

地方公共経済圏の組織化

The Organization of Local Public Economies

米国地方自治の歴史的転換



財団法人 自治体国際化協会

はじめに

「地方公共経済圏の組織化」と題する本レポートの原文は、ACIR（米国連邦政府・政府間関係諮問委員会）が1987年に公表したものであり、メトロポリタン地域における政府形態と統治の仕組みをどのように構築するか、という制度論に関し、その近代的理論の発展に画期的な足跡を残した歴史的な報告書である。

本レポートをACIRで担当されたジョン・キンケード博士が指摘されるように、実際の政府形態及び統治プロセスは、各国中央政府や地方広域政府が定める特別な地方自治に関する法律と各国政治的・文化的伝統によって形作られるものであるが、我が国における市町村のあり方を検討するに当たっても参考になると考え、翻訳することとしたものである。

そこで、当協会の元専務理事の南善巳氏に全面的な御協力をいただき、キンケード博士に翻訳の了解を得て、当協会元ニューヨーク事務所次長の矢島紘一氏とともに翻訳をお願いした。両氏並びにキンケード博士には大変な御協力をいただき、この紙面をお借りして感謝の意を表したい。

最後に、本書が我が国の市町村のあり方あるいは地方制度研究に携わっている方々に御活用いただけることを心から願っている。

平成16年1月

財団法人 自治体国際化協会
専務理事 中田 正昭

訳者略歴

みなみよしみ
南 善巳

現職 (財) 地方自治研究機構 理事長代理
1994 年～1997 年 (財) 自治体国際化協会 専務理事
1988 年～1993 年 (財) 自治体国際化協会 ニューヨーク事務所 所長

やし まこういち
矢島 紘一

現職 (財) 東京都医学研究機構 常務理事
1988 年～1990 年 (財) 自治体国際化協会 ニューヨーク事務所 次長

「ACIR1987年報告書日本語版刊行に寄せて」

ACIR（米国連邦政府・政府間関係諮問委員会）が1987年に公表した「地方公共経済圏の組織化」は、メトロポリタン地域における政府形態と統治の仕組みをどのように構築するか、という制度論に関し、その近代的理論の発展に画期的な足跡を残した歴史的な報告書である。この報告書が重要であるのは、米国民のほとんどがメトロポリタン地域に居住しており、しかも彼らが自ら設立したメトロポリタン地域の中小規模の地方自治体（市町村、タウンシップ、バラ等）に居住することに強い志向を示し続けてきたからである。米国の有権者は、メトロポリタン地域内の地方団体を大きな政府に統合しようとする企てに強く抵抗してきた。地方政府に関して、大多数の米国民は小さければ小さいほどよいと思っている。

米国のメトロポリタン地域の数、1987年には281であったが、2003年には362を数え、その中には1,090の郡が含まれる。全人口の83%、2億3千3百万人を超える米国民がこれらの地域に住んでいるのである。また、大統領府行政管理予算局では、560のミクロポリタン地域¹⁾があり、その中には674の郡が含まれ、約3千万人の米国民、人口の10%が居住しているとしている。2002年、米国には87,849の地方政府が存在するが、1987年のそれは83,186であった。この間の地方政府の増加（率にして5.6%）のほとんどは、特別区政府の数、29,532から35,356に増えたことによるものである。特別区政府は、普通、一つの公共サービスを執り行うが、メトロポリタン地域における様々な公共サービスに対するニーズに応えるため激増したものである。

このような特別区政府の存在は、1987年のACIR報告書が示唆した、米国メトロポリタン地域における継続的な発展の方向を示す一例である。メトロポリタン地域における地方政府の数と多様性は、減少ではなく、増加し続けている。これらの地方政府は共に地方公共経済圏を構成し、メトロポリタン地域における集権的政府や広域政府がなくとも、効果的かつ効率的に機能しているといわれる。地方公共経済圏の統治に主要な関わりがあるのは、ルールの制定とその執行、及びメトロポリタン地域における当事者間の紛争の解決である。それ故、ACIRの報告書で講じたアプローチは、メトロポリタン地域を構成する多様な地域社会における自治権を弱めたり、果ては剥奪したりしかねない統一政府とは対照的に、メトロポリタン地域における多様な自治体の活動のネットワークや相互作用を統治する広域的なルールの制定を進めることに重点を置いたのである。

1987年報告書の重要なメッセージは、地方公共財及び公共サービスにおける「提供サービスの決定」と「公共サービスの創出」の区別であった。

「提供サービスの決定」は、住民自身による（例えば住民投票）、若しくは住民によって選ばれた代表者による（例えば市議会）公的選択に関するもので、次の5項目に係るものである。①地方政府が提供する公共財・公共サービス②公共及び民間活動の規制③当該サービスを提供するために住民から徴収する財源の種類、徴収額及び徴収方法④公共財・

¹⁾中心部の市街化地域の人口が1万人以上5万人未満の都市圏

公共サービスの量と質に関する基準⑤公共財・公共サービスの創出の仕組み。

「公共サービスの創出」は、公共財及び公共サービスを創り出し、執行し、住民に届ける方法に関することである。歴史的には、政府は住民に提供する公共財及び公共サービスをすべからず実際に創り出すのが当たり前と思われてきた。しかしながら、ACIRの報告書が取ったアプローチでは、「公共サービスの創出」はいろいろな方法で対処できる特異な活動であるということである。確かに、地方政府はその提供する公共財及び公共サービスの多く、または全てを創出（すなわち自己創出）することができる。丁度、市町村の警察、消防、清掃、公共事業などの部局が従来そうしてきたように。しかし、公共財及び公共サービスは、また、共同で創出することもできる。すなわち、二つ以上の地方政府が相互に調整し、その創出に当たるのである。これに代わり、二つ以上の政府が出資し、コントロールするサービス創出団体を共同で作し、その団体を通じ共同で公共財及び公共サービスの創出を行うこともできる。政府間契約による方法もまた可能である。すなわち、地方政府は公共財及び公共サービスを創出するために近隣の地方政府と契約を結ぶことができる。公共財及び公共サービスはまた、その執行を民間事業者へ外部委託することによって創出することができる。この場合、普通、競争入札が行われる。フランチャイズ方式（地方政府が単独若しくは複数で、公共財、公共サービスの基準を設定し、サービスを創出する民間事業者を選定するが、当該サービスを購入するかどうかの選択を住民に認めるもの）もある。別の選択肢としてバウチャー方式がある。この方式では、地方政府が公共財及び公共サービスの量と質を決めるが、住民が自らの判断で民間事業者からこれらを入手することを認めるものである。

1987年以来の米国における全体的な傾向として、地方政府で公共財及び公共サービスを自ら創出するところが減り、上述のような別の創出方法を活用するところが増えている。また、公共財及び公共サービスの創出に係る政府間調整や共同による創出など、地方政府間の協力も相当増えてきている。かつては、多くの州がこうした地方政府間協力を禁止したり、制限したりする法律を定めていたが、今日では、全ての州が多様な地方政府間協力を認めたり、奨励したりしている。1987年以来、政府間契約は多少の増加であったが、公共財及びサービスの民間委託契約はかなり増えている。地方政府は、多くの多様な公共サービスを民間事業者へ委託している。ゴミ収集、道路建設及び街路補修、建物維持管理、管理人サービス、窓清掃、食堂及び一般事務サービス、上下水道、空港駐車場、小切手の換金、建築設計、ゴルフ場の運営、木の切り株除去、薬剤調合サービス、放置自動車の撤去、空き地の囲い、設備及び車両の整備、ゴミのコンポスト処理、麻薬常用癖の治療、タイヤの収集、消防などである。フランチャイズ方式とバウチャー方式もまた増えている。初等、中等教育にバウチャー方式の採用を拡大するべきか、とりわけ、メトロポリタン地域のインナーシティ（中心都市）における貧しいマイノリティーの子供たちの利益のためにそうすべきかどうか、ということについて、活発な議論が引き続き行われている。

公共財及び公共サービスの創出にはいろいろな方法があることがわかると、効率化に不可欠な規模の経済を達成する可能性もまた大きくなる。公共財及び公共サービスが異なれば、規模の経済も異なる。公共財及び公共サービスに最適な規模の経済は、特定の市町村の地理的境界と一致する可能性はめったにない。したがって、公共財及び公共サービスの

全てはもとより、その多くを一つの市町村が自ら創出することは、極めて非効率であるのに対し、区分化された創出の仕組みは、極めて効率的たり得るのである。

「提供サービスの決定」と「公共サービスの創出」を区別することによって、また、共同生産への扉が開かれる。共同生産は、住民が参加してある種の公共財及び公共サービスの創出を手助けするものであり、特に住民の監視及び通報活動に大きく依存する警察及び消防、教育、街路維持などのサービスに見られる。

更に、「提供サービスの決定」と「公共サービスの創出」とを区別することによって、小さな地方政府が、メトロポリタン地域において存続可能な自治的地域社会であり得ることが明らかになる。こうした政府は、メトロポリタン地域統合の推進者から「ピーナッツ」政府とか「おもちゃ」政府などと批判されることが多かった。しかし、ACIR の報告書は、小さな地方政府が純粋型提供サービス決定団体、すなわち、自ら創出はしないが必要な公共サービスはすべからく提供する政府として非常にうまく存続できることを指摘している。

次いで、メトロポリタン地域において多種多様な地方政府が機能できる程度に見合っ、て、住民の選好と住民が政府から受け取る公共財及び公共サービスとが一致する可能性が大きくなる傾向がある。住民の欲求と住民が受け取るサービスが一致する度合いが大きければ、①「住民が支払いに応じて取得し、取得に応じて支払う」という財政的公平の進展、及び②地方政府による提供サービス決定に住民の声をよりよく反映させるという説明責任の拡充、という効果が生じる。

ACIR の 1987 年報告書は、次の 3 つを同時に明らかにした先駆的な報告であった。①第 2 次世界大戦後の広範な郊外化現象に見られるように、中小自治体に住みたいとの米国民の選好に基づき、米国社会においてすでに進行していた傾向を明らかにしたこと。②メトロポリタン地域の統治は、統合して一つのメトロポリタン政府を作ることではなく、多様な地域社会をいかに結びつけネットワーク化するかの問題である、との見方に立ち一貫した理論的根拠を明らかにしたこと。③米国のメトロポリタン地域の統治の将来像を指し示したこと。「地方公共経済圏の組織化」で示された理論とモデルは、原則的に世界中のメトロポリタン地域に当て嵌まるものである。しかし、実際の政府形態及び統治プロセスは、各国の中央政府や地方広域政府が定める特別な地方自治に関する法律と各国の政治的・文化的伝統によって形作られるものである。

2003 年 11 月

ジョン・キンケイド

ラファイエット大学教授（政府及び公共サービス担当）

ラファイエット大学 Meyner 州・地方政府研究センター長

（米国連連邦政府・政府間関係諮問委員会調査部長及び事務総長（1986～1994））

目次

はじめに	i
ACIR1987年報告書日本語版刊行に寄せて	iii
序文	1
要約	3
第1章 提供サービス決定とサービス創出を区別する	7
1.1 前書き	7
1.2 概念上の立論基礎	9
1.3 提供サービス決定の組織化	12
1.3.1 提供サービス決定に係る問題	12
1.3.2 制約要因としての管理運営経費	15
1.4 サービス創出の組織化	18
1.4.1 サービス創出の問題	19
1.4.2 制約要因としての調整経費	20
1.5 提供サービス決定とサービス創出との組み合わせ	20
1.6 統治	22
1.7 公平	23
1.8 政策課題：本報告書が後述する問題	24
第2章 提供サービス決定とサービス創出を切り離す	25
2.1 前書き	25
2.2 選択肢としての委託契約	25
2.2.1 現在の慣行	25
2.2.2 色々な委託契約方法の説明	28
2.2.3 提供サービスを決定する仕組みの妥当性	30
2.3 「純粋型提供サービス決定団体」	32
2.3.1 小規模地方政府は自立不可能か	32
2.3.2 「純粋型提供サービス決定団体」は提供サービス決定に関しなにか 利点があるか	34
2.4 結論	35
第3章 提供サービス決定の区分化	37
3.1 前書き	37
3.2 提供サービス決定団体の種類	37

目 次

3.2.1	三つの基本型	38
3.2.2	特別区の特例	38
3.2.3	近隣社会における提供サービス決定団体	41
3.3	提供サービス決定団体間における実績の相違	43
3.3.1	規模の効果	44
3.4	どの程度区分化しているか	46
3.5	結論	48
第4章	サービス創出の区分化	49
4.1	前書き	49
4.2	分離可能なサービス創出業務	49
4.2.1	サービスの構成要素	49
4.2.2	制約条件としての管理運営経費	50
4.3	区分化の度合いとその効果	51
4.4	結論	53
第5章	統治、変化及び市民社会	55
5.1	前書き	55
5.2	境界の選択	55
5.3	ダイナミックと適応力	58
5.4	自治体間競争の限界	61
5.5	地方政府憲法	62
5.6	メトロポリタン地域におけるばらばらな細分化と市民社会	65
5.7	結論	67
第6章	公平	69
6.1	前書き	69
6.2	財政格差問題に対する別のアプローチ	69
6.3	実例研究	72
6.4	疲弊地域社会の政治的選択	75
第7章	結論：研究と政策の方向性	77
7.1	前書き	77
7.2	メトロポリタン地域の統治	77
7.3	更なる研究の課題	80
7.4	直ちに政策課題とすべきもの	81
7.5	結論	82
ACIRの見解と結論		83
1	多種多様性	83
2	提供サービス決定とサービス創出の区別	83

3	独創力、創造性及び協力を発揮する機会	83
4	地方統治における住民の選択と同意	83
5	公平及び地域社会の選択	84
6	州議会：地方統治の管理者	84
ACIR としての勧告		85
勧告 I	自立不可能な地方政府	85
勧告 II	特別目的地方政府	86
勧告 III	境界検討機関	86

序 文

この政策研究報告書は、「連邦制における地方自治政府のあり方に関する再検討」という米国連邦政府・政府間関係諮問委員会（Advisory Commission on Intergovernmental Relations。以下「ACIR」という。）の研究プロジェクトの最初の出版物である。この報告書は、数世紀にわたる米国地方政府に関する経験に根ざす良き伝統を踏まえながらも、今世紀の大半において、どちらかという政治的にはともかく、知的な面で支配的であった一連の考え方に異議を唱えるものである。ここ数十年、多くの地方自治関係者は、特にメトロポリタン地域における地方政府の「ばらばらな細分化」と「激増」に関し、その惨めな結果を住民に警告してきた。住民は、地方政府を統合しなさい、とか、地方団体の仕組みを簡素化しなさい、とも急がされてきたのである。ときには、州議会や連邦政府ですら、住民のためにメトロポリタン地域における地方政府の再編成を推進するよう、求めたのである。この報告書において、ACIRは、住民の選択と地方政府の多様性という二つの考え方に賛意を表するものである。

米国住民は、地方政府について選択を求められたとき、これまで「ばらばらに細分化された」地方政府という基本的な仕組みを排除することはなかった。今回の研究において、ACIRは、このような米国住民が行ってきた歴史的選択を支える知的かつ経験則的考え方や一連の事例といったものを、検討することとする。さらに、ACIRは、住民の選択により即応するとともにその選好をより効率的に実現させるために、いかに「地方公共経済圏」を組み立てるかという点に関し予備的な手引きを示すこととする。このような試みを行う主な対象の大半は、州議会で決定される「ゲームのルール」に関するものであり、これが、住民や選挙で選ばれる公職者にとって、最もその利益に合致する選択を行うことのできる制度的背景を提供するものなのである。このような考え方に、経済的に疲弊した地域社会に対する財源再配分を行う仕組みをかみ合わせれば、そのような地域における政治的独立性を損なうことなくその不公平性を和らげることもできる。

地方における自己統治に関する新しい考え方を受け入れることは、なかんずく、我々が従来慣れ親しんできた地方制度に関する言葉そのものを、変えることである。新しい区分けや新しい考え方は、新しい言葉によってのみ伝えることができるのである。この報告書では、読者に対し、地方における公共財や公共サービスに関し、提供サービスを決定すること（provision）とサービスを創り出すこと（production）を峻別するよう求める。また、ある特定の地域における地方政府の集団を細分化された迷宮としてではなく、「ひとつの地方公共経済圏」として考察する考え方を受け入れて貰いたい。メトロポリタン地域の「統治」という概念は、メトロポリタン「政府」の創設に関わるものではないことを、この報告書は明らかにする。同様に、ちょっと否定的感じのする「ばらばらに細分化していること」とか「激増していること」といった言葉は、「区分すること」とか「成長すること」といったものにとって代わられるべきものである。物事にどのようなラベルを貼るかは、その物事をどのように理解するかということと大いに関係するものである。したがって、この報告書は、メトロポリタン地域において地域社会をどのように統治するか、

序 文

ということに関する特定の基本的な考え方に論点を絞っている。このような再検討は、民主主義社会において住民が明らかに示す選択に対し、また地方自治統治という伝統に対し、米国が今なお忠実であろうとするならば必要である。また、再検討は、政府とりわけ地方政府が、三世紀目に入った米国連邦制において直面するであろう色々な新しい課題に対応しようとするならば、そのためにも必要である。連邦補助制度の改変、激化する国際経済競争、引き続くメトロポリタン地域への集中そして地域経済の変動のなかで、我々の全ての機構が、より生産的で創造的であることを必要としているのである。地方政府の活力というものは、ある程度、多様性と区分化のあり方に左右される。というのも、真の自治や生産性・創意工夫などは、管理可能で等身大の地域社会における住民の協働から生まれるものであり、すぐれて多様化や区分化の産物だからである。

ACIR 議長

ロバート・B・ホーキンス・ジュニア

要 約

この研究は、メトロポリタン地域における多種多様な一般目的地方政府や特別目的地方政府の存在というものは、良き政府なり良き統治にとってなんらの障害にもならない、ということを論ずるものである。それどころか、地方政府の多様性こそが、民主的地方政府の主要な価値である、効率性、公平性、即応性、説明責任及び自治を高めるものなのである。色々な種類の地方政府が多数存在することは、必ずしもばらばらで細分化されていることを意味しないのである。かえって、これらの政府が色々な取決めを結んで相互に関連しあうということが、緊密な地方公共経済圏を構成することとなりうるのである。

この研究において鍵となる概念は、公共財や公共サービスにおける「提供サービスを決定すること」と「サービスを創り出すこと」を基本的に区別することである。基本的には、「提供サービスを決定すること」とは、どのような公共財なり公共サービスが地域社会において提供されるべきか、という選択を決めることである。一方、「サービスを創り出すこと」は、そのような公共財なり公共サービスをどのような方法で提供すべきか、ということである。例えば、地域社会が、週2回のゴミ収集を行うことを選択するとする。これは、提供サービスを決定する行為である。この地域社会は、このサービス提供を基本的に二つの方法のどちらかで実施できる。ひとつは、自分自身の組織を作りゴミ収集を実施することである。もう一つは、他の組織で行うことである、例えば委託契約を締結して、他の地方政府や民間会社に委ねるように。

提供サービスを決定することとは、次のことをいう。すなわち、公共財や公共サービスに対する負担としての税徴収と経費支出を決定すること、提供されるべきサービスの基準を定めること、サービス実施状況を監査し、それが基準に適合しているかどうかの責任追及を確保すること。また、サービスを創り出すことには、モノ作りやサービス提供を行うために投入される人・物・金等の資源の組合わせのプロセスに関連するものを含むのである。重要な点は、提供サービスを決定することとサービスを創り出すこととは、基本的に分離できるものであるが、色々なやり方で組合わせができる、ということである。ほとんどの地方政府は、公共財なり公共サービスに関しその決定を行うとともに提供も行っている。それは、地方政府というものが期待されている伝統的なモデルである。しかし、地方政府は、次第にサービス等に関しその決定権者として行動するが、みずからサービス提供者としては行動しなくなっている。すなわち、地域社会は一定範囲のサービスを、民間ではなく地方政府を通して自分たちに提供されるということを選択し、地方政府はそれを受けて、その公共サービスを他の地方政府や民間会社に外部契約する、ということである。

しかし、提供サービスを決定することとサービスを創り出すことを区別する意味合いは、単に委託契約することといったことに止まらず、「地方公共経済圏」を形作るという別の観点にまで及ぶものである。この後者の言葉（「地方公共経済圏」）は、特定の地域なりメトロポリタン地域において活動している、すべての地方政府や民間契約者を含むのである。地方公共経済圏は、提供サービスを決定するという面とサービスを創り出すという

両面を有するものと考えることができ、それぞれは大きく異なるやり方で組織化することができる。提供サービス決定の組織化に関する判断基準は、サービス創出の組織化に関する判断基準とは全く異なるものである。提供サービス決定に関する判断基準は、いかに住民の選好を満足させるかということに関連するものであり、一方サービス創出に関する判断基準は、いかに人や物を効率的に管理するかということである。ここでとくに強調しておきたいのは、提供サービス決定を組織化する際における適切な規模とは、しばしばサービス創出のそれとは、大きく異なるということである。

効率性を考える場合の判断基準とは、提供サービス決定に関していうと、地方公共経済圏の中で提供サービス決定団体の数を増やし、その種類を多様化すべき、ということである。これは伝統的な定義でいうと、地方政府は区分化されるべきであり、多種多様、場合によっては所管が重複し合うように組織化すべき、ということである。このような提供サービス決定団体の多様性ということは、一般目的政府及び特別目的政府を含めてのことである。多数の地方政府が存在するということは、色々な効用がある。ひとつは、地方政府が多様な住民の選好に対しより感受性を高める、ということである。ひとつは、地域社会の経済的要望に対し、よりニーズに即応した便益の配分を行うことによって効率性を高める、ということである。ひとつは、特定の地域ニーズに関し、住民による公職者の説明責任の追求が可能となる、ということである。

地方政府の数が増加するという、とくに特別区については、メトロポリタン地域における「好ましからざる」濫立と一般的に考えられてきた。非常に多すぎる地方政府が存在することが可能であるということは、その逆、すなわち非常に少なすぎる地方政府の存在ということも可能である、ということである。提供サービス決定団体の「最適な」数に関しては、より即応性のある、提供サービスを決定できる団体の追加というものに関係する価値とその追加される団体に係る組織と運営に関する経費という二つのものが、トレードオフ（二律背反）の関係に立っている、という考え方に立脚しなければならない。この経費というもの（集団意志を取りまとめる際に必要な管理運営経費というように解釈するのが適当と考える。）が、メトロポリタン地域において組織可能な提供サービス決定団体の数を必然的に制約するのである。しかし、地方公共経済圏において、独立した提供サービス決定団体の数が増減しないからといって、それがなにか特定の数が最適であると、解することもできないのである。

サービスを創り出すことにおいても、もっと同種の計算が行わなければならない。異なる公共サービス、また同じサービスでもその構成要素によって、規模の利益は異なる。すなわち、その規模の利益とは、公共サービスを最も効率的に提供できる団体の規模をいうのである。したがって、サービス創出については、契約や協力協定などを通じて結合できる種々の独立した組織間で、区分化されるべきである。サービス創出団体の数に関する制約要素は、団体間の取決め決定に係る管理運営経費としての調整経費である。各種のサービスの全てまたは一部を、一つのサービスを創り出す団体に集約することは、必ずしもより効率性を発揮するということにはならない。

提供サービス決定及びサービス創出に関し、ある程度の多様性（ばらばらな細分化といっても構わないが）というものの必要性を前提するとしても、次のような基本的な問題が依然として存在する。すなわち、誰が、トレード・オフ（二律背反）を最適な数になる

ように決定するのか。提供サービス決定についていうと、その決定権者は、有権者として、また公共サービスを受ける消費者としての住民である。住民は、彼らの地域社会にとって必要で適切な数及びその種類の組み合わせを決めるのに最もふさわしい立場にある。それは、住民こそが、新たな提供サービス決定団体を設置し、監査することに掛ける労力と時間が、彼等の選好に基づいて得られる新たなサービスの即応性に値する場合に、団体設立を決めれるということである。一方サービス創出についていうと、その決定権者は、一般的には選挙で選出される公職者である。公職者が、特定の公共サービスをどのように提供するかに直接的に関与しているからである。公職者こそが、サービスを効率的に創り出すことの便益と多数のサービス創出機関間の調整に要する経費 という、ふたつのものを一番知りうる立場にあり、したがってサービス創出の効率性と調整のし易さの間における適切なトレード・オフを決定することができるのである。

このような結論は、地方公共経済圏における統治というものに関し重要な意味を持つものである。統治という概念は、提供サービス決定とサービス創出から切り離された別の概念であると同時に、それらとは非常に密接な関係もあるのである。地方公共経済圏における統治とは、提供サービス決定とサービス創出の両方において、それぞれの数と多様性という基本的な仕組みを決めることである。このような基本的仕組みの決定が住民によって最も適切になされたとすると、提供サービスを決定することに関して統治がうまくなされるかどうかは、住民にどの程度の選択を認めるかに掛かっている、ということである。州が、住民に対し市町村設立・解散に係る手続き（特別区設置も同様であるが）を通じて市町村設立権限を認めることは、地方統治において特別な意味をもつものとして考えられるべきである。同様に、住民が、併合、統合（分離）といった手続きを通じて境界変更に関与することもまた、この手続きにとって必要不可欠なことである。同様に、サービス創出についていうと、統治がうまくなされるかどうかは、公職者にどの程度次のような権限を認めるかによる。すなわち、調整という制約条件のもとで最も効率的な公共サービスを提供する機関を追求するに際し、公職者に対して、地方団体及び民間団体との間で、相互に受け入れ可能な取決めを結ぶ権限をどれだけ認めるか、に掛かっているのである。

地方公共経済圏統治の基本的仕組みに関するルールは、色々な法源（主に州法や州憲法である。）に由来するが、これを理論的に一つに体系化したもの（このレポートでは、「地方政府憲法」と称することにする。）として考察すべきである。地方公共経済圏を最適な形で運営発展させるかどうかの住民なり公職者の能力は、適切なルールがあるかどうかにかかっているのである。不適切なルールは、地方政府があまりにも多すぎるとかあまりにも少なすぎるとかいったようにその仕組みを歪め、地域社会が直面する問題に対して対応できない結果となるものである。例えば、ある地域で住民が多くの特設区を設立している場合、それは、ルールが一般目的地方政府設立について厳しすぎる制限を課していることもありうるのである。この場合の救済策は、住民の選択の幅を狭くすることではなく、現存する提供サービス決定団体における住民や公職者の選択の幅を広げることである。しかし、多くの地域において住民に提供サービス決定団体を追加設置できる権限をわずかししか与えていない、という嫌いがあるようだ。その結果、住民の選好に即応しようにも即応できないような、不適当な地方団体の数と多様性の不足というものになっているのである。

地方公共経済圏は、色々な地域社会に属する住民間に不公平を生じさせることがある。

伝統的に、この問題は、組織をより拡大してより異質な地域社会を形成し、それによって財源をより大規模にプール化し、ニーズに応じて公共サービスを提供することにより対処しようとしたのである。しかし、このような解決方法は、時として住民の選択権と権限付与との関係で矛盾が生じる。これについては、連邦とか州といった重層的な団体を活用するという別の解決方法があり、学校教育に関してある程度実施されている。これは、地方団体間における財政的不均衡がある一定水準を超えた場合には、連邦、州といった重層的な団体が財源再配分を行うというものである。この解決方法は、経済的に疲弊した地域社会において彼等がその政治的独立を保ちながら、公共サービス提供に関しては、彼等自身が自ら決定できる（ここが重要な点であるが）とするものである。

一般的にいうと、よく秩序だって組織化された地方公共経済圏とは、市町村、タウンシップ、郡のような一般目的政府と学校区、消防区、公園区のような特別目的地方政府（それなりの可能性があるものとして若干例示したのであるが）、といった一連の提供サービス決定団体で構成される、と考えられる。このような提供サービス決定団体は、色々な方法でサービスを創り出すこととなる、例えば直営、民間契約、政府間契約、二つ以上の地域社会に公共サービスを協同して提供する団体、である。全体として考えてみると、このような一連の仕組みは複雑で入り込んでいるといえる。しかし、このような複雑な仕組みをうまく動かすものは、住民と公職者とのネットワークであり、また、このネットワークは、提供サービス決定とサービス創出の仕組みをともに最適化させるために、住民と公職者がより多くの選択ができるようにすることに、その基礎を置いているのである。

ここ数十年にわたって、地方制度に関する関係者は、メトロポリタン地域において一般的に見られる地方制度の複雑さを解消するために、統合化されたメトロポリタン政府、二階層政府、種々の協定、といった一見理想的な地方制度モデルを探してきた。この報告書は、全ての地域社会や地域に当てはまるような理想モデルはない、と考えるものである。それよりも、住民や公職者に彼らの考える最適モデルが作れるように権限を与える必要があるのである。完全というものは、未来永劫捉えられないものであろう。異なる地域社会は異なる二律背反を持ち、それぞれの地域社会は自分自身の体験から物事を学ぶものである。メトロポリタン地域における統治とは、メトロポリタン政府を作ることではない。住民は、色々なルールの下で多くの地方政府を設置運営することによって、地方公共経済圏を統治することができるようになるのである。このような統治のプロセスと統治を維持する仕組みにこそ、州と地方や地方政府間関係の調査研究において主要な焦点をあてるべきものである。

第1章 提供サービス決定とサービス創出を区別する

1.1 前書き

この20年間を考えると、地方政府に関する組織論的考察方法について大きな変化が見られる。地方組織やメトロポリタン地域統治に関する新しい概念なりアイディアは新しい研究を引き起し、それは重要な、ときとして直感的には認識しえないような結論となる場合もあった。以前軽蔑されたモデルが価値あるものとして考えられたり、以前歓迎されたモデルが現在懐疑的に見られているのである。しかし、地方自治に肩入れするという米国人の伝統は、これまでと同様に強固なものである。明解で力強いアイディアについて、新しい合意形成がなされつつある。それは、一定の地域で多数多様な地方政府が共存しながら一つの地方公共経済圏を構成し、その経済圏は提供サービスを決定する面とサービスを創り出す面という両面をもち、それぞれは異なる方法で組織化できる、というものである。この報告書の目的は、この新しい考え方の意味を探るとともに、その考察過程で、米国地方政府の運営改善に資する可能性があると評価できるいくつかの適した事例を検証するものである。

公共サービスに対する負担を税として徴収し、その支出を決定するという提供サービスを決定することと、公共財や公共サービスを創り出し、住民に提供することを区別することは、地方公共経済圏の統治や組織にとって計り知れない大きな政策効果を有する。本報告書で考察する政策課題は次のことを含む。① サービスを創り出すことに関し、民間や政府間契約により依存すること、② 公共サービスを提供するために、地方団体は、より数を増やすとともに、より多様性に富んだものにすること、③ サービスを創り出す団体はますます高度に区分化され、民間であれ公共であれ、公共財なり公共サービスを構成する部分を創り出すこと、④ 統治に関する問題と提供サービスを決定すること・サービスを創り出すことを分離すること。これら4項目の政策課題は、「政府間関係にける組織化」という問題を浮かび上がらせるものであり、それは、地方公共経済圏がうまく機能する方法という点に関し基本的に重要なことである。

公共経済は民間経済ではなく、地方は国ではない。多くの経済に関する概念なり理論は地方公共経済に適用できるが、全てではなく、また少なくとも完全にそのままの形では適用できるものではない。一つの語句に「公共」という言葉と「経済」という言葉を結びつけるということは、経済的論理と政治的論理を統合するということである。地方公共経済圏を組織する場合における基礎的団体は、地方政府である（唯一のふさわしい団体というものではないが）。このような関連でいうと、消費者とは、まず第一に「市民」であり、「経済」用語にしたがえば、地方組織の要素として、重要な交換のパターンという存在がある。しかし、その交換は地域社会に根ざしており、その意味合いは、特定の分野において地方政府と他の経済主体間が交換する場合にその重要性が増す。民間経済が経済的手段で経済運営を行うと同様に、地方公共経済の統治とは、政治的手段で政治運営を行うことである。

第1章 提供サービス決定とサービス創出を区別する

同時に、地方公共経済圏は色々な面で民間経済と関連するが、その中で全国的な政治経済に関するものとは区別されるものもある。多くの識者は、地域社会は国全体から見ると、その遠近に関わりなく行政区域を越えて移動する企業や人々の影響により晒され、その結果、経済競争の影響による制約を強く受ける、と強調するのである¹⁾。地方政府もまた、地域社会のニーズに合わせながら、地方経済発展を促進したり制限したりする政策を展開するのである。地方政府の歳入の大半は、消費者（大半はその住民ではない。）に費用を転嫁しようとする商業や製造業から徴収される。更に、地方政府のあり様は、どのような公共財や公共サービスをどのように創り出すのかの選択と相まって、公共サービスを創り出し、それを実際に地方政府や住民に提供することに関連する「第三セクター」を増やすこともできれば禁ずることも可能なのである。

米国における地方統治の価値に関する古典として広く評価されている「米国における民主主義」の著者である、アレクシス・ド・トクヴィルは、次の二つの概念、市民権と生産性²⁾、に焦点をあてている。彼の基本的議論のひとつは、米国という国の地方組織のなかで住民に権限を与えたことが、地域社会の生産性（より良き道路、より良き教育、より良き法施行）というものを導き出したのだ、というものである³⁾。今日においても、いかに市民権と生産性との関係を維持するか、ときには再構築するかということが、米国地方民主主義の基本的な命題である。公共経済における住民とは、民間経済における消費者に相当する。経済向上とは一般的には消費者選択が拡大することと関連する。民間経済において、選択とは、力そのものである。同様に、公共経済が発展することとは、住民の選択の拡大に関連することであろう。あらためていう、選択は、力そのものである。

この ACIR 報告では、4つの幅広い形での研究アプローチを行っている。① 地方統治の研究において、政治的アプローチと経済的アプローチを統合する理論的作業を評価すること⁴⁾、② 米国における地方公共経済圏の構造と実績との関連に関する最近の実例調査を検証すること、③ 高度に区分化された地方公共経済圏の実例としてセントルイス・メトロポリタン地域を検証すること⁵⁾、④ 全国の典型的なサンプルを利用して、市町村の

¹⁾例えば、ポール・E・ピーターソン「City Limits（市境）」（シカゴ：シカゴ大学出版局、1981年）を参照されたい。

²⁾議論の全容は、ロナルド・オーカーソン「The meaning and Purpose of Local Government（地方自治の意義と目的）」（ACIR 調査報告書、1986年）を参照されたい。トクヴィルの議論は「Democracy in America（アメリカの民主主義）」第1巻第4章で展開されている。

³⁾ランディー・ハミルトンは「Self-Government through Citizen Legislators: Bedrock of Liberty（市民議員による自治：自由の礎（いしずえ）」（ACIR）、「Is Constitutional Reform Necessary to Reinvigorate Federalism? A Roundtable Discussion（連邦主義の再生には憲法の修正が必要か。円卓討議）」（M-154、1987年11月）において同様な指摘をしている。

