

産業研究所講演会
(IIR Seminar)

再公営化と市民参加
—ドイツの水道事業の経験

Remunicipalization and Citizen's Participation
—Experiences from the Water Supply Services in Germany

宇野 二郎氏
(札幌大学地域共創学群 法・政治学系 教授)

Jiro Uno
Research Faculty of Law and Politics,
Sapporo University

関西学院大学産業研究所
Institute for Industrial Research (IIR), Kwansei Gakuin University

【産業研究所講演会】
再公営化と市民参加
ードイツの水道事業の経験

○野村 それでは、時間になりましたので、今から産業研究所の講演会を始めたいと思います。お暑い中お集まりいただき、ありがとうございます。

本日、札幌大学から宇野二郎先生をお招きして、「再公営化と市民参加ードイツの水道事業の経験」というタイトルで御報告していただきます。

私、この産業研究所の中の研究会「現代世界とヨーロッパ」の委員でもあり、宇野先生との面識があったものですから今回お招きしたということで、経済学部の教授をしています司会を務めさせていただきます。

予定としましては60分から80分御講演をして、休憩を挟み、その後、質疑応答で、フロアからも御意見を賜りたいと思います。

宇野先生は東京生まれ、早稲田大学政治学研究科の御出身でございます。行政学が御専門で、多くの論文を書かれています。現在、総務省、内閣府の委員等も務められております。

また、札幌大学のホームページにも幾つか業績が並んでおりまして、最近のものでは「都市インフラ政策ー都市専門官僚制による経営」と「行政改革ー省庁割拠体制を超えて」というタイトルで御論文を寄せられております。

本日は、ドイツの水道事業の再公営化という問題に関して、どのように評価するのかというお話をいただけるものでございます。我が国でも民営化という動きが出てきますので、その後また再公営化が起こり得るのかどうか論点になるかと思えます。後ほど積極的に御質問にも参加していただければ幸いです。

それでは、宇野先生、よろしく願いいたします。

○宇野 札幌大学の宇野でございます。今日はよろしく願いいたします。

今、先生からもお話がありましており、日本の状況を見ますと、どちらかということこれから経済成長の切り札として都市のインフラを民営化するとか、あるいはそこで培ったノウハウをもって国際的に乗り出していこうという機運が高まっているかと思えます。今日はヨーロッパに関する研究会と聞いておりますが、ヨーロッパに目を転

じた場合には、民営化を経験した後に再公営化が起こってきている話もございますので、本日は再公営化が一体どのようなものであるのか、また、それが生じた制度的な要因について考えてみたいと思っております。

ということで、本日の内容ですが、まず簡単に導入をいたしまして1990年代以降のヨーロッパ、特にドイツにおいてどのような行政改革が考えられてきたのかについてお話をしたいと思います。

その上で、今回取り上げます水道、都市インフラを担っております地方公営企業という制度について概観をしました後に、ベルリンの水道公社において民営化がどのように実施され、そして再公営化に至ったのかについてお話しします。

こうした研究をもって、ドイツ社会の現在はどうのような社会であるのかという一端が少し示すことができたらいなと思っておりますけれども、私自身はドイツ研究者よりは行政学の研究者でございまして、ドイツの社会についてどこまで深く立ち入るかどうかは心配でございしますが、そのあたりは後の皆さんとの質疑の中で、私自身も勉強させていただけたらと思っております。

さて、まず導入でございします。本日取り扱うテーマは都市のインフラ、とりわけ水道でございします。これまで、都市あるいは水道というような都市インフラを扱うときには、やはり都市が生まれて、そして人口がふえていく都市化の時代において、一体そうしたシステムがどのように発展をしてきているのかがテーマであったかと思ひます。御承知のとおり1990年代以降、1980年代ぐらいが転換であろうかと思ひますけれども、日本の場合、都市は成熟化をしておりますし、また都市間で競争しなければいけないと言われるようになってきております。

さらに近年は、都市のインフラが老朽化をしているということで、都市自体を更新しなければいけないと言われるようになってきているわけです。ですから、都市化の時代から都市の更新の時代へと問題自体は大きく変わってきているわけですが、こうした1990年代以降に都市がどのように変容してきたのか、今日は考えてみたいわけでありす。とりわけその制度的な条件として、市民参加について考えてみたいと思ひます。

それでは、ドイツのことについて話してまいります。

中には学生さんもいるのではないかとということで、ごく基本的なところからお話いたします。これはドイツの地図です。人口が8,117万人となっておりますけれども、これは

センサスが行われるたびにちょっとずつ変わっておりまして、とりわけその移民の方々、外国人の取り扱いで少々人口が大きく変動したこともありますけれども、このときの数値では人口が8,117万人ですので、1億二、三千万人の日本から比べると、3分の2ぐらいのイメージです。面積は35万ですので、日本よりわずかに小さいぐらいです。

ドイツでは連邦制を採用しておりますが、アメリカの連邦制とは異なりまして、州と連邦とが割と密接に連携をしているタイプの連邦制だと言われております。間接的連邦制と呼ばれたりすることもありますし、協調的連邦制と呼ばれたりすることもあるわけですが、したがって、連邦・州が完全に切り離されているタイプの連邦制と単一性国家を両端に置くのであれば、その真ん中ぐらいのイメージです。

16州ありますが、ベルリン、ハンブルク、ブレーメンにつきましては、都市であり、かつ州であるという都市州になっている点が特徴となっております。

1990年代以降、日本においてドイツを参照するときには、多極分散型である点を憧れのまなざしで見ることが多かったのではないかと思います。東京一極集中が日本では課題になっておりましたので、その意味でこうした分散型の国土構造を持っている点に注目がされてきたわけです。

これがドイツの地方自治体の地方制度の階層になります。日本の場合は比較的簡単、簡素でございまして、国があって、都道府県があって、市町村があるという単純な仕組みになっておりますが、ドイツの場合もう少し複雑です。まず、日本でいうところの国が連邦と州の2つに分かれる、連邦制です。

次に、郡と同格の市で、日本でいうと市がありますが、町村の上にLandkreisという郡が置かれている点は、日本とは異なっているわけです。日本も明治時代までは郡に郡長が置かれておりました。町村部出身の方の住所を見ますと、今でも「郡」が入っていると思いますので、郡がなかったわけではありませんが、日本の場合には行政組織としては郡が明治時代に廃止をされて、現在に至っていることになります。本日取り扱うベルリンは都市州になりますので別格の都市となっております。

主要な30都市を一覧にしてみました。これは特に何の意味があるわけではないですが、ベルリンというまちの人口は、このときのデータで346万人でありまして、350万人ぐらいのまちです。日本では横浜市が大体三百五、六十万ですので、人口規模で言えば横浜市ぐらいになるわけです。ヨーロッパのパリでありますとかロンドンという都

市と比較をしても、小さな首都であるという点は特徴的であります。

また、そのほかの大都市と呼ばれている都市も、日本の都市と比較をした場合には人口規模が小さなまちが多いです。フランクフルトというまちも、日本人にとっては有名なまちですが、70万人ぐらいのまちです。

市町村の平均規模を見ても全く異なっておりまして、日本ですと今現在、平成の大合併が終わった後に7万人ぐらいの平均規模になっておりますけれども、ドイツの場合は6,000人から8,000人ぐらいと一つ一つの市町村の規模は日本と比べものにならないくらい小さいです。

ところが、ヨーロッパの中で見ますと大きいほうと位置づけられておりまして、とりわけフランスや南ヨーロッパはもともとの市町村の規模が非常に小さいです。どちらかというところ、ドイツや北ヨーロッパは市町村の規模が大きいと言われておりますが、日本はそれを上回ってかなり大きいのだということを前提として説明させていただきました。

さて、1990年代、ドイツにおいて公共部門がどのような状況にあったのかといえば、改革のスタートが遅かったという点では日本と状況が似ていました。1980年代までの西ドイツの公共部門は、ボン・デモクラシーという言葉もありましたけれども、民主主義、地方自治という面では、どちらかといえば優等生であったので、改革がおくれたと言われております。

1990年代に入ってドイツの再統一がございましたので、それに伴う財政負担の問題もあり、改革に取り組むようになったのは1990年代の半ばだと言われております。

また、改革のコンセプトといたしましては、この新しい行政運営モデルが時代を席卷したわけでありまして、NSMと略されております。1993年になります。ケルンに当時ありました自治体経営簡素化機構（KGS t）という自治体の連合組織の研究機関が主にオランダのティルブルクというまちの行政改革から学びまして、企業型行政運営モデルのコンセプトをつくったことが、ドイツの地方自治体レベルでの行政改革のきっかけとなりました。そのスローガンは、官庁からサービス企業へということでありまして、まさに日本でNPMが席卷をしたのと同じような状況であったわけです。

自治体連合の研究機関がそうしたコンセプトをつくったことからみてもわかるとおり、当初は民営化に対するの対抗手段としての位置づけでした。どんどん民営化という圧力がかかってきますので、みずからを改革する姿勢を示すためにもこうした改革のコン

セプトができ上がってきたわけです。

その特徴は何か。3点ほどにまとめられます。1点目は政治と行政をしっかりと分けた上で、政治は戦略を描き、行政はそれを実行に移す関係をつくって、しかも両者の間においては契約関係を用いて戦略の実行をしっかりと進めてもらうということです。

契約で明確化された役割分担は行政諸部門において分権的な責任体制をつくることで、現場でしっかりとより効率的な経営を進めてもらうことが構想されました。これが2点目です。当然リソースは分権をするわけでありますから、それを事後的に制御、コントロールしなければなりませんので、そうしたコントロールシステムを発達させる。これは報告制度もそうですし、業績を評価するという制度もそうです。そうした流れを見てみますと、日本で行政評価が1990年代半ばからたちどころにはやっていくことと、ほとんど同じような状況であったのかなと思います。

最後に、業績を定義する際にはアウトプット、何を一体幾ら使ったのかではなくて、何が生み出されたのかという点に着目をするということです。それを用いて競争させて、そして効率化を求めるという企業主義的な行政改革が構想をされました。

しかし一方で、この時期のドイツの地方自治体の改革を特徴づけているのは、市民参加の制度が定着をし始めているということであります。ドイツでは基本的には地方自治体の政治体制が州によって異なっておりました。

とりわけ南の地域、バイエルン州やバーデン・ヴュルテンベルク州においては、直接公選が行われていたわけですが、北部、西部においてはそうしたことが行われておらず、議会中心の仕組みがとられていました。議会の中から行政管理を行う市長を選ぶとか、あるいは議会の中から参事会を選んで、参事会のメンバーが行政を管理する仕組みがとられていたわけですが、こうした州でも1990年代に入ってから市長を直接公選する流れが生まれました。

同時にレファレンダムあるいはイニシアチブという住民投票の仕組みも、このころ導入をされるようになってきます。バーデン・ヴュルテンベルク州は唯一、1950年代からそうした仕組みを持っていたわけですが、1990年代に入って、旧東ドイツの各州で導入をされ、旧西ドイツの各州もそれにならう形で、徐々に市民参加、住民投票の仕組みが導入されました。

日本も同様に1990年代に住民投票の仕組みを整えていき、実際に実施されるようにな

っております。しかし、ドイツの場合には日本とは異なりまして、法令によって法的拘束力をもつ住民投票が導入されました。そのため住民投票の成立要件は割と厳し目に設定をされております。日本の場合は条例によって住民投票を行いますので、住民投票ごとまちまちですが、ドイツの場合には各州の法令によって決められています。単に過半数をとればよいということではなくて、有権者に対する比率が基準となっています。

例えば、一番古いバーデン・ヴュルテンベルク州ではそれが30%となっております。有権者に対して30%以上の賛成票が入っていなければ、過半数をとっていても成立しないことになります。25%の州もあります。

バイエルン州は比較的緩やかにできていまして、こうした住民投票が比較的よく使われると言われております。今回の事例として扱いますベルリンではこの基準は25%です。投票率が50%で過半数をとると有権者全体に対して賛成票が25%ですから、大体それぐらいの人が賛成をしなければ成立をしない仕組みです。

こうした1990年代の流れを、ドイツの行政学者がどのように分析をしているのかを取り上げたいと思います。2000年代の半ばに、早稲田大学でドイツの研究者と一緒に地方分権に関するシンポジウムを行ったのですが、その際にボッフム大学のボグミルという教授がどのように分析をしていたのかを簡単に紹介させていただきます。

先ほど私が説明したとおり、まず、経済効率性指向が高まってくる。それから、当初は民営化に対抗する構想であったのが、やはり1990年代半ば以降財政状況が非常に悪くなっていく中では、自治体のインフラストラクチャーを売って、資産の売却益によって財政の穴埋めをするような流れも非常に強くなっていった。さらに言えば、電力の自由化が1990年代末に行われる中で、自治体所有の電力事業の売却が進められたことがございました。

一方で参加指向が強められ、直接公選制であったり住民発議・住民投票が導入をされたり、あるいは市民フォーラム、市民予算といった新しい市民参加手法も導入されました。

そうした中で、ボッフム大学を中心にNSMの10年間という実証研究を行った成果の報告がその場であったわけですが、そこでは顧客志向が拡充をされていることは確かである。しかし、構想されていた政治・行政との関係様式をそもそも変えるのだということについては、実は、ほぼ無関係であったのではないかということでありました。

つまり、政治が戦略を描けといったところでそうはなっていない。やはり、それぞれの箇所づけまで含めて、議会が口を出す必要もあるし、口を出すことを望んでいるということでありました。

一方で、民営化が進みました。民営化が進んでいく中で、ドイツでコンツェルン型の都市という言い方がよくされました。コンツェルンは財閥ですが、つまり子会社管理をする形で自治体を管理しようという発想がこのころ取り入れられていました。そうすると子会社でございますので、議会が直接一個一個の案件に口を出せるかというところと出せないわけでありまして、議会の影響力は低下をしていったということでした。

住民発議や住民投票の制度化は進みましたけれども、それが実際にどの程度使われているのかということ、2000年代の初め、2000年代の半ばぐらいまでの状況でいうと、実は低調であったということです。バイエルン州のような例外はありましたけれども、全ドイツで住民発議・住民投票がどんどん使われていったわけでもなかったそうです。ただし、そうしたことが可能であるということは間接的な影響として、市民の発言力を強めたのではないかと分析をされていました。

首長の権限は公選制になりましたので強化をされています。その結果、議会の影響力は低下をし、住民の発言力が増加をする方向に動いたのではないかと。つまり、市民の影響力は徐々に強まってはきているけれども、しかし自治体そのもの、民営化や財政危機でそもそも自治体の力が弱くなっているとすれば、力を失いつつある民主主義ではないかという分析をその当時はされていましたし、また民営化が進むことによって地方自治が断片化をしてしまうという分析もされておりました。

このような状況が1990年代であったわけですが、その後、2000年代以降どのように変化をしているのかというのが本日の本論となるわけです。その前に、ドイツの都市インフラを担っている地方公営企業が一体いかなるものなのか。当然、日本とは仕組みが異なっておりますので、どの点が異なっているのかという点を確認してみたいですし、また、再公営化という傾向がどの程度進んでいるのかという点を確認しておきたいと思います。

一番初めに、民営化といいますと1980年代以降の問題ではなかろうかと思うわけですが、実はドイツにおいては、形式的な民営化、つまり株式会社や有限会社といった私法形態を使って公共サービスを提供することは一般的なことでした。

地方公営企業連盟という比較的大規模な地方公営企業が加盟をしている団体があるわ

けですが、その資料によると、事業範囲としては、電力やガス、交通、水道、下水道、そういったものが入っています。その加盟団体の統計を法人の法形式別に見たのがこのグラフです。

地方公営企業が青色です。これは日本の地方公営企業にかなり近い形態です。つまり、企業とはいっても自治体と法人格は分かれていないものでありまして、経済的には分離をしている。日本の水道局とか交通局がそういう仕組みなわけですが、これは1970年代ぐらいから減ってきています。

