

CLAIR REPORT

英国におけるパートナーシップ

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 207 (June 22, 2000)

Council of Local Authorities
for International Relations



財団法人 自治体国際化協会

CLAIR

目 次

はじめに.....	1
第1章 パートナーシップの変遷ー地域再生、パートナーシップの観点から.....	2
第1節 1960年以前.....	2
第2節 1960年代.....	2
第3節 1970年代.....	3
第4節 サッチャー政権（80年代）.....	4
第5節 1990年代.....	5
第6節 現在の状況ー労働党政権後（97年）以降ー.....	6
第2章 現在のパートナーシップの状況及び設立と運営.....	13
第1節 パートナーは誰か.....	13
第2節 パートナーシップの成否.....	13
第3節 パートナーシップの構造.....	14
(1) 戦略の必要性.....	14
(2) パートナーシップ計画の構成要素.....	15
(3) リーダーシップ.....	15
(4) 設立の流れ.....	16
(5) パートナーシップの構造.....	17
(6) 財源、資源の確保、配分.....	17
(7) トレーニング.....	18
(8) パートナー間の良好な関係を保つために.....	19
(9) 管理、評価及び説明責任.....	19
第4節 SRB チャレンジファンド（中央政府施策）とパートナーシップ ー中央政府の考えるパートナーシップとはー.....	20
第5節 パートナーシップの事例.....	25
おわりに.....	30
注釈及び参考文献.....	31

はじめに

英国の地方自治体の持つ役割は絶えず変化しており、中央政府の意向が色濃く反映されている。特に 80 年代のサッチャー保守党政権下における公共部門への競争原理の導入や民営化などに伴い、地方自治体の権限は縮小されることとなった。しかしそれでもなお依然として地方自治体は地域に対して責任があり、地域住民に対してサービスを提供している。

もともと、かつての地方自治体自らが地域に対する公共サービスの提供者であるべきだという議論は、今では、地方自治体は必ずしも自らが直接地域に対して公共サービスを提供する必要はなく、他のセクターが提供するサービスを購入するという形でサービスを提供し、あるいは他のセクターと協働してサービスを提供すべきであるというように移ってきているが、これは議論の熟成という面のみでなく、地方自治体が財政面あるいは権限の面で、単体では地域が必要とするサービス—これにはその水準、量が含まれるが—を提供することが困難になってきているという実際上の問題があることも見逃せない。

しかしともあれ、地域の要求を満たすために、地方自治体は自らの果たす役割を変化せざるを得ない状況となってきている。地方自治体からすれば、他者との協働、協力関係、パートナーシップはどうしても必要なアイテムの一つであるとも言えるのである。

本稿の第 1 章では、パートナーシップの文脈において、地方自治体が中央政府あるいはその他のセクターとの関係において、どのような立場に位置してきたのかについて、地方自治体のもつ大きな課題の一つである地域振興あるいは都市問題という面から触れることとしたい。

保守党政権時に導入され、現政権に引き継がれた PFI スキームも、広くパートナーシップの一形態であるという認識にある。第 1 章第 6 節において、現労働党政権下における施策とパートナーシップの関係を述べることにしているが、その際 PFI の最近の動向についても触れることとする。

