

◆ 研究ノート ◆

Public Value を織り込む Public Corporate Governance の在り方  
— ドイツ・シュタットベルケの事例研究からの考察 —

ラウパッハ スミヤ ヨーク (立命館大学)

1. はじめ — 公共サービスの法人化とガバナンス

エネルギー、上下水道、交通等のインフラ系サービス、ごみ収集と廃棄物処理、医療や福祉、教育等に関連する様々なサービスは、国民の「生活権」や「生存権」の権利を守るために欠かせないものである。日本では、このようなサービスは社会的共通資本の一部を構成しているとして、つまり公共サービスとして提供と充実を図る信託義務が政府にはあると、宇沢弘文が論じている(宇沢, 2015)。ドイツでは、「生存配慮<sup>1)</sup>」(Daseinsvorsorge)の基本権利を守ることを目的に、自治体行政が公共サービス提供の保障責任(Gewährleistungspflicht)と遂行責任(Erfüllungspflicht)を負っている(板垣, 2013)。それを前提に、自治体行政は自ら企業的な経済活動を主導する主体として市場に参加することになる。しかし、ここ数十年、自治体主体の公共インフラや公共サービス事業における法人化(corporatization)は、世界的な潮流となっている(Voorn, 2012)。1980年から始まったニュー・パブリック・マネジメント(New Public Management, 以下NPMと略称)や新自由主義の流れを受け、多くの政府、特に自治体では、元々自治体責任の一部に組み込まれていた公共サービス提供の遂行責任を行政組織から切り離し、独立経営組織を持つ法人の事業形態への移転が進んでいる。行政側の目的はまちまちであるが、市場競争原理の導入や規制緩和と自由化が進んでいる中で、民間企業並みの自律的な経営を志向することで公共サービス事業の効率化、コストダウン、迅速な経営判断、顧客満

足の向上などが戦略的な狙いだと考えられている(田尾, 2010)。この大きな潮流を受け行政組織のパフォーマンス評価も変化した。従来、公共サービス事業のパフォーマンスは「対投下資本効率性」の概念を中核に据え、予算配賦の枠内で効率的な予算執行が行われているかどうかで評価されている。一方、私企業的な経営手法の公共サービス分野への導入を推進しているNPM論は、公共サービスの「経済性」「効率性」「有効性」からなる「バリュー・フォー・マネー」(VfM)という評価基準を提唱している(PwC, 2018)。VfMは、支出に対して目的に適合した成果が期待通りに発揮されたかどうかの度合を評価することでサービス価値の高さを尺度として捉える。

NPM論の台頭を背景に、公共サービス提供の遂行責任(=経営)をその事業の所有者である行政組織から「公企業」などの形で分離することは、代理人化に相当していると考えられる。そして代理人化においては、プリンシパル=エージェント理論が論じる様に、様々なガバナンス面での課題が指摘されている(Papenfuß/ Schaefer, 2017)。この課題について概要すると、法人化と代理人化を通じて情報の非対称性などが発生することが考えられ、公共サービス事業の経営を委任している行政組織(=プリンシパル、信託権を持つ者)が、委任されている事業者(=エージェント、代理人)を十分に監視することが不可能であることと言える。たとえ公企業が所有権を持つ場合にも、行政組織と公企業との利害関係が十分に適合せず、委任された業務が誠実な形で遂行されないというリスクが残る。しかし、「公益性」や「公平性」といった観点に配慮された価値の創出が担保された経営の遂行がされるべき公共サービス事業に

おけるガバナンスでは、民間企業の企業統治論と本質的な相違点があると Public Corporate Governance の学術領域で議論されている (Papenfuß/Schaefer, 2017)。

## 2. Public Corporate Governance の特徴 ～ドイツのシュタットベルケの事例

### 2.1. シュタットベルケの概要

ドイツでは、2016年に行政組織による出資比率が50%を超える企業数は16,833社に上り、そのうち自治体が管轄するのは14,812社に及ぶ (Statistische Bundesamt, 2018)。この自治体が管轄する公企業の内、事業分野別でみると、エネルギー、上下水道、廃棄物処理、住宅、交通、文化・スポーツ施設などのいわゆる自治体が負う「生存配慮」の充足には欠かせない公共インフラ関連サービスにおいて企業数は8,300社(49%)を超えている。事業形態別でみると、会社法に基づく事業形態は68% (11,494社)を占めるのに対して公法上に基づく事業形態は5,339社(32%)に過ぎない。自治体が出資している公企業、公共セクターは公共設備投資従業員数と負債残高の半分以上に占めている (Bardt et.al, 2010 / Papenfuß, 2013)。

多くの社会インフラ関連事業<sup>2)</sup>は、自治体の行政組織から分社されたシュタットベルケ(都市公社)に委任され、その管轄下にある。シュタットベルケは、エネルギー、交通、上下水道、廃棄物管理、通信、市民プールなどの社会的なインフラ運営や公共サービスを総合的に提供している。彼らはドイツの自治体によって所有されている公企業である(ラウパッハ・スミヤ, 2017)。ドイツにおける自治体所有の公企業の代表団体であるVKU (Verband Kommunaler Unternehmen, 自治体公社協会)の1,458社の会員は、2017年に、計260,936人の雇用、1,139億ユーロの売上を出し、投資額は99億ユーロ以上にのぼると報告している (VKU, 2018)。その中でも、エネルギー分野に主軸を置くシュタットベルケは900～1,000を占めているという。

シュタットベルケという主体は、法的に定義された概念ではなく公有された企業形態であることがアイデンティティとなっている。また、多分野に渡り集約的で総合的なインフラ関連サービスの運営を行うとのビジネスモデルを持つことが伝統的に定義されている(ラウパッハ・スミヤ, 2017)。それ故に、シュタットベルケは様々な法的な形態を選択し事業を展開している。多くのシュタットベルケは、ドイツの会社法に基づいている有限会社(GmbH)及び株式会社(AG)のような民間企業の事業形態で法人化されている。つまり、公法上の事業形態である直営企業(Regiebetrieb)、公共企業(Eigenbetrieb)、行政組織法人(AöR)、や広域連合体(Zweckverband)と違って、出資額を上限に自治体の責任が有限されている点が異なり、従って多くのシュタットベルケは原則的に事業破綻が可能となっている。一方で、このような形態を持つことからシュタットベルケの経営自立度は民間企業並みに高い。

シュタットベルケの特徴は、彼らが公企業でありながらエネルギーやユーティリティー市場の自由競争の条件下で経済規模が大きなプレイヤーであり、また強い競争力を誇っていることである。例えば、小売販売の電力部門では60%、ガス部門では65%、熱部門では72%、水道では88%、下水道サービスでは43%という高いマーケットシェアを占めているだけでなく、各分野のシェアを市場自由化の中で大幅に成長させてきた(VKU, 2018)。加え、シュタットベルケは常に高水準の顧客満足度と信頼度を獲得している。顧客中心のサービス志向であること、顧客である地元市民に物理的にも近く、事業者としての公正性が認知されていること、そして歴史のかつ実務的にも地域社会と地域経済に強く根ざしていることは、全てのシュタットベルケにとって重要な競争上の優位性であると考えられる(ラウパッハ・スミヤ, 2017)。

