

「マッセ OSAKA への期待」

大阪大学大学院経済学研究科教授
おおさか市町村職員研修研究センター所長

齊藤 慎



はじめに

おおさか市町村職員研修研究センター（愛称マッセ OSAKA）は、平成7年に発足し、今年で創立10周年を迎えます。初代所長米原淳七郎先生の後任として、平成17年8月1日に所長に就任しました。この10年間、マッセ OSAKA は大阪府内市町村職員の研修・研究事業において、極めて有益な役割を果たしてきました。

このような記念すべき年にあたり、マッセ OSAKA の現状を説明し、その後、今後果たすべき役割について、期待を込めて、以下で考察します。

現在は、主要な事業として、研修事業と研究事業を行っています。時代を読む人材を育成するために行われている研修事業は、個人研修、組織研修、研修指導研修及び特別研修の多様な科目から構成されています。平成17年度においては、能力向上研修、専門実務研修、システム研修、研修指導者養成研修、研修実務研修など49科目を提供しています。これに加え、特別研修では、トップセミナー、マッセ・セミナー、海外研修及び大阪大学法学研究科の協力による地方自治演習を行っています。

次に、行政ニーズに的確に対応するために行われている研究事業は、共同研究、特別研究、広域研究活動支援、研究紀要刊行及び研究推進活動で構成されています。広域的な政策課題に関し市町村職員が行う調査・研究活動である共同研究や、有識者を行う特別研究は、自治体職員の調査・研究能力を高めるために有効であり、今後とも充実・強化する必要

があると感じています。また、自主的な調査・研究活動を支援する広域研究活動支援もユニークな活動で一層の拡充が望めます。また、地方分権ゼミナール、事例研究、マッセ・セミナー、地方分権セミナーなどの活動も、多くの市町村職員が参加するマッセ OSAKA ならではの活動と自負しています。

このように、研修事業及び研究事業は、設立当初から徐々に増加・改善され、現在では、かなり充実した、ユニークな活動を行っており、他地域にも誇れるものと確信しています。

一方で、現在の地方行財政とこれを取り巻く環境は、文字通り激動期と言えます。つい最近の平成17年11月末に、三位一体の改革の全体像がほぼ決着したと言われています。この三位一体の改革に対する評価は分かれるでしょうが、少なくとも、これまでは考えられなかったことが実現したと考えています。補助金等4兆円の削減を行ったこと、地方への3兆円税源移譲が実現されそうなことは、一昔前では考えられなかったことと思います。更には、この過程で、国と地方の協議の場が設定されたことも意義深いと考えられます。協議はまだ制度化されていないとはいえ、地方分権一括法で定められた国と地方の対等な関係を具体化した第一歩と言えます。

この間、国と地方側からさまざまな形で情報発信がなされました。まず、特筆すべきは、『平成13年版経済財政白書』です。国の白書として、恐らく初めて、真正面から国から地方への税源移譲を取り上げたものです。しかも、国と地方の税収がほぼ同額となるように、7兆円もの規模の税源移譲のシミュレ

ーションを行っています。この結果、不交付団体に居住する人口割合が12%から39%になるとの試算を示しました。この考え方が、『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003』にも受け継がれ、「不交付団体（市町村）の人口の割合を大幅に高めることを目指す」とされ、麻生太郎総務大臣（当時）が平成16年11月15日に経済財政諮問会議に提出した『三位一体の改革を推進するための地方税財政制度～地方交付税改革を中心に～』では、「2010年代初頭には不交付団体（市町村）の人口割合を3分の1程度とする。」という明確な数値目標が示されました。

また、これまでは、中央省庁に遠慮してか、真正面から地方側の主張が提起されることはそれほどなかったと思うのですが、今回は違いました。全国知事会会長試算として提起された『三位一体の改革に関する提言』（平成15年10月7日）から始まり、正式な形で提起されたものは、平成16年8月24日に地方六団体が決定・公表した「国庫補助負担金等に関する改革案～地方分権改革推進のための「三位一体の改革」～」などです。これ以外にも、北海道ニセコ町や大阪府阪南市などから構成される市町村サミットの『改革自治体からの世直し提言』（平成15年10月）などのいわば自発的な形での提言なども改革の行方に大きな影響を与えました。また、当方も微力ながら、他の研究者と複数の地方団体の協力を得て、関西社会経済研究所から「『三位一体改革』への緊急提言」（平成15年11月25日記者発表）、「三位一体改革の促進に向けて」（平成16年8月11日記者発表）と、二度にわたり提言を行いました。その際に、発表場所として内閣府内の記者会見場を借用しましたが、大阪からの情報発信の難しさを実感しました。

