

小川 有美 立教大学法学部教授

「民主主義の赤字」をどうするか

この2016年にはイギリスの国民投票によるEU離脱決定、フィリピンにおけるドゥテルテ大統領の人気、アメリカでのトランプ大統領の選出をはじめ、従来の政治の常識を覆す現象が起こった。これらは暴言やポピュリズムとして、インテリの眉をひそめさせるものであったが、ヨーロッパでも移民排斥を掲げる右翼ポピュリスト政党が多くの国々で第二党、第三党に当たる支持やキャスティングヴォートを握る地位を獲得している。

過激な政治への渴望は、しかし、反面で政治への幻滅の表れでもある。既存の政府や主流の政府が自分たちの苦しさや不安の深い実感に伝えてくれないと感じる人々は、何かを変えてくれそうな指導者や選択肢に向かう。反EUや暴言政治家、右翼ポピュリズム政党を支持する人々の傾向は、中高年、男性、相対的に低学歴、地方在住といわれる。しかしそればかりでなく、世論調査やインタビューでは彼らを支持しないと偽り、本音では支持する中間層も増えているといわれる。それは、世論調査が一斉に外れる一因でもあろう。

民主主義を憎み、他の体制に変えたいという意見は、現在の民主主義国にはほとんどない。それにもかかわらず政治不信は存在し、それは反エスタブリッシュメントとして噴出する。それらの不信はどこからくるのであろうか。

実はヨーロッパでは、「民主主義の赤字」ということがつとにいわれていた。欧州連合というプロジェクトは、それがもたらした市場統合の恩恵の一方で、特に小国の国民の不安を掻き立て、デンマークやアイルランドで国民投票における国民の反乱を招いた。その後、フランスやオランダのような原加盟国でも欧州憲法条約の批准が国民により否決され、国際市場政策しか示さないエリートと、否応がなく進む国際市場化に対し声をもたない非エリートの隔絶、ということが指摘されるようになった。その間、欧州議会などを通じた国際的民主主義の強化も唱えられたが、むしろ国内の民主主義の空洞化、選択肢の不在が深刻に感じられるようになって

おがわ ありよし

1964年石川県生まれ。東京大学教養学部卒、同大学院法学政治学研究科博士課程単位取得退学。千葉大学法経学部助教授、ノルウェー・ベルゲン大学客員研究員を経て2003年より現職。専門はヨーロッパ政治論、比較政治、北欧政治史。日本比較政治学会会長、世田谷市民大学運営委員、日本学術会議連携委員。著作に『ポスト代表制の比較政治——熟議と参加のデモクラシー』（編著、早稲田大学出版部、2007年）など。

ていた。そこで喪われたものは、第一には代表制民主主義が現状や未来をよりよくする選択肢を与えてくれる、という信頼であり、第二には社会民主主義や福祉国家という選択肢が再びコンセンサスをつくりうる、という期待であった。その意味で、「民主主義の赤字」は、多重の債務でもある。

本特集では、このような「民主主義の赤字」がEU固有の問題ではなく、日本を含む先進民主主義国を覆っている現実を目を向け、そこからどのように進むべきか、ということを考えたい。「民主主義の赤字」は様々な要因をもつシンドロームである。そこには第一に、国民国家のゆらぎ、第二に社会経済的な格差や排除による政治的無力感、第三に、政党民主主義の狭隘化、第四に民主主義の基礎となる地方の危機といった次元がある。小堀論文は、EU諸国の「民主主義の赤字」と国民投票が表裏一体の関係であるのか?と問う。各国の国民投票の経験をみるならば、そこに表れる意味は多義的であることがわかる。国民投票や住民投票は代表制に対する「はけ口」となっているが、それはしばしば憲法的枠組みに織り込まれている。さらには国を超えるEUレベルでの直接投票も構想されている。他方で、今日の国民投票や大統領選挙には、(かつてのナポレオンやドゴールのように)リーダーが議会を飛び越えて信任を賭けて求めるプレビシットという側面がよみがえっている、とも指摘される。それらを総体として、民主主義が危機であるかどうかが問われている。

野田論文は、投票率の低下に光を当てる。有権者が投票にいかないことは政治的に関心がないことを意味せず、あるいは現状に満足しているから、という説もあるが、野田はそれが民主主義にいろいろな面でゆがみをもたらしている、とする。投票に背を向ける傾向は、社会経済的に恵まれていない人々、階層においてより顕著であり、デモクラシーはより豊かな人びとの占有物になりつつある。「投票に行こう」と呼びかけるだけのキャンペーンは問題の本質を付いていない。それをど

う考えたらよいのか、この論文は考えを進める。

さらに日本の現状を取り上げる城下論文は、一強多弱と多様性なき保守という現象がなぜ続いているのか、多面的な分析を行っている。安倍自民党の力の源泉は、選挙と争点の慎重な管理、党内統制力、歴史認識問題を含む政策の一貫性などがある。圧力団体の協力は依然無視することができないが、農業・農協のような圧力団体に対し政権が厳しい態度を取っても、政権は優位でいられるのである。権力のもつ資源を客観的に分析することは、権力の独占に対抗する上でも重要であろう。

堀内論文は、「地方民主主義の赤字」とは何か、について実証的データと洞察を与える。自治体選挙において、議員のなり手不足が深刻で無投票の割合が著しいとか、投票率が近年になって著しく落ちている、といわれるが、それは近年に始まることではないことが明らかにされる。自治体選挙の不活性、一部地方議会の不祥事が目立つ一方、分権改革以降は自治体議会改革が進展しており、透明性や応答性などめざましい進歩を遂げた自治体議会がこれまでになく増えていることを堀内は指摘し、地方民主主義において政治的有効性感覚を取り戻すことこそが本筋である、と主張する。

これらの論考を通していえることは、「民主主義の赤字」に対する解決を、民主主義の外部に求めることはできないし、あるいは外部にも求めるべきではない、ということではなからうか。齢80歳になる政治学者フリリップ・シュミッターは、理想の民主主義像を論じるのではなく、「現に存在する民主主義」の不断の変化と可能性を論じようとする。彼は『山猫』のセリフのように、「変らずに生きてゆくためには、自分が変らねばならない」のが民主主義である、という。民主主義が民主主義であり続けつつ変わっていきけること、言い換えればしぶとい民主主義であるために、取り組まなければならないことは残っている。■

国民投票と「民主主義の赤字」

小堀 眞裕

立命館大学法学部教授

表裏の関係？

「民主主義の赤字」とは、元々は英語の democratic deficit の翻訳として使われてきたが、主としてそれは、欧州統合の中で汲み取られない民意を指して使われてきた。そして、国民投票は、その民主主義の赤字が表出した現象として、これまで論じられてきた。それゆえ、常に大きく報じられるときは、ブリュッセルで進められる欧州統合に異論を唱える形での結果に脚光が当てられ、揺れる欧州を表現する出来事の象徴として見られてきた。

そういう意味では、国民投票と「民主主義の赤字」は表裏の関係にあると見られてきたと言えよう。本稿では、その見方が正しいか否か、そして、正しいとするならば、それはなぜかに関して簡単なながらも検討を行う。

以下では、第一に、国民投票と「民主主義の赤字」に関するこの見方が正しいか否かを検討し、第

二に、欧州各国のそれぞれの国民投票事情を概括し、第三に、国民投票を代議政との対比で歴史的に流れを概説してみる。そして、最後に、その具体的な流れの一つとしてイギリスにおける国民投票定着の事例を見る。

国民投票＝統合の鬼門か

まず、国民投票と「民主主義の赤字」は表裏の関係にあるという見方がどの程度正しいのか、見てみよう。

近年、欧州統合と国民投票との関係については、最も新しい分析としては、欧州議会によるグリーンフリング『EU争点の国民投票』(2016年5月)がある(Tilindyte 2016)。そこにおいては、1972年以來の欧州統合争点に関する各国の54例の国民投票が分析され、分類されている。そこに、筆者が2016年6月のイギリスにおけるEU離脱/残留国民投票の結果を加えたものが、**図表1**である。

まず、この図表から言えることは、1972年からの全結果を見た限りでは、55回の国民投票のうち、40回が統合側の勝利であり、割合にすると73%になる。したがって、国民投票一般が欧州統合に対する反対意見を引き出す結果にはなっていないとは、決して言えない。

しかし、17% (15回)もの国民投票において、統合の動きに事実上の「拒否権」が示された意味も大きい。また、その「拒否権」の割合も、ギリシャ危

こぼり まさひろ

大阪市立大学単位取得後退学。博士(法学)。専門は、比較政治。2003年より立命館大学法学部教授。

著書に『国会改造論—選挙制度・憲法・ねじれ』(文春新書、2013年)、『ウェストミンスター・モデルの変容』(法律文化社、2012年)、『サッチャリズムとブレア政治』(晃洋書房、2005年)など。

