

都市行政における市民事業体の準自治体化をめぐる 基礎研究のための覚え書き

—— PPP と PDA のディメンション ——

前 山 総 一 郎

現在、米国において、NPO や CDC といった市民事業体が、地域の事業を担当する準公的団体に編制されて各事業（歴史的マーケットの維持運営、地域の福祉複合施設の資金集め・建設・運営、歴史的建造物の保存と運営、市民の視点からの地域再開発）にあたるという方式の展開があり、近年米国内においてあらためて着目されている。日本ではほぼ初めての知見である。これは、Public Development Authority (PDA) と呼ばれ、米国西海岸で考案され発展してきたものである。

この動きは、日本においても各地ですすめられている PFI を含む PPP（公民連携）の方式と一見似ており、また連関しているが、その源流は、1990年代に PFI 方式といった形でイギリスから編み出されてきた PPP とは別種の流れにある。

本ペーパーは、PDA の方式の基礎的ありようと、PPP との類似点・相違点を明らかにし、もって PDA の社会的意味あいの基礎を明らかにする「市民事業体の準自治体化をめぐる基礎研究」のための覚え書きである。尚、本研究は、筆者自身が米国でおこなってきている PDA 現地調査に基づいている。

PDA の検討に前もって、関連する動向とし

て PPP の展開と諸類型について ((1) と (2)) を確認し、その制度環境の違いを射程に入れつつ PDA の成立と組織のありようを追ってゆきたい (3)。

(1) PPP の展開について

1) 発祥と展開

PPP (Public Private Partnership) は、自治体と民間企業との連携と契約を通じて資金供給と運営がおこなわれる、公的セクターと民間セクターの共同的ベンチャーであるが、その発祥は、1990年代のイギリスにある。

とりわけ、1970年代から80年代にかけて公共部門での債務が巨大に累積してきたことに対する改革として、1992年に労働党政府（ジョン・メージャー首相）が PFI 方式（private finance initiative）を打ち出した。このときに打ち出された PFI の力点は、「民間の財政的イニシアチブ」を意味する PFI の字義通り、インフラストラクチャーへの民間投資を促進することであり、PFI 事業をできる限り民間に委ねる方向のものであった。

1997年5月に発足した労働党政府（トニー・ブレア首相）は、保守党政権下における民営化と PFI を検証し、PPP (Public Private Partnership=公民連携) というコンセプトを打ち出した。2000年に英国財務省が刊行した報告書“Public Private Partnerships: the Government's

Approach (2002)” (HM Treasury 2000) では、PPPの基幹エレメントは次の三つに定義されている。

- (a) 官業に民間所有や経営手法を導入すること
- (b) PFI等の手法を活用し、公共が民間から長期にわたり多様なサービスを購入する手法を開発及び推進すること
- (c) 民間の資金や活力によって政府の資産・サービスに商業的価値を与え、より広い市場においてサービスを提供すること

保守党政権のPFIでは、PFI事業をできる限り民間に委ねるとする考え方(公的部門から民間部門へのリスク移転)をとっていたが、ブレア政権においては、公的部門と民間部門のリスクの最適負担へと基本思想が変化し、PPPの一環として位置付けられている。ブレア労働党政権で編み出されたPPPの考え方の力点は、公共サービスの全ての分野において幅広く民間の経営手法を導入することにより、国民に対してよりよいサービスを効率よく提供するための制度を柔軟に設計しようとしているところにある(Allen 2001)。

PFIも含めたPPP方式は、現在、監獄、小

学校、道路建設、病院建設、The National Health Service (NHS) 事業など福祉等の各種の分野で推進されてきているイギリスはもとより、日米欧に広く拡大し、ヨーロッパではPPPアドバイスセンター(EPEC)が設立されるに至っている。ヨーロッパ投資銀行の報告書によれば(Kappeler and Nemoz 2010)、ヨーロッパ連合域内において調印されたPPP事業はこの20年で1,400事業を越える。

2) 米国における公民連携の展開と特質
(アメリカ型PPPとPBC)

米国において、The National Council for Public-Private Partners (NCP) (1985年設立)が、全米各地での進展をすすめる核となっている。地方自治体とならんで、空港関係、建設関係、公共交通関係、インフラストラクチャー、不動産関係、水道ガス電気関係の多くの企業や、大学等から多くの団体が参加している。その構成として、民間の比較的大きな企業やコンサルタントがネットワークの中心となっている。

NCPは、優秀案件表彰(NCPアワード)を儲けPPPを推進しており、例えば、マサチューセッツの高速道路やグラス市立図書館、バージニア州公立中学校の設立などが顕著な事例として表彰されている。NCPの動向は同

表1 NCP役職者(2009年)

(NCP内役職)	(名氏)	(所属)
議長	Art Smith	Management Analysis
会長	Kenneth Butler	CAPITAL PARTNERSHIPS, Inc.
時期会長候補	Robert Hebert	Fort Bend 郡判事, Texas
副会長(財政委員会)	Don Levine	Veolia Water North America
副会長(教育委員会)	Parker Williams	Affiliated Computer Services
副会長(メンバーシップ委員会)	Robert W. Jennings	Captar Group, LLC
副会長(政策委員会)	Walter Foley	American Iron and Steel Institute
事業委員会副委員長	Anita Molino	Bostonia Partners LLC

(典拠: The National Council-For Public-Private Partnerships, 2009 Annual Report, p. 19 より作成)

協会と提携関係にある東洋大学から伝えられている。興味深いことは、NCPPPの推進している方向性は、イギリスの動向とは異なり、独自の展開を示していることである。具体的には、市政全体を民営化したジョージア州サンディスプリング市(Sandy Springs)の事例、及び州の業務ひとつを民営化したフロリダ州経済開発局の事例をもって先進事例としていることである(Porter 2006 及び同訳書 2009)。

それまで市部になっていなかった約9万人の地域を市として結成・設立(2005年7月 incorporation)に際して、ジョージア州の「サンディスプリングス市設置コミッション」が、最も効果的かつ費用効果ある市政をすすめるために、消防と警察業務を除く同市のサービス業務全部をアウトソーシングすることを選択した。同コミッションの二つの要請基準(① カスタマーサービス、福祉、会計、情報テクノロジーに係る行政業務、② 公共事業、公共交通、公園、プランニング及びゾーニングに係る公共サービス業務)にそって、それを満たす企業として「CH2M HILL OMI」という企業がサンディスプリングス市の市政サービス業務を請け負う企業として採択された(同年12月)¹。

¹ CH2M HILL OMI社は次の業務を請負い実施している。

- ・ Administration
- ・ Finance, tax and revenue collection
- ・ Personnel and human resources, including benefits and payroll
- ・ Community development, including planning, zoning and permitting
- ・ Municipal court support services
- ・ Computer systems, information technology and telecommunications
- ・ Public information and community relations, including newsletter and Web site
- ・ Business licensing and permitting
- ・ Purchasing
- ・ Parks and recreation
- ・ Civil engineering
- ・ Traffic engineering ; streets, roads and right-of-way maintenance
- ・ Customer service, including citizen call center management
- ・ Contract management for water supply, sewage

