

政策研究

POLICY RESEARCH

2017 No. 9 (2017年12月号)

- レポート:政策論説 政策エビデンスの位置づけと機能
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 2018年度政策のトリガー的注目点
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 カンボジア・ミャンマー・ラオスへの政策戦略
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
-

はじめに

エビデンスに基づく政策形成は、政治的な政策の形成・決定プロセスの質を高め、住民への説明責任と政策の進化を図ることが目的であり、エビデンス自体が政策を決定することではない。また、エビデンスは、経験や直感のアンチテーゼでもない。政策への直観力や創造力は、経験に裏打ちされた出来事に関する観察分析力、すなわちエビデンスの形成とエビデンスを活用した政策議論たるコミュニケーションで養われる。そして、政策のエビデンスは、法的なエビデンスとは異なり、将来を描き常にリスクへの認識の存在を前提とするものである。

1. 政治的闘争と政策の進化

これまで政策は、利害関係集団間の相互作用による闘争の産物とされてきた。すなわち、政策形成は、利害関係集団間の調整と妥協で生みだされることを基本としてきた。この調整と妥協の過程では、利害関係集団のメンバー数、財力、組織力、リーダーシップ力、内部拘束力、最終意思決定者への近接頻度などが現実には重要な要素とされ、首長・行政・議会など政策決定参画者は諸集団からのパワーに反応しつつ、政策交渉をする主体とされた。こうした構造は、行政組織の縦割り構造とも重なり合い、既得権の硬直的体質を強める要因ともなっていた。しかし、超少子高齢化、グローバル化、そして情報化による経済社会活動の相互連関性の高まり等は、政策形成を単なる政治的パワーによる利害調整に止めることなく、住民や市場等へのオープン化・可視化、すなわち政策形成がどのような情報に基づいて展開されたかその根拠・エビデンスに基づく説明責任を果たすことが、資源制約時代の政策の進化に不可欠な課題となっている。

こうした課題に対応するため、国はエビデンスに基づく政策立案の充実、そして国民のニーズの適切な把握と対応の観点から、抜本的な統計改革及び一体的な統計システムの整備に取り組んでいる。質の高い政策形成の起点は、経済社会の出来事への適切かつ妥当な観察分析にある。適切かつ妥当な観察分析を支えるのは、政策のエビデンスとして不可欠な統計・情報の質と活用利便性の向上である。この点は、国、地方自治体ともに共通である。国の取組みの一方で、地方自治体の統計等を活用した観察分析力の向上による住民ニーズの把握など、エビデンス力の進化を図ることが極めて重要になる。国家統計は国の視点から形成されるデータ情報であり、個々の地方自治体の住民や地域特性などを踏まえた視点に乏しい。国も国家統計の地域単位での組み換えなど地方自治体への情報提供に努めている。そうした努力は極めて有用であるものの、それだけでは、地方自治体の政策立案に資する観察分析を通じたエビデンスの質は向上しない。地域や住民の特性等を踏まえた視点からのメッシュ情報や基礎自治体としてのアンケート情報の充実が地方分権や地域の競争力の充実を図ることに限界が生じる。

2. 政策のエビデンスとは何か

地方自治体が独自に展開する自治体政策では、地域の人間行動とその相互関係に関心を持つことが前提となる。今までの中央集権での地方自治体の政策展開では、国の発する情報や国が決定した政策を多く知ること、いわゆる「知っている力」を重視する構図にあった。そのため、自らの地域の人間行動に関する観察分析やそれを通じた体系的な情報蓄積は十分とはいえない実態にあった。例えば、アンケート手法で住民ニーズを把握する努力が展開されても、アンケートの設計・調査の質の確保と得た情報の体系的観察分析が十分ではなく、結果として有効性の低いあるいは副作用や反作用の大きい政策を展開するなどの結果にも陥りやすくなっている。自治体政策の進化では、自ら政策を創造する力、すなわち「生み出す力」が不可欠である。創造力は、地域への観察分析とそれによって発掘されるエビデンスに基づく地域や住民とのコミュニケーションによって生まれてくる。まず、地域にどのような資源やニーズがあり、その資源