他方で赤色、有限会社がずっとふえてきているわけです。ドイツでは、日本と異なりまして有限会社制度が一般的に機能しております。大体1970年代ぐらいからこれが利用されるようになってきたわけです。1990年代以降にさらにその数がふえて、地方公営企業形態と逆転をするようになったのが、ちょうど1990年代の初めぐらいでした。

日本では今でも水道局とか交通局というように役所の中に公営企業が存在をしていますが、1990年代以降のドイツの大都市ではほとんどが有限会社形態、つまり自治体の外にあり、間接的にコントロールされる組織として地方公営企業は存在をしているのだという点を確認しておきたいと思います。

これを具体的に数字で見たのがこの表です。先ほど挙げておいた30都市のそれぞれの所有形態と経営形態を分類したものでありますが、実は水道と下水道で全く傾向が違います。

まず水道事業の場合には、官庁企業や公営企業、営造物法人と呼ばれている公法形態のものはわずか3個です。それに対して私法形態が27ありまして、9割は私法形態となります。

ただし、その所有が自治体の所有になっている、例えば100%とか50.1%以上という企業が過半を占めている点が確認をされておいてもよいと思います。つまり、形式としては民間企業にはなっておりますけれども、所有という意味では自治体が所有をしているのであって、民間企業が完全に主導しているケースは、実は数としてはわずかであるということですね。

完全な民営化の典型例にはブレーメン市があります。ブレーメン市の場合には自治体が1株だけしか持っていません。黄金株と呼ばれているようなものです。市が1株だけ持っていて、監査役会の中に1席、自治体の席を確保する形で、公的なコントロールを維持はしているわけです。基本的には全て民間企業がやっているというタイプの

まちももちろんあるわけでありますが、大都市ではそれはごくわずかな例外的なものであるというのがドイツの風景であろうと思います。

他方、下水道の場合には圧倒的に公法法人が多くなっています。下水道では公権力を行使するという、それであるからこそ、公共企業が下水道を実施している場合は非課税になることがありますので、下水道を民間ベースでやるようなところは本当にわずかでして、基本的には非課税を求めて公共的な公営企業の形態で行うケースがほとんどになっています。民営化はどっちがどうなのだという話をするとき、「下水道はいいけれど、水道は・・・」というのが日本の雰囲気であろうかと思いますがけれども、ドイツでは逆です。

もう一つの特徴は、シュタットベルケと呼ばれている複合的な経営が普通であるということです。日本の場合には上水道と下水道を統合するのが一般的であります。配電事業を自治体が行っていることから、ドイツでは配電事業と上水道事業を一体で経営をしている例が普通でございます。それをシュタットベルケと呼んでいます。例えば5部門をやっているのが69団体あって、構成比率が5%となっています。電気とガスと地域暖房、水道、廃棄物、下水関係などです。

一番割合が多そうなのはこれですね。電気、ガス、地域暖房、水道というパターンです。電力を行っていて、ガスも持っていて、当然電気を起こせば熱が出ますから、その熱を回収して地域暖房の役に立てる。当然、地域暖房をするためには何かでその熱を送らなければいけないので水道を使っているという意味では、シナジーが働いています。こうした事業形態をとっているのがドイツでは比較的一般的な姿であって、現在、日本でもこうした仕組みが、電力が自由化をされていく中で地域では注目をされているところでございます。

実際にどういう所有関係になっているのか、ハノーファー市を例にとってみて説明をいたします。

ハノーファー市があります。ハノーファーでは周りの町村とレギオン・ハノーファーという団体をつくっております。広域行政に取り組んでいます。圏域一帯で行政を行っております。したがってハノーファー市とレギオン・ハノーファーの両方で出資をする形で、ハノーファーの供給・交通有限会社がつくられております。これは持ち株会社です。

この会社がシュタットベルケ・ハノーファーという会社、ハノーファー交通株式会社、

ハノーファー圏インフラ有限会社を所有しています。そして、このシュタットベルケ・ハノーファーという会社が、電力、ガス、水道、地域暖房、そうした電力関連のサービス業、例えば節電サービス、節電のコンサルティングサービスみたいなのに取り組んでいます。

簡単に日本風に言えば電力会社ですが、この電力会社は当然、利益を生み出すわけです。この利益分の75%は、こちらの会社が持ち株会社ですから、利益をこちらに上げていくわけです。交通会社は基本的には赤字のものです。ですから、この赤字の部分が持株会社に行くと、持ち株会社の中で赤字と黒字が相殺をされて、ちょうど収益を生み出す電力事業で、収益を生み出さない都市内交通を維持する仕組みになっているわけです。

シュタットベルケ・ハノーファーの場合には、そのほかのまちとの関連もありまして、Thüringer Gasという会社と株式を持ち合いしているわけです。このThüringer Gasは、現在、フランクフルト、ニュルンベルク、ハノーファー、そしてそのほかの市町村コンソーシアムが持っている会社ですから、民間企業ではありますが、出資は自治体という企業になっています。かなり大きい会社です。いろんな自治体の電力・ガス関係に出資をしている会社です。

シュタットベルケの特徴を考える際に、利益率がどれぐらいになっているのかと、1人当たりの人件費がどれぐらいなのかを比較してみるとわかりやすいかなと思います。この表はそれらを営業報告書から計算をしたものでございます。

自己資本利益率で見ますと30%から20%です。1人当たりの人件費も、単純にこれは職員数で割り算をしたものですが、日本円に換算して1,000万円近い平均の1人当たりの人件費になりますので、人件費もかなり高いものになっています。

それに対して、典型的な公営企業としましては、同じハノーファーの下水道局があるわけですが、この下水道局では、自己資本利益率はわずか2、3パーセントです。原価補償原則がございしますので、料金水準は財政計画期間内の原価そのものでなければいけません。当然、公務員と同様の組織でございしますので、1人当たりの人件費は先ほどの1,000万円クラスと違って、大体600万円ぐらいです。

このように、シュタットベルケと行政の中にある下水道局は特徴が異なっている点を、本日の話から若干それではおりますが、ドイツの特徴としてお話をしておきたかったわけでございます。

本題に戻りまして、では、再公営化や民営化が行われていると言われるわけですが、これがどの程度一般的なのかという問題です。実はそんなに多くないのが現実です。民営化されているものも、完全民営化されているものも少なかった。けれども、それを取り戻した例も、やはり特殊な事例であるという点が、まず前提として踏まえておく必要があるでしょう。

どんな事例があったのかといいますと、まずポツダムというまちの事例です。ベルリンのお隣のまちです。旧東ドイツのまちですから、1990年代の末にお金が基本的になくて、そして民営化をすることをドイツでいち早く選択をしたまちの1つです。国際的な企業に売却をした形ですが、持分の過半数は市に残しました。過半数を残してありますから、市がコントロールできるはずだと当時考えられていたわけですが、わずか2年ぐらいで想定外に料金が値上がり、またさらに料金値上げが想定されました。市側として考えていることとは全く違うことが行われて、それをとめようと思っても、株主にすぎないわけですから、経営陣の方針を全てストップさせることはできなかったのです。このときになって、ようやく契約の内容を専門家の鑑定にかけました。その結果、契約が著しく市に対して不利になっていることがわかった。国際企業との契約でしたから、契約書は英語であったそうで、膨大な量の契約を全て分析し切れないうちで契約をしたのではないかとされています。

最終的には買い戻しを決定しました。1997年に始めて、2000年には買い戻しをしているのです。買い戻しをするときには、当然、違約金を払わなければいけない問題に発展をしまして、最終的には和解金を支払う形で和解をしました。ですので、再公営化をしたからといって、料金が下がったことはなくて、負債自体は抱えたまま料金は上がったのがポツダムの状況でした。

次に、ドレスデン市です。これもやはり旧東ドイツのまちです。ドレスデン市でもやはり再統一直後でお金がありませんので、インフラを修復するために民間企業に売却をするという形で民営化をしました。しかし、20年ぐらいたってみて計算をしてみると、民間企業に払った額のほうが多くなっているという計算になりました。買い戻しをしたほうが得をするということで買い戻しをしたのがドレスデンの例でした。

ビーレフェルトというまちにおいても、2002年から2012年まで民営化をされていました。このとき、ブレーメン市のシュタットベルケが49%を所有していました。先ほど、

ブレーメンのシュタットベルケは完全民営化をされているということでしたので、民間企業としてビーレフェルトに出資をしていました。しかし、その所有者が変更となったことで、2009年には買い戻しが決定されました。しかし、当然購入金額については交渉が必要でありますから、3年間かかってようやく買い戻しが実現をしたということです。

ヴッパタールというまちもあります。このまちでも料金高騰に対して不満があったこと、それからEUの方針が競争を促進させるという方向に向かっていきますので、コンセッション指令という指令が出るだろうと、この時点で考えられていました。そうすると、自分の好きなところに委託をすることができなくなります。国際入札をしないといけなくなりますので、その前に買い戻しをしたのがヴッパタールの例でした。

最近もめているのがロストックの例です。ロストックというまちは、やはり旧東ドイツのハンザ都市ですが、やはり料金が比較的高くなっているのです、買い戻しをしたほうが得をするのではないかということで、契約が切れる2018年に買い戻す計画です。

契約が切れるということで買戻しも含めて検討しておりまして、2014年だったかに解約告知をしています。長期の契約ですから、解約告知も早くしなければなりませんので、解約告知は済ませているわけですが、その後、民間企業側がそう簡単には引かなくて、法廷闘争になりそうになりました。今では異議申し立てを民間企業が取り下げ、今後の関わり方について議論されている最中です。

こうした例は、主要な30都市ぐらいでいうと6件ぐらいがある程度でございまして、30ある中で6ぐらいですから、少なくともないけれども多くもない。世の中の潮流、趨勢は再公営化と言ったら言い過ぎだろうかと、まず思います。

ただ、例えば住民投票によって、民営化をするのをそもそも阻止した例もあります。例えばハンブルクというまちでは、民営化をしようかという話があったときに、住民から民営化を禁止する法律に関する請求が出て、それを市議会が受け入れて民営化が禁止をされたので、その意味では、再公営化はされていませんけれども、民営化を阻止しています。

ライプツィヒも同じように、住民投票によって民営化を阻止しております。

また、ミュンスターというまちも、やはり住民側が民営化計画に対して反対をしたことで民営化が頓挫をしました。

また、シュツットガルトというまちは完全に民営化をしている例の1つですが、住民投票では再公営化をすることが2010年に既に決まっております。市議会が再公営化を求める住民投票の受け入れました。しかし、民間企業と交渉を始めたところ民間企業が難色を示しまして、その結果、なかなか交渉がまとまらないで今に至っています。

このように、必ずしもメーン・トレンドとは言い切れないとは思いますが、しかし民営化が何かバラ色なものをもたらすたった1つの道なのかといえそうではなくて、各都市がそれぞれの判断で、民営化なのか、あるいは市営なのか、民営化されたものを取り戻すのかを考えて、結論を出してきているという状況なのでしょう。

そこで最後の部分、ベルリンの事例を説明していきます。

これはベルリンの地図です。ベルリンはドイツの東部にございまして、もう少し行ったらポーランドの国境です。これがオーデル川、そしてナイセ川でございまして、ドイツの現在の国境になっています。こちらがポーランドですね。

そして、この辺、ベルリンというまちはこのあたりにありまして、水色のところからもわかりますとおり、湖沼地帯になっています。このあたりにシュプレー川が流れていまして、ベルリンのまちの中をずっと流れていて、そしてハーフェル川にぶつかり、ハーフェル川がエルベ川に最終的にはぶつかり、エルベ川はそのまま行って、ハンブルクで海に出ます。

このあたりはシュプレーヴァルトといいまして、先住民族ソルブ人が暮らしている地域ですが、小舟で移動しなければいけないような伝統的な地域でありますので、いかに水が豊かな地域であるのかということ、まず水道の話でございまして、知っておいていただきたいと思えます。

ベルリンの水道事業がどのように歴史的に発展をしてきたのかといえ、実は、一番初めは民間企業です。ベルリンはヨーロッパの中ではおくれてきたまちでございまして、1853年にベルリンの水道会社をつくったときには、イギリスの会社とコンセッションの契約をして、イギリスの会社がまず水道の建設を始めました。

コンセッションの契約期間が切れたときに、ベルリン州が買収をする形で公有化をしました。これが1873年です。日本の水道の法律に当たる水道条例が制定されたのは1880年だったと思えます。その際に、日本でも水道事業の経営形態について議論を重ねているわけですが、その議論の中で日本がなぜ市町村営を選んだのかというと、実はこのとき日本人は、ヨーロッパのこうした事情を調査をしていたからなのです。

ベルリン州とかが買い戻して公有化に移している状況を当時、内務省が調べておりまして、それなら初めから日本は市町村営でやったほうがいいのではないかということ、水道条例をつくったと言われているわけです。

1937年には地方公営企業についての法律が全ドイツで制定されましたので、統一の地方公営企業法に基づく地方公営企業形態に、1937年には変更されました。

1949年にベルリンが分断をされました。交通網もそうですが、水道もやはり分断をしないとなりませんので、パイプラインの分断も実際に行われました。

1990年にベルリンが再統一され、そして東西ベルリン水道の会社の合併が1992年にありました。そして1994年に営造物法人化、すなわち公社化が行われ、さらに1999年に民営化されました。

1990年代、ベルリンというまちが一体どういう状況であったのか。当然、東西ドイツを統一したということでありまして、統一した当初は首都ではありません。首都はボンのままでしたが、そうした状況の中で、実は統合後、若干バブルがあったわけです。しかしその後は人口は横ばいから減少に転じて、2000年代半ばぐらいまでベルリンは人口が減っているまちでした。

2000年代の半ばぐらいから少々人口を戻しておりまして、今では350万ぐらいになっておりますけれども、1990年代には343万人だったのが、2000年には338万人に微減をしまして、2005年ぐらいになっても横ばいでした。当時はベルリンは豊かな、そして成長し発展をしているようなまちではありませんでした。

経済情勢も当然よくはありません。そもそも分断していたまちですから、そこに産業が発達をしていたことではないわけです。多くの企業はバイエルン州、ミュンヘンとか、あるいはフランクフルトというまちに、既に移っていましたから、主要産業を欠く中で、実質州内生産は1995年以降マイナスから1%弱の成長で、実質的にほとんど成長していないようなまちでした。

当然、財政的には苦しくなっていました。東西が分断をしていたときには、分断を維持するために補助金が多く支払われていましたが、統一をしましたので、東西の分断による補助金はカットされていくことになりました。その結果、財政収支は悪化を続けまして、負債残高がふえていくこととなります。1992年には131億ユーロであった負債が、2006年には600億ユーロまでふえている。2007年ベースの歳入は186億ユーロですから、負債を多く抱えているまちでした。財政破綻間近というまちです。

そんな中、政治情勢はどうであったのか。

新しいベルリンは旧西ベルリンの政治家を引き継いでいました。しばらくは旧西ベルリン時代の政治家が指導をしていました。

このグラフで赤線がCDU（キリスト教民主同盟）でして、今のドイツの与党でございます。ベルリンにおいても40%台の得票率をとっておいりましたので、1990年代はCDUが一番議席を持っていたわけですから。それに対して、SPD（ドイツ社会民主党）もそれなりに票を1990年代は持っていました。30%から20%ぐらいの得票率を持っていました。ですからこのCDUとSPDが連立をする大連立の政権がベルリン州の政権でした。

東ドイツの政権与党はなくなったわけではありません。今、左派党（Linke）という政党になっておりますけど、当時PDSといった政党が10%、15%、そして徐々に得票率を高めていっていったわけですから。投票の傾向は東西ではっきりと分かれていまして、東側はCDUを応援しているような人が多いわけですが、旧東の地区は、やはりPDSの得票率が高かったのです。

そして、政権が変わるのが2001年、2002年だったと思います。このときに、CDUでスキャンダルがありました。州立銀行の融資をめぐる事件があり、SPDが連立から離脱することを決定しました。SPDは連立を離脱して緑の党と組んで連立を組み直そうとしました。

