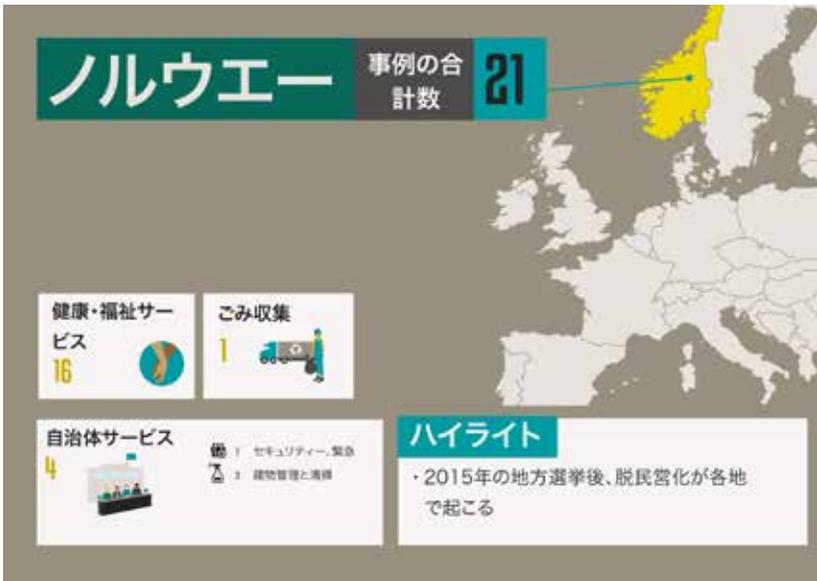


ノルウェー 社会サービスを自治体の手に取り戻す

ビヨン・ペタセン&ニナ・モンセン

ノルウェー国内の各自治体は、一定以上の自治権を持ち、児童福祉や就学以前教育、基礎的な医療サービス、老人福祉サービス、水道、下水、ごみ処理や衛生など、広範囲な市民へのサービスの責任を負う。この調査の対象セクターの中で、ノルウェーでは水道、郵便、地方自治体サービスは公的所有となっている。しかも、80%以上のエネルギーセクターが公共の手にある。社会福祉、交通、ごみ処理などが、民営化の影響を被ったセクターである。これらのセクターのうち、幼稚園、バス、公共施設の清掃は競争入札によることが多い。ノルウェーの幼稚園の半数が民間企業により運営されている。



近年、21のサービスが脱民営化され、地方自治体の手に戻されている。脱民営化の波は2015年の地方選挙の結果、多くの地方自治体の政権が変わったことに起因している。労働組合と地方自治体、地方議員間の協力は、こうした脱民営化のプロセスには不可欠なものである。2017年には、相当数の脱民営化があった。2月に、ノルウェー首都のオスロ市で議会が民営化したごみ収集サービスを取り戻したことにより、それまで民間企業の従業員であったごみ収集作業員170名が地方公務員扱いとなった。

ごみ収集サービスを市行政下に戻したオスロ市

2017年、オスロ市議会は20年に及ぶ競争入札に終止符を打ち、ごみ収集事業を市行政下に戻した。最後の民間サービス提供企業であるヴェイレノ社は、ノルウェー首都のごみ回収サービスの入札を2016年10月に勝ち取ったが、これは競争入札により起こりうる最悪の事態を象徴する好例となった。2017年2月、オスロ市はごみ収集サービスを再公営化し、ヴェイレノ社の資産と170人の労働者を引き継いだ。パート勤務だったヴェイレノ社の従業員を、自治体の規定給与と年金支払い義務の生じる正式雇用として引き継ぐにはコストがかかることが予測された。¹

2016年10月から2017年2月までの間に、市当局はごみが全く回収されていないという、数多くの苦情を市民から受けた。その後、ノルウェー労働監査局の調べによって、ヴェイレノ社が週90時間労働を一部の就労者に強いていたことが明らかになった。

従業員の一人は、オスロ市と同社の契約開始時に週7日勤務を何週間もさせられた。従業員の多くは、平日の労働時間が午前6時から午後10時で、週70時間以上の労働を強いられた。ヴェイレノ社の低価格入札は、労働者の犠牲があって初めて可能であったのだ。オスロ市のごみ収集担当はこのような長時間労働とシフト間の休憩もほとんどない状況で大型の清掃車を運転するなど、自分や市民の命をリスクにさらしていた。

