

No.33

**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
選挙制度改革**

青木 玲子

一橋大学経済研究所教授

本論文の内容や意見は、執筆者個人に属し、NIRA の公式見解を示すものではありません。

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改革—

一橋大学経済研究所教授 青木玲子

1. 今こそ必要な次世代への投資

いま、我々は大震災や電力問題等のかつてない国難に直面し、これからの日本の在り方が問われている。これからの復興を考えるにあたっては、限られた資源の中で、100年先を見据えた計画を立てなければならない。例えば、エネルギーと食料を確保するための産業政策や科学技術政策を図る一方で、エネルギーと食料の安定供給に支えられた産業や研究体制の構築を進めるといったように、幅広く社会経済を俯瞰した複数の制度を長期的な視野から設計する必要がある。このような複雑な政策は、全国民の意思が集約され、全国民がある程度納得できる政策でなければならないのは勿論であるが、その政策の影響を受ける次世代の利害をも考慮する必要がある。特に次世代の技術と、それを担う人材への投資を確保することが重要な課題となる。

これからの復興における勤労世代、とりわけ次世代が果たす役割への期待は改めていうまでもない。しかし、NIRA 伊藤元重氏をはじめとする経済学者有志による「震災復興にむけての3原則」¹が第1原則として挙げている「世代間の公平性」が十分確保されているとはいえないのが現状である。1966年に建設国債が発行されて以降、各時代の「現世代」は、そのツケを「次世代」にまわす誘惑に負け続けてきたともいえる。1989年の、いわゆる「丙午ショック」²以来、子育て支援などの次世代への資源配分の必要性は、政府を含めた各界で主張されながらも、未だに次世代への十分な資源配分は行われていない。2010年4月から実施されている子ども手当は、制度設計上の問題はあったものの、方向転換の兆しとしては象徴的であった。ところが、この制度もまたいち早く「大幅見直し」となってしまう。

本論文は、次世代への投資を保証するためには、これまでの国民の合意決定の在り方、つまり前世紀までの社会状況に対応した選挙制度を見直さなければならなくなったことを示し、次世代の意思が反映されるように選挙制度を改革することを提案する。

選挙制度改革が必要なのは、これによって次世代の意思が反映された政策が採択される機会を少しでも高めるためである。さらに、世代間の公平性が実現されるだけでなく、現世代同士の「ただ乗り（フリーライディング）」を防ぎ、現世代にとっても望ましい結果を達成することが可能になる。

¹ 2011年5月23日 http://www.tito.e.u-tokyo.ac.jp/201105_ItoReconstruction.pdf

² 1989年は丙午でないにもかかわらず、前回の丙午であった1966年の出生率1.58を下回った。

2. 次世代への投資を妨げる「ただ乗り」

日本において次世代への投資がどの程度の規模で行われているかを見てみよう。平成 22 年度の予算のうち、社会保障費は約 100 兆円、そのうち年金が約 50 兆円であった。それに対して、これからの日本への投資である科学技術予算は 4 兆円に満たなかった。現在話題になっている子ども手当も 3 兆円に満たないのである。このように次世代への国全体としての投資が行われなくなる理由として、現世代の「ただ乗り」行動をあげることができる。以下では簡単な例を用いて説明しよう。

現世代が次世代に備えて投資を行うと、10 年後にその資産が 1.6 倍になる場合を考える。現在 20 億円あるとして、全ての資産を現世代で消費してしまうケースと、半分の 10 億円を投資し、将来消費するケースの 2 つの資源配分方針を考える。まず、現世代が全てを消費してしまう場合、次世代には全く資産が残されないため、現世代と次世代の消費の合計は 20 億円である³。しかし、もし半分の 10 億円を現世代が消費し、半分を将来に投資をしたとすると、消費の合計は $10 + 1.6 \times 10$ で 26 億円となる。

もし 1 人だけが全ての投資または消費をするのであれば、持てる資産の半分を投資するのが有利である。20 億円が例えば大家族や村の資産であった場合でも、家長や村長が代表として判断を行い、半分を投資することになるだろう。

