stadtwerke-Fusion, *Augsburger Allgemeine*, 12.07.2015.<<http://www.augsburger-allgemeine.de/augsburg/Buergerentscheid-Augsburger-sagen-Nein-zur-Stadtwerke-Fusion-id34766152.html>> [2016 年 1 月 19 日アクセス]

¹⁰ Andreas Boller, Wasserversorgung liegt ab Mai wieder in der Hand der Stadt, *Westdeutsche Zeitung*, 5.5.2013.<<http://www.wz.de/lokales/wuppertal/wasserversorgung-liegt-ab-mai-wieder-in-der-hand-der-stadt-1.1257488>> [2016 年 1 月 19 日アクセス]

(3) 市民・州民投票による民営化阻止と再公営化

これらに対して、主に 1990 年代以降に導入された市民・州民請求や市民・州民投票制度を活用して、民営化阻止や再公営化が生じた事例も多くみられる。

この中で最も古いそうした事例はミュンスター市（約 30 万人）のものである¹¹。CDU（ドイツキリスト教民主同盟）と FDP（自由民主党）が与党であったミュンスター市議会は、2001 年に、財政削減の効果を期待して、市が 100%を保有しているシュタットベルケの 49%の売却を決めた。これに対して、労働組合 ver.di や SPD（ドイツ社会民主党）所属の前市長が支援する反対運動（「シュタットベルケに賛成 (Pro Stadtwerke)」）が起こり、市民請求が行われたが、市議会はそれを受け入れなかった。そこで、次の段階として市民投票の請求が行われ、2002 年 6 月に実施された。その結果、部分的民営化への反対の意見が多数を占め、かつ、総有権者数の 20%を超えたことから、市議会の部分的民営化の議決は取り消されることとなった¹²。

同様のことは、ライプツィヒ市でも生じた¹³。2005 年に、市長（SPD）は、財政危機を乗り越えるために、市のシュタットベルケ（電力事業等）の 49.9%の売却に加えて、市と周辺市町村の共同企業である水道会社（KWL）もその傘下に入る市の持株会社（LVV）の 25.5%の売却を計画した。LVV の売却は、シュタットベルケの売却への賛同と引き換えに CDU と FDP が要請したものであった。この LVV の民営化案には、KWL の取締役も反対し、また、野党（緑の党や左派党）も反対した。反対運動は、APRIL (Antiprivatisierung Leipzig) との協力の下で行われた。APRIL は、2007 年 6 月に、入札公告と入札日が市議会で決定されたのを受けて市民イニシアティブの実施を決めた。第 1 段階は、2 カ月以内に 20,500（有権者の 5%）の署名を集めることであったが、これは、2007 年 11 月 6 日、4 万以上の署名を提出することでクリアし、2008 年 1 月 27 日に住民投票が実施されることになった。この住民投票は、「生存配慮の公共サービスに従事する市の公営企業が、引き続き、市の 100%の所有物に留まるということに、あなたは賛成しますか」という質問を巡って行われた¹⁴。その結果、賛成票が反対票を大きく上回り、かつ、総有権者に対して 35.7%と基準となる 25%を大きく上回った。この結果は、議決と同等の効果を持ち、また、その後の 3 年間を拘束する。実際には、現在に至るまで、LVV は市が 100%を保有する持株会社であり続けている。

¹¹ Gegner der Stadtwerke-Privatisierung in Münster erfolgreich, *Kölner Stadt-Anzeiger*, 16.06.2002. <<http://www.ksta.de/gegner-der-stadwerke-privatisierung-in-muenster-erfolgreich-14218064>> [2016 年 1 月 18 日アクセス]

¹² Stadt Münster, Bürgerentscheid zur Teilprivatisierung der Stadtwerke Münster 16. Juni 2002, Endergebnis <<http://www.stadt-muenster.de/ms/buergerentscheid2002/gesamt.html>> [2016 年 1 月 18 日アクセス]

¹³ Thomas Blanchet, *Path dependence and change in the governance of organized systems: The case of water services in three German municipalities* (1990-2010), Dissertationen am FB Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin, 2015, pp.197-230.

¹⁴ Stadt Leipzig, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid <<http://www.leipzig.de/buergerservice-und-verwaltung/wahlen-in-leipzig/buergerentscheide/>> [2016 年 1 月 19 日アクセス]

このほか、ハンブルク市では、2004年に「私たちの水、ハンブルク」と題した州民請願が有効に成立したことを受けて、市議会が「公共の手による水供給の保障に関する法律」を議決し、水道事業の民営化は禁じられることになった¹⁵。

また、ベルリン市では、2011年2月に、ベルリン水道公社の部分的民営化契約の公開について州民投票が行われた。賛成票が反対票を大きく上回り、また、賛成票は基準である25%を上回ったために、この州民投票は成功した¹⁶。この結果を受けて設置された市議会の特別委員会での議論を踏まえて、その後、市政府は、民間企業との買戻しの交渉に入り、2012年と2013年とに民間企業2社から水道公社の持分を買い戻すこととなった。

