

「政治は、変わる」

政治を運命として
傍観したり絶望したり、
逃避したりしてはならない

一丸山眞男

0. 社会認識・理想社会像・問題意識

現代日本は、多元的社会である。経済の成熟化とグローバル化に伴い、価値観が多様化した。多様な行動形態が個人に選択されるようになった。多様な価値観と行動形態の中で多様な同質化と階層化が起こり、社会全体の構造は高度に複雑で多元的となっている。

このような多元的社会において、民主主義が用いられている。戦後確立した 55 年体制の間、経済が安定している中における全国への利益誘導は政治的安定をもたらした。それは日本各地の物的発展をもたらした反面、経済成長の勢いが衰える中で大きな歳出コストとして扱われるようになった。中央政府の歳出増大と政権再編という時代状況の中で、地方分権化が実施された。これは、中央政府による日本全体の画一的・集中管理的な統治体系ではなく地方政治が各自の問題解決を優先的に行う統治体系への変化を狙ったものであり、補完性の原則にみられるように、地域性に特化した政治を行うことでロスをなくし、政治を安定させることを可能とするものとされた。

私の理想社会像は「個人の社会に対する要求が実現する機会を持つ社会」である。個人の社会に対する要求とは、個人の私的空間ではなく、所属する社会の環境や他者・団体に

対して抱く自らの価値観をもとにした要求である。個人が平等で価値相対的な中で、実現させる要求を決定するには、個人が誰しも参加出来る公的な場において議論がなされ、合議的決定が下されなければならない。このような、公的な場の議論によって要求間の妥協点を見いだし、社会を構築していく仕組みが担保されている社会が、個人の社会に対する要求が実現する機会を持つ社会である。

地方政治が機能不全を起こしていることに対して問題意識を持つ。地方政治の場は、地方自治体の運営に対する政治的決定を行う地方議会である。その地方議会の機能不全とは、第1に地方議会内部での制度的不備による政策決定の不全、第2に住民参加の長期的低下傾向である。このように、地方議会は個人の社会に対する要求が実現する機会が損なわれている。以上より、地方議会の機能不全に対して問題意識を持つ。

構成

0. 社会認識・理想社会像・問題意識

1. 序

1-1. 政治

1-2. 問題性

1-3. 2013 年度における研究

1-4. 本研究の概要

2. 現状分析

2-1 投票状況

2-2 政治参加活動

2-3 分析結果

3. 原因分析

3-1 有権者の投票行動分析

3-2 有権者像からみる地方議員

3-3 有権者像からみる地方首長

3-4 分析結果

4. 政策

5. 引用文献

6. 参考文献

1.序

1-1.政治

政治とは何であろうか。

政治とはその特徴こそ顕著だが、明確な対象を模索すればいとも容易くぼやけてしまう。

国会における内閣総理大臣の指名は政治であると断言できるが、大学の1サークルにおける幹事長の選出は「政治的」でこそあれ、政治であるか否かという問いはそれこそ乱麻であり、快刀できそうにない。政治という概念と実体は非常に複雑と言える。

今日、政治を語る事は一筋縄にはいかない。「一票」を有しているはずの我々は、その実、政治を認識できているのだろうか。これが意味するのは、何も衆議院議員選挙区画定審議会設置法というような個別具体的な政策に限った話ではない。確かに、今日において政治という言葉は国会における審議を容易に想起させる。しかし、著者はそこに政治という言葉の矮小化を感じざるを得ない。

かつて行政学者ハーバート・サイモンは「二人の人間が大石を動かそうとするとき、そこには組織が生まれている。」と語ったが、著者がそこに政治に関して付け加えるとするならば、「その大石をどのように動かすかを定める二人の人間の間には、政治が発見される。」である。少なくとも、著者はこの立場に立つ者である。この文脈において、無人島で孤独に生きる以外に、複数人の関係において政治が発生しないことはあり得ず、誰しもの間に一恋人同士の旅行先を巡る語らいの中にさえ一政治は発見される。

1-2. 問題性

代議制民主主義を実施する現代日本において、その代議士を選出する選挙は、国民（有権者）にとっての限られた正式の意向表出機会である。しかし、近年の選挙における投票率の低下、低下傾向が叫ばれて既に久しい。2013年に行われた参議院選挙の投票率は、全国平均 52.61%と過去3番目の低さであった。当初、インターネット選挙運動¹が解禁されたことで、投票率の向上が期待されていたが、結果は向上ではなく 5.31 ポイントの低下であった。この投票率低下は、民意²の反映が満足³に行えていない、という一種の不具合を露

¹ マスメディア等では、「インターネット選挙」と謳われていたが、その実、選挙期間中の立候補者の「インターネット上の文書等の更新」を可とすることを主とした公職選挙法の改正であり、所謂「インターネット選挙」とは程遠いものである。1950年制定の公職選挙法を2013年に改正し、「インターネット選挙運動」を可としたのである。

² そもそも、何をもって「民意」とするか、理念と現実が乖離した言葉である。理念では、民意の反映とは所謂、代表の正統性と解していいだろう。では、民意は何か。さしずめ、政治意向だが、選挙結果は一部の限られた民意の表出である。選挙結果を以てそのまま「民意」と極大解釈してはならないが、一応の正統性の残余は認める必要がある。

³ 投票率における満足の水準は一概には言及できない。しかし、投票率の低下傾向は、民主主義システムそのものの維持という観点から述べれば、危機的であるというのが、著者の見解である。

呈する。50%程度の投票率であれば、当然代議士が代表している有権者は総有権者数の半数であり、必然的に代表すると思われる民意も半分と考えられる⁴。無論、投票行動自体は有権者の自由意志に基づくものであり、真に有権者の投票行動に関して価値判断することはお門違いであるかもしれない。その点において安易に投票の義務化も提示されるべきではない。そもそも、「投票率の数値」に関して、正常や異常などの判断は不可能であり、その数値自体が民意の表出であるとさえ言える。そこでここで著者が問題性として掲げるのが「**正統性**」である。本来的に、代表制民主主義は、市民の参加を**前提**としている。参加することでその制度そのものが正統であるとみなすことが可能である。これは、代表制民主主義の成立過程を考えればよい。

まず、代表制民主主義という仕組みにおいては、代表がまさに代表であるという**代表性**を獲得するために、市民の仕組みへの参加を必要としている。そしてその仕組みへの市民の参加が、仕組みにおいて代表に代表性を「与える」ことができるのは、その仕組み自体への同意があつてこと担保され得る。しかし、我が国日本において、現在に続く代表制民主主義が、真に市民によって同意されて成り立ったことが言えない（言うべきでない）からである。それは、日本国憲法の序文で書かれている「我々」とは誰のことであつて、そしてその「我々」は日本国憲法に同意したと何を以て示し得るのか、という話にも関連してくる⁵。このような問いへの答えは一つで、過去における仕組みの成立過程の**正統性**は、現在において**正統性**を以てでしか、示せないのである。つまり、現在においても尚この仕組みへの同意が存するということである。その意味で、投票率の長期的低下傾向への問題性を見出す。さらに、著者の理想社会像自体が、民主主義を必要としていることにも話は続く。というのも、著者の理想社会像の達成は民主主義の完成を以てでしか示せない。そのために、著者は民主主義の完成を志向するのであるが、その完成という状態を日本で確認するためには、上述したように現在における正統性を以て過去からの連綿と続く民主主義に正統性を与えねばならない。

よって、著者の社会変革論の方向性は、

I：制度としての民主主義という仕組みの確立

II：民主主義という仕組みを正統化するための国民の参加

を必要とする。よって本研究では、IIの正統性を獲得する意味で、国民の参加を、義務としてではない国民の自発的参加という形でなされねばならない。

⁴ 投票率の増減の変化によって「代議士が誰か」という「Who governs」の命題の結果が変化しない事も当然考えられる。やはり制度根幹の正統性の問題が浮上すると言ってよいだろう。

