

〔論説〕

ヨーロッパ諸国における投票棄権者の増加

— 民主主義の将来とは？ —

アンヌ・ミュクセル*

友谷 知 己 訳**

1 はじめに

加盟国数が25となった新たなヨーロッパで、この6月〔訳注 — 2004年〕に行われた欧州議会選挙は、空前の低投票率を記録した。ブリュッセルとストラスブールに議席を持つ任期5年の欧州議員732名を選出するこの選挙で、投票箱に向かったのは3億5千万人の有権者の半数にも満たない43%だったのである。しかも複数の国で、特に新規加盟国がそうなのだが、投票率はわずかに20%しかなかった。つまり、今回の選挙でも、勝利した党は「棄権者党」だった、という訳である。

欧州議会選挙のこうした投票率の低さは、実は目新しいものではない。欧州議会はいまでも常に、各国の国内選挙ほどに有権者を動員したことがないのだ。しかし、欧州議会選挙の棄権率は、年を追うごとに増加しており、しかもヨーロッパの全ての国にこうした現象は拡大している。1979年初めて直接選挙が行われた際、棄権者のパーセンテージは全有権者の37%だった。これが1999年には、象徴的な数値である50%を越える。2004年の今年は54.5%となり、18歳から24歳の若い有権者層だと、実に3分の2の67%が棄権しているのだ。つまりここ25年間で、投票棄権率は17.5ポイントも上昇したことになる。平均的な数値を示すフランスを例にとると、1979年の初めての直接選挙では39.3%、2004年には57%で、つまり棄権率の上昇は17.7ポイントだった。

こうした棄権者の増加には理由がある。欧州議会選挙は、国内選挙以上に明瞭に、そしてよりグローバルな形で、現代ヨーロッパ民主主義における市民と選挙の関係を、様々な点で映し出しているのだ。政党離れ、浮動票、候補者の取捨選択の難しさ、政治団体や立候補者の信用の低下、選挙の重要性自体の認識不足、あるいは、投票よりむしろ棄権によって抵抗の声をあげようとする意図、等である。これらに加えて、欧州議会政治の制度的複雑さが指摘できようし、さらに、各種政党・政治団体が今後の展望を明確に示した上で本当の意味での選挙戦を行わなかった、ということも挙げねばならないだろう。つまり、有権者が選挙によって意思の表明をしなくなって

編集部注* Anne Muxel パリ国立政治学院フランス政治研究所 (CEVIPOF) 研究主任。本稿は、2004年10月14日開催法学研究所第34回シンポジウムの報告原稿を翻訳したものである。

** 関西大学文学部助教授。

いるという現実の裏には、投票者が国内選挙以外の場で投じる自分達の票に、その意味を見出しにくくなっているということがあるのだ。当初から、欧州議会選挙の舞台は、政治的・経済的・社会的な争点、しかもヨーロッパに固有の争点が、非常に見えにくいという問題を抱えていた。そして現在、欧州憲法採択を巡ってなされている議論が明解さに欠けているということも、今述べてきた点を反映しているのである。

しかし、投票棄権者の増加という現象は、欧州議会選挙にのみ見られるものではない。この現象はひとつの例外もなく、全ての選挙に及んでいるのである。投票を義務化しているベルギー、ルクセンブルク、ギリシア、イタリアを除くと（イタリアの投票義務制には罰則がないが）、最近の国内選挙は全て顕著な低投票率を記録している。フランスの場合を、1970年代と1990年代とで比較してみると、平均して、大統領選挙で5.5ポイント、市会議員選挙で7.7ポイント、国民議会選挙で13.4ポイント、欧州議会選挙では17.7ポイント、棄権率は上昇している。第5共和制の花ともいべき大統領選は、伝統的にフランス最大の選挙なのだが、これにすら第1回投票の棄権率が27.8%と、有権者の実に4分の1強が棄権しているのである。（ちなみに1995年の大統領選では棄権率は20.6%ほどであった）。