4 ベルリン市における再公営化案の特徴

市民・州民投票制度の存在が、民営化阻止や再公営化に向けた動きを後押ししてきたことは間違いないだろう。しかし、市民・州民投票によれば常に再公営化が実現するわけではない。失敗事例についてもみておこう。

ここで取り上げるのは、2013年に行われたベルリン市の電力事業買戻しに関する州民投票の事例である¹⁷。ベルリンでは、既に見たように、2011年には水道公社の部分的民営化について契約開示の州民投票が成立していた。また、ハンブルク市では、配電網買戻しの州民投票が一足先に実施され、成立していた¹⁸。これらの結果をまとめたのが表3である。

まず、同じ配電網買戻しの事例として、ベルリン市とハンブルク市を比較してみよう。成立という結果となったハンブルク市の場合、68.7%という投票率の高さが際立つ。これには連邦議会選挙と同日であったという背景があるだろう。賛成派と反対派とは拮抗したが、15,372票差（賛成率は50.9%）で賛成派が勝利した。これは、総有権者数に対して34.4%であった。

これに対して、ベルリン市における電力買戻しに関する州民投票は単独で行われたこともあり、投票率は29.1%とハンブルク市のそれを大きく下回ったが、有効票の中では賛成票が多数（83.2%）を占めた。ところが、これは、総有権者数に対して24.1%であり、州民投票が成立する一つの要件である25%を超えることができず、不成立に終わった。この二つの事例の差は、投票率の差にあり、投票されなかった潜在的な賛成票が反対票として取り扱われたことによるという見解もあり得るだろう。しかも、例えば、成立したミュ

¹⁵ Behörde für Inneres und Sport, Übersicht der Volksabstimmungen in Hamburg seit 1997, Stand: 2. Dezember 2015.

¹⁶ Amt für Statistik Berlin Brandenburg, Bericht der Landesabstimmungsleiterin, Volksentscheid über die Offenlegung der Teilprivatisierungsverträge bei den Berliner Wasserbetrieben am 13. Februar 2011, 2011.

¹⁷ Amt für Statistik Berlin Brandenburg, Bericht der Landesabstimmungsleiterin, Volksentscheid über die Rekommunalisierung der Berliner Energieversorgung am 3. November 2013, 2013.

¹⁸ 鎌田、前掲論文、5-6頁。

ンスター市の場合には、投票率が同程度である一方で、このベルリン市の事例よりも有効投票の中で賛否が割れ、賛成票が総有権者数に占める割合は低かった。それにもかかわらず、ノルトライン・ヴェストファーレン州の成否基準が20%であったため、成功した。このミュンスター市の事例と比べるのなら、確かに、成否基準がより厳しいベルリン市の制度に阻まれた格好となった。それゆえ、ベルリン市の配電網買戻しの州民投票は不成立に終わったとは言え、それは不運な出来事であったという見方もできるだろう¹⁹。

表3 市民・州民投票結果

	ベルリン(水道) 2011年	ベルリン(電力) 2013年	ハンブルク(電力) 2013年	ミュンスター 2002年	ライプツィヒ 2008年
有権者数	2,466,288	2,483,756	1,293,102	207,687	416,126
投票者数	678,507	722,109	888,300	65,731	170,621
有効投票数	677,825	720,701	873,332	65,640	170,264
賛成	666,235	599,588	444,352	42,931	148,761
反対	11,590	121,113	428,980	22,709	21,503
投票率	27.5	29.1	68.7	31.6	41.0
賛成率1	98.3	83.2	50.9	65.4	87.4
賛成率2	27.0	24.1	34.4	20.7	35.7
基準	有権者数の25%	有権者数の25%	連邦議会選で議席を獲得できた政党が獲得した票(765,951)の半分以上	有権者数の20%	有権者数の25%
結果	成立	不成立	成立	成立	成立

(出典) Amt für Statistik Berlin Brandenburg, Bericht der Landesabstimmungsleiterin, Volksentscheid über die Offenlegung der Teilprivatisierungsverträge bei den Berliner Waserbetrieben am 13. Februar 2011, Amt für Statistik Berlin Brandenburg, Bericht der Landesabstimmungsleiterin, Volksentscheid über die Rekommunalisierung der Berliner Energieversorgung am 3. November 2013, Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Volksentscheid über die Energienetze am 22. September 2013 Endgültiges Ergebnis nach Bezirken, Stadt Münster, Bürgerentscheid zur Teilprivatisierung der Stadtwerke Münster 16. Juni 2002, Endergebnis <<http://www.stadt-muenster.de/ms/buergerentscheid2002/gesamt.html>> [2016年1月18日アクセス], Stadt Leipzig, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid <<http://www.leipzig.de/buergerservice-und-verwaltung/wahlen-in-leipzig/buergerentscheide/>> [2016年1月19日アクセス]

