**参政権**

**１、選挙権の歴史について**

文責　武田　修

　現在の日本では、国民なら誰でも、20歳になると選挙権が与えられている。 しかし、かつてはごく一部の人にしかその権利はなかった。財産や性別などの差別なく、みんなが平等に投票できるようになるまでには、大変な努力と長い歴史があったのである。

○男子が選挙権を得るまでの道のり

普通選挙が実現する1925年以前は、男子のみに選挙権が与えられていた。 しかし、納税の縛りがあり、決められた高額な納税額を納めている一部のお金持ちだけが有権者であったため、国民のほんの数％しか有権者は存在しなかった。しかも、現在のような秘密投票が実現したのは、1900年であり、それ以前は公開制だったのである。その昔、日清戦争・日露戦争・第一次世界大戦などの国を守る義務は、財産の多い・少ないに関わらず、全て成年男子全体に課せられていたのである。 それにも関わらず、政治参加が認められるのは、一部のお金持ちのみであった。 そこで、命をかけて国を守っているのに、政治にはまったく意見を言えない事に疑問を持った人達が、全国に普選運動を起こしたのである。各地で、あらゆる団体が集会やデモを行ったが、議会で普選案が否決されたり、政府の弾圧を受けたり、普選運動自体が沈滞してしまったり、約30年の間、なかなか進展しなかったのである。1925年になると、加藤高明内閣が成立し、ついに納税額によって制限される制限選挙から満25歳以上全ての男子に選挙権が与えられることとなり、ここに初めて普通選挙が実現したのである。

○女性が選挙権を得るまでの道のり

次に、女性の選挙権獲得の道のりを見ていく。 昔の日本では、社会参加は男性が行い、女性は男性を支えていればよいという考え方が普通であり、これに不満をもった女性たちが、女性を一人前の市民として認知させようとする要求「婦人参政権獲得運動」が第一次世界大戦（1914～1918）終了後、世界各国で盛んになった。日本で先駆け的役割を果たしたのは、社会主義を柱に自由・平等・博愛に基づく平民主義・平私主義を唱えた堺利彦・幸徳秋水らの創設した「平民社」の女性たちである。これに賛同した女性たちは、女性の解放のために何をすれば良いのかを皆で話し合い、試行錯誤の末、まず政治に関与しなければならないという結論に達し、そのためには参政権を得ることが必要になったのである。平塚雷鳥（ひらつからいちょう）を中心とした若い女性たちによって、新しい女性を目指した文学集団である「青鞜社」が結成され、純文芸雑誌であった路線は、しだいに婦人参政権獲得を目的とした啓蒙誌へと変更されていった。 しかし、これに対し幾度とない発禁処分を受けることになり、参政権を得る運動は、全く思うように進まなかったのである。  1920年（大正9）「新婦人協会」を結成、同会は治安警察法第5条改正案の衆議院通過（貴族院で否決）を手初めに、母性保護・平等を要求した結果、ついに、治安警察法改正・婦人の政談集会参加と発起の許可という成果をあげることができた。 「市川房枝（いちかわふさえ）」は戦前・戦後の日本の婦人参政権運動（婦人運動）を主導した。 しかし、彼女の努力も空しく、ここでもやはり参政権獲得には至らず新婦人協会は解散の結果に なってしまったのである。その後1924年（大正13）婦人の政治活動団体が団結することによって、婦人参政権獲得期成同盟会結成、翌年婦選獲得同盟と改称し運動は続行され、1945年（昭和20）のポツダム宣言によってようやく婦人の参政権が認められたのだ。

1889年 25歳以上の男子 直接国税15円以上の納税者 公開制 人口の1％

1900年 25歳以上の男子 直接国税10円以上の納税者 秘密投票 人口の2.2％

1919年 25歳以上の男子 直接国税3円以上の納税者 秘密投票 人口の5.5％

1925年 25歳以上の男子 納税要件の撤廃 人口の20％

1945年 20歳以上の全ての男女 人口の48％

­­­

**補足資料：在外日本国民の選挙権**

最高裁大法廷平成 １７ 年 ９ 月 １４ 日判決

【事実の概要】

 平成８年施行の衆議院議員選挙の際、国外に居住していたため在外国民Ｘらは、当時の公職選挙法（公選法）により、投票することができなかった。そこでＸらは国に対して

**①改正前の公選法が憲法第１４条１項、第１５条１項・第３項などに違反していることの確認を求める**と共に、**②立法政府である国会が公選法の改正を怠ったため、被害をこうむったとして国家賠償を請求した。**

　　　　　　　　　　　　　　　　　　　↓

この 一審継続中の平成１０年に公選法が改正され、新たに在外選挙人名簿制度が創設された。しかし、「当分の間」は衆参両議院の比例代表選挙に限るととしたため、小選挙区等においては選挙権を行使できない状態が続いた。

