

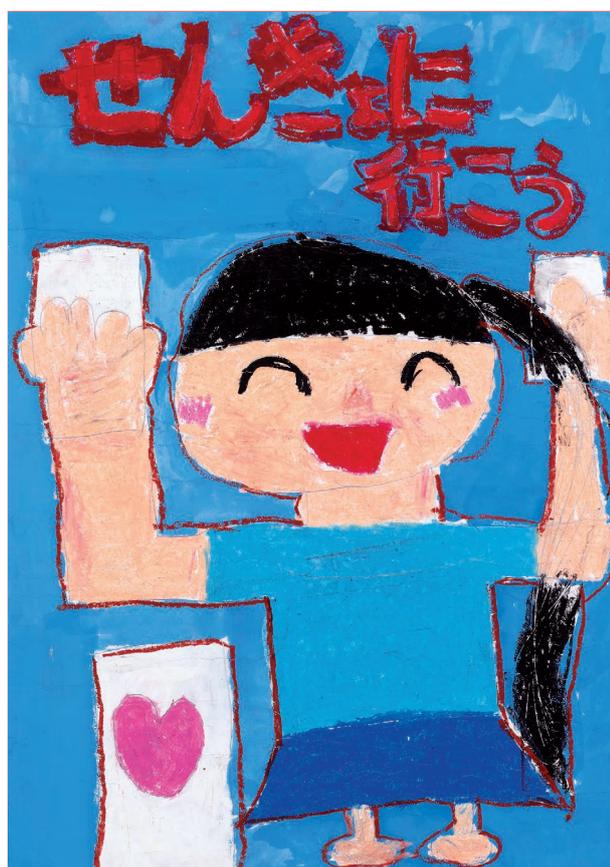
# Voters

## 特集 シルバー民主主義を考える

- ▶ 少子高齢化社会とシルバー民主主義 八代 尚宏(昭和女子大学) 4
- ▶ 世代会計が示す「世代間格差」の実態 小黒 一正(法政大学) 6
- ▶ シルバー民主主義的ポピュリズム 克服への処方箋 島澤 諭((公財)中部圏社会経済研究所) 9
- ▶ 若年層の多様な政治意識 民主主義は世代で語れるか 吉田 徹(北海道大学) 12

巻頭言 社会的意思決定における投票の役割と限界  
城山 英明(東京大学) 3

- アメリカの主権者教育 第2回  
▶ 「主権者教育の歴史：1950年代から現代まで」  
斉藤 仁一郎(東海大学) 14
- デンマークにおける民主主義の実践 第2回  
▶ 「異質な他者と協働する放課後や余暇の活動」  
原田 亜紀子(慶應義塾高校) 16
- 高校生の政治意識(2016~2019)  
▶ 「不満もなく、関心もなく」  
松本 正生(埼玉大学) 18
- ▶ 海外の選挙事情 イギリス総選挙 21
- ▶ 第19回統一地方選挙の意識調査① 22
- 明るい選挙推進協議会こそ、会議上手になろう！  
▶ 第5回「本当に話し合いたいことを、  
話し合えているか？」 青木 将幸 24



公益財団法人 明るい選挙推進協会

本誌は、宝くじの社会貢献広報事業として助成を受け作成されたものです。





**増田 夕紀** 埼玉県所沢市立南陵中学校1年

まず目にとまる明るい選挙を象徴するような大きく開いた花は、一人一人の一票でできているという発想がとても独創的だ。す。「大きく花咲け」と「大切な票が重なり合う中、赤で描かれた文字が「一票」を示していることに気付いたときに改めて作者の深い意図を知ることになる作品です。



**川本 莉子** 島根県立松江北高等学校1年

「希望」と「未来」を明るく選挙のキーワードに、人物や飛び立つ鳩などの形や色彩、構図を創意工夫し、私たちが見慣れた先づ進むべき姿がとて上手に表現されています。画面の中央に描かれた人物が見つめる明るく光り輝くその先には、私たちの希望と未来が待っているのではありませんか。

### 明るい選挙啓発ポスターコンクールの意義と第3次審査の視点(上)

文部科学省初等中等教育局視学官 東良 雅人

令和元年度、本コンクールには全国の小学校、中学校、高等学校から144,895点の作品の応募がありました。このように、たくさんの子供たちの政治や選挙権への関心が高まっていることは本当に喜ばしいことだと思います。

#### ●学校教育と選挙啓発ポスターコンクール

学校教育において、文部科学省では、平成29年に学校教育法施行規則の一部改正と小学校及び中学校学習指導要領の改訂を行いました。また、翌年の平成30年には、高等学校学習指導要領を改訂し、新小学校学習指導要領は、令和2年度より、新中学校学習指導要領等は、令和3年度から全面的に実施することとしています。また、新高等学校学習指導要領は、令和4年度より学年進行で実施されていきます。

今の子供たちやこれから誕生する子供たちが、成人して社会で活躍する頃には、我が国は厳しい挑戦の時代を迎えていると予想されています。生産年齢人口の減少、グローバル化の進展や絶え間ない技術革新等により、社会構造や雇用環境は大きく、また急速に変化しており、予測が困難な時代となっていると言えるでしょう。また、急激な少子高齢化が進む中で成熟社会を迎えた我が国にあっては、一人一人が持続可能な社会の担い手として、その多様性を原動力とし、質的な豊かさを伴った個人と社会の成長につながる新たな価値を生み出していくことが期待されています。

こうした変化の一つとして、人工知能(AI)の飛躍的な進化を挙げることができます。人工知能が自ら知識を概念的に理解し、思考し始めているとも言われ、雇用の在り方や学校において獲得する知識の意味にも大きな変化をもたらすのではないかとこの予測も示されているところです。

このような時代にあって、学校教育には、子供たちが様々な変化に積極的に向き合い、他者と協働して課題を解決していくことや、様々な情報を見極め知識の概念的な理解を実現し情報を再構成するなどして新たな価値につなげていくこと、複雑な状況変化の中で目的を再構築することができるようにすることが求められています。今回の学習指導要領の改訂は、以上のようなことを踏まえ、以下の三つの基本的な考えに基づいて行われています。

- ①教育基本法、学校教育法などを踏まえ、これまでの我が国の学校教育の実績や蓄積を生かし、子供たちが未来社会を切り拓くための資質・能力を一層確実に育成することを目指すこと。その際、子供たちに求められる資質・能力とは何かを社会と共有し、連携する「社会に開かれた教育課程」を重視すること。
- ②知識及び技能の習得と思考力、判断力、表現力等の育成のバランスを重視する平成20及び21年改訂の学習指導要領の枠組みや教育内容を維持した上で、知識の理解の質を更に高め、確かな学力を育成すること。
- ③先行する特別教科化など道徳教育の充実や体験活動の重視、体育・健康に関する指導の充実により、豊かな心や健やかな体を育成すること。

こうした全体の基本的な考えに基づき、学校教育においてこのポスターコンクールと深く関連する、小学校図画工作科、中学校美術科及び高等学校芸術科(美術、工芸)の学習指導要領は、以下のような方針で改訂されました。

- ・感性や想像力等を働かせて、表現したり鑑賞したりする資質・能力を相互に関連させながら育成できるよう、内容の改善を図る。
- ・生活を美しく豊かにする造形や美術の働き、美術文化についての理解を深める学習の充実を図る。

(次号に続く) ※上記2作品の講評も東良視学官

# 社会的意思決定における投票の役割と限界

東京大学大学院法学政治学研究科教授 城山 英明



## ▷社会的意思決定と関係者

ある課題に関する社会的意思決定を行うには、当該課題に関わる関係者(stakeholder)の利益や意向を適切に踏まえた上で意思決定を行うこととなる。その場合、まず、誰が当該課題に関わる関係者かを特定し、その利益や意向を明らかにする必要がある。例えば、河川敷利用に関しては様々な河川敷利用者(例えば、自然保護に関心のある利用者、スポーツのための利用に関心のある利用者)が関係者であるし、道路建設であれば近隣地域住民とともに道路利用者が関係者となる。また、関係者は、一定の政策の実施される共同体の外部に存在することもある。いわゆる迷惑施設が共同体の境界隣接地域に設置された場合、その環境面等における影響は、隣接共同体に及ぶ可能性が高い。さらに、関係者の範囲は、当該課題のフレーミングの仕方によっても変わってくる。例えば、地域におけるLRT(Light Rail Transit：次世代型路面電車システム)の設置が、地球温暖化対策のための政策とフレーミングされる場合と、高齢者を含む幅広い住民へのモビリティアクセスの確保のための政策とフレーミングされる場合とでは、関心を持つ関係者の範囲は異なってくる。

次に、関係者の利益や意向にどのように対応するかを決める必要がある。社会的意思決定においては、あらゆる利益・意向を平等に扱うことが必ずしも適切であるとは限らない。例えば、道路建設における建設地域近隣住民と建設地域外の道路利用者の利益や意向を同じ重み付けで考慮すべきだということにはならない。同様に、原子力発電所の立地においても、立地地域住民と需要地の電力利用者を同じ重み付けで考慮すべきだということにはならない。しかし、何が適切な重み付け、バランスなのかは微妙な判断である。また、共同体外の影響を受ける関係者の利益・意向にも一定

程度配慮すべき場合もある。例えば、行政手続法上のパブリックコメント制度やTPP(環太平洋パートナーシップ協定)の規制整合(Regulatory Coherence)制度においては、共同体外の関係者にも意見表出が認められている。

## ▷社会的意思決定と投票

このような、社会的意思決定一般の課題を念頭に置いて考えると、投票という仕組みには一定の特徴がある。投票においては、明確に投票権者が定められ、透明性のある手続きがとられる点は、明確な社会的意思決定を行う上での長所といえる。しかし、投票権者が一定の共同体構成員に限定されている点、また、一人一票が原則である点は、適切な関係者の利益・意向を適切に反映するという観点からは、限界があるともいえる。

他方、個人あるいは集合体としての意思決定権者に一定の裁量を与える仕組みは、適切な範囲で関係者の範囲を設定した上で、関係者の利益・意向を適切なバランスで考慮することを可能とする。ただし、裁量という仕組みの性格上、切り取られる関係者の範囲や利益・意向のバランスの適切性を保障することはできない。そのため、裁量の適切性を確認するための手段として、政策評価制度や様々なフィードバックのための仕組みが併用されることになる。また実際には、個別課題について投票によって直接的に社会的意思決定を行うことは稀であり、裁量を持つ意思決定者を選出するための選挙という形で投票は実施されることが多い。しかし、意思決定者への信頼が低い場合には、選挙は個別課題に関する投票に限りなく近くなる。

しろやま ひであき 1965年生まれ。東京大学助教授等を経て2006年より現職。専門は行政学、国際行政論等。現在、東京大学未来ビジョン研究センター副センター長を兼務。著書に、『国際行政論』(有斐閣、2013年)、『科学技術と政治』(ミネルヴァ書房、2018年)等。

## 少子高齢化社会とシルバー民主主義



昭和女子大学グローバルビジネス学部長・特命教授 八代 尚宏

税制・社会保障をはじめとする国の重要な政治決定では、高齢世代の意志が大きく反映されやすい。このシルバー民主主義といわれる事例としては、米国のトランプ大統領の保護主義や英国の欧州統合からの離脱への支持、および日本の「大阪都構想」への反対などに、高齢者が多かったことがあげられる。

今後の日本では、65歳以上の高齢者の人口に占める比率が2020年の29%から2050年には38%へと持続的に高まる。これに加えて60歳代の世代の投票率は、2019年の参議院選挙で64%と、20歳世代の31%の倍以上の高さとなっており、この年齢別の投票率の格差は過去3回の選挙でも安定している。なお、2016年に初めて選挙権を得た18-19歳代の投票率は、直後の選挙時には50%弱と高かったものの、2回目の2019年には20歳代と大差ない水準にまで低下している(図)。

今後、2020年からの20年間で、20歳代と比べた60歳代の人口比は、1.3倍から1.7倍に高まることから、世代別の投票率の格差が現状のままであれば、2040年の60歳代の投票の価値は、20歳代の3.4倍の大きさとなる。これでは与野党ともに、若年者の利益を損ねても、高齢者の利

益となる政策を掲げることが、目先の選挙に勝つために、いっそう効果的な手段となる。

この結果、社会保障の世代間格差の拡大や、財政赤字の放置、および地球環境問題の先送りなど、後代世代の負担を高めるような政策が取られやすいことになる。

### II 世代間の利害調整のための政策

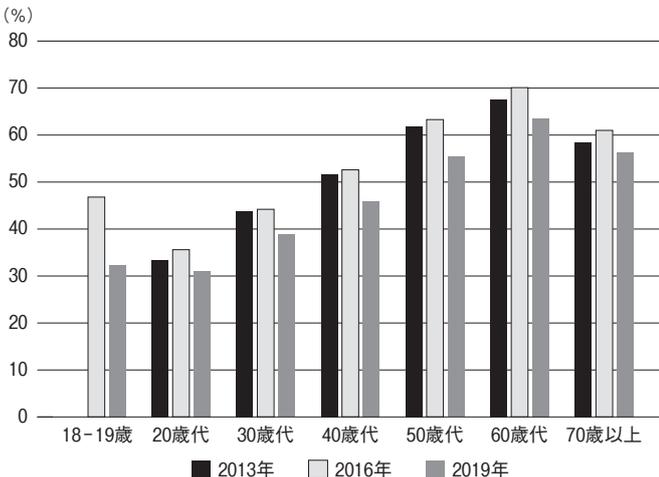
こうした状況を改善するためには、以下の3つの政策が考えられる。

第1は、年齢にかかわらず選挙での投票を義務化することであり、現に一部の国では実施されている。しかし、単に投票率を引き上げさえすればよいわけではなく、その質も重要である。本来、選挙での投票は、個人の義務ではなく権利であり、自発的な投票でなければ大きな意味はない。