意思決定を行う主体が増え、それぞれが判断を行うとどうなるか考えよう。今、ある村で村民 A と B が、それぞれ 10 億円ずつ投資と消費の方針を決めることができるとしよう。この時、投資によって得られる利益は、他の村人と分けなくてはならないものとする。(国の場合は税金などの所得配分である。)

図表 1 次世代投資の「ただ乗り」

		B	
		全額消費	半額投資
A	全額消費	10, 10	14, 9
	半額投資	9, 14	13, 13

出所：筆者作成

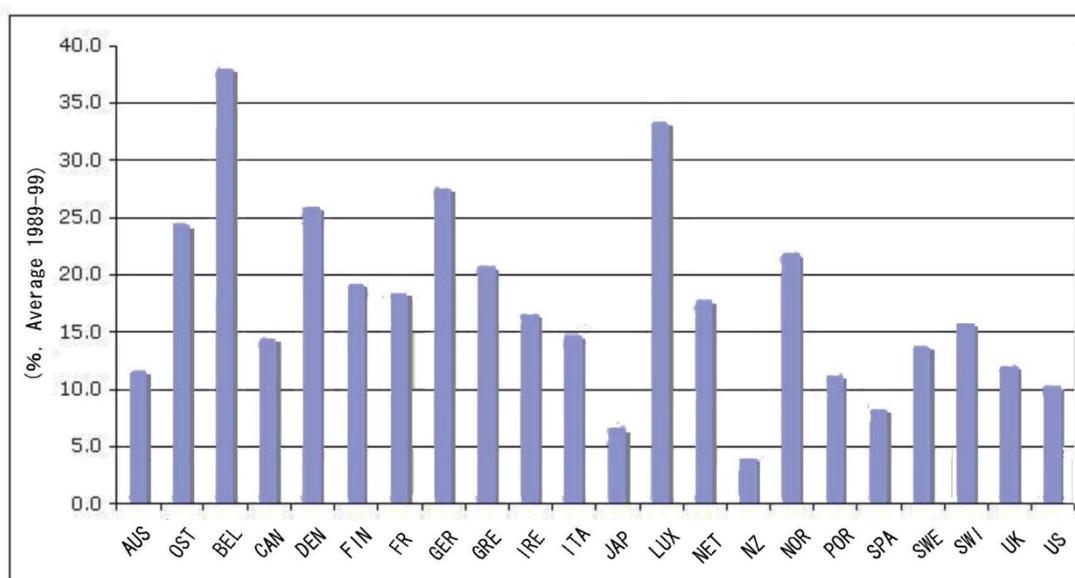
それぞれの消費と投資方針を採った場合の合計を示したのが、図表 1 である。各セルは A の方針と B の方針のペアに対応しており、セルの左側の数値は A の合計消費金額、右側の数値は B の合計消費金額である。例えば、A が半額投資、B が全額消費を選んだ場合を考えよう (図表 1 の太線で囲まれたセル)。今、A は 10 億円の中の半額、5 億円を次世代の投資に回している。そのため、10 年後には $5 \times 1.6 = 8$ 億円に増加する。ただし、村人が 2 名のため、この 8 億円は A と B の 2 人で分けることになる。そのため、A の消費金額は現世代に消費する 5 億円と、10 年後の 8 億円を 2 人で分けた 4 億円の合計 9 億円と

³ 割引率が考慮されていないように見えるが、これは 1.6 倍の中に含まれていると考えればよい。

なる。B は、所持資産を全て現世代に消費し、10 年後には A が投資してくれた資産の半分をもらうことができるため、14 億円が消費金額となる。ここで注目して頂きたいのは、A にとっては、「B がどちらの方針を取ったとしても、自分は全額消費をした方が得になる」という点である。このように村人 A と B がそれぞれ意思決定を行った場合、2 人ともが半額を投資するという最も望ましい結果は達成することができない⁴。つまりは、双方とも相手の構成員の投資行動に「ただ乗り」しようとしてしまうのである。

