



No.28-改訂版-

発行日／2015年5月25日
発行人／高橋亮平 編集人／菅源太郎
発行所／特定非営利活動法人Rights
<http://www.rights.or.jp/>
E-Mail : office@rights.or.jp
三菱東京UFJ銀行武蔵境支店
普通1373149
「特定非営利活動法人ライツ」

欧州における選挙権18才から16歳への引き下げ

NPO法人Rights理事 小串聡彦

1. 欧州における選挙権の16歳への引き下げをめぐる動向

欧州諸国では1970年代に国政選挙における選挙権および被選挙権年齢の引き下げが実施され、現在のEU加盟国の選挙権年齢はオーストリアを除いて18歳、被選挙権は半数以上の国が18歳である¹。1970年代に欧州諸国の選挙権年齢が18歳に引き下げられた背景には、主に若者の教育水準の向上、学生運動を背景とした政治への関心の高まり、兵役義務にも関わらず選挙権が与えられていなかったなどの事情があった²。

さらに現在、EUあるいは加盟国レベルで選挙権年齢を18歳から16歳へ引き下げる動きが本格化している。2007年にオーストリアが国政および地方選挙において16歳選挙権を実現しており、ドイツ、ノルウェー、スイスでも特定の州や市町村で引き下げが進められている。スロバキアでは16・17歳の勤労者を対象に付与されている。英国でもマン島やジャージー島などの王室属領で認められており、スコットランドでは2014年9月の英国独立を巡る住民投票において16歳が選挙権を与えられた。さらに、デンマーク、スウェーデンにおいても、16・17歳への引き下げに向けた検討が行なわれている（個別の国の動向は巻末資料を参照）。

こうした選挙権の引き下げを主導しているのは、欧州諸国における情報共有や提言を行なう欧州評議会（Council of Europe）³や、若者自身が運営・活動を行

い、若者の意見反映を促進している若者協議会⁴（Youth Councils）である。若者協議会は、国ごとに組織される若者団体（Youth Organizations）⁵の連合組織である。それに加えて、主にEUの加盟国の若者協議会が加盟するEUレベルの連合組織として欧州若者フォーラム（European Youth Forum）⁶がある。

欧州若者フォーラムは、加盟国の若者協議会とともに、選挙権年齢の引き下げは、政治・市民教育の充実、若者の投票率の向上、政策決定過程における若者の意見反映の促進に繋がると主張している。一方で、その他の義務や権利（納税、自動車の運転、飲酒）の年齢との整合性の観点から、16・17歳に選挙権が付与されていないのは問題であるとの見方をしている。

同団体は、2011年から選挙権年齢の16歳引き下げに向けた「Vote@167」というキャンペーン運動を展開しており、2012年9月には、欧州議会において選挙権年齢の16歳引き下げを求める共同声明を提出させるための原動力となったとされている⁸。

に一般議会において選挙権年齢の16歳への引き下げを求めるに決議を採択した。

<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/t11/ERES1826.htm>

⁴若者協議会（Youth Councils）とは、地域をベースにした若者の福祉向上やエンパワーメントを目的とした若者組織である。

⁵若者団体（Youth Organizations）とは、個別のテーマや分野ごとの若者の団体を指し、生徒会、学生組合、政党青年部組織、スポーツや文化に特化した団体などが含まれる。

⁶欧州若者フォーラム（European Youth Forum）は、欧州各国の若者団体および若者協議会との協力や調整を行なう汎欧州組織である。欧州の若者の意見を集約し代弁するためにEU機関にロビーイング活動、欧州各国での若者協議会の設立や情報共有の支援などを実施している：<http://www.youthforum.org/>

⁷ 欧州若者フォーラムのキャンペーンサイト：

<http://www.voteat16.eu/get-informed/why-vote-at-16>

⁸欧州議会の議員グループによる16歳への引き下げに向けた宣言：<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WDECL&reference=P7-DCL-2012-0027&format=PDF&language=EN>

¹被選挙権年齢は、ベルギー、エストニア、チェコ、アイルランド、ラトビア、リトアニア、ポーランド、スロバキアで21歳、フランス、ルーマニアでは23歳、イタリア、ギリシャ、キプロスは25歳。

²国会図書館調査及び立法考査局「主要国の各種法定年齢—選挙権年齢・成人年齢引下げの経緯を中心に—」（2008年12月）を参考：www.ndl.go.jp/jp/data/publication/document/2008/200806.pdf

