

政策研究

POLICY RESEARCH

2021 No. 3 (2021年6月号)

●レポート:政策論説

政策エビデンス

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

兆候と原因

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

アジア経済社会の現状

宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)

1. はじめに

デジタル化、そしてDXの取組は行政の効率化だけでなく、政策など課題解決の質の向上にも大きな役割を果たす。質の高い政策立案は経済社会・地域への適切かつ妥当な観察から始まる。適切かつ妥当な観察を実現する基本となるのが、統計インフラの充実である。

従来の日本の統計体系は、各行政機関に関係統計の作成を委ねる「分散型」を基本としてきた。分散型の場合、分野ごとの動向を各機関の専門知識を生かしつつ敏速に把握できるメリットがある一方で、国全体の動向や分野間の比較などの機能が劣位となりやすい問題点がある。これに対して、ドイツなどは「集中型」の体制であり、統計の専門性や体系性を重視し中央統計局といった組織が統括する。集中型は、国全体の視点や分野間の比較検証がしやすい一方で、分野ごと・機関ごとの専門知識を生かしづらく、敏速な国民ニーズの把握などに課題が生じやすいことが問題点として挙げられる。

政策エビデンス充実の取組は、理性による普遍性を基礎とする科学や技術が経済社会発展の原動力と考える19世紀の啓蒙主義を始点として、20世紀に欧米を中心に発展してきた。日本では、20世紀後半の国勢調査など統計技術の発展、それに続く情報処理技術の進化に支えられ国を中心に統計の体系化が進められてきた。統計技術や情報処理技術を背景とした数理的政策学の流れは、政策の体系化に対する哲学的・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。こうした流れの中において、出来事を観察するデータ収集・分析の体制やそれを活用した政策立案の議論に向けて、そして、DXを目指す中で社会インフラとしての政策エビデンスの充実が求められている。

2. 政策エビデンス充実と行政機能

政策エビデンスの充実に向けて、留意すべき点がある。第1は、政策議論に資する政策エビデンスの充実には、単に統計やそれに基づく政策立案の流れ・内容に関する質的向上を図るだけでなく、政策を立案し執行する行政機関のガバナンス機能・体系の変革をも不可欠とすることである。

統計に限らず経済社会に関する情報の量・質、その流れは、組織・地域・国の内外を問わず人間関係を左右する中核的要因である。すなわち、政策立案のためのエビデンス情報の充実には、従来の政策立案に関する人間関係をめぐる情報の「集積」と「伝達移動」の量・質と枠組みを変える根幹的要因である。更にそのことは、従来の政策立案に関する利害調整を支えてきた人間集団・組織の権限と責任の再構築、すなわち組織や組織間のガバナンス構造を再構築する中核的要因でもある。どのような情報に基づいて意思決定を行い、その意思決定に基づいてどのような活動を展開するかは人間集団、すなわち組織内や組織間の権限と責任構造そのものだからである。したがって、統計など政策エビデンスの充実には、政策に関する情報の蓄積と伝達移動の構図を変え、その構図の変化は行政組織内あるいは行政組織間、さらには行政と政治のガバナンス構造を変える要因であることを認識し取り組む必要がある。この取組がDXへと結び付く。

インターネットなどによる情報の蓄積・伝達移動のオープン化は、様々な社会現象の相互関連性を強め、信頼性の異なる情報が横断的に共有される中で、分野ごとの縦割りなどに代表される従来の行政機能と組織体系の再構築をも求める要因となっている。行政機能の権限と責任の再編成を伴わない情報の蓄積と伝達移動の見直しは、そこで生まれてくるエビデンスの有効性を劣化あるいは空洞化させる。なぜならば、新たなエビデンスに伴う政策立案と執行への権限と責任を担保する構図が形成されないからである。

3. 政策エビデンスと政策思考・政策議論

第2の留意点は、政策立案が過度に法的思考としての性格を強めないようにすることである。エビデ

ンスによる思考は、過去を見る性格を強めやすい。それは通常の統計データが過去の現象を観察するものであり、過去に向けての信頼性が高く、一定の推計や前提を不可欠とする将来に向けた予測データなどの信頼性は本質的・相対的に低いことによる。法令の執行を本務としてきた行政機関では、そもそも法的思考が強い。法的思考の特色は、①人為的に定められ特定の社会で実効性を持つ実定法の基準に従うことのほか、②事実関係の認識と分析を行うこと、③過去の出来事を事後的個別的に検証すること、④白黒の二分法的思考が中心となること、⑤十分な証拠に基づく推論を重視することにある。

