

政策研究

POLICY RESEARCH

2017 No. 8 (2017年11月号)

- レポート:政策論説 第三セクターと損失補償契約・・・北海道日高町・・・
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 行政評価の現状
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 新 TPP 合意の意義
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
 - レポート:事例研究 政策形成過程における
市民ワークショップの問題点と解決の方向性
藤原 律子 (株式会社富士通総研 行政経営グループ)
-

はじめに

地方創生・地域活性化等の取組みが拡大する中で第三セクターの活用が再び増加している。第三セクターは、地方自治体と民間企業が出資等を共同して行い、1980年代以降、運送・運輸、物販、観光施設や宿泊等幅広い領域で本格的に展開されてきた事業経営形態である。90年代のバブル崩壊以降、第三セクターの経営破たんが増加し、その見直しが政策的・制度的に行われ、事業整理や経営問題の改善等も進められてきた。その中で、残された大きな問題として「損失補償契約」の自治体経営としての適正性の問題がある。

第三セクター自体の事業経営形態に決定的な問題があるのではない。第三セクターの経営ガバナンスにおいて行政と民間の連携における責任の所在や役割分担を不明確にする要素が組み込まれた場合、深刻なリスクの存在となり最終的に地方自治体の大きな負担として顕在化する危険性を抱える。その大きな存在が損失補償契約である。こうした潜在的リスクを認識し、事業展開や損失補償契約締結の是非を最終的に判断するのが議会である。すでに、本フォーラム PPP ニュースで紹介したように、北海道日高町の三セク損失補償契約に関して議会が否定的判断を行い、事業の清算に進みつつある。地方自治体の財政力や人的資源に限られる中で、地域活性化等形式的な名目、あるいは期待感だけで事業の是非を判断するのではなく、多くのリスクを抱えながら損失補償契約という形態で地方自治体が最終的な責任をすべて負いつつ展開すべき事業であるか否か慎重に判断しなければならない。

1. 株式会社日高アグリ問題

(1) 損失補償契約

損失補償契約は、地方自治体と金融機関の間で結ばれる私的契約であり、地方自治体が出資した第三セクターなどが発生させた損失について、地方自治体が広範に補償する内容である。総務省自治財政局が第三セクターなどで展開される同契約に対して原則行わないことなどを求める一方で、地方自治体の事業展開の資金調達では重要な選択肢として残り続けている。本来、地方自治体の事業に対して、公益性の有無・程度を行政・議会が判断し、融資を受ける場合は金融機関の融資審査が事業性を判断し、両者が肯定的に認められる場合、事業展開が可能となる。しかし、損失補償の存在は、事業性の判断を実質的に空洞化させ、事業性判断からの財政規律に対する抑制力がなくなることで、公益性判断を極めて甘くする要因となる。これにより、本来は事業としては継続困難な案件についても資金調達を可能にし、最終的に地方自治体が多くを負担を担う結果も生じさせている。

(2) 日高アグリ

本フォーラム PPP ニュースでも紹介した農作物の栽培・販売を業務とする北海道日高町三セク「株式会社日高アグリ」は、経営悪化により清算手続きに向けた取組みが進められている。日高アグリは、2013年に設立されており、日高町 60%、燃料販売業務の会津日石販売（福島県会津若松市）25%、生薬販売業務の長江（東京都中央区）10%、土木業の橋興（愛媛県松山市）3%、薬草栽培業務の純緑農業（愛媛県松山市）2%の出資で構成される第三セクターである。日高町は株式の半数を保有し、当該第三セクター経営を担うものの、株式会社形態であることから出資した範囲内の有限責任を負うことを基本とする、しかし、展開する事業の収益性水準が必ずしも民間融資としてのレベルに達していない場合、金融機関は融資返済の担保として株主である日高町に返済等損失を補償することを明確に約束する契約を締結する。それが、損失補償契約である。日高アグリは、地元金融機関から約1億3千万円を借入れ、全額に対し日高町の損失補償契約が締結されていた。同損失補償契約は、2014年7月町議会で同社への融資額8000万円に対する損失補償契約として締結が承認されたものである。その後、経営見

