

CLAIR REPORT

米国地方政府における競争手法の導入

メリーランド州モンゴメリーカウンティの場合

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 179 (February 15, 1999)

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 業務遂行手段としての競争	2
1. 競争手法導入の目的	2
2. 自治体の役割	4
3. 多様な役割を担う自治体の諸問題	5
4. 導入手法	9
5. 効果	18
第2章 モンゴメリーカウンティにおける競争導入の事例	21
1. 背景	21
2. 契約手法	22
3. 事例	25
4. 効果及び問題点	28
おわりに	32
参考文献及び資料	35

はじめに

自治体国際化協会ニューヨーク事務所では、平成7年度から9年度にかけて、日米地方自治比較共同研究の一環として、米国内州・地方政府における近年の課題について、米国の専門家に調査を依頼してきた。同調査事項の一つとして、「公共管理政策における競争手法」と題し、ニューヨーク州立大学ジェラルド・ベンジャミン教授に依頼した成果が、同教授とニコス・ザハリアディス氏の共同執筆にかかる論稿「米国の州政府及び地方自治体における競争」として提出された。本レポートは、同ペーパーの骨子を紹介するとともに、より具体的に米国地方自治体の実際の取り組み事例を紹介することにより、単なる制度論ではなく米国地方行財政の実践的理解に資そうとするものである。

第1章においては、上記論稿から競争手法に関連する部分を抜粋訳出し、第2章ではメリーランド州モンゴメリーカウンティにおける競争導入の具体的事例について紹介する。

ベンジャミン教授並びにモンゴメリーカウンティの関係者には、記して感謝の意を表したい。

第1章 業務遂行手段としての競争

米国では、大部分の州及び自治体の業務は、最近まで州・地方政府の担当部門により運営（いわゆる直営）されてきた。しかし、1980年代における財政逼迫に伴う予算の縮小、課税への反発に加え、観念的には費用を抑制しようとしても、政府で運営する限り業務縮小が困難であるという実態に迫られて、州及び地方自治体は、少ない費用でより多くを得るために制度的競争手法を導入するようになった。その手法としては、他の政府によりサービスの供給・消費が行われる自治体間協定から、供給者である私企業が自治体の監督下で種々の業務を住民に提供する公正な市場協定まで、様々なものがある。これらの手法は、衛生検査やパーキングメーターの維持管理及び料金徴収のような既に確立された業務とは異なり、危険物処理のような、業務実施が確立されていない新規または成長中の分野で、近年急激に採用されている。

1. 競争手法導入の目的

政府が競争手法を導入するに際しては、(1)効率を良くすること、(2)より効果的にすること、(3)業務の質を高めること、(4)自治体としての責任を保ち続けること、(5)公平であること、及び(6)信頼を得ることという6つの目的の一つないしはいくつかの達成が求められることとなろう。なお、各々の目的は、時折相互に対立することもある。

(1) 効率

競争導入により政府が求める主要な目的は「効率」であるが、これには、一定の出費に対し、より高水準の業務を提供する「生産効率」と、より望ましい活動に資源を投入する「配分効率」とがある。効率化によって節減された財源は、減税や、増税を伴わない新事業に充当することが可能となる。

(2) 効果

効果と効率化との間に軋轢が生ずる場合には、妥協案が講じられなければならない。例えば、最低価格で清掃業務を行う業者が見つかるまで時間をかけた方が

効率的かもしれないが、今、直ちに取り組む方が効果的かもしれない。コストだけが全てではない。

(3) 質

通常、自治体による業務提供に対する主要な不満は、質の問題である。競争の導入によってこの状況を改善しうる場合もあるが、また逆の可能性も考えられる。自治体が業務を提供している場合は他部門からの助成があるため、その価格や質には必ずしも消費者の観点からの真の費用が反映されない。したがって、消費者にとっては、不慣れな供給者により業務が提供される場合は、その費用は上昇し、質は、少なくともしばらくの間低下する可能性があるほか、費用をそれまでの水準に抑えようとして、一定の間質が低下することも考えられる。

(4) 責任

競争の導入により、市民に対してより適切で良質の情報を提供することが可能となるが、正確な責任の所在を明らかにすることは困難となる。適切な情報を入手できるようになると、市民は、その享受するサービス業務に対してより注意深くなり、より良いものを要求するようになる。しかし、競争が導入されると、業務の提供について仲介者が存在することになるため、何らかの不都合が生じたときは責任の所在を明らかにすることが困難となる。また、選挙で選ばれた公務員や自治体内の管理者による統制の効果も薄くなる。業績の悪化は、あまりに多くの規制を押しつけたり不十分な管理を行った自治体の過失によるものかもしれないし、無節操な業者の管理運営上の過失によるものかもしれない。競争の導入による予期せぬ結果の一つは、自治体に公正、正義、社会福祉の責任を保たせる方法が、投票から裁判に移されることである。

