

# 選挙権年齢の18歳以上への引下げ

## — 公職選挙法等の一部を改正する法律の成立 —

総務委員会調査室 天池 恭子

### はじめに

平成27年6月17日、選挙権年齢を18歳以上に引き下げることなどを内容とする「公職選挙法等の一部を改正する法律」（平成27年法律第43号。以下「18歳選挙権法」という。）が成立した。選挙権年齢の引下げは、昭和20年に20歳以上に引き下げられて以来70年ぶりとなる。引下げに向けた動きが具体化し、法案化され、成立に至る契機となったのは、平成26年6月の「日本国憲法の改正手続に関する法律」（平成26年法律第75号。以下「国民投票法」という。）の改正である。

本稿では、こうした法律案提出の経緯や概要、衆参両院の委員会における主な論議を整理するとともに、参議院における附帯決議についても紹介することとしたい。

### 1. 法律案提出の経緯

#### （1）国民投票法の成立及び改正

平成19年5月に成立した国民投票法は、第3条で憲法改正国民投票の投票権年齢を18歳以上とし、附則第3条第1項で年齢18歳以上20歳未満の者が「国政選挙に参加することができること等となるよう」、法施行（平成22年5月18日）までに、「選挙権を有する者の年齢を定める公職選挙法」等の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとしたが<sup>1</sup>、法整備は行われないうまま期限が過ぎた。附則第3条第2項では、経過措置として、「前項の法制上の措置が講ぜられ、年齢満18年以上満20年未満の者が国政選挙に参加すること等ができるまでの間」、国民投票の投票権年齢も20歳以上とする旨の規定が置かれていたため、法整備が行われないう状況において、投票権年齢は、経過措置により20歳以上となるのか、本則の18歳以上となるのかについて疑義が生ずる状態にあった<sup>2</sup>。

その後、こうした状態を解消するために検討が進められ、平成26年4月3日、自由民主党、公明党、民主党、日本維新の会、みんなの党、結いの党、生活の党及び新党改革の8

<sup>1</sup> 発議者は、「少なくとも公職選挙法、民法、国民投票の年齢、これはそろえていくことが必要であり、立法判断として、これから本当に少子高齢化の時代の中で、若い世代の方々にもしっかりと意見を聴いていかなければいけないし、それだけの責任も持っていたかなければならないということで、18歳ということ立法上の政策として提案した」旨述べている。（第166回国会参議院日本国憲法に関する調査特別委員会会議録第3号35頁（平19.4.18））。なお、平成19年5月、政府は、内閣官房副長官を委員長とし各府省の事務次官等により構成する「年齢条項の見直しに関する検討委員会」を設置し、20歳以上などの規定がある関係する法律に関して、法改正の必要性などについて総合的に検討を開始した。

<sup>2</sup> これに加え、公務員の政治的行為の制限に関する検討（附則第11条）及び憲法改正問題についての国民投票制度に関する検討（附則第12条）が必要とされており、併せて「3つの宿題」とされていた。

党により、国民投票法改正案提出に当たっての確認書が交わされ、衆議院に議席を有しない新党改革以外の7党によって改正案を共同提出することが合意された。この確認書では、選挙権年齢について、改正法施行後2年以内に18歳に引き下げることを目指し、各党間でプロジェクトチームを設置することとされた。

平成26年6月13日、改正国民投票法が成立し、国民投票の投票権年齢は、改正法施行（平成26年6月20日）の4年後から18歳以上とすることとなった。また、既に期限が徒過している附則第3条を削除した上で、選挙権年齢等の引下げについては、改正法施行後速やかに、投票権年齢と選挙権年齢との均衡等を勘案し、必要な法制上の措置を講ずるものとする旨の検討条項が同法の附則に改めて設けられた<sup>3</sup>。なお、同改正案の衆参両院の附帯決議には、民法で定める成年年齢に先行して改正法施行後2年以内を目途に選挙権年齢の18歳以上への引下げに必要な法制上の措置を講ずる旨の内容が盛り込まれた。

## （2）「選挙権年齢に関するプロジェクトチーム」における検討

平成26年6月19日に発足した与野党8党（上記参照）による「選挙権年齢に関するプロジェクトチーム」では、選挙権年齢を18歳以上へ引き下げるため、秋の臨時会に公職選挙法改正案の提出を目指す方針が確認され、9月以降、同プロジェクトチームにおいて検討が進められた。平成26年11月19日、選挙権年齢を18歳以上に引き下げることなどを内容とする法律案が、自民、民主、維新、公明、次世代、みんな及び生活の7会派により衆議院に提出されたが<sup>4</sup>、11月21日の衆議院解散により廃案となった。平成26年12月の衆議院議員総選挙を経て、平成27年2月6日に再開されたプロジェクトチームにおいて公職選挙法改正案を再提出する方針が確認され、3月5日、自民、民主、維新、公明、次世代、生活の6会派及び野間健衆議院議員（無所属）により、本法律案が衆議院に提出された<sup>5</sup>。

