

# 私たちの送電網

## ドイツにおけるエネルギーの再公営化動向

ソーレン・ベッカー

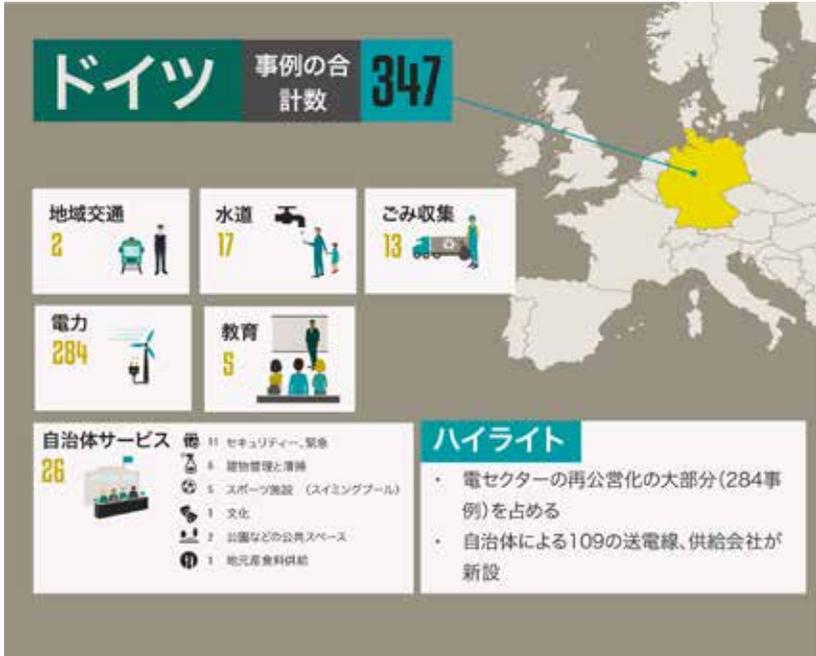
### 民営化を覆し、地域社会によるオーナーシップを確立する

エネルギーインフラを所有しコントロールする事の重要性を、ドイツの多くの自治体が明確に認識してきた。それが、「再公営化の波」と呼ばれる、エネルギーセクター全体に見られる流れを生み出してきたのだ。本書は多様な再公営化事例に触れているが、ドイツのエネルギーセクターの事例が最も多い。2005年以来ドイツの再公営化事例は347件に達し、284件を数えるエネルギーセクターの事例は言うまでもなく最大の割合を占めている。本書で報告されている他のセクターにおける再公営化事例に比べ圧倒的に事例数が多いというだけでなく、ドイツ国内に900は存在すると言われている地方公営事業体の中でもエネルギー会社は大きな割合を占める<sup>1</sup>。自治体間の協力事例も含め、人口1400人というような小自治体からハンブルグ市のような大都市まで広がりを見せる再公営化のトレンドによってエネルギー分野における民間セクターと公共セクターの力関係は変わりつつある。このような再公営化事例にはエネルギーセクターのみに収まらない意義があるとして「公共経済のルネッサンス」について語るものさえある<sup>2</sup>。

本章では、2部構成でドイツのエネルギーセクターにおける再公営化について論じる。前半では再公営化を可能にした諸要素について考察する。後半では、ハンブルグ市における2つの再公営化事例を取り上げ、その背後の政治的動きや戦略に注目し、合意の下に実施されたトップ・ダウン型の再公営化事例と対立的な市民運動を伴った直接民主的な再公営化事例を対比する。

### なぜエネルギーなのか？ なぜドイツなのか？

ドイツのエネルギーセクターでは、2つの方法で再公営化が起こっている。一つはかつて民営化された事業の再公営化で、もう一つは電力会社（その多くが民間企業）が以前事業展開していた地域における新規公益事業体の立ち上げである。再公営化が進行し



ているエネルギーセクターは、エネルギー市場の自由化後民営化が浸透した分野である。1990年代後期から2000年代初頭にかけて、多くの都市や自治体が公益事業体の一部または全てを民間入札者に売り渡した結果、エネルギーセクターにおいて顕著な寡占が起き始めた<sup>3</sup>。いわゆる「ビッグ・フォー」の台頭である。これらの総合エネルギー企業（ヴァッテンフォール社のような一部または完全に国有の企業を含む）は、ドイツという国を利益分配を分割したかのように、それぞれに特定の地域のエネルギーインフラの大部分を支配するようになっていった。しかし、この新たなエネルギーセクターの形が完成するや否や、その崩壊が始まったのである。広範囲に渡って展開されている再公営化が突然起き始めたかのような印象があるかもしれないが、このトレンドは多くの要因の積み重ねによるものである。

