

政策研究

POLICY RESEARCH

2010 No.1 (2010年4月号)

- 羅針盤 140字の「つぶやき」は地方自治を変えるか？
蛸子 准吏（株式会社富士通総研 公共コンサルティング事業部）
 - レポート:政策論説 政策の出口戦略と地方行財政
宮脇 淳（北海道大学公共政策大学院教授）
 - レポート:政策シグナル 消費税議論の争点
宮脇 淳（北海道大学公共政策大学院教授）
 - レポート:アジアリンク 韓国経済が示唆する政治戦略
宮脇 淳（北海道大学公共政策大学院教授）
 - 事例紹介 行政評価における外部評価のポイント
佐々木 央（株式会社富士通総研 公共コンサルティング事業部）
-

情報技術の発展は、地方自治における諸活動に影響を与えてきたが、その領域を団体自治から住民自治へと拡大しつつある。従来、情報技術は電子自治体の枠組みの中で、行政の効率化と住民の利便性向上の観点から活用されてきた。団体自治における活用は、インターネットを通じた行政や議会に関する情報提供、計画策定等におけるパブリックコメントの募集等、従来から紙を通じて提供してきた情報を電子化するとどまっていた。行政と住民間の情報は、「行政→住民」の流れを前提とした不可逆でスタティック（静的）な熟成した情報であり、意思決定や活動の方向性に影響を与えるアクティブ（動的）で未熟な情報を交わす機会は、殆どなかったと言える。しかし、ここ数年、行政における意思決定に影響を与える可能性を持つ、新たな流れが生まれつつある。

その立役者は、パーソナルメディアとして定着した感のあるブログと、ツイッターと呼ばれる140字以内の「つぶやき」を、インターネット等を介して瞬時に共有できる新たなメディアである。オバマ大統領や鳩山首相など政治家が積極的にツイッターを活用したことから、政治活動における新たなメディアとして市民権を得たように思われる。従前より、行政は多義的な抽象度の高い熟成された言葉を用い情報を発信してきた。情報の格差を生かし、霞ヶ関文学と揶揄される官僚と一部の政治家、マスコミ、有識者の閉じた世界で理解される抽象度の高い言葉を操り、対話を促す観点より決定事項の積み上げの観点から、情報を一方的に発信してきた。これに対し、ツイッターの特徴は、情報の即時性、等価性、断片性、不完全性にある。1回の通信で送信できる140字という情報量は、従来のメディアに比べ情報伝達手段として余りにも非力である。ツイッターには、情報の管理者という概念はない。複数人間が、対等、瞬時に双方向で情報をやり取りできるよう、あえて情報量を制約した対話を促す思想に基づくメディアである。有権者との対話が求められる政治家の活用が急拡大したことは、簡単で安価な道具であることが大きい、本質的な部分で呼応したことも無視できない要因であろう。

一方、批判もある。ハイレベルな調整が求められる事項について、一部の政治家がその影響を意識せず、情報を個人的見解として事前に発信してしまうことなどはその代表的な例であろう。情報量の制約から断片的な情報にならざるを得ず、一側面から捉えた情報が独り歩きするなどの懸念もある。話題性のある表面的な事項についての議論が中心となり、議論の構造化が進まないなどの問題もある。しかし、これらの批判はツイッターのメディアとしての可能性とは無関係である。ツイッター上の情報は、熟度の低い断片的なものであるため、スタティックな情報を収集する道具としての価値は著しく低い。一方、アクティブな情報が飛び交う、アイデアを膨らませるための発散思考型のメディアとして捉えた場合、従来にはない価値を持つ道具である。情報の交換を通じ、相互に「気づき」を与える「対話」を促す道具は、民主主義の学校たる地方自治に近い概念を持ったメディアであり、草の根レベルからの公共圏の形成を支える道具として活用できる可能性を秘めている。

