

GPI Brief 特別号(政策ブリーフ)

GPIフォーラム 2010

GPI「政策羅針盤」会議・キックオフラウンド:
「日本の成長戦略と課題」からのインプット

2010年11月27日

於:城西国際大学 東京紀尾井町キャンパス

共催:城西国際大学大学院国際アドミニストレーション専攻

協賛:CEPEX

■本政策ブリーフの焦点

■政策羅針盤とは: 清水美香(GPI共同ディレクター・米国東西センター)

■プレゼンテーション要約

経済: 岡野 貞彦(経済同友会副理事・執行役)

エネルギー: 小池 政就(東京大学特任助教)

安全保障・外交: 古賀 慶(RSIS-MacArthur 客員研究員/米国・タフツ大学博士課程)

財政: 中林 美恵子(衆議院議員、CEPEX 副理事)

■コメント要約

財政: 田中 秀明(政策研究大学院大学客員教授)

安全保障・科学技術: 古川 勝久(科学技術振興機構 社会技術研究開発センター・フェロー)

全体: 鈴木 崇弘(城西国際大学客員教授)



発行: グローバル政策イニシアティブ (GPI)

編集: GPI 政策エキスパート委員会

e-mail: info@gpi-japan.net

www.gpi-japan.net

© Global Policy Initiative 2009

GPI 2009フォーラムでは、政策の市場・産業の形成を促し、様々な既存の政策形成基盤の欠点を補い、新たな政策形成の基盤構築のための取り組みを進めることが急務であることが再認識された。特にその取り組みの優先事項として、継続的に、国家政策優先性を明確にし、それに基づいたリソース配分と政策実施の検証のためのプラットフォームが必要であるという問題意識が明確に示された。これを踏まえ、GPIは、去る2010年11月27日に東京で行われたGPI2010フォーラムに於いて、そのプラットフォームを推進していくための仕組みとして「政策羅針盤」会議を立ち上げた。同会議のキックオフラウンドとして、「日本の成長戦略と課題」に焦点を当て、各優先的政策領域に沿ってパネルディスカッションが行われた。そこでの議論を通して引き出されたインプットを、ここに取りまとめるものである。

「政策羅針盤」とは

「政策羅針盤」会議キックオフにあたって

GPI 「政策羅針盤」会議は、国家政策優先性をどこに位置づけるのか、また如何にその優先性に基づいたリソース（予算、人材、政策研究成果）の配分・利用等を行うかを論議し、それを政策更新に繋げるためのプラットフォーム構築を目指す、いわば「繋ぎ」を重視する仕組みである。この仕組みを通して、定期的に優先的政策を検証し、政策優先性とリソースに沿って政策評価を行い、日本の政策論議の基盤に資することを目的とする。

特に今、史上例を見ないグローバル化の深化と人口高齢化に伴い、益々複雑化する政策課題を問題解決方向に向けるためには、それら諸問題を鳥瞰的に捉え、政策優先性に沿って戦略的に政策形成・実施していくことが急務である。そのためには、第一に、日本社会が直面する諸問題を日本の内と外から精査し、限られた資源の中で如何に効率的に対処していくかに焦点を当てることが求められる。

第二に、情報のグローバル化の深化に伴い、「国内政策」と捉えられる問題の多くが国際社会の目に常に晒され、あらゆる対外的レベルに影響をもたらす得ると同時に、それらの問題はグローバル変化に大きく関連していることを重視することが不可欠である。

第三に、極めて複雑な政策課題を克服するには、複眼的且つ重層的な政策知が必要であり、それを可能にするためには、日本国内に留まらず、内と外の知識および経験を継続的に共有する中で、それらを戦略的に融合させていくことが肝要である。かかる視点を、今後羅針盤会議を機動させていく上での基軸の1つとしたいと考えている。

(GPI共同ディレクター/米国東西センター 清水美香)

岡野 貞彦 (経済同友会副理事・執行役)

