

提言

各種選挙における投票率低下への対応策



平成26年（2014年）8月29日

日 本 学 術 会 議

政治学委員会

政治学委員会政治過程分科会

この提言は、日本学術会議政治学委員会と、政治学委員会政治過程分科会の審議結果を取りまとめ公表するものである。

日本学術会議政治学委員会

| | | | |
|------|-------|---------|----------------------|
| 委員長 | 猪口 邦子 | (第一部会員) | 参議院議員・日本大学国際関係学部客員教授 |
| 副委員長 | 杉田 敦 | (第一部会員) | 法政大学法学部教授 |
| 幹事 | 河田 潤一 | (第一部会員) | 神戸学院大学法学部教授 |
| 幹事 | 佐々木信夫 | (第一部会員) | 中央大学大学院経済学研究科教授 |
| | 小林 良彰 | (第一部会員) | 慶應義塾大学法学部教授 |
| | 羽場久美子 | (第一部会員) | 青山学院大学大学院国際政治経済学部教授 |
| | 小野 耕二 | (連携会員) | 名古屋大学大学院法学研究科教授 |

日本学術会議政治学委員会政治過程分科会

| | | | |
|------|-------|---------|------------------------------|
| 委員長 | 小野 耕二 | (連携会員) | 名古屋大学大学院法学研究科教授 |
| 副委員長 | 神江 伸介 | (連携会員) | 香川大学名誉教授 |
| 幹事 | 廣瀬 和子 | (連携会員) | 上智大学名誉教授 |
| 幹事 | 西川 伸一 | (連携会員) | 明治大学政治経済学部教授 |
| | 小林 良彰 | (第一部会員) | 慶應義塾大学法学部教授 |
| | 川人 貞史 | (連携会員) | 東京大学大学院法学政治学研究科教授 |
| | 谷口 尚子 | (連携会員) | 東京工業大学大学院社会理工学研究科価値システム専攻准教授 |

本件の作成に当たっては、以下の職員が事務を担当した。

| | | |
|-----|-------|-----------------------------|
| 事務局 | 中澤 貴生 | 参事官(審議第一担当) |
| | 渡邊 浩充 | 参事官(審議第一担当)付参事官補佐 |
| | 嶋津 和彦 | 参事官(審議第一担当)付専門職<平成26年3月まで> |
| | 原田栄理奈 | 参事官(審議第一担当)付専門職付<平成26年4月から> |

要 旨

1 作成の背景

日本をはじめとする先進諸国では、国政選挙を中心とした各種選挙における投票率低下が共通の現象となっている。「国民主権」を基本原則の一つに据えた民主主義諸国において、各種選挙における投票率の低下と政治的無関心の増大は、政治の民主主義的正統性を揺るがしかねない問題として捉えることができる。そこで本提言では、政治学の学術的知見を活用することによって、投票率低下現象に対する総合的な方策を提示し、国民の政治意識の活性化と日本政治への信頼回復とをめざすこととしたい。

2 現状及び問題点

現状には二つの問題点がある。第1の問題点は、各種選挙における投票率の全般的低下現象である。戦後に行われた衆議院議員総選挙における投票率をみると、1946（昭和21）年に行われた戦後初の総選挙では、投票率は72.08パーセントを記録していた。しかし、直近の平成24（2012）年に行われた総選挙では、投票率は59.32パーセントとなっている。

第2の問題点は、その中でもとりわけ若年層の投票率低下が顕著となっていることである。昭和44（1969）年の総選挙から開始された明るい選挙推進協会の抽出調査によれば、69年選挙の時点で20代の若年層有権者の投票率は、全体のそれを9ポイントほど下回っていた。その差は次第に拡大しており、現在では20ポイントを超える差があると推定される。

有権者が政治に対する関心を保ち主権者としての意識を有するためには、その政治に対する一定の信頼と理解とが必要である。誰しも、信頼していない、ないし理解していない事柄に対しては、積極的に行動を起こしにくいからである。しかしながら、我が国の現状では、とりわけ国会議員などに対する国民の不信感は強く、それが「政治不信」につながっている。このような状況に鑑み、かつて総務省大臣官房企画課が設置した「行政の信頼性確保、向上方策に関する調査研究」プロジェクトに類する「政治の信頼性確保」のための調査研究プロジェクトを、学界のみならず、政界やメディアなどの協力を得つつ開始することが必要と思われる。

3 提言等の内容

(1) 政治活動・選挙運動の自由化促進と、政治における透明性の増大

日本では公職選挙法の規定により、選挙運動に対してさまざまな制限が課せられている。これらの規制の中には、現在の時点ではもはや不要と思われるものも多い。たとえば、選挙時における「戸別訪問の禁止」などは、もはや不要な規制であろう。この間に実現した「インターネットを利用した選挙運動」の解禁と併せて、選挙運動に従来課せられていた規制の見直しを進めることは、選挙運動の活性化につながるであろうし、有権者にとっても「政治情報に触れる機会の増大」につながるであろう。

ただし、このような選挙運動の自由化が、「金権選挙」の拡大につながるものがあつてはならず、政治における透明性の増大を伴う必要がある。「法定選挙運動費用」の規

定は、従来は厳密に適用されてこなかったと思われるが、現在その厳格な適用が必要とされている。

(2) 投票所の設営に関する規制の緩和などの技術的方策

各自治体における適切な投票所の設営は、有権者の投票機会を確保するための重要な課題である。しかしそのためにはかなりの人的および金銭的なコストを負担しなければならない。したがって、「選挙の公正な執行」という原則を脅かさない限りにおいて、投票所の設営条件についての規制緩和策が必要であろう。有権者数が減少した過疎地に対しては、徒に投票所の再編を図るだけではなく、期日前投票に際してはバスなどを利用した「移動投票所」の設置などの柔軟な方策によって、有権者の投票機会の実質的な保障をめざすことが重要であろう。

(3) 国民各層に対する主権者教育の充実

有権者が政治に対する関心を保ち主権者としての意識を有するためには、その政治に対する一定の知識も必要である。そしてこのことの必要性は、若者に対する学校教育にとどまらない。すでに有権者となった人々に対しても、継続的な主権者教育への機会を設定することによって、政治に対する知見をさらに深めることをめざすべきである。具体的には以下の施策を提案したい。

① 初等中等教育における「主権者教育」重視への転換

上記の目標を達成するためには、初等中等教育の段階における「主権者教育」重視の方向への転換が急務である。「学習指導要領の改訂」をふまえ、単なる制度教育にとどまらない生き生きとした主権者教育を強化することが必要である。この間さまざまな団体において取り組まれてきた「模擬投票」の試みなども、その一環として位置づけることができる。

② 生涯学習としての「主権者教育」の体制の確立

主権者教育は、初等中等教育の段階で完結するものではない。有権者となったのちにも、政治に関するさまざまな教育の機会を設けることによって、「主権者意識」の高揚を図ることが重要である。そのためには、総務省と文部科学省との協力関係のみならず、他の民間諸団体との間でのネットワーク構築も重要であろう。

目 次

| | | |
|---|-----------------------------------|----|
| 1 | はじめに | 1 |
| 2 | 国政選挙における投票率の推移 | 2 |
| 3 | 投票率低下問題への政治学からのアプローチ | 6 |
| | (1) 「投票率低下」への対応策としての「強制投票制度」の議論 | 6 |
| | (2) 「政治を担う側」と「政治に関与する側」の問題性 | 7 |
| 4 | 「政治を担う側」における問題性と政治の信頼回復へ向けた方策 | 11 |
| 5 | 有権者という「政治に関与する側」における問題点の克服へ向けた方策 | 15 |
| 6 | 提言 | 18 |
| | (1) 政治活動・選挙運動の自由化促進と、政治における透明性の増大 | 18 |
| | (2) 投票所の設営に関する規制の緩和などの技術的方策 | 18 |
| | (3) 国民各層に対する主権者教育の充実 | 19 |
| | ① 初等中等教育における「主権者教育」重視への転換 | 20 |
| | ② 生涯学習としての「主権者教育」の体制の確立 | 20 |
| | <参考文献> | 21 |
| | <参考資料> 審議経過 | 22 |

1 はじめに

日本をはじめとする先進諸国では、国政選挙を中心とした各種選挙における投票率低下が共通の現象となっている。「国民主権」を基本原則の一つに据えた民主主義諸国において、各種選挙における投票率の低下と政治的無関心の増大は、政治の民主主義的正統性を揺るがしかねない問題として捉えることができる。確かに、一方で民主主義の下では「棄権の自由」も認められるべきと考える。しかし他方で、この間の日本でみられる現象は、「自覚的棄権の増大」というよりも、有権者の間での政治への関心や信頼感が低下したことによる投票率低下、とみなすことができると思われる。

次節で詳細にみるように、有権者の関心が高いと思われる衆議院議員総選挙においても、この間は投票率の低下が明確となっている。確かに、平成 17 (2005) 年 9 月に行われた第 44 回総選挙と、平成 21 (2009) 年 8 月に行われた第 45 回総選挙においては、投票率が 67.5 パーセントから 69.3 パーセントとなっており、それ以前の総選挙に比して投票率の回復傾向を示していた。しかしながら、平成 24 (2012) 年 12 月に行われた直近の第 46 回総選挙においては、投票率は再度 60 パーセントを割り込み、第 2 次大戦後の総選挙の中では最低の投票率を記録するに至っている。そしてその中でも、若年層の投票率低下が顕著となっている。

