2019.01.29. 第二期第 11 回選挙市民審議会議事録

衆議院第２議員会館地下１階第３会議室

出席委員　片木淳、三木由希子（以上共同代表）
　　岡﨑晴輝（スカイプ）、小林幸治、田中久雄、山口真美

欠席委員　只野雅人（共同代表）、石川公彌子、大山礼子、小澤隆一、北川正恭、桔川純子、
　　小林五十鈴、坪郷實、濱野道雄

傍聴市民　１名

事務局　　太田光征、桂協助、城倉啓、富山達夫、丸井英里

書　記　　岡村千鶴子、城倉啓

片木淳：お忙しいところお集まりいただきましてありがとうございます。早速ですが、選挙市民審議会第 11 回になるようですが、開催をさせていただきます。今日はテレビ会議で岡﨑委員も遠路参加していただいております。坪郷委員がまだお見えではないんですが、時間がまいりましたので始めさせていただきます。

それでは早速本日の議題三点あります。一点 40 分ずつということで二時間で上げたいと思いますのでよろしくお願いします。それでは最初に国民投票法改正骨子素案ということで山口委員の方からお願いしたいと思います。

山口真美：はい、では私の方から報告させていただきます。お手元に資料がありまして、骨子素案ということで議題いただいているんですけれども、中々私の現段階の知識と理論では骨子というところまでは難しいかなという風に思っておりまして、前回から引き続くとすれば欧州の各国の国民投票運動の中で代表的なものの、そういう具体例を少し概要ですけれどもご報告させていただいて、日本の国民投票運動のあり方、選挙運動と比較してもということになると思うんですけれども、それを模索するヒントになればと。そんな形での報告ということにさせていただきたいと思っています。

やはり日本の国民投票運動、それから国民投票法をどうしていくかということで、膨大な議論になってくるかなと思いますけれども、その中で投票運動に限定して考えていきたいかなと思っています。

第１の基本的な視点としてということですけれども、ここを前回ご報告したところの復習というか、振り返りという形にもなるかと思っています。基本的にはやはり国民投票運動という考え方は原則として自由であるべきだと。主権者である国民の重要な意思表明の機会だと。その意味であればより自由で民主的で公正な運動、これを実現すると。こういう観点から制度設計をしなくてはいけないということになりますので、基本的にはここに書いてあるように、選挙運動で規制されているような、そういったものは特に必要はないということになりますし、ここに書かれている通り国民投票運動の中では大きな規制がされていませんけれども、規制がされていない部分というのはこのままで良いのかなという風に思っております。

ただ現行法においても、そういった自由という観点からは改善が必要なものがいくつかあるということになりますので、一応挙げてあります。主体に関する制限という意味では、どこまで国民投票運動に影響を与えるということでその運動を禁止するかということがあって、ここに列挙されている裁判官・検察官・公安委員会の委員・警察官等とうということがありますけれども、運動にどれだけ影響を与えるかということを具体的にやはり検討して、具体的な危険性を検討しながら、その中で禁止の範囲というものを狭めていくということが必要かなという風に思っています。

公務員・教育者の地位利用ということに関しても、現状では地位利用とざっくり言われても、その程度というのは非常に広いと。とりようによるということがありますので、そういった概念をきちんと限定していくということが必要になると思います。公務員、教育者の立場と一市民としての立場というのがありますので、そういった中での自由をどれだけ保障するかという観点からの検討が現状のものでは必要だろうと思います。

買収関係についても、ここに記載のとおり組織的多数に買収及び利益誘導罪というものが定められていますけれども、そういった主体としての組織的多数とは何ぞやとか、買収という概念の中身は何ぞやとかということについて、非常に構成要件が曖昧だということがあって、幅広い恣意的な規制がかけられるということで、ごく普通の市民の運動でも規制がかけられるということ自体に検討が必要であろうということです。

国民投票に関しては広報協議会が一般的な広報を担当するんですけれども、これが国会の構成に影響を受けるということになっていまして、その独立性とか公平性の確保ということが制度設計としてそれぞれやはり重要になってくるかなと思いますので、これを一つ一つとって検討して制度を設計していくことになると、それはそれでどこまでの線引きをするかということは中々難しいかなという風に思っています。

それ以外にということで、２の例外ということで書いたんですけれども、国民投票運動に関して規制をする、もしくは助成をするということが考えられるかと思うんですけれども、そこをどうしていくかということが非常に難しいかなと思っています。選挙運動と同じように民主的な国家の中で主権者国民が自分の意思を表明すると。こういう機会ではあるんですけれども、国民投票運動というのは基本的には人ではなく政策を決定するということで運動の範囲に限定が無い。ある意味で言うと、多分イメージとしては選挙というのは選挙区の中で A さん、B さんという方がいて、A さんが自らの政策を語って、それを選ぶということで、「わたしを選んでください」という形で意見表明がある。やはり選ばれる側が主体となって意見表明をして、それを情報で得た者が投票行動で決めていくという形になるんですけれども、その意味で言うと政策というのは限定性が無いというんですかね。逆に言えば、国民投票ということになれば一つの条文を改正するかしないかということでイエスかノーかという形になってくるという意味で。誰かが意見表明をしてそれにイエスかノーかというのと、ちょっとやっぱりニュアンスが違うのかなという風に思っているんですね。そうすると十分な情報の流通といった場合に、選挙ならば候補者が自分の意見表明の機会

をどう作れば良いかっていう風にある意味で的が絞れるんですけれども、選ぶ側の国民がその政策についてどんな意見を言うかという一般国民の意見表明となると非常に幅が広くなってくるのかなという風に思っていて、そうするとその一般国民の意見表明と――今日本の人口一億を超えてどこまであったかと思うんですけれども、有権者の数で六千万でしたか――そういう人たちの意見表明の機会の保障という風に積極的な保障となると、実はかなり難しい問題を発生させてくるのかなとか。

公平なアクセスの保障という意味でも賛否の取り扱いという意味での公平性。簡単に言うと政策でも、政権や権力に近いというような政策であれば、それは財力があるという人たちが賛否を表明していくという機会になりますので、そういった中で一般国民との公平性というのが非常に難しくなる。選挙はやっぱり選挙区の中で、A さん、B さん、C さんというのがいたら、その候補者に平等な機会を与えるっていうところから制度設計をすれば良いんですけれども、そことの違いというのがあるんだなというのをやっぱり思います。そうなってきた中で、そういう特殊性を考えて自由で公正、公平であることを保障するためにかえって、ある程度の規制が必要になったり、補わなければいけない助成が必要になったりするのかなという風に思っています。

ポイントとしてやっぱり議論になるのは、前回は二つと言ってたんですけれども、おおよそ三つかなと思っています。一つは情報の流通の中ではスポット・コマーシャル。これを禁止するかどうかの問題。それから参加する方に制限が無いということもありますので、国民投票運動に関する費用についての制限というものを設けるかどうか。そして逆に意見表明をする機会が一般の人にも広がるようにということで、無料の・無償の広告放送枠なんかを付与するかどうかということ。こういったところの中で規制と助成を考えていく必要があるのかなという風に思っています。

第２のところは、ざくっとそういったものが色んな国で行われているという表になっています。第３のところからが、特に選挙運動に関する規制の問題ということで、スポット・コマーシャルと国民投票運動の費用の制限の問題というところについて諸外国の例を報告したいと思っています。主にはイギリス・フランスを中心にということでやっています。

有料広告に関しては、おそらく前回も申し上げたかと思うんですが、イギリス・フランス等でやはり禁止されています。イギリスでは、この 2003 年通信法ということで、基本的には政治的宣伝は商業放送で行うことが禁止されていますので、当然それは国民投票運動にも関わってくるということで、テレビ・ラジオのスポット・コマーシャルは全面的に禁止されるということになっています。

当然このスポット・コマーシャルというのも表現の自由の一つだということになりますので、日本でも同じ議論がありますけれども、表現の自由の規制になるのではないかというようなことが問題になってきているということなんですが、一応私が調べた論文での報告なんですけれども、その中では、イギリスの中でも主要な政党放送局は基本的には現状の全面禁止という立場で良いと、解禁には反対ということを表明しているということです。やは

り理由としては「費用がかかり過ぎる」ですとか、「内容が過度に単純化されてしまう」ということで、感情的なかたちでの選択は国民を誘導してしまうということですね。ネガティブキャンペーンというのもできるということになりますので、間違った情報、歪んだ情報が有権者の適切な情報収集を阻害するということですとか、複数の政策に関する公正な情報提供が害されると。不公平になってしまうとか、扇情的で単純になってしまうとかいうのが言われているということで、そういったことで基本的には現状の禁止ということでイギリスではやられています。