注：賛成率1 = 賛成数 ÷ 有効投票数 × 100、賛成率2 = 賛成数 ÷ 有権者数 × 100

しかし、2011年の水道部分的民営化契約の公開に関する州民投票と比べると、違った見方もできる。成功に終わったこのときの投票率は27.5%であり、配電網買戻しの場合よりも低かった。しかし、賛成票は有効票の98.3%に達し、その結果、有権者総数に対する比率も27%と成否基準の25%を超えた。そして、このときの賛成票と同じ数の賛成票があれば、配電網買戻しの州民投票も成立していた計算になる。都市インフラの再公営化をめざすという意味では同じように見える二つの州民投票ではあるが、水道の部分的民営化契約の公開という問題に比べて、配電網買戻しの問題の方が、ベルリン市民の間で賛否が分かれていたことが伺えるだろう。

では、どのような点が賛否を分けたのだろうか。例えば、州民投票の請求者側では約3.7

¹⁹ Sören Becker, Ross Beveridge, Matthias Naumann, Remunicipalization in German cities: contesting neo-liberalism and reimagining urban governance?, *Space and Polity*, Vol. 19, No.1, 2015, pp.76-90.

億ユーロとされた配電網の買取り価格は、市側の見積もりでは20～30億ユーロとされ、その巨額さと不確実さが際立った。また、州民投票の直前に、市側は自らシュタットベルケを設立し、再生可能エネルギーに取り組むことを決定していた²⁰。

ここで注目しておきたいのは、ハンブルクでの配電網買戻しや、ベルリンでの水道の部分的民営化契約公開の場合と、このベルリンの配電網買戻しの場合とでは、州民投票にかけられた提案の内容に差がみられることである。

まず、ハンブルク市では、「市政府と市議会は、ハンブルクの電力、地域暖房、及びガスのネットワークを2015年に公の手に引き継ぐために、適時に、必要な、また許容されるすべての措置を講じる。拘束力を持つ目的は、社会的に適切な、気候に支障のない、また民主的にコントロールされた、再生可能エネルギーの供給である。」という提案への是非が問われた²¹。再生可能エネルギー中心のエネルギー供給への転換を促すために、市政府と市議会に対して、コンセッション契約期限の到来を機に、再公営化に向けた努力を促すことに重きが置かれていた。このため、その後、市政府と市議会は、市が持株会社を通じて100%を所有する配電網会社を新たに設立し、ネットワークの買戻しに動くこととなった。

また、ベルリン市における水道公社の部分的民営化に関する州民投票は、部分的民営化の破棄や買戻しを直接問うものではなく、部分的民営化のための既存及び将来の契約を、個人情報を除いて無条件に公開し、また、非公開とした場合には無効とすることを趣旨とする法案への賛否を問うものであった。料金の急騰の背景にある州政府と民間企業との間で交わされた秘密契約の内容を明らかにすることが、その主要点であった²²。それゆえ、その後の州政府主体の買戻し交渉や再公営化後の経営形態に関しては、州民投票を主導した市民団体からの批判も見られた²³。

これらに対して、ベルリンにおける配電網買戻しのための州民投票の提案は、より踏み込んだ内容であった²⁴。州民投票は、「ベルリンにおける民主的、環境保全的、社会的なエネルギー供給に関する法律」の草案への賛否を問うものであった。この草案は全12条からなり、その内容は、大別して次の四点にまとめられた。

・再生可能エネルギーからの発電と節電可能性の活用のために、営造物法人としてシュ

²⁰ Wie die Wasserbetriebe das neue Berliner Stadtwerk planen, *Berliner Morgenpost*, 06.01.2014. <<http://www.morgenpost.de/berlin-aktuell/article123564962/Wie-die-Wasserbetriebe-das-neue-Berliner-Stadtwerk-planen.html>> [2016年1月19日アクセス]

²¹ Volksentscheid über die Energienetze am 22. September 2013. <<http://www.statistik-nord.de/wahlen/wahlen-in-hamburg/volksentscheide/2013/>> [2016年1月19日アクセス]

²² Amt für Statistik Berlin Brandenburg, 2011, op.cit., p.1.

²³ Philipp Therhorst, Remunicipalisation in Berlin after the buy-back. From de-privatisation to demands for democratization, 2014. <<https://www.tni.org/en/article/remunicipalisation-in-berlin-after-the-buy-back?context=599>> [2016年1月20日アクセス]

²⁴ Die Landesabstimmungsleiterin Berlin, Amtliche Information zum Volksentscheid über die Rekomunalisierung der Berliner Energieversorgung am 3. November 2013.

