



公共サービス国際研究所 (PSIRU)

[www.psiru.qr](http://www.psiru.qr)

## 地域・地方政府に影響を及ぼす世界的なメガトレンドの概要

ジェーン・レスブリッジ

[j.lethbridge@gre.ac.uk](mailto:j.lethbridge@gre.ac.uk)

公共サービス国際研究所 (PSIRU)

2016年8月

本報告書は、国際公務労連の委託によって作成しました。



Public Services International  
Internationale des Services Publics  
Internacional de Servicios Públicos  
Internationale der Öffentlichen Dienste  
Internationell Facklig Organisation för Offentliga Tjänster  
国際公務労連

### グリニッジ大学ビジネス学部、PSIRU (所在地: ロンドン、パークロー SE10 9LS)

PSIRU は、英国ロンドンのグリニッジ大学ビジネス学部拠点に置く研究所です。

研究員: スティーブ・トーマス教授、ジェーン・レスブリッジ博士 (ディレクター)、エマニュエル・ロビナ博士、デイビッド・ホール教授、ジェフ・パウエル博士、メアリー・ロバートソン博士、サンドラ・ヴァン・ニーカーク、ユリヤ・ユルチェンコ博士

公共サービス国際研究所 (PSIRU) は、水、エネルギー、廃棄物管理、保健、ソーシャルケア部門を中心に、民営化と自由化が公共サービスに与える影響を調査しています。研究トピックには、公共サービスの機能と機構、多国籍企業の戦略、国際金融機関が公共サービスに与える影響などがあります。中核的な取り組みは、公共サービスに携わる労働組合の世界的な連合組織である国際公務労連 (PSI - [www.world-psi.org](http://www.world-psi.org)) の資金によって運営されています。PSIRU の報告書の多くは、PSI と欧州公務労連 (EPSU - [www.epsu.org](http://www.epsu.org)) の委託によるものです。他にも欧州委員会をはじめ、ILO や UNRISD などの国際組織や、労働組合、国際 NGO といった市民社会組織の委託による研究も実施しています。PSIRU は、FP5 のもとで欧州委員会が資金を拠出する WATERTIME プロジェクトの調整を図り、世界の大学や研究機関と協力して他の研究プロジェクトにも取り組んでいます。

公共サービス国際研究所 (PSIRU)

グリニッジ大学 (英国) グリニッジ大学ビジネス学部

## 目次

1. 都市開発における世界的な傾向 .....	3
世界の都市人口 .....	3
縮小する都市 .....	3
人口動態と都市 .....	3
不平等 .....	3
災害と気候変動 .....	4
移住と難民 .....	4
デジタル化 .....	5
2. 現在主流の政策対応 .....	6
民営化、アウトソーシング、官民パートナーシップ (PPP) .....	6
基本的サービスの提供における民間部門の失敗 .....	6
市場になじむ地方分権化 .....	7
21世紀の新たなガバナンスモデル .....	7
3. LRG 労働者とその組合にとっての意味、影響 .....	7
地方政府における団体交渉、結社の自由、社会対話 .....	7
自治体部門労働者の生活賃金と労働条件 .....	8
投資不足による熟練労働者不足 .....	8
自治体労働者の労働安全衛生 (OSH) の問題 .....	8
4. 公的な代替策 .....	9
再公営化 .....	9
自治体間協力 .....	9
官官パートナーシップ (PUP) .....	9
地方参加型民主主義のアプローチ .....	10
5. 結論 .....	10

本文書は、2016年9月19日（月）にブリュッセルで行われる PSI 地域・地方政府委員会会議に情報を提供するために、国際公務労連（PSI）が委託したものである。目的は、地域・地方政府（LRG）に影響を与える問題の概要をまとめることにある。本文書では、以下を扱う。

- 都市開発における世界的な傾向
- 現在主流の政策対応
- LRG 労働者とその組合にとっての意味、影響
- 公的な代替策

## 1. 都市開発における世界的な傾向

### 世界の都市人口

世界人口の54%、すなわち39億人が都市部で暮らしている。世界各地の都市化水準はさまざまである。北アメリカ（82%）、ラテンアメリカおよびカリブ地域（80%）、ヨーロッパ（73%）の水準が高いが、アフリカ（40%）とアジア（48%）は、非常に速いスピードで都市化が進んでおり、公共サービスとインフラに対する需要にも影響が及ぶだろう<sup>1</sup>。

都市部に住む世界の人口の約50%が、7か国（ブラジル、中国、インド、インドネシア、日本、ロシア、米国）に集中している。都市に住む人口の8人に1人が、人口1000万人以上のメガシティ（巨大都市）28都市に住んでいる。対照的に、都心に住む人々の50%が、居住人口50万人未満の中心部に住んでいる<sup>2</sup>。このことから、都市人口の居住場所は、メガシティから、急成長を遂げる中小規模の都市まで幅広いことがわかる。急成長する都心のいくつかは100万人未満の規模であり、こうした都市は、アフリカ、アジアで見られる。例えば、マレーシア、インドネシア、メキシコなどの中所得国では、都市化が急速に進んでいる。都市化の規模はそれぞれ異なるが、どれも問題が伴う。例えば、ガバナンスと公共サービスが弱い国では、治安の悪化や犯罪の増加が進んでいる。こうした問題の解決にはすべて、公的資金を受けた信頼のおける公共サービスが必要である。

