

## 財政危機を反映した地方財政改革

産業研究所教授 小西砂千夫

地方財政制度改革が進んでいる。またそれを受けて自治体側の制度運営改革も進んでいる。特に動きが大きいのが地方債である。許可制が協議制に変わるのは2006年度からであるが、すでに政府資金による引受が、財政投融资改革を受けて目に見えて減り、民間資金の引受に振り替わっている。民間資金引受は、従来は縁故債といわれた、指定金融機関等の引受債だけでなく、公募債やミニ公募債が増えてきている。公募する団体は、全団体の1%というわずかな割合であったが、少しずつ増えてきている。近年では、共同発行も進んでおり、すでに単独ではもっとも発行量の多い東京都債を上回る発行をしているケースもある。

そうした動きを受けて、地方債の安全性に関する記事がいくつか見られる。総務省が従来の姿勢を強調する内容のものもあるが、それに対する市場のつぶやきのような記事もある。『日経グローバル』9号、2004年8月2日号、の短信「自由化進む地方債の発行市場」はそうした例である。ここでは、地方債は安全という総務省の主張を一応は理解しながらも、市場はその先を見ていると疑問を投げかけている。そうした意見に対しては、総務省は地方債IRの必要性や実績の拡大を強調することで対応してきている。

自治体の首長が自治体改革を強く訴える記事も最近が多い。雑誌『ガバナンス』（ぎょうせい刊）などにはそうした内容が多い。『日経ビジネス』2004年7月5日号では、長崎県の金子原二郎知事が「ぬるま湯の自治体よ 道州制で目を覚ませ」で、財政依存体質がぬるま湯の体質を産んでおり、道州制を一気呵成にすることも必要と議論している。

三位一体改革の議論が盛んになり、そうした記事は今号の次の号あたりで多く出てくるであろうが、今号では、その焦点となった義務教育国庫負担金制度についてとりあげた、高木浩子「義務教育国庫負担制度の歴史と見直しの動き」『レファレンス』2004年6月号、が注目される。この制度は、東京大学の神野直彦教授がしばしば強調されるように、国が地方に権能を付与する代わりに財源を保障する、財政調整制度の起源であり、大正時代に制度が始まっている。高木論文では、大正時代

の制度からシャウプ勧告をうけた地方財政平衡交付金での廃止、その後の復活などの経緯が時間を追って丁寧に記されており、また近年の制度改革についても細かな動きが紹介されている。制度の変革に関する理解をする上でたいへん有益であり興味深い。

三位一体改革では、国と地方の協議の場が設けられ、それが大きな推進力となったが、前地方財政審議会会長の林健久氏が『地方財政』2004年7月号に「地方税財政に関する中央＝地方の協議機構—イギリス・ドイツ・フランス」を掲載している。いずれの国でも協議機関が設けられていることに鑑みれば、それが必要でなかったのはそれだけ総務省による地方交付税制度が機能してきたことの証拠といえるかもしれない。

民間委託やPPPは大きな流れであるが、地方税の徴収についても民間委託の動きが進んでいる。月刊『税』2004年8月号では、「始まった“地方税コンビニ徴収”のシステムとその課題—民間委託による徴収効率化はどこまで可能か」という特集で4本の論考を収録している。

地方自治体では政策評価の動きが盛んであるが、その手法についてはさまざまな課題がある。中村良平岡山大学教授による、季刊『中国総研』2004年、vol.8-2、27号に掲載された「地域公共事業の評価システム」は社会資本評価の理論的枠組みが精緻に議論されている。計量的な手法によって政策評価を研究する上で、有益な情報が提供されている。

地方財政全体が制度改革の大波の中にあり、地方財政のあり方や財政調整制度のあり方に関する原則論がときとして見失われそうになるが、現代ではヨーロッパ地方自治憲章がその拠り所とされることが多い。『経済と貿易』189号では、ヨーロッパ評議会編『補完性の原理の定義と限界』が大津浩・廣田全男訳によって掲載されている。資料的価値が高く、原文をお読みでない方は一読をお勧めしたい。

