

ドイツ&オーストリア 労働者にとっての再公営化

ラウレンティアス・テアツィク

過去16年の間に、ドイツでは347件の(再)公営化が確認されている。その多くはエネルギー産業だが、水道サービス、ごみ収集、その他のセクターでも起こっている。オーストリアの自治体は公共サービスの管理において長い伝統を誇る。オーストリアの事例の半分以上が公営化で、これは住宅をはじめとする新たな市民のニーズに応えるために自治体がサービスを新設していることを意味する。再公営化となった場合、労働者にどのような変化がもたらされるのか。一般的に労働組合の多くは公共管理への帰還を支持するが、これは賃金の向上への希望や社会全般の福祉の増進という公共セクターの基本的な価値に基づいている。一方で労働組合の中にも再民営化に警句を呈する批評家もいる。労働組合はどのような立場を取るべきなのか？

労働者にとっての民営化

1980年代以降、民営化の母国ともいえる英国ではマーガレット・サッチャー首相が労働組合の力を弱め、賃金を低く抑えることを目標をして掲げた。ドイツとオーストリアでは民営化導入は英国ほど激しいものではなく、民間によるサービスの提供によりコスト削減や効率アップを期待する、というものだった。それでも、民営化はドイツとオーストリアの公営企業の労働者に、深刻な結末を招いている。¹ハンス・ベックラー財団による計算によれば、公共サービスの民営化により1989年から2007年までに失われた仕事は、ドイツだけでも60万職に及ぶ。² 民営化で仕事を失わずに済んだ労働者にとっても、民営化は仕事の激化や給与減、労働条件の悪化といった影響を受けた。³従来の労働者よりも悪い条件の契約で新規採用を行うことは民営化された状況下ではよくあることである。不確かな雇用や一時雇用が著しく増加した。このような不安定雇用はごみ収集処理やビル清掃サービスで特に顕著で問題が大きい。労働者の多くは収入だけで生活していくことは難しく、政府は生活補助を支給しなければならなくなった。⁴

再公営化議論における労働組合の役割

過去10年ほど、ドイツとオーストリアの労働組合は公共サービスの防御に主要な役割を演じてきた。例えば、両国の組合は「Right2Water(水道の権利)」欧州市民イニシアティブで精力的に運動を展開し、初の欧州市民イニシアティブの成功に貢献するだけでなく、市民団体―労働組合の協力を強化した。欧州全体で190万以上の市民がこの「Right2Water」に署名し、ヨーロッパ委員会が人権としての水を認め、EU内の市民に水道と衛生の普遍的なアクセスの保証、水道事業を貿易投資協定の自由化圧力から除外することを要請した。別のキャンペーン「公的セクターは不可欠- Public is essential」は公共サービスを公共セクターが提供することを求める。ドイツ最大の労働組合Ver.di(ベルディー)により設立されたこのキャンペーンは積極的な福祉国家と尊厳ある仕事、労働環境を呼びかけている。

「なるべく多くを民間に、国家は小さければ小さいほどよい」という新自由主義の信条に基づき、誰もが民営化を賛美していた時から、労働組合はこの考えを否定していた。近年、民営化への懐疑は高まるばかりである。ドイツでは、ドイツ労働組合連合(DGB)とサービスセクターを横断的に組織するVer.di(ベルディー)は「市民の要望がない民営化はありえない」という要求で一致している。⁵オーストリアでは労働組合連盟(ÖGB)と連邦労働会議所(AK)は定期的に民営化に対抗し、公共サービスの防御に努めている。近年ではEUカナダ包括的経済貿易協定(CETA)の討議で重要な役割を渡した。⁶オーストリアでは、CETAをはじめとする大型貿易投資協定の是非を問う国民投票を求める署名運動で2017年1月に56万3千の署名を集めたが、その中で労働組合が果たした役割は非常に大きかった。

公営企業の民営化は労働者にとって不利益が多くその体験から、再公営化によって状況を改善させていというのが労働組合の望みである。公共セクターは、今でも比較的良好な労働環境と安定した雇用を提供する機能的なシステムである。自治体がサービスのコントロールを奪取すると、すぐに不安定雇用に終止符を打ち、社会保険が保証されている正規雇用に切り替えることができる。また、ごみ収集処理の事例で証明されているとおり、公共セクターでの団体交渉権は民間企業に比べて高い。⁷再公営化は、都市、地方を問わず労働市場に有益になりうる。自治体の公共入札力をもって、地元での雇用を創出し、地域経済を強化することが可能だからである。⁸労働者の労働環境の改善だけが、労働組合が公共セクターの確固たる役割を擁護する理由ではない。ベルディーは、公共サービスにおける「収益の確保」や「政治的な柔軟性」の回復を再公営化の

