

地方自治・民主主義の確立に向けた研究会
報告書 素案

令和 8 年〇月

全国知事会

地方自治・民主主義の確立に向けた研究会

1 被選挙権年齢のあり方の現状

- 日本の被選挙権年齢は、公職選挙法に定められているとおり満25歳以上もしくは満30歳以上（表1）となっており、平成27年に満18歳以上に引き下げられた選挙権年齢との乖離が生じている。この状況について、各政党や調査会等で検討されている（表2）ところではあるが、被選挙権年齢について明確な方針は示されていない。

◆日本の被選挙権年齢の現状	
区 分	要 件
衆議院議員・市町村長	日本国民で満25歳以上であること
参議院議員・知事	日本国民で満30歳以上であること
都道府県議会議員 市町村議会議員	日本国民で満25歳以上であり、その選挙の選挙権を持っていること

◆被選挙権年齢の設定経緯及び考え方	
【被選挙権年齢の設定経緯】	
○衆議院議員（25歳以上） 昭和20年12月の衆議院議員選挙法改正により、30歳から25歳に引下げ。当時の堀切善次郎内務大臣は①青年の知識能力が向上した、②青年の選挙への参加は新日本建設のための新しい政治力の形成につながる等を理由に挙げている。	
○参議院議員（30歳以上） 参議院議員選挙法（昭和22年公布・施行）の提案理由説明等に関し当時の大村清一内務大臣は、「参議院の構成を衆議院とは異質的なものとするために、参議院議員の被選挙権年齢を衆議院議員より5歳高い30歳とした」「30歳とすることで、参議院の性格にふさわしい分別と経験を保たせる」と述べている。	
○都道府県知事は30歳以上、都道府県議会議員・市町村長・市町村議会議員は25歳以上とされており、後者に関し「議員となり或いは市長村長の公職に就いて、複雑多岐な公務に携り誤りなきを期せしむる為には、相当の知識や豊富な経験を必要とし、特殊の者は別として、一般に成年に達したといふだけでは未だ不十分と考へられる」という理由により25歳とされたと説明されている（新基本法コンメンタール「地方自治法」）	

（表1：日本の被選挙権年齢の現状 以下断りがない限り報告書中の図、表は鳥取県作成）

政党名	主 張 （※各公式HPより抜粋）
自由民主党	党選挙制度調査会（会長・逢沢一郎衆院議員）が、今年3月4日、同調査会の中に、被選挙権年齢の引き下げを検討するチーム（座長・中曽根康隆 青年局長）を設置。逢沢会長は、「選挙権年齢が20歳から18歳に引き下げられてから、既に10年程度経過した。その当時から、被選挙権年齢の見直しを求める声が国民から寄せられている」、「わが党は、最近の国政選挙で、総合政策集で被選挙権年齢について引き下げの方向で検討を行うとの姿勢を示してきた」と同党の立場を説明。
日本維新の会	「衆参両院の被選挙権年齢を18歳に引き下げるとともに、供託金の金額を年齢に応じて見直すなど、間口を広げて多くの選択肢から有権者が判断できる環境を整備します。」
中道改革連合	「被選挙権年齢を引き下げ、より若い人が立候補できる環境を整えます。」
国民民主党	「各級選挙に立候補できる年齢を18歳とするとともに、英国の若者議会の制度も参考にしつつ、若者が政治参画しやすい仕組みをつくります。」
日本共産党	「参政権は、候補者を応援し投票する権利だけでなく、自ら候補者となり政治に参加する権利も当然含まれています。選挙権と被選挙権を一体として考えるべきであり、若者の政治参加を保障する上でも被選挙権の引き下げが必要です。被選挙権年齢を18歳に引き下げるために力を尽くします。」

（表2：各党の被選挙権年齢引き下げに関する主張：各政党HPから抜粋）

- 諸外国の状況をみると、アメリカやイタリアが被選挙権年齢を25歳以上と定める一方、イギリスやフランス、韓国は近年下院議員を中心に被選挙権年齢を18歳以上まで引き下げており（表3）、若年層の政治参画を進めている現状が伺える。

◆OECD加盟国の被選挙権年齢の状況

出展：国立国会図書館 調査及び立法考査局「主要国における被選挙権年齢」（資料）2020年

被選挙権年齢	主な国
18歳	オーストラリア、カナダ、フランス、ドイツ、オランダ、韓国、スペイン、イギリス等
21歳	アイルランド、コスタリカ、スロバキア等
25歳	日本、アメリカ、イタリア、ギリシャ等

※国会議員の被選挙権年齢。二院制の国は下院の被選挙権年齢。

◆主な国の被選挙権年齢見直しの状況

【ドイツ】
1974年に成人年齢が18歳に引き下げられたことに伴い、被選挙権年齢も18歳とされた。地方議会選挙において、被選挙権年齢が16歳とされている地域もある。ドイツ連邦議会（日本の国会にあたる）では、22歳で議員となった者もあった。

