選挙市民審議会第１部門 第１０回会議 議事録

日　　時：２０１７年３月２日（木）１７：５０～１９：２０
場　　所：衆議院第２議員会館　第８会議室にて
出席委員：坪郷實、濱野道雄
委任委員：石川公彌子、片木淳、小林幸治、山口あずさ
陪席委員：太田光征、桂協助（以上、第２部門）
事 務 局：城倉啓、富山達夫、岡本達思
書　　記：富山達夫

議　　題：１）買収禁止規定
　　２）被選挙権年齢
配布資料
　１）「メモ 選挙運動規制、「買収及び利益誘導罪」――権利と自由・公正」（2017.03.02 第一部門 坪郷）
　２）「2017 年 3 月 2 日　選挙市民審議会 第一部門 発題　被選挙権年齢について」（西南学院大学 濱野道雄）

会議冒頭で「とりプロ」事務局の富山達夫より配布資料と定足数の説明があったのち、議事に入った。

坪郷實：それでは始めたいと思いますが、今日は買収禁止規定と被選挙権年齢という二つのテーマを取り上げるということですが、濱野さんが戻ってくるのを待ちましょうか。今、そのままでも良いですか。それじゃあ事務局から何かありましたら、まず。

城倉啓：すみません。入会の案内を毎回してるんですけども、もしですね市民審議会委員の方、また傍聴の方でもですね、とりプロの会費は年に二千円ぽっきりでございますので、もし良かったら今日入っていただければなという風に思ってます。また３月１１日のイベントもですね、お知らせをしてる通りでございますので、是非皆さんいらしてくだされば。呼びかけ人になってくださっている委員の方に本当に感謝をいたします。事務局からは大体そんな感じです。

坪郷實：はい、どうもありがとうございました。それでは今日のテーマに入っていきたいと思いますが、まず最初に買収禁止規定ということで、わたしの方からメモがありますので一枚紙ですが。従来の議論をもう一度整理をし直したのと、この買収禁止規定についての議論をするには、基本的な発想は従来のままでは十分な議論ができないのではないかという点があると思いますので、その点を中心に今日はお話をすることになります。これは特別刑法に関わる規定ですが、特別刑法でどういう議論があるのか、あるいは、今選挙審議会でやっている議論を進めていくときにどういう論点がありうるのかということを若干専門家にヒアリングをしようと思っているんですが、ちょっとそれがまだできていない状況ですので、また改めてその点については議論を出したいと思います。

今日はまずこれまでの議論を確認するというところから始めたいと思います。一番目はもちろん公職選挙法は憲法に基づいて法律ができているわけですが、公職選挙法の中に罰則規定などがあることによって、これは特別刑法というものになります。そうしますと公職選挙法の罰則規定に関する部分は従来、特別刑法の中で議論されてきたわけですが、それは当然憲法と刑法と行政法、この三つの法律の分野が全部関わってきます。選挙犯罪という言葉が使われるんですけれども、選挙犯罪の議論をするとなるとやはりそれぞれこの三分野の専門家の議論が必要になるということで、憲法学者・刑法学者・行政法学者三人が集まって対談でどういう論点があるかっていうことを以前に本で出されたケースもあります。そういった議論が一つは必要だろうという風に認識されていることだと思います。

まず憲法はいくつか関連条文は沢山あるんですが、ここでは二つ挙げています。第 15 条の「公務員の選定、罷免は国民固有の権利である」ということと、第 21 条の「表現の自由」というものを挙げています。憲法に基づいて公職選挙法ができているわけですけれども、公職選挙法の中に罰則規定があるということは、公職選挙法の目的との関係でこの罰則はこれまでも議論されてきました。普通選挙法前後の第二次世界大戦前の裁判例、あるいは大戦後の裁判例の場合もですね、そういう目的との関係で議論されてきたということになります。第二次世界大戦後しばらくして公職選挙法に法律としてまとめられるわけですけれども、その第一条が目的規定で、これは一部だけですけれども、「その選挙が選挙人の自由に表明せる意思によって公明且つ適正に行われることを確保しもって民主政治の健全な発達を期することを目的とする。」という風に書いてあります。ここからですね、

選挙の自由と公正ということが目的であるとなっています。ですから、選挙の自由・公正との関係で罰則規定がどうなのかという形での議論が行われてきたということになります。公職選挙法の中には、まずは第 13 章の選挙運動のように、他の各章も関係があるんですけれども、選挙運動に対して規制や禁止規定が置かれているので、第 16 章の罰則が定められています。他方では 16 章の罰則の中に、例えば買収などはここに書かれていて、買収利益誘導罪についての罰則が定められているということになります。第 16 章自体は非常に広範囲な選挙犯罪を扱っていまして、ここにもすべて網羅的に挙げているわけではありませんけれども、一番最初の 221 条の①というのは買収及び利益誘導罪というようにそこから始まっているわけですけれども、その関連のものが挙げられ、さらには選挙の自由妨害。それから選挙運動の制限違反と。この制限違反、例えば選挙運動の規制や禁止規定との関係での違反ということになります。さらには立候補の禁止といったような規定などもここに置かれているという構造になっているということです。こういった従来は選挙犯罪という用語で言われてきた議論は特別刑法に該当するわけですが、選挙犯罪というのは特別刑法ではどのような議論が従来行われていたのでしょうか。その中で海外の事例も若干紹介をされていますので、それも併せて若干見ていこうということになります。

２の「特別刑法」のところではですね、文献の名前にちょっと誤植がありますので、それをまず訂正をしておきますと、「特別刑法」から３行目の括弧書きのところが文献ですが、この本のタイトルが「凡例」になっていますが、裁判の「判例」の方の「判例」に直してください。『判例特別刑法』という本ですね。それと、もう少し下の方にもやはり括弧で文献が二つ挙げられておりますが、選挙犯罪研究会大谷稔さんのものは『同志社法学』です。「同志社」の「志」が抜けてますので。同志社大学の学術誌に掲載をされたものです。その訂正をまずしておきます。

