

# 政策研究

## POLICY RESEARCH

2020 No. 1 (2020年4月号)

- レポート:政策論説 政策開発と地方分権②～積極的自由と情報分権～  
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 新型コロナウイルス感染拡大問題と2020年日本経済  
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 IMF 世界経済見通し改訂の概要  
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
-

## はじめに

地方分権一括法施行 20 年を迎えて、前回から「政策開発と地方分権」について取り上げている。一般的に「開発」とは、新しい姿を生み出す力であり、課題となる事項に働きかけて人間生活に役立つ姿に進化させることである。したがって、「政策開発」とは、地方自治体が地域のジレンマに働きかけて、住民生活に役立つ新たな姿にすることを意味する。この力を発揮できる制度的環境づくりが、地方分権における財源・権限の移譲や規制改革の取組みと位置づけられる。

均衡ある国土の発展段階を終え、日本の経済社会が成熟期を迎えている 21 世紀では、両者のすみ分けを明確にして地域ごとの異なるジレンマに対しては、地方自治体が主体的かつ自律的に取り組む体力形成と制度的環境整備が必要となっている。今回の新型コロナウイルス感染拡大に対する対処も、地方自治体による地域からのボトムアップの流れが大きな役割を果たしている。第 2 回目の今回は、積極的自由と地方分権としての情報共有、そして政策開発力の原点たるギャップへの認識について整理する。

### 1. 政策開発と積極的自由

地方自治体の政策開発力を支える本質は、「積極的自由」の確保である。これまでの地方分権議論で中心であったのは、消極的自由の実現である。消極的自由とは、既存の経済社会の中で制約を受けている場合、その制約を取り除くこと、すなわち「・・・からの自由」を意味する。地方分権におきかえれば、「国からの自由」である。たとえば、地方自治体が国から受けている関与や財政的制約について見直しを求めることなどを意味する。第一次分権改革で柱となった機関委任事務、地方事務官制度や通達の廃止などはこうした視点を中心としている。1990 年代の第一次地方分権議論は、戦後初の本格的な分権改革の取組みであり、そのスタートとして国からの自由たる消極的自由から取り組むことは、地方自治体の政策開発力の形成においても重要な土台となる部分であった。

これに対して、積極的自由とは、制約を取り除くだけでなく制約が見直された結果、自ら新しい政策を生み出し実施する自由、すなわち制約がない中で地域のジレンマに対する改善方法を議論し自己の意思に基づき新たな行動を展開すること、いわゆる「・・・への自由」を意味する。21 世紀の地方分権の最終的な目的は、地域ごとに異なるジレンマへ対応する政策を自ら生み出す積極的自由の実現にある。

### 2. 情報分権の重要性

#### (1) ギャップの認識

地方自治体の政策開発で重要な基本姿勢は、住民ニーズを把握し対応することである。しかし、それは多様化し変化する住民ニーズのすべてに対応することを意味しない。正確には、表面的なニーズに対応するのではなく、表面的ニーズの中に隠れている見えづらい本質的な地域の「ギャップ」を認識し、そこに働きかけることである。

住民ニーズの中には、本質的ギャップを抱えないニーズもある。すなわち、「なったら良いな」・「あったら良いな」のニーズである。右肩上がりの時代では、こうした「ギャップを抱えないニーズ」に対する対応もある程度可能であった。しかし、成熟化時代の政策展開ではこうしたニーズは、対応の優先順位としては低く、対応そのものを要しない場合も少なくない。

#### (2) ギャップを発掘する観察分析力

以上のように、地域のギャップをまず認識することが政策開発のスタートラインである。そのスタートラインでまず求められるのは、地域の経済社会への「良質な観察」となる。地方自治体の大きなメリットは、住民と日々接する中で地域への直接的な観察を発揮できることであり、地域の様々な経済社会

活動を通じて多くの異なる視点を結びつけるコーディネート機能の実践が可能な点にある。

観察とは、注意深く見ることである。注意深く見るには「当たり前」と決めつけてしまう思い込みの視点を常に認識し、思い込みに囚われずにジレンマを受け止め、そこに潜む基盤的ギャップは何かを探る姿勢が基本となる。しかし、地域のすべての出来事や人間行動を直接観察することは、困難である。このため、間接的観察に基づくデータなどの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データ（地区や住民属性ごとの細かなデータ等）の活用力を高めることは重要である。メッシュデータの活用の質と量は、AI（人工知能:Artificial Intelligence）活用においても重要なカギを握る。

