

講演 2

カナダ諸都市の官民パートナーシップ

Public-Private Partnership in Canadian Cities

ジャック・ベスナー*

By Jacques BESNER

1. はじめに

カナダにおいては、民間部門が大きな影響力を持つ。このために、西欧に比較した場合に、計画策定政策が人々にそれほど強い印象を与えない主な原因の一つとなっている。多くの活動が市場原理に基づくところから、伝統的な都市計画の重要性は小さくなっている。

2. カナダの政治および都市圏構造

カナダは10の州と2つの準州より構成される連邦である。この構成は、権限の幾つか、例えば、外交、天然資源、海港が連邦政府に属することを意味するが、また、はるかに多くの権限が州により独占的に、もしくは、共同体的に行使されることを含意する。

3. カナダの都市計画

カナダの土地財産権は英国慣習法の遺産であるコミュニティの利益に従属する。これはコミュニティの土地利用のための憲法上の基盤を形成するもので、それにより市民の利益に優先する。これが市民個人の財産権が優位を占める米国モデルとは区別されるカナダモデルの特性の一つである。

(1) 連邦レベルにおける計画策定

各州がほぼ全ての事項を管轄するところから、中央政府はカナダの計画策定システムにおいては副次的な役割を果たす。

中央政府が影響力を行使する二つの最も重要な例外は、国家が各州間で分与する開発用資金の相当額を保有し、また、国家に属する地域のための計画を

策定することが出来るという事である。

(2) 州レベルにおける計画策定

州は計画策定分野で幾つかの任務を持っている。即ち、自州のための計画策定規則を設定し、また、地方政府のための計画策定規則を設定する。州は戦略的政策を策定し、あるいは、経済と領土の方向付けを行う。

州の計画策定システムは、土地利用計画の規則を設定し、土地利用の制御方法を規定する別の「計画策定法」に基づく。

(3) 地方レベルにおける計画策定

地方の土地利用計画策定は2分野に区分される。即ち、ゾーニング細則、建築許可、等々を通じる土地利用政策の設定、および、都市開発に関するアイデアの実施である。

評議会および住民の手引きとしての地方自治体の法定計画（もしくは、マスタープラン）はコミュニティにおける土地利用方法を記述することである。これは関連する官民のイニシアティブのための方向付けを与える。



写真-5 講演する J.Besner 氏

*モントリオール市 国際協力室

ゾーニング細則は各ゾーンで許可される土地利用を正確に記述し、また、土地面積、建造物の高さ、密集度、街路からのセットバック、駐車スペース、サイン等々の問題に対する基準を与える法的文書である。ゾーニング細則は土地所有者に対する具体的かつ法的に規制力のある規則を含む。

今一つの分野としてはプロジェクトの制限緩和である。例えば、開発業者に収益性のより高い開発を実現させるように建物の高さを規制値以上に軽減することと交換に、自治体はコミュニティーのための特定の施設を獲得することが出来る。これは「モントリオール地下街」が1976年以降に開発された方式である。

4. カナダ諸都市にとっての問題・課題

(1) 歳入赤字の削減と規制緩和

グローバリゼーションは経済的方向付け、各州の自立性に影響を与えた。国家予算の歳入不足を解消し、債務レベルを削減し、開発の優先分野を修正しなければならなかった。

伝統的な都市計画手法は、経済的および政治的圧力の下では問題視される。むしろ、効率性および競争力の確保のために、規制緩和および開発インセンティブに努力が集中されている。

(2) 経済の急転換

グローバリゼーション、北米自由貿易協定(NAFTA)、ある種の高付加価値企業の重視は、カナダの経済を大きく変えた。大半の大都市にとっては、産業構造の変化は伝統的にその中核地域に位置する幾種類かの産業の衰退を加速する効果を与えた。幾つかの自治体では工場閉鎖、大量の失業に直面させられ、例えば、旧工場敷地が空地となり、汚染されたままとなった。

(3) 都市形態に及ぼす技術革新の影響

情報技術の革新がカナダ人の生活および労働形態に影響を与えたことは間違いが無い。「在宅就業」や「移動オフィス」などの方策はますます人気が高くなっている。これらの変化は、都市の伝統的な機能(オフィス)への近接の必要性を低下させ、都市形態を変化させた。

