

# 選挙権年齢引き下げの「立法事実」： 衆議院議員選挙法の改正をめぐる議論を中心に

城野 一 憲

## 1. はじめに：選挙権年齢に関する「立法事実」を論じる意味

2015（平成27）年の公職選挙法改正による18歳選挙権の実現は、1945（昭和20）年以來の約70年ぶりの有権者の枠の拡大であることや、それまで文教政策の中で政治的無能力者として扱われていた高校生の一部に選挙権が付与されたこともあり、一過性のものである可能性もあるけれども、一般的にも大きな関心を集めた。その一方で、なぜ選挙権のみが18歳に引き下げられたのか、という選挙権年齢引き下げの理由、公職選挙法改正の「立法事実」は、意外なほど判然としていない。

確かに、現在では選挙権年齢を18歳以上としている国が多数であるという国際標準論や、初等中等教育を終えた（終えようとしている）現代日本の18歳、19歳の若者には十分な判断能力があるという成熟論、少子高齢化社会や「シルバー民主主義」と呼ばれる現状に対して若い世代の意見を政治により反映しようという若者の利益論、選挙権を付与することで若者の政治参加の意欲や能力を促進しようという啓発・教化論、そして、憲法改正の足掛かり論<sup>1</sup>といった、無数の「立法事実」になり得る理由付けが提示されている。さしあたり、こうした諸々の理由を束ねたものが18歳選挙権実現の「立法事実」である、と言うことは一応可能であるかもしれない。しかしながら、これらの理由の中には、それぞれ相反するように思われるものや、選挙権付与の理由としては正当性が疑わしいものも含まれている。成熟論と啓発・教化論は、若い世代の政治参加の能力についての認識を異にしているかもしれない。国際標準論については、

---

<sup>1</sup> 2007年に制定された国民投票法は、当初、国民投票権年齢と選挙権年齢とを一致させることを要請していたが、2014年の改正以降は、両者のつながりは解除されている。18歳選挙権を実現する公職選挙法が施行された2016年の時点では、選挙権年齢は18歳、国民投票権年齢は20歳であった。したがって、それぞれの「立法事実」も区別して論じる余地がある。

被選挙権年齢が国際的に見ても高い水準に据え置かれている点では不徹底である。選挙権年齢のみが引き下げられたことは、潜在的な競争者の増加を望まない現在の国会議員の特殊利益を反映している恐れもある。特殊利益のための立法という点では、憲法改正の足掛かり論はもちろん、比較的的支持を受けていると思われる若者の利益論も、ある特定の階層の利益のために、相対的な投票価値の希薄化がなされたと評価するのであれば、やはり問題であると見ることもできる。18歳選挙権について、その実質的な提案理由は「定かではない」という評価は、こうした事情を的確に表していると思われる<sup>2</sup>。

冒頭でも述べたように、選挙権年齢は、1945年にも一度、25歳から20歳への引き下げがなされている。しかしながら、この事実は、帝国議会における長年の選挙権拡張の試みの結実という側面があったにもかかわらず、同時に実現した女性参政権や一連の民主化政策の影に隠れ、高等学校公民科の教科書などでも、その紹介が省略されてしまうことさえある<sup>3</sup>。公法上の「成年者」（憲法15条3項）と民法上の成年者との一致をめぐる議論はあるものの、年齢要件の設定は基本的には立法裁量の問題とされ、とりわけ、選挙権年齢を20歳とすること、すなわち、25歳から20歳に引き下げたことの積極的な理由である、1945年の選挙法改正の「立法事実」については、あまり注意が払われてこなかった

---

<sup>2</sup> 河上正二「成年年齢の引き下げと若年消費者保護について（法律時評）」法律時報89巻2号1頁（2017年）1頁を参照。なお、筆者が2017年4月に実施した、鹿児島大学教育学部の2年生を中心とした学生約100名を対象としたアンケート調査によると、「なぜ「18歳選挙権」は2015年に実現したのだと感じていますか」という発問に対して、「若者の政治意識を高めて投票率を上げるため」という選択肢を選んだ者が過半数を占め、次いで、「国際的な水準に合わせるため（18歳選挙権を採用している国が多いため）」、「若者の意見を政治によりよく反映するため」という回答が多く、「18歳は十分に大人であると社会から認められたため」とした者は、回答者の1割にも満たなかった。このアンケートに回答した学生の多くは、18歳選挙権の実現時に高校3年生以上であった。当事者たちの認識を示す一例となると思われる。

<sup>3</sup> 例えば、高等学校公民科用の検定済教科書である山崎廣明・阪口正二郎ほか『詳説 政治・経済』（山川出版社、2014年）21、33頁は、占領下における「男女（の）普通選挙」の実現には言及するものの、選挙権年齢の引き下げについては触れていない。また、同じく検定済教科書の大芝亮ほか『高等学校 新政治・経済 最新版』（清水書院、2016年）19頁では、頁の右上部に掲載された図表の中で選挙権年齢が25歳以上から20歳以上に引き下げられたことが示されているが、本文中には、女性参政権の実現の記述があるのみである。

ように思われる<sup>4</sup>。

「立法事実」は、一般に、「法律の制定を根拠づけ、法律の合理性を支える社会的・経済的・文化的な一般事実」と説明されている<sup>5</sup>。「立法事実」は、法令の合憲性や合法性を基礎付けるものであり、特に憲法訴訟において、裁判所が司法審査権を行使する際にその認定が行われるものであるため、「立法事実」をより実質的に論じることが、現代の憲法学の重要な課題となっている。本稿はもちろん、選挙権年齢の引き下げを、司法審査との関係で論じようとするものではない。高見勝利はかつて、日本の裁判所や司法審査論が想定する、合理的・賢明な判断をする立法府・立法者像をふまえて、「技」としてではなく「学」としての、規範的・理念的な「立法モデル」の模索の必要性を説いていた<sup>6</sup>。「立法事実」を論じることの効用は、司法審査（論）の場面だけに限定されるものではない。

高見によれば、国会の法案審査の場面で、国会議員や政府参考人による「立法事実」への自覚的な言及が増えるのは、1990年代からとされている<sup>7</sup>。本稿の第3章でも詳しく見ていくように、帝国議会ではその初期から、立法の必要性を基礎付ける社会的・経済的・文化的な一般事実の存否が、一応は問題とされていた。「憲法附属ノ法律」の一つである衆議院議員選挙法の改正は、衆議院議員や主要政党、政府にとって重大かつ論争的な問題であるとともに、選挙権拡張は明治憲法体制の継続的な課題でもあったため、選挙権年齢の引き下げ

---

<sup>4</sup> 辻村みよ子『選挙権と国民主権：政治を市民の手に取り戻すために』（日本評論社、2015年）159-160頁、同「なぜ未成年者は選挙権を持っていないのか」法学セミナー424号30頁（1990年）31頁、二本柳高信「18歳選挙権：選挙権年齢を法律で決めることの意味」法学教室430号44頁（2016年）45-46頁を参照。清水睦『基本的人権の指標』（勁草書房、1979年）の第12章「選挙権と年齢」は、20歳選挙権の「当・不当」を論じるための主な基準として、類似した文化水準の諸外国との比較と、教育水準を反映した国内における年齢と政治意識との関係性の二点を挙げ、18歳選挙権には「それなりの理由がある」と述べているが、明治憲法体制のもとでの25歳から20歳への選挙権年齢引き下げの理由については、特に言及はなされていない。

<sup>5</sup> 戸松秀典『憲法訴訟 [第2版]』（有斐閣、2008年）243頁を参照。

<sup>6</sup> 高見勝利『現代日本の議会政と憲法』（岩波書店、2008年）217-218頁（初出：「あるべき立法者像と立法のあり方：立法学研究への一視角」公法研究47号95頁（1985年）95-96頁）を参照。

