

<研究ノート（地方財政）>

構造改革と地方財政

—「奥田ビジョン」の地方分権への示唆（予備的考察）—

粟 沢 尚 志

要 約

本稿の目的は、わが国の代表的な構造改革案といえる日経連が2003年に発表した奥田ビジョンが、地方自治体に対して持つ含意を導くための分析ツールを得ることである。それには、M. ポーターが競争戦略論において提示した競争コンテキストというフレームワークを用いて、同ビジョンが提案する改革が自治体の競争力へどのような影響を及ぼすのかを検討する。

これにより、奥田ビジョンを含め、地方自治体に影響を与える諸条件が企業との仮想化から容易に理解できること、そして、自治体に競争優位を与えるコンテキスト内の力が相互に関連していることが説明される。

キーワード：奥田ビジョン、競争コンテキスト、競争優位、協働市場

1. 本稿の目的

少子高齢化に備えるため、需要側あるいは供給側のいずれかに重点を置いた経済システムの改革案が数多く提案されている。その中で最も代表的な戦略が「活力と魅力溢れる日本をめざして（奥田ビジョン）」と題して、2003年1月に日本経団連から発表された将来構想である。そこでは、2025年までのあるべき日本経済の姿が、財界組織からの提案であるから、自ずと企業の自由な活動にウェイトを置き、自助、自律、自己責任をキーワードに描かれている。

本稿の目的は、奥田ビジョンが地方財政に対して持つ含意を導くための分析ツールを得ることである。それには、M. ポーターが競争戦略論において、企

業の競争力が生まれる源泉とする競争コンテキストを応用し、奥田ビジョンが提案する改革が、地方自治体の競争力へどのような影響を及ぼすのかを検討する¹⁾。換言すると、地方自治体を企業と仮想化した場合、行政にとっていわばニッチ市場となる市場の失敗をいかにして見つけ出し、そしていかにして営利または非営利と差別化された公共財あるいは公的サービスを提供するかを発見するためのプロセスを、ポジショニング理論の観点から得ることである。

2. 奥田ビジョンと地方分権

本節では、実際に奥田ビジョンで掲げられた改革プランを競争コンテキストの4要素にあてはめて、同ビジョンの進める構造改革の理解を深めてみる。

ポーターの競争コンテキストを地方自治体へ応用する理論的な理由は以下のとおりである。彼は近年の論文において「競争コンテキストの重要性はますます増している。(中略) 今日、企業と地域社会とのパートナーシップへの依存度は高まっており、垂直統合よりも、地域サプライヤーや地元機関へのアウトソーシングやコラボレーションに依存するようになっている」と指摘している(ポーター(2003))。ここで、自治体を仮想企業化させる、つまりこの文章における企業を地方自治体と置き換えても、なんら不自然はない。たとえば第三セクターの場合には、行政が持つ公共性や法制度に関する知識・情報を活用しつつ、民間の経営ノウハウとのミックスで事業展開を進めようとしたものの、宮崎シーガイアをはじめ、各地でその破綻が相次いだ。第三セクターは行政にとっての事業の多角化(経済学でいう範囲の経済による垂直的統合)と考えられるが、近年では介護や保育など福祉サービスで顕著なように民営化や地域密着型NPOとの協働、そして千葉消費生活センター・計量検査所複合施設や神奈川県立保健医療福祉大学のようにPFIを使った社会資本整備、といったアウトソーシングやコラボレーションへとシフトしつつある。このような現実から、地方自治体を仮想企業化させ、それを経営戦略論から分析することには、ある程度の理論的妥当性を持つといえるだろう。

