

政策研究

POLICY RESEARCH

2014 No.7 (2014年10月号)

- レポート:政策論説 職員構成の変化とメタノイック組織
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 影響力の高い政策のジレンマ
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 アジア新興国経済と米国金融緩和政策
宮脇 淳(北海道大学法学研究科教授)
- レポート:事例研究 地方公共団体の行政計画における戦略の重要性
佐々木 央(株式会社富士通総研 公共事業部)
- 事例研究 フランスの文化芸術関係の消費税軽減税率
～軽減税率にみられるフランスの文化芸術振興戦略～
辻 宏子(株式会社富士通総研 公共事業部)
- レポート:政策解説【医療・介護】 2025年における地域医療・介護提供体制の
最適化に向けた制度改革の動向
赤田 啓伍(株式会社富士通総研 公共事業部)

「スコットランド独立問題の今後(2)」は、2014年12月号で掲載します。

1. はじめに

地域の人口問題と同様に、行政組織の職員の年齢構成の今後の変化とそれに伴う機能構造の再構築、人材育成の再生が重要な課題となっている。戦後、右肩上がりの中で拡大した行政組織は、1980年代以降の行財政改革の中で職員数削減等への取組みが本格化し、とくに2000年代に入ってから採用抑制等で年齢階層別の職員構成で若年層が少ない縮小型になっているケースが少なくない。しかし、足元の団塊世代の大量退職、そして20年後から徐々に本格化する団塊世代ジュニアの大量退職への中期的対応、高齢化や分権に伴う自治体業務の拡大などから、一定の職員数の確保に向け新卒・経験者採用を拡大させる必要性が生じている。すなわち、縮小型から一定の範囲で人員を確保し、公共サービスの外部化等に対応しながら行政機能を持続させる構図である。

その際に第1に問題となるのは、新卒等新人採用の質的变化である。若年層の人口減の中で人数的に若い労働力を確保するため、採用試験の簡素化・多様化等への取組みが進みつつあり、従来の画一型の試験内容や試験実施体制の見直しが一層喫緊の課題となっている。

第2の問題は、安定型への移行の中での人材育成・再生の必要性である。採用試験の簡素化・多様化は、採用する側の評価能力の再構築が求められるほか、経験の伝承と環境変化に伴う政策創造力の形成に向けた組織内でのOJT機能の再生、とくに、自治体業務の拡大による事務事業単位での専門化・分業化された資質形成に加え、自治体全体の視点から政策形成や経営戦略等を担う資質の育成が重要となっている。とくに、小規模自治体では以上の人材育成等単独で行うこと自体に限界があり、研修に加え市町村等の連携による調査企画機能の形成も重要となる段階を迎えている。以下では、多様化する人材への資質育成に対するリーダーシップの機能を整理する。

2. モティベーション

人がモチベーションを持って活動する要素としては、第1に自分達の組織内で個人として評価されていると感じること、第2に組織や地域等にとって意義のある明確なプロジェクトや任務が与えられていること、第3にプロジェクトについて結論まで追及する自律性を持ちつつ、他のメンバーや他の部局との明確で開放的なコミュニケーションを形成し、プロジェクト内で創造的資源を用いて成長、学習していると感じていること、第4に成功に見合った報酬を受け取っていると感じること、などが上げられる。これらの要素について全てを満たすことは困難でも、活力あふれる組織や地域に発展させるためには、以上の要素をより多く、より強く形成し、組織や地域を通じて自ら磨こうと努める環境を形成することが重要である。

人のモチベーションを高めるには、第1に組織又は地域の存在意義や目的を明確に表明することが当然に必要となる。その上で第2に、組織や地域の存在意義の充実、集団で行われるものであり、首長等リーダーの単独の仕事ではないことを示し、組織や地域が社会全体に対して持つ価値の共有を図ることが必要となる。そして、自治体の活力あふれた活動を促進するためには、地域の価値や存在意義を

文言以上のものであると位置づけ、使命を達成することが個々人のキャリアの発達に結びつく仕組みを形成しなければならない。とくに、組織の人材が多様化すれば以上の点は一層重要となる。

価値観形成は、選択、注意、努力を導く行動上の前提条件であり、組織の文化を形成する「信念」とも言える。価値観を共有し信念を形成することは、リーダー1人で担うべきものではない。信念形成の力は、一般職員等のフォロワーは持っていないと見るべきではなく、リーダーとフォロワーが信念形成を協働することで、組織や地域自体も個人と同様に信念を持つことが可能となる。それが、組織や地域の風土や文化を形成する。こうした信念形成において、リーダーとフォロワーを結びつける中間管理職層の役割はとくに重要である。活力にあふれた集団を育成するには、中間管理層に最良のものを期待し、彼らが進歩し、やり直し、そこで働く人々を評価する姿勢を促進することが重要となる。

(1) 学習の開放性

組織や地域の信念を共有した活力ある集団にしていく上での最大の障害は、個々人が良いアイデアを持っているか又は状況を変えることができる何かを知っているのに、他の人々や組織、地域が全体として「聞くことを望まない」という体質である。環境の変化を認識せず、自らの枠組みを固定的に意識することで、新たな思考や環境変化への認識等を排除する体質となる。とくに、行政機関の場合、当初予定した計画や先例に囚われやすいため、積極的に環境変化や揺れを受け入れ、自らの学習姿勢を積極的に開放する個々人、組織、地域の形勢が必要となる。継続的に成長し、変化し、適応し、新しいことを学ぶことが持続性を担保することになり、これが実現しない場合、組織や地域の活力は低下する。

一方で活力ある状態にする最大の要因は、組織や地域を真に動かす特別な挑戦又は刺激的なアイデアである。多くの職員や中間管理職層は、外的な報酬や地位よりも仕事への挑戦や創造性により強く動機づけを行う傾向が強い。しかし、こうした学習の開放に基づく動機づけが機能していない場合、公務員組織のように身分が安定的な組織ほど現状維持姿勢や環境変化に無意識となる体質を強めやすい。

成功する人事戦略では、リスクや間違いを犯すことを成功の本質的部分であると見なす。組織や地域における学習的な風土は、1人1人が次の創造性の資源であると理解され、従業員の誰もが評価されるような風土を意味する。問題が生じた時に1人1人やひとつの部門に問題を押しやるのではなく、いくつかのグループがそれを異なった立場や視点から眺める仕組みを形成することが有用である。また、悪いニュースを予期し耳を傾けようとする自発的な意識も必要であり、悪いニュースを他に転嫁し自らの問題としない姿勢は、組織全体としての思い込みを深刻化し創造性を奪う結果となる。積極的に悪い情報に耳を傾ける姿勢は、組織に閉じこめられた創造へのエネルギーを解放する機能を果たす。それは、仕事上あったら良いと思うことについて考え、それを実現するために冒すことのできるいくつかのリスクを明確にすることでもある。

(2) 直感力

学習の開放、そして、組織に閉じ込められた創造へのエネルギーを解放する訓練を促進するには、さらに「直観」を重視する姿勢が必要である。直観は、如何なる状況においても可能性を認識し得る唯一の方法である。とくに、直観的な認識が政策等の端緒となることは、組織や地域の政策形成において多く見られる手法である。直観を養うための技術は、観察力と分析力を導くことで形成される。直観は単なる思いつきではなく、合理的で演繹的なデータの拡大・蓄積であり、合理主義においてもこれを拒絶する理由はない。このため、直観は、創造性を基盤とする組織を形成するには重要な要素であり、新しい方向を生み出すブレイクスルーの要因となる。ただし、直観を活用するには、「リスクや間違いを犯

すことが成功の本質的部分」であると見なす姿勢が必要であり、同時に直観に溺れることなく検証する力が不可欠である。直観は、あらゆる創造に用いる道具である。ビジョンを形成し、正当化し、人々の間に感情移入と調和を打ち立てる重要な要素として位置づけられる。しかし、それと同時に、直観と合理性を互いに補うために分析的発想の向上が必要である。観察力と分析力を基礎に直観を導き、分析によって本能的洞察を検証する努力が必要である。

(3) コミットメント力

加えて、直観を尊重する場合、通常以上に「コミットメント」、すなわち、「人が逆境や予期していなかった障害の発生にもかかわらず、何かを起こすためにやり通す姿勢」が必要となる。コミットメントを継続し充実させるには、活力あふれるリーダーによるビジョンへの専心の姿勢が必要であり、継続的に周囲にビジョンを表明し、その過程で、ビジョンを他の人々の資源に位置づけるように拡充することが必要であり、そこでは組織や地域の「理想」の明確化と共有が不可欠となる。この共有が形成された時に、プロジェクトはその組織や地域全体のコミットメントを形成する要素となる。さらに、コミットメントのもうひとつの機能は、「後退や不満への対応」を如何に行うかである。コミットメントが充実している場合、退却したり諦めたりはしないが、再考し継続するか、あるいは代替案を探索する姿勢は必要であり、闇雲に進めたり課題を回避するのではなく、課題が起こることを知り、課題を克服すべき挑戦と見なす体力が必要となる。

コミットメントの充実の最も重要な要因は、個人的な行動計画を創り上げることであり、この点はリーダーたる首長及び組織にとっても必要な点である。したがって、自治体全体の総合計画に止まることなく、職員や住民がその計画に如何にコミットメントするかの計画・工程の共有が必要である。挑戦しない組織や地域は、自らの体力を無意識の中で劣化させ、最終的には衰退の結果を招く。活力にあふれたコミットメントとなることで個人の潜在能力を組織が活用できる可能性が高まるのである。

3. メタノイック組織

以上のコミットメントを形成するには、メタノイックな組織の構築が必要である。「人々は1人では無力な存在だから共に生きていかなければならない」という個人的・集合的な信念に基づき、根本的な変革を通して自分達の未来を創造し運命を形成する集団」のことを「メタノイック」な組織と言う。メタノイックな組織で保持するビジョンは、各人の最高の理想やコミットメントの価値を体現したものである。メタノイック組織のリーダーシップは、個人的な支配によって組織を統治するのではなく、自らの人間性を発展させることにある。そこでのリーダーは、集団としてのビジョンを支援し、それを成し遂げるために他の人々と団結して働く能力を持つ必要がある。メタノイックな組織におけるリーダーシップを機能させるには、第1に、リーダーは組織のビジョンの管理人又は執事であること、第2にリーダーは他の人々が望むものを創造するために、彼らを励まし、指導すること、第3にリーダーは構造の創始者であることの意識が必要となる。

