公職選挙法改正提言本文

１　選挙運動を自由に楽しく

１－１　戸別訪問の自由化

（１）現行法の歴史的な経緯

1925 年、男子普通選挙を定めた衆議院議員選挙法改正により、選挙運動規制の一環として、戸別訪問も禁止された。その理由は、

- 選挙は、人物識見、主義政策によって争うべきものであり、戸別訪問のように情実と感情によって当選を左右しようとすることは、選挙の公正を害する。
- 戸別訪問の際の双方の交渉は公然とでなく、隠密の間に行われるので、買収等の不法不正な行為を助長するおそれがある。

ということであった。（内務省・地方局編『衆議院議員選挙法改正理由書』）

戦後、新憲法の下、公職選挙法が制定された際（1950 年）、この禁止を全面的に解除すべきとの意見も強く主張されたが、種々検討の結果、戸別訪問のうち、候補者が「親族、平素親交の間柄にある知己その他密接な間柄にある者を訪問すること」についてのみ、禁止が解除された（『公職選挙法　逐条解説』）

しかし、1952 年の公職選挙法改正により再び全面禁止に戻った。その理由は、次のような「予期しなかった弊害」等があったからとされている（同上書）。

- このような「あいまいな例外規定」により「本条違反の認定は極めて困難となり、脱法的行為が絶えず行われる恐れがあった」。
- 「選挙人にとっては、この例外規定に藉口して、一面識もない候補者、運動員等が、一々自宅や勤務先などに訪ねてくることは迷惑であることが少なくない」。
- 「候補者の側においても、この規定ゆえに多少なりとも関係のある選挙人に対して洩れなく戸別訪問をしておかなければならない」。

1993 年の政府の公職選挙法改正案では、これを全面解禁し、午前 8 時から午後 8 時までの間、すべての選挙において自由化することとされた。その理由は、欧米の諸国においても戸別訪問を禁じているところはなく、買収等については「制裁の強化、あるいは罰則の強化、あるいは腐敗防止策の強化」等を図ることとしており、戸別訪問が「できる限り政策を有権者に訴えていくという手段としても大変重要」なので、「思い切って解禁をしていくべき」であるということであった（10 月 18 日、細川内閣総理大臣国会答弁）。

ところが、翌 1994 年 1 月 28 日、細川総理と河野総裁との間の与野党合意により、一転

して、「現行どおり禁止」とされた。

2008 年 10 月 30 日、国連の自由権規約委員会は、その最終見解の中で、「戸別訪問の禁止、選挙運動期間前に配布可能な文書図画への制限などの表現の自由及び参政権に対して課された非合理的な制約につき懸念」を表明し、「規約第 19 条及び第 25 条の下で保護されている政治活動及び他の活動を、警察、検察官及び裁判所が過度に制約しないように、表現の自由と参政権に対して課されたいかなる非合理的な法律上の制約をも廃止すべきである」と勧告した。

2010 年 5 月 19 日には、全国町村議会議長会が、地方議会議員選挙の活性化のため、「住民に身近な市町村の選挙については、候補者と有権者との戸口での質疑や討論を可能にする戸別訪問を解禁し、選挙の活性化と自由化を図るべきである」と提言している。

（２）　現行法の概要／問題点／改革課題

公職選挙法 138 条 1 項は、投票を依頼したり、投票を得させないようにする目的で、戸別に訪問することを禁止している。また、同条 2 項は、戸別に、演説会等の告知をする行為および候補者の氏名や政党の名称をいい歩く行為を脱法行為として禁止し、同法 239 条１項３号は、これらに違反した場合には１年以下の禁錮又は 30 万円以下の罰金に処することとしている。

現行法が戸別訪問を禁止する理由としては、①買収、利害誘導等の温床になり易く、②選挙人の生活の平穏を害するほか、③候補者側も訪問回数等を競う煩に耐えられなくなるうえに多額の出費を余儀なくされ、④投票も情実に支配され易くなるなどの戸別訪問の弊害を防止し、選挙の自由と公正を確保することが掲げられている（最高裁・昭和 56 年６月 15 日第二小法廷判決）。

しかし、この判決の補足意見の中で伊藤正己裁判官も述べているように、最高裁の「弊害論」は、戸別訪問の禁止を「合憲とする判断の根拠として説得力に富むものではない」。

①一部に買収、利害誘導等の可能性があるからといって、すべての候補者、すべての国民に戸別訪問を禁止すべきであるということにはならない。買収等の犯罪は別途、直接これを取り締まれば足りる。②平穏を害するといっても、車上の連呼行為等は認められており、重要な選挙運動として国民も容認すべきである。③候補者はできるだけの選挙運動を行うのは当然のことであり、金権選挙の防止は選挙運動費用の規制強化で対応できる。④情実に支配されてはならないのは、戸別訪問に限った話ではなく、選挙民の自覚とそのための主権者教育で対処すべき問題である。

いずれにしても、非常識な戸別訪問は、それを行った候補者にとっても不利となるものであり、自然に行われなくなるものと思われる。

戸別訪問を含む選挙運動の自由は、政治上の言論・表現の自由の一つとして、国民主権、民主主義体制の下、とりわけ強い保障が与えられるべきであり、これを合理的な理由なく禁止することは、憲法の定める表現の自由や罪刑法定主義に反するのみならず、国際人権

規約等に定められた人類普遍の原理にも違反するものである。

また、わが国が 1979 年に批准した国際人権 B 規約 19 条は、「すべての者は、表現の自由についての権利を有する」と定め、同 25 条は、「すべての市民はいかなる差別もなく、かつ、不合理な制限なしに」、「直接に、又は自由に選んだ代表者を通じて、政治に参与」し、「選挙人の意思の自由な表明を保障する真正な定期的選挙において、投票し及び選挙されること」の権利等を有するとしている。

国連の自由権規約委員会は、上述のとおり、「戸別訪問の禁止」等の「非合理的な制約につき懸念」を表明し、「政治活動及び他の活動を、警察、検察官及び裁判所が過度に制約しないよう」、「いかなる非合理的な法律上の制約をも廃止すべきである」と勧告している。

欧米先進国では、次表のとおり、戸別訪問を禁止している例はなく、むしろ、最も有効な選挙運動として活用されている。

＊　戸別訪問規制の国際比較（G８）

	日本	アメリカ ウイスコンシン州	イギリス	ドイツ	カナダ	イタリア	フランス	ロシア
戸別訪問の規制	禁止	禁止されていない	禁止されていない	禁止されていない	禁止されていない	禁止されていない	禁止されていない	禁止されていない

【2015 年 11 月 10 日、国会図書館調査及び立法考査局政治議会調査室・課調査報告書より抜粋】

選挙運動は、本来、候補者や政党だけでなく、主権者である国民が単なる観客の立場を超えて、プレーヤーとして積極的にこれにかかわるべきものである。市民の政治への参加を促進し、民主主義と地方自治の更なる発展と向上を図るため、戸別訪問は、選挙運動の基本的手段として速やかに自由化すべきである。

（３）あるべき姿／めざす目標／抜本的法改正

選挙運動は候補者や政党だけのものではなく、市民も積極的に関わっていくべきものであることからも、また、対象者の一部解禁が混乱を招いた過去の経緯があることからも、この際、一部の解除ではなく、全面的に自由化すべきである。

（４）抜本的法改正の内容

戸別訪問を全面的に自由化するため、公職選挙法 138 条および 239 条１項３号を削除する。

＊　公職選挙法（1950 年４月 15 日法律第 100 号）

公職選挙法改正案

項目	改正案	現行法
戸別訪問	第百三十八条 削除	何人も、選挙に関し、投票を得若しくは得しめ又は得しめない目的をもつて戸別訪問をすることができない。 ２　いかなる方法をもつてするを問わず、選挙運動のため、戸別に、演説会の開催若しくは演説を行うことについて告知をする行為又は特定の候補者の氏名若しくは政党その他の政治団体の名称を言いあるく行為は、前項に規定する禁止行為に該当するものとみなす。
事前運動、教育者の地位利用、戸別訪問等の制限違反	第二百三十九条 １項三号 削除	三　第百三十八条の規定に違反して戸別訪問をした者

（５）抜本的法改正が実現した場合の効果

これまでの戸別訪問等の不合理な選挙運動規制は、人々の選挙をはじめとする政治参加を萎縮させ、民主主義的政策論争にブレーキをかけ、わが国選挙を市民から遠いものとしてきた。

しかし、戸別訪問は、国民、住民誰もが多くの費用をかけずにできる選挙運動であり、この全面的な自由化により、候補者や政党からの一方通行である政見放送や、政談演説会、個人演説会によっては不可能な、双方向の意見の交換・政策論議による選挙の活性化、市民の政治意識の向上、政治参加の促進、投票率の向上等も図られ、わが国民主政治と地方自治の発展、向上につながることが期待できる。

１－２　電子メールによる選挙運動の自由化

（１）現行法の歴史的な経緯

2013 年の第 183 回国会で、インターネット等を利用した選挙運動を一定程度解禁するため、公職選挙法が改正された。その提案理由は、

> 近年におけるインターネット等の普及に鑑み、選挙運動期間における候補者に関する情報の充実、有権者の政治参加の促進等を図るため、インターネット等を利用する方法による選挙運動を解禁する必要がある。

こととされている。「候補者に関する情報の充実」を進め「有権者の政治参加の促進等を図る」ことが法制定（改正）の主な理由である。

その背景として、インターネットの普及により電子メールをはじめウェブサイト、フェイスブック、ブログ、ツイッター等のソーシャル・ネットワーキング・サービス（SNS）による情報交流の利用者が急激に増加したことが大きな要因である。

（２）現行法の概要／問題点／改革課題

上記に示した 2013 年の法改正により、インターネット等を利用した選挙運動が大幅に解禁された。具体には、ウェブサイト等を用いた選挙運動として、ホームページやブログ等、フェイスブックやツィッターなどの SNS などを活用した文書の配信、自らのホームページ等での政策動画のインターネット配信などは政党等や候補者はもとより誰でもができることとされた。

本改正後における選挙運動・政治活動の可否一覧

できること／できないこと		政党等	候補者	候補者・政党等以外の者
ウェブサイト等を用いた選挙運動	ホームページ、ブログ等	○	○	○
	SNS（ﾌｪｲｽﾌﾞｯｸ、ﾂｲｯﾀｰ等）※1	○	○	○
	政策動画のネット配信	○	○	○
	政見放送のネット配信	△※2	△※2	△※2
電子メールを用いた選挙運動	選挙運動用電子メールの送信	○	○	×
	選挙運動用ビラ・ポスターを添付した電子メールの送信	○	○	×
	送信された選挙運動用電子メールの転送	△※3	△※3	△※3
ウェブサイト上に掲載・選挙運動用電子メールに添付された選挙運動用ビラ・ポスターを紙に印刷して頒布（証紙なし）		×	×	×
ウェブサイト等・電子メールを用いた落選運動※4		○※5	○※5	○※5
ウェブサイト等・電子メールを用いた落選運動以外の政治活動		○※6	○※6	○※6
有料インターネット広告	選挙運動用の広告	×	×	×
	選挙運動用ウェブサイトに直接リンクする広告	○	×	×
	挨拶を目的とする広告	×	×	×

※1 メッセージ機能を含む。
※2 著作隣接権者（放送事業者）の許諾があれば可。
※3 新たな送信者として、送信主体や送信先制限の要件を満たすことが必要。
※4「落選運動」については、問18の脚注参照。
※5 現行どおり、規制されない。ただし、新たに表示義務が課される。
※6 現行どおり、規制されない。

出典：「改正公職選挙法（インターネット選挙運動解禁）ガイドライン（第1版：平成25年4月26日）インターネット選挙運動等に関する各党協議会」より（2013年法改正時）

一方で、電子メールを用いた選挙運動として「選挙運動用電子メールの送信」や「選挙運動用ビラ・ポスターを添付した電子メールの送信」は、政党等や候補者はできるが政党等や候補者以外の者はできないこととされている。

また、有料インターネット広告として「選挙運動用ウェブサイトに直接リンクする広告」は、政党等はできるが候補者や政党等、候補者以外の者はできない。「選挙運動用の広告」や「挨拶を目的とする広告」は、政党等も、候補者も、政党等や候補者以外の者もできないこととされている。

このように、インターネット等を利用した選挙運動は候補者及び政党等に関しては大幅に解禁されたが、候補者以外の者や政党以外の団体が自由に情報発信等を行うことができないものとなっている。「政党等及び候補者に関する情報の充実を進め、有権者の政治参加の促進等を図る」ためには、さらにその利用を解禁し自由な情報発信等ができるようさらなる法改正が必要である。

