

高齢者福祉と 地域における公私の戦略的役割分担 — 変化する地方自治体の競争優位 —

栗 沢 尚 志

要旨

本稿は、経営戦略論におけるポジショニング・アプローチに依拠する筆者の近年の研究を総合して、行政と民間との戦略的役割分担を議論することを目的としている。まず、地方自治体の戦略的ポジショニングを納税者、民間事業者、家族、高齢者の各々が持つ影響力を考慮した上で分析する。次に納税者が与える影響力を、地方財政の代表的理論である足による投票の考え方をマーケティング論的に解釈する。さらに、民間事業者から受けるそれについては、従来の地方財政論の研究とは異なり地方自治体の持つ知に着目する。そして、自治体を持つ^{ナレッジ}知の陳腐化を考慮すると、民間事業者と比べた場合の競争劣位は長期化するものの、動態的な変化を経て新たな競争優位を持つ安定的な状態へと再び戻ってくることを理論的に示す。最後に、それを公的介護保険にあてはめ、制度導入前からの現状分析や今後の変化の予想へと応用している。

キーワード

地域における市場の失敗、介護保険、コア資産、コア活動、戦略的
ポジショニング、足による投票、新贅沢財、政策マーケティング

1. 地方自治体を取り巻く競争要因

公共経営論において、PPPと呼ばれる考え方がある。これは、行政、民間

企業、そして国民と住民との間の役割と責任の再構築に焦点を置き、公共サービスの質的改善を主たる課題とするそれである（宮脇（2003））。そこでの議論を見ると、公的部門の持つ機能と民間部門のそれとの比較や類似性から議論されているものの、公的部門が市場経済においてどのようなポジションを取るのかという問題に対する解答はほとんど与えられていない。それを補完するのが、本稿で分析のための基本的なフレームワークとして用いた経営戦略論におけるポジショニング理論である。

Porter(1998)は戦略策定の本質を競争への対応であると述べている。ここで競争への対応とは、①新規参入の脅威、②供給業者の影響力、③買い手の影響力、④代替製品の存在という4つ競争要因に対する防御を整えたり、それらによる影響を最も受けにくいポジションを業界内で見つけることとなる。まず本節では地方自治体を仮想企業化させ、そのような戦略策定の考え方を地方自治体の高齢者福祉にあてはめて考察している¹⁾。地方自治体にとっての新規参入の脅威とは民間営利および非営利組織の事業の拡大、供給業者の影響力とは納税者が表す行政サービスへの選好、買い手の影響力とは行政サービスへの高齢者の需要、そして代替製品とは行政サービスに代替する家族内扶養機能ととらえ、それらが地方自治体にとってどのような脅威となるのかを議論する。

新規参入の脅威：民間営利および非営利組織

公的部門にとっての新規参入の脅威とは、民間営利および非営利組織の事業の拡大と考えられる。たとえば福祉サービスの場合、措置行政のもとでそのサービスの供給主体が行政や社会福祉法人に限定されていた従来とは異なり、1998年の児童福祉法の改正や2000年の公的介護保険制度の導入により、サービスの利用者とその供給者との関係は契約関係（利用者選択方式）へと変わり必然的に民間事業者が福祉サービスへと数多く新規参入してきている。明らかに、それにより行政は大きな脅威に直面している。このような公的部門と民間部門との役割分担の変化については、次節で筆者が栗沢（2005）で提示したモデルを用いてさらに論じる。

供給業者からの脅威：納税者

産業であれば、供給業者は製品やサービスの価格や品質を変化させることにより、業界内の企業に対する影響力や交渉力を行使することができる。それとのアナロジーから考えると、地方自治体にとっての供給業者とは資金を供給（つまり税や社会保険料の負担）をしてくれる納税者と解釈することができよう。本稿では公的部門の役割として高齢者向け福祉サービスを念頭に入れているので、それを企業や労働者と限定することができよう。そして、納税者が地方自治体に対して持つ影響力あるいは交渉力は、選挙や圧力団体によるロビー活動などを通じて発揮されるであろう。特に地方自治体に対しては、住民が自らの選好に一致した地方を選ぶような行動（足による投票）の可能性が十分に示されたときには供給側の交渉力がおそらく最大限に高まり、地方自治体からの一方的な制度改革を提案することは困難となろう。足による投票については、次節においてマーケティング論を応用して論じる。

買い手からの脅威：高齢者

ここでの買い手とは高齢者向け福祉サービスを需要する人々（顧客）であるから、明らかに退職世代となる。企業（あるいは業界）と買い手との関係の場合、買い手が調達する製品が標準的なものから差別化されたものへと変化するほど買い手の影響力は強くなるとされる。これを福祉サービスにあてはめると、広井（2006）が述べるように日本の社会保障が年金重点型から医療・福祉重点型へと移行していくことが望ましいならば、現金給付である年金とは異なり現物給付である医療・福祉サービスには高品質と個別対応型の付加価値が求められるので、自治体が受ける高齢者からの影響力はさらに強まると予想される。