こうした規模の大きさには、まことに考えさせられるものがある。というのもヨーロッパ民主主義国家には、投票棄権率を低下させるはずの要因、例えば教育水準の上昇や、中流階級の台頭が、ひろく認められるからである。有権者の学歴に応じて投票率が上下する、のではどうやらないのだ。つまり投票の重要なファクターとは、個人の学歴や、社会的・経済的地位や、社会生活への適合度であるとしてきた古典的社会学的モデルだけでは、棄権という現象は解釈出来なくなっているのである。従来は、棄権者の多くが、女性、低学歴層、人口集中地区、そして若年層に認められてきた。このモデルは確かに今も一部の真実を示してはいるが、現在見られる投票棄権現象の大きさの説明には全くならないし、棄権者たちの振舞いの意味するところを十全には示してくれない。つまりこの問題が、複雑で難解なある種の「パズル」だとすれば、そしてパズルの完成には当然全てのピースが均しく重要なものなのだが、パズルの断片を掴み取るための新たな解釈モデルが必要なのだ。こういった訳で、最近では所謂「合理的選択」理論モデルへの関心が高まりを見せている。選挙時の文脈の重要性を指摘し、選挙民の新しい行動パターンを描き出そうとする、政治的要因への関心が高まっているのである。投票棄権者とは、社会学的に見ても、政治学的に見ても、均質な集団ではない。フランスでこの問題に向けられた様々な調査は、正に棄権現象の多様性を示している。ある研究によれば棄権とは社会への同化の困難という問題と結びられているし、ある研究によればその政治的道具化こそが棄権の最重要問題であるし、また別の研究によれば、棄権とは、それぞれの選挙の時点で示される有権者の戦略的行動あるいは合理的振舞いの表現であるとされている。私はこれまで、これらの視点より広い見地から研究をしてきたつもりだが、棄権とは、新たな市民権モデルの定義付け、新たな政治運動、及び新たな民主主義的態度表明の形成、といったグローバルなプロセスのうちにこそ位置付けられるべきものだと考えている。今回の話は、以上のような点を明らかにしようとするものである。

2 新しい市民権モデルに向けて

1980年代の終わりとは、共産圏の瓦解と共に、全ての偉大なイデオロギーの破綻があらわになった時期であった。当時ヨーロッパでは、至る所、政治への幻滅感、信ずべきものや指針の不在が感じられていた。ヨーロッパは、思想の時代から、コンセンサスの時代へと入っていったのだ。市場経済と自由主義が一般に認知されると、政権政党の政策にはほとんど違いが無くなってゆく。各種の政党は、独自の政治路線を打ち出しにくくなっていったのである。つまり、有力政党の時代への適応が、有権者の困惑やさらには棄権を助長していたのだ。既存政党への支持意識は希薄になっていった。ヨーロッパ人口の半数49%が、いかなる政党も支持しないようになったのである。浮動票はこうして拡大する（原注 — 2004年6月欧州議会選挙後の調査、フラッシュ・ユーロバロメーター、ギャラップ、による）。有権者は、投票直前によく誰に入れるかを決めるようになり、棄権者もまた、投票日当日になって棄権を選択する、という具合だ。

至る所、投票棄権率の上昇とは、ヨーロッパ全体の代表制民主主義の危機への回答であると言うことができる。投票が義務化されている国においてすら、棄権者数の微増や、白票・無効票の増加が観察されているのである。既存政党の提案に対する無関心、あるいは反対が、このような形で表明されているのだ。

しかしながら、投票に向かわない市民は、政治にも背を向けてしまっている、という訳ではない。また、棄権という現象の第一義的な意味が、政治的無関心や公民精神の破綻である、とも言えないのだ。これまでの我々の調査が示すところでは、フランス人は政治への関心を失ってはいない。1978年から現在までの、フランス全国で行われた調査結果を見てみよう。1978年にはフランス人の46%が政治に高い関心を寄せている、と回答している。同様の回答は、こんにちでも、43%あるのだ。変化したのは何か。それは、政治参加のあり方、なのだ。こんにち投票という行為は、民主主義的意思表明のための最良の手段、では最早なくなりつつある。CEVIPOF（パリ政治学院政治研究所）が2000年に行ったフランス人の民主制度に対する意識調査によると、総じてフランス人は現行政治制度や代表制民主主義システムに愛着を覚えている。しかし、フランス人はこうしたシステムにより批判的になり、その有効性に対してより懐疑的になり、異議申立ての表現方法を展開するようになったのである。フランス人の79%は、民主主義が健全に機能するためには国民の恒常的な選挙参加が極めて重要である、と考えている。ところが62%のフランス人は、国民が自己の権利を主張するためにはデモを行うことが極めて重要である、と答えている。お分かりのことと思うが、こうしたデモの必要性は、若い世代により強く感じられている。18歳から24歳のフランス人では68%が、65歳以上のフランス人では48%が、デモの重要性を認めているのである。（原注 — 参照『民主主義の試練 — フランス世論への新たなアプローチ』、ジェラルド・グランベール、ノンナ・メイエル、ポール・M・スニーデルマン監修、パリ政治学院出版部、2002年刊）。

