

政策研究

POLICY RESEARCH

2017 No. 6 (2017年9月号)

- レポート:政策論説 公会計改革の意義①
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
 - レポート:政策シグナル 地方自治体のナッジ政策
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
 - レポート:アジアリンク アジアからの訪日外客の動向
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
 - レポート:事例研究 総合計画策定時の住民アンケート調査の改善方策
～計画立案のエビデンスとしての実効性を高めるために～
長谷川 一樹 (株式会社富士通総研 行政経営グループ)
-

はじめに

近年、地方財政運営を支える公会計の改革が積極的に進められてきた。こうした背景には、地方財政をめぐる環境の構造変化と共にステークホルダーの多様化が指摘できる。これにより従来の財政民主主義に基づく議会と行政機関の単年度をベースとした財政統制に止まらず、将来志向・リスクを踏まえた経営的視点の強化が財政運営でも求められている。本稿では、以上を踏まえて財政民主主義における公会計改革の意義、そして自治体経営の側面からの公会計改革の意義を二度に分けて整理する。

1. 公会計改革の現状

公会計改革を通じた財政情報の質的進化は、2000年代以降、自治体経営の重要な課題のひとつとしてとくに位置づけられてきた。公的債務の増加や金融市場の多様化を受けて、政策形成・資金確保の情報としての質的進化が強く求められてきた。その進化では、地方債発行条件や信用性・流動性を通じたリスクの把握など金融資本市場の視点が中心課題のひとつとなり、将来に向けた自治体経営と現実の財政実態を結びつける公会計改革の取組みが続けられている。公会計改革の取組みは、グローバル化を進める企業会計の考え方の組み込み、財政法上の現金主義・単年度主義の実質的修正、発生主義や管理会計の導入、資産・負債や評価の見直しなどストック情報の充実、そして、ライフサイクルコストやセグメント会計の導入など広範多岐にわたっている。また、こうした改革を経済社会の構造変化に対応しつつスピード感をもって展開する必要があるため、毎年度のように見直しが多面的に行われている。その結果、小規模自治体はもちろんのこと、都市部の自治体でも財政・会計担当部局でもその技術的処理に翻弄され、公会計の改革がなぜ求められ自治体経営に如何なる変化をもたらすか、その本質を組織的に掘り下げる時間的・労力的余裕が持てない現実があり、公会計改革の本質的意義を組織的に共有することなく展開している実態も少なくない。このため、財政情報や公会計への認識が住民はもちろんのこと、職員についても広く深まっているか極めて疑問な現状にある。

2. 公会計改革の意義

公会計の意義は、「財政民主主義の充実を通じた財政統制の進化」と「自治体経営の質的向上」にある。前者の財政民主主義の充実を通じた財政統制の進化では、財政法の諸原則に基づき議会の審議・議決により予算が確定し、議会の議決通りに執行されているか決算を通じて明確にすることが重要な課題となる。その実現に向けて、①責任の明確性、②有用性の重視、③保守主義の重視、④帰属の明確化が重要となる。

(1) 責任の明確化

責任の明確化とは、行政の財政的責任範囲を歳入・歳出両面から住民へ明確にすることを意味する。地方財政は、地方自治体の経済活動であり貨幣的価値として認識可能な領域をまず意味する。この領域を予算によって、非貨幣的活動とは区別して示すことが重要となる。なお、責任は財政運営に裁量権が確保されていることが前提となる。この意味から、国と地方自治体の関係において歳入・歳出の裁量権が実質的に地方自治体側に確保されているか否かも本来は重要な点となる。

(2) 有用性の重視

有用性の重視とは、公会計により生成された情報が議会そして最終的には住民の意思決定に資することを意味する。単に、行政運営のためだけでなく住民も含めた地域の意思決定に役立つ情報であることが求められるのである。この点では、地域に必要となっている意思決定の質が大きく変化している点に着目する必要がある。それは、人口減等資源制約が強まる中で財政民主主義の面からの単年度ではなく

