

# 基礎研 レター

## 「多数決の原則」と「少数意見の尊重」について考える

～シルバー民主主義と東京一極集中にどう向き合うべきか～

総合政策研究部 研究員 坂田 紘野  
(03)3512-1839 sakata@nli-research.co.jp

### 1——民主主義の原則:「多数決の原理」と「少数意見の尊重」

選挙制度は民主主義の根幹をなす制度の1つだ。民主主義国家では、選挙において多様な主張に基づく議論がなされた後、多くの支持を集めた政策が実現される「多数決の原理」が非常に重視されている。

しかし、多数決だからといって、少数意見を完全に切り捨ててしまってもよいということにはならない。少数意見であるからといって、その意見が間違っていたり、価値がなかったりするわけではないからだ。また、個別の政策論点において異なる意見が主張された際、意思決定の在り方としては、多数派の意見を丸のみすることよりも、議論を経て何かしらの妥協点を見出すことの方が、有権者の意思を反映しており、民主主義によりふさわしいとも思われる。

上記を踏まえると、民主主義は「多数決の原理」と「少数意見の尊重」という2つの価値観を有していると考えられる。しかし、これらはいわばトレードオフの関係にあり、一方の価値観を重視した場合、他方の価値観は犠牲になってしまうことが多く、両立は難しい。

このことは、日本の民主主義においても当てはまる。具体的には、近年、少子高齢化や東京一極集中の進展が見られる中、若者や地方部のような少数派の意見をどのように尊重するかが課題となっている。高齢者や都市部のような多数派の利益を優先することが、将来にわたっても好ましい影響をもたらすとは限らない。「多数決の原理」を重視するあまりに「少数意見の尊重」がおろそかになると、年金問題や財政改革などの必要な改革ができなくなってしまうことも考えられる。

本稿においては、「シルバー民主主義」「衆院選における『1票の格差<sup>2</sup>』」をベースに、「多数決」と「少数意見の尊重」の在り方を検討する。

<sup>1</sup> 本稿においては、代議制民主主義（間接民主主義）を前提とする。

<sup>2</sup> 判例及び法令においては「較差」と表記されるが、一般的には「格差」と表記される。本稿では、「格差」を用いる。

## 2—シルバー民主主義 ～「多数派」の高齢者と「少数派」の若者～

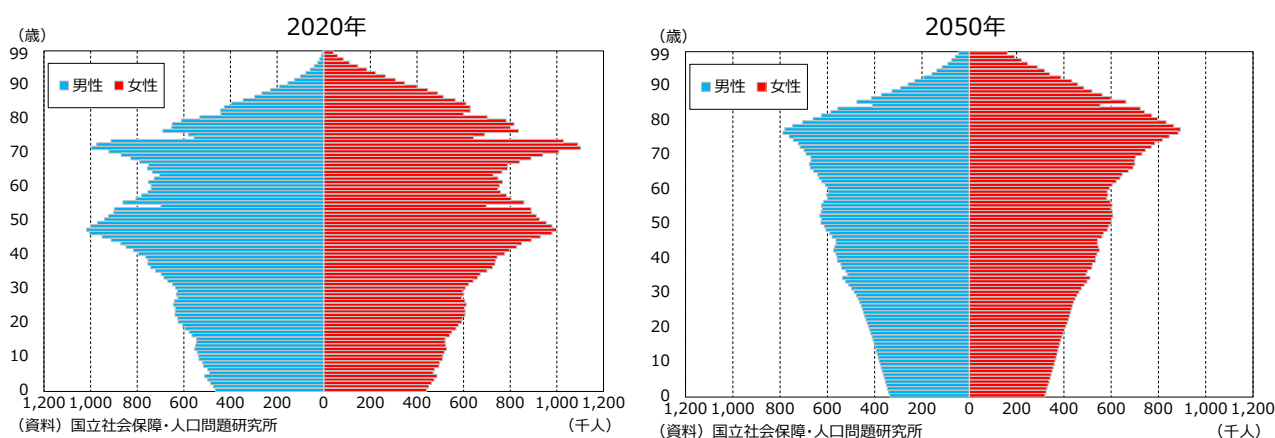
選挙は多数決で決まる。そのため、選挙において、「多数派」である高齢者の発言力はますます強まっている。シルバー民主主義の台頭である。

