

| | |
|------------------|---|
| Title | 「民主主義の失敗」と若者世代の対応： 持続可能なガバナンスのために |
| Sub Title | |
| Author | 大山, 耕輔(Oyama, Kosuke) |
| Publisher | 慶應義塾大学法学部 |
| Publication year | 2008 |
| Jtitle | 慶應の政治学 政治・社会： 慶應義塾創立一五〇年記念法学部論文集 (2008.) ,p.107- 132 |
| JaLC DOI | |
| Abstract | |
| Notes | |
| Genre | Book |
| URL | https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=BA88454491-00000007-0107 |

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

「民主主義の失敗」と若者世代の対応

——持続可能なガバナンスのために——

大山耕輔

- 一 問題の設定
- 二 先送りされる受益と負担の世代間アンバランス
- 三 若者世代（少数者）の民意を政策に反映させる方法
- 四 「国民と学者の職分」（福澤諭吉の考察）

一 問題の設定

本稿で扱う問題は、「民主主義の失敗」(the failure of democracy) に若者世代はどう対応すべきか、である。「民主主義の失敗」というトピックは、数年前に『日本経済新聞』のコラムで取り上げられたことがあった⁽¹⁾（隅田川二〇〇四、一七頁）。この問題は、民主主義の重要なテーマであつて政治学的に大きな意味があるだけでなく、財政赤字、医療・年金や福祉といった社会保障、教育や環境など持続可能性(sustainability)⁽²⁾を必要とするような問題において、さまざまな制度や政策の改革が求められているという意味で行政学的にも意義深い問題である⁽³⁾。

この問題におけるもっとも重要なポイントは、若者世代と老人世代や、勤労世代とリタイア(引退)世代、あるいは現世代と将来世代というような比較的長期にわたる世代間の対立を民主主義がどう解決するのかという点である。短期的な問題解決ではなく、比較的長い期間にわたる問題解決を必要とするという意味では、持続可能なガバナンスのしくみをどう制度設計するのかという問題提起であるといえる。そして、持続可能なガバナンスの制度設計という問題は、どの国も試行錯誤のなかにあつて、よりよいしくみや制度を模索しており、正解が一つしかないような問題では決してない。どの解決案にも一長一短がある。さまざまな具体的解決案を持続可能なガバナンスの視点から比較・評価する試みは、紙幅の関係から別の機会に譲り、ここでは、少数者である若者世代の対応の方法について主に考察したい。

事例として二〇〇七年の参議院選挙で大きな争点となつた国民年金制度を取り上げるが、国民年金制度そのものの内容であるとか、社会保障庁のあり方⁽⁴⁾であるとか、それらの改革案などといった細かな組織や制度の改革の内容には踏み込まない。あくまでも「民主主義の失敗」に若者はどう対応すべきなのかというテーマを考へる材料としてのみ国民年金制度を取り上げたい。国民年金制度をめぐる世代間対立の問題については田中愛治(二〇

○五」と田中愛治・河野勝（二〇〇四）がすでに考察している。本稿は、これらの先行研究を踏まえつつ、社会サービスや環境など持続可能性が問われる公共的問題における世代間対立を、民主主義的にどう解決したらよいかをより一般的に考察する試みである。

二 先送りされる受益と負担の世代間アンバランス

まず、「民主主義の失敗」に若者はどう対応すべきかというテーマの意味内容について説明したい。民主主義にはさまざまな意味がありうるが、ここでは民主主義を「多数決で政策を決める方法」と定義しておく。民主主義は多数決で政策を決める方法であるとする、日本のような少子高齢社会では、どのような政策決定が行われやすいことになるだろうか。

少子高齢社会であるから、高齢者または老人世代、ここでは六〇代と七〇代の人たちを老人世代と呼ぶことにするが、六〇代と七〇代の老人世代の人数が多くマジョリティ（多数）であることになる。二〇代と三〇代の人たちをここでは若者世代と呼ぶことにするが、二〇代と三〇代の若者世代は人数が少なくマイノリティ（少数）であることになる。したがって、日本のような少子高齢社会における政策決定は、マジョリティである六〇代と七〇代の老人世代の意見や意思が、マイノリティである二〇代と三〇代の若者世代の意見や意思よりも反映されやすいことになる。なお、ここでは問題をできるだけ単純に考えたいので、若者世代と老人世代には含まれた中年世代、つまり四〇代と五〇代の中年世代についてはできるだけ無視しておくことにする。

実際に、人口統計を見てみよう。細かい数字ではなく、おおよその傾向をつかんでみたい。総務省統計局が毎月発表している推計人口という統計によると、平成二〇年八月一日現在の総人口は一億二七四万人だそうであ

る。このうち二〇代と三〇代の人口、つまり若者世代の人口は三三四万人で、総人口に占める割合は二六・二パーセントである。また六〇代と七〇代の人口、つまり老人世代の人口は二九五二万人で、総人口に占める割合は二三・一パーセントである。したがって現時点では、二〇代と三〇代の若者世代の人口の方が、六〇代と七〇代の老人世代の人口よりも多く、若者世代が老人世代よりも多数になっている。

しかし、将来はどうだろうか。今後数年以内に、いま五〇代後半のいわゆる団塊の世代⁵が引退して老人世代に仲間入りするため、人口の多い団塊の世代が老人世代に入ってくると、老人世代が若者世代より多数になって逆転することがほぼ確実である。先ほどの推計人口の統計を使って五年後の人口の世代間割合を予想してみよう。人口が変わらなるとすると、二〇代と三〇代の若者世代の人口の割合は二三・五パーセント、六〇代と七〇代の老人世代の人口の割合は二六・四パーセントとなり、老人世代が若者世代より多数になることがわかる。そして、その後も、少子化が進んでいる影響もあって、老人世代と若者世代の人口差はますます開いてゆくことが予想できる（<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/suki/index.htm>、二〇〇八年九月一三日アクセス）。

さて、老人世代が若者世代より多数になるような少子高齢社会では、政策は、老人世代に有利に、若者世代に不利になるように決められる傾向が出てくる。たとえば、多数者である高齢者への社会保障は手厚いが、少数者である若者世代の少子化対策は遅れている。また、日本の公的年金制度では、原則として、二〇歳以上六〇歳未満の日本に居住するすべての国民は、国民年金（基礎年金）に強制加入し、年金の保険料を二五年以上納めて支給資格を得た人が六五歳になったときに、国民年金を受け取れるようになっていく。公的年金には、すべての六五歳以上の老人世代が受け取る国民年金だけでなく、民間のサラリーマンの人たちには厚生年金、公務員などの人たちには共済年金が、この国民年金に上乘せされたり、企業や個人の選択で、企業年金や国民年金基金に加入することもできたりする。だが、ここでは話を単純にするために、すべての六五歳以上の老人世代が受け取る国

