

変わる政策決定のかたち

—「民意」とは何か

松浦 正浩

東京大学公共政策大学院特任准教授

「民意」の現実

トップダウンの政策決定と「民意」

2009年8月30日の衆議院議員総選挙で民主党が勝利し、自民党からの政権交代の結果、「官僚支配」ではない「国民に選ばれた」政党による「政治主導」の政策決定が、政策決定のいろいろな場面で推し進められてきた。マスコミにセンセーショナルに取り上げられ話題となった内閣府行政刷新会議による事業仕分け、2009年度一次補正予算の執行停止、ハツ場ダムをはじめとする大型公共事業の見直しなどが、民意に支えられた政治主導の名の下にトップダウンで進められている。民主党政権発足時に打ち出された国家戦略室による予算編成のように、実現せず後退しているものもあるが、自民党時代から比較すると、トップダウンの政策決定への移行は明らかである。また、この現象は中央政府に限られたことではなく、大阪府や名古屋市のように一部の地方自治体

でも見られる。

最近の政党や首長によるトップダウンによる政策決定、意思決定の正統性は、従来、官僚機構が強みとしてきた専門性とそれに依拠した合理性よりも、むしろ選挙で議員や首長が選ばれたという事実が軸足が置かれているように見受けられる。そして、政権与党や首長は、自分が国民や都道府県民などの意見、すなわち「民意」の代弁者であることを、政策の決定と実現のために強調する。

「民意」の意味の曖昧さ

ここで「民意」とは何かをいま一度考える必要がある。辞書（大辞林）によれば「国民の意思、人民の意思」とあるが、次に「意思」とは何かを紐解くと「心の中に思い浮かべる、何かをしようという考え」だそうである。これを政策決定の文脈で解釈すると、「民意」とは、「国民や県民などある一定の範囲で括られる人々が、何らかの政策や社会像を実現してほしいという思い」とでも定義できるだろう。この思いを根拠に、政権与党や首長などがトップダウンの政策決定を正統化しようとする。

しかし、このような定義では、民意はいかようにも解釈できる。第一に、政策決定に関わるアクターをどのように画定するのかという点で疑問がある。全国民が誰一人異議なく共有する意思でなければ民意ではないと仮定したら、たとえ倫理に係る内容であったとしても、民意など存在し得ないだろう。しかし、きわ

まつうら まさひろ

1974年生。マサチューセッツ工科大学都市計画学科卒。Ph.D.。専攻は都市・地域計画。三菱総合研究所研究員、東京大学大学院特任講師を経て、現職。

著書に『実践!交渉学』（ちくま新書）、『コンセンサビルディング入門』（有斐閣・共訳）、『Localizing Public Dispute Resolution in Japan』（VDM-Verlag）など。

めて全数に近い（たとえば95%以上の）国民の同意が必要なのか、あるいは選挙で選ばれた代表者の過半数の同意で十分なのか、その要件には幅があり、どこまでを許容するのかは人によって解釈が異なる。あるいは、著名人がグループを組んで政治的主張をすることがあるが、彼らは国民の人気があるのだから彼らの主張は民意であるという解釈もあり得るわけではない。第二に、論点をどのように設定するかという点で利害関係が介入しうる（Stone 1988）。たとえば、消費税増税の議論において、税率についてのみ議論するのか、増税とその用途を一緒に議論するかによって、民意は変化するだろう。また、同じ論点であったとしても、その見せ方によって人々の賛成、反対の意思が変化することが指摘されている（Tversky and Kahneman 1981）。このようなフレーミングと意思の関係について、「民意」の用法には何の規定もない。

結論として、「民意」はきわめて漠然な意味合いで使われており、漠然であるからこそ、メディアを含むさまざまな政治アクターが喜んで使うレトリックの一つなのだろう。自分にとって最も都合のよい様式、つまり高い支持率を弾き出せるフレームで民意を表現し、それを根拠に自らが推す政策や言説の正統性を主張する。結局、「民意」など、聞こえはよいが、実際には政治活動のひとつの道具でしかないのかもしれない。

「民意」の理論的説明

「民意」という記号は政治の道具に過ぎない、と言いつつ切ってしまうのもよいのかもしれないが、それだけではレトリックの問題に終始してしまい、議論の深まりがない。「民意」以外にも、「生活重視」や「日本再生」など、レトリックとして使われる記号はたくさんある。むしろ、「民意」とは何なのかを、現実社会における利用実態から実証的に導くのではなく、「民意」から想起される理論に紐付けすることで以下、導いてみたい。