そこで、**③改正後の公選法が違法であることの確認を追加し**、**④Ｘらが衆議院小選挙区選挙等でも選挙権を有することの確認請求を追加した**。

【争点】

➀ 改正前の公選法が在外国民に国政選挙における選挙権の行使を認めていない点が憲法 １４ 条 １ 項、１５ 条 １ 項および ３ 項、４３ 条ならびに ４４ 条に違反するか【主位的請求】。

②国会が在外国民に国政選挙において選挙権を行使できるように公選法の改正をすべき であったのに、それを怠ったことに対する損害賠償請求。

➂改正後公選法が在外国民に衆議院小選挙区選出選挙および参議院選挙区選出選挙にお ける選挙権の行使を認めていない点が上記各規定に違反するか【主位的請求】。

④つぎの上記③選挙において選挙権を行使する権利を有することの確認請求。【予備的請求】

※主位的請求と予備的請求について…　法律上両立しない複数の請求に順序を付し、先順位の請求（主位的請求）の認容を後順位の請求（予備的請求）の解除条件として審判を申し立てることを、予備的併合と言う。

【条文】

憲法１５条１項…「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」

３項…「公務員の選挙については、成年者による普通選挙を保障する。」

憲法１４条１項…「すべて国民は、法の下に平等であって、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。」

憲法４３条…「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを構成する。」

憲法４４条…「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。」

国家賠償法１条１項…「国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によって違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。」

【判旨】 **①③の違法確認請求に係る各訴えを却下し、②④の請求を容認**

※確認訴訟に関することは今回は省略

**１．憲法の整合性**

（ア）国民の選挙権又はその行使を制限することは原則として許されず、国民の選挙権又はその行使を制限するためには、そのような制限をすることが**「やむを得ない」と認められる事由がなければならない**。そして、そのような制限をすることなしには選挙の公正を確保しつつ選挙を行うことが事実上不能、ないし著しく困難であると認められる場合でない限り、上記の「やむを得ない事由」があるとはいえず。これは、**国の不作為によって国民が選挙権を行使することができない場合でも同 様である**。

　　　　　　　　　　**２．国家賠償請求について**

（イ）既に昭和５９年の時点で、 在外国民に選挙権の行使を認めるためには選挙の公正確保、情報の適正な伝達等の関係の問題があるけれども、選挙の執行について責任を負う内閣が、その解決が可能であることを前提とする改正公選法案を国会に提出していたことを考慮すると、その後の長きにわたり在外選挙制度を創設せず放置し、本件選挙当時、在外国民であった上告人らの投票を全く認めていなかったことは、そうせざるを得ない事由が存在するとは到底言えない。そうすると、本件改正前の公職選挙法が憲法１５条１項・３項、４３条１項、４４条但書に違反するものであったと言うべきである。

**→立法不作為の認定**

**※憲法上の違憲が、国賠法上の違法となるかは区別して考えるのが最高裁の立場。**

**☆在宅投票制度廃止事件**

【概要】

国は、公職選挙法改正に伴い、在宅投票制度を廃止。

→歩けない人（原告）「家で投票したいのにできなくなった」→４年間の間、８回の選挙で投票できず。→原告は精神的苦痛に対する慰謝料を、国家賠償法に基づいて請求

【争点】

➀国会議員の立法行為と国家賠償責任（立法不作為は国賠法で違法と評価されるか）

※在宅投票制度を廃止しこれを復活しなかつた立法行為の違法性の有無は省略

**１．国賠法上にいう違法性と過失**

（一）国家賠償法１条１項は、国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違背して当該国民に損害を加えたときに、国又は公共団体がこれを賠償する責に任ずることを規定するものである。