(1) 糸から布

メタノイック組織においてリーダーに求められる第1の機能は、個人的な意識という多くの糸を集団としての大きな布に編み上げる役割である。従来においては、フォロワーは、リーダーが自分達のために組織のビジョンを定義してくれることを期待し、組織のビジョンを一方的に創り上げ、それに対してメンバーのコミットメントを得て、自分自身と他の人々を、勇気を持って支えることがリーダーの仕事

であると従来は考えられる傾向が強かった。しかし、こうした従来型のリーダーシップには、固有の弱点が存在する。それは、リーダーが組織のビジョンの単独の創造者である時、メンバーが未来を心に描く能力が退化すること、1人1人のリーダーによって作成されたビジョンが固定化され、動かせない限り、個人のメンバーの側における選択、所有、イニシアティブの如何なる顕著な動きも事実上排除されることである。

メタノイック組織では、ビジョンを打ち立てるのではなく、組織のメンバーが各々活発にビジョンに取り組む状況を生み出すことが重要であり、表面化するかもしれない創造的議論を抑圧するよりも、むしろ育てるような方法で管理することが求められる。そこでは、集団的なビジョンづくりのプロセスを進化させていくために、他人の参入を認めることのモデルづくりが必要となる。集団的行動の欠如は、創造性をも奪う結果となる。学習そして議論が集団として形成されることにより、そこから出現する新しいビジョンは、リーダーや他のメンバーが完全にコミットできるビジョンとして残ることになる。

メタノイック組織とそこで展開される協働のプロセスでは、人々が自由に自分の生活エネルギーを集団的な望ましい結果にコミットする状態を生み出し、メタノイック組織のリーダーは、集団的なビジョンの触媒役として大きな役割を担うことになる。

(2) 創造性の発揮

メタノイック組織におけるリーダーシップの第2の機能は、他の人々に彼ら自身の創造的な力をフルに発揮させることであり、他の人々にとって真に重要なものを決定させ、彼らが自ら求める存在になれるようコミットするのを助けることにある。

行政機関も含め通常の組織では、人々が望む最良でかつ存在し得る唯一の方法は追従方法である。先例や従来の手法の踏襲である。メタノイック組織では、こうした追従方法は不適當であり、追従でなく参画を求めることが重要となる。参画とは、リーダー自身と他の人々のために、ビジョンの図を心に描くことであり、各人に個人的なビジョンを持たせるように勇気づけ、そのビジョンに自分をコミットさせ、真に望むものを創造するように彼らを指導することにある。従来 of 追従方法では、フォロワーは責任感、コミットメント、献身、決心、動機づけ、忍耐等一定の資質に欠けやすく、リーダーはフォロワーに、従来からの地の組に何かを付け加えることで漸次的に質を成長させることに注力してきた。しかし、リーダーは全員がコミットできる集団としてのビジョンをメンバーから引き出すことで、人々を有機的に一体化させる環境を創造することが必要となる。有機的の一体化は、人々がある共通の目的に集中し、ある意味で彼ら自身の個人的ビジョンも達成すると見なした時発生する。

(3) 組織創造

メタノイック組織におけるリーダーの第3の機能は、望ましい結果を創造することに役立つ組織を創り出すことである。ビジョンに向かって個人的エネルギーを伝える構造を創造するばかりでなく、全員のエネルギーを全員がコミットする方向に伝えていくような構造をも創造する必要がある。創造的組織に求められる構造要素としては、階層構造、報酬構造、目標構造、信念構造、価値構造、規範構造、情報の入手と流れの構造、組織において起こる物理的の過程構造などがあり、これらに学習の開放性、直観力、コミットメント力を数多く組み込んだ組織は、創造に対して自動的に作動する。このため、ビジョンを形成し、その表出を育成するための構造と過程を意識的に発展させる機能に時間と配慮の多くを費やすことが可能となる。構造的要素は、内部のグループや他のグループの要素と相互に作用し合いながら、場合によっては、互いに反駁し、対立する可能性を有している。しかし、こうしたことは極めて健

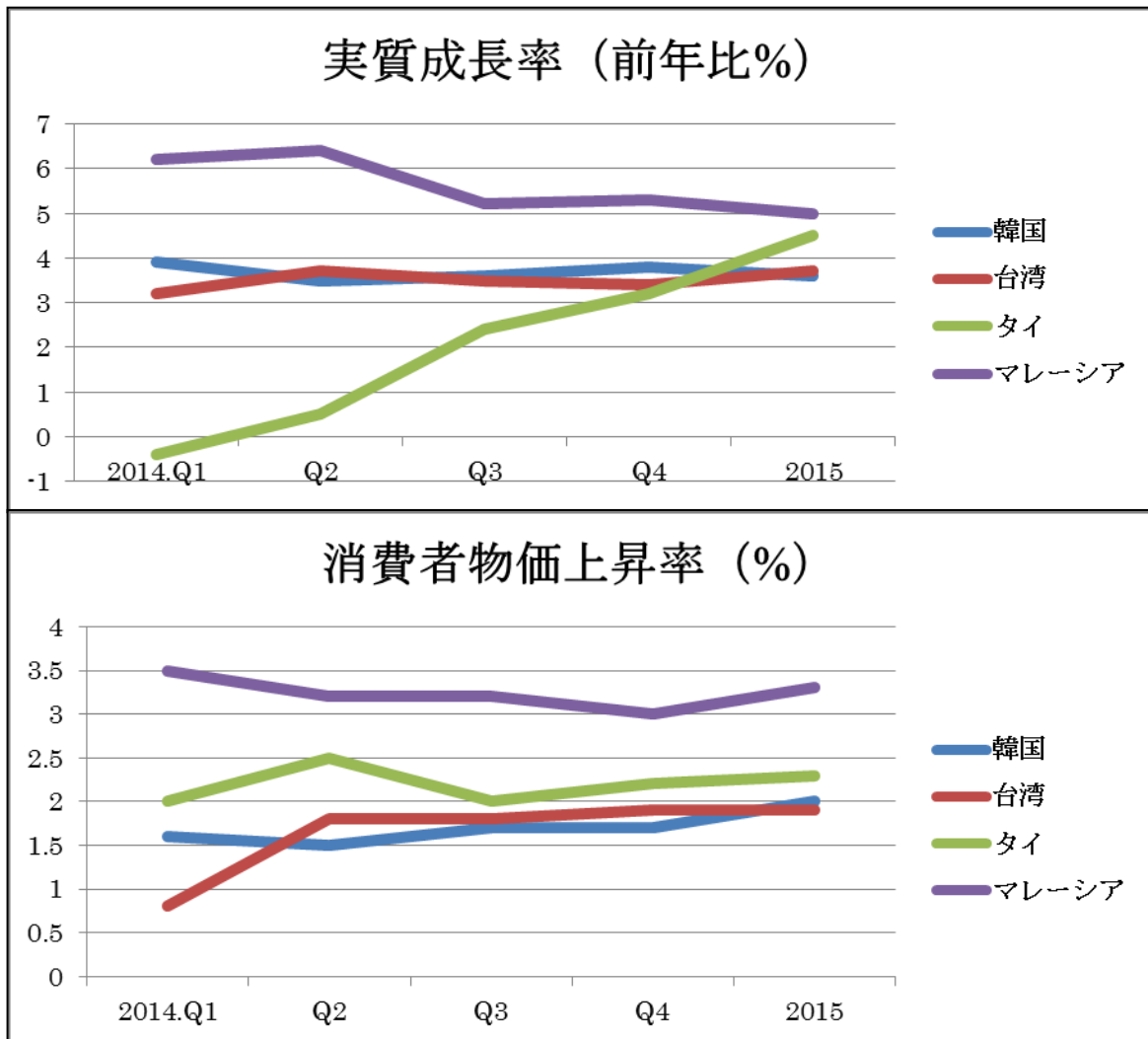
康的な状況といえる。ただし、組織全体の大きな目標を認める限りにおいて有効なものであり、認識の一致がなければ望ましくない結果をもたらす点には留意すべきである。

以上の組織的構成要素の形成は、リーダーシップにおいて無視されやすい側面を持っているものの、成果に決定的な影響を与える要素であり、重要なリーダーシップの機能と言える。最も理想的な組織は、集団的なビジョンの創造を促進するように設計された組織であり、全員が成果を生む方向に向けて創造的エネルギーを伝えるべくコミットする組織である。

高い影響力を持つ政策の実現ほど困難性は高く、一時的な影響力に止まる政策ほど実現しやすい。なぜならば、高い影響力を持つ本質的な要因ほど一般的・表面的には分かりづらく、優先度の認識が限定的となりやすい。一方で、一時的な影響力に止まる政策は、表面的に分かりやすいため住民や利害関係者の支持を得やすい。なぜ、高い影響力を持つ政策が一般的に分かりづらいのか。それは、本質的な因果関係ほど、原因と結果の間の時間的、空間的に直接的繋がりを持っていないためである。住民等への分かりやすい説明は必要である。しかし、分かりやすさを重視するあまり、政策の質も一時的な影響のレベルに劣化させたとすれば、そのことは本末転倒である。影響力の高い分かりづらい政策への理解を高めるためには、初めから多くの住民ではなく、一人でも多くの住民に政策への注意を向けってもらうことが重要となる。多くの場合、政策立案では目先の事柄を増強することに注力しやすいのに対して、有能な政策立案者は、長期的な成功をもたらす力学を理解し、その理解を日々の仕事の中に浸透させていることを役割とする。すなわち、政策のシステムの思考の浸透である。