また同時に、各種公共サービスを集約して総合的に運営する事で、顧客管理やそのマネジメント、資金調達、技術運転といった面で相乗効果を作り出す事を自治体側は意図して

おり、それにより市民に適切な価格で様々な公共サービスの提供を保証することができる。また、非採算性事業(多くの場合、公共交通、市民プール、文化機関がそれにあたる)を採算性の高いエネルギー事業からの利益で内部相互補助をする事も可能であり、これは節税にもつながる(ラウパッハ・スミヤ, 2017)。このビジネス・モデルはドイツ語で“Kommunaler Querverbund”(コムナレル・クウェアヴァブンド)という。つまり、自治体は、このようなシュタットベルケのビジネスモデルを通じて「公益性」や「公平性」という公的責任、やNPMが提唱する「経済性」「効率性」「有効性」という民間企業並みの経営効率の両立を目指している(ラウパッハ・スミヤ, 2017)。

シュタットベルケはその民間企業並みの経営体制にありながら健全な経営基盤を維持している(Pieper, 2016)。シュタットベルケの事業分野別の経営実績データを見ると、“Kommunaler Querverbund”という特有なビジネスモデルの構造が明らかとなる(表1)。

まず、エネルギー事業(電力、ガス、熱)がシュタットベルケの経営の主軸になっていることがわかる。エネルギー事業は、売上高全体の77%を、当期純利益全体の72%を占めている。水道事業、下水事業、ごみ廃棄物処理事業は、それぞれ売上高の4~6%を占め、堅実な収益力を持っている。それぞれの事業に対して自治体から補助金が投入され事業の収益を支えてはいるが、補助金そのものは当期純利益の9%程度に過ぎず、従ってシュタットベルケの経営は補助金無しでも健全な収益を上げていると言えよう。しかし、交

通部門は例外であり、補助金が投入されなければ構造的な赤字となる。これに対して、収益が出ている他の事業部門、特にエネルギー事業の収益は交通部門の赤字を補てんする事ができる。表1では個別データが入っていないが、多くのシュタットベルケが抱える市民プール、劇場、図書館などの文化施設事業も構造的な赤字を抱えており、補助金とエネルギー事業の収益により支えられている。

## 2.2 シュタットベルケのガバナンス構造

これまでに述べてきたシュタットベルケのビジネス・モデルは、公共サービス事業の法人化と代理人化による公企業のガバナンス課題を抱えており、Public Corporate Governanceの特徴を表している。つまり、ドイツの会社法によって法人化されているシュタットベルケの経営者(=代理人)は、民間企業と同じく収益性や価値創造を継続的に追及しなければならない経営責任を負っている(Raiser, 2010/Papenfuß, 2013)。その反面、所有者である自治体の行政は、公益的かつ社会的なインパクトと公平なアウトカムを目指す政策に基づいて予算配分や施策実行に務めなければならない「公共」としての責任を持っている(板垣, 2013)。シュタットベルケのガバナンス体制は、このような「公」(=Public)と「民」(=Corporate)という矛盾しうる要素を織り込んでいるという二元的な性質を持っている。

自治体による社会インフラ関連サービス事業という経済活動に参加できる法的根拠は、公共の課題を自分たち自身で管理すべきとする住民自治と自治行政の原則に根ざしてい

表1 シュタットベルケの経営実績

2016年	企業数		売上高		当期純利益		補助金前損益		収益性	
			(100万€)		(100万€)		(100万€)		ROS	ROE
水道	1,706	26%	8,700	4%	481	7%	439	7%	5.5%	3.5%
下水道	1,401	21%	11,050	5%	667	9%	576	9%	6.0%	3.2%
エネルギー(電気、ガス、熱供給)	1,997	30%	158,915	77%	5,137	72%	5,072	78%	3.2%	9.3%
一般ごみ・産業廃棄物処理	579	9%	11,537	6%	418	6%	405	6%	3.6%	8.2%
交通	683	10%	12,460	6%	280	4%	-142	-2%	2.2%	3.4%
通信	189	3%	4,634	2%	191	3%	178	3%	4.1%	20.3%
<b>シュタットベルケ合計</b>	<b>6,555</b>	<b>100%</b>	<b>207,296</b>	<b>100%</b>	<b>7,174</b>	<b>100%</b>	<b>6,528</b>	<b>100%</b>	<b>3.5%</b>	<b>6.9%</b>

出典：Statistische Bundesamt (2018)

る。この原則はドイツ連邦共和国の基本法と呼ばれるドイツ憲法第 28 条で保証されており、その法令の詳細は連邦州レベルで市町村の条例によって取り締まられている（ラウパッハ・スミヤ, 2017）。つまり、ドイツが民主主義かつ社会的な連邦州であることを宣言しているドイツ基本法第 20 条が、自治体によるそれら事業への経済的関与の正当性が成り立つ為の重要な根拠にもなっている。ドイツの福祉国家的な市場経済の基礎を築いた社会国家の規定は、政府に公益を追求させ、全ての国民の生存配慮のため、手頃な価格で基本的な生活必需品を提供する事を約束させている（ラウパッハ・スミヤ, 2017）。社会国家の指令は、自治体に必要なインフラや関連サービスを自分達だけで供給する事を義務づけていないが、それらの公共サービスを市民が利用できるように外部委託を通して手配する責任が自治体には求められている。民間企業に外部委託をすることももちろん可能である。そこで、多くのドイツの自治体は、民法上の法人格を有するシュタットベルケという公企業にその任務を委託している。

法人格を持つシュタットベルケのガバナンスは、ドイツの民法典（Bürgerliche Gesetzbuch, BGB）、商法典（Handelsgesetzbuch, HGB）、と有限会社法（GmbHG）或いは株式会社法（AktG）（GmbHG）の会社法の対象になっている（Hoppe et.al, 2012）。民法上の法人格を有し、経済的な活動を展開している公企業は、経営効率と持続的な価値創造という目標を追及する使命を企業として負っている。そのために、継続企業体の前提で事業を継続的に発展することが所有者としての自治体の重要な義務である。つまり、「公益性」と訴える故に、継続企業の存続を脅かす行為が許されていない。法人格を有する公企業の場合でも、連合体としての自治権が保障されている。民法上の法人格を有するドイツの公企業は、所有者を代表する社員総会（GmbH）或いは株主総会（AG）、経営執行責任を負う執行役員（Geschäftsführung）及び役員会（Vorstand）が存在しており、加え多くの場合、役員を監視する取締役会（Aufsichtsrat）と

