

政策研究

POLICY RESEARCH

2020 No.11 (2021年2月号)

- レポート:政策論説 DXと地方公務員の職域
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 「差」と「格差」の違い
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 ミャンマー政治
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
-

1. はじめに

今年9月に予定されている国のデジタル庁設立、そして行政システムの統一、さらにDX(デジタル・トランスフォーメーション)への積極的取組みなど、地方自治体の行政組織を取り巻く環境は大きく変化している。とくにDXは単なるデータ化ではなく、ICTの進化と共に行政機関での職員行動、そしてその集合体である組織の権限・責任の変革自体を促す。1980年代以降の行政改革が組織の組み換え的性格が強かったのに対して、組織内の情報の伝達と蓄積の方法を変え、そのことを通じて組織の人間行動とそれに伴う権限と責任の構図を変革する。さらにDXは、権限と責任の構図の変革を通じて、職員に求められる職域自体の姿を変え、最終的に地方公務員の資質の変化を求める要因となる。

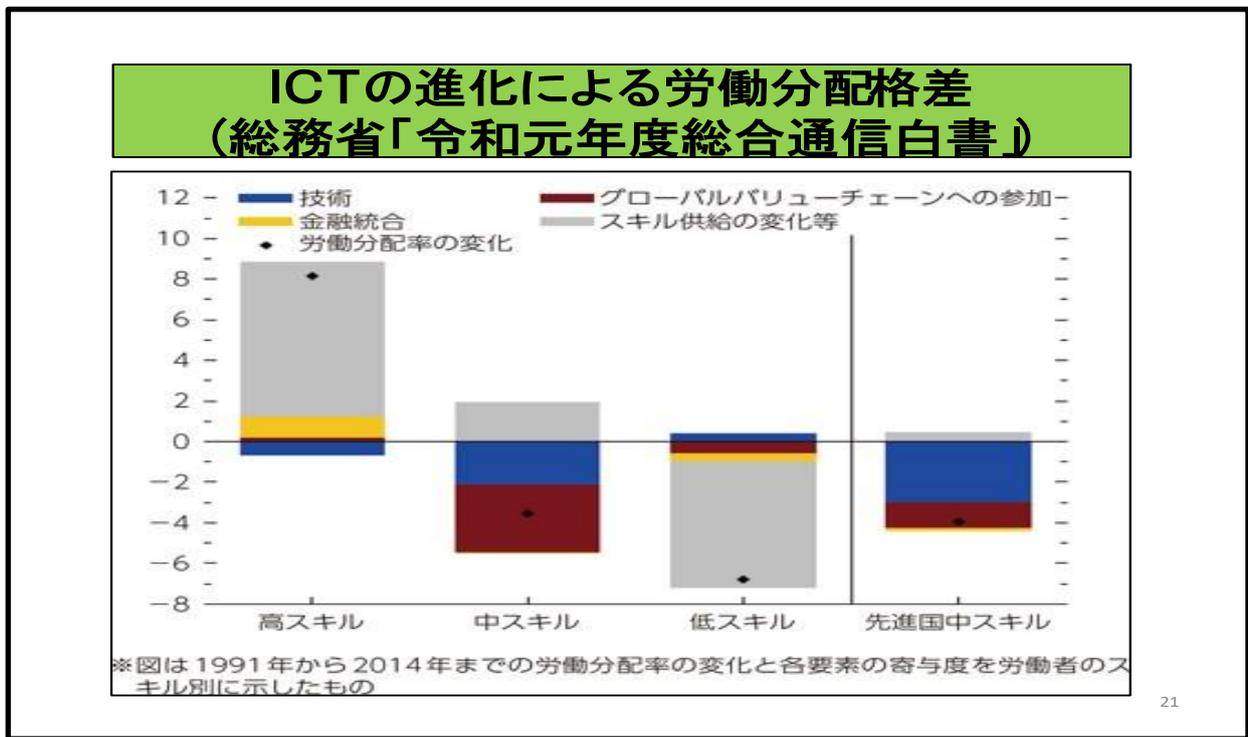
2. 行政組織の人間行動の変革

DXによる変革は、行政組織では従来認識されていない非効率な行動様式、あるいは当たり前として無意識化した行動様式の見直しを根本から求める。行政組織内で未知となっている非効率、すなわち「X非効率」を含めた見直しの取組みを地方自治体が自覚的に推進することをDXでは前提としている。米国企業の労働災害に関する実証分析から検証されたマネジメントに関する原則、いわゆる「1:29:300の原則」(ハインリッヒの原則)では、特定組織内でひとつの課題が生じた場合、背後には29の組織内で認識できる問題点があり、29の認識できる問題点の背後には300の組織内では掘り起こし認識することが難しい問題点(X非効率)が存在しているとする。29といわれる自覚できる問題点の発掘に努力するだけでなく、さらに「300」の組織的で常態化し見えない非効率への取組みに努力しなければ、同じ問題点を将来に向けて繰返して発生させることへの警鐘である。表面的な問題点に目を奪われることなく、行動としての問題点を自覚的に掘り起こし、組織やそこから提供されるサービスをより良い方向に導くことがDXの最終的な目的となる。

