

第5章

都市自治体における公企業の活用と管理

北海道大学公共政策大学院教授 宇野 二郎

はじめに

日本では、もともと、公営企業や第三セクター等も積極的に活用し、地域の実情に合わせて地方自治を活性化していこうとする方向性と、公営企業や第三セクター等を含めて財政規律を重視する方向性が併存してきたが、バブル経済崩壊の過程で生じた第三セクター等の破綻等に直面し、その後は、第三セクター等の経営健全化を図り、その経営リスクに対して保守的に対応するようになった。

特に、2006年に夕張市が「財政破綻」を宣言すると、それをきっかけとして地方公共団体の財政の健全化に関する法が整備され、健全化判断指標のひとつである「将来負担比率」には第三セクター等の負債や損失補償額のうち地方自治体負担分が算入されることになったことで、第三セクター等の抜本的な経営改革が求められるようになった。その結果、破たん処理や統廃合が続き、10,111法人（2013年）あった第三セクター等は7,325（2019年）まで大きく減少した¹。

しかし、現在でも7,300を超える第三セクター等が存在し、また、毎年度新設されてもいる。その事業範囲は広く、温泉施設、再開発ビルの取得・管理運営、商店街支援事業、牧場管理・畜産物販売、道の駅運営などの地域生活支援や地域活性化のための事業も含ま

1 総務省（2019）「平成29年度第三セクター等の出資・経営等の状況に関する調査結果」。ここで「第三セクター等」とは、①地方公共団体が出資又は出えんを行っている一般社団法人・一般財団法人（公益社団法人・公益財団法人を含む。）及び特例民法法人（以下「社団法人・財団法人」という。）並びに会社法法人、②地方住宅供給公社、地方道路公社及び土地開発公社のことを指す。同様のものを指す概念として、以下、特にドイツの事例では「公企業」や「出資企業」を用いている。また、横浜市の事例においては、横浜市がその範囲を定義する第三セクター等を指すものとして「外郭団体」を用いている。

れ、また、それらは必ずしも赤字事業なわけではない²。自治体新電力や公共施設管理のための第三セクターなど新分野での創設も見られている。公企業（公営企業や第三セクター等）は、都市や地域のリスクであると同時に、その維持や発展のための可能性も秘めていると言えるだろう。

そうであるならば、都市の維持・発展のために今後必要となるのは、過去の第三セクター等の失敗を踏まえ、公企業の事業のリスクの大きさを見極めながらも、その適切な管理手法を取り入れることで、公企業をその地域の実情に応じて有効に活用する方策であろう。

こうした問いを考えるために本章が着目するのはドイツの都市自治体の経験である。

ドイツでは、古くから都市自治体において公企業が活用されてきた³。また、1990年代以降、NPM（New Public Management）に影響を受けた改革が行われる中でさらなる外部化が進められ、それらを統括する「コンツェルン都市」の構想が掲げられた⁴。そして、現在でも都市自治体の公企業は幅の広い分野で公共サービスを提供し、都市自治体の戦略の一翼を担っている。

そこで、本章では、ドイツの都市自治体において公企業がどのように活用されているのか、また、それらがどのように管理されているのかを概観し、そこから日本における総合都市経営へのヒントを探してみたい。

2 宇野二郎、長野基、山崎幹根（2022）『テキストブック地方自治の論点』ミネルヴァ書房、253-260頁。

3 関野満夫（1997）『ドイツ都市経営の財政史』中央大学学術図書。

4 石川義憲（2006）「KGStのNSMからコンツェルン都市、市民自治体まで」『平成18年度比較地方自治研究会調査研究報告書 第1編5 ドイツ地方自治体における行政改革と市民参加・協働』自治体国際化協会、2007年、129-159頁。

1 ドイツの公企業制度の改革動向

(1) 自治体の経済活動の規律

ドイツでは、古くから自治体は経済活動を行い、地域社会を形成してきた。自治体の経済活動の範囲は広く、例えば、「電気、ガス、地域集中暖房用の温水、上水の供給から、廃棄物の処理、道路の清掃、近距離交通から空港、港湾の管理、登山鉄道、スキー場のリフト」にまで及び、さらに「銀行、保険業、公益質屋、メッセ（見本市）、マルクト（市場）、劇場、オペラ、博物館、図書館、フィルム及びビデオ収蔵館、葬儀用施設、倉庫、広告業、旅行案内所、運送業、住宅仲介業、家畜解体処理場、標識販売所」等を含んでいるという⁵。