⁵ その意味で、明治維新时期において、「日本」とそこに住む「日本国民」を「作りだす」にあたって、天皇を担いだしたのはまさしく合理的戦略であったと思われる。

1-3. 2013 年度における研究

本節では、著者が 2013 年度に行った研究を簡単に説明した上で、本研究との関係性について述べる。

2013 年度の研究においては、地方議会の機能不全として、全国の地方議会に共通して見られる政策立案の低下傾向とそれに伴う住民不満の高まり、そして選挙に代わる有意な民意反映機会の欠如に対して、執政制度と選挙制度の観点から分析を行った。

その分析結果として、

- ①首長が地方議会におけるアジェンダ設定と最終的決定に際して優位になる権限配置から、その地方議会における決定に対して住民が不満を感じており、そして議員は選挙において委任された有権者の要求を実現化させることが困難となっている
 - ②現行の選挙制度は選挙区と選挙サイクルの差異から、議会と首長の選好を合致させるという効果をほとんど有しておらず、両アクターの選好が固定化され、両アクターの協力関係の構築が困難となり、政治的統合機能を果たせなくなっている
 - ③議会における代表者である首長と議員は、彼ら議会アクターに対する住民の否定の権限行使を定めることが、自らの代表制民主主義に対して脅威であると感じていることから、反対活動を行っている住民投票法の整備が阻害されている
- ことを突き止めた。

これを受けて、政策として

- ①執政制度に対する改革として、首長と議会の権限関係を均衡する
- ②選挙制度に対する改革として、首長と議員の選挙サイクルを同一とする
- ③住民投票法整備として、パブリックコメント制度を基にした住民の選好を議会におけるアクターである議員や首長が汲み取る改良型住民投票法制度を施行する

の 3 点を提言した。

以上のように、2013 年度における研究では、地方議会の機能不全に対して上記 3 点の政策によって、地方議会が抱える制度的欠陥を是正することを目的としていた。

1-4. 本研究の概要

本節では、本研究全体を概観することを目的とする。

本研究は日本における地方議会の機能不全を対象として研究するものである。本研究の前提である問題性は、「個人の社会に対する要求が他者との協力の中で実現する機会を持つ社会」という理想社会像における「要求」は、個人に身近な社会に対して、皮膚感覚的に表出され、社会構成員間で実現していくことが容易であるにもかかわらず、地方公共団体という小さな社会ですら、「機能不全」が起きているということである。

そして、地方議会における機能不全を分析するにあたっては、第一に「個人の社会に対する要求が他者との協力の中で実現する機会を持つ社会」を現実社会にあてはめて考える必要がある。そのために、「公的な場の議論によって要求間の妥協点を見いだし、社会を構築していく仕組みが担保されている」ことを検証する必要がある。

前節で述べたように、2013 年度における研究で著者は「仕組み」を制度的に担保した。しかしながら、本章 2 節で述べたように現代日本においては、代議制という「仕組み」はあるものの、有権者がそれに同意することを必要としている。そしてそれは、代議制という仕組みにおいては、国民の投票参加によってみなすことが可能である。

以上の結論を以下に記述する。

「仕組み」が制度的に文言上書かれていとしても、有権者がそれに参加しないのであれば、その「仕組み」は「公的な場の議論によって要求間の妥協点を見いだし、社会を構築していく」という本来の制度を保有しているということが示させないことになる。

そしてその制度の正統性を確立するために、有権者が制度に同意していることを、投票参加という「行為」を以て果たさなければならない。

よって、「仕組み」が本来の機能を果たせることを目的とし、地方議会に対しての有権者の投票行動に対して焦点を当てて社会変革論を確立する。

2 現状分析

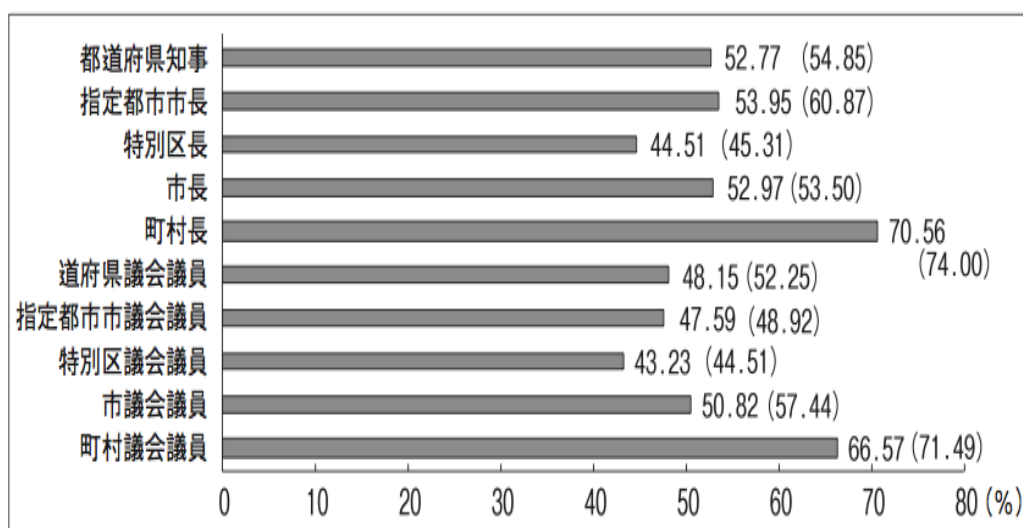
現状分析では、現在の地方議会に対する不信といった感覚を示すことを目的とする。その際、投票率やアンケート調査、世論調査などを用いることによって不明瞭な「政治不信」、「政治感覚」を定量化して分析していく。

2-1 投票状況

本節では、地方議会における地方議員と首長を選出する公式な政治参加機会である地方統一選挙に焦点を当て、住民による参加状況を概観する。

【第 17 回地方統一選挙】

図 1 第 17 回地方統一選挙における投票率⁶

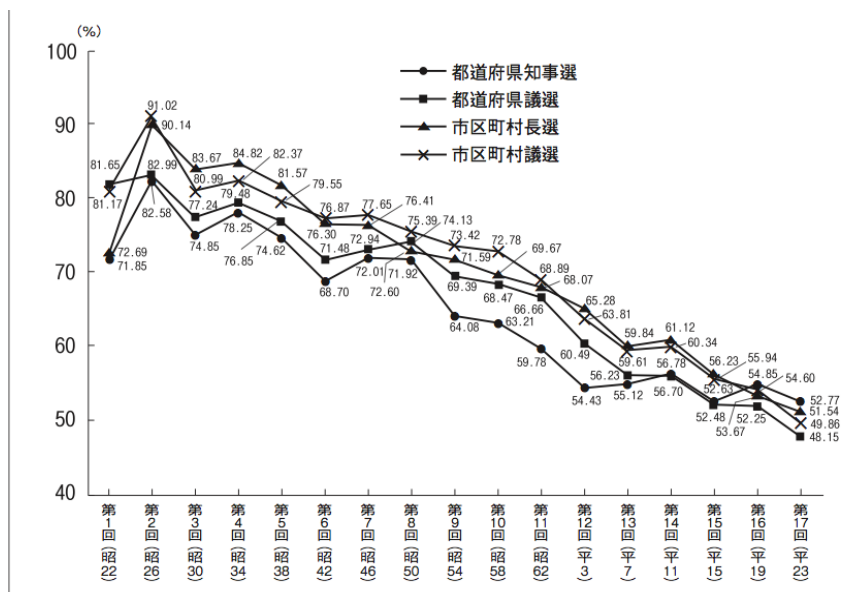


* () 内は前回の投票率

まず、今回の統一選における投票率を選挙の種類別に見てみると、最も高かったのは町村長選の 70.56%、次いで町村議選の 66.57%、逆に低かったのは、特別区議選 (43.23%)、特別区長選 (44.51%) であった。都市化があまり進んでいないところほど投票率が高いということが読み取れる。