代替製品の存在：家族内扶養機能

福祉サービスの場合、公的部門にとって代替的な意味を持つのは家族内扶養機能であろう。家族内扶養機能が強ければ強いほど、地方自治体の役割は小さ

くなる。富永（2001）が造語した「家族の失敗」という表現を用いるならば、家族の失敗が強ければ強いほど、換言すれば家族内扶養機能が脆弱化すればするほど、地方自治体に求められる福祉サービスへの期待は強まる。つまり、家族内扶養機能が弱くなれば行政の果たすべき役割は大きくなるわけであるから、家族が地方自治体へ及ぼす脅威は小さくなると解釈できる。

2. 地方自治体の戦略的ポジショニングの創造

（1）足による投票：マーケティング理論を用いた解釈

地方財政論における足のよる投票の考え方を経営学（特にマーケティング論）と組み合わせた栗沢（2000）の分析に基づき、本節では地方自治体にとっての戦略的ポジショニングの創造を説明してみよう。

住民移動によって市民が自らの選好にあった地方自治体を選択すれば、中央政府の介入がなくても最適な地方公共財の供給が実現できることが足による投票の意味する経済メカニズムである。このような情報の非対称性が強い中での自己選択を経営学的に解釈すると次のようになる。自治体によって公共財のマーケティング・ミックス（すなわち4P：行政サービスに則して言えば、公共財およびサービスの概念および種類、その提供方法、財源調達、情報公開）が提示されれば、住民移動という選択メカニズムが機能して標的市場が自動的にセグメント化していく。足による投票が意味する「地域内で住民間の異質性を考慮して公共財を供給する」とは、市場選択戦略における差別化マーケティングに対応している。初級の経営学が教えるように、マーケティング・ミックスを細かいセグメントに対応させるほど追加的なコストがかかるというデメリットがある²⁾。これを日本の地方財政にあてはめると、中央集権型の財政システムのもとで、各地方自治体がナショナルミニマム以上の多様な市民のニーズを満たそうとしてきたことは、地方交付税や補助金の増加といった形でわが国の財政に追加的なコストとなってきた。このような非効率性の発生は、標準的

なマーケティング理論からも容易に説明できる。

図を用いて説明すると、足による投票とは、行政サービスの集中化マーケティングとすることができる。たとえば図1－bにおいて、セグメント2をターゲットとする住民として地方自治体が特定の政策マーケティング・ミックスを提示すれば、選好が異なる住民（セグメント1やセグメント3）は他の自治体へ移動し、他の自治体からはセグメント2の同じ選好の人々が流入してくる。移動コストがゼロという仮定をおけば、このように自己選択と集中化という両メカニズムが自動的に働き効率的な資源配分が実現する。

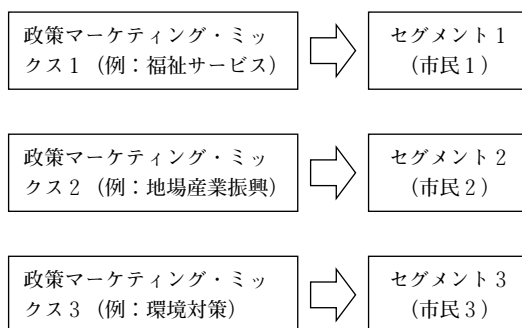


図1－a 行政の差別化マーケティング

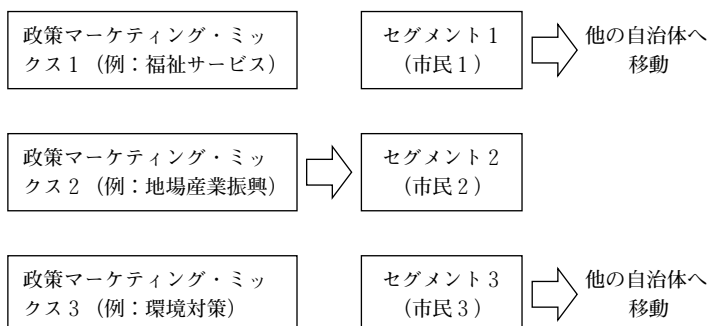


図1－b 行政の集中化マーケティング

地方自治体の独自性という観点から説明すると、従来の地方自治体は、サービス、分配、公共性の各コンセプトの下で、セグメントもそれに対応する政策マーケティング・ミックスも大幅に拡大してきた³⁾。これは、スクラップ・アンド・ビルトを伴わない総花的なスタンスである。ここで注意すべきことは、地方財政の悪化やX-非効率性と呼ばれるオペレーションの非効率性から総花的なスタンスを変更すれば、必然的に標的市場（つまり公共サービスから便益を受ける住民）も変わるということである。換言すれば、地方自治体がある一つのポジショニングを取れば、ターゲットとなって便益を受ける顧客（住民）とそうでない顧客との差別化も変わる。ここで、排除された住民の厚生は理論的には必ずしも悪化しない。なぜならば、彼（女）らは自らの選好に合致した地域へ移動することができ、しかも移動後の地方自治体は競争優位のある行政サービスを提供しているのだから、そこでは前の自治体よりも付加価値の高い行政サービスを享受できる。これが、足による投票のマーケティング論的な解釈である⁴⁾。