政策思考のシステムのものの見方の最初のステップは、「問題の徴候」と「問題の原因」を明確に区分することである。問題の徴候を操作しようとする努力が、複雑な社会問題においては極めて稀にしか本質的に成功しないことを認識する必要がある。兆候は、影響力が低く持続性にも乏しいものの表面的には認識し易い要因であり、原因とは表面的には認識しづらいものの影響力・持続力が高い要因である。なぜ、原因が兆候に比べて認識しづらいのか。それは、複雑な経済社会における「平衡プロセス」の中に埋没し易いからである。平衡プロセスとは、目標、習慣、地域内の暗黙の規範等に関わる微妙なバランスを意味する。たとえば、地域における暗黙の規範が、政策の目標の達成や成功した政策の定着に重要な影響を及ぼす要因を生むことになる。このため、先進自治体等の取組みを自らの自治体に応用しようとしても必ずしも上手く展開できない理由は、地域によってこの平衡プロセスの構図が異なることによる。とくに、新しい政策は、代替的な目標と暗黙の規範の存在を認識することなく採用されやすい。この場合、従来の目標と暗黙の規範に支えられた評価プロセスにより、新しい政策の有効性が減殺される結果を生み出す。これを克服するため、地域の分野別の目標の有機的な調和を図ることが重要となる。なぜならば、多くの平衡プロセスはひとつの地域でも単独で形成させることはなく、分野別にタテ割りで形成されており、それらの個別の平衡プロセスの実態を共有することに意義がある。

平衡プロセスは、大きく二つの変数、すなわち「構造の規定された要素」と「人間的要素」の相互作用で構成される。このうち、構造の規定された要素には4つの基本原理がある。第1は、構造はゴールに向かう動きを加速するか、妨げるかのどちらかであること。ほとんどのリーダーは、自分自身がその組織の歴史から受け継がれてきた祝福や呪いを伴う構造のもとにおかれていることに気づく。システムに対する急激で明らかな解決法からの取り組みは成功しづらい。構造的な変化をもたらすにうわべの敵の助けでさえも借りる必要がある。第2は、暗黙のルールは明示的なルールに優先することである。多くの組織では、規定された構造と実際に行われていることの間で、大きな矛盾を抱えながら機能していること。第3は、徴候は構造の弱さを示すこと。徴候は、無視・否定されるべきではなく、原因に辿りつく価値ある情報として認識され、注意深く考慮されるべきである。但し、徴候にのみ対応する政策は空虚である。第4は、あらゆる構造はそれ自身、見返りを持つことである。構造へのリーダーシップは、組織目的を実現する方向に導くのに必要となる英知を開発するため実践の支持が必要であり、未来への取り組みであると同時に、秀れて現在における取り組みそのものである。



（資料）各国経済統計と宮脇研究室マクロ経済モデルで試算。（注）2014年Q2までは実績値、Q3以降はモデルによる予測値。

アジア経済は、米国等先進国の緩やかな景気回復による輸出の増加により2014年に入り底堅い動きを続けている。とくにタイ経済は、政治的混乱要因から脱却する傾向を強めており、2014年は急速に改善している。アジア経済に大きな影響を与える中国経済についても、成長率の大幅な上昇は中国政府の構造改革優先の姿勢から期待できないものの、2015年に向けて7-8%の安定した成長が続くことが見込まれる。こうした中で、政策的なリスク要因として挙げられるのが、米国の金融緩和政策の行方である。実態面からは米国経済が回復力を強めることがアジア経済にとって輸出を増加させる要因となるものの、一方で米国の金融緩和の出口政策の本格化を加速させる要因ともなる。量的緩和政策の終了に向けたスピードの加速は、新興国経済への資金供給の減少に結び付く。そのことは、国によって深度は異なるものの、新興国の資金繰りを窮屈にし、金融・実態両面に影響を与え成長率や政治情勢にも影響を与える。2015年に向けての米国の実体経済の変化と金融緩和政策見直しの関係には留意する必要がある。

株式会社富士通総研 公共事業部 佐々木 央

はじめに

ほとんどの市町村では、行政運営の最上位計画として総合計画を策定している。筆者は、先の拙稿「本格的な地方分権改革時代の総合計画のあり方（問われる地方自治体の覚悟）」（政策研究 2012No.11）を始めとする様々な機会を捉えて、作成することが目的化し策定後は形骸化してきた従来の総合計画から脱却し、経営基盤としての PDCA サイクルの起点に資する総合計画の策定と、それに基づく行政経営確立の重要性を訴えてきた。本稿では、A自治体における戦略策定事例を交えながら、特に市町村における総合計画を始めとする行政計画における戦略の重要性と、その立案のポイントを論じる。

なお、内閣に「まち・ひと・しごと創生本部」が設置され、いわゆる地方創生に向けて今後は、国・地域版の順に総合戦略が策定される予定である。本稿は、特に都道府県と市町村が策定する地域版の総合戦略の策定においても、参考とされることを期待する。

1. 地方公共団体の行政計画の概要と策定のポイント

(1) 地方公共団体における行政計画の概要と問題点

地域の住民や事業者に対して影響の大きい行政活動を担う地方公共団体は、事前に政策・施策等の体系や目標、実施内容としての事業などを定めた行政計画を策定し、いわゆる計画行政として計画に基づき各種事業を実施している。特に市町村では平成 23 年 7 月まで、改正前の地方自治法で「市町村基本構想の策定」が義務づけられていたことから、基本構想・基本計画・実施計画などで構成される総合計画を最上位計画として策定し、その配下に各政策分野で策定する分野別計画を位置づける場合がほとんどである。

各行政計画の法的な位置づけは、平成 23 年地方自治法改正前の市町村基本構想や介護保険事業計画などのように法律で策定が義務づけられている計画や、地球温暖化対策実行計画や食育推進計画などのように策定が努力規定となっている計画など、様々である。また、行政課題の多様化・深刻化に伴い、法令で位置づけられた分野別計画は増加を続けている。この様な中、総合計画の形骸化と同様に、多くの分野別計画でも形骸化につながる問題が拡大している。概要は、以下のとおりである。

【総合計画が形骸化する主な問題点】

- ・ 幅広い行政分野を並列に網羅：優先順位が不明確である
- ・ 計画に規定された内容が抽象的：目的・目標等が不明確である
- ・ つくりっぱなし：進捗状況や達成状況を正しく測定できない
- ・ 経営の不一致：計画内容の財源の裏づけが不十分である
- ・ 執行部門の意識の欠如：政策企画部門の計画と誤解されている

【分野別計画が形骸化する主な問題点】

- ・ 各政策分野に閉じた検討：部分最適の計画にとどまる
- ・ 財源の裏付けや優先順位づけが不十分：実効性が担保されていない
- ・ 国や他の地方公共団体の計画を参考に羅列した施策群・事業群：施策・事業のメニューやインデックスでしかない

本来であれば、最上位計画である総合計画と、その配下に位置づけられる政策分野別計画は、整合性が図られ、実効性を確保しながら一体となって地域の課題解決や将来目標の実現に向けて機能することが望ましいが、現状では各々が個別に大きな問題を抱え、かつ、相互の関係でも大きな問題を抱えている状況にある。

(2) 政策企画型計画としての総合計画の策定のポイント

地方公共団体が策定する多様な行政計画は、様々な視点から分類できる。ここでは、計画の性質によって、政策企画型計画、需要対応型サービス供給計画、個別事業計画の3種類に分類する。

【計画の性質による行政計画の分類】

- ）政策企画型計画：産業振興計画、観光振興計画、都市計画マスタープラン（市町村の都市計画に関する基本的な方針）、男女共同参画計画、生涯学習基本計画、総合計画、など
 - ・政策分野毎に、将来目標や将来像を設定の上、その達成や実現に向けた施策・事業などを立案。
 - ・各自治体の状況や考えに応じて、達成を目指す目標の水準や実現を目指す将来像は様々である。また、目標達成等の方策・シナリオなどは単一ではない。

- ）需要対応型供給処理計画：介護保険事業計画、廃棄物処理計画、上水道事業計画、など
 - ・地域内で発生する公共性の高い行政需要に対して、法令等で地方公共団体が供給や処理を行う必要性が規定されている施策・事業に関する計画。
 - ・将来に向けた需要予測に基づき、必要なサービスの供給や処理ができるように、施設やサービス供給の担い手などを確保する。また、安定的・継続的な供給処理ができるよう、収入・支出に関するシミュレーションを行う。

- ）個別事業計画：都市計画事業に係る計画（市街地再開発事業計画、土地区画整理事業計画、他）、公共施設の整備に係る計画、など
 - ・市街地再開発事業などの都市計画事業や、庁舎や文化芸術建設などの公共施設の整備に関する計画。
 - ・事業の種類や規模に応じて、基本構想、基本計画、基本設計、詳細設計など多段階に渡る計画等が検討・立案される。

上記の性質による分類のうち、）需要対応型供給処理計画は地方公共団体が対応する責務を担っている住民・事業者等の需要に対する計画であり、その実効性は高い。また、）個別事業計画についても、いわゆるハード整備に関する計画で、多段階に渡る計画等の検討・立案過程を通じて、事業の熟度と計画の実効性が高まるとともに、事業着手に向けた事前評価と財源も含めた明示的な意思決定がなされる。一方、）政策企画型計画は、地方公共団体が最も不得意とする計画分類である。すなわち、政策担当部門が該当分野の受益者からの意見・要望を最大限吸い上げ、「実施しないよりはした方がましな施策」を羅列し、一方で企画部門や財政部門、人事部門など、全庁の経営を担う部門の検証が不十分な結果、ガバナンスが欠落した計画となる。そのため、計画推進の前提となる財源の裏付けがない計画となり、多くの場合、政策分野別の施策・事業メニュー例として、絵に描いた餅に留まってしまう。また、総合計画であれば、従来の策定方法では、分野別計画を施策・事業メニュー例とし、既存の施策・

事業を優先的に体系化しホチキス止めした、全庁での施策・事業インデックスに留まってしまふ。

では、今後の政策企画型計画としての総合計画は、いかにあるべきか。筆者は、下記図1に示すとおり、策定時においては、徹底的な分析と、将来に向けた制約条件としての経営資源を踏まえた選択と集中が重要と考える。また、総合計画のあるべき姿として、計画策定時には、短期から長期までの時間軸と政策課題の重要性を組み合わせた政策ポートフォリオの立案や、地域の目指すべき将来目標の明確化、その達成に向けた戦略としてのシナリオ策定、戦術としての施策の具体化、計画推進時にはモニタリングの結果に基づく計画の見直しが重要と考える。