地域公共サービスの伝統：ドイツには、電力のみならず水道や交通などの他のセクターにおいても地域公共サービスを提供する強い伝統がある<sup>4</sup>。時代の変遷に伴う独占的な政治経済モデルの変化を反映して公共サービスの形が変わることはこれまでも何度もあった（民間セクターの成長、第二次世界大戦後の国家の役割の増大、1980年代以降の市場向けの改革と民営化など）。しかし、自治体がサービスの提供において重要な役

割を担っていることに変わりはない(官民連携においてもそうである場合がある)<sup>5</sup>。ドイツにおける地域公共サービスにはこのような強い伝統があり、異なるセクターがひとつの組織に統合された、いわゆる「シュタットベルケ」(市営ユーティリティ)という形態をとることが多い。民営化の後でさえ、シュタットベルケの概念は政治的選択肢として重要視されてきた。

エネルギー転換政策:ドイツのエネルギー転換政策(エナジーヴェンデ)<sup>※</sup>は、当初その前身が提唱されたことが数例あったが1998年に樹立された赤緑連立政権の改革プロジェクトによって大幅に勢いを増していった<sup>6</sup>。(※訳注:エネルギー源をこれまでの既存の化石・原子力から再生可能エネルギーに転換する政策。)特筆すべきは、その2年後に再生可能エネルギー法を介して導入された固定価格買取(FIT)制度の導入により多数の市民または農民所有の風力・太陽光・バイオマス発電施設が建設されたことである<sup>7</sup>。原子力発電の完全廃止との関連性から、再生可能エネルギーへの転換は新世紀の主要政策論議のひとつとなった。このことは2つのチャンスがもたらされたことを意味した。第一に、エネルギーセクターに新たなプレイヤーが参入し、これまでの民営化や自由化のプロセスに顕著にみられた民間運営が最善であるという通説に疑問を呈したこと。第二に、持続可能性と気候変動対応という新たな目標に向けて、エネルギー政策の選択肢が多様化したこと。つまり、エナジーヴェンデによってエネルギー供給はもはや単なる技術・経済的問題ではなくなったのである。

民間事業者に対する失望:長年に渡って「ビッグ・フォー」は再生可能エネルギーの需要に答えようとしてこなかった<sup>8</sup>。再生可能エネルギーの取り組みの多くが分散型の小規模プロジェクトとして展開されてきた一方、大企業のビジネス戦略においては再生可能エネルギーは重視されず、分散型発電システムに対応するための送電網の調整の沈滞を批判されることもしばしばであった。さらに、自治体は民営化の結果、サービスの質やエネルギー転換のための手段に対する全般的影響力を失ったと実感していた。また、民営化以前の公営サービスよりも民間事業者が効率の上で勝ることは稀であったし、それどころか往々にして料金の値上げを招く事態に陥っていた<sup>9</sup>。その一方で、自治体は売電と送電網の運営からの収益を得られなくなった。過去は行われていたが、公営プールの運営に電力事業の収益を充てるといったよう連携の可能性を閉ざされてしまっていた。

コンセッション契約からの段階的離脱がもたらすチャンス:再公営化に影響ある期間周期の要素として、多数のコンセッション契約の満了が挙げられる。これらの契約は、道路や公共の場における配線や配管に関する条件を設定してきた。これらの諸条件は地域

の送電網を運営する鍵である。通常20年間契約として交わされたコンセッション契約のほとんどが2000年代の最初の10年間で更新時期を迎えていた。その大多数がそのまま、あるいは一部の交渉を経て更新された。再公営化が達成された自治体においては、コンセッション契約の満了が地域のエネルギー供給を将来どうするかという議論を起こすきっかけとなった。これは、過去に確立されたエネルギー供給体制を変える機会となった。実際、コンセッション契約の満了を機に再公営化された事例は、本書で報告されている全再公営化事例の2/3を優に超える。