### 縮小する都市

都市は成長し続けるとは限らない。人口増加が非常に少ない、または全くないため、あるいは、自然災害や不況が原因で縮小する都心も増えている<sup>3</sup>。経済の衰退により、人口が急激に減少した都市の例に、デトロイトがある<sup>4</sup>。また、ドイツのライプチヒは、ベルリンの壁崩壊と東西ドイツ統合を受け、経済が衰退した<sup>5</sup>。地震や津波などの自然災害で破壊された都市もある。日本の神戸港は、1995年の阪神淡路大震災で被災し、港湾設備が破壊され、多くの職が失われた。復旧後でさえ、神戸港は衰退を続けた<sup>6</sup>。こうした変化により、地方政府が、残された市民のために既存の公共サービスを維持し、未来ある都市部としての存在を維持することが困難になっている。

### 人口動態と都市

世界人口の40%は24歳未満である<sup>7</sup>。新興国の都市は、若年人口が多いという特徴があり、このことは、雇用創出にも意味を持つ。対照的に、先進国の都市は、高齢者人口が多いことが特徴である。世界人口の12%が60歳を超えている<sup>8</sup>。高齢者が次第に職場を離れるにつれ、いくつかの部門では労働力の持続可能性が疑問視されている。また、公共サービスの将来的な需要にも問題を投げかけている。北側の多くの都市では、地方政府の労働者の大半が40歳以上である。こうした人口動態は、公共サービスと雇用に大きな意味を持つ。

### 不平等

世界全体で、国家間の不平等が増大を続けている。貧困は引き続き公共サービスに圧力となり、雇用創出と雇用の成長が今後も必要となる。地域・地方政府（LRG）は、こうした問題に対処する任務を負うものの、減り続ける財源で賄わなければならないことが多いのが現状だ。公共機関が公的資金によって提供する公共サービスが、不平等の緩和<sup>9</sup>、雇用の創出<sup>10</sup>、経済成長率の改善<sup>11</sup>、乳幼児死亡率など医療効果の改善に貢献するという事例は増えている<sup>12</sup>。

## 災害と気候変動

災害と緊急事態にはいくつかの形態がある：

- 日常的な緊急事態 - 道路事故、ガス爆発、火災など
- 自然災害 - 洪水、暴風雨、森林火災、地震、火山の噴火
- 産業事故 - 危険物、核、鉱業が関与するもの
- 運輸事故 - 自動車、航空機の衝突、鉄道および船舶事故
- テロリズムおよび犯罪 - 爆弾攻撃、ガス攻撃、銃撃

洪水、台風、森林火災、地震では、家屋やインフラが破壊され、死傷者、避難者が生じる。この場合、食料、水、衛生、住居といった基本サービスを提供するために、迅速な措置が必要になる。自然災害や工業災害の直後に現場の状況に対処するのは、市民を守る役割も追加的に担う消防隊員や、警察・救急業務などに携わる緊急作業員など公共部門の労働者である。LRGは、リスクの評価と軽減、災害管理において、主要な役割を担っている。

気候変動は、例えば、ロシア西部における 1500 年以来の記録的な暑さや、パキスタンで発生した 1947 年の独立以降最悪の洪水など、極端な天候パターンを増大させる原因となっている。不利な状況に置かれた貧しいコミュニティの人々は、差別や賃金不平等が原因で、気候変動の影響をさらに受けやすい。気候変動はそうした人々の生活に影響を及ぼし、住居を破壊し、食料安全保障の土台を崩す。災害は、公共政策と慣行に変化が必要であることを示し、構築環境と人間環境を変える機会となる<sup>13</sup>。リスクは、災害（危険性）と損害の可能性（脆弱性）によって決まる<sup>14</sup>。リスク管理には、見込まれる補償の管理、予測的管理、備え、災害対策活動の 4 要素がある<sup>15</sup>。これらは災害の全段階で見られるが、多くの災害管理組織が主に注目するのは、備えと対策である。見込まれるリスクの管理は、具体的に手応えが得られにくく、社会的、政治的にも優先順位は低くなりがちだ。

リスク低減は、技術的または科学的な専門知識をただ活用するプロセスというよりは、むしろ、社会的、政治的なプロセスである<sup>16</sup>。リスクの低減は、社会的な問題としてとらえられるべきである。災害のリスクをより受けやすいのは貧しい人々であることから、大半の国では効果的なリスク低減の一環として貧困緩和が行われている。大災害は対応が「しやすい」が、小規模な災害の予防を定期的に行う必要がある。災害に対処するために設置された機関が、リスク予防にも対処できるとは限らない。効果的な防災には、制度的、法律的な機構も必要だが、それらが存在しない国も多い。土地利用計画や管理、環境管理、現地グループのエンパワーメントには、すべて政治的なコミットメントが必要になる<sup>17</sup>。政府と公共サービスは、都市計画、建築法の改善、建物の検査、公共調達など、こうしたプロセスにおいて、重要な役割を果たす。

地方政府は減災と防災に主要な役割を担うが、こうした活動には財源が配分されていない。南アフリカは、強力な中央集権システムがあるが、地方分権的な政策を導入している国が直面するいくつかの問題を抱えている。南アフリカでは、災害リスク管理が、公共部門の役割として確立されている。災害管理法 57（2002 年）では、災害リスク管理が、あらゆるレベルの政府の活動として定義されており、危険を引き起こす要素のリスクとそれに対する脆弱性を、多部門、分野横断的なアプローチを通じて低減することを狙いとしている。行政区や都市圏の自治体の役割は明確に定義されているが、地方自治体にはそれが無い。

