

政治的能動性の獲得をめざして

—18歳投票制の実現に際して—

小野 耕二

名古屋大学大学院法学研究科（政治学）教授

はじめに

本年6月に成立した改正公職選挙法により、2016年夏の参議院議員選挙から我が国でも「18歳投票制」が実現することとなった。日本の選挙における「選挙権年齢」の変更は、第2次世界大戦直後の「普通選挙法改正」により「20歳投票制」が実現して以来のことであり、実に70年ぶりとなる。私自身もこの間、日本学術会議の連携会員として、「18歳投票制の実現」をその内容に含んだ政策提言¹を行ってきたところであり、今回の改革を高く評価したいと考えている。

しかしながら、各種選挙における20代の投票率はこれまで非常に低く、各種メディアや政治学者の中でも、全体的な投票率低下と関連づけながら「問題」として検討されてきている²。したがって、18歳への選挙権年齢の引き下げは、「新たな低投票率の層」をさらに付加するだけではないか、とい

う危惧の声も上がっている。一方でこの種の見解を念頭に置きつつ、他方では2014年から15年にかけて日本政治に登場してきたSEALDsなど若者の政治活動の新しい形態を踏まえ、本稿では現代における政治的能動性の獲得過程について、考察してみることにしたい。

日本政治における 「若者と政治」の現状と処方箋

まず、国政選挙における投票率の現状を確認しておこう。2014年12月に行われた第47回総選挙において、小選挙区での投票率は全体で52.66パーセントであり、第2次大戦後の総選挙における最低投票率を記録した。そして、明るい選挙推進協会が実施した抽出調査によると、この総選挙における20代の有権者の推定投票率は32.58パーセントにとどまっている³。各種選挙の中で国民の関心が最も高いと言われる衆議院議員選挙においてこのような低投票率を記録したことは、私には衝撃的であった。1980年代まで70パーセントのラインを前後していた総選挙の投票率は、90年代以降には60パーセントを前後するようになり、そして今回の選挙に至っている。また、一昨年に行なわれた参議院通常選挙においても、選挙区では52.61パーセントという、史上3番目に低い投票率を記録している。このような50パーセント台前半の投票率ということになると、これまでメディアなどで取り上げられてきた「若年層の投票率低下」だけで

おの こうじ

1979年、名古屋大学大学院法学研究科博士課程後期修了。京都大学博士（法学）。専門分野は、政治学（比較政治・政治理論）。名古屋大学法学部助手（79年）、同助教授（82年）、同教授（87年）を経て、1999年より現職。著書に『日本政治の転換点 第3版』（青木書店刊、2006年）、『比較政治』（東京大学出版会刊、2001年）、『転換期の政治変容』（日本評論社刊、2000年）など。

はなく、中高年層をも含めた「全般的な投票率低下」を、社会的な問題として検討する必要がある。先に紹介した、日本学術会議からの提言が、「若者」という語を含まない「各種選挙における投票率低下への対応策について」というタイトルであったことは、この状況をも踏まえている。

この「投票率低下」という状況は、先進諸国において広く見られるところであり、これに対する処方箋もすでにいくつか提示されてきている。その代表的なものとして挙げられるのは、イギリスのいわゆる「クリックレポート」で提唱された「シティズンシップ教育」⁴であり、その日本版としての「主権者教育」であろう⁵。私自身も、かつて「主権者教育」を提唱する報告書の作成に関与したことがあり、その方向性は、総務省と文部科学省が最近になって公表した副教材へと具体化されている。しかしながら、日本政治の現状を考慮したとき、その種の「主権者教育」は、現時点でなすべきことの一端に過ぎないように思われる。

「投票率低下」の原因は、有権者の側のみにあるのではない。有権者に「政治不信」を引き起こしてしまうような、政党や政治家のあり方にも問題は潜んでいる。さらに、そのような政治家のイメージを形成するにあたって、マスメディアの政治報道のあり方にも問題が潜んでいる⁶。このように考えると、この問題を検討する際に我々が留意すべき点は、政治の全体的構図への、包括的で批判的な視点である、と思われるのである。

政治への視座

本節ではまず、「政治とは何か」、そして「我々はなぜ政治に関与しなければならないのか」、という点を明らかにしておこう。これらは抽象的な問題設定のように思えるかもしれないが、本稿の行論上の必要性もあり、簡単に言及しておきたい。

ここではまず「政治」を、「社会における統一的決定の作成とその履行の過程の総体」と定義しておきたい。「統一的決定」とは、社会の成員にとって（暫定的であれ）「共通の利益」と思われる内容を有する

ものであり、そこから「それに反対する者に対して強制可能性を有するもの」である。したがって、「政治」とは「社会の成員の『共通利益』を実現しようとする自覚的な営為」なのであり、その意味で本来は「崇高な使命を果たす作業」と考えることができる。