いうドイツの会社法に定めた「私」の経営機関を設置している。株式会社（AG）を設立する場合、経営責任を負う役員会は基本的に自己責任の下で事業を自立的に経営している。役員会を監督する取締役会の権限が株式会社法で定めている重要決議事項に限定されている。特筆に値するのは、役員に対する指示権はないが、役員を指名及び解任する権限があることだ。AG と比べれば、GmbH のガバナンス組織は法によって細かく定められていなく、柔軟的だと言える。GmbH は、執行役員（Geschäftsführung）に対する指示権を駆使する権利があり、経営の権限や責任の分配等をかなり自由に定款や規定等によって定めることが出来る。取締役会の設置も法的な設置義務が生じない限り随意であり、取締役会に対する規定も自由に決めることが可能である。よって、GmbH の法人格を有するドイツの公企業では、所有者である自治体が社員としてかなり強い監督権限を持って、経営に対して影響力を駆使できるとの裁量がある（Hoppe et.al, 2012）。

このように民法上の法人格を有する公企業は、民間企業並みのガバナンス体制が適用され、経営効率や持続的な価値創造を継続企業体の前提の下で事業を展開している。しかし、シュタットベルケという公企業は、民間企業の法人格を有するからと言って完全な民間企業並みには自由に経済活動を展開できることが出来ない。基本的に二種類の制約が働いている：一つは、各連邦州（“Bundesländer”）で定めている「市町村令」（Gemeindeordnung（GO））における経済活動範囲そのものに制約を設ける法律である。もう一つは、公企業の経営や事業運営を制約する様々な規定がある。つまり、シュタットベルケは、民法上のガバナンス・ルール以外に公法に基づくガバナンス・ルールの対象でもある。

公的な経済活動を制限する市町村令では、自治体の経済的な関与について 3 つの基本的な原則が提示されている：1) 公共目的、2) 妥当な財政基盤、3) 民間企業への補完性。3 つ目の原則は、自治体は公共サービス提供が民間企業によって適切に提供できない場合の

み経済活動に参加するべきという事を意味している(Hoppe et.al, 2012)。加えて、自治体の経済活動を地理的境界線の中に制限している連邦州もある。これら3つの原理は、自治体による経済活動の種類や範囲を限定して彼らを財政的に堅実にさせている一方で、何が「生存配慮」に欠かせない「基本的な生活必需品」として捉えられるか、何が「公共目的」として考えられるか、そして何が自治体の正当な経済活動であるのか、以上の観点において幅広い解釈を可能にさせる。これは様々な分野の公共インフラ投資を正当化させることにも関連づけられる。例えば、多くの市町村はシュタットベルケを通じて気候変動対策の為に再生可能エネルギーと省エネルギーへの投資を奨励し、将来の世代の為に地域の持続可能な発展を実現する事を後押しできる。最近、シュタットベルケは、新規事業を開拓するために電気自動車に関連するインフラやデジタル通信インフラへ投資したり、ライド・シェアリングやインターネット・サービスの分野に進出したり、ベンチャー企業と提携したりするケースが増えている。市町村令の3原則は自治体の経済活動の関与を制約するが、「公共」と「民間」の境目は明確ではなく、社会的な環境の変化によって変貌している。よって、シュタットベルケによる経済活動範囲の妥当性に関する議論は常に盛んに執り行われている(Hoppe et.al, 2012)。

シュタットベルケの事業活動範囲に関する法的な制約以外に、シュタットベルケの経営や事業運営を制約する、公法に基づく様々なガバナンス・ルールがある。まず、自治体による経済活動は、自治行政の原則のもとで行われている国家主権に基づく行為として見なすことが出来る(Hoppe et.al, 2012)。民主主義では国家主権が民意によって拘束されている。つまり、自治体が公企業を設置した場合、民意を反映し、民意による監督を担保する公企業のガバナンス体制が求められている。具体的には、住民が選挙で選んだ議員、行政を代表する首長、公的任務を実行する行政組織の責任者は、公企業の事業運営、組織、人事に影響力を駆使できるガバナンスが機能

しなければならない。さらに、多くの市町村令において、公共的な任務を受託する時、自治体には、その公共的な任務の遂行責任が受託先に実際に果たされていることを保証しなければならないという影響力を駆使する義務(Ingerenzpflicht)がある。つまり、「公益」や「生存配慮」という公的な任務の旗の下で経済的な活動に取り組んでいる自治体は、民法上の法人格を有する事業形態を選択しても、その公的な任務を閑却することが出来ない。直接的に公企業の経営に対して影響力を駆使できるのは、社員総会や株主総会の場であり取締役会の場である。よって、シュタットベルケの社員総会及び株主総会において所有者である自治体の代表は基本的に議会の代表か行政を代表する首長である。取締役会のメンバーは、首長をはじめ、財政管理責任者、議員などから構成されている。例えば、250社のドイツ公企業の監督委員会を対象にした調査報告によると、2009年に取締役会メンバーの47%は政治家或いは議員、5%は行政の担当責任者、11%は従業員代表であった(Papenfuß, 2013)。このような形で自治体は、選挙で投票された代表がシュタットベルケの経営に直接的に影響力を駆使し、民意や自治体の政策をシュタットベルケの経営に反映させている。

法人格を有するシュタットベルケは民間企業に相当する情報開示や会計監査の義務を持っているため、通常では、会社法に基づいて取締役会のような経営機関の設置をはじめ、民間企業並みの管理体制を内部機能として構築している。自治体から派遣された代表は、社員総会或いは株主総会、又は取締役会の中でシュタットベルケの経営を監督している。しかし、自治体から派遣された代表者といっても、その代表者はプリンシパル=エージェント理論が提唱している「代理人」であるので、自治体との利害関係が必ずしも一致しているとは言えず、モラルハザード等のような課題がある。更に、日頃から経営に務めている執行役員や経営責任者と、自治体から派遣された取締役との間には情報の非対称性(assymmetric information)等も発生する。

このようなエージェンシー問題を抱えている公企業が、自治体から受託している公的な任務を忠実に遂行しているかは、自治体の行政側から監督する必要がある。そのために、ドイツの多くの自治体は行政側からの投資管理機能（Beteiligungsmanagement/Beteiligungscontrolling）を持つ専門部署を設置している。行政側としても投資管理機能をどのように組織化するかという重要な課題があるのだが、基本的に二通りのパターンがある。一つは、すべての出資先を中央管理する包括的な投資管理部署である。もう一つは、出資先の業務分野ごとにその分野の専門部署で分散して個別に見るパターンである。一括中央管理する際には、首長の直轄であるスタッフ部門、財政監督部署の直轄、投資管理の専門部署及び投資管理機能を持つ法人のパターンがある。どのパターンを取るのかは、自治体と投資ポートフォリオの規模に左右される。規模が小さく、公企業数の少ない町では、首長直轄か財政部所直轄のケースが多い。しかし、公企業数の多い都市では、投資管理の組織自体も複雑になる。例えば、ドイツの人口トップ20の都市は、1,900以上の公企業を設置しているが、各都市の交通・エネルギー・上下水道等のインフラを運営しているシュタットベルケ自体は、660社以上の子会社や孫会社からなる複雑なグループを編成している。

