

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	人口減少地域における投票環境の整備
他言語論題 Title in other language	Improvement of the Voting Environment in Depopulated Regions
著者 / 所属 Author(s)	佐藤 令 (SATO Ryo) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 政治議会課長
書名 Title of Book	人口減少と地域の課題 : 総合調査報告書
シリーズ Series	調査資料 2024-3 (Research Materials 2024-3)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
刊行日 Issue Date	2025-3-13
ページ Pages	47-60
ISBN	978-4-87582-936-2
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	投票参加に影響を与える主要な要因に投票所までの所要時間がある。投票所数が特に人口減少地域で減っていることとその要因を示し、投票環境を整備するための方策を紹介する。

\* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

\* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

# 人口減少地域における投票環境の整備

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
政治議会課長 佐藤 令

## 目 次

はじめに

- I 投票率に影響を与える要因
- II 投票所数の減少
  - 1 投票所数の減少と投票率
  - 2 投票所数が減少する理由
- III 投票環境整備の主な方策
  - 1 期日前投票所の増設
  - 2 共通投票所
  - 3 投票所への移動支援
  - 4 移動期日前投票所
  - 5 オンラインによる投票立会い

おわりに

キーワード：投票率、投票所、期日前投票所、共通投票所、投票所への移動支援、  
移動期日前投票所、軒先投票、オンラインによる投票立会い

## はじめに

日本国憲法で国民に保障されている選挙権について、最高裁判所は「国民の代表者である議員を選挙によって選定する国民の権利は、国民の国政への参加の機会を保障する基本的権利として、議会制民主主義の根幹を成す」（最高裁判所大法廷平成17年9月14日判決）と述べ、その重要性を説いている<sup>(1)</sup>。

しかし、各種選挙での投票率は、戦後しばらくは70%前後で推移したものの、徐々に低下傾向を示している。特に地方選挙の低下傾向は著しく、統一地方選挙の投票率は明らかな右肩下がりを示している<sup>(2)</sup>。衆議院議員総選挙（衆院選）や参議院議員通常選挙（参院選）の投票率の低下傾向は統一地方選挙ほど強くはない<sup>(3)</sup>が、人口減少の程度が大きい都道府県の低下が目立つ。中でも都道府県別投票率で長らく上位であった島根県や鳥取県は順位を落としており、特に参院選において大きく下落している。「『国民主権』を基本原則の一つに据えた民主主義諸国において、各種選挙における投票率の低下と政治的無関心の増大は、政治の民主主義的正統性を揺るがしかねない問題として捉えることができる。」といった指摘がなされているところである<sup>(4)</sup>。

本稿は、Iにおいて投票率に影響を与える要因を整理した上で、IIにおいて投票率の低下の要因としての投票所数の減少に焦点を当てて、都道府県別の投票所数と投票率の関係を示し、投票所数が減少する理由について記し、IIIにおいて必ずしも人口減少地域を念頭に置いたものではないが、投票環境を整備するための方策として取り組まれている事例を紹介する。

## I 投票率に影響を与える要因

選挙ごとに投票率に影響を与える要因は様々であるが、有権者の投票参加に影響を与える要因を統一的に説明する最もよく知られたモデルの一つとして、ライカー（William H. Riker）とオードシュック（Peter C. Ordeshook）が合理的選択理論による投票参加の可能性を説明した式を紹介する（次ページ参照）<sup>(5)</sup>。

この式において、Rがプラスであれば投票し、ゼロ以下であれば棄権すると説明される。自分の1票が選挙結果に影響を与えない場合は、Pがゼロに近くなり、 $P \times B$ は非常に小さくなる<sup>(6)</sup>。この場合には投票するか否かはCとDの比較によることになり、C、すなわち「投票に必要な時間や労力などの投票に掛かるコスト」は投票参加に極めて大きな影響を与える要因となる。

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和7（2025）年1月7日である。

(1) 「在外日本人選挙権剥奪違法確認等請求事件」p.4. 最高裁判所ウェブサイト <[https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei\\_jp/338/052338\\_hanrei.pdf](https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/338/052338_hanrei.pdf)>

(2) 総務省選挙部「よくわかる投票率」2024.3, p.23. <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000938531.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000938531.pdf)>

(3) 同上, p.5.

(4) 日本学術会議政治学委員会政治過程分科会「提言 各種選挙における投票率低下への対応策」2014.8.29, p.ii. <<https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-22-t198-1.pdf>>

(5) William H. Riker and Peter C. Ordeshook, "A Theory of the Calculus of Voting," *American Political Science Review*, Volume 62, No.1, 1968.3, pp.25-42.

(6) 田中愛治「第22章 選挙と政治参加」久米郁男ほか『政治学 補訂版』有斐閣, 2011, p.450.

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

R (Reward) : 有権者が選挙で投票することにより得られると期待される効用

P (Probability) : 投票が選挙結果に影響を及ぼす可能性

B (Benefit) : 各政党が政権を獲得した場合や、各候補者が当選した場合にもたらすと期待される効用の差

C (Cost) : 投票に必要な時間や労力などの投票に掛かるコスト

D (Duty) : 投票という義務を果たすことで得られる満足感や、政治的な選好を表明することで得られる満足感等

(出典) William H. Riker and Peter C. Ordeshook, "A Theory of the Calculus of Voting," *American Political Science Review*, Volume 62, No.1, 1968.3, pp.25-42; 那須俊貴「主要国における投票率—投票参加に影響を及ぼす要因と国内外の取組事例—(資料)」『レファレンス』822号, 2019.7, pp.89-90. <<https://doi.org/10.11501/11335495>> を基に筆者作成。

投票参加に大きな影響を与えるコストとして、投票所までの所要時間がある。公益財団法人明るい選挙推進協会が実施している意識調査では「投票所までの所要時間と投票参加率」の関係も分析されており、所要時間が長くなるにつれて投票参加率が低下する傾向が明らかになっている<sup>(7)</sup>。

