

<研究ノート（地方財政・社会保障）>

少子高齢社会に対応した市民の知^{ナレッジ}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 —

栗 沢 尚 志

要 旨

本稿の目的は、少子高齢社会における地方自治体の競争優位がいかに変化するかを説明することである。財政学では、市場の失敗の度合いが公的部門の役割を決める要因とされるが、どれほど市場の変化へ柔軟な対応をできるかも重要となる。それを明示的に考慮すると、高齢社会における地方自治体の政策効果は混沌が長く続くだろうとの結論を得る。

キーワード コア活動、コア資産、少子高齢化、介護サービス、知^{ナレッジ}

1. 問題意識

本稿は、筆者が栗沢（2000）以降続けてきた社会保障と地方財政とを結ぶ研究、すなわち地方自治体を仮想企業化させ、少子高齢社会において地方自治体がいかなる独自のポジショニングを獲得するかを経営戦略論のフレームワークのもとで考察するという試みの延長線上にある。

宮脇（1999）でも地方自治体の仮想企業化の研究を進めている。公共経営の研究では、行政組織の効率化というミクロ的視点に立つ理論が比較的多いが、

* 本稿は、本学の地域総合研究所主催の公開講座（2004年10月9日）における筆者の報告に基づいている。特に、ヒアリングを快諾下さった2社へ心より感謝申し上げたい。

彼の分析ではマクロ経済環境との関連性にもウェートを置いている点に研究上の大きな特徴と貢献があると思われる。本稿は、彼の議論の中に社会保障の視点をさらに明示的に取り込み、少子高齢社会の中で、地方自治体がどのようなミッションをどのように求めていけばよいのかを考察している。

まず第2章では、産業が陳腐化していくプロセスを説明したマクガーハン(2005)の4パターン・モデルを紹介し、続いてそれを地方自治体にあてはめて政策が4パターンのどれにあてはまるのかを考察する。続いて第3章ではそのモデルを動的的に拡張し、自治体の持つコア資産(たとえば知やノウハウ)の陳腐化を变化の要因として考慮する。そのとき、自治体の競争劣位が予想以上に続くことを見い出す。さらに、コア資産をいかにリニューアルすべきかについては市町村合併と関連づけ、企業合併とのアナロジーで考察する。ここでは自治体にとっての政策的インプリケーションにも言及する。第4章では、介護サービスへと新規参入してきた千葉市内の営利組織の事例を2つ紹介する。ここでは、営利での知が福祉でのそれへと転換している。高齢福祉社会における民間事業者の多様化、換言すると自治体のコア資産の陳腐化がいかに早く進むかが2つのケーススタディから読み取れるであろう。

2. 少子高齢化と地方財政との戦略的關係

(1) シンプルな分析モデル：「産業変化の4パターン」

この項ではマクガーハン(2005)による産業変化の4パターンを紹介し、次項では、それを産業ではなく地方自治体の公共事業や行政サービス(特に保育や介護といった少子高齢社会対応型サービス)へ応用する。それにより本章では、①少子高齢社会における地方自治体の役割が営利および非営利事業者との関係でどのように変わろうとしているのかを理論的に説明し、②そのような理論的分析に基づき、自治体が直面している変化のもとで独自のポジショニングを見つけ出すにはどのようにしたらよいのか、の2点を経済学を含む経営戦略

論の中で考察していく。

ではまず最初に、産業変化の4パターンとは何かを要約しておこう。そのモデルの特徴は、産業へ変化をもたらす要因を当該産業のコア活動とコア資産とに分けることにある。両者がどれほど脅威にさらされたり陳腐化しているかにより、当該産業の収益性や安定性を理解しようとするフレームワークである。具体的にそれら4パターンとは、「徹底的変化 (Radial Change)」「関係的变化 (Intermediating Change)」「創造的变化 (Creative Change)」そして「漸進的变化 (Progressive Change)」に分けられる。それぞれの変化が持つ経営学的特徴は、以下のとおりである¹⁾。

まず「徹底的変化(あるいは破壊的变化)」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・エクイティも、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何もかにもが混乱状態にある。「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。ここで関係的とは、取引関係の不安定性が増しているという意味である。「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、それを絶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」にある産業や企業の場合、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。では次項において、上述の産業変化の4パターンを具体的な地方自治体の行政サービスへと応用してみよう。なお、それら4つのパターンは図1の4つの領域として表されている²⁾。

(2) 行政活動の変化を示す4パターン

(a) 地方自治体にとっての徹底的変化：保育サービス

		自治体のコア活動	
		脅威あり	脅威なし
自治体のコア資産	脅威あり	徹底的変化 例：保育サービス	創造的変化 例：公共事業
	脅威なし	関係的变化 例：介護サービス	漸進的变化 例：国民健康保険

