

## 地域が抱える課題とその背景

片桐 寿幸

日本経済研究所調査局 副局長

### はじめに

当研究所では、本月報の2003年9月号から2004年9月号まで全12回にわたり、地域経営における官民協調の画期的な事業手法として、PFIを取り上げ、広く情報を提供して参りました（シリーズ「飛躍の時迎えた日本版PFI」。このシリーズは、当研究所ホームページ（<http://www/jeri.or.jp>）に掲載されています。また、PDFファイルからのダウンロードが可能です）。

今月からは、「地域経営のあり方」そのものに焦点を当て、「地域が抱える課題とその解決方法」を探っていきたいと思います。後述するように、地域は現在、財源が縮小し続ける一方で、多様化する住民ニーズに的確に応えなければならないという難問に直面しています。PFIは、そうした問題に応えるため民間事業者のノウハウを活用するという新しい事業手法ですが、よりよい地域経営を行っていくための事業手法は、PFIだけではありません。本シリーズでは、地域が現在抱えている課題の処方箋として、PFIを含めた官民パートナーシップの実現や効率的な公共サービスの提供を支援するその他の手法（指定管理者制度<sup>1</sup>、市場化テスト<sup>2</sup>、民営化、地方独立行政法人化<sup>3</sup>等）を紹介し、地域経営にこれらの手法をいかに活用していくべきかについて考えていきたいと思ひます。さらに、これらの手法を効果的に活用するためには公共側がどのような能力を備え

るべきか、つまり「公共側に必要な地域経営能力の土台となるものは何か」ということについても提言していきたいと考えております。

連載の第一回目として、まず、地域が抱える課題とその背景について概観していくこととします。

### 1. 地域が抱える課題の背景

現在、そして今後の地域を取り巻く状況は決してバラ色ではありません。我が国全体が、「急速な少子高齢化の進展」、「右肩上がりの経済から右肩下がりの経済への移行」、「産業の空洞化」等の課題を抱え、「補助金削減、税源移譲、地方交付税改革」の三位一体改革が叫ばれる中、地方財政は平成16年度において約14兆円の財源不足、204兆円もの借入金残高に直面しています（図表1、2参照）。税収や補助金、交付金等の減少により、公共サービスの質、量が低下するのは必然的といえますが、一方で地域住民は、「人口の減少による地域コミュニティの崩壊」といった社会的問題、「地元企業の活力低下と雇用の減少」といった経済的問題に直面しており、行政に対し、より高度かつ多様なサービスの提供により地域の問題を解決するよう求めています。また、公共サービスに対する住民意識の向上（例えばオンブズマン制度やNPO・ボランティアによる事業参画、パブリックコメントを寄せる等）がそうした動きをさらに強めています。

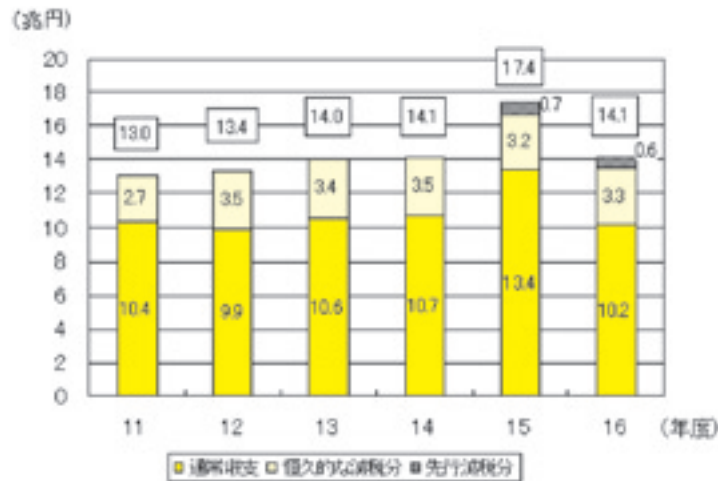
地方財政の改善が喫緊の課題であることは当然で

<sup>1</sup> 公の施設の管理を民間に委託する制度

<sup>2</sup> 公共が行っている業務（例えばゴミ収集）について公共部門と民間会社で競争入札を行い、低コストで高品質の業務を行えるところへ業務を委託する仕組み

