

第1回 財政・社会保障の持続可能性に関する

「制度・規範ワーキング・グループ」

議事録

内閣府政策統括官（経済社会システム担当）

第1回 財政・社会保障の持続可能性に関する
「制度・規範ワーキング・グループ」
議事次第

日 時：平成23年9月30日（金）14:00～15:32

場 所：合同庁舎4号館共用第3特別会議室（226）

1 開 会

2 議 事

- （1）事務局からの説明
- （2）各委員によるプレゼンテーション（井堀主査、國枝委員、長谷部委員）
- （3）外部有識者によるプレゼンテーション（青木玲子氏）

3 閉 会

○井堀主査 それでは、始めたいと思います。本日はお忙しいところをお集まりいただき、ありがとうございました。

ただいまから「経済社会構造に関する有識者会議」の「制度・規範ワーキング・グループ」の第1回会合を開催いたします。

経済社会構造に関する有識者会議は、我が国の経済社会が抱える諸問題を検討する会議として、8月23日に第1回会合が開催され、財政・社会保障の持続可能性に関する経済分析ワーキング・グループと制度・規範ワーキング・グループが設置されました。私が制度・規範ワーキング・グループの主査に指名されておりますので、本日の議事進行を務めさせていただきます。よろしくお願いいたします。

これからの議事進行は、まず資料1にございます「運営要領（案）」に沿って進めたいと思います。

会議は原則として非公開ですが、本ワーキング・グループの配付資料と議事録は、原則として内閣府のホームページに公表していきたいと思っておりますので、御了承ください。

本日は最初の会合でもありますので、有識者の先生方を五十音順、御着席順に簡単に紹介させていただきます。

大阪大学大学院法学研究科准教授の上川龍之進先生です。

一橋大学大学院国際・公共政策大学院准教授の國枝繁樹先生です。

早稲田大学法学学術院教授の菊池馨実先生です。

慶應義塾大学商学部教授・慶應義塾長の清家篤先生です。

東京大学法学政治学研究科教授の長谷部恭男先生です。

東北大学大学院法学研究科教授の牧原出先生です。

なお、本日は残念ながら所用により御欠席ですが、一橋大学大学院経済学研究科教授の蓼沼宏一先生及び慶應義塾大学経済学部教授の吉野直行先生にも本ワーキング・グループに御参加していただくことになっております。

それでは、まず事務局から本ワーキング・グループの趣旨等について説明をお願いします。

○大西参事官 事務局でございます。よろしくお願いいたします。

資料2「経済社会構造に関する有識者会議について」がお手元でございます。それに基づきながら御説明をさせていただきます。

8月23日にこの一番上にごございます経済社会構造に関する有識者会議が開かれまして、その際、第2ワーキング・グループが設置されました。9月28日に論点が提示有識者会議の方から論点が提示されまして、それが紙に書いてある2点でございます。読み上げますと「投票権のない将来世代の利益（世代間の公平）を守るためにはどのような規範が必要か」、「必要性が明らかな財源の確保を含め、議会がその役割を果たすためにどのような規範、仕組みが必要か」という論点でございます。

なお、先生方の貴重なお時間を有効に活用させていただくという観点から、事務局によ

る整理等の作業につきましては、メールを多用させていただければと存じます。どうぞよろしく申し上げます。

以上であります。

○井堀主査 どうもありがとうございました。

続いて、資料を御提出いただいた委員から五十音順にプレゼンテーションをお願いしたいと思います。

本日は、私と國枝委員と長谷部委員からプレゼンテーションを行い、その後、委員の皆さんからの御意見を伺いたいと思います。その後、一橋大学経済研究所教授の青木玲子先生からプレゼンテーションをいただきたいと思います。たくさんプレゼンがありますので、時間配分をよろしく申し上げます。

まず私からプレゼンをいたします。一応 10 分となっているんですけども、私のプレゼンもなるべく短くして、皆さんの方に行きたいと思います。

資料 3 は「経済教室」に書いたものです。その簡略版といいますか、今日用意をしたのはプレゼンの論点メモという箇条書きのものがあります。基本的にこれに従って、適宜、興味のある方は日経の「経済教室」の方を参照していただければと思います。

世代間の公平性は、この制度・規範ワーキング・グループの一つの大きな論点になっております。特に財政社会保障の持続可能性という観点からということですが、世代間での受益と負担のバランスをどう考えるかということと、世代間公平に向けての仕組みをどうすればいいかという、この 2 点に絞ってお話をしたいと思います。

世代間の受益とバランスは、基本的には財政社会保障ということなので、給付と負担の関係をどう考えたらいいかということです。社会保障と若干異なって、かつこの世代間の受益のバランスの観点から、もう一つ対極的に、かつ実際の政策にも重要な争点は、今まさに政策的には問題になっています復興財源をどう考えるかという話です。これは社会保障の財源のどう考えるかという話とかなり対照的なので、頭の整理という意味では、これを少し考えるのがいいのかと思います。

大震災のように、仮に 100 年あるいは 1,000 年に 1 回大きな津波が来て、大きな被害を受けたという形で、仮にその一時的ショックが非常に大きなもので、一回限りだとすれば、そのときに当然大きな負担が生ずるわけですから、それをそのときの臨時増税で賄うというのは、世代間の公平から見ても望ましくない。これは負担の平準化という話です。

その意味で、戦争とかも典型的なケースですが、何らかの一時的なショックが来たときには、その負担平準化して、長期にわたって返済をする。そのために一時的に財政赤字で負担を先送りするのもある程度は妥当だと思います。

ただし、問題は 2 つの留保があって、1 つは、差し当たって、その借金が先送りできるとなると、復興財源の話でいけば、復興と関係ない支出が増えるかもしれない。今日締め切られたようですが、来年度の予算案の概算要求も復興財源関係は天井なしで要求できるということになっていますから、そこに変なものが紛れ込む可能性がある。これが 1 つで

す。

もう一つは、仮に1つの場所での発生確率が1,000年に一度の大災害だとしても、日本は地震国なので、阪神・淡路もそうですが、日本全体で見ると十数年に1回は起きているわけです。100年とか1,000年というまれに見ることではなくて、10年単位でこういった大きな問題が起きるとすれば、10年間でちゃんと返さないと10年後にはまた大変なことが起きるわけで、どのくらいの頻度で大きな災害が起きるのかに依存します。特に最近が地震の活発期になっているとすれば、近い将来に起こり得る、もう一回大きな被害に備えるためにも早めに返しておかないといけません。ここはどのくらい一時的ショックが恒常的に起き得るかということだと思います。

そういうことを考えると、社会保障財源は恒常的な需要ですから、これは財政赤字で先送りをするのは望ましくないということになります。特に日本の場合は少子高齢化で賦課方式ですので、ますます財政赤字での先送りは望ましくない。しかも経済成長が鈍化して、将来世代の可処分所得も低迷しているということなので、先送りが望ましい条件がほとんど見当たらないという状況だと思います。

社会保障の財源を想定しますと、世代間公平に向けての仕組みとした財政赤字がこれ以上拡大しないような仕組みが必要になる。そのときも政治的なプロセスで最終的に社会保障の受益と負担の制度設計が決まるとすれば、政治の面で若い世代の発言力を高めるというのが一つのポイントになるわけです。

現状では、衆議院も参議院も違憲の話が出ていますから、定数の是正を均衡にするだけでも、特に大都市部には相対的に人口構成に若い人が多く入っていますから、定数是正を均衡化するだけでも、政治の面での若い人の発言力は現状よりは高まるわけです。方向としてはその方向ですけれども、それはあくまでも現行の選挙制度を前提にした話です。

それを更に踏み込んで変えるとなると、若い人の発言力を高めるように選挙制度改革がどこまでできるのか。ここは非常に難しいところですが、世代別あるいは年齢別選挙区というのは、要するに若い人の方が投票率が低いので、投票率が低い若い人でも、その中から一定の割合で代表を選べることができれば、相対的に若い人の発言力が高くなる。これは選挙区自体を地域だけではなくて、年齢という客観情報で選挙区を編成し直す。これは憲法の枠の中でできるかどうかわかりません。私は憲法は全く素人ですので、それが一つの問題です。

