

杉浦 浩美 埼玉学園大学大学院准教授

新型コロナ感染拡大の危機は人々に、「公共」が担う役割の大きさと重要性を知らしめると同時に、それが狭められ、損なわれ続けてきた現実をもつきつける結果となった。

感染拡大のなかで、まず人々が直面したのが公的機関の削減、縮小によってもたらされた深刻な不利益だった。保健所の数が圧倒的に足りないのだ。保健所は感染対策の要とされ、「感染したかもしれない」「検査を受けたい」という人は、まずは保健所へ電話をする仕組みがとられた。だが当初から「何時間かけても電話が繋がらない」といった悲鳴のような声がSNS上にあふれた。一方では、業務が集中し、疲弊する保健所職員の様子がメディアで繰り返し報道された。

保健所は憲法に国の責務として定められている「公衆衛生の向上及び増進」を担う公的機関であり、感染症の対応をも担ってきた。しかしその数は年々減少し、1992年には全国852カ所に設置されていたものが2020年4月現在は469カ所と半減している（厚生労働省調べ）。公的機関としてその役割がもっとも求められた時、十分な機能を果たすことができない状況におかれていたのだ。

感染対策の担当省庁である厚生労働省の職員の半数以上（53%）が非正規公務員であったという事実や、国立感染症研究所の研究者も人員が削減され、かつ予算も極めて脆弱であるという実態も報じられた。地方衛生研究所も含め、人々の健康や安全を守るはずの公的機関が、コスト削減の対象となり弱体化されてきたという事実はいま、ひとりひとりの命を脅かす直接的な問題となっている。

新型コロナの感染拡大は、公共サービスの弱体化という問題もつきつけている。給付金や助成金の申請や給付をめぐる様々なトラブルが生じたのだ。特に中小企業対策として設けられた持続化給付金をめぐる混乱と疑惑は、行政サービスの民間委託のあり方を根本から問い直す事態となった。

**すぎうら ひろみ**

早稲田大学第一文学部卒業。編集者として勤務した後、立教大学大学院社会学研究科博士課程修了。博士（社会学）。専門は労働とジェンダー、マタニティ・ハラスメント。

著書に『働く女性とマタニティ・ハラスメント』（大月書店、2009年）、共著に『なぜ、女性は仕事を辞めるのか』（青弓社、2015年）、『新版 排除と差別の社会学』（有斐閣、2016年）、『はじまりの社会学』（ミネルヴァ書房、2018年）等がある。

最大200万円が給付される持続化給付金は、休業を余儀なくされてきた中小企業にとっては「命綱」とも言えるものだが、5月の受付当初からオンライン申請がつかないなどのトラブルが発生、6月になると申請から1カ月経っても1万件以上が給付されていないことが明らかになった。報道各社はこの給付金事業が、実態の見えない一般社団法人サービスデザイン推進協議会に委託され、電通、電通子会社に再委託、再々委託され、さらにそこからパソナや大日本印刷などに外注されている実態を報じた。不透明な事業費の流れは税金の「中抜き」だと批判にさらされたが、受付や審査業務の現場のありようも暴き出された。「東京新聞」は、給付金業務に携わった下請け派遣社員の証言から、「審査現場は素人が大半」だったと伝えた（『東京新聞』2020年6月11日配信）。逼迫した状況のなかで生活と人生に直結する、厳正かつ迅速な対応が求められた公的業務が、専門性や知識をもたない「経理の用語も何も分からない素人が大半」（前掲記事に紹介された派遣社員の証言）という現場に丸投げされていたのだ。行政サービスの民間委託が単なる「ビジネス化」になり果てた弊害を思い知らされる事態となっている。

この20年余り「公共」が担ってきた役割が次々と縮小、削減され、その多くが「民間」の手に渡されてきた。「食料」や「医療」「福祉」といった人々の命や生活に直結する政策は本来、市場原理や競争原理とは別の価値で測られ、守られてきたはずである。だが、あらゆる分野での規制緩和が押し進められた結果、水や米や種といった命の根幹にかかわる政策にも、さらには「教育」や「労働」といった生活の基軸となる政策にも、市場原理や競争原理が入り込むようになった。土や海や森といった日本がもつ資源そのものも、いまや巨大資本や外グローバル企業のビジネスの対象とされる。ジャーナリストの堤未果氏はそうした状況を「日本が売られる」と表現し、警鐘を鳴らした（『日本が売られる』2018年、幻冬舎）。

しかし、こうした国のレベルでの規制緩和がすすめられ、法案が成立したとしても、実際の運用については、自治体に委ねられる裁量も大きい。今回の新型コロナ感染対策においても、自治体によってその対応は大きく分かれた。検査を徹底させた、独自の給付金を設けた、情報開示を詳細に行ったなど、対応が高く評価されている自治体もある。人々の暮らしを守る「公共」が大きく揺らいでいる現在、その防波堤として、自治体が果たす役割は大きいということもまた、この事態のなかでつきつけられている。

本特集では、公共崩壊の危機と防波堤としての自治体の可能性について、5つの観点から論じていただいた。森論文は、公共領域が積極的に市場開放されてきた、この20年間の政策動向と政治状況を詳細に検討したうえで、「地方自治による公共領域の再包摂」というオルタナティブを提起する。山田論文は、種子法廃止と種苗法改定をめぐる動きを中心に、日本の食の安全が脅かされ続けている実態と、それを守ろうと始まっている地方の抵抗を論じている。宇野論文は、水道民営化をめぐる地方自治体の取り組みを詳細に検討したうえで、市町村公営主義と官民連携の可能性について考察する。瀬山論文は、非正規公務の労働現場からの報告であるが、ここには、先ほど紹介した「半ば素人」とはまったく逆の、高い専門性をもった「非正規公務員」が公共サービスをさえている実態が明らかにされている。そうした「公共」の支え手たちが、低い賃金のみならず、雇用の安定すら得られないという問題が鋭く提起される。岸本論文は、再公営化という新たな選択肢をめぐる世界の動きについて報告する。公共サービスをとりもどす再公営化とは、単に民から公へと担い手がかわるものではなく、公共サービスを「再構築」しようとする挑戦であるという。新しい時代の公共を再定義し、透明性の高い新しい公共を構築する出発点となる、という指摘に目を見開かされる思いがした。■

# 公共領域の崩壊

— 「構造改革」からアベノミクスへ—

森 裕之

立命館大学政策科学部教授

## 「構造改革」と公共領域

政府・自治体が管轄する公共領域の崩壊は、資本制経済の原動力である個人原理主義・市場原理主義のまん延によって引き起こされてきた。グローバル化はそれが国境を超えた段階のものである。これを歴史の大きな法則として捉えることも可能である。

わが国における公共領域の縮減はPFI法(1999年)、構造改革特別区域法(2002年)、地方自治法改正(指定管理者制度、2003年)、地方独立行政法人法(2003年)、市場化テスト法(2006年)、総合特別区域法(2011年)、国家戦略特別区域法(2013年)、水道法改正(2018年)など多方面の制度改革を通じて行われてきた。それらはいずれも公共領域を民間資本のための致富の源泉として提供するものであり、いわゆる新自由主義政策の実践に他ならない。平成の市町村合併、集中改革プラン、公

共施設等総合管理計画、立地適正化計画(コンパクトシティ計画)も同じ流れである。これらは国の財政再建方針と表裏一体となって公共領域を取り崩していった。

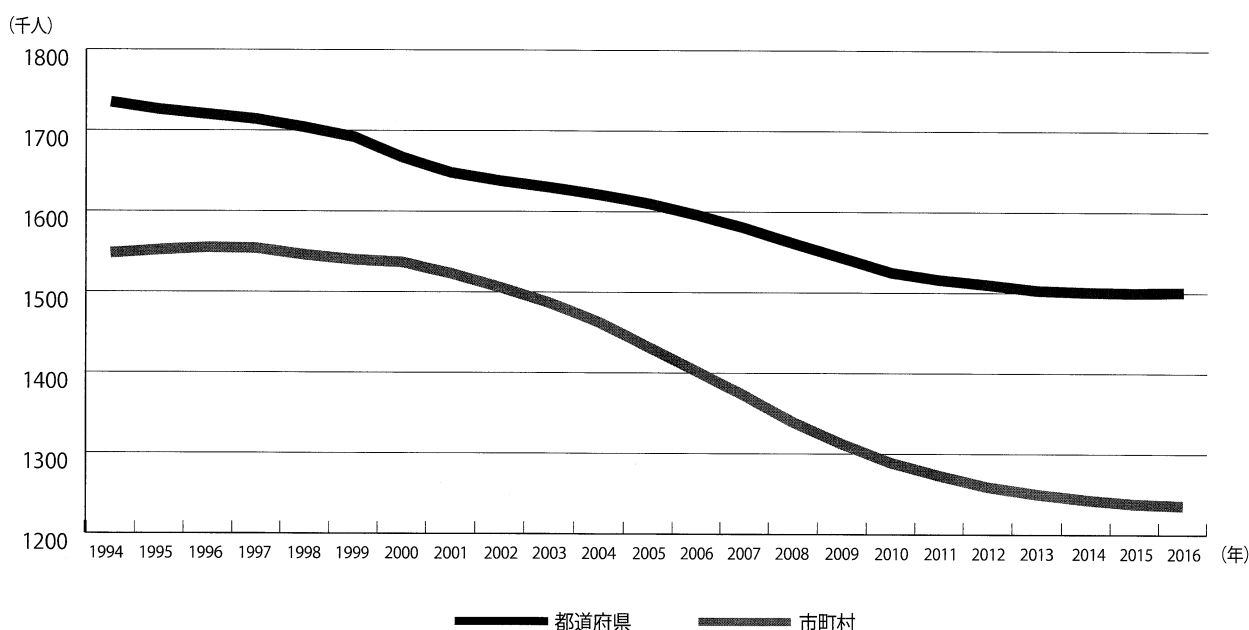
公共領域が縮減する道筋が本格化したのは、「改革なくして成長なし」をスローガンに掲げた小泉構造改革を契機とする。それは日本版新自由主義を体現するものであった。それまでも民営化・民間委託が推進されてきたが、バブル崩壊後の経済対策として財政拡大も実施されてきた。そこでは公共領域の縮減＝市場化と伝統的財政政策が共存していた。しかし、小泉構造改革によって、経済対策が財政削減・公的規制緩和となり、それが民営化・民間委託等とセットになった「構造改革」として定式化される。これが「構造改革」の実相であり、それをリードしてきたのが内閣府に設置された経済財政諮問会議である。

経済財政諮問会議では、経済、財政、行政、社会全般にわたる基本方針(骨太の方針)が毎年度の各府省庁の概算要求に先立って策定されてきた。会議の議長は内閣総理大臣自身であり、財務大臣、経済産業大臣、総務大臣、日銀総裁がメンバーになることが慣例化している。「骨太の方針」は閣議決定を経て、内閣の基本方針となる。各府省庁はこれに基づいて具体的な計画策定や制度設計を進め、そのフォローアップを経済財政諮問会議が行う。各府省庁の要望書や計画には「骨太の方針」等の文言がエビデンスとして示されるようになった。

### もり ひろゆき

大阪市立大学経営学研究科後期博士課程中退。博士(政策科学、立命館大学)。専門は財政学。高知大学人文学部専任講師、大阪教育大学教育学部助教授、立命館大学政策科学部助教授・准教授等を経て、2009年より現職。著書に『公共事業改革論』(有斐閣、2008年)、『公共施設の再編を問う』(自治体研究社、2016年)、『市民と議員のための自治体財政』(自治体研究社、2020年)など。

図1 地方公共団体の総職員数の推移



(出所) 総務省『平成30年地方公共団体定員管理調査結果の概要』(2019年3月)より作成。

このような内閣府主導の政策プロセスによって、日本の諸改革が一気に進められてきたのである。

さらに重大な点は、経済財政諮問会議では民間有識者数を議員の4割以上確保することが法定されており、事実上経済界の意向が強く反映する人事体制がとられてきたことである。そこには労働者や生活者の意向は入り込まない。経済財政諮問会議は政治と財界が一体化して「構造改革」を推し進めるシステムの象徴であった。

