

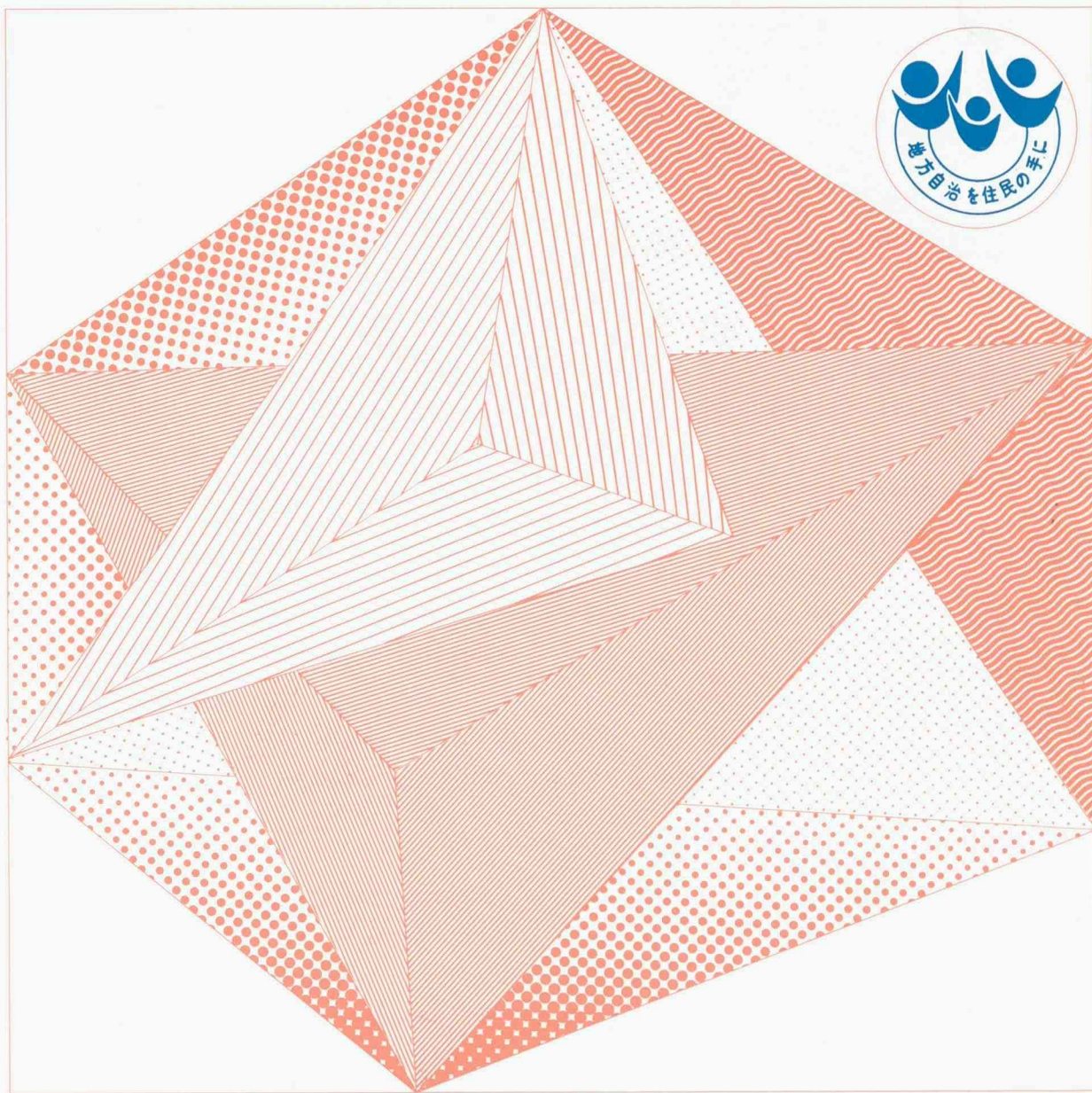
自治研 10

かながわ

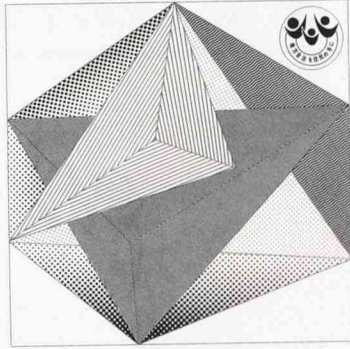
1992

10

No.36 (通算100) 特集 海外の政策情報(その2)



法興神奈川県地方自治研究センター



もくじ***CONTENTS

市町村マスタープランのあり方について……………	1
(財)社会開発総合研究所主任研究員 丸山 康人	
イギリスにおける非営利部門の役割変化……………	9
(財)行政管理研究センター研究員 前田 成東	
公共サービスの料金設定……………	16
(財)行政管理研究センター研究員 前田 成東	

市町村マスタープランのあり方について

—アメリカにおけるマスタープランの実績を通じて—

(財)社会開発総合研究所主任研究員 丸山 康人

1. はじめに

(1) わが国における都市計画法の改正

本年（平成4年）の6月に都市計画法及び建築基準法の大幅な改正が実施された。それは、近年の急激な地価高騰に対して、昭和63年の土地基本法の成立や関係法令の整備を踏まえて総合的な土地政策の推進を図るために、土地利用に係る制度の改善や建築物の構造及び設備に関する規制の整備を行うものであった。

これらの制度改正の中で注目すべき点は、都市計画法第18条の2に市町村が「市町村の都市計画に関する基本的な方針」、いわゆる市町村マスタープランを定めるものとしたことである。

市町村のマスタープランが都市計画法において法定されたことにより、これまで市町村において任意で作成されてきたマスタープラン（あるいは都市基本計画と称されるもの）とは明らかに異なるものとなった。

従来の任意のマスタープランは、住民のまちづくりに対する要望等を反映する仕組みや住民への公開等の仕組みは整っておらず、どこまで

も行政内部の資料にとどまっている場合がほとんどであった。

あるいは、県が「整備、開発又は保全の方針（都市計画法第7条）」を策定するための基礎資料として市町村に対してその作成を義務づける場合もみられた。これに対して今回制定された法定のマスタープランは、「市町村が住民参加の下に、地区ごとの将来のあるべき姿、道路、公園等の公共施設の計画、地域における都市づくりの課題及びそれに対応した整備等の方針を具体的かつきめ細かく定めることのできるマスタープランとして」（都市計画中央審議会『社会経済の変化を踏まえた都市計画制度のあり方についての答申』平成3年12月20日）創設された。

(2) 小論の目的

そこで小論では、アメリカにおける都市計画のマスタープランの現況について最近の Public Administration Review に掲載された2つの論文を手掛かりに報告するとともに、都市計画のマスタープランとはどのような役割を持っているのかについて検討することにしたい。その後で、今回制定されたわが国の市町村マスタープランのあり方について若干の考察をする予定である。

ただし、日本とアメリカの両国における都市計画制度や地方自治制度に相当の相違があり、アメリカのマスタープランの概念をそのままわが国へ適用することは困難であることを予めお断りしておきたい。

(Francine F. Rabinovitz, 'Rezoning Los Angeles : The Administration of Comprehensive Planning', Public Administration Review, Vol.49 July/August, 1989. Arnold Fleischmann, 'Politics, Administration, and Local Land-Use Regulation: Analyzing Zoning as a Policy Process', Public Administration Review, Vol.49 July/August, 1989.)