そもそも、シルバー民主主義とはどのような概念を指すのだろうか。この点については、これまでに、「政治家が当面の選挙に勝つために、増える一方の高齢者の既得権を守ろうとする『シルバー民主主義』<sup>3</sup>「中位年齢<sup>4</sup>の高齢化や数的優位を背景として政策決定権を握った高齢者が、政治に、シルバー優遇政治を実現させること」<sup>5</sup>等の説明がなされている。これらを踏まえ、本稿においては、「高齢者の既得権が過度に守られ、高齢者優遇の政治が行われることで、必要な改革が阻止されてしまう現象」をシルバー民主主義と定める。

だが、現在の日本において、シルバー民主主義は本当に起こっているのだろうか。この点について、島澤（2017）は有権者の中位年齢の高齢化とともに年金給付や高齢者関係支出が増加する「シルバー優遇政治」の存在が示唆されることを明らかにした。一方で、高齢者が政治に直接的間接的に圧力をかけている、という点は否定しており、現在の日本で起こっているのは、「政治が、再分配の規模と期待できる得票数を世代別に比較衡量した上で、シルバー優遇政治を選択する」シルバーファースト現象であるとしている。

高齢者を優遇する政治がなされる前提となっているのが、高齢者が多いという日本の現状だ。日本における高齢化率<sup>6</sup>は既に28.8%<sup>7</sup>に達しており、高齢の有権者数は高い割合を占める。さらに、国立社会保障・人口問題研究所（社人研）は、2060年の高齢化率は38.1%となり、年少人口が少なく老年人口の多い人口ピラミッドの「つぼ型」化が今後一層進行すると推計する。選挙における若者の影響力はますます低下することが懸念される。<sup>8</sup>（図表1）

（図表1）日本の人口ピラミッド（0歳～99歳）<sup>9</sup>



<sup>3</sup> 八代尚宏（2016）「シルバー民主主義 高齢者優遇をどう克服するか」

<sup>4</sup> 人口を年齢順に並べ、その中央で全人口を2等分する境界点にある年齢。

<sup>5</sup> 島澤諭（2017）「シルバー民主主義の政治経済学」

<sup>6</sup> 全人口における65歳以上の割合

<sup>7</sup> 令和3年版高齢社会白書

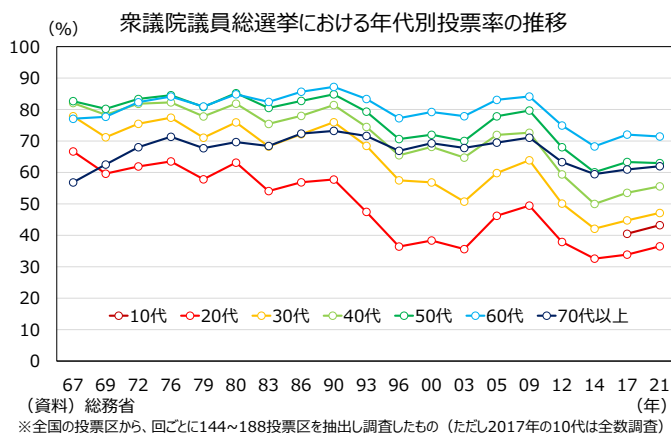
<sup>8</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来設計人口（平成29年推計）」（出生中位・死亡中位）

