

政策研究

POLICY RESEARCH

2019 No.10 (2020年1月号)

- レポート:政策論説 エビデンスに基づく政策形成の課題①
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 2020年度一般会計当初予算
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 中国経済の行方
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」とは何か。それは、データ自体によって政策の意思決定を行うことではない。政策意思決定を行う根拠をデータで明確にし、データの分析をもって「より良い政策形成」に努めていくことである。それは、利害関係を政治的パワーの中で相互に調整する従来の政策形成の体質自体を否定するものではない。民主的な政治的パワーによって、データとは異なる政策決定をした場合、そうした判断をした理由を説明していくことが求められる。そして、こうしたプロセスを経ることによって、日本の政策立案の力が国、地方、民間を通じて議論と根拠の中で向上することが重要となる。しかし、日本のエビデンスに基づく政策形成は緒に就いたばかりであると同時に、必ずしもスピード感をもって広がっているとは言えない。以下では、データを活用した政策形成が地方自治体を含めてなぜ広がらないのかその要因を考察する。

1. データの閉鎖性

まず、政府の対応について整理する。近年の政府のデータ活用に関する取組みの流れを見ると、2011年度から文部科学省の「科学技術イノベーション政策における『政策のための科学』推進事業 (SciREX 事業)」がスタートし、さらに2018年度の「統合イノベーション戦略」の設定、2019年度の科学技術予算関連成果や国立大学法人等の保有データを収集分析する「エビデンスシステム」の構築等の流れが展開されている。こうした取組みに共通する点は、政策立案に必要となるデータや分析手法の開発が依然としてコアの部分を中心に国の行政機関や研究機関が寡占的に抱えていることである。もちろん、「e-Stat」をはじめとしたデータプラットフォームの整備に努めていることは確かであり、その範囲での公開データ情報のネットワーク化や活用方法の共有は行われている。しかし、欧米に比べるとさらに意思決定に密接かつ直接的に関係するコア部分のデータの公開共有が不足しており、実践性を睨んだ政策研究を行うレベルでのデータや分析手法の共有にはさらには至っていないのが現実である。そのことは、政策形成自体の寡占化を生じさせる要因ともなっており、地方自治体や民間も含めて政策形成能力を高めていくには、データや分析手法の開発成果の共有を国ベースからまず壁を低くして広げていく姿勢が必要となる。

2. 地方自治体のエビデンス力

(1) 地方自治体のデータ分析

一方で、地方自治体では一部を除いて「e-Stat」等データプラットフォームの活用自体が限定的な実態にある。国の視点からの政策形成に資するデータ集積や分析手法の共有への努力はもちろん重要である。しかし、それと同時に、地方自治体のデータに基づく政策形成の足元の体質を認識する必要がある。

なぜ、地方自治体のデータ活用は限定的なレベルにとどまっているのか。第1の要因は、政策立案、とくに予算編成に関連した現実の政策形成では、多様な利害関係の調整として展開される流れが強く、地方議会が身近に位置する地方自治体ではその傾向がとくに強い。もちろん、こうした従来型の利害調整による政策形成の改善・進化のために、データに基づくエビデンスが求められていることは間違いない。しかし、政策形成プロセスを改善・進化させるためには、「改善すべき原因」、すなわち利害関係調整型を見直す必要性を示す原因を共有するだけでは不十分であり、利害関係調整型の政策形成の質を向上させる行動、すなわちデータ活用による政策形成の行動を「具体的に展開する動機付けの要因」が必要となる。原因の解明・認識と、現実に原因を取り除く行動とは必ずしも直結しない。地方自治体では基礎自治体になるほど地域の政治的要素との距離は近く、政治的パワーの影響は強くなりやすく、必要性は認識していても組織として行動する動機付けをより強く形成されなければ行動には結びつかないのである。

