

# 18歳選挙権に関する考察

井田正道

## はじめに

選挙制度が存在する限り、有権者資格の範囲に関する議論はつきまとう。男女普通選挙が実現した国家では、有権者年齢を何歳に定めるのかが主要な論点となる。わが国では、敗戦直後の1945年に有権者年齢がそれまでの25歳から20歳に引き下げられ、今日に至っている。しかし、現在の世界の大半は18歳で選挙権を与えるという制度であり、サミット参加国8カ国中で18歳選挙権が採用されていないのは日本だけである。近年ではまた、わが国の人口構成の急速な少子高齢化から高齢者比率が高まり、有権者年齢を18歳に引き下げるべきであるとする議論が所々で主張されるようになってきた。18歳選挙権を公約に掲げる政党が存在するだけでなく、「選挙権年齢の引き下げを求める国会議員懇談会」という超党派の集団が存在し、選挙権年齢の引き下げを主張している。

また、住民投票に関しては2002年に大きな動きがみられた。まず、同年6月に愛知県高浜市が全国で初めて住民投票への参加資格年齢を「満18歳以上」に引き下げた。また、同年9月には秋田県岩城町で市町村合併に関する住民投票が実施され、初めて18歳と19歳の者が投票を行い、全国的な注目を集めた。このような住民投票における18歳投票権の動きは少なからず「18歳選挙権」を主張する勢力に追い風となり、また世論の動向にも影響を

与える潜在的可能性を秘めている。

しかし、選挙権年齢の引き下げは少年法や民法などの成人規定との関わりもあり、慎重な議論を必要とする事項である。また、現段階では18歳の政治的資質についてのデータに基づいた議論や、このテーマに関する世論の状況の把握が欠如している。そこで本稿では、近年の選挙権年齢引き下げに関する論点を整理し、国勢調査データや世論調査データを使用しつつ、このテーマについて多角的な検討を試みる。

## 1. 各国の選挙権年齢

表1は国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会調査室が2000年2月に作成した世界各国議会（下院・直接選挙）の選挙権年齢と被選挙権年齢の一覧である。ここに示すように、世界の大半の国が選挙権年齢を18歳と規定している。なかには、イラン、ニカラグア、キューバのように、16歳で選挙権を認めている国もあれば、朝鮮民主主義人民共和国やインドネシアのように17歳で選挙権を認めている国も存在する。この表で示す国のうち、日本と同様に20歳で選挙権を認めている国は、カメルーン、リヒテンシュタイン、モロッコ、ナウル、大韓民国、チュニジアの6カ国に過ぎない。このように、わが国で採用されている20歳選挙権は世界の大半とは異なっているのである。

ローズ（R. Rose）が編纂した『選挙の国際百科事典』の「投票年齢」の項目によれば、18歳への選挙権年齢引き下げの時期はラテンアメリカ諸国が最も早く、21歳から18歳への引き下げは19世紀（アルゼンチン、コスタリカ、パラグアイなど）から20世紀初期（ブラジル、ウルグアイ、ベネズエラなど）にかけて行われている。アメリカや西欧諸国の多くが同様の引き下げを実施したのは1970年代である。また、アフリカ、アジア、カリブ

18歳選挙権に関する考察

表1 世界各国議会(下院・直接選挙)の選挙権年齢・被選挙権年齢

| 国名           | 選挙権        | 被選挙権 | 国名        | 選挙権 | 被選挙権  | 国名               | 選挙権 | 被選挙権 |
|--------------|------------|------|-----------|-----|-------|------------------|-----|------|
| アルバニア        | 18         | 18   | グレナダ      | 18  | 18    | パナマ              | 18  | 21   |
| アルジェリア       | 18         | 28   | ギニア       | 18  | 25    | パプア・ニューギニア       | 18  | 25   |
| アンドラ         | 18         | 18   | ギニア・ビサウ   | 18  | 21    | パラグアイ            | 18  | 25   |
| アンゴラ         | 18         | 35   | グアテマラ     | 18  | 18    | ペルー              | 18  | 25   |
| アンティガ・バーブーダ  | 18         | 21   | ガイアナ      | 18  | 18    | フィリピン            | 18  | 25   |
| アルゼンチン       | 18         | 25   | ハイチ       | 18  | 25    | ポーランド            | 18  | 21   |
| アルメニア        | 18         | 25   | ハンガリー     | 18  | 18    | ポルトガル            | 18  | 18   |
| オーストリア(注)    | 19         | 20   | ホンデュラス    | 18  | 21    | 大韓民国             | 20  | 25   |
| オーストラリア      | 18         | 18   | アイスランド    | 18  | 18    | モルドバ             | 18  | 18   |
| アゼルバイジャン     | 21         | 25   | インド       | 18  | 25    | ルーマニア            | 18  | 23   |
| バハマ          | 18         | 21   | インドネシア    | 17  | 21    | ロシア              | 18  | 21   |
| バングラデシュ      | 18         | 25   | イラン       | 16  | 26~75 | セント・クリストファー・ネヴィス | 18  | 21   |
| バルバドス        | 18         | 21   | イラク       | 18  | 25    | セント・ルシア          | 18  | 21   |
| ベラルーシ        | 18         | 21   | イスラエル     | 18  | 21    | セントビンセント・グレナディーン | 18  | 21   |
| ベルギー         | 18         | 21   | アイルランド    | 18  | 21    | サモア              | 21  | 21   |
| ベリーズ         | 18         | 18   | イタリア      | 18  | 25    | サン・マリノ           | 18  | 25   |
| ベニン          | 18         | 25   | ジャマイカ     | 18  | 21    | サントメ・プリンシペ       | 18  | 18   |
| ボリビア         | 21(既婚者は18) | 25   | 日本        | 20  | 25    | セネガル             | 18  | 25   |
| ボスニア・ヘルツェゴビナ | 18         | 18   | ヨルダン      | 19  | 30    | セイシェル            | 18  | 18   |
| ボツワナ         | 18         | 21   | カザフスタン    | 18  | 25    | シエラレオネ           | 21  | 21   |
| ブラジル         | 16         | 21   | ケニア       | 18  | 21    | シンガポール           | 21  | 21   |
| ブルガリア        | 18         | 21   | キリバス      | 18  | 21    | スロバキア            | 18  | 21   |
| ブルキナ・ファソ     | 18         | 21   | クウェート     | 18  | 30    | ソロモン諸島           | 18  | 21   |
| ブルンジ         | 18         | 25   | キルギスタン    | 18  | 25    | 南アフリカ            | 18  | 18   |
| カンボジア        | 18         | 25   | ラオス       | 18  | 21    | スペイン             | 18  | 18   |
| カメルーン        | 20         | 23   | ラトビア      | 18  | 21    | スロベニア            | 18  | 18   |
| カナダ          | 18         | 18   | レバノン      | 21  | 25    | スリランカ            | 18  | 18   |
| カボ・ヴェルデ      | 18         | 21   | レソト       | 18  | 21    | スロージランド          | 18  | 18   |
| 中央アフリカ       | 18         | 25   | リベリア      | 18  | 25    | スイス              | 18  | 18   |
| チャド          | 18         | 25   | リヒテンシュタイン | 20  | 20    | スリナム             | 18  | 21   |
| チリ           | 18         | 21   | リトアニア     | 18  | 25    | スウェーデン           | 18  | 18   |
| コロンビア        | 18         | 25   | ルクセンブルグ   | 18  | 21    | シリア              | 18  | 25   |
| コスタ・リカ       | 18         | 21   | マダガスカル    | 18  | 21    | タジキスタン           | 18  | 18   |
| クロアチア        | 18         | 18   | マラウイ      | 18  | 21    | タイ               | 18  | 25   |
| キューバ         | 16         | 18   | マレーシア     | 21  | 21    | マケドニア            | 18  | 18   |
| キプロス         | 21         | 25   | モルジブ      | 21  | 25    | ドーゴ              | 18  | 25   |
| チェコ          | 18         | 21   | マリ        | 18  | 21    | トンガ              | 21  | 21   |
| 朝鮮民主主義人民共和国  | 17         | 17   | マルタ       | 18  | 18    | タンザニア            | 18  | 21   |
| デンマーク        | 18         | 18   | マーシャル諸島   | 18  | 21    | トリニダード・トバゴ       | 18  | 18   |
| ジブチ          | 18         | 23   | モリタニア     | 18  | 25    | トルコ              | 18  | 30   |
| ドミニカ         | 18         | 21   | モーリシャス    | 18  | 18    | チュニジア            | 20  | 23   |
| ドミニカ共和国      | 18         | 25   | メキシコ      | 18  | 21    | トルクメニスタン         | 18  | 25   |
| エジプト         | 18         | 30   | ミクロネシア    | 18  | 30    | ツバル              | 18  | 21   |
| エクアドル        | 18         | 25   | モナコ       | 21  | 25    | ウガンダ             | 18  | 18   |
| エル・サルバドル     | 18         | 25   | モンゴル      | 18  | 25    | ウクライナ            | 18  | 25   |
| エストニア        | 18         | 21   | モロッコ      | 20  | 23    | イギリス             | 18  | 21   |
| エチオピア        | 18         | 21   | モザンビーク    | 18  | 18    | アメリカ             | 18  | 25   |
| フィジー         | 21         | 21   | ナミビア      | 18  | 21    | ウルグァイ            | 18  | 25   |
| フィンランド       | 18         | 18   | ナウル       | 20  | 20    | ウズベキスタン          | 18  | 25   |
| フランス         | 18         | 23   | ネパール      | 18  | 25    | バヌアツ             | 18  | 25   |
| ガンビア         | 18         | 21   | オランダ      | 18  | 18    | ベネズエラ            | 18  | 21   |
| グルジア         | 18         | 25   | ニュージーランド  | 18  | 18    | ベトナム             | 18  | 21   |
| ドイツ          | 18         | 18   | ニカラグァ     | 16  | 21    | イエメン             | 18  | 25   |
| ガボン          | 21         | 28   | ニジェール     | 18  | 25    | ザンビア             | 18  | 21   |
| ガーナ          | 18         | 21   | ノルウェー     | 18  | 18    | ユーゴ              | 18  | 18   |
| ギリシャ         | 18         | 25   | パラオ       | 18  | 25    | ジンバブエ            | 18  | 21   |

