

# 政策研究

## POLICY RESEARCH

2021 No. 8 (2021年11月号)

- レポート:政策論説 住民参加と代表制  
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 ナッジ政策  
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 中国と日本の経済  
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
-

## 1.はじめに

高知県大川村で村議会を廃止し、村民全員による町村総会設置への検討が 2017 年に進められた。当時の人口は約 400 人、結果として町村総会への移行は実現しなかったものの、大川村に限らず全国的な人口減や地方議会への関心が低下する中で、全ての地方議会を取り巻く環境が今日、厳しい状況にあることは同様である。前回 2019 年の地方統一選挙で町村議会の無投票当選者割合は約 23%であり、無投票当選者数は 1000 人弱に達し、定員割れの議会も存在する。当時の大川村は、議会に代わって住民が予算案や条例案を審議する町村総会設置の検討を開始しており、総務省でも地方自治法に町村総会の規定のみで細かい内容がないことから研究会を発足し検討した経緯がある。

## 2.議会機能と住民参加の多様化

自治体の規模に関係なく住民全体で地域問題を認識し議論することは、民主主義・地方自治の原点であり、直接民主主義の中で最終的に重要な位置づけにある。しかし、地域の民主主義の充実には、さらに取り組みなければならない課題がある。それは、地域課題や政策に関する住民との情報共有の質と量、そして政策思考力の向上である。地域の課題解決に対して高い影響力を持つ本質的な政策手段や原因の認識の困難性は高く、一時的な影響力に止まる安易な政策手段や原因ほど容易に認識しやすい。なぜならば、高い影響力を持つ本質的な原因ほど一般的・表面的レベルには存在せず、一時的な影響力に止まる安易な原因は、一般的・表面的に分かりやすい存在となるため住民や利害関係者の認識や賛同を得やすいからである。なぜ、高い影響力を持つ原因が一般的・表面的に分かりやすいレベルには存在しないのか、それは、本質的な因果関係ほど、原因と結果の間の時間的・空間的に直接的繋がりを持っていないためである。住民への分かりやすい説明は必要である。しかし、分かりやすさを過度に重視・優先するあまり、議会が本質的な因果関係への掘り下げを棚上げし、住民向けに政策の質・議論の質を一時的な影響のレベルに劣化させたとすれば、直接民主主義も本末転倒の結果となる。影響力の高い分かりづらい政策への理解を高めるには、一人でも多くの住民に政策への注意を向けってもらうことが必要である。

地方議会の役割は、住民の視点を一時的な影響力に止まる政策や原因ではなく、より影響力の高い本質的問題点に導くことである。そのためには、地方議会自体が影響力の高い政策手段と原因を議論し住民に繋げる役割を果たす必要がある。その役割の最初のステップは、「問題の兆候」と「問題の原因」を明確に区分することにある。問題の兆候に対処しようとする努力が、複雑な社会問題においては極めて稀にしか本質的に成功しない。「兆候」は、影響力が低く持続性に乏しいものの、表面的には認識し易い存在であり、「原因」は表面的には認識しづらいものの影響力・持続力が高い存在である。兆候ではなく、地域の課題の原因に目を向けるには何が必要か。それは、地域の複雑な経済社会における「平衡プロセス」に目を向けることである。平衡プロセスとは、目標、習慣、地域内の暗黙の規範に関わる微妙な構図を意味する。たとえば、地域に存在する政治的あるいは社会的な暗黙の規範、すなわち既得権や硬直化・恒常化した制度・政策の存在である。その存在の内容や形態は地域によって異なる。このため、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。それは地域によって平衡プロセスの構図が異なることによる。特に、地域が自ら生み出さない借り物の政策は、地域の暗黙の規範の課題を認識することなく採用される。この場合、従来目標と暗黙の規範に支えられ、有効性が減殺される結果を生み出す。これを克服するため、「兆候」に止まらない「原因」の発掘を地方議会自ら担う必要がある。地方議会が問題の兆候によって政策を議論する存在に止まるとすれば、住民参加の手法が多様化・活発化する中で住民の議会への関心は遠く危険性を持つ。

### 3.代表の意味

以上の議論の根底には、議員たる位置づけがどこまで有権者たる住民の意向に拘束されるかの課題がある。国会議員、地方議会議員を問わず、国民・住民のニーズ、すなわち意向を重視することが政治として政治家として基本であることは、住民自治の観点からも大前提となる。しかし、その「意向」に政治家の行動や意思決定がどこまで拘束されるのかが問題となる。