このような政治と財界との一体化によって、いかにその後の日本の公共領域が蝕まれていったのか。その端緒である2001年の「骨太の方針」で振り返っておきたい。

「骨太の方針」では、経済再生の第一歩として「不良債権処理の抜本的解決」をはかり、そこから反転攻勢に打って出る「7つの改革プログラム～聖域なき構造改革」を提示する。その筆頭に位置づけられたのが「民営化・規制改革プログラム」であった。そこでは「民間部門の活動の場と収益機会を拡大する」ために、民営化、特殊法人改革、補助金削減、医療・介護・福祉・教育等への競争原理の導入が方針化された。こうした官製市場開放のため

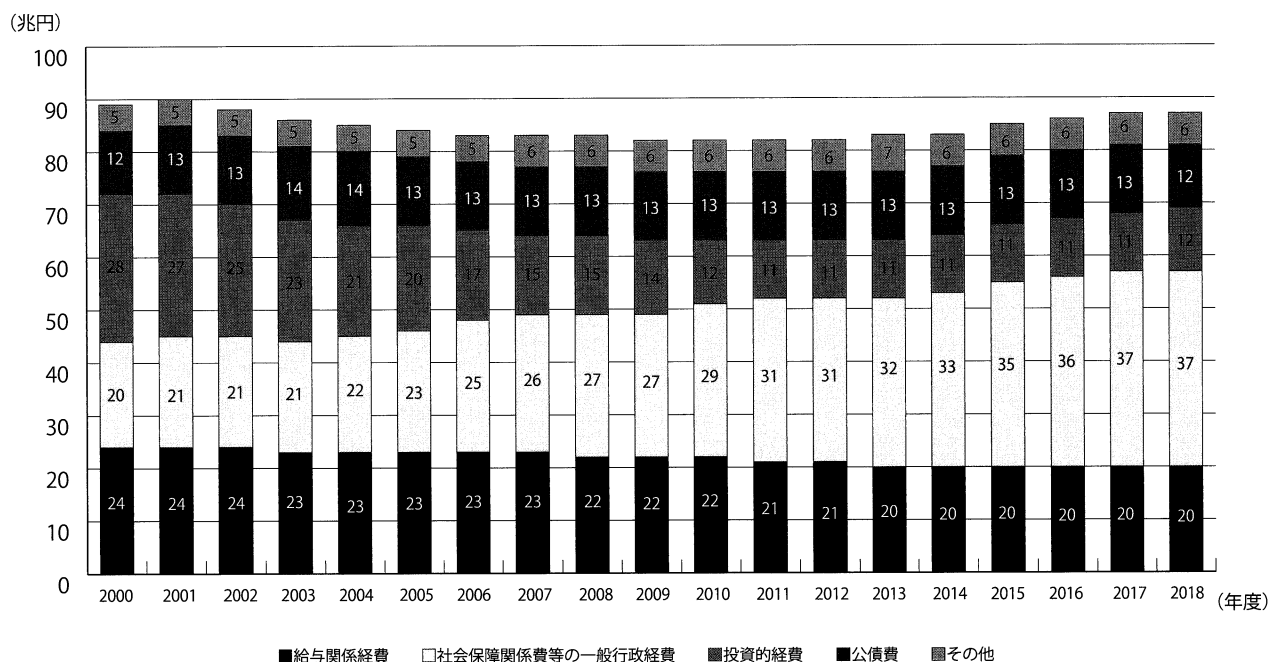
に民間の自由な経済活動を阻害する規制は撤廃し、それと並行して派遣・有期雇用・裁量労働等の拡充を目指す労働市場の緩和も推し進めるとされた。これらの改革プログラムの締めくくりとされたのが、政府機能の見直し＝財政効率化のための「地方自立・活性化プログラム」と「財政改革プログラム」の二つである。

### 「構造改革」と地方自治体の変貌

「骨太の方針」では、政府機能の見直しとして地方自治体の「構造改革」を強く打ち出した。市町村合併の促進と歳出の効率化、それを推し進めるための国庫補助負担金・地方交付税・地方税の改革(後の「三位一体の改革」)がパッケージ化された。さらには水道の民営化や農林水産業の構造改革など個別の行政分野にも言及されている。この理由は、公共部門全体に占める地方自治体の抱える公共領域の大きさにある。

「骨太の方針」が策定された2001年度決算で見れば、日本の最終的な公的支出のうち地方は74%を占め、国の約3倍を占めていた(ただし、社会

図2 地方財政計画の歳出の推移



(出所) 地方制度等審議会資料より作成。

保障基金は除く)。しかも分野別にみれば、教育・福祉・公衆衛生・都市計画など国民生活に直結する公共サービスや公共事業を地方自治体が管轄している。そのために、公共領域の縮減は国よりも地方の方に先鋭的にあらわれる。このような財政構造から、官製市場開放を追求する「構造改革」の実現のために地方自治体のあり方に強く踏み込むことは当然のことであった。

この影響は地方自治体の職員数の減少に端的にあらわれた。図1は都道府県と市町村のそれぞれの職員数の変化をみたものである。地方自治体の職員数は1994年のピークを境に減少してきたが、小泉構造改革が始まった2001年以降に減少の度合いが大きくなっていることがわかる。その傾向は市町村において強くあらわれており、住民の暮らしを支える身近な公共領域ほど大きく縮小していることがわかる。地方自治体の職員数の減少速度がゆるまったのはようやく最近になってからである。ちなみに、国家公務員数(一般職)は郵政民営化が実施されて以降の2007～2016年の間に36.6万人から28.5万人まで8.6万人の減少と

なっているのに対して、同期間における地方公務員数は21.4万人も減っている。行政の守備範囲が異なるために単純比較はできないが、相対的に地方に「構造改革」の影響が強く出ていることは確かであろう。

このような地方自治体の変化を現実に推し進めた要因は主に次の二点である。

第一は、「骨太の方針」で示された「三位一体の改革」とそれに続く地方財政の抑制政策である。「三位一体の改革」は建前の上では地方自治体の自立性を高めるための財政改革であった。そのために、国からの使途の縛りがある国庫補助負担金の「改革」を進め、その代わりに使途自由な一般財源である税源の移譲と地方交付税の「改革」を行うことがパッケージとされていた。しかし現実には、地方財政の大幅削減が行われただけの顛末を招くことになった。「三位一体の改革」が本格実施された2004～2006年度の「成果」をみれば、税源移譲が3兆円行われる一方で、国庫補助負担金「改革」4.7兆円、地方交付税「改革」△5.1兆円であった。国庫補助負担金「改革」のうち約1兆円が「スリ

ム化」の対象であることから、地方交付税の削減額と合わせると約6兆円の地方財政の削減が行われたことになる。また、地方交付税「改革」では、総額削減に加えて「行政改革インセンティブ算定」などの歳出削減に対するアメの創設も行われた。さらに、地方自治体への財源保障の根幹である地方財政計画の歳出の推移(図2)をみれば、歳出計画のピークであった2001年度から2011年度までほぼ一貫して減少している。しかもその内訳は社会保障の伸びを給与関係経費や投資的経費の削減でカバーするものであった。このような財政削減ならびに行革インセンティブが地方自治体の職員数削減を引き起こしたのは間違いない。

第二は、「公的分野の産業化」である。これは官製市場の開放を具体的に進めていくための施策であり、上述の財政改革とセットで民間市場を拡大していくものである。これを主導してきたのは、一連の規制改革のための審議会であった。2001年に設置された総合規制改革会議がまとめた『規制改革・民間開放推進3か年計画』(2004年)では、「政府は、これまで、3次にわたる『規制改革(緩和)推進計画』を策定し、これを強力に推進することにより、行政の各般の分野について、概ね5,000項目以上にのぼる数多くの規制改革を実施してきた」とした上で、さらに「今後とも民間開放をはじめ困難な課題に強力かつ着実に取り組んでいく」としている。そして2004年度以降の取組として、「地方公共団体に対し、積極的に規制改革に取り組むよう要請する」とともに、「公共サービス分野における地方公共団体の行う事務・事業について、……これに関する民間の参入に向け取り組むよう、各府省は地方公共団体に要請し、総務省は、優良事例を地方公共団体に周知するとともに、地方公共団体の取組状況を適切に把握し、公表する」とした。2005年度から5カ年にわたって進められた「集中改革プラン」はそれを具体化するものであり、地方自治体の定員削減、民間委託の推進、事務事業の再編・整理、市場化テストの推進などが実施された。この期間に地方自治体の職員数が依然として大きく減りつづけていることも図1で確認できる。

## 「構造改革」と第二次安倍政権

このような「構造改革」は現在の安倍政権下でも継承されてきた。安倍政権の経済政策は2013年1月の『日本経済再生に向けた緊急経済対策』で示された。いわゆる「三本の矢」のパッケージである。その中で「構造改革」が示されているのが「(民間投資を喚起する)成長戦略」である。これは、財政・税制改革や規制改革を通じて「世界で一番企業が活動しやすい国」をつくるものである。この文言は、それまでにも見られなかった「構造改革」の目的を露骨に表現したものである。安倍政権の経済政策では異次元の「金融緩和」や機動的な「財政政策」(公共事業)のイメージが強いが、成長戦略においては小泉政権からの「構造改革」が明瞭に引き継がれていることがわかる。

第二次安倍政権は経済財政運営の司令塔として、民主党政権下で活動停止状態にあった経済財政諮問会議を復活させる。さらに内閣に新しく日本経済再生本部をおき、経済財政諮問会議との連携によって従来以上に強力な政策プロセスを推し進めていく。日本経済再生本部の下には新たに産業競争力会議を設置し、そこには規制改革会議等よりもさらに露骨な民間議員中心の体制が敷かれた。産業競争力会議は、国主導による国家戦略特区の提案、一般社員を含めた「残業代ゼロ」の提言などを行い、これまで以上に財界要求を推し進める役割を担った。

第二次安倍政権の下での公共領域の縮小についても、経済財政諮問会議の民間議員が大きな影響を及ぼしてきた。2015年3月11日に提出された「公的分野の産業化に向けて～公共サービス成長戦略から」では、「規制改革とサービス提供者のインセンティブに関わる制度改革を実施することで、国・地方の公共サービス分野での民間との連携(インクルージョン)を進め、新たな民間産業の創造や民間雇用拡大を通じた経済成長を実現し、……さらには歳出効率化と合わせて実現することで、二兎を得るように取り組む」という方針が示され

る。その中心的なターゲットとなったのは、地方行政サービスと社会保障サービスであった。

この提言をうけて出された総務大臣通知「地方行政サービスの推進に関する留意事項について」（2015年8月28日）では、①行政サービスのオープン化・アウトソーシング等の推進（民間委託等の推進、指定管理者制度等の活用、地方独立行政法人制度の活用、BPRの手法やICTを活用した業務の見直し）、②自治体情報システムのクラウド化の拡大、③公営企業・第三セクター等の経営健全化、④地方自治体の財政マネジメントの強化（公共施設等総合管理計画の策定促進、統一的な基準による地方公会計の整備促進、公営企業会計の適用の推進）、⑤PPP/PFIの拡大が求められる。これらに対する地方自治体の取組状況は比較可能な形で公表される。ここには従来からの地方行政の方針に加えて、新たにIT・スマート技術を公共領域の様々なところへ取り入れていく状況がみられる。IT・スマート技術のほとんどは大企業が主導しているものであり、それをテコにして公共領域の市場化を推し進めていこうという意図が明瞭に出ている。それは現実にも「電子自治体」「スマート自治体」の促進というかたちであらわれ、近年予算措置も継続して行われている。

産業競争力会議を引き継いだ未来投資会議では、「第4次産業革命」「Society5.0」などを実現するために、さらなる規制改革・民間開放を提案していく。2020年7月にまとめられた「成長戦略実行計画案」では、2020年5月に成立した改正国家戦略特別区域法に基づくスーパーシティ構想の早期実現に向けた新たな規制改革のための提案を速やかに行うことが求められた。スーパーシティ構想は個人情報を含めた公共領域の積極的な市場開放を前提とするものであり、それによって大企業の成長戦略を後押しする。移動・物流・行政手続き・医療・介護・教育・エネルギー・水・環境・支払いなどの個人情報がビッグデータとして大企業に提供され、それに基づいて自治体が効率的なまちづくりを行うというものである。それは行政が最大限に保護すべき住民のプライバシーや個人情報を差し出すものである。まさに公共領域の根幹が民

間企業の致富の手段として提供されるのであり、現時点の「構造改革」における終着点であるといつてよい。そこに流れる目的は飽くなき企業ファーストであり、実際にもスーパーシティ構想では住民合意が事実上不要となっている。「構造改革」が公共領域を投げ捨てる本質的な姿がこの点に見出せるのである。

