

# 政策研究

## POLICY RESEARCH

2018 No. 1 (2018年4月号)

- レポート:政策論説      政策思考とリスクマネジメント  
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      自治体間競争と政策開発  
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      米中貿易問題と TPP 問題  
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
-

## はじめに

地方自治法改正で平成 32 年度から、地方自治体の内部統制機能が強化されることはすでに周知のとおりである。内部統制は、①業務の有効性・効率性の確保、②財務の信頼性の向上、③事業活動に関わる法令遵守、④資産の保全を実質的に達成することを目的として、組織内のすべての者によって遂行されるプロセスを意味している。今回の内部統制強化の流れは、金融機関や事業法人等民間企業のリスク管理責任の問題からスタートしており、地方自治体の内部統制でも、「リスクマネジメント」の視点を重視することが不可欠となる。

来年の統一地方選挙後を睨み、各自治体では総合計画の策定が活発化する時期を迎える。こうした総合計画でも「やることの羅列」だけでなく、「やめることの提示」は当然のこと、「リスクの視点」を組み込むことが一層、重要となっている。

## 1. 政策思考とリスクマネジメント

大衆情報化社会の深化とマスメディアの発達は、様々な情報を細分化した単位で誰でも自由に発信し、情報として流通させ、何人でも受け止められる構図をつくり上げている。分断された個々人の価値観、利己的な批判・評論が自由に展開できる社会となり、一方的な価値観だけを押しつける批判やその批判に対して意見を論じる評論が氾濫しやすくなり、利己的・主観的な意見などを「住民の声、住民のニーズを聞く」という美辞の中で政治が無秩序に受け止める構図も生まれやすくなる。こうした構図は、政策展開の質を劣化させるだけでなく、自治体経営自体のリスクを拡大させる。加えて、相互関連性が高まる経済社会の複雑な争点を、政策に対する個々の主観的感觉を基本に単純化して受け止める傾向を強める。この単純化は、経済社会に存在する課題の原因を表面的に認識する傾向を強め、有効な政策選択を困難にする。それだけでなく、細分化された主観的感觉の思考や議論は、自治体経営の核となる政策の形成と展開に深刻なリスクを生じさせることになる。以上のリスクをマネジメントするには、政策の中身の良し悪しを議論する政策論の視点だけでなく、当該政策がどのような質と情報によって形成され、どのように議会や住民等に伝えられたかを明確にし、チェックする政策情報論の視点が重要となる。現に地方自治体がリスクとして認識する二大項目は、財務管理と情報管理の領域となっている。

### (1) 性急な一般化

情報の質と共有の劣位がもたらすリスク拡大の第1は、「性急な一般化」の蔓延である。特定の課題を解決する政策手段は数多く存在し、加えて、経済社会活動が複雑化する中でひとつの手段だけですべてを解決することは極めて難しい状況にある。こうした状況を認識せず、主観的感觉と細分化された知識や視野によって数ある選択肢を限定化して認識し、有効な選択肢を除外することで最適な意思決定を困難にしてしまうことが性急な一般化である。

性急な一般化により、指摘された事項や選択した政策手段が課題全体の中で占める重要性について検証する視野や機能が限られた情報と共に不十分となり、自ら指摘した事項が唯一無二の選択肢で唯一最善の解決策だと誤って認識し思い込む。このことで、多面的な視野による創造的批判機能を低下あるいは失わせ政策内容そして自治体経営の進化自体を停止させる。たとえば、過去に様々な問題点を生み、効果にも疑問が提示された政策と類似した内容の政策が、新しい政策かのように繰り返し提示される現象は、以上の性急な一般化が要因となっている。個々人や組織が持つことができる知識、情報、視野は当然に限定的であり、異なる視点からの情報共有や政策議論のネットワーク化が不可欠である。しかし、性急な一般化は、主観的感觉や「分かりやすさ」の名目のもとで、そのネットワークを否定あるいは限定する結果となりやすい。