例えば、前者の考え方に基づくと「選挙区の支持者や支持母体の意向に議員の政治行動は拘束される、すなわち「委任・命令」の関係にあり、委任者・命令者である支持者や支持母体の意向に反する行為を行ってはいけないという厳格な関係である」と考えることになる。もちろん、こうした姿勢は、地方議会の議員だけでなく、住民の投票で選ばれる首長に対しても適用される。仮にこうした考え方が適切であるとすると、首長や議員はひたすら支持母体の意向のマッチポンプとなり、異なる支持母体の政治家とは妥協をしてはいけない存在とならざるを得ない。そのことは、時によって激しい政治的対立を自治体内に持ち込む要因となる。しかし、異なる選挙区、異なる有権者から選出された政治家の「全国民の代表」・「住民の代表」たる位置づけは、いずれから生じるのか。もちろん有権者や支持母体の意向を「尊重」することは大切であり、選挙において重要なポイントとなることは否定できない。但し、そのことと有権者等の「意向」に首長や議員が「拘束」されることは別である。政治家として有権者等の意向を尊重しつつ、それとは異なる「判断」を行うことは当然あり得るからである。この異なる判断が許される要件は何であるか。第1は、首長・議員を問わず自らの政治姿勢や政策理念を明確に有権者等に選挙時から伝えており、その姿勢・理念に基づき有権者の意向とは異なる判断を行う場合である。選挙では、美辞麗句・スローガンや抽象的な姿勢しか有権者に伝えていない場合、この要件を満たすことは難しくなる。第2は、有権者等の意向と異なる判断を行った理由を根拠(エビデンス)をもって明確かつ具体的に伝えていること、すなわち説明責任の徹底である。そもそも、経済社会環境は変化し有権者等の意向も変化する。この変化に翻弄されるだけでは、悪い意味のポピュリズムに陥る。

首長が住民から直接選ばれていること、そしてリーダーシップの発揮を理由として、独自の政策を展開することがある。こうした政策展開が否定されるべきではないが、以上の二つの要件をどこまで満たしているかは重要な判断点となる。「全国民の代表」・「全住民の代表」は、単純に「国全体の利益」・「地域全体の利益」を尊重することではなく、有権者等の「意向」を尊重しつつ政治家としての姿勢・理念に基づき、自立した「判断」を行うことであり、そこには「判断」を行った根拠を自ら示す説明責任が果たされることで正当化される。首長・議員を問わずエビデンスに基づく直接的説明が行われない場合、政治家としての判断として正当化されることはない。ここに、エビデンスの重要性が存在する。

政治家としての倫理的正当性は、選挙で当選することだけでは成立しない。もう一つは、有権者等との価値観の共有が必要となる。価値観の共有とは、有権者の意志に拘束されることではなく、より良い結果を求めて判断し、その判断の根拠を共有することから始まる。さらに、パブリックコメント制度、審議会への住民参加、住民訴訟等直接民主主義的機能が制度的にも強化されている。こうした制度は、代表民主主義の下で政治家としての自律した判断が許されることにより成立する。会計監査や行政監察のように批判的チェックを行うことだけではなく、政治の判断に対するふたつの要件が満たされているかを担保する制度として機能する必要がある。

様々な財政指標や分析により財政悪化、それがもたらす課題は、政治も行政も認識している。しかし、現実の予算編成ではその認識が反映されず、従来同様の歳出拡大が続く。こうした苦悩がよく指摘される。「認識していない」、あるいは「認識している」にも関わらず行動に結び付かない現状である。政治とは、一定のルールを形成し、維持し、変更し、壊す人間集団の行為である。それを実現するため政治家は、民主主義的に行動する。政治や政治家が好ましいと判断する方向に、人々の意思を導く手法として指摘されるものにナッジ政策がある。ナッジ(nudge)は、肘で軽くつつくことを意味し、そこから非強制的政策誘導手法を意味している。

