

はじめに

最終答申の公表にあたって

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にとって極めて重要な役割をもっています。しかし、現在のわが国の選挙制度には、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ります。

選挙制度は、まず、何よりも、主権者の意思（民意）を適切に反映するものでなければなりません。しかし、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、膨大な死票が生まれるなど民意を適切に反映できるものとはなっていません。

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を行っています。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ます。

さらに、依然として、「迂回献金」による政策誘導や政治資金にまつわる不祥事も後を断ちません。

このように、国民の多様な民意を反映せず、自由な選挙運動を妨げている現在の選挙制度は、民主主義と地方自治に対する重要な役割を果たすことができないだけでなく、投票率の低迷や*無投票当選の増加、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ます。

そのように考えたわたしたちは、国会議員にお任せするのではなく、市民のイニシアチブによる選挙制度改革を進めるため、2015年11月30日、選挙市民審議会を立ち上げました。

選挙市民審議会は、テーマに応じて三つの部会に分かれて、活発な議論を行ってきました。

第1部門は「自由な選挙運動のあり方」と「政治参加のハードルを下げる」をテーマに、選挙運動規制の撤廃等について審議しました。委員は、石川公彌子・片木淳・小島敏郎・小林幸治・武井由起子・坪郷實・濱野道雄・山口あずさの8名です。

第2部門は「民意の反映」と「両院制のあり方」をテーマに、国政の選挙制度改革について審議しました。委員は、伊藤朝日太郎・太田光征・小澤隆一・桂協助・小林五十鈴・只野雅人・田中久雄・林克明・山口真美の8名です。

第3部門は「政治資金のあり方」、「地方自治体の選挙制度改革」等をテーマに、政党助成金をはじめとする政治資金と地方議会の議員を選ぶ選挙制度について審議しました。委員は、三木由希子・太田啓子・大山礼子・北川正恭・桔川純子の5名です。

これらの三つの部門は、1ヶ月に一回ほどのペースで部門審議会を開催し、毎回の審議会ではおおむね2時間の審議時間を確保するとともに、市民・議員・報道の傍聴に対して常に開かれた形で行い、市民の陪席者との積極的な対話に努めるとともに、必要に応じて部門間の合同審議会や、三つの部門を併せた全体審議会を開きました。各部門の座長でもある3名の共同代表が部門審議会を召集し、数ヶ月に一度の共同代表者会議において部門間の連

絡調整を行いました。

2016年5月25日には、「選挙市民審議会見解」を公表し、「18歳選挙権」による初めての参議院通常選挙（7月10日投開票）に向け、有権者に積極的政治参加を呼びかけました。

2017年1月24日の第5回全体審議会では、「選挙運動を自由に楽しく」、「政治参加のハードルを下げる」、「身近な選挙を政策で選ぶ選挙に」、「民意が反映される国政選挙」、「透明で公正な政治活動」の5分野にわたり、それぞれ数項目からなる具体的な改革案を中間答申として取りまとめて公表しました。

その後も、引き続き、各部門会議、共同代表者会議、全体会議で個別テーマの改正案についての議論・検討を重ね、このたび、この2年余の間の議論・検討の成果として「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」として取りまとめましたので、これを公表します。

公表の目的は、喫緊の課題である選挙制度改革の必要性を世間に広め、改革機運を盛り上げることにあります。批判も含め様々な仕方で、この答申を活用していただきたいと願っています。

今後とも、選挙市民審議会は、選挙制度改革、政党のあり方、政党助成金等政治資金制度の改革、直接民主制の拡充、地方分権の推進、*主権者教育の充実強化等残る様々な課題解決のため、論議・検討を継続し、結論を得しだい改革案として公表していく予定です。ぜひ、選挙市民審議会への傍聴やウェブサイトの注視をいただきますとともに、わが国の民主主義と地方自治の真の実現と成熟のため、貴重なご意見等を多数お寄せいただきますよう、お願いいたします。

【第1期選挙市民審議会】 任期 2016年1月1日から 2017年12月31日

片木淳・只野雅人・三木由希子（以上、共同代表）

石川公彌子・伊藤朝日太郎・太田啓子・太田光征・大山礼子・小澤隆一・桂協助・北川正恭・桔川純子・小島敏郎・小林五十鈴・小林幸治・武井由起子・田中久雄・坪郷實・濱野道雄・林克明・山口あずさ・山口真美

*印を付した単語の説明については巻末の用語集を参照してください。

1 理念・総論

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とが、わたしたちの目指す目標である。そのためには、さまざまな民意を適切に反映する仕組みを考えなければならない。また、できるだけ幅広く民意を反映しようとするれば、できるだけ多くの人が選挙に参加できる仕組みが不可欠である。さらには、そうした人々が意見を交わし議論ができる自由で公正な仕組みも求められる。

現在の日本の選挙制度には数多くの問題がある。国政レベルの選挙制度だけでなく、地方の選挙制度についても、検討すべき課題は数多い。部分的な手直しではなく、選挙制度全体を見直してゆく必要がある。現在の選挙制度の何が問題なのか、またどう変えていったらよいのか。具体的な検討に先立ち、まずは、「選挙制度」、「選挙権・被選挙権」、「選挙運動」の3点から、わたしたちが目指す理想の選挙制度の方向性を示しておきたい。

1-1 選挙制度

(1) わたしたちは、本当の意味で民意が反映される選挙制度を実現する必要があると考える。選挙制度は、有権者に十分な選択肢が提示され、有権者が意味のある選択をし、また有権者が投票したことの意義を実感できるものでなければならない。こうした視点から、現在の衆議院・参議院の選挙制度を見直してゆく必要がある。

衆議院の選挙制度をめぐっては、何より、得票と議席の大きなアンバランスや大量の死票を生み出している*小選挙区の見直しが不可欠である。また、主要政党以外の組織や無所属候補者を含めて、有権者に十分な選択肢が提示されるよう配慮することも必要である。わたしたちは、こうした視点から、原則として都道府県よりも大きな区域を選挙区とする、非拘束名簿式の比例代表制を提案したい。広域の選挙区をとることで、投票価値の平等の実現も容易になる。

参議院の選挙制度をめぐっては、参議院が果たすべき役割をふまえた議論が必要である。憲法の規定により、参議院議員は衆議院議員より任期が長く、半数ずつ改選される。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よう。そうすると、政党だけでなく「人」の選択にも重点をおいて選挙制度を考える必要がある。こうした視点から、*大選挙区*単記制または*連記制を提案したい。

さらに、両院の選挙制度に共通する問題として、議員定数が十分ではないこと、女性議員が際立って少ないこと、がある。現在の国会議員数は決して十分とはいえない。国会が適切に民意を反映し活動してゆくためには、増員も検討されてよい。また、国際的にみて、国会における女性議員の少なさは際立っている。女性の政治参加を阻害している構造を変えてゆくためにも、女性議員を増やす制度改革が急務である。そのための第一歩として、政党助成金の増減によって女性候補者の擁立を促す仕組みの導入、さらには衆議院議員選挙につ

いて、当選順位を男女交互とする比例代表名簿の提出を政党に認めることを、提案したい。十分な成果がみられなければ、さらに踏み込んだ措置も検討されるべきである。

(2) 地方の選挙制度をめぐっては、首長選挙における決選投票の再導入、都道府県議会・政令市議会選挙における比例代表制の導入、そして市町村議会選挙における大選挙区*制限連記制の導入、という三つの改革を提案したい。

首長選挙をめぐっては、当選に必要な法定得票率が低いこともあり、30%程度の得票でも当選する例がある。そうした場合には、多くの死票が生み出されることになる。有権者が納得のゆく形で首長を選挙できるよう、決選投票の導入を改めて検討すべきである。決選投票の導入は、政策論争の活性化にもつながるであろう。

都道府県議会をめぐっては、選挙区ごとの定数に1名から17名までのばらつきがあり、小選挙区制と*中選挙区制が混在するいびつな制度となっている。個人中心の選挙となる、候補者の多様に乏しい、無風選挙区が多いなどの問題がある。選挙区間の人口の不均衡も、国政以上に大きい。政令市議会についても同様の問題がある。そこで、都道府県全域または市域全体を1選挙区とする比例代表制を提案したい。政策を中心とした選挙の実現だけでなく、性別、年齢、職業などの点で多様な人材が候補者として名簿に登載されることも期待される。

市町村議会選挙をめぐっては、大選挙区単記投票制がとられている。有権者数百人の選挙区がある一方で、最大規模の世田谷区議会の場合、定数は50にもなる。人口規模が小さい市町村では、議員のなり手が限られ、*無投票当選も多い。規模の大きな選挙区では、有権者の選択が困難となったり、ごく少数の得票(ごく一部分の指示)で当選できるといった問題もある。連記制を導入することで、候補者のグループ化を促し政策論争を活性化するとともに、より多くの支持に支えられたものが議員となることが期待できる。

1-2 選挙権・被選挙権

できるだけ多くの人々が選挙に参加できる仕組みについても考える必要がある。その際には、選挙権・被選挙権の拡大だけでなく、選挙権・被選挙権を行使できる条件をととのえることも検討されねばならない。

第一に、民主主義国の中では、世界的にみても希なほど高額な選挙供託金廃止である。憲法は財産または収入によって、選挙人の資格について差別を設けることを禁じている。しかし、立候補にあたり必要な高額な供託金は、十分な資金をもたない者の立候補を阻害する効果をもつ。事実上、財産・収入による候補者の選別にもつながり、有権者の選択肢も狭められることになる。

第二に、被選挙年齢に引き下げである。2016年より、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なお従前通りで、衆議院議員や地方選挙の被選挙年齢は25歳、

参議院議員・都道府県知事の場合は 30 歳のままである。下院議院の被選挙権年齢を 18 歳とする国も多い。より広く民意を反映するためにも、すべての選挙において、選挙権年齢に合わせ、被選挙権年齢を 18 歳とすべきである。

第三に、立候補休暇と議員活動のための休職・復職制度の整備である。現在の仕組みでは、公務員は立候補すると当然に失職する。また民間企業等においても、立候補しようとするれば、選挙活動・議員活動と仕事との両立は困難である。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。

第四に、日本国籍をもたない人々の参政権保障である。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ことが検討されるべきである。とりわけ、国籍選択の機会を与えられることなく国籍を失うことになった人々およびその子孫である特別永住者への選挙権・被選挙権の保障は、一刻も早く検討されるべき課題である。

第五に、障害をもつ人の参政権保障の保障である。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、点字や音声による広報など譲歩の受領・発信手段にも工夫が求められる。また、発話障害のある議員について代読の発言が許容されず、問題となった事例もある。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、検討すべき課題は数多い。

第六に、移住者・ホームレスの参政権保障である。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。国政選挙では、住所要件・3ヶ月の登録要件などを撤廃すべきである。地方選挙の3ヶ月の住所要件についても、短縮あるいは廃止が検討されるべきである。

1-3 選挙運動

民意が適切に反映されるためには、*選挙運動のあり方についても現在の制度の根本的な見直しが必要である。公職選挙法は、選挙運動の自由よりも「公正」を重視し、選挙運動を厳しく規制している。決められた期間内に、法が認めた手段で運動をするという仕組みがとられている。こうした厳しい選挙運動の規制は、原則としてすべて撤廃されるべきである。

その上で、候補者間の資金量の格差を考慮して、最小限度で、公費負担の仕組みが考えられるべきである。

まず、選挙運動期間という仕組みは廃止すべきである。公職選挙法は、通常政治活動と選挙運動を区別している。前者は原則自由であるのに対して、後者については厳しい規制が置かれている。しかし、日常政治活動と選挙運動は、本来、区別されるべきものではない。選挙運動は、日常の自由な政治活動の延長線上にある。

その上で、選挙運動についての様々な規制は、撤廃されなければならない。*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、文書図画による運動の規制など、通常政治活動であれば許されないような様々な規制が、設けられてきた。特に文書図画による選挙運動をめぐっては、法定されたもののみの利用を認める原則禁止ともいうべき厳しい規制がなされてきた。これまで、国政選挙でのマニフェストの頒布、インターネットを利用した選挙運動が認められるなど、部分的な規制の解除はなされているが、それらはいくまでも、文書図画による選挙運動規制の例外という扱いであった。こうした規制を撤廃し、誰もが自由に選挙運動が行えるようにする必要がある。また、これらの規制に関する規定の廃止に伴い、公選法に置かれている罰則規定についても、基本的に削除されることになる。

選挙運動の自由化を行うと、候補者間の資金量の格差によって、運動量に違いが出ることも懸念される。たしかに、インターネットの利用を含め、運動が自由になるのであるから、金のかからない手段やボランティアなどを通じた運動を通じ、各候補者が幅広い運動を行うことができる。しかし、テレビのスポット広告や新聞広告など、多額の費用を要する運動手段については、どうしても資金量の差がものを言うことになる。そこで、政見放送や選挙公報については、候補者間の平等を図るために、公費による負担を考えるべきであろう。

2 民意が反映される選挙制度

2-1 国政の選挙制度

2-1-1 はじめに

現在の国会両院の選挙制度は多くの問題点を抱えている。衆議院議員選挙制度をめぐっては、1990年代初頭、政権交代と政権選択の実現を掲げ、政治改革が行われた。しかし、改革の狙いは実現されておらず、多数党に議席が集中するなど、かえって、民意の反映が阻害されている。また、参議院議員選挙制度をめぐっては、参議院のあり方とも関わり、発足以来様々な議論が行われてきた。しかし明確な改革の方向性が定まらないままに、部分的な手直しが重ねられてきた。近時では、2015年に投票価値の不均衡を是正するために部分的な合区が行われたものの、抜本改正に向けた議論は先送りされ続けている。他国と比べて著しく女性議員の比率が低いことも、かねてより問題となってきたが、この点でも具体的な対応がとられるには至っていない。

改めて選挙制度全体を見直し、本当の意味で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なしうる選挙制度、有権者が投票したことの意味を実感できる選挙制度を実現してゆく必要がある。こうした観点から、以下では、衆参両院の選挙制度について、その問題点を検証して、あるべき改革の方向をさぐり、具体的な改革案を提示する。

2-1-2 現行の選挙制度

2-1-2-1 現行の衆議院議員選挙制度

衆議院議員選挙をめぐっては、戦後2回目の総選挙以降、*中選挙区制（ごく一部を除き3～5人区）がとられてきた。しかし、1980年代末のリクルート事件に端を発する政治腐敗に対する批判の高まりを受け、第8次選挙制度審議会において「政治改革」が議論され、1991年4月に改革の基本的方向性を示す答申（「選挙制度及び政治資金制度の改革についての答申」、以下「答申」という）が出された。答申は、政治腐敗を生み出した要因として、個人本位の選挙、政権交代の欠如をあげ、それまで衆議院議員選挙でとられてきた中選挙区制度に対する批判を展開している。答申は、①同一選挙区で同一政党（自民党）から複数の候補者が立候補するために、選挙は政党・政策の争いというよりは個人同士の争いとなり、金のかかる選挙となった、②永年にわたり政党間の勢力状況が固定化し、政権交代が行われず、このことが政治における緊張感を失わせ、それが政治の腐敗の温床になった、といった指摘を行っている。その上で目指すべき改革の方向性として、政策本位・政党本位の選挙、政権交代と政権選択の実現、多様な民意の反映をあげ、「民意の集約、政治における意思決定と責任の帰属の明確化及び政権交代の可能性を重視すべきであること、少数意見の国政への反映にも配慮する必要があること、制度としてできるだけわかりやすいものが望ましいこと」から、*小選挙区比例代表並立制が望ましいと結論づけている。基本的にこの答申

に沿って導入されたのが、現在の衆議院議員選挙制度である。

衆議院議員は、*小選挙区選挙と比例代表選挙を組み合わせた小選挙区比例代表並立制で選挙される。現行制度発足当時（1994年）の議員定数は500（小選挙区300、比例区200）であった。その後削減が行われ、現在の定数は465（小選挙区289、比例区176）である。比例代表選挙は、全国を11のブロックに分けて行われている。

選挙人は2票をもち、小選挙区、比例区それぞれで、1票ずつを投じる。一定の要件を満たした政党等（国会での議席が5以上または国政選挙での得票が2%以上）の候補者には、小選挙区・比例区での重複立候補が認められる。重複立候補をした候補者は、比例代表の名簿上、同一順位とすることができる。同一順位の候補者間では、小選挙区での惜敗率（当選者に対する得票の比率）により順位が決定される。

2-1-2-2 現行の参議院議員選挙制度

参議院議員の選挙制度は、全国区（全国1選挙区の単記投票制）といわれる地方区（都道府県を選挙区とする*大選挙区単記投票制）の組み合わせでスタートした。地方区はその後基本的に維持される一方、全国区については1982年に、日本で初めて比例代表制が導入され、さらに2001年、いわゆる非拘束名簿式が導入されている。

参議院議員は、全国を1選挙区とする比例代表制、各都道府県を選挙区とする単記投票制によって、選挙される。現在の参議院議員定数は242（比例区96、選挙区146）であり、3年ごとに半数が改選される。比例区では、選挙人は名簿掲載の候補者名、政党等の名簿いずれにも投票できる。名簿掲載の候補者・名簿への投票は名簿ごとに集計されて、ドント方式により議席配分が行われる。名簿掲載の候補者には順位が付されず、得票順に配分議席数の限度で当選者が決定される。選挙区選挙は、各都道府県に2～12の定数を配分し、単記投票制で行われる。一票の較差を是正するために2015年に4県を対象に合区が行われた結果、現在の選挙区数は45となっている。そのうち32が、いわゆる1人区（1回の改選議席数が1の選挙区）である。

2-1-3 現行の選挙制度の問題点と改革の方向性

2-1-3-1 衆議院選挙制度の問題点と改革の方向性

(1) 問題点

現在の衆議院議員選挙制度は、第8次選挙制度審議会の答申に沿って導入されたものである。しかし、制度改正から25年を経た今日、改革の狙いは実現していない。現在の制度の下でも政治と金の問題は依然として解決されておらず、また政権交代も展望しにくい状況にある。むしろ、制度変更によって、以下のような深刻な問題が生じている。

第一に、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ている。小選挙区選挙では、第1党が七割を超える議席を得ることが常態化している。第1党は、小選挙区選挙のみで、全体の四割を超える議席を獲得している。政治改革のモデ

ルとなったイギリスと比較しても、第1党の優位は際立っている。その結果、数を頼みにした強引な政治運営も行われている。

第二に、得票数と議席数との乖離と密接に関わる現象であるが、多くの「死票」（代表されない票）が生み出されている。自らの票が活かされていない、選択肢がないと感じる有権者は少なくない。それは、棄権理由についての調査からもうかがわれるところである。小選挙区制の導入以降、中選挙区時代と比べ、投票率は低下している。

第三に、政策本位・政党本位の制度設計についても問題がある。制度全体が既存の主要政党に有利なものとなっており、新たな勢力や候補者の参入が困難となっている。小選挙区制のもとでは、既存の政党や政治組織に属さない候補者は、当選を見込みにくい。加えて、政党本位の*選挙運動が導入された結果、一定の要件を満たした政党等（国会での議席が5以上または国政選挙での得票が2%以上）が選挙運動で優遇され、またほぼ同様の要件で政党助成金も交付されている。政党中心の選挙運動は、それ自体として必ずしも否定されるべきものではないが、新たな政治勢力が参入しにくい仕組みとなっていることは問題である。候補者選定や選挙運動全般わたり、政党の役割が大きくなる一方で、有権者に十分な選択肢が提供されない状況が生じている。

第四に、小選挙区をめぐっては、いわゆる「*一票の較差」がなお存続している。政治改革以降、衆議院選挙は政権選択選挙であることが強調されてきたが、「一票の較差」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主張の正統性をゆるがしかねない。

第五に、1990年代初頭の政治改革が政権交代可能な仕組みの実現の前提として掲げていた「民意の集約」という視点と憲法の*二院制の構造との不適合についても指摘しておかねばならない。「民意の集約」は二大政党化への誘導をはかるものであり、伝統的に二大政党間の政権交代を特徴としてきたイギリスをモデルに、衆議院に小選挙区中心の仕組みが導入された。しかしその際、イギリスには、直接選挙される強い第二院が存在しないことは考慮されていなかった。日本の参議院は、直接選挙され、また立法権などかなり強い権限をもった第二院である。衆参両院で二大政党それぞれが主導権を握ると、両院間の合意形成は極めて困難になる。参議院とも関わる問題であるが、二大政党制を生み出しやすいとされる小選挙区中心の仕組みと憲法の二院制の構造が果たして適合的なのかについても、改めて検討が必要であろう。

（2）改革の方向性

以上をふまえると、衆議院議員選挙制度改革を検討するにあたっては、以下のような点が重要なポイントになると考えられる。

まず何より、簡明性である。改革は、明確な理念に基づいたものでなければならない。また選択される制度は、簡明なものでなければならない。簡明な制度は、必ずしも単純な制度と同義ではない。有権者にとっても趣旨が明確で、理解しやすい仕組みという意味である。

改革の理念としては、「1 はじめに」でも述べたように、本当の意味で民意が反映される選挙制度あることが何より重要である。そのためには、多様な民意を反映した制度とすることが必要である。選挙においては、いわば民意の物差しとなるのは通常は政党や候補者の得票であるから、まず、得票と議席のバランスがとれた選挙制度を考える必要がある。加えて、民意が反映されたといえるためには、有権者にできるだけ多様な選択肢が提供される必要がある。有権者が選挙において自ら望む選択を行ったと感じられる仕組み、すなわち、有権者に意味のある選択肢を提供しうる仕組みを考えなければならない。具体的には、以下の5点をふまえ、制度設計を考える必要がある。

第一に、死票が少ないことである。小選挙区選挙では、第1党が七割を超える議席を独占する一方で、それ以外の政党は十分な議席を得ることができない。結果として、各党の得票と議席の間に、著しいアンバランスが生じてきた。死票を多く生み出す仕組みのもとでは、当選者以外に票を投じた有権者は、投票した意味を実感することができない。それは、棄権率の増加にもつながる。少数党が当選者を出すためには候補者を絞り込む必要があるが、異なる理念や政策をもった組織同士が候補者を絞り込むことは難しい。無理な絞り込みを行えば、かえって有権者の離反を招くことにもなりかねない。

小選挙区は、政策本位・政党本位の選挙、政権交代と政権選択の実現にかなう仕組みとして導入されたが、日本の現状では、かえって、そのデメリットが際立っている。死票を減らそうとすれば、各政党や政治組織がそれぞれの得票にみあった議席を獲得できる仕組みを考える必要がある。そうした仕組みは、強い参議院を組み込んだ憲法の二院制の構造と二大政党制への傾向との不整合を緩和する効果をも持つであろう。

第二に、制約が少ないことである。政党本位を掲げた制度が、既存の主要政党にとって有利に働き、小政党、新興の組織や無所属候補の参入のハードルとなっていることは、さきを確認したとおりである。有権者が意味のある選択をなしうるよう、大政党でなくとも、あるいは新興の勢力や無所属であっても、参入しやすい仕組みを考える必要がある。

第三に、政党の自己革新が促進されることである。特定の政党が議席を占め続けたり、新たな勢力の参入が困難だったりすれば、選挙結果が民意の変化に適切に対応しないものとなるおそれがある。民意の多様性や流動性が高まっている今日、有権者が意味ある選択をなし得る前提として、またそうした民意の変化を適切に反映しうる仕組みとして、政党の「新陳代謝」やそのための自己革新が適切に促進される仕組みが求められよう。第一、第二の指摘とも重なるが、多くの死票を生み出す仕組みや、新たな組織や候補者の参入の障壁となる仕組みは、民意の変化の反映を阻害する。

第四に、有権者と候補者との近接性である。選挙において政党が中心となること事態は避けられず、また有権者に選択の基準が明示される点で、好ましいともいえよう。しかし、もっぱら政党が候補者を決定し、有権者は提示されたメニューから選択をするだけでは、真に民意が反映された仕組みとは言い難い。一つの政党を支持する民意の中にも、様々な多様性があるはずである。政党中心の民主主義のもとでも、選挙された一人一人の議員が果たす役

割は重要である。有権者が、議員との間に距離を感じれば、国会に真に多様な民意を反映することは難しいであろう。それゆえ、有権者と候補者の「近接性」にも十分配慮する必要がある。比例代表制がとられる場合であっても、有権者がある程度候補者をも見通して、選択をなし得ることも重要な考慮要素である。

第五に、政策論争が喚起されることである。多様な民意が反映されるためには、様々な政党や候補者（「人」）が選挙されることは重要であるが、それだけではなお不十分である。ある政党や候補者を選択したことで、何が実現されることになるのかを見通せなければ、本当に民意が政治に反映されたとはいえない。1990年代の政治改革でも政策本位の選挙が掲げられたが、なお実現していない。以上に掲げた視点をふまえつつ、政策本位の選挙、政策論争を促す仕組みを考えなければならない。

第六に、投票価値の平等の実現である。較差の是正を考えるにあたっては、最大較差（人口が最大・最小の選挙区間の較差）の縮小だけでなく、平均的な選挙区人口からの偏りを全国的にできるだけ小さくすることも必要である。

小選挙区をめぐっては、2017年に大幅な区割りの改定が行われ、較差はかろうじて2倍未満に収まっている。2020年以降には、いわゆるアダムズ方式による区割りの見直しも予定されている。しかし、なお2倍近い較差が残るうえ、人口の多い都道府県では区割りが極めて複雑になるなどの問題も生じている。投票価値の平等の実現を図ってゆくためには、安定的に「一票の較差」を小さくすることのできる仕組みが必要である。この点、小選挙区を廃止して、すべて比例代表制とすべきである。

2-1-3-2 参議院議員選挙制度の問題点と改革の方向性

(1) 問題点

現行の参議院議員選挙制度をめぐっては、以下のような問題が指摘できよう。

第一に、「一票の較差」の問題である。合区により較差は一応縮小した。しかし、衆議院と比べても、なお大きな較差が残っており、今後も拡大することが予想される。

2人区（1回の改選議席が2の選挙区）から人口が多い選挙区に定数を振り替えるという是正が重ねられてきた結果、1人区が増加する一方で、東京都選挙区の定数は6となっている。45選挙区中32を占める1人区をめぐっては、衆議院の小選挙区と同様の問題を指摘しうる。また、選挙区選挙における選挙区ごとの定数の大きなアンバランスも無視できない問題である。1人区と6人区では、選挙の意味合いがまったく異なる。

第二に、憲法の両院制の趣旨に照らし、現在の選挙制度が適切なのかという問題である。参議院の選挙制度をめぐってはこれまでも議論がなされてきたが、小幅な手直しがなされるにとどまっている。

(2) 改革の方向性

衆議院議員選挙について示した改革の方向性は、基本的には、参議院議員選挙についても

妥当する。ここでは、憲法が定める二院制の趣旨や参議院が果たすべき役割もふまえ、特に参議院議員選挙に関わるポイントを指摘しておきたい。

第一に、憲法が定める二院制の趣旨と参議院が果たすべき役割をふまえた制度設計がなされることが必要である。

この点では、いわゆる「合区」に反対する立場から、都道府県選挙区を維持することで、人口の少ない地域の声をより大きく代表するような仕組みも主張されている。しかし、そうした仕組みは、大きな「一票の較差」を生み出すことになる。憲法上参議院は、立法をはじめ衆議院にも匹敵しうるかなり強い権限を備えている。衆議院だけでなく参議院にも、強い権限に見合った民主的基盤が必要であろう。参議院の独自性を理由として、「一票の較差」を安易に許容することはできない。

憲法上はつきり両院で差が設けられているのは任期である。衆議院議員の任期は4年で解散があるのに対し、参議院議員については6年の任期が保障され、半数ずつ改選される。衆議院に比べると長い任期や比較的安定した議院の構成を活かして、長期的な視点から政策課題に取り組むことが期待されていると見ることができる。少なくとも6年の任期が保障されていることから、議員がそれぞれ専門性を高め、また発揮してゆくことが期待されよう。このような視点から考えられるのは、政党だけでなく「人」の選択にも重点をおいた選挙制度を仕組むことである。もとより、普通直接選挙の仕組みがとられる以上、参議院議員選挙においても政党の役割が大きくなることは避けがたい。とはいえ、そうした仕組みは、参議院の独自性の発揮にも資するであろうし、また、衆議院とは異なる視角から多様で変化する民意を適切に反映してゆくという制度改革の理念にも合致するであろう。

第二に、政党だけでなく「人」の選択にも重点をおく場合、特定の利益との過剰な結びつきが生じないよう、配慮する必要がある。かつて衆議院議員選挙でとられていた*中選挙区制のもとでは、派閥の影響や利益誘導政治が問題となってきた。特定の利益団体への過度の依存が生じないよう、一定規模の選挙区を選択して、利益団体からの影響が相殺できるよう配慮することなども必要であろう。

2-1-3-3 両院の選挙制度に共通した問題点と改革の方向性

(1) 問題点

衆議院、参議院それぞれの選挙制度だけでなく、さらに、両院の選挙制度に共通した問題点がある。

第一に、議員定数をめぐる問題である。衆議院議員定数は、中選挙区制時代には最大で512あったが、その後1994年の選挙制度改革当初の500から漸次定数削減が行われ、現在は戦後最小の465となっている。参議院についても、最大で252あった定数が、242に削減されている。

しかし削減をめぐっては、積極的な根拠が何ら示されていない。国民に様々な負担増を求める以上、国会にも「身を切る覚悟」が必要であるといった議論も、さかんになされている。

しかし、議員定数の削減ばかりが主張される一方、歳費や議員の活動経費、政党助成金などについてはほとんど検討されていない。

定数削減に十分な根拠がないことは、衆議院議員定数の削減（小選挙区6・比例区4、合計10）を提案した「衆議院選挙制度に関する調査会答申」（2016年1月14日）も認めており、「現行の衆議院議員の定数は、国際比較や過去の経緯などからすると多いとは言えず、これを削減する積極的な理由や理論的根拠は見出し難い」と指摘している。

第二に、女性議員の割合が際立って少ないことも重大な問題である。衆議院の女性議員比率は、9.5%にすぎない。列国議会同盟の統計（下院、2017年9月）によると、193ヶ国中165位であり、平均（22.9%）を大きく下回っている。参議院については、2016年の選挙で女性議員が増加した結果、女性議員比率がようやく国際平均に接近しつつあるが、なお到底十分とはいえない水準である。衆議院については状況の改善が見られない。女性の政治進出を阻害する構造的要因がある。

『政治分野における男女共同参画推進法（仮称）』超党派議員連盟が、女性参政権70周年の2016年中に選挙で男女の候補者数を「均等」にするよう各政党に提案した。各党の一応の合意がなされたものの、法律案の審議・採決には、なお至っていない。

（2）改革の方向性

第一に、議員定数はあくまで、全国民を代表し国会として活動をしてゆくうえで適切な議員数はどのくらいか、という観点から検討されるべきである。定数削減は、多様な民意や少数意見の反映を困難にする効果を伴う。「一票の較差」の是正によって人口の少ない地域の声が届きにくくなるという主張は根強い。定数削減によって、人口の少ない地域への配分議席が減少することにも十分留意すべきであろう。

第二に、社会構造や人々の意識にはたらきかけ、それらを変えてゆくためにも、女性議員を増やす制度改革が急務である。日本の現状は極めて深刻であり、早急な対応が必要である。この点では、女性候補者数が一定以上となるような（たとえば比例代表名簿を男女交互とすることを義務づけるなど）、法的強制を伴ったクォータ制の導入が最も実効的な手段である。

一般に、差別を受け不利な状況に置かれているグループに対して、特別枠を設けるなどの優先的な処遇を与える積極的差別解消措置（アファーマティブ・アクション）は、機会の平等を回復するための措置として、憲法上も許容されると解されている。ただし、行きすぎると、「逆差別」となる場合もある。日本では、男女平等の実現をめぐり、男女共同参画社会基本法8条が、「積極的改善措置」（ポジティブ・アクション）を含む男女共同参画社会の形成の促進に関する施策をとる責務を定めている。しかし、形式的平等の要請が強く求められる選挙の領域でどこまでこうした措置をとりうるかについては、なお、憲法上の議論が十分に熟しているとはいえない状況である。

日本の女性国会議員（特に衆議院議員）が国際的にみて極端に少ない現状から、政治参加の機会の平等を実質的に回復する措置として、なんらかの積極的改善措置の導入が必要で

あり、また憲法上も可能であるとする有力学説もある。ただし、そうした説にあっても、議席を女性に割り当てることを法律によって定める議席リザーブ型のクォータなどは、議員資格に関する性別による差別を禁じた憲法 44 条但書、政党の自律性や立候補の自由と抵触し違憲の可能性が高いとされる。一方、たとえば、議席の一部について女性候補者数を一定比率以上とするクォータ、政党助成金の増減によって女性候補者の擁立を促す仕組みなどの場合は、違憲とならない可能性が拡がるとしている。前者については政党の候補者選択の余地や男性候補者の立候補の余地が相当に残されており、また後者については「強制」が間接的なものにとどまっているからである¹。

以上のような点をふまえ、政党助成金の増減によって女性候補者の擁立を促す仕組み、そして、比例代表選挙において政党の自律性や立候補の自由に配慮しつつ女性議員を増やす仕組みの導入を、ひとまず提案することとしたい。そうした制度を通じて十分な成果が上がない場合には、さらに実効性の強い制度が検討されるべきである。

2-1-4 改革の提案

衆議院、参議院、そして両院に共通する選挙制度の問題点の分析と改革の方向性の検討をふまえ、最後に両院の選挙制度について、具体的な提案を行いたい。

2-1-4-1 議員定数

まずは、両院議員定数について提案したい。どの程度の議員数が適切であるかについて、理論的な解答があるわけではない。しかし、議院内閣制的な仕組みをとるヨーロッパの主要国についてみると、人口比で見た国会議員数（比較可能な、下院議員数）はいずれも日本よりも多い。イギリスは人口 6300 万人で 650 人、ドイツは人口 8,100 万人で 598 人（現員は 709 人）、フランスは人口 6300 万人で 577 人である。日本の場合、これら 3 国とは異なり、両院が直接選挙されているという違いはあるが、衆参両院の議員数（465 人・242 人）を考慮しても、人口比からすると決して多いとはいえない。

両院議員の比率については、やはり定まった基準があるわけではないが、一般には各国とも下院議員が上院議員よりも多いこと、日本の場合、概ね衆参両院議員の比率が概ね 2 対 1（あるいはそれより若干参議院議員の比率が高い）程度であったことから、2 対 1 から 3 対 2 程度を目処とすべきであろう。

両院の議員定数については、与党議員のかなりの数が内閣の一員として活動してもなお他の議員が全国民を代表し国会として活動でき、また、少数会派の議員が全国民を代表して国会の各委員会で活動できるような、適切な議員数が確保されなければならない。また、少なくともこれまで最多であった衆議院 500 人程度・参議院議員 250 人程度が確保されるべきであり、さらに増員して、衆議院 600 人程度・参議院 300 人程度とすることなども、十分検討に値しよう。

¹ 辻村みよ子『ポジティブ・アクション』（岩波新書、2011 年）132-134 頁。

2-1-4-2 衆議院議員選挙制度

(1) 基本的な仕組み

衆議院議員の選挙制度については、全国を都道府県よりも広いブロックに区分した比例代表制が適当である。死票の少ない制度、得票と議席の均衡、「新陳代謝」の促進、政策論争の促進といった観点からは、比例代表制を選択することがもっとも適切と考えられる。

上記の改革の方向性からすると、現在とられている小選挙区制（イギリス型、単純小選挙区制）を維持することはできない。小選挙区制でも、相対多数で当選者を決める現行の仕組みとは異なり、オーストラリア（*優先順位付き連記投票制）やフランス（*小選挙区二回投票制）のように、絶対多数で当選者を決める（選挙区の過半数の支持を当選の要件とする）仕組みも存在する。オーストラリアの制度では、有権者は候補者に順位をつけて投票する。絶対多数を得た候補者がいない場合、当選者が決まるまで、最下位候補から順に第2順位の票が他の候補に加算されてゆく。フランスの制度では、第1回目の投票で絶対多数の得票をした候補者がいない場合、第1回目に有効投票の12.5%以上を得た候補者の中で第2回目の投票が行われ、最多得票者が当選する。単純小選挙区制と比べれば、こうした仕組みの方が、有権者の選好をより広く反映することができ、死票は少なくなるとみることでもある。しかし、本質は小選挙区制であって、上述の小選挙区制の問題点は解消されない。

多数代表制の枠内である程度得票と議席の均衡を実現しうる仕組みとしては、かつての中選挙区制のような、大選挙区単記投票制も考えられる。個人の選択という側面が強く、有権者と候補者の近接性も実現しやすい。しかし、かつての中選挙区制をめぐるのは、派閥選挙や利益誘導を助長する、政策をめぐる選挙となりにくい、といった弊害が指摘されてきた。これらの弊害が解消されないのであれば、改めて衆議院にこの仕組みを導入する積極的な理由を見出しにくい。もっとも、これらの弊害は政党・候補者の側に原因があるのであり、有権者が政党・候補者を吟味・淘汰していくなかで解決すべきであると考えられる。しかし中選挙区をめぐるのは、過剰に候補者を立てると共倒れの危険が生じる一方、うまく票割りをした組織には有利になる、政党の票割りや戦略に選挙結果が左右されるという面もあり、適切な民意の反映という点では難点が残る。

比例代表制をとる場合、有権者と候補者との近接性の確保という観点からは、候補者の選択という要素をどう加味するかが問題となる。この点で、ドイツの*小選挙区比例代表併用制は検討に値する。小選挙区では「人」の選択がなされ、全体としては各党の得票に厳格に比例した議席配分がなされる。しかし、小選挙区においては、大政党が議席を独占することは避けがたく、実質的に、有権者の選択肢が狭まる可能性がある。日本の政党状況を考えると、特にそのおそれは大きい。候補者の選択は、非拘束名簿式をとることによっても、実現可能である。

得票と議席の均衡、候補者の選択という要素を共に実現しうる仕組みとしては、アイルランドでとられている大選挙区・単記移譲式（*一票移譲式）も検討に値する。有権者は、候補者に順位を付して投票し、当選基数に達するまで第2順位以下の得票を順次加算して行

く仕組みである。中選挙区制（大選挙区・単記*非移譲式）のような、共倒れの問題も生じない。しかし、議席配分の仕組みは極めて複雑であり、この仕組みになじみのない有権者にとっては、理解しにくい仕組みとなるおそれもある（もっとも、議席配分の作業は選挙管理委員会の業務であるから有権者にとって複雑性は問題にならないとの意見もあった）。また、政党システムが不安定で候補者が多数出るような場合には、有権者が適切な順位づけをすることは容易ではない。アイルランドとは政党をめぐる状況が異なる日本でうまく機能するのか、未知数である。

以上をふまえ、比例代表制を基本とすることを提案したい。

（２）選挙区

比例代表制をとる場合、選挙区の規模が問題となる。さまざまな選択肢があり得るが、①選挙区の議員定数は最低でも 15 議席程度とする、②少なくとも 20 程度の選挙区を設ける、③北海道・沖縄については、それぞれ独立した選挙区とすることも考慮する、という三つの原則の範囲内で考えることを提案したい。

選挙区の議員定数が 10 議席未満などあまりに少ないと、得票に比例した議席数を配分するという比例代表制の趣旨が損なわれるので、各選挙区に一定以上の議席数を配分する必要がある。現行の衆議院議員定数 465 を、やはり現行の比例区の各ブロックに人口比例で配分すると、最小の四国ブロックの定数が 15 となるので、これをひとつの目安とした。

他方で、選挙区の規模を大きくすると、得票率と議席率の間の比例性は高まり、規模の小さな組織でも議席獲得が可能になるというメリットがある反面、名簿掲載候補者数が増加し、有権者が候補者をも考慮して選択を行うことが難しくなるおそれもある。また、選挙区の面積も広がるので、有権者と候補者の近接性を確保しつつ十分な*選挙運動を行うことも容易ではない。そこで、選挙区の規模が現在の参議院比例区（1回の改選議席 48）を越えないことを目安にして、最低でも 20 程度の数の選挙区を設けるのが適当であろう。

北海道と沖縄については、地理的条件も勘案し、有権者と候補者の近接性を確保しつつ無理なく選挙運動が行えるよう、独立した選挙区とすることも考えられてよいであろう。

1 選挙区あたりの議員定数は、選挙区の数 を 20 程度とした場合は、25～30 議席となる。選挙区の数 を 20 程度とする場合には、後述の参議院の選挙区との重複が生じないように、調整も必要となろう。

なお、個人の選択という要素や選挙運動のし易さをより重視する観点からは、選挙区の規模をより小さくする（たとえば 10 程度）ことも考えられる。その場合には、比例性を確保するために、各党の得票に応じた議席が配分されるよう、なんらかの調整議席の仕組みを導入することが、必要となろう。

こうした観点から、次のような具体的な制度の提案もなされている。すなわち、比例代表制が政党選択中心とはいえ、すべての議員が有権者からしっかり検討をうける中で選任されるべきという重要な原則がある。そうであるためには選挙区定数が多すぎたはいけない。

しかし前述のように定数が少なすぎれば比例の達成が困難になる。他方に、国政選挙での比例代表制であるからには全国得票に基づいて議席配分すべきという原則がある。この二つの原則を組み合わせることで、比例を達成しつつ定数規模をできるだけ縮小する道をとることができる。その方法は、まず各政党の全国得票合計に比例して全国配分議席を確定し不変とする。選挙区定数も不変とする。選挙区内の各党の配分議席は、まずは選挙区内の得票に比例して配分するが、それを各党で全国合計すると当初の全国配分と一致しないことが起こりうる。この不一致を各政党内で選挙区間の比例達成度の優先順位に従いながら配分調整を調整し一致させることができる。この方法により選挙区定数を、10議席を少々越える程度まで縮小できる可能性がある。この方法では全国定数も選挙区定数も変えないので、別途に調整議席を用意する必要はない。

すでに述べた選挙区定数を大きめにして選挙区ごとに比例配分を完結させる制度は、シンプルで受け入れられやすいので、これを基本案とする。しかし、やや複雑な調整の仕組みを持ち込むことにはなっても、上記の二つの原則を重視して複雑さを甘受するという道もありえよう。選挙区の規模の検討はこうした制度の基本にかかわる検討課題をともなっている。

(3) 議席配分方式

比例代表制がとられる場合、どのように議席配分を行うかも検討を要する点である。この点でも、さまざまな選択肢がある。現行の衆参の比例代表制では、*ドント方式が採用されている。各党の得票を1から順に整数で除した商を比較し、多い順に議席を配分して行くという仕組みであり、大政党にとって有利とされる。一方、得票を定数で除した商の整数部分の議席をまず配分し、残りの議席は小数部分(剰余)が多い順に配分するというのが、*ヘア方式(ヘア基数最大剰余法)である。ドント方式に比べると、得票に比例した議席配分という比例代表制の理念によりかなった結果を得ることができる。

近時の国政選挙結果を基に試算をしてみると、ヘア基数最大剰余法をとると、かりに47都道府県をそれぞれ選挙区としても、得票と議席の比例性は大きく損なわれないことが確認できる。そこで、議席配分方式としてはヘア方式をとることを提案したい(ヘア基数について詳しくは、用語説明を参照されたい)²。

