

公共サービスの未来を創り始めた自治体と市民

オリヴィエ・ブティジャン & 岸本聡子

本書は世界中の事例からセクターを超えた公共サービスの再公営化を検証する共同作業の現時点での結果である。本書の制作にあたり世界中から情報を集める中で、私たちは再公営化に様々な形で関わる人々と関係を築いてきた。本章は、その成果として、私たちが編集者としてまとめた主な調査結果と教訓の要点を共有することにある。

本書で「再公営化」という場合、民間事業であった、あるいは民営化されていたサービスを地方の公的コントロール・管理下に取り戻すプロセスを指す。中には対象サービスが常に民営企業によって提供されていたり、あるいはサービスとして存在しなかった場合もあるため、用語として不十分な点があるのは承知している。このような場合、「公営化」の方が適切である。括弧つきの(再)公営化は、初めて公営化される場合も含まれる。また、公共サービスが国レベルで脱民営化されるという例もあるが、再国営化については別扱いとした。これは、地域レベルの行動に焦点を当てるためであり、また、再国営化には中央集権化目的や経営破綻に直面した民間企業の国による一時的な救済措置など本書の調査対象にならない事例も含まれているからである。必要不可欠なサービスを商業的事業体からコミュニティのために取り戻すにあたり、市民や利用者がリーダーシップをとった事例も数多くある。公的サービスの価値に基づき非商業的目的のために行われている限り、このような市民主導の公共サービスの奪還事例も本書は(再)公営化と見なす。脱民営化は、民営化の弊害に対抗する(再)公営化、再国営化、市民主導の公共サービスの奪還を包括的に表す用語である。

再公営化は想定以上に広範囲で実施されており、かつ成果をあげている

本書に掲載された(再)公営化・(再)国営化の事例リストは、到底網羅的とは言えないものだ。現状のリストは現在進行形で行われている取り組みの第一歩にすぎない。時間とリソースの制約により確認されていない事例が世界中に未だ数多く存在している。しかしながら、完全とはいえないまでも、私たちの主張を支持する十分なエビデンス

スが得られた。第一に、再公営化はヨーロッパ、そして世界中で力強いトレンドとなっており、程度の違いはあれ、全ての公共サービスセクターで起きている。第二に、このトレンドはほとんど認識されていないが、民営化や緊縮財政政策の多くが失敗してきたことの表れであるだけでなく、真により質の良い公共サービス(今日の社会が直面している問題に取り組むために必要とされるような公共サービス)を作り出している。これはエネルギーセクターで特に顕著である。(再)公営化は適正な料金の再生可能エネルギーに基づく効率的エネルギーシステムへの移行の推進力となっている。

公的管理があらゆる問題を解決してくれるわけでもなければ、再公営化が常にスムーズに行われるわけでもない。しかし、世界各地における経験から傾向として以下のことが指摘できる。1) 民営化は期待外れに終わる。2) 公的管理下にある場合、サービスの質、万人が享受できるサービス(ユニバーサル・アクセス)、支払い可能な料金設定、より幅広い社会・環境面の目的の達成が重んじられる。3) 民営化推進派の使い古しの常套句に反して、公共事業者(体)は民間事業者より革新的でより効率的である場合が多い。

私たちは長年にわたって水道サービスの再公営化を調査してきた。その結果は『世界的趨勢になった水道事業の再公営化¹⁾』(2014年11月発行)と『Our Public Water Future: The Global Experience with Remunicipalisation²⁾』(2015年4月発行)の2つのレポートに報告されている。水道セクターについては、これらのレポートによって再公営化の傾向がいかに広範囲に及んでいるかが証明された。2000年から2015年にかけて235件にのぼる水道再公営化の事例が世界中(パリ市、ベルリン市、ブエノス・アイレス市、クアラルンプール市、ジャカルタ市を含む)で確認された。また、近年ヨーロッパ、特にドイツではエネルギーセクターで顕著な再公営化運動が展開されている。こうしたことを背景にして、私たちは主要な公共サービスセクターを対象に、ヨーロッパに焦点をあてつつも世界中に目を向けて広範囲な再公営化について調査をするという非常に野心的取り組みに乗り出したのである。

本調査では、市議会、労働組合、学術社会、市民社会からの多くの支援を受け、小さな町から首都を含む大都市にいたるまで、農村社会・都市社会の双方の(再)公営化の事例を45カ国から835件集めることができた。再公営化が最も顕著なのは水道(267事例)とエネルギー(311事例)セクターである。この傾向はこれらのセクターが自由化と民営化のあおりを最も受けたセクターであることと無関係ではないと思われる。しかし、再公営化はゴミ回収サービス、交通、健康・福祉サービスといった他のセクターや自治体が提供する幅広いサービス(保育園、児童保育、清掃、公園管理、スポーツ施設、学校給

食)でも起きている。事実、これまでに民営化されてきた全てのセクターで、それほど間をおかず再公営化の運動が起きている。児童保育や健康サービスなど新たなセクターで民営化を推進・承認しようとしている勢力はこのような実態を注視すべきである。

再公営化運動がメディアや公的討論ですぐにも話題にならないのは、そのほとんど地方レベルで起きているか、国家レベルの場合でも特定の場合に限定されているからである。また、地方主導の取り組みなど存在せず、民営化と緊縮財政政策以外に有効な選択肢がないかのように振る舞う強力な国家政府、国際機関、民間企業の思惑も影響している。しかし、それ以外の選択肢は確かに存在するのである。

