

2011年7月13日公表

少子化と若年層の投票率低下がもたらす高齢者向け政策バイアス

— 政治と有権者のインタラクティブを通じ、若年層の投票率低下傾向に歯止めを —

2011年度研究生チームTKE¹

<監修>短期予測班主査：竹内 淳一郎

<要旨>

少子高齢化の進展は、世代間の政治への影響行使力のバランス・オブ・パワーに変化をもたらす。また、人口動態のみならず各世代の投票率のトレンド変化によっても、政治的プレゼンスは変動する。わが国は世界で最も少子高齢化が進展する下で、若年層の投票率低下も同時に進行しており、その結果、高齢層の政治プレゼンスは近年、相対的に高まっている。政治家（立候補者）の目的関数が、選挙での当選ないし政権獲得と仮定するならば、高齢者の関心事項を優先的に扱い、当該層に「優しい」政策を志向することは、至極、合理的な行動となる。高齢層は、年金をはじめ給付への関心が強い一方で、財政健全化など将来世代の負担問題に関心が薄いというアンケート調査がある。その結果、現役層の負担と高齢者層の給付のバランスが崩れ、ひいては財政再建を難しくしているとも考えられる。

この先、有権者数に占める若年層のシェアは趨勢的に低下していくため、若年層の声はますます政治には届きにくくなり、世代間のインバランスが一層、拡大することが懸念される。この流れに歯止めを掛けるには、若年層の投票率を引き上げる必要がある。幸いにも、若年層の政治への参加意識自体は維持ないし高まっている節がある。投票率の低下の背景には、政治不信と同時に、「どの道、政治は我々の関心事を取り扱ってくれない」といった、諦めがある。投票の義務化や選挙権付与の年齢引き下げといった制度改革ではなく、より若年層が投票権の行使に前向きになるには、政策形成の段階から有権者と政治家の間で双方向に交流することが不可欠だ。そのための仕組みを公設する必要があるだろう。本稿では、若年層の投票率の改善を急務とし、有権者が広く参加可能なインタラクティブな制度設計について、提言したい。

【はじめに ～テーマ選択の問題意識～】⇒プレゼン資料 1～2 頁

● 東日本大震災からの一日も早い復旧・復興、原発危機の速やかな終息は目下の最優先課題ながら、同時に少子高齢化、産業の空洞化、悪化を続ける財政事情など、わが国が解決すべき構造問題は少なくない。これら現状に対して、指導力を発揮できない政治家の責任を指摘する声は日増しに強まっている。しかしながら、政治家を選んだのがわれわれ選挙民であるという事実は重く、そこから目を背けては、問題解決に向けた一歩は踏み出せない。本稿では、こうした問題意識に軸足を置いて、選挙制度、中でも「投票」について焦点を当て分析した。すると、投票行動の差によって、若年層と高齢層の間で政治に対するプレゼンスに大きな格差が生じていることが分か

¹ 金岡 諭史（日本政策金融公庫）、高見 浩輔（日本経済新聞社）、武井 哲也（参議院事務局）、寺田 昇平（三井生命保険）が担当した。

った。そのインバランスは、意識・無意識は別として、政治家の行動や政策形成に一定の影響を及ぼしていると考えられる。少子高齢化が進展する下で、現在の選挙制度を続ける限り、現役層と高齢者層の受益と負担のバランスの乖離は一層、拡大方向に向かう。憲法で保障された制約条件を変更することなく、どのように選挙制度を変更すれば、現在の歪んだ政策形成を是正し得るか、その解決に向けた方策を探った。