³ 欧州評議会（Council of Europe）は、欧州47カ国で構成される機関で、政治や民主主義分野における協力促進を目的としている。2011年

2. 欧州における選挙権16歳への引き下げをめぐる長い論争と最新の研究結果

欧米の社会科学においては、若者の政治に対する関心や参加が低迷する中、若者の政治参加を促す手段として選挙権年齢の引き下げの有効性が議論されてきた⁹。主な論争の焦点は、選挙権年齢の引き下げにより「若者の投票率」が向上するか、無関心な層が参加することで「選挙の質」が悪化しないかという点である。

これまでは16・17歳の若者の政治的成熟度（主に政治への関心度・知識度・参加度・有効感に関する指数¹⁰）が投票に参加出来るほどに高まっていないとの研究結果¹¹に基づき、過激な主張の政党や議員に支持が集中するなど「選挙の質」の悪化に繋がる可能性もあるとして、反対意見が支配的だった。一方で、引き下げ賛成派の中には、若いうちに投票習慣を身につければ将来的にも投票参加の傾向が高まるとの分析結果¹²に基づき、選挙権年齢を可能な限り下げべきと主張する研究者もいるが、政治的関心も知識も十分ではない（と思われている）若者に選挙権を与えることは、更なる投票率の低下を助長し、非投票習慣を植え付けるとの懸念が強かった¹³。

しかし、最近の研究結果からは選挙権年齢の引き下げに好意的な見方が出てきている。まず第一に、デンマークの研究者は、若者と親の同居率と投票率には相関関係があり、16・17歳の投票率は20代に比べて相対的に高いという研究結果を明らかにした¹⁴。すなわち、18歳の若者は親と同居する割合が8割を超えるため、投票率の高い親の世代の影響によって同世代の投票率が上がるが、22歳になると親との同居率は約18%まで下がるため、投票参加の圧力が弱まるとの内容である。こうした傾向は、その他の先進国でも確認されており、16・17歳に投票機会が与えられているドイツやオーストリア、ノルウェーの事例でも、10代の投票率が20歳前半よりも相対的に高く、16・17歳の投票率が18・19歳を上回ることが示されている（次ページの図3と4）。つまり、これまで年齢と投票率の関係は、年齢が上がるほど投票率も上昇するという「正の関係」として理解されてきたが、むしろ、10代に関しては年齢が下が

るほど投票率が上がるという「負の関係」が見てとれるのだ。

第二に、オーストリアの事例からは、16・17歳と18・19歳の政治的成熟度を比較した場合、前者の政治的成熟度は低い傾向があったものの、実際に投票機会が与えられると、学校教育や選挙キャンペーンによる学習効果を通じて、16・17歳の政治的成熟度は向上することが示された¹⁵。オーストリアでは、総選挙のあった2004年と2008年に、16・17歳と18歳以上の若者の政治に対する関心度の調査が行われたところ、2004年では16・17歳は「関心がある」「とても関心がある」と回答する割合が31%だったのに対し、選挙権年齢を引き下げた後の2008年では同様の回答が61%まで上昇した。また、ニュースをフォローするという質問でも同様の効果が見られた。さらに、オーストリアの地方選挙の事例においては、16・17歳と18歳の政治的成熟度や投票行動で有意な差は見られないとの結果が出た¹⁶。それと同様に、ドイツの地方選挙の事例においても、16・17歳の投票行動に大差はないとされている¹⁷。

一方で、ノルウェーにおいては、オーストリアほど楽観的な結果は出ていない¹⁸。同国では、2011年に実験特区の自治体が設定され、地方選挙における選挙権年齢が16歳に引き下げられた。そこで2011年の地方選挙を前に16・17歳と18歳を対象として政治的成熟度に関する調査が行われたところ、特区自治体で「政治に関心がある」と回答した16・17歳の若者の割合は41%、18歳は44%（図5）、その他の知識度などの指標においても16・17歳の方が相対的に低いとの結果が出た。

しかし、選挙権年齢を引き下げた特区地域とそうではない地域を比較すると、特区内における若者の政治的成熟度が相対的に高いという結果が出ており、選挙権年齢の引き下げを通じた学習効果があったとの見方も否定できない。さらに、16・17歳の投票率は、18歳よりも高いため、投票習慣を根付かせるといった観点からは効果があるといえる。むしろ、ノルウェーの事例は、地方選挙かつ実験特区という点で、国政選挙を対象として選挙権年齢の引き下げを実施したオーストリアとは質的な違いがあり、16・17歳と18歳での政治的成熟度の差に関する議論は引き続き行われている

今後、選挙権年齢を引き下げる国や地域が増えていけば、こうした論争に対するより科学的な知見や回答が得られるようになるかもしれない。

⁹Zeglovits, E., (2013). Voting at 16? Youth suffrage is up for debate. *European View*, 12, 249–254