より民主的で良いサービスを提供できる

再公営化が単に所有権や運営管理者が変わるだけの意味することは希であり、単に民営化以前の状態に戻るということでもない。再公営化の本質はより良質な公共サービスを構築することにある。第一に、再公営化では、民間事業者の商業的な利益追求と対照的に、公共の精神やユニバーサル・アクセスを重要視する姿勢が再構築・再導入される。これは、例えば、最も収益性の高い地域にだけでなく、都市全域あるいは全国的にサービスが提供されることを意味する。例えば、アルゼンチン政府が郵便サービスと航空会社を再国有化した理由は正にこの点にある(第2章参照)。

第二に、再公営化の目的は適正かつ支払い可能な料金でサービスを提供することにある。カタルーニャ地方の再公営化運動の大きな推進力となったのは、世界金融危機直後のスペインにおける住宅立ち退きや水道・電気の供給停止に対する抵抗だった。また、今や220万人にサービスを提供しているイギリスの市営エネルギー会社の設立の原動力となったのは、やはりイギリスのエネルギー市場を支配するグローバル企業「ビッグ・シックス」の過剰な料金設定への抵抗であった(第9章参照)。

第三に、事業に透明性と説明責任を取り戻すことも再公営化の目的となっている。「株主配当なし。役員報酬もなし。わかりやすい透明性の高い料金設定があるだけ」というノッティンガム市(イギリス)のロビンフッド電力のモットーがこの点をよく表現している。同様に、スペインにおける再公営化運動も公益サービスセクターにはびこる政治的癒着の文化や幾重にも重なった汚職スキャンダルに対する抵抗が発端となっている(第10章参照)。

最後に、再公営化は公共サービスを民主化するためのものでもあり、そのためには労働者や利用者の参加、選出された議員や市民によるコントロールを拡大することが必要とされる。パリ市、グルノーブル市、モンペリエ市を含むフランスの水道サービスにおける主要な再公営化事例では、新たな公営事業者の理事会に市民社会の代表者が参加できるように、平行して「市民オブサバトリー（観測所）」のような特別な市民と公営事業体をつなぐ組織も設立されている。このようにして料金の値上げから長期的戦略にいたるまで、公共サービスの管理に関わる議論の民主化が試みられている。スペインでも市民参加や民主化が水道サービスにおける再公営化運動の中核となっている。

市民オブサバトリー（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。

気候変動対応型の都市づくりの推進力となる

再公営化は、地域の問題や政治だけでなく、国際的な問題や危機に対して地域レベルで効果的解決策を打ち出すことを目的とする場合が多々ある。基本的ニーズを満たし、環境負荷を軽減しつつ気候変動を緩和するとともにその影響に適応するという難題に応える未来型の公共サービスを創造することも求められているのだ。そして、再公営化された公共サービスがこの点でリーダーシップをとっていることも多く、ドイツをはじめとするエネルギーセクターの事例で特に顕著である。ドイツでは新設された地方公営

会社や市民協同組合が再生可能エネルギーを軸としたエネルギー転換を牽引している(第8章参照)。2009年に設立されたハンブルグ・エネルギー公社は2015年末には13MW以上の風力発電と10MWの太陽光発電の設置を完了し、さらに、地元で生産された再生可能エネルギーを選んだ10万人以上の人々が同社の顧客となった。米国では、2002年にハワイ州初の利用者組合員が所有・管理する非営利発電・送電・配電協同組合であるカウアイ島電力事業協同組合(Kauai Island Utility Cooperative: KIUC)が設立された。KIUCは2023年までにエネルギー構成の50%を再生可能エネルギーとすることを目標としてきたが、2016年時点で既に38%を達成している。対照的に、ヨーロッパで市場自由化の結果生み出された巨大なエネルギー多国籍企業は、変革の推進力となるどころか選択肢を持たない利用者に対して料金の値上げを重ねる傾向にある。

他のセクターについても同様の指摘ができる。民間のゴミ回収・処理事業で、焼却所のような大型インフラ建設がさらなる利益につながるビジネスモデルの下では回収量の最大化のインセンティブが働き、ゴミ削減を目標とすることは実質的に不可能である。また、ゴミゼロや削減の達成には予防的対策や市民との連携が必要とされ、民間企業の手には負えない。一方ゴミ回収・処理セクターにおける再公営化では、往々にして埋立地や焼却炉のような不必要な大型施設の設置を避けゴミの量を削減することが目的とされている。

フランスの学校食堂(給食)セクターを見てみよう。フードサービスの大手ソデクソ(Sodexo)社は画一的で工業的なプロセスフードやグローバルなサプライチェーンに依存したサービスを提供する。一方で、多くの再公営化は児童の給食を地場産のオーガニック農産物に変更する決定を可能にした。食料生産のローカル化と地域有機農業の振興というより大きな目的の中に再公営化が位置付けられると言える。第、8章で強調されたように、ドイツのエネルギーセクターでも再公営化と地域経済の発展の関係性は非常に密接である。