図1 地方自治体の行政サービスが描く4パターン

まず最初に、地方自治体にとっての徹底的変化とは何かを見てみよう。それを平易に描写すると、地方自治体の持っているコア資産（たとえば税収といった有形資産や職員のノウハウといった無形資産など）が陳腐化し、さらにそのコア活動（市民が便益を享受できるよう提供され続けてきた地方公共財やサービス）では営利や非営利の各組織も行政に代替できるようになり、その役割に従来のような存在意義が薄れている状況である。たとえば、保育サービスがその典型例と言えるだろう。その理由は以下のとおりである。

東京都内の公立保育園（特に大田区、中野区、足立区）では、すべての区立保育園の民営化を進めようとしている（『日本経済新聞』2005年1月26日）。明らかに、公的保育サービスというコア活動は陳腐化している。さらに、公務員保育士の給与は年功序列により民間の保育士よりかなり割高となっている。また、区営の場合、基準時間外の保育サービスをおこなう園がきわめて少ない。

このように、利用者へ与える利便性やコスト構造というコア資産は明らかに陳腐化し、それは民間保育園より劣位にある場合が多い³⁾。

(b) 地方自治体にとっての創造的変化：公共事業

次に、自治体にとっての創造的変化とは何であろうか？ 自治体に代わる営利・非営利の組織はまだ出現していなものの、そのコア資産が脅威にさらされているような状況である。たとえば、公共事業がその典型例と言えるだろう⁴⁾。なぜならば、PFIといった民間資金を活用した社会資本整備は広まってはいるものの、それが地方自治体の役割を脅かすほどのウェイトには達していない。つまり、コア活動はまだ陳腐化されていないだろう。

ただし、コア資産は脅かされてきている。過去10年間に公共事業費はおおよそ4割が削減され、地方自治体による従来型の手法（たとえば入札方法、調達財源としての地方債の発行やその発行利回りなど）も、さらに従来型の取引関係（たとえば建設業界、政治家、中央官庁、そしてマーケットとの関係など）も変わらざるを得なくなっている。換言すると、地方交付税の削減による財源の縮小は予算という有形資産を、さらにバリュー・フォー・マネーに代表される行政経営の考え方は、箱モノ建設で雇用創出という従来型の公共事業の手法（つまりノウハウという意味での無形資産）をそれぞれ陳腐化させてしまっていると理解できる⁵⁾。

(c) 地方自治体にとっての関係的变化：介護サービス

自治体にとっての関係的变化とは何であろうか？ 自治体の持つコア資産は脅威にさらされていないものの、他のサプライヤーの出現により自治体の存在意義が薄れているような状況である。たとえば、介護サービスがその典型例と言えるだろう。

公的介護保険の導入以降、営利および非営利の双方から異業種の事業者が数多く介護サービスへと新規参入してきた⁶⁾。これは、行政による措置から利用

者と事業者間の自由契約への転換と言われるように、公的介護保険導入以前はサービスの供給主体が市町村と社会福祉法人に限定されていたわけであるから、それら異業種の新規参入は行政にとってのコア活動が大きく脅威を受けてきたことを意味している⁷⁾。ただし、公的介護保険制度のもとで保険者が市町村と特別区であることを考えると、そのノウハウといったコア資産にはあまり大きな陳腐化は生まれていないと考えられる。したがって、介護サービスは関係的变化に属すると言えよう。

(d) 地方自治体にとっての漸進的变化：国民健康保険

国民健康保険は、コア活動もコア資産もあまり脅威を受けていない行政サービスと言えよう。もちろん、高齢化と不況の影響を受けて困難さを増す保険料徴収、医療費および保険料の地域間格差、市町村単位という事業規模の小ささから来る非効率さ（広域的な地方自治体による地域保険の必要性）、国民健康保険特別会計の一般会計からの借入金の増加といった問題はあるが、たしかにこれらは制度の陳腐化であり、コア活動が脅威を受けていると言えるだろう。しかしながら、地域間での所得、医療へのアクセスや質、家族機能、自然環境などの格差を考慮に入れると、保険者は（国ではなく引き続き）分権化された広域市町村ないし都道府県レベルでおこなうのが望ましいとする西村（1997）の主張は説得力を持つと考えられ、その意味において地方自治体のコア資産は（リニューアルは必要であるものの）大きく脅かされてはいないと思われる⁸⁾。また、国保に変わる民間保険は現れていないので、そのコア活動も脅かされていない。以上より、国保はコア活動もコア資産も陳腐化していない漸進的变化のフェーズに位置すると理論的には考えられる。

3. 地方自治体の競争優位の動態的变化

ある行政サービスが4つのパターンのどれかに属するとき、そこにずっとあ

り続けることは不可能だろう。ひとつのフェーズから別のそれへと移行する、すなわち地域における市場の失敗への対応という地方自治体の役割（換言すると自治体の競争優位）も変わっていくのが必然と考えられる。本章では、図1をさらに展開し、地方自治体にとってのコア活動やコア資産が動的にどのようなパターンを描いて変化していくのかを考察する。そして、そこから政策的なインプリケーションを導く。

