

# 政策研究

## POLICY RESEARCH

2018 No.12 (2019年3月号)

- レポート:政策論説 地方議会の本質的課題  
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 リーダーシップとマネジメントの質  
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 ロシアの現状と経済政策  
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
-

## はじめに

人口約 400 人の高知県大川村で一昨年の 2017 年に村議会を廃止し、町村総会設置への検討が進められたことは周知のとおりである。結果として総会への移行は実現しなかったものの、大川村に限らず人口減や政治家への関心が低下する中で、全ての地方議会を取り巻く環境が厳しさを増していることに変化はない。2015 年の前回の地方統一選挙時で町村議会の無投票当選者割合は約 20%に達しており、今年春に行われる統一地方選挙でも立候補予定者の総数が減少する中で、町村議会に限らず全ての地方議会の置かれている状況は厳しさを増している。2017 年当時の大川村は、議会に代わって住民が予算案や条例案等を審議する村総会設置の検討を開始し、総務省でも地方自治法に町村総会の規定のみで細かい内容がないことから研究会を発足し、「議員のなり手確保策」や町村総会を弾力的に運営する方法について検討している。確かに、議員のなり手の確保に対する検討、それを具体化するための議会開催日時の変更、議員報酬の見直し等は重要な要因である。しかし、こうした要因は地方議会の一般的・表面的問題であり、地方議会が抱える本質的課題に目を向ける必要がある。

### 1. パワーシフトと平衡プロセス

自治体経営は、2000年代以降、本格的なパワーシフトの時代を迎えている。パワーシフトとは、経済社会の活動を決定する要因の変化であり、具体的には少子高齢化・グローバル化の進展による右肩上がり時代の終焉、そして情報通信革命による情報化の深化による人間行動の大きな変化を意味する。このパワーシフトによる変化を認識せず、地方議会が適切な対応を怠れば住民からの信頼性をさらに低下させる要因とならざるを得ない。パワーシフトは、従来の地方議会を中心とした利害調整型の政治が、住民参加や公共サービス提供の多様化、そして情報化社会の深化により大きく変化しはじめていることを意味する。地域の様々な住民ニーズは、従来は地域の民主的代表である地方議会議員の政治活動を通じて地方自治体の行政機関に持ち込まれ、行政機関で認知された公の地域課題と位置付け、議会の議論をスタートさせる流れが一般的であった。しかし、今日では、地方議会以外にも様々な住民ニーズを地方自治体の政策に繋げる手段が多様化している。公式の政策争点についても、審議会等への住民参加やパブリックコメントを通じた表明手法が拡大していることに加え、最終的には監査請求、住民投票、リコール請求等の直接民主主義に答えを求めることも可能となっている。さらに、行政外に働きかけて公式の政策議論に大きな影響を与える手法もICT・情報通信革命の進展によって拡大し、監査請求や訴訟の手法についても共有化が進んでいる。信頼性の異なる情報であっても、大量かつ無秩序に発信される大衆情報化社会の到来は、行政へのアトランダムな働きかけを可能にしているのである。また、官民連携等パートナーシップの仕組みも民間企業やNPO等の組織を通じて提供するツールを拡大させ、議会が政策に関与する仕組みのガバナンス力を低下させている。

自治体の規模に関係なく住民全体で地域問題を認識し議論することは、民主主義・地方自治の原点であり、直接民主主義の中で最終的に重要な位置づけにある。しかし、地域の民主主義の充実には、地方議会として取り組まなければならない課題がある。それは、地域課題や政策に関する住民との情報共有の質と量、そして政策思考の向上である。地域の課題解決に対して高い影響力を持つ本質的な政策手段や原因の認識の困難性は高く、一時的な影響力に止まる安易な政策手段や原因ほど容易に認識しやすい。なぜならば、高い影響力を持つ本質的な要因ほど一般的・表面的レベルには存在せず、一時的な影響力に止まる安易な政策は、一般的・表面的に分かりやすい存在のため住民や利害関係者の認識や賛同を得やすいからである。なぜ、高い影響力を持つ政策が一般的・表面的に分かりやすいレベルには存在しないのか、それは、本質的な因果関係ほど、原因と結果の間に時間的・空間的な直接的繋がりを持っていないためである。住民等への分かりやすい説明は必要である。しかし、分かりやすさを過度に重視・優先するあまり、議会が