更に第 2 章においてパートナーシップの取り組み方等について紹介することとしたい。

なお、執筆はロンドン事務所長補佐小谷野 聡が担当した。

第1章 パートナーシップの変遷—地域再生、パートナーシップの観点から

第1節 1960年以前

1960年以前は、都市問題と言えは主に、ロンドンを中心とする大都市圏における人口過密等が引き起こす地域環境の悪化のことであった。不況に悩む北イングランドやスコットランド、ウェールズといったようなかつて鉱工業で栄えた都市を有する地域から、特にロンドンをはじめとする南イングランドへ経済活動や人口が集中していったのである(注1)。こうした一極集中を緩和するため、1945年には「産業配置法(Distribution of Industry Act 1945)」が制定された。これによって援助を受けるべき地域が指定され、その区域内でのインフラなどが整備されるとともに、一方でロンドンなどでは規制を強めるため「産業開発許可」が必要とされるようになった。これはすなわち、「援助地域の外で5千平方フィート(約140坪)以上の工場、倉庫等産業用建物の新設、建て増しに際してBoard of Tradeより得なければならない許可(注2)」のことであり、このような開発をしようとする者は、地方自治体からの許可に加えて上記の許可が必要になったのである。こうして、ロンドン内における過密(集中)のコントロールを進める一方で、翌年には「ニュータウン法(New Town Act 1946)」が制定された。ロンドン圏における工場等の産業拡張を単に規制するだけでは、根本的な解決にならないことから、新しい都市(ニュータウン)をロンドンの郊外に建設し、インフラ等を整備することにより、ロンドン内では許可を得ることができない企業、工場などが新都市に立地しやすくなる条件を整えることとしたのである。この法律により指定されたニュータウンはロンドン圏では8つ(注3)であり、46年から49年にかけて指定された。指定を受けたニュータウンには、地方自治体とは別に、政府が全額出資をする「開発公社」(Development Corporation)が設立され、これが用地買収等その地域に必要な開発にあたることになったのである。

第2節 1960年代

更に60年代には第二のニュータウンが計画された。これは前回(第一次ニュータウンと呼ばれる)に比べてその開発規模が大きくなっており、開発される都市がロンドンから遠くなっていることが特徴である。しかしながら、このような計画にもかかわらず実際には財源等の制約によりニュータウン計画はなかなか思うように進まず、根本的な問題の解決には至らなかった。この他にも「都市開発法」(Town Development Act 1964)によるエキスパンデットタウン(注4)のような施策も見られたが、問題は依然として残されていた。都市の荒廃は60年代の終わりから70年代にかけていよいよ激しさを増していったが、時の労働党政権も69年には「地方団体補助金(社会的ニーズ)法(The Local Government Grants (Social Need) Act)」を制定し、社会的ニーズに対処している地方自治体に対して支援をはじめた。この法律による様々な施策は総称して「アーバンプログラム(Urban Programme)」と呼ばれる。一般にこのような都市に内在する様々な問題—無論それぞれ

が単独で問題となっている訳ではなく、いくつかの要因が重なり合って複合的に問題を顕在化させているものである—をインナーシティ問題というが、それは、高い失業率、郊外よりも高い人口密度、工場が郊外に移転してしまっ後の荒廃、社会的弱者の集中、あるいはマイノリティ問題（少数民族がそれぞれ形成するコミュニティが引き起こす周辺との摩擦といったものも含む。）を指すのである。アーバンプログラムはこうした諸問題について個別的あるいは総合的に対処しようというものであった。地方自治体は、「承認された社会計画（social and community projects）の費用の75%を国庫補助金から給付され・・・」（注5）た。

ここに都市問題は人口過密、経済の過度の集中といったものから、様々な社会的、経済的変動を受けた都市内部の荒廃に変貌していったのである。

第3節 1970年代

政府は大都市圏の経済的密集地帯が環境悪化につながっており、逆に過疎地域や工業地帯ではない地域は失業率が高く低所得であるという状況に対処するため様々な施策を講じてきた。そのために過密地域では規制をかけ、過疎地では規制緩和を行ってきたのである。しかしながら、そうした政策とは別に社会的、経済的状況はたえず、しかも激しく変化していた。経済が減速して行くにつれて失業率は全体的に徐々に上昇し、特に73年のオイルショック以降、その衰退には加速がついた。

先に触れたとおり、69年に「地方団体補助金（社会的ニーズ）法」が制定され、インナーシティ問題に対処しようというのは、こうした経済的・社会的な要因による状況の変化に対応しようとしたためである。インナーシティ問題は当初、その原因は技術等を持ち合わせていない個人にあるとし、こうした者たちが都市の荒廃を引き起こす要因になっているという認識にあった(注6)。

ところが、70年代半ばになると問題の原因を個人に帰するという見方から、経済状況の変化や荒廃を生じさせ、適応できない人々をそのまま放置している社会的な衰退（変化）に問題があるというように認識が変化してきた。

このような状況の下、環境省の管轄下で77年以降インナーシティ問題を抱える都市に対しての政策が実施されることになったのである。「地方自治体は工業、商業及び住宅において、企業と個人とを問わず民間部門による投資を刺激する必要がある（注7）」とされ、「インナーアーバンエリア法（Inner Urban Areas Act 1977）において地方自治体の権限が強化された。パートナーシップという言葉は、全国に7つ設立されることとなった「インナーシティパートナーシップ」（the Inner City Partnerships）という都市政策に関する文脈の中で使われることとなったが、これは主に中央政府と地方自治体のパートナーシップを意味する(注8)。この時期のパートナーシップはパブリックセクター間の調整や国及び地方機関の協働を目指すものとして設置され、パートナーシップという観点からみるとプライベートセクター（民間部門）の役割は小さなものであった。