第2は、若年者の投票率を高めるために、現行の衆議院25歳、参議院30歳の被選挙権年齢を、例えば20歳にまで引き下げることである。これは成人年齢が18歳に引き下げられたことに対応するとともに、同世代の候補者の支援が可能となることで、現状の「投票したい候補者がいない」という状況を改善することができる。また、現在では制限されている若者のSNSを通じた選挙運動への参加が可能になれば、政治への関心を向上させられる。さらに、若い世代ほど活用しているインターネットを通じた投票を認めることで、現在の住所に住民登録をしていない場合でも投票が容易となる。

第3は、逆に高齢者の投票権の制限である。将来世代の利害にかかわる問題について、シルバー民主主義を抑制する手段として、平均的な余命の短い高齢者の投票権を制限することが長らく唱えられてきた。しかし、これは年齢にもとづく「一票の格差」を是認することであり、公

図 参議院選挙年齢別投票率



出所) 総務省

平な選挙という視点では容認できない。そもそも、こうした選挙制度の大改革には法律改正が必要であるが、そうした提言を行う政党に、選挙権を制限される高齢者が賛成票を投じる可能性は小さい。

こうした、いわば「猫の首に鈴をつける」類の提案ではなく、高齢者の比率が持続的に高まる今後の社会では、高齢者の納得性を前提として、シルバー民主主義の弊害を防ぐことが必要である。そのためには、高齢者世代に、社会保障を通じた世代間格差が拡大する現状についての正確な情報提供が必要である。

## || 高齢者に正しい情報提供を

シルバー民主主義の暗黙の前提として、目先の選挙に勝つことしか考えない多くの政治家が、高齢者を自己の利害にしか関心のない利己主義者と見なしていることがある。しかし、戦後の経済発展を支えてきた「団塊の世代」が70歳代を迎える今後の時代に、現在の高齢者の多くは、目先の選挙で勝つために「税金は安く、福祉は手厚く」の類の政治家の甘言に惑わされないだけの常識を持っているはずだ。

多くの高齢者の願いは家族の幸せであり、子どもや孫の世代に多額の借金を担わせてまで、自らは豊かな生活を送りたいと考える者は少ないのではないか。年金制度は「世代間の助け合い」といわれるが、同時に異なる世代間の「共有財産」でもある。人口減少が長期的に持続する今後の日本の状況で、増加する高齢者を減少する現役世代がもっぱら支えるという、後代世代ほど不利となるような現行の年金制度は、大きな世代間の不公平をもたらすだけでなく、支えられる高齢者にとってもリスクの大きなものとなっている。

しばしば「政府が運営する公的年金は、民間の保険とは異なり、国の徴税権に裏付けられているから破たんすることはありえない」といわれる。しかし、現に消費税率の引き上げに長い時間を要したように、国の徴税権を現実に行使することは容易ではなく、経済にも大きな悪影響を及ぼすことから安易に使うことはできない。

政治家によるシルバー民主主義を助長し、高齢者の正しい判断を妨げているものが、政府の「大本営発表」である。2004年の年金制度改革時に生まれた「100年安心年金」という概念は、少子高齢化の進行にもかかわらず、今後、年金の積立金が大幅に増え、100年後にも年間給付額に等しい水準の積立金が維持できるという意味である。

しかし、これは一貫して楽観的な経済指標の組合せではじめて可能なことであり、より現実的なマクロ経済前提を用いれば、積立金の枯渇は十分に起こりえる可能性がある。また、現に、高齢者の増加で膨張する社会保障費は、デフレ経済の下で停滞する社会保険料や税収では賄えず、その結果、毎年の財政赤字を赤字国債の発行で賄う「借金に支えられた年金制度」となっている。このため、仮にどこかの時点で国債が十分に消化できない状況になれば、年金給付は社会保険料等で賄われる水準（現行給付の65%）にまで一挙に削減されるリスクがある。

その意味では、高齢者が真に望むのは「少子高齢化社会でも維持可能な年金制度」である。そのためには、将来、「年金給付の突然の削減」というリスクを負いたくなくれば赤字国債の発行に依存しなくてもよい水準にまで、徐々に年金給付の削減、または給付年齢の引上げを目指した改革への理解は十分に可能であろう。

現在の公的年金は、正確には「年金保険」である。長寿化が進み、「長生きのリスク」が持続的に高まる以上、それを補うために年金支給開始年齢の引上げか給付水準の引き下げ、あるいはその両方の組み合わせを実施しなければ保険制度自体が維持できない。この「常識」を正確に伝えることで、高齢者に社会保障改革への協力をもとめることが、シルバー民主主義克服への第一歩といえる。

やしる なおひろ 1946年生まれ。国際基督教大学教授等を経て、2011年より現職。メリーランド大学経済学博士。OECD経済局エコノミスト、日本経済研究センター理事長を歴任。著書に『シルバー民主主義』（中公新書、2016年）、『脱ポピュリズム国家』（日本経済新聞出版社、2018年）等。

# 世代会計が示す「世代間格差」の実態



法政大学経済学部教授 小黒 一正

先般(2019年10月1日)、消費税率が10%に引き上がり、2000年代半ばに始まった「社会保障・税一体改革」が終了した。だが、財政・社会保障の改革は、これからが本当の正念場だ。低成長で貧困化が進み、人口減少・少子高齢化が本格化する中、いま政治に求められているのは、財政・社会保障の抜本改革(世代間格差の是正を含む)である。

政府が改革議論の参考に位置づけるのは、2018年5月公表の「2040年を見据えた社会保障の将来見通し(議論の素材)」だが、団塊の世代が75歳以上となる2025年問題もあり、不確実性が高い2040年の推計を前提に議論を進めるのは一定のリスクを伴う。

この見通しでは、高成長と低成長の2ケースで、社会保障給付費を推計した。このうち低成長のベースラインケースでは、直近(2018年度)で121.3兆円(対GDP比21.5%)の社会保障給付費が、2025年度で約140兆円(対GDP比21.8%)、2040年度で約190兆円(対GDP比24%)となる推計だ。2040年度までに対GDP比で2.5%ポイント(=24% - 21.5%)しか伸びず、改革を急ぐ必要はないとの声もあるが、2019年度の社会保障給付費(予算ベース)は対前年2.4兆円増の123.7

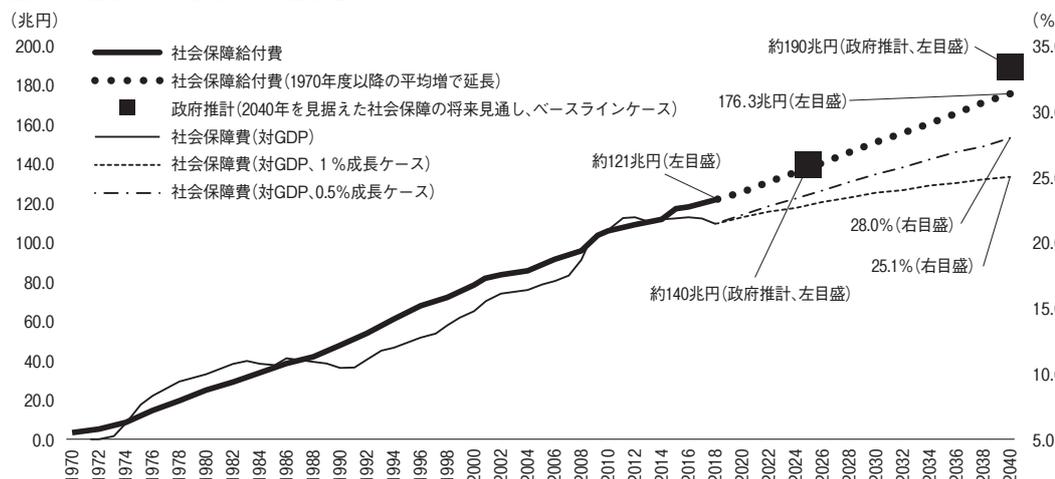
兆円、対GDP比22.1%で、2025年度の予測値(21.8%)を既に上回っているのが現実だ\*。

また、図1の太実線(左目盛)は、1970年度から2018年度における社会保障給付費の実績推移を示すが、その増加スピードは年平均2.5兆円程度(消費税率1%に相当)であった。ここ数年間の伸びは2.5兆円よりも緩やかだが、このスピードが継続する前提で、2040年度までの社会保障給付費を予測したものが図1の太点線である。

このうち、2025年度の給付費は約138兆円で政府推計に近く、2040年度の176.3兆円は政府推計よりも低い値だが、成長率が低下すると、対GDP比での給付費も上昇する。これは、将来の名目GDPを計算する成長率の予測に不確実性があるためだが、既述のベースラインケースでも、2029年度以降の名目GDP成長率を1.3%と見込む。1.3%は、1995年度から2018年度の間平均成長率(0.39%)の約3倍もある前提だ。

このため、2019年度以降の成長率の前提を0.5%に下方修正し、年平均2.5兆円増の社会保障給付費(図1の太点線)の対GDP比を試算すると、2040年度の値は28%に急上昇する。なお、成長率が1%の前提では、同様の計算で、2040年度の社会保障給付費(対GDP)は25.1%となり、

図1 社会保障給付費の推移と将来予測



成長率1.3%のときの政府推計(24%)に近いが、成長率が0.3%ポイント低下するだけで対GDP比の給付費は約1%ポイントも跳ね上がる。

消費税率1%

(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計」等から筆者作成

の引き上げで対GDP比約0.5%の税収増となるため、もし給付費(対GDP)が2018年度から2040年度で6.5%ポイント(=28% - 21.5%)も増加すると、現在の財政赤字圧縮分を除いても、消費税率換算で約13%分もの増税に相当する財源が必要だ。

また、理論的には国債発行で財源を賄う方法もあるが、現下の厳しい財政状況でそれが本当に持続可能な手段か否かという問題もある。財政の厳しい現実、「ドーマー命題」でも確認できる。ドーマー命題とは、「名目GDP成長率が一定の経済で財政赤字を出し続けても、財政赤字(対GDP)を一定に保てば、債務残高(対GDP)は一定値に収束する」というもので、財政赤字(対GDP)を $q$ 、名目GDP成長率を $n$ とし、「債務残高(対GDP)の収束値 $=q/n$ 」が成立する。

具体的な数値として、内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(2019年7月)の「ベースラインケース」では、2028年度の財政赤字(対GDP)は2.3%で、その後も赤字は拡大基調のため、 $q=2.3\%$ とする。また、 $n$ =既述の1995年度からの平均成長率0.39%とすると、債務残高(対GDP)の収束値は約590%( $=2.3\% \div 0.39\%$ )、現在の債務残高200%の約3倍もの水準となる。成長率0.5%を前提にしても、債務残高(対GDP)を現在とおおむね同水準に留めるには、財政赤字(対GDP)を約1%に縮減する必要がある。

## II 世代間格差

このような状況で最も深刻なのが世代間格差であり、この実態は、コトリコフ(L. J. Kotlikoff)らが打ち立てた、「世代会計(Generational Accounting)」という手法で確認できる。そもそも、年金・医療・介護といった社会保障の給付水準や社会保険料の負担を含め、政府が提供する公共サービスや国民に求める負担は、世代によって大きく異なる。このため、財政政策の評価にあたって財政収支や政府債務などの指標のみを把握するのではなく、世代ごとに評価する発想が出てくる。このような発想に基づき、各世代が、その生涯を通じて、政府に支払う負担(例：税・社会保険料の負担)と、政府から受

け取る受益(例：年金・医療・介護等の社会保障給付)を推計し、財政のあり方を評価する仕組みを「世代会計(Generational Accounting)」という。

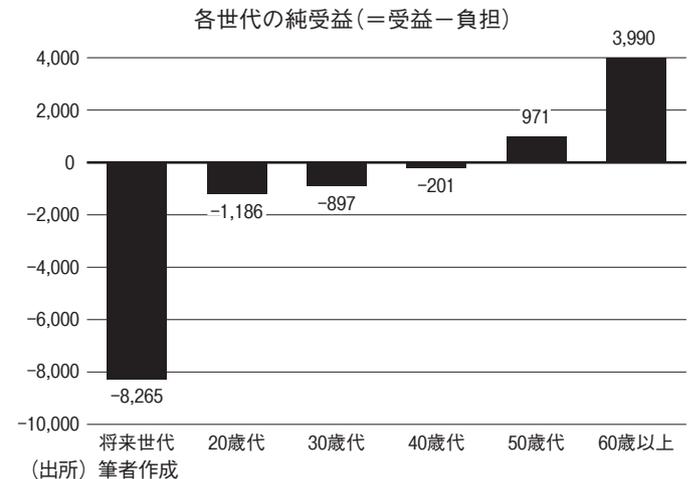
図2は、内閣府「2005年度版・年次経済財政報告」の付注を参考に、筆者が試算した世代会計で、おおむね次のような方法で推計している。

