

政策研究

POLICY RESEARCH

2019 No. 7 (2019年10月号)

- レポート:政策論説 地方自治体の構想力②
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 行政評価とNPS
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 地域の構造的対立と社会的合意形成
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
-

はじめに

前回の「地方自治体の構想力①」では、非合理的畏、構想の原動力について整理した。前回は指摘したように、構想力とは、単なる「思いつき」、「他の自治体や民間組織の先行事例のコピー」、「ない物探し」ではない。構想力とは、「新たなイメージを体系的に形成すること」である。それでは、「体系的」とは何か、最も根幹的な課題について整理する。

1. 体系的とは何か

政策とは、単に理想を語るものではなく、その理想を実現するために潜むジレンマを発掘し、それを克服する新たなイメージの発見・創造を体系的に行うことが求められる。「体系的に」とは何か。それは、ジレンマに「悩み続ける」のではなく、「考える」へ進化させることでもある。「悩む」とは、新たなイメージの発見・創造というゴールを闇雲に追い求める姿勢であり、「考える」とは、新たなイメージの発見・創造というゴールへの到達を一旦横に置き、まずジレンマ自体を「観察・分析する姿勢」から始めることを意味する。悩みながら偶然、新たな視点を見つけ出すことはある。しかし、それは持続性・反復性のある構想力、エビデンスのある構想力とはならない。「閃き」を現実の課題解決に結び付けるには、観察・分析の体系的な流れが不可欠となる。

政策に関する自分の地域や組織の「当たり前」に目を向け再度、観察・分析するには、日常の出来事に対する「思い込み」を認識し、慎重に観察し直すことが重要である。思い込みを認識せずに考えることは、前回整理した「非合理的畏」に陥り、外見だけに過ぎない本質ではないジレンマを検討し、誤ったあるいは効果がない結論を生み出す結果となる。哲学者のヘーゲルは、「分かり切っていると見えることは、本当に理解されていることではない。分かり切っているという印象を与えるものは、実は外見だけに過ぎないことを明らかにする必要がある」とし、異化の重要性を指摘する。異化とは何か。「当たり前」、「分かり切っている」ことを異なる視点から見つめ直し、隠されている新たなイメージを炙り出すことである。構想力、それは「当たり前」・「分かり切っている」・「思い込み」に再度、目を向けて観察し新たなイメージを発掘する「異化」そのものを展開することが、体系化の本質である。

①観察

構想力の質は、出発点たる観察の質に左右される。自治体の大きなメリットは、地域と日々接する中で地域への観察力が発揮できることであり、地域内、そして地域と職場を越えたネットワーク形成を実現し、多くの異なる視点を結び合わせるコーディネート機能の発揮が可能な点にある。コーディネート機能、すなわち「結び付ける機能」の強化である。

観察とは、注意深く対象を見ることである。注意深く見るには常に「当たり前」と決めつけてしまう視点を認識し、思い込みに囚われずジレンマを人間行動として受け止め、その人間行動を生み出す要因は何かを探ることが重要である。しかし、全ての出来事や人間行動を直接観察することは、地域や住民と接している自治体でも困難である。このため、間接的な統計データや情報を活用する必要がある。特に、地域に密着したメッシュ情報の活用力を高める環境整備は重要である。メッシュ情報の活用の質は、自治体自体が地域との情報ネットワークを密に形成するコーディネート力がカギを握る。そして、情報データの活用では、前述した非合理的畏には留意する必要がある。

②分析力

注意深く観察しているだけでは、物知り以上の成果を生みづらい。観察した人間行動の中に潜むジレンマの結び付きを発掘する必要がある。そのためには分析力が必要となる。分析とは、観察した対象を

組み立てている要素に分けて、他の観察対象と比較することで共通点・類似点・相違点を見出すことである。他の出来事の中に潜む共通点・類似点・相違点を認識し比較することで、ジレンマを生み出す原因を表面的ではなく、時間や空間を越えて本質的な視点で発掘することが可能となるからである。その際に大きな助力を与えてくれるのが「比較」である。ヘーゲル同様に、ハイデッカーは「忘却されているものの覆いを取り去って、あらわにすることを」を真理とした。この覆いを取り去るのが分析であり比較である。

③コミュニケーション力

さらに、観察・分析を展開するのに不可欠なのがコミュニケーション力である。構想力は、最終的に個人ではなく集団・組織のネットワーク力で形成される。知識・情報を観察・分析により進化させ新たなイメージを形成し、それを他者に伝えると同時に、他者からの意見を踏まえてより良い政策にすることである。構想力を進化させるには、「創造的批判」を受け入れる力が必要となる。他者とのコミュニケーションを通じた構想の進化には、制約や否定から入らないブレイン・ストーミング法、欠けている視点を補うためのオズボーンのチェックリスト、関連しないふたつのもを結び付けてアイディアにするための強制関連法、類似の原理や事例を活用するアナロジー法、共通点や類似点を活用する等価返還法などの活用も有効である¹。