なお、比例代表制がとられる場合には、過度の小党分立を回避し政権の安定を図るために、阻止条項が設けられることがある。各党への議席配分が、基本的に全国規模の比例代表制で行われるドイツでは、小選挙区で3議席以上を獲得するか比例区で5%以上得票すること

² ヘア基数最大剰余法は、選挙区への定数配分の方式として用いられる際、総定数パラドックス(アラバマパラドックス)と人口パラドックスなどを引き起こす点が批判される。しかし、これらのパラドックスは、あたかも総定数ないし人口の変化前の定数配分が変化後の定数配分より公正であるとの未証明の前提に基づくものであり、不合理であるとの合理性はない。本答申は政党/候補者間で総定数の議席を配分する方式としてヘア基数最大剰余法を採用しているものであり、総定数や人口の変化にはなんら関係がない。

が、議席配分の要件とされている。今回の提案では、平均で 25～30 議席程度の規模の選挙区を想定しているので、議席獲得には 3～4 % 程度の得票が必要となり、阻止条項を積極的に検討する意味は乏しい。

(4) 非拘束名簿式

拘束名簿式と非拘束名簿式のいずれを選択するかも、検討が必要である。拘束名簿式は、有権者による政党（名簿）の選択に適合的な仕組みであるが、有権者が候補者を選択することができないという問題がある。そこで、現在参議院の比例代表選挙で採用されているような、非拘束名簿式を提案したい。有権者は、政党の名簿、政党所属の候補者いずれに投票することもでき、双方の投票を政党毎に合算して、議席配分を行うという仕組みである。

さらに、制約が少ない仕組みとすることという改革の方向性からすれば、大政党でなくとも、あるいは新興の勢力や無所属であっても、参入しやすい仕組みを考える必要がある。こうした観点からは、個人による立候補（単独名簿）の提出も可能とすべきである。また、有権者にとって、できるだけ多様な選択肢が提供されることが望ましい。現行制度では、各党が全国一律に、同じ名称で名簿の届出を行っている。しかし、地域ごとに争点が異なることもありえるので、ある選挙区で対立する政党同士が別の選挙区では連携することや、地域政党との連携なども、許容されるべきであろう。

さらに、女性議員が際立って少ないことへの対応策として、当選順位を男女交互とする名簿の選択を、政党に認めることも考えられる。拘束名簿のように候補者個人の当選順位をあらかじめ決めておかず、投票後に男女交互かつ得票順に当選順位を決定する仕組みである。男女交互の名簿の提出を義務づけるのではなく、その選択を各党に委ねるのであれば、憲法上の問題も回避できると考えられる。

2-1-4-3 参議院議員選挙制度

(1) 基本的な仕組み

参議院議員については、改革の方向性でも示したように、憲法が長い安定した任期を保障していることをふまえて、長期的な視点から政策課題に取り組むことや、議員がそれぞれ専門性を高め、また発揮してゆくことが期待される。具体的には、重点的に国政に関する基本的、長期的、総合的な法律や計画等について、審査、政府への勧告、提言及び自ら政策立案を行うことなどが期待されよう。そうした役割に適合的な選挙制度が選択されるべきことはもちろんであるが、加えて、その役割に応えるような委員会等の集約再編も必要になるであろう。

以上のような観点からは、個人の選択に重点をおいた制度を考えるのが適当であろう。改革の方向性と小選挙区が適合しないことは、すでに述べた通りである。それゆえ大選挙区制が選択されるべきである。その場合、*完全連記制をとると、単純小選挙区制よりもかえって多数代表機能が強まる可能性がある。そこで、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）とすべきである。

なお、上記のような参議院議員、さらには参議院の役割に適合的な仕組みとしては、たとえばブロック単位の非拘束式比例代表制の採用のほうがふさわしいとの意見も出された。また、衆参の二院制の趣旨は、衆参で異なる時期に頻回の選挙を実施して最新の民意を一方の院に反映させることで両院に相互抑制させながら二院が議論を熟議的に積み増すというものであり、衆参の選挙制度については政党・個人ともに多様な選択肢が提供されるという前提で、民意を最高度に反映する選挙制度を差別化せず両院に適用すべきであるとの意見もあった。

長期的な視点から、専門性を備えた議員を生み出すために、大選挙区単記投票制と比例代表制のいずれがより適切であるか、にわかには決しがたい。また、大選挙区単記投票制または2名連記制には、有権者の選択だけでなく政党の選挙戦略の優劣によって選挙結果が左右されうるといった問題もある。

しかし、参議院議員選挙については「人」の選択に重点をおくことに積極的意味が認められる。また、衆議院議員の選挙制度として非拘束名簿式比例代表制を提案している。そこで、ここでは、大選挙区単記投票制または2名連記制を提案した次第である。

*単記制をとると、従来の中選挙区制の弊害が再び生じる懸念がある。そこで、つづく（2）でみるように、選挙区の規模を拡げることで、そうした弊害を緩和することが必要となる。一方で、有権者による「人」の選択の幅を拡げるという点では、単記制よりも2名連記制の方が好ましいとの意見があった。また、2名連記制をとることで、有権者は、男女の候補者それぞれを選択することも可能となり、女性議員の増加に資するとの意見もあった。

なお、市町村議会選挙については、「人」の選択ではなく、候補者のグループ化の促進や政策論争の活性化を目指し、やはり大選挙区制限連記制が提案されている（本答申2-2-3）。提案する制度は同じであるが、地方と国とでは、前提条件が異なっており、それに応じて目指す方向性も異なっている。地方議会の場合には、政党が十分に育っておらず個人の争いが中心となっているとの認識が、提案の前提にある。一方国政の場合には、「人」の選択の幅を拡げて「人」の要素に重点をおくことで、参議院の独自性を発揮させることが目指されている。

（2）選挙区

大選挙区単記投票制を選択する場合には、選挙区の規模をどうするかが一番の問題となる。規模が大きいくほど、一般には少数代表機能が高まるので、多様な民意の反映を期待しやすくなるであろう。他方で、候補者数が増えすぎると、有権者の選択が難しくなるという面も考慮する必要がある。

従来、衆議院でとられていた中選挙区制（選挙区の議員定数2～6、単記投票制）との兼ね合いも考える必要がある。衆議院議員選挙制度をめぐり指摘したように、中選挙区制をめぐっては、派閥選挙や利益誘導を助長するという弊害も指摘されてきた。そこで、改革の方

向性として、特定の利益団体への過度の依存が生じないよう、一定規模以上の選挙区を選択して、利益団体からの影響が相殺できるように配慮することが必要である。有権者による候補者選択が難しくならない範囲で、なおかつ利益団体からの影響を相殺できる選挙区の規模として、従来の中選挙区の倍程度の規模、選挙区の定数を6～10程度、とすることを提案したい。このような大選挙区制を採用した場合、全国の選挙区数は概ね15～20程度となる。

2-1-5 その他の検討課題

以上では、現行制度よりも死票を少なくする制度の提案を行ったが、既存の制度を採用するにとどまっており、死票を最小化するための新たな仕組みを積極的に発案して取り入れているわけではないとの意見もあった。今後、このような仕組みのさらなる検討が必要である。

衆議院・参議院それぞれについて提案した仕組みのもとでは、選挙区の定数が大きくなることもあり、「投票価値の平等」（議員1人が代表する有権者数あるいは人口の平等）の実現がしやすくなると思われる。しかし、「投票価値」の意味について、さらに検討が必要であるとの指摘もあった。ドイツの*小選挙区比例代表併用制における比例代表制では「投票の結果価値の平等」（議院1人当たりの得票数の政党間などでの平等）が追求されており、スイスのチューリヒ州における比例代表制でも選挙区定数の乖離が「投票価値の不平等」をもたらすとの連邦最高裁判所判決がある。日本では「投票価値の不平等」を「一票の較差」（選挙前の定数配分の較差）の意味でのみ使用している。このように投票価値という概念には幅があるのであり、また投票価値は選挙区割りを規定する重要概念であるため、投票価値の概念について整理する必要がある。

選挙区の意義についても、検討の余地がある。候補者にとっての物理的な選挙運動区と有権者にとっての（選挙運動区よりも広い）投票区などを勘案しつつ、候補者の多様性の確保、選びにくさの解消、選挙運動のし易さなどを同時に実現できる選挙区のあり方については、さらに徹底的な検討が必要である。

2-2 地方議会の選挙制度

2-2-1 首長選挙に決選投票を再導入

（1）現行法の歴史的な経緯

第二次大戦後の1946年に首長公選制が導入された際、地方公共団体の長に選出されるためには有効投票総数の八分の三以上の得票がなければならないとの規定（法定得票数）が設けられ、この条件を満たした候補者がいない場合には、上位得票者2名による決選投票を行うこととされた。翌1947年に施行された初の統一地方選挙においては、知事選挙で8件、市区町村長選挙で242件の決選投票が実施されている。

1950年には、それまで地方自治法に含まれていた地方自治体の選挙に関する規定が、衆議院議員および参議院議員の選挙に関する規定とともに、新たに制定された公職選挙法に統合されたが、法定得票数および決選投票に関する規定には大きな変更はなかった。ただし、地方自治法では決選投票の候補者2名のうちいずれかが死亡または立候補を辞退した際には残った1名の候補者が*無投票当選となると規定されていた(65条7項)のに対し、公職選挙法では得票数第3位の候補者を繰り上げて決選投票を実施することに改められた(117条5項)。

しかし、決選投票の制度は、1952年の公職選挙法改正によって廃止された。同時に、法定得票数が八分の三から四分の一に引き下げられ、法定得票数に達した候補者がいない場合には決選投票ではなく、再選挙を行うことになった。この改正は、頻繁な決選投票の実施を避けるためのものであったという。決選投票制廃止以降、法定得票数に達した候補者がいないために再選挙が行われたのは、1979年の千葉県富津市長選から2017年の鹿児島県西之表市長選までの5例のみである。

(2) 現行法の問題点／改革の方向性

現行の選挙制度では法定得票数が低く設定されているので、例外的なケースを除いて、単純に相対多数の票を得た候補者が当選する。候補者が多い場合にはかろうじて25%に達した程度の得票率でも当選が可能であり、実際、多数の候補者が競う東京都知事選挙では30.47%の票で当選した例がある(1999年)。近年、全国的に投票率が低下しているが、投票率が50%を下回った場合には有権者の二割以下の支持しかなくても当選可能となるわけで、当選者の民主的正統性に疑問符がつく。多くの票が死票となっている点にも注意が必要だ。

また、2位以下の候補者の政策が比較的近く、1位の者のみがそれとは異なる極端な政策を掲げていたとすれば、選挙人の過半数にとって容認できない候補者が当選してしまう可能性があることも問題である。候補者の数が少ない場合でも、1位と2位の得票が接近した激戦のときに単純に相対多数で当選者を決定してよいのか、疑問の余地があろう。2015年統一地方選挙でも、当選者の得票率43.1%に対して、次点者が41.4%の票を獲得していた例がある(岐阜県瑞穂市)。

現行法の問題点を改善し、より多くの有権者にとって納得できる首長を選出するためにはどのような改革が必要なのか。諸外国の例などを参考にすると、次のような方法が考えられる。

1) 決選投票制(二回投票制)

多くの国の大統領選挙のほか、フランス議会下院選挙などで用いられている方法である。第1回投票で有効投票の過半数を得た候補者がいない場合には、上位2名による第2回投票(決選投票)を実施する(ただし、フランス議会下院では有効投票の12.5%以上を得た候補者が第2回投票に進むと規定されているため、第2回投票が3名の争いとなることがあ

り、そのときは相対多数で当選人を決定する)。

なお、決選投票制のヴァリエーションとして、第1回投票での当選人決定の条件を過半数ではなく、かつての日本の制度のように八分の三(37.5%)程度に抑えることも考えられる。

2) 移譲式選好投票

オーストラリア議会下院選挙で採用されている方法である。有権者は1人の候補者を選択するのではなく、全候補者に1、2、3・・・の選好順位を記載して投票する。開票にあたっては、まず第1順位の票のみを集計し、過半数の票を得た候補者がいる場合にはその者を当選とする。当選人が決まらない場合には、最下位得票者の票をそれぞれの第2順位の選好に従って分割する。以後、過半数の票を獲得する候補者が現れるまで、第1順位の得票の下位の候補者から順にその票を分割していく。

決選投票制と比較すると、開票作業は煩雑になるが、1回の投票で当選人を決定できるメリットがある。また、決選投票制では決選投票に進めなかった候補者には当選の可能性がないが、実際には3位以下の候補者が多数の有権者から次善の候補者として支持されていることもありうる。移譲式選好投票では、そうした有権者の選好もきめ細かく反映して、当選人を決定することができる。

3) スコアリングルール

スポーツ競技の採点などに広く用いられている方法であり、ナウルでは国政選挙でも採用されているという。有権者は自身の選好に従って候補者に点数をつける。スコアリングルールの一種であるボルダールールでは、最も好ましい候補者に3点、2位の者に2点、3位に1点、というように配点することになっている。

ボルダールールは、多数の有権者にとって「よまし」な候補者を当選させることができる制度である。移譲式選好投票では、かりに圧倒的多数の有権者にとって次善の候補者とみられている者がいても、第1順位の票の集計で最下位になれば当選の見込みはない。ボルダールールはこのような候補者にも当選の可能性を開く。また、単純に得点を集計すればよいので、開票作業は比較的簡単である。

(3) 法改正提言

1) 改正趣旨

首長選挙に決選投票制を導入することを提案する。移譲式選好投票やスコアリングルールではなく、決選投票制を選択する理由は以下のとおりである。

第一の理由は、わかりやすさである。決選投票制は実際に多くの国で大統領選挙などに利用されているほか、日本でも国会における首相指名選挙から学級委員選挙にいたるまで広く採用されており、有権者にとってなじみのある方法である。過去には首長選挙においても実施されていた。

第二に、決選投票を実施することによって、候補者間の政策論争を活性化し、有権者の関

心を高める効果が期待できるからである。ボルダルールなどは、候補者の業績を比較するという観点からは決選投票制よりも精密な方法といえるが、候補者間の政策論争の活性化に寄与する要素はほとんどない。選挙は候補者の評価の場であるだけでなく、候補者と有権者との対話の場でもあるべきだろう。一騎打ちの決選投票が有権者の関心を盛り上げ、投票率上昇の効果を生むことは、アメリカやフランスの大統領選挙の実態からも容易に想像できるところである。

2) 過去の制度との相違点

1952年以前に行われていた決選投票制では、当初の投票での当選人決定の条件（法定得票数）は過半数ではなく八分の三（37.5%）以上とされていた。しかし、それでは過半数の有権者にとって好ましくない候補者の当選を防ぐことはできないので、法定得票数は二分の一とする。

法定得票数を引き上げることによって、当然、決選投票の実施回数が増加し、費用負担も増える。2015年統一地方選挙における知事選挙および市区長選挙の場合、改選数115のうち、得票率37.5%未満の当選者は4名であったのに対し、50%未満の者は17名であった。しかし、1950年頃と比較すると、近年は候補者が絞り込まれており、決選投票を必要とするケースは限定的である。とりわけ町村長選挙では候補者数が減少しているため、法定得票数を50%に引き上げても決選投票が必要となるのは首長選挙全体の一割程度と考えられる。その程度の経費は民主主義のコストとして負担すべきではないだろうか。

ただし、決選投票の候補者2名のうちいずれかが死亡または立候補を辞退した際には、決選投票を実施せず、残った1名の候補者を*無投票当選とする。2015年統一地方選挙でも、当選者の得票率が49.9%に達していた例（札幌市）があり、このケースで2位の候補者が辞退した場合に3位の候補者との決選投票を実施するのは経費の無駄遣いと考えられるからである。

3) 改正条文

第95条第四号の地方公共団体の長の選挙における法定得票数の規定を、有効投票の総数の四分の一以上の得票から有効投票の総数の二分の一以上の得票に改める。

第109条の再選挙に関する規定から首長を除外し、別に以下のような決選投票の規定を新設する。

公職選挙法改正案

	改正案	現行法
<p>(衆議院比例代表選出議員又は参議院比例代表選出議員の選挙における当選人)</p> <p>第九十五条</p>	<p>衆議院(比例代表選出)議員又は参議院(比例代表選出)議員の選挙以外の選挙においては、有効投票の最多数を得た者をもつて当選人とする。ただし、次の各号の区分による得票がなければならない。</p> <p>[一号から三号まで略]</p> <p>四 有効投票の総数の<u>二分の一</u>以上の得票</p>	<p>衆議院(比例代表選出)議員又は参議院(比例代表選出)議員の選挙以外の選挙においては、有効投票の最多数を得た者をもつて当選人とする。ただし、次の各号の区分による得票がなければならない。</p> <p>[一号から三号まで略]</p> <p>四 有効投票の総数の<u>四分の一</u>以上の得票</p>
<p>(衆議院小選挙区選出議員、参議院選挙区選出議員又は地方公共団体の長の再選挙)</p> <p>百九条</p>	<p><u>(衆議院小選挙区選出議員、参議院選挙区選出議員再選挙)</u></p> <p>衆議院(小選挙区選出)議員、参議院(選挙区選出)議員(在任期間を同じくするものをいう。)について次の各号に掲げる事由のいずれかが生じた場合においては、第九十六条、第九十七条又は第九十八条の規定により当選人を定めることができるときを除くほか、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会(参議院合同選挙区選挙については、当該選挙に関する事務を管理する参議院合同選挙区選挙管理委員会)は、選挙の期日を告示し、再選挙を行わせなければならない。ただし、同一人に関し、次に掲げるその他の事由により又は第百十三条若しくは第百十四条の規定により選挙の期日を告示したときは、この限りでない。</p>	<p>(衆議院小選挙区選出議員、参議院選挙区選出議員又は地方公共団体の長の再選挙)</p> <p>衆議院(小選挙区選出)議員、参議院(選挙区選出)議員(在任期間を同じくするものをいう。)又は地方公共団体の長の選挙について次の各号に掲げる事由のいずれかが生じた場合においては、第九十六条、第九十七条又は第九十八条の規定により当選人を定めることができるときを除くほか、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会(参議院合同選挙区選挙については、当該選挙に関する事務を管理する参議院合同選挙区選挙管理委員会)は、選挙の期日を告示し、再選挙を行わせなければならない。ただし、同一人に関し、次に掲げるその他の事由により又は第百十三条若しくは第百十四条の規定により選挙の期日を告示したときは、この限りでない。</p>
<p><u>(地方公共団体の長の決選投票)</u></p>	<p><u>地方公共団体の長の選挙において第九十五条第四号の規定による得票者がいない場合には、第百九条第</u></p>	<p>[存在しない]</p>

<p>第百九条の二</p>	<p><u>1 項（再選挙の期日の告示）及び第百十九条第3項（同時選挙の場合の期日の告示）の規定にかかわらず、第百六条第2項（当選人がない場合の告示）の規定による告示の日から十五日以内に、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会は、決選投票を行わせなければならない。この場合においては、その選挙において有効投票の最多数を得た者二人をもってその候補者とする。</u></p> <p><u>2 前項の場合においては、当該選挙管理委員会は、選挙の期日前五日までに、選挙日を告示しなければならない。</u></p> <p><u>3 第1項の選挙において、前項の規定により告示のあった期日から選挙の期日の前日までに候補者が死亡し又は候補者たることを辞したため候補者が一人となったときは、投票は、行わない。</u></p>	
---------------	---	--

2-2-2 都道府県議会・政令市議会選挙を比例代表制に

(1) 現行法の歴史的な経緯

1) 1878年-1946年

1878年に府県会規則（太政官布告第18号）が制定された。それまで、府県会（議会）は法制度上存在していなかった。選挙制度は、郡区を選挙区とし、各選挙区から5人以下の議員を選出し、1選挙区から複数の議員を選出する場合、投票は*完全連記制により行われた。選挙区への議席配分は一定していなかったが、人口を基準とする場合が多かったとみられている。この選挙制度が、全国画一的な制度としては日本初のものであり、また、近代議会としても初めてのものであった。

1889年の大日本帝国憲法の制定を受けて、その下での地方自治制度を形づけるものとして1890年には府県制が制定され、府県会規則は廃止された。これにより、府県会の直接公選制を廃止し、1890年～99年まで郡会・郡参事会・市会・市参事会の議員による選挙で府

県会議員を選ぶという複選制選挙を導入し、各郡市から1人以上の議員を選出することとなった。選挙区ごとの定数配分は人口を基準とすることが明確化され、1選挙区から複数の議員を選出する場合は完全連記制によった。

1899年の府県制改正で複選制が廃止され、直接公選制が復活し、同時に完全連記制に代えて*単記制が採用された。

2) 1947年から現在まで

第二次大戦後の都道府県議会選挙制度は、従来の府県会の制度をほぼ踏襲した。選挙区は、公職選挙法の規定により郡市の区域によることとされ、指定都市においては、行政区の区域によることとされてきた。しかし、その後の人口変動によって選挙区ごとの定数の格差が拡大し、人口変動を反映した選挙区割りでも1人区が増加した。また、市町村合併の進展により郡の区域が分断され、選挙区の設定が困難になる事例が生じるようになった。

こうした状況を反映して、2013年には公職選挙法が改正され、都道府県議会議員の選挙区は、市町村を単位として設定すること、指定都市の区域では行政区の区域を分割せずに2以上の区域に分けた区域を単位として設定するという一定の要件のもとで、条例で定めることとなった。

(2) 現行法の規定

公職選挙法第15条第1項

都道府県の議会の議員の選挙区は、一の市の区域、一の市の区域と隣接する町村の区域を合わせた区域又は隣接する町村の区域を合わせた区域のいずれかによることを基本とし、条例で定める。

(3) 現行制度の問題点・改正課題

1) 選挙制度としての一貫性の欠如

国政では*小選挙区、*中選挙区、*大選挙区と異なる効果を持つ選挙制度として議論されているが、一方で都道府県議会、政令市議会の選挙は、選挙区ごとに定数が異なり、1人区から17人区まで、政令指定都市議会選挙においては1人区から18人区までが存在するという小選挙区・中選挙区・大選挙区と異なる効果を持つ選挙制度が混在している状態である。そのため、1人区では国政の小選挙区制度と同様に死票の多さが課題となり、大選挙区においては市区町村議会議員選挙と同じ問題が生じる。また、中選挙区は政党や政策グループのまとまりによる政策議論ではなく、候補者個人中心の選挙となることは、過去の国政選挙の経緯からして明らかである。

2) 「一票の較差」の拡大

定数をばらつかせている割に「*一票の較差」が厳然と存在している。たとえば2013年東京都議会議員選挙においては、選挙区間の最大較差が3.2倍であった。加えて小・中選挙区における定数のばらつきにより、政党間で当選しやすさに格差が生じている。たとえば第

3党は1人区で当選させることが困難なので、そこに候補者を擁立しにくい。その結果、全体として比例的な議席配分とならない。

3) 選挙区割りの困難

市町村を基本として投票前の有権者と議員定数の配分を均衡にする選挙区割りや、同時に飛び地を避ける選挙区割り、また同時に*ゲリマンダーを避ける選挙区割りは、現状において実現することが難しいほど人口の偏在がある。

4) 投票率の低下と無投票選挙区の増加

都道府県議会選挙の投票率は、1951年の82.99%を頂点に、2015年には45.05%にまで下がっている（総務省）。都道府県議会に関して、市区町村議会以上に何をしているのかわかりにくく、市民生活との関係も認識しにくい上に、国政を反映した政党構成になっている議会も多いが国政と同じような関心対象とはなっていない。

また、*無投票当選も増え、選挙となっても立候補者が定員に対して1名を超えているだけなど、有権者が投票により選べない、あるいは選択肢が非常に狭まっているところも多くみられる。全体に無投票当選は漸増傾向にあり、例えば2015年統一地方選挙の都道府県議会の無投票当選者は21.9%に上っている。最も少なかった1967年は2.6%しかなかったのだから、その差は著しい。

いわゆる「無風選挙」となると、議員職が名誉職的な扱いで指定席的な意味を持つようになり、投票率が低いなどの条件が重なると、あえて立候補をして挑戦をしようという人も減ることは否めない。結果的に、議員の年齢が高くなり、また、男性によって議会が占められることにつながっている。例えば2014年12月31日時点で女性議員の割合は8.9%に過ぎない。また2013年7月1日時点で、男女合わせての60歳以上の議員が45.0%を占めている（総務省）。

(4) 法改正提言

1) 改正趣旨

現状の課題を克服し代表制民主政治の機能不全を未然に防ぐために、抜本的な改正が必要となる。都道府県議会と政令市議会は、ある程度政党化、政治グループ化がされており、選挙区割りが現実的に困難な状況に対応するものとして、比例代表制を導入する。それにより、選挙区割りの困難、「一票の較差」、政党間の投票しやすさの較差、死票の多さを克服し、議員の属性の偏りの是正、立候補者の増加、投票率の向上を促し、健全な政党政治の育成をめざす。

なお、比例選挙区については、全圏一区で行う方法といくつか選挙区を分けて行う方法とどちらの選択肢もあり得るところで、都道府県ごとに決定するか法制上どちらかを選択して明示するかは、さらに検討の必要がある。

2) 改正要綱

①投票方法

有権者は、政党／グループが提出した名簿または名簿に登載されている個人に対して投票する（参議院の非拘束名簿式と同じ）。

政党／グループは、名簿に登載する候補者に当選人となる順位を付すこともできる。その場合、政党／グループ名を選択して投じられた票は政党／グループが提示した順位を承認したものとみなす。

②当選人数の決定

政党／グループの当選人数は、政党／グループ名および名簿に記載されている個人名の票を合計した得票数に比例して決定する（参議院の非拘束名簿式と同じ。計算方法は国の制度に準じる）。

③当選人の決定

（政党／グループが候補者に順位を付していない場合）

名簿に記載されている個人のうち、個人票の得票の多いものから順に当選とする。

（政党／グループが候補者に順位を付した名簿を提出した場合）

政党／グループ名による投票は、名簿記載順位に応じて候補者に配分し、みなし個人票とする。個人票とみなし個人票を合算し、その多い候補者の順に当選とする。

それぞれの政党／グループのかかえた条件・事情は様々なので、みなし個人票の配分方法について複数の標準的な方法を用意し、選択できることとする。また独自の配分方法の登録を認めることもありえよう。

標準的な配分方法の1案として次のようなものが考えられる。

当該の政党／グループ名による投票数をT票、その名簿に登載された候補者数をK人とする。順位数1～Kの総和でTを割って算出したt票を配分のための単位票数とする。第一位の候補者にt×Kを配分し、第2位以下に順次1単位ずつ減じて配分する。最下位候補者は1単位のみとなる。

3) 名簿方式の少数意見

なお、名簿式比例代表制でクォータ制を推進する場合でも、衆議院選挙制度案としての比例代表制で提案されているように、非拘束名簿式でもクォータ制の要素を盛り込むことが可能であり、また男女別など複数の名簿を認めることでも同様であるから、有権者による選択の自由度が高い非拘束名簿式で統一すべきであるとの意見もあった。

(5) 法改正が実現した場合に期待される効果

1) 政策議論のある選挙

政党化、地域政党を含む政治グループ化がある程度進んでいる都道府県議会・政令市議会選挙に比例代表制を導入することで、個人中心選挙から、政党や政策グループごとに政策を示して*選挙運動を行うことが期待される。こうした活動を通じて、政党や政策グル

ープの政策への有権者の関心が高まれば、政党や政策グループを通じた政治参加が促されることも期待される。名簿式はすでに衆議院、参議院の選挙制度で使用されているため、有権者も理解しやすい。

2) 多様な立候補者の擁立

政党や政策グループがどのような候補者を擁立したのかで、自らの政治姿勢を有権者に示すことができる。特に、その名簿候補者に順位を付すことを選択した場合には、マイノリティ候補者の上位登載、男女交互の登載など、自らの政策方針を体現させることもでき、かつ、現行参議院方式の非拘束名簿の弊害³を除くことができる。

また、名簿登載候補者に順位をつけない名簿も受理されるので、緩やかなつながりのグループや地方政党も選挙に参加できる。

3) 得票率に応じた議席配分

政党や政治グループへの投票、名簿登載候補者個人への投票の合算した得票数をもとに獲得議席数を配分するため、得票数と議席数の乖離を抑制できる。それにより、民意を反映した議会構成となることが期待される。また、議席を獲得できなかった政党や政治グループに投票した場合以外は、有権者の意思がある程度反映されるため、死票を相当程度減らすことができる。

4) 無投票当選の防止や投票率の向上

比例代表制選挙となるので、無投票当選という現象は起こらなくなることが期待される。また、政党、政策グループによる政策議論により選択肢が示されること、選挙区の立候補者から1名を選択する投票ではなく、比例名簿や名簿に登載されている立候補者から選択するため、何を選択した投票であるかがわかりやすくなり、選挙に対する関心を高め、投票率の向上が期待される。

2-2-3 市区町村選挙を大選挙区制限連記制に

(1) 現行法の歴史的な経緯

1) 1880年-1946年

1870年頃から、先進地域において、公選制の議会（民会）設置する例がみられるようになる。選挙制度はまちまちだが、*連記制を採用していた例が存在した。1880年、「区町村会法」が制定され、区町村に公選議員からなる区町村会が設けられた。区町村会法は選挙の方法について直接規定せず、県会の許可を受けて町村の規制で定めるものとされていた。1888年には市制・町村制が制定され、市町村会は満25歳以上の男子で2年以上その市町村の住民、租税または年額2円以上の直接国税を納めることを選挙権の要件とし、また納税

³ 個人名での投票が極端に少ない場合にも、個人票の多寡で順位が決定される。その政党の政策を支持して政党名で投票した有権者の票も、個人票得票順の順位を承認したのとして扱われてしまう（タレント候補等が個人票得票数の上位を占めた場合などに問題となりうる）。

額の多少によって差別をする、「等級選挙制度」に基づく公選名誉職議員で構成することとした。選挙は半数改選制、完全連記式であった。

1911年に市制・町村制改正が改正され、半数改選制の廃止、*連記制から*単記制に変更された。これは、1899年の府県制改正で単記制が採用され、翌1900年の衆議院議員選挙法で*中選挙区制(*大選挙区単記制)が導入されていたのに平仄を合わせたものであった。1921年、市制・町村制が改正され、直接市町村税納税者を公民とし(公民権拡張)、町村会議員の等級選挙を廃止し、市を2級選挙制に改め、議員選挙の規定を整備した。1926年には、市制、町村制等が改正され、市町村会議員についても普通選挙制が導入された。

2) 1947年以降

1947年に制定、施行された地方自治法により「普通地方公共団体の議会の議員及び長は、別に法律の定めるところにより、選挙人が投票によりこれを選挙する。」と規定され、1950年制定の公職選挙法で都道府県議会、市町村議会の選挙制度が定められた。これが、現在の選挙制度である。1952年の地方自治法改正で特別区(東京23区)の区長の公選制が廃止されたが、1975年には再び特別区の区長は公選制となった。

(2) 現行法の概要／問題点／改革課題

1) 概要

市区町村という行政区のまとまりで一つの選挙区を形成する大選挙区*非移譲式単記制が採用されている。議員定数は人口規模に応じて定められ、有権者は1人の候補者に対して1票を投じる。最小規模の東京都青ヶ島村議会選挙の場合は定数6人・有権者数138人(2013年選挙時)であるが、最大規模の同世田谷区議会の場合は定数50人・有権者数708,183人(2015年選挙時)である。

2) いわゆる「無風選挙」

特に小さな規模の市町村において、議員のなり手が少ない。若干名のみの落選という事例や*無投票当選も増え、全体に無投票当選は漸増傾向にあり、例えば都道府県議会において21.9%、町村議会選挙において21.8%に上っている(2015年統一地方選挙)。そのため議員職が名誉職的な扱いとなり、自営業や農業など別に職を持つ高齢者・男性によって議会が占められ、町村議会において女性議員の割合は8.7%、男女合わせての60歳以上の議員が70.9%を占めている(2015年統一地方選挙)。有権者の選択肢が狭まっている。

3) 顔の見えない選挙

特に大規模の市区において、定数が多く、かつ立候補者も多いため、個々の立候補者や立候補者間の違いについて有権者が把握しにくい。たとえば世田谷区議会選挙において、議員定数50人に対して立候補者数は82人である。そのため、有権者にとっては政策本位の選択も難しく、投票する立候補者の選択も難しい。同選挙の投票率は

42.8%に留まっており（2015年統一地方選挙）、選択肢が多いことも有権者の投票行動につながっていない。

4）正統性への疑義

大規模の市区においては投票者の1～2パーセントの得票で当選することができる。そのため、例えば議会に一度も出席しないような問題のある議員であっても次の選挙で落選させることが難しい。また、投票率が低下すると、全当選議員の得票数の合計が全有権者の多数に及ばず、少数者を代表した議会となる。結果的に、当該議員や議会の「代表」としての正統性を担保しづらい。

5）政策よりも個人的つながり

大選挙区制のため同じ政党から複数人の候補者が立つため、同じ党派であっても政策中心の選挙ではなく、個人的つながりを媒介にした利益誘導型選挙になりやすい。また、候補者が多数の場合は、立候補者は有権者に名前と顔を覚えてもらうこと、当選に必要な1～2%の投票を獲得するため、個人的、地域的なつながりを中心とした選挙戦になりやすい。

6）政策ごとのまとまりが形成されていない

無所属で立候補する候補者も多く、当選後には議会内に会派が形成されることが多いが、選挙の段階で党派や政策ごとのグループが有権者にわかるようになっていないことが多い。また、小規模町村では、党派や政策ごとのグループが形成されにくい現状がある。それゆえに政策本位の選挙になりにくい。

（3）法改正提言

1）改正趣旨

現在1名の候補者にのみ投票が許されている市区町村議会選挙において、自治体の規模に応じて2名から5名までの複数候補者に投票できるようにする。

2）改正要綱

公職選挙法第46条にかかわるものを、次のような内容に改正する。政令指定都市の議会を除く市区町村議会選挙において、議員定数20人以下の議会については2名、同30人以下の議会については3名、同40人以下の議会については4名、同41名以上の議会については5名までの複数の候補者に投票できるようにする。

3）改正案作成の経緯

市区町村議会の選挙制度の検討にあたって、現行の大選挙区非移譲式単記制、改正提言とした*制限連記制、定数分の候補者を選んで投票する*完全連記制、比例代表制などを検討した。完全連記制は*小選挙区制と同様に大政党による議席独占をもたらす可能性が高く、導入には選挙区の設定が不可欠である。比例代表制は市区町村議会では政党化や政治グループ化されていない傾向があるため、導入は難しいと判断した。そこで、現状の課題や問題点に対して一定の効果が見込める、制限連記制を提案する

こととなった。

なお、大選挙区制限連記制については、参議院の選挙制度案の検討でも示されたように、民意の適切な反映の点で懸念があるとの意見も出された。

(4) 法改正が実現した場合に期待される効果

1) グループ化

政策ごとのグループ化が促される。政党・政策グループごとの政策競争の活発化が期待できる。グループ化が促されると、これまでは立候補しにくかった候補者、当選しにくかった候補者が政策グループとして選挙活動をするなど、立候補者の多様性が確保される効果が期待される。

2) 政策本位の選挙

政策競争が行われることで、有権者としての選択肢が明示され、政策グループや多様な候補者への投票ができることで、政治的有効性感覚が醸成され、投票率の向上が期待される。

3) 民意の反映

投票率の向上により、有権者の多数により選ばれた議員で構成される議会が期待される。また、複数に投票することで、投票した候補者のいずれかが当選すれば有権者としての意思が反映される可能性が高まる効果が期待される。

(5) あるべき姿／めざすべき目標

めざすべき考え方は政策本位で選択でき、立候補者・議員の多様性の確保、死票を減らし有権者の意思が反映されやすい選挙制度。比例代表制もその一つの選択肢になりうる。

(6) 法改正の実現可能性

現行の大選挙区非移譲式を踏襲しているため、激変を回避し、より市区町村議会の正統性を確保することを考慮した改正案である。

3 選挙権・被選挙権

3-1 供託金の廃止

(1) 現行法の歴史的な経緯

1925年、男子普通選挙制度実施と「抱き合わせ」で供託金制度が定められ、同年の衆議院議員選挙、翌1926年の府県議会議員選挙で導入された。

イギリスの「人民代表法」(1918年)に倣い、「売名候補者又は泡沫候補者の立候補を妨げ、選挙の混雑を少なくし、併せて選挙が誠実厳正に行われることを理由として導入されたものである(森口繁治『選挙制度論』[日本評論社、1931年]、433頁)。衆議院議員供託金は2,000円であり、当時の奏任官の初任年俸900円と比較しても高額といえる。無産政党的の議会への進出を抑制することが真の目的である。

戦前においても、「普選法を施行して、財産資格による制限を撤廃しながらも、供託金制度を作り出して被選挙権を制限するということは、普選制度精神の内部矛盾である」「多額の保証金を必要とする制度も其自身、財産標準を積極要件の一としたのと同様であるから、謂わば被選挙権に於ける制限選挙制度の復活に外ならない」等との批判があり(森口、前掲書、183頁)、第1次近衛内閣の議会制度審議会で供託金を1,000円に減額する答申が出され(1938年)、大政翼賛会で選挙制度改革に関する基本資料が作成された際には廃止が検討された(1940年、吉田善明『選挙制度改革の理論——議会制民主主義と選挙制度——』[有斐閣、1979年]、267頁)。

しかし戦後も供託金制度は残存し、制度変更にもなう修正や供託金の値上げが行われてきた。特に衆議院議員選挙・選挙区における供託金額は、1950年に3万円だったものが1969年改正で30万円となり、さらに1992年改正で300万円とされた。1955年から1992年までの消費者物価の伸びは約6倍であるため、供託金額の高騰は著しいといえる。

また現行の供託金額は、下表にも示されているとおり、国際的に見て極めて高額である。とりわけ、ドイツ、アメリカ、イタリア、フランスには供託金が存在せず、比較的供託金額が高額である韓国ですら約135万円(1,500万ウォン)となっている。それ以外の諸外国における供託金額は、台湾約67万円、マレーシア(下院)約31万円、シンガポール約125万7千円、インド(上院)約1万7千円、インド(下院)約4万2千円、トルコ約45万5千円、ウクライナ(選挙区)約16万円、ウクライナ(比例)1政党約2,700万円、オーストラリア(上院)約18万4千円、オーストラリア(下院)約9万2千円、ニュージーランド(選挙区)約2万4千円、ニュージーランド(比例)1政党約8万円、イギリス約8万円、カナダ約10万円、アイルランド約6万5千円、オランダ1政党約150万円である。

供託金の国際比較

		金額
日本	参院選挙区	300万円
	参院比例区	名簿登載者数×600万円
	衆院選挙区	300万円
	衆院比例区	名簿単独登載者数×600万円+重複立候補者数×300万円
韓国		約135万円
香港	直接選挙	約65万円
	職能団体別	約32万円
台湾		約67万円
マレーシア 下院		約31万円
シンガポール		約125万7,000円
インド	上院	約1万7,000円
	下院	約4万2,000円
トルコ		約45万5,000円
ロシア		各政党の選挙基金の15%又は一定数署名
ウクライナ	選挙区	約16万円
	比例代表	1政党約2,700万円
オーストラリア	上院	約18万4,000円
	下院	約9万2,000円
ニュージーランド	選挙区	約2万4,000円
	比例代表	1政党約8万円
イギリス		約8万円
カナダ		約10万円
アイルランド		約6万5,000円
オランダ		1政党約150万円
フランス		約2万円（1995年に廃止し現在は無い）

アメリカ・ドイツ・イタリアには供託金制度が無い。
 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

これらの供託金の問題点は国会でも取り上げられており、2008年には自民党による「公職選挙法の一部を改正する法律案」が提出された。この法律案においては、供託金を300万円から200万円に減額し、没収点を二分の一に引き下げることが盛り込まれていた。翌2009年に自民・公明・共産・社民各党などの賛成多数で衆議院を通過したが、参議院で民主党の反対を受け廃案となった。さらに2016年には、自民党青年局政策提言策定において、「被選挙権年齢の引下げについて速やかに検討を行うとともに、国政選挙における供託金については早急に引下げ、多くの若い世代が政治に挑戦しやすい環境を整備すること。」と盛り込まれており、今後の動向が注目される。

(2) 現行法の概要／問題点／改革課題

公職選挙法第92条において、以下の供託金額が設定されており、それぞれの選挙の立候補に先立って供託金を納める必要がある。

・衆議院（小選挙区選出）議員の選挙	300万円
・参議院（選挙区選出）議員の選挙	300万円
・都道府県の議会の議員の選挙	60万円
・都道府県知事の選挙	300万円
・指定都市の議会の議員の選挙	50万円
・指定都市の長の選挙	240万円
・指定都市以外の市の議会の議員の選挙	30万円
・指定都市以外の市の長の選挙	100万円
・町村長の選挙	50万円
・衆議院（比例代表） 衆議院名簿登載者一人につき、600万円	

（当該衆議院名簿登載者が当該衆議院比例代表選出議員の選挙と同時に行われる衆議院*小選挙区選出議員の選挙における候補者（候補者となるべき者を含む。）である場合にあっては、300万円）

・参議院（比例代表）参議院名簿の参議院名簿登載者一人につき、600万円	
-------------------------------------	--

これらの供託金は第93条、第94条の規定により、それぞれの得票が供託金没収点に達しない場合は没収される。

既述のとおり、このような供託金制度が存在する国自体が少数であるのに加え、諸外国と比較して日本の供託金額は高額である。それゆえ、供託金支払い能力がある人のみが立候補可能となっているのが問題である。

これは、選挙権も基本的な人権の一つであると定めた日本国憲法第15条「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である。」や、日本国憲法第44条「両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律でこれを定める。ただし、人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によつて差別してはならない。」に違反する可能性が高い。

大阪高裁1997年3月18日判決においては、「不正な目的を持つ者が選挙に立候補して、

この目的に基づく行為をすることを防止する効果を持つことは容易に認められる。したがって、選挙供託制度の目的は、選挙人の自由かつ公正な意思の形成、ひいては選挙の自由かつ公正という重要な公共の利益にあるというべきである。」とし、現行の供託金制度を容認しているが、少なくとも金額の多寡については世論の納得が得られているとは考えにくいのが現状である。

また横浜地裁 2007 年 5 月 16 日判決においては、「選挙供託制度は真に当選を争う意思を有しない者を公職の候補者から排除することを目的とした制度であり、所得によって立候補届出の取扱いに差異を設けることを目的としたものではない。このことは、供託金を立候補者自ら出費することまで要求されていないことから明らかである。」と述べているが、高額な供託金を寄付で賄える候補者はきわめて少数であり、司法の前提と選挙をめぐる現状には相当の乖離があるといわざるをえない。供託金廃止で立候補者が増加するとはかぎらないが、他方で供託金制度があっても多数の立候補者が出る現状からすると、供託金制度の存在が「真に当選を争う意思を有しない者」の立候補の排除につながっていると断定することもできない。また「真に当選を争う意思を有しない者」が立候補することを排除する目的での立法は、国会でも議論にはなっていない。この点はきわめて重要である。

なお、没収された供託金が公営選挙費用を賄っているという誤解も一般に広く流布しているが、実際には雑収入として国庫に納付されているため、選挙費用を賄っているわけではない。この点も改めて強調しておく必要がある。