## 2. 法律案の概要

### （1）選挙権年齢等の18歳への引下げ

「公職選挙法」、「地方自治法」、「漁業法」及び「農業委員会等に関する法律」に規定する選挙権年齢等について、「20歳以上」から「18歳以上」へ引き下げる。また、選挙運動をすることができない者の年齢について、「20歳未満」から「18歳未満」に改める。

### （2）施行期日

この法律は、一部を除き、公布の日から起算して1年を経過した日から施行し、施行日

<sup>3</sup> 前掲注2の「3つの宿題」中、残りの二つについても、以下のとおり対応がなされた。公務員の政治的行為の制限に関する検討については、純粋な勧誘行為及び意見表明についての国家公務員法等の特例並びに組織的勧誘運動の企画等に係る検討条項を設けるとともに、特定公務員の国民投票運動を禁止することとした。また、憲法改正問題についての国民投票制度に関する検討については、憲法改正問題についての国民投票制度に関する検討条項が再規定された。

<sup>4</sup> 衆議院の各会派の正式名称は以下のとおりである。自民：自由民主党、民主：民主党・無所属クラブ、維新：維新の党、公明：公明党、次世代：次世代の党、みんな：みんなの党、生活：生活の党

<sup>5</sup> 前掲注4参照。なお、生活は、正式名称を「生活の党と山本太郎となかまたち」に変更した。

後初めて行われる国政選挙（衆議院議員の総選挙又は参議院議員の通常選挙）の公示日以後にその期日を公示され又は告示される選挙について適用する。

### （３）選挙犯罪等についての少年法の特例等

#### ア 選挙犯罪等についての少年法の特例

（ア）家庭裁判所は、当分の間、18歳以上20歳未満の者が犯した連座制の対象となる選挙犯罪の事件（以下「連座制に係る事件」という。）について、その罪質が選挙の公正の確保に重大な支障を及ぼすと認める場合には、少年法第20条第1項の決定（検察官への送致の決定）をしなければならない。ただし、犯行の動機、態様等の事情を考慮し、刑事処分以外の措置を相当と認めるときは、この限りでない。

（イ）家庭裁判所は、当分の間、18歳以上20歳未満の者が犯した公職選挙法及び政治資金規正法に規定する罪の事件（連座制に係る事件を除く。）について、少年法第20条第1項の規定により検察官への送致を決定するに当たっては、選挙の公正の確保等を考慮して行わなければならない。

#### イ 検察審査会法等の適用の特例

当分の間、18歳以上20歳未満の者は検察審査員及び裁判員の職務に就くことができないこととするとともに、成人に達した者でなければ民生委員及び人権擁護委員の委嘱をすることができないこととする。

### （４）民法の成年年齢等の引下げに関する検討

国は、国民投票の投票権を有する者の年齢及び選挙権を有する者の年齢が18歳以上とされたことを踏まえ、選挙の公正その他の観点における18歳以上20歳未満の者と20歳以上の者との均衡等を勘案しつつ、民法、少年法その他の法令の規定について検討を加え、必要な法制上の措置を講ずるものとする。

## 3. 主な国会論議

衆議院では、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において、平成27年5月27日に趣旨説明聴取、5月28日及び6月2日に質疑、5月29日に参考人に対する質疑が行われ<sup>6</sup>、6月2日の同委員会及び4日の本会議における採決の結果、全会一致をもって可決され、参議院に送付された。参議院では、政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会において、6月5日に趣旨説明聴取、10日に参考人に対する質疑<sup>7</sup>、15日に質疑が行われ、15日の同委員会及び17日の本会議における採決の結果、全会一致をもって可

<sup>6</sup> 参考人として、齋木陽平一般社団法人リビジョン代表理事・ティーンズライツムーブメント発起人、篠原文也政治解説者、高橋亮平中央大学特任准教授・NPO法人Rights代表理事・一般社団法人生徒会活動支援協会理事長、早田由布子明日の自由を守る若手弁護士の会事務局長・弁護士が出席した。（第189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（平27.5.29））

<sup>7</sup> 参考人として、桐谷次郎神奈川県教育委員会教育長、杉浦真理立命館宇治中学校・高等学校教諭、竹村奉文松山市選挙管理委員会事務局長、原田謙介特定非営利活動法人YouthCreate代表理事が出席した。（第189回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会議録第3号（平27.6.10））

決され成立した<sup>8</sup>。衆参両院の委員会において行われた主な議論は、以下のとおりである。

### (1) 選挙権年齢を18歳以上に引き下げる意義

選挙権年齢を18歳以上に引き下げる意義については、発議者から「世界の9割の国が選挙権年齢が18歳以下である。また、若年層の政治参加が進むことで若年層の投票率が向上し民主主義の土台が強化されることを期待するとともに、財政再建などの中長期的な諸課題の解決に若年層の声がよりいかされることになると考えた。」旨答弁があった<sup>9</sup>。