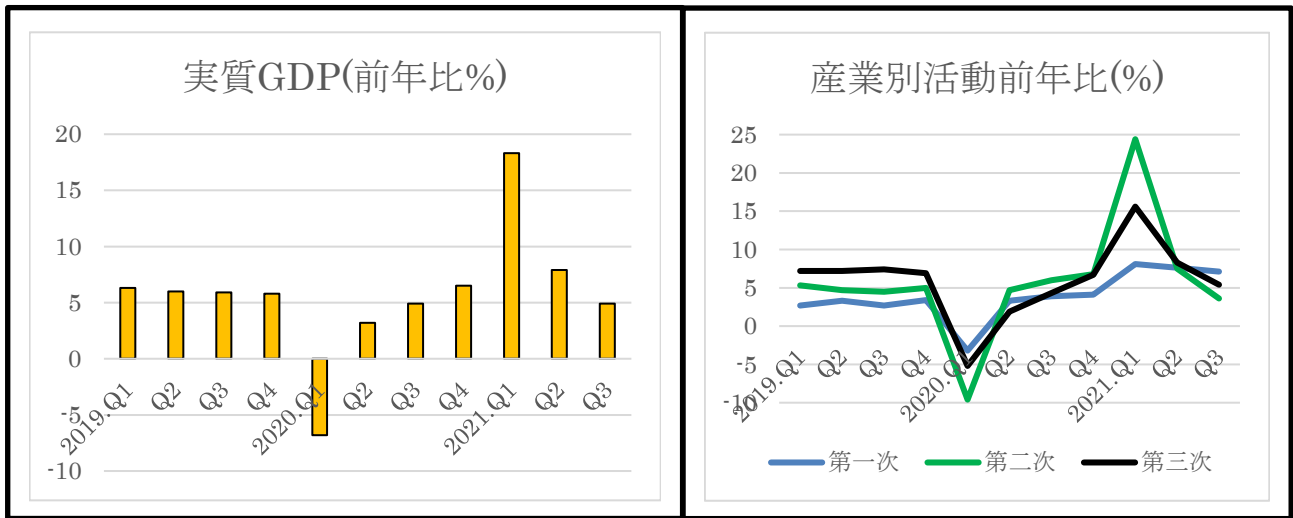
ナッジ政策は、キャス・サンステイーン、リチャード・セイラーの共著「リバタリアン・パターナリズムは撞着語ではない(Libertarian Paternalism Is Not an Oxymoron)」で示された社会規律の手法である。本の題名のリバタリアンとは、行為者の選択の自由を狭めないことであり、パターナリズムとは、一定の行動を促したり控えさせたりすることで行為選択の状況を改善に導く手法である。こうした政策手法は、行動経済学をベースとしており日常の人々の行動選択は、経済人仮説のような合理性を持たず、過失・過誤等非合理性をベースに展開されているとする点に特色がある。

リバタリアン・パターナリズムの考え方が、ナッジ政策の基礎を形成している。人々が非合理であったとしても一様に一体のパターンで行動選択する存在であることが分かれば、不特定多数の人びとに包括的に働きかけることで、発生しやすい過失・過誤等による行動選択を修正して、より良い社会的行動選択を促すことが可能になるとする。それにより、社会的厚生(社会全体の利益)を拡大させることが可能と考える視点である。こうしたナッジの政策として展開は、自由主義に基づく有効な機能として位置づけられている。

ナッジ政策の具体的形態として、①住民の無自覚や衝動等に基づく行動選択を修正するための形態と、②住民の自覚的意識に基づく行動選択を修正する形態に分けられる。前者は、住民の反射的・習慣的・無意識的な行動選択に対して、好ましい選択に修正するため自制・抑制の機会を提供する形態である。具体的には、情報の非対称性等により不足する情報で選択した行動に対して、適切な情報獲得の機会や時間を提供し、一定期間中であれば自らの行動選択を修正できる制度の創設等である。実例としては通信販売等により購入した商品のクーリングオフ制度や一定の違約金等を払えば一定期間は契約を解除できる制度等がある。後者、②住民の自覚的意識に基づく行動選択を修正する形態は、住民の自覚的行動選択が地方自治体の政策展開の方向性において非合理的であったり、過去からの自覚的な行動が時代の変化と共に非合理性を強めたりする場合等において、当該非合理的な行動選択に積極的に関与し修正操作する手法である。具体的には、道路の色彩や車線を工夫して視覚に訴える形で自動車のスピードを抑制する方法、たばこやお酒等について抑制する方向で広報を展開する方法等が挙げられる。