<sup>9</sup> 国立社会保障・人口問題研究所ホームページ（<https://www.ipss.go.jp/>）

高齢者の数が多く、選挙における影響力が大きいために、高齢者向けの政策ばかりが優先的に実行されてしまうと、少数派となる若者が政治的に不利益を被る立場に置かれてしまいかねない。具体的には、世代ごとに政府に対する受益と負担のバランスが大きく異なり、若者に過度に負担が集中してしまったり、財政赤字が膨らみ続け、将来にツケを残してしまったりすること等の弊害が想定される。

一方で、シルバー民主主義は若者の投票率が低いことの結果であり、若者にも責任の一端があるという指摘もしばしばなされる。この立場からは、シルバー民主主義脱却のためには若者の意識の変革が必要であり、若者の投票率を上げるような取組みを進めるべきである、という主張が導かれる。確かに、高齢者と比較して若者の投票率が長年著しく低いことは事実であり、若者に選挙への参加を促すことは、選挙における若者の影響力を高めるために一定の意義があると思われる。(図表2)

(図表2) 衆議院議員総選挙における年代別投票率の推移



しかし、シルバー民主主義は、若者が投票に行きさえすれば解決する、と言えるほどに単純な問題ではないだろう。上述の通り、日本における高齢化率は既に高い水準にある。よって、若者の投票率が多少上昇したとしても、それだけで若者が選挙の「多数決」で影響力を発揮できるようになるとは考えづらい。残念ながら、若者の投票率上昇のみで課題が解決することができるような段階は、既に過ぎてしまったように思われる。

さらに、選挙権を持つ若い世代よりも下の世代、すなわち、子どもやまだ生まれていない将来世代のための政策を誰が推進するのか、という点も大きな問題だ。人口減少問題や財政赤字の拡大、環境問題等々、解決に向けて長期的な取組みが不可欠な課題は山積している。子どもや将来世代が直接意思表示することは難しい以上、現在選挙権を有している他の世代が代わりにこの世代の益となるような主張を行うしかない。だが、そのような主張はしばしば他の世代に負担をもたらすことになる。世代を超えたコンセンサスを得ることは容易ではない。

### 3——地域格差拡大への懸念～「多数派」の都市部と「少数派」の地方部～

人口の東京一極集中と、それに伴う地域格差の拡大も、日本の民主主義を考える上での大きな課題であると思われる。この課題は2つの観点から捉えることができる。第一に、人口移動を背景とする「1票の格差」の拡大が問題となる。一方で、「1票の格差」を是正するための区割り変更等の取組みによって、地方部選出の議員の割合が低くなり、地方の声が国会に届きづらくなることの結果、都市と地方の地域格差が一層広がっ

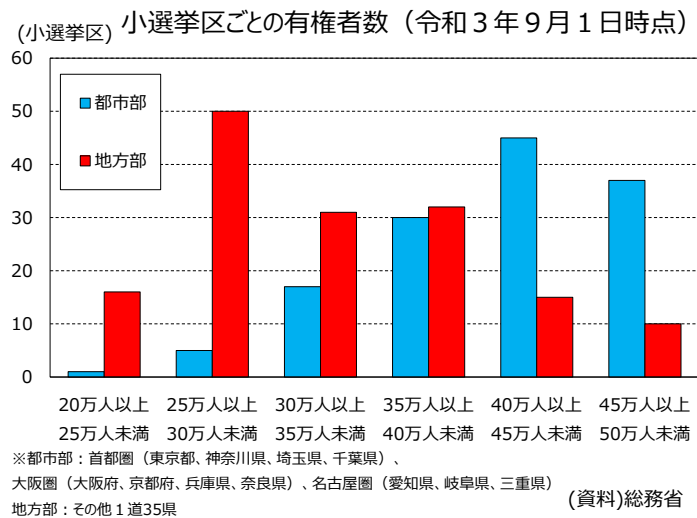
てしまうことへの懸念も生じている。

## 1 | 「1票の格差」是正は憲法上の要請

選挙人の投票の価値をすべて平等に取扱う平等選挙でなければ、多数決の原則は成り立たない。そのため、都市部と地方部の「1票の格差」の存在は、これまでしばしば問題提起されてきた。「1票の格差」とは、形式的には1人1票の選挙権が保障されているものの、選挙区ごとの有権者数が異なることから、当選に必要な票数が選挙区ごとにバラバラになり、結果、実質的な1票の価値に差が生じてしまっている状態を指す。投票価値の平等は憲法上の要請でもあることから、その重要性は極めて高い。

