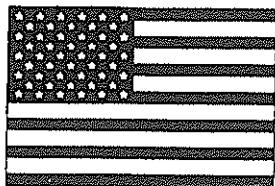


90年代のアメリカの 地方行政の選択的手法



自治体国際化協会

CLAIR





From SERVICE DELIVERY IN THE 90s

Copyright ©1992 by THE INTERNATIONAL CITY MANAGEMENT ASSOCIATION.

Japanese edition published by CLAIR.

ICMA の許可により発行



はじめに

地方行政は、住民の生活の様々な分野に深く関わっているが、財政制約、住民負担等の観点から、民営化等その効率的運営が求められている。

民営化等の新しい行政手法は、米国が最も進んでいるようであり、消防のような基本的なサービスを民間会社に請負わせたり（委託したり）、ごみの収集を民間会社に特許（フランチャイズ）したりしている。両者の違いは、前者がサービスを提供する民間会社に地方団体が経費を支払うのに対し、後者は住民が直接民間会社に経費を支払う点にある。そのほか、福祉等の分野では、地方団体が住民に支払票（バウチャー）を交付し、住民がサービスを受ける民間会社を選択する手法もある。このような手法は、行政の効率的運営が喫緊の課題となっているわが国において、今後検討されて然るべきであろう。

本書は、ICMA（全米市支配人協会）の特別報告 Service Delivery in the 90s : Alternative Approaches for Local Government（90年代の行政——地方団体の選択手法）の一部を自治省内外クラブの諸君の助力を得て訳出したものである。

本書が、今後のわが国の地方行政の今後のあり方に大きな示唆を与えてくれるものと確信している。

平成4年3月

財団法人 自治体国際化協会
理事長 津田 正

総合監修

山 崎 健 一

((財)自治体国際化協会 上席調査役)

翻訳者（翻訳の章順）

山 崎 健 一

序～第2章

滝 川 伸 輔

第3、4章

(自治省公務員部公務員課)

篠 原 俊 博

第5、6章

(自治大臣官房総務課)

田 中 敦 仁

第7章

(自治大臣官房企画室)

ICMA 特別報告

90年代の行政（サービス提供） ——地方行政の選択的手法——

目 次

概観.....	1
謝辞.....	3
序章.....	5
第1部 7つの選択的行政手法.....	21
第1章 請負（委託）	21
第2章 特許（フランチャイズ）	51
第3章 補助（助成）制度.....	63
第4章 支払票（ハウチャー）	79
第5章 ボランティア.....	95
第6章 自助.....	119
第7章 規制及び税制措置.....	133

※以下、訳出を略（文献紹介を除く）

第2部 選択的行政手法の活用

第8章 公共事業、交通及び公益施設
第9章 公衆安全
第10章 衛生及び福祉
第11章 公園及びレクリエーション
第12章 総務サービス

第3部 地方行政事例

事例1 警備業務の委託
サイプレス市（カリフォルニア州）
事例2 街路清掃業務の委託
ガーデン・グローブ市（カリフォルニア州）

- 事例3 生活廃棄物の収集業務の委託
フェニックス市（アリゾナ州）
- 事例4 警備業務の委託
フェニックス市（アリゾナ州）
- 事例5 救急サービスの委託
ヘネピン郡（ミネソタ州）
- 事例6 文化芸術センターへの助成
ガーデン・グローブ市（カリフォルニア州）
- 事例7 公共事業並びに公園及びレクリエーションに係る助成及び自助努力
オーロラ市（コロラド州）
- 事例8 保育施設利用の支払票
ヘネピン郡（ミネソタ州）
- 事例9 レクリエーション事業に係るボランティア
ヴァージニア・ビーチ市（ヴァージニア州）
- 事例10 図書館のボランティア
ヴァージニア・ビーチ市（ヴァージニア州）
- 事例11 警察行政に係るボランティア
ヴァージニア・ビーチ市（ヴァージニア州）
- 事例12 市単位のボランティア
ニューオーリンズ市（ルイジアナ州）
- 事例13 市単位のボランティア
アルバダ市（コロラド州）
- 事例14 建築基準行政に係るボランティア
バルティモア市（メリーランド州）
- 事例15 保育所の防災・安全に係る自助努力
オーロラ市（コロラド州）
- 事例16 犯罪防止の自助努力
イーストン市（マサチューセッツ州）
- 事例17 一般廃棄物及び産業廃棄物の収集
タングルトン近隣組合（セント・ポール市、ミネソタ州）

文献一さらなる理解のために…………… 147

〔附表〕

概観

この特別報告は、地方行政における選択的行政手法、即ち私企業、近隣住民団体、その他の非営利組織、ボランティアまたは住民を活用する方法を論ずるものである。

本書は、公職者、支配人、部局長、重要な監督者及びコミュニティ・リーダーに、選択的行政手法の得失、他の地方団体がこれらの手法をいかに活用しているか、及びどの手法が特定の行政サービスを効率的、効果的に提供しうるかに関する情報を提供する。本報告は、地方団体の関係者が行政手法を選択する際、考慮しなければならない政策、管理及び実行に関する事項を論ずる。

第1部は、次の7つの選択的行政手法について記述する7章からなる。

- 請負（委託）
- 特許（フランチャイズ）
- 補助（助成）措置
- 支払票（バウチャー）
- ボランティア
- 自助
- 規制及び税制措置

各章は、それぞれの手法について記述し、当該手法を用いている地方団体の数に関するデータを提供し、この行政手法がどの程度機能し、機能しつつあるかを評価する指標を示し、段階的実行を示唆する。参考文献は第1章の末尾に附されている。

公選、または任命された公務員で、選択的行政手法及び様々な手法を用いて行われる行政について学びたいと考えている者にとって第1部は有益であろう。手法を実行する前に考慮すべき事項の概要を知りたいと思っている管理者にとっても、有益である。

第2部（省略）は、次の5つの地方行政分野に係る5章からなる。

- 公共事業、交通及び公益施設
- 公衆安全
- 衛生及び福祉
- 公園及びレクリエーション
- 総務サービス

各章は特定の行政分野における選択的手法の効用を論じ、読者に同規模団体における行政手法の比較を容易にし、各選択手法を用いる際考慮しなければならない特別の事項を検証する。第2部は特に、類似の地方団体がどのように行政を行っているのか、

他の地方団体が特定の行政手法を用いる際どのような事項に遭遇したかについて学びたい各部局職員にとって有益である。

第3部（省略）は、選択的行政手法を用いている地方団体の事例研究（ケース・スタディ）を提供する。事例研究は当初、対象地への訪問に基づいて行われたが、この第2版においては当該地方団体の職員により改定された。事例研究は、読者に5年以上行われている多くの行政手法の探求を行わせる。

事例研究は、読者がそれぞれの地域にもっとも適切な事例を見付けるため、団体の概要から始まる。各事例研究では、当該手法が採択された理由、その用いられ方、そしてその達成した成果が説明される。

各事例研究は、類似の行政手法を実行しようと考えている団体に向けた当該実施団体からの提言で終り、さらに情報の欲しい読者に連絡先を掲げている。

第3部における事例研究は、公職者、支配人及び部局長で、選択的手法が実際にいかに機能したかを学ぼうとする者にとって有益であろう。

謝　　辞

この報告の初版は、「地方行政の再考察——選択的行政手法の検討」という標題で出版された。同報告は、米国住宅都市開発省政策形成・研究局政府助政課からの補助金を受け、ICMAにより行われた。

初版の著者は、カール・F. ヴァレント及びリディア・D. マンチェスターであった。多くの地方団体の職員が、全国的な公共利益組織及び住宅都市開発省からのスタッフとともに、報告に含まれる基本事項及び題目を決定し、草案を検証し、この事業のスタッフが第1版を作成するのを助けた。特にワシントンDCの都市研究所のハリ・ハトリイの助言と参加は、特筆される。

第2版の改定は、チェリル・A. ファーにより行われ、第2版のための調査は、キャサリン・コンロウ及びミロウ・キャロランにより行われた。当該地域における選択的行政手法の利用の最新情報を提供してくれた多くの地方団体の職員に特別に感謝申し上げたい。この出版物の中の記述及び解釈の正確さに関する一切の責任はICMAにある。



序 章

行政（サービス提供）における効率性及び有効性が市民及び公職者によって期待されている。地方団体の担当者は、通常、行政についての3つの選択肢を検討する。即ち、地方公務員による執行、地方団体間の共同事務処理及び選択的行政手法である。第3の選択肢が本報告の主題である。

選択的行政手法は、私企業、近隣住民団体、その他の非営利組織、ボランティアまたは住民を地方団体の行政に活用するものである。ここでは、次の7つの選択的行政手法が議論される。

- 請負（委託）
- 特許（フランチャイズ）
- 補助（助成）制度
- 支払票（バウチャー）
- ボランティア
- 自助
- 規制及び税制措置

本報告は、これらの行政戦略を用いることの当否について検討するものであり、実行及び評価に関する事項のみならず政策及び管理に関する事項についても検討を行う。本報告は、現実の選択的行政戦略についての掘り下げた情報を提供するケース・スタディとともに、全国の自治体が選択的行政手法をいかに利用しているかについての1988年のICMAの調査からのデータを含んでいる。

1 調査の方法

ICMAは、1988年3月から6月まで市町村及びカウンティについて、提供している行政サービス及び提供方法についての全国規模の調査を行った。調査票は、4,870の地方自治体の最高行政責任者に郵送された。調査票は、人口1万以上のすべての市町村及び人口2万5,000以上のすべてのカウンティに送られた（市町村（シティ）とは、村（ヴィレッジ）、町（タウン）、郡区（タウンシップ）及び自治町村（バラ）を含む）。これらに満たない人口の市町村及びカウンティは、体系的なサンプリングの手法を用いて、8分の1を調査対象に採択した。

回答は、1,681の自治体、即ち調査した自治体の35%からあった。この比率は、郵送の調査としては相応のものであるといえ、回答するか否かを各自治体が選択したと

いうことを示唆しており、この調査結果を解釈するにあたっては、この点を考慮に入れなければ正確ではない。回答率には、自治体の規模(人口で示される)、地理学的地域及び都市的形態により、いくつかの差異があったのである。すなわち市町村の回答率はカウンティよりもずっと高く、1,311の市町村及び370のカウンティが回答した(回答率はそれぞれ40%及び23%)。それゆえ、及び調査票が送られたのは市町村の方がカウンティより多いため、市町村の回答がより多く(回答の78%)、調査結果に反映されている。

1988年の調査は、同一のサンプル方法を用い、同一の回答率を得た ICMA の1982年の調査を模倣したものである(1982年においては、1,433市町村及び347カウンティが回答し、回答率は、それぞれ46%及び22%であった)。両方の調査とも、地方団体の多様な行政分野において、どの程度選択的行政手法が全面的または部分的にどの程度用いられているかを確認しようとして試みられたものである。1988年の調査においては、1982年の調査よりも6多い71の行政分野が確認された。増加した行政分野は、①ホームレスの保護施設及び給食、②拘置所及び刑務所、③言語プログラム、④危険物の処理、⑤権利記録、⑥市街地図管理である。

2 地方団体の行政サービス提供の検証

いくつかの事例においては、選択的行政手法は、ある行政サービス提供に関する特定の状況を理由に考慮される。例えば固体廃棄物の処理費用が急上昇した場合、より費用効果的なサービス提供方法があるか否かを団体が考慮する。また、あるレクリエーション行政のコストの高さにより、団体は、一体これらのサービスが地方団体により提供されなければならないのか、そして、もしそうなら地方団体は他の選択的行政手法を用意すべきではないのかと考えるようになる。

また、他の団体においては選択的行政手法は、団体によって提供されるすべてのサービスの系統的な見直しの一環として検証される。行政はある種のサービス提供に関わるべきでないとの政策形成者の憂慮から、また、財源の制約からすべてのサービス及び行政手法の再考慮が必要になることにより、系統的な見直しが始まるかもしれない。

地方行政(サービス提供)の見直しは、次のような段階を踏んで行われる。

- 提供されるべきサービスの選択
- サービスの水準の選択
- サービスに対する支払者の決定
- サービスの提供者の確定
- 最も適当な行政手法の選択

- 行政手法の実行
- 定期的なサービスの評価

以下の議論は、各段階を検討し、この手順がどの様に行われるかの例を示す。各段階の重要性及び順序は、地方団体及び評価されるサービスにより異なる。

(1) 提供されるべきサービスの選択

地方の公職者は、市民の需要を理解し、可能な限り最良の組み合せのサービスが提供されるよう意思決定を行うという困難な責任を負っている。表Aは、1988年において地方団体が市民に提供しているサービスの種類を示している。同表は、また、地方団体は時々サービスの提供の中止を決定することも示している。例えば回答した市町村のうち22%がパーキング・メーターの管理・徴収の業務を中止し、回答したカウンティのうち11%が病院の操業・管理を中止したことを同表は示している。

他方、地方団体が例えば救急サービスを提供していない場合、地方団体以外から現在受けることのできるサービスの水準が市民の需要に達していないと判断するかもしれない。その結果、地方の公職者は救急サービスをより効果的なものにするよう決定するであろう。地方団体が、あるサービスを追加、あるいは変更すべきであると決定すると、次に当該サービスの必要な水準が選択されることとなる。

(2) サービスの水準の選択

地方の公職者は、提供されるサービスの量及び質を決定しなければならない。市民の現在のサービスに関する満足度の情報及び変化への提案は有益である。地方の公職者は、また、各種のサービス水準の費用と便益とを比較したいと思うであろう。

例えば救急業務ならば、すべての緊急通報に10分以内に到着し、非緊急通報には30分以内に到着し、各救急隊に少なくとも1人の資格あるパラメディック(救急救命士)がいるという水準が望ましいと決定されるであろう。

(3) サービスに対する支払者の決定

サービスの支払者の決定は、公平性の問題である。すべての市民にサービスが提供された場合、まさに一般租税収入により賄われる。主たるサービスの受益者が明確に特定される場合、特別な税が代わりに賦課されるかもしれない(例えば、下町の企業の所有者が下町の駐車場の整備について税を賦課されるかもしれない)。使用者の負担は、サービスの受益者が直接サービスに対して支払うもう一つの形態である。時には複合的な方法がとられる。例えば、レクリエーションの料金が公園の整備及び管理の費用の一部を賄い、一般租税収入が残りを賄う。あるいは一般租税収入が高齢者や低所得者等の一定の集団のサービスの費用を賄い、他の人々は利用料金によりサービス

の全費用を払う。

再度、救急サービスを例にとれば、地方の公職者は、サービス提供のため、一般租税収入と利用者料金の組み合わせを利用することを決定できるであろう。利用者に費用の一部が利用者料金として課せられるであろう。低所得の市民には利用者料金を免除することを決定するかもしれない。

(4) サービスの提供者の確定

ひとたび地方の公職者が、あるサービスが住民に供給されるべきであると決定すると、次に彼らは、すべての可能な手法を考え、可能な選択肢の効率性、効果及び公正さへの影響を較量しなければならない。多くの場合地方団体は、サービスを提供し、供給者を競争させるため（費用を抑制しながら効果的なサービスを提供させるため）複数の手法を組み合わせて利用する。表Bは、地方団体がサービスを提供するのに用いる多様な手法を示している。

救急サービスの例では、効果的に用いられてきた異なった行政手法には、例えば消防本部が行うもの、地方間の協定、地域の病院との契約等があることを地方の公職者は知るだろう。

(5) 最も適当な行政手法の選択

地方の公職者がどの行政手法（地方公務員によるもの、団体間の協定、または選択的行政手法のいずれか）が当該地方団体の必要性に最も適合するかを決める際には次の5つの重要な基準を考慮すべきである。

- 費用
- 効果、サービスの質、サービスの水準
- 他の地方行政（サービス）への影響
- サービスの混乱の可能性
- 住民の需要や期待に対する応答性

① 費用

どの行政手法が最も安上がりかということのみならず、費用の節約の度合が手法を変更する危険を冒すだけの価値があるものかどうかということを判定することも重要である。新しい行政手法の採用に要する初期費用も含めたすべての費用が考慮されなければならない。また、ある選択手法によれば費用は必ずしも今より高いわけではないが、住民の目につきやすいということになりうる。例えば、特許契約（フランチャイズ）による場合、利用者は直接に利用料金を課せられる。この場合、サービスが一般租税収入によって賄われる場合よりも費用が住民の目につきやすい。

② 効果、サービスの質、サービスの水準

用いられる行政手法にかかわらず、地方の公職者はサービスに対して最終的な責任を負っており、従って提供されるサービスの水準、質及び効果を決め、監視する必要がある。望まれるサービスの質及び水準を供給できる提供者が多方で、地域における最良の選択は容易になる。時には、役所がサービスを提供することによって達成される特別の目的があり、それらは同時に考慮される必要があるであろう。例えば、役所の職員を有するサービスの提供に用いることは、そうでなければ可能でなかったようなマイノリティのための就職の機会を地域が提供することを可能にするかもしれない。代わりに、サービスを提供するためのボランティアを用いることは住民をまきこむという目標を達成し、住民の関心を高めることに役立つかもしれない。

③ 他の地方行政（サービス）への影響

行政手法を変えることは、他の行政に影響を及ぼすことがある。例えば、公園の職員が冬期に除雪しているとして、公園の管理が契約によって外部に委託されるとこの仕事はどうにして行われるであろうか。また、契約者が監護のサービスに全面的に責任を有する場合に、例えば契約ではカバーされない洪水などの緊急事態が起きたときにはどうなるのであろうか。いかなる行政手法もこの波及する効果を、その得失を較量する際考慮することが重要である。

④ サービスの混乱の可能性

ある種の手法が、他のものよりもそのサービスに深刻な混乱をもたらす可能性をはらんでいることもある。ある種のサービスには混乱は単に不便なだけであるが、他のサービスには、それは危険なことになる。契約者が破産した場合、ボランティアが利用できなくなった場合、また、非営利の提供者が他の資金源を失った場合のための支援計画が、地方団体の公職者には必要である。もう一つ考慮しなければならないことは、一度特定の手法が行われると、変更することが容易であるかということである。それは、すなわちサービスを提供している組織が効果的でない場合に、自治体が提供者を変更したり、手法を全く変えることがどれほど困難で費用がかかるものであるかということである。

⑤ 住民の需要や期待に対する応答性

どの選択的行政手法についても、住民の変化する需要や期待を満たすサービスを確保することは、自治体自身がサービスを提供する場合と同様に、地方団体の責任である。顧客（消費者）としての住民に関して次の3つの事項が考慮されるべきである。

第1は、サービスが最初に始まるときのみならず、住民のニーズが変化したときも、サービスの水準と質に関して、各行政手法が住民の参入を効果的に促進するか否かである。第2は、サービスに不満足な住民のための解決策が各手法に用意されているかである。最後に、いくつかのサービスについては、多様な手法があれば住民が他のサービスや他の売り手を選べるような競争が可能になるかを考えることが適当である（注1）。

先の救急サービスの例では、地方の公職者は、これらの5つの基準を考慮した後、行政手法のある組み合わせが、地域の需要に最も適合すると判断するかもしれない。消防官が市の半分において救急サービスを提供し、請負者が他の半分について請け負うかもしれない。この手法が選ばれるのは次のような理由によるであろう。

- 地方団体は一定の資器材と訓練された救急救命士を有しているが、全市域に提供するのに十分なほどではない。請負者を用いれば、新しいスタッフを訓練したり、資器材を増やす必要はない。
- 消防本部と請負者は、ともに同じサービス水準を維持しなければならない。サービス提供者が2者いることで、地方団体は両者の効果、サービスの質及びレベルを比較することができ、この比較を、サービス提供（行政）を評価する方法として用いることができる。
- 救急救命士として訓練された現在の消防官を用いることにより、消防本部は職員のより有効な活用を行うことができる。
- 2つのサービス提供者を有することは、必要な際には、各提供者が他の提供者を支援することができるので、サービスの混乱を避けることができる。市民の需要に応えているかどうかは、履行条件を確立しておくことで監視することができる。

（6）行政手法の実行

効果的に実行するためには、細心の計画を必要とする。協定の相手が他の団体であれ、売り手であれ、近隣団体であれ、協定に含まれている必要のあるすべての情報を考慮するのには時間を要する。何人かの職員は新しい責任を有し、効果的に仕事を果たせるための訓練を必要とするであろう。例えば、第一線の監督者は、サービスが請負契約されると、請負の監視者として訓練される必要があるかもしれない。同様に、ボランティアを監督するには、有給の職員を監督するのとは異なる技能を通常必要とする。

救急サービスの場合ならば地方団体は、このサービスの成果の基準を作成し、契約を請け負わせ、契約の監視者を選択し、訓練し、そして、消防本部と契約者との間で

用いられる作業手順を作らなければならないであろう。

(7) 定期的なサービスの評価

サービスの提供者がその効率性、効果及び公平さをどの程度達成しているかを地方団体が査定するため、公式なものであれ非公式なものであれ、サービスを評価する手法が必要である。直接市民に提供されるサービスは、形式的な顧客の評価によりサービスの満足度を査定することができる。苦情を検証することは、より非公式的な手法である。定期的な評価データの検証により地方団体は適当なサービス及びサービス水準が提供されているかを、評価することができる。新規の行政手法を用いる初期の時期においては、評価基準を細心に検討することにより、集められたデータがサービスについての決定を行うのに有益であることとなる。例えば、社会福祉機関の顧客の数に関する情報を集めることは、当該プログラムが家族を助けるのにどれほど成功したかを評価するときには、必ずしも有益ではない。個々の顧客の介入の結果に関するデータの方が、より有益である。

救急サービスの事例においては、地方の公職者は各契約の更新に先立って、サービスのデータの評価を決定しなければならないだろう。さらに、契約の監視者は、請負者の日々の成果の継続的な評価を行い、消防長は、消防本部の救急サービスについて同じことをするであろう。

3 7つの選択的行政手法

この項は、この報告で議論されている7つの選択的行政手法のそれぞれの特色を述べるものである。

(1) 請負（委託）

請負は、あるサービスを一定の水準及び質により提供する私企業または非営利組織に地方団体が経費を支払うという拘束的な協定である。住民は、租税または利用料金により地方団体に経費を支払い、地方団体が契約者に経費を支払う。

請負は、最も広く使われている選択的行政手法であり、公共事業及び交通事業、健康及び福祉サービス（厚生行政）、総務サービス並びにいくつかの公共安全サービスについて最もしばしば用いられる。請負は、入札する企業間の競争によって地方団体の費用（コスト）減少させるであろう。請負のもう一つの潜在的な利点は、常勤職員を雇用することなく、一時的にサービスの水準を上昇させ、または季節的なサービスを提供する方法を地方団体に与える点である。また、他では得ることのできないような高度の専門技能を地方団体が獲得することができる。

請負を実施するのが最も容易なのは、現在の職員に、例えばレイ・オフのような不利な影響を与えない場合、いくつかの潜在的な供給者がおり、競争が費用を低く保つ場合、選挙で選ばれた公職者及び住民から請負について指示がある場合、及び地方団体が、請負の契約及び監視に経験を有している場合である。請負は第1章の焦点である。

(2) 特許（フランチャイズ）

特許とは、民間組織に一定の区域内における公共サービスを提供する権利を与える協定である。市民または利用者は、サービス提供者に直接サービスの費用を支払う。地方団体はサービスの水準、質及び利用者に課される価格を規制するであろう。

1988年の調査によると特許は、生活・産業固形廃棄物の収集、公益施設（ユーティリティ）・空港の管理、車のけん引及び保管、並びに救急サービス及び緊急医療サービスに最もしばしば用いられている（ケーブル・テレビジョンのサービスは、同調査の対象とはならなかった）。特許の主要な利点は、地方団体がサービスの水準及び料金構造に統制を維持しながら、サービスを民間部門に移すことができる点である。特許は、住民が様々な提供者（複数の企業が特許を受けると仮定して）が、何を提供するのかを知っており、自由にそして簡単に提供者を変更することができる場合に最も有効に働く。

費用は、特許を行う場合に重要な問題となる。サービス提供者の間にほとんど競争がなければ、住民の負担は重くなるだろう。さらに、利用者が直接サービスに対して支払わなければならないので、支払いが困難な人々の需要をも満たさなければならぬとしたら、バウチャー（支払票）のような他の手法と関連づけなければならないかもしれません。特許は第2章の焦点である。

(3) 補助（助成）制度

補助は、民間組織または個人がサービスを提供することを可能にする、財政的または現物による助成である。補助措置は通常、サービスに対する需要を特定することが困難であったり、サービスが技術的に複雑であったり、サービスの目標をどうやって達成するかに不確かさがある場合に用いられる。補助により、サービスを必要としているが支払い能力がない集団にサービスを提供することが可能となる。補助は、健康及び人的サービスを提供するのに最もしばしば用いられる。通常、非営利組織が補助の受け取り手である。

補助は、住民の利益に関するサービスでありながら、地方団体によってはそれほど廉価に、またはそれほどうまく提供されないようなサービスを私企業が提供するのを奨励するのに適した方法である。サービス提供のための人員と専門知識を有している

民間組織が既に区域内で操業している場合に、補助は最もうまくいく。助成措置は、一般的には厳格な履行条件を有しないので、補助を受ける組織は、地域の関与及び事業に対する住民の監視を受けることをしばしば求められる。また、資格のあるサービス提供者が選ばれ、情実が問題とならないようにするため、地方の公職者は、補助の資格要件及び選択の手続をきちんとしておくことが必要である。補助は、第3章の焦点である。

(4) 支払票（バウチャー）

支払票（バウチャー）のシステムは、住民（消費者）がどの組織からサービスを購入するかの選択を可能とする。住民は、サービスを購入するのに用いる金銭的価値を有するクーポンを与えられる。バウチャーは、例えば高齢者といった特定の人たちがサービスを利用できるようにするために通常用いられる。現在、地方団体は交通、デイ・ケア及び児童福祉サービスについて住民にバウチャーを提供している。バウチャーは、地方団体によって広範囲に使用されているわけではないが、特定の住民に利益を与えるようなサービスについては、もっと利用されるようになる可能性がある。例えば、個人がサービスを直接受けることになる健康及び福祉サービスに用いられるであろう。

バウチャーが成功するためには、顧客（消費者）が供給者を変更するのが困難なものであっても時間のかかるものであってもいけない。さらに、バウチャーの実施の手続が顧客にとって面倒であっても、地方団体にとって費用がかさむものであってもならない。バウチャーは第4章の焦点である。

(5) ボランティア

ボランティアは、現金支出については補償を受けても、直接の報酬は受けずに地方団体のために働く個人のことである。ボランティアは、レクリエーション、公衆安全及び福祉事業でもっともしばしば用いられるが、職業的な技能を要するものも含めて多くの場所でみられる。彼ら（ボランティア）は、（例えば高齢者からの電話依頼を受けて車を運転する（ダイアル・ア・ライド・プログラム）といった）住民への直接のサービスを提供し、（例えば、運営委員会に参加するといった）政策助言を行い、（例えばデータ処理部門のためプログラムを作成するといった）行政機能の手助けをする。自治体の全体に及ぶボランティア事業もあり、個々の部局に限定されているものである。多くの場合、ボランティアは有給の職員の代わりにはならないが、ボランティアがいなければ、地方団体によって提供されなかつたであろう追加サービスを提供する。

ボランティアを用いることは、人員の融通性を増し、サービスの水準を改善し、拡大する事業のための人員の増加の必要を引き下げ、そして財政制約の時期においては、

予算削減のサービス水準に対する影響を緩和する。ボランティアが生産的で、有給職員と連携し、その貢献が評価されるようボランティアを選択し、配置し、そして管理するには、有給職員の訓練とともに最高幹部（トップ・マネジメント）の支持を必要とする。ボランティアの活用は、第5章の焦点である。

(6) 自助（セルフ・ヘルプ）

自助努力の事業においては、利益を受ける者とサービス提供を行う者は同じ集団に属する。隣人が隣人を助け、高齢者が高齢者のためのサービスを提供する。自助努力は、通常、地方団体の事業の代わりをするというよりもそれを補完するものである。自助努力は、個人が彼ら自信の努力から直接利益を受ける点において、ボランティアの利用と異なっている。ボランティアは、他者にサービスを提供してもその行為から必ずしも自身が利益を受けない。

地方団体における自助努力の最も一般的な活用は、近隣警戒や住民パトロールのような公衆安全事業である。自助努力は、また、保育事業、高齢者対策、レクリエーション及び文化芸術事業に活用されている。

自助努力は、自治体の活動の必要を減らすことになりサービスの費用を減らすことができる。自助努力は、また、個人が必要なサービスの水準を決め、かつ、供給することを許し、自治体の関与よりも、自らを頼ることを強調する。自助努力は第6章の焦点である。

(7) 規制及び税制措置

規制及び税制措置は、民間部門のサービスの提供を奨励し、また、サービスの必要を減少させるため用いられる。これらの措置はサービスの提供の費用を変更し、それゆえ市場に加わり、またはサービスを提供し続けるという組織または個人の決定に影響する。

規制措置は、定期バス会社や都市交通サービスの形成を奨励するのに用いられてきた。税制措置は、持家組合が自らのゴミの収集や道路の清掃を行うのを奨励するのに用いられてきた。規制及び税制措置は、地方団体の支出能力よりも統治（行政）能力に依拠する。

これらの措置が用いられ評価が行われた例が少ないので、その可能性を判断することは困難である。規制及び税制措置は、民間部門がサービスを提供するのを奨励したり、公共サービスの必要を減らすための主たる手段とは言えないかもしれないが、これらの2つの目標を達成するために重要な補完的手段として、考慮されなければならない。これらの措置は、第7章の焦点である。

表A 市町村及び郡（カウンティ）によって提供されるサービス

サービス	注 ¹ 地方団体が サービスを提供		地方団体によつて サービスが提供 されない		注 ² サービスが 中止された	
	市町村(%)	カウンティ(%)	市町村(%)	カウンティ(%)	市町村(%)	カウンティ(%)
公共事業、交通及び公益施設						
一般廃棄物の収集	75	23	19	75	5	2
産業廃棄物の収集	49	18	41	80	10	3
廃棄物の処理	40	64	38	30	22	7
街路の補修	98	75	1	25	0	1
路上／駐車場の清掃	93	32	5	67	2	1
除雪／すべり止めの砂をまく	80	61	20	37	0	2
交通信号の設置／管理	91	68	7	31	2	1
メーターの保守／徴収	34	4	44	96	22	1
樹木のせん定／植樹	87	55	10	44	3	1
墓地の管理／保守	43	16	56	82	2	2
査察／法令強制	97	65	2	34	1	1
駐車場事業	46	20	52	79	2	1
バス事業／保守	21	17	75	81	5	2
都市（近距離）交通事業／保守	27	22	70	76	3	22
空港事業	29	37	67	60	4	4
公益施設のメーター読み取り	75	20	24	99	1	1
公益施設の料金請求	60	11	40	99	1	2
街路灯	73	17	25	71	2	2
電力	22	1	76	78	2	1
ガス	13	1	86	71	1	1
水道	78	28	21	76	1	1
水処理	68	21	30	86	3	1
下水の収集及び処理	79	28	18	80	3	1
スラッジ（汚物堆積物）の処理	63	23	32	87	6	2
危険物の処理	22	14	75	81	3	0
公衆安全						
犯罪予防／パトロール	97	81	2	18	0	1
警察／消防通報	94	92	2	6	3	2
火災予防／消火	91	50	8	49	2	1
緊急医療サービス	66	52	29	45	6	4
救急サービス	49	46	43	47	8	7
交通規制／駐車とりしまり	97	42	2	57	1	1
車両けん引及び保管	51	24	46	75	3	2
衛生及び福祉						
衛生検査	39	59	55	38	6	3
害虫／ネズミ駆除	45	44	51	53	5	3
動物規制	83	71	13	28	5	2
動物保護施設	49	53	43	43	8	4
保育施設	10	16	88	82	2	3
児童福祉事業	10	70	89	28	1	2
高齢者事業	58	71	40	26	2	3
公営住宅（高齢者住宅）の事業／管理	31	20	67	78	2	2

表A続き 市町村及び郡（カウンティ）によって提供されるサービス

サービス	地方団体がサービスを提供		地方団体によってサービスが提供されない		サービスが中止された	
	市町村(%)	カウンティ(%)	市町村(%)	カウンティ(%)	市町村(%)	カウンティ(%)
衛生及び福祉（続き）						
病院事業／管理	5	24	92	65	3	11
公衆衛生事業	25	77	73	21	2	2
麻薬／アルコール中毒治療事業	15	60	84	37	1	3
精神衛生・障害者事業／施設	6	65	92	32	1	3
拘置所／刑務所	39	97	50	3	2	0
仮釈放事業	6	47	93	50	1	3
ホームレスの保護施設	10	18	90	81	0	1
ホームレスの給食	12	31	87	67	1	2
公園及びレクリエーション						
レクリエーション・サービス	86	45	10	52	4	2
レクリエーション施設の操業／管理	92	59	6	39	2	2
公園造園／保守	94	61	5	37	1	2
会議場／公会堂の運営	26	15	73	85	2	1
文化／芸術事業の実施	33	21	65	78	2	1
図書館の運営	61	63	35	37	4	1
博物館の運営	21	30	78	69	1	1
総務サービス						
建築物／用地の保守	97	94	2	6	1	0
建築物の安全	74	71	24	29	2	0
車両管理／保守						
重設備	95	86	5	13	1	1
緊急車両	91	74	7	24	1	2
その他の車両	96	88	3	11	1	1
給与支払	99	98	1	1	1	0
租税納入告知処理	59	96	35	4	6	0
租税の賦課	45	87	45	11	10	2
データ処理	91	91	9	9	1	0
滞納税の徴収（滞納処分）	56	96	37	3	8	1
登記	45	94	52	5	3	0
法務サービス	81	83	18	17	1	0
秘書サービス	92	85	8	15	0	0
人事サービス	93	88	7	13	0	0
労務関係	83	71	16	29	0	1
広報	92	75	8	24	1	1

※ パーセントは、1,311の市町村及び370のカウンティからの回答に基づいている。

注1)現実のサービス提供は、地方団体自身による場合、他の地方団体による場合、又は個人若しくは民間部門の組織による場合がある。

注2)地方団体がサービスを中止した場合、次の3つのいずれかになることとなる。第1は、他の地方団体がサービスの提供を開始する場合である。第2は、個人か民間の組織がサービスの提供を始める場合である。第3は、サービスがもはや提供されない場合である。

表B 市町村及びカウンティのサービス提供手法

表B 続き 市町村及びカウンティのサービス提供手法

サービス	報告のあつた市町村及びカウンティの数	地方団体の職員による場合			請負(%)	特許(%)	補助(%)	支払票(%)	ボランティア(%)	自助(%)	規制措置(%)
		兼任(%)	専任(%)	政財間(%)							
衛生及び福祉社(統合)	970	57	22	38	19	14	24	0	1	25	7
高齢者事業(高齢者住宅)の事業／管理	447	28	54	14	13	13	12	1	4	4	2
病院事業／管理	144	19	36	41	14	43	34	1	8	0	1
公衆衛生事業	571	37	32	43	14	46	35	1	10	4	1
医療／アルコール中毒者事業	383	41	14	46	14	46	35	1	11	4	1
精神衛生・障害者事業／施設	315	40	23	64	26	38	31	0	0	0	0
拘置所／刑務所	825	22	47	38	3	43	2	1	1	0	1
仮釈放事業の保護施設	228	32	4	29	42	26	21	36	25	5	2
ホームレスの給食	184	32	5	42	26	26	21	25	9	6	1
252	43										
公園及びレクリエーション	1,256	20	53	12	8	2	4	1	26	6	1
リエーショナリーサービス	1,368	35	58	10	12	10	2	1	14	3	0
施設の操業／管理	1,401	20	73	5	13	0	1	0	7	1	0
公園造園／保育	365	21	66	8	11	5	4	1	5	1	0
会議場／公会堂の運営	476	52	14	19	23	21	24	1	2	7	0
文化／芸術運営	970	22	54	25	16	8	6	1	13	1	1
図書館の運営	357	35	25	16	8	1	1	19	3	34	1
博物館の運営	357	35	25	16	8	1	1	1	3	3	1
総務サービス	1,572	31	63	2	27	1	0	0	0	0	0
建築物の保守	1,158	14	77	2	13	0	0	0	0	0	0
建物の安全管理／保守	1,497	44	50	1	41	0	0	0	0	0	0
車両設備	1,366	44	47	2	41	0	0	0	0	0	0
緊急車両	1,621	8	85	1	38	0	0	0	0	0	0
その他の車両	1,072	18	65	1	7	0	0	0	0	0	0
給与支払	1,863	41	52	1	20	0	0	0	0	0	0
租税納入賦課	1,463	22	58	6	17	0	0	0	0	0	0
滞納税の処理	1,020	20	70	6	18	0	0	0	0	0	0
登記	872	25	61	22	14	0	1	0	0	0	0
法務サービス	1,297	34	34	3	55	0	0	0	0	0	0
人事関係	1,457	8	86	2	7	0	0	0	0	0	0
労働	1,485	10	83	2	8	0	0	0	0	0	0
報	1,286	34	57	2	33	0	0	0	0	0	0
	1,415	14	79	2	10	0	0	0	0	0	0

(注1) David R.Morgan and Robert E.England, "The Two Faces of Privatization(民営化の二相)," *Public Administration Review*, November/December 1988,p.983.



