

フランス - 民営化の失敗を経て、民主的で持続可能な公共サービスを地域で再構築する

オリヴィエ・プティジャン

フランス経済が公共セクターと国家介入に馴染みが深いことは、よく知られているところである。同時に、民営化の推進者でもある。水道や廃棄物セクターのヴェオリア社やスエズ社、エネルギー産業のEDF社、ヴェオリア社、エンジー社、公共交通機関ではケオリス社、ヴェオリア・トランスデヴ社、RATP社、配膳事業ではソーデクソウ社、インフラ産業のブイグ社とダヴィンチ社、アウトソーシングセクターではアトス社とステリア社など、枚挙に遑がない。逆説的に半国営であるものも多いこれら企業の全てがフランス国内外で積極的に民営化を推進し、民営化から様々な形で恩恵を受けている。

しかし、地方議員や市職員、社会運動などの結果、フランスでの状況は変わりはじめつつある。最も広く知られている（故に、最も政治問題化されている）ものが、昨今の水道事業の再公営化であろう。水道セクターの民営化はフランスで長年独占的であり、他の諸国ではあまり例を見ないものだった。今はパリ市を始めモンペリエ市、ニース市、レンヌ市、グルノーブル市などフランスの多くの都市が、水道や衛生システムを公の手に戻した。小中規模の都市でも、この傾向は強まりつつある。フランスの水道サービス事業数は膨大なため正確な数値を導き出すのは非常に困難であるが、過去15年間に水道の再公営化の事例はフランスで106件に上ることを私たちは突き止めた。契約満了を控えた今後数年の間にも、再公営化は更に進む見込みである。国内の統計によれば、実際の事例の数はこの2倍に及ぶものと考えられている。一方、過去20年間で水道事業を公営から民営に変えた都市は、フランスに1つもない。契約満了時に民営を継続すると決定した都市の中には、民間契約に水道料金の大幅値下げや、水道品質の向上や投資など厳しい条件を加えることに成功しているものもある。悪名高いマルセイユ市の事例（ヴェオリア社との水道民間契約下で相次いだヴェオリア社への不当な利益配分が発覚し2013年に地裁により監査を受けたという事態¹⁾）などの数例を除き、再公営化の波により、長年繰り返されてきた民間企業によるあからさまな不正を許さない社会的な圧力が高まったのである。



モンペリエ市の水道事業

モンペリエ市はフランスで一番最近水道事業を再公営化した大都市である(2016年)。この事例は特に、モンペリエ区域がヴェオリアとスエズ両社の研究機関が多数拠点を置いており、水道セクターの民営化を先導してきた場所であるという点において特筆に値する。モンペリエ市はグルノーブル市、パリ市、ニース市での経験を元に新しい公営水道供給会社を設立。再公営化後に水道インフラがひどい状態にあったにも関わらず、再公営化の結果、水道料金は10%ほど下がった。モンペリエ市ではパリ市の経験に習って、水道運営に市民が関与する「水オブサバトリ」を設立した。新しい公営水道会社の理事会は3割が市民代表から成り立っている。再公営化後、どのように公的な水道を運営するかを

めぐって、地方自治体や公営水道会社と市民運動との間に意見の違いがあることがしばしばなので、民主的な市民の参加が以前にも増して重要である。モンペリエ市の場合、公営水道会社はローヌ川から水を引いて新しい浄水場を建設する案を提示しているが、地元の活動家たちはこのような新しいインフラは必要ないと考えている。

市民水オブザバトリー(観測所)

パリ市は市民、専門家がパリの水について討議するパリ水オブザバトリー(観測所)を設置した。これは単に市民のフォーラムではない。パリ水オブザバトリーは市民参加や利用者の関与を追及する恒久組織として水道公社オー・ド・パリの企業ガバナンスに組み込まれている。その意味は同社はパリ水オブザバトリーに対し、すべての財務、技術、政策情報を公開しなければならず、経営陣と代表市議はパリ水オブザバトリーの会合に参加する。利用者と公営水道事業社をつなぐチャンネルとして機能している。さらにパリ水オブザバトリーから選出された代表者がオー・ド・パリ社の意思決定機関である理事会の構成員でもある。参加型統治ともいわれるこのモデルは再公営化したフランスのグルノーブル市やモンペリエ市でも導入され、他の国々の公営水道運営にも影響を与えている。

