

文書図画による選挙運動の自由化—ローカル・マニフェストの頒布

■経過・現状

1990年代から、イギリスをはじめとする諸外国の取組みを参考にした『マニフェスト選挙』が提唱され、政党や候補者によるより具体的な政権公約、選挙公約を提示した政策情報により、有権者が政策選択、政策本位の投票行動をとの動きが活発化してきた。その動きに対応するため、公職選挙法2007年改正により、衆参両院議員の選挙において、候補者届出政党若しくは衆議院名簿届出政党等又は参議院名簿届出政党等が、総務大臣に届け出た国政に関する重要政策等を記載したパンフレット又は書籍、いわゆるマニフェストの作成、頒布が法定化（公選法第142条の2）された。

この動きは、国政に留まらず、公職選挙法2013年改正において、「候補者の政策等を有権者が知る機会を拡充する」ことを提出理由として、都道府県知事、市区町村長の選挙においては文書図画の頒布として「ビラの頒布」が解禁され、いわゆるローカル・マニフェストの作成、頒布が法定化（公選法第142条）された。

しかし、元来国政選挙においては候補者が文書図画の頒布として「ビラの頒布」が可能であったことから、市区町村議会議員の選挙のみ候補者等によるいわゆるローカル・マニフェストの作成、頒布も含めて「ビラの頒布」が認められていないのが現状である。

■改正の内容（提案）

自治体議員選挙におけるローカル・マニフェストの頒布を可能にするため、公職選挙法142条の1の4、5、6、7項に、衆参両議院及び自治体首長選挙と同様の規定を置く。

具体な内容としては、

（文書図画の頒布）

第百四十二条 衆議院（比例代表選出）議員の選挙以外の選挙においては、選挙運動のために使用する文書図画は、次の各号に規定する通常葉書並びに第一号から第三号まで及び第五号から第七号までに規定するビラのほかは、頒布することができない。この場合において、ビラについては、散布することができない。

四 都道府県の議会の議員の選挙にあつては、候補者一人について、通常葉書 八千枚、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会に届け出た（○種類以内の）ビラ ○○枚

五 指定都市の選挙にあつては、長の選挙の場合には、候補者一人について、通常葉書 三万五千枚、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会に届け出た二種類以内のビラ 七万枚、議会の議員の選挙の場合には、候補者一人について、通常葉書 四千枚、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会に届け出た（○種類以内の）ビラ ○○枚

六 指定都市以外の市の選挙にあつては、長の選挙の場合には、候補者一人について、通常葉書 八千枚、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会に届け出た二種類以内のビラ 一万六千枚、議会の議員の選挙の場合には、候補者一人について、通常葉書 二千枚、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会に届け出た（○種類以内の）ビラ ○○枚

七 町村の選挙にあつては、長の選挙の場合には、候補者一人について、通常葉書 二千五百枚、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会に届け出た二種類以内のビラ 五千枚、議会の議員の選挙の場合には、候補者一人について、通常葉書 八百枚、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会

に届け出た（〇種類以内の）ビラ ○○枚

とする。

種類については当面1種類とし、枚数については、都道府県知事及び市区町村長選挙における枚数などを勘案し、当該地域の多くの有権者に渡るような枚数とする。

また、選挙公営（公費の負担）については、公職選挙法第142条の1の第10項、第141条第7項及び第8項などにより規定がなされており、自治体議員選挙におけるビラの作成費用を公費とするかどうかについては自治体の判断とすることが望ましいと考え、「条例で定めるところ」とした規定とすることを提案する。

なお、種類や枚数の上限と選挙公営（公費の負担）との関係においては、多額の選挙資金の確保が可能な候補者が有利とならないよう留意する必要があるが、公平・公正性を重視することにより自由な政治、選挙活動を制限することのないよう十分に留意する必要がある。

■提案の理由

提案の理由は、公職選挙法2013年改正において示された、「候補者の政策等を有権者が知る機会を拡充する」ことである。

市民、有権者が投票行動をはじめ選挙に参加することが重要であることは、誰も否定はしない。しかし、投票に行く、選挙に参加する理由は、候補者がどのような活動をしてきたのか、政治家としてどのような社会的テーマを重視し（優先する課題）、どのような政策を考え（政策テーマと内容）、どのように進めようとしているのか（予算や法律）、といった情報がなければ選択することは困難である。現在でも自治体議員選挙において候補者自身のインターネットウェブサイト（ホームページ）や電子メールなどでの政策情報の配信や、公営の選挙公報などで情報を発信することはでき、これまでなされてきた。しかし、国政選挙における政党によるパンフレットや書籍の頒布、候補者によるビラの配布、自治体首長選挙における候補者によるビラの配布などについては、自治体議員選挙においてのみ禁止されているのが現状であり、より多くの方法で政策情報を発信し、市民、有権者が選択するための情報をより入手しやすくすべきであると考える。