他にも、法人格を有するシュタットベルケの経営活動に間接的に制約を掛ける仕組みとして後二つを提示する必要がある。一つは欧州連合の競争法であり、もう一つは市町村における予算と財政の規定である（Papenfuß/Schaefer, 2017）。市場統合や自由競争を推進する欧州連合は、公企業の経済活動を厳しく監視している。民間企業と違って、公企業特有な業務委託や助成金に関する法律や規定が適合されており、受託契約の入札の義務づけ、補助金や給付金の禁止などが要求されることがある（Hoppe et.al, 2012）。予算と財政の規定として、具体的には、ドイツ基本法第110条、国や州の予算原理法（Haushaltsgrundsatzgesetz, HGrG /

Bundeshaushaltsordnung/BHO, Landshaushaltsordnung/LHO）や各州の市町村令の規定がある。シュタットベルケの予算或いは負債・資産そのものは市町村の予算や財政の会計から切り離されているので、直接的に先の法律や規定の査定対象にはならない。市町村令における妥当な財政基盤という原理の下、自治体には無限責任のある事業形態の設置が禁止され、法人格を有する公企業で発生しうる損失を無限で自動的に引き受ける義務も持たない（Hoppe et.al, 2012）。しかし、配当権、助成金、債務保証、上限付きの損失補てん等のような形で自治体とシュタットベルケの間に自治体の財政に影響を与えうる関係が発生している。そのために、シュタットベルケは自治体の向こう5年の計画に合わせて5カ年事業計画や年次計画を作成し議会に提出したり、自治体との配当計画や債務関係に関する契約を結んだり、個別分野における業務委託やコンセッションの契約を締結したりする。例えば、常に構造的な赤字を抱える交通部門の資産を自治体とシュタットベルケの責任分担で分別管理しているケースがあり、自治体はその事業においてシュタットベルケに対して助成金及び追加証拠金を支払う契約を結ぶ時がある。このように自治体とシュタットベルケの債務などの関係から発生しうるリスクは、行政の内部監査部署や州政府の会計監査院（Landesrechnungshof）の管轄で管理され、場合によって、自治体が州政府から調査や業務命令を受けることもある。

このようにシュタットベルケのガバナンス体制は民法と公法に基づく二元的な構造からなっている。法人格を有し、独立した経営組織を持ち、多様な事業に投資しているシュタットベルケには、文字通りの「連結企業グループ」に相当する投資管理体制やガバナンス体制が求められている。加え、その体制やガバナンス体制に「公」の面と「民」の面を両方に織り込むことが必要になっている。法人格を有する故にドイツの会社法で定められているガバナンス機関を設置することはガバナンスのベースである。自治体の代表は、社員

總會、株主總會あるいは取締役の場で会社に対する忠実義務(Treuepflicht)を負い、継続企業体の前提で経営を監督しなければならない。並びに、行政の代表は、公法に基づく影響力駆使の義務や遂行責任があり、妥当な財政基盤を保ちながら公企業の公的な任務を果たさなければならない。行政側は、投資管理機能を部署として設置し監督機能を発揮することで行政の代表者による影響力駆使をサポートしている。以上の複数の取り組みにより、公的かつ私的なシュタットベルケの経営を監督する様々なガバナンス・ルールを持っている(Papenfuß/Schaefer, 2017)。

### 2.3 シュタットベルケのガバナンスに関する評価

シュタットベルケが長年に渡って健全な経営実績を収め、かつ住民から高い顧客満足度と信頼を受けているという事実は、高度で良質なガバナンスが成り立っていることの証拠として受け取ることもできる。生存配慮に欠かせない様々な公的任務を行政組織から切り離し、法人格を有する公企業の経営として独立をさせる。並びに、子会社や孫会社を数多く抱える複雑なシュタットベルケグループを積極的に作ってきたドイツの自治体は、公企業のガバナンス体制や自治体出資ポートフォリオの投資管理機能の強化に向けた確かな努力を続けてきた。(Papenfuß, 2013/2015)。ドイツのシュタットベルケに関するガバナンスの実態を分析すると、そのガバナンスは全体的に高度なレベルにあり、自治体やシュタットベルケの経営は常にガバナンスの更なる改善に日頃から努力しているように思われる(Deutscher Städtetag, 2017)。自治体の歴史、政治的な状況、規模などによってガバナンスの質にはバラツキが見受けられるのは当然だが、ベルリン、ハムブルグ、ミュンヘン、フランクフルトなどの大手シュタットベルケは、大手民間企業に匹敵するガバナンスを実践している。更に、中規模のゲーム市に位置する投資管理ホールディングであるHEAG社のような世界的に見てもトップ・クラスのガバナンスを誇るシュタットベルケも存在す

る(Papenfuß et.al, 2015)。

しかし、シュタットベルケのガバナンスは、主に財務的なリスクや経営効率を重視する定量的な経営指標の管理に焦点を与えている。自治体の投資報告書を見ても、シュタットベルケの年度決算書と事業報告書を見ても、シュタットベルケが受ける月々の監督やシュタットベルケ自身が実施する内部監査や内部統制といった情報を鑑みても、シュタットベルケは、民間企業のレベルに匹敵する様々な経営指標や管理ツールを適用し、高度な業績管理体制を構築してきた。正に自治体が展開している経済的な活動を「連結グループ」及びコンツェルンであるかのように経営管理している。概ね健全だと言えるシュタットベルケの経営実績はこのような業績管理が有効に機能している結果であるとも思われる。一方で、このような包括的で高度なガバナンス体制が存在しているものの、本来の公的な事業使命や公的な任務そのものに関する管理手法や評価項目があまり織り込まれていないように思われる。「生存配慮のために、公平に手頃な価格で基本的な生活必需品を提供する」という公益性重視の公的な責務を負っているが、その達成度を監督・評価する非財務的な経営指標の存在が欠けていると指摘する声が増えている(Plazek/Schuster, 2018)。その主な指摘の一つは、自治体が「コンツェルン」(Stadtkonzern)であるかのように経済活動を推進しているが、それらの活動を包括的な「都市戦略」(Stadtstrategie)で統合せず、その戦略的な目標を公企業の経営者の目標管理制度や事業計画において十分に織り込まれていない点にあると言われている(Friedländer, 2015; Plazek/Schuster)。なお、公共サービスの保証責任自体は、自治体からシュタットベルケに移転されていないため、「公益性の追求」を戦略的目標として設定そのものは、以上で説明した二元的なガバナンス構造やその制約においても十分可能であると考えられる。但し、現在、自治体の政策目標とシュタットベルケの経営を結びつける包括的な「都市戦略」作成の上、「公益性」を担保する評価仕組みをパブリック・コーポレ

