2019.07.26. 第二期第 17 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　13:00～15:00

出席委員　片木淳（共同代表）、只野雅人（共同代表、議長）
　　岡﨑晴輝（スカイプ）、田中久雄

欠席委員　三木由希子（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、小林幸治、坪郷實、濱野道雄、山口真美

市民傍聴　2 名

事務局　　太田光征、岡村千鶴子、岡本達思、城倉啓、富山達夫

書　記　　岡村千鶴子、城倉啓

**城倉啓**：今日も傍聴の方、来ていただきましてありがとうございます。ひとつお願いですが、この会議は第二期答申を作る作業を行っておりますので、この答申に直接関係のあるようなことであればご意見いただきたいと思いますが、そうでない場合にはこちらの答申作りの審議の方を優先させていただいて、議長の采配にしたがっていただけたらと思います。基本的には、皆さんと討論するというよりは、審議委員の方々に答申作りの審議を進めていただくという、そういう会ですのでご理解いただきたいと思っております。では時間が若干過ぎておりまして恐縮でございます。資料としては、かがみの 1 枚、前回議事録、「選挙公営制度と選挙運動規制」という資料、「選挙公報をめぐる問題」、「審議会ウェブサイト掲載原稿」でございます。チラシ等でご案内しておりました議題は、政党交付金や上限規制、公費負担といった内容でお話をと思っておりましたけれども、今回予定を変更しましてこの資料に基づいてお話し合いをさせていただきたいと思っておりますのでよろしくお願いいたします。では、議長役を只野雅人共同代表よろしくお願いいたします。

**只野雅人**：はい、ではよろしくお願いいたします。ただ今から第 17 回の選挙市民審議会を始めたいと思います。今日の議題は 3 件ありまして、1 件目が「供託金課題、選挙公報の課題から『選挙の自由』を考える」ということで、こちらは片木委員の方からお話をいただくということになっております。2 番目が「第二期答申の中身について」、それから 3 つ目が「今後の審議会について」ということです。最後の二つはいずれも事務局から後ほどご相談いただくということにします。まずは、共同代表でもあります片木委員から資料についてご説明をお願いいたします。

**片木淳**：それでは早速ですけど、私のほうから今日 2 件ご説明をさせていただきたいと思います。今、城倉さんからお話がありましたように、ちょっとほかの作業が間に合わないということで、私が急遽時間をいただいた訳で、予定変更という形になりました。2 件ありますので順次ご説明したいと思います。

　最初は、今日の議題では「供託金課題」と書いてありませけれども、私の資料では「選挙公営制度と選挙運動規制」ということで、ちょっとニュアンスが違いますが。実は私は今年の 5 月 24 日に残念ながら敗訴になりましたが、「選挙供託金違憲訴訟」を埼玉の方がされて、弁護団が付かれて、只野代表もすでに一審のときに意見書を出していたんですけれども。内容につきましては、私が批判しているものが近い内に出ると思いますので見ていただけ

ればと思いますが。東京地裁の判決は、非常に詰めが甘いと言いますかね、論理が弱いと言うか、不当だと言いますか、かなり批判できるような内容のものでございました。5 月 24 日に判決が出まして、私の印象だけで申し上げたらいけませんので、中身を論理的にどこがどうおかしいのかというのは、今申し上げたように私の意見書を高裁に出すことになりましてので、それを見ていただきたいと思います。一応その高裁の意見書は、弁護団を通じて東京高裁のほうに先般提出いたしました。その内容は、今日の議題にもあります通り「供託金問題について」どういう理屈で違憲なのかというような点をですね、これは数点あって、論議は多岐に渡るんですけれども、その準備をしていたということです。その中で、今日特に取り出しましたのは、「選挙公営制度」これが非常に供託金問題と絡んでいるということもありまして、後でご説明いたしますけれども。更に選挙運動規制とこの「選挙公営制度」というのは 1925 年の普通選挙法の発足以来の課題なんですけれども、当時はあまり密接に連動はしていなかったんですが、それぞれ両者が連動してまいりまして今日に至って、私に言わせれば諸悪の根源になっているし、今の選挙供託金にも繋がっているということで、これも後でご説明いたします。ということがございましたので、そういう意味でこれを取り出してですね、「選挙運動規制」と併せてご説明をいたしたいと思います。前から申し上げているようにですね、我々の一期答申に書きましたけれどもですね、「選挙運動規制」のところはそんなに突っ込んでは書いていないですね。並べて全体としては、個別の選挙運動規制の条文についてはほとんど廃止だという結論を出してですね。ですが中身について理論根拠を十分詰めて、どういう観点からどういうことで憲法違反であるとか、あるいは改正しなきゃいけないとか廃止しなきゃいけないとかいうところの詰めはちょっと不十分なところがあります。だから第二期答申で、それをもっと書いていって詰めていけば良いのではないかという意見を前から申し上げているんですけれども。今日準備しました、この選挙供託金問題も、もろに選挙運動規制の問題と絡み合ってきますので、これも内容は後でご説明しますけれども、そこら辺をひとつの論議のネタにしていただければ良いのではないかと思います。

二番目は「選挙公報をめぐる問題」についてですが、これはわりに事務的な技術的な問題が多いと思います。この中でもですね、選挙運動規制と密接に関係している部分がありまして、選挙公報の問題を議論しておけば、さっき言いました選挙運動規制についても論議が深まるのではないかというふうに思っている次第です。ちょっと説明を先走りますけれども、この「選挙公報をめぐる問題」の「選挙公報」というのはですね、実は選挙運動ですね。選挙運動を書いた紙で文書図画なんですね。そういう位置づけで役所が準備したものでなければ配ってはいけないという公職選挙法の建て方になっているという意味で、今日の両方のテーマを通じて、選挙運動規制というものをもう一度ご議論いただければと思っております。

それで、まず「選挙公営制度と選挙運動規制」につきまして、ザッと制度の発足から説明をさせていただきます。資料の 1 枚目ですけれども、いつ発足したかといいますと 1925 年大正 14 年ですね。いわゆる普通選挙法、護憲三派内閣が普選法を成立させたと。そしてこれが日本での普通選挙の始まりと、但し残念ながら女性は入っていませんので、男子普通選

挙ということですが。下に三枝昌幸さんの「選挙公営の起源と展開」という『法律論叢』という専門雑誌に載っている論説ですけれども、これはネットでダウンロードできますので見ていただければと思います。制度の沿革等につきましては、この三枝さんの論説に拠って書いていますので、お礼を申し上げたいし皆さんも興味があれば参照していただきたいと思います。1925 年は、ここにあります通り二つのささやかな選挙公営制度が導入されたということです。これはイギリスの国民代表法で規定されていました選挙公営を参考にしたということで、供託金と軌を一にしているんですけれども。どういう公営かと言いますと、ひとつは郵便ですね。通常郵便を選挙区内の選挙人 1 人について 1 通に限って無料で差出せる、という規定が置かれています。もうひとつは、公立学校その他の営造物（公の施設）を演説会場として利用することを認めるということで。この二つが公営だということで発足いたしております。下に箇条書きしてあります通り、2 番目ですが、選挙における弊害の原因が、当時非常に選挙費用の濫増というようなことで、やたらに選挙のときにお金を使ったという金権選挙のようなことが非常に批判されているという状況であったということで、ここでも政府は選挙費用が濫増していると、これを何とか少なくしなければいけないということで、選挙運動規制と一緒に公営にして、一定のものは出すからあとの事はするなというような発想が後で強くなってくるんですけれども。この当時はまだそう連動していなかったんですけれども。いずれにしても選挙公営もして選挙費用をなるべく少なくさせるという趣旨で導入されたということであります。ただ、この三枝さんの本に書いてあるんですけれども、無料郵便の制度が導入されたんですが、じゃあ私的選挙運動としてのほかの文書図画はどうだったのかということになりますと、量的制限等も課せられていなかったと自由だったということですね、この当時は。同様に演説会場の公営も導入されたんですけれども、現在では候補者以外の第三者が演説を催してはいけないということになっていますけど、そのような規定はないということで、公営してやるというだけのことで、当時は選挙公営と選挙運動規制の間に具体的な対応関係は存在していなかったというのが出発点でありました。しかしだんだんと連動させていこうという思想が強まっておりまして、現在ではかなり連動する考え方で立法の際も政府の説明もなされているということであります。

定義はですね、選挙制度研究会編の『実務と研修のためのわかりやすい公職選挙法』という本が第 15 次まで出ていますけれど、これの定義をとっているんですけれども、要するに「選挙を行うにあたって国か地方団体が便宜を供用したり、費用を負担する」という制度だというふうに定義と言いますか、そういう制度だと理解しますと、今申し上げた『わかりやすい公職選挙法』の本からとったんですけれども、次の 2～3 ページにわたって整理をいたしていますように現在はなっていると。それでですね、選挙公営と言いましても選挙の種類によって相当差がありまして、特に町村長あるいは町村議会の選挙では公営の程度が非常に薄いということもあります。選挙の種類によってもあったり、なかったりと色々ありまして、かなり複雑で一概にこうだと言えないんですけれども、大体この表にまとめた通りの公営になっているということです。ザッと見ていただきますと、衆議院・参議院とあって、衆議員の方も比例代表選挙と小選挙区選挙で党もやりますし候補者も選挙運動しますからそれに分けてどうなっているかと。それから参議院も同じようになっていますね。それから都