もう一つは、選挙対象年齢を下げる。今は二十歳ですけれども、これを18歳に下げれば、当然若い人がそれだけ投票に行く人が増えますから、相対的には発言力が高くなる。これをもうちょっと極端にすると、年を取った人から選挙権を取ってしまうというのが相対的にはあり得るわけですね。若い人に重点を置くと、例えば80歳以上の人は選挙をしなくてもいいというようなものも思考実験としてはあり得るかと思います。とにかく選挙年齢の面で比重をより若い方に持っていくというのがもう一つの考え方です。

3番目は、今日の青木先生のところに出てくると思いますけれども、子どもは選挙権が

ないわけですが、0歳～19歳までの子どもの選挙権を親が代理で投票するという形にして、事実上0歳～19歳までも選挙権者に代行という形で入れてしまう。そうすると相対的に若い人の発言力が高くなります。

ただ、いずれにしても将来世代人は当然入りませんから、選挙制度を変えるというのは、現状よりも若い人の方に行くわけですがけれども、完全ではない。そのためにはいろんな補完的な仕掛けが必要で、一つは財政赤字を先送りする要因というのがあります。この後、國枝委員の方からその議論が出てくると思いますけれども、それを財政面からのルールとしては、例えば均衡財政で縛りかける。あるいは日本もそうですけれども、建設公債あるいはゴールデンルールのような形で、将来に資産が残るものに関してだけ借金の先送りを認めるとか、そういう方向もあります。あるいは広い意味での財政健全化のいろいろなルールを、財政自動安定化とここでは呼んでいますけれども、財政状況が悪くなれば何らかの形で歳出削減をやる。それから、増税が入るような仕組みをつくる。

日経の「経済教室」で私が書いたのは、いわゆるペイゴー方式の強い形で、例えば社会保障費が自然増で1兆円増えるとすると、1兆円以上の財源をどこかから見つけてこなければいけない。1兆円の歳出増に1兆円の財源増が対応すると、その部分は財政赤字は一定で新規需要が増えるだけですけれども、財政赤字を減らすには1兆円歳出を増やすんだったら、例えば1兆5,000億をどこかから持ってこない、その1兆円の歳出増は認めないというような形でルール化するというのがあります。

最後にここには書いていないんですけども、もう一つ世代間の話ですと、親は子どものことは可愛いと思うので、自分の子どもあるいは孫に関しては、多少将来のことが心配なわけです。ただ、問題は賦課方式の社会保障制度は自分の子どもではなくて、子どもの世代全体から負担を転嫁する形なので、他人の子どもと自分の子どもは違うので、そこでフリーライダーとかいろいろな問題が起きるわけです。

それを避けるには、個人勘定で賦課方式を入れてしまうというのがもう一つの抜本的な改革案としてありえます。要するに自分の子どもの保険料は自分の親に行くと。今の制度は全体の保険料を合わせたものが全体の親の世代に行っていますから、そこでいろいろな形で問題が起きるわけです。先送りをしようというインセンティブがあるわけですがけれども、自分の子どもに限定してしまいますと、親は子どもが普通は可愛いので、そんなに極端に子ども世代が負担を背負うようなことはしない。そういう社会保障の制度設計を多少変えることによって、世代間の公平に向けた民間の自発的な調整メカニズムを何らかの形で入れ込むということも考えられるのかと思います。

大体10分を来ましたので、私のプレゼンはこのくらいにします。

では、次は國枝委員、15分程度でお願いします。

○國枝委員 一橋大学の國枝でございます。

私の資料は青いスライドになっているものでございます。世代間公平確保のための方策ということで、本当にお恥ずかしいのですが、私は世代間公平確保基本法という構想を昔

から提唱しておりまして、ここでは同構想を中心に御説明させていただこうと思います。

我が国の世代の間で財政的な面、これは年金等も含めてですけれども、純負担と純受益がどうなっているかを、経済学では、世代会計というものを使って分析を行います。

例えばこれはちょっと古いのですが、経済財政白書の数字ですと、一世帯当たりですが、将来世代、すなわちこれから生まれてくる子どもたちにつき、生涯で 5,223 万円の純負担となるのに対して、平成 15 年当時の 60 歳以上の方々は約 6,500 万円の生涯受益となっております。世界で見ますと、コトリコフらの世界の幾つかの国でやったプロジェクトがあるのですが、その中でも断トツで世界一の世代間不公平でございました。

このことは、巨額の公債および年金負債の形で将来世代に極めて重い負担を押し付けていることを意味します。ポストン大学のコトリコフ教授はそうした状況を財政的児童虐待、フィスカル・チャイルド・アブユースと言っていますし、私は「世代間の搾取」と呼んでおります。そのイメージとして、資料 5 ページに、コトリコフ教授の昔の本の表紙のイラストを載せております。虐待というほどではないですが、アンクル・サムが子どもたちからお金を抜き取っているという図でございます。こうした状況がどうして生まれてくるのかということで、経済学の方でも政治経済学的手法でいろいろな説明を試みているわけでございます。それを御紹介いたしますのが、次の「世代間の不公平拡大のメカニズム」のスライドです。

メカニズムの 1 つは、各世代がほかの世代のことを考えずに行動する結果、世代間の搾取とでも呼ぶべき状況が生まれるというものです。すなわち、現行の選挙制度の下、現在世代(現役世代および高齢者世代)は言わばプリンシパルであり、彼らが政治家をエージェントとして選んで、その意向が政策に反映されるということになっております。

その中でも高齢者、特に退職者の方と現役世代を比べますと、恐らく退職者の方は時間的な余裕があるので、より政治的なロビーイング活動で有利な立場にある。このため、人口構成上も更に高齢者が増えていくわけですが、人口構成上の比率以上に、高齢者が政治的影響力を持つ可能性がございます。有名な例では、アメリカの退職者の方たちがつくった AARP というのがあります。これが非常に強い力を持っております。

他方、将来世代の方については、将来世代の利益を代表するエージェントは明示的には存在しないわけでございます。財政赤字に関しては、財政赤字を防ごうということで、財政当局は事実上のエージェントとなっている側面があるかと思いますが、明示的な関係はありません。

その結果、例えば現在、野田総理が「将来世代に負担を残さないようにしよう」という意向を示されているわけですが、そういう意向を示しますと、夕刊等では、野田総理は財務省寄りと書かれてしまう。しかし、よく考えてみると、将来世代に負担を残さないこと一番の受益者は、もちろん、将来世代なわけですが。将来世代と財政当局のプリンシパル - エージェントの関係が明示的な形になっていないということで、将来世代のことを考えて行動している政治家がなかなか正しく評価されないという問題があるかと思えます。

将来世代の利害が政治に反映されない結果、財政赤字や賦課方式の公的年金の拡大を通じて、将来世代から言わば搾取が進むおそれがあるということが理論モデルでも指摘されており、残念ながら、実際に我が国でもそういうことは進んでいるかと思えます。

その他のモデルとしましては、「共有地の悲劇」が有名でございます。複数の支出側の省庁あるいはバックにおります特別利益団体が、全体的な利益を考えずに予算要求を行う。その交渉の過程で財政当局の相対的な交渉力が弱ければ、結局その要求を抑え切れずに過大な財政赤字が発生する可能性があります。

政権交代の可能性と戦略的な財政赤字という説明もあります。これはいかにも経済学者的な発想ではありますが、政権交代前の政権が赤字あるいは公債をたくさん残すことによって、その次に来る政権が現政権にとって不都合な政策を行うような余地を少なくするため、戦略的にわざとその公債を残しているのではないかという説明でございます。

更には、消耗戦と呼ばれるモデルもあります。改革が必要なのは各政党もわかっているけれども、それを実際に実行すると、実行した政党が批判を浴びたり不利益をこうむる。その場合、皆が改革をしなければいけないのはわかっているけれども、ずっとその改革が先送りされて、危機が本当に起きるまで実際の改革が先送りされてしまうというモデルです。