【 幾つかのファクト・ファインディング 】⇒プレゼン資料1～9頁

- 問題意識に沿って調べていく過程で、気付いたファクト・ファインディングは次のとおり。
- ✓ **投票数シェアの世代間格差は10年で3倍に**：選挙権は満20歳以上とされているため、人口動態を通じ、世代ごとの政治に対するプレゼンスは変化する。これを名目プレゼンスと呼称するとしよう。そこに、実際の投票率の変化を加味した概念が実質プレゼンスとなる。近年の国政選挙において、実際に投票された票数（有権者数×投票率）のうち各々の世代が占める割合（以下「投票数シェア」）をみると、少子高齢化の進展と投票率のトレンド差の拡大という2つの要因から、高齢者の政治に対する実質プレゼンスが高まっている。直近でみると、20代と70代以上ではおおよそ1:1.7程度の乖離が生じている。世代投票率をこの先も不変と仮定し、直近の将来人口推計を用いて予測したところ、20代と70代以上の実質プレゼンスの差は、10年後に1:3.2と3倍以上に拡大する。
- ✓ **高齢層と若年層の投票率に明確な逆相関**：人口動態自体は短期的には所与であり、世代ごとの実質政治プレゼンスの格差是正を図るとすれば、若年層の投票率を引き上げる必要がある。しかしながら、近年の実績に照らし合わせると、実態は逆方向に向かっていることが分かる。20代と60～70代の投票率の全体平均からの乖離について1969年からの長期トレンドを分析すると、強い逆相関が明らかになった。これは高齢層の投票率上昇に合わせて若年層の投票率が低下する何らかの構造的な関係が存在する可能性を示唆している。
- ✓ **投票率の世代間格差は米国より大きい**：ちなみに、若年層の投票率が高齢者に比べ低いことは、先進国に共通で見られることである。もっとも、20代と60代の投票率ギャップを日米で比較すると、特に2000年ごろから日本の相対的な拡大が目立つ。国内の時系列推移、国際比較双方の観点からみて、どうやら、わが国では近年、若年層と高齢層の国政参加意識のギャップ拡大が生じていることが推察される。
- ✓ **財政健全化に関心が薄い高齢層、マニフェストに影響も**：上述のギャップに呼応するように、現実の政策形成において、高齢者の関心が強い政策が志向されているように映る。内閣府の世論調査（2009）では、70代以上で政治に対して財政健全化を要望する人の割合が全世代平均の半数にとどまった。高齢者は、将来世代の負担の問題よりも、現実の生活に直結した年金など受給の問題への関心が強く、施政者もそれに呼応せざるを得ない。実際、直近の国政選挙で出された政権与党のマニフェストを分析すると、こうした高齢層の要望が特に強く反映されている実態が判明した。国民の政治への参加意識を「需要」とし、政策メニューを提示する政治家の行動を「供給」とした場合、需要と供給のどちらが先（鶏と卵）かは別として、需給双方の要因から高齢者に「優しい」政策が選択され、その結果、財政再建が遠のいているとも解される。
- ✓ **若年層は政治への関心が低い訳ではない**：近年の若年層の投票率低下は、政治への無関心と考えるとよいのであろうか。「世界青年意識調査」によると、日本の若年層の政治に対する関心度は米国や韓国などの先進国と比べて高い。内閣府の調査では、国の政策への民意の反映方法として「国民が参加する場を広げる」ことを望んだ割合は、20～30代で特に高かった。

- ✓ **投票棄権の背後に「一票の満足感」の低さ**：では、政治への関心自体は有しつつも、何故、若年層の投票率は低下しているのか。2009年8月の衆院選を棄権した有権者に理由を聞いたアンケート調査では、「用があった」など投票に行く機会費用を挙げた例に加え、「適当な候補者も政党もなかった」など、一票の満足感を感じられないとする諦めの声も多かった。
- ✓ **選挙権付与の年齢引き下げの効果は限界的**：選挙権付与の年齢を引き下げることで、世代ごとのプレゼンスは是正されよう。かねて投票年齢を20歳以上から18歳以上に引き下げる案が議論されている。そこで、18～19歳の人口に若年層の投票率を当てはめて、世代間格差の是正効果を試算してみたが、限定的であることが分かった。20代以下の投票数シェアはわずかに上昇するものの、依然として、70代以上の半分以下にとどまる。仮に、格差の是正を選挙権付与の引き下げのみで対応することを試みた場合、5歳まで引き下げる必要があり、非現実的なことが分かる。
- ✓ **投票制度の改革は現実には実現困難**：5歳までの引き下げを非現実的と評したが、学界では子供の代わりに親が投票する制度（ドゥメイン法）が提唱されている。また、世代人口に比例して、世代を代表する政治家を国会議員に選出するといった議論もある。それらを含め提唱されてきた新しい投票理論を検証したところ、いずれも憲法が定める5大原則（普通選挙、平等選挙、秘密選挙、自由選挙、直接選挙）に抵触する恐れがある。たとえば、ドゥメイン法は、有権者の自由意志を尊重する自由選挙の原則に違反する。加えて、制度改革による効果は政治参加意識を高めない限り、限定的かつ一時的なものに止まることが懸念される。