(5) 公平

「公平」とは、「責任」の観念に関連しているが、様々な個人や集団がサービスをいかに入手しうるかについての考え方である。公共部門により業務が提供される理由の一つは、支払能力の有無にかかわらず、全てのグループ、とりわけ貧しい人々がサービスを享受できるよう保証することにある。累進課税の背後にある考え方と同様、支払能力のある者には、より多く支払い、全ての人々に平等にサービスを提供できるよう支援することが期待されている。真の平等を達成する

ためには、支払える者がより多く支払うこととし、恵まれない者については、平等の結果が得られるよう特別に配慮すべきことが示唆されているのである。

(6) 信頼

物事の進め方を変えるとき、自治体は新しい手法に対する市民の信頼を勝ちとらなければならない。前記の諸目的が競争の導入によってより良く達成されても、汚職や訴訟、否定的な宣伝によりその効果を減ずることもある。「費用の削減」だけでは、腐敗しやすく管理困難な仕組みが支持されることにはならないであろう。

2. 自治体の役割

政府部门による伝統的なサービス提供の方法は、(1)供給者、(2)生産者、(3)消費者、(4)規制者という四者の役割が融合されたものを含んでいる。政府が自らサービスを提供するというよりも、サービスの提供を受ける者とみる新しい考え方（パラダイム）の下では、これらの役割が区別されるようになる。サービスの提供に関して競争を導入することには、政府に対して、何を、どのようになすべきかについて明確に考えさせるという意義がある。

(1) 供給者

州及び地方政府は、警察、消防、水道、ゴミ収集等のサービスの地域社会への提供を保証する責任がある。たとえ民間企業にサービスの生産を委ねる場合であっても、政府は、市民にこれが提供されるよう確保し、どの程度必要かを決定し、誰が行うかを選定し、質の基準とコストの詳細を定め、実行者に責任を持たせるという全般的な政策責任を持っているのである。

(2) 生産者

実際に仕事を行い、消費者にサービスを提供するのが生産者であるが、他の自治体やその関係団体、民間企業や非営利法人、個人が生産者となる場合も考えられる。ある場合には、個々の消費者が生産者として行動することもできる。例えば、市民が自分のゴミを自分で集めて町の処理場に持っていく場合などがそうである。

(3) 消費者

特定サービスの最終消費者であるが、個人や民間企業あるいは他自治体も、消費者となる場合があり得る。自治体が事務用品を購入する場合のように自らが消費者となる場合は、しばしば通常の個人消費者とは違う行動をとらなければならない。通常は、定められた調達規則があるため、購入手続に時間もかかり、安易に業者を変えることもない。しかし、一定の場合には、競争は、手続きに要する時間を短縮し、利用可能な供給者数を増加させ、需要に対応する柔軟性を自治体に与えることとなる。

(4) 規制者

政府の最終的な役割は、市場のルールを取り決めることがある。競争を導入するにあたっては、可能な限り明確な規則を定める必要がある。例えば、健康管理の分野においては、政府は生産者に免許を交付し、安全手順を確立し、企業合併を監視し、私企業独占がつくり出されないよう異常な価格の設定を防止したりする。

市場が効果的に機能するために、政府はその地域で業務を行う十分な潜在的生産者数を維持しなければならない。このことは、小規模で人口も少ない田舎のため競争入札を行いにくい地方の自治体や、相当大手の生産者だけが契約条件にあってはまる大規模州の場合、特に問題となる。これらの場合競争は起こらず、規制への潜在的要望が高くなる。

ここで教訓となるのは、サービスの提供に競争を導入しても、供給者たる政府の役割は終了しないということである。むしろ競争の導入は、自治体に求められる役割を、確実に既述の諸目的に合致するように変えてしまうことになる。与えられた役割を見直すことにより、政府は、従来の業務を本質的に変革し、様々な技術や能力を持つ職員を雇用する必要があることを理解するであろう。

3. 多様な役割を担う自治体の諸問題

(1) 法及び契約上の義務

今までの手法を競争手法に置き換える場合、当事者はその目的や権利及び責任を明確に記載した契約書を作成しなければならないが、このことにより、少なく

とも二つの矛盾が生じることになる。一つは、効果的な契約に必要な要件と立法により必要な要件との間に軋轢が生じることであり、もう一つは、条件に満たない場合の罰則を規定する一方、それを上回った場合の報奨について規定することが必要になるということである。

契約案を起草するにあたっては、どの法律によって契約の内容を実行する権能が付与されるかを調べ、これを解釈しなければならない。法律における曖昧さは、しばしば意図的に行われる。意味を明確にすれば、勝者と敗者をはっきりとつくり出すこととなるため、政治的論議を呼ぶ諸問題に対して答えを出す際には逆効果になることもあるからである。公の目的はしばしば複雑かつ曖昧なものであり、争いの余地がある。契約の目的及びその基準の明確化は、法解釈の誤りを非難したがる議員諸公の政治的攻撃に、管理者をさらすことになる可能性がある。

