

「形成」

政治経済学部 2 年 小林圭

0. 社会認識、理想社会像、問題意識

現代日本は成熟化社会である。国民所得の上昇により生活レベルは向上した。そして、生活レベルが向上すると共に生活レベルに見合った福祉サービスを求めるようになった。戦後、社会保障制度としては 1961 年に国民皆保険・皆年金が確立した。その後、「福祉元年」と呼ばれる 1973 年には年金や健康保険の給付水準の引き上げなどが行われ、社会保障サービスの大幅拡充が行われた。そして、これらの政策を行うために政府歳出は増加していった。その一方で、歳出に比例して歳入が増加することはなく、不足分は公債発行に頼ることになった。特に近年の一般会計に於いては公債による歳入が租税による歳入を上回る年もある。

そして、2012 年度には政府国債残高の総額は 1,000 兆円を突破し、対 GDP 比では約 219%にも達する。また、租税による歳入と国債の返済に必要な歳出を比較したプライマリーバランスはバブル期を除き赤字が続いている。プライマリーバランスの赤字が続くことは国債が増加し続けていることを示している。こうして増加してきた 1,000 兆円を超える国債残高は日本国内の金融資産額である約 1,500 兆円に迫りつつある。海外で国債が買われるようになると今までと比べて国債金利がより流動的になり、金利急上昇のリスクが増加する。金利の急激な上昇は公債償還の費用の増加をもたらし、財政に対して負荷をかけることになる。

このような状況の中で、2012 年には消費税増税が決定し、2015 年に 10%になることが決まった。だが、消費税増税を決定する際の過程は多難な道程であった。与野党で造反が相次ぎ、先の衆議院選挙では第三極の躍進につながった。また、与党であった民主党は離党者が相次ぎ不利益分配の政治の難しさを示している。このように国民に負担を求める政治決定は国民の反感を招き、成立しづらい状況になっている。

私の理想社会像は「幸せを追求できる社会」である。幸せとは人が自己実現することであり、幸せの追求は他者の幸福追求を脅かさない範囲で達成されるものである。幸せの追求には生存権の保障や幸せを追求するための場である社会の維持が必要である。社会を維持するとはその社会の構成員の同質性を維持するということを意味する。

社会の構成員の同質性を維持するために教育や公共インフラ整備を行っていく。そして、これらのことを提供し続けるためには財政基盤の維持が必要になってくる。しかし、財政赤字は財政基盤を悪化させていく。そして、財政赤字の状態を継続していくと国家は財政破綻へ向かっていく。財政赤字により国債は増加し続けている。返済の見通しの立たない

国債の増加は市場での信用低下につながり、国債金利の上昇をもたらす。そして利払いの増加をもたらす。その利払いが行えなくなると財政破綻を招く。日本に於いては国債残高の増加により国債の返済にかかる費用は増加している。

個人の選択行動は選択対象の費用便益計算で決まる。潜在的な財政的選択に関係あるのは種々の財政制度の差別的効果に関する個人の感覚である。個人は政府のおかげで利用できる公的供給サービスの増加あるいは利用に対して直接対価を支払わない。租税制度の違いは個々人の公共サービスの費用の自己負担に関する異なった影響を及ぼす。複雑で間接的な支払い構造は単純な支払い構造のもとで観察されるよりは高い水準の公共経費を体系的にもたらすような財政錯覚を作り出す。個人の選択行動は個々人の費用便益の近くに依存している。

消費税の増税を決める際には多数の国民の反対があった。そのような状況下でも国会の議決によって消費税増税法案は成立した。社会の構成員であり、主権者でもある国民の意思をもって社会の進むべき道を決めることは国民主権国家では当然のことである。だからこそ国民合意の形成が必要になるのである。しかし、国民の反対があるとはいえ、国家を維持していくに当たり「受益」と「負担」のバランスを取る必要がある。そのため、国民から「負担」に対する合意を得ることが必要になる。したがって私は『「受益」と「負担」のバランスを取るための合意を得づらい状況』に問題意識を持つ。

