

# 政策研究

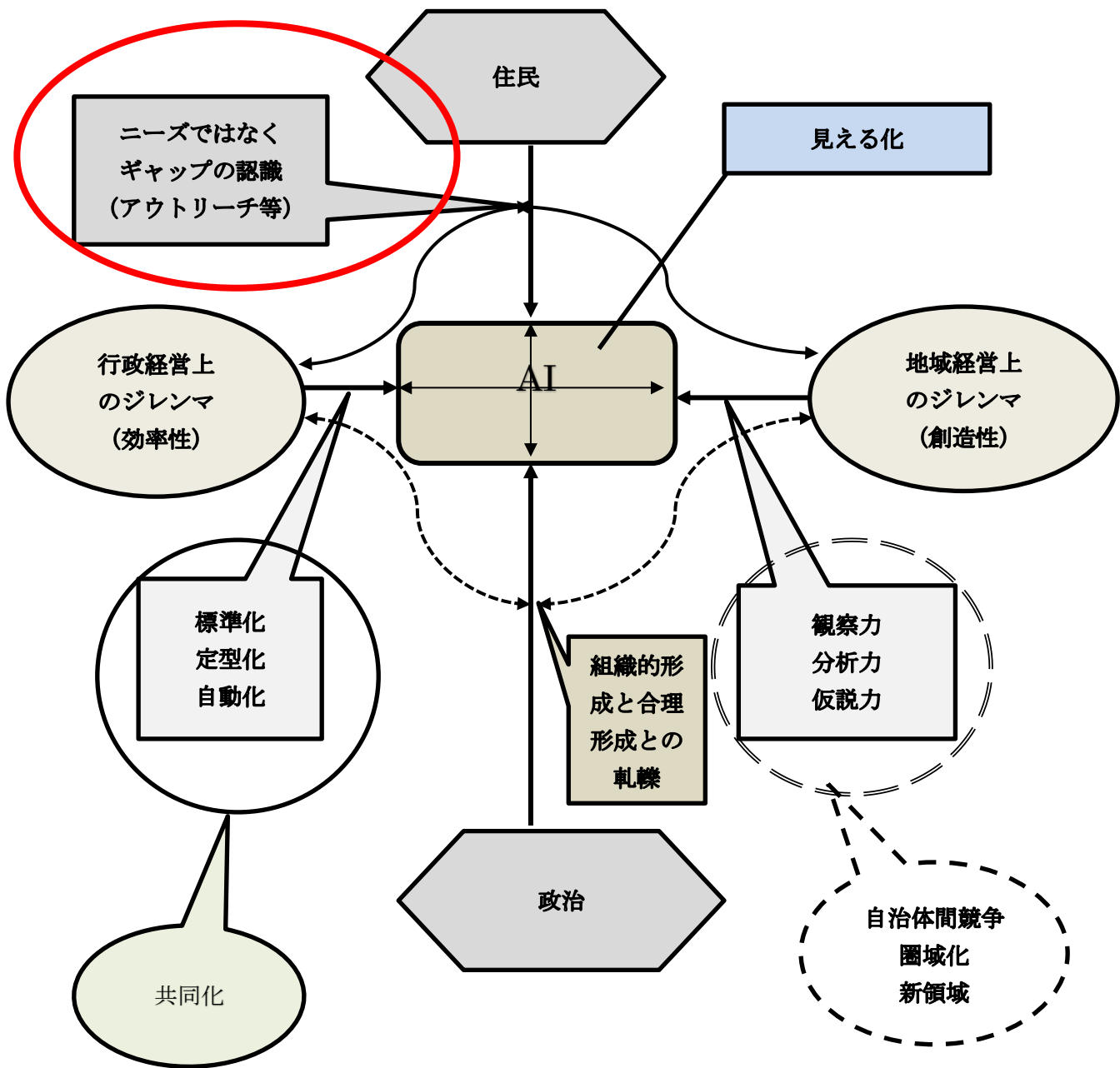
## POLICY RESEARCH

2020 No. 2 (2020年5月号)

- レポート:政策論説 行政組織の進化とテレワーク・ICT・AI「ニーズではなくギャップ」  
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 経済社会活動自粛問題と第三セクター  
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 経済落ち込みと税収  
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
-