低金利な公共金融：再公営化に有利に働いたもうひとつの要素は、自治体投資のための低金利の融資金が確保できたことである。欧州中央銀行の低金利方針は、一般に民間金融よりも金利の低い公共金融の市場にも影響を及ぼしたのである。

このように、ドイツのエネルギーセクターにおける再公営化のトレンドは、地域公共サービスの伝統・エナジーヴェンデの政治力学・民間コンセッション契約の満了・利用可能な資金源、その全てが有利な条件をもたらす形で合流したことによって生み出されたと言える。しかし、実際にこのようなチャンスを活かし再公営化が達成される否かを最終的に左右したのは地域の政治的プロセスと決断であった。

## 再公営化の政治的背景

再公営化には、地域政策決定者の政治的意思が必要とされる。したがって再公営化は地域政治の結果であり、それを左右するのは地域政治の多様なアクター、公共サービスの提供に関する地域の伝統、自治体の財政状況などである。地域政策決定者の公的所有に対する政治的な意見によって再公営化がどの程度紛糾するかが左右される。市議会において左派、右派政党が再公営化を支持するか否かを予測するのは難しい。（訳者注：左派が支持、右派が反対という一筋縄でない）。事実、中道左派のドイツ社会民主党が再公営化に反対する場面が何度もあった。特に小さな自治体では再公営化が市議会で満場一致、そうでなくとも賛成多数で可決される場合が多い。一般に再公営化は地域政治・政府内の派閥間の長く深い対立関係に影響されることが多々あり、有力な地域のエリート層や社会運動の関係者を巻き込む場合もある。

ドイツのエネルギーセクターの再公営化について、全ての事例を網羅的に扱いその背後にある政治的プロセスを包括的に明らかにするような研究は今のところ行われていない。よって、ここではハンブルグ市の再公営化を例に、その背後の政治的プロセスを掘り

下げたこととする。ハンブルグ市は、2000年頃電力・地域暖房システム会社とガス公益事業体の利権を外部の投資家に売り渡している。同市は、本書で扱われている他の再公営化事例に比べ人口の多い大都市であるが、比較的穏やかな場合と対立を伴う場合という再公営化の2つの形態をみる点で本章での分析には最適な事例と言える。

まず、2009年に保守党と緑の党による市政府は再生可能エネルギーの生産・販売を目的とする電力公社ハンブルグ・エネルギーを新設した。この政治的決定は、緑の党が反対してきた1.7ギガワットの石炭火力発電所が認可されてしまったことに対して、緑の党が中心となり政府内の影響力を駆使して勝ち取ったものと言える。ハンブルグ・エネルギー社は、完全な公営事業として維持されていた地域水道サービスの独立子会社として設立されが、重要なことは同社が明確な企業使命を持っていることだ。それは徹底した「一般市民と公共機関への電力供給」、「気候変動対応型電力(非原子力、ゼロ石炭)」の販売、「公共インフラの計画・建設・運営」を担うことが含まれていた<sup>10</sup>。

設立後、ハンブルグ・エネルギー社は瞬間に再生可能エネルギーのシェアを増やしていった。2015年末には13メガワット以上の風力発電施設が設置され、市民や地元ビジネスを共同投資者とする10メガワット太陽光エネルギー計画が完了していた。さらに、地元で生産された再生可能エネルギーを選んだ10万人以上の人々が同社の顧客となった<sup>11</sup>。このように、ハンブルグ・エネルギー社はトップ・ダウン型の再公営化が再生可能エネルギーへの移行を促進する手段として大きな成功を納めた事例である。

一方、電力送電網の民間コンセッション契約をどうするかについては、2011年から2013年にかけて激しい論争を引き起こした。コンセッション契約の満期が近づく中、社会民主党政府が再民営化を検討とするつもりがないことが明らかになり、政府に圧力をかけるために幅広い層の市民連合が組織された。この連合には地球の友(BUND)のような環境NGO、社会運動団体、ルター派教会や消費者協会、多くの小団体が参加していた。彼らは政府に法的拘束力を持ってエネルギー送電網(電力、地域暖房、ガス)の再公営化を迫り、社会・環境・民主主義の観点からの要求に沿った公的事業体を設立するため、その是非を問う住民投票を計画した。同様の状況がベルリン市(103ページ参照)や小都市アウクスブルク市でも見られた。最終的に2013年9月に行われたハンブルグ市の住民投票は、僅差で過半数(50.9%)を確保し成功を納めた。