道府県知事と都道府県議会議員と、市町村長と市町村議会議員ということで。下の備考のところに記載してあるんですけれども、◎は供託物が国庫に帰属することとならない場合、但し参議院比例代表選挙では違う考え方なんですけど、公営で行われると。だから供託点没収点以下にならなければ公営で行われると、供託物没収点によって違ってくるということですね。それから、●は二つしかないんですけれども、得票数が一定数の場合については公営でやりますということで、これは政党選挙だけです。○印が一番純粋に公営で行われると。△は、ちょっと見にくいんですが本当は×のほうがよいと思うんですけれども、公営で行われないものを△にしてあるということになります。特に衆議院の小選挙区と比例の政党のほうの運動については公営はやめだというところは結構ありますね。□は、さっき言いましたように都道府県と市町村の長で、これはちょっと注意して見ていただくと、市町村議会議員の中で下のほうに行きますと（市議のみ）というのが 3 箇所あるんですけれども、要するに町村議会は公営はしてもらっていないと、市議選になったらやると、あるいは市長選になったらやる、町村長はダメだというような細かい規定が更にあるということですね。

どんなものが現行で公営されているかということですけれども、1 番目が「選挙管理委員会がその全部行うもの」ということで、これは「投票記載所の氏名等の掲示」と、これは当たり前みたいな話ですね。元々公営でやるべきものじゃないかという議論もありますが、一応こういう分類の仕方になっているわけであります。2 番目が「内容は候補者等が提供するが、その実施は選挙管理委員会が行うもの」ということで、これは馴染みのある話ですけれども、先般も参議院選挙が行われたばかりですが、「ポスター掲示場」ということですね。選管は用意しますよと、あとは自分でポスターを貼ってくださいと、こういうことになるわけですね。それが特に候補者中心に行われると。それと、あとで申し上げる「選挙公報の発行」も中身は候補者が提供するんですけれども、それを各家庭に配るのは選管だと、これも選挙公営に入っていると。3 番目は、「選挙管理委員会は便宜を提供するが、その実施は候補者が行うもの」ということで、演説会場を用意するからあとはやってくださいということですね。それから 4 番目は、「選挙管理委員会は実施に直接関与しないが、その経費の負担のみを行うもの」ということで、今どんなものがあるかと言うと、「選挙運動用自動車」、「通常葉書交付」は何千枚何万枚と選挙によって細かく決まられていますけれども、「通常葉書の作成」、「ビラの作成」もですね、前は認められていなかったんですけれどもマニュフェスト選挙になってからですね、マニュフェストというのは選挙民に対して自分の政策を訴えていくと、財源は何だと期限はいつまでだということもちゃんと書きなさいということで、北川さんが提唱されてずっとやってきた、それをですね前は都道府県議会選挙も 2016 年まではビラも配れなかったですね。それではおかしいじゃないかということで、マニュフェストをみんなに配るためにということだったんですが、結局認められたのはビラだけということですね。1 枚紙であるものは認められるようになったということが公職選挙法 142 条ということで。但しこれも町村議員には認められていないということで、右の方に（市議のみ）と書いてありますけれども、ひとつの課題になっております。なぜ市議選では認めて、町村議会選挙では認めていないのかということはあとで申し上げますけれども。これは選挙公営と密接に関係しているということになります。それから「選挙事務所の立札・看板の

作成」これは経費も業者に請求書をとらせてあとから払うという話になっているわけですね。それと「選挙運動用自動車の立札・看板の作成」という細かい話になってくるわけですけれども。それからさっきのポスター掲示場に貼る「ポスターの作成」ですね。これについても税金から出ると、公営であると。「新聞広告」。「政見放送」は先般の参議院選挙でもご覧のとおりであります。それから、「経歴放送」、「演説会場の立札・看板の作成」、それと「特殊乗車券の無料交付」もある。という形で選挙の公営が行われているというのが全体の姿でございます。

話が戦前になるんですが美濃部達吉さんというのは、結構選挙制度論については選挙の思想から始まって非常に議論をたくさんされているということと。もちろん当時のほかの色々な学者の方がおられて論争をしていますので、美濃部さんだけの話ではないんですけれども、特に美濃部さんの話は現在の民主主義国家に繋がるような基礎的な理解があると私は思いますけれども。そういうところがあって非常に参考になるところがあると。それからよく言われるのは、選挙制度思想については戦後あまり議論をしていないのではないかという批判がありますね。そうなると戦前のほうがいろいろな論争していたのではないかという事で参考になるという点もあるというふうに読んだこともございます。今回は「選挙公営論」について、美濃部達吉さんがどのような批判をしているかということで、実はさっき申し上げました三枝さんの論文にも美濃部達吉さんを引用した記述があります。私も自分でちょっと調べてみまして、下の注 4 のところに国立国会図書館のデジタルコレクションという最近便利になっていまして、直に本が読めると、これは有名な本で美濃部達吉の「選挙革正論其の他」という昭和 5 年の本です。それを読んで引っ張ってきています。それと注 5 の三上と書いているのは三枝さんの間違いですので、ご訂正をお願いします。その前掲書のページ数です。

それで元に戻りまして、さっき申し上げたように 2～3 ページにあるように非常にきめ細かく細かい話の選挙公営をしていると。あとで申し上げますけれども、大体選挙公営をした個々のものについては、選挙運動を禁止しているんですね。そこだけでやりなさいと、ほかへ出て行くなというのが、今の公職選挙法の基本的な立て方ですね。そういう制度であるのは戦前から非常に批判がありまして、定義がそれぞれ皆さん違うところがあるので注意しながら読まないといけないと思いますけれども。美濃部さんによれば、「選挙公営論」を批判するという言い方をしてですね。「選挙公営論」というのはどんな論なのかということをそこに書いてありますように、「選挙運動の方法を極度に制限して、ただ書面の配布、一定の掲示場における掲示、一定の場所に於ける演説のみに止め、これ等に要する費用はすべて国又は地方団体の負担と為し、それ以外に於いて候補者又はその応援者が私に選挙運動を為すことは一切これを禁止する」という論が戦前は強かったようですが、戦後に引きずってきてだんだん公営と選挙運動の結びつきを強めてきたという歴史的経緯があるようです。しかし、そんな論はダメだというのが、簡単に言ってしまえば美濃部達吉さんの結論でして。そこに書きましたとおり、「選挙運動の方法を政府の公営に係る特定の方法のみに止め、候補者自身をしては何らの方法をもとる事を得ざらしむることは、選挙運動の性質に反するもので、法律を以って如何に之を規定したとしても、之を厲行することは到底望み得ない」

と、そんなものはさせられない~~」~~と、無理だと。その次が供託金の問題に関係するんですけれども、そうやってみんながタダになればいくらでもみんなやると言って、それこそ泡沫候補が出てくると。泡沫候補という言葉は、私はおかしい言葉だと思って批判はしていますけれども。世間で言うところの、どんどん出てくると。そうなるとここに書いてあるように、「立候補者の数を適当に制限しないといけない」と。そうする方法はない。さっきの選挙公営論の批判の流れの中で言っている話なんですけれども、極めて困難。現行法は供託金制度を以って候補者の乱立を防ぐ方法としているんだけれども、その制度自体すでにはなはだ不合理だと。それから、これはもう廃止せねばならぬ運命にある。もう廃止だと。もし、これを廃止しないとしても、それだけでは十分にその目的を達成することは不可能であるので、金額を高くして出てくることができないようにすると。今、日本の国政選挙では 300 万円・600 万円というお金を供託をしておかないと、あとで、票数によっては全部没収されたりすることもあるという制度ですけれども。これを当時から言っているような感じで増額するようなことがあれば、更に不合理を一層極端にして普通選挙の趣意に反すると。つまり普通選挙でみんな税金、財産や収入に関係なく選挙権を与えたということが、お金がなければ出られなくなるじゃないかという趣旨だと思うんですね。これは違憲訴訟の弁護団も盛んに言っている論点でありますけれども。それを言われているということで、ひとつの正論ではないかと思っております。

それから、この三枝さんの名前を出しましたのは、ほかの方もいろいろ言っておられるとは思いますけれども、私も不勉強でたまたま目に付いただけかも知れませんが。我々選挙審議会のテーマであります選挙というのは誰がやるんだと、候補者と政党だけだがやるのが選挙運動かということは、我々みなさんが論議してきたことですけれども。この三枝さんの批判は、公営選挙論というのは結局国民が主体となって選挙運動を行うという視点が欠落しているのが最終的な一番の問題だということで。今日は時間があまりありませんので、下線部だけを読んでいきたいと思いますけれども。候補者と精々政党のみが選挙運動の主体として位置づけられており、選挙人は客体に過ぎないと。だからお任せ民主主義という感じなんですね。あなたたちは客体だから、候補者と政党がやる時にどういうふうに公営で支えるのかということを言っているということですね。三枝さんの選挙公営論の定義としては、下線を引いていないんですけれども、その上辺りに書いてありますけれども。どのような話かというと、富裕な候補者とそうでない候補者と、財産のある者とない者、収入のある者とない者とで対等に選挙運動の機会を確保することを必要とするんだと。そのためにはすべての候補者に同一内容の運動方法を国家が提供すべきである。という考え方だと言っているんですね。似たような定義ですけれども。それからその中身を色々批判されているんですけれども、ここでは引いていませんが。その最後に一番悪いのは、今申し上げたように国民が主体となって選挙運動を行うという視点が欠落しているということを言われていますね。それは、もっと遡れば憲法違反と言いますか、表現の自由を軽視していると。明治憲法でもすでに批判されていたのに、国民主権を採用して、表現の自由を基本的人権として保障する日本国憲法の下では一層批判されるべき問題だとおっしゃっています。だから、公営選挙以外の選挙運動はやめさせればみんなが平等で良いのではないかというような、ある意味で