シティマネージャーを含め市のプロパー職員3名、市議員6名が置かれるが、その他はCH2M社の約130名の社員が市の業務にあたっている。また業務の一括アウトソースにより市の歳出は当初見積り額の約半分、固定資産税は同格の隣町の半額で運営されている²。基本的には、市の成立以前に企業への包括的アウトソーシングの方向が決定されたという特殊事情においてこの状態が現れたこと、その経緯状況において圧倒的に財政的動機が主要観点をなしていることが見て取れる。NCPPPが打ち出している方向の先にあるサンディスプリングの事例は、同地での固有の社会条件にもとづいてなされている一つの社会実験と捉えられる。

なお、米国においては、さらに大きなインパクトを地域社会に与えてきているのは、PBCの方式である(Public Benefit Corporation)。

米国で1990年代前半に、社会問題にはリベラル(人種差別反対、ゲイやマイノリティに理解)だが財政的には保守的(民営化などで市場原理を重視)という左右の思想を併せ持つ、いわゆる「新政治文化」(New political culture)型の市長たちが独自の政策を展開した。ニューヨークのラドルフ・ジュリアーニ市長、ロサンゼルスのリオルダン市長などがその典型とされる。財政的にこれらの市長のもとでは、NPMが強力にすすめられた。例えばジュリアーニ・ニューヨーク市長は、「税引き下げ、歳出コントロール、犯罪コントロール、福祉負担の軽減、自治体職員の削減、民営化による負担軽減」を優先的課題を掲げて当選した。NPMを展開するに当たっては、① 経営管理主義 managerialism、② 市のダウンサイジング downsizing、③ 分権化 decentralization、④ 脱官僚制 de-bureaucratization、⑤ 民営化 privatizationの柱を進めた。

collection and disposal, and
・ garbage collection

² CH2M HILL OMI社ホームページ <http://www.omi.ch2mhill.com/> (2010年10月1日)

サヴィッチと R. ヴォーゲルによれば、こうした強力な市長たちのもとでは、ビジネスが地方政府への影響力を増大させることとなっている (Savitch and Vogel 2005)。自治体とビジネス関係との「同盟」関係が一層進むこととなる。具体的には、PBC などでのいわゆる PPP が強力に進められる。例えば PBC (public benefit corporation) とよばれる公団 (公益事業法人) での開発手法によって、例えばジュリアーニ市長のもとでは空港建設、有料高速道路建設、橋建設、中心ビジネス街でのオフィスタワー建設という大規模事業を手がけている。問題点は、それが建設にあたっての土地収容権についての自治体の諸法規 (ゾーニング関係の条例等) を飛び越えてしまうにもかかわらず、かつまたまたその起債が短期間でペイオフされる性格のものであるにもかかわらず、住民へのアカウントビリティを経ない形で実施されていることである。PBC 各団体の評議会は、市長・知事から任命され、選挙されない (評議員は通常、ビジネスでのリーダー的存在、金融関係官僚、企業弁護士など)。こうした PBC 手法は 1990 年代以降に著しく成長し、主要な諸市において「財政的な風景」となった。

PPP に関連する大きな米国の動向としては、一方で PBC 手法で自治体とビジネス関係との「同盟」関係に基づく市インフラの公团的開発が全米において広範に進展し、他方で PPP としては、フロリダ州経済開発局さらにはサンディ・スプリングス市を強く理念的モデルとして一数としては多くないものの、市政諸業務を企業に委ねるといった圧倒的な経費削減が主要な動向と捉えられるにいたっている。米国においては、PBC の実施も PPP の実施にあっても、ビジネスによるイニシアチブが根底にあってこれらを強力に突き動かしている。

尚、PDA については、その主要な原点を市民運動や市民活動家 (activist) にもつものであり、形成過程とベクトルが PPP および PBC とは相当に異なるが、これについては、後述したい。

3) 日本型 PPP の展開

1999 年 7 月に民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律、通称「PFI 法」とその関連法³が交付・施行された⁴。

同法にあって PFI は「民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の整備等の促進を図るための措置を講ずること等により、効率的かつ効果的に社会資本を整備すること、および「国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供を確保し、もって国民経済の健全な発展に寄与すること」を目的とするものとされている。

これは、社会資本整備の新たな手法である。そのため、従来の委託などで見られた施設等の単なる管理運營業務のみならず、事業の立ち上げ段階から設計・建設を含め、下記のプロセスに含まれるように、積極的に「民間事業者」からのプロポーザルを積極的に受け入れる制度とされている⁵。また、「民間収益施設」が想定され、そのために民間収益施設の収益リスクもそれに

³ 民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律の施行期日を定める政令；民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律施行令；民間資金等活用事業推進委員会令

⁴ 2002 年に経済産業省・経済産業研究所「日本版 PPP 研究会」が「日本版 PPP (Public Private Partnership: 公共サービスの民間開放) の実現に向けて一市場メカニズムを活用した経済再生を目指して一」という報告書をまとめて、提起している。その中で PFI として示されている眼目は、「公共サービスの提供主体が市場の中で競争にさらされる仕組み (日本版 PPP)」ということにある。PPP 研究会は、PPP の効果として「公共サービスの民間開放は、① サービス産業の振興・雇用創出、② 行政コストの削減による財政再建、③ サービス水準の向上、等の点で大きな効果」がある、と捉えている。

尚また、具体的な発注や契約としては、従来型の「公共事業」(業務ごとの発注、単年度契約、仕様発注) に対して、一括発注、長期契約、性能発注、民間資金・能力の活用ということが PFI の事業上の特徴となる。

⁵ 内閣府「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」(平成 13 年 1 月 22 日 (平成 19 年 6 月 29 日改定))

関するガイドラインの射程にはいっている⁶。

① 事業の発案（民間事業者からの発案を含む）→② 実施方針の策定及び公表→③ 特定事業の評価・選定、公表→④ 民間事業者の募集、評価・選定、公表→⑤ 協定等の締結→⑥ 事業の実施、監視等→⑦ 事業の終了（内閣府「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」（平成13年1月22日（平成19年6月29日改定））

PFIの特質と問題点

内閣府の「PFIに関する年次報告（平成21年度）」によれば、実施方針を公表した事業は366（うち、運営段階にいたっている事業240）と数的には増加を示してきている⁷。けれども、他方で、PFIの動向について、内閣府自体が強い懸念を示している。「近年、PFI事業の1件あたりの応募者数も減少傾向にあり、民間事業者のPFI事業に参入する意欲が低下している傾向が伺える」；「民間事業者のニーズに対し、管理者等が応えられていない現状」（「事業の内容、性質が事業者にとって魅力的でない」；「適切なリスク分担がなされていない」；「PFI事業参画に係るコスト負担が過大」という問題点が浮き彫りにされている。