竹村奉文参考人（松山市選挙管理委員会事務局長）は、「未来の長い有権者が増えるので、社会全体としてより未来について様々な議論が巻き起こるだろう。」との旨述べた<sup>10</sup>。原田謙介参考人（特定非営利活動法人YouthCreate代表理事）からは、「今後日本の社会を担ってつくっていく若い人をより政治に巻き込む、より若い人の声を聞くという雰囲気が出世の中に影響として出てくるのかなと思うし、18歳選挙権は若者の声を政治が欲しているタイミングなのだという理念を持ってもっと影響を深めていくようなやり方が必要かなと思っている。」旨の見解が示された<sup>11</sup>。

### (2) 平成28年参議院議員通常選挙からの適用を予定する理由

平成28年参議院議員通常選挙から選挙権年齢の引下げを適用しようとする理由については、発議者から「選挙権年齢の引下げは、周知・啓発・教育に要する1年という期間を経た後、できるだけ早く実施するのが望ましい。選挙の時期が確定しており、かつ直近の国政選挙である参議院議員通常選挙から適用し、新たに選挙に参画する18歳・19歳の準備、各選挙管理委員会の準備、そして、教育・啓発・周知、全体として良い準備を行って、日本の民主主義・議会政治をつくっていく画期的な第一歩としたい。」旨答弁があった<sup>12</sup>。

### (3) 主権者教育・政治教育の在り方

#### ア 充実の重要性

主権者教育・政治教育の充実の重要性については、発議者から「18歳選挙権の実現に向け、政治教育、主権者教育の充実は極めて重要である。現在も、学習指導要領には、憲法や選挙制度、その仕組みについて教える記述はあるが、18歳選挙権が実現したら、高校生の一部が選挙権を持つことになるので、民主主義社会における政治参加意識を高めるため、国や社会の問題を自分たちの問題として考え、捉え、行動していく、主権者としての素養を身に付ける教育を充実させていくことが大変重要であり、今後、学習指

<sup>8</sup> 平成27年6月19日に公布されたことから、施行日は平成28年6月19日となり、平成28年参議院議員通常選挙から適用される見込みである。

<sup>9</sup> 第189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3号5頁、7～8頁（平27.5.28）、第189回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会会議録第4号4～5頁、8頁、13頁、16頁（平27.6.15）

<sup>10</sup> 第189回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会会議録第3号12頁（平27.6.10）

<sup>11</sup> 第189回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会会議録第3号12頁（平27.6.10）

<sup>12</sup> 第189回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会会議録第4号3頁、5頁（平27.6.15）



導要領の改訂に際し、主権者教育をしっかりと柱として位置付けていくことが重要になる。」旨答弁があった<sup>13</sup>。

#### イ 学校教育における実施時期

学校教育における実施時期については、発議者から「自分の目を見て、資料と情報を集めて、自分の意思、自由意思でしっかりと判断していく能力を、小学校、中学校及び高校の各段階ごとに体系的に養う主権者教育が必要である。高校から行えばよいというものではなく、将来選挙権を得ることとなる小学生、中学生に対しても、それぞれの段階に応じてふさわしい主権者教育を行わなければならない。」旨答弁があった<sup>14</sup>。

#### ウ 教育の方向性

教育の方向性については、発議者から「政治教育には、主権者教育と選挙に関するルール教育、二通りある。主権者教育については、学習指導要領の改訂に際し、しっかりと位置付けていく必要があるし、副教材を全ての高校生に配付する、模擬選挙などを通じて実践的、体験的方法という指導で徹底していくことが考えられる。選挙については、現行の衆参両院の選挙制度の仕組みや投票システムを始め、気付かないうちに選挙違反を犯してしまうことを防ぐことが重要である。何ができて何ができないのかを明確にして、その知識を身に付けるために、今後は学校で校則等を通じて自主的規制に取り組むべきであるし、国や都道府県の教育委員会と協力して、学校に対してガイドラインの提示を含め適切な指導助言がなされるべきである。」旨答弁があった<sup>15</sup>。

桐谷次郎参考人からは、「学校教育は、これからの社会の中で生き抜く力を養い、実際に社会に出て働き、社会につながり社会に貢献をする人材を育てていくことが大事だ。そのときに、社会の在り方や政治の仕組み、意思決定の仕組みをしっかりと自分のものにして、自分で主体的に考えられる、そういった生徒を育成していくことが主権者教育という面では大切なものと考えている。」旨の見解が示された<sup>16</sup>。

#### エ 昭和44年の文部省通知の見直し

学校における政治的活動の制限等についての指針を示した昭和44年の文部省通知「高等学校における政治的教養と政治的活動について」を見直す必要性について、文部科学省は、「当時の時代背景や投票年齢は20歳以上であることを前提とした通知であり、一定の見直しを行う必要がある。まず、政治的教養を高めるための教育、例えば模擬投票など現実の政治に即した教材、素材を活用して、政治参加のための教育を推進する必要がある。他方、高校生の政治的活動に関しては、高等学校が教育基本法に基づいて政治的中立性を確保することの必要性は変わらないが、一方で、18歳以上の高校生が、今回の公職選挙法改正により選挙運動も可能になることを踏まえ、特に学校外での活動につ

