

# 選挙制度等が若年者の投票行動に与える影響について

衆議院調査局調査員

西野 広樹

(内閣調査室)

## ■要 旨■

我が国では、少子高齢化に加え、40歳未満の若年者の投票率が65歳以上の高齢者世代の投票率を大幅に下回る状態が長年にわたって続いている。

本稿では、選挙制度や投票環境について概観することを通じて、若年者の投票率が低い要因を考察し、次いで、投票に関する情報コストの点から選挙区定数に焦点を当て、政令指定都市への移行に伴う市議会議員選挙の選挙区定数の変化が、各年代の有権者の投票行動にもたらす影響について、年代別投票率のデータを用いて実証分析を行った。

分析の結果、選挙区定数を小さくすることは、若年者、高齢者の双方にとって投票を促す要因となり得るが、とりわけ若年者により高い効果がある可能性が見えてきた。これらを踏まえ、有権者、とりわけ若年者に大きな恩恵をもたらす投票コストを引き下げる施策として、選挙区の分割等の政策提言を行った。

## 《構成》

はじめに

I 背景

II 問題意識

III 実証分析

IV 政策提言

おわりに

はじめに

我が国では、各種選挙において投票率の低迷が続いている。とりわけ、住民自治の基盤であり、合議制の住民代表機関として、地域の民主的な合意形成を進め、民意を集約して団体意思を決定する重要な役割を有している地方議会選挙の投票率は低迷著しい。全ての世代で低落傾向にあるものの、特に若年者の投票率は他の世代と比べて格段に低くなって

いる。少子高齢社会において、高齢者が医療・介護などの高齢化対策について強い関心を持つ一方、若年者が子育て支援などの少子化対策や教育に関心があるとされている中で、世代間で投票率が大きく異なると、有権者数が多く、かつ、投票率の高い高齢者の政策選好が実現しやすい傾向にあると考えられる。

そもそも、投票は強制されるべきものではなく、自身が投票することにかかるコスト<sup>1</sup>が便益を上回っているのであれば、投票を棄権するという判断は、経済学的には合理的と言える。投票によって得られる便益は、候補者や政党が掲げる政策と自身の政策選好との距離、各政党による候補者の擁立状況、接戦具合といった選挙情勢に大きく依存している。他方で、投票参加にかかるコストは、選挙制度や選挙行政による投票環境整備の在り方を

<sup>1</sup> 本稿におけるコストとは、何らかの経済活動・意思決定（ここでは投票参加）に伴って費やされる経済的価値（カネ、時間、労力等）を指す。

見直すことで低減させられる。

本稿の目的は、若年者を含めた有権者の投票コストを低減させる選挙制度や選挙行政を考察することで、若年者の投票率の向上に向けた方策を探ることである。

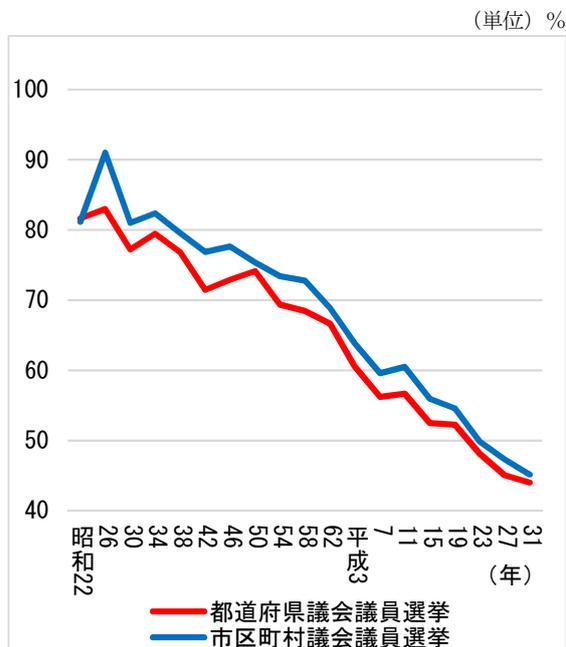
## I 背景

地方議会選挙の投票率は、昭和 20 年代をピークに一貫して下落基調にある。直近の平成 31 年の統一地方選挙では、都道府県議会議員選挙は 44.02%、市区町村議会議員選挙は 45.16%と過去最低を記録した（図表 1）。

その内実を見ると、投票を棄権するのは、おおむね年齢が低い者ほど多くなっている。地方選挙と同様に投票率の低落傾向が続いており、年代別投票率のデータがそろっている衆議院議員総選挙の年代別投票率を見ると、60 歳代を筆頭に 50 歳代、70 歳以上が一貫して高く、20 歳代及び 30 歳代は、全体を大きく下回っている（図表 2）。以下、断りがある

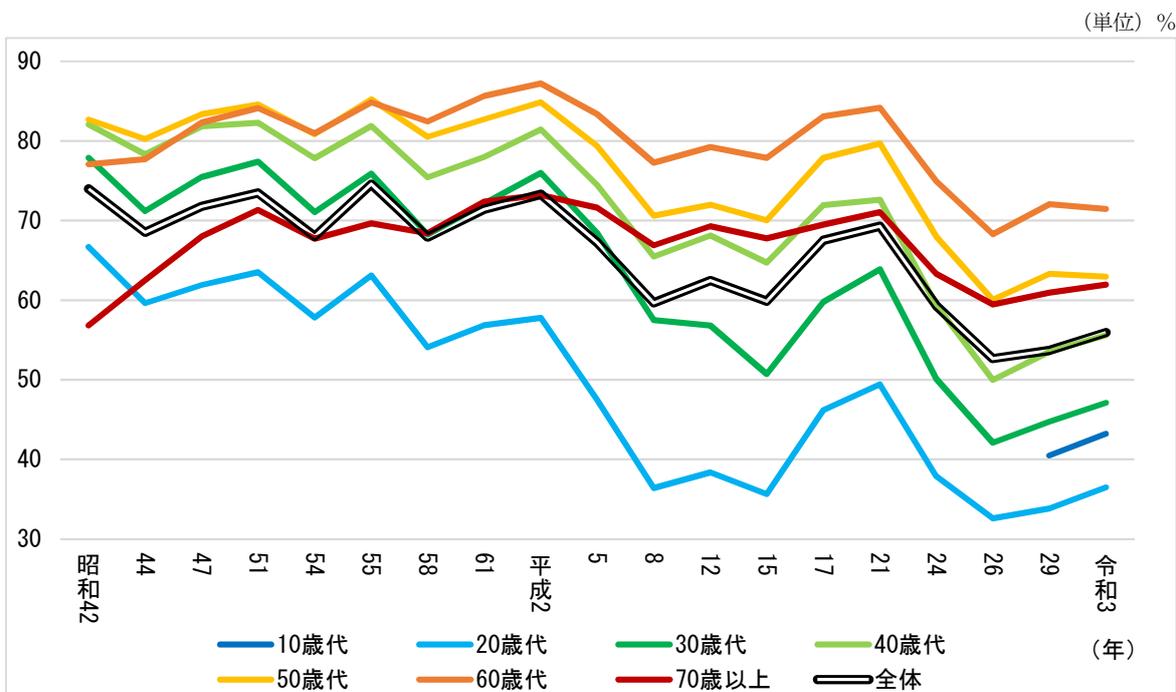
場合を除き、本稿では、40 歳未満を若年者、65 歳以上を高齢者と呼ぶ。

（図表 1）地方議会選挙の投票率の推移



(出所) 総務省「目で見える投票率」(2022.3)及び「平成 31 年 4 月執行 地方選挙結果調」(2021.6)を基に執筆者作成

（図表 2）衆議院議員総選挙における年代別投票率の推移



(出所) 総務省「衆議院議員総選挙における年代別投票率 (抽出) の推移」([https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo\\_s/news/sonota/nendaiabetu/](https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/sonota/nendaiabetu/)) (2022.8.19 閲覧) を基に執筆者作成

若年者の低投票率の原因について考えるために、有権者が投票行動を決める要因を知る必要がある。ここでは、日本の選挙制度及び投票環境の特徴を踏まえつつ、合理的投票者モデルを用いてその要因を探る。

