



巻頭論文

「平成の合併」後の自治体経営 — 海外における公営企業の「再公営化」の動きを事例に —

地方財政審議会委員
鎌田 司



自治体の住民生活や地域の活動に不可欠な基盤供給の役割を担ってきた公営企業は、自治体経営の最前線にあるといえる。近年、日本国内の公営企業では、PFIをはじめ、民間への運営委託や委譲など「民営化」が進展している。

本論文では、日本に先駆けて民営化を進めた欧米諸国での「再公営化」の広がり、かつて国内の自治体が行った公営電気事業復元運動を紹介する。そのうえで、公営企業が企業的な経営手法を取り入れつつ、雇用、資金循環など地域に密着した存在となり、再生可能エネルギーの活用による環境保全対策など、住民の現代的で多様な要望を取り入れることによって、自治体に対する信頼感を高めると同時に自治の発展につながる可能性を提示した。

はじめに

「自治体経営」を考えようとするとき、焦点の一つは「民営化」だろう。民間の資金や経営手法を取り入れながら公共サービスを提供する、PFIといった仕組みの導入を国も推奨している。一方で、その自治体経営に最も関連していて、いわば自治体経営の最前線にあるものとして公営企業を位置付けることができる。

公営企業は上下水道はじめバス、電車といった交通、電気、ガスのエネルギー供給など様々な分野で、長年住民の生活や地域の活動に不可欠な基盤供給の役割を担ってきた。ただ自治体経営の最前線でもある公営企業は、交通やエネルギーなどでは民間との競争関係にあるだけに、経営の効率化や無駄の排除が一層強く求められてもいる。そうした圧力の結果でもあるが、運営の民間委託が広がり、事業の民間への譲渡もみられるようになっていく。

ただ同じ「経営」といっても、企業と自治体では目的が異なる。当然機能と役割にも違いがあることをあらためて確認しておく必要があるのではないだろうか。民間経営の目的は利益の最大化にある。これに対して自治体は、公共サービスによる住民の満足と地域活動の円滑な循環を使命とする。

公営企業の中には、赤字経営を抱えて民間企業なら「レッドカード（退場）」を突きつけられてもおかしくないようなケースもあるだろう。しかしたとえ赤字でも存続が不可欠のケースもある。水道が止まったら、日常生活が困難になる。地域唯一の公立病院がなくなったら、住民の生命にもかかわる事態になりかねない。

また民間企業に経営を委託したり売却をしたとしても、住民生活や地域の活動にプラスになるとは限らない。民間企業に運営を委託したことで経営は黒字になったが、使用料は下がるところか逆に値上がりし、サービスが低下したとすれば、何のための「民営化」だったのかということになるだろう。

海外では水道やエネルギー供給などの事業で、いったん民営化した事業の経営に自治体が再び乗り出す「再公営化」の動きが広がっているようだ。民営化した水道使用料が値上がりしたといったマイナス面のほか、地域のエネルギー供給事業を自治体主導にした方が、地球温暖化対策が進めやすくなるといったことも再公営化の理由とされている。

またリーマン・ショックなど国際的な金融システムの混乱を受けて、市場経済に対する失望やその裏返しとしての国家や自治体に対する信頼感の増加も背景にある、という見方もある。ドイツでは電気・ガスといったエネルギー供給事業を、住民投票による賛成多数で再公営化に踏み切った都市もある。再公営化に住民自治が密接に関係していることも明らかになっている。

民営化に突き進む日本とは正反対の再公営化が、なぜ海外では出現しているのか。その背景などを手がかりとしながら、「自治体経営」とは何か。行政によるサービスとは何か。ひいては国や地方の役割とは何か、住民自治とのかかわりといったことについて考えてみたい。

1 再公営化の動向

(1) パリ市—公営水道事業体を設立

まず海外で起きている水道やエネルギー供給事業の再公営化を詳しく述べることにする。次いで、日本で戦前、電力供給事業を担っていた東京などの自治体が、戦後展開した「公営電気事業復元運動」を紹介する。国外、国内の事例から、自治体の今後の在り方を考える手がかりの一端としてみたい。