このような状況に対して、総務省や明るい選挙推進協会などが中心となって、常時啓発事業や、選挙時における臨時啓発事業に取り組んできた。しかしその取り組みの内実はいまだに包括的なものとなっておらず、また十分な成果があがっているとも評価しがたいものである。そこで本提言では、政治学の学術的知見を活用することによって、投票率低下現象に対する総合的な方策を提示し、国民の政治意識の活性化と日本政治への信頼回復とをめざすこととしたい。そのため、本提言は以下のような構成をとる。

まず第 2 節では、国政選挙における投票率の統計を利用しながら、近年における投票率の低下傾向と、とりわけ若年層の顕著な投票率低下の状況について概観する。続く第 3 節では、この問題に対する政治学からのさまざまな分析作業の一端を紹介し、本提言における考察の方向性を明示する。第 4 節では、それまでの考察をふまえ、まず議員や選挙制度など「政治を担う側」における問題性を整理し、そこにおける改善策をいくつか提言しておきたい。そして最後に第 5 節では、有権者という「政治に関与する側」における問題点の克服へ向けた方策を提言し、本提言を締めくくることとする。

2 国政選挙における投票率の推移

本節ではまず、有権者の関心がもっとも高いと思われる衆議院議員総選挙における投票率の推移をみておきたい。下記の図1では、第2次世界大戦後における衆議院議員総選挙の投票率推移が示されている¹。

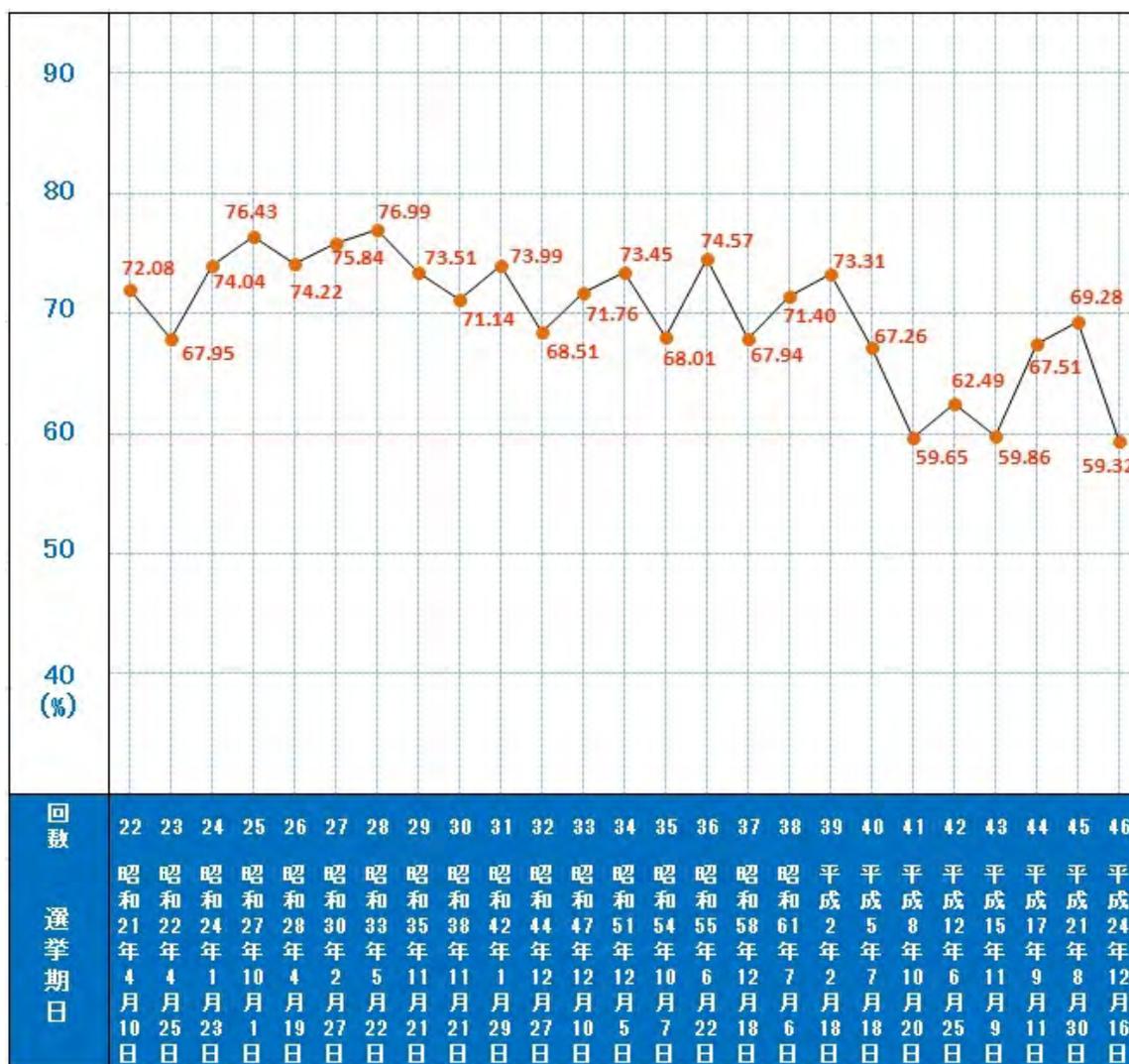


図1：第2次世界大戦後における衆議院議員総選挙の投票率推移

この図から明らかなように、投票率は長期的に低落傾向を示している。その転換点は、平成5（1993）年に実施された第40回総選挙といえるであろう。その次の第41回総選挙からは、衆議院議員選挙の選挙制度が変更され、「小選挙区・比例代表の並立制」に基づく選挙が行われることとなった。それ以前の総選挙においては、投票率は70パーセントの線を軸として変動しており、60パーセント台の投票率は「低いもの」と考えられていた。し

¹ この図は、明るい選挙推進協会のホームページから入手したものである。小選挙区比例代表の並立制が導入された、第41回総選挙以降の総選挙では、この図は小選挙区の投票率を示している。そのアドレスは以下の通り。
<http://www.akaruisenkyo.or.jp/070various/071syugi/> 2014年1月13日アクセス確認。

かしながら、第41回総選挙以降においては、平成17(2005)年に実施された第44回総選挙が「小泉政権下における郵政解散選挙」として、また平成21(2009)年に実施された第45回総選挙が「政権交代選挙」として、それぞれ有権者の関心が高まったために「投票率が上昇した選挙」として評価されている。この両選挙における投票率は、ともに60パーセント台後半であり、かつての水準から見れば、決して高い投票率ではない。しかしながら、それ以外の4回の総選挙においては、投票率は60パーセント弱からせいぜい60パーセント台前半にとどまっているのである。そして平成24(2012)年に実施された総選挙では、投票率は59.32パーセントとなり、戦後総選挙史上における「最低投票率」を記録するに至っている。その原因を探るため、次に年代別の推定投票率を検討してみよう²。