は単純な議論は、ここに三枝さんが下から 4 行目に書いてありますように、「自由な選挙運動の価値を低く評価している」、どんどんみんなが自由に選挙運動やって、ワーワー言うのが民主主義だという話をですね、表現の自由の方は抑えて、その代わり国や地方団体が用意した公営の中でやっていれば良いというような趣旨じゃないかと、私は理解したんですけれども。そういう批判をされておられます。だから、日本国憲法の下では余計おかしくなっているという趣旨をおっしゃっているということですね。それでやっぱり供託金が引き上げられる場合は、特に良く連動した議論が行われますので、選挙公営を拡大するよと、次にこれも面倒見ます、ビラも市議会選挙では良いですよと。そのかわりあなたたちはそれ以外のビラは配ってはダメですよという、そういう関係にあったわけですね。それについては次のページの上から何行目かに、三枝さんが「選挙公営の拡大に応じて供託金が引き上げられる場合には、結局は資金力の乏しい候補者が立候補できなくなる」と。だから機会均等ためだと言って選挙公営にしたのが、結果は供託金を上げられることによって貧しい人がはじかれて、機会均等にならないのではないかという理屈ですね。私もなるほどと思ったところでございます。

新しい「市民参加の選挙法」の制定というのは、これは我々が前から議論して現行の「べからず公職選挙法」を廃止して、あるいは抜本的に改革して、次に何を打ち出すんだということで、「新しい選挙法」といったものを打ち出さないことには、我々の主張の迫力もないなという議論もしてきたのですが。これはまだ煮詰まった話ではありませんけれども。新しい「市民参加の選挙法」というのはどうかと、今の三枝さんの論理の流れから言ってですね、表現の自由からもくるその選挙、国民主権と表現の自由、そういう日本国憲法に基づく選挙のあり方ということから言えば、やはり「市民参加の選挙法」ということで、現行公職選挙法は市民参加ではないからもっと市民参加の方向にくるべきだ。という目的規定と言いますか、自由と公正という選挙法の大原則のうちの自由にもっと重点を置くというふうに言っても良いかと思いますけれども。そこら辺を今後立てていけば良いのではないかということで、これは私の勝手な命名で「新しい市民参加の選挙法」という題にしております。

次の 3.1 以下は、前々から言っておりますとおり選挙運動規制についてはもうちょっと、かなり書いたとは思いますけれども、念を入れて、理論も入れて、もう少しここの情報も詰めてですね、第二期の答申に書ければ書いておいたほうが良いのではないかということですが。ここに書いてあるのは、前々から私や今日はお休みですけど小林幸治さんのところと一緒に「公職選挙法の廃止」という本を 10 年ほど前に出しておりますが。そういう中で主張してきたことを要約してここに書いてありますので、ちょっとご説明いたします。さっき言いましたように 1925 年に選挙供託金もそうですし、選挙公営もそうですし、ここで言う選挙運動規制も入ったんですね。ここで書いてありますのは、それ以前はわが国においての選挙運動は基本的に自由だったということで、歴史的には大正 14 年に始まっているということですね。最高裁はですね、違憲訴訟も行われましたけれども、従来から合憲としてきていますけれども。その最高裁が有名な「猿払事件」と（　）で書いてありますが、「憲法 21 条が保障する表現の自由は、民主主義国家の政治的基盤をなし、国民の基本的人権のうちでとりわけ重要なものであり・・・」と色々な基本的人権の中でも一番大事だと、とりわけ大

事であると強調しているということですね、それは基を決める話ですからね。政治がほかの人権のあり方も、全部基は法律で決めるとすれば、一番大事なところじゃないかという趣旨だったかと思います。

今までですね戦後ずっと 70 年間ほども、その前からですけれども、選挙運動規制が行われてきた理由はですね、政府とか最高裁の判決などでも言われているのは、「選挙運動を無制限に認めると財力や権力によって選挙がゆがめられるおそれがある」という、いわゆる金権選挙、特に文書図画は紙の印刷にお金が要るというのが従来のやり方ですね。紙の問題だけではないですけれども、特に文書図画はお金が要るということで、お金持ちだけがどんどん運動ができたのでは、選挙の結果が歪められるという理屈だったんですけれども。その下に書いてありますように、今日におきましては選挙人自身の選挙運動はほとんど認められていませんし、候補者・政党の選挙運動はガチガチに規制されているということでありますので、逆に国民の意思というのが反映されていない。新人が当選しにくい。従って選挙の結果を逆にゆがめているのではないかという主張をしてきているわけです。

それから下に書いてありますのは、よく言われていることですけど、実際選挙運動をやると、びくびく・ひやひやしながらやると、選挙違反なのかどうかよくわからない。選挙違反ぐらいやらないと通るわけがないというようなプロみたいな顔をした人が言うケースもあるらしくて、法治国家も地に落ちるような話ですね。法律を守っていたら選挙に通らないと言うんですからね。そういう弊害が色々あるんですが、結局罪刑法定主義で、我々はあらかじめ言っておいて貰わなければ、あとから言われても困るということで、憲法 31 条にも反するとかという理屈はあると思います。国際人権規約にも反するのではないかという立て方もありますしね。

それから、この小林美智子さんもネットで発見したんですね。ほかにも同じようなことを言われる方がおられるんだろと思いますけれども。小林美智子さんは、相当前ですが龍谷大学大学院で修士を取った時の論文を書きまして、茨木市の現職の市議会議員さんなんですね、無所属の市民派ということですね。その論文から引用させていただいているんですが。小林さんもこう言っているんですね。「公職選挙法は、基本的に、戦前旧来の制限と管理を引き継いだものであり、1925 年法により整備された選挙運動を政府の統制下におく取締体制が、今日なお依然として継承されており、『普通の人を締め出す』選挙活動となっている」と言うんですね。また、「この規制型、取締型の法律が大きな問題である」と。「代表政治の基礎をつくる選挙活動の仕組みが、一般の市民を『第三者』として排除しており、市民は結果として政治を『観戦』する観客席に座るしかないのが現状である。そのことが政治離れの大きな要因になっており、また政策論議による選挙を阻害している」と、政策論議ができていないということは、我々も言ってきたことであります。

結論以下は、私の今日の発表の結論ですけれども。市民も参加して多様な意思を政治に反映できる新しい選挙法の制定をすべきではないかということで、国民代表の話。ここでは芦部さんの『憲法　第 4 版』、皆さんも結構引かれますので、私も引いていますが。今日の学会の方では、「国民の意思と代表者意思の事実上の類似が重視されるようになる」と、良く社会学的代表とか言うようですけれども、単なる政治的代表ですべて任せますよと言うの

ではなく、色々な多様な国民の意思が公正かつ忠実に国会に反映するということでなければいけないという説が有力になっているということであります。学説だけではなく我々もそう思いますので。やはり選挙において有権者の多様な意思が公正かつ忠実に国会等に反映されるための選挙法を作らなければいけない。これは我々の第一期答申も、もちろんそういう結論だったわけですけれども。そのためには、特に立候補の自由の保障と候補者資格の平等が不可欠であると。選挙供託金も頭において、下にあります通り今回の弁護団の最初の訴状を 2016 年に出したものから引かせてもらっていますけれども、そういう選挙制度でなければならないと。従いまして、戦前の考え方を引きずっている現行公職選挙法は一旦白紙に戻し、「国民の多様な意思をできる限り公正かつ忠実に国会に反映する選挙制度」を実現するという目標を立てるとともに、諸外国に例を見ない厳しい選挙運動規制や選挙公営と連動する供託金制度は廃止し、国民主権や民主主義に基づいた新しい「市民参加の選挙法」を制定しなおすべきである。と一応結論付けております。ただ、この際地方選挙をどうするかと、法律で一律に縛るのかという議論が我々の間でも前からありますので、ここでは具体的にどこまでどうするかという詰めは、今回は難しいかと思いますけれども、基本的には地方選挙についてはできるだけ地方自治体の自主立法に委ねたら良いということで書いております。そうですね、ここで書いていませんけれども、今言った「新しい選挙法」を基準にしてとか、参考にしてとか、準拠してとか、斟酌してとか、色々な表現があると思いますけれども、そういうことを入れることも可能だとは思いますけれども、とりあえず今回は簡単に書いております。

ちょっと説明の時間が長くなりましたけれども、とりあえず前半は以上でございます。よろしくお願いします。

**只野雅人**：はい、ありがとうございます。ちょっと時間の進行だけ確認をさせてください。このあといくつか議題が予定されておりまして、ひとつが第二期答申の内容についてということなんですが、こちらは事務局の方でどれ位の時間を予定していますでしょうか。

**城倉啓**：はい、②と③を合わせて 30 分くらいはいただけると助かりますけれども。

**只野雅人**：わかりました。ちょっと前半ですね詳細にご報告いただいたので、時間がなくなってしまったので、もし質疑があれば少し質疑応答していただいて。そのあと、後半部分は少し簡潔にお話いただければと思います。2 時半くらいをめどに事務局の方の議題に移りたいと思います。ただ今のご報告いただいた点なんですが、今日は参加者が非常に少ないんですけれども、いかがでしょうか。はい、田中委員どうぞ。