ここで暫定的に、民意を、数多く国民に共有されている「何か」と仮定したい。その「何か」に該当するようなものとして、以下の3つが考えられる。

- 1) 交渉取引の結果としての合意
- 2) 熟議の結果としての価値観
- 3) コミュニケーションの手段としての記号

現実の政治過程における「民意」の使われ方に着目すると、定義が曖昧なレトリックの道具としての意味しか見出せないが、現実とはいったん切り離して、理論的検討の側からアプローチすることで、「民意」の意味を新しい視点から再検証することができるのではないだろうか。以下、特に1)に注目しつつ、2)、3)についても論じていきたい。

交渉取引の結果としての合意＝民意

自由な個人と合意

交渉と合意形成に関連する理論から「民意」の解釈を試みれば、利害調整の結果として生成される合意として位置づけることになるだろう。その前提条件として、人間の行動は基本的に利己的なものであり、自らの効用の拡大する行動を常に選択するという仮定がある。いわゆるJohn Locke（1982）以来のリバタリアニズムに類する思想であり、自由な個人を前提とした上で、個人間の自発的な取引により任意の合意が成立し、その積み重ねによって市場を基本とした社会が形成され、個人の権利の保護など限られた役割において政府の機能がある。

このような状況で、異なる利害関心（interest）を有する個人が複数いたら、そこに交渉取引による価値生産の可能性があるために、協力関係が生まれる（Raiffa 1982）。たとえば、原始的な社会において、コメ農家と漁師は異なる利害関心を有する。前者は魚介類に高い価値を見出すだろうし、後者はコメに高い価値を見出す。よって、両者は物々交換により、より高い効用を得る。つまり個人の効用関数に含まれるパラメータが異なれば、その違いを利用して、交換取引により両者の効用を同時に高めるパレート改善が可能となるのである。交渉研究の文脈では、このような状況をしばしば「Win/Win」といい、相互利益の発生を協力の前提としている（Lax and Sebenius 1986）。

このような協力の前提に、複数の個人が異なる利害関心を有することが挙げられる。たとえば、人々が飢饉に苦しみ、何でもよから食糧を必要とする状況であれば、利害関心の相違がみられず、限られた資源の獲得競争が卓越する。あくまで、人々が異なる利害関心を持つ多様性があるからこそ相互協力が可能であるし、そこではじめて社会が生まれてくる。

「民意」と合意

自由な個人の自発的な交換取引の集合体（アソシエーション）として社会を位置づけるのであれば、そのような社会に存在する「民意」は、社会の構成員をパレート改善へと導く枠組みに対する支持を意味する。社会の構成員が2人だけであれば、交渉取引によって生成される自発的合意を民意と呼べよう。構成員の人数が増えたとしても、原則として、すべての構成員が参加する交渉により、誰にも利益がもたらされるような取引について合意されれば、その合意をもって民意とみなすことができる。交渉への参加の態様であるが、米国ニューイングランド地方のタウンミーティングのように直接参加の伝統がないわけではないが、現実には全国民はおろか全町民の直接参加でさえも困難で、さらに全員で交渉をするなど時間と費用の面で取引費用が大きすぎるがゆえに、エージェントとしての代議士を選挙で選び、交渉させる。

民意に基づく民主的な政策決定の根拠を、政治過程に対する全国民の無差別のアクセスに位置づけるのではなく、決定によって影響を受けるさまざまなステークホルダーが利害調整の過程に関与した結果としての合意に求めることもでき、これを松尾（2010）はステークホルダー・デモクラシーとして論じている。

交渉による民意の落としどころと参加

自由な個人の交渉取引の結果として民意を位置づける場合、客観的には民意を一意に定めることができない問題がある。ここで交渉学の視点が必要となるので簡単に説明したい（松浦 2010）。まず、交渉において、条件に同意するかどうかを判断する基

準としてBATNA（Best Alternative to a Negotiated Agreement）がある。BATNAは、目前の交渉を破談にしたと仮定し、目前の交渉相手と協力せずに、他の関係者との協力や独力で目的を実現する方法のなかでも最も期待効用の高い選択肢のことである。例えば、ある商品の売買交渉で、売り手は別の場所にいる買い手候補に最大2,000円でその商品を買ってもらえることがわかっていれば、その買い手に2,000円で売ることが、目前にいる交渉相手の買い手との交渉におけるBATNAとなる。同様に、買い手の立場では、他の売り手から3,000円で買えることが判っていれば、目前の交渉相手との交渉のBATNAは、他の売り手から3,000円で買うことである。このとき、両者のBATNAで囲まれた空間のことを合意可能領域と呼ぶ。売買価格が2,000円から3,000円の間で設定されれば、売り手も買い手も、それぞれのBATNAよりもよい条件なので合意するだろう。