第4節 サッチャー政権（80年代）

79年の総選挙に勝利し政権についたサッチャー首相は、労働党による77年の「インナーシティの政策（Policy for Inner Cities）」を継承したように見えるが、その焦点は前政権とは異なっていた。パートナーシップは中央政府とプライベートセクター間の協働のことを意味するようになった。サッチャー首相が、75年から80年にかけて2倍にも膨れ上がってしまった地方自治体の歳出を抑制しようとしていたのは周知のことであるが（政策としては地方自治体だけでなく政府支出全体を抑えようとしていた）、一方で小さな政府の実現のために、国有企業の民営化や市場原理（競争）の導入、プライベートセクターの活用等を積極的に行った。

インナーシティ問題に関して言えば、地方自治体ではなくプライベートセクターをパートナーとして選んだのである。地方自治体は非効率とされ、この問題に関して管轄エリア内での発言力を急速に失っていった。いわゆるパブリック・プライベート・パートナーシップ（Public Private Partnership）がこれである。政府は80年には「地方団体の計画と土地法（Local Government Planning and Land Act 1980）」を制定し、地方自治体では対処不可能と判断された場合には、当該地域再生の実行権を、この法律によって設立された都市開発公社（Urban Development Corporation）に移すこととした。公社は土地の取得及び道路、上下水道などの資本を整備し、民間からの投資が得やすい状況を生み出したのである。（これにより81年：ロンドン・ドックランズ開発公社、マージーサイド開発公社が創設された。公社には環境大臣により理事が任命されたがその多くは民間企業からの採用であった）。

こうした官・民のパートナーシップは上記の場所以外にも、エンタープライズゾーン（Enterprise Zone）の設置にも現れている。この指定を受けるとゾーン内部での投資は、10年間非居住者用レイト等税制面での優遇措置を始め、開発計画許可の迅速化などのインセンティブを受けることが可能になる。企業にとって非常に進出しやすい状況を創り出したのである。

更に、タスクフォース（Task Force）、シティアクションチーム（City Action Team）といったものが導入されたが、これらはいずれも主に中央政府とプライベートセクターの協働であって、地方自治体の影響力は大きなものとは言えなかった。施策の実施に地方自治体や地域住民の意見が反映されないという声はもちろん聞かれたが、中央政府はその施策を押し進めた。

こうした施策の効果についてはいろいろ意見が分かれるところであろうが、パートナーシップ関係について言えば、必ずしも協力、協調関係が十分だったとは言えないようである。この時期のパートナーシップは中央政府とプライベートセクターの関係であると先に述べたが、中央政府内のパートナー関係も十分に築き上げられていた訳ではない。各省庁間で優先することが異なるし、管轄地域も微妙に（あるいは複雑に）違っている。プライベートセクターの役割に期待する一方で、地方の声を反映させる代表を育てられなかったことなどが問題点として挙げられる。

第5節 1990年代

90年代に入ると、政府は、パートナーが主にプライベートセクターであるという状況を再度転換するとともに、より広い分野から成るパートナーシップを構築していく必要性を認識し、また都市再生については単なる物理的な再生だけではなく、社会的な再生を達成することにウェイトを置くようになった。荒廃した地域や貧困地域など援助が必要な地域に対して建物や施設を新築することによって、より良い環境を提供することに加え、周辺環境、衛生向上、犯罪の防止、就職に必要とされる技術習得のためのトレーニングの提供などが再生の目的となっていたのである。