## 移住と難民

経済、社会、政治、環境の危機が引き起こした世界問題として、移住、および人々の大量避難・移動が発生している。「移民」と「難民」という言葉は、どちらも似たような意味で用いられがちだが、庇護申請者、難民、移民の具体的な定義はそれぞれ異なる。

- 庇護申請者は、迫害や紛争を逃れ、「難民の地位に関する 1951 年の条約」のもとで、国際的な保護を求める者である。
- 難民は、庇護申請が認められた者を指す。
- 経済移民は、経済的な立場を改善しようと母国を出た者のことである。

地方当局が、第三国国民を対象とした地方政策を積極的に定義する立場をとろうとしている事例が増大している。これらが国家政策を前向きに強化することにつながる国もあれば、国家的な移民政策がなく、地方当局が社会と地域経済において第三国国民の融合支援に重要な役割を果たす国もある。地方政府はこれらを、社会的統合活動や言語教育、教育拡大、生涯学習サービスを通じて実施している。

例えば、ダブリンは 2008 年に市内全域統合構想（City Wide Integration Framework）をスタートさせ、第三国国民に別途サービスを設ける代わりに、利害関係者の参加のもと、第三国国民の統合を、政策とサービスの中核に据えた。この構想は、第三国国民がダブリン市にもたらず経済・社会的利益を明らかにしたものである。世界金融危機はアイルランドにも影響を与え、これにより、地域の統合イニシアチブに対する国の財源が削減された。地方当局は今、統合を地域開発計画に盛り込むことが期待されている。ダブリン市議会は、市民参加ネットワーク（Public Participation Network）を設置し、地域のグループに、市議会の意思決定機関に影響を与え、貢献する機会を提供している。これは特に移民の地域社会グループを対象に行われた<sup>18</sup>。

第三国国民の労働者としての立場は弱いことが多く、とくに女性や低学歴者の立場は非常に弱い。そうした人々が現在持つ資格をより容易かつ迅速に認める、焦点を絞った政策が必要である。第三国国民は、地方当局や公共部門の労働者の中でも少数である。労働力不足が増大する中、資格の迅速な認識と訓練、メンタリング、ネットワーキングのイニシアチブを通じて、この問題に対処していかなければならないだろう。緊縮財政は、第三国国民にも影響を与えた。具体的に第三国国民に焦点を定めた社会的統合政策などのサービスが、緊縮財政により削減されたためである。世界経済危機は、第三国国民の雇用にも過度の影響を及ぼし、労働市場への統合を遅らせた。第三国国民に対するサービスを担当する公共部門労働者は、予算削減や労働条件の悪化、訓練の欠如などの影響を受け、十分な公共サービスを提供することがさらに困難になった。

「ベルリンにはあなたが必要！」（*Berlin braucht dich!*）は、自治体当局が、若い移民による職業訓練プログラムへの申込を促すために導入したキャンペーンの一例である。これにより訓練施設の情報提供され、研修機関のつながりができる。このキャンペーンは、ベルリンの統合・移住担当コミッショナーのイニシアチブで、BQN ベルリン、ベルリンにある移民のための職業資格ネットワークが調整を図っている<sup>19</sup>。

## デジタル化

デジタル化は、「組織、産業、国などが、デジタル技術またはコンピューター技術を採用したり、その活用を増やしたりすること」<sup>20</sup>と定義されている。広義では、デジタル化は、「情報の創出、処理、共有、やり取りを行うためにデジタル技術を大規模に導入することで引き起こされた経済・社会的変革」<sup>21</sup>とも定義されている。これら 2 つの定義は、地域・地方政府ににわかに影響を与え始めた変革プロセスであるという意味で、デジタル化の影響をうまく捉えている。「電子政府」という言葉は、「情報・通信技術を活用して、現代的かつ統合されたシームレスな公共サービスを支援すること」<sup>22</sup>と定義されている。

政府、とくに自治体業務へのデジタル技術の導入は、1990 年代移行次第に拡大している。上記の定義では、デジタル技術の活用を示すデジタル化と、情報通信技術を活用して公共サービス

の提供を改善する電子政府に違いがあることがわかる。2012年に国連が行った電子政府の調査では、行政機関は主に4つの段階に沿って展開することが明らかになった。

- **初期** – 限定的で静的な情報（公共サービスに関する現地の情報など）
- **高度** – 一方向のインタラクション。公共政策やガバナンスに関する情報を定期的に更新。文書、フォーム、報告書などへのリンク提供（企画申込など）
- **交流** – 政府と市民の双方向のインタラクション。電子フォームを用いた通信が多い（パスポート更新、納税、料金の支払いなど）
- **連結** – 行政、部門の違いを超えて、すべての業務を全体で統合するもの、部門の事務管理の統合、ユニット間の情報共有（社会サービス統合情報システムなど<sup>23</sup>）

OECDは、デジタルサービスの革新的な活用について調査を行い、LRGがデジタル化を活用してどのように公共サービスをより効果的に提供しているかを明らかにした<sup>24</sup>。こうしたサービスの多くは、情報ベースのものである。また、LRGの運営方法をより効果的に改善するために、デジタル化が活用されている例も紹介されている。

