

フューチャー・デザイン —持続可能な財政運営に向けて—

衆議院調査局調査員

澄田 知子

(予算調査室)

■要旨■

新型コロナウイルス感染症によるパンデミックの発生時、財政政策は経済社会活動を維持する上で重要な役割を果たしたが、財政状況はかつてない水準にまで悪化した。危機が収束してきた今、将来のショックに備えるためにも財政余力を再構築し、財政の持続可能性を確保していく必要がある。日本では多くの国民が財政赤字を問題だと感じているものの、その解決のために社会保障の見直しや増税を受け入れるなど、現世代の利益を犠牲にして将来世代のための選択をすることは容易ではない。このような問題に対し、現在の意思決定に将来世代の視点を取り込むことによって解決しようとするアイデアが日本で生まれている。それが、フューチャー・デザインである。フューチャー・デザインは、財政に限らず、地球環境問題や資源エネルギー問題等、世代を超えて取り組むべき課題の解決に向けた革新的なアプローチである。

《構成》

- I 日本の財政状況と国民の意識
- II 将来世代の視点を取り込むフューチャー・デザイン
- III 岩手県矢巾町の取組
- IV 将来世代を考慮する様々なデザイン
おわりに

I 日本の財政状況と国民の意識

1 コロナ禍で悪化した財政状況

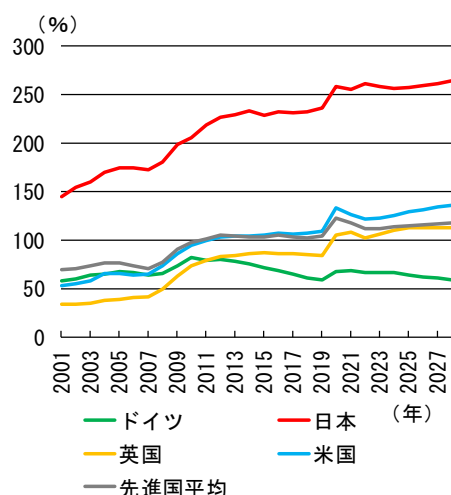
2019年末に中国で最初の症例が確認された新型コロナウイルス感染症は、2020年には世界で感染者が急増し、経済社会に甚大な影響をもたらした。この未曾有の危機を克服するため、各国は大幅な金融緩和策を実施するとともに、大規模な財政支援を行った。こうした支援策は、景気後退の深刻化や雇用喪失の拡大の回避に貢献した一方で、歳入の落ち込みとあいまって、財政赤字や債務残高をか

つてない水準にまで高めることとなった。

国際通貨基金（International Monetary Fund 以下「IMF」という。）によれば、2020年における財政赤字の対GDP比率は先進国平均で10.2%と、2019年の3.0%から大幅に悪化し、2009年の金融危機時（8.6%）をも上回った。また、先進国の政府債務残高のGDP比は、2020年の122.9%をピークに2023年にかけて減少するものの、その後の予測値は2028年にかけて再び上昇傾向となり、コロナ禍前と比較して高い水準にとどまる見通しとなっている（図表1）。

翻って日本の国・地方の基礎的財政収支（プライマリーバランス。以下「PB」という。）の対GDP比の動きを見ると、2013年度以降、当初予算における歳出改革や名目GDPの拡大、消費税率引上げ等の歳入増加により改善してきたが、新型コロナの感染拡大に伴う歳出増により、2020年度は▲9.1%程度と大幅

(図表 1) 政府債務残高対 GDP 比の推移



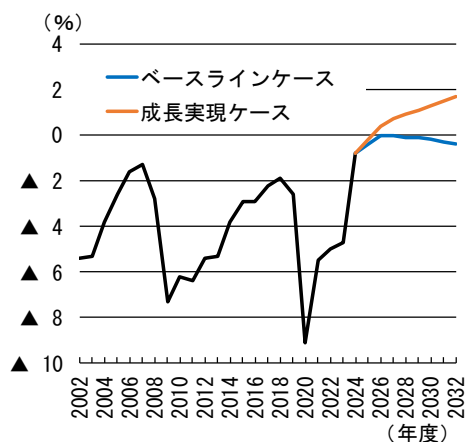
(出所) IMF Fiscal Monitor April 2023
(注) 日本及び米国は 2021 年以降、ドイツ及び英国は 2022 年以降見直し。

に悪化した。内閣府の「中長期の経済財政に関する試算」(2023 年 7 月 25 日公表)のベースラインケース¹によれば、今後、新型コロナや原油価格・物価高騰対策等を含む累次の経済対策に基づく歳出の執行がほぼ終わる 2024 年度には▲0.8%程度まで縮小し、2027 年度にかけてゼロ近傍まで改善するものの、その後は緩やかに悪化することが見込まれている(図表 2)。

また、国・地方の公債等残高対 GDP 比を見ると、リーマンショック時(2009 年度)に大きく上昇した後、2013 年度以降は国・地方の PB 対 GDP 比の改善と名目 GDP の増加に伴い上昇ペースが鈍化したが、新型コロナへの対応から再び大きく上昇し、2022 年度は 213.5%となった。国・地方の公債等残高対 GDP は、当面、名目 GDP の拡大等により低下が見込まれるものの、ベースラインケースによれば、2025 年度以降再び上昇し、2032 年

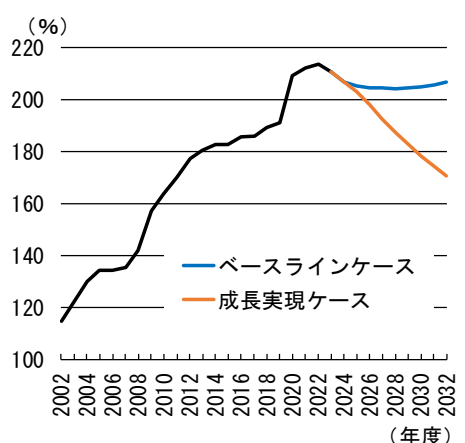
度時点で 206.6%と試算されている²(図表 3)。

(図表 2) 国・地方の PB 対 GDP 比



(出所) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(令和 5 年 7 月 25 日経済財政諮問会議提出)

(図表 3) 国・地方の公債等残高対 GDP 比



(出所) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(令和 5 年 7 月 25 日経済財政諮問会議提出)

2 各国で進む平時の財政政策への移行

新型コロナのパンデミック発生から 3 年を経過し、各国は財政政策を例外的措置から平

¹ 経済が足元の成長率並みで将来にわたって推移する姿を試算したケースで、具体的には、TFP(全要素生産性)上昇率を直近の景気循環(第 16 循環: 2012 年 10-12 月期~2020 年 4-6 月期)の平均である 0.5%程度、労働参加率(2022 年度 62.6%)が女性と高齢者を中心に一定程度上昇し 2032 年度 63.8%と想定。

² なお、この見直しには、「防災・減災、国土強靱化のための 5 か年加速化計画」(~2025 年度)及び「防衛力整備計画」は反映されているが、「こども未来戦略方針」に基づく少子化対策に係る追加的経費及び財源については織り込まれていない。また、復旧・復興対策及びGX対策の経費及び財源の金額を除いたベースで試算されている。

時へと移行しつつある。IMFの調査³によれば、2022年には金融政策・財政政策ともに引締めを行う国が約4分の3を占めた。

米国では、2022年8月、歳出規模を10年間の総額で約4,370億ドル(対GDP比1.9%)へと縮小する一方、歳入面では税制改革などにより約7,370億ドルを確保する「インフレ削減法⁴」が成立した。議会予算局(Congressional Budget Office 以下「CBO」という。)による同法の政府債務削減効果は10年間で2,380億ドルと見込まれている⁵。また、2023年6月には債務上限を引き上げる一方で歳出を削減することなどを含む「財政責任法⁶」が成立した。CBOは、同法により、10年間累計の財政赤字が従来予想に比べて1.5兆ドル圧縮されると試算している。

英国では、2022年9月、トラス内閣から「成長戦略」が公表されたが、財源の裏付けがなく予算責任庁(Office for Budget Responsibility 以下「OBR」という。)による経済財政見通しも示されなかったことが問題視され、公表直後から市場が混乱、トラス首相の辞任に至った。その後誕生したスナク新内閣は、同年11月、「成長戦略」の見直し及び追加的な財政再建策を示した新たな財政計画を公表した⁷。