ここで説明したような、将来投資への「ただ乗り」行為は現実においても観察することが出来る。つまり、次世代はいずれ社会保障費や国債を負担することが明らかなのにも関わらず、現状では次世代が十分な支援を受けているとはいいいにくい。

図表 2 OECD 加盟国における家庭支援のための移転支出（1989-1999 平均）



出所：Gauthier [2003]

図表 2 は、子供がいる世帯（子供 2 人、両親のうち 1 人が就労者）の税引・移転支払い金受領後の追加可処分所得を、子供の無い独身就労者の可処分所得の割合(%)で表したものである。数値は 1989 年から 1999 年の 10 年間の平均である。図表 2 にある国の全てで 0 を超えており、これは専業主婦（夫）と子供がいる家庭が移転支出によって優遇されていることを示唆している。全ての国の平均は 18%であるが、日本は同時期に 6.5%と、サンプル中最低から 2 番目に位置している。

3. 現行の選挙制度では「ただ乗り」を是正できない

「ただ乗り」の現象は、既存の選挙制度では解決が困難と考えられる。なぜか。

図表 3 は自民党と民主党が国政選挙時に掲げた重要課題をまとめたものである。都心の

⁴ 囚人のジレンマと呼ばれる現象がここで起きている。

待機児童問題などの次世代への投資の欠如は度々話題になってきたが、この表から分かる通り、いざ選挙になると、常に年金と医療が重視されてきた。その理由として有権者の年齢構成が考えられる。選挙権者の平均年齢が増加するにつれ、年金や医療といった高齢者向けの政策に重点が置かれる現象は、既存の理論研究や実証研究でも確認されている。例えば Tabellini [1990]や Breyer and Craig [1997]では、有権者年齢の中央値と国民総生産のうち年金に使われた割合との間に正の相関関係があることを示している。

図表 3 国政選挙における 2 大政党の重要課題

自民党

年	1	2	3
2010 年	行財政改革	成長戦略・雇用	年金・保険医療
2007 年	年金	公務員改革	教育
2005 年	民営化	国際競争力	防衛
2003 年	年金・保険医療	国家安全保障	民営化