【 明らかとなった問題の所在と問題解決の方向性 】 ⇒ プレゼン資料 10 頁

- 以上のファクト・ファインディングを通じ、次のような点が浮き彫りとなった。
- **格差が深刻な事態を引き起こす恐れ**：投票所に足を運ぶ有権者の大多数が高齢層になれば、政治家は高齢層からの得票を目指し、選挙公約を定め、当選後は政策立案に励む。高齢層は全体としてみれば財政健全化のような長期にわたる負担の問題よりも、年金など目先の受給に関心を持つ傾向にあるため、そうした政策に偏った取り組みを主張する政治家ほど当選しやすくなる。結果として、痛みを伴う構造改革が先延ばしになることが懸念される。
- **若年層の投票率低下には構造要因**：日本の若者は政治に関心がない、という通説は誤解であった。投票を棄権する理由としては「投票所に向かう時間的・物理的なコスト」のほかに、「一票の満足感を感じられない」ことが大きい。若年層の投票率が長期的に低下傾向を続けている背景には、少子高齢化によって政治へのプレゼンスが低下し、若年層が望む政策の減少や選挙活動における公約・マニフェストの若者離れを生んでいる点が指摘される。それがさらに若年層の投票率の低下につながるといった言わば、「負のスパイラル」に陥っていると言えよう。
- **選挙権の引き下げは解決策にあらず**：選挙権付与年齢の18歳への引き下げ自体の是非は別として、仮に実現したとしても、世代間の政治プレゼンス格差縮小効果は限界的である。結局は、若年層の投票率低下に歯止めをかけ、反転させることで、名目プレゼンス以上に実質的なプレゼンス格差が拡大することを食い止めるほかない。その方策として、例えば投票の義務化などの制度を導入するよりは、若年層が投票権を自ら進んで行使する環境整備を図ることこそが、望ましいと考える。

【 政策提言 】 ⇒ プレゼン資料 11～14 頁

- これまでの分析を踏まえた、政策提言を以下に記す。

憲法や公職選挙法に規定された投票制度は歴史的な経緯から厳格に設計されている。そこで、我々は国民的な議論が必要になる抜本的な制度の改革ではなく、現行制度の枠内でいかに若年層に政治参加を促すかという観点から検討を進めた。若年層は自らの関心事項や政策要望を提示し、それに立候補者が考え方を示すといった、政治と有権者の双方向でのコミュニケーションの場を公設する。そうしたインタラクティブな交流を通じ、若年層の政治参加意識ひいては投票率向上を進める。以下、荒削りではあるが、提言の具体化に当たっての概要を記す。

情報発信型選挙のパッケージ		
①	選挙戦の直前	有権者への「選挙の争点」アンケート→ネット発信
②	選挙期間中	ネット選挙戦を解禁（政治と有権者が双方向発信）
③	投票と同時	有権者に政策ごとの評価をアンケート→ネット発信

① 有権者は選挙通知の紙に記載した ID で携帯電話のほか自宅や公共施設に設置されたパソコンから専用サイトにログインし、選挙の争点アンケートに回答。選挙管理委員会は、その結果を世代や地域ごとに集計して公表する。民間の世論調査と違って全員参加であること、かつ選挙管理委員会が実施することがポイントとなる。これにより、政治家と有権者が問題意識を共有できる。各世代の問題意識を有権者数の大小を問わず平等に発信できる。参加意識を高め、「やらされ選挙」からの脱却を狙う。

