

寄稿

公共サービスの脱民営化から新たな公を考える

岸本 聡子

(トランスナショナル研究所研究員、オルタナティブ公共政策プロジェクト)

小さな革命—再公営化とは

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。二つのフランス小都市、ムアン＝サルトー市(南フランス、人口1万5千人)とウンゲルスアイム(アルザス地方、人口2千人)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。そして完全有機かつ旬の食材による給食の提供が始まった。食材のほとんどは公営農場もしくはその他の地域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。

この小さな二つのフランスの町の取り組みは、私たちが集めた公共サービスの再公営化の事例の一部である。学校食堂(給食)の再公営化はフランスだけで十五例が報告された。日本では地域の給食を地域の農家が提供したり、地域や文化に根付いた食育の素晴らしい取り組みがたくさんある。しかし西ヨーロッパでは小規模な家族的農業は追い込まれ工業的農業に集約された上、欧州連合(EU)は容赦ない域内貿易自由化政策(EU 単一市場ルール)を強化し続けている。

自治体が学校給食サービスで地元農家と提携することは、地域経済上、環境上まっ



ムアン＝サルトー市の地域の食材の学校給食風景

たく理にかなった選択であるが、EUではこのような自治体サービスはEU加盟28か国に開かれた入札にかけなくてはならない。これが域内サービス自由化の実態である。入札抜きで地域の農家、農産物、給食サービスを選択することは「差別」と見なされる。私たちはそういう時代に生きている。

フランスをはじめ多くのヨーロッパの都市で、フードサービスの多国籍企業ソデクソ(Sodexo)社など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提供を拡大させているのは、このような事情による。

そんな中でグローバル企業との契約を断ち切って、給食の提供に自治体が積極的な責任を持つことは容易な選択ではない。学校給食を自治体の管理下に取り戻すことで、児童の給食を地場産のオーガニック農



ムアン＝サルトー市が市街地近くに購入した
6ヘクタールの農地

産物に変更することも可能になった。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給食サービスの再公営化が位置付けられると言える。当たり前を取り戻す小さな革命かもしれない。

フランスでいち早く水道サービスを再公営化したグレンノーブル市も地元の有機農家と連携して給食を提供している。市議会議員のアン・ソフィ・オルマンズは、小学生が農園を訪れる学習プログラムを実施するために、地元の農家である必要があると、EUのルールを回避する工夫を話してくれた。自治体は様々な工夫で現在の新自由主義、市場至上主義のEUの経済政策をしなやかにかわしたり、時には自治体的不服従の精神で、自治を守るべくEUと直接対決することもある。地元食材の給食提供という小さく見える取り組みはEUの経済政策やモデルへの挑戦なのだ。

こんな時代だからこそ、市民、労働者、コミュニティー、自治体が共有してつながれる言葉が必要なのかもしれない。公共サービスの再公営化はその一つだろう。再公営化とはかつて民間企業によって所有、提供されたサービスを公的な管理とマネジメントに戻す地方政治の決定や過程である。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。

水から始まった

私は2007年から細々と水道サービスの再公営化の事例を、自分が働くNGOの仕事の中で集めてきた。もともとは水道民営化の問題が世界各国、とくにアジアや南米で顕著に現れ、私はその抵抗運動の支援をしていた。その中でボリビアのコチャバンバやアルゼンチンのブエノスアイレスで市民や労働者が民間企業を追い出し、公的な水道を奪回する努力をつぶさに見てきた。その中で世界の各地で民営化された水道を市民、労働者、自治体、国が公的な管理を取り戻す過程に注目し、支援するのは自然な流れであった。調査も水道の再公営化から始まった。

民営化の問題は料金の高騰だけではなかった。特に水道施設の普及や個別世帯への水道接続が行き渡ったヨーロッパ各国では、経営の不透明性、議会の政策コントロールの低下、専門の知識や人材の喪失による監視能力の喪失、契約企業との紛争とそれに関わる膨大な法的費用、自治体に不利な契約書、サービス供給費用の高騰にも関わらずサービスの質の上昇が伴わないこと、などが地方議会の再考を促す要因であった。さらにこのような水道民営化の問題は、水道サービス以外の公共サービスにも共通していることがわかった。多くの場合、このような問題に政治家や議会自らが気付いたわけではなく、サービス利用者である市民やサービスを提供する労働者たちが勉強