(2) 啓蒙主義の流れとデータ・エビデンス

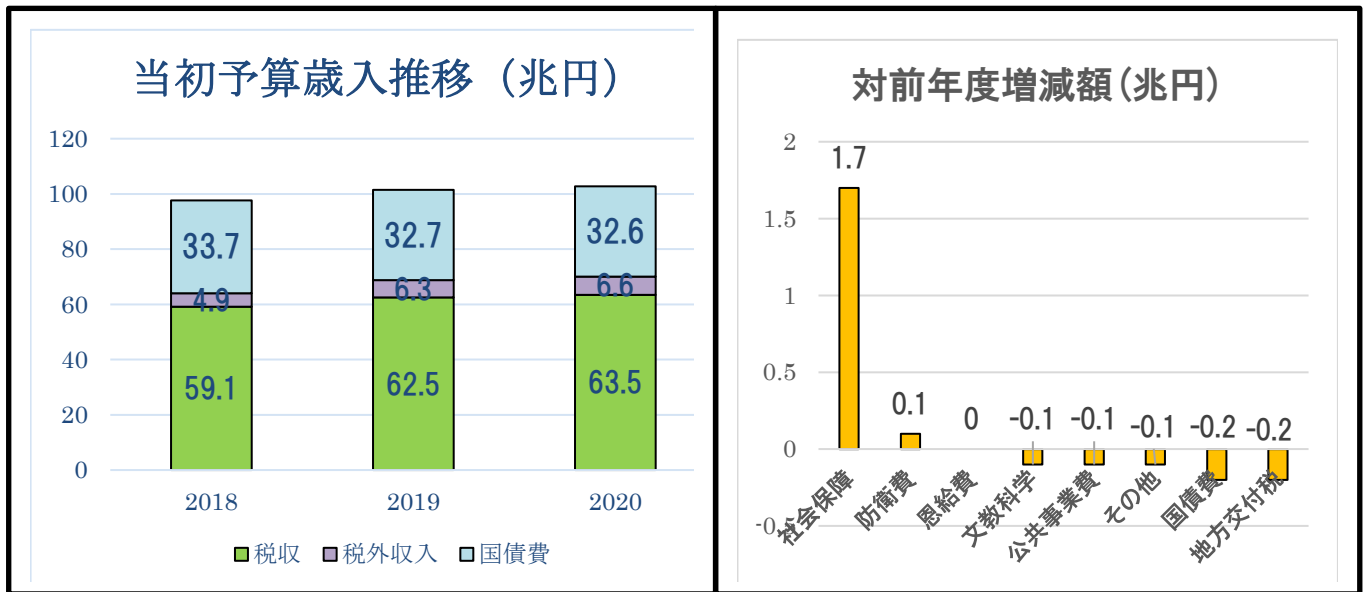
公共政策へエビデンスを求める流れは、20世紀に入り欧米を中心に発展し、理性による普遍性を重視する啓蒙主義を始点として発達している。日本では、20世紀後半の国勢調査などデータに基づく政策的統計学の発展、それに続く情報処理技術の進化に支えられ、国の行政機関を中心に取組みが展開された。このため、統計学や情報処理技術を背景とした数理的政策学の発展は、政策の体系化に対する哲学的思考、政治的思考以上に、数値による実証主義を重視する傾向を強めている。データ・エビデンスを求める流れは、実証主義に基づく自治体経営を目指す点に特性があり、政策展開においては合理的形成を求める。そして、科学的分析手段によってもたらされるデータ分析の結果は、次の政策形成プロセスを通じて必ず政策のサイクル構造(PDCA)の中に組み込まれ、政策の抜本の見直しに貢献することを期待する。このため、①政策に関する意思決定に参画する政策形成者は、評価機関が下した結果を受け取り、その結果に基づいて政策の存廃も含めた大胆な政策の見直しを必然として実施すること、②評価結果が政策形成に確実にフィードバックすることを前提としているため、評価機関の構成員は行政の政策形成には関与しない独立した位置づけを基本とすることなどに特性がある。

(3) 組織的形成とデータ・エビデンス

啓蒙主義を始点とした合理的形成の考え方に対して、政治的思考を重視する組織的形成では、データ分析などエビデンス指標は活用するものの、その結果は政策形成のひとつの判断材料であると同時に、議会そして住民に対する情報共有の手段として位置づける。すなわち、自動的に事務事業・施策など政策のあり方や予算を見直すのではなく、まず議会・行政・住民も含め政策を議論する土壌形成が目的となる。このため、データによる評価結果は、政策形成のための参考材料になっても合理的形成のように必ずフィードバックされる位置づけとはならない。仮に、形式的にフィードバックされても政治的意思決定が最終的には優先することから、政策の存廃など急進的な形ではなく漸次的な見直しを中心となる。

地方自治体の政策形成は、住民、地域に近いほど組織的形成の色彩を強め、政策形成を巡る「グループモデル」と呼ばれる基本形態と親和性が高い。政策形成に関するグループモデルでは、政策形成を社会における利害関係集団間の相互作用と闘争の産物と捉える。すなわち、政策形成は利害関係集団間の調整によって生みだされるとする考えである。グループモデルの「グループ」とは、「一定の利害あるいは態度に基づいて、社会の他の集団に対して何らかの要求を行う個人又は企業などの集まり」であり、グループが一定の利害や態度を実現するため政策形成に影響力を行使しようとする闘争の場が政策決定プロセスとなる。このため、様々な利害を妥協的に取りまとめることが重視される。利害関係者間の最大妥協を政策の形に取りまとめ、取りまとめたものを着実に実施することが行政の基本使命となる。