小選挙区制のもとで、1票の価値の平等を追求する観点からは、人口に応じて選挙区を割り振ることが原則となる。しかし、現状では、都市部の選挙区は地方部の選挙区よりも有権者数が多くなりがちのため、都市部の1票の価値は相対的に低くなってしまっており、「1票の格差」が生じている。(図表3)

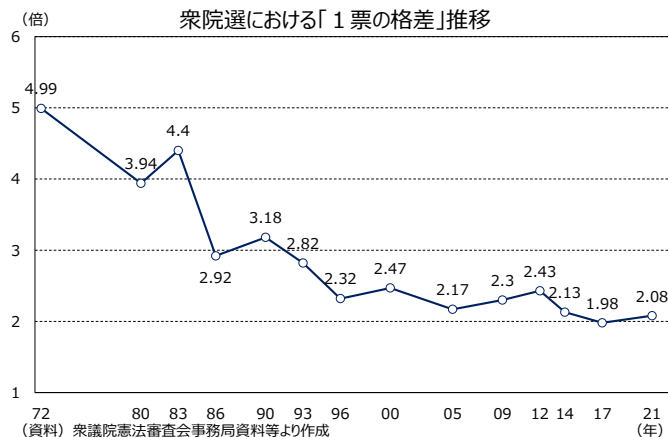
(図表3) 衆院選小選挙区ごとの有権者数



## 2 | 着実に進む「1票の格差」是正

数十年単位の長いスパンでみると、衆院選における選挙区ごとの「1票の格差」は次第に是正されつつある。(図表4)しかし、依然としておよそ2倍程度の「1票の格差」は存在しており、今なお選挙が実施されるたびに「1票の格差」をめぐる訴訟が各地で提起されている。結果、違憲状態との判決が下されることも珍しくない。

(図表4) 衆院選における「1票の格差」推移



衆議院選挙における「1票の格差」をめぐる違憲状態の認定の基準として、一般に判例は、投票価値の最大格差が2倍以上とならないようにすることに合理性を認めているとされる。すなわち、有権者の1票の価値は等しくあるべきということを前提としつつも、最大格差が2倍以内であれば、その1票の価値の差は許容されるものと解することができる。

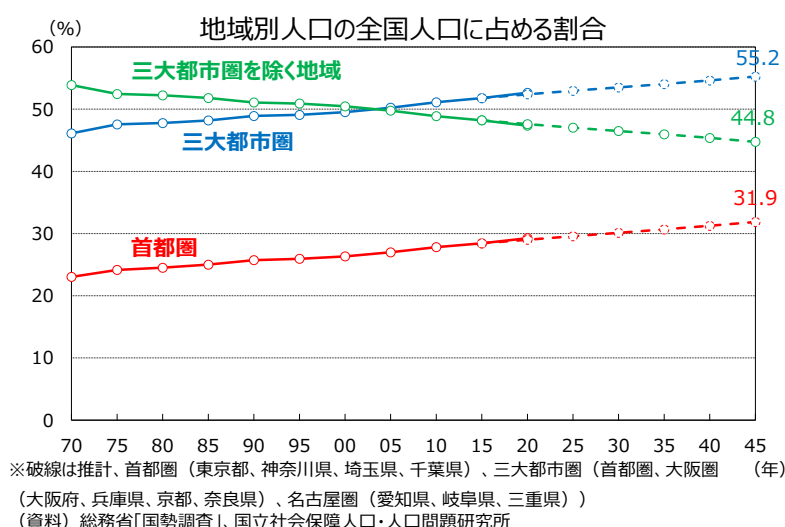
しかし、昨年(令和3年)に実施された前回の衆院選では人口移動の影響等により、「1票の格差」が最大で2.08倍にまで広がった。その結果、高裁レベルでは昨年の衆院選は違憲状態だとの判決も多く下されている。次回の衆院選では、小選挙区の区割りを各都道府県に1議席ずつ配分した上で、残りの議席を人口に比例して配分する「1人別枠方式」を改め、より人口比を反映するアダムズ方式に基づいて小選挙区の区割りを変更する予定だ。具体的には、いわゆる「10増10減」によって主に都市部の小選挙区を増やし、地方部の小選挙区を減らすことで、格差の是正を図る方針が示されている。