選挙市民審議会においても、地方議会議員選挙立候補経験者から供託金 30 万円を「かき集め」て用立てる際の苦労が語られた。より高額な供託金であれば、「かき集め」られず、有為な人材が立候補できない。特に、自民党青年局政策提言にもあるように、少子化、格差拡大、非正規雇用の若者の生活苦や結婚難、ブラック企業、過疎化等の喫緊の課題を解決するためには、当事者である若者や現役世代が議員となって同世代の実情に基づいた政策立案をすることが必須である。

選挙市民審議会においては、さらに 2016 年 7 月の参議院議員選挙に際して、複数政党から立候補の「お誘い」があったという実体験も語られた。政党には (i) 供託金は党が用意 + 選挙費用は自己負担、(ii) 供託金も選挙費用も自己負担のパターンがあった。(ii) の政党は (i) よりも自己資金が必要であり、候補者が集まらず苦慮していた。その結果、明らかに政党の政策や理念に反する方々にも声をかけており、実際に応じる人も多数いたという。政党の根幹を共有できない人びとが集まったとしても、すぐに空中分解する危険性があり、市民の政治不信を拡大させる可能性がある。政党政治の根幹を揺るがしかねない供託金制度に関しては、撤廃すべきである。

フランスなどのように、供託金制度を撤廃する代わりに立候補に際して一定数の署名や推薦人を必要とする制度を導入した事例もある。しかし、売名等を目的とした立候補は市民による淘汰が必至であり、民主主義は政党や政治家と市民との相互信頼関係によって成り立っていることから、本答申案においてはそのような制度を導入しない立場をとる。た

たとえば現在でも、地方によっては、女性の立候補を妨げるような風潮が残っており、その場合、署名や推薦人を集めることも容易ではないことが推測できるからである。現行の選挙制度で立候補しづらい、社会問題「当事者」の立候補を推進するためにも、立候補のハードルは極力下げることが望ましいのである。

(3) あるべき姿／めざす目標／抜本的法改正

日本社会が直面する過疎化、少子化、格差拡大、非正規雇用の若者の生活苦や結婚難、ブラック企業等の喫緊の課題を解決するためには、当事者である若者や現役世代が議員となって同世代の実情に基づいた政策立案をすることが必須である。また少子化対策に関しては、出産・育児中の女性がより具体的な当事者の声を発しなければならない。そのためには、高額の子育て支援金を納める資力に乏しい人材が立候補できる制度が求められる。それゆえ、子育て支援金を撤廃する法改正を提案する。

(4) 抜本的法改正の内容

子育て支援金を廃止するため、公職選挙法 92 条、93 条および 94 条を削除する。

公職選挙法改正案

	改正案	現行法
(供託) 第九十二条	[削除]	<p>町村の議会の議員の選挙の場合を除くほか、第八十六条第一項から第三項まで若しくは第八項又は第八十六条の四第一項、第二項、第五項、第六項若しくは第八項の規定により公職の候補者の届出をしようとするものは、公職の候補者一人につき、次の各号の区分による金額又はこれに相当する額面の国債証券（その権利の帰属が社債、株式等の振替に関する法律（平成十三年法律第七十五号）の規定による振替口座簿の記載又は記録により定まるものとされるものを含む。以下この条において同じ。）を供託しなければならない。</p> <p>一 衆議院（小選挙区選出）議員の選挙 三百万円</p> <p>二 参議院（選挙区選出）議員の選挙 三百万円</p> <p>三 都道府県の議会の議員の選挙 六十万円</p> <p>四 都道府県知事の選挙 三百万円</p> <p>五 指定都市の議会の議員の選挙 五十万円</p> <p>六 指定都市の長の選挙 二百四十万円</p> <p>七 指定都市以外の市の議会の議員の選挙 三十万円</p> <p>八 指定都市以外の市の長の選挙 百万円</p> <p>九 町村長の選挙 五十万円</p> <p>2 第八十六条の二第一項の規定により届出をしようとする政党その他の政治団体は、選挙区ごとに、当該衆議院名簿の衆議院名簿登載者一人につき、六百万円（当該衆議院名簿登載者が当該衆議院比例代表選出議員の選挙と同時にされる衆議院小選挙区選出議員の選挙における候補者（候補者となるべき者を含む。）である場合に</p>

		<p>あつては、三百万円) 又はこれに相当する額面の国債証書を供託しなければならない。</p> <p>3 第八十六条の三第一項の規定により届出をしようとする政党その他の政治団体は、当該参議院名簿の参議院名簿登載者一人につき、六百万円又はこれに相当する額面の国債証書を供託しなければならない。</p>
<p>(公職の候補者に係る供託物の没収) 第九十三条</p>	[削除]	<p>第八十六条第一項から第三項まで若しくは第八項又は第八十六条の四第一項、第二項、第五項、第六項若しくは第八項の規定により届出のあつた公職の候補者の得票数が、その選挙において、次の各号の区分による数に達しないときは、前条第一項の供託物は、衆議院(小選挙区選出)議員又は参議院(選挙区選出)議員の選挙にあつては国庫に、都道府県の議会の議員又は長の選挙にあつては当該都道府県に、市の議会の議員又は長の選挙にあつては当該市に、町村長の選挙にあつては当該町村に、帰属する。</p> <p>一 衆議院(小選挙区選出)議員の選挙有効投票の総数の十分の一</p> <p>二 参議院(選挙区選出)議員の選挙 通常選挙における当該選挙区内の議員の定数をもつて有効投票の総数を除して得た数の八分の一。ただし、選挙すべき議員の数が通常選挙における当該選挙区内の議員の定数を超える場合においては、その選挙すべき議員の数をもつて有効投票の総数を除して得た数の八分の一</p> <p>三 都道府県又は市の議会の議員の選挙当該選挙区内の議員の定数(選挙区がないときは、議員の定数)をもつて有効投票の総数を除して得た数の十分の一</p> <p>四 地方公共団体の長の選挙 有効投票の総数の十分の一</p> <p>2 前項の規定は、同項に規定する公職の候補者の届出が取り下げられ、又は公職の候補者が当該候補者たることを辞した場合(第九十一条第一項又は第二項の規定に該当するに至つた場合を含む。)及び前項に規定する公職の候補者の届出が第八十六条第九項又は第八十六条の四第九項の規定により却下された場合に、準用する。</p>
<p>(名簿届出政党等に係る供託物の没収) 第九十四条</p>	[削除]	<p>衆議院(比例代表選出)議員の選挙において、衆議院名簿届出政党等につき、選挙区ごとに、三百万円に第一号に掲げる数を乗じて得た金額と六百万円に第二号に掲げる数を乗じて得た金額を合算して得た額が当該衆議院名簿届出政党等に係る第九十二条第二項の供託物の額に達しないときは、当該供託物のうち、当該供託物の額から当該合算して得た額を減じて得た額に相当する額の供託物は、国庫に帰属する。</p> <p>一 当該衆議院名簿届出政党等の届出に係る衆議院名簿の衆議院名簿登載者のうち、当該選挙と同時に行われた</p>

	<p>衆議院（小選挙区選出）議員の選挙の当選人とされた者の数</p> <p>二 当該衆議院名簿届出政党等に係る当選人の数に二を乗じて得た数</p> <p>2 第八十六条の二第十項の規定により衆議院名簿を取り下げ、又は同条第十一項の規定により同条第一項の規定による届出を却下された政党その他の政治団体に係る第九十二条第二項の供託物は、国庫に帰属する。</p> <p>3 参議院（比例代表選出）議員の選挙において、参議院名簿届出政党等につき、第一号に掲げる数が第二号に掲げる数に達しないときは、当該参議院名簿届出政党等に係る第九十二条第三項の供託物のうち六百万円に同号に掲げる数から第一号に掲げる数を減じて得た数を乗じて得た金額に相当する額の供託物は、国庫に帰属する。</p> <p>一 当該参議院名簿届出政党等に係る当選人の数に二を乗じて得た数</p> <p>二 第八十六条の三第一項の規定による届出のときにおける参議院名簿登載者の数</p> <p>4 第八十六条の三第二項において準用する第八十六条の二第十項の規定により参議院名簿を取り下げ、又は第八十六条の三第二項において準用する第八十六条の二第十一項の規定により第八十六条の三第一項の規定による届出を却下された政党その他の政治団体に係る第九十二条第三項の供託物は、国庫に帰属する。</p>
--	---

（5）抜本的法改正が実現した場合の効果

高額の供託金を納める資力に乏しいが、格差拡大・貧困・少子化・過疎などの深刻な問題に直面する非正規労働者、育児中の女性、高齢者、障害者等の人材が現行制度と比して、立候補しやすくなる効果が認められる。この結果、我が国が直面する諸問題の当事者が立法府の一員となり、実態に即した政策立案が可能になることが期待できる。

3-2 被選挙権年齢の引き下げ

（1）歴史的経緯・背景

1890年初の衆議院選挙以来、衆議院議員の被選挙権年齢は30歳以上とされた。貴族院議員の場合、皇太子・皇太孫が18歳以上、その他の皇族男子が20歳以上、公爵・侯爵は30歳以上となると自動的に議員資格を得た。なお、自動的に議員資格を得る皇族・貴族には、その代わりとして選挙権が付与されなかった。同爵位の者たちの互選で選出される伯爵・子爵・男爵の被選挙権年齢は25歳以上とされた（1925年に30歳に引き上げ）。皇族議員を除けば、身分制度を前提しながらも両院同じ資格年齢の時期が20年以上あったことになる。

1945年の衆議院議員選挙法改正により女性が選挙権および被選挙権を獲得したと同時に、衆議院議員の被選挙権年齢は25歳以上とされた。1947年に行われた参議院議員通常選挙は、被選挙権年齢を30歳以上で実施され、現在に至っている。1947年、日本国憲法の施行に基づく身分制度および貴族院の廃止により、元貴族たちに公選の選挙権・被選挙権が付与され、元貴族たちはその地位をもって初の参議院選挙に臨んだ。

1950年に制定された公職選挙法において、衆議院議員に並んで都道府県議会議員・市区町村長・市区町村議会議員の被選挙権年齢は25歳以上、参議院議員に並んで都道府県知事の被選挙権年齢は30歳以上とされた。

一方、選挙権年齢は1890年時点の30歳以上から始まり、1925年に25歳以上に、1945年に20歳以上に、さらに2016年に18歳以上に引き下げられている。

成年年齢は1876年の太政官布告以来20歳が長く続いている。当時の日本社会一般は15歳程で成年となると認識されていたが、欧米並みに20歳に引き上げられた。現在欧米並みに18歳に引き下げる方向で政府は準備をしている。

国会においては、「18歳国民投票（憲法改正のための）」、「18歳選挙権」に引き続き、それと足並みをそろえる形で「18歳成年」が準備され、被選挙権年齢の引き下げが議論されている。すでに2016年に、民進党は衆議院20歳・参議院25歳（各5歳引き下げ）を提案し、日本維新の会は一律の18歳以上の被選挙権年齢を提案している。日本経済新聞電子版2016年6月16日によれば、16歳ないしは18歳への選挙権引下げに63.1%の人が賛成し、被選挙権引下げには46.5%の人が賛成している。

以上、基本的に被選挙権年齢は選挙権年齢と連動して引き下げられていく傾向にあることを確認した。大日本帝国下の貴族院に見られる例外現象は身分制に基づくものであるから無視してよい。そして最近の選挙権年齢・被選挙権年齢の引き下げ議論は成年年齢引き下げの議論と連動しているという我が国独特の経緯であることを確認した。

（2）現状／問題点／改革課題

学説と判例の流れを瞥見し現状の問題点と改革課題を確認したい。従来通説では、憲法15条1項の「国民固有の権利」としての公務員選定権を主権者の具体的な選挙権と解さず、抽象的な参政の権利ないし選挙に参加する資格または地位として捉えてきた。このことから、被選挙権についても、従来通説は、権利ではなく権利能力と解し（権利能力説）、「選挙人団によって選定されたとき、これを承諾し、公務員となりうる資格」であると説明してきた。

判例でも、選挙犯罪の処刑者に対して選挙権と被選挙権の停止を定める公職選挙法252条の合憲性が問題になった事件で被選挙権の性格が論点となり、1955年の最高裁判決は権利性を否定した。ところが、その後、最高裁は、労働組合員の立候補権に関する1968年12月4日の三井美唄炭鉱事件大法廷判決で、「立候補の自由は、選挙権の自由な行使と表裏の関係にあり、自由かつ公正な選挙を維持するうえで、きわめて重要である。」、「憲

法 15 条 1 項には、被選挙権者、特にその立候補の自由について、直接には規定していないが、これもまた、同条同項の保障する重要な基本的人権の一つと解すべきである。」と指摘した。ここでいう基本的人権の概念は不明であるにせよ、この判決やその後の衆議院議員定数判決のなかで、最高裁が「国民の最も重要な基本的権利」としての選挙権の権利性や選挙権の平等を強調しており、「権利説」の立場に次第に接近してきたものと解することができる。

これらの判例の展開に伴って、学説も、最近では被選挙権の内容を立候補権として捉え（立候補権説）、被選挙権を基本的権利と解して、憲法上の選挙原則をこれにも適用しようとする見解が有力となった。理論的には、国政参加権の一態様としての立候補の権利は認めることができる。また、立候補は、主権者にとって議員の選出と同様に重要な主権行使の一形態であり、被選挙権も立候補による主権行使の権利として捉えられる。このほか、「自ら公職者として国政に参加する権利」の一側面として、被選挙権を憲法上の権利（憲法 13 条の幸福追求権の内実をなすもの）と解する見解も存在する。

これらを総合して被選挙権は、憲法 15 条 1 項を根拠に基づき選挙権と表裏の関係をなすものとして、立候補権を中心とする個人的権利として理解しうる。しばしば「被選挙権年齢の下限が選挙権年齢の下限よりも高いのは、立候補者には社会的経験に基づいて、思慮と分別が身に付いていることを期待したためである」と言われる。しかし両者が表裏の関係である限り、主権者は選挙権と被選挙権とを同時に取得すると考えるべきである。選挙権年齢と被選挙権年齢は同じ年齢であることが望ましい。

「参議院議員の被選挙権年齢の下限が衆議院議員の場合よりも高いのは、参議院を衆議院とは異質的にするとともに、参議院にふさわしい分別と経験を確保するためである」と言われる。しかし年齢は分別と経験を必ずしも保証しない。実際、現状のように差異を設けることは、憲法 44 条の定める「両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律でこれを定める。但し、人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によって差別してはならない」という立候補権の平等原則に、実質的には抵触している可能性すらある。

「全国民を代表する選挙された議員」（憲法 43 条 1 項）という観点からも、衆参両院に被選挙権年齢の差があることには課題がある。参議院が 25 歳から 29 歳までの当事者である代表を構成員とできないことは、同年齢層の主権者にとっての損失である。また、「参議院は 29 歳以下の層を正當に代表しているのか」との疑義をもたらしかねない。そして、衆参両院間の差異を、地方議会議員および市町村長と都道府県知事との間の差異と一致させる合理的理由も無い。

国会では民法上の成年年齢の引き下げが検討されているが、被選挙権年齢と関連付ける必要性はない。未成年である首長が被告となる可能性に配慮して、成年年齢以上の被選挙権年齢設定に賛成する意見もありうる。ただし、その場合においても、地方自治体の代表という職務のゆえに被告を成年とみなすだけで済む。

【参考】

辻村みよ子『憲法 第3版』（日本評論社、2008年）

宮下茂（日本国憲法に関する調査特別委員会及び憲法調査会事務局）「選挙権年齢及び民法の成年年齢等の引下げ問題——国民投票の投票権年齢を18歳以上とすることに伴う引下げ——」

（『立法と調査 No 294 2009.7』所収）

齊藤英希「正当性理論による選挙権と被選挙権の性質分析——選挙年齢引き下げにおける立法論と法解釈論の指針——」（『法律学研究 47号（2012）』所収）

（3）諸外国の状況

2015年時点で、世界194ヶ国のうち下院の被選挙権年齢は18歳以上21歳未満が54ヶ国（27.8%）、21歳以上25歳未満が60ヶ国（30.9%）、25歳以上が57ヶ国（29.4%）である。その内、OECD加盟34ヶ国中、過半数の54.9%（18ヶ国）は18歳以下、79.4%（27ヶ国）は21歳以下である。日本の被選挙権年齢が比較的高いことが分かる。一院制であってもスウェーデン、ノルウェー等北欧諸国は、18歳被選挙権を採る。

上院の被選挙権年齢が判明した70ヶ国中、46ヶ国（65.7%）において上院の被選挙権年齢が下院の被選挙権年齢より高く設定されており、両院の被選挙権年齢が一致していたのは24ヶ国（34.3%）である。両院を同じ年齢にする国は三分の一以上存在し、国際的には極端な少数派ではない。

また年齢差を付けている国においても、下院議院の被選挙権年齢は18歳が目立つ。例えばイギリスは上院21歳・下院18歳、フランスは上院24歳・下院18歳、アメリカは上院30歳・下院25歳である。ただし英仏米は両院間の権限や選出法に差異が大きい。

日本の参議院は衆議院とほとんど権限に差異がないし、どちらも直接公選で任命される全国民の代表である。英仏米のように被選挙権年齢に差をつける理由が乏しい。それゆえに、衆参議員の被選挙権年齢を同年齢にすること、そしてその年齢を選挙権年齢である18歳とすることが国際的にも望ましいと考える。その場合、地方議会議員および首長の被選挙権年齢は18歳以下とすることが当然に求められる。また、諸外国のような充実した*主権者教育の整備も同時に望まれる。

なお、上述の18歳被選挙権を採るスウェーデン・ノルウェー・ドイツと日本の国会議員の年齢を比べると顕著な相違がある。30歳以下の議員の比率が、スウェーデン5.0%・ノルウェー5.6%・ドイツ6.0%なのに対して、日本はわずか0.6%、実にドイツの十分の一でしかないのである。

【参考】

那須俊貴（国立国会図書館 調査及び立法考査局 政治議会課）「諸外国の選挙権年齢及び被選挙権年齢」（『レファレンス 2015年12月号』所収）

特定非営利活動法人 Rights <http://rights.or.jp/archives/1080>

高橋亮平・小林庸平・菅源太郎、特定非営利活動法人 Rights 編『18歳が政治を変える！ユース・デモクラシーとポリティカル・リテラシーの構築』現代人文社、2008年。

(4) あるべき姿／めざす目標／抜本的法改正

被選挙権・立候補する権利は、保障されるべき権利である。参議院選挙や都道府県知事選挙においては29歳以下の人々が、また衆議院選挙や地方議員選挙・市区町村長選挙においては24歳以下の人々が、合理性を欠く理由によって権利に制約を受けており、国権の最高機関と自らが居住する自治体議会といった意思決定機関の構成員となる可能性が奪われている。これらの人々に公正・平等な機会を配分することが、わたしたち市民社会の責務である。その結果、議員の平均年齢を押し下げる効果が望まれる。

(5) 抜本的法改正の内容

被選挙権年齢を衆議院議員選挙、参議院議員選挙、地方議会議員選挙、地方議会首長選挙について、一律18歳に引き下げる法改正を提案する。

公職選挙法改正案

	改正案	現行法
(中央選挙管理委員会) 第五条の二	〔略〕 2 委員は、国会議員以外の者 で衆議院議員及び参議院議員の 被選挙権を有する...〔略〕 3 〔略〕 4 〔略〕 一 衆議院議員及び参議院議 員の被選挙権を有しなくなつた 場合	〔略〕 2 委員は、国会議員以外の者で 参議院議員の被選挙権を有する... 〔略〕 3 〔略〕 4 〔略〕 一 参議院議員の被選挙権を有 しなくなつた場合
(被選挙権) 第十条	<u>日本国民で年齢満十八年以上の 者は被選挙権を有する。</u>	日本国民は、左の各号の区分に従 い、それぞれ当該議員又は長の被 選挙権を有する。 一 衆議院議員については年齢満 二十五年以上の者 二 参議院議員については年齢満 三十年以上の者 三 都道府県の議会の議員につ いてはその選挙権を有する者で年齢 満二十五年以上の者 四 都道府県知事については年齢 満三十年以上の者 五 市町村の議会の議員につ いてはその選挙権を有する者で年齢 満二十五年以上の者 六 市町村長については年齢満二 十五年以上の者

(6) 改正により期待される効果

18歳被選挙権によって若年層の立候補者の増加が見込まれる。ただし、資力に劣る若年層にとっては、供託金の廃止を伴わなければ、上記の効果は十分に発揮されないおそれがある。

「シルバーデモクラシー」とも評される現在、年金その他世代間の利害調整のために、自分たちの代表を議会に送ることが若年層の悲願であろう。諸外国の例は被選挙権年齢を下げるのが若年層議員増加の効果に直結していることを示している。「18歳議員／首長の誕生」は、議会内に多様な民意を反映させることに資する。特になり手不足に悩む地方議会にとって、良い意味の刺激を与えることになることが期待される。

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

(1) 歴史的な経緯・背景

1) 立候補のための休暇制度

1947年、労働基準法が制定され、労働者が労働時間中に選挙権その他公民としての権利を行使し、または公の職務を執行できるよう「公民権行使の保障」規定がおかれた（同法7条）。

1963年6月21日、最高裁は、「公職に就任することが会社業務の遂行を著しく阻害する虞れのある場合においても、普通解雇に附するは格別、同条項を適用して従業員を懲戒解雇に附することは、許されないものといわなければならない」との判決を下した（「十和田観光電鉄事件」）。

1980年10月17日、大津地裁は、「地方議会議員への就任ということだけを理由として解雇することはできないが、その結果として業務に支障を来したことを理由とする解雇は正当」との判決を下した（森下製薬事件）。

2001年および2002年、民主党（当時）が立候補休暇に関する法律案（参考資料1）を国会に提出したが、審議未了廃案となった。

2) 公務員の議員兼職

ア 公職選挙法による立候補制限等

国若しくは地方公共団体の公務員又は特定独立行政法人若しくは特定地方独立行政法人の役職員は、内閣総理大臣その他の国務大臣等を除き、在職のまま立候補することはできないとされている（公職選挙法89条）。

これに反する立候補届は、受理されると同時に、その者は当該公務員を辞したものとみなされ、その職を失う（同法90条）。

立候補届出後に、上の規定に該当するに至った場合は候補者の届出が取り下げられたもの、あるいは候補者たることを辞したものとみなされ、又は名簿登載者でなくなる

(同法 91 条)。

【出典：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。平成 27 年)】

イ 地方制度調査会の答申等の経緯

近年、地方議会のあり方に関して、政府の地方制度調査会等からさまざまな提言がなされている。次に、議会の議員と地方公共団体の職員との兼職に関する部分を抜粋して掲げる。

(ア) 第 28 次地方制度調査会「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」(2005 年 12 月 9 日、抜粋)

(議会改革の具体的方策)

「制度面では、勤労者が議員に立候補でき、また、議員として活動することができるような環境の整備、さらには地方公共団体の議会の議員と当該団体以外の地方公共団体の職員との兼職を可能とすることも検討すべき課題である。」

(イ) 第 29 次地方制度調査会「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」(2009 年 6 月 16 日、抜粋)

(勤労者等の立候補や議員活動を容易にするための環境整備)

「立候補を容易にするため、これに伴う休暇を保障する制度や、議員活動を行うための休職制度、議員の任期満了後の復職制度等を導入することなどが考えられる」が、「まずは、議会の活動を社会全体で支えるべきであるという意識の醸成に努めつつ検討していくべきである。」

公務員については、

「公務員が地方議会の議員として活動することは、行政分野に通じた人材が議員として活動することとなり、有益な面があることから、公職への立候補制限の緩和や、地方公務員と当該地方公務員が所属する地方公共団体以外の団体の議会の議員との兼職禁止の緩和などの方策が必要ではないかとの意見がある」が、「引き続き検討の課題としていくべきである。」

(ウ) 総務省「地方議会に関する研究会」報告書(2015 年 3 月)

「労働基準法では、公民権行使の保障の規定が置かれ、『被選挙権の行使』として、立候補届出のための行為のほか、法定期間中の選挙運動も含まれると解されているが¹²、さらなる環境整備については、上記の指摘(注：第 29 次地方制度調査会答申)を踏まえ、引き続き検討していくことが必要である。」

「公務員が地方議会の議員を兼ねることについては、行政分野に通じた人材が議員として活動することになり、有益な面があるとの指摘があるが、一方で、公務員の政治的中立性との関係が課題となる。具体的には、都道府県の職員が住所を有する市町

村の議会議員を兼ねる場合や、市の職員が住所を有する町村の議会議員を兼ねることなどが想定される。これについては、前者は補助金等の交付などの利害が関係する場合が考えられるため慎重な議論が必要ではないか、後者については、より柔軟に議論できるのではないかと意見があった。また、議会の開催日数を確保して議会機能の活性化を図ろうとする昨今の方向性からは、公務員が長期間職務を離れることは現実的には難しいのではないかと意見があった。

公務員の立候補制限については、現行制度において職員が立候補した時点で失職となることを緩和する議論はあり得るのではないかと意見があった。」

注 12) 労働基準法上－労働法コンメンタール 3－ [平成 22 年版] (厚生労働省労働基準局 編) P103 参照

(エ) 第 31 次地方制度調査会「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」(2016 年 3 月 16 日、抜粋)

「市町村合併等の影響もあり、議員数が減少している一方、投票率が低下し、無投票当選の割合が増えていること等にみられるように、議会に対する住民の関心が大きく低下しており、議員のなり手不足が深刻化している。」

「③ 立候補に伴う各種制度の整備

例えば、立候補に伴う休暇を保障する制度や休職・復職制度等の導入については、勤労者等の立候補や議員活動を容易にするための環境整備を進める観点から有効な方策の一つと考えられることから、企業をはじめとする関係者の負担等の課題も含めた労働法制のあり方にも留意して検討する必要がある。

また、公務員の立候補制限の緩和や地方議会の議員との兼職禁止の緩和についても、多様な人材が議員として議会に参画する上で有効な方策の一つと考えられることから、公務員の職務の公正な執行や職務専念義務等の課題も含めた公務員法制のあり方にも留意して検討する必要がある。」

【出典：総務省 HP「組織案内 > 審議会・委員会・会議等 > 地方制度調査会」等】

(2) 立候補制限、兼職禁止等の現状／問題点／改革課題

1) 一般の勤労者

一般の勤労者については、以下のとおり、労働基準法第 7 条の公民権行使の保障規定が適用される。

ア 労働基準法第 7 条 (公民権行使の保障)

「使用者は、労働者が労働時間中に、選挙権その他公民としての権利を行使し、又は公の職務を執行するために必要な時間を請求した場合には、拒んではならない。但し、権利の行使又は公の職務の執行に妨げがない限り、請求された時刻を変更することができる。」

※「公民としての権利」＝法令に根拠のある公職の被選挙権を含む。さらに、当選のために必要な法定期間中の*選挙運動は、被選挙権の行使に必然的に伴うものとして広く公民権に含ませて考えるべきであろうとされている。

※「公の職務の執行」＝議員としての職務等国又は地方公共団体の公務に民意を反映してその適正を図る職務等を含む。

※本条は正常な労働関係を前提として労働者の公的活動との調和を図る趣旨のものであり、また、文理上も不利益取扱いの禁止まで含まれているとは解されないので、公の職務の執行のために必要な時間が著しく長期にわたる場合に、当該労働者を休職にしたり、解雇したりしても本条違反は成立しないと解されている。もっとも、本条に定める公の職務の執行は、法律で認められた権利の行使であるから、懲戒解雇等の懲戒処分を行うことは許されないものと解されている。

※賃金については、当事者間の自由に委ねられている。

※本条違反は6ヶ月以下の懲役又は30万円以下の罰金に処せられる（労働基準法第119条第1号）

【以上、出典：総務省 HP「組織案内 > 審議会・委員会・会議等 > 地方行財政検討会議「第一分科会・第3回（平成22年6月18日開催）」「資料2 議会のあり方について」】

【図表】 公民としての権利と公の職務

	該当するもの	該当しないもの
公民としての権利	① 法令に根拠のある公職の選挙権及び被選挙権（自らの法定期間中の*選挙運動を含む） ② 憲法の定める最高裁判所裁判官の国民審査 ③ 特別法の住民投票 ④ 憲法改正の国民投票 ⑤ 地方自治法による住民の直接請求 ⑥ 選挙人名簿の登録の申し出 など	① 訴権の行使（個人的な損害賠償の訴えなど） ② 他の立候補者のための*選挙運動 など
公の職務	① 衆議院議員その他の議員、労働委員会の委員、陪審員、検察審査員、労働審判員、裁判員、法令に基づいて設置される審議会の委員等 ② 民事訴訟法上の証人・労働委員会の証人 ③ 公職選挙法の選挙立会人 など	① 予備自衛官が防衛招集または訓練招集に応ずること ② 非常勤の消防団員など ※単純な労務の提供を主たる目的とする職務は該当しない

【表の出典：労務行政研究所 HP（jin-jour）「新任担当者のための労働法セミナー[2014.10.21]」（下山智恵子）第30回 公民権行使の保障（労働基準法7条）】

<判例等>

①十和田観光電鉄事件（最高裁 1963 年 6 月 21 日）

「所論のごとく公職に就任することが会社業務の遂行を著しく阻害する虞れのある場合においても、普通解雇に附するは格別、同条項を適用して従業員を懲戒解雇に附することは、許されないものといわなければならない。」

本件は、十和田観光電鉄の従業員が十和田市議会議員選挙に当選し、上告人会社の承認を得ないで、同市議会議員に就任したところ、上告人会社は、右は従業員が会社の承認を得ないで公職に就任したときは懲戒解雇する旨の就業規則に該当するとして、同人を懲戒解雇したものである。

②森下製菓事件（大津地裁 1980 年 10 月 17 日）

「地方議会議員への就任ということだけを理由として解雇することはできないが、その結果として業務に支障を来したことを理由とする解雇は正当」

本件は、森下製菓の従業員が野洲郡中主町議会議員選挙に立候補して当選し、議員に就任することになっていたところ、就業規則及び労働協約所定の「知事、市町村長、国会及び地方議会議員、その他の公共団体の有給公務員に就任したとき」に該当することを理由に特別休職処分（期間中の賃金は無給）にしたものである。

③行政実例

a 就業規則等に公民権の行使を労働時間外に実施すべき旨を定めておいて、それを根拠に労働者が就業時間中に選挙権の行使を請求することを拒否することは本条違反である（昭和 23 年 10 月 30 日基発 1575 号）。

b 公民権の行使に係る時間を有給とするか無給とするかは当事者の自由に委ねられ、無給でもよい（昭和 22 年 11 月 27 日基発 399 号）

c 応援のための選挙活動、一般の訴権の行使、予備自衛官の招集、非常勤の消防団員の職務等は、公民としての権利・公の職務に該当しない（昭和 63 年 3 月 14 日基発 150 号）

イ 労働基準法第 7 条の問題点・改革課題

①労働基準法 7 条の規定は、「公民としての権利」等についての明確な定義を欠くため、被用者の立候補等に対して抑制的な解釈が横行しており、その結果、重要な基本的人権の行使である「立候補の自由」を制約し、自由で公正な選挙の実現を妨げている。

②また、そのため、無投票の増加等議員のなり手不足、投票率の低迷の原因ともなり、わが国民主主義の成熟と発展を阻害している。

③会社業務の遂行を阻害する虞れのある場合には短絡的に普通解雇を容認するかのような上記最高裁判決（十和田観光電鉄事件）は、傍論とはいえ、一方的に会社の業務の都合を優先する点で、その基本的な考え方に問題がある。大津地裁のように、これに追随する判決も現れており（森下製菓事件）、早急に、同条の規定を立候補の自由を拡大、保障する方向で

改正する必要がある。

④実際上も、パナソニック、資生堂、楽天、富士通、吉本興業など就業規則等で社員が公職に就いた場合に休職を認める企業もあるが、まだまだ少ない。

⑤そこで、労働基準法7条に規定する「公民としての権利」及び「公の職務」を拡大・充実する方向で明確にするとともに、被用者の立候補を容易にするため、2ヶ月の立候補休暇、企業等による不利益な取り扱いの禁止、議員活動のための休職と議員活動終了後の復職を認める法律を制定するなどの法整備が必要である。

⑥諸外国においても、勤労者の立候補等を容易にしている（(3)参照）。

2) 公務員

ア 公務員の立候補制限と兼職禁止

(ア) 公職選挙法による立候補制限等

a 公職選挙法 89 条

国若しくは地方公共団体の公務員又は特定独立行政法人若しくは特定地方独立行政法人の役職員は、原則として、在職のまま立候補することはできない。ただし、次の①から⑤に掲げる者は立候補することができる。

- ① 内閣総理大臣その他の国务大臣、内閣官房副長官、内閣総理大臣補佐官、副大臣及び大臣政務官（法 89① I）
- ② 技術者、監督者及び行政事務を担当する者以外の者で、公選法施行令で指定する者（法 89① II、令 90①）
- ③ 公選法施行令で指定する臨時又は非常勤の委員、顧問、参与、嘱託員等（法 89① III、令 90②）
- ④ 常勤の者を除く消防団長その他の消防団員及び水防団長その他の水防団員（法 89① IV）
- ⑤ 地方公営企業等の労働関係に関する法律第 3 条第 4 号に規定する職員（ただし、主たる事務所の職員で課長職以上の者を除く。）（法 89① V、令 90③）

ただし、任期満了による選挙の場合にあつては、右の立候補制限の規定にかかわらず、当該任期満了の議員又は長は、在職中当該選挙に立候補することができる（法 89 条 2 項）。

b 公職選挙法 90 条及び 91 条

以上の制限に反する立候補届は、受理されると同時に、その者は当該公務員を辞したものとみなされ、その職を失う（同法 90 条）。

立候補届出後に、以上に該当するに至った場合は候補者の届出が取り下げられたもの、あるいは候補者たることを辞したものとみなされ、又は名簿登載者でなくなる（同法 91 条）。

【出典：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、平成27年）】

(イ) 国家公務員法による立候補制限

- ① 職員は、政党又は政治的目的のために、寄附金その他の利益を求め、若しくは受領し、又は何らの方法を以てするを問わず、これらの行為に關与し、あるいは選挙権の行使を除く外、人事院規則で定める政治的行為をしてはならない。
- ② 職員は、公選による公職の候補者となることができない。
- ③ 職員は、政党その他の政治的団体の役員、政治的顧問、その他これらと同様な役割をもつ構成員となることができない。 (同法第102条)

なお、地方公務員法36条（政治的行為の制限）参照。

(ウ) 国会法等による兼職の禁止

a 国会法39条

議員は、内閣総理大臣その他の国务大臣、内閣官房副長官、内閣総理大臣補佐官、副大臣、大臣政務官、大臣補佐官及び別に法律で定めた場合を除いては、その任期中国又は地方公共団体の公務員と兼ねることができない。ただし、両議院一致の議決に基づき、その任期中内閣行政各部における各種の委員、顧問、参与その他これらに準ずる職に就く場合は、この限りでない。

b 地方自治法92条2項

普通地方公共団体の議会の議員は、地方公共団体の議会の議員並びに常勤の職員及び地方公務員法（昭和25年法律第261号）第28条の5第1項に規定する短時間勤務の職を占める職員（以下「短時間勤務職員」という。）と兼ねることができない。

イ 問題点・改革課題

(ア) 立候補の自由

立候補の自由は、「選挙権の自由な行使と表裏関係にあり、自由かつ公正な選挙を維持するうえできわめて重要」であることから、憲法15条1項により保障される基本的人権である。

※最高裁1968年12月4日大法廷判決（三井美唄炭鉱事件判決）

「選挙は、本来、自由かつ公正に行われるべきものであり、このことは、民主主義の基盤をなす選挙制度の目的を達成するための基本的要請である。この見地から、選挙人は、自由に表明する意思によつてその代表者を選ぶことにより、自ら国家（または地方公共団体等）の意思の形成に参加するのであり、誰を選ぶかも、元来、選挙人の自由であるべきであるが、多数の選挙人の存する選挙においては、これを各選挙人の完全な自由に放任したのでは選挙の目的を達成することが困難であるため、公職選挙法は、自ら代表者になろうとする者が

自由な意思で立候補し、選挙人は立候補者の中から自己の希望する代表者を選ぶという立候補制度を採用しているわけである。したがって、もし、被選挙権を有し、選挙に立候補しようとする者がその立候補について不当に制約を受けるようなことがあれば、そのことは、ひいては、選挙人の自由な意思の表明を阻害することとなり、自由かつ公正な選挙の本旨に反することとならざるを得ない。この意味において、立候補の自由は、選挙権の自由な行使と表裏の関係にあり、自由かつ公正な選挙を維持するうえで、きわめて重要である。このような見地からいえば、憲法 15 条 1 項には、被選挙権者、特にその立候補の自由について、直接には規定していないが、これもまた、同条同項の保障する重要な基本的人権の一つと解すべきである。」

さらに、立候補の自由は、立候補者個人の権利・自由を保障するだけでなく、議会制民主主義を支える根幹的な役割を担うものである。すなわち、憲法 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定めており、国民の多様な意思を的確に反映する選挙制度が憲法上要請されている。そのためには、選挙において多様な政治意見や背景を有する候補者が有権者に提示されなければならないが、有権者に多様な候補を提示するためには立候補の自由が保障されることが不可欠である。

(イ) 投票率の低下と議員のなり手不足

近年、国、地方を通じて、選挙における投票率の低下の傾向が続き、わが国の民主主義と地方自治にとって、大きな問題となっている。直近の参議院選挙（2016 年 7 月）では、その投票率は 54.70%であり、戦後四番目の低さを記録したが、特に、20 歳から 24 歳までの層が 33.21%にとどまるなど、若年層の低さが目立っている（18 歳及び 19 歳は、*主権者教育の効果もあり 46.78%であったが、なお、平均を下回っている。参考資料 3）。

また、特に地方議員については、繰り返される政務活動費等の不祥事が住民の輿感を買うとともに、本来の議会活動そのものについても、執行部の監視と政策立案・審議能力の欠如が批判されている。さらに、国会、地方議会を通じ、その議員構成についても、女性、若者や公務員を含む被用者（サラリーマン）の比率が低く、多様な民意を反映していない等の問題点がしばしば指摘されている。

そのような中で、昨今の議員選挙における無投票の増加による競争率の低迷の現状は、まことに憂うべき状況にある。

*無投票当選の増加については、前回の統一地方選挙（2015 年）において、県議選については改選定数 2,284 人のうち 501 人（21.9%）、市長選については 89 人のうち 27 人（30.3%）、町村長選で 122 人の改選人員のうち 53 人（43.4%）、町村議選で 4,269 人のうち 930 人（21.8%）、の無投票当選者となっている（参考資料 4）。さらに、そのうち北海道浦幌町、東京都神津島村、新潟県粟島浦村、長野県南牧村の 4 町村においては、定数割れとなった。

このような地方議会を中心とする深刻な議員のなり手不足を克服するためにも、上記

公務員を含む被雇用者の立候補と議員兼職についての禁止規定を撤廃していくことが必要である。以上のことから、公職選挙法における立候補や議員活動の妨げとなっている規制を早急に撤廃し、立候補の自由を確保していくことが求められる。

(ウ) 公選法第 89 条等の問題点

上記の現行公選法第 89 条が現職のまま候補者となることを禁止した理由は、

- ① 公務員がその地位を利用することによる選挙運動等の不公平等を排除する
- ② 公務員の職責遂行に支障なからしめる
- ③ 選挙公営の強化に伴い、現職のまま漫然と立候補し、当選をぎょうこうとし、落選すれば従前の資格を保持しようとするような候補者の乱立するのを抑制する

ためとされている（安田充、荒川敦『逐条解説公職選挙法』（ぎょうせい、2009 年）同 778 頁）。

しかし、①については、地位利用等を規制すればよく、現に公選法 136 条の 2（公務員等の地位利用による選挙運動の禁止）の規定がある、②については、職責遂行に支障がなければ問題はないし、支障がある場合には、本人の意思により公務員を退職あるいは休職すればよい、③については、現状は立候補のリスク等により議員等のなり手が不足していることが問題となっており、逆に、公務分野からの議員のなり手を確保していくことも求められているのではないかと考えられる。また、諸外国においても、公務員と議員の兼職を認めている国が多い（次項）。

ただし、国家公務員と国会議員との兼職、地方公務員とその所属する地方自治体の議会の議員との兼職については、立法と行政の権力分立、特に、地方自治体における「二元代表制」の理念等との関係から、兼職を認める職員の範囲等そのあり方についてなお検討する必要がある。

(3) 諸外国の状況

ドイツ、フランス、イギリスの状況は、次のとおりである。民間被用者に対しても、公務員に対しても、議員になることを容易にするための制度環境が整備されている（参考資料 5）。

1) ドイツ

ア 一般の被用者

(ア) 連邦議會議員

ドイツ連邦共和国基本法 48 条は、次のように定めている。

- ① 連邦議会に議席を得ようとする者は、その選挙の準備のために必要な休暇を請求する権利を有する。
- ② 何人も、議員の職務を引き受け、かつこれを行使することを妨げられてはならない。このことを理由とする解約告知または免職は、許されない。
- ③ 議員は、その独立を保障するにふさわしい補償〔＝歳費〕を請求する権利を有する。議員は、国有の交通手段を無償で利用する権利を有する。詳細は、連邦法律で規律する。

(イ) 州議会議員

州議会議員への立候補、就任受諾、及び議員活動の妨害禁止、それらを理由とした職場での不利益取り扱い及び解雇・免職の禁止、選挙準備のために2ヶ月までの休暇を認めるべきこと（休暇の間の給与は補償されない）、議員としての在職期間を職場での勤務期間に算入すべきことが定められている（例バーデン＝ヴュルテンベルク州憲法 29 条、同州議員法 2 条～4 条）。

特に、州議会議員としての活動には職場での休暇を要しない旨（バイエルン州憲法 30 条）、議員を意に反して職場で休職に付すことの禁止を定めている例（バーデン＝ヴュルテンベルク議員法 2 条 2 項 2 文）もある。

(ウ) 地方議会議員

たとえば、バーデン＝ヴュルテンベルク州の郡法(LKrO)第 26 条第 2 項及び市町村法(GO) 第 32 条第 2 項では、雇用者はその被用者が地方議員となることを妨げてはならず、また、地方議員の業務遂行のために必要な時間を与えなければならない。また、議員業務のため、本来得られる収入が得られなかった場合は、自治体はその相当額を補償する旨、定めている。

イ 公務員

官吏は、連邦議会議員及び州議会議員との兼職が一応、禁止されているが、立候補はでき、官吏がこれらの職に就任した場合は、官吏を辞職しなければならないわけではなく、一時的に停職すればよい。また、兼職不能な官吏・公勤務職員の職を限定して法定し、それ以外を兼職可能としている州もある。

さらに、議員としての職務が終了した場合は、官吏に復帰することができる。すなわち、官吏が議員としての期間を終えて3ヶ月以内に申請した場合には、当該官吏を申請後3ヶ月以内に元の公勤務関係に復帰させなければならない。申請しなかった官吏も、議員に2期以上在職しておらず、また、議員を終えた時点で55歳に達しておらず、かつ議員在職中に政府のメンバーになっていなかった場合、最上級勤務庁が元の公勤務関係に復帰させることができる。