【イギリス】
2006年に下院での被選挙権年齢が21歳から18歳へ引き下げられた。その結果、2015年の総選挙で下院議員として20歳の議員が誕生した。

【フランス】
2011年に国民議会において被選挙権年齢を選挙権年齢と合わせることにし、大統領、欧州議会議員、国民議会議員、州議会議員、県議会議員、市町村議会議員選挙について、被選挙権年齢が23歳から18歳に引き下げられた。その結果、2012年の下院総選挙において22歳の議員が誕生した。

【韓国】
2021年の法改正により、国会議員、地方議会議員、自治体首長の被選挙権年齢が25歳から18歳に引き下げられた。

（表3：諸外国の被選挙権年齢の状況）

○被選挙権年齢引き下げの当事者にあたる若年層の政治関心への意識について、公益財団法人明るい選挙推進協会（以下明推協と呼ぶ）が行った調査によると（表4）、特に20～29歳の政治への関心が希薄化しており、また若年層の投票率の低下（表5）もあり、若年層の政治への関心が高まっているとはいえない状況である。

▶選挙権年齢引き下げによる若者の政治関心への影響（明推協の実施する「全国意識調査」をもとに作成）

「国や地方の政治にどの程度関心があるか」

	関心がある			関心がない			わからない		
	H21調査	H28参後	R4参後	H21調査	H28参後	R4参後	H21調査	H28参後	R4参後
18-19歳(男)	51.0%	64.7%	73.7%	44.0%	35.3%	26.3%	4.9%	-	-
20-24歳	57.1%	51.3%	50.0%	40.1%	47.3%	50.0%	2.8%	1.4%	-
25-29歳	61.4%			35.6%			3.0%		

※H21調査では16-19歳
平成21年実施「若い有権者の意識調査」、平成28年実施「第24回参議院通常選挙全国意識調査」、令和4年実施「第26回参議院通常選挙全国意識調査」における政治関心についての年代別調査結果の推移をまとめたもの。

（表4：若年層の政治関心への意識調査：明推協資料を元に鳥取県作成）



（表5：衆議院議員総選挙における年代別投票率の推移：総務省資料）

2 研究会としての提言（素案）

- ①2015年に選挙権年齢が引き下げられて10年以上経過する中、引き続き被選挙権年齢が選挙権年齢と異なる（乖離している）ことについて、合理的な理由はないのではないか。国会の各会派においても被選挙権年齢は、HP等で引き下げの方向で意見表明がなされているが、法改正など具体的な引き下げに向けた動きは見せていない。
- ②被選挙権年齢の引き下げは、同世代が立候補することで自身の投票行動に繋がるといったこともあり、若者の政治参加を促進させるものとなり、結果として投票率の向上にもつながるものと考えられるものであって、前向きに検討していくことが必要ではないか。
- ③具体的に被選挙権年齢を具体的にどこまで下げるのか。これには職種によって30歳から25歳、25歳から18歳と引き下げの方法や、一気に18歳まで引き下げの方法などがあり、公職の種類ごとにその職務、職責が異なることから、引き下げの議論は国において活発に行われることがのぞましい。

1 主権者教育等の現状

- 主権者教育等について、国、明推協、都道府県、市町村等、各団体がそれぞれ実施しているところである。例示すれば、各高校での出前授業や高校生議会、模擬投票やポスターコンクールのような取り組みなどが挙げられる。
- 全国知事会において、各都道府県に主権者教育等の推進についてアンケートを実施した結果、啓発事業を行うにしても職員のマンパワーが足りないといった回答や、啓発活動が投票率向上に結びついているのか、定量的に把握することが難しいといった課題（表6）があった。また、投票率向上・主権者教育等を向上させるための取組について、議会と連携した高校生議会などの事例や、県教育委員会と連携し協定を締結した事例（表7）のような回答があった。

◆組織・運営関係 <ul style="list-style-type: none">➢ あくまで実施主体は市町村となるため、各市町村の事情に左右される。➢ 学校行事が多く、主権者教育事業など新たな行事を入れ込むことが難しい。➢ 実施数を増やす新たな取組を行うのであれば、職員のマンパワーが必要。
◆財政関係 <ul style="list-style-type: none">➢ 県知事・県議選においては移動期日前投票所や投票所への移動支援などを行う市町村選管へ経費支弁を行っているが、今後、実施団体が多くなれば財源が課題。➢ 市町村が行う投票率向上方策、啓発事業等に対する補助金を設けているが、実施状況により財源が課題。
◆情報発信・啓発活動関係 <ul style="list-style-type: none">➢ 啓発活動などの取組みがどの程度投票率向上などに結びついているのか、定量的に把握することが難しい。➢ 取組による若者の意識や投票行動への効果が見えにくい。➢ 投票率を向上させるための取組の効果検証や効果測定が難しい。

（表6：投票率向上対策を実施する上での課題：都道府県アンケートから抜粋）

①子連れ投票・家族投票の推進に重点をおいたCM制作等を行った事例
②小学校における模擬投票において実際の給食や県のキャラクターに結果が反映されるような模擬投票を行った事例
③議会と連携し、現職議員との意見交換、高校生議会などを行った事例
④県選挙管理委員会と県教育委員会とで主権者教育に関する協力連携の協定を締結した事例（模擬投票、選挙出前授業、選挙教育に関する学習等に関する連携）
⑤若者の投票参加に関心が高く行動意欲のある県内の20歳前後の若者を「若者選挙パートナー」に任命し、若者の政治・選挙への関心を高めるための企画運営等の事例

