

市民を主体とした民主主義の確立に向けて

# 選挙・政治制度改革 に関する答申



## 選挙市民審議会

2019年12月31日

**市民を主体とした民主主義の確立に向けて  
選挙・政治制度改革に関する答申**

**選挙市民審議会**

## 目次

はじめに .....	4
1 総論 自由で楽しい選挙をめざして .....	7
1-1 現行選挙制度の問題点と「新市民選挙法」の制定 .....	7
1-1-1 民意を適切に反映しない現行選挙制度 .....	9
1-1-2 選挙権・被選挙権の拡大 .....	15
1-1-3 選挙運動等の規制 .....	19
1-1-4 政治を育てるために .....	25
1-2 政治への市民の意思の反映 .....	27
1-2-1 請願法の改正 .....	27
1-2-2 国民投票法の改正 .....	28
1-2-3 抽選制導入の可能性 .....	29
1-3 「新市民選挙法」の制定とその目的規定 .....	31
1-3-1 現行公職選挙法の目的規定 .....	32
1-3-2 現行公職選挙法の目的規定の問題点と抜本的改革の方向性 .....	34
1-3-3 「新市民選挙法」の目的規定 .....	35
2 選挙の新しいルール .....	37
2-1 選挙運動期間の撤廃——選挙手続規定の新設 .....	37
2-2 候補者の選挙運動に対する公費負担と選挙運動費用の制限 .....	41
2-3 選挙運動規制の廃止後の罰則規定——考え方と方向性 .....	51
2-3-1 選挙運動規制の全廃後の罰則規定の考え方 .....	51
2-3-2 新たな罰則規定の方向性 .....	52
3 政治に人々の意見を反映させる多様な方法 .....	54
3-1 請願制度改革——国会への市民参加制度の一つとして .....	54
3-1-1 はじめに——国会改革の必要性 .....	54
3-1-2 国会請願の変遷と現状 .....	55
3-1-3 課題 .....	57
3-1-4 「請願制度」改革案——国会法の改正 .....	58
3-2 国民投票法改正 .....	61
3-2-1 成立経緯 .....	61
3-2-2 現状、問題点、改革課題 .....	61
3-2-3 抜本的法改正の方向性と概要 .....	62
3-3 抽選制議会の可能性 .....	68
3-3-1 ミニ・パブリックスから抽選制議会へ .....	68
3-3-2 日本国憲法と抽選制議会 .....	71

3-3-3	付設方式—抽選制市民会議の付設 .....	72
3-3-4	併用方式—比例代表制における抽選制の活用 .....	73
3-3-5	最後に .....	77
4	政治を育てるために .....	78
4-1	主権者教育の一層の推進 .....	78
4-1-1	政府による主権者教育の取組み .....	78
4-1-2	民主主義的討論と「主権者教育」 .....	79
4-1-3	ドイツにおける「主権者教育」 .....	81
4-1-4	日本の主権者教育の改革 .....	85
4-2	政党助成法の改正 .....	88
4-2-1	政党助成法の経緯・背景 .....	88
4-2-2	現行法制の概要／問題点／改革課題 .....	93
	おわりに .....	101
	第二期選挙市民審議会公表文書 .....	102
	用語集 .....	106
	第二期選挙市民審議会開催日 .....	109

## はじめに

### 第二期答申の公表にあたって

「民主主義を主権者の手に取り戻し、選挙から政治の未来をつくりだしてゆく」—— こうした理想を共有する人々が集まり、2015年11月30日、選挙市民審議会が発足しました。メンバーのバックグラウンドは実にさまざまですが、制度としての民主主義のあり方を考え、制度を通じ市民が政治をチェックする仕組み作りをめざすという同じ問題意識をもつ者が集い、三つの部門に分かれて、議論を重ねてきました。そして、発足からほぼ2年後の2017年12月31日、わたしたちは最初の答申、『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向けて』（第一期答申）を公表しました。

わたしたちの審議会が「市民」の審議会を名乗っていることには理由があります。わたしたちは、国籍をもたない人々をも含めて、「国民」という枠を超えて、政治参加の機会を保障することを目指しています。また、選挙を中心にすえてはいますが、「主権者」（有権者）による選挙以外にも、様々な政治参加のチャンネルを拡げてゆきたいと考えています。民主主義が選挙だけに尽きるものであるとは、決して考えていません。主権者教育をはじめとして、選挙権をもたない若い世代が政治に関心をもつための工夫や、抽選制のように、選挙という枠を超えた政治参加の仕組みも提案しています。できるだけ多くの人々が、また幅広い様々なチャンネルを通じて政治と関わってゆけるよう、わたしたちは検討を重ねてきました。このような幅広い政治参加の主体となる人々を指す言葉として、わたしたちは「市民」という言葉を選びました。

わたしたちの審議会が発足した2015年の夏、国会の審議はいわゆる安保法制をめぐる紛糾しました。国会周辺をデモが取り巻き、「民主主義って何だ」という問いが、繰り返し発せられました。国会は民意を反映しているのか。選挙にはどのような意味があるのか。さらには、選挙だけで本当に十分なのか。民主主義のあり方が根本から問われる中、わたしたちは、民主主義を主権者の手に取り戻し、選挙から政治の未来をつくりだしてゆくための仕組み作りに着手したのです。

それから4年、日本の民主主義は依然として、多くの深刻な問題を抱えています。本年2019年7月の参議院議員選挙の投票率は、50%を割り込んでいます。選挙や政治へのあきらめが、広がっているようにも見えます。多くの人々が、選挙に参加したという実感をもつことができているという問題について、あらためて真剣に向き合ってみる必要があります。また、2016年の参議院議員選挙から、「18歳選挙権」が導入され、240万人もの新たな有権者が誕生しましたが、投票率に示されるように、若い世代の政治への関心は決して高くありません。若い世代が政治に関わることを意味を見出すために何をなすべきか、考えてみなければな

りません。さらに、地方自治も大きくゆらいでいます。本年春、2019年4月の統一地方選挙では、議員のなり手不足という問題がクローズアップされました。議員の高齢化が進み、無投票の選挙が増えています。女性や若者から議員になろうという人も増えていません。まさにわたしたちの民主主義の足元で、政治から活力が失われ、基盤が脆弱化しているのではないかと、考えざるをえない状況です。「民主主義を主権者の手に取り戻し、選挙から政治の未来をつくりだしてゆく」ために何ができるのか、何をなすべきかを考えることが、審議会が発足した4年前にもまして、差し迫った課題として、わたしたちの社会に突きつけられているのです。

わたしたちは、2017年に発表した最初の答申では、大きくは、次の4点を提案しました。第一に、民意が反映される選挙制度、すなわち有権者が意味のある選択を行い、投票したことの意味を実感できる選挙制度をつくることです。第二に、供託金の廃止、被選挙年齢の引き下げ、立候補を容易にする仕組み、国籍をもたない人、障害をもつ人、定まった住所をもたない人たちも選挙権を行使できる仕組みなど、選挙権・被選挙権の拡充をはかることです。第三に、民主主義国では類をみない厳しい選挙運動規制を撤廃することです。さらに第四に、企業・団体献金の廃止、政党助成金を政策実現に振り向けることなど、資金の面から選挙を機能させる仕組みを導入することです。

今回の答申では、前回の答申で示した制度の構想を前提としながら、前回の提案をさらに具体化するとともに、十分に論じきれなかった問題についての検討を補い、新たな選挙法のあり方を提示しています。

第一の柱は、規制を撤廃した後の選挙運動をめぐるルール作りです。意欲ある市民が自由に立候補し、主張をたたかわせ、また多くの市民がそこに関わることのできるような選挙を実現するためには、何より自由な選挙運動が基本となります。選挙運動期間が定められ、その中で公職選挙法が認めた手段だけで運動をするという仕組みから発想をあらため、新たな選挙運動のあり方を考える必要があります。他方で、自由を基調にすえたいうえで、運動に参加する人々の実質的な平等性をどのようにはかるのかという問題についても考える必要があります。

第二の柱は、市民の政治への関心を高め、政治参加を拓げていくための仕組み作りです。そのためには、市民にとって、政治を魅力的なものする必要があります。政党助成をめぐるのは、第一期答申を引き継ぎ、政党助成の地方への拡大、そして政策研究、女性・マイノリティ支援などに支出を促す仕組みなどを提案しています。さらに、さまざまな角度から、選挙という枠をも破るようなものも含めて、政治参加の可能性を拓げる方策を提示しています。請願法の改正、憲法改正国民投票をめぐる公正な仕組み、若い世代の政治参加を後押しするための主権者教育の拡充、そして選挙の不十分さを補う抽選制の導入など、ベイシックなものから実験的な問題提起まで、わたしたちの提案は多岐にわたります。

こうした提案を通じて、わたしたちが今回の答申でめざすのは、21世紀の普通選挙法とも

いうべき、「新市民選挙法」の制定です。わたしたちが2年前にとりまとめた構想を肉付けし、そこで提案した制度に血を通わせるような仕組みが、今回の答申の内容となっています。

「市民」という言葉が法律の名称に使われることは、あまりありません。しかし、わたしたちは、先に述べたような理由から、あえて「市民」の選挙法を提案しています。

わたしたちの提案が、21世紀の選挙民主主義の確立に向けた一歩となることを、心から願っています。

### 【第二期 選挙市民審議会】

片木淳 只野雅人 三木由希子（以上、共同代表）

石川公彌子 大山礼子 岡崎晴輝 小澤隆一 北川正恭 桔川純子 小林五十鈴

小林幸治 田中久雄 坪郷實 濱野道雄 山口真美

# 1 総論 自由で楽しい選挙をめざして

## 1-1 現行選挙制度の問題点と「新市民選挙法」の制定

### (1) 第一期答申の概要

選挙のルールを定め、わが国の民主主義と地方自治の発展に極めて重要な役割を果たすべき選挙制度(政治資金制度をふくむ)は、わたしたちの選挙市民審議会が第一期答申でも、そして今回の答申でも、繰り返し具体的に指摘したように、多くの致命的な欠陥がある。

たとえば、現在の選挙制度では、少ない得票でも多くの議席が与えられ、しかも、膨大な死票により、少数意見が切り捨てられるなど、多様な民意を適切に反映できない。また、現行公職選挙法は、本来自由であるべき選挙運動に対して、民主主義の先進諸国には見られないような厳しい規制を課している。このため、政党、候補者による選挙運動だけでなく、市民自らによる自由な選挙運動が妨げられている。

それらの結果、投票率の低迷や無投票当選の増加、候補者人材の確保難、政治に対する国民の不満と不信の高まりなど、極めて憂慮すべき事態をもたらしている。

さらに、依然として、「迂回献金」による政策誘導をはじめ政治資金にまつわる不祥事も後を絶たない。

以上のような現行選挙制度の問題点を踏まえ、選挙市民審議会第一期答申では、「選挙制度」、「選挙権・被選挙権」および「選挙運動」について、現行選挙制度の問題点の指摘とその改革方策について提言を行った。

すなわち、まず、「選挙制度」では、現在の衆議院選挙制度(小選挙区比例代表並立制)において、政党の得票数と獲得議席数の間に大きな乖離が生じ、多くの「死票」(代表されない票)が生み出され、新たな政党等や候補者の参入が困難となっていること、さらには、「一票の格差」がなお存続していること等を指摘し、小選挙区を廃止して、比例代表制にすべきことを提言した。

また、参議院選挙については、「一票の格差」が衆議院よりも大きく、憲法の両院制の趣旨に照らして現在の選挙制度は不適切であること等から、個人の選択に重点をおいた選挙制度として、大選挙区単記投票制または大選挙区制限連記制(2名連記制)を提言した。さらに、地方自治体の選挙制度についても、首長選挙における決選投票の再導入、都道府県議会・政令市議会選挙の比例代表制への改革、市区町村議会選挙への大選挙区制限連記制の導入を提言した。

次に、「選挙権・被選挙権」では、その実質的な拡大をはかる見地等から、①世界的にみてもまれなほど高額で、市民の立候補を妨げている選挙供託金の廃止、②被選挙年齢の18歳以上への引下げ、③立候補休暇と議員活動のための休職・復職制度の整備、④特別永住者への国政・地方選挙の選挙権・被選挙権の保障等、日本国籍をもたない人々の参政権保障、⑤障害をもつ人の参政権保障、⑥移住者・ホームレスの参政権保障について具体的な提言を行った。

さらに、「選挙運動」では、①選挙運動期間という仕組みの廃止、②選挙運動についての

様々な規制（戸別訪問の禁止、18歳未満の選挙運動の禁止、公務員の選挙運動規制、文書図画の規制など）の撤廃を提言した。

## （２）「自由で楽しい選挙」と「新市民選挙法」

その後、審議を重ねる中で、わたしたち選挙市民審議会は、現在の公職選挙法が以上に述べたような欠陥を有するのは、そもそも、その基本的な考え方に二つの根本的な誤りがあるからではないかとの結論に達した。

すなわち、一つには、現行の公職選挙法は、「選挙は候補者と政党のみが行うもの」という考え方に立ち、「主権者である国民が候補者と議論する、国民同士が自分たちで議論する」といった選挙活動はいっさい認めないような規制を行っていることである。

しかし、選挙は、わたしたち主権者が代表者を選び、これを通じて、様々な要望、意見等を国や地方の政治・行政に反映させることにより、自身や家族・子孫の生活と国や地域の将来を決める最も重要な機会であり、民主主義と地方自治の根幹をなすものである。そうであれば、本来、わたしたち主権者自身が選挙活動をふくむ選挙全体に主体的、積極的に参画すべきものである。

「べからず集」と揶揄される現行の公職選挙法の二つ目の誤った考え方は、「ただ、混乱なく終りさえすればいい」というような管理者的発想の上に立って、選挙を法律や規則で細部までがんじがらめに規制し、国民・住民（以下、「市民」という）にとって煩わしいだけで、不自由で楽しくない選挙を押し付け、この結果、市民が進んで政治に参画することを阻害していることである。

しかし、選挙活動は、本来、もっとも自由が保障されなければならない。主権者である市民が参加し、自由に議論する。自分たちの国や地域を将来どのようなものにしたいのか、責任もあるが、希望も膨らむ楽しい活動であるべきである。憲法21条は表現の自由を保障しているが、その核心ともいえる政治的発言の自由は選挙においてこそ保障されなければならない。

このように、選挙がわたしたちにとって自らの国や地方自治体の政治・行政に参画していく絶好の機会であるとすれば、選挙は、もっと、自由な雰囲気のもとに行われ、自分たちの未来を自分たちで決定していくという点で、「楽しい」イベントであるはずである。

したがって、現行の公職選挙制度の抜本的な改革に当たっては、以上のような現行法の誤った考え方を、「主権者である市民による選挙」の理念の上に立った「自由で楽しい選挙」をめざすものに、根本的に転換することが必要である。そのため、公職選挙法を抜本的に改正する際には、新しい「市民による自由で楽しい選挙推進法」（仮称。以下、「新市民選挙法」という）を制定することにより、上述のような真の国民主権と民主主義の理念の上に立った選挙制度の改革であることを明かにすべきである。そして、その内容としては、後述のように、現行公職選挙法の目的規定自体も根本的に改めた目的規定を置くとともに、上述の第一

期答申の改革案と今回の答申で示す改革案の全てを具体化する諸規定を盛り込むべきである。

そこで、以下、改めて、第一期答申および本第二期答申で指摘した現行選挙制度の欠陥とその是正方策について、「市民による自由で楽しい選挙」を実現するという基本的な考え方に沿って、それぞれ、項目を分けて述べていくこととする。

### 1-1-1 民意を適切に反映しない現行選挙制度

#### (1) 「過剰代表」と「過少代表」

第一期答申では、現行の衆議院選挙制度（小選挙区比例代表並立制）において、小選挙区の比率が高いこともあり、政党の得票数と獲得議席数の間に大きな乖離が生じ、多くの「死票」（代表されない票）が生み出されていること等を指摘した。これを、2017年の衆議院議員総選挙における各党議席占有率（全体）と得票率（比例区）の対比で見ると、33.3%の得票（比例区）を得たに過ぎない自由民主党が衆議院の全議席の60.4%を獲得する結果となっている（図表1-1。「過剰代表」）。その分、他の党が「割を食って」いる（「過少代表」）のである。

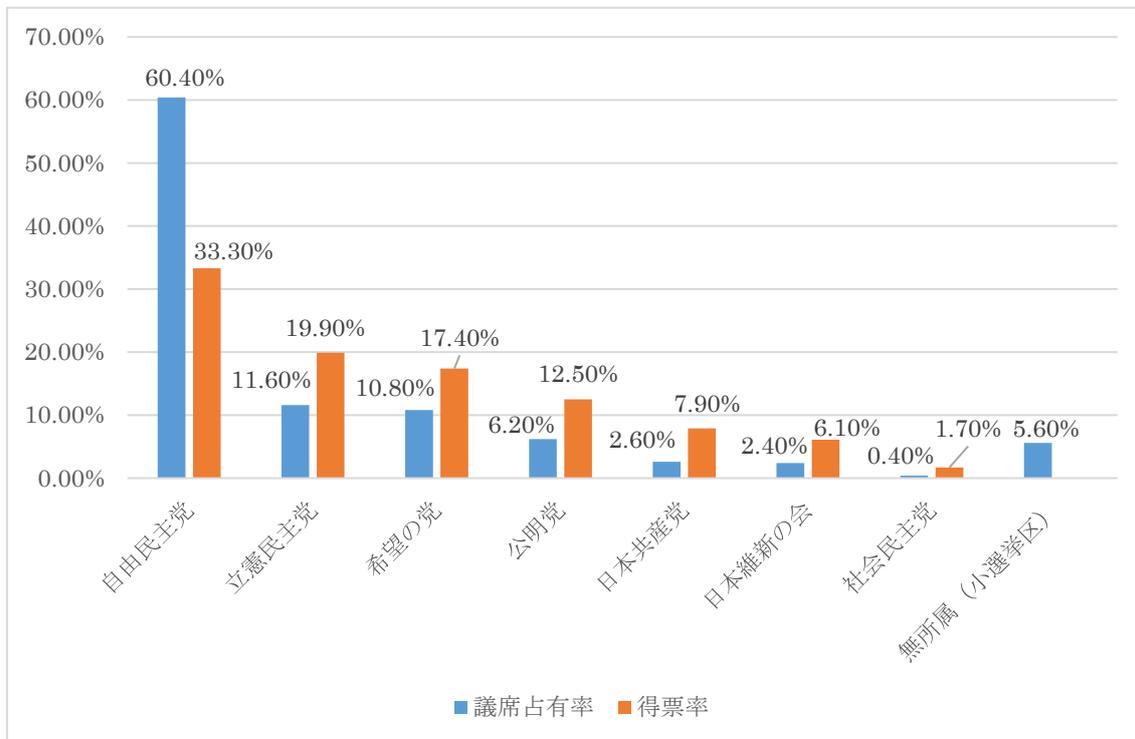
なお、小選挙区では、47.8%の得票を得たに過ぎない自由民主党が小選挙区の議席の74.4%を獲得する結果となっている（図表1-2）。

しかし、選挙制度は、日本国憲法の定める「国民主権」の原理の下、選ばれた代表者を通じて、「国民の多様な意思をできるかぎり公正かつ忠実に国会に反映する」ものでなければならず（芦部信喜『憲法 第7版』岩波書店、2019年、304頁）、このような「過剰代表」が生じていること自体、憲法に違反するものである。

また、その結果、多くの「死票」（代表されない票）が生み出され、2017年の総選挙では、小選挙区で投じられた票、約5,540万票の48%に当たる2,656万票が死票であった（2017年10月24日日経新聞）。

そして、これらの結果、「自らの票が生かされていない、選択肢がない」と感じる有権者が増加し、それが投票率の低下や政治不信につながっている。いずれにしても、これらの弊害の原因である「小選挙区制」は、早急に廃止し、比例代表制に改めるべきである。

図表1-1 第48回衆議院議員選挙（2017年10月22日執行）：各党議席占有率（全体）と得票率（比例区）



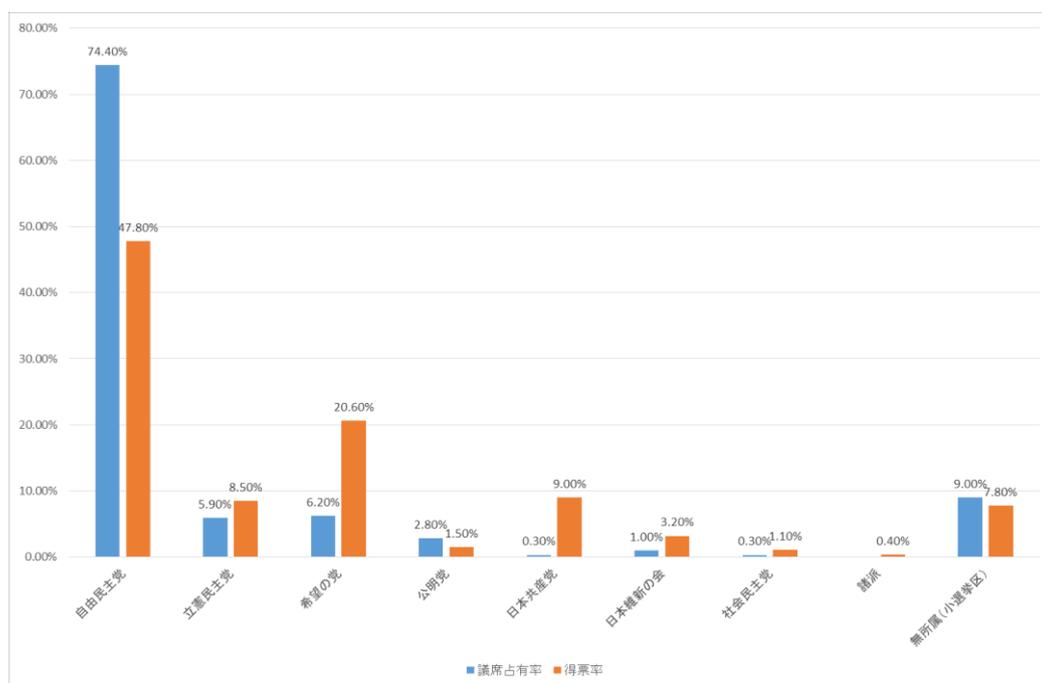
（注1）各党議席占有率は、全体465人（無所属議員をふくむ）に対する率である。

（注2）得票率（比例区）は、日本のこころ、幸福実現党、新党大地および「支持政党なし」の各党（比例区での議席0）をふくむ全体55,757,552票に対する率である。

**【出典】**

総務省HP「政策 > 選挙・政治資金制度 > 第48回衆議院議員総選挙・最高裁判所裁判官国民審査 速報資料」「衆議院議員総選挙結果調」（H29.10.27確定値発表）により作成。%は、少数1位に変更。

図表1-2 第48回衆議院議員選挙（2017年10月22日執行）：各党議席占有率（全体）と得票率（小選挙区）



(注1) 各党議席占有率は、小選挙区定数289人（無所属議員をふくむ）に対する率である。

(注2) 得票率（小選挙区）は、諸派、無所属をふくむ全体55,422,193票に対する率である。

### 【出典】

図表1-1に同じ。

### (2) 一票の格差

「一票の格差」は、憲法における法の下での平等に違反するばかりでなく、多数による政権選択という選挙制度の正統性をゆるがし、国民の声が公正に政治に反映されないという弊害があるが、地域によって人口が変動する時代にあっては、小選挙区である限り、「一票の格差」はほぼ永久に是正できない。

2017年衆議院総選挙においては小選挙区で最大1.979倍、2019年7月21日の参議院選挙においては選挙区で最大2.998倍の「一票の格差」があった（図表2）。

前者の衆議院総選挙の「一票の格差」については、2018年12月19日、最高裁判所大法廷が、合憲との判断を示したが、この判決に対しては、「投票価値の平等は可能な限り一対一になるべきではないか」、「容認する理由としたアダムズ方式は、先の判決で自ら否定した

『一人別枠方式』と変わらないのではないかと、様々な批判の声がある。

さらに、今後の人口減少により、将来とも格差の拡大することが予想され、いつまで経っても格差が残り、国民の不公平感が解消されないことになることも懸念される。

また、後者の参議院選挙についても、衆議院を大きく上回る格差となっており、到底、許されるものではない（現在、二つの弁護士グループから、違憲訴訟が提起され、審理中）。

これらの「一票の格差」は、一つの選挙区から一人しか当選できないという「小選挙区」の本来の性質から必然的に生ずるものであり（参議院においても、その選挙区47のうち、32が一人区、すなわち「小選挙区」である）、この根本的な解決は、「小選挙区」制を廃止する以外にない。

図表2 衆参両院の一票の格差

区分	衆議院小選挙区 (2017.10.22現在) <sup>(注1)</sup>		参議院選挙区 (2019.7.3現在) <sup>(注2)</sup>	
	最高	東京13区	472,423	宮城選挙区
最低	鳥取1区	238,771	福井選挙区	651,379
最大格差		<b>1.979</b>		<b>2.998</b>

(注1) 2017年衆議院総選挙におけるそれぞれの小選挙区の当日有権者数÷議員定数（議員一人あたり有権者数、人）

(注2) 2019年参議院通常選挙におけるそれぞれの選挙区の選挙人名簿および在外選挙人名簿登録者数合計÷議員定数（議員一人あたり有権者数、人）

#### 【出典】

総務省HP「平成30年9月2日現在選挙人名簿及び在外選挙人名簿登録者数」「（参考資料3）衆議院議員一人あたり人口、有権者数の推移」および同HP「令和元年7月21日執行参議院議員通常選挙 発表資料」「選挙人名簿登録者数（選挙時登録日現在）及び在外選挙人名簿登録者数（公示日前日現在）」から抜粋。

#### (3) 人口構成を反映しない議員比率

第一期答申でも指摘したように、わが国の選挙制度の結果、議員比率がそれぞれのグループの人口構成を反映していないということも、大きな問題である。図表3は、日本の衆参両議院と地方議会における女性議員の構成比を掲げたものであるが、男女共同参画がいわれ

る今日、あまりにも低い。たとえば、衆議院議員の女性議員比率10.1%は、世界192カ国中164位（下院）であり、先進国として恥ずかしい限りである。

図表3 日本の女性議員比率

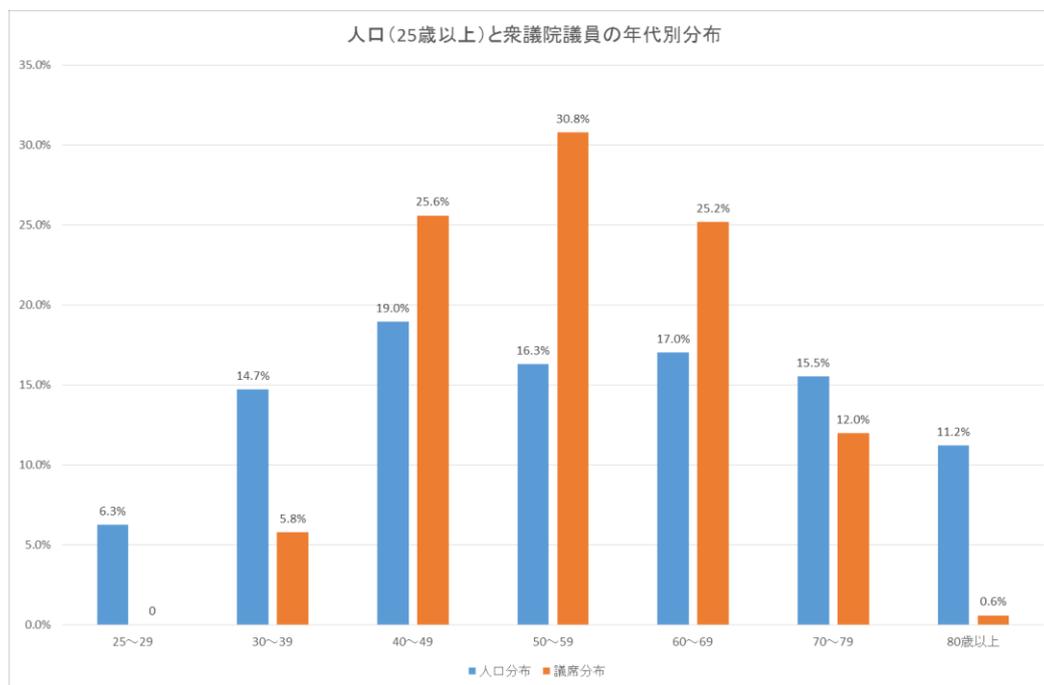
議会の種類	女性議員比率 %
衆議院	10.1
参議院	22.9
都道府県議会	10.0
市区議会	15.3
町村議会	10.1

【出典】

衆・参両議院については、列国議会同盟「Women in Parliaments World Classification」（2019年10月1日現在）。地方議会については、総務省「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調等」（2018年12月31日現在）。

2018年5月、「政治分野の男女共同参画推進法」（「候補者男女均等法」）が成立し、基本原則を「男女の候補者の数ができる限り均等となることを目指すこと」とするとともに、政党等に対して「所属する男女のそれぞれの公職の候補者の数について」自主的に目標を定める努力義務を課した（2条・4条）。しかし、2019年参議院選挙で当選した女性議員数は28人であったが、過去最多だった2016年の前回参院選と同数であり、改選議席が前回より3議席増えているため、当選者（参議院議員総数ではない）に占める割合は22.6%と前回（23.1%）より低い結果に終わっている。

図表4 日本の人口（25歳以上）と衆議院議員の年代別構成



【出典】

総務省統計局「人口推計－ 2019年（平成31年）1月報 －（平成31年1月21日）」（「全国：年齢（5歳階級），男女別人口」）により作成。毎日新聞社HP「デジタル国会議員名鑑」（2019年1月16日時点の情報）の検索結果を集計。

また、図表4は、日本の人口（25歳以上）と衆議院議員の年代別構成を比べたものであるが、20歳代と30歳代の若い議員が少なく（20歳代はゼロ）、40歳以上から70歳未満までの中高年層に偏っていることが一目瞭然である。「シルバーデモクラシー」という言葉があるように、このことは若者世代の政治的関心を低下させ、その投票率の低下を招き、民主主義の活性化を阻害している一因となっているといえよう。

このほか、農業者、自営業者出身の議員が多く、被雇用者出身の議員が少ないなど、現在の日本の各議会の議員構成は、日本社会全体の人口構成等からかい離したものとなっており、ここでも、民意を公正、的確に反映する国会等の構成になっていないことが指摘できる。

以上のように議員の構成が市民の人口構成や有権者構成を公正、的確に反映していないことの原因は小選挙区制にあり、国民主権原理に基づく選挙制度として、男女、若者、被雇用者、それぞれの人口構成、有権者構成に応じた議員構成により近づけるため、比例代表制を中心とした制度に改める必要がある。