の活用に向けていかなるネットワーク形成が効果的かなど地域のコーディネート機能が重要である。自治体経営のコーディネート機能は、日常の住民生活と人間行動を認識し、そこに潜む課題への対処であり、その前提は地域自らのエビデンス形成である。地域や住民のニーズを把握することと、多くのニーズに無秩序に対応することとは全く別である。多くのニーズを把握しつつ、重要度を測るエビデンスに基づき取舍選択と優先順位を明確にすることが妥当性ある政策形成に大前提となる。

自治体経営は、「将来住民の選択肢を奪うことなく、現在の住民のニーズに対応するため、限られた資源を有効に活用すること」である。したがって、現在の住民のニーズを最優先し、短期的視野で実質的借金を積み重ね、あるいは様々な公共料金を必要以上に低く抑制し、施設などの老朽化を深刻化させることで将来住民に大きな負担を残すことは、自治体経営として不適正となる。一方で、危機感だけを過度に重視し、将来住民の選択肢の確保を最優先することで、現在の住民のニーズを軽視することも自治体経営として不適正となる。この将来住民と現在住民のニーズを、エビデンスに基づく政策思考で「妥当性」と「適正性」をもって結びつけるのが自治体経営の機能である。妥当性とは、必要な質と量の情報すなわちエビデンスを共有し、行政や議会での議論、そして必要に応じて地域や住民も参画し議論するプロセスを確保すること、すなわち、政策のエビデンスに基づく体系的な形成プロセスを担保することである。適正性とは、政策の議論や選択において目的達成に向けた判断のための規範（評価のものさし）を明確にし、規範に基づきよし悪しを判断し政策を選択決定する政治的プロセスを意味する。

3. エビデンスによる政策進化

エビデンスによる政策形成は、情報化を通じた客観性の確保とリスク認識による政策の耐久性の向上にある。情報化は、インターネット、クラウドをはじめとした通信手段などの問題にとどまらず、人間社会の情報の流れや情報の質・量を変化させ、個々人あるいは人間集団の意思決定の構図に影響を与えることで、地域の経済社会活動の質にも変化をもたらす。情報の流れや質の変化は、政策形成の流れや質にも影響を与え、さらに政策展開へのガバナンス機能にも影響を与える。一方で情報化は、大量情報の無秩序な流通共有を進めるため、政策形成を支えるデータ・情報たるエビデンスの質の向上をより一層重要なものとしている。質の向上とは何か。主観的な視点から脱却し、客観性、すなわち様々な情報を比較し共通点・相違点を認識し信頼性の高いエビデンスを抽出・形成することである。

自治体経営の目的は、前述したように地域の持続性確保にある。環境変化が激しくなる中で、持続性の目的を達成するには、政策展開の耐久力、すなわち、様々な緊張要因・変動要因に向き合い対応する政策の形成と自治体経営力が必要となる。政策に必要なエビデンスとは、過去の確実なデータや出来事に関する証拠のみを意味するのではない。背景となった根拠・条件を示しつつ将来を一定の確率をもって予測するデータや情報等もエビデンスである。なぜならば、政策は、将来を思考する。将来を思考するには、不確実性や一定の確率認識で生じる変動リスクを伴うデータ・情報も重要なエビデンスとして位置づけなければならない。政策は、過去を踏まえつつも新たなイメージを形成することである。将来に向けた情報は、過去の情報に比べて相対的に信頼性が劣る。それだけに、少しでも信頼性を高めるためのエビデンス形成とそれに基づく説明責任の充実が求められる。