図表 1 欧州統合に関わる国民投票実績

回数	年	国	対象争点	種類	義務/任意	拘束力	投票率	Yes%	統合側成績 ()内は回数
1	1972	スイス	EEC-EFTA	条約批准	義務的	有	52	73	勝利
2	1972	アイルランド	EEC 加盟	メンバーシップ	義務的	有	71	83	勝利
3	1972	ノルウェイ	EEC 加盟	メンバーシップ	任意的	無	79	47	敗北 (1)
4	1972	デンマーク	EEC 加盟	メンバーシップ	義務的	有	90	63	勝利
5	1972	フランス	EEC 拡大	政策争点	任意的	無	60	68	勝利
6	1975	イギリス	EEC 加盟	メンバーシップ	任意的	無	64	67	勝利
7	1986	デンマーク	欧州単一議定書	条約批准	義務的	有	75	56	勝利
8	1987	アイルランド	欧州単一議定書	条約批准	義務的	有	44	70	勝利
9	1989	イタリア	欧州議会による憲法議論権限	政策争点	任意的	無	85	88	勝利
10	1992	デンマーク	マーストリヒト条約	条約批准	義務的	有	83	49	敗北 (2)
11	1992	アイルランド	マーストリヒト条約	条約批准	義務的	有	57	69	勝利
12	1992	フランス	マーストリヒト条約	条約批准	任意的	有	70	51	勝利
13	1992	スイス	EEA 加盟	メンバーシップ	義務的	有	78	50	敗北 (3)
14	1992	リヒテンシュタイン	EEA 加盟	メンバーシップ	任意的	有	87	56	勝利
15	1993	デンマーク	マーストリヒト条約	条約批准	任意的	無	87	57	勝利
16	1994	オーストリア	EU 加盟	メンバーシップ	義務的	有	82	67	勝利
17	1994	フィンランド	EU 加盟	メンバーシップ	任意的	無	70	57	勝利
18	1994	スウェーデン	EU 加盟	メンバーシップ	任意的	無	83	52	勝利
19	1994	ノルウェイ	EU 加盟	メンバーシップ	任意的	無	89	48	敗北 (4)
20	1995	リヒテンシュタイン	EEA 加盟	メンバーシップ	任意的	有	82	56	勝利
21	1997	スイス	EU 候補	メンバーシップ	任意的	有	35	26	敗北 (5)
22	1998	アイルランド	アムステルダム条約	条約批准	義務的	有	56	62	勝利
23	1998	デンマーク	アムステルダム条約	条約批准	義務的	有	76	55	勝利
24	2000	スイス	二国間合意	条約批准	任意的	有	48	67	勝利
25	2000	デンマーク	単一通貨	政策争点	任意的	有	88	47	敗北 (6)
26	2001	アイルランド	ニース条約	条約批准	義務的	有	35	46	敗北 (7)
27	2001	スイス	EU 候補	メンバーシップ	任意的	有	55	23	敗北 (8)
28	2002	アイルランド	ニース条約	条約批准	義務的	有	49	63	勝利
29	2003	マルタ	EU 加盟	メンバーシップ	任意的	無	91	54	勝利
30	2003	スロヴェニア	EU 加盟	メンバーシップ	義務的	有	60	90	勝利
31	2003	ハンガリー	EU 加盟	メンバーシップ	義務的	有	46	84	勝利
32	2003	リトアニア	EU 加盟	メンバーシップ	義務的	有	63	91	勝利
33	2003	スロヴァキア	EU 加盟	メンバーシップ	義務的	有	52	93	勝利
34	2003	ポーランド	EU 加盟	メンバーシップ	義務的	有	59	78	勝利
35	2003	チェコ	EU 加盟	メンバーシップ	義務的	有	55	77	勝利
36	2003	エストニア	EU 加盟	メンバーシップ	義務的	有	64	67	勝利
37	2003	ラトビア	EU 加盟	メンバーシップ	義務的	有	73	67	勝利
38	2003	ルーマニア	EU 加盟	メンバーシップ	義務的	有	56	90	勝利
39	2003	スウェーデン	単一通貨	政策争点	任意的	無	83	42	敗北 (9)
40	2005	スペイン	憲法条約	条約批准	任意的	無	42	77	勝利
41	2005	フランス	憲法条約	条約批准	任意的	無	69	45	敗北 (10)
42	2005	オランダ	憲法条約	条約批准	任意的	無	63	38	敗北
43	2005	ルクセンブルク	憲法条約	条約批准	任意的	無	89	57	勝利
44	2005	スイス	シェンゲン合意	政策争点	任意的	有	56	55	勝利
45	2008	アイルランド	リスボン条約	条約批准	義務的	有	53	47	敗北 (11)
46	2009	アイルランド	リスボン条約	条約批准	義務的	有	59	67	勝利
47	2009	スイス	人の自由移動	政策争点	義務的	有	52	60	勝利
48	2012	クロアチア	EU 加盟	メンバーシップ	義務的	有	43	67	勝利
49	2012	アイルランド	欧州金融協定	政策争点	義務的	有	50	60	勝利
50	2014	デンマーク	統一特許裁判所協定	政策争点	義務的	有	54	63	勝利
51	2014	スイス	人の自由移動	政策争点	任意的	有	56	50	勝利
52	2015	ギリシャ	EU 救済・緊縮策	政策争点	任意的	無	59	39	敗北 (12)
53	2015	デンマーク	国内法秩序に関する適用除外	政策争点	義務的	有	72	47	敗北 (13)
54	2016	オランダ	EU ウクライナ協定	政策争点	任意的	無	32	38	敗北 (14)
55	2016	イギリス	EU 存続・脱退	メンバーシップ	任意的	無	72	48	敗北 (15)

(出典) Tilindyte 2016 の表に、筆者が 2016 年イギリス国民投票を付け加えた。
 なお、2016 年イギリス国民投票の「残留」を Yes とカウントした。

機が顕在化した2010年以降の8例の国民投票を見てみると、実にちょうど半分の4例となっている。しかも、2015年から2016年にかけて4連敗である。もっとも、その内容は、多様である。2015年ギリシャの例は、EUのまとめた救済・緊縮案にギリシャが反発して拒否した例であった。2015年デンマークの例は、国内の法と秩序問題に関して、EUからの選択的適用除外を弱めることに反対を示した。2016年4月のオランダの国民投票は、EUとウクライナが結んだ自由貿易協定（FTA）を柱とした連合協定に反対を示した。そして2016年6月のイギリス国民投票は、EU残留/離脱を直接問うたものである。これらの国民投票の結果がEUへの不満を共通して示していることは間違いない。近年、EUへの不満が飛躍的に増大していることは、国民投票の結果を見ても理解できる。

国民投票を行う国々、行わない国々

それでは、これらの国々が、どういう理由で国民投票を行っているのか。多い国は、アイルランド9例、スイス、デンマークが8例となっている。アイルランドは、憲法46条2の規定と、1987年のクロッチェ対首相事件判決により、欧州統合関係条約の批准は憲法問題と見なされ、国民投票に付されることが義務付けられた（Qvortrup 2014: 55）。その結果、アイルランドでは、マーストリヒト、ニース、リスボンなどの条約批准の際に必ず国民投票が実施されてきた。また、そのなかでは、ニース、リスボンのように一度目は否決で、再び国民投票を行って批准するといったケースもあった。スイスは、直接民主主義の伝統のある国として有名で、実際、憲法問題だけではなく、条約批准など幅広い問題に関して国民投票が確立されてきた（Serdült 2014）。また、デンマーク憲法では、欧州に主権を移譲する際には議会で6分の5の勢力が賛成しない限り、国民投票が必要となっており、マーストリヒト条約やそれ以降の条約の批准のたびに国民投票が行われてきた（Mendez et al 2014: Chapter 2）。

他方、ドイツ、ベルギー、ポルトガル、キプロス、ブルガリアでは、EUに関わっての国民投票は一切行われていない（キプロスはトルコ軍占領地域との統一の是非を問う国民投票を2004年に行っているが、これはEU関係ではない）。これらの国々の中でも、少数派の諸政党をはじめとして国民投票を求める声はあるが、政権レベルでは国民投票の実施に否定的な状態が続いてきた。また、ドイツを除いては、これらの国々のいずれも、EUのような国際機関への主権の移譲をめぐる憲法の対応が明確化されてこなかった。ドイツのみは、基本法の24条（1）で国際機関への「高権」の委譲を規定してきた（Mendez et al 2014: Chapter 2）。

その他、決して多くの回数の国民投票を行ってはいないが、統合に対して衝撃的な結果を与えてきた国としては、フランスがある。フランスが2005年に行った欧州憲法条約批准をめぐる国民投票では、批准反対が55%を占めた。フランスは、ドイツと並んで欧州統合を進めてきた中心国であって、国民投票が目前に迫るまでは批准賛成が多数を占めていた。にもかかわらず、その統合の中心国で批准反対が多数を占めたことは大きな衝撃を与えた。なお、フランスの欧州憲法条約批准は、フランス憲法上国民投票を行わない方法もありえたが、2005年は、政府の判断により、フランス憲法11条に基づいて国民投票が行われた（横尾 2009）。

つまり、国民投票を行う国と行わない国の差は、その国の憲法の差、もっと具体的に言えば、主として代議政によってコントロールされたその国の政治がどれほど直接民主主義的方法を許容するのか、拒絶するのかの差の問題である。

代議政から直接民主政へという流れ

その後、オランダも欧州憲法条約に対して国民投票で反対が多数を占め、欧州憲法条約の批准はEUにおいて断念された。オランダでは、その前身であったバタヴィア共和国時代以降、200年にわたって国民投票は行われてこなかった。そういう意味では、オランダでは、代議政が中心であって、

必ずしも直接民主政的解決策を取る国ではなかった。

しかし、1990年代のマーストリヒト条約批准問題議論の中から、既成政治批判の1つとして国民投票の実施要求が運動化された。当初は、支配的な諸政党は反対していたが、次第に民衆の声に押され、諮問的な国民投票のための時限立法が行われ、2005年の国民投票が実現した。その国民投票において、欧州憲法条約はわずか38.2%の支持しか得られず、圧倒的大差で否決された。オランダ政府は、その結果を尊重した (Nijeboer 2005)。

もともと国民投票を行ってこなかったが、近年、国民投票と言う直接民主主義的投票を多用した国としては、イギリスがある。

イギリスにおける国民投票要求は、古くは、自由党グラッドストーン政権が進めるアイルランド自治に対する反発から、憲法学者A. V. ダイシーが提唱したものであった。ダイシーは、下院庶民院という「民意」に対する「民衆の拒否権」として国民投票を提唱した (Dicey, 1982[1885]: cix)。もっとも、このグラッドストーンの試みは、自由党を割り、1886年彼の政権は庶民院での議決に敗れた。グラッドストーンはこの事態に対して議会を解散して総選挙を行うことで対抗したが、この総選挙にも敗れて下野した。

その後は、1945年5月に、戦時連立政権の延長・総選挙の延期を狙って当時の首相チャーチルが国民投票を考えたが、労働党のクレメント・アトリーはそれをナチスの方法であると考え反対し、実現しなかった (Boyer, 1991: 43)。

結局、イギリスの最初の国民投票は、法的拘束力を持つものではなかったが、1975年にEC脱退か存続かを問うかを争点として行われた。当時の労働党ウィルソン政権がこの国民投票実施を決断したのは、主として労働党内におけるEC脱退派の存在によるものであった。当時は、保守党内にもイノック・パウエルなど少数のEC脱退派もいたが、当時党首であったマーガレット・サッチャーも含めて、保守党の多数派は残留派であった。他方、労働党内は、主要労組なども含めて脱退派が多く、政権党

であった労働党そのものが政党政治の論理で決着させることができなかった。このように、既に1975年の国民投票の時点で、イギリスの場合でも、政党政治による代議政の限界が見えつつあった。

ブレア政権の下での直接民主主義ブーム

しかし、イギリスでも、保守党メイジャー政権の段階では、憲法問題に関してはレファレンダム (国民および地方・住民レベルでの争点に対する直接投票) を行うという政府の公式見解があったわけではなかった。むしろ、マーストリヒト条約の批准をめぐる、国民投票の実施を迫る下院議員の質問に対しては、1992年に、メイジャー首相は次のように答えた。

「デンマーク人は、彼らの憲法の中で、国民投票に対する規定があり、それで運用している。国民投票に対する規定は、フランス憲法においても長い間存在してきた。正確に思い起こすならば、フランス憲法の規定の一つは、もし問題を国民投票という形で人々に問うならば、国民投票の結果は、フランス議会の意思を乗り越えることができる、というものである。そういうことは、私たちの国で、これまで受け入れられてきた憲法的措置ではないし、下院にとっても、この国の良い統治の利益にとっても、一般的に受け入れられるものであると信じることはできない」 (HC Deb, 03 June 1992 Vol 208 Col.833)。

しかし、次の首相となるトニー・ブレアは野党労働党党首時代から、メイジャー首相にユーロ参加問題での国民投票を強く要求してきた。また、労働党だけでなく、保守党、自民も、1997年総選挙マニフェストにおいては、ユーロ参加問題を国民投票において問うことを約束してきた。さらに、ブレアと労働党は、選挙制度改革やスコットランド・ウェールズの権限委譲問題を「憲法問題」と呼び、レファレンダムで決めることを、マニフェストで掲げてきた。そして、実際に、労働党ブレア政権においては、

これらの地方レベルの住民投票が次々に行われることになった。ブレアは、さらに、そういう直接民主主義的傾向を推し進め、特にロンドンやマンチェスターなどの大都市における直接選挙市長創設の是非を、各都市の住民投票で決する政策を大規模に展開した。そのなかで、ブレアは次第に、憲法問題に関しては国民投票を行うという姿勢を固めていった（小堀 2012）。

しかし、欧州憲法条約の批准に関しては、ブレアは揺れた。彼は当初、それは条約の問題であって、自国の憲法問題ではないという姿勢で、国民投票を行わない意向を表明していたが、2004年4月には突然、欧州憲法条約に対する国民投票を行う意向を表明し、態度を転換させた（HC Deb, 20 April 2004: Col.166）。ところが、フランスやオランダが国民投票で批准を失敗すると、再び国民投票実施をペンディングにし、そしてついに欧州憲法条約そのものがEUで頓挫した。