この妥協を取りまとめるプロセスでは、グループの構成メンバー数、財力、組織力、リーダーシップ、内部的拘束力、最終意思決定者への近接頻度が重要な要素となり、すべての政治活動がグループ間闘争と位置づけられる。画一的な定量的評価であればそこに裁量権が機能する余地は少なく、一方で組織的形成による利害調整が拡大すれば裁量権が機能する余地が拡大し説明責任の果たす役割も大きくなる。この裁量権、説明責任との位置づけの中で、エビデンスをいかに位置づけるかが重要なポイントとなる。

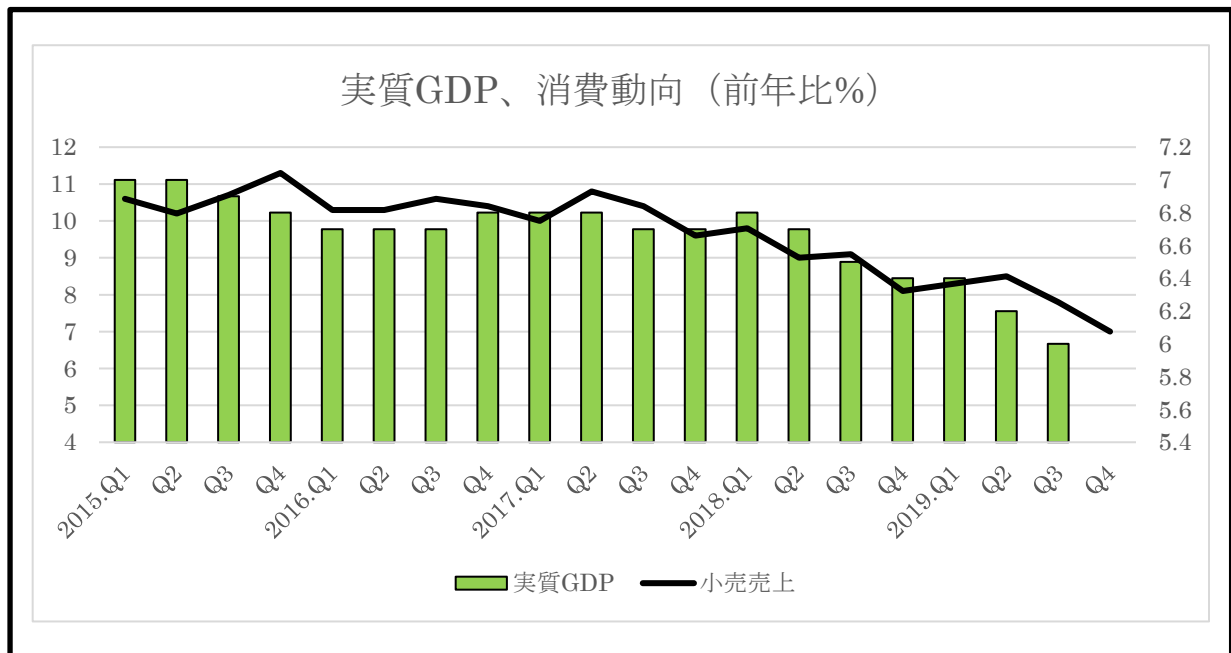


(資料) 財務省「2020 年度当初予算」から作成。

政府が編成した 2020 年度当初予算では、2019 年度の 8% から 10% への消費税率引上げに伴う歳入額の拡大を背景に、全体規模は対前年比約 1.7 兆円の増額となった。社会保障の充実が実施されていることから 2019 年度当初予算から大きく増加し、当初ベースでは過去最高の 102.7 兆円に達している。

歳入構造を見ると税収が歳入全体に占める割合が 60% を超え、一方でわずかではあるものの国債費が抑制される結果となっている。但し、当初予算ベースの国債費抑制が財政全体の健全化に資するとは判断できず、2020 年度の税収動向や補正予算での国債発行動向の結果を待つ必要がある。一方で歳出は、前述した社会保障関係費が増加したほか、防衛費も増加する傾向を続けている。また、特殊な要因として、公共事業関係費の臨時・特別の措置に基づく予算配分が行われていることが挙げられる。この措置は 2019 年度と 2020 年度の時限措置として位置づけられているものの、今後の経済社会動向によって如何なる流れになるか不透明な点がある。いずれにせよ、歳出額については今後の動向だけでなく、当初予算に本来的に組み込むべき歳出額を補正予算に組み込むことで予定し、当初予算規模を抑制する「補正飛ばし」の構造が存在しており、2020 年度財政状況を示すものとしては限定的な姿に過ぎない。