通しや商品たる農作物の収穫見通しの下方修正が続き、2016年5月には「日高の甘草茶」を販売したものの経営改善には結びついていない状況にある。

主な業務は、カンゾウ（甘草）栽培事業である。カンゾウは、マメ科植物で漢方薬として薬効が指摘されている。これまで同会社は22万を超える株の植付けによる企業投資を続けたものの生育が不良で、2016年度には加工品販売で約4000万円の売上を見込んだのに対し、最終的売上額は約550万円にとどまっている。このため、2016年3月に返済期限となる450万円の資金繰りが立たず、町議会の反対も大きかったため町による損失補償を諦め、会社として融資を受けて返済を行う状況に至っている。今年9月の借入金返済期限でも資金繰りの目途も立たず、9月末と10月に相次いで、補助金を支出し借入金の返済を肩代わりする議案を提出しているものの町議会で否決となった。こうした審議の過程では、会社清算の費用負担も課題となり町議会との議論が先鋭化していた。

2. 損失補償契約の法的位置づけと政策としての妥当性判断

損失補償契約に関しては、2000年代に入り、地方自治体としての契約の有効性問題がいくつもの裁判で議論展開されてきた。同契約については東京高裁（2010.8.30、原審事件番号平成21（行政コ）298）で違法判決、そして同事件の上告審である最高裁判決破棄自判（2011.10.27、事件番号平成22（行政ツ）463）によって適法とする司法判断が示され一応の法的整理がなされた。

最高裁判決は損失補償契約について、財政援助制限法3条の類推適用により直ちに違法、無効となる場合があると解することは、公法上の規制法規としての当該規定の性質、地方自治法などにおける保証と損失補償の法文上の区別を踏まえた当該規定の文言の分離、保証と損失補償を各別に規律の対象とする財政援助制限法及び地方財政法など関係法律の立法又は改正の経緯、地方自治の本旨に沿った議会による公益性の審査の意義及び性格、同条ただし書所定の総務大臣の指定の要否を含む当該規定の適用範囲の明確性の要請などに照らすと相当ではないと判断した。その上で、損失補償契約の適法性及び有効性は、地方自治法232条の2の規定の趣旨などに鑑み、当該契約の締結に係る公益上の必要性に関する当該地方自治体の執行機関の判断にその裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があったか否かで決するべきとしている。

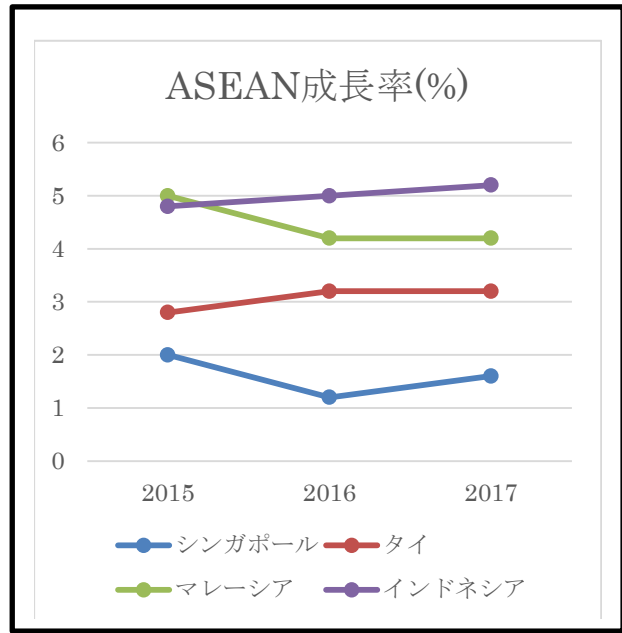
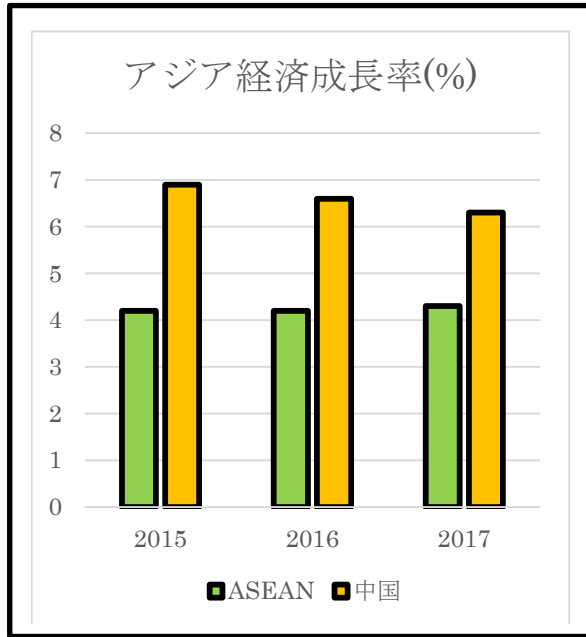
この裁量権の範囲の逸脱又は濫用の判断は、地方自治体の執行部や議会が第三セクターとして事業展開することに対して政策としての妥当性を担保して判断したかが重要なポイントになる。政策の妥当性とは何か。それは、第三セクターの事業について、リスクも含めて事前にどこまで適切に把握し議論し決定したか説明責任を負うことである。単に、地域政策としての価値判断ではなく、エビデンスに基づく根拠をリスク要因も含めて共有し判断したかの視点である。この点に関して、今回の日高町議会の議論は、問題提起する結果となっている。地方自治体の執行部の裁量権に関して、妥当性・適正性に乏しい財政情報であることを認識し意思決定した場合、政策意思決定の結論ではなく決定プロセスに逸脱・乱用あるいは瑕疵を認定することをどう考えるか、また、その際には住民監査請求や情報開示請求との関係も重要な課題となる。2003年12月12日付総務省自治財政局長通知「第三セクターに関する指針の改定」の内容では、損失補償契約を有効とする前提をとりつつ原則として行わない趣旨が提示されていることを踏まえれば、過去の損失補償契約に基づく債務処理を進めるため同契約の法的安定性と適法性を前提としつつも、地方財政の規律面から将来に向けての損失補償契約は「未必の債務」や「不確定の債務」の負担を拡大させる危険性からその問題点を重く認識する必要がある。

