

ドイツに学ぶ地方公益サービス もはや限界、地域単位で事業一本化へ

都市部に人口が集中し、地方部の人口減が加速していく中、生活を支える上で重要な「公益的サービス」の減退が地方部において多々生じている。地方創生が求められる中、これ以上の地方部の人口流出を防ぐためには公益的サービスの維持が不可欠だが、厳しい財政状況の中で公的負担による下支えには限界もある。では、サービス維持のために、どのような方式が考えられるだろうか。本稿では3回にわたり、持続可能な公益的サービス供給ビークルの在り方を論じる。

失われてゆく地方のサービス

生活を支える上で不可欠な公益的サービスとしては、供給体制に着目すると以下の三つに類型化することができる。

- ①ユニバーサルサービスとして規制された民間事業
(電力、通信、郵便事業へ小口金融合む)など)
- ②公共財であること、また歴史的経緯から自治体事業

(上下水道、廃棄物処理)

③いろいろな事業形態でなされている事業(その他の事業)

(地域交通、医療介護、日常サービスへ食品販売、住宅工事など)

①のユニバーサルサービスとは、社会全体でおおむね同レベルの料金によって維持され、どの地域においても誰もが等しく受益可能な状態が維持されたサービスであり、その典型が同一の切手料金によって全国に配送される郵便であろう。電気も現

在、ユニバーサルサービスの対象となっており、離島や中山間地であっても、全国ほぼ同レベルの料金で利用できる。音声通信も同様である。

電話料金にはユニバーサルサービス費用が付加されており、それを原資にユニバーサルサービス提供の義務を負うNTT東日本・西日本が、全国どこでも同料金で電話を利用できる環境を維持している。

②の自治体事業については、上下水道や廃棄物処理など、自治体が財

日本総合研究所総合研究部門マネジャー
松井英章

まつい・ひであき 早大院理工
学研究科修了後、NTT、野村総合研究所、トーマツ環境品質研究所を経て現在に至る。専門は、再生可能エネルギー、スマートコミュニケーション。

政を投じてサービス提供しており、ごみ分別の方式に地域差があったり、下水道がないため浄化槽利用が求められる地域があるなど、提供方式は全国一律ではないが、過疎地においても自治体によって維持されている。

③のその他の事業については、民間企業で運営されていたり、官民出資の第三セクターで運営されていたりするケースがあるが①②の場合と異なり、需要が小さな地域ではサービス提供が保証されているわけではない。

それぞれの状況を見てみると①については、国が定めたルールにより、その対象範囲については一定程度のサービス品質は維持されているわけであるが、逆に言えばその対象範囲外のサービスについては需要見合い

ということになる。例えば通信分野では、音声通信（固定電話）はユニバーサルサービスの対象となつていくが、光回線などのブロードバンドサービスは対象外のため、需要の小さな地方部では利用できないケースも多い。電力については、電力自由化後もユニバーサルサービスは維持されるとしているが、会社間競争の中で導入が見込まれる様々な付加的サービスは競争の激しい都市部に集中投下され、地方部では投入が遅れる、もしくは提供されない、ということも考えられるだろう。

②については、自治体によってサービス提供はかろうじて維持されているものの、財政負担でどこまで将来的に賄い切れるかについては不安視されている。例えば、各地の水道について、今後大きな設備更新の必要性が見込まれているが、その更新費用の積み立てが不十分で、どのようにしたら事業を存続できるか、危惧している自治体は少なくない。

さらに③については、既に各地で存続が厳しい状況に置かれている。その典型が鉄道やバスであり、地方鉄道の多くは、国鉄が民営化する際に赤字路線は切り離され、公共も一

部負担する第三セクターの鉄道となつたものの、経営が維持されず廃線となつたものも少なくない。バスについても同様である。そのため、地方部においては自動車が不可欠の移動手段となつているが、自動車の運転のできない若年者や高齢者の移動手段の確保が困難になりつつあり、生活の利便性を損ねている。