しかし、選挙後に緑の党は得票率を落としてしまい、SPDと緑の党だけでは過半数にいかない状況になってしまいましたので、ベルリンでは旧東ドイツの政権与党であった左派党のLinkeと、西ドイツ以来の左派の政党でありますSPDが連立を組むことになりました。赤と赤の連立とドイツ語では呼ばれております、そうした連立が2011年まで続きました。ですので、政治情勢として見たら、左派的な政権が続いていたということになります。

2011年に選挙が行われましたけれども、このときに、もう一度CDUが与党に戻ります。SPDとCDUの大連立政権になりました。

2016年の選挙でCDUが得票率をかなり落としました。SPDも落としました。話題になっていましたAfD（ドイツのための選択肢）が15%ぐらい得票しましたので、CDUもSPDも得票率を落としたのです。その結果として、現在はSPDと緑の党とLinke（左派党）による連立政権になっています。

民営化・再公営化の動きと政党との関係を見てみますと、意外といえれば意外かもしれませんが、CDUとSPDの大連立政権の時代に公社化も決まっていますし、部分的な民営化も決まっています。しかも、このときの財務大臣はSPDの人でありますから、党派的に言えば、左派的で反民営化というイメージがあるかもしれませんが、民営化を意思決定したのはSPDであったこととなります。

その後、Wowereitという有名な市長がずっと続けておりましたが、SPDとLinkeという2つの左派的な政党が政権を握っている時期に、少しずつ再公営化の流れが強まっています。住民側が住民発案をし、住民請願をし、住民投票をし、そして住民投票の結果を見ながら再公営化が進められていきました。

ただし、後に説明をしますが、実はこの左派的な2つの政党は再公営化に対しては反対をしておりまして、逆に市民運動の邪魔をしていたと言われます。ですから、左派的な政党が政権をとっていたから再公営化が行われたというようには判断できないと思います。

続けて、民営化について簡単に説明します。

まず、ベルリンの水道の民営化が始まったのは、1999年に民営化が行われたことによってではありません。既に1993年から1994年に、公社化を行うことによって民営化の道は進んでおりました。民営化の道とは一体何かといえ、やはり商業化だと思うのです。要するに経営をどのように考えるのか、住民の共同的な需要を満たすという考え方だけではなくて、より拡張的に、地理的にも、あるいは業種的にも拡大志向をとり、さらに利益を求めようとする。こういう経営の思想がいつ始まったのかといえ、1994年の営造物法人化、日本語風に言えば公社化の時点になるわけです。

東西のベルリンの水道会社を統合したときに、そのまま公営企業のままに経営をするのではなくて、これをいわば経済の起爆剤として使おうと当時考えられました。経営の自由を強化する、法人格を与える、州の予算法令から自由を与える、料金設定権を与える、企業目的に関連して他業務を引き受けることも認める、州の外部で活動することも認める、さらに子会社をつくることも認める。こうすることによって、新しい事業に拡大していくことを許されたのです。

もちろん公社ですから、今までどおりの人たちが経営をしていたのですが、こうした自由を与えられることによって事業が拡大をしていくこととなります。これは1995年時点ですが、まずベルリン市の周りの水道会社に対して、契約をよって受託を進めて

いくこととなります。

さらに子会社の増加です。1994年の段階では4つの子会社しか持っていませんでした。ヒューム管を製造販売するような子会社を持っていたり、環境関係のコンサルティング会社を持っていたり、Wasser Nordは、北部の近隣の町村の水道の受託を実施し管理するような子会社です。

1994年時点ではこういうものがあつたに過ぎないわけですが、1996年にはこれが6つにふえています。わずか2年目ですね。重要なのはS V Zですが、これはリサイクルの会社です。環境技術を発展させようとする会社を買収したのです。

さらに1998年、2年後には23にふえます。10領域に分けてあります。新領域としてはテレコムの子会社があります。つまり、電気通信事業に進出をしました。さらに環境技術の子会社です。地理的に言えば、ハンガリー、ポーランド、それからXian（西安）。中国などにも進出しました。この時点では民営化をされているわけではありません。要するに公社としても事業拡大を図っていたことがわかります。

これは実際に営業報告書の中にある地図ですが、ベルリンがここにあるのですが、西側のエッセンの会社を買収していたり、ベルリン周辺でもいろいろな子会社を、地理的にも拡大して買収をしている様子わかります。ブダペストにも出資をしておりますし、そのほかユーゴやポーランド、さらには欄外になっておりますけども、中国に出資をしているわけです。このように、既に公社の段階で商業化をどんどん進めていたことがわかります。

ところが、実際にそれらの経営がどうであったのかといえばあまりよくありません。先ほど言ったとおり人口が減っておりますので、水量は1993年から2000年にかけて減っています。さらに、東西ドイツの統一で東西のベルリンを統一しなければなりません。東ベルリンの傷んだ管路を直さなければなりませんので、膨大な投資額が、1994年、1995年、1996年ぐらいに必要になりました。この数字を見てもらえればわかりますけれども、借入れがどんどんふえていく。1980年代の規模と比較をいただければ、どれだけ多額の投資をしたのかがわかると思います。1990年代は投資の時代でした。

その結果として費用は増大しました。水は減っている、そして費用はふえている。どうすればいいのか、答えは1つ、料金が上がっていききました。

これは供給単価を計算したのですが、2.1であったのが3.4まで上がっていききました。

1997年ぐらいからは、民営化が視野に入り固定されていますが、1990年代は投資をカバーするためには料金をどんどん上げていた時代でした。

このような状況の中で内的にも民営化が必要となっておりましたし、先ほど言ったとおり、外的にはベルリン州は財政危機を迎えていましたので、売却益がどうしても必要だということもありました。水道に先立ち電力、ガスの完全売却を、1997年、1996年ぐらいに、既に行っておりますので売ることには慣れていました。次は水道だということで、満を持して水道を売りに出したこととなります。

民営化によって競争力を強化しようという国際的潮流もありました。ベルリンは新生ベルリンではあるけれども、経済的には停滞をしている。何か起爆剤を持って民間から投資を引き寄せたい、投資を呼び込みたいということがあり、都市インフラが都市成長の源泉であると考えられ、そして民営化に結びつけられました。ベルリンは東欧マーケットに対しての入り口になるに違いない、ベルリンを拠点に東欧マーケットを目指す民間企業が投資をしてくれるに違いない、こういう思惑もありました。

そこでさまざまな議論がなされましたけれども、3つぐらいの民営化モデルが検討されました。1つが株式会社モデルでして、株式会社化した上で半分を売るというものです。当時のCDUの経済大臣が提案をしたものです。これに対してはCDUの議員団も賛成をしていましたし、水道公社BWBのCEOも賛同しているということで、これで決まりかなというところでもあったのですね。

従業員に対しては持ち株制度を導入するよということで、従業員にとっても悪い話ではないだろうと。先ほど言いましたけれども、公営企業のままであったら給与が低いわけです。シュタットベルケになった途端、ハノーファーでは給与は高くなっておりますから、その意味では、民間企業化して従業員が損はしないと考えたわけです。

ところが、専門家からは、移行に時間がかかる、財政難であるベルリン市では今すぐにでもお金が必要だということで、これには難色を示す人がいました。

そこで、SPDを中心にコンセッションモデルが提案をされます。これは日本で今まさに議論されていますので、わかりやすい例かと思えます。運営と建設投資を民間企業に移転する、民間企業は料金を直接徴収する、民間企業から対価の支払いを受ける。SPDの財務大臣が提案をし、SPDの議員団の中でも支持者が多かった。SPDは労組も背景にありますので、当然反対をしているような人たちもいたわけですが、SPDも賛成に回っている。

株式会社モデルに比べて、公的コントロールが不利なのではないかと、コンサルティング会社が反対をしました。経済大臣は、業務の多くがベルリンの外部に移転されてしまって雇用が減ることをおそれました。コンセッションをとる会社は、恐らくドイツの西側の企業か、あるいはフランスの企業かになることが想定をされていました。多くの実際の作業や、資材は、フランスから持ってくるか、あるいはドイツの西部から持ってくることとなりますので、ベルリン近辺の地域経済的にはマイナスではないかということが当時議論されました。

そこで、1998年、CDUとSPDが合意する形で、持ち株会社モデルがつくられました。これは、まず水道の公社はそのままにする。これは労組が求めたことでもあったのです。やはり、自分たちは公共的な労働者という身分でいたい。そこに持ち株会社が参画をする形にしたわけです。また、公社を維持することで、下水道を非課税のままにすることも可能になりました。

野党会派はもちろん反対をしていました。PDSと緑の党が反対でした。例えば経営ボードに責任を移転してしまうと、議会が料金算定にかかわることができなくなってしまう、これは問題だと。

水管理に関しての議会の関与がなくなってしまう、責任を放棄することになるのではないか、民営化への第一歩になってしまうのではないか、国際企業への依存を強めてその結果ローカルなバリューチェーンが崩壊してしまうのではないか、市の財産を失うことになるのではないか、将来にわたって本当は利益を生み出すものなのではないか、短期的な利益志向が強まることによって例えば環境重視をするような価値観との間でコンフリクトを生むのではないか、このように野党会派は反対をしました。

実際に部分的民営化法という法律がつくられましたが、それについて違憲訴訟を起こしました。部分的には訴訟で勝ってはいるのです。しかし、大勢を変えるまでには至らず民営化が行われました。

民営化は実際にはこういう仕組みです。ベルリン水道公社があるのですが、州が半分を出し、持ち株会社が半分を出します。持ち株会社に対しては、州と民間企業とが半分ずつを出しているわけです。こういう、正直ややこしい仕組みなのです。

公社のままに残すために、このようなややこしい仕組みをとった。しかも、実はこの図には出てきていないわけですが、この株式会社と州政府との間で、実はオフィシャルの仕組みのほかに、契約が結ばれているのです。州政府と民間企業が交わした私法

上の契約は開示されないことになっていましたので、一体民間企業との間で州政府が何を約束していたのか非開示だった点が重要であったわけです。

契約の内容は、ここに書いてあるとおりです。例えば料金は2003年まで据え置くとか、2014年まで雇用を保障するとか、あるいは水リサーチセンターをつくって、まさに民間投資を呼び込み、水道産業の中心地にベルリンをするのだとか、あるいは経営資本に対して r プラス 2% の利益を保証すると。 r は、ドイツの国債の10年物の長期金利プラス 2% で、当時 6% だったと言われていたもので 8% になって、イギリス・ロンドンのテムズ・ウオーターの利益率とほとんど一緒だと言われておりました。つまり、当時のテムズ・ウオーターと同じぐらいの利益率を保証することが約束されていました。

では、民営化の後に何が起きたのか。利益は常に計上していました。職員は減りました。管渠の損傷率は減りました。つまり、漏水は減りました。2004年から2008年、料金は上昇しました。

料金を見てもみますと、2003年まで据え置かれています。そこから27%上昇したことになりますが、実は、再公営化が行われたのは2012年ぐらいですけど、このころにはもう料金は落ちついています。住民運動が盛んになったのころは別に料金は上がってなくて、徐々に下がっているぐらいの段階でした。

2010年代にマイナス15%下がっているのは、カルテル庁が料金について、高過ぎるという勧告を出しまして、下げざるを得なかったからです。 いずれにしても、料金が本当にどんどん上がっていったのかということではなくて、2003年移行のわずか三、四年の間に急激に上がったことが、その後に大きな影響をもたらしたのです。

こうした民営化に対しては2つの評価があります。民営化について、2006年、パサダキス氏が評価をしています。これは左派党の委託で行われたものですから、民営化に反対をしている側の評価です。こちらは、コンサルタント会社に水道公社自体が委託を出した評価ですから、当然、肯定的な評価になっています。

何が違ったのか。まず、品質については、よく見ていただければわかりますけれども、基本的には何の問題もないという意味でほぼ共通していました。つまり、共通認識としては、品質には問題がないということです。民営化をしたから品質が下がったということではないということです。

経営効率化については、片や経営効率化はうまくいったという評価があります。実際

に数字上はうまくいっています。職員は削減をされていて、物件費も下がっています。しかも職員費を下げたから委託に出して経費がふえたのかというとそうではなくて、その分内製化を進めていますので、むしろ委託料も減っている。その結果、利益が生み出されている意味で、非常にうまく経営されていました。

先ほど言ったとおり雇用保障がなされていますので、首を切ったということではないです。例えば退職者の不補充にするとか、あるいは早期退職を募る形でソフトに人件費を減らしてはいていた。だから、民間企業のセンスでいえば、恐らくうまくいっていたということなのだと思います。当然、そうではない、反対者から言えば、そうはいったって雇用は減っているじゃないかと反対の評価になります。

料金水準は、さきほど言いましたとおり、上がっています。上がっていることは両方とも認めています。こちらの肯定的に評価をするほうから言うと、それは外部要因だ、自分たちが悪いから料金が上がったのではなくて、例えば1990年代にあんなに投資をしたから当然今上がるに決まっているとか、他都市だって上がっているのだということになります。ドイツのほかのまちよりもベルリンは抑えているとか、あるいは1990年代の料金上昇率のほうが高かったではないかというディフェンスをしているわけです。これに対してこちらの消極的な評価ではそもそも料金がとても上がったじゃないか、27%も上がったと問題視をするわけです。

ついでに言えば、電力やガスも民営化をして、それも料金が上がっていました。それも相まって問題になりました。

さらに、利益の分配が問題なのではないかということです。民間きぎょうと州政府は49.9%と50.1%の出資比率なはずですが、民間側に回った利益は、ベルリン市がとった分に対して2.7倍です。ですから、本来はおよそ1対1になるべきものが1対2.7になっているわけですし、利益を分配したときに圧倒的に民間企業が有利になっていることがここで問題視されたわけです。そんなことをしているから料金が上がるのじゃないかという批判が、市民側から行われたわけです。

それに対して、こちらのコンサルタント会社は、投下資本利益率は6%程度ですから、一般的な水道会社の平均とほとんど変わらない。だから、別に暴利をむさぼっているわけではなくて、平均的な利益しか上げていないのだから問題ではないと議論しているわけです。

地域の発展に対しての理解もずれがありました。投資を削減しているので、地域の雇

用に悪影響を与えたのではないかとされているわけですが、こちらでは、約束された投資はしっかり投資した、しかもその投資の8割から9割はベルリン・ブランデンブルクの地域で受託されている、つまりそれは地域経済のためになっているのだという主張をしているわけです。

さらに、利益は確かに民間企業のほうが取っている。だけれども州政府は税金を取っているじゃないかと。その税金を取っているところを考えれば、実は州政府がもうかっているのではないかという反論をしているわけです。

ここまでクリアに反対者、賛成者の意見は大きく分かれているわけですが、しかし、成長戦略についての意見は、実はほとんど一緒です。

つまり、成長戦略は失敗をしたという共通の結論です。先ほど、子会社を物すごく多くふやしていましたが、2004年までホールディング会社の、持ち株会社の利益は常に赤字です。つまり、ベルリンの水道会社が生み出した黒字を全て食い潰しても、子会社の赤字を埋めることができない。それぐらいに新しい子会社の経営がうまくいかなかったのです。実際に2005年から、この子会社の整理に入っています。民営化をされている時期にもう既に、成長戦略については失敗であるということがかじが切られていました。

このように、当初、財政難、効率化、財政政策という意味では成功したのかもしれないのですが、都市の成長戦略という意味では失敗であったと両者とも認めています。

では、市民参加が再公営化をどのように進めていったのか、時系列を追ってみましょう。

まず、2001年の政権交代では、左派党の経済大臣が生まれます。左派党の経済大臣ですから、再公営化に動くのではないかという期待が高まりました。料金算定基準透明化などの再規制は実施をしています。結局、左派党（Linke）の人たちは再公営化をしたいのですが、契約を破棄しなければいけませんし、自分自身が経済大臣という責任者になってしまっています。そうすると、再公営化をする、民営化を否定することになると、自分自身が批判をされることになりますから、再公営化に動けませんでした。動く気もなかった、動かなかった、といえます。