将来の財政状況を認識した上での意思決定が不可欠となっている点である。自治体経営とは、「将来住民の選択肢を奪うことなく、現在住民のニーズに対応するため、限られた資源を有効に活用すること」である。したがって、現在住民のニーズを最優先し、短期的視野で実質的借金を増加させたり、様々な公共料金を必要以上に低く抑制し、施設などの老朽化を深刻化させたりして、将来住民に大きな負担を残すことは、自治体経営として不適切となる。一方で、危機感だけを過度に重視し、将来住民の選択肢の確保を最優先することで、現在住民のニーズを軽視することも自治体経営として不適切である。従って、単年度で足元の情報を認識するだけでは、本来の自治体経営を実現することは困難となる。

将来住民と現在住民のニーズを「妥当性」と「適正性」をもって結びつけるのが自治体経営の機能である。妥当性とは、必要な情報を共有し行政や議会での議論、そして必要に応じて地域や住民も参画し政策を議論し選択するプロセスを確保すること、すなわち、政策の議論や選択に民主的かつ体系的なプロセスを担保することである。適正性とは、政策の議論や選択において目的達成に向けた明確な判断のための行動規範（評価のものさし）を共有すること、すなわち、目的達成の行動規範で政策の良し悪しを判断し優先順位をつけて体系化することである。公会計改革による財政情報の質的進化は、とくに妥当性の確保において重要となっている。

（３）保守主義の重視

保守主義の重視とは、将来も含め住民に不利益を与える情報を確実に住民に伝えることを意味する。住民の不利益とは、負担拡大の可能性や公共サービスの質的低下、あるいは自治体自体の持続可能性に関する事項である。この点から重要となるのが、リスクを認識できる財政情報の形成である。リスクとは一般的には、「特定の行動の有無（行為を行う、あるいは行為をしない）に伴って、危険や損失等を生じさせる可能性」を意味する。リスクに対しては、①自治体を取巻くリスクについて適時・的確に把握すると同時に、リスクが顕在化した時、リスクへの早期の対策を選択できる体制を実現すること、②リスクを適切にコントロールするプロセスを確立すること、③リスクには、「内部要因で発生するリスク」と「外部の要因により発生するリスク」がありいずれのリスクに対しても内容と発生原因を洗い出し、見つけ出したリスクは顕在化する可能性と影響の度合いの観点から評価すること、などが必要となる。以上のリスク認識のための財政情報は、次回に整理する自治体経営としての意思決定だけでなく、財政民主主義の充実の面からも重要となる点である。

（４）帰属の明確化

帰属の明確化とは、財政運営の結果として形成した資産を住民の資産として適切に管理することである。国だけでなく地方自治体も固有の財産を持たない無産であり、地方自治体の資産は本源的に住民に帰属し、地方自治体の住民に代わって適切に管理・活用することが求められる。従来の財政情報は、この帰属に関する認識が十分ではなく、資産の管理も不十分であった。とくに如何に有効に活用するかは視点が不足しており、そのことが施設の劣化等リスクを拡大させる要因となっている。その意味からフローの単年度の歳入歳出情報だけでなく、多年度そしてストック面の情報が重要となる。以上の点では、財政法の原則に基づき議会で「議決の対象」とする範囲と単年度主義等の限界を克服した将来への参考情報の対象とは分けて整理し、議決自体は単年度の視野であっても予算と一体化した参考情報を踏まえた審議と議決が必要となる。今回は、意思決定のための財政情報について整理する。

図表 公会計の目的

公会計の目的

財政民主主義の確保と充実

(公会計の根底は予算・決算) =事前会計

責任の
明確化

行政の責任範囲の
住民への明確化

有用性
の重視

住民の意思決定に
役立つこと

保守主義
の重視

住民に不利益を与
える情報の開示

帰属の
明確化

住民の財の管理の
明確化

リスク要
因の拡大

意思決定・求められる責任の質的变化

資源の
限定化

公会計改革の必要性

ストック・フロー
の全体が見える財
務情報の必要性

将来をマネジメン
トできる財務情報
の必要性

コストが見える財
務情報

将来が見える会計情報の形成と新たな
財政民主主義の充実が必要。

国や地方自治体の政策展開は、税財政、規制、法令等により展開されるほか、ナッジ政策、すなわち国や地方自治体が好ましいと判断する方向に住民の行動を誘導する手法でも展開される。このナッジ (nudge) は、肘で誘うことを意味し、そこから非強制的政策誘導手法を意味している。ナッジ政策は、キャス・サンステーション、リチャード・セイラーの共著「リバタリアン・パターナリズムは撞着語ではない (Libertarian Paternalism Is Not an Oxymoron)」で示された社会規律の手法である。