連邦・州議会の場合と異なり、地方議会議員の職を兼職できないとされる官吏・職員については、一時離職の制度が設けられていないが、これらの官吏・職員も地方議会議

員に立候補でき、選挙準備のための休暇も認められる。しかし、当選した場合、公勤務関係を終了させなければ、地方議会議員への就任受諾ができないこととされている。もっとも、無休の休職に付される場合、兼職可能な職に配置換えする場合などの余地はある。

2) フランス

ア 一般の被用者

- ・ 人口 3,500 人以上の地方議会議員の選挙においては、立候補者した被用者は、選挙運動のために 10 日間の休暇を取得することができる。
- ・ 地方議員である被用者に対し、雇用主は、本会議又は委員会等への出席を許可しなければならない（その時間分の給与は無給にできる。）。
- ・ 人口 3,500 人以上の地方議会議員である被用者に対し、雇用主は、議会への出席等の準備に必要な時間を 3 ヶ月毎に一定範囲で与えなければならない（その時間分の給与は無給）→いわゆる「時間予算」。
- ・ 議会活動に関し報酬を受け取らない地方議会議員は、議会活動によって余儀なくされた減収に対し、一定の補填措置を受けることができる。
- ・ 民間被用者には、労働法典（国会議員になった場合の規定）が準用される。すなわち、民間被用者がコミューンの首長又は人口 2 万人以上のコミューンの助役、県及び州の議長又は副議長に就任した場合、その任期が切れるまでの間、雇用契約を一時的に休止する旨規定されている。任期切れの後は、再選され公選職への就任が継続する場合は契約の休止状態が継続する。再選されず復職しようとする場合は、任期切れ後遅くとも 2 ヶ月以内にその意思を雇用主に通告すれば、その通告から 2 ヶ月以内に従前の職又はそれと同等の給与が得られる職に復職できる。

イ 公務員

- ・ 公務員は、公務員法典により、その身分を放棄することなく、「派遣」又は「休職」の扱いを受け公選職に就任する間、一般公務員としての職務の遂行から離脱することができる。なお、地方公務員が自らの雇用主たる地方団体の議員になることはできない。
- ・ 上記の首長又は人口 2 万人以上のコミューンの助役、県又は州の議長又は副議長の職務を遂行しようとするときには、その申し出に基づき「派遣」扱いとする。
- ・ それ以外の公選職に就任しようとするときには、その申し出により、現に雇用している当局の判断に基づいて「派遣」扱いにできる。

3) イギリス

地方公共団体の公務員は、当該地方公共団体の被選挙権者となることはできない。政

治的行為が制限されるポストにある地方公共団体の公務員（事務総長、法律に基づいて設置される管理職、法定外の管理職、準管理職、監督官、法律アドバイザー(Political Advisor))は、当該地方公共団体だけでなく、いかなる地方公共団体の議員についても、被選挙権者となることはできない。

(4) あるべき姿／めざす目標／抜本的法改正

選挙は、本来、自由かつ公正、活発に行われるべきものであり、憲法 15 条 1 項により保障された「立候補の自由」に対する制限は、必要やむを得ないものを除き、これを完全に撤廃すべきである。また、昨今の各種選挙における低投票率や無投票の増加、競争率の低迷等の憂うべき現状からも、制度の抜本的改正により立候補の自由を拡大し、議員の職をめぐって公正な競争が行われるようにすることは、議員のなり手確保という点でも、わが国の（代表制）民主主義の成熟と発展に寄与するという点でも、早急に取り組むべき課題である。

次の（５）に提案するように、労働基準法 7 条の改正を行うほか、立候補休暇と議員の休職及び復職を可能とするための法律を制定するとともに、「立候補の自由」を阻害し、議員のなり手の確保を困難にしている公職選挙法等の兼職禁止規定はこれを全廃すべきである。

(5) 抜本的法改正の内容

現行労働基準法第 7 条（公民権行使の保障）を次のアのようなものに改めるとともに、一般の被用者並びに国家公務員及び地方公務員を対象に、立候補休暇の取得と公務員を含む被用者と議員の休職及び復職を可能とするため、イに掲げるような法律を制定する。また、立候補の自由を阻害し、議員のなり手の確保を困難にしている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は、これを全廃する。

1) 新労働基準法第 7 条（公民権行使の保障）

使用者は、別に法律で定める立候補のための休暇のほか、労働者が労働時間中に、第 1 号に例示する選挙権その他公民としての権利を行使し、又は第 2 号に例示する公の職務を執行するために必要な時間を請求した場合については、拒んではならない。但し、権利の行使又は公の職務の執行に妨げがない限り、請求された時刻を変更することができる。

1 選挙権その他公民としての権利の行使

- ① 公職の選挙権及び被選挙権の行使（自ら又は他の候補者のための法定期間中の選挙運動を含む）
- ② 憲法の定める最高裁判所裁判官の国民審査
- ③ 憲法改正の国民投票及び国民投票運動
- ④ 法令で定められた住民投票及び住民投票運動
- ⑤ 地方自治法による住民の直接請求
- ⑥ 選挙人名簿の登録の申出

2 その他の公民としての権利の行使

- ① 衆議院議員、参議院議員、都道府県議会議員、市町村議会議員その他の議員
- ② 労働委員会の委員、陪審員、検察審査員、労働審判員、裁判員、法令に基づいて設置される審議会の委員等
- ③ 民事訴訟法上の証人・労働委員会の証人
- ④ 公職選挙法の選挙立会人

労働基準法改正案

	改正案	現行法
(公民権行使の保障) 第七条	<p>使用者は、別に法律で定める立候補のための休暇のほか、労働者が労働時間中に、<u>第1項に例示する選挙権その他公民としての権利を行使し、又は第2項に例示する公の職務を執行するために必要な時間を請求した場合については、拒んではならない。但し、権利の行使又は公の職務の執行に妨げがない限り、請求された時刻を変更することができる。</u></p> <p><u>1 選挙権その他公民としての権利の行使</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ① <u>公職の選挙権及び被選挙権の行使(自ら又は他の候補者ための法定期間中の選挙運動を含む)</u> ② <u>憲法の定める最高裁判所裁判官の国民審査</u> ③ <u>憲法改正の国民投票及び国民投票運動</u> ④ <u>法令で定められた住民投票及び住民投票運動</u> ⑤ <u>地方自治法による住民の直接請求</u> ⑥ <u>選挙人名簿の登録の申出</u> <p><u>2 その他の公民としての権利の行使</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ① <u>衆議院議員、参議院議員、都道府県議会議員、市町村議会議員その他の議員</u> ② <u>労働委員会の委員、陪審員、検察審査員、労働審判員、裁判員、法令に基づいて設置される審議会の委員等</u> ③ <u>民事訴訟法上の証人・労働委員会の証人</u> ④ <u>公職選挙法の選挙立会人</u> 	<p>使用者は、労働者が労働時間中に、選挙権その他公民としての権利を行使し、又は公の職務を執行するために必要な時間を請求した場合については、拒んではならない。但し、権利の行使又は公の職務の執行に妨げがない限り、請求された時刻を変更することができる。</p>

2) 立候補休暇並びに議員活動のための休職及び復職に関する法律案

(目的)

第一条 この法律は、立候補休暇並びに議員活動のための休職及び復職の制度を設けることにより、公職の候補者となる被用者(公務員を含む。以下、同じ)の雇用の継続または復

職を確保し、もって国民の立候補の自由の確保と議員活動への参画の機会の増大を図り、自由で公正、かつ活発な選挙を実現することを目的とする。

(定義)

第二条 この法律において「立候補休暇」とは、被用者が、公職の候補者となる場合において、次章に定めるところにより、当該公職に係る選挙の期日の公示又は告示の日前2か月に当たる日から当該選挙の期日後3日に当たる日までの期間内において、選挙運動又は選挙運動の準備若しくは残務整理をするために取得する休暇をいう。

2 この法律において「公職」とは、公職選挙法（昭和25年法律第100号）第三条に規定する公職をいう。

3 この法律において「被用者」とは、職業の種類を問わず、事業又は事務所に使用される者であつて、賃金、給与等を支払われるもの（公務員を含み、日々雇用される者を除く。）をいう。

(不利益取扱いの禁止)

第三条 事業主は、被用者が立候補休暇又は議員活動のための休職等の申出をし、又は立候補休暇等を取得したことを理由として、当該被用者に対して解雇その他不利益な取扱いをしてはならない。

第二章 立候補休暇

(立候補休暇の申出)

第四条 被用者は、その事業主に申し出ることにより、立候補休暇を取得することができる。

2 前項の規定による申出（以下「立候補休暇の申出」という。）は、厚生労働省令で定めるところにより、立候補休暇を取得する期間（以下「立候補休暇期間」という。）を明らかにして、しなければならない。

3 立候補休暇の申出は、当該立候補休暇の申出に係る最初の立候補休暇期間の七日前までにしなければならない。ただし、やむを得ない事情があるときは、この限りでない。

(立候補休暇の申出があった場合における事業主の義務等)

第五条 事業主は、被用者からの立候補休暇の申出があったときは、当該立候補休暇の申出を拒むことができない。

(立候補休暇の申出の撤回等)

第六条 立候補休暇の申出をした被用者は、当該立候補休暇の申出に係る最初の立候補休暇期間の前日までは、その事業主の同意を得て、当該立候補休暇の申出を撤回することができる。

2 立候補休暇の申出をした被用者は、公職の候補者の届出がなされなかったことその他の被用者が当該立候補休暇の申出に係る立候補休暇を取得することが適当でない事由として厚生労働省令で定める事由が生じたときは、当該事由が生じた日後の当該立候補休暇の申出に係る立候補休暇を取得することができない。この場合において、被用者は、その事業主に対して、当該事由が生じた旨を遅滞なく通知しなければならない。

第三章 議員活動のための休職及び復職

(議員活動のための休職)

第七条 事業主は、被用者が選挙に立候補し、当選したときは、その申出に基づき、当該議員の任期中、休職を認めなければならない。その場合、事業主は、その間の賃金、給与等を支給しないこととすることができる。

2 前項の場合、当該議員となった者が所属する地方公共団体は、当該事業主に対し、その損失の一部を補てんするための交付金を交付するものとする。

3 第二章(立候補休暇)の規定は、第1項の議員活動のための休職の申出に準用する。

(議員でなくなった休職中の被用者の復職)

第八条 事業主は、議員となったため、休職中であった被用者が議員でなくなったときは、その申し出に基づき、復職させなければならない。

2 第二章(立候補休暇)の規定は、第1項の議員でなくなった者の復職の申出に準用する。

公職選挙法改正案

	改正案	現行法
(公務員の立候補制限) 第八十九条	[削除]	<p>国若しくは地方公共団体の公務員又は行政執行法人(独立行政法人通則法(平成十一年法律第百三号)第二条第四項に規定する行政執行法人をいう。以下同じ。)若しくは特定地方独立行政法人(地方独立行政法人法(平成十五年法律第百十八号)第二条第二項に規定する特定地方独立行政法人をいう。以下同じ。)の役員若しくは職員は、在職中、公職の候補者となることができない。ただし、次の各号に掲げる公務員(行政執行法人又は特定地方独立行政法人の役員及び職員を含む。次条及び第百三条第三項において同じ。)は、この限りでない。</p> <p>一 内閣総理大臣その他の国务大臣、内閣官房副長官、内閣総理大臣補佐官、副大臣、大臣政務官及び大臣補佐官</p> <p>二 技術者、監督者及び行政事務を担当する者以外の者で、政令で指定するもの</p> <p>三 専務として委員、顧問、参与、嘱託員その他これらに準ずる職にある者で臨時又は非常勤のものにつき、政令で指定するもの</p> <p>四 消防団長その他の消防団員(常勤の者を除く。)及び水防団長その他の水防団員(常勤の者を除く。)</p> <p>五 地方公営企業等の労働関係に関する法律(昭和二十七年法律第百八十九号)第三条第四号に規定する職員で、政令で指定するもの</p>

		<p>2 衆議院議員の任期満了による総選挙又は参議院議員の通常選挙が行われる場合においては、当該衆議院議員又は参議院議員は、前項本文の規定にかかわらず、在職中その選挙における公職の候補者となることができる。地方公共団体の議会の議員又は長の任期満了による選挙が行われる場合において当該議員又は長がその選挙における公職の候補者となる場合も、また同様とする。</p> <p>3 第一項本文の規定は、同項第一号、第二号、第四号及び第五号に掲げる者並びに前項に規定する者がその職に伴い兼ねている国若しくは地方公共団体の公務員又は行政執行法人若しくは特定地方独立行政法人の役員若しくは職員たる地位に影響を及ぼすものではない。</p>
<p>(立候補のための公務員の退職) 第九十条</p>	[削除]	<p>前条の規定により公職の候補者となることができない公務員が、第八十六条第一項から第三項まで若しくは第八項、第八十六条の二第一項若しくは第九項、第八十六条の三第一項若しくは同条第二項において準用する第八十六条の二第九項前段又は第八十六条の四第一項、第二項、第五項、第六項若しくは第八項の規定による届出により公職の候補者となつたときは、当該公務員の退職に関する法令の規定にかかわらず、その届出の日に当該公務員たることを辞したものとみなす。</p>
<p>(公務員となつた候補者の取扱い) 第九十一条</p>	[削除]	<p>第八十六条第一項又は第八項の規定により候補者として届出のあつた者（候補者届出政党の届出に係るものに限る。）が、第八十八条又は第八十九条の規定により公職の候補者となることができない者となつたときは、当該届出は、取り下げられたものとみなす。</p> <p>2 第八十六条第二項、第三項若しくは第八項又は第八十六条の四第一項、第二項、第五項、第六項若しくは第八項の規定により公職の候補者として届出のあつた者（候補者届出政党の届出に係るものを除く。）が、第八十八条又は第八十九条の規定により公職の候補者となることができない者となつたときは、その候補者たることを辞したものとみなす。</p> <p>3 衆議院（比例代表選出）議員又は参議院（比例代表選出）議員の選挙において、衆議院名簿登載者又は参議院名簿登載者が第八十八条又は第八十九条の規定により公職の候補者となることができない者となつたときは、その者は、公職の候補者たる衆議院名簿登載者又は参議院名簿登載者でなくなるものとする。</p>

なお、地方自治法、国家公務員法、地方公務員法等についても、これに平仄を合わせて、前記条文の削除、修正を行う。

(6) 抜本的法改正が実現した場合の効果

憲法 15 条 1 項により保障された「立候補の自由」が確保され、選挙が自由、公正かつ活発に行われることとなる。また、国、地方を通じて、選挙における立候補者数が増加し、議員の職をめぐって競争が行われるとともに、議員のなり手が確保される。

また、選挙民にとっても、候補者の選択肢が広がることにより、選挙がより自由で楽しいものとなり、投票率の向上をもたらすとともに、ひいてはわが国民主主義の成熟と発展に寄与することが期待される。

(参考 1) 立候補休暇に関する法律案 (民主党、2001・2002 年)

(目的)

第一条 この法律は、立候補休暇の制度を設けることにより、公職の候補者となる被用者の雇用の継続を確保し、もって国民の政治への参画の機会の増大に寄与することを目的とする。

(定義)

第二条 この法律において「立候補休暇」とは、被用者が、公職の候補者となる場合において、次章に定めるところにより、当該公職に係る選挙の期日の公示又は告示の日前十四日に当たる日から当該選挙の期日後三日に当たる日までの期間内において、*選挙運動又は*選挙運動の準備若しくは残務整理をするために取得する休暇をいう。

2 この法律において「公職」とは、公職選挙法（昭和二十五年法律第百号）第三条に規定する公職をいう。

3 この法律において「被用者」とは、職業の種類を問わず、事業又は事務所に使用される者であつて、賃金を支払われる者（日々雇用される者を除く。）をいう。

第二章 立候補休暇

(立候補休暇の申出)

第三条 被用者は、その事業主に申し出ることにより、立候補休暇を取得することができる。

2 前項の規定による申出（以下「立候補休暇の申出」という。）は、厚生労働省令で定めるところにより、立候補休暇を取得することとする日（以下「立候補休暇予定日」という。）をすべて明らかにして、しなければならない。

3 立候補休暇の申出は、当該立候補休暇の申出に係る最初の立候補休暇予定日の七日前までにしなければならない。ただし、やむを得ない事情があるときは、この限りでない。

(立候補休暇の申出があつた場合における事業主の義務等)

第四条 事業主は、被用者からの立候補休暇の申出があつたときは、当該立候補休暇の申出を拒むことができない。ただし、過去一年以内に他の選挙に係る立候補休暇の申出をしたことがある被用者（公職選挙法第百条第一項から第四項までの規定に該当し投票を行うこと

を必要としなくなったことその他の厚生労働省令で定める事由により当該立候補休暇の申出に係る立候補休暇を取得しなかった被用者を除く。)からの立候補休暇の申出(当該他の選挙に係る再選挙に係るものを除く。)があった場合は、この限りでない。

2 前項但書の場合において、事業主にその立候補休暇の申出を拒まれた被用者は、前条第一項の規定にかかわらず、立候補休暇を取得することができない。

(立候補休暇の申出の撤回等)

第五条 立候補休暇の申出をした被用者は、当該立候補休暇の申出に係る最初の立候補休暇予定日の前日までは、その事業主の同意を得て、当該立候補休暇の申出を撤回することができる。

2 前項の規定により立候補休暇の申出を撤回した被用者は、当該立候補休暇の申出に係る選挙については、第三条第一項の規定にかかわらず、立候補休暇の申出をすることができない。

3 立候補休暇の申出をした被用者は、公職の候補者の届出がなされなかったことその他の被用者が当該立候補休暇の申出に係る立候補休暇を取得することが適当でない事由として厚生労働省令で定める事由が生じたときは、当該事由が生じた日後の当該立候補休暇の申出に係る立候補休暇を取得することができない。この場合において、被用者は、その事業主に対して、当該事由が生じた旨を遅滞なく通知しなければならない。

(不利益取扱いの禁止)

第六条 事業主は、被用者が立候補休暇の申出をし、又は立候補休暇を取得したことを理由として、当該被用者に対して解雇その他不利益な取扱いをしてはならない。

[中略]

附 則

(施行期日)

第一条 この法律は、公布の日から起算して一月を経過した日から施行する。

(労働基準法の一部改正)

第二条 労働基準法(昭和二十二年法律第四十九号)の一部を次のように改正する。

第十二条第三項中第五号を第六号とし、第四号の次に次の一号を加える。

五 立候補休暇に関する法律(平成十四年法律第▼▼▼号)第二条第一項に規定する立候補休暇を取得した期間

第三十九条第七項中「休業した期間及び」を「休業した期間、」に改め、「介護休業をした期間」の下に「及び立候補休暇に関する法律第二条第一項に規定する立候補休暇を取得した期間」を加える。

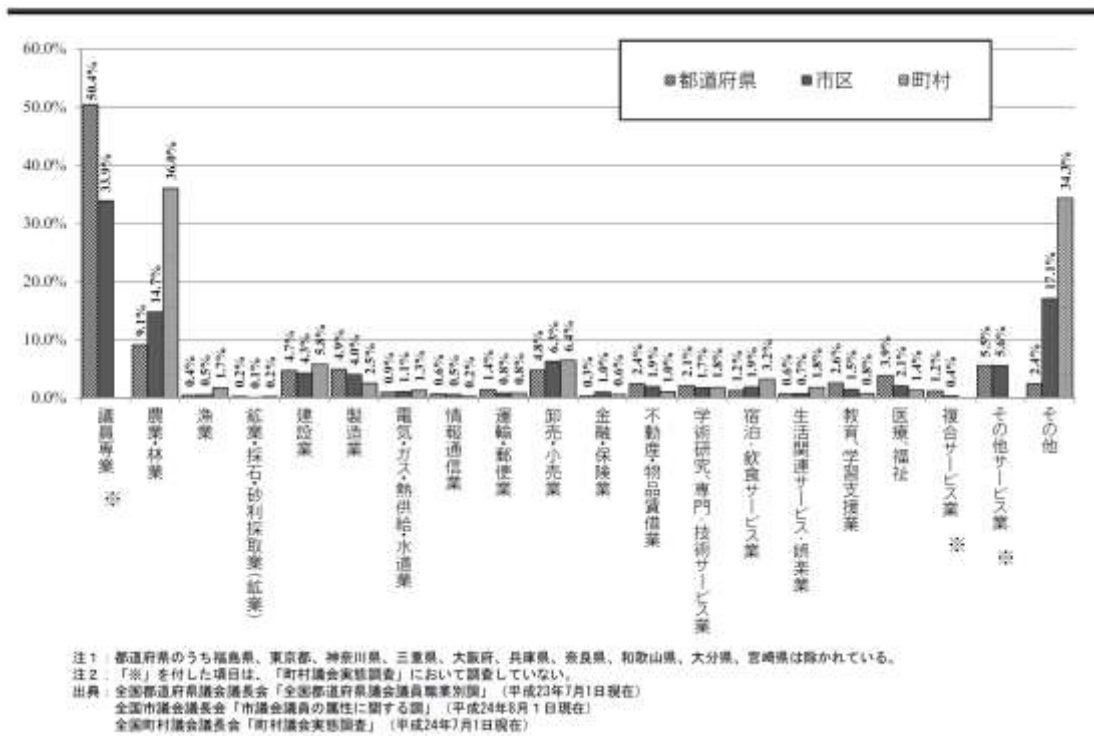
[以下、略]

【出典：衆議院 HP「立法情報 > 議案情報 > 第 154 回国会 議案の一覧 > 議案本文情報一覧 > 立候補休暇に関する法律案】

※以上の法案は、第 151 回通常国会(召集日 2001 年 1 月 31 日)及び第 154 回通常国会

(召集日 2002 年 1 月 21 日) に提出されたが、審議未了により廃案となった。

(参考 2) 地方議員の職業別の状況



【出典：総務省 HP「総務省トップ > 組織案内 > 研究会等 > 地方議会のあり方に関する研究会」「報告書」「地方議会のあり方に関する研究会報告書（関係資料）」】

(参考3) 統一地方選挙：改選定数に占める無投票当選者数の割合



注1：総務省「地方選挙結果速報」をもとに作成。
 本調査は、統一地方選挙の際に調査したもの。
 注2：第1回、第2回統一地方選挙の際は調査を実施せず。

【出典：総務省 HP「組織案内 > 審議会・委員会・会議等」「地方議会に関する研究会」報告書（平成 27 年 3 月）「参考資料集」】

3-4 日本国籍をもたない人の参政権保障

(1) 歴史的な経緯・背景

日本国籍をもたないで日本に住む在留外国人は法律上いくつかに分けられる。第一に、日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法（入管特例法）に定められる「特別永住者」である。第二に、出入国管理及び難民認定法（入管法）に定められる「永住者」や、「日本人の配偶者等」「永住者の配偶者等」「定住者」である。入管特例法2条及び入管法別表第2、入国管理局ウェブサイト「在留資格一覧」を参考にして、以下の表にまとめる。

在留資格	本邦において有する身分又は地位	該当例	在留期間
特別永住者	入管特例法の定める平和条約国籍離脱者及びその子孫	旧植民地出身者及びその子孫	無期限
永住者	法務大臣が永住を認める者	法務大臣から特別の許可を受けた者	無期限
日本人の配偶者等	日本人の配偶者若しくは特別養子又は日本人の子として出生した者	日本人の配偶者・子・特別養子	5年、3年、1年又は6月
永住者の配偶者等	永住者等の配偶者又は永住者等の子として本邦で出生しその後引き続き本邦に在留している者	特別永住者・永住者の配偶者及び本邦で出生し引き続き在留し	5年、3年、1年又は6月

		ている子	
定住者	法務大臣が特別な理由を考慮し一定の在留期間を指定して居住を認める者	第三国定住難民 日系3世、中国 残留孤児等	5年、3年、1年、6月又は法務大臣が個々に指定する期間（5年を超えない範囲）

上表の在留資格を有する者は、当該在留資格に応じてそれぞれ本邦において上表に掲げる身分若しくは地位を有する者としての活動を行うことができる（入管法二条の二項）。

この他に、入管法2条の2・別表第1の一から五までに、在留資格及び当該在留資格に応じてなしうる活動が列挙されている。例えば、外交・公用等、投資・経営等、文化活動等、留学等、その他の特定活動等である。「在留することのできる期間（以下「在留期間」という。）は、各在留資格について、法務省令で定める。この場合において、外交、公用及び永住者の在留資格以外の在留資格に伴う在留期間は、三年（特定活動（別表第一の五の表の下欄ニに係るものを除く。）の在留資格にあつては、五年）を超えることができない。」（入管法二条3項）とされ、3年が更新の基準であり5年が最長期間となる。詳細は、入管法施行規則別表第2も参照のこと。

1) 特別永住者の選挙権・被選挙権

特別永住者は日本国籍を有していた朝鮮半島・台湾の旧植民地出身者である。この人々の選挙権・被選挙権保障の変遷について瞥見する。

日本は1895年日清戦争の結果台湾を、1905年日露戦争の結果樺太南部を、そして1910年韓国併合によって朝鮮半島を領土として統合し、それぞれの住民に日本国籍を付与した。これらの地域を「外地」と呼び慣わした（樺太南部は1943年に「内地」扱いとなる）。ただし戸籍については、「内地」の戸籍法（1872制定、順次改正）を根拠とするものとは別に、それぞれの地域ごとの戸籍が作られた。たとえば朝鮮人の戸籍は朝鮮戸籍令に基づくものだった。

1925年「普通選挙法」制定により、以下の要件で選挙権・被選挙権が「外地」出身者にも保障された。選挙権については、25歳以上の男性であることと、「内地」に居住していること、貧困による扶助を受けていないこと、6ヶ月以上の居住実績である。被選挙権については、30歳以上の男性であることで、「内地」居住という要件はなかったが、実際には「外地」居住者の立候補はなかった。「内地」居住者で衆議院議員になったのは1人、地方議会では1929年から1943年までに合計96人の朝鮮出身の議員が生まれている（松田利彦『戦前期の在日朝鮮人と参政権』1995年、明石書店）。

1945年3月貴族院令改正により、朝鮮および台湾から10名以内の議員を勅令により任命することが決められた。1946年5月召集の第90回帝国議会には、朝鮮人6名・台湾人3名の植民地出身貴族院議員が少なくとも開会時の名簿上存在した。ただし同年7月4日付で議員資格の消滅が本会議で議長より報告されている（水野直樹「在日朝鮮人・台湾人

の参政権「停止」条項の成立（続）——在日朝鮮人参政権問題の歴史的検討（2）——」、財団法人・世界人権問題研究センター『研究紀要』第3号（1997年3月）所収）。

植民地には衆議院選挙区が設けられていなかったが（高賛侑『ルポ在日外国人』2010年、集英社新書）、1945年4月の衆議院議員選挙法改正により、台湾・樺太・朝鮮の「外地」から、それぞれ5議席・3議席・23議席が帝国議会に割り当てられることとなった。議員総定数は466議席。一種の民族クォータ制である。ただしこの制度のもとでの選挙は実施されなかった。政府は1946年7月17日、上述衆議院議員選挙法改正の「施行していない部分の廃止に関する法律」を成立させ、台湾・樺太・朝鮮の議席割当は廃止された（水野、前掲論文）。

敗戦後1945年10月23日の閣議で決定された「衆議院議員選挙制度改正要綱」は、「内地在住ノ朝鮮人及台湾人モ選挙権及被選挙権ヲ有スルモノナルコト」としていた。旧植民地出身者への選挙権・被選挙権保障は当然視されていた。しかし帝国議会の反対意見等によって、衆議院議員選挙法改正法案に、いわゆる「戸籍条項」が付け加わる。「内地」の戸籍法（1915年改正）の適用を受けない者の選挙権および被選挙権を「当分ノ内停止」するという附則である。附則の趣旨を政府は、「選挙権及被選挙権ハ之ヲ享有スルモ其ノ国籍ガ国際法上確定スル迄当分ノ内之ヲ停止セントスルモノナリ」と説明している（1945年11月19日、枢密院における堀切内務大臣の説明）。1945年12月17日、戸籍条項付きの同法案は公布され、二日後に施行された。また1946年12月25日新憲法に基づく参議院の選挙制度に関する法律も、衆議院と同様附則に「戸籍条項」を付して成立した。

日本政府は、1947年5月2日に同日施行の「外国人登録令」を公布し、台湾人のうち内務大臣の定める者及び朝鮮人に外国人としての登録を義務付けた。選挙権・被選挙権の「当分ノ内停止」は、1952年4月28日のサンフランシスコ講和条約発効による旧植民地出身者の国籍離脱及び特別永住者という法的地位の取得によって恒久的な措置となった。

2) 永住者、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等、定住者も含む参政権

特別永住者以外の在留外国人も含む参政権保障をめぐる歴史を、判例・学説を中心に瞥見する。

1978年10月4日最高裁判決は、人権の前国家的性格との合致（憲法11条、97条）・憲法の国際協調主義に合致すること（憲法前文3項、98条2項）を理由に、外国人にも基本的人権保障が及ぶことを肯定した。しかし、それを「権利の性質上日本国民のみをその対象としていると解されるものを除き」とし、在留外国人の政治的活動を理由に、在留期間の更新を認めなかった法務大臣の処分は、裁量権の範囲内であり、違法であると判断することはできないとした。

学説においては、禁止説は外国人参政権保障法制化を違憲とする。

この禁止説への反論として、生活の実態という点で日本国民一般と変わらないような外国人（永住者、日本人の配偶者等、永住者の配偶者等、定住者を念頭）に対して憲法は参政権保障を積極的に肯定し要請しているという「要請説」が起こった。民主主義における

「治者と被治者の自同性」も論拠である。要請説は外国人参政権保障を法制化しない状態を違憲とする。

要請説に基づいて1989年日本人を配偶者とするイギリス人が参議院選挙において選挙権が認められないことを争ったが、1993年最高裁判決はこの訴えをしりぞけた。また同様に、特別永住者を代表とし複数の外国籍者らによって成る「在日党」が1992年の参議院議員選挙に立候補できないことを争ったが、1998年の最高裁判決はこの訴えをしりぞけた。

要請説以外の論点からの提起もあった。憲法93条2項が「国民」ではなく「住民」としていることに着目し、地域共同体の構成員として生活している外国人に地方選挙の選挙権を付与することを憲法は立法裁量の範囲内で許容しているという学説である（許容説）。これは「地方自治の本旨」（憲法92条）に適うというのである。許容説に立つと、法制化することもしないことも違憲とは言えない。

1995年2月28日最高裁判決は傍論ではあるが、許容説を取り入れている。「憲法の国民主権の原理における国民とは、日本国民すなわち我が国の国籍を有する者を意味する」。「公務員を選定罷免する権利を保障した憲法15条1項の規定は、権利の性質上日本国民のみをその対象とし、右規定による権利の保障は、我が国に在留する外国人には及ばない」。「憲法93条2項にいう『住民』とは、地方公共団体の区域内に住所を有する日本国民を意味する」。

「我が国に在留する外国人のうちでも永住者であってその居住する区域の地方公共団体と特段の緊密な関係を持つに至ったと認められるものについて〔中略〕法律をもって、地方公共団体の長、その議会の議員等に対する選挙権を付与する措置を講ずることは、憲法上禁止されているものではない」（以上許容説）。禁止説の立場から最高裁判決の許容説部分を「蛇足」とする意見もある（井上薫『ここがおかしい外国人参政権』2010年、文春新書）。

1993年大阪府岸和田市議会が政府に対して定住外国人への地方参政権を求める要望書を出したことをきっかけに全国の地方議会においても要望決議が相次いだ。2002年滋賀県米原町（当時）は「住民投票条例」を制定し、20歳以上で3ヶ月以上町内に在住する永住外国人に対して全国で初めて住民投票権を付与した。それ以後、類似の条例を制定した地方公共団体は200以上にのぼった（高、前掲書。田中宏・金敬得共編『日・韓「共生社会」の展望』2006年、新幹社）。

なお国会においても2000年代、民主党、公明党、日本共産党等が何度となく「永住外国人に対する地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権の付与に関する法律案」（日本共産党案では、被選挙権も含む）を上程しているが、成立には至らなかった。

（2）現状／問題点／改革課題

1998年から2016年までの6年ごとの在留外国人の総数や内訳は以下のとおりである

(法務省ウェブサイトおよび田中宏他編、前掲書より)。

	1998年	2004年	2010年	2016年
総数	1,512,116	1,973,747	2,134,151	2,913,314
特別永住者	533,396	465,619	399,106	338,950
永住者	93,364	312,964	565,089	727,111
日本人の配偶者等	264,844	257,292	196,248	139,327
永住者の配偶者等	6,219	9,417	20,251	30,972
定住者	211,275	250,734	194,602	168,830
それ以外の在留資格	403,018	677,721	758,855	1,508,124

一貫した増加傾向が認められるのは、在留外国人の「総数」と、内訳中の「永住者」、「永住者の配偶者」、「それ以外の在留資格」である。減少傾向が認められるのは、「特別永住者」、「日本人の配偶者等」、「定住者」である。上表には現れていないが、「それ以外の在留資格」のうち「短期滞在」の中の「観光」が急増していることが、「それ以外の在留資格」の数を押し上げている。また、定住者から永住者へと在留資格を変更した人が増加していることも推測できる。特別永住者の減少の原因は自然減と国籍取得が考えられる。18年間でおよそ倍増し、おそらくこれからも増加するであろう在留外国人。この現実の前で、「権利の性質上日本国民のみをその対象としていると解されるもの」の範囲、また、「我が国に在留する外国人のうちでも永住者であってその居住する区域の地方公共団体と特段の緊密な関係を持つに至ったと認められるもの」の範囲が、問い直されている。

通常、「国民主権の原理」「日本国民固有の権利」と参政権を結びつける議論は外国人参政権付与への反対論として用いられる(井上、前掲書も)。しかし、逆に「国民」の範囲を拡張することで賛成論にもなりうる。いわゆる「過去の国民」の権利として、旧植民地出身者に当時持っていた権利を回復させ保障することが可能だ(樋口直人「地方市民権—国民国家をどう超えるか」、山田他編、前掲書所収)。「過去の国民」論は、特別永住者への選挙権・被選挙権付与の論拠になりうる。

トマス・ハンマーの整理に従えば、国民／外国人という二分法では現状に即した制度が作りにくい。国民と外国人の中間に「永住市民 *denizen*」という地位を設ける必要がある(トマス・ハンマー、近藤敦訳『永住市民と国民国家』1999年、明石書店)。「過去の国民」であろうがなかろうが、国籍を持たないけれども長く住んでいる「永住市民」として特別永住者もそれ以外の永住者も参政権を持ちうるのである。なお、永住市民を日本国憲法11条および97条の「将来の国民」と結びつける学説もある(近藤敦『新版外国人参政権と国籍』2001年、明石書店)。

禁止説を主張する井上は、憲法93条2項の「住民」を「日本国民である住民」と解す。そして中央と地方の「統治権の不可分」を主張し、国政のみならず地方議会でも外国人参政権(地方自治体の公務員選定権含む)付与に反対する。ただし、井上自身も認めて

いるように、憲法には地方分権が定められている。統治権の不可分を侵さない範囲での、地方自治体の主体的決断に基づく、永住外国人に対する参政権の付与は許容されうると解す。既述の住民投票権を付与する条例の制定は参考となる事例である。

「外国人に地方参政権を付与した場合、人口の少ない地方自治体に外国人が集団で住み着き、日本の意思決定に不当に干渉する」との外国人参政権に対する反対論もある（井上、前掲書）。しかし、後述「諸外国の状況」の表にあるごとく、地続きの国境を持つ国で地方参政権が付与されていても、そのような問題は起こっていない。EUに加盟していないロシアやイスラエルでも地方参政権を外国人に保障しているのだ。むしろ国政よりも地方議会の参政権が優先されていることが表全体から伺える。地方参政権は国政参政権と少なくとも同等に保障されるべきであり、条例によりその保障の範囲を拡大することができるようにするべきだ。

国政の参政権についてはどうだろうか。ハンマーを紹介しつつ近藤は次のように権利の段階的保障を整理し、参政権の保障を永住市民となった段階から付与すべく位置づける。

非正規滞在者	<	有期の正規滞在者	<	永住市民	<	国民
正規化		永住許可 (1年から10年)		国籍取得 (3年から5年)		
大半の市民的権利 (自由権・受益権・ 包括的人権)		一部の居住権 一部の職業の自由 一部の社会権		ほぼ完全な居住権 ほぼ完全な職業の自由 ほぼ完全な社会権 (一部の参政権)		完全な居住権 完全な職業の自由 完全な社会権 完全な参政権

ここには「三つの入口」がある。第一に有期の滞在許可のための入国審査という入口、第二に永住許可の審査という入口、第三に国籍取得の審査という入口だ（近藤敦「永住市民権と地域的な市民権」田中宏他編前掲書所収）。権利の小さい順番から並べると、①選挙運動や政治活動をする権利 < ②選挙権や公務員選定権 < ③被選挙権となる。これらの諸参政権が、「一部の参政権」として国政レベルでどの範囲まで認められるのか、各権利の取得要件たる居住年数がそれぞれ何年であるべきかが問題となる。そしてそれらを「第一と第二の入口」を通過した永住者・日本人の配偶者等・永住者の配偶者等・定住者のそれぞれにあてはめる必要がある。

法務省の定める「永住許可に関するガイドライン」(2017年4月26日改定)によれば、永住許可の「法律上の要件」は、(1)素行が善良であること、(2)独立の生計を営むに足る資産又は技能を有すること、(3)その者の永住が日本国の利益に合すると認められることの三点である。(3)の冒頭に「ア 原則として引き続き10年以上本邦に在留していること」が掲げられている。また但書として、「日本人、永住者又は特別永住者の配偶者又は子である場合には、(1)及び(2)に適合することを要しない」とする。さらに、「原則10年在留に関する特例」として、「(1)日本人、永住者及び特別永住者の配偶者の場合、実体を伴った婚姻生活が3年以上継続し、かつ、引き続き1年以上本邦に

在留していること。その実子等の場合は1年以上本邦に継続して在留していること。

(2)「定住者」の在留資格で5年以上継続して本邦に在留していること」としている。
 なお、国籍法5条1項の定める国籍取得のための居住要件は5年以上である。国政選挙権を永住者・日本人の配偶者等・永住者の配偶者等・定住者に付与する際に、これらの要件年数は参考となる。

国政被選挙権についてはどうか。選挙権と被選挙権を表裏の関係（3-2被選挙権年齢の引き下げ参照）と解するならば、同時に付与されなくてはなるまい。しかし、「全国民の代表」という国会議員に他の国の国籍を持つ者がなりうるのか。外交関係において国益を損なう双方代理や利益相反がありえる。国政の被選挙権については、国会議員が国家意思を直接形成するという権限を持つことに鑑み、後述の特別永住者を除き、「権利の性質上日本国民のみを対象とする」と考える。

以上の考察をまとめると、在留外国人に対する国政参政権保障を次のようにすることに合理性がある。①選挙運動や政治活動をする権利は、永住者・日本人の配偶者等・永住者の配偶者等・定住者となった時点で付与され、②選挙権や公務員選定権は永住者に付与する。日本人の配偶者等・永住者の配偶者等には3年以上、定住者には5年以上の居住要件を課して選挙権や公務員選定権を付与する。③被選挙権については特別永住者を除き、付与しない。

(3) 諸外国の状況

	国政選挙権	国政被選挙権	地方選挙権	地方被選挙権	居住要件／特別な要件／ 選挙年齢（被選挙年齢）／住民投票権	住民投票権	重国籍
<住民型>							
アイルランド	△	×	○	○	15日／イギリス国民は国会選挙権も／住民投票は18歳（21歳）／常居所	○	○
<定住型>							
スウェーデン	×	×	○	○	3年／EU市民・北欧市民は短期（30日）／18歳	○	○
ノルウェー	×	×	○	○	3年／北欧市民は短期（選挙の年の3月31日）／18歳	○	●
デンマーク	×	×	○	○	3年／EU市民・北欧市民は短期（7日）／住民投票（諮問）は18歳	○	△
フィンランド	×	×	○	○	2年／EU市民・北欧市民は短期（51日）／住民投票（諮問）は18歳	○	○
アイスランド	×	×	○	○	5年／北欧市民は3年／住民投票（拘束、諮問）は18歳	△	●
オランダ	×	×	○	○	5年／EU市民は短期（42日）／住民投票（諮問）は18歳	○	●
ベルギー	×	×	○	△	5年／憲法・法律・欧州人権条約への忠誠の宣誓／18歳 ／被選挙権はEU市民に限る／住民投票（諮問）は16歳 ／全住民	○	○
ルクセンブルク	×	×	○	△	5年／18歳／被選挙権はEU市民に限る		▲
オーストリア	×	×	●	●	ウィーン市区議会選挙権・被選挙権／16歳。他はEU市民△（市長・助役の被選挙権は×）／18歳／住民投票（拘	●	△

					東、諮問)を認める州は多い		
スイス	×	×	●	●	ヌーシャテル州は永住者(5年ないし10年)、ジュラ州は州に10年かつ当該自治体に3年、アッペンツェル・アウサーローデン州は自治体ごと	○	○
ロシア	×	×	○	○	永住者/2002年、外国人の地位に関する連邦法/18歳(被選挙権21歳)		○
イスラエル	×	×	○	○	永住者		○
ニュージーランド	○	×	○	×	1年の永住(0から2年)/1975年8月22日以前に登録したイギリス臣民の被選挙権は2002年に廃止	○	○
オーストラリア	△	△	●	△	1ヶ月/サウス・オーストラリア州は●/他州でも1984年1月以前登録のイギリス臣民は国・州・自治体で△		○
アメリカ	×	×	●	●	タコマパーク市など5自治体/ニューヨークとシカゴは教育委員選挙		○
韓国	×	×	○	×	永住者/19歳/住民投票(拘束)は継続居住者(条例上は永住者)	○	▲
日本	×	×	×	×	住民投票(諮問)は永住者(日本人の配偶者、3年以上の居住者も)/20歳(13、15、18歳も)	●	▲
〈互恵型〉							
フランス	×	×	△	△	EU市民/市長・助役の被選挙権×/18歳	△	○
ドイツ	×	×	△	△	EU市民(3ヶ月)/バイエルン州とザクセン州は市長の選挙権・助役の被選挙権×/18歳(ニーダーザクセン州は選挙権16歳、長の被選挙権23歳以上65歳未満)/ハンブルク州以外は住民投票(拘束・諮問)を認める	▲	△
ギリシア	×	×	△	△	EU市民/市長の被選挙権×/18歳(被選挙権21歳)	無	○
イタリア	×	×	△	△	EU市民/市長・助役の被選挙権×/住民投票(諮問)は18歳	△	○
スペイン	×	×	△	△	EU市民は短期、ノルウェー国民は3年/18歳		●
ポルトガル	●	×	△	△	EU市民は短期(6ヶ月)/ポルトガル語公用語国民(ブラジル、カボ・ヴェルデ)居住2年で選挙権、4年で被選挙権/アルゼンチン、チリ、エストニア、イスラエル、ノルウェー、ベネズエラ、ペルー、ウルグアイは居住3年で選挙権、ペルー、ウルグアイは5年で被選挙権/ブラジル国民は国会選挙権も/住民投票(拘束)は18歳		○
〈伝統型〉							
イギリス	△	△	△	△	EU市民は短期(3ヶ月)/英連邦市民(約50)・アイルランド国民は国政選挙権も/18歳(被選挙権21歳)	△	○
カナダ	×	×	▲	▲	ノヴァ・スコシア州などでイギリス臣民に		○