<sup>13</sup> 第189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3号6頁（平27.5.28）、第189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5号8頁（平27.6.2）、第189回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会議録第4号9頁（平27.6.15）

<sup>14</sup> 第189回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会議録第4号11頁（平27.6.15）

<sup>15</sup> 第189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3号4頁、14～15頁（平27.5.28）、第189回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会議録第4号11頁（平27.6.15）

<sup>16</sup> 第189回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会議録第3号9頁（平27.6.10）

いて一定の見直しが必要になる。」旨答弁した<sup>17</sup>。

## オ 政治的中立性の確保

政治的中立性の確保については、発議者から「政治的中立とは、いろいろな意見を分け隔てなく紹介して、その中で、自分はどうか考えるのか、自分の考えに近いものは何かを自分の力で見出していく、あるいは自分の力でそれを実現していくことだ。」との旨や「政治的中立性の名のもとに禁止することが許されるとすれば、教員の地位利用による特定の政党支持の強要のようなものに限られるべきである。」旨の見解が示された<sup>18</sup>。

桐谷次郎参考人は、「教員が模擬投票について話をするとき、各政党の主張について何らかの価値判断を与えるようなコメントはしない、そうした公職選挙法等に抵触しない形で実施するように研修・指導し、統一的な指導の形を取っている。」旨述べた<sup>19</sup>。杉浦真理参考人（立命館宇治中学校・高等学校教諭）は、「ドイツのボイテルスバッハ・コンセンサスには<sup>20</sup>、論争があることは論争のあるものとして伝えるということ、教員が自分の意見だけを圧倒して生徒の意見は聞かないのはよくないということがある。本校の場合は、参議院議員通常選挙ごとに各政党に来てもらい、マニフェストの説明をしてもらって模擬投票をする。」旨答弁した<sup>21</sup>。また、複数の参考人から「政治家や政党が超党派で中立性を保つ仕組みをつくるのが非常に重要で、省庁に任せると、本質的な政治を教育現場に持って行くことができなくなる。」旨の見解が示された<sup>22</sup>。

文部科学省は、「高校生向けの副教材で選挙の意義や重要性を実践的な体験を通して学ぶことができるようにするとともに、教師用の指導資料も併せて作成し、学校教育活動の具体的な場面における指導の留意点について示すことを通じて、各学校の政治的中立性が確保され、なおかつ現実の事象に即した政治的教養の教育が実践的に行われるように示していきたい。」旨答弁した<sup>23</sup>。

## カ 罰則規定の必要性

いわゆる偏向教育に対する罰則の必要性については、発議者から「政治教育における中立性に関しては教育基本法第14条等に定められており、公務員の教職員の場合であれば公務員法制の中で当然に懲戒処分の対象となるし、私立学校の教職員の場合は、その就業規則違反によってペナルティーが科されるなど、当該学校によって適切に対処される。その上で、公職選挙法で罰則規定を設けるという考え方もあるが、現在、公職選挙

<sup>17</sup> 第189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3号11頁（平27.5.28）、第189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5号9頁（平27.6.2）、第189回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会議録第4号20～21頁（平27.6.15）

<sup>18</sup> 第189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5号10頁（平27.6.2）

<sup>19</sup> 第189回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会議録第3号14頁（平27.6.10）

<sup>20</sup> 1976年にドイツのボイテルスバッハという町で全国の政治教育学者が議論して得た3点のコンセンサスで、ドイツの政治教育の基本原則とされている。

<sup>21</sup> 第189回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会議録第3号14～15頁（平27.6.10）

<sup>22</sup> 第189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7～8頁、13頁、14～15頁（平27.5.29）

<sup>23</sup> 第189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5号13頁（平27.6.2）、第189回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会議録第4号17頁（平27.6.15）

法第137条において、国公立、私立を問わず教育者一般に対して地位利用の選挙運動の禁止規定が設けられており、同条の違反行為に対しては罰則により担保されている。一方で、学校現場における偏向教育に対する罰則規定に関して、どのような行為が悪質で可罰的かという検討はもちろん、厳格な罰則の創設も念頭に今後しっかりと検討していく必要がある。」旨答弁があった<sup>24</sup>。

#### (4) 選挙運動・政治活動の在り方

##### ア 高校生の選挙運動・政治活動

18歳、19歳の者の選挙運動や政治活動については、発議者から「自由に行うことができるようになるのが原則であるが、18歳の高校生である有権者については、学校内での秩序や教育の政治的中立性の確保という要請もあり、政治活動、選挙運動の自由を最大限尊重しつつも、これらの要請との均衡を図る必要もある。学校内外において、どのような活動ができるのかできないのかについては明確に提示することが望ましく、そのルールについては、強制的なものではなく、学校などにおいて自主的に、主体的に定めることが重要である。プロジェクトチームにおいても、今後引き続き議論し、ガイドラインの作成なども含めて積極的に検討していきたい。」旨答弁があった<sup>25</sup>。

