

◆平成17年度地方分権セミナー◆

基調講演「自治体再生への道しるべ」

大阪大学大学院経済学研究科教授
マッセ OSAKA 所長

齊藤 慎



今回の羅針盤は、去る平成17年9月6日（火）に開催いたしました平成17年度地方分権セミナーでの基調講演部分を掲載いたします。総合テーマを「自治体再生への道しるべ」と題し、マッセ OSAKA 所長である齊藤慎先生（大阪大学大学院経済学研究科教授）より基調講演いただき、マッセ OSAKA の軌跡にはじまり、自治体の財政状況、また、市場の活用等についてお話いただきました。

本日は「自治体再生への道しるべ」というテーマでお話しさせていただきます。ご紹介がありましたように、本年はマッセ OSAKA が創設されてからちょうど10周年です。マッセは研修研究事業を主な事業としておりまして、その点から、本日このあと「自治体改革の戦略と新たな自治体職員像」というテーマでパネルディスカッションが予定されています。私はマッセで実施していることを多少紹介させていただき、また、幾つかの私の思いを皆さんにお伝えして責任を果たしたいと思っています。

先ほどご紹介いただきましたように、私は本年8月1日におおさか市町村職員研修研究センターの所長に就任させていただきました。マッセのこれまでの10年は大変充実した10年だったと考えておりますが、今後もそれ以上に発展できるように頑張りたいと思いますので、ぜひとも皆様方のご支援をお願いいたします。

マッセ OSAKA 10周年

おおさか市町村職員研修研究センター（愛称：マッセ OSAKA）が平成7年に発足しまして、今年で10周年を迎えます。私が第2代目の所長を務めさせていただくのですが、初代所長は、皆様もよく

ご存じの米原淳七郎先生（大阪学院大学大学院担当教授）です。主要な事業は研修事業と研究事業の2本柱でやっています。もともとは恐らく研修事業が主要な事業だったのだらうと思いますが、研究事業も行っているところがマッセ OSAKA の大きな特徴ではないかと考えています。

（1）研修事業

先ほど、現在まで100コース約3,700人の受講生を輩出してきたというお話がありましたが、個人研修、組織研修、研修指導研修、特別研修という4本柱で進めています。その中で、近年は大阪大学法学研究科との協力のもと、地方自治演習を実施しています。マッセも今後はいろいろな機関・組織との連携がぜひとも必要になってくるだろうということで、その先駆けとして大学の法学研究科と研究協力関係があるというのは、大変ありがたいことだと思っています。

（2）研究事業

マッセの大きな特徴である研究事業は、共同研究、特別研究、広域研究活動支援、研究紀要、研究推進活動という5本柱です。研究推進活動の中の地方分権セミナーというのが本日のこの試みに当たります。私自身も過去数年間、共同研究などの形でマッセと関わりを持ったのですが、大阪府内の市町村職

員の方はいろいろな形で頑張っておられて、研究の側面でも、通常のこういう組織で考えられる以上の業績を上げておられると思います。

(3) 対外的な情報発信

皆様方がどれくらい意識されているのか分からないところもあるのですが、マッセは膨大な報告書類を出していますし、ホームページも充実しています。ホームページに対するアクセス数はカウントしていないのが現状ですが、今後、どういう記事に対してどのくらいのアクセス数があったかをカウントすると面白いと思います。恐らくいろいろな地域の方の需要があるのだらうと思いますし、マッセの出版・刊行したものに対する問い合わせが電話等でたくさんあることから、大阪地域にとどまらず、日本全体への大変有意義な情報発信をしていることになるのではないかと思います。

それから、マッセと学会報告というのはイメージとしてあまり結びつかないと思うのですが、去年、地方財政学会で、明らかにマッセでの研究をベースとしたと思われる研究を、関東地域の自治体の職員の方がオリジナルの研究として発表されていました。私の目から見るとほんのわずかの差しかないのですが、しかし、マッセの影響力はこんなところにもあるのかと大変驚きました。いろいろな地域の自治体職員の方が財政の分析などをしようとするときには、やはりマッセの活動を注目されていることを実感しましたし、今年の学会でも、大阪府内市町村の「連結決算による財政分析」という研究発表が行なわれまして、マッセがこういう対外的な情報発信をする場となるのは大変ありがたいことです。今後、私も微力ながらそういう方面に尽くしたいと思っています。

