

# 政策研究

## POLICY RESEARCH

2018 No. 6 (2018年9月号)

- レポート:政策論説      政策のコミュニケーション  
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      職員半減時代の自治体経営  
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      ロシア外交の多極化とアジア  
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
-

## はじめに

新・地方自治フォーラム「新・地方自治ニュース」でも紹介したように、政策に関する議論にはいくつかの類型があり、政策の内容の是非に関する議論だけでなく、内容自体を形成するプロセスに目を向けることが重要となっている。なぜならば、政策議論の本質は、主張等の一方的ぶつけ合いではなく、より良い政策内容を生み出すことであり、そのためには議論の内容だけでなく、その内容を生み出す情報の流れとその質を踏まえる必要がある。プロセス情報の質を踏まえ、議論を通じた政策のコミュニケーションを高めることが重要である。コミュニケーションの意味は、情報のキャッチボールによる共有であり、目的は新しいイメージ・視点を生み出すことである。とくに、様々な視点を持つ人々による住民参加等開かれた政策議論においては、政策のコミュニケーションを充実した場として形成できるか否かが政策の質的向上を大きく左右する。

## 1. 政策議論の類型

政策議論には、①「主張型」、②「伝聞型」、③「引き出し型」、④「エビデンス型」がある。①主張型は、自分自身の独自の考え方・自ら思うことを一方的に提示する「自己主張型」と、社会における特定の主義や主張に基づく「運動型」がある。このタイプの議論は、キャッチボールによってより良い政策内容を求める議論とは乖離しやすく、一方的に考え方を伝える「演説型」となりやすい。例えば運動型は同志を拡大することが中心となりやすく、原理主義的に他の考え方を受け付けられない姿勢になると、政策議論とは異なる性格に陥りやすい。対立構図を生みやすい主張型では、賛否は別として、他の考え方への認知と理解（賛否は別で内容や背後の情報等を共有すること）を進める政策のコミュニケーションがまず極めて重要となる。

②伝聞型は、他者の考え方のコピーや特定利害集団の代弁等を基本とした議論である。一つには、「性急な一般化」、すなわち一部の限定された他者の意見を引用し自分のものとして提示する形であり、考え方の根拠が弱く、他者、マスコミ、インターネットなどの影響を受けて内容が変動しやすい。自らの基本的考え方が希薄な場合も多く、それだけにコミュニケーションによって認知と理解を深めることが、政策議論の基盤形成となる。これに対して「利益誘導型」の場合は、特定の業界や集団の利害を背景とするため、議論者自身の自主的な意思は弱く、背後に存在する利害集団の主張や特性を踏まえた内容となっている。この場合、政策のコミュニケーションを通じた新たなイメージの形成は可能なものの、調整プロセスがまず優先するため、政策内容の進化は極めて漸進的とならざるを得ない。

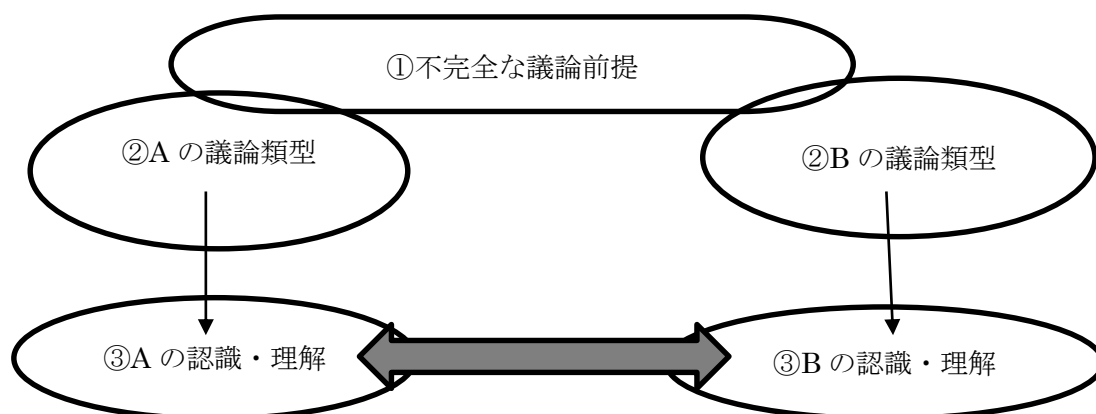
③引き出し型は、「ない物ねだり政策」とも呼ばれ、自ら考えるのではなくどこかの地方自治体、地域、さらには民間組織や海外の取組として先行して良い政策はないか探り出し、そのまま自らの考えとするものである。先行事例を調べて活用することは、重要である。しかし、単純にコピーし活用するのは地域ごとの特性を軽視し有効性の高い政策とはなりづらい。また、引き出し型に止まれば、常に先行自治体等の二番手政策に止まり、自治体経営における優位性も限定的とならざるを得ない。引き出し型政策を、自らの自治体に適した有効性の高い政策に進化させるためには、政策の開かれたコミュニケーションが前提となる。