(1) ループを描く動態的变化

結論を先取りすると、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2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。なぜループを描くのか？ その最も基本的な理由は、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。

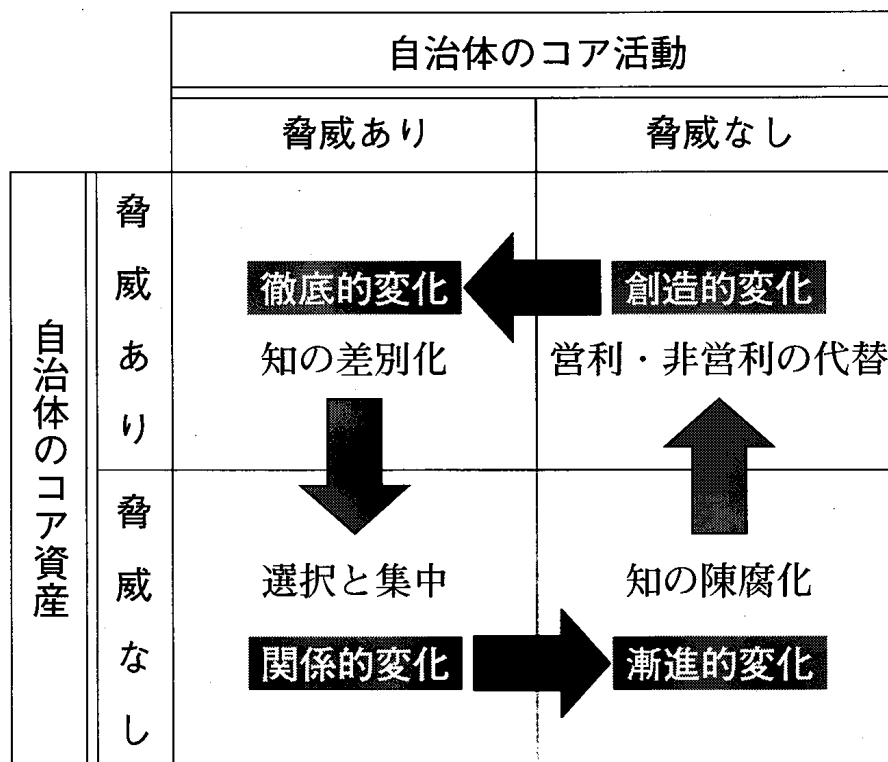


図2 地方自治体の競争優位の動態的变化

いま、ある行政サービスがコア活動もコア資産も陳腐化していない漸進的変化のフェーズにあったとしよう。残念ながらそのフェーズでのポジションを維持することはできず、まず最初に、コア資産が脅威を受ける（＝陳腐化する）と考えられる。なぜならば、地方自治体は基本的に規則や運営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いと考えられるからである⁹⁾。これは、創造的関係への移行である。民営化の動きを見てもわかるとおり、このような行政のコア資産の陳腐化と、それにより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。

このようにコア活動が脅威を受けることにより、移行は破壊的（あるいは徹底的）関係へと進むであろう。たとえ混沌とした破壊的関係にあらうとも、いわば行政にとっての競合相手となる営利および非営利の各組織を規制することはできないから、彼らあるいは彼女らの存在を所与として、破壊的関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、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関係的变化への移行を進めなければならない。そして最後に、安定性の高い漸進的変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のもとで政策の選択と集中をおこなうこととなる¹⁰⁾。そしてそれより、自治体が以前に漸進的変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のである¹¹⁾。

(2) 通常の経済学的解釈との違い

図2を経済学から解釈すると次のようになる。初級の財政学のテキストが教えるとおおり、公共部門の知やノウハウが短期的に一定ならばコア資産は捨象され、コア活動が脅威を受けているか否かのみで考える¹²⁾。つまり、政策は漸進的変化あるいは関係的变化のいずれかにしか直面しない。漸進的変化にあれ

ば、それは市場の失敗の強いフェーズであるから公共部門の存在意義が強く表れ、関係的变化にあれば、それは相対的に市場の失敗の弱いフェーズであるから、その存在意義も弱まる。繰り返しになるが、競争優位の変化は図1の下段の左右を移動するだけである。ただし、ここで経営戦略論においてしばしば強調される「見えざる資産（知^{ナレッジ}あるいはノウハウ）」の効果を加えるとループを描くことになる¹³⁾。換言すると、それだけ政策の効果がとどまる混沌とした移行過程（競争劣位）が長くなることを意味している。