したがって、国会議員の立法行為（立法不作為を含む）が同項の適用上違法となるかどうかは、国会議員の立法過程における行動が個別の国民に対して負う職務上の法的義務に違背したかどうかの問題であって、当該立法の内容の違憲性の問題とは区別されるべきであり、仮に当該立法の内容が憲法の規定に違反するとしても、その故に国会議員の立法行為が直ちに違法の評価を受けるものではない。

→違法性と故意・過失を別個に判断する**二元的判断**

→＋「公務員が職務上尽くすべき注意義務を懈怠したことをもって違法」とする立場である、**職務行為基準説**を採っていることが分かる。

　**２．立法不作為が国賠法でいう違法に当たるのか**

（二）国会議員の立法行為は、本質的に政治的なものであって、その性質上法的規制の対象になじまず、特定個人に対する損害賠償責任の有無という観点から、あるべき立法行為を措定して具体的立法行為の適否を法的に評価するということは、原則的には許されないものといわざるを得ない。

　　　国会議員は、立法に関しては、原則として、国民全体に対する関係で政治的責任を負うにとどまり、個別の国民の権利に対応した関係での法的義務を負うものではないというべきであって、国会議員の立法行為は、立法の内容が憲法の一義的な文言に違反しているにもかかわらず国会があえて当該立法を行うというごとき、容易に想定し難いような例外的な場合でない限り、国家賠償法一条一項の規定の適用上、違法の評価を受けないものといわなければならない。

（ウ）以上が大前提。しかし本判決は（一）の区別を維持しつつも、（二）に相当する一般論を示すことなく、「例外的に」立法行為または立法不作為が国賠法上違法の評価を受けるべき場合として、憲法上の権利を違法に侵害することが明白な場合や、所要の立法措置を執ることが必要不可欠でありそれが明白であるにもかかわらず、国会が正当な理由なく長期にわたりこれを怠る場合などを掲げ、本件はこれらの場合に該当するとして請求を容認した。

判旨には…**「国会議員の立法行為又は立法不作為は，その立法の内容又は立法不作為が国民に憲法上保障されている権利を違法に侵害するものであることが明白な場合や，国民に憲法上保障されている権利行使の機会を確保するために所要の立法措置を執ることが必要不可欠であり，それが明白であるにもかかわらず，国会が正当な理由なく長期にわたってこれを怠る場合などには，例外的に，国家賠償法１条１項の適用上，違法の評価を受けるものというべきである。」**在宅投票制度廃止事件の判旨は「以上と異なる趣旨を言うものではない。」。「長きにわたり、何らかの立法措置も見られなかったのであるから、このような著しい不作為は上記の例外的な場合に当たり、このような場合においては過失の存在を否定することはできない。」したがって、本件の違法な立法不作為を理由とする国賠請求はこれを容認すべきである。

**☆本判決の意義**

　本判決は、➀改正前の公選法が本件選挙当時在外国民の選挙権の行為を全く認めていなかったことを違憲とし、②そのことを前提として立法不作為に関する国賠請求を容認するとともに、③改正後の公選法が在外国民の選挙権の行使を当分の間比例代表選出議員の選挙に限定したことを違憲とし、④在外国民が次回の選挙区選出議員の選挙において在外選挙人名簿に登録されていることに基づいて投票をすることができる地位にあることを確認したという点において、画期的な意義を有する重要判例である。

**☆ディベート論題☆**

①我が国において参政権及び選挙権を引き下げることは妥当であるか。また、引き下げるとするならば、何歳が妥当であるか。

　②参政権引き下げに伴い、民法と少年法についても年齢の引き下げを実施すべきか。

＜選挙権引き下げにおいての班の意見＞

１　結論

　選挙権年齢を引き下げることは妥当である。そして、１８歳に引き下げるのが妥当である。

２　理由

まず初めに、先ほど説明した選挙権の歴史についてと先週の授業で説明した成年被後見人についてのことを踏まえた上で我々の班としてディベート論題における意見を述べていきたいと思う。

