

多様な人材の 地方議会への参画促進

慶應義塾大学法学部政治学科 教授 谷口 尚子

なぜ日本では市民が 政治に参加しないのか？

日本は国にも地方にも議会があり、国民が平等に政治に参加し秘密投票ができるなど民主主義の制度が整っています。18歳以上の男女が何の資格も必要なく投票できる普通選挙が実現された国です。しかし選挙は活性化していません。民主主義の枠組みがあっても、国政も地方も投票率は下がっています。

また、最近の地方選挙では25%から30%が無投票当選者で、特に高いのが町村議会と都道府県議会。人口減少や高齢化のために候補者の「なり手不足」が深刻で、政治に参画しようとする人が出てこない。住民から見ても無投票は「選挙をやっていない」「選ばれていない」という印象になります。

投票率低下やなり手不足の問題は、メディアでは「政治の責任」として報道されることが多いです。政治や行政を「共通敵」にして、有権者が悪いのではなく、政治や行政が期待に応えていない、信頼されていない。だから有権者が政治に背を向ける。そんな言説がつくられがちです。

民主主義体制ではあくまで国民が主権者、主人公です。代議制であれば人々は代表を選挙で選び、代表者、つまり議員が議会を構成し、そこでルールや政策の意思決定を行います。議員は代理人で、有権者の利益を代表する役割を負います。国民は責任をもって考え、投票し、選ばなければいけません。現状の政治に不信感や不満があるなら変えなければいけないのですが、小さい時からそのような民主主義における主権者の役割をしっかりと体

得できていないのではないのでしょうか。民主主義体制では多数決による決定も多く、多様な意見を主張して対立し合ったり、交渉や協力を行ったりする必要があります。けれど日本の学校では、先生や親が言うことをよく聞く、おとなしい子が育てられる傾向にあります。民主主義を支えるような人材を育てるのは、大変だからではないのでしょうか。

選挙が活性化しない、投票率が低い、なり手がいないのは決して議会や政治のせいだけでなく、社会全体、そして主権者の意識の問題でもあるのです。例えば地方議会の議員では女性が非常に少ない。「そもそも女性は議員になりたがらない」「女性議員の働きがしっかりしていれば増えるはずだ」「いや、なりたい人がいて、能力もあるが、障壁があるからだ」など、複雑な議論があります。

特に、都道府県議会や町村議会で女性議員がなかなか増えない。都道府県議会議員の当選には必要な票数が多く、支える利益集団や団体がいないと、当選ラインに達するのが難しいかもしれません。町村では、伝統的な価値観や行動様式が「障壁」となる場合もあるでしょう。

これに対し、人口流動性が高い市では教育・環境・交通インフラなどに関して新しい政策ニーズがあります。様々なタイプの市民が住んでいるので若者や女性の議員が選ばれやすく、市議会ではそうした議員の割合が少しずつ高まっています。

「消費者型」タイプの 民主主義の不幸

近年の日本には経済停滞、財政悪化、少子高齢

谷口 尚子 (たにくち なおこ).....

略歴

専門は政治学。慶應義塾大学大学院博士課程単位取得退学、博士（法学）。ミシガン大学客員研究員、慶應義塾大学大学院教授等を経て2024年から現職。内閣府地方分権改革有識者会議議員、総務省地方制度調査会委員、全国都道府県議会議長会デジタル化専門委員会委員、日本政治学会、日本選挙学会、公共選択学会各理事などでも活躍中。著書に「現代日本の投票行動」など。



化など、なかなか明るい材料がありません。多く
の人は「まじめに働いて頑張っているのだから、生
活が苦しいのは政治のせい。納税した分、公共
サービスをもらうのは当たり前だ」という意識が
あるのかもしれない。

日本では政治への参加は権利で、義務ではあり
ません。政治家や公務員は公僕だから給料を減ら
せ、定員を減らせ。彼らは国民に使われるのが当
たり前だ、と。支払いの対価としてサービスを求
めるような「消費者型」タイプの民主主義の傾向
があります。