（表7：投票率向上・主権者教育等に関する優良事例：都道府県アンケートから抜粋）

- 特に、近年利用が増えているSNS等での選挙活動に関して、第三者による偽誤情報の流布や限度を越えた誹謗中傷などが社会問題となっており、若年層のみならずSNS利用者全般にわたる広範なメディアリテラシーの向上が課題となっている。

2 研究会としての提言（素案）

- ①一部連携している事例はあるが、主権者教育は、選挙管理委員会や学校現場など、それぞれの主体で行われているケースが多い。選挙管理委員会や学校現場だけではなく、都道府県・市町村（いわゆる首長部局）や議会等様々な主体と連携して行うことができる体制づくりが

重要ではないか。

例えば、選挙人のメディアリテラシーを高めていくにあたっては、専門性の高いデジタル関連のリテラシー教育が必要であり、都道府県（デジタル関連部局）など専門的知見を有する者との連携が必須であるほか、政治的中立性を守らなければならない主権者教育において、議会と連携することで、模擬議会の体験や議員の生の声を聞くといったより踏み込んだ取組を進めていくことができる。

- ② ネットメディア隆盛のなか、学ぶ機会がない方々（なかった方々）へのメディアリテラシー教育（特にデジタル関連）も行う必要がある。

若年層向けには、効果的と考えられる手法（ショート動画等）も活用し、国や都道府県がマクロな視点で進めていく必要がある。

- ③ 子連れ投票の結果、将来的に投票参加につながったという具体的なデータでも示された効果的な事例がある。これまでも優良事例の紹介は行われ、実際に周知・啓発が行われているが、より効果的に取組を進めていくために各選挙管理委員会等がそれぞれ行っている取組について、投票効果などを検証し、具体的な成果が見えるよう可視化したうえで共有していく仕組みが必要ではないか。

1 地方選挙再統一の現状

○昭和 22 年 4 月に第 1 回統一地方選が開始されてから、4 年間ごとに 4 月に実施されてきた都道府県や市区町村の首長及び地方議会議員の選挙が、市町村の大合併や首長の辞職等で任期のずれが生じ、4 年ごとの 4 月に実施されない自治体が増えてきている。(表 8)



(表 8 : 統一地方選における統一率の推移 : 総務省公表資料をもとに作成)

○地方選挙の時期がずれることにより、地方によっては選挙が毎回真夏に行われたり、雪や受験シーズンに当たる冬に行われることが生じており、地方での投票率低下の一因となっている。(表 9)

◆ 統一地方選以外の実施時期に対する意見 ※研究会事前アンケート等より

- 毎回選挙が真夏に行われる状況にあり、①このような危険な暑さの中での街頭演説の聴取等による有権者の身体的負担や②投票率の低下など、有権者の政治参加の機会が奪われることが懸念される。
- 冬は雪や受験シーズンと重なり、施設の利用等で影響が生じる可能性がある。

(表 9 : 統一地方選以外の実施時期に対する意見 : 都道府県アンケートから抜粋)

○諸外国の状況を見ると、時期の決まっているアメリカ、フランス、韓国などがある一方、イギリスやドイツは選挙時期が決まっていない。特に韓国では、統一地方選が 4 年ごとに 6 月と決まっており、広域自治団体と基礎自治団体の長と議会議員のそれぞれの選挙が同時に行われる。(表 10)

◆各国の選挙時期

国	時期
アメリカ	11月の第一火曜日。 4年に一度の大統領選と、州知事や州議会、多数の市長選や地方議員選挙が実施される。
イギリス	特に決まっていない。 2011年に「議会任期固定法」（総選挙の期日を5年ごとに所定の日（5月）に固定）が制定されたが、2022年に廃止。
フランス	大統領選は5年ごとに4～5月。 上院（元老院）は9年ごとの選挙で直近では2023年9月。 下院（国民議会）は5年ごとで解散があり直近では2024年6月。
ドイツ	特に決まっていない。 連邦議会の選挙は直近で2025年2月。
韓国	大統領選は5年ごとに12月。（直近では弾劾訴追を受け2025年6月） 国会議員選挙は4年ごとに4月。統一地方選は4年ごとに6月。 ※大統領選挙、総選挙、統一地方選挙等の大きな選挙は全て水曜日で投票日は祝日となる。

※各国の状況は事務局調べによる

（表 10：各国の選挙時期）

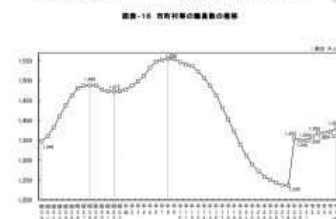
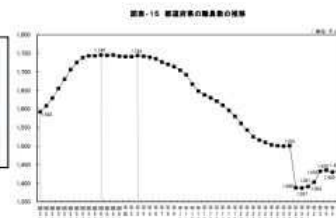
2 投票環境向上にかかる現状

