

# 政策研究

## POLICY RESEARCH

2021 No. 4 (2021年7月号)

●レポート:政策論説

デジタル化と政策参加

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

非合理的な政策議論

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

行政に対するデジタル化が能率性や効率性の面から求められている。しかし、デジタル化の流れは行政だけでなく議会に対しても大きな変革を求める。デジタル化は、単に行政機能の能率化や効率化を高める手段ではない。ICT の進化と共に議会で展開される政策議論のエビデンスの質の向上と共有、住民への説明責任の充実を求めるものである。従来のアナログ時代は行政も政治も情報を寡占的に囲い込み、その情報をどこに配分するかによって優位性を発揮してきた。しかし、ICT の進化は情報の寡占的囲い込みを困難とし、住民の意見提示や政策関与の手段を多様化させている(図)。

こうした流れは、従来型の行政や議会への信頼性や権威付けを低下させる大きな要因となっている。行政や議会も情報共有の充実を前提とした政策議論・民主主義への進化に取り組む必要がある。

(図)政策議論参加の多様化			
参加動機		公式課題への参加	潜在的課題への対応
働きかけの対象	行政内部への働きかけ	①選挙に関連する行動、政治家への働きかけ等。 ②審議会等への住民参加。	①公式的参加の拒否 投票に行かない等。 ②住民運動の展開等。
	行政外部への働きかけ	①政策形成に対する抗議的参加等。 ②新たな公的機能の担い手の多様化等。	①私的問題の公共化。 ②内部問題の告発等。

## 2. 政策議論への参加の多様化

本来、ポピュリズムとは、市民ニーズを政治に反映させることを意味する。しかし、今日では市民の主観的感覚としてのニーズを政治や行政が無秩序に受け止め、権力行為たる政策全体が大きく歪む悪い意味で使用されることが多い。こうした実態は「投機的政策」に結び付く。投機的政策は、政策全体を歪めるだけでなく、政策的な「失敗の連鎖」を生み出す。なぜならば、市民から提示されたニーズに対応しようとして行動しても、次にその目的から離れた別の市民ニーズが提示されるとそれへの対応行動を選択し、両者を行き来する中で自治体経営自体に対する市民の信頼性を失わせていくからである。

デジタル化や民間化の取組みは、政策議論への参加の多様化を通じて、民主主義の進化に向けて重要な役割を果たしている。他方で、代表機関としての議会においても政策議論力の進化が重要となる。なぜならば、市民や民間組織による政策への参加が拡大するほど、市民全体の視点からの政策議論の重要性が高まる。しかし、議会自体が一部の住民や民間組織の意向を無秩序に受け止める迎合的体質を維持すれば、地域政策のポピュリズム的課題はさらに深刻化し、その結果、議会への信頼性も低下せざるを得ないからである。

従来からの議会の政策議論の基本は、マッチポンプ的利害関係集団間の調整にあった。利害関係集団間の調整をスムーズに展開するには、利害調整に参加できる集団の数を制限し、限られた集団間で調整することが効率的となる。その反面、多くの市民が利害調整から排除され政治への関心を低下させる要因となる。この限られた集団間の調整から政策議論を市民全体に広げていくために、市民参加や民間化の取組は有用である。しかし、議会がこうした参加の多様化に対して、代表機関として妥当性と適切性に根差した議論を行う体質を形成する必要がある。従来同様の利害調整型の政策形成、すなわち①既

得権を優先する姿勢、②特定の大きな声の代弁者的姿勢、③好意的情報のみを耳を傾ける姿勢、④過去の延長線上での議論姿勢を繰り返していけば、議会の存在に対する市民の関心や信頼性が失われるとともに政策の失敗を繰り返す要因ともなる。そのため、議会の政策議論力を高める必要がある。その議論力とは、妥当性と適正性の確保であり、市民へのデジタル化に伴うエビデンスに基づく説明責任の徹底である。

### 3. 政治家と政治

地方議会での質疑応答は、基本的に政治家としての主張のぶつけ合いが中心である。この主張のぶつけ合いは、政治家としての政治理念・価値観に基づくものであり、それ自体が極めて重要な機能をもつ。とくに、与野党を問わず支持者・支持母体を名宛人とした発言の場合、政治家として主張を明確に示すことは、自らの政治基盤の確保・強化に向けて必要不可欠な姿勢である。

一方で、こうした価値観に基づく一方的な主張型の場合、自らが考える政策を具体化し、執行部の政策や姿勢を変化させることは、政治的パワー(政治的影響力)が強い場合は別として、一般的に実現しづらい。なぜならば、主張は価値観の一方的ぶつけ合いであり、価値観や利害が原理主義的に強固であればあるほどお互いに受け入れることはできず、相互のズレを埋めることはできないからである。こうした価値観のぶつけ合いによる主張は、①支持者や支持母体が異なれば自然体で噛み合うことはないこと、②浮動的有権者(浮動票を握る有権者)にとってみると議会議論への関心を低下させる要因となることなどが指摘できる。特に「②」の点は、有権者が議会議論に関心をもっても、そこでの質疑応答から新たな視点や方向性を見つけ出すことが出来ないため阻害意識を高める。たとえば、国会での議論の多くが、国会議員の主張と政府の主張のぶつけ合いであり、政策形成がそこで実質的に展開されることはない。