(4) 郊外地区の拡大

郊外地区の拡大、人口密度の減少はカナダの大半の都市にとっては心配の種となっている。都市のスプロール化、雇用の分散化は、マイカー利用の増加、それに対応する公共交通需要の減少と共に高まっている。

(5) 都市中心部の再活性化

都市のスプロール化のマイナス影響を軽減するため、中心街の商業通りを復旧する努力が住民の間で幅広く歓迎されている。「ヘリテッジカナダ」の「メインストリート」プログラムは多数の小規模コミュニティーの商業地域での生活を復活させた。

(6) アフォーダブル住宅：需給の問題

住宅市場の変遷は公共予算の削減という経緯から問題に直面している。人口の高齢化と60年代、70年代に建設された旧郊外地区における住宅のストック問題から、国民のニーズが変わって来ている。

(7) 成長より変質しつつあるカナダの人口

新規民族(エスニック)がその宗教および言語と共に増加している。彼等の適合する都市空間を予見し、彼等のニーズに対応する都市環境を再考することが必要である。

(8) 持続可能な都市の「再」開発

道路・公益事業施設の通常の耐用年数が経過しても、それらを更新するための十分な資金が入手出来ない可能性がある。持続可能開発とは継続的なプロセスを意味するが、その目的は、環境保全、経済的活力、および、社会的コミュニティー開発の改善である。

5. ニューエコノミー・新しい都市経営：パートナーシップの出現

(1) 地方自治体間の競合の拡大

都市のスプロール化と経済の分散に伴い、自治体が住民から得る歳入をより高めることを確実にするために、プロモーションおよびマーケティングを活用する事態が急速に出現した。

(2) 上位レベル政府の離脱

地方分権化、合理化により、州政府は自己の財務的責務のさらなる増加を回避するために、地域の施設と公共サービスを放棄することとなった。

(3) 納税者の支払い能力の限界

住民の納税能力は90年代以降その限界に達した。増税に歯止めをかける必要性の存在を強調する政治的決意を住民は示すことになる。

(4) 民間プレーヤーの参画

管理方法の改善、経済の構造的変化、公共機関の財政赤字削減の必要性、甚大な人口変化は、民間企業を公的サービスの新しい「引き渡し手」と見なすことになる。その理由としては、一般的に民間部門はその賃金については厳しく管理を行うことから、自己の管理政策の選択と便益面に関して、より高い弾力性を保持することが上げられる。

6. 都市とのパートナーシップにおける民間部門

(1) パートナーシップの定義

パートナーシップの定義は、一つではない。契約上の損益の配分に関する法的意味付けに応じて、種々の定義付けが行われてきた。

「パートナーシップとは、共有される、および／もしくは、両立出来る目的に向かって協力的に作業することに合意し、また、共有する権限および責任、資源(時間、作業、資金、資材、専門的知識、情報)の共同投資、賠償責任の共同負担、および、相互的利益がそこに存在する2もしくはそれ以上の複数当事者間の取り決めである。」

(2) 「パートナーシップ」の規模と形式

・「協議的パートナーシップ」とは、政府外の個人、グループ、組織より助言を求める場合に公的機関を関与させることである。他の当事者の影響程度は参加者の信頼性といった要因に依存する。

・「貢献的パートナーシップ」とは、主たる目的として、新規資金の活用のための、もしくは政府資金を「現物」サービスの形態による民間部門の後援に代替するための、資金調達を行うことである。しかし、後援団体の協力はパートナーシップ目的に同意

する範囲にまで拡大することも可能である。

・「運用的パートナーシップ」とは、努力もしくは資金は分担するが、必ずしも、意志決定権限には関与させないパートナーシップである。パートナーはプロジェクトのための労力を提供し、情報を交換し、合同促進に従事し、また、経費を分担する。

・「協力的パートナーシップ」とは、運用に加えて、全てのパートナーに意志決定を行わせ、かつ実施させ、また、プログラムの実施、引き渡し、および、監視を行うことを許容するために、全パートナーに積極的な権限分担に関与させるという意味において、現実のパートナーシップと見なされるものである。

