

政策研究

POLICY RESEARCH

2020 No. 4 (2020年7月号)

- レポート:政策論説 行政組織の進化とテレワーク・ICT・AI「AIと交渉合意」
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 出来事と事実
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 自粛緩和後の現状
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
-

1. はじめに

これまで、2回にわたり新型コロナウイルス感染拡大の中での働き方改革を目指した、ICTやAIの地方自治体組織内への活用を考察してきた。最終回となる第3回では、ICT・AIの活用と組織内で展開される交渉合意の関係を考察する。行政組織においても自動化・機械化が可能な事務事業は、ICT・AI化の対象として認識され、その導入が温度差はあるものの少しずつ進んでいる。しかし、地方自治体には政策交渉的性格を強くする業務(いわゆる「調整業務」)が存在し、多くの時間と労力が投入されている。そうした業務の中で、AIの活用が可能な領域と困難な領域とを理論的にイメージすることがまず求められる。

2. 政策交渉

交渉という言葉で主にイメージされるのは、「相手の行動を予測し、自ら取るべき行動を決定する行動計画」の意味であり、「ハーバード流」で有名なビジネス交渉術などに示される。ビジネス交渉は、競争を軸とした排他的な価値配分を求めることを基本とする。たとえば、ビジネス交渉におけるハーバード型バーゲニングは、以下のように、ソフト型・ハード型に分かれ理解される。接近方法は両者で異なっても、価値配分が目的であり最終的な「答え」は、排他的となる。

ソフト型	ハード型
参加者は友人	参加者は敵
目的は合意、合意に固執	目的は勝利、自分の利害に固執
友好を深めるため譲歩	友好の条件として譲歩を要求
相手を信頼	相手を疑う
自分の立場を変える	自分の立場を変えない
一方的な不利条件も受容	一方的に有利な利益を強要
答えは一つ=相手が受け入れる内容	答えは一つ=自分が受け入れる内容

(資料)ロジャーフィッシャー「ハーバード流交渉術」知的生きかた文庫等より作成。

もちろん、地方自治体間の競争関係が高まる中で、政策交渉においても観光・産業等の分野をはじめとしてハーバード流の視点が重要となる領域が拡大している。しかし、公的部門である地方自治体の政策交渉は、地域の問題解決を中心とする。すなわち、排他的な価値配分を目的とするのではなく、異なる価値観の中で排他性を抑制しつつ協力関係を如何に形成するかを模索することである。地域問題に対して排他性を強く位置づければ、足元での問題は解決したように見えても住民間の対立を深刻化させる要因となる。

(1) 市場的政策交渉とAI

問題解決型の政策交渉は、その性格から大きく二つの領域に分けられる。市場的政策交渉と社会的政策交渉である。前者の市場的政策交渉の特性は、官民関係の垣根が低くなる中で前節でみた価値配分に近く、排他性と競争性の性格を持つ。いわゆる「ゼロ和型」(新たな価値を生み出すのではなく、限定された価値を分配するため、社会全体としては結果としてゼロ和となる)であり、同一目的を持った複数の者が競争する中で、最終的な目的に接近するほど他者を排除していく性格の交渉である。たとえば、地方自治体においても、職員採用試験、提案型の競争入札などがこれに該当する。この場合、広い意味の交渉であり、透明性の観点から点数化等一定の評価基準が設けられる。このため、数値化された評価基準に従った交渉においては、AIの導入が可能となる。たとえば、前回整理した政策の合理的形成の機能

を組込むことが可能な領域だからである。

合理的形成は、エビデンス化を求める実証主義に基づき、科学的手段によってもたらされるデータ分析の結果を必ず政策のサイクル構造(PDCA)に反映することを前提とする。そのため、データ分析に基づく意思決定を基本とする。したがって、点数化等により合意形成できる対象には親和性が高く、AI化の入り口となる。但し、留意すべき点として点数化・データ化の妥当性の担保が指摘できる。オープン化された市場と異なり、政策交渉ではプロセスが不透明となりやすい。このため、合理的形成は外見から実証的に受け止められても、一方でデータ化プロセス自体に信頼性がないと利害関係の対立を先鋭化させる要因ともなり、住民間対立を深める結果ともなりかねない。先鋭化した利害関係では、データ化のルールやプロセス自体に介入し、自らの利害の優位性を確保する姿勢を強めやすいからである。このため、仮にAI化してもこうした介入が行われれば、AI化自体の信頼性が失われ公正性の確保は困難となる。AIが行う意思決定のプロセスのオープン化を常に行いモニタリングする機能が不可欠である。こうした点では、AI化にも次に見る一定の格差を内包する可能性を持つことには留意する必要がある。