しかし、カルテル庁に料金査察を要求し、16%の削減の勧告を得ることに成功しました。2006年にはSPDと左派党の間で連立協定が結ばれ、再公営化が盛り込まれま

した。つまり、政権公約として再公営化をすることがうたわれたわけですが、これは当時の流れで、実はリップサービスだったのです。2028年までの契約がありましたので、実際には不可能であった、不可能と判断していたということですね。

こうした動きに対して業を煮やしたといいますか、政党を信用できなくなったのが市民運動側でございました。2006年には市民運動を全てまとめるような、ベルリン水戸卓会議がつくられまして、彼らが中心になって再公営化の市民運動が始まりました。法の改廃を求めることができる住民投票制度がありましたので、これを活用し、契約を公開させるという法律を新しくつくろうとしました。

キャンペーンを開始しました2007年には住民発案が行われまして、その結果、住民は十分な署名をしました。しかし、州政府は新法以前の契約を民間企業に公開させるのは違法であると不許可にしました。つまり、政権公約で再公営化をうたっているにもかかわらず、住民側の動きに対してはそれを不許可することをしていただけです。

これをめぐって憲法裁判所で争われまして、最終的には住民側が勝訴します。その後、2010年に州政府側が秘密契約禁止を法定するとか、あるいは新聞が秘密契約を掲載し、すっぱ抜くわけです。それから、州政府もウェブページで公表するというように、要するに住民側を懐柔しようという動きが見られました。

ところが住民側は、これでは十分ではない。つまり、契約本体は公表されたけれども、契約の附属されているさまざまな書類が公表されていない。実は、そこに重要なことが書いてあるのではないかということで、住民投票が進んでいきます。

2011年2月、住民投票が行われまして、成立をします。州は全ての契約を公開しました。その結果、民間企業側に利益を保証していることがわかりました。これが決定的に市民側に不信感を募らせる結果になるわけですが、実はそれと同時に州政府は既に、この住民投票が行われる前から再公営化の交渉を開始していました。2011年、大連立政権のもとで買い戻しが成立しました。

つまり、住民投票は住民投票として、別に再公営化の動きが州政府で2010年ごろから始まっていて、交渉が成立しました。かなりの高額での買い戻しになりましたので、市民側はそれに反対をしまして、訴訟を起こすというぐらいに、市民側が求めたことと、州側の動きは少しずつ食い違っはいるわけですが、最終的には再公営化に至りました。

ドイツのベルリンの州民投票の仕組みは3段階になっています。まず、州民請願の提

案をします。6週間以内に2万署名を集める必要があります。2008年1月末に3万9,679の署名が集まりました。州民請願が行われます。4カ月以内に有権者の7%以上を集める必要があります。2010年に28万署名を集めることができました。ですので、次に州民投票に進みます。

この時点で議会が受け入れれば投票は行われませんが、議会が受け入れませんでしたので投票が行われました。先ほど言ったとおり、過半数、そして有権者の25%以上という基準でございますが、2011年2月13日の段階で、有権者の27%、98.2%の賛成率でこれが成立することになりました。その結果、先ほど言ったとおり、秘密投票が公開されました。

このような住民投票は、実は、日本で行われている住民投票とは大きく異なります。日本で行われている住民投票はレファレンダム型といたしまして、政府側がこういうことをやりたいのだけれども、住民はどう思うかを最終的に住民に問う形です。

ドイツで行われているのはイニシアチブ型といたしまして、議会側が発意をすることは制限されているケースが多いです。議会や執行部が発意をするわけではなくて、住民側が、議会がやっていること、執行部がやっていることが違うのではないかというときに、署名を集めて住民投票を行うという意味で、実は同じ住民投票といっても、ドイツ型と日本型はかなり違うのがまず前提にあります。こうした住民発意型の州民投票制度が、ベルリンでは大体2008年ぐらいから定着を始めています。

2008年に初めて行われたと言われておりますが、テンペルホーフ空港を廃止することに対して、これを存続させたいということで行われましたが、不成立になりました。結果、ベルリン・ブランデンブルク空港に統一することになりました。2009年に、学校において、宗教・倫理観に関する選択必修を導入しようと住民投票にかかりましたが、これは不成立になりました。

初めて成立したのが、実はこの水道の秘密契約の公開の住民投票だったのです。

2013年には、電力をさらに買い戻そうということになりましたが、不成立に終わりました。

2014年、テンペルホーフの空港の跡地をどうするのかということで、住宅をつくるという話だったのですが、公開地のままにするということで成立をしました。

ことしの9月、テーゲル空港がさらに廃止になりますので、テーゲルの維持をしたほうがよいのではないかとということで、9月に連邦議会選挙が行われますので、そのと

きにあわせて住民投票が行われる予定になっています。

このように、2008、2009、2011、2013、2014、2017と徐々に、都市をつくっていくのに必要な問題に住民から発意をし、そして住民投票をすることが、定着をし始めています。ベルリンの水道の再公営化という動きは、確かに最終的には政党政治が動かしていたわけですが、こうした住民発意の住民投票の制度が大きな意味を持っていたのではないかと思います。

最後になりましたが、以上、まとめますと次のようになります。

水道施設の質や水の安全性への不安ではなくて、料金上昇に端を発した不信感が再公営化の駆動力となった。分配に失敗をしたのではないか。民営化が民間企業の総取りというか、民間企業が利益を全て取ってしまう。それ以外のステークホルダーの利益を十分に配慮しなかったことに大きな問題があったのではないかということです。

では、なぜ再公営化が起きたのかといえ、住民発意のイニシアチブ型の住民投票制度、これが政党政治型の都市政治を補完した、そういう政治文化が発展をしてきているのではないか。住民投票の使い方という意味で、日本が今議論しているものと随分違う形のもので発展をしてきている点は、日本にとっては示唆に富むことではないでしょうか。

私の研究自体はまだ進行中のものでありますが、今後の課題としまして再公営化のインパクトを考えていこうと考えております。どうもありがとうございます。

○野村 宇野先生、わかりやすい御報告をありがとうございました。

どなたからでも結構です。質問をしていただきたいと思います。

差し支えなければ御所属か、外部の方であるか教えていただければと思います。よろしく願いいたします。

○質問者 今日名古屋から、先生の講演があるということで、参りました。

再公営化の動き、PPP、PFI等々で、今は非常に民営化が動いている中で、そういう施設管理・運営が、果たして地域の中で組織として十分なパフォーマンスを果たしているかどうか非常に気になっております。雇用面、または先ほど成長戦略に失敗したというお話がありましたけれども、地域の産業戦略の中で非常に難しい局面にあるのかなと思っております。

具体的に言えば、例えば展示場の問題、不動産の問題、公共交通の問題、いずれにし

ろ大きい問題があると思っております。どのようにインパクトがあったのか、成長戦略の中ではなかなか難しかったということであるとすれば、分配に不信感があったという点でも解決の方向がない中で、果たしてこの再公営化が、地域経済の中で有効なインパクトがあり得る可能性があるかどうか、また、あるとすればどのような可能性があるのかについて、少し補足していただければと思います。

○宇野 補足させていただく機会をいただきまして大変ありがとうございます。

最後、私自身が資料に再公営化のインパクトと書かせていただきましたのは、住民投票をしたときに、なぜ再公営化が選ばれるのかと言う点が重要だろうと思っているからです。というのは、翻って日本で考えてみますと、再公営化について住民投票をしたところで、民営化のほうがいいという人が多いのではないかと思います。そっこのほうが安いのではないかと。なぜベルリンではそうした結果になったのか。

これを離れまして、では、再公営化の後どうなるのだろうか、その後どういう影響があるのかと考えてみますと、先ほど飛ばしましたが、こうした変化が見られております。社会的・環境的な側面にわずかにシフトをするということでございます。要するに、再公営化という言葉が余りよろしくないといえますか、先祖返りをしているようなイメージで捉えられがちですが、そうではないのだということだと思います。

つまり、一旦商業的に経営を行うようになっている組織が、所有者をかえたからといって、そのままもとに戻るのかといえばそうではない。あくまでも、所有者がかわったのだということですね。実はCEOの方はかわっていません。CEOの方は、その再公営化をした後に、新しいオーナーとなった州の財務大臣と面接をしたそうです。

そして、別に雇い主がかわったら雇い主が求めるように仕事ができる、それが雇われ経営者であるということなのです。その意味では大きな方針として、経営的に効率的な事業を行っていこうというスタンスに変わりはないということだと思います。

では、何が変わったのかといえば、当然オーナーがかわっているのですから、プライオリティーが変わってくる。利益を出して、それを自分自身の親会社の株主に還元をするといプライオリティーから、地域の経済をどう活性化させるかにプライオリティーが移っていったのではないかと思います。

その意味では、料金、品質、地域への参加、効率、雇用面での役割が重視をされるようになっておりまして、例えば、4,500人以上の雇用確保をすること自体が経営目標に加えられています。従業員を減らして利益を出してもしようがないという転換が行わ

れていたりします。

また、地域経済・知識のパートナーとして価値創造、能力開発を保証する、エネルギー転換の推進者となるということで、これも政治的にはさまざま言われておりますけれども、再生可能エネルギーに関しての子会社をつくって、発電には乗り出しております。また、将来世代とのバランス、環境とのバランスとあって、経営戦略をつくる際にはバランススコアカードの考え方で、少々多様な経営目標を両立させようとしております。

しかし、市民団体はそんなことを求めていたわけではなかったです。本来、きちんとした公営に戻してほしい、民主的であってほしいと求めましたので、市民団体はいまだに批判的です。要するに、州政府が買い戻しただけじゃないかと。本当に民主的な経営になったのかどうかという意味でいうと、議会の議員が経営参画できているわけではありませんし、経営の中に住民が参加できているわけではありませんので、非常に批判的である。批判的であることからわかるとおり、水道公社では経済的に効率的な経営が変わらず求められているのだと思います。

○質問者 ありがとうございます。

○野村 ほかに、どうぞ。

○質問者 法学部のものです。お話ありがとうございます。

もう少し教えていただきたいことがございまして質問させていただきます。市民参加のお話がありました。今日の御報告も再公営化と市民参加となっているのですが、結局、最後で市民参加の動きが再公営化を後押ししたというお話はあったのですが、市民参加の動きは、結局最後にレファレンダムをしたことはわかったのですが、それ以前の中で、何らかの形で市民参加が、どういう形で市民が参加していたのかも教えていただけますか。

何となくお話をお伺いしたときには、ずっと何か経営の話があって、水道会社があって、最後に何となく市民参加のお話が出てきただけの印象を受けたのですが、恐らくそうではないと思うので、そっちを補足していただけるとありがたいです。

○宇野 市民参加という意味で、結論的に言えば、最後に書きましたけれども、やはり基本的には政党政治で物事が決まっているのだということです。比例代表型の選挙制度を持っていて、議会があって議決をしているわけなので、政党政治が物事を進めている、そして、再公営化自体も最終的には政党政治が決定をして進めました。

では、左派の政党政治であったにもかかわらず、2000年から2011年までの間は動かなかったものがなぜ動いたのか。逆に言えば、政党政治は動けなかったわけです。自分たちが政権与党の中に入っていて、これまでの意思決定を覆すような政策をとることができなかつたのです。しかも、それは市民に対して、買い戻し額という意味では多大な財政的な負担を強いる意思決定ですから、そうしたものを政党政治が取り組むことができませんでした。

では、なぜそれを最終的には取り組むことになったのかと考えると、市民参加の動きがあったのではないかと考えております。つまり、政党政治が決められないことを決められるようにする、その駆動力として市民参加は意味があるのではないか。逆に言えば、先ほど言ったとおり、市民参加が求めたとおりのことはできていないという結論になるので、市民参加側から見ると非常に不満が残るものであったと思います。

具体的にどんなふうに市民参加があったのかというと、実は2000年の民営化のころは、そんなに市民参加は盛んではありません。どちらかというと労働組合が大きく反対をしまして、労働組合は大規模なストライキをやっています。主役は労働組合です。しかし、労働組合は最終的に手打ちをするわけです。自分たちの雇用が保障されることがわかりましたし、公共的なステータスは残ったと。

その中で、今度、SPDとLinkeという野党会派が反対をしているわけですが、彼らは政権与党の中に入ってしまった。そうなったときに残された市民が、ではどうしたらよいのか。反自由主義の活動家の方と環境の関連のNPOになるわけです。彼らが政権与党に入った初めは、左派的な政党に期待をしました。しかし、さっき言ったとおり、なかなかそれが動かない。

そうした中で、実際に動き出したのは2006年ぐらいです。2006年ぐらいに、先ほど出てきましたが、水田卓会議と訳しましたがWassertischをつくりました。これは南アメリカの反民営化の活動の形態をまねしたと言われております。要するに一つ一つのNPO団体とかNGO団体ではなくて、そのネットワークをつくろうということでネットワークづくりから入りました。それが2006年です。

その活動方針として、反民営化をうたっていても仕方がないので、具体的にはこの州民請願という仕組みがこのころ、1995年に実は法制化されているのですが、こういうふうに2万票とか7%とか少し使いやすくなってきておりましたので、これをうまく使おう。新しい法律をつくらないといけないので、いきなり買い戻しをするという法

律ではできませんので、情報を公開するという情報公開法をつくる運動を始めたこと
です。

この段階を経て進んでいくということですので、市民運動が常に盛んであったのかと
いうとそうではなくて、具体的に進んだのはこの2006年ぐらいから2011年までで、現
在も、再公営化が行われた後も、ほとんど納得いくものではなかったようですので、
活動は続けております。

○野村 よろしいでしょうか。

ほかの方でどうですか。ドイツへ留学された方ですとか、いかがでしょうか。初歩的
な質問でも結構です。

○質問者 プレゼンテーションのほう、ありがとうございました。

再公営化が進んでいるというお話でしたが、旧東ドイツと旧西ドイツでは、やっぱり
旧西ドイツのほうが民営化寄りとか、そういう違いはあるのでしょうか。よろしくお
願いします。

○宇野 具体的な数字を持ち合わせておりませんが、この表で見ますと、再公営化を
しているところで、ポツダムは旧東です。ベルリンは両方です。ドレスデンは旧東、
ビーレフェルトは旧西、ヴッパータールもNordrhein-Westfalen、西。ロストックが東で、
ハンブルクは西、ライプツィヒは東、ミュンスターは西、シュツットガルトは西です。
これだけ見ると、特にそんなに東だから西だからという雰囲気は感じられないのです
が、そもそも民営化が行われた背景にはドイツの再統一があるわけですね。

要するに、社会主義国家だった旧東ドイツがドイツになるときは、大規模にその国
有財産を民営化しているわけです。水道で言うと、もともと旧東ドイツの水道会社は
5つの公社に分かれていて、そもそも自治体のものでもなかったのです。それを、新
しくドイツをスタートさせるに当たって分権化をしたのです。各市町村に水道事業を
分けていったのです。

そうすると、それぞれの市町村には水道の仕事がやってくるわけですが、そこまでノ
ウハウを持っているわけでもなく、さらに、ほかのもののインフラを直さないといけ
ない、お金がかかっている中では、そういうことを一気に進めることができない。だ
から民間企業にコンセッションをお願いをしようということになりました。その意味

でいえば、旧東ドイツに民営化の事例が多く見られるのは、そのとおりなのだと思います。そうすると、それを再公営化するような事例も旧東ドイツでちょっとふえるのかなとは思いますが。

ちなみに、ちょうどドイツが統一してから27年です。25年ぐらいでコンセッション契約は結ぶものです。そうすると、コンセッションの契約がちょうど切れる時期が2010年ぐらいから始まっています。そのタイミングで再公営化しようかというのが出てきています。旧東ドイツのドレスデンはそういう流れの中での再公営化だと思います。

○質問者 ありがとうございます。

○野村 では、時間がそろそろ迫ってきておりますが。どうぞ、手短によろしく願います。

○ブングシェ 意義深い話、ありがとうございました。私、国際学部のブングシェと申します。よろしく願います。

先ほどの学生さんからの質問と関係あるのですが、私も東ドイツの状態が、昔どういうふうに水道が管理されているかわからなかったんです。それに関連しているのですが、東ドイツ、ドレスデンとかロストックなどの公営化はどういうふうになりますか。つまり、西ドイツのシュタットベルケのようなパターンが導入されているのですか。昔の、おっしゃったそういう地域の管理がなくなったと思うのです。ということで、再公営化でどういう状態になりますかということが私の質問です。

○宇野 かなり西ドイツ型の、シュタットベルケの形が目指されていると思います。例えばドレスデンの場合には、まさにシュタットベルケ型でありまして、電力と水道とで、下水道はまた別になる形です。ロストックは、実は例外的でありまして、ロストック市が分権化されてきたときに、周囲の近隣のまちと広域行政で、近隣のまちとあわせて目的組合をつくって、それによって行っていたわけです。そうすると、上下水道という形になっています。

ただ、今度新しく再公営化をするときには、ロストック市のシュタットベルケがやはり別にあるのですが、それと業務提携をする形で進める話になっています。

○野村 よろしいですか。

○ブングシェ はい。

○野村 済みません、まだ質問されたい方もおられるかもしれませんが、ここで時間が参りましたので、宇野先生の御講演を終わらせていただきたいと思います。

わざわざ本日、札幌から来ていただきまして、本当にどうもありがとうございました。
皆さんの拍手で締めたいと思います。

○宇野 どうもありがとうございました。

○野村 本日は、どうもありがとうございました。

再公営化と市民参加

ドイツの水道事業の経験

関西学院大学産業研究所講演会
2017年7月22日
関西学院大学図書館ホール

宇野二郎
札幌大学地域共創学群法・政治学系教授
uno@sapporo-u.ac.jp

1

本日の内容

1. 導入
2. 行政改革の時代
3. 都市インフラの担い手としての地方公営企業
4. ベルリン水道公社の再公営化
5. まとめ

2

1 導入

3

民営化から再公営化へ?