¹⁰ 政治的成熟度(Political Maturity)は、投票に参加できる最低限の能力を指すが、明確な定義はない。主に政治的関心、知識、参加度、投票の有効感、民主主義への信頼度などが指標として使われている。

¹¹Electoral Commission. (2004). Age of electoral majority: Report and recommendations. London: The Electoral Commission

¹² Franklin, M. N. (2004). Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945. Cambridge: Cambridge University Press

¹³Chan, T. W., & Clayton, M. (2006). Should the voting age be lowered to sixteen? Normative and empirical considerations. *Political Studies*, 54(3), 533–558

¹⁴Yosef, B., & Kasper, M.H.(2012). Leaving the Nest and the Social Act of Voting: Turnout among First-Time Voters. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* Vol. 22, No. 4, 380–406

¹⁵Zeglovits, E., & Zandonella, M. (2013). Political interest of adolescents before and after lowering the voting age: The case of Austria. *Journal of Youth Studies*, 16(8), 1084–1104.

¹⁶Wagner, M., Johann, D., & Kritzinger, S. (2012). Voting at 16: Turnout and the quality of vote choice. *Electoral Studies*, 31(2), 372–383

¹⁷Danish Youth Council, Vote at 16 : A Vote for the young people : http://voteat16.eu/files/Denmark_2.zip

¹⁸Bergh, J. (2013). Does voting rights affect the political maturity of 16- and 17-year-olds? Findings from the 2011 Norwegian Voting-Age Trial. *Electoral Studies*, 32, 90–100

3. 日本への示唆

これまで欧州における選挙権の16歳への引き下げの動向と研究蓄積を見てきた。こうした欧州の選挙権の引き下げの経験や学問的な知見から得られる日本への示唆は、①10代の投票率の高さ、②学習効果による若者の政治的成熟度の向上、の二点である。

①10代の投票率の高さ：欧州の先進国に共通する最新の知見として、親と同居する若者ほど投票に行く傾向が高いというものがあり、10代の投票率は20代を上回り、10代に下がるほどに投票率が上昇することが明らかになっている。従来の日本の選挙分析では、20代前半の若者の投票率が最も低く、年齢が上がるにつれて投票率が上昇するという「正の比例関係」が指摘されてきたが、10代の投票率についてはブラックボックスであり推測するしかなかった。しかし、欧州諸国における事例結果を当てはまれば、日本の選挙権年齢を20歳から18歳に引き下げた場合、若者全体の投票率が上昇する可能性は極めて高いといえる（実際に過去三回の衆議院議員選挙における20歳の投票率は20代前半よりも高いとの結果が出ている）。

②学習効果による政治的成熟度の向上：日本では18歳の若者に“十分な”政治的判断能力があるかどうかを議論しているところ、欧州諸国においては16歳に“十分な知識があるかどうか”が論争の的となってきた。欧州でも16歳では投票判断をするには早過ぎるという反対論が展開されているが、オーストリアの事例のように、選挙権年齢の引き下げを通じて投票機会を与えることで、学校教育やキャンペーンを通じた学習効果が得られることが示されている。こうした学習効果の意義は、日本の若者にも当てはまるだろう。

なお、たとえ日本の18・19歳の政治的成熟度が欧州の同世代と比べて著しく低く、選挙権年齢の引き下げによる学習効果も限定的であると想定したとしても、日本の18・19歳の人口は全体の有権者人口の2.4%程度にすぎないため、たとえ若者世代が他の世代と比較して“無鉄砲な投票行動”を取ったとしても、選挙権年齢の引き下げによる悪影響は極めて限定的である¹⁹。若者を意思決定に組み込む仕組みが不十分な日本の現状を鑑みると、選挙権年齢の引き下げのもたらす効果はそのデメリットよりも大きいといえよう。

参考資料：加盟国の引き下げの動向のまとめ

①オーストリア：2000年からいくつかの州の市町村

選挙で選挙権年齢を16歳に引き下げた後、地域選挙で同様の動きが起こり、国政選挙にも繋がった。2007年憲法改正に伴い、国政および地方選挙での選挙権年齢の16歳への引き下げと被選挙権年齢の19歳から18歳への引き下げを行った。それと同時に、政治教育のカリキュラムを義務教育の8年生から導入した。同国では、総選挙があった2004年と2008年に、16・17歳と18歳以上の若者に対して政治的関心度の調査が行なわれたところ、選挙権年齢の引き下げ前の2004年では16・17歳は「関心がある」「とても関心がある」と回答する割合が31%だったのに対し、引き下げ後の2008年の総選挙では61%まで上昇。また、ニュースをチェックするという質問でも同様の結果だった。