タットベルケを設立すること。

- ・2015年1月1日に配電網を引き継ぐことを目的に、営造物法人としてネットワーク会社を設立すること。
- ・「エネルギー貧困」（支払可能なエネルギーサービスの不足）に対抗すること。
- ・評議会の直接公選、法案提出権、総会によって民主的な参加の可能性を創出すること。

こうした要約からわかるとおり、市民運動がめざしたベルリンにおける配電網買戻しは、単に配電網を公営化すればよいということではなく、その経営組織や戦略にまで踏み込んだものであった。特に際立つのは、何が必要とされるべきかという「アウトプット」の側面で、再生可能エネルギーの最大限の利用が課され、また、どのように決められるべきかという「インプット」の側面で民主化がめざされた点であろう。

まず、「アウトプット」の側面では、新設されるシュタットベルケに、再生可能エネルギー100%の発電と、節電への投資とそれによる電力消費の削減とが、その任務として課された。こうした任務の実現は、取締役、営業報告に加えて、環境保全や社会面に関する評価を義務付けることによって担保されることとされた。

他方、「インプット」の側面では、三つの仕組みが提案された。

第1に、取締役を監督し、重要事項を決定する評議会は、経済及び環境省からの代表、住民から直接公選される6名の消費者代表、7名の従業員代表（少なくとも男女3名ずつ）によって構成されるべきとした。

第2に、16歳以上の住民の3,000人以上の署名により、評議会に対して議案を提出することとし、また、5,000人以上の署名がある場合には、その提案に関する顧客アンケートの実施を義務付けた。また、それに関連して、企業内の重要文書は適時にインターネットを通じて公開されるべきとした。

第3に、州全体、並びに各区において、少なくとも年に1回は総会が開かれるべきとした。また、区ごとの場合には2,000人の、州全体の場合には5,000人の16歳以上の住民の署名をもって、その開催を請求できるとした。

以上にみたように、2013年のベルリンにおける配電網買戻しの州民投票は、形式的な意味での再公営化を超えて、環境保全と参加を軸とする新しい公営企業像を提示したものであったがゆえに、賛否が分かれる結果になったのではないだろうか。

この配電網の再公営化の動きには、もう一つの流れが存在する。それは、市民が出資する協同組合が、市又は最悪の場合には民間の配電網会社に対して出資することで市民の影響力を確保しようとする試みである。協同組合は、原則として、どれだけの出資をしようとも、出資者は意思決定において平等に扱われるため、組合員となった市民どうしでは民主的な意思決定が実現する。また、出資を求めることは、市民のより積極的な関与を期待

することにつながっている。実際に、この組合に対しては、1,800 名から 850 万ユーロが集まっているという²⁵。しかし、配電網のコンセッション契約期限の到来による調達手続きは停まっているため、その成否はまだ明らかではない。とはいえ、州民投票が求めたものとは、また別の手法ではあるが、市民のより強い参加と関与を求めるという方向性では一致するだろう。

5 今後の展望

それでは、ここまでみてきたドイツの事例を踏まえると、日本の地方公営企業の経営形態の展望に際して、どのような論点が浮かび上がるだろうか²⁶。

第 1 に、地方公営企業の「経営の自由」のあり方である。日本の地方公営企業制度は、経済性と公共性の調和を掲げて、地方公営企業を地方公共団体の一部に留める一方で、独立採算制度や管理者制度によって、ある程度の独立性、言い換えるならば「経営の自由」を与えている。これに対して、ドイツでも、1930 年代から地方公営企業制度が整備・活用されてきたが、少なくとも水道分野では、より独立性を高めた形態、すなわち、有限会社や株式会社といった私法形態の利用が多かった。

こうした状況は 1960 年代から 70 年代には既にみられた。ドイツでは、電力、ガス、地域暖房、等の供給事業を束ねるシュタットベルケを形成する例が多く、また、そうした供給企業をより専門的に経営するために、企業の独立性が強められてきたということを、その背景として指摘できるだろう。その当時は、営造物法人制度のように、有限会社に類似する公法形態の経営形態が整備されていなかったことから、公営企業形態よりも強い独立性を与えようとするときに、私法形態が唯一の選択肢であった。

さらに、1990 年代に入ると、新自由主義の発想の流行や財政悪化を背景として、経営の専門化をより推し進め、また、市域外での経営活動などにより企業の成長を求める声が強まった。こうした声は、1990 年代末の電力分野での自由化を機に、民間企業の出資を受け入れるなどした公私混合企業（第三セクター）を生み出した。

しかし、その後の再公営化の流れもあり、現時点では民間企業の参画は限られたものとなっていた。民間企業が参画する場合でも、その地域に出自を持つ大電力会社や自治体出資による電力会社・水道会社の参画が主流であり、今回調査した範囲では、外国企業やその他分野の企業の参入はほぼ見られなかった。