本質的な因果関係への掘り下げを棚上げし、政策の質・議論の質を一時的な影響のレベルに劣化させたとすれば、直接民主主義も本末転倒の結果となる。議会自体が過度な分かりやすさに流れるのではなく、自ら見えづらい本質的原因を発掘し、住民に繋げる機能を果たすべきである。

地方議会の役割は、住民の視点を一時的な影響力に止まる政策や課題ではなく、より影響力の高い本質的問題点に導くことである。そのためには、地方議会自体が影響力の高い政策手段と原因を議論し、住民に繋げる役割を果たす必要がある。その役割の最初のステップは、「問題の兆候」と「問題の原因」を明確に区分することにある。問題の兆候に対処しようとする努力が、複雑な社会問題においては極めて稀にしか本質的に成功しない。「兆候」は、影響力が低く持続性に乏しいものの、表面的には認識し易い存在であり、「原因」は表面的には認識しづらいものの影響力・持続力が高い存在である。兆候ではなく、地域の課題の原因に目を向けるには何が必要か。それは、地域の複雑な経済社会における「平衡プロセス」に目を向けることである。平衡プロセスとは、目標、習慣、地域内の暗黙の規範に関わる微妙な構図を意味する。たとえば、地域に存在する政治的あるいは社会的な暗黙の規範、すなわち既得権や硬直化・恒常化した制度・政策の存在である。その存在の内容や形態は地域によって異なる。このため、先進自治体等の取組を自らの自治体に応用しようとしても、必ずしも上手く展開できない。地域によって平衡プロセスの構図が異なるからである。特に、地域が自ら生み出さない借り物の政策は、地域の暗黙の規範の課題を認識することなく採用される。この場合、従来の目標と暗黙の規範に支えられ、有効性が減殺される結果を生み出す。これを克服するため、「兆候」に止まらない「原因」の発掘を、地方議会自体が自ら担う必要がある。地方議会が問題の兆候によって政策を議論する存在に止まるとすれば、住民参加の手法が多様化・活発化する中で住民の議会への関心は遠のく危険性を持つであろう。

## 2. 政治と政治家

市民参加の多様化および民間化による公共サービス提供手段の多様化は、従来の議会と行政を中心とする利害調整による政策形成の寡占的体質を変化させ、政策形成を多様化させることで、議会や行政の相対的信頼性を低下させる要因ともなっている。加えて、公共サービスの提供を民間に委ねることで、行政からの内部統制が間接的となり、質の維持・向上に対しての議会も含めたモニタリング機能の充実が必要となっている。市民参加等の多様化は、議会や行政が見落としがちな新たな視点や課題を認識する重要な要素である一方で、議会や行政の政策議論が従来同様のマッチポンプ体質を維持したとすれば、前述した政策自体の失敗の連鎖を生むと同時に、自らの信頼性を低下させることになる。こうした悪循環を克服するには、議会や行政自体が政策のプロの体質を明確に形成していく必要がある。