第1部 7つの選択的行政手法

第1章 請負（委託）

請負（委託）は、最もしばしば用いられる選択的行政手法である。請負は、合衆国を通じて比較的広範囲に用いられているが、ある地域では他の地域よりも多く用いられている。請負が広範囲に用いられていることは、それに多くの利点があることを示唆している。地方団体は費用の節減を、ほとんどのサービスを請負に出す主たる理由としている。しかしながら、総務部門、空港管理、データ処理及び街路灯・交通信号の設置・管理を請負に出す主たる理由としては、人員の不足をあげている。住宅及び避難場所並びに（違法）車両のけん引及び保管を請負に出す主たる理由として、不十分な施設があがっている。デイ・ケア・サービスを委託する第一の理由は、委託したほうがより良い結果が得られるからであると地方団体は報告している。

費用節減のための自治体の請負のうち、40%が10~19%の節減を、他の40%は20%以上の節減を報告しており、請負の主たる目的は88~100%達成していると報告している。請負が不満足と報告されたのは、主に期待された費用節減が実現しなかったか、民間の請負者が不十分なサービスを提供したケースである（注1）。

請負が地方団体の費用を節減するのには、いくつかの理由がある。民間の請負契約者は、地方団体よりもより効率的及び効果的にサービスを提供できるかもしれない。しかし、いくつかの報告された費用節減は、サービスの水準や質の低下に帰せられるかもしれない、いくつかは確実に民間の請負者が従業員に支払う賃金の低さに帰せられる（注2）。

地方団体の公職者が請負に関して適切な質問をするときは、委託その他の行政手法を選択した自身の決定に満足していることが多い。この章は、委託する際に考慮しなければならない事項について検証する。ここで取り上げられている事項の多くは、即ち費用、効率、住民への応答性、行政のコントロール、乱用の危険性、人員、資本投資の必要性及びサービスの最良性は、公務員または民間の契約者のどちらがサービスを提供しているかに拘らず、考慮されなければならないものである。

1 概観

請負（委託）は、特定の水準及び質のサービスを提供する私企業または非利益組織に地方団体が費用を支払うという拘束的な契約である。地方団体は、サービスの全部

または一部を得るために契約をするであろう。住民は、税または利用料金を地方団体に支払い、地方団体が費用を請負者に支払う。

この議論の焦点となっている請負は、地方団体と民間の請負者の間の公式な、文書による契約である。この議論は、自治体間の請負（地方間の協定）を含まない。この議論は、また、非営利組織との契約と利益追及組織（営利企業）との契約とを区別しない。多くの自治体は、人的サービスの提供は非営利組織により、他のサービスは営利企業によって実施しているが、法的規制が存在したり、選挙された公職者が一つの手法に偏向していることでもないかぎり、両者を区別する意味はあまり無い。地方団体の観点から重要なことは、明確に定義されたサービスが公正な価格で充分に提供されていることであり、提供者が営利企業か非営利組織かということではない。

次に、この議論はサービスの請負を焦点とするものであり、管理サービス請負の一部としてのクレンザー（清掃）や紙タオルのようなサービスの一部である財を除き、財を対象としない。請負には、直接住民に対して提供されるサービス（デイ・ケア、ごみの収集）及び地方団体の活動支援のために購入されるサービス（データ処理、車両管理）を含む。

サービスの請負を用いる共通の目的はおそらく、例えば除雪や落ち葉の除去のように繁忙期において地方団体の職員及び資器材が増加することによる費用を抑制することである。いくつかの地方団体は費用を節減し、サービスの質を改善し、選択的な供給源を創設するため革新的に請負を用いてきた。利益の配分は、通常の協定ではないことだが、契約の文書に民間の請負者の仕事から（例えば契約者が改良し、他のユーザーに売る新しいソフトウェア・システムのためのコンピュータ・プログラミングから）生ずる利益を分配する表現を含んでいる自治体があった。

競争は、地方団体が年間のサービスの委託について考える際重要な事項である。サービスの提供に関する地方団体の独占を一つの請負者の独占に変えることが、より安い、またはより良いサービスに帰結することはないであろうことから、多くの地方団体は、民間企業間、または民間企業と自治体自身の間に競争を奨励しようと努めている。

一つの手法は、地理的に管轄区域を分割し、民間企業に市町村またはカウンティの一部にサービスを提供するよう競争させることである。第2は、自治体及び民間企業に同じ集団または地理的区域にサービスを提供する権利を競わせることである。第1の手法は規模の大きな自治体に普及しており、大規模な操業に適している。管轄区域を分割し、サービスの一部について複数の請負者と契約し、残りについて地方団体の職員及び資器材により（直営により）提供することにより、地方団体は直営の費用及びサービスの質を請負者のそれに照合することができる。この手法は、また、請負者の破産または地方団体のサービスの中止の事態にも地方団体がサービスを維持できる

点で有益である。

公共サービスを異なった提供者の間で分割することが不可能か望ましくないときは、地方団体の職員にサービスの提供を民間企業と競争して入札させることとしたり、複数の民間提供者の入札を求めたりすることにより、なお競争的入札を奨励することができる。

地方団体にとって請負契約の最も困難な点は、何が要求されているかを請負者に正確に知らせるためサービスの質を明確にすることである。多くの契約は、質の特定を詳細に含んでおり、いくつかの自治体は念入りな監視の手順を作り上げた。一般的な履行保証金と解除に係る条項に加え、いくつかの契約は違約に係る制裁及び賞与に係る条項を含んでいる。例えば違約に係る制裁条項は、ごみの収集請負契約において収集されなかったり、ごみがこぼれたりする問題を最小にするため用いられる。

2 請負（委託）の類型

請負は多くの形態をとりうるが、2つの基本類型は、固定価格によるものと請負契約者の費用協定によるものである。次に掲げるようなものによって請負契約の類型が選択される。

- 有効な競争の程度
- 同一のサービス水準での地方団体の成果及び費用と比較した請負者の成果及び費用
- 固定価格が可能か否か
- 危険（リスク）の程度

（株）政府調達研究所（NIGP）の「政府調達概観」は、契約の各類型がどのような場合に最も適当かについて記述している。以下の議論は、この出版物に基づいている（注3）。

（1）固定価格請負（契約）

固定価格請負（契約）においては、請負者は固定価格で一定の水準及び質のサービスを提供することで合意する。請負者は費用の超過に対し責任を有し、費用の節約分を受け取る（収める）ことができる。固定価格請負にはいくつかの類型があり、各々が一定の状況において用いられる。通常どの類型が最も適当かは明確である。

ア 堅固な固定価格

ほとんどの請負（契約）は、堅固な固定価格による。適切で競争的な価格が得られると合理的に確信している場合には、堅固な固定価格による請負は価格上昇の危険をなくし、行政費用を最小とし、請負者に効率的な生産（事業）を行う責任を負わせる。

イ スライド条項つきの固定価格

スライド条項つきの固定価格契約は、上方とともに下方への修正を規定するものであり、一般的に労働及び材料に係る一つまたは複数の指標に基づくものである。この手法は、長期間の契約、または将来の賃金や材料の費用が不確実である期間にわたる契約に有用である。この方法によれば、予想された費用の増加がおこらなければ請負者の過度の利益になってしまふ費用上昇調整のための臨時費を請負者に支払ってしまうことがなくなる。最も難しいのは、どの指標が公平で、かつ費用の変化を反映するものであるかについて合意することである。

ウ 報償つきの固定価格

報償つきの固定価格契約は、費用と一定割合の利益とを含んで合意された上限価格で始まる。請負者にサービスの効率性のための報償（刺激）を与えるため、予想費用からのいかなる節約も地方団体と請負者間で合意された比率で分割される。現実の費用が当初合意した価格より大きいときは、請負者の利益率、利益額が減らされ、なくなるかもしれない。例えば、自動車整備のための固定報償契約において、市と契約者は節約額を（30%を請負者に、70%を市に）分割し、超過費用を（70%を請負者に、30%を市に）分割するであろう。

(2) 費用（請負）契約

費用（請負）契約は、固定価格契約を採用できないときのみ用いられる。費用契約は、地方団体が財政リスクのほとんどすべてを負い、契約者が事前に定められた額まですべての費用上昇を保証されるものであるので、一般的には望ましくない。請負者は経費を抑える動機をほとんどまたは全く有しない。費用契約のもう一つの欠点は、合意された費用のみが価格に含められるよう監査し、確認するための追加的な行政費用がかかることがある。的確な費用がどうかの合意は、各種の費用について含められ、または排除される正当性についての広範囲の交渉を必要とする。費用契約の2つの共通類型は、費用プラス固定料金契約及び費用プラス報償契約である。

ア 費用プラス固定料金

費用プラス固定料金契約は、請負者に、前もって定められた料金（固定料金）の他に合意されたすべての費用が支払われることとする。請負者は、時間や材料を節約すれば、ほとんど固定料金のみを受領する。逆に、費用が予想より高ければそれだけの費用が支払われるため、受領額に占める固定料金の割合は減少する。

イ 費用プラス報償料金

費用プラス報償料金契約においては、委託者及び請負者は、料金の基礎がおかれるシーリング（天井）価格に合意する。価格がシーリングより低ければ、両者は節約額を報償料金として分配する。もし高ければ、売手は報償料金の一部または全部を失う

が、被ったすべての費用の支払いを受ける権利を有する。

請負（委託）には多くの手法があるので、サービスの委託の際には広い視野を持ち、いくつかの選択を考えることが重要である。読者の法律顧問が州法または市町村条例のもとでの請負契約の合法性を決定し、これらの選択肢のいずれが最適かを説明することができる。

3 地方団体のサービスの請負（契約）の利用

この節においてはサービスの請負契約が様々な公共サービスにどのように用いられているかを概観する。請負契約を用いて行われ得るサービス及び請負を用いては行われそうにないサービスが、1988年に ICMA により行われた全国レベルの調査からのデータに基づき明らかになる。いくつかのケースにおいては、ICMA の1982年の選択的行政（サービス提供）戦略の利用の調査を比較することが可能である。1982年の調査からのデータの要約した表を本書附表（略）としている。2つの調査は同じ題目にわたるものであるが、回答者は同一でない。いくつかの団体は両方の調査に回答し、いくつかの団体は一方のみに回答した。

調査は、調べた7つのうち請負が最も広く利用されている選択的行政手法であることを示している。かなりの水準の請負が多くのサービス（行政）分野で行われている。1988年の調査では71のサービスが調べられ、それぞれのサービスにいくつかの請負の事例がみられた。

（1）公共事業、交通及び公益施設

請負契約を最も重く用いる行政（サービス）分野は、ICMA の1982年及び1988年の調査によれば、公共事業である。公共事業、交通及び公益施設の広い範囲において、地方団体は全面的にせよ一部にせよ、1988年に調査された25のサービスの多数を直営で提供しつづけているが、かなりの量を請負に出している（表1-1）。

1982年と1988年の間に請負の利用を5%以上増加させたサービス分野は、最も一般的な請負契約を利用している。例えば、公益事業の料金徴収を請負に出したのは、1982年調査では13%の地方団体、1988年調査では32%の地方団体であり、街路の照明は1982年には39%、1988年には46%であった。公共交通では23%から30%に増加し、街路の補修は1982年の27%から1988年には36%に増加した。

請負がこれらのサービス分野において有用な選択肢である理由は、これらのサービスは通常具体的、明白なものであり、地方団体が購入するには活用頻度に比較して高価すぎる特別の器具をしばしば必要とする一方で、受託可能な多くの私的提供者がいるからである。住宅ごみの収集の請負の効率性については広範囲な研究が行われた。

10年以上にわたるいくつかの主な研究によると、請負収集は市町村の直営収集よりも約35%安価であり、節約は14~124%の範囲にわたっていることが報告されている(注4)。

交通サービスの請負は、控え目な水準である。ほとんどの請負契約はシステムの操業（実施）に係るものよりもシステムの経営に係るものである。少數の私的企業が国内の公共交通システムの多くを経営している。地方団体の職員は操業（実施）に従事している。

水道の供給、水道水の処理、下水の収集及び処理は、サービスの中で最も請負に出されないものである。これらの分野における将来の請負について評価することは、困難である。請負によって費用を節減するということにはなかなかならないということであろう。また、政治的及び制度的な配慮が請負（委託）を妨げるであろう。

(2) 公衆安全

請負は、公衆安全に関する7つのサービスにはあまり用いられないし（表1-2）、報告された水準は1982年と1988年でほとんど変わっていない。委託されたサービスには、緊急医療、救急サービス及び車のけん引・保管がある。犯罪の防止や火災の鎮圧のような伝統的なサービスはめったに私企業に請負に出されない。

公衆安全サービスのほとんどは、私企業には容易には委託されず、委託されるのが適当でない公的権力の領域にある。いくつかの行政区域においては公共建築物の保安サービスを民間企業に請負わせるが、基本的な警察サービスは通常公務員により（直営で）提供される。公衆安全分野において最もよく引用される請負の事例は、アリゾナ州スコットデールおよびいくつかの他の団体に消防を提供しているルーラル／メトロ消防会社である。

(3) 衛生及び福祉

請負は、衛生及び福祉の分野で普及している（表1-3）。衛生検査のみが、ほとんどの地方団体の健康安全に関する義務であるため、あまり請負に出されない。

本書の旧版において、衛生及び福祉の請負は、1960年代及び1970年代の連邦の社会立法の結果として生じてきたと指摘した。多くの地方団体は、自身のスタッフ（職員）を増やすよりも、新しいプログラムを急速に開発し、上下する連邦の助成金による問題及び特別な技能を有する人員を雇う必要を避けるため、既存の非営利組織に請負わせることを選択した。この考え方は、1988年のデータで立証される。即ち、これらの分野における連邦の助成はその間の6年の間に下落し、この分野における公的サービスは、委託している地方団体の割合の上昇とともに下落したことをデータが示している。衛生及び福祉サービスを請負にだしたそれらの自治体が資金がとだえた時にそれらの

サービスを削減し、一方、直営でサービスを提供してきた団体はそれらを継続したということで、請負にだしたサービスは地方団体の職員により直営で提供されるサービスよりも削減が容易であることを反映しているといえよう。

1982年の調査では述べられなかった分野は、ホームレスに対するサービスである。1988年にはごく小数の区域がこれらのサービスを提供していると報告した。そのうち、ほとんど半数がホームレスのシェルター（宿所）の運営を請負に出し、1／4がホームレスへの食事の提供を請負に出した。

衛生及び福祉の分野において、請負が今後増加するかどうかを予測することは困難である。なぜなら、これらのプログラムは、地方団体が大きな財政制約に直面したときには、しばしば縮少され、廃止されるからである。これらのサービスを続ける地方団体にとって、請負者がいる場合にのみ、請負は有効な選択としてとどまるであろう。

(4) 公園及びレクリエーション

ヘルスクラブやYMCAのような多数の民間の提供者を考えれば、公園及びレクリエーションに係る請負は比較的少ない。最もしばしば請負にだされるサービスは、文化・芸術プログラムに係る事業である。このサービスを提供している476の自治体のうちほとんど4分の1が請負に出している（表1-4）。（文化・芸術プログラムを提供している地方団体の数が、1982年の702から1988年の476に下落していることは、注目に値する。）

この分野に請負が大変少ないのはおそらく、多くのレクリエーション及び文化プログラムが多数の半熟練のパートタイムの人員を必要とし、民間企業にはこれらのサービスを経済的に可能にするボランティアの集団もこれらのサービスへの興味もないためである。もう一つの理由は、これらのソフトなサービスで質を特定するのに地方団体が直面する困難さであろう。ソフトなサービスの請負契約が、例えば労働時間や使用される機材を特定するような条件で交わされた場合、請負の入札者はより費用高価的なサービスを提供する異なった資源の組み合わせを選択することを制約されることになる。

(5) 総務サービス

多くの地方団体は日常的に、車両のメンテナンス（保守）や法務サービスのような総務部門を請負の人員で補完している。総務部門を構成する16のサービスのうち、多数がかなりの量の請負の対象となっている（表1-5）。

データ処理活動の請負は、1982年の調査以来減少している。即ち、1982年にサービスを委託したのは1,466の地方団体のうち25%であったが、1988年には報告された1,463団体のうち17%であった。これは多分、コンピュータ機器の価格の低下及び地方

団体の職員のこの分野における能力の向上を反映したものである。他の総務部門の請負の水準は上昇している。例えば重機械及び緊急車両の整備の請負は、1982年から1988年までに約10%増加している。

総務部門の請負の可能性はかなり大きい。多くの民間サービス提供者がほとんどすべての分野に存在し、多くの民間企業が日常的に受託した総務部門のサービスを行っている。サービスが中断される危険は低い。総務部門の請負は、最も忙しい時期及び専門家の助けが必要なときに地方団体のスタッフ（職員）を補完する。

4 請負の基本的手順

サービスの請負契約を利用する地方団体は、いくつかの基本的な手順を踏まなければならない。請負に通常必要な6つの手順を以下に記述する。

(1) サービスの定義

現在の、または計画されたサービスを注意深く定義することは、請負の手続の重要な最初の段階である。サービスはその構成要素によって説明されるべきである。例えば、景観保全は刈り込み、除草、施肥、灌漑及び岩屑の除去を含むであろう。後日契約が順守されていることを監視するため、可能な場合には明細（仕様）を数量化することが重要である。例えば、1.5インチ以上のすべての雑草が10日毎に除草されるということは、順守を指示するに必要な仕様を提供することとなる。明らかに、ある種のサービスは、他のものより明らかに容易に数量化される。

(2) 直接提供か請負（委託）かの調査の実施

直接提供か請負かの調査の目的は、直営で提供するよりもサービスを委託した方がより有利かどうかを決めるためである。調査は、政治的、技術的、法的及び経済的事項（これらは、この章で後述する。）を述べなければならない。調査の正確な性格と範囲は、当該サービス、管轄区域、事項の重要性及び調査を行う個人にかかっているであろう。完全な調査を行うには通常、調査が行われるサービスについての制度的な知識の他に法律、会計、購買及び予算に係る知識を必要とする。

(3) 誘引文書の作成

あるサービスを請負にだす（購入する）と決定されたなら、用いられるべき戦略とプロセスに関する決定が行われなければならない。続いて誘引文書が用意される。入札招待状（IFB）または提案の要求書（RFP）である。入札は、サービスが明確に定義でき、請負可能者が複数存在する場合に有益である。提案の要求は、入札が適当でな

いか可能でない場合に用いられる。例えば、レクリエーション・サービスを請負にだす場合、地方団体は請負の希望者に提供できる、または地域の需要に最もかなうと考える活動計画を提案することを求めるだろう。

入札希望者には詳細な指示が必要である。彼らは、履行期限、必要報告事項及び職員の主要配置を知る必要がある。彼らは支払い、会計、終了、紛争解決、違約金及び保証金、並びに保険の必要事項についての明確な条件及び情報を必要とする。

請負者を選択するのに用いられる明確な基準——価格、実施能力及び経験——を作成し、入札招待状 (IFB) または提案の要求書 (RFP) にそれらの基準を盛り込むことが重要である。基準を特定し、おのおのがどれ程のウエイトを有するかを特定することにより、入札者は、地方団体にとって何がもっとも重要であるかを知る。価格は多分もっとも客観的な基準である。他の基準の多くはより主観的であろう。

誘引文書はまた、いつ、どこで、どのようにして入札がされるか、請負者の質問を処理する手順、郵送場所、入札の提出時期、入札の開始、入札保証の種類及び額、そして入札者の財務、職員、顧客に関する情報を盛り込むべきである。州法または条例は通常、入札または提案が受理され、開始され、記録され、評価される方法を記述している。完全な誘引文書は一般に、首席行政官及び管理機関（協力会）に承認のため送られる。

(4) 入札の誘引及び受理

この段階は、入札者のリストをつくり、入札の公告を行い、入札書類を郵送し、誘引に関する質問に回答し、入札前の会議を開催し、入札を受理するものである。

複数の請負希望者に入札をさせることは、競争的な価格を確保することに役立つ。サービスや地理的位置によって、これは容易な場合もあるし不可能に近い場合もある。広告やダイレクト・メールによる誘引のような広範囲の活動も役に立つであろう。入札者のリストは、ダイレクト・メールによる誘引のため商工人名録から作成することができる。公（広）告による誘引は、多くの地方団体の購買規則が必要としている。入札の受理の手続は簡便でなければならない。入札を公開で行うことは、開かれた競争を確保するであろう。

(5) 請負の選択及び裁定

入札が評価チームによって検証される前に、すべての入札を審査して、不完全なものや受け付けられないものをふるい落とし、必要な場合には入札者から説明を受けることが有益である。ふるい落としにより評価委員会での検討を真面目な提案の長所に専念させる。

評価委員会は提案をランク付けし、落札者を選択し、請負の裁定を勧告し、最終決

定のみならず決定過程を詳細に記述した公式報告を書かなければならぬ。この最後の段階の目的は、いかなる疑問が提起された場合でも文書記録を提出できるためである。選択の過程は、入札者の技術的、経営的、商業的能力が評価されなければならないので、必然的に相当な客観的決定を必要とする。

手続は系統的でもっともなものでなければならぬので、評価委員会を注意深く選択することが重要である。ある団体では、委員会のメンバーは最初の調査を行い、誘引を計画した人々の中から選ばるべきであり、請負を監視するものと考えている。他の団体は委員会はその過程を完全に客観的なものとするために、市民のような全く別の人々で構成されるべきであると考えている。

(6) 請負の執行及び監視

請負者に仕事を始めさせるのが最初である。請負をうまく管理するためには、実施状況が満足のいくものであることを確認するため常時請負者の仕事を点検し、必要な契約を更改し、不履行の場合には請負を停止し、打ち切ることが必要である。とりわけ最初の数ヶ月においては良好な意思疎通（コミュニケーション）が必要である。明らかに請負者と地方団体とのコミュニケーションが必須であるが、公職者、市民及び地方団体の職員が何が起こっているかについて常に把握していることもまた重要である。

請負が決定されたなら、地方団体の職員は請負者の担当者に会い、実際の手続や期待事項を説明するため請負契約を検証するべきである。事業の始めは必ずといってよいほどうまくいかないので、請負者が仕事に慣れるまで各仕事場に地方団体の職員を配置することは有益である。

詳細な履行基準による立派な監視システムが、直営か委託かの調査の段階で開発され、誘引文書の中に請負者のために書かれていれば、請負の監視は最初の段階をすぎれば比較的機械的な仕事になるだろう。請負の監視の手順は、委託したサービスによって異ならなければならない。即ち、ある種のサービスは常時の監視を必要とし、他のサービスはそれ程ひんぱんな検証を必要としない。

いくつかの情報源が監視サービスのためには有益である。即ち、請負者の報告、市民の苦情、日常の自治体の報告、市民の調査や面接、そして実際の査察である。問題は、妥当な費用で有益な情報を提供する技術を採用することである。請負の監視者は、請負者がどの程度よく履行しているか、そして現在のあるいはこれから発生しそうな問題について請負者に常時知らせておくべきである。

ときには、契約を変更することも必要となる。施設も需要も変化するものなので、請負を実施していくうえでのすべての事情の変更を予知することはできない。

5 請負の利用を評価する基準

いくつかの基準を考慮することが、直営でサービスを提供する代わりに委託に出すことの得失を量る際、重要である。各基準の重要性は、与えられた状況の下で地方団体が達成しようと望む目的によって異なるであろう。法的制約、職員事項・請負可能者の存在及び政治的指示が特に重要である。これらの分野の1つでも問題があれば、非常に細心に取り扱わなければならない。基準は、次のようなものである。

- ・費用
- ・効果、サービスの質、サービスの水準
- ・他の地方行政（サービス）への影響
- ・サービスの混乱の可能性
- ・市民の需要及び期待に対する応答性
- ・法的制約
- ・職員問題
- ・請負可能者の存在
- ・政策的判断
- ・行政統制
- ・サービス移管の問題
- ・浪費、詐欺及び乱用の危険性
- ・資本投資の必要性
- ・サービスの公平さ
- ・地方団体の規模

(1) 費用

水準を一定に保ちながら費用を減小させまたはサービスの効率性を改良することは、請負に出す主たる理由である。効率性は地方団体によって、また、各団体内でサービスによって異なるので、与えられた条件下で請負の方が効率的かどうかを決める唯一の方法は、地方団体及び請負者によるサービスそれぞれの詳細な分析から始まる詳細なコスト（費用）の比較を終えることである。その比較は、少なくとも3年以上にわたって、常時発生するあるいは一時的な、すべての費用を検証し、現実のサービス提供の費用のみならず、地方団体及び請負者双方の管理経費をも含むものるべきである。

当該場所に特有なサービスや事業の詳細な記述が正確な費用の比較を行うために必要である。それは目的、任務、実施時期及び特別な装備の必要性を説明すべきである。

明らかに、サービスが直営であれ請負であれ、既に提供されているときは、この記述を行うのがずっと容易である。費用の比較を行う通常の方法は、誰の責任かによって多少異った職務が行われるとしても、直営及び請負の費用推計に同じ記述を用いることである。

サービスの記述は、サービスを提供するのにどのような資源(人員、装備及び歳出)が必要かを明らかにするのに必要である。表示1-1は、考慮が必要な事項のリストである。しかしながら、費用は特定のサービス及び団体に結びついているので、ここに提出されたような一般的なリストは現実の場の状況に適合するように修正されなければならないであろう。

必要な資源を明らかにするポイントは、次のような事項である。

- ・最も重要な資源
- ・サービスが直営か請負かで大きく異なりそうな資源
- ・平均的に必要な資源ではなく新たに必要になる資源または最低必要な資源
- ・既に投資された資源ではなく新たに必要となる資源
- ・当該部門の資源のみならず、地方団体全体で新たに必要となる資源

資源のリストが作成されると、費用の推計が各資源に割り振られる。ことに有益な情報源は、特に地方団体が既に当該サービスを提供している場合、現在の地方団体の決算である。同様なサービスを請負に出す他の地方団体や民間組織からは、有益な推計を得られる。最後に、請負希望者側の推計がいくつかの請負の候補から得られる。いくつかの地方団体は、団体による費用推計を検証し、意見を提出するよう請負希望者に求める。

私企業への委託がどのくらい費用を節減できるだろうか。財政的には、営利企業は利益による動機付けを有し、課税対象であることは財政上の影響が異なることを意味している。加えて、私企業は行政区域に拘束されないで、規模の経済を獲得することができるかもしれない。請負によるサービスの方がより費用が小さくてすむ他の理由としては、表示1-2を参照されたい。

請負は、常に費用が小さくてすむとは限らない。請負による事業の方が効率的かもしれないが、請負者は地方団体に押しつけることのできない費用を負担しなければならない。即ち、法人税及びガソリン税、事業免許及び車両免許、そして、多くの場合保証金である。サービスがより安価に提供されることが可能だと仮定すると、請負者の間に競争があるときのみ費用が地方団体にとってより低くなるが、ときには請負者の利益が少なくなってしまふことのできる企業があまりなくなる。請負に出すことの費用に關係した効率性は、ケース・バイ・ケースで評価される必要がある。

(2) 効果、サービスの質、サービスの水準

読者の提供するサービスはどの程度上等であろうか。効果を測るものさしは、サービスがその目的をどの程度達成するかを評価するよう手助けしようとするものであるが、容易な仕事ではない。ごみの収集についての効果を測るものさしは、街路の清潔さ、健康危害の減少及び地域の清潔さについての市民の認識を含む。公衆安全については、犯罪発生率及び市民の安全についての認識が2つのものさしである。しかしながら、例えば、麻薬中毒矯正事業の効果について判定するのを助ける数量的ものさしを定義することは不可能であろう。

固体廃棄物の収集、枯葉の清掃、除雪、草刈り、街路灯の保守及び街路の補修のような有形のサービスの数量把握を定義し、委託者、請負者双方が合意するのが容易である。これらのサービスの提供者は民間部門に多く存在し、地方団体から請負に出される。

健康サービス、レクリエーション及び公衆安全のような無形のサービスについては、効果測定が困難である。ソフトなサービスは、通常投入量により規定される。即ち、カウンセリング（相談）の時間、スポーツ・チームの数、警官のパトロールの距離である。

ハードなサービスの請負契約は、効果または投入量に基づいて交わされる。例えば地方団体は、特定の地域における樹木のせん定について特定の効果を求めて請負わせることもできるし、用いられた労働時間及び機材の量に従って支払うことに同意することもできる。通常は投入量ではなく効果によって請負契約を交わすことが有利である。

地方団体は、発生した収入が主たる効果を測るものさしの一つである多様なサービスを提供する。いくつかの例示が表示1-3に掲げられている。その他のサービスは、間接的に収入を発生させる。これらには、利用料金を課すサービス（交通、レクリエーション）と、他の規制や活動に副次的なサービス（例えば駐車メーター及び車両のけん引）がある。これらのサービスに係る請負の評価は、収入の発生を考慮に入れなければならない。

収入が発生する事務の委託を肯定する議論は、前項において述べられた議論と同様である。請負者は、最適の資源の組み合わせを選択し、規模の経済を用い、高度に専門的な技能を有する労働者を雇用する等々である。資金を日常的に投資している金融機関は、断続的に投資を行う地方団体よりもうまくやれるであろう。日常的に資産の査定を行っている企業は、断続的に資産の査定を行う地方団体よりもうまくやれるであろう。

しかし、利益を最大化しようとする請負者は、地方団体にとって問題を生じること

がある。料金の不払いにより市民の水道、ガス、電力を打ち切ることは、政治的には不人気となるであろう。不注意な、あるいは無思慮な請負者は、地方団体の職責を費用のかかる訴訟にまきこんだり、不正に公金を誤用せしめたりさえしかねない。最後に、収入が発生する地方団体のサービスの委託は、公的資源である収入が公正に扱われることを確保するよう注意深く監査されなければならないが、これは特別の技能を要する仕事である。

(3) 他の地方行政（サービス）への影響

あるサービスを請負に出すことは、地方団体の他の部分に波及効果を及ぼす。公共事業のような分野においては、しばしばある水準のサービス統合が行われる。例えば、もし地方団体の衛生機材が除雪に用いられるなら、固体廃棄物の収集の請負化は除雪事業にも影響を及ぼすであろう。

現在のサービスが請負に出され、職員のレイオフ（一時解雇）、移動及び免職がおこるならば、当該部門以外の職員にも重大な影響があるであろう。これは、職員が複数の異なった仕事を実施しているような小さな行政区域においては、特に問題となるであろう。サービスの一部を請負に出すことは、残された職員が自分達の仕事が次に請負に出されるのではないかと危惧するので、士気を損なうかもしれない。良い職員が、より安定した他の職場を捜すことを防ぐためには、良いコミュニケーションが肝要である。

総務部門のサービスを請負に出すこともまた波及効果を有する。私企業によって車両の保守サービスが提供されれば、非稼動の車両を減少させ、余分の車両を持つ必要性を減少させるであろう。データ処理の委託及び当該部局へのそのプログラミングの費用の賦課は、データ処理の優先権が部局間でどのように定められるかに影響するであろう。総務部局のサービスの直接提供から民間への委託を通じた提供への重要な変化があった場合、会計、支払及び人事サービスに係る地方団体の必要は減少するかもしれません、法律相談及び購買係の時間は増加するかもしれない。

(4) サービスの混乱の可能性

ときには請負者が破産したり、ストライキに会ったり、操業を停止してしまったりする場合がある。サービスの混乱の可能性及び補完する費用がどのような地方団体のサービスの請負においても考慮されなければならない。レクリエーションや図書館サービスのような分野においては、サービスの混乱は不都合なだけである。しかしながら固有廃棄物の収集や消防においては、混乱は公衆の危険を生ぜしめることとなる。

サービスが中断されることを確保するため伝統的に用いられてきた手法は、請負契約締結前に請負者の過去の実績及び財政状態をチェックし、契約の一部として履行

保証金及び不履行制裁金を要求することである。一部の地方団体は、機材の限定部分を留保し、職員を訓練し、サービスが混乱したときには、部分的にでも間隙を埋めようとしている。団体間の支援協定もまた用いることができる。サービスの混乱を防ぐ最大の安全策は、複数の供給者（すべて請負者であるにせよ地方団体の職員と請負者の複合であるにせよ）にサービスを分割することである。しかし、状況によっては、複数の供給者を用いることは規模の経済に起因するサービスの効率性をなくし、または減少することとなる。