はじめに

新型コロナウイルス感染拡大も加わり、地方自治体の行政・議会部門を問わず、在宅勤務・テレワークの可能性と実施を探る流れが加速している。働き方改革の中で従来から ICT や AI の活用が指摘され、テレワークの推進も求められてきた。しかし、新型コロナウイルス感染拡大以前は、一部の地方自治体で先進的取り組みはあったものの、展開速度は緩やかな状況に止まっていた。その要因は、組織体質の変化の漸進性にある。たとえば、テレワークは単なる遠隔化、標準化や機械化の道具ではなく、行政組織の意思決定や行動原理とそれがもたらすネットワークを根本から見直す姿勢が必要となる。以下では、以上の行政組織の進化について、①ニーズとギャップ、②ジレンマ、そして③AI の見える化の3回に分けて、考察する。第1回は「ニーズではなくギャップの認識」   の部分を取り上げる。



## 1. 政策開発と積極的自由

地方自治体の政策開発力を支える本質は、「積極的自由」の確保である。これまでの地方分権議論で中心であったのは、消極的自由の実現である。消極的自由とは、既存の経済社会の中で制約を受けている場合、その制約を取り除くこと、すなわち「・・・からの自由」を意味する。地方分権におきかえれば、「国からの自由」である。たとえば、地方自治体が国から受けている関与や財政的制約について見直しを求めることなどを意味する。第一次分権改革で柱となった機関委任事務、地方事務官制度や通達の廃止などはこうした視点を中心としている。1990年代の第一次地方分権議論は、戦後初の本格的な分権改革の取組みであり、そのスタートとして国からの自由たる消極的自由から取り組むことは、地方自治体の政策開発力の形成においても重要な土台となる部分であった。

これに対して、積極的自由とは、制約を取り除くだけでなく制約が見直された結果、自ら新しい政策を生み出し実施する自由、すなわち制約がない中で地域のジレンマに対する改善方法を議論し自己の意思に基づき新たな行動を展開すること、いわゆる「・・・への自由」を意味する。21世紀の地方分権の最終的な目的は、地域ごとに異なるジレンマへ対応する政策を自ら生み出す積極的自由の実現にある。

## 2. ニーズの限界

### (1) ポピュリズムと表面的住民ニーズ

住民ニーズを把握しそれに対応することは、地方自治体の大きな役割とされる。一方で住民ニーズの多様化と把握の困難性が指摘され、従来のアンケート調査とその分析の限界なども指摘されるところである。ICT等の活用が広がる中で情報の共有が進むと同時に、信頼度の異なる様々な情報が無秩序に発信されることにより、情報の質的な信頼性の確保が困難となり、政策情報の蓄積と伝達が混沌（カオス）状態となりやすい。そこから見えてくるニーズも無秩序化し、多様化と流動化を著しく強めている。表面的ニーズの無秩序化は、自治体経営に対する悪い意味からのポピュリズムを拡大させ、自治体経営、そして政策展開自体を無秩序化させる要因ともなる。

ポピュリズムは、住民ニーズを政治に反映させることを本来意味し、民主主義において重要な基礎となる。しかし、今日では住民の主観的感覚としての表面的ニーズを政治や行政が無秩序に受け止め、政策全体が大きく歪む悪い意味で使用されることが多い。こうした実態は、投機的政策に結び付く。投機的政策の展開は、政策全体を歪めるだけでなく、政策的な失敗の連鎖を生み出す。なぜならば、自治体経営において住民から提示された表面的ニーズに対応しようとして行動しても、次にその目的から離れた別の表面的住民ニーズが提示されるとそれへの対応行動を選択し、両者を行き来する中で自治体経営や政治自体に対する信頼性を失わせていくからである。