こうした状況のなか、政府は91年「シティチャレンジ(City Challenge)」を創設した。プライベートセクター及びボランティア、コミュニティなどからなるパートナーシップが主体となり、入札(競争)によって資金を獲得し、再生プログラムを実施するスキームである。地方自治体の果たすべき役割が再認識され、パートナーシップ構築のための主流に回帰することになった。地方自治体には、社会的な再生が可能となるように、様々な分野のパートナーとのパートナーシップを構築するための主要な役割が期待された。そこにはプライベートセクターだけでなくボランティアセクター、コミュニティセクターなどその地域に関係のある者がパートナーシップに加わり、自分たちの問題として再生に取り組むことが求められることになったのである。こうした関係セクター間のパートナーシップが当初からうまくいったとは考えにくいだが、包括的な再生を効果的に進める(つまり一義的な物理的再生ではなく、関係する様々の諸問題解決のために、相互にリンクさせて事業を推進する)ためには、各セクターが持つ意見や取り組み、ノウハウといったものを調整し協働体制をとることが、事業案を作成する上で必要になるのである。競争原理が導入されたのはその質を確保したいがためであった。事業が採択されると5年間にわたり国からの援助を受けることができる。支援総額は31の地方自治体に対して合計11億6千万ポンドであった(注9)。

シティチャレンジは、94年、SRB(Single Regeneration Budget/単一振興補助金)に統合されることとなった。SRBは、5つの省庁がそれぞれ有していた20の補助金を一つにまとめ、その管理を環境省(Department of Environment/当時)が行うものであった(注10)。予算規模は95年度で13億ポンド。SRBでは、住宅振興財団(Housing Action Trust)、都市開発公社(Urban Development Corporation、98年度まで)、イングリッシュパートナーシップ(English Partnership)に対しても補助金を交付している。

入札(競争)及びパートナーシップによる支援というスキームは、「Single Regeneration Challenge Fund(以下SRBチャレンジファンド)」に引き継がれることとなった(第2章第5節参照)。これはSRBのうち、入札によりその配分を決定する基金(Fund、補助金)のことである。競争原理を活用してよりよい事業が補助金を獲得できるスキームを提供したのである。94年度(Round 1)、95年度(Round 2)の決定事業に対して総額約13億ポンドの補助額が決定した。SRBチャレンジファンドは事業期間が1年から7年となっておりシティチャレンジが5年間という固定された期間だったのに比べて、柔軟な対応が

可能になっており、またシティチャレンジにおいてはあくまで支援対象が地方自治体だったが、SRB チャレンジファンドではパートナーシップ自体に補助金を直接交付することになっている。ただし、入札に参加するパートナーシップは任意組織としてではなく、法人組織でなければならない。

Round 1 及び Round 2 の総額とは採択された入札の存続期間を通じての支援額であり、年間支援額総額の意味ではない。また、年度ごとに Round が一つずつ増えていくが、Round 1 とは SRB 制度創設初年度の意味で、94 度中に入札の募集がなされ、95 年度から支援ということになる。

第 6 節 現在の状況－労働党政権後（97 年）以降－

パートナーシップという言葉は、今では英国では行政分野に限らず幅広く散見できる。プライベートセクター同士が合弁事業を行うような場合をパートナーシップと呼んでいる場合もあるし、短期間の事業を協働で行う場合などもパートナーシップと名づけられたりもしている。行政の分野では、保健、教育、雇用、犯罪防止、地域振興など分野ごとのパートナーシップもあれば、縦割りにこだわらない、分野を超えたパートナーシップもある。ロンドン 32 区（シティ・オブ・ロンドン/City of London を除く）の一つであるタワー・ハムレット区（London Borough of Tower Hamlets）には、区が関与しているパートナーシッププロジェクトがいくつかあり（それをパートナーシップと呼んでいるかは単にプロジェクト名、プログラム名の問題である）、区の抱える諸問題に対処しようとしているが、例えばカウンシル内には「ローカルパートナーシップチーム（The Local Partnership Team）」がおかれている。これは持続可能でかつコミュニティの主導によって生活の質の向上を目指すものである。「チーム」は地域のコミュニティとともに活動することになるが、コミュニティ自らがドラッグの問題や周辺環境の向上、健康的な生活の促進といったような問題に対処するための計画を確立できるようにこれを援助していく、という。現在 7 つのプロジェクトが進行中である。個々のプロジェクトは、地域に密着するかたちで進行することになるが、目的達成のためには革新的でセクターを超えたパートナーシップを模索し発展させる必要があるとされている。この他にもコミュニティ主導で特定の地域を基盤としたプロジェクト（貧困エリアとされる地域における生活の質の向上を目指すプロジェクトなど）、またカウンシル、トラスト、地域住民、コミュニティ組織及びサービス提供者（団体）により諸問題（貧困やその地域内の教育の質の問題）を対処するためのパートナーシップもあり、更にはボランティアセクターやプライベートセクターとのパートナーシップもある。どの団体とどのような協力、協働関係を結ぶかについては、地域の事情やパートナーシップの捉え方、あるいは各パートナー（地方自治体も含む）の方針などにより、千差万別であるし、その組織構造、財政構造なども多種多様である。