2. 内容の紹介

(1) アメリカのマスタープラン

アメリカのいかなる大都市でも、経済成長を容認する一方で、土地利用に関するゾーニング等の様々な規制手段を駆使しながら都市の環境保全に努めている。しかし、規制のあり方についてはかねてから議論が絶えなかった。

というのは、土地利用規制や開発制御は、私有財産に対する制限や条件を設けることになり、合衆国憲法で保障される財産権の侵害にあたる恐れがあるからである。特に、個人の権利意識が発達しているといわれるアメリカでは、土地利用規制や開発制御という行政行為に対して直ちに住民や土地所有者から訴訟がおこされる場合が少なくない。

そのため、行政機関が都市計画において土地利用規制や開発制御の行使に当たり、事前に住

民や土地所有者に対して土地利用の方針を明らかにし、公共の福祉にしたがって規制を行っていくことが必要となった。このような状況から誕生したのがマスタープランである。従って、マスタープランは都市のあるべき将来像を描く長期の計画書であり、将来都市像へと誘導するための土地利用に対する規制行為を正当化する目的をもつ「ビジョンの計画」であるといえよう。

ただし、このようなマスタープランはアメリカのすべての都市で策定されているわけではなく、また、その名称も master plan, comprehensive plan, general plan, city plan など様々である。それは、原則としてアメリカにおける都市計画が州法に基づいて州政府から自治体 (Municipality) に対して権限が委譲され、実務的にはほぼ全面的に自治体の自由裁量となっているために、州や自治体によって都市計画の内容や名称が異なったり、土地利用規制についても一様ではないのである。

アメリカにおいて土地利用規制の伝統的な手法はゾーニングと呼ばれるものである。ゾーニングとは通常地域制と訳され、「一つの都市を条例 (ordinance) によって幾つかの地域 (zone) に分割し、その境界を画定すること、その各地域毎に商業・工業・住宅・住宅形式別の土地利用を定めること、その地域に建てられる構造物の位置、容積、高さ、形態、用途、そして建蔽率を決めること、そしてこれらの行為の運営を司る一連の法的規制を確立すること」(チャールズ・エイブラムス『都市用語辞典』鹿島出版会、参照) がゾーニングの一般的な内容である。

わが国の地域地区制と同様に用途規制と形態規制からなる「規制の計画」である。このゾーニングによる土地利用規制は、1906年にロサンゼルス市において初めて実施され、また1946年

にはゾーニング法が制定された。ロサンゼルス市の当初のゾーニングは、開発を「規制」する側面よりも開発を「誘導」する性格の強いものであった。

一方、ロサンゼルス市では1960年代から1970年代にかけてマスタープラン（ロサンゼルスでは General Plan の名称が用いられている）の策定作業に着手し、1984年に漸く全体の体裁が整った。ロサンゼルス市憲章では、次のようにマスタープランの3つの役割について規定している。

- ① 開発に関する計画を行うこと。
- ② 公的な規制及びプログラム等との関連性や調整を図ること。
- ③ 公的機関、民間企業、個人等による計画や管理と調整を図ること。

しかし、このマスタープランは事実上有効性を持ち得なかった。というのは、ロサンゼルス市のゾーニングによる土地利用規制が元来開発誘導型の規制であったことから、その人口フレームは市の人口を大きく上回るほどに設定されており、マスタープランにおける人口フレームと一致していなかったためである。

小論で紹介するロサンゼルス市のゾーニング見直しは、ゾーニングにおいて推定されている人口フレームをマスタープランにおける人口フレームに一致させるために行われたものである。言い換えれば、市の「ビジョンの計画」であるマスタープランと「規制の計画」であるゾーニングの整合性を図ろうとするものである。

(2) ゾーニングの見直しの背景とその手続き

アメリカでは多くの都市で土地利用に関するマスタープランを策定している。しかし、マスタープランを採用している場合でも、その計画

がゾーニングによる土地利用規制と整合性が図られている場合はほとんどなかった。ゾーニングは一定の基準に従って用途を定め、土地利用に対して規制をかけるのに対して、マスタープランは行政サイドの土地利用に関する勧告程度にしか受けとめられていない場合がほとんどであった。

しかし、1960年代以降になると、大都市を中心として都市開発が進展し、変則適用(variance)、条件付用途許可(conditional use permit)、特別用途許可(special use permit)、実行基準(performance standard)、インセンティブ・ゾーニング(incentives)、開発権の移転(transfer of development rights ; TDR)等の新たな土地利用規制の手法が創設されるようになり、しかも、都市の特定の区域に限定的に適用されるようになると、都市全体を総合的にとらえる都市づくりが著しく困難となってきた。

このような問題への対応策としてマスタープランとゾーニングをはじめとした土地利用規制との整合性を図ることが検討されるようになってきた。現在、18の州において都市計画の中で両者の整合性を図ることが定められている。その中でもカリフォルニア州とオレゴン州の規定が総合的な体系を整えていると評価されている。

現在のロサンゼルス市で策定されているマスタープランは、都市環境の整備を図るため、住民、市民団体、企業家らの要求に基づき、地区別にコミュニティプランが策定されている。しかし、それ以前に制定されているゾーニング法において1千万人以上の人口規模を容認するために、デベロッパーはゾーニング法に基づいて大規模なプロジェクト開発の許可を受けることが可能であった。

そのため1984年にウエストサイドとサンフェルナンドバレーの42の住宅所有者の団体は、市

を相手取って訴訟を起こし、ゾーニングによる土地利用規制をマスタープランに基づいて見直しをするよう要求した。この訴訟は、カリフォルニア州の全都市でマスタープランとゾーニングを一致させることを規定している州法第283号（1978年制定）を根拠としていた。

1985年にロサンゼルス高等裁判所は住宅所有者の団体に勝訴を言い渡し、市当局は判決を受け入れ、1989年末までに両計画を一致させるコンシステンシー・プログラム(consistency program)を完了させることになった。裁判所はこのプログラムに基づくゾーニング見直し手続きに当たって、民間コンサルタントをレフリーとして任命し、その監視にあたらせた。

ロサンゼルス市の場合、コンシステンシー・プログラムの実施の結果、従来のゾーニングにおける人口フレームが相当に高めに設定されていたことから、人口フレームの下方修正、開発計画の縮小等が行われることになり、実質的には成長の抑制ということになった。表-1はコンシステンシー・プログラムの実施前と実施後の人口フレームを示したものである。これによると全体的な傾向として人口フレームを下方修正したことがわかる。特に住居地域に指定された地区は下方修正が著しく、29のコミュニティにおいてダウンゾーニングを実施し、6つのコミュニティでアップゾーニングが実施されることになった。

(3) ゾーニングとマスタープランの整合

ロサンゼルス市においてコンシステンシー・プログラムを実施する意義は、いかにマスタープランを有効に機能させるかという点にあった。その際に以下の3つの視点から検討が加えられ、それに基づいてルールづくりが行われた。

4 市長村マスタープランのあり方について

①マスタープランの妥当性

都市の現況と計画あるいは規制とが社会経済的な変化（特に時間と人口）によって調和しなくなった場合に、計画の有効性は確保されるのであろうか。このような時に、まず市の都市計画局は各コミュニティ内の土地利用の現況を分析し、その結果、現況の土地利用の75%以上がコミュニティプランに適合している場合にはコミュニティプランを修正せず、ゾーニングがプランに合わせて修正されることとした。

逆に、現況の土地利用の75%以上がゾーニングに適合している場合にはコミュニティプランが修正されることとした。このどちらの原則にも妥当しない場合には、建築物の建築年数、用途、密度、地域の環境、建築状況等を勘案してゾーニングとコミュニティプランのどちらかを修正することとした。

②マスタープランと整合性を図らなければならない対象

ロサンゼルス市では、マスタープランと整合性を図らなければならない事項を厳格に規定している。高さ、密度、宅地造成規制等をはじめとするすべての土地利用規制はコミュニティプランと一致していなければならないのである。しかもコンシステンシー・プログラムの実施以前に承認された再開発計画においても、都市計画担当者との交渉のうえ、コミュニティプランとの整合性を図ることが必要とされる。

③コンシステンシー・プログラムの実施範囲

このコンシステンシー・プログラムは厳格に実施された。プログラムの実施から完了まで暫定条例が施行され、マスタープランと整合していない地区については原則として一切の建築行為が認められないこととされた。たとえ建築予

