

# 基礎研 レター

## 持続可能社会への 意思決定システム 民主主義の機能不全をどう乗り越えるか

社会研究部門 主任研究員 土堤内 昭雄  
(03)3512-1883 doteuchi@nli-research.co.jp

### 1—社会保障と税の一体改革

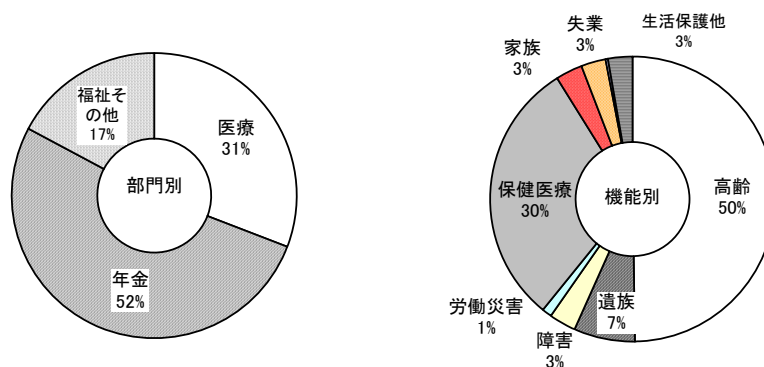
政府は平成23年6月に「社会保障・税一体改革成案」をまとめ、「中規模・高機能な社会保障」の実現を図るために、①全世代対応、②未来への投資、③分権的・多元的供給体制、④包括的支援、⑤負担の先送りをしない安定財源の「5つの原則」を掲げた。

そして今年2月には「社会保障・税一体改革大綱」を閣議決定。そこでは、「全世代を通じた安心の確保を図る」とし、「子ども・子育て」、「医療・介護等」、「年金」、「就労促進」、「その他」の各分野における改革案を示した。それはこれまでの医療、介護、年金といった高齢者三経費を中心とした社会保障から、所得の再分配の強化や家族関係の支出拡大による全世代対応の社会保障を目指している。

平成21年度社会保障給付費（平成23年10月公表）をみると、総額99兆8,507億円、部門別では「医療」が30.9%、「年金」が51.8%、「福祉その他」が17.3%を占めている。機能別では「高齢関係」が49.9%と半数を占め、続いて「保健医療」が30.3%、「家族関係」と「失業関係」はわずか3.3%と2.5%だ。このようにわが国の社会保障給付は、「家族関係」や「失業関係」が極めて少ないという特徴があり、政策分野別社会支出の対GDP比の国際比較からもそのことがよくわかる。

しかし、全世代型への社会保障改革を行うための政策決定は難航している。それは高齢社会における社会保障の給付と負担の主体のミスマッチがあるからだ。そしてそこには高齢化・人口減少という人口構造の変化がもたらす民主主義の意思決定システムにおける構造的課題が存在する。今後、どうすれば高齢化という人口動態に逆行する政策決定を民主主義に則り行うことができるのだろうか。

図表1 部門別、機能別社会保障給付費の構成比（平成21年度）



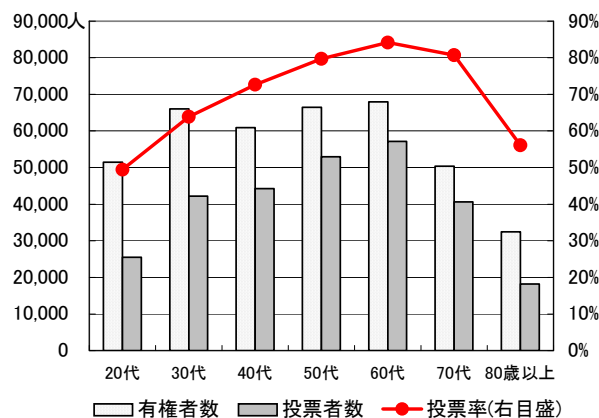
(資料) 国立社会保障・人口問題研究所「平成21年度社会保障給付費(概要)」より作成

## 2—揺らぐ民主主義

今日でも民主主義に代わる正統性を持つ政治制度はないだろう。しかし、民主主義が構成員の「民意」を反映するシステムであるなら、高齢化が進んだ今日、政策選択に高齢者の声が大きく反映しても当然だ。しかし、少子化が進むことで若年層の声が小さくなり、そして将来世代の利益の代弁者がいない状況では、持続可能な社会に向けた意思決定が難しくなるのは必然である。このように日本社会が高齢化し、国民の考え方の多様化が進む中で、持続可能な政策選択をする上での民主主義の機能不全が明らかになりつつある。

民主主義における最も明確な「民意」の表明は選挙だ。平成21年8月30日に行われた第45回衆議院議員選挙の年齢別投票率をみると、60代が最も高く、次いで70代で、20代が最も低くなっている（図表2）。また、高齢有権者数が突出して多いのではなく、若年層の投票率が低いことから若年投票者数が少ないことがわかる。今後は、一層高齢者が増加して高齢有権者が多数派になるが、若年層の政治的無関心が民主主義の機能不全のひとつの要因になっていることも間違いない。