10年に1度ぐらい、世界約80カ国の国民の社会
意識・政治意識を調査する「世界価値観調査」と
いうものがあります。例えば、「政府は国民の暮ら
しに責任を持つべきだ」という価値観に賛同する
人は、先進国ではあまり多くありません。自分の
考えや意思に従って生きることを重んじる「自律
的自由主義」の考え方があるのです。しかし日本
人は、「政府は国民の暮らしに責任を持つべきだ」
と考える人が比較的多く、同時に「政府は信頼で
きない」と答える人も多いです。安心・安全に暮
らせるように政府は責任を持たないといけないが、
それをしっかりやらないから、信頼ができないの
だ、という依存的な不満を持つのもかもしれません。
これは戦後、本当の意味の民主主義教育をやっ
てこなかったことが根底にあるのかもしれない。自
分たちこそが主権者で、国や社会を支えていくの
だという意識が育っていない。そこが日本の消費
者型民主主義の不幸な点でしょう。

「みんなで政治を支えよう」という民主主義社会
ではどうしても「フリーライダー」、つまり「自分

がやらなくても他の人がやればいい」というただ
乗り意識の問題が出てきます。「自分が政治に参加
しなくても、明日日本が沈没するわけではない」
という意識から、投票率も下がっているのかもし
れません。

このフリーライダーだけでなく、参加のコスト
やリスクの問題もあります。選挙に出たり議員を
続けるにはコストがかかり、落選して生活に困る
リスクもある。乗り越えられるリソースや能力を
みんな持っているわけでないという力の偏在もあ
ります。

みんなが平等に参加し、意見を言い合うのは民
主主義のいいところですが、全体最適を保障しま
せん。個々の意見、つまり個別最適の集積が、コ
ミュニティ・社会・国全体にとって最善な答えと
なるかと言えば、必ずしもそうではない。民主主
義体制とは難しいのです。民主主義の良さ、難し
さについて、もっと実践的に教育をしたほうがい
い。主権者意識や参加意欲を醸成する教育、自己
主張や議論の方法の教育です。日本人はあまり議
論をしながらない。建設的な議論はどうすればで
きるのか？ どうすれば対立構造は合意形成に向
かうのか？ そういった教育を、子供の時からし
たほうがいいのかもかもしれません。

「選挙が接戦だと 投票に行きたくなる心理」

選挙権が拡大し、投票に参加する権利があるの
に、投票率が下がり続けるのはなぜでしょうか？

スウェーデンは投票率が8割超で、若い人も7
割が投票します。ベルギーやオーストラリアは義

務投票制で罰金まで取ります。意外にアメリカの投票率は日本より低く、大統領選挙の投票率が5割を切ることもありました。人種格差の問題などで政治に関心がある層とない層の差が激しく、投票するのに有権者登録が必要だからです。

では、日本は18歳以上の国民は登録しなくても誰でも投票参加の権利が得られるにも関わらず、なぜ行かないのでしょうか？

ライカーとオードシュックという研究者は、人間は基本的に自分の利益を最大化する主体だという経済学的な見方から、「投票参加の利益モデル」を「 $R = P \times B - C + D$ 」という式で示しました。

Rは有権者が投票に行き得られる効用、利益です。投票に行きよかつたと言える利益で、プラスであれば行き、マイナスであれば行かない。Pは自分の1票が選挙結果に影響を及ぼす可能性、確率です。強い現職や多選の首長がいて、対抗馬は泡沫なら、結果は行かなくても分かる。競争がないと自分の1票で結果が変わると思えない。自分が推しても推さなくても強い候補者は勝てる。弱い候補者は勝てない。そんな競争のない選挙ではPが小さくなるので投票率が下がります。有権者が自分の投票参加に価値を感じないからです。

興味深いのは、選挙区には大勢の有権者がいるので自分の1票の価値は客観的には小さなものなのに、有権者は主観的に、選挙の結果が分かりきって行きたくないが、結果が分からなければ行きたいと、とらえていることです。