コンシステンシイプログラム実施前と実施後のゾーニング容量の比較

1988年7月調査

コミュニティ名	コンシステンシイプログラム実施前			コンシステンシイプログラム実施後		
	住居地区	商業地区	合計人口	住居地区	商業地区	合計人口
Arlota-Pacoima	101,192	69,552	170,744	97,365	22,400	119,785
Bel-Air-Beverly Crest	82,000	3,584	85,584	24,955	3,594	33,539
Boyle Heights	140,000	76,608	216,608	92,480	90,160	182,640
Brentwood-Pacific Palisades	273,000	36,736	309,736	71,300	37,184	108,484
Canoga Park-Winnetka	187,000	226,240	413,240	179,769	246,848	426,617
Central City	9,100	78,848	87,948	35,235	185,248	220,483
Central City North	21,200	21,616	42,816	17,745	39,780	57,505
Chatsworth-Porter Ranch	134,574	102,592	237,166	122,578	101,720	224,498
Encino-Tarzana	112,100	100,576	212,676	102,780	82,432	185,212
Granada Hills-Knollwood	71,000	62,944	133,944	76,200	64,512	140,712
Harbor Gateway	68,300	44,128	112,428	40,982	36,176	77,158
Hollywood	462,000	234,752	696,752	230,560	269,248	499,808
Mission Hills-Panorama City	156,000	132,160	288,160	159,867	132,160	292,027
North Hollywood	220,505	142,912	363,417	128,890	159,488	288,378
Northeast Los Angeles	462,000	214,368	676,368	269,900	220,976	490,876
Northridge	60,000	59,360	119,360	68,100	64,960	133,060
Palms-Mar Vista-Del Rey	166,000	62,272	228,272	137,600	78,352	209,952
Port of Los Angeles	0	0	0	0	0	0
Roseda-West Van Nuys	132,500	91,840	224,340	124,550	98,560	223,110
San Pedro	241,000	63,616	304,616	103,778	68,992	172,776
Sherman Oaks-Studio City	220,505	139,328	359,833	129,371	142,688	272,059
Silver Lake-Echo Park	195,000	66,864	261,864	96,180	71,008	167,188
South Central	394,400	280,784	675,184	239,200	348,208	587,408
Southeast Los Angeles	378,000	152,992	530,992	208,757	171,920	380,677
Sun Valley	89,200	37,744	126,944	76,200	60,480	136,680
Sunland-Tujunga	106,800	39,200	146,000	74,461	40,544	115,005
Sylmar	54,000	48,496	102,496	76,600	49,392	125,992
Van Nuys-North Sherman Oaks	230,000	138,992	368,992	144,791	133,056	277,847
Venice	79,400	40,320	119,720	61,683	42,784	104,467
West Adams-Baldwin Hills	432,500	170,240	602,740	244,083	201,600	445,683
West Los Angeles	135,032	113,568	248,600	102,426	16,704	219,130
Westchester-Playa del Rey	133,000	120,288	253,288	95,401	116,032	211,433
Westlake	187,360	188,608	375,968	86,430	202,384	288,814
Westwood	33,000	43,008	76,008	45,300	28,672	73,972
Wilmington-Harbor City	40,800	110,544	251,344	73,600	80,152	153,792
Wilshire	370,000	336,448	706,448	239,300	344,288	583,588
Total	6,278,468	3,852,128	10,130,596	4,078,417	4,146,912	8,225,329

出典: Francine F. Rabinovitz, Rezoning Los Angeles: The Administration of Comprehensive Planning Public Administration Review, Vol. 49 July/August, 1989.

定のものであっても同様であった。

このように厳格なルールづくりが行われたが、ロサンゼルス市のような不動産市場の活発な都市では3年間も開発抑制策を継続することは非常に困難であり、そのため、市当局は以下の4つの特例措置を講じることによって対応した。

①1985年の判決以前に建築許可を受けていて既に着工段階にあった100件のプロジェクトについては、環境上の条件を設けた上で継続を認めた。

②都市計画委員会や市議会がゾーニングとマスタープランの整合性を図る必要性が必ずしもないと認めた場合には建築を可能とした。

③マスタープランで商業地区とされた地区内の建築物所有者が、既に別の用途で賃貸していた場合、駐車や交通量等に影響を及ぼさない限りにおいて特例が認められた。

④市を4つのエリアに区分し、各エリアごとに住民や建築業者を含めて、事業予定のプロジェクトを審査し、マスタープランとの整合性を図らずとも建築許可が下りる特例を設けた。

(4) ゾーニングの見直し手続きと住民参加

ロサンゼルス市のゾーニング見直しの過程を紹介したが、アメリカにおいては、このような土地利用規制をはじめとする制度の改正過程では、住民参加を前提として進められている。それは、合衆国憲法において土地利用規制を実施する際のデュープロセス (due process)、マスタープランの作成過程や開発審査過程における住民参加、都市政策に対する直接投票等の諸制度が整備されていることによる。

しかし、土地利用規制等の都市工学的な専門知識が必要とされる都市政策の分野では、住民

参加の制度が充実していようと、住民の影響力は必ずしも高いとはいえないのである。アトランタ大都市圏におけるゾーニングの見直し過程を分析したアーノルド・フライッシュマンによると、開発業者等によって提出されるゾーニング改定の申請に対して、住民の間から反対ができることは稀であり、ゾーニング改定の決定に最も影響力を及ぼすのは、自治体の都市計画部局やコンサルタント等の専門家であると指摘している。

しかも、開発行為に対して訴訟をおこす場合には、詳細な手続きや法律等を十分に理解できる一般住民は少なく、すべて弁護士に一任する以外に方法はない。また、土地利用規制は、住民生活のあり方を規定し、また、多くの経済的な利害を発生させるため、行政当局、利益団体、市議会議員等の政治的な力関係が大きく作用する領域である。従って、ゾーニングをはじめとする都市計画の領域においては、市民参加の制度がいくら充実していても、住民が真の参加者であることが難しい領域なのである。

3. 解説とコメント

(1) 以上みてきたように、自治体において策定されるマスタープランの実効性を高めるためには、ゾーニング等の土地利用規制といかに連携を図るかという点にあるといえよう。アメリカにおいてマスタープランの地位を向上させた判決として、成長管理政策をめぐる1972年のゴールデン対ラマボ計画委員会 (ニューヨーク州) の判決が挙げられよう。

その判決では、ゾーニング法がアメリカ各地で採用されるようになり、その乱用や悪用

のケースが現れるようになったことに対して、法廷は自治体のゾーニング等の規制法の適用が公平かどうか判断する重要な指標として、都市全体の総合的な計画であるマスタープランに基づいているかどうかを考慮するようになった。即ち、自治体がゾーニング等によって都市の成長制御をしたいならば、公共の福祉に基づくものであることを示さなければならないのである。マスタープランにその役割が期待されたのである。

このようにゾーニング法等による土地利用規制だけでは、公平かつ適正な土地利用計画の確立は困難であり、また、アトランタの例のように、ゾーニングの決定においては、都市工学的な専門知識を備えていない一般住民の参加は困難であり、行政当局、利益団体、議員等の政治的な力関係が大きく作用するという問題が常につきまとう。

従って、都市の将来ビジョンを描くマスタープランの策定のような住民参加が容易な分野において、できる限り住民に門戸を開き、また、土地利用規制とマスタープランの整合性を図ることにより、民主的な都市づくりが可能となり、ゾーニング法等の土地利用規制の正当性も確保できるであろう。即ち、住民参加の機会が形式的に整備されていればよいというのではなく、自治体は住民の要望を十分に吸収できるような工夫が必要なのである。

- (2) わが国においてまもなく策定されることとなる市町村マスタープランも、現行の地域地区等の土地利用規制との整合性をいかに図るか、また、その策定に当たり、住民参加の仕組みをいかに整備していくか等の大きな課題がある。