さらに、確立されたモデルではないですが、私がこれは重要ではないかと考えているのが、怪しい経済学の影響でございます。アメリカの例で言いますと、先ほどの戦略的な財政赤字モデルは、レーガン政権の第一期の赤字を戦略的なものとして説明しようとしたものですが、実際にはレーガンは減税で財政再建を果たすと主張をしていたわけでございます。そうだとすると、必ずしも戦略的な財政赤字という話になってこなくなる。むしろ実際には、減税による経済成長で財政再建可能としたブードゥー・エコノミクスの影響が大きかったと思えます。

こうした世代間不公平拡大のメカニズムの存在を踏まえると、それでは世代間公平確保をどういう形で進めればいいのか。これも経済学の方ではかなり分析が進んでおります。

1つは、予算ルールあるいは財政ルールと言われるようなルールをつくりましょうという話でございます。古くは **Buchanan and Wagner** が民主主義の下では、財政赤字が必然的に大きくなるということで、均衡予算原則を憲法に書いてしまえということを主張したことがございます。実際の例として、アメリカの州の憲法は、基本的に均衡予算原則になっております。全国レベルでもアメリカでは、憲法にそういうものを入れようとした試みがなされたことがあります。

憲法ではありませんが、国との間の協定ということでいいますと、ヨーロッパのユーロ安定・成長協定があります。財政赤字 GDP 比 3%、債務残高 GDP 比 60%の範囲に納めるとのルールです。それだけでは足りないということで、最近ではドイツ等において予算ルールを憲法で規定するという動きが進んでおります。

また、憲法まで行かなくても、政府や議会による中期財政目標あるいは計画を立てると

いう方法もございます。古典的な例がアメリカのグラム・ラドマン・ホリングスと言われる法律でございまして、財政再建目標を達成できなければ一律に歳出削減をするというようなルールがございました。

ただし、やはり問題点もございまして、1つには余り厳格なルールにしてしまいますと、不況のときにも財政政策が使えなくなるということがございます。その意味では、ルールにおいて弾力的な措置が必要となってきます。それから、ルールの有効性の問題があります。ヨーロッパは債務問題に苦しんでいるわけですが、その一つの要因として、違反時の対応の有効性の問題があります。実はドイツ、フランス等も2000年代半ばには協定の条件を満たせなくなるような状況があったわけですが、違反時に強制的な罰則が適用されるかどうかというときに、適用されずにいたということがありまして、今ちょうどヨーロッパではこれを直そうとしております。

先ほど述べたグラム・ラドマン・ホリングスの場合ですと、実は結構厳格な再建目標だったんですが、1年目からうまくいきませんで、一律歳出削減の代わりにいきなり目標を変えてしまったということがございます。また、御存じのとおりギリシャのように、そもそも統計を改ざんしたりするという問題があります。

もう一つの問題点は、世代間では、実は公的年金を通じた世代間の搾取が非常に重要な要素であり、公的年金以外の財政サイドだけ締めてもだめであるという指摘がなされております。

また、ルールだけではなくて、予算過程あるいは予算機関の改革が必要ではないかという話がございます。一つは先ほど井堀主査からもお話がございましたように、Pay as you go原則の導入がございます。

予算機関改革ということでいいますと、一つは集権化が必要だということが言われてまして、これは共有地の悲劇とか消耗戦といったメカニズムを阻止するために集権化が必要になるとの考え方です。

例えば比例代表制で少数の政党が乱立するような形は避けた方がいいことになるので、これを改善する方向の選挙改革を行なうことが考えられます。実際に、イタリアが比例代表で少数政党が乱立していましたが、90年代に比例代表制と小選挙区制の組み合わせた選挙制度に直しまして、2005年にまた比例代表制に戻ったんですけれども、その際はプレミアム制といいまして、その過半数が取れないと、プレミアムをもらえて過半数にできるというような制度をつくったりしております。

また、財政当局の強化という集権化も考えられます。イタリアの場合は現在の経済財務省、日本の財務省等に当たる部局が3つに分かれていたんですけれども、これを統合するというようなことをしております。

ただし、集権化ということなので、民主主義の観点から問題ではないかとの批判も出てきます。「民主主義の欠如(Democracy deficit)」と呼ばれる問題です。これに対してハーバード大学のアレシナ教授は、民主主義の欠如の問題については、透明性確保あるいはアカ

ウンタビリティの確保で対応していくということを言っております。

あとは消耗戦での改革先送りを回避するためには、日本のようなねじれの状況では特にそうだと思いますけれども、超党派での政策決定が考えられます。

更に将来世代の利害を政治へ反映できないかということで、1つの方策が選挙制度改革です。今日は青木先生からもお話があると思いますが、ドメイン投票制あるいは世代別選挙区が提案されております。私は選挙制度改革まではなかなか難しいかもしれないということで、もうちょっと緩やかな形で世代間公平確保基本法を制定できないかを提案しております。

以下、世代間公平確保基本法の話をしていただきます。これは恐らく蓼沼委員からそういったお話をさせていただけるのではないかと思いますけれども、世代間の公平が重要ではないかとの考え方があります。ただ、将来世代への権利というと、厳密にいきますと、いろいろと問題が出てくるので、将来世代への配慮義務という言葉が使われることが最近が多いようでございます。しかし、現実としては、財政面では非常に将来世代に大きな負担をかけているということに鑑みますと、世代間の公平を確保するためには、そのための枠組みが必要になってくるだろうと思います。

私が憲法の話をするのは恐縮ですけれども、日本国憲法と将来世代の関係はどうなっているだろうかも考える必要があります。私の見た限りでは、その点につき、余り先行研究はなかったと思いますが、少なくとも憲法前文では「われらとわれらの子孫のために確定する」と書いてありますので、日本国憲法は、子孫のことも視野に入れていると考えられます。特に、基本的人権につきましては、11条後段で「この憲法が国民に保障する基本的人権は、侵すことのできない永久の権利として、現在及び将来の国民に与えられる」ということで、将来の国民ということを明確に述べております。

ここからが必ずしもきちんとした学説があるわけではないですけれども、憲法第11条後段の規定を見ますと、将来世代の基本的人権が保障されるのかという質問に対し、されるのではないかと考えたい。特に人権の考え方として、多数決民主主義の下で少数者の意見が侵害されるような状況を防止するために、基本的人権が重要だという考え方に立ちますと、将来世代は今いないという絶対的な少数者でございまして、この人たちの基本的人権を保障していくことは、非常に重要な憲法の役割になってくるのではないかと。そういう意味で、将来世代に対する配慮義務の考え方が憲法の中にもある程度存在しているのではないかと。そうだとすると、例えば憲法第14条第1項にございます平等原則が世代間でも適用できるということになり、世代間の公平が憲法から導き出せることになるだろうと考えます。

そうだとすると、実際に将来世代を救うためには、世代間の公平確保の枠組みを考える必要があります。権利救済の1つの典型的なやり方としては、具体的な権利を少数者に与えて、権利侵害があれば、裁判を司法を通じて救済してもらいなさいとの考え方があります。経済学でいうとコースの定理と似たような考え方だと思います。しかし、将来世代の

場合はそもそもいないので、裁判を起こせないで、この方法では救済できない。

もう一つの考え方としては、そういう具体的権利ではなくて、国にとって抽象的な義務が存在しているとの考え方があります。国の将来世代の配慮義務があつて、財政面においても世代間の公平確保の責務を負い、その政策において世代間の公平確保を図らなければならないとすることで、公平確保を図っていくことが考えられます。ただ、憲法を読んでも世代間の公平確保義務が明示的に書いてあるわけではないので、いわゆる基本法の形でその責務を明確化できないかという世代間公平確保基本法の構想が考えられます。実はこれに類するものとして、環境基本法がございまして。これまでもお話ししてきたような世代間の公平の話というのは、結構、法哲学等で話がなされていますけれども、環境問題を念頭に置いて話されてきた話でございまして。世代間公平確保基本法構想でも、そうした議論を参考にしております。

それでは世代間公平確保基本法ということで、どういう法律をつくるか。全くの私案でございましてけれども、まず、国の財政面での世代間公平確保の責務を明確化するのが目的ですので、国が財政面での世代間の公平の確保の責務を負うことを明確にする。前例としては、環境基本法の中で「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...ように適切に行われなければならない」とし、6条で、国はそうした責務を有するということを述べております。