これらの公益的サービスは、地域の生活・産業・コミュニティを維持する、「地域コミュニティ」存続に関わるライフライン」である。これらの事業の支え手として期待されるのは、第一に自治体であるが、自治体の厳しい財政状況をかんがみると、自治体による下支えを継続することは今後ますます難しく、国からの補助金等の支援も大きくは求められない。これらの生活を支えるサービスの減退により、その地域はいつそう住みづらくなり、都市部に人口が流出していくという負のスパイラルが生じている。この悪循環を断ち切るため、公益的サービスを維持し、地域の住みやすさを維持して人口減を食い止めるにはどうしたらよいだろうか。

サービス維持へ事業間で収益補填

昨今の財政状況の厳しさを踏まえれば、地域の公益的サービスを持続させるためには、税収以外の財源を継続的に確保する仕組みが必要である。そこで、生活に不可欠なサービスを維持する上で提唱したいのが、

他の収益性が見込めるインフラサービスと、収益性は低い地域を支える上で不可欠なサービスとのバンドリングを軸とした地域単位での公益的サービスの「供給ピークル」をつくっていく、という方法である。前述の①②③のサービスの幾つかを、バラバラではなくセットで提供していくような事業体である。このような事業体を構築するメリットとしては、以下の4点が挙げられる。

①事業間収益内部補填による全体最適化

これが供給ピークルを組成することの最大の目標であるが、収益性の比較的高い事業により得られた収益を、収益性は低い地域住民にとって不可欠な事業に補填することにより、地域にとって必要なサービスを保持するというものである。

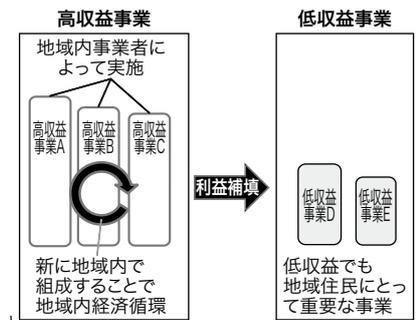
②規模メリット、相乗効果の創出

複数の事業を一体として取り組むことにより、同一の顧客管理基盤や顧客への配送網を利用できるなど、コスト削減が可能となる。また、顧客チャネルを共有することで、セット販売のメニューなどを組み込みやすくなる。

③地域内経済循環による活性化
複数事業を組み合わせる際に、従来は地域外の企業が提供していたものに新たに地域内の事業者が取り組むことにすれば、新たな継続的な雇用を地域内にもたらすことになり、またその事業者を維持するための種々の発注により、地域内の経済波及効果が見込まれる。

④地域に根差した事業展開
あくまで当該地域に根差した事業

〈図表1〉供給ピークル内の事業構造



同一顧客基盤・顧客管理システム・顧客アクセス手段を活用することで規模メリット追求・効率化追求 (出所)筆者作成

展開を行うことで、その地域性を踏まえたサービスの在り方が考えられ、また顧客接点に近いのできめの細かいサービス提供が可能になる。

なお、地域事業の組成を考えるに当たり、従来、地域内に存在する事業の収益の活用だけでは、単にその事業者の収益を圧迫するだけであり、反発されることになるだろう。その地域に新たに事業を組成するということが求められる。地域内の新たな事業の組成は、雇用を創出し地域内の経済循環を活性化させるので、都市部への人口流出を食い止める上でも極めて重要である。とはいえ、特産品開発・販売などの事業やその地域ならではのベンチャー企業を生み出すことは、全国各地で容易に実現できるものではない。どの地域でも運営が可能になるよう、なるべく汎用的な内容で全国普及可能な仕組みを考えることが大切である。

このような事業の対象として考えられるのは、例えば電力や熱供給などのエネルギー事業である。エネルギーは人が住む限り必ず需要があり、かつ、大部分の地域にとって、地域外の企業より提供されているからである。2016年度からの電力自由