④直観力と創造力

以上の3つの力が基本となり、さらに直観力と創造力が生み出される。直観力は、分析力とコミュニケーション力によって形成された知識と経験が原動力で発揮される。単なる一時的な思いつきや偶然ではなく、恒常的に気づきを生む能力である。そして、観察力とコミュニケーション力が重なり合ったときに自治体職員として新たなイメージ、すなわち創造力が発揮される。

2. リスク認識

最後に、最も重要な点は、構想力にはリスクを受け止める視点が不可欠なことである。構想力は、自治体の将来を描く力である。将来には必ず不確実なことが存在する。計画は予定通りにいかないのが、むしろ当然である。この当然を受け止め、構想には必ずリスクが伴うことを自治体全体で認識しなければ、個人の構想力も育たない。不確実性から生じるリスクを受け止めないことは、公共サービスの改善のチャンスを制約し、政策の進化を失わせる要因ともなる。視野が長期化すればするほど、リスクは輻輳化し拡大する。不確実性を生み出す変動要素は、時間軸の長さと共に拡大するからである。しかし、その輻輳化し拡大するリスクをマネジメントする視点が不可欠である。ブレイン・ストーミング法がなぜ、制約・否定から議論に入ることを避けるのか。それは、将来を見る構想力に必ず伴うリスク認識を否定することであり、結果として議論をしても構想すること自体を否定することに繋がるからである。

リスクを受け止め、リスクにどのように向き合うか不確実なことを避けるのではなく、受け止めどう対処するか、不確実性が将来の可能性を生み出すことを忘れてはならない。

¹ 宮脇淳・若生幸也著『政策思考力入門編』（2016）ぎょうせい,pp138~145。

日本の行政評価制度は、1980年代に本格化した市場原理を基本とするNPM理論(New Public Management)を背景に本格的な導入が進んだ。NPM理論は、1980年代以降を中心に日本を含む主要先進国に大きな影響を与えた市場主義と新保守主義(Neo-conservatism)を背景とする理論である。具体的には、①「市場を通じた資源配分の優位性」と②「効率性の合法化」を軸に、「小さな行政」、「官から民へ」の流れを展開させるものであり、「公共部門の現代化の流れ」とも表現されている。日本では80年代に入り経済の低成長化が進む中で、日本国有鉄道、日本電信電話公社、日本専売公社の民営化に代表される小さな行政、官から民への領域移転を意図した改革が中曽根内閣の土光臨調の下で展開されている。さらに、橋本内閣の中央省庁再編等の行政改革、小泉内閣の郵政民営化や独立行政法人制度の創設による特殊法人や国立大学の改革、90年代から本格化し、機関委任事務や通達行政の見直しに取り組んだ第一次地方分権改革の流れを通じて、今日の自治体経営にも、NPM理論は影響を与えてきた。

このNPM理論の大きな流れのひとつとして、国の政策評価法の創設、それを受けた地方自治体の行政評価に至る「マネジメント・サイクル」(PDCA)の導入がある。マネジメント・サイクルとは「計画—実行—評価—行動」、そして、評価からまた新しい計画へと情報がフィードバックされる連続構造である。もちろん、行政内では、従来から予算編成のプロセスにおいて類似のサイクルが存在していた。但し、予算編成プロセスは、対財政部局に対する財源獲得のための利害調整的性格が強く、広く住民も含めた開かれたマネジメント・サイクルの構図を持っていなかった点に大きな違いがある。NPM理論は今日の自治体経営に大きな影響を与える基本的構図を形成してきた。但し、日本のNPM理論の活用が市場原理による数値重視等を優先し、地域や公共性の視点との融合が必ずしも進まず、行政評価制度自身も地方自治体での実践においては、形式的存在としての性格を強めている。

こうしたNPM理論からの視点である市場主義に、民主的手続きを組み込む新公共サービス「NPS(New Public Service)」理論が提示され、住民、地縁団体、非営利団体など多様な主体が、多様な利害や価値観で参加し意思決定する仕組みの形成へと発展している。NPSでは住民、地縁団体たる自治会、非営利団体など多様な主体が異なる価値観の下で参加し、市場だけでなく民主的な決定を展開することを基本とする。そして、NPM理論の民間化とその後の官民パートナーシップに関して、市場原理ではなく民主主義の視点から住民への奉仕者としての点を重視し、事業モデルを形成しようとするNPG(New Public Governance)として表現されている。

NPSは、スリム化・効率化を最優先とするのではなく、民主的な政策決定を重視し公共サービスのあり方を役割と責任を分担しつつ議論するものである。こうしたNPSを一步進め、国や地方自治体が住民等とネットワークを形成し、公共サービスだけでなく財政等も含めた広範な意思決定を行うことを重視するガバナンス議論がNPGの類型である。地方自治体等は民主的政策決定を重視し、住民参加等官民協働のネットワークの機能によって集团的繋がりにおいて意思決定等が行われるパートナーシップの仕組みといえる。