ただ、世代間の公平確保義務を法律に書いただけではその実現はなかなか難しいので、更に世代間公平確保委員会というものを設置する。この世代間の公平確保委員会が、将来世代の利益を代表することとする。いわば、ローマ時代でいうところの護民官のように将来世代を守る。あるいは将来世代の後見人(ガーディアン)となるといったイメージです。この場合、現在世代と場合によっては直接、利益が相反いたしますので、いわゆる独立行政委員会としての独立性を付与することに合理的に理由があるのではないかと思います。

したがって、その業務については、内閣府の直接の指揮・監督に服さず、委員の身分保障がなされ、内閣は委員の任命権及び予算の編成権のみを通じてコントロールを行うということかと思えます。

その委員会が何をするかですけれども、世代会計を作成して、これを公式なものとして国会に提出をする。併せて、将来世代の利益の観点からの意見あるいは勧告。将来世代の利益の観点から、予算等について意見を述べる。また、著しい世代間の不公平が生じている場合には、その是正を勧告できるというような権限を付してはいかかということもございまして。

まとめますと、現在の財政面での世代間の不公平は、非常に厳しい状況でございまして。そうしたものを生み出すメカニズムが存在すると考えられますので、これを防ぐための新たな枠組みが必要である。その1つの方策として、世代間公平確保基本法という考えがありまして、その中では国が世代間の公平を確保する責務を負っていることを明確化し、世代会計を用いた世代間の不公平の現状を国会等に報告する。更には、不公平の是正の勧告

等その他の措置を行うということが考えられるのではないかと考えています。

以上でございます。

○井堀主査 どうもありがとうございました。

それでは、次に長谷部委員、お願いします。

○長谷部委員 1枚紙のそっけない資料を出しております。私がここで出している前提というのは、多数決の投票に参加する人間が自分たちの利益の実現を目指して投票に参加しているのではなくて、真心から全体の利益を実現しようと思って多数決に投票している場合に、それでも全体を見てみると不整合を起こしてしまう場合があるという話です。

つまり、個別の論点が相互に論理的な関係にあるために、個別の論点の多数決を採ってみる。そして、結論についてまた多数決を採ってみると、全体が不整合を起こしてしまうという現象でして、これは法律学では特に刑事裁判に関して伝統的に議論をされていた話です。例えば刑事事件では被告人を有罪にするためには、とりあえず2つ論点を出しますと、犯罪の実行行為はあったということは結論が一致していないといけないわけですし、もう一つ例えばの話ですが、違法性の阻却事由、正当防衛に当たるとか、正当業務行為に当たるといった事情がないということが両方成り立って、少なくとも被告人は有罪になるだろうということです。

例えば犯罪の実行行為については、裁判官が2対1で実行行為があったらだろうと。それから、違法性の阻却事由はあるかということ多数決にかけると、これまた2対1で阻却事由はないんだらうとなる。ただ、それぞれの裁判官が有罪だと思っているか無罪だと思っているかということ聞いてみると、実は2対1の多数で無罪だと思っているということは少なくとも論理的にはあり得るんです。

こういった場合ですが、刑事裁判のような1回限りの事件だといいますと、結論だけで答えを決めてしまうということが可能です。例えばアメリカ流の陪審裁判は、とにかく有罪か無罪かということだけ陪審員に、何の理由も示さなくてもいいから、とにかく決めてくれと言うわけです。それはそれで構わないんですが、ただ、これは皆さん御存じの日本の裁判員制度ですと、判決理由を書かなければいけないことになっていますので、これは結論だけで決めるわけにはいきません。個別の論点の積上げ方式で決めているはずであります。

国政上の決定は同じことではないかと思うんです。相互に関連するさまざまな論点について、どうしますかと。本当に真摯に考えて、将来世代も含めた全体の利益を考えて、でも、最後はぎりぎり多数決で答えを出しましょうと。論点ごとの多数決を積み重ねたら当然こういう結論になるはずだということは見えているのに、結論だけについてもまた改めて多数決を採る。そこが答えが食い違ってしまうということがやはりあり得ると思います。そういった場合にどうするかは、あっさりとしたレジユメの後半部分の①に書いてあります。

要するに全体を見回して、政策上の論点相互の関係をよくわかっている人間がだれかい

ないといけないと思うんです。その人間あるいは人々が全体の関係をコントロールして、どういう形で政策決定をしていくのかということを見守っている必要がある。そういう話です。で、個別の論点で結論が論理的に決まるのであれば、改めて結論自体については多数決は採らないようにする。

ただ、この話は論理必然にそうしなくてはいけないということでは勿論ございませんで、例えばロールズが言っている反省的均衡というやり方をとって、個別の論点と最後の結論との間で行ったり来たりしながら、村の寄り合いみたいな感じでずっと議論を続けていくうちに自然と落とし所から決まってくるという形で結論が決まるということはあると思います。

例えばこんな小規模な研究会だったら、そういうことも可能だと思いますが、やはり規模が大きな組織になってきて、いろいろ難しい問題について、きちんとした制度的手続を踏んだ上で答えを決めなくてはいけませんというときには、そういうやり方は取れないだろうなということがございます。

以上でございます。

○井堀主査 どうもありがとうございました。

それでは、これからしばらく自由討議といたします。何か御意見がございましたら、御発言をいただければと思います。どうぞ。

○長谷部委員 憲法上のお話をさせていただきましたので、私の方から、ここも考えておかなければいけないだろうなということを思い付きました。

1つは、個別の世代の特殊な利益をよりよく実現するために選挙制度を動かすというのは、私は少なくとも従来までの日本の最高裁の先例を前提にすると、なかなか難しいだろうと思うところがございます。例えば今年の3月の最高裁の判決は、いわゆる1人別枠方式というのは憲法違反だと言っておりまして、これは要するに過疎地の利益を特に国政に反映するために1人1票のルールから離れるというのは、言ってみれば正当化できないという話です。

ですから、前提としては、最高裁は少なくとも、勿論建前ですけれども、有権者というものは自分たちだけの利益を反映しようと思って投票しているのでもないし、選ばれた国会議員も自分の出身選挙区の利益を実現しようと思って行動すべきでもないし、そうしてはいけないのだと。そういうことを前提にいろいろと制度はつくってくださいという頭で考えているように思います。そこが動くかということ、なかなか動かないのではないかと、私は思っているところです。

もう一つ、先ほど國枝委員のお話は非常に勉強になりまして、御指摘のとおり、将来世代の利益を守るために憲法レベルにしる、それ以下にしる、何かルールなりプリンシプルなりをつくっても、その実効性を確保するために違憲審査制度に頼るのは非常に難しいと思います。少なくとも日本の違憲審査制度の下では、だれかの権利が侵害されていないと訴訟がそもそも起こせません。國枝委員も御指摘のとおり、とにかくまだ生まれていない

世代ですと権利主体としては認められませんので、せいぜい憲法 43 条で言っているところの全国民の代表というときの全国民の中には、将来の国民も当然入ってくるんだと。そこまで考えて国政上の決定をしるという議論だとすると、従来型の憲法の議論の中にもすんなり入ってくるのではないかと思います。

とは言え、実際に将来世代も含めた全国民の利益を適切に実現するのは、短期的な利害に目がくらまされやすい現実の人間には難しいので、将来世代のことをきちんと考えてくれる護民官とおっしゃいましたが、エフォレットに当たるものだと思いますけれども、そういう制度をつくるというのは非常に説得力のある議論であると私は考えます。

以上でございます。

○井堀主査 牧原委員、どうぞ。

○牧原委員 この世代間公平を確保という議論をしたときに、恐らく反論というのは、何で私のような貧しい老人が将来の豊かな子どものための犠牲にならないといけないんだという議論だと思います。マクロで世代間公平をやっても、自分は非常に不公平な人生だったという老人がいて、金持ちの子どものために自分が犠牲になるのは嫌だという議論は多分あり得る。ですから、1つには累進課税を強化していくというのがないと、その平等をできるだけ達成しているということではないと、不満が出るのではないかと思います。