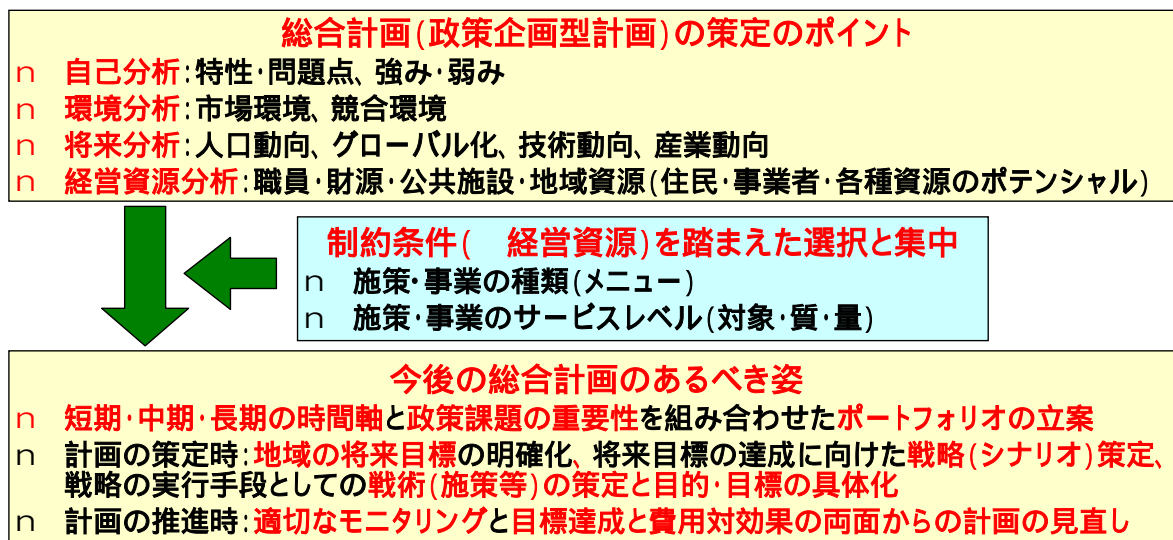


図1 今後の総合計画の策定ポイントとあるべき姿

しかし、総合計画を始めとする政策企画型計画の策定の実態は、多くの問題を抱えている。例えば、策定時において重要な徹底的な分析は、総合計画の策定であれば、政策企画部門が委託業務として発注したコンサルティング会社が「基礎調査」として実施し報告書にとりまとめる場合が多く、その結果を庁内でどの程度活用しているかは不明である。本来であれば、各政策の所管課の職員が、自ら政策立案のために徹底的な分析作業を行い、重要課題の明確化、時間軸を伴った戦略及び戦術の立案に取り組むべきである。しかし、多くの市町村では職員数削減の影響もあり、職員は経常的な業務に忙殺され、本来、職員が担うべき政策立案業務に十分な人員を投入できない環境に追い込まれている。また、計画策定作業におけるワークショップなどに代表される過度・過剰な住民参画の影響で、単なるアイデアや思いつきに基づく提案が総合計画に反映される避けるべき事態も発生している。少なくとも市町村の最上位計画である総合計画の策定においては、首長が選挙で掲げたマニフェストを前提に、自治行政のプロフェッショナルとしての職員がその専門性を最大限に発揮し、最良・最善な政策・施策等に昇華させるべきである。なお、行政計画における住民参画のあり方は、別の機会に論ずる。

2．戦略立案のポイント

将来に向けて財源や職員などの経営資源の制約が厳しくなっていく地方公共団体では、前述のとおり、総合計画をはじめとする政策企画型の行政計画の策定にあたって、特に戦略の立案が重要と考える。以下、筆者が考える戦略立案のポイントをあげる。

(1) 各種データ等に基づく分析と将来予測

特に政策企画型計画の策定においては、現状等の分析を疎かにする場合は散見される。「企画」という字面からアイデア勝負のように誤解するのかもしれない。しかし、筆者は単なるアイデアや思いつきで政策を立案することは、論外と考える。また、他の地域の施策や事業を形式的に模倣することも論外と考える。地域が抱える問題点を解消する場合であっても、地域の長所や強みを一層強化する場合であっても、それらの根本的な要因を探求し、その要因に応じて有効な施策を考えることが、有効性の高い政策企画型計画の基本と考える。

根本的な要因を探求するためには、データに基づく過去から現在までの地域の徹底的な現状分析、過去から現在までのトレンドの延長線上として予想される地域の将来予測、予見しうる社会経済環境の変化に基づく地域の将来予測が極めて重要である。

(2) 将来目標の設定と仮説としての政策に基づく戦略・戦術の立案

(1)の作業を行うことで、将来予測結果に基づき、中長期的に解決すべき地域の重要な課題が明確になる。例えば、これまでのトレンドを放置すると人口減少に歯止めがかからない、市場における競争激化の影響で地域の主要産業の集積度の低迷が見込まれるなど、将来予見しうる大きな問題とそれに基づく解決すべき重要課題が浮き彫りになるはずである。

次に、これらの大きな問題や重要課題を踏まえて、トレンドの延長線上とは異なる地域の将来像・将来目標とその達成時期を設定する。なお、問題や課題を踏まえてどの様な地域を目指すのかは、自動的に解が導き出されるものではないし、多様な価値観を有する住民が総意で決められるものでも無い。筆者は、多様な参考意見は傾聴しつつ、最終的には、選挙によって選ばれた首長と地方行政のプロフェッショナル集団であるはずの市町村行政執行部が一体となって設定することが望ましいと考える。

さらに、設定された将来像・将来目標の達成に有効と考えられる仮説としての政策を検討する。市町村が実施する施策や事業は、社会経済に対する直接的な影響範囲が限定されることから、特に計画段階では、問題の改善や長所の増強に対する因果関係が不明確であり、その有効性は仮説でしかない。しかし、単なるアイデアや思いつきではなく、根本的な要因を探求した結果であれば、仮説の確度は高まるはずである。

最後に、将来像・将来目標とその達成時期に基づき、中長期的な時間軸に基づく政策のシナリオ（段階的な政策展開と到達目標）を設定する。あわせて、政策の具体的な実施手段としての施策や主要事業を戦術として設定する。

(3) 仮説としての政策の実行結果の検証と検証結果に基づく戦略・戦術の見直し

政策企画型計画における多くの政策は、あくまでも将来像の実現や将来目標の達成に有効であろうとの仮説の元で計画されたに過ぎない。よって、政策を実行した結果を踏まえてその有効性を検証し、必要に応じて仮説としての政策を修正する必要がある。状況に応じて、政策シナリオの見直しや実施手段としての施策・事業の組み替えなど、戦略・戦術の全体的な見直しに及ぶ場合もある。この一連の作業

が、まさに行政経営基盤としてのPDCAサイクルそのものである。

(4) 戦略立案に向けた地方公共団体の課題克服

政策企画型計画における戦略立案は、従来型の行政計画の策定とは異なる難しさが存在する。ひとつには、職員の能力不足である。従来の市町村職員の多くは、国・都道府県が決めた制度等に則り、適切に事務を執行することに長けていても、本格的な政策企画の経験が不足し、スキルやノウハウが不足しているものとする。今後は、本格的な地方分権時代に相応しい職員の政策企画能力の開発に本格的に取り組むことが重要である。

さらに、本格的な政策企画型計画を阻む要因として、地方議会を中心とする多様な利害関係者の存在があげられる。議会答弁に代表されるように、確実な事実に基づかない説明が排除される組織文化がある限りにおいては、根本的な要因の探求や仮説としての政策立案とその実行結果の検証に基づく見直しは広まりにくいものと憂慮する。例えば、多くの市町村では、総合計画の策定やモニタリングに関連して、施策の満足度調査を実施している。しかし、施策別の満足度の高低は測定されていても、なぜ満足度が高いのか（あるいは低いのか）の要因が分析されている調査結果報告書を見かけることは、ほぼ皆無である。要因を分析しようとすれば推測や仮説が含まれる。しかし、議会等に報告したりホームページ等を通じて公表される報告書では、議員を含めた第三者からの質問に耐えられないとの理由で、調査結果として明白な事実以外を論じることは禁じられる。その結果、庁内では根本要因を分析する組織文化が喪失してしまった。

3 . A自治体における戦略立案

この様に、特に基礎的自治体である市町村では、政策企画型の行政計画を策定することは難しい状況にある。富士通総研は、首長のリーダーシップの下、20年先を俯瞰した市政の重要課題の解決に向けた戦略立案に取り組むA自治体を支援した。以下、その事例概要を紹介する。

(1) 市長発案による戦略テーマの設定

一般的に、4年に一度の選挙が予定されている政治家としての首長は、長期的な重要課題の解決よりも、短期的で成果が分かりやすい施策を優先しがちである。一方、A自治体の首長は、短期的な成果を目指す施策はもちろんのこと、20年先の将来を俯瞰した市政の重要課題を設定し、概ね10年後を目標年次とする戦略策定に取り組んだ。

A自治体の戦略テーマは、以下の観点から設定された。

いわゆる団塊の世代の住民が多く、2025年に向けて後期高齢者の急増が予測される中、従来の延長線上では、地域における安定的な医療・福祉サービスの供給が困難。民間事業者も巻き込みながら、将来に向けて必要な医療・福祉資源の確保と体制整備のための戦略を立案。

優れた高速交通条件を活かして製造業や物流業などの産業集積で先行したが、高速道路網の整備進展に伴い広域圏での企業誘致の競争が激化し、放置すると立地企業の転出など産業集積の低下の危険性が増大。既存企業の転出防止と新たな企業誘致のための体制・環境整備など、将来も従前以上の産業集積を維持・拡大するための戦略を立案。

なお蛇足であるが、市町村が策定する介護保険事業計画（3年計画）に対して、国が2025年に向けて中長期的な視点での施策を策定するように求めたのは、2015～2017年度を計画期間とする第6期計画が初めてである。高齢者の将来人口のように、確度の高い将来予測に伴う重要課題であっても、

国が明示的に中長期の視点に基づく検討を市町村に求めたのは、この1年以内である。一方、A自治体では、すでに3年前から2025年に向けた戦略検討が始まっていた。

(2) 具体的な立案方法

産業振興をテーマとする戦略立案では、庁内の産業振興部門による各種分析や産業振興計画(案)の検討と、外部有識者も含めて構成する戦略検討会議における検討が両輪となって進められた。これは、一般市における産業振興部門は、産業振興に関する知見・実績・ノウハウ・人材が不十分であり、外部コンサルタント会社への委託業務を通じて産業振興計画を策定する手法の限界を認識してのものである。

