

2014年5月8日

南部 義典

## ▼1. 前回の対政府質疑における政府参考人答弁の問題

---

前回の対政府質疑(2014/4/24)におきまして、政府参考人の看過できない答弁を承知しております。

法務省の当日配付資料で、少年法の適用対象年齢を引き下げる必要はないとの見解が示されておりましたが、早速、「この見解はいつまとめられたのか、内閣官房、総務省に然るべき通知をしたのか」との質疑がございました。

これに対し、法務省の政府参考人は、「昨年9月の段階で、法務省として現時点において、18歳又は19歳の者に対する保護処分の必要性が失われたとまで評価すべき事情はなく、少年法の改正は不要であるとの判断に至ったところでございます。この状況につきましては、内閣官房及び関係省庁にもその当時にお伝えしてございます」と答弁しました。

私は、この答弁に驚きました。各府省庁別の対象法令検討状況(2014年4月1日現在 | 『衆憲資 89号』45頁)で明らかなように、少年法は B1 というカテゴリー、つまり、現在、法制上の措置について検討中であるもの、に該当すると理解していたからです。

その後の質疑で、私は疑念を深めました。内閣官房の政府参考人は、「議論の焦点は、公職選挙法、民法及び少年法の取り扱いに絞られてきたと認識をしております。しかしながら、これまで内閣官房、総務省及び法務省を中心に検討、調整を進めてまいりましたが、残念ながら、この点につきましては、いまなお政府部内では成案を得るに至っていないところでございます」と答弁しました。

「結論は出た」という法務省と、「出ていない」という内閣官房の政府参考人答弁が、同日の対政府質疑の中で、180度食い違っております。法務省の政府参考人の答弁が真実であれば、少年法は B1 から A のカテゴリー、つまり「法制上の措置の要否、改正方針が確定したもの」として、内閣官房で整理し直し、正確な情報をもとに、本審査会で質疑を行う必要が生じます。

改正法の施行後、各党 PT を中心に年齢条項の見直しの検討が始まりますが、言うまでもなく、政府との十分な連携を要します。政府内の見解不一致が現時点で露呈するようでは、PT の運営、法整備に向けた合意形成に対する不安を禁じえません。

先生方におかれましては、前記の政府参考人答弁に係る事実の調査、確認を徹底していただきませう、お願い申し上げます。

## ▼2. 民法成年年齢の引下げに向けた、強力な政治主導を

---

### (2-1. 捻じ伏せられる、立法者意思)

民法成年年齢の引下げに関して、法務省が制定法の立法者意思を別誘導し、あたかも選挙権年齢とは方向性の異なった議論が可能であるかのような論理を後付けに挟み込むなど、政権の枠組みにかかわらず、直接・間接の遅延行為が続けられております。

思えば 7 年前の今日 (2007/5/08)、与党併合修正案の対案として“参院民主党案”が提出されました。

この案は、衆院段階の民主党原案・修正案と同様、制定法附則 3 条 2 項にいう経過措置規定を置かず、公布から全面施行までの 3 年間で、公選法、民法その他の法令が定める年齢条項の見直しを確実に成し遂げようとする立法者意思が、強く反映していました。法案提出者の千葉 (景子) 参院議員は趣旨説明 (2007/5/09) の中で、「投票権者を 18 歳とする点についても、与党 (併合修正) 案では公職選挙法等の改正がなされない限り実施を幾らでも先送りできる、まやかしの規定にすぎません」と述べ、経過措置規定を置く 与党併合修正案を当時、厳しく批判したところです。

両案審査の後、与党併合修正案が可決・成立し、公布されたものの (2007/5/18)、その後両院で“憲法審査会規程”が制定されず、審査会が始動しないことをよそ目に、法制審議会・民法成年年齢部会が活動を始めました (2008/3/11)。法務大臣の諮問文 (2008/2/13) にある「成年年齢を引き下げるべきか否か」という文言がすでに、制定法附則 3 条 1 項の趣旨を逸脱していたことは、すでに先生方の共通認識が醸成されているものと思います。

この文言は、諮問の前、すでに問題視されていました。部会の設置を決めた法制審議会第 155 回会議 (2008/2/13) の議事録によりますと、ある委員が「この諮問の文章も可否ということではどっちでもいいみたいなふうに読めるように書かれておりますが、立法府の意思として、国民投票法案に係るいろいろな議論もあったと思うのですけれども、その立法府の意思はどの辺にあるのか、その確認等はきちっとできて、なされた上でどっちでもいいということなのか。(中略) その立法府の意思とそごを来すような受け止め方になっていないのかということ、やはりもう少し吟味をしていただく必要があるのではないか」と発言しています。

