

政策研究

POLICY RESEARCH

2020 No. 5 (2020年8月号)

●レポート:政策論説

アフターコロナの自治体経営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

費用便益による政策交渉のすみ分け

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

U字回復の底の長さ

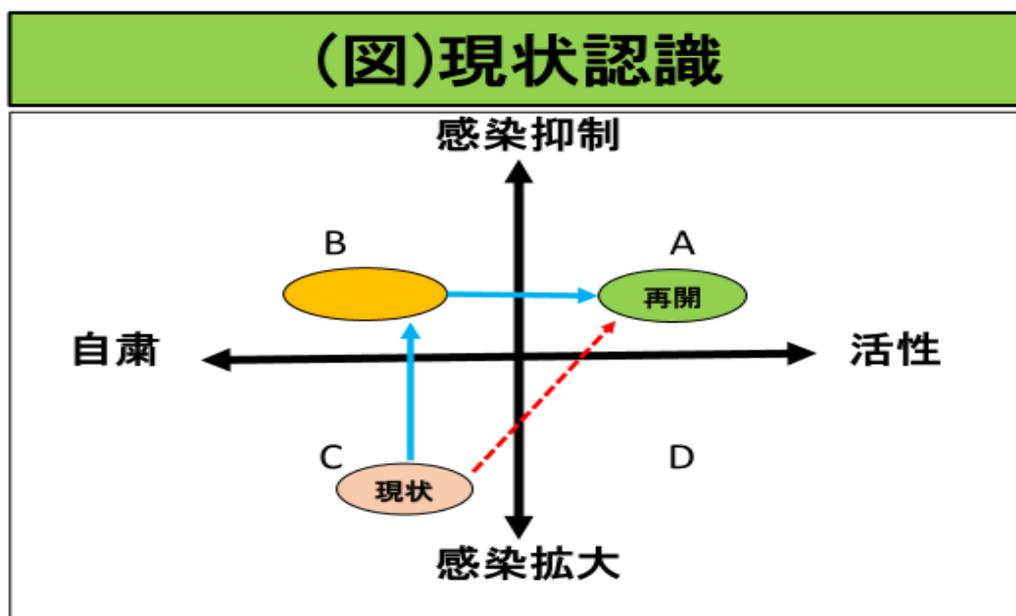
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)

1. はじめに

新型コロナウイルス感染拡大に伴う社会的な遠隔機能の拡充など経済社会活動の種々の変化は、地方自治体の今後の機能に大きな転換を迫るものとなっている。地方自治体の役割は、地域のセーフティネットから所得拡大に向けた地域戦略まで広範多岐にわたっているからである。以下では、感染抑制後、アフターコロナの経済社会の方向性を踏まえつつ、地域の持続可能性の確保に向けた政策のあり方を考察する。

2. 不可逆的变化

世界的に猛威を振り続ける新型コロナウイルスの感染は、当然に日本の自治体経営に対して深刻な課題を投げかける。その投げかけは、日本の経済社会自体が新たな「ルイスの転換点」に直面し、今後の持続可能性の確保に向けた分岐点にあることを意味している。英国経済学者アーサー・ルイスの指摘した転換点とは、本来は経済成長に伴う地方部から都市部への人口移動において経済社会の自立的な高付加価値化が伴わない場合、中所得国の罠に陥り、持続可能性が限界に達することを指摘したものである。生じている現象は異なるものの、変化に対して適切な対応を怠れば持続可能性が限界に達する意味で同様の流れにある。



新型コロナウイルス感染拡大と経済社会活動の活性化の関係を見ると、上図のとおりとなる。現時点では、感染拡大は続いており、緊急事態宣言時とは異なるものの地域ごとに一定の自粛が展開され、人の移動等も実質的な制約状況にある。こうした点から現状は依然として感染拡大・自粛の「C」事象にあり、ワクチン等の開発と接種の広がりにより「B」の感染抑制の方向性が現実化する。今展開されている政策の基本は、「C」から「B」への移行に向けた措置であり、所得補助や事業支援の政策も「C」から「B」へ移行する中での時間経過に伴う経済社会の疲弊化を軽減するセーフティネット政策の色彩を強くしている。

新型コロナウイルス感染もワクチンの開発等により、今後、時期は不明確なもの感染がある程度抑制され、「A」に移行する時が来る。その時に経済社会活動が仮に全面再開となっても、「C」・「B」から