復興税制を例えばどうするかというときに、例を挙げても賛成は4割くらいだけれども、3割ぐらいは反対という人がいますね。消費税を上げるというのも常に3割～4割の間で反対というのが必ずいて、この人たちは一体どういう人たちなんだろうと具体的に考えて想像するところでして、多分そのうち多くは生活が苦しいと思っている人たちだと思います。こういう人たちに対して、世代間公平をどう説得するか。あなたたちはこれでも十分優遇されているんだろうかという議論は、民主主義的には幾らやっても説得できない部分があるのではないかと思います。

マクロな議論をミクロにブレイクダウンしたときに、個々のケースはしようがないと説得するか。もっといろいろな論理が必要で、累進税制を強化するのは一つの必要な手当てではないかと思います。あるいはセーフティーネットを強くするというのもそうだと思いますが、いろいろなものの組み合わせかなという感じは一つしております。

○井堀主査 清家委員、どうぞ。

○清家委員 皆さんのお話はとても勉強になったんですけども、選挙制度を変えるという話があって、長谷部委員が言われるように、選挙制度を変えるのはなかなか難しいとすると、選挙で多数派の決めたことでも否定できるような仕組みを整える。それは最終的には憲法でしょう。今でも一応は財政法というのがあって、むやみやたらな借金をしてはいけないことになっているわけだけれども、しかし、国会の多数派が赤字国債を認めれば、今年もそうでしたけれども、毎年発行することができる。

法律の素人から見ますと、そういう多数派の決定を覆せるのは、勿論、憲法も最終的には多数派が決めるわけですけども、憲法は国会で多数派が決めた法律であっても憲法違

反だということができるので良いかなと思ったわけですが、それも権利が侵害されたものが実在しないと難しいということなのですね。

そうすると確かに長谷部委員が言われるように、護民官というふうになるのですけれども、先ほど井堀主査も言われたように、財務省が護民官をやっているのか、それとも財務省は護民官のつもりではないのだけれども、結果として護民官になっているのか。要するに護民官というものを多数派の賛成を得てつくるのがいいのか。今ある仕組みの中で護民官的な機能をどこかに持たせることがいいのかは一つ考えるべきかと思います。それは財務省が必ずしも護民官になったら良いのではということではないですけれども、財務省も一つの選択肢としてあるのかもしれない。

もう一つは、さきほど井堀主査が冒頭に言われたこととの関係で言うと、これは年金制度などに限った話かもしれませんが、現在世代であるとか将来世代と言ったときに、これから生まれてくる人についてはしかたがないのですけれども、それは必ずしも年齢だけの問題ではなくて、例えば現役世代と受益世代という分け方でいえば、制度的に年金の支給開始年齢を引き上げれば、現役世代を増やし、受益世代を減らすことはできるわけです。これから生まれてくる人はしかたがないとしても、この年齢間の不公平は制度的にはある程度是正することは可能かもしれない。

今、牧原委員が言われたように、税制などを通じて、これもまた多数派を高齢者が占めてくるとどうなるかわかりませんが、相続税等を強化して、例えばその相続税から得られた資金は次の世代のウェルフェアの向上のために使うとか、そういうようなルールにすれば、世代間の不公平の是正はできるわけです。

今のお話を伺っていて、これまで私は憲法か何かで決めるとすっきりいくのではないかなと思いましたが、長谷部委員のお話などを伺うと、被害を受ける当事者がいないとなかなか難しいということですので、地道な今の制度の枠組みの中で何かできることをやっていくしかないのかなという感想を持ちました。

○井堀主査 菊池委員、どうぞ。

○菊池委員 実は昨日の夜に社会保障審議会の年金部会で議論をしまして、年金改正につきまして、まさしく次期年金改正の政策目的というのは、持続可能性をいかに高めるか。世代間公平をいかに保つかという、まさにそれを念頭に置いた議論です。そこで議論される個々のテーマは、例えば高所得者の給付削減、あるいはマクロ経済スライドの見直しであるとか、今、清家委員がおっしゃいました給付開始年齢引上げをどうするか。そういったまさにミクロ的なわけです。

結局そこで議論をしても、個別にどうするかというのは勿論重要だけれども、全体として、この改正をどう考えていくかという見方を持たないといけないのではないかなという議論をしました。もうちょっと広げていくと、年金だけで議論をするのではなくて、医療とか介護とか全体でどこをどうするかという議論をしないと見えないのではないかなと思います。さらに言えば、社会保障だけでもいけないのではないかな。まさに雇用とか教育と

か住宅とか。ずっと進んでいくと、今日はいろいろ勉強をさせていただいていますが、まさに国として、全体として世代間公平をどう考えるか。一番マクロの話と一番ミクロの話を2日間で大変勉強させていただいたなという感じです。

そこで雑感なんですけれども、多分これから考えていくに当たっては、そういう大きな視点を提示する。恐らくこちらのワーキングだと思いますが、その対極に個々の審議会のミクロの議論があって、多分その間に何段階か大きな枠組みを個別に落とし込んでいくような、サブの枠組みみたいなのが必要なのかなという気がいたしまして、そういう意味では先ほどの國枝委員の基本法という御提案は非常に興味深く拝聴いたしました。

例えばその中で、これは役所の仕事を増やすことになるので機能するかわかりませんが、全体としての国の基本計画の下に、例えば各関係省庁、社会保障なら社会保障の実施計画みたいなものを個別に立てて、それを評価して検証していくという仕組みなどもあり得るのかなと思った次第です。非常に興味深く伺いました。

せっかくなので憲法学の權威でいらっしゃる長谷部委員にいろいろお聞きしたいんですけども、差し当たり今日は1つ、國枝委員の御議論の中で出たのですが、憲法の論文の中で11条後段に触れて社会保障との関係で議論をされているのを読んだことがあるのですが、11条後段は余り議論はないようですが、規範的な枠組みみたいなものが出てくる可能性はないのだろうかというのをせっかくなので、お聞きできればと思います。

○長谷部委員 11条後段については、憲法学が一生懸命議論するのは、大体は裁判所に事件を持っていったときに、使い物になりそうな条文を物すごく一生懸命勉強するんですけども、この条文は余り使えないということになっていまして、なかなか議論が盛んになっていないところがございます。そういう意味で最初から勉強不足で大変申し訳ございません。

○井堀主査 上川委員、どうぞ。

○上川委員 大変勉強になりまして、例えば井堀主査や國枝委員がされているようなことは、実は政治学の世界でも最近、数理モデルとか計量分析とかを使うのがはやっております、出てくる場所ですが、私はそういうのをやらない方なので勉強になりました。

そういう話以前の素朴な疑問ですが、今の時点では現役世代が将来世代を虐待しているみたいなお話ですが、それを妨げる仕組みはだれがつくるんでしょうかと。そもそもご提案の仕組みはいいんですけども、そういうのを今の政治家はつくらないし、今の有権者も支持しないだろうということで、アイデアはいいけれども、現実にできるのでしょうかというのが一つ疑問なところであります。

それから、財政再建のお話で、これは私は特にまじめに勉強してきていない分野ですけども、アメリカにつきましては、待鳥聡史先生という方が『財政再建と民主主義』というお話を書いていまして、アメリカではマクロトレンドというのがありまして、国民の中でもうちょっと行政改革や財政再建みたいなことをやるべきだという機運が高まるときと、その反対になるときがあって、そういうトレンドが財政再建の路線に行ったときにはうま

くそういう仕組みができていくということが書かれていたと記憶しています。

日本の場合も昔は、例えば 80 年代の大平、鈴木辺りの増税なき、日本の場合はずっと増税なきなんですけれども、財政再建とかもありましたし、橋本構造改革などもあったんですが、ところが、その後 2000 年代も、小泉改革というのも増税なきなんですけれども、そういうのが一応なきにしもあらずなので、そういうのが盛り上がったときくらいに、そういう仕組みが何とかできるかなと。これは単なる印象論ですけれども、そこが盛り上がらない限りは、そういう仕組みはできないのではないかと思ったわけです。