<sup>3</sup> 地方公共団体自身が直接実施する必要はないものの、民間に委ねては確実な実施が難しい事務・事業を効率的・効果的に行わせるため、地方公共団体が設立する法人。公営企業等が地方独立行政法人化の対象と想定される。

図表1 地方財政における財源不足額の推移



(出典：総務省 HP <http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/genjyo.html>)

すが、財源の拡大が容易に見込めない中、地域が過去からの延長線上で未来を描くことはもはや非現実的であり、我々が地域経営に対しこれまでの価値観を大きく変えて取り組まざるを得ないことも明白です。

「国から地方へ（地方への権限委譲）」、「官から民へ（民間へのアウトソーシング）」、「ハードからソフトへ（公共サービスのハード偏重からソフト重視への転換）」という日本全体を取り巻く大きな流れは、地域のそうした価値観の転換を促すものであるといえましょう。

「国から地方へ」の具体的な動きは、平成7年の地方分権法の成立、平成11年の地方分権一括法案<sup>4</sup>の成立、平成13年の地方分権改革推進会議の発足という流れの中に位置付けられますし、「官から民へ」の動きについては、平成9年のPFI法<sup>5</sup>の成立や規制緩和委員会、規制緩和・民間開放推進委員会の様々な提言となって検討されているところです。

国から地方への権限委譲は、「地域の自助自立」、「住民の立場に立った行政の実現」を促し、官から民へのアウトソーシングは、「厳しい財政状況の下での効率的な公共サービスの提供」、「競争原理の導

入による低コスト・高品質のサービスの実現」、「新たなビジネス機会の創出」を期待させるものです。また、ハード偏重からソフト重視への公共サービスの転換は、「より効率的かつ効果的なサービスの実現」を支援するものとなり得るでしょう。

以下では、このような背景から浮かび上がってくる、地域経営を考える上での課題について見ていくことにします。

## 2. 地域経営の課題

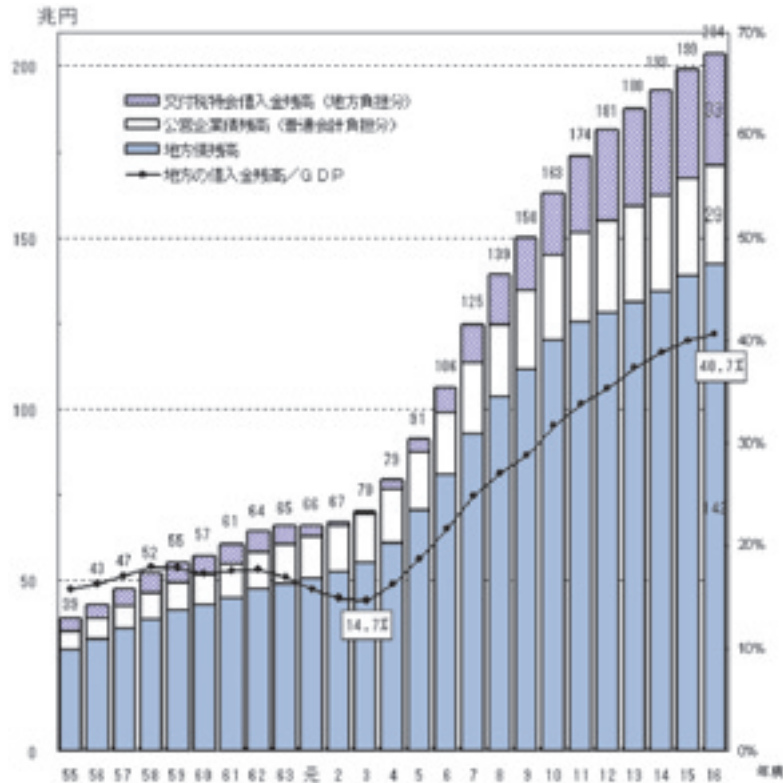
地域における経済面、社会面での行政の役割は決して小さなものではありません。また、サービス提供の担い手を官から民へ単純に全面的に委ねればすべてが効率的にうまくいくというものでもありません。地域を取り巻く背景（財源不足、価値観の転換を伴う変革）から考えられる行政の地域経営に対する課題は様々なものがありますが、公共サービスの提供という一点において行政が課題とすべきものは、「地元経済の活性化と雇用創出への貢献」「公共サービスの質の向上」「効果的・効率的な税金の活用 (Best Value for Money<sup>6</sup>)」の3点に集約できるといえるのではないのでしょうか。

