

# 政策研究

## POLICY RESEARCH

2021 No. 9 (2021年12月号)

●レポート:政策論説

自治体経営とは何か

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

進化政策

宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)

---

## 1.はじめに

自治体経営とは、「将来住民の選択肢を奪うことなく、現在住民のニーズに対応するため、限られた資源を有効に活用すること」である。経営は、民間部門の独占物ではない。利益を確保すること、公共サービスの持続性を担保すること、それぞれ目的は違っても「限られた資源を有効に活用すること」は不可欠であり、特に財源、人的資源で強い制約が生じる地方自治体にとって大前提の課題となる。

将来住民と現在住民のニーズを「妥当性」と「適正性」をもって結び付けるのが自治体経営の基本である。妥当性とは、必要な情報を共有し行政や議会での議論、そして必要に応じて地域や住民も参画し政策を議論し選択するプロセスを確保すること、すなわち、政策の議論や意思決定に民主的かつ体系的なプロセスを担保することである。適正性とは、政策の議論や選択において目的達成に向けた明確な判断のための行動規範（選択のものさし）を共有すること、すなわち、目的達成の行動規範で政策の良し悪しを判断し、優先順位をつけて体系化することである。そして、以上を通じて自治体や地域が将来抱える可能性があるリスク、すなわち不確実事項を積極的に受けとめ共有することが求められる。

自治体経営が今まで以上に重要となる要因として、21世紀の超少子高齢化の進展があることは多言を要しない。過疎化と都市部集中・集積が同時並行的に進行することへの対応、介護・医療や子育て環境の整備、空き家問題、高層マンション自体の高齢化による縦型限界集落の発生など超少子高齢化・人口減少への対応が、国政、そして自治体経営の根幹に関わる課題となっている。さらに根底的な課題として、情報化の進展が挙げられる。自治体経営を構成する要因は多様であり、①人的資源力、②資金力、③地域の資源力、④官民を問わない政策力、⑤ネットワーク力、⑥情報力など広範に及ぶ。こうした要因のすべてに、決定的かつ広範な影響を与えているのが、情報通信革命による人間行動の変化である。

## 2.情報通信革命の意味

### 2-1. ICT と DX

情報通信革命は、インターネット、クラウドをはじめとした通信手段などの問題にとどまらず、人間社会の情報の流れや情報の質・量を変化させ、個々人あるいは人間集団の意思決定の構図に影響を与えることで、地域の経済社会活動の質にも変化をもたらす。

情報は、組織・地域・国の内外を問わない人間関係を形成するための中核的要素であり、情報化は、人間関係を形成する情報の「集積」と「伝達移動」の流れを変える。すなわち、情報化は、人間関係を通じた経済社会活動の権限と責任の体系化を行う基本的要因であり、ガバナンス構造を構築する中核的要素である。したがって、ICTの先にあるDXの取組は、単なるデジタル化ではなく行政改革を意味することになる。同時に、インターネットなどによる情報の伝達移動がオープン化し、様々な社会現象が相互関連性を強め、信頼性の異なる情報が横断的に共有される中で、情報化は分野ごとに細分化された縦割りなどに代表される自治体経営の従来の中核的要素の変革をも求める要因となっている。

たとえば、子育て政策の展開には、教育、福祉、医療、施設、交通など幅広い分野を通じた横断的かつ時系列の情報の蓄積と伝達移転が不可欠であり、公共施設の再編も同様に地域や分野、そして、世代を越えた情報の蓄積と伝達移転が必要となる。そうした情報の蓄積と伝達移転を支える行政組織の構築が「年齢・時間軸による切れ目や分野による狭間」を生まない政策展開として求められている。

## 2-2 財政情報の進化とリスク認識

行政や地域・市場の人間行動に大きな影響を与える情報として、財政情報がある。財政に関する情報の質・量を通じた蓄積と伝達移動のあり方は、自治体経営に決定的な影響を与える。財政情報は、1980年代以降、自治体経営の深刻な課題のひとつとして位置づけられてきた地方債など公的債務の増加を受けて、地方自治体の信用力確保に向けて情報としての質的進化が強く求められてきた。その進化では、自治体経営と財政実態を結びつける公会計改革の取組が今日でも続けられている。