⁴⁾このような理論的文献を早くから要約したものとして、ロバート・L・ビッシュ「The Public Economy of Metropolitan Areas（メトロポリタン地域における公共経済）」（シカゴ：マークハム出版、1971年）、及びロバート・L・ビッシュ、ヴィンセント・オストロム共著「Understanding Urban Government: Metropolitan Reform Reconsidered（都市政府を理解する：メトロポリタン地域改革の再考）」（ワシントン特別区：アメリカ企業研究所、1973年）がある。エリノー・オストロム「Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions（メトロポリタン地域の改革：二つの伝統に根ざす提案）」（Social Science Quarterly（季刊社会科学）53号、1972年12月、474-493頁）も参照されたい。

⁵⁾ACIR「Metropolitan Organization: The St. Louis Case（メトロポリタン地域の組織：セントルイスの事例）」1987年刊行予定を参照されたい。

委託契約や協同によるサービス提供に関する取決めの集団データの解析すること⁶⁾。

本章では、さらに地方公共経済圏に関する概念的理論基礎を検証することによって、提供サービスを決定することとサービスを創り出すことの話を引き続き行う。さらに各章では、最近における実例研究の観点から、このような区別が地方と地方間組織の基本的類型において、どのような意味を持つのかということを考察する。

1.2 概念上の立論基礎

リチャード・A・マスグレイブは、1959年という早い時期に提供サービスを決定することとサービスを創り出すことの基本的区別について、次のように論じている。

「住民の要望に応じて提供サービスを決定することは、公のサービス創出管理というものが必要としない。それは、公のサービス創出管理が住民要望に応える提供サービスであることを必要としないのと同様である。それぞれの適正範囲については、全く異なる基準が適用されるものである。」⁷⁾

ビンセント・オストロム、チャールズ・M・ティボー及びロバート・ウォーレンは、1961年の論文において、メトロポリタン地域における地方公共経済圏の組織化に関して、この区別の重要性を初めて次のように論じた。

「公共財や公共サービスに関して、その提供すべきものを決定することとそのサービスを創り出すことを分離することは、公共サービス経済における経済的機能を再定義するという大きな可能性の扉を開いたといえる。それは、公共サービスを創り出す機関相互の競争機会を増やしながら、公的コントロールは、提供サービス決定における履行基準に従って行うことができるのである。」⁸⁾

この区別については、古くからの研究や住民の選好の多くがそれを表明してきたにも拘わらず、学者や行政関係者が地方政府の事務について検討する場合に影響を与えるには多くの時間を要したのである。その代わりに彼らに影響を与えてきた考え方は、「強力な」地方自治とは、公共サービスや公共財に関して広い範囲でその提供すべきものを決定するとともにそのサービスを創り出すことのできる比較的大きな一般目的政府でなければならない、というアイディアであった。したがって、地方政府の組織論的評価を行う場合に支配的であったのは、サービスを創り出すことに関する基準であった。例えば、地方政府の「能力」というものを議論する場合に通常意味するものは、地方政府がどれだけの公共サービスを創出できるか、というものであった。このような観点から見ると、その公共サービスの「すべて」を外部委託契約するような地方政府というものは、不活発であり、さらには活動していないということである。

地方公共経済圏の概念は、提供サービスを決定することとサービスを創り出すことを区

⁶⁾ ロバート・M・スタイン、ドロレス・T・マーティン共著「Contracting for Municipal Public Services (自治体公共サービスの契約)」(ACIR 技術報告書、1987年)を参照されたい。

⁷⁾ リチャード・マスグレイブ「The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy (公共財政の理論：公共経済学における一考察)」(ニューヨーク、マグローヒル書店、1959年)

⁸⁾ ヴィンセント・オストロム、チャールズ・M・ティボー、ロバート・ウォーレン共著「The Organization of Government in Metropolitan Areas: Theoretical Inquiry (メトロポリタン地域における政府の組織：理論的研究)」(American Political Science Review (アメリカ政治学レビュー) 55号、1961年12月) 838頁

第1章 提供サービス決定とサービス創出を区別する

別することにより、それぞれは全く異なる活動である、ということをあらかじめ見込んでいるのである⁹⁾。提供サービスを決定することは、一般的にいうと、集団の選択として次のことを決定することである。

- (1) どのような財やサービスが公共として提供されるべきか（どのようなものが民間として残るべきか）
- (2) どのような民間活動が規制され、その規制の仕方、程度はどの程度であるべきか
- (3) どの程度歳入として徴収すべきか、またどのような方法で徴収されるべきか（どのような税目で取るか、または使用者負担金にするか）
- (4) 提供されるべき公共財や公共サービスの量及び質的レベルはどうか
- (5) 公共財や公共サービスを創り出すことをどのように仕組むか

提供サービスを決定することに関する基本的選択とは、そもそもどのような公共サービスの提供をするか、ということに尽きる。もし、公共サービスの提供がいかなる形での政府形態でもなされないとすると、それらサービスは、依然として民間が行うという形のままであるということである。例えば、多くの地方政府はきめ細かなレクリエーション活動を行っている一方、それを民間活動に任せているところもある。公共サービスとして提供されるとしても、どのように提供されるべきかは、別の基本的選択である。二つの選択肢がある。ひとつは、公共サービスについてその負担を税で徴収し予算で支出するというものであり、ひとつは、民間活動を公共目的に合致させるためにその活動を規制する、というものである。提供サービスを決定する活動とは、一方では税率や使用者負担金を定めて、その公金をどのように使用するかということであり、他方では公共目的に基づいて民間活動を規制する法律なりルールを定め、施行することである。公共財や公共サービスが提供されるとした場合、提供方法に関し次の基本的選択を最終的に行わなければならない。すなわち、サービスを直営で行うか、外部サービス創出機関（民間か公共であるかはともかく）にやらせるか、である。サービスを創り出す仕組みを決めたら、提供サービスを決定する側は、提供される公共財や公共サービスの量と質をチェックすること、消費者としての住民の利害を代表すること、サービス創出機関に対しそのサービスの履行に関する責任を持たせるようにすること、を行わなければならない。

このように提供サービスを決定するということは、幅広い選択と活動から成り立っている

⁹⁾Provision（提供サービスを決定すること）と Production（サービスを創出すること）の区別に関するこの説明は、ヴィンセント・オストロム、エリノー・オストロム共著「Public Goods and Public Choice（公共財と公共の選択）」（E・S・サヴァス編「Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance（公共サービス提供の選択肢：サービスの改善に向けて）」（コロラド州ブルダー：ウエストビュー出版、1978年）所収、7-49頁）における議論の一部拠っている。Provision（提供サービスを決定すること）と Production（サービスを創出すること）の区別については、テッド・コルデリー「Rethinking Public Service Delivery（公共サービス提供を再考する）」（バーバラ・H・ムーア編「The Entrepreneur in Local Government（地方自治における起業家）」（ワシントン特別区：国際都市経営協会、1983年）所収43-48頁）においても展開されている。また、コルデリー「Two Concepts of Privatization（民営化に関する二つの考え方）」（Public Administration Review（行政レビュー）46号（1986年7/8月）、285-291頁）を参照されたい。

る。この報告書は、公共財や公共サービスに関する公的提供の面及びこれに関連する活動の面に焦点を合せている。だからといって、このことは、公共サービスを提供しないこととか民営化といった、提供サービスの決定に係わる他の面の重要性をないがしろにするものではない。むしろ、提供サービス決定に係わる活動の重要な一側面を掘り下げて検証し、また地方公共経済圏の構造に関する各種の組織的選択の持つ意味合いを探ることに焦点を絞っているのである。

サービスを創り出すこと（提供サービスを決定することと区別されたものとして）は、インプットされたもの（投入）がアウトプット（産出）されるという優れて技術的なプロセス、すなわち、ものを作ること（多くの場合サービスを供給するということ）である。提供サービスを決定することに関するこの一部は、サービスを創り出す人々との関係を築くということがあるが、それは必ずしも自らサービスを創り出すということとは結びつかない。そのような意味でいうと提供サービスを決定することは、家計と似ている。経済学的定義でいうと、家計で基本的に決定しなければならないことは、(1) 自分自身ですか、(2) 市場に行って物やサービスを購入するか、のどちらかを決めることである。どの家計でも、食事であるか、洗濯であるか、自宅建築であるかはともかくとして、ある部分の物なりサービスは自分自身で行う。これは、ほとんどの提供サービス決定団体においても当てはまることである。現代における家計は、掃除、料理や日曜大工を上手にこなす腕前といったサービスを創り出す基準よりも、自分ですか市場に行くか、といった色々に存在する選好の中で決めるといった提供サービスを決定する基準に、より依拠して営まれる傾向にある（十分に整備された市場経済にアクセスできない家計においては全く異なることとなるが）。サービス提供というものが他の機関（公共か民間であるかはともかく）に委ねられたとしても、その一連の過程はしばしば「共同生産」と考えていい場合がある。例えば、専門化された生産者（先生）が製品（教育）を生産するために住民としての消費者（生徒）と相互に影響し合う、といったように¹⁰⁾。そのような意味でいうと、家計の構成員と同様に、提供サービス決定団体の構成員は、そのサービス創出を「外部」生産者に任せるような場合も、その創出プロセスに依然として詳細に関与することとなるであろう。

地方公共経済圏は、提供サービス決定団体とサービス創出団体の色々な組合わせで成り立っている。提供サービス決定団体とは、集団意志決定をするように組織化された地域社会をいうのである。政府という形態の仕組みは、提供サービスを決定することを組織化する一つの方法であるが、勿論別の方法もある。それは主に、高層集合住宅のような住宅所有者の集まりや組織化された（地方団体の）地区自治組織のようなものである。市町村、タウンシップ、郡、学校区及び特別区は全て、色々な地域社会のために提供サービスを決定する団体として機能している（それら団体間では重層している場合もあるが）。サービスを創り出す団体は、民間会社あるいは提供サービス決定団体が単独（あるいは複数団体が共同で）で組織化した公的機関や部局もある。提供サービス決定団体とサービス創出団体との組合わせで形成される関係の類型については、第2章、第3章及び第4章で取扱う。

¹⁰⁾ ゴードン・P・ウィッターカー「Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery（共同生産：公共サービス提供への住民参加）」（Public Administration Review（行政レビュー）40号、1980年5/6月、43-48頁）を参照されたい。

第1章 提供サービス決定とサービス創出を区別する

提供サービスを決定することとサービスを創り出すことを区別することは、地方政府の組織化に関する新しい考え方にその立論基礎を与える。ロイス・ハンソン（ミネソタ大学ヒューバート・ハンフリー政治問題研究所副学部長）は最近次のように述べている。

「政府というものは、政策を作ってサービスや公共施設を提供する責任を有するが、それらの提供は、費用効果や公平という考え方に基づいて、公共、民間いずれかのセクターで行われても良いものである、という認識が広まっている。」¹¹⁾

地方政府の仕事それ自体は、次第にサービスを創り出すことよりも提供サービスを決定することというように主に考えられてきている。提供サービスを決定する組織の選択とそのサービスを創り出す組織の選択に関しては、それぞれ異なる基準が適用されるのである。それは、地方公共経済圏において提供サービス決定を組織化するパターンは、サービスを創り出すことのそれとは、かなり異なるということに繋がるのである。

1.3 提供サービス決定の組織化

ひとつの地域公共経済圏において提供サービス決定を組織化する場合、次の三つの問題にぶつかる。すなわち、① 選好を明らかにすること、② 財政的公平、③ 説明責任、である。これらの問題は、提供サービス決定における効率性を評価する基準を問うている。これは、勿論サービス創出における効率性とは別個のものである。

1.3.1 提供サービス決定に係る問題

選好を明らかにすること

提供サービスに関する決定が住民の強い自発的意志で行われるとした場合、住民は公共財・サービスに関する選好を隠したがる傾向があるので個々人の真の選好を明らかにするという問題が生ずる。個々の住民が、勝手に「集団的意思決定」という手続きから抜け出せないようにする、という制度的必要性は存在する（一人の住民が一つの地方団体から転出することは勿論できるが、そのことと一つの地方団体に住んでいながら、その提供サービス決定というものから抜出すということとは全く異なることである。）。集団的に意思決定をしようということは、色々な方法で可能である（市町村、郡、タウン・シップ、特別区及び地区自治組織は、住民に対し彼らが集団として動けるように制度的に色々な権能を与えている。）。

ある集団的意思決定をする形が決まれば、個々の選択が適当な地域社会での一つの選択としてうまく収斂するよう個々の住民の意思表示の歪曲をできるだけ押さえ、また、政策決定権者に適切な情報がスムーズに流れるような提供サービス決定団体をどのように組織化するか、という問題が生ずる。集団的に意思決定を行う過程においては、選好と情報をともに歪める可能性は少なからずある。ジョン・スチュアート・ミルは、その著作「自由について」の中で、この問題について次のように述べている。人々が現在自己統治

¹¹⁾ロイス・ハンソン「The Urban Future: New Policies and Issues（都市の未来：新政策と課題）」（Journal of Housing（住宅ジャーナル）44号、1987年1/2月、18頁）を参照されたい。

と称しているものは、「個々の人間それぞれの政府ではなく、自分を除くそれ以外の人々の政府」である、と。多数決とは、人々の選好というものがどのようなものであったとしても、それらの選好をひとつに収斂させるものとして使われるが、その結果は、色々な選好なり意見のある個々の人間なりグループにとっては、恣意的であったり、不公平であったり、感受性に欠けるものであったりすることがある¹²⁾。このような好ましからざる結果を避けるためには、その集団的意志決定の手続きや構造に関し、次のようなことを考えなければならない。すなわち、多様な地域社会における選好というものに配慮しなければならないこと、及び地域社会のその時々状況に応じて、時宜にかなった情報を流すようにすること、である。

提供サービス決定団体の規模に関しては、提供サービス決定（あるいは未決定）によって直接的に影響を受ける人々がその団体の境界内の住民である限り、特定の決まり切った規模というものはない。そのような境界の広狭というものは、対象となる公共財なり公共サービスの種類によって異なるものである。「ベスト」の境界とは、関係する人々の「集団」を含み、大幅に選好が異なる人々の「集団」を含まない程度の大きさである。要約すると、提供サービスを決定する団体は、地域を接して居住する人々における「利害の共通」の範囲にできるだけ忠実に境界を定めるべきである。

しかしながら、公共財とか公共サービスが異なれば、どちらかという異なる地域社会を思い浮かべる。「地方」という言葉を地理的意味で考えると、この用語も問題によって異なる。「地方の問題」といっても、色々な広がり、種類が存在する。一つのアプローチは、色々な問題を最大限担うことのできる境界を設定することである。「メトロポリタン政府」という伝統的処方箋は、このアプローチに従ったものである。そこにおける難しさは、「メトロポリタン政府」という一つの広い提供サービスを決定する団体は、その性質に関係なく寄せ集めた種々の異なる利益を有する小地域社会のために活動しなければならないもの、として設立されている、ということである。それに代わる別のアプローチは、異なる公共的問題毎にそれに関連してその共通の利害で組織化される提供サービス決定団体を認め、それらが重層化すること、に依拠しようというものである。

要約すると、選好を明らかにする基準というものは、共通の問題を抱えている人々は、集団的に公共財なり公共サービスを調達したがるであろうから、集団的に行動できるようにしなければならない、ということである。更にいうと、集団的意思決定の困難性は、集団的に行動する権限を、ひとつのところに集中させるのではなく、色々な共通利害を持つ地域社会（ときによっては他に比べて幅広い利害を持つところもある。）に分権すべきである、ということも示唆している。地方統治の基本的なやり方は、色々な利害で重層化している地域社会に最適な方法で集団的行為に係る権限を分権化し、多種多様な提供サービス決定団体の設置を認めることである。

¹²⁾ 多数決の問題に関しては多くの文献がある。基本的なものを二つ挙げれば、ケネス・J・アロー「Social Choice and Individual Values, rev. ed. (社会の選択と個人の価値、改訂版)」(ニューヨーク：ジョン・ワイリー アンド サン社、1963年)、及びダンカン・ブラック「Theory of Committees and Election (委員会と選挙の理論)」(ケンブリッジ：ケンブリッジ大学出版局、1958年)である。

財政的公平

地方公共経済圏での提供サービスを決定することに係る効率性は、その団体の境界で左右される「財政的公平」の程度により変化するものである¹³⁾。その基準は簡単であり、個人（家計なり会社）や団体（近隣社会なり地域社会）は、支払いに応じて取得し、取得に応じて支払う、ということである。もしそうでなければ、人間というものは公共財に対する自分自身の「要望」というものを、次のようなやり方で歪曲するようになるのである。すなわち、他人が支払ってくれるのであれば自分の要望を膨らまし、逆に自分の取り分以上に自分が支払わなければならない場合には、その要望を押さえ込むというように。財政的公平が欠如している場合には、提供サービス決定団体内でのコミュニティの利害を危うくし、あるいは共同して地域社会全体の福祉を増進することよりも、他人の費用で自分自身の取り分を増加させよう、といった気持ちをそれぞれの人間に起こさせることとなるものである。

公共財なり公共サービスの中には、使用者負担が住民間の財政的公平を確保するものとして利用できるものがある（それを利用しようとする際、排除されることもある性格のものであるが）。したがって、公共水泳プールやゴルフコースは、入場料を徴収する場合もある。利便に基づいて課す税金も、同じような目的を持つものである。固定資産税も応益税として一般的に考えられている¹⁴⁾。しかし、使用者負担金と異なり、税金はサービス提供に付随するものではない。税金の徴収は、サービスの提供はともかく、財政的公平を創り出すことはできないものである。一つの地方団体は数多くの種類の異なる地域社会の利害を抱えているが、地方団体は全域ベースで歳入をあげるものであり、決して歳入の基礎となる色々な地域社会からの収入に比例して自動的にサービス提供を行うものではない。一般的にいうと、ひとつの地方団体の境界と地域社会の利害というものが不均衡であればあるほど、財政的公平性に関する問題は大きくなる。

説明責任

提供サービスを決定する団体は、住民と公務員との本人・代理人関係に歪曲が生ずるという可能性に対処しなければならない。全ての地域社会において、構成員の利害を代表する代理人（機関）を必要とする。問題は、機関というものは代表する人々の利益よりも自分自身の利益を広げようとするのがよくある、ということである。それは、特に次のような場合に当てはまる。すなわち、その共同意思表明の大部分を、選出公職者や役人といった機関を通して行うような地域社会である。提供サービスを決定する団体は、個々の

¹³⁾マンカー・オルソン「The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibility among Different Levels of Local Government（『財政的公平』の原則：階層が異なる政府間での責任の分担）」（American Economic Review（アメリカ経済レビュー）59号、1969年5月、479-487頁）

¹⁴⁾ブルース・W・ハミルトン「A Review: Is Property Tax a Beneficial Tax?（一省察：固定資産税は応益税か）」ジョージ・R・ゾドロウ編「Local Provision of Public Service: Tiebout Model after Twenty-Five Years（地方公共サービスの提供：25年後のティボー・モデル）」（ニューヨーク：アカデミック出版、1983年）所収を参照されたい。別の観点のものとして、ジョージ・R・ゾドロウ、ピーター・ミツコウスキー共著「The Incidence of the Property Tax: The Benefit View versus the New View（固定資産税の及ぶ範囲：応益説対新説）」（同一書所収）がある。

住民が実質的な「発言権」を行使できるような方法で組織化されなければならない、それによって提供サービス決定団体の機関として働いている者に対し地域社会での業務遂行に関して説明責任を負わすことができるのである。

住民がその自治体理事者にどの程度説明責任を負わせ易いかどうかは、その地方団体の規模、サービス選好に関する団体内の異質性、及びその団体が行う公共サービスの数、に関係する。ひとつの地域社会の利害に対応して設立される一つの小規模団体の理事者は、住民によって容易に説明責任追及がなされる。色々な利害を抱えた大規模団体の理事者に対し住民が説明責任の追及を行うには、ずっと多くの困難を伴う。単一機能のみを持つ団体は、多くの機能を行う団体よりも説明責任保持の経費は少ない（勿論単一機能団体が増加すれば、全体としてはその経費は増加するが）。全体としていえることは、住民に対して説明責任を負う経費を最小化するには、共通の利害にできるだけ即して提供サービス決定団体を設置するよう、その仕組みを定めることである。

1.3.2 制約要因としての管理運営経費

地方公共経済圏において提供サービスを決定することを組織化することは、次のようなことと関連する。すなわち、共通の利害の範囲を確定するために用いられる境界の決定、税目の選択とその税徴収での財政的公平及び共通の利害に対する自治体理事者の説明責任を追及できるような機会を住民に付与する方法、である。これら三つの基準（選好を明らかにすること、財政的公平、説明責任）が指し示すものは、住民に多種多様な提供サービス決定団体の設置を認めることが望ましいということであり、それは、それらの団体が住民の基本的な共通の利害にできるだけ密接にマッチしたものであるからである。小さな規模で共有される利害は、比較的小規模な提供サービス決定団体として組織されるべきであり、大きな規模で共有される利害は、大規模で重層的な提供サービス決定団体として組織されるべきである。

しかしながら、この三つの基準はどれも、提供サービス決定団体を設置する際の普遍的な制約要因については触れていない¹⁵⁾。複数の提供サービス決定団体を設立する際の制約要因は、これを組織する費用と運営する費用からなる管理運営経費である¹⁶⁾。公共であろうと民間であろうと、仕事には経費を伴う。民間において経費とは、売り手と買い手を

¹⁵⁾ 選好を明らかにするという基準は、提供サービス決定団体に関し問題の規模に応じて最小限の規模という制約要件が存在することを示唆する。この基準があることで、小規模組織の乱立に歯止めが掛かることになる。さもないと、財政的公平の原則によって、世帯ごとに自治体が作られるような方向になりかねないであろう。

¹⁶⁾ 組織化と運営の費用を、主に管理運営費と解するのは、ここでの議論が提供サービス決定団体だけに關するものだからである。提供サービス決定団体の立ち上げには資本費（例えば市庁舎の建築費と維持費）や労務費（例えば市支配人の給与）が含まれることは事実だが、地方政府における資本費や労務費のほとんどは公共財・サービスの決定ではなく、公共財・サービスの創出に関わるものである。一般に提供サービス決定団体に係る費用は、社会的関係の持続に関連する単独もしくは共同の意志決定に要する費用としての管理運営費であると考えられる。ある種の労務費は、民間部門で弁護士や交渉人を雇う費用と似て、他者に対して個人や集団を代表するために負う特別の管理運営費と考えることができる。管理運営費に関する全般的な議論については、オリバー・E・ウィリアムソン「Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations（管理運営費の経済学：契約関係の統治）」（Journal of Law and Economics（法律と経済学誌）22号、1979年10月、223-261頁）を参照されたい。

第1章 提供サービス決定とサービス創出を区別する

捜し出し、価格交渉を行って契約するまでの時間と労力から成り立つ。公共において経費とは、選挙、意思疎通や会合といった集団的意志を決定すること及び責任を担保する報告等に費やされる時間と労力から成り立つ。住民参加に要する経費も役所経費に加えて計算されなければならない。

選好を明らかにすること、財政的公平及び説明責任に関する価値というものは、提供サービス決定団体をそれぞれ創設し維持するための費用とは、ある程度は二律背反的性格を持つものである。創設費用は主に事業開始時に限定されるが、それぞれの提供サービス決定団体を運営するために生ずる限界費用（ひとつの団体を追加して生ずる追加運営費用）は、継続するのである。しかし、運営に関する限界費用は、運営全体の経費と等価ではない。一つの提供サービス決定団体を追加することは、多分、他の団体にとってはその仕事の一部が不要になった、ということである（または、追加して仕事を行う必要がないということである。）。もし、住民参加経費を含めて各団体の限界費用というものが推計されるのであれば、複数の提供サービス決定団体間の「重複化」を巡る議論の大半は、基本的に解決されるであろう。それは、より正確に選好が明らかになるとか、より財政的公平が推進されるとか、より説明責任が明確になる（あるいは、より経費がかからないで説明責任が明確になる）とか、いったものに関する費用を示すものとなろう¹⁷⁾。

提供サービス決定団体の適切な数を選択することは、住民にとっては最適化に関する問題である。例えば、広く地域社会の公共サービスを提供している市町村、郡、タウンシップから切り離された提供サービス決定団体としての学校区、の組織というものを考えてみよう。市議会とは別に教育委員会委員を選出するということは、明らかに追加的費用（選挙、職員、会合）を伴い、それはほとんど管理運営経費である。もし、ひとつの地域社会で学校区と市町村（多分、これが普通であろう。）が設立されている場合には、財政的公平が問題になることはないであろう。問題は、選好を明らかにすることと説明責任といった点に関する相違であろう。教育委員会委員選挙を切り離して行うので、選挙の際に、学校に関する選好と警察サービスやゴミ収集サービスに対する選好とを同時に行う必要はない。学校運営に関する責任追求は、他の行政サービス機能のそれとは切り離して行うことができる。学校に関する説明責任追求を他から切り離して追求できるということは、そこに、市町村と別個に提供サービス決定団体を設置するために必要となる限界費用に見合うだけの価値がおそらくあるということであろう。この問題で通常表明される別のいい方は、学校を「政治からはなせ」というものである。この意味することは、教育を地域社会の他の分野と混同させないようにしようというものである。

一方、地域社会は、警察サービスとゴミ収集については同じ地域社会でわざわざ別個の提供サービス決定団体で行う必要がないというように判断する場合がある。このふたつのサービスの性格は全く異なるが、同じ地域社会である限り、一つの提供サービス決定団体

¹⁷⁾ディビッド・L・チコインとノーマン・ワルツァーは、イリノイ州で住民1,000人当たり一つの政府組織を新たに設置すると、その財政的管理に要する平均費用は一人当たり1.21ドルになると推計している。新たに特別区を設置する場合には、一人当たり費用は2.03ドルになるとの推計である。チコインとワルツァーは、これらの結果が「一般に膾炙している重複という見方と一貫するもの」と解釈する。このような「重複」が浪費に当たるかどうかは、しかし、住民が新たな組織のもたらす便益をどのように評価するかにかかっている。チコイン、ワルツァー共著「Governmental Structure and Local Public Finance（政府の仕組みと地方財政）」（ボストン：イルジェスレイジャー、ガン アンド ヘイン社、1985年）223頁

で二つのサービスを行う方が管理運営経費を節約できる可能性がある、ということであろう。

しかし、提供サービス決定団体の最適の数は、状況によって変化するものである。例えば、これまで属している郡の中で住民が新しく市町村を創設することを決定した場合を考えてみよう。この場合における問題は、その地域社会が、自分たちの選好なり利益が新しく団体を設置することを正当化するほどに、郡の他の地域社会と十分に異なっているかどうか、ということである。新しく市町村を創設するための初期費用は、少なくとも市町村創設の申立てや住民投票に関する費用を含めてかなりのものである。限界運営費用も、これまで属していた郡が行うサービス費用に加えて新市長と新市議会議員に対する費用が追加されるので、プラスになる傾向がある。しかし、同時に郡議会議員や他の選出郡公職者の仕事量はどちらかというと減少するであろう。選好を明らかにすること、財政的公平及び説明責任の領域では、潜在的に便益が見込めるであろう。選好がもっと正確に明らかにされるようになれば、住民は新しい市町村において相当異なる水準のサービスやその組合わせを享受できるようになるであろう。より財政的公平が確保されれば、郡全体の立場から見ると、サービスや地域社会間の資源配分がより効率的になることもある。こじんまりした地域社会で説明責任が担保されるようになれば、その住民は、地方政府の仕事ぶりをもっと彼らの選好に即したものにさせることができるであろう。説明責任の担保に関して住民参加をさせた場合の経費は、公職者に簡単に接触できるようになるので実際のところは減少するであろう。住民が決定しなければならない問題は、新しい団体を創設し維持する場合のメリットなり利益というものが、設立総費用なり限界運営経費というものを上回るかどうかということである。

既存の提供サービス決定団体を統合するということは、同じ問題を逆の形で提起している。ひとつの団体をなくすことに伴う限界利益が、選好を明らかにすること、財政的公平や説明責任といった点に関する費用よりも大きいかどうか、ということである。地域社会はまた、ときとして地域内における潜在的再配分という要素を考えなければならないことがある。経済的に困窮している地域社会が、富裕な地域社会と一つの提供サービス決定団体を形成している場合には、その関連で利益を得るであろう（ただ、そのような場合にはある程度その政治的リスクによって幾分割引をしなければならない。）。この要素は、運営経費に関し計算された限界利益に追加されなければならない。

提供サービス決定団体を創設し運営することは経費を要する活動であるので、選好を明らかにすること、財政的公平や説明責任の改善には、収穫逦減の法則が当てはまると見ろ向きもあるかもしれない。これら三つのものに関して完全な基準を求めても、それは不可能である。住民（またはその代表者）が決定しなければならないことは、一つの提供サービス決定団体を新たに設置し運営することに要する追加的経費よりも、その設置により増加される実績が、提供サービスを決定することに関する主要な基準から見て、価値があるかどうかということである。一つの団体を追加することは、住民一人当たりの団体が増加することであるから、新しく設置するよりも既存の団体に機能を割り当てた方が、ある時点では効率的になることもある。複数の機能を持つ団体という発想の一部は、そのような管理運営経費の節減というものである。しかし、このことは、多目的を持つ団体が特別目的を有する団体よりも、常に好まれることを意味せず、答えは、ケース・バイ・ケースで

ある。

地方公共経済圏における提供サービス決定の効率性は、時代の変化で左右される計算とか二律背反といった複雑な組合わせ（それらのいくつかは、そもそも主観的なものであるが）に依存する。住民が決定を下すということを別にすれば、団体の効率性を決定するのはなにもない。歴史的にいうと、地方政府の「濫立」というものに大きな関心が払われてきた。このような考え方に基づいて、新しい地方政府を創設する住民の権能を制限しようという制度の提案がなされ、一部は実行に移されたのである¹⁸⁾。しかしながら、このような制度がなかったら、団体が歯止めもなく濫立したというように考えるべきではない。住民が新しく提供サービス決定団体を設立することによる利益と費用というものを考慮することができない、などと考えるなんの根拠もないのである、よしんば利益と費用を正確に定量化できないとしても。地域社会のなかには、新しい団体に反対するものもあるであろうし、隣接する団体との合併を選ぶものもあろう¹⁹⁾。地方公共経済圏において提供サービス決定団体の数が増加することは、それがなにも際限なく行われていく、ということの意味するものではない。

1.4 サービス創出の組織化

サービス創出の組織化は、提供サービス決定とは対照的に、資源を「投入」し「生産物」を産出する、という技術的な転換を取扱うという考え方に基づいて行われる。残念ながら、誰もよい警察とかよい教育を作りだす「料理法」²⁰⁾を示せないでいる一方、よい道路維持とかゴミ収集といったものについては、どちらかというによく知られている。しかし、ほとんどの公共財や公共サービスは、近隣社会状況といったような、効果的にサービスを創り出すことの選択ができるような特定の時間と場所に関する情報を、どれだけ利用できるかということに左右される²¹⁾。次のことが強調される必要がある。すなわち、個々の生産者が、公共財・サービスの生産プロセスの規模と組織に関し、地域的に精通した判断ができるようになっているか、ということである。これが、流れ作業における「組立てライン」という工場生産と、公共サービスにおけるサービス創出との大きな問題の違いである。

¹⁸⁾ これらのルールについては第6章を参照されたい。

¹⁹⁾ 両者の例はACIRのセントルイス郡調査に見ることができる。郡人口の40%は自治体の未設置地域に住んでいる。一部の地域では住民選好の変化に対応して自治体の設置運動が起こっているが、長年にわたり地域社会として認められているものの自治体を設置しようとはしない地域もある。他方では、2~3の小さな自治体で合併するところもある。ACIR「Metropolitan Organization: The St. Louis Case（メトロポリタン地域の組織：セントルイスの事例）」（1987年刊行予定）を参照されたい。

²⁰⁾ 専門用語では「生産関数」といい、投入物の色々な組み合わせに利用可能な技術を適用すると、どのような産出物になるかを特定することである。ワーナー・Z・ヒルシュ「Urban Economic Analysis（都市経済分析）」（ニューヨーク：マグローヒル書店、1973年）を参照されたい。多くの地方公共財・サービスの生産関数はわかっていない。

²¹⁾ 公共財・サービスの創出について健全な決定を行うのに必要な情報の一つの類型は、時間と場所が特定していなければならないということであり、一般的な知識では不十分である。道路サービスを例にとると、穴ボコがいつ、どこにできたか、ということがわからなければその補修はできない。同様に、警察サービスの場合に、外来者を居住者と区別し、異常事態を通常の状態から区別することができるかどうかは、地域社会に関する特定の知識に依存する。

1.4.1 サービス創出の問題

共同生産

歴史的にいうと、サービスを創り出す際に考えなければならないこととして特に強調されてきたのは、「管理」、すなわちヒトとモノをどのように組合わせるか、という重要性であった。人的資源とは、一般的に雇用者－被雇用者といった関係で考えられてきた。しかし、多くの公共サービスは、サービスを創り出すプロセスの不可欠な部分として、消費者である住民の生産的な協力を頼るところが多い。サービス創出における消費者としての住民参加とは、提供サービスを決定する際におけるそれとは異なり、「共同生産」といわれるものである²²⁾。被雇用者とは異なり、住民はそんなに簡単には管理専門家の指示には従わないものである。学校や警察署のような地方公共行政機関の生産性が住民の協力にかなり依存しているということは、広く知られていることであるが、住民をどのようにサービス創出のプロセスに組み込むべきであるかについては、あまり理解がなされていない。しかし、行政サービスに関し必要とされる時間と場所に関する最も重要な情報源は、住民なのである。この共同生産の必要性は、地域公共経済圏においてサービス創出を組織化する場合、従来の専門的管理というものの重要性と組合わせる必要がある。住民が共同生産者としてサービス創出に貢献したいという意欲は、ときとして地域社会のニーズや選好に対処する場合におけるサービス創出団体の能力の決め手ともなる。

規模の利益

公共財と公共サービスとでは大きな違いがあり、前者は資本集約的、後者は労働集約的、である。水道や下水道のような資本集約的財は「規模の利益」というものによって特色づけられることが多い。すなわち、サービス創出の規模が増加するに従って単位当たりの平均費用が逡減するというものである²³⁾。警察とか教育といった労働集約的サービスは、直ぐに規模の利益というものを費消してしまうことが多い。というのはこのようなサービスは、特定の時間と場所に関する情報といった、人手に大きく依存しているサービスだからである。財やサービスが異なれば、その規模の利益についても異なるように分類されることが多い、すなわち、規模の利益が非常に小さな場合もあれば、極めて大きな場合もある、というように。この考え方は、一つのサービスを構成するそれぞれの部分についても適用可能である。規模の利益は、同一人口に対する一人当たりのサービス創出のレベルを引き上げる場合と、それとは異なって同じ一人当たりのレベルは同じだがそれをそのまま多くの人口に当てはめる場合とでは、規模の利益は随分と違ったものになるだろう。