(5) 市民の需要及び期待に対する応答性

請負者が地方団体及びその職員よりも市民のニーズに敏感であるかないかはわからないが、地方団体と取引を継続したいとする請負者は、市民ニーズに敏感であろうとする。また、必要事項が充分盛り込まれた契約と委託事業のしっかりした管理が応答性（＝市民ニーズに対する鋭敏さ）を確保する。

請負契約は、請負者に期待されている事項と請負契約の条件が充たされなかつたときの制裁を詳述するべきである。請負契約は、次の事項について述べるべきである。

- ・サービスに対する要求にどのくらい迅速に答えられなければならないか。
- ・市民の苦情がどのように解決されるべきか。
- ・請負者の職員に要求される服装及び態度
- ・市民の要求に関する記録保持の必要性

地方団体のあるものは、サービスに対する要求と市民の苦情のなか立ちとして行動し、請負者の実施を追跡する。他の団体は、請負者に記録を維持するよう要求する。地方団体のあるものは、応答性を査定するため、市民（利用者）調査を用いる。他の団体は、実施を検査する監視官を用いる。地方団体のあるものは市民の苦情に対し請負者に財政的制裁を課し、他の団体は苦情のないことに対し報償を与える。

もし応答性が請負契約の中で充分に規定されず、または応答性に関する請負契約の規定が合理的な費用で実施できなかつたら、請負に出すことは適当でないということになろう。

(6) 法的制約

ときには、サービスの請負に関し、地方、州または連邦の禁止が存し、地方団体がサービスを委託するやり方が制約される。あるサービスを請負に出すことが違法であるなら、（法の改正に働くことが意味があるか否かを評価すること以外には）、それ以上進めることは無駄である。

連邦や州の資金が当該事業に用いられているなら、賃金の条件とか会計情報の条件のように特別の必要条件が適用されるかもしれない。これらによって、委託は経済的

または行政的立場からは魅力のないものになってしまうこととなるので、意思決定過程の初期の段階において考慮されるべきである。

近年においては、州は請負に関する制約をゆるめてきており、逆にいくつかの州法は今やいくつかのサービスについて請負が考慮されるべきことを要求している。地方段階での法的制約は、主として職員事項に関係している。即ち、組合契約が請負を禁止するかもしれない。地方団体の規制は、地方団体が現在の請負の任期以上の期間にわたって請負契約を締結することを禁ずるかもしれない。

(7) 職員問題

職員の、公務員の、そして組合の問題が請負にとって、特に公的サービスから私的服务に変換する場合に、おそらく第2の深刻な障害であろう。請負は旧式の規則や公務・組合の制約的慣習を回避する方法ではあるが、これらの組織は変換にあまりにも高い費用を課すかもしれない、請負が非経済的になるだろう。

多くの地方条例は、パートタイムや季節職員が正規の職員よりも前にレイオフ（一時解雇）されなければならないとしている。公務に関する規則は、先住権やその他の要素に基づいた詳細な解雇（されない）権利を含んでいる。これらの規定は職員及びその組合に、職員や配置に関するいかなる行為についても使用者と交渉する権利を与え、これらの事項を議論するのに不当に時間を要求することによって、請負を経済的に実行できないものにしうる。

考慮すべきもう一つの職員問題は、請負に出すことが（マイノリティのための）対差別（アファーマティブ・アクション）雇用目標に否定的な影響をもたらさないかということである。20%以上のマイノリティのいる10の大都市の調査によれば、請負に出された場合、解雇されたマイノリティの労働者は市の各部局とほぼ同様の比率で民間の供給者に雇用されるものの、民間部門の職は役所の職より賃金及び手当が低くしか支払われていない。その結果、民営化は「マイノリティの社会的・経済的移動の重要なみちを閉ざすことになりかねない」と調査は指摘している（注5）。

主たる障害がない場合でも、職員問題は難しいことがある。雇用の存続権、年金の費用、退職金、病気休暇、休暇権及び失業手当のような問題が請負の全体の費用に加わり、短期的には費用を大きく増大させるかもしれない。

年金計画は、職員の年金が完全に財源措置されない場合重大な問題となりうる。請負の結果、解雇された職員は、年金（基金）から単独で離れることもできるし、条例または規則によって撤回することもできるだろう。財源手当されない年金に対する責任は職員が請負のせいで解雇される時点で補てんされなければならない。

委託化が職員及び地方団体に及ぼす影響を減らす次のようないくつかの方法がある。

- ・請負者に解雇された労働者を解雇するよう要求する。
- ・解雇された労働者に（職務知識及び必要な技能があれば）可能な場合、他の仕事に対する優先権を与える。
- ・労働者を新しい職務のために再訓練する。
- ・レイオフ（一時解雇）の代わりに減耗（自然減）及び移転という方式で、公的サービスから私的服务への段階的移行を行う。

(8) 請負可能者の存在

ときには、サービスを請負に出したくても、請負可能なまたは請負を希望する者がいなかったり、あるいは、競争がほとんどないため入札価格が高すぎることがある。競争は、費用を減小させるのに役立つ。しかし、ある効率的な企業と洞察力のある地方団体の契約担当者は、多くの請負者が競争した場合よりも高くなき費用で契約を結ぶことができるので、競争の欠如は請負の利用が不可能であることを意味するものではない。しかし、今ではなく将来ライバルとなるサービス提供が表れる可能性は、考慮しなければならない重要な問題である。

法令の執行のようなある種のサービスは、どこにもほとんど請負者がいない。他の種のサービスには、主要都市地域ならば民間の請負者が得られるが、農村地域ではそうはいかない。ある地域においては、全国レベルあるいはブロック地域レベルの供給者からサービスが得られるが、当該地域の供給者からは得られないかもしれない。全国レベルの企業は、固体廃棄物の請負、水処理施設の操業、データ処理、火災の鎮圧について請負うとしても、小規模の請負契約には興味を有さないかもしれない。

入札者のリストを作成することは、最初の段階としてよいものである。もし応募がなければ、入札の可能性のある者になぜ応募しなかったのか接触する。可能な入札者が少なすぎる場合は、サービス全体についてよりもサービスの一部について入札を受けることを考慮する。例えば、矯正施設を運営する会社を見付けることは不可能かもしれないが、食事サービス、機材の保守、仕事の訓練、基礎教育及び医療監護について別々に請負わせることは可能かもしれない。

請負者の中には、お役所仕事、過剰な保証金、責任の放棄、支払の遅滞あるいは政治的介入を心配して役所（地方団体）の仕事をすべて拒否する者がいる。入札手続及び記録保持の要求を簡素化し、支払日を保証することによりこのような不安を克服できるであろう。

(9) 政策的判断

政策課題は、請負に関する決定においてほとんどの団体で考慮される。いくつかの管轄区域（団体）は、職員が実施できないようある種のサービスについて一般的な

請負を制限する公的請負政策を有している。他の団体は、費用が主たる関心事である場合、委託化を促進し、サービスの質が重要であるときは制限することとしている。

公職者及び首席行政官は、個々のサービスの請負についての政治的判断を行い、請負が適当かどうかの政策決定を行う必要がある。(内部または外部の)支持を得るために宣伝活動が必要ならば、首席行政官及び広報担当者が関与していなければならない。

(10) 行政統制

行政統制は、経営的統制がどのように実行されなければならぬかが充分に盛り込まれた請負契約から始まる。行政統制の類型及び程度は、請負契約による。ある種の契約は、請負者の従業員すべてについて委託者の承認を必要とし、他の種の契約は、ある従業員が請負に従事しないことを求める権利を地方団体に与える。草刈りのようなサービスは、履行確保のためには業務の終了の際のチェックのみで足りる。ビルの保安サービスにとっては、契約に特定されたようにサービスが行われるのを確保するため、定期的な無予告の査察が当を得たものである。

請負者の業務を監督し、査察するためには、特別の技能と訓練が必要とされる。完璧に職務を行う職員が監督及び査察に得手であるとは限らない。請負契約に特定されている制裁を課すことをしたがらない人もいるが、効果的な請負管理の必要部分である。

このほか、請負契約は全てをカバーしているわけではなく、請負の監視者は、地方団体及び市民にとっての否定的な結果を避けるため、予見できない情況について確認しなければならない。監視者は、街路が利用廃止の直前に舗装されたりせず、ラッシュアワーに歩道の建設が始まりたりせず、プールが年の最も暑い日に保守のため閉鎖されたりしないことを確かめなければならない。

サービス供給の問題は、請負者が市民のためになく地方団体のために行うことから生じる。問題が深刻になる前に解決するために定例的な会議が重要である。日常的な監視、請負に関する定例的な会議そして制裁条項の使用が請負者を働かせることに役立つ。

(11) サービス移管の問題

サービスに対する市民の関心の高さや、サービス提供方法の変更の場合の作業上の困難さは、移行の容易さを左右する。ごみの収集のように注目度の高いサービスは、注意深い処理を必要とする。サービスの中には、請負への変更における組合の役割のせいでのあるいは請負の決定の状況のせいでスポットライトを浴びるものがある。スポットライトを浴びるサービスについては細心の注意が必要である。

データ処理の請負者の変更のようなサービス提供方法の変更には、作業上のまたは

技術上の困難さがある。担当者の記憶に頼るようなサービスは、提供者を変更するのがことに困難である。これらのサービスの効果的な請負には、技術的に有能な請負者、良好な指示と文書並びに移行過程における地方団体の職員からの良好な協力が必要である。古い請負契約の下で働いていた従業員が新しい提供者に雇用されるなら、それは有益である。

各移行は、それぞれ宿命的な問題を有している(表示1—4参照)。秩序ある移行には、地方団体の事業担当スタッフ、広報担当スタッフ及び首席行政官の協力が必要である。

(12) 浪費、詐欺及び乱用の危険性

詐欺と腐敗は、請負に関して深刻な問題となる可能性がある。スキャンダルは——これは常に可能性ではあるが——請負についてのみならず、地方団体の全活動について極端な悪影響を及ぼす。警察のチェック、市民委員会、高い実施保証金のような手続が詐欺及び乱用を防ぐが、完全に防ぐことはできず、請負のコストを引き上げる。

詐欺の懼れにより委託をためらうことではない。たくさんの立派な管理された請負契約が毎年地方団体により、詐欺や腐敗の問題がなく用いられている。

(13) 資本投資の必要性

請負が請負者の資本投資に与える影響は、サービスが必要とする資本、請負者が利用する蓄積された資本、そして地方団体が要求を請負者の状況にどこまで合わせるかによって決まる。これは複雑な課題であり、以下の議論は主要な点についてのみ述べる。資本という用語は、設備及び施設と同義に用いられる。

多くの地方団体のサービスは、大規模な資本投資を必要としない。公共事業のように大規模な資本投資を必要とする少数のサービスにとって、資本投資の重要さは状況による。景気の悪い時期には、請負者は固定費用(購入費用、税、利子)をカバーするため自分の資本設備を使用することに熱心で、従って入札価格を引き下げるだろう。これは地方団体にとって利益となる。しかし、請負者が後に大規模な資本投資をしなければならなくなると、請負契約の更新時に地方団体は深刻な価格の上昇に直面するであろう。

資本を沢山使用し、急速に成長している時期には、請負者は長期的な利益が予見されない限り、大きな資本投資を新たに必要とするような追加的な請負を引き受けることに興味を抱かないであろう。請負者の設備及び施設がフル稼動している場合、請負に出している地方団体が投資をカバーしようとしているか、請負者がそれを他でカバーする機会をみつけるかしない限り、サービスの能力を拡大するため資本投資を拡大しようとはほとんどしないであろう。

地方団体が請負者の資本投資を促進し、競争を高めることのできるいくつかの方法がある。第1の方法は、請負者が設備購入の費用を減価償却によりカバーすることができるよう請負の期間の長さを決めることがある。(期間を決めることは、地方団体の必要にもかなう)。ごみの収集、街路の清掃等を請負者に求める際には、請負者はその資本設備の相当の部分が償還できるとわからなければ、請負契約に入札することをちゅうちょするであろう。

第2に、地方団体がサービスの実施に必要な設備と施設を購入し、委託の一部として請負者に提供することができる。もし地方団体が既に設備を所持しているなら、この計画は追加的な資本支出を招かない。それはまた請負者の不履行の場合のサービスの混乱のリスクを減少させる。

第3に、地方団体はサービスを地区毎に分割して、各請負者への資本の必要性を減少させるかもしれない。

(14) サービスの公平

民間企業にしばしばむけられる批判は、簡単なサービスや簡単に実施できる人口規模のサービスにのみ興味を有し、困難あるいは非経済的なケースを無視したり価格を高くしたりすることである。サービスの「上澄みをとる」といわれる。一部の市民にのみサービスを行うという慣習は、しばしば健康及び人的サービスの分野においておこるが、他の分野においてもまたおきている。ほとんどの教師は利口な子供を教えることを好み、公園の保守要員は落書きや破損行為(バンダリズム)が問題となっていない近隣の広場を保守することを好み、タクシーの運転手は安全で、帰り道にも客を乗せられる場所へ行く客を好む。地域のあるグループや部分は、他の地域よりサービスを提供するのが困難で、従ってより費用がかさむ。いくつかの事例においては、その差は劇的である。

簡単な解決策はない。サービスのある部分は提供するのにより費用がかさみ、ある顧客グループは他よりもサービスを提供するのに費用がかさむであろう。請負契約は、必要とされるサービスの水準と質を明確に定義すべきであり、これらの履行条件はきっちりと監視されるべきである。

(15) 地方団体の規模

職員数、予算規模あるいは人口によって測られた地方団体の規模は、サービスの請負における利害関係に影響する。大都市地域におけるより規模の小さい地方団体は、委託により規模の経済を獲得し、管理的専門技術を引き出すことができるが、委託の実施や、多分監視にも、手助けを必要とするかもしれない。

規模の大きい地方団体は、請負の過程を自身で操作することができるにちがいない。

それらはまた、民間の供給者の間にそして民間の供給者と地方団体職員との間に競争を創出する供給メカニズムをつくりだすことができるにちがいない。供給者に近いことと、供給者がより大きい請負契約に関心を有することから、大規模の地方団体はおそらく、小規模の地方団体、特に都市地域外の小規模の市町村やカウンティよりも請負を実施する多くの機会を有しているであろう。しかし、大規模地方団体は、組合、人事委員会そして制度的厳格さゆえに、公的サービスから民間サービスに変更する場合より多くの困難に直面するであろう。

6 結論

地方団体は、多くのサービスを請負に出しているようである。成果が明確に特定できる有形のサービス（固体廃棄物の収集、保護サービス）は、非有形のサービス（レクリエーション）よりも請負に出されがちである。デイ・ケアのような新しいサービスは、警察や消防のようなより古い、伝統的なサービスよりもより請負に出されがちである。多くのサービス提供者があったり（固体廃棄物収集）、特別な技能を必要としたり（法律相談）季節的（除雪）であったりするサービスもまた、請負の有力な候補である。請負には向かないようなサービスでさえ、監督者によってはすぐに請負に出すことができると考えられている。

地方団体が特定のサービスを請負に出すべきか否かを決めるべき規範は存在しない。それぞれ、サービス、地方団体及び状況が異なっている。地方団体の担当者は、特定のサービスを請負に出す利点と落し穴の可能性を考慮し、それが最適の行政手法（サービスの提供手法）かどうかを決めなければならない。

表示1－1 公的及び私的服务提供を比較するのに用いられる必要な資源

1 公的

(1) 直接提供

- ・ 職員の数及び種類（費用には給与、賃金、手当、時間外手当、生計費の動向を含む。）
- ・ ガス、石油、電話、新聞、電力のようなサービスの供給（単位当たり費用）
- ・ 資本支出／設備、債務償還

(2) 支援（直接提供のための）

- ・ 職員の数及び種類（費用には給与、賃金、手当、時間外手当、生計費の動向を含む。）請負によって廃止または減少される職のみが含まれる。
- ・ 施設及び設備（追加的に必要となるものに限られる。増加費用）
- ・ サービスの供給（ガス、電話、電力）

2 私的

(1) 請負

- ・ 請負の費用

(2) 支援（請負の準備及び監視）

- ・ 職員の数及び種類（費用には給与、賃金、手当、時間外手当、生計費の動向を含む。）
- ・ 施設及び設備（追加的に必要となるものに限られる。増加費用）
- ・ サービスの供給（ガス、電話、電力）

(3) 他の調整

- ・ 地方団体が請負を選択した場合の地方団体の設備の市場価値
- ・ 地方団体の職員の退職金の費用

表示1－2 私的請負によるサービス提供が地方団体による直接提供より安上がりとなる理由

民間企業は、

必要な職員のみを雇用し、市場価格の賃金を支払う。

繁忙期をカバーするため一時または季節労働者を雇用する。

職員に実績主義で報酬を支払う。

手当の種類が少ないのであろう。

必要な技能者を雇う。

より良い経営情報を有しているであろう。

危険（リスク）を冒すのに積極的である。

設備と労働力の使用を交換する。

必要な設備のみを保持する。

設備の費用を多くの職に拡散させる。

必要とされる特別な設備を賃借する。

購入資材及びリース資材を交換する。

表示 1-3 収入を生じるサービスの例

空港事業	交通警察の召喚状
救急サービス	レクリエーション・サービス事業
動物規制	衛生検査
動物保護	廃棄物の収集
建築の検査	廃棄物の処理
墓地	租税の賦課
保育所運営	租税の徴収
緊急医療サービス	交通事業
衛生施設	公益施設の費用請求
博物館	公益施設のメーター読み取り
駐車場（屋外及び屋内）	車両けん引及び保管
駐車メーター	

表示 1-4 移行（変更）問題

- 1 サービスのない状態から請負サービスへの移行
 - ・ 最も簡単な移行。通常制度的な障害はほとんどない。
 - ・ サービスは段階的に採り入れられる。
 - ・ 請負者や地方団体の経験の不足が一番の問題である。
- 2 請負者の変更
 - ・ 価格の問題や不履行からおこる。
 - ・ 旧契約者との将来の関係を最後の数ヶ月の履行と結びつけることが円滑な移行を確保するのに重要となる。
- 3 地方団体の直営から請負サービスへの移行
 - ・ 困難な移行であるが、新しい請負者を徐々に採用することによって軽減される。
 - ・ 地方団体の職員をレイオフすることの影響には特別の配慮を必要とする。
- 4 請負から直営への移行
 - ・ 請負者の不良な実施から起こる困難な移行である。
 - ・ 重要な問題は、サービスの中止を避けながら、設備を取得し、新規職員を雇用し、訓練することである。

表1-1 請負の利用——公共事業、交通及び公益施設

サービス	報告のあった 市町村及び カウンティの数	請負 (%)
一般廃棄物の収集	1,049	36
産業廃棄物の収集	685	38
廃棄物の処理	732	25
街路の補修	1,541	36
路上／駐車場の清掃	1,310	15
除雪／すべり止めの砂をまく	1,210	15
交通信号の設置／管理	1,406	27
メーターの保守／徴収	427	7
樹木のせん定／植樹	1,308	36
墓地の管理／保守	584	11
査察／法令強制	1,482	9
駐車場事業	639	14
バス事業／保守	306	26
都市(近距離)交通事業／保守	408	30
空港事業	474	30
公益施設のメーター読み取り	1,011	7
公益施設の料金請求	703	32
街路灯	975	46
電力	274	11
ガス	162	12
水道	1,084	4
水処理	924	3
下水の収集及び処理	1,093	6
スラッジ(汚物堆積物)の処理	847	19
危険物の処理	304	44

表1-2 請負の利用—公衆安全

サービス	報告のあった 市町村及び カウンティの数	請負 (%)
犯罪予防／パトロール	1,544	4
警察／消防通報	1,534	1
火災予防／消火	1,316	1
緊急医療サービス	998	18
救急サービス	757	24
交通規制／駐車とりしまり	1,387	1
車両けん引及び保管	712	80

表1-3 請負の利用——衛生及び福祉

サ 一 ビ ス	報告のあった 市町村及び カウンティの数	請 負 (%)
衛生検査	699	3
害虫／ネズミ駆除	704	15
動物規制	1,307	11
動物保護施設	788	17
保育施設	181	34
児童福祉事業	368	17
高齢者事業	970	19
公営住宅（高齢者住宅）の事業／管理	447	14
病院事業／管理	144	24
公衆衛生事業	571	19
麻薬／アルコール中毒治療事業	383	34
精神衛生・障害者事業／施設	315	35
拘置所／刑務所	825	1
仮釈放事業	228	3
ホームレスの保護施設	184	43
ホームレスの給食	252	26

表1-4 請負の利用—公園及びレクリエーション

サ 一 ビ ス	報告のあった 市町村及び カウンティの数	請 負 (%)
レクリエーション・サービス	1,256	8
レクリエーション施設の操業／管理	1,368	12
公園造園／保守	1,401	13
会議場／公会堂の運営	365	11
文化／芸術事業の実施	476	23
図書館の運営	970	1
博物館の運営	357	8

表1—5 請負の利用——総務サービス

サ 一 ビ ス	報告のあった 市町村及び カウンティの数	請 負 (%)
建築物／用地の保守	1,572	27
建築物の安全	1,158	13
車両管理／保守		
重設備	1,497	41
緊急車両	1,366	41
その他の車両	1,496	38
給与支払	1,621	7
租税納入告知処理	1,072	9
租税の賦課	863	10
データ処理	1,463	17
滞納税の徴収（滞納処分）	1,020	14
登記	872	14
法務サービス	1,297	55
秘書サービス	1,457	7
人事サービス	1,485	.8
労務関係	1,286	33
広報	1,415	10

請負事例

廃棄物収集の請負

ニューアーク市（ニュー・ジャージー州）は、ごみの収集に市職員と民間企業の両方を用いている。最初の3年間の請負による節約額は、比較の方法にもよるが、90～180万ドルの間と見積もられている。この節約額は、市の収集費用の14～25%に相当する。さらに、請負活動の評価により市は管理経営、人材、設備、車両保守及び収集経路に専念することができ、結果は、市の職員が生産性を向上させ、市の職員と請負者の価格の差は縮められた。

出所 ニュー・ジャージー・ミュニシパリティーズ 1987年11月

汚水の処理の請負

チャンドラー市（アリゾナ州、人口58,000）は、1983年アメリカで最初の民間の資本・所有・操業になる廃水（汚水）処理施設をカリフォルニアのパーソンズ株式会社に請負に出した。同市は急速に成長し、サービスを拡張する必要があったが、連邦政府の廃水（汚水）施設への助成の優先度は低かった。チャンドラー市は、施設及び運営を請負に出せば、25年間の請負期間にわたって年間1.1百万ドルの節約になると予想している。利用者料金は、市の所有の下で予想される月18.5ドルに対し月8.85ドルと予定されている。

出典 ランダル・フィッツジェラルド 「政府部門が民営化されるとき」
(ニューヨーク ユニバース ブックス 1988)

救急サービスの請負

オーロラ市（コロラド州、人口194,000）は、費用効果の観点から、救急部門を民間セクターと請負契約している。請負契約の内容を明確にすることがサービスの質を確保する。救急サービスとの3年間の協定は、救急の利用可能性、効率性、人員、安全設備及び利用料金を規制する12頁の仕様書及び実行規定を含んでいる。オーロラ市における緊急事態への最初の応答者は常に消防局の救急救命士である。救急救命士は、医療の必要性を評価し、救急治療を施す。救急隊が到着すると、救急隊員の行う応急処置を指示し観察する。そこで請負者の履行現場での評価を実施するのである。

動物規制の請負

フルトン カウンティ（ジョージア州、人口620,000）は、その動物及び狂犬病規制条例を公正かつ充分に執行することに困難を來しており、多くの住民はカウンティの拘留及び処分に懸念を有していた。カウンティは、民間の非営利組織のアトランタ動物

愛護会と請負を交渉した。愛護会は、皮ひも(綱)、鑑札、虐待行為の防止、動物公害及び狂犬病予防法を執行するため、動物規制部門を設置した。すべての愛護協会の動物規制担当者は、召喚状を発行する権限を有する。事業の経費の半分は、カウンティによって支払われる。他の半分は、人口に比例して、カウンティ内の9市に割りふられる。

職員援助事業の請負

スミルナ市(ジョージア州、人口30,000)は、職員の援助事業について独立の専門カウンセリング・センターと請負契約を結んでいる。市は、すべての市職員及び家族のための秘密のカウンセリング・サービスの費用を負担する。カウンセリング・センターは、婚姻、家族及び職業問題、配偶者及び子供の虐待、薬物中毒、食事不調並びに法律及び財政事項にわたる特定の課題に関するカウンセリングの他に、長期のカウンセリングを提供する。事業の初年度には市の全職員及び家族の約3分の1がセンターのサービスを利用し、当該サービスは他のすべての被雇用者福祉事業よりも積極的な評価を受けた。

データ処理の請負

プリンス ジョージ カウンティ(メリーランド州、人口665,000)は、成長の著しい大規模な郊外のカウンティであり、支出を削減するよう市民からの強力なプレッシャー(圧力)に直面している。市民の審理にさらされているカウンティ部局の一つがデータ処理部局である。外部のコンサルタントの調査は、できる限り優れた才能をもってカウンティのコンピュータ施設を操業し、カウンティが可能な最高の才能の利益を享受できるようにし、急速に変化する技術についていくために請負が行われるべきであると推奨した。その結果、カウンティはすべてのコンピュータ操作並びに本体及びマイクロコンピュータの保守を請負に出した。6人のカウンティの職員が、毎年更新される5年の固定価格契約を監視している。請負者のすべての責任は、提供者の言葉で定義される。請負者はコンピュータ施設を操業し、保守、訓練及び利用者サポートを提供し、主要施設のリース及び購入を技術的に援助し、管理する。主要な物品取得は全てコンピュータ操業管理グループの承認を受けねばならず、同グループはカウンティの首席行政官、調達官、予算査定官及び部局長からなる。

公園保守の請負の効果測定

アーリントン・カウンティ(ヴァージニア州、人口157,000)の公園、レクリエーション及びコミュニティサービスの部局は、公園保守事務を行う請負者の履行を査定する効果測定を行い、カウンティ職員による実施と比較している。例えば公園課は、訓練さ

れた観察者を用い、そのうちの何人かは拡大サービス庭園事業ボランティアであり、カウンティの美化地域の監視及びカウンティの建築物への進入路を監視する。同部局の体育事業事務所は、訓練された観察者をカウンティの運動場を評価するのに用いる評価基準、様式及び手続を開発した。他の評価システムがレクリエーション・センター、自然センター及びその他の施設の外観及び条件を監視するため開発された。

健康管理事業の請負

モルガンタウン市（ウェスト・バージニア州、人口14,000）は、職員の健康管理事業を請負に出し、低コストで様々な健康給付を提供している。当初、市は、健康管理及び職員の援助事業を行うのを専門としている同地の心理学者に委託した。3年後、市は健康診断、健康学級、及び病院所有のフィットネスクラブにおける従業員のメンバーバーゲンへの割引を同病院に委託した。

(注1)この情報は、ICMA、タッチ・ロス及び民営化審議会によって行われ、*Privatization in America* (Washington,D.C. : Touche Ross & Co.,1987). pp.11—13に報告されている1987年の地方団体の調査に基づいている。

(注2) Paul Starr, *The Limits of Privatization* (民営化の限界) (Washington, D.C. : The Economic Policy Institute, 1988), pp.6-7.

(注3) NIGP, *General Public Purchasing* (政府調達概観) (Falls Church, Va. : NIGP).

(注4) E. S. Savas, *Privatization : The Key to Better Government* (民営化—より良い政府（自治体）のための鍵) (Chatham, N.J. : Chatham House Publishers, Inc., 1987), p.124.

(注5) Rovent E. Suggs, "Minorities and Privatization : Issues of Equity," (マイノリティと民営化、公平の問題) *Public Management* (December 1986), p.15.

第2章 特許（フランチャイズ）

特許は、自治体にとって自治体の職員によるサービス提供よりもはるかに安あがりな、あまり頻繁には用いられない選択的行政手法である。特許が用いられるときは、サービスの提供者は直接市民（利用者）から費用の支払いを受ける。

特許をする前に考慮しなければならない事項の多くは、請負に関するものと類似している（第1章参照）。特に考えなければならないのは、サービス提供の公平及び独占禁止に関する配慮である。利用者が直接特許されたサービスに対して支払うものであるので、低所得の市民は、例えば低所得の市民にバウチャーを提供することにより自治体が介入しないかぎり、あるサービスを受けることができないかも知れない。地方団体は独占禁止法に対して免責されていないし、特許はある売り手が操業するのを排除するものであるので、地方の公職者は、特許サービスにおける彼等の役割を注意深く検証しなければならない。

1 概観

特許は、地方団体が民間組織に、ある地理的区域において特定のサービスを提供する権限を与える措置である。市民すなわち利用者は、サービス料金を直接民間の提供者に支払う。利用について料金を支払うことのできる人々に対するサービスのみが特許の対象となる。特許は、公益事業（電気・ガス・水道）、交通及びごみの収集のような不可欠なサービスにしばしば用いられるので、地方団体は、通常、サービスの水準、質及び利用者に課される料金を規制する。

サービスが特許される場合、地方団体と提供者との協定は、両者の権利及び義務について規定する。料金の規制は、地方団体が特許することによりサービスの提供者の数を制限しているため、協定の重要な側面である。料金の規制は、消費者の費用を抑制する方法として競争の代わりをする。

特許は、免許と異なる。免許は、レストランや保育所のような地方団体のサービスとは関係しない活動を個人または企業が行うことを許すものである。免許を受けた者が一定の衛生及び健康上の基準に適合しない場合は免許を取り消されるかもしれないが、特許とは異なり、免許を受けた者と地方団体との間には契約も協定も存しない。免許を受けた者は、地域のすべての人々にサービスを提供する必要はない。地方団体が、通常料金を決めることもない（一つの例外がタクシーのサービスである）。

2 特許の類型

特許には、排他的なものと非排他的なものの二つの基本的な類型がある。特許は、また、地方団体が実施する規制的監督の種類により類型化される。

(1) 排他的特許

排他的特許のもとでは、複数のサービス提供者を持つことは非効率的であるか、または安全ではないことから、企業は地理的区域内においてサービスを提供する独占的な責任を与えられる。地方団体が排他的特許を与える場合、独占をさせる強い経済的な理由がなければならない。そうでなければ、地方団体は連邦独占禁止法に違反していることになるであろう。

公益事業（電気・ガス・水道）及び交通が、通常排他的特許協定により提供されるサービスである。地方団体により特許される企業が複数あるかもしれないが、おのの地理的区域においては、ただ一つの企業が割り当てられる。いくつかの住居だけよりも近隣の家すべてのごみを集めるほうがより効率的なので、排他的特許はごみの収集に時折認められる。排他的特許においては、料金が一般的に規制される。

(2) 非排他的特許

非排他的特許は、提供者の数がサービスの費用に影響しないケースで、地方団体がサービスの水準、基準または価格を規制したいと思うときに与えられる。例えば地方団体は、ある水準のサービスを確保するため複数の企業に救急サービスを特許するかもしれない。

(3) 規制的監督

地方団体は、利用者に課される料金を決めることにより、そしてサービスの必要条件を特定することにより特許を規制する。価格の規制は、企業にサービスの独占を与える排他的特許に最もしばしば付される。多くの地方団体は、競争原理に基づき、一定の水準のサービスを最も低い利用料金で提供する企業に特許を与える。

サービスの必要事項を規制することは、住民の健康及び安全を守る手段である。規制手法の例として次のような事項を必要とするものがある。

- ・支払いができない人やサービス提供に余分の費用を要する人が他の人と同じサービスを受けることを確保するため、サービス区域内のすべての人がサービスの提供を受けること。
- ・例えば、ごみが週2回集められること、または救急隊が5分以内に到着すること

- といった、一定の時間フレーム（枠）ですべてのサービスが提供されること。
- ・例えば、資格のあるパラメディック（救急救命士）が各救急車に乗っていなければならぬこと、または市街地交通車輛が一定の安全基準に適合していなければならぬことといった、一定の質の基準にすべてのサービスが適合していなければならぬこと。

3 地方団体の特許協定の利用

この項は、特許が各種の地方団体のサービスにどのように用いられているかをみたい。特許協定を使って提供することができるサービスと特許を使って提供することができないサービスについてもまた明らかにされる。この情報は、1988年にICMAによって行われた全国規模の調査に基づいている。

ICMAの調査によると特許の利用は一般的に控え目であり、小数の例外を除き、報告された利用は1982年と1988年の間にほとんど変化していない。最も大きい増加はレクリエーション施設の操業及び保守の分野であり、そこでは報告された利用は1982年の0%から1988年には10%に増加している。

(1) 公共事業、交通及び公益施設

特許の率は、電力及びガス施設において最も高い（これらのサービスを提供している団体は少ないことが認識されなければならない）（表2-1）。興味深いことは、公共料金の請求及び公益施設のメーター読み取りが1982年と1988年の間に数%下落したことである。

産業及び生活廃棄物の収集は、疑いなくこの手法に関する規模の利益ゆえに、しばしば特許される。バスや都市交通の特許を報告している地方団体はほとんどないが、これは、特許と請負について次の区別を引いているからであろう。即ち、特許においては利用者が提供者に支払い、請負においては地方団体が提供者に支払う。特許される多くのバスや都市交通サービスについては、利用者が一般的に料金を支払うとしても、サービスは助成されるので、これらのサービスは請負されているとして報告されるかもしれない。

一般的に特許は、特定の種類及び水準のサービスについて料金を賦課するために利用者を特定して提供されるあらゆるサービスに適用できる。ほとんどの公共事業及び交通サービスはこの基準に合致しないが、どんなにこの基準に合致しているサービスでも、すべてに特許が利用されるわけではない。例えば、駐車場及びガレージの事業は特許されることが可能なサービスであるが、めったにそうはされない。

(2) 公衆安全

3つの公衆安全サービス——緊急医療サービス(EMS)、救急サービス及び車両のけん引・保管——は、地方団体により特許される(表2-2)。EMS及び救急サービスについての特許利用は地方団体が健康及び市民の安全を保護するサービスの水準を設定するのが可能である。その他の公衆安全サービスを特許する可能性は、あまりない。なぜなら、ほとんどのサービスは、個々の利用者に対してよりも市民全体に提供されるからである。