これに対して政策立案は、将来を見る政策思考が中心となる。政策思考は、①理想に向けて現在の制度に配慮するもののそれに囚われないこと、②将来的かつ包括的な視点で検証すること、③幅広い選択肢を発掘することなど法的思考とは異なる性格を持つ。このため、現在の政策・制度と摩擦的性格を持ちやすい特性もある。政策立案には過去の情報に加えて、将来に向けた情報の信頼性を高める努力が必要となる。経済社会のリスク要因が高まる中で、将来に向けた予測データのエビデンス形成と分析力、それに基づく過去のエビデンスだけでは根拠づけることが困難な不確定事項を受け止める政策議論の質自体を高めることが重要となる。政策議論は、過去の確実な事実だけでなく将来に向けた仮説を基礎とする。より良い仮説を生み出すための、エビデンス形成の能力を高めることが不可欠である。

4. 地方自治体の政策エビデンス力

国の「エビデンスに基づく政策立案」の充実とともに、地方自治体の「エビデンスに基づく政策立案」を支える統計インフラの整備・充実、分析力の形成が不可欠である。なぜならば、国の統計は国の視点・関心事から形成されるデータとそれに基づくエビデンスが中心であり、個々の地方自治体の住民や地域の特性、そして地域としての関心事を踏まえた視点に基づくエビデンス形成には、地方自治体の統計も含めたエビデンス力の充実が不可欠だからである。この点に関しては、国の統計を地域単位で組み換えるなど地方に合わせた情報提供に国も努めている。しかし、それとは別に、地方自治体の住民や地域の特性などを踏まえるメッシュ情報やアンケート情報の充実、民間企業との連携によるセミマクロ的情報の蓄積などに努めることが地方分権の充実や地域の競争力、さらに自治体経営の充実を図ることには大前提となる。

中央集権的に国の制度・政策が中心とした時代の地方自治体では、国の法令や政策を着実に執行することが主な役割となり、とくに基礎自治体では国や都道府県の制度や政策を理解し、それを着実に実施することが柱であり、自ら地域の間人行動とその関係に着目し新たな制度や政策を生み出す思考は地方自治体においては相対的に劣位となっていた。このため、住民や地域にもっとも近い存在である基礎自治体でも、観察・分析両面において国などに依存する体質が強く、独自のエビデンス形成に不足する点が多い状況にある。

自治体経営とは、「将来住民の選択肢を奪うことなく、現在住民のニーズに対応するため、限られた資源を有効に活用すること」である。したがって、現在住民のニーズを最優先し、将来住民に大きな負担を残すことは、自治体経営として不適切となる。一方で、将来住民の選択肢の確保だけを優先することで、現在住民のニーズを軽視することも不適切である。将来住民と現在住民のニーズを妥当性と適正性を持って結びつけるのが自治体経営の機能である。この機能を発揮・充実するには、地方自治体自ら政策エビデンスを形成することが不可欠となる。妥当性とは、必要な情報を共有し行政や議会での議論、そして地域や住民も参画し政策を議論し選択するプロセスを確保すること、適正性とは、政策の議論や選択において目的達成に向けた明確な判断のための行動規範（評価のものさし）を共有すること、すなわち、目的達成の行動規範で政策の良し悪しを判断し、優先順位をつけて体系化することである。これまでの右肩上がり時代と異なり、均衡ある国土発展の国の視点からの画一的政策ではなく、地域ごとの資源を生かした多様性に富んだ政策展開が地方自治体にとってはもちろんのこと、国全体の競争力の向上のためにも不可欠である。その時代において、国と地方を通じた政策エビデンス力の充実が極めて重要な課題となる。

