

第3章 イギリス文化行政をめぐる政策ネットワークの構造と作動 博物館・図書館・スポーツ行政をめぐる政策、制度、管理

本章の目的は、イギリススポーツ・文化行政を対象に博物館、図書館、スポーツの3つのサブ政策領域において形成されているところの政策ネットワークの態様と作動、変容を明らかにし、その特質について考察することである¹。

政策ネットワーク論については、既に日本の行政研究者の間でも欧米の理論紹介や日本の事例研究の蓄積がなされつつあり、その捉え方や評価に違いはあるものの、従来の組織間関係や政府間関係、さらには政策過程研究の包括的発展論として、あるいは制度論、管理論、政策論を統合する新しい分析枠組みとして我々の関心を集めつつある²。この理論がクローズ・アップされるようになった一つの理由として、メゾレベルの特定政策領域あるいはこれを構成するミクロレベルのサブ政策領域における諸アクターの相互作用・相互関係を構造化し、さらにその特質を浮き彫りにしようとする際に、観察者にとって、従来の分析手法からは必ずしも満足できなかった知見上の「隙間」を埋めてくれるのではないかという期待があることが挙げられる。ここで言う隙間とは、例えば、政策過程における諸アクターの時系列的展開にのみに目を向けるがゆえに、結果的にその機能的展開については捨象せざるを得ない、といったような場合の知見上の制約と言い換えることもできよう。

ベンソン(J.K.Benson)は政策ネットワークを「資源依存によって互いに連結されている諸組織の複合体」と定義し、ロウズ(R.A.W.Rhodes)は構成メンバー(参加者数、利害タイプ)、統合(相互作用の頻度、継続性、コンセンサス)、諸資源(ネットワーク内、諸組織内)、権限という4つの分析次元を設定した³。こうした緩やかな分析枠組みに従う限り、観察者には、制度・管理・政策の紹介や羅列あるいは印象論的な記述、理論研究のための素材の提供のみに止まるのではなく、まさに自らの観察にもとづく事例・実証研究を起点とした考察を行う機会が与えられていると言えるのではないだろうか。

イギリス(特にイングランド)におけるスポーツ・文化行政サービスを検討の対象としたのは、1992年の文化省(Department of National Heritage)の設置により、芸術、博物館・美術館、文化遺産、スポーツ、観光、放送、出版、国営くじといった諸領域が省として統合的に所管されるようになったことを指摘したい。また、「小さな政府」論を基調とする先進諸国の趨勢の中で、イギリスでは地方自治体の文化行政サービス領域における強制競争入札制度(CCT=Compulsory Competitive Tendering)の導入⁴や、文化行政サービスの資金源としての国営くじの採用に見られるように、この領域における行政サービスの市場化や私的セクターとのパートナーシップ、マネジメントの強調などが顕著な政策誘導として存在することが挙げられる。さらに、博物館・美術館、図書館、スポーツといったサブ政策領域においては、上記のような政策誘導の実施ないしはその試みが、文化省の各担当部門を中心に活発に進められており、各々の政策ネットワークの変容をも、もたらしつつある。

ところで、従来の行政サービス領域は私的セクターや市民セクターによって取って代わられる可能性が追求され、公的セクターが市場での競争原理にさらされる私的セクターと同様の効率性や採算性の達成を迫られる中で、政策ネットワークにおけるコア(core)、すなわち政府そのものの機能や役割の「空洞化(hollowed out)」が起こり、結果として政府による

諸アクターに対する制御は弱まる反面、諸アクターのネットワークにおける個々の自立性が増大するという統治の変容についての知見がある。そのことは、他のイギリス各省と比較して職員数や財源が最も小規模である文化省が、政策の実施を公的・私的なスポーツ・文化関連諸アクターに依存せざるを得ず、例えば、非政府直属公的機関(N D P B = Non Departmental Public Bodies)との間に「ある程度の距離(at arm's length)」を置くという原則の下で、自らは文化政策のフレームワークの設定のみに専念するという基本的スタンスを表明し続けざるを得ないという図式にも表れている。

しかし、こうした見解に対してテイラー(A. Taylor)は近年の論考⁵の中で、このコアの「空洞化」こそが「新しい統治」の形態を出現させ、そのことが1995年以降の文化省に典型的に具現化されていると主張する。その例証として、閣僚資格の文化大臣による積極的実践主義が「ある程度の距離を保つ」という原則の実質的変更をもたらしていること、N D P Bに対する体系的な審査を通じた監視が行われていること、法律の立案や指導及び審査によって諸アクターに政策の実施を課していること、諸アクターの財源を掌握していること、の4点を挙げる。すなわち、文化省は諸アクター間の境界を敢えて曖昧化しつつ、自らが保有する諸資源を行使することを通じて、政府(マクロレベル)の戦略に呼応する形で政策ネットワーク(ないしは各スポーツ・文化サブ政策領域のネットワーク間関係)を制御し、その変容を主導していると指摘する。そして、この文化省こそが「政策を志向する小さな中央省庁という、イギリス政府内の広範な変革過程の縮図」であり、まさに「イギリス政府そのものの将来像」だと結論するのである。

こうした統治をめぐるマクロレベル・メゾレベルの理論的枠組みを認識しつつ、本節の狙いとするところは、よりミクロなレベル、すなわち、上記3つのサブ政策領域における各々の諸アクターや諸アクター間の制度的・機能的配列や相互関係について描写し、こうした実証的なアプローチの積み上げからイギリススポーツ・文化行政をめぐる政策ネットワーク変容の特質を導き出すことである。文化省について関係機関も含め素描した上で、博物館・美術館、図書館、スポーツといった各々の担当部門の組織的位置づけを行い、このサブ政策領域における主要な諸アクターを提示することで各々の政策ネットワークの動態を描き出し、スポーツ・文化行政領域における政策ネットワークの共通軸を抽出していきたい。また、地方自治体レベルにおける行政サービスをめぐる競争性導入の背景を把握し、スポーツ行政と図書館行政を素材に、その環境変容と特質について検討していきたい。

第1節 文化行政に関わる諸アクターの位置づけ

1. 文化省の政策概要

文化省は「経済良好に最も貢献するやり方でその目的を追求」するとし⁶、組織機構は2つの執行機関と5つの部からなり、博物館・美術館局は後援(sponsorship)課と政策課の2課から、スポーツ・レクリエーション局はA・B・Cの3課から、図書館局は公共図書館課と後援課の2課から構成される⁷。さらに44ものN D P B⁸と5公社が存在する。

文化省の所管対象はイングランドであり、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドは含まれない。1995年の年次報告によれば、「公的セクターや私的セクターと共にサー

ビスを提供」し、「ボランティアセクター、私企業、諸個人、NDPBを奨励」するとある⁹。文化大臣も、「文化省の後援を受ける諸機関、地域での連携機関、地方行政機関が他者との協力を推進していく」ことを主張する。また、「公的セクター、私的セクター、ボランティアセクターは、考えや専門性を共有すること、対象となるサービスの受け手についての情報を引き出すこと、共同の市場戦略を採択すること、共同での資金提供を行うためにパートナーシップを形成すること、共同のイベントを推進することで効果が上がる」とし、国営くじ(1994年11月開始。収益金の配布は翌年)もパートナーシップ関係の樹立に貢献すると捉えている¹⁰。

国営くじはくじ販売(100%)のうち、大蔵省が12%、運用者(Operator)が10%、国営くじ配分基金(National Lottery Distribution Fund)が28%受け取ることになっており、還付賞金分は50%である。国営くじ配分基金の取り分がアーツカウンシル(Arts Councils)、国営くじチャリティー委員会(National Lottery Charities Board)、文化メモリアル基金(National Heritage Memorial Fund)、千年祭委員会(Millennium Commission)、スポーツカウンシルに各々20%ずつ均等配分される。国営くじ収入の配分を直接的に受けるのはイギリスの4つのスポーツカウンシルであるが、イングランドのスポーツカウンシルが83.3%を得る。そして、博物館・美術館以外の演劇や視覚芸術などを統轄するアーツカウンシルの場合も同様に、イングランドのアーツカウンシルが83.3%を得る仕組みとなっている¹¹。

ツオルバーグ(Vera.L.Zolberg)は、「第2次世界大戦後から1980年代までの博物館に対するイギリスの支援は主に直接的な中央政府補助金と地方政府機関からの実質的な資金提供であった。(略)しかし、ここ15年余りで文化機関に対して私的寄付者や私企業、入場料といった支援の選択的手段を見出させる要求が強まっている。(略)特に寄付による税金控除が直接的な予算配分にとって代わることが期待されている」と指摘している¹²。文化省の政策スタンスは明らかにこうした流れの延長上にあり、文化サービス提供の担い手の多元化が図られ、パートナーシップが強調され、執行財源の分散化が企図されるのである。

2. 博物館行政に関わる諸アクター

(1) 博物館・美術館委員会

博物館・美術館委員会(MGC = Museums and Galleries Commission)は1930年代初期に設立され、国や地方の博物館と美術館、文化財産の保護に絡む税制上の優遇措置、保険に代わる政府による損害賠償、7つの地域博物館協議会(AMCs = Area Museum Councils)への補助金提供などを行うNDPBである¹³。地方行政機関の地域カウンシル協議会(regional councils for local authority)や、私立や非政府の博物館への補助も行う¹⁴。

MGCは1987年のロイヤル・チャーターにより法人化され、同年4月に政府補助金を受けられるようになった。イングランドにおける博物館の発展、設立、良好な運営、相互協力の促進、博物館の公益性促進、博物館への助言・勧告、保存技術の向上と助言・勧告、を目的とする。1992年博物館・美術館法第9条4項にもとづいて、MGCの委員には大蔵省の同意を得た上で文化大臣が決定した形式に沿った形で、各財政年度の会計報告を行うことが義務づけられている¹⁵。

MGCでは議長と15人の委員が首相の任命を受け、無給で活動に従事する。40数名の職員

は、監査担当官として文化省から受ける補助金について議会に報告する長官によって指揮・監督される¹⁶。MGCはAMCsと博物館文書協会(the Museum Documentation Association)に補助金を提供し、年間予算の80%以上が補助金として支出される。MGCはAMCsを「主要な地域センター」と捉え、「助言や収集品の保存サービス、地域的に移動する展示会、地方補助金計画の担い手」、「地方と国を連結するための最適な機関」とみなしている¹⁷。

(2) 地域博物館カウンスル

AMCsはチャリティ基金から資金を受け、構成員はチャリティー・トラストの博物館、地域団体、チャリティー、地方行政機関、大学などである。MGCを通じた政府からの補助金の他に、出資金、会費、スポンサー、寄付による収入がある。博物館に対して、保存や市場活動をめぐる技術的専門的なサービス提供を行う一方で、博物館の利益を代表する性格も有する。AMCsは、MGCや文化省以外に、他の政府関連省庁や地方局、地方政府、地域芸術・旅行委員会、大学やカレッジ、企業や商業組織との博物館サービスをめぐる計画や討議に参画している¹⁸。

MGCと共にAMCsは、文化プロジェクトへ国営くじ補助金を配分する文化くじ基金(Heritage Lottery Fund)の審査機関としても活動する。AMCsは国営くじを質の高い博物館サービスを達成するための潜在源と捉え、「国営くじの資金獲得のための申請の過程で良質な計画が促進され、高い博物館サービス水準の要求がなされる。申請過程では創造的で変革的な諸活動や教育プログラムを展開する機会が提供される」と強調する。また、AMCs自身が文化くじ基金の配布と同時にスポーツ・芸術基金(the Foundation for Sport and the Arts)を受けた経験もある¹⁹。

1963年に設置された南東部博物館サービス(SEMS = South Eastern Museums Service)は、「当該地域博物館に対する助言、管理運営、情報、研修、保存、プロジェクト、補助金を通じて収集品のケアや公的サービスの水準を上げる」ことを目的とし、「発展助成金(Development Grants)」、「プロジェクト助成金(Project Grants)」、「支援助成金(Support Grants)」と呼ばれる補助金を構成員に提供している²⁰。

SEMSは博物館を運営し支援する500以上の組織から成り、650以上の博物館を統轄する。1982年にチャリティー団体としての地位を持つ非営利団体として法人化され、100人ほどの代表者から構成される執行協議会(Executive Council)を持ち、域内のカウンティカウンスルからは財政面や人事面での助言を受け、財源の87.7%をMGCからの補助金に依存している(1995年度)。また、SEMSの「ロンドン地域局(London Regional Office)」に対する補助金が「ロンドンバラ補助金委員会(London Borough Grants Committee)」から提供されている²¹。

SEMSとMGCの間の合意では、MGCの報告(3年間の財政計画や遂行指標など)や情報提供の義務、MGCによるSEMSの資金利用状況に対する審査などが取り決められている。この中でSEMSは、MGCが設定した博物館サービス水準の実施、登録計画の推進、政府地方局との協働、博物館に対する助成金申請に関わる助言や指導の提供、を行うとされる。こうした活動が成功裏に実施されない場合にはMGCはSEMSへの補助金の提供を保留することができる。その一方でMGCは博物館建設や土地等に関する不動産購入の際の補助金使用計画の作成をAMCsに委任している²²。