ドイツの市町村（Gemeinde）が、こうした各種事業を営むことは、基本法によって認められた「全権限性」（Allzuständigkeit）に根拠を持つ自治行政権の一部をなすものと理解されている。そのため、上記のような幅の広いサービスが自治体の企業によって提供されている。しかし、そうした活動の範囲にまったく制約がないわけではなく、各州法（各州市町村法等）が、企業設立や経営形態などについて規律している。

ドイツでは、第一次世界大戦後の経済状況の悪化をきっかけに自治体の経済活動が増大したとされるが、その経済危機の時期が過ぎた1930年前後から、民間の経済界からの反発と、市町村による収益的企業経営のリスクに対する懸念から法律による規制が行われるようになった。特に1933年のプロイセン市町村財政法第87条は、市町

5 ハンス・U・エーリヒゼン [中西又三編訳] (1991)『西ドイツの自治団体』中央大学出版部、65-66頁。

村が経済的企業を設立する際の三つの要件を示し、画期となった⁶。この「三要件」は、その後の各州の法制度に引き継がれていった。

この三要件とは、①公共目的、②給付能力の適切性（需要条項）、③民間企業との関係（補完性条項）である。①は、単なる営利企業の設立を制限したもの、②は、需要との関係から自らの財政能力を考慮に入れて設立するべきとしたもの、そして、③は、自治体の経済活動が民間企業を不適切に圧迫しないようにするべきとしたものである。なお、このうち③の補完性条項には、その強さの程度によりバリエーションがあり、また、水道事業などの生活に必要不可欠なサービス等を対象除外としている州も多いことに注意する必要がある（後述）。

この三要件は、原則として、自治体の経済活動に適用されるものである。ただし、各州の市町村法等に経済活動や経済的企業の定義は明記されていない。その代わりに、それに属さず、この三要件が適用されないものが、「非経済活動」として列記される。

例えば、ノルトライン＝ヴェストファーレン州市町村法（第107条第2項）では、経済活動に該当しないものとして次の5項目が挙げられている。なお、これらの非経済活動には上記の三要件は適用されないが、これらもまた経済的観点から管理されなければならないと規定されている点には注意する必要があるだろう⁷。

- ① 市町村に義務づけされている施設に関する事業
- ② 社会・文化施設、特に教育・文化（学校、社会教育センター、青少年福祉施設、図書館、美術館、展示会、オペラ、劇場、映画館、舞台、オーケストラ、市庁舎、高齢者用クラブ）、

6 成田頼明（1962）「地方公共団体の経済活動とその法的限界（二）」『自治研究』第38巻第7号、64頁。

7 宇野二郎（2020）「ドイツの地方公営企業法の枠組と適用範囲」『公営企業』第52巻第8号、9頁。

スポーツまたはレクリエーション(スポーツ施設、動植物園、森林・公園・庭園、宿泊所、旧経書、浴場、祭りのための施設)、医療・社会サービス(病院、葬儀場、両養生、スパ、高齢者・障がい者ホーム、女性の避難所、社会・医療に関する相談所)の分野の施設に関する事業

- ③ 街路清掃、経済開発、観光振興、住宅提供の施設に関する事業
- ④ 環境保全施設、特に、廃棄物処理、下水処理、メッセ・展示場の施設に関する事業
- ⑤ 補助的事業(市町村自らの必要に応じる事業)

このようなリストを眺めるならば、自治体の経済活動とは、利益獲得が可能であるようなものを指し、例えば、エネルギー等の供給事業、交通事業、商工業、等がそこに含まれるだろう。

(2) 補完性条項の改革動向

都市自治体が、その経済活動によって都市を維持し、発展させようとするときに重要となるのは、上記三要件のうち、③の補完性条項である。

上記の通り、この補完性条項とは、その沿革を見るならば、民間企業の経営を不用意に圧迫しないように経済的企業の設立を制限しようとするものであった。

そのため、補完性条項とはもともと、公共目的が、他の公法上又は私法上の事業主体によって「より良くかつ経済的に」達成されないものである場合に、自治体の経済活動が認められるとする規定であった。その後、これをさらに強め、公共目的が、民間の提供者によって「同様に適切かつ経済的に」目的が充足されない場合にのみ認めるとする規定も見られるようになった。