(2) 社会的政策交渉とAI

社会的政策交渉では、前回(第2回)整理した組織的形成による利害調整の性格を持つため、現実の経済力・社会的権力関係等が生み出す格差、いわゆる調整力の非対称性が必ず存在する。格差による非対称性は当然に情報の格差を伴い、数理合理性では説明しきれない人為的介入による調整を市場に比べより多く抱える。この格差による非対称性が生み出す人為的介入が利害調整たる政治的人間行動をもたらし、異なる価値観との一定の協力関係を形成する流れとなる。この社会的政策交渉では、意思決定への参加者全員が積極的に賛成することはなく、反対の意思があったとしても表明しない姿勢を多く含む合意となりやすい。すなわち、様々な価値観を背景とした社会的政策交渉では全員が積極的に賛成することは極稀であり、非同意非顕在型(反対意思があっても表明しない)での合意を目指すことになる。

社会的交渉においては、すでに見たように①当事者間の交渉が経済力・社会的権力等を無効化できず非対称関係・格差が存在すること、そして②現実社会の交渉では、非対称性が存在する中での公正確保の条件は何かを追求する必要があること、③現代社会の価値観の多様性こそがリベラルの本質であり、多様性の下では「理にかなった不合意」、すなわち非同意を顕在化させないことこそが社会的合意の本質であること(ジョン・ロールズ)、④特定の価値観に基づく合意は、自由と良心に対して抑圧的であり、「理にかなった不合意」を如何に安定的に実現するかが実践的合意であること、⑤「非同意が一定の努力により顕在化していない状況」以上の実践的合意はないこと、などが特性として挙げられる。

社会的政策交渉において、反対者も合意を受け入れる要因は何か。それは、合意を受け入れるメリットが反対の意思を顕在化させるメリットよりも大きい場合である。具体的には①補償等一定の取引が成立する場合、②コミュニティ等一定のステークホルダー集団の中での位置を維持する場合、③反対を顕在化させる機会コストが負担できない場合等が挙げられる。

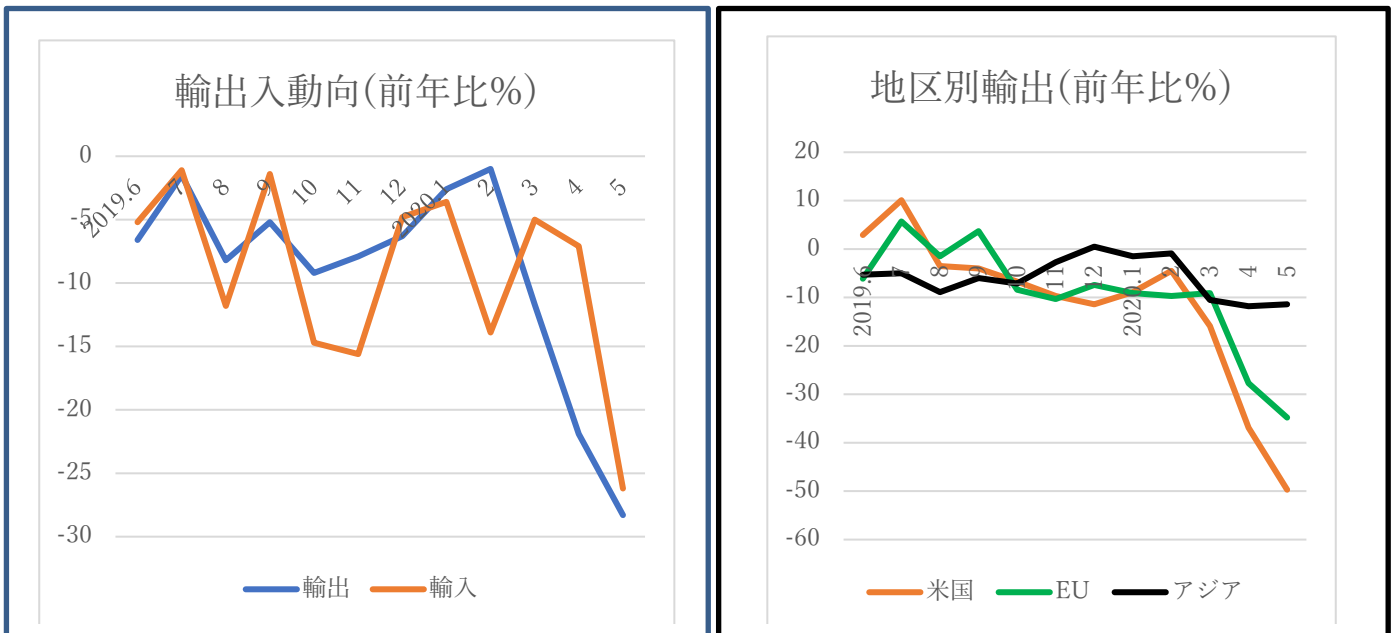
地方自治体の政策形成は、住民、地域に近いほど組織的形成、社会的政策交渉の色彩を強め、政策形成を巡る様々な利害関係の中で合意可能範囲を模索しつつ社会的合意を形成する。そこでは、社会的政策交渉のプロセスを社会における利害関係集団間の相互作用と闘争の産物と捉える。すなわち、政策形成は利害関係集団間の調整によって生み出される。このため一定の範囲の数値化は可能であっても、社会的政策交渉にAIを組み込む領域は、現状では限定的とならざるを得ない。むしろ、社会的政策交渉の質を向上させるツールとしてAI等の活用を組み込み、その前提として以上みてきた社会的政策交渉の特性を十分に認識する必要がある。