(4) 海外の研究組織の事例 1

それでは、マッセのような形で自治体が幾つか連携して研究活動や研修活動をしているところはないのかということですが、直接知っているケースだけ申し上げますと、ドイツには、ある程度の規模の自治体が集まって行政改革や自治体間の成果比較を行う自主的な研究組織、K G S t (自治体経営簡素化機構) というのがあります。私は実際にK G S t に

行ってまいりました。行政で用いる帳票を統一してやるとコストが下がるとか、より安いものができるという研究もやっておられました。私は行財政構造改革の関係のヒアリングに行ったのですが、そのときは特定の幾つかの事務を取り上げて、それがもう少し改善できないか、あるいは生産性を上げられないかという研究をやっていました。

さすがにドイツ人だと思ってびっくりしたのですが、ストップウォッチを持って、公園に花を植えるのに1本何秒かかるかを計っているのです。市役所から公園へ行くのに何分、花を1本植えるのに何秒かかるから、1日に1人でどれだけのことがやれるという、日本で言うなら民間企業にコンサルさんが入ってやるようなことをやっておられるわけです。恐らく私は日本の実情を知らない点もあると思うのですが、そこまでやるかというくらい労働生産性の向上に意欲的に取り組んでおられるのを目の当たりにして、驚いたことがあります。

(5) 海外の研究組織の事例 2

もう一つ、アメリカにも比較業績評価コンソーシアムというものがあるって、ベンチマークなどを作っているということです。私がここで申し上げたかったのは、マッセはこれまで大変いろいろなことをやって多大な業績を上げておられますが、今後はもう少し組織との連携や研究発表に重きを置くという方向性もあるのではないかと考えています。

財政悪化の要因

(1) 大都市圏に厳しいバブル後の税収配分(都道府県)

今、日本はどこでも財政は悪いのではないのでしょうか。実は、私は中核市の行革関係の推進会議の会長をやっているとして、そこで経常収支比率の話をするすると、大阪にいるときと桁があまりにも違うのでびっくりしてしまいます。例えば、経常収支比率に今後の改善目標をつけるかどうか、数値目標をつけるかどうかという話をしている、たしか現在の経常収支比率は78ぐらいだったかと思いますが、大阪近辺におりますと100と聞いてもあまり驚きませ

ん。逆に70台と聞くと、ああそういうところがあったのかというほど驚きます。それだけ大阪近辺の市町村は、財政状況が極めて悪いわけです。

私はぜひ以下の点をいろいろな形で情報発信すべきだと思っているのですが、このスライドをごらんください。(資料1参照)これは、バブルの崩壊直後の91年から2001年で都道府県の税収が何%変化したかという変化率を見たものです。そうしますと、実は大阪が一番大きな影響を受けています。グラフで下のほうに出ているのはマイナスですが、マイナスがいちばん大きいのが大阪で、次が東京、それから京都、兵庫、神奈川となっています。やはり大都市圏にある都道府県がかなり大きな影響を受けたということは事実なのですが、中でも大阪がかなり致命的な被害が出ています。今後も三位一体の改革などいろいろな形で改革が続いてくと思いますが、なぜ大阪だけそんなことになるのかということは常に訴えていかなければならないと思います。

もう一つは、大阪がこれだけひどい目に遭っているのに、マイナスになっていないところがいっぱいあります。例えば、青森は40%ぐらい増えていると

いう状況です。バブルがはじけて、その後不況に突入したのですが、その間にもものすごく大きな構造が変化したということで、こういう点はぜひ訴えるべきだと思います。

(2) 大都市圏に厳しいバブル後の税収配分(市町村)

次に市町村について見ていきたいと思っています。(資料2参照)これも同じ期間での税収の変化率なのですが、この間、市町村トータルでは税収が多少増えていますので、増加したところがほとんどです。ただ、その中で大阪府内市町村は、5.5%ぐらい減収になっています。同じように減収になっているのは東京ぐらいですから、それ以外のところはほとんど増えているということです。ただし、これは1991年から2001年までですので、2005年となるとまた違います。その辺はあらかじめご承知おきください。