（2）地方自治体にとっての戦略的ポジショニング

前節で示した地方自治体にとっての競争要因を所与とした上で、自治体はどのようなプロセスでポジショニングを創造すればよいのであろうか？ 本節の目的は、可能な限り具体的にそれへの小さな解答を与えることである。

まず、自治体は自らを取り巻く環境、つまり前節で示した競争要因について分析する（外部分析）。たとえば、マクロ経済あるいは地域経済の状況に応じて、納税者の税負担や社会保険料負担は異なってくる。また、福祉分野に顕著に見られるように、もしも地域内に営利あるいは非営利の介護事業者が活発に事業展開しているならば、行政がサービスを提供する必要性は小さくなる。もちろん、逆にそれらが小さければ、セーフティーネットという行政としての役割が必要となる。すなわち、このような外部分析を通じて、地方自治体にとってのターゲット市場、つまり「地域における市場の失敗」という機会が発見される。

これと同時に、行政サービスの競争優位が、①規制やインセンティブ、②住民の専門性や意識、③地域に存在する資本や技術、④公的サービスの補完・代替性から決まり（内部分析）、その地方自治体の強みと弱みが発見される。たとえば、産業振興や福祉に強い自治体があれば、逆に情報公開や財務に弱い（つまりノウハウが乏しく蓄積していない）自治体もあるだろう。

もちろん、自地域内だけで解決できない問題、すなわちスピルオーバー効果を持つような場合もある。たとえば、ある地方自治体による開発が近隣地域へ環境の悪化や交通渋滞といった形で外部不経済をもたらすならば、合併、広域行政、道州制などにより外部不経済を内部化することも必要となろう。

上述の外部分析による環境適合と、内部分析による資源適合の接点は、その地方自治体にとっての成功のための鍵となる要因（K F S）となり、それが補正すべきその地域の市場の失敗の発見に繋がる。次に、マーケティング戦略課題の設定がおこなわれ、顧客となる市民のターゲティングや独自の業務活動を伴ったポジショニングを達成するようなマーケティング・ミックスが構築され

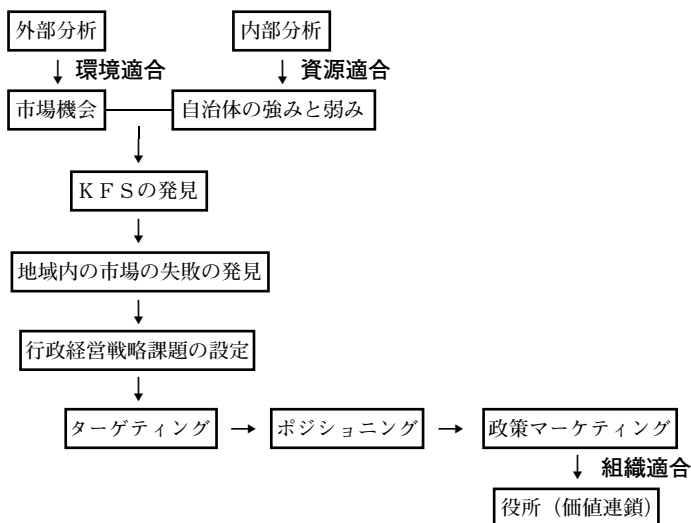


図2 地方自治体にとってのポジショニングとの価値連鎖

る。次に、それを実現するように価値連鎖として表される業務活動を相互に適合させる必要がある（組織適合）。そして以上の説明全体を整理すると、図2のように表すことができる。

実際に、地方自治体が政策の戦略的イノベーションを繰り返していくためには、以下のようなプロセスが必要となるだろう。

ステップ1：地域特性と地方自治体の強みと弱みの発見

市民および役所内部に蓄積しているノウハウを分析する。それが、その地域または地方自治体の競争優位の源泉の一つとなる。

ステップ2：ターゲティングとポジショニング

ターゲットとなる市民を特定化する。その際の行政にとっての基準は、ミッションドライブ、つまり市場機能の歪みの補正である。ただし、すべての歪みに対応する必要はなく、地方自治体の強みと弱みを考慮して、一つの中心的ポジショニングに絞り込む。

ステップ3：マーケティング・ミックス

他の地方自治体とは異なった方法で行政サービスを供給する。自治体の競争優位の源泉は各地域ごとに異なるものであるから、必然的に、その地域に望ましいマーケティング・ミックスも異なってくる。

ステップ4：地域ブランド価値の構築

差別化により、その地域には新しいブランド価値が創造される。それは、市民に対しては地方自治体が一定の税の下で最も価値あるサービスを独自の方法で提供（バリュー・フォー・マネーを追求）することによって構築されていく。