契約の活用によって、公共政策の責任の所在は、選任された議員から公共管理者及び法廷へと置き換えられつつあるが、基準や目的の曖昧さは、裁判を通じて管理責任を追求する可能性を小さくしている。可能な限り最小の経費で最大の効果を得るために、報奨については契約で規定しなければならず、また、業績が基準を下回った場合の罰則規定についても明確に定めておかなければならない。

(2) 実績の監視

政府が、例えばゴミ処理のような業務の遂行について民間事業者と契約する際には、政府は、期待される質及び量で事業者がサービスを提供するための十分な誘因を与えなければならない。また、実績を監視するための十分な情報を得る必要がある。主役一代役モデルと呼ばれる経済理論は、代役即ち民間事業者が、怠惰に振る舞おうとする強い動機を持っていることを示唆している。代役は、まず自らの利益を満たそうとするが、その利益はしばしば主役たる政府の利益とは異なっている。これには、例えば業務の作業時間や事務所の複写機を個人の利益のために使用するようなことも含まれる。また、契約により支給された物品を他の仕事に使用することも考えられる。これらの結果、契約業務の遂行が後回しになったり、別の方で業務を行った場合よりも費用が高くなったりする傾向がある。

業務遂行における怠惰を防ぎ、または少なくとも最小限にするためには、主役である政府は監視システムを確立しなければならない。これには、業者が仕事の

手を抜かないよう予告せずに調査員を送ることや、消費者からの苦情申し立て電話の設置といった簡単な方法も含まれる。しかしながら、効果的な実績監視システムは、常に簡単で費用のかからないものとは限らない。代役は主役よりもその業務遂行の程度や内容を熟知しているので、主役は、ある程度は代役の意見に頼ることになってしまう。主役に直接情報が集まるようにしたり、代役の意見に依存する度合いを減らすための監視システムを設置するには、十分な人員及びその訓練が必要となる。さらに、監視担当部門には、契約業務を監視するための十分な予算と権限とが与えられなければならない。

(3) 財政に関すること及び評価の諸問題

サービス提供への競争の導入によりもたらされる主要な変化の一つは、費用の算出方法の変化である。出費を抑えて検約することは競争の導入を推進する理由の一つであり、どれほど節減できるかを明確にする必要があるが、いざ実行する段になると、技術的及び政治的理由により困難となる。

1992年から1996年までインディアナポリスで民営化が行われたときは、1992年に新しい管理方法を導入、業務量を基に市が行った場合の費用を見積り、それを契約金額と差引して節減額を算出した。こうして1996年に報告された節減額は1億ドルにのぼるが、この金額は、以下の三つの理由で誇張されている可能性がある。

まず第一に、その数字に物価調整がなされたかどうかが不明確な点である。もしもこの節減総額が数年にわたる契約業務の名目値にすぎないのであれば、毎年のインフレの影響により、後年の節減額は最初の数年間に比べて過大に見積られていることになる。

第二に、公共事業部のような大規模部門で提供されるサービスは、それぞれの活動について年間ベースで集計できない金額があるため、見積りが容易でないことがある。それゆえ費用は、それぞれの業務で切りつめる費用、すなわち、もしも市がその業務を全く提供しない場合に節減しうる費用を計算することにより見積もられる。また、複数の業務（例えば道路の穴埋めと除雪作業）に使用された人員や設備にかかる費用を個々の業務ごとに計算すれば、それぞれの業務は実際より割高になる。さらに、その見積りが将来の節減額の計算に使用される以上、

業務の移転は成功だと主張する政治的誘因も働くを得ない。

第三に、特定業務における間接費用及び一般管理費用を正確に見積ることが不可能なことである。たとえそのような費用が計算されたとしても、入札金額には契約や監視に要する市の費用が含まれていないことを考えれば、節減額は誇張されていることになる。

要するに、政府は競争の活用により費用の節減が可能となるかもしれないが、その積算方法の理解が大変重要だということである。真の節減額は見積りが非常に困難であり、その数値は誇張されている可能性があるのである。

(4) 労使関係

政府が競争原理に基づく経営を導入する際、職員（及び組合）にとっての最大の問題は仕事の保証及びその内容である。つまり、政府がサービスを提供しなくなった場合、その業務に従事する職員の身分、給与、手当等はどうなるのかということである。ミルウォーキー市の車両部で1994年車両保守管理の入札を行った際、労働者の付加給付費用はおよそ1時間当たり5ドルと計算された。最終的に落札した民間企業は、健康保険料として1時間当たり0.41ドル支払うこととしたが、総従業員数の34%を占める非常勤の技術者に対しては、それ以外には何も給付しなかった。組合側の懸念は、もし解雇された政府職員が同じ分野の民間企業で仕事を見つけたとしても、その付加給付は大きく減らされることになりはしないかということである。