これら提言などが、実際の改革にどの程度影響を与えたかは正確には判定できないのですが、これら提言などがなされていなかったら、今回の決着にもたどり着きにくかったのではないかと考えています。つまり、ある程度の成果を挙げ得た理由は、実は、地方団体側が、自らの業務とその問題点を分析し、公表したことではないかとひそかに思っています。地方団体が実務的な側面からみた削減すべき補助金のリストとその問題点を具体的に公表し、改善を求

めたことは、大きなインパクトがあったと考えられます。国と地方が対等な関係を築くためには、総論も大事ですが、各論をきっちりと詰めることがもっと重要です。そのためにも、普段から、行財政上の問題点を研究しておくことの重要性が明らかになったと思います。なお、この点では、当方の知る限りでは、関西からの情報発信力があまり十分でなかったように思います。当方の提言作成時には、府県では、和歌山県や長野県などの積極的な県からの情報が有益でしたが、残念ながら京阪神では大阪府・大阪市を除いてはあまり協力が得られませんでした。これには、あまり外に向かって論理的な情報を発信しないという、関西の伝統的な考え方も関係しているのかもしれませんが、これから、どのような形で、具体的に地方分権が進展していくか、まだはっきりとした道筋は分かりませんが、地方側の実情と考えを訴える機会はますます増加するのではないかと思います。そのためにも、普段からの研究が欠かせません。

その意味で、これまで以上にマッセO S A K K Aは、研究事業にも力を入れるべきと考えます。先進的な行政を数多く実践してきた大阪には、重要な知恵や情報が多く蓄積されているはずですし、何よりも人材の蓄積があるはずだと思います。

それぞれの市町村が独自の事業を、あるいは既存の事業を独自のやり方で行おうとするときに知的な集積が必要とされます。このことは既存の事業の改善においても同様です。知的集積を具体的に言えばデータベースということになります。既にマッセO S A K K Aに膨大な知的集積があります（マッセO S A K K Aのホームページおよび膨大な刊行物を参照して下さい。マッセO S A K K Aホームページ：<http://www.masse.or.jp/>）。この知的資産を府内の市町村の皆様方にどのように活用していただけるかも課題と思っています。

どのようなやり方で、事業を行うのか、あるいは改善するのかに関しては、必ずどこかに糸口があるはずですが、それが、国内の他自治体であるのか、あるいは民間企業であるのか、さらには外国での事例などが参考になるのかは、ケースバイケースでしょ

う。全く新しいことを始めるにしても、過去の蓄積、考え方が参考になるはずです。

この点で、大学や研究所などの研究機関との教育・研究両面にわたる連携もぜひとも必要と考えています。自治体職員はどうしても行政に密接に関係した知識と情報を求めがちですが、より広い知識も今後必要となるのではないのでしょうか。特に、現在、行財政構造改革の理念とされているニュー・パブリック・マネジメント（NPM）に関しては、経済学・経営学および会計学などの知識も必要となってきます。今では、かなりの自治体でバランス・シートや行政コスト計算書などを作成していることと思いますが、これを本格的に作成するためには会計学の知識が必要となります。現在の総務省方式は民間企業の会計に用いられている発生主義会計とはかなり異なります。総務省方式を改善した方法が模索されていると聞いたことがあります。改善が必要です。また、ほとんどの地方団体で、作成した後にあまり活用されていないのではないかと思います。当方も、これまでいくつかの地方団体で事務事業評価や公共事業評価の委員を務めたことがあります。そこで示される費用は、予算ベースあるいは決算ベースの事業費です。人件費が含まれていないことは勿論のこと、退職引当金など論外ということを経験してきました。また、公共事業に関しては、かなりの場合に、減価償却の概念がないということを実感しており、今後の課題といえるでしょう。

