

地方自治体を取り巻くリスク事項とその要素

政策コンテンツ交流フォーラム幹事

株式会社富士通総研行政経営グループ

チーフ・ニアコンサルタント

(兼)北海道大学公共政策大学院研究員

若生 幸也

はじめに

人口減少・少子高齢化・グローバル化をはじめとして地方自治体を取り巻くリスクは広く深まりを見せている。いち早くリスクを認識しリスクに応じた対応シナリオを想定することが自治体経営の重要な要素となりつつある。

リスクに対応するためにはまず地方自治体を取り巻くリスク事項を認識する必要がある。そこで本稿では例示的に地方自治体を取り巻くリスクを整理する。なお本稿ではリスクを「一定の発生確率とその影響度が想定される変化」と定義する。

1 地方自治体に関するリスク要素とその影響

地方自治体に関するリスクは、まず

- ① 外部リスク
 - ② 内部リスク
- に分けることができる。

(1) 外部リスク

外部環境を分析する際のフレームワークであるPES
T分析により外部リスクを分類すると

- ① 政治リスク
 - ② 経済リスク
 - ③ 社会リスク
 - ④ 技術リスク
- に整理できる。

①政治リスクのうち、リスク事項として発生の確率と影響度が比較的明確な項目の代表例は、法制度変更リスクや税制変更リスクなどである。地方自治体では法制度変更により情報システムの制度対応（近年のマイナンバー対応が代表例）が発生する。また法人住民税の国税

化による税収の減少は法制度変更リスクと税制変更リスクとの間に密接な関係があることを示す。一方、政権交代リスクは発生確率と影響度が予期できないため不確実性事項に位置づけられるが、ひとたび政権交代が発生すれば大幅な法制度変更リスクや税制変更リスクなどの起動が想定され、相互に関連性がある。

②経済リスクのうち、リスク事項として発生の確率と影響度が比較的明確な項目の代表例は、景気変動リスクや金融リスクなどである。一方、不確実性事項としてグローバル化リスクが強まりを見せており、景気変動リスクや金融リスクが相互関連性を強めている。

③社会リスクのうち、近年の地方自治体を取り巻く環境に大きな影響を及ぼしているのが、人口減少リスクや少子高齢化リスクである。15〜64歳の生産年齢人口の減少は、域内生産活動の基礎的要件の脆弱性を強めており、地域事業者の人手不足につながっている。65歳以上の老年人口や75歳以上人口は、主に高齢者福祉・医療・介護関連需要と関連性が強く、団塊の世代が75歳以上となり介護需要が激増すると予想される「2025年問題」はわずかの猶予しか残されていない。

人口減少や少子高齢化の速度や程度は、将来人口推計によりある程度把握することができる。将来人口推計に基づき、的確に課題とその発生要因を認識することが重要である。その上で、地方自治体の人的制約・財政制約等を踏まえつつも、目的手段関係を整理した「実効性」のある政策・施策・事務事業等を構築することが今まで以上に重要となっている。

一方、災害リスクは地震・火山噴火・風水害・異常気象・伝染病・生物異常発生などが挙げられ、一般的には不確実性事項に位置づけられる。しかし、国や地方自治体の場合、発生確率は不明確なものの発生確率に関係なく常に地域のセーフティネットとして対処すべきであり、常に一定の確率で生じるリスク事項として認識することが重要である。なお、セーフティネットは政策的対応のほか、保険制度の活用も重要な選択肢となる。災害リスクはこれまでも地方自治体が策定する「事業継続計画」の中で、想定する危機事象と被害想定 の形で災害リスクを整理している。

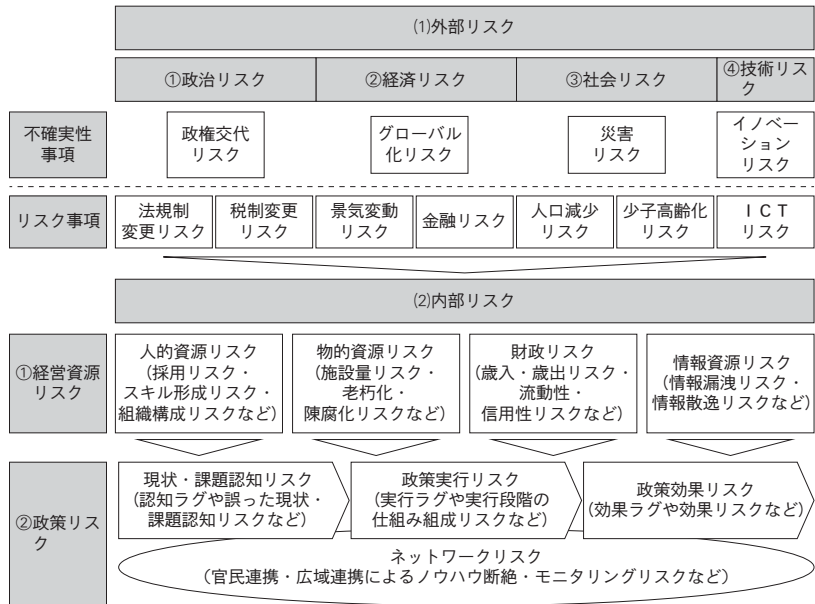
④技術リスクのうち、ICT（情報通信技術）リスクは計算事務の効率化から広範な事務の効率化につながり、