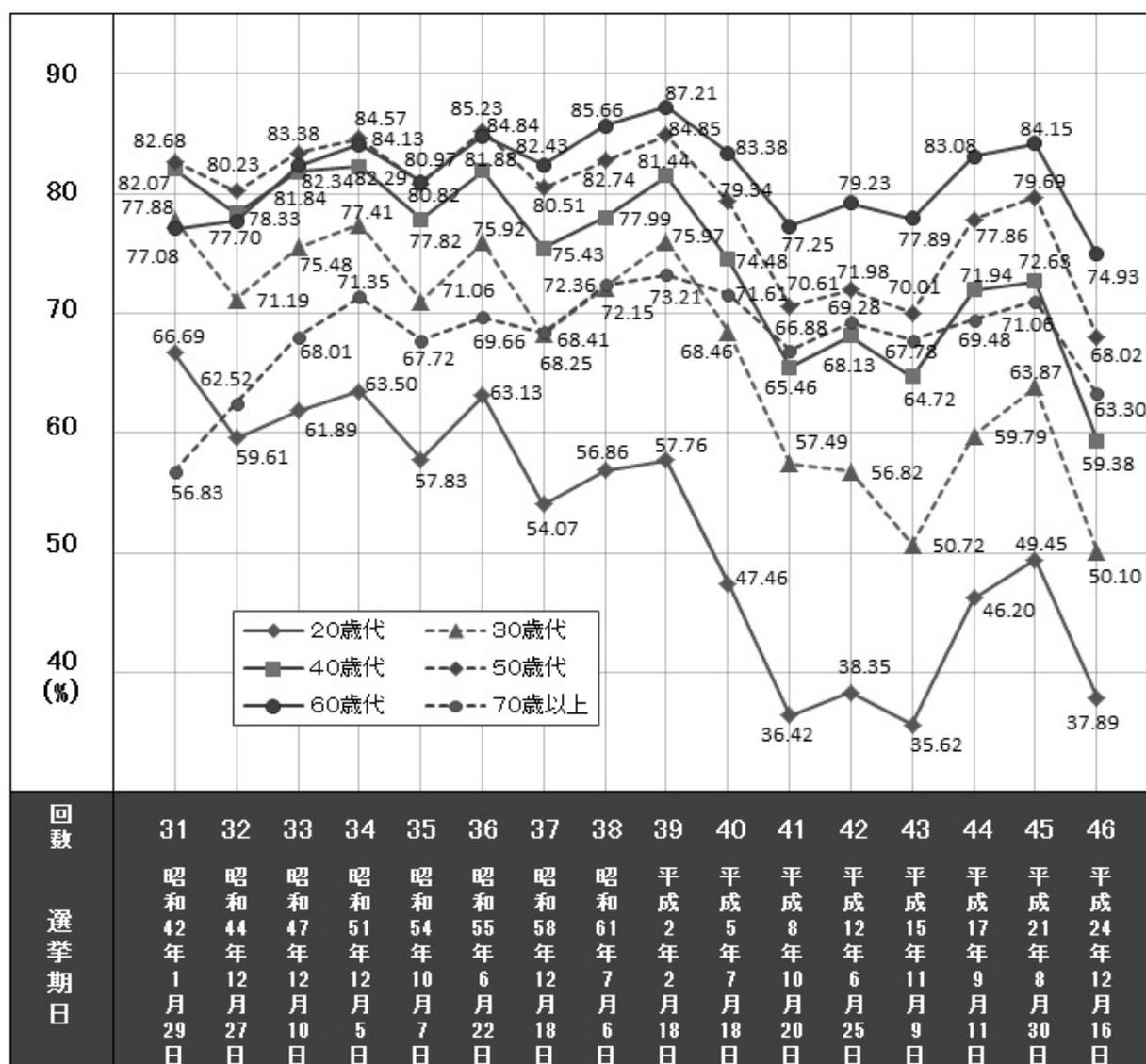


図2：1967年以降の衆議院議員総選挙における年代別推計投票率

² この図も、明るい選挙推進協会のホームページから入手した。第41回総選挙以降の総選挙では、この図は小選挙区の投票率を示している。そのアドレスは以下の通り。<http://www.akaruisenkyo.or.jp/070various/071syugi/693/> 2014年1月13日アクセス確認。ただし元の図はカラーであり、本提言への掲載のため、協会に依頼して白黒の図へ変更して頂いた。そのご協力に、ここで感謝の意を表明しておきたい。

この図2は、明るい選挙推進協会が、総選挙ののちに行った抽出調査の結果得られたデータであり、全選挙区をチェックしたものではないために「推計投票率」となっている。ただし記述が煩雑になるため、これ以降の記述においては、この数字を「投票率」として表現する。さて、この抽出調査は、昭和42（1967）年に行われた第31回総選挙から実施されている。この図2を、上記の図1と対照させてみると、どの年代においても、全体の投票率の変動に対応した変化がみられることが分かる。ここで特に注目したいのは、20代の投票率である。

昭和42（1967）年に行われた第31回総選挙においては、20代の投票率は66.69パーセントであり、その選挙で最高の投票率を記録した50代の投票率との差は約16ポイントとなっている。その後の総選挙においては、全体の投票率が低下するにしたがって、各世代の投票率も低下する傾向を示している。しかしその中でも、20代の投票率の低下傾向はさらに著しいものとなっている。図2からも、20代や30代の投票率が大きく落ち込んでいく状況を見てとることができるであろう。ここで現状を確認するために、直近の総選挙である平成24（2012）年実施の第46回総選挙における年代別投票率を、表1として掲げておく。

表1：第46回総選挙における年代別推計投票率

| | |
|---------------|----------------------|
| 20代（20歳から29歳） | ： 37.89パーセント（最低の投票率） |
| 30代（30歳から39歳） | ： 50.10パーセント |
| 40代（40歳から49歳） | ： 59.38パーセント |
| 50代（50歳から59歳） | ： 68.02パーセント |
| 60代（60歳から69歳） | ： 74.93パーセント（最高の投票率） |
| 70歳以上 | ： 63.30パーセント |
| 全体の投票率 | ： 59.32パーセント |

この表からは、20代の投票率が最低であり、70歳以上の高齢者層を除くならば、年代が上昇するにしたがって投票率もまた上昇する、という状況を見てとることができる。この傾向は、それ以前の総選挙においてもみられたものであり、特筆すべきことではないように思えるかもしれない。しかし、問題はそれらの年代別投票率間の差である。この総選挙では、20代の投票率と60代の投票率との差は37ポイントにまで拡大している。その結果、60代の投票率は20代のその倍近くとなっている。

現在の日本では「少子高齢化現象」が進んでいるため、もともと60代の人口は20代よりも多くなっている。それに加えてこのような「投票率格差」があるため、60代で投票した有権者数は、20代のその2.5倍に達する、と推計されている。このような「投票者数の偏り」は、「バイアスの掛けられた投票」として「政策上の偏りを生み出す」危険性を有するものと評価する政治学者もいるが、これについては次節で紹介することとしたい。

本節で強調しておきたい点は、以下の事実である。どの国においても、またどの時期においても、若年層の投票率は低く、年齢を重ねるにしたがって投票率が上昇する傾向がある。しかし現在の日本で生起している現象は、かつてない「世代間格差」である。しかも、

30代の投票率も同じような低下傾向を示しており、これまでのように「年を重ねれば、投票率は上昇する」と座視できない状況となっていると思われる。この点について、本節の最後に付言しておきたい。

まず、以前の事例を確認しておこう。昭和44（1969）年に実施された第32回総選挙の際に20代だった有権者の投票率は59.61パーセントであり、そのときに最高の投票率を記録した50代の投票率80.23パーセントとの差は約20ポイントであった。これらの有権者は、昭和54（1979）年に実施された第35回総選挙の際には、ほぼ30代になっているものと思われる。このときに30代だった有権者の投票率は67.72パーセントとなっており、10年前に比べて約8ポイント上昇して、全体の投票率68.01パーセントとほぼ等しいところまで来ている。そしてこの総選挙の際に最高の投票率を記録した60代の投票率80.97パーセントとの差は、約13ポイントにまで縮小している。このようにして、かつての若年層は加齢に伴って投票率を上昇させてきたのであった。

では、最近の状況はどうであろうか。直近の総選挙から9年前に行われた平成15（2003）年実施の第43回総選挙の数字を見てみよう。そのときには、20代の投票率は35.62パーセントであり、そのときに最高の投票率を記録した60代の投票率77.89パーセントとの差は40ポイント以上であった。これらの有権者は、平成24（2012）年に実施された第46回総選挙の際には、ほぼ30代になっているものと思われる。表1にみられるように、このときに30代だった有権者の投票率は50.10パーセントとなっており、9年前に比べて約14ポイント上昇しているものの、全体の投票率59.32パーセントとはまだ9ポイント以上の差が残っている。そして最高の投票率を記録した60代の投票率74.93パーセントとの差は24ポイントにもなっている。

このように、最近の状況では、若年層の投票率は高齢者層よりもかなり低い（半分程度の）ところから始まっており、年代別の最高投票率との差も縮まりにくい状況となっている。このような状況をふまえると、全体としての「投票率低下現象」に加えて、とりわけ若年層における「投票率低下」に対して、対応策を検討することが急務と思われるのである。

3 投票率低下問題への政治学からのアプローチ

政治学者が「投票率低下」といった問題状況に取り組むとき、その作業は「すでに存在する政治現象をどう理解し分析するか」という問いかけにとどまらない内実を有することになる。政治とは「社会における統一的決定の作成とその履行過程の総体」³と定義づけられるものであり、したがって政治は「社会における共同利益の実現」を追求する領域として位置づけられる[1]。これらの点をふまえると、政治学にとって、現状の問題点を検討する際には、科学的知見に基づき現状に潜む問題点を析出しつつ、「望ましいと思われる未来の状況」を構想し、その状況を実現するための方策を模索する、といった実践的な思考が要求されている、と考えられる。

この作業へ向け、「若年層を中心とした、各種選挙における投票率の低下」という現象を「政治学的問題」として把握し、その状況を変えていくことが「現代の政治学にとって取り組むべき課題」として認識されなければならない。本節では、この問題認識のために、まず、レイプハルト A. Lijphart が1996年のアメリカ政治学会大会会場で行った「会長演説」⁴の内容を検討する作業から始めることとする[2]。そして、そこにおける「課題への対応策」を批判的に検討した上で、他の研究者の議論を紹介しつつ、対応策を考察するための枠組みを次に提示する。

(1) 「投票率低下」への対応策としての「強制投票制度」の議論

世界的に著名な政治学者であるレイプハルトは「低投票率」という状況に強い危機意識を持って、アメリカ政治学会会長演説において大胆な問題提起を行った。それは「強制的投票制度」の導入である。彼のこの演説から、「投票者登録制度」などの特殊アメリカ的な問題を除いてみると、彼は以下のような問題を提起している。

なぜ民主主義者は、この低投票率を「問題視」しなければならないのであろうか。まず第1に、彼は「低投票率」を「不均衡な投票率の結果だ」とみなし、それが「政治的影響力の差異」を生み出す、と指摘する。富裕層や資産家、高学歴層などの「恵まれた人たちはさまざまな形で政治に関与し、そして政治的影響力を行使する。それに対して、「恵まれない人々」は政治的影響力をそれほど行使しないのであり、その結果として政治参加には「体系的な階級バイアス」がかかっている、と彼は主張する。

彼は第2に、中間選挙や地方での選挙など、重要であっても余り注目されない選挙では、更に低い投票率となっている、と述べる。そして最後に、多くの国々で、投票率は低だけでなく、更に低下中である、との警告を発している。彼はその上で、「不均衡な投票率と不均衡な影響力」の問題に関して次のような対応策を提示している。

すなわち彼は、「教育や政治への関心のレベルを上昇させるための試みよりも、制度的文脈の改善を図る方が有効である」と主張した上で、「制度的対応策」の検討に入っていく。そこで彼が対応策として提示した案は、「有権者の自動登録制度」や、「比例

³小野耕二『転換期の政治変容』、日本評論社刊、2000年、のとりわけ第4章を参照。

⁴ Arend Lijphart, "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma, Presidential Address, American Political Science Association, 1996", in *American Political Science Review*, Vol. 91, No. 1, 1997.