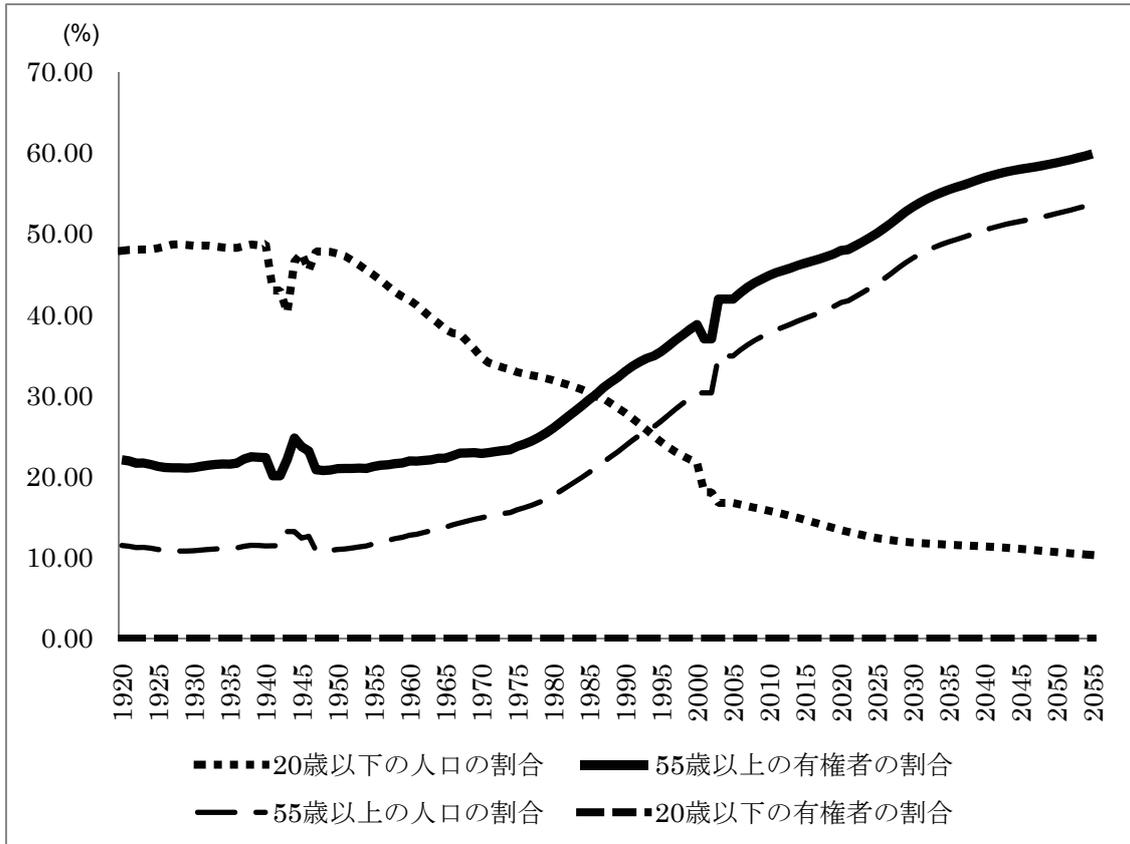
民主党

年	1	2	3
2010 年	行財政改革	政治改革	外交・安全保障
2007 年	年金	雇用	行政改革
2005 年	公務員改革	年金	教育
2003 年	行財政改革	年金	教育

出所：対象年の各党政治綱領より筆者作成

わが国の人口と有権者の年齢構造を見てみると、2009 年の総人口のうち、55 歳（年金受給まで 10 年）以上が占める割合は 37.3%、将来を担う 20 歳未満が占める割合は 16% だった。ところが、未成年は選挙権を有していないため、未成年者の有権者中の割合は 0% になるのに対し、55 歳以上の世代の全有権者中の割合は 44.0%に至っている（図表 4）。このように、元々多かった 55 歳以上の世代が、選挙では更に影響力を有するようになっており、今後この差は拡大していくことが予想される。実際、15 年後には 65 歳が有権者の中位値になり、年金受給者が有権者の過半数になってしまうだろう。こうした事態は、次世代に対する適切な投資を妨げる可能性があり、社会的に好ましくない事態のように思える。そこで次節では選挙制度改革を通じた是正策を提示したい。

図表4 2つの年齢層が全有権者及び全人口に占める割合



出所: 総務省「国勢調査」及び国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」

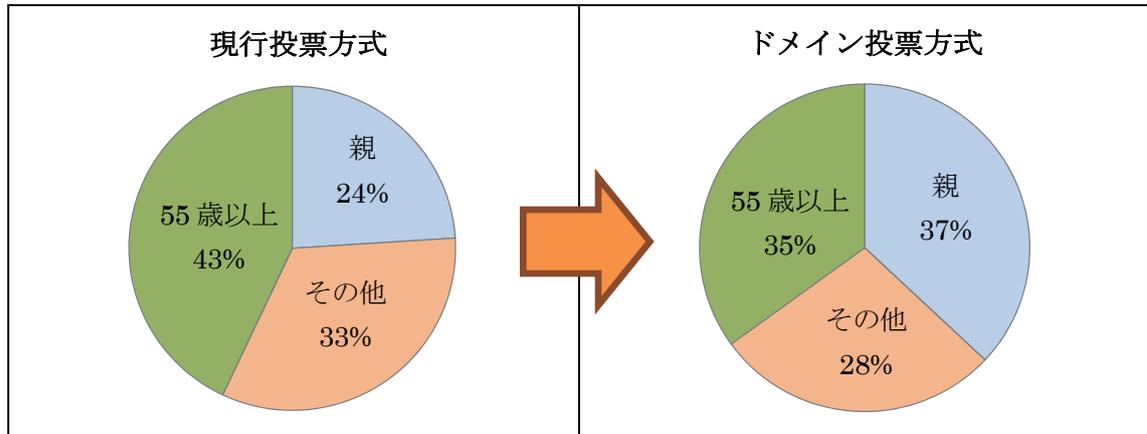
4. 次世代に「投票権」を

次世代への適切な投資を実現させるための政策として、2009年に全人口の16%を占めながらもその意思を無視されている未成年に選挙権を与え、その権利を彼らの親に代表してもらおう、というのはどうだろうか。