パートナーシップを定義することは難しいとか、その意味は人によって様々であるとか、一つとして同じものはないなどと言われることがあるのはこうした理由があるからである。

しかしながら、「パートナーシップとは共通の目的を達成するために共に仕事をするこ

とになるパートナー間の合意である（注 11）」という定義は、いささかおぼろげなところはあるものの、パートナーシップの枠組を提示していると言える。したがってパートナーシップという形態を眺めてみると、広くこの概念に当てはまっているということになる。更に突き詰めて、成功しているパートナーシップ、あるいは望ましい、理想的なパートナーシップに求められることは何かとえば、「・・資源（人材、財源など）を共同利用して、調整された事業を行い、重複を避け、各自がそれぞれ実施する以上の成果が得られるという相乗効果が認められるものをいう（注 12）」ということになろう。それは、単純に 2 以上のパートナーと一緒に作業をするということだけではなく、加えてパートナー間の平等が確保されているか、適正な戦略決定プロセスを有しているか、あるいは事業運営などの効率性や、得られる相乗効果など様々な角度から検討されることになる。地方自治体の側から言えば、特に 2000 年度からは、そのパートナーシップが、ベストバリュー（Best Value）達成のために必要なものか、Value for Money を達成しているかどうかの観点からも評価されることになる。ベストバリューという概念は、保守党政権下で導入された CCT（Compulsory Competitive Tendering/強制競争入札）に替わる新しい地域サービス提供のための概念であり、97 年の総選挙に勝利した労働党政権がその導入を公約していたものである。保守党政権時代、特に 79 年からの保守党はサッチャー氏に率いられ小さな政府を目指して数々の施策を断行した。公共部門の効率化を目指して民営化、外庁化などを進め、一方で地方自治体に対しては CCT を適用し、市場原理を取り入れた。CCT によって地方自治体は提供するサービスについて民間と入札（競争）をし、もしこれに敗れば、地方自治体の該当サービスは民間が請け負うこととなり、それまでサービスを提供してきた自治体部局は実質的になくなってしまふ。これにより、結果として費用と人員の両方を削減することが可能になるというものであった。労働党が政権を獲得した後、これを廃止しベストバリューを導入するという政策を展開することとなったのは、CCT が競争入札であるが故に金銭面の競争に焦点がおかれ、サービスの質という点で疑義が生じていたからである。サービスが粗末になり、地域住民（顧客）の満足を得る水準に達していないという批判も見られた。ベストバリューは、金銭面だけでなくその水準も考慮に入れた費用対効果、最少の投資で最大の効果を得ようとする。あるいは顧客からすれば払った分に見合うだけのサービスの提供を受けることを目指すものである。これを定めた「地方自治法（Local Government Act 1999）」が 99 年 7 月に成立し、2000 年 4 月から本格的に始動することとなった。各地方自治体はそれぞれのサービスについて法の定めるところによりベストバリュー計画書を策定することになっている。この法案に先立ち、政府はベストバリュー制度導入に向けてパイロット自治体を選定し、事例を収集するとともにパイロット自治体はその経験を他の自治体に伝えることを期待している。

もっともここで一つだけ触れておきたいのは、CCT がコスト面に比重が偏っていた制度であったとはいっても、一定の効用はあったということである。その一つは、先に触れたように公共部門に市場原理を導入し、地方自治体にサービスコストを意識させるようになったことである。80 年に導入された CCT 制度は 96 年からは人事、財政部門といったものまで入札にかけられることになり（実際には上記パイロット自治体以外に対しては 2000

年1月2日まではCCT関連法規は効力を有していた)、行政のあり方が根本的に揺さぶられたことは想像に難くない。さらにこうした流れを受けて公共部門自らがサービスを提供するのではなく、民間のサービスを購入するという形で、サービスを提供するという考え方が特別なことではなくなっただけでなく、効用と捉えることができるだろう。実際、サービスを受ける側にしてみれば、その質が保たれている限り、誰がサービスを提供するかはそれほど重要な問題ではないからである。