公会計改革の取組みは、グローバル化を進める企業会計の考え方の公会計への組み込み、財政法上の現金主義・単年度主義の修正、発生主義や管理会計の導入、資産・負債や減価償却などストック情報の充実、そして、ライフサイクルコストやセグメント会計の導入など広範多岐にわたっている。こうした財政情報の質的变化は、予算編成、事業発注などのプロセスにおける情報の蓄積と伝達移動を通じて、人間行動の集合体である行政組織とそこで展開される自治体経営だけでなく、民間化や予算・政策議論への住民参加などを通じて、官民関係や地域の人間行動にも変化をもたらしている。公会計改革を通じた財政情報の蓄積と伝達移動の変化は、自治体経営の進化にとって重要な取組みである。しかし、一方で住民の公的債務、地方財政、財政情報さらには公会計への認識が高まり理解が深まっているかは、現在においても極めて疑問な状況にある。

### ①可視化と見える化

財政情報に対して、必ずしも住民自らの関心が大きく改善していない原因は、「可視化」は進んでも、「見える化」が進んでいないことにある。可視化とは、公的債務など地方財政にすでに関心を持っている人々に必要な情報を提供し、理解を深めてもらうことを意味する。可視化に対しては、予算書・決算書の開示、財政情報や関連する資料・データの提供などにより理解を深める環境を整備することが重要となる。これに対して見える化とは、地方財政にそもそも関心のない人々の目に財政情報を晒し、まず、財政の存在を認識してもらい、関心を持つ動機を持ってもらうことを意味する。詳細で質の充実した財政情報を自治体のホームページに掲載し、財政年報的な資料を作成し開示しても、住民がアクセスし手に取らなければ情報は伝達移動しない。まず、住民の目にさらし伝達移動の対象として認識してもらい、財政について気づきを持ち考えようとする行動に結びつけることが重要である。認識なしに考えることや理解することを求めることは不可能である。見える化は、新たな認識を持ち新たな行動に結びつける点にポイントがある。自治体経営において財務管理や金融市場を念頭においた会計的側面に加え、住民に財政情報を認識し気づきなどを得て新たな行動に結び付ける、見える化に資する情報の蓄積・伝達移動の再構築が必要となる。

### ②財政の意味の拡大

一般的な財政概念は、「国や地方自治体など公的部門の経済活動」である。このため、現在の住民に向けた財政情報としては、金額で示す貨幣的価値として認識できる毎年度の予算や決算を通じた様々な経済活動の内容、そして、過去からの財政運営で積み上げてきた財政赤字の規模などの実態が中心となる。経済活動の視点からは、税・借金、資産購入や補助金・交付金の支出、賃金の支払いなど金額で直接示せる貨幣的価値が財政情報の中心となり、ノウハウの蓄積、情報集積や政策思考のための時間の確保、そして住民のボランティア活動、さらには良好な自然環境の存在など必ずしも貨幣的価値では直接表現できない視点は、財政情報としてはもちろんのこと、それに基づく政策議論でも劣位となりやすい。さらに、将来のリスクに関しては、足元での貨幣的価値としての認識に限界があり、その発生の有無も一定の確率事項に過ぎないことから、当該情報への信頼性自体も限定的なものとして受け止められやすい。政策的な債務の意味は「ある者が他の者に対して一定の行為をする(あるいはしない)負担を負うこと」である。国や地方自治体の政策は、民主的なプロセスの下で成立した後は、賛成者だけでなく反対者、そして賛成・反対を示せない将来の住民をも拘束する力を持っている。現在の住民の意思決定が将来住民の行動を左右し、負担を生じさせる関係にあるとすれば、リスクとして積極的に認識し、計画づくり、財政運営や行政評価も含め自治体経営の意思決定に恒常的に組み込む努力が必要となる。

## 2-3.人員削減・外部化の留意点

地方自治体の持続性とは、前述したように「将来住民の選択肢を制限・奪うことなく、現在住民のニーズを最大限満たすこと」である。したがって、近視眼的・形式的収支均衡だけを目指した足元の職員削減や事務事業の外部化が、公共サービスの質的劣化を構造的に深める結果となれば、将来住民の公共サービスに対する選択肢を制約する要因となる。

