2019.05.22. 第二期第 15 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 5 会議室　16:00～18:00
出席委員　三木由希子（共同代表、議長）
　　大山礼子、岡﨑晴輝（スカイプ）、小林五十鈴、小林幸治、田中久雄、坪郷實、
欠席委員　片木淳・只野雅人（以上共同代表）、石川公彌子、小澤隆一、北川正恭、
　　桔川純子、濱野道雄、山口真美
事務局　　太田光征、岡村千鶴子、桂協助、城倉啓、丸井英里
書　記　　岡村千鶴子、城倉啓

城倉啓：時間となりましたので第 15 回の選挙市民審議会を始めさせていただきます。今日は 4 本ありますけど、最初に罰則規定の改正案について坪郷委員から、そのあと請願法の改正案について小林幸治委員から、それに対して国会改革の視点から大山委員に応答していただいて、そののち大山礼子委員から国会改革の発表をお願いいたします。最後 15 分ぐらいですね第 2 期答申についてのご説明を事務局からお願いしたいです。今日は司会を三木代表にお願いしたいと思います。では、早速坪郷さんよろしくお願いいたします。
坪郷實：それでは①の罰則規定を簡単に説明したいと思います。前回この関係でお話をしましたので、そのときは考え方と概要ということで書きましたけれども。今回は考え方と方向性ということで、全体を少し文章にしましたけれども、あまり大きくは変わっていません。部分的に調整をしたところがありますので、そういったところを中心にお話をできればと思っています。

これまでの議論の流れで選挙運動規制を基本的には全廃するという方向で議論をしてきたわけですけれども、その場合には現在の公職選挙法の罰則規定についてはどのように考えれば良いのかということについて、まずお話をします。これは前回もお話しましたように、2 月に行いました第 12 回の審議会で刑法の専門家の仲道裕樹さんにご報告をいただいて、それをベースにして今回考え方をまとめたものです。

（1）ですが、公選法上の犯罪類型というのは現行を見ると二つの犯罪類型があります。第一は「買収・選挙の自由妨害など自然犯・刑事犯」と言われている類型。第二の犯罪類型は選挙運動規制関するもので、これは公選法に規定があることによって犯罪とされているもので、法定犯或いは行政犯というような言い方をしているものです。この二類型なんですけれども、選挙運動規制を全廃しますと、後者の第二類型の「選挙運動規制に関する法定犯・行政犯」というのはなくなりますので、犯罪類型としては第一の犯罪類型である「買収・選挙の自由妨害など自然犯・刑事犯」のみに限定されるということになります。

（2）第一の犯罪類型の罰則規定については、どのように規定するのかということについては、大きく二つ考えられます。一つは、一般刑法と言われるいわゆる刑法典に統合するというやり方です。もう一つは、現在いろいろな政策分野において特別刑法というものができ

ています。これは法律の中に罰則規定があれば、それで特別刑法と呼ばれるものになるということで。どちらの方向でこの罰則規定を考えるかということが二番目の論点ですが、刑法典に統合する場合には、刑法典の場合には一般的な目的規定というものは存在しませんので、それぞれの条文の目指す保護法益が何かということによって解釈されることになります。それに対して特別刑法の場合には、その法律の第 1 条に立法目的という意味での目的規定を置きますと、これによって犯罪の解釈を行うことが可能になるということで、特別刑法の方がより明確な形での解釈が可能ではないかということがあります。当然刑法典の中に統合するとなりますと、いろいろな観点から考えても相当の時間を要する。これが迅速にやれるとは思えないところから、現状では特別刑法による罰則規定を選択するのが妥当ではないかというふうに考えられているんですね。現在は公選法上に罰則規定がありまして、第 16 章に罰則規定があってかなり多くの条文があります。更に、この罰則規定の中にないほかの条文の中で関連して書かれている部分もありますので、かなり膨大なものになるわけですね。

（3）そういう選挙犯罪について国際的に比較をしてみて、これだけ詳細な形で書かれているのかどうかということを全部は調査していないですけれども。ドイツに関しては、日本のような選挙運動規制というのは基本的にはありませんので、犯罪についても買収などのいわゆる法定犯・行政犯ではなく、自然犯・刑事犯といわれる部分が刑法典の中に組み込まれています。それは刑法 107 条から 108e 条というふうに非常にコンパクトな表現で規定されていまして類型的に言うと、これも仲道さんの整理をそのまま使っていますけれども、①から⑦という 7 つの類型で非常に簡略に規定されています。①が暴行・脅迫による選挙の妨害、②が不正投票、選挙結果の不正操作、③が選挙人名簿の虚偽記載、④が選挙の秘密侵害、⑤が暴行脅迫ないし職業上・経済上の依存関係を用いた投票の強要、⑥が選挙人を欺罔して投票内容について錯誤させる/投票させない/無効投票させること、⑦が選挙人への贈賄、といった形で規定されています。更にもう一つ関連するものとしては、ドイツの場合には手続きについてドイツ連邦選挙法というのがあります。この中に秩序違反規定というものがありまして、ここは前回と表現を修正しましたけれども。内容的に確認しますと、選挙当日の出口調査を念頭においているようですので、それにはちょっと修正しています。選挙当日の出口調査の結果の事前公表、これは選挙の進んでいる段階の途中で公表しないということに違反すると過料が科せられるという規定があります。従って、ドイツの場合には選挙の投票時間が終わって即座に各テレビ局が出口調査及び予測を出しますけれども、その段階で公表されるということで、選挙が進行している投票時間には公表しないという規定があります。

基本的な考え方は、こういう大きくは（1）（2）（3）という三つの論点について、日本の場合にはどのように罰則規定の方向性を考えるかということになります。

（1）としては、当然公職選挙法に代わる何らかの選挙手続きなどを盛り込んだ選挙法ができるとしますと、そこには第 1 条に選挙に関する目的規定が置かれることになって、そ

れに従ってこの罰則規定も解釈されるということになると思うんですが。ここではこれまで議論して来ました市民及び立候補者・政党・政治団体などの選挙の自由及び選挙の公正を保証するために罰則規定を設けるという表現にしています。

（2）は、選挙といっても我々の議論の中でも、国政選挙と自治体選挙というのは大きく分かれるわけですけれども、共通の特別刑法として選挙関係の犯罪についての罰則を規定するというやり方が、方向性としては考えられると。

（3）当然前回の議論にありましたけれども、選挙実施の手続きに関する法律に合わせて規定するという方向を考えています。ここは選挙犯罪に特定した法律を作ることも可能ですが、一つの法律にあるほうが一覧性は確保できるということを考えています。

（4）ですが、選挙犯罪の犯罪類型としてはドイツのものを参考にしながら、現在の公職選挙法の関係条文を一つ一つ検討した上でできる限り統合して、例えば表現はできれば簡略化する方向性を考えています。これについては、それぞれの条文の表現にまで立ち入ってここで議論することが望ましいとは私には思えないので、類型と現在の公職選挙法との関係で、例えばどの条文に関係するのかという形でまとめています。

①は買収及び利益誘導ということで、公職選挙法上では例えば第 221 条に買収及び利益誘導罪、第 222 条に多数人買収及び多数人利益誘導罪、第 223 条に公職の候補者及び当選人に対する買収及び利益誘導罪などがありますが、ここを何らかの形で統合できればというふうに第 1 類型を考えています。

②第 2 類型は選挙の自由妨害です。関連するものの例示としては、もちろんこれは網羅的にやっている訳ではありませんが、第 225 条の選挙の自由妨害罪、第 226 条の職権濫用による選挙の自由妨害罪といったものがあります。

それから、①②の幾つかの条文の中に加えて書かれているものとして、類型上は暴行脅迫ないし職業上・経済上の依存関係を用いた投票の強要といったものに該当するものがあります。これは 221 条の 2 項、225 条の 3 項といったものがそれに該当します。

③は投票の秘密侵害ということで、227 条の投票の秘密侵害罪、228 条は投票所、開票所という限定をつけて投票干渉罪というものが現在規定されています。

④の選挙人名簿の虚偽罪については、236 条。⑤の不正投票、選挙結果の不正操作ということでは、第 237 条というものが関連のものとして例示できるということで、先ほども言いましたように網羅的に挙げたわけではなくて、基本になるものを例示したということです。

