

はじめに

語られていない話

岸本聡子&オリヴィエ・プティジャン

今日、公共サービスとは概して金がかかり、効率が悪く、時代遅れで新しい課題に挑むのは難しいと思ってしまっても、無理もない話かもしれない。多くの政治家、メディア、また専門家と呼ばれる人々はそう言い続けている。劣化を辿る一方の公共サービスに対し払わなくてはならない料金は高くなる一方であり、就業者も劣悪な労働環境を受け入れるしかないという状況下、市民のあきらめムードは必然なのかもしれない。公共サービスの提供に企業が担う役割は必然的に大きくなりつつあるように見える。なぜなら何をするにも金がかかるし、政治家が大衆の益を顧みることはないし、市民は自分の都合だけを考えがちだからである。

この本は、全く異なる立脚点に立つ。時に、儲け主義と財政緊縮ばかりが生活を支配しているように思えるが、現実にはレーダーに引っかけられない部分で幾千という政治家、市職員、労働者と組合、社会運動は、生活に必要なものは何かを見極め、社会、環境、気候変動への課題に対応するため、公共サービスを市民の手に取り戻したり、より効率的な公共サービスを提供する試みが進められている。これは主に地方自治体レベルで行われている。私たちの調査は、近年世界各地で少なくとも835件の公共サービスの(再)公営化が実施されており、その中には複数の都市を巻き込んで行われるものもあることを明らかにした。(再)公営化は45カ国、1600以上の都市が関わって成功している。概して(再)公営化は運営コストやサービス料金を下げることにつながり、職員の労働環境を改善、サービスの質を向上しつつ、説明責任の明確化などに貢献している。

この(再)公営化¹の波は特にヨーロッパで顕著なものの、その他各地でも勢力を増してきている。更に、ここに挙げた835例の多くは単なる所有権の変更だけでなく、長期的な社会経済上の、また環境上の変化をもたらしている。(再)公営化は様々な動機に端を発しており、それは民間セクターの運営の失敗や労働者権利の侵害、地元経済や資源のコントロールを取り戻すこと、あるいは市民に安価なサービスを提供することから、野心あふれるエネルギーシフトや環境戦略まで多岐に渡っている。(再)公営化は様々な公的所有モデルの形を取り、市民や労働者の関わり方もさまざまであるが、この多様性の中から共通の姿が浮かび上がってくる。トップダウンの民営化や財政緊縮政策が続く中、(再)公営化の動きは成長を続け、更に拡がりつつある。

再公営化とは民間企業から公的事業へと公共サービスを取り戻すこと。より正確には、再公営化とは民間企業による資産、運営権所有やサービスのアウトソーシング、官民連携(PPP)といった様々な形で民営化された公共サービスを公的な所有、公的な管理、民主的なコントロールに戻す道すじのことである。この調査で注力したのは完全な公的サービスへの回帰であるが、100%の公的所有でない場合でも明白な公的価値が見出せば民主的な理由付けのある事例は調査の対象とした。

水道事業だけではない再公営化

潤沢な資金のある調査団体、シンクタンク、国際開発金融機関などが再公営化に関する調査を全く行っていないので、私たちは再公営化のトレンドを調査し発信することは必要不可欠であると考えた。企業や経済のエキスパート、中央政府は再公営化を軽視しているようである。世間に知らしめたくないかのようにさえ見える。おそらく、民営化は不可避と考えているのであろう。2015年には、市民団体と労働組合との協働で水道事業の再公営化に関する調査を行った。私たちの調査によると、2000年以降37カ国で水道の再公営化事例が少なくとも235件確認され(2000—2015年)、1億人以上の人口に影響を及ぼした。² 水道事業の再公営化は、15年前までは稀な例だったが、劇的な増加が認められ、その傾向は更に強まりつつある。私たちは、電力、ごみ収集、交通、教育、健康・福祉サービスなど、他の部門での再公営化がどれほど進んでいるか関心を高めた。また、これらのセクターでの再公営化が水道事業同様の動機により発案され、同様の結果をもたらしているのかにも着目した。

