

コンセプト下水道【第35回】

官民組織のススメ

～シュタットベルケに学ぶ「プライド」と「公的価値」～



ドイツの調査で見えてきた、成熟した官民連携の形態

先日、シュタットベルケの調査を目的にドイツを一週間ほど訪れました。フランクフルト、ハイデルベルク、ウルムなどを訪問し、各都市のシュタットベルケの方々とディスカッションしましたので、今回は訪問での「学び」をお話するとともに、その比較として改めて日本の官民連携についても考えてみたいと思います。

この連載でも何度か言及していますが、シュタットベルケとは、日本で言えば地方自治体ごとに設立する公社に近い組織の総称です（民法上の会社組織）。ドイツではドイツ基本法に基づく強い地方自治の精神により、市民の生存を守ることを目的として自治体に基礎的な公共サービスを提供する責任があります。そして、ドイツの国内の大部分の自治体はその効率的な遂行のために、自治体がほぼ100%出資する有限会社等を設立し、ここに外部委託しています。この組織がシュタットベルケです。現在はドイツ国内に約900存在しますが、シュタットベルケが出資している公共サービスの関連会社等を含めると1万社を超えています。官と民の関係ですが、外部委託しても市民の基礎的な生活保障する責任は自治体に残るため、出資者である自治体の首長や議員がシュタットベルケの監査役として参画し、経営や人事に対して関与することでガバナンスします。ただ、執行権はもたないこと、また、社長は経営能力と専門知識のある者を外部から採用するため、かなり柔軟で効率的な会社経営ができるような仕組みになっています。

最大の特徴は、上下水道事業だけでなく、エネルギーや電気、熱、ガス、交通、プール、公衆浴場などの地域の基礎的なインフラを総合的に管理している点です。また、インフラごとに別の会社が管理している場合でも、出資関係を通じて互いに強固なつながりをつくっ

ています。ただ、下水道事業はサービス事業とは認識されておらず、自治体を実施する場合は消費税がかからないので、シュタットベルケに委託せず自治体が行うことも多いとのことでした（シュタットベルケが行うと他のサービス事業と同様に消費税がかかるため）。日本と同様、ドイツでも下水道は地域の基礎インフラの中で特に公共的な役割が高いものと位置づけられている印象を受けました。

現地ヒアリングによると、地域の基礎的なインフラを総合的に管理することにより、例えば技術的な親和性が高いと認識されていた水道とガスを同一組織で行うことで業務の効率性の向上、様々な事業に必要な資機材を一括して調達することによるコストダウン、上下水道等に必要な電気を社内の他部局との調整により低コストで調達できるなどのシナジー効果を実現しているとのことでした。最近、日本でも関心が高いDX（デジタルトランスフォーメーション）についても、あるシュタットベルケの中央監視室では、水道、ガス、熱供給等の監視を1つのディスプレイで行っていました（昼間は2名、夜は1名体制で）。

シュタットベルケは、市民生活に必要となる多様な基礎的なサービスを持続的に行うため、会計上の特別な運用を行うことが認められています。日本でも問題になっていますが、独立採算で行っているインフラには赤字の事業もあります。ドイツでは、都市内交通、プール、公衆浴場はほぼ赤字になるとのことです。しかし、地域の基礎インフラは赤字でも持続させることで市民生活を守る責任を自治体が果たすという精神から、シュタットベルケ（50.1%以上自治体が出資するものに限り）には黒字事業の利益を赤字の事業に補填できる仕組みが許されています。市民生活のために低料金とすることで、どの都市でもほぼ赤字となる都市交通などの事業を、エネルギーなどの黒字事業で補完する構造になっています。個人的にプールや公衆浴場はインフラとして認識しにくかったのですが、市民の健康を守るとともに、市民のコミュニティ形成のための必要不可欠なインフラと聞いて納得しました（スーパー銭湯への見方が変わりました）。

ドイツのシュタットベルケは、150年近くの長い歴史がありますが、官のガバナンスにより市民の信頼も得ながら、民間の自由な発想と高い経営効率により市民生活を支えるインフラを提供し続ける成熟した官民連携の形態であると感じました。地域の基礎インフラはある意味で独占的にシュタットベルケが行うことになりますし、赤字部門への補填には批判もあるのではな