地域及び広域圏における過去から現在及び将来動向に関する分析は、戦略検討会議からの指示に基づき、庁内産業振興部門が主体的に取り組むことで、より地域の実態に即した分析結果を導き出している。また、産業振興部門が、他団体の事例等に基づきとりまとめた施策・事業のメニューに対して、産業振興に精通する学識経験者や企業経営者などが有する幅広い知見・情報や、中長期の時間軸、グローバルな視点も含めた将来環境予測能力、有効な政策に関する仮説設定能力を加えることで、10年後を見据えた戦略・戦術に仕立て上げていった。あわせて、戦略検討会議メンバーから産業振興部門が示した施策・事業に対して、目的や具体的な成果、その成果などが10年後に目指す将来像にどの様に波及していくのかを何度も問いかける状況が続いたことは、非常に興味深い。施策・事業を実施することが目的化している庁内と、施策・事業の実施成果が連携しながら将来像の実現に向けた政策シナリオを重視する戦略検討会議メンバーの視点の違いが明確に表れている。

さいごに：地域版地方創生総合戦略の策定に向けて

これまで論じてきたとおり、地方公共団体とりわけ市町村においては、実効性が高い戦略・戦術で構成される政策企画型の行政計画の策定は、非常に難易度の高いものである。一方、いわゆる地方創生に向けて、今後は市町村においても「市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略」の策定が努力規定として求められる予定である。

地域活性化は、バブル経済崩壊後、数年おきに政治テーマとして取り上げられてきたが、それらの有効性が高ければ、今の少子化の状況や疲弊した地方経済は緩和できたはずである。また、少なくとも1990年代後半から2000年代前半には、団塊の世代の後期高齢者層突入による2025年問題や、少子化や社会減による多くの地方都市の人口減少は予測可能な将来像であったはずである。しかし、多くの自治体では抜本的な対策は先送りされ続けた。

以上の過去の経緯を踏まえると、地域及び行政の経営資源が限られる中、「市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略」が実効性を確保し人口減少や産業経済の縮小の緩和に高い効果を発揮するためには、従来の形式的な戦略策定とは異なるアプローチが不可欠と考える。目を背けたくなる将来予測や問題の根本要因を直視し各自治体が地域独自の重要課題を見つけ出し、選択と集中が伴った高い効果が期待できる戦略・戦術の立案と、PDCAサイクルに基づく実効性の高いマネジメントが不可欠である。

株式会社富士通総研 公共事業部 辻 宏子

はじめに

日本では17年ぶりに消費税が増税され、5%から8%（消費税6.3%、地方消費税1.7%）へと引き上げられた。この税率は、2015年10月から10%（消費税7.8%、地方消費税2.2%）に上がる予定となっているが、安倍晋三首相は、消費税率の引き上げについて「7～9月期の指標を見て、法律通り来年10月に上げていくか、待った方がいいのか、そういう議論をしていきたい」と語っている。

一方、与党税制協議会は、今月早々、引き上げに向けた議論を本格的に始め、具体的な制度設計の検討を急ぐ方針を発表した。しかし、10%への再増税導入の条件として、公明党が求めている「軽減税率」の導入に対して、自民党から税収の大幅な減収につながるおそれがあるといった批判が相次ぐ等、与党内でも自民・公明両党の足並みは揃っておらず、消費税引き上げに対する判断が、政権の行方を左右しかねない状況となっている。

政権与党を文字通り二分するキーワードである「軽減税率」とは、本来の標準税率より低い税率を指すもので、例えば、低所得者も生活必需品を十分に購入できるように、食料品等の特定の品目における課税率を他の品目に比べて低く定めるといった例が挙げられる。

1989年に3%を標準税率とする消費税が導入されて以来25年、1997年に3%から5%に引き上げられたものの、今日に至るまで我が国に軽減税率は導入されたことはない。既に10%の消費税を実現しているお隣の韓国でさえ導入されていない軽減税率だが、欧州各国等では生活必需品を対象に、消費税に軽減税率を適用し、運用してきた長い歴史を有する。筆者は今年度、こうした欧州を中心とした諸外国の芸術文化分野における消費税の軽減税率に関して調査する機会を得ることができた。

これから年末にかけて、消費税および軽減税率に関する議論が我が国で最も活発となる時期でもあることから、本稿では、上記調査活動の知見に基づき、文化芸術分野を対象としたフランスの軽減税率の現状と税率設定がもたらす事例についての情報提供を行う。

1. 付加価値税（VAT）と軽減税率

日本では消費税と呼称されるが、諸外国では一般的に「付加価値税」（Value-Added Tax, 略称：VAT¹）と呼ばれ、物品およびサービスの販売価格と仕入価格の差を付加価値とし、その付加価値に課せられる税を指す。フランスで考案され、1954年に世界に先駆けて導入された後、1960年代からはヨーロッパの他の国でも導入された。現在では世界150カ国以上が採用している間接税となる。

VAT導入前から、フランスでは類似の制度について試行錯誤が繰り返されており、遡ること1917年には小売段階で課税される支払税が導入されている。その後、これに代わり取引高に課税される税（1920年）製造段階で課税される生産税（1936年）への変遷を経て、1954年にVATの導入が実現。その14年後の1968年に軽減税率が採用されている。VAT導入時から高い税率²であったことから、税負担が極端に増加することを回避する必要に迫られたものと考えられる。

¹ フランス語では、Taxe sur la Valeur Ajoutée、略称：TVAと呼称されている。

² VATの標準税率は、1968年には20%（軽減税率は14.9%、6.4%）、1982年には18.6%、1995年には20.6%にまで上昇したが、2000年に19.6%に引き下げられ、今年（2014年1月）からは20%に設定された。

2 . 欧州連合 (European Union、英略称 : EU) における VAT 税率

EU においては、単一市場として域内での公正な競争が機能するための共通の VAT 税制が導入されている。また、加盟国で徴収される VAT のうち一定割合³ が EU の独自財源のひとつとなっているため、すべての加盟国に共通の税制が定められている。

共通ルール設定の最初の試みは、欧州経済共同体時代の 1977 年に公布された「付加価値税の共通システムに関する EU 理事会指令⁴ (以下、VAT 指令)」であった。しかし、VAT 適用範囲や税率等の一本化については当時の加盟国には受け入れられることはなかった。

その後、VAT 指令は、1993 年に「第 6 次指令」として大幅に改正され、ほぼ現行のシステムとして体裁が整う。これによって、1995 年 1 月以降に加盟した 15 カ国は、すべて加盟と同時に VAT を導入することとされている。

VAT 指令で規定しているのは、「VAT 標準税率は 15%以上でなければならない⁵」、「軽減税率を設ける場合は 5%以上で 1 つ又は 2 つの率とし、対象品目は第 6 次指令に指定されているリストから選択しなければならない⁶」という 2 点である。

しかし、1991 年以前に VAT を導入していた一部の加盟国については、特定の商品・サービスにおいて、さらなる VAT 税率 (の 5%を下回る「特別軽減税率 (5%以下)」等) を適用することが特例措置としてやむなく認められた形となる。この特例措置により、各国の歴史的な経緯や背景を伴った複雑な税率が残ってしまい、EU による VAT 税制の統一性が見えにくい状況を生み出している。実際の VAT 税率は下記表¹⁷にあるとおり、加盟国間の多少の隔たりが残ってしまっている。

表 1 主な EU 加盟国の VAT 標準税率と軽減税率

主要国	標準税率	軽減税率	特別軽減税率
UK	20%	5%	0%
フランス	20%	10% / 5.5%	2.1%
ドイツ	19%	7%	-
スペイン	21%	10%	4%
イタリア	22%	10%	4%
オーストリア	20%	10%	-
フィンランド	24%	14% / 10%	-
スウェーデン	25%	12% / 6%	-
ベルギー	21%	12% / 6%	0%

出典 : VAT Rates Applied in the Member States of the European Union, 1st July 2014, European Commission 抜粋

³ VAT の税収のうち、およそ 0.3% が EU の歳入となる。EU の歳入は 加盟国負担金、 関税収入、 VAT から成り立っており、VAT 税制は EU の財源の柱となる。

⁴ Council Directive on the common system of value added tax、「VAT 指令」と呼ばれる。

⁵ 2015 年 12 月 31 日まで適用されることになっている。上限に関する規定はない。

⁶ 加盟国は独自の判断で「第 6 次指令」内にある特定品目 21 項目のリストから適用品目・サービスを選択。リストには、「人及び動物用の食料品」、「水の供給」、「身体障害者専用の医療機器・補助器具及びチャイルドシート(修理代金含む)」、「書籍、新聞及び定期刊行物の販売」、「文化的イベント及び文化施設の入場料」、「放送サービス受信料」等がある。

⁷ VAT には、軽減税率・特別軽減税率のほかに、課税を免除 (exemption) する取引がある。課税の免除には、付加価値税の仕組み上、前段階の税額が控除できるものと控除できないものがあるが、前者は「0% / ゼロ税率」、後者は「非課税」と呼ばれることが多い。VAT が EU の固有財源となるため、EU 理事会では加盟国のゼロ税率を認めていないが、UK とベルギーには経過措置として存置している。表 1 では、便宜的にゼロ税率を「特別軽減税率」の欄に記載した。

3 . フランスにおける 4 種類の VAT 税率

表 1 にあるとおり、フランスの VAT には 4 種類の課税率がある。それを対象品目ごとに分類したものが下記表 2 である。それぞれ対象品目ごとの「例外運用」が多岐にわたっており、非常に複雑な軽減税率の運用になっているといわざるを得ない⁸。