3. 公私の役割分担の動態的变化

（1）分析モデル

まず最初に、本節での分析手法であるMcGahan（2004）による産業変化のパターンを記述する。具体的にそのパターンとは、徹底的变化、関係的变化、創造的变化、そして漸進的变化の4つに分けられる。それぞれが持つ特徴とは、以下のとおりである。

まず徹底的变化の中にある企業あるいは産業は、それまで蓄積してきたノウハウやブランドも、さらに顧客やサプライヤーとの取引関係も損なわれていくような混乱状態にある。関係的变化にある場合、企業のコア活動が脅威にさらされ、顧客やサプライヤーがそれまで得られなかった情報を入手できるようになり、新しい選択肢が生まれたという場合である。創造的变化にある場合、従来、産業や企業が蓄積したり保有してきた有形無形の経営資源が陳腐化している。したがって、それをたえずリニューアルしなければならない。ただし、顧客やサプライヤーとの取引関係は安定している。最後に漸進的变化にある場合、それらが存亡の瀬戸際に立たされたり、競合他社との激しい生き残り合戦に直面するようなことはない。なぜならば、コア活動もコア資産も陳腐化していないからである。

（２）ループを描く動態的变化：ループモデル

前項で示した理論を用いると、行政サービスは、漸進的变化→創造的变化→徹底的变化→関係的变化という運動の軌跡を図3のような反時計回りのループを描いて変化すると考えられる。ループを描く理由は、コア資産の陳腐化とコア活動のそれとの変化の速度に違いがあるからである。以下では、その理由を説明していこう。

ある行政サービスの状況が、図中右端のフェーズ（漸進的变化）にあったとしよう。そこではコア活動もコア資産も陳腐化していないものの、そのポジションを安定的に維持することはできない。コア活動とコア資産のいずれが早く脅威を受けるかという点、おそらくコア資産が先に脅威を受けるだろう。なぜならば、地方自治体は基本的に法律や制度などによって公共サービスの提供方

法が制約されるため、民間事業者のような試行錯誤による知やノウハウの蓄積が容易に起こりにくく、そのためコア資産がより早く陳腐化しやすい⁵⁾。これによって、行政サービスの置かれた状況は創造的關係へと移行していく。

民営化の動きが如実に表すように、行政のコア資産の陳腐化とそれによる現実問題への対応力の鈍化を受けて、営利および非営利の各組織が行政を代替する機能を果たそうとし始める。つまり、コア活動が脅威を受け始め、ポジションの移行は徹底的關係へと進むであろう⁶⁾。

行政にとって、徹底的關係とはコア資産とコア活動の両者が脅威を受ける混沌とした状況であるから、営利および非営利の両組織の存在を所与とした上で、徹底的關係から抜け出さねばならない。そのためには官民でのパートナーシップを利用し、地方自治体の政策に民間事業者のノウハウを取り入れながら進めることとなる。つまり、コア資産を修復することによって關係的变化への移行を進めなければならない⁷⁾。

そして最後に、安定性の高い漸進的变化へと戻らねばならない。そのためにはコア活動への脅威を取り除かねばならないから、地方自治体は限られた財源

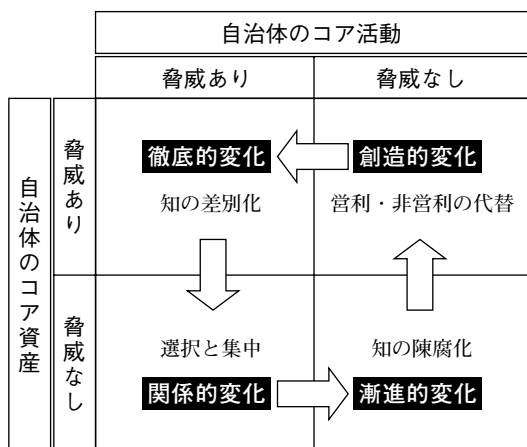


図3 地方自治体の役割の動態的变化（ループモデル）

のもとで政策の選択と集中をおこなうこととなろう。そしてそれより、地方自治体が以前に漸進的变化にあったときとは異なる新たな競争優位を獲得できる可能性が生まれてくる⁸⁾。

4. ループモデルの介護サービスへの応用

(1) 公的介護保険導入前から現在まで

上で説明したループを描く行政サービスの動態的变化を、介護サービスにあてはめてみよう。政府が家庭内扶養機能に依存した「日本型福祉」を模索した1980年前後は、行政の持つコア資産は措置行政の名のもとに、そしてコア活動は社会福祉サービスの供給者が行政と社会福祉法人に限定されていたため脅威を受けることはほとんどなかった。したがって、初期時点では漸進的变化のフェーズに位置していた。しかしながら家庭内扶養機能の脆弱化、画一的なサービス、医療保険財政の赤字化といったコア資産への脅威が強まり、漸進的变化から創造的变化へと動く。そして公的介護保険導入後は、民間営利および非営利組織の新規参入が始まり、彼（女）らがその経営ノウハウや社会的ミッションに基づき労働集約的な多品種少量生産型のサービス供給を開始する⁹⁾。行政にとってはそのコア活動が脅威を受けているので、これは徹底的变化への移行である。そして、近年、公的介護保険制度のもとで行政に期待されているのは民間事業者の提供するサービスの質の評価であり、コア活動もそれらへと移りつつある。つまり、それは関係的变化への移行を意味している。