ート・ガバナンス体制に織り込まれていないことが課題であると指摘したい。その一環として、財務の観点から具体的な経営指標を設けるだけではなく、「生存配慮」や「公益性の追及」という社会的なアウトカムの観点からシュタットベルケ事業の成果を総合的且つ包括的に評価する、つまり、非財務的な経営指標を活用した目標管理制度の設計は欠かせない要素である。しかし、「社会的なアウトカム」という抽象的で曖昧な目的をどのようにすれば具体的に評価できるのか、この課題は非常に難しい。そこで、ドイツの公企業に関する研究者と実務者は、公共経営学や行政政治学の学問領域で議論されているパブリック・バリュー論に注目するようになった (Ahrend, 2014 / 2018)。以下から、「公益生」の評価仕組みとして「公共価値」(Public Value) を紹介し、シュタットベルケにおけるガバナンスへの適用を考察していきたい。

### 3. パブリック・バリューとパブリック・コーポレート・ガバナンス

#### 3.1. パブリック・バリューの定義と評価方法

パブリック・バリュー理論 (Public Value, 以下 PV 理論と省略) の概念を最初に提唱したのは、ハーバード大学 John F. Kennedy School of Government の Mark H. Moore である (Moore, 1995)。Moore の PV 理論は、基本的に NPM 理論が示している行政の様々な課題を共有し、パブリック・マネジャー<sup>3)</sup>の仕事の効率性、有効性や対応性の向上を目指している戦略的なフレームワークを提唱している。PV 理論の出発点は、行政のパブリック・マネジャーが公衆から預かっている公共資産 (public assets) の管財人 (steward) としての活用を通じて公衆のニーズに応じる「公共価値」を創造する役割を務めていると定義する考えにある。民間企業が市場メカニズムを通じて消費者に提供する「民間価値」(private value) と「公共価値」(public value, 以下 PV<sup>4)</sup> と略称) の二つには根本的な違いがある。一つは、パブリック・マネ

ジャーが提供するサービス (=output) は、個人消費者の要求を満足させているだけではなく、公衆が期待していて、公衆が共有できる社会的な効果 (=outcome) を喚起している (例えば、公平性、公正性)。もう一つは、公共価値の創造プロセスは法的な拘束力を持つ官権に基づくので、社会的な信頼 (trust)、正当性 (legitimacy) や承認 (authorization) を確保する必要がある (Benington/Moore, 2011)。つまり、パブリック・マネジャーは、公共サービスを一人の住民からの満足を得るために効率よく、また有効に提供するだけではなく、社会性や倫理性に配慮し、社会全体に受け入れられ且つ社会から認められるようなプロセスの妥当性に気を張らなければならない。Moore は、この二面的な構造を有する PV を創造するためには、1) PV を反映する社会的なアウトカムを明確に定義する行政の戦略的な目標設定プロセス (defining public value), 2) 行政の組織的な能力育成プロセス (building organizational capacity), 3) 市民社会の参画も含めて民主主義に基づく健全な政治プロセス (expanding support and authorization) という三つのプロセスの必要性を強調した。PV 創造を目指す行政のマネジメントとそのガバナンスの有効性は、三つのプロセスの統合によるという (Benington/Moore, 2011)。

PV が目指す目標の具体的な定義と評価方法について、PV 理論の研究者の間に活発な議論が行われている (Bryson et.al, 2015)。Moore 自身は、公共資産を活用する管財人としてのパブリック・マネジャーが果たすべき役割に焦点を当て、PV 創造の公共価値連鎖プロセス (public value chain) を定義する為に、目標設定と管理の公共価値を規程する PV を基盤とした会計手法と、業績管理するためのスコアカードを提唱する (Moore, 2015)。

この行政のパフォーマンス性能向上に軸を置く PV の狭義の目標設定を批判する Bozeman は、より規範的なアプローチを採り、PV の社会政治的な面を強調する。つまり、PV の規定は、社会政治的な価値観 (public

values)や規範を反映するものであるべきだと考える。PVの目標を設定するために、社会政治的な価値観を代表する原理や基準を整理・分類し、それら規範を基盤として「Public Value Map」を提唱している(Bozeman/Johnson, 2014; Welch et.al, 2015)。Talbotは、ある社会における社会的な価値観が普遍的且つ一般的な原則や規範に基づくものではなく、拮抗した利害や多様な価値観を持っている利害関係者同士の政治的な争いを通じて形成されるものであると強調する(Talbot, 2010)。つまり、ある社会においてどのような公益サービスの便益(アウトプット)や社会的なアウトカムが要求され、何が望ましいPVとして求められているかは、その社会におけるその具体的な課題に対して支配的である価値観の分布やカテゴリー、すなわちマップのような形態で規定されていると考えられる。

これまでの社会政治的なプロセスによるPVの規範的な目標設定を強調するアプローチに対して、Meynhardtは人間の認知心理学に基づいたPVの記述的な定義と目標設定のフレームワークとして、Public Value Frameworkを提唱する(Meynhardt, 2009/2015)。心理学的な観点から見て、価値とは、1. 自尊心(positive self-evaluation)、2. 快楽の最大化又は痛苦の回避(maximizing pleasure and avoiding pain)、3. 自分の環境に対するコントロール観や互換性の感覚(gaining control and coherence over once conceptual system)、と4. 円滑な所縁(positive relationships)という四つの基本的人間ニーズに深く関係しているという。Meynhardtはこの四つの基本的人間ニーズを四つの価値の次元と運動する、1. 道徳・倫理的(moral-ethical)、2. 享楽・美的(hedonistic-aesthetical)、3. 功利・実利的(utilitarian-instrumental)、と4. 社会・政治的(political-social)として再定義する。人間は、自分と社会を結ぶ関係がこの四つのニーズを満たせる性質をどのように認知・知覚していることによって価値を評価するという。このアプローチを基盤に、特定の社会に

おける個人にとっての価値観の捉え方をサーベイに基づく調査方法で明らかにし、パフォーマンス評価と目標設定に反映させる。

これまでに紹介してきたPV理論に関する様々な論者による提唱について考察をしていきたいと思う。PV理論のフレームワークやコンセプトは、ある特定の公益サービス或いはある公的機関の活動によるPVをどのように具体的に評価できるのか、そして、その公的組織の業績管理制度やガバナンス体制に対してどのように織り込むことが出来るのかとの観点に基づき二つの手法に分類することが出来る。一つは、社会政治的なプロセスを通じて規範的に規定されたPVから、ある公益サービス或いはある公的機関の活動を管理・評価できる具体的な経営指標や評価項目を導出する手法である。もう一つのアプローチは、ある公益サービス或いはある公的機関の活動を人間の基本ニーズが体系的に反映される仕組みを適用し評価する手法である。