前者を「不真正補完性条項」、後者を「真正補完性条項」と呼ぶ。

前者よりも後者の方が、民間企業に対する補完物であることが強調され、「真正」なものと理解されているからである。

このうち「真正補完性条項」は、1990年代に、体制転換に伴い民営化への圧力が高まっていた旧東ドイツ諸州を中心に広まり、また、旧西ドイツ地域においても、例えば、民営化の余地を拡大しようとするラインラント＝プファルツ州で1998年に新たに導入された。しかし、近年では、むしろ、民間企業優先の考え方を緩める傾向が見られるようになっている⁸。

その一例が、ノルトライン＝ヴェストファーレン州である。ノルトライン＝ヴェストファーレン州では、2010年に、自治体のエネルギー供給事業と民間事業者との競争条件をそろえることなどを目的に「市町村経済の再活性化に関する法律」(Gesetz zur Revitalisierung des Gemeindewirtschaftsrechts) が施行された。

具体的には、「真正補完性条項」から「不真正補完性条項」へと、民間企業との補完関係に関する規制が緩められた。また、ノルトライン＝ヴェストファーレン州では、他の多くの州よりも厳しく、経済活動は「差し迫った公共目的」が企業を必要するときとしていたが、これが「公共目的」が企業を必要するときであれば経済活動が許容されるというように緩和された。

さらに、エネルギー事業に関しては、補完性条項が適用外であり、また、域外活動も一定の条件を満たせば可能であること、さらに一定の条件を満たし認可があれば海外での活動も許容されることが特に規定された（ノルトライン＝ヴェストファーレン州市町村法第107a条）。

こうした改革動向からは、自由化という新しい経営環境の下に

8 人見剛（2019）「ドイツにおける地方自治保障の現状－分権化と民営化の挟撃の中の市町村行政」大津浩『分権改革下の地方自治法制の国際比較－地方自治法制の新たなパラダイムを求めて』有信堂、148-150頁。

あっても、必ずしも民間企業を優先させるわけではなく、場合によっては都市自治体が自らの関与する企業によって公共サービスを提供し、都市の維持や発展に積極的に関わっていくことが認められていることがわかる。

実際に、2010年前後には、以前に締結されていたコンセッション契約終了の時期と重なったこと、2022年までに原子力発電を廃棄しようとする2011年の連邦政府の決定、さらに、EU（ヨーロッパ連合）による競争強化の圧力などの影響から、自治体が都市公益事業体（シュタットベルケ）を新設し、あるいは民営化されていたエネルギー事業を買い戻し（「再公営化」）、また、都市公益事業体を強化し、活性化する動きが見られた⁹。

こうした改革動向は、他州にも広がっている。

例えば、ブランデンブルク州では、2012年に、「自治体の生存配慮の強化に関する法律」（Gesetz zur Stärkung der kommunalen Daseinsvorsorge）が制定された。この法律では、補完性条項の緩和、エネルギー供給での域外活動の緩和、認可のある場合の海外活動の許容、附帯事業の範囲拡大が行われた。注目に値するのは、その一方で、透明性と民主的コントロールの強化が行われた点であろう。監査役会の機能が強化され、また、間接的出資団体の透明性・民主的コントロールの強化が行われた。

さらに、風力発電事業が盛んなシュレーズビッヒ＝ホルシュタイン州でも、2016年、「自治体経済強化法」（Gesetzes zur Stärkung der Kommunalwirtschaft）が制定され、エネルギー・通信分野での三要件の緩和が行われた。具体的には、①エネルギー事業での「公共目的」の証明の必要性を廃止し、②エネルギー・通信分野での需要条項を削除し、また、③エネルギー分野を補完性条項の適用除外

9 ザビーネ・クールマン、ヘルムート・ヴォルマン〔縣公一郎他訳〕（2021）『比較行政学入門－ヨーロッパ行政改革の動向』成文堂、232-235頁。

とした。その一方で、株主としての権利留保のために必要となる条項を定款等に記載することの義務付けるというように、民主的コントロールが強化された。

最後に、ニーダーザクセン州の事例も挙げよう。ニーダーザクセン州では、2016年に、「地方自治体基本法」(Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz)が改正された。この改正では、補完性条項は「真正」から「不真正」へと緩和され、エネルギー供給、水道、近隣公共交通、通信に対する補完性条項の除外も継続された。また、域外活動が、補完的であり、また、域外自治体の利益が保護されていることなどの条件付きで許容された。さらに、再生可能エネルギー事業が需要条項を充たせば経済的活動となり得ることも規定された。