利点だと考える。更に、「民間企業の利益最大化と公共財の運営の間で必然的に起きる衝突」を解決できると考える。⁹

再公営化による労働者への影響

労働者にもたらされた再公営化の影響を測る包括的なデータはないが、事例の中には再公営化によりどのような変化が生まれたかを示せるものがある。この研究プロジェクトの射程において、ドイツとオーストリアの20の事例について、公開されている情報とインタビューから得られた情報をもとに考察する。

世界各国で、民営化に起因する急速なサービスの質の著しい低下やインフラの劣化が再公営化のきっかけとなった事例が数多く見受けられた。この例の一つが、英国における鉄道網の買い戻しである。民間の鉄道会社は数年に渡り相当な増益を上げながら、一方で鉄道網の状態は悪化した。深刻な事故が数件続き、国が巨額を投じて後始末するほかなかった。ドイツとオーストリアではそのような凄まじい運営上の失態はなかったが、清掃事業などの規模の小さな事例の中に興味深いものがあった。同時に、再公営化により労働者の業績向上や労働条件の改善も可能であることも分かった。

清掃サービス

ヴィルヘルムスハーフェン市は、民間企業による都市清掃業務が満足のいくものではなかったため、再公営化をした。これによって正規雇用が実現し、公共セクターの労使協約に基づいて給与が労働者に支払われることとなった。清掃業務に対する満足度も改善された。¹⁰ 類似した再公営化の事例はフライブルク市とドルトムント市のビル清掃業務がある。どちらの例でも、再公営化後にフロアや家具のメンテナンスも清掃業務の一環として含めるより包括的な契約となり、これによって長期的なコスト削減が可能となった。¹¹

再公営化は政治経済上の戦略的な動機によることもしばしばある。自治体が民営化により失った政治的なコントロールを奪還したい場合である。公営企業は雇用政策のみならず、都市計画やエネルギー政策にも積極的な役割を果たす能力を持ち得る。自然エネルギーの分野では市民発の地産自然エネルギー運動や協同組合も役割を果たしている。共通の動機は市民の手に公共サービスを奪還し、地域の資源が大企業の利潤となって外に流出することを止めることである。エネルギー分野では、持続可能なエネルギーへのシフトの早期実現への欲求が背景にある。労働者への賃金面や労働条件の改善が再公営化の目的として明記されることは少ないとはいえ、一般的な雇用政策の記述は多く見受けられる。

ハインズベアク市では、2012年に救急サービスが再公営化された。決断は社会民主党、保守党、緑の党、自由党の合同で行われた。命に係わるファーストレスポnderの労働条件の改善が目標として宣言された。労働者は、今では「長期的な雇用に加え、制服と適切な報酬」が確保された。¹²

ボーフム市のビル清掃施設は1990年代に再公営化され、第二段階が2013年にも行われた。それ以来、社会保障が伴った雇用が660人分創出された。これによって労働市場で仕事を見つけることが困難だった人々の雇用機会となった。労使協約に基づいた支払いのみならず、労働条件の改善も行われた。さらに民間企業の時は守られていなかった、規定労働時間と職場の安全水準が遵守されるようになった。¹³

一方で、労働者の待遇が全く変わらなかった事例も多数報告されている。ウイーン市内の芸術鑑賞劇場運営の再公営化がその一つだ。それらの劇場は、長年にわたって同じ監督により作品が制作されており、観客の興味も薄れていていた。ここでの再公営化は、若手の舞台監督に劇場をリフォームする機会を与え、アーティストックな改革を目標とした。若手が創造的で新しい作品を世に出す機会としても重要である。再公営化は市によって設立された協会によって実行された。この件で、管理部以外の労働者の待遇が以前と変わることはなかった。¹⁴

ドイツとオーストリアでは、詳細はそれぞれ異なるとはいえ、財政的な理由が、再公営化への動機として最たるものである。例えばごみ処理セクターでは入札を行っても民間数社しか入札しなかったり、民間の入札価格があまりにも高いことがしばしばだ。それならば、自治体内でこの仕事を行ったほうが理にかなっているという結論に至る。それに、ドイツでは地方公営企業に財政優遇があり、ごみ収集セクターの再公営化は自治体にと