1. はじめに

中国をはじめとする新興国は再び2桁前後の成長に回復、リーマンショック以降の景気落ち込みが激しかった米国でも底入れ動向が強まりつつある。その中で次に重点な政策課題は、リーマンショック以降展開した財政出動や金融緩和政策の見直しを行い、持続的成長に向けた戦略を如何なる内容と時期で展開するかに移行している。中国、インド、オーストラリア等急速な回復を見せる国々では、程度の差はあるもののインフレやバブル問題が懸念される段階に入り、景気回復力を失速させることなくこれまでの刺激政策から脱却し、インフレをコントロールしつつ持続的成長に誘導できるか、すなわち2008年後半以降続いた財政出動拡大、金融緩和政策からスムーズに脱却する「政策の出口戦略」が2010年の最大課題となっている。米国でも雇用や商業用不動産価格の下落の問題は依然抱えているものの、最悪期を脱し底固さが見え始めており、財政赤字問題を深刻化させることなく如何に出口戦略を展開するかが重要となっている。

こうした政策の出口戦略は、日本の国や地方自治体の政策展開、行財政運営にも同様の課題となっている。日本経済の回復に力強さが欠ける中、日本の出口戦略の展開次第では、財政赤字問題、地方財政の資金繰り悪化が再燃する危険性がある。そのことは、単に財政問題にとどまらず21世紀の日本経済の国際競争力にも密接に関係する課題である。

2. 地方財政の捻じれ

2010年春の地方財政は、フローとストックの間で大きな捻じれ現象に直面している。それは、フロー面で鳩山内閣による「地域活性化・きめ細かな臨時交付金」の交付等による資金流入で短期的な歳出拡大が生じている半面、ストックの構造面では臨時財政対策債の恒常化による慢性的・構造的赤字体質に陥っている。今年夏の参議院選挙、来年の地方統一選挙と政治面からはフローの資金拡大圧力が高まる中で、長期的な視点からの地方行財政運営が一層重要性を増している。

(1) フローの地方財政

地域活性化・きめ細かな臨時交付金(以下「臨時交付金」)は、2009年12月8日閣議決定の鳩山内閣「明日の安心と成長のための緊急経済対策」を受けたもので、2009年度第2次補正予算で5,000億円が計上され、地方自治体ごとの交付額が年明け以降に決定している。この臨時交付金は、道路補修や施設維持管理等身近な社会資本整備を対象とし、5,000億円で4,500億円が外形標準による交付(第1次交付)であり、実質的に地方自治体側の創意工夫が発揮できる内容となっている。また、国の公共事業が大幅に減少する中で今回の臨時交付金は、地域の中小零細の建設・土木事業者を下支えする要因となっていることも否定できない。とくに、小規模な地方自治体、過疎地域の地方自治体にとっては恵みの交付金となっている場合も少なくない。たとえば、政令指定都市を除き市町村で大きい交付額(限度額見込みベース約8.8億円)となった新潟県上越市では、臨時交付金に市債・一般財源・国庫支出金を合わせた臨時交付金対象事業費20億円強

を 2009 年度補正予算に計上している¹。事業費 20 億円強は、臨時交付金 8.8 億円、一般財源 6.2 億円、市債 4.3 億円、国庫支出金 1.3 億円で構成されている。この補正予算計では、2010 年度予算以降に計上する予定であった事業を前倒しする等で事業規模を確保しており、地域経済に与える下支え効果も一層大きなものとなっている。こうした前倒し計上は上越市に限られたことではなく、小規模自治体では年間土木費の 1 割以上に相当する臨時交付金が交付されている例もあり、その予算計上では同様の前倒しが行われている。むしろ、前倒し計上したことにより、2010 年度予算対応としての事業確保に悩む地方自治体も存在する。こうした事業確保がフローベースの反動として将来の財政負担の拡大に結びつくことがないように留意することが重要となる。いずれにせよ、フローベースの地方財政は一時的に資金が潤沢となっている。