ニューヨークやウィスコンシン等いくつかの州においては、職員は法律または組合との契約により、その権利を放棄しない限り民間委託契約に伴う失業から守られている。職員が法や契約で守られている場合、政府は、その業務に従事していた職員を他部門へ配置替えする可能性がある。この場合、節減額を算出する際は注意しなければならない。業務がもはや提供されなくなっているにもかかわらず、自治体による労働費用の負担は継続しているからである。

インディアナ等の他州では、自治体はより自由な裁量を行うことができる。人員削減による費用の削減は、民営化により生じる節減の一部とみなされる。インディアナポリス市における1992年から1996年の間の節減見積額1億ドルは、警察・消防部門を除く職員の40%削減によるものといわれる。

(5) 規制による独占的行為の阻止

サービスの提供に競争を活用する際の、政府の最も重要な役割の一つは、独占的行為を阻止することである。自己の利益や市場占有率を増加させるため、企業は競争環境下において、競争相手を排除しようとする動機を持っている。これに対し、政府は消費者として、競争による利益を取得し続けるため、民間企業による独占状態が生じないようにする必要がある。逆に、政府が供給者となったときには、競争相手を無力化するために立法措置を講ずる傾向がある。それゆえ、サービス提供のために競争を導入し、これを維持しようと求める政府は、民間生産者の独占的傾向を防ぐのみならず、政府自体も独占者とならないよう監視する機構を採用しなければならない。

4. 導入手法

ここでは、最近自治体で使用されたいいくつかの手法について、その議論を紹介し、評価を行うこととする。民営化を提案すると、その推進論者からも反対論者からも即座に意見が出されるが、公共の目的にかなう限りは、生産手段の所有の問題よりも代替的過程の問題の方がより重要であると考える。以下では、「民営化」という用語の使用は避けることとする。

(1) 政府間協定

自治体は、サービスの提供を他の政府に委託することができる。例えば、財政難や生徒数不足のため近隣地区の学校に生徒を通学させ、その地区に費用を支払う場合等がそうである。州及び地方政府間における公式協定の詳細な資料は存在しないが、ニューヨーク-ニュージャージー-コネチカット大都市圏の地方政府に関する最近の研究によると、政府は、情報処理や電話サービスのような周辺業務では協力し合うが、直接住民と接する警察や消防のような中核的業務についてはあまり協力していないという事実が示されている。また、政府間協定は、人口の似通った政府間や、同程度の人数に対して提供されるサービスの場合に多い。例えば、ニューヨーク州アルスター・カウンティの場合、カウンティ政府は、カウンティ内1市20町と、消防と救急の協力体制を維持している。

全米市支配人協会（ICMA）の1992年資料によれば、政府間協定のかなりの部分は、大規模な運営の方が効率的であるか、もしくはサービスの提供に大規模運営が必要となる公共事業・交通関係及び健康関連業務において行われている。例えば、バス運営事業の49%が他の政府組織により行われているし、市町村及びカウンティ政府の63%は他の政府組織から児童福祉サービスの提供を受けている。この手法の使用は、1982年から1992年の間に、特に児童福祉、精神衛生、公衆衛生の分野で100%以上増加している。反対に、建物及び道路維持管理、建物保安、法律業務等においては減少している。

規模の経済性に加え、この種の政府間協力により、サービスにかかる費用計算の精度を高める、良質で時宜を得た情報が提供される。しかし、多くの政府は、住民に対する責任が残っているとして、管理を放棄することを拒否しがちである。さらに協定は、単に、一の供給者がその地域を独占する結果に終わる可能性もある。その場合は腐敗やごまかし、非効率を伴いやすい。

（2）民間との競争入札

入札制度を活用する場合、政府は、方針や基準を設定する全ての責任を保持しつつ、サービスの提供に関して競争を行わせることができる。その際、政府はサービスを提供するために民間企業と競争することになる。この制度は、既にミルウォーキーやフェニックス、サンディエゴといったいくつかの大都市で実施されている。競争入札の利点としては、効率を良くし、異なる入札価格を比較することにより、より多くの情報を得られることがある。また、一定の契約をめぐって多くの自治体による競争が許される場合（人口急増地域など自治体が増加している地区にみられるように）、競争の導入に対する職員の抵抗が減少する可能性がある。例えばサンディエゴ市では、職員組合は1993年以来、競争問題について市長室に全面的に協力している。自治体も入札が認められている競争入札については、比較のための基準が提示されるため、契約者間の談合の可能性も減じている。反面、導入にあたっては、費用の比較をなしうるよう民間企業とほぼ同様な個別会計及び評価基準を設定し、該当業務の提供部門を編成し直さなければならないという欠点もある。立ち上げの期間だけとはいえ、この作業は困難で費用もかさんでしまう。また、公共部門の調達規則及びその運用、会計及び予算、

人事管理や労働契約の違いも、難しい問題である。興味深いことであるが、ミルウォーキーのように政府機関が入札を認められている場合、政府が契約の概ね半数を落札している。

(3) 外部委託

最も広く使用されているこの手法では、サービスを供給する政府は、実際にサービスを住民に提供する民間業者に対して依頼するだけである。前述の競争入札との違いは、政府が業者に費用を支払うことである。これに対し政府の決めた規則の下でサービス提供の権利取得を競う競争入札においては、利用者によって料金が支払われる。