表 2 フランスの VAT 税率ごとの主な対象品目・サービス

標準税率	軽減税率(1)	軽減税率(2)	特別軽減税率
20%	10%	5.5%	2.1%
<p>～ を除くあらゆる商品の売買やサービスの提供に対して適用される。</p> <p>車、船、自転車、衣服、宝飾品、靴、家電、テレビ、コンピューター、楽器、家具、文房具及び学校用品、眼鏡、電話料金、アルコール、高級嗜好品、ペットの売買、ペット用食品、カメラ、ビデオ、煙草、運輸・通信等無形のサービス提供の代価にもこの税率が適用される。</p>	<p>*観光業：観光用ホテルと認定された宿泊施設、ヴァカンス用の宿泊施設、旅行代理店</p> <p>*公共交通手段及びタクシー</p> <p>*ファーストフード、レストランや、ホテル、バー、カフェ等の外食産業(アルコール飲料を除く)で販売される商品。</p> <p>*持ち帰り用に包装されたサンドイッチとサラダ</p> <p>*不動産：建物の改築、2年以上前に立てられた建築物の補修、建築用土地の売買、建築資材、住居の建築等にかかる費用</p> <p>*家賃</p> <p>*ゴミの分別と回収費用</p> <p>*保険が適用されない薬品類のほぼ全て</p> <p>*農業に関するもの(家畜用の飼料等)、農業経営に必要とされる備品、消耗品</p> <p>*個人宅の新炭類</p> <p>*花卉の販売</p>	<p>日常生活に不可欠な商品、または何らかの公的な支援を必要とする部門に適用される。</p> <p>*水道料金</p> <p>*食品：缶詰め、レトルトパック、デザート、ダイエット商品、穀物、果物、肉、油、パスタ、砂糖、牛乳、キャンディー、ノンアルコール飲料を含む。</p> <p>例外になるのは、ある種の砂糖菓子(砂糖の含有量によって)、ある種のチョコレート、植物油、またはキャビア等の高級食材、10%税率が適用される持ち帰り用サンドイッチやサラダ等</p> <p>*教育機関での給食費</p> <p>*ガス、電気の契約料金(消費料金の税率は20%)</p> <p>*障害者用の設備(車いす、補聴器、障害者用のエレベーター、介護者の給料・手当等)</p>	<p>*医療保険で還付される薬</p> <p>*新聞、雑誌</p> <p>*新しく作られた(または新たな演出での上演)公演の入場料(140回目まで)。これらの作品は芸術的、文化的内容を持つものでなければならず、飲食物の消費が義務づけられる場所での演目や公演(キャバレーやディスコ等)は適用外</p> <p>*テレビの視聴料金(但し、有料ケーブルテレビ視聴は10%)</p>

出典：フランス政府ホームページ Service-Public.fr より作成

複雑なルールとなってしまった最大の要因は、多くの例外運用があることである。そのため、ルールを一見しただけでは運用の判断に迷うものも多くあるのも事実である。

例えば食料品(原則 5.5%)でも、砂糖の含有量や貝殻の蓋の開閉等によって異なる税率が課されたり、人の手によって作られた惣菜は 10%が適用されたりする。パン屋でバゲットを買えば 5.5%だが、調理済みの具入りサンドウィッチは 10%ということになる。一方、チョコレートやキャビアは同じ食料品でも贅沢品とみなされて標準税率の 20%となるが、家庭で作る場合の材料としての生チョコ、調理用チョコ、カカオバター等は 5.5%の税率となる。

アルコール飲料も標準税率の 20%が課税されるが、アルコール以外の飲料水の場合、基本的にレストラン等ですぐに消費する飲料水は 10%、事後に消費するものは 5.5%となる。さらに飲料水の容器によって異なる税率が設定されており、壺・缶、パック入り飲料の場合は 5.5%、コップ、紙コップ、プラスチックの場合は 10%となっている。

⁸ コルシカ島や海外県(フランス領ギニア、ニューカレドニア等)には離島振興策の一環として別な特別な減税枠が適用されており、運用もフランス本国とは異なる等、非常に複雑な仕組みとなっている。

4 . フランスの文化芸術関係の VAT 軽減税率

(1) 出版物と文化関係施設の入場料等における軽減税率

一方、フランスの文化芸術分野における軽減税率は多くが 5.5%の軽減税率が適用されており、例外運用によっては「特別軽減税率(2.1%)」や「非課税」の物品・サービスも数多くある。

下記表 3 に出版物関係、文化的施設入場料、芸術品の取引等の例を示す。

表 3 フランスの文化芸術分野における VAT 税率 (単位%)

カテゴリ	対象品目	税率(%)	備考
書籍(印刷物)			
	書籍	5.5	・印税は適用外。 ・不法行為に駆り立てる恐れのあるアダルト系の書籍、電話帳、宣伝目的に制作されたガイドブック、切手帳、商品マニュアル、時刻表については標準税率(20%)を適用。 ・書籍レンタル料金にも適用される。 ・絵本(子供向け書籍)、小冊子(リーフレット)、点字本にも適用される。
定期刊行物(印刷物)			
	新聞	2.1	電子版にも適用される。
	雑誌	2.1	電子版にも適用される。
印刷物以外の媒体の書籍・定期刊行物			
	電子書籍	5.5	2014年6月までは特別軽減税率の2.1%が適用されていた。
	カセット本	5.5	視聴覚障害者ためのものに限る。それ以外は標準税率(20%)を適用。
	ビデオ・DVD	20	アート関連の作品ビデオ、DVD、ブルーレイを全て含む。
文化的施設入館料・入場料			
	博物館・美術館	10	・動物園、植物園、歴史的建造物の入場料、洞窟や考古学的遺跡の入場料も軽減税率(10%)が適用される。 ・国立の美術館・博物館は非課税。
	劇場	5.5	・ダンス、一部のコンサート、サーカス等の舞台芸術も軽減税率の5.5%の方が適用される。 ・文化的な内容を有する新作品(演出が新しい場合も含む)の演目の場合は、公演140回目まで特別軽減税率(2.1%)が適用される。
	映画館	5.5	但しポルノの正確を持つ映画作品の入場料金は標準税率(20%)が適用される。
	アミューズメントパーク	10	・文化的な要素のないアミューズメントパークは標準税率(20%)。例えばディスコ、レスリング、闘牛、競馬の入場料は標準税率。 ・メリーゴーランド等遊興施設があると文化的目的を持つとされ、軽減税率10%になる。これらの施設の中で行われる講演会、映画上映などの入場料も軽減税率10%となる。 ・ある種のスペクタクルの入場料は特別軽減税率(2.1%)が適用される。
芸術品の取引			
	芸術作品	20	・一般消費者の購入は標準税率。(現存する)製作者・芸術家から直接購入した場合は軽減税率(1)(10%)、輸入した場合は軽減税率(2)の5.5%を適用。 ・製作者・芸術家以外の第三者によって販売される芸術作品は標準税率(20%)が適用。
	アンティーク	20	一般消費者の購入は標準税率。輸入は5.5%

(出典：VAT Rates Applied in the Member States of the European Union, 1st July 2014, European Commission 及び Service-Public.fr をもとに作成)

文化的施設の入館料・入場料の税率の場合、美術館・博物館の入場料は原則 10%の税率だが、国立の美術館・博物館等は非課税となっている。国の文化財として登録され、かつ商業目的で運営されているわけではない城や自然洞窟といった歴史的建造物の入場料も非課税であり、そこで販売されるカタログやポストカードにも非課税が適用される。

映画館と劇場はさらに低率の 5.5%だが、演目が新作や新演出といった例外規定に該当すると、特別軽減税率の 2.1%が適用される。

特別軽減税率 2.1%は、新聞・雑誌、一部の公演・スペクタルにも適用される。

公共施設の入場料は、EU 内では非課税が一般的だが、公共でない場合の美術館や劇場の入場料は、UK で 20%、ドイツ 7%、スペイン、イタリア、オーストリアでは 10%の VAT が課せられる。

新聞・雑誌については、UK とベルギーではゼロ税率だが、オーストリアとフィンランドは 10%、ドイツ 7%、オランダとスウェーデン、ポルトガルは 6%、スペインとイタリアは 4%になっている。

表 4 主な加盟国の出版物・文化施設の VAT 税率（単位%）

対象品目	フランス	UK	ドイツ	オーストリア	イタリア	スウェーデン	フィンランド
書籍	5.5	0	7	10	4	6	10
新聞・雑誌	2.1	0	7	10	4	6	10
美術館入館料	10*	20*	7*	10*	10*	6*	10*
劇場入場料	5.5*	20*	7*	10*	10*	6*	10*

*公共施設の場合は非課税になる等の例外規定あり

このことから、フランスの文化芸術に関する税率は、他の EU 加盟国と比較しても低い設定となっていることがよくわかる。

(2) フランス的文化保護政策と経済的な戦略

こうした文化芸術に関する VAT 税率の低さは、フランスの伝統的な文化保護政策と無縁ではない。

フランスでは、国が文化・芸術・学術を保護することを Exception culturelle française (フランス的文化的例外)として、常に積極的に取り組んできた。アンドレ・マルローの時代に整備されたこのフランス的文化保護政策は、美術、映画、各種の文化フェスティバル支援から文芸専門書店への助成金、舞台芸術関係の失業保険に至るまで、文化のありとあらゆる分野において適用されている⁹。文化芸術分野における VAT 税率の減税枠も、このような原則に従って適用されているといえる。

文化関係の税率をめぐる政争になることもあるお国柄である。実際に、書籍と劇場のチケット料金への課税が大統領選の争点になったこともあった。サルコジ政権下の 2012 年以来、書籍と劇場のチケットの税率は 5.5%から 7%に上げられていたが、オランダ政権になった 2013 年に再び 5.5%に戻った。5.5%の税率を取り戻すことはオランダの選挙公約だったのである。このように、右派政権から左派政権に権力が委譲されたりすることで多少のぶれはあったとしても、フランスにおいて文化政策の基本的枠組みが変更されることはなく、文化に対する国の支援は、多様なジャンルの音楽や映画、ファッション、マンガに至るまで芸術の定義を拡大し、文化を一般市民に広く浸透させた。

だが、フランスは、愛好者や趣味の世界を満たすためだけに文化保護政策を進めているわけではない。そこには、「創造性(クリエイティビティ)」あるいは「創造産業」をキーにフランス経済を活性化させ

⁹ 写真家、作曲家、作家等、印税を収入源とする人々は AGESEA という団体に所属し、ここから社会保険、年金などを払うことで、他のフリーランス(医者、弁護士など)よりも手厚い税制優遇を受けることができる。芸術家はメゾン・デ・ザルティストから社会保険、年金を払い、税率が低だけでなく、アトリエを借りられたり、美術館入館料が無料になるといった優遇を受ける。舞台芸術関係者については、舞台がない間の定収入を保証する制度があり、これはヨーロッパでもフランスだけの芸術家優遇策として著名である。作家・小説家は、図書館が買った本は複数の人に読まれていると考えられて相当分の印税が支払われる。また、追加の年金に加入する場合、保険料が半額になる場合もある。