その後、欧州憲法条約の大部分を引き継いだ、
「憲法」という看板を下ろしたリスボン条約に関しては、2007年ブラウン首相は以下のように述べて、国民投票をせず、議会で批准した。

「もし、これが以前の憲法条約であったなら、国民投票を行っていたであろう。イギリスの国益に対する保護を確保した一方、憲法的考え方が削除されたという事実は、この議会のフロアで詳細について議論することがベストの道であるという結論に、私たちを導く」（HC Deb, 22 October 2007: Col.36）。

このように、イギリスにおける国民投票の事例を見てくると、明らかな使用の拡がりとともに、政治的判断による回避との両方が見て取れる。しかし、2010年に議会の特別委員会の報告書では、この国民投票と住民投票の両方を含む直接投票、すなわちレファレンダムに関して、次のような結論が述べられた。

「レファレンダムは、イギリスの民主主義並びに憲

法上の枠組みの一部となったと言える。しかし、その使用には、ほとんど一貫性がない。それらは、アド・ホックなやり方で行われ、憲法的原則と言うよりは、戦術的装置として行われた」（Select Committee on the Constitution : 48）。

特別委員会では、何が憲法問題であるのかは必ずしも判然とせず、1998年人権法のような他国では憲法問題とみられる事項でも国民投票の対象とはならなかったことなどにも触れられた。実際、その後、2011年に固定任期議会法が成立し、首相の解散権はなくなってしまったが、この憲法問題においても国民投票は（それを行えとする若干の要求はあったものの）行われなかった。逆に、選挙制度改革については、当時の連立与党であった自民党が要求した結果、2011年に順位記入型小選挙区制への変更の是非を問う国民投票が行われたが、これは反対多数で否決された。ちなみに、この国民投票は初めての法的拘束力を持つ国民投票であった。

このように見てくると、イギリスにおいては、その不文憲法的要素故に、実際に国民投票が行われるか否かは政治判断の影響を多分に受けるが、憲法上の変更の場合は国民投票を行うという原則が次第に作られる傾向にあるといえよう。

そういう動きの延長線上において、2016年6月のEU残留・離脱を問う国民投票は行われたわけである。なお、このイギリスの2016年国民投票は、図1にもあるとおり、諮問的国民投票であって、法的拘束力はない。残留で運動したキャメロン首相が辞任し、後を継いだテリーザ・メイ首相は、国民投票での離脱方針を尊重し、来年3月までに（リスボン条約50条に基づく）離脱表明を行い、2年後の離脱前に、貿易関係などに関して「離脱後」の環境整備を急ぐ方針である。ただ、11月3日には、イギリス高等法院が離脱表明は議会の議決を経なければならないという判決を出した。保守党、労働党という二大政党でも、EU離脱への個々の議員の態度は様々であり、議会での議決は一筋縄では行かない。イギリス政府はその高等法院判決を受け

て、11月中旬現在で、最高裁に上告中である。

国民投票と2016米大統領選挙

このように見てくると、少なくともギリシャ危機以後の欧州において、国民投票が「民主主義の赤字」のはげ口となっていることは否定できない。また、その国民投票が行われる国と行われない国を隔てるものは、その国の憲法制度と言う事情であるが、オランダやイギリスのように、伝統的には代議政を旨としてきた国々でも、その憲法的制限を乗り越えて国民投票で、代議政に対して不満を表明してきた。これらのことから見ると、国民投票が「民主主義の赤字」のはげ口に使われる理由は、前者が直接民主政の方法であり、後者が代議政民主主義の「赤字」だからである、という見方が可能であろう。

しかし、まだ考えるべき論点も残っている。例えば、欧州全体のレファレンダムによって欧州統合を進める議論もこれまでであったからである（例えば Habermas 2001）。東欧諸国を含めたEUレベルでレファレンダムをするならば、それも代議政に対する直接民主政の対置と言うことになるが、英仏蘭愛などの各国国民投票と同じ「民主主義の赤字」的結果が出るとまでは断言できる材料がない。

また、もう一つの論点としては、レファレンダムとプレビシットの問題がある。リーダーが主張する政策課題に対する是非を、議会を飛び越えて、リーダーの信任を賭けて求めるという意味の直接投票を、プレビシットと呼ぶ。ナポレオン1世・3世などの皇帝信任に対する直接投票や、1961年のド・ゴールによる国民投票などは、プレビシットと呼ばれた。また、米大統領選挙を一つのプレビシットとして指摘する研究は以前からある（Lowi 1986; Rimmerman 1993）。1787年合衆国憲法は、連邦レベルにおいては国民投票を封じ込めた形となっているが、これに対する不満とEU「連邦」に対する不満を比較する研究もある（Mendez et al 2014）。そういう意味では、今年11月に行われた米大統領選挙における既成政治への不満の爆発と、欧州各国の国民投票におけるEUへの不満の爆発の両例

は、国民投票と大統領選挙と言う違いはあるものの、実は共通した問題点があるという見方もできるだろう。■

《引用文献》

- 小堀真裕 (2012) 『ウェストミンスター・モデルの変容』(法律文化社)
- 横尾日出雄 (2009) 「フランス第五共和制憲法における国民投票制度と2008年7月23日憲法改正」『CHUKYO LAWYER』11号。
- Boyer, Patrick (1991) *The People's Mandate: Referendums and a More Democratic Canada*, Dundurn Pr Ltd.
- Dicey, A.V. (1982)[1885] *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, LibertyClassics.
- Habermas, Jurgen (2001) 'Why Europe Needs a Constitution', *New Left Review*, 11, September-October.
- House of Commons, *Parliamentary Debates (HC Deb)*, HMSO.
- Lowi, Theodore J. (1986) *The Personal President: Power Invested, Promise Unfulfilled*, Ithaca : Cornell University Press
- Mendez, Fernando, et al (2014) *Referendums and the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nijeboer, Arjen (2005) 'The Dutch Referendum', *European Constitutional Law Review*, Vol. 1, 393-405.
- Qvortrup, Matt (2014) 'Referendums in Western Europe', in Matt Qvortrup (ed) *Referendums Around The World*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rimmerman, Craig, J. (1993) *Presidency by Plebiscite: The Reagan-Bush Era in Institutional Perspective*, Westview Press.
- Select Committee on the Constitution (2010) *Referendums in the United Kingdom: 12th Report of Session 2009-10*, House of Lords.
- Serdült, Uwe (2014) 'Referendums in Switzerland', in: Matt Qvortrup (ed) *Referendums around the World*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 65-121
- Tilindyte, Laura (2016) 'Referendums on EU issues', *Members' Research Service*, European Parliamentary Research Service (<https://epthinktank.eu/2016/05/19/referendums-on-eu-issues/>).

投票率の低下と政治的平等の危機

野田 昌吾

大阪市立大学大学院法学研究科教授

デモクラシーに何が起きているか？

去る11月に行われた米国大統領選挙は米国のみならず世界中に大きな衝撃を与えた。開票開始の時点では勝利間違いなしと言われていた民主党のクリントン候補が、職業政治家ではなく実業界出身のアウトサイダーで、ポリティカル・コレクトネスなどお構いなしに、移民・イスラム教徒・女性に対する差別的・侮蔑的発言で物議を醸し、さらに白人有権者の間に存在する反移民感情に直接訴えかける「メキシコ国境にメキシコの費用で壁を築く」という発言を繰り返した文字通りの異色の大統領候補、共和党のトランプに敗北を喫したということ自体、ひじょうにショッキングな出来事ではあったが、それだけではない。この反逆児トランプの勝利が、産業衰退地域を中心に広く見られた、零落した、あるいはその危機にある白人中間層・労働者の民主党支持からの鞍替えの結果でもあった点

は、アメリカのデモクラシーに大きな地殻変動が生じていることをわれわれにはっきりと認識させるものであった。

もちろん見方を変えれば、硬直化する既成政治の枠を打ち破り、国民の中の忘れ去られていた部分にあらためて顔を向けようとする人物を新たな指導者に選んだという意味において、今回の大統領選挙の結果は、民主党予備選におけるサンダース旋風とともども、アメリカのデモクラシーの活力をあらためて証明するものであったと評価することもできるかもしれない。しかし、多様性や平等を尊重する「開かれた寛容で自由な社会」というアメリカ民主主義の価値を愚弄し、社会の分断を煽るような発言を繰り返す候補者の勝利を、アメリカン・デモクラシーの活力の証しとして単純に片付けてしまうことはできないし、また、そうした彼の言動によってもたらされた激しい政治的分極化と選挙への大きな注目にもかかわらず、投票率が前回2008年を下回ったことも考え合わせると、そうした見方はやはり単純すぎるだろう¹。

既成政党・政治家を攻撃の対象とするだけではなく、マイノリティに対する正面切った排他的発言を行い、「良識」を「偽善」だと断じるタブー破りの政治が少なからぬ人びとの喝采を集めるという事態は、言うまでもなく、今回の米国大統領選挙ではじめて見られたものではない。周知のように、ヨーロッパのほとんどの国で、そうした特長を共有する右翼ポピュリズム勢力の台頭が見られるし、大阪の

のだ しょうご

1964年生。大阪市立大学大学院法学研究科後期博士課程単位取得退学。博士（法学）。専攻はヨーロッパ政治史、政治学。大阪市立大学法学部助教授を経て現職。著書に、『ドイツ戦後政治経済秩序の形成』（単著・有斐閣）、『「再国民化」に揺らぐヨーロッパ』（共著・法律文化社）、『保守の比較政治学』（共著・岩波書店）など。

表1 欧日米の最低投票率記録選挙(1950-2016年)

(a) ワースト3の投票率が記録された年

オーストリア	2006, 2008, 2013
ベルギー	1968, 2010, 2014
デンマーク	1950, 1953 ⁽ⁱ⁾ , 1953 ⁽ⁱⁱ⁾
フィンランド	1999, 2007, 2015
フランス	2002, 2007, 2012
ドイツ	2005, 2009, 2013
アイスランド	2007, 2013, 2016
アイルランド	1997, 2002, 2016
イタリア	2001, 2008, 2013
ルクセンブルク	1989, 1994, 1999
オランダ	1998, 2010, 2012
ノルウェー	1993, 2001, 2009
スウェーデン	1952, 1956, 1958
スイス	1995, 1999, 2003
イギリス	2001, 2005, 2010
日本	1996, 2012, 2014
アメリカ大統領	2008, 2012, 2016

(b) ワースト投票率選挙の出現数とその全体に占める割合

	出現数	%
1950-59	6	11.8
1960-69	1	2.0
1970-79	0	0
1980-89	1	2.0
1990-99	9	17.6
2000-2009	17	33.3
2010-	17	33.3

(出所) International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) のウェブサイト (<http://www.idea.int/themes/voter-turnout>) のデータなどから筆者作成。また、この表については(野田 2015: 99-100)を参照。

橋下現象にも同様の傾向が見て取れる。去る6月に行われたEU離脱の賛否を問う英国国民投票では離脱賛成が多数を占める結果となり、これまた世界に衝撃を与えたが、ここでも、EU残留が経済的にも英国の利益だと説く「良識」に対して「いったい誰にとっての利益なのだ」という反応が多くの方で見られたという。

このようなエリート批判の高まりやタブー破りの政治が喝采を集めたりする動きが見られる一方で、この間の先進国では共通して、投票率の顕著な低下も見られる。表1(a)は、1950年以降に行われた西ヨーロッパ諸国と日本の議会(下院)選挙および米国大統領選挙の投票率のワースト3が記録された年を記したもので、表1(b)はこのワースト記録が出現した数を10年単位で集計したものである。これを見ると明らかなように、ワースト記録の3分の2は2000年代以降に記録されており、全体の8割強が1990年代以降に集中している。一方でエリート批判やポピュリズムの高まり、他方で顕著な投票率の低下——先進国政治にいま何が起きているのだろうか、また、この両者のあいだには何か関係があるのだろうか。以下では投票率

低下を切り口にこの問題について考えてみたい。

投票率の低下は問題か?