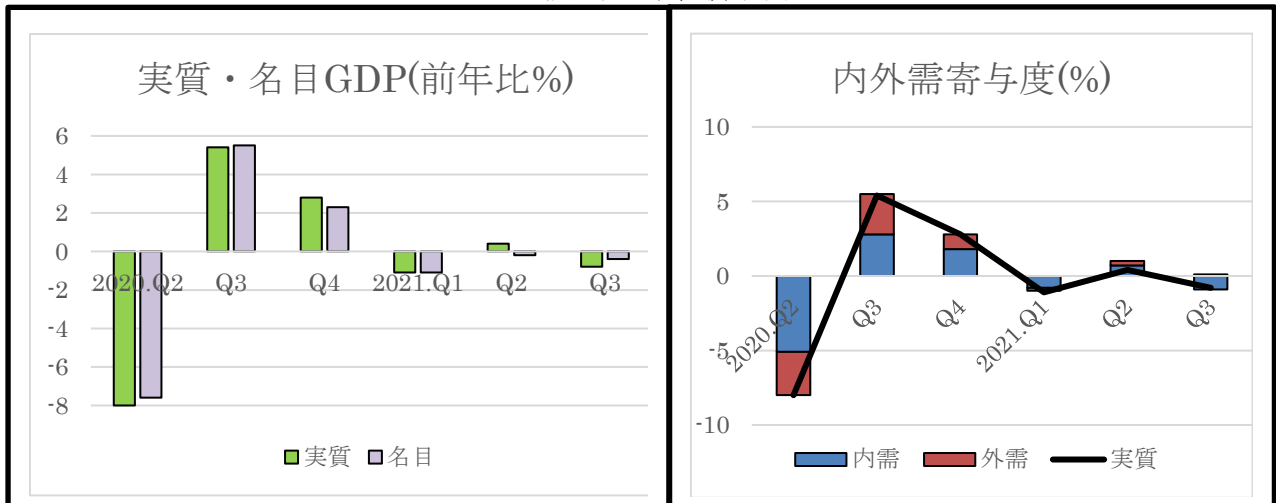
ナッジ政策は、幅広く展開されており公共政策の重要な手段として今日では位置している。ただし、最も重要な点は、ナッジ政策はあくまでも手段であり、望ましいと考える行動選択を如何なる価値観と議論に基づき設定するかにある。自由主義の下で行動の選択肢は数多く存在する。その中から地方議会が如何なる行動選択を合理的と考えるかの問題が本質となる。その設定の議論が民主的な妥当性を持たずに展開された場合、ナッジ政策は住民に対して形式的な自由主義の下で限定された合理性、すなわち将来の財政危機を提供する仕組みともなりかねない。限定された合理性とは、形式上多くの選択肢が提供されているように見えても、実質的にはごく限られた選択肢の中からは選べない環境を形成することを意味する。そうした実態は、政策自体を独善的な構図に陥らせる危険性がある点には、十分に留意すべきである。

(図 1) 中国経済動向



(資料) 日本銀行「企業物価指数」による作成。

(図 2) 日本経済動向



(資料) 中国国家統計局及び内閣府資料より作成。

中国経済の減速が明確となっている。2021年7-9月期の実質GDPは5%を割り込む4.9%となった。その主因は、恒大集団の経営不振による不動産市場の混乱と電力不足による第二次産業の低迷にあることは周知のとおりである。加えて、コロナの感染拡大問題も依然燻っており、冬に向けた経済環境は厳しさを増す方向にある。さらに、来年2月は冬季オリンピックを控えており、経済活動への統制は一段と強まる可能性が強く、中国経済がさらに下押しするリスクは少なくない。一方で日本経済の減速も明確となっている。内外需ともに大きく減速しており前年比でもマイナス傾向が続いている。世界的な半導体不足による自動車等主要産業の稼働率の低下、原油価格の高騰によるインフレ圧力の高まり、労働力のミスマッチによる流通業等の停滞等経済のサプライチェーンによる課題も深刻化している。先進国が冬に入る1-3月に向けてさらに世界経済の動きはスタグフレーションも含め留意が必要となる。

## 〈既刊テーマ一覧〉

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>
2021 No. 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>● デジタル化と政策参加</li> <li>● 非合理的な政策議論</li> <li>● 中国経済社会の現状</li> </ul>
2021 No. 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 行政評価の課題と進化</li> <li>● 財政基金と世代間問題</li> <li>● 日本経済社会の現状</li> <li>● 国際的動向や日本の政策を踏まえた地方自治体における地域経済活性化のためのブルーエコノミーの推進</li> </ul>
2021 No. 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 地方議会の財政議論と議決</li> <li>● 地方議会の議論</li> <li>● アジア経済社会の現状</li> <li>● プレミアム商品券電子化の推進：事例・利点・課題・対策</li> </ul>
2021 No. 7	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 基本構想・総合計画議論の質的進化</li> <li>● 議会議論の進化</li> <li>● インフレ圧力と日本</li> <li>● 自治体におけるゼロカーボンシティの推進方法</li> </ul>

### 政策研究 2021 No.8

2021年11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>