さらに、2007年に発覚したコムスの不正申請や介護報酬の不正受給に見られるように、行政の役割は民間事業者の適正な活動をチェックするという監視機能へと役割をシフトさせつつある。また、介護サービス従事者の過酷な労働条件という深刻な問題に直面し、介護報酬の見直しも進めつつある。行政が、介護サービスの「供給量の確保」から「質の保障」へとその役割を変えつつある¹⁰⁾。それは駒村（2004）が指摘するように、価格がある程度管理された疑似

市場のもとでの市場の失敗への介入と解釈できよう¹¹⁾。

（２）今後予想される変化：漸進的变化から徹底的变化へ

前節では、図３に示したループモデルによって、公的介護保険導入前から現在に到る高齢者介護における行政の役割の変化が説明できることを見た。さらにその図に依拠するならば、今後の変化をどのように予測できるであろうか？

今後はサービス利用者の増大により給付費の増加が予想され、それに伴い財政バランスを維持するために自己負担の引き上げも不可避となると予想される（小塩（2005））。財政の逼迫はコア資産が受ける脅威であるから、行政のポジションは再び漸進的变化から創造的变化へと移動する。次に生じるのが、コア活動への脅威である。ここでは民間事業者が提供するサービスの高付加価値化が重要になると筆者は考える。その理由は以下のとおりである。

以下での説明には、シルバースタイン・フィスク（2003）が明らかにした新贅沢財という概念を用いる。新贅沢財とは、量産品と贅沢財の間のスイートスポットを占め、既存商品よりも少々割高であるが、スーパー・プレミアムと呼ばれる旧贅沢財よりかなり低めの価格設定になっているため、中流市場の消費者でも買い求めやすいような商品のことである。もちろん、そのような私的財の持つ性質を社会的価値を持つ介護サービスに当てはめることは適切でない側面も持つが、ここでは新贅沢財を選好する消費者ニーズが、画一的でない多様性を持つ介護サービスへのニーズと似ていることに着目している（栗沢(2004-b)）。

新贅沢財を選好する心理的背景（エモーショナル・プール）は、自分を大切ににする、探求する、つなぐ、独特のスタイルの４つである。これらの要素は、介護サービスのそれとも共通性を持っている。まず第一に、女性を中心として家族が介護サービスの犠牲となることは少なからぬ機会費用を発生させ、それは見過ごせぬロスとなっている。そこで、自分や自分の家族を大切にするというエモーショナル・プールの一つの要素から質の高い介護サービスへの需要が

高まると考える。第二に、近年、多品種のサービスメニューを提供する民間事業者が増えている。その背景には、利用者が自分自身の目から、そして他人から見て自分の老後がどのようなものであるのかを意識しているからと思われる。今後、人生に占める老後の意味が大きくなればなるほど、探求するという性質が強まるであろう。第三に、宮島（1992）が指摘したように、家族が孤立した核家族であるという見方は必ずしも現実的ではなく、むしろ住居、職業、生計などを異にする孤立的家族の形態をとりながらも、機能的には核家族間に部分的に経済的相互依存関係が存在する修正拡大家族が若年世代と老年世代を繋ぐ性質として機能しているとする。具体的に言えば、高齢者は、家族との同居を選ぶのか、仲間とともに暮らすグループホームを選ぶのか、あるいはプライバシーを重視する個室型住居を選ぶのかといった、家族、仲間や友人、そして地域社会との接し方（つまり「つながり」）が、どのような介護サービスを必要するかを規定するであろう。第四に、独特のスタイルは、価値観の多様化を背景に老後の生活にも、それがさらに求められていくだろう。

5. 地方自治体の果たすべき役割の変化

前節で述べた新贅沢財として介護サービスを必要するのは、ある程度の所得のある高齢者となるだろう。しかしながら、現実には清家・山田（2004）による実証分析が示したように、高齢世代内部ではあまり社会保障による所得再分配効果が現れていない。高齢層における所得格差を是正するためのみならず、所得に比例して自己負担を変えろといった高齢世代内部での所得再分配を強めることが求められるであろう。これは財政でなければならない所得再分配機能であり、それを実現するための制度設計は行政にとってのコア資産の修復である。さらに、給付やサービスの利用を低所得高齢者へと比重を変えることは歳出規模を削減できるので、過度な若年世代からの所得移転を是正するためも有効であろう。地方自治体を含む行政に求められる役割は、小塩（2005）が強調