(2) ストックの地方財政

こうしたフローの状況に対し、ストックの地方財政の体質は構造的・長期的に劣化し続けている。その代表的問題が「臨時財政対策債」(以下「臨財債」)の構造的拡大である。臨財債は、国から地方自治体に財源移転する地方交付税原資が税収減で不足する状況を地方債発行で穴埋めする方法である。当初は、2001 年度予算限りの措置として導入されたものの、借金による穴埋めが景気低迷による一時的なものにとどまらず構造的に長期化し過去 10 年続いている。国は地方自治体に一定の業務を担うことを法令で求めており、その財源保障が地方交付税の重要な機能のひとつとされてきた(いわゆる「財源保障機能」)。地方交付税原資の不足は、国から地方自治体に求めている事務事業に見合う税源が確保されていないことを意味する。このため臨財債の恒常化は、現在のほとんどの地方自治体が借金なしでは法令により求められている業務を担えない機能不全に直面していることを示す。もちろん、機能不全の判断の前提として事務事業と地方交付税額の算定根拠が適切であるか否かの精査は必要となる。

3. 争点

いずれにせよ、現在の地方財政制度では、地方自治体が担うべき事務事業について税による予算措置が恒常的に不足している。こうした状況に対して地方行政の持続性を確保するには、現在の地方自治体の役割や機能にまで遡り行政体制自体を見直すのか、それとも現在の行政体制を維持しつつ税財源措置の充実を図るのか根本的な制度議論が必要となっている。長期的な財政体力の劣化・機能不全の問題を、足元での一時的な財政資金流入によって紛らわせてはならない。臨時交付金事業を展開するためにも一般財源や地方債増発は必要であり、また 2010 年度予算以降において地域経済を支えるための事業量確保、あるいは急速な減少を回避するための追加対策実施が政治的側面からも求められる。しかし、そのことは一方で地方債の増発を生み、地方自治体の財政指標の長期的悪化に結びつくことを忘れてはならない。地方財政構造を持続性あるものとするには、一時的な財政資金の拡大に過度に依存することなく、より根本的な制度改革の議論が必要である。

その争点の第 1 は、今の業務の見直しと共に地方交付税原資を増額し不足額を地方消費税増税等で穴埋めして地方の税源を厚くすることである²。

¹ <http://www.city.joetsu.niigata.jp/organization/kaiken/h22-2/pdf/1-3.pdf>

² 消費税増税問題については、本レポート政策シグナル『消費税議論の争点』を参照。

第2は地方自治体が担う業務を国が画一的に決めるのではなく、自らの判断による業務選択を可能にする多様な地方自治体の形態を認めることである。自ら担えない業務は、広域連携や上位の自治体へ委ねることで補う。こうした方向性の選択は、国と地方の財政関係、市町村のあり方等行政体制に決定的影響を与える。地方自治体の努力だけでは乗り越えられない機能不全がすでに生じており、鳩山内閣として国と地方、地方相互間の利害対立を克服し具体的内容を早期に提示することが、地方自治体機能の再生にとって不可欠である。

鳩山内閣においても消費税議論が視野に入りつつある。生活必需品の免税や軽減税率等逆進性を如何に緩和するかなど基本的な課題のほか、税の透明性を実現するための納税者番号制導入の是非、所得・消費・資産の課税バランスを如何に組み立てるかなど税制全体の視点からの本質的議論が求められる。消費税増税議論を巡り、税率の引上げに関しては財務省、総務省間で決定的な対立はない。税率引上げの具体的内容が固まった後に深刻な争点が見えてくる。

その第1は、社会保障目的税化の是非である。高齢化時代を迎え、国・地方を問わず医療、年金、介護等の財政負担が拡大し続ける。すでに、国から地方への補助金額の3分の2は社会保障関係であり、国の補助金を削減し国から地方への税源移譲の財源とする従来の発想は、現実性を持たない段階に入っている。麻生内閣の下、2009年の税制調査会審議で消費税についての社会保障目的税化が示された。この目的税化が地方消費税にも適用されるか否か地方財政の再生にとっては大きなポイントとなる。仮に地方消費税も社会目的税化されれば、地方財政の歳出面での自由度は改善することなくむしろ大きな制約を受けざるを得ないからである。たとえば、少子・高齢化が急速に進む中で、国民健康保険を市町村単位で担うことはすでに限界に達している。こうした社会保障の財政関係を都道府県、さらには国等の大きな単位に集約することも重要な選択肢である。