### (2) 大衆情報化社会と政策意思決定リスク

大衆情報化社会とマスメディアの発達には、様々な情報を細分化した単位で誰でも自由に発信し、情報として流通させることを可能にする。それとともに、何人でも受け止められる構図をつくり上げている。分断された個々人の価値観、利己的な批判・評論が自由に展開できる社会となり、一方的な価値観だけを押しつける批判やその批判に対して意見を論じる評論が氾濫しやすくなり、利己的・主観的な意見などを「住民の声、住民のニーズを聞く」という言葉の中で政治・行政が無秩序に受け止める構図が生まれやすくなる。こうした構図は、住民ニーズの本質を見失い政策の質を劣化させ、自治体経営自体のポピュリズム体質を拡散させる要因ともなる。

政策に対する個々の主観的感覚の影響力が強まることで、相互関連性が高まる経済社会の複雑な争点を単純化して受け止める傾向を強める。この単純化は、経済社会に存在する課題の原因を表面的に認識する傾向を強め、有効な政策選択を困難にするだけでなく、細分化された主観的感覚の思考や議論は、自治体経営の核となる政策形成に次の深刻なリスクを生じさせる要因になる。

### ①性急な一般化

深刻なリスクの第1は、「性急な一般化」である。特定の課題や住民ニーズに対処する政策手段は数多く存在し、加えて、経済社会活動が複雑化する中でひとつの手段だけですべてを解決することは極めて難しい状況にある。こうした状況を認識せず、主観的感覚と細分化された知識や視野によって数ある選択肢を狭く限定化して認識し、有効な選択肢を除外することで最適な意思決定を困難にしてしまうことが性急な一般化である。性急な一般化により、指摘されたニーズや選択した政策手段が課題全体の中で占める重要性について検証する視野や機能が不十分となり、自ら指摘した事項が唯一無二の選択肢で唯一最善の解決策だと誤って認識し思い込む。そのことは、創造的批判機能を失い政策内容の進化を停止させる。

### ②問題認識の不統一

深刻なリスクの第2は、「問題認識の不統一」である。性急な一般化のリスクは、住民に政策を考える前提となる経済社会に対する観察のアンテナ・視野を狭く粗い構造とし、政策の選択肢だけでなく政策によって解決すべき問題認識自体を限定化させる。問題認識の限定化が深刻化すると、本来認識すべき課題との乖離が大きくなり、最悪の場合は全く異なる内容の問題に対して解答する流れをつくり出し、本質的課題の解決を困難にする。こうした乖離を、問題認識の不統一という。

### ③問題解決と評価の不在

深刻なリスクの第3は、「問題解決と評価の不在」である。大衆情報化社会では、本来複雑な構図を持つ経済社会の課題を単純化して把握し、解決策との間で単純化・直線化して理解する傾向を強める。このため、問題解決に対する多くの選択肢を排除するとともに、解決策を限定化して形成させやすくなる。その結果、本来、経済社会で生じる課題は複雑な人間関係の中でもたらされるにも関わらず、複雑な関係を単純化して理解し、自ら認識した問題認識と解決の手段を唯一の存在として意識するため、自分の問題認識などの良し悪しを様々な視点から判断する本来の自己検証的評価が機能しなくなる。

### ④相互関連性への認識の歪み

深刻なリスクの第4は、「相互関連性への認識の歪み」である。情報化の進展で情報共有が縦割りを越えて急速に進展し、経済社会の諸活動の相互関連性を著しく強める中で特定問題が単独で存在することはなく、他の問題と相互に連鎖し影響し存在する度合いを高めている。このため、認識された問題の位置づけが本質なのか徴候なのか、無視をしていい雑音か注意を要するサインなのか、すぐに対処すべきシグナルなのかについて判断力が劣化しやすくなる。

## 3. ギャップの認識

以上のような表面的住民ニーズの把握がもたらす深刻なリスクを改善していくためには、第1に表面的に見える住民ニーズの中に隠された潜在的なニーズ、すなわち住民が抱えるギャップを積極的に認識し、そこに対してどれだけのベネフィット、すなわち改善を地方自治体が政策的にもたらすことが出来るか、地方自治体の資源たる財政状況や人的資源等とのマッチングを踏まえつつ展開することが重要となる。ニーズには、「ギャップを抱えるニーズ」と「ギャップを抱えないニーズ」がある。後者は、いわゆる「なったら良いな」レベルのニーズであり、政策対応として資源制約が強まる中では当然に優先順位が劣位となる。また、前者の「ギャップを抱えるニーズ」であったとしても、そのギャップの深度は異なり、当然にギャップの小さいニーズの優先順位は劣位となる。こうしたギャップの有無やギャップの深度を認識しないニーズ把握は、資源制約時代において自治体経営に深刻なリスクをもたらす。