○投票環境の向上を図るため、国や都道府県、市町村等の選挙管理委員会を中心に、選挙日当日の投票所の確保はもとより、期日前投票所の拡充、移動投票所などの取り組みを進めているが、全国的な投票率の低下を食い止めるには至っていない。

○投票率の低下の要因として、都道府県職員や市町村職員は平成10年以降減少を続けており、選挙運営体制にも人手不足が及んでいる。その結果、投票所数の減少、また投票立会人や投票管理者といった関係者の減少による、投票所運営等の困難化がある。（表 11）。

◆投票率と投票所、自治体職員の推移

- 投票率は昭和33年の76.99%をピークに減少し、平成26年の52.66%に最低値となり減少傾向にある。投票所数は平成12年の53,439箇所をピークに減少に転じ、令和6年には45,429箇所まで減少。
- 自治体職員は平成10年までにピークを迎えて以降減少を続け、平成29年から微増傾向に転じているが、投票所数の減少にみられるとおり関係職員数は減り続けており、人手不足により投票率向上が図れない状況。



出典：総務省「令和6年地方公共団体定員管理調査結果」
「国政選挙の投票率の推移について」「投票所数」

（表 11：投票率と投票所、自治体職員の推移）

○令和8年2月の衆議院議員総選挙では、解散日から投開票日までの期間が16日間と戦後最短となり、選挙準備期間が短かったため、各選挙管理委員会では物資の手配等に苦慮したとの回答があった。また、選挙日当日には日本海側で警報級の大雪となったため、関係県での投票率が低下した(表12)。

◆選挙概要

- ・令和8年1月9日の解散報道を踏まえ、総務省から選挙準備を進めるよう連絡があった。
- ・1月23日の通常国会の冒頭で衆議院が解散され、直後の臨時閣議で1月27日公示、2月8日投開票とする日程が決定した。
- ・解散日から投開票日までの期間は16日間と戦後最短、2月に投開票が行われたのは平成2年2月以来36年ぶり。

◆管理執行・投票環境

- ・短期間の選挙準備期間に対応するため、各選管が物資手配を早期に実施したが、都市部を中心に投票所入場券の配布が遅れ投票日前に期日前投票所が混雑した。
- ・また、短期間での準備期間のため、投票所の確保やポスター掲示場の確保に各選管が苦慮した。
- ・選挙期間が受験シーズンと重なり、試験を行う学校等への配慮を呼びかけた。
- ・投票日当日(2/8)に日本海側を中心に強い寒気が南下し警報級の大雪となった。
- ・結果として、期日前投票が過去最高の26.10%(R6:20.17%)まで上昇し、投票率を押し上げた。
- ・投票率は前回(R6)の選挙53.85%を上回り、56.26%となったが、日本海側の7県(青森、秋田、山形、富山、福井、鳥取、島根)は前回投票率を下回った。

衆議院(小選挙区)の都道府県別投票率の順位

順位	都道府県	投票率	順位	都道府県	投票率
1	徳島	62.17	25	兵庫県	55.85
2	山形	60.79	26	神奈川県	55.65
3	長野	60.32	27	和歌山	55.05
4	東京都	59.16	28	愛媛	55.03
5	宮城	59.06	29	福井	55.04
6	愛知県	58.96	30	京都府	55.32
7	佐賀	58.94	31	高知	54.94
8	静岡県	58.91	32	鹿児島	54.90
9	新潟	58.88	33	徳島	54.82
10	山梨	58.52	34	沖縄	54.44
11	福島	58.51	35	福岡	54.41
12	大分	58.33	36	福井	53.79
13	岐阜	58.15	37	岡山	53.82
14	北海道	57.93	38	千葉	53.80
15	三重	57.82	39	埼玉	53.42
16	秋田	57.38	40	群馬	53.38
17	滋賀	57.28	41	宮崎	53.37
18	長崎	56.97	42	富山	53.25
19	熊本	56.70	43	熊本	53.00
20	香川	56.57	44	茨城	52.54
21	石川	56.26	45	佐賀	50.02
22	大塚	56.21	46	青森	49.34
23	山口	56.16	47	鳥取	47.99
24	宮城	56.08	48	宮城	56.26

※赤字は前回より投票率が下がった都道府県、黒字は上

(表12: 令和8年2月8日衆議院議員総選挙概要)

3 研究会としての提言(素案(仮))