特別刑法に関しては最近の 2012 年の『判例特別刑法』の中に公職選挙法が取り上げられていまして、その中で選挙犯罪として大きくは二つに分けられています。一つは選挙運動の時期、方法、主体などの各種ルールに違反する行為に向けられた罰則ということです。これはいわゆる規制だらけの選挙法、選挙運動ということで、選挙運動の様々な今までの規制をとっぱらうとしますとこの部分は罰則は要らなくなるということになります。しかし他方ではそれとは別の類型がありまして、それは選挙人、市民一般ですね。選挙人をどういう風に見るのかについても議論があるんですが、それから選挙運動者。選挙運動者の範囲をどう見るのかっていうことも色々議論があります。こういった人たちに対する買収罪といったようなものがもう一つの類型の代表的なものになるということです。

今回は後者の選挙人・選挙運動者に対する買収罪というものを今後どのような扱いにするのかというのが論点になります。この議論をする時に従来は先ほど言いましたように公職選挙法の目的との関係で選挙の自由・公正を確保できるか、選挙の自由や公正を侵害をするのかどうかということ、から議論が行われてきたんですけれども、この議論をあまり前面に出すとですね、市民が持っている選挙権という権利の側面がむしろ弱められることになっているのではないかという議論があります。むしろ憲法で書かれている選挙権という権利の観点からの選挙犯罪についての議論を行うことが必要ではないかということです。選挙の自由・公正をやはり強調した形でこの議論をやっていくべきだという議論と、選挙権という権利の視点から議論をしていくことが必要だという、二つの議論がありうるということになります。

それをもう少しより具体的に見ていきますと、一つは形式犯と実質犯。内容的には、選挙運動の規制や禁止規定に関する形式犯と、腐敗的な実質犯と、選挙犯罪はこの二類型があります。イギリスは選挙について非常に古い歴史があるわけですがイギリスには腐敗行為と違反行為というやはり二類型が行われていると。ただしですね、イギリスの場合には腐敗行為について現在は罰則も含めた規定がありますが、かなり長期に渡る歴史的な経過を経て、やはりどうしても必要だということで規定が設けられたということで、やはり腐敗的な行為であるとしても市民の選挙権を侵すようなものになる問題があるので、かなり慎重に罰則規定なども置かれたのではないかと思います。

同時に買収行為の場合でもですね、買収者と被買収者を区別しまして、買収者の罰則規定が基本的にはあるんですけれども被買収者については申し出た場合には犯罪には問われないという規定が設けられる場合もあります。これはイギリスだけではないんですけれども。それはですね、買収という行為自体の証明がなかなか難しいので被買収者が申し出ると、これは証拠を提示することが可能にもなるので被買収者の扱いは、そういう別の扱いをしていると。あるいは買収者は罰せられるけれども、被買収者は罰せられないと。これは被買収者は色んな政党から買収を受けてお金を貰うけれども、それとは別に自由に投票するという行為をする可能性が無くはないというような議論もあります。それが適正な議論なのかどうかということはあるんですけれども、こういう区別の議論が一つはあるということですね。

70 年前後からこういう議論、70 年代頃にそういう議論をまとめているのが先ほど言った『同志社法学』の連載の「注釈選挙犯罪」というものなんですけれども、その中に別の対応としてドイツの事例が挙がっていまして、ドイツは実質犯的な性質の選挙犯罪のみを刑法典にあげるという形で成っています。だから刑法典に直接あげられていまして、それはなぜかというと選挙の適正な執行の見地から取締法を欠くという状態が望ましいということからそういう風になっているというように説明をされていました。

こういったところからまとめにはあんまりならないんですけれど、三つの大きな論点として、第一点目は選挙運動の規制撤廃をしますと先ほど言ったようなルール違反といった意味での違法・違

反行為ということについては、この類型自体がなくなる可能性があるということになるわけですが。それに対して買収罪をどのように位置づけるかという議論が必要になるということなんですが、これは選挙人に対するものと運動員に対する、運動の買収という概念が使われてますけれども、その場合は運動員と労務員という、運動員は無償でやるんですけれども労務員は単純な定型的な事務作業をやる場合には報酬は認められるという形になっているわけですが、この議論の背後にあるのは選挙は自己負担・無報酬の原則であるということが従来から強調されてきたので、こういう運動員と労務員の区別などもなされるようになったということです。

第二に、現在の状況を色々と確認が必要なんですけれども、従来の議論の中ではどうも国際比較をすると海外のケースと日本のケースを比べると日本の場合にはこういう買収で摘発されるケースが多いのではないかと言われています。海外ではあまりこういう買収罪というような事例が無いという風に考えられていると。それはどこに理由があるのかという議論も行われていますが、その一つには選挙というのは自己負担・無報酬の原則があるということがあって、これが厳格に日本は適用しているのではないかと。市民の選挙の権利を保障するためには、むしろこれはあまり厳格にやるべきではないという議論があります。むしろ海外では買収の事例が少ないと思われるのは、こういう原則が無いか、あるいは厳格に適用されていないからではないかと。これはもちろん日本の場合も事前運動の問題と選挙期間中の問題と両方ありますが、選挙期間にはこういった選挙犯罪、買収などの選挙犯罪は多くなる傾向があって、大きな選挙が無いと件数も少ないということです。

それから選挙事務所などでお茶は出してもいいけれどもそれ以外あまり色んなものを出すと選挙違反になるということも関係があるんですけれども、ここは厳格に「何々までは良い」というようなことをきめ細かく言われているので、そういうこともこれは全部関係するのではないかと。むしろ選挙権の権利を保障するという観点から買収罪については、そういった形での議論の見直し、あるいは位置づけの見直しっていうこと、発想の面からやる必要があるのではないかと考えます。

