

（問題の所在）

少子高齢化により若年人口が減少し、高齢者の人口が増加すると議決権・投票権を持つ者の中に占める高齢者の割合が増加し、一人一票の原則の下では、高齢者の影響力が相対的に大きくなる。選挙にこれを当てはめると、高齢者の政治的影響力が大きくなり、政治家がその影響力に応じた政治的意思決定を行うと、高齢者の効用を大きくするような政策決定が行われがちになり、実際、社会保障制度改革の制度設計をめぐる、いわゆる「シルバー民主主義の弊害」が指摘される場面が増えている。ミクロのレベルの問題でも、マンション建替え決議をめぐる居住者間の意見集約の段階において、高齢世代が建て替えを先送りする行動が生じ得ることを先月のリサーチ・メモでも指摘した。

これまでも、影響が長期に及ぶ政策・プロジェクト等において、意思決定における世代間の利益相反の問題がなかったわけではない。例えば建設国債による社会資本整備の負担が世代間で転嫁されるかどうかという問題については賛否両論、古くから様々の議論があった。しかし世代内で完結する問題が大半であり、長期の制度設計やプロジェクトに係る政治課題が少なかったこともあり、これまで世代間公平の問題が明示的に大きな議論になることは少なかったように思われる。

しかし、最近の日本では、GDPの2倍を超えて急速に増加を続ける国債発行残高に歯止めをかけ、これを削減するための歳出のカット及び増税による歳入増加についての合意形成は、関係者の努力にもかかわらず、今のところ奏効せず、そのつけが将来世代に及ぶことは避けられそうもないこと、現在世代がコストをかけた温室効果ガス対策を採らないために、将来世代に環境破壊のつけが回ること、原発の使用済み核燃料の最終処分場の意思決定が先延ばしされて、放射能汚染のリスクが将来に及ぶなど、世代間の利害調整・協調を意識させる大きな政治問題が増加していることは事実であろう。

（世代間公平確保の必要性）

近代民主主義社会は利己的かつ合理的な意思決定能力を持つ個人から構成される社会であり、敢えて言えば、国が抽象的に世代間公平を図る責務を意識していると言えないこともないが¹、将来世代の明確な代弁者は存在しない。極論すれば現在世代は将来世代につけを先送りするのが最適行動になるとも言え、もし、現在世代の意思決定の近視眼化を抑制し、現在世代・将来世代間の公平を本気で考えるなら、将来世代の代弁者を現在の意思決定の場に創設する必要がある、仮想将来世代の制度を導入することで現在世代の先送り行動を抑制できないかということである。

これに関連して、一橋大学国際・公共政策大学院の国枝繁樹教授は、2011年9月に政府の「経済社会構造に関する有識者会議、財政・社会保障の持続可能性に関する制度・規範WG」において、今のままでは現在世代が財政赤字や賦課方式の公的年金の拡大を通じて、将来世代から搾取する恐れがあるとし

¹ 憲法 97 条「基本的人権の本質」では「この憲法が国民に保障する基本的人権は、・・・現在及び将来の国民に対し、侵すことのできない永久の権利として信託されたものである」、また環境基本法 3 条「環境の恵沢の享受と継承等」では、「環境の保全は、・・・現在及び将来の世代の人間が健全で恵み豊かな環境の恵沢を享受するとともに・・・」と将来世代の利益を意識した規定がある。

て、「世代間公平確保のための方策：世代間公平確保基本法（試案）」を提示しており、日本国憲法第 14 条第 1 項の法の下での平等に世代間平等原則を明らかにするとともに、特に国の財政面での世代間公平確保の責務を明確化し、将来世代の利益を代表する「世代間公平確保委員会」（仮称）のような組織の設置等を提唱している²。

また、諸外国でも財政運営に対する拘束力を強め、財政再建策の実効性を確保するため、例えば、イギリスでは 2010 年に財政責任法が成立し、ドイツでは財政収支均衡原則の導入に当たり、憲法の改正を含めた立法措置が講じられた例があるという³。

2017 年 9 月 13 日の日本経済新聞は、安倍総理大臣が日経新聞のインタビューに応じ、今後の社会保障政策について、「社会保障、高齢者に偏らず」の見出しで「全世代型社会保障制度」の構築に意欲を示したと一面トップ記事で報じたが、これも、高齢者は高福祉・低負担の恩恵に浴し、反対に、若年層を中心に低福祉・高負担にあえぐ⁴という現在の社会保障制度の不均衡に伴う世代間公平の問題を意識した発言であると言えよう。

（「年齢階層別選挙区制度」の試案）

世代の違いをより明確に意識した国政選挙制度の構築について、日本経済研究センターのホームページには「斎藤史朗が聞く傍論？正論？：井堀利宏氏「年齢階層別選挙区制の導入を」（2015 年 3 月 23 日）」という対談記事があり、世代間の選好が政治の場に反映される制度として「年齢階層別選挙区制度」が提唱されている（図表 1）。これは年齢階層別人口に比例した議員定数を定め、その定数に対応する数の選挙区を年齢階層別に設け、選挙人は割り当てられた所属年齢に対応する選挙区において投票行動を行うものである。