先進各国で共通して見られる投票率の低下は、「代表制デモクラシーの危機」の表われにはかならないとよく言われるが、そもそもそれは自由民主主義にとって問題なのか。その問題性を否定ないし相対化する議論ももちろん存在している(Decker 2016: 32-33)。

まず第一に、政治理論的な観点からは、競争選挙が実施されていないのならいざ知らず、そうでないなら投票するかしないかは個人の自由な選択の問題であり、棄権自体一つの立派な個人の政治的立場の表現であるという自由主義的な見地からの異論が当然存在する。しかし、こうした立場は別にして、個人の政治参加や社会的代表性の確保に積極的な意義を認める立場であっても、今日見られる投票率低下はデモクラシーにとってそれほど大きな問題ではないとする議論もまた存在している。女性の権利の増進や同性愛者の同権化の進展などを念頭に、政治社会における社会的代表性はある

部分ではむしろ向上しており、「代表制(性)の危機」という表現は必ずしも当たらないという議論など、その一つとして考えることができる。

だが、政治学の世界でより大きな影響力を持った異論としてここで何よりも取り上げておく必要があるのは、「批判的市民」(critical citizens) テーゼであろう (Norris 1999)。この議論は、投票には必ずしも参加しないが、デモや集会への参加、署名活動、市民団体や市民運動への参加といった、それ以外の政治参加に積極的な態度を示す人びとに焦点を当てるものである。こうした人びとは、政治に決して無関心な訳ではなく、政治に関する知識と理解を有し、行動する能力も有している。彼らは、選挙や政党加入といった伝統的な政治参加の回路よりも、それ以外の直接的な参加の回路を好んでいるだけで、デモクラシーの理念は支持しており、投票参加の代替ないし補完手段として非伝統的な政治参加を位置づけている。すなわち、投票率の低下だけで市民の政治からの離反を語ることはできないのだというのが、このテーゼの主張である。

これとは別に「満足した有権者」テーゼとも呼ぶべき議論も存在している。低投票率は有権者がデモクラシーの作動に満足している証しであって、決して憂慮すべき問題ではないというものである。たとえばドイツでこの種の議論をする論者が好んで持ち出すのは、ワイマール時代の歴史である。ワイマール共和国での投票率のピークは1933年3月のヒトラー政府の下で行われた時のものであったが(88.8%)、「保護検束」やテロにより左翼政党を排除したうえで行われたこの選挙を自由で民主的な選挙とは見做せないとして排除するとしても、その次に来るのは1932年7月選挙で(84.1%)、この選挙はナチ党が議席を倍増し社会民主党を抜いて第1党になり、他方でブルジョア中道政党が壊滅した選挙として知られる。さらに、初回選挙を除き7割台にとどまっていた投票率が8割台に載ったのが、世界恐慌以降の一連の選挙であった (Falter 1991: 25)。2016年にドイツで行われた5つの州議会選挙の投票率はいずれも高い伸びを

示したが、これらの選挙は、難民危機を背景に移民問題が争点化するなか、移民排除姿勢を打ち出す「ドイツのための選択肢」(AfD) という右翼ポピュリズム的政党が大躍進した選挙でもあった。いずれにせよ、投票率の上昇は危機の兆候である場合も少なくなく、今日の状況について言えば、各種調査からも市民のデモクラシーへの支持は根本的に揺らいではおらず、さらに「批判的市民」テーゼが指摘するように、現実の政治の作動に不満がある市民のあいだには行動する用意が見られることを考えあわせれば、投票率の低下自体はさほど大きく問題視する必要はないというのが、この立場の主張するところである。

これらの議論に対して、まず第1に確認しておかなければならないのは、低投票率はやはり選挙、ひいては代表制デモクラシーの正統性そのものにかかわるという点である。投票率が低ければ、政府・与党は統治にあたって国民の多数派からの負託を持ち出すことが十分にできない。これは、市民のあいだで議論が大きく分かれる問題についてはとりわけ重大な意味を持つてくる。わが国のように、比例代表制ではなく小選挙区制を中心におく選挙制度の下では死票も多いだけに、ほんの一握りの有権者の支持のうえに大きな権力をふるう政府を生み出すことにもつながる。

さらに重要なのは、低投票率は、政策的アウトプットにも影響を与える点である。たとえば、投票率が高い国ほど福祉支出が増え、所得格差が小さくなることや (Mueller and Stratmann 2003)、わが国に関しても投票率が高い自治体ほど国からの多くの補助金を受けていること (Horiuchi and Saito 2009) が報告されている。これは、言い換えれば、投票に行かない者に政治家は関心を向けないということでもあり、投票率の低下は、代表制デモクラシーの「質」を左右する「代表性」(Repräsentativität) と「社会的応答性」(Responsivität) の双方においてデモクラシーにゆがみをもたらしかねないということである。投票率の低下は政治的帰結を伴っており、どうでもよい問題ではないのである。

経済的不平等と投票参加

実際、投票率の低下は、必ずしも階層横断的に均等に生じているわけではない。1990年代以降の先進各国における投票率の顕著な低下と所得不平等の拡大 (OECD 2010) を背景に、経済的不平等と政治的平等、あるいは教育・収入・社会関係資本といった個人のもつ社会経済的資源と政治参加の関係という政治学の古典的でもあるテーマは、あらためて大きな関心の対象となっているが、こうした関心に支えられた一連の研究は、経済的不平等が社会経済的に恵まれていない人たちの政治参加に否定的な影響を与えていることを明らかにしている。

1990年代後半から2000年代前半にかけての一連の調査を利用した Alber と Kohler の研究 (Alber and Kohler 2007; 2008) によると、収入5分位最下層と最上層の投票率は米国で28ポイント、中東欧諸国以外のEU諸国平均で9ポイント、後者が前者を上回り、学歴別で見ると、日本の義務教育修了以下にほぼ対応する低学歴層と大卒以上の高学歴層とでは米国で40ポイント (!)、上記の西欧諸国で7ポイントの差があった。米国と比べ欧州諸国で個人の社会経済的資源の多寡が投票率に影響を与える度合いが小さいことについて、Alberらは、投票の容易さに加えて、福祉国家による市民の政治社会への包摂をその要因として示唆しているが、収入をはじめとする社会経済的不平等とそれへの政治的対応が投票の社会的ゆがみの大小を左右するものであることが明らかにされている。

この点で、個人のもつ社会経済的資源の多寡だけではなく、その国の経済社会政策などによって形づくられる格差構造の政治参加への影響が問題となってくるが、この問題に取り組んだのが、Soltの一連の研究である。彼は、ジニ係数で表される所得格差の大きさと投票率の関係について、1980年代半ばから1990年代末にかけて行われた欧米23カ国 (台湾、イスラエルを含む)、合計59の選挙、そして、1980年、1990年、2000年に実施され

た計144の米国州知事選を対象にそれぞれ計量分析を行った。その双方において、その国 (州) の格差が大きくなるにつれて全体の投票率が下がるだけでなく、豊かな人びとと貧しい人びとのあいだの投票率の格差も開くことが明らかにされている (Solt 2008; 2010)。

先にも見たように、「批判的市民」テーゼは、棄権する有権者は、必ずしも政治に関心がないわけではなく、しばしば投票以外の政治参加によってその穴埋めをしているということを強調し、「デモクラシーの危機」という見方を相対化していたが、経済的不平等との関係で問題となっている低所得層や低学歴層における棄権者が投票以外の政治参加の手段を利用しているのかというと、容易に察しが付くようにならなそうではない。さまざまな政治参加のなかでも投票は個人的資源を最も要求しない、最も敷居の低い、その意味で最も平等的な手段であるのに対し、市民運動やデモ・集会、署名活動、ボイコット運動などへの参加は、個人により多くの関心、時間、技術などを要求する。ヨーロッパ23カ国の社会調査データをもとにした Schäfer の研究によると、そもそも投票以外の政治参加の経験は全体としてもわずかであるのに加えて (最も多い署名で27%。組織活動19%、デモ7.5%)、所得階層別に見ると、所得中位より上の層と下の層とでは代替的政治参加を経験した割合に大きな格差が開いている。投票やデモへの参加では格差はわずかであるが (上位層の約9割)、それ以外ではおおむね6割以下に下がり、学歴を加味すると格差はさらに広がって、投票では9割とほぼ変わらないのに対し、5割を超えるのはデモとバッジの着用だけで、そのほかは上位層の半分以下となる (Schäfer 2010)。

要するに「批判的市民」テーゼを援用して、「デモクラシーの危機」など起きていないとは言えないのである。豊かな人びとは投票にも参加するし、また場合によってはそれ以外の政治参加手段にも訴えるが、経済的不平等が進行するなか、社会経済的資源に乏しい人びとは、投票に行かなくなり、また、それ以外の手段に訴えることもない。またそも

そも、投票以外の政治参加手段は、「投票に代わる」という言葉の本来の意味における「代替的」手段ではない。直接参加する人はまた投票にも参加するのである (Schäfer 2010: 142)。それだけに、貧しい人びとのあいだでの投票率の低下は深刻な問題であるといえる。たとえば、Schäferも参加して近年ドイツで実施された調査研究は、投票率が最も低い地域と最も高い地域との投票率の差がこの15年のあいだに約20ポイント拡大しており、投票率が最も低い地域には最も高い地域に比べ社会的下層ミリューに分類される人が約10倍暮らしていることを報告している (Schäfer u.a. 2013; 野田 2015)。

政治の責任

なぜ社会経済的により恵まれていない人びとは、より恵まれている人々に比べて、投票にも背を向けるのだろうか。上述のSoltの計量分析 (2008) によると、所得格差の大きさと政治的関心の強さには負の相関があり、しかもその政治的関心を小さくする効果は中位以下の所得の人びとにはっきりと現れ、所得が低くなるにつれて大きくなる。

もちろん、所得の低い人びとは政治の現状に満足していない。Schäfer (2010)によれば、格差の大きさは民主主義への満足度にも影響を与え、格差が大きい国ほど民主主義への平均的満足度は低くなり、個人レベルでは、学歴や所得が低い人ほど民主主義への満足は小さくなる。逆に言うと、高学歴・高所得の人ほど、民主主義に満足し、しかも彼らは投票に行くのである。「満足した有権者」テーゼとは反対に、民主主義への満足度と投票参加には正の相関がはっきりと見られる。民主主義に満足せず、政治に不信をもつものの、政治に関心を持たず、投票に参加しない人は、社会経済的に恵まれていない階層で相対的に多く見られるのである。

デモクラシーがより豊かな人びとの占有物になりつつあるとすれば、きわめて由々しき事態であると言わざるをえない。これは、米国の政治学者シャットシュナイダーが半世紀以上前に取り上げた

