

地方財政の課題とこれからの公民連携

～ 多様な主体の協働から生まれる

財政効率化と行政サービスの向上～

2005年8月

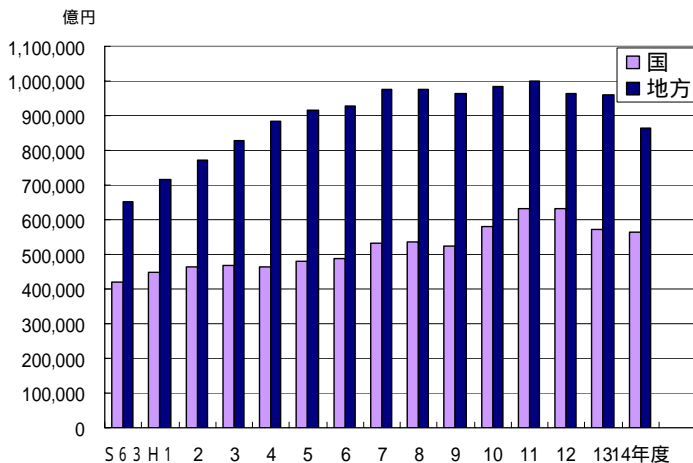
地域資源を活かして地域を活性化していく中で、行政の果たす役割は大きい。しかし、地方自治体の財政の状況が悪いと十分な役割を果たすことができなくなる。今回は地方財政の現状と課題を概観した上で、その課題を克服するための方向性のひとつとして、公民連携の問題について考えていきたい。

地方財政の課題

地方だけではなく国も含めて、日本の財政は大変厳しい状況にある。国・地方を通じた基礎的財政収支は平成5年以降大幅な赤字を計上している。また、国や地方の長期債務はおよそ平成16年度末で740兆円に達している。このことは我が国の財政運営に大きな足かせとなっている。

地方財政の状況が厳しくなったきっかけは、1990年代バブル崩壊以降、経済対策ということで地方での公共事業を拡大していったことにある(図表1)。

図表1 国と地方の歳出総額推移



注)平成13年度までは決算額、14年度及び15年度は、国は当初予算、地方は地方財政計画である。
出所:『地方財政要覧 - 平成15年12月 -』(財)地方財務協会より

しかし、その一方で当時地方税収入は伸び悩んでいた。国は、地方交付税・補助金の増額や地方債の積極的な発行許可を行い、それにより地方自治体は拡大した事業の財源を賄うことができた。

しかし、そのためにいろいろな影響が出てきた。

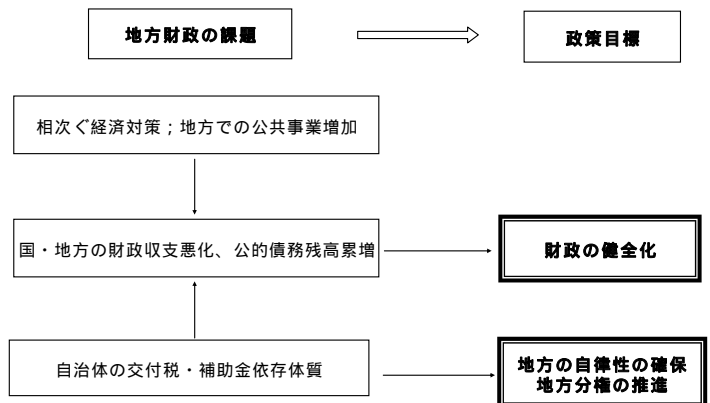
国から地方に交付される地方交付税や補助金の増加は、国の財源不足をもたらした。結局国と地方の債務を増やすことにつながった。地方債の発行の増加は、単に地方自治体の債務残高を増やしただけでな