- ①統一地方選挙は、国民の地方選挙に対する関心を高めるとともに、これらの選挙の円滑かつ効率的な執行を図るため、選挙の期日を統一されているものであるが、統一率の低下、投票率の低下、選挙への関心の低下、といった現状を踏まえると、地方選挙については、再統一という方向性について検討を進めてもいいのではないかと考えられる。
- ②地方選挙の再統一の具体的な手法については、補欠選挙化や国政選挙の補欠選挙に合わせるなど、研究会においても意見があったが、長・議員の任期といった地方自治制度の根幹に関わるものであることから、国における議論を期待したい。
なお、選挙を実施する時期によっては、選挙人、候補者、管理執行機関など選挙に関わる多くの方々が苦慮する、といった現実的な意見があった。選挙を行う時期は、再統一に係る検討材料となるのではないかと考えられる。
- ③また、衆議院や議会の解散、首長の辞職など、何ら準備のないタイミングで選挙が急遽行われることは制度上想定されるところではあり、これらの選挙の場合、任期満了で行われる選挙と比し、準備期間が限られることから管理執行機関の負担は増加するとともに、投票環境の整備面においても劣ってしまうという事態が生じうる。選挙実施に向けた準備期間が一定期間確保できれば、円滑な管理執行が進められることとなり、結果として選挙人の投票機会の確保に繋がる。準備期間を考慮した日程設定など、仕組みの見直しの検討を進めてもいいのではないかと考えられる。
- ④地方での投票率低下が著しいのは投票所が減少していることにも起因しており、立会人や職

員不足もその一因となっている。

より多くの投票機会を増やすためには、人員確保策の検討が必要である。他方、人口減少傾向の中での人員確保には限界がある。そのため、電子投票やオンライン投票立会人など、デジタル技術によって人手不足をカバーできるような取組の検討が必要ではないか。

なお、デジタル技術の活用にあたっては、投票の秘密やプライバシーを十分に配慮することが前提であることは言うまでもない。また、専門的な見地からデジタル技術を活用する場合等は都道府県も巻き込んで投票環境向上方を講じていくことも有用であり、その場合、都道府県の職員の人員確保も必要となってくると考える。


1 参議院合区選挙区の現状

- 参議院の選挙区選出議員の選挙は、昭和 22 年の参議院議員選挙法、昭和 25 年の公職選挙法制定以来、一貫して都道府県単位の選挙区において実施されてきた。しかし、都市と地方の人口格差の拡大により、議員一人あたりの人口の格差が拡大する状況が生じた。昭和 58 年 4 月当時の最高裁判決では、参議院のいわゆる「一票の較差」に対する訴訟において、合憲との判断であり、都道府県の代表としての性質を認める判決が示された（表 13）。

最高裁昭和58年4月27日大法院判決(抄) (昭和52年通常選挙) 【合憲】
○参議院地方選出議員については、 都道府県が歴史的にも政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実体を有し一つの政治的まとまりを有する単位としてとらえることに照らし、これを構成する住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を加味しようとしたものである。
○参議院地方選出議員の選挙の仕組みについて、 事実上都道府県代表的な意義ないし機能を有する要素を加味したからといって、これによって選出された議員が全国民の代表であるという性格と矛盾抵触することにはならない。
○このような選挙制度の仕組みは、国会の有する裁量的権限の合理的な行使の範囲を逸脱するものであるとはいえず、その当否は、専ら立法政策の問題にとどまるものというべき。

(表 13 : 昭和 58 年 4 月最高裁判決)

- 引き続き人口の格差が拡大した結果、平成 24 年 10 月の最高裁判決においては、一票の較差に対する「違憲状態」判決が出たことにより、できるだけ速やかに不公平状態を解消する必要が示された（表 14）。これを受けて、参議院での議論の末、平成 28 年の通常選挙に向けて、「4 県 2 合区を含む 10 増 10 減」の公職選挙法改正が行われた。

◆参議院の一票の較差に関する最高裁判決 ①合区前
平成24年10月17日最高裁判決(抄) 【違憲状態】
選挙当日有権者数(H22.7.11) 1 対 5.004 (鳥取県 対 神奈川県)
○ 都道府県が地方における一つのまとまりを有する行政等の単位であるという点は、今日においても変わりはなく、この指摘もその限度においては相応の合理性を有していたといえるが、 これを参議院議員の選挙区の単位としなければならないという憲法上の要請はなく、むしろ、都道府県を選挙区の単位として固定する結果、その間の人口較差に起因して投票価値の大きな不平等状態が長期にわたって継続していると認められる状況の下では、上記の仕組み自体を見直すことが必要になるものといわなければならない。
○ 単に一部の選挙区の定数を増減するにとどまらず、都道府県を単位として各選挙区の定数を設定する現行の方式をしかるべき形で改めるなど、現行の選挙制度の仕組み自体の見直しを内容とする立法的措置を講じ、できるだけ速やかに違憲の問題が生ずる前記の不平等状態を解消する必要がある。

都道府県単位の選挙区設定を改めるよう求める判決により、平成28年通常選挙から、4県で選挙区の合区が実施された。

(表 14 : 平成 24 年 10 月最高裁判決)

- 合区対象となった 4 県は鳥取県と島根県、徳島県と高知県がそれぞれ 1 つの選挙区（合区選挙区）となり、両県の選管が合区選管を設置し、平成 28 年以降の参議院議員選挙を執行することとなった。
- 平成 28 年以降、合区選挙区として 4 回の参議院選挙が行われたが、合区対象県の投票率の著しく低下した。また、合区対象県からは、自県の代表を選べない、人口の少ない県の声がますます届きに

くくなるといった声があり、合区は早期に解消すべき課題となっている。(表 15)