政策論説でも整理したようにデータ化・エビデンス化を求める社会の流れは、20世紀に入り欧米を中心に強まり、理性による普遍性を重視する「啓蒙主義」を始点としてさらに強まり、日本では、20世紀後半における国勢調査の展開などデータに基づく政策的統計学が発展、それに続く情報処理技術や通信技術の進化に支えられ国の行政機関を中心にデータ化・エビデンス化が展開されたことは、前回の政策論説「行政組織の進化とテレワーク・ICT・AI「ニーズではなくギャップ」」で整理したところである。

こうした統計学や情報処理技術を背景とした数理的政策学的发展は、政策に対する哲学的思考、政治的倫理思考以上に、数値による実証主義を重視する目的合理性重視の傾向を強めてきた。データ化・エビデンス化を求める流れは、実証主義に基づく行政経営を目指す点に特性があり、政策展開においては、客観的根拠に基づく「合理的形成」を重視している。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、必ず政策のサイクル構造(PDCA)の中に組み込まれ、政策の抜本的見直しに貢献することを期待する。こうしたPDCAサイクルを実効性あるものとするためには、「出来事を事実とするプロセス」が組み込まなければならない。

「出来事」と「事実」の違いは何か。指摘者だけでなく、指摘者以外の他者も確認できる否かにある。たとえば、「地球には宇宙人がいる」という指摘は出来事に止まり、指摘者にとっては事実であると認識できても、他者にとっては事実とはならない。他者は否定する根拠を持たないと同時に、他者は確認できる根拠を持たないからである。政策議論、行政経営で対象とすべきは他者が確認できる「事実」である。事実は、多くの他者に確認可能な状態におくことが前提となる。それがなければ、相互に政策をより良くする議論の共通土壌を形成できず、単なる自己主張のぶつけ合いに陥ってしまうからである。この他者を確認可能にする重要な手段が、データであり先行する論文・レポート等となる。こうした確認の根拠を提示することがエビデンスであり、主観的視点を客観化させる重要な要因となる。エビデンスに基づく政策は、指摘者以外の他者も確認できる状況に政策選択等をおくことを意味する。