以上の類型に対して、地方自治法の内部統制の面、住民等への説明責任の充実の面からの重視されるのが④エビデンス型の政策議論である。根拠・証拠に基づく議論である。特定の利害関係者間の調整や政治的パワーゲームによる調整ではなく、なぜ、当該の選択肢を選んだか、その理由を明確に住民や納税者等にプロセスも含めて説明することを担保した議論である。従来議会を中心とした行政へのチェックだけでなく、住民監査請求、住民投票、行政事件訴訟等住民の問題意識や直接の政策参加意識が徐々に高まる中で、自治体経営の面からも極めて重要な政策議論の類型となっている。

ただし、エビデンスにはふたつの類型があることへの留意が必要である。ふたつの類型とは、「法的エビデンス」と「政策的エビデンス」である。法的エビデンスは、過去の出来事に対する確実な証拠に基づき適法・違法等を判断する内容であり、政策的エビデンスとは将来の姿を描き推測的証拠により地域や組織のあり方を考える。将来に向けた推測的証拠は、常に不確実性、すなわち、リスクを必然的に抱えるエビデンスとならざるを得ない。このエビデンスを有効に活用し政策を進化させるには、民間企業では恒常化しつつあるリスクマネジメントの充実の視点が必要となっている。政策的エビデンスを法的エビデンスと同様の性質として政策議論に位置づけてしまうと、常に過去を見る視点に留まると同時に、将来の不確実性を受け止めない従来型の硬直的な政策しか議論することができなくなる。将来に対する不確実性は、リスクであると同時にチャンスを含んでいる。不確実性から生じるリスクを受け止めないことは、将来に向けたチャンスを奪い政策の進化を失わせる。リスクとチャンスが裏腹なだけに、この両者に対して共有する政策のコミュニケーションの形成は、法的エビデンス以上に不可欠である。また、足元の2-3年の視野だけでなく、20-30年といった経済社会の構造的変化を見据えた政策議論が必要であり、そのためには長期的視点からの推測的証拠の形成と活用が前提となる。しかし、長期化すればするほどリスクは拡大する。なぜならば、不確実性を生み出す要素が時間軸の長さと共に拡大するからに他ならない。長期的視野を持つためには、リスクと向き合い推測と異なる状況への対応を常に意識するリスクマネジメントとしての政策議論がここでも重要となる。

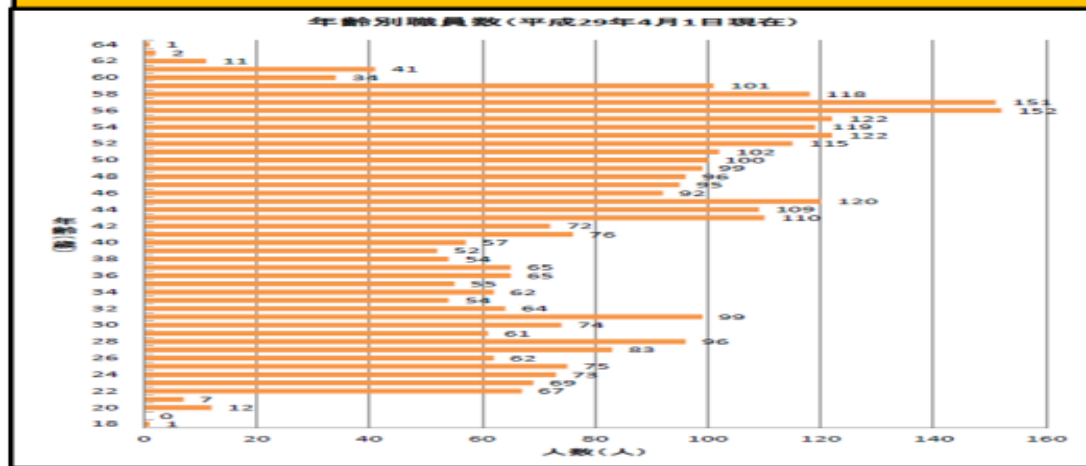
## 2. 政策のコミュニケーション

政策議論の多くは、一定の課題に対してその改善や解決を目指す「目的型コミュニケーション」である。しかし、目的型コミュニケーションも極めて複雑な構図を持つ。まず、①不完全な前提情報の共有である。課題認識自体、そして課題認識の前提となる情報自体に不完全性があるほか、②直接的に当該課題ではなく議論を行う前提となる立ち位置、すなわち、どの議論類型に属するかによって議論自体への接し方が異なる。③不完全な議論前提、そして議論類型を抱えた中でそれぞれが政策情報を認識し理解することになる。以上のように、政策のコミュニケーションの構図は複雑である。しかし、こうしたコミュニケーションの構図を理解し、どこで対立や齟齬が生じているかを把握し共有することに努力を重ねることは、政策のコミュニケーションを通じて、社会的合意を形成するためには不可欠な課題となる。