代表選挙の導入」などに加えて、「強制的投票制度Compulsory Voting（以下CVと略記）」というものであった。すでにそれを導入しているベルギーやスイス（一部のカントン）では、CVが投票率の向上への有効な対応策となっている、として、彼はそれに高い評価を与えている。そしてその導入には、他にも三つのメリットがある、と彼は主張する。

第1に、CVの導入は、他の政治参加の形態に対しても刺激を与えることが期待され、また政治への関心をも高める、とされている。そして第2に、CVの導入により「政治における資金の役割の低下」が起こることを期待している。そして最後に、CVを導入すれば、相手にダメージを与えようとするような「攻撃的宣伝」の手法が功を奏さなくなる、としている。レイプハルトのCVへの期待の高さをここから感じ取ることができるであろう。

しかしながらレイプハルトの問題提起は、投票の内実を「個別的利害の表出」に限定しているかのように受けとめられる危険性を有している。現状としてそのような状況が生じているとは思われるが、問題はそこにとどまらない。上述のように政治は「社会における共同利益の実現」を追求する領域として位置づけられるのであり、投票行動は本来、「社会全体の共同利益を志向する」ものとなるべきである。したがって、不均衡な投票率に加えて、投票の内実をも問題とするべきであろう。

この点で、このCVをめぐる論争に関与した論者の中でリーバー A. Lever に着目してみたい[3]。リーバーは、「投票が道徳的義務だとしても、我々がそれを強制するのではなく、あくまで知見を持った良心的・自覚的な投票こそが望まれる」と主張している⁵。「強制的投票制度」が、人々の「投票への義務感」を喚起するとしても、それは「政治に関する知見の増大」や、「政治への信頼感の増大」にどこまで貢献し得ているのか、という点に疑問が残されているからである。「政治教育の充実」や、「政治への信頼増大」のための他の政策手段が伴わない限り、それは強制によって「投票率」という数字だけを繕う方策に思えるのである。したがって本節ではさらに、投票行動における「政治的有効性感覚」についての議論と、政治制度への信頼という議論とを組み合わせる形で、この問題への検討を進めていきたい。つまり、投票という形で「政治に関与する側」のみならず、「政治不信」をもたらしている「政治を担う側」の問題性をも検討するべきなのである。

(2) 「政治を担う側」と「政治に関与する側」の問題性

政治に関する「知識」を用いれば、自己の個別的利益や欲求の充足を図ることは可能となるであろうが、政治に求められることはそれにとどまらない。上述のように、政治が「社会における共同利益の実現」を追求する領域として位置づけられるとすれば、政治とは本来、諸個人の有する「個別的利益」と社会の「共同利益」とみなされるものと

⁵ Annabelle Lever, “A Liberal Defence of Compulsory Voting’: Some Reasons for Scepticism,” in *Politics*, Vol. 28, No. 1, 2008, pp. 61-64. この論文以外にも、CV問題に関するリーバーの論文には他に以下のものがある。“Is Compulsory Voting Justified?” in *Public Reason*, Vol. 1, No. 1, 2009, pp. 57-74. “Liberalism, Democracy and the Ethics of Voting,” in *Politics*, Vol. 29, No. 3, 2009, pp. 223-227. “Compulsory Voting: A Critical Perspective,” in *British Journal of Political Science*, Vol. 40, 2010, pp. 897-915.

の「架橋の試み」とも表現しうるであろう。その観点からすると、政治に対する「信頼」の中には「共同利益への志向性」もまた含まれていると思われる。

ここで本提言がとりわけ重視したい論点は、「政治」イメージの転換である。「政治」が諸個人の有する「個別的利益の充足の手段」と想定される限り、「自己の要求が充足されなかった」と感じる人々において、政治に対する不満や不信は払拭され得ないであろう。「自分ではなく他者が、その個別的利益を実現している」と想定してしまうからである。そしてそこから、「政治によって自己の利益を実現している」と思われる人々への不信感が増幅される危険性もある。

それとは異なり、「政治」の作動によって社会の構成員全体の「共同利益」が実現される、という「政治」イメージに基づけば、政治を通じて、諸個人は自己の個別的利益を追求する立場からの脱却を構想することが可能になるであろう。ここで強調しておきたい点は、このような「政治イメージの転換」は、既存の政治をそのものとして正当化するための作業では決してない、という点である。「あるべき政治の姿」を構想することによってこそ、現実政治の到達点と問題点が明確に認識できると考えられるのである。したがって、政治の現状に対する批判的な視点を確立するためにも、このような「政治イメージの転換」は不可欠なものといえよう。そして、この「政治イメージの転換」の次に要請される作業は、政治に関する正確な知識と、政治に対する自己の役割に関する「有効性感覚」とを身につけることである。

ここで「政治的有効性感覚 sense of political efficacy」概念とは、キャンベル A. Campbell らが提起したものであり⁶、そこでの定義は、「個人の政治的行為が政治過程に影響を与えるという、または与える可能性がある、という感情」というものであった[4]。そしてこの概念は、通常、「内的」と「外的」の2種類に区分される。ここで「内的有効性感覚」とは、「政治を理解し、そこに有効に参加することができる、という自己の能力への信念」であるとされ、また「外的有効性感覚」とは、「政府と政治制度が有する、市民の要求に対する応答性への信念」として定義づけられている⁷。ここで、前者においては、政治に「有効」に参加するのは自己であり、後者において「応答」すべき主体は「政府と政治制度」である、という差異が重要であろう[5]。そしてその後者において、政府と政治制度は「市民のどのような要求」に応答するのか、が問題となる。

先に記したように、政治によって社会の構成員全体の「共同利益」が実現される、という「政治への信頼」が成立しているならば、たとえ自己の個別的な要求への応答がなされなくとも、政治への不満は増大しない。しかしながら、このような政治への信頼が欠けている場合には、「政治が自己の個別的な要求に応答しない」状況を問題と捉え、政治への不満が増大することになる。このような意味で、「外的有効性感覚」は、「政治への信頼」の有無によってその内容が大きく異なることになる。

⁶ Angus Campbell, Gerald Gurin, and Warren E. Miller, *The Voter Decides*, Row Peterson, 1954, p. 187.

⁷ Stephen C. Craig, Richard G. Niemi, and Glen E. Silver, "Political Efficacy and Trust: A Report on the NES Pilot Study Items," in *Political Behavior*, Vol. 12, No. 3, 1990, p. 290. なお、「政治的有効性感覚」のこの区分は、以下の論文により導入された。George I. Balch, "Multiple Indicators in Survey Research: The Concept 'Sense of Political Efficacy,'" in *Political Methodology*, Vol. 1, No. 1, 1974, pp. 1-43.