ドイツでは、連邦基本法で、原則として財政収支均衡及び構造的財政収支対GDP比0.35%以内の債務上限規定を定めている。2020年度から2022年度までは、コロナ禍やロシアのウクライナ侵攻を受けたエネルギー高騰による経済への影響を和らげるためこの規定を停止していたが、2023年度から復活させている⁸。

日本は、2023年3月に終了したIMFの対日4条協議⁹において、財政バッファを再構築し債務の持続可能性を確保するために成長に配慮した財政健全化が必要であること、また、それはPBの赤字を減らし政府債務対GDP比を明確な下降軌道に乗せるための信頼性のある中期財政枠組みによって裏打ちされるべきであること、パンデミック関連の財政支援策を適時に縮小すべきであること等の指摘を受けた¹⁰。

「経済財政運営と改革の基本方針2023」(2023年6月16日閣議決定)では、歳出構造を平時に戻していく方向性が示されるとともに、新経済・財政再生計画等で定めた経済・財政一体改革に取り組むとされている¹¹。しかし、諸外国に比べると、コロナ禍で膨らんだ歳出の正常化が遅れており、防衛費や少子化対策による歳出の恒久的な増加や、物価高

³ IMF, *Fiscal Monitor*. April 2023

⁴ Inflation Reduction Act of 2022

⁵ 宮野慶太「インフレ削減法は、気候変動対策に軸足(米国)」JETRO『地域・分析レポート』(2022.10.6)

⁶ Fiscal Responsibility Act of 2023

⁷ スナク政権が改訂した現在の財政目標は、①予測期間の5年目までに政府(イングランド銀行を除く公的部門)純債務残高の対GDP比を低下させること(Fiscal mandate)、②同期間の財政赤字を対GDP比で3%未満にすること、③福祉支出が設定された上限を超えないこと、となっている。2023年3月に発表された2023年度(2023年4月～2024年3月)予算に対して、OBRは、①と②の目標は達成するが、③の福祉支出に関する目標は達成できない見込みと評価している。(篠原令子「英国財政への信認を支える予算責任局(OBR)」『IIMAコメンタリー』(2023.6.21))

⁸ 「ドイツ、24年予算の草案承認 新規借入れは憲法規定内に」『ロイター』(2023.7.6)

⁹ 国際通貨基金協定第4条の規定に基づき、IMFは加盟国との二者間協議を毎年行う。IMFの代表団が協議相手国を訪問し、経済や金融の情報を収集するとともに、その国の経済状況や経済政策について政府当局と協議する。

¹⁰ 「IMF理事会、2023年の対日4条協議を終了」『IMFプレスリリース NO.23/100』(2023.3.30)

¹¹ 「経済財政運営と改革の基本方針2018」(平成30年6月15日閣議決定)に盛り込まれた「新経済・財政再生計画」(第3章)及び「経済財政運営と改革の基本方針2021」(令和3年6月18日閣議決定)では、経済と財政の一体的な再生を目指し、2025年度の国・地方を合わせたPB黒字化と、債務残高対GDP比の安定的な引下げを目指す財政健全化目標が設定された。

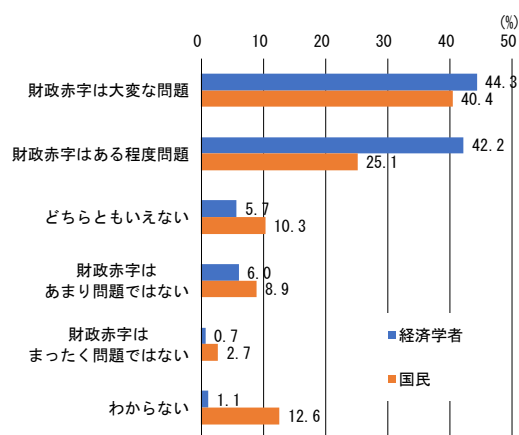
対策などの景気対策が今後も実施される可能性を踏まえると、歳出全体を抑制し財政赤字を縮小させるという財政政策の正常化は図られていないとの指摘もある¹²。

3 財政赤字に対する国民の認識

日本の政府債務残高対GDP比は諸外国と比較しても高水準にある。現時点で直ちに財政危機に陥ってしまうような兆候は見られないものの、多くの経済学者は、現在の税率と歳出傾向が継続するなら日本の財政政策は持続可能ではないとの分析結果に至っている¹³。

財政民主主義の下で財政の持続可能性の問題に取り組むためには、国民の間で財政に対する問題意識が共有されることが重要である。東京財団が2022年に実施した経済学者及び一般の国民を対象とするアンケート調査¹⁴によれば、財政赤字についての考え方は「大変な問題」との回答が国民では40.4%、経済学者では44.3%といずれも最も多く、「大変な問題」と「ある程度問題」を合わせた回答は、国民で65.5%、経済学者で86.5%に上っている。このことから、財政赤字は問題だということが、ある程度国民全体の共通認識になっているものと考えられる(図表4)。

(図表4) 財政赤字についての考え方



(出所) 東京財団『『経済学者及び国民全般を対象とした経済・財政についてのアンケート調査』結果』(2023.1.25)

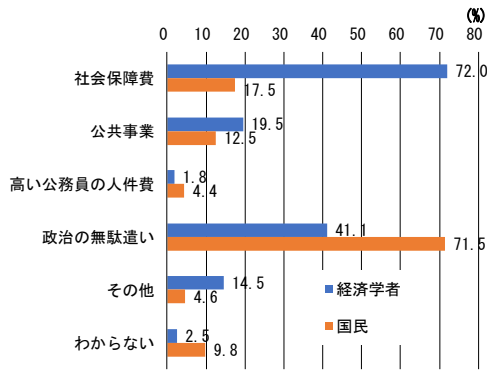
一方、財政赤字の原因や対応策としての消費税のイメージについては、国民と経済学者の間で認識に大きな差が生じている。財政赤字の原因について、経済学者は72.0%が「社会保障費」と回答しているのに対し、国民は71.5%が「政治の無駄遣い」と回答している(図表5)。国民には「社会保障費」が原因という認識が乏しく、回答は17.5%にとどまっている。

¹² 木内登英「骨太方針の原案：政府の曖昧な財政健全化姿勢と少子化対策の再検討」NRI『ナレッジ・インサイト・コラム』(2023.6.7)

¹³ 伊藤隆敏・星岳雄『日本経済論』東洋経済新報社(2023)225-230頁。例えば、財政の持続可能性に必要とされる税率は、金利と成長率の差が2%の場合、約42%とする研究(Doi Takero, Takeo Hoshi, and Tatsuyoshi Okimoto “Japanese Government Debt and Sustainability of Fiscal Policy,” *Journal of the Japanese and International Economies* 25(4) (2011), pp. 414-433)や、2100年までに政府債務の対GDP比を2000年の水準に引き下げるには、約44%の税率が必要とする研究(Bamba, Mark, and David E. Weinstein “The Crisis That Wasn’t: How Japan Has Avoided a Bond Market Panic,” Takeo Hoshi, and Phillip Y. Lipsy, eds., *The Political Economy of the Abe Government and Abenomics Reforms*, Cambridge University Press, 2021, pp. 239-268)などが紹介されている。なお、2023年の国民負担率(税+社会保障負担)の対GDP比の見通しは34.5%となっている(財務省「国民負担率の推移」<<https://www.mof.go.jp/policy/budget/topics/futanritsu/sy202302a.pdf>> (2023.8.30 閲覧))。

¹⁴ 加藤創太「財政問題について経済学者と国民の意識はどう乖離するのか『経済学者及び国民全般を対象とした経済・財政についてのアンケート調査』の紹介」東京財団政策研究所(2023.5.15)<<https://www.tkfd.or.jp/research/detail.php?id=4263>> (2023.8.15 閲覧)

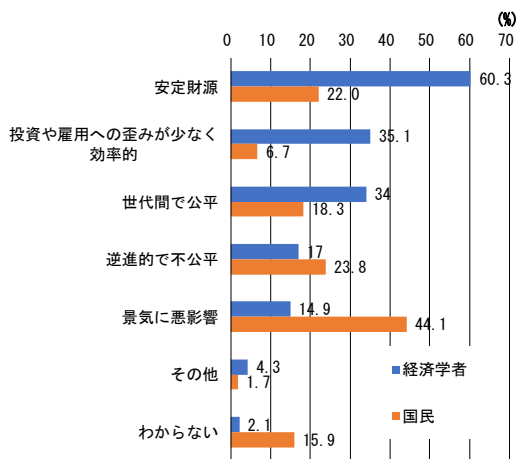
(図表5) 財政赤字の原因(複数回答)