- 問題の所在
 - 都市の成熟化、都市間競争、都市の更新の時代
 - この間、都市はどのように変容したのか?
 - その制度的条件は? →市民参加の制度
- 視座
 - 民営化戦略の対象としての都市インフラ(特に水道)を巡る都市政治・行政に着目
 - ドイツ大都市(ベルリン)での民営化から再公営化への変化はどのようなものであったか?

4

2 行政改革の時代

5

中規模の都市が散在する国土構造

- ドイツ連邦共和国
- 人口: 8,117万人
- 面積: 35万7,111 km²
- 連邦制(協調的連邦制)
- 16州(うちベルリン、ハンブルク、ブレーメンは都市州)
- 多極分散型国土

6

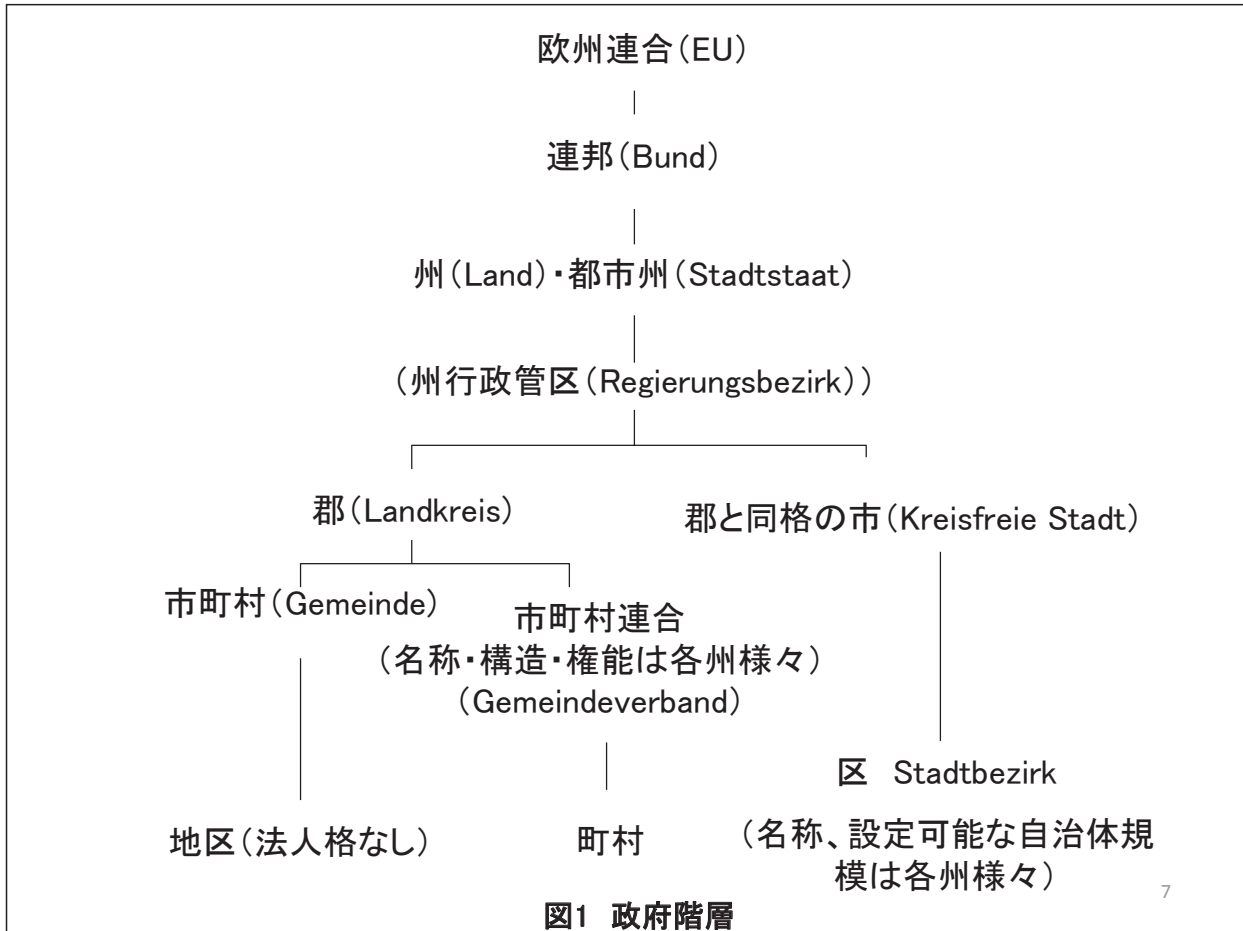


表1 主要30都市の人口

	人口	州
1 Berlin, Stadt	3,469,849	ベルリン(都市州)
2 Hamburg, Freie und Hansestadt	1,762,791	ハンブルク(都市州)
3 München, Landeshauptstadt	1,429,584	バイエルン
4 Köln, Stadt	1,046,680	ノルトライン・ヴェストファーレン
5 Frankfurt am Main, Stadt	717,624	ヘッセン
6 Stuttgart, Landeshauptstadt	612,441	バーデン・ヴュルテンベルク
7 Düsseldorf, Stadt	604,527	ノルトライン・ヴェストファーレン
8 Dortmund, Stadt	580,511	ノルトライン・ヴェストファーレン
9 Essen, Stadt	573,784	ノルトライン・ヴェストファーレン
10 Bremen, Stadt	551,767	ブレーメン(都市州)
11 Leipzig, Stadt	544,479	ザクセン
12 Dresden, Stadt	536,308	ザクセン
13 Hannover, Landeshauptstadt	523,642	ニーダーザクセン
14 Nürnberg	501,072	バイエルン
15 Duisburg, Stadt	485,465	ノルトライン・ヴェストファーレン
16 Bochum, Stadt	361,876	ノルトライン・ヴェストファーレン
17 Wuppertal, Stadt	345,425	ノルトライン・ヴェストファーレン
18 Bielefeld, Stadt	329,782	ノルトライン・ヴェストファーレン
19 Bonn, Stadt	313,958	ノルトライン・ヴェストファーレン
20 Münster, Stadt	302,178	ノルトライン・ヴェストファーレン
21 Karlsruhe, Stadt	300,051	バーデン・ヴュルテンベルク
22 Mannheim, Universitätsstadt	299,844	バーデン・ヴュルテンベルク
23 Augsburg	281,111	バイエルン
24 Wiesbaden, Landeshauptstadt	275,116	ヘッセン
25 Gelsenkirchen, Stadt	257,651	ノルトライン・ヴェストファーレン
26 Mönchengladbach, Stadt	256,853	ノルトライン・ヴェストファーレン
27 Braunschweig, Stadt	248,502	ニーダーザクセン
28 Chemnitz, Stadt	243,521	ザクセン
29 Aachen, Stadt	243,336	ノルトライン・ヴェストファーレン
30 Kiel, Landeshauptstadt	243,148	シュレースヴィヒ・ホルシュタイン

8

1990年代に企業主義的経営改革が流行した

- 新しい行政運営モデル(NSM)
 - ドイツでは1990年代に入ってから市町村行政の改革が議論されるようになった
 - 1993年、自治体経営簡素化機構(KGSt)による企業型行政運営モデル(「新制御モデル(NSM)」)の構築
 - 「官庁からサービス企業へ」
 - 当初は「民営化」への対抗手段としての性格
- NSMの特徴
 - ①政治・行政間の明確な責任区分と両者間の契約関係
 - ②行政諸部門における分権的責任体制と中央制御システム
 - ③アウトプット制御と競争ないし競争擬制

9

1990年代に住民請求・住民投票制度が導入された

表 2 各州における直接参加制度の導入

州名	市長直接公選		レファレンダム		
	導入年	任期	導入年	住民請求に必要な署名数	住民投票成立要件
バーデン・ヴュルテンベルク	1956	8	1956	10%-約5%	30%
バイエルン	1952	6	1995/99	10%-3%	20-10%
ブランデンブルク	1993/98	8	1993	10%	25%
ヘッセン	1991/92	6	1992	10%	25%
メクレンブルク・フォアポメルン	1999	7-9	1994	10%-4.4%	25%
ニーダーザクセン	1996	5	1996	10%-約5%	25%
ノルトライン・ヴェストファーレン	1994	5	1994/2000	10%-約3%	20%
ラインラント・プファルツ	1993	8	1993	10%-約8.8%	30%
ザールラント	1994	8	1997	15%-約12.4%	30%
ザクセン	1994	7	1994	15%-約5%	25%
ザクセン・アンハルト	1994	7	1994	15%-約5%	25%
シュレスビヒ・ホルシュタイン	1996	6/7	1990	10%	25%
テューリンゲン	1994	6	1994	20%	25%
ベルリン(都市州)	-	-	1995	7%	25%
ハンブルク(都市州)	-	-	1996	5%	20%
ブレーメン(都市州)	-	-	1996	5%	20%

[注] 署名数・成立要件については、通常の法律の場合のみを掲げた。州憲法改正の場合にはより厳しくなる。

[出所] Vetter, Angelika, Modernizing German Local Government: Bringing the People Back, V.Hoffmann-Martino/H.Wollmann(eds.) *State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence*. Wiesbaden, pp.261-262から抜粋して作成、都市州については、Mehr Demokratie, *Volkentscheid Ranking 2013*に基づき作成した。

10

ボグミルの見解 1990年代の相反する改革トレンドとその帰結

- 経済効率性指向
 - 経営型マネジメントモデルの流行
 - 内部改革と、公的に担うべき任務の再整理
 - NSM(新しい制御モデル=KGStによる行政改革モデル)では、内部改革モデルが主流
 - ただし90年代半ば以降の財政危機で、自治体インフラストラクチャの民営化によって補完される(資産売却益)
- 参加指向
 - 首長直接公選制+住民発議・住民投票
 - 市民フォーラムなどの市民参加手法の充実

11

ボグミルの見解 1990年代の相反する改革トレンドとその帰結

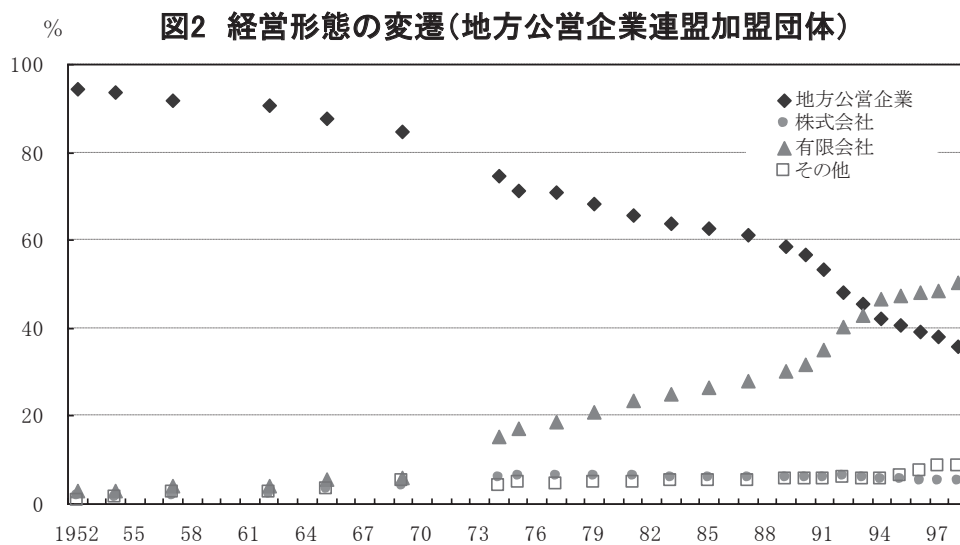
- 顧客志向の拡充
- 政治と行政の関係様式への無影響
- 民営化と「コンツェルン型都市」→ 議会の影響力の低下
- 低調な住民発議・住民投票(しかし、間接的な影響としての市民の発言力の持続的な増大)
- 首長の権限強化で、議会の影響力は低下し、住民の発言力は増加
- 市民の影響力は大きくなりつつあるが、民営化と財政危機の下で「力を失いつつある民主主義」に
- 地方自治の断片化?

12

3 都市インフラの担い手としての 地方公営企業

13

有限会社(私法形態)の利用は1970年代から進み、
1990年代にさらに進行



注:2010年1月1日現在の数値は次の通り。地方公営企業(22.6%), 有限会社(50.0%), 株式会社(4.5%)

[出典]宇野(2004): 179.