文部科学省は、「文部科学省としては、学校における政治的活動の制限等について指針を示した昭和44年の通知について見直しを行うとともに、政治や選挙に関する高校生向けの副教材を作成、配付することとしている。それらの中で、公職選挙法上の選挙運動に関する規制について、何がよくてどのような行為が法違反になるのかなどについて示すとともに、18歳以上の高校生が行う学内の政治的活動について、学校としての政治的中立性の確保、他の生徒との関係、施設管理の面等々から生じる教育上の支障などを踏まえた指導の在り方について考え方を示していく。」旨答弁した<sup>26</sup>。

##### イ 私立学校における選挙運動・政治活動

私立学校における選挙運動・政治活動については、発議者から「私学については、建学の精神が特色ある教育の源と承知しており、選挙運動の自由と教育の政治的中立性の二つの要請のバランスを図るための自主的規制が適切になされるべきであり、これを踏まえて、国や都道府県の教育委員会等においても、学校に対して、ガイドラインの提示を含め、適切な指導助言がなされるべきではないか。私学に関しては、知事部局がいろいろな形で指導や助言等をしており、こうした点の検討を、関係機関において行われることを期待したい。」旨答弁があった<sup>27</sup>。

<sup>24</sup> 第189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5号14頁（平27.6.2）、第189回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会議録第4号11頁（平27.6.15）

<sup>25</sup> 第189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3号6頁（平27.5.28）、第189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5号17頁（平27.6.2）、第189回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会議録第4号14頁（平27.6.15）

<sup>26</sup> 第189回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会議録第4号1～2頁、17頁（平27.6.15）

<sup>27</sup> 第189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3号10～11頁（平27.5.28）

## (5) 少年法の特例が設けられた経緯とその判断基準

### ア 経緯

少年法の特例が設けられた経緯については、発議者から「選挙の公正の確保と少年の保護、この二つの要請をどう調和させるのか議論した。選挙犯罪の中でも、選挙の公正に重大な影響を与える買収等の選挙犯罪には連座制が働き、当選無効という非常に重大な効果が及ぶ場合もある。こういう連座制が伴うような選挙犯罪については、原則、少年であろうと検察官送致を求めていくべきではないかと判断した。」旨答弁があった<sup>28</sup>。

### イ 判断基準

罪質が選挙の公正の確保に重大な支障を及ぼすと認める場合の判断基準については、発議者から「買収等の連座制が働くような事案の場合は、通常は選挙の公正の確保に重大な支障を及ぼすと認められるが、家庭裁判所から見ても客観的に極めて軽微であるという事案の場合には、原則逆送という措置をとらないで家庭裁判所で処置をするという可能性も残した方がいいと判断をした。」旨答弁があった<sup>29</sup>。

## (6) 民法、少年法の対象年齢の扱い

### ア 民法の成年年齢

民法の成年年齢については、発議者から「関係する法律が多く、社会生活の中でも関係するところが多い分野なので、よく議論し、整合性を取る必要があるが、選挙権年齢が18歳に引き下がる以上、法制審も通っているので<sup>30</sup>、18歳に引き下げる方向で検討すべきである。」旨答弁があった<sup>31</sup>。

### イ 少年法の対象年齢

少年法の対象年齢については、発議者から「少年の可塑性から少年を更生させていくという少年法の目的から、更に専門家も含めて議論を進めていくべきであるが、公職選挙法が18歳になり、将来民法も18歳に成人年齢が下がることになった場合に、少年法だけ20歳というのはいかがなものかという議論は当然あると思う。」旨答弁があった<sup>32</sup>。

法務省は、「刑事司法全般において成長過程にある若年層をいかに取り扱うべきかに関わる問題であり、少年法固有の観点から検討を行う必要がある。18歳、19歳の者によ

<sup>28</sup> 第189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3号7頁（平27.5.28）、第189回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会議録第4号10頁（平27.6.15）

<sup>29</sup> 第189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3号7頁（平27.5.28）、第189回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会議録第4号10頁、16頁（平27.6.15）

<sup>30</sup> 平成21年10月の法制審議会の答申では、民法の定める成年年齢については、これを18歳に引き下げるのが適当であるが、現時点で成年年齢の引下げを行うと、消費者被害の拡大など様々な問題が生じるおそれがあるため、引下げの法整備を行うには、若年者の自立を促すような施策や消費者被害の拡大のおそれ等の問題点の解決に資する施策が実現されることが必要であるとされている。

<sup>31</sup> 第189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3号4頁、9～10頁、13頁（平27.5.28）、第189回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会議録第4号16～17頁（平27.6.15）

<sup>32</sup> 第189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3号3頁、13頁（平27.5.28）、第189回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会議録第4号16～17頁（平27.6.15）



る刑法犯の動向、原則逆送制度の導入や刑事処分可能年齢が14歳以上に引き下げられるなど必要な法改正がなされてきていることなどに照らし、現時点において、18歳、19歳の者に対する保護処分の必要性が一律に失われたとまでは言えない。もっとも、公職選挙法や民法などのより一般的な法律における年齢の在り方も考慮に入れる必要があるとも考えており、法務省としても更に必要な検討を行っていきたい。」旨答弁した<sup>33</sup>。