## 1 合理的投票者モデル

投票に参加するか、あるいは棄権するかについて、有権者はどのように判断するのであろうか。米国の政治経済学者アンソニー・ダウンズ (Anthony Downs) の考えでは、「有権者は政府活動から得られる効用が最大になるよう選挙行動 (投票するか棄権するか、またどの政党に投票するか) を決定する<sup>2</sup>」としている。この有権者の効用を最大化する決定は、投票によって得られる利益と参加に伴うコストとの比較衡量によって決まるが、このことを明示的に数理モデル化したのが、ウィリアム・ハリソン・ライカー (William Harrison Riker) とピーター・カール・オードシュック (Peter Carl Ordeshook) であり、合理的投票者モデルとして次のとおり書き表せる。

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

この式は、ある有権者が2つの政党 (あるいは候補者) の間で争われる選挙において、投票に参加することで得られると期待される効用 (R) は、「自分の1票が選挙結果に影響する確率 (P)」と「自分の支持する候補者が当選した場合と他の候補者が当選した場合の効用の差 (B)」を掛け合わせた値と「選挙への参加そのものから得られる満足感 (D)」の和から、投票参加にかかるコスト (C) を差し引いたものであることを示している。

このうち、投票参加にかかるコストは、投票所へ赴いて投票するという行為に関するコスト (機会コスト) と投票先を決めるための

情報収集・判断に関するコスト (情報コスト) の2つのタイプに大別できる。

このモデルの変数は、基本的に有権者個人によって値の異なる主観的変数であるものの、選挙制度や選挙行政によって規定される側面もある。例えば、機会コストは、投票場所や投票時間といった投票環境による影響を受けるほか、情報コストは、選挙運動に関する規制に加え、候補者数や政党数に影響を与える選挙制度によってもある程度影響を受ける。

## 2 選挙制度

有権者の投票行動の決定要因の1つとなり得る選挙制度には、どのようなものがあるのか。選挙制度の構成要素には、投票の仕方、選挙区定数、議席決定方法等があるが、ここでは、選挙区定数に着目して詳述し、我が国の地方議会選挙の特色を確認する。

### (1) 選挙制度の分類

選挙区定数について、1選挙区から議員1名を選出する制度が小選挙区制である。我が国においては、衆議院議員総選挙の小選挙区選挙が代表的であるが、参議院議員通常選挙の選挙区選挙の1人区、都道府県議会議員選挙の1人区についても小選挙区制と位置付けられよう。

他方、1選挙区から複数議員を選出する制度は一般的に大選挙区制と呼ばれる。平成5年の衆議院議員総選挙まで採用されていた「中選挙区制<sup>3</sup>」も広義の大選挙区制に含まれる。現在では、参議院議員通常選挙の選挙区選挙及び都道府県議会議員選挙の2人区以上の選挙区や市区町村議会議員選挙において大選挙区制が採られている。また、衆議院議員

<sup>2</sup> 蒲島郁夫・境家史郎『政治参加論』東京大学出版会 (2020) 74頁

<sup>3</sup> 中選挙区制においては、選挙区定数は3～5名である選挙区が多かったが、2名や6名の選挙区も存在した。

総選挙及び参議院議員通常選挙の比例代表選挙も選挙区定数は複数であり、大選挙区制に分類されることもある。

選挙区定数は候補者の数に影響を与えることが知られている。モーリス・デュヴェルジェ (Maurice Duverger) は、小選挙区制は、有権者の戦略投票<sup>4</sup>を促し、当選確率が高い上位2名の候補者に投票が集中することで第3党以下の政党は淘汰され、候補者数が2名に収斂する傾向にあることを示した<sup>5</sup>。また、中選挙区制では、選挙区定数に1を加えた数に候補者数が収斂する傾向にあるとされており<sup>6</sup>、これらのモデルに従えば、選挙区定数が増えたと、それに伴い候補者数も多くなることが予想される。

議席決定方法についても簡単に触れておく。議席決定方法は、多数制と比例代表制とに区分できる。多数制は、定数Mの選挙区において得票順にM番目までの候補者に議席を与えるものであり、 $M=1$ の場合は小選挙区制となり、 $M \geq 2$ の場合は大選挙区制となる。我が国では、衆議院議員総選挙及び参議院議員

通常選挙の比例代表選挙以外の全ての選挙で多数制が採用されている<sup>7</sup>。

比例代表制は、得票に比例するように議席を配分する方法<sup>8</sup>である。配分は政党単位で行われるため、政党単位で候補者名簿をあらかじめ作成し、有権者は政党名を書いて投票することが多いが、名簿上の候補者のうち当選人をどのように決定するかについては、拘束名簿式と非拘束名簿式に大別できる<sup>9</sup>。

なお、我が国の地方議会選挙の大半を占める単記非移譲式<sup>10</sup>の大選挙区制は、多数制ではあるものの、得票率と議席率の乖離が大きいため、準比例代表制と呼ばれることもある。

## (2) 我が国の地方議会選挙の特色

我が国の市区町村議会議員選挙の特色は、どの市区町村でも大選挙区制を採用しているものの、各市区町村の人口規模や政令指定都市（以下「指定都市」という。）であるか否かによって、選挙区定数は大きく異なる点である<sup>11</sup>。とりわけ中核市や特別区の一部では、

<sup>4</sup> 自身が最も選好する当選の見込みのない候補者ではなく、当選可能性のある候補者の中から、より好ましい候補者に投票すること。

<sup>5</sup> 川人貞史ほか『現代の政党と選挙 新版』（有斐閣アルマ）有斐閣（2011）119-121頁

<sup>6</sup> 同上 134-135頁。なお、この法則は $M+1$ ルールと言われている。

<sup>7</sup> 多数制には、当選の要件に絶対多数を要求するものと相対多数（単純多数）を要求するものがあり、我が国は相対多数制を採っている。

<sup>8</sup> 配分方法をめぐってはこれまでに300を超す方法が考案されているが、最大平均法と最大剰余法とに大きく分けられる。最大平均法は、各党に議席を配分するときに、1議席の重みをなるべく大きくする、すなわち1議席ができるだけ多くの票を代表するようにする方法である。衆議院議員総選挙及び参議院議員通常選挙の比例代表選挙で採用されているドント式（各党の得票数を自然数で順に割っていき、商の大きい順に議席を配分する方法）などが当てはまる。対して、最大剰余法は、まず、1議席を獲得するために必要な得票数である当選基数を決定し、各党の得票数に対して当選基数ごとに1議席を与えていき、未配分の議席がある場合には、各党の得票数から議席配分済みの得票数を引いた剰余の大きい順に残りの議席を配分する。

<sup>9</sup> 拘束名簿式は、名簿上の候補者について当選順があらかじめ政党によって決められていて、上位の候補者から順に当選人となる方式で、我が国では衆議院議員総選挙の比例代表選挙のほか、参議院議員通常選挙の比例代表選挙の「特定枠」がそれに当てはまる。他方、非拘束名簿式は、有権者が当選順の決定に参与できる方式であり、例えば、参議院議員通常選挙の比例代表選挙では、政党は「特定枠」を除いて候補者名簿に順位を付けず、各候補者の得票数順に当選が決まる。

<sup>10</sup> 単記非移譲式とは、候補者若しくは政党に1票だけ投票でき（単記）、かつ、議席獲得に用いられなかった票、例えば、当選に必要な得票数を上回る票などを他の候補に回すことができない（非移譲式）、投票方式をいう。なお、単記式の対となるのが、複数の票を投ずることのできる連記式である。連記式には、有権者が議員の定数と同数の候補者に投票できる完全連記式と定数より少ない票を投ずる制限連記式がある。また、非移譲式の対となる移譲式とは、有権者が複数の候補に優先順位をつけて投票し、議席獲得に用いられなかった票については、次の順位の候補に投票を移していく制度である。

<sup>11</sup> 都道府県議会も併せて議員定数については、長らく「地方自治法」（昭和22年法律第67号）において法定定数制度が規定されていたが、平成11年の改正で法定上限制度に改められ、平成23年の改正によって、法定上限制度も廃止され、条例に委任されることとなった（地方自治法第90条及び第91条）。

「かなりの大定数区<sup>12)</sup>」となっている。指定都市以外の市区町村は、原則として市区町村全域を1つの選挙区域として実施され（公職選挙法<sup>13)</sup>第15条第6項）、北海道おとねつむら音威子府村や東京都青ヶ島村などは定数6名である一方で、千葉県船橋市や東京都世田谷区などは定数50名に上っている。指定都市においては、行政区の区域をもって選挙区とすることとされており（同項ただし書）、総定数は神奈川県相模原市や静岡県浜松市などの46名から神奈川県横浜市の86名と幅があるが、選挙区ごとの定数を見ると、3～7名の選挙区が全体の6割以上を占めている（図表3）。