政策の質は、政策思考のスタートラインにある出来事に対する観察の質によって左右される。しかし、一般社会において高い影響力を持つ政策の実現ほど難しく、一時的かつ限定的な影響力に止まる政策ほど比較的实现しやすい。なぜならば、高い影響力を持つ本質的な原因ほど表面的には分かりづらく一般的に隠れているため、難解で住民の理解を得ることが困難な位置にあるため、より高い観察力を要する。一方で、一時的な原因は、表面的に分かりやすいため住民や利害関係者の理解と支持を得やすい。このため、とくに選挙の年には一時的な原因への対処が政治的に優先され、本質的な政策課題は後送りとなりやすい。なぜ、高い影響力を持つ政策が一般的に分かりづらいのか。それは、本質的な因果関係、すなわち原因と結果の間の時間的・空間的な繋がりを持っていないためである。分かりやすい説明は必要である。しかし、明確化ではなく平易であることを分かりやすさとして重視するあまり、政策の質も一時的な原因のレベルに劣化しやすくなっている。影響力の高い分かりづらい原因とそれへの政策への理解を高めるためには、初めから多くの住民ではなく、一人でも多くの住民に政策への「理解」ではなく「注意認識」を向けてもらうことが重要となる。最初から理解を得ようとするれば、問題の本質的な原因ではなく、表面的原因のレベルで利害関係の調整を行うため、政治的には目先の事柄に注力しやすい。これに対して、長期的な成功をもたらす力学に注意を向ければ、その注意を日々の議会や行政、さらには地域の中に浸透させることが可能となる。

本質的な原因を見抜くには、「問題の兆候」と「問題の原因」を明確に区分することが重要となる。兆候と原因を分ける意味は、「問題の兆候」に働きかける政策が、複雑な経済社会問題においては極めて稀にしか本質的な成果をもたらさない点にある。兆候は、影響力が低く持続性にも乏しいものの表面的には認識し易い要因であり、原因とは表面的には認識しづらいものの影響力・持続力が高い要因を意味する。なぜ、原因が兆候に比べて認識しづらいのか。それは、複雑な経済社会における平衡プロセスの中に埋没し易い。

平衡プロセスとは、目的、習慣、地域内の暗黙の規範等に関わる微妙なバランスを意味する。たとえば、地域における慣習や世間としての体質などが、政策効果に重要な影響を及ぼすことである。暗黙のルールは、世間に代表される構図で、「世間体」や「世間知らず」といった言葉で表される。これに対して、「世間参加」、「世間貢献」などの言葉はほとんど使われず、「社会体（しゃかいてい）」や「社会知らず」の言葉は使われないが、「社会参加」、「社会貢献」の言葉は、よく使われる。これは、世間が閉鎖的であるのに対して、社会は開かれた場であり、世間は新たに参画する者は、地域の習慣、風習など従来のルールに従うことを最優先する体質が強いことを意味する。平衡プロセスは、世間といわれる体質が強いほど重要な視点となる。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理由は、地域によってこの平衡プロセスの構図が異なることにある。平衡プロセスは、大きく二つの要素、すなわち「地域の構造に規定された要素」と「人間の集団行動に規定された要素」の相互作用で構成される。その基本特性は次の点である。第1は、構造はゴールに向かう動きを加速するか、妨げるかのどちらかである。地域や組織への観察によって、加速要素となるのか妨害要素となるのか認識することが重要となる。第2は、暗黙のルールは明示のルールに優先する。地域や組織では、明示に規定された構造と実際に行われていることの間で、大きな矛盾を抱えながら機能している。第3は、兆候は構造の弱さを示す。兆候は、無視・否定されるべきではなく、原因に辿りつく価値ある情報として認識し、注意深く観察することが求められる。

観察の良し悪しは、政策の質と方向性を大きく左右する。客観性、すなわち様々な比較を行うことで観察の対象となる情報や事象の特性を認識し、そこで生じている人間行動を読み取ることが求められる。

2020年の新型コロナウイルス感染拡大後のアジア経済・政治動向について概括する。アジアにおいても中国が先行して新型コロナウイルス感染拡大を抑制し回復基調となった一方、これまで比較的安定し高い成長を確保してきたベトナムで感染が拡大するなど地域によって状況が異なり、今後の動向についても不透明な段階にある。他方、国際経済は観光・飲食等のサービス業が大きなダメージを受けているものの、米国・中国を中心に製造業が堅調な動向を見せており、モノ経済は活発化している。以上のように全体として跛行性（はこうせい）が高まる中で各国の状況を整理した。