行政サービスの提供における民間業者の活用は、この20年間でかなり増加している。外部委託を活用している業務としては、車両管理保守、牽引及び保管、法律関連業務、ガス供給、廃棄物収集等であり、特に増加しているものとしては、ゴミ収集及び処理、薬物及びアルコール依存症の治療、中間保育施設の運営等が挙げられる。反対に、活用が最も減少しているのは、政府の職場にパソコンが導入されたためか、税の申告書やデータ処理の分野においてであった。

委託による利益は、契約が競争過程を経て落札されたかどうかにかかっている。効率は、供給者の業務遂行よりは入札における競争の結果から得られるものである。委託する事業の種類及び費用の監視が、利益を得るために重要である。事業が複雑である場合は、政府は入札者が実際にそのサービスを完了しうるか否かを確認する必要があるが、そのためには人員も必要となるため、監視費用も増加する。

外部委託の最大の欠点は、政府がサービスの遂行能力を失うことである。政府がサービスの提供を行っている間は、政府が設備及び専門技術を保持しているが、サービスの提供が民間業者によって行われるようになれば、これらの設備は売却等され、運営知識は失われる。その結果、政府は契約者への依存度を増すことになる。その場合、当初の安価な費用は、時間が経つにつれて以下の四つの理由により相殺される可能性がある。

まず第一に、もしもサービスの内容が複雑で生産者がほとんどいなければ、私企業独占が生じる危険がある。私企業独占は、公共の独占と同様腐敗しやすく非

効率になりがちであり、政府は管理することさえ困難となる可能性がある。防衛産業分野での調達にかかる連邦政府の経験は、このような腐敗やごまかしの危険性について教訓的である。

第二に、政府は、情報の入手を民間企業に頼ることになる。このことは、連邦規制に反する現象の把握を困難にする。

第三に、訴訟の機会が大幅に増加する一方で、食い違いを是正するときの柔軟性は著しく減少する。政府が直営でサービスを提供する場合は公選職員や管理職員による是正が可能であるが、民間企業がサービスを提供する場合は契約期間中の是正は困難となる。これを変更するには、おそらく法的に損害賠償が必要となろうし、それにより費用は増加し、是正が遅れる原因となる。

第四に、実績に対する不満が問題となる場合、民間業者は費用の弁済が可能である。サービスが全く提供されなくなることを恐れ、政府は業者に契約の履行を強制することは避けたがる。民間業者であれば破産を宣告して町から逃げ出すこともできるが、政府にはそれができない。

これらの問題の発生頻度は、管理当局が契約案の作成や問題に対処する専門知識を増すにつれて低下するが、初期段階では、これらに要する政府の費用は高くなる。

◎民間企業等との委託契約の事例

日本と同様米国においても、この手法が最も一般的である。連邦政府の補助金が削減されたことが原因であるが、ペンシルバニア州のレディングでは、救急業務について民間供給者と委託契約し、経費を節減したとともに、高度に訓練された隊員による洗練されたサービスを提供している。アリゾナ州のスコットデールにおいても、消防業務を民間業者に委託している。その業者は、ここでの成功により、その後他の地方政府とも契約し、業務を拡大している。

(4) 補助金

サービス提供価格を引き下げができるように、政府が民間業者に対して補助金を与える場合がある。通常、政府は、消費者にサービスを提供する資格のある民間の供給者を選定する。この手法は、大量輸送交通機関や低所得者用住宅、健康管理施設等で用いられている。ニューヨーク州にある共同教育業務委員会は、都市部を除いた学校区において、特定の事業を提供している。それぞれの学校区が支払う生徒一人当たりの費用は、州から同委員会に直接補助金が支払われてい

るため減少する。競争を困難にさせるため、他の潜在的供給業者に対しては助成が行われていない。

地方政府及びカウンティ政府による補助金活用は、広まっているわけではないが、衰えていない。1992年のICMAの調査によれば、補助金活用はほとんどのサービスで9%を下回っていた。大半は文化・芸術分野で活用されているが、連邦補助金が削減されたこともあり、その金額は、1982年以来急激に減少している。

補助金は、他の政府や非営利団体、民間企業に対して支払われるが、公共目的として適切なものかどうかという問題があり、かかる目的が欠けている場合には、公共資金の投入が法的に問題となる。補助金は、その用途についてある程度政府が統制できるよう、注意深く活用されなければならない。なぜなら補助金は、しばしば受給者側の見積りを基にそのまま支払われるからである。そのため、業者が自己の収入及び利益を最大化するために費用を水増ししたり、サービスの質を落としたりする危険性がある。