多くの地方自治体では、これまで職員数や歳出削減による組織・業務のスリム化に努力してきた。しかし、職員数や予算額など表面的な数値に依存したスリム化は、業務の多様化や複雑化、そして組織の新たな情報蓄積や伝達の仕組みづくりなどによる人間行動の変化とは必ずしも連動せず、行政組織の効率化に対してかえって大きな阻害要因となる場合も少なくない。前述したように行政組織の中の意思決定や行動の中には、無意識化している「見えない非効率」がある。それを残しながら数としてのスリム化が進行した場合、行政活動の阻害要因を見えない中で組織内に拡大させてしまう。たとえば、見えない非効率の中には、将来に向けたリスクを抱える非合理的な意思決定や人間行動を生み出す体質が存在する。予算額や人員などを削減しても、従来展開してきた非合理的な意思決定や人間行動を温存し続ければ、組織の組み換えのスリム化に取り組んでもかえって非効率が拡大する「報われない実態」に陥る。このため、DXの取組みにおいては、まず行政組織における日常業務の棚卸を行い、どのような業務が如何なるフローの行動で展開されているかをその実態を自ら把握する必要がある。とくに地方自治体では国からの新たな業務の発生も多く、自ら業務量をコントロールしづらい厳しい環境にある。そのため、一度にすべての部署で行うことが困難な場合は、間接部門を中心にまず行い、そこでの掘り起こし事例の改善を広げて行くことが有益となる。

以上の取組みで重要な点は、「能率性と効率性の違い」を認識することである。能率性とは一定の時間内に実施できる作業量を拡大させることであり、従来のプロセスを基本的に維持しつつ機械化や自動化などを進める点が主な手段となる。これに対して、本来効率化とは単に作業量を増やすだけではなく、そこから生み出す価値、すなわち「付加価値」を高めることを意味する。したがって、従来のプロセスではなく、プロセス自体を見直す視点が必要となり、その際に人間行動だけでなく職域のあり方も見直しの課題となる。