(3) 健康及び福祉

健康及び福祉は特許されることが可能であるが、その例はほとんどみられない(表2-3)。地方団体が提供する健康及び福祉の顧客は一般的に低所得の集団であるので(利用者が支払う)特許は、請負と比べて意味がない。例外は、病院のようにすべての所得集団が利用可能な健康及び福祉であろう。特許は、地方団体が支払不能者に他の措置を行うならば、支払い能力のあるものにとっては適当なものかもしれない。

(4) 公園及びレクリエーション

論理的には、ほとんどのレクリエーションサービスは個々の利用者に提供されるものなので、特許されることができるであろう。特許されれば利用料金が課せられることになろう。しかし実際には、公園やレクリエーションサービスで特許されるものはほとんどない(表2-4)。地方団体の担当者の中には、利用料金が課せられたら金持ちのみがサービスを受けることができるうことになり、すべての人がレクリエーション施設を利用できることが望ましく公平であると考えている人がいる。また、公園や他の空地を利用する人に料金を課すことは困難である。

(5) 総務サービス

地方団体自身が総務サービスの利用者なので、特許はこの分野では用いられない(したがって表は省略)。請負が地方団体が民間部門に総務サービスを任せるとときに用いられるのは、請負(委託)である。

4 特許の基本的手順

地方団体のサービスを特許するためには、いくつかの手順を踏まなければならない。特許協定は多くの点において地方団体と民間のサービス提供者の間の契約であるので、多くは請負に必要な手順と類似している。6つの基本的手順が次に示される。

(1) サービスの定義

請負におけると同様に、第1段階はサービスの構成要素を明確にすることによりサービスを定義することである。例えば、緊急医療サービスにおいて基本的サービスは、酸素を吸入したり、心機能停止処置を行ったり、副木をあてたり等の追加的構成要素を備えながら病院へ輸送することであろう。サービスの利用者（この例においては、市民と病院職員の双方）を含めることがこの段階では有益である。地方団体のサービス提供を民間に変更する場合には、地方団体はサービスの水準及び質の変更が望まれるかどうかを決めるべきである。

(2) 直接提供か特許かの調査

請負におけると同様、地方団体から民間のサービス提供への変更の得失を明らかにし、費用の比較を行うべきである。サービス料金を支払うのが地方団体ではなく利用者であるとしても、地方団体が行うべきサービスを特許する場合には、最も費用効果的な提供方法を明らかにすることは地方団体の責任である。

(3) 特許のタイプの決定

地方団体は排他的な特許を与えるべきか非排他的な特許を与えるべきかを決めなければならない。この決定は、複数の提供者対単一の提供者でどの程度効率的にサービスが提供されるかにかかっている。

(4) 誘引文書の作成

請負についてと同様、競争的入札はサービスに課せられる費用を低くおさえる。各入札は、地方団体が費用効果を評価するのを助けるため利用料金の計画を含むべきである。

(5) 特許の選択及び裁定

入札が受理されたら、審査され、評価されなければならない。特許されたサービスの市民1人当たりの費用は、地方団体のサービス提供の1人当たりの費用と比較されるべきである。法律顧問は審査手続が客観的競争的であり、独占禁止法違反とならないよう計画するのを手助けすべきである。

(6) 特許の監視

地方団体は、特許協定の条件が守られるのを見守る責任を有している。多くの事例において、市民利用者委員会が実施を監視することができる。複数の競争的特許があ

る場合は、市民が価格のわりに最も質のよいサービスを提供している企業を選択することができるので、市場が暗黙の監視者となる。

5 特許の利用を評価する基準

地方団体の提供するサービスから特許に移るべきかどうかを決める基準は、次のようなものである。

- ・法的制約
- ・費用
- ・効果、サービスの質、サービスの水準
- ・他の地方行政（サービス）への影響
- ・サービスの混乱の可能性
- ・市民の需要及び期待に対する応答性
- ・職員問題
- ・競争
- ・政策的判断
- ・行政統制
- ・特許の期間
- ・特許料金

各基準の重要性は、地方団体に固有の事情及び考慮される特定のサービスによって異なるであろう。

(1) 法的制約

法的制約は、サービスを特許するときの最も重要な要素かもしれない。地方団体は、法律顧問を特許のプロセスの初期段階に関与せしめるべきである。特許は、サービスの標準を設定することを必要とし、多くの州は地方団体が民間企業を規制しうる程度を定める法律を有している。既に述べたように連邦の独占禁止法もまた重要である。特許（または請負）を民間の企業に与えることが他の民間の競争者が市場に参入することを妨げるなら、地方団体は独占禁止法に違反することになるかもしれない。

(2) 費用

特許は、費用負担を地方団体からサービスの利用者に移す。市民が直接サービスの費用を支払い、地方団体の責任は特許協定を行い、サービスの提供者を規制し、監視することに限られることになるので、地方団体の費用は低下する。

市民負担は、税による場合に比べて小さい場合もあるし、そうでない場合もある。

救急サービスのようにめったに利用されないサービスにとっては、個人の費用負担は、利用されるまではゼロであり、利用されれば非常に高いものとなるであろう。支払うことができない者に対するサービスの利用可能性及び質は、サービスが特許されるべきか否かを評価する際の重要な考慮事項である。

(3) 効果、サービスの質、サービスの水準

特許のサービスの質への影響は、特許のタイプによって異なる。いくつかの企業が非排他的特許によりサービスを提供するなら、サービスの水準は地方団体の介入がなくても充分なものであるにちがいない。もし排他的な特許または制限された数の特許が用いられるなら、サービスの水準を維持するためには履行の必要条件及び地方団体の規制が必要となるであろう。サービスの質の必要条件を設定し、守らせる地方団体の能力は、重要な考慮事項である。

(4) 他の地方行政（サービス）への影響

地方団体の直接提供から特許への移行が他のサービスに与える影響は、問題となっているサービスが他のサービスと一体となっているか否かにかかっている。パラメディック（救急救命士）として訓練された消防士が緊急医療サービス（EMS）を提供しているなら、EMS を特許することは消防本部の職員に影響するであろう。交通とか公益施設のように独立型のサービスにとっては、唯一の影響は関連の総務部門（例えば車両の保守や財務の記録）の必要量かもしれない。

(5) サービスの混乱の可能性

民間企業によって提供されるいかなるサービスについても、常にサービスの混乱の可能性がある。地方団体が排他的な特許を与える場合は、これは深刻な問題となる。複数の提供者を特許する、または必須のサービスをある程度直接提供できる能力を維持することにより、地方団体は混乱から市民を守ることができる。

(6) 市民の需要及び期待に対する応答性

非排他的特許では、大きな市場のシェアを獲得したいと思うので、市民のニーズに敏感になりがちである。排他的特許が必要な場合、サービスを定義し、提供者を選択し、監視に利用者を関与せしめることが重要である。特許を用いることは、地方団体のサービス提供の責任を放棄することではあるが、市民の需要及び期待にそったサービスが提供されていることを確認するよう監視することがなお必要である。

(7) 職員問題

請負と同様、特許は地方団体の職員及び組合からかなりの抵抗を受けることがある。一般に請負の場合におこる職員問題と同じ問題が特許の場合にもおこる。

(8) 競争

競争は、競争的な価格で良好なサービスを提供することを助長する。しかし、特許される典型的なサービスは、提供者の数が限られると規模の経済があるようなサービスである。特許は競争を制限するので、競争の優位性と規模の効率性の間のバランスを助長するように、地方団体は提供者の数を決めるようにするべきである。

(9) 政策的判断

特許の支持者は、民間部門のサービス提供が可能なときは常にそれが望ましく、利用者は直接サービスに対し支払うべきであると考えている。懷疑主義者は、サービスに対して支払う余裕のない市民もあり、特許は異なる市民に異なる水準のサービスをすることとなるだろうと考えている。特許は、公平が重要な関心事ではないような同質的地域において、もっとも成功しそうである。

請負においてと同様、特許は、入札するサービスの提供者の間に勝者と敗者を創り出す。地方団体の担当者は、入札が拒否された企業からの政治的圧力に直面するかもしれない。

(10) 行政統制

行政の統制の必要量は、特許の状況による。複数の特許は監督を必要とするであろうが、利用者がサービスに不満足のときは提供者を変更するので、実行の監視は市場に委ねられる。

排他的な特許や少數の特許の場合、価格の設定及びサービスの規制が地方団体の重要な責任である。価格及びサービスの規制は、公益事業委員会や行政部局のような規制機関、または地方団体の公選職員により行われる。

(11) 特許の期間及び料金

特許の期間は各様であるが、典型的にはサービス提供者によって投資された固定工場や他の資本の耐用予想年数をカバーする。更新時期を決めておけば、提供者の更新についての関心（心配）を増し、良好な履行及び適正な利用料金を助長することとなる。

特許の規制及び監督実施の費用をカバーする特許料は、適当なものである。しかし、

いかなる行政上の手数料（特許料）も、高い料金という形で消費者に負担されるもので、税に相当するものであるので、特許料を安易な収入源とみなすことは適当でない。高い特許料は高い利用料金に結びつき、低所得の居住者に過度に影響するであろう。

6 結論

特許は、サービスの提供を民間部門の手に委ねることとなるので、サービスが市民に提供されることを確保する地方団体の役割を制限するものである。地方団体のサービスで個人に向けられ、利用者によって料金が直接支払われるものはかなり少ない。特許されるようなサービスがあっても、低所得の市民が支払うことができないので特許されないものがいくつかある。バウチャー（支払票）は、この問題を克服するため用いられる。

特許が最も成功するのは、競争的な手続きにより特許が与えられるとき及び消費者が提供者を選択できるよう複数の提供者に特許されるときである。排他的な特許が必要なときは、サービスの水準と質を規制する地方団体の能力に成功がかかっているであろう。地方団体がこの能力を欠いているなら、特許の優位性は直ちに失せてしまう。

表2-1 特許の利用——公共事業、交通及び公益施設

サ 一 ビ ス	報告のあった 市町村及び カウンティの数	特 許 (%)
一般廃棄物の収集	1,049	13
産業廃棄物の収集	685	20
廃棄物の処理	732	5
街路の補修	1,541	0
路上／駐車場の清掃	1,310	0
除雪／すべり止めの砂をまく	1,210	0
交通信号の設置／管理	1,406	0
メーターの保守／徴収	427	0
樹木のせん定／植樹	1,308	1
墓地の管理／保守	584	0
査察／法令強制	1,482	0
駐車場事業	639	2
バス事業／保守	306	3
都市(近距離)交通事業／保守	408	4
空港事業	474	15
公益施設のメーター読み取り	1,011	3
公益施設の料金請求	703	2
街路灯	975	13
電力	274	31
ガス	162	51
水道	1,084	1
水処理	924	1
下水の収集及び処理	1,093	1
スラッジ(汚物堆積物)の処理	847	1
危険物の処理	304	2

表2-2 特許の利用—公衆安全

サ 一 ビ ス	報告のあった 市町村及び カウンティの数	特 許 (%)
犯罪予防／パトロール	1,544	0
警察／消防通報	1,534	0
火災予防／消火	1,316	0
緊急医療サービス	998	2
救急サービス	757	4
交通規制／駐車とりしまり	1,387	0
車両けん引及び保管	712	8

表 2-3 特許の利用—衛生及び福祉

サービス	報告のあった 市町村及び カウンティの数	特許 (%)
衛生査察	699	0
害虫／ネズミ駆除	704	0
動物規制	1,307	0
動物保護施設	788	1
保育施設	181	3
児童福祉事業	368	1
高齢者事業	970	1
公営住宅（高齢者住宅）の事業／管理	447	1
病院事業／管理	144	3
公衆衛生事業	571	1
麻薬／アルコール中毒治療事業	383	2
精神衛生・障害者事業／施設	315	1
拘置所／刑務所	825	0
仮釈放事業	228	1
ホームレスの保護施設	184	2
ホームレスの給食	252	1

表 2-4 特許の利用—公園及びレクリエーション

サービス	報告のあった 市町村及び カウンティの数	特許 (%)
レクリエーション・サービス	1,256	2
レクリエーション施設の操業／管理	1,368	10
公園造園／保守	1,401	0
会議場／公会堂の運営	365	5
文化／芸術事業の実施	476	3
図書館の運営	970	1
博物館の運営	357	1

特許事例

付帯条件つきの特許

ピーバトン市（オレゴン州、人口33,000）において特許されたすべてのタクシー会社は、障害者及び「名誉市民」に10%割引を認めるよう要求されている。市の条例は、3カウンティ都市交通ディストリクト（地区）により発行された名誉市民カードを所持している者及び自動車を運転することが危険又は不可能なような心身に障害のある者はすべて、タクシー会社が販売するタクシー券の10%割引を受けることと規定している。タクシー会社はこの条例を広報し、障害のある市民に身分証明書を発行する責務を有している。

第3章 補助（助成）制度

地方団体は、民間部門のサービス提供を奨励するために、直接の財政援助または現物給付を行うことができる。これらの補助制度は、サービスの利用者の支払うコストを引き下げるための手法でもある。本章では、補助制度が可能かつ有利となる状況について論じる。

1 概観

私企業または個人に対する補助金、財政援助または現物給付は、サービスをより低い価格、より高い質あるいはより高い水準で供給することを可能にする。補助金は、補助無しでは市場に供給できないようなサービスをも支えるだろう。補助金は、政府によるサービス提供の代わりを行う。

ほとんどの補助金は、サービス提供者が一定の料金での特定のサービスの提供を約束するという明示的な契約を伴うものではない。また、純粹な形態では、補助金額は実際に提供されるサービスの水準に応じたものではない。しかし、地方団体は、通常、例えば定期的な報告を要求すること等により、補助金に何らかの付帯条件を付するものである。

補助金は、請負や支払票が機能しない場合でも適切なことがある。支払票は、個々の消費者に一定単位ごとに提供されるサービスに向いている。請負契約は、サービスの供給量と質が測定可能で容易にチェックできる必要がある。サービスが特殊な場合、その問題点が十分理解されていない場合、あるいは目的達成のために必要とされるサービスの種類・質が確実でない場合には、補助金が役に立つ。例えば、青少年対策部局は、青少年問題に対応するためにいくつかのアプローチを試みてみたいと思うだろう。レクリエーション・プログラム、カウンセリング、個人指導などである。補助金は、民間部門に多様な種類のプログラムを試みるよう奨励することができるだろう。

補助金は、サービスの計量及びチェックに費用がかかりすぎるために契約を行うことが非実用的な場合にも有効である。契約ほど複雑ではない補助制度によって、地方団体は、地方団体自身よりも高い能力を有する選ばれた機関や組織を信頼してサービスを任せることができる。

2 補助制度の類型

補助制度には、様々な採択手続、管理と責務に関する条件、財源（資金）制限、存

続期間などが含まれる。

(1) 採択手続

地方団体が民間（しばしば非営利の）機関からの補助要求に応じる場合と、地方団体が提案を求める場合とがある。ある組織が財政援助を求めて地方団体に接近する場合、その組織の適格性が補助決定の重要な要素となる。地方団体の中には、標準的な提案や申請の手続を、予算編成過程の一環として位置づけ利用しているところもある。審査過程には公式のもの、非公式のもの、職員や地域住民による審査のあるもの、ないもののいずれもありうる。民間機関からの申込には、契約に代わって責務を明らかにする機能もある。補助金を受けることになった機関は、自ら約束した活動を実行することについて、少なくとも道義的な責任を負うだろう。

多くの地方団体は、非営利組織に対してのみ、また、証明された活動記録を有する団体に対してのみ、補助金を給付する。こうした制限は、より明確な責任を課するかわりに、合理的な信頼関係で担保しようとするものである。

地方団体が提案を募集するに当たっては、民間組織に競争を行わせる場合と、単一の団体に行わせる場合とがある。提案を競争させることは、比較を通じてどの計画がうまくいきそうかを判断する役に立つ。競争方式でも指名方式でも、資金援助を受けようとする計画がどのようなものであるかが、提案の中できちんと明確に示されなければならない。提案により、選択肢と将来の見込みを明確にできる。

(2) 管理と実施義務

補助金は、一般財源として給付することも、特定目的に使途を指定して給付することも可能である。公共の利益のために図書館の資金をどのように使ったらよいかは専門の司書が最も良く知っているだろうとの仮定の下に、使途の特定されない一般財源としての資金が図書館に与えられるかもしれない。特定の活動や事業を発展させ、あるいは財政援助するための使途の特定された資金は、資金の使用になんらかのコントロールを加え、民間組織に特定の事業や活動を引き受けさせるための手段である。

給付を受ける組織に対しどのように補助金を使うかを規制することに加え、地方団体は、しばしば、財政上の及び事業に関する責任を要求する。財政上の責任は、定期的な監査や毎月、毎季または毎年の財務報告によって果たすことができる。より徹底して取り組めば、項目ごとの予算、タイムシート、請求書及び補助期間中の全ての支出の提出が要求されることになるだろう。事業に関する責任は、活動報告書や実地検査によって監視することが可能である。

地方団体は、ある組織の予算の大部分を賄っている場合、その組織の管理に対する直接的な役割を主張することができる。地方団体の職員が理事会や特別諮問委員会の

メンバーに加わることもできる。別の方法としては、地方団体は組織の規約及び運営手続きが特定のグループの代表を役員会に参加させるようなものであることを要求することもできる。例えば、保育所は、役員会に親の代表を参加させるよう求められるかもしれない。

(3) 資金制限

補助給付には、5つの異なった形態がありうる。①使途の制限されない金銭②物資、設備、人材③資本的施設④使途の特定された資金⑤出資補助金である。ボランティアの消防団に対し与えられる現金のような、使途の制限されない金銭の使用は、組織の裁量に任される。現物給付は、地方団体にとって直接財政援助を行うよりも容易な場合がある。例えば、非常利の保育所に対してシティホール（市役所）のスペースの一部の使用を許可することができる。使途の特定された資金によって、地方団体は、特定の事業や活動が市民に提供されるよう確保することができる。最後に、地方団体は補助を受ける組織が補助資格を満たすためには補助金額に見合った資金を割当て、または調達しなければならないとすることによって、補助金の効果を増大させることができる。

(4) 存続期間

補助金の中には、一回きりの給付で更新の義務を伴わないものもある。このような一回限りの補助の仕組みの中にも、支出の期限が定められていないものと、例えば3年といったように支出が特定期間に限定されているものがある。一回限りの補助金は、経常経費は他の財源から得られるだろうと想定される場合に、しばしば事業を開始するための費用を補助するために利用される。また、それ自体で完結する事業（屋外での美術展や調査事業など）に対しても有効である。一方、補助金は、受給者が将来の活動のための継続補助を得るために競争するよう交付することもできる。地方団体に援助停止やサービス提供者の変更を可能にしつつサービスの継続性を維持するために、補助金を明確に一定の期間ごとに（例えば1年おきに）更新可能なものとすることもできる。

3 地方団体による補助制度の活用

一般に、サービスの範囲の確定と測定が容易で、民間供給者と市場が存在するような分野では、補助事業はあまり見られない。一方、サービスの水準や質の測定が困難な福祉の分野や、コストが高く補助がなければ成り立たない文化芸術に関する事業においては、補助制度が活用されている。

ここでは、何が補助制度の活用によって提供できるサービスで、何がそうでないかを明らかにした。この部分は、ICMA が1988年に全国で行った調査に基づいている。

補助制度が採用されているサービスのほとんどについて、採用している地方団体の数は全体の10%未満である。補助制度の採用率が高い分野のサービスを提供している地方団体の数は、回答を寄せた全地方団体の三分の一未満である。唯一の例外は、高齢者福祉であった。970の地方団体が高齢者福祉を行っており、その13%が補助制度を採用していると回答してきた。

(1) 公共事業、交通及び公益施設

ICMA の調査に回答してきた地方団体が相当なレベルで補助制度を活用しているのは、バスの運行・保守整備（10%）及び補助交通機関の運行・保守整備（14%）の2つの分野だけである（表3-1）。補助金は利用料金の低減、運行による赤字の補填、サービスの継続利用確保のために与えられている。

今以上に補助制度を活用できる公共事業の分野は限られている。ごみのリサイクルや新しい処理方法を奨励したり、地域コミュニティの中の誰かが植木の手入れ、雪かきや小さな道路の補修を事業として開始することを行うよう奨励するために活用することは可能だろう。しかし、補助金は少なくとも最初のうちは、これらのサービスを提供するために最も効率の良い方法ではないだろう。しかも、これ以外の分野で補助制度を採用することは、適切ではないだろう。公共事業、公益事業の分野では、サービスの水準と質は容易に測定できるので、請負（契約）による方がより合理的な手段だからである。

(2) 公衆安全

公衆安全に関する分野では、補助制度は余り採用されていない（表3-2）。調査によれば最も採用率が高かったのは救急サービス（6%）及び緊急医療サービス（4%）である。調査結果は実態よりも低いかもしれない。地方団体は、ボランティアや請負契約者に設備や設備資金を供与していてもこれらを補助金として回答していないかもしれないからである。例えば、公衆安全に関するサービスの多くは、高価な資本的施設を必要とするものであり、もし地方団体がボランティア・グループや請負契約している非営利組織のこうした施設の購入を援助していれば、それは補助金に当たる。同様に地方団体は、地域の自警団や学校周辺の横断舗道で警戒に当たる親の組織に対して、備品を支給しているかもしれない。

恐らく、警察・消防の通報（を受ける仕事）や、交通取締（横断舗道での警戒を除く）、レッカー移動などには、補助制度は不適切なのであろう。これらの分野で補助制度を採用しているとの回答はなかった。

(3) 衛生及び福祉

厚生行政の分野でのいくつかのサービスが補助制度のもとで、民間組織（通常は非営利の）を提供者として行われている（表3—3）。最も多く補助制度が採用されているのは、ホームレスの保護施設の運営（36%）、ホームレスの給食（25%）及び保育施設の運営（19%）であった。福祉の分野では、サービスを行っている地方団体の5%以上が、補助制度を採用していると回答した。

補助制度の採用率が高い理由のいくつかとして、利用可能なサービス供給者の数が多いこと、サービスの水準や質の測定が困難なこと、それに、支払い能力が余りない市民がサービスを受けられるようにしたいという希望などがあげられるだろう。さらに地方団体は、自ら維持することは困難であるか、または直接には提供したくないと考えるようなサービスの利用可能性を、補助金によって高めることができる。

既に補助制度が活用されているような分野において、その活用がさらに進む可能性がある。厚生行政の分野では、補助制度の活用が不適当であるようなサービスはあまりない。

(4) 公園及びレクリエーション

地方団体は、レクリエーションサービスや文化事業のために補助制度を採用することができ、実際に採用している（表3—4）。調査結果では、最も活用されている分野は、文化芸術に関する事業の運営・維持管理であった（24%、1982年のICMAの調査結果18%より上昇）。

この分野においては特に、既に同一または類似の活動を行っている地域の非営利組織による投資を誘発させるために、さらに補助制度の活用が進む可能性がある。レクリエーションや文化関係の事業や施設を地方団体が直接運営している場合でも、普通は独立の理事会や諮問委員会が組織されているし、また、サービス提供のために雇われている専門スタッフが、地方団体の職員からかなり頼りにされている。さらに進んで、非営利組織を補助することは、事業やサービスの多様化を促進するだろう。サービスの質を測定し実績を明確化するというつかみどころのない問題も、専門的かつ非営利な主体による供給という枠の中でなら対応可能である。

(5) 総務サービス

補助制度は、総務部門へのアプローチとして適切ではないだろう。地方団体自身が総務部門の業務の「消費者」だからである。補助制度が費用効果の高いサービス提供手段であるような総務部門は存在しないのではないだろうか。

4 補助制度の基本的手順

ここでは、補助制度を執行するための7つの基本的手順について論じる。この正式な過程が経られるかどうかはサービスの種類、給付を受ける主体の数・評判・可視性、それに補助金の予算額の大小によって異なる。複雑で詳細な補助制度は、請負契約にも匹敵する。

(1) 事業の需要、方針、目的の明確化

補助制度は、それが適當かつ必要であるかどうかを評価するところから始める。地方団体は、補助事業の一般方針と目的を決め、受給資格のある組織の種類を決定しなければならない。

(2) 申請書類の用意

公式の補助制度を考慮するならば、サービス提供者となり得るものを見定し、検討するための方法が必要になる。複数の既に知られているサービス提供者から、申請を呼び起こすことや提案を求めることができるだろう。サービス提供機関からの申請に応じて行う補助制度を有する地方団体にとっては、申請の評価を容易にする申請書類を整備することは、有益であろう。

(3) サービス提供者の検討、採択

状況によっては標準化された基準が役に立つが、時には、申請がそれぞれ異なった長所を有するために比較が困難な場合もある。非公式の手続きを有効に活用することが可能である。検討手続きの中には、職員のみならず市民を審査員として検討させるものもある。

(4) 補助条件の協議

予算期間、報告義務及び受給機関の財政の健全性の保証がしばしば協議の焦点となる。地方団体がサービス提供者の提案に完全に満足ならば、協議は不要であろう。

(5) 補助金の執行

補助金は、提供されるサービスの質をその条件とするものではないので、請負契約の場合に比べ、その執行は容易であろう。定期的に受給機関と面談し、計画どおりに補助金を支払う（必ずしも成果物や報告書の提出を条件とするものではない）ことが、地方団体の基本的な義務である。こうした監督活動を行うために、職員の研修が必要

になるかもしれない。

(6) 受給者の実績評価

ほとんどの地方団体は、不正の可能性を小さくするために、最低限、帳簿類の簡単な検査を行う。より正式な評価手続きとしては、実績に関する資料の（地方団体または受給機関による）収集・分析、市民による調査及び事業の実効性に関する書面による評価が考えられる。

(7) 更新または申請の再募集

実績の評価は、事業への関与を更新すべきかどうかを地方団体が決定しなければならない場合に有用である。実績が良ければ、補助条件と補助金額の見直しさえ行えば足りるであろう。もしも、サービスは継続する必要があるが実績が不満足なものである場合には、正式に改めて申請を募る手続きを取ることが適切であろう。

5 補助制度の利用を評価する基準

地方団体によるサービスの直接提供よりも補助制度を活用したほうがよいかどうかを決定する際に考慮すべき判断基準には、次のものがある。

- ・費用
- ・効果、サービスの質、サービスの水準
- ・他の地方行政（サービス）への影響
- ・サービスの混乱の可能性
- ・市民の需要及び期待に対する応答性
- ・法的制約
- ・政策的判断
- ・サービス提供者の存在と選考
- ・行政統制
- ・職員問題
- ・サービス移管に関する問題

(1) 費用

地方団体がサービスの提供のために補助金を選択するのは、通常は、自らの職員を使ってサービスを提供する余裕がないからか、または、望ましい水準のサービスを提供するために必要とされる資金のほんの一部しか投入する余裕がないためである。したがって、他のほとんどの代替的サービス提供手段に比べて補助制度にかかる費用は

低いが、それは単に地方団体がより少ない費用負担しか引き受けようとしないという理由によるものである。補助制度が、サービス提供のために効率の良い方法であるかどうかを判断することは通常は容易ではない。なぜならば、多くの地方団体は、達成水準や執行費用を決めるために補助を受けたサービス提供者を詳細に監視したりはないからである。

しかし、地方団体が受給者に対し、補助金額に見合った資金が他の財源から調達されるよう求めるならば、あるサービスに対する地方団体の限られた投資の効果を何倍にもすることが可能である。また、時に補助金は、地方団体があるサービスの提供を廃止するときの経過措置として使われることがある。

(2) 効果、サービスの質、サービスの水準

補助制度を通じてのサービス提供が、直接サービスを提供する場合よりも有効であるということは考えにくい。補助制度導入の趣旨は、地方団体による直接提供から補助制度に移行するというよりは、地方団体が直接関与せずにあるサービスを導入したり維持しようとする事が多い。もしこれまでサービス提供を行っていた地方団体が、受給者に対し、補助金額に見合った資金調達を求めるような補助制度に移行するならば、新しい財源が得られるわけだからサービスの水準は上昇することが期待される。もし補助金額がサービス提供を受ける顧客の数に連動するならば、受給機関は潜在的な顧客を見つけだし、サービス提供を受ける顧客の数を増加させるだろう。しかし、もしも提供者がサービス提供に必要な費用の金額を賄うことができなければ、時が経つにつれ、サービスの質が低下するか、サービスの提供を受ける人数が減少するであろう。

補助を受ける提供者が、地域社会の中に偏在する場合、補助制度によるサービス提供は、そのサービスがある集団にとっては利用しにくいということを意味するだろう。自主的な決定権を保っている受給機関は、費用や、自分達の専門や事業の目的との一貫性といった理由から、補助事業への参加には々々々々で臨むだろう。例えば、ティーンエイジャー向けのレクリエーションサービスを提供しているコミュニティ団体は、「問題児」の参加を認めることを拒否するかもしれない。地方団体が補助制度を修正するために、サービスを享受していない顧客グループを指摘することは、容易なことではないだろう。

地方団体から受給機関に対しては限られたコントロールしか及ばないため、サービスの質が問題になるかもしれない。補助制度にサービスの質に関する厳格な基準が含まれていることはあまりない。サービスの質は、サービスを提供する組織によって様々であるし、同じ組織でも提供するサービスによって様々である。もしもサービスの質が問題であれば、地方団体は補助金を廃止するか、そうでなければ、研修の実施、評

価制度や報告義務の新設、他の付帯条件の付加等により、受給機関の水準向上のための措置を取ることができる。

(3) 他の地方行政（サービス）への影響

補助事業はかなり小規模なものとなりがちなので、地方団体による直接提供にとつてかわる場合であっても、他の事務への影響はあまりないと考えることができる。給与台帳、データ処理、法務等の総務部門の業務量が減るかもしれない。同一サービスに複数のサービス提供者が使われる場合、サービスの計画調整の必要が増えるかもしれない。

(4) サービスの混乱の可能性

補助金はしばしば、サービス停止の可能性を抑えることを意図して使われる。複数の提供者が活動していて、需要者が提供者を容易に変更できる場合、ある提供者の活動停止はさほど深刻な問題を引き起こさないだろう。しかし、他に提供者が存在しない場合、またはサービス開始に研修や設備が必要な場合、ある提供者がいなくなることで困難な事態が生ずる。利用可能なサービス提供者が唯一である場合には、その提供者をより詳細に監視することが合理的であろう。適切な水準を保つための補助を与えることは、サービス提供の手段を確保するための一つの重要な方法である。

(5) 市民の需要及び期待に対する応答性

補助受給機関の市民に対する反応の敏感さは組織によって異なり、補助要綱は一般には、地方団体が受給機関の反応の敏感さの最低限の水準を確保するのにさえ不充分である。ある組織は、特定の顧客への奉仕には熱心でも、地域社会一般の声にはあまり耳を傾けようとしないかもしれない。提供者を動かすための一つの方法は、市民の苦情を解決するためになんらかのコントロールの余地を維持しておくことである。第二の方法は、消費者を直接提供者の活動に関与させることである（例えば、ボランティアの運営委員会メンバーとして）。

(6) 法的制約

州法や条例の確認は、補助制度の活用可能性を測定する際の重要な一段階である。州法や条例が、あるサービスに関する補助制度の利用を禁止しているかもしれないからである。例えば、地方団体は租税収入事務を特定の組織（営利組織を含む）に配分することが禁止されているかもしれない。

法令上の問題は、補助金として交付された資金の支出の詳細に関する記録をめぐって生ずることがある。受給機関は、記録の保管や公開について公的機関とは異なる基

準を持っているかもしれない。このことが懸念されるのならば、補助要綱の一部として、記録の保管基準や公開手続きについての最低限の定めをしておくことは価値があるだろう。

(7) 政策的判断

補助金の交付は、特に受給機関の採択や補助の継続について明確な基準がない場合に、政治的な問題を引き起こす可能性がある。サービスを提供したいと考えていて政治的に影響力のある集団が、地域社会全体の必要や期待を反映しているならば、なんの問題もないだろう。しかし、利用可能なサービス提供者が、適格に需要を満たさないこともあるし、最も効率のよい提供者ではないこともあるだろう。時間が経ち、どこかの組織が公職者と親密な関係になり、他の組織ほどにはサービスの質について厳密な検査を受けなくなるかもしれない。公職者は、補助金を特定の選挙区の要求に応える手段とみなすかもしれない。地方団体は、受給機関を採択するためのガイドラインを整備し、遵守することでこの様な問題を避けることができる。

(8) サービス提供者の存在と採択

サービスによっては、地域社会にサービス提供者がいたりいなかったりする。補助があれば拡大できるようなサービスを限定的に提供しているグループが存在するかもしれない。自立していないサービス提供が行われている場合、提供者や有権者は補助を求めて地方団体の職員に接近するかもしれない。地方団体の援助があればサービスを始めることのできる潜在的な提供者が存在するかもしれない。

提供者が見つからない場合、地方団体はサービスを提供するための組織の設立を検討することができる。提供者を「創り出す」ために補助金を使うことは、地方団体が自ら提供することは不適切と考えるサービスや、自ら提供するのに十分な資金がないサービスを実現する一手法である。初期段階の補助は、新しい組織が自立し、場合によつては他の長期的な財源を開発することを可能にする。

潜在的な受給機関の中には、地方団体の補助を受けることを好まないところもある。財源と引き替えに自主的決定権を失うのではないかとの懸念は、重要な問題ではあるが、多くの場合、補助条件をこうした懸念を鎮めるようなものとすることができます。地方団体はまた、特に新しい事業やサービス分野の場合、補助金が利用できることを全ての潜在的受給者に知らせるため、特別の注意を払わなければならないだろう。事業の詳細を固める際には反響があるように、潜在的受給者のニーズにも考慮してやるべきである。地方団体が、潜在的に効率の良い提供者に補助申請する気を起させることができなければ、長期的にみて、サービスの質は低いものになるだろう。

ひとたび潜在的受給者が特定されサービス提供に関心を示したならば、彼等の適格

性を審査しなければならない。業界団体を通じてのチェックが役に立つこともある。多くの補助制度では、受給機関の財政や活動に関する検討は限られたものでしかないので、審査と採択の過程は、適正な活動と健全な財政を保障する重要な手段なのである。

(9) 行政統制

補助金に付帯条件がたくさんついている（したがって、より契約に近いようなものである）か否かに関わらず、地方団体の責任とみなされるであろう執行管理について、受給機関と地方団体の間に明確な理解が存在しなければならない。コントロールの程度は、一つには事業の目的によって、もう一つは地方団体の職員の提供者に対する信頼度によって異なるだろう。利用可能な人員・時間も一つの要素である。実地検査を含む詳細な監視は、大量の人・時を必要とする。地方団体の職員が、受給機関の理事会や重要な委員会に参加すれば、相当の時間を割くことになる。

多くの地方団体は、地域の代表が受給組織の理事会や重要な委員会に参加すれば、それで十分な監督が行えると考えている。これらの地方団体は、受給機関の帳簿類の定期的な監査や、外部監査や、特定の財務システムの採用を重視する。