14

水道事業では私法形態が大半だが、公的所有が多い民間企業が出資する場合(公私混合企業)にも過半数は公的所有であることが大半

表3 主要都市上下水道J業の経営形態の要約

	水道		下水道	
	実数	比率	実数	比率
官庁企業	-	-	5	16.7
公営企業	2	6.7	12	40.0
営造物法人	1	3.3	4	13.3
私法形態	27	90.0	9	30.0
100%	7	23.3	2	6.7
100%(Thüga含む)	5	16.7	-	-
50.1%-99.9%	9	30.0	2	6.7
25.2%-50.0%	3	10.0	1	3.3
25.1%以下	3	10.0	-	-
委託	-	-	4	13.3
合計	30	100.0	30	100.0

[出典]各企業Webページ等に基づき作成(宇野2016a)。

15

19世紀末～20世紀初頭頃から複合経営(「シュタットベルケ」)が一般的

表4 地方公営企業連盟加盟団体の事業領域

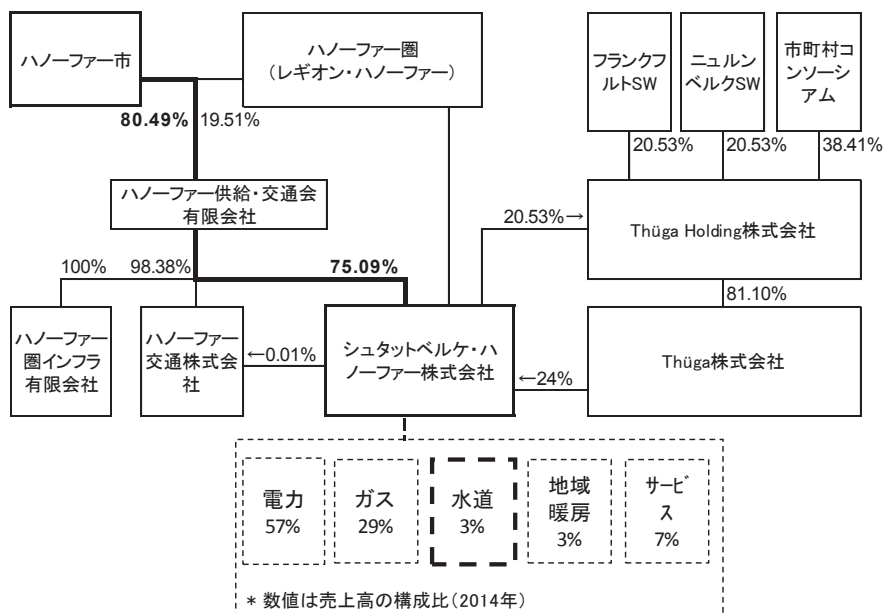
部門数	事業部門	企業数	構成比率(%)
5部門	電気 ガス 地域暖房 水道 廃棄物(下水含む)	69	5.0
4部門	電気 ガス 地域暖房 水道	251	18.3
	電気 ガス 水道 廃棄物(下水含む)	8	0.6
	電気 地域暖房 水道 廃棄物(下水含む)	16	1.2
3部門	ガス 地域暖房 水道 廃棄物(下水含む)	8	0.6
	電気 ガス 水道	57	4.2
	電気 ガス 地域暖房	76	5.5
	電気 地域暖房 水道	31	2.3
	ガス 地域暖房 水道	31	2.3
	電気 水道 廃棄物(下水含む)	8	0.6
2部門	ガス 水道 廃棄物(下水含む)	9	0.7
	地域暖房 水道 廃棄物(下水含む)	8	0.6
	電気 ガス	26	1.9
	電気 水道	32	2.3
	電気 地域暖房	12	0.9
	ガス 水道	19	1.4
	ガス 地域暖房	9	0.7
1部門	地域暖房 水道	5	0.4
	水道 廃棄物(下水含む)	42	3.1
	電気	16	1.2
	ガス	17	1.2
	地域暖房	6	0.4
	水道	102	7.4
	廃棄物(下水含む)	461	33.6
	その他	52	3.8
合計		1,371	100.0

[出典]VKU-Verbandstatistik2009, Gottschalk, Wolf, Strukturen und Organisation von Statwerken, in: Dietmar Bräunig, Wolf Gottschalk (Hrsg.) Stadtwerke. Grundlagen, Rahmenbedingungen, Führung und Betrieb, 2013, Nomos: Baden-Baden, S.53-72.

16

シュタットベルケの総売上高に占める水道事業収益の比率は低い

図3 シュタットベルケ企業グループ構造の例



[出典] Landeshauptstadt Hannover, Beteiligungsbericht 2014, enerciy, Report 2014に基づき作成。

17

シュタットベルケの利益率は高い

表5 シュタットベルケと下水道局の比較

		2010	2011	2012	2013	2014
Stadtwerke Hannover AG (シュタットベルケ・ハノーファー株式会社)						
自己資本利益率	%	36	30	28	26	23
人件費	TEUR	194487	194021	196362	199747	199614
従業員数		2420	2418	2385	2296	2269
一人当たり人件費	TEUR	80	80	82	87	88
(参考: 為替レート)	円	120	120	120	120	120
(参考: 日本円換算)	千円	9644	9629	9880	10440	10557
Stadtentwaesserung Hannover (ハノーファー市下水道局・公営企業)						
自己資本利益率	%	3	3	2	2	2
人件費	TEUR	26455	27250	25041	26166	26509
従業員数		455	458	459	461	464
一人当たり人件費	TEUR	58	59	55	57	57
(参考: 為替レート)	円	120	120	120	120	120
(参考: 日本円換算)	千円	6977	7140	6547	6811	6856

(出典) Landeshauptstadt Hannover, Beteiligungsbericht 2015.

18

2000年代に入り、再公営化や民営化阻止の事例が見られている

表6 再公営化・民営化阻止の事例

形態	都市名	実施年	概要
再公営化	ポツダム	2000	現在・将来の料金高騰を背景として、契約の不利さが明らかになり、買戻しを決定。その後和解。
	ベルリン	2012/2013	部分的民営化後の料金高騰を背景に、秘密契約開示の州民請求・投票が成立し、その後、市と民間企業との交渉により買戻しが決定。
	ドレスデン	2012	ドイツ統一後の再編過程で民間企業が参画した。利益分配について、民間企業に対して市側は不利であった。そうした中で独占禁止法上の理由から民間持分の売却が計画され、買戻しを決定。
	ビーレフェルト	2012	2002年から2012年まで民営化されたプレーメン市のシュタットベルケが49%を所有していたが、その所有者の変更をきっかけとして、2009年に買戻しが決定された。購入金額を巡る3年間の交渉の後に買戻して再公営化。
	ヴッパータール	2013	料金高騰への不満と、競争強化を求めるEUの方針への備えとして、電力、ガス、水道、等を供給する、部分的民営化されたシュタットベルケから水道事業を切り離し、下水道事業と合わせた新たな公営企業を設立。
	ロストック	2018	所有者が変更されたことを契機に、再公営化が検討されるようになった。料金の相対的な高水準や、市側が利益分配を受けられないことなどを理由に、契約期間終了による解約が申し込まれた。
再公営化（うちThüga）	ハノーファー フランクフルト ニュルンベルク	2009	電力会社E.ONコンツェルンの参加にあったThüga社は多くの市町村シュタットベルケに出資していたが、連邦カルテル局がさらなる企業結合に批判的であったことからE.ONは売却を決定。出資を受ける側であった3市のシュタットベルケ及び市町村シュタットベルケのコンソーシアムが購入した。
住民投票による売却阻止	ハンブルク	2004	民営化計画に対して市民請求が行われ成立した。その後、市議会が民営化禁止の法律を成立させた。
	ライプツィヒ	2005	上下水道事業を担う市と目的組合の合併会社の持株会社の部分的民営化が計画されたが、それに反対する市民請求・市民投票が行われ成立した。
	ミュンスター	2002	シュタットベルケの部分的民営化計画に対して市民請求・市民投票が行われ成立した。
再公営化の住民投票後、未実現	シュツットガルト	2010	料金高騰等を背景に、水道管網の買戻しの市民投票が行われ成立し、市議会も買戻しを議決したが、民間企業側との交渉が難航し実現していない。

[出典] 宇野(2016a)などから作成

19

1990年代に入り導入された住民請求・住民投票が民営化阻止や再公営化に用いられるようになった

表7 住民投票の結果一覧

	ベルリン(水道) 2011年	ベルリン(電力) 2013年	ハンブルク(電力) 2013年	ミュンスター 2002年	ライプツィヒ 2008年
有権者数	2,466,288	2,483,756	1,293,102	207,687	416,126
投票者数	678,507	722,109	888,300	65,731	170,621
有効投票数	677,825	720,701	873,332	65,640	170,264
賛成	666,235	599,588	444,352	42,931	148,761
反対	11,590	121,113	428,980	22,709	21,503
投票率	27.5	29.1	68.7	31.6	41.0
賛成率1	98.3	83.2	50.9	65.4	87.4
賛成率2	27.0	24.1	34.4	20.7	35.7
基準	有権者数の25%	有権者数の25%	連邦議会選で議席を獲得できた政党が獲得した票(765,951)の半分以上	有権者数の20%	有権者数の25%
結果	成立	不成立	成立	成立	成立

[注] 賛成率1は有効投票数に対する比率、賛成率2は有権者数に対する比率である。

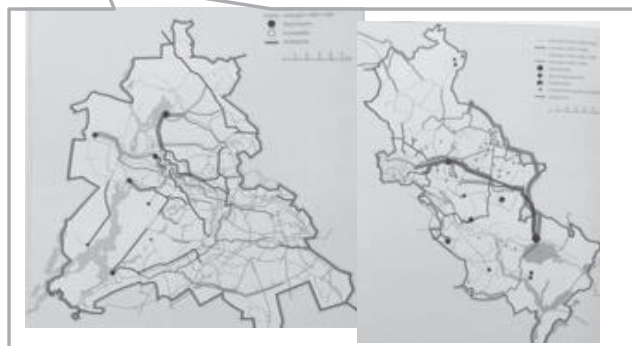
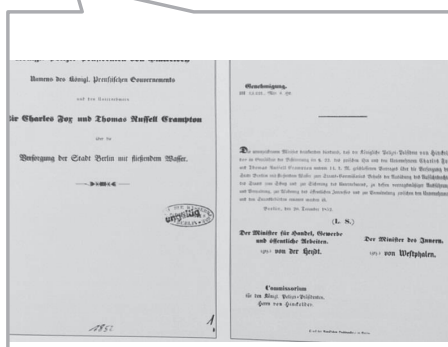
[出典] Amt für Statistik Berlin Brandenburg, Bericht der Landesabstimmungsleiterin, Volksentscheid über die Offenlegung der Teilprivatisierungsverträge bei den Berliner Wasserbetrieben am 13. Februar 2011, Amt für Statistik Berlin Brandenburg, Bericht der Landesabstimmungsleiterin, Volksentscheid über die Rekommunalisierung der Berliner Energieversorgung am 3. November 2013, Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Volksentscheid über die Energienetze am 22. September 2013 Endgültiges Ergebnis nach Bezirken, Stadt Münster, „Bürgerentscheid zur Teilprivatisierung der Stadtwerke Münster 16. Juni 2002“, Endergebnis (<http://www.stadt-muenster.de/ms/buergerentscheid2002/gesamt.html>, 2016年1月18日アクセス), Stadt Leipzig, „Bürgerbegehren und 20 Bürgerentscheid“ (<http://www.leipzig.de/buerger-service-und-verwaltung/wahlen-in-leipzig/buergerentscheide/>, 2016年1月19日アクセス)

4 ベルリン水道公社の再公営化

21

90年代、ベルリン水道公社は二度の改革を経験した

ベルリン水道会社設立
 ベルリン州が買収
 ベルリン水道株式会社設立
 地方公営企業形態に変更
 ベルリン分断
 ベルリン再統一
 東西ベルリン水道会社合併
 営造物法人形態に変更
 部分的民営化



出典：Bärthel, Hilmar (1997) Wasser für Berlin: die Geschichte der Wasserversorgung.

22

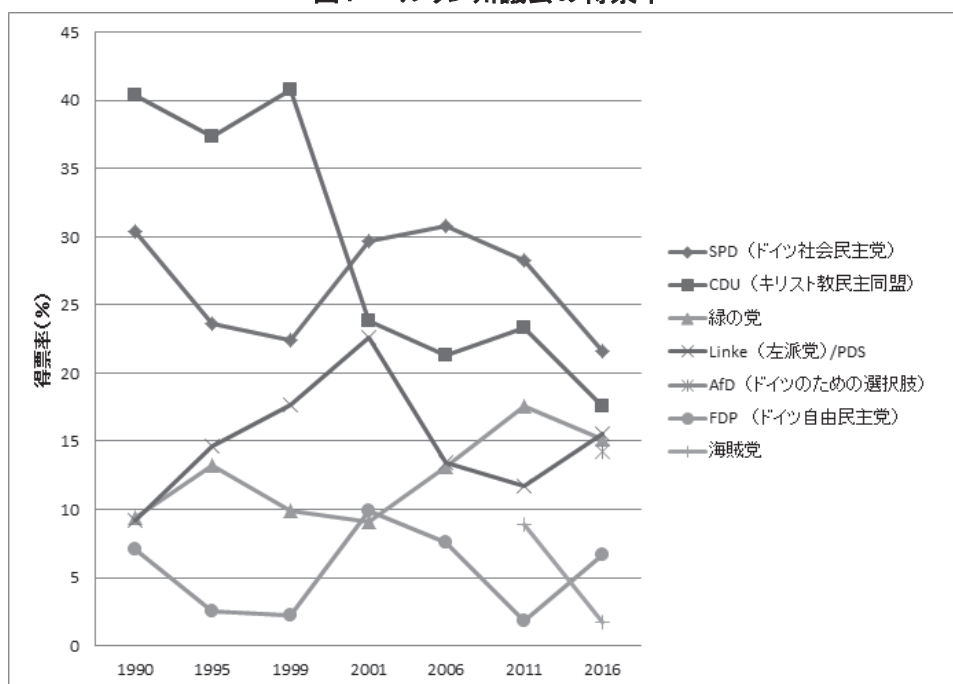
90年代、ベルリンの経済と財政は良くなかった

- 1990年、東西ベルリンの統合
- 統合後のバブルを除き、人口は横ばい(1990年343万人、2000年338万人、2005年339万人)
- よくない経済情勢(実質州内生産は1995年以降マイナスか1%弱の成長)
- 財政収支の悪化と増加する負債残高(1992年131億€、2006年600億€) * 2007年歳入=186億€

23

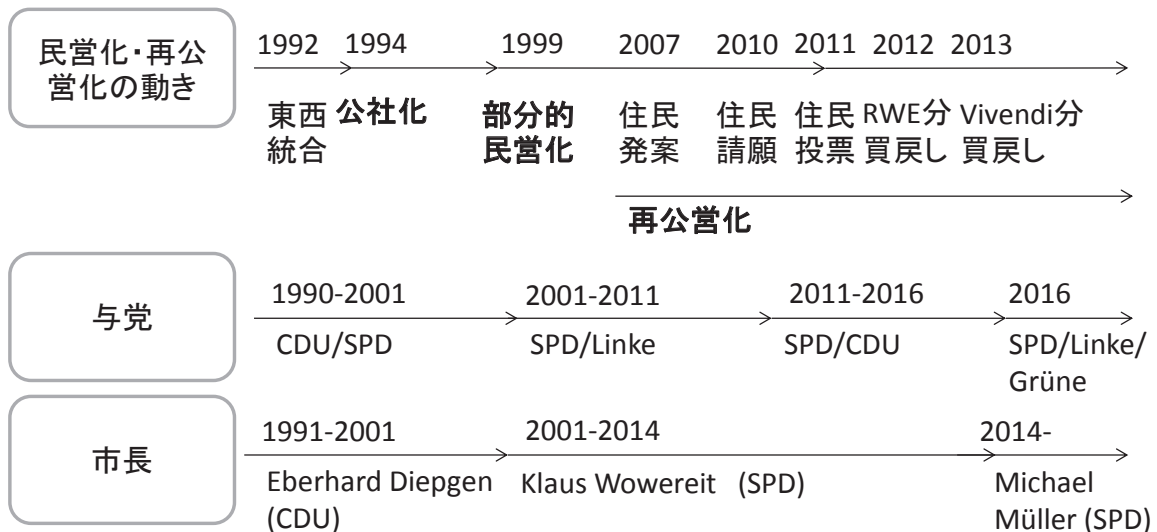
2001年に政権交代、CDU・SPDの大連立政権からSPD・PDS(Die Linke)の赤赤連立政権へ