⁶財団法人 明るい選挙推進協会『第 17 回 統一地方選挙全国意識調査— 調査結果の概要—』2012 年

図 2 地方統一選挙における投票率推移状況⁷



これまでの投票率推移状況をみると、全ての種類の選挙で前回を下回っており、長期的な低下傾向がわかる。統一選の投票率はこれまでも長期低下傾向を続けてきたが、今回は特に、知事選・特別区長選以外の選挙は過去最低、知事選挙も過去2番目の低さであった。特に、指定都市市長選は前回から6.92ポイント下回り、最も減少幅が大きかった。また、議会議員選挙も前回からの減少幅が大きく、市議会議員選挙は6.62ポイント、町村議会議員は4.92ポイント、道府県議会議員は4.10ポイント、それぞれ下落し、都道府県議会議員選挙は初めて5割を割り込んだ。

⁷ 同上

図 3 第 17 回地方統一選挙に対する住民の関心度⁸

	非常に関心をもった	多少は関心をもった	ほとんど関心をもたなかった	全く関心をもたなかった
知事選 (N=616)	21.8%	51.5%	19.3%	7.3%
	(27.9%)	(48.0%)	(20.4%)	(3.5%)
道府県議選 (1747)	14.9	45.4	27.2	11.8
	(21.0)	(47.5)	(24.0)	(6.1)
市区町村長選 (354)	26.3	42.7	21.2	9.9
	(33.9)	(36.7)	(16.6)	(3.2)
市区町村議選 (1122)	21.6	44.1	24.9	9.2
	(29.0)	(44.8)	(17.3)	(5.7)

* () 内は前回の関心度

図 3 から、「非常に関心を持った」という回答が最も多いのは市区町村長選挙の 26.3%(前回 33.9%)、次いで知事選挙の 21.8%(前回 27.9%)、市区町村議選挙の 21.6%(前回 29.0%)ということがわかる。「非常に関心をもった」と「多少は関心をもった」をあわせた回答者の割合が多いのは、知事選挙 73.3%(前回 75.9%)、市区町村長選挙の 69.0%(前回 70.6%)、市区町村議選挙の 65.7%(前回 73.8%)である。道府県議選に関しては、「非常に関心をもった」が 14.9%(前回 21.0%)、「多少は関心をもった」が 45.4%(前回 47.5%)、合計 60.3%(前回 68.5%)で他の選挙に比べて低く、逆に「ほとんど関心をもたなかった」、「全く関心をもたなかった」という回答が他の選挙に比べて多い。前回に比べると、こちらも全般的に選挙への関心度は低下している。

以上より、投票行動に対して、長期的に低下傾向が続いており、さらに選挙自体に対する関心も低下していることがわかる。

【地方議員の不祥事を受けた政治意識】

また、民主主義制度そのものへの意識だけでなく、昨今においては地方議員の不祥事が数多く顕在化している。それは政務調査費の流用や不適切発言など、従来と変わっていない。これを受けた地方議会の不祥事そのものに関するアンケート調査が行われた。

⁸ 同上

図 4 一連の不祥事が有権者の関心に与えた影響ⁱ

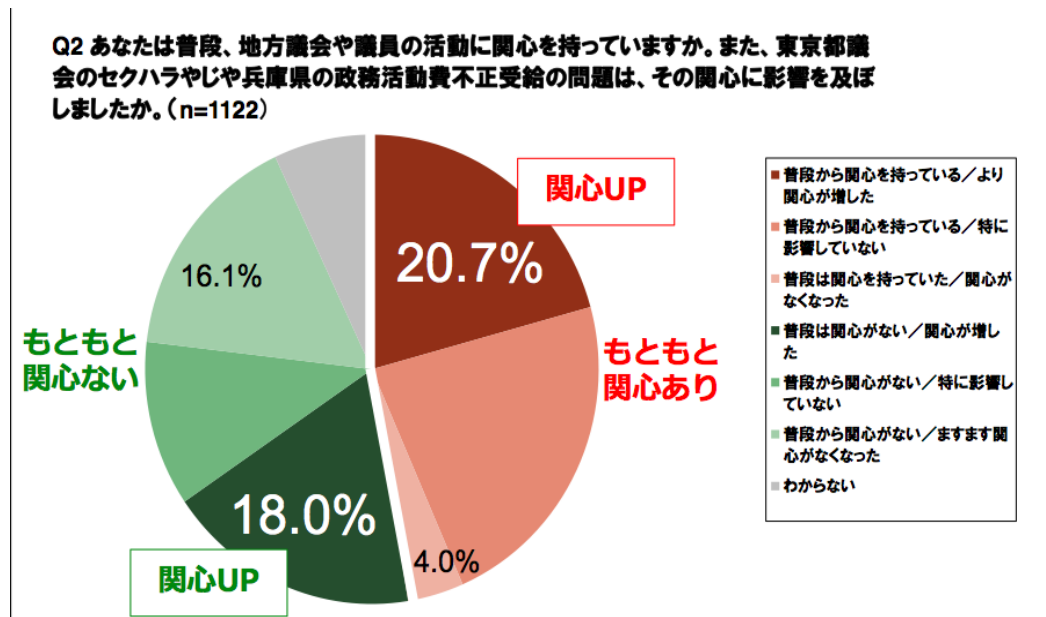
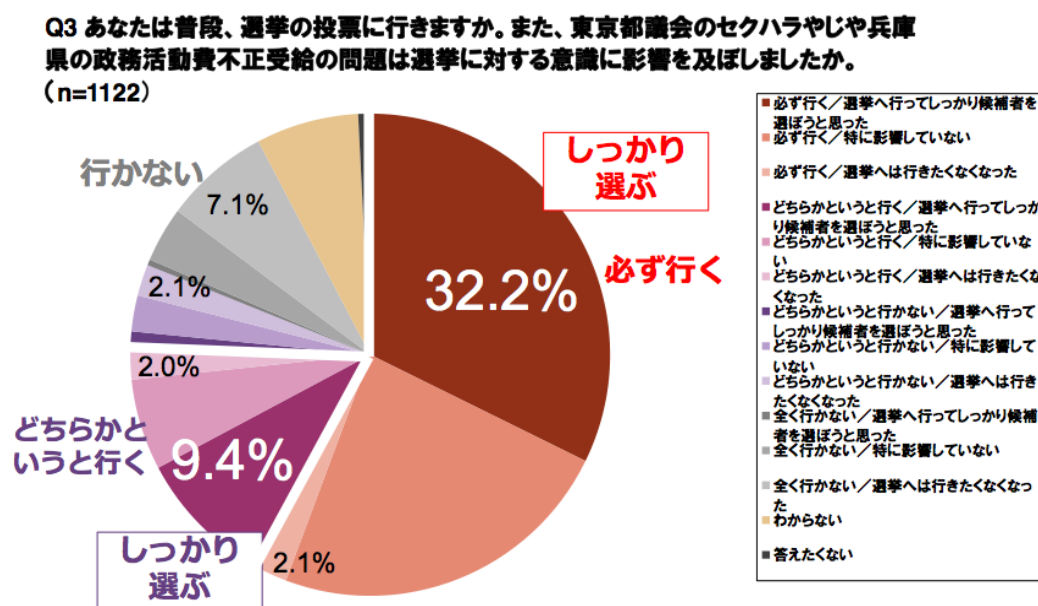


図 5 一連の不祥事が有権者の投票意識に与えた影響ⁱⁱ



上の2つの図より、一連の不祥事が及ぼしたのはマイナスの影響だけではなく、「関心が増した」、「選挙でしっかり選ぶ」などのプラスの影響も与えているが、やはり地方議会全般への関心を元々有していた人々は5割未満であることがわかる。そして、一連の不祥事の結果としては、一概に同様の影響を与えておらず、住民ごとにその反応が異なることから、予め地方議会からの反応を受け易い人と、受けにくい人がいることが推測される。

