

政策研究

POLICY RESEARCH

2018 No. 5 (2018年8月号)

- レポート:政策論説 北海道日本ハムファイターズ移転が地域政策に示唆する課題
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 トップダウン型の政策思考
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 二国間協議と多国間協議
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
-

はじめに

北海道日本ハムファイターズ（以下、ファイターズ）は、それまで本拠地としていた札幌市豊平区羊ヶ丘にある札幌市の「公の施設」で指定管理施設である札幌ドームから、札幌市の隣に位置する北広島市を移転の候補地として今年3月に内定した。ここ数年、ファイターズと札幌市との間でも議論が重ねられ、札幌市内の南区真駒内、豊平区月寒、手稲区手稲、北区北海道大学構内等、様々な候補地が流布された。特に最後の北大内への立地は、国の国立大学法人資産活用の政策と重なり合い、文部科学省でも注目されるところとなっていた。そうした中で、最終的に新千歳空港と札幌の中間点に位置する人口6万人弱の住宅都市北広島市が移転候補地として内定し、5年後の完成に向けてボールパーク建設の検討へとコマを進めている。今回の移転議論は地域政策を考える際に重要な示唆を提示してくれる。第1は、行政区画ではなく「圏域」としての政策思考の重要性、第2は、「スローブランド」の重要性、第3は、リスクと向き合う官民連携のあり方である。

1. 行政区画から圏域を視野とした政策思考へ

地方自治体は、行政区画を基本に政治そして業務活動を展開している。情報通信革命が進展する中で経済社会活動、そして公共分野の諸活動全体が相互に結び付き展開する度合いを急速に深めている。そうした中で、地域政策の内容とその効果を考える際に、既存の行政区画たる市区町村単位だけで検討することの有効性は大きく低下しているのが実態である。政令指定都市も含め、周辺自治体との連携や活動の対流構造なくして基礎自治体の持続性を確保することはできない時代となっている。道内からの一極集中が進む札幌市自身、農林水産業、製造業等は極めて劣位であり、サービス業を中心とする経済体質であることから、道内の生産力が低下すれば札幌市の地域所得を確保することが困難となる構図にある。広域行政体である北海道庁だけでなく、札幌市にとっても圏域的戦略を持つことが重要な時代となっている。

圏域を重視した政策思考に関して重要な点は、自治体間競争に対する正しい理解である。一般的に競争とは、「複数以上の集団間で同類の目標を設定し、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」とされる。自治体間競争に当てはめれば、同類の地域活性化政策や子育て政策を複数以上の地方自治体で個別に展開し、経済集積度や財政力の高い基礎自治体へ人口や経済社会活動が集中することで、他の基礎自治体では目標達成が困難となる状況を意味する。こうした勝ち負けに結びつく競争関係の展開は、排他的関係や不信関係を生み出す要因となり、協働や連携とは逆の対立構図を形成しやすい。そして、一時的に勝利を得た地方自治体も最終的には持続性が確保できなくなる逆機能を生じさせる。基礎自治体間において相互関連性を勘案しない競争が展開された場合、重複投資や政策効果の相殺などを生み一極集中を加速させ、結果として圏域全体の活力を失わせるからである。すなわち、「排他的劣位競争」の展開である。人口減少や、さまざまな資源制約が強まる21世紀の基礎自治体間に必要な競争の本質は、相互に排除する排他的劣位競争ではない。相互に政策共有し協働・対流できる仕組みを模索する「創造的競争」を展開することである。そこでは、形式的・外見的な平等や勝ち負け、地域的利己主義により相互に排除し合うのではなく、複数の基礎自治体が役割を分担し、基礎自治体間の特性や体力の違いを積極的に認識して、相互に補完する「連坦」のネットワーク形成が重要なカギとなる。

今回のファイターズの移転を巡る議論では、札幌市と北広島市の行政区画を単位とした視野が政治、行政だけでなくマスコミも含めて多く展開された。しかし、ファイターズは、札幌圏や北海道から離れるのではなく、少なくとも札幌圏という圏域の中で自らのビジネスモデルを発揮できるファーストベストの選択肢として北広島市を候補地とする判断をしている。加えて、候補地として内定した北広島市自身も6万人の人口規模だけで、ファイターズのビジネスモデルを完結させ、地域活性化ができるとは到底意図していない。札幌市を含む札幌圏はもとより、北海道全体とのネットワーク形成の中で新たなハブを意図する

