

# 政策研究

## POLICY RESEARCH

2010 No.12 (2011年3月号)

謹んで東日本大震災のお見舞いを申し上げます。被災された皆様そして地方自治体に心よりお見舞い申し上げます。本政策研究でも復旧・復興に向けた政策のあり方を追求して参りますが、本号では地方行財政、地域経済一般のテーマを引き続き整理し、復旧・復興に伴う政策に関する情報発信は、新地方自治ニュース、PPP ニュースでご覧いただければ幸いです。

- 羅針盤 国土形成のイノベーション ～復旧から創造へ～  
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 地方議会改革と外国人参政権・異文化交渉問題(2)  
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 実効為替レートの意味  
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 台湾の行政体系と財政調整(1)  
宮脇 淳 (北海道大学公共政策大学院教授)
-

突如東日本地域を襲った大震災は、多くの尊い人命を奪うとともに、想像を絶する壊滅的な被害をもたらした。まずは被災地域の方々の安全の確保と生活基盤を取り戻すことが重要であるが、元の生活を一分一秒でも早く取り戻すためにも、復興に向けた取組をあらゆる英知と力を結集し推進することが求められる。

復興までの道のりは、遠く険しい。被害の大きさもさることながら、膨張を続けている政府債務、人口減・低成長時代の到来など日本を取り巻く厳しい環境を鑑みると、関東大震災時とは比較にならない世紀の大事業となる。大事業の達成には、従来の現状復帰を目的とした災害復興を超えた、新たな持続可能な社会システムを創造する思考が求められる。

新たな持続可能な社会システムとは何か。従来不足していた3つの観点から考察したい。

1点目は迅速性である。リスク対応には、判断の的確性もさることながら判断のスピードが重要となる。民主主義において対話は最も重要な事項であり、議論を軽視することは有り得ないが、意思決定のあり方を大きく転換する必要がある。最良の判断を得るために時間を使う発想から、時間は有限な資源であることを再認識し与えられた時間の中で最善の解を見出す発想へと転換し、内容に応じてトップへの権限集約を進める集権化と現場への権限移譲を進める分権化を進めることが重要である。行政組織においても、意思決定のスピードを速める体制やルールを国と地方のあり方も含め確立するとともに、迅速に行動するための法制度の整備も不可欠であろう。

2点目は効率性である。福島原発事故の影響により、原子力発電を軸としたエネルギー政策は大きな転換を迫られる可能性が高い。地球温暖化という曖昧な問題から、利用できる総エネルギー量が制限される身近な問題として、エネルギー効率を極大化する新たな社会システムをハード・ソフトの両面から構築する必要がある。我が国は世界有数の省エネ技術を有し、個々の経済活動におけるエネルギー消費効率は非常に高いと評価できるが、対象を地域全体・日本全体へと拡大し、社会全体のエネルギー効率を高める必要がある。集約度の高いコンパクトなまちづくりを進めるとともに、サマータイムの導入などエネルギー消費を抑制する生活スタイルを推進することも一考であろう。

3点目は補完性である。我が国の行政組織は、2つの縦割りの問題を抱えている。府省庁を中心とした政策分野の縦割りと地方自治体を中心とした行政区域の縦割りである。政策分野の縦割りは、高い専門性と統一性を担保し政策効果を高めることが可能となるが、全体最適の実現に向け政策分野相互のバランスを取る観点が不足し易い。また、行政区域の縦割りは、人口規模や地勢に関わらず全ての行政サービスをフルセットで提供し、社会資本の重複などのコスト増を招いている。有限な資源の価値を社会総体として極大化するため、政策相互の補完性の強化に向け府省庁の連携を密にし、地方への権限移譲を進めるとともに、地方自治体間の連携の強化に向け、より広域的な観点から国土形成と法制度をデザインする必要がある。場合によっては居住地域や経済活動を制限するなど、土地利用規制を強化するため一部の権限をより広域的な行政組織や国へと移譲することも求められよう。

従来の復興の発想から脱却した国土形成のイノベーションを、全ての英知と力を結集し推進することを強く望む。

## 1. はじめに

前号に引き続き地方議会の有り方について整理したい。2回目の今回は、外国人登録者が増加の一途の中で、外国人をはじめとした地域内のグローバル化に地方議会、そして地方自治体の政策議論が如何に対応して行くについて考える。