いかと思われませんが、これは「公益に貢献する」「利益は地域に還元される（一般的に企業は株主価値の最大化をめざすのに対して）」ということが後ろ盾になっていると言えます。なお、官出資だからといって競争に全くさらされていないわけではありません。ドイツでも自由化の進むエネルギー分野では、大手のエネルギー会社にも入札で勝ち切る経営能力を有しています。力の源泉は地域の信頼でしょうか。サービスの料金アップについては、日本だと議会などで大議論になりますが、シュタットベルケの場合は経営の監視組織に首長や議員が多く入っているため理解を得やすく、議会で問題なることはあまりないようですし、信頼感によるものなのか一般市民からの反対もあまりないようです。



訪問したハイデルベルクのシュタットベルケ

「パブリック・バリュー」とは

今回の調査で印象に残ったのは、各地のシュタットベルケの社員が盛んに口にしてきた「パブリック・バリュー（公的価値）」という言葉です。抽象的であり、ドイツでも正式に定義されたものでなく、その評価方法も研究途上にあります。あえて説明するならば、会社の株主だけでなく、すべての関係者、すなわち市民一人一人の満足度はもちろんのこと、地域社会への貢献度や存在意義、公平公正な業務を行うことを通じた「信頼感」といった意味になるかと思えます。その価値、Valueを判断する主役は市民など組織外の人たちです。いかにパブリック・バリューを生み出すことができるか。それがシュタットベルケの目標であり、一般的な民間企業と差別化する際のポイントにもなります。

このパブリック・バリューを生み出すことを組織の

共通の目標にしているからでしょうか、面会したシュタットベルケで働いている多くの社員が「地域のインフラを支えている」という強い自負、「プライド」を持っていたことがとても印象的でした。特定のインフラだけでなく、地域全体のインフラを支える組織の一員であることが社員のモチベーションアップにつながっている気もしました。自らが「地域の市民生活を支えている」という意識が強いのでしょうか。まさに以前に本連載でも紹介したパーパスの力です（第30回「パーパス経営とDX ～今こそ「人」のチカラ～」）。

いずれにしても、ドイツでの調査は、地域インフラを支える「プライド」に圧倒された日々でした。公益に尽くす人のプライド、それが民間企業に必要となる「経済効率性」向上の源泉にもつながっています。もちろん、公益への貢献をプライドとすることは、自治体や自治体出資の組織の一員でなければならないわけではなく、民間企業を含め、地域インフラに関わる者であれば誰でも可能です。日本の上下水道関係者のモチベーションアップや、学生のリクルーティングに大いに参考になるのではないのでしょうか。ちなみに、どのシュタットベルケでも、地域の若い学生に様々な教育支援を行うなど、リクルーティングに相当の熱意と長期的で多様な戦略を持っており、これも驚きました。



ハイデルベルクの街並み

「魔法の三角形」を解く

ドイツの調査では「魔法の三角形」の話も興味深かったです。あるシュタットベルケでは、①持続のために「利益」を確保する、②技術の品質を担保する、③市民が支払える無理のない料金設定、の3つの相反する関係を「魔法の三角形」と呼び、これらをいずれも実現

するためにはどうすればよいか、この解を探し続けることの重要性を強調していました。この3つは、1つを強く追求すると、残り2つを諦めなければならないトレードオフの関係にあります。例えば、利益を上げるために手っ取り早いのは、技術の品質を下げる、または、料金を上げることです。品質の担保や、無理のない料金設定においても、他の2つに目をつぶるのが最もラクです。ところが、この3つは上下水道のPPPを成功させるうえでどれも欠かせない要素です。この魔法の三角形をいかに解くか。難題ですが、答えはいくつかあるはずです。