構成

0. 社会認識、理想社会像、問題意識

1. 序

2. 合意形成のための現状の施策

3. 現状の施策で国民間の合意形成がなされない原因

4. 政策

4-1. 討論型世論調査制度

4-2. 情報公開制度

4-2-1. 現在の情報公開制度

4-2-2. 現在の形式での情報公開制度が制度化された理由

4-2-3. 討論型世論調査制度を実施する際に必要となる情報公開制度

4-3. 熟議の位置づけ

4-4. 熟議による選好変容

5. 結

1. 序

2012 年度前期 9 月合宿において日本の財政赤字の現状をプライマリーバランスの黒字化

という観点から考察した。そして消費税を 15%にすることで税収を 27.2 兆円増加させ、現時点においてプライマリーバランスを黒字化した。

しかし、高齢化により社会保障関係費の増加が見込まれる。そのためさらに歳出が増加する。したがって財政赤字に歯止めをかけるためには今後増加する社会保障関係費も収支を均衡させる必要がある。そのため、2012 年度後期 2 月合宿では財政赤字の問題について将来増える社会保障関係費の点から考察を加えた。

増税の政策は、国民の理解を得づらい政策であるが、国家を維持していくに当たり「受益」と「負担」のバランスを取る必要がある。そのため、本合宿では国民合意を如何に形成するかという点から考察を加えた。

2. 合意形成のための現状の施策

これまでに国民に負担を求める増税、特に消費税が増税されたときは導入時の 1989 年(法案成立は 1988 年)、「3%から 5%」の 1997 年(法案成立は 1994 年)、「5%から 8%」の 2014 年(予定)、「8%から 10%」の 2015 年(予定)がある。その時に政府が行った国民の合意形成のための政策としては財政金融懇談会、説明会が挙げられる。

財政金融懇談会

財政金融懇談会は「大蔵省の施策を地方に周知徹底させ、同時に各地方の財政経済情勢を把握し、中央と地方の意思の疎通を図ること」¹を目的とし、「大蔵省から派遣した講師と民間有識者及び各地方の関係行政機関の長等との間で、懇談する」²ための制度である。また、財政の現状について広く国民に理解を得ることが重要であるとの判断の下に、財政の現状について理解を得るための財政改革キャンペーンが実施されることになった。こうした流れの中、大蔵省財務局³においてもこれまでの財政金融懇談会の開催に加え、1982 年から主計局主計官、課長を講師とする財政金融講演会を開催してきたほか、財務局幹部による講演活動(財務行政懇話会、各種講演会)を行ってきた。

説明会

説明会は政府が地方の地元経済団体を対象にし、政務三役、官僚が説明を行うものである。野田政権時の説明会では首相が直接説明を行ったこともあった。また、財務省主税局や財務局から講師派遣を実施する形式の説明会もある。これは大学を会場に学生を対象にして行う説明会である。

¹ 財務省財務局 http://www.mof.go.jp/about_mof/zaimu/30years/main/020503.htm

² 同上

³ 1979 年当時

以上現在行われている 2 つの国民の合意形成のための場を示した。これらの 2 つの場に共通することは以下の 2 点である。

- ① 説明・意見聴取の対象となる人が有識者・財界関係者に限定されていること
- ② 政府から一方的に説明を受けるだけの場であること

この 2 点のように、参加者の制限・一方方向的な情報の発信では国民の意思形成を促すことはできていない。

現在行われている国民への説明の場は、政府からのみの情報提供になっており、相互対話、国民同士の対話の機会を保障していない。国民は一方的に情報を与えられるのみで、その情報を基に熟議し、意思形成することが出来ない。現在の財政金融懇談会、説明会の形式では、参加者の制限・一方方向的な情報の発信を行っている。

参加者を制限するということは多くの国民が政府から説明を受ける機会がないことを指す。このことは多くの国民が意思形成のための場に参加できないことを指す。情報を受け取るということは意思形成を行う際に、参考となる情報を受け取ることであり、情報を得ることが出来ないのであれば、意思形成をすることができない。

また、一方方向的な情報の発信は意思形成に関して、政府と国民という対立構造を生み出してしまふ。これは政府と国民を統治者と非統治者という関係にしてしまふ。そのため、複合的な国民相互の関係を希薄なものにしてしまふ。そのため、国民間での意思形成による政策決定を行うことが困難になる。