これはポール・ドメイン (Paul Demeny)氏が提案した投票方式である。このドメイン投票方式に従うならば、子供のいる有権者は、本人の1票の他に子供の数だけ票を所有することになる。子供に親が2人いる場合は、子供1人につき0.5票を親が投票することが妥当であろう⁵。日本の場合、2007年の人口構造を使って計算すると、この投票方式を導入した場合の票の分布は図表5のようになる。親が投票する票は全体の24%から37%に増加する一方、55歳以上の票は全体の43%から35%に減り、勤労・将来世代の票が55歳以上の票と拮抗するようになる。これにより長期的な政策の影響を受けやすい次世代の意思が、政策決定に反映されやすくなるだろう。

⁵ 他に、親が同性の子供の数だけ票を投票することも考えられる。養子で生みの親 (Biological parents) が確定できる場合の規定なども定める必要がある。

図表5 ドメイン投票方式による投票数の構成変化



ドメイン投票方式は、日本と同様に少子高齢化が進んでいるドイツで既に議論され、2003年に国民投票で賛否が問われ、否決された。現在ハンガリーでは、母親に自分以外に1票、計2票を投票する選挙改革が議論されている（Phillips [2011]）。

5. 選挙制度改革は歴史の必然

選挙制度改革は、非常に大きな社会システムの変革であるため、抵抗を覚える人も多いのではないだろうか。そこで、まず、現在の民主主義は社会経済の変化とともに進化してきた姿であることを認識してみよう。現在の選挙制度に到達するまでには、普通選挙の成立（1782年フランスが世界初、日本では1925年）と女性参政権の成立（1893年ニュージーランドが世界初、日本では1945年）という2度の有権者層の拡大があった。選挙権を無産階級にまで拡大することに富裕層が合意したのが普通選挙であり、男性が自らの票の重さが半減されるにもかかわらず、女性への選挙拡大を選んだのが女性参政権の成立である⁶。それぞれの時代には選挙権を制限するそれなりの根拠があった。そこから思想が「進歩」したのは、社会や経済の状況が変わり、社会を構成する新たな一部が意思決定に参加することによって、既存の有権者も何らかの恩恵を受けることができたからであると考えられる。

更に、これまでの選挙権拡大は民主的に移行してきたことも重要である。つまり、既存の有権者は有権者数の拡大により、自らの票の目減りをあえて選択したのである。例えば、産業革命の結果、生産形態が変化して労働市場が成立し、労働者階級ができあがった。ここで彼らの意思を無視することは、革命に繋がる恐れがあった。選挙によって労働者階級の意味反映を可能にし、革命を避けようとしたことが、富裕層が普通選挙を支持した理由であると Acemoglu and Robinson [2000] は主張している。また、また労働市場の発達に

⁶ 民主主義の金字塔を自負したアメリカの建国の父達ですら選挙権が万民にはないことを全く疑問視せず、20世紀になってもウィンストン・チャーチルなどが女性の参政権に反対していたのは有名である。

より、人的資本蓄積、つまり子供の教育が重要になり、女性に養育担当者として行動するインセンティブを与える必要がでてきた。Dodepke and Tertilt [2009]は、女性の権利拡大は女性に主体的に行動するインセンティブを与えるためであったと指摘している⁷。

ここで重要なのは、世代間の所得分配が国家の政策となったのは、20世紀になってからのことであり、この変化に応じた調整が、まだ社会としてできていないという認識である。次世代の意思を反映させることのできる意思集約システムは、次世代へ資源配分を保証するために必要であるが、現世代がそれを実行するためには、それが現世代にとっても有益なシステムでなくてはならない。