## 2. 異文化の中の政策議論

### (1) グローバル化する国内問題

日本人は、そもそも議論下手と言われる。政治に代表されるように、日本の議論はより良い解決策を求めて論点をオープンな場で明確に積み上げるのではなく、表では批判・反批判、そして一方的主張に止まり、水面下で物事を決める場合が少なくない。日本社会にはこれまで、分かり合う文化や恥の文化が根底にあり、自分の要求や考えを外に向かって明確にすることは慎む文化や曖昧にしておく文化が根差しているとも指摘されている。利己的な側面を持ちながらもそれを前面に出すことなく、社会的紛争を相互依存の状況と捉え、同じ文化の中で協調行動を期待し解決策を模索する日本の姿勢である。そうした姿勢は多くのメリットを生む半面で、政策議論では明確な問題解決を難しくし、限られた資源を奪い合う紛争に陥ってしまう事例がデメリットとしてこれまでも少なからず発生してきた。

こうしたデメリットは、グローバルな議論や交渉で特に深刻化する。相手とのコミュニケーションが進んでいない初期段階から妥協の幅を大きく設定し、質・量共に必要以上に相手に譲ってしまうと同時に、曖昧にする実態に陥りやすいからである。グローバル化が地域の内外で進む時代となり、相手とのコミュニケーションによって相互理解が進むまでは妥協幅を極めて小さく設定することが多い欧米やアジア社会との間では、外交交渉や政策的な事業誘致などで交渉相手のデメリットが特に目立つ結果となっている。こうした交渉姿勢の違いは、合意後の行動にも違いをもたらす。日本の場合、一端成立した合意であってもさらに相互依存の中で妥協を求める姿勢が強く、合意事項に従って行動する姿勢が低い。一方で欧米社会の場合、成立した合意に対してはそれに基づき行動するという協調性が強く存在する。一旦成立した政策でもその後の事情によって簡単に変更してしまい政策の信頼性を失ってしまう政治の現状はこうした点にも根ざしていると言える。

以上の交渉実態がもたらすデメリットは、国際社会での交渉で特に顕在化しているが、グローバル化の進展によって国際社会の交渉だけでなく国内、地域内の交渉、そして政策形成にも密接な関係を持ってきている。なぜならば、国内でも外国人、外国企業が幅広く活動し、国内の政策問題でもグローバルな要因を無視することができなくなっているからである。都市部、非都市部を問わず多くの外国人が労働や勉強のために活動し、外国企業、そして海外からの投資資金の活発化等外国要因が地域社会と密接化し、国や地方自治体は国内問題といえども、グローバルな視点と姿勢から議論し対応する必要性が高まっている。

## (2) 価値観と規範性の克服

グローバル化の進展において国内においても文化の異なる人や組織との交渉を不可避とする状況を強めている。これまで国内問題であれば集団主義的な日本人相互の共通した文化の中で調整し、結論を得ることが可能であった。しかし、今日においては異なる文化、すなわち国や地域ごとに何を大切にすかの価値観とそこから生みだされてくる振る舞い、どうすることが適切かの規範性の違いを克服した交渉が求められる。そこでは、当初より分かり合えるはずだとする姿勢は通用し難い。価値観と規範性は、それぞれの社会の体制を支える要因であり、人や組織の行動を認識し解釈するための枠組みでもある。従って、異文化交渉では交渉準備の段階で相手の利害を認識するため相手の行動へのより注意深い観察と認識が不可欠となる。しかも、ふたつの文化が対面で交渉する場合だけでなく、多文化が一度に交渉の場に着くことも少なくない。その中には、日本的な集団主義的文化から個人主義的文化まで多彩に存在することになる。こうした多彩な文化を如何に受け止め地域政策を展開するかは、21世紀の地方議会、地方自治体における政策議論にとって重要な課題となる。

異文化交渉では、その入口にある準備段階において相互が持っているコミュニケーション前提について理解し、そこで生じている前提の違いすなわちリアリティギャップを認識すること、さらには議論そして窓口業務も含めた交渉過程を通して相手の行動から伝わる情報伝達の媒体、すなわち身振り手振り、顔の表情などを認識することで過度な摩擦や譲歩を回避することが今まで以上に重要となる。

## (3) 二項対立

異文化交渉では、二項対立の排除が必要となる。二項対立は、黒白思考、あるいは偽りの二分法<sup>1</sup>とも呼ばれる。個々の場面をすべて両極端の位置づけで認識し、両極端の間で占めることのできる結論の可能性を排除してしまうことを意味する。二項対立の最大の問題点は、政策の選択肢を両極端の選択肢に限定してしまい、この中間に位置している代替的選択肢を無視してしまうことにある。民主主義に則った議論であっても、議論への参加者が予め用意した単純化されたカテゴリーの主張に終始し、中間に位置した選択肢を議論の対象としない場合、そこでの結論は両極に埋め込まれた極めて限定的なものにとどまることになる。