リサーチ方法

この本が発表した(再)公営化のリストは、もちろん包括的なものではない。これは布石に過ぎない。新しい事例はその後も生まれているし、その都度追加されている。このリストは、多くの国々で行われている(再)公営化の事例をより多くの人々が学べるように、複数の市民団体、研究者、労働組合との協調により、まとめたものである。11の団体が協働して18か月に渡り、データを収集した。うち13名がデスクトップ・リサーチを担当した。国際的に知られていない事例を発掘するため、アンケート調査を実施した。アンケートは労働組合や市民団体を中心に配布。欧州公務労連(EPSU)は加盟組合に調査書を配布し、16カ国、19の労働組合から相当数の結果を得ることができた。これらの調査により、100件近い新しい事例が明らかになった。

リサーチ方法に関する詳細は付録3に記載している。このリストには、一度再公営化されたものの再び民営化された例、民間企業から別の民間企業にシフトしただけの事例は含まれず、ここでの調査対象とはならないことを明言しておく。

ダイナミックに加速するトレンド

アンケートの回答と独自の調査により、世界各地の7つの公共サービスセクターにおける835の(再)公営化事例が明らかになった。小さな町から大都市まで、地方から都心部まで、様々な社会状況下で導入されている。電力(311事例)、水道(267事例)で(再)公営化が一番多く見られる。スイミングプール、学校給食、公的施設の維持管理、公営住宅、清掃、セキュリティなどの地方自治体の提供するサービスがカナダ、スペイン、英国やその他地域で再公営化されている(総計140事例)。

約90%の電力(再)公営化事例は野心的な再生可能エネルギーへの転換政策「Energiewende」で知られるドイツ発である(284事例)。水道の再公営化については、巨大グローバル水企業であるスエズとヴェオリアの本拠地であり民営化の歴史が最も長いフランスが先頭を切っている(106事例)。健康・福祉サービスについては半分以上がノルウェーなどのスカンジナビア諸国から報告されている(37事例)。

(再)公営化に関する調査は2000年から2017年1月までの事例を対象とした。事例の17%が前半分(2000年-2008年)までに実施され、83%が後半分(2009年-2017年1月)までに実施されたことが明らかになった。³すなわち、調査期間の前半分の5倍が、後半分に実施されたことを意味する。ピークに達したのは2012年で97件、それ以降も高い件数を保っている。水道事業の再公営化は前半分と比べ、後半分では2.3倍の事例が確認されている。水道事業は再公営化の中でも長い歴史を誇り、近年他のセクターの再公営化の道しるべとなっている。

調査期間中、2017年以降もこの再公営化のトレンドが続くような数々の事例が認められた。カタルーニャ地方のカプリルス市は公共スペースの管理と清掃サービスを再公営化し、また近年中にこれまでアウトソーシングされてきた労働力の90%を再公営化する計画である。スペインのカディス市ではビーチライフガードのアウトソーシングや公共ビルの清掃などを公的所有に戻したが、これらは地方自治体サービスの総合的な再編成を計画する同市の序章にすぎない。

脱民営化の様々な形

ここで(再)公営化とカッコ付きで表記している理由は、地方自治体が自由化された市場において新たな公的企業を設立した事例も、調査対象に含んでいるためである。これを公営化として区別する。これは特に電力セクターで顕著である。地方自治体は、市民の基本的なニーズに応えるため、新しい公共サービスを創造することもできるのである。インドのタミル・ナードゥ州では、飢餓と栄養失調を防ぐため、超低コストによる食事を提供する食料供給施設を設立した(第6章参照)。この調査で、市民に公共サービスを提供するために地方自治体が設立した企業が143社に上ることが明らかになった。その多くは電力会社である(122社)。ドイツだけでも近年109社に及び公営電力会社が設立されている。その他の事例としては、スペインとオーストリアの公営葬祭サービス企業の設立も挙げられる。これらは葬儀という人生の尊厳における重要な瞬間を扱うサービスを非営利の低価格で家族に提供する。