デンマーク技術研究所のアーネストとヤングによる研究（2012）では、電子政府には、組織機構、運営、業務慣行の変更が必要になることがわかっている<sup>25</sup>。これにより、職務内容、スキル、運営側とサービス利用者の関係、各機構の関係にも変化が生じる可能性がある<sup>26</sup>。デジタル化は、仕事の質に影響を与え、労働者個人が労働プロセスをいかにコントロールできるかを左右する。さらには、公共部門の精神を変えることもある。自治体当局がデジタル企業と提携して新技術を活用しながら画期的なソリューションを生むことで「スマートシティ」を推進しても、それが公益を意識したことになるとは限らない。

## 2. 現在主流の政策対応

### 民営化、アウトソーシング、官民パートナーシップ（PPP）

1980年代以降、国内および国際金融機関はネオリベラル政策を推進してきた。それが、予算の削減と、公共サービスの外注、アウトソーシングを通じてLRGを弱体化させた反公共部門的な戦略の一部をなしてきた。民間部門の管理方法と公共サービスの民間部門へのアウトソーシングを導入する圧力が続くにつれ、LRGの規模と領域が脅かされている。民営化政策と、最近の緊縮財政措置の両方を導入した国では、近いうちにLRGの公共サービスが基本的サービスのみで縮小されるとの予測がある。民間部門はLRGレベルでの勢力と影響力を増大させており、こうした変化によって民主主義の未来が脅かされている。

公的支出を削減しようという圧力があるため、公共部門は官民パートナーシップ（PPP）に参加せざるを得なくなった。PPPは、短期的にも長期的にも公共部門に悪影響を及ぼすことが次第に明らかになっている。PPPは公共部門の支出の程度を隠す方法として導入された。公共部門が安価にインフラに資金を投じるための手段とされていた。

### 基本的サービスの提供における民間部門の失敗

過去20年間におけるPPPの経験では、当初の主張の多くに語弊があることが明らかになった。PPPは必ずしも費用対効果に優れていたり、プロジェクトをタイミングよく予算内で提供できたりするわけではない。民間部門のほうが、サービスをより効率良く運営できるということもない。民間部門は公共部門と比べて、安く資金調達ができるわけでもなく、逆に公共部門のほうが安く資金を調達できるようになっている。OECDは2008年、「民間部門のパートナーの資本コストは、大抵、政府の資本コストよりも高い」と忠告した<sup>27</sup>。長期的には、PPPは公共

部門に支払いを負担させ、公共部門が新たなニーズに応える力を奪う。PPP 契約が透明性に欠けることで、汚職や公的アカウントビリティの欠如が助長される。PPP は緊縮財政の問題を解決するものではない<sup>28</sup>。

## 市場になじむ地方分権化

地方分権化政策は、20 世紀後半、世銀、IMF の融資条件の一部として、アフリカ、アジア、ラテンアメリカ諸国に新たな統治システムを課すことを目的に採用された例が多い。北側諸国にも、地方分権化政策を導入した国もある。地方分権化は、地域的民主主義や地方公共サービス、地域の雇用の支援に役立つかもしれないが、地方分権化の実施は、予算削減や民営化、公共サービスの縮小につながるが多い。長期的には、地方分権化は公共サービスが国全体で不均等に配分されることにつながり、これにより地域的な不平等の拡大と汚職リスクの増加、労働者の組織化における問題発生、雇用減少が引き起こされる。欧州の変化を期待する労働組合組織、TRACE (Trade Unions Anticipating Change in Europe) のプロジェクトでは、地方分権化を実施する際、その効果的な実施には、公共サービスと賃金、労働条件、適切な資源配分、職場の能力養成に関する国家的な枠組みが欠かせないと提言している<sup>29</sup>。

## 21 世紀の新たなガバナンスモデル

最近では、世界都市が集まり、気候変動や都市の治安など、共通の問題に取り組む動きがスタートしている。情報通信技術のおかげで、都市ネットワークの世界的な展開が可能となった。しかし、国民国家の権力は依然として強く、国連システムより優位に立っている。ハビタット 3<sup>30</sup>の初期の準備や交渉では、市政府よりも国家政府が権勢を振るっていた。

新たな世界都市ネットワークの創出で、都市が協力して共通の問題を解決する新たな機会が得られるが、こうした新たな展開も、民間部門の影響を強く受けている。都市を形作るのは、市場の力と国際資本であり、これらはネオリベラル的な世界経済改革の一環である。市長らは、都市の問題を解決するために都市や地方政府と世界的なネットワークづくりを促すが、民間部門は官民パートナーシップの一形態としてのこうしたネットワークにも関与している。これは地方民主主義にも関わり、都市の将来的な発展に影響を与える<sup>31</sup>。新たな方法で都市を計画し管理することを推進するために、手を取り合う都市ネットワークもある。例としては、都市自治体連合 (UCLG)、メトロポリス、ICLEI (持続可能性をめざす自治体協議会)、全国市長会、C40、世界市長会議、英連邦地方自治体フォーラム (CLGF) などがある。