実はすでに2004年6月、内閣府のPFI推進委員会が「内閣府PFI推進委員会中間報告～PFIのさらなる展開に向けて～」を提起し、今後PFIでの展開が望まれる事業としての提起をしている。そこで、今後の展望が望まれるものとして、1）運營業務の比重が大きい複雑な事業、2）新たな金融技術が活用される事業、3）地域産業の活力を向上する事業、の3つが挙げ

られている。これは、現状のPFIがコスト削減に偏り、公共サービスの質的向上に必ずしもつながっていない、民間部門の経営・技術的能力を十分発揮できる機会が整備されていない、という問題認識を持っているからであり、平成21年度版年次報告の課題は2004年に認識された問題群がこれまで引き続いていることを示している。

近年のPFI事業を概観すると（表2）、省エネ化をすすめるESCO事業、エコオフィス化事業、生ゴミバイオガス化事業といった、環境方面の現代的事業がPFIで着手されていることが目に付く一方で、他方で合同庁舎整備事業、公務員宿舍住宅整備事業、新館整備事業、小中学校耐震化事業、火葬場整備事業といった形で、基本的にコスト削減が主である事業（民間事業者のスキルによるコスト削減）が相当に多く、「PFIがコスト削減に偏」っていることの局面が明確に見て取れる。

日本においてPPPに関連する制度として、指定管理者制度（2003年の地方自治法改正により創設）もすすめられてきた。

指定管理者制度は、民間が社会資本の充実をすすめるPFIとは異なり、いわゆる公の施設（庁舎、児童館、公園等）を民間に管理をゆだねるものである。それまで地方自治体と外郭団体に限定していたいわゆる公の施設の管理・運営を、株式会社をはじめとした営利企業・財団法人・NPO法人・市民グループなど法人その他の団体に包括的に代行させることができる制度である。これは、代行させる「行政処分」であり、委託ではないものとして実施される。

実施後5年程度で、いくつかの問題点が指摘されるに至っている。財団法人地方自治総合研究所、全国地方自治研究センターの調査「指定管理者制度の現状と今後の課題」（2008年）が、指定管理者制度の導入目的、指定管理者の選定手続き、指定管理料、リスク分担、情報公開、モニタリング、制度導入のメリット・デメリットなどを調査項目として4つの自治体を詳細に

⁶ 内閣府「PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」（平成13年1月22日）

⁷ 2009年度現在、国で63事業、独立行政法人等で34事業、都道府県で83事業、政令指定都市で48事業、市区町村で138事業がすすめられている。内閣府「PFIに関する年次報告（平成21年度）」

表2 2009年度 PFI事業一覧

事業名	実施	実施日
(省庁関係事業)		
東京税関大井出張所(仮称)整備等事業	国土交通省・財務省	H21.2.24
東京国税局(仮称)整備等事業	国土交通省・財務省	H21.3.30
気象庁虎ノ門庁舎(仮称)・港区立教育センター整備等事業	国土交通省・港区	H21.4.3
大阪府警察学校整備等事業	警察庁・国土交通省	H21.4.6
中央合同庁舎第8号館整備等事業	内閣府・国土交通省	H21.4.13
東雲合同庁舎(仮称)整備等事業	国土交通省	H21.4.30
公務員宿舎枚方住宅(1期)整備事業	財務省	H21.7.28
公務員宿舎大野城住宅(仮称)整備事業	財務省	H21.7.29
静止地球環境観測衛星の運用等事業	国土交通省	H21.9.4
(都道府県関係事業)		
埼玉県熊谷地方庁舎ほかエコオフィス化改修事業	埼玉県	H21.4.13
埼玉県本庁舎 ESCO 事業	埼玉県	H21.4.20
山梨県防災新館整備等事業	山梨県	H21.6.17
豊田浄水場始め6浄水場排水処理施設整備・運営事業	愛知県	H21.11.13
徳島県立農林水産総合技術支援センター整備運営事業	徳島県	H21.12.7
人と動物のふれあい拠点施設(仮称)整備事業	新潟県	H22.2.3
埼玉県朝霞地方庁舎ほかエコオフィス化改修事業	埼玉県	H22.3.31
埼玉県嵐山郷 ESCO 事業	埼玉県	H22.3.31
(政令指定都市関係事業)		
福岡市新病院整備運営事業	福岡市	H21.3.26
京都市立小中学校耐震化 PFI 事業	京都市	H21.3.30
戸塚駅西口第1地区第二種市街地再開発事業に伴う公益施設整備事業	横浜市	H21.3.31
北九州市黒崎副都心「文化・交流拠点地区」整備等 PFI 事業	北九州市	H21.5.27
京都市立学校耐震化 PFI 事業	京都市	H22.3.30
大阪市平野下水処理場汚泥固形燃料化事業	大阪市	H22.4.2
(市町村関係事業)		
仮称浦安市千鳥学校給食センター第三調理場整備運営事業	浦安市	H21.2.16
気象庁虎ノ門庁舎(仮称)・港区立教育センター整備等事業	国土交通省・港区	H21.4.3
東松島市新学校給食センター整備運営事業	東松島市	H21.4.21
(仮称)門真市立統合中学校整備 PFI 事業	門真市	H21.5.7
稚内市(仮称)生ゴミ中間処理施設整備・運営事業	稚内市	H21.5.20

(仮称) 泉佐野市火葬場整備運営事業	泉佐野市	H21.7.7
長岡市生ごみバイオガス化事業	長岡市	H21.7.28
川越市なぐわし公園温水利用型健康運動施設等整備運営事業	川越市	H21.7.29
笠岡バイパス道の駅地域振興施設整備等事業	笠岡市	H21.8.13
米沢市公営住宅塩井町団地建替等事業 (2号棟)	米沢市	H21.10.23
立川市新学校給食共同調理場 (仮称) 整備運営事業	立川市	H21.12.22
(仮称) 愛南町営浄化槽整備推進事業	愛南町	H22.3.10
まんのう町立満濃中学校改築・町立図書館等複合施設整備	まんのう町	H22.4.8
(事務組合関係事業)		
みどり園改築等 PFI 事業	東葛中部地区総合開発事務組合	H21.9.10
(その他公益法人関係事業)		
東京工業大学すずかけ台 J3 棟整備等事業	国立大学法人東京工業大学	H21.2.27
京都大学 (桂) 総合研究棟 III (物理系) 等施設整備事業	国立大学法人京都大	H21.3.24
東京大学 (本郷) 総合研究棟 (工学部新 3 号館) 施設整備事業	国立大学法人東京大	H21.4.6