（図表3）指定都市における選挙区定数の分布状況（平成29年3月1日時点）

定数 (人区)	選挙区 数(区)	割合 (%)	定数 (人区)	選挙区 数(区)	割合 (%)
1	0	0.0	11	8	4.6
2	11	6.3	12	3	1.7
3	15	8.6	13	2	1.1
4	14	8.0	14	1	0.6
5	38	21.7	15	2	1.1
6	23	13.1	16	0	0.0
7	16	9.1	17	3	1.7
8	11	6.3	18	1	0.6
9	15	8.6	19	0	0.0
10	11	6.3	20	1	0.6

（出所）総務省「地方議会・議員に関する研究会 報告書 参考資料」（2017.7）23頁を基に執筆者作成

都道府県議会議員選挙も、市区町村議会議員選挙ほどではないが、選挙区定数に多様性が見られる<sup>14)</sup>。例えば、鹿児島県議会議員選挙では、総定数は51名で21選挙区が設けられているが、1人区11、2人区6、3人区1、4人区2、定数17の選挙区1となっている<sup>15)</sup>。これは、各都道府県議会において条例で定められる選挙区割りが、原則、市町村を単位として行われるためである<sup>16)</sup>。そのため、同じ都道府県議会議員選挙であっても、定数1名の小選挙区と定数2名以上の大選挙区が混在する選挙制度となっている。

### （3）選挙制度が選挙結果・公約に与える影響

複数の先行研究で、比例代表制と小選挙区制の違いが、選挙結果に多大な影響を及ぼす可能性があることを指摘している。米国の政治学者ダグラス・ホワイティング・レイ（Douglas W. Rae）によると、「すべての選挙制度は大政党を過大代表し小政党を過小代表し、選挙競争に参加した政党数と比較して実際に議会に議席を得た政党数が減少する傾向がある<sup>17)</sup>」が、このような非比例性の傾向は、比例代表制よりも小選挙区制において強く現れ、議会構成にも大きな違いが生じる<sup>18)</sup>。

また、小選挙区制においては、各政党の政

<sup>12)</sup> 総務省「地方議会・議員に関する研究会 報告書」（2017.7）11頁

<sup>13)</sup> 「公職選挙法」（昭和25年法律第100号）

<sup>14)</sup> 平成25年9月1日時点で、47都道府県議会の全1,139選挙区のうち、1人区40.4%、2人区30.1%となっており、全体の7割を超える一方で、定数10以上の選挙区も27存在する。（総務省自治行政局選挙部「都道府県議会議員の選挙区等の状況（平成25年9月1日現在）」（2014.1）10頁）

<sup>15)</sup> 鹿児島県ホームページ「鹿児島県議会議員の選挙区及び各選挙区において選挙すべき議員の数」〈<http://www.pref.kagoshima.jp/ka01/kensei/senkyo/senkyokekka/110410/senkyoku.html>〉（2022.8.19閲覧）

<sup>16)</sup> 具体的には、総定数を市町村の人口で除して求められる「議員1人当たり人口」を基準とする。その値が0.5以上の市町村は、原則、単独の市町村で構成される選挙区となり、0.5未満の町村の場合は、原則として合区の選挙区となる。こうして区割りされた選挙区に、総定数が人口比例的に配分される。ただし、平成27年の公職選挙法改正以前の「郡市」を単位とした区割りが存続していることなどから、選挙区定数と人口との間に単純な比例関係はない。

<sup>17)</sup> 川人ほか・前掲注5 122頁

<sup>18)</sup> 有効選挙政党数（各党の得票率を自乗して合計した値の逆数）と有効議会政党数（各党の議席率を自乗して合計した値の逆数）との差に着目した研究では、小選挙区単純多数制では、有効選挙政党数3.09から有効議会政党数2.04へと1.05減少しているのに対し、我が国でも馴染み深いドント式などが含まれる比例代表制では、有効選挙政党数4.35から有効議会政党数3.70と0.65の減少に留まっていることが示されている。また、小選挙区単純多数制においては、大半の場合、得票率においては過半数に届いていないにも関わらず、93%の頻度で議会絶対多数党（議席の過半数を獲得する多数党）が現れ

策は、有権者の大多数が支持する中道的なものへと引き付けられることが、米国の経済学者ダンカン・ブラック (Duncan Black) が提唱した中位投票者定理<sup>19</sup>より明らかとなっている。1次元の政策対立軸上に有権者の選好が並んでいると仮定した場合、小選挙区を戦う2大政党は、政策対立軸上の中央値の政策を掲げなければ勝つことができないためである。したがって、小選挙区制は、「クリアな2つの選択肢を有権者に提供することではなく、むしろ、有権者の大多数が望む政策を政党が選択させられる<sup>20</sup>」制度であり、比例代表制下での政党が掲げる政策とは異なることになると考えられる。

### 3 投票環境

合理的投票者モデルのうち投票参加にかかるコストに作用するものとしては、投票環境も考えられる。投票コストを下げるためには、投票が「いつでも・どこでも・誰であっても」できるものであればあるほど良い。投票コストの引下げは、経済学上の「機会費用」が相対的に高い若年者<sup>21</sup>に最も恩恵があると言えるが、我が国では「1990年代後半以降、投票環境における制約を取り除くための制度変更が行われてきたのだが、その一方で実は投票参加の制約が増すような変化も起こって<sup>22</sup>」おり、アクセルとブレーキを同時に踏んでいる状態にある。

制約を取り除くための制度変更としては、投票終了時刻の延長や期日前投票制度の導入、共通投票所制度の創設などが挙げられる。平

成10年の公職選挙法改正において、投票終了時刻が従来の18時から20時に延長され、平成15年の改正では、期日前投票制度が創設され、投票日に仕事や用事がある有権者は、投票日の前であっても期日前投票所において投票を行うことが可能になった。また、平成28年には、居住する市区町村の有権者であれば誰でも投票可能な共通投票所制度の創設や、期日前投票の投票時間について、開始時刻の2時間以内の繰上げ及び終了時刻の2時間以内の繰下げを可能とする改正が行われた。

期日前投票所の数は、右肩上がりに増加しており、直近の令和4年の参議院議員通常選挙では、6,157か所に設置された。全体の数の増加に加え、多くの有権者が利用する商業施設などに設置される事例も増加している(図表4)。

(図表4) 期日前投票に使用した施設の内訳

(単位) か所、括弧内の数値は前回比

市役所等	3,536 (-65)
その他の公共施設	1,902 (328)
大学等	73 (-29)
ショッピングセンター等	376 (80)
駅構内	14 (4)
その他	256 (126)

(出所) 総務省「令和4年7月10日執行 参議院議員通常選挙 発表資料」

<<https://www.soumu.go.jp/senkyo/26sansokuhou/index.html>> (2022.9.30閲覧) を基に執筆者作成

共通投票所の数は、直近の参議院議員通常選挙において、28市町村で計143か所と前回

るが、他方、ドント式などが含まれる比例代表制においては、議会絶対多数党の登場頻度は18%となっており、第1党の議席の獲得割合にも影響を及ぼしていることが示されている。(川人ほか・前掲注5 126-127頁)

<sup>19</sup> 争点が保守対リベラルといった1次元空間上と仮定し、各個人の持つ選好が単峰型選好である場合、中央に位置する有権者が最も選好する政策が、過半数の有権者の支持を得ること。(川人ほか・前掲注5 155-156頁)

<sup>20</sup> 川人ほか・前掲注5 149頁

<sup>21</sup> 令和3年の衆議院議員総選挙に関する有権者の意識調査では、棄権した理由として「仕事があったから」を選択するのは、若年者ほど多くなっていることなどから、若年者は仕事を含めて効用の高い用事が投票日にある場合が多く、機会費用を高いものにしていてと考えられる。

<sup>22</sup> 松林哲也「投票環境と投票率」『選挙研究(第32巻第1号)』日本選挙学会(2016.6)48頁

選挙から3倍以上増加した<sup>23</sup>。共通投票所制度が初めて導入された平成28年の参議院議員通常選挙において、共通投票所を設置した北海道函館市や青森県平川市では、20歳代や30歳代などの若年者の利用が多かったとされている<sup>24</sup>。