²²⁾ ロジャー・B・パークスほか「Consumers as Coproducers of Public Services: Some Economic and Political Considerations (公共サービスの共同生産者としての消費者：いくつかの経済的、政治的考察)」(Policy Studies Journal (政策研究ジャーナル) 9号、1981年夏、1,001-1,011頁)、及びゴードン・P・ウィッテカー「前掲書」を参照されたい。

²³⁾ 公共部門における規模の利益に関する最も行き届いた議論は、ワーナー・Z・ヒルシュの著作(前掲書、331-334頁)に見られる。概して、規模の利益は地方団体の規模との関係で、非常に幅広い範囲で規模に対して一定のリターンを示すU字型のカーブを描く。警察パトロールのような労働集約的なサービスの場合、規模の利益はすぐに、多分人口4,000人の小さな地域社会の規模で、失われてしまう。これは実際のパトロールという構成要素に当てはまるのであって、無線通信のような支援サービスには当てはまらない。

第1章 提供サービス決定とサービス創出を区別する

規模の利益がたまたま提供サービス決定団体の組織の規模とうまく合致する場合には、直営方式がふさわしい。例えば、小規模市町村においては、警察パトロールを効率的に行うことが可能である。この警察パトロールの場合における規模の利益は、警察官4～5人までははっきりと見られが、それ以上の増加は一定の利益（最終的には利益は減少していくが）をもたらすに過ぎない²⁴⁾。同様に、大規模市町村においては、警察犯罪鑑識所のような、より資本集約的性格を持つサービスについては、直営方式で効率的に運営することができる。しかし、提供サービス決定団体は、提供サービス決定に関する基準に従って設置されていく（大きい、小さいはあるけれども）ことが多いであろうが、それは必ずしも、ある公共サービスなりその構成部分における規模の利益とはぴたっと合致するものではない。これが、提供サービスを決定する組織とは切り離して別にサービスを創り出す組織を設置する大半の理由である。

1.4.2 制約要因としての調整経費

公共財や公共サービスの創出なり提供というものは、非常に多くのものから構成されており、住民に直接提供される公共サービスに関連するものもあれば、その直接サービスを担当するものを支援するために提供されるものもある。一つの公共サービスを構成するそれぞれの部分は、それぞれ異なる規模の利益をもつ（サービス全体としては、ながい目で見ると一定の利益を示すのであるが）。しかし、公共サービスを構成するそれぞれの部分を創り出す際には、色々な形での調整というものを必要とする。調整は、折合いを見つける過程において要する時間と労働の点から見ても高くつくものである。この調整に関係する費用は、新たな提供サービス決定団体の濫立の制約要因となる管理運営経費と同じように、新たなサービス創出団体の濫立を制約するものと考えられる。サービス創出団体の最適な数というものは、規模の利益と調整経費という二つのものの二律背反のなかで決まってくる。しかし、調整経費は、サービス創出団体の中でも発生するものである。したがって、サービス創出団体に関する適切な制約要因は、ある特定のサービス創出団体における全体としての調整経費ではなく、新しく団体を追加した場合の限界費用としての調整経費、というように考える²⁵⁾。

1.5 提供サービス決定とサービス創出との組合わせ

地方公共経済圏において提供サービスを決定することとサービスを創り出すことを区別することは、提供サービス決定団体とサービス創出団体の組合わせに関して幅広い可能性を開くこととなる。主な例は、次のとおりである。

²⁴⁾ 23 に同じ

²⁵⁾ この問題については第4章でもっと詳しく展開する。

- * **直営方式** 提供サービス決定団体が自分自身の組織でサービスを創り出す。これは、伝統的な地方制度におけるモデルである。市町村は、その部局を設けて警察、消防、公共事業等のサービスを行う。
- * **協同方式** それぞれの提供サービス決定団体のサービス創出部局が協同してサービス（全部の場合もあるし一部の場合もある。）創出を行う。例えば、二つの警察本部がそれぞれの所管で発生した一連の強盗事件の捜査を協同で行う。
- * **共同設置方式** 二つ以上の提供サービス決定団体が合同して一つのサービス創出団体を組織する。例えば、多くの小規模市町村が合同してひとつの警察や消防の緊急出動センターを設置し、財政的及び行政的に合同するものである。
- * **政府間委託契約方式** 提供サービス決定団体が公共サービスの創出を他の提供サービス決定団体に委託契約し、その団体がサービス創出の組織化に関し責任を負う。
- * **民間委託契約** 提供サービス決定団体が民間業者と委託契約し、その民間業者がサービス創出の組織化に関し責任を負う。
- * **特許方式** 提供サービス決定団体が提供サービスの基準を設定するとともに特定の民間業者を指定するが、その民間業者からのサービスを購入するかどうかの選択は、消費者である住民に任せるものである。例えば、市町村が自分でゴミ収集する代わりに、一つのゴミ収集業者を選定し、当該地域の住民に対するゴミ収集というサービス販売を一手に行うことを認める。
- * **バウチャー方式** 提供サービス決定団体がサービス創出の標準を設定するとともに税負担と予算支出を通してそのレベルも決定するが、そのサービス創出者に関しては民間や官庁を問わず認めるものである。政府から住民に配布されるバウチャーを使用する方式は、現在、住宅とか福祉サービスに関して広く用いられているが、これは公共サービスに関し公財政と住民のサービス選択を結びつけたものである。

行政学は、従来最良の地方政府とは、全サービス提供政府（垂直的に統合された民間会社とどちらかというとき類似的であるが）、すなわち、全ての行政サービスに関し提供サービス決定とサービス創出の両方の機能を合わせもつもの、と考えてきた。提供サービスを決定することに関して見ると、比較的大規模一般目的型政府が、一つの予算書において競合する利害関係に基づくバランスを最も良く取れる、と考えてきた。サービスを創り出すことに関して見ると、規模の利益とサービス創出部門間の調整は、一人の地方政府管理者が関連部局にそのサービスを割り当てることができるような制度のときに、最もうまくいくと考えてきた。この二つの考え方はともに、組織における多様性の利点というものを見逃している。

提供サービスを決定することとサービスを創り出すことを組織化する場合の多様性、さらに提供サービス決定とサービス創出を関連させる場合の多様性は、伝統的な地方政府の見方が考える以上に変化に富む可能性がある。多くの地方政府は、自分の基本的な役割は、サービス創出と明確に区別された提供サービス決定であり、自らの部局なり公務員を使って行う直営方式は、利用できる最も良い方策である場合のみ選択するものだ、というように考え始めてきている。メリットがあれば、提供サービス決定とサービス創出を区別する考え方は、地方公共経済圏における提供サービス決定の組織化は潜在的にそれ自体の基準に従って自由にできるものとし、ただその制約条件として提供サービス決定団体を追加する場合の管理運営経費というものが内面的にあるだけである。

1.6 統治

複数の提供サービス決定団体とサービス創出団体によって特色づけられる地方公共経済圏の統治とは、どのような単一の提供サービス決定団体も既得権化されないというものである。統治とは、提供サービスを決定することでもないしサービスを創出することでもない。そうではなく、統治とは「ルール」を選択することに関係する。すなわち、「ルール」とは、制度的な仕組みをつくり、その中で住民と自治体理事者が、提供サービス決定とサービス創出に関する組合わせを選ぶことである。統治のプロセスは、参加者間の対立を解決し、その合意された公平な枠組みを維持することである。統治作用は、提供サービス決定とサービス創出とも切り離すことができるものである。

地方公共経済圏を統治するにあたって基本的に注意を払わなければならないことは、住民と自治体理事者が、一定の体系化されたルールを取りまとめるとともに定期的に見直すことによって、個人及び地域社会において相互に有益な提供サービス決定とサービス創出に関する仕組みを探求し、作成することができるようにすることである。良いルールとは、次のようなものを含んでいる、① 提供サービスを決定することの組織化（これは、集団的意志決定に関する権限、税徴収の仕組み、規制における「強制」権限の使用、選挙、住民投票、自治体理事者の公的説明責任がどう定まっているか、に左右される。）、② サービスを創り出すことの組織化、③ 提供サービス決定団体とサービス創出団体との関係（特に委託契約及び共同設置方式）。

統治の仕組みは、紛争が生じたような場合（例えば境界や税負担）に関しては、特定の事例に一般原則が適用されるように明文化されていなければならず、また関係者に解決を促すようになっていなければならない。既存のルールで決着を見いだすことができない場合には、新しいルールが必要とされる。提供サービス決定団体間における財政的不公平は、区分化の進んだ地方公共経済圏においては紛争の種になる可能性がある。税源をどう取扱うかを定めている財政ルールの修正（特に色々な課税対象の利用、場合によっては税の共管）は、ときとして財政紛争に対する回答となる場合がある。メトロポリタン地域でよく見られる区分化の進んだ地方公共経済圏は、メトロポリタン統治という形態を求めることがある。しかし、その統治とは、住民に一定のルールの中で基本的な仕組みを選択させる、一つの統治形態にすぎない。

したがって、地方公共経済圏の「組織化」は、二つのレベルで考えられるべきである。第一のレベルは、「統治に関するレベル」（ルールの維持）ともいうべきものであり、そこにおいてルールとは、提供サービス決定とサービス創出に関する仕組みを立ち上げる仕組みを作ることであり、ルールを作ること、ルールを適用すること、ルールを強制する手段、といったものを含まなければならない。第二のレベルは、「提供サービス決定とサービス創出に関するレベル」ともいうべきものであり、特定の地域社会の利害に対応する特定の公共財なり公共サービスに関する特定の提供サービス決定とサービス創出に係る仕組みの維持に関するものである。この二つのレベルにおける組織化は、実際に公共財なり公共サービスの提供が決定され、創り出され、提供され、消費されるといった活動とは切り離して考えられるべきものである。

経験上最も論争のある地方政府（特にメトロポリタン地域において）に関する問題は、

各レベルでの組織間の問題あるいは組織とその活動との間に絡むものである。自由放任的に地方政府設置を認めるルールによって引き起こされるばらばらに細分化された地方政府の出現は、未調整な公共サービスの提供ということに結果としてならないか。住民に市町村の他にも特別区を設置することを認めることによって生ずる、重層化された地方政府の出現は、資源配分のミスや労力のダブリというものを引き起こさないか。統治のレベルにおいて住民に複数の提供サービス決定団体を設置する権限を与えることは、提供サービス決定とサービス創出に関するレベルにおいてそれら団体の多種多様化をもたらし、それらは地方で提供しなければならない幅広い公共サービスに関してその生産性を高めたり、即応的に対応するようになるのであろうか。

1.7 公平

地方公共経済圏の統治を考える場合、住民に対し一定レベルの行政サービスを公平に提供し続ける、といった点も含まなければならない。この問題の取り扱いに関しては、二つの方法がある。ひとつは、伝統的な地方政府の組織化に関する考え方であるが、所得水準が異なるような異質な地域社会を包含するように、提供サービス決定団体の境界を拡大することである。このような異質な地域社会で財源をプール化し、かつ、ニーズに応じて公共サービスを提供することが、公平を達成するというものである。住民財源は住民サービスに充分見合うものとなるであろう。もう一つ方法は、大きな規模で財源をプールするように重層化した色々な提供サービス決定団体を設置し、そこで一定の基準に従って経済的に疲弊していると考えられる提供サービス決定団体に、財源を再配分するというものである。米国では、両方の方法ともある程度利用されている。学校区統合は多分前者の主要な例であろう。しかし、この統合に関しては、多くの州において州単位で基金を設定し、そこにおいて複雑な算定方法を使って学校区に財源再配分を行うことを、併せて実施している。この中間のやり方として最初に行われたものにミネアポリス-セントポール地域の例があり、それは、商業用及び工業用固定資産からの税収を部分的ではあるが、メトロポリタン地域単位で共有するというものである。

財源を再配分しようという考え方は、それがどのようなものであれ、財政的公平の基準から離れるものである。意識的に異質な地域社会を取り込もうというために提供サービス決定団体の境界を定めることは、財政的公平というものの考え方とは相容れないものである。しかし、「支払いに応じて取得し、取得に応じて支払う」という考え方も、再配分上の公平ではないけれども、公平というものの原則である。重層的な地方政府間の再配分に依拠する方法は、第一順位としての組織の基準、すなわち、地方政府は財政的に公平であるという原則、と第二順位としての再配分上の公平を組み合わせようとしているものである。第一順位としての組織の基準では、財源配分の許容限度を超えるような活動状況が生ずる場合にのみ、再配分しようという試みが行われるのである。第一順位の基準によって色々な区分化が進んだ組織を作ることによって、「公平」に関する深刻な問題を惹起しないか（その生じた公平問題は、重層する地方政府で対処しようとしているのであるが）、という基本的な問題がある。この問題は実証研究でのみ回答可能である。この問題を従来

のいい方でいうと次のようになる、すなわち、ばらばらに細分化された地方政府は、不公平を引き起こさないか。

1.8 政策課題：本報告書が後述する問題

提供サービスを決定することとサービスを創り出すことを区別する考え方は、地方公共経済圏の組織化や統治に関し非常に大きな政策効果を含むものである。しかし、その全てをここで明らかにすることは不可能である。提供サービス決定における規制のやり方、提供サービスとサービス創出を関連づける重要な選択肢としてのフランチャイズ方式やパウチャー方式については、本報告書ではこれ以上取扱わない。その代わりに本報告書の後述部分は、公共サービスにおける提供サービス決定とサービス創出に関する政策課題に焦点をあてるとともに、効率性と公平の観点から検証を進めたいと思う²⁶⁾。

提供サービス決定とサービス創出を区別することから引き出され、次章以降に取り上げる政策論議は、次のとおりである。

- ＊ サービス創出に関しては、民間委託契約方式及び政府間委託契約方式も直営方式の代替として十分に実現可能な方法である。
- ＊ 超小規模地方政府であっても、「純粋型提供サービス決定団体」として存立可能である。
- ＊ 地方公共経済圏における提供サービス決定団体に関する最適となりそうな組み合わせは、規模が大から小まで幅があることといくつかの政府は重層的であることである。
- ＊ サービス創出に係る仕組みの最適となりそうな組み合わせは、直営方式に加えて同じ公共サービスの構成部分に関し外部委託契約方式が併存することである。
- ＊ 提供サービス決定団体とサービス創出団体に関する最適な組織の組み合わせは、どのような形であっても、単一の決定権者によって企画されたものから選ばれるものではないことである。
- ＊ メトロポリタンや広域に関する「統治」は、メトロポリタン政府や広域政府がなくても可能である。
- ＊ 公平は、地方政府の境界変更よりも重層化された地方政府間の財源再分配による方がよりうまく達成できそうである。

²⁶⁾このような政策課題は、ロナルド・オーカーソン「Local Public Economies: Provision, Production and Governance（地方公共経済：提供サービスの決定、サービスの創出及び統治）」（Intergovernmental Prospect（政府間関係展望）13号、1987年夏/秋、20-25頁）において、もっと手短かに追求されている。

第2章 提供サービス決定とサービス創出を切り離す

2.1 前書き

提供サービスを決定することとサービスを創り出すことを概念上区別することは、必ずしも実行する際にもそれらを分けるということではない。しかし、提供サービス決定とサービス創出を区別することは、公共財なり公共サービスの提供における民間委託契約及び政府間委託契約を明確な選択肢として持つことである。色々な委託契約の活用によって地方公共経済圏に係る仕組みは変化する。提供サービス決定団体は、どのような要因でサービス創出の仕組みを選択するのであろうか。なぜ、ある提供サービス決定団体は、他の団体よりも外部委託契約を数多くするのであろうか。公共サービス提供に関しほとんど外部委託契約をしない団体もあれば、直営サービスは行うとしても少しだけで、ほとんど「純粋型提供サービス決定団体」に近いところもある。このような疑問に対する回答を行う中で、問題としている地方公共経済圏の仕組みを説明し、統治や組織に関する指針を示す。

提供サービス決定の仕組みが決まれば、地方公共経済圏のサービス創出の仕組みは、どの程度外部委託契約を利用するかによって左右される。委託契約は、公共サービスを創り出すものの間に専門性と競争を引き起す傾向がある。しかし、委託契約の程度は、提供サービス決定の仕組みによって変化するが、純粋型提供サービス決定団体は、限定された条件下でのみ成立する傾向がある。

2.2 選択肢としての委託契約

2.2.1 現在の慣行

委託契約に関しては、民間委託契約及び政府間委託契約ともに広範に行われている。最近の ACIR 調査によると、全国規模の代表サンプル調査で 90.8% の市町村が、34 の公共サービスのうち少なくとも一つは、委託契約で提供していると報告されている¹⁾。しかし、

¹⁾ ロバート・スタインとドロレス・マーティンは、ACIR との契約のもとで、1980 年代初頭におけるアメリカの地方政府の委託契約状況を調査した。このために、1982 年から 1983 年にかけて市町村政府に対する二つの調査が行われ、市町村の委託契約に関するデータが集められた。調査はいずれも国際都市経営協会によって行われた。二つの調査の対象は、同じ「領域」の地域社会から選ばれた。すなわち、人口が 1 万人を超える都市の全部と 1 万人未満の都市の 8 分の 1（地理的条件を考慮して選別）である。1982 年の調査では、64 の事業活動について、地方政府が民間委託契約を活用しているかどうかを調べた。1983 年の調査では、42 の事業活動について、前年と比較できる政府を対象に、政府間協定や共同実施によるサービスの提供状況を調べた。二つの調査のデータは統合され、両方の調査に協力した 890 の地域社会のデータが利用できるようになった。このデータは、7 事業分野における 34 事業について、政府間あるいは民間（収益・非収益事業者の別を問わず）委託契約の利用に関する情報を提供する。所在する地方圏、人口、政府形態及びメトロポリタン地域の状況などの項目ごとに統合データが示す事例の分布は、アメリカの 1 万人を超える全都市の「総人口」を代表するデータである。1 万人未満の都市のサンプルは少なすぎて（僅か 17 事例）、この規模の都市に関する有意な一般化はできない。データ解析の全容は、スタインとマーティンに

第2章 提供サービス決定とサービス創出を切り離す

この場合でもほとんどの市町村は、そのサービスのほんのわずかな部分だけを委託契約で行っているだけである。委託契約は、ほとんどの団体である程度行われているが、その程度は平均的な市町村の場合でその提供する公共サービスの1/4にすぎない（先程のACIRの市町村調査では、公共サービスのうち一つ以上の委託契約で行われているものの平均は27%である。45%の市町村ではその公共サービスのわずか15%未満の部分しか外部委託契約していないのである。）²⁾。直営方式は依然として標準であり、委託契約は例外ではあるが、特に民間委託契約は増えつつある。

市町村における外部委託契約の程度やタイプが大きく変化したのは、1970年代以降である。1970年代以前においては、外部契約では公共部門への委託が偏重されていた。1972年ACIRが行った地方政府間の仕組みに関する研究では、政府間委託契約（この委託契約とは、公共サービス提供に関し他の政府機関と契約することをいう。）は、直営方式よりも好まれた代替案であった、としている³⁾。多分、民間業者が育っていなかったことや契約成立に絡む腐敗に対する懸念といったものの両方あるいは一方の理由から、市町村において公共サービスを外部委託する場合には、民間業者を避けて政府機関を選ぶといったこととなった。しかし、このような民間業者に対する忌避というものは、1972年以降劇的に減少した。少なくとも一つ以上の公共サービスを民間委託契約している地域社会の割合は、少なくとも一つ以上の公共サービスを地方政府間委託契約で行っている市の割合よりも18%も多いのである。これは、民間契約の数がいかに増加しているということの証明であるが、このことは政府間契約が絶対数で減少していることを物語っているわけではない。

1980年代における市町村における委託契約は、全く異なるふたつの公共サービス部門で際だった。すなわち、公共事業と健康・社会福祉サービス。この二つの分野の公共サービスに関しては、ACIRのサンプル調査で約2/3の市町村が少なくとも一つ以上の委託契約を行っている、と報告している。総務部門（法制、庶務、コンピューターに関する事務）は第三番目に委託契約で処理がなされている分野であり、前述のサンプル調査で41%の市町村が一つ以上の契約をしていると報告している。交通、治安、教育部門における外部委託契約の利用は、市町村の1/3から1/4程度に及んでいる。公園や余暇活動に関する外部委託契約利用は、あまり進んでおらず、わずか13%にすぎない。

公共事業及び健康・社会福祉分野における外部委託契約の相手は、民間業者が主流である。サンプル調査では半数以上の市町村が、これらの分野において少なくとも一つ以上の民間委託契約を行っている。政府間委託契約は、わずか治安関係公共サービスにおいてのみ主流である。民間業者の中でも一般企業は、総務関係部門、交通関係部門及び公共事業部門において主流である。NPOは、文化活動のサービス分野（図書館と美術館）の委託契約で際だって優勢、また健康・社会福祉サービスにおける市町村委託契約で若干の優位

よる「Contracting for Municipal Services（自治体サービスの委託契約）」ACIR技術報告書、1987年、に収められている。

²⁾残念なことに、この調査で採用された委託契約の評価項目では、自治体直営による公共財・サービスの提供に対する、委託契約の相対的な重要性を金銭的に評価することはできない。支出に関するもっと詳しいデータが不足しているからである。

³⁾ACIR「Intergovernmental Service Arrangements for Delivering Local Public Services: Update 1983（地方公共サービスの提供に関する政府間サービス協定、1983年改訂版）」A-103、1985年10月、45-53頁

を保っている。近隣社会に基礎を置く団体（これは近年登場してきた重要な公共サービス委託契約当事者であるが）は、民間委託契約分野ではさしたる影響も持たないが、最も貢献できる分野のサービスは、治安、健康及び社会福祉の領域である。

ごみ収集⁴⁾、電力供給⁵⁾、消防⁶⁾、警察⁷⁾、拘留及び総務事務⁸⁾に関する実例研究によれば、委託契約による公共サービス提供は、直営方式よりも際だった節約を生み出す、ということを見せている。これらの結論は、地方政府が行う数多くの公共サービスの提供に関し、委託契約はしばしば他の方法よりも効率的な仕組みの一つであること、を示唆している。このような委託契約から生ずる効率性の果実は、次の二つの観点から説明される、①サービス創出における規模の利益、②地方公共経済圏におけるサービス創出に関し、競争が高まることに伴う利益。

特定の公共財なり公共サービスに関し、委託契約することの具体的なメリットは、提供サービス決定団体によって異なるものと考えられる。委託契約方式は、あらゆる条件下であらゆる提供サービス決定団体にわたってどの決められた公共サービスにおいても、一律的に直営方式よりも好ましい、というものではない。小規模地域団体は、大規模地域団体が規模の利益から直営方式を採用する、という同じ理由で、規模の利益から契約方式を選択するであろう。また、大小に拘わらず競争という理由から委託契約を選択するであろうが、その競争の程度は、地方公共経済圏によって異なるということである。地方公共経済圏において提供サービス決定をどのように組織化するかということは、サービス創出の組織化に非常な影響を与える。これは、ACIR の分析から明瞭である。

⁴⁾ トマス・ボーチャーディング、ワーナー・ポマレーン、フレデリック・シュナイダー共著「Comparing the Efficiency of Private and Public Sector Arrangements（民間部門と公共部門の協定の効率性を比較する）」（Journal of Law and Economics, Supplement 2（法律と経済学誌、増補版 2）、1982 年、127-156 頁）

⁵⁾ レイス・ド・アレッシ「Economic Analysis of Government Ownership and Regulation; Theory and Evidence from the Electric Power Industry（政府保有と規制の経済的分析：電力産業からみた理論と実際）」（Public Choice（公共の選択）19 号、1974 年、1-42 頁）及びロバート・W・スパン「Public Versus Private Provision of Government Services（政府サービスの提供：民間と公共の比較）」トマス・ボーチャーディング編「Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth（予算と官僚：政府肥大の原因）」（ノース・カロライナ州ダーラム、デューク大学出版局、1977 年、71-89 頁）

⁶⁾ ロジャー・アールブラント Jr.「Efficiency in the Provision of Fire Services（消防サービス提供における効率性）」（Public Choice（公共の選択）18 号、1-15 頁）

⁷⁾ スティーブン・L・メヘイ「Intergovernmental Contracting for Police Services: An Empirical Analysis（警察サービスの政府間委託契約：実証分析）」（Land Economics（土地の経済学）55 号、1979 年、59-72 頁。）なお、シドニー・ゾネンブルム、ジョン・カーリン、ジョン・C・リーズ共著「How Cities Provide Services: An Evaluation of Alternative Delivery Structures（都市はどのようにサービスを提供しているか：提供の仕組みの選択肢を評価する）」（マサチューセッツ州ケンブリッジ、バリンジャー出版、1977 年、第 5 章）は、結果が必ずしも一様ではないとしている。

⁸⁾ ロバート・E・ディーコン「State and Local Expenditures（州と地方の歳出）」（ジョン・E・ピーターソン、C・L・スペイン共編「Essays in Public Finance and Financial Management: State and Local Perspectives（公共財政と財政運営：州と地方の展望）」（ニューヨーク、チェイサムハウス、1978 年、22-33 頁）、及びトマス・ボーチャーディング、ワーナー・ポマレーン、フレデリック・シュナイダー共著「前掲書」。

2.2.2 色々な委託契約方法の説明

表 2.1 は、市町村における委託契約に関し多変量解析を行った結果を要約したものである⁹⁾。従属変数は、一つ以上の委託契約を行っているとして報告した市町村のサービスの割合であり、それを三つのカテゴリーに分けてある。このモデルに含まれている独立変数の大半は、提供サービス決定の仕組みの中に存する、ある側面や提供サービス決定に係る組織化を規制しているルールを数値化したものである。これらの変数のいくつかは、この表の数値が示すように、委託契約方式の採用に関して有意な関連がある。このモデルは、全体の 84%あまりが当てはまる。

表 2.1: 1982～1983 年度市町村における委託契約の程度に関する logit 推計

Table 2.1 LOGIT ESTIMATES FOR DEGREE OF MUNICIPAL CONTRACTING, 1982-83		
Variable	Logit Estimate	Standard Error
Intercept	3.72	.723
Population ²	.524-5E*	.160-5E
Population	-.000*	-.000
Number of Units of Local Government in SMSA	.001*	.000
Tax Burden	-3.71	.346
Relative Size of Municipal Workforce	-15.79*	11.030
Property Tax Limitation (length of time in effect, 0 = none)	.182*	.081
Local Expenditure Limitation (length of time in effect, 0 = none)	.103	.082
State Centralization	-.039	-.018
Ease of Local Annexation and Consolidation	-.173*	.055
City Manager Form	.328*	.124
Percent of Work Force Unionized	.004	.010
*P < .05		
-2 Log Likelihood Ratio = 1,561		
X ² of log likelihood ratio = 75.8*		
Percent cases predicted = 84.1		
Gamma = .308*		
Percent of cases incorrectly predicted by categories of dependent variable:		
0-10% of services contracted = 9.7		
10-33% of services contracted = 0		
>33% of services contracted = 16.5		

提供サービス決定に関し影響を与えるルールは色々あるが、その中で次のふたつが有意である。①地方政府の固定資産税課税に対する州政府の規制、②市町村の併合及び統合の相対的なし易さ。固定資産税課税に対する規制が長期にわたるほど、及び市町村の統合や併合に関する手続きに対する規制が強まるほど、より委託契約との関連が強まる（支出に関する規制はそれほど関連がない。）。このような傾向が見られることに関する一つの解釈は、地方公共経済圏が、税率引き上げや市町村の境界変更に関し住民の承認を得なければならない、といったように住民に権能をより与えれば、委託契約への傾斜がより進むということである。このモデルでは、税負担の重さは、委託契約との有意な関連はないが、

⁹⁾ここで示した分析は、すでに紹介したロバート・M・スタインとドロレス・T・マーティンが ACIR のために行った研究に基づくものである。スタイン及びマーティンによる「前掲書」を参照されたい。読者は、ここで述べられた調査結果を、ジェームズ・M・フェリスが「The Decision to Contract Out: An Empirical Analysis (外部委託契約の決定：実証的分析)」(Urban Affairs Quarterly (季刊都市問題) 22 号、1986 年 12 月、332-344 頁)で示した分析と比較したいと思うかもしれない。また、ジェームズ・M・フェリス、エリザベス・グレイディ「Contracting Out: For What? With Whom? (外部委託契約：何のため、誰に)」(Public Administration Review (行政レビュー) 46 号、1986 年 7/8 月、332-344 頁)

このことは、他の実証的研究においては支持されていない¹⁰⁾。

市町村における委託契約に対し大きく影響を与える変数としては、メトロポリタン地域（統計的標準メトロポリタン地域－SMSA）に所在する地方政府の数がある。この変数は、市場における地方政府の行政サービスの大きさを計る指標として考えられる。一つの地方公共経済圏における提供サービス決定団体の数は、公共サービスの外部委託に関する潜在的消費者の数に相当する。少なくともアダム・スミス以降、経済学者は、生産における専門性は市場の大きさによって変化すること、を前提としてきた。市場における消費者の数が増加すると、より専門的生産が増加するのである。地方公共経済圏において外部委託契約がより進むということは、サービス創出において専門性がより進むということと関連するのである。一つの地方公共経済圏において提供サービス決定団体の数が増加することは、その中でどの提供サービス決定団体においても委託契約に依存する傾向が強まるということである。提供サービス決定の区分化は、サービス創出の区分化の進捗状況に増幅効果を及ぼすのである。

市町村人口と外部委託契約との関係は、このモデルでは曲線型になっている。小規模及び大規模市町村は中規模市町村よりも外部委託契約を行う傾向がある¹¹⁾。スケール・メリットは、小規模市町村が外部委託契約により依存することへの説明として妥当かもしれないが、同じ理由は大規模市町村がより外部委託契約に頼ることへの説明としては不適當である。事実、伝統的な理論では、地方政府の規模が拡大する論理的帰結は、公共サービスに対する外部委託を避けること（すなわち、自給自足）であるが、このような効果はきわめて限られたもののように思われる。しかし、規模利益の考え方を首尾一貫すれば、それは規模不利益の考え方となる。平均コストは、一般的に生産規模との関連でUカーブを描くと理解されている。生産がゼロから増加するにしたがって、平均コストは、当初低下するもののその後横ばいとなり、最終的にはある時点から増加に転じる。生産において規模の不利益が生ずる一つの重要な例（生産とは直接関連しないものであるが）として、管理面での規模不利益がある。提供サービス決定団体の規模が拡大しある点を超えると、直営方式拡大に伴う管理上の困難が増すので、サービス創出の技術的側面で達成された規模の利益が、相殺されることとなるであろう。この観点から見ると、大規模市町村において外部委託契約に依存する傾向が強まっていることは、次のような自治体理事者達の努力を反映しているようである。すなわち、公共サービスの構成部分の一部を外部委託することによって、彼等が内部的に処理しなければならない問題を簡素化しようとするのである。

表 2.1 の評価を出すために利用した市町村のサンプルは、人口 10,000 人を超えるものに限定した。もし、サンプリングでもっと小規模市町村を使ったら、規模の小ささと委託契約依存率の関係は、間違いなくもっと明白なものであったであろう。ACIR は、より高度に区分化された地方公共経済圏（ミズーリー州セントルイス郡）の人口 1,000 人未満から 55,000 人までの 90 市町村において、警察、消防及び街路という三つのサービスを選ん

¹⁰⁾ この調査結果は、フェリス「前掲書」による分析では実証されていない。

¹¹⁾ この調査結果は、委託契約のレベルに影響する他の要因を規定する多変量解析によってのみ明らかになる。小規模都市の中には、事業者間の競争の余地が少ないと見込まれる非メトロポリタン地域の自治体が数多く認められる。

第2章 提供サービス決定とサービス創出を切り離す

で外部委託契約状況の実例研究を行い、次のようなことを明らかにした¹²⁾。人口10,000人未満、とりわけ5,000人未満の市町村においては、大規模市町村よりも公共サービスの外部委託契約割合がずっと高い。事実、警察パトロール、消防及び街路補修のような直接的に住民に提供する基本的サービスの創出に関しては、スケール・メリットが見込まれる最小規模のところから直営方式に転換する傾向がある。これら三つのサービスについて見ると、直営方式への規模の面での敷居は、基本的街路維持サービスでは1,000人、警察パトロールでは2,000人といったように低いように思われる。

表 2.1 での提供サービス決定に関する仕組みに係る変数のうち有意な関連性があるのは、市支配人制度を採用しているかどうかである。しかし、これに関しては少々注意をする必要がある、というのはこれに関しては、他の分析者の支持がないからである¹³⁾。

2.2.3 提供サービスを決定する仕組みの妥当性

外部委託契約による便益を消費者である住民が享受するためには、公共財・サービスの提供に関して、次のようなことができる提供サービス決定団体の存在もまた必要である。すなわち、公共サービスの創出者に関する代替案の情報の取得、色々なサービス創出方法の選択、特定のサービス創出者の決定、委託契約の交渉、履行状況のチェック。これらはそんなに簡単にできる仕事ではない。このため、提供サービス決定団体の理事者側には、消費者としての住民の視点を持つとともに代替案の可能性について注意を怠らないようにすることが求められる。委託契約方式を利用する場合にもっとも重要なものは、提供サービス決定側における活動である¹⁴⁾。

委託契約方式が効率性を十分上げることは確かであるけれども、実例研究ではその効率性について色々な違いがあることを明らかにしている¹⁵⁾。この違いについてはまだ説明がなされておらず、更なる研究が求められている。しかし、提供サービス決定側における活動実績が、効率性向上の成果の違いをあらかた説明すると思われる。

委託契約方式採用が、住民の利益を助長するよりもそれを損なっているといった状況を想像することも、それほど難しいことではない。利益を損なう状況には、理由はともあれ、もっとも効率的な事業者の選定を阻む「談合」から公務員の汚職腐敗まで及ぶ可能性がある。ただ、汚職腐敗は提供サービス決定団体の運営の問題である。委託契約方式を採用することによって、なにも住民や自治体理事者が適切な提供サービス決定の仕組み（公的資金支出に関する説明責任を含めて）を遵守する必要がなくなったということではない。

¹²⁾ ACIR「Metropolitan Organization: The St Louis Case（メトロポリタン地域の組織化：セントルイスの事例）」1987年刊行予定を参照されたい。

¹³⁾ フェリス「前掲書」は、市支配人型政府と外部契約の程度との間には全然関係がないとしている

¹⁴⁾ 公共サービス提供の取り決めは公的なものなので、外部委託契約を「民営化」の一形態とするのは、なんとなく誤解を生じかねない。外部委託契約によって民営化がなされるのは、サービス創出団体側であって提供サービス決定団体側ではない。

¹⁵⁾ バーバラ・スティーブンス「Delivery of Municipal Services Efficiently（効率的な自治体公共サービスの提供）」（連邦政府住宅・都市開発省、1982年）。20都市における半ば直営・半ば外部委託契約の8事業を綿密に研究して、スティーブンスは、サービスの質の違いを説明したうえで、効率化による利得に相当幅があることを見いだしている。