では、子供への選挙権拡大を必要にさせる社会経済の変化とはどのようなものか。複数の世代が共に生活し、同じ土地に代々住み続けていた時代には、世代間の資源配分は家長や村長などが行い、高齢者世代の生活と次世代の養育を保障してきた。「敬老」と「子供を大切にす」習慣がこうした社会を支えてきた。しかし、技術進歩の結果、労働市場を含む生産体制が変化し、人も移動するようになった。それに伴い、家族や村といったそれまで生活の中心であった共同体は崩壊し、国家が行政サービスを代行するようになった。また、年金制度が確立したことにより、世代間の資源配分も国家の事業となり、当然、政策の一部として選挙の際に民意に諮られることになった。

このように、世代間分配が国家の政策となったのは、20世紀に入ってからのことであり、まだこの変化に応じた調整が社会として十分にできていないため、現世代に重点が置かれた政策が取られやすくなると考えられる。次世代の意思を反映させることのできる意思決定システムは、次世代への資源配分を保証するために必要であるが、普通選挙や女性参政権の例からもわかる通り、現世代がそれを実行するためには、現世代にとってもそのシステムが有用でなくてはならない。

6. 次世代に発言権を与えることは現世代の便益ともなる

そこで、次世代に発言権を与えることが現世代にも便益があることを以下で述べたい。

平成22年の簡易生命表によると、現在65歳の男性は平均であと18.86年を、女性は平均であと23.89年を生きることになる。つまり、今年生まれた子供が成人するまで、彼らは生きていと考えられる。また、多くの高齢者は自分の孫への支出は惜しまないだろう。しかし、同時に、ある程度は孫の養育費を国家が負担することを期待するであろう。また同じ次世代でも全くの他人に関しては、自分以外の誰かが面倒を見てくれることを望み、自ら他人の次世代のために支出することには積極的にはならないだろう。つまり、次世代への投資については、その性質上「ただ乗り」が避けられない⁸。もし政策決定に次世代の意思が反映されれば、こうした次世代への資源配分を政策として行わせることができる。これにより、高齢者同士の「ただ乗り」の弊害が解消される。これは高齢者を含む社会全

⁷ 産業革命以前は子供や精神病患者に対する考え方も今日とは全く異なっており、この時代に公教育や国による福祉サービスの考え方が生まれたことも、社会経済の変化によって思想と制度が変わった1つの例である。会社更生法など勿論なく、借金を返さないと牢獄に送られた。

⁸ 勿論、高齢者への資源配分にも「ただ乗り」の恐れがあるが、幸いにして高齢者の意思は政治に反映されやすいため、適切な再分配が行われるだろう。

体にとっても良いことである。ここにドメイン投票方式の骨子がある。(シミュレーションによるドメイン投票方式の世代間分配への影響の例は Oguro, Shimazawa, Aoki and Oshio [2010] 参照。)

7. おわりに

次世代支援の重要性は常に議論されてきているが、世代間の資源配分は十分に行われてこなかった。それどころか、債務という負の遺産は増えるばかりである。これは世代間の資源配分が国家事業になったにも関わらず、全世代が意思決定に参加していないからである。その結果、意思表示の手段を持たない次世代にツケが回ってくる。広い意味では、有限資源の消費や環境も世代間の資源配分に関わる問題である。次世代を考慮しない政策や次世代への投資の不足は資源の浪費や環境汚染として現世代にも害を及ぼしかねない。

現世代が問題を認識していたとしても、お互いが「ただ乗り」するインセンティブを有していれば、問題を解決する政策は実施されないだろう。この状況から脱却するためには、次世代に自分の意思を主張させ、現世代が次世代へコミットすることにより、「ただ乗り」の弊害を除くことが重要になる。

ドメイン投票方式の他にも、選挙年齢の引き下げによっても次世代の意思をある程度反映できるかもしれない。また、退職年齢や年金受給年齢を引き上げれば、現役世代の勤労世代が増加し、20年後を考える有権者の割合や、20年後に対する価値観を共有する有権者が増えることになる。給与体系や雇用方式や雇用習慣の変更が必要な制度改革に比べて、選挙権の拡大は考え方の理解さえ得られれば実行できることである。