民法成年年齢部会の最終報告を総会が採択し、法務大臣に答申 (民法の成年年齢の引下げについての意見 | 2009/10/28) がなされる手前で、政権が交代しました。先の参院民主党案提出者の千葉参院議員が法務大臣に就任され、国民投票法の全面施行日 (2010/5/18) までに、民法改正が何とかギリギリ間に合うのではないかとも思いましたが、その後、政権再交代となり、現内閣に至るまで、膠着状態が打開され、具体的な立法措置が講ぜられようとする気配がありません。

その根本原因は何か。先生方の鋭い洞察を以て、ご理解いただけることと思います。

## (2-2. 民法改正 = 18 歳成年年齢法の提案)

政権の枠組みがいつ、どのように変わろうとも、法制上の措置が遅々として進まないことは、国会の権威を傷付け、立憲政治を動揺させることに他なりません。

改正法附則 3 項は、制定法附則 3 条 1 項と同様、「民法」が頭出しになっています。法制定時の立法者意思が、7 年の歳月を経て 8 党間で広く再確認され、政治主導の機運が高まっているのではないかと、希望を抱きながら修正案を拝読した次第です。

そこで、法制審議会答申を逆手にとりつつ、次のような立法提案を申し上げます。

答申自体、成年年齢の引下げを「是」とする結論であることから、民法等の改正法案を提出し、まず、成立させてしまうのです。

しかし、施行期日については、若干の工夫が必要です。つまり、改正法の附則 1 項で、この改正法の施行期日を「別に定める法律」で定める日とし、附則 2 項で「前項の施行期日を定めるにあたっては、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

に資する施策の効果等の若年者を中心とする国民への浸透の程度やそれについての国民の意識を踏まえて、行うこととする」と規定するのです。消費者教育推進計画の最終年度（平成 29 年度）が、改正法施行の一つのタイミングとなるでしょう。

これは、環境が整備されてからの成年年齢引下げ（リンク論）という法務省の言い分をそのまま条文化するもので、いかなる反対、抵抗をも許しません。もし反対、抵抗するようなら、そもそもの本音は、“成年年齢の引下げそれ自体にある”ことを自白することになります。施行期日につき、再度、国会の議決を経る点も重要です。強い政治主導を、ぜひともお願い申し上げます。

### ▼3. 次回国政選挙は、18 歳選挙権の保障の下で

#### (3-1. 公選法改正を可及的速やかに)

国民投票権年齢、選挙権年齢、民法成年年齢、少年法適用対象年齢の四つは、いわば車のタイヤのサイズのように一致して扱われるべきで、これこそ制定法附則 3 条の原意であると理解しております。同条の源流にある民主党原案の附則 3 条は、「国は、若い世代に、国政への参加の機会を保障するとともに、社会の一員としての責任感を醸成し、積極的な社会参加を促進するため」、公布後速やかに、年齢条項の検討措置を講ずることを国に命じていました。公選法改正はもちろん、民法改正、少年法改正を意識した書きぶりですが、改めて読み返しても何の遜色もなく、この立法理念は各党 PT に継承されていくものと確信しております。

今や、個別に立法事実の調査研究に深入りする場合ではなく、公選法、民法、少年法について公布から施行までの期間（周知・準備期間）をどう設定するか、という政策判断、政治決断のフェーズにあると思います。スタート（各改正法の公布）は段階的であり、ゴールの時期（各改正法の施行）もそれぞれ異なります。各党 PT で、具体的なロードマップの策定に着手されることを要望します。

まず、参政権グループに属する選挙権年齢の引下げを、可及的速やかに実現する必要があります。

確認書〈項目 1〉では、「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」とありますが、国民の誤解を招かないよう、現段階では改正公選法の成立・公布までが目標設定されており、施行までではないことを周知することが必要です。

改正法附則 3 項に「国民投票の投票権を有する者の年齢と選挙権を有する者の年齢との均衡等を勘案し」とありますが、「均衡」には消極、積極の両方向があります。決して、現状維持に嵌らず、参政権年齢が食い違うことにならないよう、スピード感を以て対応することが必要です。また、「等」には民法成年年齢とのバランスが含まれることを、確認させていただきます。

猶予はわずかですが、次回の国政選挙は必ず、18 歳選挙権が保障された下で行うことに対して、すべての法案提出者の答弁が担保されることに期待します。

#### (3-2. 少年法の一部適用除外)

確認書〈項目 1〉の後段部分では、改正法施行後 4 年を待たずに、国民投票権年齢と選挙権年齢が揃って 18 歳となることが想定されています。少なくともこの時点で、年齢満 18 年以上満 20 年未満の者の参政権の享有と刑事制裁を受ける地位とのバランス論が顕在化します。