2-3 政治参加状況

本節では、投票行動以外にも広く含めた政治参加状況について分析することにする。
政治参加に関して、ここでは、「政府の政策決定に影響を与えるべく意図された一般市民の活動」と定義し分析を始める事にする。

【政治参加率状況】

表 1 政治参加率

政治的活動	参加 経験率	困難度	困難度 標準誤差	識別力	識別力 標準誤差
選挙で投票する	0.97	-3.05	0.22	0.90	0.10
自治会活動に積極的に関わる	0.43	0.29	0.04	0.79	0.04
請願書に署名する	0.41	0.39	0.04	0.73	0.04
政党や政治家の集会に行く	0.31	0.60	0.02	1.83	0.09
選挙運動を手伝う	0.29	0.72	0.03	1.37	0.06
候補者や政党への投票を知人に依頼する	0.27	0.74	0.03	1.67	0.08
政治家の後援会員となる	0.25	0.86	0.03	1.29	0.06
地域のボランティア活動や住民運動に参加する	0.27	0.95	0.05	0.85	0.05
「パブリックコメント」で意見を提出する※	0.09	0.98	0.09	2.01	0.12
献金・党の機関誌の購読	0.13	1.36	0.04	1.59	0.09
デモや集会に参加する	0.13	1.62	0.07	1.00	0.06
役所に相談する	0.16	1.74	0.10	0.69	0.05
国や地方の議員に手紙を書いたり、電話をする	0.07	1.80	0.06	1.56	0.11
政党の党員となる	0.07	1.80	0.06	1.48	0.11
住民投票で投票する	0.10	3.09	0.29	0.45	0.05
選挙に立候補する	0.01	3.32	0.31	1.32	0.23

※ 2009年調査のみ

上の表は、日本における様々な政治的活動への市民の参加経験率を示している。これによれば、ほぼ全ての調査年において、もっとも参加経験率が高かったのは、「政治家や政党などによる集会への参加」で、1993年以外は常に回答者の3割近くが「参加した経験がある」と答えている。

【参加の難易度】

次に、上記で示した様々な政治的活動について、住民が参加に至るまでの難易度の高さを分析する。

政治的活動	参加 経験率	困難度	困難度 標準誤差	識別力	識別力 標準誤差
選挙で投票する	0.97	-3.05	0.22	0.90	0.10
自治会活動に積極的に関わる	0.43	0.29	0.04	0.79	0.04
請願書に署名する	0.41	0.39	0.04	0.73	0.04
政党や政治家の集会に行く	0.31	0.60	0.02	1.83	0.09
選挙運動を手伝う	0.29	0.72	0.03	1.37	0.06
候補者や政党への投票を知人に依頼する	0.27	0.74	0.03	1.67	0.08
政治家の後援会員となる	0.25	0.86	0.03	1.29	0.06
地域のボランティア活動や住民運動に参加する	0.27	0.95	0.05	0.85	0.05
「パブリックコメント」で意見を提出する※	0.09	0.98	0.09	2.01	0.12
献金・党の機関誌の購読	0.13	1.36	0.04	1.59	0.09
デモや集会に参加する	0.13	1.62	0.07	1.00	0.06
役所に相談する	0.16	1.74	0.10	0.69	0.05
国や地方の議員に手紙を書いたり、電話をする	0.07	1.80	0.06	1.56	0.11
政党の党員となる	0.07	1.80	0.06	1.48	0.11
住民投票で投票する	0.10	3.09	0.29	0.45	0.05
選挙に立候補する	0.01	3.32	0.31	1.32	0.23

上記図より、「選挙での投票」が突出して困難度の低い活動であり、それ以外の政治的活動が住民にとって困難であることがわかる。

これに関連して、日本において、政治家との接触や政治集会への参加といった比較的困難度の高い活動への参加者は、投票や投票以来などのハードルの低い活動も行うが、その逆は成り立たないという一次元的な政治参加構造で説明できることがわかるⁱⁱⁱ。

【政治参加と動員】

次に、政治的活動に参加するように促されること、すなわち動員に関して分析を行う。一般的に、政治家や政党などの政治エリートからの動員は、市民の政治参加、特に投票への参加に対して大きな影響を及ぼすとされてきた。

表 2 被動員経験率

	拒否率 (%)	回答者数
選挙運動を手伝う	59.1	22
後援会員として運動する	56.0	25
党員として運動する	60.0	5
献金、機関紙購入	67.9	28
政党・候補者の集会に行く	44.9	147
累計	50.7	227

表 2 は世論調査を基にした被動員経験率を表している。最も高い被動員経験率は請願書への署名であるが、先の表と合わせて考えてみれば、被動員経験率と参加率にははっきりとした傾向は確認できないことがわかる。また、実際には住民の多くが政治エリートからの動員を「拒否」していることもわかる。これより、政治エリートによる動員のみを参加の要因として考えることはできないことがわかる。

【過去の政治参加経験に対する評価】

	効果あり	わからない	効果なし	有効回答数
選挙関連活動 (%)				
投票	41.7	33.9	24.4	1,430
選挙に立候補する	40.0	10.0	50.0	10
選挙運動を手伝う	61.9	20.9	17.3	446
候補者や政党への投票を依頼する	56.3	31.0	12.7	403
政治家の後援会員となる	39.3	29.9	30.9	405
政党の党員となる	44.2	26.0	29.8	104
献金・機関紙購読など	44.8	30.1	25.2	163
政党・候補者の政治集会に行く	37.5	35.1	27.4	427
その他の政治的活動 (%)				
議員に手紙を書いたり電話をする	45.5	27.3	27.3	66
役所に相談する	63.8	13.3	22.9	210
請願書に署名する	36.5	40.3	23.2	548
デモや集会に参加する	39.1	31.1	29.5	156
住民投票で投票に行く	48.1	32.9	19.0	79
ボランティア活動や住民運動に参加する	73.1	17.1	9.8	357
自治会活動に積極的に関わる	71.3	19.9	8.8	522

上の表は活動形態別の経験に対する評価を示している。これより、概ねどの活動においても自身の経験を肯定的に評価している回答者が多いことがわかる。特に、選挙運動に関する項目と、役所への相談、ボランティア活動などの項目は投票行動よりも「効果があった」と答えた割合が高くなっている。また、多くの住民は政治的活動に対して「関わりたくない」と思っている一方でそのような活動への参加経験がある住民は自身の活動に対して「効果があった」と感じているのである。

2-4 分析結果

本章では、地方議会という代議制民主主義システムにおいて欠かせない公的な政治参加の現状を概観してきた。

その中で、投票率傾向から、地方統一選挙が長期的に低下傾向を見せ続けていることがおり、同時にアンケート調査から地方議会全般に対する「無関心」層の存在を示された。投票率の止まらない低下傾向と、地方統一選挙に対する関心の度合いが低い層の存在は、地方議会という「仕組み」に対する住民の同意が得られていないとみなすことができる。つまり、このままの投票率低下傾向が続けば、地方議会という「仕組み」を制度的に確立させることに対して、住民からの「正統性」が揺らぎかねないのである。

3. 原因分析

本章では、2章で示された地方議会という「仕組み」を維持・行使する有権者の投票行動からは、その「仕組み」に対する「正統性」が揺らぎかねないということから、有権者の投票を分析することでおぼろげな有権者像を解き明かすことを目的とする。

3-1. 有権者の投票行動分析

本節は、有権者の投票行動に対して政治学における学問的方法論を重視しつつ分析を行うことを目的とする。

そして、有権者の政治に対する立場として、他のアンケート調査とそれに対する先行研究から、実際に政治的活動に参加するにあたっては「動員」ではなく過去の自身の経験の中で獲得したであろう「政治的有効感覚」と「参加の困難度」がそれらを指し示せる有力な指標であることが予測できる。

以上より、日本における有権者像に対して、主観的な「有効性感覚」、「参加の困難度」が公的な政治参加の機会である投票行動に影響を及ぼしているのではないかという予測に至る。そうすることにより、2章で示された投票行動を忌避する有権者像を明らかにすることによって、地方統一選挙における長期的低下傾向の原因に迫ることができる。