また、2013 年公職選挙法改正時には、附則第 5 条で「公職の候補者及び政党その他の政治団体以外の者が行う電子メールを利用する方法による選挙運動については、次回の国政選挙後、その実施状況の検討を踏まえ、次々回の国政選挙における解禁について適切な措置が講ぜられるものとする。」とされた。本改正法の施行は 2013 年 5 月 26 日で、施行後の次回の国政選挙は 2013 年 7 月 21 日に実施された参議院議員選挙で、次々回の国政選挙は

2014 年 12 月 14 日に実施された衆議院議員選挙であった。しかし、附則 5 条の定めにある検討及び見直し、適切な措置は現在まで行われていない。そして、2016 年 7 月 10 日には参議院議員選挙が実施されている。従って、国会及び政府（及び総務省）はその実施状況について把握するとともに、衆参両院において速やかに検討を進め見直すべきである。

（３）あるべき姿／めざす目標／抜本的法改正の内容

政治活動、選挙運動は、原則として誰でもが自由に参加できるしくみにすべきであり、インターネットを活用した電子メールをはじめウェブサイト、フェイスブック、ブログ、ツイッター等のソーシャル・ネットワーキング・サービス（SNS）、有料インターネット広告等を活用した選挙運動を全面的に自由化すべきである。

（４）目下の法改正提言・根拠

公職選挙法第 142 条の 4 第 1 項で、電子メールを利用する方法による選挙運動を行うことができる主体として「候補者・政党等に限って送信することができる」こととしており、それ以外の者については選挙運動として電子メールの送信を禁止している。その第 142 条の 4 第 1 項を改正し、「候補者・政党等以外の者」も選挙運動として電子メールの送信ができるよう提案する。具体には、下記の通りである。

公職選挙法改正案

項目	改正案	現行
電子メールを利用する方法による文書図画の頒布	第百四十二条の四 　第百四十二条第一項及び第四項の規定にかかわらず、衆議院議員、参議院議員並びに地方公共団体の議会の議員及び長の選挙においては、何人も電子メールを利用する方法により、選挙運動のために使用する文書図画を頒布することができる。	第百四十二条の四 　第百四十二条第一項及び第四項の規定にかかわらず、次の各号に掲げる選挙においては、それぞれ当該各号に定めるものは、電子メールを利用する方法により、選挙運動のために使用する文書図画を頒布することができる。
	削除	一　衆議院（小選挙区選出）議員の選挙　公職の候補者及び候補者届出政党
	削除	二　衆議院（比例代表選出）議員の選挙　衆議院名簿届出政党等
	削除	三　参議院（比例代表選出）議員の選挙　参議院名簿届出政党等及び公職の候補者たる参議院名簿登載者
	削除	四　参議院（選挙区選出）議員の選挙　公職の候補者及び第二百一条の六第三項（第二百一条の七第二項において準用する場合を含む。）の確認書の交付を受けた政党その他の政治団体（第八十六条の四第三項（同条第五項においてその例によることとされる場合を含む。）の規定により当該公職の候補者が所属するものとして記載されたものに限る。）
	削除	五　都道府県又は指定都市の議会の議員の選挙　公職の候補者及び第二百一条の八第二項（同条第三項において準用する場合を含む。）において準用する第二百一条の六第三項の確認書の交付を受けた政党その他の政治団体
	削除	六　都道府県知事又は市長の選挙　公職の候補者及び第二百一条の九第三項の確認書の交付を受けた政党その他の政治団体
	削除	七　前各号に掲げる選挙以外の選挙　公職の候補者

その法改正の根拠を下記に示す。

一つめは、インターネット等を利用した選挙運動が大幅に解禁された 2013 年の公職選挙法改正時の提案理由と同様に、「政党等及び候補者に関する情報の充実を進め、有権者の政治参加の促進等を図る」とされていることである。

二つめは、「なりすまし」や誹謗中傷などは電子メールよりもブログやウェブサイトなどにより多く見られるとともに、電子メールでの配受信は電子メールアドレスの交換、入手などが必要であり、電子メールでの配信は、受信者が拒否することができ、また拒否した受信者に対してさらに送信した場合は政治・選挙活動としては有効（有利）な活動とは言えないことである。

三つめは、2013 年公職選挙法改正時には先にも示した通り、附則第 5 条で「公職の候補者及び政党その他の政治団体以外の者が行う電子メールを利用する方法による選挙運動については、次回の国政選挙後、その実施状況の検討を踏まえ、次々回の国政選挙における解禁について適切な措置が講ぜられるものとする。」とされた。本改正法の施行後すでに 3

回の国政選挙が実施されているがその検討及び見直し、適切な措置は現在まで行われていない。従って、国会及び政府（及び総務省）は 2013 年、2016 年の参議院選挙、2014 年の衆議院選挙におけるインターネット等による選挙運動の候補者、政党の実施状況や選挙運動用電子メールによる制限違反の検挙、指導等の状況などについて把握するとともに、その状況等を参考にして衆参両院において速やかに検討を進め見直すべきである。

（５）抜本的法改正が実現した場合の効果

2013 年改正法の提案理由である「近年におけるインターネット等の普及に鑑み、選挙運動期間における候補者に関する情報の充実、有権者の政治参加の促進等を図るため、インターネット等を利用する方法による選挙運動を解禁する必要がある。」こととされ、本提案の理由も同様である。

インターネット等による政治活動・選挙運動の全面的な自由化により、「候補者に関する情報の充実」を進め「有権者の政治参加の促進等を図る」ことがさらに促進されるものである。

（６）目下の法改正が実現した場合の効果

上記５で示した理由、効果と同様に、「４　目下の法改正提言・根拠」で示した改正により候補者以外の者や政党以外の団体による電子メールを利用した選挙運動ができることとした場合、「政党等及び候補者に関する情報の充実を進め、有権者の政治参加の促進等を図る」ことが促進されることは言うまでもない。

１－３　ローカル・マニフェスト頒布の自由化

（１）現行法の歴史的な経緯

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。

（２）現行法の概要／問題点／改革課題

上記の通りマニフェストとして政策パンフレットや政策ビラの頒布の拡大がなされてきているが、現行公職選挙法では都道府県議会議員及び市区町村議会議員の選挙では候補者等によるいわゆるローカル・マニフェストの作成、頒布が認められていない。

自らがその経験をしてきた多くの自治体議員から、法改正により都道府県議会議員及び市区町村議会議員の選挙においてもいわゆるローカル・マニフェストの頒布を解禁すべきとの意見、提案が示されており、政策の内容で有権者が判断し投票するための材料の提供を促すための法整備を進めるべきである。

（３）あるべき姿／めざす目標／抜本的法改正の内容

自由な政治活動・選挙運動を通じて民主主義を強化するためにも、「いかなる選挙においてもパンフレット・書籍、ビラ等の作成、頒布（配布）は自由にする」ことが抜本的な改正提案である。

具体には、国政選挙、都道府県知事及び議員、市区町村長及び議員の選挙において、パンフレット・書籍、ビラ等の作成、頒布（配布）などは原則として全面的に自由化すべきである。ただし、作成、頒布（配布）できるものの内容、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ことから、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と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、具体な提案に向けてさらなる検討を進めることとする。

（4）目下の法改正提言・根拠

都道府県議会議員及び市区町村議会議員など、自治体議会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、以下の通り公職選挙法を改正する。

公職選挙法改正案

項目	改正案	現行
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。	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。
（都道府県議会議員）	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（〇種類以内の）ビラ　〇〇枚	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
（指定都市議会議員）	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（〇種類以内の）ビラ　〇〇枚	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
（指定都市以外の議会議員）	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（〇種類以内の）ビラ　〇〇枚	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
（町村議会議員）	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　〇〇枚	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

なお、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、当該地域のできる限り多くの有権者、世帯等に配布できる枚数とする。

また、選挙公営（公費の負担）については、下記の「公職選挙法第 142 条 11」の規定と同様、「条例で定めるところ」とした規定とする。

公職選挙法
（文書図画の頒布） 第百四十二条 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。

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、政治・選挙活動資金の額の制限などにより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にすること、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にすることなどについて留意する必要がある。

（５）抜本的法改正が実現した場合の効果

選挙によって代表者である議員を選出することにおいては、有権者も一定の責任をもって投票すべきであることは言うまでもない。しかし、どの候補者に投票するか、その判断材料とすべき情報は限られているのが現状である。

抜本的な改正提案として示した「いかなる選挙においてもパンフレット・書籍、ビラ等の作成、頒布（配布）は自由にする」ことにより、候補者や政党の情報等は多様化し投票の判断材料が増えることと考える。そのことにより、より一層それぞれの政党や候補者等の政策の方向性や考え方などを知ることができ、政策選択による投票を促すものと考える。

（６）目下の法改正が実現した場合の効果

先にも示した通り、抜本的法改正のためには政治・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との関係から配布できる数の上限を定めるなど、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ことから、まずは都道府県議会議員及び市区町村議会議員の選挙においてビラの頒布を可能とすることで、候補者の政策情報を多様化し投票の判断材料を増やし、それぞれの候補者の政策の方向性や考え方などを知り、政策選択による投票を促すための法整備を早急に進めるべきである。

そして、2017 年 7 月 22 日に任期満了の日を迎える東京都議会議員選挙に間に合うよう、法の改正を行い準備を進めることを求めたい。

１－４　公開討論会の自由化と公営立会演説会の復活

（１）現行法の歴史的な経緯

1948 年の選挙運動等の臨時特例に関する法律で、公営の立会演説会制度が導入され、翌 1949 年 1 月の第 23 回衆議院議員総選挙で初めて実施された。これとあわせて、個人演説会の回数が制限されるとともに、法定外の演説会が禁止された。

1950 年に制定された公職選挙法では、演説会の開催が基本的に自由とされるとともに、国会議員(衆議院議員と参議院地方区選出議員)と都道府県知事の選挙について公営による立会演説会の開催が義務化された(義務制公営立会演説会)。

1951 年と 1952 年の同法改正により，それぞれ市町村長と都道府県議会議員・五大市(現在の「指定都市」）の市議会議員についても、条例により公営の立会演説会を開催することができるものとされた(任意制公営立会演説会)。

しかし、1952 年の改正では、個人演説会の回数を 60 回以内に制限し、法定外の演説会を禁止する規制が再び導入されるとともに、第 3 者による合同演説会が禁止された。

1969 年、個人演説会の回数制限は撤廃されたが、個人演説会の開催箇所数の制限（5 か所）が設けられ、現在に至っている。

1983 年、「有権者に占める聴衆の割合が低下し」たことに加え、「特定の候補者の時間帯にその候補者の動員した支持者のみが集まり他の候補者の時間になると一斉に退場するというような現象がみられ、ますます長所が失われ形骸化し」た（古内）ことなどを理由として、立会演説会が廃止された。

1994 年の法改正により、政党演説会（衆議院小選挙区）および政党等演説会（同比例代表区）が政治改革の一環として導入された。

1996 年の改正により、個人演説会と同様、同時に開催できる回数が制限されることとなった。

（２）現行法の概要／問題点／改革課題

１）各種演説会および公開討論会の自由化

現行法では、候補者または政党等による演説会のみが厳しい規制の下に認められ、候補者や政党が自由に集会し、市民も交えて互いに討論を行う公開討論会は禁止されている。

公選法で認められている演説会は、個人演説会、候補者届出政党が行う政党演説会及び衆議院名簿届出政党等が行う政党等演説会のみであり、これ以外に選挙運動のための演説会を開催することは、いかなる名目であっても禁止されている(法 164 条の 3)。

さらに、個人演説会については、衆議院小選挙区選挙、参議院選挙区選挙及び都道府県知事の選挙にあっては、同時に開催することができるのは５か所に限られる。

また、衆議院小選挙区選挙において候補者届出政党は、その届け出た候補者の選挙運動のため政党演説会を、衆議院比例代表選挙において名簿届出政党等は、当該名簿届出政党

等の選挙運動のため政党等演説会を開催することができる(法 161 条①②、法 161 条の 2)が、参議院選挙においては、「確認団体」には政談演説会のほかは認められていない。

演説会についての規制が行われている理由は、「言論による選挙運動は、選挙運動の中でももっとも基本的なものであり、できるだけ自由に行うことができるようにすることが望ましく、なかでも個人演説会は、言論による選挙運動の中核をなすものであり、他の選挙運動に比べて比較的金のかからない運動方法でもある」が、「他面、個人演説会の回数制限の撤廃に伴って、往々にして有力な演説会場が特定の候補者によって独占されるおそれがあり、また、演説会用の文書図画が巷に氾濫することにもなりかねない」(『逐条解説 公職選挙法』) からというものであった。

しかし、「有力な演説会場が特定の候補者によって独占されるおそれ」は根拠薄弱であるとともに、それを防止する対策を講じれば足り、「演説会用の文書図画が巷に氾濫する」というのも根拠がない。むしろ、文書図画の規制こそ自由で活発な選挙を妨げており、撤廃すべきである（金権選挙の弊害の防止については、別途検討)。