行政経営の進化、すなわち、絶え間ない変化は、何によってもたらされるのか。それは、現状に対する自覚的フィードバックを原点とした「創造的批判」である。批判には、根拠となる証拠や議論に基づかない否定的批判(感覚的なダメ出し型批判)と証拠や議論に基づく創造的批判(体系的な提案型批判)がある。主観的な否定的批判は、新たなイメージ形成には結びつかない。創造的批判の視点があって行政経営は進化する。この点で、毎年、展開されている予算編成とは異なる側面を持つ。予算編成を中核とした評価サイクルは、主に事業部局においては財源確保のために、財政部局においては規律を持った財政運営の確保のために両者が主張し合い展開される。しかし、創造的批判を軸とした自覚的フィードバックは、財源確保等の目的ではなく自らの担当政策や事業についてより良いものに進化させるための評価サイクルである。

そこでは、効率性等定量的基準と政治的な利害調整の両極の二者選択的議論ではなく、裁量性に基づく説明責任を軸とした両極の中間的位置づけとしての行政評価制度の意義を検証することが必要となっている。画一的な定量的基準であればそこに裁量権が機能する余地は少なく、一方で政治による利害調整が拡大すれば裁量権が機能する余地が過度に拡大し、説明責任の果たす役割がさらに重くなる。この裁量権、説明責任との位置づけの中で、行政評価をいかに形成するか、そして行政評価を政策の試行錯誤としての進化のための備蓄機能として機能させるかが、今後の行政経営の進化に大きなカギを握ることになる。

今日、多くの地方自治体で展開されている行政評価の実態は、①評価表を作成することが目的になっていて、評価に基づいた見直しが行われていない、②前任者の目標等の数値設定の理由を読み解くことに時間がかかり、評価疲れ、評価自体が目的になる流れとなり、事業の取舍選択や質的な向上の検討がなされていない場合が多い、③評価が予算編成や人事管理等に活用されていない、④評価結果のフィードバックがなく、担当者レベルでは、よりよい施策の立案や効率的かつ効果的な業務改善に繋げることが難しい、⑤評価指標の設定が難しい、⑥毎年同じ評価になっていて形骸化している、⑦主旨を理解していないまま、前回のデータを複製している場合がある、⑧日々の業務が忙しく評価を行うことだけが業務となり、PDCA サイクルが確立されず評価の見直しには繋がっていない、⑨職員間で評価が共有されていない、⑩事務事業評価を入力しているのは係長級が多く、一般職員は評価制度の目的を理解していない。また、事業に直接携わっている職員が事業評価していない場合も多く、効果的な評価がなされていない、⑪事業の廃止や縮小を評価しづらい、特に廃止したい事業があっても、担当者レベルでは、事務事業の再編・整理について、問題提起しにくくなっている、⑫住民に周知されていない、⑬人件費が事業に対してかけた純粋な数値となっていない、⑭選挙事務、水防、説明会、研修等も、事業の評価に含めてしまっているため、その事業における純粋な人件費になっていない等、実践面での課題を抱える場合が少なくない。