共通投票所制度は、選挙日に投票できる場所の制約を取り除く画期的な制度と言えるが、「二重投票などの不正やミスを防ぐため、投票済みかどうかの情報を投票所間で共有する仕組みが不可欠<sup>25</sup>」であり、また、セキュリティの点に懸念を持つ自治体が多く、普及が進んでいないとの指摘がなされている<sup>26</sup>。

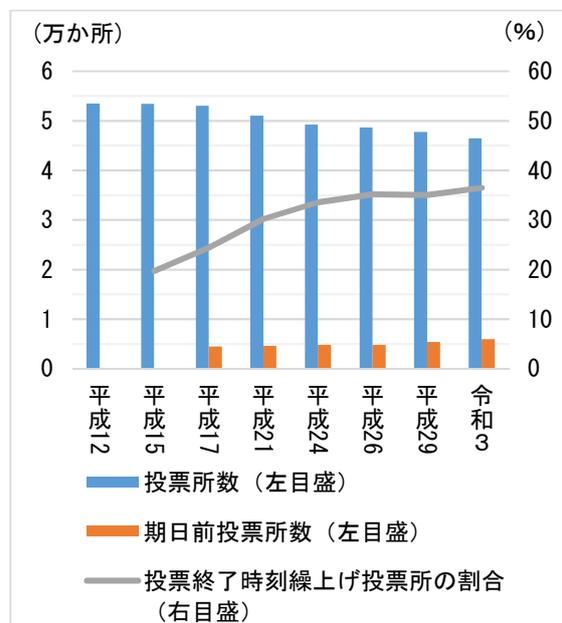
しかし、前述のとおり、投票参加の制約が増すような変化も起きている。衆議院議員総選挙における投票所数は、平成12年をピークに減少の一途をたどり、直近の令和3年には、ピーク時から約7,000か所減の4万6,466か所となっている。投票所数の減少は、有権者1万人当たりの投票所数で見ても明らかであり、昭和35年前後には1万人当たり8つの投票所が用意されていたが、令和3年には4.4にまで減っている<sup>27</sup>。

また、平成10年の公職選挙法改正によって投票終了時刻は20時と定められたが、投票終了時刻を繰り上げる投票所<sup>28</sup>の割合が増しており（直近の参議院議員通常選挙では37.5%）、骨抜きとなりつつある。本来、山間部や離島での事務負担を考慮するために認め

られているものであったが、期日前投票の定着を理由に都市部の自治体でも拡大しているとされている<sup>29</sup>。

このように、我が国では期日前投票制度の導入等により、投票参加にかかるコストの低減に努めてきた一方で、選挙日当日の投票所数の減少や投票終了時刻を繰り上げる投票所の増加といったコストの上昇をもたらす動きも起きている（図表5）。

（図表5）衆議院議員総選挙の投票所数及び投票終了時刻を繰り上げる投票所の割合の推移



（出所）総務省「衆議院議員総選挙・最高裁判所裁判官国民審査結果調」（各年版）等を基に執筆者作成

<sup>23</sup> 総務省ホームページ「令和4年7月10日執行 参議院議員通常選挙 発表資料」〈<https://www.soumu.go.jp/senkyo/26-sansokuhou/index.html>〉（2022.8.18閲覧）

<sup>24</sup> 総務省「投票環境向上に向けた取組事例集」（2017.3）

<sup>25</sup> Sankei Biz ホームページ「投票率向上の切り札、『共通投票所』はなぜ広がらないのか」（2019.9.8）〈<https://www.sankeibiz.jp/macro/news/190908/mca1909080905001-n1.htm>〉（2022.8.18閲覧）

<sup>26</sup> 同上

<sup>27</sup> 松林・前掲注22。なお、令和3年については、総務省公表資料より執筆者算出

<sup>28</sup> 公職選挙法第40条第1項ただし書きにおいて、「市町村の選挙管理委員会は、選挙人の投票の便宜のため必要があると認められる特別の事情のある場合又は選挙人の投票に支障を来さないと認められる特別の事情のある場合に限り、投票所を開く時刻を二時間以内の範囲内において繰り上げ若しくは繰り下げ、又は投票所を閉じる時刻を四時間以内の範囲内において繰り上げることができる。」とされている。

<sup>29</sup> 東京新聞ホームページ「減り続ける投票所と投票時間 投票率の向上に識者『ネット活用』を提案」（2021.10.28）〈<https://www.tokyo-np.co.jp/article/139285>〉（2022.8.18閲覧）

## II 問題意識

前章では、合理的投票者モデルや我が国の地方議会選挙の特色、投票環境について見てきた。ここでは、先行研究等を概観しつつ、選挙制度や投票環境が、有権者の投票参加に与える影響について考察する。

### 1 意識調査に見る投票コスト

合理的投票者モデルに即して考えると、若年者は投票コストが高いことが投票を棄権する原因の1つと考えられる。投票コストには、その時間や労力を別の活動に充てた場合に得られたはずの利益も含まれるが、高齢者と比較して若年者の方が機会費用は高いとされている<sup>30</sup>。有権者が機会費用を考慮することは、

令和3年の衆議院議員総選挙に関する有権者の意識調査において、棄権した理由について尋ねたところ、「仕事があったから」が、若年者ほど比率が高まる「若高一老低」型であることから、ある程度認められよう(図表6)。

また、「政党の政策や候補者の人物像など、違いがよくわからなかったから」との棄権理由は、情報コストの高さが棄権に結び付いていると推察できる。本意識調査においては、70歳以上の選択率が他の世代の半分程度であることを除いて、年齢による顕著な相違は存在しないが、令和元年の参議院議員通常選挙に関する意識調査においては、「若高一老低」型であることが確認でき<sup>31</sup>、若年者ほど情報コストが高いことが示唆される。

(図表6) 衆議院議員総選挙における年代別の主な棄権理由

(単位) %

	18~29歳	30~49歳	50~69歳	70歳以上
選挙にあまり関心がなかったから	46.7	31.4	30.7	15.6
適当な候補者も政党もなかったから	17.8	28.9	21.8	21.9
政党の政策や候補者の人物像など、違いがよくわからなかったから	20.0	21.5	22.8	10.9
仕事があったから	37.8	24.8	14.9	3.1
体調がすぐれなかったから	2.2	9.1	15.8	42.2

(注)「投票に行かなかったのは、なぜか」との問いに対し、17項目の中からあてはまるもの全てに回答(複数回答)、全体の上位5位まで記載、数字は選択率。

(出所) (公財) 明るい選挙推進協会「第49回衆議院議員総選挙全国意識調査—調査結果の概要—」(2022.3) 36頁を基に執筆者作成

情報コストと年齢の関係については、Denny and Doyle (2008) や Strate et al. (1989) において、年齢は認知能力に影響を与えると

しており、情報コストは年齢によって異なると考えられる<sup>32</sup>。

例えば、1990年代以降の衆議院議員総選挙

<sup>30</sup> 松林・前掲注22 49頁

<sup>31</sup> 「政党の政策や候補者の人物像など、違いがよくわからなかったから」を選択したのは、18歳から20歳代が32.6%、30~40歳代が23.3%、50~60歳代が22.0%、70歳以上が19.7%であった。(公財) 明るい選挙推進協会「第25回参議院議員通常選挙全国意識調査—調査結果の概要—」(2020.3)

<sup>32</sup> Strate et al., "Life Span Civic Development and Voting Participation." *American Political Science Review*, 83 (2), June 1989, pp. 443-464.; Denny, Kevin and Orla Doyle, "Political Interest, Cognitive Ability and Personality: Determinants of Voter Turnout in Britain." *British Journal of Political Science*, 38 (2), April 2008, pp. 291-310.