注：2000年2月21日国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会調査室・傑作成

注：オーストラリアでは、選挙年の1月1日の時点で選挙権年齢は満18歳、被選挙権年齢は満19歳であることと定められている。

注：INTER-PARLIAMENTARY UNIONのホームページ(<http://www.jpu.org/english/parlweb.htm>)及び新聞による。国名はアルファベット順。

海の旧植民地では1970年代初期から1990年代にかけて徐々に18歳選挙権が実現している<sup>(1)</sup>。わが国では1945年の敗戦直後に衆議院議員選挙法の改正によって、男女普通選挙の導入とともに25歳から20歳への選挙権年齢引き下げが行なわれた。この20歳という年齢は21歳選挙権を採用していた当時の欧米先進諸国よりも1歳低い年齢であった。しかし、それから半世紀余りの年月を経て、日本の選挙権年齢は表1に示すようにいつのまにか高い方に位置するようになったのである。

各国の選挙権年齢引き下げの理由は多様である。たとえば、旧東欧諸国やキューバのように共産主義革命などによって新しい政治体制を樹立した際に民主化を印象付ける一手段として選挙権年齢を引き下げる場合もみられる。また、1970年代に主として行われた先進諸国の選挙権年齢引き下げ理由に関しては、国会図書館調査立法考査局政治行政調査室政治行政課の成田憲彦が作成したレポートによると、次の4点に要約されるという<sup>(2)</sup>。

- ① 若年層の社会的・政治的成熟
- ② 社会教育・政治教育の意義
- ③ 兵役義務との関係
- ④ 学生運動・学園紛争との関係

これらのうち、①と②は包括的な引き下げ理由として挙げられるものであり、当時の若年層の政治的成熟と政治的関心や判断力の養成を論拠とした引き下げ論である。ちなみに、1945年にわが国において選挙権年齢を25歳から20歳に引き下げた理由としては、教育文化の普及状況、一般民度の向上、戦時中における社会的経済的活動を通じた青年の知識能力の向上が挙げられており、①の理由に該当する<sup>(3)</sup>。

それに対して、③の理由はとりわけ当時ベトナム戦争に関与していたアメリカで盛んに指摘された論点であった。例えば、『アメリカにおける政党と選挙』を著したメイゼル(L. S. Maisel)は次のように述べている。

## 18歳選挙権に関する考察

「アメリカでは、第二次世界大戦中に18歳で徴兵されたことから、多くの人が投票年齢を18歳に引き下げるべきであると感じた。1943年にジョージア州が18歳に引き下げたが、他の州でそれに追随したところは存在しなかった。アイゼンハワー大統領は一期目（1953年～57年）に18歳選挙権を支持したが、ケンタッキー州のみが州法を改正して引き下げたに過ぎなかった。（中略）さらなる変化はアメリカがベトナム戦争に巻き込まれるまで生じなかった。」<sup>(4)</sup>

また④の理由は、学園紛争などで表れた青年の異議申し立てに対する一種の宥和策としてとられた政策である。つまり、若者を投票という手段で政治に参加させることによっていわば体制内化させ、その結果、ときに過激な手段を伴う「青年の異議申し立て」の運動を沈静化しようとする意図である。