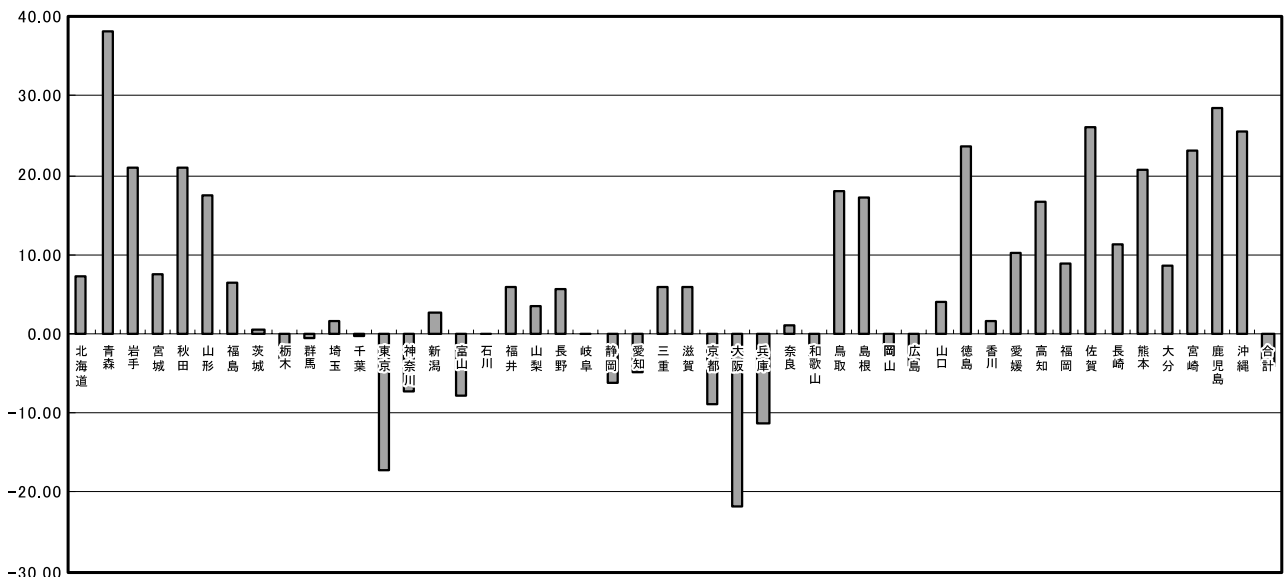
なぜこういう結果になったかという、実は1991年と2001年を比べますと、日本全体の地方税収はほとんど同じ金額です。要するに、分け方が変わったということです。今のグラフで見ると、大阪がかなり割を食っている。神奈川もかなりしんどいという

財政悪化の要因

資料1

大都市圏に厳しいバブル後の税収配分(都道府県)

道府県税の変化率(%)(1991→2001)



話を聞かれるかと思いますが、客観的にいって、それだけ税収の配分が変わっているということがあるように思います。

このグラフを見ながら、また最近の三位一体の議論などを見ていちばん心配になりますのは、今もなお財源の均てん化を中央省庁が目指していることです。つまり、税源移譲をするときに、経済力に応じて配分するのではなくて、もう少し均てん化した配分になるようにする、本当のことを言うてしまうと、東京都にあまり集まらないようにということが聞かれます。

実は、大阪というのは大変微妙な立場だと私は思っています。東京都に税収が集まらないためにいろいろなことをやると、大阪にも影響が出ます。かつて東京、大阪が日本の他地域よりも飛び抜けて大きな存在であった時代には、そういうふうによられても大阪はそれほどこたえなかったと思うのです。今は、経済力、あるいは税収という面で見てもいいのですが、大阪は東京に比べると随分違ってきます。それにもかかわらず東京を少し不利にしようというスタンスで政策をやられると、その影響は大阪にも

多大にあらわれるということです。これは過去の話のように見えるかもしれませんが、今後国がいろいろな政策を取るときに、ぜひ注意すべき問題であるし、大阪あるいは関西からこういう情報をいろいろな形で発信すべきだろうと思っています。

(3) 経済力の減退した大都市圏

なぜこんなに税収が減ったのかということ、その背景としてどうしても指摘せざるをえないのは、大阪の経済力がものすごく落ち込んでいるということです。税収を比較した同じ期間での県民総所得の変化を見てみると、大阪は極端に経済力が落ちています。大阪の経済力が落ちていることが、大阪地域の税収減につながっている一つの大きな要因でもあるということは、忘れてはならないことだろうと思っています。