さらに営利あるいは非営利組織との関係について言及すれば、たしかに、いわゆる官民のパートナーシップは破壊的变化から関係的变化へと政策の混沌状態を収束させるためには役立つが、その前段階である創造的变化から破壊的变化への移行においては、営利および非営利の存在がその混沌を加速化させることとなる。自治体側はこのようなループを描くことを念頭に置き、中長期的な政策の選択と集中をおこなうべきであろう。単に予算や職員数のカットだけでは、破壊的变化のフェーズに停滞し続けたままである。なぜなら、それだけではコア資産は回復できないからである。このようなループを考慮に入れた政策運営を、本稿では「中長期の戦略的政策運営」と呼びたい。今後、地方自治体の行政サービスを理論的に考える上で、コア資産を重視するという地方財政の戦略的政策決定はきわめて重要であると筆者は考える。

(3) 動態的变化の実例：保育政策

動態的な変化の理解をより深めるため、保育サービスを事例に説明してみよう¹⁴⁾。ここでは、家族社会学の視点から、現実の家族像と政府が望ましいとした家族モデル（およびそれに基づく保育政策）との乖離から考察する。

下夷（1994）によると、戦後復興期および高度成長期には、政策が前提とする家族像と人々が志向した現実の家族像との乖離は小さかったとする。戦後復興期には保育に欠ける児童を入所させる措置の効果が、高度成長期には核家族を支援するという家庭内養育機能の補完の効果が児童福祉および所得再分配か

ら自治体に競争優位を持つ政策であった。本稿での関心に沿って言えば、高度成長期までの保育政策は漸進的変化のフェーズにあったと言えよう。しかしながら、安定成長期に入ると、行政は三世代同居家族を理想の家族モデルとしたのに対し、現実には核家族化がさらに進み、女性就労も増えた。ここに行政が考えるモデルと現実の家族像との間に乖離が生じ、政策対応の遅れが生じた原因になったとする¹⁵⁾。このような行政側の遅れはコア資産の陳腐化となって創造的關係へと移行する。次に、育児に悩む女性たちの不満を背景に出版（たとえばベネッセ）や人材派遣（たとえばパソナ）など異業種も含めた営利事業者の参入が増えてくる。これにより破壊的変化へのフェーズへと移行していく。そこで現在、コア資産のリニューアルにより関係的变化まで収束させるため、公立保育園の民営化や公設民営化、幼保一元化による待機児童数の縮小などの改革が進められていると理解できる。

（4） 動態的变化から導かれる政策的含意：市町村合併との関連

佐々木（2002）と山梨（2005）の議論を比較すると、市町村合併のあり方と企業合併のそれとが官民という差を超えてあまりに似ていることに驚く。

山梨（2005）は企業間の提携関係（＝パートナーリング）を成功に導く鍵を4つのSで表している。それは、スケール、スコープ、スキル、ストリームの4Sである。上述のとおり、それら4Sは佐々木（2002）にしたがえば、市町村合併でも重要となる。以下では、簡単に両者の比較をしてみよう。

まずスケールとは、規模の経済を求めた複数企業間での協働である。市町村合併においても、救急医療をはじめスケールメリットの働く行政分野は少なくないと言われる。次に、スコープとは異業種での複数企業間の連携により情報の共有化がなされ、多角化を進めるような動きのことである。周知のようにこれは経済学では範囲の経済と呼ばれている。たしかに広域行政でもゴミ処理や消防事業の共同化でスケールメリットを求められるが、これから求められるのは政策連携というネットワークである。ネットワークとは、まさに情報の外部

性を反映した多角化である。スキルとは、各企業のコアコンピタンスの組み合わせである。市町村合併においても、合併エリアに入る市町村にどのような長所（つまり強み）があり短所であるのか、それが合併後にどのような相互補完関係が生み出されるのかを見いだすことが重要であるとする。最後に、ストリームとは共通の戦略性を進めていくことを意味している。言うまでもなく、市町村合併においても共通の地域戦略を追求することが求められており、それが広域行政や事務組合との最大の違いでもある。

現実には複雑で理論とそれとの乖離は大きいものの、ここで、本章で展開してきた理論的分析から導かれるいくつかの政策的含意を整理しておこう。

①長期間続く自治体の競争劣位

遵法という行政の持つ不可避的な性質を前提とすれば、コア資産の陳腐化が民間よりも早く進むことは避けられず、そのため、自治体の政策の混沌が予想以上に長く続くことを自治体は覚悟しなければならない。

②人材立地で俊敏さが求められる地方自治体

松谷（2004）は少子高齢化が今後のマクロ経済へもたらす影響として、相対的に地方圏よりも都市部における高齢化率が高まるため、企業は若い人材を求めて地方への立地を選び、その結果、地域間経済格差は縮小すると通常とは異なる興味深い議論を展開している。同様に関（1999）も、地方地域経済において、企業が優秀な労働力を求めるという人材立地が顕在化してくると想定している。彼らの議論に基づくと、少子高齢化を迎えた地方地域経済は、おそらく「のんびり」をイメージできる環境ではないだろう。地方地域経済における少子高齢化→人材立地→資本や労働力の活発な移動性といった動きは地方自治体のコア資産の陳腐化を加速化させ、政策効果の混沌をもたらすかもしれない。その意味において少子高齢化は地域経済にとって追い風であるとともに、自治体にはその追い風を無駄にしないような俊敏な政策運営が求められる¹⁶⁾。