(3) 現行の官・民 (public/private) 契約

「ハードタイプ」の公的サービスを提供するために、5種類の官・民契約がもっとも共通に使用されている。それらは「サービス契約」、「建設・運用・移転 (BOT) 契約」、「コンセッション (営業許可)」、「ジョイントベンチャー (合弁事業)」、および、「コミュニティ基盤のプロジェクト」である。

・「サービス契約」：サービス契約の下では、自治体は本質的には民間企業を雇用して特定のサービス業務を5年から7年の期間にわたり実施させる。公的部門はインフラの提供者として留まり、かつ、その運用の一部を外注する。民間部門はサービス業務を実施し、また、公的部門の設定した業績基準を充足する必要がある。一般的には、自治体は伝統的な競争入札制度を採用して契約を締結する。

・「建設・運用・移転契約」：BOT契約方式は民間投資を新規インフラプラントの建設に誘引するためにデザインされている。BOTの下では、民間部門が新規のインフラ施設やシステムを自治体の設定した業績基準に準拠して資金調達し、建設し、その運用を行う。操業期間は、民間企業が建設費用の償還と利益の実現を許容するために必要な10年から20年間が典型である。市が施設の所有権を保持し、かつ、顧客とサービス業務の規制者の両者を兼ねることになる。

・「コンセッション」：コンセッションの下では、自治体は民間との間で、関連施設の運用、保守、集金、管理活動を含み、特定地域におけるインフラサービスの引き渡しに関する全責任を負担させる契約を締結する。「コンセッション所有者」はシステムの

建設、更新、もしくは拡張に必要な全資金の調達に責任を負う。公的部門は価格および数量の規制、業績基準の設定、およびコンセッション所有者がそれを充足することを確実にする責任を負う。コンセッションには通常は25年以上、または、民間コンセッション所有者がそのコスト回収に必要となる期間が与えられる。

・「ジョイントベンチャー」(合弁事業)：このシステムでは、自治体および民間組織はサービスの引き渡しに対する共同責任者および共同所有者となる。合弁事業の下では、公的部門および民間部門パートナーは、非営利団体を組織するか、もしくは、既存の合弁事業の共同経営者となるかの、いずれかが可能である。「合弁事業」は「<完全>官・民パートナーシップ」であるが、地方政府、企業、非政府組織、その他団体がそれぞれ自己資金を出資し、かつ、地元のインフラ問題を解決することにより、共有する<収益>を生成することが可能とされる。

・「コミュニティ基盤のサービス業務提供」：財政的な制約、プロジェクトの複雑性により、自治体が住民に対する十分なサービスの提供が妨げられ、かつ、コミュニティが自己の手段に依存せざるを得ない、もしくは、それを勧奨される場合に、コミュニティ基盤のパートナーシップが開始される。コミュニティ基盤のサービス提供者には、個人、家族、もしくは、地方の中小企業が含まれるが、カナダでは非営利団体、もしくは、組合の場合が一般的である。コミュニティ基盤のプロジェクトは地方政府、もしくは、当該コミュニティ自身が提供する低い初期コストで開始されるのが典型となっている。

7. おわりに

自治体の幹部や市長の中には、熱意を持って民間とのパートナーシップを促進し、また、それらの便益に着目する人々がいる。また、このコンセプトの長命性を疑問視し、また、その用途を冷笑する向きもある。さらに、このコンセプトの適用を真剣に検討することを強制されていると感じているか、既にそれに従事し、かつ、その惹起するチャレンジに取り組んでいる人々もいる。パートナーシップ促進のために、市当局は一体どのような行動をとることが出来るのであろうか。

下記のような原則、勧告、および、行動が、2001年に「プレーメン・パートナーシップ賞」に応募した世界の49か国の企業と市のパートナーシッププロジェクトの経験から出されている。これは世界各国から寄せられた官・民パートナーシップ経験に基づくグローバルキャンペーンである。これらの全ての勧告を定着させ、また、好事例を概念化するために、この賞は2000年6月に開始された。

- ・各パートナーシップの独自性
- ・明確な管理運営構造
- ・両パートナーのそれぞれの長所・寄与の極大化
- ・パートナーシップを導く公約
- ・広い範囲にわたる見方
- ・成果に重点
- ・市民、他の利害関係者に対する透明性
- ・新しい基準の設定、および、革新の導入
- ・問題は解決可能、障害は除去可能