　選挙権がある一定以上の年齢の国民誰しもに与えられるようになるまでには、様々な困難があった。先ほど説明したように最初は税金を一定以上納めていないと選挙権が与えられていないことやそしてなにより女性には選挙権が与えられていなかったのである。そういったことを踏まえると私たちも選挙権が与えられている身として選挙権について深く考えていかなければいけないのである。さらに先週のレジュメにもあったように問題となるのは成年被後見人の政治的判断能力についてである。これらの要素を含めて、ディベート論題①の最終的な意見とその理由を以下に述べる。

では、なぜ２０歳から１８歳に引き下げるのか？

1. １８歳という年齢の扱い

１８歳というのは、経済的に自立可能な年齢であり、現に結婚や深夜労働・危険有害業務への従事、普通免許の取得、働いている場合は納税者であること等、社会生活の重要な場面で成人としての扱いを受けており、その実情に合わせるためである。さらに、そういった社会生活における成人としての扱いを受ける１８歳という年齢の若者の政治への参加を促すことも重要であり、政治における市民参加の拡大と社会参加への第一歩を促進することや高校卒業後２割が働いている中、納税者に選挙権を与えないのは不合理であるなどが挙げられる。また、諸外国は１８歳を成人年齢としている国が多数あり、日本もそういった国際的な事情に合わせるためという理由も挙げられる。そのため、２０歳ではなく１８歳以上に選挙権を与えるべきと考えるのである。

1. 政治的判断能力について

では、成年被後見人の場合はどうだろうか。

成年被後見人とは、精神上の障害により事理を弁識する能力を欠く状況にある者である。改正以前は、選挙権及び被選挙権を有しないものとする公職選挙法１１条と憲法改正国民投票の投票権についても成年被後見人は投票権を有しないものとしていた。しかし、そもそも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ものであり、民主国家においては、一定の年齢に達した国民のすべてに与えられるべきものである。そして、我が国の憲法14条1項で定めている通り、「すべての国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。」つまり、一定の年齢に達したものすべてに選挙権を与えることが規定されている。このような憲法の趣旨を考慮すれば、国民の選挙権又はその行使を制限することは原則として許されず、国民の選挙権又はその行使を制限するためには、そのような制限をすることが「やむを得ない」と認められる事由がなければならないというべきであり、そのような制限をすることなしには選挙の公正を確保しつつ選挙を行うことが事実上不能、ないし著しく困難であると認められる場合でない限り、上記の「やむを得ない事由」があるとは言えず、このような事由なしに国民の選挙権を制限することは、憲法１５条１項及び３項、４３条１項並びに４４条ただし書に違反するというべきである。さらに、後見開始の審判の際に判断される能力は、「自己の財産を管理・処分する能力」の有無であり、これは、選挙権を行使するに足る能力とは明らかに異なるものである。このように、成年被後見人とされた者が総じて選挙権を行使するに足る能力を欠くわけではないことは明らかであり、実際に、自己の財産等の適切な管理や処分はできなくとも、選挙権を行使するに足る能力を有する成年被後見人は少なからず存すると認められるのである。

**↓**

* **つまり、政治的判断能力が欠けている成年被後見人であっても１８歳以上であれば、選挙権および国民投票の投票権を与えるのが妥当であると解する。**
* **したがって、１８歳以上の年齢に達した者については一律に選挙権及び国民投票における投票権を有すると解すのが妥当である。**

＜民法引き下げについての班の意見＞

　まず参政権との関係から述べると、やはり自分の意思を日本の政治に反映させていく立場になるのであるから、政治に対して興味や関心を促し、責任を持って一票投じさせるためには民法の成人年齢の引き下げは行われるべきである。要するに、政治のみならず、私法の領域においても責任と自覚を持たせることで、より正しく平等な選挙行うことを目指すのである。

　ただ、今回の参政権の引き上げに関して言えば、18歳に行為能力や大人としての能力を認めたからというよりも、選挙権の拡大としての面が大きい。現在、少子高齢化が進み、有権者の約三割強が60台以上となっており、2030年には約45％を占めることになる試算も出ている。つまり、高齢者寄りの意見が反映されすぎてしまう状況を打破するために、18、19歳に参政権を与え、若者の意見を取り入れようとするのが一番の目的だといえる。そのように考えると、18、19歳が私法の面でも成熟したかという問題と政治に参加する理由は、必ずしも関連性は高いとは言えない。また、民法上の行為能力があることが選挙権付与の要件とはなっていないので、成年年齢と選挙年齢は一致させる必然性もない。引き下げた場合には扶養義務の問題や消費トラブルの危険性を伴うものもあるのであって、即座に「責任と自覚を持たせる」という口実で引き下げを行うのは適当ではない。