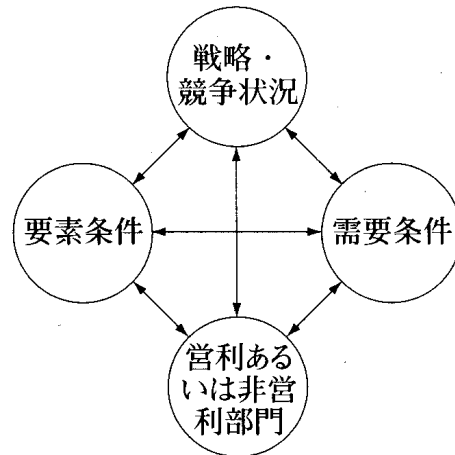


図1 地方自治体にとっての競争コンテキスト

2. 1 奥田ビジョンと自治体の競争優位

この項では、自治体にとっての競争コンテキストを検討する（図1参照）。

(1)要素条件

企業にとっての要素条件とは、生産要素（たとえば労働者の質、技術水準、インフラ、天然資源など）といった基本的な経営資源の品質やコストのことである。これとのアナロジーで考えると、地方自治体にとってのそれとは、行政サービスを提供するにあたり利用可能な行政組織内および民間セクターが保持する上記のような知識、ノウハウ、そして物理的な経営資源であるといえよう。たとえば、首長の先見性やリーダーシップ、自治体職員の能力や専門性は行政組織内に蓄積された熟練された知と労働者（職員）の高いクオリティーとなる。また、民間とのコラボレーションの事例を挙げると、千葉県市川市は神奈川県横須賀市と並んで国内でも最先端を行く電子自治体化を推進しているが、同市市長の千葉光行氏は雑誌のインタビュー記事において、電子行政の取り組みでは千葉商科大学政策情報学部との協力関係が重要であると述べている（『月刊コンピュータピア』2001年11月号）。官学協働という形で、民間セクターの専門的ノウハウが行政サービスの効率的な供給へ繋がっていることが読み取れる。

奥田ビジョンに示された地方自治体に関連する改革案のうち、それらが要素

条件となるのは次の3項目である。

- ①産学協同から生み出されるイノベーション
- ②起業家（特に後述するソーシャルアントレプレナー）の育成
- ③外国人労働力のより積極的な受け入れ

奥田ビジョンで提案された外国人労働者の受け入れとは、製造業や現場作業など専門的あるいは技術的分野以外で従事する労働者の受け入れである。特にタイ、フィリピン、インドネシア、ベトナムなどから単純労働者を受け入れた台湾を模範例に、外国人労働者は同国民の嫌う3K職場で働いているものの、外国人労働者も台湾人労働者と同一水準の最低賃金が保障されるといった社会政策上の配慮が総合的になされていることを評価している²⁾。

ここで、地域経済にとっての外国人労働者問題には二つの側面がある。

一つは、人手不足に悩む地方のモノづくり現場における雇用である。たとえば、特区構想において、教育（特に英語教育や外国人教員資格）の規制緩和を望む群馬県太田市長の清水聖義氏は次のように述べている。「日本の競争力の源泉は、製造現場の質の高さにある。その一翼を日系ブラジル人に支えてもらっている現実がある以上、子弟にきちんとした教育の機会を与えたい。彼らの信頼を失えば長期的には産業競争力を低下させることにもなりかねない」³⁾。ここでは、日系人としての受け入れや技能実習制度といった形での外国人労働力が地方の産業を支えている実態、そして、彼（女）らの定住には、自治体が提供し、保障すべき教育、住宅、雇用、年金・医療など各種サービスと給付といった財政負担が容易に予想される⁴⁾。

もう一つは、外国人による街づくりという側面である。3K労働への従事を求められる単純労働者とは定性的に異なるものの、地域経営でのナレッジマネジメントを前提とするとき、期待される役割は大きい。その実例については、北海道ニセコ町を取りあげた次節のケーススタディで紹介する。

(2) 需要条件

地方自治体にとっての需要条件とは、行政サービスを需要する市民の規模、ニーズ、成熟度などである。たとえば、高度で要求の高い地元住民が多ければ行政サービスもそれに応じて良質なものになるだろうし、地元市民が他地域の市民よりも先駆的なニーズを持っていれば、実験的な行政サービスの提供にも踏み出しやすいだろう。

奥田ビジョンにおける地方自治体に関連した需要条件として、次の3項目があげられる。

- ① 共同価値に基づく街づくりの推進
- ② 州制の導入
- ③ 協力的市場の創設

ここで共同価値による街づくりとは、非営利組織やフィランソロピーに依拠する地域での協働の場といえる。たとえば、地域通貨はコミュニティーの共同価値を実現するための典型的なツールである⁵⁾。それは地域市場の規模のみならず、連帯と信頼を高める効果を持つと期待されている。実際に、そのようなポジティブな連鎖は、次節のケーススタディで紹介するように、わが国の地域通貨の代表的成功例である千葉県のピーナッツに如実に現れている。

次に、州制の導入も地域市場の拡大に繋がるだろう。ここで留意すべきことは、州制の導入が単なる市場規模の拡大ではなく、地域間での情報の共有化が進むという可能性である。近年、地域経済は産業クラスターと呼ばれる産業の集積効果が注目されている。実例としては、たとえば、東京のビットバレー、サッポロバレー、シリコンアイランド九州、北九州エコタウンなどが代表的な産業クラスターであるが、その背景にはローカル・ミリュー論あるいは学習地域論と呼ばれる情報やネットワークの外部性、そしてロックイン効果に基づく知の共有化が影響している（山崎（2002））。州制の実現、あるいは少なくとも奥田ビジョンが提案している広域的自治体（全国で約300）へと市町村合併が進