**田中久雄**：後半は何をご説明されるんでしたっけ。

**片木淳**：選挙公報です。

**田中久雄**：はい、わかりました。今うかがったお話の範囲内で、感想というか、私自身も十分に理解できていないところもあるんですけれども。ひとつは、選挙公営というものについて現行制度をどう改善していくのか、改革していくのか、ということがあまり出ていないので、何かご私案があるのであればご披露いただきたいということです。それから非常に抽象的な話になろうかと思いますけれども、「市民参加の選挙法」というもの、それから市民も参加して多様な意思を政治に反映できる「新しい選挙法」という、キャッチフレーズとして

は誰しも納得できるような言葉だと思うんですけれども。市民も参加できる選挙運動というのが、具体的にどういうことを市民に提示して、させていくのかと。今まで議論されてきたのは、政党とか候補者ががんじがらめになって選挙運動ができないと、それは問題であろうということは、当然のこととして、それをもっと自由にしようということは、今までの規制の内容から見ても理解できるんですけれども。その市民が参加するというのが、現行法で市民がどういう制限があって参加できないような状況にあるのか、その制度をどう取っ払ってして市民が自由に参加できるような状態になるのかという、その辺の具体的な説明がないと言葉だけが先行して、もう少し内容に立ち入ったご説明をしていただければと思っております。

**片木淳**：それでは 2 点ご質問があったので、まず選挙公営制度をどうするかということですね。これは我々はまだほとんど議論していない。ただ私の感じだと、皆さんの議論としては、さっきの話と注意しながら話さないといけないですけれども、ある程度は選挙を支える平等という観点から、基本的なことは税金で出すべきではないかという議論はあったんですね。だからそれを今みたいにあまり選挙公営制度にのめり込みすぎると、それこそ官製選挙のようなことになってしまうということですから。もうひとつ議論の流れがあったのは、選挙運動費用をトータルで税金から出して、上限規制をして平等を図っていって、具体の内容は任せても良いという議論もありましたのでね。そこら辺どの程度我々として二期答申でまとめられるかというのは、まとめられないかも知れないけれども、残っていると。ただ今日の結論からだけ言えば、その選挙公営については切り離して言えば、ぎりぎり本当に問題のところがなければ、現行のままでも良いのではないかと、さっきの表ですね。という感じはしているんですね。特にこれでこの公営はけしからんという部分があれば、それは別ですけど。また、けしからん場合があるとすれば選挙運動規制と絡めるから、けしからんとなるので。選挙運動規制と関係ありませんと、これはこれだけの話ですと、少し応援しないとみなさん選挙に出られないでしょうと、最低のものだけは認めましょうということであれば、それはそれで良いのではないかということですね。ポスター掲示場なんていうのは、背景には選挙運動規制と絡んでいますのでね。ポスターはそこしか貼ってはいけないんだということであれば、我々は元に戻って一期答申以来のそんな文書図画の規制はおかしいと、全部撤廃せよと、自由にやらせれば良いじゃないかと、こういう議論の流れできていますのでね。次のご質問にも関連しますけれども、そういう割り切りはできるのではないかと思いますけれども。

それからもうひとつは、「市民参加の選挙法」の具体的イメージですけれども。これは、今まで議論してきたことが具体的イメージだというふうに私は考えています。今日は抽象的にしか書いていませんけれども。と言いますのは、具体的な例でいくと、今までだと第三者による演説会はやってはいけないということですよね。ところが青年会議所とか民間フォーラムですか、いろいろなところが苦労して候補者同士の合同演説会というものをわざわざ法に触れないように工夫して、ものすごく苦労しながら合同演説会ということで、候補者主体の演説会のような顔をして、実は第三者が呼んで比べるからやってほしいということですね、実態は。そういう苦労して法に合わせているところから言っても、演説会はほか

の人ができない訳ですから。というようなこととか、それから例のネット選挙。解禁になったこと自体は良いのですが、あれと同じことを我々国民ができないわけですよね、文書図画では。ネットではある程度できますけれども。メールによる選挙は政党にしか認められていない、個人がメールを出してはいけないということに今はなっていますね。そういうのを認めるとか。色々な分野にわたって選挙運動規制というのは、事前運動と選挙運動期間の規制と両方ですけれども、選挙運動期間でなければ一切やってはいけないというのは、私ども個人も同じですから。政党候補者だけに限られる規制ではなく、どなたもやってはいけないという話ですのでね。選挙運動期間になってもそうです。ということで、これは国民全体が参加してワーワーやる、ある意味で楽しくなければいけないという議論も我々はあったので、そういう選挙になっていないのは個別にもそういう問題があって、全体的抽象的に言えば、「市民参加の選挙法」ではないからだというふうに理解できるのではないでしょうか、ということです。

**只野雅人**：田中委員よろしいでしょうか。

**田中久雄**：そういうことを具体的に例として挙げて、市民が主体となって参加できるような、主権者でありながら選挙に参加できないような仕組みがあるということを具定例を挙げて提言されたら良いのかなと思いますね。

**片木淳**：ちょっと今の点でよろしいですか。確認ですけど。やはりおっしゃるとおり第二期答申をどう書くかというご意見も伺いたいと思いますけれども。選挙運動規制を、どういうふうに今の話と織り込んで書くかというところが悩ましいところはあるんですね。そこは工夫をしないといけないというのは、おっしゃるとおりだと思います。

**田中久雄**：それともうひとつ、これも悩ましいところだと思うんですけれども。第一期答申では、選挙運動の規制は撤廃すると。それと選挙運動期間というのも外してしまうと。そういうことですよね。それを前提にして、公営選挙というものを考えて提言するのか。あるいは現在の制度を一応前提にして、その中でとりあえず公営選挙はこうあるべきであるということにするのかで、だいぶ公営選挙の位置づけが違ってくると思うんですよ。今は、公示日から選挙日まで非常に短い期間で、限られたメニューの中から運動するものについて公的に資金が出ますよとか、あるいは公的にそういうサービスを提供しますよというような論理立てになっていますけれども。仮に選挙運動期間を撤廃するという、第一期答申ではそういう前提ですよね。ただその場合であっても、多分選挙に参入する政党の登録をいつにするとか、あるいは候補者をいつまでに登録・届出をしなくてはいけないと、それがあってからビラとかポスターとかという段取りになるかと思いますから。それが 100 日になるか、半年前なのかという議論は前回もありましたけれども。かなり現在のように10何日間とか、一番短ければ 5 日間とか 7 日間とか、その期間だけ選挙運動が決まっていて、その間の費用について選挙公営として負担しますよということではなくなるわけですよね。そうなった場合の公営選挙のありようというのは、だいぶ違ってくると思うんですけれども。だから、第二期答申では、第一期答申で選挙運動期間を撤廃しますよという前提で論理立てするのか、現行制度は一応あるからそれをとりあえず暫定的に改善策としてこういうことは当面必要ではないですかというスタンスでやるのかでだいぶ違ってくると思うんですよね。そ

の辺はどうするのかなという気持ちがあるんですけれども。私もどうしたら良いのかちょっとわからないですが。

**片木淳**：われわれの委員会は、ちょっとご理解違うのかもしれませんけれども、最初の出発点から何が諸悪の根源かと、今の政治がなぜ国民から離れたような形になっているのかとか色んな諸条件を挙げて、それは選挙制度のせいだという、色々要因はあるかもしれませんが、ここでわれわれが取り上げるのは選挙制度だと。それを抜本的に変えるんだという基本スタンスで来ていますよね。今のところ審議の流れからいって選挙運動規制もあるし、小選挙区の問題もありますけども、制度と選挙運動規制というものを全部がらっと変えないと日本の政治は良くならないという基本的な流れだと思うんですよね。だから現行制度を前提にということはありえないんじゃないかと。

それからもう一つは諸外国で、民主主義と言われている国で二つだけ例をとれば、選挙供託金は無いですよ、ほとんど。フランスももう 10 年も前に、10 年以上、20 年ぐらいですか、もう廃止している。1995 年ぐらいですか。だからほとんど選挙供託金みたいなものはない。300 万も誰も取らない。でもちゃんとやれてるわけですよね。それから選挙運動規制。これも諸外国でどこもないですよ。日本だけこんな変なことやってるわけですよ。それを比べてみても、中々まあ「日本は違うんだ」という理屈もあるかもしれませんが、民主主義のやり方として諸外国で、しかも民主主義の先進国だと言われている国がやっていないようなことを 1925 年からやって、その間に日本国憲法も制定されていると。にもかかわらず、やっているということから考えてもやっぱり抜本的に改革というところがポイントじゃないかという気がするんですけどね。

**只野雅人**：岡﨑委員の方はいかがでしょう。もし何かありましたら。

**岡﨑晴輝**：供託金との関係で一つ聞きたいと思います。第一次答申を見ますと供託金の廃止に関しては私も同意します。ただ署名は残した方が良いんじゃないかなという風に私は感じていまして、ここをちょっとお聞きしたいんですね。というのはやっぱり候補者が乱立すると、選挙の競争が上手くいかない危険性があるんじゃないかということは危惧します。もう一点は今日の公営選挙との関係ですね。候補者が乱立して、仮に乱立して公営選挙を残すとするとその費用はどうなるか。あるいは費用だけではなくて公営選挙が上手く機能するかどうか、その辺の疑問がありますね。やっぱり署名は残した方が良いのかなという風に思わなくはないんですけれども、その辺いかがでしょうか。