<sup>7</sup> 同277頁（補論IV「より良き立法」に向けた法案審査の課題）を参照。

を含む選挙法改正の議論は、各種の公的な記録を通じて、比較的容易に同定が可能である。そこで本稿では、第1回帝国議会から、完全普通選挙と選挙権年齢の20歳への引き下げが実現した第89回帝国議会までの間に提出された、選挙権年齢の引き下げを含む衆議院議員選挙法の改正案等<sup>8</sup>の提案理由や議会審議の様子を通覧し、明治憲法体制における選挙権年齢引き下げの「立法事実」を実証的に分析することを試みたい<sup>9</sup>。この点で本稿は、選挙権年齢の引き下げという選挙法改正における一つのテーマの分析を通じて、明治憲法体制における「立法事実」論の展開を、やや皮相的ではあるが、通史的に明らかにするものでもある。

## 2. 明治憲法体制における法定年齢の概観

本論に入る前に、明治憲法体制におけるいくつかの法定年齢について、特に、議会制度や若年者の社会生活と関わるものを概観しておきたい。ここで、衆議院議員選挙に関わるものだけではなく、貴族院や府県会に関わる法定年齢や、いわゆる徴兵年齢、学齢などを参照する理由は、以下の二点である。まず、18

---

<sup>8</sup> 帝国議会における選挙権拡張は、衆議院議員選挙法の一部・全部改正法案（「衆議院議員選挙法（中）改正法律案」）によって提案されることが一般であったが、明治40年代の一時期、いわゆる普選法案の一種である「普通選挙ニ関スル法律案」というかたちをとることもあった。

<sup>9</sup> 帝国議会における審議は、「衆議院議事速記録」や「貴族院議事速記録」、両院の委員会の速記録等を、国立国会図書館の帝国議会会議録検索システム（[http://teikokugikai-i.ndl.go.jp/TEIKOKU/swt\\_startup.html](http://teikokugikai-i.ndl.go.jp/TEIKOKU/swt_startup.html)）を通じて参照した。本稿の注におけるこれらの速記録の参照は、例えば、「第50回帝国議会 衆議院議事速記録」17号362頁は、[50衆17号362頁]と表記し、「第50回帝国議会 衆議院議員選挙法改正法律案委員会会議録（速記）」第1回1頁のような委員会の速記録については、[50衆・選挙法改正委1号1頁]などと表記している。また、適宜、発言者の氏名等を併記した。一部の選挙法改正案についての枢密院における審査は、「枢密院会議筆記」を『枢密院会議事録』（国立公文書館所蔵・東京大学出版会発行）を用いて参照した。選挙制度や選挙権拡張の沿革については、松尾尊兌『普通選挙制度成立史の研究』（岩波書店、1989年）（以下、『成立史』と言う）と二井関成『選挙制度の沿革』（ぎょうせい、1978年）（以下、『沿革』と言う）を参照している。後者は選挙法改正案の提出状況を表などにもまとめており、選挙権年齢引き下げが含まれているかどうか、一部記されている。『沿革』80、92-93、119、174頁を参照。

歳選挙権の実現のときと同様に、明治憲法体制においても、選挙権年齢の引き下げが検討される際には、外国のものも含んだ、他の議会制度との比較が行われるだけではなく、学齢や徴兵年齢といった、議会制度とは直接の関係性が薄い各種の法定年齢との比較の視点が常にあったためである。理論的には、各種の法定年齢と選挙権年齢との一致の必要性には異論もあり得るところではあるけれども、選挙権年齢引き下げの「立法事実」を実証的に明らかにしていく上では、比較という作業の前提として、これらの各種の法定年齢を確認しておく必要がある<sup>10</sup>。

第二の理由は、明治憲法体制における衆議院議員選挙の特殊性である。周知のように、制定当時の衆議院議員選挙は制限選挙であり、特に初期は、国民全体の1%に過ぎない有資格者による互選という性質を少なからず持っていた。1925（大正14）年の男子普通選挙の実現後であっても、内地に居住する25歳以上の帝国臣民の男子という選挙権規定の結果、有権者の国民全体に占める割合は20%程度に過ぎなかった。一方の貴族院議員の選出にあたっては、ある種の選挙運動があったことはよく知られている<sup>11</sup>。当時の議員にとって、いわゆる選挙権公務説が常に支配的・通説的・説得的な学説であり得たのかどうかについては慎重な留保が必要だが、選挙を国家機関の選任行為、性質上任命に相当する行為とみなすのであれば、やはり両院の議員選挙の差異は、一定程度は相対化され得る<sup>12</sup>。

---

<sup>10</sup> 山口直也編著『子どもの法定年齢の研究』（成文堂、2017年）は、各種の法定年齢設定の「立法事実」を検証するために、比較法や制度の歴史の変遷をふまえた各種法領域の横断的検討という方法論を採るものである。

<sup>11</sup> 田中嘉彦「帝国議会の貴族院：大日本帝国憲法下の二院制の構造と機能」レファレンス718号47頁（2010年）を参照。

<sup>12</sup> 議会審議における選挙権の権利・公務論争は、例えば、普選法案の審議の中にも見られる。一例として、[26衆3号9-10頁]を参照。選挙権公務説については、森口繁治『選挙制度論』（日本評論社、1931年）5-7頁を参照。森口はこうした説が、「必ずしも一般に承認せられて居る所ではない」とも述べている。同18頁を参照。なお、森口は、1930年の選挙改正審議会が選挙権年齢を23歳に引き下げるべきことを議決したことに触れ、23歳と20歳は「五十歩百歩」であること、日本の一般民衆の能力や理解が諸外国のそれよりも特に劣るとも考えられないこと、老人中心の沈滞した議会を刷新するために成年者に選挙権を与えるべきことを挙げて、より一層の選挙権年齢の引き下げに賛意を示している。同105頁を参照。

## (1) 議会制度と法定年齢

1889（明治22）年の大日本帝国憲法（明治憲法）は、衆議院議員の選挙について、議員が「公選」されるべきことを除いて、その詳細を「選挙法ノ定ムル所」に委任していた（35条）。明治憲法や議院法と並行して立案作業が進められていた衆議院議員選挙法の草案段階では、選挙権年齢を20歳、被選挙権年齢を25歳とすることも検討されていたようである<sup>13</sup>。また、いわゆる民間憲法草案の中には、選挙権年齢を21歳や18歳、丁年（成年）としているものも散見される<sup>14</sup>。後述するように、早くも第2回帝国議会において選挙権年齢の引き下げが提案されたことから、当時すでに25歳という選挙権年齢は高すぎるのではないかと、という評価があったことを示している。制定された衆議院議員選挙法（明治22年法律3号）は、その他の選挙権要件を高い水準に設定したと軌を一にして、選挙権年齢を25歳（6条1号）、被選挙権年齢を30歳（8条）と規定している。選挙権年齢を25歳とする積極的な理由は判然としないが、後年の選挙法改正案の審議における政府側の答弁を見る限り、どこかで年齢の線引きをするにあたって、当時の国際標準であった21歳から見て少し高めの設定をしたという、いささか消極的な理由に尽きるのではないと思われる<sup>15</sup>。その後、納税要件や居住要件などの緩和を通じて、選挙権は徐々に拡張されていったが、度重なる年齢引き下げの提案にもかかわらず、1945（昭和20）年12月の選挙法改正まで、これらの年齢規定はそのまま維持された。

「皇室の藩屏」たることを期待された貴族院については、やはり明治憲法の委任（34条）を受けた貴族院令（明治22年勅令11号）によって、皇族議員や華族議員、その他勅任議員ごとに、異なる年齢要件が定められていた。議員となる資格については、皇族男子は成年である18歳と20歳（2条）、華族議員は25歳（公侯爵：3条、伯子男爵：4条）、のちの1925（大正14）年の改正以降は30

---

<sup>13</sup> 『沿革』63-64頁を参照。

<sup>14</sup> 『成立史』6-7頁を参照。

<sup>15</sup> 年齢の設定は、「各々見ル所ニ依ル」「程度ノ問題」であるとして、年齢引き下げを主張する側に「立法事実」の立証を求めているため、25歳という年齢設定の積極的な理由は提示されていない〔6衆5号113-115頁（末松謙澄政府委員発言）〕。

歳<sup>16</sup>、その他勅任議員は30歳（5条以下）である。伯爵以下の華族議員や帝国学士院会員議員、多額納税者議員は、議員資格を持つ者の「互選」を基にして任命されていたので、ここでは衆議院議員選挙法とは異なり、選挙権年齢と被選挙権年齢に対応する年齢要件は、一致しているといえることができる。