なお、第 2 の予算と言われる 2020 年度財政投融资計画は、約 13 兆円規模となっている。当初計画ベースでは 3 年ぶりの増加である。具体的な内容としては、訪日外国人の増加に対応した成田空港滑走路整備に約 4000 億円等社会資本整備が 2 兆円強となり、全国に「世界レベル」のホテル建設も融資対象としている。財政投融资は、一般会計と異なり融資資金を財投債を通じて提供している郵便貯金、簡易生命保険、年金資金等に一定の収益を事業を通じて確保し返済する仕組みである。一般会計等の事業と異なり、一定の収益性と中長期的な事業マネジメント、すなわちリスクマネジメントが強く求められる。中長期の事業になるほど環境変化は激しくなり、より慎重なリスク認識とそれに基づく対応戦略が不可欠となる。とくに、低金利時代に入り右肩下がり金利構造が極めて限定的となった今後においては、財政投融资が本来発揮してきた期間変換機能（短中期の資金を長期資金として運用する機能）も逆にリスク要因として大きくなる危険性があることに留意すべきである。



（資料）中国国家統計局等資料より作成。

中国経済は、長期的な減速傾向を続けている。2015年前後では二桁台であった実質成長率は徐々に減速し、2019年に入り半分の6%台に低下している。2019年7-9月期(Q3)の実質成長率は前年比6.1%にとどまり、4-6月期の6.2%に比べて0.1ポイント下回る結果となり、2四半期連続の減速となった。こうした背景には、経済成長に大きなウェイトを占める消費活動が徐々に低迷し始めていることが挙げられる。それと同時に、豚肉が豚コレラの発生等で高騰し、消費者物価が北京政府の目標とする3%前後を上回り始めていることも、消費行為の抑制的要因となっている。また、中国経済は消費に加えて、米国との貿易摩擦等を反映し輸出が減少傾向となり、それに伴い企業の設備投資も抑制的になっていることから、需要サイド全体での状況は厳しさを増している。一方で、供給側の生産活動については、2019年に入りコンピュータ・電子通信機器等を中心に底入れする動きも見せているが、経済全体を底上げするにはまだ至っていない。

こうした中で、米中の貿易に関する第一弾合意が2020年1月15日に2年近く続いた交渉の上で成立発表されている。今回の合意は、米国からの農産物の輸入を2017年の240億ドルに対して、初年に125億ドル、2年目に195億ドル上澄みする一方、米国は中国製品1200億ドルの関税率を15%から7.5%へ引き下げる。これまで懸案であった米中貿易摩擦の一角に、改善の動きが生じたことは間違いない。

しかし、2020年の世界経済は明確な牽引役の存在が不在のままとなっており、不透明な状況が続く。米中間の関税上乗せ状況が解消されていない中で、中国経済は実質5%台に減速するとともに、サプライチェーンのマイナス影響がアジア経済にも及ぶ可能性が払しょくしきれない。また、英国総選挙で保守党が圧勝しEU離脱の方向性が明確となりEUの今後の方向性が問われるほか、中東情勢の不透明感が強まる状況にある。米国の大統領選挙等も控え、政治的要素も踏まえ今後の流れ自体を不透明であり、慎重に見極めていく必要があり、2020年経済は引き続きリスク含みと見ることが現段階では適切である。

以上

〈既刊テーマ一覧〉

2019 No. 4	<ul style="list-style-type: none"> ● 地方自治体の契約とコンプライアンス ● 官民連携と情報の不完全性 ● 労働投入の限界
2019 No. 5	<ul style="list-style-type: none"> ● 地方自治体の政策情報とエビデンス ● 公共性の相対化 ● 米国にとっての多国間協議のデメリット ● 幼児教育・保育の無償化に伴う保育の質の確保に向けて ● 行政手続コストのさらなる削減に向けた課題整理
2019 No. 6	<ul style="list-style-type: none"> ● 地方自治体の構想力① ● 地方議会の政策議論の進化 ● 分岐点の中国・ドイツ関係 ● 地方自治体における保育業務改革に向けた取組事例 ～BPR と組み合わせた AI・RPA 等 ICT の活用方策～ ● 行政評価におけるロジックモデルの活用
2019 No. 7	<ul style="list-style-type: none"> ● 地方自治体の構想力② ● 行政評価と NPS ● 地域の構造的対立と社会的合意形成
2019 No. 8	<ul style="list-style-type: none"> ● 官民連携と情報の不完全性① ● 自治体経営と情報蓄積・伝達 ● 中国経済の減速
2019 No. 9	<ul style="list-style-type: none"> ● 官民連携と情報の不完全性② ● 自治体における AI 活用の課題 ● アジア経済の行方

政策研究 2019 No.10

2020 年 1 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>