もう一つあって、イギリスでは国民投票の運動に関しては、これ連動しているのは後でご報告する無償の広告枠の付与にも関連してくるんですけれども、運動費用の規制というのがかけられています。国民投票の期間中には運動の費用として一万ポンドを超える者は選挙委員会に登録しなくてはいけないと。そういう登録をした運動者の支出の上限が七十万ポンドということで決められていると。登録しない者ということで一万ポンド以下ならば自由にできるんですけれども、それを超える場合は登録が必要であり、登録した場合には上限が決まっているということです。これは一般の国民ということになりますので、政党に関しては直近の国政選挙における得票数に応じての上限が設定されているという形になっていると。

投票運動については、登録をしてその中から主導運動者というのをいくつか代表団体として申請者の中から認定して、そういった人に関しては、団体に関しては支出の上限が七百万ポンドに上がってくると。そして後でご報告するような放送広告ですとか、郵便の無償送付等が認められてくるというような形で基本的には費用的な面での不平等感をなくしたり、費用がかかり過ぎるという弊害をなくしつつ、なるべく多くの人が意見表明する機会をつくると。そういう制度設計にイギリスとしてはなっているという考え方なのかなと思います。これが一つです。

フランスですけれども、フランスに関してもスポット広告、スポット・コマーシャルに関しては基本的には禁止と。全面禁止ということになっています。政党、政治団体もそうですし、経営者団体、労働組合によるスポット・コマーシャルについても全面的に禁止されるということで、影響力を発揮するようなコマーシャルは禁止ということになっているということです。

イタリアに関してもそうです。前回もご報告したかと思うんですけれども、2000 年にできた平等法という法律があって、全ての政治団体に対して平等のアクセスの保障をするということとか、色々決まっていまして、全国局では基本的にスポット・コマーシャルは禁止ということになっているということで、主要な欧州の国、様々あるんですけれども大きいところでスポット・コマーシャルを禁止しているというようなことが出ていますので、スポット・コマーシャルについてどう考えるのかということになると、こういったところでの方向性というのが参考になるかなと思います。

それとの関係で、選挙運動に関する助成というのも考えられます。基本的には民間の商業

放送ですとか、公共放送を使って一定のルールで放送枠を運動者に無償で与えるという形でのものです。イギリス、フランス、イタリアなどでは無償広告放送枠がスポット・コマーシャルを禁止する代わりに付与されているということですが、必ずしも関連性があるということではないようです。両方規制はしないけれども助成もするとか、そういった国もあるというようになっています。今回私がピックアップした国に関しては、関連性があると。禁止する分だけ助成もするというような形になっているものを挙げています。

イギリスもそうですね。先程もご紹介したものと同じということで、2000 年の政党、選挙及びレファレンダムに関する法律というもので、無償の広告枠が運動者に与えられているということになります。「選挙委員会が定める指定運動者」というところで、先程の登録をして設定をしてという形で運動者が決められるということになります。「レファレンダムの結果の種別ごと」とはいわゆる賛成・反対とか、選択肢 A・B・C ということですけれども、それごとに「1者ずつ全体で複数の者が定められる」と。確か例としてはそんなに多くの人が運動者に指定されるわけではないんですけれども、複数の運動者が定められてその人たちについては郵便の無償送付ですとか、公の集会開催のための会場の無償の利用ですとか、先程の規制された中で運動放送の権利が付与されるというような形で、一定の意見表明が賛否それぞれのものから複数できるようになっているということになっています。

フランスに関しても無償広告の放送枠の付与というのがされています。ただフランスはイギリスと違って一定の要件を満たす政党・政治団体を中心にしているということで、割と政党寄りの発想で制度が作られているということになります。例えば放送枠の中の「所属国会議員数等を基に決定」されるということになっています。放送日時が非常に、ゴールデンタイムじゃないですけど、影響するので、これはくじ引きを基に評議会で決めるということになっているようです。ベースは政党関係ということになっているようです。基本的な細かい手続きは、行政命令と言うとちょっと不正確なのかもしれないんですけれども、それに準ずるデクレというもので、都度決まっていくということになっています。投票の運動者として認定される要件というのが決まっていまして、「一定数以上の国会議員を有している」ですとか、「直近の全国レベルの選挙において一定の得票率がある」という政党・政治団体に限定するというようなことで、その枠の中で、放送枠を配分していくというようなことです。多分直近で、2005 年の段階では例えば全体で 140 分という中で選定運動者に対して 10 分間均等に配分するとか、残りの時間を国会議員数とか、得票数に応じて時間を配分するというようなことで、意見表明の機会を設けるというようなことをしているというのが出ています。番組内容の規制ということについても、併せて設けられています。一定の広告放送ができるということになると内容の問題が出てくるということです。ですから当然公の秩序の保障ですとか、誹謗中傷の禁止、プライバシーの保護ということですね。あとフランスの方では権威付けというんですかね。そういったものをしないようにということで、公の建物の中での撮影はダメですよとか、国、欧州の標章ですとか歌を使用することはできませんというようなことが出ています。こういったものを使うことで感情的な形での選択につなが

るということで禁止されているということのようです。あと、無償電話番号の周知禁止ということで、通話料が無料となる電話番号を用いると自動アナウンス選挙とかの宣伝が行えると。例えば人気のタレントか何かにそういう宣伝をさせると「誰それさんの声が聞ける」という形になると思うんですけれども、そういったものは禁止するということになっているということが出ていました。

他の中でも気になったのが無償の枠として与えるということで、隣の韓国の方では政党が指名した演説者がテレビ・ラジオで国民投票運動のために演説を行うということが出ているということで、これは中々面白い制度かなと思ったんですが発議された提案に対して賛成／反対ということで平等に各派ごとに 3 回までと。一回 20 分とか。費用は国庫で負担するというようなことですとかが、決められていると。これ以外に韓国の放送公社というところで 1 回 120 分以内の討論・対談番組が、対談・討論は 2 回以上行うと。政党に指名された演説者が 2 名以上参加して行うというようなことで、公開の討論というものを推奨するというようなことが定められているということでやっています。

そういうことで無償の枠を付与するという形になっているんですけど、やっぱり付与の仕方というのが非常に難しいのかなと思いまして、どこの国もそれぞれの特徴があるということになっています。

その他ということで、ちょっとアイルランドの例のところ、私の方が参考にさせてもらった論文にあったんですけれども、基本的にはアイルランドもスポット・コマーシャルを禁止しながら無償の広告放送枠を付与するという形になっているんですが、基本的には国民投票に関してはいわゆる選挙でどこかの政党に所属してその人を選ぶというのとは違って、必ずしも政党ごとに一致した意見を持っているわけではないということもあって、政党単位としては無料広告枠の配分というのでは結局実質的な公平が中々保てないということで、それが事実上実施できていないということです。フランスだと政党中心になっているんですけれども、必ずしも国民投票での賛成／反対というものと、政党単位での意見表明ということが合致しないという実態があるんじゃないかなと思っていたんですが、アイルランドでやはりそこら辺が一つのネックになっていて、この放送広告枠の付与というのが実施されていないというようなことが出ていましたので、参考に挙げています。

あと逆に少し面白いかなと思ったのは、やはり国民投票については国民投票委員会と言われる中立的な第三者機関というのを通じて情報提供を行うということが定められているということらしいんですね。何か、なんとか広告みたいな感じだと思うんですけれども、ただこれは結局うまい具合に第三者機関が中立的に多様な意見を拾い上げるということが成功すればうまくいくんですけれども、そこがどこまでいくのか。客観的に、偏らないために客観的にするということで、かえって中身として伝わりにくいものになるということもあるということで、やりようというものは非常に難しいところもあるんですが、第三者機関が間に入って、そういう意見表明の機会について補助していくというようなことも模索されているというようなことかなと思います。一般の国民の意見表明の機会の持ち方は、誰にま

ずやってもらうか、どんな形でやるか、非常に難しいかと思うので、各国に模索の跡があるのかなというように、色々調べた結果思いました。

まとめということで一応書きました。1のところが、制度設計に関する提言ということで挙げられていたものをご紹介しておきたいと思っています。基本的にはどういう提言をしているかというのが、考え方の指針になるかなと思ったんですけれども、とにかくやはりこの国民投票というのは、一つの政策に関して賛成／反対と少なくとも二つの選択肢があると。これをどういう風に平等に取り扱うかというのが焦点になると。それが出ていると。それ以外にやはりお金の問題を含めた意見表明に関する条件をどうやって整えるか。候補者は候補者の中での枠組みで、ルールで決めれば良いんですけれども、賛否のそれぞれの国民という非常に広い括りになってくると、その条件の整備というのが難しくなってくるということで、問題意識があるんだなという風に思いました。

そういったものが二つぐらい提言でありましたので、挙げておいたという形になります。制度設計の課題ということで書いたんですけれども、やはり有料広告の弊害をどうやって防いで運動者間の実質的な平等という観点からの制度設計が必要になってくるであろうと。全面禁止の例を挙げておきましたけれども、そういう形の方向性で良いのかどうかと。部分的な規制等で表現の自由とのバランスを取るということで模索する部分があるのかというのが課題になるのかなと思っています。