(3) 博物館協会

博物館協会(MA=Museums Association)は、イギリスの博物館とその職員の意向を代表する機関で、1889年にチャリティ登録がなされた。博物館職員約4,000人を代表する自主運営組織である。選出構成員によって統轄され、政府からの経常的な資金提供は受けない。その主要な役割として、「博物館全体の産業としての倫理的専門的水準を設定し監視すること」、「中央・地方政府レベルへの精力的な働きかけを通じて博物館に関わるロビー活動を行い、その地位の向上を促進すること」などを挙げている²³。

文化省に対して、関係省庁間の調整と情報交換を改善するために委員会を設立することを提案したり、文化省の主導性やAMCsとMGCの役割分担の明確化を要請したりする。博物館登録計画や国営くじの導入には賛成の立場である。博物館に対する公的支出について、「補助でもなければチャリティでもない。それは教育サービスを提供し、生活の質を向上させ、雇用を生み出す投資なのである」という見解を示している。

また、国立の博物館と中央政府との関係は混乱しているとして、これに対する政府見解を求めたり、独立博物館の整理統合に対する反対を表明している。大学博物館については「高等教育資金提供カウンスル(Higher Education Funding Councils)」を通じた中央政府からの資金提供を実現させたが、国防省所管の軍事博物館に対してはその政策の不明確さを批判している²⁴。さらに、国営くじの資金配分を行っている文化メモリアル基金に対する審査を文化省に要求している²⁵。国外でもMAは、「欧州博物館組織ネットワーク(Network of European Museum Organizations)において積極的な役割を演じて」おり、また、収集品の税負担控除を運輸省に要請している²⁶。

(4) 国立の博物館

1,000人以上の職員を抱える大英博物館(British Museum)は、その主要な活動として「展示、出版、保存、研究、収蔵品の発掘や文書化のみならず、建物の維持、財政的な運営、効率性の追求を行う」ことを挙げ、「政府からの補助金以外の収入を最大化するためにあらゆる努力を行ってきた」としている。「組織内におけるヒエラルヒーの重複は避け、インフォーマルなコミュニケーションルートを利用」したり、「委員会制を設定することによって、審査のメカニズムと管理運営の分権化」が実現されたという。

さらに、大英博物館は「全ての財政運営の領域において経済性と効率性の追求を行ってきた。すなわち、広範に及ぶ職務が見直され、人事は継続的な監視やコントロールの対象となり、設備が点検され、部内での会計監査が実施された。また、管理運営サービスについての研修を増やし、コストの効率的な活用策を開発し、収入に関わるあらゆる潜在性を明らかにした」と強調する。一方で、給与と恩給が運営費の88%を占めている(1992年度)ことから、コストの増大を政府からの助成金で充足するには限界があることを認める²⁷。

国立美術館(National Gallery)も大英博物館と同様、文化くじ基金からの資金受け入れには反対するものの、政府以外からの資金ルートとして、館内組織の「開発局(Development Office)」が中心となった展示会における企業スポンサーやアーツカウンスルとの提携によって、また、建物改修のための博物館・美術館改善基金による補助金を受けている。1991年には、「法人後援計画(Corporate Benefactors' scheme)」を始め、企業会員の拡大を進め、

また、「国立美術館出版部(National Gallery Publications Limited)」の設置運営により1994年度以降の総収入は増加傾向にある²⁸。

(5) 文化省の「博物館政策の再検討」

文化省は、「博物館政策の再検討(A Review of Museum Policy)」の中で新政策を設定している。MGCが策定する博物館登録計画²⁹の下で、登録の促進・義務化と登録を達成した博物館(1996年現在で1,700館が登録)に対してのみ公的資金提供を行うというのがその柱である。また、「私的財政イニシアチブ(Private Finance Initiative)」を提唱し、スポンサーの誘因も含め博物館が得る資金源の多元化の方策を探っている。

次に、国営くじ収益金を配分する文化くじ基金を管理する文化メモリアル基金の権限強化や、くじ配分金をめぐる博物館の申請資格として、登録済みであることを条件にしようと企図している。NDPBへの資金提供の合理性や財政運営・コントロールをめぐる審査、さらには国防省のNDPBである6博物館を文化省の所管にしたい旨についても表明している。

そして、AMCsの維持・強化、AMCsの職務の改革、AMCsに対する公的資金提供の漸減、AMCsに対する公的資金の提供を5年間で段階的に廃止する、といった4つの選択肢を提示している。

また、収集品の質を基準にした「博物館指名リスト(a list of designated museums)」を作成して、リストに載った地方政府、大学、独立の博物館に補助金を提供する施策を明らかにしている。さらに、独立博物館が地方行政機関(イングランドの博物館の3分の1は地方行政機関が設置運営)の管理運営をスタッフ、暖房・照明・清掃サービスを提供する形でサポートしているリッチモンド博物館の例を挙げ、カウンティカウンシルとディストリクトカウンシルとの共同の博物館運営、ディストリクトカウンシル間の共同運営、大都市設置の博物館の主導性、を政策の選択肢としている。地方行政機関や大学の博物館運営のチャリティ・トラスト化やMGCによる博物館研修機関(Museum Training Institute)の管轄なども意図している³⁰。

3. 図書館行政に関わる諸アクター

(1) 図書館・情報委員会の設置

1995年に文化省は「図書館・情報サービスカウンシル(Library and Information Services Council)」を廃止すると同時に「図書館に関する諮問カウンシル(Advisory Council on Libraries)」を立ち上げ、その後、この機関の勧告を受ける形で「図書館情報委員会(LISC = Library and Information Services Commission)」を設置した。LISCは図書館全般とその情報システムにおける調整の役割を果たし、政府に対する勧告機能も持つとされる。

地方行政機関の公共図書館(合計で約2万7,000人の職員)へ国営くじ収益金の配分がなされていないことに文化省は異議を唱えている³¹が、LISCは、出版系、ジャーナリズム、マルチメディア関連、地方政府、学界、教育、企業、厚生、図書館・情報サービスの関係者13名の委員から構成され、関連の政府省庁間やセクター間の政策調整をも行う³²。関連省庁には、環境省(地方行政機関への配分をめぐる支出水準審査を通じて公共図書館サービスに資金を提供)、教育雇用省(学校図書館、全国職業資格や公開学習)、厚生省(厚

生領域での図書館サービス)、内務省(囚人図書館サービス)、通商産業省(非公的セクターの図書館の情報源、企業間のネットワーク)がある。「政府と市民との間の重要な連結役」である公共図書館は、同時に、「企業情報や商業情報へのアクセス」を提供する場でもある。図書館の現状については、「システムのあらゆる部門(公共図書館、学術図書館、専門図書館、政府図書館など)におけるフォーマル、インフォーマルな協力が高いレベルにある」とみている。

しかし、一方で文化省は公共図書館組織の再編成を要求しており、具体的には、「文化サービス」、「教育」、「レジャーサービス」、「文化遺産」といった担当部門を設置し、上級職員を任命するよう通知を出している。また、公共図書館の当該担当部門に対して年次報告や裁量行為を説明する文書を文化省に送付するよう呼びかけ、「図書館アドバイザー」の訪問も実施している³³。

(2) 大英図書館

既に文化省設置以前に、大英図書館(British Library)は、政府補助金の減少にもかかわらず収入の増大を達成していた。補助金依存を弱めるために「顧客志向の組織、人々により良いサービスを提供する新しい方法を模索」するようになったという。遂には、「大英図書館と文化省芸術・図書館局との間の関係は非常にオープンであり公正である。戦略的・統合的な計画をたてる際には、(略)大英図書館が説明し、芸術・図書館局がこれを理解するための定期的な機会が設定」されており、「情報提供や提案の点で隠されているものは何もない」と説明するまでに至った³⁴。一方で大英図書館の「研究開発局」は、公立・私立図書館の行う調査・開発プロジェクトに政府経由で財政支援を提供している。

大英図書館は「新たな付加価値の展開に向けた外部組織との共同事業を追求」し、「公的セクターや私的セクターとのパートナーシップを通じて、大英図書館のみでは達成できない諸活動に資金を提供し、コストのより効率的で有効な運用と種々の新しい事業を常に模索している」という。さらに、公立図書館との間の「閉じられた関係」を打開するために情報ネットワーク化や技術的サポートについての研究を重要視し、文化省に対して専門的な助言を行っている³⁵。

(3) 図書館協会

1877年に設立された図書館協会(LA = Library Association)は、公共図書館の職員を中心に2万5,000人以上の構成員を抱えるロビー組織であり職業組織である。競争入札制の廃止³⁶、国営くじをめぐる新たなルール設定、公共図書館に対する国の資金提供などを要求してロビー活動を展開してきた³⁷。イギリスにおける公共図書館のサービス支出に占める人件費は50%に達し、財政的な制約から専門職のポストが廃止される傾向にあるためである。なお、イングランドには約3,300の公共図書館と480の移動図書館がある。

LAは、「公共図書館のサービス水準とチャーター(A Charter for Public Libraries together with A Statement of Standards)」を定め、図書館長や主任図書館員同士の結束・交流や、地方議員・地方行政機関の関連委員会による公共図書館への直接的アクセスを強調する。新設の公共図書館が利用者に対する料金徴収を行おうしている動きには反対している³⁸。また内部組織改革として、「機構サービス委員会」や「教育・人事構成サービス委員会」と

いった調整役の新委員会を設置し、委員会および職員構造の再編成を実施した。さらに、収益拡大に向けて「事業委員会(Enterprise Board)」がコントロールする「図書館協会事業(Library Association Enterprises)」が設置されている³⁹。

4. スポーツ行政に関わる諸アクター

(1) スポーツカウンシルの分離

1970年代初頭以来、イギリススポーツ政策の立案や調整の中心であったスポーツカウンシルが1996年にイングランド・スポーツカウンシル(ESC = English Sports Council)とイギリス・スポーツカウンシル(UKSC = United Kingdom Sports Council)に分離・再編成された。ESCはレクリエーションスポーツ振興の企画立案や国営くじ収益金の受け皿の機関であり、UKSCは国際スポーツ大会での活躍を期待されるエリート競技者の派遣や育成の計画立案に携わる。スポーツカウンシルはその収入のほとんどを文化省からの補助金に依存していた⁴⁰。

(2) 文化省の新スポーツ政策をめぐる諸アクター

文化省が1995年に表明した「スポーツ ゲームの向上」(Sport, Raising the Game)は、エリートスポーツ競技者の国家的養成を柱とし、そのための若年層や学校のスポーツ振興、国家的研究機関の設置、国営くじ配布金の利用、さらには企業スポンサーの誘因やスポーツクラブとの協力など、種々のプログラムを相互に絡める形で提示しており、スポーツの改革政策としての意味を持っている。

例えば、国営くじをスポーツ施設の改善・新設や設備購入のための「理想的な機会」と認識し、収益金を配分するESCが当該コミュニティに与える恩恵をも考慮しつつ、クラブや統轄団体と学校との連結役となることが強調されている。そして、こうした連結を促進するために暫定的な基金を設立するとしている。こうしたプログラムにおいて若年層の学校外でのスポーツ活動への参加促進が企図されている。

また、「スポーツマッチ」(Sports Match)は、地方レベルの「草の根スポーツ(grass-roots sports)」を後援する私的セクターを誘導するための政策で、企業メンバーから構成される「スポーツ後援機関」(ISS = Institute of Sports Sponsorship, 1985年設置)が運営にあたる。若年層、コミュニティ、身障者などスポンサーが付きにくいと考えられる大会等のプロジェクトが優先性され、政府は資金提供によりスポンサー企業に対する負担軽減措置もっており、スポンサー企業は所得税や法人税の控除対象になる⁴¹。

一方、「イギリス・スポーツアカデミー(British Academy of Sport)」は、エリートスポーツ選手の要請に向けてESCやスポーツ科学プログラム、全国スポーツ医療機関、全国コーチ連盟といった諸機関を統合的に運用する国家的機関である。

要するに「ゲームの向上」は、「学校やクラブの、あるいは卓越したスポーツの展開はそれぞれが別々ではなく連続体」にあり、こうした諸施策の実現は学校内外におけるスポーツの促進はもちろん、学校、高等教育機関、スポーツ団体、地方行政機関、クラブ、私的セクター、政府との間のパートナーシップに依存する」と結論するのである⁴²。

ESCが協議の対象とする機関にはスポーツ助成基金(Sports Aid Foundation)、イギリス・

オリンピック協会、イギリス・パラリンピック協会なども含まれ、エリート選手への支援をめぐる調整などについても協議を重ねている。文化大臣は、スポーツカウンシルに対し国営くじ収益金はエリートスポーツの強化にも使用すべきだと提言している⁴³。

(3) ESCの国営くじ運用に対する監査アクター

1993年に「国営くじ等に関する法律」(National Lottery etc. Act)が制定され、翌年11月に施行された。資金配分は「国営くじスポーツ基金」(Lottery Sports Fund)のもとでESCが行う。スポーツ界、教育界、ビジネス界の代表から構成される「くじ報酬検討会(Lottery Awards Panel)」が基金の用途についてESCに勧告し、これを受けて配分がなされるという構図である。また、ESCのくじ収益金配分の会計は、両議院に会計報告を行う会計検査官と監査役によって監査される。また、文化省の会計担当官がESCの長をESC会計担当官として指名する⁴⁴。