図4 ベルリン州議会の得票率



24

CDU/SPD大連立政権の時期に民営化され、 SPD/CDU大連立政権の時期に買戻した



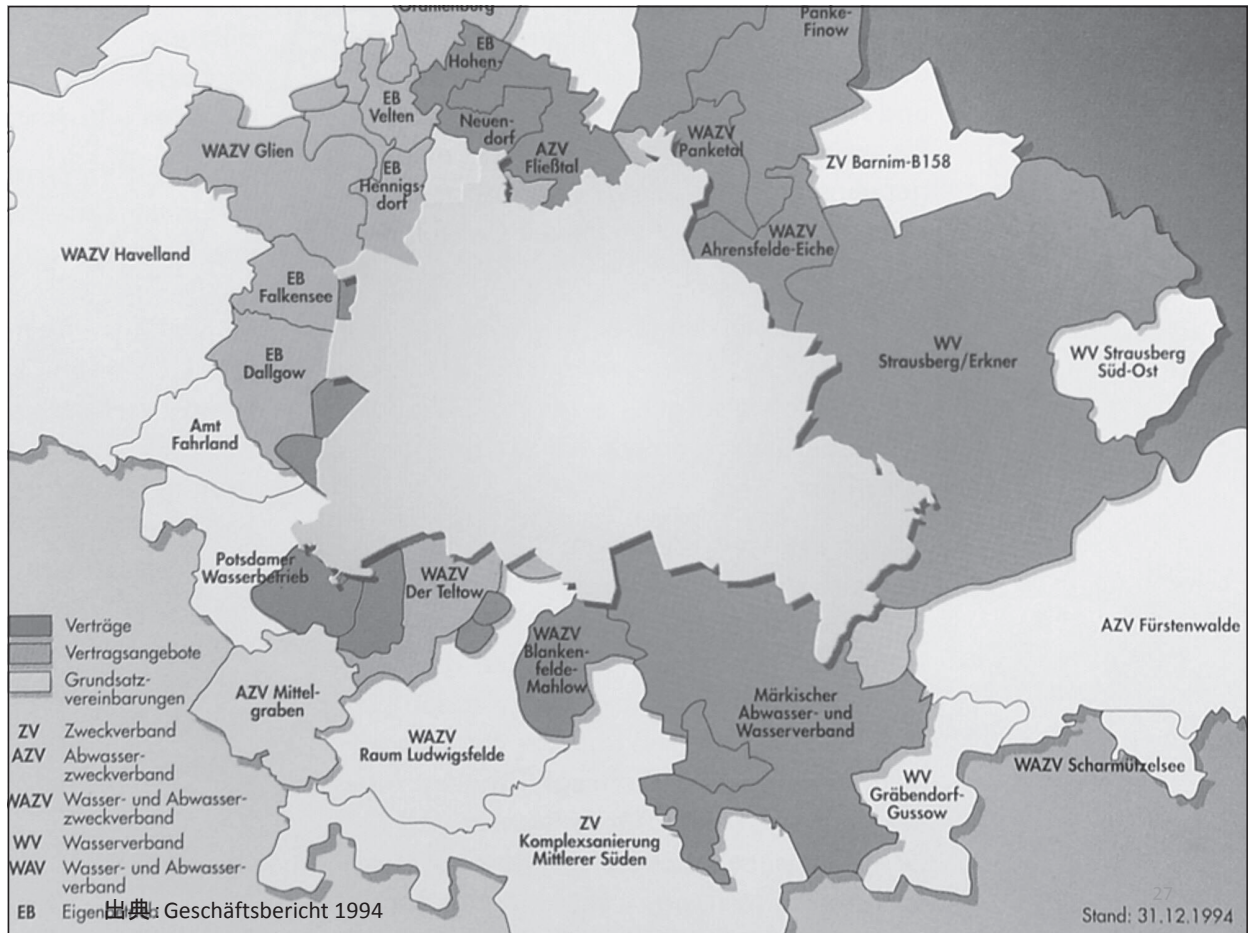
注：CDU：ドイツキリスト民主同盟、SPD：ドイツ社会民主党、Linke：左派党、Grüne＝同盟'90/緑の党

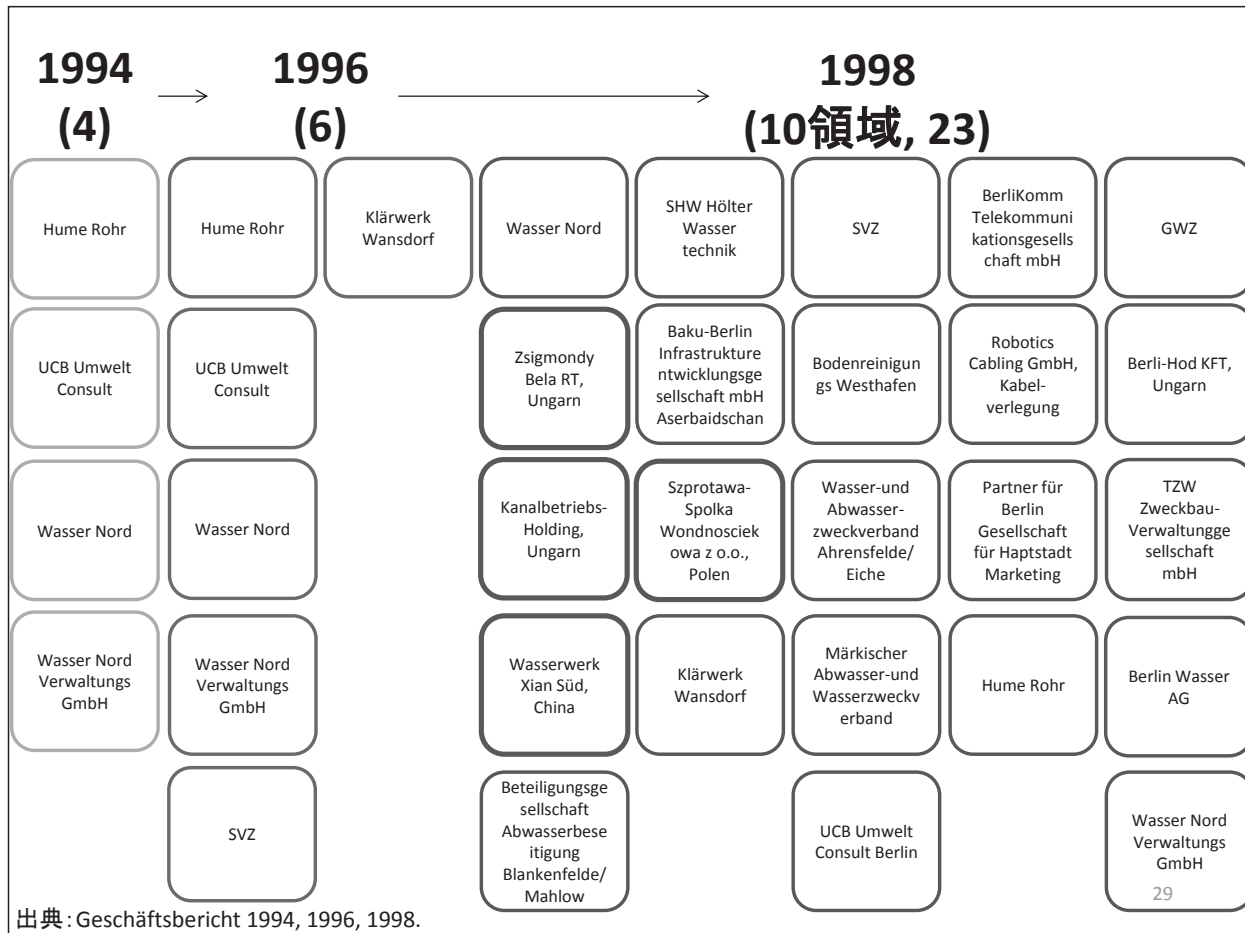
25

公社化によって商業化が進んだ

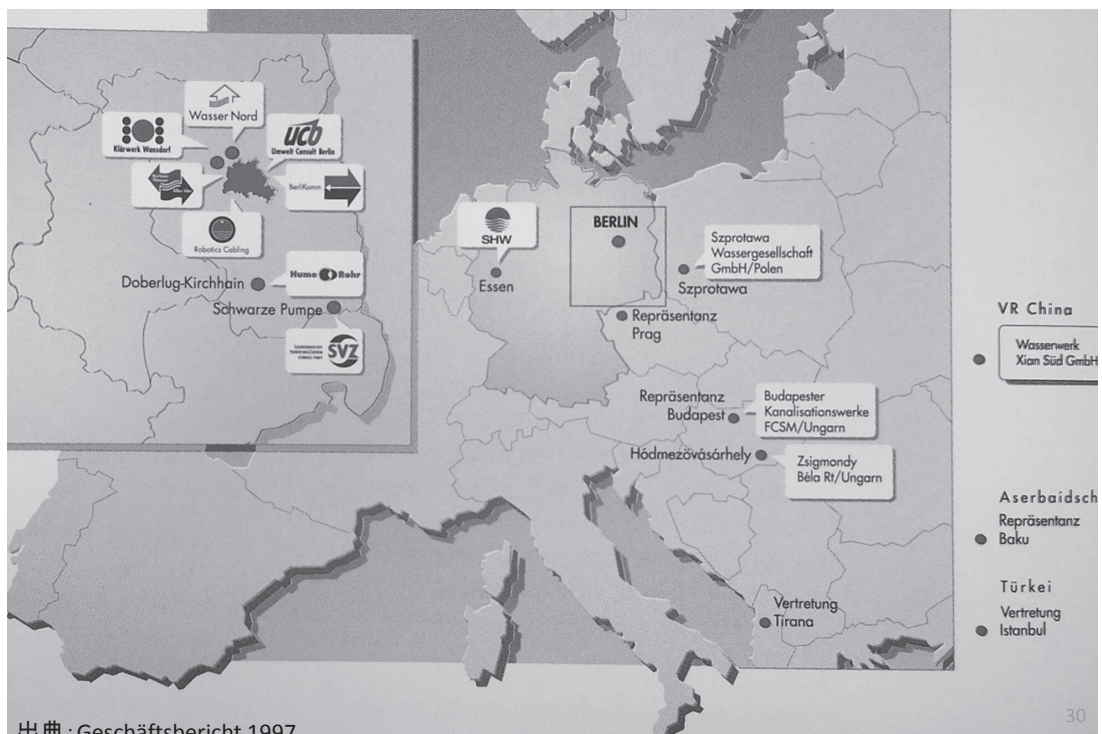
- 1993年：法制定→営造物法人化（1994年～）
- 「経営の自由」の強化
 - 法人格の取得
 - 州の予算法令からの自由
 - 料金設定権
 - 企業目的に関連する他業務の引受け
 - 州外部での活動
 - 子会社の設立

26





出資先は国内のみならず海外にも拡大



水需要は減少した

表8 ベルリン水道公社の水需要

単位:百万m³

	家事用		営業用・業務用		その他		周辺地域		合計
	水量	構成比	水量	構成比	水量	構成比	水量	構成比	水量
1993年	165.4	67.2%	32.7	13.3%	44.8	18.2%	3.4	1.4%	246.3
1994年	169.0	68.5%	31.3	12.7%	43.4	17.6%	3.0	1.2%	246.7
1995年	161.5	68.4%	29.8	12.6%	41.8	17.7%	2.9	1.2%	236.0
1996年	161.0	70.3%	26.5	11.6%	38.7	16.9%	2.8	1.2%	229.0
1997年	166.5	71.1%	26.2	11.2%	37.8	16.1%	3.6	1.5%	234.1
1998年	156.5	71.9%	23.9	11.0%	34.3	15.7%	3.1	1.4%	217.8
1999年	158.1	73.3%	22.4	10.4%	32.3	15.0%	3.0	1.4%	215.8
2000年	157.2	72.3%	23.3	10.7%	33.5	15.4%	3.3	1.5%	217.3

出典: Geschäftsbericht各年度版により作成。

31

大規模な投資を要し、借入残高が急増した

表9 ベルリン水道公社の投資額

単位:百万DM

	両事業合計			水道事業			下水道事業			借入 残高
	合計	更新	拡張	合計	更新	拡張	合計	更新	拡張	
1993年	1,017	258	760	298	132	166	720	126	594	2,569
1994年	1,292	286	1,006	282	143	139	1,011	144	867	3,261
1995年	1,360	350	1,010	374	168	205	986	182	805	3,807
1996年	918	262	655	238	131	108	679	132	548	4,754
1997年	769	282	487	216	112	104	553	171	383	5,283
1998年	814	277	537	214	72	142	600	204	395	4,834
1999年	718	268	450	181	51	130	537	217	320	5,067
2000年	564	241	323	168	124	44	396	117	279	5,024

注: 80年代(西ベルリン)、水道は60百万DM程度、下水道は150~250百万DM程度の投資額

出典: Geschäftsbericht各年度版により作成。

32

水需要減少する中で費用が増加、料金も上昇

図5 ベルリン水道公社の費用

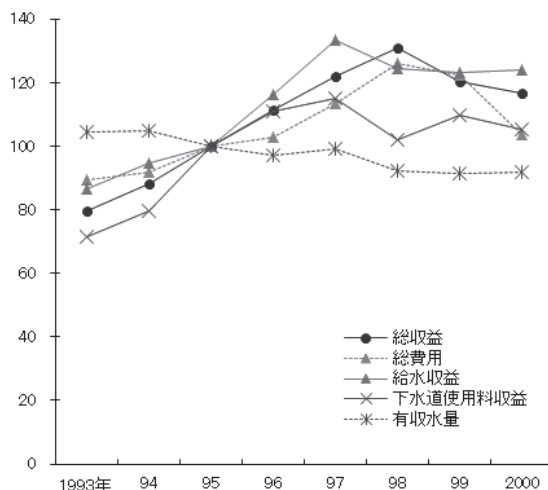
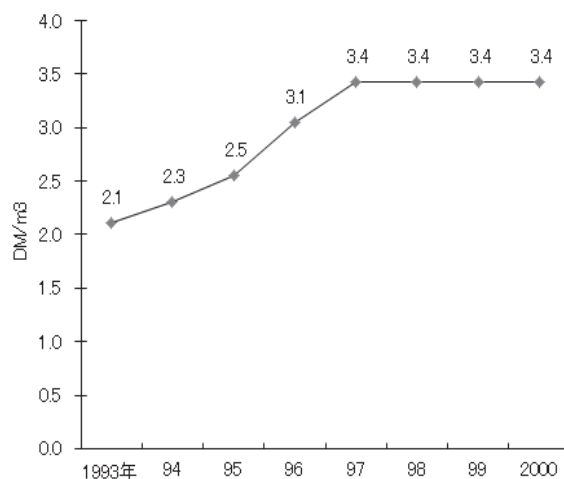


図6 ベルリン水道公社の供給単価



出典：Geschäftsbericht各年度版により作成。

33

財政補てん目標と都市成長戦略目標が共存

- 内的な要因
 - 水需要の低迷
 - 大きな建設投資需要とそれに伴う借入金残高の増加
 - 料金値上げに頼った経営
- 外的な要因
 - ベルリン州の財政危機→売却益による補てん
 - 民営化による競争力強化の国際的潮流→都市成長戦略(民間投資の呼び込み、新たな業務領域の開拓による雇用創出、東欧マーケットに対しての「入口」)

•34

1996～98年：持株会社モデルが選択された

モデル1：株式会社モデル

- 株式会社化し49%を売却
- 経済大臣(CDU)が提案(BWB監査役会の依頼でコンサルティング会社が構想)、CDU議員団の大半、BWBのCEOも賛同
- 従業員持株制度の導入
- 専門家などから移行に時間がかかり、財政収入をすぐにもたらさないと批判される

モデル2：コンセッションモデル

- 運営と建設投資を民間企業に移転、民間企業は料金を直接徴収、民間企業から対価の支払い(10~20億€)
- 財務大臣(SPD)が提案、SPD議員団の長が支持(SPD内に反対者もあり)
- 株式会社モデルに比べて公的コントロールとBWBの経済成長にとって不利というコンサルティング会社の評価
- 経済大臣(CDU)→業務の多くがベルリン外部に移転され雇用が減ると批判

モデル3：持株会社モデル（1998年7月7日、CDUとSPDが合意）

- 会社のままとした上で持株会社が参画する
- 会社の維持→労働組合の賛同を得、下水道の非課税を維持するため
- 財務、経済、環境大臣による委員会(コンサルティング会社)が契約交渉を主導

35

野党会派は民営化の実施に反対した

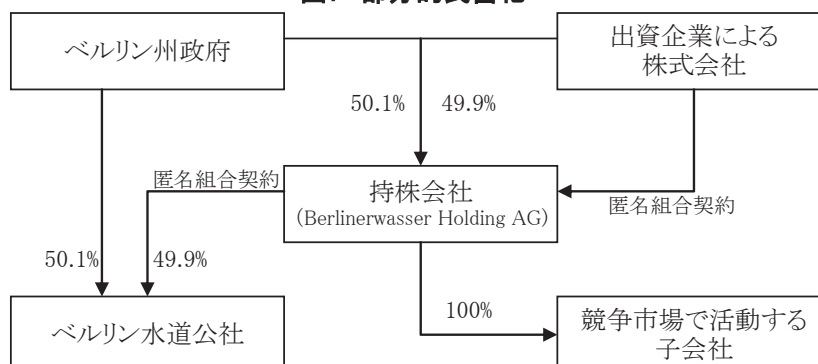
- 野党会派(PDS, 緑の党)⇒当初から株式会社化には反対
 - 責任のBWB経営ボードへの移転に反対(特に料金算定)
 - 議会の水管理からの放棄を可能にするだけ
 - 民営化への第一歩になるのではないかという恐れ、競争力を高めず、料金を高めることになるのではないか。
 - 国際企業への依存を強め、ローカルバリューチェーンを途絶させ、他都市に経営を移転させ、自治体のコントロールを失う帰結となるのではないか。
 - 市の財産を失い、それが生み出す財政的利益を失うのではないか。
 - 持分所有者は短期的な利益志向→公共任務(環境目標など)と経済原則とのコンフリクが生じるのではないか。
- 部分的民営化法に対する訴訟を提起→料金に関する条項の削除、しかし大勢に影響しなかった。

出典：Blanceht, Thomas(2015) Path dependence and change in the governance of organized systems: The case of water services in three German municipalities (1990-2010), Diss: 156-197.