ベストバリューを目指すサービス提供方法には、様々な形態が考えられ、政府が提示したガイダンスでは、地方自治体に対して、様々な選択肢(サービスの全部または一部の中止や現在の外部委託契約の見直し、他の公共部門と共同でのサービスの提供など)を考慮するよう期待しており、パートナーシップによるサービス提供もその中の選択肢の一つに含まれている。そこではボランティアセクター、プライベートセクター、あるいは他の公共セクターなどとの幅広いパートナーシップを視野に入れるよう求められている。

もともと一面ではパートナーシップは高くつくもの、時間を消費するものとみなされる場合もあり、ベストバリューの実施に際しては官僚的セクショナリズムが壁になる危険性も指摘されている。ともあれ、このガイダンスの中ではパートナーシップについて言及があるものの、パートナーシップとは何かという改まった定義について特に触れられている訳ではない。したがって、パートナーシップは、認知された幅広い概念の元で利用されていると考えて差し支えない状況である。

ここで、現政権において、どのようにパートナーシップが用いられているか、もう少し触れておきたい。

先に述べたとおり、97年に労働党が総選挙に勝利し、保守党から政権を引き継いだ。そのホワイトペーパー(政策提案報告書)のなかでいくつかパートナーシップという言葉が用いられている。「BUILDING PARTNERSHIPS FOR PROSPERITY(繁栄のためのパートナーシップ建設)」、あるいは「Public Private Partnerships (PPPs)」などをその一例として挙げることができる。前者は、97年11月に発表されたものであるが、これによると、イングランド内に「RDA—Regional Development Agency(地域開発公社)、以下RDA」を創設することを掲げていた。RDAは既存の地方自治体より広範な地域を管轄とし、主に地域経済の発展並びに社会的及び物理的な地域再生について責任を負う新しい機関となるが、その目的達成のために中央政府及び地方自治体のパートナーシップをよりいっそう促進させ、更にプライベートセクターを含めその利点を活用し、あわせてTECs(注13)などのような他のエージェンシー(政府特殊法人)との間にも地域におけるパートナーシップをつくることにより、総合的に地域経済発展等のための施策を行うために設立されることになったものである。「BUILDING PARTNERSHIPS FOR PROSPERITY」では、RDAを地域パートナーシップのリーダーとしてとらえていこうとしているのがわかる。このホワイトペーパーの2年後の1999年4月1日、RDAはイングランド内8つの地域(それ以前に、国の出先機関がおかれていた地域)に、それぞれ設置されるに至っている(注14)。設立から6ヶ月は地域戦略策定に必要な各種情報の収集と分析がなされ、

その後長期的な視野に立った戦略が提示されることとなった。ちなみにこの機関は理事会(12 あるいは 13 名)により運営されることになり、理事には公共機関関係だけでなく、労働組合、地方自治体、英国産業界、教育、ボランティアセクターなどからの代表が加わる。RDA の成功にはこの理事会に負うところが多いと認識しており、それゆえ各理事は特定のグループや団体を代表していると考えられるのではなく、地域を代表するという意識が必要とされる。また、それまで中央政府の出先機関 (Regional Office) が所管して事業のいくつか (例えば SRB チャレンジファンドなど。) は RDA に引き継がれることとなった。RDA の役割の一つは、担当地域内において与えられた役割 (表 1) において決定権を有するということであろう。それゆえ地方分権の文脈で RDA が触れられることが多いのである。

(1) 核となる機能

地域経済戦略の実行に際してリーダーシップをとること
社会的、物理的、経済的再生
田園地域の経済発展および再生
EU 基金獲得のためのリーダーシップ
地域内への投資を得るための調整
担当大臣への助言
ビジネスサポート
用地の再利用およびまたは提供 (投資促進のため) PPP プロジェクトに投資
地域のマーケティング (ビジネス関係)
技術移転の促進 (学術機関などの技術を最大限利用する)
地域内の技術の向上

(2) その他以下の分野における政策、プログラムに協力する。

交通
土地利用
環境および持続可能な発展
大学・専門教育関係
犯罪防止
公衆衛生
住宅
観光
文化・スポーツ施設建設

表 1 RDA の機能 「Building Partnerships for Prosperity」 DETR Website より

一方、PPPs は主に社会資本整備の分野に関連して、つまり近年では「PFI—Private Finance Initiative」との関係で触れられることも多いが (注 15)、その場合、事業を推進していく上で公共と民間の協働関係 (パートナーシップ) が重要である点が強調されてい