ヴェイレノ社は例外ではない。ごみ収集の競争入札は従業員にとって好ましいものではなく、市民にとって高くつくものである。サービスがアウトソーシングさ

れていたにも関わらず、自治体が民間企業の失態をカバーせざるを得ない。もし、オスロ市がヴェイレノ社の担当していたサービスと従業員を引き継いでいなかったら、同社は破産申告し、自己の被雇用者への支払い義務を含むすべての責任を放棄することになったので、2017年1月以降従業員に給与が払われていないところだった。



オスロ市のごみ回収
写真：Simen Aker Grimsrud/Fagbladet

2017年初頭にごみ回収が市政の手に戻り、オスロ市政の常勤となったエミル・ガスパロヴィッチ(右)と同僚

ノルウェーの再公営化

地方自治体レベルでの新しい政治的リーダーシップにより、再公営化の布石が敷かれることになった。オスロ市、ベルゲン市、トロムソ市といった主要な都市を含む17の自治体がサービスを公の手に戻し始めた。オスロ市では、18年ぶりに自治体が中道右派から左派へとシフトした。現在の自治体の政権は労働党、社会党、緑の党の連立である。ノルウェー西部のベルゲン市でも、同様の道を辿った。ノルウェー第2の都市であるベルゲン市は、15年ぶりに中道右派の政党支配から中道左派へと変換した。アウトソーシング

された2つの高齢者介護センターの再公営化は、新しい市政リーダーシップの努力の賜物である。ベルゲン市議会は、現在自治体の管理下にあるすべての高齢者介護施設の公営を続けること、アウトソーシングする場合には非営利団体のみとする決議をした。

高齢者介護センターの再公営化

二つの高齢者介護施設を再公営化する過程で、ベルゲン市議会は赤字を覚悟していた。実際には、反対のことが起きた。2016年5月に二つの高齢者介護施設は自治体の手に戻された。右派の政党は再公営化に抗議しており、ノルウェーサービス産業同盟(Confederation of Norwegian Service Industries)は再公営化のコストはNOK1100万(約1億3千万円)に上ると主張した。² 一年しないうちに、明白な数値が出てきた。一つの介護センターは予算を相殺し、もう一つのセンターはNOK500万(約6千600万円)という黒字を出した。ノルウェー地方公務員・一般職員労働組合(Fagforbundet)支部のクリスティアン・マヌッセン氏は、再公営化に先んじて労働者の懸念はすべて話し合わせ、労働者は自治体に再雇用されることに異存はないとしているとFagbladet誌で報告した。再公営化により、労働者のほぼ全員が給与増となり、年金計画も改善した。³労働党所属、ベルゲン市議会委員長であるハラルド・シェルデリュブ氏は、再公営化は政治的な理由のみならず、雇用形態の上でも重要であるとFagbladet誌に述べた。健康・福祉セクターにおける労働者の常勤正社員雇用化、労働条件の改善といった責任ある雇用によって、サービスの信頼度の向上を目指している。

ノルウェー北部のボードー市は、2015年の選挙で自治体に大きな変化の起こった、比較的大規模な自治体の一つである。ノルウェー労働組合評議会とFagforbundetは選挙戦で民営化に反対し、その他の労働者にとっての重要課題に取り組む政党を支持した。選挙の結果、現在の自治体は労働党とその他4つの中道左派政党による連立となった。議席獲得後「野心的な民主化プロジェクト」という政治協力プラットフォームの設置に合意した。⁴ このプラットフォームを通じて、自治体は労働組合と労働者と協力して

自治体の政策を協議することを決めたのだ。この政治プラットフォームは、自治体サービスが将来にわたって競争入札にさらされないことを合意した。

ノルウェー西部の小都市ストード市では2015年に地方自治体が政権交代して以来、清掃サービスを自治体の元に戻した。市営のビルの市民ホール、幼稚園、学校、スポーツ施設などがサービスの対象である。労働党は選挙戦中、清掃サービスを脱民営化することを公約していた。ストード市議会は市議、行政官、労働組合の三者協力(164ページを参照)を自治体の政策開発のツールとすることに合意した。三者が正式に協力することにより、適切な決断に基づいて、質が高く効率のよいサービスを提供し、職場でのより良いリーダーシップが期待できると、ストード市長は述べている。