例えば10人対11人で競っているなら、自分の動きで結果がどちらに転ぶか分からないから「自分の行動は大事だ」と考えるのは自然です。しかし自分の投票が客観的には何万、何十万分の1の影響しかなくても、接戦の選挙では主観的に自分の影響力が大きく感じられるのです。

新聞に掲載された選挙の情勢報道の多様な見出しを読んでいる時の、有権者の脳活動をfMRI（磁気共鳴機能画像法）で撮影する実験をしたことがあります。選挙前は、「A氏、盤石の戦い」「A、B、C氏、横並び一線の戦い」「D氏は厳しい戦い」といった情勢報道が出ます。被験者をfMRIに寝かせて1時間ぐらいパッパッパッとこうした選挙情勢報道を見せます。ある候補者を支持する被験者が、一番投票に行く気になり、気合いが入るのは、その候補者が接戦で負けているが、もう少しがんばれば当選するような場合でした。このように何

十万分の1でも、主観的に選挙に及ぼす確率が高いと思えたら、有権者は投票に行く気になります。

投票の効用、投票するコスト

次にBは「政党間期待効用差」で、候補者や政党が当選した場合等にもたらすと期待される効用の差、要するに政策の違いです。もしAとBが接戦で政策も似ていたら、どっちが勝ってもいい。政策が同じようなものなら実現する効用は同じです。また政策に差があっても、一方がすごく強くて、一方がすごく弱いと、前者の政策が実現しますから「 $P \times B$ 」のように掛け算にするわけです。

そこから投票に必要な時間や労力などのコストのCを引きます。有権者は自分の選挙区にどのような候補者がいて、何が争点でどんな対立軸があり、どういった勢力が競っているかという構図を理解しないとイケない。それが難しく大変なのです。そして期日前投票でも選挙当日でも、投票所までわざわざ足を運ばなければならない。高齢の方や身体の調子が悪い方には少し負担になります。

最近是非都市部で投票所の数が減っており、その要因の一つは立会人の確保が難しいことだと言われます。投票所が遠くなると有権者は行きにくくなるので、これも投票のコストと言えます。公職選挙法では投票所の立会人を複数置く決まりですが、例えば1人は置くが、遠隔カメラを選挙管理委員会で見る、といったことが試みられています。

「 $P \times B - C$ 」では、Rはプラスにならないかもしれない。自分の1票は影響力が小さいから、面倒くさいから行かない、ということになりかねない。そこで重視されるのがDで、心理的な利益です。投票の義務を果たして得られる満足感、政治的な意思を表明することで得られる満足感です。そんな民主主義を守ろうとする意識を主権者教育で高める必要があります。健全な民主主義を守り、応援する候補者や政党を当選させるには投票したほうがいい。でも、他の人が投票するなら自分は別のことをしたい。投票に行かなくても日本が沈没するわけではない。それがフリーライダーの本音ではないでしょうか。

有権者が「自分の1票は意味がある」と思うような選挙とは、競争性がある選挙です。候補者が増える工夫、変化を増す工夫が必要ですね。地方

議会議員のなり手不足問題では、候補者が足りない事態に取り組みねばならない。これは議員にすれば難しい問題です。候補者が増えれば競争率が上がり、自分の選挙活動も大変になるからです。なり手不足だから多様な候補者を増やさないといいないと議員にお願いするのは「自分のライバルをもっと増やせ」と言っているようなものですから、なかなかハードルの高い話だとも思えます。

小選挙区制が投票率を下げている面もあります。1位の候補者の票以外は死票になり、全部ムダになるからです。小選挙区制よりも比例代表制に近い制度のほうが、有権者の投票が議席の割合に反映されるから、投票率は下がらないと言われてい

ます。若い人が投票しないのはバラバラだから。団体に入っているわけでも地域社会に根をおろしているわけでもなく、人数はいるけれどバラバラ。インターネットはあっても、一緒に活動する人のネットワークがなく政治参加の仲間がいない。それも若い人の投票率の低さに関わっているのかもしれませんが。