まず、政府が提供する公共サービスのうち、その受益が世代ごとに帰着し、受益水準が世代ごとに大きく異なる社会保障給付などについては、年齢階級別のデータ(例：家計調査や全国消費実態調査)等に基づき、各世代の人々に按分する。防衛や警察・消防、道路などの政府消費や政府投資のように、世代ごとに受益の水準が大きく異ならず、国民全体に等しく受益が及ぶものについては、各世代の人々に均等按分する。

また、税や社会保険料などの負担についても、年齢階級別のデータ(例：家計調査)等に基づき、各世代の人々に按分する。さらに、将来における各世代の受益と負担構造については、現時点の現在世代が享受している年齢別の受益と負担構造が将来も不変で維持されるものとする。このような前提の下で、各世代の生涯にわたる受益と負担を割引現在価値として求め、世代ごとの生涯純受益(=生涯受益-生涯負担)等を定量的に推計している。

図2では、60歳以上の世代は生涯で3390万円の受益超過、50歳代の世代は971万円の受益超過である一方、40歳代以下の全ての世代は生涯で負担超過となっている。30歳代の世代は897

図2 世代会計の試算結果(単位：万円)



万円の負担超過、20歳代の世代は1168万円の負担超過、将来世代は8265万円の負担超過となっており、生涯での負担超過は若い世代ほど大きい。特に、60歳以上の世代と将来世代を比較すると、生涯純受益の格差は1億円以上もあることが明らかになる。すなわち、世代会計は、社会保障制度や税制・公債発行などの個別政策のほか、財政政策の全体がどの世代に有利でどの世代に不利な効果を有するかを含め、世代間の公平性を定量的に評価する上で有用な情報を提供する。

## II 世代間格差が発生する原因

では、このような世代間格差が発生する主な原因は何か。そもそも、こうした著しい格差は世代間の公平という観点で問題が多いが、それは、社会保障制度(年金・医療・介護)が賦課方式となっていることや、高齢化の進展で社会保障給付費が急増する中、その安定財源が十分に確保できず、財政赤字で負担を将来に先送りしている財政の現状が大きく関係している。

なお、世代会計は、制度改革での効率的な改善を除き、あらゆる世代の負担を改善する政策は理論的にあり得ず、世代間の負担に関するゼロ・サム的な性質を有することも明らかにする。詳しい説明は省略するが、政府の通時的予算制約式において、各期の政府支出や税収を各世代に割り振ると、以下の関係が成立する。

現在世代の生涯純負担の総額 + 将来世代の生涯純負担の総額 = 政府純債務

この式の右辺(政府純債務)は不変なので、世代間格差を是正するため、将来世代の負担を軽減するならば、現在世代が追加的な負担を増やす必要があることを示唆するが、それは世代間の生涯純負担に関するゼロ・サム的な性質をもち、現在世代と将来世代との間や現在世代間といった世代間の利害対立を顕在化してしまうことを意味する。

また、世代会計に対する批判や限界を指摘する意見もある。例えば、バローの中立命題\*が成立する場合、世代間の公平性を評価する世代会計の考え方は意味をもたなくなってしまう。なぜなら、すべての家計が合理的で子孫の効用

を考慮する利他的であるならば、現在世代よりも将来世代の負担増が予測できる場合、現在世代が将来世代に遺産や生前贈与などを増やし、負担増を相殺してしまうためである。

しかしながら、バローの中立命題が完全に成立していると想定することは極端である。そもそも、すべての家計が同質的で異質性がないという前提は現実的ではなく、子どもをもたない家計も存在し、我々が子孫の効用を十分に考慮して行動しているとは限らないため、将来世代の負担増を相殺するだけの遺産や生前贈与などを子孫に残さないかもしれない。このため、やはり、世代会計の考え方は一定程度の説得力をもつ指標となる。

いずれにせよ、日本の財政状況は、歴史的に見ても国際的に見ても、極めて特異な状況にある。現在、国・地方を合わせた政府の債務残高は名目GDPの200%以上に達している。これは、国中の資源が総動員された第二次世界大戦の末期である1944年度をも超えるレベルにあり、まさに歴史的水準といえることができるが、現在の財政状況は、考え方によっては、第二次世界大戦末期よりも深刻かもしれない。第二次世界大戦末期の債務は、すべて戦争という「過去の原因」に基づくものであり、戦争さえ終われば、後は改善の方向に向かっていく。しかし、現状は、足下ですでに莫大な債務があるのみならず、今後将来に向かって、高齢化の進展等で社会保障関係費が増加することが見込まれており、財政赤字がさらに拡大する圧力が生じる可能性がある。図2のような実態を、世代会計の提唱者であるボストン大学のコトリコフ教授は「財政的幼児虐待」と呼び、その改善を訴えているが、先進国で最も深刻な世代間格差を抱えるのが日本であり、将来世代の利益も視野に早急に改革を進める必要がある。

おぐろ かずまさ 1974年生まれ。一橋大学准教授等を経て、2015年から現職。専門は公共経済学、世代間格差等。博士(経済学)。著書に『財政危機の深層—増税・年金・赤字国債を問う』(NHK出版新書、2014年)、『薬価の経済学』(日本経済新聞出版社、2018年)等。

\* 国債の償還が世代を超えて行われる場合であっても、現在世代が将来の国債償還のための増税を予想して、貯蓄を増やし、将来世代に遺産を残そうとすれば、将来世代に負担は転嫁されないというもの。

# シルバー民主主義的ポピュリズム 克服への処方箋



(公財) 中部圏社会経済研究所研究部長 島澤 諭

## || データで見る高齢者優遇

シルバー民主主義で主張されている高齢者優遇とは、具体的にはどのような状況を指すのだろうか。

高齢者優遇の最たるものとされている社会保障制度において、実際に高齢者が他の世代に比べて優遇されているか否かは、高齢者のみが受け取る給付の動きを取り出して確認する必要がある。

そこで、以下では、国立社会保障・人口問題研究所が公表している『社会保障費用統計(平成29年度)』にある高齢者関係給付費(年金保険給付費、高齢者医療給付費、老人福祉サービス給付費、高年齢雇用継続給付費の合計額)をはじめとするデータを用いて検証してみたい。

## || 高齢者関係給付費総額は右肩上がりで増加している

高齢者関係給付費総額は、1973年には1.6兆円だったものが、右肩上がりで上昇を続け、17年では79.7兆円と、44年間で51倍となっている。ただし、伸び率の推移を見ると、足元での伸びは2000年代の3.3%から10年代では1.8%と鈍化している。いずれにしても、確かに、高齢者向けの社会保障給付は増大している。

〈高齢者関係給付費総額はGDPの拡大に合った伸びを示している〉

しかし、給付総額の動きを追っただけでは、高齢者が優遇されているのか否かは判断できない。なぜなら、GDPが増えれば高齢者関係給付費もそれに合わせて増加する余地が存在するため、高齢者が優遇されたと判断するにはGDPが増加した以上に高齢者関係給付費が増えた事実が重要となるし、そもそも単に高齢者が増えただけでも、1人当たりの給付費が不変もしくは

は減少であっても総額では増加する可能性があるからだ。

そこで、次に、高齢者関係給付費対名目GDP比の推移を見ると、73年には1.3%だったものが上昇を続け、2017年では14.6%に達している。こうした対名目GDP比の動きに、73年から17年までの期間で推計したトレンド線を重ね合わせてみると、対名目GDP比はトレンド線を上回って推移している時期もあれば下回って推移している時期もあり、総じて見れば名目GDPとほぼ同じ動きを示すが、近年ではGDPを下回って推移している。つまり、対名目GDP比で見ると、社会保障給付費は、GDPの増え方よりも少なくしか増えておらず、特に高齢者に対して過剰な配分が継続的になされているわけではない。

〈高齢者1人当たり高齢者関係給付費は足元では減少している〉

高齢者1人当たり高齢者関係給付費の推移を見ると、社会保障の充実とともに、「福祉元年」とされる73年に19万円だったものが、右肩上がりに上昇し02年には247万円となった。しかし、それ以降は総じて見れば減少に転じ、2014年では232万円まで減少したが、再度上昇に転じ、2017年では243万円にまで増加している。

つまり、先に見た総額の増加は、実は、高齢者1人当たりの給付額では減少しているにもかかわらず、高齢者つまり受給者数が増えたことによりもたらされているのである。このような、高齢者1人当たりの受給額が減っている現状を指して、はたして高齢者優遇とまで言えるかは疑問が残る。しかし、この場合も、総額の時と同様、国民全体の1人当たり所得とのバランスで見ることが大切である。なぜなら、高齢者1人当たり高齢者関係給付費が減少しているとは

いっても、それ以上に1人当たり所得が減少しているのなら、高齢者優遇と判断できるからである。

〈高齢者1人当たり高齢者関係給付費対国民1人当たり名目GDP比は低下している〉

高齢者1人当たり高齢者関係給付費を国民1人当たり名目GDPで除した数値の推移を見ると、73年には対国民1人当たり名目GDP比18%弱の水準だったものが80年代半ばまでは1人当たり所得の伸びを大きく上回って増加し、86年には6割弱の水準に達した。これは高い経済成長を受けて制度の充実がなされ、また制度の導入から時間が経過し成熟期を迎えたことが大きい。

80年代後半以降は総じて見ればトレンド線に沿って推移し、2011年には65%弱となった。しかし、2012年以降はトレンド線を下回って推移し、足元の実績値は55.6%と6割を下回り、さらにトレンドから割り出される68.1%からは12.5ポイントも下方に乖離している。

つまり、高齢者1人当たり高齢者関係給付費は国民1人当たり所得よりも低い伸びを示している。

〈高齢者関係給付費対児童・家族関係給付費は低下している〉

高齢者向け給付が増えていても、同時に、子育て世代向けの社会保障給付が同等かそれ以上に増加しているのであれば、当然、高齢者優遇とは言えない。つまり、現在の日本の社会保障制度が高齢者優遇であると結論付けるためには、子育て世代向けの社会保障給付の動きと比べてみる必要もある。

そこで、ここでは、児童手当、児童扶養手当等、児童福祉サービス、育児休業給付、出産関係費から構成される児童・家族関係給付費を、子育て世代向けの社会保障給付と考え、高齢者向け給付と対比させてみる。

児童・家族関係給付費に対する高齢者関係給付費の比の推移を見ると、1975年には高齢者関係給付費と児童・家族関係給付費の比は6倍だったものが、99年まで右肩上がりに増加を続

け20倍となって以降は、少子化対策の強化もあり低下傾向となり、特に、10年に子ども手当(現在は児童手当)の支給が開始されたことにより大幅な低下を示し、足元の2017年では9倍にまで低下してきている。

〈高齢者1人当たり高齢者関係給付費対現役1人当たり児童・家族関係給付費は低下している〉

周知のとおり、日本では現在少子化、高齢化が進行しているため、総額で見れば、児童・家族関係給付費が減少し、高齢者関係給付費が増加することで、児童・家族関係給付費に対する高齢者関係給付費の比が上昇することは十分考えられる。

そこで、高齢者1人当たり高齢者関係給付費対現役1人当たり児童・家族関係給付費の比率を見ると、1975年には現役世代1人当たり1.2万円だった児童・家族関係給付費はほぼ一貫して増加を続け17年には12.1万円となったため、高齢者1人当たり高齢者関係給付費対現役1人当たり児童・家族関係給付費は89年の63倍をピークに低下しており、足元では19倍と大幅に低下している。この背景としては、高齢者関係給付に対して現役世代向け給付が1人当たりで見ると増加しており、近年は高齢者優遇一辺倒というよりは現役世代も重視する傾向が続いていることが挙げられる。

|| 高齢世代だけが優遇されているのではない

多岐にわたって、「高齢者優遇」の有無を検証してきたが、これまでのデータ分析から判断する限り、シルバー民主主義の主張とは異なって、必ずしも、高齢世代だけが優遇されているとは言えず、最近では、現役世代への給付も手厚くなっているのが実態であり、高齢者優遇とまで言い切るのには少々無理がある。

加えて、現在の日本政治を単純に「シルバー民主主義」とレッテルを貼って分かった気になっている立場では説明のつかない事象が、最近の日本では様々発生している。具体的には、全世代型社会保障確立の掛け声の下、高齢者優遇の政策は相変わらずのまま、18歳選挙権の導

入、子育て支援や、幼児教育無償化、大学生等への給付型奨学金制度の創設等、若者世代や勤労世代にも目配せした政策が充実しつつある。

日本が「シルバー民主主義」に覆われているとすれば、なぜ、高齢世代は政治に対して非高齢世代に回される財源を自分たちだけに使うように要求しないのだろうか。実は、こうした最近の政治的潮流は、「シルバー民主主義」では、どうしても合理的に説明するのが困難なのである。