これらの理由によって主要欧米先進国は今から約30年前に選挙権年齢の引き下げを行った。けれども、当時のわが国は欧米先進諸国と歩調を合わせることなく、選挙権年齢の引き下げは行わなかった。その最大の理由に、国民世論が引き下げに反対であったことが挙げられる。18歳への選挙権年齢の引き下げについての世論調査は、アメリカが選挙権年齢引き下げ行った直後の1971年に旧自治省が数回実施している。たとえば、1971年5月に実施した「第7回統一地方選挙に関する世論調査」の中で質問が行われ、18歳への引き下げに対する20歳以上の意見分布は「賛成」14.6%、「原則的に賛成だが今はまだ早い」6.0%、「反対」52.2%、「どちらともいえない」15.0%。「不明」12.0%という分布となり、全体の中の賛成派が少数派であるばかりでなく、引き下げの恩恵を受ける18歳～19歳の層でも賛成派が24.7%であったのに対して、「原則的に賛成だが今はまだ早い」10.5%、反対派が50.5%であり、反対意見が賛成意見を大きく上回っているという結果となった。

また、1971年7月に実施された「第9回参議院議員選挙に関する世論調査」（調査対象20歳以上）においても18歳選挙権に対して「賛成」18.1%、

「反対」59.0%、「不明」22.9%という分布となり、同年に実施された「政治意識に関する世論調査」では、20歳以上の意見分布が「賛成」22.0%、「反対」60.2%、「不明」17.8%であったのに対して、16歳から19歳の層の意見分布は「賛成」33.8%、「反対」49.0%、「不明」22.3%であった。このように、すでに選挙権をもっている成人のみならず、未成年者においても反対派が賛成派を大きく上回るという結果となったのである。

そして、反対の理由として最も多かったのは、いずれの調査でも18歳では政治問題を判断する能力に欠けているという理由である。一例として、「政治意識に関する世論調査」によると、反対理由に「18歳ではまだ政治問題を判断する能力がないと思うから」を選択した者の比率は、20歳以上のサンプルでは62.5%、16歳から19歳のサンプルでも63.2%にのぼり、他の理由を選択した者のパーセンテージを大きく引き離している<sup>6)</sup>。すなわち、①の若年層の社会的・政治的成熟という点に関して、当時の国民は疑問符をつけていたのである。また、③の兵役義務との関係に関しては、日本では第二次大戦後徴兵制が廃止されたことから、問題にならなかった。ともかく、このような世論の状況がわが国をして選挙権年齢引き下げに踏み切らせなかった大きな理由である。

## 2. 18歳選挙権をめぐる近年のわが国の動向

しかし、わが国では近年、18歳選挙権の主張がマス・メディアや議員・政党などから次第に活発に主張されるようになってきた。それではなぜ今、選挙権年齢の引き下げなのか。まず、前述の1970年代における先進諸国の引き下げ理由について照らして考えてみたい。①の若者の政治的・社会的成熟に関してはそれを証明するデータは存在しない。むしろ若年層の投票率は低水準の状態にあり、若者の政治的無関心の蔓延が指摘されている。③の兵

役義務との関係については1970年当時と同様に徴兵制が存在しないわが国では問題とはならない。④の学生運動との関係については、今日ではわが国における学生運動は弱体化しており、これも問題とはならない。30年前と共通の理由として残るのは②の政治教育の意義のみである。

それにも関わらず、近年、引き下げ論が台頭してきたのは何故であろうか。そこで、近年の引き下げ論の主な論点を整理しておきたい。

- a 少子高齢社会への対応
- b 政治的社会的意義
- c 世界的な潮流への同調

aの少子高齢社会への対応については、1999年8月2日の『朝日新聞』社説を引用しておく。

「急激に進む少子高齢化を考えると、選挙権年齢の引き下げは重要な意味を持ってくるように思われる。(中略)人口構成の偏りは、政治が高齢者の意思で動きがちになることを意味する。選挙では「数」がものをいうからだ。投票率も年齢が上がるほど高くなる傾向があるので、政党はますます高齢者向けの政策に力を入れる。そうなれば、さまざまな分野で世代間の不平等が拡大し、若者が政治から遠ざかる悪循環に陥りかねない。(中略)欧米から遅れること三十年。日本でも若者の政治参加の問題に真剣に取り組むべきときを迎えたといえそうだ。」<sup>(6)</sup>

すなわち、政治家が次世代に向けた政策を打ち出し、若年層が政治から疎外されないようにという意図で選挙権年齢の引き下げを主張している。また、この論点には負担世代の権利という視点も見られる。しかし、国民年金保険料の負担開始年齢は20歳であり、また税負担という観点からすると高学歴化などを背景に10代後半の労働力率は低下傾向にあるため、18歳と19歳の層で所得税を納めている者の比率は低下していると推測される<sup>(7)</sup>。

ともかく、これは1970年代にはみられなかった新しい論点であり、今日

の引き下げ論において最も有力な論点といえる。

bの政治的・社会化の意義については、1970年代における先進諸国の引き下げ理由のひとつ（社会教育・政治教育の意義）と同様の理由である。この論点に該当する主張の内容としては、若者の政治離れを改善する手段として選挙権年齢を引き下げるべきであるという主張や公的な責任感や義務感を育む一手段としての意義を唱える主張がある。前者に関しては、1999年3月21日の『日本経済新聞』において次のような主張が掲載されている。

「日本では若者の政治離れが進んでいる。各種の調査で、若者の投票率は、平均を下回っている。若い人が投票所に足を運ぶ方策を真剣に考える必要がある。選挙権や被選挙権を行使できる年齢を引き下げのもひとつの方法ではないか。（中略）高校までの教育で民主政治や選挙の大事なことを学んでも、権利を行使できるのは二年後である。この間に選挙への関心が薄れかねない。」<sup>(8)</sup>

後者については、2000年2月20日の『産経新聞』において次のような主張が掲載されている。

「早い時期からの選挙参加で、今の若者に希薄とされている地域社会や国に対する「責任・義務」といった意識の高まりも期待できる」<sup>(9)</sup>

cの世界的な潮流への同調については、例えば2002年9月16日の『毎日新聞』社説において、次のような主張が行われている。

「今年4月の調査によると、下院（衆院）の場合、先進7カ国で18歳でないのは日本だけだ。18歳選挙権は168カ国のうち、8割強の139カ国で採用され、15歳から17歳とする国も合わせて6カ国ある。20歳は7カ国に過ぎない。何でも外国を見習う必要はないが、世界の国々と常識を共有化することは国際化の第一歩だ。」<sup>(10)</sup>

この他、少年法適用年齢引き下げに連動して選挙権年齢を引き下げるという観点も存在するが、マス・メディアや各党の政策をみると、少年法適用年



齢引き下げのいわば「副産物」としての選挙権年齢引き下げを主張しているわけではない。

政党では民主党、公明党、共産党などが18歳選挙権を主張している。民主党、共産党などは公職選挙法で規定されている選挙権年齢の引き下げとともに民法や少年法で規定される成人年齢も一体として18歳に引き下げ、18歳を成年と位置づけることを主張している。成人年齢の引き下げを行えば、憲法第15条3項の「公務員の選挙については成年者による普通選挙を保障する」という条文の改正が不要であるため、憲法改正の手続きを踏まずに選挙権年齢の引き下げを実施することが可能となる<sup>(11)</sup>。