における投票率の低迷の理由の1つとして、小選挙区制の導入によって、各党の政策が中道に収斂したことで情報コストが上昇した可能性が指摘されている。蒲島・境家（2020）によると、政党の政策的接近が進んだ結果、政治的な資源<sup>33</sup>や心理的関与を欠きがちな低年齢層等は、主要政党間の違いを認識できず、投票を棄権する傾向にあるとしている<sup>34</sup>。これは、棄権理由として、「選挙にあまり関心がなかったから」が若年者ほど高く、18～29歳においては、5割近くに上っていることから推察できる。

その他、蒲島・境家（2020）では、加齢に伴い、政治参加を促す資源・動機・動員の機会により恵まれるようになることも、若年者と高齢者の投票率に格差が生じる理由として挙げている<sup>35</sup>。

## 2 選挙制度と投票率

選挙制度は有権者の投票参加にどのような影響を与えるのか。

小選挙区単純多数制と比例代表制を比較したとき、「先進民主主義諸国を対象とした研究では、比例代表制、あるいはより比例性の高い選挙制度を採用している国において高投票率がみられるとする分析が多<sup>36</sup>」いとされている。蒲島・境家（2020）では、その理由として、比例代表制では、有権者が自分の投票の影響力を相対的に高く評価すること及び政

党による動員活動が全国規模でより活発に行われる点に求めている。小選挙区単純多数制では、各選挙区で1議席を争うため、支持する候補者が当落線上にないと予想されるとき、有権者は投票意欲を弱めるおそれがあり、また、結果が予測でき、選挙運動を繰り返しても結果が変動しないと考えられる選挙区においては、政党や候補者も熱心に選挙運動をすることはなく、結果として有権者に対する投票参加への働きかけが弱まると考えられる。

他方、比例代表制では、小政党に対する1票であっても、その党の議席配分率を高めることに寄与しやすく、幅広い有権者が参加意欲を維持すると見られ、各党においても、地域によらず票を掘り起こすインセンティブが保たれる<sup>37</sup>。

しかし、比例代表制の下で起こりやすい多党制は、必ずしも投票率にプラスの効果をもたらさない可能性も指摘されている。投票コストの中には、情報収集に関するコストも含まれることは既に述べたが、政党数の増加は「各党の違いを理解するための認知的コストが上昇する<sup>38</sup>」ことにつながり、投票率を押し下げる可能性もある。

## 3 投票環境と投票率

選挙制度が有権者の投票参加に与える影響を見てきたが、投票環境についてはどうか。

投票所の数と投票率の関係については、松

<sup>33</sup> ここでいう資源とは、有権者が政治活動を行うために必要となるコストの供給元を指し、具体的には、時間や資金のほか、コミュニケーション能力等の市民的技能（civic skills）が挙げられる。（蒲島・境家・前掲注2 89-91頁）

<sup>34</sup> 蒲島・境家・前掲注2 198-203頁

<sup>35</sup> 政治参加を促す資源・動機・動員とは、シドニー・ヴァーバ（Sidney Verba）らが提唱した政治参加の3要因モデルのこと。ヴァーバらは、ある市民が政治に参加しない理由を、参加に必要な資源（前掲注33を参照されたい）を備えているか、参加の動機となる心理的関与（政治関心、政治的有効性感覚、政治情報、党派心）を持っているか、政治的動員（狭義の政治団体のみならず職場や家庭なども含めた幅広い政治的な働きかけ）のネットワークの内部にいるか、との3つの要素に分けられるとした。（蒲島・境家・前掲注2 88-94頁）

<sup>36</sup> 蒲島・境家・前掲注2 79頁

<sup>37</sup> 同上

<sup>38</sup> 蒲島・境家・前掲注2 80頁。ただし、同書でも述べられているように、政党数の増加は、各党が掲げる多様な政策の中で、自身の政策選好と近い政党も現れやすくなるほか、政党による動員活動の総量が大きくなるため、投票率にとってプラスの効果もあるとされており、政党数の効果について、実証的には明確な結論に至っていないとされている。

林 (2016) において、平成 17 年から平成 24 年の 3 回の衆議院議員総選挙における 34 都府県の市町村パネルデータ<sup>39</sup>を用いた分析から、1 万人当たり投票所数が 1 つ増えると投票率は 0.17 ポイント上昇することを明らかにしている<sup>40</sup>。また、投票所への移動コストに着目した研究として、西澤 (1991) は、神奈川県横浜市戸塚区の投票区レベルのデータを用いて投票所までの距離が投票率に与える影響を推定し、投票所までの徒歩での平均時間が 1 分長くなると投票率が 0.4 ポイント下がることを示した<sup>41</sup>ほか、坂口・和田 (2007) は、同市のデータを用いて、投票所から徒歩 10 分以内の投票区内面積 (600m 圏) とその投票区の投票率とに正の相関が認められることを示した<sup>42</sup>。

また、投票時間の短縮については、松林 (2016) において、平成 17 年から平成 24 年の 3 回の衆議院議員総選挙における 34 都府県の市町村パネルデータを用いた分析から、市町村内の全ての投票所で投票時間が 2 時間短縮されると投票率が 0.9 ポイント下落することを明らかにした<sup>43</sup>。

これらの先行研究から、選挙日当日の投票所の場所及び時間は、有権者の移動コストや機会費用と密接に結び付き、投票行動に影響を与えていることが分かる。

他方、期日前投票制度と投票率の関係はどうか。松林 (2017) では、平成 17 年から平成

26 年にかけての衆議院議員総選挙における市区町村パネルデータを用い、期日前投票所数の増加により投票率が上昇する可能性があることを示し、「期日前投票制度が普段は投票に行かない人々の参加を促した可能性が高いという解釈を導ける<sup>44</sup>」としている。

ここまで、選挙制度や投票環境と投票率の関係について、先行研究を見てきたが、若年者の情報コストという観点から実証的に分析された事例はあまりない。

我が国の地方議会選挙制度の特徴と言ってもよい「かなりの大定数区」は、有権者に対して大きな情報コストを課していると考えられるが、とりわけ若年者にとって過度なコストとなっていないか。選挙区定数は、各自治体の条例で定めることができ、定数を見直すことで、若年者の投票参加に前向きな影響を与えられるのではないだろうか<sup>45</sup>。

次章では、こうした問題意識に基づき、実証分析を行うが、その前に、若年者の低投票率が引き起こす問題点について、補足的に論じる。

#### 4 世代間の政策選好の違いと財政支出

若年者の低投票率の問題として、若年者と高齢者の政策選好が異なる場合に、選挙を通じて、有権者数が多く、かつ、投票率の高い

<sup>39</sup> パネルデータとは、複数時点において、複数の同一個体について観察したデータのこと。ここでは、市町村を分析対象とし、1 つの市町村が 1 つの標本となるデータを指している。

<sup>40</sup> 松林・前掲注 22 54 頁

<sup>41</sup> 西澤由隆「地方選挙における投票率—合理的有権者の投票行動」『都市問題 (第 82 巻第 10 号)』(公財) 後藤・安田記念東京都市研究所 (1991.10) 43 頁

<sup>42</sup> 坂口利裕・和田淳一郎「GIS を活用した投票率の分析」『公共選択の研究 (第 48 号)』公共選択学会 (2007.7) 25 頁

<sup>43</sup> 松林・前掲注 22 57 頁

<sup>44</sup> 松林哲也「期日前投票制度と投票率」『選挙研究 (第 33 巻第 2 号)』日本選挙学会 (2017.12) 67 頁

<sup>45</sup> 本稿では、地方議会選挙の選挙区定数について、情報コストの観点を中心に論述しているが、当選のための閾値<sup>しきい</sup>が低いことで個別的利害が過度に強調される点や政党が有効に機能していないといった点も指摘されている。これらの議論については、砂原庸介「地方議会の選挙制度をめぐる問題点と改革の論点」『RESEARCH BUREAU 論究 (第 16 号)』衆議院調査局 (2019.12) を参照されたい。

高齢者の政策選好が政策に反映されやすくなることが指摘されている<sup>46</sup>。

ここでは、政府や選挙に関するアンケート調査を基に、世代間の政策選好に違いがあることを示すとともに、世代間で優先順位が大きく異なる政策支出に投票率が影響を与える可能性について、考察する。

(1) 世代間の政策選好の違い

我が国の有権者は、全世代が一様に同じ選好を有しているわけではなく、「各世代が自らの世代に短期的に効用をもたらす政策を支持する<sup>47</sup>」ことが明らかになっている。例えば、内閣府の「国民生活に関する世論調査」では、

「今後、政府はどのようなことに力を入れるべきか」との問いに対し、「少子化対策」の選択率は、18～29歳と30歳代において40%以上となっており、両年代の中でも5位以内に入るが、それ以降の年代は30%台に留まり、順位も7、8位に落ちる。同様の傾向は、「教育の振興・青少年の育成」でも見られ、30歳代以下では上位10位以内であるが、60歳代、70歳以上では16位、17位と低迷する。他方、「医療・年金等の社会保障の整備」や「高齢社会対策」は、年齢を重ねるに連れて順位や選択率が上昇する傾向にあり、60歳代と70歳以上では6割前後の人が関心を持っていることが分かる（図表7）。