## 地方自治体による公共領域の再包摂

新自由主義が無色透明な市場化ではないことは、各国に共通してみられる現象である。それは市場化の名の下に、特定の企業や団体の利権獲得のための手段となってきた。国家戦略特区や自治体の現場では、経済財政諮問会議や産業競争力会議等に携わってきた財界人・学者が関係する大企業が官製市場開放によるビジネスを受注してきた。これが「構造改革」による日本版新自由主義の実相である。これを実現するために、「構造改革」では財界と政治との強力なタッグによる市場開放＝公共縮小のための政策が推し進められてきたのである。その弊害は、先進国では類をみないデフレ不況や平均賃金の低下、労働者間の格差拡大、社会保障や公衆衛生の縮減、その他様々な姿となって我々の眼前にあらわれている。これだけの惨状が広がりながら、「構造改革」はいまだ止まる気配がない。

地球温暖化や感染症の広がりによって、世界はようやく資本制経済に対するオルタナティブを模索しはじめたかにみえる。その先行きは不明であるが、人間社会の共有資産を公的管理・運営の下に取り戻す方向へと舵を切り直すべきであるのは確かである。その際には、脆弱で不安定性を増す巨大な政治経済システムへの依存からの脱却を目指す地域単位での自立的取組が鍵を握る。そのため安定的なプラットフォームを担うのは地方自治体以外には存在しない。

地方自治体を基軸においた公共領域の再包摂こそが、日本の将来を決めることになる。■

## 《注》

- 1 その他にも種子法廃止（2018年）、森林経営管理法改正（2018年）、卸売市場法改正（2018年）、漁業法改正（2018年）など様々な公共領域における規制緩和が進められている。これらは公的管理責任を放棄して、民間企業の活動の場を可能なかぎり広げていくという点で一貫した共通性をもっている。
- 2 「構造改革」そのものが提案されたのは、1996年11月に発足した第二次橋本内閣であろう。そこでは財政構造改革、教育改革、社会保障構造改革、経済構造改革、金融システム改革、行政改革の6つの改革が示された。
- 3 経済財政諮問会議と同じく内閣府に設置された総合規制改革会議（現在の規制改革推進会議）は、「構造改革」のための個別部隊にほかならない。そこでも当時の日本の財界関係者中心のメンバーが揃えられたことは言うまでもない。
- 4 このときのとりまとめを行ったのは、当時経済財政政策担当大臣であった竹中平蔵氏である。竹中氏はその後も各審議会の民間議員として「構造改革」の中心を担っていく。
- 5 これについては「骨太の方針」の次の文章によく表れている。「国や自治体が国民や住民に最低限保証

すべき行政サービス水準の見直し、及び効率化の観点などの改革とあわせ、地方の歳出の水準・内容の見直しを、国の財政健全化と歩調を合わせつつ行うべきである。」『今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針』2001年6月26日、26ページ。

- 6 「三位一体の改革」という言葉が初めて使われたのは、2002年の「骨太の方針」においてである。
- 7 小規模自治体を市町村合併へと駆り立てた「段階補正の縮小」というムチが行われたのも、このときの地方交付税「改革」であった。
- 8 Harvey, David (2005), *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press (渡辺治監訳 (2007) 『新自由主義』 作品社)。
- 9 宇沢弘文の「社会的共通資本」や宮本憲一の「容器」(社会資本・都市・国家・環境(地球))の経済学の見え方がこれに近いといえる。

## 《参考文献》

- 宇沢弘文 (2000) 『社会的共通資本』 岩波新書。  
宮本憲一 (2007) 『環境経済学』 (新版) 岩波書店。  
Harvey, David (2005), *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press (渡辺治監訳 (2007) 『新自由主義』 作品社)。





# 種子法廃止、種苗法改定で自家増殖一律禁止

—脅かされる食の安全と地方からの抵抗—

山田 正彦

弁護士・元農林水産大臣

## 種子法の廃止されたいきさつ

種子法廃止は2017年にわずか11時間足らずの国会での審議で可決されました。このことによって私たちの生活はどう変わのでしょうか。これまで私たちが当たり前のように食べているコシヒカリやゆめぴりか等伝統的な固定種の美味しいコメが消えて、政府が代わりに推奨している三井化学のみつひかりF1（雑種で一代限りなので毎年種子を購入しなければならぬもの）等に変わっていくことになります。

種子法は日本の主食であるコメ、麦、大豆の種子を国が管理して、各都道府県に優良な品種を安定的に農家に提供するように義務付けたものです。この法律によって都道府県は原原種から原種、種子と3年がかりで少しでも異なる株をはぶいて固定種の純粋なものを厳しい審査、検査のもとに農家に提供してきたのです。

### やまだ まさひこ

早稲田大学法学部卒業。弁護士、元農水大臣、元衆議院議員。専門は農林水産分野。

著書に『売り渡される食の安全』（角川新書、2019年）、『タネはどうなる?!～種子法廃止と種苗法運用で』（サイゾー、2018年）、『アメリカも批准できないTPP協定の内容は、こうだった!』（サイゾー、2016年）など。

ところが政府は種子法を廃止して、コメ、麦、大豆の種子をすべて民間企業の日本モンサントのとのめぐみ、豊田通商のしきゆたかなどに変えようとしているのです。野菜が30年で伝統的な固定種がF1の種子に変わり海外で約90%生産され、価格も17倍になったようにコメ麦大豆の種子もそうしようとしているのです。これまで種子法で守られてきたコメ、麦、大豆の種子もすべて民間の活力に委ねることにしたのです。

それに、日本は亜熱帯から亜寒帯と南北に長く、コメだけでも地域の気候に合った350種類ほどの多様な品種がこれまで各都道府県で指定品種として登録されていますが、農業競争力強化支援法8条3項では銘柄が多すぎるから集約するとなっているので、農家も消費者も民間の数種類の種子しか選べないことになっていく恐れがあります。

このような法改定の背景にはTPP協定によってモンサント等多国籍種子化学企業による日本の種子の支配が考えられます。

このことは私が弁護団の共同代表を務めているTPP違憲訴訟の会で種子法廃止は憲法25条生存権による国民の「食への権利」を侵害するもので違憲であることの訴訟を提起していますが、先日それに対しての国の答弁書が提出されました。そこには種子法廃止はTPP協定による総合的な見地からなされたものであることが記載されてありましたので明らかに国も自らがTPP協定によるものであることを認めています。

次に行われようとしている種苗法改定で予定されている自家採種禁止はかつてモンサント法案と呼ばれ、1970年代から当時の発展途上国で猛威を振るいました。

当時、ブラジル、メキシコなど中南米諸国で次々に自家採種禁止法案が可決されましたが、農民の暴動などもあって現在では次々に廃止されています。インドでも先に公共の種子が廃止されて自家採種禁止法案が成立、モンサントなどから遺伝子組み換えの種子が販売されて20万人の農民が自殺したのは有名な話です。

ところが米国では主食である小麦については3分の2が自家採種、残り3分の1は各州立の試験場などで厳しい審査のもとに提供されている公共の種子です。カナダも80%が自家採種、残りが農務省の公共の種子、豪州では95%が自家採種、5%が公共の種子となっているのです。

## 種苗法の改定で自家増殖一律禁止に

そして今回の種苗法改定です。

種苗法は新しく品種を開発した人や企業の権利を守るため、著作権と同じように作物では25年、果樹では30年の保護期間を認めたもので、いわば育種の開発者のための法律です。ただ自家採種は食料・農業植物遺伝資源条約及び国連で採択された農民の権利宣言を配慮して、一旦売却した種子は農家が自家採種が続けられるようになっています。

それが今回の改定で登録品種については一律で自家採種が禁止になろうとしているのです。

もっとも登録品種でもコシヒカリなど登録保護期間25年を過ぎた品種は自家採種を続けることはできます。しかし自家採種を続けているコメ農家の話では、3年以上になるとどうしても品種が交雑して劣化しコシヒカリとして売れなくなるので、3年に1回は県から公共の種子を購入して作付けしているようです。

政府は種苗法改定をしなければならない理由としてシャインマスカット等日本で開発された優良品種が海外に流出することを防ぐために必要だとして

います。

本当でしょうか。

種苗法は国内法ですから国内法で海外での育種権利者の権利を保護することは無理があります。

農業競争力強化支援法では、国の育種機関である農研機構、各都道府県の試験場などの優良な育種知見(知的財産権)を民間に提供することを促進するとなっています。(8条4項)

同法の審議の際に当時の齋藤農水副大臣は、民間とは海外の事業者も含まれると答弁しています。シャインマスカットは(独)農研機構の登録品種なので同法では日本の優良な育種知見を海外の業者も含めて民間に提供させるとしながら、種苗法の改定で海外への流出を防ぐために改定が必要だとしているので、明らかに論理が破綻して理由にならないことになります。

また現行の種苗法21条4項では明文で登録された品種を購入して消費以外の目的で輸出することを禁止するとしています。日本で登録品種を購入して海外の種苗業者に販売しようとするれば現行のままでも刑事告訴、民事の損害賠償もできるので十分防ぐことはできます。

実際に2005年に山形県が、育成したさくらんぼの品種「紅秀峰」がオーストラリアで栽培され日本に輸出されようとしているのをある雑誌で知り、直ちに裁判で税関に輸入差止めの仮処分をしました。そして紅秀峰を持ち出そうとした日本人とオーストラリアの業者を刑事告訴して事前に流出を止めています。

中国に対しても農水省は既に2005年度には中国での育種権利者の権利侵害を防ぐために70ページを超える手引書を作成して、刑事告訴、輸入の税関への差止めの仮処分、損害賠償を求める方法など細かく指導しています。

農水省は2017年に日本の優良な育種知見が海外に流出することを防ぐことは物理的に不可能なことなので海外で育種登録をすることが唯一の方法であることを書面にして残しています。

それなのに農水省は海外への流出を防ぐために、登録品種については一律で自家増殖禁止にし

ようとしているのです。しかも違反した場合には10年以下の懲役、1000万以下の罰金、農業生産法人など法人には3億円以下の罰金を新設してしかも共謀罪の対象にもなるという厳罰の定めにしてやっています。

この種苗法の改定によって2000年も昔から自家採種を続けてきた日本の農家はこれからどうなるのでしょうか。

農水省は一般品種(在来種、品種登録されたことがない品種、品種登録期間が切れた品種)が殆どで、禁止になる登録品種は10%もないので影響はほとんどないので心配することはないと説明します。

実は農水省は2015年度に自家増殖に関する生産者アンケート調査をしています。その調査の結果では、52%以上の農家が登録品種を栽培しています。中でも驚いたことに野菜類は74%も自家採種しているのです。その理由として必要な種苗を確保するために約35%、種苗の費用を節約するためにするものが30%もいる。これで農水省は農家には影響がないといえるのでしょうか。しかも農水省はこの大事なアンケート調査の資料を種苗法改定の識者を集めての検討会に提出していません。

これからは農家は登録された品種を作付けするには育種権利者に対してそれなりのお金を払って許諾の許可を得なければならないのです。その申請書を提出する手間、費用だけでも農家は大変です。農水省は許諾料はわずかにしかならないので心配いらないと述べています。これまでの農研機構、都道府県の許諾料を例に説明していますが、許諾料は育成権利者の意向次第で決まるものなのです。今回の改定は育成権利者が民間に変わることを前提としています(農業競争力強化支援法8条4項と平成29年の各都道府県への農水省次官通知を参照してください)。

今回の改定は、民間に育成者の権利が移転してなくても、農家にとっては経営上かなりの打撃を受けることは間違いありません。

例えばコメの専業農家横田農場が農水省の第4回検討会で7トンほどを自家採種してきたので全てを購入するとなれば500万円近い負担増になる

とプレゼンしています。実際に北海道のコメ農家瀬川守さんは20ヘクタールの水田で登録品種のゆめぴりかを自家採種しています。十勝の伊藤英信さんも3タールの農地に小麦の登録品種きたほなみ、30ヘクタールの農地に大豆の登録品種ユキホマレを自家採種しています。彼等はすべての種子を購入するとなれば数十万から数百万はかかることになり、仮に三井化学のみつひかりのように、民間種子になればその10倍はかかることになり、農家の経営は成り立たなくなります。