(典拠：内閣府・PFI 推進委員会「公共施設等の管理者等別リスト」(<http://www8.cao.go.jp/pfi/>))

調査し、問題点を示しつつ、それをまとめた形で次の5つの提言をしている。

1. 選定の透明性を高め、説明責任を果たすこと
(自治体幹部職員の天下り先外郭団体に管理委託が継続される事例)
2. サービス水準の維持・向上を図ること
3. コスト削減もたらす負の影響から目を逸らさないこと
(民間団体において経費節減のために「場当たりの運営」がみられること)
4. モニタリング・評価を充実させること
5. 施設運営に携わる人を育成すること

これによれば、公の施設の管理・運営を、自治体・外郭団体以外の各種法人に代行させるにあたり、その選定プロセスが透明ではなく、また天下り先外郭団体に管理委託が継続される事例が目立つといった、不透明性にかかわる問題が指摘されており、またコスト削減からして「場当たりの運営」やユーザーや住民にとって満

足度が下がるという、「サービスの質の低下」の問題が認められるに至っている。

PFI そして指定管理者制度という日本の PPP にかかわる仕組みをみるにあたり、米国での傾向と問題の現れ方 (ビジネスリーダーと自治体の同盟関係や、「コスト削減」を標榜してのビジネス的イニシアチブ) とは異なった形で傾向と問題があらわれている。日本においては、ビジネス関係も、市民運動・市民事業体 (NPO やワーカーズコープ等) 関係も、さほど強力なイニシアチブをとるにいたっておらず、むしろ各省庁、地方自治体はそのイニシアチブを握っている。それゆえに、上記の問題は、これら事業のスタートにおいては広い社会的インプットが少ないないしは欠けていることから生じているという側面が強い。

表3 PPPに関するコンセプト一覧

提言団体	コンセプト内容
英国財務省 (H.M. Treasury)	二つないしそれ以上の団体間の調整のことであり、それはそれら諸団体をして目的の共有および両立のために協調的に働くことを可能にするものであり、かつその中においては権限(authority)と責任、諸資源のジョイント投資、リスク引き受けの共有、相互利益というのが一定程度存在するものである。
世界銀行	PPPの用語には広範な意味があるが、その基幹的要素は、よそよそしい供給業者としての関係とは反対に、「パートナーシップ」関係の存在である。それぞれの立場の団体は、全体企画のうち一つの要素に責任を負うか、ないしは、両方の立場の団体がそれぞれの要素に対する責任をジョイントで負う。PPPは、リスク・責任・報酬の共有を含み、また納税者にとってのコストパフォーマンス(value for money)がある環境にあって着手されるものである。
ヨーロッパ委員会 (European Commission)	共有される目的ないし両立可能な目的にむけて共同して働くことに同意する、二つないしそれ以上の団体間の調整のことであり、そしてそこにおいて共有された権限(authority)と責任、諸資源のジョイント投資、負債およびリスク引き受けの共有、また理念的に相互利益が存在するものである。
Canadian Council for Public Private Partners	二つないしそれ以上の公的セクターと民間セクターの共同的ベンチャーである。そしてそれは、諸資源、リスク、報酬の適切な分配を通して明確に規定される公共のニーズに最もマッチするそれぞれのパートナーの専門的技能に基づいてなされるものである。

(典拠：Kwak, Y.H., Chie, Y.Y., Ibbs, C.W., 2009, Towards a Comprehensive Understanding of Public Private Partnerships for Infrastructure Development, *California Management Review* Vol. 51 No. 2, p. 53.)

(2) PPP コンセプトと諸類型

以上の各国における動向を踏まえた上で、PPPのコンセプトの確認をしておきたい。PPPについてのコンセプトは、発祥の英国の財務省をはじめ、いくつかのものが提起されている(表3)。

それぞれの利害をもつ諸団体間の「調整」に力点をおく理解(英国財務省、ヨーロッパ委員会)と「パートナーシップ」ないしは「共同ベンチャー」としてのスムーズな関係に力点をおく理解(世界銀行、Canadian Council)という力点の違いが見られる。けれども、次の点で共通点がある。

- ・ 権限と責任の共有
- ・ 諸資源のジョイント投資と適切な配分
- ・ 報酬の適切な分配(相互利益)
- ・ リスク引き受けの共有

PPPに関連する諸事業の諸類型としては、施設経営、地区プランニングにかかわる視点からは、次の諸類型がある。

ちなみに、PPPの諸類型にあつては、「公共サービス型、公共資産活用型、規制・誘導型」とする類型、「部分委託、民設公営、公営民設、民営化」といった腑分けの仕方もある。地区プランニングにかかわる資金調達や所有権の発生関係の説明のしやすさから、表4にかかげた諸類型を提起した。

PFIは、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した社会資本整備の新たな手法であり、行政との契約(仕様)にもとづき、負債や社債発行により資金調達をおこないつつ(おこなわない場合もある)、該当施設の設計・建設をおこない管理運営をおこなう、という形になる。PPPのうちで、さらに民間事業者のコミットの度合いが強くなると、BOT(Built-Operate-Transfer)、BOO(Built-Own-Operate)といった形で、設計・建設・運営にあたり、資金調達をおこないつつさらにそこで該当施設の所有をおこないつつ実施されるPPPの一つの形が生じる。

しかし、これだけでは、PPPの現実的な展開における成功条件が明確にはならない。日米

表4 PPPに関連する事業の諸類型

方式	直営方式	民間事業者 に代行 させる	OM (運営管 理)	DBO (設計—建 設—管理)	DBFO (設計—建 設—資金調 達—管理)	BOT (建設—管 理—移転)	BOO (建設—所 有—管理)	民間事業
内容・ 特徴	・公セク ター(国, 自治体) による直 営		特 定 の サ ー ビ ス 供 給 の た め の 委 託 契 約	・ 設 計 , 建 設 , 管 理 を 民 間 事 業 者 が 契 約 し 一 括 的 責 任 を お う が , 所 有 ・ 名 義 は 公 セ ク タ ー が も つ 。	・ 設 計 — 建 設 — 資 金 調 達 — 管 理 に つ い て の 一 括 的 契 約 。 (民 間 事 業 者 に 一 括 的 責 任 。) ・ 負 債 に よ る 資 金 調 達 ・ 維 持 費 と し て 利 用 者 の 利 用 料 。	・ 民 間 事 業 者 が 資 金 , 設 計 , 建 設 , 管 理 に 責 任 を 負 う 。 ・ 一 定 の フ ラ ン チ ャ イ ズ 期 間 (収 入 が 見 込 ま れ る 期 間) の 後 , 公 セ ク タ ー に 所 持 権 を 「 移 転 」 す る 。 ・ 公 セ ク ター は , 民 間 業 者 (異 同) に 改 め て 契 約 。	・ 民 間 事 業 者 が 建 設 し , 管 理 し , か つ 公 セ ク ター に 所 有 を 移 転 す る 必 要 な し 。 ・ 公 セ ク ター も 購 入 す る 義 務 な し ・ 税 控 除 を 受 け る	・ 民間事業
備考		指定管理 者制度		PFI				
				PPP				
仕様		行政との仕様書						
契約関係		「行政処分」	契約					
管理運営			管理運営					
設計・建設			設計・建設					
資金調達				資金調達(負債, 社債発行)				
所有権					所有権の発生			
					移転(期間後)			

