

主権者教育の理論的前提

—合理的選択とナッジ

河野武司

1 新有権者の投票参加の動向

選挙権年齢が2015年6月（公布）に18歳に引き下げられてからこれまでに2回の国政選挙が実施された。2016年7月の第24回参議院議員通常選挙（以下、参院選と記す）と2017年10月の第48回衆議院議員総選挙（以下、衆院選と記す）である。第24回参院選に関しては、選挙年齢が18歳に引き下げられてから「初めて」の国政選挙であるということから、政党、候補者、行政、投票の啓発活動に従事している各種団体、メディアなど新有権者を迎える側にも、また新たに選挙に参加することになった若者の側にも特別の思いがあったであろう。そのような意味での初回効果に加えて、18歳参政権の施行は2016年6月であったがその直後の7月にはこの選挙が実施されていることが確定していたことから、高校での主権者教育を始めとした新有権者の投票参加を促進するための様々な準備が可能であった。以上のような初回効果や主権者教育の相乗効果によって18歳の投票率は51.28%（選挙区、抽出では51.17%）を記録した¹。高校で主権者教育を受けた18歳とは異なり、同じような主権者教育を受けてこなかったであろう20歳の有権者の投票率が34.75%（選挙区・抽出）と低位に留まったのとは対照的である。

1960年代の末から1970年代にかけて投票年齢を18歳に引き下げたイギリス、ドイツ、オ

ランダ、ノルウェー、スウェーデン、アメリカの6カ国を対象に、各国の過去からの世論調査データを収集して投票年齢の引き下げが全体の投票率にどのような影響を及ぼすのかという問題を実証的に分析したフランクリンは、それが全体の投票率を3.396ポイントほど低下させる効果を持つことを明らかにしている²。第24回参院選の全体の投票率は54.70%と2013年の第23回参院選の52.61%、2014年の第47回衆院選の52.66%と比較して共に上廻る結果となったことは、上記のフランクリンの分析結果を覆すものであり、わが国での主権者教育の成果を窺わせる。

では予想できなかった突然の解散により、解散の大義ということも話題となった翌年の第48回衆院選における18歳の投票率はどのようになったのであろうか。この衆院選では参院選時におけるような特別の初回効果がなくなっただけではなく、選挙の実施時期が決まっている参院選とは異なり、選挙の実施時期を早くから予定できない選挙だっただけに準備不足も否めなかっただろう。このような投票率に対するマイナス要因がある中で18歳の投票率は47.87%（選挙区、抽出で50.74%）と、前回の参院選の投票率と比較すると若干ではあるが低下した³。しかし全体の投票率も衆院選では参院選の57.40%と比較して、53.68%と低下している。18歳における投票率の低下は全体の傾向を反映したものと

さて、これまで述べてきたような新有権者の

に基づく方策を検討してみたい。

投票参加を有権者の合理的選択という観点から説明する試みは、経済学者のダウنزに端を発する。ダウنز『民主主義の経済理論』（1957年）の中で、選挙から得られる利益と投票参加に関わるコストとの比較から、投票参加を説明する論理を提示した。利益とコストの比較で利益がコストを上回れば投票に行くが、同じか下回れば棄権するというのである⁷。ダウنزが示した投票参加の論理を今日期待効用モデルとして知られる計算式として定式化したのは、政治学者のライカーとオードシュックである。彼らの計算式は以下のようになる⁸。

$$R = P \cdot B - C + D$$

B = 自分がより選好する候補者が勝利した時に得られる便益と、最も選好しない候補者が勝利した時に得られる便益との差、すなわち候補者間の期待効用差

P = 自分の投票によってBを得ることの主観的確率

C = 投票のコスト

D = 投票への義務感

R = 投票によって得る報酬

この式において、市民は $R > 0$ となれば投票するし、 $R \leq 0$ となれば棄権する。ライカーとオードシュックが 10^{-8} と計算したようにPはほぼ0であることから、PBの項は0となり、 $R > 0$ となるか否かはCとDの比較で決まることになる。Dは以下のように説明されている。

- 1) 投票の倫理に適合することから得られる満足感
- 2) 政治システムに対する忠誠を果たすことによって得られる満足感
- 3) 党派的な選好を確認することから得られる満足感
- 4) 決定したり、投票場へ行くことの満足感
- 5) 政治システムにおける自分の有効性を確認することから得られる満足感