○は、一定の条件で、すべての外国人に参政権や住民投票権を認める。重国籍には非常に寛容。
●は、特定の地域が、すべての外国人に参政権や住民投票権を認める。重国籍にはかなり寛容。
△は、特定国出身の外国人に、参政権や住民投票権を認める。重国籍にはかなり制限的。
▲は、特定の地域が、特定国出身の外国人に参政権や住民投票権を認める。重国籍には非常に制限的。
×は、外国人の参政権や住民投票権を認めていない。
「住民投票権」欄の「無」は、住民投票制度が無い。また空欄は、調査中。
近藤、前掲論文より引用。

上表のうち重要な類型は「定住型」と「互恵型」である。一定の期間の定住を要件としてすべての外国人に門戸を開くタイプを定住型(普遍型)という。北欧に始まりEU諸国で見られる相互主義に基づいて参政権を認め合うタイプを互恵型(限定型)という。「伝統型」は固有の歴史的経緯によって限られた外国人にのみ参政権を付与するタイプである。定住しているかを問わない「住民型」に分類されているアイルランドについて言え

ば、国政は互惠型、地方議会は定住型である。互惠型は定住型に移行する過渡的な制度とも考えうる。互惠型を採ることは、在留外国人間の平等を確保しづらいという難点がある。在留外国人の地位が、出身国の政策判断に左右される不安定は避けるべきである。

上表の示す全体的傾向は以下のとおりである。

日本を除くすべての国が、在留外国人に何らかの取得要件を付して地方選挙権を付与している。そのうちで最も厳しい要件を課しているスイスの事例が、参政権付与導入を考える際に参考となる。すなわち、5年ないしは10年で地方選挙権・被選挙権を付与することや、州ごとに決めさせる方式である。

日本とニュージーランドを除くすべての国で、地方参政権付与よりも国政参政権付与の要件がより厳しい。両者に差を設けることは合理的である。

選挙権付与よりも被選挙権付与について、より慎重な態度を採る国もある（アイルランド、ベルギー、ルクセンブルク、ニュージーランド、オーストラリア、韓国）。外国人参政権保障は、「選挙権と被選挙権とを表裏の関係」という原則の例外と考える。

国政選挙権を在留外国人に付与している国はアイルランド、ニュージーランド、オーストラリア、イギリスのみである。それらの国のうちで国政被選挙権まで付与している国はオーストラリアとイギリスのみである。オーストラリアとイギリスを含む英連邦には「イギリス臣民」という共通概念がある。そして、それはイギリスが宗主国でありオーストラリアが植民地であったという歴史伝統に由来する。1948年のイギリス国籍法は、連合王国（UK）、植民地およびカナダなどの英連邦諸国に対して、「英連邦市民」と同じ意味で「イギリス臣民」と呼んだ。イギリスにおける英連邦市民は、いわば「過去の国民」として日本における特別永住者と類似例になりうる。以上、近藤前掲書参照。

（４）あるべき姿／めざす目標／抜本的法改正

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く法改正を行う。

永住者については、国政選挙権・地方選挙権を付与する法改正を行う。また、10年以上日本に居住している在留外国人に国政選挙権・地方選挙権を付与する法改正を行う。

日本人の配偶者等については、3年以上の居住要件を課して国政選挙権・地方選挙権を付与する法改正を行う。

永住者の配偶者等については、3年以上の居住要件を課して国政選挙権・地方選挙権を付与する法改正を行う。

定住者については、5年以上の居住要件を課して国政選挙権・地方選挙権を付与する法改正を行う。

地方被選挙権については、地方自治体が条例により付与することができるとする。

(5) 抜本的法改正の内容

公職選挙法改正案

	改正案	現行法
(選挙権) 第九条	<p>日本国民および日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法に定める特別永住外国人で年齢満十八年以上の者は、衆議院議員及び参議院議員の選挙権を有する。</p> <p>2 日本国民および日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法に定める特別永住外国人たる年齢満十八年以上の者で選挙区域内に住所を有する者は、当該選挙区域内の選挙権を有する。</p> <p>〔3項省略〕</p> <p>4 日本国籍を持たず年齢満十八年以上の者で、永住の在留資格を有し、もしくは十年以上日本国内に住所を有する者は、衆議院議員および参議院議員の選挙権を有する。</p> <p>5 日本国籍を持たず年齢満十八年以上の者で、日本人の配偶者等もしくは永住者の配偶者等の在留資格を有し、かつ三年以上日本国内に住所を有する者は、衆議院議員および参議院議員の選挙権を有する。</p> <p>6 日本国籍を持たず年齢満十八年以上の者で、定住者の在留資格を有し、かつ五年以上日本国内に住所を有する者は、衆議院議員および参議院議員の選挙権を有する。</p> <p>7 4項から6項に該当する者で選挙区域内に住所を有する者は、当該選挙区域内の選挙権を有する。</p>	<p>日本国民で年齢満十八年以上の者は、衆議院議員及び参議院議員の選挙権を有する。</p> <p>2 日本国民たる年齢満十八年以上の者で引き続き三箇月以上市町村の区域内に住所を有する者は、その属する地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する。</p> <p>〔3項省略〕</p> <p>4 第二項の規定によりその属する市町村を包括する都道府県の議会の議員及び長の選挙権を有する者で当該市町村の区域内から引き続き同一都道府県の区域内の他の市町村の区域内に住所を移した者は、同項に規定する住所に関する要件にかかわらず、当該都道府県の議会の議員及び長の選挙権を引き続き有する。</p> <p>5 第二項の三箇月の期間は、市町村の廃置分合又は境界変更のため中断されることがない。</p>
(被選挙)	<p>日本国民で年齢満十八年以上の者は被選挙権を有する。</p>	<p>日本国民は、左の各号の区分に従い、それぞれ当該議員又は長の被選挙権</p>

<p>権) 第十条</p>	<p><u>2 日本国籍を持たず年齢満十八年以上の者で、日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法に定める特別永住外国人は、衆議院議員および参議院議員の被選挙権を有する。</u></p> <p><u>3 一の地方公共団体は、前条7項に該当する者に、その属する地方公共団体の議会の議員及び長の被選挙権を付与することができる。</u></p>	<p>を有する。</p> <p>一 衆議院議員については年齢満二十五年以上の者</p> <p>二 参議院議員については年齢満三十年以上の者</p> <p>三 都道府県の議会の議員についてはその選挙権を有する者で年齢満二十五年以上の者</p> <p>四 都道府県知事については年齢満三十年以上の者</p> <p>五 市町村の議会の議員についてはその選挙権を有する者で年齢満二十五年以上の者</p> <p>六 市町村長については年齢満二十五年以上の者</p>
<p>附則</p>	<p>[1項省略] [削除]</p> <p>[削除]</p>	<p>[1項省略]</p> <p>2 戸籍法（昭和二十二年法律第二百二十四号）の適用を受けない者の選挙権及び被選挙権は、当分の間、停止する。</p> <p>3 前項の者は、選挙人名簿又は在外選挙人名簿に登録することができない。</p>

（6）抜本的法改正の効果

参政権の前国家的性格、自然権的性格を国民主権原理と矛盾しない形で法体系に導入することは画期的な意義を持つ。「国家への自由」とも呼ばれる参政権は国家意思を形成する主権の行使という側面を持つゆえに、その保障する範囲が問題となる。その限界についても、現法体系の中で適切に位置づけることに改正の効果と積極的意義がある。それは今後とも増加が予想される在留、素行善良な外国人と法的に適切な形で協力して地方公共団体や日本国の利益に合する自治を行う道に資する。

3-5 障害をもつ人の参政権保障

（1）歴史的な経緯・背景

1) 障害をもつ人の参政権保障をめぐる裁判

ア 在宅投票（郵便投票）制度をめぐる裁判（1971年提訴）

1951年の統一地方選挙において、*在宅投票制度を「悪用」した多くの「不正」投票があったことから、翌1952年、これが廃止され、代わりに、施設等に入所・入院している選挙人を対象とする不在者投票制度が導入された。この結果、投票所に行くことの困難な障害を

もった在宅の選挙人は、投票機会が奪われてしまう結果となり、制度復活を求めて国会への要請を続けたが、事態は一向に変わらなかった。そのような中、1971年、重度障害をもつ佐藤亨如氏が在宅投票制度の廃止により選挙権行使の機会を奪われた等として、違憲訴訟を提起した。

1974年12月9日、札幌地裁小樽支部は、この訴えに対し、「一部の者について、投票の機会が奪われる結果となるような立法行為は、これをやむをえないとする合理的理由がない限り許されない」とし、原告のような身体障害者の投票を不可能あるいは著しく困難にした国会の立法措置は、その裁量の限度をこえ、これをやむを得ないとする合理的理由を欠くものであつて、国民主権の原理の表現としての公務員の選定罷免権および選挙権の保障ならびに平等原則に背き、憲法第15条第1項、第3項、第44条、第14条第1項に違反するとの違憲判決を下した。控訴審の札幌高裁も、1978年5月24日、憲法14条の平等原則の下、国会はすべての選挙人に対して投票の機会が確保されるようにする憲法上の義務を負い、したがって、障害をもつ人にも投票できるような制度を設けない、国会の立法不作為は憲法違反であるとした。

これに対して、最高裁は、1985年11月21日、障害をもつ人の選挙権保障という論点には正面から答えようとはせず、国会の裁量権を理由に、原告の請求を棄却した。

しかし、これらの間に、1974年6月には、公選法が改正され、歩行困難な重度の障害をもつ人に限ってではあったが、在宅投票制度の一部（郵便投票）が復活した（同法49条2項）。

【『障害をもつ人々の社会参加と参政権』等による。】

イ ALS（筋萎縮性側索硬化症）患者選挙権訴訟（2000年提訴）

しかし、上記の郵便投票制度は、上述のように、対象者を歩行困難な重度の障害をもつ人に限り、また、投票用紙に候補者の氏名を自書することを要求していた。

これに対し、2000年1月14日、在宅療養中の筋萎縮性側索硬化症（「ALS」）の患者が「郵便投票において代筆が認められない現行の選挙制度は法の下での平等に反する」として国家賠償等を求めて提訴した。2002年11月28日、東京地裁は、原告の訴えそのものは退けたものの、その傍論で「原告らが選挙権を行使できる投票制度がなかったことは憲法違反と言わざるを得ない」と指摘した。

さらに、2003年2月10日には、大阪地裁において、対人恐怖症で投票所に行けない知的障害の男性が「郵便投票制度を重度身体障害者に限った選挙制度は憲法違反である」として国家賠償等を求めた訴訟の判決が下され、原告の訴えそのものは退けられたが、判決の傍論で「現行制度は憲法の趣旨に照らして完全ではなく、在宅投票の対象拡大などの方向で改善が図られてしかるべきものである」との判断が示された。

以上の二つの判決を受けて、2004年3月、公職選挙法が改正され、身体障害者手帳に免疫の障害の程度が1級から3級までと記載されている人等及び介護保険の被保険者証に要

介護状態区分が要介護5と記載されている人について郵便での代理投票が認められた(2010年4月1日からは、対象者がさらに拡大されている)。その際の附帯決議では、投票所だけでなく、自宅に出張する巡回の選挙管理委員などによる「動く投票所」などを検討することも明記された。

【以上、国立国会図書館「在宅投票制度の沿革－身体障害者等の投票権を確保する制度－」等による。】

ウ 玉野裁判(1980年～)

1980年の衆参同時選挙の際、和歌山県御坊市で言語に障害をもつ玉野ふいさんが、生まれて初めて参加した候補者の演説に感激し、後援会申込書などを近所の9軒に配布したことが選挙違反(法定外文書配布)とされた。玉野さんは「言語に障害をもつ私が、どうして文書を配布したら犯罪者なのですか」と訴えて裁判を争った。

1986年2月24日、第1審の和歌山地裁御坊支部は、選挙の公正性確保と*選挙運動規制に関する国会の裁量を理由として、玉野さんに、罰金15,000円、公民権停止2年の有罪判決を言い渡した。

控訴審(大阪高裁)では、障害をもつ人の選挙活動の自由を問う裁判として多くの障害をもつ人たちが支援の輪を広げたが、1991年7月12日、大阪高裁も、玉野さん側の主張を斥ける判決を下した。すなわち、同判決は「障害者と健常者との間には実質的不平等がある」ことを認めながら、「言語障害者であっても、個々面接の際には筆談を」「電話での投票依頼は健常者とともに行うことができる」ので、「選挙運動の自由がまったく奪われているわけでない」とした。

さらに、最高裁に上告し、全国的に運動が広がる中、1993年8月16日、玉野さんが亡くなり、裁判は打ち切られた。

1995年、玉野さんを支援する会に参加していた人たちで、玉野さんの遺志を継ぎ、自由な選挙を実現するための活動を継続するため「障害をもつ人の参政権保障連絡会」(以下、「連絡会」という)を結成し、今日まで活動が推進されている。

【以上、連絡会「障害をもつ人の参政権保障をめざして」、法学館憲法研究所「玉野裁判」等による。】

エ 代読発言要請拒否損害賠償請求事件(中津川市)(2006年提訴)

2002年10月、岐阜県中津川市議会の議員であった小池公夫氏は、下咽頭ガン手術により声帯を失い、発声が著しく困難となった。2003年4月の市議選で2期目の当選を果たしたが、文書での発言・ボードを使っての発言・同僚議員や職員の代読による発言などを希望しても一切受け入れられず、事実上、議会での発言を封じられていた。

2004年には1万4千筆の陳情署名、2005年には岐阜県弁護士会からの是正勧告を受け、同議会運営委員会は、原告が希望していない音声変換装置付きパソコンによる発言を指定

した。2006年12月1日、市議会本会議において、原告の希望する方法による発言を認めるべきとの決議案が提出されたが、賛成5・反対27で否決された。これにより、代読発言を認めないとの被告らの意思がはっきりしたことから、2006年12月5日、「被告らは一貫して原告の希望する代読による発言を妨害し続け、原告の議員活動に著しい支障を与えた」として、これにより原告が受けた精神的苦痛に対する慰謝料を求めて提訴した。

2010年9月22日、第1審の岐阜地裁は、「確かに、原告は、*表現の自由や自己決定権（障害補助手段を使用する自由や障害補助手段選択の自由を含む。）を有するもの」であるとして原告の主張を一部認めながら、地方議会は、憲法上に定められた地方公共団体の議事機関として、「その内部の組織や運営に関する一定の事項について、他の機関等から関与を受けることなく、自律的に決定し、処理する権限（自律権）を有する」ものであり、したがって、議会及び議長が議員の発言方法等を制限することによって障害者である議員の表現の自由や自己決定権が制限されたとしても、同議員がこの発言方法等の制限によって障害者である故に議会へ参加する権利（参政権）を害されるなどの特段の事情のない限り、やむをえないものといわなければならないなどとし、市に10万円の支払いを命じたにとどまった。

2012年5月11日、控訴審の名古屋高裁は、障害を持つ議員の発言方法は、議会の自主性・自律性にゆだねられるとし、代読という手段を主張した小池さんの「自己決定権」についての明確な言及は避けたが、表現の自由と参政権に対する侵害は悪質だったと認定し、市に対して300万円の支払いを命じる判決を下した。

【以上、弁護士：林真由美氏 HP「中津川市議会における発声障がいをもつ議員へのいじめ損害賠償請求事件（通称：小池事件）」（2012.2.22 更新）、『障害をもつ人々の社会参加と参政権』等による。】

オ 被後見人裁判（2011年提訴）

2011年2月1日、後見開始の審判（民法7条）により被後見人となったため、選挙権を奪われた女性（提訴時48歳）が、選挙権を侵害する公職選挙法11条1項1号の規定は憲法違反であるとして、原告が次回の衆議院議員及び参議院議員の選挙において投票をすることができる地位にあることの確認を求めて、東京地裁に提訴した（その後、さいたま、札幌、京都でも同様の裁判が起こされた）。

2013年3月14日、東京地裁は、「法は、成年被後見人を、事理を弁識する能力を欠く者として位置付けてはおらず、むしろ、事理を弁識する能力が一時的にせよ回復することがある者として制度を設けている」とし、「そもそも憲法は、主権者たる国民には能力や精神的肉体的状況等に様々な相違があることを当然の前提とした上で、原則として成年に達した国民全てに選挙権を保障し、それらの国民に自己統治をさせることで我が国の議会制民主主義の適正な遂行を確保しようとしたものであると解され」、そのような憲法が、「成年被後見人について、自己統治をする主体である国民として選挙権を行使するに足る能力を欠く

と宣明することはおよそ考え難い」とした。

また、「我が国の国民には、望まざるにも関わらず障害を持って生まれた者、不慮の事故や病によって障害を持つに至った者、老化という自然的な生理現象に伴って判断能力が低下している者など様々なハンディキャップを負う者が多数存在する」が、「そのような国民も、本来、我が国の主権者として自己統治を行う主体であることはいうまでもないことであって、そのような国民から選挙権を奪うのは、まさに自己統治を行うべき民主主義国家におけるプレイヤーとして不適格であるとして、主権者たる地位を事実上剥奪することにほかなら」ず、そのようなことが憲法上許されるのは、「やむを得ない事由」があるという極めて例外的な場合に限られ、それがない限り、様々なハンディキャップを負った者の意見が、選挙権の行使を通じて国政に届けられることが憲法の要請するところだとした。

そして、成年被後見人は選挙権を有しないと定めた公職選挙法 11 条 1 項 1 号は、憲法 15 条 1 項及び 3 項、43 条 1 項並びに 44 条但書に違反すると判決した。

その結果、2013 年 5 月 27 日、国会においても、改正法が成立し、5 月 31 日公布、6 月 30 日施行され、7 月 4 日公示された参議院選挙では約 13 万 6,000 人の被後見人の選挙権が回復した。

なお、国は、この判決に対して、控訴し、法改正があった後も取り下げなかったが、同年 7 月 17 日、18 日、国と和解が成立し、訴訟は終結した。

【以上、杉浦「成年被後見人の選挙権訴訟 違憲判決と法改正そして選挙」等による。】

2) 「障害をもつ人の権利条約」とわが国の対応

2006 年 12 月 13 日、国連総会において「障害者の権利に関する条約」（「障害者権利条約」。以下、「障害をもつ人の権利条約」という）が採択され、日本政府も 2007 年 9 月 28 日、これに署名した。この条約は、障害をもつ人の人権及び基本的自由の享有を確保し、障害をもつ人の固有の尊厳の尊重を促進することを目的として、障害をもつ人の権利の実現のための措置等について定めている。

その主な内容としては、(1) 一般原則（障害をもつ人の尊厳、自律及び自立の尊重、無差別、社会への完全かつ効果的な参加及び包容等）、(2) 一般的義務（合理的配慮の実施を怠ることを含め、障害に基づくいかなる差別もなしに、すべての障害をもつ人のあらゆる人権及び基本的自由を完全に実現することを確保し、及び促進すること等）、(3) 障害をもつ人の権利実現のための措置（身体的自由、拷問の禁止、表現の自由等の自由権の権利及び教育、労働等の社会権的権利について締約国がとるべき措置等を規定。社会権的権利の実現については漸進的に達成することを許容）、(4) 条約の実施のための仕組み（条約の実施及び監視のための国内の枠組みの設置。障害をもつ人の権利に関する委員会における各締約国からの報告の検討）、となっている。

(2) の「合理的配慮」とは、障害を有する人の人権と基本的自由を確保するための「必要かつ適当な変更及び調整」であって、「均衡を失した又は過度の負担を課さないもの」を

いう（条約2条）、この「合理的配慮の否定」を障害に基づく差別に含めたことが本条約の特徴の一つとされている。

【以上、外務省 HP による】

そして、同条約 29 条においては、「政治的及び公的活動への参加」として、投票する権利や意思の自由な表明の保障などとともに、障害をもつ人が「差別なしに他のものと平等に政治に参加すること」が明記された（参考1）。

2010年6月29日、政府は、「障害者制度改革の推進のための基本的な方向について」を閣議決定し、「障がい者制度改革推進会議」の「基本的な方向（第一次意見）」を最大限に尊重し、我が国の障害をもつ人に係る制度の集中的な改革の推進を図るとし、障害をもつ人の政治参加について、次のとおり定めた。

- 障害をもつ人が選挙情報等に容易にアクセスできるよう、点字及び音声による「選挙のお知らせ版」について、同年執行予定の参議院選挙において全都道府県での配布を目指す。政見放送への字幕・手話の付与等については、関係機関と早急に検討を進め、2010年度内にその結論を得る。
- 投票所への困難なアクセスや投票所の物理的バリア等を除去するための具体的方策として、投票所への移動が困難な選挙人の投票機会の確保に十分配慮するとともに、同年執行予定の参議院選挙において、投票所入り口の段差解消割合が100%（人的介助を含む。）となるよう、市町村選挙管理委員会の取組を促す。

2011年3月、総務省の「障がい者に係る投票環境向上に関する検討会」は、上の閣議決定を踏まえ、政見放送への字幕及び手話通訳の付与、点字及び音声による選挙情報の提供、投票所のバリアフリーなど投票環境の改善について提言した（その要約・抜粋は、参考2に掲載）。

2011年8月5日、障害のある人の権利条約の批准に向けた国内法整備の一環として、障害者基本法の一部を改正する法律が公布・施行され、同法4条2項において「社会的障壁の除去は、それを必要としている障害者が現に存し、かつ、その実施に伴う負担が過重でないときは、それを怠ることによつて前項の規定に違反することとならないよう、その実施について必要かつ合理的な配慮がされなければならない」とした。

2013年6月19日、「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」（通称：障害者差別解消法）が成立、同26日に公布され、『合理的配慮』の実施が、日本国政府や地方公共団体や独立行政法人や特殊法人については義務（強制）として、一般事業者については努力義務として位置づけられた。

この法律は、障害に基づくあらゆる形態の差別の禁止について適切な措置を求めた上記障害者のある人の権利条約に基づき、2011年の障害者基本法の改正で規定された差別の禁止（同法4条）を具体化したものであり、障害を理由とする差別の解消を推進し、全ての国

民が障害の有無によって分け隔てられることなく、相互に人格と個性を尊重し合いながら共生する社会の実現に資することを目的としている（2016年4月1日施行）。

2013年9月27日、政府は、障害者基本法11条1項に基づき、障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策の総合的かつ計画的な推進を図るための障害者基本計画（第3次計画 平成25年度～平成29年度）を閣議決定した（参考3）。

2014年1月20日、わが国が「障害をもつ人の権利に関する条約」を批准した。

（2）現行法の問題点／改革案

成年被後見人の選挙権を否定した公選法11条1項1号は憲法違反であるとした上記東京地裁判決（2013年3月14日）も述べているように、「我が国の国民には、様々なハンディキャップを負う者が多数存在するが、そのような国民も本来、我が国の主権者として自己統治を行う主体であることはいうまでもない」ことであり、「そのような国民から選挙権を奪うのは、まさに自己統治を行うべき民主主義国家におけるプレイヤーとして不適格である」とし、「主権者たる地位を事実上剥奪することにほかならない」ものである。

とりわけ、「市民の政治への参加を促進し、民主主義と地方自治のさらなる発展、向上を図」り、「多様な市民が選挙や*政治活動に自由にアクセスする機会を保障するため」（2017年1月24日、選挙市民審議会「選挙・政治制度改革に関する中間答申」）、抜本的に改革すべき現行選挙制度の弊害は、まず、参政権を行使しようとする障害のある人たちの自由、活発な選挙活動の妨げとなって表れるものであり、その優先的な改革こそが全体の改革にもつながるものである。まさに、「障害=固有のニーズをもつ人々の人権（固有の人権）を保障することは、すべての人の人間としての共通の人権（普遍的人権）を確立することに通じる」（『障害をもつ人々の社会参加と参政権』P.iii）ものである。

そのような考え方に立って、当選挙市民審議会は、2017年8月28日開催の第1部門会議において「連絡会」から表明された改革意見に対して、全面的な賛意を表すものである。そこで、以下、当日の同会の資料「障害をもつ人の参政権保障」も参考にしつつ、障害をもつ人の参政権保障に関する問題点と改革の方向性について、1）選挙活動の自由化等、2）投票する権利の保障、3）政治や選挙に関する情報を受け取ったり、発信する権利の保障、4）障害をもつ議員が自由に活動できる権利の保障の4点に分けて、問題点を指摘するとともに、解決策を提言する。

1） 選挙活動の自由化等

ア 選挙運動の規制を撤廃し、自由な選挙を

いうまでもなく、選挙は、主権者である国民、住民がその代表を選ぶ手段であり、これが自由かつ公正に行われてはじめて、民主主義と地方自治の健全な発展を期することができる。そして、そのためには、候補者や政党だけでなく、市民一人一人が自由、活発に選挙活動を行うことができるとともに、選挙人として、候補者や政党、選挙活動を行う一般市民の

主張、情報等に接する機会及び障害のある人をはじめ、すべての人が投票できる機会が与えられなければならない。

にもかかわらず、「べからず集」と揶揄されるわが国の公職選挙法は、選挙活動（選挙運動及び*政治活動）に対して、諸外国に例を見ないような厳しい規制を行うとともに、選挙人が投票するにあたって、種々の規制を加え、自由で活発な選挙を妨げている。このような規制は、日本国憲法で保障された表現の自由や*罪刑法定主義からいっても、障害のある人に対する「合理的配慮」の点からいっても放置できない問題であり、早急に抜本的な改革を行うべきである。

とりわけ、これらの規制は、上述のように、まず、参政権を行使しようとする障害のある人たちの自由、活発な選挙活動に対し、その妨げとなって表れることから、その優先的な解決が求められる。たとえば、上述の玉野裁判で、大阪高裁は、当時の公職選挙法では国民が自由に出来る選挙運動は①法定ハガキの郵送、②法定ビラの配布、③街頭における個々面接、④電話での選挙運動の四つしかないことを認めたが、このうち、①、②は候補者がやるものであって、一般市民の出来ることは③、④しかない。しかし、言語障害をもつ人は③、④は出来ないで、実質的には出来る選挙運動はないということになり、結局、障害をもつ人は選挙に参加し、行動することが出来ないということになる。

イ 選挙期間の延長を

選挙期間が短くなっており、選挙情報が障害をもつ人に伝わる時間が十分に保障されていない。また、点字広報の義務化などを総務省に要請しても、期間が短いから出来ないなどと言われている。情報の伝達と取得・収集が保障されるよう、当面、その期間を延長すべきである。

将来的には、選挙運動規制のための選挙期間は、選挙運動規制の撤廃に伴い、これを廃止すべきである（4-1-1 選挙運動期間の撤廃参照）。

ウ メールやFAXの自由な活用を

聞こえない人にとってのFAXは、聞こえる人の電話と同じであるが、電話で許される選挙活動が、FAXでは違反になる。諸外国では、FAXやインターネット、また文書での選挙運動は自由である。上述のように、日本でも選挙活動に対する規制を全面的に撤廃すべきである（4-1 選挙運動規制の廃止、4-1-5 電子メールによる選挙運動の自由化参照）。

2) 投票する権利の保障

ア 投票所の環境整備

- ・ 近年、投票時間が繰り上げられ、投票所の設置数も減少している（1996年に約5万3千ヶ所であった投票所が2012年には4万9千、約4千ヶ所も減っている。さらに、2017年の10月の衆議院議員選挙では、4万7,741となり、2014年の前回より876ヶ所（1.8%）減った（2017年10月19日付朝日新聞）。

しかし、障害をもつ人が容易に投票できるよう、逆に、投票時間を延長し、投票所数

を増やすべきである。

- 投票所の環境については、2016年の参議院選挙でも、入り口に段差があったり、入り口と投票所が同じフロアにないところが全国で約50%もあり、スロープや人的介護で対応するとされたが、簡易スロープが設置されているところは、そのうち15%にすぎなかった。段差があると車イスでは入ることが出来ない場合があり、人的対応をすといっても投票所の入り口には係員がいなくて、中に入れなかったとの訴えもある。
- 車椅子用の投票記載台（設置率81.4%）点字器の設置（設置率84%）、車イス用トイレの整備なども必要である。聴覚障害をもつ人のために手話のわかる係員の配置や、投票手続きの説明や注意のための張り紙を見やすい所に掲示する必要がある。視覚障害がある人が利用するガイドヘルパーは、利用できる時間が制限されており、また利用目的が限定されており、投票の時に自由に利用できるガイドヘルパーの保障が必要である。
- また、ワープロでしか意思表示出来ない人も多い。ALS患者の方は、額に取り付けたセンサーでワープロを入力し、意志表示をしている。投票などにワープロなどの機器の利用を認めるべきである。

【連絡会資料「障害をもつ人の参政権保障」による。】

イ 障害に配慮した投票制度の改善

- わが国においては、投票日に投票所において投票することを原則とする「投票当日投票所投票主義」（公職選挙法44条1項）と選挙人が候補者の氏名を自書することにより投票を行うことを原則とする「自書投票主義」（同法46条1項）が採用されている。しかし、北欧などでは、すべての有権者が投票所だけではなく郵便投票など様々な方法によって投票が認められており、政党や候補者もシンボルマークがあって、それを選べば投票できるなど、柔軟な対応がなされている。

すべての人が選挙権を行使できるよう、わが国においても、上の二つの原則を柔軟に適用し、様々な投票手段を用意すべきである。

- 今日、コンピューターの普及・発達などにより、有権者の選挙権の確認は簡単に出来るようになっており、どこの投票所で投票しても、また他の郵便投票などを利用して投票しても何ら問題はないはずである。このような自由な投票方法になれば、聴覚障害をもつ人は手話通訳がいる投票所に行けば良く、車イスの人はエレベーターのある投票所に行って投票し、投票所に行けない人は郵便で投票することが出来るようになり、多くの人の要望に応えることができる。

現在、地方選挙においては、電磁記録投票法が2002年から施行され、数団体において、条例により電子投票が試行的に行われているが、今後は、国政選挙も含めて全面的に実施するとともに、将来的には、インターネットを利用して自宅から投票ができるように、その実現に向け、積極的に取り組むべきである。

- ALS投票権裁判の結果によって国会で郵便投票の改善が行われた際、国会の附帯決

議では、投票所だけでなく、自宅に出張する巡回の選挙管理委員などによる「動く投票所」などを検討することも明記された。にもかかわらず、その後、何らの動きもないので、これを早急に実施すべきである。

また、昨年度の参議院選挙では、島根県浜田市で、投票所までの移動が困難となっている人に対して、市町村の判断で、投票所への巡回・送迎バスの運行、投票所までのバス、タクシーの無料乗車券の発行などが行われたが、他の自治体においても、このような取り組みをさらに進めるべきである。

- ・ 障害をもつ人の投票所での代理投票では、「本人の意志がうまく伝わらなかった」「投票が拒否された」などの訴えが寄せられている。成年後見人制度の裁判を受けて国会で公職選挙法の一部改正が行われた際の国会での議論を踏まえ、代理投票を担当する選管や投票所の係員が障害をもつ人の状況に対する認識を深め、家族などからその人の意思表示のやり方などをしっかり聞き取り、柔軟に対応できる体制を整備すべきである。
- ・ 視覚障害をもつ人の点字投票での裁判所国民審査は、不信任の場合、その裁判官名をすべて点字で書かねばならない不自由なものとなっている。点字の投票用紙を用意するなど投票しやすい制度にすべきである。

3) 政治や選挙に関する情報を受け取ったり、発信する権利の保障

ア 政見放送などに手話・字幕の保障を

- ・ 聴覚障害をもつ人に必要な手話通訳や字幕の保障について、かつては立会演説会で保障されていたが、立会演説会が廃止され、テレビの政見放送になってから、衆議院選挙・参議院選挙の比例区、そして衆議院選挙の*小選挙区については、政党が政見放送を作成する時に政党の判断で手話や字幕を付けることが出来るようになった。しかし、すべての選挙で政見放送は放映されておらず、参議院選挙の選挙区や都道府県選挙などでは手話・字幕などがつけられていないので、これら措置を早急に構すべきである。
- ・ 選挙の際、街頭演説などで手話通訳をつけることが保障されておらず、政党や候補者が手話通訳者を付ける場合、「選挙運動に従事する者のうち、専ら手話通訳のために利用する者」として「報酬を支払うことができる」とされており、公正・中立であるべき手話通訳者が「選挙運動員」とされなければ認められないことになっている。

手話通訳は、公営選挙とし、候補者等の求めに応じて、手話通訳が付けられるようにすべきである。

イ 点字の選挙広報、また音声によるテープの広報の保障を

- ・ 視覚障害をもつ人のための点字広報は義務化されておらず、点字による選挙のお知らせとして発行がされているだけであり、すべての選挙で発行されてはいない。点字広報の義務化、また音声テープ化を進めるべきである。

4) 障害をもつ議員が自由に活動できる権利の保障

上述のとおり、岐阜県中津川市で言語に障害をもつ議員（小池公夫さん）が代読を求めたことに対し、市議会側がこれを拒否し、2003年から4年間の任期中に代読での発言が許されなかった。これに対し、岐阜地裁は「小池さんの自己決定権」を認めて一部勝訴、名古屋高裁では約300万円の損害賠償を命じた。

今後、障害をもつ議員の活動を保障するため、その活動の手段について本人に選択する自由（自己決定権）を認めるとともに、議員としての活動を支援するために必要な手段を講ずべきである。

(3) 改革案

以上のとおり、障害をもつ人の参政権保障に関しては、多くの問題の解決が求められており、今後とも、1) 選挙活動の自由化等、2) 投票する権利の保障、3) 政治や選挙に関する情報を受け取ったり、発信する権利の保障、4) 障害をもつ議員が自由に活動できる権利の保障のそれぞれについて、現状とその問題点を踏まえ、早急に抜本的な改革に取り組んでいくべきである。

(参考1) 障害者の権利に関する条約（2006年12月13日、国連総会で採択、わが国は2007年9月28日署名、2014年1月20日批准）

第29条 政治的及び公的活動への参加

締約国は、障害者に対して政治的権利を保障し、及び他の者との平等を基礎としてこの権利を享受する機会を保障するものとし、次のことを約束する。

(a) 特に次のことを行うことにより、障害者が、直接に、又は自由に選んだ代表者を通じて、他の者との平等を基礎として、政治的及び公的活動に効果的かつ完全に参加することができること（障害者が投票し、及び選挙される権利及び機会を含む。）を確保すること。

(i) 投票の手續、設備及び資料が適当な及び利用しやすいものであり、並びにその理解及び使用が容易であることを確保すること。

(ii) 障害者が、選挙及び国民投票において脅迫を受けることなく秘密投票によって投票し、選挙に立候補し、並びに政府のあらゆる段階において実質的に在職し、及びあらゆる公務を遂行する権利を保護すること。この場合において、適当なときは支援機器及び新たな機器の使用を容易にするものとする。

(iii) 選挙人としての障害者の意思の自由な表明を保障すること。このため、必要な場合には、障害者の要請に応じて、当該障害者により選択される者が投票の際に援助することを認めること。

(b) 障害者が、差別なしに、かつ、他の者との平等を基礎として、政治に効果的かつ完

全に参加することができる環境を積極的に促進し、及び政治への障害者の参加を奨励すること。政治への参加には、次のことを含む。

(i) 国の公的及び政治的活動に関係のある非政府機関及び非政府団体に参加し、並びに政党の活動及び運営に参加すること。

(ii) 国際、国内、地域及び地方の各段階において障害者を代表するための障害者の組織を結成し、並びにこれに参加すること。

【出典：外務省HP「外交政策 > 日本の安全保障と国際社会の平和と安定 > 人権・人道・難民 > 人権外交 > 障害者の権利に関する条約（略称：障害者権利条約）」】

(参考2) 総務省「障がい者に係る投票環境向上に関する検討会」報告書（平成23年3月、要約・抜粋）

第1 政見放送への字幕及び手話通訳の付与

- ・ 2011年4月1日以降に投票が行われる都道府県知事選挙について、都道府県選管と協議が整った日本放送協会及び一般放送事業者において録画される政見放送に、候補者が手話通訳を付与することができるよう、関係者は、必要な取り組みを進める。参議院（選挙区選出）議員の選挙の政見放送については、都道府県知事選挙における政見放送への手話通訳の付与の実施状況等を踏まえ、手話通訳の付与の導入に向けて検討を行う。
- ・ 次回の参議院議員通常選挙の比例代表選挙における政見放送から、参議院名簿届出政党等より申し込みがあったときは、政見放送に字幕を付すこととし、関係者はこれに向け、詳細なルールづくりを含め法制上必要な規定の整備や体制の確保など、字幕付与に係る必要な取組を進めることとする。
- ・ なお、参議院比例代表選出議員選挙以外の選挙の政見放送への字幕付与も、障がい者の投票環境向上の観点から重要な課題であるが、現時点では放送事業者の体制上、字幕付与が難しいという技術的な問題があること等から、これらの選挙に関しては、次回の参議院比例代表選出議員選挙における政見放送への字幕付与の実施状況等を踏まえ、引き続き関係者間で検討していく必要がある。

第2 点字及び音声による選挙情報の提供

- ・ 国政選挙や都道府県知事選挙における、点字又は音声による「選挙のお知らせ版」について、その内容を選挙公報全文とするとともに、視力に障害のある方の意向に沿うよう、点字版だけではなく、カセットテープ版、コンパクトディスク版及び音声コード付き拡大文字版を必要数、準備する。

その配布に当たっては、個人情報の保護に十分留意した上で、

- ・ 必要とされる方を把握している障害者団体、点字図書館などに、配布を依頼する
- ・ 障害者団体や点字図書館などに、必要とされる方を把握していただき、そのリストの提供を依頼する
- ・ 都道府県や市町村の福祉担当部局や広報担当部局が、福祉関係の情報や広報誌の点字版などを送付する機会などを活用し、「選挙のお知らせ版」の配布希望を確認し、配布する
- ・ 障害者団体に属していない方がいつでも連絡できるよう、ホームページや広報誌に連絡先を掲載するなど、日常的に周知を行う

など、市町村、障害者団体、都道府県福祉担当部局や広報担当部局等と連携、協力して、必要とされる方に行き渡るよう十分配慮する。

- ・ また、知的障がい者など視覚障がい者以外の障がい者の方々にとっても音声による「選挙のお知らせ版」が有用となる場合があるため、その配布についても配慮する。
- ・ 指定都市市長選挙については、上記に準じた措置を講ずるよう努める。
- ・ 都道府県議会議員、指定都市以外の市及び町村の長、市町村議会議員の選挙についても、条例で選挙公報を発行している場合には、上記に準じた措置を講ずることが望ましい。
- ・ 以上の内容について、総務省は、4月の統一地方選挙や国政選挙に際して、各都道府県選挙管理委員会に要請する。

第3 投票所のバリアフリーなど投票環境の改善

- ・ 障がい者や高齢者の方々が投票しやすい環境をつくるため、次の内容について、総務省は、4月の統一地方選挙や国政選挙に際して、各選挙管理委員会に要請する。

- ・ 投票所を設置した施設の敷地の入口から投票を記載する場所までの間において、支障となる段差がないか、設置したスロープの勾配は適正か、必要な場所で人的介助を求めることができ、すぐに職員が対応できる体制となっているかなど、障がい者や高齢者の方々の視点に立って再度点検を行い、必要な措置を講ずる
- ・ 投票所において、できる限り障がい者が利用しやすい駐車場を確保するよう努める
- ・ 投票所において、車イスや車イス用の投票記載台、点字や拡大文字による候補者名簿、点字器、虫眼鏡、老眼鏡、文鎮など、障がい者や高齢者の方々がより投票しやすい設備や備品を準備する
- ・ 投票所において、準備している設備や備品の内容、必要とされる方には人的介助が可能であることについて、障がい者や高齢者の方々に周知する
- ・ 自書ができない方については、代理（代筆）投票が可能であることについて、周知する
- ・ 投票所において、プライバシーの確保等に留意した上で、障がい者や高齢者の方々に親切で丁寧な対応ができるよう十分配慮する
- ・ 中山間地域等における高齢者や障がい者の方々など、投票所への移動が困難な方々の投票機会の確保に十分配慮する

【出典：総務省 HP「組織案内 > 研究会等 > 障がい者に係る投票環境向上に関する検討会」「報告書」】

(参考3) 障害者基本計画(第3次計画 平成25年度～平成29年度)(平成25年9月、抜粋)

9. 行政サービス等における配慮

【基本的考え方】

障害者が適切な配慮を受けることができるよう、行政機関の職員等における障害者理解の促進に努めるとともに、障害者がその権利を円滑に行使することができるように、障害者に対して、選挙等における配慮、司法手続等における配慮を行う。

(2) 選挙等における配慮等

- 政見放送への手話通訳・字幕の付与、点字、音声、拡大文字又はインターネットを通じた候補者情報の提供等、情報通信技術(ICT)の進展等も踏まえながら、障害特性に応じた選挙等に関する情報提供の充実に努める。9-(2)-1
- 移動に困難を抱える障害者に配慮した投票所のバリアフリー化、障害者の利用に配慮した投票設備の設置等、投票所における投票環境の向上に努めるとともに、成年被後見人の選挙権の回復等を行う公職選挙法の改正を踏まえ、判断能力が不十分な障害者が自らの意思に基づき円滑に投票できるよう、代理投票の適切な実施等の取組を促進する。9-(2)-2
- 指定病院等における不在者投票、郵便等による不在者投票の適切な実施の促進により、選挙の公正を確保しつつ、投票所での投票が困難な障害者の投票機会の確保に努める。9-(2)-3

【出典：内閣府HP「内閣府の政策 > 共生社会政策トップ > 障害者施策 > もっと詳しく > 基本的枠組み」「障害者基本計画(第3次計画 平成25年度～平成29年度)」「本文(平成25年9月)】

【参考文献】

- ・ 『障害をもつ人の参政権保障を求めて』(川崎和代著、かもがわ出版、2006年)
- ・ 『障害をもつ人々の社会参加と参政権』(井上英夫、川崎和代、藤本文朗、山本忠編著、法律文化社、2011年)
- ・ 芝崎孝夫『『障害をもつ人の参政権保障連絡会』の活動』(「ノーマライゼーション 障害者の福祉」2009年1月号)
- ・ 障害をもつ人の参政権保障連絡会「障害をもつ人の参政権保障をめざして」(2017年、選挙市民審議会第1部門会議における説明資料)
- ・ 国立国会図書館「*在宅投票制度の沿革－身体障害者等の投票権を確保する制度－」(ISSUE BRIEF NUMBER 419(Apr.8.2003))
- ・ 法学館憲法研究所HP「玉野裁判」
- ・ 「成年被後見人の選挙権訴訟 違憲判決と法改正そして選挙」(杉浦ひとみ著2013年9月15日)