しかし、合意可能領域の中でどこが社会的に正しい合意であるかについては、交渉の理論は正解を示してくれない。あくまで自由な個人の取引であるので、どこで合意するかについても当事者である個人の裁量に委ねられなければならない。よって、自分の取り分を多くしようとする政治的駆け引きが避けられない。先ほどの例であれば、売り手はより高く売ろうとするし、買い手はより安く買おうとする。たとえ複数の条件を交換取引することでパレート改善をねらったとしても、パレート最適となる解は複数存在し得るので、結局自らにとってよりよい条件で合意しようとする駆け引きはなくなる。

だからこそ、民意を交渉取引の結果と位置づけるのであれば、交渉に参加するための門戸が誰にも開かれていることが、政策決定において（本節の定義における）民意を重視する際の必要条件となる。交渉に合意可能領域が存在するということは、ある社会において受容されうる民意についても一定の幅があることを意味し、その幅の中でどこを民意として特定するかは、ステークホルダーあるいはその代表者が交渉に直接参加し、他のステークホルダーとの駆け引きとい

う経験を通じて納得できる条件を自己決定するしかない。その落としどころを、時の権力者や官僚などが独立的立場から裁定しようとしても、社会的厚生関数を一意に定めることの難しさはアローの不可能性定理 (Dunn 2004) で示されている通りであり、また現実社会でも、自らにとってよりよい裁定を求めてさまざまなステークホルダーが政治的圧力をかけることは想像に難くない。結局、交渉に何らかの形で参加させることで納得を求める以外にない。

民意の必要条件としての社会(国籍)を選ぶ自由

また、交渉の観点では、自分のBATNAよりも悪い条件の受諾を、社会の構成員が民意の名の下に強制されないことも必要条件である。自分のBATNAよりもよい条件が得られないなら、その社会から離脱して、よりよい合意に至れそうな社会へ移動するという選択肢も認められなければならない。Amartya Sen (1970) は個人の自由とパレート改善の同時存在の可能性を否定した「リベラル・パラドックス」を提示することで、これまで述べてきた自由な個人の交渉による民意の形成の可能性を一部否定していると考えられる。しかし、社会の他の構成員と共存できない人は他の社会に移動する自由があること前提とすれば、このパラドックスも解決できる。社会間移動は非現実的であるという批判はあるだろうが、現実には、企業も個人も、国境を越えて移転・移住することは決して珍しいことではなくなってきたのだから、社会間の移動は決して非現実的とは言いきれないのではないだろうか。

価値観・記号＝民意

共有された価値観としての民意

交渉による民意とは全く異なる観点として、公共的な価値観を民意と捉えることもできる。個人の効用最大化とは独立して規定される、社会の構成員として遵守すべき規範もこれに含まれる。たとえば、道端にゴミを捨ててはいけない、という言葉は民意であると言ってもよさそうである。そのような規範があるのも、

囚人のジレンマ的状况において、集合行為問題によりフリーライダーが横行し (Olson 1965)、結果として社会全体としては望ましくない均衡解へと導かれる流れを食い止める制度が必要だからであろう。

このような規範は社会における絶対的かつ構造的な制約であり、エージェントである国民の民意として位置づけることは相応しくないという考えもありうる。たとえば宗教も、個人の行動を規定するのだから一種の規範ととらえることができ、大多数の国民がある特定の宗教を信奉している国家、たとえばイスラム国家であれば、その宗教自体が民意であるという仮説も考えられなくはない。

ここで重要なポイントが、規範や価値観などの構造的要素と、国民などのエージェントとの間に再帰性 (reflexivity) が存在するかどうかである。宗教は、その信者などの意思によって再構築されることは基本的には想定していない。しかし、公共的な価値観はより柔軟なものであり、国民がさまざまな生活体験や議論を経ることで新たな価値観が形成され、それが国民を規範として拘束するというループ構造が存在するのではないか。この循環構造を Anthony Giddens (1984) は Structuration Theory として定式化した。