## 3. LRG 労働者とその組合にとっての意味、影響

### 地方政府における団体交渉、結社の自由、社会対話

民営化とアウトソーシングは、自治体労働者の賃金、契約、労働条件に深刻な悪影響を与えた。労働組合の力は、加盟率の低下により衰えた。地方政府のサービスが、一連の契約に分割されるにつれ、労働力が断片化され、団体アクションがさらに困難になった。結社の自由と団体交渉という基本的権利は、常に脅威にさらされている。新たな法制が導入されたが、それは緊縮財政政策の一環であることが多く、国の団体交渉体制を解体し、地方分権体制を実施するものであるため、LRG において労働組合が国の賃金体系を守る力が失われている。

欧州では、社会対話のプロセスが、EU と各国レベルでより明確に定義されている。歴史的に見て、オランダ、ドイツ、フランスなど一部の欧州諸国では、法律の中で発達した社会対話機構が定義されている。EU は 1980 年代の「欧州社会モデル」の一環として、欧州レベルでの社会対話について具体的な合意を策定し、増加する欧州の部門別社会対話委員会を支援し続けてきた。こうした動きでは、被雇用者と使用者の両方が、共通の問題を見出し、国、欧州レベルで

交渉することが大事になる。社会対話のプロセスは、公共部門の労働組合と公共部門の被雇用者の間でより強く、民間部門の被雇用者の参加は限られている。EU加盟に合わせて新たな社会対話機構が導入された中東欧諸国では、社会対話のレベルもさまざまである。世界の他の地域では、社会対話を促す機構はそれほど充実していない。これは一部には、労働組合と使用者の関係を認識する機構がそれほど明確に定義されておらず、労働組合の力が弱いためでもある。

### 自治体部門労働者の生活賃金と労働条件

米国では、130を超える都市が、貧困のない生活を維持するのに十分な賃金を労働者ひとりひとりに確保する手段として、「生活賃金」条例を導入した<sup>32</sup>。このコンセプトは、カナダ（オンタリオ州ウォータールー）と英国（ロンドン）など、いくつかの都市でも検討されている。民間部門が労働コストを低く抑えるための手段として、低賃金とゼロ時間契約を利用し続けた頃、「生活賃金」が貧困を緩和するという認識がより広く受け入れられるようになっていった。運動家らは、官民両部門と共に、「生活賃金」が基本的な最低賃金として受け入れられるよう取り組んでいる。

### 投資不足による熟練労働者不足

民営化とアウトソーシングの導入を支持する議論の中には、公共部門の労働者の批判に基づくものもある。その批判とは、公共部門は、公共サービス利用者の利害よりも、自分たちの利害を大事にしているというものであった。こうした見方は、公共サービスの提供における公共部門労働者の価値を徹底的に過小評価するものである。公共サービスの大半では、主なコストは労働コストである。しかし、外部委託や民営化、アウトソーシングの結果、労働コストはできる限り削減され、それにより、労働者の訓練と開発が影響を受けた。公共サービスへの投資が数十年間にわたって十分になされて来なかった結果、LRGでは今、確実に十分な訓練を受けた職員が確保できないという問題が生じている。人口動態の変化と共に、LRG職員が費用削減や予算カット、競争、退職が原因で減少している。

### 自治体労働者の労働安全衛生（OSH）の問題

水やエネルギー、廃棄物管理など、公共サービスの民営化を受けた南側諸国の自治体労働者は、OSH水準の悪化も経験した。新たな使用者は、手袋やつなぎ、安全器具を提供しないため、労働者の命が脅かされている。これにより、自治体労働者の産業事故発生は高確率に上り、死傷者も出ている。アウトソーシングと民営化による組合組織率の低下により、職場の事故や危険への対処に不可欠な職務管理や組合委員会の不在が生じている。

自治体労働者は皆、予算カットや民営化の結果、作業量が増え、それに伴うストレスも深刻化した<sup>33</sup>。職場の再編が、労働者個人の健康に与える影響を探る研究も増えている。研究結果では、職場の再編が続くことで、労働者の精神と身体健康の両方に影響があることがわかっている。労働者が労働者として職場で果たし、職場の再編によって影響を受ける社会的役割を認識しなければならない。公的管理の改革では、民間部門に似た新たな組織形態が導入されているが、新たな目標は公共部門の精神を乱し、壊すものも多い。これにより、公共部門の労働者は自らの価値をおとしめられたと感じ、新たな管理体制との関わりを持たないようになる。そのため、健康影響評価を行うことで、再編が労働者の健康にどのように影響するかについて、意識向上を図ることができるだろう。

北側諸国では、デジタル化をLRGサービスに導入したことで、新たなOSH問題が拡大している。デジタル化を自治体労働に導入することで、労働者の技術低下が生じることは少なくなない。労働者は、サービス利用者や同僚と意思疎通を図り、さまざまな社交スキルを活用していたが、デジタル化によって、作業がパソコンへのデータ入力だけになり、労働者は作業プロセスを管理できなくなった。



さらに、デジタル化に伴う改組と再編のプロセスは、定着したチームを解体し再編するため、自治体労働者の精神的および身体的健康に影響を与える。

## 4. 公的な代替策

これまで30年以上も民間部門のほうが効果と効率に優れているとされてきたにもかかわらず、保健、ソーシャルケア、教育、水、廃棄物管理では、北側諸国でも南側諸国でも、民間部門によるサービス提供のほうが公共部門よりも効果的で効率的であることを示す証拠が得られなかった<sup>34</sup>。