こうした実態を踏まえ行政評価をより良い質に進化させることが、働き方改革の面からも重要となっている。総合計画の実効性向上に資する全体最適の機能を発揮できる PDCA サイクルを構築・運用するための必要条件は二つである。第1は PDCA サイクルの Check (分析・評価) のための施策評価制度の構築・運用、第2は評価結果が計画の見直し(計画に位置づけられた施策・事業の見直し)及び連動する経営資源の見直し(とくに予算の見直し)に直接的に反映される制度の構築・運用である。この2つの条件の一体的確保が重要である。また、行政評価を「評価」、すなわちよし悪しを判断する機能に止めるのではなく、政策等に関する新たな発想を備蓄する機能を組み込むことも選択肢となる。



(資料)北大宮脇研究室マクロモデルで試算。(注)2015年・16年実績、17年予測。実質値。

2017年のアジア経済は、公的部門が下支えしつつも減速が続く中国経済の一方で、米国経済の回復基調を受けて ASEAN が全体として堅調な動向を辿ってきた。ただし、米国トランプ政権の経済政策が保守主義を強め、世界経済の自由貿易主義が大きく歪む危機感が根底に存在し、自由経済を前提に成長してきたシンガポールはもちろんのこと、インドネシアやマレーシアなど程度の差はあっても、ASEAN 全体の成長率を押下げる要因がリスク要因として存在している。また、2017年は EU でも大統領選挙や総選挙が続き、加えて英国の EU 離脱の具体化、スペイン問題等政治的課題が累積し、堅調な経済動向を背景に以前より落ち着きは取り戻しているものの、EU 全体の世界経済への政策的対応もリスク要因となる。

こうした不安定な経済情勢の中、2017年1月にトランプ政権の下で離脱した米国を除いた形で TPP (環太平洋パートナーシップ協定) の合意に向けた協議が署名国間で進められてきた。紆余曲折を経たものの、11月11日に NAFTA 交渉が絡んで難しい立場にあったカナダを含む11か国で最終合意に至り、新たな名称の「包括的及び先進的な環太平洋パートナーシップ協定」として成立した。この合意内容では、従来の TPP 内容のうち政府調達関連、投資許可、知的財産権関連等20項目が凍結となったものの、経済の一層の自由化に向けた取組みとしては一部を除いて従来同様の水準で維持されており、合意に至ったことは政治的な意義も大きい。今後は、合意内容に関する署名・発効を早期に実現する努力を積み重ねると同時に、自由経済を維持・充実させる中で米国との関係を如何に再構築するかが課題となる。今回の合意で世界の GDP の36%、貿易の26%を占める経済圏形成の可能性が生まれている。このことが世界の経済ルールに将来与える影響が注目される。

様々な課題を抱えているものの、今回の合意はアジア経済に対して高い自由度を有する自由貿易協定に対して新興国も含めた合意が形成された点も含め、アジア・太平洋地域に高水準の自由経済ルールを形成する土台となると同時に、国際的分業体制が進む中でサプライチェーンリスクに対処するための新たな戦略基盤ともなる。当然に今回の展開は、日本企業にとって新たな市場や事業展開基盤となる。そして、今回の合意の流れには、貿易赤字の削減を柱に保守主義を強める米国に対して、新たな枠組み形成による対抗的措置の必要性が強く意識されている点にも注目する必要がある。

1. 総合計画策定における住民ワークショップの現状と問題認識

(1) 住民ワークショップの現状

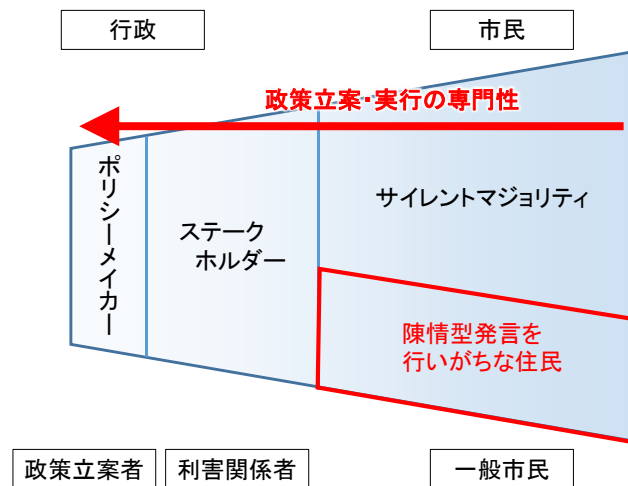
自治体における各種の行政計画、特に総合計画策定時においては、住民ワークショップがしばしば活用される。ほとんどの場合、住民向けアンケート調査、パブリックコメント等が併用され、政策形成プロセスにおける住民参加の一手法として用いられている。しかし、住民ワークショップについて、行政側・住民側それぞれが満足を得られるケースは多くなく、むしろ双方に負担感が大きいように感じられる場合も多い。