それと三番目はですね、現在公職選挙法という形であるわけですけれども、公職を選出する法律というものを作るとしても国政レベルと自治体レベルでは分離をして法律を作ることと、むしろ手続法に特化した形でこれを作るっていうことが必要ではないかと。その上で買収罪についても公職選挙法のような、該当するような新しい法律の中で決めるのが良いか、あるいは刑法の中に関連として作るのが良いのかという選択もあるのではないかと。
公務員の選挙運動の問題も関わると思いますが、公務員についても罰則規定があるんですけれども、これについても判例では、役職公務員の場合には仕事以外、仕事が終わってからビラ配りをしたりすると、これが選挙違反に問われるケースと、一般の役職でない公務員の場合にはそれが無罪になったケースとか、色んな判例があるようなんですけれども、そういったものも含めて検討が必要です。今日はあんまり具体的な提案にすぐ結びつかないんですけれども、従来の議論というものは発想の観点から見直すことがどうも必要ではないかということが、今日の報告の趣旨です。これについて何か色々疑問点、あるいはご意見をいただくことができればと思います。

報告以上ですけれども関連してみなさんの方から、今日は第 1 部門の委員は二名ですので他の部門の委員あるいは事務局から色々議論を出していただければと思いますがいかがでしょうか。

城倉啓：ありがとうございました。一つ確認は、「買収者」と「非買収者」とありますが、「ひ」の字は「被る」の方の「被」ですね。ということで良いですね。

坪郷實：これも間違ってます。すみません。

城倉啓：それと質問なんですけれども、お香典を本人が出すのは良いけどそれ以外の者はだめだと、これ買収の話だと思うんですけども。そういったことも非常に不合理だなという風にも思いますが。それとお茶は出しても、それ以上は駄目とか、不合理だなと。ただその一方で資力のある者に有利にならないためということもあるのかなと。そのような罰則規定があるのはですね。この辺りは担保すべきなのか、担保しなくて良いのかということを坪郷委員のご意見として伺いたいんですけれども。まずはそれをお願いします。

坪郷實：はい、その点はこれでやるのか、あるいは関連したですね、例えば選挙資金規正法で選挙資金の透明化を図る。あるいは選挙資金の上限を定めるとか、他の規定でやる方がより望ましいのではないかというように考えています。その上で、かなり程度の問題があるのでそれをどうやって議論するのかっていう軸を決めないといけないので、そこにどういう軸の立て方があるのかってことが決まらないと具体的な提案に中々結びつかないなという気がするんですね。現在も罰則規定のところは買収罪も始めとして様々な刑法の専門家でないとわからないような作り方になってるわけですね。これを一般の市民が何をやってはいけなくて何をやって良いのかっていうことが不分明であると。その問題をやはり解決するような方向での提案が必要ではないかということ。ちょっと答えにならないんですけれども。もちろん資力のある者と資力のない者という点は、例えば公営選挙の範囲をどうするのかっていうことと全部関わってきますので、その議論は引き続きしなければならないとは思っていますが。

後はいかがでしょうか。無いようであれば以前のお話をした点の確認が主でもありますので、ま

た次回にもう少し具体的な提案につながるようなものにするか、あるいはこれについてはもっとこの分野の専門家に提案を考えてもらうというようなことも含めて検討が必要かなとは思っています。

城倉啓：その場合の専門家というのは先ほどおっしゃった刑法、行政法、憲法。憲法学者は何人か審議委員にいらっしゃいますけれども、刑法と行政法。行政法は坪郷委員がご専門という理解で良いのでしょうか。

坪郷實：わたしは専門ではありません。

城倉啓：では刑法と行政法の専門家をお招きした方が良いのではないかというお話ですね。分かりました。

坪郷實：憲法の議論で小澤隆一さんが論文に書かれていますけれども、例えば立候補ができないとか、あるいは選挙権がなくなる、選挙権停止されますよね。それは果たして妥当な状態で今行われているのかっていう問題提起はもうされています。選挙犯罪との関係で選挙権の停止、あるいは立候補できないっていうようなことがありますが、それは適正なのかどうかっていう議論は、憲法ではもうされています。刑法や行政法の専門家を呼ぶ場合でも公職選挙法の様々な規定自体に疑問を持っている方でないと、中々議論が噛み合わないかも分からないので、その辺は誰か探してこないといけないんですが。

城倉啓：坪郷委員にお心当たりの方がいらっしゃれば助かるんですけれども、私共もどういう方がその当該になるのかちょっと皆目見当がつかないので教えていただけますか。

坪郷實：それはわたしの方でちょっと検討させていただくということで。よろしいですか。

濱野道雄：理解できていないので教えていただけませんか。どこに位置づけるのかということで、二つ別のもので選挙権という権利か、選挙の自由・公正なのかということで、おっしゃったのは自由・公正の方が立って、ものすごく細かく結局グレーな形で買収というものがなっていて、そこで何か選挙権に制限。権利という視点からすると制限がかかりがちになっているというような方向のお話ですね。はい、ありがとうございます。それをそもそもが公選法の１条のところ目的がこういう文言で書かれているけれども、むしろ選挙権という権利の方で色んなものをアレンジし直す。あるいは撤廃するということが必要だということですよね。はい、ありがとうございます。

坪郷實：それでは１の方は以上にしまして、２の方へ移ってよろしいでしょうか。はい、それでは２は被選挙権年齢ということで濱野委員から発題をしていただいて、後、議論したいと思いますので、よろしくお願いいたします。

濱野道雄：ありがとうございます。日曜日にこれをということだったので、もうメモでしかないものですけれども、また法律の専門家ではありませんので考え方といったようなことで市民として、あるいは倫理学など扱っておりますけれども、そこから何事かを短く発題させていただきます。今おっしゃってくださった選挙権という権利の方に主眼を置いて捉え直していくということ、この被選挙権年齢についてにも同じようなことが通底しているのかなとも思いながら伺っておりました。そこに参政権としての被選挙権ということで権利能力説から立候補権説へということで、やっぱりこれも何が公正でどうルールで立候補できる権利能力あるいは資格、そういったもので年齢を見ていくということから、そうではなくて、下に辻村みよ子さんの本からの引用を拝借しながら、またただ貼り付けさせていただきましたけれども、従来では権利能力説だったものが何個かの判例を経て最近では学説でも立候補権として捉え、被選挙権を基本権利と解して憲法上の選挙権、そこをもこれに適用してという見解が有力となってきていると。多分もしかするとそこら辺は通底して同じようなことを、そしてそれが大切だとわたし自身が思っているので、言っているのかなと思いながら伺いました。

