

欧州諸国の16歳選挙権の動向と意義

—日本への示唆とは？—

小串 聡彦

(EUSI 研究員、外務省 EPA 専門員、NPO 法人「Rights」副代表理事)

2015年6月17日、参議院本会議で公職選挙法改正が可決され、来年夏の参議院選挙から選挙権年齢が現行の20歳から18歳以上に引き下げられることとなった。選挙権年齢の引き下げが実施された背景には、憲法改正に必要な国民投票法の定める投票年齢との整合性に加えて、世界的にスタンダードである18歳選挙権の流れに合わせたこと、若者自身に権利を付与することで若年層の投票率や政治的関心の低下に歯止めをかけるなどの狙いがある。

それでは、選挙権年齢を18歳に引き下げた場合、日本の若者の政治的関心や投票率は向上するのであろうか？こうした問いについては、世界に先駆けて18歳選挙権および16歳選挙権を実施している欧州諸国の事例から有益な示唆が得られると考える。以下では、1. 欧州諸国における16歳への引き下げの動向、2. 16歳選挙権による投票率と政治的成熟度への影響の研究結果、3. 日本への示唆、4. 若者政策における欧州化の動きを紹介したい。

1. 欧州諸国における選挙権年齢引き下げの動き

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歳となっている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や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選挙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歳が投票権を与えられた。さらに、アイルランド、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。

こうした選挙権年齢の引き下げを主導しているのは、欧州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

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、スロベニアで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/ta11/ERES1826.htm>

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、高齢化社会の中で政策決定過程における若者の意見反映に繋がるとする一方で、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歳に選挙権がないのは問題であるとみている。

欧州若者フォーラムは、2011 年から 16 歳選挙権の実現に向けた「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 歳への引き下げを求める共同声明を提出させることに成功した⁸。

2. 欧州における選挙権 16 歳への引き下げをめぐる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。主に議論の焦点とされてきたのは、選挙権年齢の引き下げによる「若者の投票率」が向上するかどうかという点と、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)が相対的に低いとの研究結果¹¹に基づき、同世代に選挙権を付与した場合に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」が悪化するとの懸念があり、反対意見が支配的だった。一方で、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さ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やはり強かった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ポジティブ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正の相関関係があり、18・19 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 割を超えるところ、投票率の高い親世代の影響によって若い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する分析である。こうした傾向は、その他の先進国でも確認されており、

⁴ 若者協議会 (Youth Councils)とは、若者の権利や利害を代弁することを目的とした若者の連合組織である。

⁵ 若者団体 (Youth Organizations)とは、若者によって構成・運営される団体を指し、スカウト、教会団体、労働組合、文化系団体、生徒会、政党青年部組織などの団体などが含まれる(加盟国によって構成団体は異なる)。

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 歳への引き下げを求める宣言：
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WDECL&reference=P7-DCL-2012-0027&format=PDF&language=EN>

⁹ Zeglovits, 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、投票に参加することの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。

¹¹ Electoral 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.

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

¹⁴ Yosef, 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.

16・17歳に投票機会が与えられているドイツ、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歳を上回ることが明らかになっている。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」が見てとれるのである。

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、実際に投票機会が付与されれば、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ている¹⁵。オーストリアでは、国政選挙のあった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、ニュースをチェック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為な差は見られないとの結果が出た¹⁶。

一方で、ノルウェーでは、オーストリアほど楽観的な結果は出ていない¹⁷。同国では、2011年に実験特区の自治体が設定され、地方選挙において選挙権年齢が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歳の割合は41%、18歳は44%、その他の知識度等の指標でも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自治体とそれ以外を比較すると、特区自治体における若者の政治的成熟度が相対的に高いとの結果が出ており、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、ノルウェーの事例でも、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う観点からは選挙権年齢の引き下げには効果があるとの見方もできる。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、国政選挙で選挙権年齢の引き下げを行っ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継続している。

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

欧州諸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

¹⁵ Zeglövits, 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.

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

¹⁷ Bergh, 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

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)。

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たところ、欧州諸国においては 16 歳に“十分な知識があるかどうか”が論争的のようになってきた。欧州においても 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により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(もちろん、選挙権年齢の引き下げによる学習効果は、学校教育や地域社会の取り組み、その実施方法によって大きく変わるものである。こうした問いは今後の検討課題といえる)。

4. 若者政策の欧州化の流れ

最後に、若者政策分野¹⁸における EU の役割について述べたい。若者政策分野は、あくまでも加盟国の権限と位置づけられているため、EU ではなく加盟国によって進められ、EU の役割は加盟国の施策の進捗報告と情報共有に限定されている。しかし、EU レベルでの制度的な対話の場や情報共有の機会(ex 3 年ごとの若者報告の策定¹⁹)が設定されていることもあり、それまでバラバラだった若者政策がより統合的に進められるようになってきている。特に、2009 年 11 月には、EU 理事会は「若者戦略—若者政策の新たな枠組み 2010-2018—」²⁰を採択しており、その具体的施策について、3 年ごとに加盟国ごとに進捗状況を報告する必要がある。また、若者政策に関する政策対話のプロセスである構造的対話(Structured Dialogue)を通じて、EU および加盟国の政策決定者に対して若者自身によるモニタリングや意見反映における関与を促している。特に欧州若者フォーラムのように EU レベルで若者団体を組織化して EU 全体での活動が進められているのは注目に値する。若年失業率などの問題には EU レベルでの解決策も模索されており、若者政策においても「欧州化(Europeanization)」の流れが押し寄せているといえる。個人的には、今後、若者政策の欧州化の動向は興味深い論点であり注目されるべきものであると考える。

¹⁸ 若者政策(Youth Policy)には確立された定義はないが、一般的には若者を取り巻く社会・経済・教育的状況を改善し、自己や能力形成、社会的自立を促す幅広い施策を指す。特に EU の若者政策では、若者参画が重要な要素である。

¹⁹ European Commission (2012). "EU Youth Report 2012", http://ec.europa.eu/youth/library/reports/eu-youth-report-2012_en.pdf

²⁰ Council of the European Union (2009). A Renewed Framework for EU Cooperation in the Youth Field 2010-2018 [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32009G1219\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32009G1219(01))