ただ、そういうのが盛り上がらなくなったのは、最近はずっと政府があたかも埋蔵金を隠し持っているとか、むだがいっぱいあってとか、そういう話ばかりが出てきて、どうもほとんどの国民が、そんなことを言ってもどこから財源は出るんじゃないのとか思うようになっていて、政府に対する信頼感がなくなっているというところも大きいのかなと思います。それはなぜなくなったのかというのはいろいろな理由もありますし、メディアの報道とか國枝委員ご指摘のブドゥー経済学とかそういうのもあるのかもしれませんが、そういうところがまず問題かなと思いました。

もう一つ、これも物すごく印象論ですが、若者が年寄り世代にお金を取られてけしからぬと思うかという、実は今後やや危険があって、非正規雇用とかそういうのも増えていますが、親の世代の年金に依存する若者がだんだん増えてくるのではないか。そうすると、むしろ親が年金をもらっているのを若者は喜んでいる。そこで収支を親子一体で見るので、あと非正規雇用の方は将来困るんですけれども、そんなに今のところは負担していないというところで、むしろ、そういう若者が出てくるという問題もあるのかなということです。全部印象的なことですが、思った次第であります。

以上です。

○井堀主査 國枝委員、何か今までのことで簡単にお答えいただければ。

○國枝委員 どうもありがとうございました。

特に長谷部委員の前で憲法の話をするのは、非常に勇気が要ったのですけれども、それほど大きく間違っていないという感じだったので、少し安心いたしました。

牧原委員からいただいた話の中で、貧しい老人はどうするのかという話は、まさにおっしゃるとおりだと思います。基本的に所得再分配について、これまで貧しい人もリッチな老人もまとめて、とにかく老人であれば若者が必ず所得再分配をするという形になっていたわけですが、世代間の公平確保のためには、それを改めて、まずはその世代内で助け合ってくださいとし、足りない分については次の世代が助けますということになるかと思っておりますので、世代内の所得再分配の話は非常に重要かと思っております。

清家委員からいただいたお話の中では、結局、財務省が将来世代のために働いている部分はあると思いますが、残念ながらその背後の将来世代というプリンシパルの存在が国民やメディアも含めて、明示的にわかってもらっていないという問題があります。世代間公平確保基本法、あるいは世代会計を通じて明示的にだれが財政再建の本来の受益者なのか

というのをはっきりさせることは意義があるのではないかと考えております。

その他のコメントもどうもありがとうございました。

○井堀主査 ありがとうございました。

今回の話にコメントをしますと、財政再建は最近盛り上がっていない話もあるんですが、日本国債はギリシャと違ってまだ、これだけ財政赤字を出してもマーケットではそれなりに信頼されているわけです。それはいろいろな意味があると思いますけれども、日本の政府なり日本の国民がいずれはちゃんと財政再建をするだろうという期待が、投資家を含めてかなり支配的で、今まできちんと約束を日本政府の方でしていると。

最近の世論調査を見ても、消費税に対する拒否反応は、消費税を入れたとき、あるいは3%から5%に上げたときに比べれば、相当受け入れられてきつつありますから、財政再建なり将来のことは、社会保障が大変だから今のうちに何とかしなければいけないという機運はそれなりに出ていますね。問題はそれをいかにうまくいろいろな形で、ある程度の痛みは伴うわけですが、痛みを分かち合う形でうまくやる。そういう仕掛けがこれからは必要だという気がします。

それでは、後半部分に関しては、一橋大学の青木先生にプレゼンテーションをお願いしたいと思います。15分程度でお願いします。

○青木氏 一橋の青木と申します。

皆さんは非常に専門家の方々の前で、私のような者が話すのは非常に恥ずかしいんですけども、これはチャンスだと思って、あえて話させていただきます。

世代間の公平性の実現に対する一つの案として、**Demeny** 投票法を提案しております。その背景と理由を説明させていただきます。

2ページ、**Preston** 効果はもう既に何回も出ているところですから、余り言わないことにしますけれども、**Demeny** 投票法を紹介して、私なりの経済学者としての必要性と必然性を説明させていただきます。

3ページ、これは厚生労働省のやっている所得再分配調査のグラフがあります。これがそもそも私がこの問題に興味を持った動機でした。薄いブルーの線が当初所得で、青い線が再分配後の年齢別の所得になっていて、高齢者が実際には、これは社会保障と税金の再分配ですが、かなりベターオフになって、現世代よりもベターオフになっている。

4ページ、それにもかかわらず、国政選挙における政党の重要課題は、順番はそれぞれの政党の要項の中の順番を移したんですけども、まず少子化対策は出てこない。次世代、若い世代が問題にする教育に比べて、年金とか保険医療の方が2倍の頻度で国政選挙のときの問題になっている。勿論、政党は勝ちたいわけですが、人口分布、有権者の分布のせいでこういうふうになっています。

5ページ、これはこれまでの人口と社会人口問題研究所のやっている予測の人口とをつなげているんですけども、まず人口の割合での**20**歳以下の人と**55**歳以上の人の割合が薄い青い線と点々の黒い線が出ていますが、もう少子化が進んでいて高齢化が進んでいる

のは分かっているんですが、これが人口での中での割合ですけれども、有権者での 55 歳と二十歳以下の人の割合はと言うと、勿論、二十歳以下の人は投票権がないですから、下にはいつくばっているのが 20 歳以下の選挙における重みになります。

6 ページ、それを是正するために Demeny 投票方式で、私とオークランド大学の同僚と二人で思い付いたんですが、実はもうほかに何人も学者の方がこれは考えていて、ただ、パブリッシュされている論文は Paul Demeny が 1986 年に発表した論文に、親が子どもの数だけ余分の表を持ってはどうかということを彼は提案しています。Paul Demeny というのはニューヨークにある Population Council という研究所の人口学者です。もともとはミシガン大学の経済学者でした。

彼が提案しているのは、出生率を人口学者として上げたいと思って提案しているんですけれども、その後、再解釈をやられて、親が子どもの数だけ余分の票を持つというのは、実は子どもに投票権を与えて、それを親が子どもの代わりに投票するというふうに解釈されるようになりました。

7 ページ、これは日本でもし、Demeny 投票方式を今、導入したらどうなるかという試算をやってみました。これは総務省の国勢調査に基づいています。目的外使用を申請せずに計算できるのは、この国勢調査しかなかったんですけれども、国勢調査は同居の関係に注目しているものですから、ここで親として得られる人は実は 18 歳未満の人と同居している成人が親という定義になります。それで票数を計算すると、親が全体の 24% で、55 歳以上の人が 43% になります。今度、ドメイン投票を導入して、親が同居をしている 18 歳以下の人の分も投票できるようになりますと、親のコントロールをする票の数が 37% になって、55 歳以上の人が 33% になって、少し拮抗した関係になるということがわかります。将来はどうなるかわかりませんが、現状では少し偏った票の年齢構想は是正されるのではないかということがわかります。

8 ページ、もうこれは皆さん御承知ですけれども、一応用意したので言わせていただきます。今はどうして次世代なり子どもが参政する必要があるのかということ、かつては世代間資源分配というのは、家長とか小さなコミュニティの長が独裁的にやっていたわけです。社会規範もありました。しかし、年金とか義務教育が導入されることによって、世代間資源分配が国家の政策になったわけです。政策決定されるものになったにもかかわらず、分配の当事者の一人である子ども世代だけが代表権がない。将来を担う子どもの利害が十分考慮されていないのではないかということになります。

ここで今お話を聞いていて気が付いたんですけれども、1 つ私がここで子どもとと思っているのは、今、生きていて将来世代を担う世代であって、國枝委員がおっしゃっているような、生まれてない世代ではないということと、年金とか国債とかそういう時間に沿った分配を皆さんは最も興味がおありになると思いますが、私とその世代間の資源分配と考えるのは、例えば今年の予算で社会保障費をどれだけするのかに対して、例えば教育費とか科学技術にどれだけ投資するか。そういう世代間資源分配をどちらかということ、私は念頭

に置いて考えているということをお断りしておきます。

この Demeny 投票法をいつも提案すると、反論として、とても今の有権者がほかの人たちに選挙権をあげるのを許してくれないだろうという議論があります。歴史的に振り返ってみると、9 ページにありますけれども、人類は2回にわたって選挙権の拡大を民主的にやってきました。しかも 1990 年になってから経済学者が、どうして普通選挙と女性への選挙拡大が起こったかというのを経済学的に説明している論文が幾つかあります。