再公営化は単なる所有権の変更のみに留まらない

概して、フランスにおける再公営化の推進力は、特に財政面(高額な水道料金、投資や維持管理の不備、親会社が請求する高額な料金など)民間企業による杜撰な経営への反抗であると言える。しかし、同時に再公営化は最初期から環境的な持続可能性、民主性、社会正義といった原動力により進められてきていることも事実である。すなわち、再公営化は公共事業の財政管理にのみならず、公共事業の性質や目的そのものへの懸念に基づいているのである。言うまでもなく、内情は様々である。公営の水道局と民間の水道事業で大差ないこともあれば、パリ市やグルノーブル市の事例のように、革新的なものもある。再公営化には通常少なくとも、水道料金の低減(社会正義)、水道網の保全と投資による漏水の低減(持続可能性)、議会への財政の透明性の向上(民主的な管理)

投資による漏水の低減(持続可能性)、議会への財政の透明性の向上(民主的な管理)などの要素が含まれる。

多くの新公営水道事業はこれら最低限のステップのさらに先を行く。進化した民主的な運営(社会への透明性を高めることや、市民代表の理事、パリ市やモンペリエ市でも導入された市民主導型の水オプサバトリーなど)を導入したところもある。市民に水道利用量の軽減を推奨する政策など、水を商品としてより多く売ることが目的の民間企業では考えられない政策を実施したところも少なくない。パリ市は水源地の農家と協力して、有機農法への転換を奨励し水質の改善によって薬品処理の必要性を下げることに注力している。この政策の効果のほどは、水源に含まれる農薬の除去には何年もかかることから現段階では限定的であるが、水質の改善という長期的視野に立った投資であり、コストのかかる化学的な処理技術への投資の必要性を下げられるという可能性を意味する。民間企業は水質の基準が厳しくなるにつれ水道料金は値上げせざるを得ないと主張するが、この水源やエコシステムを守る代替モデルがより安価でコスト効率も高いと実証できるにちがいない。

再公営化のチャンピオンたち

様々なセクターにおける再公営化に対する取り組みのうち、フランスの都市の中には、特に際立っているものがある。西暦2000年前半より水道の再公営化の分野で先端をいくグルノーブル市の事例である。現在、同市は電気料金の支払いができない世帯(エネルギー貧困)への解決策に挑み、温室効果ガスの低減に向け、暖房や街灯などをすべて地元のエネルギーサービスで賄うべく再公営化することを目指している。これには、地元の電力会社の一部を所有するエンジニア社を買い戻すことが必要であるうえに、労働者移動の複雑な問題を乗り越えなくてはならない。

ニース市はやや違った意味でチャンピオンである。保守的な市政を布いている同市は、公共交通機関、学校給食、カルチャー施設、ヴェオリア社に150年間アウトソーシングしてきた上下水道サービスなど、重要な公共サービスの再公営化を図っている。再公営化は、公共サービスの政治上および財政上のコントロ

ールを強めるために実施されることがほとんどである。加えて市内の学校給食を再公営化し、地産、有機の食材を導入することができた。地方政治が市民の健康や環境に及ぼした影響は少なくない。

他セクターにおける再公営化

フランスにおける再公営化は上下水道セクターがその数において一番顕著であるが、その理由は同国の民間セクターによる支配が長期に渡っており、水道のマネジメントが常に政治的な課題だからだと考えられている。とはいえ他のセクターでも都市の大小を問わず再公営化の事例は多数ある。中でも学校給食や地域交通機関の件数が顕著で、やや少なくなはなるが共同暖房システム、駐車場管理、ごみ収集や処理などの公共サービスでも再公営化が行われている。これらのセクターは民間優勢が水道ほど顕著ではなく、歴史も比較的浅いため水道セクターと趣が異なる。民営化の契約期間は概して短めであり、水道セクターと比べて奪還しやすい。地域交通機関を除きこれらのセクターに関して、「再公営化というトレンド」を語るには時期尚早かもしれない。交通業界のデータによると、過去15年から20年の間に少なくとも20の都市が民営契約に終止符を打ち、交通システムを公の手に戻している一方で、公営から民営への転換は一事例のみである。（これらの統計は水道セクターに比べると低く見えるかもしれないが、実際には大きな意味を持つものである。それは交通システムとは大都市にのみ存在するもののため、公共交通機関の数そのものが少ないためである。）