提供サービス決定の仕組みは、委託契約方式採用に伴う効率性向上の利益を、どのように分配するか、を決定するという意味において重要である。だが、委託契約方式採用に伴う利益を享受するのか。消費者である住民は、無駄な税負担の節減あるいはサービス向上のいずれかまたは二つながら、その利益を享受することとなるのであろうか。また、地方政府の政治家、市支配人や官僚といった自治体理事者等は、委託契約方式採用で獲得した利益を、不要となった経費に相当する額を減税よりも、彼等の利益にかなうように公共財・サービス提供の水準を引き上げる方法で、その利益の大半を使ってしまうのであろうか。

ACIR 研究では、これらの疑問に対し興味深い結果を示している。まず最初に、委託契約方式採用に伴う利益は、市町村がその公共サービスの 25%未満しか外部委託契約していない場合には、歳出を削減する傾向がある。しかし、外部委託契約割合が 25%以上の場合には、委託契約方式採用に伴う利益は歳出削減には向かわない。なぜそうなるかは不明である。このことに関して、ロバート・シュタイン及びドロレス・マーチンは次のように推測している¹⁶⁾。すなわち、部局長はその仕事の一部を外部委託契約に出したときには、自治体理事者と交渉して、その外部委託契約に伴う利益の一部を自分の部局に残す、という取引をしている、というものである。したがって、その利益は歳出削減ではなくサービス提供を増やすということとなる。一方、このような傾向は次のことを意味しているのかもしれない。すなわち、住民は、一つのサービスに対する税負担が低下するという観点から、委託契約方式を採用したサービス提供に関しその実質増を認めているのだと。もし、委託契約方式採用による利益が存在するのであれば、それは次のようなことになる。すなわち、市町村が外部委託契約をより多く行うことができるほど（おそらく場所によって色々な制約があると思われるが）、提供されるサービスに対する税負担はより低くなる、ということである。税負担が低下すれば、住民が求める行政サービスの量は増加すると見込まれる。

外部委託契約ができるという選択肢で基本的に重要なことは、提供サービス決定団体において「選択する」という権能である。サービス創出に関し市場が利用可能であるからといって、必ずしも提供サービス決定団体が、直営方式よりも集団的消費者として常に市場に参入しなければならないことを意味しているのではない¹⁷⁾。提供サービス決定団体の基本的機能は、どのような公共財・サービス創出方式を決定するかである。例えば、カリフォルニア州ロスアンジェルス郡の市町村における外部委託契約に関する研究¹⁸⁾では、一般に外部委託契約は、低水準の支出に結びつくということを明らかにしている。しかし、ロスアンジェルス郡保安官と契約した市町村の分析では、次のようなことが分かっている。比較的低いレベルでの警察サービスで満足とした市町村は、外部委託契約によってうまく運営されているように思われる。また、高いレベルでの警察サービスを要求する市町村は、直営方式でうまく行っているようである。換言すると、低いレベルの警察

¹⁶⁾ ACIR 「Metropolitan Organization: The St Louis Case (メトロポリタン地域の組織化：セントルイスの事例)」1987 年刊行予定を参照されたい。

¹⁷⁾ スティーブンス「前掲書」は、外部委託を行っている都市の方がより効率的な運営をしていることは明らか傾向ではあるが、直営方式を採用している都市の中には、サービスの質を考慮したとしても、特定の事業を外部委託よりもずっと効率的に行っているところもある、としている。

¹⁸⁾ シドニー・ゾネンブルム、ジョン・カーリン、ジョン・C・リーズ「前掲書」

サービスでいいと考える市町村は、自分自身で組織を持たなくてもその求めるところを確保できるということである。しかし、より高いレベルの警察サービスを求める市町村は、直営方式よりも郡保安官との委託契約の方が高く付くということになる¹⁹⁾。このようなケースの場合、効率性を左右する重要な要因は、提供サービス決定団体が公共財・サービス創出方式を選択できる権能であって、創出方式自体の優劣にあるのではない。

2.3 「純粹型提供サービス決定団体」

2.3.1 小規模地方政府は自立不可能か

地方政府の存立可能性問題については、1969年ACIR報告書「地方政府に対する州政府援助」においてある程度詳細に取り上げた。この報告書の中でACIRは、州に対し、州政府助成を受けるに値するか、あるいは解散を促すかを評価するために使用するものとして、存立可能性の基準を策定するよう求めた。その基準には次のようなものを含んでいた、①財政的能力を測定すること、②経済的多様性、③最低限の人口及び地理的広さ。この第三番目の基準は、地方政府が規模の利益を実現できるか、あるいは専門的職員や新技術を使いこなせるかの関連で考えられた。各州は、地方統治に関する権限を行使して期せずして全国的に学校区を大幅に削減したことが評価されており、一般目的地方政府についても同じようにすることを求められたのである²⁰⁾。

この報告書は数多くの存立不可能な地方政府の存在を前提としたが、ACIRは、1981年まではその特別な基準というものを提案はしなかった。1981年の「連邦制度における州及び地方政府の役割」というACIRの総合的報告書において、州が存立可能性に関し二つの基準を用いるように勧告した。ひとつは、特別及び一般目的地方政府を問わず、統計的標準メトロポリタン地域の都市化区域にある地方政府は、少なくとも1名以上の正規職員を有すること、もう一つは一般目的地方政府は、少なくとも四つの行政サービス、あるいは二つでも構わないがその場合にはそれぞれに関する予算が既定歳出予算の10%以上であること、である。更にACIRは、この基準のどちらも満たさない地方政府は、解散するように勧告したのである。この勧告を裏付けるために引用された主要な実地調査である1977年国勢調査では、正規職員がいない市町村は4,424、タウン・シップは8,673、特別区は17,534及び学校区は280であり、さらに人口1,000人未満の市町村は9,614である、と報告されている²¹⁾。

本報告書で理論展開する提供サービスを決定することとサービスを創り出すことを区別することは、これまで述べたような勧告の基本的な立論に関し根本的な疑問を呈することとなり、ACIRは1987年6月にこれを撤回したのである²²⁾。公共財や公共サービスの提供の決定及びその創出の二つとも行うという点から見ると、ほんのわずかな機能しか果

¹⁹⁾18に同じ

²⁰⁾ACIR「State Aid to Local Government（地方自治に対する州の助成）」A-34、1969年4月、25-27頁

²¹⁾ACIR「State and Local Roles in the Federal System（連邦制度における州と地方の役割）」A-88、1982年、446-448頁

²²⁾本報告書「勧告1」を参照されたい。

たしていない地方政府といえども、提供サービス決定団体としては存立可能であり、活動しているのである。直営方式をほとんどまたは全く採用しない地方政府であろうとも、官民に関係なくサービス創出可能な業者からサービスを購入し、またその支払いのために財源を確保する点からいっても、十分に活動しているのである。これらの活動は、住民が非常勤職員として引き受けて行われるのが通常であると思われるが、その地域の住民の利益には十分応えているのである。何人の正規職員が雇用されているかというような基準は、提供サービス決定団体の存立可能性を考えるものとして適当ではない。どれだけの機能を行っているかという基準も、それが提供サービス決定とサービス創出の両方を含むのであれば同様に不適当である。

このような結論は、1984年にセントルイス郡で推定人口1,000人未満の22市町村で行ったACIRの研究でも裏付けされている²³⁾。これらのほとんどの小規模市町村でも警察と街路という二つの基礎的行政サービスの提供決定者としては十分に活動しているのである。わずか一団体のみがこの二つの行政サービスを行っていない。ミズーリー州法では、人口400人以上の市町村は正規職員での警察サービスを行わなければならないとしている。州法が定める人口未満（400人未満）の市町村が9つあるが、そのうち人口31人の一市町村のみが、郡警察サービスを超えるサービスを実施するというを明らかにしていないだけである。残りの8つの市町村のうち、6つは委託契約（そのうち2つは市町村自身でさらに非常勤職員で補充している。）、2つは市町村自身の非常勤職員で対応している。街路サービスについては、警察サービスと比較するとあまり活発ではない。4つの市町村（その一つは、警察サービスを行っていない市町村であるが）では、1985年街路サービスに関する予算計上はない。ちなみにこの平均人口は196人である（ただ、この程度の規模の団体においては、1年を超える期間で定期的に街路補修を行う可能性が高い。）。しかし、残りの市町村の平均的サービス提供水準は相当なものであり、これら18市町村の街路に関する平均支出は、一世帯当たり約75ドルである。一方郡の大半を占める市町村（比較可能なデータが得られる。）では104ドルである。これら18市町村のうち10市町村から回答があり、市町村自身で街路補修を実施しているのは一団体のみである。警察行政と異なり、街路サービスの委託契約先のほとんどは、民間業者である。

先のACIR勧告、すなわち、特別な基準を特に明示せずに州に対し地方政府存立の基準を策定するようにとの勧告が適切であったかどうかについては、それを現在評価することは余計難しい。地方公共経済圏の適応能力とは、提供サービス決定団体に対し、解散なり合併の可能性を含めて修正をしていかなければならないことを求めるものである。地方公共経済圏の統治に関する標準的手続きには、このような修正というものができるようになっていなければならない。望ましい手続きはどれか、という基本的な疑問が生ずる。すなわち、提供サービス決定団体の存立可能性を判断する決定権者としてだれがふさわしいのか。特に、住民自身がその決定者でいいのか、あるいは州政府の関与が必要なのか。特別の制度的仕組みに関する比較評価のためには、更なる研究が必要である。

²³⁾ACIR「Metropolitan Organization: The St Louis Case（メトロポリタン地域の組織化：セントルイスの事例）」1987年刊行予定を参照されたい。

2.3.2 「純粋型提供サービス決定団体」は提供サービス決定に関しなにか利点があるか

提供サービスを決定することとサービスを創り出すことを分けることは、極小規模市町村の経済的存立可能性及びその有用性に関し、全く異なる側面から新しい問いかけを行うものである。現在広く受け入れられていることは、公共サービスを創り出す能力がないことは、そのサービス提供を決定する能力がないということではない、ということである。官民の別を問わず委託契約を通して公共財や公共サービスを創り出すことができることは、「純粋型提供サービス決定団体」、すなわち、直営方式ではほとんど公共サービスを創り出さないが、公共サービス決定権者としては依然として活動的であり続ける地方政府、として存続できる道が開かれていることを示している。その意味するところは、小規模地方政府が存立可能であるといったことよりももっと広い。例えば、カリフォルニア州ロスアンジェルス郡の多くの市町村は、直営方式で公共サービスを提供できるほどのスケール・メリットとしての規模を持っているにも拘わらず、いわゆるレーク・ウッド・プランを通して「純粋型提供サービス決定団体」として機能している。

サービスを創り出さない地方政府は活動していない、と考えることは明らかに間違っている。提供サービスを決定する面から見ると、これらの団体は本当は活発的なものかもしれない。その活動とは、歳入を確保すること、選挙を行うこと、地域社会のニーズを審議すること、要望のあった公共財や公共サービスを選択すること、提供するサービスの水準を決定すること、好ましいサービス提供者を物色すること、契約を交渉すること及びサービス提供の流れを監督すること、を含むのである。

極小規模団体においては、これらの仕事の大半は一般住民によって行われる。専門的な仕事、例えば都市計画プランナー、技術者、弁護士、公認会計士といったものもまた、必要に応じて雇って済ますことができる。「財・サービスを自ら創り出さないからといって履行実績に欠けるということではない」。

次なる質問は、「純粋型提供サービス決定団体」は、「提供サービス決定」の面ばかりでなく、「サービス創出」の面においてもなにか利点があるかということである。外部委託契約に関する議論の大半は、サービス創出の面に関する利点に集中する。すなわち、低価格で公共サービスを創り出す能力という点に。しかし、提供サービス決定の面でも重要な利点がありそうである。アンソニー・ダウنزはその小論「公共サービスを計画し購入することとそれを実際に創り出し手渡しすることを切離すこと」の中でそのような議論を展開している²⁴⁾。我々の使用する用語でいうと、その小論の「計画し購入すること」というのは、まさに提供サービス決定に関する活動である。ダウنزは、サービス創出を直営方式で広範囲に行う場合には、提供サービスの決定は、消費者である住民よりも公共サービスを創り出す側に偏する、と述べている。公共サービスを創り出す側の利益と消費者の利益とがごちゃごちゃに混ざり合い、その結果として提供サービスを決定する側の選択は、消費者の利益を十分に反映することにはならない、ということとなる。住民を代表するものとして選挙で選ばれた政治家が、住民の代わりに公共サービスを創り出す側の見解に

²⁴⁾ アンソニー・ダウنز「Urban Problems and Prospects, 2nd. ed. (都市問題と展望、第2版)」(シカゴ、ランド・マクナリー・カレッジ出版、第12章)

立ってしまうのである。サービスを創り出す側の基準が提供サービスを決定する側を支配することとなる。生産者と消費者の利益は、公共部門においては民間部門とは異なりもはや同一ではないのである。

ダウンズは、この議論を特に地方政府の外部委託契約に適用したのではない。しかし、「純粋型提供サービス決定団体」の市長なり市支配人の果たす役割は、大半の公共サービスを直営方式で行っている市長なり市支配人のそれと異なることは明瞭である。「純粋型提供サービス決定団体」の行政最高責任者がものの購入を行う場合には、彼は消費者の利益を代表してその役割を果たすのである。一方、直営方式で行われている場合には、行政最高責任者は、消費者を代表することとサービス創出を管理運営することの二つの役割をこなさなければならない。消費者の立場を代表しようとする気持ちは、行政最高責任者がサービス創出と直接結びつくことによって弱められることもある。このような場合に提供サービス決定団体が提供サービスの決定だけに専念できれば、説明責任を全うすることはずっと容易になるだろう。

これは、次のようなことになる。すなわち、外部委託契約は、サービスを創出する側において潜在的経済性を発揮できるようにすると同時に、提供サービス決定団体がその機能をより効果的に果たすことができるようになるであろう、ということである。この議論は、外部委託契約に関してよく行われる批判、すなわち、外部委託契約の弱点のひとつは、自治体理事者がサービス創出に関し直接的なコントロールができない、ということと実に対照的である。自治体理事者が公益を代表するものとして考えるのであれば、公共サービスに関して直接的にコントロールできないということは、弱点と考えられる。一方、自治体理事者が公共サービスを創り出す側の利益を代表する傾向の程度によって、サービス創出に係る直接的管理コントロールがなくなることは、住民がその代わりのコントロールを一層高めるようになるであろう。

どちらの見解がより正確かを決定するには、更なる調査が必要である。自治体理事者が一律的に公共サービスを創り出す側の見解に従うというものではない。例えば、公共サービス担当部局長と中枢管理部局と区別する必要があるだろう。提供サービス決定団体の特色、例えばその規模、地域社会の多様性及び政府形態は、行政最高責任者の考え方に影響を及ぼすであろう。そもそも、自治体理事者は直営方式と外部委託契約の両方の選択肢を持ちながら、それに関し公明正大に判断できるのであるか。しかしどちらにしても、外部委託契約が、提供サービスを決定する側に与える利点というものは看過されるべきではない。「純粋型提供サービス決定団体」というものは、廃止されるべきというよりも、見習うに値する際立った特性を有するものであろう。

2.4 結論

多くの研究において、外部委託契約は、サービスを創り出す面に潜在的な利点があることを明らかにしている。すなわち、小規模提供サービス決定団体は規模の利益からより大きな効率性を得ることができ、また大規模提供サービス決定団体においては行政管理の簡素化に寄与するとともに、どのような決定団体においてもサービス創出者間の競争に

第2章 提供サービス決定とサービス創出を切り離す

より色々な利益を享受する。しかし、自治体理事者が外部委託契約を導入しようとする意図は、今ひとつ明確ではない。ひとつの推論は、自治体理事者がサービス創出を外部業者に振り向けようとする誘因は、外部委託契約から得られる効率性の成果を、公共サービス創出の増加に振り向けられるような場合に限定されているということである。これは、自治体理事者側における公共サービス創出者への偏愛（サービス提供を行わないことよりもサービス提供を行うことを好む偏見）を前提としている。この結論に関する限られた証拠のいくつかは、ACIRによる市町村外部委託契約に関するデーターの分析から出てくる。すなわち、大幅に外部委託契約を行っている市町村は、それほど外部委託契約を実施していない市町村と比較して全体的な歳出が削減されていない、ということである。このことは、その公共サービスの25%を超えて外部委託契約を行っている市町村においても、依然としてこの公共サービス創出者への偏愛を持ち続けている、ということの意味しているのであろう。しかしこのような解釈は、あくまでもひとつの推測として考えられるべきものである。

一方、「純粋型提供サービス決定団体」はこのような偏愛には比較的囚われていないようである²⁵⁾。この純粋型団体においては、公共部門で起こりえる住民の選好の歪曲がもっとも少なくなる可能性がある。カリフォルニア州ロスアンジェルス郡では、この「純粋型提供サービス決定団体」が中規模の都市近郊型市町村にまで及んでいる。これと対照的に、ミズーリー州セントルイス郡では、この純粋型団体は、直営方式では十分な規模の利益を得にくい小規模団体に限定されている。しかし、これらのほとんどの団体は、活発な提供サービス決定団体として特色づけることができる。「純粋型提供サービス決定団体」における活動実績が、直営方式を行っている提供サービス決定団体よりも優れているかどうかについては、更なる研究が待たれる問題である。

²⁵⁾ しかしながら、純粋型提供サービス決定団体の理事者であっても「サービス提供をすることへの偏愛」を示し得る。すなわち、サービスの非提供に対してサービスの提供に肩入れする偏愛である。

第3章 提供サービス決定の区分化

3.1 前書き

地方公共経済圏の提供サービス決定は、州や地方政府が定める制度の許容範囲に従って大規模提供サービス決定団体、小規模団体、あるいは大きな団体の中にくり込まれる団体（例えば、郡の中の市町村）といった、多様な提供サービス決定団体に区分化されることが多くなろう。サービス創出を提供サービス決定から切り離すことができれば、その当然の帰結として、提供サービス決定団体の形態や選択（例えば、市町村、特別区または自己決定住民団体）が、サービス創出の基準によって決められる必要がないだけでなく、影響を受ける必要すらなくなる。小規模提供サービス決定団体が、大規模サービス創出団体と関係を持つことができるようになり、それは、大規模サービス創出団体が、小規模提供サービス決定団体と商取引を持つことができるのと同様である。これらの例はいくらでもある。同様に、提供サービス決定に関し決定権限を有する一般住民が、サービス創出に関し決定権限を有する専門家を雇用することができるのは、住民の代理機関として働くゼネラリストである行政のプロが、具体的な分野で専門家を雇用するのと同じである。規模の利益とか専門性といったサービス創出の基準は、提供サービス決定の形式や内容を決める決定的要因たり得ない。提供サービス決定の多様化の程度は、次の二つのもののみにによって決定される。すなわち、①提供サービス決定団体の廃置分合を規制するルール、②予想される管理運営経費、特に第1章で取り上げた、設立に要する総費用及び団体を追加する毎の限界運営経費。

3.2 提供サービス決定団体の種類

有益な提供サービス決定団体の多様化に関する潜在的な可能性は非常に高いが、どうも実際は多様化は十分には進んではいないようである。一般目的地方政府と特別目的地方政府という従来から行われてきた概念は、提供サービス決定団体の可能性の全体像を理解するのには不適切である。提供サービス決定団体は多くの側面を有する。①設立方法（特に官か民か）、②団体規模（一の地域社会か多くの地域社会か地域全体か）、③提供サービスの範囲（潜在的に提供可能なサービスの範囲）、④提供サービス決定団体が行使可能な強制権限（規制権限を含む。）、⑤団体地域内に存在する他の地方団体に対する優先権限。提供サービス決定団体を定義する場合、その公的あるいは法的名称よりもその機能的な概念が重要である。市とか村という法的名称は、適切で説明的な場合もあるが、そうでない場合もある。地方制度政策を分析する場合、その機能的な性質よりもその名称に基づいて行うと間違った結論を導くときがある。

3.2.1 三つの基本型

公法で取り上げられている伝統的な提供サービス決定団体は、三つの型に分類できる。最初の型は、住民が自らの選択でほとんどの境界を定めて設立するものであり、大半の市町村がこれに該当する。二番目の型は、通常の場合、州政府が州域すべてにわたって、しかもその境界については住民の選択に任せず設立するものであり、全ての郡と大半のタウン・シップがこれに該当する。三番目の型は、これら二つの型のものを補充するものとして、住民が自らの選択で境界を定めて設立するものであり、その大半は、「独立型特別区」である。

これら三つの型は、重要な点で相互に補強し合う。ほとんどの市町村制度における制約は、一つの市町村は他の市町村と重ならないということである、他と重なるとしたらそれは同じ型の市町村ではない。市は、その区域の中に市は存在せず、村もその区域の中に村は存在しない。郡とタウン・シップは、他の提供サービス決定団体と重層することのできる特色を持つ¹⁾。したがって、タウン・シップはもとより市及び村も、一般的に郡のなかに存在する。郡及びタウン・シップ制度の限界は、境界が市民の選択ではなく州全体の観点から決定されているという、その硬直性と独断性にある。それに対し、特別区は他の地方自治団体（他の特別区を含めて）と境界を重なることができると境界の柔軟性（境界がしばしば市民によって決定される。）というふたつの特性を有する。

郡とタウン・シップは、一般的に地方での最低限の公共サービスを行う地方団体として考えられている（その公共サービスの水準は、どの地域社会でも要望されると考えられるものである。）。これらはまた、地方分権により州サービスも行うものとして位置づけられている。それに対し市町村は、住民の要望がその州サービスよりも大きい場合（勿論小さい場合もあるが）に追加的、あるいは新しい型の公共サービスを行うために設立される²⁾。独立型特別区は、提供サービス決定を二つの方法でさらに区分化するために利用される。すなわち、①特別な地域社会の利害に対応して、市町村、タウン・シップや郡の境界と異なる境界を設定すること、あるいは②特定の公共サービスに関し異なる提供を行うため、一般目的団体と境界が同じである教育委員会のように、別の重複した意志決定の仕組みを設けること。

3.2.2 特別区の特例

長年にわたる ACIR の多くの勧告は一つの考え方に基づいていた。それは、一般目的地方政府に比較し、特別目的地方政府を利用することは制限されるべきである、というものであった。1964 年の「米国地方制度における特別区の問題」において、ACIR は、特別区は一般目的地方政府の制度上のギャップを埋めるために有用であるにも拘わらず、あまりに多くの特別区が設立され、あるいはもはや必要がなくなった後も存続しつづけてい

¹⁾ ヴァージニア州では、市町村は郡から切り離されており重層関係にない。セントルイス市とセントルイス郡、ボルティモア市とボルティモア郡のような特別なケースでも、同様なことが当てはまる場合がある。

²⁾ ニューイングランドでは、「町」がタウンシップとよく似た手続きで創設されるが、市町村として機能する場合が多い。

る、と結論している。その当時以降（1962年から1982年にかけて）も、特別区の数、18,323から28,588と、56%増加している（学校区は含まない。）一般目的地方政府と比較して特別区の欠点と考えられてきたものは、財源の細分化、説明責任の不足及びサービス提供の非効率性などである³⁾。

特別区は、その提供する公共サービスや他の地方政府との関係で大きな違いがある。この章において主に対象とする特別区は、「独立型」特別区（課税権を有し、他の地方政府に対して十分に自治権を有する。）である。一方、もうひとつの「依存型」特別区は、一般的に直接住民によってではなく、他の地方政府によって設立されるものである。「依存型」は、他の地方政府の代表者によって運営される傾向があり、また自主課税権を持たないのが普通である。特別課税区は、その区域内で他と異なる税率を課して徴収することを認められているが、自治的な決定権限はなにも有しない、というように特別区の中でも一段と制約が強いものである。特別課税区は、財政的公平を達成するために活用されるが、その課税権に見合う政治的代表権を付与されていない。ほとんどの学校区は「独立型」である。厳密には「独立型」とは言い難い学校区も、課税と予算に関する最終承認を除けば、通常相当な自治権を持っている。

特別区は、提供サービス決定団体を追加した場合の限界費用を軽減する工夫として考えられるであろう。住民は、例えば市町村を設立する代わりとして特別区を設置することを選択することもできるのである。もし、新しい団体設立を必要とする住民による公共サービスの要求が、一つか数個の公共サービス（例えば消防とか下水道）に限られるとしたら、市町村設立は、余分な限界運営費用を要するものとなろう。運営団体の意志決定なり管理運営に要する経費（住民参加経費を含めて）は、その活動範囲を制限することによって削減できる。法が認める特別区の活動が、ほとんどの一般目的政府に比してより制約される傾向にある。

住民に特別区設立の選択肢を与えることによって、彼等はより最適な提供サービス決定団体の組み合わせを行えることになる。したがって、特別区設立を厳しく規制している州は、住民に対しより最適でない型の地方団体設立しか認めていないことになる。基礎的な提供サービス決定団体（例えば、州政府設立の郡）以外の団体の追加設立を認めないとか市町村のような一般目的地方政府しか認めない、といった範囲での選択しか住民に認めない場合には、提供サービス決定における効率性向上はあり得ない。

特別区は、また一般目的地方政府の併合や統合に替わる代替策となり得るものである。この選択肢を認めないことは、提供サービス決定における効率性を減ずることにしかならないであろう。隣接する二つの市町村が、相互に関連する一つの公共サービス（例えば公共交通）を別々に行うことは不可能であることを考えてみよう。もし、一つの公共サービスを提供するために二つの市町村が合併しなければならないとしたら、他の公共サービスに対する住民の選好は歪曲されるであろう。もし特別区設立という選択肢がなければ、住民には、明らかに最適ではない二つの選択肢しか残されていない。

イリノイ州とカリフォルニア州は、特別区の数では全国的にみるとトップである。イリノイ州クック郡における特別区（196の特別区があり、その内93が公園管理、45が消防

³⁾ACIR「The Problems of Special Districts in American Government（アメリカの政治組織における特別区の問題）」A-22、1964年5月、73-84頁

第3章 提供サービス決定の区分化

である。)の総合研究は、住民にとってその利益はその不利益を凌駕している、と結論している⁴⁾。カリフォルニア州における特別区の研究では、特別区は、一般目的地方政府を通じては十分に対応できないような極めて変化に富んだ正当な住民のニーズを充足している、と論じている⁵⁾。

特別区は、ある程度地方政府に係る規制の抜け道として使われてきたようである(例えば、起債制限)。デイビット・L・チコインとノーマン・ワルツァーは、これはある程度イリノイ州に当てはまるであろう、と論じ、住民投票に賛成する立場から次のように述べている。「すなわち、ホーム・ルールを採用する市町村(州法が定める税と起債に関する制約を受けない市町村)に住民の大半が住んでいる郡では、1万人当たりの課税権を有する団体の数が少なくなる傾向がある⁶⁾。」。ある限度を超えて課税なり起債を行うことを制度上住民に認めないことは、地方公共財としての供給を歪ませ、また特別区がその抜け道となるなら、地方公共経済圏の構造も歪めることとなる。このような制限を回避するために設立される特別区は、特別区設立を促すような他の利点を必ずしも持たなくなる。したがって、住民は最適でないものを強制されることとなる。この状況を解決する方法は、特別区設立を制限することではなく、地方政府に係る過重な制限を撤廃することである⁷⁾。

特別区の数やその増加率の引用は、この種の型の団体の実績が乏しい、という証左としては極めて薄弱である。立法府の基準に従って特別区を設立したことがある住民であっても、もし新団体が特定目的の既存団体よりもいい業績を上げないであろうと考えるなら、おそらく設立をしないであろう。一般的にいうと独立型特別区は、補充的な団体である。それらは、他のどの型の提供サービス決定団体よりも多種多様である。既存の地方団体の境界と地域社会の利害が一致しなくなった場合、特別区の持つ多種多様性と柔軟性が、限られた公共財・サービスを提供するための組織化を行う余地を与えるのである。確かに、全ての特別区が同じように価値あるものではないし、また特別区を創設した住民や自治体理事者も過ちを犯すものであるが、各特別区は、提供サービス決定団体としての実績(特に住民＝消費者の利害を代表する能力)に基づき評価されるべきである。いわゆる一般目的地方政府制度に内在する限界を考えれば、特別区に対する一律的な偏見というものは正当化されないもののように見える。特別区の数急増は、主に一般目的地方政府の構造的制約を反映したものであろう。

⁴⁾ ドナルド・フォスター・ステッツァー「Special Districts in Cook County: Toward a Geography of Local Government, Research Paper 169 (クック郡における特別区: 地方自治の地理学に向けて、調査報告書 169 号)」(シカゴ、シカゴ大学地理学科、1975 年)

⁵⁾ ロバート・B・ホーキンス Jr.「Self Government by District: Myth and Reality (区による自治: 神話と現実)」(スタンフォード、フーバー研究所出版局、1976 年、116 頁)

⁶⁾ デイビット・L・チコイン、ノーマン・ワルツァー共著「Governmental Structure and Local Public Finance (政府の仕組みと地方財政)」(ボストン: イルジェスレイジャー、ガン アンド ヘイン社、1985 年、80 頁)。この調査結果に関しては一つの難点が考えられる。それは、人口が2万5千人を超える市町村にはホームルール適用による自治権が自動的に付与されるが、それ以外のところには住民投票による批准がなければ付与されない、ということである。このため、自治権のある市町村に住む住民の比率と人口1万人当たり政府数との間には、ある程度、負の相関が予想されることである。

⁷⁾ このことは、1970年に州憲法が市町村に対する財政自治権を付与したことによって、イリノイ州では明らかに成就した。

3.2.3 近隣社会における提供サービス決定団体

ほとんどの地域公共経済圏は、多種多様な提供サービス決定団体で成り立っている、すなわち、郡、タウン・シップ、色々な規模や種類の市町村、多様な特別区。これらのあるものは、並立して共存し、あるものは他の団体の中に存在している。しかし、地方公共経済圏には、提供サービス決定が高度に区分化されていないところもある。大規模市町村は、その区域内に補充的な提供サービス決定団体の設立を認めようとししない傾向がある。近隣社会政府の設置を認めるべきであるという提案は、潜在的に多種多様な提供サービス決定団体設立を増加させることに繋がる余地があろう⁸⁾。このような提案は、大規模市町村（特に中心都市に限られるものではないが）は、その区域内における多種多様な近隣社会の利害を的確に反映しないことがある、という考え方に基づいている。

小規模地方政府（人口千人未満）は、「おもちゃ政府」、「郵便切手政府」、「ピーナッツ政府」とか「リリパット⁹⁾」と描写されている。ともかくも、「政府」という用語は、たかだか数百世帯からなる近隣社会の生活能力以上の利害と関係するものである。地方政府に関連する法律上の名称は、用語としてなんの手がかりにもならないときがある。例えば、ミズーリー州の第四分類としての「市」は、最大限3千人の人口を有するとされているだけである（「村」として団体を明示すれば、法律上の名称としてはまさに手がかりとなることもある。しかし我々が分析を行う場合、市と村を「市町村」として引くくるめることとし、その区別を行わないときがある。）。もし人口3千人の「市」が3万人の市のような仕事をしようとしても、経済的に実現不可能である。しかし、3千人の住民コミュニティは、少なくとも通常の事務を執行するという意味からは市ではない。市長や評議会が存在しても、その名称を除いて、その組織は現実に「市政府」ではない。

名称と機能が釣り合わないということは、小規模市町村が重要ではない、ということではない。メトロポリタン地域において、小規模な村や「市」は、しばしば機能上は「近隣社会政府」である。法律上の名称を別にして考えてみると、近隣社会政府は数多く存在し、その大半はメトロポリタン地域の郡における小規模市町村である、もちろん、その数は最大規模市町村の人口と比較すると、多数の人々に影響を与えるほどではないけれども。

近隣社会政府を考える別の視点として、不動産所有者の地区自治組織の公的部門への類似がある。一つのまとまりとして組織化されている住民地区自治組織は、その住民に対しては提供サービス決定団体として機能できる。そのような組織は、その仕事ぶりについてはほとんど知られていないが、国中いたるところで最も急速に増加している提供サービス決定団体の種類である¹⁰⁾。組織化された近隣地区自治組織は、法的なり公的には民間団体

⁸⁾この問題については、次の2冊が古典的な著述とされている。ミルトン・コトラー「Neighborhood Government: The Local Foundations of Political Life（近隣社会政府：政治生活の地方的基盤）」（インディアナポリス、ボブズ・メリル社、1969年）及びアラン・アルトシュラー「Community Control: The Black Demand for Participation in Large American Cities（地域社会の管理：アメリカ大都市における黒人の参加要求）」（ペガサス社、1970年）

⁹⁾ガリバー旅行記の小人国の名称

¹⁰⁾連邦議会合同経済委員会による調査「Stimulating Community Enterprise: A Response to Fiscal Strains in the Public Sector（地域産業の活性化：公共部門の財政逼迫への対応）」（1984年12月31日）を参照されたい。

第3章 提供サービス決定の区分化

であるにも拘わらず、住宅所有者にとっては機能的には市町村と同じものであり、地方公共財や公共サービスを住民に組織として提供できる。このような組織は、不動産開発業者が最初に設立したという意味では民間団体であり、業者は各区画を売却する際に記名契約証書に会員資格と会費を附するやり方で設立する。したがって、このような組織は、公法よりも私法の対象として存在している。しかし、住民は、市町村の区域内に住所を得ることによってその市町村の住民になるように、住民は不動産に対する権利を得ることによってその地区自治組織の構成員となるのである。その違いは、構成員の資格としての不動産所有権と住民の資格としての住所である。構成員になることに伴う法的義務は、会費を支払うことであり、その権利は直接または選挙された役員会を通じてその意志決定に関与することである。

ミズーリー州セントルイス郡では、その近隣地区自治組織の法的形式は「信託契約」ともいうべきものであり、それは、評議委員会の設立と町内会費支払い（その額は、ほとんどの場合定率または間口の大きさに基づいて決定される。）を定めている。会費を支払わない場合には、不動産が先取特権の対象となる。ほとんど例外なく、これらの住民地区自治組織は「純粹型提供サービス決定」団体である。すべてのサービス提供は、民間または公的団体に外部委託される。このセントルイス郡の実例で有益であると考えられるものに、住民地区自治組織が住民の判断で住宅街路に関する全てのサービスを行うことに成功したものがある（街路サービスには、街路保全、清掃、除雪、街灯、雑草取り、剪定を含む。）。多くの地区自治組織はまた、幹線道路に通じる町内の街路を閉鎖することによって、町内へのアクセス道路を規制している。結果として、セントルイス郡では、街路に関するサービスが、地方公共経済圏のサービスの中で最も違いがはっきりとしている¹¹⁾。