く、その返済や利息に費やす経費が追加的に増加することとなり、地方財政の硬直化をもたらした。

また、国の補助金などは、事業の実施にあたって強い国の関与があり、地方の自主性を阻害すると、強く批判されてきた。

そのような地方財政の課題に対して、財政の健全化、地方の自律性の確保・地方分権の推進といった政策目標が掲げられ、現在に至っている(図表2)。

図表2 地方財政の課題と政策目標



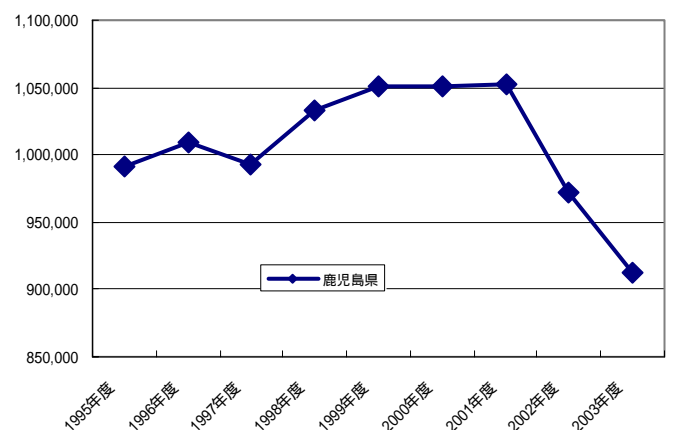
筆者作成

鹿児島県財政の状況

そうした中で鹿児島県の財政の状況はどうなのだろうか。

鹿児島県の2003年度の歳出規模は約9,100億円である。バブル崩壊以降、全国合計と比べても著しい伸びを示し、ピークの2001年度には約1兆500億

図表3 鹿児島県歳出総額推移
百万円

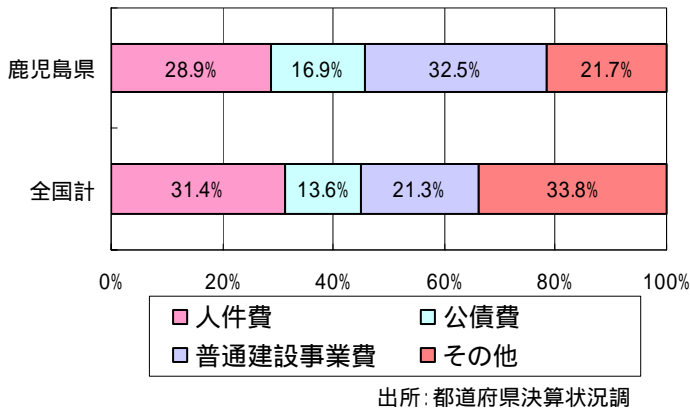


出所: 都道府県決算状況調

円まで増えていたが、その後急速に財政規模を縮小させてきた(図表3)。

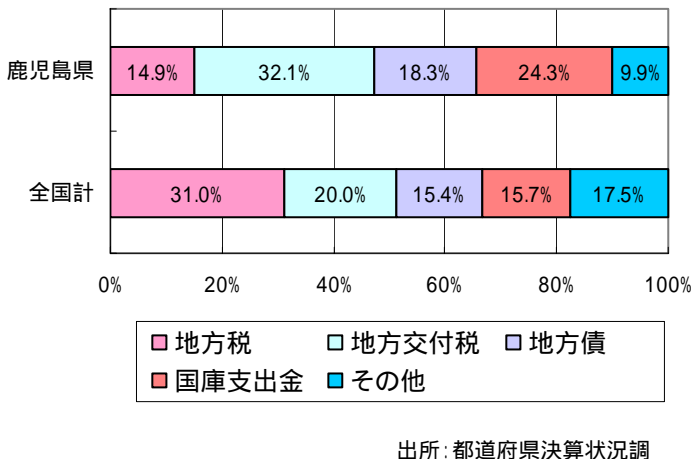
次に、歳出の内訳であるが、歳出総額のうち32.5%を公共事業など普通建設事業費が、28.9%を人件費が占めている。普通建設事業費はピーク時には40%を超えていた。県土が広域にわたることの影響もあると思うが、これは全国の都道府県の中でも2番目に高い割合である¹(図表4)。

図表4 歳出構成比(2003年度)