民年金だけに焦点を当てることにして、それ以外の公的年金はできるだけ無視することにする。

そうすると、国民年金制度においては、二〇代や三〇代の若者世代が年金保険料を納め、六〇代や七〇代の老人世代が年金を受給することになる。少子高齢社会なので、少数の若者世代が保険料を負担して、多数の老人世代が年金を受け取ることになる。年金の財源を賄う方法には二つの方法がある。税金でまかなう方法と保険料でまかなう方法である。日本の国民年金は保険料で財源をまかなっている。また、保険料でまかなう方式にも二つの方法がある。一つは積立方式で、もう一つは賦課方式である。積立方式は、自分が若者世代のうちに保険料を積み立てておき、自分が老人世代の受給者になったら積立金を年金として受け取るという方法である。いわば長期の貯蓄のようなものである。また、賦課方式は、そのときの若者世代から徴収した保険料でそのときの老人世代の受給者に年金を支払うという方法である。賦課方式は、若者から老人へと世代間で強制的に所得を再分配する方法である。積立方式は期間のたいへん長い預金と考えることができるが、景気変動やインフレの影響を受けやすい。また、賦課方式は、景気変動やインフレには比較的強いが、社会の人口構造の変動に弱く、負担と給付の世代間のアンバランスという次に指摘する問題を抱えている。日本の国民年金は、制度上は積立方式の形式をとっているが、事実上は賦課方式になっているといわれている。そこで、日本の国民年金制度を将来どのように改革するかについては、賦課方式ではなく積立方式へ改革する案であるとか、財源を税金でまかなう方法への改革案などが議論されている。ただし、ここでは話をできるだけ単純にするために、年金の財源方法の改革についてはこれ以上掘り下げないことにする。

こうして、受益する多数の老人世代と負担する少数の若者世代という、受益と負担をめぐる世代間のアンバランスな構造が見えてきた。少子高齢化が進むと、受益する老人が増え負担する若者が減るので、一人当たりの若者の負担は増えることになる。老人の受益と若者の負担の適正なバランスが年を追うごとに崩れてくるわけであ

る。問題は、世代間の受益と負担のアンバランスを適切なバランスに戻すような年金改革がなかなか行われない、そのように改革することが難しいことにある。

実は、世代間の受益と負担のアンバランスという問題は、およそ二五年も前から指摘されていた。審議会の一つである経済審議会(7)の長期展望委員会が、一九八二年に報告した文章の一部を紹介したい。(8)

「現在の社会保障の仕組みは、将来の高齢社会に十分対応できるものとはなっていない。例えば、厚生年金について将来を展望してみると、（中略）保険料のレベルは二〇一五年以降には三四パーセントに高まらないと収支がバランスしないこととなる。いずれにせよ、現行の年金制度の下では、現世代は将来世代に非常に大きな負担を残していることになる。」（経済企画庁、一九八二、一〇七～一二三頁）

この二五年前の審議会報告では、負担する若者世代と受益する老人世代というよりも、もう少し時間を長く取って、受益する現在生きている世代と、将来に回されたツケを負担することになる将来生まれてくる世代との、受益と負担のアンバランスというたいへん長期にわたる問題を指摘しているわけである。

そうすると、これまで二五年もの間、抜本的な改革がなぜ行われなかったのか、という問題が浮かび上がってくることになる。この問題については、市場の失敗、政府の失敗、民主主義の失敗の三つの失敗のためである、と答えることができる。

一番目の、市場の失敗とは、公的年金制度における受益と負担の世代間バランスという問題については、市場のような私的な自主的な交換によっては、なかなか解決しにくいことである。そもそも年金が必要なのは、人びとが長生きになってきたことに対して、定年で引退した後の生活費をどうするかに備えるためである。もし、

私的な自主的な交換によって備えようとするなら、民間の年金保険などに自主的に加入することが考えられる。しかし、こうした私的年金の弱点は、保険会社が倒産するリスクがあったり、インフレやバブルなどの経済的ショックにはなかなか対応しにくかったり、自主的に加入したくても経済的理由などでできない人たちをカバーできなかつたりする点である。民間の年金保険は、保険会社の倒産やひどいインフレが起こると価値を失つてしまつたり、いわゆる社会的弱者の人たちにもナショナル・ミニマムの社会保障を必ずしも提供できなかったりすることが多い。

そこでこうした市場の失敗に対応するため、政府が公的な年金制度を整備することになる。公的年金の代表例が、ここで取り上げている国民年金や基礎年金なわけである。しかし、二番目に、政府も失敗しやすいのである。公的年金制度における世代間の受益と負担のバランスという問題は、政府においても対応が難しい。なぜなら、公的年金制度を担当する官庁の官僚や大臣も、一〜二年で任期が終わつて次の人に交代するために、自分の任期中に公的年金の問題が表面化しないことを優先しがちなのである。自分の任期中はやっかいな問題には手をつけず、次の担当者に先送りしようとしがちである。やっかいな問題にヘタに手をつけて、各方面から批判を浴びたり自分の責任問題になつてしまつたりしては、将来の自分の出世や天下りに差し支えてしまう。したがつて、官僚も大臣も問題を先送りすることしか考えない。たとえ考えたとしても、自分の担当する領域や縄張りという狭い範囲内ではか考えない。だから、たとえば社会保険庁と国税庁を統合して、年金保険料の徴収と税金の徴収とを一体として一つの官庁に行わせようというような思い切つた案はなかなか出てこないことになる。

三番目の民主主義の失敗は、本稿のトピックそのものである。民主主義の失敗の問題は、政治学的には多数決の抱える問題として古くから指摘されてきた問題で、いわゆる多数者の横暴とか少数者の切り捨てといわれてきた問題でもある。国民年金のケースでいえば、受益する老人世代が多数で、負担する若者世代が少数であるため