²⁵ 村上敦、池田憲昭、滝川薫『ドイツの市民エネルギー企業』学芸出版社、2014 年、192-195 頁。

²⁶ なお、本稿が検討したのは、ドイツの人口 25 万人以上の都市であることから、以下の論点も、そうした規模の公営企業を前提としたものである。ドイツでも、例えば、小規模市町村では目的組合の設立による広域化などが図られ、また、さらに人口が少ない地域では、住民による協同組合による地方インフラ経営やスーパーマーケット経営などの事例、あるいは、協同組合と市町村との協働の事例（例えば公共プールの経営）など、住民の自発的な活動に支えられた取組みもみられる。しかし、本稿では、そうした論点については触れることができなかった。別の機会に、そうした事例について検討することとしたい。

しかも、成長の中心は電力事業の分野であった。例えば、ハノーファー市のシュタットベルケのように、株式会社として経営の自由と成長を求めている場合にも、その中心は自由化している電力事業や、それに付随するサービス分野であった。水道事業は、そのなかにあっても安定供給と質の確保が特に重視される「聖域」と位置づけられ、また、投資収益性の観点からも積極的に事業拡大をめざす事業分野としては捉えられていなかった²⁷。

以上にみたように、ドイツの水道事業分野での私法形態の活用や、その企業への民間企業の参画は、ドイツ固有の文脈に強く規定されたものであったと言え、その単純な模倣は適切ではないだろう。

日本の地方公営企業の経営形態を、ドイツの事例を参考に、より独立性を強める方向で検討する必要があるのであれば、ドイツとの相違点と共通点に留意しながら、日本の文脈において、何のために、どのような意味で「経営の自由」が必要となるのかが問われなければならない。

日本では、ドイツとは異なり、水道事業と下水道事業をそれぞれ単独で、あるいは、上下水道事業をまとめて経営するのが通例である。その一方で、ドイツでも日本と同様に、上下水道事業は「生活に不可欠な公共サービス」として受け止められている。そのため、再公営化されたハノーファー市のシュタットベルケや、再公営化後のベルリン水道公社では、上下水道事業は企業の成長の源としては捉えられていなかった²⁸。

こうした文脈においては、完全に自由化されている競争市場で活動する電力事業をも抱えるドイツのシュタットベルケとは、求められる経営の専門性も、また、企業に必要な「経営の自由」の内容も自ずと異なるだろう。

民間企業の参画によって経営の専門性を得られるという議論も確かにあろうが、その専門性が競争市場を前提としたものであれば、むしろ公共性の実現に関する異なる専門性との間で軋轢を生むことになるだろう。部分的に民営化されていたベルリン水道公社の経営をめぐるのは、市政府側と民間出資者側との間でたびたび軋轢が生じ、それゆえ、再公営化によって、意思決定過程はむしろ簡素化し、また、例えば、地域経済への貢献という面をとっても、市政府は民間企業からの「経営の自由」を得たとする見方もある²⁹。

こうした見方によるならば、特に、自治体による地域経済政策、環境政策、低所得者・一般家庭への配慮などの料金政策といった面に留意する必要がある分野では、民間企業との協力関係の構築は、地方公営企業の「経営の自由」、すなわち「公共経営の自由」を妨

²⁷ シュタットベルケ・ハノーファー株式会社における聴き取り調査（2016年1月14日実施）に基づく。

²⁸ 再公営化後のベルリン水道公社は、かつては持株会社の下で一緒に経営されていた競争市場で活動する子会社群とは切り離され、自地域における上下水道事業という中核業務に特化することとなっている（ベルリン州財務省における聴き取り調査（2016年1月19日実施）に基づく）。

²⁹ ベルリン市経済・技術・研究省における聴き取り調査（2016年1月19日実施）の結果に基づく。なお、これに対して、今後は、監査役会の議長であるベルリン市財務大臣の影響力が高まるため、財政状況や政治状況の影響を受けやすくなるおそれもあるとする見方もある（ベルリン市都市開発・環境省における聴き取り調査（2016年1月21日実施））。

げないように注意深く設計されるべきであり、そもそもそれが難しく、あるいは、そうすることで民間企業側の協力が得られないような中核業務には適さないと言えるだろう。

上下水道事業が「生活に不可欠な公共サービス」であるという前提に立つならば、公営企業の独立性の強化や、市域外での活動や民間企業との協力を含む「経営の自由」の強化は、それによって公営企業の成長を促すためではなく、公共経営に必要となる専門性の確保や、競争市場に関連するために本来業務とは切り離されるべき新たな公共価値の創造を目的に検討されるべきだろう。

例えば、前者に関しては、少子高齢化や人口減少の進展、さらに、公務員数の減少という日本の文脈において、どのように専門的な人材を育成し、また、どのように、そうした専門性を維持・継承していくのが問われるため、地方公営企業の人事面での首長部局からの独立性の程度に加えて、他の地方公営企業との人材交流や人材の共有化、あるいは市域を超えた技術支援のための共同組織の設立など、地方公営企業間や地域の企業等との連携を可能とする「経営の自由」のあり方が議論の中心となるだろう。