地方制度の規定を明治憲法は持たない。公選の議会は、地方制度の中に先行的に導入された。1878（明治11）年の府県会規則（太政官布告18号）は、府県の議員となる資格を25歳（13条）、議員選挙の投票資格を20歳（14条）と規定し、1884（明治17）年の改正区町村会法（太政官布告14号）も同様であった（9条、10条）。1888（明治21）年に等級選挙に移行した市制町村制（明治21年法律1号）は、選挙権年齢を25歳へ引き上げ（市制7条、12条、町村制7条、12条）、数次にわたる選挙制度改正後も、この年齢要件はそのまま維持された。興味深い例として、1891（明治24）年の第2回帝国議会に提案された北海道議会法律案においては、選挙権年齢が20歳とされている<sup>17</sup>。この議員提出法案については、予算案に関する議事紛糾の影響を受け、実質的な審議がなされていないため、すでに1888年に25歳へと引き上げられていた他の地方制度における選挙権規定との平仄が考慮されていたのかどうかは、記録からは明らかではない。

## （2）その他の法定年齢

第3章第2節でも明らかになるように、選挙権年齢を25歳から20歳に引き下げるべきことの理由としてしばしば挙げられていたのは、徴兵年齢とのバランスである<sup>18</sup>。アメリカにおける18歳選挙権実現のスローガン“Fight at Eighteen, Vote at Eighteen”や、いわゆる「デカンショ節」の一節「血潮流して聯隊旗を染めた……オラに選挙権なぜ呉れぬ」など、こうした主張は、理論的にはさておき、選挙権拡張を正当化する一般論としては無視できない力を持つ

<sup>16</sup> 華族議員の資格年齢が衆議院議員の被選挙権年齢よりも低い25歳であることは、普選法案の審議過程でも批判されていた【50衆17号362頁（山口義一議員発言）】。

<sup>17</sup> 【02衆17号263-264頁】を参照。なお、被選挙権年齢は25歳とされている。

<sup>18</sup> 徴兵制度の沿革については、加藤陽子『徴兵制と近代日本1868-1945』（吉川弘文館、1996年）を参照した。

ている<sup>19</sup>。徴兵令（明治22年法律1号）は、当初、17歳から40歳までの男子に兵役の義務を課し（1条）、20歳以上の男子に常備兵役の中の現役の義務を課していた（3条）。志願の場合は、17歳から現役に服することも可能であった（10条）。1927年の兵役法（昭和2年法律47号）では、男子はすべて兵役の義務を負い（1条）、20歳の「徴兵適齢」に達した者は徴兵検査を受けることが義務付けられた（23条）。敗戦直前の時期には、女子にも兵役を課し、年齢要件も大幅に拡張された義勇兵役法（昭和20年法律39号）が制定されたが、明治憲法体制における徴兵制は、相応の負担を伴う現役について、基本的に20歳以上の男子に適用されたと考えてよいだろう。

18歳選挙権の実現の際には、高校三年生の中に有権者となる生徒が含まれるようになったことが、高校生の政治活動制限や「主権者教育」に関わる様々な問題を提起した<sup>20</sup>。明治憲法体制における学齢は、その複線的な学校体系もあり、現在の6334制の下での学齢よりも複雑で多様であるが、中等教育を12歳から18歳頃までにかけて終えることになるため、25歳の時点で学生、生徒の身分を持つ者はごく少数であったことは疑いようもない。仮に20歳にまで選挙権年齢が引き下げられていた場合、帝国大学などの各種の大学や高等師範学校、女子高等師範学校などの高等教育機関の中には、選挙権年齢に達する者も散在することになっていたであろう。後述するように、学業に専念すべき学生生徒が有権者に含まれてしまうことは、当時あつては、選挙権年齢を25歳に据え置くべきことの理由としてもしばしば提示されていた<sup>21</sup>。

公選の議会制度を持つ他の国の法定年齢との比較は、選挙法改正の議論にお

---

<sup>19</sup> このデカンショ節のフレーズは、梅田功『変革者：小泉家の3人の男たち』（角川書店、2001年）49頁を参照した。日露戦争における「戦功」に報いるため、あるいは、「戦勝第一ノ記念」として選挙権拡張を主張する者は、[22衆17号327頁（波多野伝三郎議員発言）]や[23衆7号60頁（加瀬禧逸議員発言）]など数多い。

<sup>20</sup> 斎藤一久ほか「18歳選挙権のインパクト（特集）」法学セミナー744号9頁（2017年）、拙稿「高校生の「政治活動の自由」とその制限の許容性：政治活動の「届出制」についての実態調査もふまえて」鹿児島大学教育学部研究紀要（人文・社会科学編）68巻17頁（2017年）を参照。

<sup>21</sup> 一例として、[14貴28号619頁（曾我祐準議員発言）]を参照。これに対して、選挙権年齢の引き下げを主張する側からは、後年になると、若い学生にも選挙権を与えて政治の訓練と経験を積ませることが立憲政治（民主政治）の健全なる発展につながるという、近年の啓発・教化論とも類似した主張もなされるようになる[43衆9号148-149頁（植原悦二郎議員発言）]。

いて常に意識されていた。衆議院議員選挙法調査会による「選挙権ニ関スル調査資料」は、男子普通選挙実現に向かう中で、当時の選挙権に関わる情報を政府が集成した資料であるが、ここでは、選挙権年齢に関する20数か国の立法例が紹介されている。当時、選挙権年齢が25歳以上であるのはトルコなど3か国に過ぎず、大半の議会政を採用する国家は、選挙権の年齢要件を21歳前後としていることが示されている。特に、主要国であるイギリスやフランス、アメリカにおける国政選挙の投票権年齢が21歳であるということは、帝国議会においても広く周知され、年齢要件の引き下げの根拠としてもしばしば提示されていた<sup>22</sup>。

### 3. 選挙法改正における選挙権年齢引き下げの「立法事実」

いずれにしても、選挙権年齢の引き下げは、厳密な意味では、明治憲法体制においては最後まで実現しなかった<sup>23</sup>。第3章では、第2回帝国議会から、20歳選挙権が実現した第89回帝国議会までの間に提出された、選挙権年齢の引き下げを含む衆議院議員選挙法の改正案とその「立法事実」を検証する。

管見の範囲では、少なくとも25個の選挙法改正案の中に、選挙権年齢の引き下げが含まれていた。以下では、これらを便宜的に3つの時期に区分した上で、分析を進めたい。第I期は、1889（明治22）年の選挙法施行後の最初の全面改正であると同時に、政府案における20歳選挙権の頓挫でもあった1900（明治33）年の改正までの時期である。第II期は、1925（大正14）年に実現する男子普通選挙に向かう普選論争の時期である。第III期は、男子普通選挙の実現以降、政党内閣の終焉と長期にわたる対外戦争を経て、占領下で選挙法改

<sup>22</sup> 特に大正期に入ると、納税要件の廃止や女性参政権も含めた選挙権拡張は「世界ノ大勢」[30衆6号48頁（高木益太郎議員発言）]として理解されるようになる。

<sup>23</sup> 1945年の選挙法改正の当時、ポツダム宣言の受諾と占領の開始によって、明治憲法体制はすでに一定の修正を受けており、日本国憲法体制への過渡期的な段階にあったと言える。ただしこのことは、選挙権年齢の引き下げがGHQによる「押しつけ」であるとか、日本の憲政の伝統から全く逸脱したものであるということの意味するわけではない。

正が実現する1945（昭和20）年までの時期である。

本稿の末尾に、帝国議会における選挙権年齢の引き下げ法案の一覧を提示する。法案の名称や提出年、改正の内容は、基本的に提出時のものを記載しているために、最終的な成案のものとは異なっている場合がある。抜けや誤りがある場合は、ご教示を頂ければ幸いである。

#### （1）第1期（1889-1900年）：「立法事実」論の萌芽と成年者条項の頓挫

すでに述べたように、府県会規則や民間憲法草案、諸外国における選挙権年齢などと比較して、選挙法施行の当初から、選挙に関連した法定年齢が高い水準にあるということはよく知られていた。早くも1891（明治24）年の第2回帝国議会において、選挙権年齢を20歳に、被選挙権年齢を25歳に引き下げることを含んだ選挙法改正案（①）が提出されている。この改正案は、納税要件の引き下げや選挙区制度の見直し、瘖啞者の参政権剥奪、官吏の兼職制限などを含む選挙法の全面改正案であり、翌年の第3回帝国議会にも、ほぼ同じ内容の改正案（②）が提出されている<sup>24</sup>。