③福祉サービスの政策的リニューアル

福祉サービスの最大の特徴は、多品種少量生産である。そして、その供給に対応するためには、粟沢（2000、2001）が示したような地域での福祉産業の地理的集積（福祉クラスター）が必要となる。図1で示したように、それぞれ破壊的変化および関係的変化にある保育サービスや介護サービスの場合、今後、質の保証といった市場の失敗を是正する機能に地方自治体は特化すべきかもしれない。実際に、準認可保育所であろうと市町村区の監視を受けているため、認可保育所以上のサービスの質を確保できているという（白石・鈴木（2003））。

④市町村合併の長期的ターゲット

しばしば市町村合併は、拡大した行政エリアをより少ない職員数でというスケールメリットが強調される。短期的なメリットはそれでよいが、長期的なそれも考えねばならない。それは、合併後の広域化したエリア内で上述した民間部門のようなスコープ→スキル→ストリームの流れを意識することである。そして、そのような流れを役所および地域全体に意識させ続けることが、今後の首長の重要な役割の一つとなるだろう。

これまで、理論的に営利組織や非営利組織が行政のコア活動へ脅威をもたらすことを述べてきたが、以下では具体的に千葉市内での2つの事例を取り上げ、営利での知が必ずしも営利を前提としない福祉サービスでの知へと転換し、少子高齢社会における福祉サービスの多様化へと繋がっていることを示したい¹⁷⁾。それにより、行政のコア活動の陳腐化、すなわち図1における創造的関係から徹底的関係への移行が現実の動きとして確認できるだろう。

4. 高齢化^{ナレッジ}に対応した市民の知：多角化の2事例

ケーススタディ1：美容室からデイサービスへ

J R 西千葉駅北側に広がる「ゆりの木商店街」の商店会前会長として美容室（千葉市中央区）を経営する海保眞氏は、2003年12月にデイサービスセンターを立ち上げている。ゆりの木商店街はすでに地域通貨による活性化と街づくりに大きな成果をあげていることで全国的に有名であるが、デイサービスへの参入も地域通貨で築き上げられたネットワークから始まった。

2000年に地域通貨「ピーナッツ」を導入した動機は、商店街活性化という利潤動機であった。商店街の生き残りや活性化は、地域社会の活性化に依拠しているというのが地域通貨の底流に流れる基本的な考え方である。その導入以後、地域通貨は商店街で使われる取引の交換手段から、地域のコミュニケーションを媒介するツールへと変化していく。そして、それがもたらす人の輪も劇的に拡大していく。その中で、地域社会の維持には高齢者のための福祉施設が不可欠であるとの声が生まれ、それを受けて、海保氏が彼の元美容室があった空き店舗を利用してデイサービスを立ち上げた¹⁸⁾。

ケーススタディ 2：工務店からグループホームへ

創業80年の歴史を持つM工務店（千葉市緑区）は、2005年11月よりグループホームを立ち上げようとしている。同社の福祉ビジネス参入にも、たとえ民間事業者であろうと、そこには営利ではなく社会的ミッションの追求が見られる。同社は、以前はバリアフリー、スロープ、手すりの設置といった高齢者向けの住宅リフォーム事業を手がけていたが、それを単に拡大するのではなく、一挙にグループホームの立ち上げへと進んでいった。

その背景には、顧客や地域との関係があった。顧客からの声を聞く中で、医療や福祉サービスを利用する高齢者の満足がしばしば提供者側の効率性や収益性重視の犠牲になっている事例が少なくないこと。そして、創業80年の歴史に基づき、グループホーム経営は地域の人々へのいわば恩返しの意味もあるという。ここからわかることは、同社がカネもうけ（たとえば拡大するシルバーマーケットや介護報酬といった利潤機会）を背景に参入したのではなく、営利の

工務店経営から得られたノウハウや資金を使って介護サービスという社会的ミッションを達成しようとしているのである。

さらに、グループホームの住宅部分には千葉県内の材木をふんだんに用い、高齢者へ木のぬくもりによる安心感を与えるとともに、衰退しつつある県内の林業を地産地消で盛り上げていく副次効果も期待しているという。通常は掃除しやすいように内装に木材はあまり使用されないが、安らぎという付加価値を提供するため、あえて効率性を犠牲にしても高齢者へ高い生活の質を提供しようとしている。

これら2つのケーススタディからわかることは何であろうか？ 両者ともに利潤追求を行動原則とする営利組織である。しかしながら、介護サービスで高い付加価値を求める努力は、顧客や利潤を求める競争原理から生まれるものではない。福祉という信頼をベースとするサービスを継続的に提供する中で、地域に競争市場ではなく組織的市場を創り出し、そこでコア事業となる美容室や工務店の経営を発展させていこうとしているものと解釈できる。