<sup>4</sup> 「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」

<sup>5</sup> 「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」

<sup>6</sup> 投入した資源に対して最も効率的で質の高い公共サービスを提供すること

図表2 地方財政の借入金残高の状況



(出典：総務省 HP <http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/zandaka.html>)

(1) 地元経済の活性化と雇用創出への貢献

地域の自立が求められるこれからの時代において、行政による地域経済の活性化とそれに伴う雇用の創出のための仕組み作りが益々求められています。大企業の工場誘致だけではない、地域の潜在力を活かした新しい視点からの支援や、補助金・税の優遇だけではない、ビジネスチャンスの拡大や起業のニーズにあった仕組み作りが必要となってきます。

(2) 公共サービスの質の向上

戦後60年、日本における公共サービスのナショナルミニマムは既に達成されたものと考えられます。これからは、地域の特性を踏まえ地域の状況に合致した公共サービスの提供が求められてきます。また、情報化社会の進展のなかで地域住民は他地域の状況や新しい施策を知り得る立場にあり、自身に提供されている公共サービスの評価が可能となりました。そのため、公共サービスの質の向上を求める地

域住民の声は、行政に対する期待や意識の向上に伴い益々高くなっていくものと考えられます。

(3) 効果的・効率的な税金の活用  
(Best Value for Money)

様々な施策や住民サービスを行うためには資金が必要ですが、地域の財源が無限にあるわけではありません。それどころか、今後の少子高齢化の進展と右肩下がり経済状況の下では、施策を実施するために十分な資金を確保することは、さらに厳しくなっていくものと考えなければなりません。このような状況においては、地域住民の自ら支払った税金が、最も価値ある使われ方をし、また効率的に活用されること（英国でいうところの Best Value for Money という考え方）が益々重要となってきます。これを実現するためには、公共側は、公共が担うべきサービスと、アウトソーシングが可能なサービスを選別し、公共が担うべきサービスについては、公

共の人材やノウハウを集中的に投入していく一方で、それ以外のサービスについては、民間事業者の人材・ノウハウを積極的に活用していくという「選択と集中」の政策が必要です。

それでは、そうした政策を実現していくためにはどうしたらよいのでしょうか。本シリーズでは、そうした政策に貢献すると思われる各手法（①PFI、②指定管理者制度、③市場化テスト、④民営化、⑤地方独立行政法人化）を取り上げていきたいと思っています。これらの手法については既に導入されている自治体も数多くありますが、本シリーズにおいては、地域の抱える課題を克服していくための「処方箋」として各手法にスポットを当て、公共側が政策とその手法に関し、より明確なビジョンを持って立案・導入するための参考としていただくことを目的にしたいと考えています。