あるいは、後者に関しては、例えば電力自由化の文脈において、上下水道事業における再生可能エネルギー事業の開発などの場面で、地域内の企業や住民との協働を実施するための「経営の自由」のあり方も議論されてよいだろう。

第2に、公共性のコントロールのあり方である。ドイツの私法形態のシュタットベルケでは、所有の全部又は過半を市町村が占めるものが大半であった。

こうしたシュタットベルケでは、通常、その重要事項の決定や取締役の監督を担う監査役会と、日々の経営を担う取締役とを分離する組織が採用される。そして、監査役会には政治家や行政幹部がその構成員として関与し、取締役には行政幹部が選任されることもある。民間企業経営者が招かれることもある。各企業に対する情報を収集・分析するとともに、監査役会の構成員に対して研修を行い、また、様々な決定事項に対して提案・助言を行うスタッフ組織が行政組織内部に置かれることも多い。ドイツでは、こうした仕組みを通じて、議会そのものや行政機構からの経営の独立と、政治・行政による公共目的の追求とを両立させようとしている。

確かに、こうした仕組みは、わかりやすい構図であり魅力的だろう。しかし、こうした地方公営企業の外部からの公共目的のコントロールは、監督・重要事項決定の組織（監査役会）の質に大きく依存するため、その構成員の人選はもちろんのこと、構成員に対して提案や助言を行うスタッフ組織が機能するかどうかも重要である。

特に、民間企業の参画によって異質な利害が地方公営企業内に持ち込まれている場合には、再公営化に至ったポツダム市での事例で指摘されるように、過半数の所有と監査役会への代表者の派遣が行われても、利害間の調整に失敗することもある³⁰。公営企業の独立

³⁰ この事例については、人見、前掲論文、405-406頁を参照。

性を強める経営形態、特にパブリック・プライベート・パートナーシップによって民間企業の参画を受け入れる経営形態を選ぼうとする場合には、監督組織に対する人的な関与や契約によって、地方公営企業の外部から公共性の担保をコントロールしようとするものの脆さと難しさを自覚する必要があるだろう。

確かに、財政問題や少子高齢化などにより公務員数を大きく増加させることは難しいだろうが、直営方式の経営形態も改めて評価されてもよいだろう。つまり、直営方式が暗に想定している公共性の内部コントロール、すなわち、地方公営企業の職員が自治体に属し、その一員としての専門性や公務員としての精神を身に付けていくことで、地方公営企業の内部から自発的に公共性が発揮されるようにする仕組みの意義を再評価してもよいのではないだろうか。

第3に、地方公営企業に対する住民参加のあり方である。ドイツの地方公営企業の再公営化の動きでは、市民・州民投票制度を用いた住民側の働きかけが特徴となっていた。また、住民側の提案の中には、再公営化後の公営企業経営のあり方として、住民参加と環境保全とを軸とした経営のあり方が提起されていた。こうした動きを参考にするならば、今後の地方公営企業の経営形態を検討する際には、住民参加のあり方も、一つの論点となりうるだろう。

しかし、こうした住民参加の観点に関しては、地方公営企業の経営形態に対する住民参加と、公営企業経営に対する住民参加とが区別される必要があるだろう。

前者は、ドイツにおける再公営化の市民・州民投票に代表され、地方公営企業が住民にとってどのような価値を持つものかを問うと同時に、市政にとってどのような公共的な役割を持つのかを住民に問うものであろう。ドイツにおいても、「官から民へ」というスローガンは、1990年代には、都市インフラの民営化を唯一の回答として提示し、議論の余地を与えなかったと言われる。しかし、その後のドイツの再公営化の経験は、都市インフラの問題は、各地でもっと論じられるべき問題であることを示唆する。節約や成長といった経済合理性の観点からだけでなく、環境保全の観点や、社会的な観点、さらに、自己決定の観点などの間でのバランスをその地域の住民が自ら模索することは、地方自治の発揮そのものと言える。それゆえ、地方公営企業の経営形態を問おうとするときに多様な観点からの代替案が提出され、議論が深まるように、住民の直接参加の経路を、制度面・運用面を問わず、拡充していくことが検討されてもよいだろう³¹。

一方で、後者は、公営企業経営の内容、例えば、投資計画や財政計画などに対する参加

³¹ ただし、ベルリン市においては、一般の市民の主な関心は水道料金水準にあり、部分的民営化がその原因であるという理解が流布されていたために州民投票への一般的な関心が高まったとする見方もある（ベルリン市都市開発・環境省における聴き取り調査（2016年1月21日実施））。必ずしも、多様な観点から十分な議論が行われたわけではなかったことも考えられるだろう。こうした見方からは、住民の直接参加の前提として、適切な情報提供のあり方が同時に議論されなければならないだろう。