ものであり、いずれも圏域を視野としたビジネスと地域政策の展開を目指している。従来の地方自治では、議会選挙区や財政自治の関係から行政区画を大前提とする政策議論が中心に展開されてきた。もちろん、財政自治や自治立法の視点は重要である。しかし同時に、地域の相互関連性が高まる中で、政策の発動だけでなく政策の帰着に至るまで意図した議論が必要となる。加えて、政令指定都市等人口規模が大きく経済社会活動が集積している地方自治体ほど、内部の利害関係が広範に輻輳し意思決定の機動性が弱くなりやすい。こうした意思決定の機動性の低下は、同時に地域の競争力低下にもつながる要素となることに留意しなければならない。

2. 地域のスローブランドの重要性

第2は、スローブランド形成の重要性である。持続性ある地域政策の形成でカギを握るのは、スローブランドである。スローブランドとは、一過性のイベント等（いわゆる、ファストブランド）ではなく、地域住民の日常生活も含めた地域全体の文化・価値観や生活スタイルの形成に支えられたブランドを意味する。もちろん、イベント等ファストブランドの形成が不必要なのではなく、ファストブランドにより形成した「人と人との結びつき」を、一過性で終わることなく地域住民と共に共通の空間として溶け込ませることが重要となる。各地のイベント参加者でも、イベントだけに参加し地域を認識することなく終わるケースがあり、一時的な賑わいや地域所得の増加は生じさせても、持続性のある地域の体力は形成しづらい。

今回の移転議論も、ドームという施設単位の問題として受け止め、地域に二つのドームは不要とする論調やドーム経営としての成立の困難性等、施設経営やイベント展開に矮小化した視点が多く見られた。しかし、ファイターズの示す「ボールパーク」は単なる球場、そしてドーム施設の建設ではなく、野球を中心とするスポーツをネットワークのハブとして健康増進、子育てや教育等も巻き込んだ公共空間としての街づくりを地方自治体と共に展開することを意図している。野球を観客動員し、事業としての収支尻で評価し終わらせるイベントとして捉えるのではなく、ボールパークは、野球を通じた地域のスローブランドを形成する場と位置付けていることにある。そのためには、行政だけでなく、また、野球ファンだけでなく、地域住民との一体化した取組が必要であり、そのことが可能な立地の検討も重要な要素となっている。今後の具体化の中で、候補地となっている都市公園の活用のあり方、ボールパークへのアクセス方法や道路への輸送手段の集中、駐車場等の戦略的配置、JR 北海道による鉄道輸送の量的制約、一時期に集中しやすいバス輸送の克服等、住民の日常生活と密着した解決すべき課題は多い。札幌市のベットタウンとしての特色を持ってきた北広島市は、ボールパーク構想と住民生活との間のジレンマを克服し、住宅都市とスポーツハブの両立の実現に向け、地域住民と一体化した展開に積極的に取り組む姿勢にある。

3. リスクと向き合う官民連携

第3は、リスクと向き合う姿勢の重要性である。政策とは、将来に向けて地域や住民生活をより良くするために経済社会活動に働きかけることである。将来に向けた取組である以上、不確実性を伴うことは当然である。そうした不確実性への対処をマネジメントするために創造的問題提起と解決に向けた提案を積み上げる必要がある。不確実性がないと考えるほど、地域政策の耐久力と持続性は失われていく。リスクを受け止めない姿勢によって、「1%の恐れが99%の可能性を失わせていく」ことになれば地域の活性化は実現しない。将来に向けてそもそも持つリスクに対して、向き合う力を自治体が形成することが重要である。

