

政策研究

POLICY RESEARCH

2021 No. 1 (2021年4月号)

- レポート:政策論説 情報と国境の家
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 入りを計って出を制する
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 ナショナルの立ち位置
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
-

1. はじめに

地方自治体業務のデジタル化、さらにDX化が求められている。デジタル化は、ICT (Information and Communication Technology)の進化と共に人間関係を形成する情報の「集積」と「伝達」の流れを変える。そのことは、人間関係を通じた経済社会活動を形成する権限と責任、ガバナンス構造を変えることを意味している。すなわち、DX(Digital Transformation)であり、インターネット等による情報の伝達がオープン化し、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、これまでの分野ごとに細分化された縦割り等自治体組織やそこで形成され流れる情報の質的変革が同時に重要となっている。デジタル化の流れは、パートナーシップの取り組みが進む中で、従来、官と民に分かれて形成されてきた情報の質にも大きな変化を求めている。DXは、デジタル化と共に地方自治体機能の新たな枠組みと質を形成するものと位置づけなければならない。

2. 財政情報の質と公会計改革

情報の中でとくに財政情報の質的改革は1980年代以降、自治体経営の重要な課題として位置づけられてきた。地方債等公的債務の拡大、そして、金融市場のグローバル化や多様化、さらには効率化を求める民間組織との比較の必要性を受け、従来の大福帳的性格からの質的見直しが強く求められてきた。この見直しでは、債務残高の多寡に留まらず、財務に関するリスクの明確化が中心課題となり、自治体経営と財政実態を結びつける公会計の重要性が同時に認識されている。とくに、2020年4月の改正地方自治法施行に伴う内部統制の強化は、こうした流れをより強くしている。具体的には、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・負債や減価償却等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等広範多義にわたっている。財政情報の質的変化は、予算編成、事業発注等のプロセスにおける情報蓄積と伝達を通じて、行政組織だけでなく、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にも変化をもたらしている。

3. 国境の家の克服

(1)国境の家

財政民主主義の充実に向けて、①行政の責任範囲の明確化(責任の明確化)、②納税者たる住民の財と行政管理財産の区分の明確化(財産帰属の明確化)、③納税者たる住民に不利益や将来負担を与える情報の開示(保守主義の原則)、④納税者たる住民の意思決定に役立つ情報の提供(有用性の原則)の担保が、財政情報の重要な機能として位置づけられている。そして、官民連携の高まりにより従来の機能に加えて、①行政と民間組織との責任範囲の明確化、②納税者たる住民の財と行政管理の財、そして官民連携によって管理する財の区分の明確化、③納税者たる住民、民間組織、そして行政に不利益や将来負担を与える情報の開示、④納税者たる住民と民間組織の意思決定に役立つ情報提供の担保が新たに求められる流れとなっている。

「国境の家」と言われる指摘がある。二国の国境線上に存在する家は、両国から常に疑惑の目で見られ、二国のそれぞれのカバナンスが輻輳し信頼の確保が難しいことを意味している。すなわち、官民の境界線で活動する官民連携の枠組みでは、行政・民間ともに従来以上に情報の質と量を高め共有する姿勢が不可欠であり、それが無い官民連携は常に両方から信頼性に関して疑義が生じ、官民連携全体へのカバナンス機能を劣化させる要因となることを意味する。そのことはさらに、官民両方のガバナンスが重なり合い、過度なモニタリングの展開を繰り返すことになる。

(2)人員削減・外部化の留意点

地方自治体の持続性とは、「将来住民の選択肢を制限あるいは奪うことなく、現在住民のニーズを最大限満たすこと」である。財政における短視眼的・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単純な外部化が、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、すなわち地方自治体の持続性を阻害する要因となる。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、地域の持続性確保に向けた選択肢は奪われる。職員の人数削減、外部化等の取り組みと同時に、行政機関の蓄積してきたノウハウの伝承に加え、民間化に伴うコーディネート力やモニタリング力等新たに必要な知識と情報力、そして自ら政策を生み出す政策思考力の育成が不可欠となる。

民間化によって現業・非現業を問わず、官民連携をはじめとした公共サービスを外部化する際には、新たなノウハウの形成と蓄積を含めた体制づくりが人的資源の側面でも重要となる。それによって、はじめて構造的・長期的な公共サービスの効率化と質的改善が実現する。コーディネート力、モニタリング力等新たに必要なノウハウを蓄積するためにも、官民両面からの新たな財政情報の視点が重要となる。

