３　選挙権・被選挙権

３－５　被選挙権年齢の引き下げ

B2

（１）歴史的経緯・背景

1890 年初の衆議院選挙以来、衆議院議員の被選挙権年齢は 30 歳以上とされた。貴族院議院の場合、皇太子・皇太孫が 18 歳以上、その他の皇族男子が 20 歳以上、公爵・侯爵は 30 歳以上となると自動的に議員資格を得た。なお、自動的に議員資格を得る皇族・貴族には、その代わりとして選挙権が付与されなかった。同爵位の者たちの互選で選出される伯爵・子爵・男爵の被選挙権年齢は 25 歳以上とされた（1925 年に 30 歳に引き上げ）。皇族議員を除けば、身分制度を前提しながらも両院同じ資格年齢の時期が 20 年以上あったことになる。

1945 年の衆議院議員選挙法改正により女性が選挙権および被選挙権を獲得したと同時に、衆議院議員の被選挙権年齢は 25 歳以上とされた。1947 年に行われた参議院議員通常選挙は、被選挙権年齢を 30 歳以上で実施され、現在に至っている。1947 年、日本国憲法の施行に基づく身分制度および貴族院の廃止により、元貴族たちに公選の選挙権・被選挙権が付与され、元貴族たちはその地位をもって初の参議院選挙に臨んだ。

1950 年に制定された公職選挙法において、衆議院議員に並んで都道府県議会議員・市区町村長・市区町村議会議の被選挙権年齢は 25 歳以上、参議院議員に並んで都道府県知事の被選挙権年齢は 30 歳以上とされた。

一方、選挙権年齢は 1890 年時点の 30 歳以上から始まり、1925 年に 25 歳以上に、1945 年に 20 歳以上に、さらに 2016 年に 18 歳以上に引き下げられている。

成年年齢は 1876 年の太政官布告以来 20 歳が長く続いている。当時の日本社会一般は 15 歳程で成年となると認識されていたが、欧米並みに 20 歳に引き上げられた。現在欧米並みに 18 歳に引き下げる方向で政府は準備をしている。

国会においては、「18 歳国民投票（憲法改正のための）」、「18 歳選挙権」に引き続き、それと足並みをそろえる形で「18 歳成年」が準備され、被選挙権年齢の引き下げが議論されている。すでに 2016 年に、民進党は衆議院 20 歳・参議院 25 歳（各 5 歳引き下げ）を提案し、日本維新の会は一律の 18 歳以上の被選挙権年齢を提案している。日本経済新聞電子版 2016 年 6 月 16 日によれば、16 歳ないしは 18 歳への選挙権引下げに 63.1%の人が賛成し、被選挙権引下げには 46.5%の人が賛成している。

以上、基本的に被選挙権年齢は選挙権年齢と連動して引き下げられていく傾向にあることを確認した。大日本帝国下の貴族院に見られる例外現象は身分制に基づくものであるから無視してよい。成年年齢も含めて世界的動向には目を向けるべきである。

（２）現状／問題点／改革課題

学説と判例の流れを瞥見し現状の問題点と改革課題を確認したい。従来の通説では、憲法 15 条 1 項の「国民固有の権利」としての公務員選定権を主権者の具体的な選挙権と解さず、抽象的な参政の権利ないし選挙に参加する資格または地位として捉えてきた。このことから、被選挙権についても、従来の通説は、権利ではなく権利能力と解し（権利能力説）、「選挙人団によって選定されたとき、これを承諾し、公務員となりうる資格」であると説明してきた。

判例でも、選挙犯罪の処刑者に対して選挙権と被選挙権の停止を定める公職選挙法 252 条の合憲性が問題になった事件で被選挙権の性格が論点となり、1955 年の最高裁判決は権利性を否定した。ところが、その後、最高裁は、労働組合員の立候補権に関する 1968 年 12 月 4 日の三井美唄炭鉱事件大法廷判決で、「立候補の自由は、選挙権の自由な行使と表裏の関係にあり、自由かつ公正な選挙を維持するうえで、きわめて重要である」、「憲法 15 条 1 項には、被選挙権者、特にその立候補の自由について、直接には規定していないが、これもまた、同条同項の保障する重要な基本的人権の一つと解すべきである」と指摘した。ここでいう基本的人権の概念は不明であるにせよ、この判決やその後の衆議院議員定数判決のなかで、最高裁が「国民の最も重要な基本的権利」としての選挙権の権利性や選挙権の平等を強調しており、「権利説」の立場にしだいに接近してきたものと解することができよう。