例えば、市場主義は、自由放任による弱肉強食と統制による地域間対立の激化、民主主義は、全員一致による同質化、全体主義化と多数決による少数意見の切り捨て・真理からの隔絶、さらには上からの民主主義・下からの民主主義という、それぞれの主義自身が内包する両極端の間を揺れ動く存在である。こうした揺れを二項対立の視点で整理するのではなく、市場主義と民主主義が相互に補完し合い、両極端の位置づけから少しでも接近する多彩な選択肢を対象とした議論を展開することに、揺れにより生じる振幅を少なくし安定した経済社会を形成することが必要となる。加えて、二項対立的政策選択のやり方は公共政策に関する争点を深刻化させ対立的構図を生みやすいだけでなく、社会的ロスをも拡大しやすい。少子高齢化等成熟化社会に入り、従来の潜在経済成長を支えてきた「労働力・資本力・技術力」そして情報化時代を迎えての「情報力」の各要素も20世紀同様の枠組みでは通用しない段階を迎えている。21世紀を支える経済産業構造・社会構造を見極めず過去の既得権益、経済社会構造を延命させる意思決定を展開すれば、潜

<sup>1</sup> ナイジェル・ウォーバートン、坂本知宏訳（2006）「思考の道具箱」、pp42-43

---

在成長力や財政への信頼性低下を通じて将来において市場から再び厳しい評価を受けることになる。

#### (4) 分配型から複合型へ・分捕り回避

二項対立による構図は対立を深刻化し分捕り合戦になるだけでなく、分配型の政策交渉となり、得られる社会的な利益を小さくする危険性がある。分配型とは、当事者間で一定の数量を単純に分け合う方法であり、平等、公平などの目標が掲げられるものの分配される量に関心が集中してしまう方法である。そこでは、当事者全体の得る利益の量は一定なのに対して、複合型の政策交渉は当事者間の利益、満足度を拡大させるため量ではなく当事者のニーズを満たすことを目指して解決策のパッケージ化を図る。パッケージ化とは、量に加え当事者のニーズに応えるための条件を付与し交渉の幅を持たせることである。具体例としては、オレンジの配分がある<sup>2</sup>。ひとつのオレンジを二人で分ける時に単純に量で平等配分すれば中身も皮も半々の配分となる。しかし、条件を確認すると一方はオレンジを食べたい、他方はオレンジの皮でマーマレードを作りたいという意図が認識できれば中身と皮に分けて配分し両者の満足度を最大化することが可能となる。これが、複合型政策である。

### 3. シャットダウン議論の排除

価値観が異なる中で政策議論を従来通り展開していても「価値判断の問題」、「価値観の違い」として政策議論をシャットダウンしてしまうことがある。シャットダウンまで至らなくても平行線をたどり、結局、より良い結論を求めようとする姿勢が失われ議論が事実上終焉してしまうことも多い。こうした「価値観の問題」、「価値観の違い」、すなわち「べき論」による政策議論に直面した場合に少しでも議論を前に進めるためには如何なる視点を持つべきかが課題となる。

シャットダウン議論とは、価値観の問題を理由に議論を終了させる姿勢であり、その背後には政策議論において価値判断の問題を避ける姿勢が存在する。価値判断を議論の対象外にすると政策議論の基礎すらも形成できず単なる主張合戦に過ぎない結果となる。そもそも価値観が明示されていない場合でもあらゆる議論の中に暗示的価値判断が組み込まれており、明示、暗示の違いはあっても価値判断を議論から実質的に排除することはできない。

しかし、実際の政策議論では価値観の問題によってより良い結論を求めることが停止してしまう場合がある。その停止状態を解除して、少しでも議論で前に進めるためには、相手の価値観を否定することなく相手の議論の矛盾点を指摘し議論を整理していくことが重要である。矛盾とは、議論に含まれる言明の内容が真であると同時に偽であることを意味する。真であると同時に偽ではありえないことを無矛盾律原則という。また、整合性にも目を向ける必要がある。整合性とは、複数の内容がすべて真または偽である状態をいう。複数の一部が真であったり、偽であったりする状態を不整合という。矛盾や不整合の存在は議論への信用性を低下させるだけでなく、重大な矛盾は相手の背後に位置する利害関係集団間の相互関係にも矛盾を発生させる。そうなれば、相手は議論を通じて展開していた仮説を変更するかあるいは、従来 of 仮説を維持しつつ矛盾をなくすために仮説に対する条件設定を行い、限られた範囲での有効性を保とうとする。この限定が大きくなるほど相手の仮説の一般性、普遍性は低下していく。この結果、相手の仮説に基づく政策の