わが国の市町村マスタープランに関する具

体的な内容については、来春（平成5年）に予定されている建設省の通達を待たなければならぬが、小論では、上記で紹介したアメリカの事例を参考としながら検討してみよう。

即ち、市町村マスタープランは、わが国の行政構造の中でどのように位置づけられるのか、また、住民参加のまちづくりが可能となるのかという視点から若干の考察を行うものである。

市町村マスタープランについては今回の都市計画法改正により第18条の2に次のように規定された。

第18条の2 市町村は、議会の議決を経て定められた当該市町村の建設に関する基本構想並びに市街化区域及び市街化調整区域の整備、開発又は保全の方針に即し、当該市町村の都市計画に関する基本的な方針（以下この条において「基本方針」という。）を定めるものとする。

2 市町村は、基本方針を定めようとするときは、あらかじめ、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする。

3 市町村は、基本方針を定めたときは、遅滞なく、これを公表するとともに、都道府県知事に通知しなければならない。

4 市町村が定める都市計画は、基本方針に即したものでなければならない。

このように、今回制定された市町村マスタープランは、県レベルのいわゆるマスタープランである「整備、開発又は保全の方針」に即して策定されることとなっているほか、わが国の用途地域をはじめ主要な土地利用規制の決定は知事決定の都市計画となっているため、

県レベルで決定される都市計画を市町村の段階で再整理する程度にとどまってしまうと言っても過言ではないであろう。

これは、わが国の都市計画行政の主体が都道府県と市町村とに2元化されていることに根本的な問題がある。既にアメリカの事例でみたように、マスタープランの意義は土地利用規制の正当性を担保することにある。

従って、住民の意向により敏感に対応できるとされる基礎的自治体としての市町村が定めるマスタープランに即して土地利用規制を行っていくことが重要となる。制度的にみれば、知事決定の都市計画は機関委任事務であることから、行政の仕組みそのものを変えない限り市町村マスタープランに有効性を持た

せることは困難である。

しかし、実際には知事決定の都市計画の多くは当該市町村レベルで原案が策定されているため、各市町村が住民の声を後盾にしてそれぞれ独自のマスタープランを策定し、それを踏まえた都市計画を推進するよう努めていけば、知事が半ば市町村マスタープランに従わざるを得ない状況が生まれる可能性も考えられる。

いずれにしても、今後市町村マスタープランが有効性を持ち得るものになるか否かは市町村の取り組み次第であるといえよう。

(本稿は、「季刊海外政策情報」第2号、92年10月発行に掲載したものです。)

イギリスにおける非営利部門の役割変化

(財)行政管理研究センター研究員 前田 成東

1. はじめに

(1) 公共サービスと第3セクター

近年のわが国においては、公共サービスの提供主体としての「第3セクター」について関心が高まっている。

「第3セクター」とは、そもそも欧米の「サード・セクター」(Third Sector)の翻訳であると考えられているが、わが国の「第3セクター」が一般に政府(国または自治体)と民間が共同出資して設立している事業体とされているのに対して、欧米の「サード・セクター」は、政府にも民間にも属さない非営利部門(Nonprofit Sector)を示すのが一般的である。P. ドラッカーを代表とする一連の業績の翻訳によって、このことはわが国でも認識されてきつつある。

そして、わが国でも、企業の公益・寄付活動や市民団体などによるボランティア活動が公共サービスを提供する場で活躍するようになってきており、その役割は大きくなってきている。こうした非営利部門の今後の動向を展望する上

で、欧米の現状を把握しておくことは意義のあることであろう。

(2) 小論の目的

本稿では、イギリス(北アイルランドを除く)の特に福祉の分野に焦点を当て、福祉戦略がサッチャー政権以前とサッチャー時代とでどのように変化したのか、ボランティア・セクターの影響力が、公共サービス提供における多元主義、財政における多元主義という観点からするとどのような現状にあるのか、という問題が検討される。

*この論文においては、“voluntary sector”という用語が多用されている。筆者の説明によれば、この用語は“nonprofit sector”(非営利部門)、“nongovernmental sector”(非政府部門)とほぼ同義である。ただし、適切な訳語が考えつかないので、ボランティア・セクターとそのまま使用することにした。

(Marilyn Taylor, “The Changing Role of the Nonprofit Sector in Britain: Moving Toward the Market,” in Benjamin Gidron, Ralph M. Kramer and Lester M. Salamon ed., Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States,

San Francisco : Jossey - Bass Publishers, 1992.)

2. 内容の紹介

(1) はじめに

現代において、多くの政府は福祉に関する責任を限定的にしようとしており、より多角的なシステムを推進している。このような政策の推進によって、ボランティア・セクターあるいは非営利部門が有用視され、新しいサービス提供の機会や新しい資源の見通しが期待される。

しかしながら、そこには新しい機会とともにリスクも存在する。そこで、こうしたシステムの方向転換を評価するために、イギリス（北アイルランドを除く）の経験を検討する。

イギリスの特に過去10年間の福祉政策をみると、政府による福祉サービスの提供及び資金提供から市場原理に基づくモデルに移行しつつあるのである。

そこで本論文は、次のような構成でイギリスの事例を検討する。

①1980年代を通じて生じた政府とボランティア・セクターとの関係の変化を検討し、イギリスにおいて適用されている多様な福祉に関するイデオロギーを検討する。

②ボランティア・セクターとその活動に関する政策の影響力について、サービスの提供とサービスの資金提供という点から検討する。

政府とボランティア・セクターとの関係については、サービスの提供だけでなく福祉の民主

的コントロールという点でも、ボランティア・セクターの長所が認識されている。こうしたボランティア・セクターの役割の長所については、政策決定者だけでなくボランティア・セクターに関する理論家にも無視されていたのである。

(2) 福祉戦略の変化

①1979年までの展開

イギリスの福祉において、ボランティア・セクターの役割は古い。このことは福祉に関する責任の市民による分担を奨励した慈善に関する法律が、すでに1601年に制定されていることでも明らかである。その後、19世紀の特にヴィクトリア（Victoria）女王時代にボランティア・セクターの伝統の様々な要素が発展した。

20世紀前半には、政府がボランティア・セクターへの依存度が高い提供システムを反省するようになる。1940年代の所得援助、健康、教育に関する法律は包括的な福祉国家の展開のクライマックスであった。これによって、公共部門は福祉のサービス提供、資金提供、規制について基本的な責任を負うことになったのである。こうしたシステムにおいて、ボランティア・セクターに対しては長期間周辺的な役割が認識されるようになった。

1970年代になると、福祉国家に対する不満が増大する。サービスの提供は画一的になり、需要に対する反応が鈍くなった。このような欠点がサービスの公共部門による提供の必然的結果であったかどうかは議論の余地がある。1970年代の末までに、国家の役割の減少という点も含めて、新しく代わるべき福祉のモデルが模索された。

これらの中で有名なのが、「福祉多元主義」（welfare pluralism）である。このモデルで

表1 福祉に関する代替的アプローチ

ア プ ロ ー チ	機 能		
	提 供	財 源	規 制
福 祉 国 家	政 府	政 府	政 府
福 祉 多 元 主 義	ボランタリー・セクター	政 府	政府とボランタリー・セクター 「中間的構造」
ニュー・ライト	(ボランタリー・セクターの安全策を持つ) 営利部門	民間財源	(個人による購入活動通じた) 市場

はボランティア組織に大きな役割を認めている。

福祉多元主義者はまた、政治的多元主義の概念も導入した。そこでは、ボランティア組織サービスの提供だけでなく、多様な利害関心を政治過程における声に反映させる手段として考えたのである。