新たな民主的公的所有を生み出すチャンスとなる

さらに、(再)公営化は、公共サービスを取り戻すことで、人々が公的所有の形や仕組みを全く新しいものに再構築する可能性を開く。特に公営会社の新設を伴う多くの再公営化事例が伝統的な公的所有を超えた新たな公共サービスの提供形態を生み出す機会をつくっている。つまり、公的使命を再確認し、より民主的で効率的な形で公共サービ

スを提供するために複数のステークホルダーによる共同管理の場をつくる機会が生み出されているのである。市営電力会社、自治体間組織やネットワーク、市民、労働者、利用者共同組合などが一部所有する公共サービス会社などの多種多様な新モデルが創りだされている。これらは、次世代型公共サービスのモデルになりえる。

また、本調査は全く新しい公共サービスが創出されていることにも注目した。インドのデリー連邦直轄地やタミル・ナドゥ州では、貧困層の人々の基本的ニーズを満たすために新たな保健医療サービスや公共食堂が非常に費用対効果の高い方法で設立されている(第6章参照)。エネルギーセクターでは、ヨーロッパをはじめとする各地で地域レベルの公営会社が新設されており、自治体・コミュニティー・パートナーシップなど様々な所有形態が採用されている。フランスの2つの小さな町で、地域の学校食堂への食材供給を目的に市営農場が新設された(第1章参照)。このような事例は、北諸国・南諸国を問わず、新たな公的事業体を創設することが今でも可能であり、そしてそれが望ましいことを証明している。

ヨーロッパにおける再公営化は「運動」か

再公営化の動きはヨーロッパで特に活発である。本調査では、ドイツから347件、フランスから152件、イギリスから64件、スペインから56件の事例が得られた。ドイツのエネルギーセクターやフランスの水道セクターで起きた強力な再公営化の波は、緊縮政策や行き過ぎた自由化、基本的サービスの企業による乗っ取りに対する対抗が最も目立つ形で現れたものと考えられる。しかし、だからと言って再公営化が常に政治的なものばかりというわけではなく、特定の政治政党に限定された領域というわけでもない。事実、特にフランス(第1章)やドイツ(第8章)の事例で示されたように、再公営化は様々な政党の政治家によって実行されており、地域レベルの超党派合意が功を奏している場合が多々ある。むしろ政治的分断は地域の政党間ではなく、具体的な問題に対処しなければならない地域レベルと緊縮財政や予算削減を推進する国や欧州レベルとの間で起きている。自治体は、緊縮財政や民営化の日常的な影響に対処しなければならないため、公共サービスの重要性を最も理解しやすい立場にあると言える。

再公営化は、実用的な決断として経済・技術・社会・政治などの様々な具体的な条件から導き出されるのが常であるが、明らかな形態や程度の違いがある。より広域な政治の民主化プロジェクトの一環として、公共サービスの奪回し民主化しようとする地方自治体

や団体も誕生している。2015年にバルセロナ市で政権を勝ち取った進歩的市民連合バルセロナ・コムズ（Barcelona en Comú）が先駆的な例で、バルセロナ・コムズはグローバルな「ミュニシパリズム」ビジョンを打ち出している。

ミュニシパリズム(municipalism)とは

地方自治体の意である municipality から来ているミュニシパリスト (municipalist) やミュニシパリズム (municipalism) は現在進行形の新しい政治、社会運動で、日々成長しているため体系的に説明するのは難しいが、政治参加を選挙による間接民主主義に限定せずに、地域に根付いた自治的な民主主義や合意形成を重視する。国家主義や権威主義をかざす国の政府によって、人権、公共財、民主主義が脅かされるつつある今日、municipalism は地域で住人が直接参加して合理的な未来を検討する実践によって、自由や市民権を公的空間で拡大しようとする運動である。最近ではカタロニア地方バルセロナでmunicipalismを掲げる市民プラットフォームバルセロナ・コムズ (Barcelona en Comú) が地方選挙で勝利し、municipalismを地方政治の場で実践をして注目を集めている。マドリッド、サラゴサ、バレンシア、カディスなどのスペインの主要都市でも市民プラットフォームが地方政治に登場し、municipalismはスペイン国内でつながるだけでなく、国際的な運動へと広がりを見せている。社会的権利、公共財(コムズ)の保護、フェミニズム、反汚職、格差や不平等の是正、民主主義を共通の価値として、地域、自治、開放、市民主導、対等な関係性、参加を尊重する。Municipalismは普通の人々が地域政治に参画することで市民として力を取り戻すことを求め、時にトップダウンな議会制民主主義に挑戦する。政治家は、地域の集会の合意を下から上にあげていく役割を100%の透明性をもって行うことを求める。

自治体は現代の社会が直面する社会、環境の様々な課題に対し、すべての住民のための具体的な解決策を日々さぐる最前線にいる。公共サービスはこのビジョンの中核の戦略的なツールとなる。バルセロナ市はすでに幼稚園や女性へ暴力防止プログラムを再公営化し、だれもが低価格で利用できる葬儀サービスや地元再生エネルギー供給を担う市営会社を新設している。バルセロナ・コムズが政権について最初に行ったことは、