(出所) 東京財団『『経済学者及び国民全般を対象とした経済・財政についてのアンケート調査』結果』(2023. 1. 25)

また、消費税のイメージについて、経済学者は「安定財源」(60.3%)、「投資や雇用への歪みが少なく効率的」(35.1%)と肯定的な意見が多いが、国民は「景気に悪影響」(44.1%)、「逆進的で不公平」(23.8%)と否定的な意見が多く、財源確保のための消費税増税は容易ではないことが推察される(図表6)¹⁵。

(図表6) 消費税に対するイメージ(複数回答)



(出所) 東京財団『『経済学者及び国民全般を対象とした経済・財政についてのアンケート調査』結果』(2023. 1. 25)

こうした結果を見ると、将来の財政の持続可能性のために、社会保障の見直しや消費税増税といった現世代の利益を犠牲にする政策を実現することは難しいように思われる。

4 世代間の公平性

内閣府の「平成13年度年次経済財政報告」では、財政状況を評価する上で、PBや債務残高対GDP比等の計数に加え、各世代における受益と負担のバランスも重要であるとして、世代会計¹⁶の手法を用いて各世代の生涯の受益と負担についての推計を行っている。この推計によれば、60歳以上世代(1939年以前生まれ)が生涯を通じて5,700万円の受益超過となるのに対し、20歳代世代(70~79年生まれ)は1,300万円の負担超過、将来世代(80年以降の生まれ)は4,200万円の負担超過となっている。このことは、「現在の受益水準を維持しつつ、長期的な財政均衡を実現するためには、将来世代に、現在の税制や社会保障制度などにおける負担以上に、さらに重い負担(税率や社会保険料率の引上げなど)を課す必要があることを意味している」とされている¹⁷。

世代会計は前提条件等によって推計結果が異なるため、幅を持って見る必要があるものの、2020年生まれを0歳とした最近の研究では、現在の歳入歳出構造が維持される場合の生涯純負担率¹⁸は、0歳世代(2020年生まれ)では25.8%、その親に相当する30歳世代(1990年生まれ)では16.7%、さらにその親に相当する60歳世代(1960年生まれ)では

¹⁵ 消費税について、経済学者と一般国民の間で認識に差が見られることは、梅田政徳・川本琢磨・堀雅博『『日本経済と経済政策に係る国民一般及び専門家の認識と背景に関する調査』について』(内閣府経済社会総合研究所『経済分析』第197号(2018))でも言及されている。

¹⁶ 世代ごとに財政制度全体からの受益と負担の状況を見るためコトリコフ(L. Kotlikoff)らによって提案された手法。時間の経過に沿って、政府からの受益と負担を世代間に分解し、平均的な生活を営むと仮定した個人の生涯を通じた純受益または純負担の割引現在価値を世代別に推計するもの。(金森久雄・荒憲治郎・森口親司編『経済学辞典(第5版)』有斐閣(2013. 12. 20)728頁)

¹⁷ 内閣府「平成13年度年次経済財政報告」(2001. 12. 4)166-181頁

¹⁸ 生涯純負担額を生涯所得で割ったもの。

12.2%であるのに対し、将来世代（2020年時点で未出生）では93.0%と、生涯を通じて稼得する所得の9割に相当する負担を抱えて生まれてくるとの推計もある¹⁹。

このような過度な負担を将来世代に残さないためには、財政健全化に取り組むことが有効であり、かつそのペースも重要である。例えば、財政健全化を実行するのが2050年まで遅れた場合、健全化に必要な消費税率は41%にまで拡大し、そのほとんどが将来世代の負担となるため、将来世代の生涯純負担率は現状維持とほとんど変わらなくなってしまうとの試算²⁰や、PBの改善を1年遅らせた場合、その分債務残高が増えることにより、追加的に約1.0~1.2兆円のコストが発生するとの試算²¹もある。

少子高齢化が進み、かつてのような高成長の実現が困難な現在の日本では、積み上がった債務が自然に解消することは期待できない。どのような政策を実現するにもコストは必要であり、今後そのコストを誰が負担するかについて、現世代には将来世代への影響を考慮に入れた意思決定を行うことが求められている。

II 将来世代の視点を取り込むフューチャー・デザイン

将来世代が安定した経済財政環境を得るためには現世代が現状より多くの負担を行って財政を健全化していく必要がある。しかし、現世代はそれによって得られるものが何もの

い。将来世代は現在の意思決定に参加して自らの利益を主張することができないため、現世代の利益を優先した選択がなされる傾向は避け難く、将来世代の利益を守り、財政の持続可能性を重視した政策を進めることは容易ではない。

こうした問題に対し、将来世代の視点を現在の意思決定に取り込むことによって解決しようとする日本発のアイデアが、フューチャー・デザインである。フューチャー・デザインは、「一言で言えば、人々が将来可能性を發揮できる社会の仕組みのデザインと、その実践」とされる²²。本章では、フューチャー・デザインの概念を、その始まりから^{たど}ってみたい。

1 フューチャー・デザインの誕生

フューチャー・デザイン誕生の契機となったのは、2012年の3月、当時大阪大学に在籍していた西條辰義教授が、マサチューセッツ大学で行われたセミナー後の夕食会に出席していた際のやりとりである。西條教授が、現在の意思決定が将来世代に多大な影響を及ぼすような問題について、現世代の中に将来世代のこののみを考える集団を構築し、その集団と交渉するような枠組みを考えたらどうかというアイデアを提案したところ、参加者から、アメリカのイロコイ・インディアン²³は、そのような考え方を既に実行しているとの話が出た。イロコイの憲法「偉大な結束法」には、「全ての人々、つまり、現世代ばかりでは

¹⁹ 島澤論『教養としての財政』株式会社ウェッジ(2023.5.19)57頁

²⁰ 徳田秀信・風間春香「国民負担の世代間格差と税・社会保障改革～世代会計による財政政策の影響シミュレーション～」みずほ総合研究所『みずほ総研論集 2012年1号』(2012.6.19)42頁

²¹ 財政制度等審議会財政制度分科会(平成30年4月6日開催)資料2「我が国の財政に関する長期推計(改訂版)」(2018.4.6)5頁

²² 西條辰義編著『フューチャー・デザインと哲学』勁草書房(2021)3頁

²³ 北アメリカ東部、現在のニューヨーク州周辺の森林地帯に住んでいた先住民。現在もアメリカ合衆国からカナダにかけて居住している。このうちモホーク族等6部族が「イロコイ連邦(Iroquois Confederacy)」と呼ばれる部族連合国家を形成していたことで知られている。

なく将来世代を含む世代を念頭に置き、彼らの幸福を熟慮せよ」と書かれており、彼らは重要な決定をする際、7世代後の人のことを考えて意思決定をしたというのである。

西條教授は、イロコイの話も踏まえ、将来世代をどのように導入するかをテーマとして、様々な専門領域の研究者と共に、大阪大学環境イノベーションデザインセンターに「七世代研究会」を発足させた。研究会では、エネルギー、水、森林、イノベーション、財政赤字など、様々な問題について、将来世代をどのように導入すればよいか、導入すればどのように変わるのかについて議論が行われた。

その後、国・地方自治体・企業などに「将来省」や「将来課」など、将来世代になりきる「仮想将来世代」の集団を作り、他の部署が彼らと交渉することで将来をデザインする仕組みを立ち上げるというアイデアが生まれた²⁴。ワークショップの名称は「七世代研究会」から「将来省プロジェクト」となった。さらに、このプロジェクトの目的は、社会の中に特定の部局を作ることではなく、「将来世代を考慮に入れ、様々な変化からレジリエントな（復元力のある、耐性のある）制度、構造的に安定的な制度そのもののデザイン」であるとの認識に至り、「フューチャー・デザイン」が誕生した²⁵。