(3)ストック問題のフロー化

財政情報の内容は、税負担で返済する国及び地方自治体の長期債務残高の共有からスタートし、短期的資金繰りである政府短期証券・短期借入、外部組織である独立行政法人・地方公営企業等の債務残高を加えた概念、退職給与や減価償却・維持管理費用等いわゆるライフサイクルコストを踏まえた視野へと拡大してきた。しかし、公会計上では、直接的には顕在化した債務額とは認識されないものの、将来的に税負担が求められる可能性が一定確率で存在する（すなわちリスク）隠れ債務を含めた概念へ視野を拡大させ、将来のリスクを積極的に受け止める財政情報のさらなる充実が不可欠である。

従来 of 財政運営では、維持管理等必要支出の先送りやリスク認識の軽視等により、フローたる毎年度の税収等で対応できない財政需要は、将来の税収増加を当てにした借金の拡大等に代表される有形・無形のストックとして堆積させてきた。たとえば、上下水道等生活インフラに関する毎年度の住民の使用料・利用料負担を必要以上に低く抑え、不可欠な維持更新投資を先送りし、実質的にストックたる施設等の老朽化を激しくするなどの場合である。

しかし、そうしたフロー問題のストックへの転嫁が経済社会の成熟化と共に限界に達し、今後の財政運営ではストックに堆積した維持更新費用など潜在コストが現実の支出として顕在化することが進む。その顕在化をフロー(毎年度の負担)で如何に受け止めるかが今後の大きな課題となる。上下水道等生活インフラの例で施設の老朽化が限界に達して一気に巨額の更新維持投資等が必要となり、毎年度のフローの税負担や使用料金の多額の引上げに転嫁する構図（ストック問題のフロー化）である。

ストックに堆積した潜在的リスク等を毎年度の負担であるフローに転嫁し、住民負担を拡大して施設や公共サービスを維持するのか、それとも公共サービスとしての必要性を再検証し破棄するのか、民間手法の導入など提供手法を本質的に変化させるか、自治体経営では、公共施設の再編に限らず「あれかこれか」の選択が、すべての政策領域で重要となっている。その議論と意思決定は、地域の持続性を確保するための緊張関係であり、この緊張に対応するリスクへの認識も含めた情報蓄積と伝達を受け止める耐久力の強い自治体経営の体質を確立することを意味している。すなわち、自治体経営のリスク対応型経営への進化である。

「入りを計って、出を制する」が、財政規律を表す表現として良く使われる。元々は、二宮金次郎の言葉でその背景には「国が衰えたり、乱れたりするのは国の分度が明確になっていないからです。藩の分度が立っていない時は、何万両の金を注ぎ込んでも破れた桶に水を入れるようなもので、一滴の水も残らない」という考えがあった。「分度」とは「収入に合わせて支出をする」ことである。したがって、「分度を立てる」とは、収支を見極めた上で政策の質的限度を判断することとなる。二宮金次郎の考え方のポイントは、「収支の質」にあった。しかし、「入りを計って、出を制する」は、今日では「歳入を量的に計って、歳出を量的にコントロールする」イメージで受け取られ、出と入りの実質的差たる収支概念とは少し異なる資金の量的流れの確保と受け止めることが多くなっている。

財政が全て税収で賄われていた均衡財政時代には、歳入たる税収を量的に計り、それを限度に歳出を量的に制御することで財政規律を確保することができた。しかし、税収以外に多様な借金を行う歳入手段が一般化すると、二宮金次郎が指摘する財政全体の「収支」概念から財政運営の視点が大きく乖離し、借金を含めた歳入規模を量的に計って歳出を量的にコントロールする構図が中心となり、フローの歳入歳出が借金を含めて量的に均衡しても、ストックの財政構造は悪化する構図を深める。もちろん、全ての借金が悪いわけではなく、将来の世代のため必要となる社会資本整備が確実に見通せるのであれば、将来に向けた借金は正当化される。しかし、そこでは「入りを計って、出を制する」は単に量的概念ではなく、質的概念に進化することが必要となる。負担と受益の質的均衡の視点である。

こうした点は、地方財政にとくに必要となる。地方財政に対しては、国からの政策誘導の手段として交付金制度や特別交付税が多く展開され大きな影響を与えている。足元でもデジタル化の交付金や新型コロナウイルス対応の臨時交付金等多く存在する。地方財政の毎年度運営で財源の量的確保に向けて、こうした交付金の確保を量的に行えば、質は別として入りを柔軟に計ることは可能となる。いわゆる財源確保である。そして、さらに言えば、「出を計りて、入りを制する(確保する)」ことも量的に可能となり、この構図が深まれば、歳出構造の硬直的体質・肥大化体質を増長しつつ借金を拡大させる要因となる。政治が単に足元の資金量を確保しマッチポンプ的役割を果たすだけに止まれば、地域の持続性の確保は困難となる。地方議会の役割は、住民ニーズの反映ではない。住民ニーズを把握しつつ、それに質的判断を加え政策執行に体系化をもたらすことである。住民ニーズの「あったら良いなニーズ」と「ジレンマのニーズ」を見極め、地域のジレンマを半歩でも改善していくことが役割となる。