ここでは一例として、民主党ネクストキャビネットの主張を提示しておく。「民主党は、18歳は経済的自立が可能な年齢であり、現に結婚や深夜労働・危険有害業務への従事、普通免許の取得、働いている場合は納税者である等、社会生活の重要な部面で成人としての扱いを受けており、世界のすう勢も18歳以上を成人としていることから、以下の通り、成人年齢を18歳に引き下げることを提案します。これによって、18歳選挙権を実現し、少年法の適用年齢も18歳未満の者とします。」<sup>(12)</sup>

これは、法律上の成人年齢規定とは異なって、社会が実質的には18歳を大人として扱っていることを根拠としている。法律上の成人年齢を実質上の成人年齢に合致させるという主張であり、成人年齢引き下げと一体としての選挙権年齢引き下げ論である。

利益集団に関しては、選挙権年齢の引き下げを求め活発な運動を展開する団体も出現している。ここでは一例として、2000年5月に結成されたRightsを取り上げたい。Rightsは、若者を主体とする選挙権・被選挙権の引き下げを求める単一争点集団であり、対議員ロビイングや対世論ロビイングなどの活動を活発に展開している。Rightsは民主党などの主張とは異なって、公職選挙法のみ選挙権年齢引き下げも可能であるという立場から、民

法、少年法の成人年齢の引き下げを伴う必要はないと論じている。また、選挙権年齢の基準を義務教育修了に求め、16歳への引き下げを主張している<sup>(13)</sup>。

このように、近年の選挙権年齢引き下げ論の論拠は、1970年代の欧米先進諸国におけるそれとは異なっている。今日のわが国では1970年頃に比して高等教育進学率が大幅に上昇し、一般的な教育水準が向上したにもかかわらず、若者の政治的・社会的成熟という視点がみられない。これは、わが国の学校が政治的・社会的担い手としての機能をさほど果たしていない結果なのであろうか。あるいは高学歴化がモラトリアムの期間を延長させ、若者における生活と政治との関わりを希薄化させたのであろうか。ともかく、選挙権年齢引き下げ問題を論じるに当たっては、今日の若者の政治的成熟度に関する議論が必要なことはいうまでもない。

### 3. 選挙に及ぼすインパクト

前述のように、日本における今日の選挙権年齢引き下げ論における最大の論拠は少子高齢社会への対応である。事実わが国では急速な高齢化が進展している。国立人口・社会保障問題研究所によれば、2000年国勢調査結果では65歳以上の高齢者が全人口に占める比率は17.4%であり、2014年には4分の1に達する見通しであるという<sup>(14)</sup>。そこで、有権者の年齢構成が中高年層に次第に傾斜するという「ゆがみ」が拡大していくため、そのゆがみを是正することが必要であるとする。

それでは、選挙権年齢を2歳引き下げることによってどの程度の「ゆがみ是正効果」が期待できるのであろうか。そこで、この点について2000年の国勢調査結果に基づいて検討を加えた。同調査結果によると、18歳と19歳を合計した人口は304万1311人であり、選挙権を2歳引き下げることによ

## 18歳選挙権に関する考察

て新たに約300万人が有権者の仲間入りをすることになる。そして18歳以上の人口は1億400万6490人であり、このうちに占める18歳から19歳の層は2.92%となる。したがって、18歳から19歳の年齢層は有権者全体の3%弱を占めることになる<sup>(45)</sup>。ちなみに、成田憲彦が1969年総選挙の際に同様の計算をしているが、その時点では18歳と19歳の人口はおよそ417万人で、仮に18歳選挙権を実現した場合、全有権者に占める18から19歳の比率は5.68%であった<sup>(46)</sup>。約30年前に比して、18～19歳の年齢層が全有権者中に占める比率はほぼ半減している。

さらに考慮に入れなければならないのは、この年齢層の投票率はほぼ間違いなく平均を下回るということである。例えば、アメリカでは1970年以降に選挙権が付与された18歳から20歳の年齢層の投票率は有権者全体の投票率を大きく下回るだけでなく、ほとんどの選挙において年齢階層別投票率の最低水準でしかない。この年齢層の投票率は近年の大統領選挙では約3割、中間選挙では1割台にとどまっている。このように2大政党制国家で党派心の形成期が早いとされるアメリカにおいてすら若年層の投票率は非常に低いのである<sup>(47)</sup>。アメリカの事例からすると、わが国で仮に18歳選挙権が実現したとしても、18歳～19歳の年齢層の投票率は年齢階層別投票率のなかの最低水準となる可能性が高い。

ただ、わが国では選挙権獲得直後の20歳の投票率は21歳から24歳の層よりも高いというデータもある。2001年参院選において東京都選挙管理委員会が調査した年齢別投票率によると、20歳の投票率は33.89%、21～24歳の投票率は29.31%であった<sup>(48)</sup>。この事実からすると、18歳選挙権が実現した場合、18歳から19歳の年齢層の投票率は20歳代前半を若干上回る可能性は存在する。しかし、全体の平均投票率(53.27%)と比較すれば、20歳の投票率は約20ポイントも低く、18歳に引き下げたとしてもほぼ同様の結果となるであろう。なお、「選挙制度の比較研究」(Comparative Study of

Electoral Systems) のデータによれば、30歳未満の投票参加率と65歳以上のそれとの差は、そこで取り上げられた先進10カ国中、日本が最も大きいという事実が認められる<sup>(19)</sup>。

これらの諸事実から考えると、投票者全体に占める18歳～19歳の年齢層の比率は2.92%を下回ることが確実であり、さらに2%をも切る可能性もある。この比率からすると、18歳～19歳の層の選挙結果に対するインパクトは、若干の大激戦区で当落の帰趨を決する可能性は存在するものの、選挙結果の大勢、すなわち全体としての政党の議席勢力図に及ぼす影響はほとんどないとみてよからう。したがって、18歳選挙権の実現が少子高齢化社会の歪みを是正する効果は微小であるといわざるを得ない。しかし、裏返して言えば、仮に18歳から19歳の層が政治的判断力のないままに無責任な投票やイメージに左右された投票を行ったとしても、全体に及ぼす悪影響もまた微小であるということになる。

選挙権年齢の引き下げに関しては、民法、少年法などとの整合性という法学的観点からの議論の他に、政治学の立場から18歳には政治的判断力があるのか否かという点に関する実証データに基づく議論と、18歳選挙権に対する世論の状況の把握が必要である。その結果、18歳には政治的判断力があるという結論が得られ、かつ世論が賛成している、特に18歳・19歳の年齢層で賛成が多く、引き下げられた暁には是非選挙に行きたいという回答が多い場合には引き下げ推進の有力な根拠となろう。しかし、残念ながらこのような検証資料が不足しているというのが現状である。