### 3 | 「1票の格差」是正の一方で高まる懸念

選挙における「多数決」を重視する観点からは、「1票の価値の平等」は非常に重要な要素となる。そのため、「1票の価値の平等」が実現されていなければ、人口に応じた選挙区の区割り変更等によって「1票の格差」を是正することが求められる。しかし、「1票の格差」是正は、都市部への人口流入が進む現状においては、都市部の選挙区数を増加させ、地方部の選挙区数を減少させることにつながる。これは、都市部の有権者の意向が国会に与える影響力が大きくなることを意味する。

もちろん、都市部に多くの選挙区が与えられることは、「1票の価値の平等」を重視した結果に過ぎず、大きな問題はないと考えることもできる。だが、足もとで地方の過疎化は大きな問題となっており、さらに、社人研の推計によると、今後ますます首都圏を中心とする都市部への人口集中が見込まれる。(図表5)そのため、人口に応じて選挙区を配分する現在の区割りの下では、地方部から選出される議員数が減少し、地方の声が国政に届きづらくなってしまわないか、という点が懸念される。

(図表5) 地域別人口の全国人口に占める割合





6月16日に総務省の衆議院選挙区画定審議会は衆議院小選挙区に関する新たな区割り案を勧告した。この勧告に際しては、各都道府県の知事の意見もあわせて公表された。その中では、今回の区割り見直しによって、地方の実情を知る国会議員の比率が低くなり地方の実情を国政に反映させづらくなることを懸念するという意見が多く、知事から示された。同時に、区割りにあたっては、地域の歴史的沿革や地勢状況、経済圏域、生活圏域等の地域の実情の反映を求める意見も多い。例えば、福島県知事は、東日本大震災の影響で今なお多くの人が県内外で避難生活を続けているという特殊事情の考慮を求めた。

このように考えると、「1票の格差」是正と地域の多様な意見の吸い上げはトレードオフの関係にあると考えられる。すなわち、「1票の格差」是正には、地方の声が国政に届きづらくなるという副作用が存在すると言える。今後、「1票の格差」是正を進めると、多様な地方の声を国政に届けることの難易度は増してしまうだろう。

## 4——少数派である若者や地方部の住民の主張をどう保護するか

### 1 | 何が問題か

シルバー民主主義をめぐる問題や、地方部から選出される議員数が減少し、地方の声が国政に届きづらくなるという、「1票の格差」是正に伴う副作用において共通して懸念されるのは、多数派(この場合は人口の多数を占める高齢者や都市部住民)の意見ばかりに基づいて意思決定が行われ、少数派の意見が極めて通りづらくなる、「多数派の専制」となってしまうことだ。

もちろん、「多数決」によって意思決定がなされることは、民主主義国家のあるべき姿の1つだ。しかし一方で、国民の多様な民意を吸い上げ、国政に反映させることもまた、民主主義国家には求められる。行き過ぎた「多数派の専制」のもとでは、少数派が特に悪影響を被っているような課題への対策は進められにくいだろう。