欧米の民主主義諸国においても、わが国のような規制を行っているところはない。

候補者、政党あるいは市民の間の討論を妨げ、民主主義の確立、発展を阻害している現行法の規制は早急に撤廃し、候補者や政党の公約や見解の一方的な伝達だけでなく、実質的な討論を可能にする各種演説会や市民参加の公開討論会をすべて自由化すべきである。

２）公営の立会演説会の復活

立会演説会は、1983 年の公選法改正により廃止された。廃止の理由はテレビによる政見放送の実施及び個人演説会の回数制限の撤廃(いずれも 1969 年以来)に伴い、その価値が減退し、さらに当時の立会演説会の実態が「特定の候補者の時間帯にその候補者の動員した支持者のみが集まり、他の候補者の時間帯になると一斉に退場する」ようになったことであった（古内)。

しかし、立会演説会については、長所として、①候補者が自分で聴衆を集める必要がなく、一定の時間に会場に行って演説をすればよいので、労力と費用を節減できる、②有権者にとつては、同時にすべての候補者の演説を直接聴き、その人物、政見等を容易に比較し、判断できる（同上）ことに加え、これを単なる演説会のみにとどまらず、公開討論会として、候補者、政党間の市民も参加した討論の場とすれば、選挙を活性化し、政策中心の政治への変革の一助にすることができ、選挙の低迷が憂慮される今日、この活用がむしろ大いに期待されるところである。

従来、立会演説会の短所として指摘されていた、①候補者が開催地を自分の判断で自由に定めることができない、②候補者が自己の最も効果的と思われる時に行うことができない、③候補者の運動時間の多くを拘束する結果となる、④演説時間が限られているため、候補者は充分その政見、抱負等を述べることができないこと（同上）については、回数の制限、電子会議の導入など運営上の工夫により回避すべきものである。

３）第三者による演説会の自由化と公営民設による公開討論会

上述のように、1952 年の公職選挙法改正で、第三者による合同演説会が禁止された。そもそも、この改正は、同改正により設けられた、個人演説会の回数制限、費用規制等との関連で必要とされたものであり（小笠原）、その後、1969 年の改正で個人演説会の回数制限が廃止されたにもかかわらず、なお、存置されてきたものである。

このような規制があるにもかかわらず、これまで、多くの関係者の努力によって、個々の候補者の合同演説会という形をとりながら、公職選挙法による極めて厳しい制約の中で、工夫を凝らしながら、実質的に民営公開討論会ともいえるものが実施されてきた。古くは、1959 年の統一地方選挙以来の名古屋市千種台団地・自由ヶ丘学区の取組、最近では、リンカーン・フォーラムや青年会議所による意欲的な取組が行われている。

しかし、これらの取組も、厳しい公職選挙法の規制の中で、その運営に非常な困難を伴いながら実施されており、関係者のこれまでの努力に報いる意味でも、早急に、公開討論会をのびやかに、活発に開催できるようにする必要がある。

今日、１）でも述べたような理由により、第三者による演説会の自由化、民営の公開討論会も全面的に自由化すべき時を迎えている。これらを早急に実現するとともに、場所の確保、職員の応援、費用の負担等の点で、地方自治体のサポートが必要であれば、「公設民営」の公開討論会についても検討していくべきである。

（以上、参考）

- 安田充・荒川敦編著『逐条解説 公職選挙法 上・下』（ぎょうせい、2009 年）
- 古内晋「公職選挙法及び同法施行令の一部改正について」（『選挙』37 巻 1 号、1984 年）
- 小笠原臣也「公職選挙法及び同法施行令等の一部改正について」（選挙時報、1983 年 12 月号）

（３）あるべき姿／めざす目標／抜本的法改正

市民の政治参加を促し、わが国の民主主義の確立・発展を期するため、討論の活性化による政策中心の選挙をめざし、選挙運動としての演説会および政治活動としての政談演説会に関する公職選挙法の規定を全廃し、公開討論会の開催を自由化する。

また、公営立会演説会を復活し（公営公開討論会）、あわせて、公設民営の公開討論会についても検討を進める。

（４）目下の法改正提言・根拠

とりあえず、公営立会演説会（公開討論会）を復活するとともに、テレビ、インターネットによる中継を行う。義務制と任意性の公開討論会の対象議会については、とりあえず、1983 年以前の公営演説会と同様とする（指定都市以外の市町村の議会を除く）。

公職選挙法改正案

項目	改正案	現行
公開討論会	第百五十三条 　衆議院議員、参議院議員および都道府県知事の選挙については、この法律の定めるところにより公営の公開討論会を行う。	過去に削除された条番
公開討論会の開催	第百五十四条 　公開討論会は、候補者、政党及び有権者の間での討論を行うため、都道府県の選挙管理委員会が指定する市町村において開催する。	過去に削除された条番
任意制公営立会演説会	第百五十五条 　都道府県の議会の議員の選挙については都道府県は、指定都市の議会の議員および市町村長の選挙については市町村は、それぞれ、〇〇条から〇〇条まで（公開討論会開催の手続き。省略）の規定に準じて、条例の定めるところにより、公営の公開討論会を行うことができる。	過去に削除された条番

（５）抜本的法改正が実現した場合の効果

選挙運動としての演説会および政治活動としての政談演説会に関する公職選挙法の規定を全廃し、公開討論会の開催を自由化することにより、選挙を真の意味での「情報交流の場」として機能させ、選挙の自由・活性化と政策中心の選挙を実現するとともに、市民の政治参加促進によるわが国の民主主義の確立・発展に資する。

（６）目下の法改正が実現した場合の効果

公営演説会（公開討論会）の復活とそのインターネット等での中継により、有権者にとつて、同時にすべての候補者の演説を直接聴き、その人物、政見等を容易に比較し、判断できるとともに、候補者、政党間の市民も参加した討論の場とすることにより、選挙を活性化し、政策中心の政治の実現に資する。

１－５　１８歳未満者の選挙運動の自由化

（１）現行法の歴史的な経緯

1950（昭和 25）年に現行「公職選挙法」が制定され、1952（昭和 27）年の法改正により在宅投票制度の廃止や戸別訪問の全面禁止などとあわせて「未成年者の選挙運動の禁止」規制が導入された。

その背景には、1951（昭和 26）年の地方選挙時に「未成年者の選挙運動、特に連呼行為等に未成年者が使用された事例が少なくなく、甚だしいのは小学校児童までもがかり出された事例が少なくなかったというようなわけで、その弊害がきびしく批判されたところである。」（『選挙時報』6.7 月号、全国市区選挙管理委員会連合会、1959（昭和 34）年）とされている。

（２）現行法の概要／問題点／改革課題

1952 年に改正された公職選挙法での未成年者選挙運動禁止規定は、下記の条文によるものである。

（未成年者の選挙運動の禁止） 第百三十七条の二　年齢満二十年未満の者は、選挙運動をすることができない。 ２　何人も、年齢満二十年未満の者を使用して選挙運動をすることができない。但し、選挙運動のための労務に使用する場合は、この限りでない。

本規定導入の理由として、1952 年の法改正時に「日本では満二十歳以内について選挙権を与えていない。この二十歳に選挙権を与えるということは、いわゆる選挙の本当の目的というものを理解して、そうして完全な行使ができるという考えの下に、現行法が二十歳というものをやつておるわけです。」、「日本の現行法では二十歳を選挙権者と認めているわけでありますから、それ以下の者は選挙に対する考え方がまだ未熟であるという見地を現行法がとつておることだけは、はつきりできると思います。果してそれでそれがいいというのならば、やはり選挙権を行使することさえもあぶないというのに、選挙運動をさせるのは却つて同じような心配が出て来るのではないか。」（「第 13 回国会 参議院地方行政委員会 1952（昭和 27）年 7 月 14 日」衆議院議員（小澤佐重喜君））との答弁がされている。選挙に対して未成年者は未成熟であることから選挙権が付与されていないため、選挙運動も規制すべき、というのが理由である。

しかし、1994 年に日本政府も批准した「こどもの権利条約」の第 2 条では「締約国は、その管轄の下にある児童に対し、児童又はその父母若しくは法定保護者の人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的、種族的若しくは社会的出身、財産、心身障害、出生又は他の地位にかかわらず、いかなる差別もなしにこの条約に定める権利を尊重し、及び確保する。」とされており、第 12 条では「締約国は、自己の意見を形成する能力のある児童がその児童に影響を及ぼすすべての事項について自由に自己の意見を表

明する権利を確保する。」、第 13 条では「児童は、表現の自由についての権利を有する。」としている。ちなみに「児童」とは第 1 条で「18 歳未満のすべての者をいう。」としている。

これは世界人権宣言及び人権に関する国際規約において、「すべての人は人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位等によるいかなる差別もなしに同宣言及び同規約に掲げるすべての権利及び自由を享有することができることを宣明し及び合意したこと」から、こどもの権利としても位置付けられたものであり、18 歳未満であっても自らの政治的意見の主張、表明は権利であり、その機会を制限すべきではない。

また、2014 年に改正された「日本国憲法の改正手続に関する法律」（国民投票法）では、18 歳以上の者に選挙権が付与され、さらに未成年者（18 歳未満も含む）による選挙運動の禁止規定は存在しない。国会においても「この国民投票運動に関しては、そもそも未成年者による国民投票運動を禁止する規定はないということでございますので、この年齢の引下げというものによって、実際に投票できるかどうかというものにはかかわらず、国民投票運動として、そしてインターネットを使うということも自由にできるというような状況が憲法改正については実現できるというわけになることでございます。」（「参議院憲法審査会 2014（平成 26）年 05 月 21 日」衆議院議員（三谷英弘君））と答弁がなされている。

そして、選挙事務所等での事務作業など労務として選挙運動に携わることについては未成年者でも禁止しておらず、また未成年者による政治活動に対する禁止規定はなく自由に行えるものである。

国民投票法の改正を受けて公職選挙法 2015 年改正により「年齢満二十年未満の者」が「年齢満十八年未満の者」に改正された。しかし、年齢満十八年未満の者の選挙運動の禁止については残されたままである。

こどもの権利条約の批准や国民投票法の改正による 18 歳選挙権の付与、インターネットによる選挙運動の解禁等関係制度も改変され、社会状況も変化してきており、公職選挙法に「未成年者の選挙運動の禁止」規定が加えられた 1952 年とは状況が変化していることからも見直すべきである。

（３）あるべき姿／めざす目標／抜本的法改正の内容

18 歳選挙権年齢の引き下げにより、市民性教育（シチズンシップ教育）の必要性が指摘され、その取組みが進められつつある。また現行制度でも政治活動への 18 歳未満者の参加は禁止されていない。若年者の投票行動、政治参加を促すためにも、全ての人の政治活動、選挙運動を全面自由化すべきである。

（４）抜本的法改正の内容

年齢を制限することなく政治活動、選挙運動を自由化するため、公職選挙法第 137 条の 2 及び第 239 条の 1 を削除する。

公職選挙法改正案

項目	改正案	現行
未成年者の選挙運動の禁止	削除	第百三十七条の二 　年齢満二十年未満の者は、選挙運動をすることができない。 ２　何人も、年齢満二十年未満の者を使用して選挙運動をすることができない。但し、選挙運動のための労務に使用する場合は、この限りでない。
事前運動、教育者の地位利用、戸別訪問等の制限違反	第二百三十九条 　次の各号の一に該当する者は、一年以下の禁錮又は三十万円以下の罰金に処する。 一　第百二十九条、第百三十七条又は第百三十七条の三の規定に違反して選挙運動をした者	第二百三十九条 　次の各号の一に該当する者は、一年以下の禁錮又は三十万円以下の罰金に処する。 一　第百二十九条、第百三十七条、第百三十七条の二又は第百三十七条の三の規定に違反して選挙運動をした者

（５）抜本的法改正が実現した場合の効果

18 歳選挙権導入にあわせて、学校現場（主に高等学校）や教育委員会、選挙管理委員会、総務省などでは『主権者教育』の様々な取組みが進められてきており、その取組みは国政、自治体政策の重要性を理解し、政治、選挙への関心、関与を強めるものと思われる。しかし、選挙権が付与される 18 歳直前からその知識や情報を供与（提供）、収集したとしても、一時的なものとなる可能性も高い。

また、現在でも 18 歳未満者による政治活動への参加は禁止されていないことから、より市民の政治参加を促すためにも、年齢による選挙運動への参加を制限すべきではなく、自らの意志による関与を自由にすることにより、国政、自治体政策への関心を高め、政治、選挙の重要性の認識をより深めることが中長期的には民主主義を強化することになるものと考える。そのことにより、投票行動を実践する者が増え投票率の向上にもつながることが期待できると考えるものである。