その後インターネット等のネットワークを通じた情報の流れや質・量を激変させる変化の中心をなしている。今もセンサー技術やAI（人工知能）・RPAなどを活用した様々な技術革新が進んでいる。ICTは情報を鍵に全ての事象をつないでおり、意思決定の在り方も変容させている。ただし、ICTはサイバー犯罪などによる攻撃対象でもあり、情報が価値を持つ時代にふさわしいリスク対応策が求められている。一方、イノベーションリスクは発生確率や影響度が不明確であり、不確実性事項として挙げられる。ICTによるイノベーションが様々な影響を及ぼしているが、ICTにかかわらない各分野のイノベーションは地方自治体の政策運営にも大きな影響を及ぼす（シェアリングビジネスと地域公共交通との関係は代表例）。

（2）内部リスク

（1）の外部リスクの①政治リスクや②経済リスク、③社会リスク、④技術リスクが、地方自治体の（2）内部リスクである①経営資源リスクに大きな影響を及ぼし、その経営資源を活用する政策・施策・事務事業も②政策リ

図表 地方自治体を取り巻くリスク事項とその要素



リスクが増大している。先に例示的に言及したように、①政治リスクのうちマイナナンバー対応などの法制度変更リスクは、①経営資源リスクのうち情報資源リスクに大きな影響を及ぼしている。

内部リスクは、ヒト・モノ・カネ・情報の①経営資源リスクとして、人的資源リスク・物的資源リスク、財政リスク、情報資源リスクに分けられる。地方自治体はこれらの資源を組み合わせる政策・施策・事務事業を運営するため、内部リスクとしての経営資源リスクの認識が前提となる。それぞれの経営資源リスクを以下で例示的に整理する。

人的資源リスクとして、採用時に組織が必要とする素性を持つ職員が質量ともに充足しない採用リスク、OJT過程でスキルが積み上がらないなどの事態が発生するスキル形成リスク、組織体として具備すべき能力を充足する人員構成が作られない組織構成リスクなどが挙げられる。

物的資源リスクとして、施設量に過不足が生じる施設量リスク、安全性の保障や現在の利用実態に合致しないなどの老朽化・陳腐化リスクなどが挙げられる。

財政リスクとして、個人所得や企業経営状況、地価等に影響を受ける歳入リスク、高齢化に伴う医療・介護・福祉需要など政策・施策・事務事業の対象分野における課題の広さと深さが影響する歳出リスク、地方自治体が必要なときに貸した資金が返ってこない流動性リスク、地方自治体に関連する主体に貸した資金が返ってこない信用性リスクなどがある。

情報リスクとして、膨大な個人情報などを保有している地方自治体の情報漏洩リスクや組織を超えた情報が共有されず適切な判断を行えない情報散逸リスクなどがある。

以上の①経営資源リスクは、施策・事務事業運営時に発生する②政策リスクに転化する。政策・施策・事務事業の実施にあたっては、状況認識から効果発現までの「政策ラグ」があることを考慮に入れることが求められる。政策ラグには、社会情勢の変化認識時に発生する認知ラグ、政策形成時に発生する実行ラグ、政策発動後に発生する効果ラグがあり、いかに認知ラグや実行ラグを極小化できるかが今後の地方自治体の持続可能性に大きな影響を及ぼす。

このため、②政策リスクを考える上では、政策ラグのフレームを前提として、まず政策・施策・事務事業の対象を取り巻く社会経済環境の現状を認知し、課題を洗い出す必要がある。ここでは「現状・課題認知リスク」として、社会経済環境の現状・課題に関する認知のタイムラグが発生するリスクや、誤った現状・課題を認知するリスクなどが想定される。

次いで、政策・施策・事務事業を実行するために様々な意思決定や仕組みを組成することが求められる。ここでは、「政策実行リスク」として実行に向けた意思決定や仕組みを組成する際のタイムラグが発生するリスクや、効率的・効果的な仕組みや組織体を組成できないリスクなどが想定される。