に、政策決定は、多数派の老人世代に有利に、少数派の若者世代に不利になりがちである。そこで、受益と負担の世代間のアンバランスを、負担者である若者世代の意見や意思を反映するようにはなかなか問題解決されないことになる。しかも、まだ子供であったり、まだ生まれてきていなかったりする将来世代は、将来ツケが回されて負担しなければならぬことが現在予想できるのに、まだ成人に達していないか、まだ生まれていないので、現在の投票には参加することができない。これに対して、引退した老人世代は、若者世代よりも、時間的に余裕があるため投票率が高いのが一般的である。さらには、政策決定に影響力を持っている国会議員や政府の審議会の委員には、一般に、老人世代が多い。こうなると、老人に支給される年金や若者が負担する保険料を減らしたりするような、少数派である若者世代に有利になるような政策決定は、なかなか行われぬことになるだけでなく、年金財政の悪化を招いてしまう。持続可能なガバナンスは、どうしたら可能だろうか。

三 若者世代（少数者）の民意を政策に反映させる方法

さて、本稿でいう「民主主義の失敗」とは、いわゆる多数者の横暴や少数者の切り捨てといわれる問題とほぼ同じことであることが理解できたことと思う。では、少数者である二〇代や三〇代の若者世代は、自分たちの意見や意思を政策に反映させるために、どう対応したらよいだろうか。二〇代や三〇代の若者世代が自分たちの意見や意思を政策に反映させるにはどのような方法がありうるか考えてみよう。

若者世代の意見や意思を政策に反映させる方法には、およそ三つの方法があると考えられる。第一は、少数者である若者の意見や意思を反映しにくい民主主義そのものを止めてしまい、たとえ少数者であっても若者の意見を意思を反映しやすい政治体制に変えてしまうという方法、第二は、民主主義の政治体制あるいは民主主義の制

度を前提として、その枠のなかで抗議したり実力行使したりして若者の意見や意思を反映させるといった方法、第三は、これも民主主義の体制や制度を前提としながら、若者の意見や意思を反映しやすくするよう、さまざまな制度の改善や改革を求めてゆくという方法、の三つである。民主主義の政治体制や制度が他の政治体制や制度よりも好ましいとするならば、この三つの方法のなかでは、第三の、多数者の横暴や少数者の切り捨てといった民主主義のさまざまな問題を解決するために、制度の改善や改革を求めてゆく方法がもっとも好ましいように思われる。以下、それぞれの方法について少し詳しく見てゆくことにしよう。

第一の民主主義そのものを止めてしまう方法には、さらに、少なくとも二つの方法がある。一つ目は、革命を起こして民主主義を廃止して、若者世代による独裁体制 (autocracy) を導入するような方法である。ずいぶん乱暴な方法であるが、一部の発展途上国では、革命のようなラディカルな方法による政治体制の転換や政権の交代がしばしば見られる。また二つ目は、ここで取り上げている国民年金の問題だけでなく、財政再建や地球温暖化などといった持続可能性が問われる問題一般において、若者世代やこれから成人したり生まれてきたりする将来世代に負担を強いるような政策の決定は、素人である一般の人びとや代表である政治家が行うのではなく、そうした問題に詳しい専門家に任せてしまうという方法である。それぞれの専門家がそれぞれの政策決定を専門的に行うのであれば、専門知識を駆使して、それぞれの問題をもっとも合理的に解決してくれるはずだというわけである。さて、果たしてこれらの方法は望ましい方法といえるだろうか。

一つ目の、革命を起こして民主主義を廃止して、若者世代による独裁体制を導入する方法であるが、独裁体制の問題は、もし独裁者が若者世代の意見や意思を反映してくれなくなったような場合に、人びとは独裁者を交代させられる手段をもてない点にある。民主主義体制であれば、人びとは選挙という代表交代の手段をもっているので、代表が自分たちの意見や意思を反映していないと判断したら別の候補者や政党に投票することで交代させ

られる手段があるわけである。また、二つ目の、素人ではなく政策に詳しい専門家に政策決定を任せてしまう方法であるが、専門家による政策決定の問題は、専門家が決める政策案は確かに合理的かもしれないけれども、専門家が決めた政策案が、若者世代や老人世代などすべての世代にとつて等しく満足のゆく公正な政策案とは限らないという点である。民主主義の体制や制度であれば、不満をもつ世代は、異議申し立てをする機会が保障されるだろうが、専門家に政策決定を任せてしまうと、必ずしもそのような素人による異議申し立ての機会が保障されないだろう。したがって、政策に対する民意の反映といった観点からは、たとえ多数者の横暴や少数者の切り捨てといった問題点を抱えているとはいえ、独裁者や専門家による政策決定よりは民主主義による政策決定が好ましいことになる。

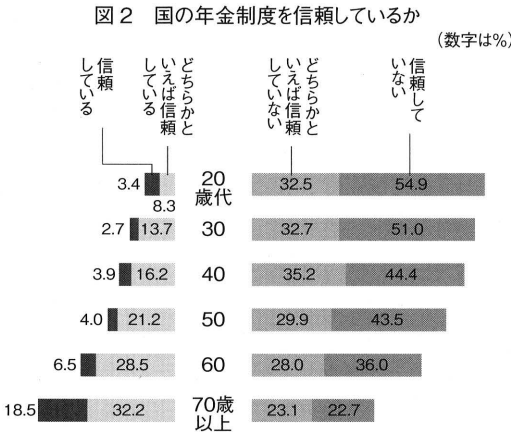
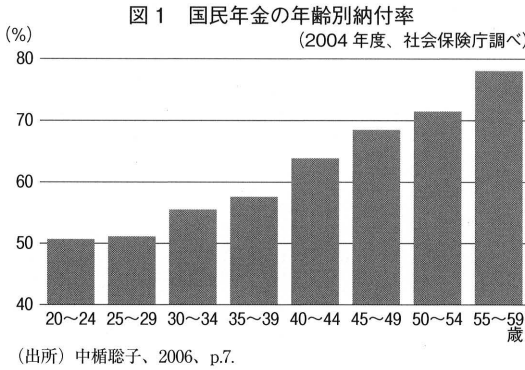
ただし、専門家による政策決定は、それが民主主義の体制や制度の枠内で行われるのであれば、むしろ好ましい方法の一つといえる。専門家が専門知識に基づく合理的な政策案を提案し、国民やマスメディア、議員や政党など素人が議論やチェックをした上で政策決定するならば、こうした政策プロセスは、いわゆるアイデアや言説の政治過程であり、審議的民主主義や討論民主主義のプロセスである。⁽¹⁰⁾これは後述する正論に基づく改革の政治といえる。⁽¹¹⁾