２　政治参加のハードルを下げる

２－１　供託金撤廃

（１）現行法の歴史的な経緯

1925 年、男子普通選挙制度実施と「抱き合わせ」で供託金制度が定められ、同年の衆議院議員選挙、翌 1926 年の府県議会議員選挙で導入された。

イギリスの「人民代表法」（1918 年）に倣い、「売名候補者又は泡沫候補者の立候補を妨げ、選挙の混雑を少なくし、併せて選挙が誠実厳正に行わ」れることを理由として導入されたものである（森口繁治『選挙制度論』[日本評論社、1931 年]、433 頁）。衆議院議員供託金は 2000 円であり、当時の奏任官の初任年俸 900 円と比較しても高額といえる。無産政党の議会への進出を抑制することが真の目的である。

戦前においても、「普選法を施行して、財産資格による制限を撤廃しながらも、供託金制度を作り出して被選挙権を制限するということは、普選制度精神の内部矛盾である」「多額の保証金を必要とする制度も其自身、財産標準を積極要件の一としたのと同様であるから、謂わば被選挙権に於ける制限選挙制度の復活に外ならない」等との批判があり（森口、前掲書、183 頁）、第 1 次近衛内閣の議会制度審議会で供託金を 1000 円に減額する答申が出され（1938 年）、大政翼賛会で選挙制度改革に関する基本資料が作成された際には廃止が検討された（1940 年、吉田善明『選挙制度改革の理論――議会制民主主義と選挙制度――』[有斐閣、1979 年]、267 頁）。

しかし戦後も供託金制度は残存し、制度変更にともなう修正や供託金の値上げが行われてきた。とくに衆議院議員選挙・選挙区における供託金額は、1950 年に 3 万円だったものが 1969 年改正で 30 万円となり、さらに 1992 年改正で 300 万円とされた。1955 年から 1992 年までの消費者物価の伸びは約 6 倍であるため、供託金額の高騰は著しいといえる。

また現行の供託金額は、添付資料（「供託金意見訴訟訴状」配付用）にも示されているとおり、国際的に見て極めて高額である。とりわけ、ドイツ、アメリカ、イタリア、フランスには供託金が存在せず、比較的供託金額が高額である韓国ですら約135万円（1500万ウォン）となっている。それ以外の諸外国における供託金額は、台湾約67万円、マレーシア（下院）約31万円、シンガポール約125万7千円、インド（上院）約1万7千円、インド（下院）約4万2千円、トルコ約45万5千円、ウクライナ（選挙区）約16万円、ウクライナ（比例）1政党約2700万円、オーストラリア（上院）約18万4千円、オーストラリア（下院）約9万2千円、ニュージーランド（選挙区）約2万4千円、ニュージーランド（比例）1政党約8万円、イギリス約8万円、カナダ約10万円、アイルランド約6万5千円、オランダ1政党約150万円である。

これらの供託金の問題点は国会でも取り上げられており、2008 年には自民党による「公職選挙法の一部を改正する法律案」が提出された。この法律案においては、供託金を 300

万円から 200 万円に減額し、没収点を 2 分の 1 に引き下げることが盛り込まれていた。翌 2009 年に自民・公明・共産・社民各党などの賛成多数で衆議院を通過したが、参議院で民主党の反対を受け廃案となった。さらに 2016 年には、自民党青年局政策提言策定において、「被選挙権年齢の引下げについて速やかに検討を行うとともに、国政選挙における供託金については早急に引下げ、多くの若い世代が政治に挑戦しやすい環境を整備すること。」と盛り込まれており、今後の動向が注目される。

（２）現行法の概要／問題点／改革課題

公職選挙法第 92 条において、以下の供託金額が設定されており、それぞれの選挙の立候補に先立って供託金を納める必要がある。

衆議院（小選挙区選出）議員の選挙	300 万円
参議院（選挙区選出）議員の選挙	300 万円
都道府県の議会の議員の選挙	60 万円
都道府県知事の選挙	300 万円
指定都市の議会の議員の選挙	50 万円
指定都市の長の選挙	240 万円
指定都市以外の市の議会の議員の選挙	30 万円
指定都市以外の市の長の選挙	100 万円
町村長の選挙	50 万円

衆議院（比例代表）　衆議院名簿登載者一人につき、600 万円
（当該衆議院名簿登載者が当該衆議院比例代表選出議員の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（候補者となるべき者を含む。）である場合にあっては、300 万円）

参議院（比例代表）参議院名簿の参議院名簿登載者一人につき、600 万円

これらの供託金は第 93 条、第 94 条の規定により、それぞれの得票が供託金没収点に達しない場合は没収される。

既述のとおり、このような供託金制度が存在する国自体が少数であるのに加え、諸外国と比較して日本の供託金額は高額である。それゆえ、供託金支払い能力がある人のみが立候補可能となっているのが問題である。

これは、選挙権も基本的人権のひとつであると定めた日本国憲法第 15 条「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。」や、日本国憲法第 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、財産又は収入によつて差別してはならない。」に違反する可能性が高い。

大阪高等裁判所・1997 年 3 月 18 日判決においては、「不正な目的を持つ者が選挙に立候補して、この目的に基づく行為をすることを防止する効果を持つことは容易に認められる。したがって、選挙供託制度の目的は、選挙人の自由かつ公正な意思の形成、ひいては選挙の自由かつ公正という重要な公共の利益にあるというべきである」とし、現行の供託金制度を容認しているが、少なくとも金額の多寡については世論の納得が得られているとは考えにくいのが現状である。

また横浜地方裁判所・2007 年 5 月 16 日判決においては、「「選挙供託制度は真に当選を争う意思を有しない者を公職の候補者から排除することを目的とした制度であり、所得によって立候補届出の取扱いに差異を設けることを目的としたものではない。このことは、供託金を立候補者自ら出費することまで要求されていないことからも明らかである。」と述べているが、高額な供託金を寄付で賄える候補者はきわめて少数であり、司法の前提と選挙をめぐる現状には相当の乖離があるといわざるをえない。供託金廃止で立候補者が増加するとはかぎらないが、他方で供託金制度があっても多数の立候補者が出る現状からすると、供託金制度の存在が「真に当選を争う意思を有しない者」の立候補の排除につながっていると断定することもできない。また「真に当選を争う意思を有しない者」が立候補することを排除する目的での立法は、国会でも議論にはなっていない。この点はきわめて重要である。

なお、没収された供託金が公営選挙費用を賄っているという誤解も一般に広く流布しているが、実際には雑収入として国庫に納付されているため、選挙費用を賄っているわけではない。この点もあらためて強調しておく必要があろう。

選挙市民審議会においても、地方議会議員選挙立候補経験者から供託金 30 万円を「かき集め」て用立てる際の苦労が語られた。より高額な供託金であれば、「かき集め」られず、有為な人材が立候補できない。とくに、自民党青年局政策提言にもあるように、少子化、格差拡大、非正規雇用の若者の生活苦や結婚難、ブラック企業、過疎化等の喫緊の課題を解決するためには、当事者である若者や現役世代が議員となって同世代の実情に基づいた政策立案をすることが必須である。

選挙市民審議会においては、さらに 2016 年 7 月の参議院議員選挙に際して、複数政党から立候補の「お誘い」があったという実体験も語られた。政党には（ⅰ）供託金は党が用意＋選挙費用は自己負担、（ⅱ）供託金も選挙費用も自己負担のパターンがあった。（ⅱ）の政党は（ⅰ）よりも自己資金が必要であり、候補者が集まらず苦慮していた。その結果、明らかに政党の政策や理念に反する方々にも声をかけており、実際に応じる人も多数いたという。政党の根幹を共有できない人びとが集まったとしても、すぐに空中分解する危険性があり、市民の政治不信を拡大させる可能性がある。政党政治の根幹を揺るがしかねない供託金制度に関しては、撤廃すべきである。

フランスなどのように、供託金制度を撤廃する代わりに立候補に際して一定数の署名や推薦人を必要とする制度を導入した事例もある。しかし、売名等を目的とした立候補は市民による淘汰が必至であり、民主主義は政党や政治家と市民との相互信頼関係によって成り立っていることから、本答申案においてはそのような制度を導入しない立場をとる。たとえば現在でも、地方によっては、女性の立候補を妨げるような風潮が残っており、その場合、署名や推薦人を集めることも容易ではないことが推測できるからである。現行の選挙制度で立候補しづらい、社会問題「当事者」の立候補を推進するためにも、立候補のハードルは極力下げることが望ましいのである。

（3）あるべき姿／めざす目標／抜本的法改正

日本社会が直面する過疎化、少子化、格差拡大、非正規雇用の若者の生活苦や結婚難、ブラック企業等の喫緊の課題を解決するためには、当事者である若者や現役世代が議員となって同世代の実情に基づいた政策立案をすることが必須である。また少子化対策に関しては、出産・育児中の女性がより具体的な当事者の声を発しなければならない。そのためには、高額の供託金を納める資力に乏しい人材が立候補できる制度が求められる。それゆえ、供託金を撤廃する法改正を提案する。

（4）抜本的法改正の内容

供託金を廃止するため、公職選挙法 92 条、93 条および 94 条を削除する。

公職選挙法改正案

項目	改正案	現行
供託	削除	第九十二条 　町村の議会の議員の選挙の場合を除くほか、第八十六条第一項から第三項まで若しくは第八項又は第八十六条の四第一項、第二項、第五項、第六項若しくは第八項の規定により公職の候補者の届出をしようとするものは、公職の候補者一人につき、次の各号の区分による金額又はこれに相当する額面の国債証書（その権利の帰属が社債、株式等の振替に関する法律　（平成十三年法律第七十五号）の規定による振替口座簿の記載又は記録により定まるものとされるものを含む。以下この条において同じ。）を供託しなければならない。 一　衆議院（小選挙区選出）議員の選挙　三百万円 二　参議院（選挙区選出）議員の選挙　三百万円 三　都道府県の議会の議員の選挙　六十万円 四　都道府県知事の選挙　三百万円 五　指定都市の議会の議員の選挙　五十万円

公職の候補者に係る供託物の没収	削除	六　指定都市の長の選挙　二百四十万円 七　指定都市以外の市の議会の議員の選挙　三十万円 八　指定都市以外の市の長の選挙　百万円 九　町村長の選挙　五十万円 ２　第八十六条の二第一項の規定により届出をしようとする政党その他の政治団体は、選挙区ごとに、当該衆議院名簿の衆議院名簿登載者一人につき、六百万円（当該衆議院名簿登載者が当該衆議院比例代表選出議員の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（候補者となるべき者を含む。）である場合にあつては、三百万円）又はこれに相当する額面の国債証書を供託しなければならない。 ３　第八十六条の三第一項の規定により届出をしようとする政党その他の政治団体は、当該参議院名簿の参議院名簿登載者一人につき、六百万円又はこれに相当する額面の国債証書を供託しなければならない。 第九十三条 　第八十六条第一項から第三項まで若しくは第八項又は第八十六条の四第一項、第二項、第五項、第六項若しくは第八項の規定により届出のあつた公職の候補者 の得票数が、その選挙において、次の各号の区分による数に達しないときは、前条第一項の供託物は、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国庫に、都道府県の議会の議員又は長の選挙にあつては当該都道府県に、市の議会の議員又は長の選挙にあつては当該市に、町村長の選挙にあつては当該町村に、帰属する。 一　衆議院（小選挙区選出）議員の選挙　有効投票の総数の十分　の一 二　参議院（選挙区選出）議員の選挙　通常選挙における当該選挙区内の議員の定数をもつて有効投票の総数を除して得た数の八分の一。ただし、選挙すべき議員の数が通常選挙における当該選挙区内の議員の定数を超える場合においては、その選挙すべき議員の数をもつて有効投票の総数を除して得た数の八分の一 三　都道府県又は市の議会の議員の選挙　当該選挙区内の議員の定数（選挙区がないときは、議員の定数）をもつて有効投票の総数を除して得た数の十分の一 四　地方公共団体の長の選挙　有効投票の総数の十分の一 ２　前項の規定は、同項に規定する公職の候補者の届出が取り下げられ、又は公職の候補者が当該候補者たることを辞した場合（第九十一条第一項又は第二項の規定に該当するに至つた場合を含む。）及び前項に規定する公職の候補者の届出が第八十六条第九項又は第八十六条の四第九項の規定により却下された場合に、準用する。