したがって、投票所数の減少によって投票所までの距離や投票に必要な時間が増大することは、棄権者を増やし、投票率を低下させることになると考えられる。

## II 投票所数の減少

### 1 投票所数の減少と投票率

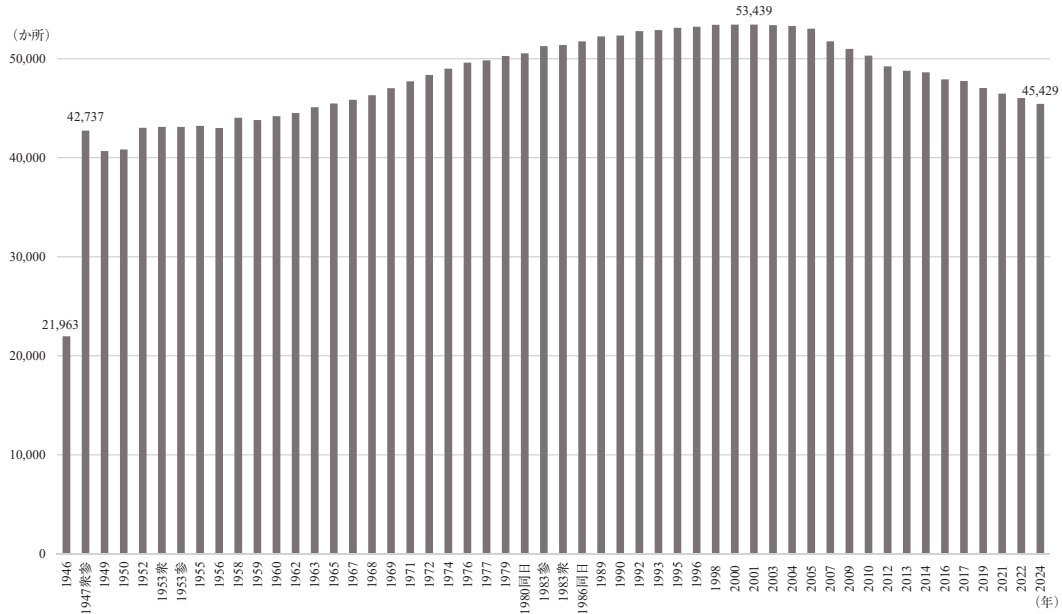
投票所数について衆院選と参院選を通じて見てみると、昭和 21 (1946) 年衆院選では 2 万 1963 か所、昭和 22 (1947) 年衆院選及び参院選では 4 万 2737 か所にほぼ倍増し、平成 13 (2001) 年参院選では 5 万 3439 か所まで増えた。しかし、その後は漸減傾向を示していて、令和 6 (2024) 年衆院選は 4 万 5429 か所となっている<sup>(8)</sup>(図 1)。平成 13 (2001) 年を起点とすると令和 6 (2024) 年には約 15% 減少しているが、地域別に見るとその差は大きい。都道府県別に投票所数の推移を見ると、東京都や神奈川県など都市部では投票所数は微増している一方で、秋田県、鳥根県及び鳥取県は約 40% 減少しており、地方での投票所数の減少が目立つ。大阪大学の松林哲也教授は、平成 17 (2005) 年から令和 3 (2021) 年までの各都道府県の人口変化と各年における衆院選の選挙当日投票所数の関係を分析したところ、人口が減った県ほど選挙当日投票所数も減っていることが示唆されると指摘している<sup>(9)</sup>。

(7) 国政選挙についての直近の調査結果である令和 4 (2022) 年参院選の意識調査では、投票所までの所要時間が「5 分未満」、「10 分未満」、「20 分未満」、「20 分以上」と長くなるにつれて、「投票に行った」と回答した者の割合が 77.4%、73.9%、69.5%、60.3% と低下している (「第 26 回参議院議員通常選挙全国意識調査—調査結果の概要—」2023.3, p.33. 明るい選挙推進協会ウェブサイト <<https://www.akaruisenkyo.or.jp/wp/wp-content/uploads/2011/07/26san.pdf>>)。

(8) 各回の衆院選における『衆議院議員総選挙最高裁判所裁判官国民審査結果調』及び参院選における『参議院議員通常選挙結果調』(いずれも著者名は回次により異なる。)。令和 4 (2022) 年参院選は「投票所数及び開票所数」総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000824667.xls](https://www.soumu.go.jp/main_content/000824667.xls)>、令和 6 (2024) 年衆院選は「投票所数及び開票所数」同 <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000973940.xls](https://www.soumu.go.jp/main_content/000973940.xls)> による速報値である。

(9) 松林哲也「第 2 章 投票所が近いと投票に行く?」『何が投票率を高めるのか』有斐閣, 2023, pp.39-44. 松林教授は、都道府県の面積と選挙当日投票所数の関係について、面積の大きい県ほど選挙当日投票所数が大きく減少していることも指摘している。

図1 衆議院議員総選挙及び参議院議員通常選挙における投票所数の推移



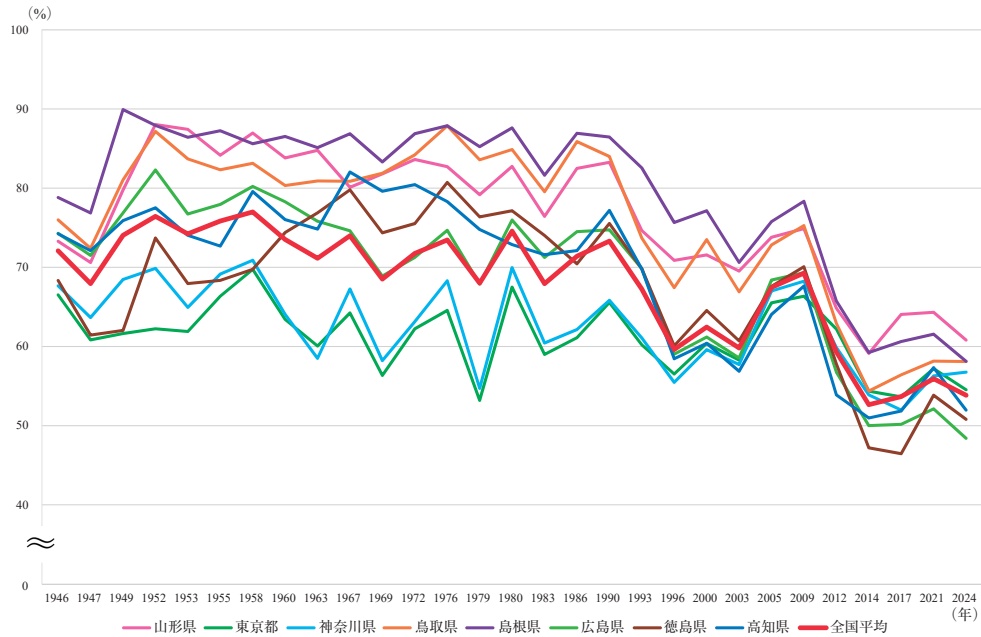
(注) 令和4(2022)年参議院議員通常選挙及び令和6(2024)年衆議院議員総選挙は、速報値による。  
 (出典) 各回の衆院選における『衆議院議員総選挙最高裁判所裁判官国民審査結果調』及び参院選における『参議院議員通常選挙結果調』(いずれも著者名は回次により異なる。);「投票所数及び開票所数」総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000824667.xls](https://www.soumu.go.jp/main_content/000824667.xls)>;「投票所数及び開票所数」同 <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000973940.xls](https://www.soumu.go.jp/main_content/000973940.xls)> を基に筆者作成。