運動者の公平性を確保した無償の広告枠の付与という観点についてもあります。やはりなんといっても運動主体をどのように、どのくらいの枠で設定をするのかと。これが何百何千とあったらそれだけでわからなくなってしまいますので、絞っていかなくてはいけないと。ただその絞り方が限定されてしまって、例えば政党とかの枠組みになると一般国民との間で、必ずしも一般国民の持っている意見表明のバランス、反映をしないということがあったりもするでしょうしというようなことがあったりします。それが時間や割り当て、内容の基準の選定ということをきちんとしていかないと実効性のあるものになっていかないということで、これは中々、どんな放送枠があって、その中でどういうことをやっていくのか、非常に難しい議論かなという風に思っています。

あと、放送される番組の公平性を確保するという観点からの制度設計も必要になってくるということで、スポット・コマーシャルは禁止ということになりますけれども、仮に全面規制となったら、ただそれはやはり限定されたものということになります。意見表明の機会というのは多種多様にあるという中で、やはり番組の公平性を確保するという話は自ずと出てくるということで、まずは自分たちが見ている広告なり番組なりというのが有料広告であることがはっきり明示されるですとか、倫理基準に合わせ誹謗中傷しないですとか、ネガティブキャンペーンをしないとか、プライバシーを守るとか、そういったことを含めた倫理基準というものが模索されなくてはいけないということになります。

国民投票運動の費用についても上限規制を設けるという形があるのか無いのかと。そうなると一般の市民が自由に参加できるという枠組みは規制しないけれども、金銭的な意味

での不平等感がないような規制対象の絞り方や額の基準が必要になってきますし、当然第三者機関による管理というものが必要になってきます。先ほどのイギリスのように登録をして、その登録機関がきちんと報告を受けてチェックをするというようなことになっていますけれども、そういったものも必要になってくるのかなというようなところがありまして、これをつらつら調べていくととても日本における骨子までには辿り着けなかったんですけれども、各国でこういう模索があるので、そういった中で意見を出し合って、この国での国民投票運動のあり方を、選挙との絡みもありますけれども、みなさんと議論ができれば良いのかなと思います。以上です。

片木淳：はい。ありがとうございました。それではまず私の方からまず、事務的といいますか、二三お尋ねをしたいと思います。これは最後の書く段になってからの問題なんですけれども、出典ですね。おっしゃったように何か本を読まれたということもあったとお聞きしましたけれども、それは具体的におっしゃられる範囲で、日本語の文献ですか。
山口真美：日本語のものです。私の方も原典を当たるというのも中々できませんでしたので、これをもっと詳しい形で取りまとめた論文がありまして、そちらの方を概略まとめさせていただいたような形のものが中心です。そこにちょっと自分の考えを入れていったと。そんな感じです。
片木淳：その論文はわかりますか。
山口真美：わかります。基本的には国会の図書館とかネットで調べたもので
片木淳：『諸外国における国民投票』、これですか。
山口真美：はい。それともう一つがこれですね。『諸外国のレファレンダムにおける放送を通じた投票運動』ということで、かなりこちらの方がこのイギリス・フランス等の制度について踏み込んだ資料になっています。
片木淳：『レファレンス』の三輪さんの平成 22 年ですか、7 月号。それからもう一点が『Issue Brief』で国会図書館、調査と情報ですね。584 号、2007 年 4 月 26 日という二点ですね。はい、ありがとうございました。そうするとそれは 1 ページの一番下のイギリスから、2 ページ、フランス・イタリア。それから助成イギリス、3 ページフランス・韓国までということですかね。
山口真美：そうですね、基本的には私も原典に当たれていないので、ここに載せられているものと同じものを出してありますのでそうですね。
片木淳：アイルランドもあるわけですか。
山口真美：そうですね、ありました。
片木淳：はい、わかりました。ありがとうございました。それから内容に入りますけど、3 ページの下の方の 3 の韓国、これについてここでは支援措置というか、国庫負担の話が書いてあるわけですけど。韓国自体の規制の方ですね、禁止とか。そういう情報はあまりかったですか。

山口真美：そうですね、私の方で参考にした論文にはなくて、一応１ページ目にあるとおりスポット・コマーシャルに関しては禁止の方向だということですね。
片木淳：１ページですか。
山口真美：1 ページの第 2 のところの「禁止をしている国」という中に挙げられていまして。
片木淳：やっぱり禁止は禁止なんですね。
山口真美：禁止です、はい。
片木淳：禁止しているけれども、補助するというか、国が負担するということですね。
山口真美：はい。
片木淳：はい、わかりました。もう一点なんですが、１ページに戻っていただいて、第１の２の「例外（国民投票運動に対する規制と助成）」で、ここはさっきご説明があった通りなんですけれども。国民投票運動は選挙運動とは違うんだという違いを基にして、選挙運動のところは全廃で全部解禁で自由にするけれども、国民投票運動については性格が違うので、特にスポット・コマーシャルについては禁止というかそういう制限をしていくと。そういう論理の流れになっているということでしょうが。
山口真美：そうです。
片木淳：ちょっと、私は異存というほどではないけれども、国民運動と異なり、さっきご説明のあった人ではなく政策の選定であるから、①②の結果を理由として違うんだと。だからこっちは特別な規制が必要なんだという論理の展開がまだしっくりいかない所があったんですけれども。それはやはり分けた方が良いというお考えですか。
山口真美：やはり制度として違うとは思っているんですね。どこまで一緒にすれば良いのかということは悩ましいとは思っていて。ただやはり人を選ぶというのは選挙区が決まって、全国区とか大統領選になるとまた違うんだろうと思っているんですが。日本をイメージすると、やはり都道府県単位かそれに近しいそれより小さいとかそういう選挙区の中で A さん・B さん・C さんという非常にわかりやすい形で人を選ぶということになりますので。その枠組みの中で意見表明をするというのは、一般の国民や市民の運動として考えてもわりと明確にできるのかなと。手の届く範囲というんですかね、目に見える範囲というのでできるということになってくるんですけれども。おそらく国家レベルでの国民投票ということになって、正に憲法が変えられるというこの国のあり方を全国で決めるというふうになると、正に意見表明をしたいという人たちは、北海道から沖縄まで 1 億数千万人の人たちということになってくるということになりますので。そういった枠組みの中で、意見表明をしていくということになると、機会の保障も非常に限られてくると。要するに、A さん・B さん・C さんを選挙区で選ぶとなったら、その人に対して私が応援演説をする枠組みというのも限定された範囲でできるかと思うんですけれども。全国レベルで私は憲法の何とか改正に賛成です・反対ですと一人ひとりが声を上げるわけにはなかなかいかないとか。そういう規模の問題も出てくるんだと思うんですけど。そういう違いが出てくるというところに、ど

う配慮するかなのかなと思っているんですね。基本的な考え方としては、選挙に於いても国民が自由に発信をするとかそういうことは必要なんですけれども。自由に発信するといった場合の弊害が、やはり国家レベルでの政策を選ぶとなると変わってくると。そこに合わせた形で制度設計をしていく必要があるかなと。そういうイメージです。

片木淳：はい、わかりました。そこら辺はまた皆さん方にご議論いただければと思います。それでは、ほかの方からご意見をいただきたいと思います。どなたからでもどうぞ。質問でも構いません。岡﨑さん、何かございますか。

岡﨑晴輝：今日の議論はこの日本国憲法の改正手続きに関する法律をもっと改善していこうという趣旨の報告なんでしょうか。ちょっと前提がわかりませんので。教えてください。

片木淳：はい、わかりました。そうだと思いますが。山口さんから答えてもらいます。

山口真美：そうですね。基本的にはテーマとしていただいたのは、国民投票運動と選挙運動の同じところ・違うところというのを踏まえて、選挙運動の自由をどこまでやるのかという参考になるようなレポートをして欲しいと言われたというのが、私に与えられたお題です。ただ、基本的には自由であるという意味では、制限をしなくて良いという大きな枠組みはかなり一緒なのかなと思っていて。その中で特に違うところというのに今回は焦点を当てて、諸外国の例を報告させていただいたという形になるのかなとは思います。ただ、議論の仕方によっては、例えば意見表明の助成ですとか、そういったものは選挙運動の中でも何らかの形で活かしていける部分もあるのではないかとは思っているんですが、まだ漠然とした問題意識かなというところです。

片木淳：そうですね、我々の選挙市民審議会全体としてもまだどういう位置づけをしていくかというところについてはっきりと決めたわけではないですが。せっかくこうやって貴重な報告もしていただき、これから議論もしていただくので、これをまとめていって何らかの形で世間に出すと。その時には理想を言えば今までの通り、岡崎さんご指摘のように現行法があるわけですから。この現行法のどこがおかしいというか、足りないというか、要するにスポット・コマーシャルを禁止しろと、若干禁止しているわけですけれども、そしてそれに対して助成を行えというような法律改正はまずは考えられるんじゃないかと思いますけどね。その辺、山口さんどうでしょうか。