◆鳥取県
<ul style="list-style-type: none"> ➢ 令和4年の合区選挙では、過去最低の投票率を更新し、令和7年の合区選挙では、都道府県別で過去最低の41位となるなど、合区に起因する民主主義衰退への弊害は深刻度を増している。
◆島根県
<ul style="list-style-type: none"> ➢ 選挙エリアが広がったことによる合区対象地域の有権者の投票環境の悪化による投票率の低下。 ➢ 合区2県で利害が対立する問題が生じた場合の対応の困難性。 ➢ 今後、人口規模の相当異なる都道府県同士が合区となった場合には、人口の少ない県の声がますます届きにくくなる。
◆徳島県
<ul style="list-style-type: none"> ➢ 合区による選挙は、あくまでも「緊急避難措置」であり、国政における合区解消の決断が遅れば、「合区制度の固定化」や「他県への拡大」に結びつくことが懸念される。
◆高知県
<ul style="list-style-type: none"> ➢ 合区選挙が実施されて以降、自県の代表を選べないといった合区制度に起因する県民の関心の低下、失望が総じて投票率に顕れており、有権者からは「二つの県から1人の代表を選ぶのは違和感がある。他県の人が自県のことを代弁するのは無理がある。」などの声が上がっている。
※研究会事前アンケート等より

(表 15：合区対象県の声：都道府県アンケートから抜粋)

- 一票の較差に関する最高裁判決について、近年、地方自治を意識した判決がみられ、特に令和5年10月の最高裁判決では合区対象県の投票率の低下といった実情に触れ、現状の合区制度に対して慎重に検討すべき課題があると指摘している(表 16)。

◆参議院の一票の較差に関する最高裁判決 ②合区後
<p>令和2年11月18日最高裁判決(抄) 【合憲】 選挙当日有権者数(R元.7.21) 1対3.002(宮城県 対 福井県)</p> <p>○ 具体的な選挙制度の仕組みを決定するに当たり、一定の地域の住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を加味する観点から、政治的に一つのまとまりを有する単位である都道府県の意義や実体等を一つの要素として考慮すること自体が否定されるべきものであるとはいえず、投票価値の平等の要請との調和が保たれる限りにおいて、このような要素を踏まえた選挙制度を構築することが直ちに国会の合理的な裁量を超えるものとは解されない。</p>
<p>令和5年10月18日最高裁判決(抄) 【合憲】 選挙当日有権者数(R4.7.10) 1対3.030(神奈川県 対 福井県)</p> <p>○ 具体的な選挙制度の仕組みを決定するに当たり、(略)、政治的に一つのまとまりを有する単位である都道府県の意義や実体等を一つの要素として考慮すること自体が否定されるべきものであるとはいえず、(略)⇒R2年判決と同旨</p> <p>○ 合区の導入後に、その対象となった4県において、投票率の低下や無効投票率の上昇が続けられること等を勧案すると、有権者において、都道府県ごとに地域の実情に応じた国会議員を選出するとの考え方がなお強く、これが選挙に対する関心や投票行動に影響を与えていることがうかがえる。このような状況は、上記の仕組みを更に見直すに当たり、代表民主制の下で国民の利害や意見を公正かつ効果的に国政に反映させる観点から慎重に検討すべき課題があることを示唆するものと考えられる。</p>

(表 16：令和2年11月、令和5年10月最高裁判決②)

2 研究会としての提言(素案(仮))

- ①参議院選挙区を合区とすることによって、合区対象県において様々な弊害が具体化してきた。一方の県の出身者・関係者が立候補した場合、他方の県では有権者の関心の低下が懸念され、結果として地元の意見が届けられない・届けづらいという声がある。また、そのような事情も背景に、合区対象県においては投票率の低下が見られるところであり、合区導入前後の投票率の低下は、鳥取県、島根県においては特に顕著である。特に地方における人口減少が進んでいることから、選挙区の設定において人口比例原則に従うと、今後も合区対象県が広がっていくことは避けられない。そういった点においては、もはや合区は、対象4県だけの問題ではなく、全国的な問題として捉えるべきものとして、この解消に向けた議論が必要ではないか。

②合区解消に向けた議論を単純な数あわせの議論にすべきではない。

国会と地方自治体との関わり方など参議院のあり方のしっかりと議論していく必要もあるのではないかと。

また、合区解消の具体的な方法論を議論するにあたっては、憲法や選挙区・比例代表とする選挙制度等そのものについて議論していく必要があると考えられる。

賛否両論のある多方面の議論が避けられず、検討に時間を要すると考えられるところ、2年後にはまた参議院通常選挙が行われることとなることから、国においては議論を急ぐべきと考える。

1 選挙運動規制、SNS、ネット規制の現状

○選挙運動は、ビラ、ポスターといった文書図画の頒布によって行うもの、立札やちょうちんを取り付けた選挙運動用自動車の活用による連呼行為、新聞広告や政見放送などマスメディアを通じた運動など、その種類は多岐にわたり、これまで数十年にわたって、これらの手法を用いて展開されてきた。