- 世界に類を見ない日本の急速な人口減少と高齢化により、日本の人口は次の 50 年間で 3,700 万人減少するとみられている。それに伴い、将来は 5 人の現役世代が 4 人の高齢者を支える時代がくると予測されている。また、グローバル化が進み、国際競争が激化する今日において、製造業は関税の高い日本から海外へと生産拠点を移転する動きがとまらない。
- 日本の経済政策の活性化のためには、人口増加や一方通行の国際化に対応してきた従来の制度や慣行を抜本的に改革し、国際的相互依存の深化と拡大に対応した制度の構築と、TPP・EPA/FTA などの国際交渉に積極的に参画するべきである。同時に、少子・高齢化、人口減少社会に対応した制度の構築を図る必要がある。
- さらに、政策決定プロセスにおける PDCA サイクル (計画・実行・評価・改善) の確立が必須である。民主党は党と内閣の一元化によるマニフェスト政治をめざしているが、政策の PDCA サイクルを機能させる具体的なスキームの構築には至っていない。他方、自民党政権下では完全ではないまでも PDCA サイクルに近い形での政策運営が行われていた。政策目的を明確にするためにも、PDCA サイクルの確立は重要である。

小池 政就 (東京大学特任助教)

- 日本のエネルギー・環境政策の目的は、(1) 経済・生活・防衛を支える基盤としての「国家安全保障の確立」と、(2) 付加価値・雇用を生み出す産業としての「国内経済への寄与」という二点がある。従って産業振興として取り組む際にもエネルギー安保の視点、および他産業への影響を考慮しなければならない。
- 石油を中心とする化石燃料はストックは十分あるが、今後の需要増に対するフローには課題がある。日本は短期および量的には化石燃料の海外開発と安定確保が欠かせないが、中長期的には非化石燃料へのシフトも重要である。但し、原子力や再生可能エネルギー設備の拡大は国内では立地や需要による制限があり、成長戦略や国際協調戦略の一環としても今後国外へ積極的に展開すべきである。
- 国外への積極的な展開の際に政産学が一体となった体制の構築が急務である。現状では民間側は国内市場に執着し過当競争を引き起こしており、一方政府側には司令塔が存在せずに相手国との信頼関係も築けない状況にある。そこで大学がリードする取り組みが開始されつつも、長期かつ大規模な計画ほど相手国からは日本政府の関与が求められている。日本は自ら国際エネルギー供給体制を確立することにより、産業振興かつ安全保障の実現の機会を失ってはならない。

プレゼンテーション要約3 (安全保障・外交)

古賀 慶(RSIS-MacArthur 客員研究員/米国・タフツ大学博士課程)

- 日本の総合的な安全保障政策の費用対効果、効率性を高める必要がある。現在、日本では防衛予算、自衛隊隊員数が減少傾向にある一方で、自衛隊のミッションは国内・海外において増加している。この状況に対応するため、さらなる軍事力と外交力のベストミックスを省庁間のコーディネート強化し追及することが重要である。
- 日米同盟とともに、様々な地域枠組みのさらなる発展に焦点を当て、その両者間において災害援助の行動規範の統一化を図る等、相互互換性もできることから高めていく必要がある。同時に日本国内・アジア諸国との間において日米同盟の意義を含む安全保障に対する議論の活性化を図るべきである。
- 変化しつつある安全保障環境において、日本がいかなる外交・安全保障政策を展開することができるかということを経済での議論を高め、まず意識強化を図るべきである。短期的な問題のみに焦点を当てるだけでなく、長期的な視点を踏まえて議論するという点が重要になる。

プレゼンテーション要約4 (財政)

中林 美恵子(衆議院議員、CEPEX 副理事)