3-6 学生・ホームレスの選挙権

(1) 歴史的な経緯・背景

1) 学生の住所と選挙権

1954年10月20日、最高裁大法廷は、公職選挙法の住所とは「各人の生活の本拠」(民

法 22 条) を指すとした上で、当時の茨城大学星嶺寮の寮生 47 名の「生活の本拠」は、その居住実態から、選挙人名簿調製期日までの 3 ヶ月間、当該寮にあったと判示した(参考 1)。これにより、「学生の選挙権は原則として郷里にある」との自治庁通達に従い、選挙人名簿から寮生の氏名を削除した茨城県渡里村選挙管理委員会を相手に、寮生たちが起こしていた選挙権確認の訴えが認められたのである。

このような進学のため転居した学生の住所についての最高裁の解釈は、今日まで踏襲されてきており(例えば、2002 年 12 月 20 日広島高裁松江支部判決(金沢大生事件))、総務省も、住所とは各人の生活の本拠をいい、「大学生が一人で引っ越してひとり暮らしをした場合、一般的に、ひとり暮らしをしている市区町村が生活の本拠と考えられ」としてきた(2016 年 1 月 20 日、政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会における大泉同省選挙部長答弁)。

しかし、2016 年、選挙権年齢が 18 歳以上に引き下げられ、同年夏の参議院議員選挙から適用されることとなり、進学のため、転居した学生で選挙権の行使を認められなかったケースが続発したため、これをきっかけに、再び、以上のような住所の解釈に対する疑問の声が聞かれるとともに、そもそも、住民票の移動や選挙名簿作成といった手続的な理由により、住所要件の定められていない国政選挙における選挙権の行使自体が否定されることに対する批判が高まってきた。

すなわち、毎日新聞の調査によれば、今回、新たに選挙権を得た有権者のうち、進学先に転居後も住民票を移さずにいた 72 市町村の学生と生徒計 1,773 人が(実家のある市町村での)不在者投票を認められなかった。「居住実態の確認は不可能」として不在者投票を容認する自治体もある一方、これらの市町村は、学生たちには当該市町村での「居住実態がない」(すなわち住所がない)ことを理由に、不在者投票を認めなかったのである(同紙、2017 年 3 月 13 日)。

なお、2016 年 1 月の公職選挙法の改正により、市町村の区域内から住所を移した者のうち、引き続き 3 ヶ月以上当該市町村の住民基本台帳に記録されていた者であって、当該市町村等の区域内に住所を有しなくなった日後 4 ヶ月を経過しない(4 ヶ月を経過している者は、同法 28 条 2 号により選挙人名簿から抹消される)については、転出直後の定時登録・選挙時登録の際に、旧住所地において選挙人名簿への登録を行い、特例的に当該市町村での投票(不在者投票等)を認めることとされた(改正後の同法 21 条 2 項。総務省資料「公職選挙法改正(選挙人名簿の登録制度の改正法)概要」)。したがって、そのためには、「当該市町村の区域内から住所を移した」ことが必要であり、通常は、転入届を提出し、新住所地の市町村における住民基本台帳に登録されていることが前提となる。また、「当該市町村に住所を有しなくなった日後 4 ヶ月を経過していない」ことも必要であり、これらの要件、前提を満たさない学生等は対象外である。

さらに、2017 年の衆議院議員総選挙においても、住所についての全国選挙管理委員会の判断は分かれたが、それは、住民票があっても「居住実態がない」として選挙人名簿に載

せない選挙管理委員会があった（例えば、北海道内では参院選で10町が新有権者計283人を名簿に登録しなかった）ためであり、そのような「実態が変わらないまま、今回の衆院選も投開票日を迎える」と報じられた（朝日新聞、2017年10月21日夕刊）。

2) ホームレスの住所と選挙権

2005年3月16日、大阪市北区内扇町公園において数年来テントで寝起きし郵便物を受け取ってきた「ホームレス」のAさんが、このテントの所在地が「生活の本拠」であるとして、住民基本台帳法による転居届をした。同区長がこれを不受理としたため、Aさんは、この不受理処分により、国民の重要な権利である参政権（選挙権、被選挙権、条例の制定改廃請求権、事務の監査請求権、議会の解散請求権、主要公務員の解職請求権）を行使することができないばかりか国民健康保健やパスポートの交付等も受けることができず、憲法上の諸権利や法律で保障された様々な住民サービスを楽しむ権利ないし法的利益が侵害されているとして、提訴した。

2006年1月27日、大阪地裁は、テントの所在地が、客観的にみて、その者の生活の最も関係の深い一般的生活、全生活の中心として、生活の本拠たる実体を具備しているものと認められるなどとして、Aさんの転居届は受理すべきとの判決を下した（参考2-1）。

しかし、2007年1月23日、控訴審の大阪高裁は、客観的に生活の本拠としての実体があると認められるためには、単にその場所において日常生活が営まれているだけでは足りず、その形態が、健全な社会通念に基礎付けられた住所としての定型性を具備していることを要するとして、Aさんの請求を斥けた（参考2-2）。

2008年10月3日、上告審である最高裁は、都市公園内に不法に設置されたテントの所在地は、社会通念上、生活の本拠としての実体を備えておらず、公園に住所があるとはいえないとして、Aさんの上告を棄却した（参考2-3）。

(2) 現行制度における住所と選挙権の関係

現行公職選挙法は、「日本国民で年齢満18年以上の者は、衆議院議員及び参議院議員の選挙権を有する」とのみ規定し（同法9条1項）、国政選挙については、地方自治体の長や議員の選挙とは異なり、3ヶ月の住所要件は必要とされていない（被選挙権についても、地方議員に必要とされる住所要件は、国政選挙では必要ない。同法10条）。

にもかかわらず、選挙人名簿への登録は、「当該市町村の区域内に住所を有する年齢満十八年以上の日本国民」で、「登録市町村の住民票が作成された日又は住所移転の届出をした日から引き続き3か月以上登録市町村等の住民基本台帳に記録されている者について行う」と定められている（同法21条1項）。

したがって、①当該市町村の区域内に住所を有しない者及び②引き続き3か月以上登録市町村等の住民基本台帳に記録されていない者は、いずれも選挙人名簿に登録されず、その結果、選挙において投票することができないこととなる（同法42条1項）。

さらに、選挙人名簿に登録された者であっても、本来、選挙人名簿に登録されることがで

きない者、すなわち「誤載者」であるときも、投票することができない（同法 42 条 2 項）。

「誤載者」とは、選挙人名簿の登録要件を具備していないにもかかわらず、誤って選挙人名簿に登録された者をいい、「住所要件を満たしていない者」も含まれる（安田・荒川『逐条解説 公職選挙法 上』P.360）。したがって、仮に、ある市町村の選挙人名簿に登録されていたとしても、選挙管理委員会が住所（居住実態）がないとして、「誤載者」と判断すれば、やはり、投票することができなくなる。

なお、公職選挙法は、国政選挙とは異なり、地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権については、「引き続き三箇月以上市町村の区域内に住所を有する」ことを選挙権そのものの要件としている（同法 9 条 2 項）。これは、「その団体の住民として選挙に参加するためには、少なくとも一定期間をそこに住み、地縁的關係も深く、かつ、ある程度団体内の事情にも通じていることが必要であると考えられたからであろう」とされる。しかし、「今日のように三箇月ということになると、実質的意味は少なくなり、現実的には選挙人名簿登録のための住所要件たる三箇月と一致させて取扱いを便ならしめたものとみるべきであろう」といわれている（以上、安田・荒川『逐条解説 公職選挙法 上』P.76）。

（3）現行制度の問題点

1）基本的権利としての選挙権の侵害

上述のとおり、「住所」とは「生活の本拠」をいうものとされ、最高裁は、学生の住所は「その居住実態から、就学に伴う転居先の『寮』にあ」って実家にはないとし（1954 年 10 月 20 日判決）、また、ホームレスのテントは、「社会通念上、生活の本拠としての実体を備えて」おらず、「公園に住所があるとはいえない」とした（2008 年 10 月 3 日判決）。

すなわち、これらの学生やホームレスの人たちは、いずれも、「選挙権年齢に達した日本国民」の要件を満たし、選挙権そのものは有するとされている（公職選挙法 9 条 1 項、国政選挙では、住所要件は不要）にもかかわらず、選挙人名簿登録上の「住所」という、いわば実務手続上の要件とその解釈によって、実質的に選挙権を剥奪される結果となっているのである。

しかし、最高裁も認めるように、選挙権は、「国民の国政への参加の機会を保障する基本的権利として、議会制民主主義の根幹をなす」（最高裁大法廷判決 1976 年 4 月 14 日、議員定数不均衡事件）重要な基本的権利であり、そのような選挙権の行使の制限は「やむを得ないと認められる事由」がある場合に限られるべきものである（最高裁大法廷判決 2005 年 9 月 14 日、在外投票権剥奪事件）。

また、選挙権が行使できてはじめて、自らの待遇等も決定する国政等に参加できるのであり、「民主主義社会日本において、住民基本台帳法に基づく住所を有することができない者が民主主義に参画することができず、存在しないに等しい扱いを受けていることは決して看過できる事態ではない」（服部良一議員提出「ホームレスの公民権保障等に関する質問主意書」（2012 年 3 月 7 日））。

上記 2008 年 10 月 3 日の最高裁判決は、ホームレスのテントの所在地が「社会通念上、生活の本拠としての実体を備えて」いないと断定したが、なぜ、そういう解釈になるのか、説得力ある説明にはなっていない。これについても、基本的権利である選挙権を事実上奪うことは許されず、第 1 審の大阪地裁のいうように、テントの所在地こそが、その者の生活の最も関係の深い一般的生活、全生活の中心として、生活の本拠たる実体を具備していると解釈すべきである。

以上のように、実務的手続上の理由により定められた要件とその解釈によって、選挙権自体を奪うことは、とりわけ、もともと住所要件のない国政選挙においては到底許されるものではなく、違憲の疑いのあるものであり、早急に抜本的な改正を行うべきである（地方自治体選挙における 3 ヶ月の住所要件についても、今後、廃止ないし短縮すべきものであることについては、後述）。

2) 違憲の疑いのあるこれまでの解釈

上述のとおり、1954 年 10 月 20 日の最高裁判決の住所についての解釈は、今日まで踏襲されてきており、総務省も、これを踏まえ、住所の認定は「客観的居住の事実を基礎として、これに居住者の主観的居住意思を総合して、市区町村が決定する」（高市大臣、2016 年 6 月 28 日記者会見、質疑応答「生活実態による選挙人名簿への登録」としつつ、国会答弁等においては、進学のため転居した学生の住所は、原則として転居先の市町村にあるとしている。

しかし、このような解釈によって、学生の投票の機会をなく奪ってしまうことは、上述のとおり、選挙権が議会制民主主義の根幹をなす基本的権利であるという点からも、また、憲法 14 条に定める法の下での平等の原則からも、違憲の疑いがある。

むしろ、総務大臣の上記の説明とは逆に、「住所」の認定については「居住者の主観的居住意思」をできるだけ尊重し、学生の住所は本人の意向により帰省先または進学先の市町村に、また、ホームレスの人の住所についても、上記の場合は、客観的にも公園にあると解釈すべきであるが、基本的には本人の意向に従って判断すべきである。

現に、総理大臣をはじめ閣僚等は、その居住実態から、住所（生活の本拠）は東京にあると判断されるにもかかわらず、選挙の際、地元の市町村での投票が認められている事実にも照らしても、学生等の住所についてのみ別意に取り扱う必然性はない。

實際上、多くの自治体においては、上述のとおり、住所（居住実態）を厳格に調査することなく、実家のある帰省先の市町村での投票（不在者投票）を認める取扱いをし、また、大学等においては、若者の投票率の向上のため、むしろ、それを積極的に推奨している状況である（当選挙市民審議会第 1 部門会議（2017 年 8 月 28 日）における小岩信治さん（一橋大学）の説明「移住者の参政権保障について：主に学生にとって」）。

この点、例えば、北海道の旭川市選挙管理委員会においては、道の選挙管理委員会が是正を求めたことを受け、「実家を離れた学生は市内に居住実態がなく投票はできない」としてきたこれまでの取扱いを変更し、「問い合わせがあった約 20 人に誤った説明をしていた」と謝罪の上、同市での衆議院選の不在者投票を認めたと報じられている（2017 年 10 月 18

日付け毎日新聞)。

以上のように、公職選挙法の「住所」については、現代社会における各人の生活圏の拡張と場所的移動の頻繁化に伴い、従来の解釈に大きな疑問を投げかけており、その考え方を抜本的に改めるべきである。

さらに、地方自治体選挙における3ヶ月の住所要件も、「住民自治」の原則からは、住所要件そのものの廃止は難しいであろうが、上述してきたような選挙権の重要性と現代社会における住民生活の変化に鑑み、「3ヶ月の期間」を廃止ないし短縮し、時代の変化に対応した選挙権制度に改革すべきである。

(4) 解釈変更の提言

選挙権を有する者には、投票する機会を全員に与えるべきは当然であり、まず、早急に、国民の選挙権の行使を妨げている、住所に関する従来の解釈を変更すべきである。すなわち、住所の認定は「客観的居住の事実を基礎として、これに居住者の主観的居留意思を総合して、市区町村が決定する」とする従来の解釈を180度転換し、逆に、「居住者の主観的居留意思」をできるだけ尊重し、学生の住所は本人の意向により、帰省先または勉学先の市町村に、ホームレスの住所は公園等にあるとすべきである。

(5) あるべき姿・めざす目標・抜本的法改正

公職選挙法の抜本的法改正としては、そもそも、住所要件が定められていない国政選挙における選挙権については、どこに居住していようとも、その行使(投票)ができるよう、「住所を特定できない者」も、「3か月の住民基本台帳の記載要件を満たさない者」も、選挙人名簿へ登録できるよう、当該要件を削除すべきである(同法21条1項の改正)。

なお、その際、二重投票等を避けるための方策が必要な場合には、ICT等を活用した、投票所における即時のチェックシステムの構築等を検討すべきである。

また、地方選挙において定められている3ヶ月の住所要件についても、3ヶ月の期間を廃止ないし短縮する(同法9条2項の改正)とともに、これについても、必要に応じて、二重投票等を避けるための方策を別途工夫すべきである。

公職選挙法改正案

	改正案	現行法
(選挙権) 第九条	[1項、2項省略] [削除]	[1項、2項省略] 3 日本国民たる年齢満十八年以上の者でその属する市町村を包括する都道府県の区域内の一の市町村の区域内に引き続き三箇月以上住所を有していたことがあり、かつ、その後も引き続き当該都道府県の区域内に住所を有するものは、前項に規

	〔4項以下省略〕	定する住所に関する要件にかかわらず、当該都道府県の議会の議員及び長の選挙権を有する。 〔4項以下省略〕
(被登録資格等) 第二十一条	〔1項省略〕 〔削除〕 〔3項以下省略〕	〔1項省略〕 2 選挙人名簿の登録は、前項の規定によるほか、当該市町村の区域内から住所を移した年齢満十八年以上の日本国民のうち、その者に係る登録市町村等の住民票が作成された日から引き続き三箇月以上登録市町村等の住民基本台帳に記録されていた者であつて、登録市町村等の区域内に住所を有しなくなつた日後四箇月を経過しないものについて行う。 〔3項以下省略〕

その他の規定についても、以上の改正の内容と平仄を合わせて改正、整備するものとする。

(参考1) 基本選挙人名簿異議決定取消請求上告事件 (最高裁大法廷判決、1954年10月20日 (茨城大星嶺寮事件))

学生寮に居住している大学生について、寮のある場所を住所と認めて請求を認容した原判決を支持し、およそ法令において人の住所に付き法律上の効果を規定している場合、反対の解釈をなすべき特段の事由のない限り、その住所とは各人の生活の本拠を指すものと解するを相当とするとし、次のとおり判示した。

「最も長期の者は4年間最も短期の者でも1年間在寮の予定の下に右寮に居住し名簿調製期日までに最も長期の者は約3年、最も短期の者でも5箇月間を経過しており、休暇に際してはその全期間またはその一部を郷里またはそれ以外の親戚の許に帰省するけれども、配偶者があるわけでもなく、また、管理すべき財産を持つていないわけでもないので、従つて休暇以外は、しばしば実家に帰る必要もなくまたその事実もなく、主食の配給も特別の場合を除いては寄宿舍所在村で受けており、住民登録法による登録も本件名簿調製期日には概ね同村でなされており、登録されていない者も故意に登録の手続をとらなかつたのでない場合は、それらの者については、選挙人名簿調製期日まで3箇月間は同村内に住所があつたものと解するを相当とする」。

【裁判所 HP より検索、抜粋】

(参考2) 住民票転居届不受理処分取消請求事件

(参考2-1) 大阪地裁判決 (2006年1月27日、第1審) 裁判要旨

都市公園内に設置したテントを起居の場所として日常生活を営んできた者が提出した前

記テントの所在地を住所とする転居届について、区長がした不受理処分が違法であるとしてした前記処分の取消請求につき、住民基本台帳法にいう住所とは、生活の本拠を指し、一定の場所がある者の住所であるか否かは客観的に生活の本拠たる実体を具備しているか否かにより決すべきものであり、同法 23 条所定の転居届に住所として記載された場所が、客観的に当該届出をする者の生活の本拠たる実体を具備していると認められる限り、市町村長は当該転居届を受理しなければならないとした上、一定の場所に係る施設の種類、構造、規模等は、当該場所が客観的にみてその者の生活の本拠たる実体を具備しているか否かを認定するための一資料にすぎず、前記テントが地面に固定された構造物であるという構造に照らしても当該場所を生活の本拠と認定することの妨げにはならず、その者が当該場所について占有権原を有するか否かについても、客観的事実としての生活の本拠たる実体の具備とは本来無関係であるというべきであるところ、当該テントの所在地は客観的に前記届出をした者の生活の本拠たる実体を具備していると認められるのであり、その者が同法 6 条所定の占有許可を受けておらず占有権原を有しないことを理由として前記転居届を受理しないことは許されないとして、前記請求を認容した。

【裁判所 HP より検索、抜粋】

(参考 2-2) 大阪高裁判決 (2007 年 1 月 23 日、控訴審) 裁判要旨

都市公園内に設置したテントを起居の場所として日常生活を営んできた者が提出した前記テントの所在地を住所とする転居届について、区長がした不受理処分が違法であるとしてした前記処分の取消請求につき、住民基本台帳法にいう住所とは、生活の本拠を指し、一定の場所がある者の住所であるか否かは客観的に生活の本拠としての実体を具備しているか否かにより決すべきものであるところ、生活の本拠としての実体があると認められるためには、単に一定の場所において日常生活が営まれているというだけでは足りず、その形態が健全な社会通念に基礎付けられた住所としての定型性を具備していることを要するとした上、前記テントは、同所において起居し日常生活を営むための用に供する目的で設置されたブルーシート製キャンプ用テントであって、都市公園法 7 条各号、同法施行令 12 条各号及び大阪市公園条例 8 条の 2 に掲げる工作物その他の物件又は施設のいずれにも該当しないことが明らかであり、都市公園内にこれを設置することは法令上およそ認められないものであるから、前記テントにおける生活の形態は、健全な社会通念に基礎付けられた住所としての定型性を具備していると評価することはできないものというべきであって、いまだ生活の本拠としての実体があると認めるに足りず、したがって、前記テントの所在地を住所と認めることはできないとの判断の下にされた前記不受理処分は適法であるとして、前記請求を棄却した。

【裁判所 HP より検索、抜粋】

(参考 2 - 3) 最高裁判決 (2008 年 10 月 3 日、上告審、抜粋)

上告人は、都市公園法に違反して、都市公園内に不法に設置されたキャンプ用テントを起居の場所とし、公園施設である水道設備等を利用して日常生活を営んでいることなど原審の適法に確定した事実関係の下においては、社会通念上、上記テントの所在地が客観的に生活の本拠としての実体を具備しているものと見ることはできない。

【裁判所 HP より検索、抜粋】

4 選挙運動

4-1 選挙運動規制の廃止

(1) 経緯

「選挙運動期間の撤廃」、「戸別訪問の自由化」、「18歳未満者の選挙運動の自由化」、「公務員の選挙運動」、「文書図画」、「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」など、本答申では選挙運動にかかる個別の規制の廃止、緩和等の提案を示している。それぞれの規定がどのような経緯で法定化されてきたのか、また緩和されてきたのかはそれぞれの項をご覧ください。それだけではないと思うが、選挙運動は戦後に次々と規制が強まり市民が選挙に参加しにくいものとなっており、それが市民と政治とを乖離させてきた要因の一つであろう。

投票率の低下により民意が十分反映されていないとの指摘がされて久しくなるが、*選挙運動規制の緩和のための法改正は遅々として進んでいない。

(2) 現行法の概要／問題点／改革課題

現行公職選挙法では、「第13章 選挙運動」として第129条から第178条の3まで様々な規定がされている。候補者や選挙運動員などは、その規定に基づき選挙運動を行ってきた。選挙運動中は矛盾を感じつつも、当然その最中に改善についての議論が進められるものではなく、選挙が終了してしまえば他の課題やテーマが優先され、選挙運動規制は国会議員や自治体議員があまり積極的に取り組んでこなかったテーマであり、そのことも改善が進まない原因の一つだと思われる。

(3) あるべき姿／めざす目標／抜本的法改正の内容

本審議会の中間答申「1 選挙運動を自由に楽しく」では、「選挙運動は、わたしたち市民が候補者や政党の主張を知り、判断するための重要な手段です。これを合理的な理由なく規制することは、憲法の定める*表現の自由や*罪刑法定主義に反するのみならず、*国際人権規約等に定められた人類普遍の原理にも違反するものです。市民の政治への参加を促進し、民主主義と地方自治の更なる発展、向上を図るため、現行の選挙運動規制は抜本的に改革すべきです。」としてきた。

そのことを念頭におき、公職選挙法「第13章 選挙運動」の規制は基本的に廃止することを提案する。ただし、その中でも一定の規定が必要な項目も存在し、その規定については別途考えたい。

(4) 抜本的法改正の内容

ここでは、公職選挙法第13章の規定の中から廃止すべきものと当面として改正すべきものとに選別し、下記に示す。なお、改正すべきものについては、その施行後数回の選挙を経

て再度の見直しを行い、廃止すべきものについては速やかに廃止するものとする。

また、*政治活動や選挙運動に市民が参加しやすい仕組みや政治活動や選挙運動として行っていない最低限の行為などについては、その制度や仕組みを別途検討することとしたい。

○公職選挙法（抜粋）

第13章 選挙運動

- ・ (選挙運動の期間) 第129条 ……削除(廃止)
- ・ (選挙事務所の設置及び届出) 第130条 ……削除(廃止)
- ・ (選挙事務所の数) 第131条 ……削除(廃止)
- ・ (選挙当日の選挙事務所の制限) 第132条 ……削除(廃止)
- ・ (休憩所等の禁止) 第133条 ……削除(廃止)
- ・ (選挙事務所の閉鎖命令) 第134条 ……削除(廃止)
- ・ (選挙事務関係者の選挙運動の禁止) 第135条 ……削除(廃止)
- ・ (特定公務員の選挙運動の禁止) 第136条 ……削除(廃止)
- ・ (公務員等の地位利用による選挙運動の禁止) 第136条の2 ……削除(廃止)
- ・ (教育者の地位利用の選挙運動の禁止) 第137条 ……削除(廃止)
- ・ (年齢満十八年未満の者の選挙運動の禁止) 第137条の2 ……削除(廃止)
- ・ (選挙権及び被選挙権を有しない者の選挙運動の禁止) 第137条の3 ……削除(廃止)
- ・ (戸別訪問) 第138条 ……削除(廃止)
- ・ (署名運動の禁止) 第138条の2 ……削除(廃止)
- ・ (人気投票の公表の禁止) 第138条の3 ……削除(廃止)
- ・ (飲食物の提供の禁止) 第139条 ……削除(廃止)
- ・ (氣勢を張る行為の禁止) 第140条 ……削除(廃止)
- ・ (連呼行為の禁止) 第140条の2 ……削除(廃止)
- ・ (自動車、船舶及び拡声機の使用) 第141条 ……削除(廃止)
- ・ (自動車等の乗車制限) 第141条の2 ……削除(廃止)
- ・ (車上の選挙運動の禁止) 第141条の3 ……削除(廃止)
- ・ (文書図画の頒布) 第142条 ……削除(廃止)
- ・ (パンフレット又は書籍の頒布) 第142条の3 ……削除(廃止)
- ・ (ウェブサイト等を利用する方法による文書図画の頒布) 第142条の3 ……改正
- ・ (電子メールを利用する方法による文書図画の頒布) 第142条の4 ……改正
- ・ (インターネット等を利用する方法により当選を得させないための活動に使用する文書図画を頒布する者の表示義務) 第142条の5 ……削除(廃止)
- ・ (インターネット等を利用する方法による候補者の氏名等を表示した有料広告の禁

- 止等) 第 142 条の 6 . . . 削除 (廃止)
- ・ (選挙に関するインターネット等の適正な利用) 第 142 条の 7 . . . 削除 (廃止)
- ・ (文書図画の掲示) 第 143 条 . . . 削除 (廃止)
- ・ (文書図画の撤去義務) 第 143 条の 2 . . . 削除 (廃止)
- ・ (ポスターの数) 第 144 条 . . . 削除 (廃止)
- ・ (ポスター掲示場) 第 144 条の 2 . . . 削除 (廃止)
- ・ (ポスター掲示場を設置しない場合) 第 144 条の 3 . . . 削除 (廃止)
- ・ (任意制ポスター掲示場) 第 144 条の 4 . . . 削除 (廃止)
- ・ (ポスター掲示場の設置についての協力) 第 144 条の 5 . . . 削除 (廃止)
- ・ (ポスターの掲示箇所等) 第 145 条 . . . 削除 (廃止)
- ・ (文書図画の頒布又は掲示につき禁止を免れる行為の制限) 第 146 条 . . . 削除 (廃止)
- ・ (文書図画の撤去) 第 147 条 . . . 削除 (廃止)
- ・ (あいさつ状の禁止) 第 147 条の 2 . . . 削除 (廃止)
- ・ (新聞紙、雑誌の報道及び評論等の自由) 第 148 条 . . . 削除 (廃止)
- ・ (新聞紙、雑誌の不法利用等の制限) 第 148 条の 2 . . . 削除 (廃止)
- ・ (新聞広告) 第 149 条 . . . 削除 (廃止)
- ・ (政見放送) 第 150 条 . . . 改正
- ・ (政見放送における品位の保持) 第 150 条の 2 . . . 削除 (廃止)
- ・ (経歴放送) 第 151 条 . . . 改正
- ・ (政見放送及び経歴放送を中止する場合) 第 151 条の 2 . . . 削除 (廃止)
- ・ (選挙放送の番組編集の自由) 第 151 条の 3 . . . 削除 (廃止)
- ・ (選挙運動放送の制限) 第 151 条の 5 . . . 削除 (廃止)
- ・ (挨拶を目的とする有料広告の禁止) 第 152 条 . . . 削除 (廃止)
- ・ (公営施設使用の個人演説会等) 第 161 条 . . . 改正
- ・ (公営施設以外の施設使用の個人演説会等) 第 161 条の 2 . . . 削除 (廃止)
- ・ (個人演説会等における演説) 第 162 条 . . . 改正
- ・ (個人演説会等の開催の申出) 第 163 条 . . . 削除 (廃止)
- ・ (個人演説会の施設の無料使用) 第 164 条 . . . 削除 (廃止)
- ・ (個人演説会等の会場の掲示の特例) 第 164 条の 2 . . . 削除 (廃止)
- ・ (他の演説会の禁止) 第 164 条の 3 . . . 削除 (廃止)
- ・ (個人演説会等及び街頭演説における録音盤の使用) 第 164 条の 4 . . . 削除 (廃止)
- ・ (街頭演説) 第 164 条の 5 . . . 削除 (廃止)
- ・ (夜間の街頭演説の禁止等) 第 164 条の 6 . . . 削除 (廃止)
- ・ (街頭演説の場合の選挙運動員等の制限) 第 164 条の 7 . . . 削除 (廃止)

- ・ (近接する選挙の場合の演説会等の制限) 第 165 条の 2 . . . 削除 (廃止)
- ・ (特定の建物及び施設における演説等の禁止) 第 166 条 . . . 削除 (廃止)
- ・ (選挙公報の発行) 第 167 条 . . . 改正
- ・ (掲載文の申請) 第 168 条 . . . 削除 (廃止)
- ・ (選挙公報の発行手続) 第 169 条 . . . 削除 (廃止)
- ・ (選挙公報の配布) 第 170 条 . . . 削除 (廃止)
- ・ (選挙公報の発行を中止する場合) 第 171 条 . . . 削除 (廃止)
- ・ (選挙公報に関しその他必要な事項) 第 172 条 . . . 削除 (廃止)
- ・ (任意制選挙公報の発行) 第 172 条の 2 . . . 削除 (廃止)
- ・ (投票記載所の氏名等の掲示) 第 175 条 . . . 改正
- ・ (交通機関の利用) 第 176 条 . . . 削除 (廃止)
- ・ (通常葉書等の返還及び譲渡禁止) 第 177 条 . . . 削除 (廃止)
- ・ (選挙期日後の挨拶行為の制限) 第 178 条 . . . 削除 (廃止)
- ・ (選挙期日後の文書図画の撤去) 第 178 条の 2 . . . 削除 (廃止)
- ・ (衆議院議員又は参議院議員の選挙における選挙運動の態様) 第 178 条の 3 . . . 削除 (廃止)

(5) 抜本的法改正が実現した場合の効果

選挙運動規制を基本的に廃止することにより、市民の政治への参加を促進し民主主義と地方自治の更なる発展、向上を図ることができるものとする。

4-1-1 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*選挙運動規制及び公営選挙と密接に係っている。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、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

【出所：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日及び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、警察地用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、公選法上「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（東京都選管『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」（改訂新版『公職選挙法逐条解説』政経書院、1970年、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。

(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

選挙運動期間の撤廃が行われ、事前運動の禁止の撤廃が行われた後の選挙運動の姿（イメージ）を明確にするために、国政レベルの選挙及び、都道府県（議会選挙、知事選挙）、市区町村（議会選挙、市区町村長選挙）レベルにおける選挙の実施のための手続き規定とタイムテーブルに関して、以下の提案を行う。

選挙運動期間の撤廃により事前運動の禁止が撤廃されるので、以下の手続きにかかわらず、市民であれ、既存の政党・政治グループ（政治団体など）であれ、新しい政党・政治グループ（政治団体など）であれ、現職議員であれ、候補予定者であれ、いずれの選挙においても、いつでも自由に選挙運動を行うことが可能になる。

国政レベルにおける選挙及び、都道府県レベル、市区町村レベルにおける選挙に関して、次のような点を含む「選挙実施のための手続き規定」をそれぞれ法律や条例などにより定める。

国政レベルの衆議院議員選挙は、任期満了選挙を基本とし、任期満了の一年前には、選挙日が確定することを想定する。これは、選挙において有権者が十分な時間をかけてどの政党・政治グループや候補者を選べるようにするためである。自治体レベルの選挙も、任期満了選挙を基本にしたものである。

なお、以下では、国政レベル、自治体レベルにおける選挙に関して、政党・政治団体などの届け出、候補者ないし候補者名簿の届出、候補者ないし候補者名簿の公表の日程を例示している。この日数は、選挙運動期間のないドイツ連邦議会選挙の手続き規定を参考にして設定しているものである。

(a) 国政レベルの衆議院議員選挙、参議院議員選挙の実施のための手続き

国政レベルの選挙に関しては、次のような点を含む手続き規定を法律などで定める。

- ① 選挙期日の決定
- ② 必要な場合、政党・政治グループの届け出（例示：候補者・候補者名簿を出す政党・政治グループなどの届け出が必要な場合、選挙日より 100 日前に選挙管理委員会に対して

行う。)

- ③ 候補者ないし候補者名簿の届出 (例示: 選挙日より 70 日前までに、候補者ないし候補者名簿を選挙管理委員会に提出する。)
- ④ 候補者ないし候補者名簿の公表 (例示: 選挙日 50 日前までに、選挙管理委員会は、候補者ないし候補者名簿を公表する。)

(b) 自治体レベルの都道府県議会議員選挙、都道府県知事選挙、市町村議会選挙、市区町村長選挙の実施のための手続き

都道府県及び市区町村、自治体レベルの選挙に関しては、次のような点を含む手続き規定を条例などで定める。

- ① 選挙期日の決定
- ② 必要な場合、政党・政治グループなどの届け出 (例示: 政治グループなどの届け出が必要な場合は、選挙日より 100 日前に選挙管理委員会に対して行う。)
- ③ 立候補者の届け出 (例示: 立候補者は、選挙日より 70 日前までに、選挙管理委員会に届け出る。)
- ④ 立候補者の公表 (例示: 選挙日 50 日前までに、選挙管理委員会は、立候補者名を公表する。)

4-1-2 戸別訪問

(1) 現行法の歴史的な経緯

1925 年、男子普通選挙を定めた衆議院議員選挙法改正により、選挙運動規制の一環として、*戸別訪問も禁止された。その理由は、

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">・ 選挙は、人物識見、主義政策によって争うべきものであり、戸別訪問のように情実と感情によって当選を左右しようとする事は、選挙の公正を害する。・ 戸別訪問の際の双方の交渉は公然とでなく、隠密の間に行われるので、買収等の不法不正な行為を助長するおそれがある。 |
|--|

ということであった (内務省・地方局編『衆議院議員選挙法改正理由書』)。

戦後、新憲法の下、公職選挙法が制定された際 (1950 年)、この禁止を全面的に解除すべきとの意見も強く主張されたが、種々検討の結果、戸別訪問のうち、候補者が「親族、平素親交の間柄にある知己その他密接な間柄にある者を訪問すること」についてのみ、禁止が解除された (『公職選挙法 逐条解説』)。

しかし、1952 年の公職選挙法改正により再び全面禁止に戻った。その理由は、次のような「予期しなかった弊害」等があったからとされている (同上書)。

- ・ このような「あいまいな例外規定」により「本条違反の認定は極めて困難となり、脱法的行為が絶えず行われる恐れがあった」。
- ・ 「選挙人にとっては、この例外規定に藉口して、一面識もない候補者、運動員等が、一々自宅や勤務先などに訪ねてくることは迷惑であることが少なくない」。
- ・ 「候補者の側においても、この規定ゆえに多少なりとも関係のある選挙人に対して洩れなく戸別訪問をしておかなければならない」。

1993年の政府の公職選挙法改正案では、これを全面解禁し、午前8時から午後8時までの間、すべての選挙において自由化することとされた。その理由は、欧米の諸国においても戸別訪問を禁じているところはなく、買収等については「制裁の強化、あるいは罰則の強化、あるいは腐敗防止策の強化」等を図ることとしており、戸別訪問が「できる限り政策を有権者に訴えていくという手段としても大変重要」なので、「思い切って解禁をしていくべき」であるということであった（10月18日、細川内閣総理大臣国会答弁）。

ところが、翌1994年1月28日、細川総理と河野自民党総裁との間の与野党合意により、一転して、「現行どおり禁止」とされた。

2008年10月30日、国連の自由権規約委員会は、その最終見解の中で、「戸別訪問の禁止、*選挙運動期間前に配布可能な文書図画への制限などの*表現の自由及び参政権に対して課された非合理的な制約につき懸念」を表明し、「規約第19条及び第25条の下で保護されている*政治活動及び他の活動を、警察、検察官及び裁判所が過度に制約しないように、表現の自由と参政権に対して課されたいかなる非合理的な法律上の制約をも廃止すべきである」と勧告した。

2010年5月19日には、全国町村議会議長会が、地方議会議員選挙の活性化のため、「住民に身近な市町村の選挙については、候補者と有権者との戸口での質疑や討論を可能にする戸別訪問を解禁し、選挙の活性化と自由化を図るべきである」と提言している。

（2）現行法の概要／問題点／改革課題

公職選挙法138条1項は、投票を依頼したり、投票を得させないようにする目的で、戸別に訪問することを禁止している。また、同条2項は、戸別に、*演説会等の告知をする行為および候補者の氏名や政党の名称を言い歩く行為を脱法行為として禁止し、同法239条1項3号は、これらに違反した場合には1年以下の禁錮又は30万円以下の罰金に処することとしている。

現行法が戸別訪問を禁止する理由としては、①買収、利害誘導等の温床になり易く、②選挙人の生活の平穏を害するほか、③候補者側も訪問回数等を競う煩に耐えられなくなるうえに多額の出費を余儀なくされ、④投票も情実に支配され易くなるなどの戸別訪問の弊害を防止し、選挙の自由と公正を確保することが掲げられている（最高裁1981年6月15日第二小法廷判決）。

しかし、この判決の補足意見の中で伊藤正己裁判官も述べているように、最高裁の「弊害

論」は、戸別訪問の禁止を「合憲とする判断の根拠として説得力に富むものではない」。

①一部に買収、利害誘導等の可能性があるからといって、すべての候補者、すべての国民に戸別訪問を禁止すべきであるということにはならない。買収等の犯罪は別途、直接これを取り締まれば足りる。②平穏を害するといっても、車上の連呼行為等は認められており、重要な選挙運動として国民も容認すべきである。③候補者はできるだけ選挙運動を行うのは当然のことであり、金権選挙の防止は選挙運動費用の規制強化で対応できる。④情実に支配されてはならないのは、戸別訪問に限った話ではなく、選挙民の自覚とそのための*主権者教育で対処すべき問題である。

いずれにしても、非常識な戸別訪問は、それを行った候補者にとっても不利となるものであり、自然に行われなくなるものと思われる。

戸別訪問を含む選挙運動の自由は、政治上の言論・表現の自由の一つとして、国民主権、民主主義体制の下、とりわけ強い保障が与えられるべきであり、これを合理的な理由なく禁止することは、憲法の定める表現の自由や*罪刑法定主義に反するのみならず、*国際人権規約等に定められた人類普遍の原理にも違反するものである。

また、わが国が 1979 年に批准した国際人権 B 規約 19 条は、「すべての者は、表現の自由についての権利を有する」と定め、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。

国連の自由権規約委員会は、上述のとおり、「戸別訪問の禁止」等の「非合理的な制約につき懸念」を表明し、「政治活動及び他の活動を、警察、検察官及び裁判所が過度に制約しないよう」、「いかなる非合理的な法律上の制約をも廃止すべきである」と勧告している。

欧米先進国では、次表のとおり、戸別訪問を禁止している例はなく、むしろ、最も有効な選挙運動として活用されている。

表 戸別訪問規制の国際比較 (G8)

	日本	アメリカ ウイスク ンシン州	イギリス	ドイツ	カナダ	イタリア	フランス	ロシア
戸別訪問 の規制	禁止	禁止さ れてい ない	禁止さ れてい ない	禁止さ れてい ない	禁止さ れてい ない	禁止さ れてい ない	禁止さ れてい ない	禁止さ れてい ない

【2015年11月10日、国会図書館調査及び立法考査局政治議会調査室・課調査報告書より抜粋】

選挙運動は、本来、候補者や政党だけでなく、主権者である国民が単なる観客の立場を超えて、プレイヤーとして積極的にこれにかかわるべきものである。市民の政治への参加を促進し、民主主義と地方自治の更なる発展と向上を図るため、戸別訪問は、選挙運動の基本的な手段として速やかに自由化すべきである。

(3) あるべき姿／めざす目標／抜本的法改正

選挙運動は候補者や政党だけのものではなく、市民も積極的に関わっていくべきものであることから、また、対象者の一部解禁が混乱を招いた過去の経緯があることから、この際、一部の解除ではなく、全面的に自由化すべきである。

(4) 抜本的法改正の内容

戸別訪問を全面的に自由化するため、公職選挙法 138 条および 239 条 1 項 3 号を削除する。

公職選挙法改正案

	改正案	現行法
(戸別訪問) 第百三十八条	[削除]	何人も、選挙に関し、投票を得若しくは得しめ又は得しめない目的をもって戸別訪問をすることができない。 2 いかなる方法をもつてするを問わず、選挙運動のため、戸別に、演説会の開催若しくは演説を行うことについて告知をする行為又は特定の候補者の氏名若しくは政党その他の政治団体の名称を言ひあるく行為は、前項に規定する禁止行為に該当するものとみなす。
(事前運動、教育者の地位利用、戸別訪問等の制限違反) 第二百三十九条	[1 項一号 二号省略] [三号削除]	[1 項一号二号省略] 三 第百三十八条の規定に違反して戸別訪問をした者

(5) 抜本的法改正が実現した場合の効果

これまでの戸別訪問等の不合理な選挙運動規制は、人々の選挙をはじめとする政治参加を萎縮させ、民主主義的政策論争にブレーキをかけ、わが国選挙を市民から遠いものとしてきた。

しかし、戸別訪問は、国民、住民誰もが多くの費用をかけずにできる選挙運動であり、この全面的な自由化により、候補者や政党からの一方通行である政見放送や、*政談演説会、*個人演説会によっては不可能な、双方向の意見の交換・政策論議による選挙の活性化、市民の政治意識の向上、政治参加の促進、投票率の向上等も図られ、わが国民主政治と地方自治の発展、向上につながることを期待できる。

4-1-3 18歳未満者の選挙運動の自由化

(1) 現行法の歴史的な経緯

1950（昭和25）年に現行「公職選挙法」が制定され、1952（昭和27）年の法改正により*在宅投票制度の廃止や*戸別訪問の全面禁止などとあわせて「未成年者の選挙運動の禁止」規制が導入された。

その背景には、1951（昭和26）年の地方選挙時に「未成年者の選挙運動、特に連呼行為等に未成年者が使用された事例が少なくなく、甚だしいのは小学校児童までもがかり出された事例が少なくなかったというようなわけで、その弊害がきびしく批判されたところである。」（『選挙時報』6.7月号、全国市区選挙管理委員会連合会、1959（昭和34）年）とされている。

(2) 現行法の概要／問題点／改革課題

1952年に改正された公職選挙法での未成年者選挙運動禁止規定は、下記の条文によるものである。

（未成年者の選挙運動の禁止）

第137条の2 年齢満20年未満の者は、選挙運動をすることができない。

2 何人も、年齢満20年未満の者を使用して選挙運動をすることができない。

但し、選挙運動のための労務に使用する場合は、この限りでない。

本規定導入の理由として、1952年の法改正時に「日本では満20歳以内について選挙権を与えていない。この20歳に選挙権を与えるということは、いわゆる選挙の本当の目的というものを理解して、そうして完全な行使ができるという考えの下に、現行法が20歳というものをやっておるわけである。」「日本の現行法では二十歳を選挙権者と認めているわけでありますから、それ以下の者は選挙に対する考え方がまだ未熟であるという見地を現行法がとっておることだけは、はつきりできると思います。果してそれでそれがいいというのならば、やはり選挙権を行使することさえもあぶないというのに、選挙運動をさせるのは却って同じような心配が出て来るのではないか。」（「第13回国会 参議院地方行政委員会 1952（昭和27）年7月14日」衆議院議員（小澤佐重喜君）との答弁がされている。選挙に対して未成年者は未成熟であることから選挙権が付与されていないため、選挙運動も規制すべき、というのが理由である。