また自家増殖禁止は、いちごや芋類、サトウキビなどの栄養繁殖性作物や、りんごやみかん等の果樹などの農家にも深刻な打撃を与えることとなります。例えば茨木県のイチゴ農家の話では1本500円の種苗を500本ほど県から購入してそれを選別しながら2万本まで自家増殖するので、それができなくなれば経営が成り立たなくなると。特に沖縄県のサトウキビは現在90%が登録品種なので深刻な打撃を受けるものと思われます。

このことについては原村政樹映画監督の「タネは誰のもの 種苗法改定で農家は？」を見ていただければよく理解できます。

さらに農水省は有機栽培、自然栽培の農家に「あなた方が自家採種して栽培している農産物は一般品種なので自家採種一律禁止の対象ではありませんので何の心配もありません」と説明しています。

ところが農家は、自分が作付けしている農産物が登録品種なのか一般品種なのか殆ど誰も知らないで作付けしているのです。農水省も最近になって詳しい情報を流し始めたので知る由もなかったともいえます。現在登録品種だけで8315種類もあって農水省の話では年間800種類がわずか20人の専門官のもとで育種登録なされているのです。例えばシソで7種類登録、エゴマでも3種類登録されています。

小粒大豆の黒千石も全国各地で栽培している有機農家は多いと思われますが、昨年北海道で電系3号が品種登録されています。

農水省は伝統的な品種が新規に品種登録されることないと説明していますがそうではありません。

黒千石にしても北海道の北竜町でかつては軍馬の飼料や緑肥作物だったものが美味しいので作られるようになり、その在来種から取量の多いものや熟期が早いものを選別しながら7年かけて品種登録されました。彼等は、収穫物自体は見た目にはなかなか区別がつきにくいと述べています。有機栽培農家は在来種だと思って栽培を続けていたらある日突然刑事告訴、民事の莫大な損害賠償が起こされないとは限りません。カナダの伝統的な菜種農家がモンサントから訴えられて敗訴した話は有名です。

日本でもすでにそのような裁判が起こされていて、2015年のなめこ茸事件の高裁の判決があります。伝統的な茸の栽培農家が企業から育種権を侵害しているとして損害賠償を求めて訴えた事件です。裁判所は品種の持つ特徴の特性だけをみれば確かに権利を侵害しているかにみえるが、現物を比較しなければ分からないとして企業の主張を棄却しました。

今回の改定案では育成者権者が開花時期、葉の色等特徴を特性表にし、それだけで裁判に勝てるように35条を新設しています。

私が最も心配なのはゲノム編集の種子が、今年から安全審査の手続きもなされないまま、表示もなく作付されることです。飼料用米としてシンク能改変イネが用意され作付が始まる恐れが出てきています。

日本政府はゲノム編集食品は遺伝子組み換え食品と違って安全だとして、2018年に安全審査の手続きもいらず何の表示も届け出も任意のまま流通できることを決定しました。

しかしゲノム編集はまさに遺伝子組み換えそのものだと、EUなど各国ではNew GMOとして遺伝子組み換えと同様の厳しい扱いをしているのです。

## 地方は動き出しました

ここまで私は種苗法改定でいま日本の農業にとって大変なことが起ころうとしていることを述べた。しかし私はこの流れを変えることができると確信しています。種子法は廃止されましたが、現在ま

で21の北海道から鹿児島までの道県で種子法に代わる種子条例が成立しています。このままいけば32の道県で条例ができることになり、これで私たちの主食であるコメ、麦、大豆の種子は一先ず安心です。

地方が変われば国の政治も変わります。国会でも種子法廃止撤回法案が自公民も同意して現在農水委員会で審議されています。

種苗法改定も先の国会で採決されるかと思っていたが先送りになりました。この審議について、三重県議会、札幌市議会など27の自治体が慎重審議を求めることの見解を出しています。これからもこのような動きは加速されるものと思われます。

仮に種苗改定が次の国会で可決されるとしてもこれから地方はそれに対する備えをしておかなければなりません。

まず、私たちの地方には多様な伝統的な品種がまだ多く残っているので、それらを発掘調査して保存管理する環境条例を制定したらいかがでしょうか。30年前に広島県では、知事が当時野菜がF1の種子になって自家採種する農家が少なくなったのを憂えて県と民間で出資して公社を設立してジーンバンクを設立して今日同県を中心とした2万数千点の品種を保存して農民に無償で貸し出ししています。韓国でもローカルフード条例ができています。各都道府県でこのような条例を先に制定して地方の伝統的な品種を保存してデータで管理しておけば育成者から侵害していると裁判されても対抗できることになります。同時に県が開発した育種についての知見（知的財産権）を農業競争力強化支援法（8条4項）では民間に提供することになっています、それについて厳しい制限（例えば県議会の同意が必要であるとか）は合法的に備えておかなければならないことです。

遺伝子組み換え食品、ゲノム編集食品いずれも日本の食品安全委員会は安全だとしているので、遺伝子組み換え種子も国がその使用を押し付けてくれば周囲の農地は花粉の交雑によって有機栽培のできない農地になるので対抗策を講じておかなければなりません。

それについては愛媛県今治市の条例は、市長の承諾なくして遺伝子組み換えの作物を栽培したものは6か月以下の懲役、50万円以下の罰金になっています。北海道の遺伝子組み換え作物の栽培等による交雑等の防止に関する条例も参考になります。

地方は動き出しました。今回のコロナ禍の場合にも中央政府の言いなりにはなりません。地方自治法、地方分権一括法からしても地方自治体と国は同格なのです。ふるさと納税で国を相手に争った泉佐野市は最高裁で勝訴しています。■



# 日本の水道事業における 官民連携の現況と展望

宇野 二郎

横浜市立大学国際教養学部教授

## はじめに

水道の普及率は1980年代には90%を超え、現在では98%（2018年度）と国民皆水道がほぼ実現されている。今や水道は、ひとびとの生活にとって当たり前の施設となっている。1887年、横浜でコレラなどから身を守るための衛生施設として水道の整備が開始され、それに少し遅れ、水道事業の市町村公営の原則が確立されていった（高寄2003）。新型コロナウイルス感染症の対策としても手洗いが重要であり、清浄な水を低廉かつ安定的に給水し続ける責務は、市町村の責務として重要性を増している。

その一方で、人口が減少する日本では水需要や給水収益は減少し、水道事業の経営は苦しくなっていくと見込まれている。その中で、老朽化の進む水道施設の更新が求められており、そのままの形で更新を行い続けられれば、給水原価の高まりは避けら

れない。また、技術職員の不足も問題となっている。

こうした状況にあっても水道事業を継続していくためには、それぞれの事業体が単独で経営課題に取り組むだけでなく、外部のさまざまな主体と連携していくことが望まれていることは確かだろう。問題は、誰とどのように連携するかだ。広域化と並び注目されているのは、PFI（コンセッション方式を含む）、DBO（Design-build-operate）、指定管理者制度などの官民連携である（厚生労働省医薬・生活衛生局水道課2019）。本稿では、官民連携のいくつかの事例を取り上げて、官民連携と地方自治との関係について検討してみたい。

## コンセッション方式

まず取り上げるべきは「コンセッション方式」であろう。コンセッション方式とは、利用料金の徴収を行う公共施設について、施設の所有権を公共主体が有したまま、施設の運営権を民間事業者に設定するものであり、2011年のPFI法改正によって導入された。この方式を水道事業に適用しやすくするための条件整備が、広域化や適切な資産管理の推進と並び、2018年12月の水道法改正の主な内容であった（宇野2019）。

この改正では、市町村が水道事業の認可を受けるとする一方で、全体方針の決定や全体管理を除く広範囲にわたる事業運営について公共施設等運営権を設定する方式が導入された。設定に際

### うの じろう

早稲田大学大学院政治学研究科博士後期課程単位取得退学、修士（政治学）。専門分野は、行政学、地方自治論、地方公営企業論。札幌大学法学部講師、准教授、教授を経て現職。

著書に、『現代世界とヨーロッパ』（中央経済社、2019年、共著）、『ダイバーシティ時代の行政学』（早稲田大学出版部、2016年、共著）、『分権と自治体再構築』（法律文化社、2009年、共著）など。

しては、地方自治体がPFI法に基づき「実施方針」や民間事業との「実施契約」において設備投資も含めた業務内容、管理・運営水準、および災害時の役割分担などを明確に定めることとされ、また、厚生労働大臣はそれらの内容を確認した上で許可するものとされた。また、料金についてはPFI法に基づいて条例で枠組み(上限)をあらかじめ決定することとされていることから、その範囲内でしか料金設定ができないと説明され、また、運営権の許可に際して厚生労働大臣が適切な料金設定であることを確認することとされている。事業実施後には、地方自治体がPFI法に基づいて民間企業の業務内容や経営状況をモニタリングし、厚生労働大臣も直接、報告徴収・立入検査を行える(厚生労働省医薬・生活衛生局水道課2019)。コンセッション方式に対する懸念に対しては、こうした対応がとられている。

水道法が改正されたのち、二つの事業が実現に向けて進められている。

まず、宮城県では、管路の維持管理・更新を除く上下水道・工業用水道の運営、維持管理、更新を対象とした公共施設等運営権(20年間)の設定を目指して手続きが進められている。この事業に対して宮城県は、三事業を一体的に運営権の対象とすることなどによる事業費削減(約247億円、7.4%削減)を期待している(宮城県2019)。地中に埋まり、また、資産規模が大きい管路の維持管理・更新が事業範囲外とされている点には留意が必要である。

次に、大阪市では、配水管更新を対象事業とした公共施設等運営権(16年間)の設定に向けた動きが進められている。配水管更新だけを民間企業に委ね、16年間で1,800kmの更新を狙う。これは水道局が現行体制で行うよりも2倍弱のスピードである。さらに、基幹管路の耐震適合率を100%とすることなどを業務要求水準として明記することとした。もちろん、まとめ発注による間接経費の圧縮等により約10.5%の事業費の削減も見込まれているが、強調されているのは人的資源の外部調達という側面であろう。急増することが見込まれている配水管更新の事業量に対して、民間企業の力を借

りすることで新たに増員することなくそれを成功させることが期待されている(大阪市水道局2019)。その際、配水管更新事業だけが対象事業であり、浄水、水質管理、災害対応等については市水道局が引き続き実施することとしている。

以上に見たように、現在までに進んでいる水道事業でのコンセッション方式の導入は、水道事業の一部を切り出す形のものであった。長期の契約である点や利用料金の設定に関する点など住民・需要者の視点から注視するべき点はあるだろうが、少なくとも現段階でのコンセッション方式の導入は、水道事業を丸ごと民間事業者の運営に委ねようとするものではなく、地方自治体としての責務を確保しながら民間企業のノウハウ等を活用しようとするものである。

## 横浜市川井浄水場PFI

次に、PFI事業の代表例として横浜市の川井浄水場PFIを見てみよう<sup>1</sup>。横浜市水道局の主要浄水場の一つである川井浄水場の再整備ではPFI方式が用いられた。横浜市水道局は、それまでの3つの水源系統・4つの浄水場を、位置エネルギーを活用できる自然流下系を優先する「1浄水場1水源系統」へと再整備することを基本方針としていた(横浜市水道局2006)。

そこで、老朽化が進んでいた川井浄水場を、道志川系統の浄水場と位置づけ、その原水を全量処理できるよう、1日の処理能力を増強することとした。その際、水道局内では、道志川の原水が清浄であること、導水路の高低差による水圧を有効活用できること、既存浄水施設の運営を止めることなく敷地内で新浄水施設の建設を行う必要があることから、膜ろ過システムの採用があらかじめ検討され、決定されていた。

事業はPFI方式によって実施された。事業内容は新浄水施設の設計から建設、そして20年間の維持管理、および不要施設の撤去による浄水場内の整備であり、契約期間は2009年4月1日から2034年3月31日の25年間である。このうち当初

5年間は施設整備期間、2014年から20年間は運転・維持管理期間である。事業方式はBTO方式であり、施設の所有権は建設後直ちに横浜市側に移転される。事業者に求められる浄水の質などのサービス水準は「業務要求水準書」にまとめられ、その遵守について水道局によるモニタリングを受ける。

サービス対価は、当初の契約により原則として固定的である。施設整備費及び支払利息（国庫補助金を除く）、並びに維持管理費から構成されており、モニタリング結果により減額がなされなければ、事業契約に定められたタイミングで支払われる。一部の経費については、一定水準を超えた物価変動等があった場合には契約に基づきサービス対価が改定される仕組みが組み込まれている。