山口真美：はい、そうですね。それはできるんじゃないかなと思っています。

岡﨑晴輝：今、十分聞こえなかったんですけれども。日本国憲法の改正手続きに関する法律の現行法がありますね。このどこを改正するべきかという観点でまとめていくと良いのではないかと思いました。そして、現行法を見ますと政党・党が中心になっています。ここにどう関わっていくかという時に、私が繰り返し言っている抽選制が上手くフィットするのではないかとも思います。今日は議論する時間はないと思いますけれども、抽選で選出された市民が改正点を出したり、この人たちの改正原案を公表するということも、市民が参加する制度設計としてありうるのではないかというふうに考えています。以上です。

片木淳：ありがとうございました。山口さんコメントお願いします。

山口真美：そうですね。私自身もこの制度設計の問題を議論している中で、政党とか政治団体という枠組みでは狭いなと思っています。その中で一般国民という立ち位置でどういう形で選定していくかというのが、全員に意見表明の機会を与えるわけにいかない中で、どれだけ公平に、もしくは発議をしたという立場に縛られずに意見表明ができるかということはありますので。その中で抽選などを利用していくというのは、公平性を保つという意味では非常に良い手段かなと思いますし、保障の対象を決めるときにも非常に参考になると思いました。

片木淳：はい、ありがとうございました。ほかにご意見がある方。どうぞ城倉さん。

城倉啓：現行の国民投票法の改善をというところで言えば、例えばいつも二択である必要があるのだろうかという疑問があるんですね。つまり主権者が憲法制定権者であるということですから、何らかの要件を付けて、例えば何万人とかいう賛同があればこれも選択肢の中に入れて欲しいとか。三択とか四択とかというふうにすると、言えば首長選挙に似てくると思うんですね。そして、私どもは決選投票を推しております。ですから 2 回ぐらい絞っていくと、法定得票までいかない場合とか、過半数までいかない場合、いろいろな場合分けをして投票をどんどんやっていくというふうに、そういうところに一般の声も立法過程の中のどこかに入れ込んでいくというやり方もあるのではなかろうかと思いました。

片木淳：山口さん何かありますか。

山口真美：そうですね、技術的にどこまで可能なのかというところがあるかなと正直思っています。憲法改正というのも、例えば条文一つだけの改正に本当になるならば、今国政で一番問題になっているのは憲法 9 条ですけれども。でも法律というのは非常に体系的にできているので、ものによっては一つ変えると別のところも関連して変えていかないといけないと、そんなところで体系的にできているものになっていると思うんですね。だから体系的になっているものを、幾つかの選択肢で分けるとなると関連する条文とかもすべて体系的に分けていかないといけなくなってくる恐れもあると思うんですね。

しかも多分 1 回の発議で、一つのテーマでやるのかどうかということも出てくる。それを全国民レベルで有権者だけで 6000 万～7000 万の人たちに理解してもらうかどうかというところで、非常に技術的には厳しい部分があるのかなと思いますので。最終的な国民投票の段階のところというのは、選択肢を増やしていくというのは技術的にできるかなというのが正直な疑問で。少しそれについては練って考えてみないといけないのかなと思いますし、ただ、議論をする過程の中で幾つもの選択肢が出てきて、それが国会の内外で議論されていくということはあるのかなと思いますし。そういうものバランスをどうとっていくのかなとは思いますが。ちょっと技術的に厳しいイメージがあるかなというのが、ご質問を受けた感想ということになります。

片木淳：沖縄で二択が三択になって、これで全県でやれるという今情勢になってきているので、良いように思うんですけれども。今おっしゃったように技術的に難しいし、何回もやるのかとか、そういう技術的問題も絡むと思います。

それからもう一つですね、やはり色々なケースはあるでしょうが、沖縄の場合は諮問型だから拘束力はないですね現行地方自治法の中では。だから意見としてどんな意見があるんだというのを見るという意味では、「答えられません」というか賛否以外の意見というのも、それはそれで参考になるので意味があるんですけれども。拘束型のときに「決められません」という答えが出たらどうなるのかと。色々なケースがあるんでしょうけれども、少なくとも議会で決められないから国民の皆さんこれを決めてくださいと言ってレファレンダムをやっているとすれば、その結果は国民の方も決められないから、また議会で決めて欲しいとまた戻しているわけですね。そこら辺の整理を理論的にしないとグチャグチャになってしまう可能性もあると。Brexit でアイルランドの問題を重視しなかったのが混乱の原因のようなところもあるんですけれども、今山口さんがおっしゃったように、議論するときに複雑な問題の中でどんな結果が出るのかというのは、非常に複雑な法制度ですから詰めにくいところもありますね。議論しにくいところも。ですからそれを色々な選択肢を出してきて、どうだこうだと言って本当に最後までビシッといくのか若干問題もあると思いますので。その点もまた議論していく必要があるかと思っております。ほかに何かありますか。

三木由希子：何を投票の対象にするかということを決めるプロセスと、投票を実施するプロセスというのを分けて議論した方が良いのかなというのが、今お聞きしていて思ったところです。先ほど岡﨑さんがおっしゃったのは、最後の投票段階というよりその前の段階で多くの人が討議をする場とか意見形成をする場を設けた方が良いということだとすると、それはすごく重要ですよね。どこから出てきたかわからない案を○か×か付けろと言われてもですね、一般的な議論がないまま○×だけ付けろといわれても難しいと。

あともう一つ、最近の投票を見ると日本はまだそんなに影響を受けていないとされていますけど。英語圏固有の問題なのかも知れませんが。テレビだけではなく、むしろ投票行動の最終的な段階で結構大きな影響を受けているのがソーシャルメディアだったりとかする。そこで投票行動とか世論が操作されていくという状況が一方であるということを考えると。放送というのはすごく大きな位置を占めているので、且つ電波の問題というのは特に日本の場合だと管理されているということがあるので、そういう中で議論の対象としては放送というのは一つ出てくるということになると思うんですけど。海外でどうかと言うと、まだみんな模索している段階だと思うんですけれども、インターネットという要素はそもそも規制になじまないというところがあるので、ああだこうだといえる部分ではないですけど。一方でこの前の沖縄の知事選とかでも、一生懸命報道機関がファクトチェックをしないと誤情報が拡散していくという状況があって、ちょっと放送どうするのかというのと、もう一つ投票に至るまでのプロセスでどういうものを必要とするのかと。それは規制ということだけではなくて、市民なり様々な人が意見を形成するような機会をどうつくるのかみたいなものもセットにしないと、もしかしたらこの時代難しいのかなという気もしているので。投票制度をどうするのかとか、そこに対する規制をどうするかということと。

もう一つ、制度に直接入るかどうかわからないけれども、ここでもし何か提案するのであ

れば、どうやって議論の場を作っていくのかという視点で提案しても良いのかなというふうに思いました。じゃないと、今の情報環境考えると放送だけというのは、届く層というのがかなり限定される可能性があるということがあるので、一つの選択肢として考えても良いかなと思います。

片木淳：山口さん、何かあれば。

山口真美：インターネットの問題は非常に難しいと思っていて。レポートしながら実は行き来していたんですけれども。なかなか除外国の例でもそこまで踏み込んだものがなかったということもあって、今回は載せていないんでけれども。基本的には投票運動は自由であるべきだという観点からのアプローチとはちょっと違ってくるのかなと。ネットの持っている拡散力なり影響力との関係で規制的な方面というのが出てくるものにはなってくるかなと思いますので。そこは難しいなと思って。やっぱりそうするとメリットとデメリットというのをきちんとネットといわゆる放送と、一般の個別のみんながビラを配ったり戸別訪問したりするものと段階を分けて議論していかないといけないのかなとは思うんですね。技術的なものもそうですけど。

例えば戸別訪問でコンコンと戸をたたいて説得してお話をするというのと、私もインターネットを使って物を買ったりしますけれども、ああいう巨大大手のところがダイレクトメールで何かの宣伝をするということが許されるのかというのとでは、かなり議論する枠組みが違ってくるかなと思いますので。ネットの議論について議論するとすれば、そういう技術的なものも含めた、人間が個人でやるもの、放送でやるもの、インターネットでやるものの違い・功罪をまず客観的に把握した上で、弊害があるとすればどうとどめるのかという切り口が必要になってくるかなと思いました。

片木淳：はい、ありがとうございました。田中さんどうぞ。ちょっと時間がなくなってきましたので、申し訳ないですけど、手短かにお願いします。

田中久雄：SNS の話はむしろ国民の中での議論を高めるというか、投票の前に。そういう意味で個人とか団体が大いに活用するということは、むしろ国民投票の前段階として良いものではないかと思っております。結局今問題になっているのは、憲法改正などでお金を持っている政党なり団体なりが、テレビ・ラジオ・新聞とかそういったメディアを使って大量に自分に有利な方に宣伝をすると。それは不公平じゃないかということが、特に憲法改正の問題で議論されている訳なので。そういう面からすると、各国で今やられているようなスポットなどの禁止とか、場合によっては逆に無料である程度の枠で公平に分配するという、そもそもそういう制度が私もその選択しかないのではないかと思っております。