「A」に至るまでの時間の経過と紆余曲折の中で経済社会の構図は構造的に変化せざるを得ない。いわゆる、後戻りには限界がある不可逆性の存在である。この不可逆的な変化を認識しない政治行政の対応が続くほど、地域の実態や住民生活との乖離が深まり、政策に対する信頼性が低下するだけでなく、地域の持続可能性の確保が困難とならざるを得ない。構造的変化を前向きに捉え、自治体経営を進化させる中で地域や住民生活を考えるか、それとも従来同様の既得権構図に軸足を置いて展開するかで地域の持続可能性確保は大きな岐路に直面する。そうした岐路に対し、政策の方向性の良し悪しを自立的かつ明確に地方自治体自ら決断し示すことが今まで以上に求められている。なお、感染抑制と活性化を両立し「C」から「A」に直接移行する表現は可能である。表現は可能なものの、医療、財源、人等資源が制約される中で、「C」から「B」、「B」から「A」の流れ全てを同時並行的に行うことは非現実的であり、感染抑制か活性化かどちらかに取り組みとその効果のウェイトは重点化せざるを得ない。

新型コロナウイルス感染拡大以前に検討された地方自治体の基本構想や総合計画、そして地方創生の計画などが、どこまでアフターコロナに向けた経済社会活動の変化に対して矛盾なく説明できる内容になっているか、あるいはいかなる新たなリスクを抱えるに至っているか、今後の自治体経営の方向性を検討するに際して一度立ち止まり検証する必要がある。図の「A」で示す地域の「活性化」の言葉ひとつをとってみても、人の集まり方などが変化する中でその実現に向けた具体的内容も変化せざるを得ないからである。

2. 脱複写型政策の限界

今後の超少子高齢化・人口減による労働力の構造的制約、足元での地域事業者への深刻な経営打撃、危機的な財政状況など地方自治体に対する資源制約はこれまでの以上に深まる。こうした資源制約の深まりは、既存の利害調整の対立を先鋭化させるため、地域の持続可能性を安定的に高めることには結び付きづらい。アフターコロナに向けて求められる政策議論の質は、利害調整による利益配分の議論ではなく、地域価値の創生議論である。価値創生の議論で重要なことは、①単純な地域間競争に陥らない構図を意図すること、②新たな価値の創生だけでなく、地域の負担軽減も同時に意図することである。これまでの地域の持続性に向けた政策は、個別の先行自治体がトリガーとなり国の関与の下でモデルケースを提示し、それを先行事例として共有する中で、新たな手法を他の地方自治体が複写して広げることを意図した先行複写型を基本とした。こうした構図は、地域間の政治・社会構図の違いから複写による応用自体に限界が生じ、応用したとしても同類あるいは類似の地域価値を生みだし、市場同様に排他的競争を強め、いわゆる、地域間あるいは事業と地域の隔絶、トレードオフ関係を生み出す側面を持つ。

たとえば、海外の観光客の滞在等観光政策の先行事例として紹介される地域においても、観光需要により地域外からの所得流入は大きく拡大したものの、そのほとんどが地域外に再度流失し地域自体の持続性を担保する地域所得と地域内循環の構図は脆弱な状況のままにある事例が多い。この大きな要因としては、地域と観光が隔絶しやすい空間となっていることが挙げられる。地域の持続性で求められる姿は、排他性を持った市場的競争、トレードオフの形成ではなく、相互に地域特性が結び合う社会的連携の姿である。その社会的連携による知育の持続性確保の根底を支えるのは、地域コミュニティの再構築にある。

アフターコロナの持続可能性の確保に向けて自治体経営に不可欠となる点は、第1に「自助・共助・公助を基本とするコミュニティの新たな姿」であり、第2は「地域コミュニティとグローバル社会との相互浸透による内発型の構築」である。これにより圏域も含めた地域内循環と地域所得の厚くする地域空間の土台を充実する必要がある。今回は、この二点について掘り下げる。

「費用便益」の言葉ですぐに頭に浮かぶのは、政策評価の取り組みである。コストとベネフィットの関係を測定認識し政策の効果も含めた良し悪しの判断を行うものさしとしての存在である。しかし、費用便益は別の視点で、政策交渉を展開する上での類型分けとして活用される。

米国の政治学者 James Quinn Wilson が展開した分類では、政策に関する「費用を負担する集団」と「便益を受ける集団」との間に生じる特性によって政策の形成と執行に関連する交渉プロセスのすみ分けを行っている。具体的には、「政策展開の費用負担が特定の集団や領域に集中するか広範囲に分散するか、便益たる効果の帰着が特定の集団や領域に集中するか広範囲に分散するか」の区分による分類である。たとえば、日本の消費税の場合に、消費税自体が広く薄く特定の集団に偏らずに消費者全体に負担を分散して求める一方、その使途が高齢者の医療介護等に偏っているかいないかなどの視点である。具体的には、①費用・便益行散型、②費用分散・便益集中型、③費用集中・便益分散型、④費用・便益集中型に分けられている。