## 自治体経営改革に集まる関心

産業研究所教授 石原俊彦

地方自治体における財政状況の悪化に伴い、ほとんどの自治体では、役所の財政再建が重要な課題になっている。これを実現するために、さまざまな手法が展開されているが、それらの多くに共通する発想が、民間企業の経営の発想を地方自治体に導入し、財政再建を果たそうとするものである。この思考は、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）と総称されている。

NPMという用語の起源については、諸説があるが、文献的には1991年にロンドン大学経済政治大学院のC. フッド教授による使用が端緒と目されている（南 眞二著「NPMと新しい行政手法の導入」『奈良県立大学研究季報』第14巻第1号、2003年7月）。NPMの定義やフレームワークは、学者により異なるが、国土交通省国土交通政策研究所は、「NPMとは民営化、パウチャー制度、執行庁（エージェンシー）化、PFIその他市場メカニズムを活用できるような仕組みを適宜用いて、公的部門の減量及び行政サービスの質の向上を図るとともに、公的部門の中で行政サービス提供の執行に係る権限を実際の管理者に経済的、効率的かつ効果的な管理を行わせ、その業績を国民を顧客とみなして顧客の満足度を高めることを基準にわかりやすい指標を用いて測定し、測定結果を広く公表し国民の意見を聞き行政サービス供給に係る意思決定過程に反映させ、より少ない予算でより充実した行政サービス供給を確保しようとする、行政の新しいパラダイム」と定義している（南著「同上書」）。

この定義からも明らかのように、NPMには顧客志向、権限委譲・分権化、市場メカニズムの活用、成果志向、説明責任などの基本的な行動原理が背景にある。こうした基本原理のなかでも、もっとも自治体の財政再建に関連するのが経済性や効率性と関係する市場メカニズムの活用である。この地方行政の効率化の問題に焦点当てた論文に福重元嗣「地方行政の効率性評価：問題の整理と具体的な手法の検討」『公正取引』646号、2004年8月がある。ここでは、経済学の道具による効率性評価、数理工学の道具による効率性評価、費用便益分析の三点についての考察がなされている。そして、「実際の地方行政の効率性評価に当たっては、

個々の事例により利用可能な手法を適用するしかないのが現状である。しかしながら、複数の評価手法を適用すれば、手法により効率性の評価が大きく異なる可能性もあり、評価手法の選択と評価結果の解釈には十分注意を払うことが大切である」と指摘されている。この指摘は非常に説得的であり、自治体において効率化の実務に関係している者は、率直にこの言質に耳を傾ける必要がある。

もっとも、福重論文には、経営学（会計学）的な道具による効率性評価の視点が欠けていることにも、留意することが必要である。NPMの基礎には、民間企業流の経営の発想があり、それに基づいて地方行政の効率化を推進しようとするとき、行政サービス提供に伴う行政コストの問題は、効率性評価における共通の評価尺度として機能する可能性を秘めている。NPMに関する理論的考察を展開するには、経営学や会計学に関する考察を基礎にすることの重要性を、福重論文の行間から読み取ることを忘れてはならない。

この点、監査法人トーマツが編集している『会計情報』に掲載されている武久顕也「イギリスの自治体現場：Birmingham City Council Performance Improvement and Review Teamから」2004年7月は、イギリスの自治体に職員として勤務した経験を持つ筆者の体験を、会計や監査の重要性という視点で整理した内容になっており興味深いものがある。特に、日本の自治体への示唆として、効率性や有効性などの業績を重んじる祖初期文化を構築することを指摘されている点は、大きな意味を持っている。

武久氏は、岡山県の旧邑久町の町会議員を経て、イギリスに留学しイギリス第2の都市であるバーミンガム市で実際に行政職員として勤務した経験から、この論文をまとめている。NPMはあくまでも、実務を改善改革するための処方箋であり、常に現場や実務を志向したものでなければならない。その意味で、この論文の価値は非常に高い。近年、NPMの内容は、公共経済、財政、行政学、経営学などのいくつかの視点で分析されているが、NPMはあくまでも行政という組織を対象にした経営学であることを忘れてはならない。経営の原点は意思決定であり、判断の迅速性である。それ