#### (4) 政治に反映されていない市民の意思

以上の結果、一強多弱といわれる政治情勢の中で、政権側の進める政策が一般市民の意思と大きくかけ離れているのではないかと疑われるケースが目立ってきている。

たとえば、集団的自衛権の行使を可能とした2015年の安保法は、ほとんどの憲法学者が違憲だとし、国民も多くのアンケート調査で反対した(70~80%)にもかかわらず、強引に成立させられた。

知事選や県民投票等を通じて沖縄県民の圧倒的多数が反対の意思を繰り返し示しているにもかかわらず、米軍普天間飛行場の名護市辺野古への移設問題も、遂に土砂の搬入を強行するなど一向に強権的な姿勢を改めようとしていない。

さらに、森友・加計問題や先般の毎月勤労統計調査における政府の不祥事、外国人労働者の受け入れを拡大する出入国管理法の改正問題に対し、国会が真相の解明と最善の対策を求めて十分な審議、チェック機能を果たすというよりは、多数を頼んで国会を乗り切れればいともいうような態度に終始している。さらに最近においても、野党の要求にもかかわらず、「桜を見る会」をめぐる数々の疑惑を残したまま、2019年12月9日、国会を閉会させたが、これらは全て、現行の選挙制度によって過剰に議席を与えられていることからくる傲慢さとおごりの表れとの批判を免れない。

### 1-1-2 選挙権・被選挙権の拡大

戦前も、「普選運動」(財産や納税額による選挙権の制限の撤廃を求めた運動)等により、有権者の範囲拡大が徐々にはかかれてきたが、戦後、「国民主権」を謳った日本国憲法により、国会は「全国民を代表する選挙された議員」で構成されることとされるとともに(同43条)、議員の資格およびその選挙人の資格は性別、年齢、職業、資産や所得の多寡等によって差別してはならないとされている(同44条)。また、その選挙権は「国民固有の権利」とされるとともに(同15条)、同条の規定は被選挙権にも及ぶものと解されている(「立候補の自由」。最大判2005年9月14日、在外日本人選挙権剥奪違法確認等請求事件)。

そのように重要な基本的人権である選挙権と被選挙権については、選挙に参加しうる国民の範囲をできるだけ拡大していくとともに、選挙権を有しながら、実際にはその行使を妨げられている有権者に対しても、様々な仕組みを工夫することにより、できるだけ選挙の機会を拡大していく必要がある。

#### (1) 市民の立候補を阻害する選挙供託金

そのような観点から、最も大きな問題は、わが国の立候補制度における選挙供託金の存在である。

世界に類をみない巨額の供託金を義務付けるわが国の制度は、十分な資金をもたない者

の立候補を阻害し、国民に上記「立候補の自由」を保障した憲法15条や国会議員の資格について、「財産又は収入によって差別してはならない」と定めた憲法44条に違反し、違憲である。先進民主主義国では、供託金制度はないか、あってもその額は少額である(図表5参照)。

また、供託金制度の目的は、従来、泡沫候補者を防ぐことや売名候補者を排除することであるとされてきたが、泡沫候補者等かどうかは有権者が判断すればよく、金銭でしぼるべきことではない。

2019年5月24日、東京地裁は、選挙供託金制度が違憲であるとの一市民の訴えに対し、被告である国の主張をうのみにした不当な判決を下した。すなわち、同判決は、「現行の選挙供託金制度はこれらの選挙に立候補しようとする者に無視できない萎縮的效果をもたらすものということができ」、「立候補の自由に対する事実上の制約となっている」と認定したにもかかわらず、結論としては、憲法には違反しないと判示した。

しかし、選挙供託金制度が「立候補の自由に対する事実上の制約となっている」と認めるのであれば、立候補の自由という基本的人権を侵害するものとして、違憲審査における「厳格な審査基準」を適用し、憲法違反とすべきである。

また、判決は、国側の説明をうのみにして、選挙供託金制度は、「国政選挙において売名目的や選挙妨害の目的等、真に当選を争う意思のない候補者の濫立による弊害を防止する目的で設けられているものであり、その立法目的は正当なものである」とした。

しかし、資力はないが、「真に争うつもり」の候補者が一人でも出てきた場合には、選挙供託金制度のために、立候補が事実上不可能となってしまう、もしくは委縮させてしまうのであるから、「泡沫候補」を排除しようとして、かえって正当な候補者を排除してしまう結果となる(本訴訟の原告がまさにそれに当たる)。

さらに、「泡沫候補」かどうかについても、有権者が選挙で判断すべきことであるとともに、どうしても選挙前にふるいにかけていたのであれば、一定の有権者数を集めた推薦制を導入することも可能である。

以上のとおり、東京地裁判決は、選挙供託金制度の違憲性について判断を誤るとともに、審理を尽くしていない違法性がある(「選挙供託金違憲訴訟を支える会」HP等参照)。

2019年12月11日、控訴審の東京高裁は、東京地裁の判断を是認し、控訴を棄却した。東京地裁の判決をうのみにしたこと自体問題であるが、さらに、同高裁は、同地裁さえそれに触れることを控えていた最高裁の1999年判決の先例性を肯定する過ちを犯している。最高裁の同判決は、そもそも、選挙運動における政党の候補者と個人の候補者との間の平等について争ったものであり、選挙供託金制度には触れているものの、その理由についてはまったく記載がないものであった。したがって、原告側が第一審でも繰り返し主張したように、「先例性はない」と解すべきものである。この点も含め、今後、本訴訟は、引き続き上告審でも争われることとなる。

いずれにしても、自由な立候補を阻害し、議員の成り手を減少させている選挙供託金制度は違憲であり、早急に廃止すべきである。

図表5 選挙供託金の国際比較

国名等		金額	
日本	参議院	選挙区	300万円
		比例区	名簿登載者数×600万円
	衆議院	小選挙区	300万円
		比例区	名簿単独登載者数×600万円 + 重複立候補者数×300万円
ドイツ		なし	
フランス		なし	
アメリカ		なし	
アイルランド		なし（2001年、最高裁違憲判決）	
イギリス		約8万円	
カナダ		約10万円（2017年、アルバータ州上級裁判所で違憲判決が出て即時適用停止）	
オランダ		1政党約150万円	

【出典】

列国議会同盟ウェブサイト、各国選挙管理委員会ウェブサイト、第一期答申より抜粋等して作成。

（2）被選挙年齢の引き下げ

2016年の参議院通常選挙を前に、いわゆる18歳選挙権が実現したが、被選挙年齢については、ドイツ等の欧米各国では18歳であるのに対して、日本は、なお衆議院議員と地方選挙では25歳、参議院議員・都道府県知事では30歳にとどまっている。このため、若者の政治への参加意欲を阻害しており、早急に、これを引き下げるべきである。被選挙権は、選挙権と表裏の関係をなすものであるとともに、年齢は分別と経験を必ずしも伴うものでなく、この年齢制限は憲法44条の定める平等原則に抵触する可能性がある。

被選挙権年齢は、全ての選挙を通じて、一律18歳以上に引き下げるべきである（第一期答申参照）。

### (3) 立候補休暇と議員活動のための休職・復職制度の整備

わが国では、公務員は立候補すると当然に失職する（公職選挙法89条・90条）。また民間企業等においても、選挙活動・議員活動と仕事との両立は一般的に困難である。

しかし、議員に立候補し、また議員としての活動を行おうとする者を増やすことは、候補者・議員に多様性をもたらし、よりよく民意を反映することにもつながる。

このため、一般の被雇用者ならびに国家公務員および地方公務員を対象に、議員になるための立候補休暇の取得と公務員をふくむ被雇用者と休職および復職を可能とする法律を制定すべきである。特に地方議員については、深刻ななり手不足を克服するためにも、「立候補の自由を制限し、公務員と議員との兼職を禁止している」現行の公職選挙法等の規定を全廃すべきである（第一期答申参照）。

### (4) 日本国籍をもたない人々の参政権保障

今日、わたしたちの社会には、日本国籍をもたないが日本に生活の本拠を有する人々が数多く存在している。こうした人々に対して、選挙権・被選挙権の保障を通じ、政治参加の機会を拡大するため、特別永住者については、日本と旧植民地出身者との固有の歴史伝統に鑑み、日本国籍をもつ人と同等の選挙権・被選挙権を国政においても地方においても保障すべきである。永住者については、国政選挙権・地方選挙権を付与し、10年以上日本に居住している在留外国人等にも国政選挙権・地方選挙権を付与すべきである（第一期答申参照）。

### (5) 障害をもつ人の参政権保障の保障

現在の選挙制度は、障害をもつ人に十分に選挙運動や政治活動を保障しているとはいえない。たとえば発話障害のある候補者にとって、文書による選挙運動の規制は大きな問題となる。投票所の構造も、障害者の投票に十分配慮したものとはなっていない。手話・字幕による政見放送、点字や音声による公報など情報の受領・発信手段にも工夫が求められる。「障害者の権利に関する条約」や障害者基本法の理念に則り、選挙活動の自由化、投票する権利の保障、政治や選挙に関する情報を受け取ったり発信したりする権利の保障、障害をもつ議員が自由に活動できる権利の保障などの改革を積極的に進めるべきである（第一期答申参照）。

### (6) 移住者・ホームレスの参政権保障

2016年、選挙権年齢が18歳以上に引き下げられたが、同年夏の参議院議員選挙では、進学のため転居した学生について、選挙権の行使が認められなかったケースが続発した。「住所」がないとして、旧住所での不在者投票ができなかったのである。公園などで生活す

る「ホームレス」の人々については、「住所」をめぐる問題はより深刻である。これらの問題を解決するため、国政選挙では、住所要件・三ヶ月の登録要件などを撤廃し、地方選挙の三ヶ月の住所要件についても、短縮あるいは廃止を検討すべきである（第一期答申参照）。

### 1-1-3 選挙運動等の規制

そもそも、民主主義と国民主権の原理の下において、選挙は、単に政党や立候補者のみが選挙運動を行い、選挙人はそれを見て投票するというものにとどまるものではない。

主権者としての市民がその意思を政治に反映する最も重要な機会として、立候補から選挙運動、投票、開票に至る一連の選挙活動の過程全体において、情報の提供や徹底した討論の機会を保障したうえで、全ての市民、有権者によって積極的に担われるべきものである。この点、上述のとおり、現行の公職選挙法には、市民による活発な民主主義的討論の場として、選挙という機会を活用していくという基本的な考え方が欠落し、ただ、選挙が事務的に混乱さえなく終わればよいという管理者的発想に偏っている。

また、いうまでもなく、主権者である市民が選挙において適切な選択を行うためには、候補者や政党の政策、主張等を十分知ることが必要である。選挙運動は、これらの情報を提供する重要な役割を担うものであり、本来、自由かつ活発、さらには「楽しく」行われる必要がある。この点においても、現行の公職選挙法のもとでは、「選挙運動」は公示・告示の日から投票日の前日までしか許されず（選挙運動期間）、それ以前は「事前運動」として刑罰の対象となり、選挙事務所、自動車、演説会、連呼行為等が細かく規制されるとともに、戸別訪問、第三者による立会演説会、署名活動、人気投票の発表等が禁止されている。特に、文書図画による選挙運動については、原則禁止ともいえるべき厳しい規制が行われ、近年、マニフェストの頒布やインターネットを利用した選挙運動が一部認められたが、なお、全面的な規制の撤廃には至っていない。

また、日常の「政治活動」についての規制として、候補者等の氏名、写真等を表示する文書図画等は一定のものを除いて掲示できないとされるとともに、あいさつ状等も禁止されている。選挙運動期間中は、さらに、「選挙運動」の規制と同様に、一定の政治活動を禁止するなど、日本の民主政治そのものを阻害しているといっても過言ではない。

これに対して、多くの欧米諸国では、選挙運動は、政党や候補者が自らの政策等を選挙民に伝え、選挙民がこれを知るための重要な手段として原則自由である。

わが国においてもかつて選挙運動は基本的に自由であったが、1925年の普通選挙（男子のみ）の実現を契機に、治安維持法と抱き合わせで全面的に選挙運動等が規制されることとなり今日に至っている。戦後、基本的人権を定めた日本国憲法が制定され、民主主義の国民主権国家に生まれ変わったにもかかわらず、選挙運動の自由は規制され続けているのである。わが国のこのような厳しい選挙運動規制については、次のとおり、憲法違反その他の問

題を指摘することができる。

#### (1) 憲法21条の表現の自由

憲法21条の規定は、「政治的行為」としての「選挙運動」等の自由をも保障したものと解されている<sup>1</sup>。にもかかわらず、最高裁判決は、従来から、公職選挙法による選挙運動等の規制を合憲としてきた。たとえば、文書図画について、公職選挙法はその「無制限の頒布、掲示を認めるときは、選挙運動に不当の競争を招き、これが為、却つて選挙の自由公正を害し、その公明を保持し難い結果を来たすおそれがあると認めて」、「かかる弊害を防止する為、選挙運動期間中を限り、文書図画の頒布、掲示につき一定の規制をした」ものであり、「この程度の規制は、公共の福祉のため、憲法上許された必要且つ合理的の制限」であるとしている<sup>2</sup>。

しかし、憲法21条が保障する表現の自由は、最高裁自らも認めるように、「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もとりわけ重要なものであり、法律によつてもみだりに制限することができない」ものである<sup>3</sup>。また、1982年3月23日の最高裁判決の中で伊藤正巳裁判官が補足意見で述べているように、同判決は、「文書図画による選挙運動を広く認めることのもたらす弊害について、必ずしも具体的な指摘をしておらず、説得力が多少とも不十分である<sup>4</sup>」。残念ながら、こう述べた伊藤裁判官自身も、結局、結論として、国会の裁量権を理由に選挙運動の規制を合憲とした。このような「統治行為論」的な考え方についても、最高裁自らが「憲法の番人」としての役割を放棄しているといっても過言ではない。

#### (2) 憲法31条の「罪刑法定主義」と予見可能性

日本国憲法 31条の規定は、手続面における適正だけでなく、「罪刑法定主義」をも保障したものと解されている。すなわち、どのような行為が処罰され、どのような刑罰が加えられるかは、その行為前の法律によって明確に定められていなければならない。違反に対して刑罰を科す法律は、その規制が合理的なものと認められなければ、違憲であり、無効である。最高裁は、たとえば、戸別訪問、事前運動等の違反が問われた事件において、「憲法31条に違反しないことは」、1969年4月23日の大法廷判決の「趣旨に徴し明らかである」という<sup>5</sup>の

<sup>1</sup> 1974年11月6日、最高裁大法廷「国家公務員法違反被告事件（いわゆる猿払事件）」判決

<sup>2</sup> 1955年4月6日、最高裁大法廷「公職選挙法違反被告事件」判決

<sup>3</sup> 注2の最高裁判決

<sup>4</sup> 1982年3月23日、最高裁第三小法廷「公職選挙法違反被告事件」判決における伊藤正巳裁判官補足意見

<sup>5</sup> 2002年9月10日、最高裁小法廷「公職選挙法違反被告事件」判決等

みで、明確な基準の下に説得力のある論証を行っているとは思えない。

公職選挙法上、ある行為が禁止行為等に該当するかの具体的な判断を行う権限と責任はあくまで司法当局にあるが、1962年当時、当時の警察庁刑事局長も、国会で次のように答弁している<sup>6</sup>。

「公職選挙法というものは、こんな長たらしい法律である必要はないと思います。ことに、言論、文書をもって戦うのは当然ということでありながら、ポスターの枚数を制限したり、演説会の回数を制限しておるということは、私どもは取り締まりをするたびごとに非常に苦痛を感じておるのであります。」

現行の選挙運動規制は、公職選挙法に規定された内容があまりにも、複雑かつ不透明であり、選挙管理委員会や取締当局の解釈に恣意的な判断を認める余地の大きなものとなっている。その結果、「どのような選挙運動や政治活動が法律に違反するのか否か」は、一般市民はもちろん、選挙活動を行う候補者や政党にとっても、まったく予測不能なものとなり、民主主義の基礎であるべき選挙が「自由で楽しい」ものとなることを妨げ、市民の選挙への参加意欲を阻害している。

### (3) 国際人権規約

わが国が1979年に批准した国際人権B規約19条は、表現の自由として、自ら選択する手段により、あらゆる種類の情報を受け伝える自由を保障し、その制限は、他者の権利、公の秩序の保護を目的とする必要なものに限る、と限定している。

また、同25条は、「すべての市民はいかなる差別もなく、かつ、不合理な制限なしに」、「直接に、又は自由に選んだ代表者を通じて、政治に参加」し、「選挙人の意思の自由な表明を保障する真正な定期的選挙において、投票し及び選挙されること」の権利等を有するとしているが、この点を争ったいわゆる「大石事件判決」でも、最高裁は同規約違反の主張を退けている<sup>7</sup>。

#### 【参考】

##### ■ 市民的及び政治的権利に関する国際規約（B規約）19条

- 1 すべての者は、干渉されることなく意見を持つ権利を有する。
- 2 すべての者は、表現の自由についての権利を有する。この権利には、口頭、手書き若しくは印刷、芸術の形態又は自ら選択する他の方法により、国境とのかかわりなく、あらゆる種類の情報及び考えを求め、受け及び伝える自由を含む。
- 3 2の権利の行使には、特別の義務及び責任を伴う。したがって、この権利の行使については、一定の制限を課すことができる。ただし、その制限は、法律によって定められ、

<sup>6</sup> 1962年3月23日、衆議院・公職選挙法改正に関する特別委員会

<sup>7</sup> 2008年1月28日、最高裁第二小法廷「公職選挙法違反被告事件」判決

かつ、次の目的のために必要とされるものに限る。

(a) 他の者の権利又は信用の尊重

(b) 国の安全、公の秩序又は公衆の健康若しくは道徳の保護

#### ■ 同規約25条

すべての市民は、第2条に規定するいかなる差別もなく、かつ、不合理な制限なしに、次のことを行う権利及び機会を有する。

(a) 直接に、又は自由に選んだ代表者を通じて、政治に参加すること。

(b) 普通かつ平等の選挙権に基づき秘密投票により行われ、選挙人の意思の自由な表明を保障する真正な定期的選挙において、投票し及び選挙されること。

(c) 一般的な平等条件の下で自国の公務に携わること。

国連の機関である規約人権委員会は、2008年10月、日本政府に対して、「政治活動を行った者や公務員が、政府を批判する内容のビラを個人の郵便受けに配布したことにより、住居侵入罪あるいは国家公務員法で逮捕され、起訴される報告に関して懸念を抱く」、「締約国は、規約第19条及び25条で保障されている政治運動やその他の活動を、警察や検察官、そして裁判所が不当に制限することを防ぐために、表現の自由や公的な活動に参加する権利を不合理に制限している法律を撤回すべきである」と勧告した<sup>8</sup>。

さらに、「表現の自由」国連特別報告者であるデビッド・ケイ氏は、2017年6月、言論および表現の自由の権利の促進・保護に関する訪日特別報告の中で、「選挙運動期間中、戸別訪問や、法定限度を超える選挙運動用文書図画の頒布といった通常選挙運動に対して制限を課している公職選挙法について、自由権規約委員会は、日本政府に対し、特にこうした制限が表現の自由及び公的活動の実施に参加する権利を弱めている状況を踏まえ、政治活動に対して非合理的な制限を課す法律を撤廃する必要があることに関し、注意を喚起した。また、特に、選挙過程における現行の制限は不必要かつ不適切であるように思える」と指摘した。そして、「選挙運動に対して不当な制限を課す公職選挙法の規定を廃止することにより、公職選挙法を国際人権法に準拠させるための改正を求め」ている<sup>9</sup>。

同氏は、2019年6月25日の国連人権理事会においても、上記日本訪問報告などに関するフォローアップ報告を行ったが、日本政府からの情報提供がなく、しかも勧告の11項目中「未履行」の一つは、「⑤選挙運動に対して不当な制限を課す公職選挙法の規定を廃止」

<sup>8</sup> 選挙運動の権利を守る共同センター「2017年衆議院選挙 活動の手引き」 「2017年10月言論・表現活動の権利と自由な選挙」(構成団体=全労連、自由法曹団、国民救援会)

<sup>9</sup> 外務省HP「国連 > 第35回人権理事会：意見と表現の自由に関する特別報告者との双方向対話を開始」 「2017年6月15日発行、デビッド・ケイ『表現の自由』国連特別報告者 訪日報告書」(A/HRC/35/22/Add.1) <仮訳> より抜粋。

の項目であると指摘した<sup>10</sup>。

以上のように、わが国の選挙運動等の規制は、国際人権規約違反の疑いが強く、その選挙制度が民主主義先進国のレベルに達していないことが明らかであって、早急に抜本的な改革を断行すべきである時を迎えている。

#### (4) 「選挙運動」と「政治活動」の概念の曖昧さ

特に、「選挙運動」と「政治活動」の区別が曖昧であることも大きな問題である。両者は、定義上は一応区別され、通常、選挙期間前に常態的に行われている「政治活動」は「選挙運動」（「事前運動」）には該当しないとされている。

しかし、「選挙運動」は、定義によれば「特定の選挙につき、特定の候補者の当選をはかるとを目的にして行う直接の行為」だけでなく、広く「間接の行為」をもふくむものであるので、「政治活動」との境界が不明確となっている。一方、「政治活動」の定義も、「政治上の目的をもって行われる活動」である以上、「特定の候補者を支持し、当選させることを目的」とする場合をふくむことになる。現に、世上「選挙の大勢は、選挙運動期間に入る前に決まってしまう」といわれるように、事実上の「選挙運動」が「政治活動」の名の下に行われている。

このように曖昧な定義を前提に、「選挙運動」等を取り締まることは、上に述べたように、「罪刑法定主義」の観点から大きな問題であるにとどまらず、最大限尊重されなければならないとされてきた「政治活動」をも規制することとなっている。

#### (5) 「マニフェスト型選挙」とインターネット選挙運動

近年の「マニフェスト型選挙」やIT時代の到来も、公職選挙法による選挙運動規制の問題点を浮かび上がらせている。

「マニフェスト型選挙」は、従来のような「地盤、看板、かばん」中心の選挙をやめ、政党や候補者の公約（政策）を比較して投票する政策優先型の選挙に変えようとするものである。このような「マニフェスト型選挙」を実現していくためには、政党や候補者が理念、数値目標、財源調達方法、目標年次などを明示したマニフェストを文書等の形にして広く有権者に提供できるようにしていくことが不可欠となる。

このようなことから、「マニフェスト選挙」といわれた2003年11月の総選挙の際には、直前に公職選挙法が改正され、選挙期間中に「選挙運動」文書としてのマニフェストの冊子が配布できることとなり、その後もいくつかの改正が行われているが、なお、不十分なものとどまっている。

---

<sup>10</sup>一般財団法人 アジア・太平洋人権情報センター（ヒューライツ大阪）HP「国連『表現の自由に関する特別報告者』、日本への勧告11項目をフォローアップ報告」より抜粋。

また、2016年、インターネット選挙運動が解禁されることとなったが、第三者からのメールによるものは、なお禁止されている（第一期答申参照）。

さらに、解禁されたインターネット選挙運動と比較して、なぜ、紙による文書図画が引き続き禁止されなければならないのか。たとえば、ペーパーレス時代の到来を受けて、紙による文書のデジタル化が進められている現状の中で、i-Padによる選挙運動が許されるのに対して、なぜ、紙によるものが許されないのか、論理的に整合する説明がまったくできない事態となっている。

#### （6）選挙運動等規制の撤廃と選挙の新しいルール

以上のことから、第一期答申においては、上述したように、①選挙運動期間という仕組みの廃止、②選挙運動についての様々な規制（戸別訪問の禁止、18歳未満の選挙運動の禁止、公務員の選挙運動規制、特に、文書図画の規制等）の撤廃を提言したが、第二期答申においては、特に、選挙運動期間の撤廃後の選挙手続きや選挙違反に対する罰則規定について、次のとおり、その制度設計のあり方を提言する。

#### 【例】 衆議院総選挙および参議院通常選挙

##### ア 選挙費用総額規制等期間

投票日は1年前までに決定する※こととし、候補者になろうとする者は投票日の90日から81日前までの10日間に届出を行うものとする。各選挙において、候補者の届出締切日（81日前）の翌日から投票日の前日までを「選挙費用総額規制等期間（仮）」（80日間）とする。

※ 衆議院の解散があった場合には、憲法の規定にしたがって、投票日を決定し、これに見合って上記選挙費用総額規制等期間を短縮する。

##### イ 選挙費用総額規制等期間における選挙費用総額の制限

衆議院小選挙区選挙および参議院選挙区選挙における個人の候補者に係る選挙費用総額規制等期間における選挙費用総額は、公職の候補者一人につき別に定める額を超えることはできないものとする。

衆議院小選挙区選挙および参議院選挙区選挙における候補者届出政党または参議院名簿届出政党等に係る選挙費用総額規制等期間における選挙費用総額は、公職の候補者一人につき別に定める額に候補者の数を乗じて得た額を超えることはできないものとする。

衆議院比例代表選挙および参議院比例代表選挙における候補者届出政党または参議

院名簿届出政党等に係る選挙費用総額規制等期間における政党等としての選挙費用総額は、公職の候補者一人につき別に定める額に候補者の数を乗じて得た額を超えることはできないものとする。

#### ウ 選挙費用総額規制等期間における選挙費用総額への公費の負担

選挙費用総額規制等期間における選挙費用総額のうち、有効投票の一定割合（一定の有効投票数）以上を獲得した候補者に対しては支出した費用の一部を償還するものとする（政党等には、償還しない）。

#### エ 選挙運動規制の全廃後の新たな罰則規定

- (a) 市民および立候補者・政党・政治団体などの選挙の自由および選挙の公正を保障するために必要な限りで、最低限の罰則規定を設ける。
- (b) 国政選挙と自治体選挙に関する共通の特別刑法として、選挙関係の犯罪について「新市民選挙法」（後述）に罰則を規定する。
- (c) 選挙関係の犯罪類型を簡明にしたうえで限定し、必要に応じて整理統合を行う。

### 1-1-4 政治を育てるために

#### (1) 主権者教育

民主主義国家における「政治教育」は、「国民が主権者である」との基本的考え方の下に、国民の自覚を促し、国民の政治や社会への参加を促すようなもの——すなわち「主権者教育」でなければならない。

とりわけ「討論」による民主主義——互いにその理由を示して意見を表明し、討論し、それを通じて最善と思われる結論に到達していくという民主主義——がほとんど社会に定着していないという問題を抱えているわが国では、今後、いかに「主権者教育」として推進していくかが課題となる。

特に、日本では政治的中立性の名のもとに、対立する意見を学習する機会を回避している現状がある。民主主義社会における民主主義的な問題解決に貢献することができる基本的な行動能力を形成するためには、政治的中立性の名のもとに回避されている意見の多様性を直視する必要がある、対立する意見を学習する機会を確保する必要がある。ドイツでは、政治的中立性とは「対立する立場をフェアに紹介することと理解されており、政治的論争においては、厳密に中立であることは必ずしも要求されず、特定の党派性に立たず、それぞれの立場について正確な情報を伝えることが重要とされている」。

今後の「主権者教育」は、現実の政治上の意見の対立を前提に、民主主義的な議論のための実践的な討論能力の養成を核として、「学問的、政治的に論争がある事柄は、論争がある

ものとして伝え、「常に教室の中に対立軸がある」ことを重視し、単に政治の理解を促すというだけでなく、それに対する各人の判断力と行動力を育成し、「生徒一人ひとりが自分の関心や利害に基づいて、政治に影響を与えることができるような能力を身につけさせる」（後述のドイツの「ボイテルスバッハ・コンセンサス」）ことをめざすべきであろう。

そのためには、また、従来、惰性的かつ不活発な授業に安住してきたと批判されている教職員自身を含め、わたしたち「大人」も全員が、民主主義国家・社会を担う「主権者」の一員として、討論の意志と能力を有する自立した市民に自己変革を遂げていくことが求められよう。

今後は、民主主義先進国における主権者教育、シティズンシップ教育の取組みを参考にし、政治的な知識の習得だけでなく、政治的テーマについての民主主義的討論に重点を置いた主権者教育を積極的に推進するという方向に、学校教育をはじめ選挙管理委員会や明るい選挙推進協議会等による取組みを改革していくべきである。

また、日本の主権者教育推進の制約の一因となっている教育基本法14条1項を、具体的なものに改正する必要がある。そのうえで、実際の政治的課題を取り上げる「より効果的な主権者教育」実施に向けて、小学校・中学校・高等学校等の教育現場に立つ教員たちに広い裁量を与え、教材研究の蓄積を増やし共有するべきである。

## （2）政党助成法改正

政党助成法は、国費による政党への助成について、「政党の政治活動の健全な発達の促進及びその公明と公正の確保をはかり、もって民主政治の健全な発展に寄与することを目的」と定めている。しかし、昨今の国会運営等における状況を見ると、政党が社会の多様性を反映した健全で闊達な活動を行っているとは思えない。したがって、政党交付金が、法の目的が定める初期の政策目標を達成しているとはいいがたく、この状況を改善するには制度そのものの見直しが必要である。

現行の政党助成法は、政党交付金の交付を国政政党に限定しているが、議会制民主主義は国政に限られるものではなく、地方自治体においても同様であり、地方の民主政治の発展が、民主主義のすそ野を広げ政治文化を変えていくためには不可欠の要素である。そこで、政務活動費との重複を避けつつ、地方議会および地方議会選挙での政策議論を促進するための助成制度を設ける。

また、国政政党について、15%を政策研究費とし、政党内で研究組織を設置してその運営費用に充てることを義務付けるなどの改革を進める。

## 1-2 政治への市民の意思の反映

わたしたちは、皆、民主主義にとって選挙は必要不可欠であるとする選挙原理主義者になっ  
てしまっているが、人類による3000年近くの民主主義の実験の歴史の中で、もっぱら選  
挙によるものは、たかだか200年にすぎない。それ以前の時代には、たとえば、アリストテ  
レスは「公職を抽選によって割り当てることは民主制的」であるが、「選挙によって割り当  
てることは寡頭政的である」と考えた。モンテスキューも、これを踏襲し、「抽選による選  
出は民主政の本性であり、選挙による選出は貴族政の本性である」とした（ダーヴィッド・  
ヴァン・レイブルック『選挙制を疑う』岡崎晴輝／ディミトリ・ヴァンオーヴェルベーク訳  
（法政大学出版社、2019年））。

選挙制度そのものの問題点や制度疲労が指摘される今日、現行の選挙制度を補完するも  
のとして、選挙制度以外のルートを充実強化することも、国民主権や民主主義の原理からい  
って重要な課題である。

いうまでもなく、選挙は、代表（間接）民主制を支える制度である。近代民主主義国家に  
おいては、中央政府においても、地方政府においても、原則として代表民主制が採られてい  
る。これは、物理的にも古代ギリシアのポリスのような直接民主制が困難であることのほか、  
高度に専門分化し分業体制がとられる現代社会においては、専門家を代表者として選び、こ  
れに政治の意思決定を委ねたほうが適当であるからであるとされる。