近隣社会政府は、既に設立されている大規模市の境界内では創設が困難である、という悪名が鳴り響いている。その理由は、ルールとして、市町村が創設されている場合にはその市町村の同意がなければ、一般的にいかなる公的団体の設立も認められない、ということである。近隣社会は既に設立されている市町村の境界内では、市町村として創設は通常できないのである。市町村は一般目的政府であるとともに独占者でもある。このルールでは、大規模中心都市内では、多様な地方公共経済圏を推進しようということはできないのである。一方、郊外においては、高度に多種多様な地方公共経済圏を推進することができる。それは、市の外側にあって唯一の一般目的地方政府である郡は、市の設置を通常阻止することをしないからである。州法（市憲章でもいいが）が改正されて、市町村設立権限を住民に認めた類似で、住民に近隣社会政府設立権限を付与さえすれば、近隣社会政府は、大規模中心都市内でも誕生することは可能である。既にでき上がっている近隣社会に地区自治組織を作ることは、多分自発的同意の原則の若干の緩和を必要とするであろう。これは、形式上は市町村によく類似するが、機能上は近隣社会の提供サービス決定団体としてふさわしい活動に限定され得るであろう。

1967年 ACIR は、メトロポリタン地域の大都市及び郡が限定的な事務と課税権を有す

¹¹⁾ ACIR の調査では郡内の住民地区自治組織の全容を明らかにできないが、27 の市町村で総計 427 の住民地区自治組織が道路サービスを提供していると報告されている。ACIR 「Metropolitan Organization: The St Louis Case（メトロポリタン地域の組織化：セントルイスの事例）」1987 年刊行予定を参照されたい。

る「近隣地区自治団体」を設立できるような権限を、州政府が認めるよう勧告した¹²⁾。「地区自治団体」という用語は、注意深く選ばれた。市や郡は、そのような団体の設立をしなければならないのではなく、その設立を行う権限を付与されたのであり、その意志で解散させることもできることとなろう。既存地方政府における地区自治団体という概念は、当時考えられていた都市の「ばらばらな細分化」という問題を更に悪化させかねないよう、新設地方団体とは区別された。1985年ACIRは、勧告を改正し経済的に疲弊している地域社会での「近隣地区自治団体」の活用を求めた。しかし、そこでは住民発案なり住民投票手続きによる設立の可能性には言及しているが、解散には触れていない¹³⁾。この設立に関しては、市町村設立と同様のやり方で住民が創設することを認められることとなるであろう。

組織化されている近隣社会は、自治権を有する提供サービス決定団体として理解されるべきものである。市町村を創設するのと同様の設立手続きが、近隣社会の組織化の際にも適用されうる。問題は州法（市憲章規定）であり、①住民が自ら申立てて近隣社会自治団体を創設できる手続き、②創設された団体の権限と責任、をどのように規定するかである。②の点については、最低限次の権限を含まなければならない。すなわち、財源を調達すること、他団体からの収入を受け入れること、外部委託契約でサービスを提供すること、重層している他の団体からの事務の委譲を受け入れること。

近隣社会自治団体は、郡とかタウン・シップよりも市町村や特別区の類似性で理解できる。「近隣地区自治団体」の創設を考える場合、市全体にわたって一律に設置しようというよりも、制度上の一つの手続きを追加するものであり、まとまった近隣社会の住民にその設立の選択を委ねるものである。したがって、近隣社会自治団体は、住民が不利益よりも利益の方が大きいと考えた地域だけに設立されるであろう。さらに、市役所から切り離された近隣社会自治団体の設立のプロセスだけが、大都市の特異な近隣社会にとって、既存の仕組みに代わり、これに拮抗し得るような集団的意志選択の仕組みをうまく作り出すことができる。これが実現しない間は、米国でもっとも都市人口が集中しているところでは、多様な地方公共経済圏の利益を享受することはできそうもない¹⁴⁾。

3.3 提供サービス決定団体間における実績の相違

多様な種類の提供サービス決定団体があることは、色々な公共財や公共サービスを提供するには適している。逆にいうと、どのような種類であっても一つの種類の提供サービス決定団体のみが、全ての地方公共財や公共サービスを提供するのに適している、ということでない。提供サービス決定団体間で大きな違いがある側面として、「規模」がある。公

¹²⁾ACIR「Fiscal Balance in the American Federal System, Vol.2, Metropolitan Fiscal Disparities（アメリカ連邦制度における財政収支第2巻、メトロポリタン地域の財政格差）」A-31、1967年10月、16-17頁

¹³⁾ACIR「States and Distressed Communities: The Final Report（州と疲弊した地域社会：最終報告）」A-101、1985年11月、245頁

¹⁴⁾近隣社会の自治体化については、その将来展望や危険性についてもっと調査が必要である。大都市の中心都市における近隣社会諮問委員会や近隣社会ボランティア協会との経験は、一般にメトロポリタン地域の郡における小さな市町村や組織化された住民地区自治組織になぞらえることができる。近隣社会開発事業者の経験もまた、組織化の教訓として検証することができる。

第3章 提供サービス決定の区分化

共サービス提供により対応しなければならない公共問題もまた、その規模と現れ方は千差万別である。うまく機能している地方公共経済圏では、提供サービス決定団体の規模、そして取り組まなければならない問題の規模とが、うまく対応しているであろう。小規模で取り組むのが最適な問題は、比較的小規模な決定団体で取り扱われ、一方大規模に取り組むのに適した問題は大規模団体が対応するであろう。

このような対応関係の実例は、高度に区分化された地方公共経済圏に見ることができる。例えば、ミズーリー州セントルイス郡では、道路サービスに関しては三つの異なる型の団体で行われる傾向がある。①小規模市町村及び近隣地区自治組織、②大規模市町村、③郡¹⁵⁾。①の団体の型は、住宅街路を対象にその交通量の管理に重点をおいている。②の団体の型は、提供サービスの範囲に一段の幅があるが、より交通量の多い道路に重点を置き、住宅街路に関しては近隣地区自治組織に任せることがある。③の郡は、郡規模の幹線道路網を対象にしている。ただ、郡内の市町村未設置区域では、郡政府が全ての道路（州道路を除く。）を対象に通常サービスを行うので、その部分に関しては、前述した③の郡の責任とはまったく別のものである。セントルイス郡での公教育の分野である小学校及び中学校は、23の学校区で運営されており、また、特別支援教育や職業技術教育については、郡規模の特別区が担当している。

3.3.1 規模の効果

同じ公共サービスを提供する場合でも、実施する提供サービス決定団体の規模は、色々と異なる。地方公共経済圏によっては、他と比較してあまり多様化していないところもある。公共サービス提供に関する責任が、既存の提供サービス決定団体とうまく対応していない可能性がある。このことに関し、一つの公共サービスについて詳細な研究がなされた。それは、警察サービスである。エリノー・オストロムとその同僚は、警察サービスに関する行政評価尺度についての広範な調査を行い、管轄区域の規模が住民評価に及ぼす影響について明らかにしている。彼等の研究は、一貫して次のことを明らかにしている。すなわち、小規模であればあるほど警察サービスの即応性は高まるという傾向にある、と。この研究プログラムは、多くのメトロポリタン地域の警察サービスも対象とし、比較的類似した近隣社会における、数人の非常勤警察官から2千人超の警察官を有する警察部局まで、に一貫して焦点を絞ってきた。この研究が行政評価尺度として用いたものは、犯罪率、犯罪被害に遭った際における住民の110番通報の有無、犯罪被害に遭ったときの警察対応の早さ、警察サービスに対する一般的な住民の評価、である。その結果、どの研究においても、類似近隣社会の住民に対する直接的警察サービス提供に関しては、350人超の警察官を有する警察署の中で、小規模警察署よりも効果的に行うことができた、というものはなかった。小規模警察署は、より低い経費でより良いサービス提供を通常行っていることが多い¹⁶⁾。

¹⁵⁾ ACIR「Metropolitan Organization: The St Louis Case（メトロポリタン地域の組織化：セントルイスの事例）」1987年刊行予定を参照されたい。

¹⁶⁾ こうした調査計画の多くは、エリノー・オストロム「Size and Performance in a Federal System（連邦制度における規模と運営実績）」（Publius（ピュブリウス）1976年春季号、33-73頁）に手際よくまと

ウィリアム・ニスカネン及びミッキー・レヴィーも同様に、カリフォルニア州の学校区を調査し、色々な学力評価において一貫してマイナス効果を及ぼしているのは、学校区の規模（ある最低レベル以上のもの）であることを明らかにした¹⁷⁾。小中学校を共に所管する学生数2,000人以上の144学校区をサンプルとして調査を行ったわけであるが、大規模学校区は、SAT（米国の標準学力試験）の点数は低い。なお、この調査では、家庭の困窮度、マイノリティー状況や地域社会の富裕度は、中位の生徒のIQ値や生徒一人当たりの教育支出に影響するので、これらの影響を考慮に入れている¹⁸⁾。彼等はまた、このようになる理由を探して次のようにいう、大規模学校区になるほど教員転職率が低くなり、その結果教員給与が高く（給料表の問題ではなく）、1クラス規模が大きい。

これら二つの警察と学校区に関する研究は、提供サービス決定とサービス創出のそれぞれの特色が複合された効果を示している。全般的に見て、これらの研究は、警察部局や学校というサービス直営方式を選択している提供サービス決定団体を考察している。その結果は次のように解釈する方がいいであろう。すなわち、提供サービス決定団体の大きさが規模の利益を享受できる程度であれば、小規模決定団体は、直営方式で運営することが十分にできる、と。もし、学校区が教育サービスを色々な団体に外部委託したとしたら、もっと違う結果が出たかもしれない¹⁹⁾し、市町村が警察パトロールを近隣地区自治団体に外部委託したら、異なる結果というものが同様に現れたかもしれない。

同じサービスに関するサービス提供が、単一の団体に委ねられる必要はない。例えば、米国における公教育サービス提供は、州と学校区で通常分担している。この仕組みの経済的根拠は、その効果に関する外部経済なりスピル・オーバー効果に求められる。たとえ提供サービス決定団体が直近の受益者（直接サービスを享受するものを指す。）の利害を代表するように組織化されても、その基礎的団体の外側にいる人々もその提供サービスレベルの影響を受ける可能性がある。補助金は、広域（より包括的な）団体から狭域（あまり包括的でない）団体へ財源を移転する機能を持つが、これは、基礎的な提供サービス決定

められている。また、以下の文献を参照されたい。エリノー・オストロム、ゴードン・P・ウィッターカー共著「Does Local Community Control of Police Make a Difference? Some Preliminary Findings（地域社会による警察の管理は効果を上げているか。予備調査に基づく幾つかの所見）」（*American Journal of Political Science*（アメリカ政治学ジャーナル）17号、1973年12月、48-76頁）。エリノー・オストロム、ロジャー・B・パークス共著「Suburban Police Departments: Too Many and Too Small?（郊外の警察部局：数が多すぎて規模が小さすぎるか）」（ルイス・H・マゾッティ、ジェフリー・K・ハッデン共編「The Urbanization of Suburbs（郊外の都市化）」*Urban Affairs Annual Reviews*（都市問題 年間レビュー）7号（ベヴァリー・ヒルズ、セージ出版、1973年）所収、303-402頁。エリノー・オストロム、ゴードン・P・ウィッターカー共著「Community Control and Governmental Responsiveness: The Case of Police in Black Neighborhoods（地域社会管理と政府の即応性：黒人地域社会における警察の事例）」テリー・N・クラーク編「Urban Policy Analysis: Directions for Future Research（都市政策分析：今後の調査の方向）」*Urban Affairs Annual Reviews*（都市問題 年間レビュー）8号（ベヴァリー・ヒルズ、セージ出版、1974年）所収、303-334頁。

¹⁷⁾ウィリアム・ニスカネン、ミッキー・レヴィー共著「Cities and Schools: A Case for Community Government in California（都市と学校：カリフォルニアにおける地域社会政府の事例）」（調査報告書14号、バークレー、カリフォルニア大学公共政策大学院、1974年）

¹⁸⁾回帰分析（二段階最小二乗法）を使用

¹⁹⁾ロバート・L・ビッシュ、ヴィンセント・オストロムは、「Understanding Urban Government: Metropolitan Reform Reconsidered（都市政府を理解する：メトロポリタン地域改革の再考）」（ワシントン特別区：アメリカ企業研究所、1973年、38-39頁）において、公教育における実績ベースの契約（performance contracting）について簡潔に論じている。

第3章 提供サービス決定の区分化

団体の外側にいる人々の利害を財政面で表明したものである。しかし、学校区のような基礎的団体は、もし直営方式を採用しなくても、そのサービス創出に関する責任は果たさなければならない。

提供サービスに関する特定の機能を分割したり、分担したりすることも可能である。市町村（または、他の包括的団体）は、区域内にある近隣社会のためのサービスをその近隣地区自治団体に外部委託することがある。この仕組み（近隣地区自治団体に委託すること）は、近隣社会に対するサービス創出者としての説明責任を高めることになる。それは、近隣地区自治団体は、市町村の提供サービス決定団体としての活動ではなく、公式非公式を問わず、近隣社会住民の利害を代表するという、提供サービスを決定する機能を果たすことができるからである。このような仕組みが経済的に意味を持つのは、サービス創出に関する規模利益が限定的であるとき及び大規模団体がこの方式に積極的であり、かつ社会福祉のようなサービスに十分財政支援を行うことができるときである。

3.4 どの程度区分化しているか

提供サービス決定団体間における区分化の総量（経済的に設立可能な数とその多様性）は、第1章で述べたように、決定団体を追加することに伴う設立経費及び運営経費によって、おのずと制約される。複数の行政サービス提供を目的とする団体は、住民が色々な団体の設立・運営経費を節減しようとするときに意味を持つことがある。しかし、前述したように特別区もまた同じ理由で選択されうるのである。提供サービス決定の面からもっとも効率的な地方公共経済圏とは、経費というものを勘案すると、その団体の数と組み合わせが最適であるものである。

従来のいい方だと、区分化とは、「ばらばらで細分化している」ということである。近年「ばらばらで細分化している」ということと重層化していることの二面に関する財政的効果に焦点をあてた実例研究が、公共財政学者間で広がっている。一般的にいうと、この種の研究結果は、公共財・サービスに対する地域要望のレベルを加味しても、「ばらばらで細分化し」かつ重層化が進むほど地方政府支出が押さえられることを明らかにしている。リチャード・E・ワグナー、ウォーレン・E・ウェバー²⁰⁾、トマス・ディロレンツォ²¹⁾及びマーク・シュナイダー²²⁾による横断的な調査においても、すべて一貫して同じ傾向を指摘している。ディロレンツォは、郡内で特定のサービスに関する税負担なり支出が上位四団体（団体の種類を問わず）に集積する度合いを「集積」という評価尺度を使い、集積が郡全体としてより高い支出と関連する、と論じた。シュナイダーは、「ばらばらな細分化」を、都市化している郡での人口十万人当たりの市町村の数という、より伝統的なやり方で評価し、公共財や公共サービスに対する市町村需要水準ではっきりと左右されている

²⁰⁾ リチャード・E・ワグナー、ウォーレン・E・ウェバー共著「Competition, Monopoly, and the Organization in Metropolitan Areas（メトロポリタン地域における競争、独占と組織）」*Journal of Law and Economics*（法律と経済学誌）18号、1975年12月、1661-684頁

²¹⁾ トマス・ディロレンツォ「Economic Competition and Political Competition: An Empirical Note（経済的競争と政治的競争：経験的メモ）」*Public Choice*（公共の選択）40号、1983年、203-209頁

²²⁾ マーク・シュナイダー「Fragmentation and Growth of Government（細分化と政府の肥大）」*Public Choice*（公共の選択）48号、1986年、255-263頁

ことを示した。この後者の指摘は重要である。もし、提供サービス決定団体の多様性が住民需要に対しより敏感であるのであれば、それは、政府支出を大にするか小にするかのどちらかに道を開くことになる。シュナイダーは、需要モデルを使って、地方団体の「ばらばらな細分化」と支出増加の関係を5年毎で調査し、そのマイナスの関連性を見出した。

チコインとワルツァー²³⁾がイリノイ州101郡（クック郡を除く。）で行った調査では、これらと同じような結果は見られない、ということは、留意されるべきであろう。彼等は、従来から使われてきた地方団体における「ばらばらな細分化」の評価方法を用いたが、細分化と支出との関連性は見いだしてはいない。しかし、彼等は産業組織論に基づく細分化の指標を用いた場合は、支出との関連性も見出している（しかし、彼等はディロレンツォの産業集積モデルをそのまま述べているわけではない。）。さらに、チコインとワルツァーは、イリノイ州における特別区は、一般目的地方政府における財政上の制約に対する対応策として設立されている、と論じている。これが本当であるとしたら、地方団体の数は、事実上最適なものではない（すなわち、多すぎるということである。）。

特に警察行政との関連でいうと、オストロムとパークス²⁴⁾は、人口10万人当たりの警察行政所管団体の数と、標準的統計メトロポリタン地域の全国的サンプルにおける一人当たり警察支出の額との関係は、反対方向に強く動くと論じている。標準的統計メトロポリタン地域の所管団体が増えれば増えるほど、警察行政支出は減ずる、という傾向がある。このサービスに対する都市郊外住民のサービス評価を勘案すると（大多数の住民は郊外にいる。）、この逆関係はさらに明瞭になる。すなわち、消費者である住民の意向としては、区分化が進んでいない地域における支出の多さは、単純にサービスの品質の高さを裏付けるものではない、ということである。

これら色々な事実を見てみると、区分化された提供サービスの決定（ばらばらな細分化）は、きっと効率性の面では好ましい財政的效果を持つ、といっても差し支えないようだ。この研究で一つ抜けているものは、所管上の「ばらばらな細分化」が公的財政支出に及ぼす影響を条件付け、それをもって両者の関係を説明し特定するような制度的な介在的変数の考慮がないことである。もし、提供サービス決定とサービス創出を切り離すことを妨げるような傾向のある制度上の制約（例えば、政府間契約の法的禁止）があれば、「ばらばらな細分化」は、あまり効率性を発揮し得ない²⁵⁾。

チコインとワルツァーはより基本的な問題を提起している。それは、地方公共経済圏の区分化（「ばらばらな細分化」）の度合いは、州の地方団体に対する制約によって最適なものにならないであろう、ということである。区分化の度合いは、提供サービス決定団体の創設や運営を規制しているルールによって左右される。これらのルールは、提供サービス決定団体があまりに少なすぎるとか、あまりにも多すぎるとか、というように、その数（あるいはその組合わせ）を結果として最適ではないものに陥らせることになる。区分化（「ばらばらな細分化」）は、無条件に善であるとか悪であるということではない。今後の研究では、色々な地方公共経済圏において提供サービス決定団体の数と組合わせが最

²³⁾ディビッド・L・チコイン、ノーマン・ワルツァー「前掲書」

²⁴⁾エリノー・オストロム、ロジャー・B・パークス「前掲書」、390頁

²⁵⁾本章では一次方程式モデルを引用したが、今後の調査では、もっと精密な数次方程式モデルを使ってここに述べた関係を検証するようになるかもしれない。

適化できる程度を明らかにするために、地方公共経済圏を統治レベルで組織化するルールを考慮にいれなければならない。効率性は最適性と関連するが、提供サービス決定団体の数の大小それ自体とは関連しないものと考えられる。

これら二つの研究は、住民が区分化の効果としてサービスの質をどのように受け止めるかを、検証しようとしたものである。ジェームズ・A・クリステンソン及びキャロライン・E・サックスは、公共サービスに関する住民の評価を一つの指標にまとめるために、統計的評価方法を用いた²⁶⁾。そして、彼等は分析の対象としてノース・カロライナ州の郡を使い、郡におけるばらばらな細分化は、公共サービスの質とは関係ないことを明らかにした。しかし、統計的評価方法を用いることは、郡毎のデーターの集計と同様に、重要な情報があいまいになる可能性がある。チコイン及びワルツァーもまた、イリノイ州の郡（クック郡を除く。）を研究した際に、同様の手法を用いて住民の公共サービスの受止め方を一つの指標にまとめ、同様の結果を得ている²⁷⁾。彼等は、この結果は、提供サービス決定団体が小規模化するほど住民の選好に対してより即応できるという考え方を、一般的な結論として支持するものではない、と指摘している。しかし、郡毎に住民の評価を寄せ集めても、その仮説を直接的に検証することとはならない。郡に多数の地方団体があっても、大半の住民が比較的大規模な地方団体に生活している可能性もあるのである。チコインとワルツァーは色々なサービスを分析した後、ミックスした結果を得ている。彼等の調査結果では、教育と公園サービスがばらばらに細分化されている場合には住民の受止め方は好意的であるが、図書館や高速道路サービスの場合はそのようなことにはなっていない。彼等は、異なる種類のサービスには異なる種類の組織が適しているであろう、と結論している。

3.5 結論

地方公共経済圏理論は、区分化している提供サービス決定（所管上ばらばらに細分化していること）が、十把一からげで善であるとか完全に悪といっているのではない。実例研究がもっとなされなければならないが、メトロポリタン地域において提供サービス決定団体の多種多様性が保たれているところでは、比較的効率性は確保されている。より区分化（もっとばらばらな細分化）すれば、常にうまくいく、と論じることは理論的にも実証的にも正しくないであろう。しかし、調査結果が明らかにしているように、提供サービス決定をより区分化すれば、そうでない場合よりもうまくいくものであり、しかも頻繁にそうである。

²⁶⁾ジェームズ・A・クリステンソン、キャロライン・E・サックス共著「Impact of Government Size and Number of Administrative Units on the Quality of Public Services（政府の大きさと行政組織の数が公共サービスに及ぼす影響）」Administrative Science Quarterly（季刊行政学）25号、1980年3月、89-101頁

²⁷⁾チコイン、ワルツァー「前掲書」

第4章 サービス創出の区分化

4.1 前書き

地方公共経済圏におけるサービス創出の組織化は、分業、規模の利益（規模の不利益を含む。）や競争に関係する様々な基準に対応して、公共サービス創出に係る色々な仕組みを取り入れることが多い。それぞれのサービス創出団体は、どのようにサービス創出を仕組むかという問題に直面する。特定の場所と時期に関する情報なしに、どのような仕組みの組み合わせが最適であるかということを、アプリアリに知りうることはできない。第2章で議論したように、提供サービス決定とサービス創出を区別することは、個別な状況でも必ず提供サービス決定とサービス創出が切り離される、ということを意味しているのではない。全ての提供サービス決定団体（小規模近隣社会の組織を除く。）は、公共サービスのある面については直営方式を選択する。地方公共経済圏におけるサービス創出の区分化は、提供サービス決定団体が色々なサービス創出方式の中でそれぞれの決定を行った結果である。

この章の焦点は、サービス創出団体内においてサービスの創出をどのように組織化するかという点ではなく、警察、消防、教育等といった公共サービスを創出する業務をそれぞれ独立しているサービス創出団体へどのようにの分配するか、という点にある。区分化したサービス創出とは、提供する公共サービスをその構成部分に分解することである。サービス創出の基準は、これらサービスの構成部分によってしばしば大きく異なる。公共サービスのある構成部分が労働集約的か、資本集約的かによって、規模の利益が異なることはほとんど明白なことである。サービス創出の組織化に関し、公共サービスの多種多様な構成部分を独立のサービス創出団体に任せた方が、結果としてより効率的であるときがある。

4.2 分離可能なサービス創出業務

4.2.1 サービスの構成要素

サービスは、「直接サービス」と「間接サービス」に実質的に分けることができる。直接サービスは消費者である住民に直接提供されるのに対し、間接サービス（補助的あるいは補充的サービス）は直接サービスを行う人々に提供される。間接サービス部門は、直接サービス部門とはしばしば切り離されて組織される。例えば、警察業務でいうと、警察官派遣や法廷用務のような間接サービスは、現場での警察パトロールや犯罪捜査活動とはしばしば切り離される。直接サービス創出者が、間接サービスの消費者となる。提供サービス決定団体はその直接サービスを直営方式で行う一方、その間接サービスを外部発注に頼ることはよくあることである。このような流れでの区分化は、間接サービスが特別に訓練された職員で行われる必要がある場合、及び（または）規模の利益を享受できる場合に見

られる傾向がある。

しかし、区分化は、直接サービスでも間接サービスでも行われるものである。例えば、日常的警察パトロールは重犯罪捜査とは別に切り離して行うことはできる。いくつかの補充的サービスと同様、捜査というものは専門的職員を必要とするし、また規模の利益を発揮できる傾向が強い。さらに、補充的サービスもその内容が異なれば規模の利益も違ってくるし、分野が違う専門性に頼ることになるであろう。警察官を派遣するサービスは、警察パトロールの所管範囲よりも広ければ利益があるし、捜査鑑識は警察派遣の所管範囲よりもさらに広ければ利益がある。

4.2.2 制約条件としての管理運営経費

区分化の度合いは、関係する団体間におけるサービス創出に関する調整に要する管理運営経費によって制約される。提供サービス決定団体を追加することに伴う設立及び運営経費が、提供サービス決定における区分化を制約すると同様に、多くのサービス創出団体を活用することは、色々な組織で雇用される人々の労働関係の調整及び色々な団体間の取決めに關する交渉や維持に要する経費によって制約される。このような調整経費は、どのような地方公共経済圏であってもサービス創出団体の数や多様性を制約する。

サービスのある構成部分は、他と区別しやすく、分離してサービス創出しやすいであろう。直接サービスの構成部分を他の直接サービスと区別することは、それほど簡単なことではないが、間接サービスは直接サービスとは区別しやすい。例えば、警察部局で見ると、犯罪捜査よりも鑑識業務の方が外部委託しやすいであろう。間接サービスを区分化することは、サービスに関し提供団体と消費団体の関係を作ることである。補充的サービスを提供する団体間では、調整というものが全く不要なのかもしれない。それとは対照的に、直接サービスの区分化は、同じ（あるいは、重なり合う）顧客にサービスを提供する複数団体間において関係を作らなければならず、緊密な連携関係が求められるであろう。間接サービス部門と直接サービス部門との関係は、前もって契約で条件規定するといったことでより調整しやすいであろうが、直接サービス部門間の調整はそれとは異なり、日常ベースでの個人相互間の調整という形での協力方式に頼ることとなるであろう。このような調整方式の相違は、サービス創出に関する構造に制約として働き、また組織化されるサービス創出団体の数や多様性に影響を与える。

提供サービス決定団体の構造もまた、サービス創出の区分化に影響を与えるものである。大規模で異質な地域社会で構成される提供サービス決定団体（一つの市町村として設立された大規模都市が典型）は、直営方式で直接サービスを組織する傾向があるが、間接サービスについては、ものによって外部委託契約する傾向がある。彼等には、サービス創出を任せる独立団体との調整に要する経費の代わりに、内部的に官僚組織との調整経費が生ずる。一つの組織内における調整経費は、組織の規模及びその組織が行う業務の異質性によって異なる。内部組織での調整経費が、当該サービスを同じ規模で任せた場合における委託団体との調整経費と比較して高いか低いかは、複雑で答えがまだ見つられていない実例上の問題である。

答えがどのようなものであろうとも、管理運営経費は、規模の利益の違いによって左右されるであろう。大規模で区分化が行われていないサービス創出団体は、規模の利益が明らかに異なる色々なサービス構成部分のサービス創出を、一つの団体の規模にまとめて行っているものである¹⁾。比較的小規模な提供サービス創出団体が多数存在する地方公共経済圏は、より高度に区分化したサービス創出を推し進める可能性が大きい。しかし、このような場合であっても、区分化の度合いは制約される。直接サービス創出者が間接サービスも直営方式で行った方がよりメリットがあると考えれば、そのようにすると思われる。長い目で見てみると、直営方式を強く指向する小規模な提供サービス決定団体は、可能であれば他の団体と合併するであろう、というのは、より大きな規模の利益を求めるとともに余計な管理運営経費を避けれるからである。

4.3 区分化の度合いとその効果

色々なサービス構成部分は、直営、外部委託あるいは他の団体との共同で創出できるが、どの形態を取るかは特定の環境によって決まる。エリノー・オストロム、ロジャー・B・パークス及びゴードン・ウィテッカー²⁾は、全米のメトロポリタン地域の警察サービス創出に係る組織化について研究してきた。一般的にいうと、警察サービスの構成部分によって組織の型は異なるが、それは予測できるものである、と彼等は見ている。中小規模の警察部局は、警察パトロールのスペシャリストになり、大規模警察部局に比して街頭に制服警察官をより振り向ける傾向がある。間接あるいは補充的サービスは、大規模サービス創出団体で創出され、小規模サービス創出団体が創出する直接サービスと組合わされる(色々な組合わせ方法がある)。多種多様な提供サービス決定団体とサービス創出団体による合理的基準に基づいて選択をした警察サービス創出のシステムが、その結果である。

ACIR は、ミズーリー州セントルイス郡で行った種々の公共サービスの研究からも同じような結果を得ているが、そのうち公教育における間接サービス創出の区分化に関する主要な例を紹介する。23 学校区では、生徒に対する大半の直接的サービスを直営で行うが、次のものは外部委託する、すなわち、購入、データ処理及び(または)コンピューター業務、現任研修、そして音楽祭やサマー・プログラムのような直接サービスの一部。ここで利用される組織上の仕組みは、協調ベースで行う共同サービス創出団体方式(一部事務組合)である。しかし、最も高度に組合わされたサービス創出の仕組みは、直接サービス部門にある。セントルイス郡専門教育学校区は、専門技術職業教育及びハンディキャップ

¹⁾一つの疑問は、大きな団体では何故直接サービスの構成要素の提供を外部委託しないのかということである。その一因は、利用できる委託事業者が見当たらないことにあるのかもしれない。大きな団体は潜在的な競争相手を駆逐してしまう傾向がある。小さな団体の場合には、大きな、重層する団体を契約相手とすることができる場合が多いが、大きな団体で、重層する団体が無い場合には、このようにすぐに利用できるサービス提供者は存在しない。大都市における近隣社会団体の発展は、このような制約要因の解消につながるのかもしれない。大きな団体が直接サービスの提供を小さな団体に委託するのは、通常、潜在的な事業者としてかなり沢山の民間ボランティア団体が存在する、社会福祉サービスの分野である。

²⁾エリノー・オストロム、ロジャー・B・パークス、ゴードン・P・ウィテッカー共著「Patterns of Metropolitan Policing (メトロポリタン地域における警察行政の類型)」(マサチューセッツ州ケンブリッジ、パリンジャー出版、1978 年)

第4章 サービス創出の区分化

を持つ生徒に対する特殊支援教育に関する、提供サービス決定とサービス創出を行うために設立された郡規模の提供サービス決定団体である。最重度の障害を持つ生徒だけは、この専門教育学校区が準備する別の学校で教育を受けるが、大半の障害を持つ生徒は、彼等が通常通学するであろう学校区の学校に通学してその教育を受ける。この特別学校区で採用された教員は、通常の学校区の学校に配属される。障害を持つ生徒は、その授業の一部は専門教員と、残りの時間は普通教室で過ごす。二つの異なるサービス創出団体団体が、このようにして同じ顧客に対して同じ施設でそのサービス提供を組合わせて行っている。

警察サービスの構成部分で規模の利益が異なることの証左として、パークスは際立った例を報告している³⁾。彼は、全米76メトロポリタン地域の研究で、一つの地域を多くの警察部局でサービス創出を行っている場合には、警察パトロールの分野で高い効率性の評価を受ける傾向があり、また、一つの地域を一つの警察部局でほとんど担当しておる場合には、殺人事件捜査や無線交信で高い効率性の評価を受ける傾向がある、ことを明らかにした。警察サービス創出に関し高度に区分化されたシステムは、ともに両者の効率性が得られているのである。

セントルイス郡における警察サービスもまた、高度に区分化されたサービス創出の一例を示している。64の常設警察部局でセントルイス市と郡をカバーしており、そこで最低限の地域パトロール、110番受付、地域交通取締り、通報された犯罪捜査を行っている。しかし、自ら警察官派遣サービスを行っているのはわずか45%にすぎない。小規模警察部局は、派遣サービスを行うために色々な方法に依っている。例えば共同派遣サービスセンター設置（9つの警察部局に提供）、大規模市町村及び郡に委託、等。セントルイス郡内では、郡警察が犯罪現場捜査を含めて鑑識活動を行う主な担い手であり、しかもこれは市町村に対し無料で行われる⁴⁾。重大犯罪が発生した地域の警察署長から要請があれば、メトロポリタン地域全体から犯罪捜査官を引抜いて重大犯罪調査チームを編成し、派遣することができる。セントルイス市と郡は共同でコンピューター操作の110番システムを運用している。全ての地方警察官は、共同警察学校で初任者研修を受ける。共同によるサービス創出と政府間委託契約の両方を組合わせて使うのは、相当な規模の利益がもっともでやうように、上述のサービス構成部分の創出を区分化し、かつ、組合わせるからである。

複数のサービス創出団体に関する従来の懸念の一つは、二重行政の可能性である。オストロム、パークス及びウィテッカーは、警察行政組織における二重行政を念入りに調べたが、ほとんど見られなかった。ACIRも、セントルイス郡において四つの行政サービス分野に関し二重行政を調べたが、同じようにほとんど見られなかった。二重行政ではなく専門化というものは、複数の団体でサービス創出を行うシステムに見られる一般的特色である。独立したサービス創出団体における専門的なサービス創出に関し、少なくとも必要によって比較的レベルの高い組合わせが行われている場合には、ほとんど同一と見られるよ

³⁾ ロジャー・B・パークス「Metropolitan Structure and Systematic Performance: The Case of Police Service Delivery（メトロポリタン地域における仕組みと系統的な運営：警察サービス提供の事例）」ケネス・ハンフ、テオ・A・J・トゥーネン共編「Policy Implementation in Federal and Unitary States（連邦国家と単一国家における政策の実施）」（オランダ王国ドルトレヒト、マルティヌス・ニジホフ出版）161-91頁

⁴⁾ 最近の歳入の減少に伴い、郡警察では幾つかのサービスを有料で提供することを検討するようになった。実際にそうなると、郡は提供サービス決定団体から限定的ではあるが公共サービス創出団体へとその役割を変えることになる。このような動きは、財政的公平に好ましい影響を与えることになる。

うな二重行政は生じないものである。関係の深いサービス創出団体相互が二重行政の回避に関心があれば、その発生を最小化に止め得ることは明らかである。

組合わせに加えて、サービス創出団体は「交替作用」によって専門化する（「交替作用」とは、時間、場所や顧客によってサービス創出の責任を分割することである。）。この方法だと、ある程度責任が重なり合っているサービス創出団体でも相互に二重行政を避けることができる。例えば、セントルイス郡において郡と市町村の警察行政所管が重なり合っても、警察パトロールが通常重なることにはならない。所管が重複することは、必ずしも二重行政とはならないのである。複数の及び（または）重複する団体が二重行政を回避しようとする傾向があることは、併合団体が検証可能な経費の削減に結果として失敗したこと（しばしば予測されてきたことではあるが）によるものであろう⁵⁾。

