

IV-118

「公共政策と地域経営」

東京大学 学生会員 形岡拓文
 東京大学 正会員 竹内佐和子
 東京大学 正会員 吉田恒昭

1. はじめに

21世紀を目前にした今日、行財政改革が推進され、「小さな政府」への移行、PFIの導入、地方分権の促進など、様々な変革がなされようとしている。長期的な不況に見舞われた日本経済は、従来型の意味決定システムでは、対処しきれない様々な問題が発生していることがその背景にある。公債・国債の大量発行による財政の硬直化、減価償却費の増大による、社会資本ストックの伸び悩みもしくは減少の可能性などは、従来型のシステムでは必ずしも適切に対処しきれない問題である。

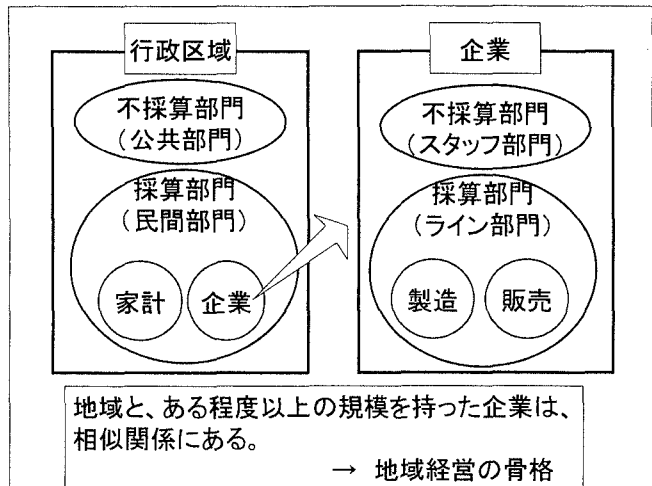
これらの問題を引き起こした原因として様々な事柄が挙げられるが、その中でも決定的な原因の一つが、公会計が単式簿記をとっているということにあるということができる。そこで、公会計を複式簿記とし、民間の経営方式と同じ様な方法論で公共政策の実施を策定する必要があると考え、この概念を「地域経営」として提唱したい。

2. 民間と公共との比較

民間企業は自己の利益の最大化を目的とした組織であるが、公共団体は自己の採算性を問題とせず、社会全体の厚生（効率性の観点からは余剰）を最大化することを目的としている。この点において、民間と公共は決定的に異なり、民間の経営発想を単純に公共に適用することは妥当ではない。最近、作成が進められている、自治体の貸借対照表は、公共団体のみの資産負債状況を明らかにしようとするものであり、民間の経営を参考にして公共政策を立案をするための基礎資料とするには、必ずしも充分ではないと言うことができよう。

ところが、民間と公共とを比較するために、図に示すような対比をすると、両者は極めて酷似した関係にある事が分かる。

企業部門を見てみると、企業の構成要素はライン部門とスタッフ部門に大別される。ライン部門とは、製造や販売のように、その活動自体が、企業目的である利益最大化に直接的に貢献する要素である。一方、スタッフ部門とは、研究開発や広告宣伝のように、その活動自体は費用しか生み出さないが、ライン部門を支援するという形で利益最大化に間接的に貢献する要素である。スタッフ部門はそれ自体が利益を生むわけではないので、企業が保有できるスタッフ部門には限度があり、ライン、スタッフ両部門のバランスをいかにとるかは民間企業にとっての重要な課題となっている。



ところで、行政区域を企業に対比してみると、行政区域内の公共部門は民間企業のスタッフ部門、行政区

キーワード：地域経営、PFI、地方分権

〒113-8656 東京都文京区本郷 7-3-1 TEL 03-3812-2111

域内の民間部門は民間企業のライン部門に相当する。したがって、PFIの議論は、民間企業におけるラインとスタッフ部門とのバランスの問題に相当すると考えられる。公共が民間企業と同様に貸借対照表などを作成する場合、公共団体単独のものを作成するのではなく、区域内の民間部門をも併せた、地域全体のものを作成する必要がある。これは「地域経営版貸借対照表」と言える。

3. 地域経営の意義

従来、行政投資などの政策を評価するに当たっては、様々な手法を用いて「社会的余剰」や「経済効果」などを予測し、測定してきた。公共部門の目的が「社会的余剰の最大化」であるのだから、もちろんこれらの手法は必要である。しかし、現実の社会が不完全市場であることを考慮すると、社会的余剰が必ずしも利益や資産という形に還元されない場合もあるので、利益や資産のみに着目した評価は、社会的余剰に着目した評価に比べると非現実的ではないという考え方もありうる。しかし、実際には、むしろ現実的であると考えられるのである。

同様な議論が経営の世界にもある。企業は、利益を最大化することが目的であり、利益測定は極めて重要である。しかし、企業の活動の実態は他の経済主体との取引であり、貨幣経済下においては、相応の決済が伴う。決済に必要な流動性を企業が持ち合わせていなければ、たとえどれほど多くの利益を出していても決済が困難となり(資金繰りが苦しくなり)、その企業は倒産してしまうのである。利益は概念上の存在であり、流動性は事実上の存在である。したがって、企業が事実上存続していくためには、流動性を十分に確保する必要があるのである。このような問題意識から、最近では企業会計基準が変更となり、企業の事実上の資金である流動性に対する注意を促すべく、キャッシュフロー会計の開示が義務づけられた。このことを象徴して「利益はオピニオンであり、キャッシュフローは事実である」と言われることもある。

公共においても、このような議論が成り立つと考えられる。公共が目的としている社会的余剰は、あくまで概念上の存在である。この目的を達成する手段として行政投資などを行うのであるが、これは決済が伴う行為であり、流動性が事実上、必要である。社会的余剰の発生以前に、公共投資における流動性の流出に合った流入が必要なのである。もちろん、公共事業自体は採算がとれないものなので、ここで生じた赤字を補填するには、税収が増加しなければならない。課税対象は、地域内の民間部門の利益や資産であるので、民間の利益や資産の増加が本当に実現しているかを測定することは、公共の運営には事実上、必要だと言えるのである。

すなわち、「地域経営」とは、より事実に近い存在である課税対象などの利益、資産に着目した手法だということができるのである。

公会計を複式簿記に変更すると、社会資本の減価償却費や退職給与引当金などの「キャッシュフローを伴わない費用」を計上することが可能となり、より健全な公共部門の運営をすることができる。単年度予算主義が比較的厳格には適用されない地方政府の方が、中央政府よりもより民間企業に近い運営をすることが可能であることから、地方分権という昨今の流れは妥当といえるだろう。

4. 現状と課題

国ベースでは、「国民貸借対照表」として、日本国内すべての経済主体の資産負債状況の合算が推計されている。しかし、住民に近い立場にあり、これから行政投資のイニシアティブを取るべきとされている地方自治体には、行政区域内の民間部門の状態を把握する能力がないに等しいというのが現状である。したがって、地方分権が進展していく中で、行政投資の主導的な立場になるべき地方自治体の情報収集・分析能力を強化していくことが、急務である。

なお、本研究の一部は、平成10年度文部省より学術研究費補助金(基盤A10305038)を受けて行なったものである。

[参考文献] J Eスティグリッツ著/藪下史郎訳 マグロウヒル 「公共経済学」上・下
斎藤静樹著 東京大学出版会 「企業会計」