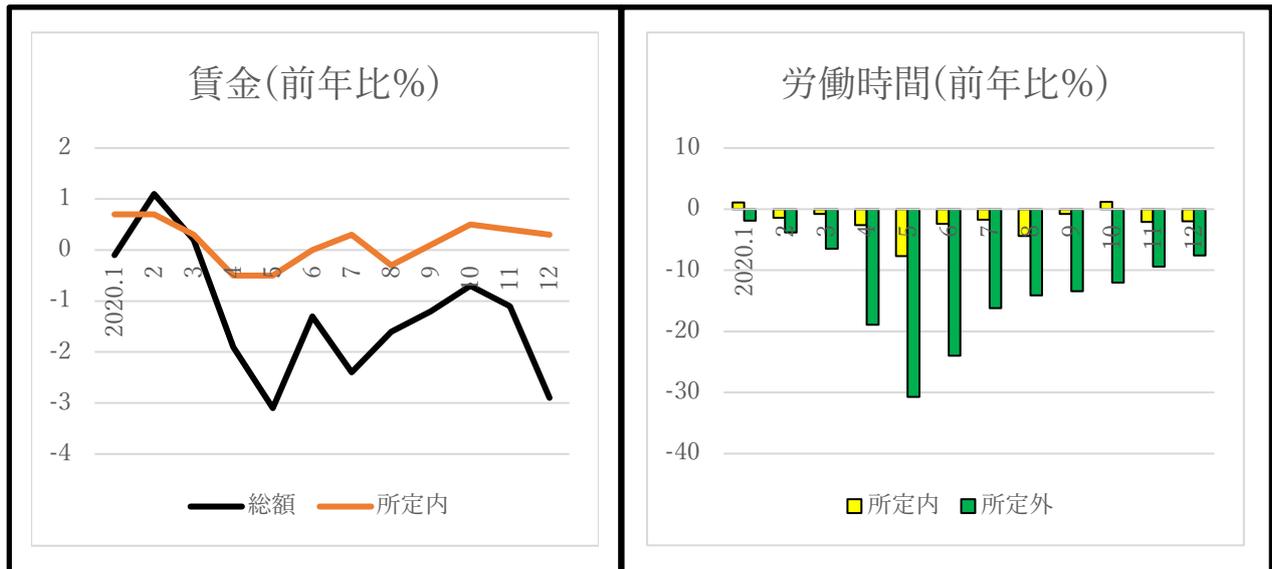
3. 変化する職域と人材育成



(資料)総務省「令和元年度総合通信白書」P143

総務省「令和元年度総合通信白書」P143では「2017年にIMFのエコノミストが公表したワーキングペーパーがある。このワーキングペーパーでは、1991年から2014年にかけて、世界で労働分配率がどのように変化したのか、そしてどのような要素がこの変化に影響をもたらしたのかについて分析している。労働分配率とは、生み出された付加価値のうち、どのぐらいの割合が賃金等の形で労働者に還元されたかを示すものである。これによれば、労働分配率は、高スキルの労働者についてのみ高まり、中スキルと低スキルの労働者については減少している。そして、先進国の中スキルの労働者に限ってみれば、労働分配率の減少をもたらした要因の大部分を「技術」が占め、これに次ぐ「グローバルバリューチェーンへの参加」と合わせた2つの要因で大部分を占めている(図表2-2-1-6)」としている。

デジタル化やDXの取組みで先行する欧米諸国では、中低スキルの事務処理等ルーティンワーク的労働職域が減少し、高スキルの企画立案や情報管理等職域が拡大する傾向が強まっている。ルーティンワークは、DXの取組みでデジタル化等が進み人手で処理される職域部分が縮小する。しかし、ルーティンワークから高度な領域への労働移動の量は限定的となり、職域間の賃金・雇用の格差は拡大しやすくなる。すなわち、社会や組織内の労働格差の広がりである。地方自治体の行政組織でも従来のルーティンワークがデジタル化の仕組みに移行し、そこでの労働力の配置転換が求められる。face to faceの対人交渉業務、企画立案業務等従来と異なる業務への労働力の再配分と今後の人的資源の変化に対応した育成たる人材養成の視点と公務員制度の変革が同時に求められることになる。



(資料)厚生労働省「毎月勤労統計調査」より作成。

コロナ禍が長期化する中で、社会の格差が一段と拡大している。たとえば、経済社会活動の自粛や消費活動の低迷などによる所定外労働時間の減少は、所定外賃金を中心に前年に比べての賃金・所得水準を大きく押し下げる要因となっている。母子家庭、父子家庭はもちろんのこと、非正規労働や学生のアルバイトなどの所得減少を生み、足元の日常生活だけでなく将来の生活にも負の連鎖による深刻な影響を与えはじめている。

「賃金の差」と「賃金の格差」とは何が異なるか。少なくとも、異なる労働であれば賃金に差が生じることは、資本主義社会では基本となる。しかし、それが「格差」となるのはどのような要因からか。格差は、所得、資産、教育など一定の基準により差が生じていることであり、その差により社会的な階層化が生じている状況である。この状況が「格差社会」となる。格差は、望ましさを含んだ一定の基準から乖離(差)していることによる結果であり、その結果が社会構造に組み込まれ階層化に結び付けている状況が格差である。階層化とは、当事者が選択性を持ってない、あるいは著しく制約を受ける中で身分的な一定の段階に位置することを余儀なくされる状況を意味する。

たとえば、前述した母子家庭では母親の就労環境が悪化し、所得水準も両親家庭だけでなく父子家庭に比べても低位となるのが一般的である。その結果、子どもの習い事、塾など学校外の教育への支出が限られ、そのことが例えば一定の教科の学力に影響したり、そもそも学費等の負担が困難となり高等教育を受けられる機会が限定的となるなどの状況が生じる。その結果、子どもの就職等労働に対する選択肢も限定的となり、子どもの所得水準が親との関係で負の連鎖に陥る例も少なくない。それだけでなく、経済的制約は勉学や就労に関する再チャレンジの機会をも限定的とってしまう危険性がある。たとえば、希望の大学に合格できなかったことによる浪人生活の選択も経済的余裕の有無に左右される。

先の「政策論説」で整理したデジタル化が高スキルへの移行を職域環境にもたらし、従来の低中スキルの領域を縮小させることで労働と所得の格差を拡大させる。こうした要因を抑制する政策の展開が求められる。仮に格差拡大の要因を放置したとすれば、所得と教育、就労の負の連鎖が社会で構造化し階層化社会を深刻化させることになるからである。

年明け2月以降、周知の通り、ミャンマーの政情が大きく揺れ動いている。アジア経済のラストリゾートとして、近年においてベトナムに続き日本企業の進出が活発化していたミャンマー政情の大きな変化は、日本経済そしてアジア経済全体にも大きな影響を与える可能性がある。