特徴的な都県と全国平均の投票率の推移を、衆院選(図2)と参院選(図3)にそれぞれ表した<sup>(10)</sup>。投票率の高い都道府県順位では、鳥根県と鳥取県が長らく上位を占めていたが、近年は山形県が1位になっている。その一方で下位であった東京都や神奈川県が順位が上昇している。参院選ではその傾向が顕著になり、令和4(2022)年参院選では東京都は3位まで上昇する一方で、鳥取県を始めとする合区対象県(鳥取県、鳥根県、徳島県及び高知県)の順位が低下している<sup>(11)</sup>。これらの県では、人口が減少して投票所数が減るとともに、選挙区が合区されて自らの県から候補者が出ないことなどによりに関心が下がるため、二重の意味で投票率を下げる要因になっていると考えられる。また、合区対象県ではないが、広島県の順位が衆参ともに低下している(令和6(2024)年衆院選は47位、令和4(2022)年参院選は45位)。

(10) 参院選の投票率は全国区及び比例区のものを用いた。衆院選で小選挙区比例代表並立制採用後の投票率は比例区のものを用いた。本稿のその他の部分における投票率は、衆院選では小選挙区のもの、参院選では選挙区のものを用いている。  
 (11) 参院選における合区対象県の投票率の低下傾向については、塩沢健一「参議院における合区の「定着」と投票率・得票率の変動—3度目の「合区選挙」を踏まえた分析をもとに—」『中央大学社会科学研究所年報』28号、2024.9, pp.133-159などを参照。

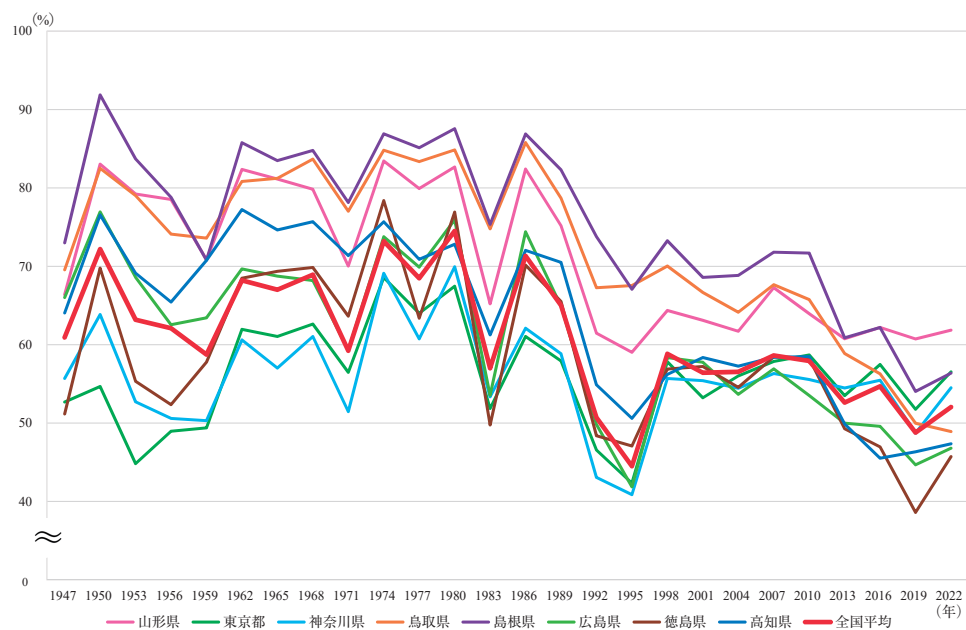


図2 衆議院議員総選挙における主な都県別投票率の推移



(注) 令和6(2024)年衆議院議員総選挙は、速報値による。  
 (出典) 各回の衆議院議員総選挙における『衆議院議員総選挙最高裁判所裁判官国民審査結果調』(著者名は回次により異なる。);「都道府県別有権者数、投票者数、投票率(比例代表)」総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000974760.xls](https://www.soumu.go.jp/main_content/000974760.xls)>を基に筆者作成。

図3 参議院議員通常選挙における主な都県別投票率の推移

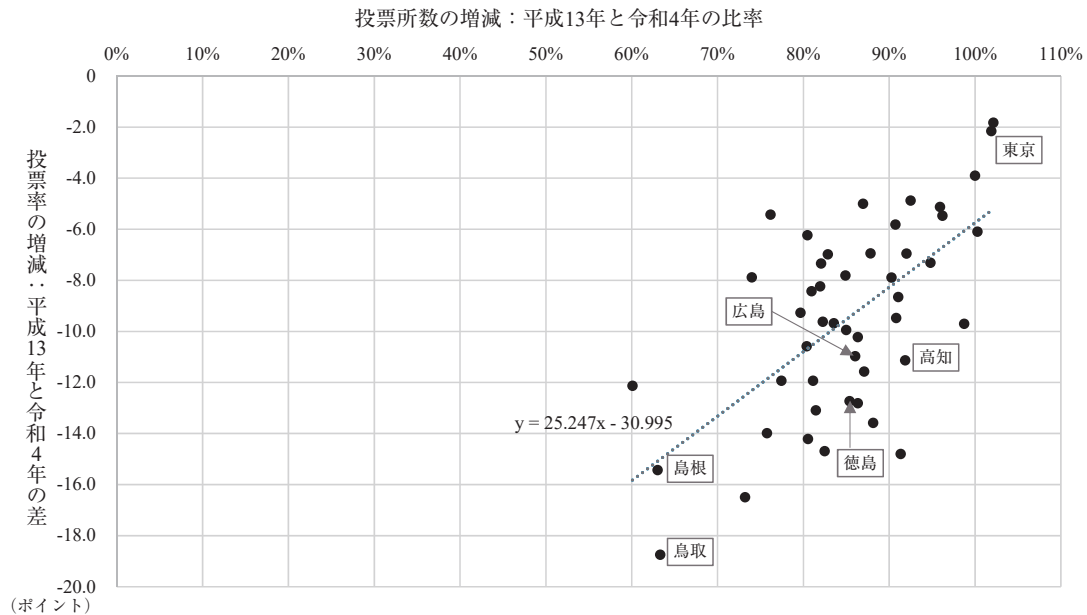


(注) 令和4(2022)年参議院議員通常選挙は、速報値による。  
 (出典) 各回の参議院議員通常選挙における『参議院議員通常選挙結果調』(著者名は回次により異なる。);「比例代表」総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000824894.xls](https://www.soumu.go.jp/main_content/000824894.xls)>を基に筆者作成。