結局、現在の日本政治は、シルバー民主主義論が主張するのは異なり、高齢世代の優遇を続けたうえで、現役世代も優遇し始めているのであり、実態は、シルバー民主主義を隠れ蓑にしたポピュリズムなのである。

## || シルバー民主主義を隠れ蓑にしたポピュリズムを克服するには

シルバー民主主義を隠れ蓑にしたポピュリズムを克服するには、まず、政治が、高齢世代にも現役世代にも、ともにバラマキを可能としている赤字国債の発行を即時禁止することで、受益と負担の一致を確保するよう強制する必要がある。その上で、民主主義の外側から民意の暴走に歯止めをかける是正を講じるのだ。

### 〈共有地としての将来世代の悲劇を回避せよ〉

現在日本の政治で起きている高齢世代と非高齢世代を同時に重視する政治が実現可能なのは、赤字国債の発行によって、負担は将来世代に先送りする一方、受益を高齢世代と非高齢世代の双方が享受しているためである。将来世代は一種の共有地とみなされているのに等しい。共有地としての将来世代の悲劇とは、現在世代が国債の発行によって財政資源を入手し消費する場合、将来世代にとっては負担だけが残り、自分たちの財政資源を使う権利が奪われてしまっている状況を指す。

日本のような巨額な政府債務がすでに積み上がり、その上さらに積み増されているような場合には、世代が若くなるほど負担が増加し、その結果、出生率の低下がいつそう進行し、先送りできる将来世代が次第に先細っていくことと

なる。結局、自分たちが使ったわけでもない請求書を受け取ってくれる将来世代が枯渇すれば、当然、財政赤字ファイナンスの上に胡坐をかき生活を送っている現在世代の生活も破綻することとなる。

こうした事態を避けるには、財政法では、赤字公債の発行が禁止されているにもかかわらず、その発行が常態化していること自体が異常事態であり、赤字公債はあくまでも特例であるとの本来の財政法の趣旨に立ち返り、財政法を堅持することが重要である。

### 〈民意からの遮断の徹底〉

政治が、高齢世代と現役世代が暗黙裡に共謀した民意の圧力に屈してポピュリズムに傾くのであれば、民意を体現する議会や、その議会で選ばれた内閣による政策決定プロセスに、民意とは無関係な専門家や有識者からなる民意中立的な独立機関を囁ませることで、民意から遮断された形で政策決定を行うのが有効だ。

民意の暴走であるポピュリズムを民主主義の外側から制約をかける独立機関を設置し、受益と負担の一致を原則とする義務を政府や政治家に課す法律を制定した上で、その実務を担当させるのである。この独立機関は、現在の政治システムでは現在世代の民意の暴走に対抗できない将来世代の予算・税制、社会保障における利益を保護し、シルバー民主主義を隠れ蓑としたポピュリズムを発生させる政策・制度の是正・改革勧告を担う独立性の高い組織として設計される必要がある。

民意の暴走を制御しようとしないうちの現在の有権者と政治に対して、政治的に中立な機関を設置し、民意から遮断することで、将来世代と民主主義を守るのだ。

しまさわ まなぶ 1970年生まれ。秋田大学教育文化学部准教授などを経て2015年から現職。法政大学兼任講師、財務省財務総合政策研究所客員研究員。著書に、『シルバー民主主義の政治経済学』（日本経済新聞出版社、2017年）、『年金「最終警告」』（講談社現代新書、2019年）等。

# 若年層の多様な政治意識 民主主義は世代で語れるか

北海道大学法学研究科教授 吉田 徹



## はじめに

「シルバー民主主義」という言葉が定着して久しい。意味内容は論者によって異なるものの、とりわけ日本を念頭に、年長世代の投票率が高いため年金を始めとした社会保障支出の水準が維持され、若年層の低投票率によって若者向けの政策が手薄になっていると含意されることが多い。

もっとも、投票率と世代別向け財政支出が直接的に連関しているという明瞭な証拠はない。計量政治学が専門の飯田健は、1960年代から2012年までの日本の若年層投票率増減と国債の新規発行額ならびに世代別社会保障給付の差に相関がないことを実証している<sup>1)</sup>。実際、社会保障制度のように世代横断的かつ長期に渡る政策領域においては、選挙結果や有権者の属性がそのまま政策に直結するわけではない。例えば1959年に国民年金が創設され、「福祉元年」と呼ばれた1973年に老人医療が無料となった際、それらが年長世代による投票の結果だったと解するのは難しい。

年金や社会保障改革が難しいのも、高齢者が選挙に行く政治家の「お得意様」だけだからではない。福祉政策をめぐる大きな構造転換は、税制や関連団体など現行制度を支える多数の制度・主体を巻き込むものであり、個人の懐に関係するため「粘着性」を持ち、大規模な変更が難しいということは、日本と人口動態の異なるアメリカやイギリスでも指摘されてきた<sup>2)</sup>。世代内の選好も多様であり、投票者の属する世代の選好がそのまま政策に反映されるわけではないのである。

もっといえば、絶対数での違いはあれ、若年層の投票率が低いのはどこの国でも共通してい

る。本誌上での指摘のように、一般的には歳を重ねるにつれて投票率は上昇する傾向をみせる<sup>3)</sup>。ここから、社会保障のような直接給付の問題を核として世代間対立を煽ることは、科学的にみても、規範的にみても望ましいとはいえない。

## 世代間の分断線

「世界の若者は同じ岸辺にいる」としたのはフランスの作家、アルベール・カミュだった。すなわち「シルバー民主主義」の問題は、異なる視角からアプローチする必要があるだろう。

ここで注目したいのは、世代間で異なる政治的指向・価値観の差だ。最近でも、日本の若年－高年世代間で「革新的」と「保守的」軸上で各政党の位置づけが逆転するという遠藤＝ジョウの調査が注目された<sup>4)</sup>。政党の位置づけを超え、各世代で政治的価値が異なる現象は、海外でも観察されるようになっている。

フォア＝モンクは、EUとアメリカにおいても、世代によって民主主義的価値への志向が異なることを意識調査から抽出した。すなわち「国が民主的に統治されていることがどの程度大事だと思うか」という問いに対して、1930－50年代生まれのEU市民の50－60%、アメリカ市民の60－70%が「大事」と回答しているのに対し、1970－80年代生まれはEUでは40%台、アメリカでは30%台しか同様の回答をしていない。また、「民主主義は国を統治する方法として良いシステムか」という問いに対して「悪い／非常に悪いシステム」と回答した若年層は、過去15年(1995－2011年)間に両地域で10%ポイントほど増加している<sup>5)</sup>。

こうした指摘は、既存の議会制民主主義に反発を抱きつつも、先進国の若年層は街頭デモや

不買運動など、民主的手段でもって活発な政治参加を広げていっているとする従来の「批判的市民」テーゼを覆すものとなった<sup>6)</sup>。

## 政治意識の根底にあるもの

もちろん、政治的正当性を付与された制度的な民主主義を新たに経験した戦前・戦中世代と、こうした民主主義を当たり前のものとして経験してきた戦後・ミレニアル世代で民主主義に対する態度が異なっていることは特段驚くべきことではない。政治制度に対して期待することと、自身の個人としての価値観は必ずしも一致しないからだ。ここから、統治機構としての民主主義と、精神としての民主的価値を区別して議論する必要性が出てくる。

イングハート＝ノリスは、近年の権威主義的なポピュリズム政治を念頭に、これはリベラルな価値を身につけた、とりわけ60年代の公民権・フェミニズム運動など「静かな革命」を経験した新しい世代(日本的に言えば団塊の世代)がもたらした社会的価値観に対する反動だと意識調査に基づいて指摘している<sup>7)</sup>。移民に対する態度、同性愛への許容、自己決定権の重視など、自己決定権や個人の権利を重視する意識は、若年層ほど高くなっており、投票に依らない非伝統的な政治参加(デモなどの直接参加)などで際立っているとしている。フランスの若年層の政治意識を調査したティヴェリも、既存の政治制度に不満を持ちつつも、寛容に価値を置く社会的リベラリズムを最も持っているのが若年層だと結論付けている<sup>8)</sup>。

もちろん、若年層といっても、先に英EU離脱投票時に見られたように、居住地、学歴、所得、社会階層などによって世代内でも意識が異なる状況もあり、一様に論じることができない場合もある。つまり、若年層は既存の政治意識に囚われず、政治の保革を問わない急進的な意識を内包しているといえる。

社会学者として歴史に名を遺したマンハイムは、世代内で意識の異なる「世代関連」、世代内で潜在的な共通意識のある「世代状態」、世代で

同じ態度がみられる「世代統一」という世代分類を行っている<sup>9)</sup>。言い換えれば、争点や政策によって世代間で同じもの、世代内でも異なるものが存在するわけだ。

大事になるのは、世代間の対立ではなく、対話である。世代間格差という視点は、1人1票の原則を採る民主主義における主権者間の平等性が損なわれてしまうかもしれない、作為的な誤謬をもたらす可能性がある。そうすると、民主主義は属性を超えた1人ひとりの共同作業による共同体の運命を切り開くという本来の可能性を失い、集団間闘争による公共財の奪い合いの体をなしてしまいかねない。

対立を避けつつ世代対話を続ける作業が求められている。

(注)

- 1) 飯田健「東北大学プレスリリースについての疑問と再分析」<http://txpolisci.sakura.ne.jp/replication.pdf> 参照(2019年12月18日アクセス)。
- 2) Pierson, P. *The New Politics of Welfare State*, Oxford University Press, 2001.
- 3) 森正「若年層の低投票率と主権者教育の課題」『Voters』No. 52号
- 4) 遠藤晶久、ウィリー・ジョウ『イデオロギーと日本政治』勁草書房、2018年。ここでは若年層が共産党を「保守」、自民党・維新を「リベラル」に、中高年はその逆に各政党を位置付けることがサーヴェイによって確認されている。
- 5) ロベルト・シュテファン・フォア、ヤシャ・モンク「民主主義の脱定着へ向けた危険——民主主義の断絶」『世界』2017年2月号。
- 6) Norris, P(ed.), *Critical Citizens*, Oxford University Press, 1999.
- 7) Inglehart, D and P. Norris, *Cultural Backlash*, Cambridge University Press, 2018.
- 8) Tiberj, V. *Les Citoyens qui Viennent*, P.U.F, 2018.
- 9) カール・マンハイム(鈴木・田野訳)『世代・競争』誠信書房、1958年

よしだ とおる 1975年生まれ。ニューヨーク大学客員研究員等を経て2006年から北海道大学助教授、教授。専門はヨーロッパ政治・比較政治。学術博士。フランス国立社会科学高等研究院リサーチ・アソシエイト。著書に『「野党」論—それは何のためにあるか』(ちくま新書、2016年)、『感情の政治学』(講談社、2014年)、『ポピュリズムを考える—民主主義への再入門』(NHKブックス、2011年)等。

# アメリカの主権者教育 (第2回)

## 主権者教育の歴史：1950年代から現代まで



東海大学課程資格教育センター講師 齊藤 仁一郎

今回は1950年代から現代までの米国の主権者教育の変遷を追っていく。1950年代の米国では、ハイスクールが事実上の大衆化を迎えた。そして、公民権運動の成果として1964年に制定された公民権法に象徴されるように、社会的な不平等や不公正を是正する方法をめぐって、さまざまな論争が展開される。各論的な話は次回以降の連載に回し、今回は大まかな論点を示していきたい。

### II スプートニックショックとカリキュラム開発プロジェクトの推進

1957年10月にソ連が世界初の人工衛星「スプートニック」の打ち上げに成功した。このことは、米国の科学力の敗北を意味するものとして、米国市民に大きなショックを与えるとともに、学校教育の学力保証への国民的関心を高める契機となった。

そのような中で、全米科学財団などの支援のもと、1960年代～70年代前半にカリキュラムや教科書開発のプロジェクトが多様に展開され始めた。当時のプロジェクトは、社会科の例で言えば、学問的な構造や思考のプロセスを重視したカリキュラム開発と、社会的論争問題を扱うことを重視したカリキュラム開発との両方が複数行われた。

これらのカリキュラムは理論的には現在の日本の主権者教育の研究でも高い評価を受けるものが少なくない。ただ、当時の学校現場へのインパクトは弱かったと言われる(Evans, R. (2004). Social Studies Wars)。結果的に、仮に優れた理論を開発しても、学校現場の実践者の問題意識との乖離があると、主権者教育の改革がほとんど機能しないことを示す事例ともなった。

### II 「都市の危機」と連邦レベルでの教育改革の始動

第二次大戦前後の労働需要の変化に伴い、20世紀初頭には9割が南部にいたアフリカ系アメリカ人の約半数が、1950年代には全米50の大都市に住むようになった。そのような社会的変動の中で、大都市ではスラム街が形成され、中産階級の郊外への移住が進んだ。都市部では貧困問題が顕在化し、都市部での学校教育の悲惨な状況が様々な報告書で示される中、連邦レベルでの資金投入を行った教育改革が始まった。1965年の初等中等教育法は不利な状況にある生徒の数に応じて連邦資金を支給するアプローチの代表例である(大桃敏行(2012)「インプット重視の平等保障策」)。