脱民営化が(再)国有化の形で現われることもある。地方政府による再公営化と再国有化は、企業から公共の手にコントロールを取り戻すという点で共通の特徴を備えるが、その動機は全く違うこともある。西欧の商業銀行の多くは2008年の金融危機を受け、公的基金や国家予算により救済され、資本を再構成されることになった。福島県の大規模核災害の後、原子炉の責任者である東京電力(TEPCO)が国有化されたのもそうした流れだった。市場準備が完成し次第、日本政府は同社の再民営化を画策している。ハンガリーでは、現行の権威主義政権が中央集権化の目的で、主に金融やエネルギー産業を含む200以上のサービスを再国有化した。⁴こうした事例は失敗した民間経営を公的または市民による精査なしに国家が一時的に救済するか、国家主義的なアプローチによる再国有化であり、この調査の対象には含めなかった。一方で中南米では1990年代に広範囲に渡る公共サービスの民営化が進んだ後、複数の政府が電力、ガス、水道、年金基金、郵便、航空サービスなど、社会経済上重要なセクターを再国有化した。全人口に公正で手頃な価格のサービスを拡張する動機や目的が確認できる事例のみを再国有化のリストにまとめた(付録2)。このような事例は、主に中南米で顕著である(詳細は第2章参照)。

この調査は、地方自治体の能力を高め、より効率的で民主的な公共サービスの提供につながる行動に着目している。589事例の70%が市町村及び州レベルで実施されたものであり、それ以外の多くは複数自治体間で協働されたものもある。フランスの水道セ

クターの半数が、複数自治体間レベルで実施された。ニース市の事例のように、公共サービスを取り戻した都市の水道公社に、その都市圏の周辺自治体が恩恵を受けるなどの例もある。自治体間の協働は電力(148事例)、及び交通セクター(19事例)で一般的である。

いかに民営化に背を向けたか

この調査では脱民営化が再公営化事例(公営化を除く662事例)でどのように実施されたかも分析する。事例の67%(445件)で地方自治体が契約満了を機に、民間企業との契約を再更新しない手法を取っている。民間企業との軋轢を避けるため、地方自治体が契約満了までその機を待つことは理解に難くない。民間セクターとの契約が満了するまでの数年間のうちに自治体が移行計画を立てるというのも戦略的に理にかなった方法といえる。20%の事例(134件)では、満了以前に自治体が民間契約を打ち切ったが、これは自治体にとって困難な方法であり、自治体と企業間の紛争の原因ともなりがちである。水道(35%)および交通セクター(26%)で比較的高く契約破棄が発生している。これは、違約金や中途解約による損益の補填を民間企業が求めるため、自治体にとって大きな出費となったとしても自治体が民間企業と対峙し、確固とした行動に出たことを意味する。こうした事例では、民営化により発生した問題が契約を履行するにはあまりにも大きかったことを示す。電力セクターでは、契約破棄は3事例しかない。これは、巨大電力会社が地方自治体の契約破棄に応じない姿勢を取っていることことに起因すると考えられる。いずれにせよ、契約が満了となった際には地方自治体にとって公共サービスを取り戻す絶好の機会と言える。残りの事例(46件)では、民間企業が株を売りに出したり、自ら撤退するなど、様々な理由で再公営化となっている。

任務は増えるのに財源は減る

公共サービスは多面的な課題に直面している。ほとんどの国では、経済危機からの回復にもがき続けている状態である。新自由主義の政府は緊縮財政政策を深化させることに固執し、貿易投資自由化協定を推進することで競争を激化させ、社会福祉と環境保護の水準を押し下げている。水道や下水設備といった生活に不可欠なサービスの提供は、世界各地で大きな課題となっている。企業や大富豪による恥ずべき脱税行為が白日の下にさらされる中、政府はこの事態を黙認している。気候変動という大惨事を避けるためには、経済の抜本的な改革が必要である。