また、地方議会の重要な機能のひとつに執行部へのチェックがある。しかし、このチェック機能も価値観のぶつけ合いだけでは十分に機能しない。なぜならば、前述したように相互のズレを埋めることに対しては無効だからである。浮動的有権者の議会議論への関心の低下は「政治家」への関心の低下に強く結びつき、地方議会の存在意義への疑問や投票率の低下へ結びつく。しかし、有権者の「政治」への関心は決して「政治家」への関心ほど低くなく、SNS等による意見表明など議会や選挙以外の場において、無秩序にも結びつく流れで展開される。

それでは、何を加えるべきか。それは、政策をより良くするため政策が抱える「矛盾点(ジレンマ)」の改善に向けた「エビデンスの提示」である。執行部や異なる価値観の提案を単に否定するのではなく、相手の価値観・考え方を踏まえてその中に存在する両立しない点を見つけ出さず共有し、その共有をエビデンスに基づき展開することが重要となる。エビデンスとは、考え方の根拠である。根拠をなぜ示す必要があるか。それは「出来事を事実にする」ためである。出来事とは、個々人にとっての経験や考えであり、本人にとっては間違いのないことである。しかし、その出来事を他の人たちは同じように経験できない。すなわち、出来事とは個々人の経験であり、個々の経験に基づいて議論しても異なる経験をもつ者や未経験者が理解することは難しい。そのため、政策として議論するためには、出来事を事実にする、すなわち個々の出来事を他者が確認できるように、出来事の根拠を提示することが議論として噛み合わせるためには前提となる。提示する根拠とは、具体的にはデータやアンケート結果、多くの事例等が挙げられる。

この矛盾点をベースとして問題点を共有することで、はじめて政策交渉する「場」が形成できる。「場」を形成し、執行部等との政策交渉が展開可能となる。政策交渉は「競争を軸とした排他的な価値配分」であるビジネス交渉ではなく、社会的合意を目指すものであり、全員が積極的に賛成することはなく、反対の意思があっても表明しない姿勢を含む形での合意が基本となる。

21世紀に入り、ICT・AIやグローバル化への取組など大きな構造変化に直面し、自治体の職員、そして組織全体の構想力の形成と向上が強く求められている。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。構想力の対象は、地域経済活性化などの大きな課題だけではない。日々の仕事に関する申請書の処理方式の改善、会議の進め方、窓口業務のあり方など大小にかかわらず対象となる。むしろ、日々の身近な課題への構想力の積み重ねがあって構想力が初めて向上し、確実なものになる。

従来の地方自治体は、中央集権の下で必ずしも今求められている構想力を不可欠とする環境や体質にはなかった。このため、新たなイメージを生み出す構想力を阻む組織的体質が無意識の中にも存在する。新たなイメージは、必ず過去の利害や体質と軋轢を生じさせる。このため構想力が求められる場で、次のような理由で新たなイメージを制約あるいは否定し、従来のやり方を肯定することは個人・組織を問わず慎まなければならない。自治体の次の可能性を封じ込める罠となるからである。

### (1) 「今までやってきたから」の罠

過去の経験や知識を知り尊重することは重要である。しかし、それに自縛してはならない。経験や知識も常に進化させることが必要であり、特にICT・AI、グローバル化が程度の差はあっても全ての地域で進む中では進化、すなわち、少しずつ日々変化し続ける努力が不可欠となる。

### (2) 「数字の大小」の罠

数字を根拠に政策を思考し検証することは重要である。しかし、数字は構想力を支える材料となっても、構想や判断を決定する要因とはならない。とくに自治体の場合、国の定めたルールで統一的に形成した数値データだけでは、地域の特性を見失う危険性すらある。数字の大小ではなく数字自体がもつ意味を検証し、比較分析する道具として活用する必要がある。

### (3) 「入手しやすい情報」の罠

ICTの進展で多くの情報が氾濫し、何人も容易に様々な情報を入手したり発信したりすることが可能な時代である。豊富な情報の中に構想のヒントがあることは確かである。しかし、その情報の質が一過性の内容か、それとも持続的変化の兆候を示すシグナルなのか十分精査する必要がある。一時的な情報をベースに構想することは瞬間的に良く感じても、すぐに陳腐化し失敗を繰り返す原因となりやすい。情報のもつコンセプトは何かを注意深く読み解き、常に他と比較する姿勢が必要となる。

### (4) 「伝聞」の罠

他の自治体や民間企業等の工夫を知り参考とすることは重要である。しかし、「ない物探し」の姿勢でマネする、たまたま耳にした情報で政策を展開する「出会い頭政策」では構想力は生まれない。そこでは、必ず比較検証により、環境の違いを認識し自らの自治体や地域に合った進化をさらに構想する必要がある。ない物探しのマネにとどまれば、他の自治体に追いつくことはできても構想力が求める新しいステージにまでは至らない。