(Kwak, Y.H., Chie, Y.Y., Ibbs, C.W., 2009, Towards a Comprehensive Understanding of Public Private Partnerships for Infrastructure Development, *California Management Review* Vol. 51 No. 2, p. 54 を参考に前山作成)

の PPP の問題点を認識した現在、次に、このコンセプトと類型表にさらに何が必要なのかを具体的な実践例から確認したい。

(3) P D A

以上において、PPP の世界的動向と特質、日米における PPP の問題点(以上(1))、また PPP の成功事例とその基盤を確認した(以上(2))。

以上の知見の上に本節においては、PDA の意味あいと位置づけにアプローチしたい。

1) 成立過程

PDA の仕組み自体、1972 年にシアトル市(米国ワシントン州)にて生まれた。ここで扱うパイクプレイスマーケットの再生計画のなかで、その手法が編み出されている⁸。さて、パイクプ

⁸ PDA というシステムが考案された経緯については、別の機会に扱いたい。

レイスマーケット (Pike Place Market) は、現在、Safeco Field 球場 (マリナーズ球団)、スペースニードルとならんでシアトルの看板観光施設であり、年間 900 万人の観光客を全米また海外から迎えている。海岸地区に面した同マーケットは、自然発生的な露天 (ファーマーズマーケット) を基に、市により “Pike Place” として知られる 4 ブロックが市の認定した市場として 1907 年に設置され、その後 1910 年代、20 年代にわたり、マーケット関係ビルの建設が進んだ。市内で最も安い価格で野菜、食品が提供されていたことから、多くの人々が日々訪れた。1930 年代には一日 600 人の露天商店主が同マーケットにいたとされる (うち 80% が日系人)。また、近隣のホテルが建設され、同地区は、経済的に活発な地区をなすに至った。

戦後、1950 年代から 60 年代にかけての郊外化と自動車の普及が中心街の住宅及び小売・商業地区に経済的打撃を与えて、旧式のパイクプレスマーケットは打撃を受けるのであるが、それに加えて新方式「スーパーマーケット」の進出がパイクプレスマーケットの衰退をもたらした。1960 年代には、商店主の数は、一日 100 名にまで低下した。

他方で、中心街のデベロッパー達は、一時代にあった近代化を目指す視点から一中心街に本格的な駐車場と公園をつくる必要、モダンな巨大ビルディングを建設する必要を感じ、さらには旧式のパイクプレスマーケット自体をシアトル中心街の進歩にとって障害物であると認識していた。

コンサルタント Donald Monson 社が、マーケットエリアを取り壊しそこに Pike Plaza という名称でオフィスタワービル、アパート、駐車場を再開発する開発するシアトル中心街再生プランを用意した。都市再生計画の改定案が作成され公表されたときに、建築家ヴィクター・スタインブルック (Victor Steinbruek) らが活動し、グループ「マーケットの友人達」(Friends of

the Market) を結成した。「マーケットの友人達」グループは、他の多数の市民団体と連携して、「パイクプレスマーケット指定歴史地区」(Pike Place Market Historical District) の設置を図るために、1971 年 11 月にイニシアチブ (直接立法) でシアトル市民の投票にもちんだ。

開票の結果、イニシアチブ条例案 (Pike Place Market Historical District の設置案) は、投票者 (126,630 人) の 57.9% で承認されることとなった (賛成票 73,369 反対票 53,264)。それにより “Market Historical District” が創出された (マーケットコアエリアとさらなる 22 エーカーのエリア)。10 年間に 5,000 万ドル (50 億円) が公的投資として、1 億万ドル (100 億円) が民間投資としてマーケット事業に投資された。

2) PDA 組織の設置

パイクプレスマーケットにつき、その「都市再生計画 (Urban Renewal Plan)」と指定歴史地区のための「保全計画 (Preservation Plan)」を担当する組織として、その法人特許状 (charter) が 1973 年 6 月にシアトル市によって承認され、PDA が創設された⁹。その設置目的は、マーケットエリアの主要な商業的・住居的所有物を開発し、管理し、運営すること (to develop, operate and manage) にあった¹⁰。

ちなみに、その創設の根拠は、改訂ワシントン州法 (Revised Code of Washington) にあり (RCW 35.21.730-35.21.755)、同法が各市等自治体 (一般目的政府) に条例等での関連法的措置を設けた上での PDA 創設権を認めている。尚、PDA は創設されると「準自治体」 (“quasi-municipal corporation”) という位置づけと捉えられている¹¹。

⁹ City of Seattle (Department of Community Development), A Final Report on the Preservation and Redevelopment of the Pike Place Market, 1983, p. 11.