もちろん、社会を構成する人々は、自らの利益を追求して自律的に行動する権利を有している。しかし、諸個人の私的利益を追求する活動だけでは、社会が成り立たない。それらの個別的行為の結果生じてくる「社会問題や社会紛争」には、まず紛争当事者自身が対処を試みるのであるが、それで処理できない紛争は、政治的メカニズムが「社会における共通の利益」の視点から処理し解決しようと試みる。このように、政治制度とは、紛争処理や決定作成のための最終的機構として人為的に構築されたものである。したがってそのメカニズムが、特定の個人ないし集団の「私的利益」の実現を直接的にめざすことはあってはならない。そのような行動は、政治の墮落から腐敗へとつながっていくからである。そのような現象に対する「批判的視点」を確立するためにも、まずあるべき「政治」イメージを明確化することが必要と思われる。

政治をこのように定義するならば、人々が政治に関与すべき理由も明らかになってくる。人々は、政治的機能を通じて、自分の個別的利益と社会における「共通の利益」との関連性を自覚する。自己の利益の実現だけをめざすのではなく、社会生活の中で、社会の他の成員の利益をも考慮しつつ「共通の利益」を構想すること、そのために「個別的利益の、共同利益への転化可能性」を模索しながら、自己にとって望ましい社会状況を作り出すために努力すること、これらの作業が社会の成員には期待されている。そして、これらの作業を実施するためのスキルは、政治に関与することを通じて習得されていくのである。

したがって、本稿で検討されるべき問題は、「自己の個別的利益の実現を追求する諸個人は、対立が顕在化している政治的争点に直面したとき、どのようにして『共通の利益』を追求する主体へと変容しうるのか？」と定式化される。ここで追求されるべき

「共通の利益」は、争点や紛争が生じた歴史的背景や文脈から離れたかたちで存在しているのではない。争点に関わる人々は、対立の具体的状況の中から、新たな「共同の利益」を構想し、それを体现する政治的決定を作成しなければならないのである。

対立状況の中にあつて、自己の立場を自覚しつつその主張の根拠を明確に説明する能力を持ち、しかも対立する相手方の主張の中に一定の合理性を認める寛容さをも有し、その上で統一的決定つまり「共通の利益」の実現を希求する構想力をも有する主体こそが、望ましい政治的主体像といえるであろう。では、このような政治的主体は、いかにして形成されるのか。どのようなプロセスの中で、人々はこの種の政治的能動性を獲得していくのであろうか。残念ながら、これらの問題について、現時点で確定的な回答はない。しかし、シティズンシップ教育や主権者教育をめぐる議論のなかでも、単なる「受動的な教育 passive education」ではなく、「能動的な学び active learning」が強調されつつある。単に、制度の現状や政治の歴史、議論の手法などを学習するだけではなく、政治的争点とそれをめぐる具体的対立状況とに触れながら、政治的能動性を獲得していくことが必要であろう。この点を踏まえ、次節では比較の視座から「政治的能動性の獲得過程」について検討してみたい。

現代日本政治をめぐる若者の状況

2014年の衆議院議員総選挙において、20代の有権者の推定投票率が、全体の投票率を20ポイントほど下回っていることはすでに紹介した。この間はその差が拡大してきた、という傾向がある。かつて1960年代から70年代にかけて、20代の有権者の推定投票率と全体の投票率との差は10ポイント程度であったが、90年代中盤以降その差が広がり、現在に至っている。若者全体として見れば、政治参加のレベルが低下していることは明らかである。しかしながら最近、「集団的自衛権の行使容認の閣議決定」(2014年7月)から「安全保障関

連法案の国会審議」(2015年9月成立)に至る過程の中で、若者の新たな政治活動が勃興してきたことは注目に値する⁷⁾。

集団的自衛権の行使容認に反対し、安保関連法の成立阻止を訴えたSEALDs(「自由と民主主義のための学生緊急行動」)という運動の出発点は、わずか数十人の学生だったという。その彼らが学び、考え、訴えた主張は多数の人々の共感を喚起し、国会議事堂前に10万人の人々を集めるに至った。この動きを目の当たりにしながら、政治学者としての私が想起したことは、かつてベルリンの壁を崩壊させた、1989年における旧東ドイツ市民の動きであった。もちろん、この2つの市民の動きでは、時代的背景も政治体制も全く異なっているのであるが、「政治的能動性の獲得」という本稿の課題に照らし合わせてみると、そこには一定の共通性も浮かび上がってくる。私自身はかつて1986年から88年までの2年間、在独日本大使館の専門調査員を務めたこともあり、89年の政治的激動から翌90年のドイツ統一に至る過程を検討したことがある。その急速な政治変動の過程を現時点で振り返ることは、現代的意味があると私には感じられるのである。