のとまさに同じ問題である。シャットシュナイダーは、約1億の米国の成人市民のうち4千万もの人びとが選挙に参加しないのは、単なる「自発的な投票権放棄」なのではなく、彼らから投票する意味を奪う政治システムの働きによるものだと論じた。曰く「棄権とは、非参加者の要求を反映する意見や選択肢が抑圧されていることの反映である」 (Schattschneider 1960: 105=1972:143)。ここで言われている投票に参加しない人たちとは「社会のなかで最も貧しく、最も不安定な状況にあり、教育水準が最も低い階層」であり、彼らの棄権は「要求や関心の広大な領域が政治システムから排除されている」ことと関連を持っている (ibid.: 106=145)。シャットシュナイダーは「どのゲームをやるかを決定する人間が、誰がゲームに入るかも決定する」 (ibid.: 105=144) とし、「法律に抛らない人びとの排除の方が法律に抛るそれよりもはるかに効果であるかもしれない」と述べた (ibid.: 111=151-152)。

このような彼の分析からすれば、「投票に行こう」と呼びかけるだけのキャンペーンはまったく問題の本質を付いておらず、効果もまったく期待できない (ibid.:104=142)。むしろ必要なのは、選挙に背を向ける社会階層の必要や関心に応える「政治的手段」、「公共政策」だということになる (ibid.: 112-113=153-154)。社会経済的不平等が進んでも、貧しい人びとが自動的に政治化するというわけではない。社会の少なからぬ人びとを政治そしてデモクラシーから遠ざけないためには、また彼ら自身の利益のために、政治自体が変わらなければならない。

オッフエに言わせると、投票率低下の問題は政治市場の「買い手」、すなわち有権者の側にあると言うよりも、政治的商品の「供給者」側にある。供給される商品、供給者側の態度が変わらなければ、棄権者は投票所には戻ってこない。なぜなら、彼らは、政治あるいは国家は自分たちの状況を変える力も意思も持っていない、したがって、自分たちの世界にとって政治は意味のないものだと考えているからである (Offe 2013)。トランプ現象やヨーロッ

パにおけるポピュリズム勢力の台頭は、こうした状況に対する人びとのあいだに鬱積するルサンチマンの噴出でもある。

政治は変わるのか。ウィルキンソンらの研究が言うように、経済的不平等は恵まれない人を単に不幸にするだけでなく、社会の構成員の大部分の生活の質をも大きく損なうものであるのだとすれば（ウィルキンソン・ピケット 2010: 特に13章; Frank 2007）、それは決して絵空事ではないはずであるし、欧米各国で今日生じているデモクラシーの地殻変動の兆候を見るなら、それは喫緊の課題であると言ってもよい。その実現に向けて民主主義と社会的公正の発展を目標とする政治勢力が果たす責任はきわめて大きいと言わなければならない。■

《注》

- 1 本稿執筆時点での推計値だが、ワシントン・ポスト紙によると、今回の大統領選の投票率は56%で、前回2012年から2ポイント減、オバマが初当選を果たした前々回2008年から5.6ポイント減だった。なお、この投票率低下の要因として、『アメリカン・プロスペクト』誌の政治コラムニストでもあるPaul Waldmanは、クリントンの民主党陣営内での動員力のなさ、投票直前になってのFBI長官による彼女の私用メール捜査発言に加えて、最高裁判決によって可能になった共和党支配州における「合法的」な投票妨害（有権者IDの導入、投票所数の減少）を挙げ、今回の投票率低下が共和党＝トランプ陣営によって政治的につくられたものであることを強調している。Paul Waldman, Why did Trump win? In part because voter turnout plunged (https://www.washingtonpost.com/blogs/plum-line/wp/2016/11/10/why-did-trump-win-in-part-because-voter-turnout-plunged/?utm_term=.149a1741e005: 2016年11月16日閲覧)。

《参考文献》

- ウィルキンソン、リチャード、ケイト・ピケット (2010) 『平等社会：経済成長に代わる、次の目標』(酒井泰介訳) 東洋経済新報社
- OECD 編 (2010) 『格差は拡大しているか：OECD加盟国における所得分布と貧困』(小島克久・金子能宏訳) 明石書店
- 野田昌吾 (2015) 「誰が投票に行かないか」『政策科学』(立命館大) 22巻3号、95-114頁
- Alber, Jens und Ulrich Kohler (2007), 'Die Ungleichheit der Wahlbeteiligung in Europa und

- den USA und die politische Integrationskraft des Sozialstaats', *Leviathan*, 35(4), S. 510-539.
- Alber, Jens und Ulrich Kohler (2008), *The Inequality of Electoral Participation in Europe and America and the Politically Integrative Functions of the Welfare State*, WZB Discussion Paper, Social Science Research Center Berlin.
- Decker, Frank (2016), 'Sinkende Wahlbeteiligung: Interpretationen und mögliche Gegenmaßnahmen', *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 40-42, S.30-35.
- Falter, Jürgen W. (1991), *Hitlers Wähler*, München.
- Frank, Robert H. (2007), *Falling Behind: How Rising Inequality Harms the Middle Class*, Berkeley: University of California Press.
- Horiuchi, Yusaku and Jun Saito (2009), *Rain, Elections, and Money: The Impact of Voter Turnout on Distributive Policy Outcomes in Japan*, Asia Pacific Economic Papers 379, 2009, Australia-Japan Center, the Australian National University.
- Mueller, Dennis C. and Thomas Stratmann (2003), 'The Economic Effects of Democratic Participation', *Journal of Public Economics*, 87, pp. 2129-2155.
- Norris, Pippa ed. (1999), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford University Press.
- Offe, Claus (2013), 'Participatory Inequality in the Austerity State: A Supply-Side Approach', Armin Schäfer and Wolfgang Streeck eds., *Politics in the Age of Austerity*, Cambridge: UK: Polity, pp. 196-218.
- Schäfer, Armin (2010), 'Die Folgen sozialer Ungleichheit für die Demokratie in Westeuropa', *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft*, 4, S.131-156.
- Schäfer, Armin, Robert Vehrkamp, Jérémie Felix Gagné (2013), *Prekäre Wahlen. Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Schattschneider, E.E. (1960 = 1971), *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, New York: Holt, Rinehart and Winston (『半主権人民』内山秀夫訳、而立書房).
- Solt, Frederick (2008), 'Economic Inequality and Democratic Political Engagement', *American Journal of Political Science*, 52(1), pp. 48-60.
- Solt, Frederick (2010), 'Does Economic Inequality Depress Electoral Participation? Testing the Schattschneider Hypothesis', *Political Behavior*, 32(2), pp. 285-301.

何が長期政権をもたらしているのか : 安倍政権の分析

城下 賢一

立命館大学 非常勤講師

満4年を迎える安倍政権の強さ

安倍晋三政権は、2012年12月26日の第二次内閣発足以来、まもなく満4年を迎えようとしている。軒並み1年前後で倒れてきた最近の内閣と比較してその長さが目立つのは当然だが、日本国憲法下の歴代首相と比較しても第二次内閣発足以降の政権の持続期間は長く、2012年11月現在、すでに佐藤栄作、吉田茂、小泉純一郎、中曽根康弘、池田勇人という5内閣に次ぐものとなっている。

政権の持続期間の長さとともに注目されるのが、堅固な政権基盤である。政権発足直前の2012年総選挙より2016年参院選まで4回の国政選挙で全て勝利を収め、自由民主党と公明党の与党が衆参両院で安定した多数議席を確保している。ここでは、このような政権の強さの背景について検討を行いたい。

選挙時期と主要争点の管理

選挙への対応で見られるのは、選挙の実施時期と対立的な争点の政治化とが重なるのを慎重に回

避しようとする態度である。安倍首相は、安全保障分野への関心が高く、かねてより自衛隊の位置付けを明確にするための憲法改正や、その役割の拡大を主張してきた。第二次内閣では、特定秘密保護制度の制定、集団的自衛権の行使を容認する閣議決定、その具体化のための平和安全法制の整備など、この分野での重要な改革を積み重ねてきている。しかし、選挙の際には言及を控え、選挙の主要争点となることを回避してきた。

例えば、2012年12月の第二次内閣発足にあたって、安倍政権の課題は半年後に控えた2013年参院選で勝利し、ねじれ国会の再現を回避することであった。参院選までは安全保障分野での目立った動きは抑えられ、選挙での公約集でも41ページの冊子のなかで、復興、経済などを前面に押し出す一方、外交・防衛、安全（治安）はなかほどに、政治・行政改革、憲法などは最後に配置し、主要争点化を避けた¹。

だが、参院選で勝利すると、政権の姿勢は大きく変化し、安全保障分野での大きな動きが見られた。10月15日に参院選後の本格的な国会となる第185国会が開かれると、安倍政権は特定秘密保護制度の制定に向け、10月25日に閣議決定・国会提出を行い、12月6日には、成立させるというスムーズさであった。参院選で大きく議論されなかった問題が一気に実現されることへの批判は強かったものの、選挙での勝利を盾に法案の成立を推し進めたのである。

同様の経緯は、集団的自衛権の行使容認をめ

じょうした けんいち

京都大学大学院法学研究科研究指導認定退学。政治学（日本政治史）専攻。

主な著作に宮本太郎・山口二郎編『リアル・デモクラシー』（岩波書店、2016年、共著）、落合恵美子・橋本俊詔編著『変革の鍵としてのジェンダー』（ミネルヴァ書房、2015年、共著）鎮目真人・近藤正基編著『比較福祉国家』（ミネルヴァ書房、2013年、共著）など。

ぐる問題にも見られた。特定秘密保護制度の制定後、集団的自衛権の行使を容認する憲法解釈の変更を行い、その具体化のための法整備が目指された。しかし、戦後の安全保障政策の大転換とも言える内容に幅広い合意は困難で、2014年7月の行使容認の閣議決定時には政権への批判が高まった。政治とカネの問題による閣僚の辞任が批判に追い打ちをかけたところで、挽回の手段となったのが消費税の税率引き上げ延期を争点に掲げた突然の解散総選挙であった²。選挙結果は2012年総選挙と同様に政権与党の自民・公明両党の勝利となった。

選挙を勝利で終えた後、再び政権の姿勢は大きく変化した。集団的自衛権の行使具体化のための平和安全法制関連法案は2015年5月に閣議決定され、国会に提出された。国会では野党が強く反対し、国会の外でも政権を批判する大勢のデモが見られたものの、やはり選挙での勝利を信任と主張する政権は採決を強行し、9月に可決・成立をみた。同年中には参院選も予定されており、このことが政権の姿勢を強めたといえる。

際立つ党内統制力

このような安倍政権の手法に対して、自民党内にも批判の声が聞かれるものの、安倍首相の座を脅かすような動きはほとんど見られない。2015年9月には、上述の平和安全法制問題で政権への批判が高まっている最中、自民党は任期満了に伴う総裁選を実施したが、総裁再選を目指す安倍首相の他に立候補者はなく、無投票での再選が決まった。対立候補として名乗りをあげようとしていた野田聖子議員は立候補に必要な20名の推薦人を集めることができなかった。

自民党の歴史は党内対立の歴史と言っても過言ではないが、安倍首相は自らの意向を党内に浸透させ、強力な批判者の出現を許しておらず、その党内統制力の高さは際立っている。

その力の源泉は、一つには小選挙区を中心とした選挙制度による。小選挙区制では政党中心に選挙が行われており、各候補者にとっては政党の公認を得られるかどうか当落に大きく関わる。こ