である。現在でも、日本の地方公営企業において、利用者のモニター制度、事業計画に対するパブリックコメント、経営審議会への住民の参加など、地方公営企業における住民参加の取組みがみられる。これに対して、不成立に終わったベルリン市の配電網の買戻しの州民投票では、経営意思決定への直接公選への住民参加が提起されていた。また、それとは別に、市民出資による協同組合が配電網会社に出資するという提案もある。問題は、そうした企業経営への住民参加に対する評価であろうが、これらは実現したものではないことから、ここでその評価を下すことは難しい。

ただし、ここで指摘しておくべきことは、地方公営企業の制度は、一定の「経営の自由」を必要とするという点であろう。もちろん、住民の直接参加の機会のない公営企業の経営を官僚的と批判し、あるいは地方議会の能力不足を批判する見方もあり得るだろう。しかし、継続的かつ専門的な経営が必要となる都市インフラの分野では、多くの一般の住民が経営者となることは想定しづらく、そもそも地方公営企業に対して、ある程度の「経営の自由」を与えることと矛盾する。州民投票を主導したベルリン市の市民団体の提案でさえも、日々の業務を監督し、重要事項を決定する「評議会」への参画が提案されていたのであり、業務執行に当たる取締役会への参画が提案されていたのではない。しかも、これらの提案は、州民投票において市民の賛成を勝ち得たわけではなかった。また、別の市民団体も、市民出資の協同組合による配電網会社への出資を提案しているのであり、経営そのものへの直接参画を提案しているわけではない。こうしたベルリンでの経験を踏まえるならば、公営企業経営への住民参加を検討する場合には、経営の専門性や「経営の自由」に配慮した制度設計が求められるだろう。

それと同時に、特にハンブルク市やベルリン市の配電網の買戻しに関する州民投票が、組織の所有者のあり方を問うものであったのみならず、それを通じて、その組織の経営戦略を、環境保全的かつ社会弱者を包摂するようなものへと変更させることを意図していたことに留意が必要であろう。どのような経営戦略がふさわしいのか、その具体的内容は個別の事例により異なるだろうが、地方公営企業が、「私企業」の経営でもなく、「官」の経営（「官営」）でもなく、「公共」の経営（「公営」）であることの意味が問われていると言えるだろう。

こうした点を踏まえると、住民が直接参加できる手続きを整えることも大切だろうが、その一方で、安定的な供給、環境保全、社会弱者の包摂、地域経済への貢献などの面で住民からの期待に応えられているかどうかを常に点検し、その内容について住民と対話する機会を持つことも大切となるだろう。

（付記）本研究は、2015年度地方公営企業連絡協議会研究助成事業による研究成果の一部である。現地調査に際しては、一般財団法人自治体国際化協会にご協力頂いた。

付表 1：調査対象リスト (30 大都市の水道事業体と下水道事業体)