他方、歳入総額に占める地方税の割合は14.9%で、全都道府県のうち8番目に低い割合となっている。それに対して地方交付税の占める割合は32.1%(全国で3番目に高い水準)、国庫支出金の占める割合が24.3%(全国で2番目に高い水準)と高い割合を占めている。地方債の発行額の歳入に占める割合も18.3%(全国で8番目に高い水準)で、地方債の許可制限に関する指標である起債制限比率も全国でも7番目に悪い水準になっている(図表5)。

図表5 歳入構成比(2003年度)



このように基本的な指標をみただけでも、鹿児島県の財政状況は地方財政の抱える問題がよりクローズアップされる形であらわれていることがわかるかと思う。

また、現在進行している「三位一体の改革」、つまり、補助金や地方交付税を減らして、地方税の税

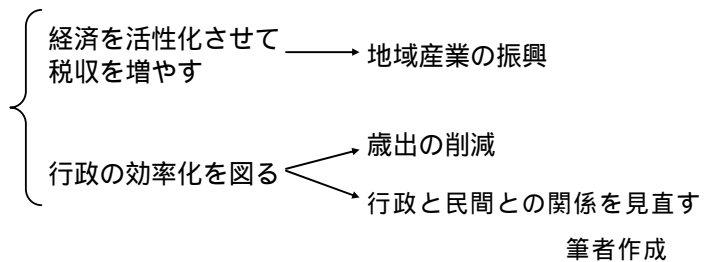
源を増やすことを一体的に行うことで、地方分権と地方財政の健全化をめざす改革であるが、この改革の進展は、今後の公共事業関係補助金や地方交付税の縮減に結びついていく。そうすると公共事業の比重が高く、地方税収入が少ない鹿児島県の財政に大きなインパクトを与えかねない。

地方財政の方向性

こういった状況を打開する道筋は大きく2つある(図表6)。

ひとつは経済の活性化させて税収を増やすこと。

図表6 地方財政の収支改善の方策



もうひとつは行政を効率化することである。経済の活性化については別に言及する機会もあるので、ここでは行政の効率化について考えてみよう。

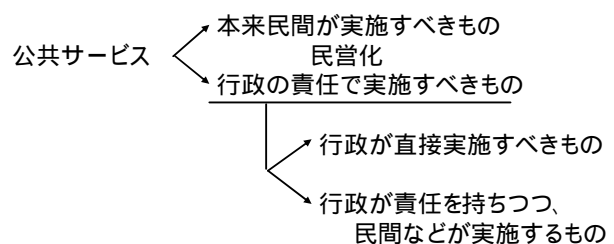
行政の効率化についても、2つの道筋がある。

ひとつは、事業の見直しや人件費の圧縮を通じた歳出の削減である。鹿児島県は昨年「県政刷新大綱」を発表し、人件費と普通建設事業費を中心に歳出を縮減して、平成16年度の水準より、10%程度圧縮した歳出水準をめざしている。これが実現されることを期待する。

もうひとつは、行政と民間との関係の見直しを進め、行政サービスの民間化を進めるなど、両者の新たな役割分担を構築していこうというものである。

まず、ある公共サービスについて、そのサービスは本当に行政が責任を持って住民に提供すべきものなのか、それとも小泉首相のいう「民間でできることは民間に」の考え方の通り本来は民間セクターが提供すべきものだったのか、そこを検討することが必要となる。そして、公共が責任を持って提供すべき事業についても、それだけで行政が実際のサービス提供まで直接行わなければいけないとは必ずしもいえない。つまり、そのような場合でも、行政がサービス提供を行った方がよいのか、それとも民間

図表7 公共サービスの行政と民間の役割分担



がサービス提供を行った方がよいのか、その役割分担を考えないといけないであろうⁱⁱ。(図表7)

公共サービスの行政と民間の役割分担

それでは、公共サービスをどのように行政と民間の間で役割分担しながら提供するかという観点で、鹿児島県内の事例をみていくこととしよう。

事例1「道の駅いぶすき」

まず取り上げるのは、平成16年に指宿市にオープンした「道の駅いぶすき」である。(図表8)