ギャップの認識は如何にして行われるべきか。それはまず、OUTPUT型のニーズ調査ではなく、双方向のOUTREACH型のニーズ調査で、住民のニーズの選考性を把握しその情報を分析することである。そうした情報の蓄積や分析自体はAIの大きな役割となる。しかし、そのAIの役割を發揮してもらうために

は、その前提となる情報の質と量の変革を実現しなければならない。

以上の点は、働き方改革でも同様である。地方自治体において住民だけでなく、職員の抱えるギャップにも目を向けることが重要となっている。例えば、テレワーク等による遠隔会議のネットワークは、単に距離的問題の克服というメリットだけでなく、従来の会議室の空間をベースとしたネットワークと異なる人間関係の課題を抱える。そうしたギャップを認識せず、効率化や感染防止の視点だけでテレワークを推進すれば、一方で深刻な人間関係におけるギャップたるリスクを抱える。いずれにせよ、その本質的問題は ICT や AI にあるのではなく、ギャップの重要性を認識できる組織かに依拠している。

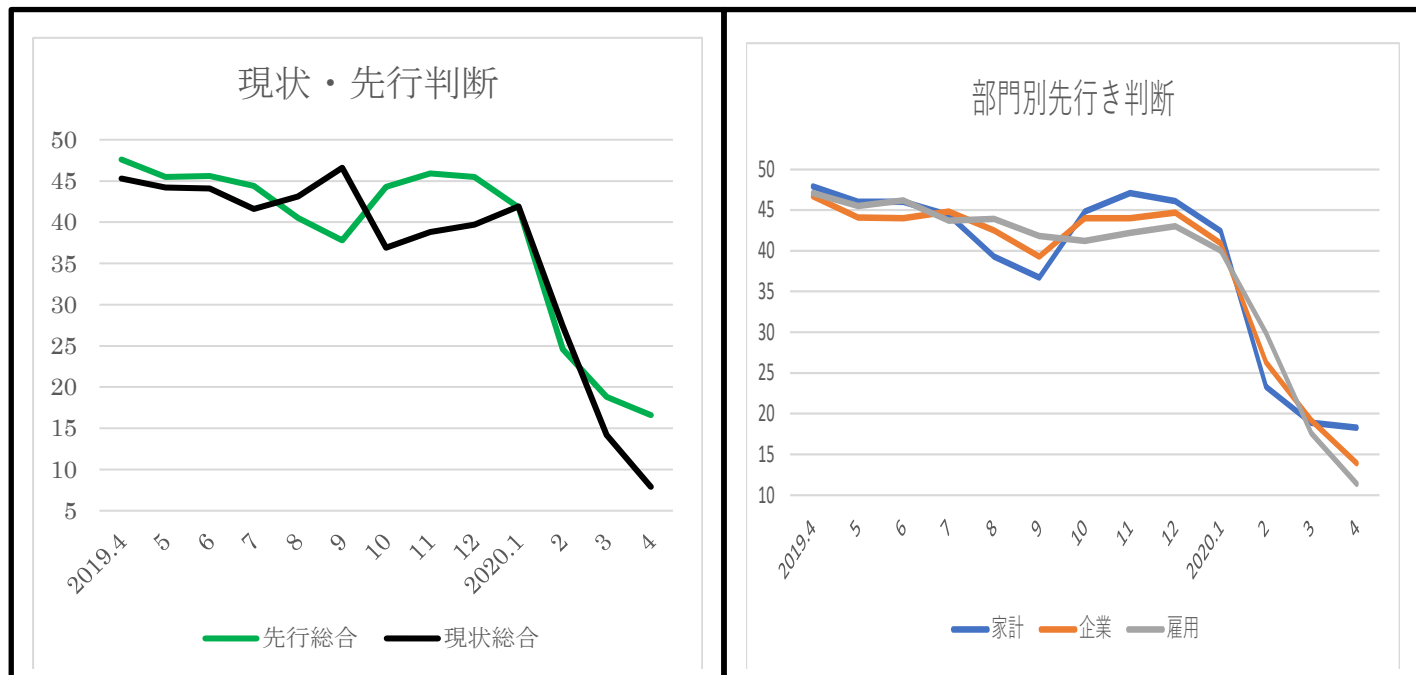
大阪府	大阪市	株式会社	アジア太平洋トレードセンター	商工	-13,479,233
千葉県	千葉県	株式会社	東葉高速鉄道(株)	運輸・道路	-11,386,707
大阪府	大阪市	株式会社	クリスタ長堀	地域・都市開発	-10,676,993
広島県	広島市	株式会社	広島地下街開発	地域・都市開発	-6,438,894
滋賀県	滋賀県	株式会社	滋賀食肉市場	農林水産	-359,740
宮城県	宮城県	株式会社	仙台空港鉄道	運輸・道路	-279,754
新潟県	新潟市	株式会社	新潟地下開発 株式会社	地域・都市開発	-239,135
北海道	滝川市	株式会社	滝川振興公社	観光・レジャー	-233,140
栃木県	栃木市	株式会社	観光農園いわふね	農林水産	-154,018
岐阜県	高山市	株式会社	飛騨森林都市企画株式会社	観光・レジャー	-143,229
北海道	浦河町	株式会社	うらかわ優駿の里振興	観光・レジャー	-115,872
沖縄県	久米島町	株式会社	株式会社 オーランド	観光・レジャー	-108,334
宮城県	大郷町	株式会社	おおさと地域振興公社	農林水産	-97,495
香川県	丸亀市	株式会社	中讃ケーブルビジョン	その他	-72,200