名簿届出政党等に係る供託物の没収	削除	第九十四条 衆議院（比例代表選出）議員の選挙において、衆議院名簿届出政党等につき、選挙区ごとに、三百万円に第一号に掲げる数を乗じて得た金額と六百万円に第二号に掲げる数を乗じて得た金額を合算して得た額が当該衆議院名簿届出政党等に係る第九十二条第二項の供託物の額に達しないときは、当該供託物のうち、当該供託物の額から当該合算して得た額を減じて得た額に相当する額の供託物は、国庫に帰属する。 一　当該衆議院名簿届出政党等の届出に係る衆議院名簿の衆議院名簿登載者のうち、当該選挙と同時に行われた衆議院（小選挙区選出）議員の選挙の当選人とされた者の数 二　当該衆議院名簿届出政党等に係る当選人の数に二を乗じて得た数 ２　第八十六条の二第十項の規定により衆議院名簿を取り下げ、又は同条第十一項の規定により同条第一項の規定による届出を却下された政党その他の政治団体に係る第九十二条第二項の供託物は、国庫に帰属する。 ３　参議院（比例代表選出）議員の選挙において、参議院名簿届出政党等につき、第一号に掲げる数が第二号に掲げる数に達しないときは、当該参議院名簿届出政 党等に係る第九十二条第三項の供託物のうち六百万円に同号に掲げる数から第一号に掲げる数を減じて得た数を乗じて得た金額に相当する額の供託物は、国庫に帰属する。 一　当該参議院名簿届出政党等に係る当選人の数に二を乗じて得た数 二　第八十六条の三第一項の規定による届出のときにおける参議院名簿登載者の数 ４　第八十六条の三第二項において準用する第八十六条の二第十項の規定により参議院名簿を取り下げ、又は第八十六条の三第二項において準用する第八十六条の二第十一項の規定により第八十六条の三第一項の規定による届出を却下された政党その他の政治団体に係る第九十二条第三項の供託物は、国庫に帰属する。

（５）抜本的法改正が実現した場合の効果

高額の供託金を納める資力に乏しいが、格差拡大・貧困・少子化・過疎などの深刻な問題に直面する非正規雇用者、育児中の女性、高齢者、障害者等の人材が現行制度と比して、立候補しやすくなる効果が認められる。この結果、我が国が直面する諸問題の当事者が立法府の一員となり、実態に即した政策立案が可能になることが期待できる。

２－２　選挙運動期間の廃止

（１）現行法の歴史的な経緯

1889 年の衆議院議員法では、選挙運動の方法（投票所内における運動を禁止するのみ）や選挙運動費用について、制限を設けていない。従って、普通選挙法成立までは、明治憲法第 45 条、衆議院議員法第 28 条に基づく勅令、議院法第一条により、選挙運動期間は選挙毎に異なり、30 日から 110 日までの期間で実施された。

1925 年普通選挙法において、初めて「議員候補者、選挙事務長、選挙委員又は選挙事務員にあらざれば、選挙運動をなすことを得ず。但し、演説又は推薦状による選挙運動はこの限りにあらず。」の規定が置かれ、事前運動禁止の規定が設けられた。しかし、この本文と但書きとの関係の解釈についての議論が分かれたため、さらに「選挙期間中であると否とを問わず常時選挙運動が行われることによる選挙運動費用の増加を避け、常時の選挙運動の規制の困難による不正行為の発生を抑えるという理由」((改訂新版『公職選挙法逐条解説』政経書院、1970(初版 1957 年)、560-561 頁))から、1934 年衆議院議員選挙法第 95 条の 2、第 96 条で、立候補届け出前の一切の選挙運動を禁止する規定が設けられた。

第二次世界大戦後、1945 年に衆議院議員選挙法が改訂され、男女普通選挙制度が確立したが、上記の事前運動禁止は引き継がれた。さらに、各選挙法を一本化した公職選挙法にも引き継がれた。当初、選挙運動期間は、衆議院議員、参議院議員、知事、都道府県議会議員 30 日、指定都市の長、指定都市の議会議員、一般市の長、一般市の議会議員、町村長、町村議会議員 20 日であった。しかし、表のように、1951 年から９回にわたって、選挙運動期間は短縮され続けている。

表 選挙運動期間の変遷

	1950	1951	1952	1956	1958	1961	1969	1983	1992	1994
衆議院議員	30 日		25		20			15	14	12 日
参議院議員	30 日			25		23		18	17	17 日
知事	30 日		25					20	17	17 日
都道府県議会議員	30 日	20		15			12	9		9 日
指定都市の長	20 日							15	14	14 日
指定都市の議会議員	20 日			15			12	9		9 日
一般市の長	20 日		15	10				7		7 日
一般市の議会議員	20 日		15	10				7		7 日

町村長	20 日		10	7				5		5 日
町村議会議員	20 日		10	7				5		5 日

出所: 参議院総務委員会調査室『選挙制度関連資料　平成 19 年版』

なお、国民投票法の制定において、公職選挙法が参照されているが、同法では、公職選挙法 129 条の選挙運動期間に係わる規定のような運動期間に関する制限はない。国民投票法第二条で、「国民投票は、国会が憲法改正を発議した日・・・から起算して六十日以後百八十日以内において、国会の議決した期日に行う」と定めているのみである。

（２）現行法の概要／問題点／改革課題

公職選挙法で選挙運動期間を定め、選挙運動期間前の事前運動を禁止しているため、選挙運動と政治活動の区別をすることが必要とされた。これまで法律の明文規定なしで、選挙運動と政治活動の区別が行われ、選挙運動と政治活動の区別については、大審院判決(1928 年 1 月 24 日)、最高裁判決(1963 年 10 月 22 日、1977 年 2 月 24 日)などにより通説とされている「特定の選挙について、特定の候補者に当選を得させるため、投票を得若しくは得させる目的をもって、直接又は間接に必要かつ有利な行為をすることをいう」という解釈のみがある。これは抽象的規定であり、両者の区別は自明ではなく、具体的な事例毎の判断になっている。また事前運動と他の政治活動を区別することも、実際上は非常に困難であり、警察庁による警告数に比べても検挙率は僅かである。これに対して、政治活動は、公選法上「政治上の目的をもって行われる諸行為から選挙運動を除いたもの」と規定し、政治活動とは「政治上の主義若しくは施策を推進し、支持し、若しくはこれを反対することを目的として行う直接間接の一切の行為」を指す(東京都選管『政治団体の手引き』2012 年)とみなされている。

公職選挙法は選挙運動の始期を立候補届け出の日とし、それ以前の事前運動を禁止している。事前運動の禁止が選挙法上明文により規定されたのは、1934 年衆議院選挙法の改正である。この時の理由として、「選挙期間中であると否とを問わず常時選挙運動が行われることによる選挙運動費用の増加を避け、常時の選挙運動の規制の困難による不正行為の発生を抑えるという理由」((改訂新版『公職選挙法逐条解説』政経書院、1970(初版 1957 年)、560-561 頁))が挙げられている。

公職選挙法成立以来、９度にわたって選挙運動期間は短縮された。その理由として、「選挙費用の縮減の見地」(1952 年 8 月公職選挙法改正要旨、自治省選挙部編『選挙法百年史』第一法規、1990 年、35 頁)、「各候補者の選挙運動を能う限り同時にスタートせしめることとして無用の競争を避けたいという考え」(改訂新版『公職選挙法逐条解説』政経書院、1970(初版 1957 年)、560-561 頁)、選挙カーなど騒音の問題などがあげられている。

選挙運動期間が規定され、各種選挙毎に選挙運動期間は違い、たびたびの改定により、

1950年公職選挙法成立時の国政と都道府県レベルの選挙30日、市町村自治体レベル20日から大きく短縮されてきた。しかし、選挙運動期間の短縮が、選挙費用の縮減になったという議論は聞こえてこない。むしろ、このように選挙運動期間が規定され、選挙運動期間が短いことにより、政権党・既存の政党・現職議員は、選挙前の政治活動を通じて圧倒的に有利であり、事前運動のできない新しい政党や新人候補者は不利な条件を強いられている。上記であげられている選挙運動期間の規定と期間短縮の理由は、政権党・既存の政党・現職議員に有利な理由付けである。

選挙運動期間を規定することにより、関連して、選挙の主体を候補者と選挙運動員に限定して詳細な規定が設けられている。そのため、そもそもの選挙の主体である市民が、自由に選挙運動を行うことが、制限・規制されてきた。

アメリカ合衆国、ドイツ、イギリス、イタリア、カナダなどでは、選挙運動期間の規定はない。フランスは、選挙期間はあるが、事前運動は禁止されていない。市民、候補者などの選挙運動の自由が保障されている。

事前運動の禁止を撤廃し、選挙運動期間の廃止により、選挙における公正な機会が保障される。さらに選挙運動と政治活動の区別は不要になり、選挙運動は政治活動の一環になり、警察の規制によらず、市民、政党や政治グループ（政治団体）、候補者や選挙運動員らが、自由に選挙運動を行うことができるようになる。

（３）あるべき姿／目指す目標／抜本的法改正

市民が自由に参加できる選挙にするために、選挙運動期間の規定を定めず、事前運動の禁止の規定を廃止し、選挙運動を自由にする。選挙運動期間を設定することにより行われていた詳細にわたる選挙運動規制を順次見直し、買収などの腐敗行為を除き、選挙運動への警察の規制をフェードアウトさせる。なお、選挙手続きに関して、国政及び自治体レベルの選挙における立候補者の届出の日程に関する規定を設ける。

選挙運動の期間に関する「第一二九条　選挙運動は、各選挙につき、それぞれ第八十六条第一項から第三項まで若しくは第八項の規定による候補者の届出、第八十六条の二第一項の規定による衆議院名簿の届出、第八十六条の三第一項の規定による参議員名簿の届出（同条第二項において準用する第八十六条の二第九項前段の規定による届出に係る候補者については、当該届出）又は第八十六条の四第一項、第二項、第五項、第六項若しくは第八項の規定による公職の候補者の届出のあった日から当該選挙の期日の前日まででなければ、することができない」を削除する。これに関する罰則規定である第二三九条①の一「次の各号に該当する者は、一年以下の禁固又は三十万円以下の罰金に処する。」の各号のうち「第百二十九条の規定に違反して選挙運動をした者」を削除する。

選挙運動の期間の設定及び事前運動の禁止との関係で戦後大幅に短縮された選挙期日に関する規定に関して、衆議院議員については公職選挙法第三一条「④　総選挙の期日は、少なくとも十二日前に公示しなければならない」、参議院議員選挙については第三二条「③

通常選挙の期日は、少なくとも十七日前に公示しなければならない」、自治体の議会議員と長の選挙については第三三条「⑤　第一項から第三項までの選挙の期日は、次の各号の区分により告示しなければならない。一　都道府県知事の選挙にあつては、少なくとも十七日前に　二　指定都市の長の選挙にあつては、少なくとも十四日前に　三　都道府県の議会の議員及び指定都市の議会の議員の選挙にあつては、少なくとも九日前に　四　指定都市以外の市の議会の議員及び長の選挙にあつては、少なくとも七日前に　五　町村の議会の議員及び長の選挙にあつては少なくとも五日前に」を削除する。別途、国政レベル、自治体レベルそれぞれの選挙の候補者を確定するための手続き的規定を設ける。

（４）抜本的法改正が実現した場合の効果

第一に、選挙主体である市民が、自由に選挙運動を行い、積極的に選挙に参加する機会を作ることを可能にする。第二に、政権政党と野党、既存政党と新しい政党・政治グループ、現職議員・前議員・新人候補者、運動員などそれぞれが公正な機会を獲得し、自由な選挙運動を行うことができる。

選挙運動期間の規定は、様々な選挙運動規制、公営選挙と直接に関係しており、選挙運動期間の廃止は、これらの抜本的改革の道を切り開くことになる。

３　身近な選挙を政策で選ぶ選挙に

３－１　市区町村選挙に制限連記制導入

（１）現行法の歴史的な経緯

１）1880 年－1946 年

1870 年頃から、先進地域において、公選制の議会（民会）設置する例がみられるようになる。選挙制度はまちまちだが、連記制を採用していた例が存在した。1880 年、「区町村会法」が制定され、区町村に公選議員からなる区町村会が設けられた。区町村会法は選挙の方法について直接規定せず、県会の許可を受けて町村の規制で定めるものとされていた。1888 年には市制・町村制が制定され、市町村会は満 25 歳以上の男子で２年以上その市町村の住民、租税または年額２円以上の直接国税を納めることを選挙権の要件とし、また納税額の多少によって差別をする、「等級選挙制度」に基づく公選名誉職議員で構成することとした。選挙は半数改選制、完全連記式であった。

1911 年に市制・町村制改正が改正され、半数改選制の廃止、連記式から単記式に変更された。これは、1899 年の府県制改正で単記式が採用され、翌 1900 年の衆議院議員選挙法で中選挙区制（大選挙区単記式）が導入されていたのに平仄を合わせたものであった。1921 年、市制・町村制が改正され、直接市町村税納税者を公民とし（公民権拡張）、町村会議員の等級選挙を廃止し、市を 2 級選挙制に改め、議員選挙の規定を整備した。1926 年には、市制、町村制等が改正され、市町村会議員についても普通選挙制が導入された。