また、政治的に右派的な立場の人たちからの批判によれば、福祉において政府は中心的な役割を期待されていない。こうしたニュー・ライトと呼ばれる学派は、福祉の基本的なメカニズムとして市場 (market) の利用を主張するのである。そして市場とともに、個人や家庭の役割も強調する。市場が需要の充足に失敗した時は、慈善団体 (philanthropy) や家庭が安全策 (safetynet) を提供する。

以上のような、1979年以前の福祉に関する多様なアプローチは表1に要約されている。1979年までに、公共部門のサービスはその消費者からの圧力に直面していた。1970年代には、ボランティア・セクターの活動の新しい波が国家福祉の弱점에直接応答して現れてきた。また、官僚制機構のなかで公共サービスにおける専門家の権力増大は自助集団の形成を導くことにもなった。

こうした背景のもと、この時期以降、新しい組織がいくつか誕生している。1970年代半ばの Shelter (ホームレスの人たちに関する組織)

や Child Poverty Action Group などである。

また、ボランティア組織が新しい需要や忘れられていた需要に目を向けさせ、新しい制度の原動力になることもある。MIND (国民の精神的健康に関する機関) が1983年の Mental Health法の起草に重要な役割を果たしたのがその例である。

② サッチャー首相の時代

経済不況、失業の増大、公共部門におけるストライキが1979年に集中した。保守党政権の選出によって、限界に達していた福祉国家水準が引き下げられることになった。保守党政権はニュー・ライトのアプローチの影響力を反映した政策を導入した。

特に後半 (第3期) には、経済の再生を優先し、社会福祉についてもオープンな市場を目指し、サービス提供から公共部門を後退させる方針を打ち出した。そして、国家の福祉に関する財政的責任を限定し、新しい資源を確保する方向を示したのである。

1979年から1987年までの3期にわたるサッチャー政権は多くの改革を行った。第1期と第2期においては、税金の削減、産業に対する規制緩和、さらに公営住宅の売却にみられるように福祉に関しても改革を断行した。

また、特に地方レベルにおいてボランティア・セクターの役割に変化がみられたのもこの時期である。多くの自治体が公共サービスの提供を行うボランティア・セクターに対して積極的に援助を行うようになったのである。財政的援助という点では、1983-1984年と1987-1988年を比較すると、自治体がボランティア・セクターに対して行った援助は、当時の財政的制約にもかかわらず、19パーセントも増加している。

しかしながらもちろん、ボランティア・セクターは公共部門に完全にとって代わるものとして期待されていたわけではない。公共部門を補足する役割が期待されていたのである。財政やサービス提供の面において政府の主要な役割は継続していた。

さて、サッチャー政権も第3期を迎えると、その政策に変化がみられるようになる。教育、医療、住宅といった公共サービスを地方政府のコントロールから外すことが容認され、多くの公共サービス部門で民間委託が推進された。市場の原理は民間委託が可能な範囲にはどこにでも導入される方向になった。

政府の財源は、一般的な援助に使用されるよりも、特定の政策目的のために支出されるようになってきたのである。そして、ボランティア・セクターの主要な役割は、民間部門と競合しつつ政府の一つの手段として機能することであった。

(3) ボランティア・セクターの影響力

① サービス提供における多元主義

イギリスの福祉は、ボランティア・セクターが国家による提供を補完するという立場からボランティア・セクターと営利部門が国家による提供に代わる役割を期待されるように変化して

きた。

ボランティア・セクターは、営利部門という新しいパートナーとともにサービス提供を担うようになり、サッチャー政権時に新しく制定された複数の法律はそれらの役割を期待するものであった。政府の責任と考えられる福祉サービスについて、その提供段階ではボランティア・セクターや民間部門への委託が多方面で実施されるようになった。

政府、民間、ボランティア・セクターという多元的な福祉サービスの提供システムの中で、ボランティア・セクターをどのように位置づけるかということは容易な問題ではないであろう。サービスの提供において、政府の補完的役割を脱し過度に中心的になりすぎることは危険がないわけではない。

また、政府からの委託段階において競争の原理を導入することは、ボランティア・セクターが政府の文化よりも民間部門の文化に影響を受け、当初の政策目的よりも収入獲得に陥る可能性もある。ボランティア・セクターも民間部門との競合の中で、いまだ自己の位置づけを明確に認識していないようである。この点は、イギリスとともにボランティア・セクターが大きな役割を果たしているアメリカ合衆国でも同様である。

② 財政における多元主義

福祉サービスの提供において多様なアクターが登場したのと同様に、福祉の資金提供という点でも多元主義的様相を呈している。もちろん、多くのサービス部門において、政府による資金提供が維持されている。

しかし、ボランティア・セクターは、新しい資源、慈善団体、ボランティアに接近し、新しい資金提供システムを模索しつつある。さら

に、自発的な市民、企業による寄付・献金、テレビやラジオといったマスコミのチャリティー活動にも期待されている。

1987年から1988年までの1年間におけるイギリスのボランティア・セクターに対する民間による慈善援助 (charitable support) を示したのが表2である。総額は、34億4200万ポンドに及びその大部分は企業や団体ではない個人の援助である。

表2 イギリスのボランティア組織に対する
民間による慈善援助 (1987-1988年)

出所	金額 (100万ポンド)
家族	2,260
補助金交付団体	572
遺産贈与	325
企業の寄付 (1988年)	285
給与からの寄付	4
(合計)	3,442

こうしたボランティア・セクターを取り巻く新しい動向は、福祉サービスに対する政府の資金提供の停滞にも一因がある。サッチャー政権時代、政府がボランティア・セクターに対して行った補助は相当の伸びを示したのに対して、政府が直接あるいは政府関係機関を通じて提供した資金は停滞しているのである。

また、企業による寄付・献金も企業の収益の伸びに比例して増加しているとは必ずしもいえない状況にある。こうしてみると、政府は福祉サービスに対して直接的な資金提供を拡大する努力とともに企業等に対して援助を促進する努力をしなければならないのである。

3. 解説とコメント

(1) この論文では、サッチャー政権時代を中心にイギリスにおける福祉サービスの提供における責任が政府から他の主体へ移行している状況が描写されている。こうした移行の中で重要な役割を果たしているのがボランティア・セクターである。

筆者の想定するボランティア・セクターとは非営利機関、企業財団から家庭、個人まで広範囲である。こうした多種多様なボランティア・セクターの役割が時代とともにどう変化してきたのかを筆者は要領よく説明している。

しかしながら、筆者はまた、依然として政府の役割が軽視できないことも強調する。福祉サービスに対する資金提供とともにサービスの選択という点で、政府の責任が指摘される。また、特に福祉多元主義の論者が強調するように、政府は資金提供にあたって、平等と社会正義を実現することにもその責任を求められているのである。

(2) 本稿で紹介した論文は、『政府とサード・セクター』（原題は前掲）と題する書物の中の1章である。この書物は、公共サービスの提供において政府とサード・セクターとの関係がますます緊密になってきている現状をヨーロッパ諸国とイスラエルの事例から検証しようとしたものである。

イギリスを担当した筆者のマリリン・テイラー女史はイギリスのブリストル大学の講師で、社会福祉の専門家としてボランティア・

セクターの役割についても関心を持っている。
ここで参考のためにこの書物の目次を掲げておこう。

- 第1章 比較の観点からみた政府とサード・セクター
ー協力的関係か敵対的關係か?ー
- 第2章 ある精密なネットワーク
ードイツにおけるサード・セクターの概略ー
- 第3章 政府とボランティア・セクターの協力関係
ーオランダにおける関係の変化ー
- 第4章 ノルウェイにおける政府と非営利組織の協力の歴史的慣例
- 第5章 スイスにおける公共部門とボランティア・セクターとの相互関係
ー混合経済の純粋化ー
- 第6章 北アイルランドの社会不安管理におけるボランティア・セクターの中心的役割
- 第7章 イギリスにおける非営利部門の役割変化
ー市場への移行ー
- 第8章 イスラエルにおけるサード・セクターの復興と政府との関係
- 第9章 イタリアにおけるボランティア・セクターと公共社会的サービス
- 第10章 フランスにおける地方の連携を通じた福祉システムの構築

(3) 欧米を中心とした非営利セクター（サード・セクター）の動向については、本書以外にも多数の研究書が公刊されている。最近のものに限って2、3点を紹介しておこう。

Helmut K. Anheier and Wolfgang Seibeids, The Third Sector : Comparative

Studies of Nonprofit Organizations, Berlin: New York : Walter de Gruyter, 1990.