やはり 18 歳以上で選挙権が与えられて、ならば選ぶ能力が認められたものが、ならば選ばれる能力もそこで認められていくというのがあるべき姿ではないのかというような考え方もあると思います。そのことに関して考えてみたいなと思います。現状はもうご存知の通りで衆院ですね、それから都道府県議会議員、市区長、村長、市区町村議会議員は 25 歳以上。参議院議員、都道府県知事は 30 歳以上。これが被選挙権として定められている現状の年齢ですね。しかし投票権、選挙権としては 18 歳がスタートしているわけですね。そこに差があるわけですね。これが差を設ける根拠としては権利能力説があったと思います。そこで問われているものを何個か読みましたけれども。つまりそれは権利というよりかは、ある意味の資格としてそこに定められている。ですからそこには差があるのが当然だというようなことであったんですが、しかし被選挙権年齢についての憲法的な根拠に関しては学説も最近変わってきている中でもう一度これを捉え直すことができるのではないのかなとも思うわけですね。

たとえば、裏に行きますけれども、被選挙権が直接憲法に明示されているわけではないですけれ

ども、しかし三つぐらいの条項でもって、そこに根拠があると言われているようですが。一つは 15 条、「公務員を選定し及びこれを罷免することは国民固有の権利である」。つまり選ぶ権利があるっていうことは、本当は選びたい人が制限をかけられるっていうことは選ぶ権利も侵されていると。つまり被選挙権と選挙権というのは表裏一体だと。選びたい人を出す。そのことを選べるという、15 条の権利をどう確保するのか。そのことが一つですよね。

それから 44 条、そこにありますけども、「選挙人の議員及びその選挙人の資格は法律でこれを定める。ただし人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産、または収入によって差別してはならない」。学歴規定というものがあるわけでも、もちろん当たり前ですけれども、ないわけですね。そうしますと義務教育を受けた者から上に関してはもっと広く考えて良いのではないのか。もちろん「子ども」と規定されている人たちに対しては、その人がきちんと義務教育を学べる権利があるわけですし、それを守るという意味である種の年齢規定というものは考えられるでしょうけれども、しかしそれ以上になってきて選挙権を与えられた人に関してはもっと権利が拡大していく。あともう一つは憲法では幸福追求権ですよね。そのことが被選挙権の根拠として挙げられることがありますけれども、その上の二つを挙げておきました。

本質的な話から言えば、憲法と照らし合わせてやはり拡大すべきではないのかということが一つと、そしてそうですね、投票率の低下。この審議会でずっと目指して話していることでは政治参加のハードルを下げるということがありますから。その時には、また選挙運動を自由に楽しくということで、それと投票率を上げていくということは、楽しいものそして自分のことであると。そこでどんどん参政権をきちんと行使していくと。そのことが求められていると思いますので、投票率を上げていくことが大切と思いますが、そしてそれに見合う選挙にしていく必要があると思いますが、投票率の低下にこの年齢制限ということが関与しているとも思われるわけですね。つまり同世代の意見が反映されないことへの不満ですね。いくら投票したって自分たちの思いや自分たちの立場を理解してくれない、あるいは生かしてくれない人には投票しても仕方がないんだと。で、益々投票率が下がると。そして政治への無関心になっていくと。投票には行かないと。そういう悪循環が生まれていくことに、一つ寄与しているんではないのかなとも思うわけですね。もし 18 歳に選挙権を与えるというならば、何も分からない人に口実としてアリバイ作りのように権利を与える、18 歳がＯＫをしたんだから 18 歳も、たとえばあんまり極端かもしれませんけど、戦場に送って行っても良いとか、何かそのような自分たちで選んだんだから、そのようなことでのアリバイ作りになってしまえば、やっぱりそれはとても残念なことなんですけれども。主権者教育の問題があると思うんですが。そうではない、やっぱり 18 歳以上が参政権をきちんと行使できるんだということであれば、そこに見合った被選挙権ということも考えられてセットになっていくんじゃないのかなとは思うわけですね。

実際前回立会演説会の復活というところで一つの円グラフをコピーして資料で付けさせていただきましたけども、そのことをそこに書いているんですが、20 代以下の日本の人口比率に対して、その人たちに向けての国家予算の支出率は人口比率の半分程度なわけですよね。ですから自分たちの利害を代表、半分ぐらいまでしか、されない。そうすると不満があるし無関心が出てくるというのも当然の流れかもしれない。事実として三分の一ほどの投票率になっているわけですね。ですから結局益々不利になる。悪循環がそこに生まれていく。これはやはり被選挙権にも一つの問題があるのではないのかなと思うわけですね。それが一つ。

そして二番目に法的整合性と書きましたが、憲法のこともそれなんですけども、一つはもうずっと言ってきました選挙権 18 歳以上との整合性のことが一つですね。それから、あるいは民法での成人年齢 20 歳との整合性はどうなんだろうかと。それと比べてもやはり 25、30 というのは上なわけですよね。世界の傾向ということで下に書きましたが、成人年齢のことで言えば世界の 9 割が 18 歳成人で、選挙権もそうですし成人以上は認めている。その中でやはり高過ぎはしないかというのが一つですね。

それからじゃあ世界はどうなのか。これもまったくのバタバタと見て、そこに下に資料どこから取ったのか書いてありますけれども、それを写しただけで逆に色々坪郷先生の本を読ませていただいて勉強させていただいたりしながらのことなんですが、その資料によれば、世界 194 カ国は知ることができたと。そのうちの下院の被選挙権は 18 歳が 54 カ国で 28%。21 歳では、下院ですね。一院制度のところもたくさんありますけれども、その場合にはこれだけですが、上院・下院と、日本だと参院・衆院と作っている場合の衆院にあたるもので言えば、18 歳が 27.8、21 が 30%、25 歳が 29.8%なわけですね。ですからやっぱり日本は高いということが言えるかもしれません。そのうちのＯＥＣＤ加盟国 34 カ国で言えば 54.9%までが 18 歳以下。そして 79.4%が 21 歳以下ですね。これで言っても残りの 20%ぐらいに日本が入っているということになりますね。もちろん世界基準に合わせれば良いということでもないんですけれども、しかしそれなりの意味があってもあることなので、そのことに聞くことは大切なのかなと思います。上院の被選挙権年齢が判明した 70 カ国中、この下の出しておいた資料によれば 45 カ国において上院の被選挙権年齢が下院の被選挙権年齢より高く設定されている。ただし上院と下院がある場合には上院の方が高く、65%はしているということは考慮の材料として持っておくべきかなと思いますね。二院制度の場合は二つの、どう機能を分けるのかということが選挙制度でも一つの課題かと思いますので。ただしそれが 30 なのかということは一つの議論かと思います。両院の被選挙年齢が一致しているのが三分の一程度。そんな数がありました。