参院選において投票所数が最多であった平成13(2001)年と直近の令和4(2022)年の都道府県ごとの投票所数の増減と投票率の増減をプロットしたのが図4である。投票所数の増減(平成13年を1としたときの令和4年との比率の差)を独立変数とし、投票率の増減(平成13年

と令和4年の差)を従属変数として、最小二乗法による回帰直線を求めると、 $y=25.247x - 30.995$  ( $R^2=0.3993$ ) という式が求められる。つまり、他の要因を捨象して考えると、投票所数を10%減らすと投票率は約2.5ポイント低下するという関係が示される。

図4 参議院議員通常選挙における投票所数と投票率の増減の相関関係(平成13年/令和4年)



(凡例) 平成13(2001)年参院選と令和4(2022)年参院選の都道府県ごとの投票所数の増減と投票率の増減をプロットした。投票所数については平成13(2001)年を100%としたときの令和4(2022)年の比率を、投票率については平成13(2001)年と令和4(2022)年と比較して何ポイント変化したかを表した。

(注) 令和4(2022)年参議院議員通常選挙は、速報値による。

(出典) 総務省自治行政局選挙部『平成13年7月29日執行 参議院議員通常選挙結果調』2002, pp.57, 165; 「比例代表」総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000824894.xls](https://www.soumu.go.jp/main_content/000824894.xls)> を基に筆者作成。

## 2 投票所数が減少する理由

なぜ投票所数が減少しているのでしょうか。国はむしろ投票所の増設を促している。総務省は最近の衆院選や参院選の前に、各都道府県選挙管理委員会委員長宛てに、自治行政局選挙部長名で「投票区の増設等について」という通知を行っている。この通知において、昭和44(1969)年の自治省選挙部長の通知を引用し、「投票の権利は民主主義の基礎であり、選挙人の投票の機会を広く確保することが極めて重要であるため」、投票区、すなわち投票所の増設を求めている。そこでは「各選挙人の家から投票所まで3km未満」という距離要件と、「各投票区の選挙人数は3,000人以内」という有権者数要件が示されており、これを超えた場合は投票区の分割や再編成等により投票区を増設するよう促している<sup>(12)</sup>。

それにもかかわらず投票所数が減少しているのはなぜでしょうか。中京大学の桑原英明教授は、投票区・投票所の再編を進める自治体のうち、その背景、基準、再編結果等をウェブサイトで公表している8自治体<sup>(13)</sup>を対象に分析している。これらの自治体は、再編の背景(要因)

(12) 令和4(2022)年参院選における通知について、「投票区の増設等について」『選挙時報』71巻7号, 2022.7, pp.48-49. なお、令和6(2024)年衆院選においても同様の通知が出されているが(「第五〇回衆議院議員総選挙及び第二六回最高裁判所裁判官国民審査の管理執行について」『選挙時報』73巻11号, 2024.11, p.60.)、当該通知の全文は公刊されていないため、昭和44(1969)年自治省選挙部長の通知を引用しているか定かではない。

(13) 対象となった自治体は、愛知県豊川市、群馬県大泉町、岐阜県郡上市、山口県萩市、愛知県設楽町、福井県坂井市、滋賀県長浜市及び香川県さぬき市である。

として平成 17（2005）年の期日前投票制度の導入と平成 28（2016）年以降の期日前投票制度の弾力化（投票時間等）及び共通投票所制度（後述Ⅲ-2 参照）の創設を挙げている。これらの制度改正のほかにも再編の背景として、次のようなものが示されている<sup>(14)</sup>。

- ①市町村合併後も旧来の投票所を引き継いだため、人口減などにより、投票所間の「有権者数等の」不均衡が更に拡大した。
- ②行政改革による職員数減少のため投票所への職員配置が大きな負担になった。
- ③人口減少等による投票所の有権者数の減少により、特に小規模投票所では、投票管理者や投票立会人<sup>(15)</sup>の確保が難しく、この間の積極的投票権保障に関する制度改正（選挙当日投票所の開閉時間の延長、期日前投票所の創設）がこれに拍車をかけている。
- ④旧来の投票所は、投票環境の向上に必要な広さの確保、バリアフリー化、駐車場の確保や耐震性の確保、「オンライン・」ネットワークの整備などが追い付いていない。

また、これらの自治体は、前述の総務省通知で示された投票所増設のための「3km 未満」という距離要件と「3,000 人以内」という有権者数要件を勘案しつつ、投票率や期日前投票所の利用者数などを踏まえてそれぞれの要件を増減させて各自治体独自の基準とした上で、投票所増設ではなく再編（統廃合）の基準としている<sup>(16)</sup>。

東北大学の河村和徳准教授等は、投票所統廃合の要因として考えられることとして、次の点を挙げている<sup>(17)</sup>。

- ①財政環境の悪化：平成 17（2005）年の「三位一体改革」以降、地方自治体の財政運営は厳しさを増してきて、財政緊縮策の一環として投票所の統廃合が行われる。
- ②人口（有権者数）の減少：投票所を訪れる有権者が減少すれば、費用対効果の観点から投票所の統廃合を行うインセンティブがあると考えられる。
- ③市町村合併：合併前に投票所として用いられていた公共施設が統廃合されている。また、職員数の削減によって、選挙管理に携わるマンパワー不足も投票所を減らす誘因になっている。加えて、中心市が周辺の郡部を編入する市郡合併の場合、投票所の設置基準を新自治体でそろえる必要があり、旧郡部の投票区の統廃合が話題にならざるを得ない。
- ④モータリゼーションの進展：一つの投票所が受け持つエリアを広げることが可能になり、投票所を削減することが容易になった。
- ⑤期日前投票制度：期日前投票者数が増えれば、当日に投票所へ行く有権者数が減るため、投票所を減らしても影響を受ける有権者が以前よりも少なくなる。
- ⑥投票立会人のなり手不足：人口減少に加えて、有権者の公益代表的な存在として位置付けることができる投票立会人に手を挙げる余裕のある者がいなくなっている。また、選挙当日投

(14) 桑原英明「地方自治体による投票区・投票所再編の論理と手法—先進事例の比較を通して—」『法学研究』96 巻 2 号, 2023.2, pp.270-271. <[https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/download.php/AN00224504-20230228-0245.pdf?file\\_id=173721](https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/download.php/AN00224504-20230228-0245.pdf?file_id=173721)>

(15) 投票管理者は、投票用紙の交付、代理投票の許容、選挙人の確認、投票箱の開票管理者への送致、投票所の秩序維持など投票に関する事務を行う。投票立会人についてはⅢ-5 で改めて記す。投票所に必要な要員については次のウェブサイトの図を参照（「4. 投票の流れ」総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo\\_s/naruhodo/naruhodo04.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/naruhodo/naruhodo04.html)>）。

(16) 桑原 前掲注(14), pp.245-277.