現在外部委託(アウトソース)されている全250種のサービスについて徹底的な再評価である。その上で、市政府の力を回復するために再公営化すべきサービスの優先順位を決めていった。エネルギー、水道とゴミ回収が最優先サービスだが、これらのセクターを支配しているグローバル企業は強力で民営化以降の数十年間のうちに強い既得権益を手に入れているため、その再公営化は一筋縄ではいかないと思われる。しかし、バルセロナ市は取り戻した(インソースした)サービス提供のために、2018年までに1900人を増員することを明確な目標としており、その半分は新たな雇用機会となる予定である。シウダー・リアル市、カディス市、リバス=バシアマドリード市などのスペインの都市やグルノーブル市やブリアンソン市などのフランスの都市は複数のセクターで再公営化を行っており、公共サービスをより民主的で持続可能なものにするという観点から言えば、これらの都市もバルセロナ市と同様のユニシパリズムビジョンの推進者と言える。

一方で、再公営化を純粋に合理的な経済的・技術的選択肢として捉え、地方自治体が民間企業をしっかりとコントロールし公的管理下への返還の可能性が確保されている限り、必要不可欠なサービスの民営化に必ずしも反対しないという政策担当者も多々いる(実際のところは、後述する通り民間企業をコントロールできないという問題は頻発しており、貿易投資協定など再公営化をより困難にする仕組みが存在する)。温度差はあるものの、再公営化は効果的で透明性の高い公共サービスを重視しているし、民間企業は公営企業よりも本質的に優れているという民営化推進者の主張を否定するという特徴は共通している。多くの場所で、再公営化の支持者たちは密接な協力関係を築き、共通の脅威に立ち向かうだけでなく、再公営化を望む他の地方自治体を支援している。例えば、EULレベルの欧州公営水道事業者協会(Aqua Publica Europea)やフランス公営水道事業者協会(France Eau Publique)のようなネットワークがこれに該当する。

南諸国にとっても脱民営化は有効な選択肢である

再公営化は「古いヨーロッパ」に限定されたものではなく、北米や他の高所得国でも広範囲にわたって起きている。本書には、さらに低・中所得国の事例が56件含まれている。南諸国で目立った再公営化の動きがないとしたら、今のところ広範な民営化が起きていないか、中央集権的なサービス形態がとられているからだと思われる。事例数は少数かもしれないが、南諸国でも公共サービスの奪還あるいは新設が成功している事例が数多くあり、中には非常に大規模なものも含まれる。水道セクターについては2015年のレポートで詳しく報告しているが、今回他のセクターについても同様の事例が見いだされた。大惨事をもたらしたPPP契約を解消し、公的管理の下に同等またはより良いサービ

スの提供に成功したり、水道、保健医療サービス、食料について貧困層の人々のニーズに応える新たな公共サービスが誕生した(第6章の事例参照)。このようなインドでの事例は、何百万もの人々にとって生存権、人権や尊厳に関わる根源的な問題でより一層重要である。インドのデリー連邦直轄地では、2015年の後半だけで260万人の貧しい住人が新たに設立された公営クリニックの恩恵を受けている。ボリビア政府が再国有化した新たな年金制度は80万人の人々に年金を給付しているが、その83%はインフォーマルセクターで働いていたか長期間失業していたため、それまでは社会保障制度の対象となっていなかった人々である。

本書では、地域レベルの脱民営化と同様の動機を伴う再国有化の事例を限定的に扱った。これらの事例のほとんどがラテンアメリカのものであるが、地方自治体ではなく国家政府が基本的サービスを管理している国が多いこの地域の特色も関係している。例えば、アルゼンチンやボリビアでは民間事業者が採算性がないとしていた地域への公共サービスの提供・維持が問題となっていたが、国家政府は再国有化によってそのような地域でもサービスを維持し、社会的政策の導入や格差の削減に取り組むことができるようになった(第2章参照)。

緒セクターに共通する民営化・PPPの問題点

セクターを問わず、民営化やPPPのもたらす問題は驚くほど似通っている。私たちが水道サービスに注目した過去のレポートで報告したのと同じ問題が他のセクターでも起きているのだ。つまり、民営化の支持者の主張に反して、民営化やPPPは地方自治体、サービスの利用者あるいはその双方にとって高くつくことが多々ある。例えば、PPPによるインドのデリー・メトロ・エアポートエクスプレスの失敗からも明らかである。また、サービスの質は劣化する傾向にあり、その原因は往々にして投資や管理の不足・欠如にあり、サービスに関わる労働者の労働条件の劣化が原因となることもある。この点については、ゴミ回収や清掃サービス、健康・社会福祉サービスで特に顕著である(第4、5章参照)。オスロ市、ヴィルヘルムスハーフェン市、フライグルグ市、ドルトムント市のいずれにおいても再公営化は労働条件とサービスの質の両面で改善をもたらしている。モンテネグロの沿岸都市ヘルツェグ・ノヴィ市の病院民営化は、モンテネグロ医療労働組合(Trade Union of Health of Montenegro)が報告しているように全面的な失敗に終わっている。グローバル企業アトラス・グループ(Atlas Group)は契約時に1億1900万ユーロ(約153億円)の投資を約束したが、結果的には300万ユーロ(約3.9億円)し