**片木淳**：確かにフランスは署名でやっているんですね。やっぱりやたらに出てこられても困るから少しは本気でやる人出せやというような議論だろうと思いますね。でもまあ署名でなくてやってるところもあるんでどうかなと。そこは私も皆さんがどうしても不安だと供託金を全廃してしまうことは。じゃあまあ少ない人数で、100 人なら 100 人の署名持ってきたら出させてやれやというぐらいのことであればそれは一つの選択肢として付けても良いんじゃないかという風に思います。ただちょっと私前から気になってのは、我々何かやる時に常に不安といいますか、何かやったらこういうことあったら困るんじゃないか、こういうことあったら困るんじゃないかというのを、ちょっと考えすぎるのも日本人の悪い癖じゃないかなという感じもしてましてね。そこはだからある程度決断して諸外国調べて、そん

なこと言ったって別に、まあまあもちろん諸外国も選挙制度が違いますからね。政党中心で政党が出しているから無所属はあんまり出てこないという国とはちょっと違うかもしれませんが、色々調べてみて。ですから我々の審議会でそこの結論まで出さなくても選択肢で署名をちょっとくっつけても良いと思いますけども。打ち出しとしてはそんなもの止めとけと。余計なことの心配は要らないと。もうそうれでできてる国だってあるじゃないかというぐらいの情報さえあれば、それで打ち出した方が改革の推進力にはなると思いますけどね。

**岡﨑晴輝**：はい、ありがとうございます。

**只野雅人**：どうもありがとうございます。私からも。この間随分議論はしてきましたけれど、基本的には自由な運動を基本とするという合意があったと思うんですね。ただ全く自由な運動というのは力関係が如実に表れる運動で、やはりある程度平等性とか最低限度下支えする仕組みが必要じゃないかと、こういう議論もあったのかなと理解しています。基本はどっちに軸足を置くかということもはっきりさせましょうと。基本的にはやっぱり自由な運動の方に軸足を置いて考えると。まあここが出発点かなと思うんですね。その上で平等性みたいなものをどこまで配慮するかって、やっぱり今の岡﨑委員のお話は難しい点がありまして、一つはさっき田中委員から出た運動期間みたいなものをなくした場合というのは、これはどうでしょう。立候補の届出が行われた後ぐらいを考えたらどうかというのが何となくの合意事項だったかなという気はしてるんですね。今よりも少し長めで期間を取っておいて、例えば運動の費用を規制するならそれ以降を考える。あるいはまあ公営とは言わないですけど、一定の助成や援助するならそれ以降を考えるっていうそんな感じでしょうかね。もう一つが全ての候補者に同じ風に助成や援助ができると良いんですけれど、今岡﨑委員がおっしゃっられたようにそれで上手くいくだろうかというような具体的な最終的な調整が中で必要になってくるかもしれないですね。それで良いっていうのは割り切りの一つなのですけれど、はい。

**城倉啓**：お話ありがとうございました、片木代表。見開きの表が大変欲しかった資料でもあるので、私もこれは何か踏ん切りの話なんだと思うんですけども、二期答申どう書くかと。公営の選挙というのは、まずもって理屈として選挙運動ではないのだということに立つという理解で良いでしょうか。そうでないと現行のままでまあ良いんじゃないというお話を片木代表されましたけれども、そこはそれで良いんだろうかと私は思うんですね。この表の具体で申し上げますと、いくつか第一期答申を前提にしますと要らないものって出てくるんではないかと思うんですね。どの範囲を公営にすべきかが議論の的だと思うんですけども。例えば、演説会のところもお話ありましたけれども、立会演説会復活させるべきだと第一期で言っているのでこれは残るでしょう。そういう意味味の立会演説会の義務付けと、ただし自由なものもやったら良いというのも第一期答申の書きぶりですね。

**片木淳**：あのちょっと今、途中ですいません。意味がちょっと分からなかったんですけれども、ここで言う演説会というのは個人て書いてありますけど、候補者の話ですからね。候補者と政党、選挙をやる人たちの話ですよね。

**城倉啓**：ああ、なる程なる程。ちょっと意味が違いました。すいません、そこは誤解したとして、あと文書図画、全部自由なんだとなった時に、このビラの作成であるとか、それを公

で負担しなくても良いんじゃないかという議論もあると思うし、岡﨑さんがおっしゃるようにパンクしちゃうよと。私たちは乱立と言うべきか大勢立候補が出ることは良いことだと思っておりますし、供託金も全部なくなるという前提なので没収点以上以下という区別もなくなるわけですから、そういった意味ではなくても良いものもあるのではないかと思うんですけれども。だからそれをある程度一覧でお示しすると第一期答申と矛盾のない形でお示しすることは、かなり改善されたなと、改正されたなという印象になると思うので現行のままというよりは少し絞って、これは要らないんじゃない、公報は充実すべきだとか、選挙公報は逆に。そういうのも出てくるようにも思うんですけれども。

**片木淳**：よろしいですか。いや、分かるんですけど、要するに区別しておかなきゃいけないのは、選挙公営ということで何を公の金で税金でやるのかという問題と、これをやっちゃいかんという選挙運動規制とを分けないかんわけですよね。頭でね。その場合に今おっしゃってたやつ、例えばこの通常はがきもこんな物全部自由にやらせるんだから、それはもう選挙運動規制の話。規制を撤廃する話ですよね。ところがそういった時に今まで選挙運動やってきた政治家色々頭浮かべ、これからも出ようと思っている人も頭に浮かべた場合に、今まであったのにこの金全部自前かという議論になりますわね。公営を止めれば。それはしかし只野さんおっしゃったように、金権政治というか、金持ちだけがやってまた貧乏人は出られないようになるんじゃないかっていうところの微妙なバランスがあるんで、じゃあまあ少しは出してやろうというのか、それを全部トータルで選挙運動助成として、細かいことは言わないでいくらだと決めてその人たちにポーンと 300 万、今なら 1000 万ですね、ポーンと渡すということでその中でやれという風な、そこの仕組みの問題になると思うんですよ。私がさっき申し上げたのはこの中で、色々議論してそれを振り分けることがこの二期答申じゃできなければ、まあここら辺は黙ってたら良いんじゃないかと。極端に言えば。どうするんですかと言えば本当はこんなものは全部廃止したいんだけども、公営なんだから国民の税金なんだから候補者でやれと言いたいところだけれども、そう言ってまとまるんですかねといった問題だから、そこはもうちょっと議論したら良いということになるんじゃないでしょうかね。いや、違うご議論があればあれですけど。ただおっしゃったように、例えば上の投票記載所の氏名等の掲示で、これは記載書だからこれはまあ何と言うかこんなものは選挙運動じゃないですね。選挙管理委員会が選挙の事務としてやる話ですよね。だからこんなものは公営当たり前だろという話ですよね。こんな表に載せる必要ないと。それからポスター掲示場の設置、これなんか要らなくなりますよね。ああ要るか。ちょっと公営を残すんなら要るかな。

**城倉啓**：私の意見は「要らない」なのですが。この前朝日新聞で出てましたけど、2.2 億円かかるそうですけれども、候補者によれば、貼るのは候補者なのでそこでも差が出てしまう。

**片木淳**：どこへ貼るんですか。候補者は自前で貼るわけですよね。文書図画が自由になるから何枚貼っても良いしね、どこへ貼っても、電柱でもどこでも良い。それはどこへ貼るんですか。交渉して、その候補者がそれぞれ。

**城倉啓**：その自治体で条例が色々あるだろうと思いますけれども、自由なんですから。

**片木淳**：だからそれは困るっていう人が出てきますよね。どこかせめて最低の場所だけは公

の方で、役所の方で確保してくださいっていうね。あとは自由でもね。まあまあだから、そういう議論はあるんだけれども、だからそうやって議論していくとどれが外せるかっていうことですよね。だから選挙公営で公が支えるっていう話と、禁止するっていう話をちょっと分けないとどうもいかんと思います。

**田中久雄**：僕なんかはこの表の１、２ぐらいまでは公営でやって、本当、３、４なんかはね、もう公営から全部外しちゃうと。正に欧米では別段こんなのをこのために国から金を出すということはほとんどないわけですよね。だから日本はこれを引きずっているから、なくしたら公平を害するという議論にすぐ直結するんですけど、むしろこれは政党なり候補者が自ら負担すべきものであって、そのために選挙費用という大枠はきちんとしてその範囲内であとは自前でやってくださいよと。それが自由な選挙なんですよという考え方がまあ一番基本的にシンプルで良いと思うんですよ。ただ暫定的に現行制度にずっとそれに慣らされてる人からすると、それだと金持ち優遇になっちゃって資金の無い人はなかなか選挙に出られないし、出たとしても公平な競争にならないと。だからある程度公正さを保つために片木委員が言われたようにある程度掴み金ですよね、500 万か 1000 万か分からないけど、これは候補者に、あるいは政党に、選挙運動に使ってくださいと。ただその使い道は自由にして、あと報告はどういうものに使ったかということはきちんとするということも一つの、公正さを最低限担保するための議論としてありえるのかなと。ただそれよりももっと極端には公営制度というのはとっぱらっちゃうと。１、２ぐらいで、あとは自分ですると。