超高齢社会<sup>10</sup>が進展する中で、人口減少、将来世代への財政負担の先送り等、長期的な観点から見て社会に大きな悪影響を及ぼしうる課題が認識されつつある。また、足もとでは東京一極集中が進んでおり、存続すら危ぶまれている地方自治体も多い。「多数派の専制」の下では、気が付いたときにはこれらの課題が手遅れになってしまう可能性すら否定できない。

### 2 | どのような解決策が考えられるか

民主主義における「多数派の専制」を回避するためには、どのような手段による解決が考えられるだろうか。

#### A) 少数派の1票の価値を上げる(=「1票の格差」の積極的肯定)

少数派の1票の相対的な価値を積極的に高めることは解決策の1つとして考えられる。例えば、「1人別枠方式」は、結果として人口の少ない地方部の1票の価値を高めることにつながってきた。同時に、各選挙区から選出された議員は、それぞれの地域からの「地域代表」という性格を有するとの主張も多くなされている。

また、シルバー民主主義の観点からは、若年層の1票の価値を高めるための新たな投票理論案も議論されてきた。具体的には、子どもにも選挙権を付与し、その上で親が子どもの代理として投票する「ドメイン投票法」、人口構成比で世代ごとに議席を配分する「世代別選挙区制」、平均余命に応じて議席数を配分する「余命投票方式」等の案が挙げられている。

<sup>10</sup> 65歳以上の高齢者の人口の割合が全人口の21%以上を占める社会を指す

このような考え方の採用は、確かに少数派の1票の価値を高め、「多数派の専制」を回避することにつながる。しかし、これらはいずれも「1票の格差」を積極的に肯定するものであるため、現状では「法の下での平等」に反し、違憲となる可能性が高い。実際、「1人別枠方式」は最高裁から制度の見直しを求められてきた。このように考えると「1票の格差」を積極的に広げる、これらの案の実現可能性は高いとは言い難い。

#### B) 多数派が自己の利害ばかりでなく、将来を見据えた投票行動を行うようにする

多数派とされる有権者が、自己の利害ばかりではなく将来を見据えた投票行動を行えば、「多数派の専制」を回避でき、将来の課題の解決に資するという主張も存在する。例えば、八代(2016)はシルバー民主主義克服の観点から、①高齢者にとって現行の社会保障制度が維持できなくなるリスクを認識させること、②子どもや孫世代の利益を守る、高齢者の利他的な行動に期待すること、が必要であると指摘している。

確かに、高齢者をはじめ、多数派が少数派の利益を勘案した上で投票行動を行うようになれば、より広い視点から将来に向けた課題解決につなげることはできるだろう。しかし、確実に立場を超えた国民的な合意形成を実現するような仕組みは存在せず、現実的には各人の思いやりの心に依るところが大きい。そのため、これだけを解決策としてしまうと、少数派は「多数派の良心」への依存という、非常に不安定な状態を余儀なくされてしまうだろう。

#### C) 選挙で選ばれた政治家が有権者の意向に関わらず、将来を見据えた政策を実行する

A)、B)はいずれも選挙によって選出された政治家が、自らに投票した有権者から期待されているような政治を行うこと、言い換えると、議員が選出地域や支持層等からの委任を受けた代表として、その民意に基づく政策決定を行うことを前提としている。

しかし、そもそも憲法は議員を「全国民の代表」(第43条)と定める。これは英国の政治家エドマンド・バークの、「一度選出された議員は、国民全体の利益を代表する議員となり、選挙区の利害にとらわれず、国益を守ることを優先して行動すべき」という思想を踏まえたものであるとされる。すなわち、議員は特定の選挙区の代表ではなく、全国民、国全体のことを考えて大所高所からの判断を行うべきという趣旨と捉えることができる。