(17) 茨木瞬・河村和徳「なぜ自治体は投票所を減らすのか？—投票所統廃合に関する計量分析—」『横浜市立大学論叢社会科学系列』67 巻 1・2 号, 2016, pp.177-182. <<https://doi.org/10.15015/00001073>>; 河村和徳・伊藤裕顕「投票立会人をめぐる課題」『選挙』77 巻 1 号, 2024.1, pp.16-20.



票所として使用されることの多い小中学校の体育館は空調が効きにくかったり、そもそも空調設備がなかったりするところも少なくなく、投票立会人の確保を困難にする要因になっている。

### Ⅲ 投票環境整備の主な方策

投票率の低下傾向を受けて、総務省は「投票環境における制約から有権者に有効な投票機会を提供できていない側面があるのであれば、少なくともそのような制約についてはできるだけ解消、改善し、有権者一人一人に着目した更なる投票機会の創出や利便性の向上に努めていくべきである」<sup>(18)</sup>という考え方の下、平成26(2014)年5月から「投票環境の向上方策等に関する研究会」を開催してきた。同研究会では、選挙の公正を確保しつつ、有権者が投票しやすい環境を整備するための具体的方策等について、研究・検討を進め、4回にわたり報告書を公表した<sup>(19)</sup>。報告書では、様々な投票環境の向上方策が提言され、実際に取組が進められているものもある。

令和6(2024)年衆院選の前に行われた通知では、投票区の増設のほかに、①期日前投票所の増設、②共通投票所、③投票所への移動支援、④移動期日前投票所について積極的な取組を求めている<sup>(20)</sup>。投票区の増設を除く四つの取組は、いずれも同研究会の報告書で提言されたものである。これらの提言は、必ずしも人口減少地域を念頭に置いたものではないが、その投票環境を整備するための方策として有用であり、現に人口減少地域で取り組まれているものも少なくない。そこで、同様に有用な方策と考えられる⑤オンラインによる投票立会いと併せ、その概要を紹介する。

#### 1 期日前投票所の増設

期日前投票所は、「公職選挙法」(昭和25年法律第100号)第48条の2に規定された制度であり、同法第44条第1項及び第2項に定める投票当日投票所投票主義(選挙人は、選挙の当日、自ら、自己の属する投票所に行き、選挙人名簿又はその抄本との対照を経なければ投票をすることができない。)の例外である<sup>(21)</sup>。最近では、駅構内やショッピングセンター(SC)等頻繁に人の往来がある施設における期日前投票所において、選挙人の利便性の向上により利用者数が増加した例があることから、そうした施設への期日前投票所の設置が推奨されている<sup>(22)</sup>。

期日前投票は、同法第48条の2第1項に列举する事由<sup>(23)</sup>のある選挙人にのみ例外的に認められる制度であるが、年々利用者は増加していて、令和6(2024)年衆院選では、投票総数の約37.5%に当たる約2096万票が期日前投票によるものであった。期日前投票所数も、制度創

(18) 滝川聡史「投票環境の向上方策等に関する研究会について」『選挙時報』65巻11号, 2016.11, p.1.

(19) 「投票環境の向上方策等に関する研究会」総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/touhyoukankyou\\_koujyou/index.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/touhyoukankyou_koujyou/index.html)>

(20) 「第五〇回衆議院議員総選挙及び第二六回最高裁判所裁判官国民審査の管理執行について」前掲注(12), pp.60-61.

(21) 選挙制度研究会編『実務と研修のためのわかりやすい公職選挙法 第17次改訂版』ぎょうせい, 2024, pp.101, 107.

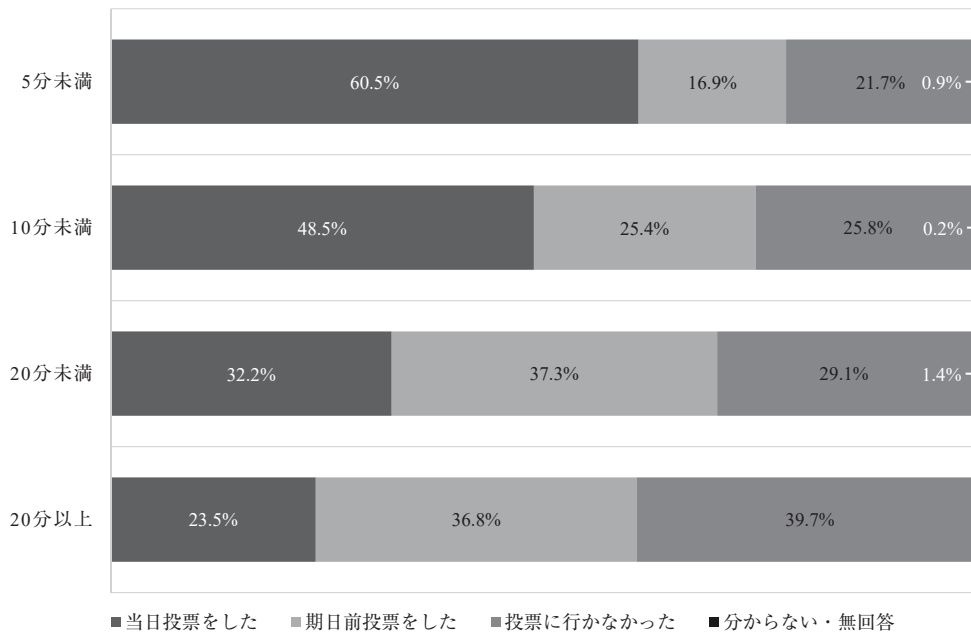
(22) 「期日前投票制度の活用について」『選挙時報』71巻7号, 2022.7, p.53.