(10) 職員問題

補助制度により大幅な事務の民間移管が起きるとすれば、職員や組合の抵抗にあうことが予想される。地方団体の中には、設立した非営利組織への職員の移管をうまく行ったところもあるが、この場合長期にわたる移管が行われることになり、職員の賃金や福利厚生が低下する場合には、特に問題になるであろう。

移管されなかつた職員の中には、補助条件の協議、実績評価、監査等の執行管理に関する新しい職務を割り当てられる者もいるだろう。職員の研修や職階の再分類が必要になるかもしれない。

(11) サービス移管に関する問題

補助制度創設の時間と費用は、補助の多様性、審査過程の複雑さ及びサービス提供者の存在の有無によって異なる。単に金銭を一つまたは複数の組織に配分するだけであれば、少ない人員・時間で可能であろう。サービスを地方団体に代わって引き受けか新たに開始するための組織を設立する必要がある場合には、何か月もかかるかもしれない。

地方団体の施設・設備の譲渡や貸付けは、設備費用のために直接補助金を与えることができない場合に、新しいサービス提供者に初期の資本費用を援助してやるために費用のかからない方法である。

6 結論

補助制度は、複雑すぎて請負契約により実施することが困難であるか、あるいは費用がかかりすぎるために地方団体が独占的に行うことはできないが、何らかの援助がなければ民間機関によっては提供されないようなサービスに関して有効である。補助制度が最も活用されているのは、厚生行政や文化芸術行政の分野である。これらは、実績の特定が困難であり、信頼できるサービス提供者を見つけることが可能な分野である。

補助制度は、非効率なサービス提供者を救済するために使用するべきではない。補助制度は、地方団体の特定のサービスへの関与を減少させながら、サービスの利用可能性と多様性を増大させるための手段なのである。

表3-1 補助制度の利用——公共事業、交通及び公益施設

サービス	報告のあった市町村 及びカウンティの数	補助制度 (%)
一般廃棄物の収集	1,049	0
産業廃棄物の収集	685	0
廃棄物の処理	732	0
街路の補修	1,541	1
路上／駐車場の清掃	1,310	0
除雪／すべり止めの砂をまく	1,210	0
交通信号の設置／管理	1,406	0
メーターの保守／徴収	427	0
樹木のせん定／植樹	1,308	0
墓地の管理／保守	584	0
査察／法令強制	1,482	1
駐車場事業	639	0
バス事業／保守	306	10
都市（近距離）交通事業／保守	408	14
空港事業	474	3
公益施設のメーター読み取り	1,011	0
公益施設の料金請求	703	0
街路灯	975	0
電力	274	0
ガス	162	0
水道	1,084	0
水処理	924	0
下水の収集及び処理	1,093	0
スラッジ（汚物堆積物）の処理	847	0
危険物の処理	304	0

表3-2 補助制度の利用—公衆安全

サービス	報告のあった市町村 及びカウンティの数	補助制度 (%)
犯罪予防／パトロール	1,544	0
警察／消防通報	1,534	0
火災予防／消火	1,316	1
緊急医療サービス	998	4
救急サービス	757	6
交通規制／駐車とりしまり	1,387	0
車両けん引及び保管	712	0

表3-3 補助制度の利用—衛生及び福祉

サービス	報告のあった市町村 及びカウンティの数	補助制度 (%)
衛生査察	699	0
害虫／ネズミ駆除	704	1
動物規制	1,307	1
動物保護施設	788	4
保育施設	181	19
児童福祉事業	368	10
高齢者事業	970	13
公営住宅（高齢者住宅）の事業／管理	447	7
病院事業／管理	144	5
公衆衛生事業	571	8
麻薬／アルコール中毒治療事業	383	14
精神衛生・障害者事業／施設	315	15
拘置所／刑務所	825	0
仮釈放事業	228	1
ホームレスの保護施設	184	36
ホームレスの給食	252	25

表3-4 補助制度の利用—公園及びレクリエーション

サービス	報告のあった市町村 及びカウンティの数	補助制度 (%)
レクリエーション・サービス	1,256	4
レクリエーション施設の操業／管理	1,368	2
公園造園／保守	1,401	1
会議場／公会堂の運営	365	4
文化／芸術事業の実施	476	24
図書館の運営	970	6
博物館の運営	357	19

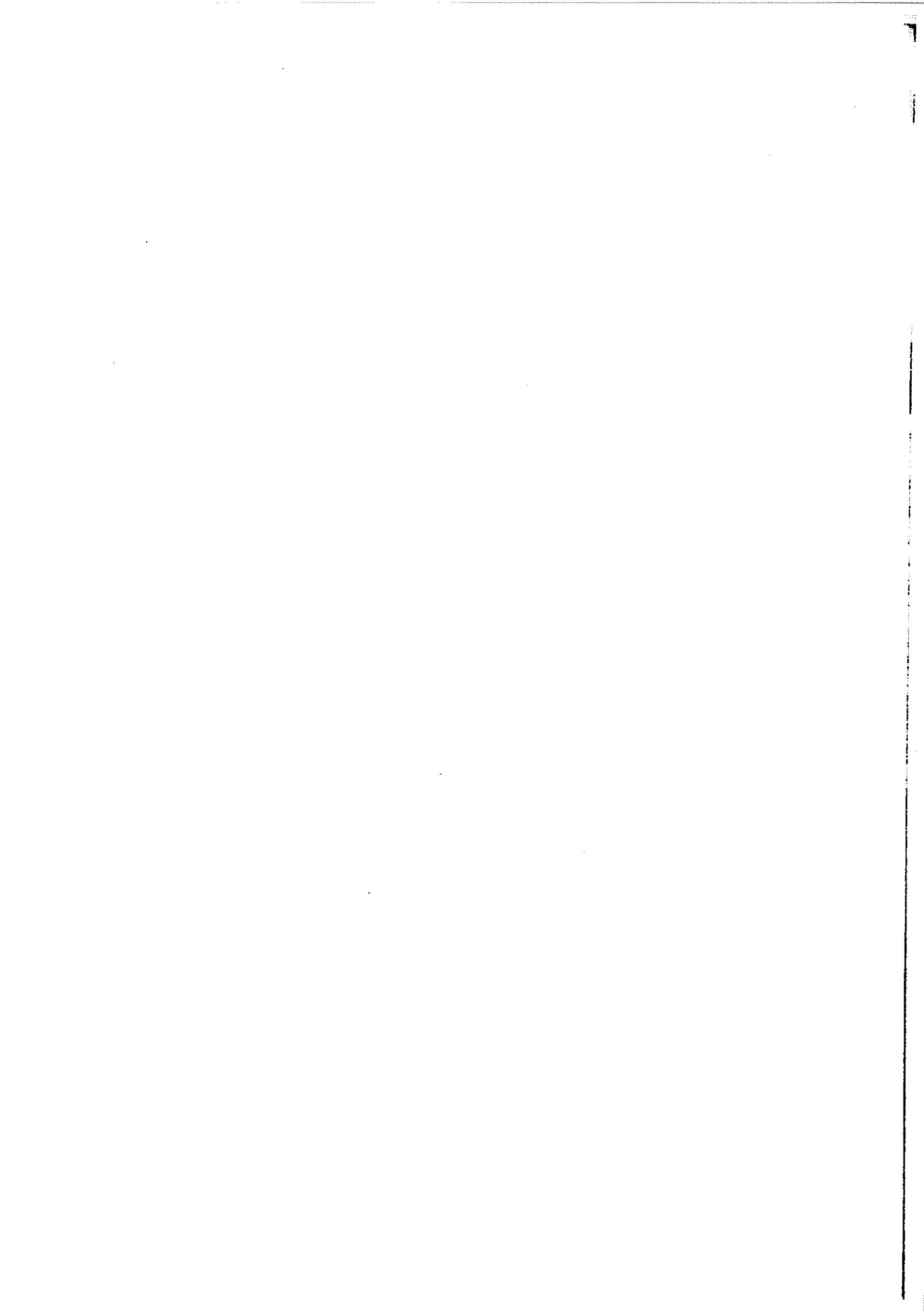
補助制度事例

公平な資金調達手法

ゲインズビル市（フロリダ州、人口86,000）は、一般資金またはコミュニティ開発包括補助資金からの財政補助を希望する組織に対する申請と審査の手続を発達させてきた。手続の内容は、正式の補助申請、市民審査団による審査、実地視察、申請者によるプレゼンテーション、予算審議過程における審査団から市議会委員会に対する考慮の勧告、そして、採択通知または正式契約である。

児童福祉事業への補助

フレモント市（カリフォルニア州、人口143,000）は、児童福祉のための資金をいろいろな方法で供給している。1988年に市は、児童のための保育サービスを開始または拡張しようとしているサービス提供者に対し少額の補助金を与える事業を設けた。この制度の目的は、家庭がコミュニティにおいて小規模な事業として保育サービスを行うよう奨励することである。市はまた、技能とサービスの質を向上させるために研修を受講する児童保育サービス提供者に対し、年額300ドルまでの奨学金制度を続けている。



第4章 支払票（バウチャー）

学校自体に資金を供給することをやめて、償還可能な証書を直接児童の親に給付するという形態で公的な財政援助を行えば、教育制度はよりよく機能するだろうということを、ミルトン・フリードマンが指摘してから25年になる。これが、支払票制度のアイデアの誕生である。それ以来、支払票制度は、いくつかの公共サービスの分野で効率性とニーズへの応答性を高める手段として、関心の的となってきた。

本章では、地方団体のサービスを提供する手段として支払票制度がどのように活用できるかを論じる。連邦政府は支払票的な制度を、保健医療、食糧配給及び高等教育の分野で活用している。地方団体による支払票制度活用の経験は限られているので、本章の議論は幾分理論的になるが、様々な概念は地方団体のサービス供給を念頭において論じられている。

1 概観

支払票は、サービスの購入に利用できる金銭的な価値を有するクーポンで、サービス提供者（公私を問わず）の善意と専門知識よりも消費者の判断を重要視するものである。支払票により支払いを受けた企業や団体は、支払票を発行元の政府機関に提出することで金銭に償還してもらうことができる。支払票制度は、次のことを前提としている。

- ・情報を与えられた消費者が、市場で自ら選択できること。
- ・十分な私的需要があれば（支払票保有者からの需要も含む）、民間のサービス提供者はより多くのサービスを販売する。

地方団体が支払票を給付しようと選択する基本的な理由は、特定の人または集団（例：要保育児童を持つ母親、補助交通機関を利用する必要のある高齢者）をサービスの対象とすることが可能だからか、特定の施設（例：文化施設）の利用を対象とすることが可能だからである。現金ではなく支払票が給付されるのは、消費者の購買力の一定以上の水準が望ましいサービスに使われるよう保障するためである。支払票制度は、民間企業によるサービス提供を促進させるとともに、消費者の選好がサービスの質を決定する主な要因となるようにするための手法である。この方法は、政府が直接サービスを提供する場合に比べ、2つの潜在的な長所を持っている。第1は、単一の政府機関が供給するサービスには1～2のバリエーションしかできないのに対し、複数の提供者が選べる場合には、実に様々な種類のサービスが提供できることである。

その方が個人の趣味や消費者の選好を満足させやすいのである。第2に、選択が品質コントロールの機能を有することである。消費者を満足させられない提供者は、財政的に不利になる。

2 支払票制度の類型

支払票制度には、支払票の価格、受給資格、サービス提供資格、市場における流通性などによって様々なタイプがある。

(1) 額面価格

ある支払票の券面価格を、給付を受けるすべての消費者について等しくすることができる。その場合、価格は、全地域の全消費者に対するサービスの平均価格に基づいて決まるだろう。あるいは、異なったタイプの消費者（例えば、高齢者、低所得者、特定地域の住民）に対して、必要性や費用に応じて体系的に価格を変えるやり方もある。所得や世帯人数が典型的な尺度である。例えば、学齢前児童の保育に関する支払票制度では、低所得世帯の児童は高所得世帯の児童よりも価格の高い支払票を給付されるだろう。「サービスの必要性」については別の指標もあり得る。灯油の支払票は、住宅の規模により調整されるかもしれない。額面価格をサービスの費用にスライドさせることもできる。例えば家賃の支払票は、ある地域でのある人数の家族にとっての標準的な家賃の一定割合をカバーする。

(2) 受給資格

受給資格を制限することで、特定の集団がサービスを受けることが保証される。交通や家賃の支払票の給付は、所得が一定以下の家族に限定される。救急など一定のサービスでは、支払票は人によって異なった価格のものが、全市民に給付されるだろう。利用者は、サービスの価格と支払票の価格の差額を支払うこととなっているのである。

(3) 無制限か一定範囲内か

給付される支払票の総額は、固定することも定めずにおくことも可能である。地方団体は、支払票を受給資格のある全市民に配給することもできるし、割当量までを好きなときに取りに来るようさせることもできる。給付方法をどのようにするかを決めるに当たっては、予算上の制約と支出額が正確に予想できるかどうかということが、重要な問題である。いったん地方団体があるサービスに関する支出額を決めたら、予算の範囲内にとどまるために使える手段は、受給資格、償還の水準及び負担率の変更である。

(4) 謾渡可能性

支払票は、流通性があるようにもつくることができる。流通性のある支払票については、消費者は市場価格で合法的に他人に譕渡することができる。売買の出来ない支払票は、券面に氏名が表示されており、受給者は、使用に当たっては身分証明書を呈示しなければならず、また、売却は違法である。

譯渡可能な支払票は、ヤミ市場での売買を防止し、それぞれ異なった水準でサービスを求める消費者間での互恵的な取り引きを可能にする。例えば、レクリエーション施設利用の支払票が世帯人数に応じて配布された場合、施設を利用したい人はそうでない人から支払票を買うことができる。しかし問題は、支払票を安く買うことができ、その結果サービスを市場価格よりも享受できる裕福な消費者に対しては、納税者の負担で補助をすることになってしまうことである。また、政府が施策の対象者に対するコントロールを失ってしまうからという理由で支払票制度に反対する意見もある。低所得者は支払票を売ってしまい、政府の意図よりも低い水準のサービスしか受けられないかもしれない。その結果、そもそも政府がサービスを提供している目的が減殺されてしまうかもしれない。

(5) 自己負担と価格制限

支払票の額面価格は、商品やサービスを購入する価格の全てをカバーしている場合と、その一部しかカバーしていない場合とがある。消費者に費用の一部を払わせること（自己負担）は、自己資金を充てても利用しようとする意思のある消費者に、サービスの利用を限定する手段となる。しかし、このやり方は、非常に困窮しているが、意思が弱いか自由に使える所得が少ないために、自己負担のための資金をとっておけない人達には、困った事態を引き起こす。

サービス提供者が自ら料金を設定できる場合、質の高いサービスは高額の自己負担に耐えられる消費者の手にしか入らないことになる。もしも支払票制度を、税金で賄われている「無料の」サービスを代替するために利用するのであれば、自己負担の導入はサービスの需要を消費者が購入可能な分量に限定することになるだろう。質の高いサービスの供給が希少になりやすい場合（例えば保育施設や精神障害者福祉の場合）には、サービスの質と平等な利用可能性の確保が重要な問題となるだろう。

提供者に支払票の額面価格でのサービス提供を義務づけること（すなわち自己負担を禁止すること）は提供者の価格決定、質、サービスの分配を規制することであり、額面価格が提供者に対して競争可能な収益を与えるものでない場合には、供給不足を招くことになるだろう。サービスに対し、上限価格が設定された場合も同様である。逆に上限価格が高すぎる場合や何の規制もない場合には、一部のサービス提供者によ

る人為的な価格吊り上げを助長するかもしれない。

(6) サービス提供資格とサービスの水準

支払票制度の中には、消費者に特定の提供者や企業からのサービス購入を義務づけるものがある。資格のある提供者のリストは極めて広範にわたるかもしれない、また特定の集団に限られたものであってはいけないだろう。あるいは政府は、支払票の使用が可能なサービスについての規制基準や許可基準を設定するかもしれない。例えば、保育所は、一定の訓練を受けた職員を有し、特定のカリキュラムを提供し、建築上の安全基準を満たしていることが義務づけられるかもしれない。

(7) 証票によらないもの

支払票制度は、紙の証票を使うものに限られない。消費者に、一定金額の範囲内でクレジットカードとして使えるIDカードを交付する方法もある。提供者は、消費者に対しは無料または適当な割引価格でサービスを提供し、政府に対して償還を請求する（医療保険はこの方式である）。別の方法としては、資格のある消費者が市場価格で購入し、領収書を受けとり、政府に払い戻しを求めるやり方もある。

3 地方団体による支払票制度の活用

現在のところ、支払票制度の実績は主として、退役軍人、高齢者、低所得者といった特定の集団のニーズに応える連邦政府の事業に限られている。これらの場合、すでに市場は存在しており、支払票は単に、それがなければ市場から排除されるかあるいは十分なサービス供給が受けられない集団により多くのサービスを利用させているに過ぎない。支払票は、公衆安全、公共事業、レクリエーション、福祉、文化事業等の分野でも利用できる。以下の議論は、ICMAが1988年に行った調査結果に基づいている。

支払票制度を採用している地方団体は、ほとんどない。採用率が最も高いのは、ホームレスの保護施設とホームレスの給食である。これらのサービスを提供している団体のうちの9%が、支払票方式を採用している。1982年のICMAの調査に比べて最も採用が進んだのは、保育施設と補助交通機関で、2%から7%に増えた。1982年以降、支払票制度の利用に関する実験が多くの分野で相当増えてきたことは注目に値する。

(1) 公共事業、交通及び公益施設

これらの分野で支払票制度が地方団体により採用されているのは、交通事業だけである（表4-1）。補助交通機関を運営している市及び郡の7%が支払票制度を採用し

ている。補助交通機関の場合、支払票の利用は合理的である。多くの供給者が、通常はタクシーやバスであるが、既に相互に競争しながら事業を行っているからである。交通手段を確保することが困難な恵まれない人々（高齢者、障害者あるいは低所得者）が、タクシーやバスを運行している地域の会社が引き受ける証明書やカードの交付を受けている。

バス事業に支払票を導入している地方団体は少ない（1982年には1カ所もなかった）。恵まれない乗客は、割引券または身分証明書によって、料金の割引を受けていると思われる。実際、このやり方は、既に高齢者や学童に低料金で乗れるバスを使わせているところでは多く見られる。しかし、この方式は、バス会社が割引料金の適用を受けた乗客数を記録して割引分の償還を求めているのでなければ、厳密には支払票制度とは言えない。

バス事業における支払票制度からは、他のサービスにおける支払票制度がもたらすような競争の利益は生じない。地域交通システムは通常は自然独占状態であって、十分な競争は存在しない。バスにおける支払票は、主として低所得者その他の恵まれない人々の足を確保するものである。加えて、バスにおける支払票は、閑散時の乗客を増やすために使うこともできる。乗客需要を広い時間帯に分散させることは、運搬コストの抑制に役立つ。ラッシュアワー以外では、空席を埋める限界費用は極めて低い。低料金を提示することで閑散時のバス利用を促進できれば、乗客需要を平準化し、またバス会社に追加収入をもたらす。さらに、サービスを購入できない層が支払票を手に入れた場合、サービス提供者は、フルコストの料金でも利用できる層に負担させることができる。このように支払票は地方団体の歳入戦略の面でも重要なである。

電気、水道、下水道などの公共事業のサービスも、支払票によって「購入」することができる。支払票は、これらの不可欠なサービスを低所得者に供給するために使うことができる。もっとも、直接所得扶助を行うことに比べ支払票方式が優れているかどうかは議論のあるところである。これらの公共事業は自然独占状態なので、支払票制度は競争の利益をもたらさないからである。

(2) 公衆安全

公衆安全の分野での支払票制度の採用は、1982年の調査ではほとんどないに等しかったものが、1988年の調査では、そこそこの水準まで増加した（表4-2）。この分野ではいくつかの可能性がある。例えば支払票制度は、公衆安全に関するサービスの需要を減少させるような財やサービスの購入を奨励するために使うことができる。例えば、火災報知器及び窓やドアの錠のような防犯装置である。防犯や火災の早期発見から得られる利益を考えれば、これらのものの購入にはあまり注意を向けない消費者に買う気を起こさせるために支払票制度を採用することは合理的である。それに、消費

者にこれらの望ましい財を買うよう命令する規制的な方法を取るよりも、支払票を配給したほうが安くつくかもしれない。既存の流通組織を通じて配分できる機器類の供給に関しては、支払票制度は優れた方法である。地方団体は、必要な場合には、消費者が適当な製品を確実に手に入れるように、支払票で購入できる商品の品質を特定することもできる。

(3) 衛生及び福祉

先述のとおり、保育施設、ホームレスの保護施設、ホームレスの給食は、厚生行政の分野で最も支払票の活用率が高いという調査結果の出たサービスである（表4-3）。多くの厚生行政のサービスは、消費者が自ら選択し行動することができるならば、競争的な市場で供給されることができる。しかし、これらのサービスに関し、どのサービス提供者がいいかを市民が自らいろいろ探し回るつもりがあるかどうかは、まだなんとも言えない。

保育所や地域の公衆衛生事業などいくつかのサービスでは、消費者にとってサービスの質の評価は難しく、サービス提供者を変更しようという気にはならないかもしれない。特に、代わりのサービス提供者が都合のよい場所にない場合にはそうであろう。消費者は、サービス提供者の誠実さと専門的判断を信頼しないのであれば、提供者を監視、調査するために相当な時間と精力を費やすなければならない。それでもなお、支払票制度は厚生行政に活用されており、公共部門による直接のサービス提供よりも優れている点がいくつかある。民間組織は公共機関に比べ、より多様なサービスを提供することができ、自分が受けているサービスに不満な消費者は他の提供者を選ぶこともできる。

サービス需要者の中には、放置されている子供、精神障害者、精神薄弱者、寝たきりの人などのように、複数の異なるサービス提供者について評価することができない人たちもいる。これらの人たちには、「代理消費者」とでも呼べる者を提供することが可能かもしれない。

多くの福祉機関では、担当の市民のために判断し、どのサービスを受けるかを決めさせるために、ケースワーカーが任命される。典型的には、ケースワーカーを雇用している公共機関によって直接サービスが提供される。しかし、ケースワーカーが一定の予算と、個人にとって最適のサービス（公的なものでも民間のものでも）を探し回る自由な権限とを与えられているなら、その制度は支払票制度に似たものになるだろう。サービス需要者が無能力で適当な保護者がいないか、専門的すぎて素人には評価しにくいサービスについて決定しなければならない場合には、消費者自身の選択に代わりうるものとして、ケースワーカーの保護と専門的判断が最良のものであろう。

(4) 公園及びレクリエーション

公園及びレクリエーションの分野では、支払票の利用は、多くのサービスの分野と同様、実験段階である。支払票を活用していると回答してきた自治体は少ない（表4-4）。公園及びレクリエーションと文化事業の分野では、支払票活用の潜在的 possibility がかなりある。民間のサービス提供者も自治体も、特定のレクリエーション施設（例えば、テニスコート、スカッシュのコート、ラケットボールのコート、ゴルフコース、プール、スケートリンクなど）を提供する。支払票制度を通じて、自治体による関与を徐々に減らして市場による提供に移行することが得策かどうかは、いくつもの論点によって決まる。ここでは、主要な2点について論じる。

第1に、規模の小さい自治体では、地域コミュニティが特定のタイプの施設を2つか3つ以上支えていくことができなければ、支払票を活用することは困難であろう。民間供給者が一つしかないのでは、効率を向上させることも、サービスの多様性を増すことも、あるいは支払票を受け入れようともしないだろう。

第2に、支払票を配布する基準の決定にも問題がある。すべての納税者に配布するべきか、それとも、一定の「レクリエーションに恵まれていない」人たちだけにするべきか。レクリエーションは特別のサービスか、一般的に与えられるべきサービスか。問題は、サービスをどのように需要者に届けるかではなく、そもそもサービスをどのように調達するかである。特定のグループ、例えば若者は、特別扱いされるべきか。費用は、一般の税収から賄われるべきか。公園及びレクリエーションと文化事業の分野では、利用者が料金を支払う制度になっていて、支払票が利用料金を払うことができない者の収入を補うときに、支払票制度は最も有益である。

(5) 総務サービス

総務サービスの需要者は自治体自身なので、支払票は利用されない（したがって表は省略）。

4 支払票制度の基本的手順

自治体サービスに関して支払票制度を実行するには、6つの基本的手順がある。

(1) 受給資格と助成水準の決定

支払票制度の実行に当たり、最初の決定は政治的なものである。どのサービスが公共の利益と関係があり、公共の財源で賄われるべきか。そして、誰がサービスを受けるべきか。予算の制約が、支払票の額面価格、一人にどれだけ配布するか、自治体が

設定する価格、サービスの質に関する制限などの、支払票に関する可変部分の多くを決定することが多い。

(2) 資格のあるサービス提供者とサービスの条件の設定

この段階は、参加する企業があることを確認し、参加企業との間で事業の管理運営と支払票の償還のための手続を定めておくことに尽きる。支払票は特定のサービスについてのみ使用できるものかどうかを、企業が知っておくことが重要である。例えば、補助交通事業においては、支払票の利用は、病院や食料品店に行くなど不可欠な外出の場合に限定され、劇場に行くなどの余暇活動の際には認められないかもしれない(そのようなことがうまく管理可能だととしての話だが)。支払票利用者に対してサービスを提供するという特別の地位を得るために、企業は「入札」を行うよう求められることがある。例えばタクシー会社は、支払票による高齢者のための補助交通事業に参加する機会を得るために料金の割引を申し出るかもしれない。

(3) 支払票の印刷

紙の証票を用いるシステムでの偽造防止策には、支払票に登録番号をつけ、配布時に受給者の名前とともに記録しておくというものがある。

消費者に身分証が与えられていれば、償還に当たってサービス提供者は支払票よりも購入記録を提出するだろう。消費者が自分の金でサービスの支払いをすることになつていれば、提供者が発行するレシートを使って、自分自身で償還を求めるだろう。

(4) 支払票の配布と利用可能なサービス提供者の公表

支払票は、関係するサービスを行うかその需要者に関する仕事をしている公的機関を通じて消費者に配布されるかもしれない。例えば、民生部は保育所のための支払票を配布するのに適当であろう。適切な郵送先リストをつくることが可能ならば、郵送することもできる。

消費者は、サービス提供者が誰であるかを知らされなければならない。それは、支払票の配布に際してでも、メディアを通じての公表でもよい。得られるサービスの違いに関する情報は、保育所のような複雑なサービスについては、消費者の助けとなるだろう。この情報は、自治体またはサービス提供者自身によって提供され得る。

(5) 支払票の確認と償還

支払票を確認し、償還する手続は、できる限り簡単であるべきである。請求は、郵送によっても、銀行その他の機関との特約によつてもよいであろう。

(6) 市場機能の監督

最後に、価格とサービスの質に関する制限を遵守させるために、自治体は様々な報告手続、苦情に基づく調査、実地検査などにより市場の機能を監督しなければならない。同一の需要者グループに対して複数の事業についての支払票制度がある場合、費用を削減するために、申請・配布・償還の手續を統合することもできる。

5 支払票の利用を評価する基準

自治体自身によるサービス提供ではなく支払票制度を開始する決定を行う際に、政策担当者が考慮すべき基準の中には、次のようなものがある。

- ・費用
- ・効果、サービスの質、サービスの水準
- ・他の地方行政（サービス）への影響
- ・サービスの混乱の可能性
- ・市民の需要及び期待に対する応答性
- ・職員問題
- ・サービス提供者の存在
- ・資本投資と規制
- ・行政統制
- ・サービス移管に関する問題

(1) 費用

民間のサービス提供者の方が自治体よりも効率的にサービスを提供できるならば、自治体にかかるコストは減少するだろう。市場に存在する企業は、より安い労働力、より高い専門技術その他のコスト削減のための手段を保有しているだろう。ただし、自治体にとっては、支払票導入により浮いた経費の一部または全部が、支払票制度運営経費に充てられて消えてしまうかも知れない。運営経費は重要であり、もしかすると支払票制度があまり広く利用されていない主要な理由かも知れない。

一方、自己負担によってサービスのコストを従来より多く支払うこととされない限り、消費者にとっての費用は低くなるだろう。利用者が低所得の場合、または自治体によるサービス提供を賄う財源となる税が支払票の価格よりも累進的なものであった場合には、コストの消費者への転嫁は逆進的な効果を持つことになるだろう。

(2) 効果、サービスの質、サービスの水準

支払票制度は、消費者の選択がサービスの質を監視するという機能を前提に成り立っている。消費者が異なるサービス提供者を利用し、あるサービス提供者から別のところへ切り替えることが容易にできる場合には、消費者によるチェックのほうが自治体による業績検査よりも効果的かもしれない。

支払票制度のもとでは、サービス提供者の多様性（自治体の機関よりよいものもあれば悪いものもあるだろうが）と、消費者の要求する程度の幅の広さのために、サービスの水準及び質の幅とサービス提供の効率性は、自治体直営の場合よりも増すだろう。民間のサービス提供者は、顧客となる個人や集団の要求に合わせて、提供するサービスを仕立てることになるのである。

(3) 他の地方行政（サービス）への影響

支払票制度によるサービス提供が、自治体が行う他のサービスに与える影響は、個別にみていかなければ評価することが難しい。ただ、支払票制度の運営に要するコストは、自治体の人事、法務及び財政に影響を与える可能性が高いであろう。

(4) サービスの混乱の可能性

消費者の選択可能なサービス提供者が複数存在する場合に支払票を導入した事業が設けられる可能性が高いのだから、サービス停止による混乱の問題は生じないであろう。

また、支払票が用いられるサービスというのは、自由な市場で提供されている、または提供可能なサービスであり、自由な市場では需要さえあればサービス停止は起こりにくいものである。

(5) 市民の需要及び期待に対する応答性

もし支払票がサービス提供者に投資に見合うだけの収入を与えるものであれば、自治体による支払票を導入した結果、市民の需要に対する応答性が増大することが期待できる。加えて消費者は、そのサービス提供者を利用するのを自ら選んだのであれば、提供者をプラスに評価するかもしれない。考慮すべき問題の一つに、支払票を与えられた者は、誰も皆妥当な価格でサービス提供を受けているかどうか、ということがある。消費者の中には、住所や身体的障害のために、サービス提供に一般より高いコストのかかる者がいるかもしれない。支払票がこうしたコストの差を反映していない場合、提供者は収益になりにくい顧客に対するサービスを避けようとするかもしれない。こうした「選り好み」を防止するために、サービス提供者が提供の困難なサー

ビスや消費者を無視したときには、自治体は一部の消費者に対するサービス提供が本当により高く（またはより安く）つくものかどうか判断し、支払票の償還に当たって必要な調整を加えることができる。しかし、このような調整は、地方団体の事業の運営経費を増大させるだろう。

(6) 職員問題

支払票制度によって、私企業や非営利組織の従業員が公務員にとって代わることとなれば、自治体職員からの強力な抵抗が予想される。これまでサービス提供者だった職員に支払票制度の運営面を取り扱わせるためには、再訓練が必要になるかもしれない。新しいサービスや、従来より拡張されたサービスを提供する支払票制度に対しては、反対は少ないと考えることができるだろう。

(7) サービス提供者の存在

直接提供から支払票制度に移行する第1の理由は、多様な民間の企業、団体が、競争原理にしたがってサービスを提供するだろうという仮定にある。明らかなことだが、このようなことが起きるのは、市場に複数の供給者が存在し得る場合だけである。

電気、水道、通信といったサービスにおいては、施設・設備が重複することは非効率的であり、供給者が単一であることは規模の経済の要請するところであるから、支払票制度は得策ではないだろう。サービス供給が独占されている環境でも、支払票がなければ対価を支払うことのできない市民に対してサービスを提供するという動機からであれば、支払票の活用は可能である。ただし、支払票を通じての補助が実質的な料金高騰を引き起こすことを防ぐために、自治体による直接的な規制が必要となるだろう。

もう一つ考慮しなければならないのは、コントロールの問題である。自治体は、支払票制度を設けることで、サービス提供者の財務・管理能力に対するコントロールを手放してしまう。もし、一つまたは複数のサービス提供者が、支払票を通じて補助されているサービスの提供を止めたいと考えたらどうなるだろうか。現在の供給者がいなくなることが住民に困難をきたすか否かが考慮されねばならない。なぜなら、もし困難をきたすなら、地方団体は提供者がサービスを停止するのを避けるよう救済することになるだろうからである。支払票制度においては消費者は、満足できる水準のサービスを提供する競争的な代替供給者が与えられていなければならない。

(8) 資本投資と規制

資本投資と規制もまた、競争に影響を与える。厳密な規制は、新規参入企業が何らかのサービスを提供することを困難にするだろう。適当な数の提供者の確保を目的と

するならば、自治体は政策方針が新しいサービス提供者の参入を妨げることのないよう、注意を払わなければならない。

(9) 行政統制

行政統制の最初の問題は、消費者及びサービス提供者に要求される資格を設定することにある。自らサービス提供を行う役割から脱した自治体は、もはや直接サービスを行う職員を必要としないが、支払票制度の運営には多くの行政統制の事務が必要とされるので、分析、データ処理、サービスの監視、サービスの評価、行政上の監督などをを行うスタッフが必要となるだろう。

(10) サービス移管に関する問題

自治体の直接提供から支払票制度への移行に当たっては、二つの障害がある。政策決定権の移管と、サービスに対する需要量の測定である。

支払票制度によって政策決定権は、専門的判断の世界から、市場原理の分野に移る。支払票制度は、専門家集団からの反対を招くだろうが、新たにサービス提供者となる者と市民からは支持されるかもしれない。政治的影響は、関係するサービスと集団によって様々であろう。

支払票制度の実施は、慎重に行われなければならない。もし、支払票が既存の民間提供者が対応できる以上の速度で市場に流れ込んだ場合、その結果は急激な料金高騰とサービス水準の低下であろう。支払票制度が最もよく機能するのは、供給の弾力性が高く、市場における需要の増大が料金高騰よりも供給増大の効果を有する場合である。長い調整期間を経て初めて、新しい制度がどれくらい機能しているかを語ることができるのである。

6 結論

支払票制度は、消費者が選択することによる利点をある程度、公的なサービス提供にもたらすことができる。支払票制度は、民間部門に公的サービスを提供させるために若干の事業で用いられてきたが、広範囲にわたって自治体の利用するところはない。支払票制度の管理運営に要する経費と、自由市場に対する自治体による刺激と規制の微妙なバランスのために、支払票は限られた数のサービス分野においてのみ、効率的で有効な方法である。低所得者層が利用料金の必要なサービスを受けられるようにするための手段として、支払票は大きな可能性を秘めている。例えば支払票は、低所得の消費者に財政的援助を与え、需要が閑散期へ分散される誘因を作り出すことで、公共事業の運営をある程度改善させるかもしれない。