そこで、筆者が関与した2つの世論調査からこの2点についての資料を提示したい。ひとつは、2001年に明治大学の学生を対象として筆者が実施した「18歳選挙権に関する調査」である。これは、限られた集団の意識調査ではあるが、18歳選挙権に関する若者の意見の一端が表れていると考える。もうひとつは1996年に全国の18歳以上を対象として杏林大学プロジェクト

研究の一環として行われた「転換期における政治意識と投票行動」調査であり、このデータから18歳～19歳の年齢層の政治意識の性質について検討を加える。

### 4. 18歳選挙権に関する大学生意識調査—明大生調査より—

18歳選挙権に関して論じた1999年3月21日の『日本経済新聞』中外時評に、「権利の獲得に向けて若い人の熱い声が少ないのが気になる。意向を確認するために18歳と19歳を対象に世論調査を実施したらどうだろう。」<sup>(20)</sup>という指摘があるように、18歳選挙権をめぐるのは、現状では議員やマス・メディア主導の感が強く、国民世論は盛り上がり欠けるようにみえる。けれども、選挙権年齢の引き下げは、引き下げによって新たに選挙権を獲得する年齢層の熱い要望がなければならない。当該年齢層が「選挙権などあってもなくてもよい」という意識のもとで選挙権を与えても、投票率は低水準にとどまる他、投票に行ってもイメージなどに左右された無責任な投票となり、健全な民主シーの発達にとって逆機能となる恐れすらある。

そこで、限られた対象ではあるが、筆者が2001年に明治大学政治経済学部学生を対象として実施した意識調査の結果を公表し、18歳選挙権に対する若者の世論について考えてみたい<sup>(21)</sup>。

#### 4-1 18歳選挙権に対する賛否

まず、今回の調査対象となった学生の、選挙権年齢引き下げに関する知識について述べておく。選挙権の18歳への引き下げの動きについては「知っている」と回答した者が37%、「知らない」と回答したものが63%であった。また、サミット参加国で日本だけが18歳選挙権を実施していないことを知っている者は15%にとどまる。この結果から、調査時点における学生の選挙

権年齢に関する知識は全体として乏しいとみることができる。

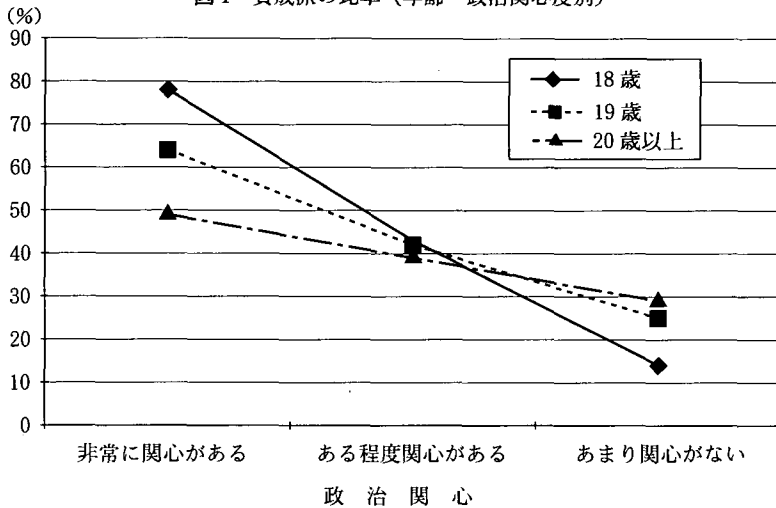
今回調査した学生における18歳選挙権に対する賛否の分布を表2に示す。今回の調査結果では、賛成42%、反対41%とほぼ拮抗している。男女別、年齢別、政治関心度別のクロス集計を行ったところいずれも有意差が認められた。男女別では、賛成派の比率がやや男性のほうが多い。年齢別には年齢が上がるにしたがって賛成派が減り、反対派が増える傾向が認められる。18歳では賛成派が反対派の約1.5倍存在していたのが、19歳になるとほぼ拮抗し、20歳以上になると反対派が賛成派を上回る。また、政治関心度別に見ると、関心度が高い層ほど賛成派の比率が高い。政治に「ひじょうに強い関心をもっている」と回答した層（全体の21%）では18歳選挙権に賛成の者が6割を超え、反対派の2倍以上にのぼる。そして政治に「ある程度関心がある」とした者では賛否が拮抗している。そして、政治関心の低い層では反対派の方が多い。また、年齢別にみると、年齢が低いほど関心度別の賛成派

表2 18歳選挙権への賛否(%)

|           | 賛成 | 反対 | どちらでもよい | わからない | 計 (N)     |
|-----------|----|----|---------|-------|-----------|
| 全体        | 42 | 41 | 13      | 5     | 101 (615) |
| 性         |    |    |         |       |           |
| 男         | 44 | 41 | 12      | 3     | 100 (453) |
| 女         | 37 | 38 | 17      | 8     | 100 (156) |
| 年齢        |    |    |         |       |           |
| 18歳       | 46 | 30 | 20      | 4     | 100 (164) |
| 19歳       | 43 | 41 | 12      | 5     | 101 (205) |
| 20歳以上     | 39 | 47 | 9       | 5     | 100 (241) |
| 政治関心      |    |    |         |       |           |
| 非常に関心がある  | 63 | 26 | 5       | 5     | 99 (129)  |
| ある程度関心がある | 41 | 42 | 14      | 3     | 100 (395) |
| あまり関心がない  | 23 | 55 | 15      | 6     | 99 (78)   |
| まったく関心がない | 0  | 40 | 30      | 30    | 100 (10)  |

## 18歳選挙権に関する考察

図1 賛成派の比率（年齢・政治関心度別）



の比率に顕著な違いが認められる（図1）。18・19歳で政治関心の高い者は、早く投票したいという気持ちを抱いているのに対して、おそらく、低関心層は自らが棄権層になる可能性が高いため、選挙権年齢引き下げの意味をとくに感じないのであろう。

### 4-2 賛成・反対理由

本調査では18歳選挙権に「賛成」または「反対」と回答した者に対して、それぞれ賛成理由と反対理由を選択肢法で質問している。表3に、賛成理由及び反対理由の分布を示す。

賛成理由の分布をみると、最も多いのは「若者の政治意識を高めるから」という理由であり、賛成者の半数がこの理由を選択している。それに対して「18歳ともなれば、政治に関しての判断力は身につけているから」という理由を選択した者は2割強にとどまっており、若者の政治的成熟というよりも、選挙権の引き下げによる政治的社会的な効果を期待した賛成論が多いことがわ

表3 賛成理由・反対理由(%)

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 賛成理由                           |     |
| ・若者の政治意識を高めるから                 | 50  |
| ・18歳ともなれば、政治についての判断力は身につけているから | 22  |
| ・世界の多くの国で18歳選挙権だから             | 6   |
| ・18歳で高校を卒業するから、20歳で区切る意味がない    | 14  |
| ・その他                           | 9   |
| 計                              | 101 |
| 反対理由                           |     |
| ・18歳から19歳の層は政治的関心が低く投票率が下がるから  | 19  |
| ・まだまだ未熟であり、政治的判断力があるとは思えないから   | 66  |
| ・社会に出ていない学生が多いから               | 8   |
| ・その他                           | 7   |
| 計                              | 100 |