2 将来失敗の原因

そもそも、なぜ人々は将来世代に負担をかけてしまう「将来失敗」を起こし続けてきたのだろうか。西條教授は、ヒトの性質と社会の仕組みの双方からアプローチする。

西條教授によれば、神経科学者のロバート・

サポルスキーは、ヒトの特性について、相対性（私たちの五感は絶対量ではなくその変化に反応する）、近視性（目の前のおいしいものを我慢できずに食べてしまう）、社会性（複数の人々が連携を取り、他の動物をも制覇する）という三つを挙げている。また、少し遠い将来については、同じく神経科学者のターリ・シャーロットが、楽観性を挙げている。これらを踏まえ、西條教授は、ヒトは本質的に過去の嫌なことを忘れて今の快樂を求め、将来を楽観的に考えるように進化している可能性があるとしている²⁶。

また、西條教授は、こうしたヒトの四つの特性を色濃く反映した制度が、民主制と市場だという²⁷。民主制は、現在生きている人々の利益を実現する仕組みであり、将来世代を取り込む仕組みではない。政治家には任期に限りがあり、短期的合理性を求める有権者を前提とすれば、将来世代に目を向けるのは容易ではないだろう。市場もまた、人々の目の前の欲望を実現する優秀な仕組みであるが、将来世代を考慮に入れて資源を配分する仕組みではない。残念ながら、将来世代は現在の民主制でも市場でも、その意思を表明することはできない。こうした社会の仕組みが、ヒトの近視性や楽観性といった特性をますます強化してきたのではないか。そこで西條教授は、この社会の仕組みを、将来世代の意思や利益が反映される仕組みにデザインし直す必要があると考えた。

3 ドメイン投票法

将来世代の利益を現在の民主制に取り込もうとする研究は、フューチャー・デザイン以

²⁴ 尾崎雅彦・上須道徳「将来省のデザイン」西條辰義編著『フューチャー・デザイン 七世代先を見据えた社会』勁草書房（2015）27-40頁

²⁵ 西條・同上 i-v頁

²⁶ 西條（2021）22頁

²⁷ 西條・同上 23頁、西條辰義「フューチャー・デザインとは何か？」『中央公論』（2019.10）130-135頁

前にもあった。その一つ、「ドメイン投票法」は、1986年、アメリカの人口学者であるポール・ドメインが提案したもので、選挙権年齢未満の子供にも選挙権を付与し、その選挙権を子供の親が行使するという投票方法である²⁸。親が子どもに代わって政策的な判断を表明することにより、長期的な政策の影響を受けやすい将来世代の意思が、政策決定に反映されやすくなるという効果が期待される²⁹。ドイツやハンガリーでは、実現はしなかったものの、若者の政治的発言権を確保する方法の一つとして、ドメイン投票法を導入してはどうかとの議論があった³⁰。

ドメイン投票の実例はないが、研究室での検証は行われている。その結果によれば、ドメイン投票は、二つの経路を通じて将来世代の利益を反映する効果が減退するとされている。一つは、将来世代の投票権を得た人が必ずしも将来世代のために投票しないという経路、もう一つは、将来世代の投票権を得られない人の中に、通常の投票では将来世代のために投じていた票を、ドメイン投票では自己のために投じるようになる人が出てくるという経路である³¹。

ドメイン投票は、若い世代の政治的関心を高め投票率を上げたり、有権者に占める若年層の割合を高めたりする効果が期待できる。しかし、研究室での検証結果からは、その導入のみでは、将来世代の利益を反映する仕組

みとしては十分な効果が上がらないことが示唆される。

4 将来可能性

フューチャー・デザインにおけるキーワードが「将来可能性」である。フューチャー・デザインでは、「たとえ現在の利得が減るとしても、将来世代を豊かにするのなら、この意思決定・行動、更にはそのように考えることそのものがヒトをより幸せにするという性質」を「将来可能性 (futurability)」と定義し、この「将来可能性」が私たちに既に備わっていると考える。例えば、食料が十分でないときに、親が自分の食べ物を減らして子どもに与えることで、親が幸せを感じるということは、文化、時代、場所を超えて普遍的に見られる。これを、血縁関係のない将来の人々にまで広げて考えようとするのである。

しかし、もし私たちに「将来可能性」が元々備わっているならば、今日直面するような世代間対立の問題は生じないはずではないのか。フューチャー・デザインではその理由を、現在私たちが生きている社会が私たちの「将来可能性」を抑圧するような社会だからではないかと考える。「将来可能性」はそれが発揮されるような社会の仕組みの下でしか発揮されない。つまり、フューチャー・デザインは、これまで、市場や民主制の下で発現できなかった「将来可能性」を発現できる「社会の仕

²⁸ このほか、井堀利宏・土居丈朗は『日本政治の経済分析』(1998) 木鐸社)において、「年齢別選挙区」を提唱している。年齢別選挙区とは、選挙区を地域でなく、有権者の人口構成比に応じて世代ごとに議席数を配分した上で、各々の世代の代表を選出する制度をいう。世代の分割方法はいくつかのケースが考えられるものの、例えば、20~30代の「青年区」、40~50代の「中年区」、60代以上の「老年区」の3つの世代に分割する。また、竹内幹は、『年齢別選挙区』で子どもの声を政治に生かせドメイン投票より現実的。若さに応じて議席配分を(日経ビジネス ON LINE (2011.6.6))において「余命投票方式+年齢別選挙区」を提唱した。「余命投票方式+年齢別選挙区」は、井堀・土居(1998)の拡張であり、世代ごとの議席数を余命に応じて配分する方式をいう。例えば、寿命が100歳の場合、青年区に属する30歳の余命は70年、中年区に属する50歳の余命は50年、老年区に属する70歳の余命は30年である。

²⁹ 青木玲子「次世代へのコミットメントに国民的合意を—世代間資源配分の公平を目指す選挙制度の改革—」NIRA『モノグラフシリーズNo. 33』(2011.8) 5頁

³⁰ 藤原佑記「世代間における『1票の格差』」国立国会図書館調査及び立法考査局『青少年をめぐる課題 総合調査報告書』(2020.3) 33-49頁

³¹ 西條辰義「フューチャー・デザイン」一橋大学経済研究所編『経済研究』岩波書店(2017.1.25) 33-45頁

組み」をデザインし、「人々の考え方」に働きかけることにより、世代間で利害が対立する問題の解決を目指すのである。

5 将来世代の視点の制度化

(1) 仮想将来世代

「将来可能性」を発現させる具体的な方法の一つが、「仮想将来世代」という仕掛けである。(後述するような)フューチャー・デザインを実践している地方自治体で市民参加のワークショップが行われる際には、「50年後の〇〇市」や「100年後の〇〇町」などが将来世代として想定されている。将来世代になりきったワークショップ参加者が、想像力を働かせて「将来世代がいかなる状況に置かれているか」「その解決のために現世代に何が必要か」などを語り合う。

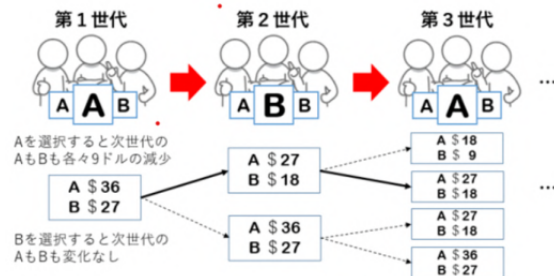
このような「仮想将来世代」の仕掛けを用いたワークショップは、具体的な施策を考えるための話し合いの手法として効果を上げているだけでなく、参加者が自主的に勉強会を開いたり、フューチャー・デザインを行う市民団体を立ち上げるなどの波及効果を生んでいる³²。また、参加者が、現世代と将来世代の双方の視点を俯瞰する視点を獲得し、ワークショップ終了後もそのような視点を持ち続けているといった効果も示されている³³。

(2) 世代間持続可能性ジレンマゲーム

「仮想将来世代」導入の効果を測るため開発されたのが、世代間持続可能性ジレンマゲ

ームである。ここでは、3人1組のグループで意思決定をしてもらおう³⁴。各グループは、Aを選ぶと36ドル、Bを選ぶと27ドルを実験者からもらい、3人で分けることができる。ただし、Aを選ぶと、次のグループ(次世代)ではAの選択肢もBの選択肢も9ドルずつ減り、Bを選ぶと次のグループのAもBも前の世代と同額がもらえるという条件をつける(Bが持続可能な選択肢)。これを何世代も繰り返すという実験である(図表7)。

(図表7) 世代間持続可能性ジレンマゲーム



(出所) 愛媛県西条市「フューチャーデザイン・ワークショップ開催報告」(2020)