- 国民負担や政策の優先順位などの重要な課題を考える上で、立法府の各委員会機能を強化する必要がある。立法府の中の予算委員会、調査機能は、そもそもはアメリカをモデルにつくったものであり、その意味でインフラはアメリカと同じでありながら、日本の運用は、全くアメリカのそれとは異なる。例えば、予算委員会の理事会では日程闘争に終始し、本質的議論はほとんど行われていない。さらに、調査局に政策調査を依頼しても、行政の資料をそのまま提供するに留まっている。
- 国会の役割機能を強化し、野党の声を反映させるためには、委員会などを中心に、数字を基にした議論が立法府でできるようにすることが不可欠である。行政はもちろん大事であるが、立法府の本来の意義を問い直し、制度改革が必須である。特に現状では、良い政策が吸い上げるためのプロセスや制度が整っていない。野党や国民の民意を含めて、異なる意見を反映させるために、透明性をもって政策議論を可能にする立法府のプロセスおよび制度を正式に確立する必要がある。
- また上記を実施するには、マスメディアの役割も欠かせない。これらの重要性についてどこまで理解があるのか、判断する力があるのかが問われる。

田中 秀明(政策研究大学院大学客員教授)

- 1990年代以降、各国の予算編成プロセスと財政赤字の関係を明らかにする実証的な研究が進展している。その結論は、財務大臣と支出大臣の関係が「階層的」でなく「並列的」である、予算編成においてルールなどの制約条件がない、予算編成の透明性が低いと、財政赤字や債務が大きくなるということである。日本の財政赤字が大きい背景にも、こうした要因があると考えられる。
- ボン大学のハーゲン教授は、各国の財政規律を示すインデックスを作っているが、その分析に基づくと、1991年当時の財政規律が低かったイタリアやスペインを含めて、2001年には、欧州のほとんどの国が高い財政規律を示している。これに対し、日本の財政規律のインデックスは欧州諸国よりも低く、また1991年から2001年にかけて低下している。欧州諸国が改善した大きな要因は、マーストリヒト条約の財政ルールを守るために、意志決定過程を集権化するとともに、透明性を高めたことにある。
- 財政赤字を削減するためには、予算制度改革が重要であるが、それが難しいのは、制度は政治家などのプレーヤーがつくるということである。利己的なプレーヤーは、一般には、財政規律を高めるインセンティブはない。スウェーデンやニュージーランドなどのように、改革を促す典型的な要因は、経済危機である。

コメント要約2 (安全保障・科学技術)

古川 勝久(科学技術振興機構 社会技術研究開発センター・フェロー)

- 日本の周辺には、領海問題、朝鮮半島情勢、急速な中国の軍備近代化・軍事予算拡大など、安全保障上の課題が山積しているが、日本の防衛予算は近年減少の一途を辿っている。また、急速な少子・高齢化および人口減少により、2055年までには人口の約4割が65歳以上（おそらくそのうちの大半が所得税未納税者）となる見込みである。自治体によっては、自身の経済・社会を支えきれなくなるリスクも、近い将来予測されており、海外労働力・移民の受け入れについて一刻も早く議論をするべきである。
- 民主党政権の成長戦略では、重点課題として低炭素社会の実現や健康・長寿社会の実現、IT立国などを掲げられている。他方、科学技術基本計画では、重点4分野（環境技術、ライフサイエンス、情報通信、ナノテク・材料）が設定されており、日本が比較優位を持つ科学技術力を現実の政策課題へ活用する科学技術戦略が重視されている。しかし、科学技術力を成長戦略に活用するためには、市場形成、規制の見直し等、成果の実装化に向けて、様々な困難な課題をクリアして行かないといけない。このためには強い政治的が必須である。また、様々な政策領域において、日本政府の政策が国際社会の趨勢から大きく外れているように見受けられる点も強く懸念される。

政策ブリーフ

- これらの課題を解決には、政治・行政の意思決定システムの改革が不可欠である。まず、政権移行期に、戦略や政策の遂行に甚大な支障をきたすことのないよう、政権移行プロセスの制度を作るべきである。また、民主党政権が政治主導を主張するのであれば、各省庁に配置する政治家や政治任命者の人数を大幅に増やす必要があるのではないかと。現状では、膨大な課題や問題に対してほとんど適切に対応しきれていない。人事配置にあたっては、人事院の機能強化も喫緊の課題ではないかと。さらに、官僚機構と対立するのではなくその機構を使いこなせるような度量と能力が政治家に求められているといえる。