¹⁰ Ibid, p. 4

¹¹ Public Corporation/Public Development Authority

表5 Pike Place Market 「都市再生計画」及び「保全計画」内容一覧

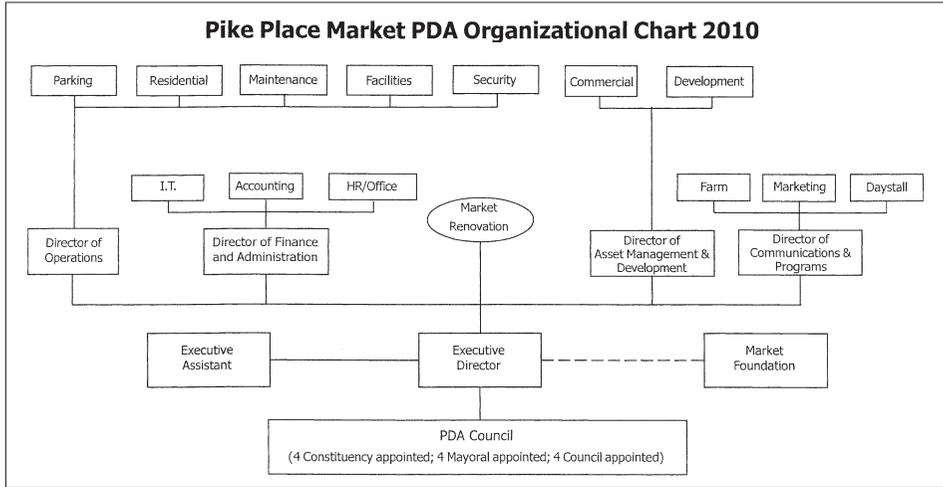
	Urban Renewal Plan	Urban Design Plan	Historic Preservation P	Historic District Guidelines	Historic District Ordinance	REIRC Economic Study	Parking Study
I. Preserve Historic Market*	●	○		●	○		
Rehabilitate structures	●	○	○	●	○	●	
Attract farmer-sellers	●			○	●	●	
Induce diversity	●	○			●		
Regulate uses	●	○		○	●	○	
Market as regional attraction	●			○	●		
Improve support facilities	●	○		○			
Improvements compatible	●	○					
Development compatible	●	○		○	○		
II. Minimize Disruption	●		○				
III. Stabilize Economic Vitality	●					●	
Encourage balance	●	○	○			○	○
Activity ties and links	●	●				○	●
Ownership and management	●		●	○	○	●	
Access links	●	●		●			●
IV. Develop Community	●						
Opportunity to contribute	●			○	○		
Relocation and services	●		●				
Diversity appeal to users	●			●	●		●
Low income housing	●		○	●	○	○	
Balance housing base	●				○	●	
Develop social services	●						
V. Develop Unique Features	●					●	
Appreciation of history	●			○	●		
Diversified urban experience	●	●			○		
Create urban spaces	●	●		○	○		
VI. Urban Design							
Market focus of area	○	●		○	●		○
Focus on individuals		●			○	○	
Residential environment	○	●			○		
Building design		●		●	○		
Linear Pike Place		●					
Preserve views to west		●					○
Public spaces functional ties	○	●					
Unique public spaces		●		○	○	○	
VII. Historic Guidelines							
Encourage pedestrians		○		●			
Parking location/importance				●			●
Open facades				●			
Signs				●			
Pedestrian use of alleys				●			
Scale of buildings		○		●	○		
Barriers for handicapped				●			
Viewpoints, overlooks, roofs	○	●		●			
VIII. Historic Preservation Plan							
Impact on low income uses			●	○	○		
Preservation preferred			●	●	●	●	

(City of Seattle, A Final Report on the Preservation and Redevelopment of the Pike Place Market, 1983, p. 9.)

(PDA), Municipal Research and Service Center of Washington ホームページ (<http://www.mrsc.org/subjects/econ/ed-pda.aspx>) (2010年10月1日)

現実の再建設にあたっては、歴史的マーケットの保全、経済活性化、コミュニティ開発、固有特性の開発、都市デザイン、歴史的ガイドラ

図1 Pike Place Market PDA 組織図 (2010年4月版)



(入手先: Pike Place Market PDA, Operations Director John Turnbull 氏)

イン, 歴史的保全について, 二つの計画が相互に関連しながらすすめられた(表5)。勿論, 経済活性化, 都市デザインは都市再生計画が主となり, 歴史的保全の優先順位づけ等については保全計画が主ではあるが, 用地の取得等については両者の計画が共通の基盤をもっているために, ほぼ同一の事業をすすめた。また, ちなみに, 同都市再生計画の実施の成功は, 同計画がキーとなる所有地・建造物が公衆のコントロールのもとに置かれるべきと求めたことであつたとされる¹²⁾。

○ PDA の組織

PDA は, 5つの部をもつ組織(図1)であるが, その政策を司る評議会メンバーとして, 任期三年の12名の評議員(Board members)を有する。その選出は次のような形となっている。

- 12人の Board members (3年任期)
- 4名一市長により選出される
- 4名一コミュニティにより選出される
- 4名一評議員自体により選出される

そしてその主要な役割は,

- ・ Executive director を雇う
- ・ 予算・財政
- ・ 各種のルール, ガイドラインの設定とコンプライアンス

となっている。

○ PDA の主要な役割

同 PDA 運営マネージャーのジョン・ターヌブル氏によれば, PDA は次の三つの働きをしている¹³⁾。

- ・ 用地と建物を所有
- ・ 都市再生の管理 (management) と運営 (operation)
- ・ 会計 (pay the bills)

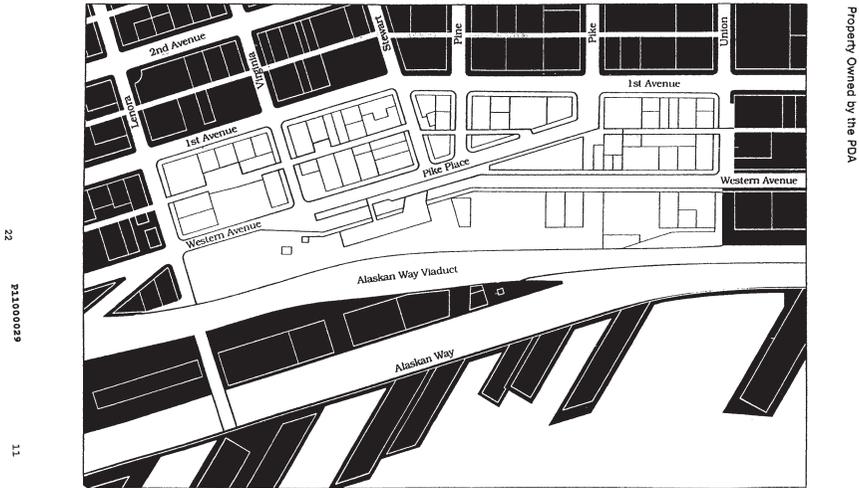
○所有

同 PDA は, 1976年から本格的にそのための

¹²⁾ City of Seattle, A Final Report, Op. Cit, p. 4

¹³⁾ John Turnbull 氏へのヒアリング調査は, 平成22年8月30日(月)に Pike Place Market Preservation & Development Authority (PDA) の同氏のオフィスにておこなった。(Pike Street, Seattle WA 98101)

図2 Pike Place Market PDA が所有する用地・建造物（中央部白色の部分）



（典拠：City of Seattle, A Final Report on the Preservation and Redevelopment of the Pike Place Market, 1983, p. 22）（尚、右に“Property Owned by the PDA”の記載が見える。）

用地を取得してゆき、78-82（第2段階）、82年（第3段階）、1983年にはほぼ現在の22エーカーのエリアの用地及び建造物を取得している（図2）。

○市との関係

同氏によれば、「PDAは開発をおこなうために、『マネージャー』として市から雇われた形となっている」。とりわけ、プロジェクトコストをマネジメントすることに力点があるとされる。

- ・市は、法制上はPDAを「創出」したものであり、一つの独立した公共エージェンシーで（public agency）ある。
- ・そこで、公共エージェンシーであるPDAは、公共の目的ということで、州等から用地・建物の譲渡を受けることができる。（州はその所有物を民間に譲渡することはできない。）
- ・他方で、公共エージェンシーであるPDAは、市という公共エージェントから資金をもらうことはできない。
- ・ただし、大規模なリノベーションでのキャ