前者の代表的なアプローチは、Mooreが提唱しているPublic Value ChainやPublic Value Accountである。Public Value Chainは、1) 公共資産や資源を扱っているインプットから、2) 公共サービスを提供する組織的なプロセスを通じて、3) そのサービスの具体的なアウトプットの質と量、4) サービス提供で発生する顧客との関係性構築に基づく顧客満足度、5) 目指している社会的なアウトカム、までの一連のPV創出プロセスを指す。Public Value Accountは、このフレームワークにおけるプロセスの各段階で、経済的や社会的なコストと組織が提供しているアウトプット及び便益や社会的なアウトカムを対比する仕組みである。Mooreは、Public Value Accountで設定されている目標と評価項目の業績管理プロセスを支えるために、行政の組織自体の能力を評価するためのスコアカード、と政治プロセスの健全性や妥当性を強化するためのスコアカードを導入している。この二つのスコアカードは、もともと民間企業の包括的な業績管理のために開発されたBalanced Scorecardを参考に、行政組織が深く関わっている業務プロセスと政治プロ

セスを管理するために開発されている。Moore が提唱した PV 理論に基づくガバナンス・フレームワークの基本的な考えは、様々な国で行政のパフォーマンス・マネジメント制度に具体的な形で導入されてきた。具体例としては、米国の Accenture 社により開発された Public Service Value Methodology (Cole/Parston, 2006)、イギリスで活用されている Public Value Framework (HM Treasury, 2019)、オーストラリアの Public Value Measurement Framework (Government of Western Australia, 2014) が挙げられる。

後者のアプローチの代表例は、Meynhardt が提唱している Public Value Scorecard である。Meynhardt の基本的な考えは、PV は政治的なプロセスを通じて規範的に規定されるものではなく、市民が行政組織或いは公共サービスと関わる際に認知する、主観的な「価値」の集計結果であるべきというものだ。また心理学的には、主観的に認知する「価値」そのものは基本的人間ニーズと深く関わっているという。従って、ある組織或いは公的サービスの PV を評価するために、評価基準を基本的人間ニーズと関係付ける必要がある。Meynhardt は、以上で述べた 4 つの基本的人間ニーズに関するデータを幾つかのサーベイ手法<sup>5)</sup>で収集し、5 つの PV 評価項目と連動させている。その評価基準は以下の通りである：

- この組織或いはこのサービスは役に立つか？ - この項目では、組織のアウトプットとアウトカムを功利・実利の物質的な面から評価する（任務の質的な達成度）。
- この組織或いはこのサービスは経済的であるか？ - この項目では、組織の仕事ぶりの経済性を金銭的な功利・実利の面から評価する（任務遂行の経済性）。
- この組織或いはこのサービスは社会的正義に適ったものであるか？ - この項目は、組織の任務を道徳・倫理的の面から評価する（任務の倫理性）。
- この組織或いはこのサービスは社会政治

的に納得がいくものであるか？ - この項目は、組織の正当性や妥当性を社会・政治的の面から評価する（任務の社会的な結合力）

- この組織或いはこのサービスは生活向上に貢献する経験をもたすか？ - この評価項目は、組織の任務遂行を享楽・美的の面から評価する（任務の生活の質に対する貢献）

ある組織及びあるサービスの PV 評価を調査する時に、この 5 つの項目に沿って、この組織或いはサービスに適した幾つかの質問を具体的に設定し、被調査者の答えを集計する。サーベイ時に、現在の実績に関する評価と、中長期的にあるべき姿に関する評価を区分し、組織或いはサービスのリスクとオポチュニティーも比較する。調査結果をスパイダー・グラフの Public Value Scorecard で可視化する。

### 3.2. シュタットベルケのパブリック・バリュー

ドイツのシュタットベルケは、長年に渡ってバリュー・フォー・マネーを重視した高度なガバナンス体制を築き、健全な経営を続けてきた。ところが、主軸のエネルギー事業における競争激化とデジタル化や少子高齢化などを背景に激動している環境の中で、シュタットベルケのビジネス・モデルをどの様に進化すべきか、公共企業としての競争優位性や差別化戦略をどのように維持・強化できるかは重要な経営課題となっている。多くのシュタットベルケの経営者は、「公益への貢献」と「地域社会との深い繋がり」こそがシュタットベルケの誇れる住民からの高い信頼の源泉であり、一般的な他民間企業と比較した際の有力な優位性であると再認識している。既に 2005 年には、VKU や 13 のシュタットベルケと Wuppertal Institut（ドイツの環境・エネルギー分野における有力研究機構）は、3 年間にわたる公共インフラ・サービス事業戦略に関する共同の研究プロジェクトで PV 理論を訴え、シュタットベルケの「公益への貢献」を有力な競争ファクターとして強調し

た(Wuppertal Institut, 2008)。シュタットベルケによるパブリック・バリューをBalance Scorecardというフレームワークに織り込みながら、経済・環境・社会・民主主義(ガバナンス)への貢献を分析してきた。その後、2009年から2010年の研究プロジェクトで、ドイツのごみ収集・廃棄物処理事業における「公益への貢献」をCitizen Valueという概念を使いながら包括的に評価する手法が開発された(Citizen Value Report, 2010)。しかし、この研究の成果は、シュタットベルケの戦略的な目標設定および行政管理のプロセスに織り込まれたというより、主に公共企業の広報戦略とコミュニケーションに活用されたという印象を受ける。

広報分野以外にも「公益への貢献」及び「生存配慮の保障と遂行」というPV創造を強調するガバナンスと体系的な評価手法を構築する必要性が注目されつつある。しかし、ドイツの公共事業がPV理論を事業運営やガバナンスに積極的且つ戦略的に活用する事例はまだ少ない様である。ドイツのコンサルティング会社であるEckart & Partnerは、2018年のパイロット調査でエネルギー分野におけるシュタットベルケと民間エネルギー大手のパブリック・バリューを定量的に比較調査してきた(Eckart & Partner, 2018)。調査はMeynhardtが提唱したPublic Value Scorecardのアプローチを適用し、市民から見た「公益への貢献」を評価してきた。サーベイの母数人数(n=142人)がかなり少ないことに多少の疑問は残るが、地域内のエネルギー業者(=シュタットベルケ)の4.15点というPVのスコアに対して、地域外のエネルギー業者は3.54点しか得られていない。しかも、シュタットベルケの方は5つの全てのスコア要項において地域外のエネルギー業者より高い結果を示している。

この結果は、Mooreの提唱するPublic Value Mapを見ても、同じ結果が示されている。地域エネルギー業者の「公益への貢献」のスコア(4.44点)は、ドイツの大手エネルギー企業であるVattenfall(3.06点)、E.on(3.22点)、とRWE(3.33点)を大きく上回る。

他の四つの個別項目に関する結果も同等である。例えば「生活の質への貢献度」においては、シュタットベルケに対する評価は(4.29点)大手エネルギー企業より(3.38~3.81点)さほど大きな違わないが、シュタットベルケの「任務の達成度」や「倫理性」に関する評価は段違いに高い。社会的な「結合力」に関しては、全体的な評価はほかの項目より低い。シュタットベルケに対する評価は大手エネルギー企業を大きく上回る。この調査結果から、住民はシュタットベルケによるパブリック・バリューと公益への貢献度を高く評価していることを読み取ることができる。