36

公社を残した形での民営化

図7 部分的民営化



【契約の内容】

- 中核領域と競争領域の分離
- 17億€の支払い
- 2003年末まで料金を据え置くこと
- 2014年までの雇用保障(整理解雇の禁止)
- 2009年までに25億€の投資
- 企業ノウハウの導入
- 経営資本に対して $r+2\%$ の利益
- 水リサーチセンターの設立

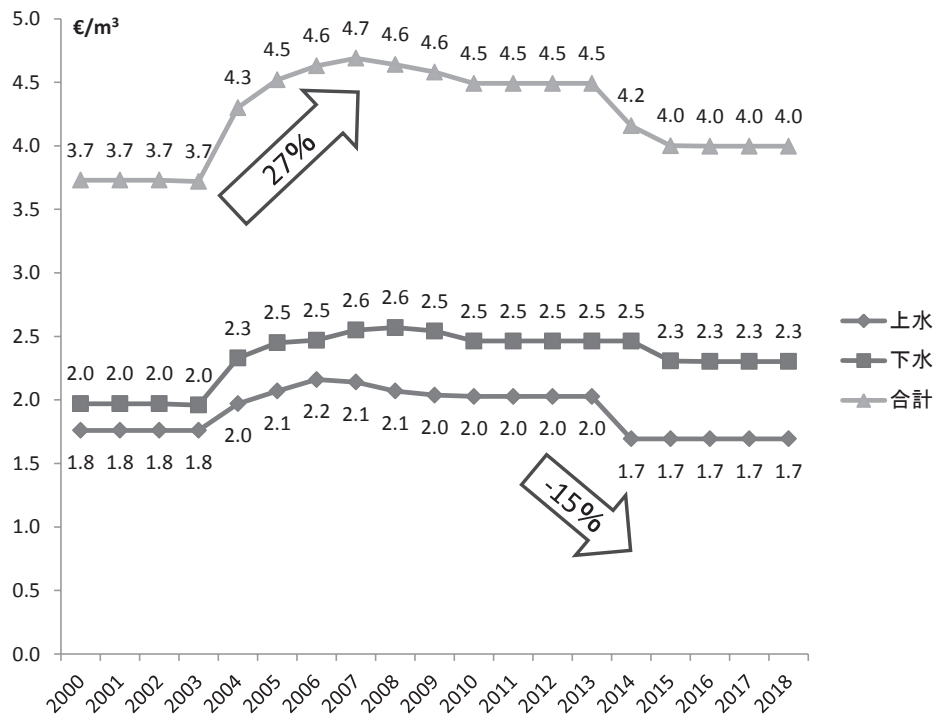
37

民営化後に効率化したが料金は上昇した

- ほぼ常に利益を計上(配当の実施)
- 職員数のさらなる削減(2000年6,177人、2008年4,712人)
- 管きょ損傷率の低下(特に東部)
- 2004～2008年料金の上昇

38

図8 ベルリン水道公社の料金水準



注: 雨水費は除く。
出典: BWBのwebページのデータにより作成。

図9 部分的民営化の評価

	パサダキスによる評価 (2006年)	WIKコンサルトによる評価 (2009年)
品質	飲料水の品質は良好。 下水道の改善は必要だが民間企業側に支払われている分だけ投資が抑制される。	建設投資、品質に関する業績、漏水の状況の観点から見て品質は要求水準を超えて充足。 飲料水の水質や水道事業全体に対する顧客満足度は高く、また改善。
経営効率化	雇用と人件費の削減が行われている。	人件費・物件費・経費の削減などの経営合理化策により黒字基調 ただし利益率の水準は類似団体と同等程度か低い程度に抑えられている。 職員数は削減されているが専門的な研修が充実されて内製化が可能となった。

	パサダキスによる評価 (2006年)	WIKコンサルトによる評価 (2009年)
料金水準	<p>料金上昇は劇的であり問題。</p> <p>水需要減少だけでなく民間企業への利益移転の保障も要因。</p> <p>民営化された他の公益事業での料金上昇と相まって社会的な問題となっている。</p>	<p>料金水準は上昇したが主に外部要因によるもの。</p> <p>1990年代の料金上昇率の方が高い。</p>
利益の配分	<p>民間企業側に有利なように不均等に配分されている。</p> <p>民間企業側への支払いを優先する対応がとられている。</p>	<p>他の水道事業などと比べて投下資本利益率は高すぎるわけではない。</p> <p>民間企業に有利なように不均等に配分されている。</p>

41

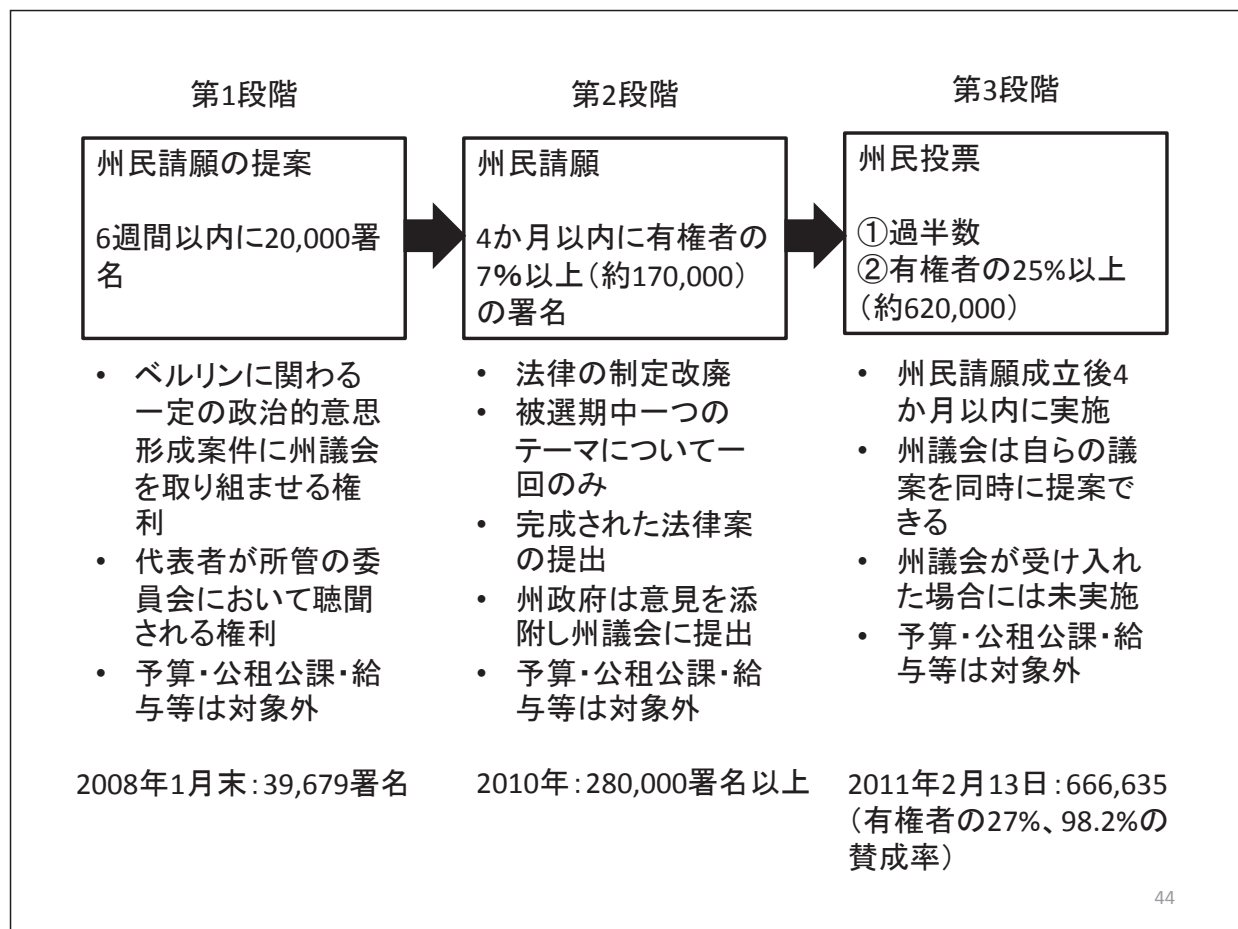
	パサダキスによる評価 (2006年)	WIKコンサルトによる評価 (2009年)
地域の発展	<p>投資額削減が地域の雇用に影響を与えるおそれ。</p> <p>国際企業の参画で地域の価値連鎖が蝕まれる。</p>	<p>利益配分だけでなく、税込、地下水取水料金、道路使用料などを加えると市側は民間企業側の得た額の2倍以上の額を得た。</p> <p>建設投資の多くは地元で受託された。関連する文化投資等により雇用が創出された。</p>
成長戦略	<p>取引相手の地域のニーズではなく利益獲得を目的とした国際展開</p>	<p>当初の拡張的な多角化や国際展開はうまくいかなかったが、その後に再構築が行われている。</p> <p>中核領域に集中した国際展開には期待できる。</p>

42

市民参加の動きが再公営化を後押しした

- 2001年政権交代で左派党のHarald Wolfが経済大臣に→料金算定基準の透明化などの再規制を実施
- カルテル庁に料金査察を要求→16%削減の勧告→BWBは訴訟を提起→カルテル庁の勝利
- 2006年の連立協定に「再公営化」が盛り込まれる→2028年までの契約があり「不可能」?
- 2006年、「ベルリン水円卓会議」(Berliner Wassertisch)→法の改廃を求めることができる州民投票制度を活用し、秘密契約の公開を求めるキャンペーンを開始→2007年に住民発案
- 州政府→新法以前の契約を民間企業に公開させるのは違法であると不許可
- これを巡って憲法裁判所で争う→2009年10月、円卓会議側の勝利(Hüesker2011)
- 2010年夏、州政府が公企業における秘密契約禁止を法定
- 2010年10月、秘密契約を新聞が掲載→州政府も公表(webページ)
- 2011年2月、秘密契約公開(円卓会議提案の公開法)への住民投票→成立→州政府はすべての契約を公開
- 州政府、2010年頃から再公営化の交渉開始→2011年の大連立政権の下で2012年RWEから買戻し(654百万€)、2013年Veoliaから買戻し(590百万€)
- 州政府は借入により支払い、BWBの将来の利益によって償却する計画(買戻しをした場合とそうでない場合を比較した場合、買い戻した方が経済的という計算)

43



44

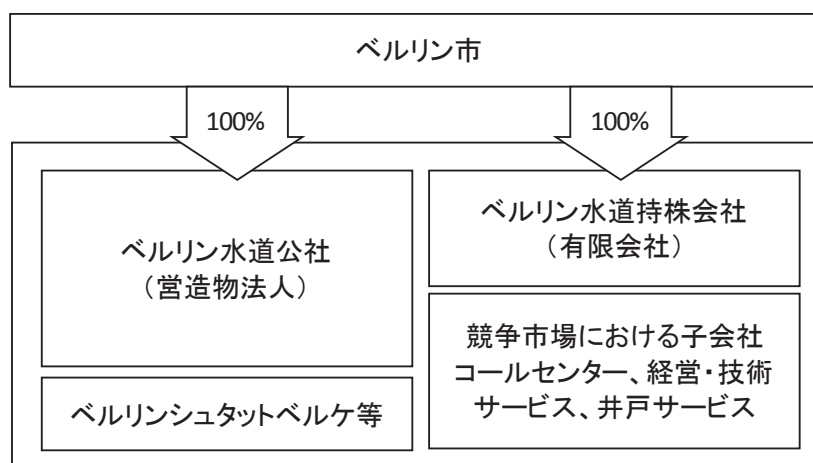
州民投票制度の定着

- 住民発意型の州民投票制度
- これまでの州民投票
 - 2008年、空港：テンペルホーフ空港の存続→不成立
 - 2009年、学校：宗教・倫理観に関する選択必修導入→不成立
 - 2011年2月、水道：秘密契約の公開→成立
 - 2013年11月、電力：再公営化→不成立
 - 2014年5月、空港跡地：公開地のまま→成立
 - 2017年9月、空港：テーゲル空港の維持→?

45

再公営化後は直接所有するようになった

図 再公営化後のベルリン水道公社の構造



[出典] <http://www.bwb.de/content/language1/html/8368.php>に基づき作成

46

社会的・環境的な側面にわずかにシフト

- 料金、品質、地域への参加、効率、雇用面での役割
⇒持続的な投資と雇用確保(4,500人以上)
- 地域経済・知識のパートナーとして価値創造と能力開発を保証し、エネルギー転換の推進者となる
- 「将来世代にも上下水道を保障するために、環境、経済、社会の利益のバランスをとること」⇒バランススコアカードに反映。
- 市民団体は批判的→民主的な経営を求める

47

5 まとめ

48

都市インフラの再公営化とは？

- 水道施設の質や水の安全性への不安ではなく、料金上昇に端を発した不信感が駆動力→「分配」の失敗？
- 住民発意（イニシアティブ）型の住民投票制度→政党政治型の都市政治を補完する政治文化の発展？
- 再公営化のインパクト→「公営」のイメージを変えるか？

<講師プロフィール>

1973年東京都生まれ。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）。行政学を専門とし、特に地方公営企業制度を研究している。主な研究業績に「ドイツにおける地方公営企業の経営形態と再公営化」（『公営企業』第48巻第7号、2016年）、「再公営化の動向からみる地方公営企業の展望—ドイツの事例から—」（『都市とガバナンス』第25号、2016年）などがある。「公営企業の経営戦略の策定等に関する研究会」（総務省）の委員、「民間等資金活用事業推進委員会事業部会」（内閣府）の専門委員を務めた。



KWANSEI GAKUIN UNIVERSITY



Co-funded by the
Erasmus+ Programme
of the European Union

産業研究所講演会 (IIR Seminar)
再公営化と市民参加 — ドイツの水道事業の経験
(Remunicipalization and Citizen' s Participation — Experiences from the Water
Supply Services in Germany)

2018年●月●日発行

編集 関西学院大学研究推進社会連携機構事務部 研究所担当

発行 関西学院大学産業研究所

〒662-8501 西宮市上ヶ原1-1-155

電話 0798-54-6127 FAX 0798-54-6029

Publisher

Institute for Industrial Research, Kwansei Gakuin University

1-155 Uegahara Ichiban-cho, Nishinomiya 662-8501, Japan

Tel +81-(0)798-54-6127

Fax +81-(0)798-54-6029

E-mail: sanken@kwansei.ac.jp