地方自治体はより少ない資源でより多くの業務をこなすことを求められている。地球温暖化、国連の持続可能な開発目標(SDGs)、自然災害の対応、難民の受け入れなど、いくつもの挑戦を強いられる矢面に立っている。同時に、公共サービスとインフラの財政も、自治体にとって大きな問題である。

数十年に渡りアウトソーシング、民営化、官民連携(PPP)や英国のPFI(プライベート・ファイナンス・イニシアティブ:民間資金を活用した社会資本整備)などは、地方自治体にとって少ない資源でより多くの責任を果たす唯一の方法と推し進められてきた。しかし、そうした政策は長期的には地方財政にとって必ずしも好ましくなく、杜撰なサービスや民主的な説明責任の欠如につながったという証拠は増え続けている。アウトソーシングや官民連携(PPP)、その他の新自由主義的な政策から離れ、公共サービスを直接供給することで大きな節約になることは、以下に述べる。増え続ける再公営化が本書の注目するところであるが、これは破綻した民営化や官民連携(PPP)を反映したものである。

脱民営化の即時的な利点

2015年の水道事業の再公営化に関する私たちの調査で、脱民営化の主たる動機はコスト削減、サービスの質の向上、透明性の高い財政、運営の能力やコントロールの奪還などにあることがわかった。今回の拡大調査を続けるうち、水道以外の生活に不可欠なサービスも同様の動機が背景にあることが明らかになった。その他の原動力は、再利用可能エネルギーの推進、ゴミを減らすための包括的環境政策、あるいは公共交通機関の改善といった環境課題である。低所得者層に支払い可能な価格の公共サービスを提供することは、特に利潤を最大化する大企業の公共サービスが独占的であるスペインと英国において、重要な動機となっている。これらの国では電気貧困、水道貧困と呼ばれる電気や水道料金を払うことができない世帯が増えていることが背景にある。

2015年の水道再公営化の調査の結果、大きなコスト削減と水道セクターへの投資増加が多くの事例において見られたこともわかった。包括的に(再)公営化の結果を評価するには、事例の多くが近年に実施されたものであるため、時期尚早かもしれない。それでも、自治体への即時的なコスト削減につながった再公営化の具体例が他のセクターでも相当数認められている。詳細はその他の章及び結論に言及するが、例えば高齢者介護センターの二つを公共の手に戻したベルゲン(ノルウェー)は100万ユーロの損失が見込まれていたにも関わらず、約50万ユーロ(約6千600万円)の増益につながった(詳細は第4章)。ロンドンでは交通機関の官民連携を解消し、主に株主への配当や法的

コストの削減、調達やメンテナンスの効率を上げることにより10億英ポンド(約1449億円)のコスト削減がもたらされた。スペインのチクラナ市は3つのサービスのインソースによって200人の労働者を自治体直営に再雇用したが、同自治体では予算の16%~21%の予算削減が見込まれている。

脱民営化を求めて立ち上がる市民たち

長年の市民運動が多くの再公営化事例の発端であることは驚きに当たらない。ドイツの電力再公営化の発起は自治体と市民グループによるものであり、英国民の大半は水道、電力、交通の公営化を望んでおり、公的予算のカットに対する大規模な草の根レベルの抗議運動がその後スペインで新しく革新的な地方政治を生んだ。また2,300を超えるヨーロッパ各国の自治体は欧米間自由貿易合意(大西洋横断貿易投資パートナーシップ協定、TTIP)を拒否を表明している。こうした動向は、拡張し続ける民営化、さらに深まる財政緊縮、悪化の一途を辿る公共サービスは必然ではなく、別の道—オルタナティブ—がありそれを支持する強力な世論が存在することを物語る。