サンドネス市は、児童福祉サービスの強化するために、この分野で民間企業を追い出した南ノルウェーの自治体である。2010年まで、サンドネス市は児童福祉サービスの大部分を民間企業に任せていた。民間企業にアウトソーシングされていた典型的なサービスは家族支援、自宅への支援派遣、児童の学校外活動プログラムなどである。2010年、地方自治体がこういったサービスを自らで提供することを決断した。その理由は、財政面と技術面の両方によるものだった。そのようなサービス提供を民間企業にアウトソースするのは、自治体にとってコストのかかるものだった。同時に、市はこのような自治体サービス提供の能力やノウハウを蓄積することができなくなった。2016年までに、サンドネス市は民間へのアウトソースを最小限に留め、公共の高い質の児童福祉サービスを提供する能力を回復した。自治体内のノウハウや能力が向上し、サービスの質の管理や必要な場合には仲裁も早期のうちに対応することが可能となった。児童福祉サービスを自治体の手の元に戻したことで、人的、財政資源の優先順位をよりの確に決断できるようになった。その結果、サンドネス市は地方と全国レベルで質の高いサービスの表彰を受けた。児童福祉サービスを利用する家族も監査当局も、この新しい自治体の手による公共サービスに満足している。

就学以前の児童福祉と医療

ノルウェーでは、1歳児は全て居住区域の幼稚園に入園する権利が与えられている。ノルウェーの就学前の児童(1歳から5歳)の9割が幼稚園に通園する。幼稚園は伝統的に主に非営利団体によって運営されてきた。しかし民営化の波が到来して以降、営利企業が市場に参入し始め、シェアを広げていった。非営団体による幼稚園運営の数は減っていった。

現在はおよそ半分の幼稚園が自治体による運営であり、残り半分が民間企業による運営である。企業による幼稚園の資金調達や財政管理システムは複雑である。その他の競争入札によるサービスとも異なり、契約期間も定まったものではない。私立の幼稚園は十分な利益が上がらない(例えば子供の数が減った場合)と判断すればいつでもサービスを停止できる。

この状態で、幼稚園を公的な手に取り戻すのは困難である。市場シェアの奪還を図るため、オスロ市とノルウェー中央部のトロンハイム市の各自治体は将来新設する幼稚園は自治体もしくは非営団体の運営のみとする決議を採択した。この決議により、これ以降については、民間企業が就学以前の教育サービスに参入する余地はなくなった。

ノルウェーの医療機関は全て国有だが、病院でのサービスの一部はアウトソーシングされている。国有の地方保健機関により管理されている3つの病院は、競争入札によりアウトソースされたサービスの奪還に取り組んでいる。しかし、医療サービスの付加価値税の増加が予定されており、清掃、IT、経理といったいくつかの病院内医療サービスをアウトソースする圧力は高まると思われる。

北欧モデル

デンマーク、フィンランド、ノルウェー、アイスランド、スウェーデンの政治社会政策で共通する、すべての人が享受できる福祉サービスと高い水準の公共サービスの維持は「北欧モデル」の要である。各国間で違いはあるにせよ、多くの共通項がある。自由市場資本主義下で包括的な社会福祉国家を実現し、国家レベルで労働組合が団体交渉権を行使できるという特徴を共有している。北欧各国は、比較的小規模の経済ながら高度に編成された労働市場のある高度福祉国家である。それぞれの北欧諸国にそれぞれの社会経済モデルがあるように、「ノルウェー・モデル」も存在する。⁵

ノルウェー・モデルは経済統治、公共福祉、組織された労働市場の三つの柱から成り立っている。ノルウェー政治の中心的な機能は、社会対話※と三者協力にある。⁶※訳注：政府、使用者、労働者の代表が経済・社会政策に関わる共通の関心事項に関して行うあらゆる種類の交渉、協議、あるいは情報交換のこと。