【習慣投票】

まず、投票行動の習慣性について言及する。

従来のフィールド研究からは、有権者が選挙権を得た最初の選挙において投票するかどうかは、両親の党派性と投票習慣の有無、教育程度、社会経済要因によって左右され、若い時期において連続して投票に参加した有権者は、年齢を重ねることで両親からの影響が低減する、或は他に投票習慣に影響与える出来事を経験するなどしても、投票し続けることがわかっていた^{iv}。

そして、近年における強化学習モデル⁹による分析においても、若い時期の投票経験がその後の人生での投票確率に大きな影響を及ぼし、投票習慣を形成していることがわかる^v。

具体的には、若い時期において、支持政党の連勝を経験した世代ほど、投票行動を選択する傾向であり、年齢を重ねるとともに連勝が投票行動選択に与える影響は小さくなり、年齢の高い有権者は支持政党の勝敗と関係なく投票行動を選択する傾向にある。

⁹強化学習とは、自らの過去の選択とその帰結から次回の行動を決定することである。よってこのモデルを投票行動にあてはめるならば、有権者が過去に自らの行動と周囲の行動の結果、つまり選挙結果をもとに得られる報酬に対する満足水準のレベルが変化していき、次回の選挙に参加する確率を変化させていくことになる。

よって、若い時期に一度形成された（投票 or 投票忌避の）習慣は、有権者を取り巻く環境が変化しても維持されやすいという習慣的投票の傾向が存在するとわかる。

【参加経験とその評価】

では次に参加経験とその評価が投票行動に与える影響について言及する。

政治的活動に対する参加経験とその評価との相互関係に関するロジスティック回帰分析から、過去の参加経験数、参加経験への評価、政治的活動への参加数の間において統計的に有意な相関関係があることがわかる^{vi}。つまり、政治的活動への参加経験のある有権者は、その経験を評価するほど、その後の政治的活動にも参加するということである。

しかし、過去の経験に対する評価と選挙時の被動員頻度との相互関係に関するポアソン回帰分析¹⁰から、被動員頻度があがるにつれて、自身の過去の経験に対する評価が、選挙時の政治的活動へ参加に与える影響が大きくなることがわかる^{vii}。具体的には、過去の政治的活動において「効果がない」と感じている有権者は、その後活動を依頼されるほどに実際には参加しなくなる傾向があり、過去の政治的活動において「効果があった」と感じている有権者は、その後活動を依頼されるとそれ以上に参加することになるのである。つまり、動員されることによって政治的活動に参加するのは、過去の政治参加経験を肯定的に評価している有権者のみであって、過去の経験を否定的に評価している有権者にとって動員されることは、かえってその後の政治参加に消極的になる可能性があるということである。

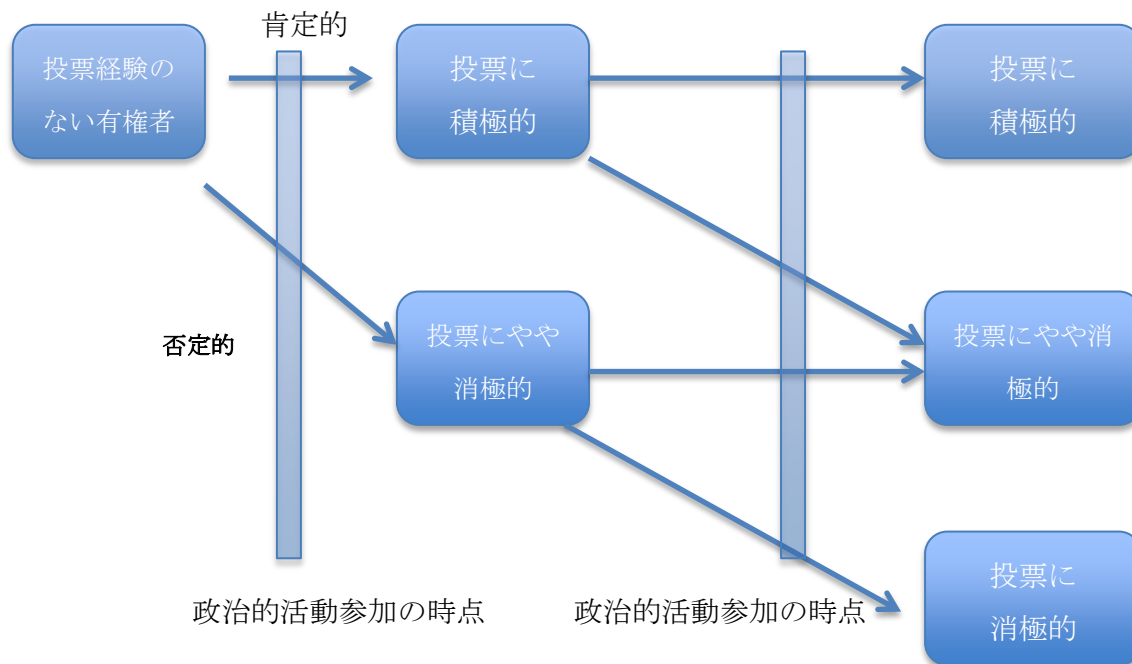
以上をまとめれば以下ようになる。

- (1)過去の参加経験そのものが、後の政治参加を促進させている
- (2)参加経験の評価が肯定的であれば、その後の活動にも参加する
- (3)参加経験を有する有権者にとって、動員されることの効果は限定的である。

¹⁰ある現象が一定時間内に起こった回数を数え上げたデータの中で、発生頻度とそれに影響する要因との関係を分析する手法。

これに時間軸を含めた有権者の投票意欲メカニズムを構築すれば以下ようになる。

図 6 有権者投票意欲メカニズム



【投票行動への評価】

次に、投票行動への評価がなにをもとに肯定的或は否定的に変化するのかについて言及する。

候補者とその政策選好とその選挙情勢を仮想的に統制した実験調査から、自身の政策選好と、選挙に置ける投票先と、その選挙結果への評価の間には相関関係があることがわかる^{viii}。具体的には、最終的に選挙に勝利した候補者に投票した被験者と、敗北した候補者に投票した被験者とでは、前者の方が圧倒的に選挙結果について肯定的な評価をしているということである。さらに、選挙結果での最終的な勝敗がもたらす評価の程度の差は、それまでの選挙情勢や被験者の政策選好に沿って投票したかどうかによってもたらされる評価の程度の差よりも大きいことがわかる。

上記実験をもとにして被験者の評価を高い順に並べると以下ようになる。

- (1)政策選好通りに候補者に投票して勝利した場合
- (2)多数派に乗ろうとして政策選好とは異なる候補者に投票して勝利した場合
- (3)多数派に乗ろうとして政策選好とは異なる候補者にと評して敗北した場合
- (4)政策選好通りに候補者に投票して敗北した場合