ここでは、選挙権年齢の引き下げは、有権者の割合が著しく少ない制限選挙の是正のための手段の一つと位置付けられている。年齢引き下げの「立法事実」としては、能力を備えた成年以上の者には選挙権を与えるべきことや、25歳と20歳は知識の程度において異ならないことなど、すでに基本的な論点が提示されている。もっとも、これらの審議の中で、当時の日本社会における民法上の成年者の能力や若年者の知識の程度について、実証的な説明や吟味がなされているわけではない。日本人は外国人と比べて早く成長し早く老いる、などといった、根拠不明な日本人早熟論が改正理由の一つとして提示されるなど、「立法

---

<sup>24</sup> 第4回帝国議会から第5回帝国議会にかけて、他に3つの改正案（自由党2つ、独立倶楽部・無所属1つ）が提出されているが、速記録には提出の事実のみが記されており、これらの改正案が選挙権年齢の引き下げを含むものであったかどうかは確認できていない。『成立史』11頁によると、第1回帝国議会から第6回帝国議会までの間に提出された自由党系の議員による選挙法改正案は、「党議」をもって提出されたものとされており、これらの選挙法改正案の中には、選挙権年齢の引き下げも含まれていた可能性がある。

事実」の議論としては厳密さを欠いている<sup>25</sup>。

第6回帝国議会における改正案(③)の審議では、改正に慎重な政府委員の側からは、あくまで改正案の主眼は納税要件の引き下げや撤廃であって、選挙権年齢の引き下げは付随的な問題なのではないかという見解も示されている<sup>26</sup>。これ以降も、基本的に、そして最後まで、年齢要件の見直しは、その他のより重要な選挙法改正に付随して提案されていくことになる。

第8回帝国議会における改正案(④)と第9回帝国議会における改正案(⑤)は、いずれも衆議院を通過したものの、貴族院において否決されている。引き下げの理由としては、国際比較や教育制度の普及による若者の知識の増大、反対の理由としては、20歳の男子は独立生活が始まりかけた状況にあり、知識や経験も固まっていないことなどが挙げられている。これらの審議の過程では、国際標準や、教育制度の普及と若者の実情などもふまえた、より実証的な「立法事実」の議論へと近づいていく傾向も見取れる<sup>27</sup>。

「人間ノ代表」である議員の選挙人が少なすぎることは「憲法ノ精神」に関わるという指摘が政府委員からもなされていたところ、第12回帝国議会において、それまで特に納税要件の引き下げに一貫して反対していた政府は、一転して自ら選挙法改正案(⑥)を提出している。納税要件の引き下げと大選挙区制の導入を主眼としたこの政府案は、年齢要件の引き下げを当初は含んでいなかったが、特別委員会の段階で、選挙権年齢を20歳に、被選挙権年齢を25歳に引き下げる修正が加えられた。第二読会において、20歳の時点ではまだ学校に在学中か卒業の直後であるため、政治上の大権を与えることには利益が無く、教育を終え数年間の世上の経験を積んでから権利を行わせる方が良いとして、政府原案の年齢要件に戻す提案がなされたが、起立多数で委員会の修正案の方

<sup>25</sup> [2衆9号117頁(新井章吾議員発言)]を参照。

<sup>26</sup> [6衆5号113頁(末松謙澄政府委員発言)]を参照。さらに第8回帝国議会において、当時法制局長官でもあった末松政府委員は、納税要件の問題の重要性に比べて、「年齢ノ如キハ左程必要デモアリマセヌ」とまで述べている[8衆4号43頁]。

<sup>27</sup> 例えば田中正造議員は、新しい教育制度の下で教育を受けてきた若い世代への期待を示している[8衆42号737頁](なお、ここで田中は「明治七年ニ此教育令ヲ布イテ以来……」と述べているが、この「教育令」が具体的に何を示すのかは判然としない)。

に決せられている<sup>28</sup>。貴族院の審議において、政府は、衆議院による修正のうち、市の議員選出基準の引き上げと連名投票制（連記制）への変更には特に反対である旨を述べた上で、年齢要件の引き下げにも反対である旨を述べている。この貴族院審議における政府答弁の中では、反対の実質的な理由は特に示されていないが、前述した第9回帝国議会における発言が参考となると思われる。政府案の中には、学生生徒の参政権制限も組み込まれており、選挙権の主体として、自立した財産を持つ大人であることを求める発想（いわゆる「恒心恒産」論や「齐家治国」論）が示唆されている。もっとも、当時の国民生活の実情に照らすとき、比較的高い水準の納税要件が別に定められていることをふまえて、25歳は自立しているのだが、20歳はそうではないという根拠は、必ずしも明らかではない。

第13回帝国議会において政府が提出した改正案（⑦）では、選挙権を成年に達した男子に与えるという、成年者条項が当初案から挿入されることとなった<sup>29</sup>。すでに述べたように、政府の中には現行の25歳からの引き下げに反対する意見も見られたが、第12回帝国議会における衆議院の修正に配慮した枢密院の判断もここには介在している<sup>30</sup>。衆議院においては、選挙権年齢と被選挙権年齢の下限が10歳と大きく開くことについての懸念や、貴族院議員の資格や公民権年齢が25歳であることを理由とした被選挙権年齢の引き下げの提案がなされたものの、成年者条項には特段の問題提起はなされていない。これに対

---

<sup>28</sup> [12衆12号214頁] を参照。

<sup>29</sup> 「第13回帝国議会 衆議院議事速記録附録（議員選挙法改正法律案）」を参照。選挙権の年齢要件は、「帝国臣民タル男子ニシテ成年ニ達シタル者」（9条1項1号）、被選挙権は「帝国臣民タル男子ニシテ年齢満三十年以上ノ者」（11条）と規定されている。

<sup>30</sup> この間の事情として、政府が当初枢密院に提示した改正案が成年者条項を採用していたところ、1899（明治32）年2月4日の委員会において、成年に達した程度の者に選挙権を与えるのは不穏当であり、学生生徒の参政権制限と組み合わせると「学識ナキ成年者」のみが選挙権を有する結果になるとして、選挙権年齢を25歳とする修正がなされた。しかし同月6日の読会（議員選挙法改正ノ件）において、副島種臣顧問官から、すでに年齢要件を成年（実際は「年齢満二十年以上」）とする案（⑥）が衆議院で可決された経緯があり、25歳に改めることで法案の衆議院通過が困難となる恐れがあることから、原案に戻す提案がなされ、採決の結果、起立多数で成年者条項が復活している。『枢密院会議議事録 第七巻 明治三十一年～三十二年 [上]』209、218-219頁を参照。副島の他に、九鬼隆一、大鳥圭介、佐々木高行の3顧問官がこれを支持したことが記録に残されている。

して、貴族院は、衆議院による政府案に対する修正を多く削除するとともに、20歳では「年齢ガ低過ギ」、善良な被選人を選出することができないとして、成年者条項を削除して選挙権年齢を25歳に戻す修正を行っている<sup>31</sup>。この改正案は両院協議会まで進んだものの、協議が折り合わず、選挙法の第一次全面改正の実現は、第14回帝国議会に持ち越されることになる。ここでの政府案(⑧)も、やはり当初から成年者条項を備えており、そして前議会と同様に、貴族院はその修正を図った。政府委員は、成年者は治産能力を持ち、徴兵の義務も負うため、選挙権を与えても差し支えないと述べているのに対して、修正に賛成する議員は、若者は25歳くらいまでは「学術事業」に専心させ、政治には関与させない方が良く、現行の25歳で特に不都合があるとは聞かないと主張している<sup>32</sup>。最終的に年齢要件は選挙権年齢が25歳、被選挙権年齢が30歳に据え置かれたまま貴族院を通過し、両院協議会による成案の中にも、選挙権年齢の引き下げは盛り込まれなかった。両院協議会成案の衆議院審議において、年齢要件は「小サナ問題」とする協議会議長の発言があったが、議場の様子からは、年齢要件への関心が決して低いものではなかったことも示されている<sup>33</sup>。