上述のケーススタディや栗沢（2002）で取り上げた他のいくつかの事例から考えると、営利事業者が福祉サービスの領域へと多角化できる知やノウハウ、換言すると福祉サービスへと応用可能な補完的な専門能力が比較的多く存在すると考えられる。やはり、地方自治体のコア資産やコア活動が大きく脅かされることは不可避であろう。したがって、これからの地方自治体は、市場では解決されない公平性の確保（たとえば低所得高齢者への医療、介護、税負担）といった所得再分配機能に政策の重点を置くべきかもしれない。

5. まとめ

本稿では、地方自治体を仮想企業化させるという公共経営理論に依拠する考察を進めてきた。具体的には産業の成長と衰退を説明する理論モデルを用い、

行政施策の有効性の変化を説明しようと試みた。そのモデルに依拠すると、民間と比較した自治体のコア資産（知やノウハウなど）が陳腐化するスピードはコア活動（自治体が民間よりも優位性を持つ分野）がそうなるスピードよりも速いと考えられるため、地方自治体が民間より競争劣位にとどまる期間が比較的長いとの結論を得る。これより、自治体の政策の混沌が予想以上に長期間続くことを行政側は覚悟しなければならないだろう。これが、本稿で導かれる最も大きな政策的インプリケーションである。

特に福祉サービスの場合、経済学で範囲の経済と呼ばれる事業の多角化が生まれるメカニズムが機能する可能性が強い。現実にそうであろうことは、千葉市内の2つのケーススタディからも確認した。その場合、自治体のコア資産の陳腐化は持続し、高齢福祉社会を支えるサービスの供給主体は地域密着型の民間事業者であると言えよう。以上の議論に基づき、地方自治体には①長期間続く自治体の競争劣位の認識、②少子高齢化にともなう人材立地でさらに求められる俊敏な政策対応^{アジル}、③福祉サービスの政策的リニューアル、④市町村合併における長期的ターゲットの重視などが高齢福祉社会における戦略目標となるであろう。それらが、本稿で導かれた地方自治体にとっての（特に今後の高齢福祉社会における）課題となる。

最後に本稿に残された分析課題として、家族機能をより明示的に扱うべきであろう。保育や介護の社会化は家族機能の変容から生まれてくるものであるから、それは当然の必要性である。本稿の分析枠組みから言うと「市場の失敗」を表すコア活動という軸、「政府の失敗」を表すコア資産という軸のみならず、富永（2001）が造語した「家族の失敗」を加えた三次元モデルへ拡張しなければならない。それについては、次々号での議論へと続けたい。

注

- 1) 読者の直観的な理解を助けるために、身近な産業の事例を挙げておこう。たとえば、スーパーマーケットは徹底的変化に属するであろう。かつてのダイエーに代

表される安売りという手法（コア資産）は陳腐化し、消費者にはコンビニ、ファストフード、ネットショッピングなど新たな選択肢が示されている。これはコア活動の陳腐化である。テレビ局は関係的变化に属するであろう。これまでに築き上げてきた報道やエンターテイメントなど番組制作というコア資産は生き続けているが、インターネット産業の台頭はテレビではなくパソコンという新たな選択肢を視聴者へ与えようとしている。大学教育は創造的变化に属するであろう。大学に代替する強力な教育機関は現れてはいないものの、そこにおけるコア資産（つまり知）の比重は、伝統的な学術研究から、生涯学習、産学連携、地域連携などへと変化しつつある。最後にコンビニは漸進的变化に属するであろう。個別商品の改善や出店場所にフィットした品揃えといった小さな対応はあるものの、現時点でコア資産やコア活動へ大きな脅威を与える要因はさほど見当たらない。

- 2) 図1の4パターンは、公私の役割分担と読みかえることもできよう。広井（1999）の議論に対応させれば、漸進的变化は「供給＝公、財政＝公」であるような伝統的福祉、徹底的变化は「供給＝私、財政＝私」である市場中心型福祉、関係的变化は「供給＝私、財政＝公」である疑似市場型福祉となる。ただし、創造的变化に対応する「供給＝公、財政＝私」は現実的でないと広井（1999）では省略されている。
- 3) これらは清水谷・野口（2004）による計量分析の結果とも整合的である。
- 4) 公共事業が創造的变化に属すること、つまり、そのコア資産が陳腐化しつつある理由は、初級の経済学の知識であろうと参考になる。初級のマクロ経済学が教えるとおり、限界消費性向や限界輸入性向の値が小さくなれば公共事業の乗数効果が小さくなるので、景気刺激効果は弱まる。バブル崩壊以降、賃金カットやリストラへの恐怖をつねに感じてきた市民は消費を手控えた。また、低価格の中国製品は国際競争力を持って日本国内への輸入は急増し、地方都市の地場産業は産業の空洞化に直面することとなった。これらは乗数効果を小さくし、財政の役割も相対的に小さくする。このようなマクロ経済の変化のもと、地方自治体が住民の経済的豊かさをもたらし、そこから自治体にとっての収益（つまり税収）を確保し、さらに市民の所得を保障するというコア資産を陳腐化させてしまった。
- 5) たとえばテレビ東京のワールドビジネスサテライト（2005年3月29日放映）では、経済産業省の若手官僚が立ち上げた「スーパー公務員養成塾」が特集として取り上げられていた。その塾の目的は、政策実現力があり起業家精神を持つ公務員の育成であると言う。経済財政・郵政民営化担当大臣である竹中平蔵氏もこれを支援