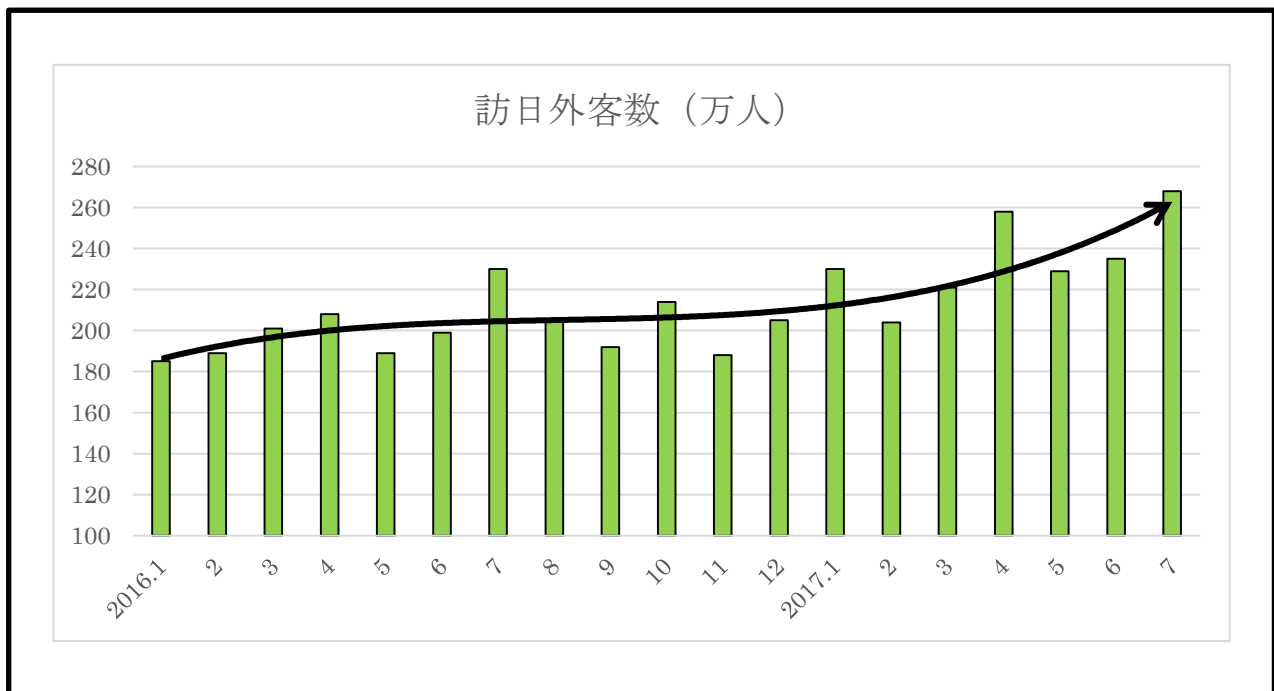
上記のリバタリアンとは、住民たる行為者の選択の自由を狭めないことであり、パターナリズムとは、一定の行動を促したり控えさせることで住民の行為選択の状況を改善に導く手法である。こうした政策手法は、行動経済学をベースとしており日常の人々の行動選択は、経済人仮説のような合理性を持たず、過失・過誤等非合理性をベースに展開されているとする点に特色がある。加えて、そうした過失・過誤等による非合理的な行動選択が無秩序に行われるのではなく、集団的には統計的把握により一定の法則性にに基づき、すなわち、いくつかのパターンに基づき繰り返し体系的に展開されるとしている。

こうしたリバタリアン・パターナリズムの考え方が、ナッジ政策として公共政策で応用される基礎を形成している。人々が非合理であったとしても一様に一体のパターンで行動選択する存在であることが分かれば、不特定多数の人々に包括的に働きかけることで、発生しやすい過失・過誤等による行動選択を修正して、より良い社会的行動選択を促すことが可能になるとする。それにより、社会的厚生を拡大させることが可能と考える。こうしたナッジの公共政策として展開は、自由主義に基づく国や地方自治体が担う有効な機能として位置づけられている。