しかしながら、行為能力を伴い責任を持った有権者によって選挙が行われるのは理想であるのは確実であり、それを目指すべきである。したがって、まずは消費教育や扶養義務などの制度を整備し、「責任と自覚を持たせる」ための教育や制度を実施して、時間をかけて成年年齢の引下げを行うのが適当である。

＜少年法の引き下げについての班の意見＞

2012年に検察庁が新しく通常受理した少年被疑者数は11万9,212人で、そのうち年長少年(18歳,19歳)は5万1,805人。年長少年が43. 5%を占めているというデータがある。これは、少年法の「成人」年齢が18歳に引き下げられると、 家庭裁判所が取り扱っていた若者の約43%が少年法の適用からは除外されてしまい、家庭裁判所の手続の対象にはならないということを表している。要するに引き下げを行うと、これまで非行少年として少年司法制度の指導・援助を受けてきた若者のうちの40%強を,「自己責任」の名の下に、刑事司法手続の中に放り出すこととなるのである。刑事裁判よりも少年司法の方が再犯防止に効果があるとの実証的研究の結果は前回の発表で挙げたように既に出ており、少年の更生、再犯防止に重きをおく場合には18歳に引き下げるべきではないだろう。

ただ一方で、参政権を手にすることに対しての責任と義務を主張する論もある。確かに、参政権が18歳となると、自ずと現在よりは比較的18歳、19歳の間で「大人」としての自覚が芽生えることは考慮でき、それに伴った行動を期待できる面はある。また、成人と同じ刑を課すことで犯罪を抑止する効果もあるかもしれない。

しかし、そもそも、少年法においては、少年の刑事事件に関して、保護、福祉という観点が最も重視されており、社会復帰の機会をできるだけ与えることや、刑の教育的な意義を強調していることに特色がある。対人関係形成能力や社会適応能力が十分身についていないために社会からの逸脱行動をとったとされる若者の更生を促し、かつ再犯防止することで社会の安全確保に有効に働かせるものである。したがって、少年法の引き下げに関しては立法目的を尊重し、参政権や民法とは切り離して個別的に見ていくことが妥当であり、少年の更生や再犯防止に重点を置く日本の少年法においては、年齢の引き下げを実施すべきではない。

そして、海外のデータや旧少年法からの年齢引き上げの経緯（若年犯罪者については刑罰より保護処分の方が更生にとって適切かつ効果的であるとの立法政策に基づいて、対象年齢を20歳未満に引き上げたもの）からも、適応年齢を再度18歳に引き下げるのは妥当ではない。

参考文献

・民法の成年年齢の引下げについての中間報告書意見照会結果

http://www.moj.go.jp/content/000012498.pdf

・民法の成年年齢の引下げについての最終報告書 (第2次案)　法制審議会

http://www.moj.go.jp/content/000012523.pdf

・選挙権年齢及び民法の成年年齢等の引下げ問題　宮下茂

http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou\_chousa/backnumber/2009pdf/20090701060.pdf

・少年法の「成人」年齢引下げに関する意見書 2015年　日本弁護士連合会

http://www.nichibenren.or.jp/library/ja/opinion/report/data/2015/opinion\_150220\_2.pdf

・今の選挙になるまで・完全普通選挙獲得までの壮絶な道のり

www.freelifec.com/senkyo/senkyo3.html

・総務省　「国民投票制度」

http:/www.soumu.go.jp/senkyo/kokumin\_touhyou/

・「日本国憲法の改正手続に関する法律　抄」

http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H19/H19HO051.html

・『主要国の各種法定年齢：選挙権年齢・成人年齢引き下げの経緯の中心に』　佐藤令、２００８

・憲法調査会事務局　宮下茂　「選挙権年齢及び民法の成年年齢等の引き下げ問題」

・民主党政策調査会「成年年齢引き下げに関する論点整理」

・１８歳からはじめる憲法　著　水島朝穂　法律文化社

・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～　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http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou\_chousa/backnumber/2009pdf/20090701060.pdf