こうして20歳への選挙権年齢の引き下げを意味する成年者条項は、枢密院を含む政府と衆議院の多数による支持があったにもかかわらず、「衆議院自家ノ法律<sup>34</sup>」である衆議院議員選挙法の改正に関して、衆議院への敬讓をほとんど示さない貴族院の反対によって頓挫することとなった。以後、政府案はもちろん、議員提出法案においても、成年者条項という方法が採られることはなかった。

<sup>31</sup> 委員会で提示された修正の主な理由は、20歳は「マダ学問ヲスベキ年齢」[13貴・選挙法改正委3号17頁(曾我祐準議員発言)]ということだが、「二十年位ノ者デ学校ニモ行カズニブラブラシ居ル者ナラ尚更選挙権ナド与ヘテハ剣呑」[同上(周布公平議員発言)]という発言に、当時の貴族院議員の感覚がよく表れているように思われる。

<sup>32</sup> [14貴・選挙法改正委4号3頁(松岡康毅議員発言)]、[14貴28号619頁(曾我祐準議員発言)]を参照。もちろん貴族院議員の中にも、成年者条項に賛意を示す者もいた。[同頁(村田保議員発言)]も参照。

<sup>33</sup> [14衆34号706頁]を参照。「年齢ハドウナリマシタ」とする発言(発言者不明)に協議会議長であった星亨議員が「小サナ問題」と応じたことに対して、「年齢ハドウデス」の発言や多くの不規則発言があったこと(「此時発言スル者多シ」)が記されている。

<sup>34</sup> [14衆34号707頁(江藤新作議員発言)]を参照。

また、この1900（明治33）年の選挙法改正は、学生生徒の選挙権・被選挙権制限（12条2項）と、小学校教員の被選挙権剥奪（13条1項）という点で、現代日本における学校と政治との関係性のルーツの一つでもある。そして、これらの制限の妥当性をめぐる議会審議の中には、「立法事実」の議論の実質化を見ることができる。特に教員の被選挙権について、貴族院審議の中で、政府が「立法事実」として主張していた児童や父兄への小学校教員による影響力行使は、そうした弊害の実例があるものではなく、「想像説」に過ぎないことが指摘されるなど、重ねて「立法事実」の有無を問う応酬が繰り返されていることは興味深い<sup>35</sup>。第13回帝国議会における改正案（㉔）の貴族院の第一読会において、伊藤博文は「法律ノ基礎ヲ立テルトキニ当タツテ立法者ハ根拠スル所ナクシテ立テルト云フ道理ハナイノdeal、其根拠ハ過去ノ経験ニ徴シ学理ニ徴シテ拵ヘルノハ当然ノコトdeal」と述べている<sup>36</sup>。

## （2）第ⅠⅠ期（1901-1925年）：普選法案審議における義務と「能力」論

第16回帝国議会に提出された、施行前の明治33年改正法の再改正案（㉙）の中に、選挙権年齢の20歳への引き下げが盛り込まれている。従前の議会審議を通じて、選挙権年齢引き下げの「立法事実」は整理され、これ以降の改正案（㊱～）では、基本的な提案理由として、20歳の成年者は民法上の行為能力を備えていること、兵役の義務が課されていること、刑法上の責任も問われることが挙げられるようになる。

もともと、この時期の選挙法改正の議論では、周知のように、納税要件の引き下げや撤廃、選挙区制度の見直しに重点が置かれており、年齢要件への関心は、やや低調のように思われる。1913（大正2）年の第30回帝国議会には、10年ぶりに年齢引き下げを含む改正案（㊱）が提出され、以降、継続的に引き下げを含む改正案が提示されているが、その実情は、立憲国民党系の議員らが、繰り返し同趣旨の理由で年齢要件の引き下げを主張するものとなってい

---

<sup>35</sup> [14貴28号620-622頁]を参照。

<sup>36</sup> [13貴44号715頁]を参照。

る。1919（大正8）年の第41回帝国議会においては、憲政会案と選挙権年齢の20歳への引き下げと被選挙権年齢の25歳への引き下げを含む立憲国民党案（⑭）とが政府案と併合して審査され、納税要件の3円への引き下げを中心とする第2次全面改正が実現する。衆議院の第二読会では選挙権年齢の引き下げの提案は起立少数で否決され、討論でも特別な注意は向けられていない<sup>37</sup>。第43回帝国議会と第44回帝国議会における年齢引き下げを含む改正案（⑯、⑰）は、いずれも、第一読会において否決されている。普選法案をめぐる激しい論戦の中に、年齢要件の引き下げの問題は次第に埋没していくようにも見える。実際、立憲国民党系の議員の側でも、1921（大正10）年から1922（大正11）年にかけての第45回帝国議会以降の普選法案においては、その直前までの改正案（⑱）とは異なり、選挙権年齢を25歳に設定している。この間の事情としては、普選法案の統一案が模索される中で、いわゆる独立生計要件の見直しとのパートナーがなされたことが、議会審議の中でも何度も示唆、批判されている<sup>38</sup>。また、こうした過程を経る中で、被選挙権年齢の25歳への引き下げを含む憲政会案と国民党案の歩調が合うことになり、選挙権年齢と被選挙権年齢とが一致した、互選方式へと主要な改正案が収斂していくことになった。しかしながら、第50回帝国議会における政府案は、年齢要件を据え置きとし、その審議においても、選挙権年齢の引き下げはもはや主要な争点とはなり得なかった。

もちろん、同時期の普選論争は、当時の議会や社会における選挙権観を示すものであり、そこで提示されている様々な「立法事実」は、選挙権年齢引き下げの「立法事実」を検証する上でも十分に参考となる。この大正期の選挙権拡張論では、選挙権を「能力あるものに与えられる恩恵」とする見解が支配的であったと指摘される<sup>39</sup>。特に立憲国民党は、前述した第41回帝国議会における改正案（⑭）を説明するときに、第一次世界大戦の各国の例を引き、国家社会のために「最高の能力」を発揮する年齢が25歳から50歳前後であり、この年齢層を議会に送り込むために年齢要件の引き下げが必要であると主張してい

<sup>37</sup> [41衆21号332頁]を参照。

<sup>38</sup> 一例として、[46衆20号431頁（野田文一郎議員発言）]を参照。『成立史』215-216頁も、この間の事情を明らかにしている。

<sup>39</sup> 『成立史』100-101頁を参照。

る。そしてこの「能力」は、現代風の「生きる力」や「相互文化的コミュニケーション能力」などとは異なり、納税や徴兵、公的な事業への貢献という、国家によって命じられる「義務」の履行を通じてもっぱら立証されるものであるから、参政権という「権利」は、国家への貢献・忠誠という「義務」と表裏一体のものとして把握されることになる<sup>40</sup>。

現在ではほとんど顧みられることも無いが、納税要件や年齢要件を引き下げることとは別に、学歴要件の追加による選挙権拡張が、一部の議員の中ではかなりの熱意を伴って提案されていたことも指摘しておきたい。第30回帝国議会から第41回帝国議会にかけての改正案（⑪、⑫、⑬、⑭）はいずれも、概ね中学校卒業程度の学歴を有する者に選挙権を与えることを規定した学歴条項を含んでいた。学歴条項のルーツは古く、第12回帝国議会や第14回帝国議会における政府案（⑥、⑧）の審議過程でも何度か提案されている。ここでは、いわゆる一年志願兵制を参考に、選挙権を基礎付ける官学以外の学歴の判定を文部大臣の認定に係らせていたが、この学歴要件は政府の容れるところにはならず、議会において広く支持を得ることもなかった<sup>41</sup>。それでも、第41回帝国議会における改正案（⑭）が、納税要件と学歴要件を、「陸海軍ノ現役ヲ卒エタル者」という軍歴要件と同一の条項（法案8条3号）に併記していることは、当時、選挙権年齢の引き下げを強く主張する議員には、国家的な「義務」と、その履行によって実証される「能力」を重視する傾向があったことを示している。