ナッジ政策の具体的形態として、①住民の無自覚や衝動等に基づく行動選択を修正するための形態と、②住民の自覚的意識に基づく行動選択を修正する形態に分けられる。前者は、住民の反射的・習慣的・無意識的な行動選択に対して、好ましい選択に修正するため自制・抑制の機会を提供する形態である。具体的には、情報の非対称性等により不足する情報で選択した行動に対して、適切な情報獲得の機会や時間を提供し、一定期間中であれば自らの行動選択を修正できる制度の創設等である。事例としては通信販売等により購入した商品のクーリングオフ制度や一定の違約金等を払えば一定期間は契約を解除できる制度等がある。

後者、②住民の自覚的意識に基づく行動選択を修正する形態は、住民の自覚的行動選択が地方自治体の政策展開の方向性において非合理的であったり、過去からの自覚的な行動が時代の変化と共に非合理性を強めた場合等において、当該非合理的な行動選択に積極的に関与し修正操作する手法である。具体的には、道路の色彩や車線を工夫して視覚に訴える形で自動車のスピードを抑制する方法、たばこやお酒等について抑制する方向で広報を展開する方法等が挙げられる。

以上のナッジ政策は、幅広く展開されており公共政策の重要な手段として今日では位置している。但し、最も重要な点はナッジ政策はあくまでも手段であり、望ましいと考える行動選択を如何なる価値観と議論に基づき設定するかにある。自由主義の下で行動の選択肢は数多く存在する。その中から地方自治体等公的機関が如何なる行動選択を合理的と考えるかの問題である。その設定の議論が民主的な妥当性を持たない場合、ナッジ政策は住民に対して形式的な自由主義の下で限定された合理性だけを提供する仕組みともなりかねない。限定された合理性とは、形式上多くの選択肢が提供されているように見えても、実質的にはごく限られた選択肢の中からしか選べない環境を形成することを意味する。そうした実態は、政策自体を独善的な構図に陥らせる危険性がある点には、十分に留意すべきである。



（資料）日本政府観光局(JNTO)資料等より作成。

訪日外客数は、2017年上期1-7月期で累計1643万人となり、2016年同上期の1401万人に対して17.3%増と大きく足元で増加している。2017年上期ベースで国別の訪日外客数を見ると、韓国が404万人前年同期比42.3%増、中国406万人同6.7%増、台湾273万人同7.1%増、香港132万人同25.2%増、タイ59万人同7.4%増、シンガポール20万人同10.5%増となっている。以上の東アジア、東南アジアの国々で訪日外客全体の80%程度を占めており、日本の観光業のアジア依存が極めて大きいことが分かる。とくに韓国が昨年に比べて大きく増加している要因としては、格安航空会社LCCの就航が拡大したほか2016年4月の熊本地震による減少の反動増の要因も指摘できる。また、台湾や香港の訪日外客数の増加も、チャーター便の増加等による面が大きく貢献している。全体として、訪日のプロモーション活動も継続的に展開されている。

こうした訪日外客数の拡大に伴い、地域経済に大きな影響を与える消費動向も全体としては増加している。ただし、一人当たりの旅行支出は、爆買いによって右肩上がりであった時代とは異なり14～15万円前後でほぼ横ばいの状況が続いている。観光庁による「訪日外国人消費動向調査」によると2017年4-6月期の訪日外国人消費額は、総額1兆円強で前年比13%増となっているものの、増加要因は訪日外客数の増加によるものであり、一人当たりの旅行支出は同期間で同6.7%減少している。とくに、足元での増加は、LLCの運行拡大等に基づく韓国からの訪日観光客数の増加（4-6月期前年比67.7%増）に支えられている。韓国からの訪日観光客の一人当たり旅行支出は、中国からの訪日客の1/3、台湾、香港の1/2程度にとどまっており、かつ安定的とは言えない。また、旅行形態が団体旅行から個人旅行に移行が生じること中で、消費も爆买的形態から個別の付加価値的形態に移行する。国際情勢等に大きく左右されやすいだけに、国別の戦略と共に全体としての持続的な戦略の形成とリスクへの耐久力の強い観光政策が地域にとっても重要となっている。