川井浄水場でPFI方式が採用されたのは、もちろんそれにより経済性が向上することもあるのだが、それ以上に、水道局内には膜ろ過方式を導入するノウハウが乏しかったことが挙げられていた。

## 西谷浄水場再整備

しかし、横浜市では施設再整備を常にPFI方式で実施しているわけではない。もう一つの主要浄水場である西谷浄水場の再整備について見てみよう（横浜市水道局2019）。

西谷浄水場の再整備事業の主な内容は、①耐震性が不足しているろ過地を更新し、②粒状活性炭処理を導入し、③「1水源1浄水場」を実現するため相模湖系統を全量処理できるように施設能力を増強することである。

この浄水場の排水処理施設の更新では、それが産業廃棄物処理施設であって全体から切り離せることやすでに運転管理を委託していることから民間企業への包括的な委託は問題ないと判断されたが、PFI方式ではなく、経済性が最もよいと評価されたDBO方式が採用された。

これに対して、浄水施設の更新に際して、その運転・維持管理は直営で行うこととした（設計・施工についてDB方式を採用）。その理由として、①浄水施

設の運転・維持管理に関しては水道局がこれまで蓄積してきた技術・ノウハウを活かして効率的な運転・維持管理が可能であること、②運転・維持管理業務を通じて技術・ノウハウを継承し、人材育成が図れることが挙げられていた。

## 大都市外郭団体による官民連携支援

大都市が外郭団体を通じて他の市町村と連携する事例も見られる（宇野2015）。横浜市では、2010年に100%出資の子会社として「横浜ウォーター株式会社」（以下、横浜ウォーターと呼ぶ。）を設立し、国内外の水道事業者の支援業務に取り組んでいる。この取組みは、官民連携支援の側面も持つ。

横浜ウォーターでは、東日本大震災後から宮城県山元町（給水人口約1.2万人）と継続的に連携し、その関係は現在も続いている。きっかけは横浜市中区にも「山元町」があり、商店街や町内会から支援物資が届けられたことにある。その縁から発展し、2013年に山元町、横浜市、および横浜ウォーターの三者で協定が締結され、山元町には、横浜市からは職員派遣とノウハウが提供され、横浜ウォーターからはアドバイザーサービスが提供されている。

ここで特に見ておくべきことは、包括的民間委託の支援である（大橋2020）。山元町水道事業は職員数が派遣職員を入れても10名程度の小規模事業体であり、しかも、東日本大震災により町内全域が断水するなどの被害を受け、また、震災前後で給水人口が約21%（収入は約28%）減少し、経営の持続可能性が脅かされる状態に陥っていた。そのため、包括的民間委託を導入することで、不足する人員やノウハウを得るとともに、コスト削減を期待した。

とはいえ、民間企業への包括的な委託やPFIなどの手法の導入には、範囲、事業方式、選定方式などを決め、また、業務要求水準や評価基準を設定するなど専門的な準備作業が必要となる。また、事後的にはモニタリングの実施など発注者側にもノウハウが必要である。下手をすると、不利な契約の締



結、公共調達失敗、あるいは組織内のノウハウの消失などが起こり得る。大規模事業者であっても、こうした準備作業にはノウハウが不足することもあり、また、民間大企業との契約・交渉となるとノウハウ不足や、情報の差に悩まされることもある。小規模事業者であればなおさらである。

そこで、山元町では、横浜ウォーターとアドバイザー契約を結び、包括的民間委託の準備作業を共同で行うとともに、実施後のモニタリングについても横浜ウォーターの参画も得て実施している。

## おわりに一市町村公営主義と官民連携

最後に、こうした官民連携のいくつかの事例を地方自治、換言すれば市町村公営主義の観点から検討してみたい。

市町村公営主義をどのようなものと捉えるかは議論のあるところだろう。一方で、水道法の市町村経営原則（水道法第6条第2項）に見られるように、経営主体が市町村であるべきとする形式的な見方もあり得る。他方で、市町村公営である限りは、経済性の最大化それ自体を目的とするのではなく、公共性を確保した上で経済性を発揮するべきと、内容面に注目した見方もあり得る。後者では、市町村が住民の代表者によってコントロールされているという民主的な側面も強調されるだろう（宇野2009; 2017）。以下では、後者の見方を前提として市町村公営主義と官民連携との関係を検討する。

第1に、コンセッション方式と市町村公営主義の関係についてである。水道法改正によって市町村が水道事業者に留まったまま運営権を設定できる形が創り出された。その結果、水道事業者としての責務は市町村に残され、また、運営権者の設定や移転などの際に国（厚生労働大臣等）が許可などの形で関与できることとなった。運営権の設定や料金の範囲に対して市町村議会が関与できることと相まって公の関与は強化されている。施設の所有権が市町村側にあることも引き続き強調されている。このように、少なくとも制度上は、相当程度制約が課された官民連携であるという点は見逃してはなら

ない。そうした見方から水道事業は、コンセッション方式をめぐる水道法改正を経て、市町村の責務として、換言すれば市町村自治の本分として再確認されたと評価できる（宇野2019）。市町村公営主義は放棄されたわけではない。

もちろん、一般に議論されるように、民間企業に運営権を委ねることによるデメリット、たとえば、料金の高騰、質の低下、危機管理上の問題、地域経済への負の効果などは、こうした制度上の工夫がなされていけば必ず避けられるというものでもないだろう。民間企業との間に交渉力の差があり、また、完全な事業運営の委託により事業ノウハウの差が広がっていても、所有権の保持、契約による事前の取り決め、定期的モニタリングというガバナンスの仕組みで十分かどうか、検証が続けられる必要がある。

もっとも、そうだからこそ、現段階で見られるコンセッション方式への取組みは、事業範囲の一部を切り出したものとなっているのかもしれない。もちろん、民間企業の参画を促すことを最優先の目的として民間企業が引き受けたがらない高リスクの事業範囲だけを市町村に残したのではないかという見方もできるかもしれないが、自らに不足する経営資源を外部に求めたという見方もできるだろう。注目すべきは官民連携の主たる動機である。

そこで第2に、官民連携の動機と市町村公営主義との関係について考えてみよう。官民連携の動機というと、経費削減と民間企業のノウハウの活用がすぐに思い浮かぶだろう。水道事業経営の持続可能性が危ぶまれている中では、民間企業のノウハウによる経費削減は魅力であり、重要な目的だ。しかし、その結果、市町村によるコントロールの可能性が失われるなら、代償としては大きすぎる。

そのため、大阪市のコンセッション方式や横浜市川井浄水場PFIで強調されていたように、自らに欠ける経営資源（たとえば、大量更新のための人的資源や膜ろ過を導入するための技術）を民間企業から調達し、それにより市町村公営としての水道事業を強化しようとする取組みが見られるのだろう。市町村公営を「代替」する官民連携ではなく、それを「補

完」する官民連携もあり得るということだ。「補完」であるから、それを別の形で補えるようになったときには、官民連携を解消することも視野に入れていなければならない。

第3に、小規模事業者における官民連携と市町村公営主義の関係について考えてみたい。需要が著しく減少し、経営資源が枯渇する小規模な市町村にとっては、民間企業による「補完」に留まらず、経営資源を丸ごと民間企業から調達しようとする「代替」型の官民連携が必要となることもあるだろう（そもそもこうした条件不利な地域での小規模な官民連携が民間企業にとって成立し得るものかという点ここでは検討しない）。こうした代替的な官民連携では、市町村、さらにはその属する地域社会に経営資源が蓄積されず、その市町村・地域社会は水道事業に関してコントロールの可能性を失っていくおそれがある。

こうした場合、横浜ウォーターの事例に見られるように、官民連携を行う際の複雑な事業化プロセスやモニタリングに係る、都道府県や大都市による補完・支援が役立つかもしれない(宇野2015)。近隣の市町村同士の連携というよりは、遠いが「公共」能力を備えた都道府県や大都市との連携である。その際、都道府県や大都市に求められるのは、その機能を代替しようとする態度ではなく、その市町村・地域との関係を築き、地域社会の能力を涵養していく態度であろう。

都道府県や大都市が官民の橋渡しをすることで、官民連携によって地域外部に資源や能力が流出してしまうことを防ぎ、地域社会の能力を高め、その核となる事業体を築くことができるかもしれな

い。そうした事業体は、若者にとっても魅力的な職場となるにちがいない。人口が減少していく中では、都道府県や大都市側で、条件不利地域で著しく不足する技術職員を、こうした支援のためにも確保し、育てていく必要もあるのではないだろうか。

都道府県・大都市と小規模市町村の連携を深めることで市町村公営主義と矛盾しない官民連携の姿を追い求めていくことが望まれているだろう。■

#### 《注》

- 1 横浜市水道局におけるインタビュー（2020年7月13日）に基づく。

#### 《参考文献》

- 宇野二郎（2009）「市町村水道事業と地方自治：1947年から52年まで」『札幌法学』第20巻、第1号。
- 宇野二郎（2015）「地方公営企業の連携を考える」『地方財政』第54巻第2号。
- 宇野二郎（2017）「水道事業における市町村公営原則の発展」『札幌法学』第28巻第1・2合併号。
- 宇野二郎（2019）「水道法改正をめぐる課題」『月刊自治研』第713号。
- 大阪市水道局（2019）「大阪市水道PFI管路更新事業等の実施について」令和2年1月29日戦略会議資料。
- 大橋邦夫（2020）「包括的業務委託でマンパワー不足解消—山元町水道事業の取り組み」『地方財務』2020年6月号。
- 厚生労働省医薬・生活衛生局水道課（2019）「水道事業における官民連携に関する手引き（改訂版）」。
- 高寄昇三（2003）『近代日本公営水道成立史』日本経済評論社。
- 宮城県（2019）「みやぎ型管理運営方式に係る県の基本的な考え方について」。
- 横浜市水道局（2006）「横浜市水道長期ビジョン・10か年プラン」（平成18年7月）。
- 横浜市水道局（2019）「西谷浄水場整備事業の整備手法について」水道・交通委員会資料。



# 非正規公務員の現場で起きていること

—働き手の視点から—

瀬山 紀子

明治大学兼任講師

## はじめに

今年の春、非正規職員として11年働いた地方行政機関の仕事を辞めた。1年毎の雇用更新を繰り返していた仕事だったため、任期満了に伴う退職となった。仕事は、男女共同参画の推進を目的とするその施設での講座、相談、広報、市民活動支援といった事業全般への関わりと、広域行政機関であったため、市町村などの基礎自治体の職員や学校の教職員に対する研修の実施などと幅広かった。その施設で働く前に、東京23区内の2つの公立女性関連施設であわせて8年ほど働いたため、私の非正規公務員経験は20年弱になる。

私自身は、大学、大学院で社会学をベースに、女性学を学び、特に社会福祉領域でのジェンダー不平等の課題や、障害のある女性たちの複合差別を

テーマに調査研究を行ってきた。そして大学院在学中に複数の大学や看護学校で非常勤講師の仕事をはじめると同時に、公立の女性関連施設で「コーディネーター」などの名称で事業全般の企画・運営に関わる「専門職」として働く機会を得てきた。大学や看護学校でジェンダー論などを教えると同時に、主に社会人を対象に、地域にあるジェンダーに関わる課題を見つけ、共に課題解決に向けた学びの場を作ることや、地域で生活している人が抱えている課題を、相談等を通じて共に解決していくことを目指す仕事に、一定の役割と可能性を感じてきた。ただ、そこで働きながら、常に、同じ場所で働く相談員や専門員の多くが女性で、かつ短期的な任用を繰り返しながら働いている不安定な立場の非正規公務員であること、そして管理職である正職員は、短い期間での異動を繰り返していくという仕組みに、疑問や課題を感じてきた。

本稿では、こうした行政直営の「女性関連施設」で働いてきた自分自身の経験をもとに、はじめに、主に女性を担い手として広がってきた非正規公務員の現状と、その人たちの任用条件、正規職員との待遇格差などについて確認すると同時に、今年度(2020年度)から始まった会計年度任用職員制度という新たな非正規公務員に関わる制度についてもその概要を記したい。その後、非正規公務員として働く中で感じてきた課題を伝え、最後に、今後に望むことを記してみたい。