## (7) 被選挙権年齢の扱い

### ア 選挙権年齢と被選挙権年齢

被選挙権年齢については、発議者から「選挙権年齢が引き下がると被選挙権年齢との差が拡大するので、一定の短縮を図る必要があるのではないか。しかし、選ばれる側の資質、経験や能力、判断能力は一定の年齢に達しないといけないものもあり、選挙権年齢と被選挙権年齢については一定の差があってしかるべきだと思う。」旨答弁があった<sup>34</sup>。

### イ 衆議院議員と参議院議員の被選挙権年齢

衆議院議員と参議院議員の被選挙権年齢については、発議者から「衆議院議員が被選挙権25歳、参議院議員、知事が30歳という年齢の違いや30歳という年齢の高さについては少し是正する必要があるのではないか。」との見解が示されたものの<sup>35</sup>、「衆議院と参議院の役割分担や成り立ちを研究・検討しなければ、軽々に衆参は一緒であるべきだという結論は出ないと思う。」旨の答弁があった<sup>36</sup>。その一方で、「選び方が全く違うという仕組みではなく、国民が普通選挙で選ぶという選挙制度を衆議院でも参議院でも採用している以上、被選挙権について違いを設けている合理的な理由はなかなか乏しいのではないか。」との旨の発議者の意見もあった<sup>37</sup>。

### ウ 国政選挙と地方選挙の被選挙権年齢

国政選挙と地方選挙の被選挙権年齢について、杉浦真理参考人は、「参議院議員の被選挙権年齢が30歳というのは世界的にもちょっと高いのではないかと考えられるので、25歳ぐらいは普通にして、地方はもうちょっと若くてもよいという形がいいのではないか。」との旨述べた<sup>38</sup>。また、原田謙介参考人から「地方と国政は違う年齢にしてもいいかなと思う。例えば、思い切って18歳に被選挙権年齢を下げたときに、大学の4年間はそこで議員をやっていると、その後就職をして別のところにいれば、今度は議員ではない立場として民間社会に残るといふことも考えられるので、若い人の移動を考えたとき

<sup>33</sup> 第189回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会会議録第4号4頁（平27.6.15）

<sup>34</sup> 第189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会議録第3号17頁（平27.5.28）、第189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会議録第5号12～13頁、15頁（平27.6.2）、第189回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会会議録第4号8頁、14頁（平27.6.15）

<sup>35</sup> 第189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会議録第3号9頁、17頁（平27.5.28）、第189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会議録第5号12～13頁（平27.6.2）

<sup>36</sup> 第189回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会会議録第4号2～3頁、8頁（平27.6.15）

<sup>37</sup> 第189回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会会議録第4号8頁（平27.6.15）

<sup>38</sup> 第189回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会会議録第3号17頁（平27.6.10）

に、まずは地方だけ一つ下げるということは大いにある。」旨の意見が示された<sup>39</sup>。高橋亮平参考人（中央大学特任准教授・NPO法人Rights代表理事・一般社団法人生徒会活動支援協会理事長）は、被選挙権年齢も含めて、「地方選挙権については地方で決められるように公職選挙法を改正した上で、個々の自治体がそれぞれ条例で適齢年齢を決めるといふ形にすればよいのではないか。」との旨の見解を示した<sup>40</sup>。

#### （８）選挙人名簿登録制度の課題

現行の公職選挙法における選挙人名簿登録制度では、転居の時期や誕生日と登録基準日との関係で、被登録資格を満たしていても選挙人名簿に登録されないことがあり<sup>41</sup>、旧住所地の選挙人名簿に登録されないまま転居すると、新住所地における被登録資格を満たすまでは、新旧いずれの住所地でも投票できないことになる。選挙権年齢の18歳以上への引下げは、平成28年参議院議員通常選挙からの適用が見込まれている。選挙期日が7月であれば、選挙人名簿に登録されるための転入期限は3月下旬から4月上旬となり、進学や就職のため転居する時期と重なり、こうした若者が投票できない事態が生じることが懸念される。こうした課題を解消するための法改正の必要性については、発議者から「18歳は転出する機会が非常に多くなる年齢であり、選挙権を取得したにもかかわらず、例えば7月の参議院議員通常選挙で選挙権が行使できないということはあってはならない。この選挙人名簿の不都合の問題については是非是正をしたいということで議員立法で提案しており<sup>42</sup>、今国会中に是非成立させたい。」旨答弁があった<sup>43</sup>。

#### （９）投票率向上のための方策

国政選挙及び地方選挙の投票率は、全般的に低下傾向にあり、特に若年層の投票率は、他の年代と比べて低くなっている<sup>44</sup>。この対策について、発議者から「若者自身がみずから考えて主体的に政治参加していく、そういう主権者意識を醸成していくような教育内容を検討していく必要がある。また、投票環境の向上はとても大事で、投票しやすい環境づ