その点では、平成13～16年度までマッセオSAKAで行われた研究である地方分権ゼミナールは、地方財政分析に有効な1つの手法を提示していると思えます。特に平成16年度では、府内の市町村を対象として、普通会計と上水道、病院、下水道、国民健康保険、老人保健医療、介護保険などを対象とする連結決算を作成しており、活用が期待されます。

また、幅広い知識が今後必要とされる例として、意外と思われるかもしれませんが、次のような興味深い最近の例があります。平成14年1月に全国都道府県に提示された基準財政需要額（市町村分）における段階補正の縮小で、これまでの全団体の平均ではなく、経費の安い3分の2の団体の平均を基準と

することが示されました。これまでの、「全団体の平均」を使った方式が、いわば「護送船団方式」とすれば、この「3分の2の団体の平均」を基準とする方式は、地方団体間に効率性という競争原理を持ち込むことを意味します。基本的な考え方は、公益企業規制などに用いられる「ヤードスティック（yardstick）：ものさしの意味」方式です。日本でも、電力や都市ガスの競争促進のために10年くらい前から導入され出しました。この考え方は、事業者による経営効率化の程度を評価して、料金の引き下げにつなげようとするものです。地方団体の方々からお叱りを受けるかも知れませんが、経済学的にみると、地方団体は地域独占の組織と考えられなくもありません。言い方を変えると一種の自然独占と言ってもよいでしょう。そのまま放置しておくと、勝手に独占状態となってしまうような市場に関しては、例えば電力のように、通常は政府が（価格）規制します。このような手法が交付税算定の基礎である基準財政需要額に適用されかけていることは、政府が競争促進策を採用しようとしていることを意味します。

このようなことを考えてみると、研修・研究で今後必要となることは膨大なものになり、それぞれの地方団体で個別に対応できないか、あるいは対応できるとしても非効率なことも多いように思います。この点では、規模の経済も重要な側面です。規模の経済は、「生産量の増大により平均費用が減少する」こととされていますが、直観的には、小規模でサービスを行うより、いくつかのところが集まり合同した方が効率的という意味です。また、最近では、これを拡張した「範囲の経済」という概念もあります。あるサービスだけを行うよりも、いくつかのサービスを複合的に行う方が固定費用や変動費用が節約でき効率的でもあり、また事業の多角化によりシナジー（相乗）効果も期待できます。

以上、かなり堅苦しいことを書きましたが、一方で、府内市町村職員の皆様が気楽に立ち寄って頂ける場をマッセオSAKAが提供できないかとも考えています。何かよい情報がないか、あることについて誰か知っている人がいないかなどの情報を提供できる場が必要です。場は物理的な場所に限りません。

現在では、IT技術を活用したサイバー空間という可能性もあります。例えば、現在、私はサイバー適塾というweb-site上の塾の講師を務めていますが、私からの情報発信はメールで行い、塾生との意見交換はホームページ上で行う仕組みです。ただ、一方で、サイバー空間には便利さや素早さという利点と同時に人間味に多少欠けることも事実です。赤提灯の下で、わいわいと話し合うことには、人間的なコミュニケーションを図れるという別の利点もあります。平成12年度に共同研究の助言者を、また平成13～15年度まで特別研究の助言者を務めました。参加された方々とは今も交流があり、時には一緒に飲む機会もあります。

良いアイデア・考えが自然に生まれることもあるでしょうが、きっかけが必要なこともあります。その面で、情報を提供できる場や人的ネットワークが極めて重要です。困ったときに相談できる仲間を想像して頂けると分かりやすいと思いますが、これをもっと拡大したものが人的ネットワークのイメージです。他の人々との交流から、思いもよらないアイデアが生まれることもありますし、このような場を提供できるのはマッセOSAKAではないかと思えます。

このように、様々な面でマッセOSAKAの果たすべき役割があるのではないかと考えています。もちろん、人的・資金的制約のある中で、「選択と集中」をどのようにすべきかの問題もありますので、全てできるということはありませんが、優先順位の高いものから手がけていければと思っています。

【平成18年3月発行研究紀要特別号（第9号）より】