か投資せず、給与の未払いが3ヶ月も続いた。同社に租税回避の容疑が持ち上がったことで政府は2015年に契約を打ち切り病院を公的医療システムに組み込み直している。

公共サービスが民間事業者者に委託される場合グローバル企業の子会社が受託者となる場合が多く、親会社やその株主への資本の流れが不透明であり、それに対する説明責任も十分に保証されない。結果的に犠牲になるのは職員の給与やインフラ投資である。このような透明性と説明責任の欠如が不正経理や汚職スキャンダルの原因になる場合もあり、フランスの水道セクターやグローバル水企業が活動してきた地域で歴史的に問題となってきた³。また、民営化契約のほとんど、特にインフラ関連のPPPのような複雑な資金調達契約は、その高度な複雑さのため弁護士や会計会社が潤う一方で、市民に利益をもたらすことはない。これについては第9章で報告されたイギリスの事例を参照されたい。言うまでもないが、このような問題を考慮すれば、民間事業者がより広い社会・環境面での取り組みで期待に沿う結果を出すとは考えられない。

民営化・PPPは無責任に立案された政策である

このような悲惨な実績にもかかわらず、民営化やPPPは地方・国家政府の経済的窮状を救う手段として未だに広く推進され(あるいは押し付けられ)ている。高所得国では、緊縮政策、企業のマーケティングやロビイング(契約獲得を狙う企業自体だけでなく契約から利益を得る会計コンサルタント会社が働きかける場合もある⁴)、民間セクターの優位性を絶対のものとするイデオロギーによって、世界金融危機以来、民営化の圧力は明らかに高まっている。民営化やPPPのような無責任な政策を立案しているのは、実際にサービスを提供・維持することにも、これらの政策の具体的成果をあげることに直接的な責任のない国際金融機関、EU委員会、場合によっては国家政府なのである。

さらに悪いことには、ヨーロッパで過去の民営化政策に対する反応として数々の再公営化がセクターをまたいで起きているにもかかわらず、国際機関や欧州諸国政府は南諸国でも(たいがいは国際開発支援を装って)同じ政策を推進しようとしている。結果的に南諸国政府は、自国の人々のニーズに応えるために効果的な公共サービスの構築したり既存の公共サービスを改善するための開発資金を得どころか、割高で複雑なPPPのような資金調達契約を交わすことを強いられるのである。さらに、南諸国におけるPPPは大規模化し続けていることが指摘されている(第7章参照)。その結果であるメガプロジェクトはグローバル企業やその出資者の利害に沿うものとなっており、現場の現実とは乖離したものになっている。例えば、周囲を南アフリカに囲まれた内陸国のレソトはた

った一つのPPP病院プロジェクト国の保健医療予算の半分が飲み込んでしまった一方で、同プロジェクトに関与している民間企業は25%という高い利益をあげた。

民営化・PPPの「費用対効果」という幻想

民営化やPPPの支持者は、自治体を説得する際に公的管理よりも費用対効果が高いと主張する。しかし、そうではないことが何度となく実証されてきた。民間企業をサービスの提供者とする場合、親会社や株主への利益の移転があるため、即刻余分なコストが発生する。民営化の推進者は、このようなコストは大企業による「イノベーション」と「規模の経済」によって埋め合わされ、効率化が図られると言う。しかし、優れた「イノベーション」や「効率化」と言われているものの正体は、多くの場合に基本的な（かつ長期的には有害な場合が多い）コスト削減策に過ぎない。ラテンアメリカにおける再国有化の事例が示唆するように（第2章参照）、民間企業が短期的コスト削減を達成することもあるが、それによって構造的な問題や腐敗が解消されるわけではない。民間企業の「低コスト」方針は、不十分な維持管理、低投資、人員削減、労働条件の低下なので、遠からずサービスを劣化させる。一方公的管理・運営の場合、アルゼンチンやボリビアの事例（第2章参照）が示すように、社会的、地域的結束を目的とし、より良質で低価格なサービスを提供することは可能なのである。

多くの再公営化事例や地域レベルの新たな公共サービスの創出についても同じことが言える。パリ市が水道サービスを再公営化した際には新たに水道サービスを担うことになったパリ水道局（Eau de Paris）は即座に4000万ユーロ（約5.2億円）のコスト削減を成し遂げている。つまり、それまでこれだけの金額を毎年民間事業者の親会社に吸い上げられていたのである。イギリスでは、ニューカッスル地域の鉄道ネットワークにおいて信号系統やファイバーケーブルシステムの近代化が実施されたが、民間企業に委託したとしたら2400万英ポンド（約36億円）かかったと試算されるこのプロジェクトを、新たな公営事業者はおおよそ1100万英ポンド（約16億円）で完遂している（第9章参照）。ロンドン市は、地下鉄のPPPを打ち切ったことで全体として10億英ポンド（約1449億円）のコスト削減を実現している。これは主に株主配当や弁護士報酬を排除した結果であり、公共調達・維持管理の効率化の成果でもある。カナダのニューファンドランド・ラブラドール州のコンセプトン・ベイ・サウス市が水道サービスを再公営化した時には5年間で115万カナダドル（約9869万円）の節約を果たしている。カナダにおける他の（再）公営化事例、例えば、ハミルトン市（オンタリオ州）、パンフ市（アルバータ州）、スーク市（ブリティッシュ・コロンビア州）などでも同様の成果が報告されている⁵。