(23) 「職務若しくは業務又は総務省令で定める用務に従事すること」や「用務(前号の総務省令で定めるものを除く。)又は事故のためその属する投票区の区域外に旅行又は滞在をすること」など。

設後初の国政選挙であった平成 16（2004）年参院選では 4,486 か所であったが、令和 6（2024）年衆院選では 6,393 か所に増えている<sup>24</sup>。

先に I で取り上げた明るい選挙推進協会の「投票所までの所要時間と投票参加率」についての調査では、当日投票をしたか期日前投票をしたかについても質問している。その結果からは「投票所が遠くなるにつれて当日投票の割合が減少し、逆に期日前投票の割合が顕著に増加すること」、つまり「投票所が近い人ほど当日投票、遠い人ほど期日前投票」という傾向が見てとれる（図 5）<sup>25</sup>。

図 5 投票所までの所要時間と当日投票・期日前投票の割合



（出典）「第 26 回参議院議員通常選挙全国意識調査—調査結果の概要—」2023.3, p.33. 明るい選挙推進協会ウェブサイト <<https://www.akarusisenkyo.or.jp/wp/wp-content/uploads/2011/07/26san.pdf>> を基に筆者作成。

駅構内や SC 等に設置された期日前投票所は、人の往来が多い施設という理由から利用者数が多い。さらに、ほとんどの SC は、広大な駐車場がある、バリアフリーの施設である、空調が整っている等の点でも利便性が高い。SC 等に設置された期日前投票所数が公表されるようになった平成 21（2009）年衆院選では 11 か所であったが、令和 6（2024）年衆院選では 394 か所となっている<sup>26</sup>。

その一方で、利便性の高い SC における期日前投票所に投票が集中することで従来の選挙当日投票所の利用が減少し、その削減圧力になることが指摘されている<sup>27</sup>。また、SC は一定程度の人口がある地域に出店されるものであり、人口減少が深刻な過疎地には少ないと考えられ

24) 「期日前投票結果速報」2024.11.1. 総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000974689.xlsx](https://www.soumu.go.jp/main_content/000974689.xlsx)>; 「都道府県別有権者数、投票者数、投票率（小選挙区）」同 <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000974759.xls](https://www.soumu.go.jp/main_content/000974759.xls)>; 総務省選挙部 前掲注(2), pp.18-19; 「期日前投票所に使用する施設数」2024.10.23. 同 <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000974193.xlsx](https://www.soumu.go.jp/main_content/000974193.xlsx)>

25) 「第 26 回参議院議員通常選挙全国意識調査—調査結果の概要—」前掲注(7), p.33.

26) 総務省自治行政局選挙部『平成 21 年 8 月 30 日執行 衆議院議員総選挙最高裁判所裁判官国民審査結果調』2010, p.278; 「期日前投票所に使用する施設数」前掲注(24)

27) 河村・伊藤 前掲注(17), p.16.

る。SC への期日前投票所の設置に積極的なイオングループは、令和 6（2024）年衆院選において、145 の商業施設に投票所を設置したが、対象となる商業施設の多くは市部にある<sup>(28)</sup>。町村部には余り見られないため、人の往来が多いその他の施設を期日前投票所とすることが求められるであろう。

松林哲也教授が平成 26（2014）年、29（2017）年及び令和 3（2021）年の衆院選における選挙当日投票所数及び期日前投票所数と投票率の関係を分析したところ、有権者数 1 万人当たりの当日投票所を 1 か所減らすと投票率は 0.51 ポイント低下するのに対して、有権者数 10 万人当たりの期日前投票所を 1 か所増やすと投票率は 0.16 ポイントしか上昇しないことが分かった。つまり、1 万人当たりの当日投票所を 1 か所減らす場合、10 万人当たりの期日前投票所を 3 か所増やさなければ投票率の低下を補うことはできないことを意味する<sup>(29)</sup>。

## 2 共通投票所

共通投票所は、公職選挙法第 41 条の 2 に規定する「選挙の当日、既存の投票区の投票所とは別に、市町村の区域内のいずれの投票区に属する選挙人も投票できる」<sup>(30)</sup>投票所を指す。平成 28（2016）年の法改正により創設された制度である。一般的な有権者の直感的な理解は、「投票日も期日前投票所のある場所で投票できるようになった」であり、「期日前投票制度の延長線上に共通投票所制度がある」である、と指摘されている<sup>(31)</sup>。

令和 6（2024）年衆院選では、18 道県 35 市町村で 217 か所の共通投票所が設置された<sup>(32)</sup>。37 か所の共通投票所がある滋賀県長浜市や 17 か所の共通投票所がある青森県つがる市のように、全ての選挙当日投票所に共通投票所を併設している自治体もある<sup>(33)</sup>。同選挙の共通投票所における投票者数は未公表であるが、令和 4（2022）年参院選における共通投票所（16 道県 28 市町村 143 か所）での投票者数は計 22,615 人であった<sup>(34)</sup>。

共通投票所を導入するに当たっては、定められた投票区の投票所で投票したにもかかわらず共通投票所で投票することを防ぐため、二重投票防止の備えが欠かせない<sup>(35)</sup>。二重投票を防止するには、各投票所間をオンラインで結び、個々の有権者の投票記録をリアルタイムで確認できるようにしなければならない<sup>(36)</sup>。そのためのシステムを構築するための初期コストが共通投

(28) 145 か所の投票所のうち、140 か所が期日前投票所（うち 12 か所は当日の投票所としても使用）となっている。「第 50 回衆議院議員総選挙実施にあたり全国 145 のイオンの商業施設に「投票所」を設置」2024.10.15. イオンウェブサイト <[https://www.aeon.info/wp-content/uploads/news/pdf/2024/10/241015R\\_1.pdf](https://www.aeon.info/wp-content/uploads/news/pdf/2024/10/241015R_1.pdf)>

(29) 松林 前掲注(9), pp.33-39. 松林教授は、平成 26（2014）年から令和 3（2021）年までの衆院選において、有権者 1 万人当たり選挙当日投票所数と有権者 10 万人当たり期日前投票所数がそれぞれ約 5 であることから、両者を比較して投票所の増減の分析を行っている。また、それぞれの期日前投票所は複数日開所されることが多いが、本分析においては、投票所の開所日数は考慮されていない。

(30) 「国会議員の選挙等の執行経費の基準に関する法律及び公職選挙法の一部を改正する法律案の概要」総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000398936.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000398936.pdf)>

(31) 河村和徳・伊藤裕顕「共通投票所の導入を考える」『選挙』69 巻 6 号, 2016.6, p.4.