国営くじの収益金は政府支出に取って代わるものではなく、政府支出に対する「付加」であるというのが、国営くじ導入に当たっての政府の基本的見解であった。しかし、スポーツ政策領域への国営くじ導入の評価では、この新しい資金は政府支出の削減を補うまでには至らなかったという指摘がある。また、大蔵者は国営くじを博物館・美術館に対する資金提供の削減に利用しようとしているのではないかという懸念も指摘されている⁴⁵。

第2節 文化行政をめぐる政策ネットワークの特質

1. 博物館・図書館・スポーツの政策ネットワーク

(1) 博物館

MGCと文化省との摩擦は「資金の用途や額の配分をめぐるのみ起こる」⁴⁶という見方がなされている。文化省は多額の補助金を国立の博物館(美術館含む)に交付しており、財源のパイの側面ではMGCが文化省のNDPBとして置かれている比重は高くはない。しかし、博物館登録計画にも見られるようにMGCは博物館政策立案の中心的存在である。AMCs(ここではSEMS)を政策の実現のための手足としてコントロールすると同時に、特にMGCからAMCsへの下降型の情報ルートを確立し、AMCsの改革の方向性をも定めている。AMCsは文化省と博物館との媒介役あるいは調整役としての存在よりも、あたかも地方出先機関のごとく文化省に寄り添う位置にある。このことは「AMCs間の調整はさほど困難ではないがSEMS内の博物館の間での意見調整の方が大変難しい」⁴⁷という言葉にも示されている。

このような文化省、MGC、SEMSの一体性とは対照的に、MAはネットワークにおいて一見すると相対的に孤立した存在である。政府に財源を依存しないアクターとして博物館の意向を吸い上げ、これを政府に対する上昇型の情報・要求伝達としてロビー活動を展開する。MAの今後の博物館運営について、「公的領域と私的領域の比重が変わってくる」⁴⁸という予測はなされているものの、運営における博物館員の行為規範としての「倫理」が強調され続けている。それゆえに、独立博物館の統合や削減についてはこれを博物館員の職を奪うものだと反対するのである。

国立の博物館（ここでは大英博物館と国立美術館）はNDPBでありながら、MGCと比較して文化省との摩擦は強い。大英博物館は設立から250年間の歴史を誇り、その巨大な機構と機能ゆえに、博物館全体の政策に影響を及ぼす存在である。文化省は大英博物館の管理運営をめぐるコントロールの強化を図っている。そして、「政府は決して口に出すことはないが、大英博物館に対する政府補助金の廃止を意図していることは確かである」⁴⁹といった指摘までされる。また、特に文化省による資金面でのコントロールについては、大英博物館の理事(trustee)と文化省との間で「デリケートな緊張関係」⁵⁰がある。

文化省は財源負担の軽減のみならず、補助金提供先やその用途の機能的分散が不可欠だと考えており、両者の摩擦は比較的顕著であると言える。国立美術館についても状況は類似しており、その理由としてまさに「イギリスの文化政策をめぐる諸アクターの構造はドイツなどと比べて、統一性がなく、不透明で、インフォーマルであるために、その分政府の介入の余地が大きい」⁵¹と言えるのではないだろうか。

（２）図書館

文化省の図書館政策のモデルは大英図書館にそのまま見出されると言ってもよいほど、両者は、特に専門性の領域で機能的相互依存の関係にある。文化省は大英図書館を政策立案におけるパートナーと位置づけており、大英図書館が有する専門知識や運営技術の蓄積に依存しているからである。「公共図書館発展誘因計画」が文化省に代わって大英図書館によって進められたことなどがその例である。ただし、地方行政機関による公共図書館の設置・運営義務が法律に明記されていることもあって、他の政策領域と比べて政策の役割・機能分担の区分が中央・地方政府間で明確になっており、情報ネットワーク関連を除けば大英図書館による「政策」の公共図書館への浸透はさほどなされていないと言えるのではないだろうか。

これに対してLAは地方政府改革で公共図書館は深刻な打撃を受けたとし、これ以上政府の効率性追求の声に応えることはできないと考えている。LAのフォーマルな協議には文化省の担当職員がオブザーバーとして出席したり、インフォーマルな情報交換は頻繁に行われている。しかし、LAからは「文化省では図書館政策の教育的側面などは包括できない」⁵²という捉え方もされており、LISCの設置はこのあたりのLAと文化省との所管領域の「ずれ」を調整する役割が求められたという背景がある。

（３）スポーツ

文化省の「スポーツ ゲームの向上」は当時においては「今後10年以上の文化省の基本的なスポーツ政策」であり、スポーツカウンシルと協議を重ねて作成したという。ここでは「政府が意図しているのは集権化ではなく、パートナーシップである」⁵³ことが強調される。ピラミッド型のスポーツ振興構造における広域下層部分をESCが、狭域上層部分をUKSCが担うというものである。政府が分離提案をスポーツカウンシルに承認させた際の基本原則とされたのは、400名程の「組織の総量、特に職員数を増やさない」⁵⁴ということであった。また、UKSCについては「独立機関というより政府の手助けをする機関であり、意見の相違があることはほとんどない」⁵⁵という見方がある。

スポーツ領域では企業スポンサーの数や規模が博物館・図書館とは比較にならないほど

大きく、私的セクターが参入する余地も大きい。国営くじ収益金の配分によるスポーツ財政システムの変容やスポーツサービス提供主体の多元化、EUを一つのまとまりとしたスポーツ政策の統合的立案傾向を考えると、ESCの影響力や機能の縮小は今後一層内向きに進みながら、ネットワークの変容は文化省というよりは国家を中心に推移していき、その結果、イギリス国内での諸アクターはますます拡散化していくものと思われる。

2. 文化行政をめぐる政策ネットワーク戦略

以上のように博物館、図書館、スポーツといったサブ政策領域でのネットワークの動態を浮き彫りにしようとしてきたが、こうした文化省主導のネットワーク構造を支えているところの共通軸は何であろうか。以下の五つの特徴を指摘したい。

第1に、従来のスポーツ・文化行政サービス領域への私的セクター、ボランティアセクター、市民セクターの参入増加を伴う諸アクターの多元化・拡散化である。公的セクターによる独占的なサービス提供からまさに政府自らが乖離しようとする基本的政策枠組みの中で、文化省が政策実施の担い手となることはないし、それが可能な資源や環境が整っているわけでもない。スポーツ・文化行政サービスの市場化傾向の中で、特に私的セクターは政府による市場への誘導・誘因に呼応するのみではなく、公的セクターによって占められていたサービス領域群に入り込み、試行錯誤を重ねつつも活動拠点を築きつつある。同じことはボランティアセクターや市民セクターについても当てはまるが、保有する資源の差がそのままネットワークにおける占有度の違いとなって顕在化している。

第2に、営利を追求する私的セクターの文化政策領域への無秩序な混入を避けると同時に、市場や準市場の競争原理に投げ出される公的セクターを繋ぎ止めるために、喫緊なパートナーシップ構築の必要性が声高に強調される。文化省はその財源や人的資源を投入するサブ政策領域を慎重に検証し、私的セクター等による代替が可能であると判断すると、その過程期間あるいは緩衝・変容期間の中で企業スポンサーの誘因といった環境醸成措置を矢継早に生み出していくのである。したがって、一見相矛盾するように思えるものの、文化省をコアとする諸アクターの多元化・拡散化と統合化が同時進行しているのが実態である。「パートナーシップ構築」の基底には、諸アクターに対するコントロールを維持しつつ、自らの戦略に合わせてネットワークを変容させる文化省の強力な政策意図が存在するのである。

第3に、こうしたパートナーシップ関係を構築するために、また、ネットワークにおける政府の政策的突出を避けるためにも、文化省はNDPBをますます強力なコントロール下に置きつつある。NDPBを政府とは「ある程度の距離」を保った独立的な機関というまさに曖昧模糊としたレトリック上に位置づけ、この「ある程度」の「境界」を巧みに操縦・制御することにより、文化省はNDPBに公的サービス領域と私的サービス領域の境界を行きつ戻りつさせる。内閣府が作成した「非政府直属公的機関 省庁のための手引き」は政府のNDPBに対する強力かつ詳細なコントロールの一面を示す例証ではないだろうか。

そして第4に、このNDPBこそが、その影響力・変動の程度や機能・保有資源の程度に強弱差はあるものの、政策ネットワークの形成や作動、ひいてはその変容までもを左右するアクターとして、時には能動的に時には受動的に作動しているのである。コールドター

(F.Coalter)らは、「独立政府機関は準集積的な消費領域、すなわち、広範に及ぶ利益団体、ボランティア機関、専門組織、準専門組織によって占有される商業市場サービスと公的サービスとの間の社会的経済的領域に存在する。こうした領域においてこそ、これら諸組織の経済力や政治的影響力が発揮される。(略)こうした独立政府機関の存在がクライエントリズムを生み出し、独立政府機関はクライアント・グループの政策と実践の方向性に影響力を及ぼす地位にある」⁵⁶と述べている。

第5に、こうしたネットワークの構造と変容において、諸アクターを連結させる結節点に位置するレジャー運営機関(Institute of Leisure & Amenity Management)、ISS、ABSAなどの「連結」アクターが各サブ政策領域間の交錯化とも相俟って一層顕在化し活性化してきていることと、国営くじ収益金の配分をめぐる、文化サブ政策領域間の競合が流動的に増大しつつあることを指摘しておきたい。パートナーシップ構築の行方は、連結アクターを経由する諸アクター間の活動をめぐる相互認識や相互影響力の浸透の度合いと、国営くじの収益配分をめぐる合意形成の在り方によって大きく左右されるように思われるからである。

以上のように、イギリス文化省が所管する博物館、図書館、スポーツといった各サブ政策領域を取り上げ、諸アクターを順次視野に取り込みながら各々の構造と変容を探り、さらにスポーツ・文化行政サービスをめぐる政策ネットワークの特質を明らかにしようと試みた。

ところで、マインツらの、「ネットワーク構造における諸アクター、連結、境界を明確にするには洗練された技術と多大なデータ収集の努力が必要とされる」⁵⁷という自覚を本研究に照らして省察するならば、以下のことに言及しておかなければならないであろう。

すなわち、専ら検討の対象を中央政府レベルの諸アクターに限定したため、コミュニティおよび地区レベルは言うに及ばず、カウンティやディストリクト、ロンドンバラといった地方政府レベルをも射程に入れたネットワークの動態を描き出すことができなかった。また、博物館、図書館、スポーツという各々に多大で固有のデータの蓄積がなされているサブ政策領域を同時に分析の俎上に載せたことと、これをもってスポーツ・文化行政サービス領域を包括的に論じることの理由説明に欠けていたと言わざるを得ない。

しかし、本節での取り組みが行政研究に一定の貢献をすれば、それは資料的意味に加えて、実証研究を起点とした理論研究との接合が僅かながらなされた点であろう。事例を仔細に検討する中で観察者が研究の視点や分析の次元を見失い、性急な一般化がなされたり、政策内容の羅列・整理に終始したならば、一見混沌とした諸アクターの相互作用の配列を構造化することはできないであろう。それとは逆に行政理論の「型」に事例を強引に組み込もうとすれば、両者の溝はますます大きくなるであろう。そのような意味では、政府の各省庁単位の政策類型体系という大枠の中で、個々のサブ政策領域の実証分析をもととした理論的検討や国際比較をも含めた考察を積み上げていくことこそが、現代の行政研究に求められている研究手法のうちの一つであるように思われる。

第3節 地方自治体をめぐる環境変容とその特性 文化行政領域における競争性の導入を中心に

本節の目的は、イギリスにおける地方行政サービスを取り巻く環境変容の主要因として強制競争入札制度(CCT=Compulsory Competitive Tendering, CCTと略)^{5 8}を取り上げ、この制度導入のメカニズム、浸透、公的セクターによるサービス態様の変容、行政サービスの捉え方の転換などについて、特にスポーツ・文化行政領域との関連で整理・考証し、政策ネットワークの変容を把握することである。

1979年のサッチャー政権誕生以来、保守党政府による革命的とさえ言われる程の諸改革が矢継ぎ早に実施され、従来からこれを対象とした政治行政研究や改革の是非をめぐる包括的な議論は数多くなされてきた。しかし、さらにこれをもう少しミクロなレベルで把握し、特定政策領域における行政サービスの変質を政府政策との関連で問うという試みも意義があるように思われる。関心の政策対象を絞り込むことで、概略的・包括的な政府目的の把握や詳細・網羅的な制度紹介では浮き彫りにならない可視的・実証的な行政サービスの変容を捉えることが可能となるからである。

強制競争入札制度を地方行政の環境変容の主要因として取り上げたのは、1980年代以降、イギリス保守党が是認した行政サービスの在り方を凝縮したものの一つとして、この制度が捉えられるからである。1996年当時、野党であったイギリス労働党は強制競争入札制度には反対したが、制度の根底にある市場原理の導入や民間事業者の参入による福祉サービスの見直しといった政策価値をも否定したわけではなかった^{5 9}。政府・政党レベルのみならず、競争入札的なサービス観、すなわち、競争・競合の結果により自らの組織、自らの職の存続・維持が左右されるという価値観は既にイギリス社会に定着しつつあるのではないだろうか。「CCT的なもの」は今やイギリスにおけるあらゆる政府活動領域に浸透しているのではないだろうか、というのが本節における問題意識である。