つまり、投票は国民の務めである、ということ自体が問題視されているのではないのだが、投票はかつてほどには、倫理的社会的要請でなくなっているのだ。政治の脱制度化が緩やかに進み、

個人の選択・自己決定の尊重がより強く叫ばれる中、投票しない権利はこうして、ある種の正当性を勝ち得ていった訳である。

他方で、市民の直接参加、という潮流もまた、正当性を勝ち得てゆく。抗議運動、デモ行進、署名活動、反グローバル化運動、等は、その頻度においても、また政治的意思決定への影響力という意味においても、拡大の一途を辿っている。こうした市民参加型民主主義はしかも、徐々に組合色や政党色からも自由なものとなっている。社会活動の個人化が進展する中、人々は、自己がより市民的であり、より深く活動に参加している感覚を持つのだ。これは、従来のような政党政治への信任や、投票によって議員職を何らかの候補者に与える、といったことでは、得られないものであった。即ち、こんにちの政治参加とは、投票、棄権、デモ、といった、様々な市民的表現手段、複数の活動方法によってなされていると言えるのだ。多くの市民の自己主張はかくして、代表制民主主義と市民参加型民主主義のコンビネーションによって行われている訳だ。こうした活動のうちで大きな位置を占めているのは、殊に若年層においてそうなのだが、抗議運動である。こんにちでは、何らかの政策や政治システムに賛意を示すことは困難になり、異議を申立て、反対意見を立てることの方が容易になっているのだ。そして投票への棄権もまた、先に見た抗議運動の表現手段の1つのあり方として存在している訳である。

3 政治的棄権者の台頭

以前私は投票棄権者を、その社会学的特徴と彼等の政治との関わりにおいて考察し、2つのタイプを割り出したことがある。「政治の内部の」棄権者と、「政治の外部の」棄権者である。「政治の内部の」棄権者とは、比較的若く、学歴もあり、社会生活への適合も果たしている人々だ。彼等は政治に関心があると自分でも認め、何らかの政党を支持していさえする。彼等が棄権するのは政治離れのためではないから、ある政治公約に共感を覚えれば、彼等は再び投票所に向かいもするのだ。つまり彼等の棄権は、ほとんどの場合は、間歇的でしかない。

他方「政治の外部の」棄権者の特徴は、政治意識の後退、さらには一種の無気力感に求められる。庶民階級に多く見られる彼等は、教育レベルが低く、社会生活への適合が困難な層に属し、人口集中地区に広く存在している。この中には女性も多く含まれる。投票所にほとんど足を向けない彼等は、政治に全く自己を見出し得ない。彼等は、多くの個人的諸問題に悩んでおり、集団の為にエネルギーを傾注する余裕がないし、また自分でもそう出来ないと感じている。しかし、彼等の1番の特徴は、現社会体制の拒絶の意志、にある。彼等の価値観にとっては、秩序が最大の価値基準なのだが、一方で彼等は反国家管理主義的であるのだ。また他者や、外国人や、さらには隣人にさえ閉鎖的なこれらの棄権者たちは、集団活動をはっきり嫌っているのだが、一方で彼等は社会の全面的変革を歓迎するというのだ。総じて、彼等は「ゲーム盤の外に」いながら、今生きている社会に異議を唱えている、と言える訳だ。そしてたまさか彼等が投票所に赴くとすれば、それは彼等の多くがポピュリズムや極右の主張に共鳴した時なのだ。「政治の外部の」棄権者の行動の論理とは、社会システムと政治システムの拒絶の論理である、と言えるだろう。

フランスでは、他のヨーロッパ諸国も同様だが、増加傾向にあるのは、無関心による棄権者やある社会学的地層の棄権者ではなく、政治的棄権者、要求主張型棄権者である。2002年の大統領選における「政治の内部の」棄権者は、棄権者数全体の3分の2（27.8%のうちの18.7%）を占めていた。これは棄権現象の様相の変化と言えるものなのだ。1995年の大統領選では、「政治の外部の」棄権者と「政治の内部の」棄権者の数値は、もっと接近していた。「政治の外部の」棄権者の比率は8.1%で、「政治の内部の」棄権者の比率は12.5%だったのである。（原注 — 1995年大統領選翌日ソフレス実施のCEVIPOF主催選挙後調査による）。ところが2002年では、「政治の外部の」棄権者の比率はそう変わらなかったのだが（2002年の数値は、1995年プラス0.5ポイントの8.5%である）、「政治の内部の」棄権者は明瞭に増加したのだ。（1995年プラス6.2ポイントの18.7%）。このふたつの棄権者層の相違が物語っているのは、政治に加えられた明白なペナルティの意図、立候補者とその政策に向けられた広範囲の不信感であると思われる。「政治の内部の」棄権者達は、選挙から遠ざかることによって、自己を主張し、選挙結果に彼等の声を響かせようとしたのだ。かくして高い棄権率は動かし難い結果として現れ、ひろく論者のコメントをうけたのである。