第二の、民主主義の制度のなかで抗議行動したり実力行使したりする方法は、具体的にはデモやストを行った⁽¹²⁾り、不当な課徴金を払わなかったり不当な悪法を守らなかつたりして怠業つまりサボタージュしたり、法令遵守をボイコットつまり拒否したりすることによって、若者たちの意見や意思を政策に反映させる方法である。先ほどの革命は民主主義そのものを止めてしまうことを求める実力行使の方法であるが、デモやストあるいはサボタージュやボイコットは、通常、民主主義制度の枠内で意見や意思の政策への反映を求める抗議行動や実力行使の方法である。デモやスト、サボタージュやボイコットへの参加者は、抗議行動や実力行使を通じて、自分たちの

声を上げ、自分たちの意見を政策に取り入れてもらおうとしているわけである。

いくつか例を挙げてより詳しく見てみよう。二〇〇六年春のことであったが、フランスでは、若者の雇用政策をめぐって若者たちがストやデモを行った。二六歳未満の雇用には、二年間の試用期間、つまり、使用者が労働者を本採用する前に、能力や資質などの有無を判断するために試みに使用する二年間の期間を設け、この間は、企業が理由なく解雇できるとする法律を、フランス政府が作ったのである。増え続ける移民系若者の失業対策の一環として、こうした法律が作られたようである。ところが、この法律の撤回を求めて、学生団体や労働組合は、二カ月あまり学園封鎖やデモやストを行った。この結果、法律は撤回されることになった。⁽¹²⁾ デモやストといった抗議行動に出ることにより、若者たちは自分たちの意見や意思を政策に反映させたわけである。この方法は、わが国でもかつて学生運動が盛んだった時期があるように、民主主義の制度のなかで民意を反映させる一つの方法であることは間違いない。ただし、デモやストは、しばしば合法の範囲を超えて違法に行われることがあったり、討論や議論を通じてより好ましい解決策を生み出すよりは、一方的に自分たちの要求を相手に飲ませるだけだったりすることの多いことが問題といえる。不当な政策決定が行われようとしているときには、こうした抗議行動や実力行使を通じて政策を阻止することが必要かもしれないが、あまり頻繁にこの方法を用いることは、社会的な混乱を招くため健全とはいえないように思われる。

また、国民年金の場合だが、近年では国民年金保険料を支払わない若者が増えつつあるようである。社会保険庁が調べた国民年金保険料の納付率は、一九九五年には八四・五パーセントだったのが、その後急速に低下し、二〇〇二年度には六二・八パーセントにまで落ち込んだ。その後は少し回復したものの二〇〇七年度は六三・九パーセント（未納・未加入者や免除・猶予者を分母に加えた実質納付率は四七・三パーセント）にとどまっている。この間、政治家が年金保険料を未納していたことが問題になったり、社会保険庁が、納付率の数字を上げるために、



※2004年7月の読売新聞全国世論調査。「答えない」は略
(出所) 中橋聡子、2006、p.7.

本人に確認せずに納付免除の手続を勝手に行ったり、保険料納付の記録をしつかり管理できていなかったりしたこと等が大きな社会的問題になったりした。⁽¹⁴⁾

さまざまな問題が指摘される国民年金制度であるが、本稿の関心から興味深いと思われる問題は、国民年金保険料の年齢別納付率の問題である。社会保険庁の二〇〇四年度の調査によれば、年齢や世代が上がるにしたがって納付率は上がるものの、二〇代と三〇代の若者世代の納付率は平均以下の五〇〜六〇パーセント（二〇〜二四歳の実質納付率は二五・四パーセント）にすぎない（図1）。

若者世代の納付率が低いのはなぜだろうか。二〇〇四年七月の読売新聞の全国世論調査によれば、「国の年金制度を信頼しているか」という問いに対して、信頼している人より信頼していない人の方が多いのは当然といえば当然であるが、興味深いのは、その世代別の回答である。二〇代と三〇代の若者世代は、「信頼していない」および「どちらかといえば信頼していない」

い」を合わせた回答が八〇〜九〇パーセントにも達している(図2)。年齢や世代が上がるにしたがって、国の年金制度を信頼していない人の割合は下がるが、六〇代と七〇代の老人世代、つまり年金のほぼ受益世代においても、国の年金制度を信頼していない老人世代の割合が四〇〜六〇パーセントにまで達している。

ここから推測できることは、近年における年金保険料の納付率低下の背景には、国の年金制度を信頼しない人が増えたために、年金保険料を支払いたくない人が、とくに若者世代のなかに増えているのではないかということである。社会保険庁が二〇〇二年に行った国民年金被保険者実態調査によれば、保険料未納者の未納理由の第一は、「保険料が高く、経済的に支払うのが困難」という回答で六四・五パーセントである。近年における非正規雇用労働者の若者世代における増加を考慮すると、確かに公的年金の保険料を払えない若者が急激に増えているだろう。だが、さらに注目すべきなのはその次の第二の理由である「国民年金をあてにしていない」という回答の一五パーセントと、さらにその次の第三の理由である「支払う保険料に比べて、受けとる年金額が少ないと感じるから」という回答の四・五パーセントで、この二つの回答を合わせると一九・五パーセント、つまり全体の約二割に達しているという事実である。

実際、社会保険庁の同じ実態調査で、「未納者が民間の生命保険や個人年金に加入している割合」を調べてみると、民間の生命保険や個人年金に加入している人は合計で五四・七パーセントに達し、民間の生命保険や個人年金に加入していない人三六・四パーセントよりはるかに多い。ということとは、どうやら国の年金制度を信頼していないために保険料を支払わない人が、アンケートに現れた数字以上に多そうだと、ということが推測できそうである。国の年金制度を信頼しない人は若者ほど多いわけであるから、若者ほど保険料を支払わない人が多いのだろう。

表1が示すように、若者世代と老人世代とは、めざすべき社会像や年金制度が異なるのかもしれない。若者

表1 集団主義（賦課方式）から個人主義（積立方式）への転換が必要か？

| | 老人世代 (60代～) | 若者世代 (20～30代) |
|--------|---|---|
| 望ましい社会 | 集団主義社会 みんなで協力して 物事にとりくみ、 評価もグループ全体 に対して行われる社会 | 個人主義社会 個々にチャンスが 与えられ、その能力が 評価される社会 |
| 望ましい年金 | 賦課方式 | 積立方式 |