はじめに

一般的に新たな総合計画の策定過程では、殆どの自治体において、既存施策の見直し等のエビデンス（根拠）の1つとして活用することを目的に、無作為に抽出した数千人の住民を対象に、今後の定住意向や現行の基本計画に掲げられている施策に対する現状の満足度・今後の重要度等を問うアンケート調査が実施されている。しかし、既存の住民アンケート調査の多くが、必ずしも調査に投じたコストに見合った成果が得られているとは言い難い状況にある。

このような基本認識のもと、本文では、既存の住民アンケート調査が抱える主要な問題点を明らかにした上、同調査の結果が、財源・職員・施設など限りある行政の経営資源の最適配分に資する、高い実効性を伴った計画立案等に結び付くエビデンスとして有効活用できるようにするための改善方策について、考察するものである。

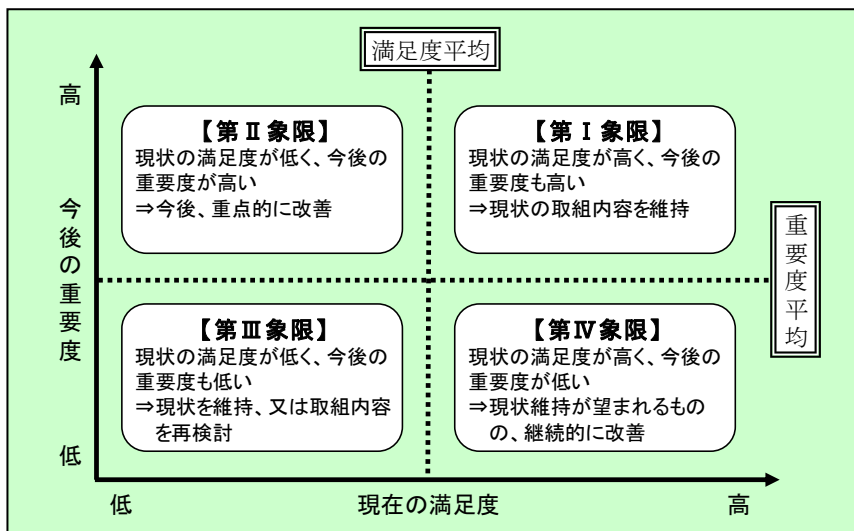
1. 既存の住民アンケート調査が抱える問題点

(1) 回答者のイメージにバラツキが生じやすい設問内容

既存の住民アンケート調査では、住民の視点から見た各施策の方向性等を可視化するため、現行の基本計画に掲げられている多岐にわたる施策について、「現状の満足度（満足・まあ満足・やや不満・不満など）」と「今後の重要度（重要・まあ重要・あまり重要ではない・重要など）」を質問し、横軸に満足度、縦軸に重要度を配したポートフォリオ分析が実施されている。【図表1】

しかし、設問文に付されている施策が、例えば「子育て支援の充実」や「高齢者福祉の充実」など、単なる見出しのレベルにとどまっている場合が目立つなど、設問の内容が極めて抽象的であったり、用語の定義が不明確であることから、回答者が回答にあたって想定し得る施策等に対するイメージにバラツキが生じやすく、その結果、調査結果の精度の低下を招いている傾向が散見される状況にある。