「二重行政」という用語は、時に多くの団体がどんな活動であれ同じことを行っている場合を指すものとして漫然と使われることがある。多数のサービス創出団体が存在すること（セントルイス郡における多数の小規模警察部局のように）は、たとえそれらの団体が同じような活動を行っているとしても、不経済な二重行政の明白な証拠として考えられるべきではない。より大規模で行えばより大きな規模の利益を享受できる活動のみに関し、同じサービスをより少ない団体でより低コストで提供できるであろう、という意味で二重行政といえる。このようないい方での「二重行政」とは、簡単にいうと規模の利益に関する議論の別のいい方にすぎない。

4.4 結論

地方公共経済圏において多数の独立した団体（例えば、小規模な警察部局や消防本部）が直接サービスを創り出すことは、特定のサービス構成部分の創出に関し、規模の利益（限定的であるかもしれないが）を得ようという能力がないとか組合わせが欠如している、ということを経験しているのではない。このような分野でのサービス創出機関は、創出機関相互を組合わせるという、「組織的なネットワーク」を構築発展させることが多い。

イリノイ州クック郡における研究では、例えば、シカゴ市の外側にある郡を、「ジグザグ模様の市町村境界に公園特別区、消防特別区、図書館特別区等が広がり、絡み合ったような集まり」と特色づけている。この研究を行った筆者は、次のようにまで述べている。

「このような広範囲にわたるばらばらな細分化を見るとき、人はクック郡は一体どうやって仕事をしているのだろうかと思うかもしれないが、実際における状況は、境界による仕組みが示すよりもかなり良いといえる。時間経過とともに、特別区は、特別区相互及び他の団体と相互理解、協定、運用に関し一連の流れを作ってきたのである。この水平的

⁵⁾ これまで行われた最も詳細な調査に、1967年のフロリダ州ジャクソンヴィル市とデュヴァル郡との合併に関する時系列調査がある。その結果は、合併によって税負担の軽減と歳出の削減のいずれも実現しなかった、としている。J・エドウィン・ペントン、ダーウィン・ギャンブル共著「City/County Consolidation and Economies of Scale: Evidence from a Time-Series Analysis in Jacksonville, Florida（市・郡合併と規模の利益：フロリダ州ジャクソンヴィルにおける時系列分析の示すもの）」Social Science Quarterly（季刊社会科学）65号、1984年3月、190－198頁

第4章 サービス創出の区分化

統合は、一つの優れた政府の型を作る、と地方関係者は信じている。」⁶⁾

この結果は、組合わせによる利益がその要する経費を上回った、と考えられる例である。その証左は、独立しているサービス創出団体間の組合わせ経費は、団体間相互の重要な組合わせを妨げるほど高いものではない、ということを明らかにしている。したがって、サービス創出は、組合わせ経費が制約条件となるまでは、かなりの程度に区分化され得るものである。

⁶⁾ ドナルド・フォスター・ステッツァー「Special Districts in Cook County: Toward a Geography of Local Government (クック郡における特別区：地方自治の地理学に向けて)」調査報告書 169 号 (シカゴ、シカゴ大学地理学科、1975 年)、151 頁

第5章 統治、変化及び市民社会

5.1 前書き

地方公共経済圏の統治とは、提供サービス決定及びサービス創出とは別のものである。統治には、ある地域全体に適用するルールを作り、これを施行する能力がなければならない。この能力は、地域全体における公共サービスの提供を決定すること及びそれを創出することとは別のものである。したがって、メトロポリタン地域における「統治」とは、「メトロポリタン政府」を設立し、提供サービス決定及びサービス創出に係る責任を負うことではない。地方公共経済圏の統治とは、その基礎的な仕組み、すなわち、基本的には提供サービス決定団体の数と多様性を決めることである。統治に関し必要なルールは、原則的には地方政府の廃置分合、各団体の行使権限及び団体間の関係を定めなければならない。米国の地方公共経済圏の基本的ルールの仕組みの大半は、メトロポリタン政府や地域政府で決定されるのではなく、主に州憲法や州法によって決定される。

しかし、いくぶん民間経済に似て地方公共経済圏は、法律による規制の程度によってかなり異なる。いくつかのルール（物権に似る。）は、統治の根幹的仕組みを構成するものである。それら根幹的なルールとは、地方政府の廃置分合及びその境界変更に関する実質的な権限を一般的に住民に附与するルールを含むものであろう。他のルール（価格規制とよく似る。）は、住民が公共サービス提供に関し自ら組織化を行う程度及び自ら税負担を行う程度について規制している。

住民がまず最初に、新しい市町村創設を請願し住民投票に附されるとき、あるいは住民投票で併合や統合を行うとき、あるいは住民投票で増税の同意を行うとき、住民は、まさに直接的に地方公共経済圏の統治に参加しているのである。住民は、このときに提供サービス決定を組織化するという、基本的仕組みの選択を行っているのである。このようなやり方は州によってそれぞれに違いがあるが、この住民選択こそが、米国における地方公共経済圏の統治に関して頻繁に使われる基本的な方法である。

5.2 境界の選択

地方公共経済圏に影響を与える統治に関する基本的問題の一つは、誰が、提供サービス決定団体の境界を決定するのに一番ふさわしいか、ということである。もちろん、特定地域にどの程度の数の団体が存在すべきかという点は、当該団体がどの程度大であるべきかあるいは小であるべきかということ、と密接に関連している。境界によって、当該団体に誰が入り、誰が入らないかが決まる。境界決定は、このように地域社会の利害を特定化し、その地域社会を集合的組織としてふさわしいものにすることと密接に結びつくものである。第1章で議論した選好を明らかにすること、財政的公平及び説明責任といった提供サービス決定に関する基本的基準を満たすことは、合理的に納得できる境界を持つこと

に掛かっている。しかし、誰がこの境界が正しいということを知り得るのであろうか。正しい境界は、そもそも客観的に決定できるものであろうか。あるいは、境界に関する選択は、内在的に主観的な意思決定プロセスなのか。

適切な境界選択を考える場合における一つの客観的な要素は、消費される公共財・サービスに関する効果の範囲、すなわち、公共財や公共サービスが提供される、または提供されない場合に直接的に影響を受ける空間的地形的な地域の広がり、である。住民用街路（幹線道路ではない）及び通常警察パトロールといった公共財や公共サービスに関する効果の及ぶ範囲というものは、非常に狭い。しかし、幹線道路とか犯罪捜査といった公共財や公共サービスは、直接的効果がより広範囲に及び、より大きな地域社会の利害に影響を及ぼす。

しかし、このような効果の程度や範囲は、決定的な要因ではない。この基準によって決まるのは、せいぜいのところ、特定の公共財なり公共サービスに必要な最小規模の団体であろう。もし、ある個人がガードマンを雇ったとしたら、それに関し経済的負担をしない近所の人々もそのおこぼれを受けることとなる。彼等はまさに「ただ乗り」できるのである。したがって、民間の提供サービス決定においては、このガードマン・パトロール・サービスに対する需要を十分に集積できないが、集団的な需要を集積する正確な範囲も、いまだ確定できないものである。境界が明らかに狭すぎる場合があり得る¹⁾。一方、この基準で必要とされるものよりも広い境界の方が、それはそれで最適なこともあるのかもしれない。

適切な提供サービス決定団体の規模の上限は、もっと曖昧である。決定的な要因は、住民の選好の多様性と同じ選好を持つ住民が地理的に集合する様子に関係する。問題は、特定水準で提供される、比較的同質な公共財なり公共サービスが、地理的に限定された地域社会の要望をどの程度満足させるかということである。周囲とは異なる特有の利害と選好を持った地域社会とされる「近隣社会」には、極めて小さいものもあれば、ずっと大きいものもあるであろう。

財政的公平や説明責任は、選好に関する同質性で考えられる境界よりも、状況によってもっと狭い境界を設定することを示唆することもあるであろう。同質の選好を共有する大きな地域社会でも、住民の数がある限界を超えれば、住民に対し説明責任を果たし続けることは難しくなるという経験を持つようになるであろう。同じ状況が、いくつかの近隣社会に他人の権で相撲を取ろうとする気持ちを引き起すかもしれない、そうなると財政的公平の問題に繋がる。このようにして、財政的公平と説明責任に関する基準は、単に選好の同質性に基づく考え方を変えて行く。

このような決定を行うためには、関係する地域社会の個々人の公共財や公共サービスに対する選好に関する知識を持つ必要がある。そうすれば、住民は、一方では選好による満足、他方では提供サービス決定団体を追加することに伴う設立運営経費、との間で最適な

¹⁾専門的には、境界が狭すぎるとサービス提供に関連する外部性を内部化できない、すなわちいくらかの便益は外部に溢出する。溢出の問題は完全に解決されることはない。時に提供サービス決定団体が抽象的な境界を、塀、壁、袋小路などの物理的な障害に変えようとすることがある。そうやってみたところで、地方政府に境界がある限り溢出がなくなることはないであろう。しかしながら、提供サービス決定団体の規模が拡大するに連れて、サービス提供全体に関する便益の溢出の大きさは減少する。ある段階に達すると、便益の溢出は経済的な有意性を失うことになる。

バランスの妥協を得ることができるのである。第1章で述べたように、これらの経費は、住民が提供サービス決定団体をどの程度まで追加するかを制約し、また、住民が選好を明らかにしたり、自治体理事者からの説明責任を確保したりするために必要な住民参加経費も含むのである。

集団としての住民にこのような二律背反の中での妥協をどこまで認めるのか、というルールが、適切な境界を決定する（提供サービス決定の効率性の観点から）。一つの独立した地域社会における個々人の公共財や公共サービスに対する選好を知ること、及びこれらの個々人が、提供サービス決定団体を追加した場合における設立運営経費と住民選好の満足（または財政的平等や説明責任）間の二律背反を妥協させること、という点を別にすれば、提供サービス決定団体の最適な規模を決定する方法で完全に客観的なものは存在しない。

サービス創出を組織化するのに適切な最低限の規模の団体は、実質的に公共財なり公共サービスによって異なる。公共財なり公共サービスの種類によっては、「近隣社会」の規模でサービス提供を行うことができる。重犯罪捜査のような強制力を伴う種類の法執行事務、幹線道路、公共交通、空港、公園や余暇活動サービスの一部、のような公共財・サービスは、もっと広範囲な地域社会の利害に絡む。このことは、次のことを示唆する。すなわち、大きな団体の内側に小規模の団体が「入れ子」のように存在するような提供サービス決定団体の組み合わせが、最適になる場合が多いであろう、ということである²⁾。だれも、特定の地域内にどの位の団体が存在すべきか（大きな箱のなかにどの位の箱が中に入っているべきか）をアプリアリに決定することはできない。例えば、二階層の仕組みが相ふさわしいとあらかじめ決めることは、提供サービス決定とサービス創出を組織化する場合の潜在的多様性を考慮しないこととなる。とりわけ、地域社会における選好の多様性に加えて、サービス創出に関する広範囲な規模の多様性を見逃してはならない。大きな団体の中でどの位の団体が存在するのが、あるいは重層化するのが適切であるかは、地方公共経済圏の中であるいは地方公共経済圏間によって異なりうる。境界の決定に関していうと、住民が望ましい決定権者である。

地方公共経済圏の組織の型に関し、「正しい」とか「最善」といったことをアプリアリに決定することはできない。これは、提供サービス決定及びサービス創出に関してもあてはまる。地方公共経済圏に関する標準的な分析については、メトロポリタン地域や広域地域に係る組織に関する理想的な組織構造が何かを求める代わりに、「ゲームのルール」に焦点を絞り、個人や地域社会がより生産的な方法で互いの関係を秩序づけることができるようにすべきである。

創設、統合、併合、解散や分割を規制するルールにおいて、境界決定やその変更に関する決定手続きも定められる³⁾。メトロポリタン地域において独立している提供サービス決

²⁾ 「入れ子」の比喩は、ロバート・A・ダールが「After the Revolution: Authority in a Good Society (革命の後：善良な社会の権威)」(ニューヘイヴン、イェール大学出版局、1970年)において使っている。

³⁾ ルールが異なった場合の影響についての実証的な研究はこれまで殆どなされていない。マーティンとワグナーはカリフォルニア州境界委員会の及ぼす影響についての研究において、提供サービス決定団体の廃置分合手続きに関する新たな規制の強化が地方政府の歳出を増加させる傾向がある、と見ている。ドロレス・T・マーティン、リチャード・E・ワグナー共著「The Institutional Framework for Municipal Incorporation: An Economic Analysis of Local Agency Formation Commissions in California (自治体創設の制度的枠組

定団体の数を大半消滅させるような市一郡統合といった全面的改革案は、住民投票では受け入れられず、数多く否決されてきた⁴⁾。新しい団体は、ある頻度で設立されている。既存団体との一部境界変更も珍しくはない。しかし、多くの境界を一気に変更するような全面的な改正が行われることはほとんどない。

「ゲームのルール」に言及することなく、地方公共経済圏の既存構造を説明することは不可能である。例えば、比較的同質的な都市郊外で、一般的に数多くの多種多様な提供サービス決定団体が存在することは、より多様な中心都市と比較すると、一見奇妙に見えるかもしれない⁵⁾。一つの説明は、提供サービス決定団体の組織化に関するルールにある。都市郊外の成長は未自治化区域において始まるわけであるが、団体の創設や併合のルールは、多様な地域社会に対し単独で境界決定ができることをしばしば認めている。中心都市のほとんどは、それとはかなり異なる意志決定手続きで形成されたものである。例えば、その境界は州政府によって決定されたこともあったし、あるいはその当時のルールは、住民の同意なしで併合が認められたのである。また、第3章で述べたように市が一度創設されれば、そのルールは、市境界内部に近隣政府といった別の小規模な団体の発展を禁じたり妨げたりする傾向がある。

5.3 ダイナミックと適応力

一旦提供サービス決定団体が設立されると、住民は転居しようとする際には、地域社会間の色々な特色といったものを考慮できる。住民が多様な地域社会の中から、個人的な選好に基づいて居住地を選択することは、ある程度地方公共経済圏の重要な原動力となる。チャールズ・M・ティボーは、住民の移動が、公共財や公共サービスの提供における最適資源配分を促す潜在的可能性（色々な制約はあるが）を持つことを明らかにした⁶⁾。したがって、境界が歴史的に選択されれば、永続的になる傾向がある。一度各団体間の境界が決定されれば、住民はそれに応じて住所決定を行うのであり、時間を経つつ既存境界の効率性を高めていく傾向がある（すなわち、境界が、個々人の広範囲の選好を満足させるような能力）。選択できる幅が大であればあるほど、住民の居住地選択効果はより強くなる。しかし、住民選好がより異質的になる、あるいは同質的になるにつれ、または管理運営経費が増加するあるいは減少するにつれ、既存の境界もまた時代遅れになりうるもので

み：カリフォルニアにおける地方政府組織創設委員会の分析」 *Journal of Law and Economics*（法律と経済学誌）21号、1978年10月。同様にディロレンツォは、カリフォルニア及びオレゴン両州では、特別区の増加を制限することによって、特別区が急速に増加している諸州と比べて、特定のサービス分野における支出が多い結果となっている、ということを見出した。トマス・ディロレンツォ「The Expenditure Effects of Restricting Competition in Local Public Sector Industries（地方公共部門における産業間競争の制限が歳出に及ぼす影響）」 *Public Choice*（公共の選択）37号、1981年、569—578頁を参照されたい。

⁴⁾ ACIR「State and Local Roles in the Federal System（連邦制度における州と地方の役割）」A-88、1982年4月、396頁を参照されたい。1921年以来、既知の市・郡合併提案のうち約20%が有権者によって批准されているに過ぎない。しかも批准率は低下してきている。

⁵⁾ 郊外は必然的に多様性に欠けるとの推察は避けるべきである。例えばセントルイス郡は、街路パターン、住宅のタイプ、住宅区画の大きさ、平均所得、商業開発などに関して実に多彩であり、これらの多様性が相俟って都市に興味深い地理的な質感を与えている。

⁶⁾ チャールズ・M・ティボー「A Pure Theory of local Expenditure（地方歳出の純理論）」 *Journal of Political Economy*（政治経済ジャーナル）44号、1956年10月、416-424頁

あり、結果として、その選好と経費とのバランスは変化する。

効率的な地方公共経済圏を長期間維持するためには、提供サービス決定とサービス創出の両面における構造的柔軟性と別の仕組みを利用できる可能性の継続が求められる。地方公共経済圏は、静的なものではない。変動の要因は、①公共財なり公共サービスに対する住民選好の変化、②人口増加あるいは減少、及び③技術進歩、である。③は、「ハードウェア」だけでなく、「ノウハウ」に関連するソフトウェアでの技術も含む。地方公共経済圏における経済的变化は、それらの力のベクトルである。提供サービス決定とサービス創出における効率性は、この複雑な変化のベクトルに対する制度的適応性に頼るところが大きい。

適応性は、別の案の利用可能性と新しい別の案の出現に掛かっている。サービス創出における別の案の利用可能性とは、サービス創出者間の競争が増すことである。しかし、地方公共経済圏における競争とは、単に民間同士だけでなく、民間と官との、あるいはサービスを創出する公共機関同士の競争をもいう。もし民間業者間の競争が抑制されている場合（サービス創出に関し規模の利益が大きい場合が該当するであろう）においては、たとえ民間業者によるサービス提供がある時点でよりよい代案であるとしても、官によるサービス創出という選択肢を維持することが重要であろう。一方、官によるサービス創出という選択肢を持つということは、外部委託することが可能と見込まれる全てを委託するものではない、という選択を行うことを意味しよう。大規模な提供サービス決定団体において競争的環境を維持することは、一つの業者とだけ委託契約するよりも、サービス創出を小分けして色々な業者と委託契約することを選択することも意味するであろう。一方、小規模な提供サービス決定団体が多数ある場合には、サービス創出の競争は自ずと生ずる傾向がある。

サービス創出に関する新しい仕組みの開発は、適応性や生産性向上の鍵となるものであり、また、ときには変革の原動力になる。この種の開発は、官民を問わず、起業家精神に頼るところが大である⁷⁾。どちらの場合であっても起業家精神に必要な条件は、「独創力」である。起業家精神発揮の可能性は、地方公共経済圏において「独創力」が生ずる可能性のある「源」の数で測定される。警察署長、消防本部長、公共事業管理者、市支配人及び教育長を数えれば、それぞれのサービス分野において公的な起業家がどの位見込めるか余地があるかの大きな判断ができるであろう。ミズーリー州セントルイス郡の経験は数多くの事例を提供している。同郡では、各分野のトップの潜在能力が高いため、起業家精神を発揮している活動が進行中であり、また、多くの共同サービス提供業務で成功している、例えば、一番最近の例でいうと学校におけるコンピューター技術利用に関する教育的共同体を立ち上げたこと、あるいは数多くの麻薬取締りグループを市町村警察部局の担当部間で共同運営すること、などが挙げられる⁸⁾。

別の案の利用可能性と新しい案の出現は、提供サービス決定の面においても確保されなければならない。提供サービス決定に関する代案はいくつかのやり方で行われる。ひとつ

⁷⁾バーバラ・H・ムーア編「The Entrepreneur in Local Government（地方自治体における起業家）」（ワシントン特別区、国際都市経営協会、1983年）

⁸⁾ACIR「Metropolitan Organization: The St Louis Case（メトロポリタン地域の組織化：セントルイスの事例）」1987年刊行予定を参照されたい。

のやり方は、ある程度事業の権限が重層する団体を「内在化」させる方法である。郡の中に市町村が内在化しているのが典型的な例である。一般目的政府として市町村と郡は非公式に責任を区分しながらも、重層する事業の権限を有するのが普通である。全ての人間の作ったものが不完全であるように、提供サービス決定団体も不完全である。もし、ある団体が住民要望に対応できない場合には、重層する権限を有する団体が対応できる。仕事为重なり合っている市長と郡理事者のような政治家間には政治的な競争関係が存在し、消費者主権に類似した「有権者主権」が、このどちらかに軍配を上げることができる。

提供サービス決定の別の案としては、第3章で議論した特別目的政府という手段も可能である。特別区創設は、しばしば、既存団体の境界の拡大、複数の提供サービス決定団体の合併、あるいは一般目的政府の組織化、といったことの代替案である。このように特別区の創設手続きを利用できることは、提供サービス決定に関する代替案作りの幅を相当広げることとなる。さらに、新しい型の団体の創設を認める新制度の法制化の模索も常に可能である。

地方公共経済圏や地方公共経済圏を構成する地域（この方がもっと可能性がある。）の中には、提供サービス決定に関し代替的仕組みを幅広く持っていないところもある。大規模既存都市において近隣社会政府の創設に苦勞するのは、多くの中核的大都市でなされた集団的決定の撤回に必要な、すぐに使える制度的代替案が存在しないことから生じるのである。しかし、他の地域では利用可能な代替案が使われていない。これは多分、特定レベルのサービスに対する同質的な需要がかなり多い、ことによるものである。この特定レベルのサービスとは、郡政府が行う最低限のレベルの公共サービス提供であることが多いようである⁹⁾。

一般的にいうと、提供サービス決定団体の数（現に存在するかまたは既存の仕組みの付属物として設立可能な団体）が多ければ多いほど、住民がその選好に関し満足する可能性は大きくなる。それは次の二つの理由による。ひとつは、住民は、公共財・サービスに対する自己の選好に基づいて、色々に組織化された団体の中から居住地を選択できることである。ふたつは、住民が、既存団体及び事務を委譲できる団体間にその責任を割り当てたり、再割り当てを左右できる権限を有していることである。地方統治において、事務を委譲することは重要かつ柔軟性を保持する手段であるが、その活用は、住民に対し多種多様な提供サービス決定団体に関する創設なり権限付与がどこまでなされているかによる。市町村創設や特別区設置とは、新しい団体を作るだけでなく、既存団体から新しく創設された市町村にその事務の一部を委譲することでもある。上述した権能と同じく、大規模市町村区域の中に近隣社会を自治体化することや市町村から近隣社会に事務を委譲する権能は、一般的に認められていない。

最近におけるロスアンジェルス市、ミルウォーキー市やボストン市の出来事は、大規模

⁹⁾セントルイス郡内で自治体が未設置の大規模な地区では、長年にわたり開発が進められてきたが、自治体設置の運動が起こることはなかった。こうした地区では、郡政府が提供する、かなり低水準ではあるが一般的なサービスに満足していると仮定しなければならない。一方では、郡内の別の地域で、自治体の創設や既存自治体への併合運動が起きている（成功したり不成功に終わったり結果は様々である。）。郡政府は、地域によってサービス水準を変えることは困難と考えているかもしれない。しかし、郡によるサービスでは満たされなくなった特定の地域社会には利用できる選択肢がある。ACIR「Metropolitan Organization: The St Louis Case（メトロポリタン地域の組織化：セントルイスの事例）」1987年刊行予定を参照されたい。

中心都市内において提供サービスを区分化することの難しさを浮かび上がらせた。ロスアンジェルス市のダウンタウンのすぐ南の地区は、犯罪発生率が高いが、その住民が1987年に警察業務向上を目的に特別税徴収区創設を考え出した。この住民投票は、市議会がその地域に配置する警察官を増員すると約束した後、否決された¹⁰⁾。ミルウォーキー市の住民は、市の圧倒的な黒人人口の一部を対象とした、一つの高校を特化させる学校区を分離創設させることを積極的に考えたが、このような変革を行うためには、州議会の新しい立法が必要である¹¹⁾。1986年ボストン市において、12.5平方マイルのマンデラ市（投獄された南アフリカ指導者ネルソン・マンデラ氏に敬意を表して命名されたものである。）をボストン市から分離独立させる、という圧倒的な黒人住民の提案に係る住民投票が否決された¹²⁾。マンデラ市以外のボストン市住民の同意なしにその新市創設を認めるためには、新しい州法が必要なのである。米国の主要な中心都市における公共サービス提供に関する問題を解決するためには、境界変更や地方政府の選択といったものに関する住民の権能について、あたらしく注目をする必要がある。

5.4 自治体間競争の限界

ルールで定められた統治に加えて、地方公共経済圏は、提供サービス決定団体とサービス創出団体の間におけるダイナミックな競争によって一部影響を受ける。地方政府間における競争の効果を理解するうえで、提供サービス決定とサービス創出を区別することは不可欠なことである。サービス創出を提供サービス決定から分離することで得られる多くの利益とは、代替可能なサービス創出者間で生ずる競争である。このことは、代替可能なサービス創出者に民間業者が含まれる場合には、とくに当てはまる。しかし、このようなサービス創出者間の競争は、提供サービス決定団体間にも存在するであろう、はるかに制限された競争とは、区別されなければならない。

住民がその住所を数ある市町村の中から選択できることは、必然的にあるいは自動的に公共サービス創出者としての地方政府理事者に競争的圧力を増すということにはならない。というのは、普通の住民が課税される財産（大半が不動産であるが）は、それほど頻繁に流通されるものではないからである。住民はひとつの地方団体から抜出すことはできるが、その際家屋やそれに付随一体化した資産を持ち出すことは通常不可能である。このことは、住民の転出が地方政府に及ぼす直接的な影響を非常に限られたものにする。一方、商工業者の持つ課税対象財産は、すぐれて流通性を有するものである。企業がその地域社会から抜出すぞという脅しは、その資本が本来的に持つ流動性によってその威力を増すのである。同様に、未開拓地域を有し、成長を考えている地方団体は、その課税一公共サービス優遇一括提案を武器に新しい住民獲得を競争するであろう。

一般的にいうと、提供サービス決定団体間の競争によって商工業者の地方政府に対する影響力が増すであろうが、個々の住民の影響力が増すことにはならない。したがって、提

¹⁰⁾ 「City and State（市と州）」1987年7月、6頁

¹¹⁾ サリム・ムワッキル「Breaking Away: Growing Debate on Black Autonomy（離脱：増加する黒人の自治に関する討論）」In These Times（いまの時代に）、11月11-17日号、1987年、7頁

¹²⁾ 11に同じ

供サービス決定団体が税源収入に関し商工業施設に依存できる程度は、競争によって左右される。このことは、商工業用財産が地方政府にとって主要な歳入源である限り重要な制約要因である。経済開発の奨励に対する関心の再燃によって、この種の競争的圧力は多分高まってきている。

アルバート・O・ハーシュマンがいうところの「拔出すこと」（足を運んで投票するという権利）は、普通の住民にとっては、彼がいうところの「声」という政治的参加で代替されるものではない¹³⁾。地方公共経済圏の統治は、住民に対し重要な集団的意思決定の役割を与えるというルールに左右される。増税に関する住民投票による承認を住民の役割として加えることが、次第に増えている。地方政府間の競争によって、住民が自治体理事者に政治的な制約を課せるようになるとしても、サービスの対価としての税が抑制されることまでは期待できない。

ここにおける結論は、「足を運んで投票するということ」は大した選択肢ではない、といているのではない。この章で前述したように、住民が時間をかけて提供サービス決定団体の中から居住地を選別する過程を通じて、類似の選好を持つ住民が集まるようになり、効率性が高まる。これによって、個々人の色々な選好を反映する集団的意思を決定できる能力が高まるのである。しかしこのような選別の過程があるからといって、それが直ちに自治体理事者によるサービス創出の一層の効率化につながるわけではない。

5.5 地方政府憲法

地方公共経済圏統治を組織化するために用いられるルールは、一つの体系として考えられるべきものである（「地方政府憲法」と呼称しても良いのかもしれない。）。これには、ふたつのレベルの制度的な選択がある。一つは、住民に対する「権限付与」というレベルであり、そこにおいて住民は、地方政府を創設しあるいは変更することのできるルールを決定するのである。二つは、「地方政府の憲章」というレベルであり、そこにおいて住民は、前述した権限付与ルールに基づいて創り出した地方政府（団体）に関する特定の憲章を決定するのである。権限付与ルールは四つに分類できる。①設立のルール。これは、住民が、特定の統治的権限を有する市町村や他の団体を設置できるような手続き（市町村創設のようなもの）を定めるものである。②境界変更ルール。これは、住民や自治体理事者が、既存団体の境界を変更できることを定めるものである。③財政ルール。これは、各種地方団体に関し財源調達権限を定めるものである。④契約ルール。これは、地方団体が、相互にあるいは民間業者と色々な契約関係を結べることを定めるものである¹⁴⁾。

地方政府憲法に関する基本的問題の一つとして、この「住民に対する権限付与」と「地方政府に関する憲章」のルール間に、どのように決定権限を割り振るかという問題がある。「ホーム・ルール」という用語は、この決定権限の多くを「地方政府の憲章ルール」

¹³⁾ アルバート・O・ハーシュマン「Exit, Voice, and Loyalty（出口、声、そして忠誠）」（ケンブリッジ：ハーバード大学出版局、1970年）

¹⁴⁾ 地方自治体の特性として、よく「州の創造物」ということがいわれる。しかし、このことが文字通り妥当するのは、地方自治体が特別法によって創設を認められた場合だけである。一般的には州法で規定する一連のルールに従って、地域社会が自治体を創設するのである。

に委ねる地方政府の仕組みを伝統的に指すものである。住民が地方政府設立を選択するとき、住民自らがその憲章を作成できることは、「ホーム・ルール」において基本的なことである¹⁵⁾。しかし住民が、その地方政府の権力をどの程度まで自治的に決定できるかは、州によって大きく異なる¹⁶⁾。通常、特に興味を持たれるのは、「財政に関するホーム・ルール」である。すなわち、地方課税権限がどの程度州法よりもその団体の憲章に由来するか、ということである。しかし、住民への権限付与が、州による自治体理事者に対する規制という形で行われることがある。例えば、増税に関し住民投票による同意が必要である、というように。ホーム・ルールは、一般的に市町村（しばしば最低規模の）に適用されるものであり、郡、タウン・シップにはあまり例がなく、特別区にいたってはほとんどないといえる。住民によって設置された特別区は、州法が定めている権限だけ行使することが許される¹⁷⁾。

住民に対する権限付与に関する「すべての体系」（各種の団体毎にそれぞれ適用されるルールだけでなく）は、住民や自治体理事者が行う提供サービス決定団体とサービス創出団体の型の決定に影響を及ぼす。例えば、第3章で述べたように、いくつかの州における特別区の創設は、州法が一般目的地方政府の課税や起債に関し厳しい上限を課していることに由来する面もある程度あるであろう。もし、このような州による厳しい規制が予想に反して多数の特別区を結果として生み出すなら（住民が、もしその厳しい規制がなければ特別区を選択するであろうよりも多く）、その効果は非効率である。しかし、この結果は、一般目的地方政府に関する財政ルールによるものであって、特別区設置に関する設立ルールによるものではない。

他の例を考えてみると、創設と併合に関するルールは、密接に関連している。もし、州法が、未自治化区域における併合に関して、併合される地域の住民同意を独立して得る必要がなく、市町村が一方的に併合ができることを認めれば、併合を回避するために「防衛的」に地方団体を創設することを促すことになるであろう（特にそのようなことがなければ自治体化を選択しないような地域社会においてはそうであろう。）。この戦術は、自治体創設に係る集団的意思決定のルールが手軽に過ぎる、ということの意味しているといえる。すなわち、新たに創設が提案された市町村を構成するいくつかの地域社会が、帰属を望まない他の地域社会に提案された境界内での不本意な自治体創設を強いることにもなるからである。一方、周りの自治体化をしようとする状況に直面している地域社会の中には、団体創設ではなく隣接市町村との合併をより望ましい案として模索するかもしれない。自治体創設のルールは、州によってまた州内の市町村の型によって、住民投票の単純多数から特別多数まで色々に異なる。

¹⁵⁾ ジョセフ・F・ツィンマーマンは、自治体に憲章の制定を認めない州は、アラバマ、ケンタッキー、ヴァージニアの3州だけであると、1983年に報告している。ジョセフ・F・ツィンマーマン「State-Local relations: A Partnership Approach（州と地方の関係：パートナーとの見方）」（ニューヨーク、プレガー社、1983年、26頁）を参照されたい。

¹⁶⁾ ACIR「Measuring Local Discretionary Authority（自治体の裁量権を評価する）」M-131、1981年11月を参照されたい。

¹⁷⁾ Dillon's Rule（ディロンの決まり）は、地方自治体に関連してしばしば引用される司法的解釈の原則のことで、地方の権限はすべて厳格に解釈し、かつ疑いがあるときには権限があるとする地方自治体の主張に不利に解釈することを求めるものである。ホーム・ルール（地方自治）が地方憲章の制定による地方の決定権を許容する程度に応じて、「ディロンの決まり」の抑制的な効果は緩和されることになる。

統合に関するルールにも違いがある。ACIRは、複数の市町村が合併する場合は別々の単純多数の同意を必要とするべきである、と勧告している¹⁸⁾。しかし、このルールは、提案された団体全域の単純多数だけで足りるというように、違ったように定められるかもしれない。このようなルールは、大規模市町村が小規模市町村の同意なしに実質上併合できる道を認めることになるであろう。ACIRが最近調査したミズーリー州セントルイス郡における統合のルールは、市町村と学区とはかなりの相違がある¹⁹⁾。市町村統合に関してはそれぞれの多数を必要とされているが、学区の場合は、関係する学区全体を通しての住民投票で再編成できることとなっている。学区再編成は、住民による請願で開始されるよりも、郡理事者もまた提案できる。このような学区に関するルールの意図は、明らかに学区統合を容易にしようということであり、これは、これまでのところもっとも成功している、連邦規模の団体統合運動である。

ACIRは、1961年初め州政府に対し、新しく自治体化する数を制限するような立法化を求めた²⁰⁾。この指示は、最終的に、あらゆる型の地方政府の設立を含むというところまで広げられ、一般目的地方政府、特別目的地方政府のみならず自立できないと考えられる地方政府の解散にまで踏み込んだ。この目的を達成するために勧告された主な制度的仕掛けは、州全体あるいは地方レベル段階で設立される、「境界検討機関」であった。この機関の大きな目的は、財政的能力と公共サービスに関するニーズをより合致させるため、及び公共サービスの整然と秩序だった提供を確保するために、団体の創設と併合を規制するものである。ACIRはまた、地方団体間の委託契約が利益を埋め合わせることなく、税基盤を分割すると見られるときには、この機関が地方団体間の契約を禁じるためにも用いられるべきであると提案した²¹⁾。

10州（すべて中西部州か西部州）において、1959年からの10年間に、州なり地域単位の境界検討機関が設置された²²⁾。1968年の調査では、この境界検討機関の活動は、地方政府の「蔓延」を押さえるのに成功した、と結論している²³⁾。しかし、地方団体の数が

¹⁸⁾単純多数決ではあるがそれぞれの地域で承認を求めることは、合併する全域を対象とする住民投票で多数決による承認を求める場合に比べて、合併の実現を難しくするかもしれない。しかし、ACIRでは、それぞれの地域で承認を得ることが、市、町、タウンシップなどの住民に対して、自らの意思に反して合併自治体に参加させられることはないとの追加的保証を与え、新たな自治体が発足する際の有益な政治的基盤ともなる、と信じている。ACIR「State and Local Roles in the Federal System（連邦制度における州と地方の役割）」A-88、1982年4月、449頁