この調査の扱った事例の大半で、市民や労働者が程度の差はあれ脱民営化への取り組みに関与していることが分かる。北欧諸国では、民営化後に労働環境の悪化を経験した労働組合が健康・福祉サービスセクターの脱民営化を主導した。英国とカナダの地方自治体サービスでも、同じような例が認められる。労働者と市民が結束し、何年にも渡って水道の民営化に反対してきた国々では、政治的機会が巡ってきたときに市議会議員と協働で脱民営化に向けて活動するのである。ドイツのハンブルク市(詳細は第8章)や合衆国のボルダー市、⁵ベルリン市の水道の事例など、大規模な草の根レベルの運動による国民投票で脱民営化に成功した事例も多数ある。⁶ 市民は単なるユーザーではない。新規設立された自治体電力会社は、活動的な市民たちとコミュニティエネルギー運動に支えられているのである。ロンドン市民は現在、広範な市民参加をを伴う非営利の電力会社の設立を求めてキャンペーンを行っている。⁷ 市民の取り組みや運動は(再)公営化運動の中核であり、不可欠のものである。

ハイブリッドモデルと民衆からの脱民営化

ここでは敢えて「公」という言葉をより広範なイニシアティブを捉えるため、広義にとらえている。例えば、市民協同組合が利益追求型の商業電力会社のサービス供給を取って代わった合衆国のミネソタ州やハワイ諸島のカウアイ島などの例があるが、これらの事

例は調査対象とした。

地方自治体と異なり、電力を組員や居住者に供給する市民協同組合や住宅公園の責任範囲は組員にのみ限定されている故に厳密には民間団体である。しかし、それらは非営利であり、公共の利益に資するという目的が明確である場合が多い。この調査で最も重要な視点は国家・自治体かそれ以外のアクターかとの区別ではなく、イニシアティブの持つ目的意識や地元近接度である。言い換えれば、商業的で金融化された金儲け主義の所有形態と、公正さやユニバーサル・アクセス、持続可能性、民主性などの根本理念に基づきより広く公共の利益を追求する、地域の自治体を含む非営利組織による所有との峻別である。Our Power（アワ・パワー）は2015年にスコットランドのグラスゴー市で35の住宅公園により設立されたが、これは自治体と住宅協同組合とのハイブリッドモデルである。スコットランド政府は、現在電気料金の支払いにも苦勞している不遇な低所得者層を助けようとするOur Powerに250万英ポンド（約3億6000万円）を資金投入している。

国、セクター別の違いと横断的課題

脱民営化の全体像を把握することは困難である。それはそれぞれの国で法律も違い、社会状況も違うからである。この困難を補うべく、続く10章が異なる国やセクターの特徴や事例を紹介する。うち8章はデータ収集を担当したリサーチャーによる執筆で、残る2章は私たちの分析を強化するため、外部の専門家をお願いした。国ごとの章では、それぞれの国でいかに再公営化が実行されたかを、フランス、インド、英国、ノルウェイの事例で紹介する。カタルーニャの水道セクター（10章）とドイツの電力セクター（8章）は、利潤を追求する資源搾取型モデルから離れ、持続可能な公共モデルへセクターを変換することの戦略について述べる。中南米の章は、再国有化が公正で普遍的なサービスを人々にもたらすかを検証する。

すべてのセクターや国で共通の脱民営化の分野横断的な課題を、残る3章で見えていく。5章では再公営化が労働者にどのような影響を与えるか、再公営化が労働者に利益をもたらすのかについて検証する。3章は国際貿易や投資体制の脅威で、特に多くの貿易投資協定に含まれるISD条項（投資家対国家間の紛争解決条項）に関して言及する。この章ではISD条項が再公営化の妨げとなるだけでなく、サービス供給を取り戻すというといった地方自治体の政策決定能力を制限する恐れがあることを警告する。3つ目の分野横断の問題は、官民連携（PPP）の問題、特にPPPは安くつくという意図的に作