連邦の不平等是正のための教育支援のあり方は多岐にわたる。1974年に「バイリンガル教育法」が制定され、英語以外の言語と文化を保持できることが望ましいと確認された。また、1975年の「全障がい者教育法」の制定によって、すべての障がいを持つ子どもに無償で公教育を受けることが保障された。

これらの政策の効果の是非は論争的だが、子どもの主権行使に向けた試みとして評価できる。

### II エスニック・スタディーズから多文化教育へ

公民権運動の当初の目的は人種統合であった。しかし、それが容易ではない現実に不満を持ったアフリカ系アメリカ人は、自分たちの民族の歴史を学校カリキュラムに組み込むなど、やや分離主義的な主張をするようになった。このような動きが他のエスニック集団へと拡大したことで、エスニック・スタディーズが活発化していった。

1970年代に入ると、それとは異なるものとし

て多文化教育が提案された。ここでの多文化教育の独自性とは、あらゆる文化集団の相対的価値を認め、文化的多様性が国家の強さと魅力であるとする統一的な視点を示したことにある。その後の多文化教育は、1980年代以降に女性や障がい者を含むあらゆる「社会的弱者」を包摂する論となっていく(小川修平(2015)「米国における多文化教育の歴史的展開と近年の動向」)。

## 公立学校の前提への問い直し

1960年代において、米国の公立学校の前提そのものへの問い直しも行われるようになった。例えば、子どもたちに自由な学校のあり方(学年制、校舎、カリキュラムなど)を問い直そうとするオープン・エデュケーション、独自の教育理念に基づく小規模校の設立を促すオルタナティブ・スクール、公立学校への代替案としてのリースクールなど、様々な学校のあり方が提案された。

現在の主権者教育も、学校という組織や文化、権力構造との間に葛藤が起きる場合が少なくない。その点でも、当時の諸提案は、主権者教育のあり方を問い直す視座を今なお提供している。

## 『危機に立つ国家』と「文化戦争」の行方

「教育の人間化」を合言葉とした1970年代までの流れは、1983年に出された連邦報告書『危機に立つ国家』などの学力低下を示す諸報告によって、一気に方向転換された。結果として、「基礎に帰れ」を合言葉とした基礎学力重視の主張や、米国の伝統的な歴史を学ぶべきとする歴史復権運動が展開されるようになった。

1987年に英文学者ハーシュの『文化的リテラシー』、1988年に哲学者ブルームの『アメリカン・マインドの終焉』の2冊の著書がベストセラーとなった。これらの著書では、若者の基礎教養の低下を批判し、アメリカ人としての共通文化の存在と必要性が強調されている。

そのような中、1990年代の社会科の教科書採択を発端とし、社会科カリキュラムの枠組みをめぐる「文化戦争」ともいえるべき論争が展開された。この論争は、カリフォルニア州とニューヨ

ク州を舞台に起こったのだが、保守派はアメリカが多文化である共通文化を既に持つものと捉えるのに対し、革新派はマイノリティの声を排除する共通文化こそがアメリカの分裂をもたらしていると主張した(松尾知明(2007)『アメリカ多文化教育の再構築』)。結果として、アメリカ人とは何かを問う論争となった。

## ナショナルスタンダード政策、NCLB法、そして現在へ

『危機に立つ国家』以降、連邦政府の介入のもとで教育目標やスタンダードを設定し、その目標達成を促す改革が進んだ。2002年の「一人も落ちこぼさない法(NCLB法)」の制定によって、連邦政府の権限・圧力が強まり、各州でも教育目標やスタンダードを設定したり、州統一のペーパーテスト等を実施せざるを得なくなった。その際、基準に到達できない学校には、罰則が課された。その後、州ごとでの目標設定のレベル差を減らすことなどをねらって、2010年より「共通コア州スタンダード」が設定されるなど、連邦の権限は非常に強い状態にある。

こういった説明責任の論理と競争原理が強く働く環境において、自由に主権者教育を行うことは難しい状況にある。そのため、主権者教育を志す関係者の抵抗運動が各地で行われている。例えば、設定されたスタンダードの内容を教師自身が咀嚼し、解釈するプロセスを強調するような論であったり(ソントン著(2012年訳)『教師のゲートキーピング』)、スタンダードの内容の中核となる概念を明確化し、その概念をリアルに活用・表現できる評価方法と連動させるなど、テスト志向の授業を避ける方略が実践されている(ウィギンズ&マクタイ著(2012訳書)『理解をもたらすカリキュラム設計』)。

仮に主権者教育が、子どもたちが主権を行使できる環境を整え、その力を発揮できるような支援をすることだとすれば、その「難しさ」を生み出す論点は多岐にわたる。現実の厳しさに絶望するだけでなく、最新の事例を称賛するだけでなく、各読者が目の前のフィールドを深みをもって見つめるために、米国の主権者教育の歴史が示唆することは少なくない。

# デンマークにおける 民主主義の実践 (第2回)

## 異質な他者と協働する放課後や余暇の活動



慶應義塾高校教諭 原田 亜紀子

### 若者アソシエーションの役割

デンマークの学校では部活動がない。放課後や週末、あるいは夏休みなどの長期休みの時には、生徒たちは学外の様々なアソシエーション(団体)に所属し、活動する。

アソシエーションはボーイスカウトやガールスカウト、スポーツクラブから政党青年部まで多岐にわたり、メンバーは活動を通して組織運営の方法を学ぶ。今回はデンマークの若者アソシエーションを束ねる包括的組織である「デンマーク若者連盟(Dansk Ungdoms Fællesråd: 以下DUF)」の実態や理念から、アソシエーションで育つシティズンシップを考えたい。

DUFに所属するメンバー団体は、2019年現在で76団体(表1参照)、5,000の地域団体、60万人以上のメンバーと10万人のボランティアを抱えている<sup>1)</sup>。

DUFは政府から資金援助を受けるが、意思決定や活動においては独立して運営される。メンバー団体もまたDUFのように、参加を確実にするための地方支部をもつ全国組織を形成する包括的組織であり、個人、地方支部、政府間のネットワークを形成する。こうした形態は北

欧の19世紀後半の民衆運動の系譜にあり、アソシエーションは慈善団体や趣味の団体にとどまらず、メンバーが影響力を行使し、民主主義を学ぶ重要な学校であるとされる。

DUFの活動内容は、イベントの開催、政府や自治体との協働、コースの提供など多岐にわたり、政府の若者政策の諮問機関としての役割を担う。組織の基本構造は、年に一度、各組織の代表者が参加する代表者会議で選出される執行部と職員であるコンサルタントからなる(図1参照)。

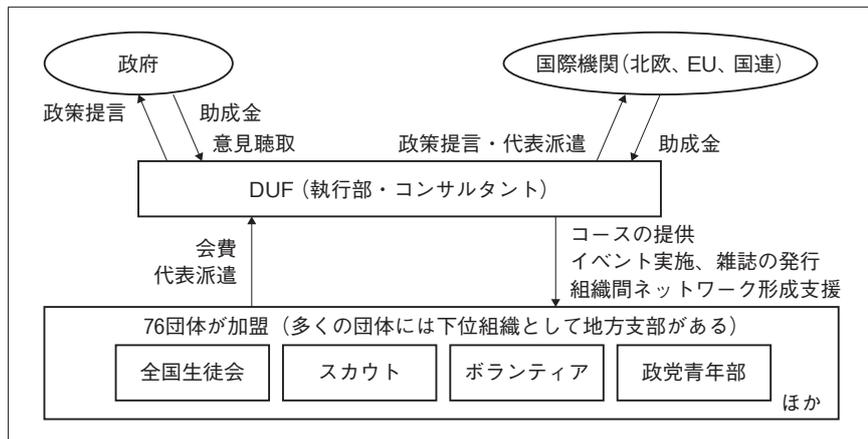
このような縦横につながる構造を持つメリットとして、音楽やハイキングを楽しむ団体の若者や政党青年部のような政治的団体に所属する若者など、普段はあまり交わらない趣向の異なる若者たちが幅広い地域から集

表1 DUFのメンバー団体

団体の分類	団体数	内容
学生	7	高校生協会(全国生徒会)、学生議会など
ボランティア	5	難民支援若者ネットワーク、若者赤十字など
障がい者	4	視聴覚障がいの若者、若い障がい者協会、聴覚障がい者協会など
文化・趣味	7	映画クラブ、音楽と若者、南スレイスピィ若者団体など
自然・環境保全	4	自然と若者、農村の若者など
政治	10	政党青年部、ヨーロッパの若者、国際フォーラムなど
宗教・異文化	19	キリスト教(各宗派)、新しいデンマーク人(移民)など
スカウト	6	バプティストスカウト、緑の女子スカウトなど
国際交流	5	国際文化交流、CISV(平和教育・異文化交流)デンマークなど
その他	9	ユースカウンシルネットワーク、自然科学協会など

DUFホームページ <http://duf.dk/om-duf/dufs-medlemmer/> より筆者作成

図1 DUFの組織構造



Danish Youth Council(1962)、DUFホームページ、などを参考に筆者作成

1) DUFホームページ (<https://duf.dk/medlemmer/>) 2019年4月10日閲覧。  
15歳から25歳の若者の人数は約81万人(デンマーク統計局: Danmarks Statistik2018)であり、延べ人数ではこの世代の約74%がDUFに所属する。

表2 DUFのコースの一部

教育：組織活動に必要な目的別の知識・能力の習得		
若者リーダー教育	活動の振り返り	職員の再教育プログラム
海外の組織との交流プログラムでのリーダーシップ講習	ボランティアやプロジェクト、チームのマネジメント	理論と実践の接続、事例検討、他の参加者との知見の共有
アドバイス：DUF職員のコンサルティングとコーチング		
・組織の発展や戦略・自治体内の組織の横の連携・政策決定者や公共サービスと障がい者 ・地域組織と地方行政との効果的な対話 ・国際的な連携 など		
ネットワーク：組織間での知識、問題解決方法、成功事例の共有		
コミュニケーションネットワーク	職員向けネットワーク①	職員向けネットワーク②
コミュニケーションや、他組織との経験の共有・ワークショップ	ボランティアのマネジメント、ITの利用法、問題解決方法	発表スキルの習得、即興芸術や身体言語のエクササイズ

Kursuskatalog2. Halvår2015Uddannelser, Netværk, seminarer og fyraftensmøder から筆者訳出の上作成

まり交流し、集団での意思決定や選挙による執行部の選出などの民主主義の過程を共に体験することである。

またDUFでは、リーダーシップやボランティア、各団体の職員の再教育、ネットワーク形成やコミュニケーションの手法など、組織運営に必要なスキルを学ぶ多様な機会を提供する。表2はそのコースの一部である

## 政治参加と民主主義を学ぶ場

DUFの活動理念には、創立時の代表のハル・コック(Hal Koch：1904-1963)の民主主義の思想が反映される。コックは、アソシエーションは人々が正しいことのために協議し、他者の立場を理解し何とか受け入れ、自分の狭い見方によらず、ある程度は全体の利益を尊重する力を育てる民主主義の実践的な学習の場であると考えた。

DUFは、ナチス占領下のデンマークで1940年代に設立された。当時デンマークではドイツに倣った身体訓練・規律型の若者団体が組織される動きがあった。19世紀の牧師のグルントヴィ(前号参照)の思想は、民衆の主体形成とデンマークナショナリズム形成の2つの側面を包含していた。しかしナチスの占領下では、前者は影を潜め、デンマークナショナリズムをナチスのような排外的な民族主義につなげる機運が高まっていた。コックは、国民感情や身体感覚を基盤とする若者団体は、デンマークの若者のナチス化に直接結びつくという危機意識を持ち、デンマークの若者団体は、民族主義で結束

するのではなく、若者の社会への関心と責任感を喚起し、政治参加を促すべきだと主張したのである。DUFはコックのこうした理念に基づき、政治参加により民主主義を学ぶという目的のもと設立された。

## 異質な他者との余暇活動の意義

趣味の団体、全国生徒会、難民支援のボランティア団体など多様な若者アソシエーションに共通するのは、学校や職場とは違う地域や所属、幅のある年齢層のメンバーで構成される点である。またアソシエーションは地方自治体とつながることも多く、地方議員や行政と連携する場合もある。こうした様々な立場の人々と組織を運営するには、シティズンシップのスキルが求められる。それは、異質な他者の意見を聞き、対話し、自分の意見を表明し、共同で意思決定するスキルである。これらのスキルはDUFのコンサルタントから、あるいは各団体同士で学び合うことで獲得され、また生涯を通じて発展させるスキルでもある。

自分が普段所属する学校や職場は、同じメンバーで長時間過ごすことから同質な集団になりやすい。一方、余暇活動で普段とは違うメンバーと協働することは、人間の多様性、共通善、公共性などを学ぶ機会を与えてくれる。

DUFの所属団体は多岐にわたり、必ずしも各団体がコックの理念を直接的に反映しているわけではない。そこで今回は、若者アソシエーションの中でも直接に地方政治に参加する「ユースカウンシル」について紹介したい。