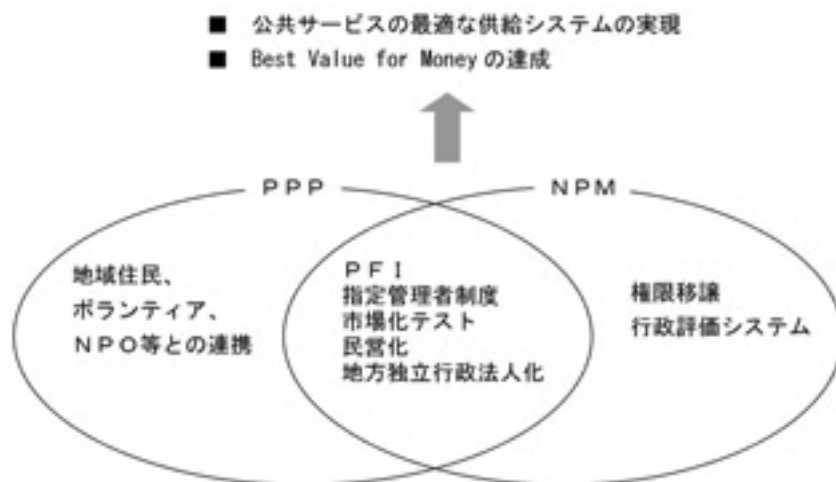
### 3. 課題解決のための様々な処方箋

来月号から5回にわたり、「処方箋」としての

①PFI、②指定管理者制度、③市場化テスト、④民営化、⑤地方独立行政法人化を取り上げ、各手法を導入することによる地域の課題解決への効果や貢献について説明していく予定ですが、これらの手法は、これまで公共側が行っていた業務を民間にアウトソースすることによって、「競争原理の導入によるコストの削減とサービスの質の向上」、「民間の持つノウハウの活用」、「官と民の役割の明確化とリスクの最適な分担」を実現し、そしてこれらから生み出される官側の資源をより重要度の高い業務へ集中投入（「選択と集中」の実現）するための手法として紹介していきます。

なお、これらの個々の手法を包含するより広い考え方として、PPP<sup>7</sup>（Public Private Partnership）やNPM<sup>8</sup>（New Public Management）があります。PPPとNPMは同じ概念ではありませんが<sup>9</sup>、目指すべきものは、公共サービスの最適な供給システムを実現することにあります（なお、以下の模式図は筆者自身の整理であり、一般的な定義に相当するも

図表3 課題解決のための様々な処方箋



<sup>7</sup> 公共サービスに市場メカニズムを導入し、民間のノウハウを活用した効率的な公共サービスを官民の協働の下に実現しようとするもの。

<sup>8</sup> NPMは1980年中ごろ以降英国、ニュージーランド等で導入された公共部門の効率化、活性化を目的としたマネジメント論であり、基本的なポイントは①業績評価の導入、②市場原理の導入、③顧客主義、④権限委譲、の4点に整理できる。

<sup>9</sup> 正式な定義は特にありませんが、PPPをNPMの進化系と見る考え方もあります。

のではありません)。

PFI、指定管理者制度、市場化テスト、民営化、地方独立行政法人化といった個々の手法は公共側が提供するサービスの内容によって最適なものが選択されなければなりません。また、これらの処方箋を実際に実行するにあたっては、行政に新たな能力が求められていくことになります。

#### 4. 処方箋を実行するに当たって行政に求められる能力

処方箋を実行するに当たって行政に求められる能力とは、一体どのようなものなのでしょうか。一言でいえば、「事業者やNPO、地域住民といった民間と連携しながら、適切な政策手法を選択して民間に公共サービスの提供を委託し、委託後はその管理運営についてモニタリング・評価を継続的に行う能力」であると言えます。本シリーズにおいては、それら一連の流れを、①民間との連携能力、②手法選択能力、③モニタリング能力、④ノウハウの蓄積と人材育成、⑤行政評価能力の5つにカテゴリーに分け、手法の説明に引き続き、「処方箋を実行するに当たって行政に求められる能力」として説明していくこととします。

##### (1) 民間との連携能力

PFIや指定管理者など民間との協同事業導入時における、コンサルタント、技術や法務のアドバイザーとの連携や事業実施段階でのゼネコン、維持管理会社、運営会社等との連携、またNPOやボランティア団体等地域住民との連携等を行う場合に行政に求められる能力です。

##### (2) 手法選択能力

公共側が提供するサービスのうち、どのような事業にどのような手法(PFI、指定管理者制度等)を用いることが最適かを見極めるポイントや、手法導

入にあたって具体的に検討すべきポイントを把握する能力です。

##### (3) モニタリング能力

公共側から民間に委託したサービス提供業務に対するモニタリングの必要性や検討のポイントを踏まえ、モニタリング方法を確立して実施する能力です。

##### (4) ノウハウの蓄積と人材育成

効率的・効果的な公共サービスを提供する上で様々な手法を実施していくこととなりますが、その過程で蓄積されていく公共側のノウハウを庁内に適切に管理・継承していく仕組みを作り、庁内の人材育成に繋げていく能力です。