相応の納税を選挙権付与の条件に求める制限選挙の下では、有権者数の増加という点では、年齢要件の引き下げの影響は限定的である。第Ⅱ期は、いわゆる普選法案が衆議院に提出、実現していく時期であるが、その背景となる社会的、政治的な事情としては、日露戦争での勝利や第一次世界大戦後の国際秩序における「大国」意識の芽生え、国際的な選挙権の拡張の動向、ILOの設立や社会主義思想の広まりなどを挙げることができる。こうした事情の下で、選挙権は、国家のために献身する「忠良ナル国民」に全て与えられるべきという発

<sup>40</sup> [42衆・選挙法改正委6号70頁（林毅陸議員発言）]を参照。

<sup>41</sup> [14衆・改正委5号44-45頁（一木喜徳郎政府委員発言）]を参照。中学校卒業程度という基準を用いて「知識階級」に選挙権を付与するという学歴要件の趣旨は、高等教育機関の在学者や小学校教員の参政権を制限する選挙法とも整合しないと思われる。

想が、議会において強い支持を得るようになる。1925（大正14）年の第50回帝国議会における政府による普選法案の提案理由は、学制により国民の知見は進み、徴兵令や対外戦争を通じて義勇奉公、国家防護の責任も果たしており、「広く国民ヲシテ国家ノ義務ヲ負担セシメ、周ネク国民ヲシテ政治上ノ責任ニ参加セシメ、以テ国運発展」を図るためであるとされている<sup>42</sup>。そしてこれは、自由・平等や民主主義といった価値に基づくものではなく、国民の政治能力の発達を背景としたものであることが、内務大臣から述べられていることは示唆的である<sup>43</sup>。

### （3）第ⅠⅠⅠ期（1926-1945年）：「国民皆兵」と「国民皆政」

男子普通選挙の実現によって、より一層の選挙権の拡張のためには、女性参政権の付与か、年齢要件の引き下げのいずれかが必要となった。普選法案の審議過程において、国民党系の議員は、ソビエトの例も引きながら、いずれ選挙権年齢は20歳、18歳くらいまでは引き下げていきたいと述べていた<sup>44</sup>。1927（昭和2）年の第52回帝国議会から1932（昭和7）年の第62回帝国議会までの間に、選挙権年齢の20歳への引き下げを含む7つの改正案が提出されているが、その約半数は女性参政権条項も含んでいる（⑬、⑭、⑯）<sup>45</sup>。これらの改正案の中には、受刑者や破産者の欠格条項の見直しを含むものもあり、より普遍的で平等な選挙権の実現が意図されていたとすることができる。

1930（昭和5）年には選挙修正審議会が選挙権年齢の23歳への引き下げを答申し、第62回帝国議会には、戦前における最後の選挙権年齢引き下げ法案（⑳）が提出される<sup>46</sup>。第69回帝国議会における改正案は、年齢要件の引き下げを含んでいなかったが、その審議においては、選挙法の理想としては、少な

<sup>42</sup> [50衆17号355頁（加藤高明総理大臣発言）を参照。

<sup>43</sup> [50衆17号367頁（若槻礼次郎内務大臣発言）を参照。

<sup>44</sup> [46衆21号438頁（松本君平議員発言）を参照。社会主義政党と18歳選挙権の関係性については、原秀成『日本国憲法制定の系譜Ⅰ：戦争終結まで』（日本評論社、2004年）369頁も参照。

<sup>45</sup> ただし、㉒は選挙権のみを与えている。

<sup>46</sup> なお、この改正案の提案者である清瀬一郎は、第89回帝国議会における選挙法改正委員会の委員長となった。

くとも21歳、いずれは18歳までの引き下げを実現したい旨も再び述べられていた<sup>47</sup>。

しかしながら、政党内閣の終焉や対外戦争の拡大のため、厳密な意味での明治憲法体制における選挙権年齢の引き下げの議論は、この時期を最後に議会では行われなくなる。1941（昭和16）年の第76回帝国議会で成立した特別法（衆議院議員ノ任期延長ニ関スル法律（昭和16年法律4号））は、選挙の実施は国防国家体制の整備や挙国一致国難克服に資さないことを理由に、衆議院議員の任期を1年延長するものであった。ここでは、今後の立法は当面の戦争遂行や軍備に緊要なものに限定し、選挙法改正も凍結することが宣言されている<sup>48</sup>。選挙を行うことは「立憲的」であることを指摘する意見もあったが、これとて結局は、国論統一と戦時体制の強化の手段として選挙を位置付けるものに過ぎなかった<sup>49</sup>。こうした姿勢は、翌1942（昭和17）年、戦争がより拡大する中で行われた第21回衆議院議員総選挙が、まさに戦争遂行のための選挙、いわゆる「翼賛選挙」と化したことで、最高潮に達することになる。また、1938（昭和13）年の第73回帝国議会においては、召集解除者についての臨時選挙人名簿を調製するほかに、召集のため失職した地方議員が召集解除された場合に、復職できることを規定する特別法（支那事变ニ際シ召集中ノ者ノ選挙権及被選挙権等ニ関スル法律（昭和13年法律84号））が議員提出法として成立する。そして1943（昭和18）年の第83回帝国議会では、衆議院議員についても、召集による失職の場合は補欠選挙を実施しないこと、召集解除者が復職することを規定する特別法（衆議院議員ニシテ大東亜戦争ニ際シ召集中ナルニ因リ其ノ職ヲ失ヒタルモノノ補欠及復職ニ関スル法律（昭和18年法律98号））が成立する。

こうした状況の下で、法案審査の空洞化も急速に進み、衆議院議員選挙法自体の改正の場面でも、顕著にそれが表れることになる。例えば、敗戦直前の第86回帝国議会においては、外地である朝鮮や台湾、樺太にも選挙法を施行する改正法（昭和20年法律34号（敗戦のため未施行））が成立したが、朝鮮と台湾では、選挙権に15円以上の納税要件を設けた制限選挙を施行することになって

---

<sup>47</sup> [69衆15号403頁（杉山元治郎議員発言）] を参照。

<sup>48</sup> [76衆10号79頁（平沼騏一郎内務大臣発言）] を参照。

<sup>49</sup> [76衆・委2号14頁（世耕弘一議員発言）] を参照。

いた<sup>50</sup>。選挙法における納税要件の問題は、明治憲法体制における選挙法改正の「立法事実」の中心にあったと言ってよい。それにもかかわらず、この15円という納税要件は、「朝鮮、台湾ニ於ケル各般ノ実情」をふまえたものであり、当初の内地における選挙法の納税要件の15円との一致は「偶然」であると内務大臣が述べる一方で、第一読会における委員長報告は、内地の当時の事情は「有力ナル参考トナツテ居ル」と述べるなど整合性を欠き、しかも、この不整合を問題視する発言も見当たらない<sup>51</sup>。委員会における審議時間は4日間、速記録にして述べ20頁に過ぎなかった。

ただし、皇国臣民としての自覚と資質の向上、産業経済文化の進展による朝鮮等の地位向上、徴兵制度の導入という、外地にも選挙法を施行する理由そのものは、皇国の4分の1をなす同胞を受け入れることが戦争目的完遂上も不可欠である、という当面の戦争遂行上の理由を差し引くとしても、基本的には、明治憲法体制における選挙権拡大の系譜に属している。そして、男子普通選挙実現以降の日本のこうした状況は、若年者に選挙権を付与すべき「立法事実」を補強するものでもあった。総動員体制や本土空襲、沖縄戦などにおける女性や若年者の「能力」の発揮について、ここで詳細に述べる必要性は無いだろう。20歳はもちろん、10代の少年少女をも動員して行われた戦争が終結したとき、選挙権年齢を25歳に据え置くという選択肢は、明治憲法体制における選挙権年齢引き下げの「立法事実」の中核をなす「能力」論からいっても、全くとり得ないものであったと言えよう<sup>52</sup>。普選法案の審議においてしばしば主張された、「国民皆兵」と「国民皆政<sup>53</sup>」の結び付きである。