歳出削減と増税？

(1) 事務事業の見直し：役割分担

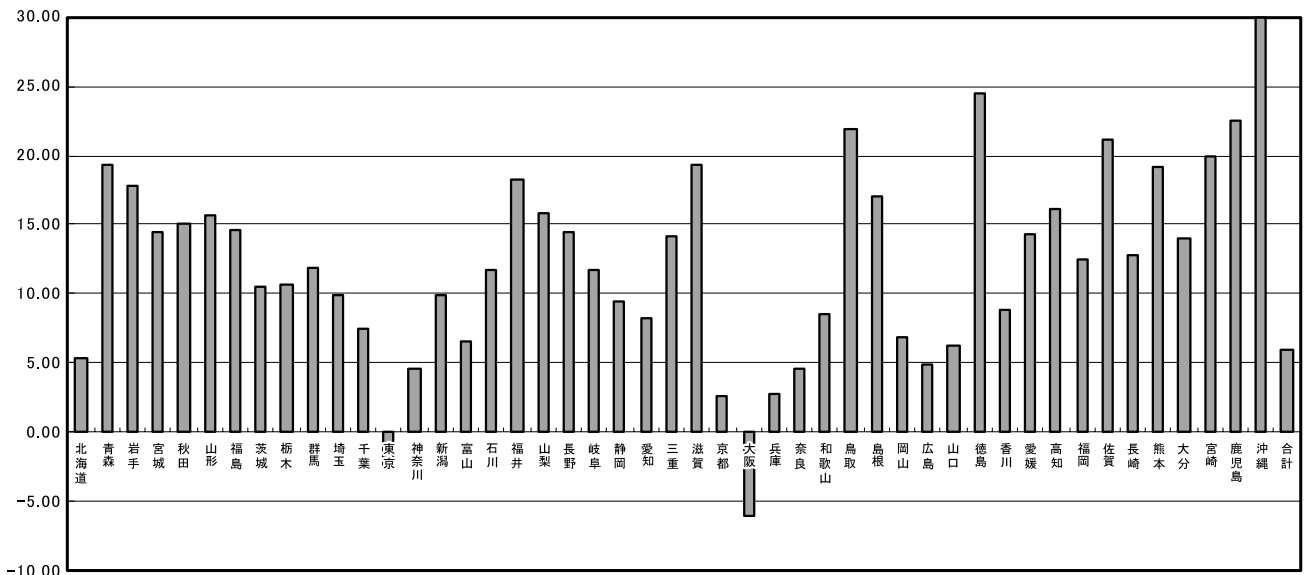
今後、国の財政、地方の財政を再建しようと思うと、恐らく増税という話が出てくるかと思っています。そして、増税するという話になると必ず、歳出はち

財政悪化の要因

資料 2

大都市圏に厳しいバブル後の税収配分(市町村)

市町村税の変化率(%) (1991→2001)



ゃんを見直したのかという話になろうかと思いません。事務事業の見直し、今やっていることが本当に今後もやり続ける必要があるのかどうかということです。我々経済学者から言いますと、地方がやることは地方公共財あるいは地方公共サービスの供給だと思っています。実際に自治体が提供しておられるサービスは民間でもやれるようなものもあるのではないかということで、今後は今以上にニュー・パブリック・マネジメントの考え方をする必要が出てくるだろうと思います。

それでは、どれぐらいが見直せるのかということです。実は、私自身幾つかの市の事業評価委員をやったことがあります。率直に言って、例えば歳出が数%減るといような見直しは現実問題として難しいわけです。

(2) 事務事業の見直し：構想日本の研究

最近あった動きで私が大変興味を持ちましたのは、「構想日本」という一種のシンクタンクです。これをやっておられるのはもともと大蔵省出身の方で、スピニアウトして、日本はこれではやっていけなくなるということで「構想日本」というシンクタンクを設立し、今回、事務事業の仕分け、見直しをされました。恐らくこのこと自体はあまり珍しくないだろうと思いますが、何が珍しいかということ、シンクタンクが単に市町村や都道府県がやっている仕事を「これは要る」「これは要らない」と仕分けしたのではなく、自治体の職員と話し合い、そして、各自治体の協力を得ながら、具体的に、例えば新潟県でどうか、あるいは横浜市でどうかということをやられた結果をホームページ上に載せられています。

この結果、かなり着実な見直しなのだろうという気がしましたが、都道府県、市町村とも、ほぼ10%は廃止してもよいという結果が出ています。それから、自分のところがやらなくてもいい、本当は他がやるべき仕事をやっていたということで、府県の役割のうち今後も残るのは60%、市の役割のうち今後も残るは70%程度という結果が出ています。