図表8 道の駅いぶすき



本行撮影

この施設は、指宿市の国道226号線沿いの公園に、トイレ、駐車場などドライバーの休憩施設と地域の特産品を販売したり観光情報を提供したりする施設(地域交流施設)を整備したものである。この施設はもともと地元が指宿市に要望して整備することとなったものだが、指宿市は施設の建設と維持管理・運営をPFI方式で民間に委ねることにした。

PFIは新たな公共サービスの提供に際し、施設の設計・建設から管理運営、資金調達までを担う民間主体を行政が募り、政策目標を反映させた契約などを通して委任する手法のことである。つまり、民間事業者は、自らの持っているノウハウを活かして、施設の建設からサービスの提供まで、行政と契約した水準以上のものを提供する役目を負い、他方行政は、民間事業者が契約通り事業を行っているか監督し、それに見合う対価を民間事業者に支払うなどの役目を負う。このような役割分担を通じて、高いレベルの公共サービスを、より低いコストで提供しようというのであるⁱⁱⁱ。

本プロジェクトの場合、落札価格は約3億6千万円、契約により、事業期間は15年間、前述の地域交流施設の設計・建設・維持管理・運営と、公園や休憩施設の維持管理を民間事業者が行うこととしている^{iv}。そして、市は毎年施設の設計・建設費用を事業期間中割賦方式で民間事業者を支払うとともに、地域交流施設や公園などの維持管理・運営に関する費用なども支払うことになっている^v。

それではこのような方式をとることによってどのようなメリットがあるのだろうか。

第1はこの事業に民間事業者の創意工夫やノウハウを取り込むことができることである。第2は事業費の削減が可能となることである。

第1の点についてであるが、指宿市役所でのヒアリングでは、民間事業者の持つ姿勢やノウハウは行政には真似できないものがあり、それによってより消費者のニーズを反映させたサービス提供を行ったり、より徹底したコスト意識のもとで運営がなされていると感じているとのことであった。たとえば、物販コーナーの売り場構成は、売れ筋商品のリサーチにもとづき頻繁に変更が行われる、野菜など地域特産品の委託販売コーナーでも、常に新鮮な野菜が販売できるよう出荷者に1日に何度でも発注する、といった、小売のノウハウを持った事業者ならではの工夫があるとのことである。そして、そのことが消費者ニーズと合致したサービスの提供や、また特産品出荷者のモチベーションの向上を可能とし、結果として開業以降、当初予想を上回る来場者数や特産品販売額の推移、特に客単価の上昇傾向といった好パフォーマンスにつながっていると考えられる。

(図表9)

図表9 道の駅いぶすきの実績

	当初予想	2004年		2005年	
		10月	12月	2月	4月
1日あたり来場者数(人)	1,350	2,408	1,233	1,627	1,777
1日あたり特産品売上高(千円)	428	572	387	550	636
客単価(円/人)	950	712	941	1,015	1,075

出所:指宿市資料

次に第2の点であるが、コスト意識とノウハウを持っている民間事業者に施設の設計・建設や管理・運営を委任することで建設コスト、維持管理コストの双方を削減していこうというのが、PFIの基本的な考え方である。計画では、PFI方式をとることで、従来型の行政丸抱えで事業を行う場合と比べて、事業期間15年間で37%も総コストが圧縮すると見込んでいる。

また、前述の通り、指宿市と民間事業者の間の契約により市は毎年施設の設計・建設費用を事業期間中割賦方式で民間事業者を支払うことになっているが、このことで市は、従来の公共事業では施設整備の際に一度に発生する財政支出を、事業期間中全体に平準化することができるので、財政の安定化にも寄与すると考えられる。

このように、最終的には行政が政策目標を実現する責務を負う公共サービスにおいても、民間事業者が与えられた裁量の下でそのノウハウなどを活かして効率的で質の高いサービスを提供し、行政はその計画づくりや事後の監視に徹するという役割分担が、本ケースの場合奏功しているといえよう。