**片木淳**：良いですか。今の田中委員の意見に全く賛成なんでね、次回私が書くときには、あまり中途半端なことを書いても迫力がないし我々の主張は基本的なことは押さえれば良いんで、そういう意味では今日ご議論せっかくいただいたんで、こんなものは選挙公営全部撤廃と、廃止という風にして、ただし、まあただしを書くかどうかは皆さんとご議論して、それですぐそうされると困る人があるんであれば何かちょっと暫定措置を考えるぐらいのニュアンスで書いて良いなという気がしてきました。ですからこれは今日は一応そういうことで、次回は私はそういう案を考えてみますので、あとまだ皆さんでご議論いただいて、いやちょっと極端すぎると、やっぱり残せというんなら残しても良いし、まあそれぐらい割り切ったものでも良いんじゃないかっていうことであればそうしても良いと思います。

**只野雅人**：ありがとうございます。ちょっと時間も押してきましたので、じゃあ今日はご発題だけということにないそうですけど、ご準備いただいている選挙公報の問題ですね。大体 2 時半ぐらいをめどに事務局の方にマイクを渡したいと思いますので、説明だけになるかもしれませんがよろしくお願いします。

**片木淳**：選挙公報、実は事務的な話でちょっとこういう話題も、選挙管理委員会の話が色々太田さんあたりからも報告もあったし、そういう点も、ちょっと細かいですけれども、二期の答申で書くか、別途書くか分かりませんけども、整理しといたほうが良いんじゃないかということでございます。先般、東京弁護士会で私は行政法研究部というところに属しているんですけれども、もう一つ自治体法務研究部というのもあるんですけどもね、行政法研究部と自治体法務研究部というのがあるんです。そこの行政法研究部でちょっと発表の機会がありまして、全部じゃないんですけどこの選挙公報のインターネット公開の話ですね。これ

について、まあ情報公開ですね、元のテーマは。だから情報公開をやるときに選挙公報も大きなテーマなのでちょっと紹介をした経緯がありまして、まあ整理したと。ついでに選挙公報、あと二三問題があるんでちょっとまとめておいたということで、ご披露したいと思います。ですから事務的ですし、あまりそうワーワーワーワー言うものも無いと思います。あとで見といていただければと思います。

一つは一番目、選挙公報未発行の自治体ということで、未発行あるのかということですが上に整理してますとおり、衆参両院、それから比例も選挙区も、それから都道府県知事の選挙、これも義務的に選挙公報を出しなさいと。都道府県の選挙管理委員会の責任なんだということですね。それから任意は、そこにありますとおり、他のそれ以外の地方団体の選挙は、これは任意で出しても出さなくても良い。そこに問題がありますね、一つ。しかも、後で言いますね、選挙運動の一つという位置づけになりますから、選挙公報は。制限されてる選挙運動の中で選挙公報も出せないところが未だあると、そういうことですね。それで１の３、1 頁の 1.3 にありますとおり、まあ大体みんな特に都道府県と市町村の方は出す方向になってきているということですが、問題は町村長選挙と町村議会選挙ですね。これはまあ半分ちょっと。半分以上が未制定の団体ということで、町村長と町村議会で何も無しでやるんかと、選挙をね、というぐらいの話になってくるんです。

それについてはそこら辺に資料をずっと付けておりますとおり、総務省の方でもできるだけ出す方が良いんだという答弁を、この間も石田総務大臣もしてますけども、まだ少し課題が残っているということです。冒頭に申し上げました選挙運動規制と選挙公報の関係ですけれども、そこに整理してありますように、選挙公報は 5 番目の一つの選挙運動についての文書図画なんですね。自分に票を入れてくれっていう風に訴える文書ですから公職選挙法上はひっかかる、規制されている文書図画に当たるっていう話になっていると。非常に変な話ですね。

それから二番目のテーマが選挙公報のインターネット公開ということです。これはネットで選挙公報を上げて良いのか悪いのかという議論なんですけれども、一つは。これをまず東日本大震災で色んなところに避難されて選挙公報届かないと。ネットで良いじゃないかという話から始まって、良いという流れできてるわけですね。問題は、選挙終わったあと、選管ホームページに、選挙終わったら選挙公報取り払うのかということが一つ問題ですね。

それからもう一つはこの 2015 年 9 月 15 日に木村議員に対して質問主意書での質問ですけれども、安部総理が答えている、最近非常に問題になっていますのは、さっきの議論に関連いたしますけれども、なり手不足、地方議会の議員になり手がないと。だからお金、供託金ですね。出せっていうどころの話じゃなくなっているわけですよね。むしろお金出しても出てくださいと言いたいぐらいのなり手不足の現状に、未だにダメだと言っていると。いずれにしても無投票が増えてると、非常に。特に都道府県議会と市町村議会に増えているということで、由々しき状況なんですけども、その時に無投票になりますと、今の公職選挙法の規定では選挙公報を中止ということで全部外れるわけですね。ところが学生さんたちのグループがありまして、おかしいじゃないかと。選挙公報というのは 4 年間の任期の間に選挙公報でその議員が何を約束していたんだと見なきゃいかん。政策は何だったのかとチェ

ックせないかん。何もなくなってしまってると言うんでそれをネットに出せと。こういう運動をしているというのが 3 ページの下ですね。それで参考までにこの 4 ページの 2.2 のところで統一地方選後のホームページ上の選挙公報で、これちょっと統計が無いみたいでしてね、私もちょっと勉強不足なんですけれども、また知ってる方教えていただきたいんですけれども、例えば毎日新聞のニュースだと、統一地方選の知事選の時の選挙公報なんていうのは皆下げてしまってますね。消えてるんですね、ホームページ上から。ということで、この 3 ページに戻りますが、無投票になった場合は発行されない幻の選挙公報を公にするっていうことで首都圏の学生有志が開示請求、情報開示やってるんでね。運動しております。それからそこに書いてあるのは毎日新聞で私がコメントも出したんですけれども、やっぱり今言いましたように、情報公開大事だと。それからそれを見て議員を監視していかないかんという意味でも大事なんで、やっぱり情報公開をしていくべきじゃないかと、こういう議論をしております。

根本問題はさっき申し上げたように、選挙公報は選挙運動だということですよね。選挙運動は選挙運動期間に限るっていうことですから、公職選挙法上。選挙運動期間が外れたら選挙運動の文書が居るのが事前運動になるんですね。という基本的頭があるわけです。そこをしかしちょっとみんなから言われて出さないといけないんで、さっきちょっとご紹介した総理の答弁は、それは前段のやつですね、選管のホームページに載っていたやつを継続的に出すものは良いよと言いながら、無投票になった場合にはその必要はないということで、出さなくても良いという言い方をしてるんですね。無投票はね。だからちょっとそこら辺、課題が残っているということでございます。

それから選挙公報の早期配布。これも細かい問題ですけども、期日前 2 日までに配布ということになってますけども、問題は期日前投票に早い段階で行ったらまだ選挙公報が出来上がってないから見れないと。誰がどういうことを言ってるのか分からないまま期日前投票しなきゃいかんという問題ですね。これについても総務省あたりから色々努力はしてるし、努力を引き続きしたいと言っておりますけれども、ちょっと技術的な問題もあると思いますね。間違えがあってはいけないので、印刷物どうするか。何日に渡すんだとかという選挙によって種類が違いますんで。違いがありますけども例えば 5 ページの下にちょっと書いてありますとおり、中央選挙管理委員会はこれ参議院の比例の場合ですけれども、中央選管が管理してますんでそこに政党から出てくると。その選挙公報の掲載分の写し 2 通を 11 日までにということで都道府県の選管に渡すと。それだけの時間が要るということに今なってるわけですね。これも議論があると思いますけれども。というようなことでちょっと隙間があって、選挙公報が行き渡らない場合があるということですが、改善しつつある方向にあると。

6ページは選挙公報の取り扱いの改善を投票環境の向上方策等に関する研究会が去年の 8 月 10 日答申出しているんですけども、この中で選挙公報の掲載分、電子データでやれと。これを併せてテキストでやると読み上げソフトで視覚障害者の方にもすぐ自分の家のパソコンで視覚障害者の方が読み上げてもらえるわけですね。そういう選挙公報のやり方をしろと言って、これは石田総務大臣が 7 ページのとここら辺に書いてあるんですけども、今

年の参議院通常選挙から実施実現できるようにとりくみたいということを今年の 4 月に言っていますので、多分実現したのだろうと思います。ちょっと私もまだフォローしていません。あとは資料ですので見ていていただきたいと思います。先ほどの関係の質問主意書が並びですね。ずっと流れがありますが、特に申し上げたいのは 10 ページを見ていただきますと、これもご案内の通りですけれども情報公開法ですね。今日は三木さんがお休みで残念なんですけど、三木さん得意の行政機関の公開する情報公開法。目的はやっぱり国民主権の理念に則って、復習みたいな話になるんですけれども、政府の有するその諸活動を国民に説明する責務がまっとうされるようにするというのが、情報公開法のそもそもの目的なんですね。要するに政府のアカウンタビリティ。だから 11 ページの上にありますように、主権者の問題である。これは今度最高裁の判事になられた宇賀さんの逐条解説ですけれども。それかもう一つは 24 条ですね。開示請求をするっていうようなギスギスした関係だけじゃなしに、最初から政府は積極的に自分から情報を提供しろというのがこの 24 条の規定なんですね。これはやっぱり同じように、これ宇賀さんの解説ですけれども、政府が能動的に情報提供施策の充実に努めてアカウンタビリティを確保すべきだということを明確にしてるということで、まあ出せって言われたから出すんじゃなしに自分から出せやと。選挙公報もあるんだし、文書なんだし、問題がないんだから自分から出せと。学生から開示請求されて出すというんじゃおかしいだろという根拠条文ですね。と私は思っています。以上です。よろしくお願いします。