請負契約者が公的セクター(public sector)であろうと私的セクター(private sector)であろうと、強制競争入札制度を実施するためには当該サービスを落札する際の判断基準の設定が不可欠となる。しかし、学校給食サービスや道路清掃などと異なりスポーツ・文化サービス領域においては、サービスの質についての優劣を数量化することは極めて困難である。それにもかかわらず政府は敢えてこの領域への入札制度の適用・拡大を進めたこともあり、以下、スポーツ・文化行政領域(特にスポーツ・レジャー運営、図書館サービス、芸術施設の運営)の変容・変質を中心に検討していきたい。

1. サッチャー改革における強制競争入札制度の位置づけ

1980年代のイギリス、アメリカ、日本における政権に代表されるように、民営化を柱とする政府規模の縮小や財政赤字の削減、市場原理にもとづく自由競争の重視、それに伴う規制の緩和といった「小さな政府論」は、近年の先進諸国の政府における基本的スタンスであると同時に、今や政権を狙う野党においても政策の骨格となっている。「小さな政府」は避けがたい時代の要請であり、政府への依存、政府による資源の分配ではなく、企業活力により主導される経済成長やコミュニティの自助努力をより一層重視するという時代認識の共有である。

民営化政策の三つの基本的内容は、「国営企業を中心とする公企業の私有化」「福祉国

家体制の解体、より正確に言えばその根本的再編成を直接に意図する公的諸部門におけるその機能・業務の縮小また競争原理の導入であり、その反面としての私的セクターの拡張、「交通・通信・郵便・金融・労働などの分野における公的な規制の緩和、あるいは経済の自由化」であるとされる⁶⁰。そして、民営化において政府が第一義的目的とするのは、「企業・産業の効率を増進する」とことと、「一般的に競争を奨励し増進する」ことである⁶¹。

また、サッチャー改革の特徴については、例えば、ニューライトの模範的实践としての改革の断行、社会保障、教育、住宅、労働組合、中央・地方政府の構造といった政策領域における改革の全般的・広範囲な波及、改革のラジカル性、改革パッケージ実施の成果に対する評価の実施、の4点が指摘されている⁶²。

CC Tはまさに地方行政サービスにおける「競争原理の導入とそれに伴う私的セクターの拡張」、「競争の奨励と増進」を目的としており、しかもそれを地方自治体の任意としたのではなく、「改革の断行」としての強制とした。また、CC Tにはその対象サービス領域の拡大が見られること、CC Tの実施過程は「地方自治の母国」と言われるイギリスの伝統的地方自治観や制度の歴史的蓄積を考慮すると極めて「ラジカル」であること、CC Tの実施については後述するように監視・評価が規定されていること、など民営化政策を中心とするサッチャー改革の特質が具現化されていると言える。こうしたことから、CC Tは一連のサッチャー改革においてそれが地方行政レベルにおいて組み込まれたものとして位置づけられる。

2. 強制競争入札のスポーツ・文化行政領域への適用

イギリスにおける地方自治体の直営現業部門については、「主として住宅等の新築や維持補修に関して民間土木建設会社から公平な競争入札に付すべきであるとの苦情が出ていたなど、かねてより議論を呼んでいた」という指摘もあるが⁶³、「1980年地方政府・計画・土地法」(Local Government, Planning and Land Act 1980)がCC Tの対象を明記した最初の法律である。この法律の中で建物や高速道路の建設および維持を対象としてCC Tが導入され、こうした事業には貸付に対する特別な利子も認められた。

1985年に政府はCC Tの拡大を提案し、その後「1988年地方政府法」(Local Government Act 1988)が制定された。新たに対象となったのが、ゴミ収集、グラウンドの維持、道路清掃、車両の維持、学校および福祉施設の飲食サービスなどであった。スポーツ・レジャー施設の運営については、翌年の1989年命令によって対象サービス領域として追加された。1988年法では、法律の不履行に対して担当大臣が当該地方自治体に通知を提出し、これに対する未回答や不十分な回答があった場合には、「反競争的行為」(anti-competitive conduct)がとられたと見なされ、担当大臣が当該サービス活動の全部または一部を停止したり、担当大臣の定める条件に従って活動するよう当該地方自治体に指示することが可能となった⁶⁴。

「1992年地方政府法」(Local Government Act 1992)では、CC Tの他のサービスへの拡大が規定された。この法律の特徴は、契約者が契約の範囲を明確にできるよう所管事業が定義されなければならない、競争入札においては最低でも外部から3つの私的セクターが参入しなければならない、競争入札の評価については捉えがたく、訴訟の対象とな

ってはいるものの、価格が唯一の基準ではない、契約者が選定されるとその契約者や地方自治体によって当該サービスは厳格に監視され、環境省も同様に監視者となり、問題のある私的セクターのサービスを停止することができる、という点にある⁶⁵。その後、政府提案という形で、地方自治体の内部運営や公共の住宅管理運営などと共に図書館サービスや芸術施設の運営がCCTの対象として検討された、というのが経過説明の概略である⁶⁶。

ここで注目したいのは、「1988年地方政府法」において従来の地方自治体の直営現業部門としてはイメージしにくいスポーツ・レジャー施設の運営がCCTの対象となったということである。スポーツ行政領域への初めての直接的なCCTの適用と言える。さらに、担当国務大臣の命令によって具体化されるため、議論レベルに止まっていたものの、「1992年地方政府法」の制定以後、政府がこれを受けてCCTの芸術施設の運営や図書館サービスへの適用を意図したことも指摘できる。

CCTは、「公的セクターの規模を縮小するという目的を持った保守党政権の民営化計画」⁶⁷の一環であり、これには当然、当時、労働党が多数派であった地方自治体側からの批判が展開された。実際には、1980年法には様々な小規模契約について例外規程が含まれていたことと、入札への関心は保守党が多数派である南東部の地方自治体に限定されていたため、1980年代半ばまでは、CCTによる地方自治体への影響はほとんどなかったと言われている⁶⁸。また、この間の実情について、受託した私的セクターの経営能力の未発達や、直営現業組織の伝統的内部施行を理由とする非効率な事業執行の存続も論議の俎上に載った⁶⁹。

CCTの導入が本格化するのには、1988年法の制定以後であり、これを境に政府は、当該分野において「DLO(直営現業組織)の効率的な経営を確保するか、民間施行かの二者択一」を地方自治体に迫る⁷⁰動きを実質的に強めていったのである。そこで、まず、法令で明記されたスポーツ施設の運営について具体的に見ていきたい。

3. スポーツ行政をめぐる強制競争入札の導入事例

(1) 基本的枠組み

スポーツ・レジャー施設の運営とは何を指すのか、具体的に列挙すれば、スポーツにおける指導あるいは他の身体レクリエーション活動、その活動の監督、飲食サービスの提供、施設使用のための設備の借り受け、施設の売買や宣伝、予約業務、入場料・使用料の徴収や会計業務、当該施設の安全性提供業務、施設の清掃と維持、暖房設備の保守点検やライト設備、などである⁷¹。ただし、コミュニティ施設、ユースセンター、借り受けのホールなど、スポーツもしくは身体レクリエーションを優先的な対象としない施設はCCTの対象から除外された⁷²。

また、政府はスポーツ・レジャー運営をめぐるCCTの契約形態について、そのひな型を提示した。すなわち、スポーツ・レジャー運営、建物建設、清掃、飲食サービスの契約(スポーツ・レジャー運営契約)、各々の施設の運営についての契約(施設契約)、

地域をベースにした複数の施設についての契約(地域施設契約)、多くの異なる立地場所の同種の施設についての契約(複数立地施設契約)、ボランティアセクターによる施設運営を意図した協約(ボランティア協約)、レクリエーションサービス全体につい

での運営契約（包括的運営契約）、といった6形態であった⁷³。さらに政府声明として、CCT執行の日程などが定められた⁷⁴。

（2）スポーツ・レジャー運営をめぐる私的セクターの参入

それでは、上述のようなスポーツ・レジャー運営をめぐる基本的枠組みを有するCCTが、実際にはどのような経緯で導入されるに至ったのか、33ロンドン・バラの一つであるブレント・カウンシル(Brent Council)を事例として取り上げ、私的セクターの参入過程について以下にまとめてみたい⁷⁵。

ブレント・カウンシルでは議員の下に各行政執行部の長が配置されるシステムを採用しているが、文化サービス部局はその1部局である。この中にスポーツ担当主任の他、公園や芸術サービスの担当主任がいる。スポーツ担当主任は委任を受けてスポーツセンターのサービス領域に責任を持つ。CCTが導入された1992年から1995年までの間、この分野の設備投資はゼロに設定された。

92年にブレント・カウンシルでは事業担当ディレクターが置かれ、ここがまず、スポーツセンターの行政直営職員と4年間の契約を締結した。この段階では私的セクターのスポーツセンター運営能力は弱く、公的セクターが私的セクターとの競争に勝ったことになる。しかし、この4年間にブレント・カウンシルは国からの補助金を打ち切られたために、新しいスポーツセンターの建設などにあたる資本支出(Capital Expenditure)のための予算がなく、スポーツセンターの運営費として100万ポンドが認められたのみであった。したがって、銀行からの借り入れもできず、サービスの改善も見られなかったため、顧客である市民のスポーツセンターに対する不満は増大した。

政府が意図したのはスポーツセンターのサービス領域を公的セクターと私的セクターが参入できるオープンなものにすることであったが、この4年間で私的セクターが運営能力を身につけ、運営効率等の面で立場が逆転した。

ブレント・カウンシルは96年からスポーツ担当主任が直接、ホワイト・ウウォーターという私的セクターとスポーツセンターの運営をめぐる15年契約を締結した。この時点でスポーツセンターの運営は私的セクターに移行し、直営部門の職員は解雇された。この請負契約業者は150万ポンドの投資を行ったが、結果としてサービスは改善し、顧客は満足し、センター運営のためブレント・カウンシルが私的セクターに払う交付金は30万ポンドと以前よりも格段に安くなった。ブレント・カウンシルにとっては安いコストでサービスの改善が達成された、というものである。

以上がインタビューをもとにまとめた、ブレント・カウンシルにおけるスポーツサービスの公的セクターから私的セクターへの移行過程である。ここでの特徴は、コストとサービスの質の点で、担当者や担当者が想定する市民から見る限り、両セクター間の立場が逆転したということであろう。

それでは、こうした行政サービス領域におけるCCTの導入をめぐる議論はどのようにまとめられるのか、図書館や芸術サービスも含めこれを「CCT肯定論」と「CCT懐疑論」とに分けて整理・要約してみたい。

4. スポーツ・文化行政領域における強制競争入札をめぐる評価

(1) 「CCT肯定論」

CCTの導入は費用 - 効果(cost-effective)を高め、消費者の要求にも応えることになる。CCTは地方自治体の行政活動に対する審査を促進し、レジャー運営における効率性を向上させる⁷⁶。

CCTを担当する職員の配置、指示系統、コミュニケーションなど解決すべき問題はあるものの、この制度の導入により、行政サービスをめぐるコストへの市民認識が増大した。地方自治体による住民意識調査や世論への対応、それに続く市民との協議などが地方自治体の転換に向けての主要な推進力となっており、さらに公共サービス文化の発展は地方自治体のサービス責任をめぐる再定義をもたらすであろう⁷⁷。

「コストや既存のサービス様式に関する情報の乏しさ、契約業務に習熟したスタッフの欠如、不適切な組織構造、しばしば広範に拡散し過ぎているスタッフとのコミュニケーション」などの欠点はあるものの、監視サービスの導入や顧客と契約者との間の正式な関係、行政職員の効率的な削減などを考慮すると、「競争はサービスおよびその提供方法の検証を必要とする中で地方自治体に重要な利点を提供しているように思える」⁷⁸。

CCTは、「過去数十年に導入された政策の中で最も賢明で成功的な政策であり、公的独占により侵害された文化を変えるためのスタートであった」。サービスの重点が供給者（行政）から消費者（市民）へシフトしたことで金銭の節約が達成された。

地方自治体には今や直営サービス組織は不必要である。「地方自治体は何千人ものスタッフを雇い、さらにそのスタッフの面倒をみるためにさらに雇うというような時代は終わるべきである。」「直営サービス組織はますます時代錯誤の組織となっており、現代のサービス提供を行うには構造的にも文化的にも不適切であり、さらに、私的セクターが契約を確保するのをますます難しくしている」⁷⁹

例えば、図書の貸出などがなぜ牛乳の提供やテレビセットの賃貸とは異なり地方自治体に独占されなければならないのかということについて、一貫した理由付けはなされていない。大規模な地方官僚制が社会的諸問題を解決するという暗黙の信念は崩れつつある。「CCTの目的は、支出削減、サービス向上、あるいは両者によって納税者が支払った金銭に見合った価値(Value for Money)を獲得することである」

私的セクターの利点は以下の点が可能となることである。すなわち、特殊技能の柔軟な獲得と短期間におけるスタッフの確保、政府能力を超えた需要の充足、コスト削減、サービスの質の向上、顧客によるサービス提供者およびサービスレベルの選択、「小さな政府」の実現、である⁸⁰。

CCTのスポーツ・レジャー運営への対象拡大により、実際に公的セクターに契約による効果的なサービス執行が要請されるし、私的セクターには市場参入の機会が提供されており、現にスポーツ・レジャー産業における劇的な展開をもたらしている⁸¹。