(32) 「共通投票所数」2024.10.22. 総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000973944.xlsx](https://www.soumu.go.jp/main_content/000973944.xlsx)>

(33) つがる市の取組については、三上雅弘「つがる市における投票区の再編と共通投票所設置の取組」『選挙時報』68 巻 11 号, 2019.11, pp.1-14 を参照。

(34) 「共通投票所投票者数」2022.7.12. 総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000825262.xlsx](https://www.soumu.go.jp/main_content/000825262.xlsx)> なお、これらの 28 市町村における選挙当日の投票者数は計 394,767 人であった。

(35) 二重投票防止の備えが欠かせないのは、複数の期日前投票所を設置する自治体も同様である。ただし、選挙当日に設置される共通投票所の場合は、全ての当日投票所との間でオンライン対照を可能にしなければならず、複数の期日前投票所を置くのに比べてコストが高くなる。

(36) 河村・伊藤 前掲注(31), p.5.



票所を導入するに当たっての大きな障壁になっている。なお、選挙人名簿のオンラインによる対照に当たっては、有線接続よりも安価な対応が可能な、セキュリティの確保された無線の専用回線を活用することも可能であるとする国からの通知も行われているが<sup>37)</sup>、自治体によってはセキュリティポリシーにおいて公の情報のやり取りを無線で行うことを禁止しているところもある<sup>38)</sup>。これらの自治体では、情報セキュリティ部局に「無線は不可、自治体の情報システムは有線接続でなければならない」という「有線至上主義」が存在するという指摘もある<sup>39)</sup>。

また、バリアフリー化の整った施設を共通投票所（期日前投票所を含む。）にすれば、既存の投票所となっている施設をバリアフリー化するよりも費用を抑えられ、障害者の当座の投票環境の向上を見込むことができる<sup>40)</sup>。

### 3 投票所への移動支援

公職選挙法に規定される措置ではないが、「国会議員の選挙等の執行経費の基準に関する法律」（昭和25年法律第179号）では、国政選挙において選挙人に対する投票所（共通投票所、期日前投票所を含む。）までの交通手段の提供について費用を要した場合に、選挙執行委託費の基準額に加算措置が行われると規定されている（同法第4条第18項等）。具体的な支援の事例としては、巡回・送迎バス（車）の運行、臨時バス（車）の運行、無料乗車券・タクシー券・乗船券の発行、運賃の助成・無料化などがある<sup>41)</sup>。

令和6（2024）年衆院選では、巡回・送迎バスの運行が233団体265事業、臨時バスの運行が9団体9事業、その他が99団体105事業、計329団体379事業となっている<sup>42)</sup>。利用者数については、平成28（2016）年参院選では4,182人であったとする資料がある（実施団体数は215）<sup>43)</sup>。移動支援が全国的な投票率に与える影響は小さいが、投票所の統廃合によって最寄りの投票所がなくなってしまった有権者の投票権を保障する措置としては大きな意義があるであろう<sup>44)</sup>。

### 4 移動期日前投票所

鳥根県浜田市において、巡回式の期日前投票所（車に投票所設営用の機材一式を積み込んで各期日前投票所に出向き、巡回先の施設に投票所を設営し、期日前投票所を一定時間開設する

(37) 「投票所の設備等に関する留意事項について」『選挙時報』71巻7号, 2022.7, p.69.

(38) 河村和徳「第4章 ICT活用の足かせとなる情報セキュリティポリシー—自治体は有線至上主義に陥っているのではないか—」『電子投票と日本の選挙ガバナンス—デジタル社会における投票権保障—』慶應義塾大学出版会, 2021, pp.88-95.

(39) 同上, p.91.

(40) 河村・伊藤 前掲注(31), p.7.

(41) 「投票所への移動支援及び移動期日前投票所の取組の積極的な実施について」『選挙時報』71巻7号, 2022.7, pp.64-66.

(42) 川島正治「第五〇回衆議院議員総選挙を振り返って」『選挙時報』74巻1号, 2025.1, pp.12-13. 団体数の合計が一致しないのは、複数の事業を行っている団体があるためと考えられる。

(43) 「移動支援、移動投票所の取組について」（投票環境の向上方策等に関する研究会（第3回）資料1）2017.2.23, p.1. 総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000468028.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000468028.pdf)> ただし、資料では「一部の団体で利用者数が不明」と書かれており、4,182人というのは、総務省で把握している人数である。

(44) 投票所への移動支援についてまとめた論稿として、河村和徳「第8章 交通弱者に対する投票支援—誰もが投票弱者になる可能性を意識して—」『電子投票と日本の選挙ガバナンス—デジタル社会における投票権保障—』前掲注(38), pp.157-179.

もの)を参考として、各施設で設営をしては効率が悪いいため、設営をせずにその移動に使う車の車内で投票ができないか、という発想で生まれたのが移動期日前投票所である<sup>(45)</sup>。統廃合された旧投票所、投票所がなくなった地域、商業施設、高校や大学、団地など複数の箇所を巡回する。平成28(2016)年参院選で浜田市が実施した後、導入する自治体が徐々に増加し、令和6(2024)年衆院選では131の自治体で実施された<sup>(46)</sup>。利用者数については、59の自治体で実施された令和3(2021)年衆院選で12,910人であった<sup>(47)</sup>。

移動期日前投票所の利点としては、選挙当日投票所を設置するよりも経費が安くなることが挙げられる。自動車の中に投票箱があり、自動車の中で投票が行われるため、投票所ごとに準備するのは待機用の簡易テント程度である。欠点としては、投票時間が短い点がある。各巡回先での投票時間が1~2時間であれば他の用事と重なってしまい投票に行かない有権者がいるかもしれない<sup>(48)</sup>。

北海道士幌町では、令和5(2023)年4月の統一地方選から、予約すると移動期日前投票所の車が自宅まで来るという「軒先投票」と呼ばれる取組を実施している<sup>(49)</sup>。また、茨城県つくば市では、予約すると移動期日前投票所の車が自宅まで来るのに加えて、自宅に駐車スペースがない場合は最寄りの投票所までの送迎を行う「オンデマンド投票」と呼ばれる取組を令和6(2024)年10月の市長・市議選で実施する予定であったが、衆院選と時期が重なったため実施は延期された<sup>(50)</sup>。

## 5 オンラインによる投票立会い

公職選挙法第38条は「各選挙ごとに、選挙権を有する者の中から、本人の承諾を得て、二人以上五人以下の投票立会人を選任し」なければならないと規定している。投票立会人は、投票事務の執行に立ち会い、これが公正に行われるよう監視することを任務としており、具体的には、投票手続の立会い、投票管理者が行う投票・代理投票の拒否等に際しての意見の陳述、投票箱の送致の立会い等を行う<sup>(51)</sup>。地域の町内会等の地縁団体を通じて選任する例や民生委員に依頼する例が多かったが<sup>(52)</sup>、地縁社会の変化、高齢化、定年の延長、投票時間の延長、更には新型コロナウイルス感染症のまん延などにより、なり手不足となっている<sup>(53)</sup>。

鳥取県は、投票率の低下傾向などをきっかけに令和5(2023)年に「投票率低下防止等に向けた政治参画のあり方研究会」を発足させ、その報告書では投票環境の向上についても提言が

(45) 岩田比呂継「移動期日前投票所(車)の導入について—山間地域における投票機会の確保及び交通弱者対策—」『自治体法務研究』47号, 2016.11, pp.47-53.