Cのコストを減らす施策として、移動が難しい人に配慮して投票所を移動させたり、期日前投票所を便利な場所に置くのは重要だと思います。また日本の選挙は自記式で、有権者に候補者名、政党名を書かせますが、これは世界でも珍しい。新人など無名候補者には不利と言われています。名前を書いて支持をいただくのが、政治家にとっては信任として大事だという考え方がまだ強いようです。

式の最後のDはDutyで、デモクラシーを支えようとする意識です。小さい頃から家庭や地域で「選挙は大事にしないといけない」と教育することで、培うことができると思います。高校の主権者教育のアンケートで「親御さんは選挙に行っていますか?」「親御さんと政治の話をしますか」と聞くと、「していない」という回答もあります。子供の教育には、親の協力が必要です。

様々な対立軸、世代間対立も

日本では国のあり方、安全保障や憲法をめぐるイデオロギーの対立軸があります。平和を希求する国でありながら、国際情勢・社会情勢が厳しくなると安全保障も考えなければいけない。

他の対立軸として、都市部と非都市部の間の利害対立があります。人口の偏在が進むと、1票の格差の問題が出ます。衆議院選挙は1票の格差が2倍以上だと違憲判決となるため、人口増地域の選挙区は議席が増え、人口減地域では議席が減り、国政に送る代表の人数が減っていきます。都道府県議会議員選挙の定数配分にも、同様の問題があります。

地域間には、財政分配の問題もあります。日本は国で集めたお金を地方に再分配する財政均衡政策をとっていますが、財政難で、補助金等で地方に分配するのが難しくなっています。

そして世代間対立です。若い人が政治に背を向けて参加しない。「上の世代が利益を先食いし、負債を押しつけている」ということについては、私は「若い人たちのせいでもある」と言っています。政治に参加しなければ無視されるばかり。参加して自分の利益を主張しない限り、事態は好転しません。「政治に関わりたくない」と背を向けて投票に行かず、組織化も主張もしなければ、もっと損をする」とも言っています。

とはいえ日本では、若者が日常的に政治のことを話したり考えたりする機会が少なく、政治を避けがちです。「変な奴だと思われるから、政治の話はしない」と言います。ただ、2016年に選挙権年齢が18歳に引き下げられたことで、高校などの学校現場で政治や民主主義の大切さを教える「主権者教育」が注目を集めています。この「主権者教育」は、重要な機会となりそうです。

主権者教育の新しい試み

町村議会議長会でも今、主権者教育が注目されています。人口流出・人口減少が続き、地元から若い人が去ると未来が見えなくなるため、地元への関心や愛着、地域社会への思い、知識を涵養し、将来を支える人材になればいいと力を入れています。議員も党派対立を超え、出張議会、出張委員会、対話などで議会を理解してもらい、みんなを代表して地域社会を支えるとはどういうことか分かってもらおう。そんな試みが増えています。

子供たちの代表に地域について調べ、政策提言を行ってもらおう子供議会、学生議会、青年議会に予算をつけるところもあります。実際、若い人たちが考えた提案に予算をつけて実現した例もあり

ます。そこまでやれる若者はひと握りかもしれませんが、やりがいは大きく、大人たちが「がんばったね」「勉強になったよ」とほめてくれたら、これはうれしい。実際そんな経験から本当に政治家になった人もいます。今年5月にドイツで若者の政治参加のシンポジウムに参加しましたが、ドイツのある市の市長が20代の女性で驚きました。小さい頃から政治参加の経験を大人たちが用意し、それに参加できたことが契機になったと言っていました。主権者教育は、長い目で見れば本当に大事だと考えます。