	都市名	人口	水道事業体	URL	下水道事業体	URL
1	Berlin, Stadt	3,469,849	Berliner Wasserbetriebe AöR	www.bwb.de/	Berliner Wasserbetriebe AöR	www.bwb.de/
2	Hamburg, Freie und Hansestadt	1,762,791	Hamburger Wasserwerke GmbH	www.hamburgwasser.de/	Hamburger Stadtentwässerung AöR	www.hamburgwasser.de/
3	München, Landeshauptstadt	1,429,584	Stadtwerke München GmbH	https://www.swm.de/	Münchner Stadtentwässerung	http://www.muench.de/rathaus/Stadtverwaltung/baureferat/mse.html
4	Köln, Stadt	1,046,680	Rhein Energy AG	http://www.rheinenergie.com/	Stadtentwässerungsbetriebe AöR	http://www.steb-koeln.de/
5	Frankfurt am Main, Stadt	717,624	Mainova AG	https://www.mainova.de/	Stadtentwässerung Frankfurt am Main	http://www.stadtentwaesserung-frankfurt.de/
6	Stuttgart, Landeshauptstadt	612,441	Netze BW GmbH	https://www.netze-bw.de/	Stadtentwässerung Stuttgart	http://www.stuttgart-stadtentwaesserung.de/
7	Düsseldorf, Stadt	604,527	Stadtwerke Düsseldorf AG	https://www.swd-ag.de/	Stadtentwässerungsbetriebe Düsseldorf	https://www.duesseldorf.de/kanal/
8	Dortmund, Stadt	580,511	DEW21 GmbH	http://www.dew21.de/	Stadtentwässerung Dortmund	http://www.dortmund.de/leben_in_dortmund/planen_bauen_wohnen/stadtentwaesserung/
9	Essen, Stadt	573,784	Stadtwerke Essen AG	https://www.stadtwerke-essen.de/	Stadtwerke Essen AG	https://www.stadtwerke-essen.de/
10	Bremen, Stadt	551,767	swb AG	https://www.swb-gruppe.de/	hansa Wasser Bremen GmbH	https://www.hansewasser.de/
11	Leipzig, Stadt	544,479	Kommunale Wasserwerke Leiptig GmbH	http://www.wasser-leipzig.de/	Kommunale Wasserwerke Leiptig GmbH	http://www.wasser-leipzig.de/
12	Dresden, Stadt	536,308	DRESWEG Stadtwerke Dresden GmbH	http://www.drewag.de/	Stadtentwässerung Dresden GmbH	http://www.stadtentwaesserung-dresden.de/
13	Hannover, Landeshauptstadt	523,642	Enercity AG	https://www.enercity.de/	Stadtentwässerung Hannover	http://www.hannover.de/Leben-in-der-Region-Hannover/Umwelt/Wasser-Abwasser/Abwasser/Stadtentwässerung-Hannover/
14	Nürnberg	501,072	N-ERGIE AG	https://www.n-ergie.de/	Stadtentwässerung und Umweltanalytik Nürnberg	https://www.nuernberg.de/internet/sun/
15	Duisburg, Stadt	485,465	Stadtwerke Duisburg AG	https://www.stadtwerke-duisburg.de/	Wirtschaftsbetriebe Duisburg AöR	http://www.duisburg.de/micro2/wbd/
16	Bochum, Stadt	361,876	Stadtwerke Bochum GmbH	http://www.stadtwerke-bochum.de/	Tiefbauamt, Abteilung der Entwässerung	https://www.bochum.de/C125708500379A31/CurrenBaselLink/W2726935348BOL/DDE
17	Wuppertal, Stadt	345,425	Wuppertaler Stadtwerke AG WSW	http://www.wsw-online.de/	Eigenbetrieb Wasser und Abwasser Wuppertal	https://www.wuppertal.de/microsite/wasserversorgung/abwasser/
18	Bielefeld, Stadt	329,782	Stadtwerke Bielefeld GmbH	https://www.stadtwerke-bielefeld.de/	Umwelbetrieb der Stadt Bielefeld	http://www.bielefeld.de/rv/rvds_stadtverwaltung/g/wub/
19	Bonn, Stadt	313,958	Energie- und Wasserversorgung Bonn/ Rhein-Sieg GmbH (SWB Energie und Wasser)	http://www.stadtwerke-bonn.de/	Tiefbauamt, Abteilung Stadt Entwässerung	https://www.bonn.de/umwelt_gesundheit_planer_bauen_wohnen/tiefbauamt/
20	Münster, Stadt	302,178	Stadtwerke Münster	https://www.stadtwerke-muenster.de/	Tiefbauamt	http://www.muenster.de/stadt/tiefbauamt/stadtentwaesserung.html
21	Karlsruhe, Stadt	300,051	Stadtwerke Karlsruhe GmbH	https://www.stadtwerke-karlsruhe.de/	Tiefbauamt	http://www.karlsruhe.de/b3/bauen/bauordnung/baueinforderungen/abwasser.de
22	Mannheim, Universitätsstadt	299,844	Stadtwerke Mannheim AG	https://www.mvv-energie.de/	Stadtentwässerung Mannheim	https://www.mannheim.de/stadtentwaesserung/
23	Augsburg	281,111	Stadtwerke Augsburg Wasser GmbH	https://www.sw-augsburg.de/	Abwasserbetrieb der Stadt Augsburg	http://www.augsburg.de/umwelt-soziales/umwelt/einrichtungen/stadtentwaesserung/
24	Wiesbaden, Landeshauptstadt	275,116	Wasserversorgungsbetriebe der Landeshauptstadt Wiesbaden	https://www.wlw-wiesbaden.de/	Entsorgungsbetriebe der Landeshauptstadt Wiesbaden	http://www.wiesbaden.de/vv/oe/eigenbetriebe/141010000002408.php
25	Gelsenkirchen, Stadt	257,651	Gelsenwasser AG	https://www.gelsenwasser.de/	Gelsenkanal/Abwassergesellschaft Gelsenkirchen mbH (AGG)	http://gelsenkanal.de/
26	Mönchengladbach, Stadt	256,853	NEW AG	https://www.new.de/	NEW AG	https://www.new.de/
27	Braunschweig, Stadt	248,502	Braunschweizer Versorgungs-AG.Co&KG	http://www.bs-energie.de/	Stadtentwässerung Braunschweig GmbH	http://www.stadtentwaesserung-braunschweig.de/
28	Chemnitz, Stadt	243,521	eins energie in sachsen GmbH & Co. KG	http://www.eins.de/home/	eins energie in sachsen GmbH & Co. KG	http://www.eins.de/home/
29	Aachen, Stadt	243,336	STAWAG Stadtwerke Aachen AG	https://www.stawag.de/	STAWAG Abwasser GmbH	https://www.stawag.de/
30	Kiel, Landeshauptstadt	243,148	Stadtwerke Kiel AG	https://www.stadtwerke-kiel.de/	Tiefbauamt	http://www.kiel.de/rathaus/service/aemter/portale/stadtentwaesserung/tiefbauamt/