改正公選法と改正少年法の施行期日の前後関係がどうなるか、いまは断定できません。仮に、改

正少年法の施行期日が後になる場合、国民投票犯罪、選挙犯罪にコミットした 18 歳、19 歳の者を成人の刑事手続で取り扱うには、少年法の該当規定を適用除外する措置（国民投票法、公選法の一部改正）が必要となります。

メディア情報によると、この案は一時期、与党で検討されたようです。法務省も了解しているのではないのでしょうか。先日の質疑で同省の政府参考人は、この案ではなく、「保護処分を受けた少年に対する公民権の停止と連座制の適用」という、公選法上の特則を設ける案に触れました。

いずれの法整備が適切か、少年法適用対象年齢の引下げを真摯に検討するのであれば、適用除外措置を設ける案の検討を加速するべきと考えます。

#### **▼4. 公務員による国民投票運動等に関する「ガイドライン」の整備**

---

新設される 100 条の 2 は、公務員による“純粋”な賛否の勧誘行為、意見表明に関し、公務員法上の政治的行為の制限規定の適用を除外するスキームです。特例となる一部適用除外の理論構成としては厳格な部類に属します。

この点、行為主体にとっては、憲法改正案の字面だけを頼りに勧誘行為に徹することは稀であり、どこまでが純粋なのか、同条の基準を以てしても字義どおり画一的に判断することが困難なこともあるでしょう。

そこで、地位利用型、非利用型を問わず、公務員による国民投票運動等が許容される範囲につき、法規解釈、各種事例への適用関係を分かりやすく整理したガイドラインが不可欠です。昨年、インターネット選挙運動等に関する各党協議会が政府側と協議作成した“Q&A”が、優れた先行事例です。

ガイドラインの整備にあたっては、(1)制定法 9 条が公選法 7 条を準用し、取締機関に対する公正の確保を求めていること、(2)制定法 100 条が「適用上の注意」に係る解釈規定として置かれていること、(3)確認書〈項目 4〉において、公務員に萎縮的効果を与えないよう政府に配慮を求めとしていること、の趣旨を踏まえる必要があります。

#### **▼5. 公務員による組織的な勧誘運動等の規制の検討**

---

改正法附則 4 項は、公務員による組織的な勧誘運動等の規制に係る検討条項です。

この点、制定法附則 11 条の検討・措置は、あくまで公務員が国民投票に際して行う賛否の勧誘行為や意見表明が“制限されることとならないよう”、というのが出発点です。この意味で、組織的な勧誘運動等の規制は、同条の趣旨と逆向きに、国民投票運動への公務員の関与を強く規制するもので、そもそも、宿題の“範囲外”といえます。

また、この論点は、公務員法制全般の中で検討される性質のものですが、何を以て組織的な運動と判断するか、その基準が明確でなく、恣意的な運用と萎縮効果をもたらす弊害は小さくないことを念頭に置かなければなりません。

したがって、この論点は、些か不意打ち的な印象も否めず、法制上、慎重な取扱いを要望します。

## ▼6. 国民投票の対象拡大

---

改正法附則 5 項の憲法改正問題国民投票は、制定法附則 12 条が想定した、憲法 96 条の周辺部分に位置する予備的国民投票の制度理念を踏襲し、検討が進められることを希望します。

そして、8 年前、民主党原案が初めて立法提起したのですが、確認書〈項目 5〉に従い、国政問題国民投票制度のあり方も今後、定期的に議論されることとなります。任意、諮問的な性格のものとして投票結果の法的拘束力は否定されるものの、実施手続を定める法律案の審査過程、投票期日までの国会の役割付けに一定の工夫の余地があります。表決結果を、その後の間接民主制のプロセスにどのように反映させ、骨太な民主政治を確立するべきか、制度設計に関する新たな政治的知恵が求められます。

## ▼7. 結びに

---

私たちが誇るべきは、憲法の変えやすさでも変えにくさでもなく、憲法を変えるかどうかについて、どれだけフェアなルールを持っているかです。

中山太郎『実録 憲法改正国民投票への道』（中央公論新社、2008 年）5 頁

中山太郎先生の、この肯綮に中る言葉を心に刻みつつ、国民投票法制のさらなる展開に向けて、各会派の先生方による真摯な合意形成が続くことを願ってやみません。フェアなルールづくりに、ゴールはありません。

以上、私の基調発言とさせていただきます。

ご清聴ありがとうございました。（了）