図1：オーストリアの16・17歳の政治への関心度の変化

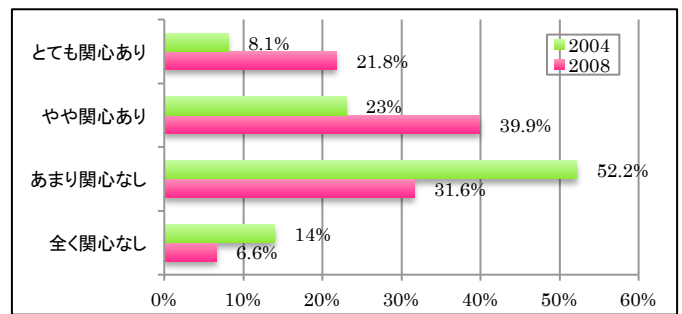
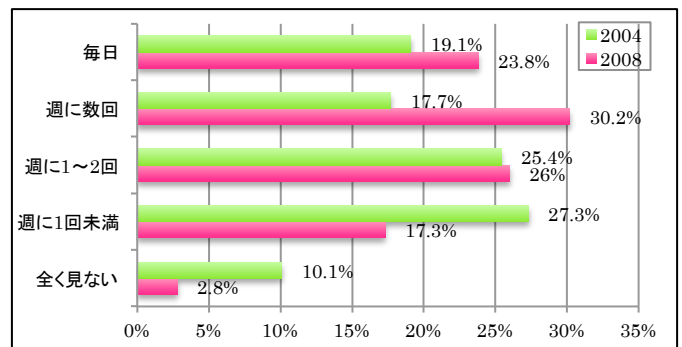


図2：オーストリアの16・17歳のニュースを見る頻度の変化



②ドイツ：1996年にニーダーザクセン州の市議会選挙の選挙権年齢が16歳に引き下げられ、1998年にシュレスビヒ・ホルシュタイン州、1999年にはヘッセン州（その後再び18歳に引き上げられた）、メクレンブルグ・フォアポルメルン州、ノルトライン・ウェストファーレン州、ザクセン・アンハルト州でも引き下げが行われた。2011年にブレーメンにおいて州選挙で初めて選挙権が16歳に引き下げられた（ブランデンブルグ州、ハンブルグ州でも16歳に引き下げられた）。現在、ノルトライン・ウェストファーレン州、バーデン・ヴュルテンブルグ州、シュレスビヒ・ホルシュタイン州でも州議会選挙における16歳選挙権が検討されている。なお、2009年のドイツの総選挙でも18・19歳の投票率は20代前半よりも相対的に高いことが確認されており、2011年のブレーメン州の州選挙でも、16～20歳の投票率は48.6%、21歳～25歳の39.8%だった）。

¹⁹ただし、若者の投票行動が逸脱しているとの見方は、大人の投票行動が正しいという前提に立っていることに留意する必要がある。

図3：2011年のプレーメン州の投票率

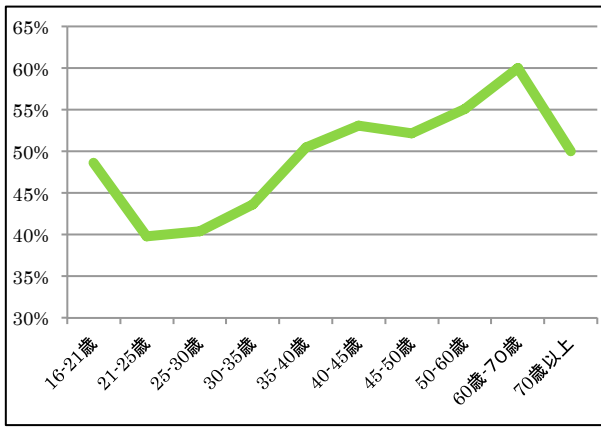
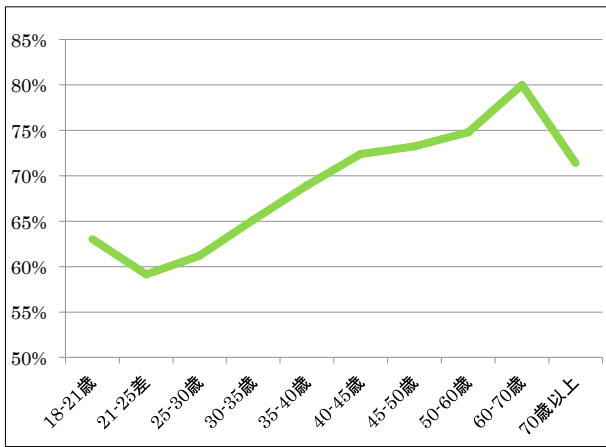
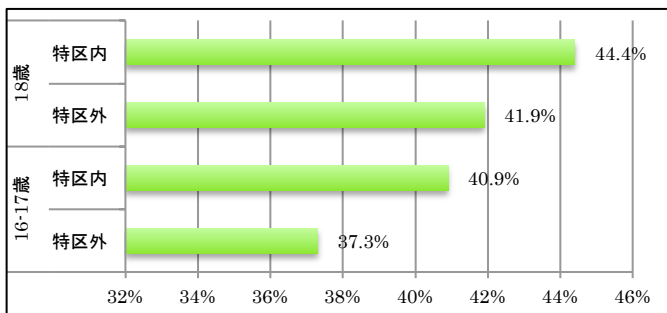