**只野雅人**：ありがとうございました。ちょっと質疑をしたいんですけれど、時間の関係があるので必ず答申案との関係で触れていただくことにして、今日の話はまた次回以降ですね。改めて取り上げるということにしまして、今度は事務局の方に、二番目の議題ですね、第二期答申の内容についてお話をいただければと思います。

**城倉啓**：時間のこともありますので、②と③とまとめてご説明させていただいて、連関もするけれども、そこは只野代表に切り分けていただきながらお進めいただきたいと思います。資料の D というものを見ていただいて、D という資料 6 ページ立てですけれども、その 3 ページ以降「共同代表者会議記録メモ」というものがございます。この内容が今回②と③と即しておりますので、これを見ていただきたいと思います。

第二期答申についての工程表をこのように記しております。ですから今日お尋ねしたいのは岡﨑委員にお願いしている部分が 9 月・10 月・11 月・12 月どの辺りでいけるのか、なるべく早く出していただけると助かるなということなので、後でお尋ねしたいと思っております。

それと内容に入りますが 3 ページ真ん中ぐらいからですけれども、選挙の自由っていう、その部分に軸足を置くっていう只野代表のおっしゃっている事柄に、眼目を置いています。前回同様の分量とさせてください。164 ページまでです。表紙まで含めて。一つずつについては、改正案ごとは少し分からない部分もあるので、そこは未定と。各改正案の体裁も第一期答申と同じと。表題に関しましても、これは第一期のものを踏襲せざるをえないのではないかと。ただしサブタイトルで何か工夫ができるのではないかとう風に思っております。目次立てを今日ご議論いただきたいし、今まで継続して議論してきているところなんですが、

依頼方々なんですが。

「はじめに」の部分を只野代表に書いていただければと思っておりますので、このような形で第一期答申とのつながりです。そしてそれを概略言いながら第二期の位置づけ、目玉を言っていただくという形でお願いしたいと思っております。

それと前回の審議会から共同代表者会議を経て大きく変わったところが、この１番で「自由で楽しい選挙へ」というところ。この総論の部分を片木代表、目的規定改正の部分と連続して。この総論の部分が今日のご発題と深く関わっています。前回議論で哲学を語る部分がないといかんと、選挙の自由の。その哲学の部分と公営の選挙というのは触れるところですね。批判的に検証しなければいけないという部分だと思っていますので、ここに先ほどの報告の内容が入ってくるという風に理解してますし、また必要であれば総論よりもはみ出てもう一個立ててももちろん良いかもしれませんけれども、そこはもう片木代表の筆次第ということ。

それとこの総論のところの副題で、公職選挙法をどうするのかと。「新しい公職選挙法」という言い方と、あと小林幸治委員が言っている言い方で「選挙市民参加法」。そして今日お片木代表から違う単語で出てますけれども、言わんとしていることは同じなんですが、どういう言葉が良いのかをご議論いただければと。三木さんと片木さんとで、まだ決まっていない部分なので、これは他の審議委員の方にご相談です。

それと前後して恐縮ですが、目次立ての大きい項目、「自由で楽しい選挙へ」。２番は「選挙の新しいルール」。３番「政治に人々の意見を反映させる多様な方法」。４番「政治を育てるために」。そして５番で「今後の展望」というこの大きな割り振り、これで良いかと。前回よりも随分言葉を工夫したものなので、良ければ良いと言っていただきたいし、また対案があれば教えて欲しいと思います。特に４番目「政治を育てるために」ということで一個だけ政党助成法改正を立てております。これも新しい工夫ですので教えていただければなと思います。

それと事務局としてもこの間会議を持ちまして選挙管理実務については第二期答申に盛り込むか、目次立てで盛り込むかというのは、「しない」という方で行きたいと思っております。ただし問われている内容について、例えば今日のお話があった通り、選挙公報。これは選管実務との関係で報告があったんですね。太田さんから。そういった課題について色々言及していただいて改善できるところ、法改正に相応しいところについては書いていただけると有難いなという風に思っております。目次立てと大きな内容のところで前回と変わった部分というのはそういうところでございます。

用い方も同じようなことなんですけれども、イベントなどで公選法改正案を普及するために第一期・第二期と、そしてそのパンフレットを作りたいなとも思っております。そして個別改正案をどんどんロビイングしていくと。そして前回同様なんですけれども、第二期答申のまとめ方としましても、いや前回同様というよりは今回ですが、工程表に一々書いていましたけれども、もう早めにできた原案を、原案が出来次第 ML に流していただいて、そこでもう早速とりかかっていただいて、どんどんと早い順から 9 月・10 月・11 月と議論していくと。こういう体裁にさせていただきたいのでよろしくお願いいたします。必要に応じて

共同代表者会議を開くということ。こんな形が②の話題でございました。

③の話と絡みますので、と言いますのは第二期答申の内容と、第二期以降の選挙市民審議会、要するに第三期があるのかということとは深く関わることでございますので、次の話題に入らせていただきます。第二期以降の選挙市民審議会なんですが、こんなようなことを今日協議していただきたいと。選挙市民審議会の任期は 2019 年の 12 月 31 日で二期目が終わると。更新するのかどうかということ。更新する場合においてどういう活動をするべきなのかと。それと活動内容に応じて任期の長さを短縮することもありうるかということ。その辺りをお伺いしたいと思っております。事務局側としては、こんな風で任期更新を提起したいと思っているんですけれども、皆さん方の主体的判断にお委ねいたしますが、例えばとりプロ主催の答申普及イベントの講師を随時お願いすると。それと答申普及パンフレットの作成協力をしていただきたいと。また時宜に適った見解の作成公表。これまでも参議院選や地方議会選について見解を発表していただいていますけれども、そういったものをお出しいただきたいと。とりプロが紹介する公選法改正にとりくむ他団体への随時協力をこれからも、先程も供託金違憲訴訟の話がありましたけれども、そういった形の協力をお願いしたいと。こういった意味で選挙市民審議会という形は残していただければと願っておりますけれども、あまり縛るということも良くない。なにしろ本当に献身的なお働きに全ておんぶにだっこしておりますので、その辺りは委員の方々の率直なご意見を聴いて、「第三期やっても良いけど一年までだよ」とか。例えば「パンフレット作るまでだよ」とか。「そこまでしか責任を果たさないよ／果たせないよ」とか。そういうご意見あっても全然、もちろん自由でございますので、よろしくご協議いただければなと思います。以上です。

**只野雅人**：はい、ありがとうございました。今後のスケジュール含めて少しお話をいただいたんですけれども特に仕切ることいたしませんので委員のみなさんの方から自由にご意見いただければと思いますがいかがでしょう。

まず最初の答申案のとりまとめですけれども、ちょっとスケジュールだけ確認させていただくと任期が今年いっぱいでしたっけ。そうするとそこまでにはとりまとめをしないといけないですよね。代表者会議のもとめを出していただいたりしていますけれども、逆算していくとかなりタイトですね。印刷等は後で考えるとして案文を 12 月中にまとめるとすると、それぞれのパーツについての原案みたいなものは、やっぱり前回を考えると 9 月から 10 月にかけて出していただくような感じでしょうかね。一言一句細かいところまで合意を作るのは難しいと思いますのである程度大きなところではそれぞれお任せはいただいて、でも基本的な方針についてはきちんと合意を取りながら進めていくという感じかなと思うんですが、そうするとどうでしょう資料の D の 3 ページですか。工程表っていうのが上がっていますけれども、9 月までが実質的な中身をめぐる議論の大体のリミットという感じでよろしいですか。イメージとしては。10 月、11 月で基本的な部分のとりまとめを行って、12 月に最終調整ぐらいの、そんなスケジュールでいかないとちょっと間に合わないかなということですね。

それからボリュームをどうでしょう、前回も結構なボリュームのものをまとめましたけれども、今回どうするか。これは皆さん次第というところもあるんですが、ただ構成全体考

えるとあんまり分量にアンバランスがあるのもどうかというところもありますよね。今日の話で言うと片木代表からまとめていただいた今日のお話はもうそれなりに煮詰まったところもあると思いますので、あとは具体的な方向性でしょうかね。今日出た論点を少し詰められればまとまっていくかなという感じがしておりまして。

それから 2 番ですかね。これは小林委員の方にお願いをすることになっている、今日お話をした平等と関わる部分ですかね。最小限の下支えのルールみたいなものをどうするかっていう、こういう風な話で。罰則の話は坪郷委員にやっていただくという感じでしょうかね。この 2 番目の進捗状況というのはどんな感じでしょう。

**城倉啓**：2 番目というのは。

**只野雅人**：「選挙の新しいルール」という柱ですね。

**城倉啓**：「選挙の新しいルール」ですね。これにつきましては、実は今月、必要最低限の選挙手続、立候補後選挙活動、これですね。この 2－1、2－2 あたりですけれども、今日やる予定ではあったんですけれども、それが 8 月になったということでございます。本当は 5 人の方、坪郷さん・小林さん、作業部会の方々がメールで固めて作業部会としての提案を今日お出しする予定ではあったけれども、それが 8 月 26 日になりました。まだその文章はメール上来てませんので、そこを督促して 8 月中旬までに固めようという風に思っておるところでございます。