フランスの首都パリ市は2010年、市内の水道供給を一手に担う同市100%出資の公営水道事業体を設立し、約150年間続いてきた民間企業による供給体制に終止符を打った¹。公営水道事業体による「再公営化」に伴い、3,500万ユーロ（約49億円、1ユーロ＝140円）のコストを削減し、水道料金を8%引き下げることができたという。

¹ パリ市の水道事業の再公営化については、末尾の参考資料を参照。

パリ市の人口は約 225 万人、給水人口は 300 万人を越す。水道事業は長年「水メジャー」といわれる、世界的な水サービス大手企業のヴェオリア、スエズ両社（ともに本社フランス）によって、浄水から供給、料金徴収まで行われてきた。ところが老朽化した施設の更新や、水の消費減少に伴う収入の落ち込みなどを名目に使用料の値上げが相次ぎ、1990 年から 2004 年までの間に使用料が 2 倍になった。社会党のドラノエ市長（当時）は 2008 年に、両社との業務委託契約の更新をしないことを決定した。

再公営化により、これまで水メジャー両社の株主配当や内部留保に回っていた収益を、サービス向上のための再投資に充てることができるという。パリ市の公営水道事業体は、経営の透明性と効率化を重視している。さらに水源周辺の農家と契約して、有機農業や減農薬への転換を支援するなどして、水源の汚染防止対策にも取り組んでいるという。

パリ市と前後して、ナント、レンヌ、ニースといった各都市が、ヴェオリア社などとの委託契約の期間満了を機に、水道事業の再公営化に踏み切っている。

パリ市より一足早く 2003 年、アメリカのジョージア州アトランタ市は、スエズ社の現地子会社と結んでいた 20 年間の水道事業運営契約を破棄し、市直営に戻した²。アトランタ市の給水人口は約 150 万人。民間委託した水道事業ではアメリカ最大規模とされ、市営の時は年間 5000 万ドル（約 63 億円、1 ドル = 125 円）だった経費が半分以下になり、サービス水準も向上するとされ、アメリカでの水道事業の民営化モデルと期待されていたという。

しかし水圧が低下して水が出にくくなったり、配水管内の赤さびの発生、漏水の修繕が遅いといった問題が相次ぎ、運営委託契約どおりのサービスを達成できなかったことが、再公営化の要因という。ただし再公営化後の年間費用は 4000 万ドルと、民間委託時に支払っていた費用の約 2 倍に上っている。市側に施設の老朽化に関する情報開示の不足や、企業側が費用を低く見積もりすぎていたことなどが指摘されている。

(2) ハンブルク市—住民投票で電力事業を買い戻す

ドイツのハンブルク市（州でもある）では 2013 年 9 月、大手エネルギー会社から市内のエネルギー供給網を買い戻すことの是非を問う住民投票が実施され、50.9%の賛成多数で「再市営化」案が成立した³。大手エネルギー会社はスウェーデンに本社があるが、ドイツ国内でも 4 大エネルギー会社の一角を占めるとされる。

この大手エネルギー会社は、ハンブルク市で電気のほかガス、地域暖房といったエネルギー供給網を敷き、市内に供給してきた。住民投票の成立を受けて、ハンブルク市は 2014

² アトランタ市における水道事業の再公営化については、経営工学研究所「米国アトランタ市の水道事業民営化と再公営化」<http://www.njs.co.jp/ri/03topics/topic0810-2.html>（最終閲覧日：2015年8月3日）を参照。

³ ハンブルク市における電力事業については、自治体国際化協会ロンドン事務所「ハンブルク都市州におけるエネルギー供給事業の『再市営化』」<http://www.jlgc.org.uk/jp/wp-content/uploads/2015/02/50492f2cca0396b7b10c7878f7110e5f.pdf>（最終閲覧日：2015年8月3日）を参照。

年に契約期限を迎えた電力供給網を買い戻し、市出資 100%の電力網公社による供給サービスを開始した。さらに今年にはガス供給網を、2019 年には地域暖房の供給契約をともに延長せず買い戻し、再市営化することになっている。

ハンブルク市は、エネルギー供給事業の再市営化により、これまで大手エネルギー会社が石炭火力発電所などで作っていた電力を、風力などの再生可能エネルギーで生み出す「エネルギー遷移政策」を推進するとしている。将来的には 2050 年度までに市内の二酸化炭素排出量を 80%削減する、野心的な目標達成につなげるとしている。