Kathleen D. McCarthy, Virginia A. Hodgkinson, Russy D. Sumariwalla and Associates, The Nonprofit Sector in the Global Community : Voices from Many Nations, San Francisco : Jossey-Bass Publishers, 1992.

Paul C. Nutt and Robert W. Backoff, Strategic Management of Public and Third Sector Organizations : A Handbook for Leaders, San Francisco : Jossey-Bass Publishers, 1992.

(4) 近年のわが国においても、第二次臨調、行革審等における「行政の責任領域の再検討」を背景に、公共サービスの提供主体について様々な分野で再検討が行われてきている。いわゆる伝統的な「公私二分論」では取り上げられないことのない「共」の役割の拡大が指摘されている。この点は特に自治体レベルで顕著である。

ここで「共」とは、個人・家族、非営利組織、企業などを指す。個人・家族という最小単位のボランティア活動はコミュニティ・レベルでの組織化によって活性化する。非営利組織には自治会、町内会、生協、ボーイスカウト、ガールスカウトなど多種多様な組織が存在する。

これらの組織の多くは法人格を有していないため、組織運営の一貫性や資金調達面で課題を残しているといえる。企業は「共」の領域において公益・寄付活動を行っている。特に、ここ数年、「メセナ」「フィランソピー」の呼称で公共の場に登場する企業が増加している。「文化財団」等の設立はその一

端を示すものであろう。

このような「共」の領域は今後も拡大するものと思われる。それは単に非営利組織や公益・寄付活動を行う企業の数が増えるというだけではなく、その役割や責任も大きくなることを意味する。したがって、行政はこうした組織との関係を緊密にし、その活動を支援する方向性を打ち出すことが必要であろう。なお、わが国における「公」「共」「私」の関係については、以下の文献等を参照されたい。

寄本勝美、「役割相乗型行政を求めて一新

時代における行政と市民の課題」、日本行政学会「行政の責任領域と費用負担」（年報行政研究13）、ぎょうせい、1978年。

日本都市センター編・本田弘他著、「自治体の行政サービス：公共私の役割分担」、学陽書房、1986年。

「特集：ノンプロフィット・セクター（民間公益活動）と自治体」、「季刊自治体学研究」第51号、1991年。

（本稿は、「季刊海外政策情報」第2号、92年10月発行に掲載したものです。）

公共サービスの料金設定

(財)行政管理研究センター研究員 前田 成東

1. はじめに

(1) 公共サービスの料金問題

公共サービスをどのように提供するかという問題は、中央政府、地方政府を問わず常に再検討が行われている問題である。そもそも公共サービス（あるいは公共財）の捉え方も一様ではなく、行政学、財政学、公共経済学等の分野で共通の了解を得ているような概念設定は存在していない。

概念上のことはともかくとして、公共サービスの提供主体を考えてみても、それは政府が独占しているのではなく、教育、交通等の分野をみれば明らかなように、民間部門が提供していることも多いのである。

しかし、民間においては、公共サービスの提供に採算性の裏づけがなければならず、サービスに料金を賦しているのが通例である。一方、政府が提供する公共サービスは有料か無料かがケースによって異なっている。

そして老人医療の分野に端的に示されている

ように、サービスの有料化、無料化は政治的争点になるほどの政策課題である。こうした問題について検討することは無駄ではないであろう。

(2) 小論の目的

本稿で紹介する Richard Rose の 'Charging For Public Services' は、若干理論的なきらいがあるが、表題に示した公共サービスの料金設定に関する論文であり、この問題を考える上での参考になるものであると考える。著者は、イギリスの政治・行政学者であり、グラスゴーにあるストラスクライド大学の政治学部教授である。

わが国では一般に翻訳書『現代イギリスの政治 (I, II)』（犬童一男訳、岩波書店、1979年）で知られているが、研究領域は公共政策論、官僚制論、比較政治論等広範囲にわたっている。

著者は、本稿で紹介する論文の中で、現代においては、公共財・公共サービスの料金設定についての理解は不十分であり、その理由として、公共プログラムの料金についての情報やデータを分析するにあたって適切な経験的で政治的なフレームワークが欠落していることをあげている。そこで、プログラムの料金設定の背景と実際について分析し、現在イギリス政府において

採用されている多彩な料金の証拠を報告しようと試みている。

以下において論文の内容を紹介することにしよう。なお、わが国の自治体において「料金」という用語は、一般に地方公営企業において使用されているが、本論文では手数料、使用料等を含めた一般的用語として使用されている。わが国におけるこれらの概念については、「3. 解説とコメント」において説明する。

(Richard Rose, 'Charging For Public Services', Public Administration, Vol.68 Autumn, 1990)

2. 内容の紹介

(1) 序論

公共政策においては、ビジネスの世界と異なり、サービスに対する料金の支払いということが明確ではない。混合経済の福祉国家においては、市民は無料でサービスの提供を受けることを期待している。

国防や外交のために料金は不要であり、義務教育も無料である。しかし、政府が提供する財やサービスの大部分が市場において売られていないものであるとしても、それらは決して無料ではない。消費している側からみて無料である公共サービスも生産という点では無料ではない。そこには莫大な費用を要している。

国家財政の観点からすると、国民は税金を通じて公共サービスに支払いを行っていると言うことは簡単である。しかし、税金は特定の公共サービスと引き換えに支払うものではない。市

場とは対照的に、公共サービスに対する税金について、支払い額や支払い方法を決定する自由はない。

一方、料金は歳入を拡大し公共財・サービスの規模と配分を決定する代替的手段を提供する。しかし、特定の公共財・サービスに対する料金の経験的な証拠は不十分である。

料金設定の理論は常に一般的、抽象的原理から論じており、経験的なデータやそれらを解釈するために必要な理論も不十分である。料金に対する理解が不十分なのは、どのような料金が政府によって徴収されるのかについての知識が欠けているからである。

そこで、この論文の目的は、今日イギリス政府によって徴収されている多数の料金の範囲と性質を明らかにし、政治的諸原理あるいは効率の要請よりも伝統の継承として観察されているパターンを説明し、さらに、公的に分配された私的利益について何を、いつ、どれだけ、誰が支払うのかに関する9つの分析的問題を強調するパラダイムを設定することである。

そして、最後に、結論に相当する部分では、これらの中心的問題に対して詳細な回答を提示することのできない現状を改善するために採用しうる実際的なステップを確認する。

(2) 料金の範囲

イギリス政府は様々な料金を課している。料金に関する公式の定義は、混乱を引き起こしている。大蔵省は基本的に費用を充足するための弁償として料金を定義している。

しかし、公共サービスに対する料金の多くは費用の全体を充足することを意図してはいないのである。ともかく、公共サービスの費用については議論の余地がある。そして料金という用

語についてもコンセンサスがなく本論文では包括的な用語として使用される。

料金は何に対して支払われるのか。料金の潜在的な範囲を理解するためには、集合財の消費と私的財の消費について区別しなければならない。定義上、集合財に料金を課することはできず、私的財に料金を課すことは可能だからである。

国防や外交が例とされる集合財・サービスは、ある者に対して行った提供が他者に対するサービスの費用に影響を及ぼすといった性質のものではない。集合財はその非排除性から料金を課すことができない。集合財は租税歳入から国家が資金提供を行わなければならないのである。

一方、私的財は排除性があり競合性があり、ある者に対する提供が他者の提供に影響を及ぼす性質のものである。したがって、私的財提供の費用は生産物を受け取る量に基づいて決定される傾向がある。