<sup>39</sup> 第189回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会会議録第3号17頁（平27.6.10）

<sup>40</sup> 第189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会議録第4号16頁（平27.5.29）

<sup>41</sup> 選挙人名簿に登録されるには、現行法では、その市町村の区域内に住所を有する年齢満20年以上の日本国民であり、住民票が作成された日（転入届出をした日）から引き続き3か月以上その市町村の住民基本台帳に記録されている者でなければならない。

<sup>42</sup> 平成27年5月27日、選挙人名簿の登録制度を改めるための「公職選挙法の一部を改正する法律案」（衆第23号）が自民、公明、次世代の3会派及び野間健衆議院議員（無所属）により、衆議院に提出された。

<sup>43</sup> 第189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会議録第3号7頁（平27.5.28）、第189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会議録第5号8頁（平27.6.2）、第189回国会参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会会議録第4号10頁（平27.6.15）

<sup>44</sup> 第47回衆議院議員総選挙（平成26年12月）では、全体の投票率52.66%に対し、20歳代が32.58%、30歳代が42.09%となっている。第23回参議院議員通常選挙（平成25年7月）では、全体の投票率52.61%に対し、20歳代が33.37%、30歳代が43.78%であった。なお、年代別投票率は、全国から標準的な投票率を示している投票区を抽出し、調査したものである。「国政選挙の年代別投票率の推移について」〈[http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo\\_s/news/sonota/nendaibetu/index.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/sonota/nendaibetu/index.html)〉（平27.9.7最終アクセス）

くりをしっかりと整えていく必要がある。」旨答弁があった<sup>45</sup>。

また、総務省は、「主権者教育等もしっかりやっていきたい。初めて投票する方の投票率は、21歳から23歳の投票率に比べると、最近の選挙でも若干高い傾向もあり、初めて付与されることとなる年齢層の投票率を少しでも引き上げることが、全体の投票率向上にもつながっていくのではないかと。また、投票しやすい環境づくりの取組をまとめていきたいと思っており、省内の研究会で中間報告が出ているので、順次、その内容の実現可能なものから取り組んでいきたい。」旨答弁した<sup>46</sup>。

#### 4. 参議院における附帯決議

参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会では、平成27年6月15日の採決に際して附帯決議が付されており、その内容は以下のとおりである。

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について適切な措置を講ずべきである。

一、本法により新たに有権者となる若年層において、民主主義の根幹である選挙の意義等の十分な理解が進むことが本法施行の前提ともなるべき重要な事柄であることに鑑み、主権者教育及び若者の政治参加意識の促進に向けた諸施策を速やかに実施するとともに、その一層の充実を図ること。

二、選挙権年齢の引下げは、長い選挙制度の歴史においても極めて重要な事項であることに鑑み、民間関係団体等とも連携して、速やかにかつ幅広く国民への周知啓発活動を行うこと。

三、選挙権年齢引下げに対応するために必要な選挙管理委員会の諸準備に対する支援を行い、選挙の円滑な実施と投票率の向上に万全を期すよう努めること。

右決議する。

#### 5. 18歳選挙権法の成立後の動き

##### (1) 18歳選挙権に関する調査の結果

平成27年6月、18歳選挙権法の成立を受け、共同通信社が17歳、18歳を対象に行った世論調査では<sup>47</sup>、65.7%の人が平成28年夏の参議院議員通常選挙で投票に行く意向を示した。また、88.0%の人が選挙権年齢が1年後に18歳以上へ引き下げられることを知っているとして回答している。このような若者の選挙に対する関心を一過性のものに終わらせないためにも、主権者教育の拡充は欠かせない。

また、公益財団法人明るい選挙推進協会が18歳選挙権法の成立直後に15歳から24歳を対

<sup>45</sup> 第189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3号2頁、8頁（平27.5.28）、第189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5号2頁、4頁、5頁、6頁、16頁（平27.6.2）

<sup>46</sup> 第189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5号4頁（平27.6.2）

<sup>47</sup> この調査の回答者数は、1,038人である。『東京新聞』（平27.6.29）

象に行った「18歳選挙権認知度調査」においても<sup>48</sup>、来年予定されている参議院議員通常選挙から18歳以上の人が投票に参加できるようになることについて、87.4%の人が「知っていた」と回答している。「高校生が政治や選挙に関心を持つためには、何をすればよいと思いますか」との問いに対しては、「学校で政治や選挙に関する新聞記事を使った授業を受ける」の選択率が35.1%と最も高く、次いで「学校で政治や選挙に関するディベートや話し合いを行う」の33.9%、「学校で選挙管理委員会の職員などからの選挙の話の話を聞いたり模擬投票を体験する」の31.9%であった。こうした若者のニーズをくみ取った主権者教育が求められる。