(出所) 田中・河野 (2004)、p.146の記述を参考に筆者作成。

世代は、老人世代と比べ、個々人にチャンスが認められ、その能力を評価される個人主義的な社会を望む傾向が強いだろう。したがって望ましい年金制度も積立方式となる。だが逆に、老人世代は、若者世代に比べて、皆で協力してものごとに取り組み、評価もグループ全体に対して行われるような集団主義的な社会を望む傾向が強いだろう。伝統的な日本型社会を彷彿させる。したがって望ましい年金制度は賦課方式となる。ただし、昨今の非正規社員の増加などを背景として、若者世代にも、老人世代と同様、伝統的な日本型の集団主義的な社会を望む層が増えているとも言われる。

おそらく保険料を支払わない若者の気持ちとしては、真面目に保険料を支払い続けて、将来自分が六五歳以上になったとしても、支払った額に相当する年金は支給されないだろうから、それならばはじめから真面目に保険料を支払うのはバカバカしいから支払わないことにしようということなのかもしれない。また、自分たち若者世代が年金保険料の支払いをサポートージュあるいはボイコットし続ければ、国会議員や厚生労働省や社会保険庁は危機感を抱くようになり、若者世代も納得できるような年金制度の改革を行うようになるかもしれない、という期待が込められているのかもしれない。いずれにしても、年金保険料を支払わないというサポートージュないしボイコットは、若者世代の意見や意思を政策に反映させる方法の一つであることは間違いない。ただし、現在の公的年金制度は国民全員が強制的に加入する制度になっているから、そうした国民全員が強制加入している制度における年金保険料の納付は、制度がある以上当然の義務であるから、不払い行動は制度上の義務違反になり、督促や強制徴収や差し押さえなどの対象になる。いくら国の

年金制度が信頼できないからといって不払いを決め込むことは、制度の存続自体を危うくすることになり、結果として、制度の望ましい改善や改革を難しくしてしまうだろう。

第三の方法は、民主主義の制度のなかで、多数者の横暴や少数者の切り捨てといった問題に対して、さまざまな制度の改善や改革を求めてゆく方法である。政治体制のなかでは民主主義の体制がもっとも好ましいのであれば、この方法がもっとも好ましい方法であると思われる。では制度の改善や改革を求める方法にはどのような方法があるか詳しく見てゆこう。

まず、選挙制度の改革である。少数の若者世代の民意をこれまで以上に反映させるような選挙制度に変える方法である。たとえば若者は老人と比べるとインターネットにより慣れている世代だろうから、インターネットからの電子投票を認めるようにする方法が考えられる。インターネットによる電子投票を認める方法は、技術的な課題が残されているものの、他の世代に比べて若者世代に有利に働く可能性のある方法といえる。ただし、同じ電子投票といっても、投票所に向いて投票するのが基本であるとする意見も根強くある。また若者世代は引退した老人世代と比べると、仕事に忙しかったりレジャーに出かけたりすることが多いだろうから、投票日を日曜の一日だけでなく、一週間くらい認めたり、時間帯も広げたりすることも若者世代に有利に働くかもしれない。近年では期日前投票制度⁽¹⁵⁾や投票時間の延長などが整備されたり行われたりしたので、この方法はすでに実現しているといえる。さらには、二〇歳に達していない未成年世代の意見や意思を反映させるには、投票可能な最低年齢を現在の二〇歳から一八歳に引き下げる案とか、親が二〇歳未満の子と合わせて二票投票できるようにする案などがある（小峰隆夫、二〇〇五、四頁）。投票可能な最低年齢を一八歳に引き下げる案は、国際的には実現している国が多いようである。しかし、親が子と合わせた二票投票できるようにする案は、一人一票等価値という投票の基本原則から見ると問題が大きいように思える。

選挙制度以外の代表制の改革を考えてみよう。たとえば政府の審議会委員に、二〇代や三〇代の代表を積極的に登用するという案があり得る。近年では、女性代表が積極的に登用されるようになってきたが、同様に、若者世代を積極的に登用しようという案である。少数の若者世代を審議会の代表として積極的に登用することにより、政策に若者世代の意見や意思を積極的に反映しようということである。政府の審議会委員であれば、政府さえその気になれば十分実現可能な改善案だと思われる。ただ、若者世代は、他の世代に比べれば、専門知識や識見という点ではやや不十分かもしれないので、審議会の委員にふさわしい候補者がいるかどうかが問題となるかもしれない。

では、政府の審議会と同じような改革を国会でもできないだろうか。たとえば国会議員に二〇代や三〇代の若者世代の候補者が当選しやすいようにする案とか、参議院は世代代表で構成してみる案とかはどうだろうか（少子問題取材班、二〇〇五、一頁）。選挙制度改革に戻ってしまうが、国政選挙の被選挙権は成人に達していればOKとするのも一案である。ただし、特定世代の候補者が当選しやすいような改革は、公平性の観点から見ても容易ではない。参議院改革については、世代代表も一案だが、第二院のあり方そのものの視点から、世代代表も含めたより広い視点で考える必要があるといえる。

これまで、少数の若者世代の意見や意思を政策に反映させる方法を考えてきた。結論としては、民主主義の政治体制や制度を前提とするならば、切り捨てられがちな少数者の意見や意思を反映させるように、民主主義の制度を改善したり改革したりすることが望ましいことを述べてきた。ただ、国民年金制度においては、制度そのものが人びとに信頼されておらず、そのために年金保険料の納付率が低下してきた面があるわけである。若者が国の年金制度を信頼しないのは、将来年金をもらえる年齢になっても、支払った保険料と同程度の年金が支給されないのではないかという不信感がある。まずは、そうした不信感を取り除く改革が求められている。

四 「国民と学者の職分」(福澤諭吉の考察)

最後に、国民年金制度だけでなく、一般に、政府が人びとの民意に必ずしも沿わないような政策を人びとに強制している場合、人びとはどのように対応すべきかどうか考えておこう。この問題は、民主主義の失敗に若者世代のような少数者はどう対応すべきかというこれまで考察してきた問題によく似ている。つまり、老人世代のよいうな多数者が数に任せて自分たちに有利な政策を政府に採らせた場合、多数者の横暴やそれを背景とした政府の横暴が見られることになり、少数者である若者世代はどう対応すべきかとほぼ同じ問題であるわけである。やや極端な表現だが、政府が人民に対して暴政、つまり暴虐の限りを尽くすような政治を行っていたり、まちがった政策を人民に強制していたりするような場合、人民や国民はどう対応すべきだろうか。政府の背後には横暴な多数者が控えているかもしれない。