表4-1 支払票の利用——公共事業、交通及び公益施設

サ 一 ビ ス	報告のあった市町村 及びカウンティの数	支 払 票 (%)
一般廃棄物の収集	1,049	0
産業廃棄物の収集	685	0
廃棄物の処理	732	0
街路の補修	1,541	0
路上／駐車場の清掃	1,310	0
除雪／すべり止めの砂をまく	1,210	0
交通信号の設置／管理	1,406	0
メーターの保守／徴収	427	0
樹木のせん定／植樹	1,308	0
墓地の管理／保守	584	0
査察／法令強制	1,482	0
駐車場事業	639	0
バス事業／保守	306	0
都市（近距離）交通事業／保守	408	17
空港事業	474	0
公益施設のメーター読み取り	1,011	0
公益施設の料金請求	703	0
街路灯	975	0
電力	274	0
ガス	162	0
水道	1,084	0
水処理	924	0
下水の収集及び処理	1,093	0
スラッジ（汚物堆積物）の処理	847	0
危険物の処理	304	0

表4-2 支払票の利用—公衆安全

サ 一 ビ ス	報告のあった市町村 及びカウンティの数	支 払 票 (%)
犯罪予防／パトロール	1,544	1
警察／消防通報	1,534	0
火災予防／消火	1,316	2
緊急医療サービス	998	2
救急サービス	757	2
交通規制／駐車とりしまり	1,387	0
車両けん引及び保管	712	1

表4-3 支払票の利用—衛生及び福祉

サービス	報告のあった市町村及びカウンティの数	支 払 票 (%)
衛生査察	699	0
害虫／ネズミ駆除	704	0
動物規制	1,307	0
動物保護施設	788	1
保育施設	181	7
児童福祉事業	368	3
高齢者事業	970	4
公営住宅（高齢者住宅）の事業／管理	447	4
病院事業／管理	144	0
公衆衛生事業	571	1
麻薬／アルコール中毒治療事業	383	1
精神衛生・障害者事業／施設	315	1
拘置所／刑務所	825	0
仮釈放事業	228	0
ホームレスの保護施設	184	9
ホームレスの給食	252	9

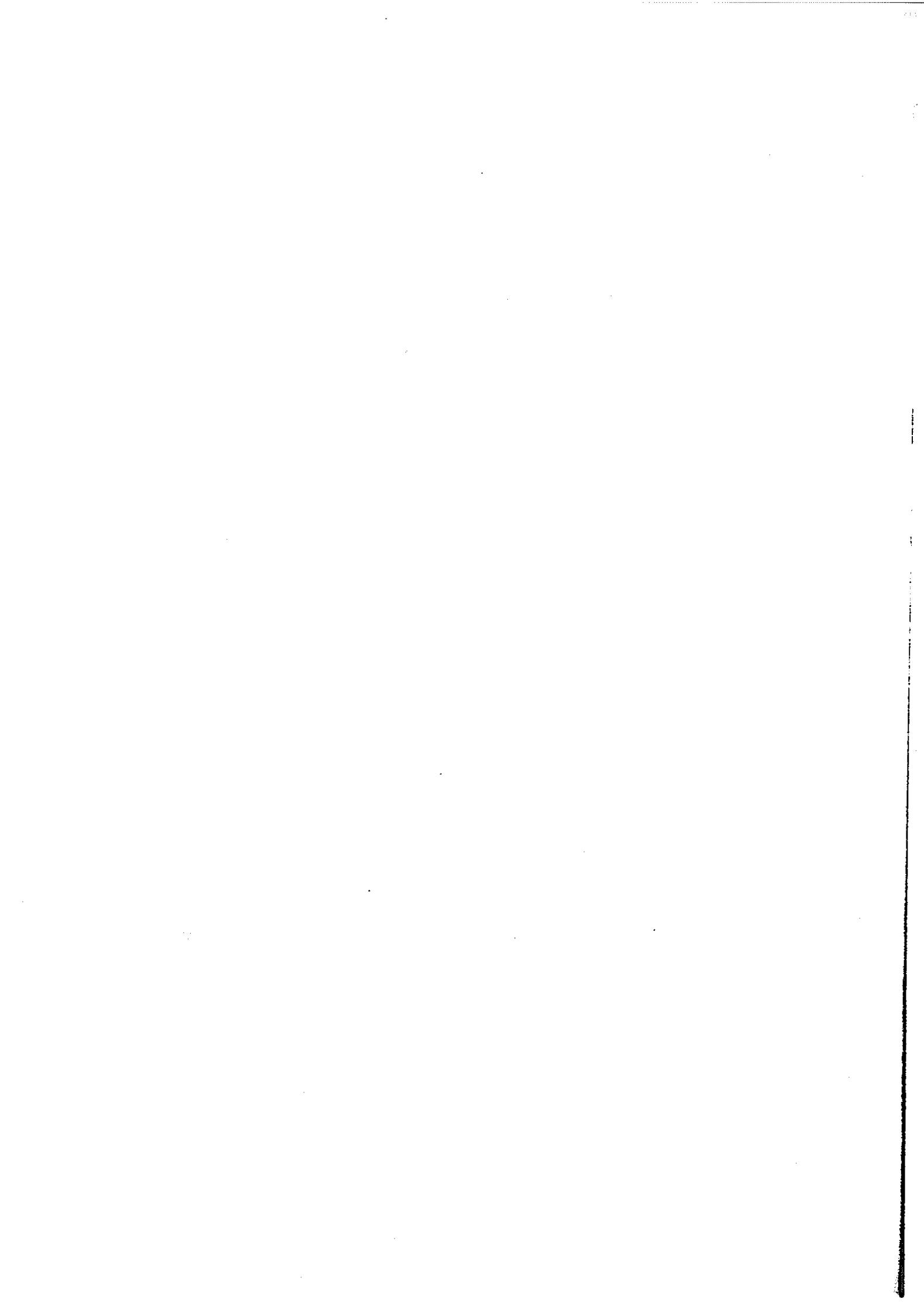
表4-4 支払票の利用—公園及びレクリエーション

サービス	報告のあった市町村及びカウンティの数	支 払 票 (%)
レクリエーション・サービス	1,256	1
レクリエーション施設の操業／管理	1,368	1
公園造園／保守	1,401	0
会議場／公会堂の運営	365	1
文化／芸術事業の実施	476	2
図書館の運営	970	1
博物館の運営	357	3

支払表事例

タクシー用支払票

ローレンス市（マサチューセッツ州、人口64,000）は、1978年以来高齢者及び障害者に対し、タクシークーポンを割引価格で発行することで安価なタクシーサービスを提供している。例えば10ドル相当のタクシーカードは、資格のある市民に対しては6ドルで売られる。カードはタクシーの運転手に対し額面料金で償還される。有資格者は、1ヵ月にカード6冊まで購入することができる。市は、市内ではタクシーカードをコントロールできるが、市外の料金をコントロールすることはできないので、市外の医療施設へのタクシーの利用については無料サービスを認めている。



第5章 ボランティア

歴史的に、ボランティアはアメリカの地方団体の支柱となってきた。市議会やカウンティ委員会はもちろんのこと、計画委員会、地区割（ゾーニング）委員会や教育委員会も、しばしばボランティアで構成されている多くの政策機関の例としてあげられる。広く行政部門で働いているボランティアはまた、行政のあり方を指導するのに才能を発揮している。ボランティアは政策決定の質を高め、限られた資源の中で必要不可欠な行政サービスを維持するための手段としての意義をはるかに超えて、重要な役割を担っているのである。ボランティアを行政に関与させることにより、市民の地方団体に対する認識も深まり、さらにこのことが地方行政の政策決定にボランティアがより広く関わることを促すことにもなる。これによりボランティアは新しい仕事の技術と経験を得ることができ、その分地方団体の職員は専門的技能を必要とする課題に集中して取り組むことができるようになるのである。

この章では、ボランティアが選択的行政手法として地方団体によってどのように活用されているかという点について述べることとする。このことは、ボランティアによる行政手法を評価し、また実際に実施する際に考慮すべき点を教えてくれるであろう。

1 概観

行政の全部または一部がボランティア、すなわち地方団体のために無報酬で働く人々を活用することによって実施される場合がある。定義上、ボランティアは、彼らが費やした時間や労力に対して直接的な報酬は与えられないが、旅費や食費のような実費については弁償される。行政サービスを行うことを強制される者はボランティアとはいえない。すなわち、裁判所が命じた社会復帰のプログラムの一環として公共事業にかりだされて働く被告や、租税の肩代わりとして働く人々は、ボランティアの範疇には入らないであろう。

歴史的に、消防、レクリエーション、福祉はボランティアの力に負うところが大であった。そして、大半のボランティアの活用計画は、組織的で全庁的な熟慮された計画と言うよりは、むしろその場限りの、個々の部課におけるばらばらな計画であった。ボランティアシステムは、比較的最近できた制度である。ボランティアに何ができる、何をしたいか、またそれはなぜかを調査し、ボランティアに最もふさわしい仕事を努めて与えるように利用される。財源は、ボランティアの養成費とボランティアの管理職員の人件費に充てられる。

ボランティアもボランティアの行う仕事も変化した。ボランティアは、以前は主として主婦であった。今日では、その多くは高令者か青年である。ボランティアは、今やコンピュータのソフトウェアの設計や、行政サービス提供者の能力に応じた付加給付計画の作成、計算システムを改善するためのコンサルタント業務をも手伝っている。彼らはまた、例えばレクリエーション計画を実施したり、公共図書館で働いたりするような従来からボランティアが行ってきた仕事も続けて行っている。つまり、ボランティアは地方団体の多くの業務を行う上で大切な人的資源と見ることができるのである。

もう一つの変化は、ボランティアの報酬の点である。報酬は、食費、旅費、被服費のようなボランティア活動に伴う費用に充てるために使われている。一括報酬は、地方団体が課した仕事をボランティアが進んでやるための誘因として活用されている。

ボランティアの努力は、自助努力（第6章）の場合とは違って、参加者だけではなくコミュニティ全体に利益を与えるものである。自助とのもう一つの違いは、自助活動が地方団体の職員の支援を必要としないのに対して、ボランティア活用計画は常にある程度の地方団体職員の関与を含んでいることである。

2 ボランティア活用計画の類型

ボランティアの行政サービスへの活用計画は、その行われるべき仕事によって変わってくるのはもちろんであるが、ボランティアがどのように組織され、どのように運営されるかによっても変わってくる。

組織と運営

構造的にボランティア活用計画は、非制度的で、その時々の活動に過ぎないものから、組織的で包括的な計画となっているものまで様々なものがある。地方団体にとってボランティアを活用するための最良の方策は、調達可能な資源、その地域の計画の目標及びその団体の特徴に基づいて選択されるであろう。以下に、4つの方策を掲げる。なお、地方団体の中には、これらの方策を組み合わせて使用している場合もある。

(1) 場当たり的なボランティア活用計画

多くの地方団体は、働く人々の知識を利用するためにはコミュニティの中の専門チームを支援し、これを地域の問題に活用している。この専門チームの利用は、しばしば場当たり的であり（その設置が、その作られる必要性に基づいているため）、その効果も多種多様である。そして、取り組むべき課題が明確で、チームのメンバーとして働くのに適当な人々が選ばれており、このチームを支援する十分な地方団体職員と財源

が与えられているときに、より高い効果が得られる。

(2) 外部からの派遣、地方団体の管理

ユナイテッド・ウェイのように、私的でありながら通常は非営利的な機関を通して派遣されるボランティアを使用するコミュニティもある。地方団体は、このような派遣会社との関係を明確にするために契約を結ぶ場合がある。良いボランティアの派遣を確保するためには、両者間の緊密な調整が重要である。ボランティアを管理しなければならない地方団体の職員は、もしそれが施策の目的に合致しないと判断すれば、このような手法をとることを拒否する場合がある。

(3) 地方団体における分散管理

分散管理型の計画においては、それぞれの部課が行政サービス提供に関し、独自のボランティア活用計画を企画し、運用する。この手法では、それぞれの計画がその部課固有の必要性に適合するように作られており、多くの人々が計画の立案やボランティアの管理のすべての局面に関与できるので、ボランティアの創造的な活用を促進することができる。しばしば指摘されるこの手法の欠点は、施策が重複する点と、十分な調整が行われなかつた場合に、ボランティアをもっとふさわしい場に配置したり、ボランティアにその仕事を豊かにする機会を与えることができない点にある。

(4) 地方団体における集中管理

高度に集中化された全序的な計画においては、ボランティアによる行政サービスは、部局内における職務上の監督者が定める一人の人間によって、またはボランティア行政サービス委員会によって管理される。委員会は、有給または無給のメンバーと市民または担当部課の職員によって構成される。ボランティア活用計画担当官は、有給の場合もあれば無給の場合も、常勤の場合もあれば非常勤の場合もあり、また、行政経営班に属している場合もあれば管理部門（例：人事課）に属している場合もある。集中管理型の計画には、財源の配分を確保し、職員の協力を得るために、強力な運営面での支援が必要とされる。集中管理は、施策の重複を防ぐことができるであろうし、また、ボランティア活用方針の決定、職員とボランティアの養成、評価、表彰のような標準的な計画手続きの発達を促進することができる。充分に発達した手続きは、計画を実施する際におこる管理上の問題を最小限にするであろう。

3 ボランティアの責務

ボランティアは、継続的な日常業務に活用される場合もあれば、短期間の特別な企

画に活用される場合もある。地方団体の中には、当該団体の企画のために進んでボランティアに参加しようとする市民をリストにした人材バンクを作っているところもある。人材バンクは、単にリストを作成しているだけのものから、各ボランティアに関する詳細な情報と個々の仕事とを照合するコンピューターシステムを形成しているものまで様々なものがある。人材バンクには、ボランティアの技術、能力の程度、利用の可能性、希望する活動内容や活動場所に関する情報を蓄積することができる。

(1) 日常業務ボランティア

日常業務ボランティアの行政への関与は、消防活動、レクリエーション活動、様々な福祉活動において、日常的に行われている。日常業務ボランティアは、地方団体の定例的な業務の一部として、行政サービスの全部または一部を行う。彼らは直接的に行政サービスを行う場合もあれば、間接的に行政サービスを行う場合もある。直接的な行政サービス（図書館で本を読んで聞かせたり、緊急時の患者の世話をを行うサービス）では、ボランティアは市民と直接接触することになる。間接的な行政サービス（犯罪のデータを分析したり、法制度を研究する業務）では、諮問委員会や政策決定委員会における任務と同様に行政を支援する。

(2) 特別業務ボランティア

地方団体にはしばしば、特殊な任務や業務（それが計画や経営の指導である場合もある）に対する援助をボランティアに要請する。これらの業務は、個別の部課の所掌に関することである場合もあれば、全庁的な視野を必要とする事務である場合もある。例えば多くの地方団体は、地域社会の長期目標を設定するために「将来研究」を推進することをボランティアに要請する。ボランティア活用計画は、特定の集団を取り込むことに焦点を合わせることがある。一例としては、上流・中流の管理職層に、その知識（または彼らの熟練スタッフの空き時間）を利用して、地方団体の財政運営能力を向上させるための助言をしてもらうように促すことが考えられる。

4 地方団体のボランティアの活用

ここでは、ボランティアが地方団体においてどのように活用されているかという点について説明する。ボランティアを活用することが可能な業務とそれが不適当な業務とが明らかにされている。この情報は、1988年に ICMA によって行われた全国的な調査をその基礎としている。

1988年に、ボランティアが活用可能なほとんどの業務にボランティアを活用していると回答した地方団体の数は、1982年に比べ増加している。ボランティアの活用率が

最も増加した業務は、犯罪予防とパトロール、娯楽施設の維持管理、文化イベントや芸術イベント、博物館の管理であると報告されている。しかしながら、これらの業務（犯罪予防は例外）を行っている地域の数は、1982年から1988年までの間に減少しているという点には留意する必要がある。この増加が、実際にボランティアの活用率が増加したというよりもむしろ、2つの調査の回答団体が異なるという事実を反映していることはあり得ることである。

(1) 公共事業、交通及び公益施設

ボランティアは、1982年と同様、主として次の3つの業務を行っている。すなわち、近距離交通、樹木のせん定、墓地の管理である（表5-1参照）。ボランティアは、近距離交通や墓地の管理については、地方団体のためにこれらの計画を管理する非営利組織を通して行っている。樹木のせん定・植樹は、近隣住民によって行われる場合もある。

地方団体は、ボランティアは道路の清掃やごみの收拾のような公共事業を行うことには興味をもたないのでないのではないかと考えている。しかしながら、現在ボランティアによって行われていない公的業務の中にも、ボランティアにできるものがあるだろう。すなわち、ボランティアを監察や法の執行、道路の清掃、除雪に活用することも可能であろう。彼らは、その改善が目に見えてわかるような地理的に小さな地域において、公共事業に係るサービスを行うことに魅力を感じるであろう。ボランティアはまた、この地域において行政への支援を行うこともできよう。すなわち、彼らは地域社会に地方団体の各部課の活動についての情報を伝えたり、その地域の住民の不満を解決する手助けをすることができるであろう。地方団体は、公共事業におけるボランティアの関与のあり方を工夫しなければならない。

ただし、たいていの公共事業においては、ボランティアの積極的な活用には限界がある。なぜならば、多くの任務（信号機の取付けやその管理、道路の補修など）は、専門的な知識が必要とされたり、危険すぎたりするからである。

(2) 公衆安全

地方団体は、公衆安全に係る業務にボランティアをよく利用している（表5-2参照）。ボランティアは、救急サービス、緊急医療サービス、消防業務に有効である。なぜならば、これらの業務は、特に小さな田舎のコミュニティでは、常に必要とされるわけではないからである。パトロールや警察の業務の中にもめったに必要とされないものもある。

ボランティアの利用が予想（日常生活での印象）より少ない分野の一つは、火災予防及び消火の分野である。なぜならばボランティアがこれらの業務を行っているのは、

小さな町のコミュニティでは一般的だからである。これには3つの説明が考えられる。第1に、ICMAの調査は地方団体のみを対象とし、特別地区（ディストリクト）は含まないということである。第2に、人口1万人以下のコミュニティの8分の1しかサンプルにとっていないので、ボランティアを最もよく活用するグループの回答があまり活用していない多くの団体の回答に相殺されてしまったことである。第3に、この調査はボランティアを「無報酬」の労働力と定義していることである。ボランティアの消防士に手当や他の種類の報酬を与えているコミュニティは、その消防士をボランティアとしてよりはむしろ、有給職員として分類するであろう。

ボランティアはまた、表彰の手続きを行ったり、交通安全や動物規制に付随する記録を取り続ける作業に活用されてきた。彼らは、学童の道路の横断の安全保持、個人の家庭のまきストーブや石炭ストーブの据え付けを手伝い、ストーブの検査（防火になくてはならない業務である）を行ってきた。

ボランティアの活用は、地方団体の公衆安全に係る業務（自動車のレッカー移動は例外とされ得る）において拡大することができるであろう。職務の中にはボランティア活動に不適当なものもある。権限のない人々を逮捕・捜査（犯罪分析を除く）や犯罪予防・パトロールに使用することは、法に違反する。同様に、交通の取締り、違反カードの交付、車のレッカー移動に従事させることも適当でないであろう。ボランティアをこのような業務を行うために養成することはできるのであろうが、この場合、地方団体は、法的問題・責任問題に直面することとなろう。

(3) 健康及び福祉

健康及び福祉の担当部課は、業務を行うのによくボランティアを活用する（表5-3参照）。健康・福祉関連業務におけるボランティアの活用は、ホームレスや高齢者のための施策において最も活発である。

この分野におけるボランティア組織の長い活動実績から、ボランティアがこれらの業務に活用される場合がある。この分野における仕事は、困っている人々を救済することであり、このことにボランティアは満足を見出している。地方団体が関与する前からこの業務を行っていたところでは、彼らは有給職員の仕事を補い続けるであろう。

たいていの健康・福祉関連業務において地方団体は、ボランティア職員の活用を拡大する余地がある。1982年にボランティアの利用が極めて限られていた分野でも、その活用がいくぶん増加している。これらは、動物の保護管理、保育所の運営、高齢者用の公営住宅の維持管理である。

衛生查察へのボランティアの活用の余地は、その業務が取締りを要する性質上、限られるであろう。餌でおびき寄せ毒殺するといった害虫やねずみの駆除をも含むような業務は、ボランティアにとって危険すぎるであろう。ボランティアはおそらく、責

任問題に発展する可能性のある病院における医療業務を行うことはできないであろう。ボランティアの活用に成功してきた分野は、法律相談の分野である。ミシガン州のサウスフィールドでは、20人の弁護士が、市によって行われる自由法律相談の相談員として時間を割いて活動している。

(4) 公園及びレクリエーション

多くの地方団体は、ボランティアを公園やレクリエーションの業務に活用している。1988年の調査では、回答団体の4分の1から、レクリエーション業務にボランティアを活用しているとの報告があった。文化イベント・芸術イベントの運営や博物館の運営へのボランティアの活用となると、その数はさらに多くなる（表5-4参照）。

レクリエーション業務が季節的・非継続的な性格を有していること、多くの業務が最小限の訓練で足りることにより、この分野におけるボランティアの活用が適当なものとなっている。これに加えて、ボランティア精神の長い伝統が存在している。多くの地方団体のレクリエーション業務は、リトルリーグ野球、ポップウォーナー・フットボール、YMCAのような非営利の専門的組織の活動によって補われている。

ボランティアはしばしば、温室や公園から安全地帯までの公共スペースの美化や維持管理に関わっている。ほとんどすべてがボランティアによって運営される事業を推進している地方団体もある。ボランティアは、少額の報酬を受け取って、調査業務、運営の振興、計画策定のような活動を行うことに慣れている。大きな公会堂のような施設もまた、ボランティアの活用によって運営されている。

ボランティアが魅力を感じない業務であるため、または、それが地方団体の責任問題に発展する可能性があるために、ボランティアを活用するのにふさわしくない職務もあるであろう。専門的な装置を操作したり、危険作業を請け負ったりすることは、その2つの例である。しかし、一般的にいって、ボランティアが不適当だとされる公園業務やレクリエーション業務はほとんどない。

(5) 総務サービス

総務サービスに対するボランティアの活用についてはたいへん控え目な数字が報告されている（表5-5参照）。しかしながら、多くの団体が総務部門でボランティアを活用している。例えばワシントン州のベルビュー市では、ボランティアは、財政担当部課によって運営されている公庫施設利用税の還付業務を支援している。コロラド州のアルバダ市では、市の情報管理担当部課のために特別レポートのコンピュータ・プログラムを書いている。オハイオ州のシンシナチ市では、市役所が地域のビジネス・リーダーを雇って、市財政の広範な分析を行わせている。これらの例は、地方団体が工夫次第でボランティアを活用することができる方法がいろいろあることを示してい

る。ボランティアの活用は、多くの総務サービスにおいて拡大していくこと可能性があろう。

5 ボランティア活用の基本的手順

ボランティア活用計画の推進には、いくつかの手順がある。以下に手順の一つの例を詳述する。

(1) 必要性の査定と目標の設定

ボランティアの現在の活用状況と現在の手法がどの程度機能しているかを評価することは、重要な出発点である。この際のチェックポイントには、ボランティアがどのような業務を行っているか、ボランティアにどれくらいの活動資金が与えられているか、ボランティアがどのように養成され、評価されているか、ボランティアと有給職員が現在の状況についてどのように感じているかといった点がある。

事業拡大のための地方団体の管理職・職員の支援とともに、ボランティアの人員が十分確保できているかどうかといった点を考慮することも、また重要なことである。管理職の関与が欠如していると、地方団体の職員の関与を得ることは困難であるし、ボランティア活用計画は十分な資金、支援、評価を得ることはできないであろう。

必要性を査定した結果に基づき、ボランティア活用計画のための明確な目標が設定されるであろう。このような明確な目標の設定は、ボランティア活用計画の目的をその地方団体の普遍的な使命（例えば、行政レベルの向上、市民の行政参加の促進等）に結び付ける一つの方法である。これによって、計画に対する内外の支援が促進されることにもなる。また、目標をさらに個別化・特定化することにより、個々の行政サービスにおけるボランティアの重要性の説明も容易になるのである。

(2) 事業の強力な推進

事業の構造は、財政上・非財政上の資源が利用可能であるかどうかに大きく関係している。資源を獲得するためには、事業を強力に推進できるよう詳細に記述された良質な企画書が必要である。その企画書は、ボランティアの活用方策や計画の目標を説明し、ボランティアの採用、養成、配置、管理、評価のための適正な手続を勧告すべきである。

(3) 職員の支援の獲得

有給職員の積極的な関与は、ボランティア活用計画の成功に役立つ。有給職員の指導・養成は、ボランティアの活用が考えられる事業について、ボランティアによる行

政がどのように機能しているか、それを効果的に行うための職員の役割は何かという点についての職員の理解を増大するようを行うことが適当である。職員のボランティアとの効果的な活動が勤務評定、功績の再考查等を通じて褒章の対象となれば職員の支援はより一層促進されるであろう。

(4) ボランティアの職務内容の記述の推進

職員が独創性を生かしてできるだけ深く関与することにより、ボランティアを活用する機会を確認すべきである。それぞれのボランティアの職務内容の記述には、課題の範囲、必要とされる技術、そしてもし可能であれば、その事業の監督者の氏名と職務を含むべきである。

(5) ボランティアの採用と選抜

採用のためには、利用可能なあらゆる宣伝手段を活用すべきである。地方団体は、年次報告の中の折り込み広告、公共広告に付随して配達される広告、行政広報を活用してきた。経験によれば、見込みのあるボランティアと個人的に接触することが（これはしばしばボランティア自身によって行われるのであるが）、最も成功する採用方法のようである。

見込みのあるボランティアは、面接を行い、選抜される。初めの選抜がボランティア活用計画担当官によって行われた場合には、最終候補者は、予想される現場の監督者と、共に働く予定のボランティアによって面接されるべきである。ボランティアの任命は、それが双方の権利と義務を相応させた正式な雇用契約である場合に、最もよく機能する。組織におけるボランティアの役割が職業化され、有給職員とボランティアとの関係が明確になるからである。

(6) 事業の執行

ボランティアのための、当該地方団体とその中の彼らの役割についてのオリエンテーションは、公式の事業として位置づける必要はない。このようなオリエンテーションは、地方団体によって雇用されているすべてのボランティアを対象として行われる。有給職員もボランティアも、仕事の遂行状況の評価や必要な訓練の実行を含め、だれがボランティアたちの監督責任者かを明確に理解しておく必要がある。もし集中管理方式が導入されるならば、ボランティアの継続的な監督、ボランティアのスケジュールと課題に関する進行手続の報告と記録、ボランティア行政の査定について、それぞれ責任を割り当てることが重要である。

(7) 職員の評価

ボランティアと彼らとともに働く有給職員の努力を評価することは、長期的な視野に立ってその計画に与える効果を考えた場合、重要である。活動の評価は、その業績を正式に認め、雇用された者にさらに活動意欲を与えることになる。さらに、地方団体が公務における市民の関与を大きく取り上げることは、よい宣伝活動となる。

5 ボランティア利用を評価する基準

ボランティアの活用を地方団体が自ら行った行政サービスとみなす場合、いくつかの基準が重要である。それぞれの基準の重要性は、その地方団体のボランティアを利用する目的によって異なる。この節で議論する基準には、以下のものが含まれる。

- ・ 費用
- ・ 効果、サービスの質、サービスの水準
- ・ 他の地方行政（サービス）への影響
- ・ サービスの混乱の可能性
- ・ 市民の需要と期待に対する応答性
- ・ ボランティアの利用可能性
- ・ 行政統制
- ・ 職員問題
- ・ 法的制約
- ・ 政策的判断
- ・ サービス移管の問題

(1) 費用

ボランティア活動が実際にどれほどの経費節減につながったかを計算している地方団体は非常に少ない。節減効果を評価する際、たいていの地方団体は、節約された時間と資源の価値を総計するが、そこから計画に要した経費を差し引いたり、ボランティアが有給職員の代わりに利用されたのか（節減効果）、それとも有給職員の業務を補足するために利用されたのか（行政サービス向上効果）を考慮したりしていない。

ボランティア活用事業は、直接経費、間接経費及び機会費用を必要とする。直接経費には、計画のために雇われた者の給与、ボランティアになされた費用弁償、ボランティアの保険費用、公認行事・計画資料・備品の費用が含まれる。間接経費には、ボランティアによって利用される市役所の建物のスペース、調度品、事務用機器の費用が含まれる。機会費用とは、有給職員の時間を、他の（おそらく、より生産的な）活

動からボランティアの監督に割り当てるこの効果に関連する費用のことである。

もしボランティアがすべての地方団体の行政サービスを行うならば、これによる地方団体の節減経費は多額となろう。消防にボランティアを活用しているコミュニティでは、有給の消防士を利用している類似団体に比べ、消防に要する税金の比率が低くなっている。たとえ直接経費、監督経費その他の現物の補給を同数の有給職員に要する経費の総額（給与、手当、管理費、備品購入費、設備費を含む）と相殺したとしても、十分な節減効果があるといえる。しかしながら、地方団体の行政の多くは、これをすべてボランティアの手のみによって行うことはできない。

（2）効果、サービスの質、サービスの水準

行政サービスのレベルと質を向上させることは、ボランティア活用事業の第1の目的である。ボランティアによる行政という手法が、ある種の公的サービスの質を実際に高めているということが実証されている。ボランティアが、彼らの存在なしには満たされることができなかつたと思われる現実的な要望を満足させていることが示されているところや、ボランティアが有給職員の専門知識を自由に活用できるところでは、行政サービスのレベルと質に対する彼らの貢献は、重要な意義をもつことができる。

ボランティアによって行われる行政サービスの質は、彼らがどのようにうまく採用され、訓練され、管理され、評価されているかに関わってくる。ボランティアを活用している多くの地方団体は、計画の結果を測定するための特別な評価システムを発達させてきた。有給職員の人事システムを反映させるならば、そのシステムは、時宜・仕事を理解する能力、職務遂行能力、正確さ、従順さ、協調性、態度、仕事について学ぶ能力を評価するであろう。地方団体はまた、ボランティアが彼らの配置に満足しているか（これがボランティアの仕事の質に影響している）を評価することになる。

（3）他の地方行政（サービス）に対する影響

ボランティアの利用は、他の行政サービスの提供に直接間接の効果を与えているようである。ボランティアの利用で得られた時間を、他の業務ではなくボランティアの監督に充ててしまえば、行政サービス全体の質やレベルは損害を受けるかもしれない。ボランティアの調整者や、余分になった職員や資源を効果的に管理する監督者の能力は、評価されなければならない。

有給職員の中には、ボランティアが彼らの仕事を奪おうとしていると考えて、ボランティアをひどくいやがる者もいる。このような状況になると、仕事を行う上で両者の能力を減じることになる。多くのボランティアは、場当たり的なスケジュールを立てており、このことがボランティアによる行政サービスを他の異なる部課と調整する

ことを困難にしている。計画の調整の任に当たる人事部局や担当部局については、増加する仕事の負担に対処するため、何らかの強化策が必要となるかもしれない。これらの要素は、測定が困難であるが、ボランティア活用事業が実行される前に考慮されるべき問題である。

(4) サービスの混乱の可能性

ボランティアを有給の職員より信頼性が低いとみなす地方団体もある。このことについて、ボランティアは実際には信頼性が非常に高く、有給職員と同じくらい長く（有給職員よりも長いとはいわないまでも）、しばしば仕事を続けることが実証されている。

仕事を始めて最初の2～3か月が最も危険な時期である。この時期はボランティアが最も辞職しやすい時期である。適切な採用、選別、配置の手続きがサービスの混乱を引き起こし得る辞職の可能性を減らすこととなる。継続的な採用は、新しいボランティアで空席を埋められることを確実にするという点で有益である。長い目で見れば、ボランティアの貢献が感謝の念をもって認められているときにボランティアの関与は増進されることとなる。

これまで、ボランティアの欠乏は大きな問題とは考えられなかった。行政サービスの中止を最小限にするためにボランティアを多角的に訓練し、短期間の埋め合わせをするために予備労働者として利用する他方団体もある。

(5) 市民の需要と期待に対する応答性

ボランティアは、その活動によって地方団体が実質的なコストを上乗せすることなく付加的サービスを行うことが可能になり、また、有給職員がその技量をより効果的に使用することが可能になるという意味で、行政サービスの応答性をより小回りの利くものとすることができます。また、ボランティアにおいては、人々が内容について関心を持ち、高レベルで提供したいと思っているサービスを与えるためにボランティアを行う傾向があるので、この応答性はますます向上することとなる。

ボランティア活用事業はまた、行政への市民参加を増進させる一方法である。ボランティアは概して、地方団体と地方行政の課題について一般市民に比べてはるかに多くの情報が与えられており、その友人・知人と地方団体についての知識や熱意を分かち合うこととなる。この測定不能な事実上の効果がボランティア活用事業を推進し、継続する大きな理由である。

(6) ボランティアの利用可能性

十分な数のボランティアを見つけることは、採用側の地方団体にとって、これまで

ほとんど問題とはならなかつたが、継続的な採用は十分な数のボランティアを維持するのに必要である。効果的な採用戦略においては、ボランティアの才能や長所と同じくらいにボランティアの動機（最終的に有給職員になりたいという希望、仕事の技量向上への興味や義務感）を考慮に入れることとなる。ボランティアは、地方団体をよい職場として認識し、行うべき仕事が明確に定義され、彼らの技術が活かされ、貴重な雇用経験が与えられるならば、さらに進んで集まるようになる。良質なボランティアへの需要は高くなる傾向にあり、実費弁償、保険による保障、訓練履修証明のような代償利益を与える地域もある。

事業の初期段階で活用しきれないほどの多くのボランティアを採用することは非生産的であろう。採用されていながら実際の職には選ばれなかった者や不適切に配置された者はやる気を失うであろう。当初需要の評価手続きを通して潜在的なボランティア集団の存在を確認し、それぞれの集団からどれくらいの数のボランティアが来てくれるか、また、そのボランティアの経験から何を得ることができるかを評価しようとすることは有益である。この情報は、採用・選抜戦略を推進するのに役立つであろう。

(7) 行政統制

ボランティアは、有給職員と同様の方法で管理されるべきである。ボランティアは、自分達が訓練され、また評価され、懲戒処分を受け、状況によっては解雇に甘んじなければならないことを理解すべきである。管理がうまくいけば、ボランティア活用計画に関する行政上の問題は最小限になるであろう。集中管理型の計画においては、労力の重複を減らし、すべてのボランティアと計画に関わる職員のための基礎レベルの指導・訓練の実施が確保できるような形で、地方団体がコントロールすることが容易となる。