２）1947 年以降

1947 年に制定、施行された地方自治法により「普通地方公共団体の議会の議員及び長は、別に法律の定めるところにより、選挙人が投票によりこれを選挙する。」と規定され、1950 年制定の公職選挙法で都道府県議会、市町村議会の選挙制度が定められた。これが、現在の選挙制度である。1952 年の地方自治法改正で特別区（東京 23 区）の区長の公選制が廃止されたが、1975 年には再び特別区の区長は公選制となった。

（２）　現行法の概要／問題点／改革課題

１）概要

市区町村という行政区のまとまりで一つの選挙区を形成する大選挙区非移譲式単記制が採用されている。議員定数は人口規模に応じて定められ、有権者は一人の候補者に対して一票を投じる。最小規模の東京都青ヶ島村議会選挙の場合は定数 6 人・有権者数 138 人（2013 年選挙時）であるが、最大規模の同世田谷区議会の場合は定数 50 人・有権者数 708,183 人（2015 年選挙時）である。

２）いわゆる「無風選挙」

特に小さな規模の市町村において、議員のなり手が少ない。若干名のみの落選という事例や無投票当選も増え、全体に無投票当選は漸増傾向にあり、例えば都道府県議会において 21.9%、町村議会選挙において 21.8%に上っている（2015 年統一地方選挙)。そのため議員職が名誉職的な扱いとなり、自営業や農業など別に職を持つ高齢者・男性によって議会が占められ、町村議会において女性議員の割合は 8.7%、男女合わせての 60 歳以上の議員が 70.9%を占めている（2015 年統一地方選挙)。有権者の選択肢が狭まっている。

３）顔の見えない選挙

特に大規模の市区において、定数が多く、かつ立候補者も多いため、個々の立候補者や立候補者間の違いについて有権者が把握しにくい。たとえば世田谷区議会選挙において、議員定数 50 人に対して立候補者数は 82 人である。そのため、有権者にとっては政策本位の選択も難しく、投票する立候補者の選択も難しい。同選挙の投票率は 42.8%に留まっており（2015 年統一地方選挙)、選択肢が多いことも有権者の投票行動につながっていない。

４）正統性への疑義

大規模の市区においては投票者の１～２パーセントの得票で当選することができる。そのため、例えば議会に一度も出席しないような問題のある議員であっても次の選挙で落選させることが難しい。また、投票率が低下すると、全当選議員の得票数の合計が全有権者の多数に及ばす、少数者を代表した議会となる。結果的に、当該議員や議会の「代表」としての正統性を担保しづらい。

５）政策よりも個人的つながり

大選挙区制のため同じ政党から複数人の候補者が立つため、同じ党派であっても政策中心の選挙ではなく、個人的つながりを媒介にした利益誘導型選挙になりやすい。また、候補者が多数の場合は、立候補者は有権者に名前と顔を覚えてもらうこと、当選に必要な 1～2%の投票を獲得するため、個人的、地域的なつながりを中心とした選挙戦になりやすい。

６）政策ごとのまとまりが形成されていない

無所属で立候補する候補者も多く、当選後には議会内に会派が形成されることが多いが、選挙の段階で党派や政策ごとのグループが有権者にわかるようになっていないことが多い。また、小規模町村では、党派や政策ごとのグループが形成されにくい現

状がある。それゆえに政策本位の選挙になりにくい。

（３）法改正提言

１）改正趣旨

現在１名の候補者にのみ投票が許されている市区町村議会選挙において、自治体の規模に応じて２名から５名までの複数候補者に投票できるようにする。

２）改正要綱

公職選挙法第四十六条にかかわるものを、次のような内容に改正する。政令指定都市の議会を除く市区町村議会選挙において、議員定数２０人以下の議会については２名、同３０人以下の議会については３名、同４０人以下の議会については４名、同４１名以上の議会については５名までの複数の候補者に投票できるようにする。

（４）法改正が実現した場合に期待される効果

１）グループ化

政策ごとのグループ化が促される。政党・政策グループごとの政策競争の活発化が期待できる。グループ化が促されると、これまでは立候補しにくかった候補者、当選しにくかった候補者が政策グループとして選挙活動をするなど、立候補者の多様性が確保される効果が期待される。

２）政策本位の選挙

政策競争が行われることで、有権者としての選択肢が明示され、政策グループや多様な候補者への投票ができることで、政治的有効性感覚が醸成され、投票率の向上が期待される。

３）民意の反映

投票率の向上により、有権者の多数により選ばれた議員で構成される議会が期待される。また、複数に投票することで、投票した候補者のいずれかが当選すれば有権者としての意思が反映される可能性が高まる効果が期待される。

（５）あるべき姿／めざすべき目標

めざすべき考え方は政策本位で選択でき、立候補者・議員の多様性の確保、死票を減らし有権者の意思が反映されやすい選挙制度。比例代表制もその中の一つの選択肢になりうる。

（６）法改正の実現可能性

現行の大選挙区非移譲式を踏襲しているため、激変を回避し、より市区町村議会の正統性を確保することを考慮した改正案である。

３－２　都道府県議会・政令市議会選挙を比例代表制に

（１）現行法の歴史的な経緯

１）1878 年－1946 年

1878 年　府県会規則（太政官布告第 18 号）制定。郡区を選挙区とし、各選挙区から 5 人以下の議員を選出。一選挙区から複数の議員を選出する場合は完全連記制による。選挙区への議席配分は一定していなかったが、人口を基準とする場合が多かったとみられる。（この選挙制度は、全国画一的な制度としては日本初のもの）

1890 年　府県制制定。府県会の直接公選制を廃止し、複選制導入。郡会、郡参事会、市会および市参事会の議員の選挙によって、各郡市から１人以上の議員を選出することとなった。選挙区ごとの定数配分は人口を基準とすることが明確化された。一選挙区から複数の議員を選出する場合は完全連記制による。

1899 年　府県制改正。複選制を廃止し、直接公選制復活。同時に完全連記制に代えて単記制を採用した。

２）1947 年から現在まで

第二次大戦後の都道府県議会選挙制度は、従来の府県会の制度をほぼ踏襲した。しかし、その後の人口変動によって選挙区ごとの定数の格差が拡大し、一人区が増加。また、市町村合併の進展により郡の区域が分断され、選挙区の設定が困難になる事例が生じた。

2013 年　公職選挙法改正。郡市を単位として選挙区を設けていたのを改め、各都道府県による裁量の余地を認めた。

（２）現行法の概要／問題点／改正課題

１）現行法

公職選挙法第 15 条第 1 項

都道府県の議会の議員の選挙区は、一の市の区域、一の市の区域と隣接する町村の区域を合わせた区域又は隣接する町村の区域を合わせた区域のいずれかによることを基本とし、条例で定める。

２）定数のばらつき

都道府県議会選挙においては１人区から１７人区まで、政令指定都市議会選挙においては１人区から１８人区までが存在する。小選挙区・中選挙区・大選挙区の混在と言える。

小選挙区においては死票の多さが課題となる。これは低投票率に拍車をかける要因ともなる。投票率は 1951 年の 82.99%を頂点に、2015 年には 45.05%にまで下がっている（総務省）。

定数をばらつかせている割に「一票の格差」は厳然と存在する。たとえば 2013 年東京都

議会議員選挙においても最大格差が 3.2 倍あった。加えて小・中選挙区における定数のばらつきにより、政党間で当選しやすさに格差が生じている。たとえば第４党は３人区で当選させることが困難なので、そこに候補者を擁立しにくい。その結果、全体として比例的な議席配分とならない。

大選挙区においては市区町村議会選挙の課題がそのままあてはまる。

３）選挙区割りの困難

投票前の有権者と議員定数の配分を均衡にする選挙区割りや、同時に飛び地を避ける選挙区割り、また同時にゲリマンダーを避ける選挙区割りは、現状において実現することが難しい。

４）いわゆる「無風選挙」

議員のなり手が少ない。若干名のみの落選という事例や無投票当選も増え、有権者の選択肢が極端に狭まっている。全体に無投票当選は漸増傾向にあり、例えば 2015 年統一地方選挙の都道府県議会の無投票当選者は 21.9％に上っている。最も少なかった 1967 年は 2.6％しかなかったのだから、その差は著しい。

いわゆる「無風選挙」の影響で議員職が名誉職的な扱いとなり、高齢者・男性によって議会が占められている。例えば 2014 年 12 月 31 日時点で女性議員の割合は 8.9％に過ぎない。また 2013 年 7 月 1 日時点で、男女合わせての 60 歳以上の議員が 45.0％を占めている（総務省）。

（３）法改正提言

１）改正趣旨

現状の課題を克服し代表制民主政治の沈没を未然に防ぐために、抜本的な改正が必要となる。それは、かなりの程度政党化が進んでいる都道府県議会・政令市議会だからこそ導入しやすい比例代表制の導入である。それにより、選挙区割りの困難、「一票の格差」、政党間の投票しやすさの格差、死票の多さを克服し、議員の属性の偏りの是正、立候補者の増加、投票率の向上を促し、健全な政党政治の育成をめざす。

２）改正要綱

①投票方法

有権者は、政党／グループが提出した名簿または名簿に登載されている個人に対して投票する（参議院の非拘束名簿式と同じ）。

政党／グループは、名簿に登載する候補者に当選人となる順位を付すこともできる。その場合、政党／グループ名を選択して投じられた票は政党／グループが提示した順位を承認したものとみなす。

②当選人数の決定

政党／グループの当選人数は、政党／グループ名および名簿に記載されている個人名の票を合計した得票数に比例して決定する（参議院の非拘束名簿式と同じ。計算方法は国の制度に準じる）。

③当選人の決定

（政党／グループが候補者に順位を付していない場合）

名簿に記載されている個人のうち、個人票の得票の多いものから順に当選とする。

（政党／グループが候補者に順位を付した名簿を提出した場合）

政党／グループ名による投票については、名簿記載順位に応じて、それぞれの候補者への個人票があったものとみなし、みなし個人票の得票数を個人票の得票数に加えた数の多い順に当選とする。

みなし個人票の計算方法については今後の検討課題とするが、以下のような方法が考えられる。

政党／グループ名による投票がＸ票、その名簿からの当選人数がＹ人であるとき、名簿登載第１位の者にＸ×0.5 票、第２位の者にＸ×0.5－Ｘ÷Ｙ票、第３位の者にＸ×0.5－Ｘ÷Ｙ×2 票（以下同様に計算）の個人票があったものとみなし、その数と個人名での得票数を合計した数の多い者から順に当選とする（２位以下の候補者は、Ｘ÷Ｙの値を上回る個人票を獲得した場合に、順位繰り上げの可能性が生じることになる）。合計得票が同数となった場合は、名簿登載順位により当選人を決定する。

（４）法改正が実現した場合に期待される効果

１）政党を育てる

政党化がある程度進んでいる都道府県議会・政令市議会選挙に比例代表制を導入することにより、さらに政党を育てる効果が期待できる。名簿式はすでに衆議院、参議院の選挙制度で使用されているため、有権者も理解しやすい。

政党／グループがその名簿候補者に順位を付すことを選択した場合には、自らの政治姿勢を有権者に示すことができ（マイノリティ候補者の上位登載、男女交互の登載等）、かつ、現行参議院方式の非拘束名簿の弊害※を除くことができる。

※個人名での投票が極端に少ない場合にも、個人票の多寡で順位が決定される。その政党の政策を支持して政党名で投票した有権者の票も、個人票得票順の順位を承認したものとして扱われてしまう（タレント候補等が個人票得票数の上位を占めた場合などに問題となりうる）。

他方、名簿登載候補者に順位をつけない名簿も受理されるので、緩やかなつながりのグループや地方政党も選挙に参加できる。

２）得票率に応じた議席配分

得票と議席の乖離を防ぎ、議会に民意がより正確に反映される。それは同時に政党間の当選しやすさの格差を解消することでもある。

３）死票の低減化と投票率の向上

当選基数に及ばない候補者のみが落選となるので死票を相当程度低減化できる。死票の低減化は有権者にとって「投票しがいのある選挙」を実現するので、投票率向上に資する。

４）無投票当選や低得票当選の消滅

全県一区での比例代表制選挙となるので無投票当選という現象は防ぎうる。また、現行の大選挙区における低得票当選（問題のある議員を落選させにくい）も防ぐことができる。

４　民意が反映される国政選挙

４－１　衆議院選挙制度改正の方向性

（１）現行の衆議院議員選挙制度

衆議院議員は、小選挙区選挙と比例代表選挙を組み合わせた小選挙区比例代表並立制で選挙されている。現行制度発足当時の議員定数は 500（小選挙区 300、比例区 200）であった。その後削減が行われ、定数を 465（小選挙区 289、比例区 176）として、区割りの見直しを行うこととなっている。比例代表選挙は、全国を 11 のブロックに分けて行われる。