## （２）問題認識の不統一

情報の質と共有の劣位がもたらすリスク拡大の第２は、「問題認識の不統一」である。性急な一般化のリスクは、ネットワークの形成を困難にするため政策を考える前提となる経済社会に対する観察のアンテナ、すなわち、情報の質と間口を狭く粗い構造とし、政策の選択肢だけでなく政策によって解決すべき問題認識自体を限定化させてしまう。その延長線上として、問題認識の限定化が深刻化すると、本来認識すべき課題との乖離が大きくなり、最悪の場合は全く異なる内容の問題に対して解答する流れをつくり出し、本質的課題の解決を困難にする。こうした乖離を、問題認識の不統一という。問題認識の不統一は政策効果を低下させるだけでなく、限定的な財源や人的資源の効率的活用を困難化し、自治体経営に深刻なリスクを生じさせる。

## （３）問題解決と評価の同時進行

リスク拡大の第３は、「問題解決と評価の同時進行」にある。複雑な構図を本来は持つ経済社会の課題を単純化して把握することで、解決策との間で単純化・直線化して理解する傾向が強まる。このため、問題解決に対する多くの選択肢を排除するだけでなく、解決策を限定化して形成させやすくなる。その結果、本来、経済社会で生じる課題は複雑な人間関係の中でもたらされているにも関わらず、複雑な関係を単純化して理解し、自ら認識した問題認識と解決の手段を唯一の存在として意識するため、自分の問題認識などの良し悪しを様々な視点から判断する本来の自己検証的評価が機能しなくなる。このことによって、政策議論等が独断的となる課題解決や政策を進化させる議論が困難となる。

## （４）相互関連性への認識の歪み

リスク拡大の第４は、「相互関連性への認識の歪み」である。情報化の進展で情報共有が縦割りを越えて急速に進展し、経済社会の諸活動の相互関連性を著しく強める中で特定問題が単独で存在することはなく、他の問題と相互に連鎖し影響し存在する度合いを高めている。このため、認識された問題の位置づけが本質なのか徴候なのか、無視をしていい雑音か注意を要するサインなのか、すぐに対処すべきシグナルなのかについて判断する力が今まで以上に必要かつ重要となる。主観的に把握した特定課題だけを単独で認識する構図は、リスクだけを拡大させる。

## ２．物語の暴走によるリスク拡大

以上のリスク拡大を抱えた自治体経営は、さらなる大きなリスクを最終的かつ複合的に生じさせる危険性がある。主観的感覚から埋め込まれた思い込みを持った政策思考は、一定の問題点に対して限定的な選択肢しか抽出せず、限られた解決策の中だけで自治体経営を展開する。このため、政策に対する「物語の暴走」を生じさせる。

物語の暴走とは、思い込み、あるいは限定的な視野を持った思考から掘り起こした出来事を多面的な分析や検証を行うことなく、経済社会全体に共通する一般的で大きな問題として位置づけてしまうことである。具体的には、特定の地域の活動事例、特定の事業に関する成功事例・失敗事例を経済社会全体の話として置き換えてしまうことを意味する。自治体経営において、実践と理論の架橋が必要な理由は、現実の出来事の中に真実が存在するからである。しかし、現実は容易にその真実を見せない。個別の出来事の羅列による一般化は推測の域に達するだけで、まだ十分な分析を必要とする段階にある点に留意すべきである。物語の暴走は、様々な面で生じている。物語の暴走の繰り返しは、最終的に自治体経営自体を困難にする。最終的には、「リスクというダムが決壊」をもたらしかねない。

開発とは、「新しいものを生み出すこと」である。したがって、政策開発とは、より良い地域づくり・住民生活に貢献する新たな手段を地方自治体が生み出すことを意味する。戦後、中央集権体質の中で地方自治体は、国が設定した制度・政策を着実に執行することが役割とされてきた。このため、国の制度・政策をより多く細かく「知っていること」が職員や組織の重要な資質とされると同時に、画一的な制度・政策の下で地方自治体相互間の政策競争も限定的な範囲にとどまってきた。いわゆる、「国主導型の均衡ある国土の発展政策」の中での、画一化の深化である。