しかし、他方、代表民主制については、常に、市民の意思とかい離するという危険性が付  
きまとう。これを補う方法として、直接民主制をはじめ、様々な補完的制度が工夫されてい  
る。

わが国の地方自治制度においても、住民が直接地方公共団体の運営にその意思を表明す  
る直接民主主義的な制度が定められている。すなわち、条例の制定改廃、事務の監査、議会  
の解散、議会の議員、長、教育委員会委員等の解職請求、住民による監査請求および住民訴  
訟などであり、特に、近年、市町村合併等をめぐり、住民投票が盛んに行われるなど、住民  
自治の観点からその重要性が増している。

すなわち、わたしたちの民主主義と地方自治の成熟と発展のためには、選挙制度だけでな  
く、それを補完すべき様々な制度により、市民の意思や関心を多元的なルートを通じて、国  
政と地方自治に反映していくシステムの整備充実が必要である。そこで、今回の第二期答申  
では、次の事項についての提案を行う。

### 1-2-1 請願法の改正

憲法 16 条にもとづく市民の権利である「請願」の審査や対応の仕組みを改善し、市民か  
らの立法提案と行政監視の機能を強化する。このため、各議院に提出された請願について、

その分別、取扱審査等を行うため、各議院の委員会に「請願小委員会（仮）」を設置し、「請願小委員会（仮）」は、「提案型請願（仮）」と「苦情型請願（仮）」に分別し、審査を行い、「会議に付するもの」、「付さないもの」に区分し、委員会に報告する。ただし、議員 20 人以上の要求があるものは、これを会議に付さなければならない。各委員会は、請願小委員会より報告された提案型請願のうち、会議に付するものとされたものについては、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、議院に報告する。苦情型請願および提案型請願の中で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、これを内閣に送付する。内閣は、前項の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。議院は、請願の経過および結果等については、（記録した文書、図画または電磁的記録等により）適時に国民に分かりやすい形で、かつ、国民が利用しやすい方法により提供する等の改革を行う。

## 1-2-2 国民投票法の改正

「日本国憲法の改正手続に関する法律」（以下「国民投票法」という）については、2007年の成立過程において、有料意見広告の規制、最低投票率の設定など、さまざまな問題点が指摘され、①憲法改正原案の発議にあたり内容に関する関連性の判断について判断基準を明らかにすること、②低投票率により憲法改正の正当性に疑義が生じないように最低投票率制度の意義・是非について検討を加えること、③国民投票広報協議会の運営に際して客観性、正当性、中立性、公正性が確保されるように留意すること、④公務員等の地位利用による規制基準を検討すること、⑤有料広告規制について必要な検討を加えることなど、18項目に及ぶ付帯決議がなされ、また、その後、2014年の改正案の成立の際にも20項目に及ぶ付帯決議がなされている。

選挙市民審議会では、これらの経緯を踏まえ、次のような改正提案を行う。

### （1）国民投票広報協議会

ア 協議会の委員の構成について衆参両院から選任される委員については改正案に対する賛否同数とすること

イ 協議会の委員の構成について外部から複数の委員を選任すること、その際に改正案に対する賛否が公平かつ平等となるように配慮すること等

### （2）国民投票運動の費用規制

ア 運動費用を一定額以上支出する個人・団体についての届出および収支報告の義務

付け

イ 企業・団体の特権的地位を活用した国民投票運動への規制の検討

### (3) 広告放送（テレビ、ラジオ、新聞、インターネット）

ア 有料意見広告は全面禁止

何人も（主体にかかわらず）、発議から投票日まで、テレビ・ラジオ・インターネットによる、有料の国民投票運動CMおよび意見表明CMは全面的に禁止する。

イ 「放送通信分野の規制に関する独立行政機関」の設立

政府から独立した独立行政機関を設立し、国民投票に関する報道、意見広告等に関する準則を定め、準則に基づいて監督・是正を行う。

ウ 一般市民がテレビ、ラジオ、新聞により無料で意見を表明できる機会を保障する

## 1-2-3 抽選制導入の可能性

ベルギーの著述家ヴァン・レイブルック（前掲書）によれば、近年、西洋諸国の民主主義は、「正統性」と「効率性」の危機に直面し、「民主主義疲れ症候群」に苦しんでいるといわれる。すなわち、まず、「正統性」の面では、①投票率の低下、②浮動票による政権党の地滑りの敗北および③政党加入率の減少の三つの危機的症状が認められる。また、「効率性」の面でも、①連立交渉の難航、②政権政党に対する風当たり、③中央政府による統治の困難性の増加といった、やはり三つの症状が指摘できる。そして、政治が構造的な問題に取り組みなくなっている一方で、瑣末な事柄が過度に注目され、メディアがそれを煽りたて、その結果、かつて尊敬を集めていた政治家という職業も、今では、教師同様「卑しい生業になり下がってしまった」のである。

同書は、まず、これらの疾患の原因について、三つの診断を紹介する。一つは、政治家が普通の市民とは別世界に住む利益追求者になってしまい、市民の生活に関わろうとしないことが原因だとする（「ポピュリスト」の診断）。二つ目は、公的な問題の処理を専門家に委ねないことが原因だとする（テクノクラシーの診断）。三つ目の診断は、原因は現代の代議制民主主義とその腐敗した構造や儀式にあるとする（直接民主主義の診断）。

しかし、これらの診断はいずれも不十分であり、結局のところ、「民主主義疲れ症候群」の真の原因は、選挙型代議制民主主義そのものにあると考えなければならない（四つ目の診断）。すなわち、選挙は有権者の支持を求める激しいメディア合戦になってしまい、国民のあいだに燃え上がる激しい感情のせいで、より根源的な不満が見えなくなってしまっている。「効率性は選挙上の打算に苦しみ、正統性は絶えざる売名行為に苦しんでいる」のである。

ヴァン・レイブルックの指摘は、真に、日本の民主主義と地方自治の現状についても当てはまる面があり、今後、いかに主権者（信託者）である市民と代表者の間の「代表」をめぐるギャップを克服し、本来のダイナミックな「民主主義」を取り戻すのか、抽選型代議制民主主義の採用をふくむ抜本的な改革について検討を進めるとともに、地方議会の現場においても、市民参加をめざす改革の一層の推進が望まれる。

### 1-3 「新市民選挙法」の制定とその目的規定

そもそも、選挙は、単に、候補者や政党が選挙運動を行い、これにより選挙人が適当と考える人や政党に投票するというものだけに終始するものではない。主権者としての市民がその意思を政治に反映する最も重要な機会として、相互に情報の提供や徹底した討論を行ったうえで、その意思を政治に適正かつ公平に反映させるべきものであるとともに、立候補から選挙運動、投票、開票に至る一連の選挙活動の全体が有権者をふくむすべての市民によって、積極的に担われるべきものである。

現行の公職選挙法は、上述のように、選挙という手続きが公明、適正に行われることを偏重し、国民主権の理念等への配慮に乏しく、選挙が政党や候補者だけでなく、市民自身が担うべきものであることへの理解も不十分である。これら現行の公職選挙法の持つ欠陥は、抜本的に是正・改革される必要があるが、その際には、これまでの管理者的立場から、主権者である市民の立場に立ち、新しい選挙法として、第一期答申および本答申で提案したすべての公職選挙法改革案を網羅した新しい「市民による自由で楽しい選挙推進法（仮）」（「新市民選挙法」という）を制定すべきである。加えて、その新市民選挙法の目的規定もその改革方向を明確にし、真の民主主義と地方自治の実現を目指し、現行の選挙制度のさまざまな欠陥・弊害を除去する抜本的改革を断行していく姿勢を示すものに改正する必要がある。

現行の公職選挙法の目的規定には、次のような問題がある。すなわち、

- ア 文言上、「日本国憲法の精神に則る」べきことを規定するのみで、国民主権原理に基づく民主主義の理念を意味するものと一応解されているが、明文化されていない。選挙制度は、「国民主権」の原理に基づき、「国民の多様な意思をできるかぎり公正かつ忠実に国会に反映する」ものでなければならないことを明記すべきである。
- イ 「公明且つ適正」という規制的な面のみが強調され、市民による「自由かつ闊達な」政治活動・選挙活動を保障し、促進するという観点欠缺している。規制を中心とする現行の公職選挙法の目的規定の考え方を「自由かつ闊達な」選挙の保障、促進に改めるべきである。
- ウ 地方自治や地方分権の重要性を踏まえた目的規定となっていない。地方自治体の議会の議員および長の選挙制度については、新市民選挙法の定めるところを基準として、当該自治体の条例で定めることを前提としたものに改めるべきである。
- エ 選挙法が手続法であることを強調し過ぎている。内容的にも、「民主主義と地方自治の実現」をめざす選挙法とすべきである。

以上を踏まえ、新市民選挙法の目的規定は、次のとおりとすべきである。

#### 新市民選挙法 第1条（目的）

この法律は、日本国憲法に定める国民主権原理および地方自治の本旨に則り、国民・住民

が衆議院議員、参議院議員ならびに地方自治体の議会の議員および長を自らの代表者として選ぶ選挙について、国民・住民の意思を公正・的確に反映するものとともに、広く、政治活動・選挙活動が自由かつ闊達に行われるよう、その自由を保障し、もつて国民・住民を主体とした民主主義と地方自治の実現を期することを目的とする。

### 1-3-1 現行公職選挙法の目的規定

現行の公職選挙法は、その目的を次のように定めている（同法1）。

この法律は、日本国憲法の精神に則り、衆議院議員、参議院議員ならびに地方公共団体の議会の議員および長を公選する選挙制度を確立し、その選挙が選挙人の自由に表明せる意思によつて公明且つ適正に行われることを確保し、もつて民主政治の健全な発達を期することを目的とする。

この規定の各文言については、次のように解釈されている（安田充他『逐条解説 公職選挙法』ぎょうせい、2009年、33頁以下。一部抜粋、要約）。

#### (1) 「日本国憲法の精神」

「日本国憲法の精神とは、国民主権主義を基調とする民主主義の理念を指すものにはかならない。すなわち、日本国憲法は前文で、『……そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであって、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。』として、国民主権主義を宣言している。」

「憲法のこの規定は、同時に、主権者たる国民がその権力の行使に当たっては、その代表者を通じて行動すること」（間接民主主義）を明らかにしている。

「このように、国民主権主義の理念を媒介するものとしての国民代表の理念の実定制度としての機構が議会であり」、「その代表者たる議員を選任するための手続き規定が選挙法である」。

なお、このほか、憲法は、選挙制度に関する諸原則について次の規定を設けている。

- (a) 普通選挙主義（憲法 15）
- (b) 平等主義（憲法 14①、44）
- (c) 秘密投票主義（憲法 15④）

(2) 「選挙人の自由に表明する意思」

選挙における自由とは、「選挙人が自己の良心にしたがって、その適当と認める候補者に投票することの自由と、議員たらんとする者及びこれを支持する者が、その当選をはかるために選挙運動をなすことの自由を意味する」。

(a) 投票することの自由と自由な判断による投票

「わが国の選挙制度においては、投票すると否は、選挙人の任意にゆだねられている（任意投票主義。）」「制度としてこれを担保するものとしては、さきに述べた秘密投票主義の原則がある。」

(b) 選挙運動をすることの自由

「選挙運動に関しては、相当強い制限が加えられている。その理由とするところは、選挙の公正を確保し、かつ、選挙費用の節減による選挙界の腐敗防止にあるとされている。憲法の保障する言論の自由との関連において、その制限の限界は常に論議の対象となるところである。」

(c) 選挙の自由妨害に対する罰則

「選挙における自由については、その妨害に対して厳重な罰則が設けられている（法225、226）。」

(3) 「公明かつ適正」な選挙のための制度

(a) 選挙管理委員会制度

合議制の執行機関であり、行政委員会である選挙管理委員会（委員は議会で選挙）が政治的中立性の確保のため、都道府県知事及び市町村長から独立した立場に立って、選挙事務の管理執行に当たることとされている。

(b) 投票立会人、開票立会人及び選挙立会人の制度

一般有権者又は各候補者の利益を代表する選挙人が、選挙管理機関が管理する重要な選挙事務に立ち会い、その公正を期することとされている。

(c) 選挙運動費用の規制とその公表

候補者個人の選挙運動費用は、すべて報告され、公表される（法14章）。また、政党の運動費用についても、他の収支と併せて毎年、政治資金規正法に基づき収支が報告、公表される（規正法12、17、20、20の2、20の3）。

(d) 選挙争訟制度及び罰則

① 民衆争訟制度

「選挙が法規に従って適正に行われなかった場合には、選挙の公正を確保するた

め、一般選挙人に対し、何人でも訴えを提起することができる権能を認めている（法15章）。」

## ② 連座制

総括主宰者、出納責任者、地域主宰者、候補者の親族や秘書、組織的選挙運動管理者等が買収等一定の悪質な選挙犯罪を犯した場合等には、その者を罰するのみならず、当選人の当選を無効とする（法251の2、251の3、251の4、210、212）。

## ③ 選挙犯罪者等に対する公民権の停止

たとえば、選挙犯罪者に対する選挙権、被選挙権の停止については、一般犯罪者の場合よりも強化されて、原則として、刑期終了後5年間又は10年間の付加期間が付けられている（法252）。さらにこれらの者に対しては選挙運動も禁止されている（法137の3）。

## (e) 明るく正しい選挙運動の展開

選挙管理機関は、常にあらゆる機会を通じて選挙人の政治常識の向上に努めるべきこととされている（法6）。

## (4) 「民主政治の健全な発達」

民主政治とは、「国民主権主義を顕現するものとしての議会政治を意味し、その代表者を選挙する手続きを定めた公職選挙法の公正適確な運用が、民主政治の基盤をなす」、「実定法としての公職選挙法は本質的に手続法たる性質をもち、同法各条文は、厳密に技術的に解釈されるべきである。」

## 1-3-2 現行公職選挙法の目的規定の問題点と抜本的改革の方向性

### (1) 現行公職選挙法の目的規定の問題点

ア 文言上、「日本国憲法に則る」べきことを規定するのみであり、国民主権原理に基づく民主主義の理念を意味するものと一応、解されてはいるが、具体的には明文化されていない。「国民主権」の原理に基づき、選ばれた代表者を通じて、「国民の多様な意思をできるかぎり公正かつ忠実に国会に反映する」ものでなければならないことを明記すべきである。

イ 「公明且つ適正」という規制的な面のみが強調され、市民による「自由かつ闊達な」政治活動・選挙活動を保障し、促進するという観点に欠けている。規制を中心とする現行選挙法の目的規定の考え方を「自由かつ闊達な」選挙の保障、促進に改めるべきである。

ウ 地方自治や地方分権の重要性を踏まえた目的規定となっていない。地方自治体の議会の議員及び長の選挙制度については、新市民選挙法の定めるところを基準として、当該自治体の条例で定めることを前提としたものに改めるべきである。

エ 選挙法が手続法であることを強調し過ぎている。内容的にも、「民主主義と地方自治の実現」をめざす選挙法とすべきである。

## (2) 現行の選挙制度の抜本的改革と目的規定

選挙制度は、わたしたちが代表者を選ぶことを通じて、自分自身の生活と国・地方自治体の将来を決めるという、民主主義と地方自治の実現にとって極めて重要な役割を果たすものである。にもかかわらず、わたしたちの選挙市民審議会が第一期答申でも本答申でも、繰り返し、具体的に指摘したように、公職選挙法の定める現行の選挙制度には、そのような役割を果たすうえで、多くの致命的な欠陥がある。

たとえば、現在の選挙制度では、少ない得票でも多くの議席が与えられ、しかも、膨大な死票により、少数意見が切り捨てられるなど多様な民意を適切に反映できない。しかし、選挙制度は、まず、何よりも、「国民主権」の原理に基づき、選ばれた代表者を通じて、「国民の多様な意思をできるかぎり公正かつ忠実に国会に反映する」ものでなければならない（芦部信喜『憲法 第7版』304頁）。

また、「べからず集」と揶揄される現行の公職選挙法は、本来自由であるべき選挙運動に対して、民主主義の先進諸国には見られないような厳しい規制が行われている。このため、政党、候補者だけでなく、市民自らによる自由な選挙運動が妨げられている。

そして、その結果、投票率の低迷や無投票当選の増加、候補者の確保難、政治に対する不信など、極めて憂慮すべき事態をもたらしている。

これらの現行の公職選挙法の持つ欠陥は、第一期答申および本答申で指摘したように、抜本的に是正・改革される必要があるが、その際、新市民選挙法の目的規定自体もその改革方向を明確にするため改正し、真の民主主義と地方自治の実現を目指し、これと一体的に現行選挙制度のさまざまな欠陥・弊害を除去する抜本的改革を断行していく必要がある。

### 1-3-3 「新市民選挙法」の目的規定

そもそも、選挙は、単に、政党や立候補者が選挙運動を行い、選挙人が適当と考える人や政党に投票するというのみに終始するものではない。主権者としての国民・住民（市民）がその意思を政治に反映する最も重要な機会として、相互に情報の提供や徹底した討論を行ったうえで、国民の意思が政治に適正かつ公平に反映されるべきものであるとともに、立候補から選挙運動、投票、開票に至る一連の選挙活動の全体が有権者をふくむすべての市民に

よって、積極的に担われるべきものである。

現行の公職選挙法は、上述のように、選挙という手続きが公明、適正に行われることのみを目的とし、国民主権の理念等への言及がなく、選挙自体も政党や候補者だけでなく、市民自体が担うべきことへの理解も不十分であるといえる。

そこで、上述した現行の公職選挙法の目的規定の問題点も踏まえ、新市民選挙法の目的規定を、次のように改め、その理念を明らかにすることを提言する。

#### 新市民選挙法 第1条（目的）

この法律は、日本国憲法に定める国民主権原理および地方自治の本旨に則り、国民・住民が衆議院議員、参議院議員ならびに地方自治体の議会の議員および長を自らの代表者として選ぶ選挙について、国民・住民の意思を公正・的確に反映するものとするとともに、広く、政治活動・選挙活動が自由かつ闊達に行われるよう、その自由を保障し、もつて国民・住民を主体とした民主主義と地方自治の実現を期することを目的とする。

## 2 選挙の新しいルール

### 2-1 選挙運動期間の撤廃——選挙手続規定の新設

#### (1) 現行法の歴史的経緯

選挙運動期間は、規制だらけといわれる各種の選挙運動規制および選挙公営と密接に関係している。首脳会議（サミット）7ヶ国において、フランスと日本を除き、選挙運動期間は設けられていない。フランスは選挙期間が設定されているが、選挙の事前運動は禁止されておらず、選挙運動期間を設定し、事前運動を禁止しているのは、日本のみである。これには以下のような歴史的経緯がある。

1889年の衆議院議員法では、選挙運動の方法（投票所内における運動を禁止するのみ）や選挙運動費用について、制限を設けていない。したがって、普通選挙法成立までは、明治憲法第45条、衆議院議員法第28条に基づく勅令、議院法第1条により、選挙運動期間は選挙毎に異なり、30日から110日までの期間で実施された。

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

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

表 選挙運動期間の変遷

	1950年	1951年	1952年	1956年	1958年	1961年	1969年	1983年	1992年	1994年
衆議院議員	30日		25日		20日			15日	14日	12日
参議院議員	30日			25日		23日		18日	17日	17日
知事	30日		25日					20日	17日	17日
都道府県議会議員	30日	20日		15日			12日	9日		9日
指定都市の長	20日							15日	14日	14日
指定都市の議会議員	20日			15日			12日	9日		9日
一般市の長	20日		15日	10日				7日		7日
一般市の議会議員	20日		15日	10日				7日		7日
町村長	20日		10日	7日				5日		5日
町村議会議員	20日		10日	7日				5日		5日

【出典】

参議院総務委員会調査室『選挙制度関連資料 平成19年版』

なお、憲法改正のための国民投票法の制定において、公職選挙法が参照されているが、同法では、公職選挙法129条の選挙運動期間に係わる規定のような運動期間に関する制限はない。国民投票法第2条で、「国民投票は、国会が憲法改正を発議した日……から起算して六十日以後百八十日以内において、国会の議決した期日に行う」と定めているのみである。

## (2) 現行法の問題点と改革の方向性

公職選挙法で選挙運動期間を定め、選挙運動期間前の選挙運動を事前運動として禁止している。そのため、選挙運動と政治活動の区別をすることが必要となり、これまで公職選挙法も含めて法律の明文規定なしで、選挙運動と政治活動の区別が行われている。

選挙運動は、大審院判決（1928年1月24日）と最高裁判決（1963年10月22日および1977年2月24日）などにより、通説として「特定の選挙について、特定の候補者に当選を得させるために、投票を得若しくは得させる目的をもって、直接又は間接に必要かつ有利な行為をすることをいう」という解釈があるのみである。この規定は抽象的規定であり、具体的に事例毎の判断になっている。また、事前運動と他の政治活動を区別することは、実際上は非常に困難であり、警察庁による警告数に比べても検挙率は僅かである。

他方、政治活動は、公職選挙法上「政治上の目的をもって行われる諸行為から選挙運動をのぞいたもの」と規定し、政治活動とは「政治上の主義若しくは施策を推進し、支持し、若しくはこれに反対することを目的として行う直接間接の一切の行為」を指す（東京都選挙『政治団体の手引き』2012年）。

公職選挙法は、選挙運動の始期を立候補の届け出の日とし、それ以前の事前運動を禁止しているが、上記の意味での政治活動を行うことができる。他方で、選挙運動期間中には、政治団体などの特定の政治活動等が制限されるという問題点がある。

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

しかし、選挙運動期間の短縮が、選挙費用の縮減になったという声は聞こえてこない。むしろ、このような選挙期間が規定され、選挙運動期間が短いことにより、政権党・既存の政党・現職議員は、選挙運動期間前の政治活動を通じて圧倒的に有利であり、事前運動のできない新しい政党や新人候補者は不利な条件を強いられている。

選挙運動期間を規定することにより、選挙の主体を候補者と選挙運動員に限定して詳細な規定が設けられ、選挙に関する各種の規制が行われ、他方で公営選挙が実施されている。そのため、そもそもの選挙の主体である市民が、自由に選挙運動を行うことが、制限・規制されてきた。アメリカ合衆国、ドイツ、イギリス、イタリア、カナダなどでは、選挙運動期間の規定はない。フランスは、選挙期間はあるが、事前運動は禁止されていない。市民、候補者などの選挙運動の自由が保障されている。

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

選挙運動期間を設ける規定は、様々な選挙運動規制、公営選挙と密接に関係しており、選挙運動期間の撤廃は、様々な選挙規制の見直しと抜本的改革の出発点であり、終着点である。

### （3）抜本的改革が実現した場合の効果

抜本的改革が実現した場合の効果として、第一に、選挙主体である市民が、自由に選挙運動を行い、積極的に選挙に参加する機会を作ることが可能になる。第二に、政権政党と野党、既存政党と新しい政党・政治グループ、現職議員・元議員・新人候補者、運動員などそれぞれが公正な機会を獲得し、自由な選挙運動を行うことができる。

〔以上までの記述は、基本的に第一期答申の当該箇所を再掲〕

#### (4) 選挙運動期間の撤廃後の選挙手続きに関する規定の新設

##### 選挙費用総額規制等期間

投票日は1年前までに決定する※こととし、候補者になろうとする者は投票日の90日前から81日前までの10日間に届出を行うものとする。候補者の届出締切日（81日前）の翌日から投票日の前日までの80日間を「選挙費用総額規制等期間（仮）」とする。

したがって衆議院議員選挙の場合、おおよそ以下のようなスケジュールとなる。

1年前まで・・・・・・・・・・・・・・・・投票日決定

90日前から81日前まで・・・・・・・・候補者の届出

80日前から投票日の前日まで・・・・・・・・選挙費用総額規制等期間

※ 「80日前から」としたのは、近年の国会閉会中の期間を参考にした。選挙費用総額規制等期間を長くした場合に「国会が長期に開催されないこと」への意見が想定してのものである。現状の「選挙運動期間」（最長17日間）からすると4倍程度となる。

※ 不在者投票・期日前投票の期間については、現行より長期間とすると投票所等の設置・人員配置などの負担が増加するため、現行と同様の期日とする。

※ 原則として衆議院議員はその任期の満了まで務めることとする。

※ 例外的に衆議院の解散があった場合には、憲法の「解散の日から四十日以内に、衆議院議員の総選挙を行ひ」（憲法54条）との規定にしたがって、40日以内での期間を設定する。

※ 都道府県知事、都道府県議会議員、市区町村長、市区町村長議会の選挙については、基本的な規定のみ法律で定め、具体的な期間などについては条例で定めるものとした。

## 2-2 候補者の選挙運動に対する公費負担と選挙運動費用の制限

### (1) 現状／問題点／改革課題

#### 1) 公費の負担

選挙運動費用の公費負担がなされるものとして、「選挙運動用の自動車の使用」、「通常葉書の作成（公選はがき）」、「ビラの作成」、「選挙事務所の立札・看板の作成」、「選挙運動用自動車等の立札・看板の作成」、「ポスターの作成」、「演説会場の立札・看板の作成」等があげられる。

それぞれの事項について、公職選挙法の規定にもとづく国政選挙における候補者一人あたりの公費の負担可能な額を算出した。その最大の額は下記のとおり。

《公費負担の額(最大)》

	選挙区分	公費負担額(最大)・円
衆議院	小選挙区選挙	3,265,185
	比例代表選挙	0
参議院	選挙区選挙	4,038,956
	比例代表選挙	7,710,178

【出典】

総務省資料等より作成

#### 2) 選挙運動に関する支出金額の制限

公職選挙法第194条および公職選挙法施行令第127条に規定されている「選挙運動に関する支出金額の制限」は下記のとおり。

《公職選挙法第194条における選挙運動に関する支出金額の制限》

選挙名	制限額
衆議院(小選挙区)	名簿登録者数×15円に1910万円を加えた金額
参議院(選挙区)	(定数2人の場合) 名簿登録者数÷定数×13円に2370万円を加えた金額
	(定数4人以上の場合) 名簿登録者数÷定数×20円に2370万円を加えた金額
参議院(比例代表)	5200万円
都道府県知事	名簿登録者数×7円に2420万円を加えた金額
都道府県議会	名簿登録者数÷定数×83円に390万円を加えた金額
指定都市の議会	名簿登録者数÷定数×149円に370万円を加えた金額
指定都市の長	名簿登録者数×7円に1450万円を加えた金額
指定都市以外の市議会	名簿登録者数÷定数×501円に220万円を加えた金額
指定都市以外の市長	名簿登録者数×81円に310万円を加えた金額
町村の議会の議員	名簿登録者数÷定数×1120円に90万円を加えた金額
町村長	名簿登録者数×110円に130万円を加えた金額

【出典】

総務省資料等より作成

第47回衆議院議員総選挙（2014年12月）での選挙運動法定費用額の実際の額は、最大の額は北海道6区の27,763,200円で、最少の額は鳥取1区の22,674,200円であった。首都圏の4都県では下記のとおり。

《第47回衆議院議員総選挙(2014年12月)での選挙運動法定費用額》

区分	第 1 区	第 2 区	第 3 区	第 4 区	第 5 区
埼玉県	25,641,200	26,068,300	26,089,400	24,518,900	24,482,200
千葉県	25,181,600	25,592,600	24,020,300	25,767,700	25,349,500
東京都	26,498,700	25,673,800	26,380,000	25,634,700	26,344,100
神奈川県	25,384,800	25,457,800	25,395,500	24,012,500	25,855,300
区分	第 6 区	第 7 区	第 8 区	第 9 区	第 10 区
埼玉県	25,556,600	25,397,200	24,402,300	25,181,100	24,007,700
千葉県	24,381,400	25,169,900	25,052,600	25,157,800	24,454,900
東京都	26,178,200	25,898,800	26,088,300	25,897,300	24,447,200
神奈川県	24,701,000	25,614,800	24,904,600	23,709,300	25,715,000
区分	第 11 区	第 12 区	第 13 区	第 14 区	第 15 区
埼玉県	24,462,600	24,686,300	24,548,300	25,472,500	24,787,000
千葉県	24,612,400	24,871,800	24,937,800		
東京都	25,816,400	25,089,100	25,448,900	24,757,800	25,043,700
神奈川県	24,874,000	24,795,300	26,071,900	25,772,900	25,959,000
区分	第 16 区	第 17 区	第 18 区	第 19 区	第 20 区
埼玉県					
千葉県					
東京都	25,947,300	25,743,500	25,414,000	26,171,600	25,170,000
神奈川県	25,600,800	25,490,500	25,390,100		
区分	第 21 区	第 22 区	第 23 区	第 24 区	第 25 区
埼玉県					
千葉県					
東京都	24,868,100	26,111,300	26,104,300	25,946,600	23,894,100
神奈川県					

【出典】

総務省資料より作成

2016年実施の参議院選挙では、最大の額は北海道選挙区の約6,000万円、最少の額は高知県選挙区の約3,300万円であった。首都圏4都県は以下のとおり。

《第24回参議院議員総選挙(2016年7月)での選挙運動法定費用額》

都県	金額(円)
埼玉県	59,250,000
選挙区 千葉県	58,490,500
東京都	59,250,000
神奈川県	59,250,000
比例代表	52,000,000

【出典】

総務省資料より作成

### 3) 政党助成との関係

政党助成法に基づく助成金の交付が一定の条件を満たす政党に対して実施されている。原則として使途制限がないため、選挙運動費用としても活用されている。その概要は諸外国の情報も含めて下記のとおり。

#### 《政党に対する国庫補助制度》

	イギリス	ドイツ	フランス	日本
主たる根拠法 (制定年)	政党、選挙及びレファレンダム法 (2000年)	政党に関する法律 (1967年)	政治資金の透明性に関する法律 (1988年)	政党助成法 (1994年)
補助総額	200万ポンド  * 総額の上限が法定されている。  (1ポンド=約144円)	1億5,924万5400ユーロ (2015年予算額)  * 総額の上限額が法定されている。 ⇒【絶対的上限】  (1ユーロ=約129円)	6,310万722.89ユーロ (2015年予算額)  * 毎年予算に総額が計上される。  (1ユーロ=約129円)	320億1,433万3,000円 (2015年予算額)  * 基準日の直近の国勢調査による人口確定数に250円を乗じて得た額を基準として予算で定める。
人口1人当たりの補助額	0.03ポンド (=約4.3円) (人口6,207万人 (2010年推計))	1.92ユーロ (=約248円) (人口8,302万人 (2010年推計))	0.99ユーロ (=約128円) (人口6,323万人 (2010年推計))	250円 (人口1億2,806万人 (2010年国勢調査))
使途制限 使途報告 監督体制等	○使途は政策立案関連経費に限定 ○受領資格を有する政党は次年度の政策立案活動の見込みを選挙委員会に申請 ○年度末に政策立案活動及び実際の支出について最終報告書を提出 ○報告書を選挙委員会が審査 ○選挙委員会は報告書を公開 ○適切な会計報告書の提出不履行については刑罰規定あり	○原則使途制限なし ○毎年、会計報告書を連邦議会議長に提出 ○経済監査士又は経済監査協会による報告書の監査 ○連邦議会議長により報告書の審査 ○連保議会議長は連保議会文書として報告書を公開 ○会計報告書に問題がある場合は国庫補助の返還、過料、刑罰規定あり	○原則使途制限なし ○毎年、会計報告書を選挙運動費用取支報告・政治資金全国委員会に提出 ○報告書は資格のある会計監査役による監査が必要 ○全国委員会は報告書を官報で公表 ○会計報告書は全国委員会が審査 ○会計報告義務に違反した場合は翌年の国庫補助受領資格を喪失	○原則使途制限なし ○政党本部の場合、毎年、政党交付金使途等報告書を総務大臣に提出 ○政党本部の場合、報告書は自主監査、公認会計士又は監査法人の監査が必要 ○総務大臣が報告書の要旨を官報で公表 ○総務大臣又は都道府県選挙管理委員会は、届出書類等に形式上の不備又は記載不十分な場合は説明を求め訂正を命ずることができる ○総務大臣は法に違反した場合交付の停止・交付金の返還を命ずることができる ○違反行為には刑罰規定あり