フランスのエネルギー部門は独特の事情があり、大規模な再公営化の行われているドイツと大きく異なる。フランスにおける電力システムは国有であり、かつて国営であったEDF社（現在では84%が国有）とエンジー社（現在では33%のみ国有）による独占が続いているためである。1945年にエネルギー産業が国営化される前から存在していた、一部の地域公共配電ネットワーク（レジー-régies）を例外とし、前述の両社は電力供給ネットワークにおいて独占状態にある（最も親会社とは異なり、子会社は完全に公営であるが）。この匱公営ともいうべき状態により、自治体による再公営化の道は閉ざされている。事実、分散型の公営の電力供給会社の設立は、フランスでは法律で禁止されている。近年フランスの環境擁護主義者たちはドイツのようなエネルギー転換を実現するためにこの法律の見直しを求めているが、その努力は今のところ徒勞に終わっている。エネルギー供給が国営であるというイメージに囚われたフランス国民からの支持も得られていない。

新しいモデルへの移行

他のセクターにおける再公営化もやはり、価格やサービスの質に対する不満、過小投資や地方自治体によるコントロールの欠如といった共通する民営化の失敗に対する反発である。水道セクターと同様に、これらの公共サービスは少数の民間企業による「寡占」状態にある。

水道セクターよりもむしろごみ収集、学校給食、交通セクターにおけるフランスでの再公営化の例の多くは、公共サービスの本質的な変化を求めより持続可能なパラダイムにシフトするという政治的な希求であることが多い。これはごみ収集や学校給食の各セクターで特に当てはまると言える。

民間企業がごみ収集処理サービスを請け負うと、ごみを減らす、出ないようにする政策に消極的であると地方自治体は批判する。実際、スエズ社やヴェオリア社によるごみ処理として最適な方法としているのは焼却である。近年、両社ともエネルギー効率が悪く、大気汚染の原因となるごみの焼却を「再利用可能」なエネルギー源として再ブランド化しようと企てたこともある。大規模ごみ焼却場の建造は民間企業にとって儲けの多い収益事業であるが、地方自治体と市民にとっては高くつくことを意味する。ごみの焼却には大量のごみを必要とするため、民間企業はごみを減らすことを渋るのである。新規ごみ焼却施設の建設や、ごみの埋立地を作ることを地方自治体が決定した際、それが争議的となることが多いのは、こうしたコストを削減し、ごみの能動的な削減や「ごみゼロ」政策を優先すべきという主張が環境的、財政的に理にかなっているからである。

学校給食セクターの再公営化は、ソーデクソウ社やエリオール社などに代表される工場生産の標準化された食材供給に反し、地産地消の食材を子どもたちに提供するという、より広い目的を達成している。地元で採れた高品質の食材の使用は価格が不安定になる恐れがあるが、再公営化によって地方自治体はコントロールを増し変動を抑えられる。また民間企業がサービスを担う場合でも、企業は自治体からのこうした要望を受け入れることを迫られている。パリ市やグルノーブル市といった学校給食を常に公共の管理の下に置いてきた都市では、100%有機食材使用を達成する運動のリーダーシップを取っている。学校給食再公営化のトレンドは大都市（ニース市、ルーアン市、アミアン市、アヴィニョン市、ヴァランス市）や、小さい村でも認められる。再地元の生産農家コミュニティとの協力関係が生まれ、学校給食の再公営化はより広範囲な目的をもって持続可能な地域経済プロジェクトへと発展している。さらには南仏の小都市ムアン＝サルトー市で