福岡県	添田町	株式会社	ウッディー	農林水産	-68,305
兵庫県	洲本市	株式会社	クリーンエネルギー五色	その他	-65,000
秋田県	秋田市	株式会社	太平山観光開発	観光・レジャー	-53,901
新潟県	関川村	株式会社	パワープラント関川	その他	-52,093
神奈川県	川崎市	株式会社	川崎冷蔵	農林水産	-51,128
徳島県	那賀町	株式会社	きとうむら	農林水産	-44,084
宮崎県	日向市	株式会社	日向サンパーク温泉	観光・レジャー	-43,692
石川県	珠洲市	株式会社	珠洲鉢ヶ崎ホテル株式会社	観光・レジャー	-37,437
高知県	本山町	株式会社	れいほく地域振興株式会社	農林水産	-31,634
長崎県	南島原市	株式会社	みずなし本陣	観光・レジャー	-29,275
福島県	白河市	株式会社	ひがし振興公社	観光・レジャー	-29,182
沖縄県	金武町	株式会社	金武有機堆肥センター	農林水産	-24,455
新潟県	阿賀町	株式会社	(株)上川温泉	観光・レジャー	-22,389
鹿児島県	長島町	株式会社	天長フェリー	運輸・道路	-21,323
岩手県	釜石市	株式会社	釜石港物流振興	運輸・道路	-21,111
富山県	黒部市	株式会社	宇奈月ビール	農林水産	-18,767

(注1) 赤字部分が債務超過額、単位：千円。

(注2) 2017年度決算書類等から作成。2018年度決算では、長期債務残高の増減等で債務超過額が変動している法人がある。

新型コロナウイルスの感染拡大による経済社会活動の自粛は、民間企業は勿論のこと、地方自治体が関与している第三セクター型株式会社等の組織の経営にも深刻な影響を与えている。上記の2017年度決算ベースを基本とした債務超過実態の株式会社形態第三セクターの経営状況を見ると、金額の多い上位には、インフラ系の運輸・交通や地域・都市開発、観光・レジャー等が並んでいる。従来から経営体質が弱い第三セクターには、今回の観光・レジャーも含めた経済社会活動の自粛が大きな影響を与えている事例もすでに増加しており、地元の民間企業の景況悪化に対する支援策拡大と並んで地方自治体の財政配分に厳しい選択を迫る段階に至っている。地域経済の雇用や需要を下支えする第三セクターであっても、地域の住民や民間企業への支援に対する財政配分を公平かつ優先順位を明確にして行っていく必要があり、そのための政策選択と説明責任がより重要となっている。