さて、このように集合財と私的財についてみると、政府はその性質上、集合財の提供にその役割の中心が置かれそうである。ところが今日、公共支出の4分の3以上は私的財の公共による提供に充てられている。政府の大規模支出プログラムの中で、集合財といえるものは国防と警察くらいのものである。

したがって、政府の提供しているサービスの大部分は民間部門が提供主体となりうるものである。そして、実際に公共支出は国民総生産の40パーセントに等しい程度である。そもそも公共プログラムは集合的性質と私的性質が混合しており、そこに裁然とした線を引くことは困難であろう。

そしてまた、料金は何に対して支払われるのかという問いに立ち帰ると、それは公共政策の領域によって異なっているのである。たとえば、公営住宅は料金を徴収されるが公的義務教育は

料金を徴収されない。

公共政策領域という点から料金の徴収について考えてみると、つぎの3点が指摘できるであろう。

①料金は公共政策のあらゆる領域に広範な広がりを見せている

集合財と私的財との区別は、古典的な集合財に関連している中央省庁が料金を課してこなかったことを意味している。しかし、省庁の機能によって料金の分配を検討すると、料金は公共政策のあらゆる領域にみられるのである（図参照）。ここで基本的な分析の単位は省庁ではなくプログラムである。以外なのは国防省であり、プログラム数、料金数ともに最大である。

②純粋な意味で、料金は金銭の実際の合計を示している

公共機関は公共プログラムの料金によって単年度で90億ポンド以上を徴収している。この合計金額は民間企業の基準からすると巨大なものであろう。

③料金は全体の歳出からすると比較的少ない割合を示している

料金は広範に使用されているにもかかわらず、その全体の価値は1,600億ポンドを越える全公共支出と比較すると小さなものでしかない。それは全公共支出のわずか5.7%を示すに過ぎないのである。

このように、政府においては全省的に公共サービスに対する料金設定が行われており、その額はきわめて巨額である。しかしながら、その額が公共支出にしろる割合が低いということは、逆にみればそれだけ政府の財政規模は巨大であ

ということである。そして、公共サービスの提供は基本的に税金によって賄うことによって料金設定を減少させるのか、あるいは受益者負担を明確にして、税金を減らして料金設定を増加させるのかという問題は、政府の政策によって料金設定を減少させるのか、あるいは受益者負担しているのである。

図 政府各省の料金収入

省名	プログラム数	料金額 (百万ポンド*)	省の支出 しめる割 (%)
	(1987-1988年の評価結果)		
国防省	40	1,619	7.9
教育科学省	4	1,322	7.1
保健社会保障省	16	969	4.7
住宅環境省	15	893	12.2
社会保健省	2	701	1.5
内務法務省	26	533	7.4
雇用省	21	505	11.3
スコットランド省	21	434	5.0
運輸省	11	280	5.6
貿易産業省	26	198	15.7
ウェールズ省	19	187	5.3
北アイルランド省	28	159	3.1
大蔵省	13	135	5.5
エネルギー省	8	115	29.9
美術館及び図書館	10	87	9.0
農林省	4	47	2.2
外務連邦省	5	39	1.9
雑	18	920	38.5
合計	287	9,143	5.7

注) 地方自治体が受け取る賃借料、使用料は除く

(3) 料金の説明

公共サービスに対する料金については明確な

定義が存在しないながらも、それが多方面にわたっていることがわかった。それではそうした料金はどのように説明されるべきであろうか。

本論文では4つの説明が紹介されている。規

規範的な政治経済学的理論、シグナルとしての料金のフィードバック・モデル、政府の党派性とそのイデオロギー、過去からの義務の継承が現在のパターンを決定するというものである。

①規範的、政治経済学的理論

規範的理論はその一貫性のゆえに不十分であるとされる。規範的理論は個別的事例の中からその法則性を発見し、一般化されたものである。しかし、多様な政策領域にわたる料金設定の問題を一般化できるかは疑問視されるであろう。イギリス政府の様々な側面を通じて広まった多数の料金の現在のパターンは、単一の仮説や一貫性のある理論で説明されないものである。

②シグナルとしての料金のフィードバック・モデル

料金は公共支出と比較すると巨大な総計を示さないとはいえ、消費者として行動する市民が示すシグナルとしては重要である。そこで、シグナルは無視されるべきか、あるいは論争されるべきかということが問題になる。

すなわち、料金を支払う側の市民は政府による料金設定あるいは料金の廃止、料金額の改訂等によって影響を受け、したがって政府の政策に対する態度を示すことになるのである。政府はそうしたシグナルに対して敏感に反応し、それをフィードバックさせながら料金政策を行うことが望まれるのである。

③政府の党派性とそのイデオロギー

イギリスは周知の通り2大政党制の国であり、保守党、労働党という担当政権によって政府も政策決定において影響を受け、政策が変更される。一般に、保守党は労働党に比べて、公共サービスの有料化の傾向があり、特

にサッチャー政権時はその傾向が強かったのである。しかし、料金設定の変更はいずれの政党の場合も、周辺のなものにとどまり、根本的な変更は簡単には行えないようである。

④前例踏襲

前例踏襲とは、すなわち過去からの義務の継承が現在のパターンを決定するということである。およそあらゆる政策分野でもまったくゼロから新しい政策を打ち出すということは稀であり、多くは前年度の政策の内容に追加、削除を加える方式が採用される。

料金設定についても例外ではない。「今まで料金を徴収していたから、あるいは徴収していなかったから」という事実は存外大きなものである。たとえば、有料の公営住宅を無料にしたり、無料の義務教育を有料にすることとは実現性がきわめて低いであろう。

(4) 何を、いつ、どのように、誰が支払うのか

政策決定者は、一般的原理よりも特定の政策に関心を示している。各大臣は、その特定の政策領域に関心をもっている。そして、私たちは料金というものを、特定の公共財やサービスを提供する過程におけるほんの一要素としてしか理解することができない。

ラスウェル (Lasswell, H) の政治に対する有名な定義「何を、いつ、どのように誰が得るのか」(Who Gets What, When and How) を言い替えたのが、「何を、いつ、どのように、誰が支払うのか」(Who Pays What, When and How) というパラダイムである。以下に示すパラダイムは料金の背景や性質についての9つの質問を提示している。

①誰が支払うのか

サービスに対して支払いを行う消費者として個人が描かれることが多いけれども、現代のイギリスにおいては公私両部門の組織が多くの公共財・サービスを購入している。政府の省庁組織は、中央政府のサービスの費用についてますます意識しなければならなくなってきた。個人、特に貧困層を公共サービスに対する唯一のあるいは主要な消費者と考えるのは誤りである。

②支払いの免除

公共財・サービスは税金を財源としるので、料金を設定しないこともありうる。支払い不可能な人たちに料金を免除するということは、支払い可能な人たちに料金を課するということの帰結である。

たとえば、失業者、身障者の家計を社会福祉給付金の受給資格を決定するために調査し、その結果により給付を行うというミーンズ・テスト (Means-test) は、もっとも一般的な免除の形態である。

③いくら支払うのか

公共サービスの料金は政治の舞台で支持を得なければならないので、特別の割増しは妥当であると支持されるレベルでの料金設定にもとづいて設定される。しかし、その規準は常に議論を喚起する。適正な料金を算出することは容易ではないのである。

④誰に支払うのか

多くのサービスは中央省庁が提供しているのではなく、地方自治体が提供している。イギリスのような単一の政府システムにおいても、公共部門は料金収入が配置される多様なポケットを持っており、このことは中央政府

と地方自治体との間の財政関係にとって重要である。

ある公共機関が他の公共機関に支払いを行っているという事実は経済全体という文脈ではたいした結果を示さないけれども、政治家やそれに関わる公務員にとっては大きな違いである。