しかし、1994年に日本政府も批准した「*子どもの権利条約」の第2条では「締約国は、その管轄の下にある児童に対し、児童又はその父母若しくは法定保護者の人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的、種族的若しくは社会的出身、財産、心身障害、出生又は他の地位にかかわらず、いかなる差別もなしにこの条約に定める権利を尊重し、及び確保する。」とされており、第12条では「締約国は、自己の意見を形成する能力のある児童がその児童に影響を及ぼすすべての事項について自由に自己の意見を表明する権利を確保する。」、第13条では「児童は、表現の自由についての権利を有する。」としてい

る。ちなみに「児童」とは第1条で「18歳未満のすべての者をいう。」としている。

これは*世界人権宣言及び人権に関する国際規約において、「すべての人は人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位等によるいかなる差別もなしに同宣言及び同規約に掲げるすべての権利及び自由を享有することができることを宣明し及び合意したこと」から、子どもの権利としても位置付けられたものであり、18歳未満であっても自らの政治的意見の主張、表明は権利であり、その機会を制限すべきではない。(以上、下線筆者による。)

また、2014年に改正された「日本国憲法の改正手続に関する法律」(*国民投票法)では、18歳以上の者に選挙権が付与され、さらに未成年者(18歳未満も含む)による選挙運動の禁止規定は存在しない。国会審議においても「この国民投票運動に関しては、そもそも未成年者による国民投票運動を禁止する規定はないということですので、この年齢の引下げというものによって、実際に投票できるかどうかというものにはかかわらず、国民投票運動として、そしてインターネットを使うということも自由にできるというような状況が憲法改正については実現できるというわけになることですのでございます。」(「参議院憲法審査会 2014(平成26)年5月21日」衆議院議員(三谷英弘君))と答弁がなされている。

そして、国民投票法の改正を受けて公職選挙法が2015年に改正され「年齢満20年以上(未満)の者」が「年齢満18年以上(未満)の者」に改正された(第9条、第137条の2、など)。その結果、18歳、19歳の者に選挙権が付与され、同時に選挙運動も解禁された。しかし、年齢満18年未満者の選挙運動の禁止については残されたままである。

なお、選挙事務所等での事務作業など労務として選挙運動に携わることについては18歳未満者でも禁止しておらず、また18歳未満者による*政治活動に対する禁止規定はなく自由に行うことができる。

子どもの権利条約の批准や国民投票法改正、公職選挙法改正による18歳選挙権の付与、18歳、19歳の者の選挙運動の解禁、インターネットによる選挙運動の解禁等関係制度も改変され、社会状況も変化してきており、公職選挙法に「未成年者の選挙運動の禁止」規定が加えられた1952年とは状況が変化していることから見直すべきである。

(3) あるべき姿／めざす目標／抜本的法改正の内容

18歳選挙権年齢の引き下げにより、*市民性教育(*シチズンシップ教育)の必要性が指摘され、その取組みが進められつつある。また現行制度でも政治活動への18歳未満者の参加は禁止されていない。若年者の投票行動、政治参加を促すためにも、全ての人の政治活動、選挙運動を全面自由化すべきである。

(4) 抜本的法改正の内容

年齢を制限することなく政治活動、選挙運動を自由化するため、公職選挙法第137条の2を削除し、罰則規定である第239条の1を修正(削除)する。

公職選挙法

	改正案	現行法
(未成年者の選挙運動の禁止) 第百三十七条の二	[削除]	年齢満二十年未満の者は、選挙運動をすることができない。 2 何人も、年齢満二十年未満の者を使用して選挙運動をすることができない。但し、選挙運動のための労務に使用する場合は、この限りではない。
(事前運動、教育者の地位利用、戸別訪問等の制限違反) 第二百三十九条	次の各号の一に該当する者は、一年以下の禁錮又は三十万円以下の罰金に処する。 一 第二百二十九条、第百三十七条の三の規定に違反して選挙運動をした者	次の各号の一に該当する者は、一年以下の禁錮又は三十万円以下の罰金に処する。 一 第二百二十九条、第百三十七条、第百三十七条の二又は第百三十七条の三の規定に違反して選挙運動をした者

(5) 抜本的法改正が実現した場合の効果

18歳選挙権導入にあわせて、学校現場（主に高等学校）や教育委員会、選挙管理委員会、総務省などでは『主権者教育』の様々な取組みが進められてきており、その取組みは国政、自治体政策の重要性を理解し、政治、選挙への関心、関与を強めるものと思われる。しかし、選挙権が付与される18歳直前からその知識や情報を供与（提供）、収集したとしても、一時的なものとなる可能性も高い。

また、現在でも18歳未満者による政治活動への参加は禁止されていないことから、より市民の政治参加を促すためにも、選挙運動への参加を年齢により制限すべきではなく、自らの意志による関与を自由にすることにより、国政、自治体政策への関心を高め、政治、選挙の重要性の認識をより深めることが中長期的には民主主義を強化することになるものと考えられる。そのことにより、投票行動を実践する者が増え投票率の向上にもつながることが期待できると考えるものである。

4-1-4 ローカル・マニフェスト頒布の自由化

(1) 現行法の歴史的な経緯

1990年代から、イギリスをはじめとする諸外国の取組みを参考にした『マニフェスト選挙』が提唱され、政党や候補者によるより具体的な政権公約、選挙公約を提示した政策情報により、有権者が政策選択、政策本位の投票行動をとる動きが活発化してきた。その動きに対応するため、公職選挙法2007年改正により、衆参両院議員の選挙において、候補者届出政党若しくは衆議院名簿届出政党等又は参議院名簿届出政党等が、総務大臣に届け出た国

政に関する重要政策等を記載したパンフレット又は書籍、いわゆるマニフェストの作成、頒布が法定化（公選法第 142 条の 2）された。

この動きは、国政に留まらず、公職選挙法 2013 年改正において、「候補者の政策等を有権者が知る機会を拡充する」ことを提出理由として、都道府県知事、市区町村長の選挙においては文書図画の頒布として「ビラの頒布」が解禁され、いわゆるローカル・マニフェストの作成、頒布が法定化（公選法第 142 条）された。

（2）現行法の概要／問題点／改革課題

上記の通りマニフェストとして政策パンフレットや政策ビラの頒布の拡大がなされてきているが、現行公職選挙法では都道府県議会議員及び市区町村議会議員の選挙では政党や候補者等によるいわゆるローカル・マニフェストの作成、頒布が認められていない。

その作成、頒布については、多くの自治体議員から、法改正により都道府県議会議員及び市区町村議会議員の選挙においてもいわゆるローカル・マニフェストの作成、頒布を解禁すべきとの意見、提案が示されており、有権者が政策を比較して投票するための情報提供を促すための法整備を進めるべきである。

（3）あるべき姿／めざす目標／抜本的法改正の内容

自由な*政治活動・*選挙運動を通じて民主主義を強化するためにも、「いかなる選挙においてもパンフレット・書籍、ビラ等の作成、頒布（配布）を自由にする」ことが抜本的な改正提案である。

具体には、国政選挙、都道府県知事及び議員、市区町村長及び議員の選挙において、パンフレット・書籍、ビラ等の作成、頒布（配布）などは原則として全面的に自由化すべきである。ただし、作成、頒布（配布）できるものの内容、数などを自由とした場合、政治・選挙資金を多く準備した候補者が有利となることも考えられ、公平・公正性について問題となる可能性もあることから、選挙・政治資金の上限額の設定や、当該選挙における有権者数や世帯数などとの関係から配布できる数の上限を定めるなどといったことなど、自由な選挙・政治活動と公平・公正性などについて整理する必要があると考え、具体的な提案に向けてさらなる検討を進めることとする。

（4）目下の法改正提言・根拠

都道府県議会議員及び市区町村議会議員など、自治体議会議員選挙におけるローカル・マニフェスト（政策ビラ）の頒布を可能にするため、以下の通り公職選挙法を改正する。

公職選挙法改正案

	改正案	現行法
（文書図画の頒布）	衆議院（比例代表選出）議員の選挙以外の選挙においては、選挙運動のため	衆議院（比例代表選出）議員の選挙以外の選挙においては、選

<p>第百四十二条</p>	<p>に使用する文書図画は、次の各号に規定する通常葉書並びに第一号から第三号まで及び第五号から第七号までに規定するビラのほかは、頒布することができない。この場合において、ビラについては、散布することができない。</p> <p>〔一号から三号まで省略〕</p> <p>四 都道府県の議会の議員の選挙にあつては、候補者一人について、通常葉書 八千枚、<u>当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会に届け出た</u> (○種類以内の) ビラ〇〇枚</p> <p>五 指定都市の選挙にあつては、長の選挙の場合には、候補者一人について、通常葉書 三万五千枚、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会に届け出た二種類以内のビラ 七万枚、議会の議員の選挙の場合には、候補者一人について、通常葉書 四千枚、<u>当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会に届け出た</u> (○種類以内の) ビラ〇〇枚</p> <p>六 指定都市以外の市の選挙にあつては、長の選挙の場合には、候補者一人について、通常葉書 八千枚、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会に届け出た二種類以内のビラ 一万六千枚、議会の議員の選挙の場合には、候補者一人について、通常葉書 二千枚、<u>当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会に届け出た</u> (○種類以内の) ビラ〇〇枚</p> <p>七 町村の選挙にあつては、長の選挙の場合には、候補者一人について、通</p>	<p>挙運動のために使用する文書図画は、次の各号に規定する通常葉書並びに第一号から第三号まで及び第五号から第七号までに規定するビラのほかは、頒布することができない。この場合において、ビラについては、散布することができない。</p> <p>〔一号から三号まで省略〕</p> <p>四 都道府県の議会の議員の選挙にあつては、候補者一人について、通常葉書 八千枚</p> <p>五 指定都市の選挙にあつては、長の選挙の場合には、候補者一人について、通常葉書 三万五千枚、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会に届け出た二種類以内のビラ 七万枚、議会の議員の選挙の場合には、候補者一人について、通常葉書 四千枚</p> <p>六 指定都市以外の市の選挙にあつては、長の選挙の場合には、候補者一人について、通常葉書 八千枚、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会に届け出た二種類以内のビラ 一万六千枚、議会の議員の選挙の場合には、候補者一人について、通常葉書 二千枚</p> <p>七 町村の選挙にあつては、長の選挙の場合には、候補者一人</p>
---------------	--	--

	<p>常葉書 二千五百枚、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会に届け出た二種類以内のビラ 五千枚、議会の議員の選挙の場合には、候補者一人について、<u>通常葉書八百枚、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会に届け出た（〇種類以内の）ビラ 〇〇枚</u></p>	<p>について、通常葉書 二千五百枚、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会に届け出た二種類以内のビラ 五千枚、議会の議員の選挙の場合には、候補者一人について、通常葉書八百枚</p>
--	---	--

なお、種類については当面 1 種類とし、枚数については都道府県知事及び市区町村長選挙における枚数などを勘案し、当該地域のできる限り多くの有権者、世帯等に配布できる枚数とする。

また、選挙公営（公費の負担）については、下記の「公職選挙法第 142 条第 11 項」の規定と同様、「条例で定めるところ」とした規定とする。

<p>公職選挙法</p> <p>（文書図画の頒布）</p> <p>第 142 条第 11 項 都道府県知事の選挙については都道府県は、市長の選挙については市は、それぞれ、前項の規定（参議院比例代表選出議員の選挙に係る部分を除く。）に準じて、条例で定めるところにより、公職の候補者の第 1 項第 3 号、第 5 号及び第 6 号のビラの作成について、無料とすることができる。</p>

なお、種類や枚数の上限と選挙公営（公費の負担）との関係においては、選挙・政治活動資金の額の制限などにより多額の選挙資金の確保が可能な候補者が有利とならないようにすること、公平・公正性を重視することにより自由な政治・選挙活動を制限することのないようにすることなどについて留意する必要がある。

（5）抜本的法改正が実現した場合の効果

選挙によって代表者である議員を選出することにおいては、有権者も一定の責任をもって投票すべきであることは言うまでもない。しかし、どの候補者に投票するか、その判断材料とすべき情報は限られているのが現状である。

抜本的な改正提案として示した「いかなる選挙においてもパンフレット・書籍、ビラ等の作成、頒布（配布）を自由にする」ことにより、候補者や政党の情報等は多様化し投票の判断材料が増えることと考える。そのことにより、より一層それぞれの政党や候補者等の政策の方向性や考え方などを知ることができ、政策選択による投票を促すものとする。

（6）目下の法改正が実現した場合の効果

先にも示した通り、抜本的法改正のためには政治・選挙資金の上限額の設定や、当該選挙

における有権者数や世帯数などとの関係から配布できる数の上限を定めるなど、自由な政治・選挙活動と公平・公正性などについて整理する必要があることから、まずは都道府県議会議員及び市区町村議会議員の選挙においてビラの頒布を可能とすることで、候補者の政策情報を多様化し投票の判断材料を増やし、それぞれの候補者の政策や考え方などを知り、政策選択による投票を促すものとする。

そして、この法改正は 2017 年 7 月 22 日に任期満了の日を迎える東京都議会議員選挙に間に合うよう、早急に各党でまた国会で取り組むよう求めたい。

(注) 以上は、当選挙市民審議会の中間答申（2017 年 1 月 24 日）の内容をそのまま掲載したものであるが、その後、関係各位のご尽力により、同中間答申の内容が一部実現の運びとなった。すなわち、2017 年 6 月 14 日、地方議会議員選挙におけるビラの配布を下記のとおり解禁する改正公職選挙法が成立し、同年 6 月 21 日に公布、2019 年 3 月 1 日から施行されることとなった。しかし、同改正においても、町村議会については依然として除外されており、課題を残している。

記

- 1 都道府県又は市の議会の議員の選挙において、選挙運動のために使用する次のビラを頒布することができるものとする。
 - (1) 都道府県の議会の議員の選挙にあつては、候補者 1 人について、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会に届け出た 2 種類以内のビラ
16,000 枚
 - (2) 指定都市の議会の議員の選挙にあつては、候補者 1 人について、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会に届け出た 2 種類以内のビラ
8,000 枚
 - (3) 指定都市以外の市の議会の議員の選挙にあつては、候補者 1 人について、当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会に届け出た 2 種類以内のビラ
4,000 枚
- 2 都道府県の議会の議員の選挙については都道府県は、市の議会の議員の選挙については市は、それぞれ、条例で定めるところにより、1 のビラの作成について、無料とすることができるものとする。

4-1-5 電子メールによる選挙運動の自由化

(1) 現行法の歴史的な経緯

2013 年の第 183 回国会で、インターネット等を利用した*選挙運動を一定程度解禁するため、公職選挙法が改正された。その提案理由は、

近年におけるインターネット等の普及に鑑み、選挙運動期間における候補者に関する情報の充実、有権者の政治参加の促進等を図るため、インターネット等を利用する方法による選挙運動を解禁する必要がある。

こととされている（第183回国会「公職選挙法の一部を改正する法律案」提出時理由、衆議院HP）。「候補者に関する情報の充実」を進め「有権者の政治参加の促進等を図る」ことが法制定（改正）の主な理由である。

その背景として、インターネットの普及により電子メールをはじめ*ウェブサイト、フェイスブック、ブログ、ツイッター等の*ソーシャル・ネットワーキング・サービス（*SNS）による情報交流の利用者が急激に増加したことが大きな要因である。

（2）現行法の概要／問題点／改革課題

上記に示したとおり2013年の法改正によって、インターネット等を利用した選挙運動が大幅に解禁された。具体には、ウェブサイト等を用いた選挙運動として、ホームページやブログ等、フェイスブックやツイッターなどのSNSなどを活用した文書の配信、自らのホームページ等での政策動画のインターネット配信などは政党等や候補者はもとより誰でもができることとされた。

できること／できないこと		政党等	候補者	候補者・政党等以外の者
ウェブサイト等を用いた選挙運動	ホームページ、ブログ等	○	○	○
	SNS（フェイスブック、ツイッター等）※1	○	○	○
	政策動画のネット配信	○	○	○
	政見放送のネット配信	△※2	△※2	△※2
電子メールを用いた選挙運動	選挙運動用電子メールの送信	○	○	×
	選挙運動用ビラ・ポスターを添付した電子メールの送信	○	○	×
	送信された選挙運動用電子メールの転送	△※3	△※3	△※3
ウェブサイト上に掲載・選挙運動用電子メールに添付された選挙運動用ビラ・ポスターを紙に印刷して頒布（証紙なし）		×	×	×
ウェブサイト等・電子メールを用いた落選運動※4		○※5	○※5	○※5
ウェブサイト等・電子メールを用いた落選運動以外の政治活動		○※6	○※6	○※6
有料インターネット広告	選挙運動用の広告	×	×	×
	選挙運動用ウェブサイトへ直接リンクする広告	○	×	×
	挨拶を目的とする広告	×	×	×

※1 メッセージ機能を含む。
 ※2 著作隣接権者（放送事業者）の許諾があれば可。
 ※3 新たな送信者として、送信主体や送信先制限の要件を満たすことが必要。
 ※4 「落選運動」については、問18の脚注参照。
 ※5 現行どおり、規制されない。ただし、新たに表示義務が課される。
 ※6 現行どおり、規制されない。

出典：「改正公職選挙法（インターネット選挙運動解禁）ガイドライン（第1版：平成25年4月26日）インターネット選挙運動等に関する各党協議会」より（2013年法改正時）

一方で、電子メールを用いた選挙運動として「選挙運動用電子メールの送信」や「選挙運動用ビラ・ポスターを添付した電子メールの送信」は、政党等や候補者はできるが候補者・

政党等以外の者はできないこととされている。日常的な情報発信、連絡ツールとして利用している電子メールによる個別な候補者の政策情報の配信など選挙運動とみなされるものは、選挙期間中に政党等や候補者以外の者が行うことはできない。

また、*有料インターネット広告として「選挙運動用ウェブサイトへ直接リンクする広告」は、政党等はできるが候補者や候補者・政党等以外の者はできない。「選挙運動用の広告」や「挨拶を目的とする広告」は、政党等も、候補者も、候補者・政党等以外の者もできないこととされている。

このように、インターネット等を利用した選挙運動は候補者及び政党等に関しては大幅に解禁されたが、候補者以外の者や政党以外の団体が自由に情報発信等を行うことができないものとなっている。「政党等及び候補者に関する情報の充実を進め、有権者の政治参加の促進等を図る」ためには、さらにその利用を解禁し自由な情報発信等ができるようさらなる法改正が必要である。

また、2013年公職選挙法改正時には、附則第5条で「公職の候補者及び政党その他の*政治団体以外の者が行う電子メールを利用する方法による選挙運動については、次回の国政選挙後、その実施状況の検討を踏まえ、次々回の国政選挙における解禁について適切な措置が講ぜられるものとする。」とされた。本改正法の施行は2013年5月26日で、施行後の次回の国政選挙は2013年7月21日に実施された参議院議員選挙で、次々回の国政選挙は2014年12月14日に実施された衆議院議員選挙であった。しかし、附則5条の定めにある検討及び見直し、適切な措置は現在まで行われていない。そして、2016年7月10日にも参議院議員選挙が実施されている。したがって、国会及び政府（及び総務省）はその実施状況について把握するとともに、衆参両院において速やかに検討を進め見直すべきである。

（3）あるべき姿／めざす目標／抜本的法改正の内容

選挙運動・政治活動は、原則として誰でもが自由に参加できる仕組みにすべきであり、インターネットを活用した選挙運動を全面的に自由化すべきである。具体には、候補者・政党等以外の者の電子メールを用いた選挙運動や選挙運動用電子メールの転送、ウェブサイト等を利用した政見放送のネット配信、有料インターネット広告等の活用などである。

（4）目下の法改正提言・根拠

公職選挙法第142条の4第1項で、電子メールを利用する方法による選挙運動を行うことができる主体として「候補者・政党等に限って送信することができる」こととしており、それ以外の者については選挙運動として電子メールの送信を禁止している。その第142条の4第1項を改正し、「候補者・政党等以外の者」も選挙運動として電子メールの送信ができるよう提案する。具体には、下記の通りである。

公職選挙法改正案

	改正案	現行法
<p>(電子メールを利用する方法による文書図画の頒布) 第百四十二条の四</p>	<p>第百四十二条第一項及び第四項の規定にかかわらず、<u>衆議院議員、参議院議員並びに地方公共団体の議会の議員及び長の選挙</u>においては、何人も電子メールを利用する方法により、選挙運動のために使用する文書図画を頒布することができる。</p> <p>[一号から七号まで削除]</p>	<p>第百四十二条第一項及び第四項の規定にかかわらず、次の各号に掲げる選挙においては、それぞれ当該各号に定めるものは、電子メールを利用する方法により、*選挙運動のために使用する文書図画を頒布することができる。</p> <p>一 衆議院（小選挙区選出）議員の選挙 公職の候補者及び候補者届出政党</p> <p>二 衆議院（比例代表選出）議員の選挙 衆議院名簿届出政党等</p> <p>三 参議院（比例代表選出）議員の選挙 参議院名簿届出政党等及び公職の候補者たる参議院名簿登載者</p> <p>四 参議院（選挙区選出）議員の選挙 公職の候補者及び第二百一条の六第三項（第二百一条の七第二項において準用する場合を含む。）の確認書の交付を受けた政党その他の政治団体（第八十六条の四第三項（同条第五項においてその例によることとされる場合を含む。）の規定により当該公職の候補者が所属するものとして記載されたものに限る。）</p> <p>五 都道府県又は指定都市の議会の議員の選挙 公職の候補者及び第二百一条の八第二項（同条第三項において準用する場合を含む。）において準用する第二百一条の六第三項の確認書の交付を受けた政党その他の政治団体</p> <p>六 都道府県知事又は市長の選挙 公職の候補者及び第二百一条の九第三項の確認書の交付を受けた政党その他の政治団体</p> <p>七 前各号に掲げる選挙以外の選挙 公職の候補者</p>

その法改正の根拠を下記に示す。

一つ目は、インターネット等を利用した選挙運動が大幅に解禁された 2013 年の公職選挙法改正時の提案理由と同様に、「政党等及び候補者に関する情報の充実を進め、有権者の政治参加の促進等を図る」ためである。

二つ目は、「*なりすまし」や誹謗中傷などは電子メールよりもブログやウェブサイトなどにより多く見られるとともに、電子メールでの配受信は電子メールアドレスの交換、入手などが必要であり、その受信は受信者が拒否することができ、また拒否した受信者に対してさらに送信した場合は政治・選挙活動としては有効（有利）な活動とは言えないことである。

三つ目は、先にも示した通り 2013 年公職選挙法改正時に附則第 5 条で「公職の候補者及び政党その他の政治団体以外の者が行う電子メールを利用する方法による選挙運動については、次回の国政選挙後、その実施状況の検討を踏まえ、次々回の国政選挙における解禁について適切な措置が講ぜられるものとする。」とされた。本改正法の施行後すでに 3 回の国政選挙が実施されているがその検討及び見直し、適切な措置は現在まで行われていない。したがって、国会及び政府（及び総務省）は 2013 年、2016 年の参議院選挙、2014 年の衆議院選挙におけるインターネット等による選挙運動の候補者、政党の実施状況や選挙運動用電子メールによる制限違反の検挙、指導等の状況などについて把握するとともに、その状況等を参考にして衆参両院において速やかに検討を進め見直すべきである。

（５）抜本的法改正が実現した場合の効果

2013 年改正法の提案理由である「近年におけるインターネット等の普及に鑑み、選挙運動期間における候補者に関する情報の充実、有権者の政治参加の促進等を図るため、インターネット等を利用する方法による選挙運動を解禁する必要がある。」こととされ、本提案の理由も同様である。

インターネット等による選挙運動・政治活動の全面的な自由化により、「候補者に関する情報の充実」を進め「有権者の政治参加の促進等を図る」ことがさらに促進されるものである。

（６）目下の法改正が実現した場合の効果

上記（５）で示した理由、効果と同様に、「（４）目下の法改正提言・根拠」で示した改正により候補者以外の者や政党以外の団体による電子メールを利用した選挙運動ができることとした場合、「政党等及び候補者に関する情報の充実を進め、有権者の政治参加の促進等を図る」ことが促進されることは言うまでもない。

4-1-6 公開討論会の自由化と公営立会演説会の復活

(1) 現行法の歴史的な経緯

1948年の*選挙運動等の臨時特例に関する法律で、公営の立会演説会制度が導入され、翌1949年1月の第23回衆議院議員総選挙で初めて実施された。これとあわせて、*個人演説会の回数が制限されるとともに、法定外の*演説会が禁止された。

1950年に制定された公職選挙法では、演説会の開催が基本的に自由とされるとともに、国会議員（衆議院議員と参議院地方区選出議員）と都道府県知事の選挙について公営による立会演説会の開催が義務化された（義務制公営立会演説会）。

1951年と1952年の同法改正により、それぞれ市町村長と都道府県議会議員・五大市（現在の「指定都市」）の市議会議員についても、条例により公営の立会演説会を開催することができるものとされた（任意制公営立会演説会）。

しかし、1952年の改正では、個人演説会の回数を60回以内に制限し、法定外の演説会を禁止する規制が再び導入されるとともに、第三者による合同演説会が禁止された。

1969年、個人演説会の回数制限は撤廃されたが、会場に掲示しなければならないとされた立札および看板の類の数が5個に制限されたため、同時に開催できる回数が5ヶ所に制限されることとなり、現在に至っている。

1983年、「有権者に占める聴衆の割合が低下し」たことに加え、「特定の候補者の時間帯にその候補者の動員した支持者のみが集まり他の候補者の時間になると一斉に退場するというような現象がみられ、ますます長所が失われ形骸化し」た（古内）ことなどを理由として、立会演説会が廃止された。

1994年の法改正により、*政党演説会（衆議院小選挙区）および*政党等演説会（同比例代表区）が政治改革の一環として導入された。

1996年の改正により、これらの政党等による演説会についても、個人演説会と同様、同時に開催できる回数が5ヶ所に制限されることとなった。

(2) 現行法の概要／問題点／改革課題

1) 各種演説会および公開討論会の自由化

現行の公職選挙法では、選挙運動のための集会は、候補者または政党等による演説会のみが厳しい規制の下に認められ、候補者や政党が自由に参加し、市民も交えて互いに討論を行う公開討論会は禁止されている。

すなわち、公選法で認められている演説会は、個人演説会、候補者届出政党が行う政党演説会及び衆議院名簿届出政党等が行う政党等演説会のみであり、これ以外に選挙運動のための演説会を開催することは、いかなる名目であっても禁止されている（法164条の3）。

さらに、個人演説会については、上述のとおり、衆議院小選挙区選挙、参議院選挙区選挙及び都道府県知事の選挙にあつては、同時に開催することができるのは5ヶ所に限られる。

また、衆議院小選挙区選挙において候補者届出政党は、その届け出た候補者の選挙運動の

ため政党演説会を、衆議院比例代表選挙において名簿届出政党等は、当該名簿届出政党等の選挙運動のため政党等演説会を開催することができる（法 161 条①②、法 161 条の 2）が、参議院選挙においては、「*確認団体」による政談演説会のほかは認められていない。

演説会についての規制が行われている理由は、「言論による選挙運動は、選挙運動の中でももっとも基本的なものであり、できるだけ自由に行うことができるようにすることが望ましく、なかでも個人演説会は、言論による選挙運動の中核をなすものであり、他の選挙運動に比べて比較的金のかからない運動方法でもある」が、「他面、個人演説会の回数制限の撤廃に伴って、往々にして有力な演説会場が特定の候補者によって独占されるおそれがあり、また、演説会用の文書図画が巷に氾濫することにもなりかねない」（『逐条解説 公職選挙法』）からというものであった。

しかし、「有力な演説会場が特定の候補者によって独占されるおそれ」は根拠薄弱であるとともに、それを防止する対策を講じれば足り、「演説会用の文書図画が巷に氾濫する」というのも根拠がない。むしろ、文書図画の規制こそ自由で活発な選挙を妨げており、撤廃すべきである（金権選挙の弊害の防止については、別途検討）。

欧米の民主主義諸国においても、わが国のような規制を行っているところはない。

候補者、政党あるいは市民の間の討論を妨げ、民主主義の確立、発展を阻害している現行法の規制は早急に撤廃し、候補者や政党の公約や見解の一方的な伝達だけでなく、実質的な討論を可能にする各種演説会や市民参加の公開討論会をすべて自由化すべきである。

2) 公営の立会演説会の復活

立会演説会は、1983 年の公選法改正により廃止された。廃止の理由はテレビによる政見放送の実施及び個人演説会の回数制限の撤廃（いずれも 1969 年以来）にともない、その価値が減退し、さらに当時の立会演説会の実態が「特定の候補者の時間帯にその候補者の動員した支持者のみが集まり、他の候補者の時間帯になると一斉に退場する」ようになったことであった（古内）。

しかし、立会演説会については、長所として、①候補者が自分で聴衆を集める必要がなく、一定の時間に会場に行って演説をすればよいので、労力と費用を節減できる、②有権者にとっては、同時にすべての候補者の演説を直接聴き、その人物、政見等を容易に比較し、判断できる（同上）ことに加え、これを単なる演説会のみにとどめず、公開討論会として、候補者、政党間のみならず市民も参加した討論の場とすれば、選挙を活性化し、政策中心の政治への変革の一助にすることができ、投票率の低迷や無投票当選の増加が憂慮される今日、この活用がむしろ大いに期待される場所である。

従来、立会演説会の短所として指摘されていた、①候補者が開催地を自分の判断で自由に定めることができない、②候補者が自己の最も効果的と思われる時に行うことができない、③候補者の運動時間の多くを拘束する結果となる、④演説時間が限られているため、候補者は充分その政見、抱負等を述べることができないこと（同上）については、回数の制限、電子会議の導入など運営上の工夫により回避すべきものである。

3) 第三者による演説会の自由化と公営民設による公開討論会

上述のように、1952年の公職選挙法改正で、第三者による合同演説会が禁止された。そもそも、この禁止規定は、同法の改正により「それまで個人演説会について回数制限がなかったのに対し、60回以内という回数制限が設けられ、また、公営立会演説会の制度が拡充された際設けられたものであり、回数制限、費用規制等との関連で必要とされたものである」(小笠原)が、その後、1969年の改正で個人演説会の回数制限が撤廃されたにもかかわらず、なお、存置されてきたものである。

このような規制があるにもかかわらず、これまで、多くの関係者の努力によって、個々の候補者の合同演説会という形をとりながら、公職選挙法による極めて厳しい制約の中で、工夫を凝らしながら、実質的に民間公開討論会ともいえるものが実施されてきた。古くは、1959年の統一地方選挙以来の名古屋市千種台団地・自由ヶ丘学区の取組、最近では、リンカーン・フォーラムや青年会議所による意欲的な取組が行われている。

しかし、これらの取組も、厳しい公職選挙法の規制の中で、その運営に多くの困難を伴いながら実施されており、関係者のこれまでの努力に報いる意味でも、早急に、公開討論会をのびやかに、活発に開催できるようにする必要がある。

今日、(1)でも述べたような理由により、第三者による演説会の自由化、民間の公開討論会も全面的に自由化すべき時を迎えている。これらを早急に実現するとともに、場所の確保、職員の応援、費用の負担等の点で、地方自治体のサポートが必要であれば、「公設民間」の公開討論会についても検討していくべきである。

【以上に関する参考文献】

安田充・荒川敦編著『逐条解説 公職選挙法 上・下』(ぎょうせい、2009年)

古内晋「公職選挙法及び同法施行令の一部改正について」(『選挙』37巻1号、1984年)

小笠原臣也「公職選挙法及び同法施行令等の一部改正について」(選挙時報、昭和58年12月号)

選挙制度研究会編『わかりやすい公職選挙法 第15次改訂版』(ぎょうせい、2015年)

(3) あるべき姿／めざす目標／抜本的法改正

市民の政治参加を促し、わが国の民主主義の確立・発展を期するため、討論の活性化による政策中心の選挙をめざし、選挙運動としての演説会および政治活動としての政談演説会に関する公職選挙法の規定を全廃し、公開討論会の開催を自由化する。

また、公営立会演説会を公営公開討論会として復活し、あわせて、公設民間の公開討論会についても検討を進める。

(4) 目下の法改正提言・根拠

とりあえず、公営立会演説会を公営公開討論会として復活するとともに、テレビ、インターネットによる中継を行う。義務制と任意制の公開討論会の対象議会については、とりあえず、1983年以前の公営演説会と同様とする(指定都市以外の市町村の議会を除く)。

公職選挙法改正案

項目	改正案	現行
（公開討論会） 第百五十三条	衆議院議員、参議院議員および都道府県知事の選挙については、この法律の定めるところにより公営の公開討論会を行う。	過去に削除された条番
（公開討論会の開催） 第百五十四条	公開討論会は、候補者、政党及び有権者の間での討論を行うため、都道府県の選挙管理委員会が指定する市町村において開催する。	過去に削除された条番
（任意制公営立会演説会） 第百五十五条	都道府県の議会の議員の選挙については都道府県は、指定都市の議会の議員および市町村長の選挙については市町村は、それぞれ、〇〇条から〇〇条まで（公開討論会開催の手続き。省略）の規定に準じて、条例の定めるところにより、公営の公開討論会を行うことができる。	過去に削除された条番

（５）抜本的法改正が実現した場合の効果

選挙運動としての演説会および政治活動としての政談演説会に関する公職選挙法の規定を全廃し、公開討論会の開催を自由化することにより、選挙を真の意味での「情報交流の場」として機能させ、選挙の自由・活性化と政策中心の選挙を実現するとともに、市民の政治参加促進によるわが国の民主主義の確立・発展に資する。

（６）目下の法改正が実現した場合の効果

公営演説会（公開討論会）の復活とそのインターネット等での中継により、有権者にとって、同時にすべての候補者の演説を直接聴き、その人物、政見等を容易に比較し、判断できるとともに、候補者、政党間の市民も参加した討論の場とすることにより、選挙を活性化し、政策中心の政治の実現に資する。

４－２ 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、公選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:総務省提供資料等より作成)

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:総務省提供資料等より作成)

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》

○選挙区

都県	金額 (円)
埼玉県	59,250,000
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 * 総額の最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収支報告・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の監査が必要 ○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:国会図書館提供資料をもとに作成)

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又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、日本を含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「議会が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"> ・原則として制限なし ・大統領選挙において公的助成を受領するものに対してのみ制限あり <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"> ○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。) ○政党の候補者指名全国大会：1,825万ドル(2014年に廃止) ○本選挙の候補者：約9,124万ドル(1米ドル=約111円) 	<ul style="list-style-type: none"> ・選挙運動費用の支出制限 ※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 <p>下院議員選挙の場合</p> <ul style="list-style-type: none"> ○政党 【支出限度額】 ・①又は②のいずれか大きい金額 ①：3万ポンド×候補者を擁立した選挙区の数 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) 【制限の適用期間】 ・総選挙の投票日以前365日間 <ul style="list-style-type: none"> ○候補者 【支出限度額】 ・県選挙区：7,150ポンド+7ペンス×有権者数 ・都市選挙区：7,150ポンド+5ペンス×有権者数 【制限の適用期間】 ・議会が解散され候補者になった日から投票日まで <p>(1ポンド=約144円、1ペンス=1/100ポンド)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・制限なし 	<ul style="list-style-type: none"> ・選挙運動費用の支出制限 下院議員候補者の場合： (38,000ユーロ+選挙区人口×0.15ユーロ) × 1.26 (1ユーロ=約129円)

(出典：国会図書館提供資料の一部より作成)

(2) あるべき姿／めざす目標／抜本的法改正の内容

先に示した「選挙運動規制を廃止」した場合に資金資源が豊富な候補者が有利となることが考えられる。その是正のために、投票期日までの一定の期間(4-1-1選挙運動規制の撤廃参照)にかかる費用の上限額の規定を設けるものとする。すなわち、個別の選挙運動を自由化し、選挙運動期間も撤廃することを前提に、投票期日までの一定期間における選挙運動費用(総額。公費負担を含む)について一定の制限を設ける。

また、政治活動も含めた資金の規定については、選挙運動にかかる公費の拠出だけではなく、政治活動への公費の拠出や政治活動への個人や企業・団体等からの寄附(献金)など、全体の資金の流れを把握した上で、その改善策、法改正等が必要である。

その考え方としては、

- 政治活動・選挙運動に関する費用、資金に関する流れの全体像を捉える=抜け道をなくす

- 選挙運動費用の制限＝公平な選挙運動の推進
- 政党における政策形成を促進する＝政策本位の選挙運動

を基本として制度の構築を図るものとしたい。

具体には、「1.政治活動・選挙運動費用の報告・公開の徹底」、「2.選挙運動費用の制限」、「3.政党助成金の使途の制限（政策形成にかかる費用に限定するなど）」などについての制度設計を進める必要があり、その内容については別途検討することとしたい。

参考資料（総務省提供）

公費の負担

衆議院・小選挙区選挙

区分	数量	単価	額	内訳	計算の前提
選挙運動用の自動車の使用	1台、運転手1名	一般運送契約 64,500円	774,000	64,500円×12日	12日間使用
		一般運送契約以外の場合	430,320		
		自動車借入(個別契約)/1日あたり 15,800円	189,600	15,800円×12日	12日間使用
		燃料/1日あたり 7,560円	90,720	7,560円×12日	12日間使用
		運転手/1日あたり 12,500円	150,000	12,500円×12日	12日間雇用
通常葉書の作成(公選はがき)	35,000枚	7円71銭	269,850	7円71銭×35,000枚	35,000枚作成
ビラの作成	70,000枚	50,000枚以下 7円51銭	375,500	7円51銭×50,000枚	50,000枚作成
		6円80銭(50,000枚超 {375,500円+5円02銭×(作成枚数-50,000枚)} / 作成枚数)	476,000	6円80銭×70,000枚	70,000枚作成
選挙事務所の立札・看板の作成	事務所ごとにポスター、立札、看板を通じて3	54,914円	164,742	164,742円×3	3枚作成
選挙運動用自動車等の立札・看板の作成	候補者を通じて4	51,992円	207,968	51,992円×4	4枚作成
ポスターの作成	当該選挙区の掲示場の数に2を乗じて得た数	1,147円(ポスター掲示場数500以下: (310,500円+525円06銭×掲示場数) / 掲示場数)	1,147,000	1,147円×500カ所×2	ポスター掲示場数500箇所、ポスター作成数1,000枚
		587円(ポスター掲示場数500超: {573,030円+27円50銭×(掲示場数-500)} / 掲示場数)	1,174,000	587円×1,000カ所×2	ポスター掲示場数1,000箇所、ポスター作成数2,000枚
演説会場の立札・看板の作成	候補者を通じて5	39,725円	198,625	39,725円×5	
計			3,265,185		

参議院・選挙区選挙

区分	数量	単価	額	内訳	計算の前提
選挙運動用の自動車の使用	1台(合区の場合、2台) 運転手1名(合区の場合、2名)	一般運送契約の場合: 64,500円	1,096,500	64,500円×17日	17日間、1台使用
		一般運送契約以外の場合	609,620		
		15,800円 自動車借入(個別契約)/1日あたり	268,600	15,800円×17日	17日間、1台使用
		7,560円 燃料/1日あたり	128,520	7,560円×17日	17日間、1台使用
		12,500円 運転手/1日あたり	212,500	12,500円×17日	17日間、1台使用
通常葉書の作成(公選はがき)	小選挙区数1:35,000枚	35,000枚以下 7円71銭	269,850	7円71銭×35,000枚	35,000枚作成
	当該選挙区の区域内の(衆)小選挙区数が1を超える場合1を増すごとに35,000枚に2,500枚を加算	7円64銭(35,000枚超 {269,850円+6円66銭×(作成枚数-35,000枚)} / 作成枚数)	286,500	7円64銭×37,500枚	小選挙区の選挙区数が2の場合で、37,500枚作成
ビラの作成	当該選挙区の区域内の(衆)小選挙区数が1:100,000枚	50,000枚以下 7円51銭	375,500	7円51銭×50,000枚	50,000枚作成
	当該選挙区の区域内の(衆)小選挙区数が1を超える場合1を増すごとに100,000に15,000を加算	6円11銭[375,500円+5円02銭×(作成枚数-50,000枚)] / 作成枚数	702,650	6円11銭×115,000枚	小選挙区の選挙区数が2の場合で、115,000枚作成
	(2種類以内、上限30万枚)				
選挙事務所の立札・看板の作成	事務所ごとにポスター、立札、看板を通じて3	54,914円	164,742	54,914円×3	3枚作成
選挙運動用自動車等の立札・看板の作成	候補者を通じて4	51,992円	207,968	51,992円×4	4枚作成
	(合区の場合8)		415,936	(51,992円×8)	8枚作成
ポスターの作成	当該選挙区の掲示場の数に2を乗じて得た数	ポスター掲示場数500以下: (310,500円+525円06銭×掲示場数) / 掲示場数 ポスター掲示場数500超: [573,030円+27円50銭×(掲示場数-500)] / 掲示場数	1,147,000	1,147円×1,000枚	ポスター掲示場数500箇所、ポスター作成数1,000枚
			1,174,000	587円×2,000枚	ポスター掲示場数1,000箇所、ポスター作成数2,000枚
演説会場の立札・看板の作成	候補者を通じて5	39,725円	198,625	39,725円×5	
	計		4,038,956		

参議院・比例代表選挙

区分	数量	単価	額	内訳	計算の前提
選挙運動用の自動車の使用	2台	一般運送契約 64,500円	2,193,000	64,500円×17日×2台	17日間、2台使用
		一般運送契約以外の場合			
		15,800円 自動車借入(個別契約)/1日あたり	537,200	15,800円×17日×2台	17日間、2台使用
		7,560円 燃料/1日あたり	257,040	7,560円×17日×2台	17日間、2台使用
		12,500円 運転手/1日あたり	425,000	12,500円×17日×2人	17日間、2名雇用
通常葉書の作成(公選はがき)	150,000枚	35,000枚以下 7円71銭	269,850	7円71銭×35,000枚	35,000枚作成
		6円91銭 35,000枚超 (({269,850円+6円66銭×(作成枚数-35,000枚)}) / 作成枚数)	1,036,500	6円91銭×150,000枚	150,000枚作成
ビラの作成	250,000枚	50,000枚以下 7円51銭	375,500	7円51銭×50,000枚	50,000枚作成
		5円52銭([375,500円+5円02銭×(作成枚数-50,000枚)] / 作成枚数)	1,380,000	5円52銭×250,000枚	250,000枚作成
選挙事務所の立札・看板の作成	3	54,914円	164,742	54,914円×3	3枚作成
選挙運動用自動車等の立札・看板の作成	8	51,992円	415,936	51,992円×8	8枚作成
ポスターの作成	70,000枚	36円	2,520,000	36円×70,000枚	70,000枚作成
演説会場の立札・看板の作成	—	—	—	—	—
	計		7,710,178		

5 選挙を機能させる仕組み

5-1 企業団体献金の全面禁止

(1) 現行法の歴史的な経緯

1948年、政治資金規正法制定。立法趣旨は政治腐敗防止。ただし政治資金の収支の公開に主眼が置かれ寄附の制限は設けられていなかった。

1975年、田中金脈問題を契機に全面改正。この時以来寄附の制限が導入され、*政治団体の収支公開も強化された。

1988年に発覚したリクルート事件を経て、1992年政治資金パーティーに関する規制、政治団体の資産公開、政治資金の運用の制限などが新設された。

1994年、いわゆる「政治改革四法」の中で、選挙制度改革・政党助成制度導入と軌を一にして大幅な改正がなされ、企業団体からの寄付の対象を政党（政党支部を含む）と、新たに規定した*資金管理団体に限定した。また、法違反に関する罰則が強化された。