これらの「有効性感覚」に関する議論をふまえ、次に掲げる表2では、「政治的有効性感覚」と「政治への信頼感」という二つの軸から、有権者の投票行動の類型化を試みている。ここでは、横軸の「政治的有効性感覚」の中に、上記の「内的有効性感覚」の内容に加え、「外的有効性感覚」をも包摂したものとなっている。この作業によって、個人の投票行動が有する「認知的側面（＝知識）」と「道徳的側面（＝信頼）」との二重構造が明確化できると考えている。この表は、イギリスの政治学者ヘイC. Hay が執筆した『我々はなぜ政治を忌み嫌うか』⁸という挑発的な題名の著作に示唆を得て作成したものである[6]。この表に基づいて考察すると、我々には「投票率の向上」をめざすような単一の処方箋を提示することではなく、次の表のそれぞれの類型に即した形での「対応策」を考えることこそが、必要となると思われるのである。以下、この表について簡単な説明を試みたい。

表2 政治参加の現状に関する分類表

| | | 政治への関心と期待・政治に対する理解力（有効性感覚） | |
|-------------|------------|----------------------------|-----------------------------|
| | | 有り（高い） | 無し（低い） |
| 政治への 信頼感 | 有り （高い） | 自覚的参加 | 習慣的参加 |
| | 無し （低い） | （道具的） 自覚的不参加 | 参加 無自覚的不参加 （アパシー・無関心） |

ヘイはこの著作の第1章で、世論調査に基づきながら、先進諸国では中央政府や議会といった政治制度と、政党などの政治組織の「信頼度」が低いことを紹介したのち、第2章で「政治参加」のあり方について検討している。その上で、彼はこの表2の原型となる表を作成したのである。その際には、横軸は「政治的・非政治的」の区分が、そして縦軸には「参加・非参加」の区分が用いられている。本節では、「政治的有効性感覚」と「政治への信頼感」という二つの要素を、この表の分類軸として使用することによって、これを単なる「分類表」としてではなく、政治参加の拡大へ向けた処方箋を考察するための出発点として利用したいと考える。この点についてさらに付言しておこう。

4つの欄に仕切られたこの表において、政治的関心や理解力が高く、政治への信頼感もあるという左上の欄に属する人々は、政治に自覚的に参加するであろう。これとは対照的に、政治的関心や理解力が低く、政治への信頼感もないという右下の欄に属する人々に対しては、政治的関心や理解力を高めるための対策に加えて、政治への信頼感を高めるための対策も必要となる。その両者の中間の領域として、左下の欄（自覚的不参

⁸ Colin Hay, *Why We Hate Politics*, Polity Press, 2007. 吉田徹訳『政治はなぜ嫌われるのか：民主主義の取り戻し方』、岩波書店刊、2012年。この表は、原書75頁に掲載されている表を参照しつつ作成したものである。

加) と右上の欄 (習慣的参加) がある。それぞれは、二つの要素のうちのどちらかが欠けているのであり、それへの対応策が必要となってくると思われる。なお、政治全般への信頼感はないものの、個々の政治家などを利用しながら自己の個別的利益の実現を図る参加の形態を、中間的類型としての「道具的参加」として、表の下段中央に位置づけてみた。それは、政治によって社会の構成員全体の「共同利益」が実現される、という意味での「政治への信頼」を高めないまま、自己の個別的利益の実現へ向けた「政治的有効性感覚」が上昇する例と思われる。この類型では、自己の個別的な要求の実現へ向けて政治に参加し、政府や政治制度がそれに応答することを期待する、という状況が起こる。しかしその応答が期待通りに起こらない場合には、選挙の際に棄権に回る、などの形で「自覚的不参加」へと転化する危険性を有しているのである。

本提言では、政治への信頼感を高めるための「信頼構築への方針」を「政治を担う側」に対して、そして政治的関心や理解力を高めるための「政治教育」を「政治に関与する側」に対して、それぞれへの対応策として試論的に提起したいと考えている。後者に関しては、総務省における「常時啓発事業のあり方等研究会」が作成した最終報告書『社会に参加し、自ら考え、自ら判断する主権者を目指して～新たなステージ「主権者教育」へ～』も存在している⁹。ここでは、主として「政治的有効性感覚」の形成へ向けた「主権者教育」のあり方が検討されている [7]。

⁹ この報告書は2011年12月に公表されたもので、現在も総務省のホームページから入手することができる。そのアドレスは以下の通り。http://www.soumu.go.jp/main_content/000141752.pdf 2014年1月13日アクセス確認。

4 「政治を担う側」における問題性と政治の信頼回復へ向けた方策

先進諸国における各種選挙での「投票率低下」は、何を原因とするものなのであろうか。投票率が低下する過程において、有権者の中で失われていった要素は何なのであろうか。本提言ではそれを、「政治への信頼」と「政治的有効性感覚」という概念を手がかりにして、考察しようと試みた。すでに第2節でも指摘したように、とりわけ若年層を中心として、投票という政治参加が急速に減少していることは、まず留意すべき点であろう。それに加えて、政治制度や政党などの政治組織への信頼感も非常に低い。本節ではまず、いくつかの意識調査結果を参照しながら、この点について確認しておこう。

統計数理研究所が実施した「環太平洋価値観国際比較調査」の中では、裁判官や弁護士などの職業と、新聞記事やテレビ報道といった事がらに対して日本人がどの程度信頼しているか、という点についても調査を行っている。少し古いデータだが、20歳以上の日本人に行った2004年調査によれば、その結果は次のようになっている¹⁰。

まず「裁判官や弁護士」に対しては、「1 非常に信頼する」と「2 やや信頼する」という肯定的な回答を集計すると、全体では71.9パーセントに達している。それに対して「3 あまり信頼しない」と「4 全く信頼しない」という否定的な回答は、合計で22.3パーセントにとどまった。そして、肯定的な回答の比率は各年齢層でそれ程異なっておらず、すべての年代で60パーセントを超えている。したがって、これらの職業は、高い信頼を得ているといえるであろう。それに対して、「官僚や役人」という質問項目に対しては、すべての年齢層で「非常に信頼する」という回答はほとんどみあたらず、全体でみても、肯定的な回答は18.7パーセントにとどまっている。そして否定的な回答は77.6パーセントとなっているのである。国民は、官僚層に対しては「信頼不足」といえるであろう。

しかしながら、「政治家」という質問項目に対しては、さらに否定的な回答が増えている。全体で見れば、「非常に信頼する」という回答は無く、「やや信頼する」という肯定的な回答も13パーセントにとどまっている。それに対して、否定的評価は84パーセントにも上っている。とりわけ若年層の政治不信は強く、20代前半では「やや信頼する」が僅か3.4パーセントであり、否定的評価は96パーセント以上となっている。この傾向は、回答者の年代が上がってもそれ程大きな差異はない。したがって、若年層における政治への信頼の欠如を、その低投票率の原因とすることはできない。すべての年代で「政治への信頼」が欠如しているからである。

ここに示されているように、低投票率が「政治的な問題」であるのと同様に、「官僚層への信頼不足」や「政治家への不信」もまた「政治的な問題」であるといえよう。日本でなぜここまで「政治不信」が蔓延しているかについての正確な分析が必要であろう。

この点に関して付言しておけば、「行政への信頼感」に関してはすでに総務省内に「調査研究プロジェクト」が組織され、「行政の信頼性確保、向上方策に関する調査研究報告書（平成21年度）」と題する報告書が公表されている¹¹。これと同様に、「政治への信頼

¹⁰ この調査は2004年11月から12月にかけて実施されたもので、その集計結果は現在も数理統計研究所のホームページから入手することができる。そのアドレスは以下の通り。<http://www.ism.ac.jp/~yoshino/jab/sum.html> 2014年1月13日アクセス確認。

¹¹ この調査研究は平成17年度から21年度までの5カ年のプロジェクトとして実施されたもので、その調査研究報告書は

性確保、向上方策に関する調査研究プロジェクト」と題するような企画が実施されるべきであろう。

なおこの点に関しては、最近実施された調査からも、同様の結果が示されている。朝日新聞がインターネット利用者を対象として2013年7月12、13日に実施したネットモニター調査では、「若者の投票率を上げるにはどうしたらいいか」という問いかけに対してもっとも多かった回答は、「政治家や政党の質を高める」というものであり、回答の14パーセントを占めた、と報じられている¹²。ここにもまた、有権者の「政治不信」の状況の一端をみてとることができるであろう。なお、この調査での回答の2位から4位には、「ネット投票を可能にする」（11パーセント）、「投票の呼びかけに力を入れる」（9パーセント）、「学校や家庭での教育を充実させる」（8パーセント）という項目が並んでおり、これらの点についても、本提言作成の際に考慮した。

先にも触れたように、この「政治不信」という状況に取り組むことは、「投票率向上」に直結するわけではない。しかしながら、人は「自分が不信の念を有している事から」に対して積極的に取り組むことは困難であろう。投票率向上のための具体的方策を考える際にも、その前提的作業として「政治不信」の克服をめざすことが必要と思われるのである。この点では、この間邦訳書も刊行された政治に関する以下の著作が、同様の主張を行っているので、それを簡単に紹介しておきたい。

ここで取り上げる著作とは、2006年に公刊されたストーカー G. Stoker の『なぜ政治が重要なのか』¹³である。この著作では、政治を「集団全体を拘束する意思決定」と捉え、そしてまた、政治を「紛争処理」の視点から把握しようとする点で、本提言の内容と重なり合うところの多い著作である。それらの点から、これらの著作は我が国の政治状況を考察する際にも参照されるべきものである、と考へ、本提言で取り上げる次第である[8]。

このストーカーの著作における基本的な主張は、そのタイトルが端的に示すように「政治は重要である」というものである。そして彼はその著作に、「民主主義を機能させる」という副題を付している。ここには、「民主主義を機能させるためには、政治のあり方を検討することが必要だ」というストーカーの強い自己主張が感じられる。彼は、「集合的決定が重要であるがゆえに、政治は重要である」と明確に述べている。社会における意見の相違や対立の存在を前提した上で、それに対してとりあえず暫定的にどれか何かを選ぶ、つまり集合的決定を作成し履行するための「人為的メカニズム」として政治が措定されており、それこそが民主主義にとって重要とされているのである。