## ベルリン市における「市民公益事業体(Bürgerstadtwerk)」

ハンブルグ市と同様に、ベルリン市でも電力の送電網の再公営化を問う住民投票が行われた。しかし、この2つの事例にはいくつかの相違点がある。まず、ベルリン市における再公営化を支持する連合はより多くの草の根団体によって構成されていた点で、大きな環境NGOがリーダーシップをとったハンブルグ市とは異なっている。ベルリン市のキャンペーンは合意に基づく草の根民主主義のプロセスとして組織されていたのに対して、ハンブルグ市のキャンペーンは環境NGOの地球の友や他の団体の専門家集団のリーダーシップに依存していた。次に、ベルリン市では住民投票の対象は電力送電網だけに絞られていた。最後に、ベルリン市の住民投票は、ハンブルグ市と同じように2013年後半に実施されたが、住民投票成功に求められる有権者の賛成得票率の25%を僅差で達成できず失敗に終わった。

ベルリン市の住民投票は失敗に終わったとは言え、下記のように民主的な公益事業体のモデルになりえる具体的な提案が明記された点で興味深い事例である<sup>12</sup>。

- 設立される公益事業体の主な戦略的方向性は、民主的諮問委員会によって討議する。諮問委員会は、経済参事、環境参事、労働者代表7名、選出された市民6名によって構成される。
- 公社の運営や政策におけるベルリン市民の「イニシアチブの権利」を保障し、特定の課題や懸念について3000筆以上の署名を集めたイニシアチブは民主的諮問委員会に取り上げなくてはならない。
- 電力供給・発電に関する問題は民衆議会(public assemblies)にて議論する。民衆議会は年一回、ベルリン市全域対象、および各13区で実施される。これら民衆議会による提言は3ヶ月以内に民主的諮問委員会にて議論する。
- 公益事業体によって任命されたオンブズマンが市民・顧客の問い合わせに対する窓口として中心的役割を担う。

ハンブルグ市の住民投票は、社会運動体の戦略や市民を巻き込んだ議論の社会的な意味をよく示している。地域政治家を説得する手段と言えば陳情やロビー活動が常套手段であるが、住民投票を組織するという事はダイナミックな協力関係が必要であるし、住民の関心を集め、議論を起こす必要がある。勝利のためには提案内容が地域社会にどのような意味があるのか教育的な働きかけにも力をいれる必要がある。住民投票運動関係者によると、過半数の有権者にアピールするためにいかに「適切な場づくり」をし、「過半数の人々を説得すること」が戦略であった<sup>13</sup>。しかし、再公営化を求める運動は、既得権益を含めた地域のエネルギー政策関係者からの抵抗に直面することになった。まず、市政府(社会民主党)は、2011年末に各種公益事業について25.1%の株を買い取る部分的な再公営化を決定してしまっていた。エネルギー供給政策について市政府は全く影響力も持たないという「エネルギーコンセプト」がその背景にあった。市民連合は「エネルギーコンセプト」に対抗し、完全な再公営化を求めた。さらには、再公営化に反対するキャンペーンが展開されたことで、住民投票までの数ヶ月間において議論は激化の一途をたどった。この再公営化反対キャンペーンは、主要政党、経済団体、そしてエネルギーセクターの労働組合(105ページ参照)さえも巻き込んだ連合によって支持されていた。興味深いことだが、再公営化をめぐる議論において社会的・民主的目的はさほど重要視されなかった。議論の主題は、財政面と送電網の所有が再生可能エネルギー



2013年9月のハンブルグ市の住民投票  
Photo by Unser Hamburg - Unser Netz

への移行を促す有効な手段となりえるかということだった。この実用的側面に焦点を当てたアプローチは、「やる意味があるから」という再公営化支持者たちのスローガンによく表現されている。