民間事業者の提供するサービスに対して、公共サービスの費用対効果が優っていることを示す例は枚挙にいとまがない。それにもかかわらず、民間セクターや一部の政治家は公的資金では賄えないとして再公営化に反対する。確かに、ベルリン市の水道サービスのように、再公営化にあたり高額な買い戻しを強いられたために新たな公営事業者や利用者が多大な負債を抱えてなくてはならなかった例もある。しかし、ほとんどの場合中長期的には、場合によっては短期的にさえ、このような懸念が実際に問題となることはない。ノルウェーのベルゲン市政府が2つの高齢者福祉施設を再公営化すると決めた際に、反対勢力と経済団体は公共財政に巨額の負担を強いることになるとして反対した。しかし実際には、職員により良い労働条件を提供しつつも、わずか1年後には一方の施設は均衡予算を達成し、他方の施設は余剰収益を出した。

PPPは民営化の形態の中でも特に複雑で経済的メリットの実現実績に乏ものである(第7章参照)。PPP契約は、負債の増加や公庫に大きな負担を負わずに公共インフラの資金調達ができる方法として地方政府や南諸国の国家政府を魅了する。しかし、第7章で明らかにされているように、実は、PPPは長期的には政府にとってより高くつくことになる隠された負債の一形態なのである。PPPは「お手頃感」という幻想を作りだしその裏に真のコストやリスクを隠すようにできている。これによって政治家を説得しやすくなり、人々の実際のニーズとは必ずしも一致しない大規模プロジェクトすら実施される危険を持っている。

教訓:そもそも民営化しないこと

民営化やPPPは、期待を裏切るばかりか契約を変更したり離脱することが極端に困難なものである。一度契約が交わされてしまうと、契約条件を固定されてしまい、民間企業に不利になるような変更をしようとすればその一つ一つに膨大なお金がかかることを自治体は覚悟しなくてはならない。事実、自治体が再公営化に踏み切る主な動機として変化し続ける社会状況に合わせて民間企業との契約内容を修正できないことが挙げられている。

しかも民間企業は、サービスの事実上の主導権を掌握した時点で逆に契約内容の変更を地方自治体に強いることができるのである。第7章で報告されている事例から示唆されるように、グローバル大企業の戦略として、非現実的な非常に低い額で入札し、その後添付文書によって予算の大幅な引き上げを図ることが広く行われている。事実、PPP契約の55%が企業によって再交渉されており、その2/3でサービス料金が値上げされ

ていることを国際通貨基金(IMF)が報告している⁶。PPP市場で国際的な経験を積むグローバル企業は、潤沢な資金を有し弁護士集団を抱え、地方自治体や南諸国の国家政府よりも圧倒的な優位な立場にあるのは疑う余地がない。

契約を打ち切るまたは更新をしない場合も、地方政府は往々にして困難かつ高額な戦いを強いられる。自治体が民間契約をコントロールし監視するために民間企業が必要な情報や知識の全てを開示することは稀であり、再公営化ともなれば、民間企業はさらに非協力的であることが数々の事例からわかっている。第10章でプラナスが述べているように、スペインのタラサ市やバルセロナ市では、水道の再公営化を妨害するために民間水道会社アグバー社(スエズ社の子会社)は文字どおり情報提供を拒否している。

さらに、訴訟・異議申立て手続きがある。政府と民間企業間の民営化契約の打ち切りや非更新に関する法的争いは今に始まったことではない。民間企業は、再公営化のコストを引き上げその可能性を断つ手段として、地方・国家裁判所に巨額の補償金を求めて訴訟を起こす(またはそうすると脅す)ことができる。貿易投資協定やそれに付随する投資家と国家の間の紛争調停(ISDS)の仕組み(が推進・実施されれば、政府に対する法的な束縛はより一層危険かつ高額なものになる。補償金、法律、技術、専門的分野の助言サービス、知識の回復など再公営化はやむを得ないコストが発生するが、(国際)調停に負けなければた違いの、おそらく支払い不可能なコストとなる。それにもかかわらず多くの都市や地域の自治体が公共サービスの奪還に向けて行動することを決断してきたことは驚くべきことであり、それだけPPPが経済社会的に持続不可能であることの裏返しでもある。

民営化よりも優れた解決策がある

公共サービスは公営でさえあればよいというわけではない。硬直化した非効率的な公共サービスは多々あり、この場合、納税者の高負担にも関わらず、利用者の満足度は低く、労働条件は低下し続ける。公共サービスは常に改善を必要とし、大胆な改革が急務とされていることも多々ある。だからと言って民営化のみが解決だと安直に結論するのは危険だ。安易な解決策と錯覚してグローバル企業と契約し公共サービスを手放してしまうのではなく、公共サービスを改善、改革するより良い方法があることを本書の多くの章は示してきた。

例えば、ノルウェーでは公共サービス労働組合、市行政、市議の密接な協力により民営化よりもはるかに魅力的で信頼できる選択肢が提供されている(第4章参照)。この地域レベルの三者間の対話と協力体制によって、職員の病欠に関連するコストの削減、フルタイムの恒久的雇用機会の提供、デジタル技術によるイノベーションなどの成果が上がっている。民営化に対する代替策としては公公連携も極めて有効である。公公連携は、再公営化されたパリの市のパリの水社とバルセロナ市政府との協力関係のように、特に水道セクターで広がりをみせている。このような非営利的パートナーシップでは、成功している公営企業が一定期間、他の公営企業を技術的・制度的に支援し、さらなる効率化、最終的には自律的運営を目指していく。他のセクターでも類似の仕組みがあるが、拡大の可能性を大いに秘めている。また、同様のアプローチに基づく自治体間協力体制がすでに多様な形態で機能している。例えば、ノッティンガム市が設立したロビンフット電力、リーズ市が設立したホワイトローズ電力がリーダーシップを取り、ブラッドフォードとドンカスターのいくつかの市が、両社のパートナーシップに加わった。(第9章参照)。