⑤どういふ財やサービスについて支払うのか

定義上では、料金は私的利益にのみ課されるものである。パーカー (Parker, R.A.) によれば、料金はあるサービスのある部分が採算性があるとみなされるとき課せられる傾向があると仮定される。したがって、教育機関は学校給食や研修旅行は有料であるが、教室での指導は無料である。

⑥どのような費用が生み出されているのか

教育、警察といった労働集約型サービスについては、公共サービスを提供する費用は公務従事者の給料を反映している。公務従事者の給料決定は常に議論を呼んでいる。したがって、公共サービスの基本的な費用は公共部門の賃金についての政治的判断に左右される。

資本集約的な公共サービスの場合、インフレーションの時代においては妥当な費用の決定は困難である。

⑦いつ支払うのか

多くの費用はサービスの提供と同時に支払われるが、提供の後に支払いが行われる場合もある。支払いが遅れた場合には、公共機関は困難な状況に陥る。

⑧どのような法的条件に左右されるのか

統治上のもっとも単純な法的命令は、サー

ビスは無料で提供されるべきであるという宣言である。また、法律は金銭という観点によって、料金の価値を特定化する。しかし、インフレーションは特定化された価値の総体をすくに侵食するのである。

⑨変化をどのように見るか

変化が生じた場合、現存する料金の現金での価値については、周辺的な変更が生じるだけである。インフレーションの時代では、料金のレベルでの周辺的な増加が正当化されるのである。

(5) 無知の制約を軽減する

イギリス政府が実際に徴収している料金に関する経験的な情報は、悲惨なほどに不足している。情報の不足によって、大臣、上級公務員、MPはすべて、無知による制約を受ける。

そこで、料金設定の問題を理解する次のステップとして以下の3点が考えられる。

①プログラム別の基準と省庁別の基準に基づく現状に関する体系的な情報の蓄積

料金は特定のプログラムごとに設定されるので、知識を発展させるためには、個々のプログラムを検討しながら基礎から開始しなければならない。料金の理解のためには、量的なものだけでなくその背景についても理解することが必要である。各省庁は料金が設定されている各プログラムの一覧を作成することが求められている。

②誰が料金を支払い、誰が支払わないのかに関するさらなる追究

個人が支払う料金、民間部門の企業が支払う料金及び公共機関が支払う料金、あるいは

3者すべてが支払う料金の区別には、分配に必要な分析の基礎として資料的な裏づけが必要である。個々の料金の影響が及ぶ範囲や料金の支払い能力についてのデータは不足している。

③収入金額報告における一貫性の評価

サービスを提供し、料金を徴収している地方自治体が、地方の収支計算における収入を報告するにあたって、種々の機関が標準的な形式で収入金額を報告しているかを検討することが重要である。

3. 解説とコメント

以上、大変簡単であるが、公共サービスに関する料金設定の問題についての論文を紹介した。結局、論者は最後まで明確な結論を提出していない。この論文では料金設定をみる上での視角を提示したに止まっていると判断すべきであろう。

しかしながら、中央、地方を問わず、政府が料金政策を再検討する際の視点を提供することは間違いのないことであろう。

(1) 冒頭にも述べたように、わが国の自治体においては「料金」と「使用料」、「手数料」は別個のものである。これらについて簡単に説明しておきたい。

わが国では「料金」とは地方公営企業において使用されるのが一般的である。すなわち、地方自治体は地方公営企業が行う給付について料金を徴収することができる（地方公営企業法第21条第1項）。

そして、その料金は住民の負担への影響や

収支均衡の維持への配慮から公正妥当なものでなければならず、かつ能率的な経営の下における適正な原価を基礎とし、地方公営企業の健全な運営を確保することができるものでなければならぬものとされているのである。(同第2項)。

次に、料金に関連する用語を説明しておこう。「使用料」とは行政財産や公の施設の使用、利用の対価としてその使用者、利用者から徴収する金銭のことである(地方自治法第225条)。

公の施設には地方公営企業法の適用を受ける水道、ガス、地方鉄道、自動車運送などの事業も含まれており、これらの公営企業について徴収される料金は使用料である。そして、使用料に関する事項は条例で定めることになっている(地方自治法第228条)。

使用料には、高等学校授業料、保育所使用料、幼稚園入園料、河川や港湾施設の使用料、博物館や動物園の利用料等がある。

「手数料」とは、地方自治体が当該自治体の事務またはその機関の機関委任事務で、特定の者のためにするものについて、その費用を償うため、または報償として徴収する料金を言い、いずれも当該地方自治体の収入となるものである(地方自治法第227条)。

手数料に関する事項も、使用料と同様に条例で定めることになっている。手数料には、戸籍手数料、住民票や印鑑証明などの証明手数料、試験・検査手数料、違法駐車移動料等がある。

このように自治体は法律に基づいて直接、または地方公営企業を通じて料金等を徴収することができる。このことは法律の範囲内で料金等を設定し、変更する自由を有していることも意味している。

したがって、設定及び変更の作業は自治体の基本的スタンスが問題とされることに他ならない。その際、本論文はいくつかの視点を提供しているといえるであろう。

(2) 第一に、自治体が収入を確保し、それを見込む場合、地方税、地方債等と料金とのバランスを常に検討することが必要である。したがって、料金設定の問題は自治体の基本政策にも重要な関わりを持っているのである。

第二に、自治体はどのような分野で料金を設定し、どの程度の収入を得ているかを常に認識することが必要であろう。この問題に直面する自治体は、各領域別に本論文で提示したような図を作成し、料金設定の再検討を図ることが求められるであろう。

第三に、料金の問題は最終的には自治体が提供する公共サービスの範囲と質を見直すことにも連動する。自治体の公共サービスに対する基本的な姿勢が問題となるのである。

冒頭に述べたように、公共サービスの提供は政府が独占しているわけではない。特に、近年、従来政府が独占的に提供していたサービスを、第三セクター等の外郭団体に委ねる傾向がある。したがって、料金等の概念はより複雑化することになることを最後に指摘しておきたい。

(3) 著者が掲げた参考文献の中からいくつかをピックアップして示しておく。

*Birsh, S. (1986) 'Increasing Patient Charges in the National Health Service', Journal of Social Policy 15, 2, 163-184.

*Heald, David. (1989) Charging by British Government: Evidence from the Public

Expenditure Survey, Glasgow:University of Strathclyde Studies in Public Policy, No.173.

*Judge, Ken and James Matthews.(1980) Charging for Social Care, London : George Allen and Unwin.

*Parker, R.A. (1980) 'Policies, Presumptions and Prospects in Charging for the Social Services,' pp.24 - 45, in Jodge, Ken. ed., (1980) Pricing the Social Services, London : Macmillan.

*Reeds, R.(1984)Public Enterprise Eco-

nomics, London : Macmillan, 2nd ed.

なお、『地方財務』第458号(1992年7月号)において、以下の通り使用料・手数料の再考が特集されている。

- ・原邦彦「地方公共団体における手数料の現状」
- ・高寄昇三「使用料・手数料の財政学的考察」
- ・坂本忠次「使用料問題に関する覚書」
- ・福田祐一「(事例紹介)使用料・手数料等の適正化への取り組み」

(本稿は、「季刊海外政策情報」第1号、92年7月発行に掲載したものです。)

1992年10月25日

自治研かながわ月報第36号(1992年10月号,通算100号)

発行所 社団法人 神奈川県地方自治研究センター
発行人 横山桂次 編集人 上林得郎 定価1部 500円
〒232 横浜市南区高根町1-3 神奈川県地域労働文化会館4F
☎ 045(251)9721(代表) FAX 045(251)3199
振替口座 労働金庫本店 1365-1195174 横浜銀行市庁舎支店 317-709629

会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月 1,000円、賛助会員月 500円のどちらかを選び、半年または1年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局 ☎ 045 (251)9721へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が隔月送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A5判・120~150ページ定価500円)が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。