このように棄権現象の意味が変化したのは、投票と市民との関係が変化したからなのだ。投票とはもはや、民主主義的意思表明のための最良の手段、ではない。他の形の表現方法が、求められ、試されている。従来と同じ市民参加の場面で、しかし従来とは違う意味を担った市民参加の形が現れている訳だ。棄権はかくして、以前とは異なる意義を持っており、確固たる政治的意志伝達の方法となっているのだ。近年なされた分析によると、投票と棄権を交互に織り交ぜている選挙民の動きが確認されている。恒常的に棄権している選挙民というのは実は少数派なのだ。そしてこうした棄権と投票の使い分けに、政治的意味を見出している有権者の数は徐々に増えているのだ。

こうした「政治の内部の」棄権者は、新たなタイプの選挙民の到来を示唆していると言えよう。彼等は流動的で、党派的帰属意識から自由で、相対的に批評意識に富み、政策に対してはチェックを行い、投票も棄権も均しく意思表明の手段とし、つまりは選挙に確実に関与し得る存在なのだ。

こうした観点からすると、2004年6月の欧州議会選挙の際に観察された現象は極めて意味深いものだと言える。棄権の選択は、どちらかと言えば衝動的になされていた。棄権者全体の38%は、投票日の数日前や、投票日当日に棄権を決めているのだ。これらの即席棄権者は、大抵は25歳から39歳の若い有権者、女性、高学歴層、そしてサラリーマンなどであった。

恒常的棄権者というのは、ヨーロッパ全人口の23%に過ぎない。恒常的投票者は、欧州連合25ヶ国全体の40%ほど。そして、国内選挙では投票したが、欧州議会選挙で棄権した人は31%であった。

フランスでは、恒常的棄権者の数は少ないと言っていい。1995年の11%から、2002年には13%へと推移している。これに選挙権のない約10%のフランス人を加えると、選挙による国民の決断と全く無縁のフランス人は約2割から3割（21.5%）だと言える。一方、恒常的投票者もまた減

少している。1995年の選挙では、55%の選挙民、つまり過半数が恒常的投票者であったのに対し、2002年にはこれが47%となっている。こうした動きに応じるようにして、投票と棄権を交代させる断続的投票者の数が増加している。1995年から2002年の同時期に、断続的投票者の数値は34%から40%に上昇しているのだ。即ち、近年最も伸びたのは断続的投票という振舞いであり、投票と棄権の交互使用こそが、新たな有権者の行動パターンの定義付けと言える訳だ。

以上のように、棄権は、市民の民主的行動において、徐々に大きな位置を占めるようになった。公的市民的な規範とは、もちろん投票という行為であろう。しかし現在、棄権とは、何らかの病状であるとか、何らかの「欠如」の様態である、とのみ考えることは出来ないのだ。将来棄権は、市民の持つ正当な権利の1つとして看做されるようになるだろう、と私は考えている。ある意味で棄権は、白票と同じ性質のものだとも言えるが、選挙力学上は、白票よりも数等影響力を有するものだ。何故なら棄権者とはかなりの数の有権者に見られる現象であるのに対して、白票とはせいぜい、票の2%から4%程度に過ぎないからである。

市民の民主的行動の幅は、確実に広がっている。市民の政治参加は徐々に、投票、棄権、デモの交互の使用によってなされるようになったのだ。恐らく今後は、これらの手段の有機的結合がさらに伸長し、市民権の新たなモデルを構築するのではないかと考えられるのである。

4 結語にかえて

最後に是非述べておきたいのだが、私は、多くの専門家の言うほど、投票棄権率の増加が憂慮すべき事態ではないと考えている。例えばアメリカとスイスは随分以前から高い棄権率を記録しているが、両国の民主主義国家としての資質が疑われたことはない。民主主義の真の危機となり得るものは、「政治の外部の」棄権者の上昇なのだ。一方「政治の内部の」棄権者とは、政治的かつ間歇的な棄権を行っているに過ぎず、彼等はむしろ、民主主義の活力を描き出しているのだ。