最後に、市議会議員、労働者、市民団体、地域社会が形成する協力関係も広がり始めており、特にエネルギーセクターで普及している。ドイツのハンブルグ市で、エネルギーセクターの再公営化の一翼を担ったのは新たな形態の市民の取り組みであった(第8章参照)。デンマーク、スコットランドからフランスやスペインにいたるまで、市民所有の共同組合や市民連合、自治体とのパートナーシップの事例は枚挙にいとまがない。力強い再公営化運動が広がるスペイン、カタロニア地方の市民連合は、サービスの主体を公営に戻すことは新しい公共サービスを運営するための第一歩として位置づける。その後引き続き市民参加を軸とし、水を公共財(コモンズ)として明確に位置づけ、水や人権を基礎的な価値とする、新しい公共サービスの民主的運営へ発展させる運動を展開している。(第10章参照)。

労働者と共に進める再公営化

労働者と労働組合は再公営化の重要やステークホルダーである。最初に民営化やコスト削減方針の被害を被るのは往々にして労働者であり、人員削減、減給、労働条件の劣化、組合権への攻撃などの不利益にさらされる。公共サービス関連の労働組合が一般的に公的所有を支持するのはこのためである。また、多くの労働組合(本書の調査の協力者であるオーストリア連邦労働会議所(AK)、カナダ公務労働組合(CUPE)、イギリスの最大の労組ユニゾ、ノルウェー自治体職員労働組合(Fagforbundet)、ドイツの統一サービス産業労働組合(Ver.di)、ヨーロッパ公務労連(EPSU)、国際公務労連(PSI)

を含む)が労働者と社会全体の利益を同時に守る手段として民営化に反対し、再公営化を積極的に支持している。中には、スペインのシウダー・レアル市の公園管理サービスのように、労働者と労働組合がきっかけを作り再公営化を牽引している例もある。

再公営化が労働者にとって一般的に有益であることを数多くの事例が示している。2013年にスペインのレオン市のゴミ回収・清掃サービスが再公営化されたことにより、自治体の支出が1950万ユーロ(約25億円)から1050万ユーロ(約13億円)に削減されただけでなく、224人の労働者が公務員として正規契約を獲得した。ノルウェーでは、オスロ市がゴミ回収サービスを再公営化した際に170人の職員についてパートタイムからフルタイムへと雇用形態が変更され、公務員給与と年金の受給権を得た(第4章参照)。カナダのコンセプト・ベイ・サウス市では新たに公務員となった職員は労働条件の改善だけでなく、職場での安全確保の面でも恩恵を受けている。

ドイツでは、ほとんどの場合に再公営化によって労働条件が改善されたことが示唆されている(第5章参照)。しかしながら、労働者や労働組合が労働条件やサービスの質が劣化することを懸念し、再公営化に消極的だったり反対する場合もある。このような事例の多くが、歴史的に給与や交渉力の面で比較的良好な条件が確保されてきたエネルギーセクターのものであるが、ハンブルグ市の送電網の再公営化の場合は当時労働者が懸念したような労働条件の劣化は起きていない。しかしながら、第5章で強調されているように、再公営化が単に短期的な経済的理由で実施された場合には、労働者は民営化と同様のリスクに晒される。この点は、リューネブルグ市のゴミ回収サービスの再公営化が示す通りである。

上述の理由で、再公営化を決断する時、そして公的管理を取り戻すプロセスにおいて議員や市民グループが労働組合と密接に協力することが不可欠なのである。ノルウェーの再公営化事例のいくつかはこのような協力がいかに有益かを示す好例となっている。再公営化に敵対する勢力は、労働条件の問題を利用することに全く躊躇しない。例えば、スペインの前中央政府は、再公営化を困難にするために地方自治体が民間サービス業者の元職員を自治体職員として再雇用することを禁ずる法制上の措置を講じようとした。このような恣意的な手段で労働者を再公営化に反対させようとしているのだ。フランスにおける水道の再公営化の歴史を紐解くと、労働者や労働組合は時として不確定要素の多い中で控えめな態度を示すことがわかる。しかしまた、再公営化の事例が増え、地方自治体が過去の教訓から学ぶにつれ労働組合の態度が変わってきたのも確かである。

貿易協定、ISDSなどに脅かされる地域の民主主義

本書で報告されている835件の(再)公営化の事例のひとつひとつが欧州・米国間の大西洋横断貿易投資パートナーシップ協定(TTIP)や現在批准プロセスにあるカナダ・EU包括的経済貿易協定(CETA)、またはそれに類するあらゆる貿易投資協定を拒否する理由になる。投資家と国家の間の紛争調停(ISDS)としても知られる投資家保護制度は第一に海外の民間投資家の利益を守ることを目的としているため、ほとんどの事例において脱民営化のコストを引き上げそのプロセスを阻害する手段になっている。