めば、さらに産業クラスターの強化が進むかもしれない。

最後に協力的市場とは、主として準公共財となる介護、環境、文化、芸術、自然、教育といった分野の問題の解決に対して、旺盛な起業家精神と独創的なビジネススキルを持ったソーシャルアントレプレナーがサービスを提供し、それを支援する地域住民のネットワークが地域を改革する原動力へ繋がるような市場である。そのような市場に参加する専門性の高い経済主体は、明らかに、地方自治体に対して市場の失敗が生じている領域（いわば行政サービス市場のニッチ）を俊敏^{アジル}に探しだし、そこへはVFM（バリュー・フォー・マネー）を意識した対費用効果の高いサービスを提供しなければならないことになる。

(3)戦略・競合状況

戦略・競合状況には、規制、社会規範、インセンティブなどが含まれ、奥田ビジョンにおけるそれらとは以下の3点が合致するであろう。

- ①企業中心から個人中心の社会への転換
- ②民間セクターにおいても「公」を積極的に担おうとする意識
- ③移民受け入れなど多様性を許容する価値観

これらは地方自治体や地方公務員の行動規範あるいはインセンティブとなる要因ではない。むしろ、地方自治体には「自律」を、市民には「自己責任」を求めることにより、可能なかぎり市場の失敗を発生させるような領域を縮小させていこうという意味では、それらは地方自治体と競合関係にあるといえる。

(4)営利あるいは非営利部門

競争コンテクストとしての営利あるいは非営利部門とは、地方自治体を支援あるいは補完できるような市民組織（企業、経済団体、経営者団体、NPO、ボランティア団体など）である。

企業の場合と異なり、地方自治体にとっての競争コンテクストを描く場合、

行政サービスに関連するあるいはそれを支援する供給主体とは、要素条件また需要条件のそれぞれに含まれたソーシャルアントレプレナーと協力的市場への参加者となる。

2. 2 地域が持つ競争優位の創造：ケーススタディ

【ケーススタディ1】北海道ニセコ町の観光資源

北海道ニセコ町は、その良質のパウダースノーのゲレンデが数多くのスキーヤーに有名であるものの、従来、同町には目立った夏の観光資源がなかった。その状況を大きく変えたのが1989年から同町に住むプロのツアーガイドであるオーストラリア出身のロス・フィンドレー氏であった。彼はニセコ近くに流れる尻別川にラフティングと呼ばれる大型ゴムボートによる川下りを導入し、当初、年間のラフティング利用者数は1000人ほどであったが、5年たった2000年にはおよそ6万人に増加した。さらに、彼はプロのツアーガイドの育成施設を経営し、インストラクターとして教えている。これは同町を訪れるリピーター数を増やすためであった。

彼の活躍について、ニセコ町長の逢坂誠二氏は「今までのニセコになかった新しい視点から、これまで日本人が躊躇してきたことを軽々とやってきた。当初、夫婦二人で始めたビジネスが、現在では従業員70名の企業にまで成長しており、ニセコを代表するベンチャービジネスである」と高く評価している。

これまでは、パウダースノーという自然環境から与えられた比較優位だけに頼っていた同町は、見事に新たな夏の観光資源という競争優位を創りあげた。これまで地域住民が見過ごしてきた地域資源に、外国人の持つ知が新たな付加価値をもたらしニセコという地域ブランドの確立をさせたことは、街づくりを考える上できわめて示唆に富む成功例であろう⁶⁾。

【ケーススタディ2】千葉県の地域通貨「ピーナッツ」

1999年2月から、西千葉駅前に位置するゆりの木商店会に導入された地域通

貨がピーナッツである。同地域通貨を使えるピーナッツクラブへの参加者数は2001年9月の段階で30名の事業者会員、450名の会員の規模へと成長している。同商店会の会長であり、いち早くピーナッツの導入に踏み切った海保真氏が経営する美容室の場合、地域通貨で受け取る5%を上回る売り上げの増加を記録しており、ピーナッツのメンバーが一日の来客のおよそ3分の1を占めるようになってきているという⁷⁾。

また、ゆりの木商店会と千葉県野栄町で無農薬・有機農法で野菜や米作りに励む熱田忠男氏との間にも地域通貨で支払いがなされるネットワークができています。ピーナッツは西千葉というエリアを超えて千葉県内全体へと拡大しており、地域通貨は、明らかに、市場規模の拡大に寄与しているとわかる⁸⁾。

3. 結語：構造改革と自治体の競争優位

本稿では、「奥田ビジョン」に示された構造改革を推進する地域的要因を、競争戦略論における競争コンテキストにあてはめて理解するという作業をおこなった。では、そのような作業からわかる現実的含意とは何であろうか？