ただ、その場合にそれを利用する主体ですよね、政党だけということでは狭いわけなので、民間団体、例えば憲法だったら憲法 9 条の会などもおそらく反対運動を展開するでしょうし、そういう運動する登録団体のようなものの登録制度をつくって、登録した中でメディアを使う枠も与えるとか。或いは全体の運動費用の制限というのを主体の規模の応じてやるか、政党に議席数とか得票数に応じてやるのかわかりませんけど。やはりそういう登録制度

をつくって、それを中心に規制をかけたり助成をするという仕組みが一番ベターだから。じゃあその場合にどういう団体を登録団体にするかというのは。ちょっと質問ですけど第三者機関として、国民投票をやる場合にいわゆる選挙の場合の選管とは違いますよね。そうすると事務局とか、あるいは公平にメディアで放送枠を配分すると登録者の中で、それをどこが裁定を下すのかという第三者機関は非常に重要だと思うんですよね。それはどういうことを考えておられるんですかね。

片木淳：山口さんお願いします。

山口真美：はい、そうですね。基本的には第三者機関が必要だと思っています。ちょっと少しお話したのは、国民投票の広報協議会は結局国会の中で選定していくという形になって、それは国会議員の構成に基づくということになっていますので、これだと全く独立性もないし、公平性もないということになると思いますので。独立の行政機関としてきちんとしたものをつくっていくということが必要かなと思っています。イタリアも前回お話しましたが、アウトリタという独立の機関が放送の公平性について全部チェックをしていくというような形になっていますので。諸外国にもそういった例がありますので、独立の行政機関的なものをつくっていくと。おそらく人選と金銭の二つが中心になると思うんですが、いかに権力との関係なり、党の間で独立した形でものが言えると言いますか活動できる保障された機関をつくっていくかということが非常に重要になってくるのかなと思っています。

片木淳：はい、ありがとうございました。それでは、そういうことでそれぞれ委員の方、こういうのが良いのではないかということがあれば、提案もいただければと思います。申し訳ないんですが、次の議題に移らせていただきたいと思います。山口さん、2 回に亘りましてどうもありがとうございました。

次に小林さんの方から請願制度の改革について資料を用意していただいていますので、これに基づいてご報告をお願いしたいと思います。

小林幸治：はい、「請願制度改革第一次提言」というペーパーをご覧いただければと思います。それで、予めご承知おきいただきたいのは、この審議会に改めて提案したものではなくて、裏表紙を見ていただければと思いますけど、2012 年 2 月にこのプロジェクトチームを作って検討して、1 年間くらいですか、出したものですので。この審議会に沿うものなのかも含めて、参考になればということでご承知おきください。裏表紙 1 枚めくっていただいて、プロジェクトの概要を 28 ページにお示ししています。今日は来られていませんけど、坪郷さんがこの検討プロジェクトチームの座長をやっていただいて、3 名ほどでできるだけ集中的に短期で提言を出そうということで取り組んだものですので、ここもご承知おきいただければと思います。あらためて、内容を少し説明させていただきます。

最初に 11 ページをご覧いただけますでしょうか。ちょっと見にくくて恐縮なんですが、衆議院のホームページから貼り付けたものなので、形は少し変形してしまっていますけど、

現在の請願手続きの流れということで。2012 年ですので、9 年ほど前の提言になるんですけれども、その後請願法も国会法もこの部分に関しては改正されていませんので、全体的な流れとしては同じだと思います。請願者が紹介議員にお願いして、ここで言えば衆議院に提出する場合は衆議院議員の紹介議員が必要で提出するというような流れになっていて、議長が付託をして委員会で審査をするような流れになっています。

「衆議院の会議に付するを要するもの」・「衆議院の会議に付するを要しないもの」・「審査未了」と大きく三つに分けられるというような流れで。「衆議院の会議に付するを要するもの」に選択されたものに関しては「採択すべきもの」・「不採択とすべきもの」ということで振り分けられると。更に「採択すべきもの」については、「内閣に送付するもの」・「内閣に送付しないもの」にまた振り分けられて。最終的には「本会議」で採択か不採択かが決定されて、「内閣に送付されるもの」に関しては内閣に送付するというような流れになっているかと思います。

この流れの中で、請願を提出された経験のある方は良くご存知だと思いますが、圧倒的多数が審議未了でそのまま放っておかれるというか、審議もされずにそのまま葬り去られるというような話なんでしょうかね。というのが現在の請願制度の実態だと思います。11 ページの下の方の表ですとか、この辺はあとでご覧いただければと思いますけど。ちょっと古いものになっていますけど圧倒的に審議未了が多いということがお分かりいただけると思います。こういう市民から、有権者から提案されたものを、もう少し慎重に審議するような手続きにできないかというのが根底にあります。

更に請願権というのは、憲法 16 条に位置づけられた権利です。請い願うという言葉自体も少し変えていく必要があるのではないかという個人的な思いはありますけど。憲法に一条設けられた権利が、実態としてはかなりないがしろにされているということ自体にもう少し前向きな手続きなり扱いをするようなことに変えられないかというのが問題意識の発端です。

では、どういうふうに変えれば良いのかという事を 1 年間ぐらいかけて議論し、提案をしたものがこのペーパーですが。ちょっと戻っていただいて、2ページに「はじめに　ー国会改革の必要性」ということで、主に坪郷さんに書いていただいた文章になっています。3ページの最後に要素だけそこに挙げています。

① 「提案型請願」と「苦情型請願」に区分する。というのが提案の一つ。
② に国会に提出された請願を分別、取り扱い審査などを行うために、各議院の委員会に「請願小委員会」を設置される。
③ 各議院において採択した請願で、内閣において措置することを適当と認めたものは、内閣に送付する。
④ 議院として取り扱うことが適当と認めたものは委員会などで審議すること。
⑤ 請願の経過と結果については情報提供を行う。

ということを、提案しています。4ページ目からもう少し具体的に挙げています。

４ページ目に、願制度の改革　「国会法改正（案)」について、ということで、一番目の定義で、繰り返しになりますが、「提案型請願」と「苦情型請願」というものに分けてはどうかということです。これは憲法 16 条で、“法律、命令又は規則の制定、廃止又は改正”と“損害の救済、公務員の罷免”と規定されていて、これを二つに分けたらどうか、ということで提案しています。

その意図というのは、市民からの政策提案を国会で審議をするような流れを作りたいというのが一つで、大きな目的でした。そのために「提案型請願」のようなものを置いて、それを基にして国会で審議をして欲しい・審議すべきということを意図しています。

二番目の「請願小委員会の設置」については、基本的に常任委員会で請願については審議される流れになっていますが、常任委員会の中に小委員会を設けて請願について分別する・区分けするようなことを仕事として位置づけてはどうかということです。その小委員会では、「提案型請願」と「苦情型請願」に分別して、その小委員会で分別されたものに関しては、“会議に付するもの”と“会議に付さないもの”にまた区分すると。但し、議員 20 人以上の要求があるものは、紹介議員が一定程度多数なものに関しては“会議に付さなければならない”というようなことも置いてはどうかということにしています。

５の「議決」についても、委員会において審議を行い、“採択すべきもの”“不採択とすべきもの”に区別して議院に報告すると。この議決については、小委員会ではなく常任委員会で行うという仕組みにしています。「提案型請願」の審議に当たって、必要な場合には直接請願を提出した者、つまり市民が自ら政策を作って提案をして請願として提出した際にその政策について必要に応じて委員会で自ら提案をするという流れにできないかなと。実際に自治体では、義務ではないですけど、最近になってかなり行われ始めています。請願者が直接議会で意見表明をされている、それを国会でもやったらどうかということです。

６の「内閣への送付」については、採択した請願を内閣に送付するというのと、請願の処理の経過を毎年議院に報告するとともに、広く公表しなければならない。現在、採択されたもの/されないものの請願は、確か僕の記憶ですと衆議院参議院の議員の部屋にその結果が配付されるんですけど、一般的には項目だけがホームページ上で公表されていて、審議未了という項目がダーッと並んでいるというのが現状です。もう少し丁寧に、広く、どういう内容で、場合によってはなぜ採択しなかったか理由なども公表したらどうかなということも思います。

大きくは以上のようなことが、第一次提言として提案したものです。

課題についてはこれだけではなくて、このときに積み残した課題としてということになるかと思いますが。12 ページから課題として、①会期末一括処理されている現実をどういうふうに変えていくのかとか、②紹介議員の責務とか役割…、これは戦前はもうちょっと請願というのは丁寧に扱っていた時期が色々は文書を見ると残っていまして、紹介議員自身が委員会で説明をするということも実際行われていた、そういうこともう一度復活させるとか。もしくは、紹介議員を置かないといけないということ自体がどうなのかということ