○しかしながら、インターネットの普及により、ウェブサイトや電子メールなど新たな媒体の利用が日常化する中で、2013年、選挙運動においても、インターネット選挙運動が導入されることとなった。法制化にあたり、表示義務などのルールが設けられるとともに、電子メール利用を中心に規制が設けられたが、ウェブサイト等に関しては、適正利用の努力義務規定が設けられるに止まった(表17)。

◆インターネット選挙運動の概要					
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 選挙運動期間における候補者に関する情報の充実、有権者の政治参加の促進を図るため、平成25年の公選法改正により、インターネット等を利用する方法による選挙運動が解禁された。 ▶ 解禁されたインターネット選挙運動は、以下の2種類に分けられる。 					
区分	選挙運動主体	その他			
ウェブサイト等を利用する方法	(有権者など) 何人も可能	<ul style="list-style-type: none"> ・HP、SNS、動画共有サービス等 ・電子メールアドレス等の表示義務 			
電子メールを利用する方法	候補者、政党等に限定	<ul style="list-style-type: none"> ・氏名、電子メールアドレス等の表示義務 ・自らアドレスを通知し、受信に同意した相手等送信先に制限あり 			
◆既存報道媒体との罰則規定に関する比較					
区分	新聞、雑誌	放送	電子メール	ウェブサイト	
公正確保違反	○(法235条の2)	○(法235条の4)	×(※①)	×(※①)	<small>※①法142条の7で努力義務規定あり ※②法142条の3で表示義務はあるが、 罰則規定はなし</small>
表示義務違反	-	-	○(法244条)	×(※②)	

(表17：インターネット選挙運動の概要)

○その後、現在までにインターネット選挙運動について制度改正はなされていないが、インターネットの活用においてはSNS利用(ウェブサイト等による選挙運動)が中心となるなど、情勢に大きな変化が見られるところである。

<ul style="list-style-type: none"> ▶ インターネット上で、候補者の経歴や政策に関して、根拠がないデマや誇張された表現、誹謗中傷が拡散され、有権者の投票行動に影響を与える可能性があった。 ▶ SNS等を見た有権者から真偽不明の情報が相当数寄せられ、業務に著しい支障が生じた。 ▶ 選挙管理委員会との電話でのやり取り等を撮影した動画をSNSで配信するなどの行為があった。 ▶ 寄付行為に該当するおそれのある動画配信における「投げ銭」のあった事例、選挙運動に係る収入に該当する可能性のあるSNSプラットフォームからの報酬が生じていると疑われる事例。 ▶ 選挙区の候補者陣営が選挙期間中に公選法で禁止されているインターネットの有料広告を動画投稿サイトに掲載したとされる事例。
--

(表：インターネット選挙運動における問題事例：知事会事前アンケート抜粋)

◆諸外国と日本の選挙運動規制の比較 出典：米英独仏の主な選挙運動規制（H27.8.3国立国会図書館）ほか

国	文書の頒布・掲示	インターネットの利用	選挙運動費用	その他
アメリカ	原則として規制なし (選挙に影響を与える虚偽文書の作成及び発表の禁止等)	規制なし	原則として制限なし (寄付について量的制限がある)	・インターネットを含むメディアを総動員した選挙運動
イギリス	原則として規制なし (ポスター等への印刷者、発行者の住所及び氏名記載義務)	規制なし	選挙運動費用の支出制限 (選挙により支出制限を受ける)	・有料政治広告の禁止
ドイツ	原則として規制なし (ポスターへの掲示責任者の氏名明示義務)	規制なし	規制なし	・戸別訪問やその他の選挙運動についての規制はほとんどない
フランス	規制あり (投票日6か月前からのポスター掲出禁止、投票日前日以降のビラなどの配布禁止等)	規制あり (投票日6か月前からのインターネットサイトを通じた選挙運動の禁止、投票日前日以降のインターネットサイトの更新禁止等)	選挙運動費用の支出制限 (寄付について量的制限、支出総額の制限を受ける)	・選挙運動目的の商業広告は禁止
日本	規制あり (ポスターのサイズ、枚数、ビラの種類、枚数など詳細の規制あり)	規制あり (電子メールの送信者等の表示義務、送信先の限定、インターネット適正利用の努力義務等)	選挙運動費用の支出制限 (選挙により支出制限を受ける)	・選挙運動期間の事前運動の禁止 ・18歳未満、公職者の選挙運動の禁止

➤ 選挙公営等の規制(ポスターや車両等)がみられるのはフランス、韓国、日本といった国のみであり、その他の国では基本的に規制がない。

(表：諸外国と日本の選挙制度規制の比較)

◆主な国のインターネット・SNS等規制の状況 出典：諸外国・地域のフェイクニュース対策（R7.4.10国立国会図書館）ほか

【フランス】
2017年のフランス大統領選挙において発生した、特にマクロン大統領に関するフェイクニュース(ロシア系メディアから拡散されたと非難)を背景に、2018年に「情報操作との戦いに関する法律第2018-1202号」を制定。選挙期間におけるフェイクニュースの拡散防止及び即時停止を可能にする「民事急速審理」の制度の制定により、要請から48時間以内に判決され、オンラインプラットフォーム事業者に対して送信防止措置を命令することができる等の条項を含む。