すなわち、DはDを構成する諸要素に高い価値を持つ者で、かつ投票に参加した者だけが確実に得ることのできる個人的報酬である。だからこそ投票率は0%にならない。Bが非排他性という公共財的性質を持ち、投票をしなくても他者の投票次第で政策からの利益をフリーライドできるのとは対照的である。また、Pは参加する市民の数が増えれば増えるほど低下していくという特徴を持つ。Bの値を計算できる政治的リテラシーを有した有権者を育てても、そもそも選挙において政党や候補者たちが違いのある政策、いわゆる対立争点を打ち出さなければ意味はない。総論賛成、各論反対といった無差別といえる合意争点では選ぼうがないのである。また、投票参加を鼓舞すればするほどPはゼロに近づく。従ってP・Bもゼロになっていく。このようにPとBを高めることだけでは投票参加に繋がらないことは明らかであろう。合理的市民は棄権を決め込むことになるのである。別言すれば、政治的有効性感覚を高めたり、政策の違いを適確な情報の収集と分析とによって自ら主体的に見出すことのできる、いわゆる政治的

リテラシーを高める主権者教育だけでは、投票参加を促進することは難しいと言えるのである。

3 投票参加とフリーライダー

では、主権者教育においてDの向上に注力することはフリーライダー問題の解決に繋がるのであろうか。フリーライダー問題の解決に関して、オルソンは選択的誘因の提供を提示した⁹。正の選択的誘因と負の選択的誘因、すなわちアメとムチの提供である。ライカーらが規定するDが負の選択的誘因でないことは確かである。投票参加における負の選択的誘因とは、罰金の支払いや公的な証明書類の発行停止、公職に就くことへの制限などの物質的かつ実質的な不利益を伴う義務投票制である。では、Dは正の選択的誘因と言えるのであろうか。Dは個人内部の問題であり、投票に行けば減税されるといったすべての投票者が確実に手に入れることができる外部から提供される物質的な便益とは異なる。Dに対して高い価値を置くか否かは完全に個人的問題であり、Dを強調することをもってして、すべての新有権者を投票に誘うことは不可能であろう。

それに対して、罰則の伴う義務投票制という負の選択的誘因を導入することで投票率の向上を図れることは確かである。しかし、今日公務として市民を投票に誘導するために罰則を伴う義務投票制を採用している国は多くない。IDEA（民主主義・選挙支援国際研究所）によると、義務投票制を全国レベルの選挙で導入している国

は27カ国であり、さらにその中で何らかのペナルティを課す国の数は18カ国にしか過ぎない¹⁰。172カ国という多くの国は選挙への参加を市民の権利としている。日本もそのような国の一つである。

4 ナッジとしての主権者教育

投票率の低下は全世界的なトレンドである。それを止めるための制度的方策として義務投票制の導入を真剣に考えるべき時期が来ていることは確かである。投票を義務とする立場は、投票への参加は権利であるとともに、民主社会の構成員ならば当然果たさなければならない公務として捉える。いわゆる二元説である¹¹。この立場では、投票場に行くことまでが公務であり、どのように投票するかまでは強制しない。白票を投じることも認めており、投票の自由はそれほど制限されていないと考えられている。しかしわが国では義務投票制の導入の議論はあまり進んでいない。投票を権利と定めている憲法や、今まで動員されてこなかった大量の市民の予測できない投票を恐れる既成政党の存在などが超えなければならない高いハードルとなっている。さらには、情報を持たない市民が大量に参加することによる選挙結果への負の影響がある。政策の違いを理解できない市民による投票が、エリートと市民による政治的分業の作動を不安定にするのではないかという危惧である。選挙のあるべき結果や真の民意などは誰にも確定できないであろうが、情報を持たない市民によるい

やいやながらの投票が、予測不能の自体をもたらすかもしれないという懸念はもっともなものである。しかし、参加の継続には教育効果が期待される。

前述の世論調査の結果に見られるように、投票を義務と思う人の方が権利と思う人よりも投票率がかなり高いとするならば、投票が公務であることを有権者予備軍に対して継続的に強調していくことが、投票率の向上には効果的なのではないだろうか。言い方は悪いが、ムチで人に投票を強制することが好ましくないとするならば、行動経済学を主導したセイラーなどが提唱するナッジのアイデアが一つのヒントになるであろう。ナッジは、「選択を禁じることも、経済的なインセンティブを大きく変えることもなく、人々の行動を予測可能な形で変える選択アーキテクチャーのあらゆる要素」と定義される¹²。罰則を伴わない努力義務規定としての義務投票制の導入は、義務感の高い人をより投票へ誘うナッジの一種であると言えるだろう。具体的には、公職選挙法に「投票が公務である、義務である」ことだけを書き込み、主権者教育を担う者たちが憚ることなくそのことを生徒に教えることができるような体制を整えることである。これは憲法を改正したり、何らかのペナルティを法的に用意することよりも、セイラーたちがいう「リバタリアン・パターナリズム (Libertarian Paternalism)」に近い。近年、アメリカでも高まりを見せている強制投票制（義務投票制）の議論を整理したエリオットは、罰金ではなくパスポートなどの発行の一定