図書館サービスをめぐるCCTの導入について、契約の経験が不十分、規模の経済の余地がないこと、供給者の寡占化、執行の強制と日程の設定を起因とするコスト増大とサービス低下、といった問題点はあるものの、1993年4月からの1年間のパイロットプロジェクトに公共図書館は前向きに対応し、文化省も「公共図書館サービスにおける金銭に見合った価値の向上に私的セクターが係わるさまざまな可能性モデルを明示」しようとしている。

文化施設の運営には地方自治体間の多様性と長期的な視野での計画作成が必要とされ、こうしたことを踏まえた上でCCTを全般的な図書館サービスに適用すべきであるし、公共図書館側も肯定的である。さらにCCTをめぐる動きが文化省と公共図書館との密接なパートナーシップの樹立に貢献するであろう^{8 2}。

(2) 「CCT懐疑論」

芸術施設の運営をめぐるCCTの導入は最も重要な争点ではあるが、サービスをめぐる質的な基準も設定されていないし、実際にはこの領域での競合市場は形成されておらず、少数の私的セクターに請負契約締結が集中することで、結果的にサービスの多様性や質の面でのマイナスの影響が出ている。したがって、強制でない競争性の導入が求められているのであって、地方自治体自らがニーズを分析し、それらを充足させる最良の方策を地方自治体から独立した財団の設置を通じて追求すべきである^{8 3}。

CCTをめぐる問題は、地方自治体が地域サービスを提供するために存在するのか、あるいは利益を上げるために存在するのかという問題に根ざしている。スポーツ・レジャーサービスは「概してメンタルなものであり、無形的な諸活動をベースにしている」ため、道路清掃、芝刈、ゴミ収集といった比較的機械的な行政活動とは同列には論じられない^{8 4}。

政府は公共サービスにおける「金銭に見合った価値」の提供を目的としているが、レジャー・レクリエーション産業に携わる私的セクターは公的セクターと競合するほど成熟しておらず、参入をめぐる脅威の程度は少ない。直営サービス組織にとって、主要な課題はいかに諸施設の管理運営効率を向上させるかに置かれている^{8 5}。

ある特定のサービス領域は既に少数の大規模な私的セクターによって独占されている。このような私的セクターは、CCTをめぐる契約を定めこれに対処する地方自治体よりも交渉においてより優位な立場にあり、私的セクターによる契約条件の設定も可能であろう。こうした大規模私的セクターの行動を地方自治体が有効に監視することは難しい。

CCTを通じた市場理論が地方自治体にもたらしたものは、有効な消費者選択ばかりではなく、地方自治体内部における中核エリートの役割強化や官僚的に運用される「準市場」の提供であった^{8 6}。

芸術サービスをめぐるCCTの導入について、問題はサービスの質をめぐる基準の設定であり、この議論では非常に複雑で主観的な概念が提供され、芸術コミュニティや資金提供機関も係わらなければならない。したがって、こうした試み

が本格化し、一定の基準が設定されない限り、CCTの芸術サービスへの導入には賛成できない。さらに少数者に管理運営が集中することで芸術プログラムの質や多様性が損なわれる。

しかし、強制でない競争入札においてはポジティブな側面があり、地方自治体はニーズを分析し、それらを充足する最善の方法を求めるところを可能にする。一つの方策として、地方自治体による直接の資金提供ではなく補助助成という形での、適切に構成された独立の信託組織の設置が考えられる⁸⁷。

(3) 「肯定論」と「懐疑論」の共通軸

まず、「肯定論」も「懐疑論」も一方的にCCTの利点、欠点を主張している訳ではなく、たとえ最終的には主観的ではあれ両者の比較考慮の上に立って、各々の主張がなされているという点に注意しておきたい。CCTが抱える内在的・外在的課題については両論において把握されているように思われる。

次に、「肯定論」ではサービスのみならず内部構造のそれも含めて地方自治体改革を志向しているのに対し、「懐疑論」ではCCTが適用された場合のサービスの質をめぐる基準設定の困難性や、職務・機能の混乱、その結果としての行政サービスの低下を憂慮していると言えよう。

しかし、ここで注目したいのは、「懐疑論」においてCCTそのものの導入については難色を示しながらも、「金銭に見合った価値」という表現に代表される「CCT的な考え方」が否定されていないという点である。

「金銭に見合った価値」というレトリックあるいはスローガンを地方自治体のサービスに当てはめてみた場合、それは行政サービスの市場化を意味する。消費者は商品あるいはサービスを購入する場合に、当然、支払う金銭とその対価としてのサービスを比べ、前者と後者が比較均衡する場合にそれを購入するという行動に出る。要するに税金や使用料という形で金銭を行政に支払うからには、それに見合ったサービスを受けるのが当然であって、それはサービス供給者が公的セクターであろうと私的セクターであろうと同じではないかというものである。このレトリックを基盤とする限り、市民にとって自分達が受けているサービスの主体が公的セクターであるか私的セクターであるかということは関心の対象外なのである。

したがって、市場における競争原理が行政サービスをめぐって作用することは、「金銭に見合った価値」がより一層高まる可能性があるという点で、市民にとってはむしろ歓迎すべき動きとして受けとめられているのではないだろうか。「CCT的なもの」が正面から否定されないのは、こうした価値観が「肯定論」者と「否定論」者との間で共有されているからである。イギリスの地方自治体はこの価値観を是認せざるを得ない状況の中でコスト削減、職員削減、組織編成改革、市民意識の把握、市民へのPRといった諸課題に取り組まざるを得ない環境状況に置かれている。

しかし、こうした行政サービスの市場化は行政システムの構造・機能の再編成のみならず、スポーツ・文化サービス領域に係わる私的セクターやボランティアセクター、コミュニティ、政府、政府関係機関といった諸アクター間の政策ネットワークの変容をも迫るものである。

第4節 図書館サービスをめぐる「自発的」競争入札制度の導入

1. イギリス地方自治体の公共図書館

イギリスの「1964年公共図書館・博物館法」(Public Libraries and Museums Act 1964)には、図書館を設置しサービスを提供する主体は地方自治体(カウンティ、ロンドン・バラ、ディストリクトなど)であることが定められている(同法7条)。しかし同時に担当省庁には、地方自治体による図書館サービスを「指揮監督・改善」(同1条)する権限が与えられ、担当大臣はこれを調査する権限を持っている(同16条)。

従来からイギリス地方自治体の公共図書館については、福祉国家におけるきめの細かい、地域住民に身近な行政サービス提供施設として、言うなればコミュニティにおける文化的拠点のみならず金看板としての位置づけが歴史的にもなされてきたように思われる⁸⁸。

確かに、CCTは、1980年代におけるサッチャリズムの流れの中で「小さな政府」を志向する行財政改革の影響が地方自治体へ波及した一事例に過ぎない、と捉えることもできるかもしれない。しかし、博物館と並んで図書館サービスは、イギリスの文化行政領域において伝統的な蓄積がなされてきた「聖域」とも言える政策領域であり、この領域に市場原理の導入が検討されたことの中身を明らかにすることの意義はある。本節では以下、ロンドン・バラの一つであるブレント・カウンシル(Brent Council、ロンドン北西部に位置し人口は約25万人。以下ブレントと略)を事例として、ここで導入された実際の競争入札制導入の実験についてその過程や評価の中身を明らかにすることで、図書館サービスをめぐる内部的な政策ネットワークの構造を把握したい⁸⁹。

2. 図書館サービス領域への「任意競争入札制」導入の背景

ブレントでは各行政執行部の長が議員の下に配置されており、いわゆる議決機関と執行機関の分立はなされていない。1990年に当時のブレントの執行長官(Chief Executive)であったチャールズ・ウッド(Charles Wood)は、「サービスを委任する側と提供する側が同一である場合には、サービスを受ける消費者はコミュニティを犠牲にした形でのサービスの影響を受けるであろう。こうした二重の役割が独占的なサービス提供者の手にある場合には、サービス提供者は支配的な影響力を持つことになりコミュニティは破壊されてしまう。サービスの購入と提供を分離することによって、そして最も重要なことは、行政組織の異なる部局にサービスの購入担当と提供担当を分離設定することによって、こうした悪弊は打破される。その結果、サービス購入者はコミュニティのニーズによって支配される」と明言している⁹⁰。

このように、サービスの顧客もしくは依頼者と提供者とを行政組織内で分離し、直営部門が実際に仕事に従事できるかどうかは顧客部門の判断にかかっているというしくみを設定し、当該サービスの落札をめぐり公的セクターと私的セクターを競合させることで、コストを削減し、サービスの質を高めようというのが競争入札制導入のねらいである。

プレントにおける行政組織内の「顧客」と「提供者」の分離は、1991年にスタートした「行政サービスの全体的な質向上プログラム」(TQC=Total Quality Program)の実施を加速化させ、行政組織の再編成をもたらした。すなわち、局の数は10から5に削減されたのに伴い上級管理職(Senior Manager)が3分の1に減らされ、さらに上級管理職への任期契約制が導入された。また、「ビジネスユニット」(図書館サービスの場合、2館を1ユニットする合計6ユニット)が複数設置され、ここが私的セクターとの競合主体となった。「質向上プログラム」の実施により、行政職員(特に上級管理職)の関心がサービスの質、消費者の要求、パートナーシップの確立、業務遂行の評価システム、他部局とのコミュニケーションの拡大に向けられるようになったことも指摘された。

1992年に文化省は図書館サービスの全部もしくは一部の契約請負制をめぐる実現可能性についての調査研究を行うと提案し、これを受ける形でプレントではケントなど他の4地方自治体とともに、図書館サービスをめぐる競争入札制度を自主的に導入するパイロット事業を実施することとなった。すなわち、「強制」ではない「任意」もしくは「自発的」競争入札制(VCT=Voluntary Competitive Tendering、以下VCTと略)である⁹¹。

図書館サービスをめぐるVCTの原則として、消費者の観点に立ったサービス内容が検討されること、契約の当事者(委任者と請負者)は敵対関係にあるという前提には立たないため契約履行に関する罰則は設けないこと、あくまでもサービスを「獲得する(win)」という考えに立つこと、などが挙げられた。ここで興味深いのは罰則を設けない理由にもコスト削減の考えが浸透していることである。

すなわち、「プレントが採用した前提として、サービス請負者は業務を効果的に成功裏に行うことができるというものであった。請負者がそのように執行できないとすれば、なぜ最初に事業上の提携を組んだのかということになる」「契約の目的の一つは契約期間における毎年のサービス遂行のコストを正確に予測できることである。報酬や罰則を管理するためのコストは高く、その代わりにエネルギーや行政資源を、サービスの委任者と請負者との良好な関係の展開に集約化させた方が良いと考えられる」というものであった⁹²。

3. 「任意競争入札制」の実施過程

プレントにおけるVCT契約締結の選定業務は正式には1994年の6月1日に始まり、同年11月1日に終了、同時に5年を契約期間とする請負サービスがスタートした。既にこの年の2月に行政組織内の「顧客」部門であるサービス委任担当局の職員(Commissioning Officer)が、図書館サービス契約をめぐる入札に関心を持つ数社の企業と非公式な討議を行っており、その後、入札に参入すると思われる会社(書籍発行、書籍販売、図書館コンピュータシステム、図書館業務コンサルタント、人材派遣、レジヤ運営といった各会社)を類型化した。

キングズベリー(Kingsbury)図書館とプレストン・ロウド(Preston Road)図書館の管理運営をめぐる競争入札についての広告はタイムズ、ガーディアン、イブニング・スタンダードといった新聞の全国版やローカルガバメント・コロニカル、ミュニシパル・ジャーナルといった地方行政関連の雑誌にも掲載され、さらには「欧州共同体オフィシャルジャーナル」などを通じてEU諸国の関連会社にも呼びかけがなされた。こうした広告に対して計

400件以上の問い合わせがあり、この中にはオーストラリア、アメリカ、オランダ、ベルギー、アイルランドの関連会社からの照会もあった。さらに、契約の規定内容について問い合わせのあった関連会社70社に「サービスの質の選定に関わる調査用紙」(Qualitative Selection Questionnaire)が送付された^{9 3}。

「調査用紙」では入札希望会社の経営・財政状態に関わる書類(バランス・シート、利潤・損失勘定書、報告書の注釈、社長報告書、監査報告書、総取引高状況といった過去3年間の会計検査報告書の複写)の提出が要求され、契約不履行の経験の有無などが問われ、最後に以下の誓約が課せられた。すなわち、「提供した情報は知り得る限りにおいて正確なものであると確約する。虚偽の情報を提供した場合には競争入札の選定から除外されることを認める」といったことや、行政職員に対する贈与の禁止などであった^{9 4}。

提出締め切り日までに9社から調査用紙がサービス委任担当官のもとに届き、以下の4領域の各々について専門行政官による分析・評価がなされた。すなわち、会計官による会計上の信頼性の分析、厚生・保全担当官による分析、サービスの質についての管理運営担当ビジネスユニット(Council Management Consultancy Services Business Unit)の公認査定官による分析、芸術文化・図書館サービス委任担当チーム(Arts and Libraries Commissioning Team)の司書による専門技術的能力の分析、である。

