



Title	行財政へのアプローチ : 最終講義抄録
Author(s)	宮脇, 淳
Citation	年報 公共政策学, 16, 3-5
Issue Date	2022-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/84827
Type	departmental bulletin paper
File Information	16-02_Miyawaki.pdf



行財政へのアプローチ

—最終講義抄録—

宮脇 淳*

行財政論は、行政の組織や活動、政策の形成や展開という行政学の領域を、財政の視点から考察する学部授業である。なぜ財政、とくに予算から見るのか。それは、予算の数字が政治や行政を巡る人間行動と意思決定過程を可視化し、行財政のあり方を幅広く具体的に考察する入口として最適だからである。私の行財政論の最終講義は、自らを省みながら、行財政への接近アプローチのひとつである「予算の数字」に的を絞り整理していくことにしたい。

財政は、国や地方自治体等公的部門の経済活動として捉えられる。このため予算書は貨幣価値で測定された数字で表される。他方で、数字に凝縮された国民の運命とも指摘される。ふたつの定義を繋げば、公的部門の経済活動と国民の運命を結びつけるのが財政であり、それを可視化した東が予算書の数字となる。

国の予算編成は、府省・団体・政党間のパワーがぶつかり調整と妥協を繰り返す。その結果、政府の予算書が国会提出に至る。予算書は政治や行政を巡る人間行動と意思決定過程を可視化するものの、その数字は「一読難解・二読誤解・三読不可解」、「嘘つきが数字を作り、数字が嘘をつく」とも揶揄される。すなわち、国民からは財政数字が分かりづらく、特殊な位置づけにある。このため予算書の中に存在する矛盾やリスクを明確にし、数字に凝縮された運命はいかなる姿かを財政民主主義を支える国会、そして地方の議会の審議という民主的プロセスにまず繋げなければならない。

このための第1の接近アプローチは、予算書の数字を費目に関係なく「数字」として直視することである。数字の背後にある政治的・制度的背景を一旦捨象し、数字を数字として客観的に見て先入観をなくす。客観的とは、府省間、国と地方間等の数字の流れや時間軸による変化を比較し、異常値や不可解値に着眼することである。先入観を持たず国の予算書の数字を自治体や地域単位に辿ることで、表顔の予算数値の中に意外な別の顔を見出すことができる。

第2の接近アプローチは、予算書の数字を生み出す公会計、財政法や会計法に目を向けることである。嘘つきが数字を作り、数字が嘘をつくの「嘘」とはルールを意味

* 北海道大学公共政策大学院・法学部教授 E-mail : bx8a-mywk@asahi-net.or.jp

する。財政法が定める現金主義、単年度主義、均衡主義等はいずれも財政民主主義を支える重要な原則である。しかし、公会計を通じて数字に表す過程で形式的に原則を遵守することで、矛盾や不可解な顔となり、政治が生み出す現実との間に矛盾を生じさせる。社会資本の老朽化などもこうした矛盾の凝縮であり、さらに公営企業、行政と企業等の協働たる第三セクター、民間委託等中間的分野では今日でも多くの矛盾を凝縮させている。

矛盾等を数字で認識した上で、最も重要なのは第3のアプローチ、数字の背後にある政治、行政、利害関係集団等で展開される人間行動や意思決定自体に結び付けることである。予算の数字は、数字から始まるものではない。数字は結果であり、それを作り出す人間行動と意思決定が必ず存在する。数字をヒントにしつつ、定性的流れや学際的理論を踏まえつつ矛盾等の原因を探る姿勢が必要となる。例えば、霞が関や政府与党の政策決定過程、国会審議ルール、地方自治体・民間も含めた予算執行過程に関するプロセスモデルからの視野である。その際、組織の集団行動で規定される要素により生じる相互作用、いわゆる組織や地域が持つ平衡プロセスへの視野も重要となる。この特性により、政策のラグ、政策効果の帰着点と大きさも変化する。予算の数字は、数字に過ぎない。しかも、非貨幣価値をはじめとして社会経済の全てを表すものでもない。しかし、行財政の示す数字は、直接・間接の人間行動や意思決定過程が凝縮され、そこに潜む矛盾や課題を掘り下げる窓である。この窓をいかに自ら開き掘り下げられるかが、民主的議論を充実させる重要なカギとなる。予算の数字は、答えではない。あくまでも試行錯誤の窓である。

最後に重要なアプローチは、リスク認識である。予算数値は、国民の運命を示す道具でもあり、過去の動向を示す統計とは異なる性格がある。それは、リスクである。潜在化したリスクを行財政の議論の中で明らかにし共有できるか、その方法と限度が次の大きな課題となる。国、地方自治体の計画や予算には、政策の不確実性を示すリスクが明記されていない。なぜ明記できないかが重要となる。表顔として不確実性はないと考えるほど、政策や財政のリスクは拡大する。一方で、全てのリスクを可視化すれば、政策選択できなくなる危惧がある。その危惧に対して、リスクをすべて回避あるいは隠すのではなく、リスクの優先順位を可視化する民主的議論が重要であり、従来同様にリスクの調整と妥協を繰り返せば、財政の持続性は困難となる。

以上の行財政へのアプローチを通じて、果たすべきゴールは何か。それは政治的立場や時間軸を超えて絶対的に優先すべき倫理、先達の知恵と経験の蓄積が教える生きることの担保であり、生命の安全である。生命の安全の確保は、世代を超えた政治的倫理であり、選択肢の多い趣味や嗜好、生活の利便のレベルとは異なる。この意味から防災・災害対応、医療・福祉、教育が世代を超えて共通した政治的倫理となる。但し、確保すべき水準や具体的財政配分となれば政治的対立が先鋭化する。その際に政策選択肢がもたらすリスクを比較し、最もリスクデメリットの少ない選択肢を選ぶ意

思決定が今後重要となる。物語の暴走となりやすいメリットの羅列ではなくし、セーフティネットを重視しデメリットを受け止め最少となる選択肢への財政議論である。

最後に、25年以上にわたり教壇という素晴らしい場を与えてくださった北大、そして教員、事務の皆さん、卒業生を含む学生の皆さんに深く感謝申し上げ、最終講義とします。



※本稿は、2022年2月19日、北海道大学公共政策大学院・法学部の在籍生、修了生、教職員を対象にオンラインで行った最終講義の概要を収録したものです。