#### 【出典】

国会図書館資料をもとに作成

### 4) 政治活動（選挙運動）に対する寄附と運用との関係

政治活動（選挙運動）に対する寄附と運用については政治資金規正法で規定されている。個人、企業・団体、政治家個人、政党、政治団体などが行うまたは受ける寄附の可否等の規定がある。政治資金の運用方法としては、金融機関への預貯金、国債証券、地方債証券の取得等に限定されており、株式運用等を行うことは禁止されている。資金管理団体による不動産の取得等も制限される。

しかし、政党助成金と同様に選挙運動費用としての制限はない。

## 5) 諸外国における選挙運動費用の制限

選挙運動費用の制限に関する諸外国の取り組みとしては下記表のとおりである。

イギリスでの「支出制限額」、「制限の適用期間」を見てみると、下院議員選挙における「支出制限額」については、政党に対しては「3万ポンド（＝約432万円）×候補者を擁立した選挙区数」である。600選挙区に擁立した場合、約25億9,200万円が政党の支出制限額となる。候補者に対しては県選挙区の場合、「7,150ポンド（約1,029,600円）+7ペンス（約10.08円）×有権者数」である。都市選挙区の場合、「7,150ポンド（約1,029,600円）+5ペンス（7.2円）×有権者数」である。有権者数を76,000人とした場合、県選挙区の候補者には約1,795,680円、都市選挙区の候補者には1,576,800円の支出制限額が課される。「支出制限額」については、日本をふくむ他国と比較すると少額である。

同じく下院議員選挙における「制限の適用期間」について政党は「総選挙の投票日以前365日間」、候補者については「議会在解散され候補者になった日から投票日まで」とされている。

### 《選挙運動費用の制限》

	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス
選挙運動費用の制限	<ul style="list-style-type: none"> <li>・原則として制限なし</li> <li>・大統領選挙において公的助成を受領するものに対するのみ制限あり</li> </ul> <p>※2012年大統領選挙における支出限度額（連邦法規定）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○予備選挙の候補者：約4,562万ドル（基本の支出限度額。実際には基本の限度額に20%の支出免除相当分が加わり、5,474万ドル。ただし州ごとの制限あり。）</li> <li>○政党の候補者指名全国大会：1,825万ドル（2014年に廃止）</li> <li>○本選挙の候補者：約9,124万ドル（1米ドル＝約111円）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・選挙運動費用の支出制限</li> <li>※選挙期間前の準備期間についても、候補者の支出制限が設けられている場合あり</li> </ul> <p>下院議員選挙の場合</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○政党</li> <li>【支出限度額】</li> <li>・①又は②のいずれか大きい金額</li> <li>①：3万ポンド×候補者を擁立した選挙区の数</li> <li>②：81万ポンド（イングランド）、12万ポンド（スコットランド）、6万ポンド（ウェールズ）</li> <li>【制限の適用期間】</li> <li>・総選挙の投票日以前365日間</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>○候補者</li> <li>【支出限度額】</li> <li>・県選挙区：7,150ポンド+7ペンス×有権者数</li> <li>・都市選挙区：7,150ポンド+5ペンス×有権者数</li> <li>【制限の適用期間】</li> <li>・議会在解散され候補者になった日から投票日まで</li> </ul> <p>（1ポンド＝約144円、1ペンス＝1/100ポンド）</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・制限なし</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・選挙運動費用の支出制限</li> <li>下院議員候補者の場合：</li> <li>（38,000ユーロ+選挙区人口×0.15ユーロ）×1.26</li> </ul> <p>（1ユーロ＝約129円）</p>

#### 【出典】

国会図書館資料の一部より作成

〔以上までの記述は、基本的に第一期答申の当該箇所を再掲〕

## (2) あるべき姿／めざす目標／抜本的法改正の方向性

### 1) 選挙費用総額規制等期間における選挙費用総額の制限

衆議院小選挙区選挙および参議院選挙区選挙における個人の候補者に係る「選挙費用総額規制等期間（仮）」(21・35頁参照)における選挙費用総額は、公職の候補者一人につき別に定める額を超えることはできないものとする。

衆議院小選挙区選挙および参議院選挙区選挙における候補者届出政党または参議院名簿届出政党等に係る選挙費用総額規制等期間における選挙費用総額は、公職の候補者一人につき別に定める額に候補者の数を乗じて得た額を超えることはできないものとする。

衆議院比例代表選挙および参議院比例代表選挙における候補者届出政党または参議院名簿届出政党等に係る選挙費用総額規制等期間における政党等としての選挙費用総額は、名簿に登載した公職の候補者一人につき別に定める額に候補者の数を乗じて得た額を超えることはできないものとする。

#### ア 選挙費用総額規制等期間における選挙費用総額の制限

「別に定める額」は、現行制度上の制限額を参考にして決定する。

#### 【参考】

第47回衆議院議員総選挙（2014年12月）での選挙運動法定費用額の実際の額は、最大の額は北海道6区の約2千8百万円で、最少の額は鳥取1区の約2千3百万円であった。

2016年実施の参議院選挙では、最大の額は北海道選挙区の約6千万円、最少の額は高知県選挙区の約3千3百万円であった。

#### イ 選挙費用総額規制等期間における選挙費用総額の報告

公職の候補者および候補者届出政党または参議院名簿届出政党等は、選挙費用総額規制等期間における選挙費用総額について、

- すべての費用の総額と財源
- 当該費用の項目ごとの内訳、金額および年月日

を記載した報告書を、領収書その他の支出を証すべき書面の写しを添付して、選挙管理委員会に提出しなければならないものとする。

#### ウ 選挙費用総額規制等期間における選挙費用総額

選挙費用総額規制等期間における選挙費用総額とは、立候補している候補者または政党が得票を得るために要した費用で、①政治放送、②広告、③選挙人への配布物、④マニフェストその他の政策文書、⑤世論調査、⑥メディア関連の費用、⑦交通費、⑧集会、⑨人件費等に要した支出をいう。

なお、第一期答申の「障害をもつ人の参政権保障」と平仄を合わせ、手話通訳者等障害をもつ人の参政権を保障するための人件費については「選挙費用総額」に含まれ

ないこととする。

## 2) 選挙費用総額規制等期間における選挙費用総額への公費の負担

選挙費用総額規制等期間における選挙費用総額のうち、有効投票の一定割合（一定の有効投票数）以上を獲得した候補者に対しては支出した費用の一部を償還するものとする。

なお、「有効投票の一定割合（一定の有効投票数）」は現行制度や諸外国の事例などを参考にして、「支出した費用の一部」の額は現行制度や諸外国の事例などを参考にして、また当該選挙時の物価などを勘案し検討し決定する仕組みとする。

## 3) 現行選挙公営制度改正の方向性

現行の選挙公営制度は、その範囲内でのみ選挙運動を認め、それ以外は一切禁止しようとする考え方が根底にある。しかし、この考え方は、旧憲法時代にすら批判されたものであり、「公営論者は自由な選挙運動の価値を低く評価し」、「自由な選挙運動は腐敗行為の温床になるとか富裕な候補者に有利になると批判することで、私的選挙運動の制限を容易に正当化してきたのである」が、「日本国憲法の下では、このような選挙運動観は退けられねばならない」。すなわち、「選挙公営制度は選挙運動期間という限られた期間においては候補者間の形式的な機会均等を実現するかもしれないが、実質的には候補者間の不平等状態を固定化したり、拡大する危険がある」。

### 【出典】

三枝昌幸「論説 選挙公営の起源と展開」、『法律論叢』第 90 巻第 6 号（2018.3）、267頁

したがって、選挙公営については、選挙運動規制と連動した考えを採るのではなく、あくまで、資金力に乏しい候補者や政党のための最低限の保障として、検討を進めるべきものである。

図表：現行選挙公営制度の一覧

選挙の種類 区分 (関係法令)	衆議院			参議院			都道府県知事	都道府県議会議員	市町村長	市町村議会議員
	比例代表選出議員	小選挙区選出議員		比例代表選出議員		選挙区選出議員				
		候補者届出政党	候補者	名簿届出政党等	名簿登載者					
<b>1 選挙管理委員会がその全部を行うもの</b>										
投票記載所の氏名等の掲示 (法175 (263,264))	○		○	○	○	○	○	○	○	○
<b>2 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</b>										
ポスター掲示場の設置(法144の2,144の4(〃,〃))			○			○	○	□	□	□
選挙公報の発行 (法167,172の2(262,〃))	○		○	○		○	○	□	□	□
<b>3 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</b>										
演説会(個人・政党・政党等)の公営施設使用(法161,164(263,〃))	△	△	○			○	○	○	○	○
<b>4 選挙管理委員会は実施には直接関与しないが、その経費の負担のみを行うもの</b>										
選挙運動用自動車の使用 (法141(〃,〃))	△	△	◎			◎	◎	□	□	市長のみ 市議のみ
通常葉書の交付 (法142(〃,〃))		△	○			○	○	○	○	○
通常葉書の作成 (法142(263))		△	◎			◎	◎	△	△	△
ビラの作成 (法142(〃))		△	◎			◎	◎	□	□	市議のみ
選挙事務所の立札・看板の作成 (法143(〃))	△	△	◎	△		◎	◎	△	△	△
選挙運動用自動車等の立札・看板の作成 (法143(〃))	△	△	◎			◎	◎	△	△	△
ポスターの作成 (法143(263,264))	△	△	◎			◎	◎	□	□	市長のみ 市議のみ
新聞広告 (法149(〃,〃))	●	○	○	●			○	○	△	△
政見放送 (法150(〃,〃))	○	○		○			○	○		
経歴放送 (法151(〃,〃))			○				○	○		
演説会場(個人・政党・政党等)の立札・看板の作成 (法143,164の2(263))	△	△	◎			△	◎	△	△	△
特殊乗車券等の無料交付 (法176(263,264))			○			○	○	○		

【備考】

◎印は供託物が国庫に帰属することとならない場合(参議院比例代表選挙にあつては当選人となるべき順位が当該候補者に係る名簿届出政党等の当選人の数の2倍までにあ

る場合)に限り公営で行われるもの、●印は得票数が一定数(衆議院比例代表選挙にあっては選挙区における有効投票の総数の百分の二、参議院比例代表選挙にあっては有効投票の総数の百分の一)以上である場合に限り公営で行われるもの、○印は公営で行われるもの、△印は公営で行われないもの、□印は都道府県または市町村の条例により公営で行うことができるもの、空欄は制度のないものを示す。

#### 【出典】

選挙制度研究会編『実務と研修のための わかりやすい公職選挙法 第15次改定版』(2014年、ぎょうせい) 234~236頁により加筆作成。ビラに係る2017年6月の地方議会(町村議会を除く)議員選挙におけるいわゆるマニフェスト・ビラの配布を解禁するための公職選挙法の改正内容を加筆。

わたしたちは第一期答申以来「選挙運動の自由化」を提案し続けている。それを前提にしたうえで、最低限の選挙公営とはどのようなものであるべきか、上記の「図表：現行選挙公営制度の一覧」の項目立てにしたがって整理し、次のような改正を提起する。

#### 1 選挙管理委員会がその全部を行うもの

「投票記載所の氏名等の掲示」については現行どおり選挙管理委員会がすべて行うものとする。第一期答申の「障害をもつ人の参政権保障」と平仄を合わせ、投票記載所における障害をもつ人への合理的配慮を徹底する。

#### 2 内容は候補者等が提供するが、実施は選挙管理委員会が行うもの

わたしたちは第一期答申において「供託金制度の撤廃」を提言した。政治参加のハードルを下げ、立候補数が増加することを期待してのことだ。そのような事態に関連して、「ポスター掲示から選挙公報へ」という、文書図画による選挙公営の中心をずらしていく改正を提起したい。すなわち、「ポスター掲示場の設置」数をしぼり、「選挙公報の発行」およびその配付については拡充するという方向の改正である。

「選挙公報の発行」については都道府県議会議員選挙・市町村長選挙・市町村議会議員選挙においても法律によって義務付ける。また、発行のみならず「配付」についても改善を努力するものとする。現行の短い選挙運動期間が撤廃され、4倍以上の長さの選挙費用総額規制等期間が設けられることで、選挙公報は有権者各人に確実に届けられる。また第一期答申の「障害をもつ人の参政権保障」とも平仄を合わせ、点字版の選挙公報の発行も行い、すべての有権者の知る権利保障に努める。

わたしたちは地方議会議員選挙において、比例代表制と大選挙区制限連記制を提案した(第一期答申「2-2 地方議会の選挙制度」)。その地方選挙制度改正案と平仄を合わせ、候補者間/政党間/政党グループ間の政策を比較判断する、より充実した内容を備えた選挙公報が必要となる。国政選挙も含め政策本位の選挙がなされる

ことを望んでいるからだ。

なお、ポスターおよび選挙公報における公平性をいかに担保すべきかについては（たとえば各候補者の掲載場所や記載の順番等）、多方面からのさらなる総合的検討が必要であろう。

3 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

「演説会（個人・政党・政党等）の公営施設使用」については、第一期答申の「立会演説会の復活と公開討論会の自由化」をめざす改正と平仄を合わせ、拡充する。

4 選挙管理委員会は実施には直接関与しないが、その経費の負担のみを行うもの

図表の「選挙運動用自動車の使用」から「特殊乗車券等の無料交付」までに列挙されている事項については全廃する。そのうえで、本答申の改正案にしたがって、①政治放送、②広告、③選挙人への配布物、④マニフェストその他の政策文書、⑤世論調査、⑥メディア関連の費用、⑦交通費、⑧集会、⑨人件費等について、有効投票の一定割合（一定の有効投票数）以上を獲得した候補者に対しては支出した費用の一部を償還する。

## 2-3 選挙運動規制の廃止後の罰則規定——考え方と方向性

2017年12月の『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向けて』において、選挙運動規制の廃止を提言した。これには、「選挙運動期間が撤廃されること」、「戸別訪問の自由化」、「18歳未満者の選挙運動の自由化」、「ローカル・マニフェスト頒布の自由化」、「電子メールによる選挙運動の自由化」、「公開討論会の自由化と公営立会演説会の復活」が含まれる。このような選挙運動規制の全廃に伴い、市民であれ、立候補者・政党・政治団体などであれ、選挙運動は自由化され、公職選挙法における選挙運動規制に関わる全ての罰則が撤廃される。

したがって、選挙運動規制の廃止後の新市民選挙法においては、市民および立候補者・政党・政治団体などの選挙の自由および選挙の公正を保障するために必要な限りで、「買収・選挙の自由妨害などの自然犯・刑事犯」に該当するものに限定して最低限の罰則規定を設けることを提言する。以下、新たな罰則規定の考え方とその方向性について述べる。

### 2-3-1 選挙運動規制の全廃後の罰則規定の考え方

選挙の自由および選挙の公正の観点から、選挙運動規制の全廃後の罰則規定に関する考え方の重要な点を述べる。（なお、選挙審議会第二期第12回審議会2019年2月26日に行われた仲道裕樹氏の報告「罰則規定——刑法学の観点から」を参照されたい。）

#### 【参考】

公正・平等な選挙改革にとりくむプロジェクトHP <https://toripuro.jimdo.com/>

#### (1) 公職選挙法上の犯罪類型

現行の公職選挙法上の犯罪類型は、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」と、第二の犯罪類型である「選挙運動規制に関する法定犯・行政犯」の二類型がある。選挙運動規制を全廃すると、後者の第二類型である「選挙運動規制に関する法定犯・行政犯」はなくなるので、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。

#### (2) 特別刑法による規定

第一の犯罪類型に関する罰則規定は、刑法典（一般刑法）に統合するか、特別刑法（罰則規定を有するあらゆる法：たとえば新市民選挙法）によるかが考えられる。前者の刑法典には、目的規定は存在せず、それぞれの保護法益により解釈される。後者の特別刑法による罰

則規定の場合は、第一条に目的（立法目的）規定を置き、これによる各種犯罪類型の解釈を行うことが可能である。さらに、刑法典に統合することは相当の時間を要すると考えられることから、新市民選挙法に罰則規定をいれることにより、特別刑法によることを提言する。

### （3）罰則規定の範囲：公職選挙法上の罰則をさらに絞って規定する

現行の公職選挙法では、上記の二類型の犯罪に関して、多数の個別の条文があるが、選挙の自由および選挙の公正さの観点から、第一の犯罪類型の関連条文については、点検の上、整理統合する。整理統合するのは、必要最低限の規定を置くためであり、それにより市民にとっても、候補者・政党・政治団体などにとっても、簡明なわかりやすい規定にするためである。

なお、参考例として、ドイツにおいては、選挙犯罪も刑法典に統合されており、刑法107条から108e条に、①暴行・脅迫による選挙の妨害、②不正投票、選挙結果の不正操作、③選挙人名簿の虚偽記載、④選挙の秘密侵害、⑤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選挙人への贈賄が、簡潔に規定されている。

（また、ドイツ連邦選挙法に、秩序違反規定（BWahlG, 49a条1項2号）があり、選挙当日の出口調査の結果の事前公表には、過料が科せられる。したがって、出口調査は、投票時間の終了後に公表される。）

## 2-3-2 新たな罰則規定の方向性

上記の考え方に基づき、選挙運動規制の全廃後の新市民選挙法における新たな罰則規定の方向性は、以下の通りである。

（1）市民および立候補者・政党・政治団体などの選挙の自由および選挙の公正を保障するために必要な限りで、最低限の罰則規定を設ける。

（2）国政選挙と自治体選挙に関する共通の特別刑法として、新市民選挙法に選挙関係の犯罪について罰則を規定する。

（3）選挙関係の犯罪類型としては、以下のものなどに限定する。それぞれの犯罪類型の現行の関連条文については多岐にわたるので、検討の上、簡明にし、市民にとっても、候補者・政党・政治団体などにとってもわかりやすくするために、必要に応じて整理統合を行う。

以下、参考として、それぞれの類型に関連する現行の公職選挙法の関係条文を例示する。

① 買収及び利益誘導

(例示) 公職選挙法

221条 (買収及び利益誘導罪)

222条 (多数人買収及び多数人利益誘導罪)

223条 (公職の候補者及び当選人に対する買収及び利益誘導罪)

② 選挙の自由妨害

(例示) 公職選挙法

225条 (選挙の自由妨害罪)

226条 (職権濫用による選挙の自由妨害罪)

①②などの関連 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

(例示) 公職選挙法

221条2項 (……特殊の直接利害関係を利用して誘導したとき)

225条3項 (……特殊の直接利害関係を利用して……威迫したとき)

③ 投票の秘密侵害

(例示) 公職選挙法

227条 (投票の秘密侵害罪)

228条 (投票干渉罪)

④ 選挙人名簿の虚偽記載

(例示) 公職選挙法

236条 (詐偽登録、虚偽宣言等)

⑤ 不正投票、選挙結果の不正操作

(例示) 公職選挙法

237条 (詐偽投票及び投票偽造、増減罪)

### 3 政治に人々の意見を反映させる多様な方法

#### 3-1 請願制度改革——国会への市民参加制度の一つとして

##### 3-1-1 はじめに——国会改革の必要性

日本国憲法は、国民主権のもと、41条において、国民の代表機関である国会を、「国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である」と述べている。そして、同67条1項において、内閣総理大臣は、「国会議員の中から国会の決議で」指名されると規定している。このように、日本の基本的な政治の仕組みは、国会が最高機関であり、唯一の立法機関であること、そしてその中から内閣総理大臣が選ばれるという意味で、「国会内閣制」ということができる。

また、国会は、選挙によって選ばれる「国民代表機関」であり「立法機関」である。国会議員は、選挙を通じて有権者より選ばれるものであり、選挙と選挙の間において、有権者の代表として活動を行うのである。その意味では、国会は、常に国民の多様な意思や意見を反映させることをめざす必要があり、国会こそが、新しい政策・制度作りのための「討議の広場」にならねばならない。そのために、市民が広く多様な意見を表明し、具体的な政策提言ができる機会を創出する必要がある。このための機会として、公聴会の開催や請願制度をあげることができる。

しかし、現状では、これらの制度は有効に機能しておらず、新しい制度の導入をふくむ改革が必要であり、国会と政府の関係、衆議院と参議院の関係も含めて、グランド・デザインを描きながら、国会改革を進めていくことが重要である。

その中で、憲法16条は、市民の権利として請願権を保障している。これに基づく請願制度は、市民からの立法提案であるとともに、行政監視の機能を強化する制度である。しかし、現状では、多くの請願は「審査未了」とされ、市民による多くの提案を十分に議論する仕組みになっていない。

この現行の請願制度を改革することが、国会への市民参加の第一歩であり、国会改革のさらなる一歩になると考える。

なお、東京青年会議所（東京JC）の政治行政政策委員会では、若者の政治離れに危機意識をもち、政治関心を高める取り組み「市民の主権者意識を醸成するための事業」を実施してきた。東京JCも2018年までは「模擬選挙」を中心に行ってきた。模擬選挙については他の団体も、特に「模擬選挙推進ネットワーク」が精力的に展開している。

##### 【参考】

模擬選挙推進ネットワークHP <http://www.mogisenkyo.com/>

最近の東京JCの推進事業で特記すべきは、2019年から始まった「模擬請願」を中学校の授業で行うという取り組みである。本答申でいう国政レベルの請願を地方レベルで実際に中学生に作成させるのだ。東京都教育委員会・足立区教育委員会・荒川区教育委員会からの

後援を受け、昭和女子大学付属昭和中学校（世田谷区）・足立第四中学校・荒川第四中学校で実施した。今回は通学路にある改善課題を主題に、グループ討論をして要望書をまとめた。そして昭和中学校の生徒たちは後日世田谷区長に実際に要望書を提出した。

このような実際の自治の体験が中学生の主権者意識を確実に高めたことは、事後の体験者を対象に行ったアンケートによって分かる。

#### 【参考】

公益社団法人東京青年会議所『市民としての意識「シチズンシップ」のすすめ ～模擬請願で学ぶ社会参画～ 事業報告書』（公益社団法人東京青年会議所事務局、2019年）。

実際の政治的課題をもっと自由に学校教育の現場で取り上げることができれば、より効果的に若者の主権者意識を育てることが可能となる。国政の請願制度の改正以前にも地方自治のレベルで当事者意識を持つ主権者を育成することはできる。そのような自治の実例は、投票率の向上等若者の政治参加を促すことにもなるだろう。

### 3-1-2 国会請願の変遷と現状

「請願」とは、日本国憲法〔第三章 国民の権利及び義務〕16条で、「何人も、損害の救済、公務員の罷免、法律、命令又は規則の制定、廃止又は改正その他の事項に関し、平穩に請願する権利を有し、何人も、かかる請願をしたためにいかなる差別待遇も受けない」とされた、市民の権利である。

一般的には、市民（国籍、年齢は問わない）が、国務に関する事項について、国家の機関に対して、希望を述べることをいい、参政権はもとより政治上の言論の自由が確立されていなかった時代には、市民生活の実情や課題を知らせるための重要な手段であったことから、多くの国で憲法や基本法などに明記されてきたのであろう。

しかし、情報化社会の発展をはじめとした社会状況の変化や、パブリックコメント（意見公募）手続きが制度化されるなど、政策決定に際しての市民意見聴取などが進み、「請願」の目的や役割を再考し、特に国会を経由した仕組みを創出する必要があると言える。

#### （1）請願の歴史

その源流を辿ってみると、請願の源流はイギリスにあると言われている。

その歴史的な起源を追うと、「人民が統治者に対して恩恵なり救済を求めて願を提出するという行為は相当早い時代から存在したものであるが、それが重要な意義を持つに至ったのは、初期イギリス議会からである」<sup>11</sup>とされている。そのイギリス議会は、9世紀か

<sup>11</sup> 原度「請願の変遷」、『議会政治研究』33号、71頁。

ら 11 世紀にかけて小王国が統合されイングランド統一国家が成立し、国王の諮問機関である「賢人会議（ウィテナゲモート）」が起源であるといわれている。

11世紀後半になると封建制度が確立し、1215年にマグナ・カルタが結ばれ、国民的課税の創設などが進められ、その過程では市民の同意が必要であった。

「イギリスにおいて庶民院が成立した正確な時期については明らかになっていないが、1330年代には州騎士と市民は貴族達と別個に会合するようになったと言われる。州騎士や市民は召集に応じ議会に参集すると、地方の要望をまとめた多くの請願を国王に提出した」<sup>12</sup>とのことから、イギリス議会の初期から存在し、さらに「庶民は国王の窮乏を巧みに利用し、課税承諾権を後盾にして請願の法律化を獲得していったのである。ヘンリー4世、ヘンリー5世の時代にはあらゆる立法が庶民の請願に基づくものといわれ、請願は議会において極めて重要な地位を占めるに至ったのである」<sup>13</sup>とされ、初期のイギリス議会において請願は極めて重要な制度であったことが伺える。

そして、請願制度も含めたイギリス議会制度が、フランスやアメリカなどに波及していったと伝えられている。

## （2）大日本帝国憲法の下での請願

国内では、飛鳥時代（592年～710年）にみられた「鐘匱の制」をはじめ、奈良時代（710年～784年）の「申訴の制」、鎌倉時代（1192年～1333年）の「問注所の設置」、徳川時代（1603年～1868年）の「目安箱（箱訴）」など、その歴史は古い。

明治維新以降は、「建白」を受理するため特別官庁として「待詔局」が設けられ、「建白取扱規則」が制定された。1882年には「請願規則」が制定され、はじめて請願という文言が使用され、「請願」と「建白」が区分され、「各自の利害に関するものは「請願」とすることが定められた。

そして1889年発布の大日本帝国憲法において「日本臣民ハ相当ノ敬礼ヲ守リ別ニ定ムル所ノ規程ニ從ヒ請願ヲ為スコトヲ得」（30条）とされ、「両議院ハ臣民ヨリ呈出スル請願書ヲ受クルコトヲ得」（50条）として、「請願」が権利として定められ、「議院法」や「各院の規則」などでその手続き等が定められた。

## （3）日本国憲法の下での請願

戦後の1947年に施行された日本国憲法では、「（請願権）第十六条 何人も、損害の救済、公務員の罷免、法律、命令又は規則の制定、廃止又は改正その他の事項に関し、平穩に請願する権利を有し、何人も、かかる請願をしたためにいかなる差別待遇も受けない」と定めら

---

<sup>12</sup> 同上、72頁。

<sup>13</sup> 同上、72頁。

れた。

その規定を具体化するため「請願法」が制定され、国会の請願に関しては「国会法」の第9章に關係規定が定められ、自治体に関しては「地方自治法」に關係規定が定められた（いずれも1947年制定）。

その手続きは、基本的に帝国議會のものと同様であるが、「常任委員会で一定の国政の審査をするならば、請願も常任委員会でやるべき」という委員会中心主義により、「請願委員会」が設置されていないことが大きな違いであろう。ただし、日本国憲法下の国会においても、委員会に「請願小委員会」、「請願審査小委員会」、「請願および陳情に関する小委員会」の設置事例はある。

また、請願委員会の設置と關係のある「請願委員会が毎週1回請願文書表を作成し、請願委員会の分科会で審査」、「紹介議員は請願内容を説明し、政府委員との質疑を行い、本會議に付すもの付さないものを決定」することは行われていない。

#### （4）近年の動向

政府や立法府に対して、制度の制定や改定、行政施策推進や監視などを目的として、多くの署名を集め、紹介議員を募り、多くの労力を費やし国会に提出しても、「会期末に各委員会において付託、審査」され、その多くが「審査未了」とされているのが現状である。

### 3-1-3 課題

上記のような経緯また現状から、現行制度での課題を整理してみる。

#### （1）会期末一括処理

現在の請願の審査は、各会期末にまとめて行われており、それも実質的な審査も行われず、各委員会の理事会（または理事懇談会）で事務局から報告を受け処理されている。

#### （2）紹介議員の責務、役割の明確化

請願は国会議員の紹介なくしては、国会に提出することができない。これは帝国議會からの仕組みを受け継いでいる。過去においては紹介議員による説明とそれに対する政府の所見などが行われていたが、現在はまったく行われていない。

### (3) 委員会における請願に関する審議の活性化

請願審査は、各委員会で同様の仕組みのもとに行うことが慣例となっている。

しかし、委員会ごとの件数を見ると、件数やカテゴリー数が多い厚生労働委員会などと、ゼロもしくは一桁の委員会とがあり、それを同等の仕組みで取り扱うのは困難ではなからうか。

帝国議会では、常設の「請願委員会」が設置されていた。

### (4) 請願審査の活性化

衆議院委員会先例集(166)では、委員会では、「紹介議員の説明を聞き、政府の所見をただした後、これを議決する」こととなっている。しかし、近年は紹介議員による説明や政府の所見などはまったく行われていない。

### (5) 内閣による報告

内閣に送付すべきとされた請願については、国会法(81条2項)で「内閣は、請願の処理の経過を毎年議院に報告しなければならない」とされており、現在は、毎年2回報告され、印刷して議員に配付される。

しかし、紹介議員が紹介した案件について請願者に報告されていればその内容等を知ることができるが、されていない場合には請願者でさえ知ることができない。

### (6) 請願の区分

参議院では「苦情請願」を区分して行政監視委員会に付託し、積極的に審査することとしているが、その件数は2件しかなく、積極的に審査することからは程遠いものである。

### (7) 簡易な請願提出方法の試行

請願の提出は、請願法(2条)で「……文書でこれをしなければならない」とされ、国会法(79条)では「……請願書を提出しなければならない」とされており、すでに外国で実施されているインターネット等を用いた提出方法などは認められていない。