図表1 現在の満足度と今後の重要度のポートフォリオ分析のイメージ



(2) 回答者の属性によって異なる関心やニーズへの配慮に欠けた分析等

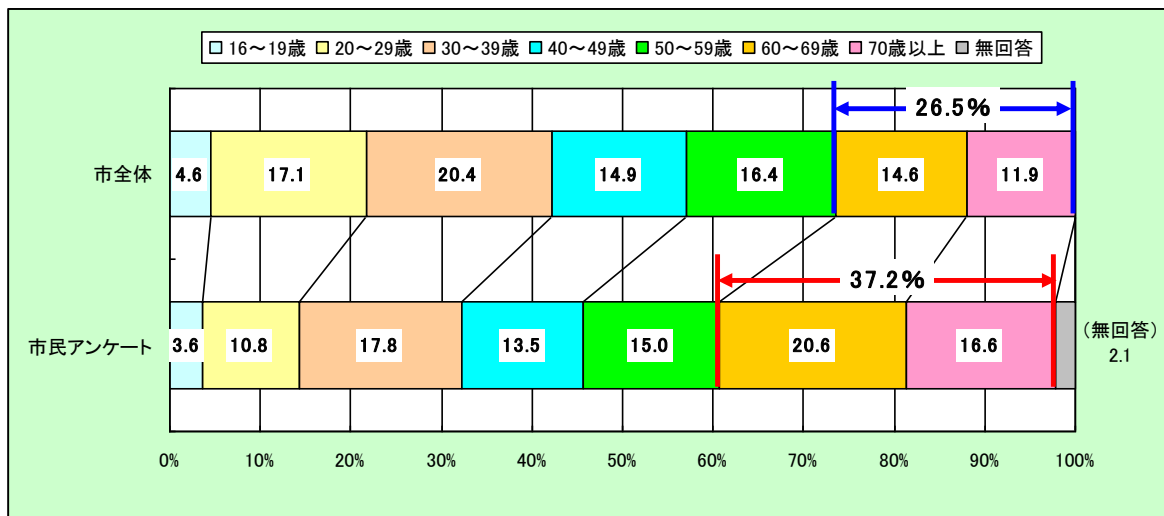
現在の満足度と今後の重要度について、例えば「子育て支援の充実」では、就学前の子どもをもつ回答者と中学校に通学する子どもをもつ回答者、また、「高齢者福祉の充実」では、現に65歳以上の老年期を迎えた回答者とそれ以外の回答者では、当該施策に対する関心やニーズに隔たりがあるのは至極当然のことといえる。

無論、既存の住民アンケート調査でも、現状の満足度と今後の重要度について、年代別のクロス集計が行われているものの、家族構成の違いなど回答者の属性によって異なる関心やニーズへの配慮が不十分な分析が目立つ状況にあるほか、現状の満足度が低い場合、その要因を探るための設問が付されていない場合が多く見受けられ、調査の結果を踏まえ、当該施策がより高い“実効性”を伴った内容となるためには、どのような観点に立ち、施策を見直せばよいのか、計画立案のエビデンスとしての“活用性”に欠ける面があるのは否めない状況にある。

(3) 高齢者の意向が強く反映されやすい調査結果

近年、全国的に高齢化の進展等を背景に、同種の住民アンケート調査では、極めて多くの自治体において60歳以上の高齢者の回答比率が高い傾向にあり、当該自治体における実際の年齢構成と回答者の年齢構成との間にかい離が生じやすい状況にある。現に、筆者が過年度に実施した住民アンケート調査においても回答者の約4割を60歳以上が占め、その結果、相対的に「医療の充実」や「高齢者福祉の充実」などに対する現状の満足度が低く、今後の重要度が高いなど、高齢者の意向が色濃く反映されやすい一方、20～30歳代の若い世代や子育て中のファミリー世代等の意向が反映されにくい傾向が強く、必ずしも適切に中立性が確保されているとは言い難い調査結果が散見されている。【図表2】

図表2 A市における実際の年齢構成と住民アンケート調査の回答者の年齢構成の比較



2. 計画立案のエビデンスとして実効性を高めるための改善方策

このような問題点を極力解消し、住民アンケート調査の結果をより高い実効性を伴った計画立案等のためのエビデンスとして有効活用できるようにするためには、情報量が過多にならないよう十分配慮しつつ、「設問の意図を明確にし、それに則して用語の定義を明確にする」、「各施策の推進によって、具体的に当該施策に対する受益者にどのような成果をもたらすことができたのかを明示する」など、個々の設問に対する回答者のイメージにバラツキが生じにくいよう、具体性を伴った設問内容となるようにすることが重要なポイントの1つと考えられる。【図表3】

併せて、各設問について、回答者の家族構成等の属性を踏まえ、設問によって特に注視すべきセグメントを明確に絞り込んだ上で分析を行うほか、現状の満足度が低い場合には、その要因を探り、具体的な施策等の見直しに着実に結び付けることができるよう、「満足していない（やや不満・不満）」と回答