政策立案のプロフェッショナルである自治体職員と一般の住民では専門性や知識のギャップが大きく、ワークショップの準備・開催を担当する自治体職員がこのギャップを埋める役割を担うが、その負担は高い。また、住民、特に仕事を持つ社会人が複数回、夜間や休日にわたる会議に参加することも容易ではない。しかしそうした手間をかけてまで実現するワークショップにも関わらず満足が得られないとすればなぜか、また、これを改善する方策について考察する。

(2) 問題認識

まず、自治体（職員側）の感じる不満・負担は何から来るのか。ワークショップを進める上で必要な住民側の専門性・知識の不足やこれをカバーする作業（例.政策の現況をわかりやすくかつコンパクトにレクチャーする等）以上に負担感をもたらしているのは、ワークショップ参加者のうちいわゆる「声の大きい」住民、あるいは準利害関係者に当たるような住民が、行政への不満や要望のみに偏った意見を述べる「陳情型」発言と考えられる。また参加者を一般公募した場合に「陳情型」のメンバーばかりに偏りがちであることも、職員の心理的負担を増している。

図表 住民参加をめぐる全体的構図



出典：「政策形成過程における住民参加のあり方に関する調査研究」

(平成 26 年 3 月、一般財団法人地方自治研究機構) の図に FRI が一部加筆

一方で住民側も、ワークショップの目的や議論した結果がどのように活用・反映されるのかわからなかったり、漠然とした形で意見を求められたりすると、特に議論に慣れていない場合には陳情型の発言が出やすくなる。陳情型発言をするとフィードバックを求める心理も強く働き、「要望したのに実現されない」という不満を抱くことになる。自治体側・住民側がお互いに求めるものが食い違う不幸な構図となっている。

また、利害関係者や声の大きい住民の声は住民ワークショップ参加の如何を問わず自治体に届く機会があり得るが、いわゆるサイレントマジョリティの声は届きづらい。住民ワークショップはこうしたサイレントマジョリティの意見にこそリーチすることが望ましいが、住民の専門性や知識の不足を補い、こまやかに住民の意見を収集しようとするればするほど、ワークショップの回数や時間は増大する。つまりサイレントマジョリティにとっての住民参加への参加コストというハードルが上がってしまい、ほしいターゲットの意見ほど手に入らないというジレンマも抱えている。

2. 住民ワークショップの目的

政策形成過程における住民ワークショップの目的を次のとおり整理する。

一つは、サービス受益者としての住民から行政サービスについての「意見収集」である。行政が一方的にサービスを提供するだけでは高度化・複雑化する行政ニーズに答えられなくなっている。サービス受益者の意見を適時・適切にフィードバックすることによって、サービス提供側からでは把握しづらい最新の具体的なニーズや課題が明らかになることが期待される。

もう一つは「相互理解による学習」である。自治体職員側が住民の感じているニーズや問題点を理解得ることは述べた。一方住民は行政のしくみや政策について詳しくないことが大半であり、特に年齢・家族構成や居住地域等の属性により自分が享受していない行政サービスについては知見が乏しいが、住民ワークショップで一定のテーマについて自治体職員やワークショップメンバーと意見交換することによって、行政サービスやその提供のしくみ、自治体職員がどのようなプロセスや考え方で政策を立案実行するのか等の情報に触れることができる。これは単に理解し知識を深めるだけでなく、民間事業者やNPO・住民そのものも含めた幅広い形での、行政サービスの担い手やその候補を育成する端緒でもある。

しかし「合意形成」については（一般にワークショップの効果の一つとされることが多いが）、政策形成過程における住民ワークショップの目的としては当てはまらないと考える。もちろんテーマに沿って話し合う中での意見を整理し、その情報が一般的なのか特殊なのか、軽重の判断やその場の意見に関する合意等は必要であり、前述の目的「意見収集」「相互学習」のためにも行われるべきだが、住民ワークショップのメンバーは住民という母集団全体を代表していない。住民はあくまで個々人の関心に基づいてワークショップに参加しているのであり、代表性を有しないメンバー間での合意を形成することの意味は薄い。