◎金銭的・物的支援の事例

地方政府は、提供するサービスの料金上昇を抑えるために、業務の供給者に補助金を出したり、現物の支給を行うこともできる。バージニア州のマナサスでは、児童のデイケアサービスにこの制度を採用し、成果を上げている。同市は、サービスを利用する家族の最低負担率を50%とし、民間供給者に料金の引き下げを要請、今までの費用との差益をサービスの向上に充てた。このプログラムの開始後、デイケアセンターの利用者数は50%増加し、利用者は子供の心配をせずに就業できるようになった。

(5) 支払票

補助金は、特定のサービスを行うために生産者に対して支払われる。これに対して支払票(vouchers)は、特定のサービスを利用できるよう、消費者に対して支払われる。消費者は、資格のある業者(その数が多いときも少ないときもある)からサービスの提供を受け、その後、業者は政府からその補填を受ける。支払票の一般的な例として、食料票(フードスタンプ)がある。支払票の活用については、親が子供の学校を選択しうる教育の分野で議論を呼んでいる。

補助金は、「市場の失敗」によればサービスの提供は行われないが、提供が必要となるサービスの生産者を作り出すことには役立つ。他方、生産者が多く存在する場合は、消費者に選択の機会を与えられる支払票の方が、補助金よりも本質

的に市場指向的である。この場合、公的資金は直接市民により利用されることとなり、市場手続というよりも官僚的手続により選ばれた個々の生産者を利するために使用されることはなくなる。利用者に選択肢があることが潜在的に新規業者の参入を促し、サービスの提供費用を下げ、質を高めることになる。

一方、住民側は、支払票を最適に使用するための情報や能力に欠けている可能性がある。あるいは、質の高いサービスを利用するための情報は他と区別され、いくらか高い費用で提供されているかもしれない。また、支払票は浪費の危険性を増す可能性がある。単に受領者の数が多いというだけでは、腐敗の機会は増加する。多くの個人の行動を監視することは、少数の大企業を監視するよりも費用がかかるので、監視の費用もまた増加することになる。

教育分野では、支払票の活用が議論を呼んでいるが、その批判者は、以下の二つの理由から、支払票が公教育の水準を引き下げ、富裕な親を援助していると攻撃している。

その第一は、支払票のあるなしにかかわらず、私立校は水準の低い生徒の入学を断ることができるが、公立校はそれができないことである。親は子供を可能な限り良い学校へ入れようとするため、水準の高い生徒は私立校へ、低い生徒は公立校へ集まる傾向がある。

第二に、私立校は費用がかかるため、支払票は費用の一部だけを賄うことになる。この場合、富裕な親は支払票制度によって教育にかかる費用が下がったとみなす。一方、支払票の発行には従来公立校に使われていた資金が使用されるため、経済的に劣る親は、自分達の子供のために使われる財源が減ったとみなすことになる。

(6) 競争者の創出

支払票は、競争を誘発するには不十分であるかもしれない。政府は、特定の地域における新たなサービスの生産者を、奨励し援助するため、特別の努力を払わなければならない可能性もある。

小中学校教育に関して、ノーム・フラクター及びロバート・バーンは、代替機関の出現を確保する上で、立ち上げ及び初期費用の財政的妥当性と、州及び地方の教育官僚に対する自治権の取得が鍵であると書いた (Fruchter Norm and Robert

Berne (1995) "A Modest Proposal for Improving Educational Outcomes" in New York State Commission on Charter Revision, pp.35-48 Effective Government Now for the New Century. Albany : The Commission）。

全米50州のうち17州では、特許学校（チャータースクール）の創設が認められている。1996年末現在で480校が運営されているが、その半数はアリゾナ州及びカリフォルニア州にある。規則は、細目において州ごとに異なる。この制度の擁護者は、既存の法律による学校後援者への厳しい制限に批判的である。最先進地域では、市民団体や後援団体が州の基準及び教科課程に沿って学校を設立することができ、そこではまた教育支払票を利用したり、地元の子供達を教育する学校組織と契約を結ぶこともできる。

運営を続けていくためには良い結果を出さなければならぬため、特許学校は結果指向的である。そこで成果に満足しない親は、子供達を他の学校に通わせるかもしれないからである。この制度に賛成する人々は、新旧学校間の競争は教育の質を向上させると主張する。成績の上がらない学校は維持できなくなるか、代わりがあれば閉校させられることになるからである。逆に、反対する人々は、このような制度は米国で発展してきた公教育の精神にそぐわないと主張する。

(7) ボランティアの活用

政府は、サービスを提供するためボランティアの活用を選択することもできる。この手法は、家のない人々や老人の避難所、薬物中毒者用施設、娯楽施設、動物避難所等に活用されている。

1994年のICMAの調査では、回答のあった全ての地方政府及びカウンティ政府が、警察・消防や公園、娯楽、文化芸術等の分野において、ある程度ボランティアに頼っていることが示された。特に健康関連業務は、その割合が最も高い。また、米国では、消防業務は主としてボランティアにより提供されている。大都市では多くの消防士を雇用しているためボランティアの割合は少ないが、全消防署の90%以上が、ボランティアにより運営されている。