# 高校生の政治意識(2016~2019) 「不満もなく、関心もなく」



埼玉大学社会調査研究センター長 松本 正生

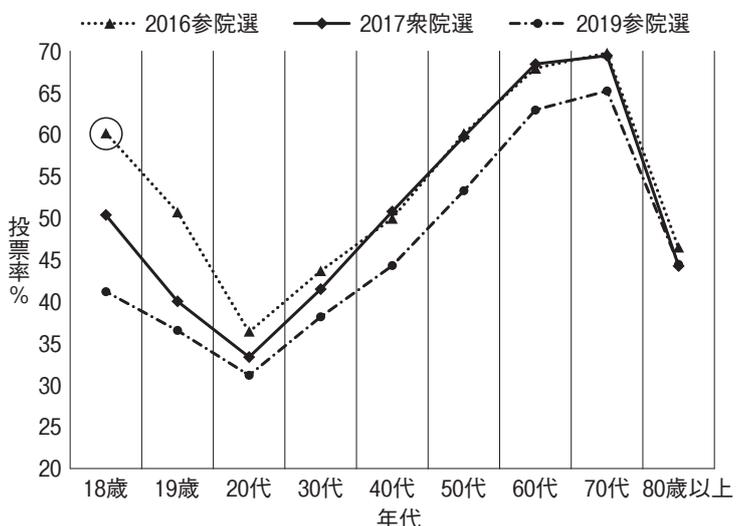
## ◆ 年齢別投票率の推移

2019年7月に実施された参院選は、投票率の全国平均が48.80%に低迷し、史上2度目の50%割れとなった。同選挙での、さいたま市における投票率も48.11%に止まった。さいたま市選挙管理委員会では、国政、地方に関わらず毎回の選挙に際して、100万人を超える全有権者の投票結果を集計し、ウェブサイトで公開している。

下の〔図〕は、2016年参院選、17年衆院選、そして今回の参院選と、18歳選挙権が導入されて以降、直近3回の国政選挙時の、さいたま市における年齢別投票率をプロットしている。16年の参院選を起点に、18歳の投票率は17年、19年と回を追うたびに大きく低下している。さらに、18→19→20と加齢に応じて投票率は下降の一途をたどる。初期値(18歳時)の高低に関わらず、いずれもいったんは20代の底値まで下がり、そこから新たな社会化が始まるといった様相を呈している。

一般に19歳問題と呼称される18歳から19歳への急降下は、「住民票の異動」を必要としない首

〔図〕 年齢別投票率(さいたま市)



さいたま市選挙管理委員会ウェブサイト掲載のデータをもとに作成

都圏の若者にも該当する。図中の丸印、すなわち、16年参院選時の18歳の投票率は60.24%と比較的高率であった。当該コホートは三年後の19年には21歳に長じているが、今回参院選での21歳の投票率は32.90%に過ぎなかった。彼ら「18歳選挙権世代」が、この先、生涯を通じ初期値の60%を上回るパフォーマンスを示すことがあるのだろうか。18歳時の投票は、継続性を担保することのない一回限りの体験に過ぎないのだろうか。

## ◆ 高校生の投票行動(2016→2017→2019)

埼玉大学社会調査研究センターでは、さいたま市教育委員会の協力により、19年9月、さいたま市の市立高等学校4校の全校生徒(1~3年生)を対象に政治意識調査を実施した(回答者総数は2,962人)。市立高校生を対象とする調査は、16年7月(参院選直後)、17年10月(衆院選直後)にも実施しており、本小論では、3回の経年の推移を中心に報告したい。

まず、3回の国政選挙における高校生有権者の投票率(「投票した」回答の比率)は、74%(16年参院選)→64%(17年衆院選)→53%(19年参院選)と推移している。衆院選に関しては、参院選とは異なり時期があらかじめ決まっていないので、学校における教育や啓発などの対応が難しい。また、7月の参院選と10月の衆院選とでは、高校3年生中の有権者のシェアが違うため単純な比較には留意が必要である。しかしながら、同じ参院選の16年と19年とでは、74%から53%へ比率は大きく低下している。19年調査での「誰と投票に行ったか」の回答結果は、「家族と」が8割に達しており、親がかり投票の比率も高い。

他方、「投票しなかった」回答の比率は、

25% (16年参院選) → 36% (17年衆院選) → 46% (19年参院選)を示している。投票しなかった生徒にその理由を聞いた結果は、[表1]の通りである。「他の用事があったから」や「病気や体調不良」の割合にそれほどの変化が見受けられない中で、「面倒だったから」や「選挙に関心なかったから」の比率が顕著に増加し、両者の合計は16年の16%から19年の35%へと倍増している。「誰(どの政党)を選んでいいのかわからなかったから」も、17%から40%へと増大している。選挙への関心や投票の動機づけの低減は明らかであろう。

[表1] 高校生政治意識調査(2016・2017・2019)

Q. 投票しなかった理由(2つまで) (%)

	2016	2017	2019
他の用事(勉強や部活など)があったから	54	67	56
病気や体調不良	4	8	2
面倒だったから	8	12	19
選挙に関心なかったから	8	9	16
誰(どの政党)を選んでいいのかわからなかったから	17	32	40

## ◆ 政治不満、政治家不信の変容

次いで、高校生全体の傾向を確認して行こう。[表2]は、「日本の政治を動かしているのはだれか」に関する選択肢の中で、「国民一人一人」の回答比率をまとめたものである。政治の主体は国民一人一人であるという、われわれの一票に対する有効性感覚、すなわち、一票のリアリティは、高校1年生から3年生へと学年が上がるにつれて減少する。例えば、16年結果と17年結果をコホートにそってトレースすれば、表中の矢印のように、16年の1年生の25%は17年に2年生になると18%に、16年の2年生の18%は17年に3年生になると12%へと下落していく。

[表2] 高校生政治意識調査(2016・2017・2019)

Q. 日本の政治を動かしているのはだれか (%)

	国民一人一人		
	2016	2017	2019
男性	17	14	17
女性	19	19	18
1年生	25	20	21
2年生	18	18	18
3年生	13	12	14
全体	18	17	18

学年の階段を上るごとに、ほぼ等分に比率が減少する、いわば逆年功効果が示唆される。

ようやく18歳選挙権が実現したにもかかわらず、肝心の「一票のリアリティ」が、1年生の時点ではそここの比率を占めているものの、有権者となる3年生ごろにはすでに1割程度に下降してしまう。17年と19年とを同様にトレースすると、17年の1年生は2年後の19年に3年生に長じることで、20%から14%へと比率を減少させている。逆年功効果は、相変わらず継続している。

3回の調査を通じて変化の大きかったのが、「政治満足度」と「政治家信頼度」の回答結果にはかならない。[表3]を参照されたい。表中上段は、「現在の政治に対してどの程度満足しているか」という質問における、「満足(大いに満足+だいたい満足)」比率から「不満足(大いに不満足+やや不満足)」比率を差し引いた数値(差し引き比率)を算出したものである。2016年の時点では、1年生から3年生まで、学年に関わらずマイナスの値で共通しており、トータルでも-22ポイントを示していた。1年後の17年にはマイナスではあるものの値は減少し、19年に至ると、1年生はプラスに転じて、全体でもプラスマイナス・ゼロへと変化している。政治への不満の度合いは、わずか3年の間に大きく低下し、「満足でも不満でもない」状況へと変容している。

表中下段は、「日本の政治家について、どんな印象を持っているか」に関して、「信頼できる(とても信頼できる+ある程度信頼できる)」比

[表3] 高校生政治意識調査(2016・2017・2019)

「政治満足」-「政治不満」 差し引き比率

	2016	2017	2019
1年生	-24	-11	+5
2年生	-14	-2	-1
3年生	-28	-16	-3
全体	-22	-10	±0

「政治家信頼」-「政治家不信」 差し引き比率

	2016	2017	2019
1年生	-47	-36	-24
2年生	-44	-43	-27
3年生	-52	-46	-30
全体	-47	-42	-26

率から「信頼できない(全く信頼できない+あまり信頼できない)」比率を差し引いた値に相当する。「政治家信頼度」は、先の「政治満足度」に比べ、マイナスの度合いが極めて大きい。16年の数値をみると、すべての学年で-40ポイントを上回り、トータルでは-47ポイントを示していた。高校生が政治を認知する起点は、まさに、政治家のネガティブ・

イメージにあるという推測が成り立つ。スキャンダルや不祥事など、メディア、とりわけSNSを含む映像メディアを通じた政治家の姿が、彼らにとっての「リアルな政治との遭遇」のように思われた。

ところが、政治家不信の度合いは、17年、19年と、どの学年においても共通に減少し、全体では16年の-47ポイントから19年の-26ポイントへと大きく低下している。マイナス・イメージの低減は、政治家不信が払拭されたということではなく、政治家イメージの希薄化、すなわち、彼らが「政治を意識すること自体がなくなりつつある」ことを示唆しているのではないだろうか。

### ◆ 生徒会長選挙の形骸化

最後に、主権者教育に関連して、ちょっと気に掛かる傾向にふれておきたい。埼玉大学社会調査研究センターでは、毎年定例で、「さいたま市民政治意識調査」を実施している。調査対象は、さいたま市の有権者名簿から各(10)区の有権者数に比例する形で抽出した1,000人、調査方法は郵送法を採用している。2019年は6月に実施し、有効回答者数は602人であった。今回の調査では、4月の統一地方選後ということもあり、選挙に関連する質問をいくつか採用した。

〔表4〕は、「学生時代に経験した選挙に関する授業や行事で印象に残っているもの」を聞いた結果をまとめている。「学校での授業」や「出前授業・模擬投票」については、全体での比率

〔表4〕 さいたま市民政治意識調査

Q. 学生時代に経験した選挙に関する授業や行事

(%)

	学校での授業	出前授業・ 模擬投票	生徒会・ 学級委員選挙	議事堂見学	特にない
男性	19	1	36	16	45
女性	15	3	45	20	39
18~29歳	29	9	29	22	41
30代	14	4	48	21	36
40代	18	2	46	18	37
50代	16	-	39	20	47
60代	17	-	46	12	43
70代	13	-	38	17	44
80歳以上	13	-	16	10	58
全体	17	2	41	18	42

は小さいものの、18~29歳の若年層では他の年齢層に比べ相応に高い値を占めている。主権者教育の実践が徐々に浸透してきていることが示唆されよう。継続は力なり、5年後10年後の推移を見守っていきたい。

一方、全体で高い比率を占める「生徒会・学級委員選挙」に関しては、18歳~29歳と30歳以上の間で傾向が大きく異なっており、若年層での比率の低さが目立っている。模擬投票体験の広がり一方で、最もリアリティのある投票機会としての生徒会選挙が形骸化しているのだろうか。確かに、今や、自分から生徒会長などに立候補する人間がいないのは当たり前のごとく、教員から指名された生徒の信任投票として選挙が行われるのがせいぜいのところとも聞く。校内に候補者たちのポスターや公約が掲示され、応援演説や立候補者による立会演説会が開催され、投票が行われる。こうした光景は望むべくもないようである。自分の一票の帰結と効果を実感しうる機会としての、肝心かなめの生徒会長選挙の現状はどうなっているのか。まずは、学校現場の実情をきちんと把握する必要があるように思う。

まつもと まさお 1955年生まれ。埼玉大学経済学部教授などを経て、2013年より現職。現在、総務省主権者教育アドバイザー、さいたま市明るい選挙推進協議会会長、(公財)日本世論調査協会理事などを兼務。著書に『世論調査のゆくえ』(中央公論新社、2003年)、『政治意識図説—「政党支持世代」の退場』(中央公論新社、2001年)等。



## 保守党の勝利、EU離脱へ

イギリスのEU離脱が、1月末に宣言され、混迷を極めたイギリスのEU離脱をめぐる動きは、一応の決着を見た。

これに先立つ2019年12月12日に行われた下院総選挙(定数650)では、与党・保守党が事前の予想を超えた地滑りの勝利を取め、過半数を大きく超える365議席を獲得。一方、EU離脱に関して明確な方針を示さなかった労働党は議席を大幅に減らした(203議席)。地域政党・スコットランド民族党(SNP)は48議席と議席を増やし第三党を維持した。EU離脱に反対の態度を明らかにしている自由民主党(自民党)は議席をほぼ半減した。投票率は、67.3%で、前回(2017年)より1.4ポイント低かった。

表1 主な政党の獲得議席数

党名	選挙後	解散前
保守党	365	298
労働党	203	244
SNP	48	35
自民党	11	21
その他	23	52

\*定数650議席、過半数326議席

保守党のジョンソン党首は、選挙期間中を通じてEUの離脱を明確に訴え、政治の停滞への国民のいらだちや疲労をうまく

すくい上げたといえる。また、保守党の全候補から「EU離脱に関する政府方針に従う」という誓約をとりつけ、国民に党の一体感を植え付けた。一方、労働党はEU離脱に党内で相反する意見が存在することから明確な意思を打ち出せず、総選挙後の「再度の国民投票の実施」を公約にとどまった。この中途半端な政策が、残留支持派の失望を招き、出口調査\*によると、残留支持派が離脱派を上回っていたにもかかわらず、残留支持派の労働党への投票は47%にすぎず、自民党に21%、保守党に20%と分散した。この結果、労働党の従来からの強固な基盤ともいえる選挙区での敗北が相次ぎ、惨敗した。今回結果を「労働党の自滅」とする論評が目立った。