選挙人は 2 票をもち，小選挙区、比例区それぞれで 1 票ずつを投じる。一定の要件を満たした政党等（国会での議席が 5 以上または国政選挙での得票が 2%以上）の候補者には、小選挙区・比例区での重複立候補も認められる（候補者届出政党）。重複立候補をした候補者は，比例代表の名簿上、同一順位とすることができる。同一順位の候補者間では，小選挙区での惜敗率（当選者に対する得票の比率）により順位が決定される。

（２）現行制度制定の経緯

リクルート事件に端を発する政治腐敗に対する批判の高まりを受け、第 8 次選挙制度審議会において「政治改革」が議論され、1991 年 4 月に改革の基本的方向性を示す答申（「選挙制度及び政治資金制度の改革についての答申」、以下「答申」という）が出された。答申は、政治腐敗を生み出した要因として、個人本位の選挙、政権交代の欠如をあげ、それまで衆議院議員選挙でとられてきた中選挙区制度に対する批判を展開している。答申は、①同一選挙区で同一政党（自民党）から複数の候補者が立候補するために、選挙は政党・政策の争いというよりは個人同士の争いとなり、金のかかる選挙となった、②永年にわたり政党間の勢力状況が固定化し、政権交代が行われず、このことが政治における緊張感を失わせ、それが政治の腐敗の温床になった、といった指摘を行っている。そのうえで目指すべき改革の方向性として、政策本位・政党本位の選挙、政権交代と政権選択の実現、多様な民意の反映をあげ、「民意の集約、政治における意思決定と責任の帰属の明確化及び政権交代の可能性を重視すべきであること、少数意見の国政への反映にも配慮する必要があること、制度としてできるだけわかりやすいものが望ましいこと」から、小選挙区比例代表並立制が望ましいと結論づけている。基本的にこの答申に沿って導入されたのが、現在の衆議院議員選挙制度である。

（３）現行制度の問題点／改革課題／論点の整理

１）中選挙区のもとで派閥が大きな役割を演じ利益誘導政治が展開されたこと、また野党が複数候補者を擁立すると共倒れのリスクがあることから政治勢力が固定化されたことなど、答申の指摘にはもっともなところもある。しかし、現在の並立制の下でも政治と金の問題は依然として解決されておらず、また政権交代も当面展望しにくい状況にある。

これらの問題の原因を中選挙区制のみに求めることには、無理があるといえよう。政治腐敗の防止は重要な課題であるが、選挙制度のみで解決できる問題ではなく、ほかにも様々な要因が存在する。

また答申は、「民意の集約」を重視して、政権選択･政権交代の実現を目指そうとしている。しかし、価値観や利害が複雑化し、また変化の速度も速い今日の社会では、民意の様々な側面に対し感度の高い仕組みを通じ、国民の意思を議会に反映することが重要である。民意の多様性や流動性を考慮すれば、民意の集約は、選挙を通じた国会への反映、さらには国会での議論を通じ、慎重かつていねいに進められるべきであろう。

加えて、現在の並立制には、以下のような問題点があると、私たちは考える。

第 1 に、小選挙区の比率が高いこともあり、政党の得票数と獲得議席数の間に大きな乖離が生じている。小選挙区選挙では、第一党が 7 割を超える議席を獲得することが常態化している。政治改革のモデルとなったイギリスと比較しても、第一党の優位は際立っている。その結果、数を頼みにした強引な政治運営も行われている。

第 2 に、得票数と議席数との乖離と密接に関わる現象であるが、多くの「死票」（代表されない票）が生み出されている。自らの票が生かされていない、選択肢がないと感じる有権者は少なくない。それは、棄権理由についての調査からもうかがわれるところである。小選挙区制の導入以降、中選挙区時代と比べ、投票率は低下している。

第 3 に、制度が大政党に有利なものとなっており、新たな勢力や候補者の参入が困難となっている。小選挙区制のもとでは、既存の政党や政治組織に属さない候補者は、当選を見込みにくい。加えて、政党本位の選挙運動が導入された結果、一定の要件を満たした政党等（国会での議席が 5 以上または国政選挙での得票が 2%以上）が選挙運動で優遇され、またほぼ同様の要件で政党助成金も交付されている。政党中心の選挙運動は、それ自体として必ずしも否定されるべきものではないが、新たな政治勢力が参入しにくい仕組みとなっていることは問題といえよう。

第 4 に、いわゆる「一票の較差」がなお存続している。政治改革以降、衆議院選挙は政権選択選挙であることが強調されてきたが、「一票の較差」は、憲法における法の下の平等に違反するばかりでなく、多数による政権選択という主張の正統性をゆるがしかねない。

２）以上をふまえると、衆議院議員選挙制度改革を検討するにあたっては、以下のような点が重要なポイントになると考えられる。

第 1 に、多様な民意を反映した制度とすることである。選挙においては、いわば民意の物差しとなるのは通常は政党や候補者の得票であるから、まず、得票と議席のバランスがとれた選挙制度を考える必要がある。加えて、民意が反映されたといえるためには、有権者にできるだけ多様な選択肢が提供される必要がある。有権者が選挙において自ら望む選択を行ったと感じられる仕組み、すなわち、有権者に意味のある選択肢を提供し、死票を少なくするような仕組みを考えなければならない。

第 2 に、有権者に十分な選択肢を提供するためには、少数政党や新たに参入する勢力に

とって、できるだけ不利にならない仕組みとすることが必要である。

第3に、「一票の較差」をできるだけ小さくする必要がある。最高裁判所による度重なる厳しい指摘にもかかわらず、国会による較差是正は、遅々として進まなかった。国会の努力に期待することには、限界がある。較差の是正を考えるにあたっては、最大較差（人口が最大･最小の選挙区間の較差）の縮小だけでなく、平均的な選挙区人口からの偏りを全国的にできるだけ小さくすることも必要である。

第 4 に、法の下の平等をはじめとする憲法上の原則を遵守し、また議院内閣制や両院制など、憲法の統治機構のあり方とマッチした選挙制度の設計が求められる。この点では、衆議院だけでなく、参議院も含めたトータルな選挙制度の検討が必要といえよう。

第 5 に、市民にとって改革の理念が明瞭になるような制度を考える必要がある。なぜ制度を変えるのかについて、市民の十分な納得と理解が得られなければ、改革は成就しないであろう。一般論としては、わかりやすくシンプルな制度の方が理解を得やすいであろうが、様々な要請をふまえて制度設計をしようとすれば、仕組みがある程度複雑になることも避けられない。何より重要なのは、明確な理念のある改革案を提示することである。

近時、中選挙区復活論も一部には見られる。候補者個人を選びやすい、党中心ではなく議員個人の基盤が強くなる、ある程度得票と議席が均衡した結果が生まれるなど、中選挙区にもメリットはある。しかし、金権政治や政治腐敗、派閥政治の横行などへの処方箋として政治改革が行われたことからすれば、単純な中選挙区復活論では、市民の理解を得ることは難しいであろう。明確な理念が求められる所以である。

3）以上のポイントをふまえると、今後の議論では、以下のような論点が考えられよう。

第 1 に、多様な民意の反映を基軸に据える場合、比例代表制を中心に制度改革を考えてゆくことになろう。その際には、選挙区の規模や議席配分の方法、阻止条項など、なお詰めるべき点が少なくない。

第 2 に、政党の選択と人の選択との兼ね合いについても考える必要がある。これまでの審議を通じ、有権者に十分な選択肢を提供するためには、人の選択という要素も考える必要があるのではないかという意見も有力であった。また、候補者間の平等をはかり、どの政治組織にも属さない候補者の立候補を容易にする工夫も必要であるとの指摘もなされている。

この問題は参議院との関係で考えることもできるが、衆議院の選挙制度のなかで考慮することも可能である。これまでの審議でも、ドイツの小選挙区比例代表併用制や日本でかつて提案された連用制、アイルランドの一票移譲式、スイスの自由名簿式比例代表制、大選挙区制などについて議論が行われているが、さらに引き続き検討を深める必要がある。なお、第 2 部門の委員の間では、相対多数により当選者を決するイギリス型の単純小選挙区制は望ましくないという点で一致があるが、オーストラリアやフランスのように、絶対多数で当選者を決める（選挙区の過半数の支持を当選の要件とする）仕組みも検討の余地

があるのではないかといった指摘もなされている。これらの制度をめぐっては、相対多数による単純小選挙区制より好ましいという意見がある一方、多数の有権者の意思が適切に反映されるのか疑問であるという意見も出された。今後、さらに検討が必要である。

第 3 に、既存の政党以外の政治勢力の参入を容易にする仕組み作りについての検討が必要である。参入のハードルを引き下げるためには、小選挙区中心の仕組みの見直しのほか、第一部門で検討が進められている選挙運動全体の自由化が、重要な意味をもつ。現在は、公職選挙法が認めた手段のなかで運動を行うという現在の仕組みを前提に、一定の要件を満たした政党に運動上のアドヴァンテージが与えられている。また同様の趣旨から、第 3 部門のおける政党助成金のあり方に関する検討のなかで、その配分の対象や基準の見直しも課題となると思われる。

４－２　参議院選挙制度改正の方向性

（１）現行の参議院議員選挙制度

参議院議員は、全国を 1 選挙区とする比例代表制、各都道府県を選挙区とする単記投票制によって、選挙されている。現在の参議院議員定数は 242（比例区 96、選挙区 146）であり、3 年ごとに半数が改選される。比例区では当初、拘束名簿式がとられていたが、2000 年には、非拘束名簿式が導入された。選挙人は名簿登載の候補者名、政党等の名簿いずれにも投票できる。名簿登載の候補者・名簿への投票は名簿ごとに集計されて、ドント方式により議席配分が行われる。名簿登載の候補者には順位が付されず、得票順に配分議席数の限度で当選者が決定される。選挙区選挙は、各都道府県に 2～12 の定数を配分し、単記投票制で行われる。「一票の較差」を是正するために 2015 年に 4 県を対象に合区が行われた結果、現在の選挙区数は 45 となっている。そのうち 32 が、いわゆる「1 人区」（1 回の改選議席数が 1 の選挙区）である。

（２）現行制度制定の経緯

参議院議員の選挙制度は、全国区（全国 1 選挙区の単記投票制）といわゆる地方区（都道府県を選挙区とする大選挙区単記投票制）の組み合わせでスタートした。地方区はその後も基本的に維持される一方、全国区については 1982 年に、日本で初めて比例代表制が導入され、さらに 2001 年、いわゆる非拘束名簿式が導入されている。地方区については、「一票の較差」が大きな問題となってきた。1990 年代には、最大較差が 6 倍を超えるに至り、1996 年、最高裁がはじめて違憲状態との判断を示した。それ以降、小幅な手直しが繰り返されてきたが、最高裁は、2012 年・2014 年に違憲状態との判断を示すとともに、現行の仕組みでは較差是正に限界があるとし、制度自体の見直しを求めるに至った。2015 年、いわゆる合区が行われたが、なお最大で 3 倍近い較差がある。他方で、合区には強い批判があり、参議院に地域代表的性格を認め、人口の少ない県にも参議院議員を維持すべきだとの主張も根強い。

両院制をめぐっては、衆参の「ねじれ」も生じてきた。1990 年以降、自民党が参議院で過半数の議席を確保できない状況が続くなか、従来「弱い」と考えられてきた参議院が、実は相当に強い権限を有する議院であることが認識されるようになった。1990 年代初めの政治改革では、もっぱら衆議院が念頭に置かれ、参議院改革は先送りされたが、あらためて、直接選挙され強い権限を備えた第二院の存在をどこまで有意義なものとできるかが問われている。

（３）現行制度の問題点／改革課題／論点の整理

１）現行の参議院議員選挙制度には以下のような問題が指摘できよう。第 1 に、「一票の較差」の問題である。合区により較差は一応縮小した。しかし、衆議院と比べても、なお大きな較差が残っており、今後も拡大することが予想される。第 2 に、憲法の両院制の

趣旨に照らし、現在の選挙制度が適切なのかという問題である。参議院の選挙制度をめぐってはこれまでも議論がなされてきたが、小幅な手直しがなさるにとどまっている。選挙区選挙における選挙区ごとの定数の大きなアンバランス（1～6 議席）も問題である。

２）2 つの問題は、結局のところ、直接選挙される強い第二院の存在意義をどこに求めるのかという問題に帰着する。さらに抜本的な較差の是正を行おうとすれば、選挙区制の見直しが不可避であるが、その際には、都道府県を選挙区とする仕組みと参議院の役割との関係が問われざるを得ない。

また、衆参の「ねじれ」が問題とされてきたが、参議院のみに原因が帰されるわけではなく、憲法は本来、両院の意思が食い違う場合を想定して、衆議院の優越、両院協議会などの調整のメカニズムを設けている。問題は「ねじれ」それ自体ではなく、そうした調整メカニズムの機能不全にある。「ねじれ」を増幅させる小選挙区制中心の衆参の選挙制度は、通常イメージされる第二院とは異なる「強い第二院」を組み込んだ憲法の統治機構と適合的しない。「ねじれ」を通じ明らかになったのは、イギリスのように、二大政党が政権を争う仕組みと日本の両院制とのかみ合わせの悪さである。イギリスには、直接選挙される強い第二院は存在しない。