かる。

また、反対理由としては、3分の2の者が「まだまだ未熟であり、政治的判断能力があるとは思えないから」という理由を選択しており、18歳・19歳の政治的判断能力に疑問符をつけている。この理由を挙げたものの比率は18歳も20歳以上の回答者もほとんど差がみられなかった。

このように最大の賛成理由は若者に対する政治的社会化効果であり、最大の反対理由は若者の政治的未熟さである。何れにしても、今日の若者が政治に対して無関心であるという共通の認識が横たわっている。

#### 4-3 少年法適用年齢引き下げ論との関係

選挙権年齢の引き下げ論は、少年法の適用年齢の引き下げ論と関連して論じられることも多い。そこで本調査では少年法適用年齢引き下げに関する質問も行った。

少年法の適用年齢を20歳未満から18歳未満に引き下げることについては、85%という圧倒的多数が賛成しており、反対とする者は8%にすぎなかった



### 18歳選挙権に関する考察

(その他、「どちらでもよい」5%、「わからない」2%)。このような圧倒的な賛成は、18歳は精神的にも身体的にも大人であるという認識の表れである。

民主党や共産党などは選挙権年齢の引き下げと少年法適用年齢の引き下げとを一体として行うことを主張しているが、少年法の適用年齢引き下げに対する賛否と、選挙権年齢引き下げに対するそれとの間には関連性が認められるのであろうか。クロス集計を行ったところ、これらの間には有意差が認められた。表4に示すように、18歳選挙権に賛成する者の比率は、少年法適用年齢の引き下げに賛成の者では45%だったのに対して反対の者では28%にとどまる。また、少年法適用年齢引き下げに反対の者では選挙権年齢の引き下げに反対する者も多く、その比率は6割を超えている。このように、この2つのテーマに関する態度には関連性が認められる。

なお、少年法適用年齢引き下げと選挙権年齢引き下げにともに賛成した者は38%、ともに反対は5%、少年法引き下げは賛成だが18歳選挙権に反対の者は32%、そして少年法引き下げには反対だが選挙権引き下げに賛成の者はわずか2%にとどまった。つまり少年法適用年齢のみを引き下げるべきとする者はおよそ3人に1人存在するが、選挙権年齢のみを引き下げるべきとする者は極めて少ない。換言すれば、18歳選挙権賛成派の多くは少年法適用年齢引き下げにも賛成している。

表4 少年法適用年齢引き下げに対する賛否と18歳選挙権に関する賛否(%)

| 少年法適用年齢<br>引き下げ | 18歳選挙権 |    |             |       | 計   | (N)   |
|-----------------|--------|----|-------------|-------|-----|-------|
|                 | 賛成     | 反対 | どちらでも<br>よい | わからない |     |       |
| 賛成              | 45     | 38 | 13          | 4     | 100 | (520) |
| 反対              | 28     | 63 | 7           | 2     | 100 | (46)  |
| どちらでもよい         | 29     | 42 | 26          | 3     | 100 | (31)  |
| わからない           | 31     | 46 | 0           | 23    | 100 | (13)  |

## 5. 18歳～19歳の政治意識

選挙権年齢引き下げの是非をめぐる論点の中には、引き下げた年齢層の政治参加の意欲の有無と政治知識・判断力の有無が含まれる。これらを判断するためには18歳・19歳をサンプルに含めた世論調査の蓄積が必要とされる。仮に政治参加の意欲が低ければ、選挙権年齢の引き下げは高齢化社会のゆがみを正す効果はほとんど期待できず、また政治的判断力が欠如していれば、未熟な投票者を増やすだけという帰結を生み出す。

ところが、18歳から19歳の政治意識の性格を他の年齢層との比較において論じられるデータは少ない。わが国では有権者年齢が20歳であるため、世論調査の多くは20歳以上を対象としているからである。その点、1996年11月に実施された杏林大学プロジェクト研究の一環として行われた全国世論調査では、全国の18歳以上の者を母集団としている<sup>(22)</sup>。したがって、ここでは18歳～19歳の年齢層の政治知識の実態を検討する。ただし、18歳から19歳という2歳の年齢層のサンプルサイズは小さいために、誤差が大きいことも留意しておかなければならない。

### 5-1 政治知識

18歳選挙権の是非を論ずる場合には、この年齢層の政治的成熟度を検討する必要がある。政治的成熟度を検討するに際して最も有力な指標は政治知識であろう。今日ではマスメディアやインターネットの発達で、未成年者においても政治知識を得ることは十分可能な環境にある。それでは、18歳～19歳の層の政治知識の実態はいかなるものであろうか。

この調査では官房長官、衆議院定数、アメリカ副大統領に関して、以下のような選択肢法で回答を求めた。なお、( )内は回答率を示す。

## 18 歳選挙権に関する考察

問1 この11月7日に成立した第二次橋本内閣の官房長官の名前は次のうちどれでしょうか。

- 1) 梶山静六 (65.3)
- 2) 加藤紘一 (10.4)
- 3) 亀井静香 (2.5)
- 4) 小泉純一郎 (2.9)
- 5) 三塚 博 (4.3)
- 6) 山崎 拓 (0.7)
- 7) DK・NA (13.9)

問2 新しい衆議院の定数は何人でしょうか。

- 1) 252人 (15.6)
- 2) 300人 (9.1)
- 3) 471人 (7.4)
- 4) 500人 (36.6)
- 5) 512人 (14.0)
- 6) 600人 (0.4)
- 7) DK・NA (16.9)

問3 アメリカの現在の副大統領の名前は次のうちどれでしょうか。

- 1) クリントン (18.4)
- 2) ドール (12.8)
- 3) ゴア (29.1)
- 4) モンデル (17.8)
- 5) ブッシュ (2.4)
- 6) ペロー (1.9)
- 7) DK・NA (17.6)

各問の正解は、問1が1) 梶山静六、問2が4) 500人、問3が3) ゴアである。すなわち正解率は、官房長官が65.3%、衆議院定数が36.6%、米副大統領は29.1%だった。それでは、18歳から19歳の年齢層の正解率はどのようであったか。問1の正解率は50.0%、問2は10.7%、問3は14.3%であった。いずれもサンプル全体の正解率を大きく下回るばかりでなく、全年齢層の中で最低である。図2には年齢階層別の各問の正解率を示す。政治知識は一般に年齢が高くなるにしたがって高くなる傾向が見られるが、個々の知識によって年齢別の正解率のパターンは微妙に異なる。官房長官の名前に関しては50代が最も正解率が高く、衆院定数については60歳以上が最も正解率が高い。また米副大統領についての正解率は40代が最も高いが、他の項目に比べて年齢による正解率の差が少ない。このうち、衆院定数に関しては選挙権の有無が正解率の差異の原因となっていることが推測できる。仮に18歳選挙権が実現すれば、18歳から19歳の年齢層の正解率は現状より上昇す