2018年の政策注目点

1.REITの動向

2.消費者物価の動向

3.北朝鮮・イスラエル情勢

4.中国経済のバブルの動向

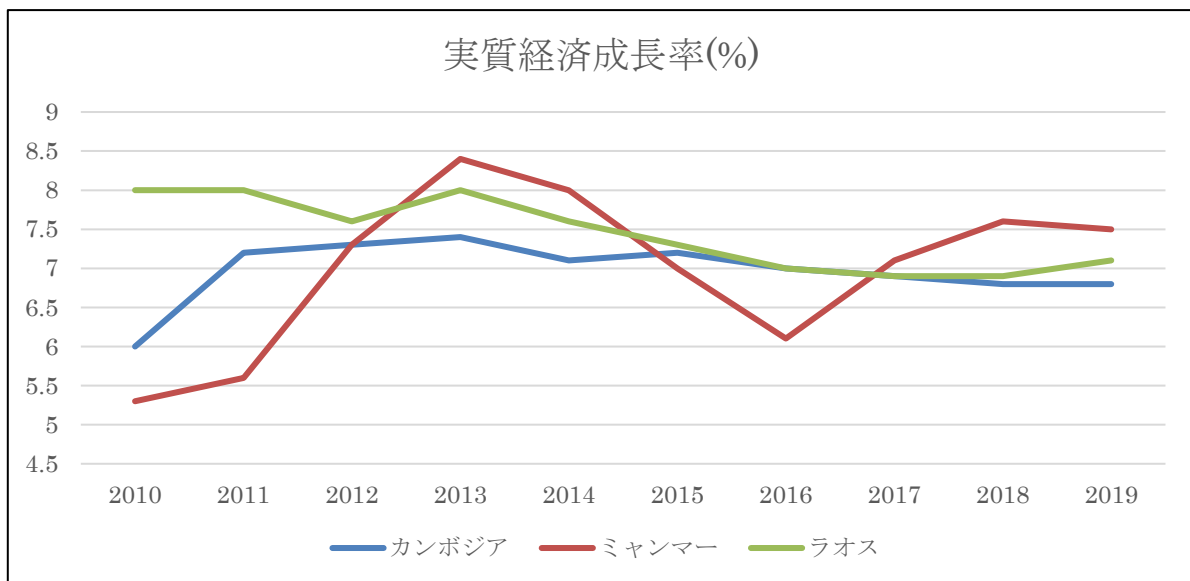
【政治課題】

- ①自民党総裁選
2018年秋
- ②明治150年国体・福井県
2018年10月
- ③統一地方選挙
2019年春
- ④天皇退位
2019年春
- ⑤参議院選挙
2019年7月
- ⑥消費税10%
2019年10月
- ⑦東京オリンピック
パラリンピック
2020年夏

2018 年度国の予算の一般会計総額は 97 兆円台後半となり、6 年連続で過去最大となる見通しとなった。診療報酬や介護報酬の改定等により財政健全化計画が示す自然増 1300 億円内にとどめたものの、超高齢化社会の本格化で社会保障費が増加するほか、北朝鮮等国際情勢緊迫化に対応して防衛費も 5 兆 2000 億円台に増加する。その一方、新規国債発行額は 8 年連続減少させ 5300 億円程度に抑制する内容となっている。

こうした 2018 年度国の予算が政策面から抱える大きなリスクは何か。国際的要因として、北朝鮮やイスラエル問題があるほか、中国経済のバブル問題がある。中国経済は構造改革に取り組む中で、景気を下支えるために財政依存の公共投資等を行う状況が続いている。他方で不動産バブルを抑制するため中国人民銀行は引締めの政策を展開している。しかし、シャドバンクや地方自治体の財務状況の改善は極めて不十分なうえに、ネット金融への対応も遅れている。こうした中国経済のバブルや不良債権問題の動向には留意する必要がある。

国内的要因として①国内不動産の動向、その先行指標としての REIT の動向、そして②原油価格や賃金上昇に伴う消費者物価動向には、とくに留意する必要がある。①国内不動産は、都市部を中心に上昇傾向を強めている。但し、1990 年代のバブルと異なる点は REIT の存在である。投資不動産の最終的受け皿として REIT は大きな存在となっていることである。この REIT の資産構成を地域別にみると 70%以上が東京を中心とする関東圏となっており、2020 年の東京オリンピックの前に投資の流れが如何に変わるかが重要なポイントとなる。②消費者物価の動向は依然低い水準にあるものの、原油価格の上昇傾向に加え、建築関係・運輸関係等を中心とする賃金コストの上昇が消費者物価の今後の動向に与える影響度に留意する必要がある。原油価格が 1 バレル=100 ドル水準で半年経過すれば消費者物価を 1 ポイント上昇させる要因ともなる。日本銀行の脱デフレ政策等金融情勢の転換判断に重要な影響を与える要因である。2018 年秋には、自民党総裁選があるほか、2019 年春には統一地方選挙、同年夏には参議院議員選挙、2019 年 10 月には消費税の 10%への引き上げ、そして 2020 年夏の東京オリンピックによるファストブランド効果の限界を迎える。国内外の政治的要因が続く中で、実体経済の転換点を 2019 年に向けて見極める年となる。