##### (5) 行政評価能力

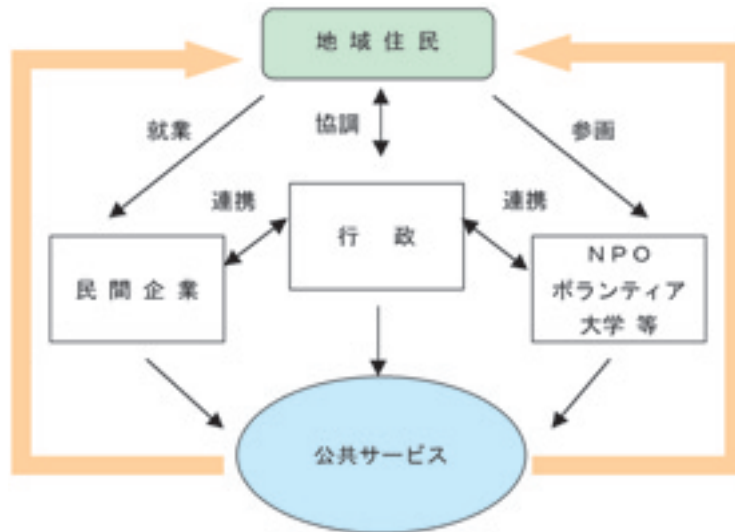
提供する公共サービスの施策立案や活用する手法についての事前評価、また事業実施後の事後評価とモニタリング、その後の施策や予算へのフィードバック等、行政評価全般を行う能力です。

これらの能力は今後の公共サービスの提供や地域経営の実施にあたって益々行政に求められるようになると考えられます。

これからの地域経営には、行政、民間企業、NPOやボランティア等の3者の連携による地域のニーズに合致した効率的で高品質の公共サービスの提供が求められます。地域住民は公共サービスの需要者であるだけでなく、行政、民間、NPO・ボランティア等それぞれに主体的に関わり、直接・間接的に公共サービスに関与していく存在となってきます。そして各主体が織り成すこのような地域の姿がこれからの地域経営を形づくっていくと言えるのではないのでしょうか。

本シリーズは、新しい地域経営に向けて、課題解

図表4 これからの地域経営



決のための処方箋とその活用のために必要とされる行政への期待という流れに沿って進めていきたいと思えます。このシリーズが多くの方々にとって今後の業務のご参考になれば幸いです。どうぞご期待下さい。

〈参考文献〉

- 日本経済研究所調査局 PFI 推進室「シリーズ：飛躍の時迎えた日本版 PFI」『日本経済研究所月報』（2003年9月～2004年9月号）
- 「ポスト NPM：PPP 理論の日本での可能性(1)」『PHP 政策研究レポート』（2001年11月号）
- 「ポスト NPM：PPP 理論の日本での可能性(2)」『PHP 政策研究レポート』（2002年1月号）
- 経済産業省・経済産業研究所「日本版 PPP 研究

会」「日本版 PPP（Public Private Partnership：公共サービスの民間開放）の実現に向けて一市場メカニズムを活用した経済再生を目指して一（中間とりまとめ）」（平成14年5月）

- 杉本達治、吉川浩民、岡本誠司「第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」について（上）（中）（下）」『地方自治』（平成16年1月号、2月号、3月号）
- 前田一浩「「当面の地方税財政のあり方についての意見」について」『地方自治』（平成16年5月号）
- 田中秀明「ニュー・パブリック・マネジメントと予算改革」『地方財務』（2003年6月号）
- 佐々木信夫「自治体の構造改革－第19回 分権と税財源改革」『地方財務』（2003年9月号）



【片桐寿幸のプロフィール】

1960年東京都生まれ。1982年慶応義塾大学経済学部卒業後、日本開発銀行（現日本政策投資銀行）入行。同行設備投資研究所、岡山事務所、ロンドン駐在員事務所等を経て、1999年当研究所国際局調査部長に就任。2004年より現職。専門分野は、PFI、地域経済、中小企業振興、行政評価など。