2020年3月に感染拡大を鎮静化させた中国では、2020年暦年の実質成長率が2.3%成長となり、先進国に先駆けてプラス成長となった後、回復スピードを加速させ2021年に入りさらに成長し、1-3月期には前年比18%強の実質成長(中国国家統計局)となっている。中国政府の経済政策では、2021年から2025年の長期計画によって内需・外需の経済が相互に促進し合う循環構造を目指す取組がスタートしている。一方で、米中の関係は悪化しており2021年のG7でも中国への対抗政策が設定されるなど、欧米諸国と中国の対立が一段と激しくなっている。中国の攻撃的外交姿勢を示す戦狼政策に対する批判が高まる中、今後の中国政府による対欧米政策の方向性が課題となっている。中国経済の内需を見ると、年明け以降、回復スピードを加速させてきたが足元ではスピード感が鈍化する傾向を示している。経済の6割強を占める個人消費や小売売上は増加のスピードを鈍化させていると同時に、高所得者と低所得者の格差二極分化を激しくしている。加えて、規制強化の政策が展開されている不動産投資は依然堅調な動きであり政策の有効性が課題となる一方で、将来の生産性に影響を与える企業の設備投資関係は足が重くなっている。

政治的課題が深刻化している香港行政特別区政府の経済も回復基調となっている。欧米、中国等の経済が徐々に回復基調となる中で、観光等のサービス関連は低迷しているものの香港からの商品輸出が大きく増加している。ただし、欧米との政治的対立構図や消費等内需の低迷が続くことから、今以上の回復は限定的となる可能性がある。ソウル市長選で与党が大きく敗北する結果となった韓国では大統領選挙を控え、依然としてコロナ感染を脱していないものの1-3月では実質成長率は前年比1.78%と僅かながらプラス成長に転ずる動きとなった。プラス成長となった主因は、欧米、中国等経済の回復による輸出増にある。政治の季節を迎え、経済も含めて韓国では不安定な動向が続かざるを得ない。

新型コロナウイルス感染を抑制しアジア経済で唯一ともいえる高い成長を続けたベトナム経済は、5月以降感染者が増加し国内経済にも影響を与える状況となっている。感染抑制の中で2020年1-3月実質成長率4%を超える状況にあった。この要因は、輸出増加にあり工業等を中心に成長し、それに伴い消費やサービス等内需が支える姿となったことにある。貿易、株価等好調な動きとなっていたものの、足元の感染拡大の影響が懸念点となっている。一方で感染が拡大しているインド経済は、2020年1-3月期で実質成長率前年比1.6%となり、2020年暦年ベースでの同マイナス7%強からはプラスに転じたものの、厳しい状況にある。1-3月期プラス成長となった主因は建設業の増加によるものであり、その他は全体として低迷を続けている。今後についても不安定な動向が避けられない。また、タイ経済は輸出等の回復から下支えはあるものの、内需が2021年に入り再び減速傾向となりマイナス成長が続いている。

アジア全体として経済社会のアフターコロナが見通せる段階とはいえ、2022年に向けて、回復の土台を確実なものにできるかが2021年の大きな課題となっている。

〈既刊テーマ一覧〉

2020 No. 9	<ul style="list-style-type: none"> ● 指定管理に見るコンプライアンス問題 ● 地方議会の議論の本質 ● 外需の力 ● 国土強靱化地域計画の策定状況と策定時のポイント
2020 No. 10	<ul style="list-style-type: none"> ● リーダーシップ・エンジン論 ● 政治と政治家 ● 中国経済の力と2021年経済 ● 地方自治体における衛星データ活用の可能性と課題
2020 No. 11	<ul style="list-style-type: none"> ● DXと地方公務員の職域 ● 「差」と「格差」の違い ● ミャンマー政治
2020 No. 12	<ul style="list-style-type: none"> ● 価値創生の地域政策 ● 将来を見ることの重要性 ● 日本経済の景況 ● 観光事業評価における外的要因を考慮した事業効果把握の手法に関する考察
2021 No. 1	<ul style="list-style-type: none"> ● 情報と国境の家 ● 入りを計って出を制する ● ナショナルの立ち位置
2021 No. 2	<ul style="list-style-type: none"> ● トロツコ問題と逃避 ● 手段と目的の逆転 ● 分かりやすさの罠

政策研究 2021 No.3

2021年6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>