あと何個か下にありましたけれどもアメリカの場合だと上院 30、下院 25 なんですが、しかし市町村は州によるけれども、たとえば 18 歳で地方の場合は市長に立つ例があるわけで、日本と比べれば随分と低いわけです。イギリスは上院 21、下院 18。ドイツは上院では直接選挙はありませんけれども下院で 18。フランスは上院 24、下院が 18。韓国は一院制で 25。そしてスウェーデン、ノルウェー、北欧では 18 歳が一院制で多い、そういうことになってますね。特に、北欧では低く設定しようと。選ぶ能力がある者には選ばれる能力もあるはずだということでしょうか。それが広がっているようです。

あと世論なんですが、それに関してどうかなということで、18 歳になったときのもので、（１）ですが、日経新聞の電子版でのアンケートですから、読者層も日経ですからある種、男性が圧倒的に多いだとか、そんなことがあるので、これがそのまんま国民世論とは思いませんけれども、しかしそこで問うているものを参考に見ますと、（１）の方は被選挙権ではなくて選挙権ですね。18 歳で適正だと言う人は過半数を超えた 55.1%あるわけですね。そして事実そうなったわけですが（２）の方が被選挙権ですけれども、引き下げるべきだというのが 46.5、現状のままで良いが 45.8。まあ半々ですね。なので、そのメリットを考えていく場合、これは十分変わりうるパーセンテージなんではないのかな、きちんと理が通れば変わる数ではないのかなとも思いました。

さて３番、最後で提案というほどのことでもないですけれども、ここまでの所感なんですが、書いていきますと、基本的にこの被選挙権の話だけではないと思いますが、間口は広く取る。あとは立候補者の公約、政策として、能力あるいは資質で決定をしていくということ。年齢で切るのではなくて個人個人で判断をしていくと。あるいはその人の政策で、政策本位で決定していくと。それもまた個人に戻って行くかもしれませんけれども。そのようなことが実現、より実現できないかなという思いがいたしました。実績が必要だと、やはり 25 にしても 30 にしてもそこまで経験が必要だということが根拠なんでしょうけれども、そして権利能力ということをそこに見ているんでしょうけれども、じゃあその実績を余りにも重視しすぎますと現職有利な状況は変えられないのだと思います。若ければ当然実績をそこまで作れない。たとえその能力があってもそれを評価されないということになりますので、やはりそのことは考える必要があるかなと思います。

そこで例えば奥田愛基さんの名前を出してみましてけれども、ふと浮かべば彼が立候補できれば彼に投票したい人は少なくないのではとも思いますし、国会で彼も話したりしておりましたけれども、別に彼が個人で何か特別な天才というよりか仲間を作ってそこで意見を吸い上げて、いつもネットワークで活動しているのも知っておりますし、そんな時に自分たちの声を届けてくれる人が良いということで投票率、若い人の投票率も上がるかもしれませんし、もちろん 20 代以上の人でも彼に投票したいと思う人は少なくないのではないのかなとも思います。

ただしちょっと思うのは、一方で思うのは主権者教育の充実とのセットで考える必要もまたあるだろうなと思います。何かその、ただただ投げるとか、アリバイ作りとか、そういうことではなくて、やはりそこで政治を作っていく。自分たちの国をつくっていく、それはどういうことなのか。そしてその政策はイメージではなくて、正に政策の中身を知っていく。その中できちんと判断をしていく。これは前回担当させていただきました公開討論会などの充実ともセットでいった時に初めて、ただ年齢を下げるのではなくて、これがセットになった時に初めて機能するかなとも同時に思います。

そして少なくとも具体的なことで、これは本当に個人的な思いをただメモしましたが、世論反映を特徴とする衆院と、参院。参院が「良識の府」で、衆院が世論を反映していくということであれば、衆院などは現在 25 歳のものは選挙権と同じ 18 歳にして、他の国の例も見ても、また下院の例をですね、あるいは世論を見ても、法律的なものを見ても、それは妥当なんじゃないのかなと、わたしは思っております。

しかし衆院とは違う性質を持つ参院、あるいは都道府県知事が並ぶというのは、同じような発想なんでしょうか。ごめんなさい、不勉強で。わかりませんけれども、この二つの違いが同じになる。この二つだけが同じ 30 になる。参院の方はその意味から分かるかもしれませんけれども、同じ理由で都道府県知事がそうなのか、そこはまったくセットで考えられるべきものなのかという、ちょっとまた教えていただきたんですけれども。これをどう考えるべきかは、あると思います。どこまで引き下げるのか。ただやっぱり 30 はどうなんでしょうか。もう少し下がることは考えられないでしょうか。アメリカは 30 ですけれども他の国の例を見ても、やはり 25 ぐらいまでということは十分考えられるわけですよね。

しかしそもそも論で言えば、25 というのも便宜でしかなくて本質ではないですよね。義務教育はもう受けているわけですし、そもそも年齢に良識を成長させるために、そこまでの意味があるんであろうか。実績ということであればそうなのかもしれませんけれども、しかしそれも上に書きました、それだけが判断のすべてではないと思いますし。何かそこは再度検討する余地がは十分あるんじゃないかなとも思いました。

すみません。思いつきのようなことのメモなんですけれども以上です。

坪郷實：はい、ありがとうございました。それでは今の濱野委員の報告について若干議論をしたいというように思いますが、いかがでしょうか。最初にわたしの方からいくつか補足と、見方ですけれども。一つはヨーロッパの場合にはすでにオーストリアは 16 歳まで国政レベルで引き下げていますし、世