期間の停止など解除可能な社会的制裁を伴う強制投票の制度が、投票を義務と思う市民に対しては投票に行くという選択肢しか残されていないという意味でのプリコミットメントメカニズム (Precommitment Mechanism) として、そうは思わない市民には政府を監視する情報収集へ誘うナッジとなり、富者に有利で弱者に不利となっている政治的、経済的不平等の解消に繋がることを論じている¹³。

「投票は義務である、公務である」と言う教師に対して、生徒が「投票は権利と憲法に規定されており、行くも行かぬも自由である」と反論したら、教師はどのように答えればよいであろうか。せいぜい「権利でもあり公務でもある」という二元説を解説できるだけであろう。しかし「罰則はないが、法律には『投票に行くことを努めなければならない』と書いてある」と言うことができれば、投票が参加することに努めなければならない国民としての公務であると堂々と説明できる。法的な裏付けの下に投票が公務であり義務であることを知らせ理解させる場となることが、今日のフランスにおける「黄色いベスト運動」を一つの典型とするカウンター・デモクラシーの担い手となり得る政治的リテラシーを備えた市民の育成をも目指す主権者教育¹⁴とともに、投票参加に関して「背中を押し、肘で軽くつつく」形で効果の持続する主権者教育の一つの在り方ではないであろうか。

注

- 1 総務省「第24回 参議院議員通常選挙 発表資料」<http://www.soumu.go.jp/senkyo/24sansokuhou/>、以下第24回参院選に関する投票率は同資料からの引用である。
- 2 Mark N. Franklin, *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies since 1945*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, chap.3.
- 3 総務省「第48回衆議院議員総選挙・最高裁判所裁判官国民審査 速報資料」, <http://www.soumu.go.jp/senkyo/48sansokuhou/index.html>、以下第48回衆院選に関する投票率は同資料からの引用である。
- 4 明るい選挙推進協会『第48回衆議院議員総選挙全国意識調査：調査結果の概要』2018年7月、38頁。http://www.akaruisenkyo.or.jp/wp/wp-content/uploads/2018/07/48syuis_hikicyosa-1.pdf
- 5 石川真澄『データ戦後政治史』岩波書店、1984年、175～187頁。
- 6 詳しくは、三船毅「参議院選挙投票率の推移—選挙動員効果からみた亥年現象—」日本選挙学会『選挙研究』24巻1号、2008年、69～94頁参照。
- 7 Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row, 1957, chap.14. (アンソニー・ダウンス『民主主義の経済理論』古田精司監訳、成文堂、1980年、14章。)
- 8 William H. Riker and Peter C. Ordeshook, "A Theory of the Calculus of Voting," *American Political Science Review*, Vol.62, No.1, pp.25-42(March 1968), pp.25-28.
- 9 Mancur Olson Jr., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, revised ed., Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971 (マンサー・オルソン『集合行為論——公共財と集団理論』依田博・森脇俊雅訳、ミネルヴァ書房、1983年。)
- 10 <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout/compulsory-voting>, 2019/1/7 閲覧。
- 11 二元説について詳しくは以下の文献を参照されたい。加藤一彦「選挙権論における「二元説」の意義」東京経済大学『現代法学』8号、2005年、115～136頁など。
- 12 Richard H. Thaler & Cass R. Sunstein, *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, New Haven & London: Yale University Press, 2008, p.6 (リチャード・セイラー＋キャス・サンスティーン『実践 行動経済学——健康、富、幸福への聡明な選択』遠藤真美訳、日経BP社、2009年、17頁。)
- 13 Kevin J. Elliott, "Aid for Our Purposes: Mandatory Voting as Precommitment and Nudge," *The Journal of Politics*, Vol. 79, No. 2, pp. 656-669 (February 9, 2017).
- 14 松田憲忠「カウンター・デモクラシーと主権者教育」岩井奉信・岩崎正洋編『日本政治とカウンター・デモクラシー』第8章所収、勁草書房、2017年。