①②③の構図を通して、政策のコミュニケーションでは相手との前提の共有を充実させるリアリティ形成、すなわち政策議論のスタートラインとなる状況認識の共有、相手と自分の認識・理解を共有した上で相互に変更する意図的変更の流れが重要となり、その際に相手に意図しない情報が伝わるバイアスの形成を可能な限り回避する必要がある。

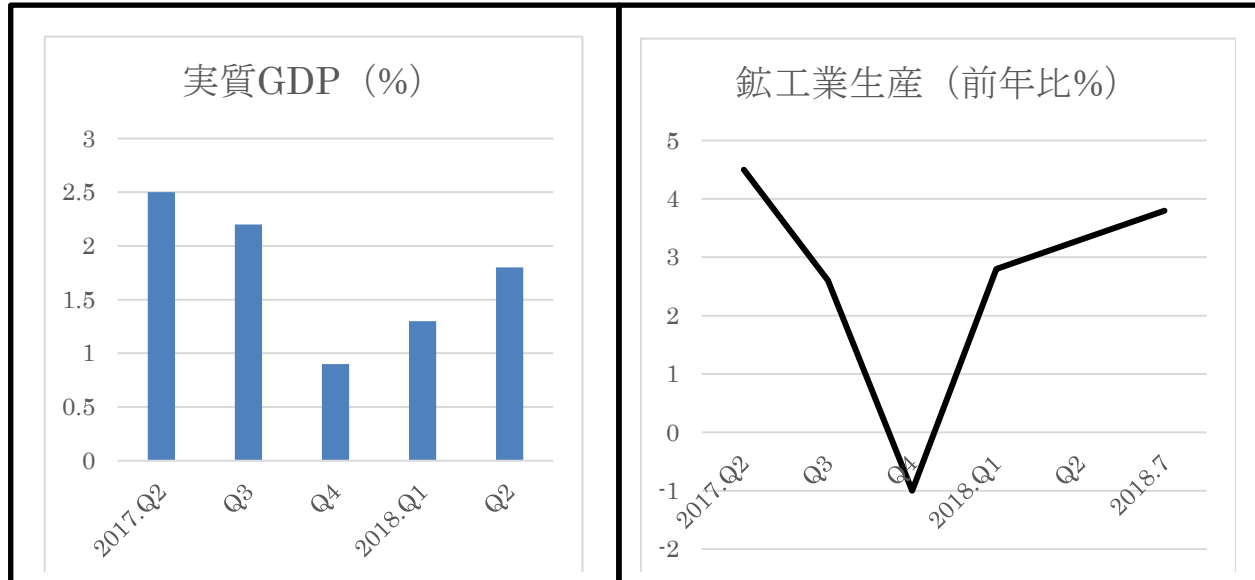
## 杉並区年齢別職員構成



(資料) 東京都杉並区公表資料より作成。

採用試験受験者数の減少、採用辞退者の増加、雇用の流動化等、行政領域でも人的資源の確保が困難となりはじめている。過疎地や人口規模の小さい自治体ほど厳しい環境にあるものの、都市部においても自治体間や官民間の人材確保競争は激しくなる一途にある。