民営化で、十分な公共サービス提供が実現しなかった結果、社会運動によって、再公営化という形で民営化の代替策を求める動きが生じた（PSIRU、2014）。公共部門の代替策は主に3つある。

1. 再公営化
2. 自治体間協力
3. 官民パートナーシップ

### 再公営化

再公営化はもともと、民間部門が水、エネルギー分野の公共サービスを提供できなかったことで導入されたが、公的交通機関や社会サービスなど他の公共サービスも、次第に公営に戻りつつある。再公営化を引き起こした要因には、民間部門の失敗、汚職、透明性の欠如、総選挙、地方選挙で民間部門の失敗に挑もうという政治的意欲が働いたこと、新たなサービス提供形態の必要性などがあつた。

パリでは、スエズとヴェオリアの契約2件が期限を迎えた2010年1月、水道事業が再公営化を果たした。民間契約は、公的な監査機関からも再三の批判を受けてきたように、財政的な透明性とアカウントビリティが欠如していたため、更新されることはなかった。初年度は、新たな公的事業者であるパリ水道が、3500万ユーロにも上る効率性向上を実現し、料金の8%値下げを可能にした。1985年から2008年の民間運営における260%の値上げとは対照的である<sup>35</sup>。

スウェーデン、ストックホルムのノルテリエでは、市議会が、すべての市民にサービスを提供するためにヘルスケア／ソーシャルケアの統合システムを開発する公共企業を設置し、税金を財源として、公共プログラムに資金を投じた。この公共企業は、組織的な変革とリーダーシップを通じて公共部門の協力と変革の向上を促し、追加的な資金を投じることはなかった<sup>36</sup>。

### 自治体間協力

自治体間協力には、規模の経済を実現し、サービスの質の改善し、国内、国家間の地域的なサービス調整を促すために、他の地方政府との契約や共同生産が関与する。1つの例として、ベルギーの町、エデゲム（人口2万2千人）とペルーの自治体、サンヘロニモ（人口3万2千人）のパートナーシップがある。両自治体は2004年以降、廃棄物管理に共に取り組んできた。エデゲムは、VVSG（フランドル都市自治体連盟）と、開発のための欧州地方・地域当局ネットワークであるPLATFORMAのメンバーである（ゴテブ、2015）。

### 官官パートナーシップ（PUP）

官官パートナーシップ（PUP）は、連帯に基づいて複数の公共企業体または組織が協力し、公共サービスを提供するうえでの能力と効率の向上において、一方がもう一方を援助するという

取り組みである。共通の価値、利害、目的を中心とし、利益追求をせずに、仲間同士の関係が構築される。商業的な思惑がないため、公的パートナーは、資源を地域に再投資することができ、相互の信頼が生まれる。これにより長期的には、低い取引費用で、能力が醸成される。国際的な PUP のネットワークにより、カンボジアのプノンペンは、水道の整備を 1993 年の 20% から 2007 年の 90% まで拡大することができた。公益事業 PPWSA はプノンペンの水道利用拡大に成功し、その効果は世界のどんな PPP 事業よりも高い<sup>37</sup>。

1990 年代後半、ヘルシンキ委員会が創設した枠組みのもと、将来的な EU 拡大を背景に、PUP がバルト海の浄化事業に活用された。スウェーデン、ストックホルムの自治体水道事業者が、リトアニアのカウナスとラトビアのリガの自治体水道事業者との PUP に参加した。どちらも 1 億ドルを上回る投資プログラムを実施し、汚水処理工場が、期限内、予算内で建設された。地元自治体事業者は再編を経て自治と自己資金による公益事業を実現した<sup>38</sup>。

### 地方参加型民主主義のアプローチ

地方政府が、市民と共に新たな意思決定方法を展開する例がいくつかある。例えば、ブラジル、ポルトアレグレでの参加型予算策定は、世界各国でも導入された。アジア地域社会アクション連合 (Asian Coalition for Community Action) は、アジア 19 か国と共に、非正規居住区で暮らす人々と、住居およびサービスの改善に取り組む地方政府の連合を発足させた<sup>39</sup>。

## 5. 結論

世界的な都市化率は上昇を続けており、これにより、非常に大規模な都心だけでなく比較的小規模の都市にも影響が及んでいる。公共サービスとインフラへの圧力も、LRG には引き続き問題となっている。

民営化、アウトソーシング、PPP の影響は、今後も LRG の労働力に影響を与え、より良い賃金と労働条件の仕事を確保することがさらに困難になっている。LRG 労働者の体系的な訓練がなされないため、熟練労働者の不足も生じている。アウトソーシングと民営化は、自治体労働者の断片化を招く。労働組合は、アウトソースされたサービスや民営化されたサービスにおける労働権確保で、引き続き困難に直面している。組合は、分散した労働力の問題を解決する組織化、動員、労働者擁護の方法を見出していかなければならない。

公共サービスと将来のインフラ投資にいかに関心を投じていくかは、LRG が直面する主な問題である。国際金融機関、国際機関、国家政府が、PPP を通じて民間部門との協力を LRG に促す圧力は依然として強い。PPP によって民主的自治が失われたことは、LRG が将来解決しなければいけない大きな問題である。公共サービスのための公共財政と財源を奪う体系的な租税回避と、労働の不安定化とインフォーマル化の増大は、どちらも民間部門が利益と高い投資収益を追求することに起因している。基本的な公共サービスを保証するためには、民主主義を推進し、地域社会と共に取り組むための代替策が必要になる。相互協力のもとで共通の問題の解決に向けて取り組むことを、LRG とその労働組合に促すことが、最初の大事なステップとなる。