② ツイッターやブログを通じた選挙活動を解禁し、公約を巡る議論を活性化する。

③ 投票会場や会場の外にパソコンを設置し、①で集計した「選挙の争点」などについて評価をアンケートする。任意で投票した政党を入力してもらえば、「A 党に投票した 20 代の半分以上は、実は A 党マニフェストの B 政策には反対」などといった情報も集計することができ、その後の政策立案にも影響を及ぼし得る。マニフェスト選挙が定着し、政策がパッケージとして提示される機会が多くなった今日において、1 票を投じる（または白票を投じる）だけでは伝えられない個々の主張を反映する仕組みづくりを狙う。

【 おわりに ～ 留意点や残された課題 ～ 】

- インターネットを選挙戦に活用することについては、「政治家のなりすまし」などセキュリティの面で懸念を示す向きが多い。公職選挙法でネットでの選挙活動妨害についての規定を設けるなどして、違法性を明確にしたうえで罰則の強化などを図ることが課題となろう。また、携帯電話やパソコンを使えないといった有権者をどう補助していくかも検討すべき 이슈 となろう。

< 講師のコメント >

- このチームのテーマ設定に際して、講師としては次のような問題意識があった。すなわち、税制改革や規制緩和など政策提言に関与していく過程で、どことなく無力感を感じていた。というのも、意見の対立は与野党、識者間でそう隔たりがある訳ではない。財政再建一つとっても、歳出削減と同時に、増税策と成長戦略を通じた自然増収を通じた歳入増を進めること以外に方策はない。税と社会保障の一体改革についても、消費税増税のほか医療費の削減、高齢者の雇用促進と年金給付時期の引き上げ、高額所得者への給付引き下げなどおよそ議論は尽くされている。しかしながら、一向に実行に移されない。要すれば、メニューや議論の段階ではなく、もはや政治

の実行力如何にかかっている。となれば、経済学の出番というよりはむしろ、政治学や行政学の貢献が潜在的には大きいのでは、と考えたくもなる。その分野は専門外ではあるが、投票制度に焦点を当てて、どうすれば現状の歪んだ政策志向が是正されるか考えてみようというプロジェクトであった。

では、何故政治が動かないかと言えば、それは政治家の合理的行動に根ざしている。高齢者の投票プレゼンスが高い中、そうした層が嫌がる公約は政治家自らの地位を危うくする。と考えると、政治家を責めるのではなく現行制度に欠陥があると考えるのが筋かもしれない。となって、選挙制度改革を考えてみようということになった。研究生達は、投票制度ではなく、若年層の有権者意識を高めるための枠組み作りという方向で提言をまとめてきた。実のところ、筆者の思考回路とは一致していなかった。個人的には、投票制度の変更を通じ、若年層の投票率引き上げを進めるべきだとかねて考えてきた。一つには、平日投票の実施や勤務先での投票実施も排除しない。投票するのが面倒であるならば、「してもらえる」よう制度が歩み寄るべきという思考にあった。日曜日にレジャーやデートに行くことを若者が選好するならば、地元の投票所以外での投票を可能にするのはどうか。極端な話、堺市に在住の有権者が東京ディズニーランド近くの投票所で投票可能にしてもいいように考えていた（国とすれば、不在者投票という枠組みを用意しているという反論であろう）。

それでも、研修生の提言自体は受け入れることとした。確かに、制度変更による投票率向上効果は一時的かつ限定的かもしれない。むしろ、若年層が政治に高い関心を有しながら、実際の投票行動に至らない「真の理由」を改善しない限り、持続的な投票率向上は実現しないという意見には耳を傾けるべきと考えた。その方策自体は、正直、荒削りであり、実現に向けての具体化は容易でないとの印象が拭えない。しかしながら、インターネットの普及といった環境変化を利用し、政治参加を促すという発想は評価されてよいと感じる。有名人を活用したり、ポケットティッシュを配ったりすることで投票を訴えるのもいいが、若年層が何故、投票所に出向かないかの根本的な原因を究明したうえで、投票率引き上げの方策を実践していくべきであろう。

以 上