特定の組織による活動が必要な事業があつても、管理責任は一つの部署に残しておくべきである。この課題に対するボランティア・コーディネーター（ボランティアの中から選ばれることも多い）の活用にはいくつかの利点がある。

- ・ 人的資源がより効果的に利用される
- ・ ボランティアの配置転換が可能となる
- ・ 計画が首尾一貫する
- ・ 計画がわかりやすくなる

ボランティア・コーディネーターは、仕事の企画書の準備を助け、申込者の採用・選抜を行い、採用候補者を原課へ派遣し、事業の実施状況を記録し、新しいボランティアを指導し、問題の解決を支援する。事業推進方法を明確にすることにより、ボランティア・コーディネーターはこれらの課題に対処しやすくなる。もし部局の長（と

在席のボランティア)が政策の推進に関与するとすれば、それは彼らの知識と経験を反映したものとなるため、その推進はさらに大きな支持を受けることになろう。

(8) 職員問題

有給職員のボランティア活用計画に対する反応は、これに熱意を示すものから恐怖を感じる者まで様々であろう。有給職員がボランティア活用計画の策定に関与し、どのような解雇もボランティアの活用により生じないことに確信を持ち、ボランティアと共に活動するために必要な研修や支援を与えられるときに、その反応は積極的なものとなる傾向がある。

キーマンたる職員は、他の職員に影響があるので、いかにして影響力を持つ職員の支持を得るかについて戦略的に考えることは有益である。もしボランティアを活用したことのある部局があるならば、その成功した計画や成果を知ることも有益であろう。職員、職員団体、組合は、ボランティア活用計画について早期に知られ、質問する機会を与えられるべきである。職員は情報の機密性と法的責任について関心を高めなければならない。例えば素質チェックや保険による保障のような、これらの起こりうる問題に言及する手続きを説明することにより、有給職員はボランティアを好意的に見るようになる。

ボランティアの活用は、管理運営業務よりむしろ特定課題業務のほうが職員組織にとって脅威となる度合が低い。特定課題業務にしろ管理運営業務にしろ、多くの地方団体はボランティアを有給職員の代わりに活用するという政策をとっていない。なぜならば、ボランティア活用計画に対する職員の支援は、ボランティアが有給職員に代替可能なものと認識された時点でストップしてしまうからである。

(9) 法的制約

ボランティアを活用する地方団体が直面する法的制約は、責任と保険と記録の機密保持に関するものである。もし適切な保険による保障が利用できるならば、地方団体の多くは、その責任を急激に増大させることなくボランティアを活用することができる。保険による保障の必要性は、その州の条件により様々である。法律や保険のアドバイザーに、ボランティアに割り当てられた課題が現在ある保険制度でカバーされているかどうかを評価してもらうことは有益であろう。たとえそれがカバーしていないとも、そのボランティアを現在ある保険制度に新たに加えることは、保険料を(若干増えるにしても)大きく増大させることにはならないであろう。もし地方団体の保険を一括して引き受ける会社がボランティアをカバーすることに消極的であるならば、これをカバーするための単独の保険をかけることができる。総合的な責任保障とともに、ボランティアのための自動車責任保障と労働災害保障(いくつかの州で

は必要とされる）を含ませることが有益であろう（注1）。

法律によって機密性が保護されている記録を取り扱う任務にあるボランティアは、注意深く選別され、（当初の指導の際か業務の監督者によって）機密の必要性について訓練されなければならない。地方団体によっては、機密データを取り扱うボランティアに、記録の機密性を保つ責任があることを自覚する旨記載された同意書に署名を要求するところもある。例えば、カリフォルニア州のフレズノ警察では犯罪分析の任にあるボランティアに次のような否認書に署名させている。

“カリフォルニア州のフレズノ警察で働くボランティアとして、個人に関する機密犯罪記録情報へのアクセスが認められる。このような情報の誤用は個人の公民権に悪影響を与え、法律に違反することとなる…（条文の引用）…このような誤用に責任のあるボランティアは誰でも直ちに解雇される。また、この法律の違反に対しては、法的措置が取られることになる。”

“私は上記の文を読み、犯罪記録情報の誤用に関する方針について理解した。”

ボランティアによる犯罪分析の全国調査によれば、適切に選別され、採用されたボランティアが機密情報の取扱いにおいて有給職員に比べ信頼性に劣るという証拠はどこにもなかった。

(10) 政策的判断

ボランティア活用事業の成功は、当該区域の首長（公職者であれ行政官であれ）の支援にかかっている。計画の目標を宣言し、資源を配分することを可能にするのはトップのリーダーシップであり、トップの態度が計画の信頼性と効果に直接影響するのである。

初期の計画策定における首長の役割には、次のものが含まれる。

- ・ 地方団体の全体目標の一環として計画の目標を説明し、選挙で選ばれた公務員やキーマンたる職員に、他の地方団体がどのように効果的にボランティアを活用してきたかという例を示すこと
- ・ 権限を明確に委任し、ボランティア活用計画の指揮を取るどのような人に対しても支援を与えること

トップの運営面での支援がなくても、ボランティアを既に活用しているところではその活用を継続するであろうが、その他のところではボランティアを導入する機会を

見送るか、あるいはその機会の存在に気付かないであろう。トップの公務員の発言により、有給職員は、ボランティアが有給職員に置き代わることなくその仕事を行うことと改めて確信することになる。

(11) サービス移管の問題

成功しているボランティア活用事業の多くは時間をかけて作られており、そのため組織的な支援が推進されるとともに、ボランティアが自己の役割を認識し、これを管理可能な割合で事業の中で活用することができるようになる。このように事業を十分に実行する（職員を訓練し、ボランティアを採用・訓練し、効果的なボランティア管理手続きを実行する）には、1年あるいは2年かかるかもしれない。

事業計画策定の任にある人物またはグループは、積極的かつ協力的であると同時に現実的でなければならない。ボランティアが有給職員と同様に、あるいはそれ以上に何でもこなせることを示唆するような方策は、有給職員を恐れさせ、ボランティアへの支援は足元からすぐわれ、不適切な不安を呼び起こす。地域の問題を分析し、行政サービスを提供する効果的な人的資源としてボランティアの信頼性を伸長することが重要である。

もし初めの努力が成功しなかったならば、なぜ初期計画が失敗し、どのようにすればボランティア活用戦略が成功するかを調査するのに時間と資源を余計にかけることが必要となろう。もしボランティアが限られた計画の中でうまく活用され、また現にうまく活用され続けているのであれば、この経験は、より広範な、そしておそらくより集中管理化された計画への足掛かりとなり、モデルとなることができる。現に活用されているボランティアの状況をみれば、どのような仕事がうまく機能し、どのような仕事が今後ボランティアを魅きつけるかを知る手掛かりとなるのである。

現在のボランティアの仕事をモデルとすることに固執する前に、それらが計画を拡大する上で適当なモデルであるかどうかを確認しなければならない。たとえば、部局によっては自分たちの仕事が、夏のレクリエーション計画活動のような従来型のボランティアの仕事よりも、機密性、技能性を有することを主張するかもしれない。また、レクリエーション活動をモデルとすると、スポーツマンでない人々や戸外での活動に興味がない人々は、ボランティアとなる可能性がありながらもその参加をやめてしまうかもしれない。ボランティアと共に働く人々のうち、責任や信用を必要とし、ある専門的技能を要求される仕事に従事する人々からのボランティアに対する肯定的な意見は、技能職の職員にボランティアの有用性を確信させるのに大きな効果がある。この種の宣伝はまた、市民に自らの技能・専門性を活用してボランティア活動に参加させる動機づけになるものである。

開始の局面においての第1のコストは、職員の時間や、その生産性や、広告や人材

の採用のための印刷費用であろう。また政策の目的や計画の目的に基づく有給職員の訓練と指導には、時間と費用がかかるであろう。その地域の外部から専門家の援助を求める必要が出てくるかもしれない。もしボランティアの監督者が計画を調整するために雇われるトスレバ、このコストも開始の局面の負担に含まれることになる。

6 結論

ボランティアは、従来から地方団体によって、ある行政サービスの全部または一部を行うために活用されてきた。ボランティア消防士やボランティア救急隊は、多くの市民が慣れ親しんでいるものである。地域社会は、ボランティアが行政サービスに対する市民の需要に対応し、また地方団体の活動に対する市民の認識を高めるために有益であることに気がついた。危険で汚く、魅力のない仕事を除けば、ボランティアが行うことができない地方団体の行政サービスは、ほとんどないといえる。

効果的なボランティア活用計画は、行政サービスを提供し、地方団体経営陣の関与を必要とする経営戦略の一部となる。計画は推進されていかなければならないし、職員や地方団体の資源は割り当てられなければならない。ボランティアがその同僚たる有給職員や経営陣たる幹部からその真価を認められるならば、そしてボランティアがやりがいのある仕事を与えられるならば、また、ボランティアが適切に採用され訓練されるならば、その結果ボランティアにとっても地方団体にとってもたいへん実りのあるものとなるであろう。

表5-1 ボランティアの活用——公共事業、交通及び公益施設

サービス	報告のあった市町村 及びカウンティの数	ボランティア (%)
一般廃棄物の収集	1,049	0
産業廃棄物の収集	685	0
廃棄物の処理	732	0
街路の補修	1,541	0
路上／駐車場の清掃	1,310	0
除雪／すべり止めの砂をまく	1,210	0
交通信号の設置／管理	1,406	0
メーターの保守／徴収	427	0
樹木のせん定／植樹	1,308	3
墓地の管理／保守	584	3
査察／法令強制	1,482	0
駐車場事業	639	0
バス事業／保守	306	1
都市（近距離）交通事業／保守	408	7
空港事業	474	1
公益施設のメーター読み取り	1,011	0
公益施設の料金請求	703	0
街路灯	975	0
電力	274	0
ガス	162	0
水道	1,084	0
水処理	924	0
下水の収集及び処理	1,093	0
スラッジ（汚物堆積物）の処理	847	0
危険物の処理	304	1

表5-2 ボランティアの活用—公衆安全

サービス	報告のあった市町村 及びカウンティの数	ボランティア (%)
犯罪予防／パトロール	1,544	16
警察／消防通報	1,534	3
火災予防／消火	1,316	19
緊急医療サービス	998	18
救急サービス	757	17
交通規制／駐車とりしまり	1,387	2
車両けん引及び保管	712	0

表5-3 ボランティアの活用—健康及び福祉

サービス	報告のあった市町村及びカウンティの数	ボランティア(%)
衛生検査	699	0
害虫／ネズミ駆除	704	1
動物規制	1,307	2
動物保護施設	788	6
保育施設	181	8
児童福祉事業	368	11
高齢者事業	970	25
公営住宅（高齢者住宅）の事業／管理	447	4
病院事業／管理	144	6
公衆衛生事業	571	8
麻薬／アルコール中毒治療事業	383	10
精神衛生・障害者事業／施設	315	9
拘置所／刑務所	825	0
仮釈放事業	228	1
ホームレスの保護施設	184	26
ホームレスの給食	252	37

表5-4 ボランティアの活用—公園及びレクリエーション

サービス	報告のあった市町村及びカウンティの数	ボランティア(%)
レクリエーション・サービス	1,256	26
レクリエーション施設の操業／管理	1,368	14
公園造園／保守	1,401	7
会議場／公会堂の運営	365	5
文化／芸術事業の実施	476	41
図書館の運営	970	13
博物館の運営	357	34

表5-5 ボランティアの活用—総務サービス

サ ー ビ ス	報告のあった市町村 及びカウンティの数	ボランティア (%)
建築物／用地の保守	1,572	1
建築物の安全	1,158	0
車両管理／保守		
重設備	1,497	0
緊急車両	1,366	1
その他の車両	1,496	0
給与支払	1,621	0
租税納入告知処理	1,072	0
租税の賦課	863	0
データ処理	1,463	0
滞納税の徴収（滞納処分）	1,020	0
登記	872	0
法務サービス	1,297	0
秘書サービス	1,457	1
人事サービス	1,485	0
労務関係	1,286	0
広報	1,415	1

ボランティア活用事例

清掃事業

デンバー市（コロラド州）は、州の高速道路担当部局とともに、市内中心部を走る州の高速道路を清掃するためにボランティアを雇用する清掃事業に参加している。この中で市民グループは、2マイルごとの州道の区分に従ってごみを清掃することで合意している。州の高速道路担当部局では、その区分のそれぞれの終点に各グループの管轄を示す表示を立てている。参加者は、庭園クラブ、学校の生徒達、軍の部隊、従業員組合、宗教組織、市民協会等である。各グループは、一定期間（少なくとも1年）ごみを収集しなければならない。ごみの収集日が決まると州の高速道路管理責任者は、時間を調整し、ごみ袋を与え、ボランティアに汚染防止のための上衣を貸し与え、清掃後に道端に置かれたごみの詰まった袋を収集する。

近隣者による在宅支援サービス

ラムゼー・カウンティ（ミネソタ州、人口460,000）は、セント・ポール市、セント・アンソニー公園区と共同でセント・アンソニー公園地区養護事業を実施している。これは、高齢者を老人ホームに行かせるかわりに在宅で看護を受けられるよう支援するものである。食事の配給、有給の看護婦、ホームヘルパーの訪問等が実施されるが、一方では近隣に住んでいるボランティアの協力を頼っている。ボランティアは（しばしば彼ら自身も老齢の住民なのであるが）、事業対象者を毎週訪問し、話し相手になっている。この事業が1982年に始まって以来、近隣の800人に及ぶ老齢市民の10%以上がこのような支援を受けてきた。一参加者（顧客）当たりの平均コストは、1月2,000ドル以上にもなり得る老人ホームのコストと比較すれば、1月300ドル未満という低いものとなっている。

パトロール・タクシー

コビントン市（ケンタッキー州、人口46,000）では、タクシー・ドライバーを警察の犯罪減少策の一助として採用している。このプログラムに自発的に参加するドライバーは、日常業務の間に気づいた疑わしい行為を報告することになっている。このプログラムを始めるにあたっての市のコストは、40人のボランティアのタクシー・ドライバーのための2時間の訓練講習費用、参加しているタクシーを確認するためのマーク貼付費用、占めて300ドルにすぎなかった。

獣医ボランティア

カンザス市（ミズーリ州、人口443,000）では毎春、公有地・民有地に「ワンストップ・

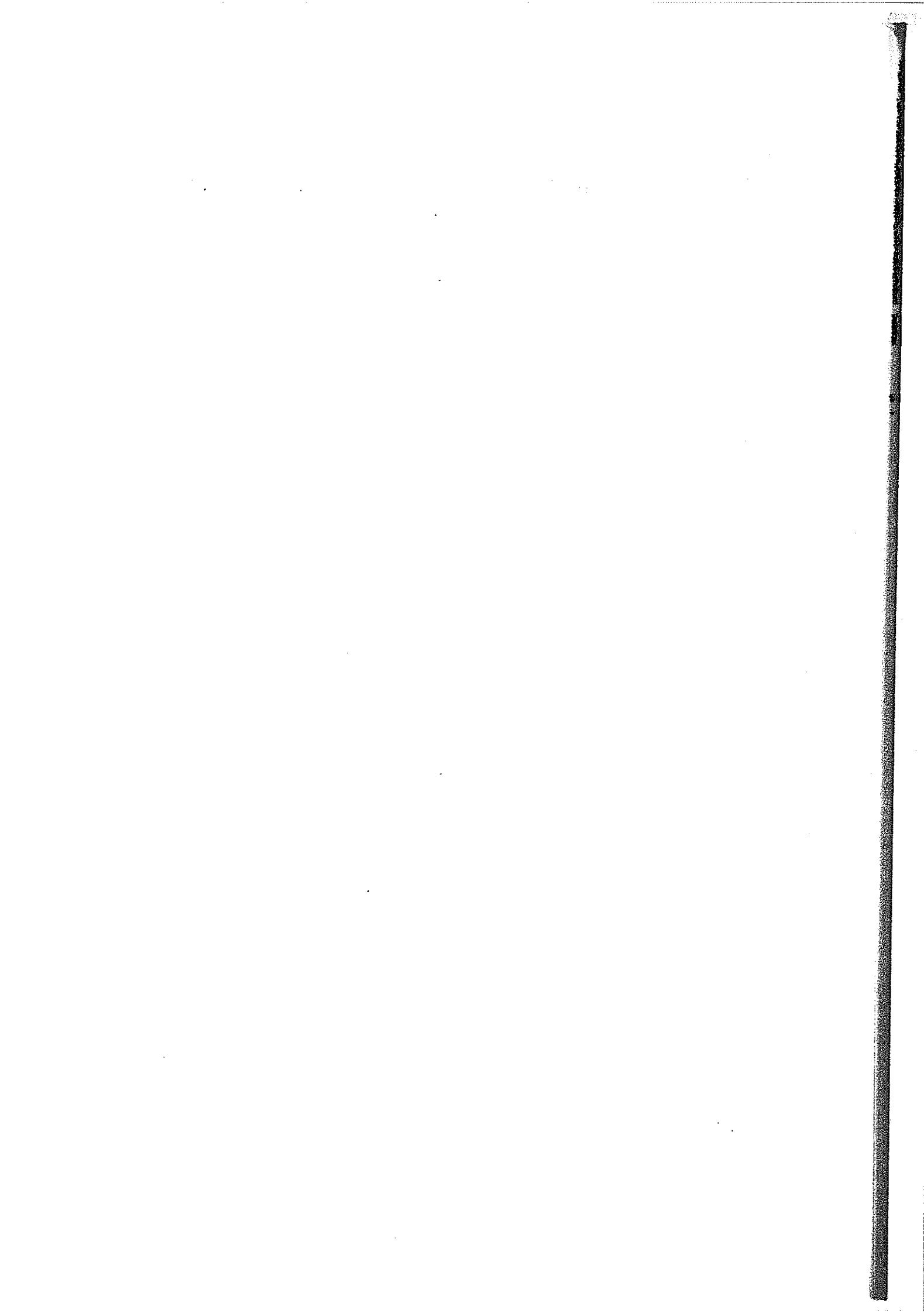
ペット・クリニック／免許交付ステーション」が置かれ、市民がペット所有の免許を得て、ペットに予防接種を行う促進策となっている。そこでは地方の獣医がボランティアで時間を割き、自身の器具を使って血清を供与しており、狂犬病予防注射が無料で受けられる仕組みとなっている。市の職員も犬・猫の所有ライセンスを交付（有料）するためにそれぞれのステーションに配置されている。

（「コネチカット市町だより」 1987年9—10月号より）

ボランティア権利章典

モントレー・パーク市（カリフォルニア州、人口58,000）では、すべての担当職員にボランティアと共に活動するための研修を行っている。研修は、ボランティア行政システム、有給職員とボランティアの共同活動のやり方、ボランティアとの提携、ボランティアの監督方法等を含んでいる。この市はまた、ボランティアのための「権利章典」を発表し、他の権利の中でもとりわけ、共同活動者として取り扱われる権利、仕事のための訓練・十分な指示や指導・適切な評価が与えられる権利を宣言している。

(注1)ボランティア保険証券の情報については、団体保険運営組合(CIMA) (22314、バージニア、アレクサンドリア、S.ペイトン通り216)と公共危険保険運営組合(PRIMA) (20005、ワシントンD.C.、Gストリート1120)による。



第6章 自助

市民が個人的にまたは私的団体を通じて自身に行政サービスを提供するという概念を自助努力と呼んでいる。公的サービスの中には、市民が自らのために活動することによって有益的かつ効果的に補われ、あるいは代用されているものもある。この章では、自助を公的サービス提供の代替的手段として探究し、どのようにすれば地方団体が自助活動を増進し、支援することができるかについて説明することとする。

1 概観

地方団体の行政においては、自助は、近隣組織のような人々や集団が地方団体の行う行政活動を代わりに実施してくれるよう地方団体が支援する一手法であり、これにより地方団体は、本来地方団体自らが行わねばならない活動を減らすことができる。自助においては、サービスの需要供給は同一集団の中で行われる。すなわち近隣組織はその近隣組織を助け、高齢者グループはその高齢者グループに対してサービスを行うのである。ボランティア制度は、ボランティア自身に対してだけでなく、地域社会における他集団に対しても行政サービスを提供する点で自助とは異なる。

個人による自助の努力は、時として地方団体の行政サービスに要する費用を減らすことができる。その例としては、土地所有者による所有地の前の道路清掃や、住民による水道メーターの読み取り及び使用水量の報告等があげられる。しかしながら、この節の主要な論点は、自助組織に関するものである。自助活動には、地域（近隣あるいは地域社会）、共通の必要性（高齢者や託児している親同士）、共通の志向（協会グループや私的なボランティア組織）によって組織された市民達が関わっている。

自助は、次のような意味で用いることができる。

- ・地方団体によって伝統的に与えられてきたサービスを増進し、または補充すること。例えば、近隣監視計画により警察の犯罪予防活動が支援され、近隣の植樹や美化の努力により地方公園担当部局の美化活動が補われるような場合をいう。
- ・軽減された行政サービスを代替し、または補充すること。例えば、予算の削減により近隣の公園を維持管理する地方団体の能力が低下した場合に、自助活動グループが労力を提供し、そのために地方団体が器具設備を提供することができるような場合をいう。
- ・新しいサービスを創設すること。家屋の修復、食料の購入、近隣の生活環境の向

上等を目標とする互助組織を促進したり指導したりすることは、低コストで市民の需要に応える方法の例である。地方団体の資源については、市民の労働力、技術、知識の活用がきっかけとなって豊かになる道が開けていくであろう。

自助活動計画には、いくつかの潜在的な利益がある。これは結果として、地域の問題を定義し解決する過程において、行政参加の増大をもたらすことができる。このことによって、地域共同社会意識が増大するとともに、非人間的で住民からは疎遠な権威によって犠牲を強いられているという意識が減少することとなる。自助の努力は、地域の独立独行の意識を増大させ、地域が州や連邦の政策の優先順位の変化に流れやすいという欠点を減少させることができる。仕事の継続、創造及び訓練に焦点をおいた計画は、地域の経済変化に対する脆弱性を解消する一助となることができる。

2 自助の類型

自助活動は、基本的な需要（食料、住宅、健康、エネルギー）を満たすために地域の自主独立性を高める方向に向かうものから、地方団体によって供給される行政サービス（レクリエーション、美化、公衆安全、福祉）を代替し、または補完するためのものまで様々である。この類型の自助活動は、一部では集団の正規の団体的な組織によって決定される場合がある。以下のような多様なタイプの自助活動が、次のとおりとられている。

(1) 非営利組織

非営利の自助団体は、訴訟上の責任問題に発展しかねない設備、施設、サービスが関わるところで主として活用される。

(2) 会員協同組合・生産者協同組合・労働者協同組合

主として食物や栄養食品のサービスで結びついているが、協同組合の形式は、保育所のような人的サービスにも活用されている。非営利組織も協同組合も、その幹事が公的な記録に記載されている正規の団体である。

(3) 協会

もう一つの一般的な組織の形態である協会については、全く非公式のものから正式なものまで様々である。近隣住民団体は、正規の家屋所有者協会や共有マンション協会である場合もあるし、単に近隣の非公式な集団である場合もある。地方団体によつては、その地理的境界内で組織された近隣集団を正式に認知するところもある。

(4) 土地建物信託団体

広く活用されているわけではないが、土地や建築物を共有するために組織される土地建物信託団体や、特別な近隣振興事業を管理し、その資金を調達するために活用される正規の特別地区が、いくつかの都市地域において試みられてきた。

正規の団体は非公式の団体に比べ、その指揮権の所在が容易に確認できるという理由で、地方団体の職員にとっては相手として相談しやすいといえる。正規の団体はまた、非公式の団体に比べある程度安定的であり、地方団体と交渉し、共に活動する態勢がよく整っている傾向がある。

自助の精神はまた、他の形態の行政への参加を呼び起こすこともできる。例えば、契約によって廃棄物を処理している会社は、廃棄物を缶類、グラス類、紙類、その他のごみに分類して捨てる市民に対しては、低レベルの収集義務を提案することが可能となる。

3 地方団体の自助活動の利用

自助活動についての情報はたいてい、いわば逸話的なものである。これに関わる人々の数や、行われている計画の数や、計画を編成した地域の数に関する情報はほとんどない。以下で論議する1988年のICMA調査によって確認された自助活動よりもはるかに多くの活動があることが予想される。これが、地方団体の職員が自助に関して公式な方針をもたず、その管轄区域内における自助活動の類型について認識していない理由である。

(1) 公共事業、交通及び公益施設

自助活動はこの分野においても、少ないが存在する(表6-1参照)。最もよく行われている活動は木のせん定や植樹、地方団体の3%が大なり小なりこの自助活動の恩恵を受けている。

公共事業と交通事業における自助活動は、集団で行われる場合に効果を表す。多くの人々によって比較的小さな貢献がなされることが統計的に有益な結果につながるような行政サービスが、自助にふさわしい。地域の街路、広小路、近所の公園の維持管理がその例である。ごみの家庭での分別は、集団的な結果として試みられてきた。これは、規則によってしばらない形での処理費用削減のための選択肢であり、今後、処理費用がかさんでくるにつれておそらく最も広く活用されることとなろう。自発的な節水や電力の閑散期使用は、その目標がしばしば個人消費の抑制にあることから、自助活動の一環であると考えられるであろう。こうした活動の結果をたどること

は困難である。他の公共事業、交通、公益施設におけるサービスは、自助活動としては成り立たないものである。

(2) 公衆安全

自助活動が最も盛んな分野は、おそらく公衆安全に関する分野であろう（表6-2参照）。全国の何百万もの人々が、近隣警備、市民パトロール、その他の公共安全計画に参加している。多くの近隣または区域の警備計画は、全国保安協会の全国近隣警備計画によって示されたガイドラインを利用して地方警察の助力を得て編成されてきている。

この計画は、地域のネットワークを作り上げるために、近隣住民がもっと周囲を警戒するようになり、疑わしい事件を報告するようになることを奨励する努力から、注意深く検討された徒歩や車による市民パトロールに至るまで様々である。路上の標識や家屋にかけられた看板は、その計画を犯罪抑止の一助として広く知らせることになるだろう。市民が自らの安全性を高めるために行うことができる活動のその他の例としては、レイプのような特定の犯罪の予防計画、近隣者間の争いを調停する住民評議会等が挙げられる。

(3) 健康及び福祉

調査データでは、健康・福祉における自助活動については控え目な数字が示されている（表6-3参照）。アルコール中毒や麻薬の乱用のような特別な問題に対する自助組織はごく一般的にみられるものである。親同士による保育所や高齢者による高齢者のためのサービスは、非常に成功している自助計画の例である。一人一人の活動がこのサービスにおいては重要であり、それゆえにこれらは自助の発展にとって有望である。

多くの自助活動は低所得者層の需要を満たすべく展開してきた。ホームレスの保護施設の運営やホームレスへの給食はその二つの例である。この分野における自助の活動の割合は、回答した地域社会のうち約5%であることが報告されている。低所得者層で構成される地域社会において成功している自助精神は自立的であり、また、このことは資金的な効果も生み出し、私人から公共へ、ボランティアから有給職員への高い割合での資金援助があるといった傾向がある。主催者もボランティアも有給職員も一般的に同じ地域の出身であり、他の地域組織と協力している。彼らは効果的なリーダーシップを地域において發揮でき、十分な財産運営能力をもっている。これらの特徴の多くが一般的に自助努力の成功例に当てはまるといえる。

(4) 公園及びレクリエーション

回答した地方団体のうち7%が文化・芸術事業計画の運営における自助活動の活用を、6%がレクリエーション活動行政における自助活動の活用を報告している。

レクリエーション活動行政においては、ボランティア活動と密接な関連のある自助活動の可能性は大きい。地方団体のレクリエーション担当部局は伝統的に、娯楽でありかつ教育の一環でもある成年教育の講座を、通常ごく低料金で設けている。予算が削減された場合には、担当部局はそれ以前に行っていたような十分かつ多様なスケジュールを継続していくことはできないであろう。これに対する一つの可能な代替手段としては、学習交流をその地域社会自身によって編成する方法がある。この学習交流を通じて個人または集団は、その求めている技能を有している人々と接触し、あるいはつながりをもつことができる。このようなグループは、記録保持に問題を来さない程度の人数にとどめる必要はあるが、その参加者が白けてしまわない程度に人数を集めることによって成功する。

(5) 総務サービス

総務サービスについては地方団体内部での運営が必要とされるため、自助活動が適用できる分野とはならないものである。

4 自助活動の活性化

家屋の修復のようなサービスや犯罪抑制・車の相乗りのような2~3の公共サービスの分野を除いて、地方団体がどのようにして自助活動による市民の関与を促進し、指導することができるかについてあまり研究されてこなかった。自助のアプローチについては、一連の段階を追って記述するやり方は有効ではない。なぜならば、その一つ一つが、その活動、関与している自助グループのタイプ、地方団体の利害・関心・能力によって異なってくるからである。この節では、自助グループと共に活動する地方団体のために、いくつかの一般的なアドバイスを行うこととする。

(1) 自助活動を行政サービスに対する 積極的アプローチととらえること

地方団体の職員は時として、従来地方団体の所掌であった行政サービスを自分達で行える能力が市民にあるかどうか不信を抱いている場合がある。自助活動の導入に成功するためには、しばしば地方団体がそのコントロールを放棄することが必要とされる。自助活動を通じた市民の関与は、地方団体の統治における市民の関与を増進し、

より低いコストで行政サービスを提供する一つの方法となり得る。

(2) 自助グループを積極的に育成すること

自助組織の育成は、実際にその必要性が出てくる機会を利用することによって効果的に行われる。例えば、現在の行政サービスに対する批判や新しい行政サービスに対する要望があったときに、自助を奨励することができる。自助グループを育成し、ある一定の基準に適合する組織を公的団体に準ずるものとして認知することを提案するガイドラインを用意することは、地方団体が共に効果的に活動できる組織を育成する方法である。また、個人や組織がその地域共通の利益と資源について検討する手助けを行うことは、地方団体が自助を促進するために行い得るもう一つの活動である。

(3) 自助活動の責任を明確にすること

もし地方団体が地域の庭園のために土地を与えた場合、堆肥積みが害虫をひきつけ、悪臭やごみ問題を引き起こしたとしたら、地方団体は、たとえその関与が末梢的なものであったとしても責任をとる義務があるだろうか。地方団体の関与は、たとえその結果の過程を通してほとんど直接的な権限もなければ監督もしていないとしても、結局地方団体の責任に帰してしまう可能性がある。明確な基本原則を確立し、緊急に解決すべき問題がなくても自助グループと連絡を密にしておくことが、重要である。

(4) 自助活動を技術的、財政的に支援すること

多くの地域社会の組織にとって専門的な助力を得ることは困難であるが、これは地方団体がその専門職員を通して与えることができるものであろう。このような助力が必要とされるのは、計画立案、財政運営、資金の調達、建築手続、衛生、栄養、法的事項の各分野にわたる。

地方団体は、このほか、地方団体にとって比較的小さなコストで財政的支援を行うことができるであろう。使用料の軽減は、市民がごみを分別し、自宅の水道の使用料のメーターを自ら読む場合に地方団体が節約できる支出の全部または一部を充てることにより実現することができる。公園の維持管理を進んで引き受ける近隣グループに対しては、そのコストの節約分のいくぶんかを公園の機能向上を行わせるために与えられることがあるかもしれない。資産所有税や売上税の歳入もまた、ある種の自助活動のための財源とすることが可能である。住宅互助グループに対しては、その資材について売上税を免除したり、家屋の修復を増進するために税制上の優遇策を与えたりすることができる。融資利率の軽減のための財源は、公債の売却により得ることができる。

(5) 自助活動に対する不必要な規制の障壁を取り除くこと

規制による建築制限や地域制限を緩和することは、自助活動にとって重要な奨励策となることもある。近隣グループに対して居住地域として制限されている区域で保育所の運営を許可することは、その一例である。自助を開始する際には、特に革新的なものについては、正規の手続きに不慣れな人々には得られにくい許可を数多く必要とするであろう。地方団体のオングズマンは、太陽熱を利用した温室の設置や近隣で行われる堆肥化のような事業についての行政側と自助グループとの間の論議を容易にし、促進することができる。

積極的な奨励策が好まれる一方で、規則による拘束力や執行力も、ある一定の自助活動に権限を委任するために利用することができる。家庭のごみの分別については、各家庭にこれを要請し、実施させることも可能である。もし、自助グループがその地域の公園の維持管理をするために組織されない場合には、近隣の土地の所有者にその維持管理費用を割り当てることもできる。

(6) 公務員に自助グループと共に活動することを奨励すること

職員を奨励して自助活用計画について積極的に考えさせ、この計画を推進する能力を開発する誘因を作り出すことが必要である。自助活動により節約できた資源の一部は、自助グループに業務を移管する部局の予算に反映させることができる。その部局はその資金を使って、自助活用計画を開始した人々に特別に資金提供することもできるし、その部局自らが必要とするものに使うこともできる。

5 自助活動利用を評価する基準

自助は、地方団体の職員によって行われる行政サービスとは実質的に異なっているかもしれない。行政サービスの目的は不变であるとしても、自助によるサービス提供は、通常の行政サービスとは異質である場合がある。近隣警備計画はその良い例である。行政サービスの目的は犯罪の予防にある。しかし、この目的に対する手段（定期的な近隣のパトロールや家屋所有者個々人による適切な防犯対策の実践の奨励）は、たまにしか実施していない警察のパトロール（地方団体が行っていればの話だが）とはまったく異なる。

地方団体が直接提供する行政サービスに比較して自助活動の利点を検討する際、考慮すべき点は、次のようなものである。

- ・費用
- ・効果、サービスの質、サービスの水準

- ・他の地方行政（サービス）への影響
- ・サービスの混乱の可能性
- ・市民の需要及び期待に対する応答性
- ・職員問題
- ・政治的支援
- ・行政的支援
- ・法的責任
- ・サービス移管の問題

(1) 費用

自助活動は、市民が行政サービスにおいてより大きな役割を果たすので、経費を抑えることができる。自助を促進・奨励し、計画を立案するために自助グループと共に活動することに関連して新しい経費がいくらかかかるかもしれない。もし地方団体が自助に参加していない者に対して、なお少量の行政サービスを分散的に提供し続けなければならないとすれば、経費は増大するかもしれない。規模の経済が意味を持つごみ収集のような行政サービスは、100%自助のみで解決を図ることは適当ではないかもしれない。しかし、住民にごみを道端まで運ばせることは、各家庭の裏庭まで行ってごみを収集することに比較すれば、経費を減らすことができる自助の一形態であるといえる。