のため、次の選挙を意識しなければならない議員にとって、公認権を握る政党首脳への造反は一般に困難とされる。支持率や認知度が低い首脳に対しては、交代を求める圧力が強まるものの、安倍首相のように支持率がほぼ40%を切ることなく高い水準を維持していると、造反は一層困難であろう(NHK政治意識月例調査³)。2014年総選挙時には現職でありながら選挙区公認を剥奪され、比例区単独候補として当選の見込みの低い順位しか与えられなかった候補者も出ており(菅野佐智子、桜井宏)、政党首脳の力を見せつける機会となった。

もう一つの力の源泉は、安倍首相が、個人的な関係を軸に協力者を確保しつつ、特定の派閥に拘束されない政権運営を行うことができていることも大きい。もちろん安倍首相はその血筋から清和政策研究会(細田派)のプリンスとして政界でのキャリアを重ねており、2003年に小泉首相により当選3回で幹事長に抜擢されるといった際立つ昇進ぶりは派閥の後押し抜きには考えにくい。しかしながら、昇進の早さは派内の先輩議員との軋轢を生むもとともなってきた。2006年、最初の総裁となった際には、派内で福田赳夫を抑えて出馬した。2012年に、再び総裁選に出馬するにあたって、当時の清和会の領袖である町村信孝と対立することになった。安倍に対しては、町村以前に派閥領袖であった森喜朗も自重を求めたが、安倍はこれを押し切って出馬した。町村が推薦人20人のうち18名を自派の議員から調達し、派閥の支援を背景に立候補したのに対し、安倍は古賀派を除く党内全派閥から推薦人を確保し、無派閥からも7名の推薦人を獲得するなど党内全体からの支持を調達していたことが分かる⁴。

安倍総裁が派閥から相対的に離れて当選したことは、派閥の影響力を抑制し、彼の党内統制力を強化することにつながっている。それは、内閣・党四役人事で少数の有力者の再任が重ねられ、結果として政権運営にあたっているためである。再任を重ねてきた有力者は、麻生太郎(財務大臣)、菅義偉(内閣官房長官)、谷垣禎一(法務大臣、幹事長)、甘利明(特命大臣)、岸田文雄(外務大臣)、石破茂(幹事長、特命大臣)、高市早苗(政務調査会長、総務

大臣)、二階俊博(総務会長、幹事長)などが挙げられる。彼らは特定の派閥に属しているわけではなく、麻生、谷垣、岸田、石破、二階はそれぞれの派閥の領袖である。菅と高市、甘利は派閥に属していない。これらのメンバーが少しずつ入れ替わりながら、内閣の安定的運営に協力している。

政策の実行力と一貫性

国会での安定した多数議席の確保と党内統制力の高さは、安倍政権に安定性だけでなく政策実行力を与えている。NHK調査(前掲)を見ても、政権への支持の理由として「他の内閣より良さそうだから」に次いで「実行力があるから」を挙げる回答者が多く、この点が国民にとって政権の魅力となっていることがわかる。

安倍首相が早くから自民党内の論客として知られ、首相として年来の主張を実現してきたことは、こうした実行力を印象づけるものの一つと言えよう。例えば、当選1回の頃に取り上げられたコメントでは、安全保障分野について発言しており、第二次世界大戦の敗戦後に占領下で制定された日本国憲法のあり様を批判し、「国家が自衛権を持つのは当然。普通に読んでも自衛権があることが分かるように9条を変えたらいい」「50年間、民主主義教育をしてきたのだから、(憲法改正も)自信をもってやればいい」と、再軍備や改憲を主張した⁵。集団的自衛権の行使容認や平和安全法制の整備は、こうした以前からの安倍首相の主張に沿ったものとして理解できる。

安倍首相の主張が、かつては決して自民党内でも主流派の意見でなかったにも関わらず、これを維持し、実現してきたことは、政策実行力をさらに強く印象づけるものとなっている。歴史認識問題もまたそのような例である。1998年秋、小渕恵三政権のときに韓国、次いで中国の国家首脳が相次いで来日し、歴史認識問題が話し合われた。「日韓共同宣言」では、小渕首相が植民地支配への「痛切な反省と心からのお詫び」を述べ、金大中大統領がこの歴史認識の表明を評価するなど、両国間での歴史認識の共通化が図られた。「日中共同宣言」でも、日本側から中国侵略への責任の痛感と深い反省が表明

され、中国側は歴史の教訓に学ぶことを求めており、日韓共同宣言と同方向の趣旨が盛り込まれている。

当時当選2回だった安倍首相はこれを批判し、「[日韓]両国が全く同じ歴史認識を持つことは不可能に近い。それを強いると、日本に言論統制を求めることになるし、「嫌韓」感情が高まるおそれがある……どこかの時点で、過去には今後一切触れないという決断を日本の首相がすべきだ」「歴史認識が大切なのは分かるし、反省すべき点は反省すべきだが、両国間のすべての国民が同じ認識を持つのは不可能だ。違いは違いとして認めながら、互いの友好を考えていくことが大切だ」などと述べて批判した⁶。

安倍政権が行った歴史認識問題への対応は、やはりかつての安倍首相の発言の延長線上に理解できる。戦後70年の節目となった2015年、歴史認識問題に関する重要な決定が行われた。一つは、8月に発表された戦後70年にあたっての安倍首相談話である。事前に一般に想定されたものよりもはるかに日本の「誤り」を認めるものではあった。しかし、戦後50年の村山談話、戦後60年の小泉談話と比較すると、これらの談話が痛切な反省と心からのお詫びを自ら表明しているのに対し、安倍談話では、これまで反省とお詫びを歴代内閣が繰り返して行ってきたことを、その反省とお詫びとを行動で示すため、日本がアジア諸国の平和と繁栄に尽くしてきたこととともに指摘し、その双方を今後とも継承するという構成を取っている。ここに、歴史認識問題での謝罪を繰り返すべきでないとする安倍首相の姿勢を感じることができる。

その姿勢がより明確に示されたのは、12月の慰安婦問題に関する日韓合意であった。日本政府は慰安婦問題についての責任を認め、元慰安婦へ「心からお詫びと反省の気持ちを表明」し、必要な事業への出資を行うとする一方、この合意が慰安婦問題に関する最終的かつ不可逆的な解決となる希望を表明し、今後、国際社会でこの問題について互いに非難・批判することを控えるとした。韓国政府もこれに同意したことは、改めて安倍首相の実行力を示すものであった。安倍政権自身が「過去には今後一切触れないという決断」を実践してみ

せたのである。2016年に安倍首相から慰安婦に対するお詫びの手紙を出すことが問題となった際には、そのような措置が合意の枠外にあるとし、「毛頭考えていない」と拒否する態度を示した⁷。

団体との優位な関係

このような安倍政権の姿勢と成果とが、政策実行力の高さとして評価され、高止まりする安倍内閣への支持率の裏側にあると想定されるが、選挙での強さをそれだけに還元することはできない。安倍首相よりも右派的な主張を掲げる「日本の心を大切にす党」が、その前身の政党時代も含めてほとんど議席を獲得できずに埋没しているのを見れば、明らかであろう。

選挙での強さには、自民党の伝統的な圧力団体との協力関係を無視することができない。圧力団体の選挙での動員力は参院選比例区で示される。2016年参院選を見ても自民党は比例区に25人の候補を擁立し19人が当選したが、全特の団体候補がトップ当選したのをはじめ、建設業関係団体、農協、医師会、土地改良事業団体連合会、看護協会、薬剤師会などの候補が当選を果たしている。これら団体の支援が地方区や衆院総選挙でも自民党議員の当選に重要であることが推測されるところである。

団体のなかには、安倍内閣の進める政策によって大きな変化を迫られているところもある。その代表が農協である。安倍内閣の「日本再興戦略」では、民間の力を最大限引き出すとの目標が掲げられ、その障害を取り除くための方法の一つとして規制・制度改革と官業の開放が示された。農業はこの対象分野の一つとされたのであった（2013年版）。その上で、既存の農協組織が改革すべき組織と名指しされ、「攻めの農林水産業の展開」のためには農協法を改正し、全国各地に存在する単位農協を尊重し、自主的・革新的な経営を促すととともに、全国一律に監督を行っている全国農業協同組合中央会（全中）を廃止することが適当とされた（2014年版）。全中はこれに反対・抵抗したものの決定を覆すことはできず、2015年初め、法定組織の地位を手放して任意団体化の受け入れに追い込まれた。環太平洋パートナーシップ（TPP）

の合意に伴う農業市場の開放を含め、農協・農業には安倍政権の厳しい態度が目立つ状況である。

それにも関わらず、農協は基本的には自民党との協力関係を維持している。確かに、TPP問題の影響もあり、宮城、山形、秋田など影響の大きい地方で独自に自民党候補の推薦を見送るケースが見られた⁸。だが、先に見たように2016年参院選で農協は自民党に協力して団体候補を擁立し、その他の地方区でも自民党候補の推薦を行っている。圧力団体にとって、政府・与党との対立は翌年度の予算での冷遇を覚悟しなければならないなど危険性が高い。政権交代の可能性が高いなど特別な事情がない限り、既存の関係を維持することが適切と判断されるであろう。政権側からすれば、そのような団体の事情を見透かしているからこそ、協力関係を維持しつつ、改革を迫るという一見矛盾した態度を取れるのであろう。■

《注》

- 1 自民党「参議院選挙公約2013」2013年6月20日発表、https://jimin.ncss.nifty.com/pdf/sen_san23/2013sanin2013-07-04.pdf、2016年11月18日確認。
- 2 「安倍内閣総理大臣記者会見」、2014年11月21日、首相官邸ウェブページ、http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/1121kaiken.html、2016年11月18日確認。
- 3 NHK放送文化研究所「政治意識月例調査」、NHKウェブページ、<http://www.nhk.or.jp/bunken/research/yoron/political/2016.html>、2016年11月18日確認。
- 4 『日経』2012年9月14日付朝刊。
- 5 『朝日』1996年8月10日付朝刊。
- 6 『朝日』1998年10月8日・11月27日付朝刊。
- 7 安倍総理答弁、衆議院予算委員会、2016年10月3日。
- 8 『朝日』2016年5月13・24・31日・6月20日付朝刊。

《参考文献》

- 城下賢一(2016)「農協の政治運動と政界再編・構造改革・自由化 1980年代以後の農協農政運動団体の活動分析」宮本太郎・山口二郎編『リアル・デモクラシー』岩波書店。中北浩爾(2014)『自民党政治の変容』NHK出版。
- 牧原出(2016)『「安倍一強」の謎』朝日出版。待鳥聡史(2012)『首相政治の制度分析』千倉書房。
- Pekkanen, Robert J., Ethan Scheiner, and Reed, Steven R. eds., 2015, *Japan Decides 2014, The Japanese General Election*, Palgrave Macmillan.