職員給与やコストの削減で数字上の財政収支は一時的に改善しても、非貨幣的価値も含めて自治体経営に将来のリスクを埋め込む結果となれば、それが将来において顕在化することで地域の持続性確保に向けた選択肢は奪われる。職員数の削減、事務事業の外部化などの取組と同時に、行政機関の蓄積してきたノウハウの伝承に加え、民間化に伴うモデル形成などに向けたコーディネート力や民間化の成果に対するモニタリング力など新たに必要となるノウハウ、そして自ら政策を生み出す思考力の育成が不可欠となる。こうした点は、外部化がごみ収集、清掃、保育など現業ベースを中心に行われても、公共サービスである以上、同様の結果となる。なぜならば、ノウハウの蓄積と伝承に関する仕組みを形成せず、人員削減や外部化に取り組んだ場合、総務や企画も含めて部門を問わずコーディネート力やモニタリング力を支える情報は拡散し、将来住民に向けた公共サービスの質などを大きく低下させる要因となるからである。そのことも、自治体の持続性を失わせる原因となる。

## 2-4.不測事態への認識と対応

経済社会の「環境変化はない」と考えるほどリスクは高くなる。不完全でも将来の変動を確率要因として認識することが、リスクから受ける自治体経営や地域のマイナス影響を軽減する。確実に発生が見込めない不測の事態の中でも、将来の状況の中で発生する確率が比較的高く、組織や地域に対する影響度も大きいリスクに焦点をあて、発生した場合にいかに対処するかを事前に考えることが耐久力のある自治体経営のカギとなる。耐久力ある自治体経営の形成では、①不測事態への認識（将来起こりえる事態の列挙と確率イメージ、組織などに与える影響度の把握、事態発生の見積もり）、②行動開始時期の判断（不測事態の発生が近いことを知らせるシグナル予兆の認識と列挙、シグナルを認識し、その認識を伝達する部局の明確化）、③対応策の事前提示（発生したあるいは、発生すると思われる不測事態の影響を緩和する戦略の事前形成、緩和政策が計画や財政に与える影響の測定、緩和戦略実践のための事務事業の形成）などに関する意思決定と自覚的フィードバックによる検証が必要となる。こうしたリスク管理型の計画策定を可能にする経営情報の形成、行政評価などを通じた意思決定への反映により、強い耐久力を持った自治体経営の基礎を創造することになる。

リスク管理計画の策定は、将来の不確定な事項に対する事前認識と対処準備であり、財政の単年度主義など財政原則との関係などにより、直接的に予算に盛り込むなどには限界がある。しかし、首長をトップとした執行機関たる行政においては、自治体経営の基盤として形成することが不可欠である。そのため、執行機関の権限と責任を明確にしつつ、機動的な経営を展開できる基盤づくりも必要となる。議会のチェック機能は重要である。しかし、自治体経営に対する無秩序な議会の関与は、逆に自治体経営に対する首長をトップとした執行機関の責任を不明確にし、自治体経営の機動性を低下させる逆機能たる側面を持つことにも留意すべきである。