本ケースのように行政と民間の役割分担を見直して、公共部門に民間事業者を積極的に関与させるこ

とは、財政的に厳しい状況におかれている地方自治体にとって今後の地方行政の進め方のきわめて重要なモデルである。もちろん公共サービスも千差万別なので、PFIのように民間事業者の裁量を最大限活かせばいいだけでなく、もっと行政の関与の低い方が適切なケースもあり得るだろう。要は、これらはそれぞれの事業に関して、その事業の特質や事情を踏まえ、個々に適切な役割分担を検討すべきなのである。

もうひとつの公民連携の議論

この指宿市の「道の駅」の事例は、PFIという法律も整備されている制度を利用し、多くの事柄を予め契約で取り決めるなどといった、どちらかというところの透明度の高いしっかりとした枠組みの中で、民間の持つ姿勢やノウハウを最大限活用し、かつ財政負担の軽減を推し進めるという点で、公民連携を通じた地方行財政の見直しのひとつの典型的な議論である。

しかし、公民連携の議論には、地域の行政や企業や住民など多様な主体が、もう少し緩やかに協働していくタイプの議論も一方にある。ここでは補足的にこのような「多様な主体による協働」の観点に立って、別な事例をみていくことにしよう。

事例2「大隅の國やっちく松山藩」

「大隅の國やっちく松山藩」は平成元年に曾於郡松山町の若者を中心に設立された地域おこしグループで、毎年開催される「秋の陣まつり」（松山城址からの連想で城下町風に統一した会場や武者行列、特産品の野菜と畜産〔これをあわせて「やっちく」といっている〕を使った屋台などを中心としたイベント（図10）を中心に、地域振興や産業振興に関わる活動をしている団体である。最近では松山町自体がこの「やっちく」の名称をシティ・アイデンティティとして、特産品から「道の駅」の愛称にまで利用するようになり、既に松山町のブランドのようになっている。

図表10 松山町「秋の陣まつり」



出所；松山町ホームページ

このようにいうと全国各地で取り組まれている地域おこし活動と大差ないように思えるが、「やっちく松山藩」には次のような特徴があると考えられる。

第1に、この組織は青年団、農業青年部や商工青年部といった既存の地域組織の若手メンバーが中核となって活動しているが、そればかりでなく、町役場やJA、郵便局をはじめ地域内の様々な集団の人たちが自発的に組織的な活動を行っているという点に特徴がある。

第2に、自発的な集団である「やっちく松山藩」が役場と緊密に連携しながら、地域振興の事業を直接実施する役割を担っている点が挙げられる。「やっちく松山藩」は毎年町などから補助金の交付を受けて活動を行っているが、頻りに町と接触し、町からの相談や依頼にメンバーで検討を重ねながら迅速に対応している。具体的には、特産品の直販活動や最近ではベルギーの少年合唱団のコンサート開催なども行っている。

この「やっちく松山藩」の活動を公民連携の観点から整理してみよう。

「やっちく松山藩」は様々な地域集団を横断的かつ自発的に組織し、その上で行政とも緊密な意思疎通を図っているということは前述したが、この組織はつまり、コンサートであれ特産品の販売会であれ、地域で何かを行おうとした際に、複数の集団の人々が自発的に集まって、地域の知恵を結集し、地域の人的資源の配分を行う組織だといえるであろう。これは地域の課題を地域自らが解決することで、地域にとって本当に必要な公共サービスを提供するというひとつのモデルといえる。

また「やっちく松山藩」は町からの補助金が主な収入源であるが、町財政の側からみれば、地域内を横断した組織でかつ自発的に活動を行っている組織に、たとえばイベントの実行を委託すれば、参加者の議論から新たな工夫が生まれたり、ボランティア活動も取り込めるため、行政自らが事業を実施する場合よりも効率的に事業が遂行できるものと考えられる。

ここでみてきた「やっちく松山藩」は現在はイベントが活動の中心であるが、今後は町内外の様々な団体、老人、婦人、子供と交流を行い活動の幅を広げたいと検討している。その意味では、地域の知恵や人的資源を結集した自発的な組織が、地域の課題を行政とも連携しながら解決していこうとする性格が、今後一層明確になるであろう。そのようになれば、協働関係を通じた行政と民間（住民、企業、NPOなど）の関係の再構築が進展していくのではないだろうかと思われる。