ミャンマーでは、1962年から2011年まで半世紀にわたった軍事政権が支配した後、ノーベル平和賞受賞者アウンサンスーチー氏が率いる国民民主連盟（NLD）が2015年に国政選挙で圧勝し、ミャンマー初の文民政府が誕生した経緯がある。これにより、経済面でとくに消費市場が大きく変化し、モータリゼーションやICT化が急速に進展、日本企業の進出や地域開発等が本格化していた。しかし、今年2月1日に国家権力の再度の掌握を意図したミャンマー国軍（タムドゥ）がクーデターでスーチー氏を逮捕、国軍ミンアウンフライン最高司令官が国家権力の掌握を表明し、少なくとも今後12カ月間は軍事政権下に置くことを示唆した。国軍は、昨年11月に実施された総選挙で大規模な不正投票があったとし、今回のクーデターを正当化する流れを主張している。経済面での消費活動の変化は大きいものの、ミャンマーにとって2000年代初頭までの半世紀にわたる資本市場との隔絶は、社会インフラや製造業の基盤整備を大きく遅らせ、周辺のアジア諸国に比べても劣位の状況として、加工貿易を支える工業製品加工型経済への移行を困難としている。今回のクーデターは、こうした状況をさらに深刻化させる。

2008年制定のミャンマー憲法では、国会において国軍に1/4の議席が与えられている。このため国軍の権力を保障する現行憲法改正を事実上拒否できる構造が形成されており、こうした権力構造を基盤に内政に対する支配権を国軍は確立させてきた。内政の掌握は、政治面だけでなく経済面にも及んでおり、国軍・軍事政権を支える資金源としての指摘もされている。米国は、今回のクーデターを契機にこうした資金の凍結方針を示している。

文民政府下のミャンマーにおいて外圧の流れが高まったのは、「ロヒンギャ問題」である。ミャンマー西部に住む少数派イスラム教徒ロヒンギャに対する国軍の暴力的行動が明らかとなり、2016～17年の弾圧で約72万人がバングラデシュに逃れたとされている。ロヒンギャ問題に関する国連の調査報告では、国軍の攻撃は集団虐殺の目的で行われたと示唆し、国軍の集団的暴行、拷問、放火、超法規的殺害などに対して非難を行っている。しかし、ミャンマー国軍と政府はこれを否定し、テロリストだと主張することで正当化している。スーチー氏もロヒンギャ問題に関して国軍を非難せず、国際司法裁判所において集団虐殺の容疑から国そして国軍を擁護する姿を見せたことで、世界的な世論からは乖離が生じる結果となっている。国軍の最高司令官ミンアウンフライン氏が大統領職に就くには、国軍が支援するUSDPが昨年11月総選挙で勝利する必要がある。しかし、NLDが83%の票を獲得しスーチー氏が権力を握る一方で、国軍に対する国民の強い拒否が示される結果となった。今後、国軍がどのような政権運営を行うかは極めて不透明な状況にある。

以上の政治情勢は、今後のミャンマーの経済的発展に大きな影響を与えざるを得ない。とくに、社会インフラの未整備は安価な労働力を背景とした外国資本の流入に対してもこれまで制約要因となっていたが、さらに政治的な不安定要因が加わり、資本市場からのインフラ投資等の資金流入は限定的となる。こうした政治経済環境の中で、欧米等先進国に開かれたミャンマーから再び隔絶され、アジア全体の政治構造、さらには世界の政治構造にも揺るぎを与える。

〈既刊テーマ一覧〉

| | |
|-------------|--|
| 2020 No. 5 | <ul style="list-style-type: none"> ● アフターコロナの自治体経営① ● 費用便益による政策交渉のすみ分け ● U字回復の底の長さ |
| 2020 No. 6 | <ul style="list-style-type: none"> ● アフターコロナの自治体経営② ● デジタル庁構想の意図 ● アジア経済の回復力 ● 自治体における交通事故削減の取組推進に向けて |
| 2020 No. 7 | <ul style="list-style-type: none"> ● 地方自治体の2021年度予算と経常的経費 ● 行革の本質 ● インバウンドの回復力 ● 在宅医療・介護連携の推進に向けたマネジメント力向上と支援体制の構築について |
| 2020 No. 8 | <ul style="list-style-type: none"> ● 経済政策のデメリットと圏域的政策視点 ● 政策交渉の本質 ● 日本経済7-9月期の回復力 ● 地域再生エリアマネジメント負担金制度「日本版BID」の活用状況とその要因に関する考察 |
| 2020 No. 9 | <ul style="list-style-type: none"> ● 指定管理に見るコンプライアンス問題 ● 地方議会の議論の本質 ● 外需の力 ● 国土強靱化地域計画の策定状況と策定時のポイント |
| 2020 No. 10 | <ul style="list-style-type: none"> ● リーダーシップ・エンジン論 ● 政治と政治家 ● 中国経済の力と2021年経済 ● 地方自治体における衛星データ活用の可能性と課題 |

政策研究 2020 No.11

2021年2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>