って利点の多い選択肢である。電力やガス供給分野においては、収益を出すことが可能である。収益が地域外に流出する民間企業のモデルに反して、地方公営企業ならばその収益が地域に還元される。

人口2万1千人のエルブトラウエ市では、2013年に電力の送電網が再公営化された。内部相互補助（組織内である分野の収益を収益が上がらない分野に充てる機能）により自治体の財政を強化することが主要な動機だった。送電網の運営により得られた利潤は赤字経営の市営スイミングプールの運営費用の一部に充てることができた。そして、再公営化は当該の地域に雇用を創出し、公共入札で地域の物やサービスを積極的に購入することで地域内のバリュー・チェーンを強化することも可能にした。¹⁵

ライン＝フンスリュック地区では、ごみ処理システムを再公営化したのはごみ処理費用の削減によって自治体の財政に貢献することが主な理由だった。結果、労働者の労働条件の改善も達成できた。労働者は、今では労使協約の定めた待遇を享受している。残業の習慣を取り除いたことにより、5人分の新しい雇用の創出にもつながった。¹⁶

上記のような前向きな例がある一方で、再公営化後に低賃金が公的セクターの賃金レベルに引き上げられなかった例もある。リューナブアク市では、ごみ処理の再公営化の動機は純粋なコスト削減であった。労働者の給与スケールを公的セクターのレベルまで上げることを避けるため、同市は下請け会社を設立した。ここでは、労使協約は「民間のごみ処理産業の規約に則る」ことが適用される。それ以来、新規採用者は下請け会社に雇用されるのみとなった。市はこの決定を「欧州の競争入札の原則に従い、民間企業の競争を維持、発展させるため」と説明している。¹⁷

エネルギー産業と労働組合

主に社会と労働者にとっての再公営化の利点を見てきたが、ドイツでは労働組合が再公営化に強く反対するという事例もある。エネルギー分野では特に、民間の労働者代表と公共セクター労働組合との間で意見の相違の衝突も起きている。¹⁸

労働者の再公営化の反対は主にエネルギー分野の雇用政策が理由である。¹⁹多国籍エネルギー企業E.ONの労働組合ティース・ハンゼン氏とペーター・グラウ氏が指摘するところ、再公営化の支持者たちはエネルギー市場の条件、制約、規則、および送電網の運営の経済的なリスクを見落としがちであるという。これらの条件下ではエネルギー分野

の再公営化は労働者にとって好ましくない結果を招くと主張する。²⁰ 再生可能エネルギーへのシフトは、送電網の近代化に多額の投資が必要である。送電網の所有者が増えネットワークは断片化され、投資コストが高くなるという懸念もある。財政難にあえぐ自治体は、送電網の運営に必要な投資を捻出できないかもしれない。²¹自治体が送電線の所有者になった場合、財政的な負担が圧力となり、そのしわ寄せが労働者の条件の悪化となる可能性もある。

ハンゼン氏とグラウ氏によると、別の問題はエネルギー産業の「インセンティブ規則」にある。2009年以来、電力事業者は全国レベルで行われる効率比較に基づく、利益の上限に従う。インセンティブ規則により、電力事業者は毎年効率化を図ることが義務付けられている。過度なコスト効率向上の圧力が電力事業者に課せられており、労働者の労働条件を締め付けることになりやすいと同氏は主張する。インセンティブ規則の問題点は、送電網が再公営化によって新しい所有者に譲渡された際に激化する恐れがある。「送電網の購入価格が収益の上限の計算に含まれてはならない。すなわち、利子を含めた送電網買収の支払いは、新規の購入者のインセンティブ規則の要件に追加して行われる必要がある。」²²

地方自治体の財政面に不安がある一方で、競争主義的なエネルギー政策の枠組みが存在する。このような条件下で電力事業の再公営化を行えば、労働者の失職、年金制度の改悪、職場の安全性の低下、収入の低下など労働者の状況を圧迫する可能性があり、これが労働組合がエネルギー部門の再公営化に懐疑的になりがちな理由であると思われる。²³

ハンブルクのエネルギー事業

労働組合により最も強く批判された再公営化の一つが、ハンブルク市の送電網の買い戻しだ。当時送電網は74.9%がVattenfall(ヴッテンフォール)とE.ON(イーオン)という欧州最大手のエネルギー2社に所有されていた。50以上のハンブルクの市民団体が集結し、市による送電網の買い戻しのための運動を開始した。市民団体による運動は、ハンブルクの送電網を最公営化する住民投票を2013年に成功させた。労働者評議会は再公営化による労働者の収入減や労働水準の低下、失職を懸念した。エネルギー民間企業における労働者の賃金や満足度は高く、現存の労働条件、賃金を維持したいという自然な欲求でもあっ