なお、こういった事例は全国には既に散見され、たとえば、鳥取県智頭町では集落をまるごとNPO化して、行政と連携しながら、自発的に集落維持の

ような地域の課題に関わる事業に取り組んでいる事例もある^{vi}。

多様な主体の協働から生まれる財政効率化と行政サービスの向上

以上、公民連携のあり方について「道の駅いぶすき」と「やっちく松山藩」を紹介しつつ、検討を行ってきた。この2つの事例は、片や契約にもとづく経済合理的な世界、他方は融通無碍な自発的な世界といったように対照的な印象を与えるかもしれない。しかし、それは事業の性格の違いによる方法論の違いであり、両者の根底に共通してあるのは、地域の課題を率先して解決するのは行政だけの仕事ではなく、多くの人々の知恵やノウハウを結集することが必要だという考え方なのではないだろうか。

最初に整理した鹿児島県財政のおかれている厳しい状況から、公共サービスの効率化と質の向上が喫緊の課題であることは論を待たない。そしてそのための方策を考えると、**「道の駅いぶすき」**でみたような公共サービスへの民間主体の関与（公共サービスの民間化）を通じ行政と民間の関係を再構築することが、まずは効果的な方法として検討されるべきであろう。

しかしその際に、「やっちく松山藩」にみられるような**「多様な主体の協働」**という考え方が、行政と住民、企業などとの関係の見直しにつながり、財政効率化と公共サービスの向上に資するという側面もあることにもっと注目してもよいのではないだろうか。

その意味で、今後公民連携に関して幅広い議論がなされることに期待したい。

^{vi}鳥取県智頭町新田地区は平成12年に集落の維持を目的に、集落全員でNPO法人「新田むらづくり運営委員会」を設立し、集落内の宿泊研修施設「新田人形浄瑠璃の館」や飲食店「清流の里・新田」を運営するほか、都市-農村交流事業を積極的に行っている。（新田むらづくり運営委員会 [2000]）

参考文献

鹿児島県総務部財政課 [2005] 『鹿児島県財政の姿』。
金子郁容、下河辺淳、松岡正剛編著 [1998] 『ボランティア経済の誕生；自発する経済とコミュニティ』，実業之日本社。
新田むらづくり運営委員会 [2000] 『集落NPO法人化のこと；自分たちのことは自分たちで，“小さな自治体” 新田集落の場合』，新田むらづくり運営委員会。
日本政策投資銀行地域企画チーム編著 [2004] 『PPPではじめる実践 地域再生；地域経営の新しいパートナーシップ』，ぎょうせい。
林宣嗣 [1999] 『地方財政』 [有斐閣ブックス]，有斐閣。
同 [2003] 『三位一体改革後の地方財政』，日本政策投資銀行『RPレビュー』2004No.1 Vol.12。

〒892-0842 鹿児島県鹿児島市東千石町 1-38
日本政策投資銀行南九州支店（支店長：澁澤 洋）
お問い合わせ先：企画調査課 中村聡志
Tel：099-226-8203 E-mail sanakam@dbj.go.jp

ⁱ なお、福祉関係のサービスは市町村が中心なので、県の歳出の中で大きな割合は占めていない。

ⁱⁱ 本来は、公共サービス提供の役割分担のみでなく、同時に負担の役割分担、すなわち受益者負担とするのか租税で負担するのか、といった問題も同時に検討しないと行けないが、本稿では議論を簡潔にするために、その論点には立ち入らないこととした。

ⁱⁱⁱ ここでは言及していないが、PFIは事業者および行政が、建設、管理運営などそれぞれの場面で生じることが見込まれるリスクを明らかにし、そのリスクの負担者を予め定めるところも大きな特徴である。このことは、事業の継続性を考えるとき重要な意味を持っていることはいうまでもない。

^{iv} なお、本プロジェクトでは、民間事業者が建物を設計建設した後、指宿市に所有を移転し、市は建物を民間事業者の有償貸与するという、BTO方式を採用している。

^v 本プロジェクトではこのようなサービス購入型の事業形態に他に、独立採算型を加味したミックス型の事業形態を採用している。