今、世界は、新型コロナウイルスパンデミックへの

### せやま のりこ

お茶の水女子大学大学院人間文化研究科比較社会文化学専攻博士後期課程単位取得後退学。修士(社会科学)。専門分野は社会学、ジェンダー論。台東区立男女平等推進プラザ、港区立男女平等参画センターでコーディネーター、埼玉県男女共同参画推進センターで事業コーディネーターを務める。淑徳大学非常勤講師、明治大学兼任講師。著書に『往き還り繋ぐ 障害者運動 於&発 福島の50年』(共著、生活書院、2019年)、『男女平等はどこまで進んだか：女性差別撤廃条約から考える』(共著、岩波ジュニア新書、2018年)、『障害者介助の現場から考える生活と労働：ささやかな「介助者学」のこころみ』(共編著、明石書店、2013年)など。

対応で大混迷の中にある。そうした中で、保健所や生活・労働相談、DV被害者支援などを行う公務職場は、まさに、最前線を担う場の一つとなっている。そこには、多くの短期任用の条件で雇われた非正規公務員が様々な不安を抱えながら働いている。

この論考は、そうした今起きている現場での課題を念頭に、非正規公務員問題の流れを振り返り、この先の公務領域のあるべきかたちを考えていくために記していきたいと思う。

## 非正規公務員問題

日本では、2000年代初頭から、非正規公務員が急増してきた。その背景には、次のような要因があるとされている<sup>1</sup>。一つに、「行政改革」として2005年から2010年にかけて国が、「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針(集中改革プラン)」を示し、正規公務員の削減と民間委託、指定管理者制度の推進を掲げたこと。これにより、正規公務員は大幅に削減された。実際、地方公務員は1994年に320万人を越えピークを迎えた後、2019年には約274万人となり、その間に約54万人減少した。背景には、景気の悪化や高齢化等による歳出の増加に伴う地方財政のひっ迫があるとされる。そして財政がひっ迫した中で、正規公務員に代わって非正規公務員が公務現場の担い手となっていった<sup>2</sup>。ただ、原則、公務員は正職員であることが前提となってきたため、法律上、非正規公務員の存在は見えにくい位置に置かれてきた。

非正規公務員の急増を受け、国(総務省)は2005年から実態把握を行う調査を始めた<sup>3</sup>。それによれば、2005年には45万人だった非正規公務員の数、2016年には64万人に増加している。またその男女比を見ると、2016年の数値で女性が48万人で約75%となっている。正規公務員は約6割が男性だ<sup>4</sup>。

また、上記調査では、10年以上同じ非正規の人を繰り返し任用している自治体が、保育所保育士で4割、消費生活相談員や事務補助職員、給食調理員で約3割、看護師や図書館職員でも2割を

超えている実態も明らかにされた。さらに、別途、厚生労働省が行った調査からは、市町村で児童虐待の対応にあたる職員は、業務経験年数が長くなると非正規率が高くなるという結果も明らかになっている<sup>5</sup>。

現場では、短期任用を繰り返しながら長期間働いている非正規職員が、短期間で異動しながら働いていく正職員に代わり、より多くの知識や経験をため専門職として職場を支えるという構造ができていく。

ただ、非正規公務員は、もともと、財政のひっ迫による人員削減という流れの中で増やされてきた存在であり、待遇面では低い位置に置かれてきた。

給与については、一般事務職員の非正規公務員の例で、時給換算で正規公務員の3分の1から4分の1程度の収入<sup>6</sup>。そして、何年働いても昇給制度がない自治体が多く、賞与や退職金も支払われてこなかった。また、傷病休暇等の制度も正規と非正規とでは大きな格差が設けられてきた。

国は、こうした状況を受け非正規公務員の任用根拠の明確化と待遇の見直しを進めてきた<sup>7</sup>。その結果2020年4月からスタートしたのが「会計年度任用職員制度」だ。この制度によって位置付けが曖昧だった非正規公務員の多くは、新たに「会計年度任用職員」という枠組みに位置付けられた。

会計年度任用職員とは、この名称が意味するように、1会計年度、つまり1年毎に任用する短期任用職員のことを指している。その意味では、これまで1年毎に任用の更新を繰り返してきた非正規公務員を、法律上も1年毎任用の職員として位置づけなおしたのが今回の制度になる。

国は、これまでの非正規公務員が1年毎の任用を繰り返しながら5年、10年と継続して働いてきた実態を知りながら、あくまでも、常時必要となる職については正職員がそれを担うべきとし、会計年度任用の職は1会計年度毎にその職の必要性が吟味される「新たに設置された職」と位置付けられるべきものとした。

総務省が地方自治体に向けて出した総務省自治行政局公務員部(2019)『会計年度任用職員制

度の導入等に向けた事務処理マニュアル（第2版）』には、「会計年度任用の職に就いていた者が、任期の終了後、再度、同一の職務内容の職に任用されることはあり得るものですが、『同じ職の任期が延長された』あるいは『同一の職に再度任用された』という意味ではなく、あくまで新たな職に改めて任用されたものと整理されるべきものであり、当該職員に対してもその旨説明が必要」（41頁）という驚くべき記載がある。また、同マニュアルの中で、公募によらない任用は原則2回までとする国の「期間業務職員制度」を例に挙げ、会計年度任用職員の採用の際にも公募を行うことが望ましいと記した。

待遇改善という側面では、国は、会計年度任用職員のうち、フルタイムの職員については、給料及び旅費と、期末手当（賞与）などの各種手当、および退職手当を支払うことができることを明確にした。また、短時間の会計年度任用職員については、報酬及び費用弁償（通勤費等）と、期末手当の支払いができることとした。

ただ、すでにわかっている範囲でも、制度改正による実質的な給与の改善はなされず、賞与が支払われる代わりに月額報酬が減額される自治体が少なくないことや、フルタイムになる選択肢はなく、短時間の会計年度任用職員になるため、少なくとも退職手当については支払われる見込みがないことなど、制度改正後も引き続き課題が大きく残っている現状が見えてきている。また、これまであった、更新を繰り返しながら長期的に働いていくという働き方も、難しくなったのが今回の改正だと言えるだろう。

## 現場で働いた中で感じてきたこと

私は、複数の公立女性関連施設で働いてきた中で、たくさんの非正規公務員の人たちと出会ってきた。そこには、長く相談員として女性相談の現場で働いてきた人や、図書館司書、男女共同参画関連の事業を担う専門員など、様々な働き手がいた。

彼女たちの多くは、さまざまな経歴を経ながら、その仕事にたどり着いていた。彼女たちの担っている仕事は、困難を抱えながら生活している人たちか

らの相談を受ける仕事であり、DV被害を受けた人に情報提供を行う仕事であり、働きづらさを抱えている人たちに向けた自立支援のための講座開催の仕事であったりした。いずれの仕事も、公共サービスという枠組みの中で、困難を抱えた人たちや、生き方を模索している一人ひとりの暮らしを下支えするような仕事だ。

そして、これまで出会ってきた非正規公務員の人たちは、自分がやりたい仕事として今の仕事にたどり着いたという人が多かった。すでに一定の職務経験を持ち、民間での仕事や活動の中で自身のキャリアを磨きながら、自分自身の経験や知識を活かせる場所として今の仕事場に行き着いたという人たちだ。

彼女たちは、賞与や退職金などのインセンティブはなくとも、1年毎の任用と更新を繰り返しながら、公的な領域でこそできる相談支援や講座企画などの職務に一定のやりがいをもってあっていた。人によっては、正規公務員と比較すると少ない給与であっても、自分にとっては、これまでで最もよい収入を得ている、また、やりがいも得られていると語る人もいた。

もちろん、非正規で働く人たちは、仕事の正当な評価と、それに見合った報酬を求めている。それは、同じような仕事をしている正職員の報酬という比較対象があると明確にはなる。ただ、そうしたことは、日ごろは、あまり意識されることがなく、正職員の報酬額を知る機会もない。それでも、自分たちの給与が、一定働いているにも関わらず、それだけでは暮らしが成り立つか、ぎりぎりのレベルのものであることはわかっている。実際、生計を立てるために、仕事の掛け持ちをしている人もいた。

相談員が、「DV被害から逃れようとする人が抱える経済的な不安は自分もわかる。夫が稼いでいるから、この待遇で働けているけれど、自分一人では、とてもこの待遇では生活が成り立たないことを考えると複雑な気持ちだ」と話されたこともあった。また、すでに現場で働いている人たちの中には、こうした待遇や条件では、将来、この職に就く人、特に若い世代がいなくなってしまうと心配している人も

多かった。

そして、報酬と同じか、それ以上に、非正規の人たちが気にしていたのが雇用の安定に関わる問題だ。短期で異動を繰り返していく正職員とは異なり、自分なりのキャリアを積み重ねながら、それまでの経験を生かせる仕事として今の仕事にたどり着いている人たちは、せめても安定して仕事をしていきたい、と感じている人が多かった。私が以前働いていた場所は、一年毎の更新ではあっても、基本、更新の回数に制限がなかったため、長期継続的に働いている人も少なくなかった。

会計年度任用職員制度は、非正規公務員の担い手が、最低限の願いとして持っていた雇用の安定という希望からもかけ離れた制度となったことは確かだ。

## 今後に向けて

公務現場では、これまで、正規と比較すると非常に低い条件で、かつ、不安定な立場の非正規職員が、短期間で異動しながら働いていく正職員に代わり、短期の任用を繰り返しながら職場を回している実態があることを述べてきた。しかし、今年からはじまった会計年度任用職員制度によって、こうした実態は見過ごされ、非正規職員は、あくまで、1会計年度毎に必要な性を判断して置く職、つまり、継続した雇用は前提としない職として位置付けられることになってしまった。

本来、正規公務員がやるべき仕事は、非正規公務員がやるべきではなく、正規公務員がやるべきだという理屈は一見するとわかりやすい。ただ、実際には、相談をはじめとする行政の本来業務を、単年度任用の非正規が担うという構造は変わっておらず、そうした職の担い手が正規雇用に移行するような道筋は見えていないのが現状だ。そして、会計年度任用ということを根拠にした大きな待遇格差も続いている。そこに新型コロナウイルスのパンデミックと感染リスクを抱えながらの職務という過酷な状況が加わった。

このままでは、公務サービスの現場は、これまで

以上に矛盾を抱え、疲弊し、不安定化していくことが予想される。それによってもたらされるのは、公共サービス自体の不安定化と、それに伴う私たち一人ひとりの暮らしの不安定化に他ならない。

民間では、課題はありつつも、有期雇用労働者の無期転換などの流れも生まれている。まず、公務でも、非正規公務員の無期化が検討されるべきだ。それは、すでに明らかにされていた長期継続的に公務現場に存在し、公共サービスを担ってきた非正規公務員の存在と、その人たちによって担われてきた仕事を正面から認めるところからはじまる。そして、同一価値労働同一賃金という点から、非正規公務員の報酬等の見直しが進められる必要がある。

私たちの暮らしを支える公務サービスの担い手の問題を考えることは、私たちの暮らしのあり方そのものを考えることだ。現場は待ったなしの状況のなかにある。■

### 《注》

- 1 非正規公務員増大の要因については、主に、上林陽治（2013）『非正規公務員という問題』岩波書店を参照した。また、昨今の非正規公務員問題の広がりについては、労働教育センター発行の『女も男も一自立・平等一』No.133（2019年春・夏号）が特集「知っていますか？あなたのそばの非正規公務員」を組み、女性非正規公務員の問題をはじめ、広範な課題を扱っている。
- 2 同時に、この時期、民間委託等の手法も広がっていくことになるが、今回は、非正規公務員の問題に焦点を絞ることにしたい。公務の民間委託化については、竹信三恵子（2019）『企業ファースト化する日本』岩波書店でその流れを追うことができる。
- 3 この調査についても、調査基準日が4月1日となっていること、また、調査対象範囲が週19時間25分以上、6か月以上勤務者と限定されていることから、全体把握が行われてきたとは言えないことが白石孝（2019）「非正規公務員と正規公務員との絶望的格差は解消できるか」『女も男も』労働教育センター、No.133 所収論文等で指摘されてきた。
- 4 『平成30年 地方公務員給与の実態』（総務省）によると、平成29年時点の地方公務員総数は、2,738,755人で、うち1,084,556人が女性で割合は39.6%。
- 5 厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課虐待防止対策推進室「虐待対応担当窓口の運営状況調査結果」（平成29年度調査）で虐待対応担当窓口職員の正規・非正規別業務経験年数が明らかになっている。