以上が、提案の主な理由である。

■抜本的な提案として（今後の議論の参考として）

上記提案及び理由は、現行法を基本として提案したものであるが、『選挙市民審議会』は現行公職選挙法の廃止を前提に買収など最低限必要なルールとして法律を定めることとし、自由な政治、選挙活動を通じて民主主義を強化することを目的のひとつとして活動している。そのことから、抜本的な提案として、以下にその考え方を示す。

○パンフレット・書籍、ビラ等の作成、頒布（配布）は自由に

国政選挙、自治体首長・議員選挙において、パンフレット・書籍、ビラ等の作成、頒布（配布）などは全面的に解禁し、原則として自由とすべきである。

ただし、作成、頒布（配布）できるもの、内容、数などを自由とした場合、政治・選挙資金を多く準備した候補が有利となることも考えられ、公平・公正性について問題となる可能性もある。政治・選挙資金の上限額の設定や、当該選挙における有権者数や世帯数などの関係から配布できる数の上限を定めるなどといったことなど、自由な政治、選挙活動と公平・公正性などについて整理する必要があると考え、具体的な提案に向けてさらなる検討が必要である。

《参考資料等》

●公職選挙法 2007年改正「提案理由」(第166回国会)

一衆議院議員選挙でのマニフェスト（パンフレット又は書籍）の頒布解禁

衆議院議員の総選挙又は参議院議員の通常選挙において、候補者届出政党若しくは衆議院名簿届出政党等又は参議院名簿届出政党等が、総務大臣に届け出た国政に関する重要政策等を記載したパンフレット等を、選挙運動のために頒布することができることとする必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。

●公職選挙法 2013年改正「提出理由」(第183回国会)

一都道府県知事・市区町村長選挙でのビラの頒布解禁

地方公共団体の長の選挙において、候補者の政策等を有権者が知る機会を拡充するため、候補者が選挙運動のためのビラを頒布することができることとする必要がある。

●公職選挙法（抜粋）

(文書図画の頒布)

第一百四十二条 衆議院（比例代表選出）議員の選挙以外の選挙においては、選挙運動のために使用する文書図画は、次の各号に規定する通常葉書並びに第一号から第三号まで及び第五号から第七号までに規定するビラのほかは、頒布することができない。この場合において、ビラについては、散布することができない。

一 衆議院（小選挙区選出）議員の選挙にあつては、候補者一人について、通常葉書 三万五千枚、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会に届け出た二種類以内のビラ 七万枚

一の二 参議院（比例代表選出）議員の選挙にあつては、公職の候補者たる参議院名簿登載者一人について、通常葉書 十五万枚、中央選挙管理会に届け出た二種類以内のビラ 二十五万枚

二 参議院（選挙区選出）議員の選挙にあつては、候補者一人について、当該選挙区の区域内の衆議院（小選挙区選出）議員の選挙区の数が一である場合には、通常葉書 三万五千枚、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会（参議院合同選挙区選挙については、当該選挙に関する事務を管理する参議院合同選挙区選挙管理委員会。以下この号において同じ。）に届け出た二種類以内のビラ 十万枚、当該選挙区の区域内の衆議院（小選挙区選出）議員の選挙区の数が一を超える場合には、その一を増すごとに、通常葉書 二千五百枚を三万五千枚に加えた数、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会に届け出た二種類以内のビラ 一万五千枚を十万枚に加えた数（その数が三十万枚を超える場合には、三十万枚）

三 都道府県知事の選挙にあつては、候補者一人について、当該都道府県の区域内の衆議院（小選挙区選出）議員の選挙区の数が一である場合には、通常葉書 三万五千枚、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会に届け出た二種類以内のビラ 十万枚、当該都道府県の区域内の衆議院（小選挙区選出）議員の選挙区の数が一を超える場合には、その一を増すごとに、通常葉書 二千五百枚を三万五千枚に加えた数、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会に届け出た二種類以内のビラ 一万五千枚を十万枚に加えた数（その数が三十万枚を超える場合には、三十万枚）