られた幻想を解明し、政策決定者や市民にPPPの隠れたコストや不確実な責任範囲のリスクを警告する。

調査で明らかになったことや将来への挑戦を各章から導き出したまとめの最終章では、最大利益追求型の商業モデルから袂を分かち、自治体や市民が日々の生活や地元資源の民主的なコントロールを取り戻す展望を示す。脱民営化と公共サービス再構築のためのネットワークをより強くより広げるための戦略をここに呈したい。また、この共同作業により、未来型の公的所有モデルはどうあるべきか、公共サービスをより民主的にかつ効率的に組織するための市民主導の戦略とは何かなどの討議の進展に貢献したい。

(再)公営化は地域コミュニティに積極的な変化をもたらし、多岐に渡る運動と参加者をつなげる戦略的な窓口であると我々は考えている。気候変動に対する正義や再生可能エネルギーの移行を推進する人々、ネオリベラルな貿易投資体制や民営化に対抗する人々、公正な税制を求める運動、労働運動や労働者の権利のために立ち上がる人々、近年急成長しているミュニシパリスト運動(138ページ参照)、自治体間の同盟などをつなげる力がある。民主的な公共サービスを取り戻すための多様なグループの集合的な勢力は力を増しており、抵抗力と活気に満ちたコミュニティの再建が現実的な目標として見えるのである。



岸本聡子は、トランスナショナル研究所(TNI)のパブリック・オルタナティブ・プロジェクトのコーディネーターである。



オリヴィエ・プチジャンはフランスの著述家兼リサーチャーで、フランスの多国籍企業監視団体とそのウェブサイト Multinationals Observatoryの編集長を務る。

Endnotes

- 1 We use ‘remunicipalisation’ to refer to the process of bringing previously private or privatised services under public control and management at the local level. We are aware that as a term it is not always entirely adequate, because in some cases the services that are reclaimed have always been in private hands, or did not exist. In these instances, ‘municipalisation’ would be a more adequate term. (Re)municipalisation covers both instances. There are also examples of public services that have been de-privatised at the national level. We treat ‘renationalisations’ separately in order to focus on local actions and because some forms of renationalisation (when they are about centralising power or temporarily rescuing failed private companies) do not fall under our research scope. Finally, there are numerous examples of citizens and users taking the lead in reclaiming essential services from commercial entities to run them on a non-profit basis for their communities. For us, these cases also fall under (re)municipalisation insofar as they are oriented toward public service values and non-commercial objectives. De-privatisation then serves as an overarching term for (re)municipalisation, renationalisation and citizen-led reclaiming of public services, which are all oriented toward fighting against the ills of privatisation.
- 2 Kishimoto, S., Petitjean, O., Lobina, E. (eds.) (2015) *Our Public Water Future: Global Experiences with Remunicipalisation*. Amsterdam: Transnational Institute. <https://www.tni.org/en/publication/our-public-water-future>
- 3 Five cases have no data on years.
- 4 Mihályi, P. (2016) *Diszkriminatív, piac- és versenyellenes állami gazdaságpolitika Magyarországon, 2010-2015 (Discriminative Anti-Market and Anti-Competitor Policies in Hungary, 2010-2015)*. IEHAS Discussion Papers, MT-DP - 2016/7, Hungarian Academy of Sciences.
- 5 See the detailed case of Boulder on the Energy Democracy website: Buxton, N. (2016) *Boulder’s long fight for local power*. <http://www.energy-democracy.net/?p=364>
- 6 See the detailed case of Berlin on the Remunicipalisation Tracker: http://www.remunicipalisation.org/#case_Berlin
- 7 See the detailed case of London on the Energy Democracy website (2016): <http://www.energy-democracy.net/?p=355>