地方分権改革を囲む見えない「覆い」は、国との情報の格差である。中央集権体質の深層部にある構図は、分野を問わず情報を国が寡占的に囲い込み、地方自治体への情報配分をコントロールすることで自らの優位性を発揮してきたことにある。市場に比べて国と地方の情報の非対称性の改善は著しく遅く、共有に向けた見える化機能も限定的であった。情報を寡占的に保有し、どこに配分するかが国の権力の源泉となっていた。たとえば、どんなに財源や権限を移譲しても、それをコントロールしている情報を国が寡占的に保有していたとすれば、表面的に制度面での地方分権が進んだように見えても、実質的な意思決定である積極的自由に結びつけることはできない。積極的自由、政策開発力の充実で求められる重要な地方分権の取組みは、見えない覆いを取り去る情報分権である。

### 3. 地方分権とICT

ICT（情報通信技術:Information and Communication Technology）やAIの活用は、情報分権の改善に大きなインパクトを与えている。それは、単に行政経営のスリム化のためではなく、エビデンスに基づく政策開発力を進化させるために大きな力を発揮する。

ICTの進化は、これまで国が寡占的に保有し優位性を発揮してきたデータ等情報に基づく政策形成に変化をもたらしている。インターネットでのデータ等情報のオープン化は、データの寡占的保有による階層化・画一化を通じた中央集権体質に変化を与えている。それは、国の姿勢にも変化をもたらし、「e-Stat」や「Data.go.jp」から始まり、様々な国のデータのプラットフォームによるオープン化が進んでいる。しかし、現段階では、一部を除き地方自治体の積極的な活用には至っていない。その理由は、国・地方自治体それぞれに存在する。府省の縦割りにより地方自治体で活用できるデータ提供が分断的で方法も含めて質的に十分ではないこと、地方自治体の従来の政策形成が国の政策への従属や地域の利害調整を中心として展開されてきており議会も含めてデータやエビデンスへの関心が相対的に弱いこと、観察分析するノウハウが蓄積されていないことなどを指摘できる。

地方自治体の政策が、議会を含めた民主的コントロールで展開されることは基本である。しかし、国の姿勢に追随するだけでは、地域の持続性は限界的となることは新型コロナウイルスへの問題対処でも示されている。民主的コントロールの質を高め、積極的自由の形成と説明責任を向上させることが必要であり、データ等のエビデンスに基づく政策議論の展開が不可欠となる。自ら生み出す自由があって地域の民主主義も充実する。今後の地方分権では、財源や権限の移譲に加えて、データ等情報の移譲とそれを活用する分析力の向上を進めることによる情報分権の質の向上が重要となる。