図表2 第45回衆議院議員総選挙における年齢階層別投票状況



(注) 全国の50,978投票区の中から、188投票区(47都道府県\*4投票区)を抽出し、抽出された投票区について年齢別に投票率を調査したもの

(資料) 総務省選挙部「第45回衆議院議員総選挙における年齢別投票状況」(平成21年10月)より作成

## 3—EUの財政危機対応

では、財政危機を迎えるEU諸国はどのように対応しているのだろうか。例えば、イタリアでは経済学者のモンティ氏率いる非政治家内閣が財政改革に大ナタを振るい成果を挙げている。人口が高齢化する中で選挙で選ばれる政治家には、高齢者に大きな痛みが伴う財政改革は困難だからだ。しかし、これは極論すれば「EUの“財政規律ルール”が、選挙という“民主主義ルール”に優先した」ともいえるのである。

国際大学教授・加藤創太氏は本年2月22日付け日本経済新聞「経済教室」で『欧州危機を背景に、民主主義への懐疑が広がっている。市場のスピードに民主主義的手続きが追いついていけない。徹底した財政縮減と増税が必要なことは明らかだが、政治が最大の障壁となっている。その結果、民主主義の作用を外から抑制する対応が採られている。イタリアでは政治家が閣僚に一人も含まれない内閣が誕生し、国際通貨基金(IMF)や欧州連合(EU)が財政を規律づけする試みも進められている。民主主義過程を通じた国民の自己統治能力に疑問が呈されている』と述べている。

#### 4—民主主義の危機をどう乗り越えるか

民主主義は人口増加局面では、持続可能に機能する。多数派である若年世代は自らが高齢世代になったときのことを考えて意思決定するからだ。したがって、持続可能社会を構築するためには将来世代を代弁する若年世代を少しでも厚くすることが必要だ。ひとつの方法は若年層の投票率を高めること、そして若年有権者層を拡大することである。現在、法制審議会では選挙権年齢を20歳から18歳に引き下げることが検討されている。しかし、世論調査によると、多くの若年層が選挙権年齢の引き下げに消極的であるという結果になっている。

もうひとつの方法は、高齢世代はじめ現在世代が十分将来世代の利益を考慮した「民意」を創り出すことだ。世論調査にみる「民意」とは、単純に国民の最大多数意見を指すのだろうか。ギリシャやイタリアと同様に、わが国でも「社会保障と税の一体改革」実現のための消費税増税を巡る世論はまとまらない。一般的な国民感情からすれば、「消費増税に対して賛成か反対か」と問われれば、多くの人は「反対」と答えるだろう。しかし、それが国民の熟慮した結果かどうかはわからない。

加藤教授はそこには政府と国民の間の情報の非対称性があるからだと述べている。そこで迷走する民主主義に対して市民の熟議を通じた合意形成の試みが提案されているのである。そのひとつの方法が討論型世論調査(Deliberative Poll: 以下DP)という手法だ。

DPでは一般的な無作為抽出による世論調査を行い、その回答者から参加者を数百人募り、討議予定の政策課題について公平な基礎資料を事前に提供する。そして、訓練されたモデレーターのもとで小グループの討議を行い、さらに専門家との質疑応答や全体討議を数回重ね、討議前と討議後に同じアンケートを実施し、討議過程前後でどのように参加者の意見が変化したかを分析し、熟議を経た「民意」を把握しようとするものである。

DPは1994年にイギリスで初めて行われ、わが国では2009年に神奈川県、2010年に藤沢市で実施されている。その後、2011年5月に慶應義塾大学DP研究センターが「年金をどうする～世代の選択」というテーマで初めて全国規模のDPを行った。そして「基礎年金の全額税方式」や「所得比例年金の賦課方式」、「社会保障財源確保のための消費税増税」に対して賛同する意見が熟議後に高まったと報告している。

また、住民基本台帳に基づき市民数千人を無作為抽出し、その中から参加意向を示した100人程度の市民による「市民討議会方式」も試行されている。この方式は70年代にドイツで考案されたプレーヌクスツェレをモデルとし、市民自らが課題を発見して解決策を提案する仕組みだ。若者などに多いサイレント・マジョリティの声を拾い上げ、多様な意見を政策に反映することが期待される。

高齢世代はじめ現在世代は近視眼的に自らの利益だけを考えているわけではない。多世代が話し合うことにより次世代の利益を考えた政策選択は十分可能である。今、言えることは持続可能社会をつくるために、これ以上、将来世代へ負担の先送りをしてはならないということだ。そのためには老年民主主義ともいえる高齢・人口減少社会における民主主義の機能不全を防止し、適切に機能する意思決定システムの安全装置となる多様な制度的工夫が求められているのではないだろうか。

(参考) [土埜内昭雄『民主主義と幸福度～政策決定過程への市民参加』研究員の眼 2012年1月30日](#)  
[土埜内昭雄『人口減少時代の自治体経営』ニッセイ基礎研レポート 2010年9月号](#)