## 3-1-4 「請願制度」改革案——国会法の改正

憲法16条にもとづく市民の権利でありながら、その処理や対応については不十分な制

度であると考え、「請願」の審査や対応の仕組みを改善し、市民からの立法提案と行政監視の機能を強化することを目的として以下のとおり提案するものである。

## 請願制度改革 「国会法改正（案）」について

### （１）定義

１）「提案型請願（仮）」とは、「法律、命令または規則の制定、廃止または改正」等に関するもので、その根拠、目的、内容等を概ね示した請願をいう。

２）「苦情型請願（仮）」とは、「損害の救済、公務員の罷免」等のほか提案型請願以外の請願をいう。

### （２）請願小委員会の設置

各議院に提出された請願について、その分別、取扱審査等を行うため、各議院の委員会に「請願小委員会（仮）」を設置する。

### （３）分別

請願小委員会は、各議院に提出され議長から各委員会に付託された請願について、提案型請願と苦情型請願とに分別する。

### （４）審査

請願小委員会は、分別された提案型請願および苦情型請願について審査を行い、「会議に付するもの」、「付さないもの」に区分し、委員会に報告する。ただし、議員 20 人以上の要求があるものは、これを会議に付さなければならない。

### （５）議決

１）各委員会は、請願小委員会より報告された提案型請願のうち、会議に付するものとされたものについては、委員会において審議を行い、「採択すべきもの」もしくは「不採択とすべきもの」に区別し、議院に報告する。

なお、採択すべきものうち、内閣に送付するのが適当と認めるものまたは議院として取扱うことが適当と認めるものについては、その旨を附記する。

２）提案型請願の審議にあたっては、請願者に意見を求めることができる。

３）各委員会は、請願小委員会より報告された苦情型請願のうち、会議に付するものとされたものについては、委員会において審議を行い、「採択すべきもの」もしくは「不採択とすべきもの」に区別し、議院に報告する。

なお、採択すべきものうち、内閣に送付するのが適当と認めるものについては、その旨を附記する。

## (6) 内閣への送付

1) 苦情型請願および提案型請願の中で各議院において採択した請願で、内閣において措置するのが適当と認めたものは、これを内閣に送付する。

2) 内閣は、前項の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。

## (7) 議院での取扱い

提案型請願の中で各議院において採択した請願で、議院として取扱うことが適当と認められたものは、議院運営委員会でその取扱いについて協議し、議院に報告する。

## (8) 情報提供

議院は、請願の経過および結果等については、(記録した文書、図画または電磁的記録等により) 適時に国民に分かりやすい形で、かつ、国民が利用しやすい方法により提供するものとする。

1) 議院は、請願書の提出について、インターネットを活用した方法等を試行的に実施する。

2) 議長は、1)により実施した請願書の提出の試行の結果について、一定の期間を経て、議院に報告する。

### 【参考】

市民がつくる政策調査会 国会改革「請願制度」検討プロジェクト・チーム『請願制度改革 国会への市民参加制度の第一歩として』(特定非営利活動法人 市民がつくる政策調査会、2012年)。

## 3-2 国民投票法改正

### 3-2-1 成立経緯

「日本国憲法の改正手続きに関する法律」（憲法改正国民投票法）（以下「国民投票法」という）は、2007年5月14日に制定され（同月18日公布）、2010年5月18日に施行された。

成立過程において、有料意見広告の規制、最低投票率の設定など、さまざまな問題点が指摘され、①憲法改正原案の発議にあたり内容に関する関連性の判断について判断基準を明らかにすること、②低投票率により憲法改正の正当性に疑義が生じないように最低投票率制度の意義・是非について検討を加えること、③国民投票広報協議会の運営に際して客観性、正当性、中立性、公正性が確保されるように留意すること、④公務員等の地位利用による規制基準を検討すること、⑤有料広告規制について必要な検討を加えることなど、18項目に及ぶ付帯決議がなされている。

その後、2014年、公務員の政治的行為にかかる法整備関係等を内容とする改正案が成立、公布された。その際にも20項目に及ぶ付帯決議がなされている。

2018年6月27日、改正公職選挙法の内容を反映することを主な内容とする「公職選挙法並び」の国民投票法改正案が自由民主党、公明党、日本維新の会、希望の党の4党によって衆議院に提出されており、現在、同4党が憲法審査会における審議を求めている。

### 3-2-2 現状、問題点、改革課題

#### (1) 国民投票と国民投票法

日本国憲法の改正は、同法96条により、国会の発議、国民の承認、天皇の公布という三つの手続を経て行われるとされ、憲法の改正は国民の承認によって成立する。国民の承認は「特別の国民投票又は国会の定める選挙の際に行われる投票」によって行われる。

憲法に関する国民投票とは、国民が直接的な投票によって憲法改正について賛否を意思決定する制度であり、国民主権の原理と最高法規としての憲法の国民意思による民主的正当化の要請とを確保する手段として最も純粋な手段とすることができる。

国民投票法とは、国民投票の手続を定める法であるから、主権者である国民の意思が正確に反映されるものでなければならない（民意の反映）。しかも、民意の反映の程度は、憲法の国民意思による民主的正当化の要請を確保していると評価されるものであることを要する（民主的正当化）。それは、前提として国民への十分な情報提供、そして国民間の自由な意見交換の機会が保障されることをふくむ。

## (2) 現行法の問題点、課題

国民投票における民意の反映、民主的正当化の要請は、国民投票のあらゆる場面においてその実現が問題となる。主には、①国民投票広報協議会における公報・広報、②広告放送をふくむ国民投票運動、③成立要件、④投票（投票の方法、投票環境の整備等）に大別される。

現行の国民投票法は、①ないし④いずれの場面においても民意の反映、民主的正当化の要請に鑑み、重大な欠陥を抱えており、抜本的な改正を必要とする。

以下に、国民投票法の問題点、課題について明らかにし、あるべき抜本的改正の方向性について提案する。

### 3-2-3 抜本的法改正の方向性と概要

#### (1) 国民投票広報協議会による公報と広報

##### 1) 考え方

国民投票広報協議会による公報と広報は、国民投票の前提となる改正案の内容を国民に明らかにするものであり、投票主体である国民に対する基本的かつ重要な情報提供の機会となる。

国民が改正に対する賛否という対立する選択を行うための情報の提供の場であるから、特に公平性、中立性の確保が重視されなければならない。

##### 2) 国民投票広報協議会

ア 協議会は、国会内に設置され（投11条、国102条の11、12）、国民投票公報の原稿の作成・改正案の要旨の作成・憲法改正の広報放送、新聞による広報広告に関する事務等を基本的な役割とする（投14条）。

協議会の構成は、衆参各院10名の委員が会派の割合に応じて選任され、反対会派から少なくとも1名を選任するとし、定足数7名、三分の二以上の多数で決するとされている（投12条）。

国民投票法は、投14条2項において、広報活動は客観的かつ中立的に行い、賛否の取り扱いが公平かつ平等に行うものと定めている。

イ しかしながら、委員の構成が会派の割合に応じているため、憲法改正案が発議されている段階の国会であれば改正賛成派が委員の三分の二超を占めることとなる。投14条2項は、努力義務規定であり、実際には中立性、公平性を確保する制度的保障はない。

ウ そこで、協議会については下記の点について抜本的な改正を要する。

① 協議会の委員の構成について衆参両院から選任される委員については改正案に

対する賛否同数とすること

② 協議会の委員の構成について外部から複数の委員を選任すること、その際に改正案に対する賛否が公平かつ平等となるように配慮すること

③ 一般国民に速やかに広報協議会の議事を公開すること

### 3) 公報・広報

ア 国民投票の公報は、国民投票広報協議会が作成し、投票日の10日前に印刷・配布することとされ、その内容は、憲法改正案・憲法改正案要旨、憲法改正案に関する新旧対照表その他の参考となるべき事項に関する分かりやすい説明を掲載することとされている（投14、18）。

イ 国民投票広報協議会は、ラジオ放送又はテレビジョン放送、新聞広告により、憲法改正案及びその要旨等の広報を行うとされている（投106条、投107条）。

ウ 公報及び広報活動については、客観的かつ中立的に行われ、賛否の取り扱いが公平かつ平等に行うべきものであるが、現行法には運用基準（実施概要）を制定する等の規定はない。

エ そこで、公報及び広報活動を客観的かつ中立的に行い、賛否の取り扱いを公平かつ平等に行うべきことを具体的に定める運用基準（実施概要）を制定することを求める改正が必要である。

## (2) 国民投票運動

### 1) 現行法

#### ア 概要

国民投票運動とは、「憲法改正案に対し賛成又は反対の投票をし又はしないよう勧誘する行為」をいう（投101条）。

国民投票運動には公職選挙法の適用はなく、主体の制限を除き（投101、102）、原則として自由とされ、運動の方法・手段、運動期間、費用に係る制限はない。

#### イ 基本的な考え方

国民投票運動は、主権者である国民の重要な意思表示の機会であり、民意の反映、民主的正当化の要請に鑑み、自由で民主的で公正な運動を実現するものでなければならない。

他方、国民投票は、候補者の選定を目的とするものではないため、国民投票運動の規制と助成について選挙に関する公職選挙法の規制とは異なる観点からの検討が必要となる。特に、①十分な情報の流通の保障、特に一般国民の意見表明の機会の積極的な保障や②公平なアクセスの保障、特に賛否の取扱いの公平性の担保について工夫を要す

る。

## 2) 問題点

主権者ではない企業・団体が憲法改正の国民運動に介入すれば、資金力が大きな影響を与え、公平性が損なわれ、「カネで改憲を買う」という結果を招来する危険がある。

## 3) 抜本的改正の方向性

### ア 国民投票運動の費用規制

- ① 運動の費用について上限を設けること
- ② 一定額以上を支出する者（個人、団体）について国民投票広報協議会へ届出をすること
- ③ 一定額以上を支出する者（個人、団体）について収支報告を義務づけ、ネット等で公表すること

### イ 企業・団体の国民投票運動への関与について

企業等が商業活動等で得たビッグデータをメール等による国民投票運動に活用すれば、投票の公正が著しく侵害されるおそれがある。企業等の特権的地位を活用した国民投票運動等への規制の検討が必要である。

## 4) 現行法の規制について

### ア 公務員・教育者の国民投票運動の制限（投103条）

公務員・教育者は、特に国民投票運動を効果的に行い得る影響力又は便益を利用して国民投票運動を行うことはできないとされる。

しかしながら、同規定は、地位利用の範囲が曖昧であり、恣意的な運用の危険性がある。その上、罰則がないとしても懲戒処分の対象となる可能性があるなど萎縮効果が生じるおそれがある。

そこで、構成要件を明確かつ厳格にする法改正が求められる。

### イ 組織的多数人買収及び利害誘導罪（投109条）

現行法は、組織により多人数の投票人に対し、投票等を明示して勧誘、報酬として、① 利益等の供与、② 特殊の直接利害関係を利用して投票等に影響を与え得る誘導、③ ①②を行わせる目的での国民投票運動者に対する金銭・物品の交付等をしたときは、3年以下の懲役若しくは禁錮又は50万円以下の罰金となると定めている。

しかし、組織的多数人買収及び利害誘導罪は、構成要件が不明確（組織、多数、影響を与えるに足りる、物品、勧誘、誘導、供応接待、関係のある等々）で、恣意的な取り締まりの危険や萎縮効果が生じるおそれがある。

そこで、構成要件を明確かつ厳格にする法改正が求められる。

### (3) 広告放送（テレビ、ラジオ、新聞、インターネット）

#### 1) 現行法の概要

現行法は、投票日前14日の国民投票運動のための広告放送の制限を設けるが（投105条）、全期間を通じて意見表明の広告放送に制限はない。

無料広告としては、①国民投票公報協議会による放送・新聞広告（投106条、投107条）、②政党等による無料の放送・新聞広告（投106条、投107条）が認められるのみである。インターネットに関する定めはない。

#### 2) 問題点

ア 有料意見広告（圧倒的な影響力があるTVCM等）について賛否の取扱いの公平性が保たれるか懸念が大きい。スポット・コマーシャル枠の購入価格が多額であり、事実上の独占状態にある現状に鑑みれば、資金力があり、枠を独占する企業とのコネクションのある運動者に極めて有利な運動手段となりうる。

イ 政党およびその政党が指名する団体に広報の機会を与えるだけで、一般国民の意見表明の機会等が積極的に保障されていない。

ウ 無料の広報の機会を付与する対象を政党に限定することは狭きに失する。国民投票は、直接民主制の制度であり、国民一人一人が改正案の賛否を投票するのであって、本来、意思表示の機会が保障される対象は国民個人個人であって政党ではない。政党の政策と改正案が必ずしも一致するわけではなく、同じ政党中でも賛否が分かれることもあり、国民の意思が政党の政策に収れんされるわけではない。

#### 3) 抜本的改正の方向性

ア 有料意見広告は全面禁止

何人に対しても（主体にかかわらず）、発議から投票日まで、テレビ・ラジオ・インターネットによる、有料の国民投票運動CM及び意見表明CMを全面的に禁止する。

イ 「放送通信分野の規制に関する独立行政機関」の設立

政府から独立した独立行政機関を設立し、国民投票に関する報道、意見広告等に関する準則を定め、準則に基づいて監督・是正を行う。

ウ 一般市民がテレビ、ラジオ、新聞により無料で意見を表明できる機会を保障する。たとえば、

① 公共放送、民間商業放送、新聞に一定のルール（配分時間、放送局、放送時間帯、相互間の公平性への配慮）に従った放送・広告枠を設定し、公募し、それを賛成派、反対派に分け、抽選によって賛否同数で一般市民を選出し、意見表明の機会を無償で与える。

民間商業放送、新聞については費用を国が助成する。

② 人口比を基に区分けした一定数の区域ごとに、公募、抽選によって賛否同数で一般市民を選出し、それぞれに指定区域内への郵便の無償送付、公の集会開催のための会場の無償利用を認める。

ただし、上記の①②については国民投票運動の適正公平を担保する観点での工夫が必要である。例えば、運用ルール(賛否の平等取扱い、投票運動として流されている有料広告であることの明示義務の履行、ネガティブキャンペーンや誹謗中傷・虚偽報道に関する倫理基準の順守など)を作成し、中立公正な「放送通信分野の規制に関する独立行政機関」の監督・是正を受けることなどである。

#### (4) 成立要件

現行法には最低投票率等の定めがない。

しかし、低い投票率や全有権者の過半数に達しない得票で憲法改正が成立するおそれがあり、民意の反映や民主的正当化に著しい疑義が生じる。

そこで、最低投票率制度(投票率があらかじめ定められた水準を下回ると投票自体を不成立とする)あるいは絶対得票率制度(全有権者数に対する賛成投票数の割合が一定水準を下回ると不成立とする)を設ける必要がある。

#### (5) その他

##### 1) 投票単位

現行法は、憲法改正原案の発議にあたっては内容において関連する事項ごとに区分して行うとし(国会法68条の3)、投票は、国民投票に係る憲法改正案ごとに一人一票とする(投47条)。

この点、個別の憲法政策ごとに民意を問うという要請からはできるだけ細かく区分することが望ましい。他方、相互に矛盾のない憲法体系を構築するという要請からは細かく区分しすぎないことが望ましい。「内容において関連する事項ごとに区分」という規定だけでは線引きが不明瞭である。

そこで、内容関連事項についてルール作りを行う必要がある。

##### 2) 投票環境の整備

2015年から2016年にかけて投票環境の向上等を内容とする公職選挙法の改正が行われたが、国民投票法については未整備である。

そこで、次のような公職選挙法にあわせた投票環境を整備する法改正が必要である。

##### ① 共通投票所(期日前投票の期間中)の設置

投票当日に市町村内のいずれの投票区に属する投票人も投票できる共通投票所を設ける。

##### ② 期日前投票の自由の追加、期日前投票所の増設、開閉時間の弾力化

期日前投票事由に「天災又は悪天候により投票所に到達することが困難であること」を追加。期日前投票所を増設する。開始時間の2時間以内の繰上げおよび終了時刻の2時間以内の繰下げを可能とする。

③ 選挙人に同伴することが投票所に入出入り可能であることの明確化

「幼児」から「児童、生徒その他の18歳未満の者」に拡大する。

④ 洋上投票の対象の拡大

実習船に乗る学生、生徒、および、便宜置籍船に乗る船員に対する洋上投票の対象を拡大する。

⑤ 選挙人名簿の縦覧制度の廃止および閲覧制度の創設

個人情報保護のため閲覧できる場合を限定し、明確化。不正閲覧対策。

⑥ 繰延投票期日の告示期限の短縮

天災等で投票を行うことができない時又はさらに投票を行う必要があるときに行う繰延投票の期日の告示について5日前に行うこととされていたものを少なくとも2日前までに行えばたりるとすること。

⑦ 出国時申請に伴う在外選挙人名簿登録の空白の救済

国民投票の投票日の50日前の登録基準日直前に出国した場合に名簿に反映されない場合があることから、この谷間を埋める。

⑧ 郵便投票の対象拡大

郵便等による不在者投票の対象者を被保険者証の要介護状態区分の要介護5から3、4に拡大すること。

### 3-3 抽選制議会の可能性

第一期選挙市民審議会は『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向けて』（2017年）において、「民意が反映される選挙制度」を理念に掲げ、各種選挙制度の改革を提案した。すなわち、衆議院には非拘束名簿式比例代表制を導入し、参議院には大選挙区単記投票制または2名連記制を導入することを提案した。他方、首長選挙に決選投票制を再導入するとともに、都道府県議会と政令指定市議会には比例代表制を、市区町村議会には大選挙区制限連記制を導入することを提案したのである（第一期答申「2 民意が反映される選挙制度」）。

現代日本の選挙民主主義が様々な問題を抱えていることに鑑みれば、こうした選挙制度改革の提案が重要であることは疑いない。しかし同時に、選挙制を前提とすることなく、選挙制以外の民主主義の可能性を検討することも必要なのではないだろうか。というのも、議員を抽選（くじ引き）で選出する抽選制議会が議論され始めているからである。2019年、ダーヴィッド・ヴァン・レイブルック『選挙制を疑う』岡崎晴輝／ディミトリ・ヴァンオーヴェルベーク訳（法政大学出版局、2019年）が新聞各紙で紹介され、少なくない市民が「抽選制議会もありうるのではないか」と考えはじめているようである。その一方で、政党や政治家の反応は鈍い。選挙市民審議会委員も、抽選制議会を必ずしも支持していない。直ちに抽選制議会を導入するのは難しいにしても、将来のために抽選制議会の可能性を検討しておくことは、決して無駄ではあるまい。

#### 3-3-1 ミニ・パブリックスから抽選制議会へ

近年、民主主義の再生のために、抽選（くじ引き）が活用されるようになってきている。抽選で選出された市民が公共の問題について熟議を重ね、それを政治に反映させようとする試みである。カナダやオランダでは選挙制度改革をめぐる、アイルランドでは憲法改正をめぐる抽選で選出された市民が熟議を重ねたのである。注目すべきは、そうした主題限定・期間限定のミニ・パブリックスにとどまらず、議員を抽選で選出しようとする抽選制議会論が提唱されるようになってきていることである。その代表作の一つが、ヴァン・レイブルック『選挙制を疑う』にほかならない。

ヴァン・レイブルックによれば、現代民主主義は「正統性」も「効率性」も危機に陥っている。正統性の面では、①投票率が低下し、②浮動票が増加し、③党員数が減少している。他方、「効率性」の面でも、①連立交渉が難航化し、②政権与党に対する風当たりが強まり、③統治に時間がかかるようになってきている。ポピュリズムは、こうした「民主主義疲れ症候群」の原因が政治家にあると診断し、テクノクラシーは民主主義にあると診断する。そして直接民主主義は、その原因は代議制民主主義にあると診断する。しかし「民主主義疲れ症候群」

の真の原因は、代議制民主主義それ自体ではなく選挙型代議制民主主義にある。「効率性は選挙上の打算に苦しみ、正統性は絶えざる売名行為に苦しんでいる」（前掲書、57頁）。ところが我々は「選挙原理主義」に囚われ、選挙制に固執しつづけている。歴史を振り返れば、西洋諸国では長らく、抽選制が民主主義的であり、選挙制は貴族主義的であると考えられていた。そして、古代アテナイだけでなくヴェネチアやフィレンツェなどでも抽選制が政治的に利用されていた。選挙制が民主主義の道具と考えられるようになったのは、たかだかこの数世紀にすぎない。しかし近年、抽選制が世界中で活用されるようになってきている。また、抽選制議会を構想する理論家も現れるようになってきている。「民主主義疲れ症候群」を治癒するために、こうした抽選制の理論と実践を踏まえ、二院制議会のうち一院の議員を抽選で選出する「二重代議制」を導入しようではないか（前掲書）。

こうしたヴァン・レイブルックの抽選制議会論は、日本ではとりわけ拒絶反応が強いかもしれない。岡崎とヴァンオーヴェルベークが指摘したように、日本は、抽選制の政治的伝統を有していないばかりか、近代化の過程で、すでに西洋諸国が確立していた選挙型代議制民主主義を輸入したからである。そうした事情もあり、日本は西洋諸国以上に、選挙制を自明の前提とする「選挙原理主義」に陥りやすいといえるであろう（前掲書、訳者解題を参照）。

たしかに、日本にも抽選制の司法的伝統はある。1928年から43年まで陪審員裁判が行われていたし、戦後は、1948年から現在にいたるまで検察審査会が設置されている。そして、2009年には裁判員裁判が始まり、重大な刑事事件では、裁判官3名と、無作為抽出された裁判員6名が合議体を形成し、裁判に当たるようになってきている。2019年5月には施行10年の節目を迎え、裁判員制度は日本社会に定着しているといえるであろう。最高裁判所も「裁判員制度は、この10年の間、多くの国民に肯定的に受け止められてきたと評価することができる」と総括している（最高裁判所事務総局『裁判員制度10年の総括報告書』2019年5月、2頁）。

こうしたなか、司法だけでなく政治においても無作為抽出が活用されるようになってきている。篠原一が『市民の政治学』（岩波書店〔岩波新書〕、2004年）を公刊し、アメリカの討論型世論調査やドイツの計画細胞といった無作為抽出型の討議民主主義の試みを紹介した。その後、曾根泰教を初代代表とする慶應義塾大学DP研究センターは、ジェームズ・フィッシュキンの討論型世論調査を紹介し、7回の討論型世論調査を実施した（<https://keiodp.sfc.keio.ac.jp/>）。篠藤明徳はドイツの計画細胞を日本に紹介し、各地の青年会議所が、計画細胞をアレンジした市民討議会を全国各地で開催してきた。一般社団法人・構想日本も同じく全国各地で住民協議会を開催してきた（<http://www.kosonippon.org/project/list.php?cate=3>）。市民討議会や住民協議会は、抽選で選出された市民が週末に集まり、与えられた主題に関して熟議を重ね、答申を首長等に提出する試みであり、現在でも全国各地で開催されている。

こうしたミニ・パブリックスの特徴は、第一に、無作為抽出を使用して「社会の縮図」を作り出すことである。この点で、自発的な市民参加とは対照的である。たしかに、自発的な

市民参加では積極的な参加が期待できるものの、特定の人々の声が大きくなる恐れがある。参加者は女性よりも男性、若年層よりも中高年層に偏るかもしれない。しかし無作為抽出を活用すれば、そうした人口構成上の偏りは生じにくくなり、性別・年齢・職業などの構成がそのまま縮小されるであろう。

ミニ・パブリックスの第二の特徴は、熟議（deliberation）を重視することである。この点で、選挙やレファレンダムとは対照的である。男女普通選挙権のもとでは、全ての有権者に投票権が与えられている。しかし、必ずしも熟議をして投票しているわけではない。これにたいしてミニ・パブリックスでは、全ての有権者が参加するわけではないが、抽選で選出された有権者は全て熟議することが求められている。

こうした特徴を持つミニ・パブリックスは、代議制民主主義の機能不全を補完するものとして期待を集めている。しかし、こうした主題限定・期間限定のミニ・パブリックスにとどまらず、代議制民主主義自体を選挙型から抽選型に改革しようとする抽選制議会論が活発に論じられるようになってきている。すでに言及したように、ヴァン・レイブルック『選挙制を疑う』が刊行され、議員を抽選で選出する抽選制議会というアイデアが広く知られるようになったのである。

抽選制議会論者によれば、選挙制議会では議員の属性が偏りやすい。たしかに、クォータ制を採用すれば、男女のバランスは取れるであろう。しかし、全ての属性上の偏りを是正できるわけではない。選挙制である以上、選挙区を「相続」した「世襲議員」、医師・弁護士などの専門職に就いている人々、野心を抱いた人々などが立候補し当選しやすいであろう。選挙運動にカネがかかり、落選のリスクも大きいからである。また、選挙運動で自分の名前を連呼したいパーソナリティが、社会のマジョリティであるようにも思えない。

議員の属性だけでなく、その政策にも偏りが生じやすい。議員はカネやフダを集めるために、大企業や労働組合などの顔色をうかがいやすい。その一方で、カネやフダにならない有権者には目が行き届きにくい。企業・団体献金が認められていれば、なおさらである（第一期答申「5-1 企業団体献金の全面禁止」も参照）。加えて、再選するために、短期的に成果の出やすい政策に目を向けやすい。たとえば、地球温暖化問題に取り組んでも成果をアピールすることは難しいが、道路やダムを造れば有権者に成果をアピールしやすいであろう。要するに、選挙制では公共の利益は議員の利益に従属し、政策が歪められやすいのである。

こうした選挙制の難点を克服するためには、選挙制度の改革だけでは限界があるのではないか。代議制民主主義を選挙型代議制民主主義に還元する「選挙原理主義」を疑い、議員を選挙ではなく抽選で選出したほうがよいのではないか。現在、こうした抽選制議会論が大いに注目を集めるようになってきている。

### 3-3-2 日本国憲法と抽選制議会

抽選制論者は現在、抽選制議会の是非ではなく、一院制（抽選制議会）が望ましいか二院制（選挙制議院+抽選制議院）が望ましいかをめぐって論争を繰り広げている。この点は、『選挙制を疑う』が曖昧なままにしていた論点である（前掲書、訳者解題を参照）。

岡崎晴輝は論文「選挙制と抽選制」において、『抽選制議会』（*Legislature by Lot*, Verso, 2019）の諸論文を検討し、テリル・ブリシウスの一院制論よりもトム・マレソンの二院制論を支持している。マレソンによれば、政治的平等や公平な熟議という点では抽選制が優れているが、有権者による統制や能力という点では選挙制が優れている。それゆえ、選挙制議院を抽選制議会に置き換えるよりも、選挙制議院と抽選制議院を組み合わせた二院制を採用するほうが望ましい。岡崎は、マレソンの「議論を彫琢する余地はある」としつつも、マレソンの二院制を基本的に支持している。

そのうえで、マレソンの二院制論を日本の国会に応用し、選挙制参議院を抽選制市民院（House of Citizens）に改組することを提案する。「政治の素人に国政を任せてよいのか、という能力に関する疑問」にたいしては、市民院の権限を限定することで対応可能であるとす。市民院の主たる権限を「衆議院で法案等の審議が尽くされたかどうか、またその決定が市民感覚に著しく反していないかどうかを判断し、拒否権を行使することに限定する」というのである。他方、「市民院議員が職業生活や私生活と両立できるのか、という負担に関する」疑問にたいしては、「次善の策」として、市民院議員の半数をジュニア枠（19～22歳）から選出し、残る半数をシニア枠（61～64歳）から選出することを提案する。このようにすれば、「将来を担う若い世代の市民感覚」と「社会的経験を積んだ世代の市民感覚」を国政に反映させ、国会審議を実質化し市民化することができるであろう。加えて、衆議院議員のリクルートメントにも寄与するであろう。

こうした抽選制議会を導入する際にネックになるのが、それが日本国憲法に抵触する可能性が高いことである。日本国憲法前文は「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し」と規定する。また、同43条1項は「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する」と規定し、同93条2項は「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」と規定する。日本国憲法を前提にすれば、国会にしても地方議会にしても、選挙制議院を抽選制議院で置き換えるのは不可能であろう。そこで同論文は、日本国憲法を改正してでも抽選制市民院を導入することを呼びかけるのである（岡崎晴輝「選挙制と抽選制」、『憲法研究』第5号、2019年11月、87～96頁）。

しかし、憲法改正のハードルは極めて高い。そこで、もう一つの選択肢として、日本国憲法を前提にして、その枠内で抽選制議会の導入を模索する道がある。実のところ、日本国憲法を改正しなくても、抽選制を活用することが不可能なわけではない。次の二つの方式が考えられるであろう。一つは、勧告権を持った抽選制市民会議を議会に付設する方式である（付設方式）。もう一つは、選挙制（比例代表制）を基本としつつも、そのなかに抽選制を

組み込み、議員の一部を抽選で選出する方式である（併用方式）。順次、検討していこう。

### 3-3-3 付設方式——抽選制市民会議の付設

第一の方式は、勧告権を有する抽選制市民会議を、国会や地方議会に付設するものである。住民投票の結果と同じように、市民会議の勧告は法的拘束力を持たないため、議会の立法権を侵害することにはならない。この付設方式はさしあたり、自治体レベルで導入するのが賢明であろう。自治体レベルでは、市民討議会や住民協議会の実践を積み重ねてきたため、ノウハウが蓄積されているからである。また、物理的範囲が狭いため、抽選で選出された市民が週末に集まりやすいからである。

周知のように、地方議会は様々な問題を抱えている。自治体ごとに相違はあるものの、地方議員は高齢の男性に占められている。総務省に設置された「地方議会・議員に関する研究会」によれば、60歳以上の議員は都道府県議会では42.6%、市議会では54.7%、町村議会では73.9%に上り、男性の議員は都道府県議会では90.2%、市議会では85.4%、町村議会では90.2%に上っている（「地方議会・議員に関する研究会 報告書」2017年7月、参考資料集9頁）。加えて、いわゆる「なり手不足」の問題も深刻化しており、無投票当選になることも少なくない。同じく「地方議会・議員に関する研究会」によれば、2015年の統一地方選挙では、政令指定市を除く市議会議員選挙における無投票当選者は3.6%にとどまるものの、都道府県議会議員選挙では21.9%、町村議会議員選挙では21.8%に上ったのである（同上、3頁）。

たしかに、こうした事態を改めるために、地方議会の選挙制度を改革していくことも重要であろう。しかし、いくら選挙制度を改革したとしても、選挙制の抱える構造的問題を克服することはできない。その構造的問題とは、すでに述べたように、議員の属性や政策が偏ることである。この問題を克服するために抽選制の市民会議を導入し、選挙制の地方議会を補完してはどうだろうか。

市民会議の具体的仕組みとしては、次のようなものが考えられるであろう。各会派から1名ずつ推薦された議員と、抽選で選出された市民（議員の2倍程度の人数）が各年度の市民会議を構成し、自治体が重点的に取り組むべき主題を一つに絞り込む。その後、年数回の会議を開催し、絞り込んだ主題に関して熟議を重ね、勧告書を地方議会に提出するのである。市民会議委員の任期は1年とし、市民選出委員には日当・交通費も支払われる。もちろん、正当な理由があれば、辞退を認めるのは当然である。