2019 年は統一地方選挙の年であり、統一地方選挙後には新しい政治体制の下で、地方自治体の「総合計画」の新たな策定や見直しが各自治体で本格化する。従来の総合計画の問題点のひとつは、その策定過程にある。多くの総合計画では、大きな理念、例えば「元気な街づくり」等のキャッチフレーズ的な概念がトップダウン方式で設定される一方で、現場の部局からは具体的に展開している現状の事業ベースに施策レベルのグループにまとめ上げ、キャッチフレーズと結び付けるボトムアップ的取組が展開される。このため、現在展開されている事業をベースにグループ化し計画に積み上げることから、キャッチフレーズが仮に斬新であっても、従来からの視点が基本となり、新しい取組を創造することは難しくなりやすい。いわゆる、従来からの延長線上である行動エスカレーションによるバイアスである。このため、斬新なキャッチフレーズと整合性を持たせるため、施策レベルへの取りまとめは実質的に「言葉の調整」となってしまう例も少なくない。また、取りまとめる総務や企画等の部局は「ホチキス留め」的性格が強まり、実質的に新たな政策形成に寄与しづらい構図ももたらしめている。この結果、本来は長期的な視点の自治体経営を明示する手段であり羅針盤であるはずの総合計画が、作成することが目的となり、完成後の活用や地域との認識共有が十分とは言えない実態が存在する。手段の目的化である。特に、グローバル化や情報化も含めて大きな構造的転換点を迎えている今日、従来の延長線上での視点や事業展開だけでは、地域の持続性を確保することは困難となっている。自治体の計画策定では、地域の実現すべき大きな姿を示し（キャッチフレーズ的な理念）、そこから具体的な事業を結びつける演繹的方法によるアプローチと、個別の課題を解決する方法を検討し、計画として体系化していく帰納法的方法によるアプローチの二つが有機的に結び付く必要がある。但し、帰納法的方法は、個別の事業や要望を積み上げる方法であり、それだけでは新しい視点は形成しづらい。抽象的な概念からその実現に必要な事業や視点とは何かフリーハンドで描くことも極めて重要となる。

その際に重要なことは、第 1 に課題認識である。前述の「元気な街づくり」のキャッチフレーズを例に挙げれば、「元気な街づくり」が政策議論のスタートではなく、「なぜ、元気のない街になっているのか」を課題として認識することである。政策議論のスタートの課題認識は、常に「疑問文」での認識が原点となる。その上で、第 2 に重要な点は、認識した課題へのアプローチである。課題へのアプローチは、三段階で設定する必要がある。①状況把握、②因果関係、③問題解決である。①状況把握は、実態や状況を正確に把握する段階であり、例えば「人口減少は具体的にどう進んでいるか」の把握を意味する。自治体によって人口減少や高齢化の進捗の姿は異なり、その実態を把握することである。そこでは、ファクトファインディング、すなわち事実の発見が重要となる。②因果関係とは、「なぜ」そうになっているのかの認識であり、「人口減少はなぜ起こるか」の問いかけである。この問いかけにおいて重要なのは、「なぜ」を問いかける原因を二つに分けることである。「事実として変化を生じさせる要因」と「人間行動として変化を生じさせる意図」である。日本全体として人口減少や高齢化が構造的に進む中で、地域によって人口減少や高齢化の進展に違いが生じるのは、各地域の人間行動を生じさせる意図に違いがあることによる。この意図に働きかけなければ、政策的に人間行動を変化させることはできない。経済社会政策の有効性を確保する際に最も重要となる点である。そして③問題解決は、具体的選択肢を模索することであり、人口減少をどうしたらよいかの問いかけである。但し、最初から問題解決を検討し、状況把握、因果関係を認識せずどうしたらよいかを検討することの有効性は極めて限定的となる。こうした点を回避するためには、疑問文からのスタートが必要となる。

今年に入って激化した米国・中国という世界の二大経済大国間の紛争的対立は、二国間問題にとどまらない。政治問題が絡んだトルコへの米国の措置により、金融市場も含めた経済全体への動揺へと拡大している。こうした動きは、世界経済全体の不透明感を高めると同時に、政治的ジレンマを深刻化させている。なぜ、米国は TPP 等多国間協議を離脱し、二国間協議を重視する姿勢を示しているのか。その最大の要因は、自国の利害を追求するには二国間協議が極めて有利となることによる。本来、二国間協議では、常に相手国の利益と自らの国の利益の差を認識しつつ、両者の合理的な妥協のため、政治的・経済的観点からの利益均衡を目指すことになる。しかし、外交交渉における二国間協議は、相手国との主張の何らかの一致を目指すものであり、政治経済的パワーが強い国ほど有利となりやすい。このため、本来は双方の利益向上を目指すべき外交交渉が、一方の国のみ利益拡大となりやすいのは当然のこと、結果として双方の国の利益が低下する状況をも生み出す危険性を持っている。二国間協議では、どこまで行っても当事国間の利益配分のみが問題となり、世界全体の厚生がどこまで拡大するかは副次的要因であり劣位とならざるを得ない。そして、一方の国が特別の優位性を持つ場合、交渉結果は優位国の利益に偏りやすいため、当然のこと交渉は対立的となる。