---

<sup>2</sup> 関連【政策知力 OS-2】 認識バイアス《非合理的な判断》

---

樹<sup>3</sup>は条件設定が多くなり枝葉が増えて複雑化する一方で、限定的条件設定が増えるほど政策の間口の限定化は政策の樹の完全性を低下させる。公共政策において条件を付与する際には、その前提としての仮説と政策の樹の基本が変化していないか常に検証しつつ進める必要がある。

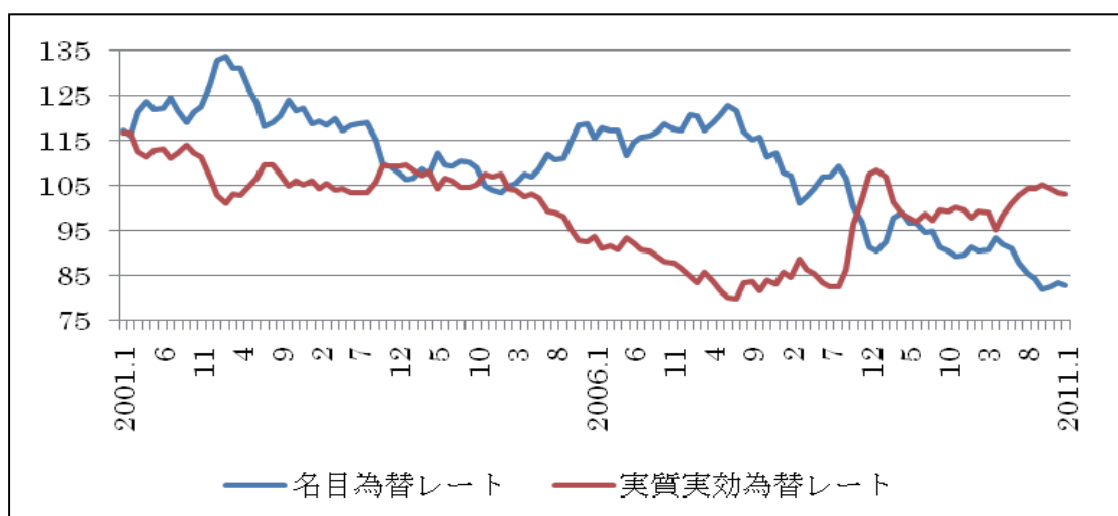
---

<sup>3</sup> 関連【政策知能 OS-2】政策の樹（1）《目的化の罫》

2008年9月に発生したリーマンショック、金融危機以降、世界の為替市場において日本円が急速に上昇する動きを見せ、2010年11月には80.21円の水準にまで上昇した。こうした急速な円高は、ドル、ユーロ通貨からのリスク回避の高まり等による円への投資拡大がもたらしたものであり、不況期における輸出競争力低下を生じさせ日本経済に大きな影響を与えるに至っている。こうした円高圧力は、常に内在しており2011年に入っても80-83円台で推移し、2011年3月10日に発生した東北地方太平洋沖地震後も株価が急落するに中で円相場はリスク回避資金が流入し70円台に上昇する動きを見せている。

為替相場を分析する際に、日常目にする「為替市場レート（名目為替レート）」のほかに、物価変動要因を加味した「実質実効為替レート」の分析が重要となる。実質実効為替レートは、両国の物価上昇力の違いを勘案し、通貨の購買力を比較するものである。この名目為替レートと実質実効為替レートの両者の関係を見ると2008年中頃までは名目為替レート（青ライン）は概ね実質実効為替レート（赤ライン）の上に位置していた。しかし、2008後半以降、すなわち金融危機以降は明確に両者の関係は逆転し実効実質為替レートが名目為替レートを常に上回り、2010年以降、両者の乖離がさらに拡大する状況が続いている。

対ドルの名目レートでは円高となっているものの、物価要因を加えるとデフレ圧力の強い日本経済が安い価格で製品を輸出できる環境にあることを意味している。もちろん、このデフレ圧力は労働コストの圧縮等でもたらされている面も大きく、一概に日本経済にとって全てがメリットとは言えない。しかし、対米輸出の比重が低下し対ドル決済以外の新興国への輸出が拡大すれば、日本の輸出競争力を測る尺度も多様化していく。実質実効為替レートが示す円安傾向を日本の輸出競争力が発揮できるか否かは、対米依存からどの程度脱却できるかによって大きく左右されることになる。