四 都道府県の議会の議員の選挙にあつては、候補者一人について、通常葉書 八千枚

五 指定都市の選挙にあつては、長の選挙の場合には、候補者一人について、通常葉書 三万五千枚、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会に届け出た二種類以内のビラ 七万枚、議会の議

員の選挙の場合には、候補者一人について、通常葉書 四千枚

六 指定都市以外の市の選挙にあつては、長の選挙の場合には、候補者一人について、通常葉書 八千枚、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会に届け出た二種類以内のビラ 一万六千枚、議会の議員の選挙の場合には、候補者一人について、通常葉書 二千枚

七 町村の選挙にあつては、長の選挙の場合には、候補者一人について、通常葉書 二千五百枚、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会に届け出た二種類以内のビラ 五千枚、議会の議員の選挙の場合には、候補者一人について、通常葉書 八百枚

2 前項の規定にかかわらず、衆議院（小選挙区選出）議員の選挙においては、候補者届出政党は、その届け出候補者に係る選挙区を包括する都道府県ごとに、二万枚に当該都道府県における当該候補者届出政党の届出候補者の数を乗じて得た数以内の通常葉書及び四万枚に当該都道府県における当該候補者届出政党の届出候補者の数を乗じて得た数以内のビラを、選挙運動のために頒布（散布を除く。）することができる。ただし、ビラについては、その届け出候補者に係る選挙区ごとに四万枚以内で頒布するほかは、頒布することができない。

3 衆議院（比例代表選出）議員の選挙においては、衆議院名簿届出政党等は、その届け出衆議院名簿に係る選挙区ごとに、中央選挙管理会に届け出た二種類以内のビラを、選挙運動のために頒布（散布を除く。）することができる。

4 衆議院（比例代表選出）議員の選挙においては、選挙運動のために使用する文書図画は、前項の規定により衆議院名簿届出政党等が頒布することができるビラのほかは、頒布することができない。

5 第一項の通常葉書は無料とし、第二項の通常葉書は有料とし、政令で定めるところにより、日本郵便株式会社において選挙用である旨の表示をしたものでなければならない。

6 第一項第一号から第三号まで及び第五号から第七号まで、第二項並びに第三項のビラは、新聞折込みその他政令で定める方法によらなければ、頒布することができない。

7 第一項第一号から第三号まで及び第五号から第七号まで並びに第二項のビラは、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会（参議院比例代表選出議員の選挙については中央選挙管理会、参議院合同選挙区選挙については当該選挙に関する事務を管理する参議院合同選挙区選挙管理委員会。以下この項において同じ。）の定めるところにより、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会の交付する証紙を貼らなければ頒布することができない。この場合において、第二項のビラについて当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会の交付する証紙は、当該選挙の選挙区ごとに区分しなければならない。

8 第一項第一号から第三号まで及び第五号から第七号までのビラは長さ二十九・七センチメートル、幅二十一センチメートルを、第二項のビラは長さ四十二センチメートル、幅二十九・七センチメートルを、超えてはならない。

9 第一項第一号から第三号まで及び第五号から第七号まで、第二項並びに第三項のビラには、その表面に頒布責任者及び印刷者の氏名（法人にあつては名称）及び住所を記載しなければならない。この場合において、第一項第一号の二のビラにあつては当該参議院名簿登載者に係る参議院名簿届出政党等の名称及び同号のビラである旨を表示する記号を、第二項のビラにあつては当該候補者届出政党の名称を、第三項のビラにあつては当該衆議院名簿届出政党等の名称及び同項のビラである旨を表示する記号を、併せて記載しなければならない。

10 衆議院（小選挙区選出）議員又は参議院議員の選挙における公職の候補者は、政令で定めるところにより、政令で定める額の範囲内で、第一項第一号から第二号までの通常葉書及びビラを無料で作成することができる。この場合においては、第百四十二条第七項ただし書の規定を準用する。

11 都道府県知事の選挙については都道府県は、市長の選挙については市は、それぞれ、前項の規

定(参議院比例代表選出議員の選挙に係る部分を除く。)に準じて、条例で定めるところにより、公職の候補者の第一項第三号、第五号及び第六号のビラの作成について、無料とすることができる。