福澤諭吉は『学問のすすめ』のなかでこの問題について考察している(福澤諭吉著、二〇〇二a、七編(国民の職分を論ず)とくに七六〇―八二頁¹⁷)。福澤がこの問題を考察したのは、明治維新後の明治政府の政策に不満のある不平氏族が、自由民権運動を行ったり、西南戦争のような反乱を行ったりしたような騒然とした政治状況においてであった。福澤は、もし政府が人民に暴政を働いた場合、人民はどう対応すべきかについて三つの方法があると述べている。第一は、自分の主張を曲げて政府に従う方法、第二は、力で政府に敵対する方法、第三は、正しい道理を守って身を捨てる方法である。福澤は、第一と第二の方法はよくない、よい方法は第三の方法であると主張するわけである。

第一の、自分の主張を曲げて政府に従うのがなぜ悪いのか。それは、自分の主張を曲げて政府が造った悪法に従うのは、人間としての職分を破ることだからである。一度主張を曲げて不正の法に従えば、後々の子孫に悪例

を残して、社会全般に悪い習慣を創り出すからである。政府のやり方を見て無理と思いつながら、道理の正否を明言したりすると必ず怒りに触れて、後日、役人などに苦しめられるだろうと恐れて、言うべきことを言う人がいないようなみじめな気風や状態を、福澤は批判しているのである。¹⁸⁾

第二の、力で政府に敵対するのがなぜよくないのか。それは、徒党を組んで内乱の戦いを起こすことになるからである。一時の無分別な振る舞いで、暴力をもって暴政に代え、愚かさをもって愚かな政府に代えるにすぎないわけである。また内乱ほど不人情なものはない。力で政府を倒し新しい政府を作る人たちは、ほとんど鳥や獣と同じような行為をしていながら、旧い政府よりも善い政治を行い、寛大な法律を施行して、一般の人びとの厚い人情をはぐくもうと考えるようなことはない、と福澤は主張する。¹⁹⁾

第三の、道理を説いて政府に迫るのがなぜ最上の策なのか。それは、正しい道理を説いて政府に迫ることは、そのときその国にある善い政策・良い法律に少しも害をもたらさないだけでなく、たとえ時間がかかるとしても、やがて必ず、人間の本来の心は正しい道理に承服する、つまり受け入れるはずだからである。力で政府に敵対すると、政府は怒って自らの悪を反省せず、かえって悪政悪法に走ってしまう。しかし静かに道理を説く人に対しては、たとえ乱暴な政府であっても、その役人も同国人なのだから、道理を守って身を棄てようとする正義の人を見たら、必ず相手の考えを理解しようと努めてくれるし、自らの過ちを悔い、必ず自らの考えを改めるようになる、と福澤はいう。²⁰⁾そして、このような人民の権利を主張し、正論に基づく改革を政府に説いて命を落とした唯一の義民として佐倉宗五郎の名を挙げている。²¹⁾また、こうした正論に基づく改革の政治は、最近しばしばいわれるアイディアや言説の政治、あるいは審議的民主主義や討論民主主義を想起させる（曾根・大山、二〇〇八）。

福澤は、諸列強が植民地を拡大させているなかで日本が独立を維持・確立するためには、政府だけでなく、人民自身が諸列強に対して卑屈になつたり恐れたりせずに、独立の気概や気力をもつべきであることが大切である

と主張し、そうした人民独立の気力を文明の精神と呼んだ(福澤前掲書、五編(明治七年一月一日の詞)とくに五二頁)。また、国の文明は、お上である政府や下々である小民から起こったり生じたりするのではなく、必ずその中間から興ってきて人びとの向かうところを示し、政府と並び立って初めて成功するものであるという。そして、蒸気機関のワット、鉄道のステイーブンソン、経済学のアダム・スミスを例に挙げ、彼らはいわゆる「ミッツルカラス」(中産階級)で、政府の役人でも小民でもなく、中等にいる人びとであり、知力を以て一世を指揮した者たちであるという⁽²³⁾。

当時の日本における「ミッツルカラス」の地位にいて、文明を首唱して国の独立を維持すべき者は、ただ学者だけである⁽²⁴⁾。この学者たちは時勢に疎かったり、国を憂うるわけではなかったり、当時の気風にならって唯政府に依頼していたり、だいたい皆官職について些事にこだわって、笑ってしまう者が多いが、自らもこうした状況に甘んじて、人も疑問に思わず、甚だしいのは民間に有能な人物はいないといって喜ぶ者がいることである。こうした状況は、時勢のゆえで個人の罪ではないが、国の文明のためには一大災難である。慶應義塾の社中は、この災難を免れて独立の名を失わず、独立の塾であって独立の気を養っているが、その帰する所は全国の独立を維持するの一事にある、と福澤は鼓舞するのである⁽²⁵⁾。「ミッツルカラス」の規模や内容は現代とはやや異なるものの、これを「市民社会」と読み替えることができるならば、NPO/NGOや「学者」に相当するアドボケートの貧弱さ⁽²⁶⁾など現代日本が抱える問題にも通じるものがあるように思われる。

西南戦争当時の政治状況と国民年金制度が問題になっている現在の政治状況は、決して同じではない。しかし、乱暴だったり、まちがった政策を行ったりする政府に対して、人びとはどう対応すべきかを説いた福澤論吉の考え方から、私たちは多くのことを学ぶことができるように思われる。

(1) 筆者は、この記事の存在を、当時、本塾法学部非常勤講師として現代日本行政論Ⅰ・Ⅱをご担当いただいた総務省（行政管理局）OBで拓殖大学政経学部教授であった田中一昭氏から教えていただき、深く感謝している。田中教授は、この記事を講義の素材に使われ、学生の意見を出席カードの裏に自由に書かせていたそうである。その後、筆者も「民主主義の失敗」をどう乗り越えるかについて、さまざまな講義等の機会に、若者世代である学生たち自身に考えてもらっている。

(2) 国際連合の環境と開発に関する世界委員会（World Commission on Environment and Development: WCED）＝ブルントラント委員会（委員長であったノルウェー首相の名前に由来する）は、一九八七年の最終報告書で、持続的開発（sustainable development）を、「将来の世代が自らの欲求を充足する能力を損なうことなく、今日の世代の欲求を満たすこと」または「将来の世代の欲求を充たしつつ、現在の世代の欲求も満足させるような開発」と定義している（環境と開発に関する委員会、一九八七・二八、六六）。