3. 現状の施策で国民間の合意形成がなされない原因

現在行われている政府の説明・意見聴取の場は広く国民の参加を求めるものではない。参加している人々は当該事案に係る利害関係者や専門家である。これは説明・意見聴取がその事案の「利害関係」の調整を目的として行われているからである。政府は「負担」を求めるための増税政策を行う際には、増税が与える影響を受ける人々を対象にしている。ここでは経済団体関係者や経済・財政の専門家を主な対象にしていた。利害関係者は当該問題についての国民の代表である。代表者から意見を聴取することで間接的に国民の意見を聴取していた。しかし、この意見聴取は「利害関係の調整」により政府の政策決定を後押しすることはあっても、国民間の合意形成を行うことは出来ない。その理由は政府という「調停者」が国民の意見を調整するからである。国民間の合意形成のためには「調停者」による利害関係の調整ではなく、国民間での意見集約が必要になる。

また、政府による一方的な情報発信の場となっているのは政府の情報発信機能を担っているからである。政府による情報発信は政府が実施する政策への理解を求めるために行うものである。それは政府主導の情報提供であり、具体的に国民間の合意形成に資するものではない。情報発信は政府が定めた優先順位にもとづいて行われる。その優先順位は情報発信を行う当事者が判断することになる。したがって、情報発信の場になっている現在

の制度では国民間の合意形成を行うことは出来ない。それはその場が政府の広報機能を担っているからである。国民の合意形成のためには一方的な情報発信ではなく、提供された情報に基づいて国民がその事案に対して考え、話し合うことが必要になる。

4. 政策

国民間の意思形成のために、**討論型世論調査制度の導入**と討論を行うために必要となる**情報の公開制度**を政策として掲げる。

4-1. 討論型世論調査制度

討論型世論調査制度とは無作為抽出をした人々にある議題についての情報を提示し、その情報をもとに、参加者同士で議論を行い、議論の前後での参加者の選好の変化を調査する。この制度の下では、具体的には以下のような過程で討論が行われる。

まず、無作為に市民を抽出する。次に、抽出した市民に対して、事前に討論の議題となる事柄についてのアンケートを実施する。その後参加者を会場に集め、十数人規模の小集団にグループ分けする。その際には、グループごとに討論のコーディネーターを1人ずつ配置する。議題についてのグループ内討論と全体での専門家に対する質疑を数度繰り返す。最終的に議題となる事柄についてのアンケートを再実施し、参加者の選好の変化を調査する。

この討論型世論調査制度は情報・網羅性・多様性・誠実性の4つの項目により、その質が論じられる。

- ① 情報・・・議題に対する正確な情報がどれほど参加者に与えられているか
- ② 網羅性・・・ある側から出た意見を反対側がどれほど考慮するか
- ③ 多様性・・・参加者が母集団をどれほど代表しているか
- ④ 誠実性・・・参加者が議題や異なる意見についてどれほど真摯に吟味するか

情報は人々が議題について判断を下すときや異なる意見を吟味する際に必要となる。そのため、その議題に関する正しい情報が必要になる。このために必要な情報公開制度については4-2において述べる。

網羅性は自らとは異なる意見について実質的に考慮するかどうかで決まる。それは、ある意見が異なる立場から対称的に応酬されるかどうかである⁴。

多様性とは議題についての意見の多様性と人口構成の多様性の2つの側面がある。特に後者の多様性は参加者の考え方に影響を与える。参加者の多様性は集団内で様々な意見が出されることの前提となるし、ある意見に対して反論がなされることの前提ともなりえるのである。

⁴ 政策の選択の利益と負担、政策の選択による利益や負担の因果関係、利益と負担を評価する価値観の3点が挙げられる

誠実性については、参加者が最終的に結論を導き出す以上、参加者がアンケートの際に戦略的な行動を行う可能性をどう捉えるか考える必要がある。しかし、討論型世論調査制度の設計上、参加者の熟議による「理性的な」判断を下すようになる。このことは4-4の選好の変容の項で言及する。

さらに討論型世論調査制度の実施のための具体的な方法としては、国民の参加を促すために、5000円程度の日当を支給する。これまで日本国内で行われた討論型世論調査制度では日当を支払ったとしても、年齢、性別のバランスは母集団にかなり近い⁵ことが