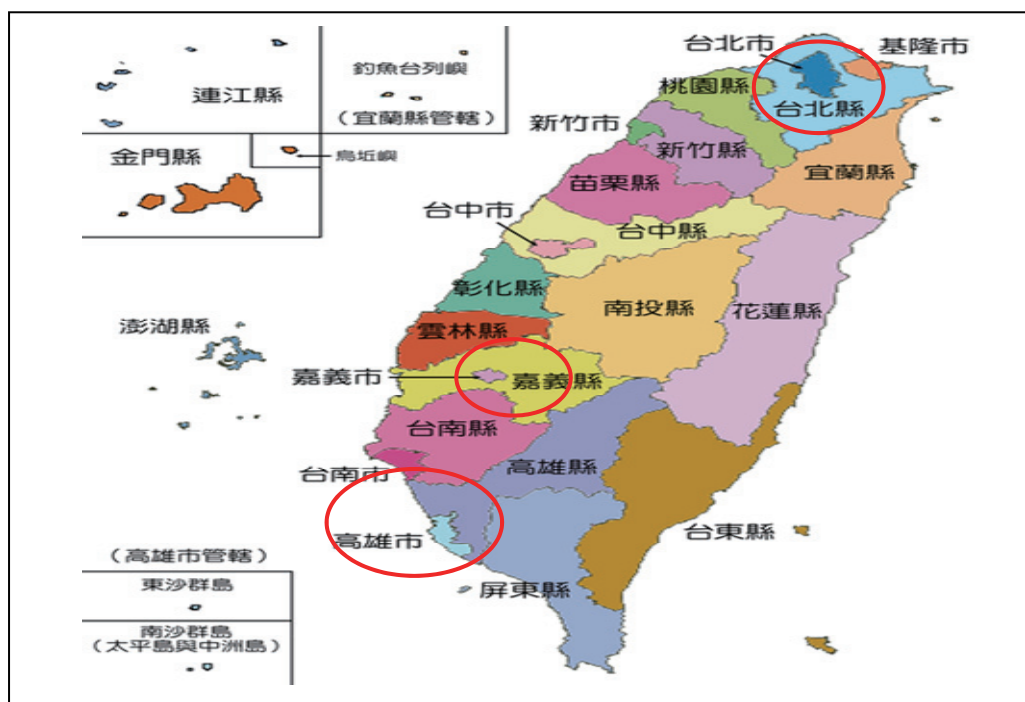
(資料) 日本銀行資料より作成

図 名目為替・実質実効為替レートの推移



特別市制度、大阪府と大阪市、新潟県と新潟市の関係系等日本では、政令指定都市を今後どのように制度設計するか都市制度に関する議論が活発化している。都市部と非都市部の関係について注目すべき展開として、台湾の縣と市町村の合併がある。台湾の地方の行政体系は、台湾政府行政院直轄で人口 125 万人以上の直轄市、そして縣、基礎自治体である縣直轄市、鎮、郷の体系を基本としている。

台湾において、市が縣を吸収し直轄市となる合併、一方で縣が縣直轄市を吸収する合併の二形態が活発化している。前者は都市部が非都市部を吸収、縣が消滅し、縣の下に存在した市町村が直轄市の行政区となる形態であり、最近では高雄市が高雄縣を吸収し直轄市としての高雄市となった例、台北縣が直轄市としての新北市となった例、台中市が台中縣を吸収し直轄市たる台中市となった例などがある。こうした吸収合併は、アジアのグローバル化の流れが強まっていることに対応するため、地域の資源を複合化するため工業地域と農村地域等が一体化して地域力を発揮することを主たる目的としている。日本の合併政策のように行財政面での誘導策は基本的にない中で地域戦略として展開されている。これに対して後者は非都市部を中心とする合併であり、例としては嘉義縣が嘉義市を吸収合併する流れで実現している。過疎地域における効率化を目指した合併となっている。縣が減少して直轄市が増加する中で台湾の地方財政の地域間調整制度の見直しが議論されている。日本の地方交付税制度の検証を通じてその問題点を掘り起こす中で導入を検討している制度であり、この制度の分析は日本の都市制度のあり方、そして財政調整のあり方にも示唆を与える。今回はこの財政調整制度について紹介する。



(資料) 台湾嘉義縣資料より作成

図 台湾における縣と市町村の合併