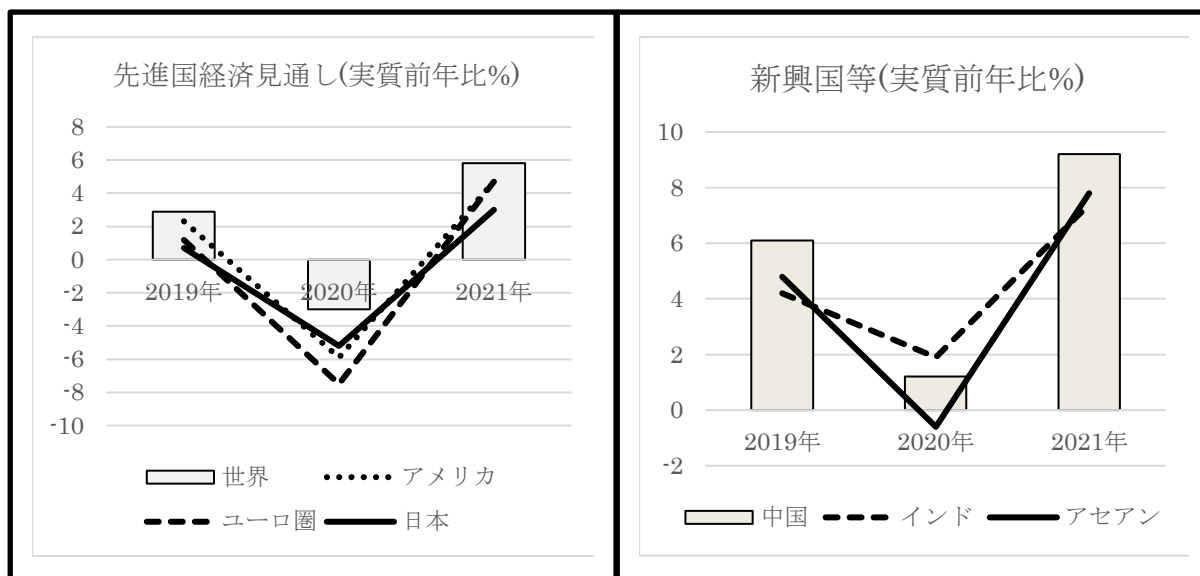
国際通貨基金（IMF）が4月に、2020年の世界経済見通しの見直しを行った。2020年1-3月期の中国の実質経済成長率は前年同期比マイナス6.8%となり、四半期ベースでの統計を公表し始めた1992年以降、初のマイナス成長となっている。このことは、新型コロナウイルス感染拡大の影響の大きさを示している。世界の視点からの動向に関しては、次の「アジアリンク」で整理している。以下では、地方財政に直接影響を与える日本経済に限定して2021年に向けた動向を、マクロ経済モデルで推計した結果などを踏まえて整理する。

まず、足元までの1-3月期の日本経済の状況を見ると、中国経済の落ち込みほどではないものの、インバウンドの大幅な減少を中心に東京オリンピック2020大会の2021年への延期、イベント自粛などの影響から前期比でマイナス1.1%程度の減速となり、年率ではマイナス4%台前半程度のブレーキがかかる結果となっている。しかし、新型コロナウイルス感染拡大による日本経済への先行きを見ると、さらに大きな影響が懸念される。内閣府「景気ウォッチャー調査」では、リーマンショック時を下回り過去最悪となっている。加えて、調査対象となっている企業、家計、雇用ともに時間的ズレなく同時進行的に悪化しており、マイナス影響の震度の大きさが分かる。また、外出自粛、店舗への休業要請やテレワーク等は家庭内での消費を拡大させる要因となるものの、サービス業全体として大幅な需要減少は避けられず、製造業も国際的なサプライチェーンや物流の制限から産業活動の落ち込みが強まらざるを得ない。

以上の点から、2020年度の日本経済の実質成長率は、政府の補正予算編成や地方自治体の支援政策を勘案しても、現段階では前年比5%前後のマイナスとなることが予想される。100兆円を超える国の新型コロナウイルス感染症対策も財政支出の真水ベースでは4割台にとどまっており、加えて2020年4-6月期はすでに国際収支統計等にも現れているように、世界規模の貿易のボリューム減少、原油価格の下落等から仮に経常収支が黒字になったとしても、実体経済が活発化した結果ではなく、経済活動が縮小した結果、輸入が輸出を下回り収支が改善する構図が読み取れる。

事実、2020年2月の日本の経常収支は、大きな黒字額を計上する結果となっている。今回の黒字額拡大の理由は、輸出額の増加にあるのではなく、輸入額が減少したことによる。年明けから本格化した中国の新型コロナウイルス感染拡大の影響で、半製品や軽工業品等の輸入が大きく減少したほか、2月以降本格化した国内経済の停滞によって、国際市場で大きな価格下落動向にある原油を含めた原材料や製品輸入が減少している。