3-2 有権者像からみる地方議員

前節での有権者像に対する分析を踏まえて、地方議会の機能不全をみる。

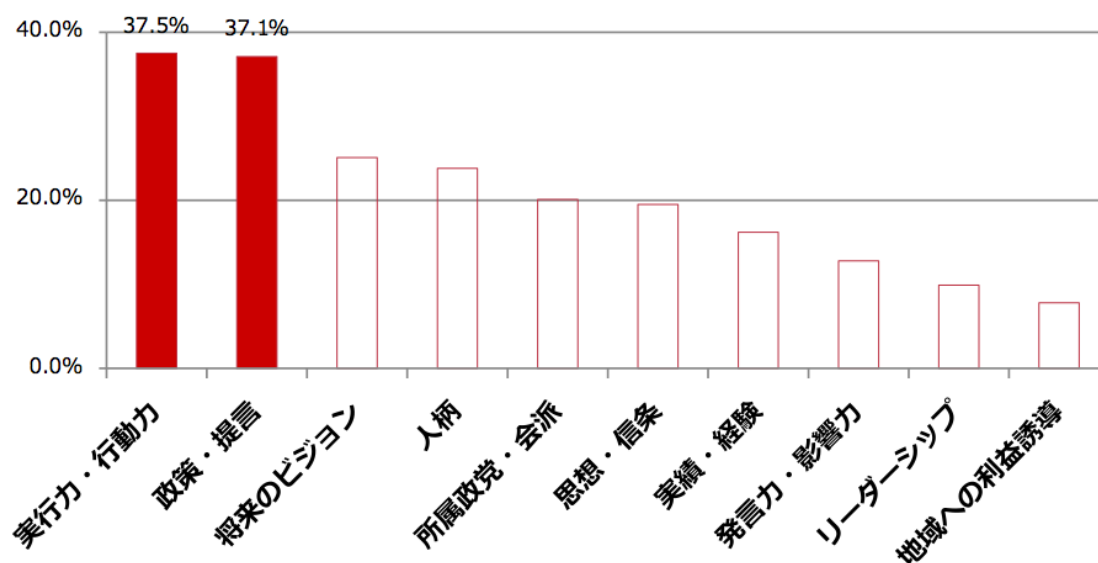
前節で明らかにした有権者像の投票行動から考えると、有権者は選挙における敗北の経験に対する否定的な評価を蓄積することによって、政治エリートからの動員も虚しく、次第に投票参加にはじまる政治的活動全般に対して消極的になり、やがては投票忌避を習慣とする、ということが推論される。

では、このような投票忌避の経路が地方議会で起こりうるのかを、機能不全に照らして考えて行く。

まず、有権者が地方統一選挙においてどのように候補者を選んでいるかを、アンケート調査によって確認する。

図 7 選挙における有権者の候補者選択の理由

Q7 あなたが選挙で投票をする際に、候補者を選ぶ理由は何ですか。



上記のアンケート調査の結果によって明らかなように、有権者は、候補者の「実行力・行動力」と並んで「政策・提言」をもとに投票する候補者を選んでいることがわかる。その「政策・提言」を判断する基準としては、自身の政策選好にもとづいていると考えられる。無論、自身の政策選好と関係なく、ランダムに決めていることも考えられるが、考えられる限りその可能性は、自身の政策選好にもとづいて決められる可能性よりも低いと思われる。また、著者の理想社会像においては、個人の社会に対する要求が実現する機会が必要であるので、個人にとって自身のものではない要求の実現というのを志向することはなく、この点においてあくまで自身の政策選好に基づいて「政策・提言」を判断している

と想定して論を進める。

ここで、地方議会における機能不全が、有権者の投票行動の変化と関わっている事が考えられる。地方議会の機能不全とは、議会内における政策決定の不全である。以下に政策決定の状況を示す。

図 8 地方議会における政策提案率

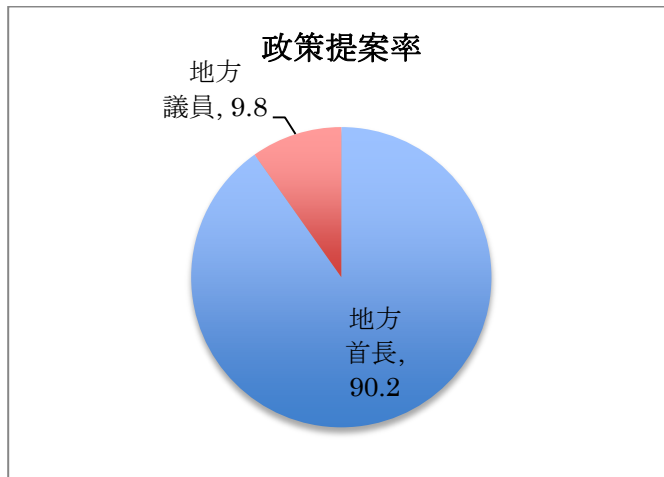
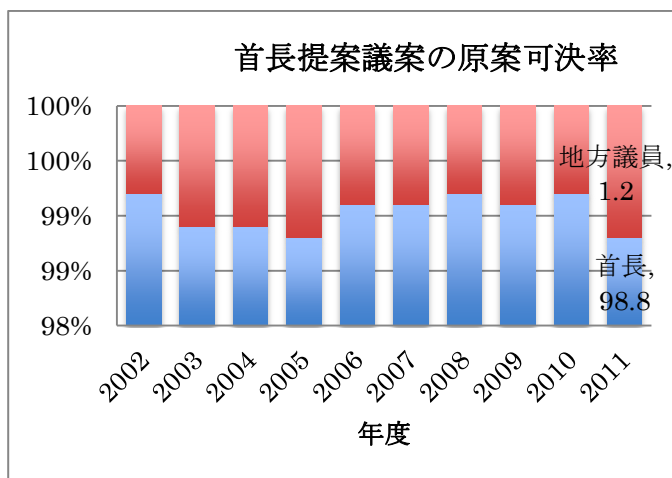


図 9 地方議会における首長提案議案の原案可決率



図から明らかなように、地方議会においては地方議会における政策決定に対して、議員よりも首長が圧倒的優位に行っている。そのため、有権者は「政策・提言」をもとに地方議員を選出するが、その政策・提言が議会において実現化しないために、選挙活動に対して否定的な評価を下すことが考えられる。もちろん、前節における実験調査においては、その調査対象が、あくまで政策選好にもとづいて投票した候補者が「勝利する」か「敗北する」かであったために、政策の提案、ないし実現によって投票行動への評価がどのように変動するかは予測の域を出ない。しかし、有権者が自身の政策選好から「政策・提言」をもとに選んだ候補者が、あえてその政策の実現化を望まない、とは考えられにくい。少なくとも、肯定的な評価を下す事はないと考えられる。

以上より、以下の点が導出される。

有権者は、選挙において自身の政策選好に基づいて候補者を選ぶ傾向にあるが、
(1)候補者が勝利した場合：地方議員が政策提案を行わないために投票行動に否定的な評価を抱く
(2)候補者が敗北した場合：政策選好通りに候補者に投票して敗北したために投票行動に否定的な評価を抱く
ということが推論される。

以上より、地方議会は、有権者にとって、地方統一選挙における地方議員への投票行動は、必然的に否定的な評価を抱き、投票行動を忌避することを誘発する構造になっていることがわかる。

3-3.有権者像からみる地方首長

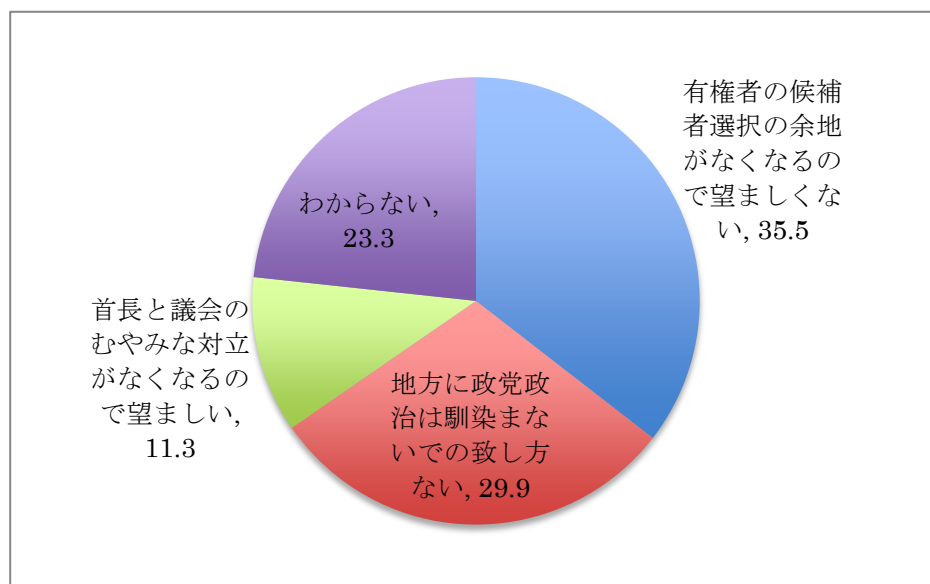
本章第1節、第2節で明らかにした有権者像の投票行動を踏まえて、本節では有権者が地方首長を選出する場合を分析する。