エビデンスの提示に対しては、同時に行政組織が提示するだけでなく政治家、住民も含めて受け止める力・能力を形成する必要がある。組織や地域の行動規範形成の最大の障害は、個々人が良いアイデアを持っているか又は状況を変えることができる何かを知っているのに、組織や地域の閉鎖的・前例踏襲的な体質が「聞くことを望まない」という姿勢が強いことにある。こうした体質は、政策の進化を止める大きな要因とならざるを得ない。新たな思考や発想などを排除する体質を克服しつつ、経験・知識の持続的な蓄積の場を形成することが「開かれた学習」の目的となる。組織等での地位や権限、担当分野に関係なく、さらには組織の内外にとらわれないオープンな学びの場を形成することは、積極的に環境の変化や揺れを受け入れ、学習姿勢を開放する個人・組織の体質を進化させる。継続的な成長、変化に向けて新しい視点の学習が実現しない場合、組織や地域の活力は停止することになる。活力ある状態を生み出す最大の要因は、組織や組織を動かす特別な挑戦又は刺激的なアイデアを特定の枠組みや価値観に拘束することなく、広くエビデンスに基づく意見を交換し創造性を高める場を形成することである。それは、リスクを「成功の本質的部分」とであるとみなし、失敗を「不適切な方法が分かった」として積極的に蓄積する点にある。以上の開かれた学習の実践の前提として、他者が確認できるエビデンスに基づく政策議論が不可欠であり、行政、議会、住民共にエビデンスを受け止め活用する姿勢を形成することが必要となる。



(資料)財務省「貿易統計」より作成。

日本経済の輸出入動向は、全体(数量ベース)では、今年3月以降輸出入を問わず前年比で大きく落ち込んでいる。輸出では米国向けが大きく減少したほか、EU向けも同様に落ち込む結果となった。但し、アジア向けは4-5月には中国輸出が増加傾向に入っているほか、ベトナム等比較的感染による影響が小さく経済社会活動が安定的であった地域等への輸出が下支えとなっており、全体としての減少幅は限定的となっている。

コロナ感染後の世界経済では、中国経済の存在感が一層高まっている。中国経済の4-6月期実質経済成長率は前年比プラス3.4%となり、感染拡大前の同6%前後の水準には及ばないものの足元では大きなマイナスから急速な回復スピードを示すに至っている。とくに4-6月の中で6月だけを見ると製造業で生産ラインの再稼働が進んだため自動車等輸送機器を中心として生産活動が大きく改善したほか、低迷しているサービス部門でも不動産投資の回復等が進んでいる。こうした内需の回復は、中国経済の輸入の増加にも示されており、そのことが世界経済にもプラス効果を生んでいる。

しかし、雇用関係の回復は依然として緩やかで、5月に比べて6月の失業率は0.2%ポイントの改善にとどまり、雇用者所得環境の改善が相対的に遅れていることが分かる。この点は、今回の回復が持続的に経済全体に広がり、消費活動の改善に結びつくか否かの試金石となる。雇用、消費は一般的に経済回復の遅行的存在であり、回復力・持続力の強さを占う存在である。米国経済においても雇用所得環境は極めて厳しい状況にあり、足元で実施されている所得補償的政策が終了した場合、その影響は一層深刻になる可能性がある。米国経済が国内感染拡大の中にある現在、欧州だけでなく世界経済全体においても中国経済の持続的回復力が大きなカギを握る。とくに、企業収益面からは2021年度が厳しい状況に陥ることは避けられず、2020年度後半から2021年に向けての米国経済の動向と共に中国経済の動向に十分に留意する必要がある。

以上

〈既刊テーマ一覧〉

2019 No. 10	<ul style="list-style-type: none">● エビデンスに基づく政策形成の課題①● 2020年度一般会計当初予算● 中国経済の行方
2019 No. 11	<ul style="list-style-type: none">● エビデンスに基づく政策形成の課題②「議会議論」● AI化の前段● 日本経済の行方
2019 No. 12	<ul style="list-style-type: none">● 政策開発と地方分権①～自治体間競争～● 本質的なニーズ把握のための検討プロセス● 中国経済の落ち込み
2020 No. 1	<ul style="list-style-type: none">● 政策開発と地方分権②～積極的自由と情報分権～● 新型コロナウイルス感染拡大問題と2020年日本経済● IMF世界経済見通し改訂の概要
2020 No. 2	<ul style="list-style-type: none">● 行政組織の進化とテレワーク・ICT・AI 「ニーズではなくギャップ」● 経済社会活動自粛問題と第三セクター● 経済落ち込みと税収
2020 No. 3	<ul style="list-style-type: none">● 行政組織の進化とテレワーク・ICT・AI 「ニーズではなくギャップ」②● 社会的合意の特性● 世界銀行見通しと実体経済・金融

政策研究 2020 No.4

2020年7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
〒144-8588 東京都大田区新蒲田 1-17-25
電話 03-6424-6752
MAIL fri-ppp-jimukyoku@dl.jp.fujitsu.com
URL <http://www.pppnews.org>