図2 年齢別正解率

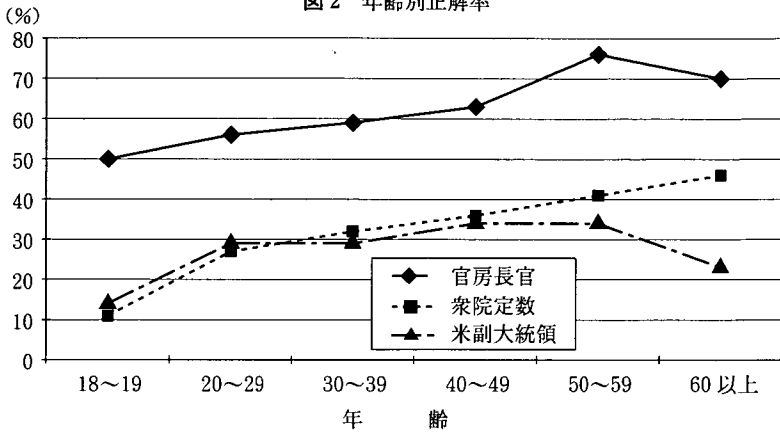
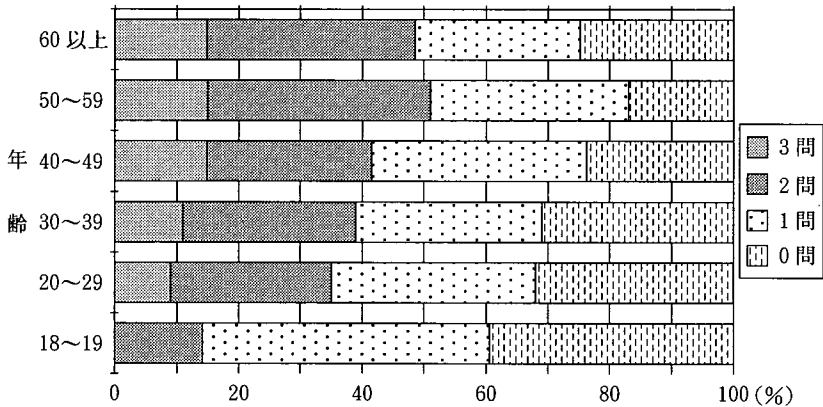


図3 年齢別正解数分布



る可能性が高い。

図3には、正解数の分布を年齢別に示す。3問とも正解した者は、18歳から19歳の年齢層では皆無であった一方、全問不正解であった者は18歳から19歳の年齢層では約4割(39.3%)にのぼり最も多い。また、1問正解者が46.4%にのぼり、8割以上の者は1問以下の正解率ということになる。このように政治知識については18歳から19歳の層は他の年齢層に比して知識水

準がかなり低いことがわかる。

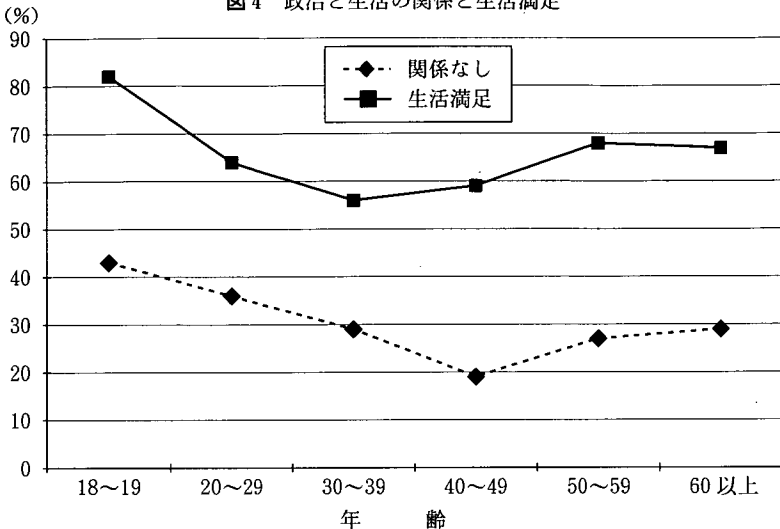
しかし、16歳以上を対象としたNHK放送文化研究所による全国調査によると、「憲法で定められた国民の権利」に関する知識については、16歳から19歳の年齢層は最も高いという結果もある<sup>(23)</sup>。中学や高校の社会科の授業で学習した効果が残っているためであろう。ただ、NHK調査で質問された権利に関する知識は投票選択の際に必要な知識とはいえず、投票参加との関連性は低いと考えられる。

## 5-2 生活と政治との関わり

若者の政治的無関心がいわれて久しいが、その原因として日本社会が経済的に豊かになり、若者が社会の現状に満足したことがしばしば指摘される。この調査では、「あなたの生活と現実の政治との間には、どのような関係があると思いますか。」という質問項目を設定し、「強く影響を及ぼされている」「やや影響を及ぼされている」「ほとんど関係はない」「まったく関係ない」という回答選択肢を設定した。図4には「ほとんど関係はない」または「まったく関係ない」を選択した者の年齢階層別比率を示す。この年齢階層別分布のパターンは、40歳代を底とするV字型（谷間構造）を示しており、また18歳から19歳の年齢層で最も高い比率を示す。

図4にはまた、「現在のおたくの暮らし向きに、どの程度満足していますか。」との質問に対して、「満足している」または「どちらかといえば満足している」と回答した者の比率を示す。こちらもおおむねV字型のパターンを示しており、18～19歳の年齢層で顕著に高い。このように18歳から19歳の年齢層は生活満足度が高く、かつ生活と政治とも関わりをあまり感じていない層といえる。朝日新聞社の世論調査によると、生活や政治に対する満足感が谷間型になったのは、1970年代後半から1980年代にかけてであり、この谷間構造が若者の保守化の一因と推定された<sup>(24)</sup>。このパターンは現在で

図4 政治と生活の関係と生活満足



も続いているとみてよさそうである。

これらの調査結果からみても、18歳から19歳の年齢層の低投票率が予想される。徴兵制もなく、平和な時代、経済的繁栄の時代に生まれ育った現在の若者が、投票に行かないというのは、ある意味で当然の帰結ともいえる。仮に18歳選挙権が実現したとしても、18歳から19歳の年齢層の政治意識を向上させるには、中学校や高校における政治教育の見直しが不可欠である。具体的には政策ディベートの導入などを検討する必要があるだろう。

## 結 び

本稿では、18歳への選挙権年齢引き下げ論について検討を加えた。わが国で近年、選挙権年齢の引き下げ論が台頭してきた理由としては、少子高齢社会への対応、若者の政治的社会的意義、世界的な潮流への同調という論点が挙げられる。このうち最も有力な根拠は少子高齢社会への対応という論