化をにらみ、地産地消をキーワードに各地域で電力事業への参画事例が増えているが、単に電力事業を組成するだけでなく、地域の魅力を維持するための公益サービスの事業継続とセットで考えるべきであることをここでは提唱したい。また、汎用的かつ新たな地域内事業の組成という意味では、エネルギー事業だけでなく、地域開発事業なども該当する可能性がある。これらの仕組みについては、第3回で詳述する。

なお現在でも、各県の企業局が水力発電を中心とする発電事業を営んでいるが、原則として収益は企業局内の会計に閉じて管理されている。しかしながら、地域内の生活インフラ事業間の収益の補填を積極導入している事例がドイツにある。以下、その内容を見てみよう。

複数のサービス組み合わせたドイツ

ドイツには、シュタットベルケ (Stadtwerke：英語ではCity Works とする) と呼ばれる公共出資の公益的サービス会社が各地に展開している。シュタットベルケは、19世紀後半以降、水道、交通やガス供給、電力事業 (発電・配電・小売) など、

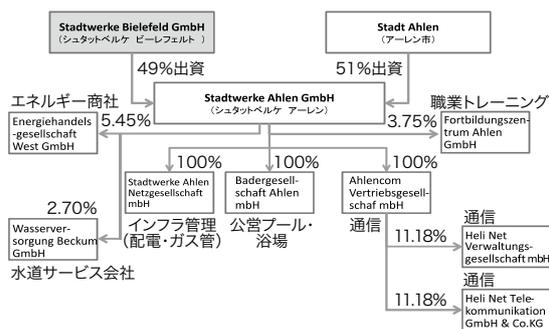
個人・民間では手当てできない市内のインフラ整備・運営を行うために発達してきた公的な事業体である。多くの場合、自治体出資のホールディングカンパニーが多数のサービス会社を保有する形態を採っている。発展の経緯は各地で異なるが、現在でもドイツ全体で900程度のシュタットベルケが存在する。電力・熱・ガス・交通・通信・水道・公共施設管理といった複数の事業を手掛ける大手のものから、水道など一部の事業だけを手掛ける小規模のものまで様々な事業形態がある。

シュタットベルケの特徴は、収益性の比較的高い地域エネルギー関連事業と、収益性の低い市内交通や施設管理などの事業を組み合わせることで、当該地域にとって不可欠な公益的サービス事業をセットで提供できるビークルを構成しているということである。ただの民間事業者であれば、赤字事業は切り離せばよいが、公共出資のシュタットベルケは、地域のために運営するという使命もあるため、赤字事業であっても市民にとって不可欠な事業は高収益事業からの収益補填によって維持されている。また、市民側もその点を理解し

ているため、シュタットベルケに対するロイヤリティを抱きつつ、シュタットベルケの販売電力を選択している。

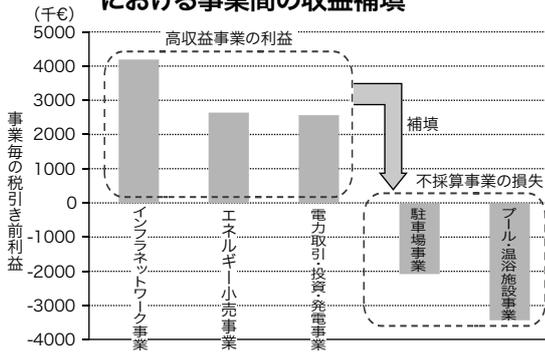
もつとも、全体の収益を支える基盤としての地域エネルギー事業をどのように運営しているのだろうか。電力事業については、ドイツでは1998年に日本より18年先駆けて自由化を果たしており、E.ONやRWEなどの世界的なエネルギー会社として成長した巨大な民間企業が統廃合により生まれた。シュタットベルケは、自由化前から地域の小規模な発電事業、配電事業、小売事業