自治体レベルの三者協力

自治体レベルの三者協力とは、市議会議員と自治体の行政官と労働組合との建設的な協力のことを指す。三者が(対立ではなく)協力する文化を創り出し、自治体が直面している問題への最良の解決策を共同で見つけることを目的とする。普段、自治体の管理職にサービスの最前線で働く労働者の声が体系的に届くことはないがその文化を抜本的に変えて、労働者からのアイデアや共有するためのフォーラムを作り体系的な解決策へと発展させていく取り組みである。自治体三者協力は正式な政治的決断を下すことを目的にしているのではなく、解決を共同で見つけるプロセスである。管理職からは見えない別の視点や観点が考慮されることで、トップダウンではないより良い解決策につながるという考えを根拠としている。

ノルウェーは労働組合の組織率が高く、全国でおよそ5割の労働者が動労組合に加入している。公共セクターでは5人中4人が組合員であり、民間セクターでは5人中2人の加入率となっている。他の北欧諸国ではこの数値はさらに高く、どちらも6割以上となっている。しかし、ノルウェーでも他の多くのヨーロッパ諸国と同様、労働組合に属する人の数は減少傾向にある。

ノルウェー地方公務員・一般職員労働組合はFagforbundetと呼ばれており、ノルウェー最大の労働組合である。36万人の組合員は主に公共セクター、公的所有の団体や企業、介護セクターで働いている。組合員の8割近くが女性であるが、組合が組織する職業におけるジェンダーの不均衡を反映している。

経済学者は北欧モデルを批判している。公共セクターは大き過ぎる上、強い労働組合の団体交渉権で労働市場は硬直化し、所得税率も高過ぎる、というものである。伝統的な経済学理論では、そのような国内経済は持続可能性が低いとされる。北欧モデルはクマバチに比喻される。体の重さの割には羽が小さ過ぎて、理論上飛べるはずがない、というものだ。だが、実際には飛べるのである。同様に、北欧モデルは概して、成功例であることが多い。⁷

ノルウェー・モデルの基礎は、新自由主義かつ保守的な現政権による労働法の改悪、民営化、税率の低下といった政策により圧力にさらされている。政府への対抗勢力はまだ

飛べるといふが、前ほど上手には飛べなくなっているのは事実だ。それに、そう長くは飛べない。新しい政治的リーダーシップが当選しない限りは。

Fagforbundetによる、戦略的なアプローチ

1990年代後半、Fagforbundetとその他の労働組合は公共セクターにおいて深刻な苦境に陥った。「ニュー・パブリック・マネジメント(新公共管理)※」がノルウェーの市区町村レベルで急速に広がり、民営化、自由化、競争入札が公共セクターの直面するすべての困難への答えであるかのような風潮が高まった。(※訳注：民間企業における経営手法などを公共部門に適用し、そのマネジメント能力を高め、効率化・活性化を図るという考え方。)

Fagforbundetは民営化の誘惑をはねのけ、介護ケアサービスにおける競争入札は、給与や労働条件の底辺への競争となり著しい低下をもたすばかりだと主張した。Fagforbundetは常に公共サービスは公共の手のもとに、という主義を貫いてきた。1999年から、民営化せずに生産性やサービスレベルを上げることを目的としたプロジェクトを始めた。民営化を促す政治的な圧力に具体的な成果を持って対抗する必要がある。自治体の様々な部署の管理職、労働組合代表、労働組合地域支部、地方議員を巻き込んだこのプロジェクトは成果を上げ、公共サービスの質は向上し、民営化への政治的な圧力は軽減した。Fagforbundetはその後も社会対話と自治体レベルでの三者協力による努力で地方自治体の公共サービスの向上に努めている。

社会対話と三者協力

三者対話と協力の北欧モデルには長い伝統があり、成功が立証されている。過去10年に渡り、自治省はノルウェー自治体協会と四大労働組合との協力し、自治体三者協力プログラムを支援してきた。

Fagforbundetはこれらのプログラムで中心的役割を果たしてきた。このプログラムへの参加するためには、自治体は地方議員、行政官、労働組合支部代表の三者協力に基づいたプロジェクトであることを証明しなくてはならない。ノルウェー国内の426自治体がこのプログラムに参加しており、病気休職を減らすこと、正式雇用、熟練労働者、コミュニケーション、イノベーションなどの課題を扱っている。このプログラムの外部、内部の監査結果はともに良好である。ノルウェー都心地域研究所は過去の三者協力プログラムを評価し、健全な結果と報告した。