もあると思います。外国の例などを見ると、インターネットでも提出できますし、国籍条項もありませんし、どこの国から提出したものでも同じように扱うという国、アメリカなんかそうだと思いますけど、そういった国も少なくないと思いますので、それに近づけるということも必要なのかなと思います。そのほかにも、③委員会における請願に関する審議の活性化。言葉で言うと簡単ですけど、それをどういうふうに行ってもらうのか、ということも仕組みとしてどうしたら良いのかとか。④審査の活性化もそうですし。そういったことを、もうちょっと掘り下げて考えるべき課題として残っていると思っています。

これを、このまま市民審議会の提言に、答申なりに載せるというよりは、もう少し吟味した上で要約版というか、課題も含めて提示していただくようなことが、一つの国会改革のツールとして扱っていただければ良いかなと思っていますので、提案させていただきました。雑駁ですけど以上です。

片木淳：はい、ありがとうございました。では、私から２、３質問させていただきます。

今、最後に言われた国会改革の一環として我々のこれからの答申の中身にしていくという点、、私もこういう問題があったかと思って、市民からの提案ということで良いことじゃないかとは思うんですけれども。その点についてはもう少しもし意見があればですね、今後の国会改革の提案をどうするかにもよるんですけれども。どんな位置づけと言いますかね。これだけポッと出すのか、ほかに何か国会の審議の仕方とか色々な課題が前の答申にも触れていますけれども、何かお考えがありますか。どういう書き方をするかですね。

小林幸治：書き方までは、具体的には今持ち合わせていないですけれども。この審議会の名称も「選挙市民審議会」なので、選挙を重点的にテーマとした審議会だと思っていますけど。もし後半で、国会も含めてということであれば、国会への市民参加の一つなのかなと捉えているので。そういう位置づけで、ほかの部分とどういうふうに切り分けていくかというか、整理していくかというのは少し技術的なことは必要だと思いますが、そんなことは思っています。

片木淳：わかりました、ありがとうございました。ちょっと私の考えといいますか、カチッと固まったものではないんですけども。話をお聞きしていると、更に進んで、今日の国民投票じゃないですけども、お願いするというのは請願ではなしに自分で決めたらいいじゃないかと。イニシアティブみたいな話ですね、国政における。国政レベルでの国民投票、直接民主制という話ですね。これにいくんじゃないかという気もしてくるんですけども。今日、急に議論を吹っかけて何ですけど、そこら辺何かお考えないですか。つまり、国会に対して市民の立場でお願いするというよりも、更に踏み込んで国会が決めないなら我々で決めるという流れもあるんじゃないかと思っているんですけど。

小林幸治：考え方としては、そういうのもあるんだと思いますけど。この提案の流れで言うと、国会で審議される法案というのは圧倒的多数が内閣提出法案なので、ある意味では議員立法を後押しするようなものというふうにも捉えられるでしょうし。元を辿れば、市民が提

案をして、国会で市民が提案したものなんだからなお更きちっと審議してくれみたいなことはあるのかなと。国会を、ある意味では強化する。はじめのところで、坪郷さんが松下圭一さんの「国会内閣制」のことを少し挙げていますけれど、そんなイメージもあって。もう少し国会を強くしつつということの方が意図としてはあるかなと思います。

片木淳：わかりました。これも色々議論があろうと思いますが。もう一点ですね。この「市民がつくる政策調査会」で 2012 年にまとめられたと、これは民主党政権時代ですかね、この時はまだ。いずれにしても民主党を支えた方々というか、近い組織ですよね、発足から言って。それのできたものの、民主党与党内での処理と言いますか、さっきのお話だと全然変わっていないと、その後の動きというのはどういう経過だったんでしょうか。政権が変わったからもう放置というか、そういう状況になったんでしょうか。差し障りのない範囲で。

小林幸治：具体的には当時の民主党政権の現職の議員のところにも持って行ったということはありました。ただ、もう 2012 年の 2 月ぐらいからかなり混乱状態にあってということもありましたし。本当に色々な課題に追われて、特に震災に追われていたのが現実だったかなと。問題意識としては、国会改革をテーマにした議員もいらっしゃったので、機会があればという感じではありましたけど、残念ながらその時は実現の可能性を高めることはできなかったというのが事実です。政権交代後なおさらこちらからも直接働きかけることもしなかったということでした。

片木淳：はい、わかりました。ありがとうございました。それでは、ほかの方からご質問なりご意見なりいただきたいと思います。

田中久雄：最初にご説明のあった、11 ページの下の方の統計の表で、国会の回次ごとの請願提出件数の一番下のところですね 4000 件とか 2000 件とか、国会の会期の長さによって通常国会とか臨時国会とかによって提出件数がバラつきがあると思うんですけど。これを見ると、内閣への送付以外は全部審議未了という。審議未了というのは結局不採択ということですよね、たな晒しになるとさっきおっしゃったけど、要は与野党間で一致したものだけ、それが内閣に送付されると。反対政党があれば、それはもう審議未了にすると。やはり国民からせっかく提案があったものを不採択ということは、それなりの理由をつけないといけないので、それはなかなか難しいから審議未了という言葉遣いで結局却下という、事実上そういう扱いになっていると思うんです。元々請願というのが形骸化しているというか、これ請願法の規定が 25 ページにありますよね。請願自体は、別に国会だけじゃなく官公庁どこの象徴に対してもできますし、もちろん地方自治体もあるわけですよね。ですから、国会に請願が出たときになぜ内閣に送付するのかということも私自身疑問に思っているんですよ。例えば提案型の請願であれば、国会で法律なり政策を立案することができるわけですよね。あるいは法律を改正することもできるんですよね。ところが慣例として、全て内閣に送付して、内閣が関係省庁にばら撒いて、それについての解答を求めて、それを国会に報告するという、これが固定的な流れになっているんですよ。でも、請願法の考え方からすれば、国会に提出されたのなら国会は全ての立法権とか予算権とか、政策立案権があるわけですから、

何も内閣に送付しなくてもやろうと思えばできるんですよね。それを責任逃れじゃないけれども、内閣にそれを送付して、内閣で処理してもらうというような、できないものはできないという返事を貰って、ああそうですかで終わってしまうというね。そもそもその考え方自体を改めないと、先ほど片木委員が言われたように、国会自体のイニシアティブっていうか、国民提案について国会で審議する、そういう制度というのは海外にもあるわけですよね。幾つかの国は、国民の何%か賛成を集めると審議しなくてはいけないという規定の、憲法や何かでそういう規定があるところもあるし。或いは国によっては国会オンブズマンという、苦情型については国会オンブズマンがそれについて審議して勧告するというような制度もあるので。確かに国会の何かもっと全体の民意を受け止めるという、それの改革案とか改善案の中で、この苦情の問題も取り上げるというのなら、ちょっと意味があるのかも知れないですけど。単独でこれを取り上げるというのは、ちょっと難しいのかなという感じはしました。

片木淳：小林さん、何かコメントがあればどうぞ。

小林幸治：特にはないですけど。このプロジェクトやる時、最初にアドバイスいただいたのが大山礼子さんで。大山礼子さんに「とにかく国会はきちんと審議しないので、どこからでも良いから風穴開けてほしい。」と言われました。請願はある意味では、もしかしたら多くの人が共感すれば動くかも知れないので、この国会でも相当多くの方々が署名を集めて請願提出すると思うんですけれども。その提出した署名に対しては、すごく関心を持っているんですけれども、請願制度自体に関心を持っている人ってあまり多くないですね。そこを、もう少し変えていければなぁって思っているのと。大山さんから言われた言葉ってずっと残っていて、どこかが変われば色々なところがもしかしたら可能性が出てくるかなぁという意味では、多くの市民の共感を得やすいところということで請願というものをちょっと取り上げてみたという過程はありました。もう一つ余計なことを言えば、これを作ったときに憲法の研究者にアドバイスいただいた時に、「憲法学者の中でも、憲法 16 条に関心を持っている人はいない」って言っていました。「学会でもほとんど議論になったという記憶がないですね」って言われて。憲法に一条立てて請願権と位置づけられているにも拘らず、ちょっと蔑ろにされ過ぎているんじゃないかと、個人的には思っていますけど。もうちょっと何とかならないのかなと。

片木淳：ありがとうございました。さっき小林さんがちょっと触れられたんだけど、請願という言葉がもう古臭いよね。だからそこら辺をやっぱり立て直した考え方が要るんじゃないかと、国民主権になったわけだからね。なって何十年も経つわけだけど。請願という名前の議論、名前だけじゃないですね中身と関連した名前ということですけど。当時何か議論はなかったですか。

小林幸治：もちろんありました。別に請い願っているわけじゃないので。提案しているので。名前自体も変えたいよねということもありましたけど、そうなると憲法変えるという話になってしまうので。まあそれはちょっと置いといて、憲法は請願と謳っていても、法律の中

で一応憲法 16 条に基づいて市民提案制度、例えばですけど市民提案法を制定しますみたいなことでも、もしかしたら良いのかも知れないので、そこは議論の余地があるんじゃないかなと思います。

