

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、他方での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」の表われにほ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、どうでもい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っただけではない。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にためにも、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.