- 6 分析は、上林陽治（2017a：11-12）、及び「欺瞞の地方公務員法・地方自治法改正」、Web 論座（2017年04月24日）<https://webronza.asahi.com/business/articles/2017042000002.html>（2020年7月7日アクセス）による。
- 7 総務省が、地方自治体で働く非正規公務員が増えていく中で、2016年に設置した「地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等の在り方に関する研究会」が検討を進め、2017年に地方公務員法と地方自治法の改定、2020年度に施行されることになったものだ。

《参考文献》

上田洋子（仮）・木村道子（仮）（2019）「人命にかかわる仕事だが、求められる役割と待遇に大きなギャップ」『女も男も』、133、75-80頁。

戒能民江（2018）「「非正規」婦人相談員について」『生活協同組合研究』、512、14-20頁。

笠松鉄平（2018）「公共部門で無期転換はどのくらいすすんでいるか」『KOKKO』、32、21-28頁。

鎌田一（2018）「非常勤職員の処遇改善の道のりと今後の課題について」『KOKKO』、32、5-15頁。

川村雅則（2017）「官製ワーキングプア問題の現状と課題」『社会政策』8(3)、47-61頁。

上林陽治（2018）「非正規公務員という差別構造」『生

活協同組合研究』、512、5-13頁。

——（2017a）「欺瞞の地方公務員法・地方自治法改正（上）— 総務省「地方公務員の臨時・非常勤職員及び任期付職員の任用等の在り方に関する研究会報告書」（平成28年12月27日）読解」『自治総研』、463、1-30頁。

——（2017b）「欺瞞の地方公務員法・地方自治法改正（下）— 官製ワーキングプアの法定化」『自治総研』、465、1-25頁。

——（2013）『非正規公務員という問題 問われる公共サービスのあり方』岩波書店。

白石孝（2019）「非正規公務員と正規公務員との絶望的格差は解消できるか」『女も男も』、133、4-10頁。

瀬山紀子（2019）「<生きる>を支える仕事：非正規労働の現場から」『月刊社会教育』、63(3)、19-25頁。

——（2013）「公立女性関連施設における公務非正規問題を考える」『労働法律旬報』、1783・1784、138-145頁。

竹信三恵子（2019）「ジェンダー差別としての非正規公務員問題」『女も男も』、133、22-27頁。

——（2019）『企業ファースト化する日本—虚妄の「働き方改革」を問う』岩波書店。

戸田緑（仮）・河西友子（仮）（2019）「男女共同参画社会実現の拠点である職場でこそ同一価値労働同一賃金を」『女も男も』、133、70-74頁。



# 再公営化という選択

—世界の動き—

岸本 聡子

トランスナショナル研究所研究員

## 守るを超えて—21世紀型の公共を創る

気候危機、拡大する格差と非正規雇用、世界中での強権政治や排他主義の台頭、いくつもの危機が折り重なって民主主義そのものを脅かしている。2008年の世界経済危機以降、緊縮財政が正当化され10年以上にも渡って社会保障費の削減、医療サービスの民営化が粛々と進行した。多くの国で経済の回復は遅れ、賃金は低下し、特に若年層の仕事環境は厳しい。そういう中、新型コロナウイルスが世界を襲った。パンデミックは緊縮財政や民営化がもたらす破壊的影響を明らかにしただけでなく、健康かつ危機に強い社会の基盤は、ケアを含めた多岐にわたる公共サービスとその従事者によって支えられていることをはっきりと示した。今ほど、健康、経済、環境の危機を起こさない、そして起きてしまったら対応できる公の有様を考えなくてはならないときはない。

### きしもと さとこ

日本大学文理学部社会学科卒業。環境 NGO アシード・ジャパンの専従職員を経て渡欧。2003年よりトランスナショナル研究所研究員。専門は、水道、公共サービス、民営化。著書に『水道、再び公営化！欧州・水の闘いから日本が学ぶこと』（集英社新書、2020年）、『再公営化という選択—世界の民営化の失敗から学ぶ』（編著、堀之内出版、2019年）、『安易な民営化のつけはどこに』（共著、イマジン出版、2018年）など。

私たちが公共サービスの民営化の失敗を如実に写す鏡として再公営化に注目し始めて10年以上が経つ。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、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。これ以降、(再)公営化とカッコ付きで表記する理由は、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、もともと存在しなかったサービスを自治体が新規に創出する事例を調査対象に含んでいるためだ。もともと水道民営化に対抗するNGOや労働組合が協力して始めた調査であったが、水道、電力、教育、医療・ケアサービス、廃棄物回収、自治体サービス、交通、情報通信サービスの8分野に広がった。2019年12月時点で58か国、2400以上の自治体で、1400件以上もの成功事例があることを明らかにした<sup>1</sup> (図1)。スコットランドのグラスゴー大学との協力を得て、全事例の詳細のデータベースを作成しこの6月に公開した<sup>2</sup>。

再公営化は所有形態が民から公に単に変わっただけでなく、すべての人が享受できるよりよい公共サービスを(再)構築しようとする根本的な挑戦であることが多い。地域経済、利用者、労働者、環境に様々な変化ももたらしている(図2)。その中でも主要な5つの変化について事例を踏まえなが



図1

# セクター別に見る (再)公営化の動き

## 311 水道

国	症例数
フランス	109
米国	71
スペイン	38
ドイツ	17
カナダ	8
アルゼンチン	8
フィリピン	7
イタリア	4
ハンガリー	4
南アフリカ	3
メキシコ	3
カザフスタン	3
インドネシア	3
コロンビア	3
ベネズエラ	2
ウクライナ	2
英国	2
トルコ	2
モザンビーク	2
マレーシア	2
インド	2
ブラジル	2
ボリビア	2
ウズベキスタン	1
ウルグワイ	1
ウガンダ	1
タンザニア	1
スウェーデン	1
ロシア	1
ポルトガル	1
レバノン	1
ギニア	1
エクアドル	1
中央アフリカ共	1
和国	1
ベルギー	1
アルバニア	1

## 地方行政サービス

住宅	食と給食	公的(緑地)空間の管理	セキュリティ・緊急通報サービス	駐車場	ビルの清掃管理	スポーツ関連	文化活動	情報技術	建設	刑務所	葬儀サービス	人事	その他
31	28	22	17	15	14	12	9	7	7	6	4	3	48

## 223



## 374 エネルギー

国	症例数
ドイツ	305
スペイン	18
英国	13
米国	11
日本	4
オランダ	4
オーストラリア	2
ベルギー	2
デンマーク	2
フランス	2
ギリシャ	2
インド	2
アルゼンチン	1
ブルガリア	1
チェコ	1
ホンジュラス	1
リトアニア	1
フィリピン	1
ウクライナ	1

## 医療・福祉サービス

国	症例数
チリ	40
ノルウェー	18
カナダ	14
スペイン	14
英国	10
デンマーク	8
スウェーデン	7
フィリピン	4
マレーシア	4
ネパール	3
オーストラリア	2
ドイツ	2
日本	2
米国	2
ベルギー	1
ブラジル	1
フィンランド	1
インド	1
ルクセンブルク	1
モンテネグロ	1
ポルトガル	1
ロシア	1

## 教育

国	症例数
日本	12
マレーシア	6
ドイツ	5
英国	4
フィリピン	3
カナダ	2
スペイン	2
ブラジル	1
チリ	1
インド	1
ニカラグア	1

## 地域交通 47

国	症例数
フランス	21
英国	12
オーストリア	3
オランダ	3
カナダ	2
ポルトガル	2
チェコ	1
インド	1
マレーシア	1
トルコ	1

## 85 廃棄物回収処理

国	症例数
ノルウェー	19
英国	15
デンマーク	13
ドイツ	13
カナダ	7
スペイン	6
エジプト	4
フランス	3
オランダ	3
パラグアイ	1
ペルー	1

## 192 情報通信サービス

国	症例数
米国	145
ドイツ	35
オランダ	7
カナダ	3
マレーシア	1

ら以下に紹介する。ここから見えてくるものは、一度民営化した市民共有の財産を取り戻すのは可能だということ、新しい時代の公共を再定義し、利用者、労働者、地域に開かれた透明性の高い新しい公共を構築する出発点となり得ることである。

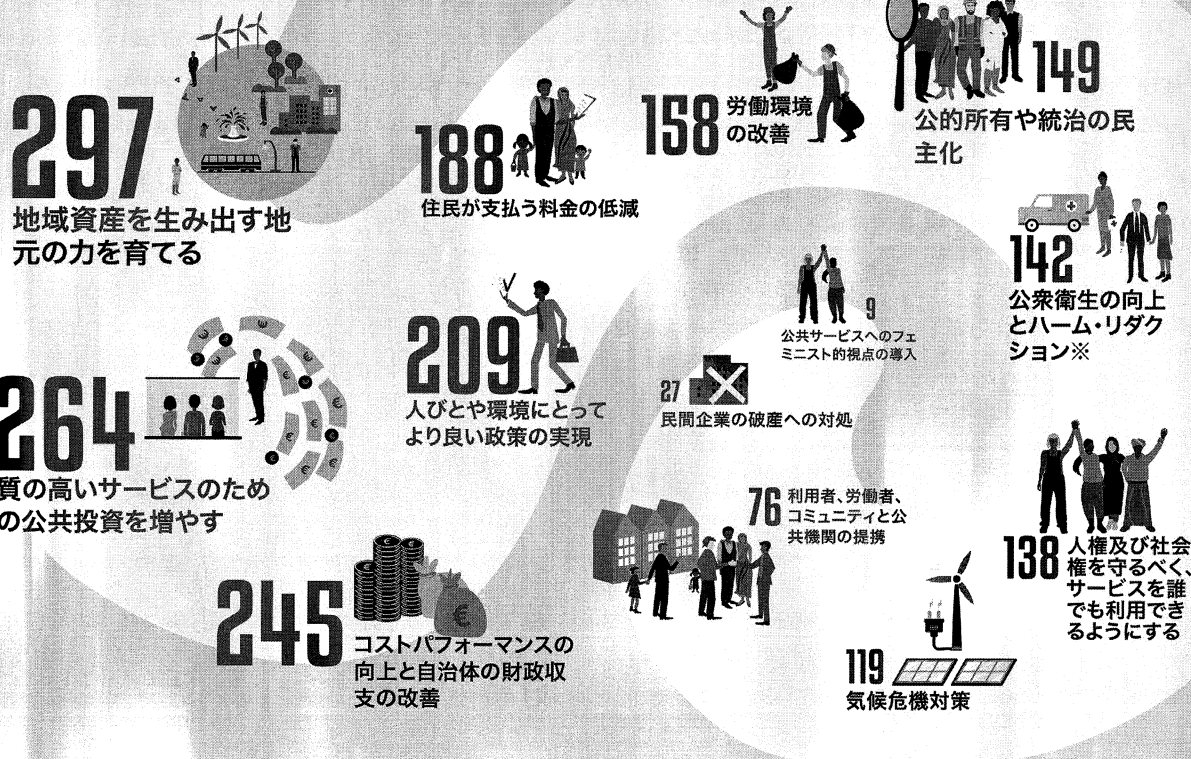
## コストの削減とサービスの向上に寄与する

新自由主義者は、民営化や官民連携 (PPP)、アウトソーシングは財政負担を減らすと主張するが、実は公的セクターが事業を担った方がコストパフォーマンスは高いという証拠は増える一方だ。2014年、カナダ、オンタリオ州の会計検査院長官は74のPPP案件を精査し、それらが公共調達によって賄われた場合と比較して80億カナダドルも財政負担を増やしたと結論づけた。同様にカナダ、ブリティッシュコロンビア州の会計調査院長官も、2014年に16のPPP案件を調査し、民間による資金調達によって、州が独自で資金を借入れた場合

の倍のコストがかかったと報告した<sup>3</sup>。英国の国家監査局の2018年のレポートも、民間による資金調達は政府が独自に単独で借り入れた場合に比べ40%もコストがかかると発表している<sup>4</sup>。さらに具体的な例として、英国の財務委員会のレポートは、民間が資金調達した病院は、公的セクターが資金を調達する病院よりもコストが70%も高くなるとの見積もりを出している<sup>5</sup>。

民営化されたサービスが一般的に高くつく必然的な理由がいくつもある。企業は株主や親会社に払う配当金を含めや利益を揚げなくてはならない。官民連携 (PPP) は包括的で複雑なプロジェクトなので、契約書を作成するコンサルタントや弁護士に払う多額の費用など、余計なコストを増やす。逆に公的に所有され、公務員によって提供されるサービスは、経済的にも効率が良いということを示す再公営化事例が多数ある。私たちの調査の結果、245件の(再)公営化事例で、サービス提供にかかるコストの削減が見込まれているか、すでに達成されており、少なくとも264件の事例で、地方公営企業が