〈図表2〉シュタットベルケ・グループの構成例 (Stadtwerke Ahlen GmbHの場合)



(出所) Stadtwerke Ahlen GmbHホームページより筆者編集

〔図表3〕シュヴェービッシュ・ハル・シュタットベルケにおける事業間の収益補填



(出所)シュヴェービッシュ・ハル・シュタットベルケ提供資料より筆者編集

を各地で営んでいたが、この自由化に際して大手電力会社によって統合されるのではないかとみられていた。一部、そうした事例も見受けられたが、大勢としてはシュタットベルケによる電力事業は維持されている。その維持された理由として、4点考えられる。

一つ目は、近代的経営である。地域内の廃棄物発電、水力発電などの地域内資源を活用しつつも、それにならずとも固執せず、電力卸売市場の活用や大手電力会社との相対取引により柔軟に外部電力を調達し、最も安い電力調達を効率的に行う仕組み

を築いている。さらに、外部の民間出身の有能な経営者を招聘し、公共出資であっても事業自体は民間企業的な発想で運営されているケースが多いという点が挙げられる。

二つ目は、1970年代のオイルショック時に、ドイツ政府として推進した省エネ施策の一環で熱導管を敷設し、その資産をシュタットベルケが活用することでコージェネレーションによる熱電併給事業が運営可能なことである。熱事業は地域密着性があり、顧客囲い込み効果が高いため大手の電力会社もその点は太刀打ちできない。

三つ目は、省エネ診断など、きめの細かな需要家密着のサービスを提供し、信頼を勝ち得ていること。

そして四つ目は、シュタットベルケの活用が、地域内資金循環（地域で発生した資源が事業を通じて資金として地域に還流すること）を起し、雇用を創出するということが市民に理解されていることである。シュタットベルケは、上述のように地域の水力発電所やバイオマス発電所などの運営、廃棄物処理炉やコージェネレーションから発生する熱の利用などにより地域資源を有効活用して

いるため、地域内での資金循環が生まれる。シュタットベルケ・デュイスブルクAGの調べでは、100セントの電力料金の支払いについて、大手電力会社から電力を購入した場合のデュイスブルク市への資金還流が12セントしかないのに対し、本シュタットベルケからの購入の場合は29セントになるとされている。さらに、地域雇用の創出にも貢献しており、同じくシュタットベルケ・デュイスブルクAGによると、デュイスブルク市ではシュタットベルケにより、直接雇用、間接雇用、誘発雇用合わせて5600人分の雇用が創出されているという。大手電力会社の場合、管理職を中心に大都市や他地域から人材が送り込まれてくるので、これだけの雇用貢献を果たすことは難しい。

日本版の在り方

このようなシュタットベルケの構造は地域固有のものではなく、ドイツ全土に浸透している。熱導管敷設の経緯、そして電力事業が昔から運営されてきたなど、日本ではそのまま適用できるものではない部分もある。しかしながら、事業間収益補填

により市民に必要なサービス提供を維持し、さらに地域内雇用の創出、地域内資金循環の構造など、日本でも参考にすべきコンセプトが多々ある。

日本において、地域における収益事業と公益的事業をバンドリングし内部補助することによって両事業を持続的に提供する事業体を「日本版シュタットベルケ」と呼ぶこととする。ドイツのシュタットベルケはドイツ特有の事情もあるため、日本の特性を考慮した取り組みを考える必要がある。そのため、本連載では、そうした事情を考慮した取り組みの在り方を提唱したい。

そこで本連載では、日本版シュタットベルケの事業領域と事業戦略を提案するとともに、その中で公共・民間に求められる役割を明らかにしていく。

連載第2回では、日本版シュタットベルケの萌芽と呼べる事例を紹介する。連載第3回では、収益の軸となるエネルギー事業や地域開発事業を成立させるためのポイントや、官民連携の事業構造の在り方について述べていく。