第2は、社会保障の範囲は何かの問題である。たとえば、子育ては社会保障の範囲であるか否かなどの議論である。現在、保育所は厚生労働省、幼稚園は文部科学省の所管であり、行政の縦割りからすれば保育所は子育てとして広義の社会保障概念に組み込み、幼稚園は義務教育の前段として教育概念に組み込むことも可能である。一方で、子育てを担う親からすれば行政の縦割りは意味を持たず、少子化の中で子育てを支援する政策は高齢化対応同様に広い意味の社会保障であると主張することも可能である。消費税の社会保障の目的税化の先には、政策単位での激しい財源確保競争が待っている。

第3は、消費税増税による国と地方の財源配分の問題である。消費税は、法人関係税に比べて景気変動の影響を受けづらい。この点は、税率引上げ分を消費税たる国の財源、地方消費税たる地方財源に如何に割り振るかの問題と密接不可分の関係にある。地方自治体は、住民の日常生活に密接に関係した行政サービスを提供しており景気変動に関わりなく安定的・持続的な財源を確保する必要がある。一方で、国も年金、医療等を支える財源として安定的な消費税の財源確保が今後重要となる。国と地方の税源配分問題は、国と地方の役割分担と一体の課題として議論しなければならない。

さらに、地域間偏在の問題が存在する。消費税は地域間偏在が小さく、法人税は地域間偏在が本質的に大きいということはない。制度的に調整しなければ、消費税、法人税共に大きな地域間偏在を持っている。税の偏在については、税収額としての偏在、税制としての偏在、税を生み出す経済力の偏在がある。少子高齢化で人口の都市部集中そしてインターネット販売等消費形態の多様化が進み、消費課税の前提である経済力の偏在もさらに大きくなり、新たな調整手段が必要

となる。こうした調整手段は、地方税源の充実が進むほど国を通じた調整ではなく、地方自治体間自らの調整が重要となる。その意味で、東京都、23区、政令指定都市等の行財政体系のあり方も議論されなければならない。地域、地方自治体から国全体の税財制、地域間財政調整のあり方を議論できる体力が求められる。

リーマンショック後、2009年1～3月期に急速な経済縮小とドル資金不足に見舞われた韓国経済が2009年後半には回復基調となり、10～12月期は減速したものの2009年通年ではプラス成長となったことは周知の事実である。この回復の背景には、ウォン相場下落による輸出競争力の回復とそれに伴う中国を中心とした新興国向け輸出拡大が挙げられる。韓国経済の国民経済に占める対外貿易の割合である貿易依存度は2008年で90%に達しており、2000年当初50～60%であった同比率は急速に拡大している。輸出のうち約半分は中国等アジア向けであり、電機電子部門の増加が牽引役となり今回の急速な回復へと導いている。新興国を中心とするグローバル化への対応が遅れる日本と比べ韓国経済の政策は先行しており、むしろ日本経済とは逆に、韓国経済では内需割合の著しい低下が政策課題となっている。

韓国経済の動向が日本の政策展開に示唆する点の第1は、当然グローバル化対応である。前述したように韓国経済の貿易依存度は日本経済と比較して著しく高く、日本のグローバル経済への対応をより積極的に行っていくことが必要不可欠な環境にある。日本の人口も40年後には現在の1億2,000万人台から8,000万人台に減少、22世紀を迎える際には現在の約半分の人口である6,000万人台に減少する。国内経済の規模によって下支えする力も劣化せざるを得ない。現状のままでは国内経済の規模は縮小の一途であり持続的発展を維持するには、今まで以上にグローバル経済との関係を深める必要がある。それと同時にグローバル経済の変動との一体化が進む中で日本経済のリスク対応力、デフレ対応力を高める必要がある。韓国経済もグローバル経済の変動を一体的に受け1990年代後半の通貨危機時、そして今回も大きな景気変動に直面し、韓国政府に危機的な政策選択が求められている。