片木淳：ありがとうございました。山口さん何かありますか。

山口真美：ちょっと自分の記憶が曖昧で、私は別のところで過労死弁護団にも所属しているんですけれども、何年か前に「過労死防止推進法」という法律を作ったんですけど。私は末端で署名集める仕事しかしなかったので、そういえば国会の中での請願はどうやっていたのかなと思って、ちょっと調べなくてはと思っていたんですけれども。それは、過労死に関しての遺族の方の会が運動を主体的に担っておられて、そこの方と弁護団で議論をして、理想の条文案というのを作って、それをロビー活動をして超党派の議員に提案して議論していって、勿論理想の条文案にはならなかったんですけれども、そういったものを意見書にしたり、提案をしたり。その中で確か 20 万だったか署名も集めて、超党派の議員に働きかけをした中で確か推進法ができて、今動いているという形になって。その中に請願がどういうふうに使われたのかとか、議論の中で上手に提案なりと議員の提出とがリンクしたのかというあたりが、私もきちんと抑えていなかったんですけれども。例えばそういう過労死防止推進法作ったときの経過などの中にも請願的な要素を上手い形で法律まで持っていく、その何かヒントがあるんじゃないかなと、ふと思って。そういうものを調べたりしながらやっていくということもちょっと面白いかなと思った次第です。

片木淳：それで思い出したんですけれども、田中さんがおっしゃった中で、国会が内閣の方に任せているというか、そっちの問題のようにして逃げているような印象を持つんですけど。それは何か当時議論というか、やっぱり執行部の問題だからということが多いから、内閣に提案しろという流れなんでしょうかね。

小林幸治：一方から見れば、田中さんがおっしゃったように議会の側がちょっと怠慢というように見られると思いますけど。請願制度自体の流れが内閣に送付するというふうな流れになっているので、それに準じて手続き的にそうされちゃっているのかなという感じもなくはないのかなと。おっしゃった部分で、だから議会でちゃんと内閣に送付しないで自分たちで議論すればいいじゃないかと、仰るとおりだと思います。

片木淳：はい、ありがとうございました。どうぞ太田さん。

太田光征：はい、事務局の太田です。私からは端的に。やはりインターネット請願制度を早く作って、今ホワイトハウスへの署名がたくさん集まっていますけれども、やはり委員会審議を義務付けるというところまで是非提言できればと思っています。以上です。

片木淳：はい、ありがとうございました。三木さんどうぞ。

三木由希子：ちょっと、衆議院の請願を見てみたんですけれども。大体 1 件に付き複数の請願件数が含まれているので、実質 200 件とか 100 件とか、1 会期それぐらいなのかなと思うんですね。ただ、今って国会審議そのものが日程が国対政治の対象になるという世界で、定例的に審議をしていないのでこういう請願みたいのものを審議する時間そのものを想定

していないみたいなところがありますよね。だから請願を審議しろというのとセットが、国会審議が要は日程が政局にならないような運営にならないと、そもそもその話そのものが届く余地がない、もっと大きなところでスケジュールの話が決まっているというところがあるので。請願というのを手がかりに、やはり審議する国会というのが、日程国対はやめましょうというような話に最終的にはならないと、現状とはだいぶずれてしまう感じはするので。もし提案をするのであれば、そこもセットで提案した方が良いかなと思いました。

小林幸治：おっしゃるとおりだと思います。ちょっと飛ばしちゃったんですけど。12 ページに「委員会ごとの件数等」という表を挙げています。当時結構衆議院と参議院の請願課にも協力していただいて、相当の数とか中身を詰めてみました。かなりマニアックな作業をしたんです。それで、この表というのが全体の件数で言うと、例えば 171 常会で計が 4,013 件、これだけ見ると国会議員の側からでもこれだけ上がって来て審議できないよっていうのはすぐきちゃう。でも実際に見てみると、中身も一緒だしということが圧倒的多数で、それを整理してみたのが、その横の「種」というのが一字一句同じもので整理してみたら 260 だったんです。もう一つ「系」というのは、内容は多少違うんですけれどもテーマが同じもので整理すると 129。これを審議するもの・審議しないものに振り分けて、例えば半々にした場合だと 60 ぐらいになるので、60 ぐらいをどうやって審議時間を作るかということはありますけど。そんなにとんでもない数じゃないだろうというふうに整理できたので。ここら辺をどういう風にするかということと。三木さんがおっしゃった問題は、本当にその通りで。請願制度を変えろという提案から全体を変えていくという運動的スタイルもあるでしょうし、全体を見ながら。提案の場合はできれば請願制度だけではなくて、請願制度を充実する審議をさせるためには、国会全体をどういうふうな仕組みにしたら良いのかみたいなことは、多少触れておかないと不十分になるかなというふうには思っています。

三木由希子：あともう一点が、内閣へ回付というのも 11 ページのフローを見ると、別に国会で処理というのももう一つのフローとしてあって、内閣へ回付するものだけが最終的に採択されているという話なのかなと思うんですよね。だからむしろ与野党一致ができるのが、どちらかと言うと内閣に回付できるような話ばかりで、法律上の措置が必要なものになると与野党の対立が結構大きいようなものになってくるのかなと、結果的にはそういう構図がこういう処理に反映されているのかなというふうにも思ったり。あと、この表に出てくる 177 常会の例えば財務金融委員会の請願を見ると、ほとんどが消費税反対というものだったりするので。そうすると、そもそもまともな審議そのものが成り立たないような話もあったりするので。実質的に審議しなければならないレベルになるものはもっと少ないような気はするんですよね。だから、それは本来はやりようがあるのを、件数がたくさんあるように見せて、実のところはやっていないというだけの可能性もあるので。その辺の説明の仕方をもう少し工夫して、きちんと提案に載せていった方が良いのかなというふうにも思いました。

片木淳：岡﨑さん何かございますか。

岡﨑晴輝：はい、まず勉強になりました。ありがとうございます。請願小委員会の設置というアイデアは、非常に素晴らしいと思います。我々の答申とどういうふうに繋がるかということを考えたときに、議員定数を増やそうという話をしていますよね。で、請願小委員会の仕事がきちんと回るようにするために議員定数を増やすという点で繋げたらどうかということを感じました。以上です。

片木淳：はい、ありがとうございました。今後参考にさせていただいて、議論を進めていきたいと思います。時間の関係がありますので、以上で「請願制度改革について」は終わりたいと思います。

最後に「統一地方選挙に向けたアピール案」につきまして、桂事務局員からお願いしたいと思います。

桂協助：統一地方選挙が間もなくあるわけですけれども、それに向けて私たちのやってきたことを活かした呼びかけをしてはどうかという発想で、この話が出たと思います。アピールですので、文案をまず読み上げさせてもらいます。

「統一地方選挙に向けたアピール」

２０１９年　　月　　日　　選挙市民審議会

私たち選挙市民審議会は、日本の選挙の問題点・課題について検討をかさね、その打開策を練ってきた。その成果に立ち、来る統一地方選挙に臨んで、地方自治体の選挙制度（選挙制度本体）について、私たちの改革案を提示しつつ、改革の必要性をアピールさせていただきます。地方の選挙制度の改革も国政のそれに劣らぬ重要性を持っているからです。

日本の選挙の異常性

選挙制度の改革に触れる前に、その前提または土台をなす事柄にも改革を要するところがあり、それらに触れておかねばならない。国政及び地方政の双方にわたる問題である。

民主政治を進めていくため最も必要なことは、一人ひとりの国民・市民を起点とする民意を適切に政治に反映させていくことである。そのための民主政治全体の土台・基盤というべきところに深刻な問題をいくつも抱えている。

その最も代表的なこととして個別対面活動の禁止が挙げられよう。民意が形成されていく過程で最も基礎的・不可欠なことは人と人の対面の中での情報・意見のやり取りだが、有権者と候補者の間をはじめ、この基礎的・基本的な活動が選挙で禁止されている。そのほか、世界で突出して高額な供託金制度、立候補に際し多くの職場で利殖を迫られる現実、被選挙権年齢の高止まり、文書・図画の配布の制約、日本に居住する外国人の政治参加の制約、これら強度の規制がある。また選挙事務の抱える問題、さらに関連して主権者教育の立ち遅れなどがある。女性の候補者・議員の少ないことも民意の反映不全の問題として見なければならない。日本は民主政治の健全な前進・発展を阻む要因が山積している。

日本の選挙制度の改革にはそうした切実な基礎的改革課題が隣り合わせに存在していることを国民・市民すべてが基本認識として共有すべきことを訴えたい。

ということで、具体的な選挙制度の改革として三点挙げました。これは答申の中身を要約

したものでありますが、読み上げます。

地方選挙の改革１：首長選挙に決選投票製を

現在の首長選挙、すなわち都道府県知事選挙、市町村長選挙では、第１位の得票数の候補者が当選となる。これは単純でわかりやすい方法だが、民主的な選任方法として正統性に疑問符の付くケースがある。現制度では投票総数の４分の１（２５％）という低い水準を法定得票数としている。したがって候補者が多いと４分の１そこそこの低得票での当選もあり得、首長として正統性が損なわれる。そこに低投票率が重なると全有権者の中での支持者の率は極度に低下し、正統性がさらに損なわれる。