代表的なのは、1つは、どうして普通選挙が起こったかを説明しているのは Acemoglu という MIT の経済学者なんです。産業革命の後、労働者の対等があって、有資産階級は革命を起こされるか、労働者に選挙権をあげて課税されるのとどちらがいいかというので、革命より課税された方がいいので、労働者に選挙権を拡大したと説いています。

男性はどうして女性に選挙権をあげることにしたかという、妻の権利の拡大を我慢するか、娘の権利拡大で娘の幸せを願うかというので、将来世代の幸せ、これは産業革命による労働市場とも関係しますけれども、そちらの方がいいということで、女性に権利を拡大したことになります。

それから、今の有権者が子どもへ選挙拡大をどうしてするのか。何が現世代にとって特になるかという、これは 10 ページ、もう既に何回も出たフリーライディング。自分たちは個々には将来世代のことは自分の子どもとか気になるんだけど、どうして自分だけが負担をしなければいけないのかということになってしまって、現世代同士のフリーライディングを克服することができない。それを克服するために次世代に資源を要求する権利をあげることによって、みんながちゃんと次世代に対して投資をすることを実現できる。そのことが現世代が Demeny 投票法へ移行することによって得る利得になります。

11 ページに今、言ったことの復習があります。Demeny 投票法の必要性、必然性というのは、次世代の参政により、次世代にコミットできる。現世代同士のフリーライディングをそれによって克服して、現世代にとって有益である。今その現世代が十分、年齢構造の結果、反映されない選挙制度への対応になっています。

もう既に出ましたけれども、12 ページにも年齢構造を考慮した選挙制度の改革が幾つか考えられていて、日本でも国民投票は 18 歳以上になっていて、井堀主査のお話にもあった年齢別選挙区とか、これは主に年齢別の投票率の是正のためだと思いますけれども、提案があります。親というのに注目したものの提案としては、シンガポールのリー・クアン・ユー首相が 80 年代に 40 歳～60 歳で家族を持つ男性は 2 票を投票するべきだという提案をしたことがあります。

更に外国の最近の状況を見て見ますと、オーストリアでは、実際に 80 年代にこの Demeny 投票がかなり真剣に議論をされたんですけども、結局、次にドイツで否決されるのと同じような理由で実現しませんでした。結局 2008 年に投票年齢を 16 歳に下げることには成功して、これは実は European Parliament が参考文献の一番下にありますが、

European Parliament で 16 歳に、若い世代を反映させるために下げるべきだというリコメンデーションがありまして、それに応じてやられたことだと思います。

ドイツでは実際に 2005 年と 2008 年に国民投票にかけています。そのときに一番よく出る Demeny 投票の反対議論が出て、1 つは親が子の余分の票があるので 1 人 1 票に反する。そこで、子どもに 1 票をあげて親が代理投票をするというと、秘密投票に反するという反論がされてしまいます。

オーストリアの Demeny 投票法を推薦していたウォルフガン・ルッツ(Wolfgang Lutz)という人口学者に話を e メールで聞いたんですけど、彼はこの 2 つの反対を克服するために、結局は日本でも今できると聞いているんですが、身体が不自由で物理的に投票できない人の代理投票は許されるようになったので、それと同じ思想で子どもの代理投票は秘密投票に反しないと、許容する範囲で実現できるのではないかという話をウォルフガン・ルッツはしておりました。

ハンガリーでは現在、実際に Demeny 投票法が検討されています。子どもの代表を確保するという考えには、実は 2 つの思想がありまして、次世代を代表しなければ社会的にいけないという流れが人口学者が提唱しているオーストリアとかハンガリーでの Demeny 投票法ですけども、スイスとかドイツは Kinderlobby という団体に代表されるように、子どもの権利を考える思想があって、それが発達したのが Demeny 投票法になっています。

その結果、ドイツはスイスはどちらかというところプロGRESSIVEな人が Demeny 投票法を提唱する傾向にあって、将来世代は原発との関係でも、ドイツでは今、非常に盛り上がっているみたいです。逆にハンガリーは保守党が提案しています。

どうもありがとうございました。

○井堀主査 どうもありがとうございました。

それでは、今の青木先生のプレゼンテーションに関する質疑応答を行いたいと思います。御意見、御質問等がありましたら、御自由をお願いします。

○長谷部委員 先ほどと同じようなことを申し上げることになりますけれども、従来の日本の最高裁の判例法理を前提にすると、なかなか難しいだろうなと思いますのが、これは憲法学者はそういう考え方を一般にすると思うのですが、選挙制度をどう仕組むかを考えるときに、民主主義は内在的にとてもよいものであるという、そういう物語をつくらなければいけないと思っけていまして、現実問題としては個々の有権者は、自分の利益とか自分の子どもの利益とか自分の周り人たちの利益を考えて行動しているのかもしれませんが、ですから、実際の投票行動を考えると科学的な分析の前提としては非常に有効だと思うんですが、民主政というのはそもそもそんなものですよと。それを前提にして選挙制度をつくってくださいと、最高裁は言うわけにはいかないだろうと思います。

有権者も子どものない人も子どものことを考えて投票するはずですし、自分と余り関係のない人も含めて、全国民のことを考えて投票しているはずですし、国会議員も自分の選挙母体のことだけ考えて行動するわけではないし、そうであっては本来いけないんだとい

うことを前提にして制度を仕組んでいかないと、それはやはりおかしいですということになりそうなので、そこはなかなか変わらないのではないかという感じももっています。これは単なるコメントです。

○井堀主査 それは Demeny 投票だと、日本の場合は憲法違反の可能性が高いということですか。

○長谷部委員 端的に言うと、そういうことでございます。

○井堀主査 ドイツとかヨーロッパは実際に国民投票をかけられたということは、当然その後で、憲法違反の話は別途起き得るということですね。

○長谷部委員 仮に実際にそういうことをやろうとすると、憲法改正に関してもドイツの場合は違憲審査の可能性を認めていますので、本当に国政の根幹に関わる問題ですから、そういう判断が出る可能性は十分にあると思います。

○井堀主査 ほかにいかがですか。清家委員、どうぞ。

○清家委員 前段の先生方の報告にも関連しますけれども、1つは後世代のことを考えるか、考えないかという大前提として、例えば國枝委員が言われたような世代会計についての正しい情報というか、そういったものが提供されていないと、後世代を考える行動に結び付きませんね。その仕組みをどのように担保するのか。

そもそも世代会計以前に、例えば今、日本の国民負担率が国際的に見たときにどうなのか。メディアなどは、これ以上は税金を上げられてどうするのだといったようなことを言いますが、それは本当に正しいのかということについての情報も余りないわけです。

さっき井堀主査が言われことで、確かに国債はまだ家計部門、法人部門に黒字がありますから、国の借金の引受け手はあるかもしれませんが、そのこととは別に、国がそれを返すインテンションを持っているかどうか。そのインテンションがないのではないかと市場が思ったときに、どんなことが起きるかということについての情報は余り提供されていなくて、みんな国内で消費されているから大丈夫だという話はあるけれども、そうだとした場合、端的に言えば日銀引受けとか、もしかしたら国は返すつもりがないのではないかというようなメッセージを市場に送った場合にどんなことが起きるのか。

そういうことについて、まずどういうふうに情報提供をしていくのか。それがないと選挙制度が変わったとしても正しい投票が行われるかどうか。あるいは今、長谷部委員が言われたように、全国民が正しいアウチュリースティックな行動をとったとしても、正しい情報に基づいていないとそれが反映されないで、その情報の提供がどのように担保されるのかが1つの大きな問題ではないか。それは主としてメディアの問題なわけですね。メディアは最近少し変わってきましたけれども、これまで繰り返し増税反対。世界中の政府の中で日本の政府はそんなに大きくないということがわかっていながら、増税するならまず大幅な行政改革をやらなければ許されないはずだとか、今でも言っているわけです。そういう話に反論することはないけれども、正しい情報をどうやったら提供できるのかというのは、もどかしい感じはします。感想です。