（図表 1）年齢階層別選挙区制度の概要（モデル的に事例を想定）

年齢階層	有権者数	議員定数
20 歳以上 40 歳未満（青年区）	2700 万人（30%）	90 人（30%）
40 歳以上 60 歳未満（中年区）	3000 万人（33%）	100 人（33%）
60 歳以上（老年区）	3300 万人（37%）	110 人（37%）
合計	9000 万人（100%）	300 人（100%）

- （注） 1. 日本経済研究センター（2015 年 3 月 23 日）、井堀利宏氏「年齢階層別選挙区制の導入を」に基づき土地総合研究所が作成。
2. 青年区、中年区、老年区は北海道から沖縄まで全国をそれぞれ、例えば 90 区、100 区、110 区の数選挙区に区分する。
3. 選挙人には年齢に応じ、選挙人が 20 歳以上 40 歳未満であれば、投票を行うべき選挙区について「あなたの選挙区は青年区の第〇〇区です」が通知される。
4. 青年区に 40 歳以上の候補者が出馬することは構わない。
5. 現在は公職選挙法が 2016 年 6 月に改正され、選挙権年齢が満 18 歳以上に引き下げられている。

（将来世代の利益擁護にも関心を）

こうした提案を暴論ととらえる向きもあると思われるが、若年世代の選好が適切に意思決定に反映

² 国枝茂樹教授の主張は、「www5.cao.go.jp/keizai2/keizai-syakai/k-s-kouzou/shiryou/」

³ 2016.3 前田泰伸「立法と調査、我が国財政再建に向けた課題」の 57 頁の注 37 による。

⁴ 我が国の公的年金制度は賦課方式を採用しており、少子高齢化が進むと、現役世代の負担が重くなるが、自らが高齢化した時には負担に応じた給付は受けられないことから、サステイナブルではないとの批判が強まっている。

されるよう、選挙権年齢満 18 歳以上に留まらず、理論的には、これから生まれてくる将来世代の便益や負担も考慮して賢明な選択が行われる意思決定システムの構築を図ることが、民意の土台を堅固にしていく上で極めて重要な課題であり、暴論として捨て置かず議論を深める必要があると考えるものである。

一橋大学経済研究所の西條辰義教授はその著書「フューチャーデザイン」の中で、「私たちにはもともと自分と切り離して将来を考える力が備わっている。現世代が将来世代から様々な資源を惜しみなく奪っているのをやめることは可能。将来世代になりきって、将来を考える「将来省」、「将来住民」を作る」ことを提案している。また、岩手県矢巾町では住民 20 人が将来世代になりきって町の将来を考える試みが始まっている（詳しくはオピニオン「2030 年の働くを考える」における西條辰義教授の主張を参照：<https://www.recruit-ms.co.jp/research/2030/opinion/>）。

（主要国では、将来世代の利益にも寄与する中立的な独立財政予測機関の設置の動き）

なお、当然のことではあるが、長期にわたる政策・プロジェクトに係る賢明な選択が可能となるための一つの重要な条件は、判断材料となる資料の真実性、予測の妥当性等がエビデンスに基づき適切に確保されていることである。そこに将来に対する過度の楽観的な見通し、恣意性や不透明性があれば、いくら意思決定に係る制度設計を厳密に検討しても、無知・誤解に基づく意思決定となり、画餅に帰する恐れがある。ここで財政再建を例に考えてみると、日本における財政のプライマリーバランスを 2020 年に均衡させる経済フレームの前提が、GDP の実質成長率を年 3%程度に見込むというような実態とかがい離れた仮定に基づくものになっていることは極めて問題が大きい。このような中立性を疑わせる政府による予測数値の設定は諸外国においても多かれ少なかれ存在し、問題視されていることから、主要国では、政府から独立した機関を設け、これらの機関に財政収支見通しの作成、予算編成過程への関与等を認める事例が見られる（図表 2）。日本においても検討されるべき課題ではないか。

（図表 2）主要国における独立財政機関

名称（国名）	主な役割
議会予算局（アメリカ） （1974 年設置）	中立予算法に基づく経済予測と経済推計を任務とする議会の附属機関であり、議会に対する中立的・客観的な予算分析の提供、中立的な立場からの情報提供を行う
予算責任局（イギリス） （2013 年設置）	予算責任及び国家会計検査法に基づく財務省から独立した機関であり、将来の国家財政の持続可能性について検証・報告することを主任務とし、中立的な立場から経済見通しの作成、財政課題達成の監査を行う
財政高等評議会 {フランス} （2013 年設置）	会計検査院の附属機関であり、財政計画法案について、マクロ経済見通しとの整合性を評価するとともに、各種予算関連法案について、構造的財政収支の方針との整合性を評価する

（注）衆議院事務局企画調整室編集「立法と調査」（2016.3）における前田泰伸「我が国財政再建に向けた課題」の図表 6 及び財務省資料により土地総合研究所作成。

（荒井 俊行）