地方民主主義の赤字と自治体議会の危機

堀内 匠

地方自治総合研究所研究員

地方民主主義の赤字のなかの自治体議会

地方財政の借入金残高は2016年度末で196兆円と見込まれるなど、自治体は巨大な財政赤字を抱えている。また、自治体は行政ニーズへ充分に応えるだけの財政力や人的リソースを持っておらず、近隣自治体との広域連携による行政サービス提供を推奨されている。さらに、辺野古訴訟に見られるように、地域的な課題について示されたはずの民意は国政には顧みられない。自治体議員や首長による汚職や不正が耳目を集め、地方政治への不信は日増しに高まっている。議会の否定を呼び専制を肯定するような首長が支持を集める。しかも自治体の行財政をコントロールする立場にある議員を選択するための自治体選挙については不活性が伝えられている。確かに、地方民主主義は危機的状况にあるようである。

本稿ではこのうち自治体議会における民主主義の危機に焦点を当て、その問題の所在と対応策に

ほりうち たくみ

法政大学大学院博士後期課程在籍。専攻は、地域政治、地方自治。地方自治総合研究所研究員。

著書に『“地域の民意”と議会—第30回自治総研セミナーの記録』(2016年6月、公人社、共編著)、『東京の制度地層』(2015年、公人社、共著)、『自治体選挙の30年』(2007年、公人社、共著)など。

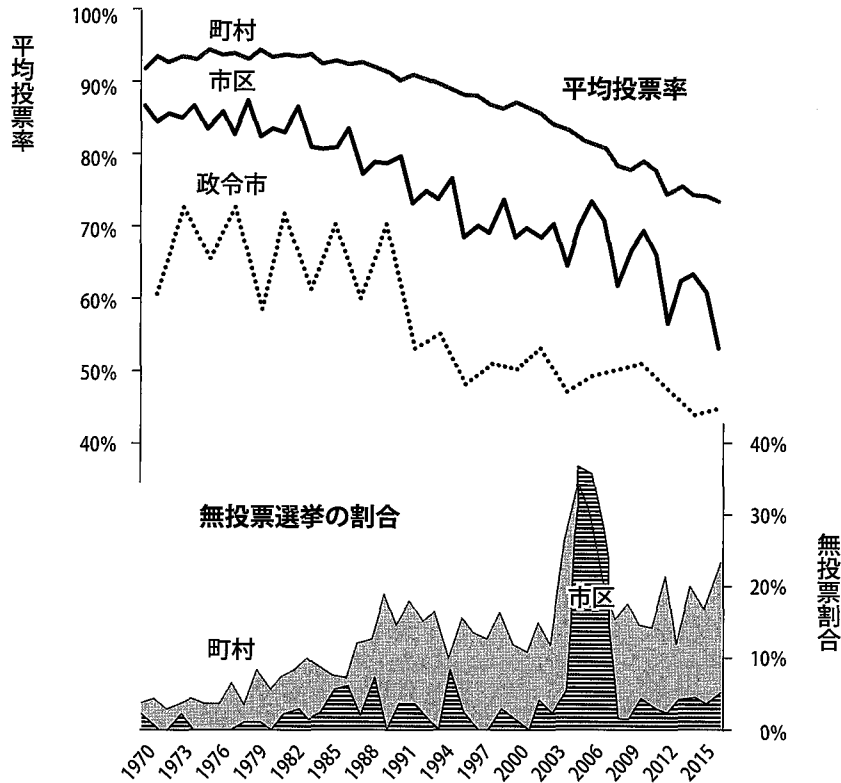
ついて考えてみたい。自治体議員は、「日本の政治風土」の主役と呼ばれ¹、また政官スクラム²の重要なファクター、そして秩序維持者³として中央と地方の結節点の役割を果たしてきたと言われる。地方民主主義の赤字問題は単に地域の問題にとどまらず、日本の統治システムにも機能不全をもたらすものである。この地方議員の自壊を防ぐ必要性は広く認められるところだろう。

以下に見るように、地方民主主義の危機もまた、民主主義の赤字として捉えられる問題である。この解消のために地方民主主義において、個人の政治的行動が政治過程に影響を与えている、もしくは与えることができるという感覚(Political Efficacy: 政治的有効性感覚)をどのように回復すべきだろうか。

自治体選挙の危機はいつはじまったのか

自治体選挙において、議員のなり手不足が深刻で無投票の割合が近年になって著しく増えているとか、投票率が近年になって著しく落ちている、という言説は誤りである。図表1に示したとおり、こういった傾向はいまに始まったことではない。市区町村の投票率は40年以上かけて—総務省に統計のある統一地方選挙について見れば戦後70年間一貫して—ゆるやかに下がってきた。また、無投票の割合は平成合併に伴い2005年ごろをピークに一過性的変化が起きているが、長期的なトレン

図表1 自治体議会選挙の平均投票率と無投票選挙割合の推移



(出所) 地方自治総合研究所自治体選挙台帳より筆者作成。

(注) 2015年のデータは4月の統一地方選挙まで。短い周期で定期的に浮き沈みが起こるのは、統一地方選挙の影響で首長と議会が同日に投票が行われるケースが多いことを反映しており、また2000年以降市区議会議員選挙の投票率が4年に1度急激に落ち込むようになったのは平成合併によって新設合併した＝統一から外れた自治体が小規模市で、吸収した大都市部は統一の年に残ったことを反映している。

ドで見た場合、1990年代に町村部で上昇して以降、まだ大きな変化が起きているとまでは言えないだろう。特に小規模自治体においては必ず選挙を行うことで民主主義が活性化されていると考えるべきか疑問もあるが、ともかく、人口減少や地方の疲弊が安倍政権や増田レポートで指摘されるまでもなく50年以上前から指摘され、所与のものとなってきたことと同様、自治体選挙のシステムは長期的なトレンドのなかでの低迷状態にある⁴。

議員による不祥事や汚職についても近年報道が増えているようだが——やや乱暴な表現でいえば——自治体議会の黒い霧事件があった1960年代等、歴史に比較すればおよそ問題の次元が違う。むしろ、2000年分権改革以降は自治体議会において議会改革が進展しており、透明性や応答性などめざましい進歩を遂げた自治体議会がこれまでになく増えていることをこそ強調すべきである。そして、そうした中においても、無投票や投票率低下の

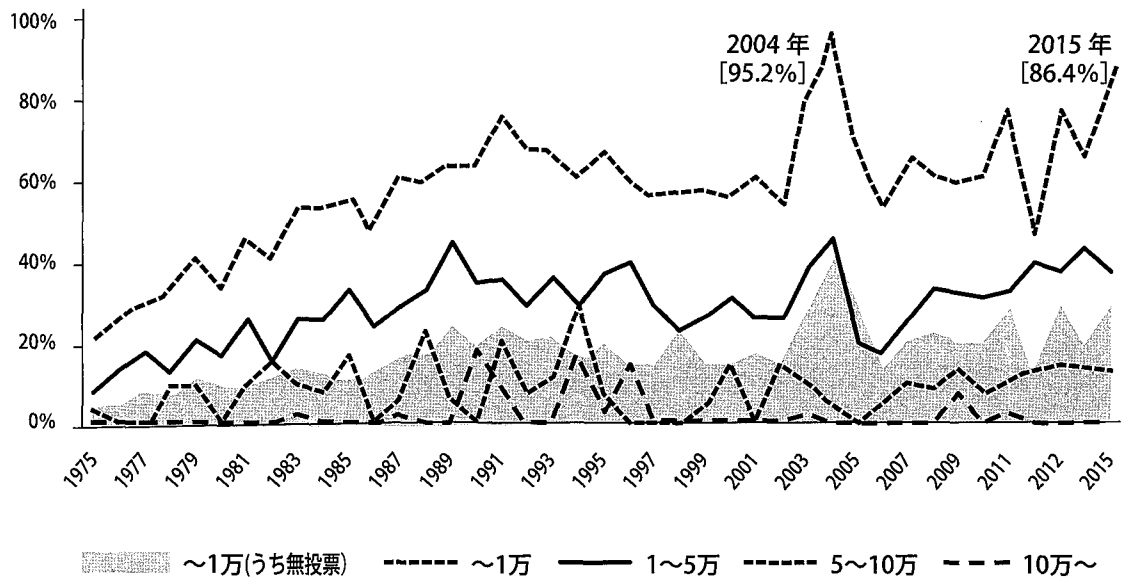
長期的な傾向はほとんど不可逆的で、しかも相変わらず自治体議会において民主主義の劣化が起きているとの批判の対象となりやすいことこそが地方民主主義の危機と捉える必要がある。自治体議員への批判は常に行われてきたことではあるが、議員への攻撃が過ぎると、議員活動が萎縮することになり、さらに議員のなり手が減り自壊が早まるという悪循環にも陥る5だろう。いまの議員にはある程度の自己肯定感が必要である。

選挙の不活性

町村において顕著な議員選挙不活性

自治体選挙の不活性はどこで起きているのか。投票率でみた場合は大都市部における投票率の低さが目に付くが、傾向としての不活性化については、小規模な自治体は現在進行中であるため、より深刻な状態にある。

図表2 当日有権者数別不活性選挙の割合



(出所) 地方自治総合研究所自治体選挙台帳より筆者作成。

(注) 2015年の選挙については1月1日から4月の統一地方選挙までのもの。

図表2で示したように、70年代から80年代にかけて、無投票に終わるケースの他、立候補者数が定数をわずかに1上回ったにすぎない低競争率の選挙の割合（以下、有権者の選択の余地が実質的に限られているものとして、両者を合わせた割合を「不活性選挙割合」と呼ぶ）は、当日有権者数5万人未満の比較的小規模な自治体で高まり、それ以降高止まりしている。2004年は合併の直前にあったことから特異な状態だったものだが、2015年（多くが平成合併期に合併しなかった自治体で選挙が執行される統一地方選挙があった）には当日有権者数1万人未満の小規模自治体における不活性選挙割合が86%（1万～5万の規模では36%）にも及んだ。

町村部においては、これと合わせて90年代以降の投票率の落ち込みも目を引く。図表1を再び見ると、戦後の地方選挙制度発足から一貫して、大都市は町村部に比較すると投票率は低かった。市議の投票率の下落がほぼ線形であるのに対して、町村については90年代まで安定した平均投票率を維持していたのである。ところが90年代以降、町村部で投票率下落と共に不活性選挙割合が増す傾向が見られるところが深刻さを物語っている。つまり、投票に見る限り、町村部における地方政治

の危機は90年代以降の20年間で、新たな段階を迎えたといえる。

大都市の議員選挙は国政の中間選挙か

では、大都市部の選挙はどうだろうか。長らく平均投票率が5割を切っている大都市部においては、町村部における危機状況とは異なった事態となっている。選挙に参加しない有権者が多数派である選挙が常態化した都市部においては、自治体議会議員選挙の目的そのものがいびつである。

大都市の議会についてみた場合、自治体議会議員の選挙で有権者が地域の課題について選択しているとはいえない。都議会では国における民主党への政権交代直前に実施された2009年都議会議員選挙で民主党が都議会第一党になったかと思えば、第2次安倍政権下で行われた2013年選挙では自民党候補者が全員当選を果たした。その間、東京五輪会場問題や築地市場移転問題に見られるように、都議会は果たすべき機能を果たしていたとは考えられないし、それを有権者が評価して投票してきたとは言い難い。大阪、名古屋などでは議会政治を敵視する首長政党が既に根付き、既成（国政）政党への攻撃を激化させてしまっている。

町村部で自治体選挙が国政選挙よりも圧倒的に投票率が高いのに対して、大都市部では国政選挙よりも地方選挙の投票率の方が低く、そもそも関心を集めていない。もともと大都市部は民主主義の赤字が甚だしいところとされるが、地方民主主義の最も正統的な手続が国政政局の補完となってしまう⁷のでは二元代表制という自治体政府体系の根幹も機能しづらだろう。都市部における自治体選挙は国政政局を占い頻繁に行われる中間選挙的なものとして矮小化して認知されている。これでは地方自治の否定に等しい。