(3) 注（1）で述べたように、本稿は、もともと学生向けに書かれた原稿であり、専門家向けに書かれた論文ではない。また私自身この問題の専門家というわけではない。そのような原稿を一五〇周年記念論文集に論文として寄稿することには若干のためらいや躊躇があるが、問題の重要性と素人ゆえの問題の見方や考え方にも多少の意義があるかもしれないことから、あえて寄稿させていただくことにした。論文に間違いや稚拙な議論があるとすれば、すべて筆者の責任である。

(4) 年金保険料記録問題については総務省年金記録問題検証委員会（二〇〇七）を参照。日本年金機構への改革案については注（9）を参照。

(5) 注（13）にあるように、団塊の世代は全共闘世代でもある。

(6) たとえば民主党のマニフェストは、年金の財源について、「年金の基礎部分は全額を税で賄うことにし、消費税の全税収をその財源に充てます。（中略）消費税率は現行のまま据え置きます。（中略）民主党は、現行の年金給付水準を維持し、（後略）」と主張している。民主党のマニフェストサイト（http://www.dpj.or.jp/special/manifesto2007/pdf/manifesto_2007.pdf）、二〇〇八年九月二三日アクセス。

(7) 審議会とは、政府や行政機関が、よりよい政策案を企画立案するために、外部の民間人や学者などにさまざまな意見を出してもらう諮問機関（議決機関ではない）のことである。国の審議会は、国家行政組織法の八条機関（諮問機関）であって、三

条機関（議決機関）ではない。

(8) 当時の経済企画庁長官は河本敏夫氏、長期展望委員長は大来佐武郎氏であった。長期展望委員会は、一九八一年五月に経済審議会に設置され、一・二八名にのぼる各界有識者が参加し、延べ一八二回にわたる会合を重ねて二一世紀に至る今後二〇年間の長期展望作業を行い、一九八二年七月に報告をとりまとめた。経済審議会は、二〇年前の一九六〇年にも長期展望作業を行っている。

(9) 二〇〇七年六月三〇日に安倍晋三内閣のもとで成立した社会保険庁改革関連法（施行は二〇一〇年一月の予定）は、社会保険庁を廃止して、新たに非公務員型の公法人である日本年金機構を設立するとともに、悪質な保険料滞納者に対する滞納処分について、厚生労働大臣は、必要があると認めるときは、保険料の滞納処分の権限を財務大臣を通じて国税庁長官に委任できる、としている（日本年金機構法附則第二〇条（国民年金法の一部改正））。

(10) 環境政策の分野では、専門家集団としての気候変動に関する政府間パネル（Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC）の役割が目される。

(11) 日米の規制改革におけるアイデアの政治を比較した研究に、秋吉（二〇〇七）がある。

(12) いわゆるCPE法（Contrat première embauche、初期雇用契約）。フランスにおける雇用は、従来は、無期限雇用契約（Contrat à durée indéterminée: CDI）であった。しかし、若者の失業率悪化への対策として、当時のド・ビルパン首相らが、試用期間中の使用者の解雇権を盛り込んだCPE法（機会平等法とも）を、二〇〇六年四月二日に公布した。だが、CPE法は、大規模なデモ、スト、暴動などの全国的な拡大により、四月十日に撤回された（ウィキペディア「初期雇用契約」の項目、二〇〇八年四月八日アクセス）。

(13) 彼らはしばしば全共闘世代などと呼ばれる。いわゆる団塊の世代でもあるが、ここでのトピックとの関係でいうと、団塊の世代は、今後数年間のうちにリタイア（引退）して、老人世代に仲間入りする。したがって、世代間対立に対する彼らの動向が、持続可能なガバナンスを可能にするかどうかを左右するポイントになりそうである。

(14) 社会保険庁のさまざまな不祥事の一因として、人事の複雑性（三層構造）と労働組合の強さが指摘されてきた。人事の三層構造とは、幹部職は厚生労働省のキャリア組、中間管理職は同庁採用のノンキャリア職員、第一線（現場）の職は、かつて

地方事務官と呼ばれ各都道府県知事の監督下にあった職員からの移行者が、それぞれ相互の交流なく独立に担当しているような複雑な構造のことである。この結果、権限と責任の関係が不明確になり、労働組合の影響力が異常に強くなり、ガバナンス（監視）が損なわれた。

(15) 公職選挙法に基づく期日前投票は、二〇〇三年一月一日から設けられている。以前の不在者投票より要件が緩和され投票しやすくなった反面、いくつかの問題も生じている。たとえば、有権者が期日前投票をした後に立候補者が死亡するなどで欠けた場合、有権者は再度投票することはできない、組織票をもっている陣営は、気が変わらないうちに早めの投票を呼びかけることがあり、情報が不十分な中で安易に投票させたり組織票の囲い込みに利用されたりする、投票した有権者が選挙執行日現在で選挙権を喪失している場合であっても、期日前投票ではそのまま有効な投票となつて開票される、投票に当たつて身分証明書提示を求める規定がないため、選挙違反や不正投票につながりやすい等々の問題である（ウイキペディア「期日前投票制度」の項目、二〇〇八年四月八日アクセス）。

(16) 一九九八年六月一日施行の公職選挙法改正により、投票時間が、それまでの午前七時～午後六時から午後八時まで二時間延長された。ただ特別の事情があれば、市町村選挙管理委員会の裁量で締め切り時刻を最大四時間繰り上げることができる。また、一九九七年一月一九日から、幼児等を投票所へ連れて入れるようになった。

(17) なお、現代語訳については、福沢諭吉著（二〇〇六）を参考にした。

(18) 「古来日本にても、愚民の上に暴政府ありて、政府虚威を逞しうすれば、人民はこれに震い恐れ、或は政府の処置を見て、現に無理とは思ひながら、事の理非を明に述べなば、必ずその怒に触れ、後日に至て暗に役人等に窘めらるることあらんを恐れて、言うべきことをも言うものなし。その後日の恐とは、俗に所謂犬の糞でかたきなるものにて、人民は只管この犬の糞を憚り、如何なる無理にても政府の命には従うべきものと心得て、世上一般の気風をなし、遂に今日の浅ましき有様に陥りたるなり。即是れ、人民の節を屈して禍を後世に残したる一例と云うべし。」（福澤諭吉著、二〇〇二a、七七～七八頁）