した回答者に対し、「満足していない要因」を問う設問を付加することも有用な方策の1つといえる。

さらに、住民アンケート調査の対象者について、従来のように住民基本台帳から画一的に無作為抽出するのではなく、当該自治体全体の直近の年齢構成と可能な限り同一となるよう配慮するとともに、回答比率の高い年代の意向を適切に反映できるよう、対象者を抽出した際の住民基本台帳の年齢別人口構成比に基づき、回答結果を補正することも有用な方策の1つと考えられる。

図表3 設問の意図等を明確にした住民アンケート調査票の事例
(施策の実績に対する満足度の解説)

選択肢	選択肢の内容
1 過大	受益者（市民や事業所など）にとっては過大なサービスであり、成果の面でやりすぎだと思う。
2 やや過大	受益者にとってはやや過大なサービスであり、成果の面で少しやりすぎだと思う。
3 ちょうどよい（満足）	受益者に対して適度なサービスが提供されており、成果の面でちょうどよい（満足）と思う。
4 やや不足	受益者に対するサービスがやや不足しており、成果の面で少し足りないと思う。
5 不足	受益者に対するサービスが明らかに不足しており、成果の面でかなり足りないと思う。

おわりに

近年、全国的に多くの自治体では、人口減少と少子高齢化の進展が常態化しつつあるほか、人口が比較的堅調に推移している自治体であっても、その内訳をみると地域間で人口の偏在傾向が拡大していることなどを背景に、行政に対する住民ニーズの多種多様化・複雑化が顕著となっている一方、社会保障関係費の増大に歯止めがかからず、投資余力の一層の低下が大いに懸念されるなど、自治体経営をめぐる状況は、今後ますます厳しさを増していくことは想像に難くない時代に突入している。

このような状況下、各自治体が新たな総合計画の策定を契機に、財源・職員・施設等の限りある行政の経営資源を最適配分し、持続可能な自治体経営を推進していくためには、住民アンケート調査の結果が高い実効性を伴った計画立案等に結び付くエビデンスとして有効活用できるよう、その改善に取り組むことも有用な方策の1つと考えられる。今後も引き続き、筆者は同種・類似業務の研鑽を積むことによって、より有用な改善方策を見出していきたいと考える。

〈既刊テーマ一覧〉

2016 No. 12	<ul style="list-style-type: none"> ● 自治体経営と自覚的フィードバック ● 平衡プロセスの中に存在する原因 ● 原油とアジア経済政策 ● マイナンバーカードを用いた独自サービスを推進するための6つの方策 ● 管理職に今問われるマネジメント力～管理職の行動変化を促す人事部門へ～
2017 No. 1	<ul style="list-style-type: none"> ● 自治体経営のリーダーシップと組織（1） ● 英国離脱とEU圏の行方 ● 韓国経済・米中間題と大統領選挙 ● 世界の自然災害リスクマネジメントにおける日本の役割
2017 No. 2	<ul style="list-style-type: none"> ● 自治体経営のリーダーシップと組織（2） ● 政治の捻じれ ● 渝新欧鉄道と中国戦略 ● 日本版レギュラトリー・サンドボックスの導入に向けた一考察（1） —利用者保護及びモニタリングの視点から—
2017 No. 3	<ul style="list-style-type: none"> ● リーダーシップと組織の内部統制 ● 食料加工品の高付加価値化 ● シンガポール産業集積と直接投資 ● 日本版レギュラトリー・サンドボックスの導入に向けた一考察（2） —諸外国のモニタリング及び規制の見直しの視点から—
2017 No. 4	<ul style="list-style-type: none"> ● 地域のプロモーション力 ● 日本とEU間のEPA合意 ● アジア通貨危機の再考 ● 地域における認知症サポート医の活躍に向けて
2017 No. 5	<ul style="list-style-type: none"> ● 政策議論の妥当性と適正性 ● 職務上の不正の構図 ● アジア通貨危機の再考 ● 東京都の排出量取引制度の価格機能の回復に向けた取り組み

政策研究 2017 No.6

2017年9月発行

監修 宮脇 淳（北海道大学法学研究科教授）
 編集・発行 株式会社富士通総研 行政経営グループ
 〒105-0022 東京都港区海岸1-16-1
 電話 03-5401-8396
 MAIL fri-ppp-jimukyoku@dl.jp.fujitsu.com
 URL <http://www.pppnews.org>