# (再)公営化の目指すもの



サービスやインフラに対する公的投資を増大させたか、させる見通しだとわかった。サービスが公的所有の下に取り戻されると、税金やサービス利用料などの収入がそのままサービス改善のために投資されるため、事業の持続可能性も担保しやすくなる。

## 不安定雇用を改善しうる

民営化、アウトソーシング、官民連携 (PPP)、緊縮措置などの導入は、より効率の良い民間に任せることで、財政支出の節約ができるとして正当化されがちだ。しかし現実には、民間の運営企業がコストを削減した場合、公共サービスの従事者たちがそのツケを支払わされるケースが多い。雇用の削減や労働条件の引き下げ、団体交渉を骨抜きにするなどの措置を通し、民営化は雇用の不安定化を助長するのだ。このことはサービスの量の低下や質の悪化につながるため、労働者やその家族、地域社会のみに留まらず、サービス利用者にも影響を与えてしまう。

対照的に、地方自治体が実施した再公営化やインソーシングにおいては、財政支出を削減しつつ、労働条件の改善や労働者の給与引き上げに成功した事例が数多く存在する。例えば2011年以降、清掃、建設、スポーツ施設や公園の維持管理、廃棄物回収処理など3億8000万ポンド相当の契約を公の管理のもとに取り戻したロンドンのイズリントン区。これを通し、1200人もの労働者の給与や労働条件を改善し、さらに1400万ポンドの節約にも成功している<sup>6</sup>。またノルウェーのクラゲリョー市では、廃棄物回収処理事業の再公営化により、サービス利用料が14%引き下げられた一方、サービス従事者の給与と年金は引き上げられた。

## 民主的な公的所有を可能にする

公的所有は自動的に民主的であったり効率的であったりするわけではない。官僚主義や非効率性によって身動きができなくなったり、既得権や汚職、独裁的な権力者に公共セクターが捕われてしまう

こともある。しかし、民間の企業や団体であっても、同様の問題を抱えることはままある。さらに透明性の低い公と民間が結託すれば税金が効率的に使われる確率はさらに低下する。課題は公か民かではなく公の透明性や民主制を高めることである。

柔軟性があり、質の高い公共サービスを作り出すには、直接的にも間接的にも住民が民主的な意思決定に参加できる新しい形の公的所有のあり方が必要だ。それを実行するための方法はたくさんある。アカウントビリティや透明性、情報公開を強化・促進するための仕組みから、公営企業における参加型統治の導入まで、(再)公営化の取り組みの中で、すでに様々な改革が実施されてきた。例えば、フランスのグルノーブル市やパリ市の公営水道会社が実践したように、(再)公営化されたり、新たに設立されたりした地方公営企業では、サービス利用者の代表を役員とすることで統治の民主化を図ることができる。またデンマークには、公営企業役員の3分の1を労働者の代表とするという法律がある。

労働者や利用者の代表が、公的組織の意思決定機関に参画できるようにすることは、統治のあり方を開き、公的所有の意義を拡大する上で最も重要なことだ。このような参加型統治は、市民オブサーバトリーや市民評議会など、新しい機関を設置することでより促進することができる。市民オブサーバトリーは実際にパリ市やスペインのタラサ市で実践されている。市民に開かれたフォーラムでありながら、水道公社の統治機構の一部として調査請求権などを有する参加型運営のモデルで市民と地方公営企業をつなぐチャンネルになっている。パリ市では市民オブサーバトリーの代表が、地方公営水道企業の理事会に参加する形で住民の視点を地方公営企業の政策決定に反映させている。

公的所有のあり方はさまざまだ。公的機関が草の根の市民運動や労働組合と協力することもあれば、公的機関と非営利団体による共同所有の形をとることもある。そして(再)公営化の背景には活発な市民共同組合などの社会連帯経済が背後にある場合も多い。ドイツのヴォルフハーゲンという町では、市民共同組合が地元の風力発電に出資。公営

エネルギー企業の4分の1を所有し、役員会議にも2名の枠を持つことになった<sup>7</sup>。自治体が電力網を再公営化したことで実現したこの共同所有は、電気料金の低減、共同組合の有する幼稚園への投資、そして2倍近くの従業員増という結果に結びついた。ハイブリッドな公的所有の興味深い例だと言える。共同所有まで行かなくとも、こうした地元の組織との協力は公的所有を開き改善するのに非常に有効で、最近ではPublic-Common 連携<sup>8</sup>とも呼ばれる。

## 地域の共通資産を増やし、 地場経済を活性化する

廃棄物回収処理、食(給食)、清掃、情報通信などの公共サービスを民間から取り戻したり、新たに開始したりすることは、地域全体の変革につながる。社会インフラを提供する企業が民主的に管理されている場合、利益が地域に再投資され、経済が地域化される可能性ははるかに高まるからだ。米国に基盤を置くデモクラシー・コラボラティブは「地域の共通資産の構築 (Community Wealth Building)」という考えを提唱する。外(国)の企業の投資に依存するモデルを脱却し、「拠点機関」と呼ばれる公的機関の調達や雇用・投資を通して、環境的に持続可能で公正な地域経済構築することを目指す。

自治体の機関、病院、大学、美術館、公的な情報通信サービス企業など、地域に根ざした「拠点機関」の総合的な物資やサービスの購買力は大きい。「拠点機関」が必要な物資やサービスを地元で調達することで、地元の経済を向上させる能力を発揮することができる。例えばチリのバルパライソ市は、大手の清掃サービス会社の代わりに地元の共同組合と清掃事業の契約を交わすことにした。大手の清掃サービス会社は労働者への賃金を最低に抑える一方で潤沢な利益を契約に反映する傾向が強いが、地元の協同組合は労働者の取り分が相対的に大きい。結果として公共調達契約を通じて、公的資金が外の投資家よりも地元の労働者により多く循環することになる。また、フランスのレンヌ市は、水源地の保全のため地元有機農家の支援をする

だけでなく、地元で収穫された有機農産物を学校給食に使うことで安定的な需要を作っている。ここでも公共調達契約が力を発揮している。

私たちの調査によると、地域資源の構築やより危機に強い地域経済の実現に（再）公営化が貢献した、もしくはする見込みの事例は297件あった。そこには、地元で豊富にある自然資源をより有効に活用した例や、住民のために安定した雇用を創出した例、新たに持続可能な事業活動を開始した例などが含まれている。

## 気候危機に対応するための戦略となる

民間企業が利益のためにエネルギー関連サービスやインフラ事業を担い続けている限り、気候危機に対応するのはとても難しい。売り上げや投資利益率を最大化することと、エネルギー消費量を大幅に削減することはお互い相入れないからだ。自治体や公的機関は多国籍企業に比べ、短期的な財政にこだわるのではなく、長期的な環境への配慮を優先できる立場にある。世界的なエネルギー転換を達成するためには、国際的・国内的な全体調整が不可欠なことは明白だが、エネルギー効率を高めるべく住宅を改修したり、地域で再生可能エネルギーを生産したり、食の地産地消に取り組んだり、異常気象リスクへの対応を進めたりなど、すでに多くの自治体や市民が、気候危機に対して動き始めている。公共サービスを（再）公営化する主な理由が、再生可能エネルギーへの転換及び二酸化炭素排出量の削減など、気候危機対策だった事例は少なくとも119件あった。そのうちの多数はエネルギー関連事業だった。また、2017年から2019年の間に、世界におけるエネルギー事業の（再）公営化数は20%増加し、合計374件となった。

多くの国のエネルギー市場は、少数の民間大企業による寡占状態にある。そして、数十年にもおよぶ市民社会からの圧力を無視して、多くのエネルギー企業は化石燃料の採掘を進め続けている。多くの人が市民協同組合としてコミュニティーエネルギー事業を立ち上げたり、英国のノッティンガムの

ように、公営のエネルギー企業の創設に踏み切ったりした理由はここにある。競争が大手にとって有利となる自由化されたエネルギー市場では、自治体が民間企業を買い取ることは難しい。しかし、公営のエネルギー企業を新設し、エネルギー利用の効率化を図る事業や地元での太陽光・風力発電に投資したり、地産エネルギーの供給者になることは可能だ。さらに、公的施設や低所得者の住宅の改修に投資し、エネルギー効率を高めることで、エネルギー使用量を大幅に削減し、エネルギー料金を引き下げることができる<sup>9</sup>。

## おわりに

21世紀型の公共を創るために、コストとリスクの高い民営化をわざわざ経験する必要はないことを強調したい。ヨーロッパ各国は長い時間と高い代償を払って公共サービスの民営化を経験し、それを公共の手に取り戻す困難を現在進行型で経験している。民間契約はその変更も停止もとても難しい。ひとたび契約が交わされれば、企業はあらゆる方法で公的機関を契約条件に縛り付けることができるし、それを変えようとすれば公的機関はすべてのステップに膨大な出費を余儀なくされる。契約を途中で停止するときは特に、自治体は甚大な出費の困難な戦いを覚悟しなければならない。

施設の老朽化や人口減少に対応する効率的な運営、経営基盤の強化などの対策として公営企業や公的資産の民間譲渡、民営化、民間活用を検討することが押し付けられるのは日本だけでなく世界的なことだ。これは、研究会や報告書の音頭を取っているのが国際資本や国家政策と強い絆で結ばれている（国際）コンサルタント会社であることが多いからだ。このような会社は持続可能で活発な地域経済にそれほどの興味もないしそのような知識もない。まずはこの有無を言わせないかのような新自由主義というイデオロギーに基づいた初期設定を問い直そう。民間の方が公的運営よりも効率がよいという学術的、科学的な証拠は存在しない<sup>10</sup>。地域の人、経済、財産を守っていくための多様な解

決策を地元のことを知り大切に思う人々が検討すべきだと思う。公共の財産を譲渡することなく、公を改革し新しい公共を創ることは可能だ。その鍵は公を開き、共有することだと(再)公営化運動は教えてくれる。■

《注》

- 1 国際会議 Future is Public (オランダ、アムステルダム) で開催した際に発表。 <https://futureispublic.org/> その後、調査の結果と各国の専門家からの小論文15章は「Future is Public-Towards democratic public ownership of public services」(英語全258ページ)としてインターネット公開。 <https://www.tni.org/en/futureispublic>  
日本語については抄訳版を『公共の力と未来 世界の脱民営化から学ぶ新しい公共サービス』として公開。2020年7月 [https://www.tni.org/files/publication-downloads/japans\\_executive\\_summary\\_the\\_future\\_is\\_public.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/japans_executive_summary_the_future_is_public.pdf)
- 2 International database of de-privatised public services. Transnational Institute (2020). Public Futures. Retrieved from: [publicfutures.org](http://publicfutures.org) (CC BY 4.0) <https://publicfutures.org/> このデータベースには常に新しい事例が追加されていく。
- 3 Robert Ramsay (2020), Future is Public-Towards democratic public ownership of public services, chapter 3, page 55, Amsterdam <https://www.tni.org/en/futureispublic>
- 4 国家監査局「PFIとPF2に関するレポート」2018年1月 <https://www.nao.org.uk/report/pfi-and-pf2/>
- 5 英国下院財務委員会「資金調達を含む公共事業の一括民間委託 (PFI):2010年から2012年セッション第17回報告書」(HC 1146) 2011年7月, パラグラフ 48.
- 6 David Hall (2020), Future is Public-Towards democratic public ownership of public services, chapter 6, page 94, Amsterdam <https://www.tni.org/en/futureispublic>
- 7 Bertie Russell, (2019), This small German town took back the power and went fully renewable, Ponderwall <https://ponderwall.com/index.php/2019/12/08/wolfhagen-german-town-fully-renewable/>
- 8 Keir Milburn and Bertie Russell (2019), Public-Common Partnerships Building New Circuits of Collective Ownership, Common Wealth, <https://www.common-wealth.co.uk/reports/public-common-partnerships-building-new-circuits-of-collective-ownership>
- 9 Lavinia Steinfors (2020), Future is Public-Towards democratic public ownership of public services, chapter 15, page 215, Amsterdam <https://www.tni.org/en/futureispublic>
- 10 Philip Alston, Report of the United Nations Special Rapporteur on extreme poverty and human rights (2018) submitted to the Seventy-third session of General Assembly, para23 and 24, page 10-11 <https://undocs.org/A/73/396>