第2に、韓国経済の回復が順調であった構造的背景には、先進国との市場競争を回避するため早期から新興国に市場展開してきたことが挙げられる。日本のスズキ自動車は早くからパキスタン、インドに展開し同地域へのシェアが高いことで今回のグローバル危機による業績落ち込みが小さく済んだことと同様に、韓国経済も中国、インド、ベトナム、中央アジア等へ早くから事業展開したことが今回の回復に大きく貢献している。人口ボーナスと呼ばれる構図がある。世界経済を支える人口規模の中心が北米、中国、インド、アフリカと移動し経済に影響を与えることを意味している。現段階では、北米から中国への移動が本格化、それに伴い世界経済、基軸通貨などに関する米国の地域が相対的に低下している。北米（アメリカ・カナダ）の人口は2009年段階で3.5億人、中国は10億人を超え北米に比べて量的インパクトは遥かに大きい。しかし、中国経済の人口ボーナスの持続力には一人っ子政策等により限界があり、次のインド（14億人）、アフリカへと時間と共に移動する。このため中国政府は、資源確保と同時に急速に人口増加するアフリカでの人口ボーナスを睨んだ国際戦略を展開している。

リーマンショック後の世界経済は、従来の構造とは異なり欧米先進国中心から中国、インド、ロシア等新興国中心の構造となる。とくに日本経済の場合、アジア地域が大きな市場となる一方でその廉価な製品、労働力の流入は大きなデフレ圧力として日本経済に影響を与えてくる。日本

の中央集権型の縦型ネットワーク構造は国と地方の行財政部門だけでなく民間部門でも共有してきたシステムである。しかし、中央集権の画一型経済社会システムが限界を迎えており、地域ごとの異なる資源を活用した多彩なグローバル戦略が必要となっている。そのことは、工業製品だけでなく農林漁業のマーケティング戦略を根底から問い直すものとなる。従来の中央集権型での工場誘致等による地域政策ではなく、地域資源の新たな活用を主軸とする内発型の戦略が重要となる。

1 外部評価の背景・位置づけ

総務省による平成21年10月1日付の調査結果によると、自治体における行政評価は、全都道府県市区町村の過半数（50.9%）の団体が導入済みで、毎年、着実に増加している。この様に取り組みが広がる自治体の行政評価は、一般的に評価の実施主体の観点から、庁内の職員・組織により実施する内部評価と、庁外の評価者による外部評価（第三者評価）に分けることができる。特に行政評価を導入した当初は内部評価のみで実施する場合が圧倒的に多いが、一定の期間が経過すると内部評価と合わせて外部評価を実施する場合が増えてくる。

一般的に、外部評価を実施する理由として、多くの自治体では、「評価の客観性・透明性の確保」をあげる場合が多い。これは、庁内の職員・組織による内部評価だけでは、評価の客観性・透明性の確保が難しいことの裏返しでもある。ではなぜ、内部評価だけでは、評価の客観性・透明性の確保が難しいのであろうか。それは、行政サービスの直接の受益者である住民や地域事業者、地方議会議員など多様なステークホルダー（利害関係者）と日々、直接接する業務が多い自治体職員にとって、評価結果に基づいて、既存の事務事業の要件や内容を縮小方向で変えることは、至難の業だからである。自治体の現場で抜本的な構造改革が進まない要因については、別の機会に説明を譲るが、自己改革が困難だからこそ、外部評価に改革の牽引役となる評価結果を期待する状況となっている。

2 外部評価の課題

では、「行政評価の客観性・透明性の確保」の期待を担った外部評価に課題は無いのか。実は、外部評価にも多くの課題が存在している。主な課題として、評価の実施体制や実施方法、評価結果の位置づけや取り扱いなどがあげられる。