各々の分析評価は一覧表にされ、芸術文化・図書館担当局長(Director of Arts and Libraries)と2名の芸術文化・図書館サービス委任担当官から構成される「入札評価委員会」(tender evaluation)に提出され、この委員会が一覧表をもとにさらに候補を4セクターに絞り込んだ。4セクターとは行政外部の3つの私的セクターと、従来からプレストン図書館とキングズベリー図書館の管理運営を行っていた行政内部のビジネスユニット(in-house Business Unit)であった。この4セクターに対して「入札評価委員会」は、開館時間の日程、図書館員の勤務配置と責任分担、研修計画、在庫の拡大・維持保全計画、催事や展示、コミュニティグループとの連携を含む図書館サービスの促進についての具体的方針の提出を求めた。こうしてさらに、私的セクター1社と公的セクターであるビジネスユニットの計2セクターにサービス請負候補が絞られたのである。

この2セクターは評価委員会の場でサービス内容についての20分間のプレゼンテーションを行い、図書館利用者に対するケア、他の図書館との協力などに関して質疑を受けた。評価委員会は最終的な判断を行うために、5年間にわたる1年毎の管理運営コスト、職員配置、開館時間、在庫、他の新たな発案といった項目について、両セクターが提示したサービス内容を対比する形で一覧表にし、これを比較考量して決定を下した^{9 5}。

4. 「入札評価委員会」による決定と文化省の評価

評価委員会は両セクターともサービス提供者としての力量は十分であり技術的にも対応可能であり、優劣はつけがたいとしながらも行政内部のビジネスユニット(内部入札者)と契約を結ぶ決定を下した。その理由として、内部入札者の方が僅かながら「金銭に見合った価値」のサービス提供を追求している、内部入札者は図書館利用者に対する調査を行った上で開館時間の延長を決定した、内部入札者の方が司書などの資格保有者を多く採用している、図書館利用者の声を反映させようとしている点において、また、創造

的なサービス促進の面で内部入札者が一歩リードしている、といった4点を指摘した。この決定は1994年9月22日の芸術文化・図書館小委員会で承認された。

今回のVCTの試みで明らかになったこととして評価委員会は、図書館サービスの領域において内部入札者をしのぐ外部入札者は存在しないものと思われ、中央政府のCCTに関する政策が明確にならない限り、図書館サービス領域の市場は成熟しない、政府の姿勢が明確になるまでプレントは芸術文化・図書館サービスを対象としたCCTの実施はすべきではない、しかし、今回のVCTの試みがプレント市民に提供されるサービスの改善に貢献したことは間違いない、今回のサービス水準を他の5つのビジネス・ユニットにも適合させVCTを実施すべきである、という見解を表明した⁹⁶。

それではこうしたVCT導入の試みに対する文化省の評価はどうだったのであろうか。文化省によれば、確かにこの段階では私的セクターには図書館サービスに求められる専門的な知識・技能や経験の蓄積はないものの、同時に今後は私的セクターが短期間で技能や経験を獲得し、私的セクター間の戦略的提携により図書館サービスをめぐる競争に参入してくる可能性があるという。したがって、私的セクターは適切な職員を補充し、業務対象の幅を広げるか担当部局を設置する必要があると強調する。そして、規模の経済が作用するためには、図書館サービスをめぐる大規模で明確な市場が形成されなければならないとするのである。

当時、文化大臣であったピーター・ブロック(Peter Brook)によれば、図書館サービスに競争入札制を適用する目的は、より少ないコストで以前と同じ質のサービスを提供すること、あるいは以前と同じコストでより質の高いサービスを提供することであるが、プレントはより少ないコストでより高質のサービス提供の達成に成功したという。

文化省は、ビジネスユニットへの権限移譲がプレントにおけるパイロット事業の実施を容易にしたと捉えた上で、CCTもしくはVCT実施のための前提条件として以下の6項目を挙げた。すなわち、顧客と請負者の役割と責任の明確化、サービス水準の規定、

効果的で確実な監視と消費者フィードバックの手続きの確立、サービス提供に関わるあらゆるコストの正確な定量化と分析、顧客であれ契約請負者であれ、これらの人々が要求される新しい能力を獲得するための十分な研修、あらゆるレベルの職員間のコミュニケーションと可能な限りのプロセスへの参加、であった⁹⁷。

要するに文化省は、地方自治体の図書館サービスに競争入札制度を導入することは現実的に可能であるとし、以下のように結論づけた。「プレントがなしたことは図書館サービスの在り方としてポピュラーなものであるとは限らない。それは非常に急進的で挑戦的であり、議論の余地のあるものである。しかし、たとえ懐疑的な批判があるにしても図書館サービスの改善がなされ、人々によっても積極的に評価されているという事実は否定できない」というものであった⁹⁸。

その後のプレントにおける図書館行政サービスについては、図書購入費の大幅な削減がなされたことや、在庫図書のコンピュータへのデータベース化、在庫図書点検作業の強化による図書紛失率の大幅な低下、さらにはサービス内容の変化に応じた30年ぶりの条例の改正などが報告された⁹⁹。また、競争入札制については、「図書館サービスの担当が小ユニット化される」「文化省は公共図書館の民営化ではなく、受益者負担(料金徴収)の制度拡大を意図している」「これ以上の公共図書館のサービス効率化はできない」といった

懸念も指摘された¹⁰⁰。その一方で文化省は、例えば、「図書館アドバイザー」(Library Adviser)による公共図書館に対する監察を継続する意向を示した¹⁰¹。

第5節 強制競争入札の波及課題としての政策ネットワークの変容

スポーツ・文化行政領域へのCCTの導入について、これが地方自治体の職務の重要な転換となるかどうかについて判断するのは早急に過ぎるという見解がある¹⁰²。他方、CCTの手法は公共サービスの在り方を支える特質として今後も維持され、国務大臣が地方自治体の直営サービス組織を消滅させ民営化を達成するのと並行して、地方自治体そのものが急速に変化せざるを得ないであろうという解釈もある¹⁰³。

CCTそのものの導入はともかく、「CCT的なもの」は、前述したように80年代以降の時代的潮流であり、行政のサービス水準を市場のものさしで測定しようとする趨勢は将来的にも継続するものと思われる。こうした前提に立って、さらに、スポーツ・文化サービスをめぐる問題は、「今後地方政府が直面する中枢的な争点の縮図(microcosm)」であるという指摘¹⁰⁴を鑑みるならば、第1の波及課題は、市場におけるスポーツ・文化サービス関連領域の拡大であろう。CCTを契機としてこれに携わる私的セクターの増大、公的セクターの準市場化は避けられない傾向となろう。なぜならば、こうした行政サービスの市場化は、「私的セクターによる企業主義(entrepreneurialism)」という、「都市の衰退に対する新しい戦略的対応による制度的政策的枠組み」の中での動態変容であり、「政治に取って代わる市場、公的介入にとって代わる企業主義、社会的資本に取って代わる物的資本、福祉の配分にとり代わる富の創出、地方自治体を犠牲にした国家権力の増大という」ダイナミズムの中で定位されるからである¹⁰⁵。

第2の波及課題は、スポーツ・文化サービス領域に係わる諸アクター間の政策ネットワークの変容である。例えば、コミュニティレベルでは、ボランティアセクターはCCTによるサービスではカバーできないような小規模の契約をコミュニティ(市民セクター)との間で締結する可能性があり、さらに、ボランティアセクターによる独自の監視機能として、法律の改正について監視し、特に環境大臣の声明や指導を見守る、地方自治体による個々の法令の執行を監視する、契約締結者の契約の遂行について監視する、といったことが既に模索されている¹⁰⁶。すなわち、ボランティアセクターと市民セクターおよび公的セクター間の政策ネットワークにおける関係変容である。例えば、「カスタマー・チャーター(Customer Charter)」は市民セクターと公的セクターの関係転換を示す一つの証左であろう¹⁰⁷。

第3の波及課題は、上記変容の必然的帰結として、諸アクター間の政策ネットワークにおけるパートナーシップ構築への志向と、アクター間を連結する調整的アクターの出現であろう。例えば、スポーツ・文化サービス提供におけるボランティアセクターや私的(商業)セクターといった非政府セクターの組織および活動の範囲が拡大し、その重要性が増すのと並行して¹⁰⁸、文化省は規制の弾力的運用や助成・助言を通じて私的セクターのイニシアチブを奨励するという声明を出している¹⁰⁹。

また、中央省庁、政府関係団体、地方自治体、市民団体、関係企業間のコミュニケーシ

ョン等の関係ルートを連結する調整アクターが顕在化してくる。レジャー施設の管理運営をめぐる技術的専門知識や最新情報の交換、調査研究などに携わる公的セクター、私的セクター、ボランティアセクターから構成される「レジャー運営機関」(ILAM=Institute for Leisure and Recreation)や、「芸術への企業スポンサー協会」(ABSA=Association for Business Sponsorship of the Arts)などがその典型例である。さらに、こうした連結は「企業スポンサー誘引計画」(BSIS=Business Sponsorship Incentive Scheme)といった政府政策によっても志向された。

第4の波及課題は、地方自治体内部の委員会や部局組織の再編合理化に伴う諸組織の拡散的ネットワーク化である。すなわち、「契約と政策の連結」や当該サービス毎の「顧客と契約者との分立」は、「単一の統合されたヒエラルヒー組織ではなく、諸組織のますます拡散するネットワークの運営へと向かうよう要求する」というものである¹¹⁰。

第5の波及課題は、公的セクターの私的セクター化による両者の境界の曖昧化・希薄化あるいは、国営企業の民営化による地方レベルへの浸透化現象ないしは政策ネットワークの緩やかな増幅化である。すなわち、国レベルでは「雑種化」(hybridisation=混合企業)の出現により、「人々には企業の一部或いは合併企業が公共部門に分類されるのかそれとも民間部門なのかあまりはっきりしない」という認識状況であり、「公衆は、政府が残存する権利を利用して、民営化された(雑種化された)企業が損失ゾーンにおちいり公共の財源を必要とするまで」は、「多分これを問題とは考えないだろう」という認識態度である¹¹¹。

第6の波及課題は、中央省庁(特に環境省)がCCTの政策の立案、決定、実施、評価・監視をめぐる主要な権限を保持し、文化省も含め専門技術的知識を有することから起因する、政府間関係の文脈における統治(ガバナンス)の側面からの中央集権化の加速化に対する懸念である。政策ネットワークにおけるコアのリソースの増大・強化と言い換えることもできよう。例えば、環境省は「回状」(Circular)により一括契約の性格付け、競争入札日程、地方自治体の「反競争行為」を回避するための入札条件、入札後の協議、入札評価、入札への誘引といった実務的側面をマニュアル化し、地方自治体がこれに従う方向付けを設定している¹¹²。

こうして国により相当程度に定式内容化されたフォーマットが、地方自治体のCCT活動を拘束すると同時に国への依存メカニズムを湧出する。また、これと並行して、このような専門的知識を操縦できる少数のエリート部門への地方レベルにおける権限の集中化形態(地方政府レベルにおけるコアのリソース強化)も深化するというものである。

CCTを支えるイデオロギー的基盤は「小さな政府論」であるが、さらにその基層には「金銭に見合った価値」の是認という社会的認識の定着があり、イギリスではこうした環境要因の中であらゆる公的セクターが活動せざるを得ないと言っても過言ではない。確かにCCTは、政府による民営化および経済至上主義的政策に代表化されるニューライト、市場論、マネタリズムといったサッチャリズムの地方レベルでの一適用事項に過ぎなかったのかもしれない。しかし、CCT達成の蓄積は間違いなく、行政サービスの市場化、公的・私的・市民セクター間の関係変容とパートナーシップ、地方自治体組織の再編合理化、集権化といった波及課題をより一層顕現させたことは確かであろう。

こうした、CCTから波及する有機的に連関し相互に影響を及ぼす諸課題の合成ベクトルは果たして集権化と分権化のどちらに向かうのであろうか。アラン・コ克蘭(Allan

Cochrane) は、「国家の支出は契約を通じてますます私的セクターに還流し」、イギリスにおける福利厚生サービスはより一層統合化され、中枢に戦略的管理者を伴うネットワークを通じて中央集権的に運用されるようになりつつあり、同時に、地方自治体の私的セクターへの依存がビジネス活動をますます正当化させ、地方自治体は地方レベルにおける主導的な政治アクターではなくなる、ということを示唆している。しかし、彼によればこうした趨勢は地方自治体に他者との協議を促すのであり、地方自治体は「全ての新しい複合体の中でコミュニティ・ニーズを反映でき、また、所与のものとされたいいくつかの想定に対して新しい配列の中で挑戦することのできる戦略的強調を築くこと」が可能になる、と結論するのである¹¹³。

CC Tは集権化 分権化、集中化 分散化という相互に逆潮し相矛盾するようなベクトル、すなわち、現代社会のネットワーク化現象を構成する諸因子を顕在化、掲出化させる一つの原動力となったことは確かであるように思われる。

さらに、ブレントにおける図書館サービスにおいて試みられたV C Tの実験が示唆するものは何であろうか。ここでの変革は、日本における自治体経営論や公私役割分担論の文脈の中で展開された公的セクターと私的セクターのメリット・デメリットの抽出・比較考量や、行政活動をめぐる効率性・有効性・能率性の規準尺度の追求とはその頻度、程度、強度において大きな差異があるように思われる。そしてこのことはそのまま両国の地方政府や中央政府の行財政改革の深化をめぐる差異にも連動している。

「より低いコストでより良いサービス」が供給されるとした場合に、「より良いサービス」や「高質なサービス」とは何かについての客観的規準や指標を設定するという極めて困難で達成し難い作業の追求はなされてはいるものの、それ以上に「金銭に見合った価値」という表層的なレトリックが人々の満足度のパラメーターとして明示される。その意味でサービスにおける「顧客」と「提供者」の分離は、公的セクターと私的セクターを競合させる切り札の役割を果たしていると言えよう。