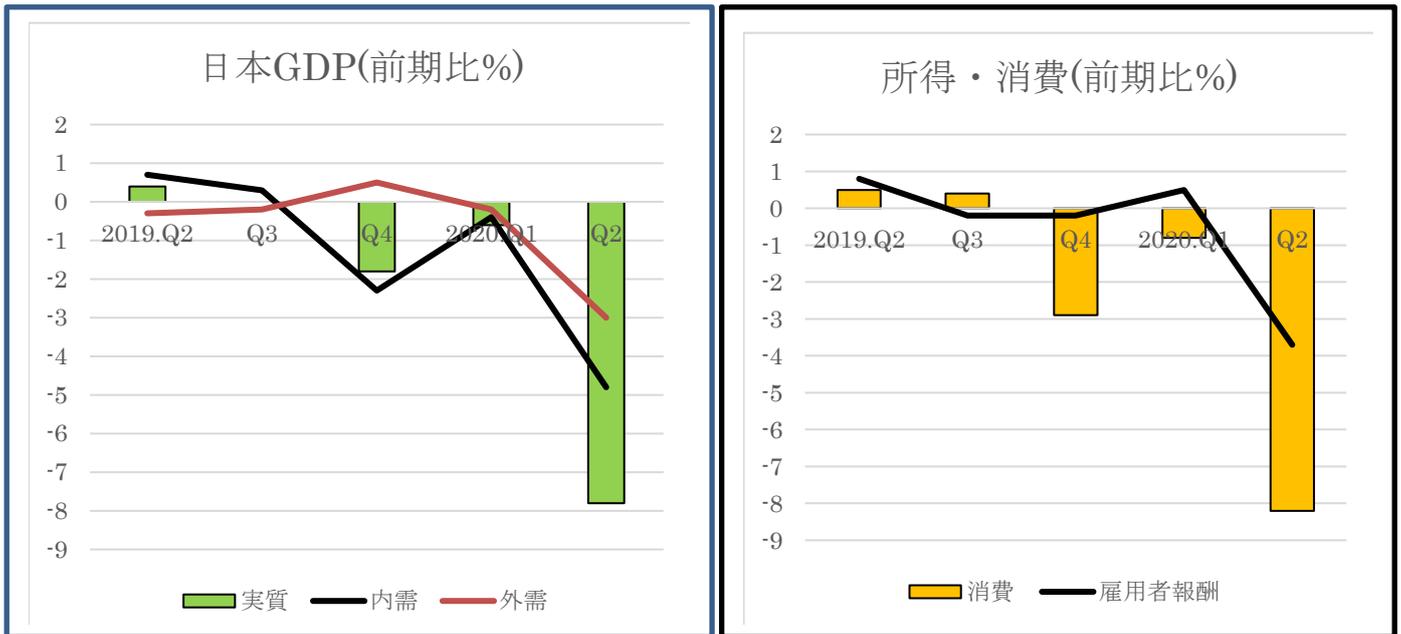
①費用・便益分散型とは、費用・便益共に特定の集団等に集中せず、広く国民あるいは住民全体(以下、住民)に偏りなく負担と便益が生じるスタイルの政策で、たとえば、幹先道路を含む一般道路の整備、住民が使用する地域公園の整備、義務教育政策等が挙げられる。この類型の政策過程では、特定の価値観による反対者は生じるものの広範囲で生じることは少なく、政策的な合意は議会の多数決や住民の多数意思で形成しやすい類型にある。

②費用分散・便益集中型とは、費用負担は広く住民に求めるものの、その政策による便益は特定の集団に帰着する形態で、具体的には特定産業や中小企業等への補助政策、生活保護や児童手当、高齢者への公共交通の料金低減などが挙げられる。これらの政策の場合、特定の集団に対して便益を帰着させる根拠と基準が明確に示される必要があり、それがないと住民間で反対意見や課題提示の流れが広く生じやすい。

③費用集中・便益分散型とは、費用負担が特定の集団等に集中し、便益が分散して帰着する形態であり、たとえばこの禁煙や受動喫煙防止政策、高速道路、空港等有料制のインフラ整備などが挙げられる。これらの政策では、負担が求められる特定集団の政治的パワーが強い場合には反対が生じ、政策交渉が難航する可能性があるものの、政治的パワーが脆弱な場合はむしろ便益を受ける多数の賛成によって政策がスムーズに展開する傾向にある。利害関係の背後にある政治的パワーへの認識が重要となる。