主権者教育でいきなり政治問題を扱うのが難しい場合は、まず身近で若者が関心のある課題、地域の課題や家庭の課題からでいい。そして時事的な問題や地球環境等SDGsの問題など関心のある課題について調べてもらいますが、調べるだけではありません。子供たちと一緒に解決策を考え、どう解決するか議論したり、合意形成を試みます。こういったことが学校現場で総合的な学習の時間で行われると非常にいいですね。私たち研究者や教育者も反省すべきは、「ここが問題だ」「うまくいってない」と指摘しかせず、「どうすれば解決するか？」という解決策を提案できないことが多いことです。

現状、主権者教育の多くは座学です。先生や講演者が選挙の歴史、仕組みについて話して終わることが多い。一歩踏み出し、何か一緒にできる体験があればいい。学校でも模擬投票や生徒会が活用されています。自治体や議会と学校が協働した試みがなされれば意義深く、知識だけでなく良い経験も伴えば、一生忘れられない効果を生むと思います。

私が現場の皆さんと話して思うのは、大人たちだけで考えないこと。大人が「どんな主権者教育をやるか」を話し合うと、子供にすれば「また大人が何かやらせようとしている」と「やらされ感」を抱きます。可能なら子供の代表を入れ、その意見を最初のプログラムをつくる段階で入れれば、身近でリアルなプログラムが考えられると思います。主権者教育は、大人や地域にとって都合のいい若者を育てることはありません。むしろ自分たちにチャレンジする若者を育てないと社会の役に立ちません。難しい課題ですが、試みていきたいです。

選挙権年齢が18歳に引き下げられてから、初めて行われた2016年の参議院選挙。18歳の投票率が

高かった都道府県は、1位東京都、2位神奈川県、3位愛知県で、人口規模が大きい都会を含んだところが上位でした。ところが2017年の衆議院選挙では東京都は22位、神奈川県は26位に落ちました。

2016年の参議院選挙前の東京都選挙管理委員会は、都立高校全てで出張授業を行い、主権者教育を精力的にやりました。さらに、若者の関心に合わせた広報活動を行い、成果を挙げたのだと思います。ところが翌年実施の衆議院選挙の18歳投票率は、1位山形県、2位山梨県、3位新潟県でした。衆議院選挙はいつ実施されるかわからないため、選管も学校も準備ができなかったのでは。

逆に考えると、主権者教育を高校生に行えば即効性がある。やらないより、気合を入れてやったほうがいい。最初が肝心です。19歳になって大学に進学したり就職すると投票確率は落ちますが、最初に経験しておくことは大事と言えます。

主権者教育は座学が多く、能動的に自分で学習・発表し、話し合うといったアクティブラーニングは少ないのです。ですので、高校生に面白い体験をしてもらおうと、最高の選挙制度と最悪の選挙制度を考える「二極ブレインストーミング」を行いました。学校の授業などでディスカッションをする場合、生徒の意見は優等生的なものに偏りがちです。なので、わざと「最悪／最高の選挙制度はどんなものだと思う？」と聞いて、ふざけてもいいから多くの意見を出してもらおう。突拍子もない意見や、スケールの大きなアイデアを歓迎するのです。そして「最低な選挙制度と最高の選挙制度を合わせて、現実的にできそうな選挙制度のあり方を考えてみようか？」と導くのです。すると、「投票所に行くのが難しい障害者やお年寄りのところまで、ドローンで投票用紙を取りに行く」といった未来的な案などが出ました。

座学と比べると「面白い」「政治の知識が増えた」「関心が高まった」「意欲が高まった」といった感想が出て、統計的な数字も有意でした。まじめに政策分類する学習もしましたが、これには「勉強にはなったが面白くない」という感想でした。そのように、いろいろな内容を習熟度に合わせて組み合わせたいと思います。

地方議員のなり手を増やすには？

2021年に都道府県議会議長会が全国住民調査を

行いました。市区町村議会議員、都道府県議会議員の仕事に興味があるか聞くと、「そう思う」「どちらかといえばそう思う」を合わせると男性25%、女性15%ぐらいで平均20%という回答でした。もっと低いかと思いましたが、意外に関心がないわけでもないという結果でした。