この思想に基づくと、A)、B)のような区分けは政策決定に際してはそれほど大きな意味を有さないとも考えられる。誰がどのように議員を選出しようとも、選ばれた議員は全国民の代表として政策決定に携わるべきであるためだ。各議員は将来を見据え、自らに投票した有権者の意向に関わらず、国家的な利益を追求するような政治活動を行うことが許容される。この点について、待鳥(2015)は代議制民主主義を「アクター間の委任と責任の連鎖関係によって、政策を行う仕組み」とする。その上で、「民意が常に正しいとは限らない。短期的、あるいは個別の課題については有権者の意向とは異なっている、中長期的あるいは政治社会の全体にとってはプラスになると政治家が判断し、その判断に基づいた政策決定が容認されるが、有権者に対する説明責任も必ず果たさねばならないのが代議制民主主義」<sup>11</sup>だと示している。

つまり、政治家は自己の判断に基づく政策決定が容認される一方で説明責任も有しており、同時に、各政治家がとる行動に対し、有権者は次の選挙において審判を下すことができる。もし政治家が、自身に投票した有権者の民意からあまりにかけはなれた行動をとっていた場合、有権者の支持が離れてしまい、次の選挙

<sup>11</sup> 待鳥聡史(2015)「代議制民主主義 『民意』と『政治家』を問い直す」

において当選に必要な票数を得られないリスクが生じる。そのため、現実的には、議員にとって有権者の民意を大きく無視した政策決定を行うことへのハードルは高いと思われる。

このように考えると、A)～C)いずれの案も、方法論としては考えられる一方で、実現に向けてはどれも大きなデメリットを抱えているのが事実であり、実現には大きな困難が予想される。よって、何かすれば一挙に課題解決につながるような特効薬は存在せず、あらゆる方策を少しずつ検討し、取り入れながら現在や将来に向けての課題解決に取り組まざるを得ないだろう。

### 3 | どうすればよいのか

ここまで、シルバー民主主義や地方部の声が国政に届きづらくなることへの懸念、また、それらの解決が容易ではないことについて、確認してきた。

しかし、解決が難しいからといって、現状のまま課題を放置すると、状況はさらに悪化しかねない。例えば、シルバー民主主義に関連して八代(2020)は、「今後、2020年からの20年間で、20歳代と比べた60歳代の人口比は、1.3倍から1.7倍に高まることから、世代別の投票率の格差が現状のままであれば、2040年の60歳代の投票の価値は、20歳代の3.4倍の大きさとなる。」と指摘し、「若年層の利益を損ねても、高齢者の利益となる政策を掲げることが、目先の選挙に勝つために、いっそう効果的な手段となる」と述べている。<sup>12</sup>そのような事態を回避するためにも、より長期的な視点に立った政策を進められる選挙制度へと改善を進めていく必要がある。

短期、中期的には、選挙に関わる各アクターのマインドが変わる必要があるだろう。高齢者や都市部の有権者のような多数派に位置づけられる人々には、自己の利害ばかりでなく将来をも見据えた投票行動を行い、「多数派の専制」を回避することが期待される。同時に、少数派に位置する有権者が、選挙に参加することも重要だ。少数派の多くが投票するようになれば、少なくとも投票しない場合よりも、少数派の意向が世の中に示される。投票しても意味がない、として選挙権を放棄してしまうと、ますます状況は悪くなるばかりだ。また、議員(あるいは政治家)には、特定の選挙区の利害を代表せず、「全国民の代表」としての観点から必要な政策を主張することが期待される。これらが複合的に進展することで、少しずつでも一層将来を見据えた政策決定が進められることが期待される。

さらに、長期的には選挙制度そのものを変更することも検討の余地があるのではないか。具体的には、米国に例が見られるような上院(=参議院)を地方(都道府県)代表の議院とすることや、シルバー民主主義解決に向けた「世代別選挙区制」「ドメイン投票制」のような新しい選挙制度の導入は、より多様な意見を反映するという観点からは効果的であると考えられる。これらは「1票の格差」を積極的に肯定することにもつながる等の理由から、実現には憲法改正が必要となると考えられるため、ハードルも極めて高い。しかし、東京一極集中かつ超高齢社会である現状を踏まえ、よりよい政策を実現するための手段の1つとして、議論を行う意義は十分に有しているように思われる。