2 ドイツ都市自治体における公企業の管理

(1) 公企業の経営形態

ドイツでは、自治体が経済活動や非経済活動を実施する場合、公企業を設立するが、その経営形態は様々である。下水道事業のように州法によって採用すべき経営形態に制約が設けられている場合もあるが、州法の定める経営形態の中で、各自治体が自由に選択することができる。

経営形態は、公法上のものと私法上のものとに大別できる。公法上のものには、経済的には独立しているが法人格は持たない「地方公営企業」(Eigenbetrieb)、独自の法人格を持つ「営造物法人」(Anstalt des öffentlichen Rechts)、また複数の自治体によって設立する「目的組合」(Zweckverband)などがある。他方、私法上のものとは、株式法などの私法に基づく会社であり、有限会社(GmbH)や株式会社(AG)の形態をとることが多い。

主要30都市の上下水道事業の経営形態を見ると、下水道事業では公法上の経営形態を採用する団体が多いが、水道事業やエネルギー事業を複合的に営む都市公益事業体では、有限会社の形態が採用されることが多い。有限会社が多くなる傾向は1970年代頃から続いている。ただし、有限会社のように私法形態になっている場合にも、自治体が持分の過半数以上を持ち、影響力を確保していることが多い¹⁰。

(2) 私法上の経営形態の公企業設立時に求められる事項

私法上の経営形態を採用する場合には、制約が設けられていることがある。以下は、バーデン＝ヴュルテンベルク州の例である（バーデン＝ヴュルテンベルク州市町村法第137条）¹¹。バーデン＝ヴュルテンベルク州では、自治体が私法上の会社を設立するためには、有限責任であり、自治体の過度な財政負担とならないようにすべきことが前提となる。さらに、ここでより注目すべきことに、定款等や監査役会を通じて自治体の影響力確保が求められていることである。すなわち、定款等によって企業の公共目的が実現されることが確実となっていること、また、市町村がとりわけ監査役会において適切な影響力を保ち、それが定款等によって保障されていることが求められている。

加えて、人的なつながりを通じたコントロールが意図されている。すなわち、私法形態の公企業に派遣される代表者に関する規定も設けられ、それによれば、自治体が公企業に派遣する代表者は、原則として市長がなるが代役として職員を充てることもできる。代

10 宇野二郎（2016）「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』第25号、17-19頁。

11 宇野二郎（1996）「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』第48巻第7号、4-16頁。

表者は自治体議会によって選任され、代表者は議会の決定に拘束される（同法第138条）。

さらに公企業が株式会社（AG）の形態を採用する場合には、自治体が監査役会に構成員を派遣する権利を公企業の定款に明記するように努めるべきとされる。実際に派遣する場合には派遣者を議会が決定し、派遣される者は公企業の重要事項について議会に報告することが義務づけられる。

（3）出資企業管理に関する州法の規定

以上に見たように、ドイツの自治体は、有限会社（GmbH）や株式会社（AG）などの私法上の経営形態の公企業に出資し、また、他の自治体との目的組合に参画している。その他、公法上の経営形態である地方公営企業や営造物法人の形でも、様々な公共サービスを提供している。そこで、各州法では、自治体に対して、こうした出資関係・外郭団体に関して、それらを管理し（出資企業管理）、また、それに関して報告することを義務付けている。以下では、ニーダーザクセン州（ニーダーザクセン州地方自治体基本法第150条）とその州都であるハノーファー市について見てみよう¹²。

ニーダーザクセン州自治体基本法では、自治体による出資企業の管理、監視、調整について規定されている（同法第150条）。その対象は、原則として、経済的企業や非経済活動であるが経済性に留意した自律的経営が求められる企業などである。

自治体は、これらの企業等、またその子会社から情報を得ることができるのだが、会社法の強行規定に矛盾する場合には適用されない（同法第150条）。自治体は、これらの企業等に関して出資企業報告書（Beteiligungsbericht）を、毎年、作成しなければならない（同

12 宇野二郎（1996）「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』第48巻第7号、4-16頁。