これらの調査結果は、いわゆるサーベイに基づく定性データ分析で得られた住民の主観的な評価に基づく結果である。公共企業にとっては、住民からの認識を可視化すること自体に価値があると思われるが、戦略的な目標設定或いは事業運営の業績管理の手法としては限界があると考えられる。一つは、「パブリック・バリュー・スコアカード」で定義された項目は具体性に欠けるため、実践的な目標設定や事業運営の管理にはあまり向かないと思われる。つまり、これらの評価項目はシュタットベルケが遂行している各事業との直接的な関係性が薄く、事業運営のために行われている様々な活動との具体的なつながりが弱い。そうすると、スコアを高めるために事業活動をどのように改善していけばよいかとの課題に対して直接的な手がかりが得られない。もう一つは、随時の評価が難しい。つまり、経営的な指数と違って、定量的な評価結果を得るために、継続的に住民へのアンケートなどを取る必要があるため、どうしても金銭的且つ時間的な制約がある。要するに、アンケートの評価結果をいかに業績管理のアプローチと結びつけられることは重要な課題である。

#### 4. 結論

多くのシュタットベルケは、概ね高度なガバナンスの仕組みを築き、競争優位性を維持

ながら健全な経営を遂行していることが文献調査や事例研究で明らかになっている。しかし、ガバナンスの焦点は財務情報や収益性のような「民」企業と同様の経営指標に置いてあることも明らかである。その反面、政策上に目指している「公益性」や「公平性」のような社会的なアウトカムを監督・評価するガバナンス機能はあまり働いていないという結論に至る。よって、シュタットベルケにとって、「公的な企業使命」こそは、民間企業との競争差別要因であるはずだが、これについてはガバナンスの対象にはなっていないと言える。

PV 理論は、公共企業のパフォーマンスを「公共価値」というインプット・アウトプット・アウトカムを体系的且つ包括的に織り込んだ評価制度にて提唱している。「公共価値」自体の内容的な定義には、その国・地域・社会の価値観が反映されており、社会政治的なプロセスから生まれる結果として解釈されている。競争環境が激化している中、「公的な企業使命」の遂行を競争差別要因として訴えたいシュタットベルケは、「公共価値」そのものを評価し活用できるガバナンス制度に関する関心が高まっている。

シュタットベルケの公共価値の実践的な評価はまだ断片的であり、実験段階にあるが、例えば、ごみ収集業界の Citizen Value の事例、他にも心理学に基づく「Public Value Map」及び「Public Value Scorecard」の手法でスイスやドイツの公企業の「公共価値」を定量的に評価する事例はある。これらの手法に至っても、シュタットベルケのガバナンス体制に具体的且つ実践的に織り込むためにまだ方法論的な課題が多く残っているといえよう。いずれにしてもサーベイに基づく定性データ分析により得られる住民の主観的な評価は、シュタットベルケにとって重要な情報源であり、住民などの様々ステークホルダーとのコミュニケーションや広報戦略に大いに活用できると思われる。しかし、シュタットベルケの各事業における戦略目標の設定或いは事業運営の実践的な業績管理に活用することが難しく、「公益貢献」を重視する包括的

なガバナンスにまだ向かないと言わざるを得ない。なぜならば、記述的且つ主観的な評価を客観的且つ規範的なアプローチに基づくガバナンスと業績管理方法に対して結びつけることは容易ではないと考えられるからだ。そこで、ポーターとクラマーが提唱している共通価値創造論 (CSV, Creating Shared Value) で議論されているマネジメント・システムの在り方 (Kramer/Pfitzer, 2016)、又は、昨今の議論で注目されている ESG 或いは SDG 投資に関する統合報告書の動きが参考になると思われる (Eccles/Krzus, 2015)。

## 注

- 1) 日本で言うところの「生存権」に相応する概念。
- 2) この場合の社会インフラ関連事業とは、単なる事業者ではなく「生存配慮」の遂行責任を自治体から受託した公共サービスの内インフラ関連に係る事業者を意味する。このようなドイツにおける日本との細かい概念の違いを理解しておくことは、後述するのシュタットベルケの経営力の基盤的な概念に結びつくことから詳細に記載する。
- 3) パブリック・マネジャー (Public Manager) とは、いわゆる公務員の中でマネージャークラスの人材のことを意味する。公共の領域で働く公務員に限定せず、公共の領域に資する事業活動を営む者 (例えばシュタットベルケの従業員) の中で、経営方針や戦略の決定に携わる人材が当てはまる。従って、日本の公務員よりも広範な概念を抽象しているから、そのままの言葉を本稿では採用する。
- 4) PV 理論と PV とがそれぞれに意味する意図を説明しておきたい。PV 理論は、学術的に注目されている一つのセオリーである。この概念の中核となる PV、つまり「パブリック・バリュー」は時代によって様々な表記で説明されてきた。Public goods, Public Interest 等もそれらの一種である。翻訳すれば公共価値や公益性となる。従って、PV と表記される価値は社会的に認識されている公益性を代表する一種の広範な価値観を意味する言葉である。
- 5) Prioritizing, Screening, Surveying, Exploring, Sensing (incl. linguistic

analytics), (Meynhardt 2015)