は市当局が農地を買い取り、農夫を雇用することで学校給食を100%地元有機食材で提供している。

地域交通セクターでは、再公営化の原動力は交通サービスと都市開発政策との連携の必要性にあると言える。これは市民の乗用車利用を減らし、公共交通機関や、大気汚染の原因とならない交通手段を利用してもらうことを推奨するためである。

最後に、都市圏における共同暖房や街灯といった国有企業の範疇に入らない電力サービスにおいて、サービスを再公営化し再生可能エネルギー源へのシフト、エネルギー貧困への真剣な取り組みを模索する都市もある。例えば、パリ郊外のシャンピニー市はエンジー社との暖房に関する契約を解約、完全公営の地熱発電による安価な暖房サービスの開発を進めている。

公営農場とオーガニック学校給食

もし子供たちの食べる学校給食を全てオーガニックにしたいけれども、民間の給食供給会社がそれを実現できないなら、自分たちでやってしまおうじゃないか。2つのフランス小都市、ムアン＝サルトー市(南フランス、人口1万500人)とウンゲルスアィム(アルザス地方、人口2000人)では農地を買い取り、「市営農業サービス」(régie agricole municipale)が学校給食へ有機食材を提供する先駆者となった。完全有機かつ旬の食材による給食の提供をムアン＝サルトー市は2012年より、ウンゲルスアィムは2009年より行っている。食材のほとんどは公営農場もしくはその他の地元の生産家から調達されている。このシステムは、低コストでの完全有機食材への転換を可能にした。またこの公営の有機農場は、学生や町の住民に有機農業について教育の機会を提供している。バルジャック市(南フランス)は、少々違うアプローチとる。市が地産の有機農業協同組合の設立を支援し、共同組合は同市と学校給食サービス提供の長期的なパートナーシップを結ぶこととなった。

官民対決という議論が今でも必要な理由

水道セクターにおける再公営化のトレンドと民営化契約が厳しくなったことにより、問題はほぼ解決され、公共と民間の水道管理の違いはかつてほど重要でなくなっている。民間企業自身を含む多くの専門家たちが指摘する。ところが現実には、民間企業による水道運営は厳しくなった契約下でも財政の透明性を含む数々の問題を抱えている。水道料金未払いを理由に水道を止めることは、フランスでは違法であるが（この法律は水へのアクセスの権利を擁護するものとして2013年に施行）、民営水道会社はこの法律の廃止を求るだけでなく、法律の履行を拒否し続けており、水道を止められた家庭による多数の訴訟に敗訴した。

スエズ社とヴェオリア社は再公営化のあおりを受け、現在では新しいビジネスモデルを模索中である。公共水道サービスでの損失を補填するために電力セクターや工業セクターの新規顧客の開拓を求めている。浄水処理や汚染除去を含む技術、データベースによる管理テクノロジーを、自らが水道供給会社として使用するのみならず、公営水道会社へ売り込むことにも余念がない。こうした技術への依存や長期的なコストの発生は将来、水道の事実上の民営化を招くことになりかねないので注意が必要である。町村の小規模水道を統合し広域化することでスケールメリットは生まれ、水道事業の基盤が強化されるゆえに長期的な利益が上がると民間水道会社は主張するが、この主張を裏付ける証拠は乏しく、株主への安心材料程度でしかない。市民の手を離れた広域水道は何にせよ、民主的な説明責任の欠如を招くことは明らかである。

公共サービスを公的に管理するか民営化するかの論議の根本は、だれがサービスの支払いをするか、誰がその恩恵を受けるかに尽きる。それは財政面だけでなく、社会的、環境的な意味においてもそうである。同時に、公共サービスの何たるかや、その目的の根本に迫る議論でもある。水道やその他のセクターの再公営化の経験から、フランスでは公的管理が基本的なニーズや社会正義を中心に据えた地域密着で民主的かつ持続可能な公共サービスを再構築する道を主導しているといえる。



フランスの著述家兼リサーチャー、オリヴィエ・プティジャンは、現在フランスの多国籍企業関連ウェブサイト Multinationals Observatoryの編集長として勤務

Endnotes

- 1 See: <https://www.mediapart.fr/journal/france/290414/marseille-des-contrats-de-leau-trop-favorables-veolia-et-suez>