## 労働組合と再公営化

ドイツの労働組合は一般的に公的所有を支持する傾向にあり、他のセクターにおける再公営化にも積極的であるが、エネルギーセクターの再公営化については懐疑的で、反対する場合さえある。このような組合の態度は、ドイツ産業の労使関係において労働者を代表する組合が重要な役割を果たしてきたことの反映でもある。エネルギーセクターでは長年の団体交渉によってより良い賃金と福利厚生が確保されることが多く、公共サービスセクターへの移行により労働条件が悪くなる可能性が懸念されたのである。さらに、民営化に対応するための内部調整のいくつもの交渉を済ませたばかりで、新しい所有者の下再交渉を余儀なくされることも労働組合の代表者たちが再公営化に否定的だった理由である。彼らにとって、再公営化に伴う他の公共サービスセクターとの人材調整や賃下げの可能性は大きなリスクであった<sup>14</sup>。今後再公営化を推進するにあたり、労働組合を支持派に引き込むことを望むのであれば、このような問題を考慮することが重要である。

ハンブルグ市における住民投票の成功は、再公営化というプロセスの終わりではなく、その新たな段階の始まりにすぎない。つまり、これまであからさまに再公営化に抵抗していた政府は、一変して改革を実行する立場に置かれたのである。この矛盾を抱えながらも、地方政府は再公営化の実行にむけて既存のコンセッション受託者との契約・オプション交渉を行った。2014年末には、送電網は(2011年に決められた25.1%の購入を含む)4億9550万ユーロ(約637億円)で買い戻され、2018年までにガス供給システムを3億5540万ユーロ(約457億円)で買い取るオプション契約(2017年中に実行される可能性が高い)が成立した<sup>15</sup>。住民投票運動の立役者たちは環境問題に関する市議会委員会の会議に顧問として参加することとなり、さらに、2016年に立ち上げられた「エネルギー供給網諮問委員会」にも参加している。現在、都市部の暖房システムの今後が議論されており、その草案で要求されている社会的志向がいかんして実現されるかは

未だ不明瞭であるが、本事例の住民投票の結果は重要な評価基準とされている。ハンブルグ市の住民投票によってその立役者たちの影響力が増したのは明らかである。それ以上に、再公営化はエネルギー供給の問題自体を超えた住民自治そのものに変化をもたらしたと思われる。

## まとめ

ドイツのエネルギーセクターにおける再公営化事例の多さから、このセクターの政治経済構造が大きく変化してきたことは明らかだ。これらの再公営化は、過去の民営化を覆す、あるいは新たな地域公益事業体を設立することで実現されてきた。このトレンドはドイツの様々な伝統の表れであり、中央政府のエネルギー転換政策は市民的な議論の扉を開き、コンセッション契約の満了が変革のチャンスとして活用された。

エネルギー公益事業の公的所有は、自治体に関連インフラを管理し、そこから収益を上げるための選択肢を広げる有効な手段である。さらには、エネルギー供給の包括的目的や方向性を左右する政策を変える可能性を秘めている。再生可能エネルギーのシェアを増やすための様々な手段や計画を主体的に実施できることを意味する。例えば、市民投資家を巻き込んだ再生可能エネルギーの共同生産プロジェクト、再生可能エネルギーに関する研究支援など様々な可能性がある。そして、財政的に余裕のある自治体においては、再公営化はより実現可能な選択肢である。

地方政治の政党や組織の外である環境・社会運動が再公営化運動を牽引する場合も多々ある。ハンブルグ市のエネルギー供給システムに関する住民投票のように対立的プロセスとなったものもあるが、それによって地域のエネルギー政策における社会運動の影響力が強化されたことは確かである。参加の方法（例えば住民投票）、権利と義務の規定だけでなく、将来的な公益事業体の社会目標が明確にされることが重要である。公益事業への市民参加を確保することと効率的な事業運営の間に摩擦が起きることは十分に考えられる。意思決定と組織運営において利用者・労働者・所有者の利益がバランスをもって反映されることで、公営公益事業体が「通常通りのビジネス」から飛躍できる機会となろう。質の高いサービスだけでなく、社会・環境の目標を追求する主体に発展することができるかもしれない。



ソーレン・ベッカーは、共同的所有・分散型テクノロジー・国家の関係性を研究対象とする地理学者である。共著「ヨーロッパにおけるエネルギー民主主義 (Wege zur Energiedemokratie)」の他、コミュニティ・エネルギーや再公営化を含むドイツのエネルギー転換の関連分野の学術論文を発表している。現在は、ベルリン・フンボルト大学とボン大学の研究員を務める。