最終的に政策・施策・事務事業実施後に効果を把握する必要がある。ここでは、「政策効果リスク」として、効果が発生するまでのタイムラグが発生するリスクや想定される効果が発現しないリスクなどが想定される。効果が発現しないことを素早く認知し見直しを図るPDCAサイクルの形成は、「現状・課題認知リスク」の克服度に大きな影響を受ける。

これらの現状・課題認知リスク、政策実行リスク、政策効果リスクを通じて発生するのが、官民連携や広域連携など連携主体との事務事業運営によるノウハウ断絶や連携主体に対するモニタリングリスクなどの「ネットワークリスク」である。

以上で示した枠組は、地方自治体を取り巻くリスクを例示的に示したものであり、最も大きなリスクは、政策やリスクを思考する視点を固定化してしまい、新たなリスクを認識しないことにある。いずれにせよ、様々な視点からリスク要素を洗い出し、発生確率と影響度を整理した上で、リスク対応開始時期の判断軸の提示（不測事態の発生を認識するシグナルの列挙、シグナルの認識に対する措置の明確化等）、対応のための選択肢の明示を行う必要がある。

例えば、（１）外部リスクの③社会リスクのうち、人口減少リスクや少子高齢化リスクは、過去から顕在化していたものの、シグナルに対する措置の明確化や対応のための選択肢の明示が遅れたことにより、現在では（２）内部リスクの①経営資源リスクに深刻な影響を及ぼしている典型例である。

2 リスク管理型施策・事務事業への進化

以上で整理した（１）外部リスクの増大から（２）内部リスクへの転化が進行し、地方自治体を取り巻くリスク環境は複雑かつ深刻化している。

今後必要となるリスク管理の観点は、社会経済環境に関する（１）外部リスクに関する複数の変化シナリオの整理とその外部リスクに継続的に影響を受ける（２）内部リスクを踏まえ、これらのリスクに対応する複数の手段検討を行うことである。すなわち、「リスク管理型施策・事務事業」への進化である。この際に、リスクの認識が早ければ早いほど、対応の選択肢は広くとることができる。②政策リスクでも示したとおり、いかに認知ラグや実行ラグを極小化できるかが今後の地方自治体の持続可能性に大きな影響を及ぼす。

このラグの克服のためには、前提となる社会経済環境の複数シナリオと現状と目標のかい離（すなわち課題）とその課題発生要因の整理に加え、要因克服に向けた手段の検討が必要である。課題発生要因が特定できれば、要因を踏まえた克服が想定される手段を検討するのみで

月刊 地方財務

7月号 - No.769 -

平成30年7月1日 印刷

平成30年7月5日 発行

編集兼発行所
株式会社 ギョウセイ

住所 〒136-8575
東京都江東区新木場1-18-11

電話 販売 03-6892-6666

広告 03-6892-6588

編集 03-6892-6508

フリーコール 0120-953-431

URL <https://gyosei.jp>

印刷 ギョウセイデジタル(株)

定価 本体2,000円+税

送料 118円

本誌購読のお申し込みは営業
所または最寄りの書店あてに
お願いいたします。

—— 本誌購読料について ——

1年分前金の場合は、送料は当
社負担でお送りします。

年間購読料

前金1か年分 24,300円(8%税込)

(別冊付録分を含む)

©2018 Printed in Japan

読者アンケートのお願い

小誌では、誌面をより充実させ、読者の皆様の期待に応えられる内容に
していくため、読者アンケートを実施
しています。いただいたご意見・
ご要望などは、積極的に誌面に反映
させていただきますので、ご協力を賜
りますよう、よろしくお願い申し上
げます。とじ込みハガキもしくは
E-mail (zasshi@gyosei.co.jp) にて編
集局宛お送りください。

表紙写真：縄手英樹／アフロ

おわりに

あり、徹底的な要因分析が必要不可欠である。

近年の自治体経営に極めて大きな影響を及ぼしている
(1) 外部リスクと(2) 内部リスクを単独の地方自治体で
受け止めることは財政制約や人的制約からも困難となり
つつあり、そのリスクを地方自治体側が管理するととも
に、限定的にでも共有可能な主体(地方公共団体間・民
間団体間)との連携が今後検討すべき事項となる。

〔参考文献〕

若生幸也「第5章 情報化を基盤とした事務事業の進化」宮脇淳・佐々木
央・東宣行・若生幸也『自治体経営リスクと政策再生』東洋経済新報社、
2017年