(図表7) 政府に対する年代別の主な要望（令和3年9月）

(単位) %

	18～29歳	30～39歳	40～49歳	50～59歳	60～69歳	70歳以上
1	コロナ対応 61.1	景気対策 65.1	景気対策 66.0	医療・年金 67.6	コロナ対応 76.3	医療・年金 74.1
2	景気対策 58.6	医療・年金 63.6	医療・年金 66.0	コロナ対応 63.7	医療・年金 69.2	コロナ対応 70.9
3	医療・年金 52.7	コロナ対応 54.5	コロナ対応 59.5	景気対策 54.7	高齢社会対策 53.2	高齢社会対策 64.8
4	雇用問題 45.8	少子化対策 48.3	高齢社会対策 46.4	高齢社会対策 49.8	景気対策 52.9	景気対策 46.6
5	少子化対策 41.9	雇用問題 46.9	雇用問題 45.4	防衛・安全保障 38.4	防衛・安全保障 46.8	防衛・安全保障 45.3
6	税制改革 38.4	高齢社会対策 37.3	防衛・安全保障 36.6	雇用問題 36.6	環境問題 38.1	環境問題 41.4
7	高齢社会対策 36.0	教育 34.9	少子化対策 35.6	税制改革 36.0	物価対策 37.5	物価対策 39.7
8	外交・国際協力 29.6	防災 33.0	税制改革 35.6	少子化対策 33.6	少子化対策 36.9	少子化対策 35.5
9	物価対策 29.1	防衛・安全保障 32.5	防災 32.4	外交・国際協力 31.2	防災 36.2	外交・国際協力 33.5
10	教育 26.1	税制改革 32.1	物価対策 30.7	環境問題 29.1	雇用問題 33.7	防災 32.9
11	防衛・安全保障 25.1	物価対策 30.1	外交・国際協力 26.8	防災 27.9	外交・国際協力 32.7	行政改革 26.9
12	防災 24.1	環境問題 27.8	エネルギー対策 26.5	エネルギー対策 27.6	エネルギー対策 31.1	財政健全化 26.1
13	環境問題 22.2	エネルギー対策 24.9	教育 24.8	物価対策 24.0	税制改革 28.5	エネルギー対策 26.1
14	自殺対策 18.7	外交・国際協力 23.9	環境問題 23.5	治安 24.0	治安 25.3	税制改革 24.6
15	エネルギー対策 18.2	財政健全化 23.9	治安 21.2	財政健全化 20.7	財政健全化 25.3	治安 24.1

<sup>46</sup> 【参院選2022 知は語る】番外編 40歳未満、低い投票率『産経新聞』（2022.7.10）

<sup>47</sup> 新倉純樹「世代間政治力格差と財政運営」『同志社大学博士論文（甲）第875号』（2017.9）40頁

16	新規産業育成	17.2	新規産業育成	21.5	財政健全化	19.3	行政改革	19.5	教育	24.0	原発事故	24.1
17	男女共同参画	15.3	インフラ整備	21.1	地域の活性化	19.3	教育	17.1	行政改革	23.4	教育	22.2
18	治安	14.8	行政改革	21.1	行政改革	18.6	地域の活性化	16.8	地域の活性化	21.5	地域の活性化	21.4
19	インフラ整備	14.3	地域の活性化	20.6	インフラ整備	18.0	新規産業育成	16.8	原発事故	21.5	雇用問題	20.1
20	財政健全化	13.8	治安	20.1	新規産業育成	17.3	原発事故	16.8	新規産業育成	17.6	東日本大震災復興	17.9

(注) 「今後、政府はどのようなことに力を入れるべきか」との問いに対し、33 項目の中からあてはまるもの全てに回答（複数回答）、各年代の上位 20 位まで記載、数字は選択率。

(出所) 内閣府「国民生活に関する世論調査」(2021.9)を基に執筆者作成

若年者ほど少子化対策や教育に関心を持ち、高齢者ほど医療・年金等の社会保障や高齢化対策に関心を寄せるのは、その他の調査でも明らかとなっている。(公財) 明るい選挙推進協会「第 19 回統一地方選挙全国意識調査—調

査結果の概要—」(2019) では、都道府県議会議員選挙で考慮した政策課題として、若い世代ほど教育や少子化対策を重視し、高齢の世代になるほど高齢化対策や医療・介護を重視していた(図表 8)。

(図表 8) 平成 31 年統一地方選挙(都道府県議会議員選挙)における年代別考慮した政策課題

(単位) %

	18~20 歳代		30~40 歳代		50~60 歳代		70 歳以上	
1	教育	37.7	景気・雇用	45.9	医療・介護	53.7	医療・介護	66.2
2	景気・雇用	34.4	医療・介護	43.1	高齢化対策	50.6	高齢化対策	65.5
3	少子化対策	31.1	教育	38.4	景気・雇用	42.8	景気・雇用	32.4
4	医療・介護	27.9	少子化対策	26.7	教育	26.4	少子化対策	27.0
5	地方自治	19.7	高齢化対策	20.0	少子化対策	25.9	災害対策	23.6

(注) 17 項目から当てはまるもの全てに回答（複数回答）、各年代の上位 5 位まで記載、数字は選択率。

(出所) (公財) 明るい選挙推進協会「第 19 回統一地方選挙全国意識調査—調査結果の概要—」(2019.12)を基に執筆者作成

## (2) 先行研究

若年者と高齢者との間で優先順位が大きく異なった少子化対策や高齢化対策について、投票率がそれらに関連する財政支出に影響を及ぼすことはあるのだろうか。

新倉(2017)は、平成 15、17、21 年の衆議院議員総選挙の年代別投票率の結果を用いて、出産育児及び教育支出に与える影響を実証分析した。その結果、世代間の投票率の格差が

縮小することで、民生費における児童福祉費及び学童保育設置率は増加することを明らかにした<sup>48</sup>。また、平成 21 年の衆議院議員総選挙の年代別投票率の結果を用いて、世代間の投票率の格差が国民健康保険制度における第一号都道府県調整交付金、後期高齢者医療費、後期高齢者医療受診率に影響を与えるか、都道府県クロスセクションデータ<sup>49</sup>によって実証分析を行ったところ、いずれもマイナスで

<sup>48</sup> 同上 86 頁。他方で、義務教育費、乳幼児医療助成費及び妊婦健康診査の助成金については、統計的な有意性は見出せなかったとしている。

<sup>49</sup> クロスセクションデータとは、ある一時点において、場所やグループ別等に複数の項目を観察したデータのこと。ここで

有意となっており、高齢者の投票率と若年者の投票率との格差の拡大が、高齢者医療支出を拡大したとしている。

また、東北大学の吉田浩教授(加齢経済学)の試算では、49歳以下の世代は、国政選挙の投票率が1%低下すると、新規国債発行が増加し、加えて、年金など高齢者へ配分される支出と、児童手当など若年者へ配分される支出の「差」が拡大することから、49歳以下の世代1人当たり年間約7万7,552円の「損失」が生じていると結論付けている<sup>50</sup>。

### Ⅲ 実証分析

#### 1 分析の概要

本稿では、前述した問題意識に基づき、「人口規模の大きい市区に見られる、1つの選挙区定数が数十名にもなる選挙制度が、有権者とりわけ若年者の情報コストを上げている結果、棄権が増加するのではないか」との仮説を立て、分析を行う。

具体的には、選挙区定数が大きく変わる指定都市への移行に着目し、各年代の投票率に与える影響について、実証分析を行う。これは、候補者数の多さが、全ての有権者の情報コストに負荷を与えるものの、政治的認知能力の形成段階にある若年者ほど、その負荷が重くなる可能性に着目したものである。

#### 2 分析の留意点

本分析では、社会情勢や有権者の政策選好が大きく異なることを避けるため、指定都市への移行が比較的活発に行われていた平成15年以降の10年間の事例に限定して、分析を行った。しかし、その期間においても全国

に8都市しか例がなく、その上、年代別投票率のデータの提供を受けられた例は5件に留まったことから、十分なサンプル数に基づく分析ではないことに留意する必要がある。なお、今回のサンプルでは、指定都市移行前の定数は33~52名であり、移行後の選挙区定数は6~19名となっており、どの市においても大幅に減少しているが、投票区によって、その減少幅は異なることにも留意が必要である。ただ、定数変化の値を説明変数にした分析を行った場合においても、本稿の分析手法と大きな質的な違いは出ないと考えている。