ドイツではハンブルク市のように、自治体が民間会社と結んでいたエネルギー供給事業契約の過半数が 2016 年までに期限切れになる見通しで、契約を延長せず再公営化する自治体が相次いでいるという。その理由としては、民間企業が運営している間も、料金を値下げせず値上げするケースが多いことが挙げられている。また民間企業のように利益を最優先しない自治体の運営の方が、再生可能エネルギー政策への転換などと整合性が取りやすく、効率的で安定性があるとみられていることなどが挙げられている。

ドイツの首都ベルリン市でも 2013 年 11 月、エネルギー供給事業の再公営化の是非を問う住民投票が行われたが、賛成が 80%を超したものの規定の有効投票数が足りず、成立しなかった⁴。ただベルリン市は、水道公社の小会社として電力部門を担当する「シュタットベルケ（都市施設局）」と配電網会社を設立し、今年からハンブルク市のエネルギー供給事業を請け負っていたのと同じスウェーデンの会社から、配電網ごとエネルギー供給事業を引き継ぎ再公営化することになった。ベルリン市は 2050 年までに二酸化炭素排出ゼロ（気候中立化）を目指しており、都市施設局は再生可能エネルギーによる電力開発を担うという。

ベルリン市は 1997 年に電気とガス両事業、1999 年に水道事業をそれぞれ民営化していた。水道事業については、2003 年以降水道料金が高騰した理由の説明を求める市民請求・投票運動に発展したことを受け、2012 年と 2013 年にヴェオリア社など民間水道事業者の株式持ち分を買い戻し、一足早く再び市営化したという。

2 公営電気事業復元運動

(1) 戦前—自治体が、一般家庭に供給

公営電気事業復元運動を知っている人は、年々少なくなっているのではないと思われる⁵。戦前東京はじめ京都、大阪各市など全国の自治体が直接電気供給事業を行っていた。しかし第 2 次大戦遂行のため、自治体と民間電力会社の電気事業はすべて国家管理となり、

⁴ ベルリン市については、名古屋大学環境学研究科の竹内恒夫教授のブログ、名古屋大学環境政策論時評「エネルギー自治革命」(1)・(2) <http://blog.livedoor.jp/miyahigashi75/?p=6> (最終閲覧日：2015年8月3日)を参照。

⁵ この運動については、公営電気復元運動史編集委員会編『公営電気復元運動史』公営電気事業復元県都市協議会、1969年を参照。

一般家庭などへの電気供給は9ブロックの配電会社にとって代わられた。敗戦後、日本の電気事業は地域独占の9電力会社（沖縄の復帰後は10電力会社）体制となり、現在まで続いている。

国家管理されるまで全国の自治体が所有していた水力発電所などの施設や設備などは、9電力の支配下に置かれたままになった。そうした施設などを取り戻し、再び自治体による電気供給事業を行えるようにと展開されたのが、公営電気事業復元運動である。敗戦の翌年始まった運動は、1969年に関係自治体で構成する協議会が解散するまで20年以上にわたって続けられた。

1886年に、日本で初めて民間電気事業者が東京に開業した。翌年には名古屋、神戸、京都、大阪で相次いで民間の電灯会社が設立されている。一方1892年に京都市が、市内の琵琶湖疎水を利用した水力発電所をつくった電気を、一般家庭向けや工業用として供給を始めた。これが自治体初の公営電気事業であり、水力発電による供給も国内初めてのことだった。

京都市を皮切りに当時の東京、大阪両市のほか県営、市町村営、郡営（郡内の市町村が共同設立）の公営電気事業が全国各地に広がった。公営電気事業は民間電灯会社より料金が安いことや、民間電灯会社が進出しなかった、中山間地の町や村が直接電気供給に乗り出したり、地域総合開発や都市計画の一環として行われるなど、地域の様々な状況を背景に増加した。

1935年の統計によると、全国の電気供給事業者数は731で、そのうち自治体による公営事業者数は122（16.7%）に上った。町村営と郡営は計88と、公営事業者数の70%以上を占めた。電気事業による収入は自治体財政を潤した。税収に対する、電気事業収入から一般会計への繰入額の割合は、大阪市14%（1935年、以下同じ）、京都市17%、山口県21%のほか、山形県酒田市は96%を占めた。予算の歳入に占める繰入額の割合は山口県9%、酒田市は21%に上った。