図は、東京都特別区のひとつである杉並区の2017年4月現在の年齢階層別職員数である。職員規模やこれまでの職員数削減等人事管理の体質によって違いはあるものの、多くの自治体で逆三角形の構図にあることは共通している。逆三角形の構図が何を意味するか。第1に、将来の自治体の職員数が少なくとも、半減することを意識する必要性があることへの警鐘である。団塊の世代が退職し、現在40歳前後の年齢層である団塊ジュニア(団塊世代の子供たち)が高齢化を迎え始める2035年以降を見つめると、生産年齢人口が減少する中で現在の職員採用数が維持できたとしても、半分程度の職員規模とならざるを得ないのが実態である。もちろん、行政機関でも社会人採用や採用年齢の引上げ等への努力は必要であるものの、労働力人口が減少し、労働の流動性が社会全体で激しくなる中で、行政部門のみが労働力確保に絶対的優位性を持つことには限界がある。一方で、基礎自治体を中心に果たすべき役割は拡大する一步にあり、人的資源の制約と機能拡大のジレンマをどの様に改善していくかは、自治体経営にとって喫緊の課題である。そのため、機能の拡大に伴う自治体間の業務の共同化やスペックダウンといった枠組みの見直しを推進していくことが求められている。第2は、質の面から職員研修のあり方と職員のモチベーションを如何に高めていくかの課題である。足元で中堅職員への負担が重くなる状況では、中堅職員はもちろんのことその背中を見ている若手職員のモチベーションも同時に高めることが不可欠となっている。昇格試験等の受験者の減少傾向が広がる現状は、今後の行政組織の維持に止まらず、公共サービスの持続性確保に大きな課題を抱える要因となる。形式的な効率化論に留まるのではなく、基礎自治体を中心とした機能の見直しや共同化等抜本的対策を今から検討していく必要がある。



(資料) ロシア政府・中央銀行等資料より作成。

ロシア経済は、2015年に大きく落ち込んだ後、2016年に入って底打ち動向を見せ始め、2016年10-12月期には前年比0.3%とわずかではあるもののプラスに転じる動きを見せた。原油価格が2015年に比べると回復する動向となったこと、通貨ルーブルの為替レートが上昇しロシア経済の物価が安定傾向を示したことなどが要因となっており、2017年末にかけてやや減速するも全体としてプラス成長を維持し、その後も堅調な内需に支えられて2018年に再び成長が加速する動向となっている。ただし、西側諸国の制裁措置や原油価格の動向には、引き続き留意しなければならない状況にある。そうした中、第四次プーチン政権が今年5月からスタートし、6月に入り国内政策として、①年金受給年齢の段階的引上げ、②付加価値税税率20%への引上げを柱とする税財政政策が提示された。この結果、80%超の水準にあったプーチン大統領への支持率は、60%台へと低下し、野党や労働組合等の反対運動も活発化している。内政の安定は、プーチン政権にとって当然に重要課題であり、経済情勢も睨みつつ財政政策の再検討が政治課題となる可能性を持っている。

一方で、外交政策においても従来の米ロ二極体制から、中国も含めた多極化に国際情勢が変化する中で、一帯一路政策を柱とする中国との「極の形成」に向けた競争と協同を繰り返しながら、ロシアの外交姿勢の多極化戦略を展開していくことになる。具体的に欧米関係では、米国との対ロシア制裁を巡っての駆け引きが続いており、2016年米国大統領選挙へのロシア介入疑惑等米国内の国民感情も厳しいため、両国関係の急速な好転は期待できない。欧州は対ロシア制裁の姿勢はとっているものの、天然ガス等エネルギー関係でロシア依存が高いことから決定的な対立は避けたい姿勢にある。日ロ関係は、平和条約締結に向けた領土問題の取り扱いを巡る交渉が長年続いてきたが、9月12日、ウラジオストックで開催の東方経済フォーラムで日本に対して、無条件の年内平和条約締結をプーチン大統領は提案している。日ロ共同の経済プロジェクトが活発化する一方で、北方領土の軍事基地機能の強化やロシア・中国・モンゴルとの共同軍事演習の展開等の中での発言であり、日本では領土問題棚上げとの懸念も指摘されている。日本政府としては、ロシアに対する反論によるリスクを回避しつつ静観の姿勢を当面示す方向性にある。アジアに関するパワーシフトが生じている中で、多極化に向けた日本にも新たな外交戦略が求められている。

## 〈既刊テーマ一覧〉

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>
2018 No. 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 政策思考とリスクマネジメント</li> <li>● 自治体間競争と政策開発</li> <li>● 米中貿易問題と TPP 問題</li> </ul>
2018 No. 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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</li> <li>● 俯瞰的リスクマネジメント</li> <li>● 台中問題・1992年コンセンサスと優遇措置</li> </ul>
2018 No. 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 公共政策と社会的交渉合意形成②投票のパラドックス</li> <li>● 政策の論理性</li> <li>● 米中貿易摩擦問題</li> </ul>
2018 No. 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 公共政策と社会的交渉合意形成③ボルダールール</li> <li>● 「ほとんど決定的」・「決定的」</li> <li>● 米中二国間対立の影響と行方</li> </ul>
2018 No. 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 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</li> <li>● トップダウン型の政策思考</li> <li>● 二国間協議と多国間協議</li> </ul>

### 政策研究 2018 No.6

2018年9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>