ア 高知工科大学における実験

実験はまず、高知工科大学の学生210名で行われた。仮想将来世代のいない通常の状態では、持続可能な選択肢であるBの選択率は28%だった。同じ実験で、3人の中に1人だけ次のグループ(世代)以降の人々を代表して、残りの2人と交渉するという仮想将来世代の仕組みを導入した。すると、Bの選択率が60%へと倍増した。

実験終了後、自他の利得バランスに対する選好を表す社会的価値志向性³⁵に関するアン

³² 京都府宇治市では、地域コミュニティの課題に対して「地域コミュニティ推進検討委員会」を設置し、京都文教大学とも連携し研究を行ってきた。フューチャー・デザインを学ぶ講座や、フューチャー・デザインを活用したワークショップ等を実施したところ、参加者の多くから活動継続の希望が上がり、市民有志による「フューチャー・デザイン宇治」が発足した。

³³ Keishiro Hara et al., “Effects of experiencing the role of imaginary future generations in decision-making: a case study of participatory deliberation in a Japanese town” *Sustainability Science*, 16(2021), pp.1001-1016. Yoshinori Nakagawa, and Tatsuyoshi Saijo, “Future Design as a Metacognitive Intervention for Presentism,” *Sustainability*, 2020, 12(16), 6467.

³⁴ Yoshio Kamiyo et al., “Negotiating with the future: Incorporating imaginary future generations into negotiations.” *Sustainability Science*, 12(2017), pp.409-420.

³⁵ 社会的価値志向性は自己と他者への利得分配に対する選好として定義される。ここでは自分と架空の相手のポイントを見

ケートがとられた。このアンケート結果により、被験者を、平等者、利得最大者、差最大者、それ以外に分類した。全ての被験者のうち、平等者は78%であった。仮想将来世代なしの場合、3人とも平等者であるときのみ、Bが選択されていた。このとき、Aを選んだ被験者のうち平等者の割合は76%であった。仮想将来世代ありの場合、Aを選んだ組の平等者は79%、Bを選んだ組の平等者は73%で、その割合に大きな差はなかった。つまり、個人が平等者であるか否かにかかわらず、3人のうち1人が仮想将来世代という役割を担って討議することにより、その人の行動が変化し、更に周囲の決定に影響を与えていることが分かったのである。

イ イロコイ・メカニズム

研究室の実験結果では仮想将来世代導入の効果が確認されたが、現実の社会では、歴史や文化的背景、経済発展の度合いなどによって仮想将来世代の効果が異なるかもしれない。そこで行われたのがバングラデシュの都市部（ダッカ）と農村部（ボグラ）におけるフィールド実験である³⁶。この実験では、農村部では仮想将来世代がいるグループの方がBの選択率がやや高かったものの、都市部では仮想将来世代の有無がBの選択率にほとんど影響を与えていないことが明らかになった（図表8）。

（図表8）都市部と農村部の比較

	都市部		農村部	
	仮想将来世代なし	仮想将来世代あり	仮想将来世代なし	仮想将来世代あり
A	71%	69%	26%	14%
B	29%	31%	74%	86%

（出所）Shahrier et al. (2017)より筆者作成

この結果を受け、ダッカのような都市でも機能する仕組みについての議論が始まった。そして、イロコイのアイデアに倣って、①グループの3人全員が次の世代のメンバーであると想定し、そこから現世代に選んでほしい選択肢を討議して決める、②3人が現世代に戻り、現世代として選ぶべき選択肢について討議して決める、①と②の選択が同じなら終了、異なる場合、③無記名投票をし、多数決で選択肢を決定する、という「イロコイ・メカニズム」が開発された。

ダッカでイロコイ・メカニズムを用いたところ、Bの選択率が①では100%、②では77%となった。③の投票の結果、最終的なBの選択率は81%となった。

ウ アカウンタビリティ・メカニズム

仮想将来世代ではなく、意思決定の理由を将来世代に残すという手法を用いるアカウンタビリティ・メカニズムも、その有効性が確認されている³⁷。ネパールの都市域（カトマンズ）で行われた一般人を対象としたフィールド実験では、これまでの実験と同様に3人で意思決定をする際、意思決定の理由及びアドバイスを次世代に残すこととした。この実験

で、下の図のようなAからCの3つの選択肢から選んでもらった。Aは他と比べて自分と相手の差が最大になる選択肢、Bは他と比べて自分と相手のポイントの和が最大になり、かつその差が最小になる選択肢、Cは他と比べて自分のポイントが最大になる選択肢である。このような問いを、ポイントを変えて9問回答してもらい、9問中6問以上Aを選んだ参加者を差最大者、Bを平等者、Cを利得最大者とした。

	A	B	C
あなたが得るポイント	500	500	550
相手が得るポイント	100	500	300

³⁶ Shibly Shahrier et al., “Intergenerational sustainability dilemma and the degree of capitalism in societies: a field experiment” *Sustainability Science*, 12(2017), pp. 957-967.

³⁷ Raja Rajendra Timilsina et al., “Accountability as a resolution for intergenerational sustainability dilemma” *Kochi University of Technology Social Design Engineering Series*, (April 2019), pp.1-37.

では、仮想将来世代がない場合でもBの選択率が64%とかなり高かったが、アカウントビリティ・メカニズムを導入することにより、Bの選択率が85%へと更に高まった(図表9)。

(図表9) ネパールの都市域における結果

	仮想将来世代 なし	仮想将来世代 あり	アカウントビリティ ・メカニズム
A	36%	30%	15%
B	64%	70%	85%

(出所) Timilsina et al. (2019)より筆者作成

Ⅲ 岩手県矢巾町の取組

西條教授を中心とした研究者グループによるフューチャー・デザインの概念の構築、実験や検証とは別に、将来世代の視点を取り入れた意思決定の実践を独自に始めていた日本の地方自治体がある。

岩手県矢巾町^{やばちょう}は、盛岡市の南に隣接する人口約2万8,000人の町である。同町は、2012年の水道事業に関するワークショップをきっかけに、日本で最も早くフューチャー・デザインを取り入れた自治体とされ、その取組は、*Foreign Affairs*³⁸ や *Washington Post*³⁹ などの海外メディアでも紹介されている。

1 水道事業をきっかけとしたフューチャー・デザインの実践⁴⁰

矢巾町では1966年に水道の供給が始まったが、施設の老朽化により大量更新の必要性が次第に高まっていた。2006年、同町は、老

朽化施設の更新や、多様化・高度化する使用者ニーズへの対応等の課題に取り組むため「やはば水道ビジョン(水道事業基本計画)」を策定した。しかし、住民にとって水道はあって当たり前のもので、施設の耐震化や更新といった事業の効果も、料金改定の必要性も、理解されにくい状況にあった。こうした中、同町は、水道事業に関する課題の認識を住民と共有し住民の理解と協力を得るため、様々な住民参加の手法を取り入れ、丁寧な合意形成を目指してきた。

矢巾町では利用者の意識を把握するに当たり、従来のアンケートではなく、職員が駅やショッピングセンターなどに出向いて直接聴取を行うアウトリーチ手法⁴¹を採用した。2008年、1,000人に対して聴取が行われ、うち954人から回答を得た。質問は、「①現在、矢巾町水道事業で最も重要だと思うことは何ですか」「②将来、矢巾町水道事業が最も重点的に取り組むべきだと思うことは何ですか」の2問であった。集計の結果からは、「水道料金の値下げを主張する一方で水道の安全性やおいしさについても求める」という構図が明らかになった。他方で、「矢巾町水道事業パブリック・コメント手続実施要項」を制定し、水道事業に関する基本的な計画の策定や重大な変更に際しては事前にパブリック・コメントにかけるというルールを明確化した。計画が決定される前の段階で、全ての町民に計画案を公開し意見を受け付けるという、透明性の確保を重視したものである。

³⁸ William MacAskill “The Beginning of History” *Foreign Affairs* September/October 2022.