自治体議員像の転換

地方民主主義の危機への対応策を考察するにあたって、地域と基礎自治体との関係にいまどのような変化が起きているのかに思いを巡らせたい。

2000年代以降の自治体と議員と住民の関係を考える上では、合併問題は避けては通れない。都市部への労働力の供給源として長く人口社会減の続いてきた町村部は、戦後、規模の拡大を繰り返してきた。自治省・総務省の自治体再編政策のターゲットは大局的には町村部にあつたため、特に平成大合併期には、人口過疎の多くの町村部が、人口を減少させながら、政治・行政組織上、市へと昇格してきた。政令市に飲み込まれた浜松市天竜区や北区の旧町村などに見られるように村が一夜にして政令指定都市へと転換した事例は極端だが、行政区域の広域化にともなう地域住民と議員の距離感（議員1人あたり人口）は遠くなった。

また、2000年代には行革の流れで議員削減が進んでいる。これらにより、2015年時点の町村議会議員定数は11,332（全国町村議会議長会調べ。以下同様。）となり、1995年（42,052）比で約1/4程度にまで減った。平成合併のピーク後の2006年（16,358）と比較してもこの10年間で3割削減と猛烈な速度で削減されている。

さらに、合併した新市の周辺部となった旧町村部では役所（支所）の撤退、統一基準による町村部投票所の集中的な統廃合などが行われ、新市に一人の議員も排出できない旧町村＝議員不在地

域が数多く生じている⁸。今後行われる公共施設の再配置等、地域の縮小局面においても地域の声を担保する公式のチャンネルを失いつつあることは地域の行く末に影を落としている。団体自治を行使する範囲が拡大するのにしたがって、生活圏における可視的な関係を基盤に成立してきた住民自治の営みが途絶し、有権者の政治的有効性感覚が損なわれて⁹、投票率は押し下げられる¹⁰。政治からの疎外感が、自分の一票には価値がないのではないか、参加しても変えられないのではないか、という諦めを生じるのである。村落代表という身近な代表を失った住民は、手に触れる実感のない地方政治が劇場で行われるのを観察することになる。

一方、市においては、合併を経験した場合、質的に異なる旧町村部を包含し、広域化したことで市そのものの地域に対する役割が変化している。また、合併を経験しなかった市であっても、今後、総務省が推奨する連携中枢都市や定住自立圏等の広域連携による行政サービスを実施する「中心」市として、投票権者のいない近隣町村部へこれまで以上に公共財を提供しなければならない道義的責任が生じている¹¹。中心市は周辺町村から人口や経済力を「収奪」していると位置づけられるようになってきている¹²。広域連携における民主的正統性の確保は、町村部住民と中心市の市議会議員との関係において急務である。

地方自治における政治的有効性感覚の回復に向けて

自治体議員像の共有

このような自治体選挙の現在において、政治的有効性感覚をどのように回復させるべきだろうか。個別の自治体においては、問い直しておくべき議論がある。

もともと、日本においては自治体議員の性質について住民と議員で共有できていないという問題が存在してきた。これは主として報酬問題を契機に1960年代以降繰り返しチャンスがあつたものを、自治体議会側が怠ってきたことに起因する¹³。これまで議員報酬額の決定には類似団体との比較

が大きな力を持っており、合わせて検討されるべき、より根源的な問い——専従の専門職としての姿を目指すのか、社会学的代表としての議員像を見出すのか、「地域」代表と位置づけるのかという議員像の検討——はほとんど棚上げにされてきた。これによって、住民の認識と議員の実像については無視しがたい乖離が発生した歴史的経緯がある。現在においても、例えば有名な栗山町の議会基本条例やニセコ町のまちづくり基本条例を見ても、議会と住民、議会と執行機関の関係性についての記述はあっても、個々の議員にフォーカスした規定は少なく、住民と議員の関係性については「町民の選良」や「公選職」との記述にとどまる。議員像の共有はこれまであまり重視されてこなかったものと言える。

一方、議員報酬を巡る議論は、1990年代以降議員報酬が頭打ちになったことや議会改革の進展と共に近年になって見直しが行われている。例えば会津若松市議会は議員報酬について原価（積算）方式、比較方式、収益方式を検討して全国町村議会議長会検討案を援用した議員活動換算日数モデルを提唱¹⁴し、いくつかの自治体でこれを参考にしている。議員報酬のあり方については、他にも日当制や成果主義、一般職給与水準への回帰等、これまでの考え方に一石を投じる提案がされている。それぞれがどのような議員像と結びついたものなのかを検討し、議員報酬問題を梃子にして有権者との乖離を埋める議論が進むことに期待したい。

合併や行革に伴い自治体議員の基本的性質が変わったいま、議員報酬や政務活動費など、自治体議員の維持管理コストに関する議論が過熱しつつある点は、裏を返せば自治体議員の役割について住民と議論を深める契機であるともいえる。そうして共有された議員像を目的にしてこそ、例えば旧自治体単位での選挙区制度の導入や、住民の多様性の映し鏡として大人数かつ低報酬だが女性議員や様々な職種との兼業議員が誕生しやすい仕組みづくりを考えたりすることが説得力を持つだろう。

政党ラベルを活用すべきか

とりわけ都市部の自治体で制度改革論に連なる検討課題は、政党ラベルの利用に関する問題である¹⁵。自治体議員について、顔も名前も有権者に浸透しておらず、ましてや一般有権者が候補者ごとの主張や議会での議案への賛否態度などを選挙のたびに調べるのが現実的でないとした場合、政党には政策をパッケージにして提示する機能（利益集約機能・利益表出機能）や政治家のリクルート機能があることから、地方政治においても政党化が有意であると考えられ、自治体議会選挙への比例代表制の導入も提案されている¹⁶。また、自治体議会の政党化については国政における政治制度改革の文脈から語られることも多く、その際は二大政党化後における政権交代可能性を高めるため、つまり政党の能力と機能を向上・補完させるための手立てとしても地方の政党化は有効とされている。

ただし、この際注意すべきなのは政党のもつ政治的コミュニケーション機能が地方でどのように作用するかである。そもそも地方議員への関心が薄れているなかで、地方政治に対する理解を醸成するために政党ラベルを利用しようとした場合、地方の政治に関心がない住民が国政への評価で地域政治に参加することになる。その結果、国政の政局が地方議会の構成に反映されたり、地方の政争を中央レベルにまで伝播させることにもなることが知られている。大都市部において自治体選挙が地域の政策課題を選択しているのか疑問である点はすでに述べた通りで、現状において政党化によって自治体選挙が意図した通り機能するかには懐疑的である。二元代表制という地方自治体特有の統治機構において政党政治がどのように作用するのか、これまでの経験を踏まえた検討が必要となるし、やはりここでも議員論は重要である。

地道な対応策

国政や国際社会レベルにおける民主主義の赤字、機能不全が叫ばれる現在において、地方レベ

ルについては、議員と地域コミュニティとが近い関係にある地方自治の本来の特徴を有効に働かせるべきであろう。都市部においてこれをどう位置付けるかなど課題は多いものの、ここまでの考察を踏まえると、自治体議員の地域代表性は再評価されるべきではないか。自治体議員の地域代表性については国会議員の性質と異なり憲法学説上必ずしも否定されてはいないし、合併や広域連携によって地域政治・行政が変化するなか、地域にとっての核となる地域利益を守るためにも、自治体議員の役割は重要である。ボス支配のイメージで捉えられてきた自治体議員の地域代表性だが、自治体議員が地域やコミュニティとの間でこれまで果たしてきた紐帯を再確認し、地域との有機的つながりを確認し直すことは、地方民主主義の赤字解消に寄与するし、結果的に普通の自治体議員にとっての自己肯定感につながる。

議員のなり手不足に拍車をかけ、地域との絆を失わせることは避けねばならない。自治としての政治のためにどのような地域と議員のあり方を規定するか——自治体議員論は迂遠なようだが、わがまちの議員像の共有を抜きにした改革論はかえって民主主義の赤字を拡大させるリスクになり得る。地方民主主義の危機については、問題が長期的にかつ深刻に推移してきたことから、その対応策もまた地歩を築くことから始めるものとならざるをえない。■

《注》

- 1 村松岐夫・伊藤光利（1986）『地方議員の研究—[日本の政治風土]の主役たち』が中心的な課題として扱っている。
- 2 提唱者の村松岐夫は2010年の著作でこれが崩壊したと主張する。村松岐夫（2010）『政官スクラム型リーダーシップの崩壊』参照。
- 3 馬渡剛（2010）『戦後日本の地方議会』pp.255-257
- 4 近年になって総務省においても地方議会のあり方に関する研究会（報告書2014年4月発表）、地方議会に関する研究会（報告書2015年5月発表）を設置して、課題整理と対応策の検討を進められている。
- 5 なり手不足対策を理由として議員年金復活を求める意見書を24道県が可決するなどの動きが報じら

れているが、有権者との対話無しに現役議員らが国会に対して圧力行動を起こすのは、有権者との意識の乖離を引き起こした1960年代の繰り返しになるだけである。

- 6 ただし2015年の値は統一地方選挙の年という特殊性とともに5月以降の選挙について含まない点に注意が必要である。
- 7 国政選挙との関係性については曾我謙悟・待鳥聡史（2001）「革新自治体の終焉と政策変化—都道府県レベルにおける首長要因と議会要因—」『年報行政研究』第36号。拙稿（2009）「得票分析にみる2009年東京都議会議員選挙と衆議院議員総選挙の連続性」自治総研2009年9月号も参照。
- 8 立候補届出時の住所で旧市町村別にみた場合。地方自治総合研究所『平成の市町村合併による住民の代表性の変容—議会議員非選出の影響を中心として』2016年3月、参照。
- 9 内田和浩（2006）『自治体社会教育』と社会教育労働—『平成の大合併』下における今日的意義』『社会教育—自治と協働的創造の教育学』所収、pp.95-115
- 10 拙稿（2009）『平成大合併』の効果としての投票率低下』自治総研2009年6月号、矢野順子、松林哲也、西澤由隆（2005）「自治体規模と住民の政治参加」『選挙学会紀要』4号参照。
- 11 拙稿（2013）「第30次地方制度調査会答申の読み方—都市機能の『集約とネットワーク化』をめぐる』自治総研2013年8月号及び同（2016a）「第31次地方制度調査会答申を読む—地制調の役割の変化にも着目して—」自治総研2016年5月号、参照
- 12 西尾勝『自治・分権再考』2013年pp.108-109
- 13 自治体議会団体は、一般行政職員並・国会議員並の2つのベクトルで手当・報酬の拡大を指向してきた一方で、特別職報酬等審議会の導入を巡る動きにおいても実質的な市民参加の機会を確保する途をひらかなかつた。拙稿（2016b）「自治体議員報酬の史的展開」自治総研2016年10月号参照。憲法学説的な位置づけが不確定であることも問題の根底にはあるだろう。
- 14 会津若松市議会「議員活動と議員定数等との関連性及びそれらのあり方」最終報告（2010年12月）。これを参考にして検討しているものとして、神奈川県葉山町の報告書等がある。
- 15 1970年前後に政令市や23区で投票率の上昇が見られたように、革新自治体の経験（自治体選挙での政党利用による互酬関係の構築）は貴重である。ただし革新自治体運動の主たる対象は首長選挙であって、自治体議員のうち革新系の議員が多数派を取った例はほとんど無い。
- 16 2010年の新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）「政権選択時代の政治改革課題に関する提言」や2015年の総務省「地方議会に関する研究会報告書」等。パリテも政党名簿を利用する点で共通する。