ストーカーは、その上で社会状況の変化にも言及する。「大いなる不確実性と多様性の時代」の中で、政治が対応すべき課題が増大している。そのような状況の中で新たに提起された理論として、ストーカーは「ガバナンス・アプローチ」に着目するのである。政府だけではなく、市民や専門家、利益集団などと協力しながら、新たな課題への対応が模

現在も総務省のホームページから入手することができる。そのアドレスは以下の通り。

http://www.soumu.go.jp/main_content/000078233.pdf 2014年1月13日アクセス確認。

¹² この調査は2013年7月の参議院選挙直前に実施されたもので、その集計結果は現在も朝日新聞デジタルのホームページから入手することができる。そのアドレスは以下の通り。

<http://www.asahi.com/politics/update/0812/TKY201308120459.html> 2014年1月13日アクセス確認。

¹³ Gerry Stoker, *Why Politics Matters: Making Democracy Work*, Palgrave Macmillan, 2006. 山口二郎訳『政治をあきらめない理由：民主主義で世の中を変えるいくつかの方法』、岩波書店刊、2013年。

索されるべき、と彼は考えている。

ストーカーは、同書第2部において現代政治における問題の現れ方—市民参加の減退や政治活動の専門化、政治的シニシズムの増大といった現象—を検討し、そこから第3部において「アマチュアのための政治」という彼なりの処方箋を提示している。それは、代議制民主主義を前提としつつ、市民には一定程度の参加のみを期待する、という内容を有している。彼にとって、市民のすべてが政治に関心を持つわけではなく、また熱心な参加は必ずしも効果的ではないからである。この立場から、彼が「代表制による政治過程と活発な政治参加との分業が重要である」と述べる時、それはまず従来型の間接民主制の原理を再確認した、という内実を有していた、といえるであろう。したがって重要な点は、その参加の「質」となる。

ストーカーは現在の状況において、人々を再び政治に参加させるための行動的な戦略が必要だとしているが、その参加に過度の期待を寄せることを批判する。参加については「現実的な前提と規範的な関心」に基づいて考察することが必要だ、と彼は考えているのである。したがって彼は、投票の義務化や投票年齢の引き下げなどの改革案を批判し、参加の質を上げるための制度改革と主体の変容のための具体的プランを提示する。ここでそれらを詳細に検討することはできないが、主体の変容に関する彼の議論には注目すべき点がある。それは、諸個人が一方では「自己中心的、自己利益志向的」であるものの、もう一方では「コミュニティ、連帯、共同的人間性」もまた重視されるべきであったとしている点である。彼にとって、「政治は、私たちに単純で直接的な自己利益を超えた志向を求め」とし、また「相互依存的な世界において、我々が他者と効率的に共存する道を作り出すことである」としている。しかしながら、それをどのようにして実現しうるのか、という問題に対して、ストーカーは十分な解決策を有していない。この点については、我々自身が今後解明すべき論点として残されているといえよう。

本節における基本的な主張は、投票率向上へ向けた努力の前提条件として、「政治と政治家への不信」を克服し、政治に関する肯定的な評価を高めるべき、という点であった。そのために、現時点で実現されるべき改革内容の一端を、ここに列挙しておこう。

まずその前提として、「政治不信」という病理を解明するための調査プロジェクトを立ち上げることが必要であろう。そのためには、学界のみならず、政界やマスメディアなどさまざまな領域の人々による検討体制の構築が必要であろう。「政治不信の蔓延」は、「政治に対して積極的に関与しよう」と考える人々の意欲を削いでしまう危険性を有するのであり、民主主義の停滞をもたらす可能性があるからである。しかしこのような調査プロジェクトに加えて、直ちに実行可能な「政治への信頼回復策」も挙げることができる。

その第1としては、政治における透明性を増大させることである。この間の「東京都知事辞任問題」でも明らかになったように、とりわけ政治資金に関しては不透明な部分が多い。虚偽の報告に対する罰則の強化を含め、政治資金の流れの透明化へ向けた方策を強化することが必要であろう。

第2に、上記の透明性増大のための作業の一環として、各種選挙の際の「選挙費用収支報告書」についても、正確な記載を強く求めることが必要と思われる。これまで、この種の報告書には、実際に要した選挙運動費用の総額と合致していないのでは、という疑惑が

存在していた。この点に関しては、「法定選挙運動費用」の上限額を適宜検討する作業を進めつつも、まず各選挙事務所に「選挙費用収支報告書」への正確な記載を求め続けることが必要であろう。ちなみに、現行の公職選挙法における「虚偽記載への罰則」としての「3年以下の禁錮刑または50万円以下の罰金」については、罰則をさらに強化することが必要と思われる。

5 有権者という「政治に関与する側」における問題点の克服へ向けた方策

前節における「政治を担う側」の問題点の検討に加え、本節では有権者の側に存在する問題点の克服策について検討してみたい。ここではまず、「有権者はなぜ投票するのか」という問いを立ててみよう。合理的な個人は、投票から得られる便益（ベネフィット）と、投票に要する費用（コスト）とを比較考量しながら、投票行動に向かう、という「投票行動モデル」が、政治学の領域では議論されてきている。その概念を簡単に定式化すると、以下のような形で表現されることになる¹⁴ [9]。

$$R = PB - C + D$$

ここで、Rは「報酬 reward」を意味しており、これがプラスの値となれば、有権者は投票行動を取る、と考えられている。次に、P (possibility)は「自分の投票行動が選挙結果に影響を与えることができるという主観的な可能性」であり、B (benefit)は「もっとも期待する候補の当選と、もっとも望まない候補の当選との間の期待効用の差」である。そして、C (cost)は「投票に関わる費用」であり、最後にD (duty)が「投票への義務感」を示している。通常は、自分の一票で候補者の当落が決定されることはほとんど考えられないので、PBの項の値は非常に小さくなる可能性が高い。それに比べて、投票行動には一定のコスト（時間的、金銭的等）がかかるので、PB-Cはマイナスになると考えられる。

ここまでで考えれば、Rがマイナスになるので「合理的な人は投票しない」という結論になってしまう。しかし現実には、多くの人がコストをかけてまで投票に参加している。その状況を説明するために、式の最後にDという「第3項」が加えられているのである。投票への義務感が加わることによって、PB-Cがマイナスの値を取っていたとしても、最終的に一定の人々は投票行動をとることになる、とされる。このようにして、個人レベルで「投票行動に参加する」という決断をなすメカニズムの定式化が試みられているのである [10]。

したがって、本提言でもこの定式化を手がかりとしながら、「投票率低下」という問題状況を改善するための政治学的検討を進めていくこととしたい。「投票すること」は有権者にとって当然の行動である、と自明視するのではなく、「投票しない」という可能性をふまえた上で、それに対する対応策が講じられるべきなのである [11] [12]。その際には、投票行動への可能性を増大させる要素についてはそれを増加させる方向で、その可能性を低下させる要素についてはそれを減少させる方向で、改善策が検討されることになる¹⁵。

¹⁴ これは、「今日投票参加に関する計算の基本モデルとして一般的に知られている」とされる、ライカーとオードショックによるモデルである。William H. Riker and Peter C. Ordeshook, "A Theory of the Calculus of Voting," in *American Political Science Review*, Vol. 62, No. 1, 1968. なお、このモデルに関しては、以下の論文を参照した。河野武司「投票参加の合理的選択理論におけるパラドックスについて」、白鳥令編『現代の政治学』シリーズ⑦ 選挙と投票行動の理論』所収、東海大学出版会刊、1997年。

¹⁵ このような作業に関し、最近の業績として次のようなものがある。中谷美穂「第8章 投票参加の現状と課題——若者の投票率はなぜ低いのか」、明治学院大学法学部政治学科編『初めての政治学 ポリティカル・リテラシーを育てる』所収、風行社刊、2011年。飯田健「第4章 投票参加」、岩崎正洋編『選挙と民主主義』所収、吉田書店刊、2013年。なお、飯田論文では、「一種のトートロジー」になるという評価から、Dについての検討が省かれている。しかし本提言第3節で触れたように、「政治に対する信頼」などの形で「投票への義務感」を増大させることは、投票率の向上にとって不可欠の要

まずPについて検討してみよう。この「主観的な可能性」については、それを直接増大させることは難しい。選挙制度や、選挙区ごとの立候補状況などによって、そのような主観的評価は異なってくるからである。したがってここでは、すでに本提言第3項で触れたように、「模擬投票の試行」の普及などを含む「シティズンシップ教育」の充実によって、有権者自身の社会における「政治的有効性感覚」¹⁶を高めていくことが考えられる [13]。また、次の要素であるBについても、各選挙に参加している政党や立候補者の相違が明確にならない限り、「期待効用差」は生じにくい。この点に関しても、政党や候補者の努力を待つしかないのであるが、それと併せて、選挙における争点や、各政党間・各候補者間の政策の相違を明確にするためのメディアの役割が重要であろう。この点では、インターネットを活用した候補者からの政策発信の強化や、それをふまえて、有権者個人の政策選好とマッチする政党・候補を探索するサイトの充実、といった方策も考えることができよう。この間の公職選挙法改正によって、インターネットを利用した選挙運動については部分的に解禁されたが、「ネットにおける選挙運動のさらなる自由化」が求められているであろう。