³⁹ William MacAskill, Tyler John “Want politics to be better? Focus on future generations.” *Washington Post* (September 16, 2022)

⁴⁰ 本節は、主に次の文献を参考にしている。吉岡律司「矢巾町におけるフューチャーデザイン」『学術の動向』Volume23 Number6 (2018.6)、岩手県矢巾町「重層的な住民参加の仕組みを基本に水道事業経営戦略を策定・推進」市町村アカデミー『アカデミア』Vo.124 平成30年冬号(2019.1)40-45頁、樫田秀樹「次世代に安心な水を一住民参画の『水道サポーター』」『生活と自治』2019年7月号(2019.7)17-21頁。

⁴¹ アウトリーチ手法には、①住民が意向表明する機会を拡充する、②多様な行政需要を網羅的に把握する、③サイレントマジョリティの意見を把握する、④ステークホルダーの意見を把握する、⑤積極的な関与を望む住民を発掘する、といったねらいがあるとされる。(岩手県矢巾町・同上)

2009年には水道サポーター制度を導入した。公募によって集まった町民7人が毎月1回程度ワークショップを開催して、水道事業について学ぶとともに、意見交換をしながら水道使用者としての率直な声を行政に届ける仕組みである⁴²。水道サポーターの参加した初回のワークショップにおいて、アウトリーチと同じ要領で自由に意見聴取したところ、アウトリーチの対象の町民と同様、値下げと同時に水道の安全性やおいしさについても求めるニーズがあることが分かった。その後、浄水場の見学、水道水と市販の水を飲み比べる利き水といった体験型のワークショップ、水道の安全安心をどのように維持するか、許容できるリスクはどの程度かといった議論が、各種の資料を用いながら行われた。回数を重ねる度に、水道サポーターが水道について理解を深め、水道事業が取り組むべき課題として「安全性」と「老朽管管理」が大半を占めるようになっていった。

このような過程で議論を進めていった結果たどり着いたのが、フューチャー・デザインの原型ともいえるべき手法であった。2012年、水道サポーターによるワークショップにおいて、将来世代の状況を踏まえての討議を行ったところ、初めて住民自ら料金値上げの提案がなされたのである。ただしこの時点では、まだ現世代の視点から値上げの許容額を示したものであり、町内全域の将来の老朽管更新に対応するために十分な提案とはなっていなかった⁴³。

なお、2014年には、無作為抽出で選ばれた

町民による水道事業ワークショップも開催されている。ドイツ発祥のプラーヌクスツェレ(Planungszelle)⁴⁴と呼ばれる市民討議方式で、特定の主張を持つ人が集まりがちになるという公募方式の欠点を克服するものとされる。矢巾町では、世代ごとに無作為に抽出した500人に案内状を送付し、先着50人を受け付けることとしたところ、発送後2日で定員に達した。ワークショップは、フリートーク、水道事業のリスクに関する説明、解決策についての討議等、計5回行われた。その結果、参加した55人のうち54人が水道事業の置かれている環境について「知ることができた」「なんとなく知ることができた」と回答し、「計画的な更新を進めてほしい」「水道料金の値上げはやむを得ない」等の意見が出された。

その後2016年3月、2015年の総合戦略策定時に行ったフューチャー・デザインによるワークショップ(後述)の経験を活かして、仮想将来世代を取り入れたワークショップが行われた。すると、「100年後の世代にもおいしい水を」との視点から、一人のサポーターによって水道料金の値上げが提案され、その場にいたサポーター全員がこれに賛成した。このことは、水道料金値上げの方向性を決定付けた。矢巾町は2017年度から水道料金の値上げに踏み切った。

2 町の総合戦略策定に当たったフューチャー・デザインの本格導入⁴⁵

水道事業におけるフューチャー・デザイン

⁴² その後、水道サポーターは着実に増加し、2023年度は39人が登録している。水道サポーターは、必ずしもフューチャー・デザインを専門的に行っているわけではないが、水道の計画作成や見直しに当たって、有志が議論に参加している。

⁴³ 将来世代のことを考慮しているものの、現世代の利益が優先されている。将来世代の視点に立つフューチャー・デザインに対して、このように現世代の視点に立つて将来像を描くことをプレゼントデザインと呼ぶ。

⁴⁴ 1970年代にドイツで考案された住民参加手法で、①話し合いへの参加者を無作為抽出で選ぶ、②参加者に謝礼を支払う、③1グループ5人(通常5グループ25人で行う)に分けて参加者だけで話し合いを行い、全体で投票を行う、④各話し合いの前に現状や課題などの情報提供を行う、⑤まとまった結果を市民答申として公表する、という特徴がある。

⁴⁵ 本節は、主に次の文献を参考にしている。吉岡律司・原圭史郎『「未来」の社会を創造する四〇年後の住民と作る岩手県矢巾町の創生戦略』『中央公論』(2019.10)136-143頁、Nakagawa and Saijo・前掲注25、Keishiro Hara, et al. “Reconciling

の先駆的な実践を踏まえ、矢巾町は2013年から大阪大学環境イノベーションデザインセンターとフューチャー・デザインに関する共同研究を開始した。2014年、まち・ひと・しごと創生法(平成26年法律第136号)の施行を受け、全国の自治体で「まち・ひと・しごと総合戦略」の策定が始まったが、矢巾町ではこの総合戦略策定に際し、2015年、フューチャー・デザインを取り入れた30人弱の町民による計5回のワークショップを実施した。これが、全国で初めてフューチャー・デザインを明示したワークショップとなった。

町民は、2060年の町民の代弁者として討議に臨む仮想将来世代グループ2つと、現世代グループ2つの計4つのグループに分かれ、いずれのグループでも、2060年の町のビジョンとそのため今後5年間でやるべき政策について議論した。4回目までのワークショップではそれぞれ別々に議論を行い、最終回に初めて対面での合意形成セッションが行われた。合意形成セッションでは、現世代、仮想将来世代グループとも、お互い全く違うアイデアを提案したことに驚きがあったという。例えば、現世代グループから、町の人口を増やすために「子どもの医療費の無償化」というアイデアが提案された。それに対し将来世代グループからは、「私にも子供がいるからその案に飛びつきたい。しかし、無償化によって町の財政を圧迫すれば、将来世代の負担になる。今の世代にだけ都合の良い提案ではなく、別の方法を考えるべきだ」との意見が出された⁴⁶。

現世代と仮想将来世代グループの議論の特徴として、現世代が今見えている課題から議

論を始めるため悲観的に展開しがちなのに対し、仮想将来世代は2060年の幸せと現在の幸せの両方に想いをめぐらせ、二つをつなぐ経路や、とるべき最適解を考える中で、未来に対する希望を見いだす傾向が見られた。ワークショップの終了から半年後に行われたインタビュー調査によれば、仮想将来世代を経験した人々は、現世代の自分と将来人としての自分、その二つを俯瞰的に眺める視点を持ち、そこから何が一番大事かを考えていることが分かった。また、そうした俯瞰的な視点がセッション終了後も継続していたとのことである。

3 フューチャー・デザインタウン宣言とその後の展開⁴⁷

2018年には町長が「フューチャー・デザインタウン宣言」を行った。同年6月7日の町議会において、矢巾町におけるフューチャー・デザインの意図を問われた町長は、「まちづくりを考えた場合に、人口減少や少子高齢化問題、また町の行財政の問題等の長期的な観点から対策を講じなければならないものがありますが、政策決定に際しては、現在の視点を優先する傾向が強くなるため、世代間の利害が対立する状況になってしまいます。そこでフューチャー・デザインによって将来世代になりきった方々と一般的な現世代の方々ととの討議によって合意形成を進めることで世代間の利害の調整を進め、将来世代にとって望ましい姿を明らかにし、それを反映させたビジョンや政策決定ができるようになり、持続可能性を高めることができます。すなわちフューチャー・デザインを取り入れる意図は、

intergenerational conflicts with imaginary future generations: evidence from a participatory deliberation practice in a municipality in Japan” *Sustainability Science*, 14 (2019), pp.1605-1619.