し、調査し、話し合い、粘り強く声を上げてきた結果である。

共通する民営化・官民連携 (PPP) の問題点

なぜ多くの都市がわざわざ困難な再公営化の道を選ばざるを得ないのだろうか。そして世界中で、公共サービスの運営に民間企業を関わらせる民営化手法を取らせようとする圧力が続くのだろうか。これには官民連携や包括的な委託も含む。まず確認したいのが官民連携 (PPP) という言葉である。民営化という言葉の不人気を解消するために、最近よく使われている言葉が官民連携 (パブリック・プライベート・パートナーシップ; PPP) である。官民連携は民営化推進者に定義もあいまいなまま都合よくつかわれている言葉なので注意したい。

PPP は民間が資金調達し行政が資産や管理の責任を持つ民営化手法であり、特定の企業の収益のための商業的なビジネスモデルである。行政と協同組合や住民組織との協力や協働も確かに官と民のパートナーシップであるが、動機も目的もやり方も全く異なっている。官民連携のような恣意的な言葉と一線をはっきりと画して、地域社会や住民の価値を中心に置くパブリックとパブリックのパートナーシップ、公公連携という言葉を提案したい。

分野を問わず、民営化や PPP のもたらす問題は驚くほど似通っている。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。その理由は極めてシンプルで、民間企業は利益を最大化させ、できるだけ多くの利益を株主に配当しなくてはならない存在だからだ。

公共サービスが民間事業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。投資や管理の不足・欠如と、サービスに関わる労働者の労働条件の低下はサービスの質の劣化に直結する。多国籍企業となれば何重もの複雑な所有形態をとり、国際的な金融市場の中に組み込まれている。利用料や税金で支払われるサービスの対価が地域の外に出て国際資本や金融に吸収されていくモデルである。

民営化の失敗を映す鏡

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。

2017 年の調査で水道サービスだけでなく、実験的ではあるが他の重要な公共サービスの再公営化も含めた。その分野は、電力、地域交通、ごみ回収、教育、健康・福祉サービス、自治体サービスである。自治体サービスには公共施設の運営、公園など公的空間の維持管理、警備、清掃、給食サービスなど自治体が提供する多岐にわたるサービスが含まれる。結果的には合計で 835 の再公営化の成功事例が世界中から集まり、1600 以上の市町村が再公営化に関わったことが分かった。その中には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。

民衆からの脱民営化

私たちの調査では敢えて「公」という言葉をより広範な取り組みを捉えるため、広義にとらえている。例えば、市民協同組合が商業電力会社のサービス供給を取って代わった合衆国ハワイ諸島のカウアイ島などの例がある。市民協同組合は商業目的ではなく、クリーンで安価な電力サービスを島民に提供することを目的としている。このような市民主導の公共サービスの奪還事例も私たちは再公営化ととらえている。地方自治体と異なり、市民協同組合や住宅公団の責任範囲は組合員にのみ限定されているため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、地域住民の利益に資するという目的が明確である場合が多い。

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、組織の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、公正さやユニヴァーサル・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。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。

事例1 カウアイ島（ハワイ）とボルダー（米国）

脱民営化によってエネルギー・デモクラシーを現実のものに

ハワイ諸島のカウアイ島は石炭、ガスその他の石油資源の輸入コストに悩み、代替エネルギーの可能性を探っていた。コネチ

カット州を本拠とする民間電力会社が電力供給を行っていたが、2002年にこの会社が電力事業を売却しテレコミュニケーションに主力を移すことになり、それがカウアイ島に転機をもたらした。電力の利用者によって所有され運営されるカウアイ島エネルギー協同組合（KIUC）が電力部門を購入した。KIUCは州で初めて非営利でエネルギー生産、送電、供給を担う協同組合となった。この地域住民が所有し民主的に運営される組合は、2023年までに50%を再生可能エネルギーに転換する目標の下で、安価で安定したサービス供給を行っている。2016年の時点でKIUCは総発電量の38%を再生可能エネルギーに転換させた。

米国本土では、2010年からコロラド州ボルダー市がエネルギーデモクラシー（化石燃料に頼らず地域主導で民主的にエネルギー生産、供給、運営を行うこと）への挑戦に挑んでいる。ボルダー市民は低炭素社会への移行を目指して、再生可能エネルギーのシェアを増やすことを市に働きかけていた。ボルダー市当局は市の電力供給を担う民間会社エクセルエナジーに、野心的なエネルギーへ転換をするよう掛け合ったが、他の民間電力会社同様に再生可能エネルギー転換へのインセンティブは低く、また市には強制力もないため遅々として進まなかった。