界で確か 3 カ国ぐらいは、あとはヨーロッパ以外だったと思いますけれども 16 歳まで引き下げています。それと国政レベルの選挙権・被選挙権と、自治体レベルの選挙権・被選挙権と、それぞれ別の議論をしても良いのではないかというように思うんですが。例えばドイツのケースですと州議会レベルと、それから市町村議会レベルがあります。ドイツの場合は州単位で選挙法を制定していますので、州議会によっては 16 歳まで引き下げています（一部の州では 16 歳選挙権、18 歳被選挙権）。市町村議会は、多くの州で選挙権は 16 歳に引き下げられており、16 歳選挙権、18 歳被選挙権になっています。

それで自治体レベルではすでに、若者層だけで新たな政治グループができて市長と市議会の多数派をとるようなケースも、数は少ないんですけれどもあります。それは例えば大学生、18 歳でも被選挙権がありますので、大学生がかなり立候補をして多数派になり、市長と議会の多数派を獲得しました。やはり選挙権と被選挙権というのはある程度年齢がマッチしていると 18 歳の人が選びたい人はやはり同世代の人にいる可能性もある。ということで、政治的な関心を高めるにはやはり被選挙権をさらに引き下げていくことは日本でも必要で、まず衆議院で 18 歳に下げるっていうのは基本になるかなと思います。

それともう一点は、主権者教育のことを言われましたけれども、これも国会でこの間 18 歳選挙権との関係で色々議論が行われています。18 歳の若者が、政治的な判断力があるという見方が一方ではあるんですけれども、他方では留保を持っていて主権者教育をやらないと 18 歳選挙権というのはうまくいかないという両方の見方があるんですが、わたしは現在の都市型社会で情報化がこれだけ進んできた中で言うと 18 歳あるいは高校生には十分に政治的な判断力があると基本的に考えられるという発想が必要だと思います。その上で主権者教育は必要だと思うんですけれども、これから主権者教育というのは、高校生でやるとなるとこれはもちろん小学校から高校までの一貫した主権者教育が必要だと思います。一方では、主権者教育というのは学校教育だけではなくて、むしろ生涯教育として位置づけられる必要があります。むしろ大人の方の主権者教育が重要ではないかと。投票率は確かに 20 代は従来から低かったわけですけれども投票率全体が非常に低くなっていますので、全体の投票率を引き上げるためにはむしろ大人の方の主権者教育を社会がやるということが必要ではないかと。そのためには自治体レベルで、またＮＰＯなど市民社会のレベルで、主権者教育の多様なプログラムを作っていくことが重要だと思います。

濱野道雄：ありがとうございます。本当にそう思います。ですから主権者教育は権利としてですね、参政権あるいは知る権利としてやはり下に公開討論会というのを具体的な一つを通して書きましたけれども知る権利がきちんと環境が整えられると。環境さえ整えばできない人たちではなくて十分できる。その資質があるわけですからそれを行使してもらうとものとして。ですから義務教育までの間により知れる充実した環境を整えるとかですね。そのようなことが必要かなと思ってます。

18 歳に選挙権があって、これはあれですね、統計を見ましたけれども、東京やわたしの住む福岡なんかでは 18 歳の方が大人一般よりも投票率が高かったんですね。全国では低かったんですけれども。ですから都市部、まあ福岡は田舎ですけれども、地方都市や東京だとか都市部ではやはり 18 歳は大人以上に、大人以上と言いますか、その人たち以上の人以上に政治的な関心があったり学んでいたりするわけです。ただそうではない落とした地方の方での環境の整備ということはこれはもう大人の責任として考える必要があるのかなと思うものです。

坪郷實：はい、あといかがでしょうか、みなさんの方から。はい、どうぞ。

太田光征：はい、ありがとうございます。第２部門の太田と申します。ご存知でしたら教えていただきたいのですけれども、憲法の国会議員の代表原理の観点からなんですけれども、日本の場合には衆参とも全国民の代表で代表原理に違いはないのですけれども、海外では明確に代表原理に違いのある国も結構あるんですけれども、代表原理のレベルで年齢の違いによって、年齢の違いについての代表原理についての規定があるものなのでしょうか。憲法の中で、海外の例で。

坪郷實：どういう点でしょうか。憲法。

太田光征：日本の憲法の場合には当然衆参国会議員の被選挙権年齢についての規定っていうのはなくて、代表原理としては全国民の代表であるという規定ぐらいしかないわけなんですけれども、海外では身分の違いという代表原理の規定があると思うんですね。それは貴族院とかですね。それに関連して年齢についての違いを何か直接的に規定しているとか代表原理という考え方で憲法の中で、そういう事例とか。

坪郷實：今ちょっと憲法の中にそれぞれ個別に規定されてるかどうかは確認をしないとお答えできないんですけれども（選挙権年齢については、憲法に規定している国と、法律で定める国がある）。日本の場合には憲法を変えることは中々今までは難しかったということであったわけです。その中では選挙権年齢というのは書かれてはいないわけですよね。ただ多くの世界の憲法の場合には憲法改正っていう手続きはずっとやってきた国の方が多いので、その辺の問題。そういう憲法の位置づけとか

性格付けというものが一つはあると思います。

代表制の問題が関係していると思いますが、基本的に選挙制度として、選挙権年齢を何歳にするのか、被選挙権を何歳にするのが妥当かが議論されます。実際に、1970 年代に選挙権年齢が下がり、それに伴って被選挙権年齢をさらに下げるところもあります。そのきっかけは例えば徴兵制がある国では徴兵年齢は 18 歳なのに選挙権がないというようなことが理由になります。また、70 年代はやはり日本もそうでしたけれども社会的に大きく変化があった時期なので青年層が成熟し能力が高まると同時に、政治参加をより促すということで年齢を引き下げたということがあります。

城倉啓：成人年齢をいじるということもありうるのかなというご発題だったのかなと思うんですけれども、世界の成人年齢というのが選挙権に合わせているんですか。それとも被選挙権に合わせているのが多いのでしょうか。というのが質問の一つなんですが。