そして、投票のためのコストを表すCについては、各選挙管理委員会が負担するコストの問題もふまえつつ、有権者が投票しやすい投票所設営へ向けて努力することが望まれる。この点に関しては、すでに投票時間の延長や、期日前投票制度の開始などによって、さまざまな形で試みられているが、さらなる改善策が模索されるべきであろう。具体的な案としては、以下のような点を挙げるができる。まず第1に、期日前投票の際の投票所設営に関しては、その規制を緩和してより多数の期日前投票所が設営できるようにすることである。第2に、この規制緩和をふまえ、各地にすでに存在する「移動図書館」のような形態の「移動投票所」を設営し、投票困難な地域に対しては投票所の方が出向いていくような方策を考えることが挙げられる。

最後に「投票への義務感」を表すDに関して触れておく。投票は「国民の権利」として憲法上に明記されているところであり、有権者が主体的にそれを行使することが期待されている。したがって、そのような権利行使を促進する観点に立てば、「シティズンシップ教育」¹⁷や「主権者教育」の形での「政治教育の強化」が重要と思われる [14]。それに対して、「強制的投票制度」の導入などによる「義務感の強化」には慎重であるべきであろう。ただし、すでに前節で触れたように、「政治を積極的なイメージへと転換する試み」などを通じながら、政治に関与することが有権者自身にとっても望ましいこととして捉えられるよう努力することが考えられるべきであろう。

この努力を進める視点から付言すれば、国民投票法で規定されている「18歳投票制」と

素であると考えられる。

¹⁶ この点に関しても、前掲中谷論文を参照。なお「政治的有効性感覚」については、投票行動の規定的要因の一つとして挙げられているものの、その内容に関してはさまざまな議論が行われている状況である。この概念に関し、最近の業績として次のようなものがある。小野耕二『投票率』をめぐる問題状況と対応策への政治学的視角、名古屋大学法学部『法政論集』第248号所収、2013年。

¹⁷ イギリスにおける「シティズンシップ教育」の強化へ向けた報告書として、以下のものを参照。Education for the citizenship and the teaching of democracy in schools: Final report of the Advisory Group on Citizenship, 22 September 1998. その報告書は現在も以下のホームページから入手することができる。そのアドレスは以下の通り。<http://dera.ioe.ac.uk/4385/1/crickreport1998.pdf> 2014年1月13日アクセス確認。なお、以下の著作内に、その全訳が収録されている。長沼豊/大久保正弘編著『社会を変える教育～英国のシティズンシップ教育とクリックレポートから～』、キーステージ21刊、2012年。

の関連で、「選挙権年齢の18歳への引き下げ」への取り組みも、さらに促進されるべきと考える。国民投票への投票権を18歳に引き下げるのであれば、それと同様に「主権者として政治に参加する者」を規定する選挙権も18歳に引き下げることが適切であろう。現在はこの問題を、民法第四条の「年齢二十歳をもって、成年とする」という規定と関連づけて議論していることが、この実現を妨げている。経済協力開発機構（OECD）の加盟国でみると、その大半が「18歳投票制」への移行を果たしている。しかも、アメリカ合衆国など多くの国々で、成年年齢と選挙権年齢とは一致していない。また日本においても、それぞれの法律の立法趣旨に即して権利行使の年齢要件が定められている、という現状がある¹⁸。これらの点をふまえるならば、立法趣旨の異なる民法の「成年年齢」に関する議論などとは分離した形で、公職選挙法第9条第1項の規定を、「日本国民で、年齢満二十歳の者」から、「日本国民で、年齢満十八歳の者」へと変更することが必要と思われる[15]。

このように、上記の定式化をふまえると、その各項に対応したさまざまな改善策が考えられるところであり、その具体策については、提言部で再度提案することになる。前節で展開したように、「政治を担う側」におけるさまざまな改善策が、まず必要と思われる。そのためには、「政治不信」克服のための調査研究プロジェクトを開始することが重要である。有権者が政治に対する関心を保ち主権者としての意識を有するためには、その政治に対する一定の信頼が必要であるからである。その上で、本節で紹介したように、「政治に関与する側」においても、有権者一人一人の立場に立った「投票行動を促進するための改善策」を模索することが、現時点において必要であると考えられる。

¹⁸ この点に関しては、平成26年6月4日に開催された、参議院憲法審査会で参考人として意見陳述を行った、小林良彰の発言を参照。ここではその一部を引用しておく。なお、この発言の全文は、参議院のホームページ内にある「第百八十六回国会参議院憲法審査会会議録第七号」から入手することができる。そのアドレスは以下の通り。

<http://www.kenpoushinsa.sangiin.go.jp/keika/img/pdf/186-260604.pdf> 2014年8月9日アクセス確認。

「国民の権利や義務といっても、内容によってその求められる能力は異なりますので、それぞれの法律の立法趣旨に即して決められるべきものであります。例えば、民法八百七条の四の特別養子縁組の養親は二十六歳以上ですし、同じ民法でも九百六十一条によれば、遺言は十五歳以上ができるということになります。

その上で、公職選挙法の選挙権年齢について見ますと、憲法九十六条の国民と十五条一項の国民が主権者として政治に参加する者という点では一致していると考えられますので、国民投票への投票権が十八歳に引き下げられるのであれば、同じ立法趣旨に基づく選挙権も十八歳に引き下げるのが適当であると考えますし、また、主権者としての平等性、選挙権の平等性から出てくる当然の要請になると考えております。それ以外の民法等における年齢規定においては、各々の立法趣旨に基づいて決められるべきものであると考えます。」（上記「会議録第七号」四頁）

6 提言

(1) 政治活動・選挙運動の自由化促進と、政治における透明性の増大

「政治の信頼性確保」のためには、その信頼の対象を構成している政治の世界の透明化と活性化が必要である。これまでは「教育の政治的中立性」という原則に基づき、現実政治の世界が教育から切り離されすぎていた、という問題が指摘できる。公平性に配慮しつつも、初等中等教育の段階から「政治の現場」に触れる機会を持たせることは、若者の政治関心の活性化につながるであろうし、そのことはまた、政治家に対してもその活動内容を点検する良い機会を提供することになる、と期待できるのである。

また、日本では公職選挙法の規定により、選挙運動に対してさまざまな制限が課せられている。これらの規制は、それらが設定された時点においては一定の合理性を有していたであろうが、現在の時点ではもはや不要と思われるものも多い。選挙の際に、有権者に対して必要な情報を提供する機会を候補者に認めることは、有権者の政治的選択のためにも重要と思われる。たとえば、選挙時における「戸別訪問の禁止」などは、もはや不要な規制であろう。そのためには、公職選挙法第138条第1項、第2項の改正が必要となる。

この間に実現した「インターネットを利用した選挙運動」の解禁と併せて、選挙運動に従来課せられていた規制の見直しを進めることは、選挙運動の活性化につながるであろうし、有権者にとっても「政治情報に触れる機会の増大」につながるであろう。これに関しても、公職選挙法第142条の3から7の再検討が必要となる。

ただし、このような選挙運動の自由化が、「金権選挙」の増大につながることはあってはならない。「法定選挙運動費用」への規制は、従来は厳密に適用されてこなかったと思われるが、費用額を適宜再検討しつつ、それを越えない形での選挙運動への規制が必要とされている。この点に関しては、公職選挙法第180条から194条までの「法定選挙運動費用」に関する規定の精査が必要である。その作業は、選挙活動における経費の透明性の増大につながっていくであろう。そしてそれは選挙運動費用にとどまらない。政治資金の流れの透明化を図ることも、国民の政治に対する信頼の強化につながっていくであろう。この点に関しては、各政党と政治家の自助努力に期待するが、併せてマスメディアによる不断の監視にも期待するところである。

(2) 投票所の設営に関する規制の緩和などの技術的方策

各自治体における適切な投票所の設営は、有権者の投票機会を確保するための重要な課題である。しかしそのためにはかなりの人的および金銭的なコストを負担しなければならない。したがって、過疎化が進んだ地域などにおいては、有権者の便宜を図るための適正な投票所設営が困難となっている事例がみられる。また都市部においても、投票立会人などは拘束時間が長いため、そのための人員を確保することが困難になりつつある、という事例も紹介されている。したがって、「選挙の公正な執行」という原則を脅かさない限りにおいて、投票所の設営条件についての規制緩和策が必要であろう。そし

て、有権者数が減少した過疎地に対しては、徒に投票所の再編を図るだけでなく、バスなどを利用した「移動投票所」の設置などという柔軟な方策の採用によって、有権者の投票機会の実質的な保障をめざすことが重要であろう。ただし、現在の公職選挙法では「1投票区1投票所」という原則となっているので、当面は期日前投票における「移動投票所」の普及を検討することが必要と思われる。この場合には、「選挙人名簿の電子化」とインターネットの利用などにより、「二重投票の防止対策」の徹底を図ることも重要である。