<sup>1</sup> 世界都市化予測 (World Urbanization Prospects、ハイライト、2014)、世界都市報告書 (World Cities Report、2016)

<sup>2</sup> 世界都市化予測 (World Urbanization Prospects、ハイライト、2014)

<sup>3</sup> 世界移住報告 (2016)

- 4 シェット.S (2011) 「縮小する都市の分析」 (An analysis of Shrinking Cities) 『アーバン・エコロジー』 Urban Ecology WS 2011/12 [http://www.ess.co.at/URBANECOLOGY/Simona\\_Schett.pdf](http://www.ess.co.at/URBANECOLOGY/Simona_Schett.pdf)
- 5 シェット.S (2011) 「縮小する都市の分析」 (An analysis of Shrinking Cities) 『アーバン・エコロジー』 (Urban Ecology) WS 2011/12 [http://www.ess.co.at/URBANECOLOGY/Simona\\_Schett.pdf](http://www.ess.co.at/URBANECOLOGY/Simona_Schett.pdf)
- 6 ミラー M.A.、ダグラス M. (2015) 『都市化が進むアジアにおける災害ガバナンス』 (Disaster Governance in Urbanising Asia) スプリングー
- 7 世界都市報告 (2016)
- 8 世界都市報告 (2016)
- 9 ウィルキンソン R.、ピケット K. (2009) 『精神の水準：なぜ平等性は誰にとっても良いのか』 (The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone) <http://www.equalitytrust.org.uk/resources/spirit-level-why-equality-better-everyone>
- 10 ILO (1998) 、OECD (2008)
- 11 ボーズほか (2007) 、スリットマター、スンデ (2011)
- 12 タック T.、ウォルドマン R. (2011) 「公的医療と民間医療の相対的な効率」 (‘The Relative Efficiency of Public and Private Health Care’) 『CEIS トルヴェルガタ研究論文シリーズ』 (CEIS Tor Vergata Research Paper Series) 9巻 8刊 202号 - 2011年7月 SSRN eライブラリー (7月5日) [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1879136](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1879136)
- 13 エスタシェ A.、ペレールマン S.、トルヒーリョ L. (2005) 「途上国と経済移行国におけるインフラのパフォーマンスと改革：生産性向上措置の調査で得られたエビデンス」 (Infrastructure performance and reform in developing and transition economies: evidence from a survey of productivity measures) 世銀ポリシーリサーチワーキングペーパー 3514 (2005) <http://go.worldbank.org/919KQKSPSO>
- 14 コンフォートほか (1999) 「災害政策の再構築：弱者コミュニティの世界的な進化 (Reframing disaster policy: the global evolution of vulnerable communities) 『エンバイロメンタルハザード』 (Environmental Hazards) 1:39-44
- 15 ウィスナー B. (2001) 「リスクとネオリベラル国家：なぜハリケーンミッチ後の教訓がエルサルバドル地震の損害低減に役立たなかったのか」 (Why Post-Mitch lessons didn't reduce El Salvador's earthquake losses) 『災害』 (Disasters) 25(3): 251-268)
- 16 ラヴェル A. (1998) 『意思決定とリスク管理』 (Decision-making and risk management) [http://www.la-red.org/public/articulos/1998/dmrm/dmrm1998\\_mar-1-2002.pdf](http://www.la-red.org/public/articulos/1998/dmrm/dmrm1998_mar-1-2002.pdf)
- 17 ラヴェル A. (1998) 『意思決定とリスク管理』 (Decision-making and risk management) [http://www.la-red.org/public/articulos/1998/dmrm/dmrm1998\\_mar-1-2002.pdf](http://www.la-red.org/public/articulos/1998/dmrm/dmrm1998_mar-1-2002.pdf)
- 18 ラヴェル A. (1998) 『意思決定とリスク管理』 (Decision-making and risk management) [http://www.la-red.org/public/articulos/1998/dmrm/dmrm1998\\_mar-1-2002.pdf](http://www.la-red.org/public/articulos/1998/dmrm/dmrm1998_mar-1-2002.pdf)
- 19 CEMR (2015) 『移民と難民の流入の領土・都市的側面：欧州各国、地域、都市に対する課題と開発機会』 (Territorial and urban aspects of migration and refugee flow: challenge and development opportunities for countries, regions and cities in Europe) ブリュッセル CEMR : 13
- 20 「ベルリンにはあなたが必要！」 <https://ec.europa.eu/migrant-integration/intpract/berlin-needs-you-1?pdf=1>
- 21 <http://culturedigitally.org/2014/09/digitalization-and-digitization/#sthash.A8ysVEXV.dpuf>
- 22 カッツほか (2014) 「デジタル化指数を使ってデジタル化構想の経済効果と社会的影響を測定する」 (Using a digitalization index to measure the economics and social impact of digital agenda) インフォ 16(1): 32-44
- 23 (シルコック、2001) ベインズ、ウィルソン、ウォルシュ共著 (2010) 「多機関環境の枠組み」 (‘Framework for Multi-agency Environments’) - イギリスにおける地方電子政府の提供を支援する 22 プロジェクトの 1 つ
- 24 国連 (2012) 『電子政府調査』 (E-government survey) <http://www.slideshare.net/undesa/united-nations-egovernment-survey-2012-12023033>
- 25 OECD/ EU 公共部門イノベーション観測 <https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/about/>
- 26 アーネスト、ヤング (デンマーク技術研究所) (2012) 『最終報告：電子政府と行政負担の軽減に関する研究』 (Final Report: Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden) (スマート 2012/0061) <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/final-report-study-egovernment-and-reduction-administrative-burden-smart-20120061>
- 27 キロフ V. (2015) 『デジタル化と公共サービス』に関する書評』 (Literature Review on the “Digitalisation and Public Services”) ブリュッセル：EPSU p.46
- 28 OECD (2008) 『リスク共有と VFM の追求における官民パートナーシップ』 (Public-Private Partnerships in Pursuit of Risk Sharing and Value for Money) OECD p.77
- 29 PSIRU (2014) 『官民パートナーシップをめぐる神話を暴く』 (Exposing the myths around Public-Private Partnerships) EPSU に対する PSIRU のブリーフィング、2014年12月
- 30 EPSU/ TRACE (2007) 地方分権化に関する EPSU 労働組合ハンドブック EPSU/TRACE
- 31 キトへの道 <http://www.world-psi.org/en/road-quito-workers-and-decent-employment-must-be-heart-new-global-agenda>