また、結果の頑健性を確保する観点から、分析のサンプルを比較的属性の近い自治体のデータを用いて分析したが、その中には、神奈川県横浜市や大阪府大阪市といった平成14年以前から指定都市である都市や千葉県船橋市や鹿児島県鹿児島市といった中核市、東京都杉並区のような特別区が含まれている。指定都市、中核市の各制度は、市が府県の行う事務の一部<sup>51</sup>を担うのに対し、特別区制度は、都が大都市行政の一体性及び統一性を確保するために市の事務の一部(上下水道の設置管理、消防等)を担っており、自治体がある権限に違いがあることにも留意する必要がある。

#### 3 分析対象と使用するデータ

使用するデータのうち、指定都市移行年をまたぐ2回の市議会議員選挙の年代別投票率については、各市<sup>52</sup>の選挙管理委員会事務局に照会することで入手している。また、比較的属性の近い自治体として用いる既存指定都市や一部の中核市及び特別区については、処

は、第一号都道府県調整交付金等について、選挙翌年である平成22年という特定の時点での、都道府県別のデータを指している。

<sup>50</sup> 『若年世代』の投票率、1%低下で7.8万円損 東北大教授が試算『朝日新聞』(2022.7.7)

<sup>51</sup> 指定都市が担う事務として、児童相談所の設置や教職員の人事権などがあり、中核市が担う事務として、保健所の設置や保育所や養護老人ホーム等の設置認可・監督などがある。

<sup>52</sup> 埼玉県さいたま市、神奈川県相模原市、新潟県新潟市、静岡県静岡市、静岡県浜松市

置群と同時期に行われた2回の市区議会議員選挙の年代別投票率のデータを、各市区<sup>53</sup>のウェブサイトから取得したほか、一般に公表されていない市区では、各市区<sup>54</sup>の選挙管理委員会事務局に照会することで入手している。

その他、天候による影響をコントロールするために、気象庁の「過去の気象データ検索」から、天候データを取得した<sup>55</sup>。

(被説明変数)

処置群においては指定都市移行年をまたぐ2回の選挙、コントロール群においては平成13年以降の10年間のうちの連続した2回の選挙における、20歳代、30歳代、40歳代、50歳代、60歳代、70歳以上の各年代投票率

を被説明変数とする。また、新潟県新潟市からは、一部ではあるが投票区ごとのデータの提供を受けたので、参考として投票区レベルの年代別投票率を被説明変数とした分析も行う。

(説明変数)

平成15年以降に指定都市に移行した場合を1、それ以外を0とする「移行ダミー」に加え、コントロール変数<sup>56</sup>として、投票時間内に降雨が確認された場合を1、それ以外を0とする「雨天ダミー」、年次ダミーを用いる<sup>57</sup>。

(基本統計量)

基本統計量は、図表9のとおりである。

(図表9) 基本統計量

変数名	観測数	平均値	標準誤差	最小値	最大値
移行ダミー	48	.1041667	.3087093	0	1
雨天ダミー	48	.1041667	.3087093	0	1
20歳代投票率(%)	48	25.38877	4.147304	17.46	41.71
30歳代投票率(%)	48	35.18749	5.022915	25.81	55.50
40歳代投票率(%)	48	45.98705	5.414428	34.48	61.60
50歳代投票率(%)	48	54.66152	6.095485	43.85	75.00
60歳代投票率(%)	48	66.85189	5.432503	57.45	81.07
70歳以上投票率(%)	48	61.8058	4.082449	52.46	68.83
年次ダミー	省略				
頑健性確認のために使用した変数【投票区レベル】					
移行ダミー	92	.2934783	.4578508	0	1
雨天ダミー	92	.2826087	.452735	0	1
20歳代投票率(%)	92	25.51494	3.750373	17.46	41.71
30歳代投票率(%)	92	35.66027	5.11468	25.81	55.50
40歳代投票率(%)	92	46.49852	5.323893	34.17	61.60
50歳代投票率(%)	92	55.78924	5.73713	43.85	75.00
60歳代投票率(%)	92	68.48708	5.418598	57.45	81.07
70歳以上投票率(%)	92	60.89629	4.231942	50.92	72.98
年次ダミー	省略				

<sup>53</sup> 千葉県千葉市、神奈川県横浜市、大阪府大阪市、兵庫県神戸市、東京都杉並区

<sup>54</sup> 宮城県仙台市、神奈川県川崎市、愛知県名古屋、福岡県北九州市、福岡県福岡市、栃木県宇都宮市、千葉県船橋市、鹿児島県鹿児島市、東京都足立区、東京都板橋区、東京都大田区、東京都世田谷区、東京都練馬区

<sup>55</sup> 気象庁ホームページ (https://www.data.jma.go.jp/obd/stats/etrn/) より2021年12月13日データ取得

<sup>56</sup> ある因子による結果への影響を取り除くために入れる変数のこと。

<sup>57</sup> ダミー変数とは、0か1の値を取る変数。例えば、性別(女性なら0、男性なら1)といった数値で表せない要素を説明変数又は被説明変数にする場合に用いられており、本稿では、指定都市への移行や雨天、当該年度における選挙の有無といった数値化できない要素について、ダミー変数を入れることで、分析を可能としている。

#### 4 推計式

推計式<sup>58</sup>は以下のとおりとし、選挙区定数が各世代の投票行動に与える影響について固定効果推定を行う。なお、ランダム効果推定と固定効果推定のどちらで推定を行うのかに関する検討は、時間の制約もあり、行わなかった。ランダム効果推定にすることで、推定値の有意性が上がった可能性はある。

(推定式)

$$Y_{it} = \alpha + \beta \text{移行ダミー}_{it} + (\text{コントロール変数}) + \delta_i + \varepsilon_{it}$$

モデル式

Y：自治体別の 20 歳代、30 歳代、40 歳代、

50 歳代、60 歳代、70 歳以上の各年代投票率  
参考式

Y：投票区別の 20 歳代、30 歳代、40 歳代、50 歳代、60 歳代、70 歳以上の各年代投票率

(予想される結果)

全ての年代において、移行ダミーの係数は正に、かつ若い世代になるほど係数の値が大きくなることが予想される。また、全ての年代において、雨天ダミーの係数は負となることが予想される。

#### 5 推計結果と考察

推計結果は図表 10 のとおりである。

(図表 10) 推計結果

変数名	モデル式					
	20 歳代	30 歳代	40 歳代	50 歳代	60 歳代	70 歳以上
移行ダミー	8.2803*** (2.6103)	10.8391*** (2.6206)	6.2808* (3.2218)	7.1766** (2.5792)	6.9170** (2.6241)	4.4324 (2.6340)
雨天ダミー	-3.3391 (2.9820)	-4.3530 (2.9938)	-2.5714 (3.6806)	-2.3843 (2.9465)	-1.2516 (2.9978)	-3.2650 (3.0091)
決定係数	0.5483	0.6778	0.5134	0.5786	0.5213	0.2458
観測数	48	48	48	48	48	48
変数名	参考式					
	20 歳代	30 歳代	40 歳代	50 歳代	60 歳代	70 歳以上
移行ダミー	6.9638*** (2.1086)	10.3136*** (2.4490)	7.1163*** (2.3185)	6.8494*** (2.1011)	7.0175*** (1.9040)	5.7020** (2.2122)
雨天ダミー	-5.5260** (2.0876)	-5.2260** (2.4245)	-1.1835 (2.2953)	-2.9278 (2.0801)	-1.0846 (1.8849)	-1.1563 (2.1900)
決定係数	0.4710	0.6796	0.6903	0.6626	0.7144	0.4803
観測数	92	92	92	92	92	92

(注) \*\*\*、\*\*、\*印は 1%、5%、10%水準で有意であることを示す。括弧内の数値は不均一分散に対して頑健な標準誤差。なお、年次ダミーの係数については掲載を省略。