(46) 「期日前投票所に使用する施設数」前掲注(24)

(47) 第208回国会衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会議録第4号 令和4年3月17日 p.9.

(48) 茨木瞬「「投票弱者」救済のための代替不在者投票制度」『東北計画行政研究』9号, 2024.4, pp.19-21. <[https://doi.org/10.69228/jappmtohoku.9.0\\_17](https://doi.org/10.69228/jappmtohoku.9.0_17)>

(49) 「“道内初”土幌町の取り組み 自宅で期日前投票を」2023.4.6. NHKウェブサイト <<https://www.nhk.or.jp/hokkaido/articles/slug-nc9b04a77e888/>>

(50) 「つくば市：オンデマンド型移動期日前投票 つくば市、導入見送り 衆院選あれば対応困難」『毎日新聞』(茨城版) 2024.9.3.

(51) 選挙制度研究会編 前掲注(2), p.73.

(52) 野内修太「投票立会人の担い手不足とその対応—持続可能な投票環境の確保に向けて—」『立法と調査』470号, 2024.11, p.253. <[https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou\\_chousa/backnumber/2024pdf/20241101251.pdf](https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2024pdf/20241101251.pdf)>

(53) 河村和徳「オンライン投票立ち会いの意義と可能性」『選挙』77巻8号, 2024.8, pp.20-21. 投票立会人の配置要件や選任要件を緩和する法改正も行われている。投票立会人の選任に係る規定の変遷をまとめたものとして、同上, pp.256-257.



行われた。中でも注目されたのが「投票所減少防止のためのオンライン立会い」である。県内の自治体が投票所を統廃合したのは、投票立会人の確保困難が主な理由であったことが分かり、その解決策としてオンラインによる投票立会いという提言がなされた<sup>54</sup>。総務省も投票立会人の少なくとも一人は投票所内で現に立ち会うことなどを条件としてオンライン立会いを認める通知を出し<sup>55</sup>、令和6（2024）年7月に同県江府町長選挙の期日前投票で初めて実施された<sup>56</sup>。

原則として午前7時から午後8時まで13時間にわたって投票の執行を監視する役割を担う投票立会人は、特に空調の効かない施設において夏に行われる選挙での体調管理が問題となるが、オンラインによる投票立会いはその問題も解決することができると指摘されている<sup>57</sup>。

## おわりに

投票の重要性が説かれるとき、投票率が注目されることが多い。投票率向上のため、投票に行かない人を投票に行くように促す投票啓発は重要な取組である。しかし、投票の意思があるものの投票することが困難な人が投票できるような環境を整備することも同じように重要であろう。

投票所数を減らして投票所までの距離が遠くなると投票率が低下すると考えられるため、従来の投票所の維持は重要な課題であるが、空調、バリアフリー、オンライン設備などの点で投票所に適しない施設も投票所になっているのが現状である。市町村合併の影響などにより、投票所に多く使われてきた小学校等の数も減り、自治体の職員数も減っていて、従来の投票所数を維持することは困難と考えられる。これから投票所の再編を行う場合には、空調などの条件を満たした施設を投票所にした上で、投票所まで行くことが困難な有権者に対してⅢで述べた各種の投票環境整備の方策を講ずることが求められるであろう。

なお、人口減少地域に限らず、投票率向上策や投票環境整備の方策としてよく挙げられるのがインターネット投票である。投票に掛かるコストを小さくすることができる反面、どのように本人確認を行うのか、投票管理者や投票立会人のいない場所において自由な意思で投票できるのかという問題があり、通信障害やデータ改ざんなどのリスクも存在する<sup>58</sup>。総務省の投票環境の向上方策等に関する研究会は平成30（2018）年8月にまとめた報告書の中で、在外選挙でのインターネット投票について技術的・専門的な観点から一定の対応は可能であるとした<sup>59</sup>が、いまだに実現していない<sup>60</sup>。インターネット投票の是非は、投票管理者や投票立会人

54) 投票率低下防止等に向けた政治参画のあり方研究会「投票率低下防止等に向けた政治参画のあり方研究会報告書」2023.12. 鳥取県ウェブサイト <[https://www.pref.tottori.lg.jp/secure/1343766/231226\\_hontai1.pdf](https://www.pref.tottori.lg.jp/secure/1343766/231226_hontai1.pdf)> 報告書では投票立会人について、「デジタル技術を活用し、カメラ越しでの立会の試行導入なども行いながら検討を進めていくことで、投票立会人を柔軟に確保し、投票所を閉鎖することなく維持していけるようにすべきである」とされている（p.40.）。

55) 「投票所におけるオンラインによる立会いについて（通知）」『選挙時報』73巻7号, 2024.7, pp.67-69.

56) 「江府町長選挙の期日前投票で全国初オンラインで立会人が業務」2024.7.19. NHK ウェブサイト <<https://www3.nhk.or.jp/news/tottori/20240719/4040018211.html>>

57) 河村 前掲注53, p.24. なお、江府町も、令和6（2024）年衆院選においてオンライン投票立会いが行われた鳥取県南部町も期日前投票における試みであり、オンラインによる一人の投票立会人が1か所の期日前投票所を担当している。選挙当日投票において一人の投票立会人が複数の投票所における投票立会人を務めることが可能になればなり手不足はかなり解消されると見込まれるが、そのような動きは見られない。

58) 「ネット投票 なぜできない」2018.5.30. NHK ウェブサイト <<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/4975.html>>

59) 投票環境の向上方策等に関する研究会「投票環境の向上方策等に関する研究会報告」2018.8, pp.7-13. 総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000568570.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000568570.pdf)>

60) 「インターネット投票の最前線 実現できるか 山積する課題」2023.6.8. NHK ウェブサイト <<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/feature/99847.html>>

のいない場所における投票の是非と密接な関係にある。選挙の公正と投票環境の整備についてどのように折り合いを付けていくべきか、議論を進めていくことが求められる。

(さとう りょう)