(19) 「然るに凡そ人間世界に内乱ほど不人情なるものはなし。世間朋友の交を破るは勿論、甚しきは親子相殺し、兄弟相敵し、家を焼き、人を屠り、その悪事至らざる所なし。斯る恐ろしき有様にて、人の心は益残忍に陥り、殆ど禽獣とも云うべき挙動を為しながら、却つて旧の政府よりもよき政を行い、寛大なる法を施して、天下の人情を厚きに導かんと欲するか。不都合な

る考と云うべし。」(福澤論吉前掲書、七八頁)。

(20) 「正理を守て身を棄るとは、天の道理を信じて疑わず、如何なる暴政の下に居て、如何なる苛酷の法に窘めらるるも、その苦痛を忍びて我志を挫くことなく、一寸の兵器を携えず、片手の力を用いず、唯正理を唱て政府に迫ることなり。以上三策の内、この第三策を以て上策の上とすべし。」(福澤論吉前掲書、七八〜九頁)。

(21) 「余輩の聞く所にて、人民の権義を主張し、正理を唱て政府に迫り、その命を棄てて終をよくし、世界中に對して恥じることなかるべき者は、古来唯一名の佐倉宗五郎あるのみ。」(福澤、二〇〇二a、八二頁) なお、佐倉宗五郎については、「江戸前期の義民として知られる。下総佐倉藩台方村の名主。重税に苦しむ領民のために將軍に減免を直訴し、捕らえられ妻子と共に磔にされた。」(福澤、二〇〇二a、八二頁注1)「江戸前期の下総佐倉領の義民、領主堀田正信の悪政を將軍に直訴、とらえられてはりつけにされた」(福沢論吉著、二〇〇六、九六頁)。

(22) 『文明論之概略』の書き出しには、「文明論とは人の精神發達の議論なり。その趣意は一人の精神發達を論ずるに非ず、天下衆人の精神發達を一体に集めて、その一体の發達を論ずるものなり。故に文明論、或は之を衆心發達論と云うも可なり。」とある(福澤論吉著、二〇〇二b、二頁)。

(23) 当時のミッツルカラッスは、「一九世紀中頃のイギリスでは、国民の二、三%の貴族階級と、八、九十%の労働者階級の間」に位置していた資産のある人びと。」であるといわれる(福澤、二〇〇二a、五五頁注7)。

(24) いわゆる洋学者のことであるが、西洋文明を学ぼうとする学生や実業家まで広い意味で用いられていると思われる。なお、『学問のすすめ四編』は「学者の職分を論ず」である(福澤論吉著、二〇〇二a、三五〜四八頁)。

(25) 「今我国に於て彼の『ミッツルカラッス』地位に居り、文明を首唱して国の独立を維持すべき者は、唯一種の学者のみなれども、この学者なるもの時勢に付き目を着すること高からざるか、或は国を患ること身を患るが如く切ならざるか、或は世の氣風に酔い只管政府に依頼して事を成すべきものと思ふか、概皆その地位に安んぜずして去て官途に赴き、些末の事務に奔走して徒に身心を勞し、その挙動笑うべきもの多しと雖も、自からこれを甘んじ、人も亦これを怪まず、甚しきは野に遺賢なしと云てこれを悦ぶ者あり。固より時勢の然らしむる所にて、その罪一個の人に在らずと雖ども、国の文明のためには一大災難と云うべし。文明を養い成すべき任に當りたる学者にして、その精神の日に衰うるを傍觀して之を患うる者なきは、実に長大

息すべきなり。亦痛哭すべきなり。独り我慶應義塾の社中は、僅にこの災難を免れて、数年独立の名を失わず、独立の塾に居て独立の気を養い、その期する所は全国の独立を維持するの一事に在り。……（後略）」（福澤前掲書、五六～七頁）。

(26) ベッカナン（二〇〇八）。同書は、日本の市民社会についての優れた実証研究である。

参考文献

- 秋吉貴雄（二〇〇七）『公共政策の変容と政策科学…日米航空輸送産業における二つの規制改革』有斐閣。
- 環境と開発に関する世界委員会（一九八七）『地球の未来を守るために：Our Common Future』大来佐武郎監修、福武書店。
- 経済企画庁編（一九八二）『二〇〇〇年の日本——国際化、高齢化、成熟化に備えて（二〇〇〇年の日本シリーズ）』（経済審議会長期展望委員会報告）、大蔵省印刷局。
- 小峰隆夫（二〇〇五）「少子に挑む 私の見解」⑥ 民主主義の失敗学べ』『日本経済新聞』一月八日朝刊。
- 少子問題取材班（二〇〇五）「少子に挑むニッポン大転換7 老老政治いつまで」『日本経済新聞』一月八日朝刊。
- 隅田川（二〇〇四）「大機小機 民主主義の失敗」『日本経済新聞』一月二十七日朝刊。
- 総務省年金記録問題検証委員会（二〇〇七）『年金記録問題検証委員会報告書』一〇月（http://www.soumu.go.jp/s-news/2007/071031_3.html、二〇〇七年一月九日アクセス）。
- 曾根泰教・大山耕輔、共編著（二〇〇八）『日本の民主主義——変わる政治・変わる政治学』慶應義塾大学出版会。
- 田中愛治（二〇〇五）「年金問題をめぐる国民意識と世代間格差——全国世論調査データにみる二〇〇一～二〇〇四年の変化」北岡伸一・田中愛治編『年金改革の政治経済学』東洋経済新報社。
- 田中愛治・河野勝（二〇〇四）「政治不信世代は年金制度も信じていない」『中央公論』七月号。
- 中楯聡子（二〇〇六）「安心事典 未納生む制度不信 信頼回復阻む不正」『読売新聞』七月六日東京夕刊。
- 福澤諭吉著（二〇〇二a）小室正紀・西川俊作編『福澤諭吉著作集 第3巻 学問のすすめ』慶應義塾大学出版会。
- 福澤諭吉著（二〇〇二b）小室正紀・西川俊作編『福澤諭吉著作集 第4巻 文明論之概略』慶應義塾大学出版会。

- 福沢諭吉著（二〇〇六）佐藤さむ訳、坂井達郎解説『福沢諭吉「学問のすすめ」(ピギナイズ日本の思想)』角川文庫。
- ペッカネン、ロバート（二〇〇八）『日本における市民社会の二重構造…政策提言なきメンバー達』佐々田博教訳、木鐸社。
- 『東京新聞』二〇〇六年四月一日。
- 『日本経済新聞』二〇〇五年四月二十九日。