周知のように、1945（昭和20）年の第89回帝国議会において、平等な女性参政権とともに、20歳選挙権も実現する（25）。ここで選挙権年齢の引き下げは、

<sup>50</sup> 新設される151条は、「朝鮮及台湾ニ於テハ……帝国臣民タル年齢二十五年以上ノ男子ニシテ選挙人名簿調製ノ期日迄引続キ一年以上直接国税十五円以上ヲ納ムル者」に選挙権を付与していた。なお、被選挙権は内地と同様とされている。

<sup>51</sup> [86衆・選挙法改正委3号16頁（大達茂雄内務大臣発言）]、[86衆13号146頁（山崎達之輔議員発言）]を参照。

<sup>52</sup> しかしここで、一転して切り離され、あるいは、切り捨てられたのは、十分すぎるほどの「能力」を発揮していたはずの、やがて特別永住者などとして位置付けられる朝鮮籍等の帝国臣民や、沖縄・北方領土などの人々である。

<sup>53</sup> [41衆・選挙法改正委4号23頁（今井嘉幸議員発言）]を参照。

改正のうち最も重要なものと位置付けられ、「小サナ問題」から一応は脱却しているようにも見える<sup>54</sup>。選挙権年齢引き下げの「立法事実」として通常引用されるのは、内務大臣による以下の発言である。すなわち、第一読会序盤の「今日ノ青年ハ教育、文化ノ普及状況、一般民度ノ向上、社会的、経済的活動ノ實際等ニ徴シマスルニ、其ノ知識、能力著シク向上致シマシテ、今日満二十歳ニ達シマシタ青年ハ、国政参与ノ能力ト責任觀念トニ於テ欠クル所ガナイモノト存ゼラレルノデアリマス、寧ろ是等ノ清新澁刺、純真熱烈ナル青年有権者ノ選挙ヘノ参加ニ依リマシテ、政界ノ空気ヲ一新シ、新日本建設ノ新シキ政治力ヲ形成スル重要ナルカガ加ハルニ至ルベキコトヲ期待致シテ居ルノデアリマス<sup>55</sup>」、そして、20歳という線引きの根拠についての質問に答えた「各国ノ例ヲ調べテ見マシテモ、ヤハリ是ハ民法上ノ丁年ト合ハセテ居ルヤウデアリマス、民法上行為能力アリト認メラレマシタ二十歳以上ノ者ハ、政治上ノ十分ノ能力ヲ持つテ居ルト考ヘタ次第デアリマス<sup>56</sup>」である。この内務大臣の答弁や、翌年に公布された日本国憲法が「成年者による普通選挙」を保障したことから、従来、20歳選挙権の「立法事実」としては、民法上の成人年齢との平仄が指摘されてきた。しかしながら、1945年の選挙法改正の時点において、帝国議会の構成は基本的に戦前からの連続性が保たれていたこと、かつては政府案にも何度か盛り込まれていた成年者条項がやはり採用されなかったこと、そして、この「能力」を実証する事情として、貴族院の特別委員会において内務大臣が挙げたのが「……教育文化ノ普及状況、一般民度ノ向上、殊ニ戦時中ニ於キマスル社会的、経済的活動ノ實際等ニ徴シマシテ、近時青年ノ知識能力著シク向上……<sup>57</sup>」（傍点は筆者による）であったことは、1945年の選挙権年齢引き下げの「立法事実」が、民法上の成年者条項との均衡に尽きるものではないということを示している。

---

<sup>54</sup> [89衆5号65頁（幣原喜重郎総理大臣発言）]を参照。

<sup>55</sup> [同上（堀切善次郎内務大臣発言）]を参照。

<sup>56</sup> [89衆6号72頁（堀切善次郎内務大臣発言）]を参照。

<sup>57</sup> [89貴・選挙法改正委1号1頁（堀切善次郎内務大臣発言）]を参照。

#### 4. 結びに代えて：選挙権年齢引き下げの「立法事実」からの示唆

帝国議会における選挙権年齢の引き下げは、完全な普通選挙の実現に向けた選挙権拡張に付随して論じられる、ある種の「小サナ問題」の域を出ていないようにも思える。無数の引き下げ案が政府や議員から提示されたものの、年齢条項は、成案を作る過程の一種の削り代のような扱いを受けることも稀ではなかった。年齢要件の引き下げの実質的な理由は、年齢それ自体ではなく、年齢が意味する各種の法的な義務やその履行の状況であり、年齢は結局のところ、どこかでなされるべき線引きに過ぎないのかもしれない。それでも、第2回帝国議会から第89回帝国議会までの間に、継続的かつ一定の傾向を維持して議論されてきた選挙権年齢引き下げの「立法事実」を通覧することによって、選挙法のあり方や現代の18歳選挙権と関わる問題に対する若干の示唆が得られた。

第一に、選挙法の年齢条項に関するある種の伝統が明らかになった。第I期における政府案が採用した成年者条項を用いる方式が頓挫して以降、選挙権年齢の引き下げは、もっぱら20歳という年齢を指定する年齢方式によって提示されることになった。もちろん、年齢要件の引き下げの主要な理由の中には、民法上の成年者条項との均衡の必要性がほぼ常に挙げられているけれども、1950（昭和25）年の公職選挙法の制定から現在に至るまでの間でも、成年者条項という方法は採られていない。これは、選挙法や民法、少年法などにおける各種の法定年齢について、それぞれの「立法事実」に応じた違いが認められるべきとする通説的な見解を、立法の伝統という面からさらに補強するものだと思う<sup>58</sup>。

普選法案の多くが選挙権年齢と被選挙権年齢を一致させ、衆議院議員選挙についても互選方式を志向していたこと、そして結局、現行の公職選挙法にも通じる、両者の間に差異を設けるものが政府案として成立したことは、すでに述べたとおりである。現在では、地方制度も含めて、非互選方式が一般化しているものの、18歳選挙権の実現によって、選挙権年齢と被選挙権年齢の下限に12

---

<sup>58</sup> 山口・前掲注10) 90-93頁（河合正雄「イギリス公法における年齢：選挙権年齢をめぐる動向を中心に」）も参照。

歳の隔たりが生まれていることについては、見直しの余地があるようにも思われる。

第二に、第3章でも触れたように、明治憲法体制における選挙権拡張の論理が、現役や公共の事業への従事といった、国家的な義務の履行によって実証される「能力」に基づくものであることが確認された。そしてこのことは、日中戦争、太平洋戦争において、多大な献身と犠牲が女子を含む若年者に強いられたことをふまえれば、戦後のGHQの占領政策を抜きにしても、選挙権年齢の20歳前後への引き下げ（そして女性参政権の実現）が、日本の憲政の系譜においても十分に正当化されたであろうことを示している。

最後に、第二の点とも関連して、18歳選挙権の「立法事実」とも関わる論点を提示したい。2015（平成27）年の公職選挙法の改正は、選挙権年齢の引き下げをほぼ単独の目的とする点で独特のものであった。ここでは、1945（昭和20）年に実現した20歳選挙権の「立法事実」が十分に参照されることはなかったが、その実質的な理由としては、やはり「能力」に注目した成熟論が有力であると思われる<sup>59</sup>。成熟論と並べて挙げられることが多い国際標準論も、単に18歳選挙権を採用する国が多いという事実や、他国や他地域の事情（外国法の「立法事実」）をそのまま参照しているわけではなく、成熟論の裏付けとみなすこともできる<sup>60</sup>。若年者の成熟の度合いについては、医学や心理学の知見をふまえた評価も可能であり、また、選挙権の付与にあたって具体的人間像を捨象する立場からの「能力」論への批判も予想される<sup>61</sup>。もっとも、明治憲法体制における選挙権拡張の議論を支配した「能力」論が、本稿が明らかに

---

<sup>59</sup> 長谷部恭男は、(18歳選挙権の)「根拠は、18歳の人間が自分たちの世代の特殊利益に基づいて投票するであろうという想定にではなく、18歳の人間であれば、将来世代を含めた全国民に共通する一般利益について、家族等周囲の者の不当な影響に服することなく、自律的に判断する能力を十分に備えているからという点に求められるはずである」と述べている。長谷部恭男『憲法の円環』（岩波書店、2013年）112頁を参照。