日本の地方自治体がイギリスの地方自治体の経験から学ぶとすれば、まず、自治体の組織や活動の変革へ導く原動力を「内圧」として設定するのか、「外圧」として位置づけるのかの選択肢を明確にすることである。そして、前者を選択することによって内部組織単位間の摩擦解消とコンセンサスを蓄積し、組織と活動の大胆な改革と再編成を新たなネットワーク形成を通じて達成することではないだろうか。市民セクターや私的セクターとの緊張関係を維持しながらも各セクターとの協働関係を模索しつつ、同時に上昇型のコミュニケーションルートを通じて本来自治体が保有すべき財源や権限の獲得に向けて、今度は自らが国に対する「外圧」として作用しなければならないと考えられる。

第3章の註

- ¹ 本研究は以下の各氏からの資料提供や各氏とのインタビューに依るところが大きい。記して感謝の意を表しておきたい(カッコ内は1996年6月現在の職で順番は資料収集・インタビューの実施順)。エマ・スコット(Emma Scott. 文化省博物館・美術館局)、パトリック・ファロン(P J Fallon. 同)、ロジャー・ストラットン・スミス(Roger Stratton-Smith. 同)、ティモシー・メイソン(Timothy Mason. 博物館・美術館委員会)、バラリエ・ミルネス(Valerie Milnes. シティ大学芸術政策学部図書館員)、カミラ・ブードル(Camilla Boodle. 芸術企業後援協会部長)、デビット・ハンフリーズ(David Humphries. 文化省スポーツ・レクリエーション局B)、マリ・ロガーソン(Mari Rogerson. 同)、ブライアン・ラング(Brian Lang. 英国図書館長・副議長)、ジェーン・ランキン(Jean M. Rankine. 英国博物館副館長)、マーク・テイラー(Mark Taylor. 博物館協会部長)、ジョン・マクオースラン(John MacAuslan. 英国美術館管理部長)、メリナ・グリーンズミス(Melina Greensmith. スポーツカウンシル・情報センター員)、ジョナサン・ウェッブ(Jonathan Webb. 同)、グラハム・ホルムズ(Graham Holms. 文化省スポーツ・レクリエーション局A)、フォアード・ウェルズ(Howard Wells. イギリス・スポーツカウンシル長)、ダン・チャドウィック(Dan Chadwick. 南東部博物館サービス長)、シェリー・ジェスパーソン(Sherry Jespersen. 図書館協会専門サービス部長)、マイク・スコット(Mike Scott. スポーツ後援機関長)、エバンス(L.F.Evans. 文化省スポーツ・レクリエーション局C)、トム・ペンドリー(TomPendry. 労働党影のスポーツ・観光大臣)、ダンカン・ウィルソン(Duncan Wilson. 文化省図書館局)。
- ² 政策・制度・管理という視角については、原田の学会発表に依拠している(原田久「政策ネットワーク論における『政策』・『制度』・『管理』(1997年度日本行政学会分科会(A)『行政学の再構成 日本行政学の課題』1997年5月17日)。
- ³ 拙稿「政策過程分析をめぐる一試論 政策ネットワークの枠組みモデル構築の試み」(『宇都宮大学国際学部研究論集』創刊号), pp.49-53 参照。
- ⁴ 拙稿「イギリスにおける地方行政サービスをめぐる環境変容とその特質 文化行政領域における強制競争入札制度の導入を中心に」(『季刊行政管理研究』75号), pp.26-35 参照。
- ⁵ Andrew Taylor, "Arm's Length but Hands on. Mapping the New Governance: The Department of National Heritage and Cultural Politics in Britain," *Public Administration*, XXXXXXXXV (1997), 441-466.
- ⁶ The Civil Service Year Book (London, 1996), p.49.
- ⁷ Department of National Heritage, A Guide to the Department and its Sponsored Bodies (London, 1996), pp.2-5.
- ⁸ NDPBは「政府省庁もしくはその一部ではなく、多かれ少なかれ諸大臣からある程度の距離を保った範囲内で作動する」(Cabinet Office and HM Treasury, Non-Departmental Public Bodies: A Guide for Departments(London, 1993), p.6)とされ、以下の3つのカテゴリー、すなわち、執行、管理、規制あるいは商業的機能を持つ諸機関、当該大臣や政府省庁に勧告を行うためのロイヤル委員会などの諮問委員会、裁判所及び他の司法機関、に分類される。(*ibid.*, p.7.)
- ⁹ Department of National Heritage, Annual Report 1996(London, 1995), p.4.
- ¹⁰ Department of National Heritage, People Taking Part(London, 1995), p.28.
- ¹¹ National Campaign for the Arts, facts about the Arts(London, 1995), p.32.

^{1 2} Vera.L.Zolberg, "Art Museums and Cultural Policies, Challenge of Privatizations," *The Journal of Arts Management, Law and Society*, XXII(1992),279. 略筆者。

^{1 3} 文化省の総支出の23% (2億2,600万ポンド。1994年度) が博物館を対象としており、これは文化省の支出項目の中では最大である。2億1,400万ポンドが国立博物館等に、900万ポンドがMGCに提供される。MGCは360万ポンドをAMCsに提供する。また、文化省が後援する博物館の売上やスポンサー収入は、4,500万ポンド(1989年度)から6,900万ポンド(1994年度)に上っている。(Department of National Heritage, Museums and Galleries Division (London, 1995), pp.1-3) .

^{1 4} Management of Culture and the Heritage in the United Kingdom(1995),p.2.

^{1 5} Museums and Galleries Commission, Museums and Galleries Commission Accounts 1994-95(London, 1995),p.1.

^{1 6} Museums & Galleries Commission, MGC Publication List(London,1996),p.2.

^{1 7} Museums & Galleries Commission, Acceptance in Lieu(London),p.1.

^{1 8} Area Museum Councils, Raising Standards of Museum Services(London, 1996),p.2.

^{1 9} Committee of Area Museum Councils, Area Museum Councils, The Regional Agencies for Museums in the UK(Cirencester, 1996)pp.3-14.

^{2 0} South Eastern Museums Service, Annual Report 1993/94(London, 1994),pp.1-17.

^{2 1} South Eastern Museums Service Corporate Plan 1995-1999(London, 1996),pp.4-8.

^{2 2} Museums & Galleries Commission, Funding Agreement Between the Museums & Galleries Commission and the South Eastern Museums Service for the Financial Year 1996/97(London, 1996),pp.1-11.

^{2 3} Museums Association, Membership Individual 96-97(London, 1996),p.4.

^{2 4} Museums Association, The National Strategy for Museums, The Museums Association's Recommendations for Government Action(London, 1996),pp.3-15.

^{2 5} Museums Association, *Museums Journal June 1996*(London, 1996),p.7.

^{2 6} Museums Association,1994/5 Annual Report & Notice of the Annual General Meeting (London,1994)p.4 .

^{2 7} Trustees of the British Museum 1992, British Museum Corporate Plan 1992, *Financial Years 1992-97* (London, 1992),pp.1-14.

^{2 8} National Gallery Publications Limited, The National Gallery Report, April 1994-March 1995(London, 1995), pp.6-66. 1994年度の国立美術館の総収入は23,621,000ポンドで、内訳は国からの補助金が18,188,000ポンド、他の運営収入が5,433,000ポンドである。

^{2 9} MGCが収集品のケアや管理運営をめぐり一定のサービス水準を達成していると判定した博物館に対して、5年間有効の登録認証を交付する。

^{3 0} Department of National Heritage, Treasures in Trust, A Review of Museum Policy (London, 1996),pp.1-28.

^{3 1} Department of National Heritage, Report by the Secretary of State for National Heritage on Library and Information matters during 1994(London, 1995),pp.1-7.

^{3 2} The Library Association, *Record Year in Review*(London, 1995), p.8.

^{3 3} Department of National Heritage, The Public Library Service in the 1990s, *Guidance for Local Authorities from the Department of National Heritage*(London, 1995),pp.

3-11.

^{3 4} Ken Cooper, "The British Library: a Case Study in Government Funding," *Policy Studies*, XIII(1992), 49-57. 略筆者。

^{3 5} British Library Board, *The British Library, Twenty Second Annual Report 1994-95*, London, 1995), pp.6-53.

^{3 6} プレント(Brent)カウンシルの「自発的競争入札制(VCT=Voluntary Competitive Tendering)の試みについては、拙稿「イギリス地方自治体の文化行政サービスをめぐる『公』と『民』の競合過程 公共図書館サービス領域への競争入札制導入の試み」(『月刊自治研』39巻452号, pp73-79)参照。

^{3 7} Library Association, *The powerful force in the library and information world* (London, 1996), p.3.

^{3 8} Library Association, *The Public Library Service, Information for Elected Members* (London, 1995), pp.1-13.

^{3 9} Library Association, *1995 Annual Report & Accounts*(London, 1996), pp.4-24. なお、1995年度のLAの収入は総額2,351,000ポンドであり、内訳は会費が1,702,000ポンド、「図書館協会事業」による収入が1,468,000ポンドを占めている(100万ポンド以下四捨五入)。

^{4 0} Committee of Public Accounts, *Sports Council: Initiative to Improve Financial Management and Control and Value for Money* (London, 1995), p.5.

^{4 1} ISSによる後援の対象は、学校チーム、スポーツ施設および設備、カリキュラム以外のスポーツ指導を行う教員、学校スポーツに携わるコーチ、学校間の対抗試合、学校・地域共同の催事、卓越したスポーツ能力を持つ学校生徒などである。スポンサー1社当たりの出資額は1,000ポンドから5万ポンドの間と定められている。(Institute of Sports Sponsorship, *Sports Match, Backing Business Backing Sport* (London, 1996), pp.1-2).

^{4 2} Department of National Heritage, *Sport, Raising the Game*(London, 1995), pp.1-40.

なお、労働党のスポーツ政策の骨子は、私的セクターによる支援を歓迎するとしているものの、これは「付随的な特別手当として認識されなければならない」というものである。

(Jack Cunningham & Tom Pendry, *Creating Excellence in British Sport, Labour's Proposal for a British Academy of Sport*(London, 1996), p.9). 労働党は「スポーツゲームの向上」を、地方行政機関についての言及がほとんど記述されていないと批判し、CCTも「廃止に向けて専念する」としている。そして、「コミュニティによるイニシアチブ」という原則を強調している。(1995年12月における当時の「影のスポーツ・観光大臣」、トム・ペンドリーの発言)。

^{4 3} Department of National Heritage, *Sport-Raising the Game, Update*, (London, 1996), pp.4-6.

^{4 4} Derek Casey, Rodney M Walker & Trevor Brooking, *The Sports Council National Lottery Distribution Account 1994-95*(London, 1995), pp.1-4.

^{4 5} Luke FitzHerbert, *Winners and Losers, The impact of the National Lottery* (London, 1995), pp.4-22.

^{4 6} メイソンとのインタビュー(1996年6月11日)。

^{4 7} チャドウィックとのインタビュー(1996年6月26日)。

⁴⁸ テイラーとのインタビュー(1996年6月17日)。

⁴⁹ ランキンとのインタビュー(1996年6月14日)。

⁵⁰ スミスとのインタビュー(1996年5月29日)。

⁵¹ マックオースランとのインタビュー(1996年6月17日)。

⁵² ジェスパークソンとのインタビュー(1996年6月27日)。

⁵³ ハンフリー、ロガーソンとのインタビュー(1996年6月13日)。

⁵⁴ ホルムズとのインタビュー(1996年6月19日)。

⁵⁵ ウェルズとのインタビュー(1996年6月19日)。

⁵⁶ F.Coalter, J.Long and B.Duffield, *Recreational Welfare*(Hants,1988),pp.131-132. 略筆者。

⁵⁷ Bernd Marin & Renate Maynts ed., *Policy Networks, Empirical Evidence and Theoretical Consideration*(Frankfurt, 1991),p.48.