ジレンマとは、板挟みの状態を意味する。たとえば、コロナ禍のジレンマは、コロナ感染を抑制することと経済社会活動の持続性を確保することの板挟みである。板挟みは、両立が難しい構造的対立を意味する。構造的対立とは、問題解決に向けて相互に相いれない排他的な状況が共存することを意味する。すなわち、今回の新型コロナウイルス対策では、縦割りの分断された政策視点や地域ごとの特性を踏まえない画一的視点からは共通の解決点が見いだせない相互矛盾状況を生じさせ、感染拡大と経済活動を相互に二律背反的な状況と捉え、どちらか一方を選択することが困難な状況に陥ることを意味する。

とくに危機時は、多くの政治的意図からこうした構造的対立を緩和するために国の交付金政策が膨張しやすい。そうした際に、地方財政で留意すべきことは、交付金を歳入面から量的に確保することではなく、確保する交付金等を何に使い、将来負担を最小限にする視点を必ず持つことである。質的面から「出を制して、入りを計ること」である。

ミャンマー、中国等アジアの国々、さらには米国など世界の多くの国で、人権問題や貧困問題が指摘されている。ICT(Information and Communication Technology)が進む中で、コロナ禍においても世界のグローバル化は深化している。地球規模のグローバル化は、国境を可能な限り低くし、情報だけでなく人材や資金等の流れをスムーズにすると共に、そこでは国籍、人種、貧富を問わず人間としての基本的尊厳を満たすことが求められている。たとえば、国連が定めたSDGs(Sustainable Development Goals)の貧困問題でも全ての国の根底にある「絶対的貧困基準」は、人間として人間らしく暮らしていくための最低基準の所得環境を地球規模で明確し、目標として設定しものである。

これに対して、一国たるネーションを単位とするナショナルレベルは、共通の言語・文化などを基礎として構成される。そして、先進国、新興国等ナショナルたる国の位置づけの違いによって、前述のグローバルな絶対的最低レベルたる絶対的貧困水準に対して、各国の経済力等に合わせてどこまで貧困をさらに改善できるか、国ごとに異なる基準たる「相対的貧困基準」が設定される。

その基準に、大きな影響を与えるのが「国益」である。一国・一国ごとに政治的理念は異なり、そのことが統治の理念を形成している。もちろん貧困は、所得水準をはじめとした経済的環境だけに限定されない。住宅環境や教育等日常生活の多くと密接な関係を有している。一国の一治が如何なる理念で展開されるか、すなわち国益によって、当該基準のあり方やその質が大きく左右されざるを得ない。この国益のあり方によって、最貧国に限らず絶対的貧困水準すらも確保できない国も発生する。

そこで顕在化してくるのが、エスニックと対比される。エスニックは、既存の国家の下位の文化集団として位置づけられ、風俗・習慣など民族特有である様を意味する。グローバルとエスニックを繋ぐナショナルレベルは二面性を有することになる。すなわち、グローバルに対して一国としての統治の確立・維持と同時に、エスニックの視点からリージョンたる地域の自立問題に向き合う二面性である。

この二面性が先鋭化すれば、大きな対立を国内外に生むことになる。エスニックを中心とした自律的運動がエスノセントリズム(ethnocentrism)となる。エスノセントリズムとは、米国社会進化論者ウィリアム・サムナーの指摘による言葉で、自分の育ってきたエスニック集団(族群)、民族、人種の文化を基準として強く意識する態度や思想であり、自民族中心主義、自文化中心主義と表現される。また同時に、一国のあり方は、リージョンとの関係に大きな影響を与える。

リージョナリズム(regionalism)とは、地域主義や地方主義とも呼ばれ、普遍主義や中央集権を排して地域ごとの特殊性や主体性を重視する考え方である。このリージョナリズムが一国を構成する地域の個性と地域間の協力関係を重視する流れとなることで、さらにナショナルレベルとの軋轢を強める。グローバリズムと住民に最も近いリージョナルの間で、ナショナルが揺れ動いている。この揺れに対し、民主主義は如何に対応するかグローバルな視点から求められている。ナショナルの視点、リージョナルな視点を克服した絶対的基準、すなわち「人間として人間らしく暮らしていくため」の統治とは何か、民主主義の進化のためにも問いかけ続けなければならない課題となる。

〈既刊テーマ一覧〉

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
2020 No. 11	<ul style="list-style-type: none"> ● DXと地方公務員の職域 ● 「差」と「格差」の違い ● ミャンマー政治
2020 No. 12	<ul style="list-style-type: none"> ● 価値創生の地域政策 ● 将来を見ることの重要性 ● 日本経済の景況 ● 観光事業評価における外的要因を考慮した事業効果把握の手法に関する考察

政策研究 2021 No.1

2021年4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>