⁴⁶ 議論が白熱して、同じ町の住民同士の言い争いになるのは好ましくないため、これ以降の実践では、現世代と将来世代の交渉ではなく、参加者全員が将来人を経験し、将来世代の立場から提言を行うといった方法が採られている。

⁴⁷ 本節は、主に次の文献を参考にしている。高橋雅明「フューチャー・デザインを活用した矢巾町総合計画の策定」『学術の動向』Volume26 Number2 (2021.2)

行財政上の制約がある中でも将来にわたって持続可能である、そして魅力のある町にしていくことにあります。」と答弁した。

2019年にはフューチャー・デザインを所管する未来戦略室が設置され、2023年には同室が格上げされて未来戦略課となった。

まちづくりの基本構想となる「第7次総合計画」における「後期基本計画」（2020～2023年度）の策定に当たっても、フューチャー・デザインが取り入れられ、2019年に町民の意見聴取の一環としてワークショップが実施された。ワークショップは計6回行われ、20～70歳代までの男女25人が、4～5人のグループに分かれて討議した。ワークショップの2回目までは、現代人として将来のまちづくりに対する意見を自由に話し合い、その後、過去40年間の町の歴史を振り返り、当時の町に向けてメッセージを送るセッションが行われた⁴⁸。3回目から6回目は将来人となつての討議である。高知工科大学が作成した紙芝居を見てイメージを高めた後、40年後の将来人となつて、将来人の印である黄色の法被を着て討議が行われた（図表10）。

（図表10）矢巾町での討議の様子



（出所）矢巾町提供

初回の現世代の討議では、福祉や子育て支援、道路整備といった分野に対する意見が多く見られたが、第3回以降の将来人の討議ではそれらがほぼ無くなり、代わって教育や環境といった未来志向的な分野に関心が移っていく傾向が見られた。ワークショップでは最終的に110の提言がなされ、事業レベルの提言である44件を除いた66件のうち、55件が実際の計画に反映された。ワークショップからの提言は、フューチャー・デザインを意味する「FD」のマーク付きで基本計画に記載されている（図表11）。また、ワークショップでまとめられた各グループの提言の詳細も、基本計画の中に記載されている。

ワークショップの参加者からは、今後もこのようなワークショップにぜひ参加したいとの声が寄せられ、2022年、水道サポーターのまちづくり版ともいえる住民サポーター制度が創設された。2023年度には31人が登録しており、町がまちづくりを行うワークショップ等を開催する際、住民サポーターのメンバーが参加している。また、大学生を対象とした財政教育ワークショップや、職員・議員を対象とした研修の場でも、フューチャー・デザインが活用されている。

⁴⁸ 過去に起こった出来事に対し、今の目線で過去の人々にアドバイスを送るという手法を、パストデザインと呼ぶ。

(図表 11) 第 7 次矢巾町総合計画後期基本計画 (抜粋)

◎ 施策の方向

- ① 知・徳・体のバランスを重視した教育の推進
 人格と生命を尊重して行動できる児童生徒、進んで学習に取り組む児童生徒、健やかな体をつくる児童生徒を育むとともに、学力向上に努めます。
- ② 計画的な施設更新整備
 老朽化した施設の改修や設備更新を計画的に進めます。また現在の学校数や学区が適当であるかの検証を行いつつ、建て替えや統合について検討を進めます。
- ③ 適応支援及び特別支援の充実
 学校適応支援員及び特別支援教育支援員を継続的に配置し、児童・生徒の一人ひとりの状況に応じた指導の充実が図られる教育体制を確保します。
- ④ 学校給食費の公費化
 学校給食費と食材費を町一般会計に計上する公費化方式への移行を検討します。
- ⑤ 矢巾型コミュニティスクールの導入 **FD**
 地域と小中学校の連携強化のため、地域活動とコミュニティスクールを融合させた「矢巾型コミュニティスクール」の導入を進めます。
- ⑥ 奨学金制度の見直し
 給付型の奨学金制度の見直しを検討します。
- ⑦ スクールバスの導入 **FD**
 町内児童・生徒の通学時間の短縮と通学の不便さの解消のためスクールバスの導入を進めます。
- ⑧ 学校規模適正化の検討 **FD**
 各学校規模の適正化を踏まえ学区の見直しを含めて検討する必要があります。

※ **FD** マークについて…フューチャー・デザインによる住民ワークショップ(P90～108)の中で出された、将来世代の視点に立った提言を取り入れて設定された施策項目であることを示しています。

(注) 赤丸は筆者追記。
 (出所) 矢巾町ウェブサイト

基本計画に採用された「FD」マーク付きの提言のうち、矢巾型コミュニティスクール、スクールバス等は既に導入され、目に見える成果が挙がっている。また、矢巾町では、基本計画の各施策に目標値を設定して進捗管理を行っており、「FD」マーク付きの提言の多くが 2022 年度末時点で既に目標を達成、または計画期間の最終年である 2023 年度末までに達成見込みとなっている。他方で、コミュニティの活性化や移住・定住の促進等に関する提言には、今回の計画期間における目標値の達成如何に拘わらず、実現に長期の取組を必要とするものもある。同町では、40 年後を見据えた社会の変革が地道に続けられている。

(図表 12) 矢巾町×フューチャー・デザイン (FD) のあゆみ

2012年	水道サポーターによるワークショップ
2013年	学術研究機関との共同実践研究スタート
2015年	まち・ひと・しごと創生総合戦略策定にFD活用
2016年	大阪大学大学院とFD共同研究に関する協定
2017年	公共施設総合管理計画の検討にFD活用
2018年	高橋町長がフューチャー・デザインタウンを宣言
	町財政を考える住民ワークショップにFD活用
2019年	企画財政課に未来戦略室を設置
	第7次総合計画(後期)策定にFD活用
2021年	庁内政策企画ワークショップにFD活用
	財政教育ワークショップにFD活用
2022年	職員・議員のSDGs研修にFD活用
	第8次総合計画策定にFD活用(～2023年)
2023年	未来戦略課を設置 (企画財政課未来戦略室からの格上げ)

(出所) 高橋雅明(岩手県矢巾町企画財政課)「フューチャーデザインを活用した町政の推進」総合地球環境学研究所ワークショップ資料(2022.4.13)等より筆者作成

IV 将来世代を考慮する様々なデザイン

フューチャー・デザインとは異なるが、将来世代の視点を現在の意思決定の中に取り入れようとする社会の仕組みのデザインが、様々な形で実践されている。ここではその中から、フィンランドの将来委員会及び英国ウェールズの将来世代幸福法を紹介したい。

1 将来委員会(フィンランド)⁴⁹

フィンランド議会(一院制)には常任委員会の一つとして将来委員会が設置されている。将来委員会は、委員長、副委員長、委員15名の計17名及び補欠委員9名で構成され、議会の会期中は週に2回、会議が開催される。

フィンランドでは、民主主義の中核、すなわち議会において長期的に将来を検討することが非常に重要であるという認識が早くからあった。1976年12月、約100人の専門家(公共部門、企業、研究機関の代表者)が参加したセミナーの成果として、議会内に将来につ

⁴⁹ 本節は、主に以下を参考にしてている。イルッカ・タイバレ『フィンランドを世界一に導いた100の社会改革 フィンランドのソーシャル・イノベーション』公人の友社(2008.9)、フィンランド将来委員会ウェブサイト<<https://www.eduskunta.fi/EN/valiokunnat/tulevaisuusvaliokunta/Pages/default.aspx>>(2023.8.15閲覧)

いての研究機関を設置することが提案された。また1986年には、立法機関の一部として将来の研究機関を設立する提案が、市民主導で大統領、政府、議長に提出された。署名した133人の中には、議員だけでなく、研究者や記者なども含まれていた。1992年には発起人のエーロ・パロヘイモを含む167人の議員（議員定数は200人）が立法化の提案を行った。

1990年代初頭の不況を背景に、国家の長期的な発展について予見するシステム構築の必要性が高まってきたことから、フィンランド議会の憲法委員会は、政府が国会に対し長期的な将来についての報告書（将来報告書）を作成すべきであるとの見解を示した。この報告書を国会において検討するため、1993年、世界で初めて、将来の政策を扱う将来委員会がフィンランド議会の設置された。その後、2000年に将来委員会は常任委員会となった。

将来委員会は、長期的な将来の政策に関するシンクタンクとしての役割を果たしている。フィンランドの将来に大きな影響を与える問題を早い段階で特定し、政治的プロセスを通じて解決していくため、社会の様々な分野の専門家や利害関係者との協議が頻繁に行われている。委員会の主な活動は、①政府の将来報告書および2030アジェンダ報告書⁵⁰に対する議会からの回答の作成、②他の委員会に対する意見の表明、③未来研究や先見性に関する研究開発の最新情報の入手、④議会による

テクノロジー・アセスメントの組織化と調整、⑤独自の委託プロジェクトによる新たな問題の探求（調査、研究）、⑥民主的プロセスと政治的意思決定のための新機軸の開発、である⁵¹。

2022年10月には、各国議会において長期的な将来の発展を検討することを責務とする委員会が集まり、世界で初めての将来委員会世界サミットがフィンランド議会議事堂で開催された⁵²。