¹⁹⁾ACIR「Metropolitan Organization: The St Louis Case（メトロポリタン地域の組織化：セントルイスの事例）」1987年刊行予定を参照されたい。

²⁰⁾ACIR「Governmental Structure, Organization, and Planning in Metropolitan Areas（メトロポリタン地域における政府の仕組み、組織及び計画）」A-5、1961年6月、39-44頁

²¹⁾当委員会の直近の意向は、ACIR「State and Local Roles in the Federal System（連邦制度における州と地方の役割）」A-88、1982年4月、445頁に表明されている。初期の意向については、ACIR「Fiscal Balance in the American Federal System, Vol.2, Metropolitan Fiscal Disparities（アメリカ連邦制度における財政収支 第2巻、メトロポリタン地域の財政格差）」A-31、1967年10月、14頁に表明されている。

²²⁾10州とその設立の年は次のとおり。ミネソタ、ウィスコンシン及びアラスカ（1959年）、カリフォルニア、コロラド及びニューメキシコ（1965年）、ワシントン及びネヴァダ（1967年）、ミシガン（1968年）、オレゴン（1969年）。このことは、ジョセフ・F・ツィンマーマンが1983年に報告している。ジョセフ・F・ツィンマーマン「前掲書」110-120頁を参照されたい。

²³⁾ロナルド・C・シース「A Report on State and Provincial Boundary Review Boards（州及び地域による境界見直し委員会の報告）」（オレゴン州ポートランド、ポートランド州立大学、1968年）。ツィンマーマン「前掲書」119頁に引用されている。

増減しないからといって、ある特定の数が最適なものである、ということを証明しているものではない。イリノイ州における研究は、「単一目的特別区の利用を限定なり規制するのが本来の目的である境界検討機関のような政策を普遍的に適用すること」に警告を与えている²⁴⁾。

提供サービス決定団体の境界決定に関し、全て客観的な基準は作成でき得ない。そのかわりに、該当地区における消費者である住民の選好を調べることが、必要なのである。適切な境界は、住民の選好が地理的にどのようになっているかということに、決定的に掛かっている。新しい団体の設置は、ときとして既存団体の境界拡大に対する代案となる。もしそうであるならば、既存団体の理事者は、自分の団体に対する競争的な圧力を減じるために、新団体設立を阻止しようと望むこともあろう。カリフォルニア州地方機関設置委員会（LAFCOs）における実例研究で明らかになったことは、この解釈を支持するものである²⁵⁾。境界検討機関は、消費者である住民の選好ではなく、公共サービス提供を直営方式で行いたいという、既存地方政府理事者の利害を代表するものになってしまうであろう。このような状況に鑑み、1987年ACIRは州に対し、境界検討機関の設置なり活用に関し次のことを監視するよう勧告した。すなわち、境界検討機関が、住民投票によって承認され、あるいは承認されるような地方団体の創設や併合に関し拒否権を持つこと、を。

しかし、境界検討機関を設置している州でも、その中身はかなり異なる。色々な機制的相違をこえてその活動実績を比較するといった、この機関の総合的な研究は、まだなされていない。住民に対し利用可能な適切な情報を増やしたり、紛争解決の手助けを行っている境界検討機関は、有用な役割を果たしているのであろう。ACIRとしては、この制度的仕組みの活用を評価するため、追加的調査を行いたいと考えている。

5.6 メトロポリタン地域におけるばらばらな細分化と市民社会

区分化された地方公共経済圏を定義する用語として「ばらばらな細分化」が通常使われるが、高度に区分化されている地方公共経済圏は、メトロポリタン社会を「ばらばらに細分化」しないように求めているのである。「ばらばらな細分化」という用語は、定義と評価を混ぜ合わせている。メトロポリタン地域には、数多くの提供サービス決定団体があるということと、数多くの提供サービス決定団体がメトロポリタン社会を「ばらばらに細分化している」というのでは、意味合いが違ってくる。「ばらばらな細分化」の程度に関しては、人口に対する団体数の比率で通常測定され、メトロポリタン政府というものに対する賛成者も反対者も使っている。しかし、このような測定方法では、多種多様な団体によって「ばらばらに細分化されている効果」といったものは、なにも明らかにならないのである。

²⁴⁾ディビッド・L・チコイン、ノーマン・ワルツァー共著「Governmental Structure and Local Public Finance（政府の仕組みと地方財政）」（ボストン：イルジェスレイジャー、ガン アンド ヘイン社、1985年、215頁）。

²⁵⁾ドロレス・T・マーティン「Institutional Barriers in the Local Government Market: Effects on Efficiency and Monopoly Power（地方政府市場における制度的障壁：効率と独占権への影響）」博士論文。マーティン、ワグナー共著「前掲書」も参照されたい。

適切な疑問としてあるのは、非常に高度に区分化された地方公共経済圏は、メトロポリタン社会の一体性といったものをどの程度まで削ぐのか、ということである。一体性を持った政治的地域社会とは、地域社会全般の利害に関連して行動することのできるものである。メトロポリタン地域における政治的社会でいうと、メトロポリタン社会全般の利害に関連して行動することのできるものということである。高度に区分化された地方公共経済圏もまた、共通の利害に関連してその一体性のある地域社会として行動することができるであろうか。

ダニエル・J・イレイザーは、次のように論じている。すなわち、一連の地方政府群は、住民が政府間関係や団体間関係を基礎として組立てることにより、ひとつの「市民社会」として機能することができる、と²⁶⁾。市民社会の一つの特色は、共通であるとともに多様な利害に対して同時的に対応できる能力があるということであろう。1972年、イレイザーは、「市民社会は法的にはなんらの公的地位を確立していないが、憲法システムにおいては次第に認知されつつあり、まだこれから正確に定義されなければならないものとして、その地位を確保し始めている。」と述べている²⁷⁾。

ACIRは、人口百万人に近いミズーリー州セントルイス郡の調査において、非常に活力のある市民社会を見いだしている²⁸⁾。この市民社会は、そのなかに90の市町村、一つの活力ある郡政府、23学校区、25消防特別区、そして数え切れないくらいの地区自治組織、を持ち、多種多様な活動を見せている。それはまた、郡政府のみならず、市町村、消防長、警察署長、セントルイス郡共同学校区、特別教育学校区、といった組織のなか、あるいはもっと際立っているのは州議会の郡選出代表者や、しばしば行われる郡レベルでの住民投票においても共通的にみられるものである。

州議会における郡選出代表者（すべて選挙区選出の31人の下院議員、7人の上院議員）は、事実上、その市民社会のための「憲法制度上」の意思決定権者となるのである。彼等はまた、この市民社会における住民統治を認めかつその体制維持を行う「ルール・キーパー」ともなるのである。セントルイス郡に対する州特別立法は、地域立法を尊重する州議会の伝統的な姿勢と相まって、市民社会に特別な憲法上の権能を与えている。住民が地方公共経済圏を統治するという基本的な仕組みを定めている「ゲーム・ルール」は、州議会の地方選出議員を通して行動する市民社会によって護られているものである。

市民社会は、このように「メトロポリタン政府」を作らなくとも、メトロポリタン地域や広域の統治の形態を維持できるのである。メトロポリタン政府の理想とするものは、メトロポリタン地域全体の地域社会を通して一つの提供サービス決定団体を形成しようとするものであろう。一方、地方公共経済圏は、大小はあるが、一般的に多様な提供サービス決定団体で構成されている。単一の提供サービス決定団体は、確かに最適なものではないであろう。提供サービス決定とサービス創出の両方を行える大規模な一般目的地方政府と

²⁶⁾ダニエル・J・イレイザー「Cities of the Prairie: The Metropolitan Frontier and American Politics (大草原の都市：辺境としてのメトロポリタン地域とアメリカ政治)」(ニューヨーク、ベシック ブックス社、1970年)、及び「American Federalism: A View from the States (アメリカの連邦主義：州からの視点)」(ニューヨーク、トマス・Y・クロウエル社、1972年、183-192頁)

²⁷⁾イレイザー「前掲書」(1972年)185頁

²⁸⁾ACIR「Metropolitan Organization: The St Louis Case (メトロポリタン地域の組織化：セントルイスの事例)」1987年刊行予定を参照されたい。

いう意味でのメトロポリタン統治を考えるのではなく、住民サイドで次のように考えることは可能である、すなわち、住民がルールに則って市民社会を保持するものである、と。これらのルール（通常公式的には州法なり州憲法という形を取るが）は、一種の「地方政府憲法」（すなわち、地方政府を定める一連の法的装置）となるのである。イレイザーが指摘するように、市民社会は、地方政府が自治的でありうる、あるいは自治的でなければならないというよりも、少なくとも潜在的には、より自治的である²⁹⁾。それは、市民社会は単なる提供サービス決定団体でない、ということによるものである。市民社会は、公共財や公共サービスを提供するのではなく、ルールの基本的仕組み（制度的な仕組み）を作っている、事実上制度的な団体であるということであり、その制度的仕組みの中で住民は、地方公共経済圏の一つ一つのブロックを積み上げる提供サービス決定団体を設立できるのである。

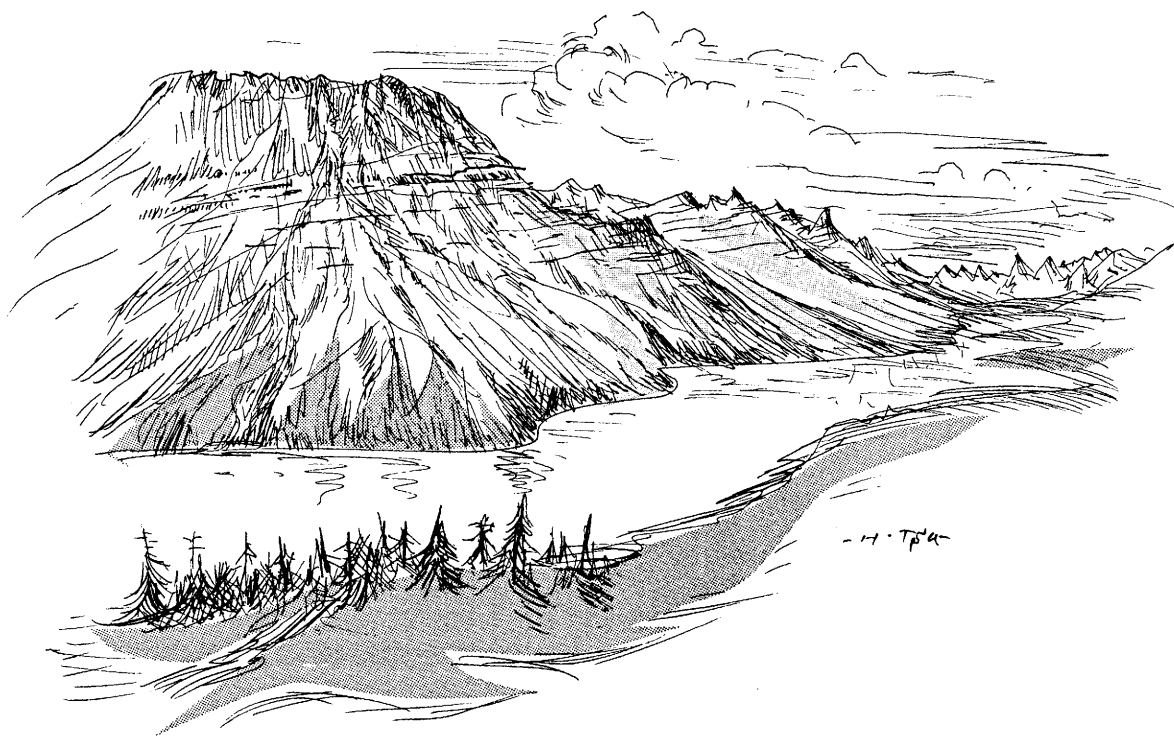
政治的社会において少なくとも重要な仕事の一つとしてアリストテレス以来考えられてきたものに、色々な集団や階級の利害のバランスを取る能力というものがある。多くの独立した地方団体から成る市民社会においては、色々なグループや階級はその公的な代弁者を持ち、その主張はその地域を通して開催される幅広い政治的討論会で聞くことができる。このような討議において、市長によって自分たちの主張が代弁されることは、少なからぬメリットがある。政治的組織の精巧な基盤があればこそ、メトロポリタン地域の市民社会はその明確な特色を発揮することがあるのである。

5.7 結論

米国における地方政府憲法に関する研究は、まだ揺籃期にある。長年にわたり学者は地方政府に関する州制度を定義したり分類してきたにもかかわらず、各州のルールを一つの制度的体系として理解したり、提供サービス決定及びサービス創出の形態に及ぼす影響をそれに付随する効率性の効果を含めて考えるといった努力は、始まったばかりである。色々な団体の型を数えても、それが、地方公共経済圏を構造的に歪曲させているか否か、あるいはどの程度まで歪曲されているか、といったことを示してはいない。住民、自治体理事者等が地方公共経済圏において選択する意図に関連して「ゲーム・ルール」を検証するという比較制度分析の研究プログラムのみが、形成された地方政府の型を説明できるとともに実例に基づく評価というものを生み出し得るのである。

しかし、米国地方統治に関しもっとも広く行き渡っている特色の一つは、基礎的制度選択権を与えられているのは、「住民」である、というルールを採用していることである。一般法によって権限付与を定めている制度的仕組みでは、住民が、地方公共経済圏統治に関し中心的役割を演ずるようになる傾向がある。地方公共経済圏の一体性や一貫性は、住民やその選出した自治体理事者がその所管区域を越えて維持し合っている市民社会によって支えられているのである。

²⁹⁾イレイザー「前掲書」（1972年）185頁



第6章 公平

6.1 前書き

多種多様で多数の提供サービス決定団体が地方公共経済圏に存在することから提起されるひとつの問題は、決定団体内部に格差が生ずることである。地域社会の中には、他と比べて、公共サービスを運営するための自主財源が大きいところもあるであろう。事実、提供サービス決定における効率性は、当然のこととして支出におけるある程度の格差を認めている。地域社会がそれぞれ異なる選好を持つことは、地域社会が持つ自主財源による支出にその違いが反映されるということであろう。しかし同時に、民主社会における公平の原則は、格差については許容できる範囲という限界がなければならない、ことも示している（その限界が、たとえ客観的に定義できないとしても）。

財政格差是正の対応策として、従来強調されてきたのは、バランスの取れた地域社会、すなわち、住民の所得や財産が多様な市町村、の推進であった。このような方法は、財政的公平及び選好を明らかにすることといった基準の観点から提供サービス決定の効率性を追求しようという活動とは相容れないものである。財源再配分に関する別の方策は、多数の市町村のような提供団体決定団体間での格差を認めた上で、重層的団体（主として州や連邦政府）の補助金で不公平を是正しようというものである。地方公共経済圏の理論は、地方団体統合よりも政府間の補助金による財源再配分が、実際的により効果的な方法であることがある、と示唆するものである。なぜなら、政府間財源移転においては、受領者である地域社会が提供サービス決定団体としてそれぞれ組織化され、サービス創出の仕組みをみずから決定できるからである。

6.2 財政格差問題に対する別のアプローチ¹⁾

「不公平」の議論における問題のひとつは、そのなかに同質性とか平等に関するなんらかの基準を含むことがあることである。しかし、公共財や公共サービスに対する経済的需要が変化するものである限り、提供サービス決定の効率性は、必然的に提供サービスにおける異質性なり不公平のバラツキを認めるものである。しかし、公平に関し広く使われている原則においては、公平は平等を意味しないということであり、実際は不平等を前提としている。この原則は、社会において「もっとも恵まれていない」集団に対する取扱い方によって手続きとか変化を評価するものである。その際の質問は次のようなものである、

¹⁾ 団体間及び団体内部における公平問題についての議論を見事に概観したものとして次の二つがある。アストリッド・E・マーゲット、レニー・A・バーガー共著「Equity as a Decision Rule in Local Services（地方公共サービスの決定基準としての公平）」、リチャード・C・リッチ編「Analyzing Urban-Service Distributions（都市サービスの配分を分析する）」（マサチューセッツ州レキシントン、レキシントン ブックス、1982年、21-44頁）及びエリノー・オストロム「The Social Stratification-Government Inequality Thesis Explored（社会階層化と政府、不平等理論の研究）」Social Science Quarterly（季刊社会科学）19号、1983年9月、91-112頁

「メトロポリタン地域に対する別の統治に関する仕組みは、どのように社会でもっとも恵まれていない人々に影響を与えるのか」。その比較のために、中程度あるいは非常に恵まれている人々の取扱い方を含めて、各種の基準が考えられている。このようなやり方によって、提供サービス決定に関する別の仕組みが、どのように各階層に対し配分効果を与えているかを公平の観点から検証できるのである（特に、絶対的平等といった基準を利用する必要もなく）。

地方公共経済圏において非重層的提供サービス決定団体の数が多くなればなるほど、これらの団体間での平均世帯所得の格差が広がることは、自明である。提供サービス決定団体を統合し、したがって多くの家計を平均化すれば、団体間の格差は縮まる。しかし、すべての団体にわたる世帯格差は、全く変わらない。これらの統計的相違は、地方団体の数が多くなればなるほど、住民社会間における経済的「差別」が大きくなる、ということを行っているのではない。住民は、居住近隣社会が別の地方団体として組織化されているかどうかに関係なく、所得に従って居住する近隣社会をある程度選別しているのである。

しかしながら、提供サービス決定団体間における財政格差は、拡大するであろう不公平を政府間財源移転によって軽減しようという必要性を認めるものである。ACIRは次のような対処方法を歴史的に好ましいとしてきた、すなわち、よくバランスの取れた、異質な地域社会の推進が、地方政府として色々な所得階層からの収入をプール化でき、また必要に応じて公平に公共サービスを提供できる、と²⁾。この対処方法は、財源移転による再配分を避けようとするものであった、その主な理由は、財政的にバランスの取れた地域社会においてその内部での公平を成就するよりも、異なる団体間での公平を成就する方が政治的に一層困難と考えたからである。しかし、重層化した団体間の財源移転よりも地方団体統合の方が、政治的にもっと難しいということが分かってきた。地域社会は、再配分の恩恵を得るためや自分よりも貧しい他の地域社会を助けるために自分の団体自治を放棄する必要はない、ということを知っているのである。

格差問題を境界という線引きでひっくるめることもまた難しい。メトロポリタン団体を創設することによって、メトロポリタン地域内で格差問題に取り組めるかもしれないが、それは、メトロポリタン地域とそうでない地域間の相違や色々なメトロポリタン地域間の相違に関する問題をなんら解決していない。地方団体の境界は、どこまで拡大しなければならないものなのか。地方団体がいかに大きく統合されたとしても、財政格差問題に十分に対処するには、どちらかという说不十分である、というようになる可能性もあるのである。

しかし、財源再配分に関して団体内対応をする方策の基本的な経済的問題は、それが提供サービス決定の効率性を達成しようとする 것과両立しないことである。財政的公平の基準（第一章で議論）とは、その地域社会から得られる歳入に比例してその社会での公共サービスの配分を行う、ということに基づいている。財源再配分のためにバランスの取れた、異質的社会を推進するということは、まさにその逆なのである（すなわち、公共サービスを行うために調達した地域社会の財源収入を他の地域社会に振り向けること）。この

²⁾特に ACIR 「Fiscal Balance in the American Federal System. Vol. 2, Metropolitan Fiscal Disparities アメリカ連邦制度における財政収支第2巻 メトロポリタン地域の財政格差」 A-31、1967年10月を参照されたい。

ように対処方法を並置してみるやり方は時として次のような結論になることがある。すなわち、効率性と公平性の目標は基本的に対立関係にあり、この競合する価値の中で困難な選択を求められることとなる、と。

しかし、地方公共経済圏理論が別のやり方の可能性を示している。このやり方は、まず市町村のような提供サービス決定団体が住民の選好に基づいて形成されることを認め、したがって住民は、その選好をもっとも満足するように、効率的に提供サービス決定の仕組みを作るというものである。これは、格差の拡大を認めるものである。しかし、その場合には、州のような包含的重層的な団体が、政府間補助金を使って受け入れできない格差を是正できることとするのである。このやり方は二つの利点がある。最初に、提供サービス決定の効率性が、公平の範囲内で達成できるということである。公平の基準によって限界というものを確定し、住民はその限界の範囲内で自由にその選好による満足を最大化でき、しかも公平の原則によって、団体統合でその住民選択を押しつぶされることもない。二番目に、どの地方団体と比べてもより包含的で異質的社会である州や連邦が持っているものや財源を、公平の観点から再配分したりそれを裏付けるものに使用できることである。

高度に区分化された（「ばらばらに細分化された」といってもいいが）地方公共経済圏と地方団体の統合が進んだ地方公共経済圏との財政格差を比較する場合、適切な比較方法は、団体の自主財源での格差の比較ではなく、政府間における財源移転が行われた後における格差で、比較することである。重層化はしておらず、かつ、ばらばらな細分化では、財政格差問題を解決することはできないであろう。重層化し、かつ、ばらばらな細分化（これが連邦主義における核心である。）が、効率性と公平性という問題を共に、かつ、よりよく対処することのできる地方団体としての仕組みなのである。

この結論は、公平の問題に関する次の認識でさらにはっきりとする、すなわち、公平問題は、団体間にわたる「財政」格差に限定されるのではなく、団体内における「サービス」格差に関しても生ずるものである、と。地方政府における税問題が公平性と関連すると同程度に、歳出問題も少なくとも公平性と関連する。更に加えて、支出の効率性と地域社会の選好に対するサービス提供の即応性の問題が、一方で税と歳出、他方で公平との間に介在する。「公平は、税と歳出の水準の面だけでなく、サービスの水準の面によっても左右される」。地方政府間の財政的格差は、せいぜい公平の中間的な指標に過ぎない。そのサービス水準との関係、また、最終的に公平との関係は、他の要因によって左右されるのである。

公共サービスにおいて公平を達成しようということは、残念ながら複雑な問題である。もし調達可能な財源の格差を減ずることによって公平が簡単に達成可能ならば、その格差を拡大するような組織の型は、全体的な得点表の中での公平に関する評点に関してはマイナスであろう。しかし、ことはそんなに簡単ではないのである。

6.3 実例研究

まだ答えがないいくつかの経験上の問題がある。高度に区分化された地方公共経済圏での地方団体間の相違と地方団体（特に大都市）内部の地域社会なり近隣社会の相違をどのように比較するのであろうか。団体間の財政格差と団体内部の公共サービス格差をどのように比較するのであろうか。さらに、これらの相違は、政府間財源移転によってどのように影響を受けるものなのであろうか。ばらばらな細分化と統合化のどちらの組織化の型が、政府間財源移転の受託者としてより相応しいのであろうか。これまでの研究（まだ最終的ではないが）が、これらの問題に関し光を照らしはじめている。

メトロポリタン地域の郊外に見られる高度に区分化された地方公共経済圏において地方団体の自主財源調達力を検証したら、その「財政能力」において格段の格差があることは明瞭である。マーク・シュナイダーとジョン・R・ローガン³⁾が、31メトロポリタン地域の1,139市町村の1970～1972年のデーターを分析した研究（これまでのところ最も広範で啓発的なものであるが）の中で、非常に裕福であるとはっきりと区別されるグループ（201市町村において際立っている。）、引き続いて同様に非常に貧困なグループ（192市町村において際立っている。）の報告を行っている。極貧グループのばらつきは、どちらかというところ他の超富裕グループの市町村よりも大きい。しかし、この研究では746市町村は、超富裕でも極貧のどちらも際立っていないとしている。この数字のうち66市町村だけは、ある特定所得階層が圧倒的であり、また郊外型市町村の大多数は、様々な所得階層で構成されている。都市郊外を、所得ではっきりと区別される場所というように描く絵は、超富裕とか極貧といった飛び地は別として、正確ではないようだ⁴⁾。

しかし、自主財源調達能力は、公共サービスに最初に配分する財源を示しているにすぎない。政府間財源移転を考慮に入れるときには、そこに浮かび上がる絵は異なるものである。シュナイダーとローガンは1972年の研究において、彼等のサンプルで極貧に分類される団体の「全歳入」と「全歳出」は、中間的所得に分類される団体よりも多く、さらに超富裕に分類される団体をすらわずかではあるが超えるものである、と報告している⁵⁾。

³⁾マーク・シュナイダー、ジョン・ローガン共著「Fiscal Implications of Class Segregation: Inequalities in the Distribution of Public Goods and Services in Suburban Municipalities（階層分離の財政的意味合い：郊外自治体における公共財・サービス配分の不平等）」Urban Affairs Quarterly（季刊都市問題）17号、1981年9月、23-37頁

⁴⁾所得は、財政力の評価尺度としては十全ではない。商工業施設のもたらす税収があるからである。しかし、新たな変数を加えても、恐らく、超富裕自治体の歳入余力を極貧自治体との比較で高める傾向にはならないであろう。

⁵⁾実際、所得階層と歳入・歳出との関係ではU字形曲線が見られた。超富裕自治体も極貧自治体も共に中所得の自治体の支出を上回っていたからである。事業別に歳出を分析すると、極貧自治体では、社会福祉サービスに関する支出が、中所得自治体や非常に豊かな自治体よりも際立って多かった。しかし、極貧自治体では同時に、「common functions（共通事業）」に関する支出が、超富裕自治体ほどではないが、中所得自治体よりも幾分多かったのである（この調査では「共通事業」として次の7分野が挙げられている。すなわち、一般管理、一般政府、幹線道路、警察、消防、公園・レクリエーション及び清掃である）。歳入・歳出の総額で見ると、極貧自治体では、政府間移転支出によって、超富裕自治体の水準、若しくはそれ以上にまで引き上げられる傾向があった。自治体共通事業に関する支出でみると、極貧自治体は「中所得」自治体の水準、若しくはそれ以上にまで引き上げられていた。こうした水準の支出でも、極貧地域の生活水準をある最低限度まで引き上げるために作られた補償的支出のレベルには達しないかもしれない、ということ認識する必要がある。補償的支出のレベルをもとにした資料はない。ここで斟酌されている政府間移転支出には、極貧地域に居住する個人や家族に対する連邦及び州政府からの移転支出は含まれていない。

しかし、この結論は、実質的には貧困地域社会に対する社会福祉サービス（住宅や病院を含む。）への多額な支出によるものである⁶⁾。1972年度において連邦政府補助金が市自主財源に占める割合はわずか10.8%であった。この数字は1978年度には25.8%という高さにまで達するが、1985年度には13.1%に落ち込んでいる⁷⁾。貧困地域社会援助に関し連邦政府補助金に依存する弱点の一つは、多分その助成の不安定性にある。

ACIRは、住民間に存在すると考えられる不公平を確かめるために、ミズーリー州セントルイス郡の90市町村で二つの異なる方法を用いて調査を行った⁸⁾。まず、分析には、「定型化された不平等」、すなわち、社会において個人が恵まれているかいないかの指標と関連するような自治体当たりの総歳入の変動分布を含んでいた。三つの指数が用いられた。① 平均世帯所得、② 人口に占める貧困層の割合、③ 人口に占める非白人の割合。いずれの指標も有意な相関は見られなかった。政府間財源移転後におけるセントルイス郡市町村の歳入格差は、所得や人種に関連するような強い定型化はなかった。しかし、次にその分析は、高い税負担（平均世帯所得に見られる住民負担の割合）であるにも拘わらず、一人当たり歳入が低い、という特色がある一連の市町村（数は多くない。）を見いだした。これは、不公平の可能性を示唆している。全般的にいうと、税負担は人種と年齢に関連しており、非白人で老人である住民は、所得の相違とか他の地域社会的特色を調節した後も、他の住民よりも多くの税負担をしている傾向がある。この分析は、セントルイス郡においては、歳入における格差が人種や所得に関連するといったような強い定型化はないが、不公平な税負担を是正するためにある種の再配分上の観点というものが依然として存在している、ということを示している。

中央集権的な大規模都市団体内における財源配分については、調査によって結果が異なる。色々な研究は、次のようにいう、大規模中心都市団体は、他の近隣社会よりも貧困近隣社会に対し、① 警察サービスにはより多く⁹⁾、② 街路にはより少なく¹⁰⁾、③ 図書館にはより少なく¹¹⁾、支出する傾向がある、と。カリフォルニア州オークランドでのよく知

⁶⁾ 学校は、市町村が運営に責任を負う場合に限って含まれる。通常、学校については、別途財源措置がなされる。

⁷⁾ ACIR「Significant Features of Fiscal Federalism, 1987 Edition（財政における連邦主義の著しい特徴、1987年版）」M-151、1987年6月、57頁

⁸⁾ ACIR「Metropolitan Organization: The St Louis Case（メトロポリタン地域の組織化：セントルイスの事例）」1987年刊行予定を参照されたい。

⁹⁾ J. C. ワイチャー「The Allocation of Police Protection by Income Class（所得階層別にみた警察保護サービスの配分）」Urban Studies（都市研究）8号、1971年10月、207-220頁、ロバート・L・ラインベリー「『Equality』 and Urban Policy: The Distribution of Municipal Public Services（『平等』と都市政策：自治体公共サービスの配分）」（ベヴァリーヒルズ、セージ出版、1977年）、ケネス・エムラデンカ「Serving the Public: The Provision of Municipal Goods and Services（公衆への奉仕：自治体財・サービスの提供）」博士論文、ライス大学、1974年、及び「The Distribution of Urban Police Services（都市における警察サービスの配分）」Journal of Politics（政治学ジャーナル）40号、1978年2月、P. F. ナードゥリ、J. M. ストーンキャッシュ「Politics, Professionalism, and Urban Services: The Police（政治、専門家気質と都市サービス：警察）」（マサチューセッツ州ケンブリッジ、イルジェスレイジャー ガン アンド ヘイン、1981年）

¹⁰⁾ G. E. アンテュンズ、J. P. プラムリー「The Distribution of Urban Public Service: Ethnicity, Socioeconomic Status and Bureaucracy as Determinants of the Quality of Neighborhood Streets（都市公共サービスの配分：近隣社会街路の質の決定要因としての人種、社会経済的地位と官僚主義）」Urban Affairs Quarterly（季刊都市問題）13号、1977年3月、313-332頁

¹¹⁾ フランク・S・レヴィー、アーノルド・J・メルツナー、アーロン・ウィルダウスキー「Urban Outcomes（都市の成果）」（パークリー、カリフォルニア大学出版局、1974年）

られている研究は、公立学校制度の中の財源配分は、Uカーブを描く、と指摘する。配分は、「中間所得階層」の学校よりも、極貧や超富裕階層の学校により多く振り向けられていた¹²⁾。

しかし、財源配分は、団体間であろうと団体内であろうとも、公平の問題を解決はしない。単一の大規模団体は、歳出面では財源を超富裕階層から極貧階層へと移転することができるが、だからといってニーズのある地域社会に実際上便益が分配されるということ、を、必ずしも意味するものではない。多くの研究は、次のようにいう。例えば、都市の貧困近隣社会における公教育の質は、圧倒的に他の区域よりも低い、と¹³⁾。提供サービス決定団体における公共サービスの効率性と即応性に関する研究（第三章で議論された。）は、すくなくとも次のことを明らかにしている。すなわち、「ばらばらに細分化された」地方公共経済圏における小規模団体は、財源管理についてはよりよき受託者である、と。もしこれが正しいのであれば、団体間財源移転は、公平問題に対処する手段としては、団体内財源移転よりも好ましいのであろう。地方政府（団体）の境界を拡大することは、政府間配分変更を通じて財政格差を減少させるほどには、公平を効果的に推進することにはならない、という可能性がある。

この結論は、メトロポリタン地域における中心都市と郊外都市との関係として一般的に流布され信じられていること、すなわち、中心都市の財政的逼迫の主要な原因は、郊外都市の自治である、ということとは基本的に矛盾する。そこでの議論は、郊外に逃げる富裕な住民は、貧困な住民のための公共サービスへの負担をはっきりと回避し、彼等だけのための高い公共サービスのみのための税を負担しようとしている、というものである。郊外の富裕住民は、そうすることにより、大都市に近接する利便を享受し続けながら、それを財政的に支援するという必要はないのである。この公平に関する問題を解決するために、関係者はしばしば次のような提案を行うのである、すなわち、中心都市は一方的に併合できる権限を与えられるべきであり、郊外においては市町村の創設は制限されるべきである、と。

しかし、いわゆる「郊外への脱出」については、色々と異なる解釈ができるのである。この流れは、ひとり富裕者のみではないのである。中流階層や低所得階層もこの脱出の流れに合流しているのである。郊外の魅力とは、低所得層への再配分支出のための税負担から逃れることよりも、部分的ではあるが、地域社会で生ずることを、自分自身でよりコントロールできることにあるようである。この視点から見ると、住民は地域社会統治に関してより効果的な発言をしようと郊外に移転するのである。より広域的な団体が低所得層への再配分をしようとする限りは、どうやっても再配分用の課税は避けられないのである。郊外市町村においては、それぞれの地域に関して住民関与をより認める傾向があり、それはなにも超富裕階層が住む離れ小島のような場所に限定した利益ではないのである。した

¹²⁾ 11 に同じ

¹³⁾ 例えば、M. T. カッツマン「The Quality of Municipal Services, Central City Decline, and Middle-Class Flight（自治体サービスの質、中心都市の衰退と中間所得層の流出）」調査報告書 R78-1（マサチューセッツ州ケンブリッジ、ハーヴァード大学、都市と地域計画科、1978 年）、R. A. ハートマン「Race and District Differences in Per Pupil Staffing Expenditures in Chicago Elementary Schools（シカゴ小学校における生徒一人当たり職員費の人種及び地区による相違）1990-1991」（イリノイ州エヴァンストン、ノースウェスタン大学、都市問題センター、1971 年）を参照されたい。

がって、郊外と中心都市の財政的不均衡は、中心都市における統治の仕組みの機能に原因があるようであり、それによって住民のとしての意味が失われ、やがて脱出につながるのである。中心都市の境界を拡大するということは、長い目で見るとこの問題を永続化させるとともにそこに横たわる問題を悪化させるということになる。

6.4 疲弊地域社会の政治的選択

不公平を減ずる手段として境界を拡大する方法の中心にある問題（中心都市を拡大させるか郊外市町村を統合するかはともかくとして）は、疲弊地域社会がすでに有している自らで集团的選択を行う能力を、奪われる傾向があるということである。すなわち、統合というものは、経済的に疲弊している地域社会を、政治的にも不利益を受ける地域社会にすることなのである。地方公共経済圏における提供サービス決定の機能というものは、単に歳入を得るというものではない。それはまた、住民が公的財源をどのように使うかということを選択することでもあり、もっと重要なことは、「その公共サービス提供の仕組みを選択すること」でもある。このような選択権を持たない疲弊した地域社会は、彼等のわずかな財源も都市における官僚主義によって、食い尽くされてしまうのを見ることになりそうである。