法第151条)、公開される。

ニーダーザクセン州地方自治体基本法が定める出資企業報告書の対象は、私法形態の企業等、出資、及び営造物法人である。また、報告書は次の事項を含むものとされている。

- ① 企業等の対象、出資関係、機関の構成、公共目的の履行状況
- ② 事業発展の基本的な特質、企業等が置かれた状況、自治体による資本注入・取り崩し、予算・資金に対する影響
- ③ 経済活動の三要件（公共目的、需要条項、補完性条項）が満たされていること

(4) ハノーファー市における出資企業管理

上記の出資企業管理の制度がどのように運用されているのか、州都ハノーファー市（人口約53万人）の事例で見てみよう¹³。

出資企業管理には、財務部門等の市役所に一部門に集中して管理する場合と、専門部署ごとに管理する場合があるが、ハノーファー市では、財務局に集中して管理する方式を採用している。

出資企業管理を所管する財務局の財政課出資企業管理係には、12名（常勤換算で10.8名）が配置されている¹⁴。

2021年7月現在、ハノーファー市には、出資報告書の対象となる企業等として、直接出資の企業等が20社、間接出資の企業等が8社、合計28社が存在している。

この28社には、官庁企業が1（老人・介護施設センター）、地方公営企業が3（下水道局、港湾局、コンGRESセンター）、営造物法人が1（Webサイト運営・マーケティング）、目的組合が1（廃棄物

13 以下の記述は、主に、2016年1月に実施した現地調査の結果に基づく。その内容は、次の文献を参照。宇野二郎（1996）「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』第48巻第7号、4-16頁。ただし、その後の変化について、調査時点後に公表された、毎年度の出資企業報告書を参照した。

14 Landeshauptstadt Hannover (2021), *Beteiligungsbericht 2021*, p.17。

処理)、貯蓄銀行1が含まれ、それら以外は私法上の経営形態(その大半は有限会社)を採用している。

また、これらは、「住宅」(3社)、「供給・廃棄・交通」(10社)、「経済・雇用」(11社)、「環境」(4社)の4つのカテゴリーに分けられている¹⁵。事業分野別に見ると、電力事業などの供給事業の分野、また、産業政策や都市基盤の分野において公企業が活用されていることがわかる。

出資企業管理の目的は、調整と監視という手段によって、企業等に固有の目的追求と、公共目的の追求を保障することである。そのために、公企業に自治体の代表者を派遣し、自治体全体の利益と企業目的を調整する。また、その公企業の発展と目的達成とを監視する。

さらに、公企業の所有者としての利益を代表するために、例えば、社員総会等での意思決定のための投票者への指示書を作成する。また、公共目的を明記し、また自治体側の代表者派遣の権利を確保するなどを目的とした定款の作成・改訂などにも取り組む。

監査役会構成員の世話や助言の役目も担う。例えば、監査役会や社員総会の議案を検討し、出資者の観点から重要となる点について助言し、あるいは、願いに応じて、監査役会構成員に対して提案を行う。

こうした役割を果たすために、担当職員は、例えば、公企業の中期計画や予算の策定、あるいは四半期報告書や決算の作成などにも参加する。中期計画や予算は、公企業の取締役会で作成されるが、出資企業管理部門と事前調整が行われる。

その際、出資企業管理部門は、それを分析した上で、意見書や提案書を作成する。その後、監査役会あるいは社員総会において決

15 Landeshauptstadt Hannover (2021), *Beteiligungsbericht 2021*, p.6.

定・報告される。加えて、監査役会の各種委員会の際に、意見書や提言書を作成することを通じて、各構成員に対して助言を行い、また、その標準化を図る。そのための基礎として、決算書の分析、指標の時系列分析、あるいは、ベンチマークを用いた分析が実施されている¹⁶。

出資企業管理報告書には、1社あたり20頁程度を使って各公企業について記載される。公企業名、対象、資本額及び出資比率、監査役会構成員、取締役会構成員、子会社の一覧図（名称、資本額、出資比率）、そして公共目的が掲載される。

次に、営業報告として、ビジネストレンドの記述、資産や収益の状況が主に5年間の時系列比較によって記述される。さらに、重要な子会社の対象、資本額、出資割合、取締役、そして経営状況に関して簡単に記述される。

最後に、業務データ（管路網の長さや業務量など）、貸借対照表、損益計算書、各種経営指標の表（各5年分）が掲載される。

3 公企業をどのように活用し、管理すべきか

ここまでドイツの都市自治体における第三セクター等の活用とコントロールの制度について概観してきた。本節では、日本の事例として横浜市の事例を見た上で、こうしたドイツの都市自治体での経験から得られる日本への示唆をまとめる。