政府はボランティア精神を促し続けているが、自宅の近くで働く人が減少したり、サラリーマンとして働くかなければならない人が多くなっているため、その供給は減ってきてている。政府はボランティアに依存し続けてはいるが、全般的にみ

て、その活用度は減少傾向にある。1982年に比べて1992年には、文化芸術の分野（1982年のほぼ50%）と老人関係の分野（1982年のほぼ40%）において、特にその活用は減少した。

ボランティアの活用は、次の一定の条件が満たされた場合にのみ利益が得られる。その条件とは、①サービスに対する明白かつ持続的な要望があること、②十分な数の人々の要望を満たす動機づけがされていること、③サービスは、あまり技術的・複雑でなく、結果はなるべく早く明確にボランティア団体に示されるものでなければならないことである。これらの条件が満たされなければ、サービスの提供に十分な数のボランティアを得られないかもしれないし、たとえ人数が十分であったとしても、サービスの質の問題に悩まされるであろう。

◎ボランティアの活用事例

米国では、ボランティアの活用は昔から行われており、その事例は数多い。カリフォルニア州のエスカロンでは、新しい地域スポーツ施設の建設にあたって300人のボランティアを採用し、40万ドルの費用を節減した。テキサス州のアンジェリーナカウンティは、ゴミ処理業務において、キャンペーンを行ってボランティアの人数を倍増し、キャンペーン費用1ドル当たり業務費用27ドル10セントの節減という成果を上げた。バージニア州バージニアビーチ市では、警察業務の補助職員としてボランティアを活用し、費用を削減するとともに、正規の警官を重要業務に重点的に配置することにより業務の効率化にも成功している。

（8）非営利団体の活用

米国における非営利団体の成長は近年著しいが、それはしばしば州や地方政府がより安価に公共サービスを提供するために契約を締結したことによる。非営利団体の活用は、健康・文化関連分野では一般的である。ICMAの調査によれば、回答のあった政府のうち54%が、家のない人々のための避難所の提供を、非営利団体に頼っている。営利企業の活用は5%にすぎない。また、文化関連分野における活用状況は、非営利団体が41%、営利企業が7%である。非営利団体の職員は、通常州や地方政府の職員より給与や手当が安いため、必ずしもより効率的、効果的ではないが、サービスを安価に提供することができる。

（9）公的扶助受給者の雇用

1990年代半ばの福祉改革及び地方への権限委譲の結果、公的扶助受給者を「福祉から労働へ」移転する努力が払われ、いくつかの州や自治体で、受給者が公共

サービス提供のために雇用された。このことは、近年の歳入不足及び予算減により、サービス水準を維持することが困難または不可能となった地方政府に、特にあてはまる。例えばニューヨーク市では、福祉受給者の中から募集された労働者が、市常勤職員が削減された公園管理サービスに従事している。とはいっても、この種の競争は、公共の従業員組合から非常に激しい抵抗にあってる。最近のニューヨーク市の交渉では、現在従事している職員はこの制度による労働者に置き換えられず、欠員が出た場合にのみ、この制度に基づき補充する方向に向かっている。

◎地方政府のサービス提供におけるその他の代替的手法活用事例

(i)特許契約（フランチャイズ、コンセッション）

特許契約の場合は、地方政府が契約業者に費用を支払うのではなく、利用者が直接業者に料金を支払うことになる。地方政府は料金を管理し、サービスの基準を設定する。契約業者は、地域内の全ての消費者に対してサービスを提供しなければならない。米国では、ケーブルTVとの契約をこの方法で行うのが一般的である。

(ii)公共企業体の創設

公共企業体とは、あまり活用されていない公共の資産を利用して公共業務を行い、その収入で新規の財源を得ることによって財政力を強化する、新しい管理手法である。フロリダ州のデードカウンティでは、業務上の著作権を取得できた場合は、その権利や手法の販売により収入を得ている。メリーランド州のプリンスジョージカウンティでは、裁判関係資料をオンラインで法律事務所等に提供し、収益を上げている。

(iii)その他

他の事例として、例えばテキサス州のオースチンでは、環境への影響を配慮した低所得者用住宅の建設にあたり、犯罪を犯した若者を参加させている。このプログラムによって、市は、住宅建設を行うか拘置所へ行くかという選択権を彼らに与え、コミュニティの価値を学ぶ教育的機会を与えると同時に、市民に適切な住宅を提供している。

また、カリフォルニア州のサンディエゴでは、現在、市内の買物客は、市営商店から市の公的記念物や余剰品等を購入できるようになっている。これによって市は、売却収入を得るとともにその処分費用を削減でき、同時にコミュニティの自覚や誇りを増進している。なお、この事業へ投資した10万ドルは、初年度で回収された。

5. 効果

地方政府の競争導入の結果について、はっきりとした結論を出すことは困難である。文献でもその答えは分かれている上、それぞれ当てはめるべき状況も複雑かつ多様であるからだ。しかしながら、条件付き一般論として述べることは可能である。