## （２）主権者教育をめぐる動き

平成27年7月、政府は、18歳選挙権法の成立による選挙権年齢の引下げに伴い必要となる経費について、12億8,000万円の予備費の使用を決定した。このうち1億8,500万円は、当初は高校3年生を予定していた副教材を全学年分作成するための追加経費として、2億200万円は、国民へ周知・啓発するための経費として使用される<sup>49</sup>。現在作成中の副教材は、選挙や投票の仕組みなどの「解説編」、参加実践型授業にそのまま使える「実践編」、公職選挙法等の留意点を記載した「参考資料編」の3部構成になり、本年秋に配布予定とされている<sup>50</sup>。

平成27年8月には、文部科学省中央教育審議会の教育課程企画特別部会において、次期学習指導要領の論点整理案が示された<sup>51</sup>。これによると、主体的な社会参画に必要な力を、人間としての在り方生き方の考察と関わらせながら実践的に育む「公共（仮称）」という科目の設置を検討することが求められるとされている。この科目の学習活動の例としては、討論・ディベート、模擬選挙・模擬投票、模擬裁判、外部の専門家の講演、新聞を題材にした学習等が挙げられている。今後、各学校段階・教科別の検討を行い、平成28年度中を目途に中央教育審議会として答申を取りまとめる予定とされており<sup>52</sup>、議論の行方が注目される。

## （３）政治的中立性の確保をめぐる動き

平成27年7月、自由民主党が取りまとめた「選挙権年齢の引下げに伴う学校教育の混乱を防ぐための提言」では、教育公務員の政治的行為の制限違反に罰則を科すための教育公

<sup>48</sup> この調査は3,000人を対象とし、対象となった15歳に中学生は含まない。「18歳選挙権認知度調査」〈[http://www.akaruisenkyo.or.jp/wp/wp-content/uploads/2015/07/18sai\\_bunseki.pdf](http://www.akaruisenkyo.or.jp/wp/wp-content/uploads/2015/07/18sai_bunseki.pdf)〉（平27.9.7最終アクセス）

<sup>49</sup> 残りの8億9,300万円は、各市町村の選挙人名簿関連システムの改修に対する助成経費として使用される。「高市総務大臣閣議後記者会見の概要」（平27.7.7付け会見発言記事）〈[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/kaiken/01koho01\\_02000400.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/01koho01_02000400.html)〉（平27.9.7最終アクセス）

<sup>50</sup> 「主権者教育待ったなし」『選挙』68巻8号（平27.8）37頁

<sup>51</sup> 「教育課程企画特別部会における論点整理（案）について（報告）」〈[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/053/sonota/1361117.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/053/sonota/1361117.htm)〉（平27.9.7最終アクセス）

<sup>52</sup> 学習指導要領は、平成28年度に改訂され、小学校は32年度、中学校は33年度、高校は34年度以降に全面实施予定とされている。



務員特例法等の改正を行い、偏向を防ぐための具体的手立てを確立するとしている。さらに、同党では、国公立の区別なく、私立高校教員に対しても罰則を科す法改正を検討しているとされている<sup>53</sup>。

一方、平成27年8月、民主党は、「学校教育を中心とした「主権者教育」確立のための政策提言」を取りまとめ、政府に申入れを行った。同提言では、政治的中立性の確保に関し、「公立・私立を問わず教職員に過度のプレッシャーや罰則をもつての威嚇などを行わず、教職員への信頼を基本として、教職員、学生・生徒、保護者・地域のいずれにとってもわかりやすく、明快なガイドライン、ルールを文科省、地教委、学校が三位一体で確立する」としている。

昭和44年の文部省通知について、自由民主党の提言は、見直しつつ高校生の政治的活動は基本的に抑制的であるべきとの指導を高校が行えるよう、政府として責任をもって見解を現場に示すべきとしている。民主党の提言は、同通知は一旦失効させ、「主権者教育」の体系の検討の中で必要があれば改めて検討するとしている。

平成27年7月、全国高等学校長協会は、「文部省昭和44年局長通知等に関する見解」を表明し、通知の見直しに当たっては、特に学校内で、生徒相互及び教員と生徒との間に政治的な混乱が持ち込まれないようにすべきとの見解を堅持願いたいとしている。特に、①教職員の生徒に対する言動はどこまで認められるのか、②高校生の政治活動について、どのような場合に、どのような理由で制約することが求められ、どのような生徒指導であれば法的に是認されるのか、③公職選挙法上、誰がいつ何をしたら違法となるのかについて、具体的な基準を明確かつ分かりやすく示し、副教材・教師用指導資料を早期に配布するとともに、行政説明・研修の場等を通じて周知徹底することを求めている。

学校教育における政治的中立性の確保をめぐることは、今後の動きが注目される場所である。

## おわりに

18歳選挙権法には、民法の成年年齢等の引下げに関する検討条項が設けられている。民法、少年法その他の法令の規定については、各法令の趣旨や社会状況等を勘案し、国民的合意の形成を図りつつ検討を行うことが求められよう。被選挙権年齢についても、国会論議の中で様々な問題提起がなされている。選挙権年齢の70年ぶりの引下げを端緒に、こうした諸課題について、活発な議論が繰り広げられることが期待される。

(あまいけ きょうこ)

---

<sup>53</sup> 『産経新聞』(平27.8.2)