評価の実施体制については外部評価を担う評価者の構成が、実施方法については内部評価との関係やヒアリング実施の有無などが、評価結果の位置づけについては執行部門としてどこまで尊重する必要があるのかなどである。評価の実施体制や実施方法については、外部評価の評価能力や評価内容の適正さに大きな影響を与えるものであり、評価結果の位置づけや取り扱いについては、外部評価の実効性・有効性に大きな影響を与えるものである。これらの課題を適切に解決できる外部評価でなければ、多くの時間と労力が徒労に終わり、外部評価に参加した住民や評価対象事務事業等の所管部門が、執行部に対して不信感を募らせる結果に陥ってしまう。

3 事業仕分けと外部評価

国政の政権交代の一連の流れの中で大きくクローズアップされた事業仕分けは、これまで自治体で先行して取り組まれてきている。事業仕分けはその名称から、一見、行政評価とは関係がないようにとらえられやすい。実際に、行政評価が期待した効果を上げていない団体で、行政評価とは別の枠組みとして事業仕分けを行っている事例も多く見られる。しかし、筆者の考えでは、事業仕分けは、紛れもなく行政評価の外部評価の一形態であると考えている。すなわち、事業仕分け

人と称する外部評価者で構成する外部評価チームが、公開でのヒアリングを通じて仕分け結果（評価結果）を導き出すものであり、行政評価の外部評価そのものである。

よって従前、外部評価も行いながら行政評価が期待した効果を上げていない自治体では、その要因を踏まえた改善方策を講じない限り、事業仕分けを行っても同様の結果になるだろう。逆に、前述の外部評価の課題を解決する工夫が講じられた方法であれば、外部評価であれ事業仕分けであれ、名称は関係なく、期待した効果を上げられるものと考ええる。

4 外部評価の事例

では、どの様な外部評価が参考となるであろうか。富士通総研が関与する事例として、大野城市（福岡県）の第三者評価（外部評価）の取り組みを紹介する（以下、同市ホームページ³公開情報に基づく）。

【経緯】

大野城市では、平成 15 年度からフルコスト計算書診断（経常事業を対象とした事務事業評価）を本格実施。市民及び民間コンサルタント等による第三者評価方式を導入し、平成 19 年度までにすべての経常事業の診断（評価）を終了した。

平成 20 年度からは、2 巡目のフルコスト計算書診断を開始（平成 22 年度までの予定）。あわせて、実施計画事業を対象とする初期診断も開始（平成 22 年度までの予定）。両診断は、市が設置した公共サービス改革委員会が第三者評価方式で実施している。

【概要】

経常事業を対象としたフルコスト計算書診断は、毎年 100 事務事業強を対象としている。実施体制は、公募による市民、各種団体からの推薦者（市民）、コンサルタント、市職員（企画・行革・財政の 3 部門の管理職等）で構成する「公共サービス改革委員会（フルコスト計算書診断部会）」が担当している。実施方法は、事前に所管課が作成した診断書（評価シート）に基づき、コンサルタントが質疑通告書（事務事業別に追加の確認事項、質問事項等を取りまとめたもの）を作成。また、コンサルタントは、全ヒアリングに出席し、かつ診断（評価）結果を取りまとめている。

【事例のポイント（筆者の見解）】

- 事前に作成する質疑通告書により、ヒアリング時の論点が明確になり、生産性の向上と建設的な議論が可能となる
- 市民の参画による市民感覚・市民意向を反映させた評価、市経営部門の管理職等の参画による市特有の事情や行政としての専門性を反映させた評価、公共分野のコンサルタントの参画による客観的・専門的な評価及び市民・市経営管理部門の意向を踏まえた総合的な評価結果のとりまとめを行なうことにより、所管部門や議会議員・市民に対する高い説得力を確保することができる

³ 大野城市統合型行政評価システム（公共サービスDOCK事業）URL
<http://www.city.onojo.fukuoka.jp/shisei/gyoukaku/dock.html>

図表 大野城市の外部評価のポイント