これらの判例の展開に伴って、学説も、最近では被選挙権の内容を立候補権として捉え（立候補権説）、被選挙権を基本的権利と解して、憲法上の選挙原則をこれにも適用しようとする見解が有力となった。理論的には、国政参加権の一態様としての立候補の権利は認めることができる。また、立候補は、主権者にとって議員の選出と同様に重要な主権行使の一形態であり、被選挙権も立候補による主権行使の権利として捉えられる。このほか、「自ら公職者として国政に参与する権利」の一側面として、被選挙権を憲法上の権利（憲法 13 条の幸福追求権の内実をなすもの）と解する見解も存在する。

これらを総合して被選挙権は、憲法 15 条 1 項を根拠に基づき選挙権と表裏の関係をなすものとして、立候補権を中心とする個人的権利として理解しうる。しばしば「被選挙権年齢の下限が選挙権年齢の下限よりも高いのは、立候補者には社会的経験に基づいて、思慮と分別が身に付いていることを期待したためである」と言われる。しかし両者が表裏の関係である限り、主権者は選挙権と被選挙権とを同時に取得すると考えるべきである。選挙権年齢と被選挙権年齢は同じ年齢であることが望ましい。

ただし被選挙権は全国民の代表、地方自治体の代表となりうる権利であるから、代表としての働きを十全になすために民法上の成年者であることが望ましい。民法上成年者のみが単独で契約をなしうるからだ。2017 年秋の時点で、成年年齢を 18 歳に引き下げる法案はすでに政府内で準備されていることが報じられている。成年年齢の引き下げを想定しつつ、日本維新の会の提案と同様に「この法律は、別に法律で定める日から施行すること」という趣旨の附則が必要となる。

「参議院議員の被選挙権年齢の下限が衆議院議員の場合よりも高いのは、参議院を衆議院とは異質的にするとともに、参議院にふさわしい分別と経験を確保するためである」と言われる。しかし年齢は分別と経験を必ずしも保証しない。実際、現状のように差異を設けることは、憲法 44 条の定める「両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律でこれを定める。但し、人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によって差別してはならない」という立候補権の平等原則に、実質的には抵触している可能性すらある。

「全国民を代表する選挙された議員」（憲法43条1項）という観点からも、衆参両院に被選挙権年齢の差があることには課題がある。参議院が25歳から29歳までの当事者である代表を構成員とできないことは、同年齢層の主権者にとっての損失である。また、「参議院は29歳以下の層を正当に代表しているのか」との疑義をもたらしかねない。

そして、衆参両院間の差異を、地方議会議員および市町村長と都道府県知事との間の差異と一致させる合理的理由も無い。

【参考】

辻村みよ子『憲法 第 3 版』（日本評論社、2008 年）
宮下茂（日本国憲法に関する調査特別委員会及び憲法調査会事務局）「選挙権年齢及び民法の成年年齢等の引下げ問題――国民投票の投票権年齢を18歳以上とすることに伴う引下げ――」（『立法と調査　No 294 2009.7』所収）
齊藤英希「正当性理論による選挙権と被選挙権の性質分析――選挙年齢引き下げにおける立法論と法解釈論の指針――」（『法律学研究　47号（2012）』所収）

（３）諸外国の状況

世界 194 か国のうち下院の被選挙権は 18 歳が 54 か国（27.8%）、21 歳が 60 か国（30.9%）、25 歳が 57 か国（29.4%）である。その内、OECD 加盟 34 か国中、過半数の 54.9%（18 か国）は 18 歳以下、79.4%（27 か国）は 21 歳以下である。日本の被選挙権年齢が比較的高いことが分かる。一院制であってもスウェーデン、ノルウェー等北欧諸国は、18 歳被選挙権を採る。

上院の被選挙権年齢が判明した 70 か国中、46 か国（65.7%）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おり、両院の被選挙権年齢が一致していたのは 24 か国（34.3%）である。特に上院・下院共に 18 歳を採るドイツの事例が参考になる。ドイツでは 1970 年に被選挙権年齢を成年年齢と一致させるという改正が行われ（当時 21 歳成年）、1974 年に成年年齢を 18 歳に引き下げると同時に被選挙権年齢も 18 歳とした。両院を同じ年齢にする国は三分の一以上存在し、国際的には極端な少数派ではない。

また年齢差を付けている国においても、下院議院の被選挙権年齢は 18 歳が目立つ。例えばイギリスは上院 21 歳・下院 18 歳、フランスは上院 24 歳・下院 18 歳、アメリカは上院 30 歳・下院 25 歳である。ただし英仏米は両院間の権限や選出法に差異が大きい。