これに対して多国間協議は、参加している国の個別の特別利益は劣位とされ、参加国全体の利益拡大が優先される構図となる。こうした多国間協議のメリットは、①二国間協議で生じやすい経済的・軍事的優位性による一方的利益の確保を抑制し、相対的に小国の結束を高める結果となり、政治経済大国にとっては不利になりやすいこと、②二国間協議に比べて経済社会全体の厚生を視野に入れた展開が期待できること、③一方で多国間協議の場合は、協議のロジを司る事務局内の枢軸への影響力が協議結果に決定的な影響を与えること、④協議においては、自国の利益を多数国の利益として主張できることが不可欠となり、全体の利益となることの根拠を明確にしていく必要があること、などが挙げられる。このため、今回のトランプ政権による米国の国益を最優先する保守姿勢では、多国間協議の場は不利となる。

ひとつの統治権に基づくルールが適用される国内の交渉とは異なり、政府間の外交交渉では、「何らかの合意」を実現することが目的となる。この「何らかの合意」とは具体的な成果の追求であり、①国際的法的合意、②政治的合意、③既存紛争解決、④将来紛争回避、⑤利益増進の類型がある。①国際的法的合意は、最も拘束力の強い成果であり、国際法に基づき恒常的に法的効果が約束された合意である。しかし、こうした合意は両国、あるいは多国間の利害が完全あるいはほぼ一致しないと実現できない。これに対して②政治的合意は、法的拘束力は弱いものの政権間の合意に基づくものであり、政権に変化がない限り一定の効力を有する。しかし、国家間合意であっても政権に変化が生じた場合、内容の解釈等に違いが発生しその効力が大きく揺らぐことや、新政権によって別の政治的合意が行われることが多い。今回のオバマ政権からトランプ政権への米国での意向が、従来の政治的合意にも大きな変更を生じさせている。③既存紛争解決は、すでに顕在化している国家間問題に対して対処することを目的としており、何が争点かが明確になりやすい。反面、明確なだけに利害が対立しやすく合意に至ることが難しい場合が生じる。現在の、米国を中心とした貿易問題もこうした側面を持っている。④将来紛争回避は、今後予測される紛争を予め認識し対立を防止することを目的にした政府間合意であり、北朝鮮を中心とする構図がこうした一面を有している。③既存紛争解決に比べて争点を明確にせず議論できるため、協議の場は形成しやすい反面、双方の利害が明確に共有できないため、協議が実質的に進まない構図を生みやすい。

〈既刊テーマ一覧〉

2017 No. 11	<ul style="list-style-type: none"> ● 指定管理のコンプライアンス② ● 平成 32 年内部統制問題 ● 鉄鋼等に関する米中貿易問題
2017 No. 12	<ul style="list-style-type: none"> ● 指定管理のコンプライアンス③ ● コミュニケーションと合意形成 ● 米中貿易問題とアジア
2018 No. 1	<ul style="list-style-type: none"> ● 政策思考とリスクマネジメント ● 自治体間競争と政策開発 ● 米中貿易問題と TPP 問題
2018 No. 2	<ul style="list-style-type: none"> ● 公共政策と社会的交渉合意形成①ステークホルダー分析 ● 俯瞰的リスクマネジメント ● 台中問題・1992 年コンセンサスと優遇措置
2018 No. 3	<ul style="list-style-type: none"> ● 公共政策と社会的交渉合意形成②投票のパラドックス ● 政策の論理性 ● 米中貿易摩擦問題
2018 No. 4	<ul style="list-style-type: none"> ● 公共政策と社会的交渉合意形成③ボルダールール ● 「ほとんど決定的」・「決定的」 ● 米中二国間対立の影響と行方

政策研究 2018 No. 5

2018 年 8 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>