【ドイツ】
2015年の難民危機によるヘイトスピーチ等の増加、2016年のアメリカ大統領選挙期間中の偽情報等を背景に、2017年にネットワーク執行法(SNS法)が制定され、SNS事業者は申告のあった違法コンテンツの対応義務を負い、年間100以上の苦情を受ける対象事業者は透明性レポートを半年に1回公開する義務がある。

【韓国】
2023年12月にディープフェイクを利用した選挙運動を規制する内容を盛り込んだ「公職選挙法一部改正法」が成立したが、2025年の韓国大統領選挙ではAI動画等のディープフェイクが増大し、削除要請が1万件にも及んだ。

【日本】
2025年4月に情報流通プラットフォーム対処法(情プラ法:旧プロバイダ責任制限法)を改正し、インターネット等での対応の迅速化、運用状況の透明化を図る措置を義務づけた。(この法律では、いわゆる偽情報は削除の対象とならない。)

(表：主な国のインターネット・SNS等規制の状況)

◆諸外国でのネット空間の管理

- ・アメリカでは表現の自由の保護が優先。個別の規制は連邦・州レベルで検討。
- ・EUではロシアのウクライナ侵攻等を背景に、2024年2月にデジタルサービス法の全面適用を開始。プラットフォームを巻き込んだ偽情報の流通規制を盛り込む。
- ・日本では情報流通プラットフォーム対処法が2025年4月に制定されたが、偽情報を規制する法律はない。

◆韓国のネット空間監視の仕組み

- ・韓国では2012年のSNS選挙運動の自由化に伴い、2014年から中央選挙管理委員会内に「サイバー選挙対応センター」を設置し、フェイクニュース等の監視・取締り。令和7年の大統領選挙では、「SNS・AI選挙特別対応チーム」を500人以上の規模で設置し、1万件を超える違法動画やSNSの削除要請を実施。
- ・また選挙期間中は地方選管内に「サイバー公正選挙支援団」を設置。24時間体制での監視やフェイクニュースの削除要求等を実施している。

諸外国等における対応状況 出典：総務省 検討委員会資料

- デジタル空間における情報流通の健全性を巡り(リスク・問題)については、日本特有の課題ではなく、グローバルな課題。
- 諸外国においては既にマルチステークホルダーが連携・協力して有効な対策の検討・実施が積み重ねられてきている状況。
- 日本においても、国内外におけるステークホルダーの連携・協力を進め、これらのリスク・問題に対して諸外国と連携・協力して対応する必要がある。

国・地域等	対応状況
日本	権利保護確保への対応の迅速化、情報削除等に関する運用状況の透明化の促進を義務付ける偽情報流通プラットフォーム対処法が成立。
米国	国会議員を特定1名にのみ選挙の自由が平等に保障。情報伝達に当事業員に比較し責任が与えられているが、速対応・他国と比べて事業者が取組への関与に関する議論が進行中。
EU	2024年2月、違法情報への対応を規定するデジタルサービス法の全面適用開始。偽情報に関する行動規範の策定と参加を奨励。そのほか、マルチステークホルダーによる取組が進展。
大洋州地域	オーストラリアやニュージーランドでは、情報伝達に事業者が双方向の行動規範を策定。プラットフォームに関するマルチステークホルダーによる連携・協力、リテラシー向上に関するキャンペーン等も実施。
ASEAN諸国	
他国	行動規範を作成する取組が進行中。IGF等マルチステークホルダーによる連携・協力。

韓国：ネット空間監視の概要

(表：諸外国のネット空間管理・規制の取り組み)

2 研究会としての提言（議論の方向性）

- ①インターネット選挙運動を除く現行の選挙運動（以下、「既存の選挙運動」という。）は、ビラ、ポスターなど昭和の時代と比べても基本的な様態は変わっていない。インターネットの活用が広がっていく中、既存の選挙運動について、時代に即した見直しが必要ではないか。
- ②他方、2013年に導入されたインターネット選挙運動はその後のインターネットの利用の広がりにより、影響力の大きい選挙運動の媒体となっていると考えられる。インターネット選挙運動において、電子メールによる選挙運動は一定の制限が加えられているにもかかわらず、近年主流とされるSNSを活用した選挙運動にはほとんど規制がない。そのため、選挙時には候補者等に対する誹謗中傷や真偽不明情報の拡散など新しい課題が生じているところであり、こちらも時代に即した見直しが考えられるのではないか。
- ③インターネット空間における公正な選挙運動を担保するため、フランスや韓国の監視・取り締まり事例を参考になるのではないか。これらの体制整備は現実的には極めてハードルが高いものとは考えられるが、選挙期間中の誹謗中傷や真偽不明情報の拡散について、事業者の積極的な協力や国主導での対策を講じるなど、選挙運動が適正に行われるために何らかの対応が必要ではないか。
- ④既存の選挙運動においては、選挙管理機関がポスター掲示場や選挙公報など、公的な選挙運動の場所を設けている。有権者が偽誤情報や誹謗中傷などに惑わされず、インターネット上にも候補者等の正しい情報を掲出するような空間を作り、公の管理空間を確保する環境を考えていくことも一案ではないか。