SNPはスコットランド59議席のうち48議席を獲得し、保守党の議席を半減させ、躍進した。スコットランドではEU残留派が多く、かつ独立論がつねにくすぶっている。今回の保守党の勝利により、「英国からの独立を問う再度の住民投票」の実施を求める声が高まっている。ジョンソン大統領はこれを認めない意向だが、アイルランドとの統一勢

力が議席を増やした北アイルランドとともに、今後の紛争の火種になる可能性を秘めている。

今回総選挙では、年代別の投票傾向がはっきりしている\*。18~24歳の層では、保守党に投票したのは約20%に過ぎず、7割近くが労働党と自民党の離脱反対派に投票している。25~44歳までの層では徐々に保守党への投票が増え、45歳以上では保守党への投票が労働党を上回る。さらに65歳以上では60%以上が保守党に投票している。この傾向は、2016年に行われたEU離脱国民投票の結果とほぼ一致している。

表2 英国のEU離脱をめぐる動き

年	月	動き
2016	6	国民投票でEU離脱が多数に
	7	キャメロン首相(保守党)が退任、メイ氏(保守党)が新首相に
17	6	総選挙で与党・保守党が過半数割れ
18	11	メイ政権とEUが離脱協議に合意、離脱期限は19年3月末
	1~3	英議会在3回にわたり協定案を否決
19	4	EUが10月末までの離脱延期を決定
	7	メイ首相辞任、ジョンソン氏(保守党)が新首相に
	10	ジョンソン政権とEUが新たな離脱協定案(20年1月末離脱)に合意
	12	総選挙で保守党勝利
20	1	英国がEU離脱宣言、EUとの離脱交渉が始まる

今後は、2019年10月にEU首脳会議で合意した離脱協定案に従い、20年12月末までの移行期間中に英国はEUと包括的な自由貿易協定(FTA)を締結しなければならない。双方の合意により移行期間の延長は可能だが、「合意なき離脱」の可能性は依然、残されたままといえる。

## イギリス議会

上院(貴族院)と下院(庶民院)の二院制を採っている。議会法により下院が優越する。下院議員は全区単純小選挙区制で選出され、任期は5年。任期途中で首相が解散することができるが、下院の3分の2以上の同意が必要である。今回は特例法により過半数の同意での解散・総選挙となった。選挙権・被選挙権は18歳から。貴族院は、選挙によらず世襲貴族などによって構成されている。

\*英国調査機関「ロード・アシュクロフト」が実施した出口調査。

# 第19回統一地方選挙の意識調査①

明るい選挙推進協会は、2019年4月7日と21日を投票日に実施された統一地方選挙における有権者の投票行動と意識を探るため、意識調査(郵送配布郵送回収法)を実施しました。調査期間は7月3日～8月9日、調査対象は全国の満18歳以上の男女3,150人(選挙人名簿から無作為抽出)、有効回収率は54.3%です。  
<http://www.akaruisenkkyo.or.jp/060project/066search/1273/>

## 投票—棄権の選択 社会的属性による相違

都道府県議選挙における投票と棄権の選択に対する社会的属性の影響について見る。なお、どの世論調査でも「投票した」と回答する割合は、実際の投票率よりもいくらか高い傾向がある。今回の都道府県議選挙では、回答者の56.7%が投票したと回答しているが、実際の投票率は44.02%だった。なお、無投票地域の回答者は外して計算している。

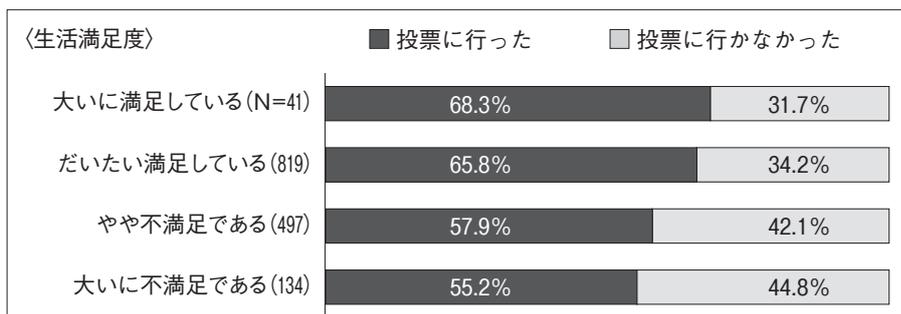
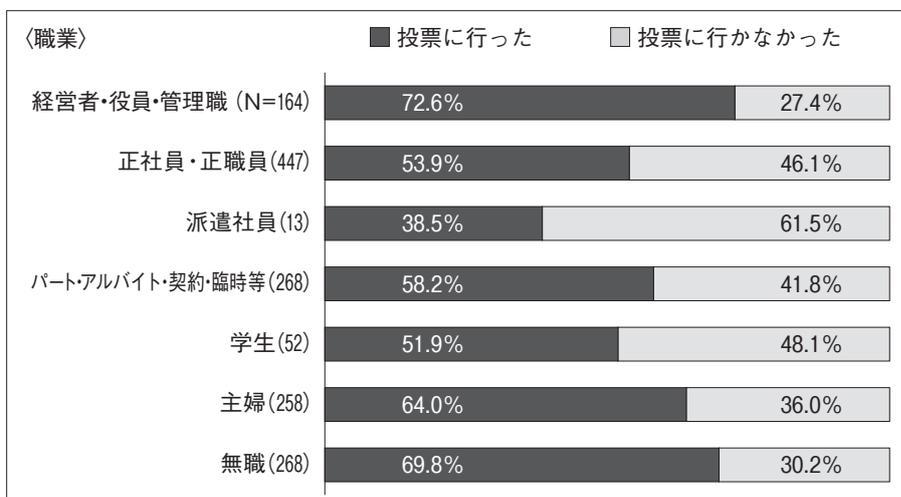
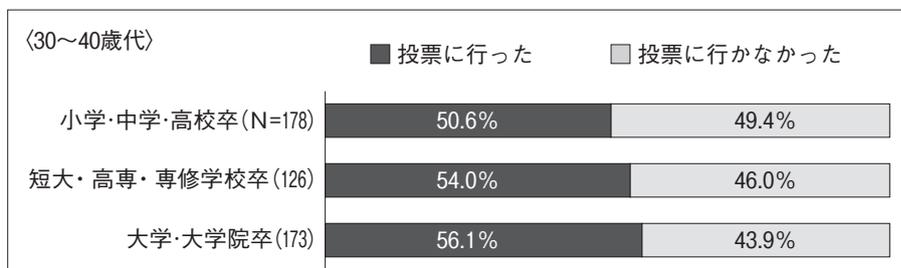
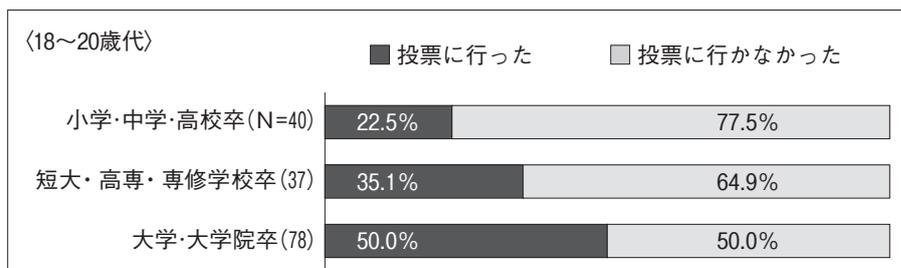
学歴が投票参加率に及ぼす影響について、18～20歳代、30～40歳代、50～60歳代、70歳以上の4つに区分して最終学歴と投票参加率の違いを見た。18～20歳代は「小学・中学・高校卒」の投票参加率が他に比べて低く、また進学状況による投票参加率の顕著な違いが見られた。

職業との関係を見ると、前回調査と同じく、経営者・役員・管理職、無職、主婦の投票参加率が高い。主婦は、家計を管理するなど

暮らし全般を最も身近に感じているため、地方の政治・選挙への関心が強いことがあげられる。無職の人の投票参加率が高いのは、高齢の有権者を多く含んでいるからと思われる。

## 投票—棄権の選択 生活満足度(社会・政治意識)の影響

「あなたは現在のご自分の生活にどの程度満足していますか」という質問に、「大いに満足している」と回答した人は2.6%(前回2.0%)、「大いに満足している」は52.0%(前回47.0%)、「やや不満

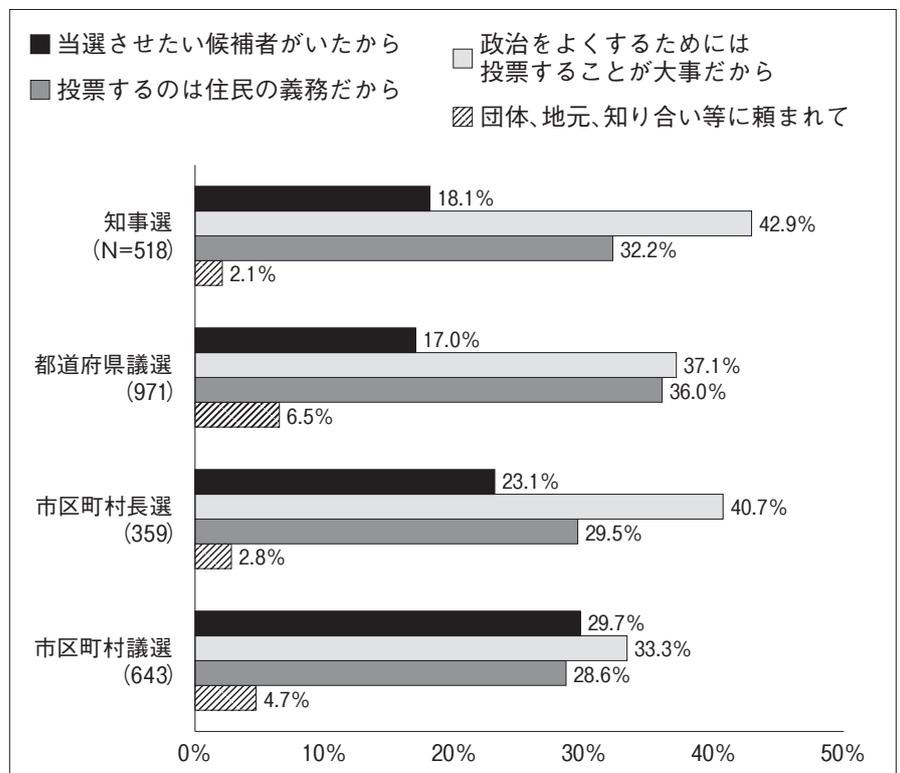


足である」は31.4%（前回34.7%）、「大いに不満足である」は8.8%（前回11.1%）であった。それぞれの投票参加率を見ると、生活満足度が低いと投票参加率も低下する傾向がうかがわれ、特に「大いに不満足」と回答した人の投票参加率は最も低く、「大いに満足している」より約13ポイント低い。

### 投票理由

投票理由を6項目から1つ選んでもらっている。4選挙とも「政治をよくするためには投票することが大事だから」が最も多い。市区町村議選挙を除き、「投票するのは住民の義務だから」が続く。「当選させたい候補者がいたから」は前回と同じく、市区町村長選挙や市区町村議選挙の方が知事選挙や都道府県議選挙と比べると高い。

都道府県議選挙 (%)	18回 (2015)	19回 (2019)
当選させたい候補者がいたから	17.5	17.0
政治をよくするためには投票することが大事だから	38.7	37.1
投票するのは住民の義務だから	37.9	36.0
団体、地元、知り合い等に頼まれて	4.0	6.5



### 棄権理由

都道府県議選挙の棄権理由として最も選択率が多かったのは「選挙に興味が多かったから」、次いで「政党の政策や候補者の人物像など、違いがよくわからなかったから」、「仕事があったから」となっている。前回も同様の順位であったが、今回は「選挙に興味が多かったから」が4ポイント高かった以外に大きな違いは見られなかった。「選挙によって政治はよくならないと思ったから」も前回より約4ポイント高かった。

都道府県議選挙 (%)	18回 (2015)	19回 (2019)
仕事があったから	25.0	23.8
重要な用事(仕事を除く)があったから	8.7	11.9
体調がすぐれなかったから	12.4	12.9
投票所が遠かったから	3.1	2.2
選挙に興味が多かったから	33.9	37.9
政党の政策や候補者の人物像など、違いがよくわからなかったから	26.5	25.8
支持する政党の候補者がいなかったから	8.1	9.4
適当な候補者がいなかったから	19.2	16.6
私一人が投票してもしなくても同じだから	9.6	11.7
今の政治を変えなくてもいいと思ったから	0.6	1.2
選挙結果が予想できる無風選挙であったから	7.2	4.7
選挙によって政治はよくならないと思ったから	13.8	17.9
今住んでいる所に選挙権がないから	1.8	3.5
棄権者数	781	597