20 歳代及び 30 歳代の投票率において、移行ダミーの係数は 1%水準でプラスに有意で

あり、40 歳代から 60 歳代にかけても 5%水準や 10%水準でプラスに有意であった。係数

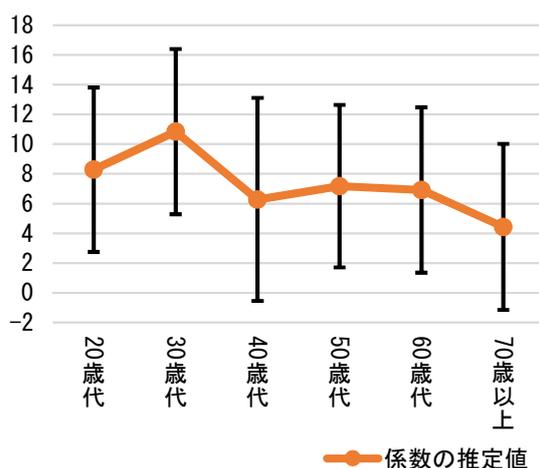
<sup>58</sup> 推計式構造： $Y_{it}$  (年代別投票率) =  $\alpha$  (切片) +  $\beta$  (移行したことによる被説明変数への限界的な効果)・移行ダミー<sub>it</sub> (自治体 i において、t 時点で移行していれば 1、それ以外は 0) + (コントロール変数：雨天ダミー及び年次ダミー) +  $\delta_i$  (自治体 i の固有の効果) +  $\varepsilon_{it}$  (誤差項)

誤差項とは、分析モデルに含まれていない要因が被説明変数に与える影響のこと。「かく乱項」とも言う。また、i は自治体、t は年度を表す。

の大きさを比較すると30歳代が最も大きく、次いで20歳代、50歳代、60歳代、40歳代の順になっていることから（図表11）、指定都市移行によって選挙区定数が大幅に減少することで、若年者ほど投票率が上昇する（＝仮説が支持される）と考えられる。新潟県新潟市の投票区レベルのデータを加えて分析した参考式においても同様の結果が出ており、一定程度は頑健な分析結果であると言える。定数が大幅に減少したことで、1つの選挙区の候補者数も大幅に減少したことで、全ての世代の有権者、とりわけ若年者にとって、投票先を含めて投票行動を決定しやすくなった可能性がある。

ただし、指定都市への移行そのものが、有権者の投票行動に影響を与えた可能性を排除できていないため、結果の受止めには留意が必要である。また、分析の留意点でも述べたが、サンプル数が十分ではないことにも、留意が必要である。

（図表11）各年代の推計値及び95%信頼区間



#### IV 政策提言

以上の定性的考察及び分析結果より、①期日前投票所、選挙日当日の投票所の数を増やすといった投票環境を整備することによって投票率が上昇すること、②一定の留保付きではあるものの、選挙区定数が大幅に減少した

選挙では、若年者ほど投票率が上昇することが分かった。

これらの点を踏まえ、以下のとおり政策提言を行う。

#### 【中核市等の人口規模の大きい自治体の議会選における選挙区分割の実施】

定量分析より、選挙区定数の削減は、若年者の投票参加にプラスの影響がある可能性が見えてきた。このことから、議会定数が数十名に上る自治体については、選挙区を分割し、個々の選挙区から選出される議員を少なくすることで、若年者の投票参加が促される可能性があると考えられる。その際には、前述したように、選挙制度が議会構成に影響を与えることなど多面的な要素も当然考慮すべきである。

選挙区設置に関して、指定都市については、前述のとおり、行政区ごとに設置することが公職選挙法で定められている一方で、指定都市以外の市町村については、各自治体の条例において設置できることにはなっているものの、現時点で選挙区を恒久的に設置している自治体はない。

本稿の分析では、定数を減らすことで投票率上昇に寄与する可能性は示したが、「理想的な選挙区定数」を導けていないため、どの程度の人口規模を有する自治体が、幾つの選挙区を設置すべきかについては示すべきではないと考えるが、少なくとも、今回の分析でサンプルとして用いた中核市や一部の特別区のような指定都市に準じる人口規模を有する自治体については、例えば支所レベルで選挙区を設置し、1つの選挙区から選出される議員を少なくすることが、特に若年者の投票率を向上させるという観点からは望ましい。

#### 【投票環境の充実に向けた取組強化】

我が国においては選挙日当日の投票所数が減少の一途にあり、自治体職員のマンパワー不足などから、今後も減少する傾向は続くと考えられる。投票所数の維持や期日前投票所・共通投票所の拡充といった「いつでも・どこでも・誰であっても」投票できる環境を整備することには多くの行政上のコストがかかるが、それは民主主義にとっての必要経費である、との認識が広く共有される必要がある。

また、投票所に向かうという機会コストを極小化し得る方策として、インターネット投票の導入は考えられる。

機会コストの低減は全世代の有権者の投票参加を促すが、前述のように若年者は機会コストが高いことが推察されるため、最も参加が促されるのは若年者であると言える。既にインターネット投票を導入しているエストニアでは、若年者の利用が多いことから明らかであろう<sup>59</sup>。

我が国においても、既に実証実験が行われており、茨城県つくば市では、令和6年の市長選挙での導入を目指しているとの報道もなされている<sup>60</sup>。総務省の有識者研究会においても、「在外選挙インターネット投票の実現に向けた技術・運用面の大きな課題、ハードルはクリアできる」とし、「在外選挙インターネット投票において検討したシステムの基本的な仕組みは、国内のインターネット投票にも応用可能」であるとしている<sup>61</sup>。

しかし、インターネット投票導入における障壁として、やはり選挙の公正性確保の点が残る。これに対しては、エストニアで採用さ

れているように、インターネット投票を期日前投票のみとし、その期間内で何度でも再投票できるようにするほか、選挙日当日の紙による投票によって上書きを認めることで対抗することが考えられる。

また、インターネットは、投票手段として機会コストを低減させるのみならず、選挙運動や政治に関する情報提供のツールとして、情報コストの低減にも寄与すると考える。平成28年での参議院議員通常選挙の導入以降、下落傾向にあった国政選挙における10歳代の投票率が、令和3年の衆議院議員総選挙では43.01%と上昇した<sup>62</sup>。SNSで若年者に投票を呼びかける運動が起きたことが要因の1つであると指摘されており<sup>63</sup>、若年者が普段から利用するSNS等のインターネットを活用して情報発信・提供を行うことで、全有権者とりわけ若年者の情報コストが低減すると考えられる。

## おわりに

以下、今後の課題を記しておきたい。

本稿では、指定都市移行に伴う選挙区定数の大幅な減少を奇貨として、定数の多さが若年者の投票参加にマイナスの影響を及ぼす可能性について実証分析を行ったが、やはりサンプル数の少なさは否めない。選挙区定数と各年代の投票行動については、海外の事例も含め、更なる分析が必要である。

我が国では、1990年代の一連の政治改革の中で、衆議院議員総選挙に関しては、中選挙区制から小選挙区制比例代表並立制へと大き

<sup>59</sup> 水野秀幸「世界のインターネット投票（前編）～オンライン選挙を進める国々の動向」（2020.12.28）  
<<https://www.icr.co.jp/newsletter/wtr381-20201228-mizuno.html>>（2022.9.28閲覧）。導入直後の2005年の地方自治体選挙では、インターネット投票を利用した者のうち約7割が44歳以下であった。なお、直近の選挙においては、高齢者の割合が増加している点には留意する必要がある。

<sup>60</sup> 「ネット投票、秘密保持し集計、LayerX、改ざん防止も（TechX）」『日経産業新聞』（2021.8.26）

<sup>61</sup> 総務省「投票環境の向上方策等に関する研究会報告」（2018）12-13頁

<sup>62</sup> 令和4年の参議院議員通常選挙での10歳代の投票率は34.49%と前年の衆議院議員総選挙時より低下したが、前回（令和元年）の参議院議員通常選挙との比較では、2.21ポイント上昇した。

<sup>63</sup> 「【語る】新年展望（8）若者の投票率 上げる 渡辺由美子氏」『読売新聞』（2022.1.12）

な制度改正が行われ、また、昨今も、衆議院議員総選挙及び参議院議員通常選挙では、いわゆる1票の格差問題を契機として、選挙区割りの見直しや選挙制度についても多くの議論がなされている。しかし、国政選挙、地方選挙問わず、選挙制度改革の議論の中で、有

権者の投票参加という視点は、ほとんど顧みられることがなかったのではないかと。本稿は、多くの留保が伴う不十分なものではあるが、今後の選挙制度改革の議論に際して、小さくはあるが価値ある一石を投じるものとなれば幸いである。

【付記】本稿は、執筆者が2021年度に政策研究大学院大学まちづくりプログラムに派遣された際に執筆した修士論文を基に加筆修正してまとめたものである。

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・谷口将紀・宍戸常寿『デジタル・デモクラシーがやってくる！—AIが私たちの社会を変えるんだっ  
たら、政治もそのままってわけにはいかないんじゃない？』中央公論新社（2020）