## 18歳選挙権に関する考察

点である。しかし、皮肉なことに選挙権年齢引き下げによって新たに選挙権を得る18歳と19歳の年齢層が全有権者中に占める比率は低下しており、選挙結果に及ぼす影響力は微小といわざるを得ない。

また、若者の政治的社会化の意義についても、アメリカにおける18歳から20歳の年齢層の低投票率という結果からすると、アメリカと同様に投票率の年齢による差が大きいわが国ではさほど期待できないと思われる。また、本稿で分析した全国世論調査結果によると、18歳から19歳の層は最も政治と生活との関係を感じていない年齢層である。若者の政治意識を高めるためには、中学校・高校教育における公民教育のあり方を再検討することも必要となろう。

世界的潮流への同調という論点は、選挙権年齢引き下げ論にとって、さほど強力な論点とはいえない。とはいえ、さまざまな面でのグローバル化が指摘されている今日では無視できない論点ではある。

全体として、18歳への選挙権年齢引き下げの効果はあるとしても微小であろう。これからさらに議論を展開していくためには法律論に基づく議論もさることながら、政治学的観点からは少なくとも次の2点に関する資料の蓄積が必要であると考えられる。第一は、18歳と20歳と政治意識の質に違いが存在するの否かという点に関する詳密な分析である。そのためには青年層に絞った政治意識研究の必要性が認められる。第二は、18歳選挙権に対する国民、とくに若年層の世論動向の把握である。ここでは明治大学で実施した意識調査結果を紹介したが、今後より広範なサンプルで調査を実施する必要がある。世界的潮流への同調という以外、選挙権引き下げ論の確固たる根拠が希薄な現状で選挙権年齢引き下げを実施するには、少なくとも若者自身に引き下げへの熱い要望がなければならないと考える。

### 《注》

- (1) R. Rose eds., *International Encyclopedia of Elections* (Macmillan, 2000), p. 14. なお、先進主要国における18歳選挙権の導入時期は、アメリカ1970年、

イギリス 1969 年, 旧西ドイツ 1970 年, フランス 1974 年, イタリア 1975 年であった。これらの国はいずれも 21 歳選挙権から 18 歳選挙権に移行した。「主要国の選挙権年齢の引き下げについて」1999 年 8 月 19 日, 国立国会図書館調査及び立法考査局政治議会調査室・課作成資料。

- (2) 成田憲彦「日本で選挙権資格を 18 歳に下げた場合の利害得失」『調レ』第 16 号, 調査立法考査局政治行政調査室政治行政課, 1975 年 7 月 14 日, 2~6 頁。
- (3) 杉原正純「選挙権年齢の引き下げ問題について」『選挙時報』第 19 巻第 11 号, 1970 年, 6 頁。
- (4) L. S. Maisel, *Parties and Elections in America, third edition* (Rowman & Littlefield Publishers, 2002), pp. 99-100.
- (5) 各調査の結果は『選挙時報』1972 年 6 月号, 31~45 頁に掲載されている。
- (6) 『朝日新聞』1999 年 8 月 2 日社説。朝日新聞は 2002 年 9 月 26 日の社説においても 18 歳選挙権を主張している。
- (7) 15~19 歳の労働力率は, 1970 年には 32.5% だったのが 1999 年には 17.7% に減少した。労働省編『労働白書』平成 12 年版, 日本労働研究機構, 2000 年, 509 頁。
- (8) 井上 繁「18 歳以上に選挙権を」『日本経済新聞』1999 年 3 月 21 日「中外時評」。
- (9) 長野和夫「18 歳投票の本格的論議を」『産経新聞』2000 年 2 月 20 日「一筆多論」。
- (10) 『毎日新聞』2002 年 9 月 16 日社説。
- (11) 法学的立場からの選挙権年齢に関する論稿として, 辻村みよ子「なぜ未成年者は選挙権をもっていないのか」『法学セミナー』No. 424, 1990 年 4 月, 30~32 頁, がある。
- (12) [http://www.doj.or.jp/seisaku/sihou/BOX\\_SH0022.html](http://www.doj.or.jp/seisaku/sihou/BOX_SH0022.html).
- (13) Rights 編『16 歳選挙権の実現を』現代人文社, 2002 年。また, 政治学者からも 18 歳選挙権の主張がみられる。前田英昭「選挙・被選挙権の引き下げ: 若者よ, 政治をかえていこう」<http://www.citizen-net.org/policy/hmaeda1/>
- (14) [http://www.ipss.go.jp/Japanese/newest02/1/suikiei\\_g.html](http://www.ipss.go.jp/Japanese/newest02/1/suikiei_g.html)
- (15) 総務省統計局『平成 12 年国勢調査報告 第 2 巻その 1 全国編』日本統計協会, 2001 年, 6~7 頁, 第 3 表より算出。
- (16) 成田, 前掲論文。
- (17) 合衆国商務省センサス局編(鳥居泰彦監訳)『現代アメリカデータ総覧 2001』東洋書林, 2002 年, 251 頁。
- (18) 東京都選挙管理委員会『平成 13 年 7 月 29 日執行 参議院議員選挙 年代別投



## 18歳選挙権に関する考察

票行動調査結果』2001年。また、ドイツの地方選挙においては16歳で選挙権を認めている州もあるが、16～17歳の年齢層の投票率は20歳代よりも高いという事例も存在する。『朝日新聞』1997年10月23日。

- (19) 比較研究で対象とされた国を、若年層と老年層との投票率の差（30歳未満の投票率－65歳以上の投票率）が大きい順に並べると、1位日本（－37）、2位アメリカ（－31）、3位スイス（－30）、4位イギリス（－21）、5位ニュージーランド（－18）、6位ノルウェー（－17）、7位ドイツ（－11）、8位スペイン（－8）、9位オランダ（－6）、10位オーストラリア（－2）であった。M. P. Wattenberg, *Where Have All the Voters Gone?* (Harvard University Press, 2002), p. 85.
- (20) 井上, 前掲論文。
- (21) 同調査の概要は次の通りである。  
調査対象：明治大学政治経済学部学生  
調査時期：2001年6月27日～7月2日  
調査方法：集合調査法  
有効回収数：615名
- (22) 本調査は、平成8年度「杏林大学プロジェクト研究費」の助成を得て行った研究（研究課題「転換期における政治意識と投票行動」、代表：杏林大学社会科学部助教授河野武司、共同研究者：同教授公平慎策、同専任講師岩崎正洋、同助手進邦徹夫、常磐大学人間科学部専任講師井田正道（肩書きはいずれも当時））による。記して感謝の意を表したい。  
調査概要は以下の通り。  
対象地域：全国  
対 象：18歳以上の男女計2000人  
調査時期：1996年11月28日～12月4日  
標本抽出方法：層化多段無作為抽出  
有効回収数：1222（61.1%）
- (23) NHK放送文化研究所『現代日本人の意識構造〔第5版〕』日本放送出版協会、2000年、93頁。
- (24) 朝日新聞世論調査室『ザ・ニッポン人』朝日新聞社、1988年、194～195頁。