あるいは、有権者が意思決定を行う際の判断材料を適切に提供することも、よりよい政策決定を進めるために有効な手段の1つとして考えられる。例えば、中立的な立場から国の財政状況や予算の使い方の分析・評価等を行い、財政の長期推計や世代会計の公表等を担う独立財政機関の設置は、巨額

<sup>12</sup> 八代尚宏 (2020) 「少子高齢化社会とシルバー民主主義」 公益財団法人明るい選挙推進協会 Voters No.54



の財政赤字を抱える日本において、有権者の政策判断に大きく資すると考えられる。独立財政機関の設置によって客観的な国家の現状が示され、有権者にとって将来世代も見据えた社会の持続可能性を考える契機とすることが期待できることから、設置に向けた議論が進展することが望まれる。

## 5—おわりに

先日公表された政府の全世代型社会保障<sup>13</sup>構築会議の中間整理では、全世代型社会保障の構築に向けた基本的な考え方について、「世代間の対立に陥ることなく、全世代にわたって広く共有し、国民的な議論を進めながら対策を進めていくことが重要」との指摘がなされた。また、6月8日にまとめられた参議院改革協議会の報告書では、参議院の在り方について、地方代表的な性格を求め趣旨の主張が自民党や立憲民主党からなされたものの、他の党の反対意見もあり、報告書として1つの結論には達しなかった。

持続可能な社会保障制度の策定、地方の活性化の促進等、現在日本が取り組むべき課題の多くは、将来にわたって大きな影響を及ぼす。立場によって主張が大きく異なることが想定されるこれらの課題に対しては、明確な解が存在しないからこそ、幅広いステークホルダーの多様な意見を吸い上げる丁寧な議論が必要になる。

2022年は参議院選挙が実施される年であり、6月22日公示、7月10日投開票の日程で実施することが決まった。岸田政権にとっては、国政選挙を行う必要がなく、安定した政権運営が可能となる「黄金の3年」がかかる重要な選挙だ。逆に言うと我々有権者にとっては、一定の長期間の政治を誰に委ねるか、という点で影響が大きい選挙であると言える。民主主義国家において、一人一人の主義主張が違ふのは自然なことであり、何が正しいというものではない。その中で自らの考えを議会に反映するための手段として選挙に参加することは、シルバー民主主義など多くの課題を選挙制度が抱えているとしても、極めて重要なことではないだろうか。参議院選挙の投票率が高い水準となることを期待したい。

### <参考文献>

八代尚宏(2020)「少子高齢化社会とシルバー民主主義」公益財団法人明るい選挙推進協会 Voters No.54

八代尚宏(2016)『シルバー民主主義 高齢者優遇をどう克服するか』中公新書

島澤諭(2017)『シルバー民主主義の政治経済学』日本経済新聞出版社

加藤創太・小林慶一郎 編著(2017)『財政と民主主義 ポピュリズムは債務危機への道か』日本経済新聞出版社

衆議院憲法調査会事務局(2004)「法の下での平等(平等原則に関する重要問題～1票の格差の問題、非嫡出子相続平等 企業と人権に関する議論を含む)」に関する基礎的資料」衆議院憲法調査会基本的人権の保障に関する調査小委員会

河合雅司(2019)「未来の地図帳 人口減少日本で各地に起きること」講談社現代新書

待鳥聡史(2015)「代議制民主主義 『民意』と『政治家』を問い直す」中公新書

<sup>13</sup> 中間整理では、「『成長と分配の好循環』を実現するためには、給付と負担のバランスを確保しつつ、若年期、壮中年期及び高齢期の全ての世代で安心できる『全世代型社会保障』を構築する必要がある。」と示されている。