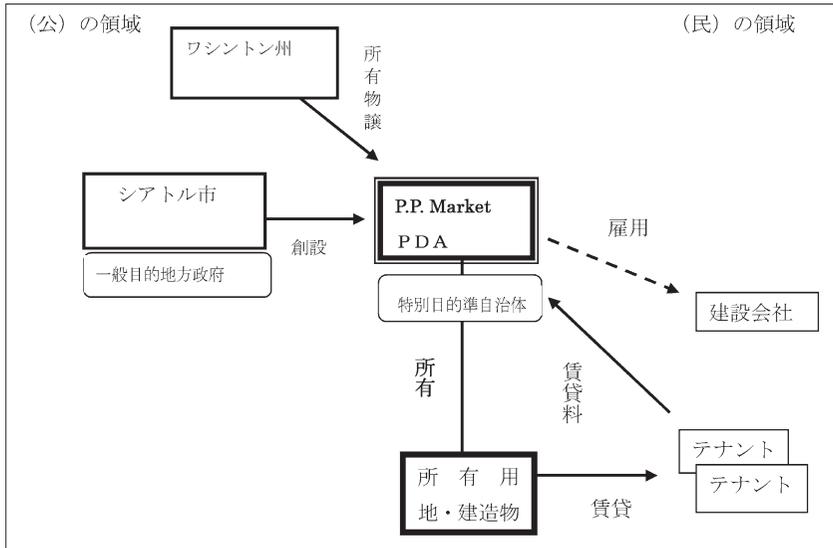
ピタル投資は、市が直接に資金を投下する。

- ・PDAは、建築会社やデベロッパーをプロジェクトに応じて雇う。
- ・PDAは、市・市議会から資金が得られず、PDAは自からお金を生み出さなければならない。PDAには課税権はない。その代わりに、賃借料（rent）を得る。

具体的には、現在、一つのビルディングの修復に7,000万ドル（約70億円）がかけられるプロジェクトが進行中であるが、そのために市がその7,000万ドルの資金を投下している。PDAは、修復されるビルディングの借地者（ショップ等）から賃借料を得ることができる。つまり、一方で設置特権状をもつ公共エージェンシーとして地域を公計画にもとづき担当するとともに、他方では都市再生・都市開発をすすめるマネージャーをおこなう、という形になっている。ターンブル氏の言葉を借りると、「PDAは半身がデベロッパー（developer）で半身が公共エージェンシーだ（public agency）」ということになる。

尚、用地取得のための資金投下額、及び本

図3 PDA事業をめぐる関係性



PDAの内部コスト等については別の機会に詳細に扱いたい。

以上のPDA事業の関係性を示したものが図3である。

○PPPの視点から見たPDA

最後に、ひるがえってPPPの視点からPDAのありようを見ておきたい。

PPPの設定環境が自治体と民間事業者との二項関係のみなので、PDAをそこに当てはめることにはあまり親和性がないが、しかしあえて先の「PPPに関連する事業の諸類型」の表(表4)にあてはめて、即ち管理・所有といった側面に限定して考えてみると、「PPPに関連する事業の諸類型」にあってPDAの役割は、限定された視野においてのみ「BOO (Build- Own- Operate)」の型に近い。建設のマネージ・管理をおこない、また用地・建物を所有する。

ただし根本的に表4にはPDAがあまりきらない点が二点ある。

第一は、自治体(行政)との仕様書がないことである。

第二は、準自治体として動くことである(したがって、自治体(一般目的政府)との契約が全くないことである。

この点から、PDAのシステムが、社会資本形成に民間企業の力を援用しようとして始まったPPPの形成とは、全く異なったコンテキストで形成されてきたことが分かる。PDAの場合には、自治体が民間を使おうといった発想ではなく、PDAのシステムの場合自治体は、特別な事業目的(歴史的市場エリアの保全と経済的持続化)のために、マネジメント力をもつ準自治体を創出し、対応しようという発想からPDAのシステムが育ってきた。

(4) 結 果

以上から、三つのことが得られた。

第一に、1972年にシアトル独自の展開と提起から成立したPDAは、1990年代に民営化とのかかわりで現れたPPPよりも、20年も前に立ち現れていることが明瞭である。

第二に、PPPには無い「特別目的準自治体」という側面がPDAにあることである。PPPに

においては、政府（自治体）と民間団体（民間企業等）のみが射程にあるが、PDAのしくみにおいては、政府（自治体）と民間団体（デベロッパーなどの民間企業）の間であって、実際的な連携的事業をマネージする「半公的・半民間的」存在としてPDAが、しかも公式に「特別目的準自治体」として設置されている。発想が、PPPの二項発想に対して、PDAの場合三項発想にある。

第三に、PPPの場合に比して、PDAの場合、市民的運動が基盤にある。バイクプレイスPDA設立の過程において、建築家ヴィクター・スタインブルックと「マーケットの友人達」グループの活動があり、その上に「バイクプレイスマーケット指定歴史地区」の設置を定めた市民直接立法がなされた。尚、市民直接立法とは、市民が条例案を作成し、それについて、議会をスルーして直接に市民投票で決するものである。遙かに日本の直接請求と住民投票制よりも強力なものであるが¹⁴、実際に「バイクプレイスマーケット指定歴史地区」の保全とそれをマネージするPDAを産み出したものとしての強力な市民的アクションが前提であったことを示している。

西海岸を除く米国、また日本においては、この市民的アクションが公—民間—市民の連携による事業の前提として立ち現れることは少ない。米国ではとりわけサンディ・スプリングス市の事例にみられるように、市政諸事業全般の企業への委託は州のトップダウンであった。また、特に日本においてPFIの理解が強くしみこんでいたことから、市民的アクションがPFIを含むPPPでも前提となることはこれまで極めて希であった。

尚、今後は、以上得られたことを基に、次の段階として、① 特別目的準自治体（special

purpose quasi-municipal corporations）の意味あいについて、法務的側面も含め、その実際を捉えること¹⁵、② 市民的アクション、市民的インプットがPDAシステムをいかなる形で刻印塑造してきたのかを、Capitol Hill Housing Improvement PDA, Historic Seattle PDA, Seattle Chinatown/International District PDA（通称SCIDPDA）（以上シアトル市）、またFoss Waterway PDA, Tacoma Housing Authority PDA（以上タコマ市）等の先端的な展開の検討を通じて把持することが必要と考えている。

文 献

[研究文献]

- ・ Allen, G., 2001, The Private Finance Initiative (PFI), Research Paper (Economic Policy and Statistics Section, House of Commons Library)
- ・ Clark, T.N. and V. Hoffmann (ed.), 1998, *The New Political Culture*, Boulder, 1998.