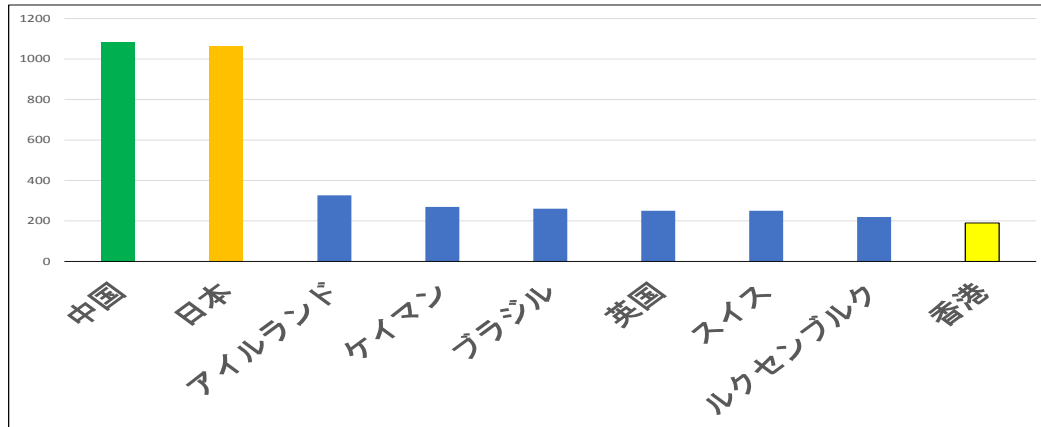
しかし、21世紀に入り、国の政策も「均衡ある国土の発展」時代を終え、超少子高齢化・グローバル化、情報化社会の進展に伴い、多様な地域づくりが不可欠となっている。地方自治体自らが独自に制度や政策を生み出す政策開発力が、地域や圏域の持続性を確保・向上させるために重要かつ不可欠なインフラとなっている。このインフラの充実に不可欠な点は、自治体間競争への正しい理解である。

地方自治体の政策開発に必要な点は、自治体間競争への正しい理解である。政策開発は、自治体間競争との関係で論じられることが多い。一般的に競争とは、「複数以上の集団間で同類の目標達成に近づくほど、優位性を持つ一方が他者を排除し、他者を目標達成から遠ざける作用」を意味する。自治体間競争に例えれば、同類の地域活性化策や子育て政策を複数の自治体で展開している場合、経済集積度や財政力の高い自治体へ人口や経済社会活動が集中し、他の地方自治体では目標達成が困難となる状況である。競争関係の形成は、人間集団、すなわち自治体組織や地域内の活動を活発化させる要因となる一方で、集団相互間に排他的関係や不信関係を生み出す要因ともなり、地域の内外を問わず不可欠な協働とは対立する要因を形成する場合も少なくない。

自治体間において経済力・財政力の差や相互関連性を勘案しない過度な競争が展開された場合、重複投資や政策効果の相殺、経済社会活動のクリームスキミングなどを生み、当該地方自治体だけでなく圏域全体の活力を失わせてしまう、いわゆる「合成の誤謬」（個々の主体が努力した結果、全体が不整合な状態となること）の状況に陥りやすくなる。すなわち、「排他的劣位競争」の展開である。21世紀の自治体間に必要な競争の本質は、相互に排除する劣位競争を展開することではなく、相互に政策共有し協働できる仕組みを開発する「創造的競争」を展開することである。形式的・外見的な平等主義や排他的利己主義により相互に排除し合う競争ではなく、自治体間の特性や体力の違いを積極的に認識・活用し、相互に補完し役割分担する「連坦」のネットワーク形成が重要となる。