電気事業収入の余剰金を使った投資で、例えば大阪市では国内2番目の地下鉄、御堂筋線の開業のほか、御堂筋を含む都市街路、大阪城公園、港湾などの建設・整備が進んだ。

(2) 地域独占の壁に阻まれる

自治体による公営電気事業復元運動は、1946年2月に東京都議会が、配電事業の公営移管を求める決議をしたことが皮切りとなった。公営電気事業を行っていた東京市は戦時中に東京府とともに廃止され「東京都」となっている。都議会の決議は、配電事業は公共事業の典型的なもので公営が適当とし、都民の生活に密着しているので、都民が直接経営に当たるのも理想的であり、一営利会社の独占に委ねるべきではないとした。都民の声を十分反映させながら都民の事業として経営できる形態、すなわち都営が最も妥当であり、配電事業を速やかに都営とするべきだと訴えた。

その後仙台、京都両市議会が同様の意見書を決議し、全国市長会議も移管を求める決議をした。1949年には関係都府県と都市自治体共同の「配電事業公営期成連合会」が発足した。以後組織の名称を様々に変えながら運動が続くことになる。期成連合会の会長は都議会議長で、期成連合会作成のパンフレットには「利用者は代表者からなる地方議会を通じて、経営の監督や指導ができるばかりではなく、自分の立場をよく反映することができる」と述べている。

公営電気事業復元運動は、東京都議会はじめ関係自治体議会の主導で行われたことに特徴がある。各地方議会の代表者たちが長期間結束して、GHQ（連合国軍総司令部）や国（中央政府）、政党などとの折衝を精力的に続けたことは特筆される。

1951年5月に9電力体制が発足した。その前年には公営電気事業を復元するための法案が閣議決定されたが、GHQの反対で頓挫した。また9電力体制後は自治体の運動に対して、地域独占が崩れることを懸念する電力業界が強行に反対活動を繰り返した。結局1957年5月、当時の与党自民党三役のあっせんにより、法的な措置ではなく自主的に解決することになった。あっせんを受けて、運動に参加していた17都県市がそれぞれ各電力会社と個別交渉を行った。1969年7月に公営電気事業復元県都市協議会関係自治体が解散するまで、個別交渉が10年あまり続くことになる。

結局自治体側が掲げ続けた公営電気事業の復元は、電力業界に阻まれるなどして日の目を見ることはなかった。個別交渉は各自治体が電力会社から協力金を受け入れることなどで決着した。例えば仙台市の場合は、市制施行70周年記念事業の図書館や博物館の建設などに、東北電力が費用の一部負担に協力するとした。酒田市も東北電力から、市民会館と市庁舎建設費の一部負担を得た。高校や橋梁の建設への協力金のほか、資金の貸し付けや地方債の購入といった事例もある。

(3) 小括

パリ市の水道事業を市直営に戻すなど海外の「再公営化」の動きと、戦前興隆した公営電気事業と戦後の公営電気事業復元運動から、どのようなことがくみ取れるだろうか。まず「再公営化」の動きからは、民間委託を含めた「民営化」にも落とし穴があるということが挙げられる。効率経営、無駄の排除を追求する民間企業に任せれば、料金は下がりサービスは向上するという楽観的な見通しが外れた。パリ市の水道事業では、10年あまりの間に料金が2倍に跳ね上がった。アトランタ市の水道事業では、水が出にくくなったり漏水の修繕が遅くなるなど、サービスが低下した。これでは「民営化」の意義を見出し難くなる。

ハンブルク市の電気などエネルギー供給事業の「再公営化」は、石油、石炭などの化石燃料から再生可能エネルギーへの転換を目的とし、自治体の「遷移政策」との整合性を取りやすくすることが挙げられている。日本の公営電気事業復元運動と重ねると、住民生活や

地域の活動に不可欠な電気、ガスといったエネルギー供給事業を、地域独占の民間企業に委ねることの是非が問われていることになるだろう。

これは、水道事業にも当てはまることである。パリ市が再公営化に伴い設立した公営水道事業体は、水源周辺の農家の有機農業や減農薬への転換を支援するなどして、水源の汚染防止対策に取り組んでいる。収益が株主配当や内部留保に優先されがちな民間企業では、できにくいことではないか。