1 2 選挙運動のために使用する回覧板その他の文書図画又は看板(プラカードを含む。以下同じ。)の類を多数の者に回覧させることは、第一項から第四項までの颁布とみなす。ただし、第百四十三条第一項第二号に規定するものを同号に規定する自動車又は船舶に取り付けたままで回覧させること、及び公職の候補者(衆議院比例代表選出議員の選挙における候補者で当該選挙と同時に行われる衆議院小選挙区選出議員の選挙における候補者である者以外のものを除く。)が同項第三号に規定するものを着用したままで回覧することは、この限りでない。

1 3 衆議院議員の総選挙については、衆議院の解散に関し、公職の候補者又は公職の候補者となろうとする者(公職にある者を含む。)の氏名又はこれらの者の氏名が類推されるような事項を表示して、郵便等又は電報により、選挙人にあいさつする行為は、第一項の禁止行為に該当するものとみなす。

(パンフレット又は書籍の頒布)

第百四十二条の二 前条第一項及び第四項の規定にかかわらず、衆議院議員の総選挙又は参議院議員の通常選挙においては、候補者届出政党若しくは衆議院名簿届出政党等又は参議院名簿届出政党等は、当該候補者届出政党若しくは衆議院名簿届出政党等又は参議院名簿届出政党等の本部において直接発行するパンフレット又は書籍で国政に関する重要政策及びこれを実現するための基本的な方策等を記載したもの又はこれらの要旨等を記載したものとして総務大臣に届け出たそれぞれ一種類のパンフレット又は書籍を、選挙運動のために頒布(散布を除く。)することができる。

2 前項のパンフレット又は書籍は、次に掲げる方法によらなければ、頒布することができない。

- 一 当該候補者届出政党若しくは衆議院名簿届出政党等又は参議院名簿届出政党等の選挙事務所内、政党演説会若しくは政党等演説会の会場内又は街頭演説の場所における頒布
- 二 当該候補者届出政党若しくは衆議院名簿届出政党等又は参議院名簿届出政党等に所属する者(参議院名簿登載者を含む。次項において同じ。)である当該衆議院議員の総選挙又は参議院議員の通常選挙における公職の候補者の選挙事務所内、個人演説会の会場内又は街頭演説の場所における頒布
- 3 第一項のパンフレット又は書籍には、当該候補者届出政党若しくは衆議院名簿届出政党等又は参議院名簿届出政党等に所属する者である当該衆議院議員の総選挙又は参議院議員の通常選挙における公職の候補者(当該候補者届出政党若しくは衆議院名簿届出政党等又は参議院名簿届出政党等の代表者を除く。)の氏名又はその氏名が類推されるような事項を記載することができない。
- 4 第一項のパンフレット及び書籍には、その表紙に、当該候補者届出政党若しくは衆議院名簿届出政党等又は参議院名簿届出政党等の名称、頒布責任者及び印刷者の氏名(法人にあつては名称)及び住所並びに同項のパンフレット又は書籍である旨を表示する記号を記載しなければならない。

(自動車、船舶及び拡声機の使用)

第百四十一条 次の各号に掲げる選挙においては、主として選挙運動のために使用される自動車(道路交通法(昭和三十五年法律第百五号)第二条第一項第九号に規定する自動車をいう。以下同じ。)又は船舶及び拡声機(携帯用のものを含む。以下同じ。)は、公職の候補者一人について当該各号に定めるもののほかは、使用することができない。ただし、拡声機については、個人演説会(演説を含む。)の開催中、その会場において別に一そろいを使用することを妨げるものではない。

- 7 衆議院（小選挙区選出）議員又は参議院議員の選挙においては、公職の候補者は、政令で定めるところにより、政令で定める額の範囲内で、第一項の自動車を無料で使用することができる。ただし、衆議院（小選挙区選出）議員又は参議院（選挙区選出）議員の選挙にあつては当該公職の候補者に係る供託物が第九十三条第一項（同条第二項において準用する場合を含む。）の規定により国庫に帰属することとならない場合に、参議院（比例代表選出）議員の選挙にあつては当該公職の候補者たる参議院名簿登載者が当該参議院名簿登載者に係る参議院名簿届出政党等の第九十四条第三項第一号に掲げる数に相当する当選人となるべき順位までにある場合に限る。
- 8 都道府県の議会の議員又は長の選挙については都道府県は、市の議会の議員又は長の選挙については市は、それぞれ、前項の規定（参議院比例代表選出議員の選挙に係る部分を除く。）に準じて、条例で定めるところにより、公職の候補者の第一項の自動車の使用について、無料とすることができる。