また、第三セクターの中には、民間化に伴う指定管理制度や業務委託等によって地域の体育館、ホール、図書館や観光施設等公の施設の管理運営を担っている組織も少なくない。新型コロナウイルス感染拡大による公の施設休業等に伴う指定管理料の取扱いをどのように措置するかは、第三セクターを含めた指定管理事業者の経営にも深刻なダメージを与えることになる。その対処においても、「不可抗力」を原因とするリスク負担に対して第三セクターも含め透明性高くかつ公平にどのように対処するか、具体的に検討する必要がある。



(資料) 内閣府「景気ウォッチャー調査」から作成。

新型コロナウイルス感染拡大に伴う経済社会活動の自粛が本格化した、4月の日本経済の景況感が明らかとなった。現状そして今後の見通し共に、当然のこと大きく悪化している。また、部門別でも家計・企業・雇用のいずれも大きく悪化し、特に雇用の落ち込みが大きく休業等に伴う労働市場への影響が深刻なことが伺える。さらに、企業の先行きに対する景況感の落ち込みも大きい。こうした落ち込みは、今後の設備投資や雇用の回復に向けた動きに時間を要する可能性が高まっていることに留意すべき状況にある。

同様に、米国経済の落ち込みも激しくなっている。米国経済の失業率は、3月までの完全雇用に近い水準であった3~4%台から一気に14.7%まで上昇している。仕事を必要としながらも仕事探しの行動を諦めた人員を含む真の失業率の数字は20%を超えるレベルとなっている。米国金融大手企業のゴールドマンサックスが示した失業率の見通しでは、これまでの15%見通しをさらに引き上げ、ピーク時には25%に達するとしている。25%水準は20世紀前半の世界大恐慌時のレベルに相当する。さらに、真の失業率レベルでは30%台半ばの水準としている。こうした失業率の急上昇の背景には、米国企業の労働投入が対前年比年率19.8%のマイナスとなっていることがあり、企業活動の低迷が大きいことが伺える。

以上の状況は、歳出面の拡大は不可避としても当然に、税収面から一国の財政、そして地方自治体の財政へのジレンマを深刻化させる。日本の的を絞れば現段階では、今年度の経済の縮小規模を判断することは時期尚早なもの、そのインパクトについて検証が必要となってくる。現段階でマクロ的に推計すると、2020年度通年で仮に経済規模が1割減少したとすると、法人税収は3割弱減少する可能性があり、そのことは所得税等にも当然に影響を与え、国と地方の財源配分にも強い制約をもたらす。今後、経済データが徐々に揃う中でさらに試算の検証を重ねて行くこととしたい。

以上

## 〈既刊テーマ一覧〉

2019 No. 8	<ul style="list-style-type: none"><li>● 官民連携と情報の不完全性①</li><li>● 自治体経営と情報蓄積・伝達</li><li>● 中国経済の減速</li></ul>
2019 No. 9	<ul style="list-style-type: none"><li>● 官民連携と情報の不完全性②</li><li>● 自治体における AI 活用の課題</li><li>● アジア経済の行方</li></ul>
2019 No. 10	<ul style="list-style-type: none"><li>● エビデンスに基づく政策形成の課題①</li><li>● 2020 年度一般会計当初予算</li><li>● 中国経済の行方</li></ul>
2019 No. 11	<ul style="list-style-type: none"><li>● エビデンスに基づく政策形成の課題②「議会議論」</li><li>● AI 化の前段</li><li>● 日本経済の行方</li></ul>
2019 No. 12	<ul style="list-style-type: none"><li>● 政策開発と地方分権①～自治体間競争～</li><li>● 本質的なニーズ把握のための検討プロセス</li><li>● 中国経済の落ち込み</li></ul>
2020 No. 1	<ul style="list-style-type: none"><li>● 政策開発と地方分権②～積極的自由と情報分権～</li><li>● 新型コロナウイルス感染拡大問題と 2020 年日本経済</li><li>● IMF 世界経済見通し改訂の概要</li></ul>

### 政策研究 2020 No. 2

2020 年 5 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>