地方議会において、有権者にとって選ばれた首長が政策提案を常にし続ける事は、その首長を選んだ有権者にとって肯定的な評価になると考えられるために、是とされる。しかし、地方首長における選挙において顕著な特徴として挙げられるのが、相乗り化の進行による政党色の希薄化である^{ix}。相乗りとは、国政で対立する与野党が、同じ候補者を支持することである。1999年の統一地方選挙下で行われた首長選挙は、「相乗り」選挙の枠組みが比較的主流であった^x。その後下降傾向にはあるが、依然として「相乗り」選挙は持続している。そして、このような相乗り選挙においては相乗りの候補に対しては複数の政党が政治的資源を中心に投下し組織的な支援を行うという特徴が共通してみられる¹¹。これにより、相乗りの候補に対抗して立候補し当選するためには組織的な支援に対抗するために浮票を獲得しなければならない。そのために、相乗り候補に対抗できるような政治的資源を個人的に有している者が立候補しない限り選挙戦は実質的に無風化することになる。無風選挙においては、有権者にとって自らの一票が選挙戦を左右する確率が低下することになり、投票意欲は低下すると考えられる^{xi}。さらに、相乗り候補、あるいは候補に相乗りした政党の「政策・提言」は、元々の内容から候補者政党間の調整によって決めることになり、元々の「政策・提言」を支持していた有権者にとっては支持する内容が変容することになってしまう。

¹¹ 河村 [2008] 177 頁を参照した。尚、相乗り選挙の枠組みにおいては、政党の構成によって類型化が可能だが、本文中の特徴はいずれにも共通してみられるものである。

では次にこのような相乗り選挙に対する有権者の意識をアンケート調査を用いて確認する。

図 10 相乗り選挙に対する意識調査ⁱⁱⁱ



アンケート調査からも、相乗り選挙が有権者の 35%に否定的な印象を抱かせていることがわかる。

表 3 市区長選挙における低投票率 (1997-2002 年)

市区名	選挙が行われた年月	定数・候補者数	投票率	当選者が相乗り候補
徳島市	1997 年 2 月	2	30.68	○
小平市	1997 年 4 月	2	27.53	○
伊月市	1997 年 4 月	2	27.14	○
名古屋市	1997 年 4 月	3	34.28	○
志木市	1997 年 6 月	2	31.56	○
穂波賀市	1997 年 6 月	2	32.22	○
丹波市	1997 年 6 月	2	31.34	○
相模市	1997 年 7 月	2	32.74	○
仙台市	1997 年 7 月	2	31.97	○
筑前区	1997 年 9 月	2	33.01	○
水戸市	1997 年 10 月	2	30.03	○
新市	1997 年 10 月	2	29.62	○
一宮市	1997 年 10 月	2	30.40	○
春日野市	1997 年 12 月	3	30.78	○
富士市	1997 年 12 月	2	33.66	○
富山市	1997 年 12 月	2	31.13	○
生駒市	1998 年 1 月	2	33.96	○
横須市	1998 年 4 月	6	34.11	○
豊中市	1998 年 4 月	2	32.95	○
中野区	1998 年 5 月	3	25.21	○
松戸市	1998 年 6 月	3	32.00	○
静岡市	1998 年 8 月	2	31.03	○
日原区	1998 年 10 月	2	25.93	○
神本市	1998 年 11 月	2	32.33	○
赤沢市	1998 年 11 月	2	32.40	○
春日市	1999 年 1 月	2	33.89	○
新石市	1999 年 2 月	2	31.11	○
嵐山市	1999 年 8 月	5	28.67	○
守口市	1999 年 9 月	2	32.15	○
大阪市	1999 年 11 月	3	33.55	○
藤沢市	2000 年 2 月	3	30.99	○
港区	2000 年 6 月	4	29.98	○
奈良市	2000 年 9 月	2	26.41	○
西日市市	2000 年 11 月	2	31.45	○
相模原市	2001 年 1 月	3	28.68	○
名古屋市	2001 年 4 月	3	31.41	○
横須賀市	2001 年 6 月	2	33.95	○
門真市	2001 年 6 月	2	32.69	○
水戸市	2001 年 10 月	2	27.52	○
柏市	2001 年 10 月	3	25.76	○
越谷市	2001 年 10 月	2	31.60	○
市川市	2001 年 11 月	2	25.22	○
春日野市	2001 年 12 月	2	26.95	○
宮崎市	2002 年 1 月	2	34.00	○
日原市	2002 年 3 月	2	31.38	○
豊中市	2002 年 4 月	2	26.61	○
中野区	2002 年 6 月	5	33.42	○
鎌谷市	2002 年 7 月	2	32.50	○
静岡市	2002 年 8 月	2	27.91	○
日原区	2002 年 10 月	3	26.99	○

また上記表 4 より、実際に市区長選挙においては、低投票率の 1997 年から 2002 年までの間における低投票率 35%以下の市区長選挙をリスト化したものである。そして、そのような低投票率の選挙のほとんどが「当選者が相乗り候補」という特徴を有していることがわかる。

表 4 市区長選挙における選挙類型

	代議士対決型	相乗り型	無投票型	その他型	合計
1998年	16	48	38	77	179
1999年	45	79	46	73	243
2000年	12	34	38	55	139
2001年	19	34	27	69	149
2002年	15	41	39	86	181
2003年	32	49	34	130	245
2004年	20	37	53	79	189
2005年	43	39	57	138	277
2006年	38	25	47	101	211
2007年	29	33	30	94	186
合計	269	419	409	902	1999

次に市区長選挙における相乗り候補が発生している割合を確認する。表 4 より、1998 年から 2007 年の間において、20%を占めている事がわかる。

【相乗り候補発生メカニズム】

では、次に地方議会において相乗り選挙が発生する原因を分析する。尚、本項目では曾我謙悟・待鳥聡史〔2007〕による分析を参照した。

まず、地方議会における選挙制度から、ゲームのルールを考える。

○二元代表制

地方議会における現行の二元代表制においては、国政の議院内閣制と異なり、代表者である議員と、知事・市区町村長といった執行機関の長である首長は、それぞれ別の選挙において住民の直接選挙によって選出されることとなっている。

ここから、合理的な首長立候補者を想定すれば、「当該選挙での得票戦略」と「当選後の議会戦略」の2つを意識して行動を採る可能性が高い。よって、首長立候補者にとっては、「できる限り必要最低限の票で手堅く当選しようとする戦略」である組織選挙、と「多くの有権者から集票しようとする戦略」である浮動票獲得選挙に分けられると考えられる。

表 3 選挙戦略表

議 会 戦 略 得票戦略		議会勢力	
		最大化（総与党化志向）	限定化（少数与党志向）
得票数	最大化（浮動票獲得志向）	Ⅱ	Ⅳ
	最小化（組織選挙志向）	Ⅲ（相乗り化）	Ⅰ

以上をゲームのルールとして、首長立候補者に相乗り状態となるのはどのような場合かを分析していく。

表中のそれぞれの戦略を説明する。

Ⅰ：「浮動票の掘り起こしに資源を注力せず、必要最小限の支援で当選する」

Ⅱ：「より多くの議会からの支援を集めつつ、より多くの有権者からの支持によって当選する」

Ⅲ：「選挙の回避をできる限り図りながら、総与党化しつつ当選する」

Ⅳ：「政党からの支援を少なくしつつ、より多くの有権者からの支持によって当選する」

相乗り状態になれば、前述したように、元々志向していた政策を調整活動によって変更することを迫られることになる。よって、相乗りを受諾する、あるいは志向する首長立候補者は自らの政策案に妥協がしてでも選挙に勝つ為に多数の政党から支持を得ようとする場合である。その点、前述したように、自身の政策案の変容は有権者からの支持離れを招く傾向にあるので、有権者からの支持を最大には求めないことにもなる。以上をまとめれば、相乗りを志向する首長立候補者が採る戦略とは、「政党という議会勢力からの支持の最大化を優先し、有権者からの支持の最大化戦略を放棄する選択」となる。