これまでの金融危機や景気循環による落ち込みと異なり、今回の回復局面でも世界経済の枠組みを大きく変える可能性をもっており、そのことは日本経済の構図にも同様のことが指摘できる。国、地方を通じた財政赤字の大幅な拡大は避けられず、また、東京を中心とした大都市部と地方部との財政的な補填関係の構図にも当然に影響を与える。新型コロナウイルス感染拡大に対する政策的対応は、不可欠である。同時に、感染が鎮静化した後の日本経済社会のあり方が、従来同様の「あったらいいな」あるいは様々な利害関係の調整によって財政や政策を決定する調整型では、持続性を担保することが極めて難しくなる。すなわち、毎年度の財政収支のフローベースは勿論のこと、国・地方を通じたストックベースに従来と異なる構図を生み出す。不要不急の歳出とは何か、スピード感をもって判断できる政策意思決定が問われることになる。



(資料) IMF「世界経済見通し改訂」(2020.4)

新型コロナウイルスの感染拡大により、世界経済の動向が年明け以降大きく変化している。国を問わず外出や出入国規制などによる国民生活の停滞、そして経済活動の先行き不透明感の高まりなど急速に落ち込んでいる。こうした実態を受けて国際通貨基金（IMF）は、「世界経済見通し」を4月に改訂している。そこでは、今回の危機が深刻な理由として「第1に、そのショックが大きい。今回の公衆衛生危機とそれに付随した感染症拡散防止措置にともなう生産活動の落ち込みは、世界金融危機を引き起こした損失を凌駕する可能性が高い。第2に、戦争や政治的危機と同じように、今回のショックの持続期間や深刻さについては依然として不確実性が高い。第3に、現在の環境下では経済政策の役割に大きな違いがある。通常の場合では、政策当局者はできるだけ迅速に総需要を刺激し、経済活動を活性化しようとする。一方、今回の危機の大部分は必要な拡散防止措置の結果である。」としている。

そして、国際通貨基金では世界経済が今年、10年前の世界金融危機時を超えて大恐慌以来最悪の景気後退を経験する可能性が極めて高いと指摘する。「現在の危機は大恐慌ならぬ「大封鎖」の様相を呈しており、世界経済はこの危機の結果、劇的なマイナス成長に陥ることが予測される。2021年には成長率がトレンドを上回り、部分的回復が見込まれるが、GDPの水準はウイルス流行前のトレンドより低い水準にとどまる」とする。その上で今回の危機には、2段階のフェーズでの対応が必要とされる。感染症の封じ込めと安定化の段階と、それに続く回復の段階への政策対応である。どちらの段階でも公衆衛生と経済の両面における政策が決定的に重要な役割を果たす。そして、「隔離、都市封鎖、社会的距離の確保などはいずれも感染拡大を遅らせ、医療システムにサービスへの需要急増に対処する時間を与え、また治療法やワクチンの開発に取り組む研究者のために時間を稼ぐことにつながる。こうした措置は経済活動の落ち込みがさらに深刻化し、長期化するのを防ぎ、景気回復の準備を整えるのに役立つ」としている。こうした点は、日本の国内経済の回復を政策的に検討する上でも重要となる。

以上

## 〈既刊テーマ一覧〉

2019 No. 7	<ul style="list-style-type: none"><li>● 地方自治体の構想力②</li><li>● 行政評価とNPS</li><li>● 地域の構造的対立と社会的合意形成</li></ul>
2019 No. 8	<ul style="list-style-type: none"><li>● 官民連携と情報の不完全性①</li><li>● 自治体経営と情報蓄積・伝達</li><li>● 中国経済の減速</li></ul>
2019 No. 9	<ul style="list-style-type: none"><li>● 官民連携と情報の不完全性②</li><li>● 自治体におけるAI活用の課題</li><li>● アジア経済の行方</li></ul>
2019 No. 10	<ul style="list-style-type: none"><li>● エビデンスに基づく政策形成の課題①</li><li>● 2020年度一般会計当初予算</li><li>● 中国経済の行方</li></ul>
2019 No. 11	<ul style="list-style-type: none"><li>● エビデンスに基づく政策形成の課題②「議会議論」</li><li>● AI化の前段</li><li>● 日本経済の行方</li></ul>
2019 No. 12	<ul style="list-style-type: none"><li>● 政策開発と地方分権①～自治体間競争～</li><li>● 本質的なニーズ把握のための検討プロセス</li><li>● 中国経済の落ち込み</li></ul>

### 政策研究 2020 No. 1

2020年4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>