連坦とは、ごみ処理や消防行政等の事業を共同で担うことに止まらず、各地方自治体が特性や資源に合わせて役割や機能を分担し合い、それを機能的に共有することで住民や経済社会活動の交流構造を生み出すネットワーク戦略のことである。ネットワークとは、節（各地方自治体）と線（相互の関係を如何に構築するか）で形成される繋がりであり、節だけでなく線の視点を重視し、多層的にネットワークを形成するための自治体間の創造的競争が不可欠であり、その実現に向けては、既存の各自治体を単位とする総合行政の柔軟性を高める地方行財政制度の形成・充実も必要となる。加えて、多彩な民間との協定等によるネットワーク形成も重要となる。人口減少局面を迎えて、都市部、地方部を問わず地域の中心都市に人口や経済活動が集積しやすい構図となっている。集中と集積は異なる。集中は、一時的な減少であり、集積は集中が長期にわたって展開され構造的・体質的になっていることを意味する。集積が決定的にならない前に、連坦等のネットワーク重視型の地域形成を積極的に模索する必要がある。

### 米国国債保有国家（10億ドル、2017年末）



（資料）米国財務省資料より作成

米国トランプ大統領は、選挙公約として「貿易赤字削減」を掲げる中で、とくに中国とメキシコに対する貿易赤字をターゲットに 1,000 億ドルの赤字解消が可能としている。また、米国政府は戦略的競争相手と位置付けている中国への頭脳流出に対しても懸念を大きくしている。現実には、中国への頭脳流出の可能性のあるシンガポールの半導体企業による米国企業買収を禁じる命令を発している。

オバマ政権時代は、中国からの鉄鋼輸入に対して不当廉売・反ダンピング課税を課してきた。これにより、中国からの直接的な鉄鋼輸入は減少したものの、韓国・ベトナム等諸国からの迂回輸入が懸念される段階となっている。米中の貿易摩擦に対して、米国は関税等の細かい検討を行う一方で、中国も追加関税を設ける措置で対抗している。具体的に、米国の鉄鋼・アルミ製品や全 106 品目に達する追加関税措置等である。

しかし、中国側のこうした輸入品に対する追加関税措置だけでは、対米輸出が対米輸入を上回る現状では、決定的な手段とならない。そこでは、米国債の売却も含めて強硬な姿勢を示している。米国国債の保有国家を見ると、中国と日本が圧倒的に多い。こうした位置づけにある中国が米国債の売却を本格化させれば、米国債市場に大きな影響を与えざるを得ない。しかし、そのことは一方で自らの資産でもある米国債の価値を低下させる要因となり、資金の海外流出の増加や外国資金の流入の減少に苦しむ中国にとっても大きな影響を受けざるを得ない。このため、中国自身も香港や英国への米国債の移転による、自国保有額の形式的圧縮が選択肢となる。

そうした中、米国政府は TPP への永久離脱の方針を形式的に変更し、復帰する条件の検討を始めている。言うまでもなく、現行の内容で TPP が発効すれば米国経済には不利益となる。こうした不利益環境を排除する、あるいは発効を遅らせることにより、米国の利益を延命させる等の意図が存在する。ランプ大統領は自らの選挙公約の実現を基本としている。この点からも米中貿易摩擦については政治リスク、経済リスクとして慎重に受け止めていく必要がある。

## 〈既刊テーマ一覧〉

2017 No. 7	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 公会計改革の意義②</li> <li>● 自治体間競争の本質</li> <li>● 中国商業銀行の不良債権動向</li> <li>● 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—</li> </ul>
2017 No. 8	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 第三セクターと損失補償契約・・・北海道日高町・・・</li> <li>● 行政評価の現状</li> <li>● 新TPP 合意の意義</li> <li>● 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</li> </ul>
2017 No. 9	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 政策エビデンスの位置づけと機能</li> <li>● 2018年度政策のトリガー的注目点</li> <li>● カンボジア・ミャンマー・ラオスへの政策戦略</li> </ul>
2017 No. 10	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 指定管理のコンプライアンス①</li> <li>● 2025年、2035年問題</li> <li>● 民泊対応</li> </ul>
2017 No. 11	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 指定管理のコンプライアンス②</li> <li>● 平成32年内部統制問題</li> <li>● 鉄鋼等に関する米中貿易問題</li> </ul>
2017 No. 12	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 指定管理のコンプライアンス③</li> <li>● コミュニケーションと合意形成</li> <li>● 米中貿易問題とアジア</li> </ul>

### 政策研究 2018 No. 1

2018年4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>