それと坪郷委員が「国政レベルと自治体レベルで別の議論をしても良い」と言うことを、日本にあてはめて言うと、例えば知事などはその県で決めれば良いじゃないかと。条例レベルで定めて、その県または市区町村で被選挙権を決めて良いという、そういう理解。それは選挙権年齢についてもそうですか。被選挙権だけでしょうか。

坪郷實：わたしの後半の方。前半はどういう問題だったですかね。

城倉啓：世界では成年年齢と選挙権年齢が合っているんでしょうか。それとも被選挙権年齢が合っているのが多いんでしょうか。

坪郷實：それぞれの国については確認しないと分からないんですが、基本的には選挙権年齢を下げるに伴って、成人年齢を下げたっていうケースがあると思います。しかし、成人年齢と被選挙権年齢とが合致してないところはあると思います。

後半の方はですね、日本では、戦後、各種選挙に関連した法律を一括して公職選挙法にまとめました。これからの制度設計をどうするかなんですが、これまでの議論でまだ確認をされていないと思いますが、わたしが今までの議論で考えてきたのは国政レベルの選挙法と自治体レベルの選挙法というのはむしろ別の法律を作る方がよいと思います。その上で自治体レベルの選挙については全国一律の法律でやるのか、あるいは都道府県単位や自治体毎に複数の制度から選択できるようにするのか。複数の選択肢はあると思うんですね。

現在はあまりそういう議論になっていませんが、自治体レベルで、現在は、市長と市議会の議員を別々の選挙で選ぶという、いわゆる二元代表制に一本化されています。自治体毎に、都道府県単位で、複数の制度から選べる選択性が考えられます。例えば、現在の二元代表制、議院内閣制など自治体の制度を選べるように、複数の制度のメニューを作ってどれを選んでも良いという形にすることは議論としては今までも行われてきました。その意味で言うと、自治体が選挙権年齢や被選挙権年齢を選ぶという可能性も無くはないと思うんですね。ただ日本の場合には 47 都道府県でそれを夫々やるっていうことが議論として煮詰めることができるのかどうかってことはそう簡単ではないと思うので、可能性としてはむしろ自治体毎に選択できる制度にするのが一番方向性としては望ましいんではないかと思います。

濱野道雄：最初の方で言うと、引用した資料からなんですけれども、上の方が選挙権で下の方が被選挙権なんですが、全国で法的な成人年齢が 9 割で 18 歳ですけど、ほぼ一致してますね、選挙権の方はね。法律の 9 割までが事実そこまでの枠に入る。緑のところが 18 歳なんですけれども。ですからそこは合致していると思われます。下の方が被選挙権ですけれども赤いピンクのところが 18 歳ですから、先ほど申しました通りに、それよりはこの場合は、以上ですかね、上がっていくというようなことが分かってます。ですから、そうですね、可能性としては言ってくださいましたけれども、そっち側の成人年齢の方の 20 歳の方を下げていくということもありうることかなと思います。

坪郷實：はい、あとはいかがでしょうか。はい、どうぞ。

桂協助：第 2 部門の桂です。提案されている中で選挙権も被選挙権も共に 18 歳にということですけども、選挙権を 18 歳に下げるというのは実現したわけですけれども被選挙権の方を 20 歳に下げるというのはかなり賛成者が多いと思うんですけども 18 歳まで下げるということになると、かなり決断が必要になる、多くの人にとってですね。決断が迫られるんじゃないかと思うんですけど、その辺は濱野さんとしてはどういう風に見通していらっしゃいますか。

濱野道雄：段階的にということもあるかもしれません。多分ね、心理的なイメージでは、それはきっとあると思います。ただし、先ほどから述べてきた理由ですよね。本来の、憲法にも保障されている権利だとか、あるいは法的整合性だとか、あるいは、まあもちろん民法の 20 歳に合わせるというのも一つのであると思いますけれども。あとは世界的な傾向からすれば最終的にはやはり 18 ということが理にかなっているのではないかなとは思います。ただし、一気に変えるのでなければということ

は、確かに抵抗はあるんだと思います。ただまあ実際そういう中で色々な良いケースが出てくるとさらに説得はされていくと思いますし、後は運動論の展開の方かなと思いますけれども。20 というのも、そうですよね、法的整合性としては納得する一つのあれかもなとも思います。今よりはよっぽど良いと思います。

坪郷實：はい、どうぞ。

城倉啓：濱野委員もおっしゃってたんですけれども、坪郷委員の買収の話と被選挙権で通底するものがあると。つまり権利として捉え直すのだということに全く賛成なのですね。その際になのですけれども、この第１部門でも１条の問題。公選法１条の目的の問題の書きぶりをどうしようかと。外にはみ出して理念法をつくるというやり方もありますけれども、やはり１条と真っ向から取っ組み合わないといけないようなチャレンジをいただいたように思うんですね。現在の「自由・公正」ではなくて、権利として捉え直すと。選挙権も被選挙権も。その場合にどんな文言が、あるいはアイディアレベルで良いんですけれども、「こういう理念の下こういう目的なんだよ」というのが、諸外国でもあるのかどうか分かりませんけれども、日本の公選法を変える際の軸足ですよね。制度設計の軸足でアイディアがあればですね、教えていただきたいなと思います。

坪郷實：それではわたしの方からですが、どういう文言が良いかというのは具体的には無いんですけれども、わたしがちょっと考えているのは１条を書くにあたっての、今の公選法に変わるような何らかの法律ができた時に、それを基本的には手続きに特化した形で作るとすれば書きっぷりはやっぱり違ってくると思うんですね。その時の書きっぷりと今の公選法の中身はかなりの規制をとっぱらった形にした上でどういう風にするのかってことでしょうけども、「自由・公正」ということが書かれてるんですけれども、やっぱり「選挙人の選挙権が」っていうことをどこかで入れるっていうことでしょうね。選挙権を自由に行使できるというような文言になるかなというぐらいでしょうかね。