なお、主権者としての住民という側面からすれば、政策は自治体職員＝専門家に任せず住民自身が自己決定することが望ましい、また住民の権利でもあるという考え方もある。しかし行政サービスに限らずあらゆるサービスの外部化が進む中で、住民による政策自己決定の意義を否定するものではないがやや教条的な動機付けであり、少なくとも現在の国内の多くの自治体の状況には馴染みにくいように思われる。

3. 解決の方向性

前述のような問題を解決し、住民ワークショップの目的に合致する進め方を検討する。

まず陳情型の意見や参加者を回避する方策である。具体的には参加者募集時にワークショップの目的とそこで求める意見を明確に示し、可能であれば参加希望理由を短文でもよいので提出して頂くことが望ましい。幅広く多様な層が来やすいように抽象的で耳当たりのよい表現でハードルを下げておくのではなく、求める意見・参加者を限定し、ワークショップで収集した意見の扱い方についても要望を受けて採否を判断する形態ではないことを明示する。こうしたやり方で参加人数が減少する可能性もあるが、陳情型の参加者は周囲の参加者までも陳情型にシフトさせ冷静な議論を妨げる弊害が大きいいため、議論の生産性向上や職員の負荷軽減を重視すべきと考える。ただし「市長へのご意見箱」や専用メールアドレス等、陳情型の意見に対しても専用の受け皿が準備され、意見に対するレスポンス方法が明示されていることは無論である。

次に、意見の精度を向上させる方策である。これには「①参加者・政策テーマを限定」「②当該自治体についての適切な情報提供」「③取組への優先順位付与」「④市民・事業者の役割の検討」が考えられる。

「①参加者・政策テーマを限定」であるが、当事者以外の住民の意見は不確かな伝聞や報道の影響を排除できず、テンポラリーなアイデアに留まることも多い。防災など幅広い住民が受益する政策よりも、例えば子育て政策に関しては育児中の世代に、再開発については当該地域周辺の居住者に限った議論の場とするなど、対象とする政策・サービス・受益者を絞り込んだ議論を行う場として設計することで、より精度の高い意見が期待できる。当然、ワークショップでとりあげる政策テーマも、当該自治体が抱える重要課題に対応するテーマのうち、参加する当事者に対応するものに限定することが必要である。

「②当該自治体についての適切な情報提供」では、財政状況や人口動向等の当該自治体が置かれている状況やこれを踏まえた当該自治体の重要な政策課題、あるいは自治体で可能な裁量範囲等について、十分に、かつ予備知識がなくても理解できるよう情報提供することが必要である。インターネット上で検索等によって情報を入手する習慣が一般化し、多くの自治体ではホームページ上の市政情報の充実が図られているが、「市政」「政策」「行政計画」等のキーワードそのものが一般にはなじみがないことを踏まえ、インターネット上の市政情報を自ら入手できるような方法についての案内も有効である。

「③取組への優先順位付与」「④市民・事業者の役割の検討」についてだが、費用を含むリソース面から、また法的制約や活動すべきドメインの面から、自治体が単独で行える取組には自ずと限界がある。この限界があることそのものを参加者に理解・認識してもらうと共に、意見収集を踏まえて政策・施策・事業案を検討するフェイズでは取り組むべき優先順位付けや政策・施策・事業案の実施において市民・事業者が果たすべき役割についても必ず検討してもらう。これによって政策・施策・事業の実現性・具体性が高まると共に、将来的には「陳情」するばかりでない、自治体が協働し得る民の担い手候補の育成にもつながる。

最後に、サイレントマジョリティの意見についての考え方について述べる。前述したようにサイレントマジョリティは参加コストが高くなればなるほど住民参加から遠ざかってしまい、極論を言えばシングルイシューを問う住民投票ほどの低参加コストでないと参加促進は難しいとも考えられる。そうであればサイレントマジョリティの意見は、多くの自治体で既に併用されている住民アンケートのみで収集すると判断するのも一案と考えられる。

〈既刊テーマ一覧〉

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
2017 No. 6	<ul style="list-style-type: none"> ● 公会計改革の意義① ● 地方自治体のナッジ政策 ● アジアからの訪日外客の動向 ● 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～
2017 No. 7	<ul style="list-style-type: none"> ● 公会計改革の意義② ● 自治体間競争の本質 ● 中国商業銀行の不良債権動向 ● 地方自治体における民間委託化検討の観点 —「人件費」の考え方と費用削減効果算出の際の留意点—

政策研究 2017 No. 8

2017年11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>