つまり、表中のⅢの位置であることがわかる。

どのような首長立候補者がⅢの相乗り戦略を志向するか

地方議会においては、有している資源、財源は有限で三位一体改革によって大幅な縮小がされたために、政党自体が、全ての候補者に協力・支持体制をとれるわけではない。ここにおいて、政党による候補者の選り分けがなされる。そのため、支持基盤が限定的な候補者にとって有力な選択肢はⅢかⅣとなる。その上でこの二つの選択肢を比べれば、議会内での将来的な政治家活動を考えれば、Ⅲが選択される。何故なら、政党という議会勢力が強力な組織票を有しており、不特定多数の有権者からの集票をあてにするよりも、議会勢力の持つ組織票をあてにした方が当選を合理的に期待できるからである。

また、議会運営を有利に進めたいと考えれば、常に顔を見合わせる事となる議会勢力の意向を優先する方が合理的である。

よって、選挙と議会運営の成功を志向する支持基盤のない候補者はⅢの相乗り戦略を選択する傾向になることがわかる。

3-4 分析結果

本章における分析結果をまとめれば、有権者の投票意識に鑑みると、現状の地方議会で政策立案と、相乗り候補を発生させてしまう**二元代表制という構造**は、必然的に否定的な評価を抱かせ、投票行動を忌避することを誘発する原因であると断定できる。

4 政策

以下に政策案を提示していく。

(1)憲法の改正による二元代表制の解消

低投票傾向を誘発する地方議会の構造である二元代表制を、一元代表制に変更する。この二元代表制の位置づけは、日本国憲法第93条2項において、地方公共団体の長と議会の議員は住民が直接選挙することを定めていることに端を発する。よって憲法の改正を志向する。修正には、国民投票が必要である。ここにおいて低投票率を改善するための(1)の政策を実行するために更に国民の投票が必要になる。よって以下に(2)の政策を提示する。

尚、国政は、選挙された議員で組織された国権の最高機関たる国会が指名する内閣総理大臣が内閣を組閣し、国会に対して責任を負うという議院内閣制を採用している。国では、国民を一元的に代表する国会に基盤を置く内閣が行政権を持つこととなるため、内閣総理大臣選出の母体となった党派とそうでない党派の間には常に緊張関係が存在する。この緊張関係が与野党関係につながり、相乗り候補の出現を抑制することも可能になる。また、このように、一元代表制への変更は、国政における代表選出過程と一致し、その点において国政と地方政治への参加が有権者にとって理解の助けとも成り得る。

(2)シティズンシップ教育の一貫としての模擬議会

中等・高等教育過程において、シティズンシップ教育の一環として、「模擬議会」をおこなう。模擬議会とは、学生の間で実際に政治的アジェンダを取り上げ、自由に議論を行い、学生達の手で実際に政策可決までの行程を行うものである。

模擬議会を先駆的に行っている、神奈川県湘南台高校においては、その効果が報告されている。その報告は以下に記述するが、政治的関心や有効性感覚を早い段階で獲得することができおり、投票意欲獲得への基盤を確立することが可能となる。

①政治に対する「意識」を見るための、「政治を身近に感じていますか」の間には、肯定的な回答が事前と事後で22%から51%に上昇した。また、「政治に関して興味や関心を持っていますか」の間には、肯定的な回答が37%から67%に上昇し、「自分の意見を政治に反映させることができると思いますか」の間には、肯定的な回答が18%から44%に上昇した。これらはいずれも大きな変容が見られた。さらに、「20歳になって選挙権を得たら、投票に行こうと思いますか」の間には、事前は肯定的な回答が73%と非常に高く、事後も82%とさらに上昇した。

②政治に対する「意見」を見るための、「選挙権を18歳に引き下げるという議論がありますが、この議論に賛成か反対ですか」と「被選挙権の年齢を引き下げるという議論がありますが、この議論に賛成か反対か」の間には、前者は肯定的な回答が49%から67%へ大きく上昇した

③政治に関する「活動」を見るための、「政治に関するニュースや新聞を読みますか」の間は事前と事後で、肯定的な回答が微増であったが、「政治に関して家族や友人と話をしますか」の間に関しては、25%から43%へはっきりした変容が見られた。

5.引用文献

i 早稲田大学マニフェスト研究所 議会改革調査部会 [2014]

ii 同上

iii 荒井 [2014] 24 頁

iv 同上 76 頁

v 同上 74 頁

¹² 出典：神奈川県立湘南台高校 HP

(<http://www.shonandai-h.pen-kanagawa.ed.jp/citizen/mogigikai/mogigikai.html>)

-
- vi 同上 91 頁
 - vii 同上 95 頁
 - viii 同上 129 頁
 - ix 河村 [2008]161 頁
 - x 同上 159 頁
 - xi 同上 179 頁
 - xii 同上 182 頁

6. 参考文献

- 荒井紀一郎『参加のメカニズム』(2014年、木鐸社)
- 阿部斉『デモクラシーの論理』(1973年、中央公論社)
- 川崎修・杉田敦編『現代政治理論 新版』(2012年、有斐閣)
- 河村和徳『現代日本の地方選挙と住民意識(叢書 21COE - CCC 多文化世界における市民意識の動態)』(2008年、慶応義塾大学出版会)
- 久米郁男・川出良枝・古城佳子・田中愛治・真淵勝『政治学』(有斐閣、2003年)
- バーナード・クリック(添谷育志・金田耕一訳)『現代政治学入門』(2003年、講談社)
- 國分浩一郎『来るべき民主主義』(2013年、幻冬社)
- 佐々木信夫『地方議員』(2009年、PHP研究所)
- 白井聡『永続敗戦論』(2013年、太田出版)
- 砂原庸介『地方政府の民主主義』(2011年、有斐閣)
- 曾我謙悟・待鳥聡史『日本の地方政治-二元代表制政府の政策選択-』(2007年、名古屋大学出版会)
- 高橋秀実『からくり民主主義』(2009年、新潮社)
- 平智之『なぜ少数に政治が動かされるのか?』(2013年、ディスカヴァー・トゥエンティワン)
- 千葉眞『ラディカルデモクラシーの地平-自由・差異・共通善-』(1995年、新評論)
- コリン・ヘイ(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』(2012年、岩波書店)
- 松下啓一『図解 地方自治はわかり』(2010年、学陽書房)
- 松田朗・村上順編『住民自治が拓く自治』(2003年、公人社)
- 村松岐夫『行政学教科書-現代行政の政治分析』(1999年、有斐閣)
- 山岡龍一「政治におけるアカウンタビリティー代表、責任、熟議デモクラシー」(『早稲田政治経済学雑誌 第364号』(2006年)所収)
- 山口二郎『地域民主主義の活性化と自治体改革』(2001年、公人の友社)
- [参考 URL]
- ・『自治体議会改革フォーラム 全国自治体議会の運営に関する実態調査 2012【結果速報】』
http://www.gikai-kaikaku.net/pdf/2012enq_release.pdf (2013年12月4日閲覧)
- ・『自治体議会改革フォーラム 全国自治体議会の運営に関する実態調査 2012【速報】集計表』
http://www.gikai-kaikaku.net/pdf/2012enq_date.pdf (2013年12月4日閲覧)

「政治は変わる」
正しく言い直そう。
「政治は変えられる。」
それは我々の手によってのみである。」
-2014 年度前期早稲田大学雄弁会研究幹事

以上