米国コロラド州ボルダー市、地域エネルギーを求める長い闘い

その中でエネルギー生産と送電線の公的所有の市民の要求はますます強くなった。そして市議会は 2014 年に市営電力会社を新設する条例を通し、法廷を通じてこの市所有の会社が電力システム（発電、送電、配電）をエクセルエナジー社から買い戻すことを要求している。これに対しエクセルエナジー社も訴訟を起し情報操作のためのキャンペーンを展開、こうしたあらゆる妨害にも関わらず、市は市民の幅広い支援を得て市営電力公社の設立を進めている。市と市民連合の調査は、地域による電力システムの公的所有によって、石炭依存をやめ再生可能エネルギーのシェアを 2 倍にし、温室効果ガスの排出を半減することができると結論付けた。トランプ大統領が地球温暖化パリ協定を離脱した一方で、米国の自治体と市民は低炭素社会に向けて具体的な行動を地域で起こしている。

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。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。

事例 2 ハンブルグ市（ドイツ） 新設市立電力会社が送電網を買い戻す

ドイツ北部のハンブルグ市（人口約 176 万人）が電力供給の送電線とガスによる長距離暖房システムを民営化したのは 2000 年である。折しも再生可能エネルギーへの変換を求める世論は高まりつつあった。ハンブルグ市は海に近く、風力発電に適しているにも関わらず、再生エネルギーの生産は低くとどまっていた。そして民営化された電力市場で、民間企業（スウェーデン多国籍企業ヴァテンフォール（Vattenfall））はこのような世論に応えることはなかった。

この状況を変えるべく、保守と緑の党連合の地方政権は 2009 年、ハンブルグ公営水道局の元に独立性のある子会社として、ハンブルグエネルギーという公営の電力供給会社を設立した。ハンブルグエネルギーは再生エネルギーの供給を中心課題とした。ハンブルグエネルギーの顧客は短期間で急成長したものの、2016 年の時点で人口の 6.7 パーセント（12 万 5 千人）に留まった。従来の多国籍企業ヴァテンフォールは依然としてハンブルグ市の電力市場の 70 パーセントという大きなシェアを占めていた。

公営ハンブルグエネルギーの設立は、電力供給の部分的な公的管理の導入には成功したが、再生エネルギーの野心的な拡大を目指すハンブルグ市民は、それでは満足しなかった。結局のところ、送電線の所有者

が電力供給の戦略を握るからだ。

そこでハンブルグ市民は送電線とガスによる長距離暖房システムの再公営化を目指して運動を始めた。再公営化を目指す市民運動は、送電線の再公営化によって再生エネルギーの供給量を劇的に拡大すること、再生エネルギーを効率的に送電するための投資を可能にすることを中心課題に据えた。さらに電力事業から生まれる利益は、多国籍企業ではなくハンブルグ市に還元されるべきだと説いた。

再公営化をめぐる住民投票

2011年、教会、消費者協会、石炭火力発電に反対する環境団体など、多様な市民運動組織が連合し、「送電線の再公営化を求める住民投票」を要求する運動をスタートさせた。住民投票の要求は支持を獲得し、50団体と多くの個人からなる市民連合へと発展した。

これに対し、再公営化を求める住民投票に反対するよう呼びかける運動もいち早く組織された。推進したのは、企業業界団体を背景に持つ民間電力会社、新自由主義的な政策を推進する市長、既存の政党などである。再公営化はとても高くつく、ヴァテンフォールは信頼に値する友好的な会社であるという電波を使った広報活動を行った。

多国籍企業ヴァテンフォールの強烈な再公営化反対広告キャンペーンにも関わらず、2013年、送電線の再公営化を求める住民投票は僅差で勝利した。62パーセントの有権者が投票し、50.09パーセントが再公営化を支持した。住民投票がドイツの国政選挙と同時に行了われたため、高い投票率が得られたことも大きい。2014年、送電線は4億9550万ユーロ（現在のレート