た。また、労働者を犠牲にすることで送電網を公共の手に戻すのではないかという不安が掲げられることもあった。²⁴労働組合の一部からの抵抗があったが、ハンプルク市民は住民投票で送電網の買い戻しに賛成した。こうして2015年に、送電網は買い戻された。ガスネットワークの再公営化は2018年～19年にかけて行われる予定である。²⁵

再公営化後に、労働者評議会の不安は現実のものとなったのだろうか。そうはならなかった。労使協約を守る公約は無期限ではないとはいえ、労働条件も悪化しなければ、賃金も下がっていない。むしろ公営化によって仕事に関して言えば、肯定的な変化があった。送電網が公営会社から買い戻されて、新しい仕事が創出され雇用機会が増えたのだ。²⁶

結論

調査した事例のほとんどで、再公営化後に予想された労働条件の悪化という不安は、現実のものとはならなかった。労働者が低賃金、劣悪な労働条件や不安定雇用にさらされたごみ回収などセクターでは、改善こそ最も広く認められた事実である。とはいえ、再公営化が労働者に与えた影響が肯定的なものであったのか、否定的なものであったのかを一概に結論することは現段階では難しくさらなる調査が望まれる。

再公営化が公共セクターの労働条件を取り戻すという視点を含めて行われたとき、ほとんどのセクターでは大きく労働条件が向上した。いくつかの巨大な企業の市場独占状態ゆえに利益率が非常に高く、比較的良い労働条件を労働者に提供するエネルギー産業はむしろ例外的である。²⁷しかし、そのエネルギー産業でさえ労働組合が掲げた労働にまつわる不安や条件の悪化が起きたという記録は現在のところない。逆に再公営化後、賃金や労働条件などは民間所有の時と変わっていないという記録は多くある。

また、再公営化への動機が重要なポイントである。公共財やサービスを広く社会全体の利益のために運営、活用するという目的を欠き、コスト削減や効率の改善が独占的な目的となると注意が必要になる。このような狭義的な目的は、民営であれ公営であれ労働者の環境を犠牲にして達成される傾向が強いからである。

公共サービスの再公営化による公的な責任の強化を熱望するだけでなく、政治社会的な目標を忘れないことが重要である。都市社会学者のアンドレイ・ホルム氏はこう警告する。「もし公共機関の評価を経済的な指標のみで行った場合、我々はすでに新自由主義的な行動の論理に囚われているのだ。再公営化さえすればすべての問題の解決になるわけではまったくない。再公営化が狭いビジネス管理の論理を必ずしも終焉させるわけでないからだ。」²⁸ 従って、再公営化にまつわる論争は法や所有という形でのみ完結するべきではなく、社会的な影響とその過程を観察しなければならない。



ラウレンティアス・テアツィクはオーストリア連邦労働会議所ウィーン本部のEU、国際環境、交通部門のリサーチアシスタントとして従事。また、ウィーン工科大学で都市計画について就学中。

Endnotes

- 1 cf. Hermann, C. and Flecker, J. (2012) *Privatisation of Public Services. Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe*. New York, p. 1.
- 2 Brandt, T. and Schulten, T. (2008) *Privatisierungen in Deutschland – eine Bilanz*. http://www.boeckler.de/pdf/v_2008_11_27_brandt_schulten.pdf (accessed 2 February 2017).
- 3 cf. Matecki, C. and Schulten, T. (2013) *Zwischen Privatisierung und Rekommunalisierung*. In C. Matecki and T. Schulten (eds.), *Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung*. Hamburg, p. 14.
- 4 cf. Halmer, S. and Hauenschild, B. (2014) *Rekommunalisierungen öffentlicher Dienstleistungen in der EU*. Vienna, pp. 26-27.
- 5 DGB (ed.) (2011) *Keine Privatisierung gegen Bürgerwillen*. <http://www.dgb.de/themen/++co++3f2b2c46-7710-11e0-70fa-00188b4dc422> (accessed 2 February 2017).
- 6 cf. BAK (ed.) (2016) *Kaske: „Wir bleiben CETA-kritisch“*. https://www.arbeiterkammer.at/service/presse/Wir_bleiben_CETA-kritisch.html (accessed 2 February 2017).
- 7 Falk, C. and Schulten, T. (2014) *Rekommunalisierung und Gewerkschaften – ein spannungsgeladenes Verhältnis*. In O. Prausmüller and A. Wagner (ed.), *Reclaim Public Services. Bilanz und Alternativen zur neoliberalen Privatisierungspolitik*. Hamburg, pp. 218-219, 230.
- 8 cf. Halmer, S. and Hauenschild, B. (2014) *Rekommunalisierungen öffentlicher Dienstleistungen in der EU*. Vienna, p. 31.
- 9 Sternatz, R. (n.d.) *Rekommunalisierung stärkt die kommunale Selbstverwaltung*. <https://gemeinden.verdi.de/themen/rekommunalisierung/++co++d72f28ac-ceed-11e3-b956-525400248a66> (accessed 2 February 2017).