<sup>60</sup> 岩波新書編集部編『18歳からの民主主義』（岩波書店、2016年）7頁（青井未帆「なぜ18歳から？」）を参照。

<sup>61</sup> 前者について、少年司法との関連での指摘として、武内謙治「刑事法からの検討：少年法の適用年齢引下げの議論と18歳選挙権との関係」法学セミナー 744号21頁（2017年）24、26頁（注9、10）を参照。後者について、横田光平「子ども法からみた18歳選挙権」法学セミナー 744号27頁（2017年）28頁を参照。

したように、明治日本の目指した富国強兵という基本的な価値に根差した、国家的義務の履行の「能力」に基づくものであったように、日本国憲法体制における「能力」論もまた、この社会を基礎付ける様々な基本的価値に対応した、多様な前提を採るものでなければならぬだろう<sup>62</sup>。

第89回帝国議会においては、女性参政権の実現に際して、当時まだ存置されたままの女性（特に妻）の地位を男性（夫）に従属させる民法上の規定の見直しの必要性が指摘されていた<sup>63</sup>。選挙権を付与されていない階層の人々は、その政治的無能力性の擬制に由来した、政治活動一般の制限の対象ともなりやすい<sup>64</sup>。この点、学校とは直接の関係性が乏しい、休日に校外で行う生徒の政治活動を高校等が一方的・包括的に禁止・制限することが、現在でも許容されていることについては、個人の主観的な政治活動の自由の観点から問題であることはもちろん、有権者となる若い世代の政治参加の「能力」を不当に制約、低下させるものとして、選挙権拡張の「立法事実」とも調和しないと言わなければならない。

---

<sup>62</sup> 旧公職選挙法11条1項1号による成年被後見人の一律の選挙権制限を違憲とした判決（東京地判平成25年3月14日（判タ1388号62頁））は、財産管理の能力に関する成年後見制度を「借用」して、精神に障害を持つ者の選挙権を剥奪することを憲法違反とした。この判決はまた、「憲法が、我が国民の選挙権を、国民主権の原理に基づく議会制民主主義の根幹として位置付け、国民の政治への参加の機会を保障する基本的権利として国民の固有の権利として保障しているのは、自らが自らを統治するという民主主義の根本理念を実現するために、様々な境遇にある国民が、高邁な政治理念に基づくことはなくとも、自らを統治する主権者として、この国がどんなふうになったらいいか、あるいはどんな施策がされたら自分たちは幸せかなどについての意見を持ち、それを選挙権行使を通じて国政に届けることこそが、議会制民主主義の根幹であり生命線であるからにはほかならない」と指摘する。

<sup>63</sup> [89衆・選挙法改正委3号51-52頁（大川光三議員発言）]や[同4号63頁（菊池養之輔議員発言）]を参照。

<sup>64</sup> 治安警察法（明治33年法律36号）は、未成年者や女子、学生生徒の政治結社への加入を禁止していた。18歳選挙権の実現に伴って廃止された文部省初等中等教育局長通達「高等学校における政治的教養と政治的活動について（昭和44年10月31日）」は、高校生の未成年者性と非有権者性から、包括的・一方的な政治活動の禁止・制限を正当化していた。1925年の選挙法改正によって、学生生徒の参政権制限が廃止された後も、上記の治安警察法による政治結社への加入制限が存置されたままであったことが、想起されるべきである。

【表】帝国議会における選挙権年齢引き下げ法案の一覧

No	期	西暦	和暦	法律案の名称	提出者等	選	被選	その他の主な改正事項	経過
①	02	1891	M24	衆議院議員選挙法改正案	新井章吾 他1名	20	25	大選挙区、納税5円、 痲痺者の参政権剥奪など	特委付託
②	03	1892	M25	衆議院議員選挙法改正案	加藤平四郎 他4名	20	25	大選挙区、納税5円、 痲痺者の参政権剥奪など	特委付託否決、二読開催否決
③	06	1894	M27	衆議院議員選挙法改正法律案	山田東次 他1名	20	25	納税5円、官吏兼職制限、 警察官選挙干渉罪など	特委付託
④	08	1895	M28	衆議院議員選挙法改正法律案	山下千代雄 他2名	20	25	納税5円、官吏兼職制限、 警察官選挙干渉罪など	衆可決、貴特委付託、二読開催否決
⑤	09	1896	M29	衆議院議員選挙法中改正法律案	西村眞太郎 他2名	20	25	納税5円、官吏兼職制限、 警察官選挙干渉罪など	衆可決、貴特委付託、二読開催否決
⑥	12	1898	M31	衆議院議員選挙法改正法律案（※1）	政府 (伊藤内閣)	20	25	大選挙区、学生生徒参政 権制限、代書投票廃止など	衆修正可決、貴特委付託
⑦	13	1899	M32	衆議院議員選挙法改正法律案	政府 (山縣内閣)	成年	30	大選挙区、学生生徒参政 権制限、代書投票廃止など	衆修正可決、貴修正可決、両院協
⑧	14	1899	M32	衆議院議員選挙法改正法律案（※2）	政府 (山縣内閣)	成年	30	大選挙区、納税10円、単 記無記名制、学生生徒参 政権制限など	衆修正可決、貴修正可決、両院協、成立
⑨	16	1902	M35	明治三十三年法律第七十二号衆議院 議員選挙法中改正法律案	中村彌六 他3名	20	25	男子普通	委付託、二読開催 否決
⑩	18	1903	M36	衆議院議員選挙法中改正法律案	板倉中 他5名	20	25	男子普通	委付託
⑪	30	1913	T02	衆議院議員選挙法中改正法律案	古島一雄 他3名	20	25	納税5円、学歴要件など	委付託、二読開催 否決
⑫	31	1914	T03	衆議院議員選挙法中改正法律案	関直彦 他7名	20	25	納税5円、学歴要件など	委付託
⑬	35	1914	T03	衆議院議員選挙法中改正法律案	関直彦 他4名	20	25	納税5円、学歴要件など	委付託
⑭	41	1919	T08	衆議院議員選挙法中改正法律案 (※3)	高木益太郎 他3名	20	25	納税2円、学歴要件、軍 歴要件、議員定数増など	併合、衆修正可決、 貴可決、成立
⑮	42	1920	T09	衆議院議員選挙法中改正法律案	古島一雄 他4名	20	20	男子普通、教員・学生の 参政権制限の撤廃など	委付託、憲政会案 へ併合
⑯	43	1920	T09	衆議院議員選挙法中改正法律案	植原悦二郎 他2名	20	20	男子普通、教員・学生の 参政権制限の撤廃など	二読開催否決
⑰	44	1921	T10	衆議院議員選挙法中改正法律案	関直彦 他3名	20	20	男子普通、教員・学生の 参政権制限撤廃、船舶投 票など	二読開催否決
⑱	52	1927	S02	大正十四年法律第四十七号衆議院議 員選挙法中改正法律案	林田亀太郎	20	25	供託金減額、住民連座制 など	委付託
⑲	55	1928	S03	衆議院議員選挙法中改正法律案	鈴木文治	20	20	女性参政権、供託金廃止 など	提出のみ
⑳	56	1929	S04	衆議院議員選挙法中改正法律案	大竹貫一 他1名	20	25	供託金減額、選挙公営の 拡充など	委付託
㉑	58	1930	S05	衆議院議員選挙法中改正法律案	西尾末廣	20	20	女性参政権	委付託
㉒	59	1931	S06	衆議院議員選挙法改正法律案	志賀和多利 他5名	20	25	女性選挙権、比例代表制、 強制投票制など	委付託
㉓	59	1931	S06	衆議院議員選挙法中改正法律案	末松借一郎 他6名	20	25	厳罰化、被産者の参政権 制限の撤廃など	委付託
㉔	62	1932	S07	衆議院議員選挙法中改正法律案	清瀬一郎	20	25	供託金減額、選挙公営の 拡充、住民連座制など	委付託
㉕	89	1945	S20	衆議院議員選挙法中改正法律案	政府 (幣原内閣)	20	25	普通選挙、大選挙区、制 限連記制など	衆可決、貴修正可 決、衆同意、成立

※1 当初案は選挙権年齢25歳、被選挙権年齢30歳である。

※2 成立は1900（明治33）年、選挙権年齢は25歳である。

※3 政府案に併合された立憲国民党案で、成案の年齢要件は据え置きである。