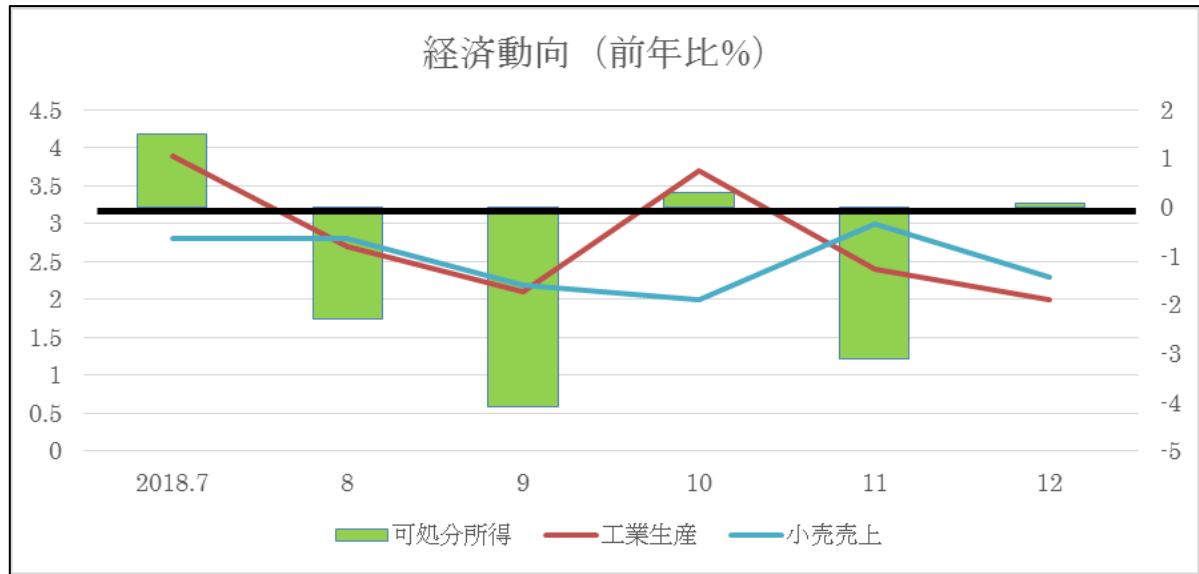
市民参加や民間化の取組は、政策議論への参加の多様化を通じて、民主主義の進化に向けて重要な役割を果たしている。一方で、代表機関としての議会の政策議論力の進化が重要となる。なぜならば、市民や民間による政策への参加が拡大するほど、市民全体の視点からの政策議論の重要性が高まり、議会自体が一部の住民や民間の意向を無秩序に受け止める迎合的体質を強めれば、地域政策のポピュリズム的課題はさらに深刻化し、その結果、議会への信頼性も低下せざるを得ないからである。

1988年に発表されたコッター・リーダーシップ論は、リーダーシップとマネジメントの違いを整理し変革時代にはリーダーシップが特に重要となることを指摘している。そして、リーダーシップに最も重要な要素を「リーダーのビジョン」とし、変革を実現するための8段階の取組を提示している。従来は、政治・行政でも利害調整を統制するマネジメントが重要視されたが、変革時代ではリーダーシップの必要性を強く指摘している。但し、マネジメントを全て否定するのではなく、マネジメントも同時並行的に必要なものと位置づけ、それぞれの役割や課題達成プロセスの違いを明確にしている。統一地方選後、地方自治体の執行部における新たな体制では、このリーダーシップとマネジメントの違いを理解すると同時に、両輪として展開できる政治・行政の機能形成が必要となる。

	リーダーシップ	マネジメント
役割	組織をより良くするための変革	環境に対処し、既存のシステムを運営
課題達成プロセス	①進路の設定 ②人心の統合 ③動機付けと啓発	①計画立案と予算策定 ②組織化と人材配置 ③コントロールと問題解決

特に、経済社会の急激な変化、住民の多様化など地方自治体を取り巻く環境変化に対応するには、地方自治体の組織自らも変革を行う必要がある。「政策論説」で見た“パワーシフト”に対する対応である。この対応において8段階のプロセスによって実行していくことを指摘している。統一地方選挙後の総合計画策定等において、以下の8段階のステップを取り入れていくことも有益である。

段階	テーマ	課題
第1段階	緊急課題であるという認識の徹底	・板挟み状態を把握する ・危機的状況、今後表面化する問題、チャンス認識し、議論する
第2段階	強力な推進チームの結成	・変革プログラムを率いる力のあるグループを結成する ・1つのチームとして活動するように促す
第3段階	ビジョンの策定	・変革プログラムの方向性を示すビジョン ・戦略を策定・策定したビジョン実現の為に戦略を立案する
第4段階	ビジョンの伝達	・あらゆる手段を利用し、新しいビジョンや戦略を伝達する ・推進チームが手本となって、新しい行動様式を伝授する
第5段階	フォロワーのビジョン実現のサポート	・変革への障害物の排除、ビジョンを揺るがす制度や組織を変更する ・リスクを恐れず、伝統に囚われないような考え方や行動を奨励する
第6段階	短期的成果をあげる計画策定・実行	・目に見える業績改善計画を策定する ・改善を実現・改善に貢献したフォロワーを表彰し、報奨を支給する
第7段階	改善成果の定着と更なる変革の実現	・勝ち得た信頼を利用し、ビジョンに沿わない制度・組織・政策を改める ・ビジョンを実現できるフォロワーを採用し、昇進させ、育成する ・新しいプロジェクトやメンバーで改革プロセスを再活性化する
第8段階	新しいアプローチを根付かせる	・新しい行動様式と組織主体の成功の因果関係を明確にする ・新しいリーダーシップの育成と引き継ぎの方法を確立する