(2) 効果、サービスの質、サービスの水準

行政サービスの水準、質、効果は、その行政サービスがどのようなものか、どのような人々がこれに関わっているかによって変化していく。効果的に仕事が行えるよう市民を訓練することの重要性は、考慮すべき事項の一つである。もう一つ考慮すべき事項としては、すべての人々が等しく自助活動に参加でき、また、自助活動から利益を得ることができるかどうかという点である。現在サービスを受けている人々の中には、年齢、健康、収入を理由として、その仕事を自ら行うことができない者もいるであろう。これに関連する事項としては、自助には参加しないが、自助グループの活動や地方団体の活動を通じて利益を受けている人々がいることである。たいていの自助グループは自発的なものであるので、こうした「ただ乗り」をする人に対してサービスを提供することはまずない。

行政サービスの効果はまた、自助グループがどの程度自ら進んで仕事をしているかによって異なってくる。自助グループは、より困難でかつ経費のかかるものについては地方団体に責任を負わせたままで、行政サービスの最もやりやすい面のみを引き受けようとするであろう。例えば近隣協会は、新聞の分別を行うことについては同意す

るであろうが、家庭ごみから他の再生可能なものについては分別を行うことに同意しないかもしれない。この自助の努力は、もし地方団体が実質的にごみ埋立地の使用を減らそうとするならば、限定的ではあるがそこから利益を得ることもできるであろう。

(3) 他の地方行政（サービス）に対する影響

自助活用計画は、もし技術面その他の助力が参加グループに与えられないのであれば、地方団体の他の行政サービスの経費にはほとんど影響しないであろう。

(4) サービスの混乱の可能性

ボランティアの助力が行政サービスを継続するための唯一の手法である場合には行政サービスの混乱が起こる可能性があるので、必須の行政サービスは、一般的に自発的な自助の努力という手法には適さない活動である。多くのコミュニティ組織は活力はボランティア・リーダーの力によっているのであるが、その効果は、リーダーが去ってしまった場合や「燃え尽きて」しまった場合には弱まってしまうおそれがある。多くの組織は、運営面全般にわたる助力を必要とするであろう。地方団体にとって主要な課題は、自助グループを支配することなく支援するような相互作用のスタイルを作り出すことである。

(5) 市民の需要及び期待に対する応答性

自助活動は、参加者の需要と緊密に関係する傾向がある。その活動は、すべての者の参加を必要としていながら必ずしもすべての者が等しく参加していない場合には、問題が生じるであろう。例えば、もし必ずしもすべての家庭が近隣警備計画に関与しているものではない場合には、これはたいてい失敗してしまうであろう。この例においては、犯罪から安全でありたいという市民の期待は、十分には満たされないであろう。

(6) 職員問題

自助活動は、それが有給職員の数の減少をひき起こすならば、職員にマイナスのインパクトを与えるであろうが、一般的にはこのような事態は生じない。自助活動の目的や影響について職員と意思の疎通を密にし、職員から支援が得られるように仕向けることは、有益である。

(7) 政治的支援

地方団体の職員が積極的に関与することにより、地方団体の責任の範囲に関わろう

とする自助の精神を指導することが容易となる。もし自助の活動が、地方団体の職員の適切な関与のないまま推進されるならば、結果として地方団体の職員が自助活動への反対勢力として知覚されるという、規制や監督上の問題が発生するおそれがある。いったんこのような認識を持たれてしまうと、地方団体の職員が自助活用計画に対して積極的な影響を与えることは難しくなる。

(8) 行政的支援

自助を奨励するためには、たいていの地方団体の経営陣が有している行政上の技術とは異なる技能が必要である。また、自助を奨励するためには、ネットワーク、交渉、和解、企業家精神が必要である。建築手続、保健手続、区割り、許可・免許、組合活動の制限等に責任を有する行政と自助組織との相互作用を助長するために、規制に対する新しい視点も求められる。

(9) 法的責任

もし市民が近隣公園を維持管理するために地方団体の設備を使っている間にけがをしたとしたら、どうなるであろうか。責任は、管轄区域やその仕事の性質による関与の度合によって変わるであろう。地方団体の職員は、これらの問題に関して法律顧問に相談すべきである。

(10) サービス移管の問題

一般的に自助は、公的サービスの代替というよりむしろ補充であるから、移行の問題は重大なものとはならないであろう。おそらく、自助活動への移行期には、職員と市民の間の接触がより密になっているであろう。職員の中には、仕事を遂行する立場から、他人に仕事を教え、監督する立場への移行が困難な者もいるので、ある種の訓練を行ったり、このためのアプローチを議論する機会を持ったりすることも有益であろう。

6 結論

自助活動は、問題の発生予防に役立つ。ただし問題解決にあたっては、しばしば自助努力では力の及ばない技能や便宜も必要になる。自助においては、ごみの分別を通してごみ埋立地の氾濫を防ぐことができるし、近隣警備計画を通して犯罪を予防することもできる。自助のアプローチを通して行政サービスの提供を分権化する場合には、新しい視点で問題を捉えることが必要である。例えば、家屋の修復や雨漏りの修理については、無料道具貸出所や技術的・財政的支援を通して支援していくことが可能で

ある。地方団体のすべての行政サービスが完全に自助によって置き換えられるというわけではないが、大部分の行政サービスは、経費を削減し、行政サービスの効果を増大し、限られた資源をよりよく活用するための手段として自助を導入する可能性を含んでいるのである。

表6-1 自助の活用——公共事業、交通及び公益施設

サ ー ビ ス	報告のあった市町村 及びカウンティの数	自 助 (%)
一般廃棄物の収集	1,049	1
産業廃棄物の収集	685	1
廃棄物の処理	732	0
街路の補修	1,541	0
路上／駐車場の清掃	1,310	0
除雪／すべり止めの砂をまく	1,210	0
交通信号の設置／管理	1,406	0
メーターの保守／徴収	427	0
樹木のせん定／植樹	1,308	3
墓地の管理／保守	584	1
査察／法令強制	1,482	0
駐車場事業	639	0
バス事業／保守	306	0
都市(近距離)交通事業／保守	408	1
空港事業	474	0
公益施設のメーター読み取り	1,011	0
公益施設の料金請求	703	0
街路灯	975	0
電力	274	0
ガス	162	0
水道	1,084	0
水処理	924	0
下水の収集及び処理	1,093	0
スラッジ(汚物堆積物)の処理	847	0
危険物の処理	304	1

表6-2 自助の活用—公衆安全

サ ー ビ ス	報告のあった市町村 及びカウンティの数	自 助 (%)
犯罪予防／パトロール	1,544	8
警察／消防通報	1,534	0
火災予防／消火	1,316	0
緊急医療サービス	998	0
救急サービス	757	0
交通規制／駐車とりしまり	1,387	0
車両けん引及び保管	712	0

表6-3 自助の活用—健康及び福祉

サービス	報告のあった市町村及びカウンティの数	自助(%)
衛生検査	699	0
害虫／ネズミ駆除	704	1
動物規制	1,307	1
動物保護施設	788	1
保育施設	181	1
児童福祉事業	368	4
高齢者事業	970	2
公営住宅（高齢者住宅）の事業／管理	447	7
病院事業／管理	144	2
公衆衛生事業	571	0
麻薬／アルコール中毒治療事業	383	3
精神衛生・障害者事業／施設	315	4
拘置所／刑務所	825	4
仮釈放事業	228	0
ホームレスの保護施設	184	0
ホームレスの給食	252	5
		6

表6-4 自助の活用—公園及びレクリエーション

サービス	報告のあった市町村及びカウンティの数	自助(%)
レクリエーション・サービス	1,256	6
レクリエーション施設の操業／管理	1,368	3
公園造園／保守	1,401	1
会議場／公会堂の運営	365	1
文化／芸術事業の実施	476	7
図書館の運営	970	1
博物館の運営	357	3

自助活動事例

心身障害者による駐車制限

ウェスト・バー市（ユタ州、人口92,000）では、心身障害者が、健常者が店やショッピング・センターにある心身障害者用の駐車ゾーンを使用していると、しばしば不満を訴えていた。しかしながら、警察はこの実効性を増やすための十分な職員を有していないかった。新しい州法が、私有地の心身障害者用の駐車ゾーンの悪用に対して召喚文を書く権限を市に与えたときに、この市では心身障害者のボランティアがこの仕事を行えるように訓練することにした。約24人の心身障害者が現在パトロールを行い、召喚文を書き、毎季に研修会に出席している。彼らはまた、心身障害者用の駐車ゾーンの設定を増やすよう促進すべく、奉仕クラブと共に活動を行っている。

地域の手による文化センター

ハリソン・アベニュー地域（バージニア州ローノク、人口101,900）は、いくつかの問題を抱えていた。この地域を取り巻く環境は悪化しつつあった。重要な歴史的建造物である黒人のための初めての市立高校は、解体が計画されていた。またこの地域は、低所得者層のための住宅が不足していた。近隣環境改善審議会は、解体が決まった学校の新たな複合的活用を目指して、この建物の所有者たる市、民間の住宅デベロッパー、地域貧困救済機関と協力関係を築き上げた。住民は金を集め、法律上の公用廃止処分を得るために州の立法府に働き掛け、住宅都市推進機構に住宅基金を申請した。この校舎は保存されることとなり、新たにハリソン遺産文化センターと名づけられた。建物の2階以上には年老いた住民のための28の住居があり、1階は無料で非営利の文化／芸術組織に貸し出されている。市では、このプロジェクトの成功をハリソン近隣住民の努力のたまものと評価している。

（「テクノロジー共有のための解決」

ネットワーク 1988-89年号 P T I より）

第7章 規制及び税制措置

地方団体は、行政サービス需要を減らすか、あるいは民間セクターのサービス提供を刺激する試みとはほとんど関係のない多くの理由から、規制や税制措置を行う。しかし、意図するにしろしないにしろ、これらの措置はしばしば行政サービスに影響を与える。規制及び税制措置は、地方団体が行政サービスをより低いコストであるいはより効果的に提供するのに役立つ。

1 概観

規制及び税制措置は、事業実施や行政サービス実現に対して資金ではなく、政策決定する地方団体の権限を活用する。地方団体による規制的な統制は、行政サービスに対する需要に影響を与える。家主に対してごみを歩道の縁に運ぶことを義務づけたり、事業主に対して歩道を清掃するよう義務づけることにより、地方団体は公衆衛生部の職員が行う必要のある仕事量を減らすことができる。

火災報知器の設置を義務づけることは、消防サービスに対する需要を減少できる。表示7-1は、規制及び税制措置の例を示している。

2 規制及び税制措置の類型

規制及び税制措置は、その期間及び適格要件において多様である。

(1) 期間

多くの規制的措置は、政策にとって永久的措置である。誘導策としてとられる税制措置は、しばしば時限措置である。たとえば、5年間税を軽減すれば、コミュニティから移動しようと計画していた会社が、そこに留まりその営業を拡大することになるかもしれない。ある特定の時間の時限措置を設定することにより、地方団体が当該措置の正確な費用を計算し、その場その場の状況に応じて誘導策をとることができる。

税制関連の措置では、支払義務者の経営状態に余裕ができるまで支払の財政負担に直面しないように、適用が軽減されることがある。例えば、不動産税の税制改正は、所有者がその不動産を再生または維持できるように、4年間以上の時間をかけて、漸次導入されるかもしれない。

(2) 適格性

地方団体は特定の事業を目標にするかあるいはコストを抑えるために、誘導策の対象を特定の集団や個人に限定することができる。住宅取得や改築を促進するための税制は高齢者、家の所有者、一定範囲内の居住者に限定できる。

地方団体はまた、規制措置を一定の形態のサービス提供者に限定できる。例えば、もし地方団体が保母（父）1人当たりの子供の数に係る規制を緩めることによって、保育サービス提供者の数を増やそうとする場合、その対象を、家の中で保育できる家屋所有者に限定することによって、サービス提供者をある程度コントロールし続けることができる。

3 地方政府による規制や税制の活用

行政サービス需要や行政サービス提供方法を変える目的で、規制や税制を活用していると思われる団体は比較的少数である。ここで報告されている情報は、1988年版ICMA地方政府に関する調査を基礎としている。

活用していると報告している市やカウンティの数はたいへん少ないが、1988年の調査ではいくつかの管轄区域が、1982年時点では活用していないと報告していたサービスにこれらの措置を活用していると報告した。産業廃棄物の収集、廃棄物の処理、木のせん定や植栽、空港事業、街路灯の管理、衛生検査、図書館の運営の分野である。

(1) 公共事業、交通及び公益施設

税制及び規制がこれらのサービスに活用されるのはまれである（表7-1）。多くの地方団体の条例は、団体における公共事業のサービスに対する需要を減少させるのに役立つように制定されている。これらの条例には、居住者に朽木の処理、木のせん定、歩道からの雪水の除去（除雪）を要求する内容が含まれている。税制は、家主や企業に公共事業に係るサービスの一部あるいはすべてを提供させるのに活用されている。たとえば、バージニア州アレキサンドリアは、市の行政運営の負担を軽くするため、自らのごみを収集するように取り決めたコンドミニアム（集合住宅）協会に税の還付を行っている。

地域のタクシーに対する規制は、いかに規制の変化が競争に影響を与えることができるかの例である。多くの地域では、タクシーの数や値段を限定することにより競争を制限している。しかし、その他の多くの行政区域ではタクシーの数に係る制限を取り除いた結果、より多くのタクシーが利用できるようになり、タクシーサービスが向上している。

税制は、交通の分野でもまた活用しうる。バンの相乗りのような輸送を従業員に促す地方の会社に対しては、税を軽減することもできる。公共輸送にかかる市民の需要は軽減される。

(2) 公衆安全

どの団体も、公衆安全のための規制・税制措置の活用を報告していないが、実際はこの分野においても活用されてきた(報告がないため、表は省略)。たとえば、防犯警報器の設置の許可を得ることを義務づけることは、警報器の誤作動を減らしている。

税制措置はまた、個々の市民の行政サービスに対する需要を減らすのに活用できる。例えば、煙感知器を設置する事業者または家主に対して税が軽減されることがある。

(3) 健康及び福祉

地方団体は現在の規制を見直し、サービス提供者に対する要件を減らすことにより(例えば、ケースワーカーの学歴上の要件を低くするなど)、健康・福祉に対する規制緩和を始めている(表7-2)。ある地域では、よく多くのサービス提供者が市場に参入できるようにするために(例えば、保育所のような)、提供されるべき施設に対する規制を和らげた。また別の地方団体では、自宅保育の供給を促進するために、少人数の子供のための事業について規制的な審査をやめた。別の手法としては、自宅で他人の子供を保育する人々に対して税の減免を行う方法がある。

(4) 公園及びレクリエーション

博物館・美術館や会議場の運営のために、様々な誘導策の活用に関する実験が報告されている。

4 規制及び税制措置の基本的手順

ここでは、地方団体が選択的行政サービスの手法として、規制及び税に係る権限を活用するべきかあるいはどのように活用するべきかを評価するのに必要な5つの基礎的な段階(手順)が示されている。

(1) サービスの定義

地方団体は、問題となっている論点あるいは課題を定義し、どのような規制や税制がこれらに影響を与えるかを決めるべきである。

(2) 可能な措置の特定

事業に影響を与えていたる規制及び税制措置が特定されると、地方団体はその政策を変更する権限を有しているかどうか、さもなければ法的拘束が克服されうるかどうかを判断するべきである。そのような変更が望ましいかどうか、その変更が他の行政サービスに影響を与えるかどうか、その方法で結果を実現するまでにどのくらい時間がかかるかを評価することが重要である。職員は、公職者、企業のリーダー、近隣のグループのような関係者の反応を予想するように努めるべきである。

(3) 手法の企画

どのような行政上の措置や手続きが必要とされているかを判断することが、次の段階である。これを実行するためには、事業の相手を認識し、事業の期限を定め、新しい規制及び政策を運営、監視するための手法を選択することが必要である。もし政策が、特別の地域や特定の住民を対象にすべきものであれば、その対象者の決定もまた、この際になされる必要がある。

(4) 事業の運営

事業の運営とは、サービスが提供されており、意図された効果が上がっていることを確認するために、サービスの水準と市場の反応を監視することである。もし、それまでのサービス提供担当職員が、私的提供者を監視しているのであれば、職員の再訓練が必要かもしれない。

(5) 事業の評価

事業の評価は、規制や税制の変更が期待される結果をもたらしたかどうか、事業の効果がそのコストに見合うかどうかを決定するのに重要である。事業の評価は、事業の効果のみならず、行政上のコストと事業を展開運営するのに付随するその他の費用を勘案することとなる。次の項で述べられる評価基準は、事業の成功を評価するのに役立つであろう。

5 規制及び税制措置の利用を評価する基準

サービスの提供を増進したり、サービスの需要を減少させるために、規制や税制措置を変更することが、地方団体による直接の行政サービスを続けるよりも有益かどうかを評価する際に、いくつかの評価基準が有益である。

- ・費用

- ・効果、サービスの質、サービスの水準
- ・他の地方行政サービスへの影響
- ・サービスの混乱の可能性
- ・市民の需要及び期待に対する応答性
- ・サービス提供者の存在
- ・政策的判断
- ・法的制約
- ・サービス移管の問題
- ・行政統制

(1) 費用

規制及び是正措置の費用を測定することは難しい。費用は直接的で明白なものか、あるいは間接的であるか、それともその両者である。

税制措置は通常、将来のより高い収入あるいは減少される費用を期待して、現在徴収される地方税収入を軽減することである。新しい規制的税制を施行することは行政経費を増やすことになる。専門家の中には、新事業を誘導するために利用される税制措置は、その地域に居を定めようとする新企業家の決定には実際にはほとんど影響を与える、そのため税収の不必要的損失を意味していると指摘する者もいる。

民間のサービス提供者の数を増加させるために制定される規制及び税制措置は、多様性のある、より費用のかからないサービスの選択肢を与えることにより、市民の費用を減少させることになる。しかし、市町村のサービス需要を減少させるのに役立つ規制の中には、個人住民の直接費用を増加させるものもある。スプリンクラーや煙感知器の設置を義務づけている条例がその例である。さまざまな措置は、サービスに係る費用を消費者に、将来の地域住民に(例えば税の軽減を通じて)、その他の政府機関、あるいは民間機関に移転するであろう。どのように費用が移転するのかを予想することが重要である。

(2) 効果、サービスの質、サービスの水準

時代遅れ、あるいは不必要的規制は、容易に削除もしくは修正されうる。例えば建築物規制は、効率的で安全で、しかも旧方法よりも安価であるとわかっている新建築手法を考慮に入れていないであろう。しかし、ある規制を緩めれば、地域の衛生状態や安全性を危険にするかもしれない。地方の公職者は、彼らの地域にとって二律背板のバランスを計り、規制や税制改革の利点がサービスの質や効率性に対して与えるかもしれないマイナスの影響を埋め合わせるかどうかを決定しなければならない。地方職員はまた、規制措置が他のサービス手法、例えば補助(助成)や請負(委託)より

も、民間機関の活動を活発にする適當な方法であるかどうかを決定する必要がある。

地方団体はまた、サービスの質に重大な否定的影響を及ぼす「選り好み」（サービス提供者がサービスをするのが難しいか費用がかかる消費者を無視して、サービスしやすい消費者にのみサービスを行うこと）から守らなければならない。「選り好み」が起こらないことを確かめるために、役所は最低限のサービス水準を義務づけるか、税制措置の一部としてすべての市民に、あるいは市民のある特定の部分に対して、サービスを行使できるようにすることもある。例えば地方団体は、開発業者が非営利組織により経営される保育施設のための自由空間を提供するために、住宅開発のための税の延納を求めることが可能にすることができるであろう。

地方団体は、地方における規制が緩められ民間機関が独立にサービスを提供する時に、サービスの質に係る行政上のコントロールを多少失うことになる。もし提供者が消費者獲得のために競争しているのであれば、競争は優れた質のサービスの提供を促すのに役立つであろう。地方団体は、市場を通じての品質管理に頼り、消費者を信頼して、質の悪いサービス提供者からサービスの提供を受けないようにしなければならない。

(3) 他の地方行政（サービス）への影響

誘導策は、サービス需要を減少させるために実施されることもある。他のサービスに対する規制の変更の効果は、その環境による。影響を無視できることも多い。しかしながら時々、予期せぬ副次的影响が起こり得る。例えば、煙警報器の設置を義務づけている条例は、消防サービスに係る需要を減らすために制定されるであろうが、それによって余分になった時間で職員が施設を検査するように義務づけられているのならば、サービス需要は実際には増加するであろう。

(4) サービスの混乱の可能性

規制や税制措置は通常、事業をやめさせるより、むしろ事業において限定された利益を得ているサービス業者を維持するという効果を持つ。誘導策が終わる時に、ほとんど利益を得ていない事業は影響を受けるであろう。サービス中断の影響は、サービス分野による。税の控除事業が終わるということでレクリエーションセンターを閉鎖するのならば不便に感じる人もいるが、地域福祉と安全は脅かされないのであろう。もし老人用の居住施設が規制の変更のため、閉鎖を余儀なくされるのであれば、地方団体が規制を変更する前に、他のサービス選択肢を探すことが重要だろう。

(5) 市民の需要及び期待に対する応答性

行政サービス需要を減らすための規制変更は、必ずしも市民の期待に対する応答性

を減らすものではない。歳出抑制によって税軽減の要望に応えるものといえよう。市場に充分な住宅の建設を促すゾーニングや建築規制の変更は、住宅開発への地方団体の直接の関与と同様あるいはそれ以上に市民の需要を満足する変更と見なされるであろう。他方、規制の変更はサービスの質についての地方団体の統制を減らし、市民の不満にすばやく対応する能力を限定する可能性がある。

さらに、規制や税制の変更と民間セクターの反応の間には、重大な時間差(タイム・ラグ)があるであろう。例えば、民間セクターの十分な保育施設が事業用に開設されるには、保育に関する規制が変更されてから、数カ月あるいは数年かかるだろう。このように、この手法は短期間に市民のニーズに対応するものではない。短期的にはサービスは多様化もせず、費用も上昇するかもしれない。

(6) サービス提供者の存在

地方団体がサービス市場を理解しないで措置を行えば、地方政府は収入を無駄にし、市民に低いサービス水準を甘受させ、サービス提供者を市場に参入させることができないであろう。サービス提供者が多ければ、競争が今までより激しくなるという目的は果たされないだろう。市場は、もし消費者が利益を得るのならば、いくらかの競合するサービス業者を支援することが可能でなければならない。

提供者が複数存在する時に競争が働き、消費者はサービスの質や価格について成熟した判断を下すことができる。だが場合によっては、消費者はそのような判断を下すことができない。例えばタクシーの料金が規制緩和されると、空港での消費者は料金を比較したり、標準料金のタクシーを見つけにくくなる。消費者に標準料金が知らされているか、あるいは料金が部分的には規制されていなければならない。

(7) 政策的判断

税制及び規制の変更については、特に議論の段階において、トップの公職者の支援や関与が必要となる。あるグループや個人は、提案された変更に対して恐れを抱くかもしれない。例えば地方の公共交通局（公社）は、民間のバスサービスの参入が乗客数を減らすのではないかと心配するであろう。実際には民間バスサービスの参入はピーク時乗車率を減らし、交通局の資源の有効活用を可能にすることにより、公共システムをより効果的にすることができます。

政策変更に対する反対はまた、費用負担があるグループから他のグループへ移るという予想からも生ずるであろう。より多くの企業が事業を行えるように企画された事業税の軽減は、不動産所有者の税負担を増加させるかもしれない。税制措置により得をする者もあれば、損をする者もある。規制の変更には、提案された変更についての事前の総合的な説明が必要となる。メディア、コミュニティ、非営利組織や、政策の

変更に影響を受ける、あるいは影響を与えるグループの初期の関与は、有益である。

(8) 法的制約

サービスの中には、連邦、州あるいは市町村の法令・条例によって、義務づけられているものがあり、多くの規制は連邦政府や州政府により管理されている。たいていの地方団体は、課すことのできる税の種類に制限があり、それらは税制措置の可能な範囲を減少させている。地方団体の職員は、規制変更による利益が、コミュニティに対するどのような潜在的な脅威より、大きいことを保証しなければならない。地方団体は、規制や税制措置が適用される連邦法・州法と矛盾せず、提案された変更を行う権限を有していることを確認するべきである。

(9) サービス移管の問題

地方団体はサービスの直接提供から、規制や税制措置の活用へと移行することの困難さに遭遇するかもしれない。市場が困難な反応を示すかどうかは、直接提供が中止される速さによる。民間のサービス提供者は、サービスの不足あるいは短期間の価格の上昇を防ぐのに十分な速さでサービスの形態を変更することができないかもしれません。市場参入のための障害が残っているのであれば、移行を急ぐことは長期的なサービス提供不足と高値を招くことになるかもしれない。

(10) 行政統制

規制と税制措置はいずれも、特に税制措置は、かなり機動性に欠けている。一度始めてしまえば環境の変化に即応して修正することは困難であろう。例えば、景気が上昇中であれば事業の拡大を誘導するための税制措置は不要となる。しかし、会社や個人が一定の利益（＝軽減された税）に慣れてしまうと、そのような税制措置を廃止することに反対するであろう。

地方団体は、誘導策が民間セクターの計画や活動にどのように影響を与えるかをコントロールできないので、規制や税制措置は、危険を全く伴わない解決策とはいえない。

6 結論

規制及び税制措置は伝統的に、収入を増やすか地域住民の健康と安全を保護するために活用してきた。民間のサービス提供を妨げる障害を減らしたり、地方団体の提供するサービスへの需要を減らしたりするための規制や税制措置を採用すべき場合がある。福祉の提供者のための免許は、サービス提供を妨げないで水準を維持している

ことを確かめるために再評価できる。地方団体は交通サービスの規制緩和に成功し、民間の投資を町の中央部にある公園や広場に向けられるように税制措置を活用した。

これらの誘導策が導入されることによって、サービス提供のためのその他の選択肢やサービスの直接提供と組み合わせての、あるいは単独でのなお一層の規制や税制措置の導入が検討されることになる。規制及び税制政策の直接・間接の影響についての徹底的な検証が、地方団体の直接経費を減少させ、民間のサービス提供者を育成する新手法を明らかにするだろう。

表示7-1 規制及び税制措置

I 民間によるサービス提供の促進

A 規制緩和政策

- 1 ゾーニングに係る規制を変更する（一戸建住居ゾーンでの保育施設や集合住宅を認める）
- 2 免許要件を軽減する（近距離交通や保育サービスの提供者に係る規制的拘束を緩和する）
- 3 民間機関に係る規制を軽減する（新しい医療サービス提供者の起業を促進するため）
- 4 他の公共の利益と引き換えに、規制の例外を認めることを交渉する（もし開発業者が公共のオープンスペースを創造・維持するのならば、ゾーニングで認められる以上に建築基準を緩和する）

B 税制措置

- 1 税の軽減（医療や保育のような必要なサービスを提供する民間機関のため）
- 2 税の免除（身体障害である家族の一員のために長期間の治療をほどこす家族に対して）
- 3 税の延納（高齢者や障害者の電話を受けて車で送り迎えする事業を促進奨励するため）
- 4 税の控除（住民に無報酬のサービスを提供する組織に対し）

II 公共サービス需要の軽減

A 規制措置

- 1 召喚状の発行（ごみを投げ捨てる住民に対して）
- 2 自助の要請（新築あるいは再建築された建物に係る火災報知器及びスプリンクラー・システムについて）

B 税制措置

- 1 税の軽減（火災報知器の設置に対して）
- 2 税の超過課税（年間3件以上の火災報知器の誤報があった住宅・事務所等に対して）

表7-1 規制及び税制措置の活用——公共事業、交通及び公益施設

サービス	報告のあった市町村 及びカウンティの数	規制・税制措置 (%)
一般廃棄物の収集	1,049	0
産業廃棄物の収集	685	1
廃棄物の処理	732	1
街路の補修	1,541	1
路上／駐車場の清掃	1,310	0
除雪／すべり止めの砂をまく	1,210	0
交通信号の設置／管理	1,406	0
メーターの保守／徴収	427	0
樹木のせん定／植樹	1,308	0
墓地の管理／保守	584	1
査察／法令強制	1,482	0
駐車場事業	639	0
バス事業／保守	306	1
都市（近距離）交通事業／保守	408	0
空港事業	474	1
公益施設のメーター読み取り	1,011	1
公益施設の料金請求	703	0
街路灯	975	1
電力	274	1
ガス	162	1
水道	1,084	1
水処理	924	0
下水の収集及び処理	1,093	0
スラッジ（汚物堆積物）の処理	847	0
危険物の処理	304	2

表7-2 規制及び税制措置の活用—健康及び福祉

サービス	報告のあった市町村 及びカウンティの数	規制・税制措置 (%)
衛生検査	699	1
害虫／ネズミ駆除	704	0
動物規制	1,307	0
動物保護施設	788	0
保育施設	181	4
児童福祉事業	368	1
高齢者事業	970	1
公営住宅（高齢者住宅）の事業／管理	447	1
病院事業／管理	144	2
公衆衛生事業	571	1
麻薬／アルコール中毒治療事業	383	1
精神衛生・障害者事業／施設	315	1
拘置所／刑務所	825	1
仮釈放事業	228	0
ホームレスの保護施設	184	1
ホームレスの給食	252	2

表7—3 規制及び税制措置の活用—公園及びレクリエーション

サービス	報告のあった市町村及びカウンティの数	規制・税制措置(%)
レクリエーション・サービス	1,256	0
レクリエーション施設の操業／管理	1,368	0
公園造園／保守	1,401	0
会議場／公会堂の運営	365	1
文化／芸術事業の実施	476	0
図書館の運営	970	0
博物館の運営	357	1

規制・税制措置事例

企業の育児支援のための政策

ロサンゼルス市（カリフォルニア州、人口3,096,000）では、従業員の育児を援助する企業に、市との契約の入札に優先権が与えられる。契約受注を優先させる市の新しい政策は、ロサンゼルス地区の企業が従業員のために育児のための給付を行うことを奨励することを企図している。

住宅の供給に連結したゾーニング

コロンビア特別区（人口622,000）は最近、地元の開発業者に対し、60区画の低所得者向け住宅を修繕する見返りとして、ゾーニングに関する法規制が許容する以上の規模のオフィスビルを建設することを認めた。現行の地区制度のもとでは本来17万平方フィートのビルしか認められないところ、その開発業者は24万平方フィートのビルを建てることができた。さらに、オフィスビル内に住居部分を設けることも免除された。特別に認められた事務所スペースとそこから生まれる追加利益とひきかえに、開発業者は低中所得者層向けの60区画の住宅の修繕に金を使うことに同意した。この合意の一環として開発業者は、44区画の放置されたアパートを買収し修繕するために、地域の非営利組織に140万ドルを委ねた。この44区画は、オフィスビルが開業する前に修復されることになった。残りの16区画は、9年以内に完成するだろう。

保育所のためのゾーニング

オックスフォード市（オハイオ州、人口16,000）は、利用しやすい保育所を求める声に応えるため、市のゾーニング規制を修正した。住居地区内では保育サービス提供者の住居に置かれた「家族的保育施設」は、預かる子供の数が一度に6人以下である限り、主たる利用として許可される。7人から12人までの子供を預かる「家庭的保育施設」及び12人以上の子供を預かるその他の保育施設は、住居地区において条件付き使用として許可される。保育施設は、商業地区においても条件付き使用として許可される。

(注1) この章は、スタンフォード研究所の Steven A. Waldhorn らが次に掲げる刊行物による。, *Using New Governance Tools to Solve Local Government Problems* (地方行政の諸問題解決のための新しい行政手法の活用) (Menlo Park, California: Stanford Research Institute, 1979) 及び *Rediscovering Governance: Using Nonservice Approaches to Address Neighborhood Problems* (自治の再発見—近隣の問題の解決のための非行政手法の活用) (Menlo Park, California: Stanford Research Institute, 1980) .

文献—さらなる理解のために

American Federation of State, Country, Municipal Employees, AFL-CIO. *When Public Services Go Private.* (公共サービスが民営化されるとき) Washington: AFSCME, 1987.

Robert E. England and David R. Morgan. "The Two Faces of Privatization." (民営化の2相) *Public Administration Review*, November/December 1988. 特に行政の意思決定への市民参加に対する民営化の影響を述べている。

Randall Fitzgerald. *When Government Goes Private: Successful Alternatives to Public Services.* (政府(自治体)が民営化されるとき—行政を成功させる選択肢) New York: Universe Books, 1988.

選択的行政手法の多くの有益な事例を含んでいる。

Steve H. Hanke, editor. *Prospects for Privatization.* (民営化の展望). *The Proceedings of the Academy of Political Science*, Volume 36, Number 3, 1987. 民営化に関する17の理論的基礎を分析し、民営化が多段階の政府部门でどのように用いられるかの情報を提供する。

Joseph T. Kelley. *Costing Government Services: A Guide for Decision Making.* (行政サービスの費用—意思決定のガイド) Washington, D.C.: Government Finance Research Center, 1984.

John Tepper Marlin, editor. *Contracting Municipal Services: A Guide for Purchase from the Private Sector.* (行政サービスの委託—民間機関との契約の手引き) New York: John Wiley & Sons, 1984.

請負の得喪を検証し、市当局(議会)及び職員に対し請負を提案するための戦略を提供する。また直営と請負のコストの比較、仕様の準備、入札の誘引及び請負の実施の監視に係る助言を提供する。

John A. Rehfuss. *Contracting Out in Government: A Guide to Working with Outside Contractors to Supply Public Services.* (政府部门の請負—行政サービス提

供のための外部の請負者と共に働くための案内) San Francisco: Jossey-Bass Inc., 1989.

請負の時期の決定、請負者の選定及び満足な履行の確保に関する実用的な案内である。9つの詳細なケース・スタディ（事例研究）、多くの事例及び一般的な政府の役割に係る様々な請負の見本を含んでいる。

Paul Starr. *The Limits of Privatization*. (民営化の限界) Washington, D.C.: Economic Policy Institute, 1988.

実質的な公共サービスはすべて民営化された方がうまくいくという理論の欠陥を説明する小論。

E.S. Savas. *Privatization: The Key to Better Government*. (民営化—よりよい政府（自治体）のための鍵) Chatham, N.J.: Chatham House Publishers, Inc., 1987.

民営化の理論を検証し、公共事業、公益施設、公衆安全及び福祉を含む様々な行政分野における適用の多くの事例を提供する。民営化の方法の推選を含む。

Touche Ross & Company. *Privatization in America*. (アメリカにおける民営化) Washington, D.C.: Touche Ross, 1987.

地方団体のサービス、施設の建設及び操業の請負、及び資産の売却に関する全国調査の結果の分析報告。調査は、ICMA、タッチ・ロス及び民営化審議会により1987年行われた。