そのようなループの中で、新しい価値観を具体化する過程としての議論が、政治学などの文脈で「熟議 (deliberation)」として近年注目されている。前節で詳説した交渉の枠組みでは、個人の自由が尊重されるため、集合行為問題の解決を当事者自身で進めることは難しい。だからこそ、個人の利己的な関心にとらわれず、社会全体としての利益を考える議論が必要であるという議論が展開されている (Reich 1988; Fung and Wright 2003)。

同時に、規範や価値観の形成における政府やメディアの関わりについても注意が必要である。構造とエージェントの相互作用を促進するファシリテーターとして、政府やメディアが関わることは有益であろうが、一歩踏み込んで、これらの組織が利己的な関心に基づいて特定の規範や価値観の形成へと誘導

しようとしたときに、国民がその誘導に気づくことができる批判的システムが必要である。しかし現実には、たとえば地球環境問題は喫緊かつ将来世代に係る課題であるため価値観の恣意的誘導もある程度は必要という思想もあり、環境変化のスピードに民主的な熟議が追いつけるのかという不安も残る。

コミュニケーションのための記号としての民意

最後に簡単に、記号も一種の民意ととらえてみたい。記号はコミュニケーションを支える基盤であり、記号を構成する記号表現 (signifier) と記号内容 (signified) の関係について一定の共通認識があるからこそ、コミュニケーションが可能となるのである。このとき、新しい流行語は時代の民意を体現してはいないだろうか。例えば「ワーキング・ブア」や「婚活」などは、新しい記号表現であるだけでなく、これまで概念として存在しなかった新たな記号内容の登場と、その重要性に対する国民の意識を体現しているのではないだろうか。また、ピースマーク、チェ・ゲバラの肖像などのグラフィックデザインも何らかの民意を表現していないだろうか。たとえば、アメリカングラフィックアート協会は、2008年の大統領選挙の際、斬新なデザインを使って投票を勧奨する”Get Out the Vote”キャンペーンを実施したが、これもデザインによる民意の体現ではないだろうか。筆者は記号論の専門家ではないのであくまで仮説に過ぎないが、記号の中にも民意は潜んでいるのではないかと思われる。政治的レトリックとしての内閣支持率や選挙結果に民意を求めるのではなく、もっと身近な言葉やグラフィックデザインの中に民意を見出だそうとする、緩やかな研究があってもよいのではないだろうか。

さいごに

本稿では、「民意」が政治的レトリックとして消費されている現実を悲観したうえで、理論からアプローチすることで、自由な個人の交渉による合意のほか、熟議を通じて形成される価値観、そしてコミュニケーションの過程で生産される記号を、民意として位置づ

ける試みをおこなった。しかし、政策決定における民意の意味を考える上で、3つの選択肢のうちどれが正しいかを議論しても生産的ではない。むしろ、これらは重層的に並存するものであって、民意について語る者が、民意という用語を以って何を指示しているのかを明らかにするための枠組みとして参考にしていただきたい。■

《参考文献》

- Dunn, W. (2004). *Public Policy Analysis: An Introduction (3rd ed.)*, Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the theory of structuration*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Lax, D. and Sebenius, J. (1986). *The Manager as Negotiator: Bargaining for cooperation and competitive gain*. New York, NY: Free Press.
- Locke, J. (1982). *The Second Treatise of Government*. Wheeling, IL: Harlan Davidson.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public goods and the theory of groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Raiffa, H. (1982). *The Art and Science of Negotiation*. Cambridge, MA: Belknap Press.
- Reich, R. (1988). "Policy making in a democracy" In Reich, R. (ed.) *The Power of Public Ideas*. Cambridge, MA: Harvard Univ.; Fung, A. and Wright, E. O. (2003). *Deepening Democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. New York, NY: Verso.
- Sen, A. (1970). "The Impossibility of a Paretian Liberal". *Journal of Political Economy*, 78, pp. 152-157.
- Stone, D. (1988). *Policy Paradox: The art of political decision making*. New York, NY: W.W. Norton.
- Tversky, A. and Kahneman, D. (1981). "The framing of decisions and the psychology of choice" *Science*, 4481, pp. 453-458.
- 松浦正浩. (2010). 『実践! 交渉学: いかに合意形成を図るか』 筑摩書房.
- 松尾隆佑. (2010). 「ステーキホルダー・デモクラシーの可能性」『政策空間』2010年9月29日.