

# 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

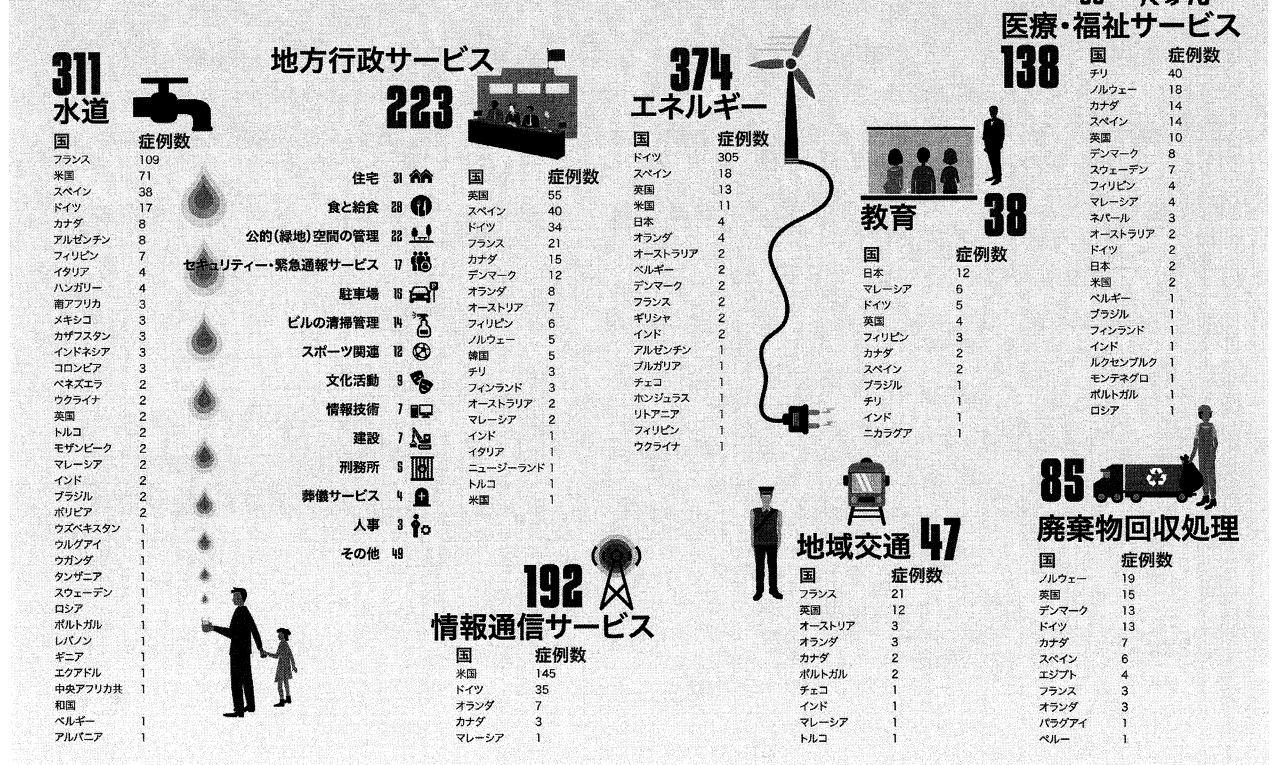
日本大学文理学部社会学科卒業。環境 NGO アシード・ジャパンの専従職員を経て渡欧。2003年よりトランスナショナル研究所研究員。専門は、水道、公共サービス、民営化。著書に『水道、再び公営化！欧州・水の闘いから日本が学ぶこと』（集英社新書、2020年）、『再公営化という選択—世界の民営化の失敗から学ぶ』（編著、堀之内出版、2019年）、『安易な民営化のつけはどこに』（共著、イマジン出版、2018年）など。

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



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。

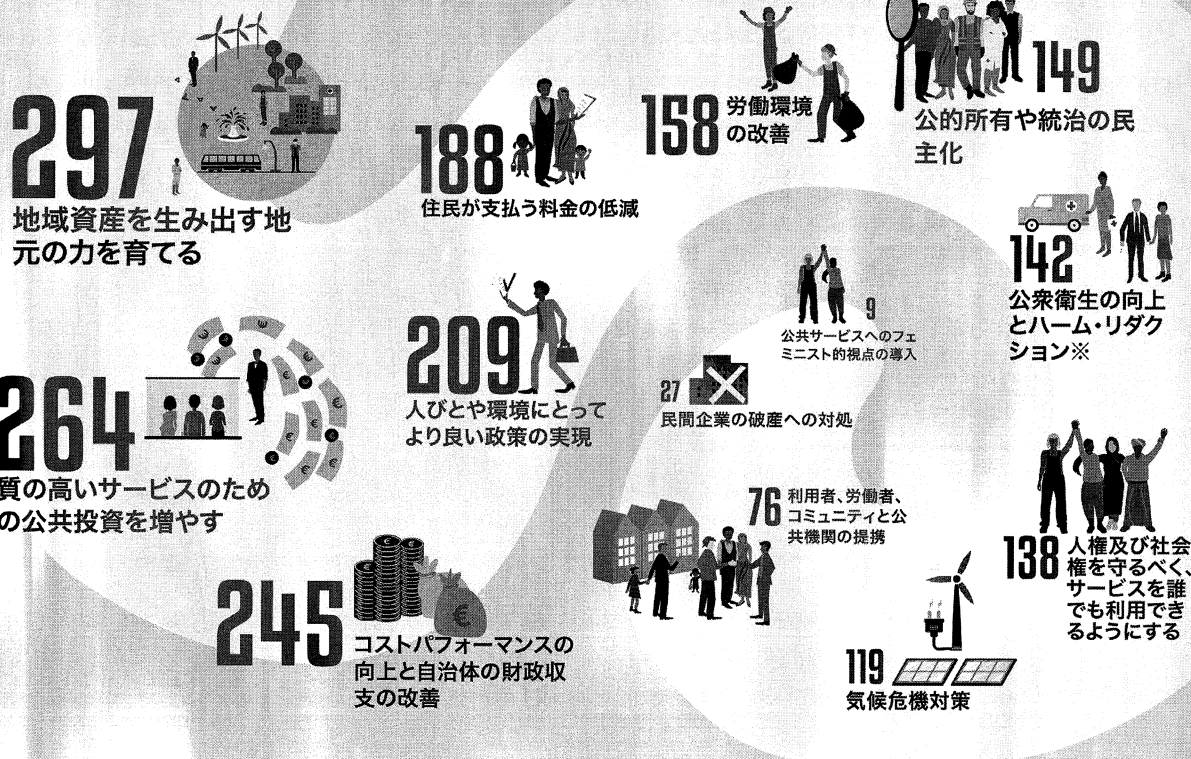
## コストの削減とサービスの向上に寄与する

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>