○井堀主査 牧原委員、どうぞ。

○牧原委員 なるべく短くと思いますが、今の情報に関して言うと、恐らくギリシャのデフォルトが起こる可能性が高い状況の中で、外国の新聞では、ギリシャの中間層はどんなにおかしくなって、ひどくなっているかというルポルタージュが出ています。そういう情報が出てくると、ある種大きく変わる部分があって、一方でだから日本も財政再建をしなければいけないというのと、しかし、日本はまだ大丈夫だと多分2つに割れるんでしょう。そういう情報が今後どんどん出るでしょうから、きちんとメディアが報道するということが事態は大きく変わってくるのかなと私は思っています。

今のお話で、ドイツ、スイスがどちらかという個人主義的な子どもの権利、子どもを個人として認めて世代間公平を考えていくというのと、ハンガリーはもっと保守的で違うというのが面白かったんですけども、世代を集団的にとらえるか、子ども一人ひとりが立派な個人だととらえるか。どうもこの見方で随分政策の方向も違ってくるような感じがするんです。

ですから、ジェンダーセンシティブという言葉をとえに言えば、ジェネレーションセンシティブという言葉を用いた政策を導入したときに、それを集団主義的にやるのか、個人主義的に進めるのか、考えるきっかけになるのかもかもしれません。Demeny 投票は一步間違えると、家長制度みたいな感じもする部分があるので、イエ集団的にもなる。しかし、そうではなくて基本はできるだけ有権者の年齢を引き下げていくことと並行しながら、子どもの権利性を認めていくという面があるんだということを強調した方が受け入れやすいのではないかと。

裁判所に関して言うと、長谷部委員のおっしゃるとおりではあるんですけども、私は裁判所も改革が必要だと思います。政治学的に考えれば当然そうでありまして、今のままで裁判所がいいという前提に立つ必要は必ずしもない。ただし、それ以上ここで議論をするかどうかはまた別に問題を立てうることにしたいと思います。

以上です。

○井堀主査 菊池委員、どうぞ。

○菊池委員 大変興味深い報告をありがとうございます。

ドイツのところでは障害者との関係での研究をご紹介されたと思うんですが、今、日本では成年後見人制度というのがあって、例えば知的障害の方、精神障害の方が成年後見人を付けると、選挙権が行使できなくなるんです。それは憲法違反であるという訴訟が全国幾つかの地方裁判所で提起されています。

成年後見人制度は主として取引行為、物を売ったり買ったりの前提となる能力がないと認められる方に成年後見人を付けるという趣旨の制度ですが、それが選挙権の行使と直結しているんです。でも、それは違うだろうと。性質の違う行為だろうということで、今、争われています。

でも、その前提はやはりその障害を持つ人も知的障害があっても、この人については選

挙権を行使できる能力があるんだと。その前提となる一定の能力はあるんだという前提だ
と思うんです。例えば生まれたばかりの赤ちゃんについて、その子どもに選挙権を認めて
いくという議論がどうなんだろうという引っかかりがありまして、現実的な解決策として
はどこまで投票年齢を下げられるか。それが考え得る選択肢なのかなというのを伺いな
がら考えました。

以上でございます。

○井堀主査 どうぞ。

○國枝委員 大変参考になりまして、ありがとうございます。

2点、質問がございます。一点目は、同じ世代の中で、子どもがいる人といない人で実
際に投票行動が変わっているという実証研究みたいなものがあるのかどうかをお聞きした
いです。

もう一点は、リー・クアン・ユーの話を聞いて思ったんですけれども、これは親が投票
をするときに夫がやるのか妻がやるのか、その辺はどういうふうに考えた方がいいのか。そ
の2点でございます。

○青木氏 非常に参考になるコメントをいろいろとありがとうございました。

お答えできることからお答えすると、その **Demeny** 投票法でどういうふうに票を分配す
るかというのは、実際にこれからいろいろ考えていかなければいけないと思うんですけれ
ども、**Demeny** 自身はジェンダー別を提案しています。母親が娘の分を投票して、父親が
息子の分を投票すると。あと考えられるのは、普通子どもに親は2人いますから、0.5票ず
つというのが考えられる。あと実際に運用するに当たっては、例えば養子の場合には、バ
イオロジカル・ペアレントにするかどうかというのを考えていかなければいけないわけで、
そここのところはこれから検討しなければいけないことだと思います。

いつまで下げられるかというのは、アメリカの法律学者などが議論しているのを読んだ
ことはあるんですけれども、結局わからないというところでした。申し訳ありません。

○井堀主査 上川委員、どうぞ。

○上川委員 大変勉強になりました。その選挙権拡大の必然性のところの話で、政治学的
に説明をするのであれば、個人一人ひとりに同じ権利を与えるのが当然だとか、男性の権
利と女性の権利は同等とか、そういう規範とかアイデアが広がったとも考えられるの
で、そうすると **Demeny** 投票の採用が必然と言えるのかなというのが1点。

次世代のコミットメントとかにしましても、結局、有権者は合理的で長期的な判断がで
きるというふうに仮定していると思うんですが、むしろこういう研究会をしなければいけ
ないということは、みんな短期的視野で動いているから問題になるということなので、当
てはまるのかなと。

ですから、話は逸れますけれども、自民党の政治家はむしろ民主党に消費税とかどんど
ん上げさせた方がいいはずで、それで民主党の評価を落として次の選挙で勝って、どうせ
次に政権を取っても税金を上げないと仕方ないわけですから、今、上げさせる方が長期的

には合理的ですけれども、結局のところは政権を早く取りたいから文句ばかり言っているということがある。

あと、これは議事録に残るので余り言いたくないんですけども、子どもがたくさんいるところに票を与えるということですが、勿論子どもが大好きな優しい人が子どもを持っているということもあります、中には長期的視野がないから子どもがたくさんということが起こり得るわけでもありまして、それをどう考えるのか。済みません、しようもないことを言いましたけれども、その3点でございます。

○青木氏 ごめんなさい。國枝委員のもう一つの質問は実証研究の話だったんですが、それはなくて、今度やろうと計画をしています。

今、上川委員のお話で、子どもの数とかはハンガリーでは結構問題になっていて、海外ではエスニックとか宗教によって子どもの数が違うからです。ハンガリーはそれで実際にはこの Demeny 投票法はどうやるかという、母親が余分に1票持っているということになっています。ローマ(Roma)が子でくさんで、かれらの発言権が増えるということになると絶対に反対されるので、そういう子でくさんへの考慮は実際にあります。逆にニュージーランドでも議論をされたんですけども、労働党の支持層はマオリとパシフィックの人なんですけれども、やはり子でくさんなんです。その人たちが指示してくれる方式というので人気があったんです。その点、日本はそういう問題がない社会なので、本当に意図した意味の Demeny 投票が実現できるのではないかと思います。

長谷部委員に質問をいいですか。日本で今度18歳に下げるんですけども、それはどうやって議論するんですか。

○長谷部委員 それは18歳になれば十分大人になって、社会全体の利益のことが十分考えられるようになるからということで説明をするんだらうと思います。女性に参政権を与えたときとか、労働者に参政権を与えたときもそうです。昔は労働者は日々働いて稼がなければいけないような人間だから、社会全体の利益なんか考えられるはずがないと思うから選挙権を与えられていなかったわけです。女性もそうで、どうせ「女こども」だから、社会全体の利益なんかわかるわけがないと思うから参政権を与えていなかったんです。それが今ではちゃんと一人前で、一人前だということは社会全体の利益をちゃんと考えられる人だから、選挙権が与えられる。18歳まで下げる、あるいは17歳まで下げるというのは、そういう意味で一人前の大人で、自分の利益を実現するために投票ができるだらうと思うから参政権をあげるという話でないと、正当化はできないのではないかと思います。

○井堀主査 どうも活発な御議論をどうもありがとうございました。時間がまいりましたので、以上をもちまして、本日のワーキング・グループは終了させていただきたいと思っております。次回につきましては、既に事務局を通じてお伝えしておりますとおり、10月6日の午前10時半から行われます。詳細につきましては、事務局を通じてメールで御連絡をさせていただきます。

本日はどうもありがとうございました。