日本では、行政サービスへの民間企業の参入を進める「民営化」が国の政策目標にもなっている。では日本に先駆けて民営化を進めた欧米諸国の自治体で、今なぜ「再公営化」の動きが広がっているのか、あらためて考えてみる必要があるのではないだろうか。

日本の公営電気事業に関して言えば、現在 26 都道府県が水力発電による電気を、電力会社に「卸す」事業は続いている。しかし公営電気事業復元運動が挫折したこともあって、一般家庭などへの電気の「小売り」は認められていない。現行制度では既存の電力会社と、近年の規制緩和で発足した「新電力」のみ小売りが可能である。

ただ現在進められている電力の自由化に伴い、既存の送配電網を使ってだれもが電気を自由に供給できる仕組みができあがると、小売り事業に参入する自治体が出現するかもしれない。これは、公営電気事業復元運動の悲願が実現するということになるだろう。「都民の声を十分反映させながら、都民の事業として経営できる形態」として、「配電事業の都営」化を主張した、1946 年の都議会決議にも沿うものとなる。

太陽光や風力でつくった電気を電力会社に購入を義務付ける、再生可能エネルギー固定価格買取制度を受けて、再生可能エネルギーを活用した発電が各地に広がっている。地球温暖化対策の一環として石油や石炭などの化石燃料への依存を減らし、再生可能エネルギーによる発電を増やそうという動きが一層加速しそうだ。ハンブルク市の「遷移政策」に見られるように、再生可能エネルギーによる電気を供給して、地域全体で化石燃料への依存から転換しようという自治体が見られてもおかしくない。

さらに言えば、再生可能エネルギーによる発電や温熱供給を地域全体に広げて、エネルギーの地産地消による住民生活の充実と地域の活性化につなげようという、意欲と戦略性に富んだ自治体が出てくることも考えられる。住民生活や地域の活動に密着した、基盤的なものである電気や水道などの供給を自治体が主導することは、とりもなおさず住民の監督の下に事業を営営することに外ならない。

まとめ

(1) 自治の発展に向けて

ドイツにみられる公営企業の「再公営化」の背景には、国家の役割に対する国民の期待感の変化があるとも指摘されている⁶。1980年代以降の新自由主義政策が広がった時代には、「スリムな国家」がうたわれた。中央政府や自治体のサービスをできる限り民間に任せるべきだとの考えの下、電力の自由化など規制緩和が相次いだ。公営企業の民営化もこうした流れの中で広がった。また国家と民間部門との協力関係も進んだという。

しかし現在は、『強い国家』へのパラダイム変換、ルネサンス」が起きているという。「自治体もカムバックし、振り子が戻ってきている」とし、公営企業の再公営化はまさしくパラダイム変換の一環とされる。使用料が下がり、サービスは向上するといった民営化への大きな期待が失望に変わったことは既に指摘した。それに加えて、リーマン・ショックで金融機関の統制の欠如が明らかになり、市場経済への国民の信頼が地に落ちたことも背景にあるという。

一方で民間企業の手法などを公共サービスに取り入れる、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）の進展に伴い、自治体は組織を現代化し、競争力を身につけ、有能な人材も備わるようになった。また自治体は民間企業との共同作業を通じて、どうすれば運営が最適化できるかといったことも学んだという。元々ドイツ国民には、水道やエネルギーといった生活基盤にかかわる事業は民間ではなく、国家に任せるべきだという考え方がある。そうした国民の考え方とこれまで述べた様々な要因が重なり、自治体は環境保護はじめ、多くの創造的なことをよりよくやってくれるだろうという期待感がある。自治体がそうした期待に応えることが、住民の満足度の増進につながるようになるという。

ドイツでは、1990年代以降に民間企業の参入契約を結んだ自治体の事業のうち、20年間の契約期間が満了となるのが、電気・ガス分野だけでも約2万件に上るといわれる。契約満了の機会到来が、公社の新設に利用されているともいわれる。また施設の買い戻しなど再公営化のための財政需要が発生しているが、現在はかつてないほど低金利で自治体が必要額を調達できる状況も、再公営化に向かわせている要因という。