本調査によれば、公共サービスの脱民営化計画が発端となった国際紛争調停法廷が少なくとも20件(水道セクター10件、エネルギーと交通セクターが3件ずつ、通信セクター4件)あることがわかった。ヴァッテンフォール社対ドイツのように民間企業が47億ユーロ(約6083億円)もの損害賠償を求めた例もある(第3章参照)。リトアニアにおけるヴェオリア社の例では、自治体が正当な理由をもって地域暖房の再公営化を決定したにもかかわらず、同国政府はISDS訴訟によって法外な損害賠償を求められている。ブルガリアでは、ISDS条項を使って提訴される可能性があるというだけで、首都ソフィア市における水道サービスの再公営化の是非を問う住民投票は許可されなかった。そして、ISDS訴訟の裁定によって投資家に賠償金が支払われることになれば、国の財政上の負担を埋め合わせるのは納税者であり、その結果公共サービスの適正な料金設定が損なわれたり、必要とされる投資が遅れたりするのである。こうした事例は地方自治体にとって重要な教訓にもなっている。現在進められている新自由主義的な貿易投資体制が、地域のサービスや資源をコントロールするあるいはそれを取り戻そうとする地方自治体にとって政策上の自由度を著しく制限する可能性があることが広く理解され始めているのである。

残念なことに、地域社会の民主的運営を脅かし再公営化を阻害する要因はISDS条項や貿易協定だけではない。例えば、イギリスの現保守党政権は、地方自治体がバス会社を新設することを禁ずる法律が可決した。また、スペインでは、前中央政府がバリャドリッド市の水道サービスの再公営化を阻止するために自治体を提訴している。

(再)公営化はPPPを凌駕するトレンドか

本書を締めくくるにあたり、これまで筆者が度々受けてきた問いに触れておく。それは(本書の読者も考えているにちがいないが)現在世界中で日常的に進められている新たな

民営化やPPPに比べて再民営化のトレンドはどの程度の割合なのかという問いである。取るに足らないマイナーな現象について論じているのではないのかという疑問を持つ人もいだろう。

現状では、この問いに包括的に答えるにはデータ不足と言わざるをえない。現在も世界中で民営化が強く推進されているのは間違いない。しかし、再公営化事例の増加が、社会的にも財政的にも民営化やPPPが持続可能ではないことを示しているのも紛れもない事実である。困難な再公営化の成功のひとつひとつが、民間事業者に対して不満を抱えながら行動を起こしていない地方自治体が潜在的に数多く存在することを示唆している。

特定の国やセクターを個別に見れば、実際に再公営化が新たな民営化を凌駕していることを示す信頼性の高い情報がえられている。例えば、ドイツのエネルギーセクターやフランスの水道や交通セクターがこれに該当する。

いずれにしても、民営化と脱民営化は根本的に異なるものであり、直接比較することはできない。民営化と脱民営化は政治的・経済的推進力の点で異なるプロセスなのである。一方には大企業や国際金融機関があり、他方には地方の議会や市民があり、その間に、(前者寄りであることが非常に多いが)国家政府があるという構図である。一般的には再公営化よりも民営化の方が圧倒的に容易である。民営化は企業の市場拡大やマーケティングの戦略であり、再公営化は市民や自治体による公的な利益の追求と持続可能で公正な社会への希求の体现である。資金や権力の面で圧倒的に弱小な労働者、市民、自治体がすべての人々と将来世代のために公共サービスを取り戻し、再構築しようとする挑戦なのだ。そして、それこそが私たちが読者に伝えたかったストーリーである。

Endnotes

- 1 Kishimoto, S., Lobina, E. and Petitjean, O. (2014) *Here to stay: Water remunicipalisation as a global trend*. Amsterdam, London and Paris: TNI, PSIRU and Multinationals Observatory. <https://www.tni.org/en/publication/here-to-stay-water-remunicipalisation-as-a-global-trend>
- 2 Kishimoto, S., Lobina, E. and Petitjean, O. (eds.) (2015) *Our Public Water Future: The global experience with remunicipalisation*. Amsterdam: Transnational Institute et al. <https://www.tni.org/en/publication/our-public-water-future>
- 3 For a recent example in Romania, see: <http://en.rfi.fr/economy/20170602-veolia-investigated-france-over-romania-bribery-accusations>. Also see the description of the conflict between Veolia and Vilnius (Lithuania) in Chapter 3.
- 4 Vila, S. T. and Peters, M. (2016) *The Privatisation Industry in Europe*. Amsterdam: Transnational Institute. https://www.tni.org/files/publication-downloads/tni_privatising_industry_in_europe.pdf
- 5 Columbia Institute (2016) *Back in house. Why local governments are bringing services home*. Ottawa: CUPE https://cupe.ca/sites/cupe/files/back_in_house_e_web_2.pdf; Back in House provides a snapshot of recent success stories from the Canadian municipal sector. There are currently no comprehensive statistics on the full extent of remunicipalisation in Canadian municipalities - or in other areas of the public sector such as health care and education. For the Conception Bay South case, also see: <https://cupe.ca/when-private-goes-public-community-wins>
- 6 Maximilie, Q. (2014) *Managing fiscal risks from Public-Private Partnerships (PPPs)*. Washington: IMF. <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2014/cmr/>