ここで重要なのは、ほとんどの市民討議会や住民協議会とは異なり、市民会議には市民だけでなく議員も加わることである。たしかに、議員が主導権を握る危険がないわけではない。しかし、裁判員裁判と同じように、市民選出委員の人数を議員選出委員の2倍にすれば、そうした危険を避けやすくなるであろう。それどころか、市民選出委員と議員選出委員が協働

することには、幾つかのメリットがある。

第一に、市民会議と地方議会が対立することが少なくなる。市民会議がいくら勧告を出したとしても、それが地方議会によって無視されれば、元も子もない。しかし、議員が加われれば、市民会議の勧告を葬り去るのは難しくなる。むしろ、市民選出委員と議員選出委員が協働し、実現可能な勧告を作成するであろう。そして、市民会議に参加した議員は、地方議会において勧告の実現のために尽力してくれるであろう。要するに、両者の協働によって、市民会議の勧告の実現可能性は高まるであろう。

第二に、幅広い市民と接するため、議員の視野も広がるであろう。議員は特定の有権者と密に接触しやすい。しかし、抽選制市民会議で接するのは、無作為抽出された多種多様な市民である。そうした多種多様な市民と協働する機会があれば、議員も有権者の市民感覚に触れ、少しずつ変化していくかもしれない。

第三に、市民会議に選出された市民が地方議員をめざすようになれば、深刻化しつつあるなり手不足の解消にもつながるであろう。市民は一つの問題に取り組み、それが実現されることを通じて、政治という営みにたいする関心を高めるかもしれない。そして、議員に立候補することを考えはじめ市民も出てくるかもしれない。市民会議は、地方議員をリクルートする絶好の機会となるであろう。

こうした抽選制市民会議は、各自治体が条例を制定すれば設置することが可能であろう。しかし、全国の自治体が導入しやすいように、地方自治法で法制化することも検討に値するであろうし、自治体の財政負担を減らすために、地方交付税交付金で手当てすることも検討に値するであろう。

### 3-3-4 併用方式——比例代表制における抽選制の活用

抽選制を活用する第二の方式は、選挙制（比例代表制）を基本としつつも、そのなかに抽選制を組み込み、議員の一部を抽選で選出する併用方式である。この方式は、比例代表制を部分的に導入している国レベルで導入するのが賢明であろう。この併用方式としては、次の二つのバリエーションが考えられるであろう。

#### (1) 併用方式I型

併用方式I型は、抽選で選出される議員数を確定するために棄権票を活用する方式である（ヴァン・レイブルックは、有権者の四分の一が投票所に足を運ばないのであれば、議席の四分の一を空席のままにしておくべきではないか、と記している〔前掲書、9～10頁〕。併用方式I型は、この箇所から着想を得て岡崎が考えだしたものであるが、もしかすると、すでに考案した者がいるかもしれない）。たとえば、投票率が60%だった場合、議席の60%は候補者名簿を届け出た政党等に配分するが、残りの40%は抽選で選出される議員に配分す

るのである。現在、この40%の棄権票はまったくカウントされていない。しかし、棄権という意思表示をカウントしないことに、はたして合理的な理由があるのだろうか。むしろ、選挙ではなく抽選で選出される議員数を確定するのに使用したほうが民意を反映しやすくなるのではないだろうか。棄権には幾つかの理由があるだろうが、少なくとも、候補者名簿を届け出た政党等を積極的には支持しなかったことを意味している。その棄権という意思表示を抽選という形で活用することは、民意を反映しやすくなることにつながるであろう。

棄権票を抽選で選出される議員数に活用するようになれば、民意が反映しやすくなるだけではない。投票率の低下という深刻な問題にたいする特効薬にもなるかもしれない。そのようにすれば、有権者は、投票に行くか否かを真剣に考えるようになるであろう。棄権をすれば、職業政治家が減少するとともに、自分自身が抽選で選出される確率も上昇する。それでよしとするのであれば、胸を張って棄権すればよい。しかしそうでないのであれば、投票に行くインセンティブが働くであろう。他方、政党等も、有権者に投票してもらうために尽力せざるをえなくなる。「有権者には眠っていておいてほしい」というのが、一部の政党・政治家の本音かもしれない。投票率が低下すれば、組織政党にとっては有利になるからである。しかし、棄権票が抽選で選出される議員数にカウントされるようになれば、そういうわけにはいかない。投票してもらわなければ、政党等に配分される議席が減少するからである。政党等は、みずからの理念・政策を磨きあげるとともに、魅力的な候補者を揃えなければならなくなるであろう。

ところで、有権者のなかには「議員は抽選ではなく選挙で選出されるべきであるが、どの政党等に投票すればよいのかわからない」という者もいるに違いない。そうした有権者は、これまでは棄権していたであろう。併用方式Ⅰ型を導入すれば、そうした有権者の選択肢は無くなってしまうのであろうか。そうではない。白票を投じるという選択肢が残されているからである。白票は、どの政党等に議席が配分されるかには活かされないが、選挙で選出される議員数には活かされるのである。なお、白票以外の無効票も同じ扱いにすればよい。

この併用方式Ⅰ型が導入されれば、棄権票が活用されるようになるだけでなく、抽選で選出された議員が国会に議席を占めるようになるため、劇的な効果を持つに違いない。しかし、棄権票を活用するにしても、なぜ抽選制に活用するのか。棄権票を抽選制に活用することは正当なのか。無効票は抽選制には活用しなくてよいのか――これらの疑問が生じることは避けられない。これらの点について合意を得るのは、当面難しいかもしれない。そこで、もう一つのバリエーションである併用方式Ⅱ型を追求していくのが賢明であろう。ただし、棄権票をカウントしないことに合理的な理由はあるのかという論点は、今後も繰り返し提起していく必要があるだろう。

## (2) 併用方式Ⅱ型

併用方式Ⅱ型は、投票用紙のなかに〈抽選〉という投票先をあらかじめ印刷しておく方式である(“Two proposals for representative representation”という記事から着想を得たが

[<https://equalitybylot.com/2019/03/15/>], 併用方式Ⅱ型とは異なっている)。有権者は自分の一票を、候補者名簿を届け出た政党等に投票することもできるが、〈抽選〉に投票することもできる。政党等と〈抽選〉は、それぞれ得票率に応じて議席を獲得する。このことは、〈抽選〉の得票率が大きくなれば、それだけ政党等の得票率、それゆえ議席率が小さくなることを意味する。このようにすれば、無党派層の有権者も棄権したり無効票を投じたりすることなく、有効票を投票できるようになるであろう。大選挙区制では、抽選枠がダブルスコア、トリプルスコアで大勝した場合、広義の死票が発生するため、衆議院・参議院の比例代表制で導入するのが賢明であろう。

併用方式Ⅱ型では、中央選挙管理委員会が選挙人名簿から無作為に抽出し、同意した者を〈抽選〉の候補者名簿に記載する。正当な理由があれば、当然、辞退を認める。裁判員の任期は数日だが、議員の任期は数年に及ぶ。このことを考えれば、裁判員よりも広範な辞退事由を認める必要があるだろう。そのことにより「社会の縮図」が歪むことは確かであるが、市民の自由を侵害しないためにはやむをえない。ただし、なるべく辞退しなくて済むように、議員活動のための休職・復職制度を整備する必要があるだろう（第一期答申「3-3 立候補休暇と議員活動のための休職・復職制度の整備」も参照）。それはともかく、〈抽選〉の候補者名簿には、あくまでも同意した者だけを記載し、名簿順位は抽選順とする。

その際、投票前に候補者名簿を公表する制度設計も可能であろうし、公表しない制度設計も可能であろう。しかし、投票前に候補者名簿を公表しないと、「候補者が分からないまま投票するのは憲法違反なのではないか」という批判が生じるかもしれない。そうした批判を避けるためには、投票前に候補者名簿を公表したほうがよい。

投票前に候補者名簿を公表するにしても、拘束名簿式にする制度設計も可能であろうし、非拘束名簿式にする制度設計も可能であろう。しかし、非拘束名簿式にすれば、たとえば大規模大学出身の候補者に票が集まることも起こりうるであろう。そうなれば、「社会の縮図」を作るという抽選制の持ち味が損なわれかねない。そこで、拘束名簿式にしたほうがよい。衆議院の比例代表では名簿順位は抽選順とし、参議院の比例代表制では全て特定枠とし、名簿順位は同じく抽選順とする。ただし、男女については交互に記載し、男女の議員が半々になるようにする。

### (3) 併用方式Ⅱ型の擁護

ここで、併用方式Ⅱ型は抽選制を活用しているため直接選挙という近代選挙の原則に反するのではないか、という疑問を抱く人もいるかもしれない。たしかに、併用方式では、抽選で選出される候補者を決定するのは、有権者の投票によってではない。しかしそれは、衆議院比例代表候補者や参議院比例代表（特定枠）候補者の場合も同様である。彼ら／彼女らは、政党等の選考（公募・非公募）によって候補者名簿に記載された人々であり、有権者の投票によって記載された人々ではない。併用方式Ⅱ型では、それが抽選に置き換わっただけの話である。衆議院比例代表候補者や参議院比例代表（特定枠）候補者の場合と同様に、当

選するか否を決定するのは、有権者の直接投票である。抽選で選出された有権者しか投票できないのであれば、間接選挙と言えるであろう。しかしこの場合は、有権者全員が投票できるのである。抽選制を組み込んだからといって、直接選挙の原則に反することにはならない。

また、次のような疑問を抱く人もいるかもしれない。少なくとも現代の選挙では、政党や政治家が理念や政策を明記した公約を掲げることは、事実上、不可欠の要件になっている。しかし、〈抽選〉は理念や政策を明記した公約を掲げていないため、そもそも選挙の名に値しないのではないかと。この疑問も一考に値する。たしかに〈抽選〉は、政党と同じような公約を掲げてはいない。しかし〈抽選〉の候補者は、みずからの市民感覚に基づいて判断するという誓約をした人々であり、氏名・顔写真・略歴しか知らない人々なのではない。「みずからの市民感覚に基づいて判断する」という公約を掲げた人々であるとすれば、有権者に投票の手掛かりを与えており、実質的な選挙になりうるであろう。

さて、〈抽選〉の候補者は、政党の公認等を得る必要もないし、供託金をねん出する必要もない（第一期答申「3-1 供託金の廃止」も参照）。そもそも、選挙運動をする必要がない。議員になった後は、再選のために、政党幹部や支持者の顔色をうかがう必要もないし、点数稼ぎをする必要もない。抽選で選出された議員は独自の会派—かつて参議院に存在した緑風会のような—に所属するが、マニフェストや党議拘束に縛られることなく、みずからの良心にしたがって発言・投票することができる。

ここで、抽選で選出された議員が政党の「草刈り場」になるのではないかと危惧する人もいるかもしれない。しかし、与野党が、抽選で選出された議員を説得しようとするのは、むしろ望ましいことなのではないのだろうか。第一に、与野党は次の総選挙に向けて、顔の見えない有権者にアピールするだけではない。ある法案を通過させたり、逆に阻止したりするために、抽選で選出された顔の見える議員に語りかけ、彼らを説得しなければならない。一言の持つ重みは、前者の比ではない。国会がこれまで以上に真剣勝負にならざるをえないとすれば、民主主義にとって望ましいはずである。

第二に、与野党の議員が抽選で選出された議員を説得するのは、熟議民主主義を機能させる。周知のように、選挙で選出された議員はほとんどの場合、所属する政党の政権公約（マニフェスト）や党議拘束に縛られている。そこでは、いくら国会で熟議を重ねても、自党に反する投票をすることは難しい。これにたいして抽選で選出された議員は政党に縛られていないため、与野党の熟議に耳を傾けて、みずからの良心にしたがって判断することが可能である。このことは、熟議民主主義の発展である。もちろん、特定の政党を支持する者もいるであろうが、その政党を妄信しているわけではなからう。万全を期すのであれば、抽選で選出された議員には、議員である期間は党籍等を離脱すること、そして、みずからの良心にしたがって判断することを宣誓することを義務付ければよい。いずれにしても、抽選で選出された議員が一定の議席数を占めるようになれば、国会における熟議の質は劇的に変化し、国会は多数決型民主主義の府ではなく熟議民主主義の府になるであろう。

このように、〈抽選〉という投票先が投票用紙にあらかじめ書き込まれていれば、有権者

の選択肢が増えるため、投票率の低下に歯止めがかかるであろう。また、＜抽選＞という強力な競争相手ができるため、政党や政治家は「カルテル」のうえに胡坐をかくことはできなくなるであろう。さらに、抽選で選出された議員と接することで、政治家は市民感覚を学ぶようになるであろうし、抽選で選出された議員の大多数が反対する法案を強行採決しにくくなるであろう。

### 3-3-5 最後に

「政治に人々の意見を反映させる多様な方法」の一つとして、抽選制議会の可能性を検討してきた。世界的にみても、抽選制議会をめぐる議論は緒に就いたばかりである。今後、抽選制議会が望ましいのか否か、望ましいにしてもいかなる抽選制議会が望ましいのか、検討を重ねていく必要があるだろう。

繰り返しになるが、抽選制議会論は、この第二期選挙市民審議会において、全ての委員の同意を得られているわけではない。しかし、男女普通選挙権を想起してほしい。かつて歯牙にもかけられなかった男女普通選挙権は、いまや我々の常識になっているのである。男女普通抽選権という理念も、男女普通選挙権と同じように、次世代の常識になっていくかもしれない。我々に必要なのは、選挙制は民主主義の道具であるという常識に囚われることなく、抽選制議会の可能性を真剣に検討していくことである。

## 4 政治を育てるために

### 4-1 主権者教育の一層の推進

#### 4-1-1 政府による主権者教育の取組み

2011年12月、総務省の「常時啓発事業のあり方等研究会」（以下、「総務省研究会」という）は、最終報告書「社会に参加し、自ら考え、自ら判断する主権者を目指して～ 新たなステージ『主権者教育』へ～」を取りまとめて公表した。

同報告書は、近年、グローバリズムの進展する中でわが国は人口減少時代に突入し、経済の低迷、深刻な財政問題、社会保障制度改革など多くの政策課題に直面しているが、それらの課題に対処し、適切な選択を行うためには、高い資質を持った主権者、すなわち、国や社会の問題を自分の問題としてとらえ、自ら考え、自ら判断し、行動していく新しい主権者像が求められているとし、そのための主権者教育を提言した。

まず、学校教育においては、教育基本法14条1項が「良識ある公民として必要な政治的教養は、教育上尊重されなければならない」と政治教育の重要性を謳っているにもかかわらず、同条2項が「法律に定める学校は、特定の政党を支持し、又はこれに反対するための政治教育その他政治活動をしてはならない」と規定していることから、この「政治的中立性」の要求が「非政治性」の要求と誤解され、政治的テーマ等を取り扱うこと自体が避けられてきた傾向にあると指摘した。そして、「将来の有権者である子どもたちの意識の醸成」をはかるため、出前授業・模擬投票や未成年模擬選挙の推進、子ども議会の普及・促進、全国規模のコンクール事業と表彰等とともに、次期学習指導要領において政治教育をさらに充実させるための課題の整理および実現に向け、関係各省の連携により具体的な取組みを進めるよう提言した。

さらに、同報告書は、地域の明るい選挙推進協議会についても、参加者が徐々に固定化、高齢化、減少するとともに、活動も停滞ないしマンネリ化し、財政上の制約等から行政による活動支援も低下していること、選挙の「公正中立」を標榜するあまり、政治との距離を取り過ぎ、その結果、活動にインパクトがなく、社会の関心を呼ばなくなった面があることを批判し、その活動の活性化のため、参加・体験による啓発の拡大、公開討論会等の推進、NPO等との連携の強化等を提言した。

2015年6月、公職選挙法が改正され、選挙権年齢が満18歳に引き下げられることとなった（翌2016年6月から施行）。

2015年9月、上記の総務省研究会の報告を踏まえ、総務省と文部科学省が連携して、学校現場における政治や選挙等に関する学習の内容の一層の充実をはかるため、「わたしたちが拓く日本の未来」（生徒用副教材、教師用指導資料）を作成・公表した。この高校生向け副教材は、「解説編」、「実践編」、「参考資料編」の3部から構成され、「解説編」では国や地方の選挙制度をわかりやすく紹介するとともに、「実践編」では政治参加の体験を目指し、ディベートや模擬選挙の実施を盛り込んだものであり、同年12月から全国の全ての高校生に配布された。

次いで、同年10月には、文部科学省が高校生の政治活動を全面的に禁止していた1969年の通知を見直し、各都道府県等に対して新たな通知「高等学校等における政治的教養の教育と高等学校等の生徒による政治的活動等について」を発出した。その中で、高校生について「国家・社会の形成に主体的に参画していくことがより一層期待される」と明記し、休日や放課後などに校外で実施される政治活動についても「家庭の理解の下、生徒が判断し、行うもの」として容認した。

2016年6月には、文部科学省の「主権者教育の推進に関する検討チーム」が最終まとめを発表し、「発達段階に応じ、学校、家庭、地域が互いに連携・協力し、社会全体で多様な取組が実施できる」よう各種推進方策を取りまとめた。

また、2017年3月には、小・中学校学習指導要領が改訂され、小中学校における主権者教育を充実することとされた（小学校は2020年度から、中学校は2021年度から全面实施）。

さらに、2018年3月には、高等学校学習指導要領が改訂され、「社会に参画する主体として自立すること」等をめざす必修科目として「公共」を新設するなど、主権者教育を充実することとされている（2022年度入学生から年次進行で実施）。

#### 4-1-2 民主主義的討論と「主権者教育」

総務省研究会の報告書もいうように、民主主義国家における「政治教育」は、「国民が主権者である」との基本的考え方のもとに、国民の自覚を促し、国民の政治や社会への参加を促すようなもの——すなわち「主権者教育」でなければならない。

特に、わが国においては、清教徒革命、フランス革命、アメリカ独立革命等を経た欧米先進国はもちろん、近年の韓国、フィリピン、インドネシア等の市民とも異なり、民主主義を自ら勝ち取った歴史的な経験がないことから、その制度の形だけは整えられていても、人々の意識や活動に民主主義が根付いていないことが指摘されている。とりわけ「討論」による民主主義——互いにその理由を示して意見を表明し、討論し、それを通じて最善と思われる結論に到達していくという民主主義——がほとんど社会に定着していないという問題を抱えている。このため、今後、これらをいかに「主権者教育」として推進していくかが課題となっている。

討論能力とは、「理由を挙げて、自らの意見を論理的に主張する」能力であるが、欧米人に比べて、日本人は残念ながら一般的にこの討論能力に欠け、そのため、話が一貫性に欠け、反論（counterargument）もポイントからそれ、議論がかみ合っていないことが多々あるといわれている。逆に、日本では、「ぺらぺらとよく話す口の軽い人間は信用できない」といった文化的な背景を反映して、「演説のうまい能弁な政治家よりも、訥弁で何を話しているのかよくわからない政治家のほうが、人気が出たりする」わけであるが、このようなスタイ

ルは国際的なビジネスの場でも通用せず、今や、能弁に対する伝統的な考え方を変える必要があるとされている（井洋次郎他『英語ビジネススピーチ実例集』ジャパン・タイムズ社、2000年）。

欧米においても、近年のコミュニティ機能の低下、政治的無関心の増加、投票率の低下、若者の問題行動の増加等を背景に、1990年代から「主権者教育」（シティズンシップ教育）が注目されるようになったといわれているが、その内容は、いずれの国においても『肯定側』と『否定側』の二つに分かれて、徹底的に分析し、意見を戦わせ」るための討論能力の養成をめざすものである。

たとえば、従来から、連邦および各州によって設置された「政治教育センター」が教材の開発、教員の研修等幅広い活動を行っているドイツでは、学校教育においても、現実の政治的論争・対立を積極的に取り扱い、「常に教室の中に対立軸がある」ことを重視し、そこでの議論等を通じて、生徒一人ひとりに自分の意見や政治的ポジションをもたせる政治教育が行われている。

また、2002年に中等教育のカリキュラムにシティズンシップ教育を導入したイギリスにおいても、学校における政治教育の鍵は「争点を知る」ことにあるとし、単なる制度や仕組みの学習ではなく、時事的・論争的な問題に関する意見の発表や討論を中心に、対立を解決するためのスキルを身につけることを目的とした教育が行われている。

アメリカにおいても、時事問題に関する争点学習が政治教育の基本と考えられており、子どもたちは、時事的なテーマについて自らマスメディアからの情報を収集し、賛成・反対の立場を明確にしてディベートを行う教育が実践されている。

なお、アメリカ、ドイツ、スウェーデンなどでは、大統領選挙などの実際の選挙の際に、子どもたちによる大規模な模擬選挙が行われているが、それは、単に投票を体験するというよりも、各政党の政策や選挙戦術などを学ぶことに重点が置かれているとのことである。

[以上、総務省研究会報告書による]

なお、当審議会の田中久雄委員が実施した2018年の調査によれば、スウェーデンの学校における模擬選挙の状況は次のとおりであった。すなわち、スウェーデンでは、総選挙は4年に一度、国政選挙と地方選挙が同時に行われるが、その選挙前にほとんどの中学校と高校において学校選挙が行われている。投票結果は、本物の選挙が終わった後に公表される。

スウェーデンでは投票率が高いことで知られているが、今回の選挙でも全体で87%を超える結果であったが、18～24歳の若者に限っていえばやや低いものの85%を記録した。

スウェーデンの学校選挙の特徴は、以下のようにまとめられるとのことである。

①実際の政治を教材としていること

- ・投票前に、主要な政党の政治家やスタッフを学校に呼んで、各政党の政策等についてプレゼンテーションを行ってもらう。その際は、政治的公平をはかるため、主要政党

(国会で議席を有する政党など)には平等に招聘する。その後、自分が気に入った政党に投票する。

②学校の生徒会が自主的に運営すること

- ・各学校の生徒会はさまざまな活動を行っており、その一環として学校選挙を主宰する。教職員など学校側は、その運営に介入せず必要な時にサポートを行う。
- ・田中委員の見学した高校では、投票所として一つの教室を利用し、一般の投票所と同じレイアウトや投票箱・投票用紙が備えられていた。生徒会の担当メンバー数人が投票管理者として常駐しており、生徒は授業の合間に、好きな時にそこを訪れ投票を行っていた。学内に生徒会専用の掲示板があり、そこには主要政党の政策ポスターが貼ってあった。

③国がこの活動に支援を行っていること

- ・各学校の生徒会は全国組織になっており、その連合組織に対して国の機関である若者市民社会庁が事務スタッフの person 費や資料作成費などに補助金を交付したり、選挙管理委員会が投票箱や投票用紙を提供したりしてこの活動の支援を行っている。

④若者の政治活動は自由なこと

- ・各政党は一般的に青年部を設けており、12～13歳から30歳程度までの党員がそこで活動している。その青年部の党員から、実際の選挙に立候補して、政治家になるケースも多いといわれている。見学に行った高校でも、政党バッジを胸につけている生徒もちらほら見受けられた。
- ・なお、選挙権・被選挙権が与えられる年齢は、ともに18歳からである。

### 4-1-3 ドイツにおける「主権者教育」

#### (1) ボイテルスバッハ・コンセンサスとナショナル・スタンダード

特に、ドイツにおいては、当時、世界で最も民主主義的といわれたワイマール憲法の下、ヒトラーのナチスが合法的に政権を篡奪したという苦い経験を踏まえ、「戦う民主主義」の理念の下に、連邦および各州の政治教育センターを中心として、政治教育が積極的に展開されている。その背景には、民主主義は主権者である国民一人ひとりに対して自らの意思を批判的に検討したうえで行動することを要求するのであり、国民がこの責任を理解しないとき、国家は民主的な形式を経由して非民主主義者の手に落ちることになるという、その脆弱さへの不安があるといわれている(近藤孝弘後述書)。

1976年、ドイツの政治教育研究者らがバーデン＝ヴュルテンベルク州内のボイテルスバッハで議論し、以下の三つからなる政治教育の基本原則を取りまとめて発表した(ボイテルスバッハ・コンセンサス)。

#### ① 圧倒の禁止の原則

教員は、期待される見解をもって圧倒し、生徒が自らの判断を獲得するのを妨げてはならない。

#### ② 論争性の原則

学問と政治の世界において議論があることは、授業においても議論があるものとして扱う。

#### ③ 生徒志向の原則

生徒が自らの関心・利害に基づいて効果的に政治に参加できるよう、必要な能力の獲得を促す。

#### 【参考】

近藤孝弘『ドイツの政治教育と中立性』NHK解説アーカイブス（視点・論点）、2016年5月20日 <https://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/400/245497.html>

さらに、2003年には「政治教育学および青少年・成人政治教育のための学会」が各州における政治教育課程の作成と授業実践の参考としてのナショナル・スタンダードを定め、次のような能力を養うことを提言した。すなわち、①政治的判断能力（九つの能力）、②政治的行動能力（やはり九つの能力）、③方法的能力（五つの能力）である。今日のドイツでは、これにより、各学校や政治教育センターの政治教育が行われている。

#### 【出典】

近藤孝弘『ドイツの政治教育 成熟した民主社会への課題』（岩波書店、2005年）

<ドイツ政治教育の養成目標>

① 政治的判断能力

1. 自分にとって政治的な意思決定が持つ重要性を認識する能力。
2. 複雑な政治問題を構造的に把握し、そのうえで中心的な論点を取り出す能力。
3. 政治を多面的に、具体的にはその内容的側面（policy）、制度的側面（polity）、過程の側面（politics）から見る能力。
4. 個々の政治的決定の意図しない結果を問う能力。
5. 個々の政治的決定が経済的・社会的、または国家的・ヨーロッパ的・世界的次元でもつ意味を問う能力。
6. 日々の政治的対立を、中長期的な政治的・経済的・社会的視点から分析する能力。
7. 政治・経済・社会・法における具体的な諸問題を、現在および過去の政治思想と関連づけて理解し、自分自身の理解と比較する能力。
8. 現実の政治的問題や決定を、民主主義の基礎的価値と関連づけ、批判的に考察する能力。
9. メディアが政治を演出する論理とメカニズムを分析する能力。

②政治的行動能力

1. 自分の政治的意見をたとえ少数派であっても客観的かつ説得力のある形で主張する能力。
2. 政治的対立の持つ緊張に耐え、また場合によっては妥協する能力。
3. 投書やウェブサイトなどのメディアを利用して政治的 - 経済的 - 社会的問題について意見を述べる能力。
4. 自らの消費行動について反省的に振り返る能力。
5. 他者の視点に立って考える能力。
6. 文化的・社会的多様性を尊重し、差異に対して寛容かつ批判的に考える能力。
7. 政治経済情勢を視野に入れて自らの経済的展望を持つ能力。
8. 学校をふくむ様々な社会的状況の中で、自らの利害を認識する能力。
9. 様々な社会的状況において、効果的に行動する能力。

### ③方法的能力

1. 文章や図表等の読解力
2. 作業におけるスケジュール管理能力
3. 集団で協力して作業を進める能力
4. メディア活用能力
5. インタビューやアンケート調査を行う能力

(以上の訳は、上記近藤2005による。下線は筆者)

#### 【参考】

片木淳「討論民主主義と主権者教育」、早稲田大学マニフェスト研究所シティズンシップ推進部会編『実践 学校模擬選挙マニュアル』（ぎょうせい、2016年）「巻末言」に所収。

#### (2) ドイツとの比較における日本の主権者教育の課題

柳澤は、ドイツの政治教育との比較から、日本の主権者教育の課題として次の4点を指摘している。

- ① 日本の主権者教育は、民主主義的行動能力の形成という観点から構想される必要がある。選挙・投票行動を中心とした主権者教育だけでなく、ドイツの民主主義教育のような、基本的な行動能力にまで視野を広げた取り組みが重要である。
- ② ドイツの民主主義教育では民主主義の概念自体を学校段階に即してとらえ直すとともに、小・中・高の系統性や段階性を重視しながら構想されている。日本の主権者教育においても、こうした系統性および段階性を十分に考慮した取り組みが構想される必要がある。
- ③ 日常の学校生活自体を学習対象とすることが必要である。ドイツの民主主義教育では行動に関しては学校生活を学習対象として活用することが意図されている。日本の主権者教育においても、学級会やホームルーム、児童会活動や生徒会活動、学校行事など、学校生活全体を学習対象とすることにより、民主主義的な人間関係や集団生活を身近な形で経験することで、公共的な事柄について考える確固たる基盤を築くことが可能である。
- ④ 児童・生徒が対立する意見を知る機会を確保する必要がある。ドイツでは「ボイテルスバッハ・コンセンサス」と呼ばれる政治教育の原則が確立されており、この原則は各州の学習指導要領等にも取り入れられている。ドイツにおける政治的中立性とは、「対立する立場をフェアに紹介することと理解されており、政治的論争においては、厳密に中立であることは必ずしも要求されず、特定の党派性に立たず、それぞれの立場について正確な情報を伝えることが重要とされている」(上記総務省研究会報告書)。日本では政治的中立性の名のもとに、対立する意見を学習する機会を回避している現状がある。民主主義社会における民主主義的な問題解決に貢献することができる基本的な行動能力を形成するた

めには、政治的中立性の名のもとに回避されている意見の多様性を直視する必要があり、対立する意見を学習する機会を確保する必要がある。

#### 【参考】

柳澤良明「ドイツの民主主義教育から見た日本の主権者教育の課題」（香川大学教育学部研究報告第Ⅰ部、巻149、2018-03-31、香川大学学術情報リポジトリ）より要約抜粋。

最後（④）の点は、民主主義的討論が不十分にしか行われていない日本の政治の状況を見ると、その重要性が特に強調される必要がある。

### 4-1-4 日本の主権者教育の改革

これまで述べてきたように、今後の「主権者教育」は、現実の政治上の意見の対立を前提に、民主主義的な議論のための実践的な討論能力の養成を核として、「学問的、政治的に論争がある事柄は、論争があるものとして伝え」、「常に教室の中に対立軸がある」ことを重視し、単に政治の理解を促すというだけでなく、それに対する各人の判断力と行動力を育成し、「生徒一人ひとりが自分の関心や利害に基づいて、政治に影響を与えることができるような能力を身につけさせる」（上述のドイツの「ボイテルスバッハ・コンセンサス」）ことをめざすべきであろう。

そのためには、また、従来、惰性的かつ不活発な授業に安住してきたと批判されている教職員自身を含め、わたしたち「大人」も全員が、民主主義国家・社会を担う「主権者」の一員として、討論の意志と能力を有する自立した市民に自己変革を遂げていくことが求められよう。