し、塾での講義では「行革をやろうとしてもOBの天下り先がなくなるから外郭団体を潰したくない。志なんてどこにもない。終身雇用制で政策をやっている弊害でしかない」と旧態依然たる公務員を手厳しく批判している。法律に基づき公的執行のみをおこなうという（いわば旧来型の）地方公務員にとって起業家精神など必要なかったし、それが必要とされる今日、彼らあるいは彼女らが過去に獲得したコア資産は陳腐化しつつあると言えるかもしれない。

- 6) 春山（1999）は「（介護のプロフェッショナルは）ゲスト（と呼ばれる高齢者）をハッピーにして、それに見合った報酬を得る、それが彼らの誇りです。（中略）健全な福祉の精神は、いわば健全な売り上げと両輪であるという意識をぜひ学ぶべきでしょう」とする。
- 7) 措置費という健全な利潤動機を失わせる過去の制度も、健全な競争によるコスト低下や質の向上を緩慢にさせたかもしれない。また、緊縮財政路線のもと、社会保障費の抑制は有形資産（つまり予算）への大きな脅威となったであろう。その意味でのコア資産への脅威は考えられる。
- 8) 国保財政を保険料のみから調達することの困難さから、西村（1997）は国による地域間再分配を進める国庫補助金の必要性を指摘している。渋谷・安部・櫻井（2005）も東京町田市と北海道小樽市との国保財政の比較から、解消することのできない地域間格差や財政力格差は国による地域間再分配でしか解決できないと、やはり国による地域間再分配を強調する。公平性の確保に行政の競争優位が生まれつつある。
- 9) 行政学ではこれを「ルール・ドライブ型の行政管理モデル」と呼ぶ。このルール・ドライブに加え、さらに前例、法令、財政などの制約が政策オプションの選択やその実行に歪みを与えてきたと考えられる（宮脇（2003））。小西（2002）も「役所は何よりも遵法であることが求められる。また、常に間違わないという規範に縛られている」とする。行政サービスの試行錯誤はしづらいし、公社や第三セクターの破綻がそうであったように、もしもそれが失敗したならば隠されたり処理が後手に回ったりしてきた。
- 10) ここでも「競争戦略の本質は差別化である。つまり、意図的にライバルとは異なる一連の活動を選び、独自の価値を提供することである」というポーター（1999）の指摘は大きな意味を持つであろう。地方自治体にとっての選択と集中を言い換えると、地域個性から生まれる収益性の重視と理解できよう。宮脇（1999）にしたがえば「市場を従属的にとらえてきた従来の行財政から脱却し、積極的に市場のチェ

ックを受け、市場を活用する財政運営を必要とする」となる。林（2004）では、地域特性やそのニーズに沿った選択と集中をおこなえる行政主体を道州制ととらえている。

- 11) 徹底的変化から漸進的破壊へと、凶中をクロスして戻ることも考えられる。しかしながら、その場合には、たとえば民が徹底的変化のフェーズで獲得している収益を超える対価を支払って官が民からノウハウを購入し、ノウハウのリニューアルと差別化による独占的なポジショニングをおこなわねばならない。おそらくこの場合、官が税から市場収益を超える対価を民へ支払うとの想定は現実的ではないだろう。
- 12) 政府が戦略的行動をとる理論モデルについては、井堀（1996）によるゲーム論的モデルが最も有益であろう。
- 13) 伊丹（2004）は「企業の本質的な業務は「変化対応業」である。その変化対応のために、見えざる資産が必要になる」とする。見えざる資産とは、知、技術、プランパターン間の移行には言及していない。したがって、筆者が述べたようなループを描くことは本稿のオリジナルの分析である。ただし、その着想は原田（2000）による「競争優位・劣位の相互転換サイクル」から得ている。そこでも、学習や経験による知の蓄積がサイクルを描く原動力とされている。
- 14) ただし、すべての政策にこの動態モデルがあてはまるわけではない。たとえば、各地で自治体病院の統廃合や民営化が進んでいるが、この動きを反時計回りのループで説明することは難しい。民間病院が少数であった戦後の医療体制のもとでは、自治体病院はコア資産もコア活動も脅かされていない漸進的変化になったと言える。それが医師の大量供給によって民間病院が急増し、関係的变化へと移行していく。ここでは時計回りの軌跡を描く。近年では公立病院の非効率な経営が目立ち、高知、福岡、東京、大分などで公立病院の統廃合や民間委託が進んでいる（『朝日新聞』2005年5月13日）。これは破壊的变化と関係的变化の間にあると解釈できる。
- 15) 広井（2001）も、子育ては社会化すべきでなく核家族の中でおこなわれるべきとする政府の考え方が少子化への対応を遅らせ、それを深刻化させたとする。
- 16) 少子高齢化が地方経済にとって逆風であるならば、行政には、たとえば産業の政策的な推進や企業誘致といった役割が求められるだろう。しかしながら、それが追い風であるならば、望ましいのは産業支援であって必ずしも推進や誘導ではない。マクロ経済学的視点に立てば、需要創造型イノベーションをもたらすと期待される産業への支援が望まれる（吉川（2003））。