ようとしているしたたかさも垣間見える。

例えば、昨年9月、映画館の入場料が7%から5.5%に低減された。この減税は国にとっては6千万ユーロの損失になるが、2011年から2012年の間に入場者数を21億7100万人から20億3400万人へと減らした映画業界の観客動員数を1年間で10%上昇させることを可能にし、映画業界に多大な利益をもたらした¹⁰。

また、フランスは今年2月から、電子書籍の税率を標準税率の20%から特別軽減税率の2.1%に一挙に引き下げた。EUはVAT指令に違反しているとして標準税率に戻すように勧告したが、結局、5ヵ月後に5.5%に戻しただけであった。他のEU諸国の電子書籍の税率は軒並み20%近い標準税率のなか、フランスだけが「超」低率なVATであることは、インターネットという購入場所を問わない取引におけるビジネスの優位性を確立しようとする戦略が見え隠れする¹¹。

歴史的にみても、芸術は、美の形象化を通じて見る者に快の感情を引き起こすとともに、それを生み出した社会集団の美的・知的洗練の表象として、集団のアイデンティティのひとつの核を形成する機能がある。フランスの「文化的例外」という主張は、文化を単なる商品ではなく例外扱いすべきであるという強いアピールであり、そうした信念こそがグローバルな経済のなかでも特異な地位を与えているといえよう。つまるところ、文化を、教育や福祉と同じように、人のための公共サービスとして位置づけようという強い意志である。

そのための第一の手段は、水道・ガス・電気のように、設備、利用料金、利用時間帯などに関して誰でも利用しやすい条件を備えた公共の文化施設を、大都市以外にも設け、芸術創造への助成を増やし、いわば安価で良質な作品の供給を増やすことによって、文化に接する機会に関する格差を是正することである。

そうしたことが、文化芸術関係を擁護する大義名分としての「超軽減税率」設定の根底にある。

翻って、我が国の軽減税率に関する議論における大義名分はなにか、社会のインフラとして真に還元すべき物品やサービスはどういったものが、それらに軽減税率を設定することにどのような今日的な意義があるのか、今一度議論していく必要があるに違いない。

¹⁰ 『ル・フィガロ』紙2013年9月9付けの記事より

¹¹ フランスに対抗して、UKでは来年1月1日より、電子書籍購入の際、販売元の所在地ではなく、購入者の居住場所に応じて課税することを決定した。

2025年における地域医療・介護提供体制の最適化に向けた制度改革の動向

株式会社富士通総研 公共事業部 赤田 啓伍

はじめに

団塊の世代が75歳以上の後期高齢者となる2025年（平成37年）に向けて、国では「医療介護総合確保推進法」をはじめとした社会保障に関する様々な制度改革が推進されている。とりわけ医療・介護提供体制の見直しに関しては、地域医療構想（ビジョン）の策定や病床機能報告制度の導入等により、これまで以上に自治体に求められる役割が拡大することが見込まれる。したがって各自治体においては、種々の制度改革の動向を注視するとともに、来るべき2025年（あるいはそれ以降）の地域社会における医療・介護提供体制の最適化に向けて、現段階から準備を進めておく必要がある。

そこで本稿「政策解説【医療・介護】」では、現在進められている各種制度改革や国の検討会等における議論の動向、改革の推進に向けた課題、今後の見通し等、法施行準備の参考となるような情報について、定期的な発信を図っていききたい。その第一弾として、以下では、これまでの制度改革の動向と、2025年の医療・介護提供体制の構築に向けた今後のスケジュールについて、概括的に整理する。

1. 医療・介護提供体制に関する制度改革の動向

(1) 医療介護総合確保推進法の概要

本年6月の通常国会で成立した「医療介護総合確保推進法（地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための関係法律等に関する法律）」は、地域介護施設整備促進法、医療法、介護保険法の3つを大きな柱として19の個別法から構成されている。

本法は、「社会保障・税一体改革大綱」（2012年2月閣議決定）及び「社会保障制度改革国民会議報告書」（2013年8月公表）等で示された、我が国の将来的な医療・介護提供体制の整備方針を具体的に推進するための法律であり、主な内容は表1に示す通りであるが、中でも特に赤字で強調している部分が、自治体の地域医療政策に大きな影響を与える内容となっている。

表1 医療介護総合確保推進法の概要

<p>1. 新たな基金の創設と医療・介護の連携強化（地域介護施設整備促進法等関係） 都道府県の事業計画に記載した医療・介護の事業（病床の機能分化・連携、在宅医療・介護の推進等）のため、消費税増収分を活用した新たな基金を都道府県に設置 医療と介護の連携を強化するため、厚生労働大臣が基本的な方針を策定</p> <p>2. 地域における効率的かつ効果的な医療提供体制の確保（医療法関係） 医療機関が都道府県知事に病床の医療機能（高度急性期、急性期、回復期、慢性期）等を報告し、都道府県は、それをもとに地域医療構想（ビジョン）（地域の医療提供体制の将来のあるべき姿）を医療計画において策定 医師確保支援を行う地域医療支援センターの機能を法律に位置付け</p> <p>3. 地域包括ケアシステムの構築と費用負担の公平化（介護保険法関係） 在宅医療・介護連携の推進などの地域支援事業の充実とあわせ、全国一律の予防給付（訪問介護・通所介護）を地域支援事業に移行し、多様化 地域支援事業：介護保険財源で市町村が取り組む事業 特別養護老人ホームについて、在宅での生活が困難な中重度の要介護者を支える機能に重点化 低所得者の保険料軽減を拡充 一定以上の所得のある利用者の自己負担を2割へ引上げ（ただし、月額上限あり） 低所得の施設利用者の食費・居住費を補填する「補足給付」の要件に資産などを追加</p> <p>4. その他 診療の補助のうちの特定行為を明確化し、それを手順書により行う看護師の研修制度を新設 医療事故に係る調査の仕組みを位置づけ 医療法人社団と医療法人財団の合併、持分なし医療法人への移行促進策を措置 介護人材確保対策の検討（介護福祉士の資格取得方法見直しの施行時期を27年度から28年度に延期）</p>

(2) 地域医療政策に関する制度改革の意義

我が国の医療政策の手法としては、規制的手法（医療法、医師法、薬事法等）、経済的手法（診療報酬体系の改定による経済誘導等）、計画的手法（都道府県が作成する「地域医療計画」による医療提供体制の整備推進等）の、大きく3種類に整理することができると考えられる。

これらの手法のうち、我が国では、国民皆保険制度を採用していること、医療機関の8割が民間の経営体であること、基本的に誰もが自由に自分の受診する医療機関を選ぶことができる（フリーアクセス）ことが大きな特徴となっているため、医療政策についても、これまで長らく、による国のコントロールが非常に大きな効力を持っていた。

一方、については、民間医療機関が提供する医療機能や患者の受領動向をコントロールするための実効性の担保が十分ではなく、政策目的を実現するための手段として必ずしも適切に機能していなかった。したがって、これまでの医療政策において都道府県が担う役割や機能は、現場の運用による努力があったにせよ、国と比べてかなり限定的なものであったとすることができる。

しかしながら、近年、人口減少・超高齢社会の到来と併せて、医療資源の疲弊や、医療資源等の地域格差の拡大が大きな社会問題となる中、全国一律的な手法であるだけでは、必ずしも各地域の実態に則した医療提供体制の整備に対応できなくなってきており、各地域の特性や課題に個別に対応する必要に迫られることとなった。

現在進められている制度改革については、このような背景をもとに、特にの計画的手法、すなわち「地域医療計画」の実効性をより高め、その機能を強化・拡充するべく推進されているものと捉えることができる。

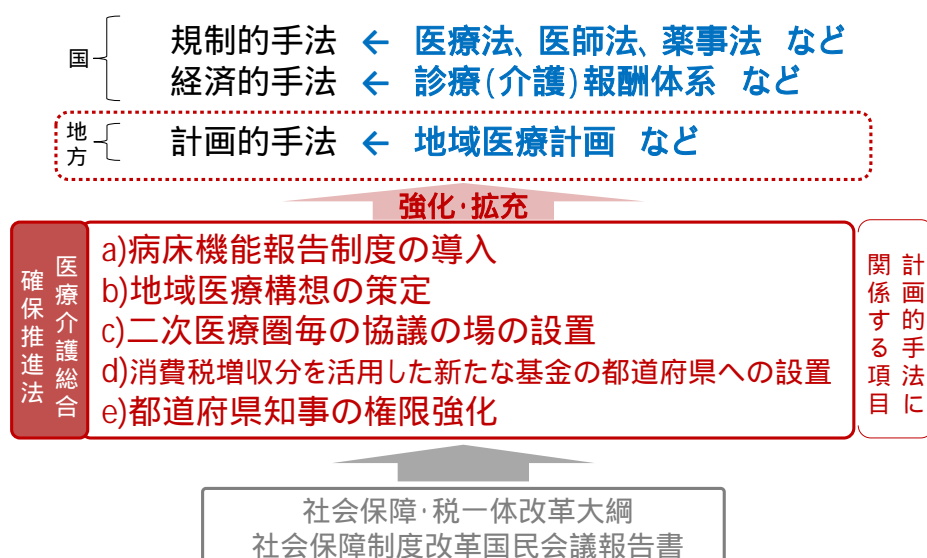


図1 医療政策の手法と医療介護総合確保推進法の関係

(3) 制度改革等の内容と検討状況

図1に示した医療介護総合確保推進法における計画的手法に関する制度改革の内容については、概ね表2のように整理される。このうち「b) 地域医療構想（ビジョン）」については、都道府県において、現行の地域医療計画に追加する形で2015年度に策定することとしている。また、厚生労働省では、そのためのガイドラインを、2015年1月を目処に作成予定としており、現在「地域医療構想策定ガイドライン等に関する検討会」にてその内容等を議論しているところである。