## (1)見えない非効率

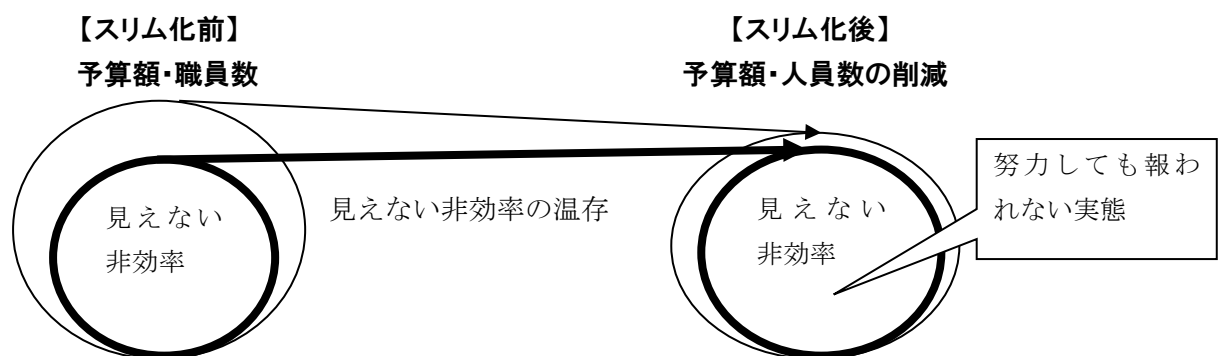
進化とは、「絶え間ない変化」を意味する。進化は、「改革」とは異なる。改革が、短期的に大きな枠組みの再構築を行うのに対して、進化は、日常から見直しを積み上げて行くプロセスである。持続的進化機能は、外部からの強い圧力ではなく、地方自治体内で自ら課題を発掘し、政策議論、財政運営のプロセスを通じて自覚的にフィードバックすることで生まれる。

自覚的フィードバックの目的に、「見えない非効率」の発掘がある。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のみ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移転の仕組みづくりと連動せず、今日的には行政組織の効率化や地域の持続性に対して大きなリスク要因となっている。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」があり、それを残しながらのスリム化が進行するからである。見えない非効率の中に、将来に向けたリスクを抱え込む非合理的な意思決定や人間行動を生む組織体質が存在する。

予算額や人員などを削減しても、従来展開してきた意思決定や行政活動に潜む「見えない非効率」を温存し続ければ、行き着く結果は行政内の非効率の比率を拡大させ「努力しても報われない実態」となる(図表 1-1)。たとえば、情報化などの取組を進め管理職の階層を減らしフラット化を実現、あるいは決裁手順を簡素化しても、インフォーマルな側面で従来同様の意思伝達と決裁のルールが残存し、二重の負担が発生するなどである(平衡プロセス=暗黙のルールの優位性)。そのことは最終的に、職員のモチベーションの低下と公共サービスの劣化に結びつく。

こうした実態の場合、効率化に努力するほど、自治体経営の機能が劣化するいわゆる「逆機能」をもたらす。逆機能とは、課題を改善しようとして取り組んだことが、意図せず当該課題を深刻化させることである。見えない非効率は、日常のルーティン的に実施してきた当たり前と認識し、無意識化している領域に多く存在する。自治体経営の自覚的フィードバックとは、常に見えない非効率を組織と職員自らが意識的に掘り起こし、克服に向けて新たな意思決定や行動原理を創造することである。

図表 1-1 見えない非効率



## (2)非合理的な意思決定

### 1)ハインリッヒの法則

自覚的フィードバックを促す視点として、米国での労働災害の実証分析から整理されたマネジメントに関する「1:29:300の法則」、いわゆるハインリッヒの法則がある。組織内でひとつのミスや問題が生じた場合、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の組織内の視点では認識が難しい問題点(見えない非効率)が存在していることを示唆する法則である。組織内で認識されたひとつのミスや問題点は、行為者などによるひとつの原因から導き出され

ることはほとんどない。原因は多くの場合に、複合化し相互に関連し合った集団の人間行動からもたらされる。ひとつのミスを経営内で精査することで、さらに認識可能な29の問題点が発掘され、29の認識可能な問題点を発掘するだけでは止まらず、300ともいわれる深層部に宿る日常化し無意識化した見えない非効率を本格的に発掘しなければならず、この発掘には、組織内だけの視点では困難性が伴う。もちろん、29や300の数字は現実のケースにより異なりイメージ的な側面も持つ。重要な点は、組織内で従来の視点で発掘できる問題点は、原因の1割程度にすぎないことへの意識である。

300の日常化し認識しづらい見えない非効率を放置し続ければ、当然に組織に病巣は残されたままとなり、同じミスや問題点を繰り返して発生させる。表面的な問題点に目を奪われることなく、人間行動として問題点を自覚的に掘り起こす姿勢が必要である。