また、「構想日本」は中央政府に対しても事業の見直しを進める提案をしているのですが、今のところ、

どこの中央省庁も応じるところがないというのが現状です。国の内側は分からないですが、こういう動きがあります。

(3) 実施方法の見直し：マッセO S A K Aの役割大

今後、究極的にどこまで削減できるのかということと増税というのはきっとリンクしてくるのだらうと思います。そういう中で地方自治体が自前で質の高い業務をどれぐらいやれるかは、人材の役割と、業務効率化の手法の研究にかかっていると思います。人材育成については、このあとパネルディスカッションが控えていますので私はこれ以上触れませんが、やはり自治体というのは、結局、組織体ということで、その人たちがいかに意欲を持ってチャレンジできるかということが大変大きなポイントになろうかと思っています。

STEAK HOLDERS (利害関係者)

民間企業に関してはステークホルダーという言い方をよくされますが、自治体に関してこういう言い方はあまりされないかと思っています。しかし、こういう視点から自治体を見ていくということも必要だろうと思っています。

ただ、今後恐らく問題になってくるだろうと思うのは、ステークホルダーというのは利害関係者ですから、みんなの利害がうまく合うのか、あるいは相反するケースがあるのかということです。もちろんこんなに単純ではないだろうと思うのですが、なぜこんな話をしているかということ、通常考えられているステークホルダーというのは、首長、行政職員、議員、住民などですが、今後役割が少し大きくなってくるとするのは投資家です。今まで地方債というのはかなりの部分を国が調整して、どこか公的な機関が購入するという形で実施していたわけですが、今後は恐らく民間の資金の割合が増える、それから起債が一部自由化されるということになってきますと、結局そこに投資家というものが登場してくる。そして、行政の中や我々のようなアカデミックな人間の財政指標の見方と、投資家の見方は随分違うだろうということがあります。

つまり、投資家というのは資金を無事に回収できて、なおかつ収益が高ければいいのですから、どれだけ理想的な行政が行われているかというのは、極端に言えば関係ないわけです。今後、投資家をステークホルダーとして明確に考えれば、別の形の指標が本来的には必要になってくるのだらうと思います。ただ、今のところ、いろいろな格付け機関を見ていまして地方債の格付けというのはあまり差がありません。地方債は最終的には国が保障したようなものだということから、あまり差がない扱いをされています。今後、自由化の流れがもう少し強くなっていくと、投資家がどう見るかということが地方財政の資金調達をある程度規定することになっていくのだらうと思います。

そういう意味で、ステークホルダーとあえて申しましたのは、今までだと関係者とあまり考えられていなかったような人たちが今後入ってきて、その人たちの見方はこれまでの行政や住民が見ていた地方財政に対する見方とは随分違うのだらう、そういうことに対する対応も必要のだらうということがあります。そのことは、言い方を変えますと、マーケットの力が行政にもかなり入ってくるのだらうということを意味します。今は一つの切り口として地方債を挙げましたが、それ以外にも、ニュー・パブリック・マネジメントによる改革をやると思うと、いろいろなところにマーケットの力、市場の力をどんどん活用していくという方向が恐らく強まってくるのだらうと思いますし、やむをえないことのだらうと思っています。行政の方はマーケットの力と行政のあるべき方向は違うのだと強調されますが、私は、個人的には、いろいろなことがあまりにもマーケットからかけ離れすぎていた、それが今ある程度修正される方向に行っているのかという認識をしています。そういう意味では、いろいろなところに市場の力が入ってくるということは、ある種、行政、あるいは財政比率を外部からターンバックさせる一つの方法としてやむをえないことではないかと思っています。

今後の方向性

まとめに入りたいと思いますが、今後の方向性として、それでは市場機構をフルに活用することが地方自治体にとっていいのか、あるいは望まれていることなのかということについてもう少し考えてみたほうがいいのではないかと思います。ここでは、市場機構の活用は不可避だらう、いろいろなところでそれがどんどん進んでいくことは避けることはできないのだらうということと、果たしてそれでもいいのだらうかということとを少し考えてみたいと思います。

(1) 市場機構の活用

先ほどお話ししましたように、自治体の資金調達で例えばマーケットが重要になる。つまり、マーケットがそれぞれの自治体をどう見ているかということが重要になります。そうしますと、いちばん分かりやすいのは、この自治体の税収はどれぐらいあるか、あるいは財政状況がどれぐらいいいからリターンがどれぐらい望めるかという、いわば民間企業を格付けしたのと同じような側面から格付けすることが考えられると思います。