2 将来世代幸福法（英国・ウェールズ）⁵³

ウェールズは連合王国である英国を構成する四つのカントリーの一つであり、1997年の国民投票で自治権を獲得した。以降、独自の議会、独自の法律を持てるようになったことで、「どのような国にするか」「持続可能な発展をどう実現するか」といった議論が開始された。

英国では労働党政権下の1999年、「生活の質の向上」報告書⁵⁴が発表され、2000年6月に持続可能な発展委員会⁵⁵（Sustainable Development Commission 以下「SD委員会」という。）を設置、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドに地域コミッショナーが置かれた。しかし、2010年に総選挙で労働党が破れ、保守党・自由民主党連立政権が発足すると、緊縮財政に基づく準政府機関の整理により、SD委員会は廃止された。

ウェールズは伝統的に労働党への支持が厚

⁵⁰ 将来報告書及びアジェンダ2030報告書は、4年の任期中に1回、政府から議会に提出される。

⁵¹ 他の常任委員会と異なり、法案の審査は行わない。

⁵² サミットには、将来に関する名前のついたフィンランド、チリ、フィリピン、アイスランド、リトアニア、パラグアイ、ウルグアイの議会の委員会のほか、オーストリア、カナダ、ポーランド、タイ、エストニア、ベトナムの議会からは将来の問題を幅広く扱う委員会が参加した。

⁵³ Well-being of Future Generations(Wales) Act 2015. 本節は、主に次の文献を参考にしてしている。中村民雄「ウェールズの将来世代コミッショナー概要と活動成果」『比較法学 第53巻第3号』早稲田大学比較法研究所（2020.3）113-127頁、ウェールズ政府ウェブサイト〈<https://www.gov.wales/well-being-of-future-generations-wales>〉（2023.8.28閲覧）

⁵⁴ “A better quality of life - strategy for sustainable development for the United Kingdom” 〈<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20080313142253/http://sustainable-development.gov.uk/publications/uk-strategy99/index.htm>〉（2023.8.28閲覧）

⁵⁵ 〈<https://www.sd-commission.org.uk/pages/about-us.html>〉（2023.8.28閲覧）

く、1998年にウェールズ政府・議会が成立してから一貫して労働党が議会の多数を占めていた。2011年4月、SD委員会の廃止直後に、ウェールズ政府は「持続可能な将来コミッショナー」を置き、持続可能な発展を助言・監視するSD委員会業務をウェールズ限りで継続させることとした。そして2015年、ウェールズ政府は広く市民各層や非政府組織（NGO）から意見を聴取して報告書（“The Wales We Want”）をまとめた。この報告書で示された長期政策目標案をウェールズ議会が取り入れ、法に明文化したのが、将来世代幸福法である。

同法では、「持続可能な発展」とは「将来世代がそのニーズを満たす能力を損ねずに現在世代がそのニーズを満たす」ものとされている。この原則に基づき、幸福目標として、繁栄するウェールズ、強靱なウェールズ、より健康なウェールズ、より平等なウェールズ、結束したコミュニティのウェールズ、文化が躍動しウェールズ語が栄えるウェールズ、グローバルにも責任を持つウェールズの七つを掲げている。ウェールズの公的機関は全て、持続可能な発展を実行する義務を負い、幸福目標を各機関が最大限に達成すべく自ら活動目標を掲げ、あらゆる合理的な施策を行わなければならない。また、ウェールズが直面する課題を理解し、政策の方向性を明確にするため、ウェールズ政府は、ウェールズ議会の選挙後12か月以内に「将来のトレンドレポート」を公表しなければならない。ここでは、ウェールズの経済、社会、環境、文化の将来傾向予測をするだけでなく、国連のSDGsの達成度や気候変動への取組の考慮も求められている。

同法の下で設置された「将来世代コミッショナー」は、将来世代がそのニーズを満たす能力を擁護するために行動し、公的機関に対してその行動が与える長期的影響について一

層考慮するよう促すなどして持続可能な発展原則を推進するとともに、公的機関が定めた幸福目標の達成状況を評価する役割を担っている。

「将来世代コミッショナー」の活動として特筆されるのが、イギリスの全国高速道路網の一つであるM4のバイパス建設計画の事例である。M4道路は年々交通が混雑し、1990年代からバイパス建設を求める動きがあったが、反対の声も根強かった。「将来世代コミッショナー」は、2015年の法施行直後からこの問題を取り上げ、2017年の公聴会で、新道路の根拠は25年以上前に考えられたもので、将来世代幸福法における持続可能な発展原則に照らし再考する必要がある、同じ大規模財源を投資するとき、どうすれば将来世代の幸福を更に広げることができるかを考える必要があるなどとして批判した。これを受け、2019年6月、ウェールズ政府は当該計画を白紙撤回した。

おわりに

本稿では、コロナ禍で悪化した財政の持続可能性の確保に向けて、将来世代の視点を現在の意思決定に取り込むフューチャー・デザインというアイデアを紹介するとともに、岩手県矢巾町の先駆的な取組や、フィンランドの将来委員会、ウェールズの将来世代幸福法といった将来世代の利害を考慮した制度の事例を紹介してきた。

日本の国会でも、第201回国会衆議院予算委員会公聴会（2020年2月21日）において、慶應義塾大学経済学部教授の小林慶一郎公述人がフューチャー・デザインに言及している。小林公述人は、財政についての不確実性は経済の停滞を招くとの認識に立ち、財政の信任維持のための方策として、一点目に独立財政機関、二点目にフューチャー・デザインを紹介した。矢巾町をはじめとする地方自治体で

フューチャー・デザインが取り入れられている⁵⁶ことに触れ、議会の中に将来世代の利益を代表する院を作るといった発想もあり得る、また、独立財政機関も、将来世代の目で財政を検証しようとの考え方であることからすれば、フューチャー・デザインの考え方の一つと言えると述べた。

米国のCBOや英国のOBRは、それぞれ30年、50年先の長期予測を公表している。日本では現在、内閣府が10年先までの推計を行っているが、より長期の見通しを知ることができれば、将来世代が直面する財政状況がより強く意識されるようになり、私たちの「利他性」のスイッチを入れるきっかけとなるのではないか。また、将来院や将来省の設置は簡単ではないかもしれないが、省庁内での予算策定の作業において、仮想将来世代のチームを作って予算案をチェックすべきではないかといった提案もある⁵⁷。

日本では多くの国民が財政赤字を問題だと感じているものの、社会保障の見直しや増税を受け入れるなど、現世代の利益を犠牲にして、将来世代が安定した経済財政環境を得るための選択をすることは容易ではない。しかし、仮想将来世代やアカウントビリティ・メカニズムを通じて将来世代の視点を取り込んだ意思決定ができれば、財政の問題に限らず、地球環境問題、資源エネルギー問題等、これまで解決の難しかった世代を超えて取り組むべき課題の解決につながる。フューチャー・デザインは、それを可能にする革新的なアプローチとなり得る。

2024年9月に開催される予定の国連「未来サミット」では、将来世代の代表を設置する

提案も検討されているという⁵⁸。日本発のフューチャー・デザインのアイデアが国の内外に浸透し、多くの人々の「将来可能性」が発現できる社会に転換していくことを期待したい。

【謝辞】

本稿執筆に当たり、京都先端科学大学国際学術研究院西條辰義特任教授より未発表論文のご提供及び貴重なご助言を、岩手県矢巾町企画財政課高橋雅明課長補佐及びフィンランド議会将来委員会 Maria Höyssä シニア・アドバイザーより資料のご提供及び貴重なご助言を賜りました。心より感謝申し上げます。

⁵⁶ 長野県松本市、京都府宇治市、京都府営水道連絡協議会など、取組は各地に広がっている。

⁵⁷ 小林慶一郎「フューチャー・デザイン 将来世代のための新しい政策決定システム」RIETI（独立行政法人経済産業研究所）（2019.1.7）〈https://www.rieti.go.jp/jp/columns/s19_0011.html〉（2023.8.15閲覧）

⁵⁸ 『私たちの共通の課題』／「未来サミット」についての総会協議に向けたアントニオ・グテーレス国連事務総長発言（2023.2.13）国際連合広報センター〈https://www.unic.or.jp/news_press/messages_speeches/sg/47831/〉（2023.8.15閲覧）