日常的に、組織自らは発掘困難な問題点を外部の視点などを取り入れつつ、継続的に行政評価などの仕組みを通じて発掘し、問題を見直している組織は30の問題点も減少し、結果として組織全体の効率化が進む。特に、情報化による経済社会活動の相互関連性の高まりは、従来にも増して見えない非効率の発生とハインリッヒの法則の重要性を示唆する結果となっている。

## 2)非合理的な意思決定

### ①エスカレーション

見えない非効率を抱え続ける要因として、個人や組織を通じた「非合理的な意思決定」がある。非合理的な意思決定の具体例としては、①行動エスカレーション=「今までやってきたから」に代表される経験や従来繰り返してきた行動を根拠に、将来への継続を正当化すること、②規模エスカレーション=予算・人員など規模の大小のみで優先順位を判断すること、③アンカーリングエスカレーション=最初に接した情報に大きく左右されること、④フレミングエスカレーション=組織、地域などに好意的な情報を優先しやすいこと、⑤アクセスエスカレーション=日常よく使うルートから得る情報を優先しやすいこと、⑥勝者エスカレーション=成功体験に左右されやすいこと、などが挙げられる。こうした非合理性を含んだ意思決定は、見えない非効率を通じて組織や地域にリスクを埋め込む要因となる。このため、日常から非合理的な意思決定の存在に留意し、自覚的に修正していくことが重要となる。

### ②脱表面的な課題・原則への認識

以上の見えない非効率、非合理的な意思決定は、組織だけでなく地域への政策展開でも同様に内在する問題である。経済社会現象では、表面的な課題・原因はすぐに認識できるものの、本質的課題・原因は容易に顔を見せない。なぜならば、経済社会現象の本質的課題・原因は、時間的・空間的に遠い位置に存在するからである。すなわち、時間的に過去から積み上げられ、組織間や人間行動の相互の関連性の中で投網のように形成され原因が存在し、この原因を表面的に認識することは難しい。

たとえば、東京一極集中により地方の過疎化が進むとする考えは、表面的な認識に過ぎない。地域により東京との関係は多様であり、地域産業の衰退が人口流出に先行して生じた場合、地域産業の衰退が技術革新から生じた場合など様々である。したがって、単純に東京での生活コストや税負担の実質的引き上げなどによって地方への人口移動を促し東京一極集中を是正しようとしても、人口減少への歯止め効果は地方によって千差万別である。一律的・外見的な東京一極集中とは異なり、本質的課題・原因は容易に顔を見せない別々のところに存在する。分かりやすい表面的課題・原因のみに対処した政策の有効性は低く、地域問題を根本的に改善する効果を持たない危険性が高い。

\*今月をもちまして、『政策研究』の宮脇淳先生の連載は終了となります。また、『新・地方自治ニュース』および『PPP ニュース』についても終了となります。長い間ご愛読いただき、誠にありがとうございました。

## 〈既刊テーマ一覧〉

2021 No. 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 政策エビデンス</li> <li>● 兆候と原因</li> <li>● アジア経済社会の現状</li> </ul>
2021 No. 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>● デジタル化と政策参加</li> <li>● 非合理的な政策議論</li> <li>● 中国経済社会の現状</li> </ul>
2021 No. 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 行政評価の課題と進化</li> <li>● 財政基金と世代間問題</li> <li>● 日本経済社会の現状</li> <li>● 国際的動向や日本の政策を踏まえた地方自治体における地域経済活性化のためのブルーエコノミーの推進</li> </ul>
2021 No. 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 地方議会の財政議論と議決</li> <li>● 地方議会の議論</li> <li>● アジア経済社会の現状</li> <li>● プレミアム商品券電子化の推進：事例・利点・課題・対策</li> </ul>
2021 No. 7	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 基本構想・総合計画議論の質的進化</li> <li>● 議会議論の進化</li> <li>● インフレ圧力と日本</li> <li>● 自治体におけるゼロカーボンシティの推進方法</li> </ul>
2021 No. 8	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 住民参加と代表制</li> <li>● ナッジ政策</li> <li>● 中国と日本の経済</li> </ul>

### 政策研究 2021 No.9

2021年12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](mailto:fri-ppp-jimukyoku@dl.jp.fujitsu.com)  
 URL <http://www.pppnews.org>