- 17) 高齢福祉社会とそれに対応する産業構造の最大の特徴はネットワーク化であるとされる。それを、産業組織論から明らかにした最初の文献は宮澤（1992）である。関（1999）は現実の産業構造の視点から、高齢社会を豊かなものにするためには、中小企業による多様な職場が用意された「職住接近型の地域社会」の形成が不可欠とする。福祉産業それ自体の成長については、栗沢（2001）はネットワークから生まれる産業の地理的集積（クラスター）のメカニズムを明らかにしている。
- 18) 地域通貨をコアコンピタンスとした「ゆりの木商店街」の街づくりの経緯については、坂本龍一・河邑厚徳（2002）による記述が有益である。さらに、筆者も次号掲載論文において公共財供給の理論を用いて商店街の街づくり戦略をさらに分析する。

参考文献

- 栗沢尚志（2000）「地方分権と地方自治体改革への経営学的アプローチ」、『南大阪大学紀要』，第2巻2号，pp.15-22。
- （2001）「社会保障と財政」，自治研中央推進委員会編『月刊・自治研』，Vol.42 No.488，pp.43-50。
- （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，pp.256-285。
- 伊丹敬之（2004）「見えざる資産の基本枠組み」伊丹敬之・軽部大編著『見えざる資産の戦略と論理』，日本経済新聞社，pp.1-39。
- 井堀利宏（1996）『公共経済の理論』，有斐閣。
- 小西砂千夫（2002）『地方財政改革論』，日本経済新聞社。
- 坂本龍一・河邑厚徳（2002）『エンデの警鐘』，NHK出版。
- 佐々木信夫（2002）『市町村合併』，ちくま新書。
- 渋谷博史・安部雅仁・櫻井潤（2005）『地域と福祉と財政』，学文社。
- 清水谷諭・野口晴子（2004）『介護・保育サービス市場の経済分析』，東洋経済新報社。
- 下夷美幸（1994）「家族政策の歴史的展開」社会保障研究所編『現代家族と社会保障』，東京大学出版会，pp.251-272。
- 白石小百合・鈴木亘（2003）「経営主体別にみた保育サービスの質：認可・認可外保育所の比較分析」八代尚宏・日本経済研究センター編著『社会保障改革の経済学』，東洋経済新報社。

- 関満博 (1999) 『新モノづくり企業が日本を変える』, 講談社。
- 富永健一 (2001) 『社会変動の中の福祉国家』, 中公新書。
- 西村周三 (1997) 『医療と福祉の経済システム』, ちくま新書。
- 原田勉 (2000) 『ケースで読む 競争逆転の経営戦略』, 東洋経済新報社。
- 春山満 (1999) 『介護保険・何がどう変わるか』, 講談社現代新書。
- 林宜嗣 (2004) 「地域で「選択と集中」実現」『日本経済新聞 (経済教室)』, 2004年12月23日。
- 広井良典 (1999) 『日本の社会保障』, 岩波新書。
- (2001) 『定常型社会』, 岩波新書。
- M. E. ポーター (1999) 『競争戦略論 I・II』, ダイヤモンド社。
- A. M. マクガーハン (2005) 「産業進化のダイナミズム」, 『ハーバード・ビジネス・レビュー』 第30巻2号, ダイヤモンド社, pp.20-35。
- 松谷明彦 (2004) 『「人口減少経済」の新しい公式』, 日本経済新聞社。
- 宮澤健一 (1992) 『高齢化産業社会の構図』, 有斐閣。
- 宮脇淳 (1999) 『「公共経営」の創造』, PHP研究所。
- (2003) 『公共経営論』, PHP研究所。
- 山梨広一 (2005) 「パートナーリング: マーケティングの新しいP」『ハーバード・ビジネス・レビュー』 第30巻2号, ダイヤモンド社, pp.38-48。
- 吉川洋 (2003) 『構造改革と日本経済』, 岩波書店。

(あわさわ たかし 本学助教授)