次に「議員になるにはどんなことが大事だと思うか？」では、「地域貢献や地域の課題解決に役立つ」「やりがいがある」「人助けになる」と答えた人が、7～8割に上りました。人や地域の役に立つのが議員の魅力で、議員の仕事のやりがいだと、とらえられていました。

しかし、やはり「立候補はハードルが高い」という回答は多く、男性は「報酬は十分か」「退職金や年金はどうか」など収入面を、選挙活動や政治活動にお金がかかることを気にしています。一方で女性が気にしているのは、「家族の理解」「時間が確保できるか」「仕事と両立できるか」など、今の生活とのすり合わせでした。男女により、議員になるのに障害と感ずるものが違うことが見えてきました。

また、女性より男性のほうが統計的に有意に地方議員の仕事に関心があり、自主的に活動に参加し、地域発展やまちづくりに意欲がある人ほど関心があるという結果も出ました。

市区町村議会議員・都道府県議会議員の仕事について、どちらも似た傾向の回答でした。「議員の仕事は重要」「地域への貢献・意欲・変革」「新しい流れをつくりたい」「デジタル技術を十分に活用する」「若い人もなりやすいようにすべきだ」と回答するなど、地方議会に関心を持つ人は、行動的・改革的な特性を持っています。

このように、議員職に関心を寄せる住民は一定程度存在しています。しかし、男性なら費用や時間、女性なら周囲への迷惑を気にして、なかなか踏み出せないのが実情のようです。多様な人材が立候補しやすい環境の整備・推進を考える際には、それを乗り越える知恵や工夫、支援策を具体的ににつくったり、研修で情報を提供することが重要です。

選挙活動のリソース支援として、例えば選挙活動に使うクルマ、事務所の費用など具体的にコストを減じる支援や、議員職に関心を持つ人のための研修があります。様々なハラスメント対策、障碍者の参加支援といった配慮も必要かもしれません。

さらに、議会活動のあり方を変えることも重要で、活動のスタイルを柔軟にするには、働く人が選挙や議会活動のために休暇を取ることに、企業等がもっと理解を示す必要もあります。

議会や委員会の通年開催、休日・夜間開催、デジタルの活用なども、検討する価値があります。本会議は難しくても、委員会などの会議のオンライン化を進めて、空間的・時間的な制約を減じる必要もある。すると子育てや介護で忙しい議員の参加を促進できますし、若い世代ほどデジタルに親和的なので参画の足がかりになる。

このように、デジタル化を何に活かすかも重要です。最近ではオンライン・プラットフォームで、候補者や議員のプロフィール、議会活動や議論の争点などの情報が提供されていますが、意外と利用されていないようです。いかに面白く、興味深く、意義深い内容にするかが重要です。「自由に意見を書いてください」では、一部の極端な意見が集まる可能性がありますから、意見聴取に工夫も必要です。対立する争点の合意のアイデアを募ったり、市民も参画した話し合いで政策を成熟させる仕組みも試されるべきだと思います。

最後に、地方議会の役割の変化も考えたいところです。日本が豊かな時は、利益を分配・調整する機能がありました。しかし今は地域に難しい課題が多く、何かを減らす・統合するなど、「負の利益の分配」をする必要があります。

また地方行政も、公務員の数を減らさざるを得ない現実があります。最近ではEBPM（証拠に基づく政策立案）といって、客観的なデータや根拠に基づいて政策の優先順位を決める方法が、行政で奨励されています。議会も政策立案や議論を行うなら、こうした方法を知る必要があります。データをどう見るか？ 調査をどう行うか？ 政策の効果をどう検証するか？ 行政は少ない職員数で対応するために、業務を効率化したり、能力を上げることに迫られています。議員もそれについていく、ないしはそれを上回っていくには、うまく行政と協働するような努力が必要ではないかと思えます。住民も消費者気分では困ります。政治や行政サービスのお客様ではなく、難しい課題に取り組む協力者として、共に歩んでほしい。そのように社会全体の考え方を変えないといけないと思えます。