ただし再公営化は始まったばかりで発展段階にあり、ヨーロッパ全土で一般化しているとは言い切れない。ドイツには、水道や電気・ガスなど生活基盤となる事業は、国家あるいは自治体が責任を持つべきだという伝統があることが、ドイツでいち早く再公営化の動きを示していると指摘されている。

様々な要因を背景に起きている再公営化は必ずしも、以前の公営企業時代への「先祖返

⁶ ドイツの再公営化の背景などについては、ヤン・ツィーコー（人見剛・訳）「再公営化－地方自治体サービスの民営化からの転換？－ドイツにおける議論状況について」立教法務研究7号（2014年）、43-64頁、宇野二郎「地方公営企業の展望－ドイツの経験を手がかりに」公営企業555号（2015年）、4-17頁を参照。

り（揺り戻し）」を意味することにはならないという指摘もある。地域密着型で企業的な経営手法を備えて、地域の雇用や地域内の資金の循環にも貢献する、新たなタイプの公営企業が生まれつつあるということだろうか。

ハンブルク市のエネルギー供給事業は住民投票の結果、再公営化した。住民による選択が自治体を動かした。住民自治が、しっかり機能しているということができる。

(2) 住民の期待に応える自治体に

既に紹介したように、公営企業の再公営化は、現状では発展段階とされる。水道事業の場合、ドイツで再公営化したのはベルリン、シュツットガルトなど9都市だが、フランスは94都市を数える⁷。この中には、各コミューン（市町村）でつくる日本の広域連合のような広域行政組織（共同体）や一部事務組合が、それまでヴェオリア社などの水企業と結んでいた委託契約の期限切れ後に再公営化するケースも含まれる。このため、再公営化にかかわる実際のコミューン数は大幅に増えることになる。またアメリカでも、再公営化に踏み切った都市は58に上るといふ。統計をみる限り、2000年以降、ほぼ右肩上がりに再公営化の都市が増えている。ドイツでは電気・ガス分野だけで、間もなく期間満了となる民間との契約が約2万件あるという。再公営化が一層拡大するのかどうか、今後の動向を注意深くみていく必要がある。

繰り返しになるが、現段階では再公営化を過大評価することは避けなければならない。ただ、民営化一辺倒ではない状況が生まれていることは間違いないだろう。

再公営化が以前の経営状態に「先祖返りするわけではない」ことは、今後の動向を見る上でもポイントになるのではないだろうか。ドイツでは、自治体が民間の経営ノウハウを吸収し、組織の立て直しや有能な人材の確保などで、再公営化後の公営企業の経営刷新に努めていることがうかがわれる。水道、エネルギー事業などの生活基盤にかかわる分野や、再生可能エネルギーへのシフトにより、環境保全対策への住民の期待に応えようという、自治体側の証ということもできるだろう。いい意味で自治体が「変わった」と住民が受け止め、自治体に対する信頼感を高めることは、自治体の発展にもつながるのではないだろうか。

自治体経営の最前線である公営企業をめぐる、海外で起きていることと、また過去に先人が開拓した公営電気供給事業の経緯からは、参考にできることが少なくないと思われる。住民との対話に応えられる、そして住民自治の発展にも寄与する賢明な自治体経営を期待したい。

⁷ フランスとアメリカの統計については、The Transnational Institute (TNI) 「Remunicipalisation Global Trend 2000-2015」 https://www.tni.org/files/download/ourpublicwaterfuture-02_global_list.pdf（最終閲覧日：2015年8月5日）を参照。

【参考資料】

- ・ The Asahi Shinbun GLOBE 「『水』が、足りない」
<http://globe.asahi.com/feature/090525/side/05.html>（最終閲覧日：2015年8月3日）
- ・ 水情報センター「再公営化－パリでの成功が世界に広がる」
<http://www.mizujoho.com/front/bin/ptdetail.phtml?Part=sekai20141119&Category=9337>（最終閲覧日：2015年8月3日）
- ・ 自治体国際化協会パリ事務所「パリの水道事業について」
<http://www.clairparis.org/ja/clair-paris-blog-jp/blog-2013-jp/736-eaudeparis-ja-jp-1>（最終閲覧日：2015年8月3日）
- ・ 水政策研究所「フランス・パリ水道再公営化について」
<http://www.water-policy.com/2012/11/blog-post.html>（最終閲覧日：2015年8月3日）