さらに、この間は期日前投票制度が施行されているため、その利用者数が増大している。しかしながら、期日前投票のための投票所も、投票日のそれと同じ形での設営を義務づけているため、各選挙管理委員会にとって、期日前投票のための投票所増設が困難となっている。したがって、期日前投票のための投票所に関しては、たとえば立会人の人数を「一人以上」とするなどの要件の緩和策が必要と思われる。そのためには、公職選挙法第38条の改正が必要である。

期日前投票に関しては、最高裁判所裁判官の国民審査との関連で、別途の問題も生じている。最高裁判所裁判官国民審査法第5条では、「中央選挙管理会は、審査の期日前十二日までに、審査の期日及び審査に付される裁判官の氏名を官報で告示しなければならない。」と規定している。そのために、期日前投票が開始された直後には、国民審査の投票用紙が作成できておらず、衆議院議員選挙のための不在者投票が可能でも国民審査の投票は不可能な期間が一定日数存在している。これは、有権者から見て不合理と感じられるであろう。上記法律第5条の規定を、たとえば「十七日」などへと変更することにより、この問題への対応は可能と思われる。

(3) 国民各層に対する主権者教育の充実

有権者が政治に対する関心を保ち主権者としての意識を有するためには、その政治に対する一定の知識が必要である。誰しも、理解していない事に対しては関心を持ちにくいからである。そのような「政治教育」の必要性に鑑み、義務教育においては社会科で、そして高校教育においては公民系の科目において、政治に関する教育が行われてきたところである。しかしながらその内容は、政治の制度的枠組みやその歴史的背景を指導するにとどまり、政治の現場における政治家や政党などの活動に生徒を触れさせるまでには至っていない。したがって、学校における現在の政治教育は、若者の政治関心を活性化する方向には作用せず、政治の重要性を十分に認識させるに至っていないと思われるのである。このような状況を打破し、学校教育の現場において、生き生きとした政治の実像に触れさせ、その状況の批判的検討を通じて、自ら「望ましい政治のあり方」を主体的に考える主権者として成長させていくことが、学校教育に期待されるのである。

そしてこのことの必要性は、若者に対する学校教育にとどまらない。すでに有権者となった人々に対しても、継続的な主権者教育への機会を設定することによって、政治に対する知見をさらに深めることをめざすべきと考える。これらの点をふまえ、具体的に以下のような施策を提案したい。

① 初等中等教育における「主権者教育」重視への転換

上記の目標を達成するためには、初等中等教育の段階における「主権者教育」重視の方向への転換が急務である。若年層は、有権者として投票権を行使するに至るまでの政治的知識を有しておらず、また政治的関心も高まっていないため、選挙の際に投票のため必要な情報を主体的に収集せず、その結果として棄権する者が多いと思われる。この状況を変えるためには、「学習指導要領の改訂」をふまえ、単なる制度教育にとどまらない生き生きとした主権者教育を強化することが必要である。この間さまざまな団体において取り組まれてきた「模擬投票」の試みなども、その一環として位置づけることができる。最近においては、司法制度改革の動きに関連して「法教育の強化」が実現された。それに引き続く「主権者教育の強化」もまた早急に実現されるべきである。

さらには、国民投票法で規定されている「18歳投票制」との関連で、「選挙権年齢の18歳への引き下げ」への取り組みも、さらに促進されるべきと考える。現在はこの問題を、民法第4条の「年齢二十歳をもって、成年とする」という規定と関連づけて議論していることが、この実現を妨げている。日本では、それぞれの法律の立法趣旨に即して権利行使の年齢要件が定められている、という状況にある。したがって、立法趣旨の異なる「成年年齢」に関する議論などとは分離した形で、国民投票法と同一の立法趣旨を有する公職選挙法第9条第1項の規定を、「日本国民で、年齢満二十歳の者」から「日本国民で、年齢満十八歳の者」へと変更することが必要と思われる。

ただし日本では、これまでに述べたような「主権者教育」の活性化を同時に進めなければ、「有権者への準備」が不足した若年有権者を大量に創出することにもなりかねない点に留意するべきである。この間の選挙における「若年層の投票率低下」現象は、その懸念に根拠があることを示していると思われる。したがって、初等中等教育における「主権者教育の充実」は急務なのである。

② 生涯学習としての「主権者教育」の体制の確立

主権者教育は、初等中等教育の段階で完結するものではない。有権者となったのちにも、政治に関するさまざまな教育の機会を設けることによって、「主権者意識」の高揚を図ることが重要である。そのためには、総務省と文部科学省との協力関係の構築のみならず、民間諸団体との間での人的ネットワークを活用することも重要であろう。それらを通じて、適切な規模での社会人向け「主権者教育」の体制を確立することが必要である。この「社会人向け主権者教育講座」のような、いわゆる「常時啓発事業」は、直ちにその成果がみえにくいものであるが、その効果を決して軽視することなく、地道な教育活動を継続することが重要である。

<参考文献>

- [1] 小野耕二、2000、『転換期の政治変容』日本評論社
- [2] Arend Lijphart, 1997, “Unequal Participation: Democracy’s Unresolved Dilemma, Presidential Address, American Political Science Association, 1996,” *American Political Science Review*, Vol. 91, No. 1.
- [3] Annabelle Lever, 2008, “‘A Liberal Defence of Compulsory Voting’: Some Reasons for Scepticism,” *Politics*, Vol. 28, No. 1.
- [4] Angus Campbell, Gerald Gurin, and Warren E. Miller, 1954, *The Voter Decides*, Row Peterson.
- [5] Stephen C. Craig, Richard G. Niemi, and Glen E. Silver, 1990, “Political Efficacy and Trust: A Report on the NES Pilot Study Items,” *Political Behavior*, Vol. 12, No. 3.
- [6] Colin Hay, 2007, *Why We Hate Politics*, Polity Press. 吉田徹訳、2012、『政治はなぜ嫌われるのか：民主主義の取り戻し方』岩波書店
- [7] 総務省「常時啓発事業のあり方等研究会」、2012、『社会に参加し、自ら考え、自ら判断する主権者を目指して～新たなステージ「主権者教育」へ～』
- [8] Gerry Stoker, 2006, *Why Politics Matters: Making Democracy Work*, Palgrave Macmillan. 山口二郎訳、2013、『政治をあきらめない理由：民主主義で世の中を変えるいくつかの方法』、岩波書店
- [9] William H. Riker and Peter C. Ordeshook, 1968, “A Theory of the Calculus of Voting,” *American Political Science Review*, Vol. 62, No. 1.
- [10] 河野武司、1997、「投票参加の合理的選択理論におけるパラドックスについて」、白鳥令編『[現代の政治学]シリーズ⑦ 選挙と投票行動の理論』東海大学出版会
- [11] 中谷美穂、2011、「第8章 投票参加の現状と課題——若者の投票率はなぜ低いか」、明治学院大学法学部政治学科編『初めての政治学 ポリティカル・リテラシーを育てる』風行社
- [12] 飯田健、2013、「第4章 投票参加」、岩崎正洋編『選挙と民主主義』吉田書店
- [13] 小野耕二、2013、「『投票率』をめぐる問題状況と対応策への政治学的視角」名古屋大学法学部『法政論集』第248号
- [14] 長沼豊／大久保正弘編、2012、『社会を変える教育～英国のシティズンシップ教育とクリックレポートから～』キーステージ21
- [15] 平成26年6月4日、参議院憲法審査会における小林良彰参考人の発言。参議院のホームページ内「第百八十六回国会参議院憲法審査会会議録第七号」所収。

<参考資料>審議経過

・政治学委員会

平成23年

10月5日 政治学委員会（第1回）
役員の決定について審議

平成24年

10月10日 政治学委員会（第2回）
今後の共同研究の進め方について審議

平成25年

4月3日 政治学委員会（第3回）
本年度活動方針について審議

6月8日 政治学委員会（第4回）
今後の共同研究の進め方、参照基準の検討について審議

8月25日 政治学委員会（第5回）
提言作成に向けて、共同研究の進め方について審議

10月2日 政治学委員会（第6回）
提言案について審議

平成26年

4月11日 政治学委員会（第7回）
提言案について審議

・政治過程分科会

平成24年

2月18日 政治学委員会政治過程分科会（第1回）
今期の活動方針について審議

6月24日 政治学委員会政治過程分科会（第2回）
提言案取りまとめに向けた意見交換（Ⅰ）

平成25年

4月3日 政治学委員会政治過程分科会（第3回）
9月の公開シンポジウムをめぐる意見交換

9月15日 政治学委員会政治過程分科会（第4回）
提言案取りまとめに向けた意見交換（Ⅱ）

10月31日 政治学委員会政治過程分科会（第5回）
総務省担当者からの「主権者教育」に関する討論の現状についての
ヒアリングおよび意見交換

12月13日 政治学委員会政治過程分科会（第6回）
政治過程分科会提言案について審議

平成26年

2月10日

政治学委員会政治過程分科会（第7回）
政治過程分科会提言案について審議

8月8日

日本学術会議幹事会（第198回）
政治学委員会、政治学委員会政治過程分科会提言「各種選挙における
投票率低下への対応策」について承認。