周知のように、1989年11月にベルリンの壁を崩壊させた動きの出発点は、小さな出来事であった。同年5月に、その時点で社会主義陣営に属していたハンガリーが、隣国オーストリアとの国境にあった鉄条網を撤去した。これが、自由を望んでいた東ドイツ市民の「西側諸国への脱出口」となったのである。ここでその後の経緯を詳細に論じることはできないが、東ドイツ市民の行動形態の変遷を検討することは、「政治的能動性の獲得過程」を考えようとする我々にとって示唆的であると思われる。

東ドイツ市民が最初にとった行動は、自国の政治に絶望した上での「逃亡」であった。それは確かに、自国の政治に対する「態度表明」の一つではあるが、そこに、自国の政治をより良いものにしよう、という能動的な姿勢を見ることはできない。その後、一定数の人々の逃亡を目にした大多数の東ドイツ市民は、国内にとどまりつつ自国の政治に対して声

を挙げ始める。最初は、民主化を要求するデモの形態で、その後には、政治の改革案を議論するフォーラムや集団の形成という形で、そして最後には政治の民主化を要求する新たな政党を組織して議会に自らの代表を送り込む活動にまで至った。それらの動きの結果が、翌1990年10月の「ドイツ統一」であった。

現在の日本では、国民主権に基づく民主主義的な政治が行われており、政治への態度表明が「国外への脱出」になる、ということは想定できない。とすると、現代日本における「政治的能動性」の出発点は、政治の現状への主体的検討から自己の見解を明確化しそれを表明する、ということになる。それは、左右どちらの立場であるかは問わない。この間の例でいえば、「安保関連法制」という争点を理解し、それに関する自己の立場を明確化した上で、街頭デモを組織し自己の見解を表現する、という行動を通じて、それに参加した若者は自らの「政治的能動性」を感じ取ったことであろう。しかし、先に紹介した東ドイツの事例でも明らかのように、態度決定とその表明はまだ「出発点」に過ぎない。

自己の立場を鮮明に自覚し、行動を通じてそれを表現することに加え、自説のみに固執することなく相手側の立場とその論拠をも正確に理解しつつ、対立状況からの脱出策を検討すること、これらの作業を通じながら、日本政治が達成すべき「共通の利益」の在り方を模索すること、それを現実化するべく努力すること、これらの作業が、次の段階に残されている。皆が政治家になる必要はなく、各自の持ち場においてこれらの政治的な作業を進めていくことが必要である。それを通じて人々は自己の立場の「個別性」から脱出し、「社会における人々の共通の利益の実現を自覚的に追求する」政治的主体へと陶冶されていくと思われるのである。

おわりに

「18歳投票制」の実現やSEALDsという新たな政治運動の登場など、日本政治にも変化の兆しが感じられる。この新たな状況において検討されるべ

きことは、若者の側における「政治関心の低さ」といった従来型の問題指摘にとどまらない。有権者という「政治に関与する側」に加え、「政治を担う側」（政党と政治家など）にも、そしてその両者の「仲介役」となるべきマスメディアの報道姿勢にも、検討されるべき課題は多いのである。めざすべき政治像を鮮明にした上で、その視点から日本政治の現状を全面的に再検討していくことが、必要とされている。

これまでの教育や動きの中で、若者の中に政治への知識や関心は育まれてきている。それらをさらに発展させ政治関心を活性化させることが、現時点における「主権者教育」の当面の課題であろう。その動きを、「政治的中立性」への過度の要求から萎縮させてはならない。具体的政治問題を批判的に検討する能力に加え、それが惹起する対立を克服していくためのスキルをも習得することが、「政治的能動性の獲得」のために必要である。そして、「若者に、そして国民全体に信頼される政治」を実現するための方策を追究し続けることは、全世代の人々にとって必要な作業なのである。■

《注》

- 1 提言 各種選挙における投票率低下への対応策」、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、2014年8月29日発表。
- 2 「投票率低下を考える」という特集でこの問題を検討している以下の雑誌を参照。明るい選挙推進協会編集『Voters』第20号、2014年6月25日発行。
- 3 この「年代別投票率調査」については、明るい選挙推進協会のホームページで閲覧可能。
- 4 「クリックレポート」の翻訳も収録している以下の著作を参照。長沼豊ほか『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。
- 5 総務省「常時啓発事業のあり方等研究会最終報告書：社会に参加し、自ら考え、自ら判断する主権者を指して～新たなステージ『主権者教育』へ～」を参照。
- 6 この点について、最近の興味深い研究として、以下の著作を参照。Matthew Flinders, *Defending Politics: Why Democracy Matters in the Twenty-first Century*, Oxford University Press, 2012. とりわけその第6章を参照。
- 7 この間の運動に関しては、各種報道に加え以下の著作を参照した。SEALDs 編『SEALDs 民主主義ってこれだ!』、大月書店刊、2015年。