この項では、討論型世論調査制度の概要について論じた。討論型世論調査制度が具体的にどのように国民の合意形成に関係してくるかは4-3以下の項で述べていく。

4-2. 情報公開制度

討論型世論調査制度による国民の合意形成を実現するためには、正確な情報に基づく討議が行われなければならない。そのため、正確な情報を提供するために、情報公開制度を確立する必要がある。この項では既存の情報公開制度を考察したうえで、「受益」と「負担」のバランスを取るための合意を得るために必要な情報公開について論じる。

4-2-1. 現在の情報公開制度

現在行われている、情報公開制度での情報公開の範囲は一般行政機関と内閣の機関の「職員が職務上作成または取得した文書、図画、電磁的記録で職員が組織的に用いるものとして行政機関が保有しているもの」⁶の情報に限定されている。そのため、「受益」と「負担」のバランスを取るための合意を得るために必要な財政に関する情報開示が完全になされていない。

具体的には、特殊法人とすべての行政機関での政策決定に関する審議検討情報の開示がなされていない。特殊法人に関しては、日本年金機構や中工組合金融組合のような十数兆円から～数百兆円規模の予算を扱う機関についての資産管理情報が不開示情報になっている。

また、すべての行政機関での政策決定に関する審議検討情報については、その政策が決定されるに至るまでの情報を不開示としている。つまり、ある政策がなぜ実施されるに至ったのか知ることが出来ない。

以上2点をまとめれば、**多額の資金・資産を有する機関や政策実施に至る過程についての情報が開示されていない**。これは現在の政府の財政状況に関する情報やある政策を実施するための歳出がなされる理由を知ることが出来ないということである。

⁵ 篠原一『討議デモクラシーの挑戦』p.26

⁶ 行政機関の保有する情報の公開に関する法律5条より

4-2-2. 現在の形式での情報公開制度が制度化された理由

現在の情報公開制度は「政府の有する諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにする」⁷ことを目的にしている。ここで、説明する責務について、例外を設け、非開示情報を定めている。それはこの情報公開制度が一般行政事務の透明性を高めるために行われたものからである。そのため、財政や政策実施に関する情報は一般行政事務というカテゴリーではなく行政の運営に関する情報であり、情報開示の対象とならずに、現在の情報公開制度が確立した。

4-2-3. 討論型世論調査制度を実施する際に必要となる情報公開制度

「受益」と「負担」のバランスを取るための合意を得るために必要な情報は、**国の財政状況に関する情報と歳出を伴う政策を実施するに至った審議検討情報**である。「受益」と「負担」の関係を明らかにするために、**行政サービスのコスト**は明らかにする必要がある。また、財政出動を伴う政策実施の決定過程が明らかでなければ、その歳出から得られる「受益」とその政策を実施するための「負担」の関係を理解することができず、適切な判断を下すことが出来ない。

4-3. 熟議の位置づけ

「統治能力の危機」が生じる具体的な理由として、3点が挙げられる。

- ① 民主主義の精神は平等・個人・人民の尊重を唱え、階層や位階の差別を認めないために、あらゆる社会組織に不可欠の「権威の不平等と機能の差」を無視し、「市民の間の信頼と共同の基盤を破壊し、何らかの共通目的のための協同行動に対する障害をもたらす」こと
- ② 政府に対する要求の増大は「政府の役割」を拡大したが、その結果は「政府の荷重超過」であり、「政府を弱体化」させる。「選挙という構造的要請」のために実際に政府は「何もできない」こと
- ③ 民主主義の下では「政治の本来的機能」である、「様々な利益の集約」や「共通目的の推進」は達成されず、むしろ拡散する傾向がある。個々の個人や集団にとって「自己利益を強硬に主張し、事情によっては非妥協的に自己の利害を防衛することは、しばしば有益ですらある」こと

しかし、不確実な現代社会において確実性を見出すために、熟議型民主主義の登場が要請される。ここでの不確実性は個人間の相互行為を調整する既存のルール・規範・制度・アイデンティティが自明でなくなる、「社会的基盤の喪失」を指す。確実性とは「社会的基盤の喪失」に「集合的に拘束する解決策」によって対応することである。この「集合的に拘