## Endnotes

- 1 Lormes, I. (2016) *Kommunalisierung der Energieversorgung: eine explorative Untersuchung von Stadtwerke-Neugründungen*. Wiesbaden: VSA, p. 334.
- 2 Bauer, H. (2012) Zukunftsthema Rekommunalisierung. *Die Öffentliche Verwaltung* 36(2), p. 329.
- 3 Bontrup, H.-J. and Marquardt, R.-M. (2011) *Kritisches Handbuch der deutschen Elektrizitätswirtschaft*. Berlin: Ed. Sigma.
- 4 Bönker, F. et al. (2016) Remunicipalisation revisited: long-term trends in the provision of local public services in Germany. In H. Wollmann et al. (eds.), *Public and social services in Europe: from public and municipal to private sector provision*. London: Palgrave, pp. 71-85.
- 5 Wollmann, H. (2015) Erbringung öffentlicher und sozialer Dienstleistungen zwischen Kommunen, Staat, Privatem und Dritten Sektor. In M. Döhler et al. (eds.), *Der gut organisierte Staat*. Berlin: Ed. Sigma. However, local service provision has also included public-private partnership schemes, dating back to the historic phase of setting up the first power plants.
- 6 Gailing L. and A. Röhring (2016) Germany's Energiewende and the spatial reconfiguration of an energy system. In L. Gailing and T. Moss (eds.), *Conceptualising Germany's energy transition: Institutions, materiality, power, space*. London: Palgrave, pp. 11-20.
- 7 Trend:research and Leuphana Universität Lüneburg (2013) *Definition und Marktanalyse von Bürgerenergie in Deutschland*. [https://www.buendnisbuergenergie.de/fileadmin/user\\_upload/downloads/Studien/Studie\\_Definition\\_und\\_Marktanalyse\\_von\\_Buergenergie\\_in\\_Deutschland\\_BBEn.pdf](https://www.buendnisbuergenergie.de/fileadmin/user_upload/downloads/Studien/Studie_Definition_und_Marktanalyse_von_Buergenergie_in_Deutschland_BBEn.pdf).
- 8 Kungl, G. (2015) Stewards or sticklers for change? Incumbent energy providers and the politics of the German energy transition. *Energy Research and Social Science* 8.
- 9 Matecki, C. and T. Schulten (2013) Zwischen Privatisierung und Rekommunalisierung. In C. Matecki and T. Schulten (eds.), *Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung*. Hamburg: VSA, pp. 8-17.
- 10 Recorded in the Commercial Register of the City of Hamburg.
- 11 Numbers according to their webpage and their Business Report for the year 2015, accessible here: [https://www.hamburgenergie.de/fileadmin/user\\_upload/dokumente/downloads/HAMBURG\\_ENERGIE\\_Geschaftsbericht\\_2015.pdf](https://www.hamburgenergie.de/fileadmin/user_upload/dokumente/downloads/HAMBURG_ENERGIE_Geschaftsbericht_2015.pdf).
- 12 Berliner Energietisch (2012) *Neue Energie für Berlin: Eckpunkte des Gesetzentwurfs für eine demokratische, ökologische und soziale Energieversorgung*. Short English version available at: <http://www.berliner-energietisch.net/argumente/7-gute-gruende-deutsch-und-tuerkisch#english>
- 13 Interview in Hamburg, 8 January 2015.

- 14 See for example: Hansen, T. and P. Grau (2013) Ein kritischer Blick auf Rekommunalisierungsprojekte in der Energiewirtschaft. In C. Matecki and T. Schulten (eds.), Zurück zur öffentlichen Hand? Chancen und Erfahrungen der Rekommunalisierung. Hamburg: VSA, pp. 140-47. See also Hall, D. (2012) Remunicipalising municipal services in Europe. [http://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Redraft\\_DH\\_remunicipalization.pdf](http://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Redraft_DH_remunicipalization.pdf), p. 7.
- 15 According to the remunicipalisation contracts between the city and the utilities which are available at: <http://www.hamburg.de/pressemeldungen/4413746/2014-12-01-volksentscheid-energienetze/> Note that these numbers include both the 2011 partial remunicipalisation and the price negotiated for full remunicipalisation.