ゆえに、NPM理論は自治体経営改革の実践に迅速に寄与するものでなければならない。武久論文からは、イギリス自治体における行政経営の実態が伝わってくる。行政の現場にどのくらい実学として寄与するNPM理論が提供されているのか。NPMに関する文献渉猟の妙は、こうした問題意識で、多くの筆者の論考を比較考量する点にある。

## 製造業の国内回帰を地域経済活力に結びつけるために

経済学部助教授 小林伸生

平成不況突入以後、縮小傾向が長期的に続いてきた日本のものづくりに、最近明るい兆しも見え始めている。シャープの亀山工場や、松下電器産業の尼崎市への立地に代表されるように、デジタル家電等の先端製品の生産拠点に関して、国内回帰の傾向が見られるようになってきている。

直近の国内への生産拠点の回帰傾向については、『東洋経済』2004年2月28日号や『Forbes日本版』2004年8月号、『エコノミスト』2004年7月27日号の中で特集がなされているほか、『産業立地』2004年7月号では、国内の設備投資の回復に関する特集を掲載し、その中で平成15年の立地件数の3年ぶりの増加、平成16年第1四半期の鉱工業生産指数の前年同期比で4.5ポイント上昇等を示し、国内生産の回復傾向を論じている。

しかし、こうした国内生産の回復傾向が、地域産業集積の大半を形成する企業群においては、未だ十分に実感できるものとなっていないのも事実である。先端製品を中心とした国内への生産拠点の回帰現象は、『産業立地』における特集でも指摘されているように、海外企業との競争が熾烈化する中で、日本企業による技術のブラックボックス化を図る動きの一環として生じていると考えられる。そのため、大規模な生産増強が行われた地域においても、地域産業集積との産業連関は限定的であり、それが「製造業の国内回帰」現象と「地域産業集積の活性化」が十分にリンクしていないことの要因となっていると考えられる。

この両者の間のギャップを、いかに埋めていくか。そのために90年代後半以後各地域で進められてきたのが、競争力のある「産業クラスター」の構築である。そして、その鍵となる考え方として、近年の研究において異口同音に論じられているのが、地域に存在する産、学、行政機関および市民等の「ネットワーク」、「コーディネート」の重要性である。

例えば、奈良県立大学の上野紘教授は「地域中小企業集積の再生について」（奈良県立大学「研究季報」第14巻2・3号）において、中小企業集積の活性化に向けた共通の対策として①異業種間の技術複合化、②広域的企業間ネットワークの形成、お

よび③情報共有システム確保に向けたコーディネート機能の強化の必要性を論じている。北海学園大学の高原一隆教授も、「産業集積と地域産業政策—産業集積のネットワークとコーディネート」（KEIZAI2004年8月号）の中で、国内の地域産業集積の事例研究を通じて、地域産業活性化に向けた自治体内外のネットワークの重要性を論じている。

日本のものづくりの競争力の源泉としての地域産業集積の有する意義、およびその活性化に向けて、地域資源の有機的ネットワークの構築と、その実現に向けたコーディネートの重要性に関しては、研究者間で概ね異論がない所である。しかし産業活力の創出を考える際に、既存集積の温存に重点を置くべきか、それとも新規開業の活性化やベンチャー企業の輩出を容易にする環境整備に重点を置くべきかに関しては、議論が分かれている。

筆者も含め、今日では後者、すなわち企業の参入・退出条件を整え、時代の要請に柔軟に対応しうる産業集積の構築を目指すべきであるという見解が主流となっている。熾烈な競争環境と再挑戦を可能にする仕組みの両立、そのためのネットワークやコーディネート機能の構築が、質の高い関連産業集積の構築を促進し、ひいては関連産業集積との連携を目的とした新規立地を促進していく。これが先に述べたギャップを埋めていく道であると考えられる。

何れにせよ、地域との産業連関の少ない状態での生産拠点の国内回帰は、後の経済情勢の変化に伴う海外移転のリスクをも孕む。今日の国内への生産拠点の回帰を、日本のものづくり復権に向けた本格的なうねりとしていくためにも、質の高い産業クラスターの構築を通じた、他に代替し難い産業連関構造の構築が求められる。