### 参考文献

- Ahrend, Klaus-Michael (2014), Corporate Governance in der Energiewirtschaft – zwischen Unternehmenswert und Public Value, *Energiewirtschaftliche Diskussionsbeiträge*, No. 2-2014, Leibniz Information Centre for Economics, Hochschule Darmstadt
- Ahrend, Klaus-Michael (2018), Mehr Public Value durch die Anpassung von Geschäftsmodellen, in: Institut für den öffentlichen Sektor e.V., *Public Governance*, Spring 2018, p. 19-20
- Bardt, Hubertus / Fuest, Winfried / Lichtblau, Karl (2010), *Kommunale Unternehmen auf Expansionskurs*, *IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung*, 37. Jahrgang, Heft 3/September 2010, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln
- Benington, John / Moore, Mark H. (2011), Public Value in complex and changing times, in: Benington, John / Moore, Mark H., *Public Value – Theory & practice*, Palgrave MacMillan, London, p. 1-30
- Bozeman, Barry/ Johnson, Japera (2014), The political economy of Public Values – A case for the public sphere and progressive opportunity, in: *American Review of Public Administration*, May 2014, p. 1-25
- Bryson, John M./Crosby, Barbara C./ Bloomberg, Laura (2015), Discerning and assessing Public Value – Major issues and new directions, in: Bryson, John M./Crosby, Barbara C./ Bloomberg, Laura (ed.) (2015), *Public Value and public administration*, Georgetown University Press, Washington DC, p. 1-21
- Citizen Value Report (2010), *Hiergeblieben! Abfall: wertvoll für uns alle*, <https://www.citizen-value-report.com/> (2019年5月12日に参照)
- Cole, Martin / Parston (2006), *Unlocking Public Value – A new model for achieving high performance in public service organizations*, John Wiley & Sons, Hoboken/ New Jersey
- Deutscher Städtetag (2017), *Gute Unternehmenssteuerung - Strategien und Handlungsempfehlungen für die Steuerung städtischer Beteiligungen*, Berlin/Köln, September 2017
- Eccles, Robert G./ Krzus, Michael P. (2015), *The Integrated Reporting movement – Meaning, momentum, motives, and materiality*, John Wiley & Sons, Hoboken/ New Jersey
- Eckart & Partner (2018), *Public Value-Pilotstudie Was macht ein Energieversorger für den gesellschaftlichen Nutzen?*, München
- Friedländer, Benjamin (2015), Integrierte Gesamtsteuerung von Kernverwaltung und öffentlichen Unternehmen, in: Morner, Michèle (Ed.), *Nachhaltige und wirkungsorientierte Steuerung öffentlicher Unternehmen*, 3. Speyerer Tagung zu Public Corporate Governance, 13./14. April 2015, Speyerer Arbeitsheft No. 223, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, p. 95 – 106
- Government of Western Australia – Department of Culture and the Arts (2014), *Public Value Measurement Framework – Measuring the quality of the arts*, Perth/ Western Australia
- HM Treasury (2019), *The Public Value Framework with supplementary guidance*, London
- Hoppe, Werner/Uechtritz, Michael/Reck, Hans-Joachim (2012), *Handbuch Kommunale Unternehmen*, Verlag Dr. Otto Schmidt, Köln
- Kramer, Mark R./ Pfitzer, Marc W. (2016), The ecosystem of shared value, in: *Harvard Business Review*, October 2016, p. 1-11

- Meynhardt, Timo (2009), Public Value inside - What is Public Value creation?, in: International Journal of Public Administration, Vol. 32, p. 192–219
- Meynhardt, Timo (2015), Public Value – Turning a conceptual framework into a scorecard, in: Bryson, John M./ Crosby, Barbara C./ Bloomberg, Laura (ed.) (2015), Public Value and public administration, Georgetown University Press, Washington DC, p. 147-169
- Moore, Mark H. (1995), Creating Public Value – Strategic management in government, Harvard University Press, Cambridge/Massachusetts
- Moore, Mark H. (2015), Creating a Public Value account and scorecard, in: Bryson, John M./ Crosby, Barbara C./ Bloomberg, Laura (ed.) (2015), Public Value and public administration, Georgetown University Press, Washington DC, p. 110-130
- Papenfuß, Ulf (2013), Verantwortungsvolle Steuerung und Leitung öffentlicher Unternehmen – Empirische Analyse und Handlungsempfehlungen zur Public Corporate Governance, SpringerGabler, Wiesbaden
- Papenfuß, Ulf / Steinhauer, Lars / Friedländer, Benjamin (2015), Beteiligungsberichterstattung der öffentlichen Hand im 13-Länder-Vergleich: Erfordernisse für mehr Transparenz über Governance und Performance öffentlicher Unternehmen, Working Paper No. 135, Faculty of Economics and Management Science, Universität Leipzig
- Papenfuß, Ulf / Schaefer, Christina (2017), Beteiligungsmanagement und Public Corporate Governance: Grundsachverhalte und Reformperspektiven, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Vol. 40, No. 2-3, pp. 131-151
- Pieper, Frank (2016), Finanzwirtschaftliche Erfolgsanalyse deutscher Stadtwerke, Peter Lang GmbH Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main
- Plazek, Michael / Schuster, Ferdinand (2018), Zielsteuerung öffentlicher Unternehmen – Anspruch und Wirklichkeit, in: Institut für den öffentlichen Sektor e.V., Public Governance, Herbst 2018, p. 6-11
- PWC PricewaterhouseCoopers (2015), Finanzwirtschaftliche Herausforderungen der Energie- und Versorgungsunternehmen, Düsseldorf
- Raiser, Thomas (2010), Kommunale Corporate Governance Kodices – Zum Verhältnis von Aktienrecht und Kommunalrecht, Arbeitspapier 226, Hans-Böckler-Stiftung
- Ruter, Rudolf X. / Sahr, Karin / Graf Waldersee, Georg (ed.) (2005), Public Corporate Governance – Ein Kodex für öffentliche Unternehmen, Gabler-Verlag, Wiesbaden
- Saure, Berndt (2018), Was macht ein Energieversorger für den gemeinschaftlichen Nutzen? – Public-Value\_Pilotstudie, Eckardt & Partner, München [https://blog.trurnit.de/wp-content/uploads/2018/07/Public-Value\\_Pilotstudie.pdf](https://blog.trurnit.de/wp-content/uploads/2018/07/Public-Value_Pilotstudie.pdf) (2019年5月12日に参照)
- Statistische Bundesamt (2018), Jahresabschlüsse der kaufmännisch buchenden öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen nach Wirtschaftszweigen, DESTATIS <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finzen/Fonds-Einrichtungen-Unternehmen/inhalt.html> (2019年4月5日に参照)
- Talbot, Colin (2010), Theories of performance – Organizational and service improvement in the public domain, Oxford University Press
- VKU Verband Kommunaler Unternehmen (2018), Zahlen, Daten, Fakten 2018 <https://www.vku.de/publikationen/2018/zahlen->

- daten-fakten-2018/ (2019年4月5日に参照)
- Voorn, Bart / van Genugten, Marieke L. / van Thiel, Sandra (2017), The efficiency and effectiveness of municipally owned corporations: a systematic review, in: Local Government Studies, Vol. 43, No. 5, 2017, pp. 820-841
  - Welch, Jennie/Rimes, Heather/Bozeman, Barry (2015), Public Value mapping, in: Bryson, John M./ Crosby, Barbara C./ Bloomberg, Laura (ed.) (2015), Public Value and public administration, Georgetown University Press, Washington DC, p. 131-146
  - Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH / Infrafutur Forschungsgemeinschaft (2008), Perspektiven denzentraler Infrastrukturen im Spannungsfeld von Wettbewerb, Klimaschutz und Qualität – Ansatz und Ergebnisse der Forschungspartnerschaft INFRAFUTUR, Kurzfassung, Wuppertal
  - 板垣勝彦 (2013)「保障行政の法理論」, 弘文堂
  - 宇沢弘文 (2015)「宇沢弘文の経済学 社会的共通資本の論理」, 日本経済新聞出版社
  - 田尾雅夫 (2010)「公共経営論」, 木鐸社
  - PwC あらた有限責任監査法人 (2018)「自治体経営のイノベーション ～持続可能なまちを目指して～」, 関西大学出版部
  - ラウパッハ スミヤ ヨーク (2017)「ドイツシュタットベルケの変化するヨーロッパエネルギー市場への対応戦略」, 経済論叢(京都大学)第190(4)13-38項, 2017年1月