**只野雅人**：分かりました。今日お話いただいた片木委員のお話とも平仄の取り方もちょっと大事なところかなと思います。1 番で基本的な方向を出していただいて、それに沿う形でまとめていただくという、そんな感じでしょうかね。

それから 3 番目はむしろ積極的な提案ですか。試案含めてということで、請願法というのはこれは小林委員のご担当でしょうかね。こちらは今どんな感じでしょうか。

**城倉啓**：これはもう条文レベルでほとんどできているものを、この審議会用に少し小直しするぐらいですので、市民政調がすでに作っているものですので大丈夫です。

**只野雅人**：それから国民投票法改正はちょうど今後の国会でも出てくる話で、たとえばこの CM 規制というのはこの審議会の答申とも関わる中々難しい論点なんですけど、こちらは山口委員の方にお願いをしていて、これは時期で言うと 9 月ですね。9 月に出していただく。

**城倉啓**：9 月、山口委員がご出席予定でございますので。そしてこれは過去 3 回ぐらい議論をしてますので、ほとんど煮詰まったものでいけると思います。方向性レベルです。

**只野雅人**：分かりました。はい。それからちょっと思い切ったアイディアとして岡﨑委員の方から抽選の話しをしていただくということを含まれてますけれども、こちらはスケジュールでいうと、スケジュール表には入っていないですが、どうしましょう。どこかで一度お話をいただいておく必要があるでしょうかね。岡﨑委員の方、お考えかなり元々まとまったものをお持ちなので、どのぐらいのボリュームでどのぐらいの時期にまとめていただくかっていうことになってる感じがするんですが、いかがでしょう。今のところの見通しみたなのがありましたら。

**城倉啓**：岡﨑さん、聞こえてますか。

**只野雅人**：止まってしまってる感じですね。

**城倉啓**：こちらで復旧しましたら伺います。
**只野雅人**：今までの話も聞こえてなかったかもしれない。ではそちらは対応していただくことにして、4番目が、これは三木委員の方で政党助成法の話でしょうかね。これは8月、次回の作業部会での対応を予定しているという、そんな感じになるんでしょうか。
**城倉啓**：はい。8月26日です。
**只野雅人**：分かりました。ちょっと岡﨑委員の方は少しご調整いただくことにして大体8月、9月にかけて一通り出揃うと、そういう感じでしょうかね。方向性が決まったところでそれぞれ大体の分量の目処を立てて執筆に入っていただいて、10月中旬の審議会で順次検討と、そんな感じでよろしいでしょうか。私の方もある程度中身が定まったところで書くことに多分なると思いますので、10月以降ぐらいでしょうか、方向性を見ながら書いていくと、そんな感じでしょうかね。前回やった感じからすると最終調整がかなり大変で、やっぱり文章にするとみなさん色々意見が出てくると思いますので、多分2回でちょっと厳しいかなと。ひょっとしたら12月ちょっとかかってしまうかもしれませんけれども、最終的なところは基本的な合意さえできていればそれぞれの執筆者にある程度お任せしないとしょうがないかなという風には思っております。そうしましたら、大体そんな流れで進めていくということでよろしいでしょうか。岡﨑委員の方は繋がらないので、事務局の方でご連絡いただいて調整いただくということにしまして、あとは念のため今後のスケジュールだけ事務局の方から確認していただければと思います。
**城倉啓**：カガミのところで間違えがあってごめんなさい。8月26日月曜日が公費負担・上限規制、政党助成ほかということでございます。9月24日が請願制度、国民投票ほか。ここに抽選制度の話も入るかもしれません。それと10月17日と。11月、12月が決まっておりません。
**只野雅人**：後でご連絡を改めていただければと思います。ちょっとまだ時間ありますが、他にはいかがでしょうか。よろしいでしょうか。岡﨑委員の方、つながればお話をしたいのですが、ちょっと難しそうであれば。
では傍聴にいらっしゃってる方から、もし何かあればどうでしょう。ご要望とかご意見とか。
**傍聴市民A**：ありがとうございます。3回ぐらい傍聴今までしたのですが、確かにこうやって緻密な議論とかするのはものすごく尊敬しますし、嬉しいし良いなと思ってるんですけど、知られていないと言いますか、事務局の城倉さんとも電話で一回話したことがあるんですけど、答申の知名度が圧倒的に低かったり、あと改正、現実的な可能性として異常に低いという現状があるので、ロビイングとかそういうのじゃないですけど、もう少し政治家とかそういうのに繋げる、改正に繋げるような運動とかをした方が良いのかなって思いました。あと選挙市民審議会の話、今後の予定を聞いたんですけど、僕としては部外者の戯言なのかもしれないですけどまとめるんだったら長期的に3年とか4年でじっくりまとめてしっかりしたものを作った方が良いのではないかなと、聞いた感じ思いました。短い期間でサクッとまとめるのもありなのかもしれないですけど、ちゃんと10年、20年に渡って法が機能するためにも作るんだったらじっくりとやった方が良いのかなと聞いて思いました。以上です。

**傍聴市民 B**：傍聴は今日初めてしたんですけれども、私もこの選挙制度を変えたいという風に思ってまして、それで一回選挙にも出たんですが、選挙の自由化というのは今ガチガチになってるんで自由化はもちろん良いんですけど、公的なものでも今日意見が出たんですけど、ポスター掲示板も中々初めて出る人とかだと人に頼んで貼らせてもらうというのは中々大変ですし、署名にしてもまず誰かの賛同が無いと出られないというのはやっぱり立候補の自由という面では弱いのかなと。立候補する側としては弱いなと思いますので公的に、今はポスターも自分で貼ってるんですけど、そういったのを選挙管理委員会の方に貼ってもらうだとか、または電子掲示板にするだとかっていう風に言ってますけど、それとかポスター今掲示板が多すぎるのでそれを減らして負担を軽くするとか、そういったのが良いのかなっていう風に考えています。個人的に。あと公費負担にしても現状だと一般の方が出るにあたって例えば選挙カーを使ったりとか、ポスターを作るにしても安く作ろうとすると先にたくさん作っておく、先にお金を出して作ったほうがポスター安く作れるんですね。そういったことから考えると現状の公費負担制度はお金持ち有利だという風に思ってます。供託金を没収される可能性も高いので安く済ませるような選挙活動をするっていうのもそうですし、ハガキを出すにしろ個人情報を得なきゃいけないですね。ハガキを出すにしても。そういったこと個人では基本的には無理だったりとか、そういうのもありますので、立候補者が今後自由な選挙になれば増えてくるんで、そうなるといくらまで出す、何万円まで出すという額はあんまり高くは設定できないかなという風に僕は思います。以上です。

**只野雅人**：ありがとうございました。どう皆さんの関心を高めるかということは私たちとしては非常に大きな課題なんですけれど、まずはきちんとした魅力ある答申を作るというところからかなと思っているんですね。もうかれこれ 4 年近くになって随分議論してるんですけど、議論をして少し堂々巡りのところもあって、そろそろ方向は決めなきゃいけないだろうと、そういう時期になってるかもしれないですね。

それから現場の声も色々ありがとうございました。今日の話とも随分関わるんですけど、この後の最後の詰めをするところでしょうかね。具体的にどういう選択を私たちがするのかっていうある種の決断をしなきゃいけないところもあるので、またご意見その段階でいただければという風に思っています。　じゃあ大体良い頃合になったかと思いますので。

**城倉啓**：すいません。第二期以降、もちろん今日は人数が少ないということではあるんですけれども、もし田中さんや岡﨑さん、繋がったらですけれども、どういう風に、「まあ続けても良いよ」と言ってくださるか、「いや、ちょっときついな」ということか何かご意見があったら教えてください。

**只野雅人**：分かりました。どうぞ。

**田中久雄**：私はもう今までのような形の審議会はとりあえず終えて良いんじゃないかなと。むしろここで最後の 6 ページの方で、「事務局としては以下の活動内容の任期更新を提起」ですけれども、その中の最初の「＊」の答申の普及イベントの開催ですかね。さっき傍聴の方も言われてたけども、答申は良いものを作ったにしろ、それが広く知らしめてないということが問題であって、ただ答申というのは作れば良いというものじゃなくて、それを実現してもらうということが一番の要ですから、それを色んな形で、イベントにするかパンフレッ

トにするのか、また講演会みたいにやるのか分からないですけど、できたものについて今度は広く知ってもらうという活動に重点を置くということで、審議会としてはもうとりあえずは良いんじゃないかと私は、問題が出てきたら考えるということで、とりあえず三期ということは考えなくて良いんじゃないかなと、個人的な考え方です。

それと最初の一応 12 月までの非常にタイトな只野委員も言われたようにスケジュールになってるんですけども、場合によっては、これは手続上どういう規約の改正かどうか分からないけど、少し延ばして 2 月・3 月ぐらいまで延ばすということも一つの手だし、それから一月に一回というペースではなく最後の方は二回にするとか、そういうことでやるという余地も考え、このスケジュールで月一で 12 月末できちんとできますよというんなら、それはそれで一番ベストなんですけれども、それが難しければ少し二三ヶ月延ばすということも、一月に二回ぐらいやるとかいうことも考えても良いのかなということです。

**城倉啓**：分かりました。ありがとうございました。

**只野雅人**：ではちょっと任期について話も出ましたけれども、それは今後でしょうかね。はい。じゃあ以上をもちまして本日の審議会終了としたいと思います。どうもご協力ありがとうございました。

〔岡﨑晴輝委員未校正〕