ドイツハンブルグ市の住民投票

で約645億円)で市によって再購入された。2018年1月、市は2億7500万ユーロ(約357億円)でガス配給ネットワークも取得した。

さらに住民投票は長距離暖房供給システムの再公営化も選択肢として含んでおり、これは2019年に予定されている。これにはまだ熾烈な闘いがあるかもしれない。ヴァテンフォールは依然として74.9パーセントの長距離暖房供給システムの株を所有しており、再公営化を阻止しようと必死である。ヴァテンフォールは儲け率の高いモーブルグ石炭火力発電所を稼働させている。地域の環境汚染の原因でもある石炭発電所の停止はハンブルグ市民の次なる挑戦である。

再公営化後、市は再生エネルギーの送電に適したインフラのための投資を開始した。今後数十年に渡り、このようなインフラの刷新と拡大のために、20億ユーロ(約2600億円)を投資する予定である。ハンブルグ市民のニーズに応えるための長期的な投資計画と言える。送電線などの再公営化が野心的な再生エネルギーへのシフトの第一歩として果たした役割は大きい。しかしながら、厳しい現実にも目を向けなくてはならない。再生エネルギーのシェアは2016年時点でわずか4.6パーセント(500万メガワット)に留まっている。このこと

は再公営化を果たしたとしても、再生エネルギーへの変換が即座に可能なわけではなく、化石燃料に固執する多国籍企業との闘いは続き、長期的な自治体と市民の取り組みが必要なことを示唆している。ハンブルグ市民は、石炭利用に終止符を打つ次なる住民投票を 2022 年に行うべく運動を始めている。

新たな民主的な「公」を生み出すチャンス

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。公共サービスは常に改善し、社会において自らを改革し続けなくてはならない。ハンブルグ市やボルドー市もそうであるが、公共サービスを取り戻そうとする運動は、市民が公的所有の在り方を再構築しようとする議論を活発化させた。バルセロナ近郊のテレッサ市は根強い市民運動の結果、2016 年に水道サービスの再公営化を成功させた。その後市民連合は市議会とのチャンネルを作りつつ、新しい公営水道事業体のデザインに参画している。

市民連合は水道サービスが公営に戻ると同時に、水を消費財ではなく共有財－コモンズと規定し運営することを求める。テレッサ市での再公営化と市民が参画した新しい公共モデルの実践は、カタロニア地方やスペイン各地の都市で巻き起こっている再公営化運動の先駆的な模範になりそうだ。より広域な政治の民主化プロジェクトの一環として、公共サービスを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 年にカタロニア地方、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・コモンズ (Barcelona en

Comú) が先駆的な例で、バルセロナ・コモンズはグローバルな「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つつある今日、ミュニシパリズム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。

市民プラットフォームバルセロナ・コモンズが、ミュニシパリズムを地方政治の場で実践をして注目を集めている。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、ミュニシパリズム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を見せている。社会的権利、公共財 (コモンズ) の保護、フェミニズム、反汚職、格差や不平等の是正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。

ミュニシパリズム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。

公の民主化

再公営化は民営化したサービスや自治体だけの運動ではない。むしろ民営化の圧力にさらされている多くの自治体や市民、労働者に具体的な貴重な材料を提供することができる。民営化は期待外れに終わるということ、一度民営化するとその道筋を変えるのは著しく困難なこと、しかし不可能ではないこと、その過程は民主的で新たな「公」を作っていく力に成り得ることである。貴重な公的資金や利用者料金が株主配当や企業内留保に吸収される民営化モデルをわざわざ試す必要がないことは世界の多くの経験が教えてくれている。それよりも、民営化の圧力を逆手にとって公共サービスの民主化について議論する道を開いていくことを提案したい。

市議会、自治体、公営事業体、それらに従事する労働者は、地域に議論を開いている存在である。公のイノベーションの源は地域の人々とその専門力、地域資源であり、それらの無限ともいえる可能性が常に周りに存在する。これは私企業には太刀打ちできない公共の強みであり、公共サービス民主化の原動力である。

最後に地方行政と市民協同組合、住民組織、非営利組織の関係に触れる。この点について他の筆者が特集の中で詳しく論議をしていると察する。地方行政がお任せ体質のまま、企業へ委託の安いオルタナティブとして地域の非営利組織にサービス運営を任せれば、労働ダンピングも起きてしまう。だからこそ自治体の公共サービス提供の価値と責任を明確にする公共政策が必須であると考え。それに基づいて公的資金がきちんと投入されなくてはならない。再公営化の運動が多様なアクターを巻き込みなが

らも、市民と労働者の権利を守る公共政策を求めるのはこのためである。



図1



図2

図1、図2は再公営化された事例を図であらわしたもの