協力の価値は十分にあり

オスロ・エコノミクス研究所⁸は「共により良い自治体を作る」というプログラム下で、全ての課題において顕著な改善が認められたことを報告した。病気休職の分野においては、参加している自治体全体でプログラムの運営コストなどを差し引いた上で3800万ユーロ(約50億円)のコスト削減を実現した。これは、労働条件を改善したことでストレスや疾病が低減し、病気休暇が顕著に減ったためである。

Fagforbundetは自治体レベルでの三者協力が功を奏してきていることに喜びを感じている。2015年には労働組合の情報センターである「デ・ファクト」が地方自治体の三者協力のインパクトの経済的評価し、「協力は十分に経済的な価値あり」というレポートで報告した。そのレポートによると、対象の自治体サービス運営コストは三者協力により労働条件を向上させてなお、2%から3.5%削減された。また三者協力により、3つの地方自治体で民営化を食い止めることができた。⁹

政治的な協力

前述の2015年地方選挙では、多くの地域で保守党が敗北し、労働党と緑の党が躍進した。政治コメンテーターの中には、投票結果をしてノルウェーの地図が「赤く染められた」と結論付ける者もいた。

伝統的に、労働組合運動は労働党の支持母体として捉えられてきた。この選挙後、自治体の運営のためにFagforbundetと労働党が協力する新しい政治の形が見え始めてきた。脱民主化を目指すだけでなくより包括的なアプローチとなりうる。労働組合Fagforbundetと各地の労働党が200の自治体で公式な協力をする合意に署名した。地域の政治協力は主に労働党とだが、その他の政党との提携も可能である。

まとめると、ノルウェーにおける再公営化と脱民営化の風が吹き始め私たちは将来に希望を見ている。労働組合と政党間の積極的な対話を軸とする地方自治体レベルでの三者協力という民主的かつ戦略的なアプローチは、具体的な成果を出し、経済的な利点を証明している。私たちは、自治体レベルの協力モデルこそが地域で雇用を創出し、適切な労働環境の確保する最適な方法であると信じている。そしてこれは民営化への対抗モデルである。自治体サービスを本質的な意味での公的管理、高い質の公共サービスを市民に提供するために私たちはこの協力の道を進むべきだと信じている。



ビヨン・ペタセンはFagforbundet（ノルウェー地方公務員・一般職員労働組合）の再構築部顧問として勤務、公共セクター開発プログラム運営の長い経験を有する。



ニナ・モンセンは北欧協力モデル、開発援助、途上国における民間資金投資問題の専門家としてFagforbundetの再構築部のアドバイザーを務める。

Endnotes

- 1 Tømmerås, Ola (2017) Veireno politianmeldt igjen. *Fagbladet*, 14 February.
- 2 Norwegian Broadcasting Corporation (2017) Sjukeheimen gjekk i pluss sjølv om kommunen tok over. 1 February. <https://www.nrk.no/hordaland/sjukeheim-i-pluss-etter-at-kommunen-tok-over-1.13351394>
- 3 *Fagbladet* (2016) 22 September. <http://fagbladet.no/nyheter/trives-som-kommune-ansatt-6.91.409748.9e3d1babb3>
- 4 Bodø Municipality website (n.d.) The democracy project. <http://politikk.bodo.kommune.no/demokratiprojektet/category10097.html> (accessed 16 June 2016)
- 5 Dølvik, Jon Erik, Tone Fløtten, Jon M. Hippe and Bård Jordfald (2015) *The Nordic model towards 2030. A new chapter? NordMod2030. Fafo-report 2015:07*. Oslo: Fafo Institute for Labour and Science Research.
- 6 Støstad, Jan-Erik (2016) *The Nordic model for dummies – All you need to know in 6 minutes*. Oslo: SAMAK (Co-operation Committee of the Nordic Social Democratic Parties and Confederations of Trade Unions).
- 7 *NordMod2030 (2014) Summaries of project reports*. Oslo: Fafo. <http://fafoarkiv.no/pub/rapp/953/953.pdf> (accessed 11 May 2017)
- 8 Oslo Economics (2016) *Evaluation of the programme together for a better Municipality*. March.
- 9 *DeFacto (2015) 'Cooperation pays off' an evaluation of local tripartite cooperation in three Norwegian municipalities*. Report.