⁷ 同上1条より

束する解決策」として熟議民主主義を位置づけける⁸。

熟議民主主義が必要とされる理由は、以下の2つである。

- ① 規範的理由・・・現代社会における望ましい政治像という観点から熟議民主主義を擁護する。そして、熟議民主主義は政治を「公的なものを創出する過程」とし、自己利益中心の政治像や「利益に基づいた民主主義モデル」に対する代案として提起される⁹。
- ② 理論的理由・・・理論的理由としては公的な活動としての政治を私的利益実現の活動とする点への批判的観点と自己利益の中心の政治像が有する理論的困難を克服するという観点から熟議民主主義を擁護する。

規範的な理由については2つの問いがなされる。1つ目は「共通善」の中身、2つ目は「どのように熟議が共通善を実現するか」である。1つ目については、熟議民主主義の下では、「共通善」は単一の共通善を否定し、熟議によってその都度定義され、是正されるものである。2つ目については、熟議の過程に着目し、選好の変化を重視する。人々の選好は「広範囲な要素に順応するもの」であり、熟議の過程を「選好が他者の観点を考慮に入れられるようにする過程」とみる。

理論的な理由についてはまず、2つの観点について分析する必要がある。1つ目は公的な活動としての政治を私的利益実現の活動とする点への批判的観点についてであり、2つ目は自己利益の中心の政治像が有する理論的困難を克服するという観点である。1つ目は利益に基づく政治が民主主義の劣化を招くことに対する批判である。2つ目は個人の自己利益の想定と集団形成には必然的連関が存在しないこと¹⁰である。結局熟議によって人々は選好を変えられることがあるのは、熟議の過程に選好を変化させる根拠を見出すからである。それは熟議の過程が参加者の意見の変更を「正当なもの」にするからであり、熟議が集合的な意思決定を形成するからである。

4-4. 熟議による選好変容

熟議民主主義の特徴は選好の変容論で個人の合理性と集団の合理性の関係性を論じることである。人々が熟議によって共通善に基づく選好を採用するようになる。熟議を行うことが公共精神の獲得につながることを意味するわけでない。熟議により他者の視点を踏まえることが出来るようになることは「理性的」な選好をする傾向があることを示す。そのため、熟議により人は「解決策」を示すことが出来る。

⁸ 田村哲樹『熟議の理由 民主主義の政治理論』p.31

⁹ 政治を自己利益の追求、達成と見る政治像は、政治の「私物化」である。それは政治を行う際に、集合的な目標や課題に取り組むことに共に参加する他者の存在を視界に入れないということである

¹⁰ 個人の合理性と集団の合理性が不一致であること。選好の変容論によって個人レベルと集団レベルでの選好変化を説く。

5. 結

討論型世論調査制度の中で、熟議された案件についてのアンケートは選好変更を優位に示す。神奈川県藤沢市で行われたケースでは、財政について「現在よりも将来の重視」へ選好が変化した人々は10ポイント以上存在し、米国で行われた例では「増税への賛成」が15ポイントも選好が変化した人々が存在する。討論型世論調査制度とその実施のための情報公開制度の2つの政策により、「受給」と「負担」のバランスを取るための合意を得ることが出来る。

参考文献

- 阿部泰隆『[論争・提案] 情報公開』日本評論社、1997年
- 宇野重規・井上彰・山崎望編『実践する政治哲学』ナカニシヤ出版、2012年
- 青山彰久『よくわかる情報公開制度』法学書院、1999年
- ジェイムズ・S・フィッシュキン『人々の声が響き合うとき』早川書房、2011年
- 篠原一編『討議デモクラシーの挑戦』岩波書店、2012年
- ジョン・ギャスティル、ピーター・レヴィン『熟議 民主主義ハンドブック』
現代人分社、2013年
- 曾根泰教『「討論型世論調査」の可能性』『21世紀パラダイムシフト』p.123 冬至書房、2007年
- 田村哲樹『熟議の理由 民主主義の政治理論』勁草社、2008年
- 田村哲樹編『語る 熟議/対話の政治学』風行社、2010年
- 林田学『情報公開法』中公新書、2001年

参考 URL

「財務省 広報活動」 http://www.mof.go.jp/about_mof/zaimu/50years/010605.htm
(閲覧日 2013 年 9 月 4 日)

「財務省財務局」 http://www.mof.go.jp/about_mof/zaimu/30years/main/020503.htm
(閲覧日 2013 年 9 月 4 日)