たとえば、民間化に関する課題として、(ア)民間化の目的が予算や職員の削減等行政改革の面が強調されやすく、公共サービスの質的改善に結び付きづらいこと、(イ)地方自治体と民間事業者間の情報共有等連携が不十分な場合、公の施設を通じたサービス提供の質に影響を与えること、などがある。こうした点の改善も、行政評価をNPGの視点から住民、組織等との十分な意思疎通と意思決定の重要な資源とすることが求められる。

香港での政府と市民の政治的対立、スペインのカタルーニャ州の独立問題を背景とする抗議活動など、地域や国の中の構造的対立が深刻化している。従来の縦割りに分断された視点からは共通の解決点が見出せない状況が多くなっている。

こうした困難な状況に対して、多様なステークホルダー間で創造的解決を図るための一助となるプロセスマネジメントが「社会的交渉合意形成」である。加えて、社会的交渉合意形成の重要性を高めているのが、大衆情報化社会の深化である。大衆情報化社会の深化は、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。分断された個人個人の価値観、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、仮に一時的な解決が図られたとしても、地域に大きな溝を残すだけでなく、すぐにさらなる別の課題を掘り起こし不安定な社会を生み出す。

社会的交渉合意形成は、構造的対立の性格を持つジレンマが増大するほど重要となる。社会的ジレンマは、自らの利害に基づき行動するか、それとも一定の集団全体の利害に基づき行動するかのジレンマでもある。社会的交渉合意形成は、ひとつの答えを求め競争的に勝ち負けを決めるのではなく、白黒の中間領域にある選択肢を抽出し、その中からより良い新たな結論を生み出す取組みであり、創造的取組みである。また、社会的交渉合意形成では、合意することが最終ゴールではない。合意した内容を着実に実現することがゴールであり、このため地域やコミュニティに決定的なダメージを生じさせないことが不可欠となる。社会的合意形成では、実質的な「異議なし」、すなわち「全会一致」を目指す努力が基本となり、その前提として課題に対する様々な情報を徹底して共有することが求められる。

合意の実現を担保するために、情報共有と並んで重要となるのがステークホルダーの把握である。ステークホルダーとは、「自分の行動に影響を与える者」と「自分の行動によって影響を受ける者」であり、社会的合意形成の視点を置き換えると、何らかの社会的課題を解決するための行動に影響を与える者、そして社会的課題を解決するための行動により影響を受ける者である。このステークホルダーを可能なかぎり適切に把握することが、社会的交渉合意を実現に結び付けるためには大前提となる。ステークホルダー分析は、コンフリクト・アセスメントの一環として、インタレスト分析とセットで展開する。多数者間の社会的交渉合意形成を行うには、ステークホルダーの存在を適切に把握するだけでなく、各ステークホルダーの持つ利害とそれに向き合う姿勢について認識する必要がある。ステークホルダー分析が十分展開されておらず、社会的交渉合意形成のプロセス中で新たなステークホルダーが突然加わることになると、それまでのプロセスの信頼性確保が困難となり、交渉合意プロセス自体が瞬時に崩れかねない。ステークホルダーがどのような考えや意見をどのような背景で抱えているのか、意見の背後にある利害たるインタレストを認識するのがインタレスト分析である。それぞれのステークホルダーが持つ利害や意識を共有し、交渉に結び付けることになる。但し、今日の社会的合意形成が従来以上に複雑化している。それは、第1に裁判や制度改正による権利としてのステークホルダーが拡大していること、第2は、インターネットやフェイスブック等様々な媒体が情報仲介する中で、権利や制度とは関係ない、流動的ステークホルダーが大きな瞬発力を発揮する構図であること、などによる。社会的交渉合意を巡る情報を共有すると同時に、ステークホルダーへの認識と分析力を高める必要がある。

以上

〈既刊テーマ一覧〉

| | |
|------------|--|
| 2019 No. 1 | <ul style="list-style-type: none"> ● エビデンスと財政情報 ● 教育する組織 ● 中国の資金流出入 ● 「質の高いエビデンス」を活用するための「成果」の捉え方 —地方自治体における行政評価とEBPM |
| 2019 No. 2 | <ul style="list-style-type: none"> ● 公法と私法の狭間 ● 指定管理における条例の規律密度 ● 米中貿易摩擦と実体経済 ● 行政評価結果に基づく合理的な予算配分手法 |
| 2019 No. 3 | <ul style="list-style-type: none"> ● 日本の災害時法制と公の施設 ● 官民連携のコンプライアンス ● 米中貿易摩擦と実体経済 ● 物流課題のある地域での対応策 ● 市町村の支所業務の適正化に向けた取組事例 ～機能の見直しに活用可能なデータの取得方法～ |
| 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 |

政策研究 2019 No.7

2019年10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>