16 以上は、2016年1月に実施した現地調査結果。宇野二郎（1996）「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』第48巻第7号を参照。

(1) 横浜市の外郭団体管理

ア 外郭団体の数と種類

横浜市には36の外郭団体があり¹⁷、これが上記の「公企業」や「出資企業」に相当するものである。横浜市では、次の三つのいずれかの要件を満たすものを外郭団体として管理している。

- ・横浜市の出資比率が25%以上の団体（国又は他自治体の出資比率が横浜市よりも高い団体、事実上解散している団体及び地方独立行政法人を除く）（31団体）
- ・横浜市の出資比率が25%未満の団体のうち、横浜市が主たる出資者で、主要な役職員に本市職員等が就任している団体、若しくは、市が補助金、貸付金、損失補償などの財政的関与を行っている団体（3団体）
- ・非出資団体のうち、その総収入額の2分の1以上が横浜市からの財政的関与によるもの、若しくは、団体の代表者等に横浜市職員等が就任しているなど、横浜市の事務事業と密接な関係を有し、かつ、横浜市が主導するもので市長が特に指定する団体（2団体）

外郭団体数の業務分野別内訳を見ると、「産業・流通・コンベンション」（9団体）と「都市づくり・交通」（8団体）といった産業政策や都市基盤分野の外郭団体が多い。次に、「教育・学術・文化」（7団体）や「福祉・保健・医療」（5団体）の分野が続き、その他にも「市民生活・市民活動」（3団体）、「スポーツ・リクリエーション」（2団体）、「環境保全」（2団体）の分野でも外郭団体が活用されている。

イ 情報公開

各外郭団体の経営状況に関して、毎年度、「法人の経営状況を説

17 以下の記述については、横浜市総務局（2020）『令和2年度横浜世外郭団体白書』を参照。

明する書類」が作成され、議会に提出されている。これにより、各団体の財務状況、職員数、事業内容などが確認できる。

それに加えて、毎年度、①各団体の出資状況、②資産・負債・純資産、③経営状況（経常損益・当期損益・累積損益）、④横浜市からの補助金・委託金の推移、⑤借入金の推移、⑥損失補償残額の推移、⑦役員数・職員数の推移などの重要な指標の推移が市のホームページにおいて情報公開されている。

これに加えて、後述する「横浜世外郭団体等経営向上委員会」の評価に関する答申には、①各団体が取り組む主要な目標に関する取り組み内容、成果・実績、今後の課題やそれに対する取組、また、②財務や人事に関する取組み、③団体を取り巻く環境等に関する情報が掲載されている。

ウ コントロールの体制

こうした外郭団体が置かれることのメリットとして、横浜市では、民間企業からの出資を受けられることに加えて、その分野の専門職員による高度な公共サービスが実施できることが挙げられている¹⁸。そのため、外郭団体の自主的・自立的な経営が重視され、プロパー職員の比率（全体の89%）やプロパーの管理職の比率（全体の77%）も高い¹⁹。

その一方で、横浜市では、市役所から派遣される者（市派遣）や市役所を退職した者（市退職者）を役員や管理職に配置することによって、市の政策の方向性との調整を行っている。市派遣の職員は1団体あたり数名程度であるが、主に総務部長や事務局長といった総務部門に配置されている。市派遣の職員は、市の政策動向等の情

18 横浜市総務局に対するヒヤリング調査に基づく。

19 横浜市総務局（2020）『令和2年度横浜世外郭団体白書』、12-13頁。数値は2020年7月現在。

報を得て、それを外郭団体に伝えるという役割も担っている。一方、市退職者も市職員であった経験を活かしながら市の政策の方向性を意識した経営にあたっている²⁰。

こうした人的なコントロールの他にも、「協約」によるコントロールも行われている。これは、一定期間（2～5年程度）の主要な経営目標について、外郭団体と横浜市が協議の上で締結するものであり、これを基に、取組実施とその評価、そして評価結果を反映した改善が取り組まれている。その際、第三者委員会である「横浜市外郭団体等経営向上委員会」（以下、経営向上委員会と呼ぶ）において総合的な評価が行われている。経営向上委員会は、協約の目標達成状況に加えて、「経営全般の健全性」、「環境変化への対応」を含めた評価を行い、助言を与えている²¹。