するように高齢者向け社会保障の選択と集中であり、それにより、地方自治体のとるポジションは徹底的变化から関係的变化へと変化するであろう。

そのような給付やサービスの見直しを経て、最終的な収束プロセスである関係的变化から漸進的变化へというコア活動の変化が進むと考えられる。それはおそらく、筆者が「医療・福祉クラスター」と呼ぶ医療・福祉を中心とした関連産業が地理的に集積した状態を作り出すよう、地方自治体が情報の蓄積や共有を進めることであろう（栗沢（2002））。

以上のループモデルを用いた分析全体を整理すると、地方自治体と介護サービスとの相互関係を以下のような変化として要約することができる。

- ①介護保険導入前の硬直的な行政や社会福祉法人による高齢者向け介護サービスは地方自治体へコア資産の脅威を与え、地方自治体のポジションは漸進的变化から創造的变化へとシフトする。
- ②措置から契約への流れのもと介護サービスへ新規参入する民間事業者が増え、それは地方自治体のコア活動に脅威を与えた。地方自治体のポジションは漸進的变化から徹底的变化へとシフトする。
- ③民間事業者の不正を背景に、地方自治体にはサービスの質を保証するという役割が期待されるようになる。つまり、それは地方自治体が新たなコア資産を手に入れたことを意味し、ポジションは徹底的变化から関係的变化へとシフトする。
- ④質の保証というコア資産の変化を経て、地方自治体には民間事業者への監督責任という活動が強化されつつある。それは地方自治体が新たなコア活動を追加させたことを意味し、そのポジションは関係的变化から漸進的变化へとシフトする。
- ⑤高齢化と利用者の拡大を背景に、今後、介護保険財政の赤字化はさらに悪化すると予想される。それはコア資産への脅威であり、地方自治体のポジションは漸進的变化から創造的变化へとシフトする。

- ⑥高齢者のニーズが多様化・高度化する中で、民間事業者が提供する付加価値の高いサービス（それは新贅沢財としての性質を持つ）が利用者のそれを満たす可能性が高い。地方自治体のコア活動への脅威が高まる中で、ポジションは創造的変化から徹底的変化へとシフトする。
- ⑦高齢世代内の所得格差を背景に、低所得高齢者に手厚い給付やサービスといった所得再分配の必要性が高まる。これは公平性の保証という行政が果たすべき役割の強化、つまりコア資産の修復であるから、地方自治体のポジションは徹底的変化から関係的变化へとシフトする。
- ⑧最後に、介護サービスが地域密着を基本的な性質とするということより、地方自治体には医療・福祉の地理的な産業集積を促進する役割（つまりコア活動の強化）が求められる。それに合わせて、そのポジションは漸進的变化へと収束すると、前節での分析に基づくかぎり予想される。

6. 知の共有化とグローバル化の影響

（1）知の共有化がもたらす影響

栗沢（2002）で明らかにしたように、高齢者向け福祉サービスには多様な異業種からの参入が続いてきた。たとえば建設業、レストラン・食品、人材派遣、教育、医療事務、エネルギーなどに携わる各社は自社に蓄積されたノウハウを活用して、福祉サービスへとその事業を多角化させたのである。それは周知のように、経済学では範囲の経済と呼ばれる。さらに、医療サービスよりは情報の非対称性が小さいであろう福祉サービスにおいては、事業者やケアマネージャーなどから利用者が入手可能な情報量も次第と増えてきている。では、このような福祉サービスの供給者および需要者における情報の量的増加とその共有化は、地方自治体のポジショニングへどのような影響を及ぼすのであろうか？

明らかにそれらは、地方自治体の役割への脅威となろう。なぜならば、民間の営利および非営利事業者におけるノウハウの蓄積そして知の共有化は、彼

(女)らの新規参入や規模の拡大をもたらすからである。また、サービス利用者がより多くの情報を入手できるようになれば、彼(女)らも行政に対する影響力を強めるだろう。たとえば、今後さらに高齢化が進み社会的要因や環境的要因からくる慢性疾患が多くなればなるほど、高齢者は医療と福祉が複雑に組み合わせられたケアを求めるようになるかもしれない。

そのような脅威が生じたとき、Porter (1998) は競争の範囲を変えるべきとする。なぜならば、それにより価値連鎖の調整ができると彼は考える。もしもそれを広げれば規模の経済や範囲の経済が生まれ、関連業界の、あるいは他企業の価値連鎖との間の相互関係を生かす可能性が増えるからである。逆にそれを狭めれば、特定のセグメントに最適化するよう価値連鎖をカスタマイズすることさえもできる。

それを地方自治体にもあてはめると、競争の範囲、換言すれば活動の幅の拡大を選択すべきであろう。具体的には、すでにしばしば指摘されているように、現在の公的介護保険では市町村が保険者となっているが財源調達の困難さはかなり深刻さを増している。その主たる原因は、規模の小さい市町村には十分な保険者機能を担いきれないことが考えられる。やはり都道府県、あるいはより広域な道州制にその機能を求めるべきかもしれない。実際の制度でも、2008年に始まる後期高齢者医療制度で保険を運営するのは都道府県別に設置される広域連合である。