2019年9月6日～7日、退任直前の文部科学大臣がツイッター上で、大学入試センター試験をめぐる高校3年生の投稿に疑問を呈するような書き込みをして批判を浴びた。同ツイッター上では、英語民間試験を批判し、「安倍政権に投票しないように周囲に呼びかけるよう」求めた教師に対し、同生徒は「私の通う高校では前回の参院選の際も昼食の時間に政治の話をしていたりしていたのできちんと自分で考えて投票してくれると信じています。もちろん今の政権の問題はたくさん話しました。笑」などと応じていたが、同大臣はこの生徒の投稿を引用しながら、「こうした行為は適切でしょうか？」とツイートしたとのことである（2019年9月11日毎日新聞、朝日新聞記事等）。

しかし、この高校生の発言は、生徒間の民主主義的討論を実践する発言であり、主権者教育の観点からは、褒められこそすれ、非難されるようなことではまったくない。主権者教育の推進をはかる文部科学大臣の立場からは、むしろ、党派を超えて、積極的に推奨すべき行動であろう。

このように、政府の責任者にすら主権者教育の重要性と必要性についての理解がまだまだ不十分であり、浸透していないのが現状であるが、わが国の民主主義の将来のためにも、

主権者教育のそもそもの理念に立ち返って、関係者自身も含め、さらに主権者教育の意義を理解し、これを推進していく必要がある。

そして、その際には、ドイツをはじめ、民主主義先進国における主権者教育、シティズンシップ教育の取組みを参考にし、政治的な知識の習得だけでなく、政治的テーマについての民主主義的討論に重点を置いた主権者教育を積極的に推進するという方向に、学校教育をはじめ選挙管理委員会や明るい選挙推進協議会等による取組みを改革していくべきである。

また、日本の主権者教育推進の制約の一因となっているのは、教育基本法14条の従来の解釈である。

(政治教育)

第14条 良識ある公民として必要な政治的教養は、教育上尊重されなければならない。

2 法律に定める学校は、特定の政党を支持し、又はこれに反対するための政治教育その他政治的活動をしてはならない。

1項の「良識ある公民として必要な政治的教養」とは、①民主政治、政党、憲法、地方自治等、現代民主政治上の各種の制度についての知識、②現実の政治の理解力、およびこれに対する公正な批判力、③民主国家の公民として必要な政治的徳および政治的信念などであり、単に知識として身に付けるにとどまるものではないと解されている。

【出典】

総務省・文部科学省『私たちが拓く日本の未来 有権者として求められる力を身に付けるために【活用のための指導資料】』（2015年）

ところが日本では歴史的に1項よりも2項を重んじる傾向が著しく、これにより教育現場ではもっぱら①のみが取り上げられ、②③について踏み込んだ政治教育を行うことがはばかられている。そこに若者の政治参加が阻害されている一因がある。

【参考】

磯田文雄「政治的教養と政治的中立」、『Voters 26号』（明るい選挙推進協会、2015年）所収。

そこで②③を積極的に教育現場で取り上げられるように、教育基本法14条1項を、たとえば次のような文言に改正することも一案だろう。

第14条 良識ある公民として必要な政治的教養は、教育上尊重されなければならないが、法律に定める学校での教育は民主政治についての知識、現実の政治の理解力およびそれに対する批判力、政治的信念等の涵養に努める。

あるいは、少なくとも、全体をボイテルスバッハ・コンセンサスに基づいて解釈し直すことが必要であろう。

そのうえで、実際の政治的課題を取り上げる「より効果的な主権者教育」の実施に向けて、小学校・中学校・高等学校等の教育現場に立つ教員たちに広い裁量を与え、教材研究の蓄積を増やし共有するべきである。

## 4-2 政党助成法の改正

### 4-2-1 政党助成法の経緯・背景

はじめに

政党交付金については、団体献金との関係、政党に対してのみ特別に公金を支出する仕組みであることなどから、廃止ないし抜本の見直しの議論があること、また、現在は国政政党のみに支出され既存政党、現職に有利な制度であることなどから、さまざまな議論が必要とされているところである。

本答申では、こうした抜本的な議論を十分に深めるには時間が不足しているものの、使途の制限なく支出され、世界的に見て多額の政党交付金を出している現状に比して、その意義や使途についての議論が圧倒的に不足していることから、政党の政策能力向上のための政党交付金の活用という方法について提案することとしたものである。

#### (1) 政党助成法の経緯・背景

1988年のリクルート事件などから広がる政治不信に対し、政治改革の議論が避けられなくなった。1989年1月に自由民主党内に「政治改革委員会」が設置され、同年5月に「政治改革大綱」が決定され、政治倫理の確立、選挙資金・政治資金の規制、選挙制度の抜本改革などが示された。

同年6月には第8次選挙制度審議会が発足し、1990年4月に「選挙制度及び政治資金制度の改革について」で、政党に対する公的助成の導入を答申し、同年7月に「参議院議員の選挙制度の改革及び政党に対する公的助成についての答申」では、具体的な制度について答申している。具体的には、公的助成の対象となる政党要件を、①所属国会議員を5人以上有するもの、②所属国会議員を有し、かつ、直近において行われた衆議院議員総選挙または参議院議員通常選挙のいずれかの選挙における得票率が全国を通じて1%以上のものとした。また、配分基準を「政党の所属国会議員数及び国政選挙における得票率によるものとし、それぞれ二分の一ずつの割合とすることが適当」とし、「政党に対する公的助成の使途は、制限しないものとする」ともした。加えて、政治資金改革として、「団体の寄附を受けることができる政党の要件は、公的助成の対象となる政党の要件と同一とすることが適当である。」とした。

1991年8月には政党助成法案をふくむ政治改革三法案が国会に提出され、政党交付金の総額を人口×250円(309億円)とし、国会議員比(5人以上が必要)および国政選挙の得票比(得票率2%が必要)で各政党に配分するものとしたが、同年9月に廃案となった。その後、同年10月に自由民主党・社会党・公明党・民社党・共産党間の協議機関として「政治改革協議会」の設置が合意され、政治改革の議論が継続されることとなった。

1992年に起こった鉄骨加工メーカー「共和」と阿部文雄元北海道開発庁官との汚職事件、

東京佐川急便事件により、政治改革の要求が与野党ともに高まり、公職選挙法、政治資金規正法の一部改正、資産公開法が成立した。

1993年1月の第126回国会の宮澤喜一総理大臣の施政方針演説では、「抜本的な政治改革」が位置付けられ、同年4月に自民党が四法案（公選法改正案、衆議院議員選挙区画定委員会設置法案、政治資金規正法改正案、政党助成法案）を国会に提出した。政党助成法案は人口×250円（約309億円）を政党交付金の総額とし、国会議員比（5人以上が必要）および国政選挙の得票比（得票率3%以上が必要）で配分すること、政治資金規正法改正法案では、企業・団体献金は、政治団体がするものを除いて、政党・政治資金団体、資金調達団体以外のものに対して禁止すること（5年間の猶予をおく）とした。同4月に社会党・公明党は、政治改革関連六法案を国会に共同提出し、与野党法案が衆議院政治改革特別委員会で審議されたが、同年6月の衆議院本会議で宮澤内閣不信任決議案が可決され、衆議院が解散され廃案となった。

同年7月の衆議院議員選挙で自民党が下野し、8月には7党1会派の連立である細川護熙政権が誕生、9月に政治改革四法案を国会に提出した。10月には自民党が政治改革五法案を衆議院に提出したが否決され、内閣提出法案は一部修正して可決されたが、1994年1月の参議院本会議では否決されて両院協議会が設置され、細川総理大臣と河野洋平自民党総裁による「合意」が1月28日に成立した。

「合意」では、政党助成法案に關係して「企業等の団体の寄付は、地方議員及び首長を含めて政治家の資金管理団体（一に限る。）に対して、5年に限り、年間50万円を限度に認める。」「小選挙区の候補者届出政党、比例代表選挙の名簿届出政党ならびに政治資金規正法及び政党助成法の政党要件の「3%」は、「2%」とする。」「各政党に対する政党助成の上限枠は、前年収支実績の40%とする。ただし、合理的な仕組みが可能な場合に限る。」とされた。この合意を受けて1月29日に両院協議会で成案となり、3月に衆議院、続いて参議院で可決成立した。

成立した政党助成法は、付則9条で「会社、労働団体その他の団体の資金管理団体に対する寄附については、この法律の施行後5年を経過した場合において、これを禁止する措置を講ずるものとする」と定め、その後政治資金規正法の改正も行われたが、政党及び政党支部への団体献金の禁止はされていない。また、「合意」では、「各政党に対する政党助成の上限枠は、前年収支実績の40%とする。ただし、合理的な仕組みが可能な場合に限る。」とした。成立した法は三分の二を上限としていたが、1995年12月の法施行時には「三分の二を上限」との規定を削除する法改正を議員提案により行った。

法改正の理由は、同年12月7日の公職選挙法改正に関する調査特別委員会で、「現実の政党の状況を見ると、その政党の歴史やその政党がどのような収入源によってきたかなどの各党の事情により、政党の自助勢力による収入の状況、財政基盤には相当の差異があり、三分の二条項があるために、結果的に各党に交付される政党交付金の額に不平等が生じるおそれがあること、また、政党の運営の当否は最終的には選挙を通じた国民の審判にゆだねる

べきであることから、政党がその運営においてどの程度政党交付金に依存するかを選択については政党の自主性を認めるのが適当であること等」と提案者から説明された。

## (2) 政党交付金の現状

### 1) 交付対象

政党交付金の交付対象となる政党は、国会議員5人以上を有する政治団体ないし国会議員を有し、又は、前回の衆議院議員総選挙の小選挙区選挙若しくは比例代表選挙または前回若しくは前々回の参議院議員通常選挙の選挙区選挙若しくは比例代表選挙で得票率が2%以上の政治団体であるが、法人格を取得していない政党には交付されない。

### 2) 政党交付金の総額と各政党への交付額

総額は人口（直近において官報で公示された国勢調査の結果による確定数）×250円で算出され、2015年国勢調査人口により算出すると、総額は約318億円となる。毎年1月1日現在の各政党から届出のあった所属国会議員数、衆議院議員総選挙および参議院議員通常選挙の得票数に応じて、各政党に交付する政党交付金の額が算出され、2019年度の決定交付額は以下のようにになっている。交付は四半期ごとに執行されている。

自由民主党	17,894,911,000円
立憲民主党	3,230,110,000円
国民民主党	5,406,212,000円
公明党	3,005,487,000円
日本維新の会	1,357,627,000円
自由党	275,529,000円
希望の党	219,634,000円
社会民主党	384,173,000円

### 3) 政党交付金の使途

政党助成法4条1項は、「国は、政党の政治活動の自由を尊重し、政党交付金の交付に当たっては、条件を付し、又はその使途について制限してはならない」と規定しており、使途制限を禁止している。同条2項は「政党は、政党交付金が国民から徴収された税金その他の貴重な財源で賄われるものであることに特に留意し、その責任を自覚し、その組織及び運営については民主的かつ公正なものとするとともに、国民の信頼にもとることのないように、政党交付金を適切に使用しなければならない」と規定し、公費で賄われていることを踏まえて、適正な使途となることについては、政党の倫理に委ねている。

政党交付金の使途は毎年、政党交付金使途等報告書として各政党、政党支部が提出し公表される。報告書に記載される支出項目は政治資金収支報告書に準じた項目となっており、以下のとおりである。

<報告書上の支出項目>

1 経常経費

人件費、光熱水費、備品・消耗品費、事務所費

2 政治活動費

組織活動費、選挙関係費、機関誌の発行その他事業費（機関誌の発行事業費、宣伝事業費、政治資金パーティー開催事業費、その他の事業費）、調査研究費、寄付金、その他の経費

4) 国際比較

①イギリス

年間総額200万ポンドを上限とする助成金を、政党が行う政策開発に使途を限定した助成金（マニフェスト立案経費）として、2名以上の下院議員を有する主要な政党に対し、得票数などに基づいて配分。野党にのみ交付されるショートマネーがあり、与党と異なり政府の官僚機構等を十分には活用できない野党の議会活動を支援する目的で設けられている。

②ドイツ

年間総額1億3,300万ユーロを上限（絶対的上限）とする政党助成金を、当該政党の党費・個人献金等の収入を上限として配分（相対的上限）。補助額は、政党の選挙における得票数、集めた党費・個人献金額をもとに算定。得票数に基づく補助は、直近の欧州議会もしくは連邦議会選挙の有効得票総数の0.5%または一の州議会選挙で有効得票総数の1%以上を獲得した政党に対して行われる。党費・個人献金額に基づく補助は、一の選挙区で有効得票数の10%以上を獲得した政党に対して行われる。

③フランス

1995年から政党・政治団体を除く法人寄付を全面禁止。法人寄付禁止の代替措置として候補者に対する選挙運動費用の償還制度、個人献金に対する税制優遇措置を導入。政党の選挙における得票数と保有議席数に応じた国庫補助制度があり、国庫補助受領を目的とした小政党・政治団体の結成防止のための仕組みをふくむ。国庫補助の第一部分は50以上の選挙区に候補者を立てた政党・政治団体で、各候補者が有効得票数の1%以上を獲得したものに第1回投票の得票数に応じて配分。第二部分は第一部分の受領資格を得た政党・政治団体に保有議席数で配分（2017年の政党国庫補助の総額は、6,309万8,274.96ユーロ）。

2000年に政治分野における男女同数化（パリテ）を推進する政策の一環として、第一分について、下院選挙における女性候補者比率が低かった政党に対する減額措置が導入さ

れた。現在は、男女の候補者比率の差が2%を超えた政党に対して、差の四分の三に相当する比率で減額が行われている（男性候補者55%、女性45%であった政党に対しては、7.5%の減額）。

#### ④カナダ

直近の総選挙で全国有効得票総数の2%以上または候補者を立てた選挙区で有効得票数5%以上を獲得した登録政党に国庫補助を支給。政党が獲得した有効得票ごとに四半期あたり0.4375カナダドル（年額1.75カナダドル）とし、当該四半期における物価上昇調整係数を乗じて決定。

#### ⑤スウェーデン

各政党が直近2回の総選挙において獲得した議席数に基づいて政党補助金を算定。1議席あたりの補助金は33万3,300クローナ（約587万円）、2007年の支給総額は1億932万クローナ（約19億2,500万円）。また、政党事務局補助金もあり、選挙において全国の有効得票数の4%以上を獲得した政党に対し、毎年交付。毎年、1政党あたり一律580万3,000クローナ（約1億220万円）が支給される。追加補助金は、毎年、与党には1議席あたり1万6,350クローナ（約28万8,000円）、野党には1議席あたり2万4,300クローナ（約42万8,000円）が支給。野党に補助を手厚くしているのは、政党事務局補助金の使途として想定される政党の立法活動で、与党は政府機関を活用できるが野党はあまり活用できないこととされている。なお、2007年の政党事務局補助金全体の支給総額は4,770万クローナ（約8億4,000万円）。人口一人あたりの補助額は政党に対する国庫補助金全体で301円。

#### ⑥韓国

経営補助金（政党運営補助金）、選挙補助金、公職候補者女性公認補助金がある。経営補助金は直近の国会議員総選挙の有権者数に800ウォンを乗じた金額を四半期ごとに支給。20人以上の所属議員を擁し、同一政党の所属議員で交渉団体を構成している政党に対しては、補助金全体の50%を政党別に均等に分割して配分し、20人未満の交渉団体を形成できない政党は、5人以上の所属議員を擁する場合は補助金の5%ずつ配分。5人未満は別基準で支給。以上によって配分された補助金の残余分の50%は、国会に議席を持つ政党に議席数の比率に応じて配分。さらにその残余分は最近実施された総選挙の有効得票数で配分。

女性公認補助金は、国政選挙および統一地方選挙のある年には、有権者総数×100ウォンの予算を計上し、次の基準にしたがって配分する。

##### i 女性候補者を選挙区総数の30%以上公認した政党がある場合

女性公認補助金総額の40%は支給時の国会における議席数に比例して、40%は直近において実施された国会議員総選挙での得票率（比例代表および選挙区において当該政党が得票した得票率の平均）に比例して、20%は各政党の選挙区で公認した女性候補者数に比例して配分。

- ii 女性候補者を選挙区総数の 30%以上公認した政党がない場合
  - a. 女性候補者を選挙区総数の 15%以上 30%未満で公認した政党に対して、女性公認補助金総額の 50%をiと同様に配分。
  - b. 女性候補者を選挙区総数の 5%以上 15%未満で公認した政党に対して、女性公認補助金総額の 30%をiと同様に配分（一つの政党に配分される補助額は、a.により各政党に配分される小額を超過することはできない）。

統一地方選挙の場合は、広域自治体分と基礎自治体分をそれぞれ50%として計算。女性公認補助金の使途は女性候補の選挙経費に限定されている。なお、障害者についても同様の補助金制度がある。

経営補助金は用途制限があり、人件費、事務用品・消耗品費、事務所設置・運営費、公共料金、政策開発費、党員教育訓練費、組織活動費、宣伝費以外に使用できず、補助金総額の 50%を中央党、30%を政策研究所、10%を市道党、10%を女性政治発展のために使用することとされている。政策研究所は2004年の法改正で政党とは別法人での設置が政党に義務付けられている。

#### 【参考】

桐原康栄「欧米主要国の政治資金制度」（国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 454 (AUG.4.2004)）

泉水健宏「英国及びスウェーデンの選挙制度及び政治資金制度～海外調査報告」（参議院立法と調査 2008.8 No.284）

山本健太郎「韓国の政党・政治資金制度—政党法・政治資金法の概要」（レファレンス平成17年1月号）

〔以上までの記述は、基本的に第一期答申の当該箇所を再掲〕

## 4-2-2 現行法制の概要／問題点／改革課題

政党助成法1条の目的規定は、議会制民主政治における政党機能の重要性に鑑みて国費による政党への助成を行うことを正当化し、「政党の政治活動の健全な発達の促進及びその公明と公正の確保をはかり、もって民主政治の健全な発展に寄与することを目的」と定めている。そのため、政党交付金が実際にこうした効果を生じさせ、制度目的が達成されているのかが、制度に関する評価の際に必要な視点になる。かかる視点から見たとき、議会制民主政治における政党機能の一つは、社会の多様性を反映した健全で闊達な活動が議会において政党により体现されていることであろう。こうした実践がなされている状態は、民主政治の健全な発展が展開されているということになるだろうが、昨今の国会運営等における政党機能

はこれとは異なる様相を呈している。政党交付金が、法の目的が定める初期の政策目標を達成しているとは言い難く、この状況を改善するには制度そのものの見直しが必要である。

そこで、政党交付金について「交付」と「支出」の二方向から、法目的を達成するための政策手段として必要な改革の方向性について以下提案する。

## (1) 政党交付金の交付先

### 1) 現状

政党助成法2条は「政党」を定義している。政治資金規正法3条1項に規定する「政治団体」であって、かつ①5人以上の国会議員が所属ないし、②直近の国政選挙の選挙区総計か比例代表総計のいずれかで2%以上の得票率（国会議員が一人以上在籍が条件）のあったことを要件とし、国政政党に限定している。

政党交付金を受けるためには加えて法人格の取得が必要（政党助成法3条）で、政党交付金の交付を受ける政党等に対する法人格の付与に関する法律（以下、政党法人格付与法）で、政党法人格の取得に必要な手続等が定められている。具体的には、①ないし②の要件を満たした場合に、中央選挙管理委員会に必要な事項の届け出と書類（綱領や党則・規約等）を提出して「確認」を受けることが求められている。政党法人格付与法2条は特に「この法律のいかなる規定も、政党の政治活動の自由を制限するものと解釈してはならない」と定めており、あくまでも形式的「確認」である。

また、政党助成法5条は政党交付金を受ける政党には、1月1日（基準日）現在の必要事項等の届け出を求めているので、少なくともこの時点で政治資金規正法の定める政治団体としての設立、届け出が終わっていることは要件となっている。しかし、法人格の取得までは要件となっておらず、また、国会議員の離党により政党要件を満たさなくなった政党（政治団体）に1月1日以降に国会議員が所属した場合も、基準日翌日から起算して15日以内までに必要な届け出をすれば、基準日時点で要件を満たしたとみなされている。

1995年から交付が始まった政党助成金の2018年までの交付累計総額は24年間で7,586億6,014万円。42の政党が受け取り、累計総額の47%が自民党に交付されたとされている。（しんぶん赤旗「24年間 政党助成金7586億円42党受け取り 税金依存」2018年12月30日）

### 2) 問題点／改革課題

現行の仕組みを前提にすると、交付については①交付金額の妥当性、②国政政党の交付要件の妥当性があげられる。また、現行の仕組みを超えたものに、③国政政党のみを対象とすることが妥当か、というものがある。このうち①については本答申では対象とせず、主に②、③について問題点を整理する。

国政政党の交付要件は、①5人以上の国会議員ないし、②国会議員一人以上が在籍し直近の選挙の得票率が2%以上である。この要件を満たすために、年末年始の政党の離合集散、

国会議員の政党移籍が見られ、政党交付金の分配を受けることを目的化したこのような政治行動は、かえって政党や政治に対する不信感を増長させることになっている。一方で政治活動の自由や結社の自由は憲法上の権利であり、政党の結党や国会議員の移籍を禁止したり制限したりすることはこうした権利と明らかに抵触する。そこで、明らかに政治不信の原因となる問題に対しては、政党交付金の交付要件を新たな発想で見直すことによって、国政政党要件を満たした場合の特権的な仕組みから、政策活動を支えるための仕組みに転換することで、改善をはかる必要がある。

また、議会制民主主義は国政に限られるものではなく、地方自治体においても同様である。現状は、国政政党に所属する地方議員にのみ、政党交付金の恩恵が及ぶ仕組みである。しかし、地方議会および地方の政治は国政政党中心とは必ずしも言えない。また、国政のみが健全な民主政治を発展させるのではなく、地方の民主政治の発展が、民主主義のすそ野を広げ政治文化を変えていくためには不可欠の要素であることから、地方政治に対する助成も課題とする必要がある。

現行制度のもとでは、政党交付金以外に公費による支出として、国政においては議員個人に対して支給される文書通信交通滞在費(国負担)、地方議員には政務活動費(自治体負担)があり、政務活動費は会派ないし議員個人に交付されている。こうした議員個人に支出される公費に加えて交付する場合は、あくまでも政党などの組織としての活動のためのものであるとの位置づけを明確にする必要がある。

### 3) 改革の方向性

#### ア 交付先および負担

国政は、無所属議員も存在するが概して政党化されており範囲を定めやすい一方、地方政治は議会内会派と政党、政治グループが必ずしも一致せず、助成をする場合の範囲を国政政党と同じようには整理できず、現行の政党助成法の枠組みでは適用しにくい。そのため、改革の方向性は、国政政党の交付要件などとは別に、地方政治に対する助成の仕組みを設ける必要がある。

また、国政政党については国費での負担に合理性がある。一方、地方政治に対する助成については、市町村議会議員には政党への無所属が多く(70.2%)、町村議会では会派が構成されていないところが多い(会派があるのが16.6%)<sup>14</sup>、国費による一定要件のもとでの一律の助成は不向きである。また、自治体議会や議会への信頼が必ずしも高くない現状において、自治体として独自に助成制度を設けることは、住民の理解を得ることが難しいことも事実である。政務活動費と同じ性質の公費を新たに支出することは、政策効果が期待できないことは言うまでもないことから、地方議会および地方議会選挙での政策議論が促進されることを目的とした助成制度を設けることを検討する。財源は、政党交付金の総額の一定割合を地方政治枠にし、助成の性質と用途を明確にしたうえで、毎年1月1日時点で

<sup>14</sup> 「地方議会に関する研究報告書」(平成27年3月 総務省地方議会に関する研究会)

の状況が一定の要件に当てはまる場合に申請し、要件に合致する場合は交付される仕組みとする。

#### イ 国政政党における交付要件

交付される政党要件は、政治資金規正法による届け出がされた政治団体で、①現職国会議員が一人以上、または②現職国会議員はいないものの基準日である1月1日時点から見て直近の衆議院選挙または参議院選挙で選挙区ないし比例代表で1%以上の得票がある政党とし、これに加えて③基準日時点での政党として法人格を有していること、④継続して活動する意思を表明していることを要件とする。

これに伴い政党の法人格要件は、現職の国会議員がいる政党は法人格取得を可能にし、それ以外は交付要件となる得票率があることと、継続して活動する意思の宣誓などをもとに法人格取得を認めることとし、法人とすることで基本情報のディスクロージャーを徹底する。また、法人格取得から1年未満で解散となった場合は、①現職国会議員がいた政党の場合は当該国会議員が移籍した政党に対して解散のある日の翌年以降次回の選挙までは、当該議員分相当の交付金は支給しない、②現職国会議員のいない政党においては解散日の属する四半期分の交付金を返還とする。

#### ウ 地方政治における助成要件

当審議会では、地方選挙制度について第一期答申で都道府県議会選挙、政令市議会選挙では比例代表制、市町村議会選挙では制限連記制を提案しており、この選挙制度となることを前提とし、各選挙制度に着目して助成要件を設定する。

##### ①都道府県議会・政令指定都市議会における助成

政党・政策グループ（一人グループも可）による比例代表制とすることを前提にし、国政政党以外の立候補届け出時に届け出た政策グループ・政治団体に対し、一定の条件のもとで助成を行う。条件として、①現職議員が一人以上いること、または②直近の選挙で一定割合の得票を得たもので継続して活動の意思のあるところを対象とする。継続して活動の意思のある政策グループ等については、a.政治資金規正法に基づく政治団体の届け出がされていること、b.届け出時に綱領、運営に関する基本事項に関する事項・書類の提出と公開が必要であること、c.解散時の残余財産については、解散のある当該年度の助成金が残余財産の総額より少ない場合は助成金を国庫に全額返還し、逆に助成金が残余財産の総額より多い場合は残余財産の総額を国庫に納めるとの宣誓を行うことを条件とする。

また、選挙制度としては比例代表制であるため、当該政策グループ・政治団体が解散した場合は助成を原則行わないこととし、例外として解散後に新たに設立された政策グループ・政治団体に現職議員がある場合、当該グループ等が設立から1年を経過したときに、当該日の翌年1月1日を基準日としてその時点の届け出事項に沿って交付する。

なお、国政政党で比例代表選挙を行った場合、その政党およびその支部には助成は行わない。また、国政政党として比例代表選挙を行っていないが、当該グループに属する候補者な

いし議員が政党支部の代表・会計責任者ないし役員になっている場合は、当該政策グループ等は国政政党と同一とみなす。

## ②市区町村議会における助成

政令指定都市を除く市区町村議会選挙は、複数の候補者を選ぶ制限連記制とすることを提言しており、政策グループ化を促し政策本位の選挙となることを効果と見込んでいる。政策議論を促進するためのインセンティブとして助成制度を創設し活用することが望ましいが、市町村議会において助成制度を設けるためにはいくつかの課題がある。

一つ目は、比例代表制の選挙ではなく政策グループと選挙における有権者の選択が緩やかに関連しているものの、候補者個人に対する投票であることを踏まえると、政策グループの離合集散は否定されないという課題がある。二つ目に、議会における会派と政策グループが同一とはならず、会派ないし議員個人への交付とされる政務活動費との関係の調整が難しいなどの課題もある。したがって、国政政党に対する交付金および都道府県議会・政令市議会のような、政党や政策グループ中心の助成制度を設けることは難しい。

そこで、立候補時の政策グループ（国政政党を除く）に対して、選挙の際の政策形成支援のための助成制度とする。立候補受付をした候補者が届け出た政策グループに対し、一定期間過去にさかのぼって政策形成のための費用に充当可能なものとする。助成は、選挙のあるときのみとし、補欠選挙などは除外する。

## (2) 政党交付金の使途および交付条件

### 1) 現状

政党助成法4条1項は、「国は、政党の政治活動の自由を尊重し、政党交付金の交付に当たっては、条件を付し、又はその使途について制限してはならない」とし、同2項で政党に対して適正使用義務を定めている。使途は政党の良識に委ねられている。

### 2) 問題点／課題

政党交付金は1年ごとに交付額が決定されるため、本来は年末に余剰している交付金は返還されるべきところ、基金として余剰金を銀行口座で管理すれば貯蓄できる。そのため、2016年末時点で総額212億円超が各政党に貯蓄されている(2017年9月22日毎日新聞)など、本来、政党助成制度が意図していたとは言い難い実態もみられる。

また、政党交付金等報告書で明らかにされている使途には、法が目的とする「政党の政治活動の健全な発達の促進及びその公明と公正の確保をはかり、もって民主政治の健全な発展に寄与する」とは言い難いものが報告されている場合がある。その他、政治資金規正法では禁止されている議員個人への寄付が、例外的に政党から議員個人に対する場合は可能であるため、政党交付金から議員個人への寄付が政治資金収支報告書などで報告されないこと

いう問題も指摘されている。

政治活動の自由は、本質的には何をしてもよいということではなく、政党交付金のような公金の支出にあつては、法目的や政策目的にかなった政党交付金の使用ができるという、政治が自律的に行動することが期待され、かつそうした最低限の倫理観があることを前提に、保障されているというべきだろう。しかしながら、結果的にはそうした実践に欠く実態が政党や政治に対する不信を増長し、民主政治の健全な発展に寄与しているとは言い難い一面もあるため、望ましいあり方に転換させていく必要がある。

### 3) 改革の方向性

法目的の達成のための政党、政治の行動を促すインセンティブとして活用するため、政党交付金の全額に対する使途の指定や制限は行わないが、一定割合についての交付条件と使途の指定を行う。

#### ア 国政政党

前期答申では、交付金の一部（5%以上）を政策研究とし、政策立案については調査研究のための政策研究組織を政党内に設けることを提案した。さらに本審議会で検討を重ね、韓国の事例（政党から独立した法人として政策研究所を設置し、交付金の30%を充てる）、スウェーデンの事例（立法活動を念頭においた政党事務局補助金を野党に手厚く交付）などを踏まえて、15%を政策研究費とし、政党内で研究組織を設置してその運営費用に充てることを義務付ける。

また、民主政治の健全な発展には、社会の実相を反映した多様なバックグラウンドを持った人材が国会議員となることが不可欠である。そこで、国政政党に対する交付金の総額のうち20%は、選挙のあるごとに女性候補者およびその他のマイノリティグループの候補者を一定割合にした政党に対して配分する仕組みとする。選挙での候補者の一定割合がこうした候補者であった場合は、次の国政選挙までの期間の分配とする。次の国政選挙の実績は、選挙のあった年の翌年の交付金から反映されるものとする。なお、配分の仕組みは別途検討する。

そして、余剰金の繰り越しについては、現行の使途を定めていない基金としての貯蓄ではなく、①政策研究費、②女性およびマイノリティグループの候補者支援ないし候補者育成への支出など、一定の条件のもとに認める仕組みとする。