- 31 カーティス S. (2016) 都市とグローバル・ガバナンス：国の失敗か、新たな世界秩序か (Cities and Global Governance: State failure or a new global order) 『国際学ミレニアムジャーナル』 (Millennium Journal of International Studies) (1):1-23
- 32 クムラー '07、トッド J.(2007) 「生活賃金条例」 ("Living Wage Ordinances") レース・プブリカ - ジャーナル・オブ・アンダーグラジュエイト・リサーチ : Vol. 12 : <http://digitalcommons.iwu.edu/respublica/vol12/iss1/4>
- 33 ヒューズ U. (2014) 『世界のデジタル経済における労働：サイバータリアートの成熟』 (Labor in the global digital economy: The Cybertariat Comes of Age) ニューヨーク、マンスリー・レビュー・プレス
- 34 バス S、アンドリュース J、キショール S、パンジャビ R、スタックラー D. (2013) 「低中所得国における民間および公的医療の業績比較：体系的レビュー」 ("Comparative Performance of Private and Public Healthcare Systems in Low- and Middle-Income Countries: A Systematic Review") PLoS Med 9 (6): e1001244.doi:10.1371/journal.pmed.1001244. <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pmed.1001244>
- ベルゲルマ、ファージェダ ザビエル、ワーナー ミルドレッド E. (2008) 民間部門が生産する公共サービスは、公共部門よりも安いのか。固形廃棄物と水道事業のメタ回帰分析 (Is Private Production of Public Services Cheaper than Public Production? A meta-regression analysis of solid waste and water services) 『応用経済研究所 2008 ワーキング・ペーパー』 Research Institute of Applied Economics 2008 Working Papers 2008/04, [www.ub.edu/irea/working\\_papers/2009/200923.pdf](http://www.ub.edu/irea/working_papers/2009/200923.pdf)
- フェルナンド ボラズ、ニコラス ゴンザレス パンピロン、マルセロ オラレアガ (2013) 『水道国営化とサービスの質』 (Water Nationalization and Service Quality) 世銀、ワシントン DC <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12180>
- 35 ルストラット A. 「パリ水道事業の再公営化」 ('The remunicipalisation of Paris' water supply service') パリ水道のプレゼンテーション、25, <https://research.ncl.ac.uk/media/sites/researchwebsites/gobacit/Anne%20Le%20Strat.pdf>
- 36 カルトロップ J ベック MA ノルテリエモデル：スウェーデンにおける統合型ヘルスケア/ソーシャルケアの独自モデル (The Norrtälje model: a unique model for integrated health and social care in Sweden.) インターナショナル・ジャーナル・オブ・インテグレートドケア 2015;15(6).DOI: <http://doi.org/10.5334/ijic.2244>
- 37 ホールほか (2009) 官官パートナーシップ
- 38 ロピナ E、ホール D. (2006) 「能力養成と組織開発の媒体としての官官パートナーシップ：バルト地域におけるストックホルム・バッテンの経験」 ('Public-Public Partnerships as a catalyst for capacity building and institutional development: lessons from Stockholm Vatten' s experience in the Baltic region') 持続可能な上下水道に関する IRC およびユネスコ IHE シンポジウム：地方ガバナンスのための能力強化 2006年9月26~28日、オランダ、デルフト <http://www.psuru.org/reports/2006-09-W-PUPs> . Doc; ホール D、ロピナ E. (2008) 「都市水道整備における公共部門の比較優位」 ('The comparative advantage of the public sector in the development of urban water supply') 『開発研究の進捗』 (Progress in Development Studies) 8(1):85-101.
- 39 ミトリン D、サタスウェイト D. (2012) 論説：貧困と不平等の解決に取り組む：アジアにおける都市ガバナンスの新形態 (Addressing poverty and inequality; new forms of urban governance in Asia) 『環境と都市化』 (Environment and Urbanisation) 24(2):395-401