濱野道雄：そうですね。それが正にストレートに出たらきっと良いんでしょうね。今の文言でも、「選挙人の自由に表明せる意思によって」そのことを「確保」するということなので、ある意味そういう意思を確保。ただまあこれ一続きの文章になっていますので、「公明且つ適正に行われることを確保し」の方に読むのが自然なのかな。なので、そこはもう明確に選挙権を、参政権を確保するんだということは、もっと工夫された文言があるときっと良いんでしょうね。

坪郷實：はい、あといかがでしょう、他。いかがでしょうか。はい、良いですか。どうぞ。

太田光征：ちょっと先ほどの話の続きにもなるのですけれども、第２部門でも衆議院の選挙制度、参議院の選挙制度の差異化をどう考えたら良いのかというのが重大な論点になってるんですが、被選挙権年齢についても衆議院と参議院で違いを設ける根拠は何なのかと。よく参議院は「良識の府」であるべきだと言われるわけですけれども、当然衆議院も「不良の府」であって良いわけはないので、当然良識が求められるわけで。参議院だけ良識が求められるという根拠は無いと思うんですね。憲法の中にも。そうすると良識という規定、性格付けに基づいて被選挙権年齢に差を設けるということはできないんだろうと思うんですけれども、この辺の議論はどう捉えたら良いでしょうか。

濱野道雄：わたしも疑問の形でですけれども、「そもそも年齢に『良識』を成長させるために、そこまでの意味があるか」と。確かに経験が人を成長させるっていうことは当然ありますけれども、しかしそれが当然年齢で直接的な、直接的に比例的に関係しているわけではありませんし。なので根拠にはなりえない。ただ目安として便宜的に使われてきたということなんだと思います。もしそうならば、実際に誰彼当選するわけではないので個人は当然政策を出し、そしてその人のことを公開討論会などのチャンスがあれば、その人を見るチャンスがどんどん増えていくわけですから戸別訪問も含めてですね。そうしたらそこで一人一人で、年齢じゃなくて一人一人で判断していくチャンスを広げれば十分カバーできていく。この人は「良識の府」にふさわしい人なんだということであれば何歳であろうが、まあもちろん下限はあるかもしれませんけれども、選挙権と合わせて被選挙権ももっていくということは理に適っていると思います。

坪郷實：衆議院・参議院をどのように特徴付けをするのか。第２部門で色々と議論されてると思うんですけれども、今までの日本でも世界でも色んな議論が行われていると思うんですけれども、上院・下院、二院制にするとすれば、日本の例えば参議院に当たる部分については、戦後早い時期に色々議論があったのは、やはり職能代表の制度ですね。日本の場合にはまた、実態としても、緑風会のような政党系とは違う特徴を持った議員集団があったために、参議院は別の特徴を持った院と見られてきたんだと思います。これをさらに参議院を衆議院とは違った位置づけでやるとなると、一つは地域代表という形で都道府県単位での代表者を出すというやり方はあるかも分かりませんが。ドイツの上院（連邦参議院）というのは、直接選挙ではなく、州政府からの代表者によって構成されます。

同時にドイツの場合ですと連邦議会と連邦参議院という言い方をしています。この二つはメンバ

ーがもちろん連邦参議院の方は州政府の代表であって間接的な形で選ばれているというだけではなくて、法律の作り方自体が日本とは違うところがあって、国政レベルで作る法律は、連邦議会と連邦参議院で作りますが、基本的には連邦レベルの法律というのは枠組法として作る。枠組法を作って基本的なことは決まってるんですけれども、それを実施するにあたっては各州が州議会で州単位で実施法を作って実施をします。そうすると二院制の連邦参議院という州政府代表っていうのは最初から関わっていないと変な枠組法ができると州が実施法を作れなくなりますので、最初から関わって枠組法を作るという仕組みになっているわけですね。

ですからそういう法律とか、国会の機能ですね。国会の機能をどういう風に考えるのかっていうことと併せて議論がやっぱり必要になるのかなというように思います。

いかがでしょうか。はい、どうぞ、桂さん。

桂協助：衆参の被選挙権年齢の件ですけども、衆議院と参議院をどう捉えるかっていうのと密接に関わる問題だと思いますので、これから第２部門でも議論が避けて通れないことなんですけども、今まで挙げられている色んな参議院・衆議院についての規定付けと言いますか意義付けと言いますか、それらを振り返ってみてどう考えても年齢を分ける必要はないように思われますね。20 歳にまで下げるんであれば、衆議院を下げるんであれば参議院も 20 歳に下げて何ら問題ないだろうと。18 歳までどうかっていうことになると、さっき言った心理的な問題とかあるかと思いますけど、両方とも 20 歳に下げる分については何ら問題を感じないというのが率直な印象を持ちます。

坪郷實：はい、ありがとうございました。そろそろ時間だとは思いますがいかがでしょうか。では今日のところはこの辺りでよろしいでしょうか。あと事務局の方で何かありましたら。

城倉啓：特段ありません。本当に急なお願いに応えてくださってありがとうございます。どういう風に今後話を進めていくかということが問題になりますが、今日片木代表もいらっしゃらないので進め方まで決めるのは困難かなと。ただいつものペースで言いますと「次回に今回のものを条文で直そう」みたいなものが出てきて、それで段々こなれていくということなんですけれども、それも含めて片木代表にちょっとＭＬでですね、「こんな話になってますけどもどういう風に進めましょうか」という風にご相談するというのが一番安全運転かなという風に思いますし、坪郷委員からも「少し寝かしてからの方が良いかもしれない」と。あるいはヒヤリングするとすれば交渉して日程をその人に合わせないといけないということも出てくるかもしれないので、次回以降の予定も今のところ未定という形にして良いですか。大変有意義な議論ができたと思いますけれども。条文的にはすごく短い部分だと思うんですね、被選挙権年齢というのは。ただ単にそこに「20 歳とする」とかいうぐらいの話なので。考え方の問題がすごく大事だと思いますので、今回のところはそういう形で引き取らせていただいて、と思いますけれども他に何かありますか。じゃあ、すみません。今日のところはこれでおしまいで、ありがとうございました。

坪郷實：はい、どうもありがとうございました。お疲れ様でした。どうも。