④費用・便益集中型は、①とは逆に費用も便益も特定の集団等に集中する形態であり、資格試験負担や漁業権等一定の権利付与の調整などが挙げられる。この場合、負担と受益の関係が明確なため、特定の集団等以外の関心は低く、政策としての合意形成が比較的可能な類型である。

もちろん、以上の類型の状況は、地域の状況や政治構造によって濃淡に違いが生じる。但し、政策交渉において最も留意すべきは、国の補助による地方自治体の事業である。政策の便益の帰着に関して、特定の集団に集中しているか否かに関係なく、費用については地域的な負担は発生しないか軽減されている構図にある。このため、以上の類型が機能しづらく便益中心、すなわち利益配分中心型の議論となるため政策判断が安易となりやすい。加えて、費用の把握が足元の初期費用と中期的便益を組み合わせで判断しやすいことから、仮に効果の認識に間違いはなくても、将来において認識しない費用が発生する可能性がある。政策評価だけでなく、政策交渉においても、費用便益の概念を応用し認識していくことが重要となる。



(資料)内閣省「国民所得統計」より作成。

日本経済の2020年4-6月期実質経済成長率は、前期比マイナス7.8%、年率30%弱のマイナスとなり、リーマンショック時を上回る落ち込みとなった。欧米経済も同様の落ち込みとなっているものの、日本経済では、2019年10月の消費税税率引き上げの影響から2019年10-12月期からマイナス成長となっており、三期連続の落ち込みとなっている。消費税引き上げに伴う消費活動の落ち込みに続き、新型コロナウイルス感染拡大による消費落ち込みと雇用者所得の減少が実質的に続いている。

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、4-5月に本格的に影響しており6月以降は徐々に再開傾向が進んだことから、統計的には5月頃が底となって7-9月は回復傾向の数値を示すことが見込まれる。しかし、その回復力は消費活動の足元の指標を見る限りは緩やかな動向に止まり、また第2波の感染動向も懸念されることから、当初、期待していた「V字型」の回復は困難であり、「U字型」ないし「W型」の動向が想定される。

問題となるのは、「U字」ないし「W字」の底の期間の長さである。当初想定されていた「V字」回復であれば、従来の経済社会の枠組みの延長線上での再開も可能となるものの、長期化すれば従来の枠組みとは違う基本的な構図を描く政策が必要となる。しかし、すでに国、地方を通じた財政面での制約は強くなりつつあり、政策的選択肢は限定的となっている。6月8日に示された世界銀行の経済成長率の改訂見通し(「世界経済見通し(GEP)」ウェブサイト：<http://www.worldbank.org/gep>)では、2020年暦年ベースで今年1月の見通しから7.7ポイント低下させ、全体でマイナス5.2%とした。この水準は、リーマンショックによる減速を上回り戦後最悪の水準であり、国別に見ると米国と日本がマイナス6.1%、ユーロ圏全体でマイナス9.1%であり、中国が辛うじて1%プラスペース長と見込んでいる。しかし、「U字」の底が長期化すれば、以上見通しもさらに下振れし、新興国や途上国経済のさらなる悪化が懸念されることになる。国による回復の時期と動向のズレも含め、2020年後半も不安定な動向が続く。

以上

〈既刊テーマ一覧〉

2019 No. 11	<ul style="list-style-type: none">● エビデンスに基づく政策形成の課題②「議会議論」● AI化の前段● 日本経済の行方
2019 No. 12	<ul style="list-style-type: none">● 政策開発と地方分権①～自治体間競争～● 本質的なニーズ把握のための検討プロセス● 中国経済の落ち込み
2020 No. 1	<ul style="list-style-type: none">● 政策開発と地方分権②～積極的自由と情報分権～● 新型コロナウイルス感染拡大問題と2020年日本経済● IMF世界経済見通し改訂の概要
2020 No. 2	<ul style="list-style-type: none">● 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」● 経済社会活動自粛問題と第三セクター● 経済落ち込みと税収
2020 No. 3	<ul style="list-style-type: none">● 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」②● 社会的合意の特性● 世界銀行見通しと実体経済・金融
2020 No. 4	<ul style="list-style-type: none">● 行政組織の進化とテレワーク・ICT・AI 「AIと交渉合意」● 出来事と事実● 自粛緩和後の現状

政策研究 2020 No. 5

2020年8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
〒144-8588 東京都大田区新蒲田 1-17-25
電話 03-6424-6752
MAIL fri-ppp-jimukyoku@dl.jp.fujitsu.com
URL <http://www.pppnews.org>