表2 PFIのタイプ

タイプ	例
自立型 (Financially free-standing project)	有料橋
公共へのサービス提供型 (Service sold to the public sector)	刑務所、病院
ジョイントベンチャー型 (Joint ventures)	鉄道

る。民間の資本及び（あるいは）専門知識、技術を用いて、社会資本を整備しあるいは従来公共が請け負ってきたサービスを提供していこうというものである。PFIはこのPPPsのうちの一つと考えてよいようだが、これはともすれば民間資本で社会資本の整備を行うという面のみが強調される嫌いがあるように思える。3つのタイプに分類される（表2）と言われるPFIスキームにおいて、も

っとも特徴的と言えるのは、実は民間の提供するサービスを公共が購入する形で利用者に提供する「サービス提供型」なのである。契約の相手方は建設だけではなく、完成後にはその管理運営を行う。図に示した例で説明すれば、病院のPFIを落札し契約をした事業者は、病院を建設するのみならず（契約によっては用地の取得なども含むことになるが）、建物の維持、管理にあたる。通常医療行為は含まれない。ある一定水準のサービスを提供する代償として、公共から支払いを受けることになるが、支払い基準の一つとして、例えば利用できるベッドの数を基準とする。実際に使用されているベッドの数ではなく、利用可能な状態(availability)になっているベッドの数によって支払いの対象とするのである。なぜなら患者数は予測の難しいことであり、そのリスクは公共が請け負うのが適当であるからである。事業者はベッドを利用可能な状態にすることにより対価を得ることになる。PFIは契約に従って履行されることになるため、合意して締結に至るまでの条件交渉にかなりの時間が費やされることになる。実際どの程度であればベッドが利用可能な状態と言えるのかなど客観的に判断できるよう細部にわたる交渉が行われる。パートナーシップと言われる所以は、民間資本を導入できるというだけでなく、建設、運営、保守、管理などといった各面において民間の持つアイデア、創意工夫あるいは専門的技術が期待できるからである。公共は入札段階で各応札者からのアイデアを比較検討できるということになる。

—老人ホームをPFIにより導入した事例—

ロンドンに隣接するSurrey County Council（サリー県）は県内に33カ所の老人ホームを有しているが、うち17カ所について新しい規則に適合させるためPFIを活用することとした。

県は期待するサービス水準を提示し、応札者はそれを達成する手段・解決策を提示する。県は提示されたものを評価し、選択することができるという訳である。建物の新改築の面から見ると、最終的には17の要改善施設のうち8つを修復し、9つを新築する案を選択したが、提案の中にはすべてを修復して適合させる案、すべてを新築すべきとする案も見られたとのことであった。EU オフィシャルジャーナル及び国内向けにも広告を行い、照会

のあった 98 社に事業内容の詳細を送付し、うち 18 社が参加意向を見せた。第 1 次審査 (long list) で 5 社に、第 2 次審査 (short list) で 3 社に絞った。1 次審査では、企業の財務状況、経験 (この場合特に老人介護についての経験)、組合との関係などを審査し、この事業を遂行できるかどうか判断した。最終的には老人介護の経験があり、財務状況が非常によかった(無借金で建物を新・改築できる資本を有していた)トラストと契約することになった。20 年の契約期間で総額は 30 億ポンドに達する事業となった。契約締結後は、県は契約内容どおりのサービスが提供されているかをチェックするという形で事業主体と関連を保持することになり、またそれは支払い額を確定させるためにも必要とされることである。

PFI による調達手続については、以前から契約までに時間がかかりすぎるのが問題点として挙げられていた。労働党政府は前政権の元で 1992 年にスタートした PFI スキームを継承したが、政権を取ると間髪入れずに、その問題点等に対処するべく指示し、その結果 29 項目の改善点を指摘した「ベイツレビュー (Bate Revue) (注 16)」が勧告された。その中で、契約の標準モデルを作成するように求められていたのである。97 年の勧告以来、幾度かのコンサルテーションペーパー (協議書) を発表し、各方面からの意見を集約した後、99 年 7 月、「PFI 契約標準のガイドライン (PFI Standard Contract Guidance) (注 17)」が公になった。これにより入札手続にかかる費用の削減が期待されている。