現制度が抱えているこの難点を打開する方法として、５０％以上の得票者がいない場合、得票数上位二候補者による決選投票制とすることを提案したい。これにより投票者の半数以上の指示を受けた首長を選任でき、民主的な正統性が確かなものとなる。

決選投票があり得る選挙では候補者擁立の動きも活発になり、まちづくりの進路・政策への関心を高め、投票率も高まろう。そして決選投票が行われることになった選挙では、さらに進路・政策の関心と議論を高めることになり、有意義な決選選挙

となろう。

地方選挙の改革２：都道府県議会選挙を比例代表制に

都道府県議会議院選挙、及びそれに近い規模である政令指定都市の議会議院選挙を比例代表制に改革することを提案したい。

現在前者では１人区～１７人区、後者では１人区～１８人区という、小選挙区・中選挙区・大選挙区が混在し、それぞれに弊害が起きている。そこに共通しているのは、個人中心の選挙となり政策議論が低調な傾向に陥っていることである。

民意の適切な反映と政策論議の活性化という方向を進めるためには、比例代表制の導入が最も有効であろう。その方法は複数あり、選挙区については全域を１区とする方法、適当な定数規模の選挙区に分ける方法、また後者には全域の得票に基づいた比例議席の配分を受けて二次配分の方法を組むこともあり得る。また投票方法も候補者名による投票と政党名による投票の組み合わせ方法が複数あり得る。そうした具体的な検討を要するが、全体として比例代表制にすることが望ましいと考えられる。

地方選挙の改革３：市町村議会選挙に制限連記制を

市町村（政令市除く、東京特別区含む）の議会選挙の投票を制限連記制に変更することを提案したい。

現在は当該自治体の全域を１区とする大選挙区制（大きな市はいわば“超大選挙区制”）が採られていて、投票は１票制（単記制）である。形としては選択肢が広いが、捉えどころのない選挙になっているのが実態であり、勢い投票者の多くは近場の地域世話役の性格を持った議員をつくる傾向となっている。したがってまちづくりの進路・政策をめぐる選挙になりにくい。選挙後の会派づくりというグループ化はあるが、選挙において政策によるグループの結成とそれらを単位とした政策の議論や訴えは行われにくい。

選挙でまちづくりの進路・政策によるグループ化（政党を含む）を促す方法として、連記投票制がある。自治体の規模の大きさに応じて、２名連記、３名、４名、そして最大５名連記あたりまでが妥当であろう。またこの方式は女性候補者への投票行動を促し、女性候補者・女性議員の増加をもたらすだろう。

最後に注として、詳しくは当審議会の『選挙・政治制度改革に関する答申』をご覧いただけると幸いです。という案文です。

片木淳：はい、ありがとうございました。ちょっと私から、字句的な話なんですけれども。頭の部分の４行はですます調で、それ以降はである調で書いたということですか。

桂協助：そうですね。最初は挨拶文みたいな感じで。

片木淳：そういうことですか。じゃあ、それの２行目の「練ってきた」は「練ってきました」でしょう。

桂協助：そうですね。そこの４行を統一するとそうなりますね。

片木淳：前段４行はやさしくます調で訴えかけて、あとは制度改革だからビシッと、である調で書いたということですね。

桂協助：そうですね。

片木淳：はい、わかりました。ほかに何か質問・ご意見どうぞ。

三木由希子：ちょっとやはり文体が多分硬いので、普通の人は読むと難しいと感じてしまう可能性があるので。アピールの中身も、おそらくです・ます調にした方が良いのかなということと。あまり制度の詳細は書かなくても良いかなという気もしています。こういう仕組みですよっていうことを書くと、報告書を読んでいないと理解が難しいっていう話に入ってきてしまうと、なかなか読み進んでもらえない可能性があるかなという気もするので。もう少し枠組みの話で、制度の細かいこと、例えばですね比例代表のところなんかだと、こういうバリエーションが考えられますよみたいなことを色々書いていただいたんですけど、こういうところとかは逆になくても良いかなと。いろいろな方法があるけれども、比例代表という仕組みがありますよとか、それと制限連記というと知っている人はスーッと来るんですけど、普通の人は制限連記って言われてもよくわからないという話なので。複数の人に投票するというように言葉を少し言い換えていただくと、もう少し柔らかい文章になるのかなという気がするので。基本的にはお任せなんですけれども、細かすぎる説明のところは少し簡略化していただいて。比例代表は日常的に使われているのでわかると思うんですけど、制限連記ってまだ日常語になっていないので。日常語になっていないのは、逆に日常語に近い言葉に置き換えて、本文の方で制限連記と使っていただくとか、その辺を少し調整していただくと良いかなと、全体の調整としてはお願いというところです。

片木淳：はい、ありがとうございました。何かコメントがあればどうぞ。

桂協助：アピールしなければ話にならないので、今おっしゃったことはその通りだと思います。

片木淳：私もですね、今三木さんからご指摘のあった「地方選挙の改革２：都道府県議会選

挙を比例代表制に」のところの色々な案は少し煩雑かなというふうな印象を受けたのとですね。ほかの部分ではそういう制度を改革しないといけないという理由が書いてあるんですけど、この「都道府県議会選挙を比例代表制に」というところは、あまりないですよね。個人中心のということですかね、そこを何か前の答申であった部分で理由を書いたものがあれば、入れていただいた方が良いのではないかという気がしました。

桂協助：はい。

片木淳：よろしいですかね。そのほか何かお気づきの点がありましたら。それでは、どうしましょうか。これは時宜の問題もあるのですが、恐縮でございますがなるべく早めに桂さんの方から手直ししたものをいただいて、メールで回していただいて、一週間前後意見がなければ我々のアピールということに、日付はどうしますか。

城倉啓：Ｇというナンバーを付けました、「第二期選挙市民審議会工程表第８案」というところでは、本日声明案が審議され３月の審議会で決議という日程にして安全運転にしている部分と、統一地方選挙の直前が良いのではないかという判断があって３月１８日の選挙市民審議会で決議して発表するというのが良いのではないかと。４月に前半後半と２回統一地方選挙がありますので、その前にという形で考えております。

片木淳：ではそういうことで、次々回の審議会で最終結論を出しますので。あまり急がなくても良いですね。ゆっくりと案文を練っていただいて、事前にメールでやり取りするなどして決めていただきたいと思います。

桂協助：事務局の中で練った上で、メールに流させていただくということでお願いします。

片木淳：はい、よろしくお願いいたします。ありがとうございました。

以上で今日の議題は終わりましたが、今日は一般市民の方がお見えですので、何かあれば。よろしいですか、はい。ご出席いただきましてありがとうございます。

ということで、今日の議題は終わりですが、今の工程表について城倉さんの方からちょっと確認していただきたいと思います。

城倉啓：はい、前回までの話を受けて事務局で作り直しているものです。そしてわかっている日程は、２月２６日ですね。それと作業部会と言われるもの「公費負担・政治資金・政党助成作業部会」というのは、Ｇの表では下の方に書いてありますけれども３月１２日で先になりますね。３月の審議会は１８日ということで後になりますので、そのあたりお間違いのないようにお願いいたします。４月以降はまた日程調整を回していきたいと思いますし、本日の審議でも国民投票法の改正案とまではまだいっていないので、４月にもう一度山口委員に来ていただいてそこでこの条文のこの部分をこういう形に直したらどうかという改善案を、岡﨑委員のご意見もあったので、こういうふうに直した方が良いのではないかというところをお出しいただければと思っております。そして、まとめのところでそこをまとめていくと。そして請願のことについてもですね、この後どういうふうにしようかというのは、今日は取り扱いについてなるべく前向きにこれを盛り込もうと、そして国会改革と一緒にして盛り込もうということでございまして。ちょっと困っています。なぜかと言うと、国会

改革のところは最初の日程表では入っていたんですね。大山礼子委員にお願いしましょうとなっていましたけど、あれもこれも入れると大変だということで外したという経緯があるので、書きぶりについて答申の盛り込み方としては全面的にドーンというのではなく、何か上手い表現の仕方で国会をこういうふうに変えていくことと歩調を合わせたらどうかとか、そういうまとめのところの作業に入っていくのかなというふうに思っております。私から気づいたところは以上です。

片木淳：はい、ありがとうございました。今の日程について何かご質問・ご意見ありましたらどうぞ。岡﨑さん、日程以外でも何かありましたらどうぞ。

岡﨑晴輝：特にありません、ありがとうございました。

片木淳：はい、ありがとうございました。それでは、今日の予定はこれで終了しましたので閉じたいと思います。みなさまご苦労さまでした。

〔岡﨑晴輝委員未校正〕