外郭団体評価の焦点は、2013年度頃までは外郭団体の整理・統合に置かれていたが、67あった外郭団体が36に削減されるなど、一定の成果を挙げ、一区切りがつけられている。2014年度以降は、経営の向上に焦点は移行し、上記の経営向上委員会が2014年10月に設置された。これは、5名の専門家の委員（大学教員、公認会計士、経営者）から構成されるものであり、毎年度、各団体の経営状況が審議されている。こうした毎年度の評価に加えて、この経営向上委員会は、外郭団体が「協約」を結ぶ年度には、その内容に対して意見を答申している。

こうしたコントロールの体制が整備されていることで、市の政策との関連に関して外郭団体との間でコミュニケーションが図られ、また、上記の評価の結果が市会に報告されることで住民に対する情

20 横浜市総務局に対するヒヤリング調査に基づく。

21 横浜市webページ「外郭団体の指導・調整について」(<https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/gyosei-kansa/shigoto/gyosei-unei/gaikaku/gaikaku.html>、最終アクセス2022年4月18日)を参照。

報公開の要請を果たせるというメリットが指摘される。

その一方で、こうしたコントロールの体制に対しては、①複数の政策目的を持つ外郭団体の場合、複数の局からコントロールされることになり複雑化する、②評価のしくみが36団体で共通となっていることで個別団体の事業特性に適合しない場合も見うけられている、という課題が指摘されている²²。

(2) ドイツの事例からの学べき点

ドイツの都市自治体では、公企業（特に、電力事業などの供給事業、産業政策関連など）の活用が盛んである。本章ではその活用とコントロールの制度を概観してきた。最後に、ドイツにおける公企業の活用とコントロールのあり方から得られる示唆をまとめると、少なくとも次の3点が挙げられるだろう。

第1に、公企業活用に関する制度整備である。ドイツでは、再生可能エネルギーへの転換や条件不利地域の地域経済強化を考慮に入れ、自治体が公企業を活用するために、官民での優先関係に関する規定を緩和し、また、域外活動を緩和するなど、条件整備を行っている。日本でも、再生可能エネルギーの活用などの領域で、地域経済と公企業の活動との関係を再検討し、その条件整備を行う必要あるだろう。

第2に、公企業に関する情報の充実である。ドイツの出資企業管理報告書では、1社あたり20ページ程度が割かれ、包括的なものとなっていた。情報の内容も、企業の対象、監査役会・取締役の構成員、資本額や出資比率などの基本情報が詳細に記載され、また、果たすべき公共目的が明記されている。加えて、経営を取り巻く環境や営業の報告が業務データや財務データとともに簡潔にまとめられ

22 横浜市総務局に対するヒヤリング調査に基づく。

ている。さらに、重要な子会社に関する情報も加えられている。詳細であればあるほど読み解くのが難しくなり、また、作成にも手間がかかるかもしれないが、市役所の政策目標達成のために設置される企業であることから、その内容は外部から見てもわかりやすくしておく必要性は高いだろう。こうした報告書の作成は、また、市役所における外郭団体に関する情報を分析する能力を要するため、その能力向上に資する。もちろん、横浜市の事例に見る通り、日本でも多くの情報が集められ、特に、評価の体制が整えられていることでドイツの場合よりも深い情報も見られる。こうした場合には、いくつかの媒体に分散している情報をまとめ、包括的・統合的な報告体制を整えることが重要だろう。

第3は、公企業に派遣される「人」を支える仕組みを整えることだろう。ドイツでの「出資企業管理」の重要な業務の一つは、公企業・出資企業に派遣される職員の意思決定をサポートすることである。そのために、それぞれの公企業の監査役会での意思決定に備えて、経営状況の分析や議案の分析、さらには議案への対応に関する助言を行っている。日本の外郭団体は、ドイツのものよりも業務的なものが多く、政策的な意思決定は市役所内部で行われていることも多く、そのため、こうした派遣者に対するサポートの必要性は低いかもしれない。しかし、今後、自主的・自立的な経営を尊重しつつ、民間企業の出資も受ける比較的大規模な公企業を活用した政策展開を行うのであれば、公企業において、より戦略的な意思決定が行われることも考えられる。その方が現場の情報を有効に活用できるメリットもあるかもしれない。こうした場合には、人によるコントロールがこれまで以上に重要となることから、派遣者の意思決定を支える体制づくりも求められるだろう。