統一選に関する情報は、48号5頁「統一地方選挙とは」、50号18-19頁「統一地方選挙の投票率等」、51号22頁「統一地方選挙の結果(当選人等)」でも掲載しています。

# 明るい選挙推進協議会こそ、会議上手になろう！

第5回

## 本当に話し合いたいことを、話し合えているか？

ミーティング・ファシリテーター 青木 将幸



先日、ある県の職員さんたちを対象にしたファシリテーション研修を担当させていただきました。会議室のレイアウトやファシリテーションの基本などについて解説したあと、いくつか会議実習をします。そのなかで出た質問に「熱心に参加し発言をするモチベーションが高い人と、そうでない人、積極的に発言しない人がいて困っているが、どうしたらいいか？」というものがありました。これはよく聞かれる〈温度差〉の質問です。おそらく世界中の組織で見られる傾向かと思われまます。どの組織にもモチベーションの高い人と、低い人がいるものです。普通に会議をしてしまうと、モチベーションの高い人がたくさん発言や質問をし、そうでない人は下を向いていたりしています。

僕はその質問を出してくださった方に「会議中、その方のモチベーションが低いのは、どうしてだと思いますか？」と聞いてみました。「やる気がないから」「組織のビジョンへの共感度が低いから」など、いくつか出ました。もちろん、そういう側面もあるでしょう。質問を変えて「会議の議題はどなたが設定していますか？」と伺うと「私です」と。「もしかすると、その人にとって、設定した議題がピンときてなくて〈なんで、こんなテーマを今、話し合わないといけないの？〉》と思っているかもしれません。当人が、本当に話し合いたいテーマだったら、モチベーション高く、参加してくださるかもしれませんね。」とお答えしました。

みなさんも経験があるかもしれません。会議に呼ばれて参加したものの、議題の設定がいまいちピンとこず「なぜ、このテーマで話し合っているんだろう」と今ひとつしっくりこない場合はないでしょうか？そこで、そんな時に有効なMM法という会議法をご紹介しますことにしま

した。

### MM法で話し合おう

MM法は、会議に参加する全員が議題(テーマ、話し合いたいこと、扱いたいこと)を1つずつ持ち寄り、交代で進行役を担いながらミーティングを進める手法。2005年に北欧で見たある会議をきっかけに、青木将幸が考案したものです。日本語名は「みんなでもちよる会議法」です(英語名はMember oriented Meeting method)。

以下がその手順です。

#### 0. 「持ち時間」の設定

参加者全員が均等な「持ち時間」を設定します。会議全体の時間を参加者人数 +  $a$  で割るなどして、一人あたり何分か、を決めます。

例：たとえば7人で120分間の会議だと、一人15分  $\times$  7人 = 105分。これに、議題を出しあう時間や、休憩時間を15分ほど見て120分、というように。

#### 1. 議題出し

自分の「持ち時間」で扱いたい議題を、できれば「問い」のカタチにしてA4の紙にマジックで書き出します。皆に見えるよう、大きな文字で書くとよいでしょう。

「持ち時間」をどう進めたいかは、その人の自由です。他の参加者の意見を聞いてもよいですし、持ち時間いっぱいを使って、自分自身でしゃべり尽くして独演会にしてもよい。「私の持ち時間は、このことについて、こんな風に進めたいです」と言われたら、他の参加者は皆、全面的にそれに協力するのがルールです。

例：「山田です。私の担当案件で、こういう困ったコトが起きていて、皆さんと一緒に解決策を考えていただきたいです」

「良子です。私は××という構想を考えています。その概要を話すので、一緒にやろう！という方がいたら、その方策と一緒に練ってほしいです」

「田中です。私は半年後に予定している△△イベントにたくさんの人が来場するアイデアを30個ぐらい出してほしいです」など

## 2. 議題の順番決め

全員から議題の提案が終わったら、それを一覧できるようにします。各自がA4の紙に書き出したものを並べるなどします。場合によっては、黒板に書き出してよいでしょう。どの議題から話し合うのがよいかを、相談して、トップバッターを決めます。迷ったときはじゃんけんでもOK。

## 3. ルールの確認

MM法のルールを確認して、会議を始めます。

ルール1、議題を提案した人が、自分の持ち時間をどんな時間にしたいのかを定める権限を持つ。周りの人間は、全面的にそれに協力する。

ルール2、だれかがタイムキーパー(時計係)をつとめる。時間は厳密に計り、持ち時間が過ぎたら、途中で終了する。

## 4. 会議の開始と終了

ルールを確認したら、MM法をはじめましょう。タイムキーパーは、会議時間の半分ぐらいで一声かけ、「残り5分」など、終わる時間を皆に伝えます。時間が来たら「時間です、途中で終えてください」と伝える。1つめの議題が終わったら、「よし、次はこの議題だ」と勢いよく次々議題をこなしていきましょう。

## MM法は、こんなアレンジも

- すべての議題を終了の後、話し合っただけで何が見えてきたか、どう実行するか？の「まとめの時間」や、フリートークを持つのも有効。
- 時間寄付／もし、他の議題の最中に時間が来てしまい、でも、この議題を途中で終わらせ

るのは惜しい！と思う人がいたら、自分の持ち時間を削るという前提で、「時間寄付」をすることができる。この場合、持ち時間以内に、充分話し合えてしまった場合は、残った時間を他の人に寄付してもよい。

- 各議題を出した人の右隣の方に進行役を、左隣の人に板書係をお願いすると、全員が交替でファシリテーターや板書係をつとめることになるので、よいファシリテーション訓練になります。

人数は4人から10人ぐらいが適切。それ以上の人数がいる時は、分割して複数グループをつくりましょう。一人の持ち時間は短くて7分、長くて60分ぐらいが目安。人数が増えてくると、ちょっと時間はかかりますが、メンバーが楽しめ、かつ会議進行がダイナミックに変化するので、色々な意見が出て、あっという間に会議は終わります。ぜひ、ジェットコースターのような会議法・MM法をお楽しみください。

これまでに様々な場面で試みてきていますが、自分が設定した議題に「モチベーション低く関わる」ということ自体がとても難しく、どなたも主体的に、情熱的に会議に関わってください。

今回の県職員の研修では、一人あたり12分×5人で行ってみました。「休みの日の過ごし方をどうしていますか？」から「公平な業務分担をするには？」「なかなか自分に自信が持てないです。みなさん、どうしていますか？」「我が県をもっと活性化するためのアイデアをたくさん出して！」「どうやったら税収アップに皆が熱心に関わってくれるのでしょうか？」などのテーマで盛り上がりました。

感想を聞くと「12分はちょうどいい」「自分ひとりでは思いつかないアイデアが出てきて面白かった」「あっという間に問題解決できて不思議だった」「テーマを絞らずにのぞむとだらけてしまった」という声が聞こえました。

ぜひ皆さんの地域でもお試しください。

## 明るい選挙推進サポート企業制度へのご協力をお願い

協会では昨年度から、明るい選挙推進サポート企業制度を始めました。社員(有権者)や施設を有する企業に広くご参加いただき、例えば選挙時には社員の方々への投票参加の呼びかけや社有施設での啓発ポスターの掲示、選挙のない時には、新入社員研修等での主権者教育の実施など、明るい選挙の推進のためにご協力をいただければと考えております。詳しくは協会ウェブサイトをご覧ください。現在ご登録いただいている企業は、以下の通りです。

- ・株式会社日本選挙センター
- ・株式会社ムサシ
- ・株式会社ジック
- ・株式会社新みらい
- ・株式会社青森三春漬物工場
- ・医療法人健佑会
- ・アジアビル株式会社
- ・社会福祉法人康済会

## 主権者教育推進シンポジウムの開催

文部科学省主催(総務省共催、協会も後援)の主権者教育に関するシンポジウムが、3月15日(日)に東京都千代田区にある灘尾ホールで開催されます。4つの事例発表(家庭・地域、小学校、高校、大学)とパネルディスカッションの2部構成です。開催のねらいは「子どもたちが地域や社会に関心を持ち、主権者として他者と協働しながら積極的に社会の形成に参画することを推進するため、学校や家庭、地域において主権者教育に取り組むことの大切さについて理解を深め、その環境をつくりあげていくため」とあります。

### ○事例発表

- 家庭・地域での取り組み 埼玉県三郷市教育委員会
- 小学校での取り組み 千葉県酒々井町教育委員会
- 高校での取り組み 岡山県教育委員会
- 大学での取り組み 鹿児島大学

### ○パネルディスカッション

司会は主権者教育推進会議(文部科学省)の座長で政治

解説者の篠原文也さんと、パネラーは渋谷中学高等学校校長の田村哲夫さん、玉川大学学長の小原芳明さん、日本PTA全国協議会会長の佐藤秀行さん、東京大学教授の小玉重夫さん、お笑いジャーナリストのたかまつななさんです。

募集対象は小中高校生とその保護者、大学生、教育委員会・学校関係者、選挙管理委員会関係者等です。参加費は無料ですが、事前申込制(2月26日締切。本誌発行2月18日)です。

<http://www.citizenship-symposium2020.jp/>

## 選挙出前授業見本市(第4回)の開催

協会では3月10日(火)に東京都千代田区内において、「選挙出前授業見本市」を開催します。選挙管理委員会と明るい選挙推進協議会、若者選挙啓発グループが小中学校などで取り組む選挙出前授業の内容・手法の改善を目的に、選管職員、明推協委員等が参加します(52号27頁参照)。

## 表紙ポスターの紹介

令和元年度明るい選挙啓発  
ポスターコンクール  
文部科学大臣・総務大臣賞作品

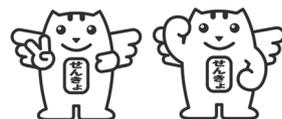
下山 翼さん 愛知県新城市立東陽小学校2年

 東良 雅人 文部科学省初等中等教育局視学官

投票用紙を持った笑顔いっぱいの表情が、見る人の心を優しくしてくれるような作品です。描きたいと思ったことが大きく描かれていて、明るい選挙の大切さをとてもよく伝えていきます。青色と赤色の組み合わせが爽やかでとても素敵な作品になっています。

## 編集後記

①特集テーマはシルバーデモクラシーです。「若年層は人口が少ない上に投票率も低いから、その意見が政治に反映されないんだ」というのが定説のようになっておりますが…。②18歳の投票率は、2016年参院選↘17年衆院選↘19年参院選と低下しています。当事者である高校生の政治意識はどうか。18-20頁で、3回の国政選挙後に実施された意識調査の結果を紹介いただきました。



## 編集・発行 ●公益財団法人 明るい選挙推進協会

〒102-0082 東京都千代田区一番町13-3 ラウンドクロス一番町7階 TEL03-6380-9891 FAX03-5215-6780

〈ホームページ〉<http://www.akaruisenkyo.or.jp/>

〈Twitter〉<https://twitter.com/Akaruisenkyo>

〈メールアドレス〉[akaruisenkyo@mua.biglobe.ne.jp](mailto:akaruisenkyo@mua.biglobe.ne.jp)

〈Facebook〉<https://www.facebook.com/akaruisenkyo>

編集協力 ●株式会社 公職研

これから住む街に、

あなたのことを  
教えてください。



進学や就職などで **引っ越しをされる方は、**  
原則これから住む、寮・アパートなどが新しい住所地になります。  
**忘れずに住民票を移しましょう。**



住所の異動のある方は、住民基本台帳法に基づき、転出・転入の手続きをする必要があります。  
上下水道やゴミ処理、道路・公園の整備などの役割は、住んでいる市区町村が担っています。  
住民票は、こういった行政サービスや選挙人名簿への登録などにつながる大切な情報です。

# 宝くじは、 みなさまの豊かな暮らしに 役立っています。



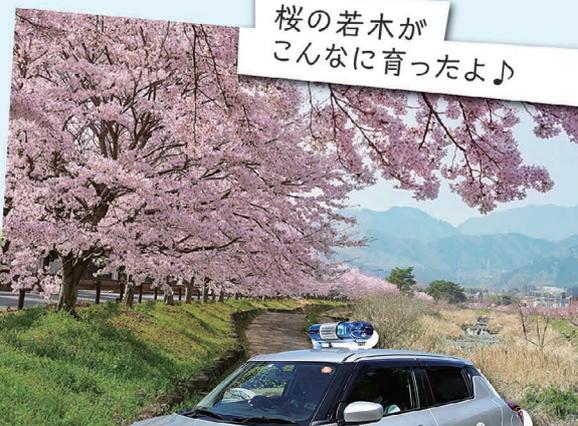
消防団の方々と  
防災学習!



一輪車に乗れるようになりました～!



桜の若木が  
こんなに育ったよ♪



みんなで仲良く  
読み聞かせ!



街を華やかに  
彩ります♪



宝くじは、図書館や動物園、学校や公園の整備をはじめ、  
少子高齢化対策や災害に強い街づくりまで、さまざまなかたちで、  
みなさまの暮らしに役立っています。



一般財団法人 日本宝くじ協会は、宝くじに関する調査研究や  
公益法人等が行う社会に貢献する事業への助成を行っています。

一般財団法人  
**日本宝くじ協会**  
<http://jla-takarakuji.or.jp/>