たとえば、戦略・構造・競合状況に含まれた個人中心社会への転換を取りあげてみよう。これは家族機能の脆弱化や崩壊をもたらさう⁹⁾。その場合には公的介護保険の主眼である介護の社会化という側面がより重要になってくるであろうし、出生率の低下に対しても、育児保険を新設し、社会全体で子育てを支援すべきとの意見もある¹⁰⁾。市場の失敗を克服しうる自立的個人は、新たに家族機能の弱さという問題を生み出したのである¹¹⁾。

つまり、奥田ビジョンを一つの代表例とした構造改革の戦略案は、自治体にとっての競争コンテキストを直接的に強化して地方自治体の競争優位を高める作用を持つと同時に、Porter (1998) が企業や産業に関して指摘したとおり、行政サービスにおいても、図1に描かれた競争コンテキストのすべてが一体となって強化されていくことが、この小さな予備的考察から読み取れるだろう。

注

- 1) 競争コンテクストとは、企業や（本稿の関心事で言えば）地方自治体の競争優位を生み出していくような環境あるいは場である。詳細はPorter(1998)を参照されたい。
- 2) わが国においても、1999年の経済審議会では、答申には盛り込まれなかったものの、当時の堺屋太一経済企画庁長官は移民や外国人労働者の積極的な大量受け入れを望ましいとする持論を展開し、財界からは介護労働者を受け入れるための規制緩和が求められた（井口（2001））。今回の奥田ビジョンでも、少子高齢化によって資本および労働という生産における供給面が弱くなることを懸念し、外国人労働者の受け入れといった選択肢を選べば、消費税率の引き上げ幅は、シミュレーション結果によれば18%から10%へとおよそ半分に抑制できると示されている。
- 3) 『日経ビジネス』2003年3月24日号
- 4) 現実動向については、たとえば『日経ビジネス』2000年11月6日号を参照されたい。
- 5) 西部（2002）は、「『貨幣が市場を作り出す』ということがもし正しいならば『貨幣が変われば市場も変わる』といえるのではないのでしょうか」と指摘し、そこに地域通貨の意義（価値尺度、交換手段、価値保蔵手段としての貨幣ではなく、コミュニティに参加するメンバー間の信頼を表現し媒介するためのツールとして役割）があるとする。
- 6) ここでの記述は、2000年3月27日にTBS系列で放映された「ニュース23」での逢坂誠二氏およびロス・フィンドレー氏へのインタビューに基づいている。
- 7) ここでの記述は、坂本・河邑（2002）に依拠している。
- 8) 熱田氏は、これまで顧みられなかった環境へのコストを地域通貨に盛り込むことを提案しているという。農産物の価格には、農業という営みを通じ提示される環境への代金を上乗せすべきだという考えからである（坂本・河邑（2002））。興味深いことに、環境などの外部効果への評価分を市場価格に上乗せして取り引きがなされることは、発展途上国から輸入されるコーヒー、カカオ、バナナチップスなどにも見られる。フェアトレードと呼ばれる取り引きである。地域経済においても、また国際経済においても、単純な比較優位に基づく市場取り引きから、信用を基盤とする取り引きへと変わりつつあることを示しているといえよう。
- 9) 富永（2001）が「家族の失敗」と造語した状況の発生である。
- 10) これは神奈川県立保健医療福祉大学教授である山崎泰彦氏による提案である（『日本経済新聞』2003年5月11日）。
- 11) もちろん、この家族の失敗を行政が解決すべきなのか、あるいは営利あるいは非

営利部門が担うべきなのかは、本稿で検討している競争コンテキストの強さに依存することとなる。

参考文献

- Porter, M. 1998, *On Competition*, Harvard Business School Press. [竹内弘高訳『競争戦略論Ⅱ』ダイヤモンド社, 1999].
- 井口泰『外国人労働者新時代』ちくま新書, 2001年.
- 坂本龍一・河邑厚徳編著『エンデの警鐘「地域通貨の未来と銀行の未来」』NHK出版, 2002年.
- 富永健一『社会変動の中の福祉国家』中公新書, 2001年.
- 西部忠『地域通貨を知ろう』岩波ブックレットNo.576, 2002年.
- 日本経済団体連合会編著『活力と魅力溢れる日本をめざして』, 2003年.
- M.E.ポーター・M.R.クラマー「競争優位のフィランソロピー」『Diamond ハーバード・ビジネス・レビュー (174号)』ダイヤモンド社, 2003年.
- 山崎朗編著『クラスター戦略』有斐閣選書, 2002年.

(あわさわ たかし 本学助教授)