(資料)各国政府統計より作成。(注)2016年まで実績。2017年以降は予測。

予測は、宮脇研究室マクロモデルによる。

2017年のアジア経済は、公的部門が下支えしつつも減速が続く中国経済の一方で、米国経済の回復基調を受けてASEANが全体として堅調な動向を辿ってきた。ただし、米国トランプ政権の経済政策が保守主義を強め、世界経済の自由貿易主義が大きく歪む危機感が根底に存在し、自由経済を前提に成長してきたシンガポールはもちろんのこと、インドネシアやマレーシアなど程度の差はあっても、ASEAN全体の成長率を押下げる要因がリスク要因として存在している。また、2017年はEUでも大統領選挙や総選挙が続き、加えて英国のEU離脱の具体化、スペイン問題等政治的課題が累積し、堅調な経済動向を背景に以前より落ち着きは取り戻しているものの、EU全体の世界経済への政策的対応もリスク要因となる。

こうした不安定な経済情勢の中、2017年1月にトランプ政権の下で離脱した米国を除いた形でTPP（環太平洋パートナーシップ協定）の合意に向けた協議が署名国間で進められてきた。紆余曲折を経たものの、11月11日にNAFTA交渉が絡んで難しい立場にあったカナダを含む11か国で最終合意に至り、新たな名称の「包括的及び先進的な環太平洋パートナーシップ協定」として成立した。この合意内容では、従来のTPP内容のうち政府調達関連、投資許可、知的財産権関連等20項目が凍結となったものの、経済の一層の自由化に向けた取組みとしては一部を除いて従来同様の水準で維持されており、合意に至ったことは政治的な意義も大きい。今後は、合意内容に関する署名・発効を早期に実現する努力を積み重ねると同時に、自由経済を維持・充実させる中で米国との関係を如何に再構築するかが課題となる。今回の合意で世界のGDPの36%、貿易の26%を占める経済圏形成の可能性が生まれている。このことが世界の経済ルールに将来与える影響が注目される。

様々な課題を抱えているものの、今回の合意はアジア経済に対して高い自由度を有する自由貿易協定に対して新興国も含めた合意が形成された点も含め、アジア・太平洋地域に高水準の自由経済ルールを形成する土台となると同時に、国際的分業体制が進む中でサプライチェーンリスクに対処するための新たな戦略基盤ともなる。当然に今回の展開は、日本企業にとって新たな市場や事業展開基盤となる。そして、今回の合意の流れには、貿易赤字の削減を柱に保守主義を強める米国に対して、新たな枠組み形成による対抗的措置の必要性が強く意識されている点にも注目する必要がある。

〈既刊テーマ一覧〉

2017 No. 3	<ul style="list-style-type: none"> ● リーダーシップと組織の内部統制 ● 食料加工品の高付加価値化 ● シンガポール産業集積と直接投資 ● 日本版レギュラトリー・サンドボックスの導入に向けた一考察（2） —諸外国のモニタリング及び規制の見直しの視点から—
2017 No. 4	<ul style="list-style-type: none"> ● 地域のプロモーション力 ● 日本とEU間のEPA合意 ● アジア通貨危機の再考 ● 地域における認知症サポート医の活躍に向けて
2017 No. 5	<ul style="list-style-type: none"> ● 政策議論の妥当性と適正性 ● 職務上の不正の構図 ● アジア通貨危機の再考 ● 東京都の排出量取引制度の価格機能の回復に向けた取り組み
2017 No. 6	<ul style="list-style-type: none"> ● 公会計改革の意義① ● 地方自治体のナッジ政策 ● アジアからの訪日外客の動向 ● 総合計画策定時の住民アンケート調査の改善方策 ～計画立案のエビデンスとしての実効性を高めるために～
2017 No. 7	<ul style="list-style-type: none"> ● 公会計改革の意義② ● 自治体間競争の本質 ● 中国商業銀行の不良債権動向 ● 地方自治体における民間委託化検討の観点 —「人件費」の考え方と費用削減効果算出の際の留意点—
2017 No. 8	<ul style="list-style-type: none"> ● 第三セクターと損失補償契約・・・北海道日高町・・・ ● 行政評価の現状 ● 新TPP合意の意義 ● 政策形成過程における市民ワークショップの問題点と解決の方向性

政策研究 2017 No.9

2017年12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
〒105-0022 東京都港区海岸1-16-1
電話 03-5401-8396
MAIL fri-ppp-jimukyoku@dl.jp.fujitsu.com
URL <http://www.pppnews.org>