３）以上をふまえると、今後の議論においては、日本の両院制の趣旨とその中での参議院の役割をどの様に考えるかが、重要なポイントとなる。これまでの審議のなかでは、衆議院が政党中心の仕組みとして運用されるのであれば参議院については人物の選択を重視した選挙制度を考える必要があるか、参議院に地域代表的性格を求めることが妥当か、といった論点が出されている。参議院に求められる役割、そして衆議院の選挙制度との兼ね合いも考慮しつつ、具体的な選挙制度の在り方について、さらに検討を進める必要がある。

４－３　両院共通の選挙制度改正の方向性

（１）両院の選挙制度に共通した問題点／改革課題

さらに、両院の選挙制度に共通した問題点として、定数の削減、女性議員の少なさがある。

衆議院議員定数は、中選挙区制時代には最大で 512 あったが、その後 1994 年の選挙制度改革当初の 500（小選挙区 300、比例区 200）から漸次定数削減が行われ、次回選挙では衆議院議員の数は戦後最小の 465 にまで減少する。参議院についても、最大で 252 あった定数が、242 に削減されている。

しかし削減をめぐっては、積極的な根拠が何ら示されていない。国民に様々な負担増を求める以上、国会にも「身を切る覚悟」が必要であるといった議論もさかんになされている。しかし、議員定数の削減ばかりが主張される一方、歳費や議員の活動経費、政党助成金などについてはほとんど検討されていない。議員定数はあくまで、全国民を代表し国会として活動をしてゆくうえで適切な議員数はどのくらいか、という観点から検討されるべきである。

定数削減に十分な根拠がないことは、衆議院議員定数の削減（小選挙区 6・比例区 4、合計 10）を提案した「衆議院選挙制度に関する調査会答申」も認めており、「現行の衆議院議員の定数は、国際比較や過去の経緯などからすると多いとは言えず、これを削減する積極的な理由や理論的根拠は見出し難い」と指摘している。

定数削減は、多様な民意や少数意見の反映を困難にする効果を伴う。「一票の較差」の是正によって人口の少ない地域の声が届きにくくなるという主張は根強い。定数削減によって、人口の少ない地域への配分議席が減少することにも十分留意すべきであろう。

女性議員の割合が際立って少ないことも重大な問題である。衆議院の女性議員比率は、9.5%にすぎない。列国議会同盟の統計（下院、2016 年 8 月）によると、193 ヶ国中 157 位であり、平均（22.9%）を大きく下回っている。参議院については、2016 年の選挙で女性議員が増加した結果、女性議員比率がようやく国際平均に接近しつつあるが、衆議院については状況の改善が見られない。女性の政治進出を阻害する構造的要因がある。

（２）改革の方向性

第 1 に、安易な定数削減を止めるとともに、国際比較をもふまえ、全国民を代表し国会として活動をしてゆくうえで適切な議員数について、議論を行う必要がある。削減ではなく増員という選択肢も、本来は十分検討に値するはずである。

第 2 に、社会構造や人々の意識にはたらきかけ、それらを変えてゆくためにも、女性議員を増やす制度改革が求められる。日本の現状は極めて深刻であり、早急な対応が必要である。この点ではクォータ制が最も実効的な手段であるが、法の下の平等をはじめとする憲法原則と抵触しないかという懸念もある。選挙制度上の工夫だけでなく、まずは政党に女性候補の擁立を促すような仕組み作りを考えることも必要であろう。

４－４　企業団体献金の全面禁止

（１）現行法の歴史的な経緯

1948 年、政治資金規正法制定。立法趣旨は政治腐敗防止。ただし政治資金の収支の公開に主眼が置かれ寄附の制限は設けられていなかった。

1975 年、田中金脈問題を契機に全面改正。この時以来寄附の制限が導入され、政治団体の収支公開も強化された。

1988 年に発覚したリクルート事件を経て、1992 年政治資金パーティーに関する規制、政治団体の資産公開、政治資金の運用の制限などが新設された。

1994 年、いわゆる「政治改革四法」の中で、選挙制度改革・政党助成制度導入と軌を一にして大幅な改正がなされ、企業団体からの寄付の対象を政党（政党支部を含む）と、新たに規定した資金管理団体に限定した。また、法違反に関する罰則が強化された。

また、本法の附則には、1999 年以降に「会社、労働組合その他の団体の、政党及び政治資金団体に対してする寄附のあり方について、見直しを行うものとする」ということが定められているが（1994 年 2 月 4 日法律第 4 号第 10 条）、未だに国会において見直しの審議はなされていないままである。

2005 年、日歯連闇献金事件を機に、政治資金団体に関する寄附の出入りについては原則銀行や郵便振込み等で行うことが義務付けられた。また、それまでは無制限であった、政党及び政治資金団体以外の政治団体間の寄附の上限が年間 5000 万円までと定められた。

2007 年、事務所費問題を受け、資金管理団体による不動産取得の禁止や資金管理団体の収支報告義務の強化を内容とした改正。2008 年、国会議員関係政治団体に関してすべての領収書の開示や第三者による監査義務付けを柱とした改正法が施行された。

政治腐敗が露見される度にその防止のために、政治資金の透明化を強化することと、企業団体からの寄附・団体への寄附に対する制限を強化する方向が確認できる。透明性の強化だけでは政治腐敗を防止できない。この流れを受けて、2009 年政権交代時に民主党は企業団体献金の全面禁止を公約に掲げた（ただし法制化せず）。また、2015 年共産党が、そして 2016 年日本維新の会が、企業団体による寄附を禁止とする政治資金規正法の一部改正法案を国会に上程している。

（２）現行法の概要／問題点／改革課題

企業団体献金においては、特定の企業団体への利益供与にならないよう献金を受け取ることができるのは政党（本部・支部）と資金管理団体に限られている。しかし、政党支部の設立には基本的に規制はないため誰もが企業団体献金を受け取ることが可能となっている。また企業団体献金を受け取った政党が政治家個人に寄附をすることも認められているので、企業団体からの寄附は政党を迂回して直接個人政治家に供与されうる（抜け道）。無所属議員はこの抜け道を利用することができない。

個人と企業団体の資力の差は歴然としてある。企業団体献金を認めることは特定の資力のある企業団体にのみ有利となる政策決定を認める結果を生み、公正さに欠ける。それは「職能代表」という意味すら持ち得ないほどの政策的偏りをもたらす。企業団体献金が、政党政治の健全な発展に寄与してこなかったことは上記歴史的経緯で明らかである。それゆえに、政党政治の健全な発展に寄与するとして企業団体献金を合憲とした八幡製鉄事件判例（1970 年 6 月 24 日最高裁判例）は支持できない。

また企業団体の内部構成員の政治参加の自由が制約されるおそれもある。政治的な意図を持つ政党への寄附は、企業団体の「目的の範囲外」の行為であり、少なくとも強制加入団体にあっては内部構成員の政治参加の自由を制約するものである（南九州税理士会事件、1996 年 3 月 19 日最高裁判例）。

寄附と政治資金パーティーの間に、公開基準・透明度の違いがある。一方で、寄附者の「氏名、住所及び職業、当該寄附の金額及び年月日」を政治資金収支報告書に記載しなければならないのは、一人につき年間 5 万円超である（法 12 条 1 項 1 号ロ）。他方で、政治資金パーティー券の購入者の「氏名、住所及び職業並びに当該対価の支払に係る収入の金額及び年月日」を記載しなければならないのは、一つのパーティーにつき 20 万円超の購入者と定められている（同条同項同号ト）。

（３）あるべき姿／めざす目標／抜本的法改正

政党や政治家に対する個人の寄附のみを認め、企業団体の寄附を現行認められている抜け道をふさぐ形で全面禁止する。

政治資金パーティーの対価は個人寄附とみなす。

特定の資力のある企業団体と特定の政党との資金面での関係性を断ち、企業団体からの政策への影響をなくす。真に政策本位の選挙を実現する。

企業団体の内部構成員の政治参加の自由を保障する。

企業団体からの寄附に依存する政党や政治家の体質を改善する。

企業団体が政党を支える場合に政党の内部統制や透明性に課題がある一方で、他方、すべての政治資金が個人の負うべきものとした場合に、市民の側もどのようにして政治に積極的に関わることができるかが課題として残る。

選挙において主権者個人の意思が尊重される。

理念と政策が一致する政党が、草の根レベルで生まれまた育ちやすくなる。

（４）抜本的法改正の内容

１）第四条、第五条、第十二条に関係して

政治資金パーティーの対価の支払は、政治活動に関する寄附とみなすものとすること。

２）第二十一条、第二十一条の二、第二十一条の三に関係して

法人その他の団体は、政治活動に関する寄附をしてはならないものとすること。
法人その他の団体に対して、政治活動に関する寄附をすることを勧誘し、又は要求してはならないものとすること。

（５）抜本的法改正が実現した場合の効果
個人の政治参加を促す。
資力のある団体による政策誘導をある程度回避・抑制できるようになる。

＊ 政治資金規正法（1948 年 7 月 29 日法律第 194 号）

政治資金規正法改正案

項目	改正案	現行
定義等	第四条 ４　この法律において「政治活動に関する寄附」とは、政治団体に対してされる寄附若しくは公職の候補者の政治活動（選挙運動を含む。）に関してされる寄附又は次条第三項の規定により寄附とみなされる同項の政治資金パーティーの対価の支払をいう。	第四条 ４　この法律において「政治活動に関する寄附」とは、政治団体に対してされる寄附又は公職の候補者の政治活動（選挙運動を含む。）に関してされる寄附をいう。
定義等	第五条 ３　この法律の規定を適用するについては、政治資金パーティー（対価を徴収して行われる催物で、当該催物の対価に係る収入の金額から当該催物に要する経費の金額を差し引いた残額を当該催物を開催した者又はその者以外の者の政治活動（選挙運動を含む。これらの者が政治団体である場合には、その活動）に関し支出することとされているものをいう。）の対価の支払は、寄附とみなす。	（存在せず）

報告書の提出等	削除 削除 削除 削除	第十二条 １一　へ　機関紙誌等の発行その他の事業による収入のうち、特定パーティー・・・ ト　一の政治資金パーティーの対価に係る・・・ チ　一の政治資金パーティーの対価に係る・・・ ２　政治団体の会計責任者は、第一項第一号へからチまでの特定パーティー又は政治資金パーティー・・・
会社等の寄附の制限	（団体の寄附の禁止） 第二十一条 法人その他の団体（政治団体を除く。同条において同じ）は、政治活動に関する寄附をしてはならない。 削除 ２　何人も法人その他の団体に対して、政治活動に関する寄附をすることを勧誘し、要求してはならない。 削除	（会社等の寄附の制限） 第二十一条 会社、労働組合、職員団体その他の団体は、政党及び政治資金団体以外の者に対しては、政治活動に関する寄附をしてはならない。 ２　前項の規定は、政治団体がする寄附については、適用しない。 ３　何人も、会社、労働組合、職員団体その他の団体（政治団体を除く。）に対して、政治活動に関する寄附（政党及び政治資金団体に対するものを除く。）をすることを勧誘し、要求してはならない。 ４　第一項及び前項の規定の適用については、政党の支部で、一以上の市町村の区域又は公職選挙法第十二条に規定する選挙区の区域を単位として設けられる支部以外のものは、政党及び政治資金団体以外

		のそれぞれ一の政治団体とみなす。
公職の候補者の政治活動に関する寄附の禁止	第二十一条の二 ２　前項の規定に違反する寄附をすることを勧誘し、又は要求してはならない。	第二十一条の二 ２　前項の規定は、政党がする寄附については、適用しない。
寄附の総額の制限	第二十一条の三 個人のする政治活動に関する寄附は、各年中において、次の各号の区分に応じ、当該各号に掲げる額を超えることができない。 一　政党及び政治資金団体に対してする寄附　二千万円 二　政党及び政治資金団体以外の者に対してする寄附　千万円 削除 削除 ２　前項の規定は、遺贈によつてする寄附については、適用しない。 削除	第二十一条の三 政党及び政治資金団体に対してされる政治活動に関する寄附は、各年中において、次の各号の区分に応じ、当該各号に掲げる額を超えることができない。 一　個人のする寄附　二千万円 二　会社のする寄附・・・ 三　労働組合又は職員団体のする寄附・・・ 四　前二号の団体以外の団体（政治団体を除く。）のする寄附・・・ ２　資本金の額・・・ ３　個人のする政治活動・・・ ４　第一項及び前項の規定は、特定寄付及び遺贈によつてする寄附については、適用しない。 ５　第一項第二号・・・