日本の参議院は衆議院とほとんど権限に差異がないし、どちらも直接公選で任命される全国民の代表である。英仏米のように被選挙権年齢に差をつける理由が乏しい。それゆえに、衆参議員の被選挙権年齢を同年齢にすること、そしてその年齢を成年年齢である 18 歳とすることが国際的にも望ましいと考える。その場合、地方議会議員および首長の被選挙権年齢は 18 歳以下とすることが当然に求められる。また、諸外国のような充実した主権者教育の整備も同時に望まれる。

なお、上述の 18 歳被選挙権を採るスウェーデン・ノルウェー・ドイツと日本の国会議員の年齢を比べると顕著な相違がある。30 歳以下の議員の比率が、スウェーデン 5.0%・ノルウェー5.6%・ドイツ 6.0%なのに対して、日本はわずか 0.6%、実にドイツの十分の一でしかないのである。

【参考】

那須俊貴（国立国会図書館 調査及び立法考査局 政治議会課）「諸外国の選挙権年齢及び被選挙権年齢」（『レファレンス　2015 年 12 月号』所収）
NPO 法人 Rights http://rights.or.jp/archives/1080

（４）あるべき姿／めざす目標／抜本的法改正

被選挙権・立候補する権利は、保障されるべき権利である。29 歳以下／24 歳以下の人々は合理性を欠く理由によって権利に制約を受けて人為的に「小さくされ」、国権の最高機関と自らが居住する自治体議会といった意思決定機関の構成員となる可能性が奪われている。これらの「小さくされた人々」に公正・平等な機会を配分することが、わたしたち市民社会の目標である。その結果、「小さな声の響き合い」が議会に起こることを目指したい。

（５）抜本的法改正の内容

被選挙権年齢を衆議院議員選挙、参議院議員選挙、地方議会議員選挙、地方議会首長選挙について、一律 18 歳に引き下げる法改正を提案する。

公職選挙法　対照表

	改正案	現行法
（中央選挙管理委員会） 第五条の二	〔略〕 ２　委員は、国会議員以外の者で衆議院議員及び参議院議員の被選挙権を有する…〔略〕 ３　〔略〕 ４　〔略〕 一　衆議院議員及び参議院議員の被選挙権を有しなくなつた場合	〔略〕 ２　委員は、国会議員以外の者で参議院議員の被選挙権を有する…〔略〕 ３　〔略〕 ４　〔略〕 一　参議院議員の被選挙権を有しなくなつた場合

（被選挙権） 第十条	日本国民で成年年齢に達した者は被選挙権を有する。 ２　日本国籍を持たず成年年齢に達した者で、日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法に定める特別永住外国人は、衆議院議員および参議院議員の被選挙権を有する。 ３　日本国籍を持たず成年年齢に達した者で、引き続き三年以上市町村の区域内に住所を有する者は、都道府県議会の議員および都道府県知事および市町村議会の議員および市町村長の被選挙権を有する。 ２　前項の年齢は、選挙の期日により算定する。	日本国民は、左の各号の区分に従い、それぞれ当該議員又は長の被選挙権を有する。 一　衆議院議員については年齢満二十五年以上の者 二　参議院議員については年齢満三十年以上の者 三　都道府県の議会の議員についてはその選挙権を有する者で年齢満二十五年以上の者 四　都道府県知事については年齢満三十年以上の者 五　市町村の議会の議員についてはその選挙権を有する者で年齢満二十五年以上の者 六　市町村長については年齢満二十五年以上の者 ２　前項各号の年齢は、選挙の期日により算定する。

（６）改正により期待される効果

2016 年の 18 歳選挙権は、直後の参議院通常選挙における若年層の投票率を押し上げ、政治参加のハードルを下げた。それ以上の効果が 18 歳被選挙権に見込まれる。今後多くの若年層の立候補者が登場するだろう。ただし、資力に劣る若年層にとっては、供託金の廃止を伴わなければ、上記の効果は十分に発揮されないおそれがある。

「シルバーデモクラシー」とも評される現在、年金その他世代間の利害調整のために、自分たちの代表を議会に送ることが若年層の悲願であろう。諸外国の例は被選挙権年齢を下げることが若年層議員増加の効果に直結していることを示している。「18 歳議員／首長の誕生」は、議会内に多様な民意を反映させることに資する。特になり手不足に悩む地方議会にとって、良い意味の刺激を与えることになることが期待される。