⁵⁸ 本章では強制競争入札を、「従来の地方自治体(公的セクター)の行政サービスのうち、法律等で規定された特定サービス領域を地方自治体が自ら実施したいと希望する場合には、民間事業者(私的セクター)と競争することが強制され、民間事業者以上に経費などの効率化を図らない限り、地方自治体の直営サービス組織は当該事業を施行する権利を獲得できないというしくみ」と捉えておく。また、強制競争入札をその制度的経緯や、地方自治体における労働、管理部門、議員への影響といった観点から実証的に考察した研究として、武藤博己「イギリス地方自治の動向 財政改革と競争入札制の導入を中心に」(『季刊行政管理研究』56号、1991年12月、pp.26-36.)が挙げられる。

⁵⁹ 例えば、谷藤はトニー・ブレアを党首とする最近のイギリス労働党の政策骨子として、「経済システムについては、産業の国有化を前提とした計画経済、国家統制経済を否定し、市場経済システムを容認し、国家介入を最小限にとどめること」、「政府の役割を、市場原理では達成されない長期的な社会投資やテクノロジー開発に集中するとともに、市場が解決し得ない部分を補完することに限定すること」、「民間と公共部門の相互協力による地域福祉サービス体制を確立すること、そのためにコミュニティの復権を図ること」などを挙げている(谷藤悦史「元氣なイギリス労働党 近代化とその展望」、『東洋経済』1995年12月16日号、p.21.)。

⁶⁰ 嶋田巧「民営化政策 - 民営化と経済の効率性」(内田勝敏編『イギリス経済 サッチャー革命の軌跡』世界思想社、1991年、p.81.)。

⁶¹ テオ・ティーマイヤー、ガイ・クオ・デン編(尾上久雄他訳)『民営化の世界的潮流』(御茶の水書房、1987年)pp.36-37. また、森田はイギリスにおける民営化政策が「国民意識のコントロールを前提」として、「多分に巧妙な政治的コントロールによって支えられた」政策であると指摘している(森田朗「イギリス保守党政権の『民営化』政策」、『季刊行政管理研究』42号、1988年6月、pp.23-24.)。

また、下條はCCTについて、「ロンドン・バラでも競争入札で落札した業者が、後日、採算に合わないことを理由に、その事業への着手を拒むというケースが発生した。競争入札の対象となっている事業は、住民の日常生活に深く係わるものだけに、事業の遅れや中断は許されない。住民に対するサービスの質的向上に結びつかないような行政改革は、自治の後退を意味する。(略)自治体内部の経営感覚の喚起に役立つのであればともかく、現状では自治体部局の“安売り”に化す危険を覚える。問題は、自治体内部・職員に対しての危惧よりも、落札業者によるサービスが粗悪となったり、公正さを欠く懸念である。最終的に悲劇の主人公となるのは一般住民である。伝統を誇ってきた自治体の“誇り”を堅示してほしい」と強く批判している(下條美智彦『イギリスの行政』早稲田大学出版部、1995年、pp.206-207. 略中村)。

⁶² 宇都宮深志編『サッチャー革命の理念と実践』(三嶺書房、1990年)pp.273-274.

⁶³ 木寺久、内貴滋『サッチャー首相の英国地方制度革命』(ぎょうせい、1989年)p.89.

^{6 4} (財)自治体国際化協会『英国の公共サービスと強制競争入札』((財)自治体国際化協会、1992年) p.7.

^{6 5} Michael Scott, *Law and Leisure Services Management* (London,1993),p.36.

^{6 6} なお、「地方政府運営委員会」(LGMB=The Local Government Management Boards)の調査(1995年現在)によれば、私的セクターによる契約達成率は、ビル清掃55.2%、ゴミ収集32.4%、道路清掃30.8%、学校給食サービス23.7%、運送手段の維持20.6%、グラウンドの維持36.4%、スポーツ・レジャーの運営15.2%、となっている。(Fiona Bulmer, *Compulsory Competitive Tendering, The Continuing Challenge* (London, 1995), p.10.)

^{6 7} Autin McCarthy etc, *Compulsory Competitive Tendering in Local Government, Annotated Bibliography* (London,1992),p.1.

^{6 8} Ibid.

^{6 9} 前掲、木寺、内貴、p.96、p.457.

^{7 0} 同、p.458.

^{7 1} Stephen Girell, John Bennett, *Compulsory Competitive Tendering, Law and Practice* (London,1990). なお、スポーツ・レジャー施設としては、スイミングプール、スケートリンク、屋内協議場、テニスコート、スカッシュコート、バドミントンコート、チームゲームのためのピッチ(Pitches)、競技グラウンド、自転車トラックとその施設、ゴルフコース、グリーン、ボウリンググリーン、ボウリングセンター、ボウリング場、乗馬場、競馬場、人口スキー場、フライング・気球・パラシュート場、島や海辺におけるボート場やウォータースポーツ場、が列挙されている。また、グラウンド維持に関連して、冬季・夏季スポーツ施設の設計、ゴールポストの建設や取り壊し、競技およびイベント施設、テニスコート、人口芝、ゴールポストなどの維持修繕、などはCCTの対象として契約に含まれるとされる。(Local Government Training Board, *Managing Competition Tendering for Local Government Services*(London,1988))

^{7 2} Andrew Sparke, *The Compulsory Competitive Tendering Guide*(London,1993),p.10.

^{7 3} Institute of Leisure and Amenity Management (ILAM) and Institute of Baths and Recreation Management (IBRM), *Management of Sports and Leisure Facilities* (London,1989), p.8(AppendI).

^{7 4} Ibid.,p.11. 具体的には、カウンティ、非メトロポリタン・ディストリクト、パリッシュ・カウンシル、合同委員会、スコットランド自治体が1992年1月1日まで、ロンドン・バラおよびメトロポリタン・ディストリクトの半分(グループ1・2・3)が1992年8月1日まで、残り半分のロンドン・バラおよびメトロポリタン・ディストリクトが1993年1月1日までと設定された。

^{7 5} 1996年3月8日におけるブレント・カウンシル文化サービス部局のスポーツ担当主任、Clifton Jackson氏とのインタビューによる。

^{7 6} Reference Services, Central Office of Information, *Sport and Leisure* (London,1994),p.17.

^{7 7} McCarthy, op. cit., pp.3-5.

^{7 8} Kieron Walsh, *Competitive Tendering for Local Authority Services, Initial Experience* (London,1991),pp.4-6.

-
- ⁷⁹ Fiona Bulmer, *Compulsory Competitive Tendering, The Continuing Challenge* (London,1995),p.5,p.17.
- ⁸⁰ Robert Carnaghan, Barry Bracewell-Milnes, *Testing the Market, Competitive Tendering for Government Services in Britain and Abroad*(London,1993), pp.23-26.かつこ内中村。
- ⁸¹ ILAM, IBRM, *op. cit.*, p.5.
- ⁸² Maggie Ashcroft, Alex Wilson, *Competitive Tendering and Libraries, Proceeding of Seminars held in Stamford on 25/26 November 1992*(Stamford,1992), pp.5-13.傍線およびかつこ内中村。
- ⁸³ National Arts and Media Strategy Monitoring Group, *Towards a National Arts and Media Strategy* (London,1992),pp.127-128.
- ⁸⁴ Girell, Bennett, *op. cit.*,p.7.
- ⁸⁵ Guy Hollis, Gail Ham, Mark Amber, *The Future Role and Structure of Local Government* (Essex, 1992), p.202.傍線中村。
- ⁸⁶ Allan Cochrane, *Whatever Happened to Local Government* (Buckingham, 1993),p.59, p.67.
- ⁸⁷ The Arts Council of Great Britain, *A Creative Future, The Way forward for the Arts, Crafts and Media in England*(London,1993), p.103.
- ⁸⁸ 『英国の公立図書館』(自治体国際化協会、97号、1995年2月、p.5)によれば、イングランドとウェールズにおいて図書館を設置している地方自治体数は121で、図書館数は3,420である。なお、ロンドン・バラにおいては33区の全てが図書館を設置しており、図書館数は387(1区当たり約12館)である。
- ⁸⁹ 資料はブレント・カウンシルの図書館領域の委任サービス担当部長(Commissioning Manager.1996年6月現在)のカレン・ティアマン(Karen Tyerman)氏からの提供に負っている。
- ⁹⁰ Department of National Heritage, Brent Arts and Libraries, *Contracting for Service Excellence: Department of National Heritage Investigation into Contracting out in Public Libraries, Report on the Brent Pilot Project* (Brent, 1995), p.4.
- ⁹¹ VCT導入をめぐり、ブレントでは小委員会において1年6ヶ月に及ぶ議論がなされた。この間、ブレントと文化省との協議も平行してなされた。
- ⁹² *ibid.*, p.13.
- ⁹³ Executive Director of Education, Arts & Libraries, *London Borough of Brent Arts & Libraries Sub-Committee, 22 September 1994*(Brent, 1994), pp.2-3.
- ⁹⁴ Brent Council, *Questionnaire and Application for Qualitative Selection for Facilities Management Contract for Kingsbury & Preston Libraries*(Brent, 1994), pp.4-10.
- ⁹⁵ Executive Director of Education, Arts & Libraries, *op. cit.*, pp.3-6.
- ⁹⁶ *ibid.*, pp.7-8.
- ⁹⁷ Department of National Heritage, *op. cit.*, pp.20-22.
- ⁹⁸ *ibid.*, p.22.
- ⁹⁹ London Borough of Brent, Arts & Libraries Sub-Committee, *Report from Frank Quigg, Service Development Director, Cultural Services*(Brent, 1996), pp.2-6.

¹⁰⁰「図書館協会」(Library Association)の専門サービス担当部長(1996年6月現在)のシェリー・ジェスパーセン(Sherry Jespersen)氏に1996年6月27日に行ったインタビュー。

¹⁰¹Department of National Heritage, *The Public Library Service in the 1990s*, Guidance for Local Authorities from the Department of National Heritage (London, 1995), p.11.

¹⁰²Michael Scott, *Leisure Service Law* (London, 1993), p.251.

¹⁰³Sparke, *op. cit.*, p.197.

¹⁰⁴John Benington and Judy White, *The Future of Leisure Services* (London, 1988), p.4.

¹⁰⁵Michael Parkinson, Patrick LeGales, "Urban Policy in France and Britain, Cross-Channel Lessons," *Policy Studies*, XVI (1995), 36.

¹⁰⁶Christian Kunz, *Bidding for Change? Voluntary Organisations and Competitive Tendering for Local Authority Services* (London, 1989), p.24.

¹⁰⁷Brent Council, *Library Users, Customer Charter Brent*, 1993). Brent Council, *Museum Service, Customer Charter* (Brent, 1993). Brent Council, *Sports Provision, Customer Charter* (Brent, 1993). プレントカウンシルにおける図書館・博物館・スポーツサービスに関わるシティズン・チャーターの部分的内容は以下の通りである。

図書館：「プレントにおける図書館サービスを改善し続けます。すなわち、図書館の蔵書が興味深く、魅力あるものとして維持されるよう新書や他の図書館の文献を購入します。もちろん最新の出版物も購入します」「プレントの図書館職員は、図書施設やサービスについて十分に研修し、知識深くなります。丁寧に応答し効率的に働きます。名札により担当者を明確にします」

「図書館訪問の際には迅速な対応をします。すなわち、カウンターや検索デスクで通常、3分以上はお待たせしません。詳細な情報をめぐる質問には長時間にわたって応答しますが、大部分の検索をめぐる質問には5分以内でお答えします」「仮に図書館サービスがあなたのご期待に沿えなかった場合には、いかなる苦情に対しても就業日の5日間以内に対応を行います。図書館サービスの改善についてのあなた方からの提案に耳を傾けます。仮に、約束したことが達成されなかった場合、あなたは消費者担当の職員にコンタクトをとることができます」

博物館：「高質なサービスを提供し、その中で金銭に見合った価値を提供し、あなた方のニーズを充足します」「あなた方に対する約束」として、「電話により連絡を受けた場合、呼び鈴5回以内で受話器に出ます。そしてすぐに受話器を取った者の名前を知らせます。そしてできるだけ早く担当者におつなぎします」「展覧会や展示をコミュニティ組織と協同で行います。」「サービスについて厳密なチェックを行います。サービスを有効なものとし、金銭に見合った価値を提供し、あなた方のニーズを充足させます。こうした水準をどのように充足しているかについての情報を公表します。消費者の満足度について2年毎に調査し、その結果について公表し可能なことを実行に移します」

スポーツセンター：「クリスマスと元旦を除いて開館します」「業務遂行について監

視するために定期的に調査を行い、提供するサービス、新しい施設や設備の設置について地域のコミュニティ組織や利用者と協議します」「予約したコートの利用開始が15分遅れてしまった場合にはその分の費用を還元します」「プレントに住むか就業している人は、スポーツセンターの利用が割引になったり、優先的な予約が可能となるプレント・レジャーカードを取得する資格があります」

¹⁰⁸ City University & Patrick J. Boylan, *Management of Culture and the Heritage in the United Kingdom* (London, 1995), p.12.

¹⁰⁹ Department of National Heritage, *Annual Report 1995* (London, 1995), p.5.

¹¹⁰ Kieron Walsh, Howard Davis, *Competition and Service, The Impact of the Local Government Act 1988* (London, 1993), pp.165-168.

¹¹¹ ティーマイヤー、ガイ・クオデン、前掲、p.47、p.50.

¹¹² Department of the Environment, Circular from the Department of the Environment, *Local Government Act 1992, Section 9: Competition in the Provision of Local Authority Services* (London, 1993). 例えば以下のような指導内容である。

「仮に一括契約が諸領域の一つに携わるあるいは専門的諸活動に携わる契約者を防ぐような場合には、地方行政機関は関連のない領域や専門領域の業務を単一の契約対象とするようなことは回避しなければならない。例えば、ゴルフコースの管理運営は専門的活動である。したがって、一般のスポーツ・レジャー施設をめぐる管理運営にゴルフコースの管理運営を含めることは、専門のゴルフ場運営の契約者を入札から除外することになるし、また、一般のレジャー運営に携わる契約者が入札に参入するのを困難にしてしまう。こうした場合には地方行政機関は業務を個々の要素に分ける入札を考慮すべきである」(一括契約について)。(ibid., p.5.)

「地方行政機関は、契約者を単に自治体関連のサービス提供の経験がないだとか、イギリスにおいて公的業務遂行の経験がないという理由で入札から排除してはならない。CCTの導入以前においては当該のサービスを提供する私的セクターは少なかったが、新しいサービスを成功裏に担っていたという事例もある」(ibid., p.10.)

¹¹³ Cochrane, op.cit., p.120.