できればこの罰則規定に関するまとめは、このレベルのものにとどめたいというのが私の意見なんですけれども。それについて皆さんのご意見をお伺いできればと。

それから前回は、日本の現行の公職選挙法の中に人気投票の公表の禁止規定があるんですけれども、これについてはこれまでも幾つかの議論があるので、ここでは明示的に挙げてはいません。ここでは十分に議論した上でその規定を置くかどうか考えるという方向でここでは挙げていないんですが。ひとつは人気投票は公表できないんですけれども、投票の形

を採らなければ世論調査をやって公表できると。当然皆さんご存知にように新聞社やテレビ局は、直前まで世論調査の公表をしているわけですが、それは投票の形態ではなくて電話で聞いたり対面で聞いたりという形でやっているので、投票の形を採っていない。典型的に言えば投票箱を使った形のものではないということで、人気投票に当たらないとなっているわけですね。そうすると現在では主権者教育との関係で模擬投票というのを例えば高校などでやるとすると、模擬投票というのは選挙管理委員会から投票箱を借りてきて実践型のものをやっているわけなんですが、これは人気投票に当たるとすれば、選挙が終わってからでないと結果は公表できない。現在も選挙が終わったあとに、高校などの模擬投票の結果は公表されているということです。調べると国会では幾つかの議論があるようで、いわゆる世論調査というのは人気投票に当たらないのかという質問も含めた議論があります。

そういうことから考えて、ここでは明示的には挙げないで必要に応じて議論をした上でこののち詰めていけば良いという話ではないかと考えますので、ここでは挙げていません。ということで、現在の私の提案というのはこういうものですので、皆さんからのご質問あるいはご意見をお聞かせ願えればと思います。

三木由希子：はい、ありがとうございました。そうしましたら、質問やご意見がありましたらよろしくお願いします。

田中久雄：内容は大体理解できましたが、答申としてどこに狙いがあるとお考えでしょうか。現在の公職選挙法の内の選挙運動規制は原則的に全廃すると、それに関連する法定犯とか行政犯は当然連動しているわけですからなくなるわけですよね。そうするとあと残るのは、いわゆる買収とか選挙の自由妨害とか、最後に挙げている実質犯というか自然犯的なものが残るわけですよね。そうすると現在の公選法で残っているものとほぼ同じであれば、答申として提言する意味というか価値がそんなにないような感じがするんですよね。自然犯とかを現行の公職選挙法を大幅にもっと縮減しろとか、ここに書いてあるように非常に細かくなっているのをもっと概括的にしてわかりやすくするとか、改革案としてどこに狙いがあるのかということがちょっと理解できないんですが。ご説明いただければと思います。

坪郷實：それは第 1 期のときの答申案をまとめるまでに議論をしたところから、この罰則規定が必要だということになっているわけですが。その意図は、基本的には選挙運動規制を全廃しますと、公選法自体が必要なくなるので、公選法自体を廃止するというやり方が可能になるわけですね。但し、実際に選挙の手続きがないと選挙は進行しませんので、選挙の手続きに関する法律は必要だろうという議論をしたと思います。しかし選挙の手続きだけではなく、いわゆる自然犯的な選挙の自由妨害とか買収などに関する選挙犯罪については、罰則規定が当然必要だろうと、選挙の自由と選挙の公正さを確保するには罰則規定が必要になるので、罰則規定のあり方がどのようなやり方があるのかということを示した上で、第 2 期で罰則規定についての答申を出そうという流れになったと思います。しかし公職選挙法自体を全廃するというのは、皆さんで一致しているわけではなくて、現在の公職選挙法の中で要らないものを全部取っていって、要るものあるいは変わったものを新たな条文にして

いくという形で公職選挙法は残るのではないかという議論もあるのですが。それとの関係で罰則規定は第 1 類型の部分は残るということになるわけですが、実際にこの罰則規定の例えば第 16 章、或いは他のところも罰則に関係する部分があるので、一連のものがあるのですが、かなり膨大なものなんですけれども。しかしこれだけ膨大なものが本当に必要だろうかということがあります。ということでここでの提案は、自然犯罪の第一類型に関する規定は必要ではあるけれども、検討のうえではありますけれども、現行のものよりかなり整理統合して簡略化した条文として罰則規定を作り直すということを提案するというのが趣旨です。ただそれに見合うような条文概要案というものを作るのかどうかなんですが、そこまでは必要ではないのではないかと私は思います。方向性を確認する、場合によっては公職選挙法がなくなるとすると罰則規定はどうなるんだという議論が当然出てくるので、第一類型の選挙犯罪については明確な形で罰則規定を規定するという提案が必要だろうと、そこが一番の意図だったと思っています。

三木由希子：ありがとうございました。田中委員いかがでしょうか。

田中久雄：このレジュメの最後のところですよね、この 221 条から 237 条、これが現行法の公選法の罰則規定で自然犯・刑事犯、あるいは実質犯と言われるものですよね。これをこの表の①から⑤というようなものに集約して、もっとわかりやすい一括した表現にすると、そういう考え方もあろうかと思いますけど。そうすると中身は現行法の 221 条から 237 条、これ以外もあるのかも知れませんけど実質犯的なもので、でもこういうものは実質犯だけれどもそこまで規制する必要はないよということであれば、何か提言的な意味があると思うんですけれども。それは残したままだと表現をもう少し細かくではなくて概括的にわかりやすい表現で、ここでは 5 項目ぐらいに集約するということであれば、それ程提言する意味があるのかなという、私個人の感じ方かも知れませんから、元々の部門が違うので議論されている経緯が始めの段階から関係していなかったものですから理解不十分かも知れませんけど。何かそこだけだと何が答申の中として現行法として問題があるのかと。公職選挙法というのは元々単なる規制だけではなくて、比例区はどこにするかとか、選挙区の数とかどこにするかとか、いろいろな立候補から選挙運動まで、始めから最後まで網羅した法律な訳ですよね。その中で選挙運動などの規制とか買収とかはごく一部分な訳ですよね。ですからその中で運動規制の大半は全廃するという考え方のもとに、それに連動する形式犯的な罰則規定も連動してなくすということは当然のことだと思うんですけど。残る選挙運動の中での買収とか利益誘導とか選挙運動自由妨害とかいうものが残るというのが、残ったものがそのまま今お考えの新しい公職選挙法に移った場合でも引き続き残るんだと。ただ表現の仕方がもっと簡略化して概括的に表現したほうが良いのではないかという事で僕は理解しているんですけれども。そうなった場合、答申としての意味合いがどうなるのかなという。

三木由希子：ちょっと田中委員にご質問なんですが。1 期目の答申の段階で刑罰については次期答申で書きますというふうに書いていて、元々は公選法上の選挙運動に関する罰則と

か、選挙の自由に関するものについては一般刑法で良いのではないかという議論がされていたという経緯があって。それで今期あらためて罰則の議論をしたという経緯なんですね。そういう経緯なので 1 期目の答申でやると言っていたので、今回の答申に入れる必要があるかどうかというと、入れるという前提で今議論しているということなんですね。それについて田中委員はどういうご見解ですか。

田中久雄：正直申し上げて、僕は全体会議になったときにこの議論があったというのも、どうしてこういう議論が出るのかなと個人的には非常に疑問があったんですよね。ただ各部門で議論されて詰められたので、あえて異を唱えなかったということはあるかも知れませんし。それを前提として、どういう内容で刑法に移るとか、なぜそういう考え方になるかということを僕が十分理解していなかったということがあって。だからその辺は詰めたこれからの議論の中で、どういうものが出てくるのかというもので見極めようということで今日まで来てしまったんですけれども。ここでこういうこれだけの内容であるということになれば、それは個人それぞれで考えが違うので、皆さんが答申としての意味があるものだというお考えであれば、あえて僕はそれに異を唱えるつもりはありませんけれども。個人的な考えを言わせていただくと、ちょっと首を傾げてしまう。今更ということを言われるとまさにその通りなんですけどね。

三木由希子：少なくとも前回ですね仲道先生に来ていただいて、ここで刑罰の規定についてお話いただいて議論した結果、結局選挙というのは民主主義の根幹に関わるものなので、それがために刑罰を通常の一般的な犯罪行為よりも更に刑罰を加重しようと思ったときには、刑法の中に特別規定を入れるか、個別の法律の中に入れるかという選択肢が出てくるんですけど。その時に個別の法律の中で手当てをしたほうが、それは当然整理がしやすいということで、結局一般的な刑法の中で罰則を設けるのはやや無理があるということで今日の議論になっているというのが経緯で。それが仲道先生に来ていただいたときの議論のある種の結論だったということになるかなというのが私の基本的な理解です。なので何らか答申に書かなくてはいけないと、当初一般的な刑法体系の中でと言っていたことが、やはり選挙の自由の又は選挙の公正性の観点から、やはり公選法上に罰則を残したほうが良いという結論になったということは書いた方が良いだろうとは思うんですね。ただ、その中身を田中委員は問題にされているということだと思うんですけど。概括にしてしまうと構成要件の問題が出てきて、構成要件がゆるゆるな刑罰であればかなり危険な話なので。どこまで概括化できるかということを、ここでどこまで詰めて議論ができるかというところで、おそらくそこまでやるのは無理があるのではないかというのが坪郷委員のお話で、そこで要は罰則が必要な項目を概括的にこれは罰則として残したほうが良いということを、今まとめて考え方を示していただいたのが①から⑤ということだと思うんですね。なので大前提をひっくり返す議論をするのかはまた議論しなくてはいけないですけれども、少なくとも私が理解できている経緯は以上のようなことなので。まず議論の方向性として概括的に刑事罰を残すにしても構成要件の問題はどこまでも付いてくるので、そこまでぎっちりやった上で、

ある程度今の罰則体系をこういうふうに変えろということを書くということを、ここで議論するのかどうかというところで、多分田中委員にちょっと違うんじゃないかというご意見が今出ているということなんだと思うんですね。そういうこれまでの経緯も踏まえていただいて、方向性も含めて、ほかの皆さんのご意見をいただければとは思うんですが。坪郷さんはもし何かあればお願いします。

坪郷實：答申であるからには、内容的な斬新さがという意味のことを言われているのはよくわかるんですが。むしろ第 1 期に議論していたのは、特に買収などの選挙犯罪についての罰則規定はどうなるんだという議論が来たときに、どのように反論ないしは議論をするのかという、それの準備を含めてやっているんだろうと思うんですね。ですからこれはそういう意味合いを持っているので、内容的な斬新さがないと言えばその通りではないかと。ただこれはドイツの一般刑法に書かれているものと、日本の公職選挙法というのはどんどん膨らんできた経緯もあるので、ボリュームが全く違うんですね。ドイツの場合はわずか数ページに収まるぐらいですけれども、日本の公職選挙法というのは 221 条だけで 2～3 ページぐらいになるという非常に枝分かれをした、あるいは当事者が誰だということも公職の候補者とか選挙運動を総括した者とか出頭責任者とか、個別に具体的にいろいろと挙げてあるわけですね。まあ要件を明確にしていると言えばしているんですけれども、あまりにも詳細になりすぎていて、果たしてこれで良いのかという検討もこの機会にやったほうが良いのではないかと。ただそれを今ここでやるのはちょっと難しいのではないかということで、基本的なところだけを方向性として示して、新たな公職選挙法ができてきたときに詰める議論をすれば良いのではないかということではあるんですけれども。

城倉啓：第 1 期の答申において、選挙運動規制の廃止という部分では 96 から 98 ページまで 70 項目以上の項目で例えばこういう書きぶりです。「（選挙運動の期間）第 129 条・・・削除（廃止）」とこういうもので、第何条の何とかという形で列挙して廃止と謳っているんですね。ですから答申の書きぶりといたしましては、そういった列挙の仕方で削除・廃止ということが、選挙運動期間の廃止と平仄合わせる形で罰則もなくなりましたというやり方は打ち出し方としてはあるのかなと思っております。

三木由希子：はい、ありがとうございました。ただ、かなり精査は必要ですよね。うっかりこれ取りますと言って、残しておくべき部分を取ったときに結構大変という話なので、それは選挙運動規制の廃止に比べてかなりリスキーな作業をすることになるので。それをやるかどうかという話はあるかと思います。

坪郷實：例えばそれはですね、人気投票なども先ほど例示をしましたが、人気投票も詰めた議論をするとかなりそれだけでいろいろな議論をまとめないといけないということはあると思います。それから公務員が個人として選挙活動をやるのは自由なはずなんですが、これもいろいろな形で縛られている部分があるので、それをどう考えるかというのが盛り込まれているので、その表現自体をどうするのかということは関わる。それも例示でしょうかね。そういう関連のものをかなり細かく詰めていかないと、この条文はこの部分削除で、ここは

そのまま残るという議論はちょっとできないのではないかというふうに私は思っています。
三木由希子：はい、ほかにいかがでしょうか。議論としては今回坪郷委員にご提案いただいたような類型的な考え方、類型と例示だけを示すという方向性と、城倉さんからはどの規定を削除するのかということまで書くというお話と、あと田中委員からはこれだと答申に書く意味があるのかということで書くならもっと新しいことをということと、今三つのご意見があるわけなんですが。いずれにしても刑罰でちょっと議論したから何とかなるという話でもないのでですね、具体的に書くということ自体がもの凄い能力が必要というか専門知識とそれなりの立法能力が必要になってくるので、ここでそこまで提案しきれるかどうかというところが、まず限界としてあるのかなとは思いますが。まず方向性だけは、ある程度ここで合意してしまったほうが良いのかなと思いますが。
小林幸治：坪郷さんのお話の繰り返しみたいになりますけど。僕も第1部門だったので、そこでの議論は重なりますけど、基本的に公職選挙法を廃止してすべて自由にしましょうと。じゃあ買収も良いのですかということに対して、それはダメだよねという話で、それは一応罰則規定はどこかに置かないとダメですよねと。ほかにもどうしても外せないものがあるかどうかというのを、第1部門の中では細かく議論は全くしていません。先送りというか、その中では三木さんがおっしゃったように専門性も必要となるので、ある意味では坪郷さんに引き取っていただいて無理な作業をしていただいたという経緯があったということです。そんな経緯もあるので、基本的にはすべて自由な選挙運動・選挙活動にしますよとした場合に、こういうものはどうするんですか？という問いに対して、こういう考え方ですというものは持っていないと、ということなので。あまり細かい議論をここで詰めるというよりは、考え方としてこういうものは罰則規定が必要ですよねというふうに答申に載せるということで個人的には良いと思います。確かに新しいものではないですけど、公職選挙法の中で罰則規定とか規制を挙げたら相当な量になるので、それに比べたらここで挙げているものは一部だと思うので、ほかの部分は自由になるというふうに考えればもともとの考え方に外れたものではないと思います。基本的には坪郷さんがおっしゃった方向性で進めていただくのが良いのではないかなと僕は思っています。
三木由希子：はい、ありがとうございます。岡﨑さんどうぞ。
岡﨑晴輝：私も坪郷さんと小林さんの考え方に同じです。ひとつ質問があるんですけれども、これって公職選挙法の改正で対応するのか、一旦公職選挙法を廃止して新しい法律を作るのか、その点に関しては合意ができていましたでしょうか。
三木由希子：それは刑罰だけではなくて、いわゆる公職選挙法そのものを一旦廃止して作り直すのか改正でいくのかという。選択肢ということですよね。
岡﨑晴輝：はい。そうですね。
三木由希子：基本的には改正を前提に議論をしていたように思うんですけど。違うんですかね。どこでそれは議論していますか。
坪郷實：私の認識では必ずしもそこは詰めていなかったのではないかと。公職選挙法を全廃

して新しい選挙に関する法律を作るのか、公職選挙法の改正で対応できるのかというのは、議論として両方出ていたと思うんですけど。どちらにするかというのはまだ詰めていないのではないかと思いますけど。

岡﨑晴輝：はい、そこはかなり基本的なところですので、合意に達しておいたほうが良いと思いますが、いかがでしょうか。

三木由希子：そうですね。既存の法律も全面改正で事実上の進歩みたいなことはあるので、統計法とかがそうなので。改正してほぼ別物の法律になってしまうということもあるので。廃止というよりも全面改正という方法はあるのかも知れないですね。ただその場合は基本枠組みは残ってしまうという問題はあると思うんですけど。

岡﨑晴輝：はい。

三木由希子：岡﨑委員はどういうご意見でいらっしゃいますか。

岡﨑晴輝：ここに片木さんの本がありまして、公職選挙法の廃止というのがありますよね。ここから出発して、だいぶ規制がやはり必要だよねというふうに議論が発展してきたわけですよね。そしてどこまで条文をいじるかということによるんですけれども、かなり公職選挙法の改正で対応できるのではないかという印象を持っています。以上です。

三木由希子：はい、ありがとうございます。小林さんどうぞ。

小林幸治：これも過去に第 1 部門で意見レベルで出ていたというか、具体的な中身というよりは、全面的な改正でもいいんですけど名称も変えて「選挙市民参加法」みたいなものを作ったほうが良いのではないかと。それは答申を出したときに、何かインパクトのある名前にしておくというのも人の目に触れたときに面白そうだなという意味も含めて打ち出すというのもあるのではないかというようなことは、議論というよりは意見が出たということですけど。そういうことがありました。

三木由希子：はい、ありがとうございます。この件についてほかにありますか。

田中久雄：今の公職選挙法を見ますと、総則第 1 章がありますけど第 2 章は選挙権及び被選挙権、第 3 章は選挙に関する区域、第 4 章は選挙人名簿、4-2 が在外選挙人名簿、第 5 章が選挙期日、第 6 章投票、第 7 章開票、第 8 章選挙会及び選挙分会、それから公職の候補者、当選人、特別選挙は何かとか、それから 13 章に選挙運動という規程があるわけですよね。その次に 14 章に選挙運動に関する収入及び支出並びに寄付という。我々が議論していたのはおもに選挙運動とか寄付の話とか、全般に当たります選挙の区域に関するというか、どういう比例にするかとか、小選挙区はどうかとかいう話が最初の選挙制度の問題というのは、選挙に関する区域というところに入っているわけですよね。基本的にそれ以外のところというのは、構成立てとしては全面改正にしろ、あるいは新法を作るにしろ構成は同じだと思うんですよね。その中で自由な選挙とかあるいは選挙制度を比例中心にするかどうかと、その辺が根本的に改正するという内容になるので。ですからテクニックの話なので、新法にするのか、あるいは全面改正になのか部分改正なのか、その選挙運動の部分と選挙制度の比例中心にするということに関して、それはどう理解して、どちらが改正として望まし

いのかというのは議論はあるかと思いますが、それを議論してもあまり意味がないような感じもするんですよね。実質的に我々の審議会がここは問題だから改正してほしいということについて、改正するに当たって部分改正ではなくて全面改正なのか新法なのかという、そこまで及ぶ議論なのかどうかというね。そこを決めないと、この審議会としての答申の内容を実現してもらうということが一番大事なことであって。それを全面改正なのかということで、審議会として決めつけてしまうという必要もないような感じもするんですけどね。

三木由希子：はい、ありがとうございます。そうですね、全面改正となると他のところも含めて提案しないといけないということになるので、作業としては無理があるという状態にはなるとは思いますが。名称だけ変えるというのもなかなか大変かなという気もするので、やはり改正でという話になるんですかね。ではそういうことでとりあえず良いでしょうか。ほかに何かありますか、刑事罰に関しては。とりあえず答申に書くとすると、この類型をこれで良いのかというところの部分をちゃんと合意して詰めておくということが一番重要ということになりますよね、こういう答申の中身でご提案するとなると。どうしましょうか、今日で結論が出るという話でもないのかなという気もしますが。答申段階でまた検討する機会が来るということですよね。そうしましたらこれをベースに取りまとめをお願いして、取りまとめていく段階でもう少し類型とかについて精査とか説明が必要であれば、それをおこなっていくということで、今日はよろしいでしょうか。そうしましたら、坪郷委員どうもありがとうございました。次に小林さんから、請願法改正案について一応議案に出ていますけれども。

小林幸治：これは何回前かに一度説明させていただいて時間取っていただきましたよね。それで自分の役割は終わったつもりなんですけど。

三木由希子：資料が出ていないのでそういうことなのかなと思ったんですが。

城倉啓：はい。すいませんでした。大山委員には請願法の、小林さんから出していただいたものを見て応答のご意見をお願いしますという依頼はしているので、もし国会改革の話を先にご発題いただいて請願法のことと関係して言っていただくという方が流れとしては良いでしょうか。

大山礼子：応答というか、国会をちゃんとしないといくら請願をきっちりやってもダメですよという話はできますけど、そういうつもりで来たので。

城倉啓：おっしゃる通りです。そういう依頼をしたつもりです。

大山礼子：それはこちらの中で良いと思います。

城倉啓：ではそこに入っているという理解でパワーポイントの方に行かせてもらって、後でまた小林さんからの応答がさらにあればという議論の進め方でいかがでしょうか。

三木由希子：そうしたら大山委員、よろしくお願いします。

大山礼子：画面が出ましたので、それでやりたいと思うんですけど、これは既製品で、あちこちでしゃべっている話をちょっと持ってきただけです。

国会改革と言っても色々あるんですけど、今日は国会審議改革ということだけのお話に

なります。まずは審議をやる場の土俵というか、その話でともかく日数が少ないですよということをまず見ていただきたいと思います。

日本の国会の常会というのは 150 日間でそれ以上審議するには会期を延長するか臨時国会を開くしかないんですけども、先進民主主義国でこんな短いのはもはや日本だけの状態です。ほとんど通年でやってまして、さらに会期もなく、ドイツのようにずっと議会が開いているというのもあります。もちろん年がら年中やってるわけではなくて夏休みもありますし、クリスマス休暇もあるんですけれども、別に会期というもので区切ってはいないということです。会期があるところも、アメリカ・イギリス等は一年間が一会期になっています。フランスも前は短かったんですけれども、今は夏休み以外はほとんどやっているので一年間という感じになっています。

しかも国会の場合は会期不継続の原則というものがありまして、これは何か審議すべき問題が生じると王様が議会を開いて、今度税金を上げて良いかとか、そういうことを聞いていた名残なので、今はこの原則を維持している国はほとんど無いです。日本とイギリスぐらいしか無いです。これを廃止してしまうとずっと次の選挙までは自動的に継続して審議されるということになっております。日本の場合はイギリスよりも特に会期が短いので細切れでしょっちゅう何だか会期末のごたごた、継続審議するかしないかとかいう騒ぎをしているということです。

これはもう最初から議論されていまして、46 年とか 56 年の頃から会期をもっと長くしたら良いとか、少なくとも会期不継続原則はもうちょっと緩和しましょうとかってことを議論していたんですけど、その後何となくうやむやのうちに今に至っているという感じです。一方地方議会の方は通年会期を採用するところが増えていまして、それを追認する形で地方自治法の改正で、そういうことをやって良いよということも決まっているという状況ですので国会だけがちょっと遅れているという風になっております。

解散とか総選挙になればこれは会期があってもなくても、議員が変わってしまうわけですので、全ての法案が出直しになるというのはしょうがないわけなんですけれども、日本の場合はそれがあまりに頻繁であるというのが次のスライドになります。

こんなに野放図にと言うか、解散総選挙をしているのは日本だけということになりました。ドイツの場合も建設的不信任決議ということがあるので次の首相をちゃんと指名した上で不信任決議を出さないとダメだということになってますし、フランスは大統領が解散できるってことになってるんですけども、選挙で選ばれた人を一方的にクビを切るということに対して国民の反発が強いのでめったにできないということがあります。それからまあイタリアもフランスも同じようなことなんですけれども、ほとんど任期満了が近づいた時に解散をしています。それから日本ではずっとイギリスもやってるから良いじゃないかという議論をしてたんですけれども、イギリスは現在は首相が勝手に解散することはできないという風に変えてしまっております。議会任期の固定法というのができてしまいましたので、原則として 5 年間は議会は続くという風に変わっております。

さらに中身ですけれども今のは日数の話なんですけれども、中身にも問題があるんじゃないかということでございます。何が問題かと言うと、実質審議が低調である。実質審議というのは国民の声を、まさしく民意を反映して法案は内閣が提出しても良いですけれども、それに対して民意を反映させた修正をしなくちゃいけないんですけれども、それはできていないということです。

大体常任委員会があって分野別でその専門的な委員がいるっていうのは実質的に法案修正するための体制なんですよね。ところが現在の国会というのはそれが宝の持ち腐れのようになっておりまして、内閣提出法案の 8 割以上、最近は 9 割ぐらいが無修正で成立するということになっています。みなさんご承知のとおり、最近ではカジノ法案とか、ここは修正すべきだっていうことが分かっているのに全く修正しないで通しているということがあります。

どういうことかって言うと、委員会がもうそういう議論をする場ではなくて論戦の場になってしまっています。野党の何党には何分という割り当てをしてしゃべらせるという、そういう場になっています。そのために公聴会を開催して意見を聴取しても法案にその意見が反映されることは無いので、全くそれは儀式になっています。法案を修正しないんであれば審議中の法案の内容について請願をしても全く意味が無いということになってしまう。そういうどうしようもない状況だと言えます。

なんでこうなっているのかということなんですけども、要は実質審議が前倒しになっているからなんですね。与党の事前審査、これ自民党がやってますけれども、そこでもう修正の協議を全部終わってしまって、与党には党議拘束をかけた時点で議案が出てきます。ですので委員会では論戦をするしかなくて、本会議はやることがないという風になっています。これに対して議院内閣制の標準モデルというのは、ヨーロッパ大陸とかそういうところを念頭においてますけれども、これはもちろん事前に色々調整はしてるんですけれども、そんなに綿密にてにをはまでやらないで出してきます。ですので委員会レベルでむしろ与党議員が修正してきます。そうなると野党議員もそこはこうなんじゃないかってことも言えるようになりますし、それこそ一条一条チェックするってことになるので、委員会がかなり活発に実質審議をしていると。委員会が終わったところで、じゃあこれで良いでしょうかということで党議拘束がかかって本会議では日本の委員会と全く同じような論戦をしているという、これが普通なんですが、日本は一つずれているというのが私の見立てでございます。

その結果どうなっているかというのが次なんですけども、事前審査制というのは大体田中角栄首相の頃からすごく固まってくるんですけども、その頃から明らかに国会審議が変質しています。それは統計的に明らかなんで、本会議はそれ以前は年間 130 時間ぐらいしたんですけど、今は 60 時間ぐらいになっています。それから質疑とか法案修正とかほとんどできなくなっていて、そのため記名投票も激減して、ほとんど出来レースになっている。委員会報告も全く形骸化していて、これを可決することにしましたという話、一行だけで何が報告書なのかよく分からないものが出てきます。

それから本会議は、これは法案審議とは違うんですけど、ちょっと行政監視の方の話なんですが、以前は口頭質問というのがあって、質問男とかいうのが昔いたのをもしかしたらご記憶の方もいらっしゃると思いますが、そういうのがあったんですけど、緊急質問というのも全く行われなくなっています。ですから本会議でやることがないですね。委員会の方も審議時間が大幅に減少しています。公聴会や請願は形骸化していて、発言時間割り当て制が広がっています。その最たる例は発言時間を消化するためにお経を読んだというのが、本当にお経を読んだ、文字通り読んだというのがありましたけど、そういうようになってしまっています。要するに日程調整中心になっていて、本当は修正したりするために色んな権限があるんですね、日本は。委員会が法案を作成できるというのは結構他の国には無い権限なんですけど、そういうのも全く使われなくなってしまっているということになります。

これちょっと古いものなんですけども、よその国では本会議を 1000 時間ぐらいやってたりします。それが日本では 50 時間、60 時間ぐらいしかやっていない。ということは本当に形式的なことをしかやっていないということになります。あとは施政方針演説に対して質問をする、質疑をするっていう、それだけでいっぱいいっぱいになっている感じになります。それなら委員会でもうちょっとちゃんとやってれば良いんですけども、そちらも減少しているという状況です。

それだったらなんで事前審査廃止すれば良いじゃないか、どうしてできないのかって話になります。みなさまご記憶と思いますけれども、小泉内閣の時にはやろうとしました。だけど断念してしまいました。それはなぜかと言うと、やっぱりできないですね。今の制度では。どういうことかって言うと、内閣提出法案ていうのが、これ憲法にはっきり書いてないもんですから、提出はできるっていう風に解釈されてますけれども、その後は内閣はノータッチになっています。面白いのは自分が出した法案なのに、修正できないですね、日本は。修正するためには議院の承諾が要ると。一つの議院で議決した後は一切できないということなので、衆議院で可決して参議院に回付されたものについて、送付されたものについて、参議院で修正しようとした場合に、内閣がそれじゃこうしましょうということが言えないんですね。そういう不思議なことになっています。それからもう一つは議事日程というのは、どの法案をどのぐらいのスケジュールで審議していくかっていうことも全く内閣が口出しできないようになってます。これは本当に議院内閣制としては稀に見る、国会の権限が強い状態です。だから国会があんまり強すぎるので事前に与党議員全員にこれで良いですねって言って出すということにしないと、提出法案が成立しないんですね。だからちょっと多分普通に言われていることとは逆に国会が強すぎるので審議ができないと私は思っています。

そういうことで今までは、かつては事前審査というものが本当に実質的にやっていたのでそれなりに機能していたという面がありました。ですけれども、やっぱり立法過程の透明性が低下していって国民から見ると何も意味が無いことをやっているという不信感が増幅している。議会制民主主義の危機を招いているということです。そしたら国会法とか内閣法とか、そういうものを少し変えてちゃんと国会で審議できるようにすれば良いんですけれ

ども、そういう発想が全く無いです。今の制度の下でしか考えていない。国民からどう見えるかことに意識があんまり行っていないと思います。あともう一つはここに書いていないですけど、すごく運用でやることに慣れすぎてしまって制度を変えるっていう意識が無いと最近は私は思っております。

国会は変わらないんですけれども、地方議会は改革が進んでいるということで見ていただきますと、これもご存知の方多いと思いますけれども、北海道の栗山町が議会基本条例っていうのを作りまして、その後本当に広まっています。作らない方がちょっとおかしいみたいに最近はなっています。作っても中身が問題なんですけれども、情報公開の推進ですとか、政務調査費の使途の公開。これは国会の場合は全然公開しておりませんので、全く違うということになります。それから住民参加についても、住民から意見を募ったりとか、傍聴者が発言したりとか色んな改善をしている。これはやっぱり地方議会が危機意識を持っているからだと思います。それから先ほど申し上げた通年会期とか、一問一答方式とか、それからどうやって補佐体制を作っていくかというようなことも色々それぞれやっております。特に女性議員とか若い議員の多いと、こういう改革度が高いという調査結果もございます。

というわけでやっぱり選挙制度を見直さないとダメなんじゃないのというのが結論でして、こういう場で議論していただくしかないでしょうということでございます。ご清聴ありがとうございました。これはよそで選挙市民審議会の宣伝をしたという意味もございます。

三木由希子：ありがとうございました。そしたらまずご質問がありましたらお願いします。はい、どうぞ。

田中久雄：今の内容の中で通年国会というかね、もうそれは諸外国では当たり前の状態になってると思うんですけど、日本の場合どうなんですかね。憲法との関係で日本の場合は通常国会と臨時国会という概念があって、それで会期はもちろんあるわけなんですけれども、ヨーロッパなんか見てると臨時国会という、そもそもその概念が無いみたいな感じがしてるんですよね。ですからもう国会というのは通年開いても普通の通常国会だけで、あとは仮に緊急に解散があった場合には特別国会みたいな、終わった後にね、そういう表現を憲法や何かに書かれているところがあるんですけれども、あんまり日本の憲法みたいに通常国会、臨時国会、あと特別国会ももちろん選挙後にあるんですけれども、そういう風に憲法の中に明記されて一応臨時国会というのがあるんですよという前提で構成されているということで、通年国会ということを導入した場合には別に憲法違反にはならないんですかね。

大山礼子：そこをご覧いただくとフランスは臨時会というのがちゃんとあります。ですけども、昔は年に２会期制で割と短かったんですけど、そこを変えまして、憲法をほとんど変える、憲法を変えちゃったんですけど、10 月から 6 月までやるということになって、プラス臨時会も開けます。日本の場合は、会期を 150 日にするかどうかというのは憲法事項じゃないので、伸ばすことはできます。伸ばした上で臨時会をプラスその上さらに夏休みに開きたければ夏休みにということは簡単にできるわけで、憲法上は何ら問題ありません。

それからそもそも他の国でも憲法にはちゃんとこの日から始まってと書いてあるのに、

もう全く無視して閉じなくしてしまったという国もあります。だからそれはそれこそ憲法の運用レベルでどうにでもなる話なので大丈夫だと思います。

三木由希子：はい、ありがとうございました。他はいかがですか。はい、岡﨑委員、どうぞ。

岡﨑晴輝：通年国会にわたしも賛成なんですけども、あえて質問しますと、通年国会にデメリットは無いのかどうかというのを検討しておいた方が良いと思うんですね。どういう風なデメリットがあるか、ちょっとわたしは思い浮かばないんですけれども、大山さんからどういう風なデメリットがありうるのかという点をお聞かせください。

大山礼子：はい、デメリットとは言えないと思うんですけれども、今までずっと野党が反対してきてできませんでした。野党の反対は会期末で廃案に追い込むことができなくなるからです。ですけど、野党がそういう風に思うのは実質審議ができていないからであって実質審議をするという改革とセットでやれば全く野党も問題ない。それともう一つ注意点は、昔は与党は会期を延ばしたかったんですよね。ところが今の政府は会期はやりたくないという政府になっちゃって臨時会の要求があっても開かないというとんでもない状態になっています。だから全く逆転してしまっていて政府の方は会期短い方が良いと言っている不思議な状態です。だから野党も発想を変えてここらでちょっと会期長くしようという風にならないかなと今思っています。

三木由希子：岡﨑委員、他は大丈夫でしょうか。

岡﨑晴輝：ええ、後でまた何かありましたら質問します。

三木由希子：はい、分かりました。他はいかがでしょうか。法案修正も何か政局化しているってところがありますよね。つまり修正したら負けみたいな感じに与党がなっているっていう不思議な世界ですよね。

あと参考人に呼ばれると、ああそろそろ審議終わりなのねっていう風に思わされて、それでも行かなきゃいけない虚しさみたいなのもあって、毎回お声がかかる度に、ああ終わるんだなっていう風に思うという、ちょっとあれも失礼ですよね。はっきり言うと。他はいかがでしょうか。

国会の権限が強すぎることが事前審査っていうお話で、要はだからこそ事前審査をやろうというモチベーションが与党・内閣にあるっていうことは成る程と思ってお聞きしていたんですけれども、事前審査も今すごく時間少なくなっていますよね。与党の中の、ずっと会議日程を一時調べたことがあって見てたら、法案の事前審査も本当に朝の会議 30 分とか 1 時間で通っちゃってるとか、重要法案じゃないと大体、あとは世間的に注目されていないとかなり短いのかなっていう気もして。ただし国会の権限を弱くするっていう議論そのものが、そもそも国会側が受け付けないっていう状況もあるのかなっていう気もするんですけども、それはいかがですか。

大山礼子：だから少し内閣を審議に引っ張り出すっていう風に考えれば良いと私は思っていて、内閣も修正案出してみろって言えるようになるわけですよ。修正できるようになれば。そういう観点でちょっと発想を転換してみれば、確かに修正権を与えるってことは内閣の

権限を増やすことになりますけども、ちゃんと審議に参加しなさいという風に考えればあながち野党が絶対反対にならないで済むのではないかと思っています。

三木由希子：はい、どうぞ。坪郷委員。

坪郷實：内閣が修正できるようにでも以前から大山さんからお聞きしているんですが、これについては政府部内からの何らかの応答って今までにあったことがあるんですかね。

大山礼子：無いです。

坪郷實：全く無いですか。それは何か理由があるんですか。

大山礼子：最後に申し上げたんですけど、要するに事前審査の方が彼らにとって好都合だってことなんですよ。政府にとっては必ずしもそうではないんですけれども、少なくとも与党議員にとっては以前は事前審査すごく長くやっていたので、国民から見えないところで自分の意見を言えて、それで修正させた方が良いに決まってるわけですよね。自分の影響力を増大するって意味で。なんでも予め前の段階で文句言えた方が良いじゃないですか。だからそういう意味でも彼らにとって非常に良いものだったんですね。だけど本当は今はもうおっしゃる通りで与党議員にとっても自分は何も言えなくなっています。ですが、本当に一年生議員とか二年生議員とかいう人たちだけで、そういうことも何も知らないで首相にくっついてれば次も選挙で通るってことしか考えていない人の集団になってしまったので、与党議員からもあんまりそれに対して文句が出てこないですね。でもよく考えると今は与党議員にとっても国会の中でやった方がまだ意見が言えるような状況になりつつあるので、いつそれに気が付くかという感じがしています。

三木由希子：はい、どうぞ。

田中久雄：政府の法案として決定して国会に提出されるまでの間の事前の政府と与党とのすり合わせっていうのはかなり濃密ですよね。そして頻繁に行われて自民党の政調会の各部会に各省庁がもう原案の段階から説明に行って、しかも政府内でも利益団体というか関係する団体との調整をやりますし、自民党の中に入ってもそのまたその色んな団体との調整も行うということで、プロセスとしてかなり曖昧なわけですね。政府の段階、内閣の段階はここまでとか、国会の段階ではここまでとかではなくて、それが灰色というかプロセスが一体化しちゃってるということで、それでもう形として政府提案として出た場合にはもう自民党も十分議論して問題点や何かも修正してもらったし、バックになる色んな利益団体の意見も受け入れてもらったということで、ほぼ固まった段階で国会に提出されているんで、しかも野党が少数であれば、もうあとは国会の質疑なんていうのは短い方が良いよという状況になってるというような感じが私は受けますけどね。

大山礼子：その通りです。

三木由希子：あと今だと内閣官房とかに色んな本部が立っていて、そこで事前に利害関係とか利益団体の意向を反映した大きな方針を作って法案に落としていくので、もうちょっと反映プロセスが政治から遠くなっている可能性、つまり議員からは遠くなっている可能性はあって、だからこそ今内閣が強くなっているっていう傾向もあるのかなと思ってますけ

ど。

大山礼子：さっき田中さんがおっしゃったことはまさしく 55 年体制の政策決定過程なんですよね。だけど何にもフォーマルな裏付けがあったわけじゃないので力関係が変われば機能しなくなっちゃうんですよ。今みたいにもうちょっと官邸主導になってしまうと、党の方も何もモノが言えなくなるというか、元々モノが言える保証があったわけじゃなくて、インフォーマルにやってただけなので。だからそういう議論をちゃんとフォーマルな国会審議の場に出していかないと、それぞれの時の権力者の権力の度合いによって政策決定過程が変わってしまうという危険性がある。現に変わっているということだと思います。

三木由希子：他に質問・意見ありますでしょうか。はい、どうぞ。

小林幸治：今の部分で、折角なのでちょっと質問というか、僕の記憶では小泉政権の時に随分マスコミでも言われた経済財政諮問会議というものが、あれ実際には森内閣の時にできたんですかね。2000 年ぐらいだったような気もするんですけど。でも森内閣の時はあんまり実質的な機能というのはそれほどなくて、小泉さんがあれを利用して政府主導でって。それが今も続いていて民主党に政権が変わった時も仕組みとしては変わらず、今もそれが継続してるっていう風に考えて良いのか。その辺はどうなんでしょうか。

大山礼子：民主党は全く使わなかったですよね。自民党が作ったものだからみたいな感じで。あれは愚かだったと思いますけど。使えば良かったんですけど使わなくて。だから小泉さんほど活用している人はもういないんじゃないですかね。今は安倍政権というのはあそこを梃子にしなくても全部もう掌握してしまったからあんまり使う必要もないような感じですよね。小泉さんの時にはやっぱりまだ派閥のボスなんかがいたのであそこをすごくうまく使ってもう枠を嵌めてしまって、そこから事前審査みたいなのを始めたので、そういう使い方をしていましたけども。事前審査恐るるに足らないという風に今なっているから、あんまりそんなに積極的に使う必要が無いかなと思います。だけど問題はねじれたらアウトなんですよね。だって、与党議員を全部掌握しているってことだけが今の強さだから、ねじれたら全然どうにもならなくなるんですけど、喉元過ぎればで気がつかないっていうか。能天気と言うか、何と言うか。だからねじれ対策をするんだったらやっぱりねじれた時にも国会審議の場で何か妥協点を図るような審議改革をしていかなくちゃいけないですよ。本当は今のうちに。でも何もやっていないんでただ実質的に与党議員を抑えているから上手くいっているっていうだけなんですよね。だから何かあったらガラガラと何も決まらなくなるんですけど、しょうがないですね。

三木由希子：はい、ありがとうございました。はい、どうぞ。

小林幸治：そうですね。段々記憶が、お話を聞いているうちに色々蘇った気がしますけど、民主党の時はだから国家戦略会議を作ろうとして失敗したというのもあって、あれ何だったのかなって一回検証しても良いかなって思いますけど。それと、確かにねじれ国会の時には 2009 年の選挙前ですよね。あの時は本当に国会でも相当修正されて実質的な審議もされたし、あの形を定常化するみたいな仕組みを考えないと実際には上手くいかないのかなと。

それはちょっと自分でも考えてみたいなと思うんですが、あと官僚というか省庁の側からすると国会であまり修正されるというのは望ましくないっていうのは基本ですよね。そう考えると中々改革するの大変だなっていう気もするんですけど。

大山礼子：後ろの方で言うと、それは内閣が修正案を出せない状況だからなんですよ。だからそこのところを変えていかないと官僚も困る。だから事前審査しないと官僚が困るというのは、そこで全部事前協議して官僚も入って協議して、もう変えないって保証が無いと国会でどうされちゃうか分からないっていうのが今の状態なので、そこはもうちょっと内閣が関与できるようにすると官僚も安心です。その前何でしたっけ。しゃべってうちに忘れちゃった。その前のご質問。あ、二院制の話。確かにねじれると修正ができるっていうのはあるんですけど、小渕内閣の時に丸呑みとか何か言われたことがあるじゃないですか。あれはおかしいですよ、やっぱり。それはなんで丸呑みになるかって言うと衆議院であげた法案が参議院に回った時に内閣が全く修正出せないから丸呑みするしか手がなくなっちゃうんですよ。だからそこのところも問題なので、修正協議に入っていけるようにするには内閣に修正権を渡さないといけない。そこも大問題なんですよね。だからよく考えると絶対内閣に修正案を出せるようにしないとみんなが困ると思うんだけど。もうずっと言っているんだけども誰も聞いてくれないというのが現状でございます。

三木由希子：内閣に修正権があった方が政局化しにくいって話ですかね、それは。

大山礼子：そう、それもある。

三木由希子：あと官邸、内閣官房中心に経済財政諮問会議以外に政治主導の様々な会議とか器ができてしまっているので、相対的に経済財政諮問会議の力とか必要性が昔ほどないっていう知財だったら知財で立ってるし、健康・福祉分野は別の主導プロセスがあったりとかするので。なのでそういう意味では国会見てても何も分からないという状況になってきているのが逆に国会を面白くするためには政局的な話の方が野党もアピールができるとかってなってしまうのかなって気がしなくもないんですが。

大山礼子：今ので言うと、経済財政諮問会議どうして使われないかって言うと、省庁横断的に予算を付け替える必要というか、それをしようとしないからだと思うんですよ、私は。それをやるんだったらやっぱり必要になってくるんだけど今の内閣というのは政治主導政治主導と言うんだけど、本当には既得権に斬り込むつもりは全くないし、予算を大幅に付け替えるつもりは全くないし、公共事業は拡大しっぱなしだし、それだと経済財政諮問会議は要らないですね。

三木由希子：他はご意見ご質問ありますでしょうか。はい、お願いします。

岡﨑晴輝：折角の機会ですので、大山さんにお聞きしたいんですけれども、大山さんが欠席された時に、抽選制度・参議院てことを提案したんですね。三日前の読売新聞に我々の翻訳した『選挙制を疑う』の書評が出ていまして、いま抽選制度にいきたいというのが政治学者の間で議論が始まったばかりなんですよね。衆議院の方で与野党が審議をして、そして参議院の方が抽選制で選ばれた議員であって、そこで審議を聞いて拒否権を発動できればかな

り審議が実質化するんではないかという風に思うんですね。例えて言うと今検察官と弁護士しかいなくて判定役の裁判官がいないという風な議論の構図になっていると思うんですね。だから与党と野党が議論を戦わせて第三者の抽選制の市民院が判断すると。最終的には拒否権を行使できるというぐらいまで政治学者の間では議論が始まっているんですね。そういうことについどのようにお考えでしょうか。

大山礼子：拒否権までいくかどうか私はちょっとクエスチョンマークです。

三木由希子：いかがでしょうか。

岡崎晴輝：それは憲法改正が必要だという理由でしょうか。

大山礼子：そうではありません。中身の問題として。なぜかというと裁判員とか何とか、要するに抽選制の方が相当大きな権限を持つ、上に立つということですよね、それは。そこまでやって良いのか、そうしたら選挙にあまり意味がなくなっちゃうしと思いますけど。今の伺った気持ちでは。

岡崎晴輝：なるほど、なるほど。これは政治学者の間でもこれから激しい議論になると思いますけれども、ただヨーロッパではかなり支持を集めてるってこともあるんですよね。ここで議論しても多分結論は出ませんけれども、ありがとうございました。

三木由希子：他にいかがでしょうか。そうするとこれを最終的にどうするってことで今日のこの話になったのかっていうことを、すみません、今日わたしがよく認識してないんですが、これはどうするんでしょうか。はい。

城倉啓：事務局から三つ目の話題の方と重なるのでこの資料を見ていただきたいんですが、第二期答申の内容っていうものについて、目次立てを少し宿題としてもらっていたので、おういうテーマで語るかと。その中に国会の改革、または国会と地方議会の改革っていうものがあったら良いなという風に思っていて、２－４の民意反映のための必要な費用という中に、これ中身も精査してほしいんですけど公費負担、政党交付金、その次に議会改革というものを載せております。ここで良いのかどうかも、ちょっと疑問もあるかも分かりませんし、揉んでいただきたいと思います。つまり答申には議会改革を載せていただいて、そもそも請願法の改正をする際には議会の審議の改革も必要なんだからということなので、そういう観点で。どのレベルで書くのかという話があるので、大山委員がおっしゃっているのは国会法を変えるということになるんでしょうか。そしてそれは条文レベルまで行けるかどうかというのは少し難しいものもあると思うんですけども、みなさんでどの辺りまで行くかというのを決めていただければなと思うんですけれども。あと、地方議会まで行けるのかどうかも含めてですね。すみません。あんまり答えになってないかもしれませんけども、事務局としては答申の中に入れていただく方向で、その内容がどのようなレベルか、概括的なるものなのか詳細なものかはお委ねしたいと思っているんですが、いかがでしょうか。

三木由希子：はい、そうですね。議会改革というよりは国会改革っていうことで整理をした方が今日のご報告からすると馴染むのかなという気はしますけども、どうしますかね。地方議会改革は先ほどご報告いただいた議会基本条例の制定以降色々あり、かつその動きにあ

る種最終的には呼応するような形で地方自治法が改正されてきたっていう経緯があるので、それと対比すると国会がすごく停滞しているということはよく分かるんじゃないかなという気はしますが。かと言って地方議会も沢山問題があるので、そもそもなり手がいないとか、議会が成立しなくなる可能性があるとか、色んな問題があって結局改革せざるを得なくなってるところもあるっていうところもあって、そこはちょっと国政との違いであると思うので、どうしますかね。はい。

大山礼子：実務的なことで、ここで申し上げて議事録に残すようなことではないんですけど、わたしちょっと全然書いたりする暇が無いです。帰ってきたら罰ゲームみたいにいっぱい色んなことを押し付けられて夏休みもそれでずっと何日も学校に出なくちゃいけないぐらいになっているので、ちょっと申し訳ないけど秋までに何かを書くというのは無理なんです。それと国会改革って、今日は審議改革だけなんですけど、やっぱり地方も国会も同じなんですけど、ちゃんと民意を反映した人を選ぶっていうのと、民意を反映した審議をちゃんとがんばってやるっていうのと、それをちゃんと主権者に見せるっていう三つだと思うんですよ。改革の柱って。だから今日申し上げなかった国民との関係でもうちょっと資料を公開しなさいとか、それからもう一つの柱である行政監視ちゃんとやりなさいとか書き出すといっぱいあるんで、ちょっとこういう形でまとめるのは無理かなと思います。

三木由希子：はい、そうですね。多分事務局が言っている議会改革で何を期待しているかっていう中身が問題なのかなって気がしますけども、どちらかと言うと選挙だけ直してもダメよっていう意味で今後の課題に入れておいた方が良いのかなっていう気がしますけれども。選挙制度を変えるというのは新しい層を議会に呼び込むということでもあるけれども、そこが古い構造のままだと政治家たちが活躍ができないという話にもなるわけですよね。だからそういう文脈でちょっと今後の課題として置いておいても良いのかなという気はしますけども。答申そのものに入れるというよりは今後の展望みたいな方で、いかがですか。

大山礼子：もうちょっと明るく書くなら、同じことなんですけど、今こんなに問題があるんだけど、人が変わると変わるかもしれませんねみたいな書き方にしておいた方が明るい気持ちで終われるかもしれません。

三木由希子：そうですね。はい。そうするとこの部分今後の展望の方に回していただくということで良いですか。構成としては。はい、どうぞ。

小林幸治：それと以前の答申で前書きというか目的的なところでどういう風に書かれているのか記憶がなくてあれですけど、選挙制度を変える今回の選挙制度を中心にして提案するとかっていうのは何のためにって言うと、今三木さんおっしゃった通り実質的な審議とか国会、選ばれた人がちゃんと働いてもらうための仕組みをちゃんと作りましょうよみたいな話になるので、そこはきちんと何か抑えておいた方が良いような。別に選挙制度だけ変えれば良いってう話では全然ないので何かそんな繋がりというか見えやすくわかりやすくというところは、その辺は多分三人の代表者で最終的にまとめて前書きとか目的とかっていう感じになると思うので抑えておいていただければなという風に思います。

三木由希子：そしたらそれは重要なポイントだと思いますので答申に反映していくということで良いかなと思います。これは第二期答申の目次立ての議論に入った方が良いってことですかね。そうすると民意の反映ということを主眼にするということで全てのタイトルに民意が入っているという状況なんですけど、どうしますかね。ちょっとやりすぎかなっていう気もしなくもなくて、逆にメッセージが伝わりにくい仕立てになってしまうことを恐れているのですが、いかがですかね。はい、どうぞ。

小林幸治：こういう風に変えたらっていう代替案があっての発言ではない、単純に意見ですけれども、多くの人に読んでもらったりする、これに興味を持ってもらったりする、しないといけないものだと思うので、読んだ人たち、と言っても対象は特に絞るかでどういう言葉にするかっていうのが変わってくるので何とも言えないですけど、読み手の側が何か違和感を感じないような形のものにしていただいた方が良いかなっていう風に思いますし、本当は答申という名前自体が硬いので、中身もどうしても硬いイメージになっちゃうのかなと思うんですけど。できるだけわかりやすく読みやすいような形のものが良いかなって単純に思います。はい。

三木由希子：他に何かご意見ございますか。ちょっとここでこう直しましょうとかって話までは中々今日はいけないのかなという気はしますけども、構成も含めてってことですよね。

小林幸治：また、代表者会議が予定されているようなのでそこら辺でもまた議論していただいて少しまとめていただけたら良いんじゃないかって気がしますけど。

三木由希子：そうですね。それは一旦どこかでまとめて提案をして議論をしないと議論にならないので、とりあえず今日は一旦事務局からのご提案ということで承ったということで良いでしょうか。はい、どうぞ。

城倉啓：資料の別のページ、G というのが書いてある工程表第 11 案というところに 19 年 7 月まとめ②というのがあって、そこに「地方議会改革・大山礼子」という風に書いておりますけれども、先ほどの議論の結果これを削除させていただいて、地方議会改革というのは無いと、大山委員がお忙しいと、そういうことを確認いたしましたのでこれは消させてもらいます。

三木由希子：そうすると国会改革と地方議会改革両方が今後の展望に入るということで良いですか。

城倉啓：その通りです。

三木由希子：はい。はい、どうぞ。

坪郷實：ちょっと元へ戻りますが、民意反映というのは、6 月に民意反映と選挙運動というようなテーマが入っていますが、民意反映を旨とした目的規定含めて、新たな、全面改正かどうか別にして、新たな何らかの公職選挙法の第 1 条に目的規定にどのようなものを置くのかという議論するわけですよね。それもやはり民意反映ということと関連付けなくちゃ、民意反映というのはどの流れでこれ今回使われたんでしょうかね。

城倉啓：民意の反映、例えば選挙運動に関しましては選挙運動の自由化ということで、今ま

での規制があまりにも強すぎて民意の表出そのものが規制されていると。だから出すこともできないと。それを自由にするんだというような言い方で民意の反映をそこに使っています。それと選挙制度に関しましては比例代表を中心にしたとか、第一期答申で出したような形の選挙制度をお示しして民意を反映させるんだと。ただし第二期の特徴といたしまして、選挙のことだけではこれが機能しないんではないかという議論がありましたので、民意を反映させるためにはこういう、例えば歪めないようにするためには、著しい不平等を許さないためにはお金の問題で規制をするとか、必要なる罰則規定は置くとか、こういう形でまとめると。それと民意を反映させるためには議会を機能させることも必要ですけれども、公費負担は貧しい人の立候補のために必要なんじゃないかという議論もありましたので、これも資力のない人の民意を反映させる仕組みなんだと考えてここに入れておりますし、あと政党を上手く機能させて間接民主制を機能させれば民意を反映させられるので政党交付金をいじるということや、議員の待遇などもここに絡めて入れているのは、お金を出す部分もあるんじゃないかと。わたしどもは議員定数を増やすということを提案していることも関わりますけれども。そんなこと。あと、直接民主制のような要素を入れることで間接民主制を補完して民意を反映させたらどうかということで請願法や国民投票法のことを考え、それと若干小さな議論かも分かりませんが投票方式を改善させていくというようなこともこぼれている民意を掬い上げるという。そんなことで一つの「民意の反映」の中に様々な局面を混ぜてしまっているというのも現実なんですが、その部分便利とも言えるので事務局としてはこのような考えにさせてもらってますが、どうぞ揉んでください。

三木由希子：はい、ありがとうございました。何かご意見ありますか。逆に多分多様すぎてメッセージが伝わらないっていう風にわたしはちょっと直感的に思います。民意という言葉が含意させていることが広すぎて議論を共有している人じゃないと何を言いたいのか分からないっていう、タイトルからだけだと分からないっていうことにちょっとなっちゃうかなということが懸念をされます。あと、民意反映の仕組みっていうのは城倉さん最初におっしゃったように、第一期答申が多分その仕組みって話で今回はそれをどう機能させるかって言った時に出てくる課題についてまとめましたっていうところがあるのかなっていう気もするので、ちょっと言葉も含めてやっぱり整理をした方が良いかもしれないですね。どこかでこの民意という言葉を残すにしても、あまり色んな意味を含意させすぎると逆にちょっと小見出しとか見出し見ただけだと伝わりにくいっていうことが出てきてしまう気もします。はい、どうぞ。

坪郷實：民意の反映に代わるものをどうするかっていうのは置きまして、第一期の時の議論は選挙の自由、あるいは選挙の公平、機会の公正さっていうようなことの観点からの制度改革を考えた時に、従来の公職選挙法の中では選挙をする側の色んな仕組みはあっても有権者が自由に選挙運動をやるような視点をむしろ欠いていたという主体の話はそこに絡んでいたと思うんですね。市民側・有権者側からの選挙の自由・選挙の公正さっていう観点があったと思うんですが、民意の反映と言った時のこの主体をどのように考えているのかって

いうのがちょっと理解できない。どういう方向で議論を進めれば良いのかというのがちょっと分からないので、ちょっとそこはわたしも考えてみたいと思うんですが。

三木由希子：そうですね。多様な意味を含意させすぎて何に向かって民意という言葉を使っているのかがちょっと分かりにくくなっているというところはあるとは思いますので、ちょっと他の選択肢とか、あと整理の仕方を少し議論して見た方が良いかなとは思いますので、坪郷委員にもご検討いただいて、あと代表者会議でも少し検討するということになりますかね。はい。他いかがですかね。構成とか気になる点も含めてなんですが。

小林五十鈴：わたしたち北京会議に行って、1995 年から 25 年経って、その時はすごくエンパワーメント、女性たちは正義とか子どもとかのことにすごく関心を持って、それから今は働く女性たちが多くて社会活動をする人が段々少なくなってそういう時代に来ているから選挙ということは、今度の地方選挙も割と新しい人は新人で上位に通った人たちもたくさんいるんだけど、そういう仲間をもう少し作り上げていかなきゃいけない時代に来ているんじゃないかなと思って。折角長い良いのを纏めてくださってもちゃんと読んでくださるかどうかは分からないから、それをどういうように使っていくのかということで、私たちの次の世代の、こういうことをやらないと日本の国、子どもたちの時代が大変なんだよということを言って会議でやってるんですけど、もう教育もそうだし、何でもそうなんだけど、集まってくる人は段々少なくなってきている。そういう時代にどう活かしていくかということを私は一応長いこと関わってきてる社会活動に、心配しております。その辺のところを上手に活かして作って、ぜひ効果あるものにしていくことを考えていただきたいということです。はい。

三木由希子：はい、ありがとうございました。確かに良いものを作るだけだとダメですというのは、その通りでございますという話なので、これをどうするかってことは一期目の答申の時からの課題ではあると思うんですが、より良い論点設定で答申を出さないと伝えるべきメッセージがわかりにくくなるので、そこは今回の答申でも十分に気をつけて作って行ったら良いのかなとは思います。他はございますか。そうしましたら後は事務局から何かございますでしょうか。

城倉啓：特段無いんですけれど、今のお話から７月５日の共同代表者会議で、今日お話いただいた部分について、特にこの「第二期答申の内容について」ですよね。その辺り詰めた議論をさせてもらってみなさんと共有させてもらえればなという風に思っております。異常でございます。

三木由希子：そうしましたら、一応すべて議題は議論が終わったということになりますので、今日の審議会はこれで終了したいと思います。みなさんどうもありがとうございました。

〔岡﨑晴輝委員未校正〕