例えば、最近の動きであればDXは糸口かなと思っています。前述したように、シュタットベルケの中には、上下水道や電気、ガス、地域熱といった複数の事業を1つの中央監視制御室で見ているところもありました。人や業務の効率化により、技術の品質は担保しつつ、利益を出し、料金水準も維持する。この一番の近道はやはりICTの活用ではないかと感じていますし、その効果を最大限に活かす意味でもシュタットベルケのように地域のインフラを総合的に管理することは大きいのです。一方で、システムは複数分野が繋がっても、それを使用する「人」がそれぞれの分野について一定の知識を有する必要があります(いわゆる「多能工」)。そのため地道な努力も求められるでしょう。

日本ではコンセッション等のPPPが今後さらに進められると思いますが、ドイツでは一時、民間化がかなり進んだとのことでした。その反動の受け皿(再公営化の受け皿)として、また、社会政策が低炭素社会の実現など地域社会のあらゆる関係者による自主的かつ総合的な努力が必要な時代となり、改めてシュタットベルケの役割やパブリック・バリュー(公的価値)という概念が注目されているようです。

国内でも様々な官民組織が誕生

ここで翻って日本のPPPに少し目を向けてみたいと思います。官か民かと言った二項対立の議論もある中で、答えの1つとして、互いの強みで弱点を補い合う「官民組織」という仕組みが少しずつ広がってきました。官民それぞれが出資するケースと、官が100%出資するケースがあり、前者だと例えば東京都下水道サービス(TGS)、北九州ウォーターサービス、水みらい広島、後者だとクリアウォーターOSAKA(CWO)、横浜ウォーターなどが代表的です。加えて今、秋田県でも、官(県と県内全ての市町村)が51%、民間が49%出資して設立する「官民出資会社」という新たな枠組みの

構築が進められているところです。

とは言うものの、官民組織がうまく機能するのは簡単なことではないと思います。シュタットベルケも150年近くの紆余曲折を経ながら現在の形にたどり着いたようです。私は、官民組織の成功の秘訣は、何と言っても官と民が互いに異質である相手の考え方をリスペクトし合うことだと思っています。「官と民が対等な立場で」と言っても、簡単ではありません。事業が始まるまでは民が提案・営業して官が採用・決定するといった関係性がありますし、他の業務での受発注の関係から民がへりくだるのも仕方ない感じがします。だからこそ、民を生かそうとする官側のリーダーシップが求められるのではないのでしょうか。官が不得意な分野にもかかわらず民に対して細かく干渉するようでは、うまくいくはずがありません。ドイツのシュタットベルケでは、自治体が100%出資していても自由に業務を行える環境が整っているとのことでした。その考え方と仕組みは学ぶべき点がたくさんありそうです。

日本でも元気の官民組織は、出資している自治体の境界を超え、他の自治体の業務にも積極的に参加しているものが増えてきました。水みらい広島では広島県以外の業務が3割を超えているとのこと。その広がりには出資している官の後押しもあるようです。官民組織が日本の上下水道事業にどのような役割を果たしていくか注目したいと思います。

モニタリングだけでは技術継承は難しく、モチベーションが下がる可能性も

シュタットベルケの社員のモチベーションの高さに触れましたが、私が最近心配しているのは、PPPを導入している自治体の職員のモチベーションについてです。現在、コンセッション等における自治体の役割はモニタリング(履行監視)が中心、または、それのみになっています。もちろん、その必要性は認めるものの、個人的には職員のモチベーションが上がるような面白い仕事とは思えません。よく自治体の技術継承のためにモニタリングを自治体が担うべき、という議論を耳にしますが、果たして本当にそんなに効果があるのだろうか疑問も持っています。実際、某都市でモニタリングを行っている自治体の職員をヒアリングしたところ、「監視するだけでなく、自分でもっと別の業務がやりたい」「このままで実力がつきますかね?」「とてもつまらない仕事でモチベーションが上がらない」などの声が聞かれました。PPPを今後も推進していくなれば、職員のモチベーションアップや技術継承につな

がるようなモニタリングに代わる自治体の役割や具体的な業務、官と民の統一的な目標や共同作業で行うべき業務を探す必要があるのではないのでしょうか。

モニタリングに代わる技術継承の方法として、まず思い浮かぶのは人事交流です。委託先に自治体職員を出向させ、現場を知ってもらうというわけです。ただ、これは委託先が純粋な民間企業だとなかなか難しい。一方、官が出資する官民組織ですあれば出向も容易になります。実際、前述した官民組織では官から人を出向させている例も多いようです。そして、これは若い職員を対象に早めに、かつ継続的に行う必要があります。あるシュタットベルケで、委託元の自治体の技術レベル維持のために出向する制度はないか聞いてみました。実施した事例はあるようですが、自治体職員がシュタットベルケの技術レベルについていけず職場で孤立してしまったことから現在は行っていないとのことでした。