普通選挙や女性参政権が「公平性」の追求で思想的に支えられたように、選挙権拡大も「世代間の公平性」を求めることで、社会的な合意を得るであろう。

政治家に対する批判がかまびすしく聞かれる昨今であるが、その政治家を代表として選んだのは我々有権者である。全国、全世代の意思表示と意思決定が必要な現在、選挙制度の在り方も含めて考え直す必要があるのではないだろうか。

【参考文献】

- 青木玲子・Rhema Vaithianathan [2010] 「少子化と世代間所得分配の政治経済学」、『経済研究』61(2)、pp.117-125。
- 国立社会保障・人口問題研究所[2002] 『日本の将来推計人口（平成18年12月推計）』。
- 国立社会保障・人口問題研究所[2006] 『第13回出生動向基本調査「結婚と出産に関する全国調査（夫婦調査）」』。
- 厚生労働省[2010] 『平成21年簡易生命表の概況について』。
- 厚生労働省[2010] 『平成20年所得再分配調査』。
- 総務省統計局[2005] 『平成17年度国勢調査』。
- Acemoglu, Daron, and James, Robinson [2000] “Why Did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality, and Growth in Historical Perspective,” *Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, pp.1167–1199.

- Breyer, Friedrich, and Ben, Craig [1997] “Voting on Social Security: Evidence from OECD Countries,” *European Journal of Political Economy*, vol. 13(4), pp.705-724.
- Demeny, Paul [1986]“Pronatalist Policies in Low-Fertility Countries: Patterns, Performance and Prospects,” *Population and Development Review*, vol. 12 (Supplement), 335-358.
- Dodepke, Matthias, and Michele Tertilt [2009], “Women’s Liberation: What’s in it for Men ?” *Quarterly Journal of Economics*, vol.124, pp.1541-1591.
- Gauthier, A.H. [2003] *Comparative Family Benefits Database* (Version 2), University of Calgary.
- Phillips, Leigh [2011] “Hungarian mothers may get extra votesfor their children in election,” [guardian.co.uk](http://www.guardian.co.uk), 17 April 2011.
<http://www.guardian.co.uk/world/2011/apr/17/hungary-mothers-get-extra-votes>
- Oguro, K., M.Shimazawa, R.Aoki and T.Oshio [2010] “Demographic Change, Intergenerational Altruism, and Fiscal Policy—A Political Economy Approach—”, PIE Discussion Paper No. 493.
- Tabellini, Guido [1990] “A Positive Theory of Social Security,” CEPR Discussion Papers 394, Centre for Economic Policy Research.

*本稿は、文部科学省科学研究費補助金特別推進研究「世代間問題の経済分析：さらなる深化と飛躍」（研究課題番号：22000001）から一橋大学経済研究所 世代間問題研究機構が研究費の補助を受けて実施している研究をもとに執筆したものである。

関連頁

NIRA 対談シリーズ No.62 (2011年5月)

「ドメイン投票法」の衝撃

<http://www.nira.or.jp/pdf/taidan62.pdf>

著者プロフィール

青木玲子 (あおき れいこ)

一橋大学経済研究所教授。

東京大学理学部卒。スタンフォード大学大学院経済学博士号 (Ph. D.)。専門は産業組織論、応用ミクロ理論。ニューヨーク州立大学ストーニー・ブルック校 Assistant Professor、テルアビブ大学客員准教授、オークランド大学経済学部 Associate Professor などを経て、2006年から現職。現在、総合科学技術会議議員を務める。

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—

2011年8月発行

著者 青木玲子

発行 公益財団法人 総合研究開発機構

〒150-6034 東京都渋谷区恵比寿 4-20-3 恵比寿ガーデンプレイスタワー34階

電話 03-5448-1735

ホームページ <http://www.nira.or.jp/>

無断転載を禁じます。

©総合研究開発機構 2011