(1) より安価であるのか

競争的手法は、使用される方法や、競争の導入に先立つ補助金の水準、監督する公共管理者の技量、既に市場で営業している競合企業の動向したいで、一定の行政分野において節約をもたらすことができる。しかし、効率性の向上による節約は保証されるものではなく、すぐには結果を得られないかもしれない。一般的に、民間企業は利益の最大化という大きな動機を持ち、競争は、これを実現するために大いに役立っている。サービスの分野によりその数字は異なるが、サービスの外部委託によって平均25～30%の節減がなされた、と報告する文献もある。しかし、どのようにその額を計算するのかについて、方法論の重大な欠陥を指摘する人達もいる。費用の節減と転轍を生じるおそれのある他のいくつかの目的(公平、質、効果等)も、また競争により達せられるので、効率性だけに注目することは問題である。

(2) 住民は利益を得るのか

サービスの質、方法、量、利便性を増し、費用を低下させる限り、競争は住民に有益である。消費者としての市民は、選択肢が多ければ、負担した金額に比べてより多くの対価を得ることができる。また、政府によって提供されるサービスとその内容についてより注意深くなることで、住民としての利益も得ることができる。

一方、これらの利益は無料では得られない。利益を生じさせるためには、住民は情報の収集・処理に時間を費やすなければならない。生産者及びサービスに対し選択肢を持つことにより、住民は、誰が、何を、いくらで供給するのかについて調べなければならなくなる。情報を収集し、更新していくことは費用もかかる上、選択肢の増加は住民に新たな負担をもたらすことになる。さらに住民は、あまりに多くの決定をしなければならないため、負担が過大となって身動きできな

くなる可能性がある。それぞれの決定には、日常生活とは別の注意、時間、費用が必要となるため、公共サービスについて住民が決定しなければならないことが増えれば増えるほど、住民は疲労や疎外感、あきらめの徵候を示しがちである。

概して言えば、住民は利益を得る可能性がある。しかし、全ての住民が平均的に暮らしているわけではない。潜在的な利益と不利益が競争と共に増加するため、状況しだいで多くの住民が損失者ともなり得る。

(3) 経営管理に利するのか

いくつかの方法によれば、管理者は利益が得られるかもしれないが、それは非常に高くつく可能性がある。例えば、車両の保守管理を担当していた部署が、サービスの外部委託によって整理されるとする。管理に関しては、作業量の軽減により利益を得る。しかしながらその仕事は、以前の公共管理経営方式から新しい監視及び契約立案の方式へと、相当変化することになる。管理者は、新しい仕事を取り扱う技術を習得するために再訓練が必要になる。これには人事面のみならず財政面でも費用がかかる。また、職務内容の変更は管理者の不安を増加させる。したがって、全ての管理者が新しい方法に賛成するわけではなく、実際に何人かは職を失う可能性がある。管理者の権力は、主に情報の管理によっており、情報の独占を浸食するサービス提供上の競争の導入には反対するであろう。1994年のICMA年報では、民間によるサービスの提供を採用したカウンティの35%強と市の30%弱で、部門の長から強い反対があった旨報告されている。

(4) 労働者は利益を得るのか

競争の導入に関する組合の最大の懸念は、解雇の現実性である。実際、州及び地方政府は、公務員関係法令にもよるが、職員解雇を行って費用節減を図っている。例えば、1992年からインディアナポリスで行われた民営化における節減費用の大部分は、人員削減によるものである。また、公務員が以前従事していた業務の入札への参加を認められた場合でさえ、落札の保証はなく、身分の不安定さは増すことになる。その結果、給与と手当の問題が浮上する一方で、解雇の懸念が勤労意欲に深刻な問題を引き起こすことになる。

競争的方法の下では、組合は明確に敗者となる。民間の労働者を組織化することはますます困難になってきており、それに加えてサービス提供における独占状

態を失うことは、組合の最も重要な武器である同盟罷業の基盤を揺るがすことになるからである。個々の職員についても、利益を得る者はいるかもしれないが、出来高払い等常に競争を伴う新しい方式の下では、不利益を被る者の方が多くなると思われる。

(5) より良いものなのか

これに対する答えは、それぞれの価値観や優先順位に関わる問題といえる。これまで述べてきた種々の要因や各団体の目的にもよるが、答えは団体ごとに異なるであろう。管理者や政治家の立場からすれば、サービス提供における競争の導入は、一般に、効率性の向上と費用削減という面での利益をもたらす。しかし、金銭価値に置き換えるのは困難であるが、その不安定さや職員の身分の不確かさ及び勤労意欲の喪失、汚職の可能性回避等に関連する出費は、少なくとも短期的には利益を上回る可能性がある。

最大の障害は、競争導入に伴う組織的監視及び代替手法の評価に、市支配人があまり注意を払わないことである。経費の節減やサービスの質の改善及びこれらに関連した他の利益について、信頼できる評価をし、定期的に是正を図るために、厳密な分析が必要とされる。