表2 各制度の概要と現在の検討状況

制度		概要	国等における検討状況 (2014年10月現在)
a	病床機能報告制度 2014年度～	<ul style="list-style-type: none"> 医療機関が、その有する病床において担っている医療機能の現状と今後の方向を選択し、病棟単位で、都道府県に報告 病床機能は 高度急性期機能、急性期機能、回復期機能、慢性期機能の4種類から選択 実際の病棟には様々な病期の患者が入院していることから、提供している医療の内容が明らかとなるよう、併せて具体的な報告項目を報告 	<ul style="list-style-type: none"> 「病床機能情報の報告・提供の具体的なあり方に関する検討会」における「議論の方向性(2014年7月)」にて方向性を提示 制度導入に伴うシステム開発及び報告内容の整理分析の準備等を経て、本年10月よりスタート
b	地域医療構想(ビジョン) 2015年度～	<ul style="list-style-type: none"> 都道府県が、病床機能報告の内容等に基づき策定(医療計画に新たに盛り込む) 具体的には、二次医療圏等ごとに、2025年の医療需要入院・外来別・疾患別患者数等、2025年に目指すべき医療提供体制・二次医療圏等(在宅医療・地域包括ケアについては市町村)ごとの医療機能別の必要量、同じ目指すべき医療提供体制を実現するための施策を整理 	<ul style="list-style-type: none"> 現在、厚生労働省「地域医療構想策定ガイドライン等に関する検討会」にて、ガイドラインに盛り込む内容、構想区域の設定の考え方、2025年の医療需要・機能の推計方法、施策等を整理・検討中 ガイドラインは2015年1月を目処に作成予定
c	二次医療圏毎の協議の場	<ul style="list-style-type: none"> 地域医療構想の策定後(あるいはその前)、その実現に向けて、都道府県が、医療関係者、医療保険者等の関係者との協議を行う場を設置し、関係者が一体となって推進 	<ul style="list-style-type: none"> 上記検討会にて設置・運用方針を検討予定
d	消費税増収分を活用した新たな基金	<ul style="list-style-type: none"> 2014年度は904億円を確保(国と都道府県の負担割合は、2/3:1/3) まず2014年度より医療を対象として、2015年度から介護を対象として実施 用途は、病床の機能分化・連携のために必要な事業、在宅医療・介護サービスの充実のために必要な事業、医療従事者等の確保・要請のための事業、同勤務環境改善のための事業 病床の機能分化・連携については、平成26年度は回復期病床への転換等現状でも必要なもののみ対象とし、平成27年度からの地域医療構想(ビジョン)の策定後に更なる拡充を検討 	<ul style="list-style-type: none"> 医療介護総合確保促進会議や都道府県ヒアリングをふまえ、本年10月に内示、11月に交付予定 第3回医療介護総合確保促進会議(2014年12月)にて交付状況が説明予定
e	都道府県知事の権限強化	<p>協議だけでは進まない場合に、都道府県知事は以下の措置を講じることができる</p> <ul style="list-style-type: none"> 病院の新規開設・増床への対応(開設許可の際に、不足している医療機能を担うという条件を付与) 既存医療機関による医療機能の転換への対応(医療機関が過剰な医療機能に転換しようとする場合や、協議が調わず自主的な取組みだけでは機能分化・連携が進まない場合において、医療機関に要請) 稼働していない病床の削減の要請(公的医療機関等以外の医療機関に対して、医療審議会の意見を聴いて、稼働していない病床の削減を要請) 医療機関が上記の要請又は命令・指示に従わない場合の措置(現行の医療法上の措置(管理者の変更命令や公的医療機関への運営の指示等)に加えて、医療機関名の公表、各種補助金の交付対象や福祉医療機構の融資対象からの除外、地域医療支援病院・特定機能病院の不承認・承認の取消し) 	

2. 医療・介護提供体制の見直しに係る今後のスケジュール

厚生労働省から示されている、医療・介護提供体制の見直しに係る今後のスケジュールは、図2のようになっている。

前述の通り、現在進められている制度改革は、団塊の世代が75歳以上の後期高齢者となる2025年を強く意識したものであるが、2025年度に各地域の実態に則した医療・介護提供体制を構築するためには、その前タームの計画を充実させる必要がある。現在の第6次地域医療計画は、多くの都道府県で2013年度から開始されており、次回改定は5年後の2018年となる（これ以降は介護保険事業（支援）計画等との整合を図る観点から6年単位での改定を予定）。また、同年度は、介護保険事業（支援）計画の改定も予定されているほか、2012年以降の診療報酬・介護報酬の同時改定が予定されている。

すなわち、見直しの過程において、2018年（平成30年）が非常に重要な意味を持っており、この時までには、各地域において2025年に構築すべき（最適な）医療・介護提供体制を明確に設計し、そのために何をしなければならないかを具体的に整理・検討しておくことが求められる。

これらを踏まえると、各地域における医療・介護提供体制の検討はまさに待ったなしの喫緊の課題であり、都道府県をはじめとした自治体職員において、こうした状況を念頭に置いておく必要がある。

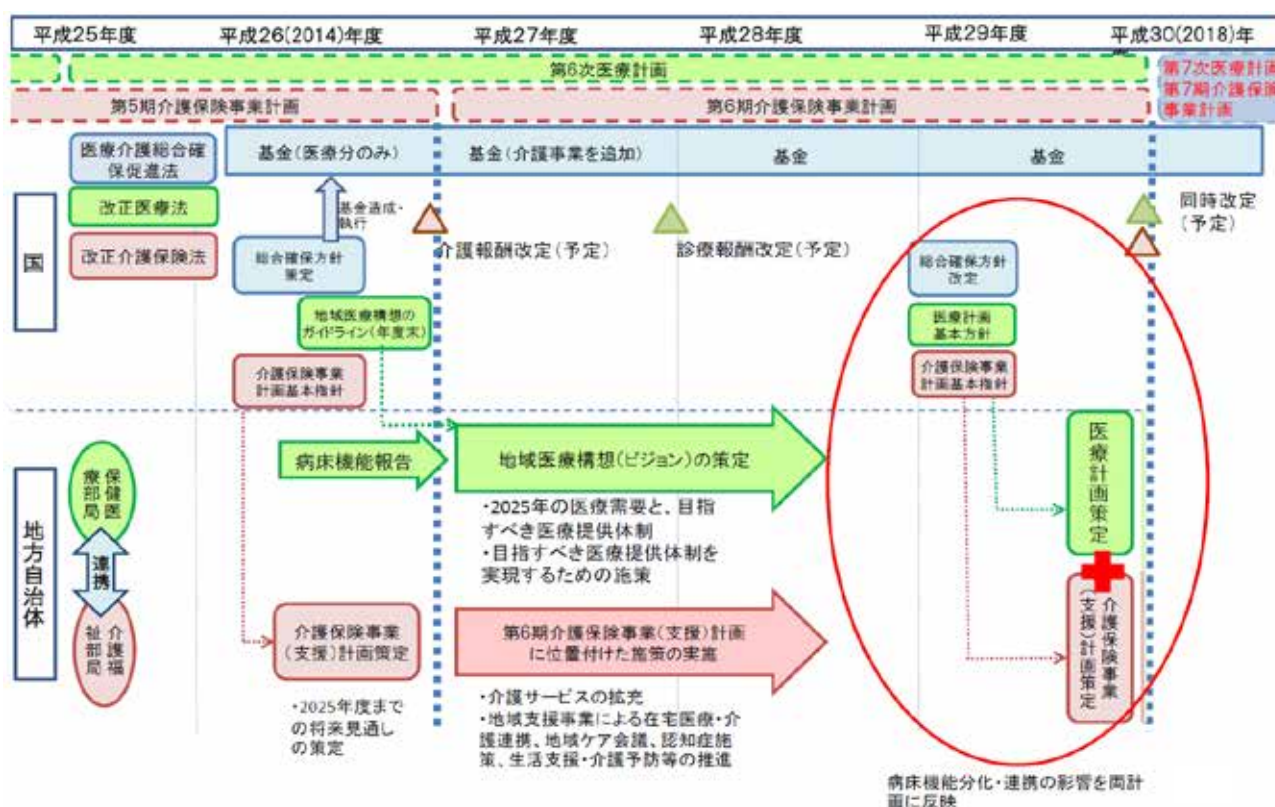


図2 医療・介護提供体制の見直しに係る今後のスケジュール¹

次回以降の「政策解説【医療・介護】」では、国の検討会における議論の状況等もふまえて、自治体において、今後どのようなことに対応していく必要があるかを、より具体的な論点毎に整理・検討することとしたい。

¹ 出典：厚生労働省「地域医療構想策定ガイドライン等に関する検討会」 第1回資料

既刊テーマ一覧

2014 No.1	知識情報化社会に求められる競争優位のあり方 第三セクター改革と活用 【総務省研究会最終報告】 職員研修と求める能力 台湾経済と立法院占拠 情報システムの政府調達制度をめぐる概念整理と若干の仮説
2014 No.2	第三セクター改革と活用 地域課題解決に向けたあるべき活用の方向性 地域内循環構造の自治と連携 投票率を下げる根底の原因 エネルギー政策と自治
2014 No.3	地域内循環構造の自治と連携 シティリージョン ネットワークフラット化と自治体組織 タイ軍事政権と経済政策
2014 No.4	政令指定都市と日本のメガリージョン 政策形成・政策評価の前提・因果関係 ミャンマー投資への戦略的政策 ミャンマーにおける電子行政の可能性 BPMによる業務最適化・システム調達適正化の実現 公共施設マネジメントと新地方公会計制度の連携の可能性
2014 No.5	三セク等経営健全化指針 来年度統一地方選に向けた政策課題 タイ軍事政権の政策課題 「地域で支えあうまち中野」を目指して 学校現場へのBYOD導入に向けた考え方 日本企業の海外市場開拓
2014 No.6	スコットランド独立問題の今後(1) 地方自治体の政策内生性 台湾経済の構造転換政策の必要性 発電利用に供する木質資源の安定供給方式の検討(1) 自治体における特定個人情報保護評価の導入と運用

政策研究 2014 No.7

2014年10月発行

編集・発行 株式会社富士通総研 公共事業部
監修 宮脇 淳(北海道大学法学研究科教授)
〒105-0022 東京都港区海岸1-16-1
電話 03-5401-8396
<http://www.pppnews.org>