- 10 cf. verdi (ed.) (n.d.) Geputzt wird wieder kommunal. <https://gemeinden.verdi.de/themen/rekommunalisierung/+co++5644e93e-ceed-11e3-a2cb-525400248a66> (accessed 2 February 2017).
- 11 Duttine, A. (2016) E-mail 9 December.
- 12 Stumpf and Kossendey (ed.) (2010) Heinsberg für Rekommunalisierung. <http://www.skverlag.de/rettungsdienst/meldung/newsartikel/heinsberg-fuer-rekommunalisierung.html> (accessed 2 February 2017).
- 13 cf. Wolf, H. (2013) Warum die Stadt Bochum wieder eigene Putzkräfte hat. <https://www.derwesten.de/region/rhein-und-ruhr/warum-die-stadt-bochum-wieder-eigene-putz-kräfte-hat-id8727386.html> (accessed 2 February 2017).
- 14 Pronay, C. and Stöphl, T. (2016) Interview 5 December 2016.
- 15 Horchelhahn, K. (2012) Rekommunalisierung in der Samtgemeinde Elbtalaue. In *Verband kommunaler Unternehmen* (ed.), *Konzessionsverträge. Handlungsoptionen für Kommunen und Stadtwerke*. Berlin, p. 56.
- 16 Halmer, S. and Hauenschild, B. (2014) Rekommunalisierungen öffentlicher Dienstleistungen in der EU. *Vienna*, p. 141-142.
- 17 Candeias, M., Rilling, R. and Weise, K. (2008) Krise der Privatisierung – Rückkehr des Öffentlichen. In *Hans-Böckler-Stiftung* (ed.), *WSI Mitteilungen 10/2008*. Düsseldorf, p. 566.
- 18 cf. Falk, Claudia and Schulten, T. (2014) Rekommunalisierung und Gewerkschaften – ein spannungsgeladenes Verhältnis. In O. Prausmüller and A. Wagner (eds.), *Reclaim Public Services. Bilanz und Alternativen zur neoliberalen Privatisierungspolitik*. Hamburg, p. 220.
- 19 *Ibid.*, pp. 221-222.
- 20 Hansen, T. and Grau, P. (2013) Ein kritischer Blick auf Rekommunalisierungsprojekte in der Energiewirtschaft. In C. Matecki and T. Schulten (eds.), *Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung*. Hamburg, p. 141.
- 21 *Ibid.*, p. 142.
- 22 *Ibid.*, p. 144.
- 23 cf. *Ibid.*, p. 147.
- 24 Hansen, T. and Grau, P. (2013) Ein kritischer Blick auf Rekommunalisierungsprojekte in der Energiewirtschaft. In C. Matecki and T. Schulten (eds.), *Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung*. Hamburg, p. 147.
- 25 cf. Freie und Hansestadt Hamburg (n.d.) Rückkauf der Energienetze. Umsetzung Schritt für Schritt. <http://www.hamburg.de/energiewende/4110666/ergebnis-volksentscheid/> (accessed 2 February 2017).
- 26 Hansen, T. (2016) E-mail 22 December.
- 27 Falk, C. and Schulten, T. (2014) Rekommunalisierung und Gewerkschaften – ein spannungsgeladenes Verhältnis. In O. Prausmüller and A. Wagner (eds.), *Reclaim Public Services. Bilanz und Alternativen zur neoliberalen Privatisierungspolitik*. Hamburg, pp. 226-227.
- 28 Holm, A. (2008) Trendwende statt weiterer Privatisierung. <http://www.bmgev.de/mieterecho/327/09-rekommunalisierung-ah.html> (accessed 2 February 2017).