団体内財源移転に依存すれば、受取人としての地域社会は、その提供サービス決定のあり方を自ら選択できるという能力を失うこととなる。それはまた、疲弊地域社会が、自ら選出した公務員を通して、大規模でより広域的な地域社会との関係の中で、より公平な措置を考え出そうとすることをできなくするものでもある。

貧困社会が、すべての財源を調達できないという理由だけで、提供サービス決定団体としての能力をさらに奪われることは理不尽である。提供サービス決定団体であればこそ、団体間財源移転による公的資金を受領することができる機能を持つのである。財源移転受領という目的のために提供サービス決定団体であることを選択することが、財源調達能力の欠如によって奪われなければならない、といったいわれはないのである。

経済的に疲弊した地域社会の利害を代表しているような提供サービス決定団体は、すでに都市郊外に、ある程度存在している。しかし、多くの中心都市においては、部分的にはあるが公的資金を受領する目的のために新しい提供サービス決定団体を創設するか、あるいは、住民が創設することを認める必要があるだろう。そうすれば地方公共経済圏の構造は、経済的に疲弊している地域社会を助けるために、団体内よりも団体間の利用という対処方法の方へより流れる可能性もある。ACIRは、近隣社会政府の廃置分合に関する勧告において、このような組織化の可能性を呼びかけている¹⁴⁾。

地方における財政格差是正は、州や連邦政府のみに課された責任でなければならない、ということはない。メトロポリタン地域における財源の共有もまた可能である。主要な例として、ミネアポリスーセントポール・メトロポリタン地域が先鞭をつけた、商業用及び

¹⁴⁾ ACIR 「The States and Distressed Communities: The Final Report（州と疲弊した地域社会：最終報告）」 A-101、1985年11月を参照されたい。

工業用施設に対する固定資産税に係る課税標準の部分的共有がある¹⁵⁾。経済成長に伴う歳入増を部分的に共有し合うことによって、団体間の財政的格差が表面化することを抑制するのである。他のメトロポリタン地域社会においても、重層的団体の政策あるいは財源調達の多様化を含む地方統治での財政ルールの調整によって、財政格差がどの程度解消されるものであるかを確かめる研究がなされなければならない¹⁶⁾。

今後の研究において、州や連邦政府の補助金算定方式を含めて、重層的団体における財源移転手段及び財源交付を受けた提供サービス決定団体（大都市及び小都市を含めて）が、どのような実績を挙げたかを調査しなければならない。問題は、助成を行う団体及び助成を受ける団体双方が、もっとも困窮度の高い地域社会に助成を集中できるかどうかである。ACIRは、従来からメトロポリタン地域における財政格差を詳しく観察してきた¹⁷⁾。次に行うべきことは、団体内の近隣社会間の格差を含めて調査の幅を広げ、都市と郊外間に横たわる公平問題の取組みに関する効果的政府間関係政策に比較評価を加えて、政策立案を行うことである。

¹⁵⁾ ミネアポリス・セントポール協定は、1971年にミネソタ州法で採択され、ミネアポリス・セントポール・メトロポリタン地域の自治体は商工業用施設の固定資産評価増加分の40%を共有することを定めた。ACIRでは、1985年に他州でも「人口の稠密な」地域において同様な税源共有協定の採択を考慮するように勧告している。ACIR、A-101、「前掲書」1985年11月、251-251頁を参照されたい。

¹⁶⁾ ACIRでは、長年、固定資産税や使用料・手数料ばかりでなく、売上税や所得税を含む地方財源の多様化を主唱してきた。ACIR「Local Revenue Diversification: Income, Sales Taxes and User Charges（地方財源の多様化：所得税、売上税と使用料・手数料）」A-47、1974年10月、を参照されたい。しかし、財源の多様化は、財政格差の緩和に少しもつながらないばかりか、かえって悪化させる可能性がある、というのが従来の一般的認識であった。現在、このような見方に反する証拠が、限られてはいるが出てきている。ミネアポリス・セントポールメトロポリタン地域の7つの郡で行われた最近の調査では、自治体間の一人当たり課税対象売上高と一人当たり（固定資産）評価額の間には弱い正の相関があるに過ぎないことが判明した。同時に「売上税の基盤と、一人当たり固定資産課税及び売上税の千分率（mill rates）の両方との間の相関は、より強いが中程度に止まることが判明した。」このことが示唆するのは、自治体売上税の採用は、メトロポリタン地域の自治体間の売上税の基盤に大きな違いがあっても、自治体間の財政格差を緩和する傾向があるだろう、ということである。J. H. フォンカート「Local Revenue Diversification in Minnesota（ミネソタにおける地方財源の多様化）」Minnesota Tax Journal（ミネソタ税ジャーナル）、1986年冬季号、を参照されたい。

¹⁷⁾ 直近の報告書は、ACIR「Fiscal Disparities: Central Cities and Suburbs（財政格差：中心都市と郊外）、1981」An Information Report（状況報告）、1984年8月

第7章 結論：研究と政策の方向性

7.1 前書き

住民が、この変化する世界において地方政府に関する手続きをどのように作るべきか、ということのを再検討する場合に、公共財・サービスに係る「提供サービス決定」と「サービス創出」を基本的に区別することは、重要なことである。提供サービス決定とサービス創出は、分離できる活動であるが、色々な方法で関連させることができるものである。したがって、提供サービス決定とサービス創出を区別する基本的な意味合いのひとつは、公共サービスを決定する組織（例えば、市町村）とサービスを創り出す組織（例えば、民間業者や他の政府機関）を契約関係で関連させる手法を使えるということである。しかし、その意味合いは、契約するというに止まらずそれを優に飛び越えるものである。効率性という基準（これは、人々の福祉を最大限にすることと関連するものであるが）は、サービス創出に適用したときよりも提供サービス決定に当てはめたときの方が、かなり異なる結論を生み出す。提供サービス決定における効率性とは、いかにそれぞれの個人の選好を最大限に満足させるかということに関連する。それに対し、サービス創出における効率性とは、いかに最小経費で人的物的資源を使って望む成果を得るかということに関連する。提供サービス決定を組織化するときと、サービス創出を組織化するときの適切な規模は、しばしば異なるものである。これが事実であるとすれば、サービス提供とサービス創出を同じ団体で行うことは、決して効率的ではないということになる。

したがって、地方公共経済圏は、提供サービス決定の側面とサービス創出の側面で構成され、両者は異なる基準に基づいて別々に組織化できるものと考えるのである。提供サービス決定の側面は、特定の地域社会の利害のためにひとつの集団として活動するような提供サービス決定団体、の一連の集まりで構成されていることが、最適と考えられる。これを従来のいい方でいうと、次のようなことを示唆していることと同じである、すなわち、メトロポリタン地域における地方政府は、多種多様な団体に「ばらばらに細分化」されているべきである、と。提供サービス決定団体によっては、地方団体が重層化されるなかで、他の団体に内在するものもあろう。うまく機能している地方公共経済圏では、提供サービス決定団体の権限と責任もまた、多様で補完的な場合が多いであろう、ちょうど市町村、特別区、郡やタウン・シップ等の権限と限界の相違が反映されるように。一方、サービス創出の側面は、公的団体及び民間団体に構成されるであろうし、それは、直営方式、委託契約方式、共同提供団体方式等色々な仕組みを通して提供サービス決定団体と関連する。

7.2 メトロポリタン地域の統治

ここ数十年にわたって、メトロポリタン地域における正しい組織の型を見つけようという努力におびただしい知的エネルギーが注がれた。その結論は、「メトロポリタン政府」

(ひとつのメトロポリタン地域におけるすべての公共サービスや公共財の提供に関する決定を同一団体で行うとともに、そのほとんどの提供も行うこと)や階層間にきめ細かく事務を配分する二階層政府(あるいは多階層政府)設立の提案を含んだものであった。このような提案は、色々な検討の上に考え出されたものであった。例えば、サービス創出における規模の利益、サービスの組合わせ、分業、スピル・オーバー効果、財源再配分や財源均衡化、といったものである。どのような組織の型が提案された場合でも、メトロポリタン地域改革の共通した目標は、「寄せ集め模様」の団体を、メトロポリタン地域全域を通ずる一律の基準に従って、より単純な型に切り替えようというものであり、このやり方が、論理的で首尾一貫した組織化を推進するための、唯一の方法と考えられた。

もし提供サービス決定の基準が、個々人の選好を満足させることに基づくとすれば、住民の選好を明らかにすることを除けば、どのような団体が適当であるかを判定する方法で完全に客観的なものは存在しない。歴史的に見ると、住民は、実質的な団体統合を伴う形のメトロポリタン改革案には、ほとんど反対してきた。なぜそうであるかを理解しようとすることは、重要である。客観的基準は、公共財・サービスの提供(提供しないことを含めて)に係る効果の規模との関連で、最小規模の提供サービス決定団体を設立するためには用いることはできる。しかし、この下限は、多くの地方公共サービスや公共財にとっては、いわゆる「近隣社会」といわれるものを構成する程度の極めて低いものである。地方団体の境界に関する外部的な限界は、個々人の選好とその選好の地理的集まり具合から導き出されるものである。地域社会の選好の同質性が増すに従って、単一の提供サービス決定団体が個々人の選好を満足させ得ることも容易となる。この命題は、次のような更なる命題に及ぶのである。すなわち、選好の満足は、地方公共経済圏における提供サービス決定団体の数の増加に伴って、ある点までは増加するものである。同時に、提供サービス決定団体の創設は、住民参加に伴う経費を含めて、団体追加に伴う組織や運営に関して予想される管理運営経費によって制約される。この団体選択に関する特色は、二律背反なり妥協に関わるものである。この二律背反(妥協)は、団体追加によって得られるより大きな選好の満足とより安い管理運営経費、との間で行われるのである。

このような理論展開から見ると、「寄せ集め模様」は、ひとつの組織の論理的な型であると考えることができる。すなわち、これは、地域社会形成に関する、ひとつの論理に適合する型である。だからといって、これに関するどのような型も最適であるというのではない。従来の用語でいうところの「ばらばらな細分化」は、すべて「悪」でもないし無条件的に「善」でもない。基本的な問題は、「誰が、提供サービス決定団体を減らすのかあるいは増やすのか、といった変化量を決めるのか」ということである。米国の多くの地方公共経済圏においては、とくに高度に区分化されたメトロポリタン地域では、直接的にも間接的にも、「住民が決定するのである」。住民が、請願や住民投票という手続きを通して、数的に増加させるのか減少させるのかという選択を行う中から、組織の型が生まれてくるのである。地域社会に住む住民は、その選択を委ねられれば、地域社会毎に異なる選択をする傾向がある。自治体理事者、不動産開発業者とか関心の深い住民といった特定の人々は、新しい提供サービス決定団体やサービス創出団体の提案に関しては、起業家精神に満ちた独創力を発揮するかもしれないが、最終的結論は、提案された新団体内の住民有権者に通常は委ねられるのである。結果として住民選択から誕生する組織の型は、メトロ

ポリタン地域を通して一律ではないのである。異なる地域社会はそれぞれ異なる妥協点を見出すのである。これとは対照的に、地方公共経済圏を通して一律の型の団体を設立すること（多分、二階層制度）は、それぞれの地域社会のそれぞれの個人にとっては、同じ妥協点がふさわしいものである、ということを意味している。

しかしながら、住民選択に任せれば、地方政府が「濫立するだけだ」（際限なく数が増加することであるが）、というように「アプリアリ」に考える理由は存在しないのである。逆に、住民は、潜在的な利便（選好による満足という点で）と団体を追加することに伴う潜在的な負担（管理運営という点で）という利害得失をともに考慮するものと期待できるのである。団体数がただ増加している（市町村、特別区あるいは他の型の団体であるかはともかく）からといって、それは、住民から見てみると、最適ではない形の増加の証拠ではないのである。

同じような論理の大半は、サービス創出にも適用できるものである。サービス創出団体は、団体を追加することに伴う限界費用（その大半は、管理運営経費）がその設立に伴う利益（その大半は、サービス創出団体が規模の利益に対応することから得られるもの）を上回らない限りは、追加できるのである。あらためて基本的な問題は、誰が決定するかである。この場合は、一般的には自治体理事者である、というのは彼等が、増加させるか減少させるかというサービス創出の仕組みを担当する場合が多いからである。

このように、多くの地方公共経済圏における「統治」は、主に地方住民の手中にある。提供サービス決定の基本的構造を決めるのは、住民である。統治においては、提供サービス決定とサービス創出とを切り離すことができるのである。したがって、メトロポリタン「統治」とは、メトロポリタン「政府」というものを必要としないのである。統治とは、ルールを定めることができる能力であり、決して公共サービスを提供できる能力ではない。住民が地方公共経済圏を統治する能力の大半は、州法や州憲法によって決められているルールに左右される。住民に対するこれら権限付与ルールが、地方公共経済圏の基本的統治構造なり「憲法」を決定するのである。

住民権限付与ルールは、市町村の設立、併合、統合及び解散ばかりでなく、特別目的政府、学校区及び他の地方団体に関する同種の廃置分合のルールも含むものである。どのような地方公共経済圏であろうと、これらのルール（その法的源泉は色々な形のものに由来するが）は、単一の体系（地方政府憲法とも称すべきもの）として理解されるべきものである。このルールの体系が、団体の廃置分合に関して住民による統治を認めるとともに制約も加えるのである。これらのルールがいかに相互にあるいは共同して住民の選択に影響を与えているかということに、もっと関心が払われるべきである。住民が、最適な提供サービス決定団体の数を選べるかどうかは、この地方政府憲法が、住民の選択をどのように体系化しているかあるいは制約しているか、によるのである。

地方政府憲法で定められているルールが、過大な団体の設立や維持をするように住民をし向けたり、あるいは住民選好を経済的に満足させるに十分な団体の数が設立されようとするのを妨げたりする場合には、地方公共経済圏の構造は、大きく歪む可能性がある。どこの地域社会のどの住民にとっても正しい、などという魔術のような数は存在しないのである。したがって、統治に関して基本的に考慮すべきことは、まったく制度的なものである。すなわち、住民において最適な選択ができるような制度上のルールを、いかに作る

かということである。メトロポリタン地域統治問題に取り組もうとするときには、このことが検証すべき分析なり調査の成否をきめる基準器である。

7.3 更なる研究の課題

地方公共経済圏統治に関する基本的な研究は、次の問に向き合うことができるものでなければならない。すなわち、我々は、提供サービス決定の仕組みなりサービス創出の仕組みが最適であるとき、というものを、どのように知ることができるか、ということである。その答えは、ある特定の統治構造とその仕組みでなされた選択との関係を分析することに掛かっている。ルールが異なれば、動機付けも異なることとなるので、ルール分析を行えば、その選択のパターンをある程度予測できる。しかし、そのような推論は、実例研究（異なる仕組みで実際に生じている選択のパターンを検証するもの）で常にチェックされなければならない。

米国における地方政府憲法は、外部権力の押しつけではなく、地方における「市民社会」の内生的な表現である場合が多い。地方公共経済圏を統治するために使われるルールは、たとえ公式的には州議会で採択されたものであったとしても、その地域内の地域社会から生まれ出たものであることがよくある。気に入らない仕組みは、「ゲームのルール」を変更しようという気を住民に起こさせることが、予想できるのである。しかし、改革の提案とそのような提案を起こさせた問題というものは、慎重に区別されなければならない。実際の改革の提案は、個々人がその経験を当てはめる理論であると同じ程度にその経験それ自体である。これまで当然と考えてきた理論と適合しないのもまた、改革する気を起こさせるものである。地方政府憲法もまた、修正されることが多いものである（組織の仕組みをピンセットで細かくいじくり回すように）。このプロセスは、いかに統治機構が地方公共経済圏の選択や実績と関連するか、に関する多くの手がかりを持ち得るものである。

一連の調査は必要である。一つの主要なものは、50州全てあるいはいくつかのサンプルの州の地方政府憲法に関する比較調査でなければならない。この調査は、興味があるルールの体系をはっきりと特定して、その違いを検証するものでなければならない。そのような調査は、従来のやり方を超えるものとなる。というのは、従来のものは、関連するルールがどのように体系づけられていたかといったことに十分な注目を払わず、ただ特定のルール（例えば、併合に関するルールとかホーム・ルール条項）の違いを検証する傾向があったからである。ひとつやらなければならない検証として、特定州におけるルールの体系化に関する発展を、歴史的に辿ることがある。もう一つの主要な調査は、メトロポリタン地域の比較研究でなければならない（これに関してはACIRがセントルイス地域である程度行った。）。もう一度いうが、時系列的に行うことは、横断的な分析と同様に重要である。この仕事の中心となる焦点は、プロセスに関するものでなければならない。問題は、住民が、提供サービス決定の仕組みに関して最適な選択をできるように、統治ルールがどの程度までプロセスを作っているか、ということである。手続きの研究は、ルールがいかに選択を体系化しているかを理解する上で不可欠である。このようなやり方でのみ、我々は、いかに地方公共経済圏が統治されているかということ、構造的歪曲を特定するこ

と（存在するときであるが）及び是正する方法を指摘することができるのである。

調査においてはまた、公平に焦点をあてることも必要である。しかし、効率性と公平は関係がないということではないのである。提供サービス決定の効率性は、第二順位条件としての公平を得るための第一順位条件であろう。もし、特定地域社会の利害に関しその集団的需要のために提供サービス決定を行うという組織的手段を奪われていたら、効果的財源再配分も組織がないので起き得ないであろう。この重要な問題に光をあてるためには、経済的に疲弊している地域社会について、次のような比較研究が必要である、すなわち、その疲弊した地域社会が、大規模で異質的な団体に存する場合（この場合、提供サービス決定機関は、特定社会に対する説明責任を負っていないということであるが）と市町村または他の自治的団体として別に組織している場合、の比較である。この研究においては、このように異なる形で統治されている地域社会を、次のような観点から比較すべきである、すなわち、公共サービス提供の即応性、自助努力、提供サービス決定の仕組みの効率性及び政府間歳入の利用。

応用研究もまた重要である。市、郡、メトロポリタン地域（または非メトロポリタン地域）及び連邦において問題を経験すれば、それらの問題は、政策形成及び知識の蓄積のためにも、調査の絞り込みに有益になる。この報告書で述べられた骨格は、特定の問題解決のための応用調査のプロセスを方向付けるためにも利用できるものである。問題に関する提供サービス決定の側面とサービス創出の側面を区別することにより（これによって、決定にふさわしい基準と情報を明らかにできる。）、及び関連する統治問題をふるい分けることにより（これによって、問題にふさわしい分析と行動の水準を明らかにできる。）、この報告の骨格にそって研究している政策分析者は、問題解決に貢献できるのである。地方公共経済圏がいかに動いているかを理解すればするほど、それをうまく動かすことができるようになるのである。

7.4 直ちに政策課題とすべきもの

数多くの政策課題が、この報告書から直接提起されている。ひとつの重要な課題は、境界検討機関の使い方に関するものである。この機関の中には、住民選択を考慮することなく、団体設立や併合に関して拒否権を発動できるものがある。この境界検討機関は、地方政府「濫立」は制約されなければならない、という前提で設立されたものであった。しかし、住民はやみくもに地方団体（政府）を設立するとか、団体が多く存在することは望ましくない、といったことをアプリアリに考える理由は存在しないのである。逆に、住民が地方政府を創設したり、改正したり、廃止することの選択権を有することこそが、最適な地方公共経済圏の仕組みを維持していく必要条件なのである。したがって、ACIR は、境界検討機関の使い方について注意を喚起するものである。

次に興味が深まっている課題は、メトロポリタン地域における地方政府と数が増加している住民社会組織との関係である。この住民社会組織は公的には民間団体であるが、多くの公的目的を実行するものである。住民社会組織が内在する地方政府は、これに対してどのように対応すべきなのであろうか。その組織化は促進されるべきなのか、あるいは

は逆なのか。設立された後には、住民社会組織は自分自身のサービス提供を行うように奨励すべきか、あるいは公共サービスを行っている、より大きな地域社会（市町村や郡）に頼るべきなのであろうか。住民社会組織は、地方公共経済圏において変化している状況に構造的に適応しようとするものの現われなのであろうか（もしそうであるとすれば、どのような状況なのか）、あるいは構造的歪曲物にしか過ぎず、法改正によってそのあり方を正すべきものなのであろうか。

ACIRが行った勧告、すなわち、大規模中心都市は、その中に近隣地区団体（政府）を設立すべきである、は広く実施はされていない。近隣政府については、学会等知的世界ではかなりの関心と呼んだが、実際にはどこも遅々として進んでいないものである。これは、住民は既に存在している仕組みに、満足しているということなのであろうか。あるいは、大都市の基本的統治ルールが、地方公共経済圏の組織化に影響を与える基本的仕組みを住民に選択させるような十分な機会を、一般的に与えていないからなのであろうか。これは、更なる調査をしなければならない基本的政策課題である。

7.5 結論

提供サービス決定とサービス創出を区別することが、地方公共経済圏の効率的な組織化を理解する上での基礎を提供している。提供サービス決定とサービス創出の両面において、多種多様化が期待できるのである。しかし、多様化の可能性は、制約条件で左右されるものであり、その主なるものは、予想される管理運営経費である。住民選択というものが、地方公共経済圏統治における基本的原理である。それがまた、多様化の基本的源でもある。選択することが認められれば、住民グループはそれぞれ異なる選択をする場合が多くなるのである。しかし、結果として生ずる組織の多様化は、経済的論理と合致するものであり、必ず非効率的になるというものではない。地方公共経済圏の構造を理解しそれを改善するためには、統治のルールを調べ、それらのルールが住民に対し最適な選択を与えているか、あるいは最適な選択ができないようになっているか、といったことに焦点をあてるべきである。このような方法（住民に対し選択の機会を否定するやり方とは対照的である。）こそが、米国連邦制度におけるより生産的な地方自治に貢献しているのである。

ACIRの見解と結論

米国は、可能な限り、もっとも効率的で即応性があり、かつダイナミックで創造的な地方公共経済圏を地方の基礎として必要としている、と ACIR は考える。それは、効率的で即応性のある国家公経済のためだけでなく、政府間配分を通してより公平性を促進するためにも、必要な基礎である。地方公共経済圏（米国地域社会において公共財や公共サービスを提供する官民の複合体）の効率的で即応性のある実績は、歴史的に見ると地方団体の多様化を認めるプロセスを、住民の選択に委ねるルールによって左右されてきた。

ACIR は、米国連邦制度においては、次の一般原則が、地方自治の組織化の指針として有益である、と結論する。

1 多種多様性

地方政府は、その規模で見ると小規模近隣団体から地域全域団体まで、またその事務の面から見ると単一目的団体から複数目的団体まで、幅広く存在することは、強い合理性がある。大規模団体としての利益を得るために、小規模団体を排除することは不必要であるとともに愚である。大と小、そして単一目的と複数目的、の団体が、同時並行的に存在するときにおいて、それらは、人々の選好を相互に相補いあう形を反映しているのであり、決して団体間が相容れない原則を映し出しているのではない。

2 提供サービス決定とサービス創出の区別

地方政府は、「提供サービス決定団体」として考えるのが有益であり、それは、租税賦課、歳出の決定、規制を行うことによって、行政財・サービス提供を決定する団体である。地方政府は、提供サービス決定団体として、どのような方法でサービス創出を行うのか、例えば直営か、民間契約か、政府間契約か、を決定することができる。この選択する権能が、地方統治の基本的原則である。

3 独創力、創造性及び協力を発揮する機会

独創力、創造性、協力そして公的起業家精神を発揮させる機会が、地方公共経済圏の効率性と生産性を左右する。これらの機会は、住民が関与できる提供サービス決定の仕組みの多様性と提供サービス決定におけるサービス創出の選択肢の広さ（直営や民間委託契約を含む。）と関連するのである。提供サービス決定とサービス創出を区別すれば、その両者は、より多様化する。提供サービス決定とサービス創出を一体化させるために地方政府の数やその多様性を大幅に縮減することは、住民や自治体理事者が効率性や生産性を高めようという好機を、事実上潰すこととなるであろう。

4 地方統治における住民の選択と同意

地方公共経済圏統治（都市部及び郊外地域の関連でいうと「メトロポリタン」統治）は、基本的な「ゲームのルール」を定めたり、改正する問題として考えるのが、最もよい。これらのルール（通常、州議会の公式的所管事項）は、地方団体（政府）の廃置分合、境界変更（例えば併合）、財源確保、規制権限及び政府間関係（協力や委託契約）と深く関わるものである。メトロポリタン社会なり農村コミュニティの統一性は、地方統治に関するこれらのルールの首尾一貫性と住民の基本的同意に基づくものであり、強力な単一地方政府を設置することとか地方政府の再編成の詳細な青写真といったものに、準拠するもの

ではない。地域社会における地方団体（政府）の型は、住民及び自治体理事者が、地方統治に関する基本ルールに則りながら、時間をかけて選択するものから生ずるものである。

地方統治に関する基本的仕組みや財政の選択を住民に認めるルールの方が、住民の選好と合致する結果を生み出すことが多い。住民こそが、歴史的にアメリカ地方政府の創造主であり、かつ保持者である。住民もまた、地方政府関係者とともに住民サービスの共同生産者である。住民は、他人が作った団体で供給される公共サービスの単なる消費者ではない。

5 公平及び地域社会の選択

公平の基準は、公共財・サービスの提供に際し、効率性の基準と並んで基本的に考慮しなければならないものである。しかし、効率性、生産性や即応性とは無関係に、より高い公平を求めても、それを効果的に達成することはできない。地方公共経済圏の効率性や生産性を大きく削ぐやり方で公平を追求する方法は、小さくしたパイを再配分することである。また、行政サービスの即応性を大きく削ぐやる方で公平を追求する方法は、住民の選択や同意を弱めることである。

地方公共経済圏における提供サービス決定団体の数やその多様性の減少を、公平を配慮するという観点のみから正当化することは、適当でないであろう。同時に、公平の追求は、連邦、州、メトロポリタン地域における団体の重層化という形で精力的に取り組むことができ、また取り組まなければならないものである。団体間財源移転及び地方税における課税対象の共有化は、公平問題の取組みに関しては、団体内財源移転の可能性を作り出すだけのために考えられる地方政府の境界の拡大よりも、効率性や即応性の推進を持続させる観点からするとより効果的な方法である。

住民選択や同意は、公平問題の取組みに関しては、依然として重要な原則である。効率性や即応性の高い地方公共経済圏は、経済的に疲弊した地域における問題に効果的に取り組むことができ、また、州や連邦からの財源を有効に管理する可能性がある。よりよい公平は、自立及び進んで分かち合う気持ちに掛かっている。経済的に疲弊した地域の住民は、政府間補助金を受け取り、それを自分の地域社会の利益のために使用できるようにするために、特に自治組織が必要であろう。

6 州議会：地方統治の管理者

州議会は、米国における地方統治の基本的ルールに携わる管理者である。地方統治における基礎的法制度は、各州の憲法や法律である。州議会は、提供サービス決定とサービス創出を峻別して、その多様性の必要を理解しなければならない。州議会はまた、即応性のある地方統治は、住民選択を行使できる機会と住民同意の必要性に左右されることも理解すべきである。州議会は、近隣社会を自治体化することによって多様性を創り出せるという権限を有しているのであるから、提供サービス決定に関し多様性が認められていない地域（多くの大都市がそうであるが）に対しては、そのような権限を行使すべきである。州議会は、住民選択肢がほとんどなく、提供サービス決定とサービス創出の分離がなされていない地域に対しては、新しい可能性を広げるために地方統治の基本的ルールを詳細に検証すべきであり、住民や住民によって選ばれた公職者の選択に基づき地方公共経済圏の創造性と効率性を高めるようにすべきである。

ACIRとしての勧告（1987年6月5日カリフォルニア州 サンフランシスコにおいて満場一致で可決）

勧告 I 自立不可能な地方政府

「ACIRは、「自立不可能な地方政府の解散」に関する1981年勧告を撤回する。」

1981年勧告では、次のように述べた。

「ACIRは、州が、州地方境界委員会、他の州機関あるいは州議会において、次のような地方政府の自立性に関する基準を作成するか追加することを勧告する。①メトロポリタン地域の都市部の地方政府においては、一般目的あるいは特別目的の地方政府を問わず、少なくとも1名以上の常勤職員を有すること、②一般目的地方政府の場合、少なくとも4つ以上の事務を実際に執行するか、または2つの事務しか実際に執行しない場合は、それぞれが歳出予算の10%以上を占める必要があること。もし、これらのどの条件にも地方政府が適合しない場合は、州は、関係地方政府に十分なヒアリングの機会を与えた後、当該地方政府の解散なり、その地方政府の行政サービスの執行を適当な他の一般目的地方政府に任せることを検討すべきである。」

「ACIRは、現在次のように結論する。地方団体（政府）の自立性は重要な問題と考えるが、常勤職員の数やサービス創出を行っている数（提供サービス決定を行った数ではなく）といった基準は、地方政府の自立性を決定する基準としては、不適当と考える。小規模地方団体（政府）が、住民をパートタイム職員として活用するなり、全てか大半の公共サービスを委託契約で提供する「純粋型提供サービス決定団体」であっても、その住民にとっては非常に有益であろう。サービス創出団体としての自立性がないことは、必ずしも提供サービス決定団体としての自立性を喪失しているということではない。」

提供サービス決定の組織化にあたっては、サービス創出とは異なる基準があてはまる。提供サービス決定の役割は、財源調達、履行基準の特定、消費者である住民の利害の代表などである。それに対してサービス創出は、公共サービスを創り出すこととか住民に提供するといった面に関連する。小規模地方団体（政府）（人口千人未満）は、たとえなんらのサービス創出団体としての役割を果たしていなくとも、提供サービス決定団体として十分な役割を果たすことができる。千人未満の市町村が21あるセントルイス郡においてACIRが行った調査によると、これらの市町村は、色々な公的機関や民間会社との委託契約でサービス創出を行っているが、提供サービス決定の組織としては、小さいながらその自立性を十分に発揮していた。

郊外の小規模自治体は、法的な地位は市町村であるが、「近隣社会政府」（ACIRがごく最近の1985年に認めた概念）として効果的に機能する場合が多い。地域全体にわたる事務が重層する広域団体の役割とされている場合、小規模市町村がその事務執行を必ず阻害するという見解を裏付ける証拠は見あたらない。住民の同意なしにこれらの小規模市町村を解散させることは、米国地方自治における伝統と民主的プロセスに違背する。

勧告 II 特別目的地方政府

「ACIR は、現在次のように考える。すなわち、特別目的地方政府は、住民にとって効率的かつ実用的な組織形態であろう。特別目的地方政府を設立することは、一般目的地方政府を補足補充することである。ACIR は、特別目的地方政府の数を減少させたり、その増加を自由裁量的に制限しなければならないという、アプリアリな理由はない、と考える。特別目的地方政府の有用性は、ケースバイケースで判断されるべきものである。

したがって、ACIR は、勧告する。すなわち、州は、住民による特別目的地方政府設立に関し手続き上の負担、あるいは特別の制限というものを課してはならない。」

特別目的地方政府の有用性は、一般目的地方政府に内在的に存する限界から生ずるものである。市町村は、相互に排他的なものである。すなわち、その境界は重なり合うことがない。郡やタウンシップは市町村の境界と重なることもあるが、その境界は一般的にいうと固定化されている。特別目的地方政府の境界は融通性があり、市町村を含めて他の地方政府と境界は重なることもある。特別目的地方政府の活用によって、地域社会は、問題の地理的広がりとこれに対処するために作られる地方団体の境界とをできるだけ一致するようにできるのである。特別目的地方政府はまた、限定された行政サービスだけを必要とする住民にも使いやすいものである。

勧告 III 境界検討機関

「ACIR は、次のように考える。すなわち、州政府が州単位あるいは地方単位の境界検討機関を設置すべきである、という以前の考え方のもととなった理由の多くは、その後の出来事あるいは最近の調査によって、重大な疑問が呈されるにいたった。したがって、ACIR は、関係住民による地方政府の廃置分合に関し拒否権を持つような境界検討機関の設置や活動には、十分注意を払うべきであることを勧告する。」

境界検討機関は、新しい地方政府の設立を規制するばかりでなく、併合や統合による境界変更をコントロールするために設けられた。その前提は、地方政府の組織変更に関する適切な判断を下すには、住民は、能力的に劣ることもある、というものである。しかし、提供サービス決定団体とサービス創出団体を区別し、地方政府は、基本的に提供サービス決定団体であることを認識すれば、実は住民こそが、その地域において存在しなければならない、地方政府の数とその多様性に関する「エキスパート」であろう、ということが分かる。境界検討機関は、効率的な地方政府の運営に関する住民の提案を押さえ込んだり、競争を妨げるような手段として、自治体理事者に利用されるべきではない。新しい地方団体（政府）を設立する権能や既存の地方団体の境界変更に関する同意は、住民が、地方公共経済圏の組織化に関して有する重要な権利である。

後記

これは、1987年米国連邦政府・政府間関係諮問委員会政策レポートである「The Organization of Local Public Economies」の翻訳であるが、次のような経緯から生まれたものである。昨年秋、故横田光雄さん（初代CLAIR ロンドン所長）から、比較地方制度研究会で米国市町村合併制度を説明して欲しいという依頼を受けた。米国の関係する書籍やレポートを取り寄せてたところ、どの論文も一つの政策レポートを引用していることがわかった。それが、今回翻訳したものである。研究会の説明自体は、ニューヨーク州立大学法科大学院が纏めた「諸外国及び各州市町村合併制度」（ニューヨーク州委託事業）を中心に行ったが、研究会出席者からはACIRの翻訳を強く勧められた。知己の米国地方行政研究の学者にこのレポートの翻訳の有無を確認したら、ACIRが廃止されたこともあり翻訳はなされていない、という回答であった。ニューヨーク勤務時代から親しくしており、また、このレポートを担当したDr.Kincaid（ACIR 調査部長、同事務総長を歴任。現在、ラファイアット大学教授。）に翻訳の了解を貰うことと平行してCLAIR ニューヨーク事務所当時一緒に苦楽をともにした矢島さんに翻訳の手助けをお願いした次第である。さらに、英語表現で不明の点については、国際文化研修所 A.Moore さんから助言を頂いた。また、このレポートを初め米国関係者資料やデータの渉猟は、CLAIR ニューヨーク事務所 Dr.Benjamin が根気よく行ってくれた。彼等の手助けがなければ刊行までは達することはできなかったと思う、あらためて深く感謝する。キンケイド博士から翻訳の了解を貰い、更に日本語版刊行に当たっての巻頭言も頂くことができた。彼は、そのなかで現在もこの勧告の妥当性やこの理論なり政策の他国メトロポリタン地域への適用可能性に言及している。我が国地方制度研究あるいは地方実務関係者に何らかのヒントを与えることができれば幸いである。横田さんの一周忌前の完成を目標にしたので、なんとなくホッとしている。なお、副題は、レポートの内容などを踏まえて訳者が附したものである（南記。平成15年12月）。