(資料) ロシア国家統計局資料による作成。(注) 可処分所得は右目盛り。工業生産・小売売上は左目盛り。

ロシア経済は、2015年にマイナス成長を記録し、2016年は実質0.3%の低成長、その後2017年以降少しずつ回復し足元で統計上はプラス成長を維持、統計的課題や一次的な実体経済のブレはあるものの2018年は同2%程度の成長となることが見込まれている。ロシア経済の近年の低迷要因としては、もちろん原油価格の低迷が挙げられ、その他に米国等による制裁措置の影響、ルーブル安による国内物価上昇に伴う引締め政策の展開、ロシアにとって最大の輸出国である中国経済の成長率低下等の世界経済の減速、財政健全化に向けた付加価値税引上げや年金改革等の国民負担の拡大がある。しかし、足元では、北海ブレンドの原油価格が不安定ながらも底堅い動きとなっていること、ロシア中央銀行の引き締め政策に関して今年に入り政策金利を横ばいで維持するスタンスに変化してきていることなど、経済にプラスとなる要因が少しではあるものの生じている。しかし、付加価値税の引上げや年金支給年齢の引上げ等の措置は、国民負担の拡大による可処分所得の伸びを制約し、それに伴う消費活動の低迷から生産活動にもマイナスの影響を与えている。可処分所得の伸びはマイナス傾向が続いており、小売売上も低迷している。こうした動向を反映し、IMFの最新のロシア経済見通しでは、当面1%台後半の実質成長率が続く予測となっている。ロシア経済にとっての課題は、原油価格動向に加え、米国FRBの金融引締め政策の動向とそれによるロシアを含めた新興国への資金流入の変化、西側諸国の対ロ制裁措置等の方向性、そして世界経済の動向となる。

ロシア経済の低迷は、中国経済の減速と共にアジア経済にも大きな影響を与える。中国経済が経済構造改革と景気減速の狭間で政策的ジレンマが生じていることと同様に、ロシア経済でも政策的ジレンマが生じている。今回の付加価値税引上げ等の財政再建に向けた措置は、マクロ経済における消費から投資への重点構造の変革の実現を意図している。それにより、エネルギー輸出依存の経済構造から付加価値の高い経済構造への転換を目的としている。しかし、足元での鉱工業生産活動は減速傾向にあり、消費から投資への経済構造の転換は進んでいないのが現状である。

以上

## 〈既刊テーマ一覧〉

2018 No. 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 政策のコミュニケーション</li> <li>● 職員半減時代の自治体経営</li> <li>● ロシア外交の多極化とアジア</li> </ul>
2018 No. 7	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 指定管理者制度の法的政策的考察①（導入経緯と本質課題）</li> <li>● 外国人在留条件の見直し議論</li> <li>● 米国と多国間制度</li> <li>● 市区町村における観光協会のあり方について</li> </ul>
2018 No. 8	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 指定管理者制度の法的・政策的考察②（協定の性格）</li> <li>● 潜在成長力と「PB」議論</li> <li>● ロシア経済と北方領土二島非軍事化提案</li> <li>● 時代の変化に対応した地域産業振興策の展開に向けて</li> </ul>
2018 No. 9	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 指定管理者制度の法的・政策的考察③（公の施設）</li> <li>● 可視化と見える化の両輪</li> <li>● 貿易摩擦・環境問題に揺れる経済政策</li> </ul>
2018 No. 10	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ガバメントとガバナンス、公法と私法の関係</li> <li>● 議会議論・演説の質</li> <li>● 中国経済減速と不良債権処理政策</li> </ul>
2018 No. 11	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 基本構想・総合計画の質的進化</li> <li>● 変革型リーダーシップの質</li> <li>● 中国経済減速とアジア</li> <li>● 質の高い「エビデンス」の創出に向けた指標粒度の在り方</li> </ul>

### 政策研究 2018 No.12

2019年3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>