(2) グローバル化がもたらす影響

経済のグローバル化は、第1節で示した地方自治体を取り巻く影響力にどのような変化をもたらすであろうか？ グローバル化が進展し世界全体が一つの市場となるほど、世界中で最も労働コストの低いところでの生産が相対的に有利になるので、その影響を受けやすい単純労働者（あるいは、そうした労働者を多く抱える工場を持つ地域）は、景気回復や経済活性化のメリットを享受しにくくなる（井堀（2007））。明らかに、このような変化は地方自治体を取り巻

く納税者、家族、そして高齢者のすべてに波及する。すなわち、地方自治体にとっての供給者である納税者（特に若年労働者）は、今後、これまで以上に高い確率で失業や低所得といったリスクに直面することになるだろう。さらに、従来のような政府が公共事業を通して若年労働者の生活保障をおこなうという公共事業型社会保障も期待できない（広井（2006））。これらは、若年労働者やその家族の所得を低下させるであろうし、拠出に比例した給付を原則とする社会保険方式をとる日本の社会保障のもとでは、老年期に受け取る社会保障給付の低下にも繋がる。こうしたグローバル化により所得格差の拡大傾向は、地方自治体へセーフティーネットの強化を要求するといった形で、それへの交渉力を強めると予想される。

次に、納税者である企業への影響が考えられる。Porter（1998）は、供給業者を替える場合に買い手側が負担しなければならない固定費であるスイッチング・コストが高ければ高いほど、供給業者の持つ影響力は強まるとする。これとのアナロジーで考えると、本稿のフレームワークにおける買い手のスイッチング・コストとは、納税者を変える、つまり国や地方自治体が課税ベースを代替させることに伴う困難さと解釈することができよう。たとえば、ヨーロッパを中心に企業の競争力を高めるため、法人税を引き下げる動きが顕著になっている。ドイツでは、2007年から付加価値税の税率を3%増税する代替として、国と地方を合わせた法人税の実効税率を現行より約9%減税しようとしている（『日本経済新聞』2007年2月3日）。このように、激化する国際間競争の中で企業への税負担や社会保険料負担を増加させることは難しい。一方で、わが国の場合、消費税増税への国民的な合意を形成させることはなかなか難しい。したがって、高齢化による社会保障の負担増を調達するための財源を確保しようとしても、企業および労働者の税負担割合をスイッチさせることはかなり難しい状況である。そして経済のグローバル化が、さらにそのような困難さを強めていると解釈できる。

7. 結語：限定される地方自治体の役割

本稿では、地方自治体が地域経済でとるべきポジションを、第1節で論じた競争要因に対する防御を整えたり、競争要因による影響を最も受けにくいポジションを地域経済および地域社会の中で見つけるべきであるとした。そのような考え方に基づく限り、地方自治体はある分野では民間と競争しつつも、別の分野では競争を避けるといったポジションをとることができる。近年、大きな政府か小さな政府かの選択が大きな政策課題となり、福祉国家のあるべき将来像を議論する中で、公的年金給付の削減は不可避の政策オプションとなりつつある。たしかに現金給付である年金については縮小の方向性を選べるが、医療・福祉については地方自治体が地域の置かれた競争条件を考慮に入れ伸縮的に選択する、たとえば小西（2007）が指摘するように中福祉・中負担を選ぶことも可能である。

ただし、第4節のループモデルを用いた分析で示したように、地方自治体のコア資産の陳腐化を考慮すると、彼（女）らが新たな競争優位を手に入れるまでかなりの時間がかかる。つまり、現代福祉国家の機能不全を補正する即時的な効果を、地方自治体に期待することはなかなか難しいと考えられる。そこに、国による所得再分配政策（たとえば課税ベースも消費税よりも相続税の増税）の強化が求められるかもしれないのである。

注

- 1) 宮脇（1999）は、仮想企業とは、外部資源を活用して内部の力以上の成果を達成することであり、地方自治体の仮想企業化は官と民が相互に外部資源を活用することで地域全体が進化することであるとする。彼の場合には、たとえばPFIのように官が民のノウハウを活用するといった協働に力点が置かれるが、本稿の場合には協働よりも、民から脅威を受けにくい官のポジショニングに関心が向けられる。
- 2) このよう手法は、図1-aに表された差別化マーケティングと解釈できよう。