もう1つは、事業のすべてをPPPにするのではなく、部分的に直営を残すというやり方です。この残し方も様々なパターンが考えられます。管路包括などで多いですが、直営と委託でエリアを分割するケースや、継承したい技術、例えば推進工事だけは自ら発注し監督するといった工法で分ける方法も考えられます。計画と基本設計は自治体で行い、それ以降は民間に委託するなど業務フローで切り分けるケースもあるかと思えます。いずれにせよ、官側のモチベーションやプライドを保つために、どう直営とPPPを切り分けるかが大事になってきます。若い職員をくさらすような、「上下水道はつまらない」と思わせてしまうようなPPPになってしまうと、たとえPPPは進んでも上下水道事業の持続性は低下することでしょう。

多様なPPPを広げるために

現在、PPPに関して言えば、コンセッションの推進が国の大きな政策課題の1つになっています。ただ、もっと普及させるには手続きの簡素化と負担軽減が必須ではないかと思えます。応募する民間にとっても手間とコストの両面で大きな負担になっていますし、もっと早く手軽に事業化が可能な仕組みがつかれないものではないでしょうか。

いわゆるコンセッションが難しいのであれば、コンセッションまでは行かなくとも、通常の包括委託に比べると自由裁量が大きい手法を広めるというのも手だと思います。実際、包括委託と改築を組み合わせる方式も少しずつ出てきています(復興事業として私に関

わった大船渡方式など)。また、フランスでは、コンセッション的な性格を持つものの改築を含めない維持管理と修繕だけの方式を独自に「アフエルマージュ」と名付けています(EUでも日本でも「コンセッション」の一類型になります)。日本でも、様々なコンセッションの類似方式に「準コンセッション」と名付けるなどして選択の幅を広げていく。現状のコンセッションにこだわらず、異なる類型をいくつかトライしたうえで評価し修正を加えつつ、日本に合った類型を増やしながら広めていく必要があります。

また、こうした多様な類型の中から、自らの地域に合ったものを選択できるような仕組みとそれをサポートする組織を育てる必要もあります。残念ながら日本にはまだ、最適なPPP手法の選択をサポートできる専門組織はありません(フランスには官側専門に技術と法務・財務を総合的に支援する組織があります)。

さらには、PPPの任意事業として農業利用や低炭素活動を組み合わせるといったアイデアがあってもいいと思います。農業利用とPPPという異質ですが、農業利用を通じて市民との絆を強くし、PPPも市民対話による信頼感で推進する。適切な使用料確保による経営資源や共助などの災害時のスムーズな対応にも効果が期待できます。シュタットベルケがめざす地域社会のパブリック・バリューを高めることに貢献できるでしょう。

最後にもう1つ、コンセッションのハードルと言えるのが、雇用確保の問題です。フランスの場合は、労働法に基づきPPP導入などで維持管理の業者が入れ替わった場合、それまで働いていた人がそのまま働き続けられるよう保障されていますが、日本でそうした仕組みはありません。新たに参入した業者にとっても、その土地で雇用を新規に確保することは簡単ではありません。あり得ないことだとは思いますが、個人の意思に反して、入札で仕事を失った従前の企業が雇用に関与するよう横行すると日本のPPPには急ブレーキがかかるでしょう。思いつきですが、例えば、PPPの入札条件に職員の継続的な雇用に関する項目を加えるなど、やり方は考えられるのではないのでしょうか。

シュタットベルケもフランスのコンセッションも、様々な議論や紆余曲折を150年近く繰り返しています。日本のPPPはまだ始まったばかりです。市民を支える基礎的インフラの持続に向け、「公的価値」を生み続ける組織運営のあり方を常に考え続け、日本のPPPの歴史をつくりはじめることが求められています。