なお、候補者ないし議員個人に対する寄付ないし支出は禁止し、政治団体に対する寄付のみ認める仕組みとする。

#### イ 都道府県議会および政令指定都市議会

地方議会では政務活動費が支出され、都道府県議会および政令市議会はその他の基礎自治体に比べて政務活動費が高額の傾向がある。

政務活動費は、2012年の地方自治法の改正により、政務活動費は調査研究に加えてその

他の活動にも使用できるものとされた。また、議会における会派または議員に対して交付することができ、具体的な交付対象や額、交付方法、使用できる経費の範囲は条例で定めることが義務付けられた（100条14項）。政務活動費交付条例などの名称で各自治体において制定されている条例では、一般的に用途は「会派が行う調査研究、研修、広報、広聴、各種会議への参加等市政の課題および市民の意思を把握し、市政に反映させる活動その他住民福祉の増進をはかるために必要な活動」などと定められ、広範囲に使用可能である。

このような政務活動費と重複する支出を認めることは、政策的にも合理的なものとは言い難い。そこで、①助成の対象となる政策グループにおいて政策研究組織を設け、そこにかかる経費に支出可能とすること、②社会の実相を反映した議員構成となることが議会のあり方として望ましいことを踏まえ、女性その他マイノリティグループの議員ないし候補者育成に資する支出を可能とする、との2点に用途を指定するなど、政務活動費との重複を回避するものとする。

### （3）報告と公表

#### 1）現状

政党助成法は、年1回政党交付金等収支報告書の提出を政党本部および政党支部に義務付けている。報告事項は、政党本部が①政党交付金の総額、②交付を受けた金額および年月日、③政党交付金における支出の総額および項目別金額、④人件費・光熱水費以外の経費に係る支出で1件あたりの金額が5万円以上のものの支出の目的、金額、相手先等、⑤政党基金は基金の名称、目的、本年末等の残高などとされており、政党支部はこれに準じた項目の報告を行っている。

報告書の要旨は官報で公表され、報告書本体は総務省で政党本部および政党支部、各都道府県選管では域内の政党支部について5年間閲覧が可能である。

#### 2）問題点／課題

政党交付金の仕組みを変えることにより、報告書の報告事項については調整が必要であり、別途検討が必要である。

報告書の提出が年1回となっているが、一方で国政政党には交付金が4回に分けて交付されているため、選挙の直近の政党交付金の使用状況などの公表が1年以上後になることになる。また、政党助成法は報告書について閲覧しか規定しておらず、写しの交付については別途情報公開請求が必要となっている。総務省のウェブサイトで報告書が公表されているが、プリントアウトおよびダウンロードができないようになっているのは、この法の規定によるところがある。

なお、政治資金規正法も以前は閲覧規定しかなく、情報公開法制定以前はコピーができず、情報公開法制定後は情報公開請求により写しの交付を受けるか、あるいは総務省などはウ

ウェブサイトで公表していたがプリントアウトおよびダウンロードができない仕様であった。2007年の政治資金規正法の改正で、写しの交付およびウェブサイトでの公表規定が設けられた。一方で、報告書本体をウェブサイトで公表した場合、要旨の官報・公報での公表が必須ではなくなったため、報告書本体の保存期間3年を経過すると、政治資金の収支について確認が困難になるという問題がある。

### 3) 改革の方向性

国政政党においては、報告書を四半期ごとに提出して速やかに公表する仕組みにする。都道府県・政令市議会については年1回、市区町村議会については選挙終了後の一定期間を期限に報告を義務付ける。報告書は、国政政党分は総務省、都道府県・政令市議会、市区町村議会分は各自治体の選挙管理委員会に提出する。報告書の保存期間は、参議院議員の任期が6年となっていることから、現行の5年ではなく、少なくとも6年以上の保存が必要である。

報告書は写しの交付も政党助成法で規定し、ウェブサイトでの公表も行う。国政政党分は総務省および支部分が各都道府県での公表として、市区町村分は各市区町村において行うが、国費を使用しているという性質を踏まえて、ポータルサイトを作り全体の透明性の向上をはかる。

また、報告書は現状、紙媒体で提出してスキャンして画像にしたPDFファイルで、ウェブサイト上の閲覧が可能となっている。用途の分析などが効果的にできるよう、電子政府化およびオープンデータの推進という政府の方針に照らせば、オンラインでのデータ分析可能なデータで報告書を提出し、公表する仕組みとすることが望ましい。

## おわりに

選挙市民審議会は、世界的に見ても立ち遅れた日本の公職選挙法全体を10年越しで改正すべく2014年から活動を開始した「公正・平等な選挙改革にとりくむプロジェクト」(略称「とりプロ」)の活動の一環として2015年に設立され、今期の第二期の活動終了をもって解散することとなった。とりプロが想定する運動期間は2014年から5年が経過し、折り返し期間に入ることになる。

当審議会は設立趣意書「選挙市民審議会発足にあたって」で、日本の議会制民主主義が劣化してこのままでは沈没してしまうことに警鐘を鳴らし、公職選挙法や関連法という制度面での改革提言を行ってきた。ただ残念ながら、設立後も各種議会選挙の投票率が一貫して下がり続けるなど、劣化が止まらない。今後は法改正議員連盟の結成を具体的な目標に、改革提言から改革運動にシフトして力を入れていく必要がある。

既にこの間のとりプロのロビイング活動によって、立会演説会の復活、公開討論会の自由化、供託金の引き下げなどに理解を示す国会議員との関係作りが進むなど、一定の運動成果がある。供託金問題では、審議会メンバーが、当審議会の活動と同時並行で争われている供託金違憲訴訟で意見書の提出を行った。

もっとも立法府と裁判所を相手にした運動の道には厳しいものがある。ただ、国会は国民の鏡であると言われるし、裁判所も国会を忖度しているのだとすれば、拠り所はやはり主権者の力量ということになる。

趣意書は「3.11」後の「路上民主主義」の実践の高まりに言及しながら、「市民のイニシアチブによる選挙制度改革」の必要性を訴え、「共に世界一の民主社会を創りましょう」で結んでいる。折しも香港では民主主義の実現を目指して、学生を中心に市民による運動が展開されている。

当審議会の答申は、市民一般への答申である。本第二期答申においては、第一期答申で詰めきれなかった点を補充し、また、選挙制度を補完するさまざまな仕組みについての改正提言をまとめ、さらに「公職選挙法の改正」を超えて「新市民選挙法の制定」を打ち出すことができた。改めて広く市民に趣意書の主張を訴えるとともに、メンバーそれぞれが市民の立場で今後もさまざまな活動に参画し、民主主義の実践に努めていきたい。

### 【第二期 選挙市民審議会】

片木淳 只野雅人 三木由希子 (以上、共同代表)

石川公彌子 大山礼子 岡崎晴輝 小澤隆一 北川正恭 桔川純子 小林五十鈴

小林幸治 田中久雄 坪郷實 濱野道雄 山口真美

## 第二期選挙市民審議会公表文書

### 参議院議員選挙制度改正をめぐる声明

選挙市民審議会

2018年7月、参議院議員の選挙制度をめぐり、総定数の6増（埼玉選挙区で2議席、比例区で4議席）、比例代表選挙における特定枠の導入を内容とする、改正公職選挙法が可決された。わたしたちは、この改正には以下のような重大な問題があると考えている。

第1に、都道府県選挙区における投票価値の不均衡の抜本的な是正が見送られ、小幅な手直しにとどめられたことである。最高裁判所の度重なる指摘を受けて、2015年8月、徳島・高知、鳥取・島根をそれぞれ合区する手直しが行われた。この改正は最小限度の手直しにすぎず、改正公職選挙法の附則では、「平成三十一年に行われる参議院議員の通常選挙に向けて、参議院の在り方を踏まえて、選挙区間における議員一人あたりの人口の格差の是正等を考慮しつつ選挙制度の抜本的な見直しについて引き続き検討を行い、必ず結論を得るものとする。」と定められた。にもかかわらずその後、この約束は果たされず、今回の改正もごく小幅な手直しにとどまっている。参議院のあり方をふまえた、投票価値の不均衡の抜本的な見直しを可能とする選挙制度の実現が必要である。

第2に、比例代表選挙に導入された、あらかじめ定めた候補者を優先的に当選させる仕組み（特定枠）についても、重大な問題がある。この改正は合区対象となった選挙区の議員の当選を確保することを狙った措置であると報じられており、党利党略で導入された制度であることが強く疑われる。また、非拘束名簿式の比例代表制に拘束名簿式の要素を組み込むもので趣旨がわかりにくい。政党の意向次第で、非拘束名簿を維持することも、拘束名簿とほぼ同様のものとする 것도可能であり、政党のときどきの都合によって、選挙制度を改変できるということになりかねない。こうした仕組みによって、国民の意向とかけ離れた議員が当選するようなことにならぬよう、厳しく監視してゆく必要がある。

第3に、議論の進め方にも大きな問題がある。選挙制度の改正は各党の利害に直結する問題であるだけに、最終的に全会派の一致を得ることが難しいとしても、特定の政党の利益のみをはかるような仕組みが導入されることのないよう、できるだけ幅広い合意を得ることが重要である。これまでも、参議院の選挙制度改正をめぐっては、各党が参加する協議の場が設けられ議論が行われてきた。しかし今回の改正は、そうした議論をふまえることなく、いわば見切り発車で行われた。特定の政党の都合を優先した改正がなされるとすれば、今後大きな禍根を残すことになる。

わたしたち選挙市民審議会では、本当の意味で民意が反映される選挙制度の実現をめざし議論を重ね、2017年12月には、あるべき選挙制度についての答申を発表している。参議

院議員は憲法上、衆議院議員より任期が長く、半数ずつ改選されることから、それぞれの議員が専門性を高め、長期的視点より政策課題に取り組むことが期待される。そこでわたしたちは、参議院議員選挙制度については、参議院が果たすべき役割をふまえ、政党だけでなく「人」の選択にも重点をおいた仕組みとして、大選挙区単記制または連記制を提案している。こうした仕組みの導入により、投票価値の不均衡も抜本的に是正される。また、現在の国会議員数は決して十分とはいえないことから、国会が適切に民意を反映し活動できるよう、参議院議員数を300程度とすることも提案している。

なお、定数増をめぐるっては、メディアなどで批判がなされている。しかし、議員定数は本来、民意を適切に反映するうえでどの程度の議員数が必要かという観点から考えられるべきものであり、定数増も一概に否定されるべきではない。ここしばらく、衆参両院で定数の削減が進められてきたが、日本の国会議員数は人口比で見ると、ヨーロッパの主要民主主義国と比べても決して多いとはいえない。参議院のあり方をふまえた選挙制度改革にあたっては、むしろ議員増の可能性も含めて、より適切に民意を反映する仕組みが探求されるべきである。

このような提案もふまえつつ、あらためて、より適切な民意が反映されるような参議院議員選挙制度の実現に向けた本格的な議論を強く求めたい。

2018年9月6日

## 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提案

2019年3月18日 選挙市民審議会

わたし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、わたし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。

わたし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・市民全てが共有するよう訴えるとともに、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、まち作りの進路・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が、得票に比例した議席配分を忠実におこなうことを基本とし、その上で複数の選択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。したがってまち作りの進路・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。

\*詳しくは当審議会の『選挙・政治制度改革に関する答申』をご覧くださいと幸いです。

## 用語集

アダムズ方式	比例配分方式のうち最高平均方式の一種。各政党の得票を、0、1、2、3...と整数で割り、当選商を求める方式。実際には0に限りなく近い数で割り始める。必ず各政党に1以上の配分がある。フランスの定数配分などに用いられている。
一票の格差	議員一人あたりが代表する人口（有権者数）に選挙区間でアンバランスが生じている状態をさす。一人の議員が、A選挙区では10万人、B選挙区では20万人を代表していれば、格差は2倍である（A選挙区がB選挙区に比べ、2倍、過大に代表されている）。ただし、憲法上、国会議員は国民の代表である。なお、選挙区間だけでなく、各政党に投じられた投票をめぐっても、一票の重みの不均衡（議席率と得票率の不均衡）が生じる。特に小選挙区制の場合、第1党の議席率は得票率を大きく上回ることが多い。
ウェブサイト	英語Websiteの音訳。World Wide Web（WWW）上にあり、一般に特定のドメイン名の下にあるウェブページの集まりのこと。「ウェブページ」「ホームページ」「HP」「サイト」とも呼ばれる。
演説会	あらかじめ特定の候補者等の選挙運動のための演説を行うことを周知し、それを聞くことを目的として会場に集まっている聴衆に向かって演説を行うこと。
完全連記制	単記制・完全連記制・制限連記制の項を参照。
決選投票制	絶対多数制によって当選者を決める選挙で、初回投票で有効投票の過半数を得た候補者がいない場合、当選者を決定するため上位者2名について再び投票を行うもの。日本では、国会の衆参両院議長・役員選挙、内閣総理大臣の指名投票において、決選投票の実施が法定されている。
国際人権規約	1966年12月にニューヨークで作成され1976年に発効した「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（A規約または社会権規約と略称される）」および「市民的及び政治的権利に関する国際規約（B規約または自由権規約と略称される）」のこと。1948年に国際連合総会において採択された世界人権宣言の内容を敷衍（ふえん）し条約化したもので、広範にわたる社会権および自由権を規定しており、国際連合の採択した人権関係諸条約の中で最も基本的包括的なもの。
国民投票法	「日本国憲法の改正手続に関する法律」の通称（2007年成立、2010年施行）。憲法改正の手続を定めている。その中で国民投票運動期間は「60日以後180日以内」と規定されており、公職の選挙運動期間よりも長い。また、同法が18歳以上の国民に投票権を保障したことが、18歳選挙権の実

	現に影響を与えた。
国会内閣制	最高機関であり唯一の立法機関である国会の中から内閣総理大臣が選ばれるという、日本の政治の基本的な仕組みを総称するもの。しかしこれまでの実態は、官僚が政治を主導する「官僚内閣制」であるといわれてきた。
戸別訪問	公職の選挙における選挙運動の一形態で、選挙に関し、投票を得若しくは得させ又は得させない目的をもって戸別に訪問することをいい、公職選挙法で禁止されている。
罪刑法定主義	どのような行為が処罰されるかおよびその場合どのような刑罰が加えられるかは行為前の法律（成文法）によってだけ定められるとする立法上の立場。
資金管理団体	公職の候補者が代表者を務め、その者のための政治資金の拠出を受けるべき団体として、その者から指定された政治団体。
シティズンシップ教育	主権者教育の項を参照。
市民性教育	主権者教育の項を参照。
主権者教育	自治を担う主権者としての意識を醸成するために行う教育。選挙や政治の仕組み、民主政治の意義について学ぶ。
小選挙区	大選挙区・中選挙区・小選挙区の項を参照。
請願	国民に認められた憲法上の権利のひとつであり、国会や地方議会に対して、意見や要望する制度。担当委員会に付託して審査し、本会議で採択か不採択かを最終的に議決する。なお提出にあたっては、議員の紹介が必要。議員の紹介が不要なものが陳情。
制限連記制	単記制・完全連記制・制限連記制の項を参照。
政治活動	政治上の目的をもって行われる全ての行為から選挙運動に該当する行為を除いた一切の行為。
政治団体	政治上の主義・施策を推進したり特定の公職の候補者を推薦したり、それらについて意見表明することを目的とし、また組織的継続的にそれらを行う団体。
世界人権宣言	人権および自由を尊重し確保するために、「すべての人民とすべての国とが達成すべき共通の基準」を宣言したもの。1948年国連総会において採択。
選挙運動	特定の選挙において、特定の候補者が当選するようにと、投票を得又は得させることを目的として行われる一切の行為
選挙運動期間	立候補の届出のあった日から、投票日の前日までのこと。この期間にのみ選挙運動を行うことができるとされている。

選挙公営	国または地方公共団体が個々の候補者の選挙費用の一部または全額を負担すること。
大選挙区	大選挙区・中選挙区・小選挙区の項を参照。
大選挙区・中選挙区・小選挙区	一つの選挙区から2名以上を選出する選挙区を全て「大選挙区」と呼ぶこともあるが、日本の地方議会選挙について「大選挙区」という場合は、その自治体の区域全体を一つの選挙区とすることを指す。これに対して、自治体の区域をいくつかに分けたうえで1選挙区から2名以上を選出する場合を「中選挙区」、1名のみを選出する場合を「小選挙区」と称する。
単記制	単記制・完全連記制・制限連記制の項を参照。
単記制・完全連記制・制限連記制	一つの選挙区から2名以上を選出する場合、選挙人が1名しか選択できない制度を「単記制」といい、複数名を選択できる制度を「連記制」という。連記制のうち、定数と等しい人数を連記できるものを「完全連記制」、定数より少ない人数しか連記できない（たとえば、定数10名の場合に3名選ぶ等）ものを「制限連記制」という。
中選挙区	大選挙区・中選挙区・小選挙区の項を参照。
抽選制議会	抽選によって選出された議員によって構成される議会。選挙制議会に比べ、議員の属性や政策に偏りが生じにくいとされ、昨今、日本でも注目されている。
二院制	議会が二つの議院から構成される仕組みが二院制（両院制）である。一般には、より民主的基盤が強い、あるいはより強い権限をもった議院を第一院、もう一方の議院を第二院と呼ぶ。前者を下院、後者を上院と呼ぶ場合もある。第二院の選出が、直接選挙によらない場合（たとえばイギリスの貴族院）もある。日本の国会を構成する衆議院と参議院は、ともに国民から直接選挙される。憲法上、衆議院の優越が認められているが、実質的には、両院の権限は対等に近い。
表現の自由	言論や文書による思想、信条の表明の自由のほか、集会、結社、出版、報道の自由など、個人が外部に向かってその思想、信条、主張、意思、感情などを表現する一切の自由。
無投票当選	立候補者の人数が定数と同じか定数より少ない場合に、投票を実施せずに全員を当選とすること。
連記制	単記制・完全連記制・制限連記制の項を参照。

#### 【参考】

- ・法令用語研究会編「法律用語辞典 第3版」（有斐閣、2006年）
- ・選挙制度研究会編『わかりやすい公職選挙法 第15次改定版』（ぎょうせい、2015年）
- ・北海道北見市HP「政治活動」（2012年8月20日）
- ・国立国会図書館調査及び立法考査局『諸外国の下院の選挙制度』（2016年3月）

## 第二期選挙市民審議会開催日

開催	審議内容
180306	今後の審議の進め方。第二期にとりくむ論点。
180426	選挙運動期間撤廃。
180531	諸外国における選挙公営。第二期の工程表。
180702	選挙運動費用の上限規制。第二期の工程表。
180716	政党助成についての論点整理（加藤一彦教授）。参議院選挙制度改革についての見解。
180828	政治資金収支報告の論点整理。参議院選挙制度改革についての見解。
180927	公費負担（残る公営部分）・政治資金・政党助成。首長選挙見解。
181023	第一期答申の検討：衆議院・参議院の選挙制度改革案を中心に（抽選制市民院）。
181128	公費負担（残る公営部分）・政治資金・政党助成。
181221	国民投票運動との関係。選挙管理実務。
190129	国民投票法改正。請願制度改革。統一地方選挙に向けたアピール。
190226	罰則規定（仲道祐樹教授）。
190312	政治資金・公費負担・政党助成作業部会①。
190318	統一地方選挙前のアピール。国政・地方議会選挙制度積み残し課題の論点整理。
190422	国民投票法改正。罰則規定改正。
190509	政治資金・公費負担・政党助成作業部会②。
190522	国会改革。第二期答申のストーリー。
190618	罰則規定改正。選挙管理実務の課題。目的規定。第二期答申の内容。
190726	供託金課題、選挙公報の課題から「選挙の自由」を考える。
190826	選挙運動期間撤廃後の選挙手続。選挙活動期間の支出制限・公費負担。
190924	抽選制議会。国民投票法。請願制度。罰則規定。目的規定。政党助成法。
191017	はじめに。総論。政党助成法。主権者教育。
191121	今後の展望。あとがき。答申全体。タイトル・サブタイトル。
191205	答申全体。
191219	答申全体の決議。

## 第二期 選挙市民審議会委員

### 【共同代表】



片木淳（かたぎ じゅん）

弁護士（虎ノ門法律経済事務所、東京弁護士会・行政法研究部等）

1971年、東京大学卒業。自治省選挙部長、大阪府総務部長、消防庁次長等を経て、早稲田大学教授を務めた。主要な著作として、『公職選挙法の廃止——さあはじめよう市民の選挙運動』（共著、生活社、2009年）、『日独比較研究 市町村合併』（早稲田大学出版部、2012年）、『地方行政キーワード』（ぎょうせい、2005年～現在、年2回加除出版）など。



只野雅人（ただの まさひと）

一橋大学教授

1993年、一橋大学法学研究科修了、博士（法学）。広島修道大学助教授などを経て、現在、一橋大学教授。主要な著作として、『選挙制度と代表制』（勁草書房、1995年）、『憲法の基本原理から考える』（日本評論社、2006年）、『憲法と議会制度』（共著、法律文化社、2007年）、『代表における等質性と多様性』（信山社、2017年）など。



三木由希子（みき ゆきこ）

情報公開クリアリングハウス理事長

横浜市立大学卒。1996年より情報公開法を求める市民運動事務局スタッフ。1999年の組織改称・改編にともなうNPO法人情報公開クリアリングハウスの設立とともに室長となり、2007年から理事、2011年から理事長。主要な著作として、『高校生からわかる政治の仕組み 議員の仕事』（共著、すばる舎、2013年）、『社会の「見える化」をどう実現するか—福島第一原発事故を教訓に』（共著、専修大学出版局、2016年）、『情報公開と憲法 知る権利はどう使う』（共著、白順社、2017年）など。

## 【委員】

石川公彌子（いしかわ くみこ）



2001年、東京大学教養学部超域文化科学科卒業。2008年、東京大学大学院法学政治学研究科博士課程修了、博士（法学）。専門は日本政治思想史、政治学、死生学。2015年、2019年、東京都世田谷区議会議員選挙に立候補（無所属）。東京大学大学院人文社会研究科G-COE「死生学の展開と組織化」特任研究員、日本学術振興会特別研究員、駒澤大学、和光大学非常勤講師などを経て、2019年9月より会社員としてセーフティネット構築の現場に従事。主要な著作として、『＜弱さ＞と＜抵抗＞の「近代国学」——戦時下の柳田國男、保田與重郎、折口信夫』（講談社選書メチエ、2009年）など。

大山礼子（おおやま れいこ）



駒澤大学法学部教授

一橋大学大学院法学研究科修士課程修了。博士（法学）。国立国会図書館勤務、聖学院大学助教授、同教授を経て、2003年より現職。第29、30、31、32次地方制度調査会委員。専攻は政治制度論。主要な著作として、『国会学入門・第2版』（三省堂、2003年）、『比較議会政治論』（岩波書店、2003年）、『日本の国会 審議する立法府へ』（岩波新書、2011年）、『フランスの政治制度・第2版』（東信堂、2013年）、『政治を再建する、いくつかの方法』（日本経済新聞出版社、2018年）など。

岡崎晴輝（おかざき せいき）



九州大学教授／放送大学客員教授

1999年、国際基督教大学大学院行政学研究科博士後期課程修了。博士（学術）。主要な著作として、『はじめて学ぶ政治学——古典・名著への誘い』（共編、ミネルヴァ書房、2008年）、『市民自治の知識と実践』（共編、放送大学教育振興会、2015年）など。主要な訳書として、キムリッカ『新版 現代政治理論』（共訳、日本経済評論社、2005年）、ヴァン・レイブルック『選挙制を疑う』（共訳、法政大学出版局、2019年）など。

小澤隆一（おざわ りゅういち）



東京慈恵会医科大学教授

一橋大学法学部卒。静岡大学教授を経て2006年から現職。専攻は憲法学。主要な著作として、『予算議決権の研究』（弘文堂、1995年）、『現代日本の法』（法律文化社、2000年）、『クローズアップ憲法』（編著、法律文化社、2012年）、『市民に選挙をとりもどせ！』（共著、大月書店、2013年）、『安倍改憲と自治体』（共著、自治体研究社、2014年）、『集团的自衛権容認を批判する』（共著、日本評論社、2014年）、『安保関連法総批判』（共著、日本評論社、2015年）など。



北川正恭 (きたがわ まさやす)

早稲田大学名誉教授／早稲田大学マニフェスト研究所顧問

元衆議院議員。元三重県知事。主要な著作として、『生活者起点の「行政革命」』（ぎょうせい、2004年）、『マニフェスト革命～自立した地方政府をつくるために～』

（ぎょうせい、2006年）、『マニフェスト進化論』（生産性出版、2007年）など。



桔川純子 (きっかわ じゅんこ)

大阪経済法科大学アジア太平洋研究センター客員研究員／NPO法人希望の種副理事長

大阪外国語大学大学院外国語研究科修士課程東アジア語学専攻修了。元NPO法人日本希望製作所（現NPO法人希望の種）事務局長を経て副理事長。明治大学、成蹊大学非常勤講師。主要な著作として、『ろうそくデモを越えて』（共著、東方出版、2009

年）、『危機の時代の市民活動: 日韓「社会的企業」最前線』（共編著、東方出版、2012年）など。



小林五十鈴 (こばやし いすず)

女性参政権を活かす会共同代表

佛教大学東洋史学科卒。家永教科書検定訴訟杉並地区連事務局。日本婦人有権者同盟（現女性参政権を活かす会）共同代表。国際人権規約完全実施促進連絡会議世話人。WIN WIN 理事・クオータ制を推進する会役員。



小林幸治 (こばやし こうじ)

認定NPO法人まちぽっと理事兼事務局長／市民政策調査会事務局長

1996年より市民がつくる政策調査会の設立準備から関わり、事務局員を経て2001

年より事務局長。2009年より2012年まで、衆議院議員公設秘書（兼務）。主要な著作として、『「障害者・高齢者等の参政権」現状の課題と提案』（共著、市民政調、2000年）、『福祉労働88』（現代書館、2000年）、『シックススクール』（共著、現代人文社、2004年）、『公職選挙法の廃止——さあはじめよう市民の選挙運動』（共著、生活社、2009年）など。化学物質過敏症支援センター理事、多摩川センター理事、アビリティクラブたすけあい（ACT）理事。



田中久雄 (たなか ひさお)

変えよう選挙制度の会代表

1967年に行政管理庁に入庁（後に総務省に統合）。その後、建設省、大蔵省、農水省、参議院事務局に出向。2001年に退職後は各種社会活動に参加。2013年に「変えよう選挙制度の会」を立ち上げ活動中。2020年1月に新たに「比例代表制推進フォーラム」を発

足予定。主要な著作として、『小選挙区制のワナ』（共著、かがわ出版、2018年）、『変えよう！選挙制度——小選挙区制廃止、立候補権・選挙運動権を』（共著、ロゴス、2019年）など。



坪郷實（つぼごう みのる）

早稲田大学名誉教授

大阪市立大学法学研究科後期博士課程単位取得退学。博士（法学）。北九州大学法学部教授を経て、1994年から2018年まで早稲田大学社会科学総合学術院教授。市民政策調査会代表、認定NPO法人まちぼっと理事など。主要な著作として、『環境ガバナンスの政治学——脱原発とエネルギー転換』（法律文化社、2018年）、『脱原発とエネルギー政策の転換』（明石書店、2013年）、『環境政策の政治学』（早稲田大学出版部、2009年）、『ソーシャル・キャピタル』（編著、ミネルヴァ書房、2015年）、『公職選挙法の廃止——さあはじめよう市民の選挙運動』（共著、生活社、2009年）、『比較・政治参加』（編著、ミネルヴァ書房、2009年）など。



濱野道雄（はまの みちお）

西南学院大学神学部教授（キリスト教倫理学、新約聖書学）

上智大学学部・大学院（修士）および西南学院大学学部・専攻科修了。ドイツ・ハイデルベルク大神学部博士課程及びアメリカ・太平洋神学校（Pacific School of Religion）留学（牧会学博士）。日本バプテスト連盟南光台キリスト教会牧師および宣教研究所所長を経て現職。鳥栖キリスト教会協力牧師。主要な著作として、『なぜ「秘密法」に反対か』新教出版社（共著、2014年）など。



山口真美（やまぐち なおみ）

弁護士（三多摩法律事務所、自由法曹団・改憲阻止対策本部事務局長、常任幹事）

2001年弁護士登録。主要な著作として、『市民に選挙をとりもどせ！』（共著、大月書店、2013年）、『これが秘密保護法だ 全条文徹底批判』（共著、合同出版、2014年）、『これでいいのか自治体アウトソーシング』（共著、自治体研究社、2014年）、『国民投票法＝改憲手続法の「からくり」』（共著、学習の友社、2006年）、『比例削減・国会改革だれのため？なんのため？』（共著、学習の友社、2010年）など。

## 編集後記

### 選挙市民審議会事務局

#### 公正・平等な選挙改革にとりくむプロジェクト（とりプロ）

思えば2014年2月に行われたワークショップが全ての始まりでした。公職選挙法の定める選挙制度や選挙運動には改正点が多くあるのではないかと、その改正のために何が必要なのか、市民約50人が国会議員会館会議室でさまざまなアイデアを持ち寄ったのでした。公職選挙法改正の活動方針は、①有識者の協力、②国会議員の協力、③国際比較の三点にまとめられました。2015年発足の選挙市民審議会は市民のアイデアの具体化です。

市民の、市民による、市民のための法策定審議会をつくると理想を掲げても、実際に志を同じくする審議会委員がおられなければ絵に描いた餅です。公職選挙法改正案作りという、時間も労力もかかる地味な作業を手弁当で担ってくださる方々が果たしておられるのか。お一人お一人に熱意を込めて依頼をし、各界でご活躍の方々に審議会委員となっていただけたことに心から感謝しています。

行政学者・憲法学者・政治学者・神学者・法律家・法改正を促す市民団体関係者などの多彩な有識者が、学際的・交差的に現行公職選挙法を批判的に分析し、実際の条文改正案を協働作業でつくりあげていく。しかも国会議員会館会議室で議員・秘書・報道関係者・市民を巻き込んで行っていく「選挙市民審議会という運動」は稀有な市民運動です。このような「市民立法」という立法ルートが、市民社会で成長していくことを祈念しています。

審議会を下支えする事務局としては、議事録が滞ったり、資料作成・論点整理が拙かったり、確認作業を怠ったりと今さらながら反省しきりです。共同代表・委員の方々のご寛恕に甘えてばかりの4年間となりました。この場を借りて謹んでお詫び申し上げます。

また、改めて心からのお礼を申し上げます。共同代表をはじめ選挙市民審議会委員のみなさま、4年間の献身的なお働き本当にありがとうございました。





公正・平等な選挙改革にとりくむプロジェクト

発 行 公正・平等な選挙改革にとりくむプロジェクト  
(選挙市民審議会事務局)

所 在 東京都世田谷区下馬 1-20-4 城倉啓方  
tel 03-3424-3287  
email izumi-jokura@outlook.jp  
website <http://toripuro.jimdo.com/>

日 付 2020年1月31日