一方、PFI 事業を保守党政権下以上に促進するためのタスクフォース (Task Force) もベイツ勧告によって 2 年という期間での時限組織として 97 年 9 月に設立された。この組織は大蔵省内に置かれ、事業面と政策面を担当する二つの部署 (事業チーム/Project Team 及び政策チーム/Policy Team) から構成されている。事業チームは PFI の実務の専門家集団であり、各省庁、エージェンシー等に対し、PFI 関連取引が効率的であるように援助をする。政策チームは PFI 関連法律等の整備等に責任を有することとなった。そして 2 年が経過する前の 1999 年 3 月にベイツ卿による第 2 次ベイツレビューが発表され、タスクフォース内の事業チームに対する今後の取り扱いを含む勧告がなされた(注 18)。いくつかの選択肢が提示されたが、政府はこのうち「(公共及び民間による) 新しいパートナーシップの創設」を選択し、同年 7 月、事業チームは 2000 年度において「Partnership UK」という名称のもと生まれ変わることになるという発表がなされた (注 19)。「Partnership UK」は公共セクターと民間セクターとのパートナーシップにより設立され、最高責任者 (Board Chairman) は民間セクターの者をあてる。PFI 取引を考えている公共セクターはこの新しい組織を利用することができる (ただしその利用は任意である。)。職員はシティ (金融街) の専門家であり、PFI 取引を最高のものとするため公共セクターを援助する。具体的には PFI のプロジェクトマネージャーとして、「ホワイトホール (日本の「霞ヶ関」に相当) から地方教育当局まで」専門的なアドバイスと必要な技術を提供することになると言われている。これにより、調達手続の初期の段階から公共部門は民間の技術を利用できる体制が整うことになる。このように、PFI スキーム自体に、公共と民間のパートナーシップによって実際のプロジェクトを展開するという面があり、一方でそのスキームを能

率的、効率的に進めるためのアドバイザー機関にもパートナーシップが用いられているのである。PFI の面からだけ見てもパートナーシップは様々な場面で目撃できる。

パートナーシップにより様々なサービスを提供すること、あるいは事業を実施することは、PFI を持ち出すまでもなく、今や全く違和感のないことと言ってよいだろう。これは、中央政府がパートナーシップによる施策実現を促進してきたことと無関係ではない。パートナーシップは前述のように行政分野に限らず様々な場面で用いられている流行語になっているけれども、単なる流行ということではなく、変遷がある。特に公共セクターがかかわるパートナーシップは、時代や政権、経済状況等様々な要因によって捉えられ方は異なり、普遍的な意味を持つという訳には行かなかった。しかし、だからこそ現在のこの活況は、今までの経験（良くも悪しくもだが）やパートナーシップに対しての考え方等の積み重ねなのである。

パートナーシップに対する考え方や施策は上述のとおり、公共セクターの内部においても様々な変遷があり、特に 90 年代以降の中央と地方の関係で言えば、保守党時代の施策であった「City Challenge」やこれに続いて（保守党時代に始まり）労働党に政権が移行してからも用いられている SRB チャレンジファンドなどにおいても、中心的な役割を果たすものとしてパートナーシップが強調されており、更にそこでは地方自治体によるリーダーシップが期待された。前述のとおり、両者ともパートナーシップとともに「補助金の配分を入札（競争）に」よって決定するというものであった（SRB チャレンジファンドについては現在も引き続き行われている）。もっともこの時期になって地方自治体の役割が殊更に強調されるのは、地域のことは地域が一番よく知っている、あるいは自分たちに利害のあることは自分たちが選択権を持つべきであるからである、と説明することも可能であるが、換言すればそれ以前（特に 80 年代）は地方自治体があまり重要視されていなかったということも意味する。SRB チャレンジファンドは後述するが、主に地域内における必要性（需要）を満たすためのプログラムを支援するスキームであり、しばしば「リジェネレーション」という言葉が使われる。これは地域の再生を考える上で重要な意味を持つ。改めてタワーハムレットの例を引けば、施設を新改築したり、住宅を建設したりといった物理的な再生だけを言うのではなく、地域及び地域住民等の必要を満たすための様々なプログラムを含めて用いられているのである。