¹⁵ 例えば、州によるPDAの次の理解について、とりわけ「特別目的準自治体（special purpose quasi-municipal corporations）」の法的基盤性について検討することが求められよう。

「一般目的地方政府は“public corporations, commissions or authorities”を創設する事ができる。これら特別目的準自治体（special purpose quasi-municipal corporations）は“PDA”として知られるに至っている。本法令のもとでの公共団体（public corporation）の創設の法的目的は、連邦資金および事業の運営を改善し、地方政府の効率とサービスを改善し、州の都市エリアにおける一般的な生活条件を改善することにある。当該条項は、諸群、諸市、諸タウンが歳入シェアリングを含め、連邦により補助された諸事業に参加し、実施することをオーソライズするために制定された。

多くの自治体は様々な公共的目的のために公共団体（public corporation）を創設してきた。多くの地方自治体の法務官の意見に従えば、RCW 35.21.730等諸条項のもとに創設された公共団体（public corporation）は、特定の理由で親自治体自体では引き受けたくない独自の試みのために用いられているものである。」（Public Corporation/Public Development Authority (PDA), Municipal Research and Service Center of Washington ホームページ）（<http://www.mrsc.org/subjects/econ/ed-pda.aspx>）（2010年10月1日）

¹⁴ 前山総一郎、2009、『直接立法と市民オルタナティブ—アメリカにおける新市民公共圏創生の試み』お茶の水書房

- ・ Clark, S.E., Institutional Logics and Local Economic Development : A Comparative Analysis of Eight American Cities, 1995, *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 19 Number 4.
 - ・ Johnson, B.G., Preston Thorgrimson, Shidler Gates & Ellis. 1991, Efficient and Effective Uses of Public Corporations/PDA's, *Information Bulletin* No. 473
 - ・ Kappeler, A. and Nemoz, M., 2010, Public-Private Partnerships in Europe : Before and During the Recent Financial Crisis, Economic and Financial Report 2010/04 (European Investment Bank)
 - ・ League of Woman Voters of Seattle, 1989, Public Development Authorities in Seattle, (Broshures)
 - ・ 前山総一郎, 2009, 『直接立法と市民オルタナティブ—アメリカにおける新市民公共圏創生の試み』 お茶の水書房
 - ・ Porter, O., 2006, *Creating the New City of Sandy Springs — 21st Century Paradigm* —, AuthorHouse ; (オリバー・W・ポーター著; 東洋大学 PPP 研究センター訳 (監修: 根本祐二, サム田淵), 2009, 『自治体を民間が運営する都市: 米国サンディ・スプリングスの衝撃』, 時事通信社)
 - ・ Porter, O., 2008, *Public/Private Partnerships for Local Governments*, AuthorHouse
 - ・ Reich, R. Stacey Crawshaw Lewis, and Deanna Gregory, Preston Gates and Ellis LLP, 2004, Public Development Authorities, *Information Bulletin* No. 416
 - ・ Savitch, H.V. and R.K. Vogel, 2005, The United States : executive-centred politics, in : B. Denters & L.E. Rose (ed.), *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, NY etc. pp. 224ff.
 - ・ Savitch, H.V. and J.C. Thomas (ed.), 1991, *Big City Politics in Transition*, Newbury Park, 1991.
 - ・ Thacher, D., Interorganizational Partnership as Inchoate Hierarchies. A Case Study of the Community Security Initiative, 2004, *Administration & Society*, Volume 36 Number 1.
- [報告書・ガイドライン等]
- ・ City of Seattle (Department of Community Development), 1983, A Final Report on the Preservation and Redevelopment of the Pike Place Market, p. 11.
 - ・ 経済産業省・経済産業研究所日本版PPP研究会, 2002, 「日本版 PPP (Public Private Partnership: 公共サービスの民間開放) の実現に向けて—市場メカニズムを活用した経済再生を目指して—」
 - ・ 内閣府「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」(平成 13 年 1 月 22 日 (平成 19 年 6 月 29 日改定))
 - ・ 内閣府「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」(平成 13 年 1 月 22 日)
 - ・ The National Council-For Public-Private Partnerships, 2009 Annual Report

※本研究は科学研究費補助金 基盤研究 (C) (課題番号 225305653) の助成を受けたものである。

A Note for Basic Study concerning Making of “Quasi Municipality” out of Citizen Entities

—— Dimentions of PPP and PDA ——

Soichiro MAEYAMA, Ph.D<Sociology>

This article aims at clarifying the aspects and dimentiones of PPP (Public Private Partnership) and of PDA (Public Development Authority). In West Coast of US sinse 1972, PDAs have been endeavored to manage the special purpose projects (such as preservation and economical sustainability, establishing mixed-purpose welfare building, marine re-development, etc). Therefore PDA tends to be confused with PPP that was born in English context and spread since 1990s. This article mainly treated the PPP in US (the city of Sandy Springs), PFIs in Japan as the benchmark in terms of the understanding of social bacground of PPP and PDA.

*This research is based on my research on PDAs in US cities.

Our findings here are :

- 1) PDA (Public Development Authority) shaped itself in 1972. It has it's unique origin. And it is quite obvious, when we think about the starting point of PPP (Public Private Partnership) in the English Conservator vs Labor controversy in early 1990s — about 2 decades later !
- 2) PDA system has the typical aspict as “special purpose quasi-municipal corporation”, of which aspects PPP do not exist. PPP has just the two articles-government (municipality) vs private company in its scope. On the other hand in the case of PDA, PPP has the three articles thinking : (municipality), private company, and the “half-public, half-private” entity that actually manage the projects in the position in between the other two sectors. And it is officially set as “pecial purpose quasi-municipal corporation” that has the charter and its own authority.
- 3) On the basis of PDA the citizen movement and citizen input has been the essential basis for establishing the system. In the case of Pike Place Market PDA, an architect/activist Victor Steinbruek and some advocate groups such as “Friends of the Market” have succeeded to drive the popular initiative (direct legislation), and to get the 60 % approval of all the voters for “urban rebuild plan” that at last build PP Market PDA in 1972.

Even in US the typical business type endeavor of PPP has been tried in such as PBC or the case of “Sandy Springs City” that outsourced almost all administrative programs and services to a company in 2005. In Japan where PFI, one type of PPP, has been deeply infiltrated in its soil, Citizen-initiative movement and its input to PPP has been rare. Thought recently embryonic aspects as to “citizen movement and input” has been observed in Shiwa City's PPP (Iwate).

- 4) As to the mechanisms, Compare to PPP, the function of PDA might seem to similar to BOO (Build-Own-Operation) type of PPP in some meaning. But from two aspects the mechanism of PPP and PDA would be obvious to be so far from each other : ① contracts and specification documents, ② independent function as “quasi-

municipal corporation”.

(October 2010)

- This research is supported by [GRANT-IN AID FOR SCIENTIFIC RESEARCH (C) [KAKENHI]] (Research Number 225305653) from the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology.