

インタビュー

21世紀の選挙民主主義の 確立にむけて

公正・平等な選挙改革にとりくむ
プロジェクト事務局長

城倉 啓さん

選挙制度などの改革にとりくんでいる「公正・平等な選挙改革にとりくむプロジェクト」（とりプロ）のみなさんとは、国民救援会もときどき行動をしています。とりプロのみなさんが運営する選挙市民審議会は2017年12月に、「選挙・政治制度改革に関する答申―21世紀の選挙民主主義の確立にむけて―」を発表しました。そこで、今回、この「答申」のポイントについて、とりプロの事務局長である城倉啓さんにお話を伺います。

選挙制度改革をめざす「市民審議会」

私たち「公正・平等な選挙改革にとりくむプロジェクト」（とりプロ）の活動は、2015年から始まりました。その「とりプロ」が運営しているのが「選挙

市民審議会」です。審議会は、有識者の方に集まってもらい、1期2年でやっています。共同代表は、元自治省選挙部長で、現在弁護士の片木淳さん、一橋大学

教授（憲法学）の只野雅人さん、そして情報公開クリアリングハウス理事長の三木由希子さんの3人です。2016年、17年第1期で、現在、第2期の活動をしています。主な活動としては、毎月、審議会を開いて、公職選挙法の改正案を具体的に考えていって、できれば改正条文までつくって、それを「とりプロ」が国会議員や政党にロビイングをして伝えて、国会で超党派議員連盟をつくり、議員立法という形で政策を実現していきたいと考えています。

本来選挙制度はどうあるべきか

選挙制度は、まず、主権者の意思（民意）を適切に反映するものでなければならぬと思います。もちろん、自由な選挙運動のもとで選挙をおこなうということが大前提です。そして、金持ちに有利にならないように、著しい不平等は許さ

ないことが必要だと考えます。しかしいまの日本の選挙制度は、そうなっていません。そこで、私たちは、改革の提案を出しました。いくつかの提案についてお話しします。

民意が反映される選挙制度

■衆議院選挙

選挙制度を考えると、まず衆議院ですが、小選挙区比例代表制（拘束名簿式）



城倉啓さん

で、小選挙区が多すぎるという批判があります。当初の案は小選挙区と比例が250議席・250議席と5分5分だったわけですが、それが政党間の話し合いで小選挙区300、比例200になり、昨今、比例が減らされていって、いま比例が176議席、小選挙区が289議席の465議席です。小選挙区が多くなると死票が多くなり、投票する気をなくすことになりま

るためには、比例の定数が20議席以上は必要だと言われていて、20議席以上あれば、有権者の投票に応じて小政党であっても1議席はとることが出来ます。10議席だとすると、4人、3人、2人、1人と4党で議席をとった場合、第5党以降は入れません。しかし20議席あつたら、さらに多くの政党が議席をとれるでしょう。新たな政治勢力の新規参入を促せるのです。また、得票率に応じた議席の配分ならば有権者は納得します。自分の票はどこかに生きているからです。現在、3割の得票の第1党が議席の7割を占めていることが、不公平感を生んでいきます。小選挙区制は、ある意味で政党間の差別を増幅させます。小さい政党は出にくいし、第3党以下も立候補を控えます。いまの小選挙区比例代表並立制、まったく別の2つの制度が混じっているわけですが、それでいいのかということがあまり吟味されていません。比例区は、中小政党に配慮して残ったというレベルです。これは、2大政党制による政権交代や政権の安定の方が民意の反映よりも重

要なんだという思想の現れです。しかし、現実には2大政党制はできていませんし、むしろ一強多弱になりました。制度設計の当初の目的を達成できていないのだから、制度そのものを考え直すべきです。

また第1党内部での一強もあります。これには小選挙区制が影響しています。第1党の政党から公認をもらえば小選挙区の当選が約束されるわけで、公認をもらうためにその政党の執行部に何も言えなくなり、執行部の権力が強くなります。派閥政治がいいとは言いませんが、いまの現象を説明する上で問題として指摘しておきます。なお比例部分の拘束名簿式も、名簿順位を決める執行部の権力を強める効果を持っています。重複立候補・復活当選も有権者には分かりにくい仕組みです。

そこで、選挙市民審議会では、都道府県よりも大きな区域を選挙区とする、非拘束名簿式の比例代表制を提案しています。

■参議院選挙

次に、参議院ですが、参議院の制度

は、「カーボンコピー」と言われるように、衆議院と制度が似ているんです。つまり、比例代表と選挙区選挙を並立しています。現在の議席は、242議席で、比例区96議席、選挙区146議席です。

衆院と違うのは比例が全国1区だということですが、それと非拘束名簿式です。制度が似ていると、両院制をとっているわりには、色がよくわからなくなっている。参院の場合にひどいと思うのは、小選挙区と中選挙区と大選挙区の3つがまじっていることです。選挙区では、1人区が32もあります。投票価値の平等を目指す「1人1票裁判」の判決が厳密になればなるほど1人区が増えるという現象が起こっています。そのほか、2人区、3人区、4人区、6人区とあります。たとえば、3人区の場合、第4党は立候補しにくいわけです。2人区の場合は、第3党は立候補しにくいですね。地域によって立候補のしやすさが政党ごとに変わります。政党間の差別です。両院制とはなにか、参議院の役割とはなにかということまでさかのぼって制度の議論をしたほう

がよいと思います。

それから、両院の議席の数ですが少ないと思います。日本の国会議員の割合は17万人1人ですが、諸外国は10万人に1人くらいです。私たちは、衆議院は500〜600議席（現在465議席）、参議院が250〜300議席（2019年参院選後は248議席）と主張しています。国会議員のなかには「身を切る」といって議員数を減らすことを主張する人がいますが、誰の身を切っているのでしょうか。議員の数が減ることは、私たちの代表が減ることですから、私たちの身が切られているわけです。もしお金の話をするのであれば、給与を少し減らしてもらえばいいと思います。

■首長選・地方議会選挙

次に、知事や市区町村など地方議会の首長選です。現在、法定得票に達する候補者がいない場合は再選挙となりますが、私たちは決選投票制（かつて実施されていましたが）の再導入を提案しています。たとえば、極右や極左など極端な主張を

している候補（おそらく全体の中の少数意見）と、穏健派候補2人の合計3人で争った場合、穏健派の票が分かれて、極端な主張をする候補が勝利した場合、もしかすると有権者の多数は穏健派を支持していたのではないかとこの疑念が起きます。2位と3位の票を足すと1位に勝っていた場合、2位もしくは3位のどちらかを首長にすることの方が民意だった可能性があるわけです。となると決選投票の方が、民意の反映に役立ちます。二回の投票を通じて、民主政治にとって重要な合意形成がなされていくと思えます。

私自身は政党政治が育ってほしい、かつ新規政党の参入が地方から起こってほしいと考えているので、都道府県議会選挙も全県1区にして、政党政治を前提としている比例代表選挙がいいのではないかと考えています。東京都や大阪府など人口の多いところは選挙区をつくることも必要に応じて検討すればよいと思えます。

市区町村議選では、東京の青ヶ島村のように定数6人では比例代表といつても

ずかしいですから、定数が20人までのところでは2人記入できる、21人から30人までは3人など投票の際に数名連記できるようにする「制限連記制」を提案しています（5人まで）。これによって、「私とあの人と2人を書いてほしい」などグループ化を促すわけです。グループ化がすすんで、政党になっていくればと考えています。

また、制限連記制や政党交付金の使途制限をきっかけに、議員が男女同数になることを企図しています。答申では、男女同数に近づく効果が見られない場合に、男女平等の立場から女性に一定数を配分するクォータ制を段階的に導入することも提案しています。

選挙権と被選挙権

次に、選挙権と被選挙権についてお話しします。

憲法には、選挙権・被選挙権を財産の多寡で差別してはいけないと書いてあります（44条）。供託金は、財産の少ない人の立候補する権利を阻害しています。

私たちは、供託金はなくすべきであると提案しています。実際にいまも町村議選では供託金はありませんが、問題はありません。なお、没収された供託金は、国庫の雑収入という費目に入り、選挙費用を賄うために使途が指定されているわけではありません。

また、被選挙権ですが、18歳選挙権なら、被選挙権も18歳と同じ年齢にすべきだと思います。海外では、高校生で自治体議員になる事例があります。若い人たちの政治離れの原因には、政治が自分たちのことではないという意識があると思いますが、自分も立候補できるとなればその意識も変わると思います。

それから、立候補しづらい長時間労働社会、また公務員の場合は辞めなければ立候補できません。企業は一応復職や休職制度がありますが、守られていないのが現状です。裁判員制度とも似ています。立候補や議員活動について公務と位置付けることが必要です。私たちは、立候補の休職や、次の選挙で落選したときの復職を保障しろと提案しています。いわゆる「サラリーマン立候補」の保障で

す。

そのほかの点では、日本国籍を持たない人の参政権の問題があります。私たちは、特別永住者に日本国籍をもつ人と同等の参政権を保障することや、一定の要件を課した上でその他の定住外国人に国政選挙権・地方選挙権を保障することを提案しています。地方議会の被選挙権については、条例により地方自治体が付与することができるように提案しています。

また、障がいをもつ人の参政権の保障や学生・ホームレスの人たちの選挙権の改革も提案しています。一例として、いまの投票方法も、障害をもっている人には非常に不自由であつたりします。日本のように、投票の際に、候補者の名前を自分で書くという国は非常に珍しいんです。脳梗塞を起こした人や日本語が苦手な人にも難しいことです。諸外国では、政党や候補者欄にチェックするという、簡単な投票方式が一般的です。

選挙運動の自由

選挙運動については、みなさんには釈

迦に説法かもしれませんが、諸外国と比べてこれだけ選挙運動が規制されている国は日本だけではないでしょうか。国連の特別報告者も、日本の選挙運動の制限は国連の自由権規約（表現の自由）に違反していると指摘しています。これも憲法の問題で、私たちは、21条の表現の自由を基本に、選挙運動の規制は廃止すべきだと提案しています。

政治的表現の自由は、一旦阻害されると民主的プロセスでは回復できません。治安維持法の頃から無産政党や共産党は弾圧されていましたが、政党の主張をするなど言われた場合、その人たちの主張を聞けなくなるので有権者はそこに投票できなくなります。その人たちの代表は議会に送られなくなり、意見は政策として実現しなくなる。民主的プロセスで回復できないんです。だから規制してはいけないわけです。

原則を自由にすべきです。現在は、事前の選挙運動を全面禁止して、選挙期間もかなり制限したうえで、一部だけ許すという建て付けです。その選挙運動期間自体、どんどん短くなって、規制の期間

が長くなっているわけです。

選挙運動の規制は全部なくす、公職選挙法の大改革が必要だと思えます。

個別にみていくと、代表的なのは、戸別訪問の禁止と文書図画の制限です。すべて自由でいいと思います。家のなかに入れると賄賂を授受しやすいなどの理由で戸別訪問を禁止しているわけですが、国民をばかにした愚民政策です。しかも実際には一戸飛ばしに「個別」訪問をしています。

文書図画の制限では、選挙中なのに候補者の顔も名前も載ったビラは配れない、配れるのは証紙を張ったビラだけ。これはおかしいですよ、自由にすればいいんです。インターネットの選挙は基本自由で、この制限に風穴をあけています。言い換えれば、現状ネット空間と現実空間で矛盾が起こっています。

選挙期間についてもなくすことを提案しています。選挙期間をなくせば事前運動という考え方もなくなります。日常の政治活動と選挙運動は本来、区別されるものではないと思います。選挙運動というのは、日常の自由な政治活動の延長線

上にあるものです。ただ、どこかで立候補を届け出ないといけないとか手続きはあるので、届け出から投票日までの間を便宜上「立候補後選挙活動期間」ということばをつくりました。この間一定の規制、お金持ちに規制をかけるものです。この点については『第二期答申』で公表します（2019年末発行予定）。

18歳以下の選挙運動も自由にすべきだと提案しています。コストリカなどは、選挙期間中は親子で楽しく選挙の応援をしているんですね。こどもも投票権をもっている、一般の有権者とは違う色の投票用紙で同じ日に別の投票箱に投票できる。この「こども票」は別に集計されて発表されるので、たとえば、「あの候補者は当選したけれども子どもたちには人気がなかった」とかいうことも判明します。そうすると当選後に若者受けする政策を考えるようになります。こどもも、選挙は楽しいし、自分の意見が集約されて公表されて自分の一票が政治に影響を与えるんだということを学びます。これは実践的な主権者教育でもあると思います。主権者を育てる、地方自治を育てる

という視点も、選挙をとおしてつくっていかないと思えます。

また、公営の立会演説会を復活して、さらに討論会形式の公開討論会が自由に行えるよう提案しています。

お金の問題

企業団体献金は全面禁止すべきと考えられています。そもそも企業団体献金を禁止するという約束のもと政党交付金をはじめたわけで、両方もらうのはおかしいです。政治資金パーティもやめさせる。大企業からすれば、「自分たちが民主主義を維持するお金を出してやっているんだ」との主張をしたいかもしれませんが、それは一部の人の政治だと思えます。より多くの人が身銭を切って政治に参加する社会こそが理想でしょう。

政党交付金は、いま使途制限がありません。地域政党にも出しています。どうせ税金を投入するんだつたらそういう小さい政党に出すとか、イギリスのように野党に手厚く出す、反対意見を育てるという意味で考えてもいいと思います。民主政治にとって「異見」が重要だから

です。私自身は、最終的には交付金はゼ口になって、市民が政治団体を支えまかなっていく方がいいと思います。

答申では即座に廃止ということではなく、今ある政党交付金のしくみを活かして、女性候補者の擁立を促したり、政策シンクタンクを作らせたりするように用いさせる（一部使途制限）提案をしています。

いずれにせよ、民主政治制度を支えるための必要経費（政治のカネ、民主主義のコスト）について、全体像をみんなで考える必要があります。政治資金、選挙運動費用、政党交付金、公費負担、議員待遇などなど。わかりにくく難しいですけどね。

政治を身近なものに

投票率が低いことが問題となっていますが、政治が身近でなければ投票率はあがらないと思います。

私の住む世田谷区の保坂展人区長は、区内各地でタウンミーティングをやつて区民のみなさんに自由に来てくださいます。呼びかけました。うちの幼稚園も会場に

なったことがあるんですが、50人ほどの人が集まって、島をつくって、教育政策について論じ合うわけです。また無作為抽選、くじで区民を選んで、政策を話し合うという企画も実践しました。実際にやったら400人くらい集まって、そこでの意見が政策に反映されるわけです。そうすると、自分も政治の「プレイヤー」だという意識が高まります。

地方自治のところから、自分の一票で変わった、自分の声が届いたなど、そこで自信を得ないと国政にはむかないと思います。いま政治家不信が政治への不信になっているのが病の重さですね。ここまですべてが尊敬されない国は日本だけだと思っています。

投票して終わりではなく、その政党や政治家がなにをやったのか、公約はどうなったのか、その「通信簿」をつけて、それで次の投票行動に移って、やはり政治は変わった、としないといけないと思います。そのために、地方議会を「見える化」、国会を「見える化」しないといけない。どこかのテレビで一日中地方議会や国会中継をやるなどしてもらえばね。

*「選挙・政治制度改革に関する答申」は、「とりプロ」のホームページで読むことができます。ダウンロード、印刷、頒布も自由です。

「とりプロ」や選挙市民審議会についてのお尋ねは、事務局長の城倉啓（じょうくら けい）さんまで。
電話03(3424)3287
電子メール izumi-jokura@outlook.jp

〈資料〉統一地方選挙に向けたアピール ——地方自治体選挙制度改革の提案

2019年3月18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ました。その成果に立ち、来たる統一地方選挙にのぞんで、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。地方の選挙制度改革も国政のそれにおとらぬ重要性をもっているからです。

地方選挙から日本の選挙の改革を

選挙制度改革案をのべる前に、その

- 前提または土台にかかわる次の一連の問題にも留意するべきと思います。国政と地方政治の双方にわたります。
- ① 戸別訪問などが選挙で禁止され、それが通常の政治活動をも制約
 - ② 世界で突出して高額な供託金制度
 - ③ 25歳か30歳になるまでの立候補の制限
 - ④ 立候補に際し多くの職場で離職を迫られる現実
 - ⑤ 在日外国人の政治参加の制約
 - ⑥ 女性の候補者・議員の極端な少なさ
 - ⑦ 選挙運動期間制とその短さによる弊害
 - ⑧ ポスターの掲示やチラシなどの配布の

制約

⑨ 投開票の不正など選挙事務の抱える問題

⑩ 主権者教育の不十分さ

これらのうち②は国政の方が深刻ですが、他は地方政治への弊害がより深刻といえるでしょう。そこに選挙制度の不備とが合わさって、地方選挙における投票率の顕著な低下、候補者の定員割れと無投票当選の多発などが進行しています。

私たちはこれらの問題・課題について、民主主義の身近な学校とされる地方政治・地方自治において実践的かつ着実に改革していく方向を国民・市民すべてが共有するよう訴えるところにも、以下に地方選挙制度について三つの改革案を提起します。

地方選挙制度の改革1…首長選挙に決選投票制を

地方自治体の首長選挙すなわち都道府県知事選挙・市町村長選挙に、決選投票制の導入を提案します。現在の制度では第1位の得票数の候補者が当選となりま

す。これは単純でわかりやすい方法ですが、民主的な選任方法として正統性に疑問符のつくケースがあります。現制度では有効投票数の4分の1(25%)が当選に最低限必要な法定得票数です。したがって候補者の多い首長選挙では投票者の25%での得票での当選もありえ、首長として正統性が損なわれます。首長選挙は投票率が低い傾向があるので、少数者にしか支持されていない首長が生まれ、正統性がさらに損なわれます。

現制度がかかえているこの難点を打開する方法として、有効投票数の50%以上を得票した候補者がいない場合、上位二候補による決選投票制とすることを提案します。これにより投票者の過半数の支持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ります。

決選投票がありう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、投票率も高まるでしょう。そして決選投票がおこな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、有意義な選挙になるでしょう。

地方選挙制度の改革2…都道府県議会選挙・政令市議会選挙を比例代表制に

都道府県議会議員選挙、およびそれに近い規模である政令指定都市の市議会議員選挙を、比例代表制に改革することを提案します。

これらの選挙では小選挙区・中選挙区・大選挙区が混在し、それぞれに弊害が起きています。そこに共通しているのは、個人中心の選挙となり政策論議が低調な状態におちいつていることです。それでいて政党・政策グループ化が進んでおり、そのことは多様性のある民意反映のルートとしての役割を政党などがはたすべき状況にあることを意味します。実際にそのような民意の反映体制にし、政策論争を活性化する必要があります。そのためには政党や政策グループを選択する選挙である比例代表選挙にするのがもっとも有効と考えられます。

比例代表制にも色々な方式があります。得票に比例した議席配分を忠実にこなうことを基本とし、その上で複数の選肢の中から広い納得のえられる方式

を採用すべきでしょう。

地方選挙制度の改革3…市町村議会選挙に複数候補者への投票制を

市町村（政令市のぞく、東京都特別区ふくむ）の議会選挙の投票を、1候補者のみへの1票制（単記投票制）から複数候補者への投票制（制限連記投票制）に変更することを提案します。

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）がとられていて、投票は1票制です。形としては選択肢がひろいわけですが、とらえどころのない選挙になっているのが実態であり、いきおい投票者の多くは近場の地域世話役の性格をもった議員をつくる傾向になっています。したがってまちづくりの進路・政策についての議論の起きにくい選挙となり、かつ進路・政策を共有する候補者がグループを結成して選挙にのぞむというあり方になりにくい実態です。

そこで進路・政策による候補者のグループ化（政党をふくむ）をうながす方法として、複数候補者への投票制が考えら

れます。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しょう。またこの方式は女性候補者への投票行動をうながし、女性候補者・女性議員の増加をもたらすと期待できます。