そういう意味で、ものすごく健全な行政をやっている自治体であっても、常に資金が不足しているところでは、投資家の観点からするとあまりいいとはいえないと言われる可能性はあるのだらうと思います。

(2) 市場対非市場

それでいいのだらうかということとを最後に申し上げたいと思いますが、「市場対非市場」ということですが、大変大きなテーマですのでそう簡単に言い切れるわけでもありませんが、今言いましたような資金調達市場もそうですし、恐らく労働市場についても、評価をして、場合によっては多少報酬に差をつけようとか、本当に民間的な手法がいろいろ入ってくると思います。それらと民間企業がやることと一緒にではないか。特に、NPO的な考え方で申ししますと、今後民間企業でやれることは外へほうり出してしまおうとしますと、中に残るコアな部分について、それらすべてを市場にゆだねてよいのかという

ことがあります。

マーケットというのは効率性の基準で動いていて、その基準で企業が行動するのはいいのですが、そもそも国あるいは自治体というのは、効率性の基準とは違う基準で働く組織が要るのだということから発展してきたのだらうと思います。そう考えますと、市場と異なる価値観があってもいいし、恐らく自治体の中のある程度の部分には、マーケット志向と違うものが残されざるをえないのではないかと考えています。今の段階であまりこういうことを言うと、やはり今までどおりでいいのではないかとと言われることを大変恐れるのですが、そうではなくて、私は市場化は時の流れでかなり進むだらうと思っています。やはりそこで守るべき一線があるのだらうという話ですので、ぜひ誤解のないようお願いしたいと思います。

(3) 地域通貨（エコマネー）と通貨

そこで、地域通貨（エコマネー）と普段使っている円を比較して少し考えてみたいと思います。

「通貨」というのは、私たちが普段使う1,000円札など円単位の通貨だと考えていただいて結構ですが、我々が普段経済生活をしている上では通貨を使って決済します。これは地方自治体であっても例外ではありません。円というのは市場経済における価値を基準としておりまして、現在は多少デフレぎみで価値が上がっているのですが、それはその時々の経済状況を反映して一つの基準になっているわけです。あまりにもこの通貨単位が基準となりすぎているのではないかと考えていて、それに対してある種のアンチテーゼとして地域通貨的な考え方というのは大変面白いのではないかと考えています。

地域通貨は、市場とは異なる価値によってボランティアなどの評価を行うということで、生産性の異なる人であっても、ボランティアをすればAさんもBさんも同じ1点になります。資本主義経済では、Aさんは1時間働けばかなりの金額を稼げる、Bさんは1時間働いてもそれほど稼げないという差が当然あるのですが、そういう差をつけずに1時間なら1時間で同じように評価しようというのは、ある種の地域通貨の考え方です。

(4) 地域通貨（エコマネー）とは

地域通貨はいろいろあります。三百あるのか五百あるのか、日本国内でいっぱいあるのでよく分かりませんが、地域通貨とは、お互いに助け合うサービスなどを点数（時間）などに置き換えて、限定された範囲内で「通貨」としてサービスと交換して循環させるシステムということです。有名な例としては、草津市の「おうみ」、宝塚市の「ZUKA」などがあります。このように、今後の自治体を考えていく上で市場化できることはかなりせざるをえない、しかしどこで守るのかということが問題になってくるだらうと思います。

例えば、うちの家の近くに暗いところがあって街灯が必要だ、あるいはごみ置き場にカラスが来て困るのでカラスよけの何かが必要だというふうに、それぞれの地域に住む人がどうしてもあることが必要だというときに、今までなら行政に対して「やってください」と要求するのが現状でした。しかし、今後はそればかりでは行政も対応しきれない時代となり、地域の住民は、やはり自分のやれることはやるということもきっと必要になってくるだらうと思います。

一例をあげると、私の家の近所では、あるかたが、恐らく個人で買われたのだと思われる、ネットをゴミの上に掛けるシステムが、ある日突然確立しました。我々経済学者から言いますと、これは公共財の自発的供給というパラダイムに入るのです。このように、恐らく今までならすぐ行政に電話をして「こんなことをしてください」と要求をしていたのが、だんだんそうでなくなってきた兆候だらうと思います。今後は行政だけを頼るのではなく、住民主体でやることはやってくださいよという形をとっていかないと、高齢化を迎える中で、財源が限られている自治体運営はなかなか難しいのではないかと気がします。

随分勝手な話ばかりしましたが、私のお話が自治体再生に対して多少でもお役に立てれば幸せだと思います。どうもご清聴ありがとうございました。