図4：2009年のドイツ総選挙の投票率



③ノルウェー：2008年にノルウェー政府が地方自治体の実験特区(トライアル地区)を設定し、地方選挙(市議会)の選挙権年齢を16歳に引き下げる方針を決定した。全430自治体のうち、143が特区申請したところ、自治体の規模、地理的条件、政党勢力構成、年齢構成、若者政策の実施状況などを考慮した上、20の自治体を特区として選出した。2011年9月11日に実施された地方選挙を対象として特区における16・17歳の若者の意識調査を行ったところ、16・17歳で「政治に関心がある」と回答した割合は41%、18歳は44%だった。その他の知識・投票の有効性に関する指標においても16・17歳の方が相対的に低いとの結果が出た。

図5：ノルウェーの特区内外の16・17歳と18歳の政治関心度



④英国：1999年に英国議会で初めて選挙権の18歳から16歳への引き下げを求める法案が提出されたが否決された。2004年には選挙委員会 (Electoral Commission) が「現在は選挙権の引き下げを行なう根拠は希薄」としつつ「今後、5年から7年以内にこうした提案の再検討を行なうべき」との結論を出した(但し、選挙委員会は、被選挙年齢については「選挙権の18歳より高く設定されている合理的な理由はない」として、21歳から18歳に引き下げるように勧告を出し、2006年に被選挙権の引き下げが実施された²⁰)。2006年からはマン島で選挙権の16歳への引き下げを実施。2008年にはジャージー島、ガンジー島でも引き下げが実施された。また、2014年9月に実施されるスコットランドの独立を巡る住民投票でも16歳に選挙権が与えられている。ウェールズ議会や北アイルランド議会でも16歳への引き下げを求める提案が可決している(但し、英国議会の最終承認が必要となる)。2013年には第二党の労働党の党首が、16歳選挙権への支持を表明した。第三党の自由民主党は既に16歳選挙権を支持しているため、次回の総選挙で左派政党が勝利した場合、引き下げが実現可能性は高いといえる。

⑤デンマーク：デンマークの若者協議会 (Youth Council) が引き上げのキャンペーン²¹を主導。デンマークの地方選挙において選挙権を引き下げるためには憲法改正が必要である。16歳選挙権を実現するためには、国会で法案改正に関する多数の賛成が必要であり、その上で国民投票を実施し、有権者全体の30%を超える反対がなければ可決となる(ネガティブ国民投票)。2011年12月には国会議員や研究者、若者団体のメンバーで構成される選挙委員会 (ValgretsKomission) が16歳選挙権の実現に向けた勧告を発表した²²。現在、2014年5月に実施される欧州議会選挙で、実験(トライアル)として選挙権年齢の引き下げを検討中。

⑥スウェーデン：スウェーデンの若者協議会 (Youth Council) が引き下げの動きを主導してきた。2004年から2006年にかけて、セーブ・ザ・チルドレン (NGO 団体) が選挙権年齢の引き下げのためのキャンペーンを展開し、報告書にまとめた²³。地方自治体ごとに地方選挙における選挙権年齢の引き下げの動きはあるが、まだ採用されていない(2013年11月にトレノース市で提案されたが、今のところ却下されている)。

²⁰ <http://www.parliament.uk/briefing-papers/RP05-65/the-electoral-administration-bill-2005-2006>

²¹ <http://duf.dk/>

²² <http://duf.dk/dufs-arbejde/valgret-til-16-aarige/valgretskommissionen/>

²³ <http://rbuf.se/vara-fragor/rosta-vid-16>