全体コメント

鈴木 崇弘(城西国際大学客員教授)

- 日本はこれまで長らく、経済や社会が成長し、パイが大きくなるという状況にあった。そこでは、まずは個々の政策をつくり、状況に対応する必要があった。それにより、日本は課題や問題を乗り越え、成功してきた。
- ところが、日本は、この 20 年弱は、その発展モデルが完全に機能不全に陥っている。その改善に向けての努力もあるが、それは日本の明治以降のガバナンスの仕組みとも連動しており、新しいモデルづくりはいまだ途上にある。
- その新たなモデルづくり、ひいては新たなガバナンスの仕組みづくりにおいては、個々の政策による部分最適を超えた（現在の日本はその部分最適が全体に無駄を生み混乱を生んでいる）、「政策体系」の構築による全体最適的な視点が重要だ。
- その政策体系の構築においては、社会ビジョン、国家の政策優先性、それに基づくリソースの配分・利用等、つまりまさに、本会議の目的である「政策羅針盤」が必要である。またその政策羅針盤は、固定的なものではなく、絶えずアップ・ツー・デートされていくべきものであり、修正改善されていくべきものであり、イボルビング（evolving、進化）していくべきものである。
- その意味で、今回の会議は、現在日本が直面する政策課題のカタログ作成の初動、つまり政策羅針盤により政策体系を考えるキックオフとしての役割を果たせたと考える。

GPI Brief —for Guiding Policy Innovation (政策イノベーションに向けて) 特徴と枠組み

GPI Brief は、グローバル化と公共政策の連関性を重視し、政策形成あるいは実施方法の刷新(政策イノベーション)を促すために、世界各地の政策専門家および実務家が官民双方の政策コミュニティを中心とする読者層を対象に、最優先課題に焦点を当て、論述を重ねるオンライン・ジャーナルである。副題にある「イノベーション」とは、一般的には科学技術分野で多用されるが、ここでは、より包括的領域、より将来を見通した思考、それに基づく取り組みを指す。新規アイデアに焦点を当てる「インベンション(発明)」とは異なり、既存・新規両方のアイデアを有機的に組み合わせ、練り直し、問題解決型のアプローチのためのナレッジを再創出する点を重視する。

政策エキスパート・シリーズ

「仕組み」研究ノート —— GPI のキーワード「民が関わる政策活動をより具体化する仕組み創りのために」に焦点を当てたもの。特に、時代の変容の中で多様なレベルで政策に関わる仕組みは大きく変化している。マクロ・ミクロ双方のレベルから政策を改善するため、従来の枠組みにとらわれない「仕組み」に関するアイデア、あるいは事例を結集する。

「グローバル化と公共政策」研究ノート —— 東京キックオフ・フォーラムのタイトルでもあった「グローバル化との連関性—日本の公共政策の可能性と課題」について論考を重ねていく。特に、個別政策分野を重視しながらも、学際性を重んじ、従来の学問分野にとらわれない視点と分析を重視する。

「政策研究」ノート —— グローバル化の深化に対応するために不可欠な「政策研究」。基礎から、定義及びグローバル化との関連性も含めて、政策研究への理解を深めることを目的に論述を重ねていく。

GPI コメンタリー/エッセー(投稿用)

世界各地から、企業、メディア、実務家、研究者、学生を含む、多方面からの寄稿を募集。「グローバル化」や「公共政策」に関わる考察、あるいは世界のシンクタンクにおける議論や、様々な社会問題における革新的な取り組みについて、コメントあるいは、エッセーを綴る(1 枚以内)。投稿を希望される方は、毎偶数月の末までに、info@gpi-japan.net に原稿をお送りください。政策エキスパート委員会にてレビュー・選考をさせていただきます。

*「政策エキスパート・シリーズ」は、GPI 政策エキスパート委員会のメンバーを中心にリレー形式で執筆。これは、メンバー外の執筆機会を退けるものではない。ピアレビュー形式を導入し、質の高い論文を目指す。「GPI コメンタリー/エッセー」では、幅広い層の方を対象に自由な形式で原稿を募集する。