- 3) 政策マーケティングとは、行政が住民へニーズ調査をおこない、それに基づく政策選択のウエイト付けから行政サービスを実施する手法である（島田（1999））。実際に、三重県や青森県で政策マーケティングが実施され、行政サービスが市民という顧客の満足をどれほど満たしかの政策評価の公表に力点が置かれた。
- 4) 小滝（2007）は、「各地で多様・多彩な「近隣自治」が咲き乱れることが望ましい」とする。近隣自治とは、基礎自治体レベルよりもさらに細分化されたコミュニティのことであり、それが福祉国家の機能不全を起こす社会体制の断片化を是正する役割を果たすと論じている。本稿の文脈の中で考えれば、選択という経済メカニズムが生じた後に、住民自治により地域の公平性を実現するものと理解される。
- 5) これを別の角度から説明すると、行政は規制により民間事業者の活動や新規参入を抑制できるので、すぐには自治体のコア活動が陳腐化しないだろう。したがって、初期時点が漸進的変化のフェーズにあれば左方の関係的变化に移行する前に、上方の創造的变化へ移行する。
- 6) 行政のコア資産の脆弱化を受け、民間事業者はそれをビジネスチャンスの拡大と考えるであろうから、行政がコア資産を回復させる前にコア活動が脅威を受ける。したがって、行政サービスは徹底的変化へと左方にポジションを移動させる。
- 7) 民間事業者の新規参入が増えると彼（女）らの利潤は減少してくるから、行政が受けるコア活動への脅威は次第と小さくなるだろう。その間にコア資産が修復されるので、関係的变化へと下方に移動する。
- 8) コア資産の修復を受け、その競争優位を取り戻すので、行政がカバーすべきコア活動が再び増えてくる。それにより漸進的変化へと左方に移動する。
- 9) 具体的なサービス供給については栗沢（2002）を参照されたい。
- 10) 沼尾（2005）も三位一体改革が及ぼす福祉サービスの影響を議論する中で、地方自治体が供給責任という役割を果たすことは次第と困難になりつつあり、それに対して民間事業者によるサービス供給（特に施設運営）への監督責任が求められていると、その役割変化を指摘している。
- 11) このような変化は広井（2006）が言う「年金重視の社会保障から医療・福祉重視の社会保障への変化」とも一致している。栗沢（2004-a）では、広井の言う変化を経営学における人本主義理論を用いて説明している。

参考文献

- 栗沢尚志（2000）「地方自治体の政策マーケティング「足による投票」の経営学的解釈」『南大阪大学紀要』，第3巻第1号（通号18号）。
- 栗沢尚志（2002）「高齢社会の福祉ベンチャービジネス」金子勇編著『高齢化と少子社会』ミネルヴァ書房。
- 栗沢尚志（2004-a）「少子高齢化と地方分権—人本主義理論に基づくアプローチ—」『千葉経済論叢（第29号）』千葉経済大学紀要。
- 栗沢尚志（2004-b）「民間介護サービスと利用者の新たなニーズ—「新贅沢財」の概念を用いた考察—」『千葉経済論叢（第30号）』千葉経済大学紀要。
- 栗沢尚志（2005）「少子高齢化社会に対応した市民の知と地方自治体に求められる戦略的政策運営—経営戦略論からのアプローチ—」『千葉経済論叢（第32号）』千葉経済大学紀要。
- 井堀利宏（2005）『ゼミナール 公共経済学入門』日本経済新聞社。
- 井堀利宏（2007）『「小さな政府」の落とし穴』日本経済新聞社。
- 小塩隆士（2005）『人口減少時代の社会保障改革』日本経済新聞社。
- 小滝敏之（2007）『市民社会と近隣自治—小さな自治から大きな未来へ—』公人社。
- 小西砂千夫（2007）『地方財政改革の政治経済学』有斐閣。
- 駒村康平（2004）「疑似市場論」渋谷博史・平岡公一編『福祉の市場化をみる』ミネルヴァ書房。
- 島田晴雄他（2000）『行政評価』東洋経済新報社。
- 清家篤・山田篤裕（2004）『高齢者就業の経済学』日本経済新聞社。
- M. J. シルバースタイン・N. フィスク（2003）「新贅沢財のポテンシャル」『Diamondハーバード・ビジネス・レビュー（177号）』ダイヤモンド社。
- 富永健一（2001）『社会変動の中の福祉国家』中公新書。
- 沼尾波子（2005）「対人社会サービスと三位一体改革」城戸喜子・駒村康平編著『社会保障の新たな制度設計』慶應義塾大学出版会。
- 広井良典（2006）『持続可能な福祉社会』ちくま新書。
- Porter, M., 1998, *On Competition*, Harvard Business School Press [竹内弘高訳『競争戦略論Ⅰ・Ⅱ』ダイヤモンド社]。
- McGahn, A.M., 2004, *How Industries Evolve*, Harvard Business School Press [藤堂

高齢者福祉と地域における公私の戦略的役割分担 粟沢

- 主太訳『産業進化の4つの法則』ランダムハウス講談社].
- 宮島洋（1992）『高齢化時代の社会経済学』岩波書店.
- 宮脇淳（1999）『「公共経営」の創造－地方政府の確立をめざして－』P H P 研究所.
- 宮脇淳（2003）『公共経営論』P H P 研究所.

（あわさわ たかし 本学准教授）