### (5) 「引出し」の罠

過去の事例を蓄積し、活用することは重要である。しかし、引出しに保管した事例からだけで新しいイメージを模索することはできない。「伝聞」同様に時の流れによる構造変化を十分に踏まえ、過去の事例内容を進化させる必要がある。事例の引出しに加え、発想の引出しを常に厚く形成する必要がある。

2021年4-6月期の中国経済実質GDPは前年比7.9%成長と高い伸びを示す結果となり、中国政府が目標としている6%成長を大きく上回る成果を示した。コロナ感染拡大以降の中国経済の動向は、まず昨年2020年3月に感染拡大が鎮静化し、欧米先進国に対して一步先に経済活動が再開回復し、2020年暦年の実質成長率は2.3%成長となり、先進国に先駆けてプラス成長となった。その後、回復スピードを加速させ2021年に入り1-3月期には前年比18%強の実質成長(中国国家統計局)に至っている。中国経済は、前年2020年1-3月期がコロナ感染拡大で大きな落ち込みとなっていたため、その反動で今年1-3月期は二桁の大きな伸びとなっている。そうした反動的異常値は別として、感染ピーク後としては4-6月期の伸びは高い数値となっている。一方で、経済回復のスピードを示す前期比は、1.3%と高い数字とはなっていない。地域の移動制限政策が行われた1-3月期の同0.4%よりは加速しているものの、回復スピードは全体として安定ないしやや減速傾向にあるともいえる。足元では、欧米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。欧米との政治的対立構図や消費等内需の低迷が依然続くことから、今以上の回復は限定的となる可能性もある。

4-6月期の中国経済をけん引したのは、対欧米を中心とする輸出である。半導体不足による制約はあるものの外需主導での成長となっており、欧米との政治的対立は今後、経済にとっても大きなリスクとならざるを得ない。内需については、これまでけん引役となっていた財政面からの公共投資が減速しているものの、個人や企業による住宅関連投資が下支えている。原材料価格の高騰や港湾閉鎖による物流の滞り等のマイナス要因も生じ、企業収益の悪化や自動車減産、電力不足など厳しい環境にあったものの、金融政策面で中国政府の預金準備率の引き下げが行われたことなどがプラス要素となっている。こうした政策措置は、金融システムの正常化は少し後ろ倒しにして、経済の安定的回復を優先する姿勢を示すものとなった。

以上の政策姿勢は、安定成長に向けて適切な選択肢である一方で、住宅ローンや住宅開発向け融資が2021年前半で大きく増加している点は留意事項となる。金融システムの正常化が後ろ倒しとなる中で個人向け融資の拡大は、個人消費等を支える要因となるものの価格高騰等バブル的要素も内在させており、中国政府の抑制策が見込まれる段階にある。特に、政策面では輸入物価をはじめとして価格上昇圧力が高まる中での金融緩和的姿勢の選択は、政策の矛盾的バラツキを拡大させるほか、実体経済面でも高所得者と低所得者の二極分化を激しくする流れとなっている。加えて、企業の設備投資の鈍化傾向が続いており、将来に向けた生産力・競争力にも影響する課題である。

中国政府の中期的経済政策では、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みが示されている一方で、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等、前述したように欧米諸国と中国の対立が一段と激しくなる方向にある。4-6月期の成長も対米輸出を中心とする外需がけん引しているだけに、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世界経済にとっても引き続き大きな課題となっている。

## 〈既刊テーマ一覧〉

2020 No. 10	<ul style="list-style-type: none"><li>● リーダーシップ・エンジン論</li><li>● 政治と政治家</li><li>● 中国経済の力と 2021 年経済</li><li>● 地方自治体における衛星データ活用の可能性と課題</li></ul>
2020 No. 11	<ul style="list-style-type: none"><li>● DX と地方公務員の職域</li><li>● 「差」と「格差」の違い</li><li>● ミャンマー政治</li></ul>
2020 No. 12	<ul style="list-style-type: none"><li>● 価値創生の地域政策</li><li>● 将来を見ることの重要性</li><li>● 日本経済の景況</li><li>● 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</li></ul>
2021 No. 1	<ul style="list-style-type: none"><li>● 情報と国境の家</li><li>● 入りを計って出を制する</li><li>● ナショナルの立ち位置</li></ul>
2021 No. 2	<ul style="list-style-type: none"><li>● トロツコ問題と逃避</li><li>● 手段と目的の逆転</li><li>● 分かりやすさの罠</li></ul>
2021 No. 3	<ul style="list-style-type: none"><li>● 政策エビデンス</li><li>● 兆候と原因</li><li>● アジア経済社会の現状</li></ul>

### 政策研究 2021 No.4

2021 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](mailto:fri-ppp-jimukyoku@dl.jp.fujitsu.com)  
URL <http://www.pppnews.org>