勿論、今後の危機的展望を無視する訳にはいかない。ヨーロッパ規模の政治体制が依然として整わないこと。ヨーロッパが依然としてその正当性を証明出来ずにいること。そしてヨーロッパが正当性を見出すには、伝統的な代表制民主主義の手続きによる外はないこと、などである。しかしこれも考えられるのだ。ヨーロッパ政治は、従来とは異なる市民権の行使によって形成され、実験され得るのではないかと。「選挙による民主主義」はいささかながら弱体化してしまった。そしてもし我々が、ピエール・ロザンヴァロン言うように、「《集中型》の政党民主主義から、分散的な《市民的民主主義》」へと移行したとするなら、新しい政治活動のいくつかがその姿を現わし始めた、と考えてもいい訳だ。いうならば、「主張的民主主義」、「関係的民主主義」、あるいは「干渉的民主主義」といったものである。そしてこれらの民主主義の姿は、もはや投票のみが描き出せるものではない。(原注 — この点に関しては、ピエール・ロザンヴァロンが欧州議会選挙の棄権率について『ル・モンド』紙(2004年6月20-21日付け)に寄せた分析『受動的市民の神話』を参照されたい)。つまりヨーロッパの政治は、投票以外の方法で構築され得ると考えられるのだ。そしてヨーロッパの若者達の意味表明は、投票以外の行動と判断によってなされ

得るのだ。この場で、明日のヨーロッパ市民達の横顔を描き出すとすれば、彼等は恐らく、欧州連合支持者であるだろうが、政治家や政治組織には一定の批評意識を持ち、必要とあらば投票と棄権を使い分け、彼等自身のイニシアチヴによる抗議活動や市民運動を、民主主義体制の健全なあり方のための切り札をするような人々であろうと、私は考えているのである。

訳者あとがき

今回訳出したのは、関西大学法学研究所主催によるシンポジウム「現代民主主義のゆくえ——ヨーロッパから考える——」（2004年10月14日）において、パリ政治学院政治研究所（CEVIPOF）研究主任アンヌ・ミュクセル（Anne Muxel）氏が行った講演のオリジナル原稿である。（仏語原題は*Le développement de l'abstention dans les pays européens : vers quelle démocratie?*）。実際の講演では、時間の関係から多少のカットと、いくつかの文章語の口語的言い回しへの変更がなされていた。

ここでミュクセル氏は、投票棄権率の増加という通常では否定的にしか捉えられない現象に、むしろ現代ヨーロッパ選挙民の一種の成熟を見る、という一見逆説的な、しかし実に興味深い分析を行っている。訳文ではうまくニュアンスが表せなかったのだが、「政治の内部の棄権者」《les abstentionnistes dans le jeu politique》と「政治の外部の棄権者」《hors du jeu politique》というカテゴリー分けは、ミュクセル氏の主張のキー概念と言えるものだろう。フランス語の《jeu》という言葉（英語の《play》に相当）は、「ゲーム、試合、競技、作用、活動」を意味する多義的なものだが、ミュクセル氏が「政治的関心を全く失った恒常的棄権者たちは政治の外部にいる」と言う時、彼等は、「ゲームの外、政治の埒外」《hors-jeu》に身を置いてしまった者たち（サッカーの「オフサイド」も《hors-jeu》という）、つまり民主主義の「ルール違反」を犯している者たち、として示されているのだ。その逆に、棄権行為を政治的意思表示の新たな方策として活用する「政治内の棄権者」たちは、一見「ルール違反」の棄権を、既存政党への「ペナルティ」として科しているものであり、つまりは民主主義という「ゲーム、試合」の「競技者」であり続けているのである。

伝統的にフランスは、家庭の団欒や友人同士の会合で、いとも自然に政治の話に花が咲く極めて政治的な国である。棄権者までもが「政治的」であり得るには、こうしたフランス的政治文化の歴史性が必要なのであろう。我が国の投票棄権者たちの平均的な像を考える時、訳者は一抔の羨望をフランスに感じざるを得ない。

この小論を読まれてミュクセル氏に興味を持たれた方は、以下のサイトにアクセスして頂きたい。才媛ミュクセル氏の肉声に触れることが出来る。

<http://www.france5.fr/mayday/W00383/6/111045.cfm>