また、本法の附則には、1999年以降に「会社、労働組合その他の団体の、政党及び政治資金団体に対してする寄附のあり方について、見直しを行うものとする」ということが定められているが（1994年2月4日法律第4号第10条）、未だに国会において見直しの審議はなされていないままである。

2005年、日歯連閣献金事件を機に、政治資金団体に関する寄附の出入りについては原則銀行や郵便振込み等で行うことが義務付けられた。また、それまでは無制限であった、政党及び政治資金団体以外の政治団体間の寄附の上限が年間5,000万円までと定められた。

2007年、事務所費問題を受け、資金管理団体による不動産取得の禁止や資金管理団体の収支報告義務の強化を内容とした改正。2008年、国会議員関係政治団体に関してすべての領収書の開示や第三者による監査義務付けを柱とした改正法が施行された。

政治腐敗が露見される度にその防止のために、政治資金の透明化を強化することと、企業団体からの寄附・団体への寄附に対する制限を強化する方向が確認できる。透明性の強化だけでは政治腐敗を防止できない。この流れを受けて、2009年政権交代時に民主党は企業団体献金の全面禁止を公約に掲げた（ただし法制化せず）。また、2015年共産党が、そして2016年日本維新の会が、企業団体による寄附を禁止とする政治資金規正法の一部改正法案を国会に上程している。

(2) 現行法の概要／問題点／改革課題

企業団体献金においては、特定の企業団体への利益供与にならないよう献金を受け取ることができるのは政党（本部・支部）と政治資金団体に限られている。しかし、政党支部の設立には基本的に規制はないため誰もが企業団体献金を受け取ることが可能となっている。また企業団体献金を受け取った政党が政治家個人に寄附をすることも認められているので、

企業団体からの寄附は政党を迂回して直接個人政治家に供与されうる（抜け道）。無所属議員はこの抜け道を利用することができない。

個人と企業団体の資力の差は歴然としてある。企業団体献金を認めることは特定の資力のある企業団体にのみ有利となる政策決定を認める結果を生み、公正さに欠ける。それは「職能代表」という意味すら持ち得ないほどの政策的偏りをもたらす。企業団体献金が、政党政治の健全な発展に寄与してこなかったことは上記歴史的経緯で明らかである。それゆえに、政党政治の健全な発展に寄与するとして企業団体献金を合憲とした八幡製鉄事件判例（最高裁 1970 年 6 月 24 日）は支持できない。

また企業団体の内部構成員の政治参加の自由が制約されるおそれもある。政治的な意図を持つ政党への寄附は、企業団体の「目的の範囲外」の行為であり、少なくとも強制加入団体にあっては内部構成員の政治参加の自由を制約するものである（南九州税理士会事件、最高裁 1996 年 3 月 19 日）。

寄附と政治資金パーティーの間に、公開基準・透明度の違いがある。一方で、寄附者の「氏名、住所及び職業、当該寄附の金額及び年月日」を政治資金収支報告書に記載しなければならないのは、一人につき年間 5 万円超である（法 12 条 1 項 1 号ロ）。他方で、政治資金パーティー券の購入者の「氏名、住所及び職業並びに当該対価の支払に係る収入の金額及び年月日」を記載しなければならないのは、一つのパーティーにつき 20 万円超の購入者と定められている（同条同項同号ト）。

（3）あるべき姿／めざす目標／抜本的法改正

政党や政治家に対する個人の寄附のみを認め、企業団体の寄附を現行認められている抜け道をふさぐ形で全面禁止する。

政治資金パーティーの対価は個人寄附とみなす。

特定の資力のある企業団体と特定の政党との資金面での関係性を断ち、企業団体からの政策への影響をなくす。真に政策本位の選挙を実現する。

企業団体の内部構成員の政治参加の自由を保障する。

企業団体からの寄附に依存する政党や政治家の体質を改善する。

企業団体が政党を支える場合に政党の内部統制や透明性に課題がある一方で、他方、すべての政治資金が個人の負うべきものとした場合に、市民の側もどのようにして政治に積極的に関わることができるかが課題として残る。

選挙において主権者個人の意思が尊重される。

理念と政策が一致する政党が、草の根レベルで生まれまた育ちやすくなる。

（4）抜本的法改正の内容

1）第 4 条、第 5 条、第 12 条に関して

政治資金パーティーの対価の支払は、政治活動に関する寄附とみなすものとする。

2) 第 21 条、第 21 条の 2、第 21 条の 3 に関して

法人その他の団体は、政治活動に関する寄附をしてはならないものとする。

法人その他の団体に対して、政治活動に関する寄附をすることを勧誘し、又は要求してはならないものとする。

(5) 抜本的法改正が実現した場合の効果

個人の政治参加を促す。

資力のある団体による政策誘導をある程度回避・抑制できるようになる。

政治資金規正法改正案

	改正案	現行
(定義等) 第四条	〔1 項から 3 項省略〕 4 この法律において「政治活動に関する寄附」とは、政治団体に対してされる寄附若しくは公職の候補者の政治活動(選挙運動を含む。)に関してされる寄附又は次条第三項の規定により寄附とみなされる同項の政治資金パーティーの対価の支払をいう。	〔1 項から 3 項省略〕 4 この法律において「政治活動に関する寄附」とは、政治団体に対してされる寄附又は公職の候補者の政治活動(選挙運動を含む。)に関してされる寄附をいう。
(定義等) 第五条	3 この法律の規定を適用するについては、 <u>政治資金パーティー(対価を徴収して行われる催物で、当該催物の対価に係る収入の金額から当該催物に要する経費の金額を差し引いた残額を当該催物を開催した者又はその者以外の者の政治活動(選挙運</u>	[存在せず]

	<p><u>動を含む。これらの者が政治団体である場合には、その活動) に関し支出することとされているものをいう。) の対価の支払は、寄附とみなす。</u></p>	
<p>(報告書の提出等) 第十二条</p>	<p>[1 項一号イからホまで省略] [削除] [削除] [削除]</p>	<p>[1 項一号イからホまで省略]</p> <p>へ 機関紙誌の発行その他の事業による収入のうち、特定パーティー（政治資金パーティーのうち、当該政治資金パーティーの対価に係る収入の金額が千万円以上であるものをいう。以下この条及び第十八条の二において同じ。）又は特定パーティーになると見込まれる政治資金パーティーの対価に係る収入がある場合においては、これらのパーティーごとに、その名称、開催年月日、開催場所及び対価に係る収入の金額並びに対価の支払をした者の数</p> <p>ト 一の政治資金パーティーの対価に係る収入（報告書に記載すべき収入があつた年の前年以前における収入を含む。）のうち、同一の者からの政治資金パーティーの対価の支払で、その金額の合計額が二十万円を超えるものについては、その年における対価の支払について、当該対価の支払をした者の氏名、住所及び職業並びに当該対価の支払に係る収入の金額及び年月日</p> <p>チ 一の政治資金パーティーの対価に係る収入（報告書に記載すべき収入があつた年の前年以前における収入を含む。）のうち、同一の者によつて対価の支払のあつせんをされたもので、その金額の合計額が二十万円を超えるものについては、その年における対価の支払のあつせんについて、当</p>

	<p>〔以下三号まで省略〕</p> <p>〔削除〕</p>	<p>該対価の支払のあつせんをした者の氏名、住所及び職業並びに当該対価の支払のあつせんに係る収入の金額、これを集めた期間及びこれが当該*政治団体に提供された年月日</p> <p>〔以下三号まで省略〕</p> <p>2 政治団体の会計責任者は、前項の報告書を提出するときは、同項第二号に規定する経費の支出について、総務省令で定めるところにより、領収書等の写し（当該領収書等を複写機により複写したものに限る。以下同じ。）（領収書等を徴し難い事情があつたときは、その旨並びに当該支出の目的、金額及び年月日を記載した書面（第十九条の十一第一項において「領収書等を徴し難かつた支出の明細書」という。）又は当該支出の目的を記載した書面及び振込明細書の写し（当該振込明細書を複写機により複写したものに限る。）。以下同じ。）を併せて提出しなければならない。</p>
<p>（会社等の寄附の制限） 第二十一条</p>	<p><u>（団体の寄附の禁止）</u> <u>法人その他の団体（政治団体を除く。同条において同じ）は、政治活動に関する寄附をしてはならない。</u></p> <p>〔削除〕</p> <p><u>2 何人も法人その他の団体に対して、政治活動に関する寄附をすることを勧誘し、要求してはならない。</u></p> <p>〔削除〕</p>	<p>（会社等の寄附の制限） 会社、労働組合、職員団体その他の団体は、政党及び政治資金団体以外の者に対しては、政治活動に関する寄附をしてはならない。</p> <p>2 前項の規定は、政治団体がする寄附については、適用しない。</p> <p>3 何人も、会社、労働組合、職員団体その他の団体（政治団体を除く。）に対して、政治活動に関する寄附（政党及び政治資金団体に対するものを除く。）をすることを勧誘し、要求してはならない。</p> <p>4 第一項及び前項の規定の適用については、政党の支部で、一以上の市町村の区域又</p>

		は公職選挙法第十二条に規定する選挙区の区域を単位として設けられる支部以外のものは、政党及び政治資金団体以外のそれぞれ一の*政治団体とみなす。
(公職の候補者の政治活動に関する寄附の禁止) 第二十一条の二	[1項省略] 2 <u>前項の規定に違反する寄附をすることを勧誘し、又は要求してはならない。</u>	[1項省略] 2 前項の規定は、政党がする寄附については、適用しない。
(寄附の総額の制限) 第二十一条の三	個人のする政治活動に関する寄附は、各年中において、次の各号の区分に応じ、当該各号に掲げる額を超えることができない。 一 <u>政党及び政治資金団体に対してする寄附 二千万円</u> 二 <u>政党及び政治資金団体以外の者に対してする寄附 千万円</u> [削除] [削除]	政党及び政治資金団体に対してされる政治活動に関する寄附は、各年中において、次の各号の区分に応じ、当該各号に掲げる額を超えることができない。 一 個人のする寄附 二千万円 二 会社のする寄附 次の表の上欄に掲げる会社の資本金の額又は出資の金額の区分に応じ、それぞれ同表の下欄に掲げる額 五十億円以上 三千万円 十億円以上五十億円未満 千五百万円 十億円未満 七百五十万円 三 労働組合又は職員団体のする寄附 次の表の上欄に掲げる労働組合の組合員又は職員団体の構成員（次項において「組合員等」という。）の数の区分に応じ、それぞれ同表の下欄に掲げる額 十万人以上 三千万円 五万人以上十万人未満 千五百万円 五万人未満 七百五十万円 四 前二号の団体以外の団体（*政治団体を除く。）のする寄附

	<p>[削除]</p> <p>[削除]</p> <p><u>2 前項の規定は、遺贈によつてする寄附については、適用しない。</u></p> <p>[削除]</p>	<p>次の表の上欄に掲げる団体の前年における年間の経費の額の区分に応じ、それぞれ同表の下欄に掲げる額</p> <p>六千万円以上 三千万円 二千万円以上六千万円未満 千五百万円 二千万円未満 七百五十万円</p> <p>2 資本金の額若しくは出資の金額が百億円以上の会社、組合員等の数が十五万人以上の労働組合若しくは職員団体又は前年における年間の経費の額が八千万円以上の前項第四号の団体については、同項第二号から第四号までに掲げる額は、三千万円に、それぞれ資本金の額若しくは出資の金額が五十億円を超える金額五十億円ごと、組合員等の数が十万人を超える数五万人ごと、又は前年における年間の経費の額が六千万円を超える金額二千万円ごとに五百万円（その合計額が三千万円に達した後においては、三百万円）を加算した金額（その加算する金額の合計額が七千万円を超える場合には、七千万円を加算した金額）として、同項の規定を適用する。</p> <p>3 個人のする政治活動に関する寄附で政党及び政治資金団体以外の者に対してされるものは、各年中において、千万円を超えることができない。</p> <p>4 第一項及び前項の規定は、特定寄付及び遺贈によつてする寄附については、適用しない。</p> <p>5 第一項第二号に規定する資本金の額又は出資の金額、同項第三号に規定する組合員等の数及び同項第四号に規定する年間の経費の額の計算その他同項の規定の適用について必要な事項は、政令で定める。</p>
--	---	---

5-2 政党交付金の使途を政策づくりに使う仕組みにする

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月に自民党内に「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又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含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)及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月に自民党・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人以上必要）及び国政選挙の得票比（3%以上の得票）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並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、政党の運営の可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、かつ、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又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、平成 27 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、衆議院議員総選挙及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、2017 年度の決定交付額は以下のようになっている。交付は四半期ごとに執行されている。

自由民主党	17,622,636,000 円
民進党	8,718,970,000 円
公明党	3,135,369,000 円
日本維新の会	1,009,566,000 円
自由党	398,676,000 円
社会民主党	395,368,000 円
日本のこころ	493,098,000 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用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数の 0.5%または一の州議会選挙で有効得票数の 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含む。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、第一部分について、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当たり 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議席当たりの補助金は 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得票総数の 4%以上を獲得した政党に対し、毎年交付。毎年、1 政党当たり一律 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 議席当たり 1 万 6,350 クローナ (約 28 万 8,000 円)、野党には 1 議席当たり 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)。人口一人当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。残りの 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 (比例代表及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 (1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、党员教育訓練費、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)

(3) 改革課題と改革の方向性

1) 課題

日本は各国と比較して交付金の総額が大きく(スウェーデンが同程度だが、政党事務局補助金は立法活動を想定したもの)、政党が過度に交付金に依存をした資金構造になっているが、使途の制限は行われていない。総務大臣は年末に余った交付金の返還を命じることができると法で定める一方で、基金として余剰金を銀行口座で管理すれば貯蓄することができるため、2016 年末時点で総額 212 億円超が交付金を受領している各政党に貯蓄されて(2017 年 9 月 22 日毎日新聞)いるほか、政党の解散・分裂などによる不明瞭な資金の移転が発生したり、政党活動として疑義のある支出があったり、多額の税を投入した交付金のあり方そのものに疑問が呈される状況が生じており、政党などに対する公的助成のあり方については抜本的な見直しが必要な時期にきている。

政党助成法は 1 条で、「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図り、もって民主政治の健全な発展に寄与すること」と定められている。民主政治の発展のために各政党に期待される立法活動、政策活動に交付金がどの程度活用されているのかは、毎年報告される政党交付金使途等報告書からは判別すら困難という状況にある。

なお、平成 27 年分の自民党本部の政党交付金使途等報告書によると、支出項目にある調査研究費は全体の支出の 1.5%、支出内容は国会議員の開催する研修会費、図書資料費、調査費として国会議員を含む個人への支出、調査会等社への支出となっていた。現状としては、政党としてのいわゆるシンクタンク機能としての政策研究を実施している状況は見受けられなかった。

2) 改革の方向性

政党助成法については、前述のとおりさまざまな課題があるが、ここでは包括的な改革提案ではなく、「民主政治の健全な発展」という法目的を踏まえて、使途について政策研究費に政党交付金の5%以上を各政党があてることを義務付けることを提案する。

方法としては、現行の政党助成法は第4条1項で使途の制限を禁じているが、但書を加えて「別に定める場合を除く」として、別に政策研究費としての支出を求める規定を整備する方法などが考えられる。

また、政策研究費としての支出が行われていることを明確化するため、政策研究費は政党内に政策研究組織を設けてそこでのみ支出を行うこと、政策研究活動について一定の情報公開（政策研究のテーマ、件数、政策研究組織の概要など）を義務付けることで、政策研究費として確実に支出されていることを担保することも必要である。

韓国では交付金の30%を政策研究所にあてることを義務付け、イギリスはマニフェスト立案費としての支給、スウェーデンでは政党の立法活動のための政党事務局補助金を想定しているなど、民主政治の担い手である政党の主たる活動には立法活動、政策活動があることが公費補助の一つの目的となっており、政党助成法の目的規定に照らしてもこのような考え方は日本においてもとり得るものである。

なお、政策研究費の使途の透明性、独立性の確保という観点からは、韓国のような政党とは別法人の設立など、組織の独立も望ましいあり方である。

3) 今後の課題

前述の通り、韓国は政党交付金のうち経営補助金の10%を女性政治発展のために使用することとされ、国政選挙及び地方選挙のある年に選挙区総数の30%以上で女性候補者を公認した政党に対して、女性公認補助金を女性公認候補者数に比例して交付、15~30%未満で女性候補者を公認した場合には30%以上の場合の半額を交付するなどとしている。これが韓国では女性政治家を増やすインセンティブとなっている。

本答申では政党交付金について一部を政策研究に支出することを提案しているが、女性や障がい者など多様な人材が国政選挙の候補者となることは、国政が社会の多様性を反映し、かつ政策の多様性をもたらすために不可欠である。政党交付金は公費による政党活動への支援であり、その使途については政党の自律性に委ねるだけでなく、公費としての支出がより望ましい政治のあり方の実現に向けたインセンティブになるような政策的措置は検討に値する。今後、政党助成制度そのものの包括的な見直しの検討を、選挙制度に関連する議論の中でする予定である。

5-3 政治資金のあり方についての方向性

(1) 政治資金規正法の経緯・背景

「5-1 企業団体献金の全面禁止」で政治資金規正法の歴史的な経緯を示した通り、現行法は不祥事をきっかけに改正を繰り返してきた。議員立法として1948年に成立した政治資金規正法は、1947年の衆議院選挙で1人当選の少数政党が乱立し、離合集散を繰り返していくつかの政党に収れんされていく過程で腐敗行為が横行したため、政治腐敗防止を図るために立案された。衆議院政党法及び選挙法に関する特別委員会で、法案を起草した「政治腐敗防止法律案起草に関する小委員会」での経過と結果について報告した小委員会委員長の長野重右エ門は、次のように法案の趣旨を説明している。

第一は、政党、協会その他の団体、公職の候補者及び第三者の政治活動に伴う資金の收支を公の機関に報告させ、もつてこれらの資金の全貌を一般国民の前に公開する措置であります。第二は政治資金の寄附の制限の措置でありまして、主として選挙に伴う不正行為の発生を未然に防止せんとするものであります。第三は右二つの措置に対する違反行為の処罰及びその結果としての当選無効、選挙権被選挙権の喪失等に関する措置であります。この三つの措置を総合的に組み立てることによつて、全体として政治活動の公明と選挙の公正を確保し、もつて民主政治の健全な発達に寄與することを目的としております。

この基本的枠組みは現行法制に至るまで維持されており、当初から政治資金収支の公開を掲げ、「政治団体及び公職の候補者により行われる政治活動が国民の不断の監視と批判の下に行われる」（法第1条）ことを目的としてきた。ただし、この収支の公開範囲は、政治献金やその他の収入源に係る規制、使途報告のあり方に関する動きを反映し、収支報告への記載内容は変化してきた。

法は収支報告の公開による国民監視という目的を掲げながら、その実際は収支報告書へのアクセスが容易ではない仕組みになっている。政治団体の届け出が二以上の都道府県で活動している場合は総務省へ、一の都道府県内でのみの活動なら都道府県選挙管理委員会への届け出と分かれており、収支報告書の提出も届け先に行うため、分散している。また、政治団体は全国で6～7万団体あり、どの政治団体がどの政治家に関係するものかがわかる紐づけもされていなかった。さらには、長年、法が収支報告書の閲覧のみ規定していたため写しの交付が認められず⁴、閲覧するためには直接出向く必要があった。

国民監視のもとに置くことを目的にしていることとは裏腹に、収支報告書の公開の仕組みに障害が多く、情報アクセスが困難な状況に長らくあり、収支報告の公開が政治腐敗の抑止として機能しているとは言えなかった。それでも、政治資金をめぐる腐敗・不祥事はとき

⁴ なお、2001年4月の情報公開法の施行以降は、総務省ないし各都道府県選管に情報公開請求をすることで収支報告書の写しの交付が受けられるようになった。しかし、規正法は閲覧のみを規定していたため、2000年代半ばから総務省が始めた収支報告書のインターネット公開も、ダウンロードやプリントアウトのできない仕様（なお、政党交付金収支報告書は現在でもこの仕様）になっていた。

に問題となり、政治献金の規制が進むにつれて、政治献金や政治資金パーティーなど資金の入りの問題としての論議だけでなく、不適切・非常識な支出という政治資金の使い方にも議論の対象が広がった。特に支出の問題は、政党交付金を導入後、政治団体に交付金とそれ以外の収入が混在する状況になってきたため、特に関心をもたれることになった。

(2) 現行法制の概要／問題点／改革課題

1) 現行法制の概要

2007年の政治資金規正法の改正は、いわゆる事務所費問題などを契機に行われ、情報公開という観点からいくつかの重要な改正内容を含んでいた。一つ目は、収支報告書について閲覧のみ認める規定から写しの交付も認めるものに変更されたことだ。これとセットで改正されたのが、収支報告書のインターネット公開だ。これと関連して、従来、収支報告書要旨を官報や公報で公示する仕組みを設けていたが、改正法ではインターネット公開をする場合、要旨の公示を省略できることとした。二つ目は、国会議員関係政治団体の届け出制度が導入されたことだ。国会議員だけでなく国政の候補者にも届け出が義務づけられた。三つ目が、国会議員関係政治団体には、1万円超の支出の領収書提出が義務づけられ、少額領収書は各政治団体が保存し公開請求があれば原則公開されることになった。四つ目が、国会議員関係政治団体には登録政治資金監査人による収支報告書の監査が義務づけられたことだ。

2) 改革課題

現行法への改正によって、政治資金の収支に関する情報アクセスは内容、手段とも格段に改善したものの、依然として仕組みをよく知らないと情報が探しにくいという状況は変わっていない。政治資金収支報告書の提出先が、総務省と都道府県選挙管理委員会に分かれていることから自明だが、*ウェブサイト公表もそれぞれが行っている。どの政治団体が国会議員関係政治団体であるかは、都道府県分も含めて総務省が集約してウェブサイトで公表しているが、関係する情報がすべて統合されているわけではないため、総務省のサイト内、各都道府県のサイト内とそれぞれ参照して情報を探さなければならない⁵。政治資金収支の情報公開を進めることは、一定の抑止効果と国民監視による適正化が期待されている一方で、政治資金収支報告は、一覧性にかげ、探しにくく、公表されている事実はあるものの、それが国民監視という制度目的に照らして効果的に行われているわけではない。

また、収支報告書の公開が、しかるべき緊張関係を政治団体や国会議員と国民の間にもたらししているとは言い難い事例が散見されている。例えば、不適切で非常識な支出や、政治献金やそれ以外の収入でも「報告漏れ」と称する未記載や、献金を受けることが禁止されている外国人、補助金受給企業からの献金が見つかり、問題になっている。収支報告書等が情報公開されるにもかかわらず、記載内容や領収書などから明らかに問題とわかる事例が見つかる状況は、現在に至るまで続いている。しかも、監査制度が導入された後も続いているこ

⁵ なお、現在、民間で国会議員関係政治団体の収支報告書を集約して提供する取り組みがある。

と、不適切な献金や支出は収支報告書公表後であっても自由に「修正」していることには、特に留意すべきである。

さらに、現行法に改正した際に認められるようになった要旨の公示の省略は、情報公開としてはマイナスに影響をしている。収支報告書本体の保存期間が政治資金規正法で3年と定められており、随時廃棄されているが、要旨は官報や公報で公示されるため長期保存され、収支報告書が廃棄済みの場合はそれを補完する役割を果たしていた。一部の都道府県で、収支報告書のウェブサイト公表を開始して以降、要旨の公示を廃止しているところがあり、衆参両院とも任期満了の場合、任期開始から満了までの期間を網羅する収支報告書がすべてそろわないところも出てきている。

そもそも政治資金の問題は、政治団体の活動の自由に関わる問題であるとともに、本来、政治献金は国民にとって投票のほかに政治参加をする手段でもあり、政治活動の自由や表現の自由とも関わるものでもある。しかしながら、企業団体献金中心の政治資金が政治腐敗や特定の利益を代弁する政治活動の背景に見え隠れすることで、政治団体への献金をすることが特殊なこととなっていることは否めない。

本答申では企業団体献金の禁止を提言しているが、それによって個人献金が進むわけでは必ずしもなく、政治献金が政治参加や民主主義によってどのような意味があるのかの再位置づけが必要である。加えて、政治の公正さを確保するために、政治資金をいかに規制するかという議論だけでなく、どのような方法で情報公開を行い、政治団体の責任を徹底すべきかという議論が必要だ。さらに、それらを実効性あるものにするためには、選挙制度が民意を反映するものとして機能していることが条件となるという課題がある。

(3) あるべき姿／目指す目標

政治資金をめぐる問題は、政治活動の自由、表現の自由、政治参加という基本的人権に関わる側面もあるため、政治団体の活動の自由、個人の権利や機会を制約する規制強化のみを追求するだけでなく、いかに国民監視のもとに政治資金の収支を実質的に置くことができるかということが、目指すべき方向である。政治団体の届け出及び政治資金収支報告書の提出が総務省、各都道府県選挙管理委員会に分かれているが、政治資金収支報告書の公表は一つのウェブサイト統合すること、国会議員関係政治団体と各政治団体が紐づいた情報提供を行うこと、使途に関する領収書の情報公開の手続をオンラインで行うことができるようにすることなどが、改革の方向性である。

二点目は、事後に不適切な支出や収入の計上漏れ、不適切・違法な献金の返金と収支報告書の修正を各政治団体が自由に事実上行っているが、収支報告書の公表後は修正を認めないこと、次年の収支報告書（解散した場合は解散の際に作成する収支報告書）に返金や支出の取り下げを、理由を付記して記載し報告することで、政治団体の責任と、収支の透明性と説明責任の徹底を図ることが必要である。

三点目は、現在の国会議員関係政治団体で義務付けられている監査を経てもなお、事後的

な修正が行われているのは、監査が帳簿と領収書の形式的な整合性の確認にとどまっていることが原因でもあったと考えられる。そこで、収支が政治資金規正法の趣旨及び政治団体の社会的責任に照らして妥当であるか否かも監査されるようにすることで、政治資金の収支の適正さを政治団体において十分に確保することが必要である。

四点目は、収支報告書の保存期間が3年間という短期間になっているのは、公職者の本来の任期に照らして不十分であることは明らかであり、保存期間を参議院議員の任期に合わせて少なくとも6年まで延長する必要がある。公職者の選挙を経て任期をまっとうし、次の任期の選挙までを少なくとも網羅して収支報告書が残っていることが、任期期間中に不適切な政治資金の収支状況にある候補者を有権者が適切に判断し、選択するためには不可欠である。

(4) 改革の効果

政治資金規正法の目的である、「政治団体及び公職の候補者により行われる政治活動が国民の不断の監視と批判の下に行われる」ための環境整備に資するものであり、政治資金に関する規制その他の政治資金収支に関する改革を進めるとともに、その実効性を確保することになることが期待される。

6 展望

今期は、民主主義を主権者の手に取り戻すことを目標に議論を重ね、*選挙運動・選挙制度について具体的な提案を取りまとめた。また、関連するものとして政治資金及び政党助成制度についても一部提案を行った。

民主主義は、システムとして、プログラムとして、プロセスとして、そして実践として複層的な政治的営みを積みあげ、調整と統合と分散を繰り返しながら「*統治機構（自治の仕組み）」を機能させていくために努力を続けることを内包した政治システムともいうことができるだろう。そこに登場するプレイヤーは個人だけでなく、市民社会組織、政党・*政治団体、公職者、議会、行政機構などさまざまあるが、およそ個人による負託や支持がその正統性の根拠になっていることは共通している。選挙制度と選挙運動規制のあり方は、その根幹にかかわる課題であるが、それに加えて、民主主義を機能させるためにはより幅広く政治システムについて検討する必要がある。

そこで、本審議会は第2期として選挙制度改革の議論を続けるとともに、政治システムを機能させ、より民主的な社会システムを実現するために取り組むべき課題を抽出し、検討を行うことを予定している。テーマとしては、直接民主制の拡充の検討、地方分権の推進、国会改革、*主権者教育など、以下に掲げるものを予定しているが、より大きなテーマとして政党のあり方、選挙や政党に対する公費負担という民主主義のコストともいうべき課題、政治の信頼を確保するために避けて通れない政治資金規正法のあり方について検討を深め、提言を行う予定である。

<検討項目の候補>

・選挙制度

各種選挙制度改革の詳細 参議院のあり方 国政選挙と地方議会選挙の関係
公職選挙法の中の罰則規定の位置づけ 公職選挙法の目的規定
選挙管理実務 投票方式

・民主主義のコスト

議員の待遇 政策立案の経費 公費負担の詳細 政党要件 政党助成法
政治資金規正法

・直接民主制の拡充、地方分権の推進

国民投票 住民投票 請願制度 町村総会 直接請求 条例

・国会と地方議会の改革

立法過程 議会審議 会期 衆議院解散 オンブズマン制度

・主権者教育

投票率の上昇 自治の担い手の育成

選挙市民審議会公表文書

【資料1】

選挙市民審議会発足にあたって

わたしたちは大いなる夢をもって、選挙から政治の未来をつくりだそうと決意して、今日ここに「選挙市民審議会」の設立を高らかに宣言します。

わたしたちの夢は、主権者の手によって日本における議会制民主主義を成熟させ、主権者がその実りを共有することです。

「3.11」後、路上民主主義の実践が高まりを見せている一方で、主権者の多数意見が国会の中で多数意見となっていないことに素朴な疑問を持ちます。現在の公職選挙法は、膨大な死票が生まれるなど民意を正確に代表できないようになっていきます。加えて、立候補しにくいよう、選挙運動を自由にできないようになっていきます。総じて、公正・平等な選挙になっていないのです。

また公職選挙法だけではなく、関連する法律も議会制民主主義の劣化を後押ししている部分が見受けられます。「迂回献金」による政策誘導は後を断ちません。形骸化する国会審議や手続、慣例を見るにつけ、国会内に熟議による合意形成の仕組みが確立されていないことを実感せざるをえません。

議会制民主主義は成熟せずに、劣化してきているのです。

限られた人たちが選挙に携わり、多様な民意が政策・立法に反映されない結果、政治不信による投票棄権や白票を投じる行為など、負の循環が起こっています。このままでは日本の議会制民主主義は沈没してしまいます。当事者である国会議員にお任せするのではなく、市民のイニシアチブによる選挙制度改革が必要です。また、主権者にとっても、民主主義を支えるコストをどう負担するのかについて、自覚的な議論をするべきときです。

わたしたちはこの審議会の審議過程を公開し、開かれた議論の場として積極的に市民の参加を呼びかけます。そして、公職選挙法や関連法の改正提言や声明を随時発表します。こうした活動を通じて、この審議会が国会のカウンターパートとして社会の支持を得ることを目指しています。

市民のみなさん、わたしたちの代表を選ぶ方法をわたしたちの手で編み出しましょう。自分たちの代表がそこにいる国会を実現し、代表がそれにふさわしい働きを思う存分できるような仕組みを、つくりだしましょう。

国会議員のみなさん、わたしたちの改正提言を超党派の議員立法によって共に国会で成立させましょう。

共に世界一の民主社会を創りましょう。

2015年11月30日

【資料2】

選挙市民審議会見解

わたしたち選挙市民審議会（第一期：2017年12月31日まで）は、公職選挙法と関連法の抜本改正を通して議会制民主主義の成熟を10年越しで目指す「公正・平等な選挙改革にとりくむプロジェクト（とりプロ）」の活動の一環として2015年11月30日に発足しました。市民主導で運営している当審議会は、現職の国会議員や政党が選挙制度を自分たちに有利なものとする「お手盛り」になりがちな議論に対置して、国民の自由な選挙、平等な選挙、主権者の意思が反映される選挙制度を提言する者として自らを位置づけています。

公職選挙法と関連法の改正案を提言する当審議会は、第一部門（選挙運営方法）、第二部門（選挙制度）、第三部門（関連法制）の三部門に分かれています。本年1月から毎月、主に国会議員会館で審議を積み重ねてきました。審議内容を一般に公開し、一般参加の市民や国会議員の声も採り入れながら異なる意見を歓迎して活発な論議を繰り返しています。

2017年11月に公職選挙法と関連法の部分改正提言を公表する予定ですが、現在までの審議を基に、2016年11月に公表する中間提言の概略見通しを示します。

加えて、今夏の参院選ないし同日選挙を前に広く政治参加を呼びかけるとともに、当審議会の意気込みを、あらためて【21世紀の普選運動】として広く世論に訴えます。

◆審議状況と中間提言の概略見通し

現在の公職選挙法は複雑で、政治活動や選挙運動としてどのような行為ができるのか、何が違反なのか理解しにくく、罪刑法定主義に反する非民主的なものであり、制度自体が政治活動や選挙運動への市民の参加を拒んでいます。

こうした問題意識の下、「正当に選挙された国会における代表者を通じて行動(憲法前文)」するために、種々の選挙運動規制と選挙運動期間の撤廃を最終的に目指し、本年11月に下記の提言を行う予定です。

- * 地方議会選挙におけるマニフェスト頒布の解禁
- * インターネット選挙運動の全面解禁（メール解禁）
- * インターネット選挙運動と文書図画掲示禁止の齟齬の是正
- * 戸別訪問の解禁
- * 資力の無いものを排除する世界一高額な供託金制度の廃止
- * 候補者の政策を「知る権利」を保障する立会演説会の復活と第三者主催を含めた演説会の自由化
- * 資力のある者たちによる政策誘導を助長する企業団体献金の全面禁止

なお、選挙制度本体についても、定数削減と定数は正だけに偏った国会の選挙制度改革を補う形で、「民意の反映と両院制のあり方」をテーマに、広範な主権者が納得できるよう、憲法要請に沿って衆参両院の選挙制度改革案を検討しています。いわゆる過剰代表や死票の弊害を指摘される小選挙区制に重心を置いた現行の選挙制度改革を目指しています。特に参議院選挙については、「参議院議員には地域代表の側面がある」との論を批判的に検証しています。

また、高齢者男性ばかりに議員が偏っている現状をもたらしている地方議会選挙制度改革案の策定にとりくんでおり、都道府県議会選挙においては比例代表制、市区町村議会選挙においては大選挙区制限連記制の提案を検討中です。首長選挙においても死票を最小化する工夫として、決選投票や選好（優先順位）投票の導入などの提案を検討しているところです。

これらの選挙制度改革案についても確定次第、順次公表してまいります。

◆参議院選挙を前に

本年7月に行われる参議院選挙は歴史的に重要な国政選挙です。前回の国政選挙以来、重要な政策決定・施行がなされました。特定秘密保護法施行・集団的自衛権行使容認の閣議決定・安全保障法制「成立」・TPP交渉「大筋合意」・原発再稼働などです。また、現在から将来にわたる重要な懸案事項として、例えば、子育て支援・雇用環境・経済格差・米軍基地・消費税増税・憲法改定などがあります。これらを自分の事柄として考え、参議院選挙までに一人ひとりが評価しなくてはなりません。

そのためには、政治的な話題を生活のこととして、共に話し合うことが求められます。特に意見の異なる人との論争が大切です。対話の中で自分の望む政策を確認していくのです。政治というものは対立する意見の調整です。ここに政治固有のやりがいと楽しさがあります。自分たちでルールを定めて、自分たちで意見調整をしつつ生活を形作るから、政策決定に責任を負うことができます。

「自分の選んだ代表の国会での行動は自分自身の行動と同じ」。そう思える選挙の実現と、有権者意識の成熟をお互いに目指したいものです。

◆積極的政治参加の呼びかけ

わたしたちは、有権者に呼びかけます。

政策を見極めて、自分自身の政策と一番近い自分の代表を選びましょう。

自分の意思を代弁する候補者を擁立し、応援する選挙運動に参加しましょう。

誰もが立候補の権利を持っています。

積極的政治参加は、逆説的に現在の公職選挙法による「制限選挙」の現実を浮き彫りにして、公職選挙法が、

「投票したい立候補者や政党がない」

「自由に選挙運動ができない」

「立候補したくても供託金が用意できない」

などの制限を直接的・間接的に規定していることを気づかせるはずです。

これらの制限を共に取り除きませんか。普通の人々が普通に立候補できるようにし、わかりやすいルールブックの下で自由に選挙運動をし、自分の意思が正当な選挙で選ばれた代表者たちによって国会で実現する選挙制度に変えるのです。投票したい先が今はなくとも投票したい先を将来において生み出すような選挙制度改革を投票の積み重ねで切り開きましょう。自分たちの参政権を用いて、主権者としての正当な権利を獲得しましょう。

わたしたちは、すべての国会議員にも呼びかけます。

公職選挙法と関連法の改善には代表者である国会議員・立法府によるとりくみが必要です。自らの参政権を広げようという市民のとりくみに共鳴し、市民が自由に参加しやすい選挙制度への改革をわたしたちと共に進めましょう。

◆ 21世紀の普選運動を

選挙権は歴史的に不断の努力によって広げられてきました。19世紀後半の「普選運動」が1925年に25歳以上の男子すべてに選挙権を広げ、20世紀初頭の「婦選運動」が1945年に20歳以上の男女に選挙権を広げました。そして選挙権は2015年、18歳以上の男女に広げられたのです。しかし選挙権の内実は男子普選と抱き合わせの選挙規制により一世紀近くにわたって制限されたままです。選挙権の行使をわたしたちの真の権利として確立できるかどうかは、わたしたちの政治参加にかかっています。

制限選挙元年から100年を迎えようとしている今この時、わたしたちは、【21世紀の普選運動】にとりくむことを決意しました。共に考えて、共に語りあい、国民主権にふさわしい選挙制度を創り出しましょう。

2016年5月25日

用語集

移譲式	非移譲式・移譲式の項を参照。
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。
一票移譲式(単記移譲式比例代表制)	アイルランド下院で実施されている選挙制度。定数3～5で区割り。優先順位付き投票をする。ドループ方式当選基数を設定し、当選基数以上の票を獲得すれば当選させる。当選基数を超えた過剰な生票を第2選好の候補者に移譲する。当選基数を超えた候補者がいない場合、最下位候補者を落選させ、その票を第2選好の候補者に移譲する。
一票の較差	議員1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。1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、較差は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、国会議員は全国民の代表である。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。
確認団体	選挙にあたって、一定数以上の所属候補者や支援候補者があり、総務大臣または選挙管理委員会が確認書を交付した政党や政治団体。
完全連記制	単記制・完全連記制・制限連記制の項を参照。
基数式	比例配分方式の一つ。最大剰余法とも言う。当選基数をまず求める。そして各政党の得票数を基数で割り、整数の商と小数点以下の余り(剰余)を求める。整数の商を各政党にまず配分する。その後、剰余の大きい政党順に残った議席を配分する。基数の求め方の違いにより、ヘア方式とドループ方式などに分類される。
ゲリマンダー	特定の政党や候補者に有利になるように選挙区の区割りを行うこと。「ゲリマンダー」という言葉は、19世紀初頭のアメリカでマサチュ

	一セツ州知事だったゲリーが設定した選挙区の形がサラマンダー（伝説上のトカゲ）に似ていたことに由来する。
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規約又は社会権規約と略称される）」（昭54条6）及び「市民的及び政治的権利に関する国際規約（B規約又は自由権規約と略称される）」（昭54条7）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及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。
個人演説会	候補者が自己の政見の発表や投票の依頼等の選挙運動のために、自ら開催する演説会（法162条①②）。
子どもの権利条約	「児童の権利に関する条約」の別称。子どもの基本的人権を国際的に保障するために定められた条約。18歳未満を「児童（子ども）」と定義し、国際人権規約が定める基本的人権を、その生存、成長、発達の過程で特別な保護と援助を必要とする子どもの視点から詳説。1989年国連総会で採択、1990年発効。日本は1994年に批准している。
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。
最高平均方式	比例配分方式の一つ。各政党の得票数を、1、2、3...などの数列で割り、それぞれの商を求める。大きい順に定数順位内の商を当選商と呼ぶ。各政党に当選商の個数に応じて議席を配分する。数列の違いにより、ドント方式、サンラグ式、修正サンラグ式、アダムズ式等に分類される。除数式と計算結果が同じになる。
在宅投票制度	1951年の統一地方選挙において在宅投票制度を悪用した選挙違反が大量発生したことにより翌年廃止。1971年以来、この法改正を違憲とする訴訟が起こった。この裁判の影響で、重度身体障害者に限って在宅投票を認める公職選挙法の改正が行われた。「郵便等投票」が現在の正式呼称。
サンラグ式、修正	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、1、3、

サンラグ式	5...と奇数で割り、当選者を求める方式をサンラグ式という。ニュージーランドなどで用いられている。割る数（除数）を、1.4 から開始し、それ以降を3、5...（以下、奇数）とするのが修正サンラグ式であり、スウェーデンなど北欧諸国で用いられている。
罪刑法定主義	どのような行為が処罰されるか及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。
シチズンシップ教育	市民性教育の項を参照。
市民性教育	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。
自由名簿式比例代表制	スイス下院で実施されている選挙制度。州単位の区割り。政党名簿をそのまま使用するか、複数政党の名簿を再編して定数分の定員の名簿を自由に作る。特定候補者の削除も可能。名簿中の各候補者に対する票は出身政党の票と見なし、出身政党で票を集計して、出身政党に議席を比例配分する。
主権者教育	市民性教育の項を参照。
小選挙区	大選挙区・中選挙区・小選挙区の項を参照。
小選挙区二回投票制	フランス下院で実施されている制度。1回目で過半数が取れなければ得票率12.5%（登録有権者）以上の候補によって2回目の決選投票に臨み、比較多数によって当選者を決する。
小選挙区比例代表連用制	日本で提案された選挙制度（未実施）。小選挙区と比例区の2票制。小選挙区の当選者は確定させる。比例区の議席配分では、ドント方式の共通数列の代わりに「小選挙区で獲得した議席+1」以降の整数列を各党で使用して、ドント方式と同様に議席を配分する。
小選挙区比例代表併用制	ドイツ下院で実施されている選挙制度。有権者は小選挙区の候補者と、政党の州名簿に投票する（2票制）。まず小選挙区で比較多数を得た候補者を当選させる。次に、州レベルでの仮定数に政党の得票数を比例させて配分する。比例配分よりも小選挙区での獲得議席が多い場合は、小選挙区の結果を優先させる（超過議席）。その上で、連邦レベルでの集計をし議員総数を各政党に配分する。連邦レベルでの比例配分の齟齬も増加させるかたちで調整する（調整議席）。
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すべ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。
政談演説会	政策の普及宣伝を目的とする演説会。選挙期間中は、確認団体に限り一定の条件のもとで行うことができる。
政党演説会・政党等演説会	衆議院小選挙区選挙において候補者届出政党は、その届け出た候補者の選挙運動のため政党演説会を、衆議院比例代表選挙において名簿届出政党等は、当該名簿届出政党等の選挙運動のため政党等演説会を開催することができる（法 161 条①②、法 161 条の 2）。
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。
ソーシャル・ネットワーキング・サービス	Social Networking Service (SNS) の音訳。会員制の掲示板・日記等のコミュニケーションサービス。ウェブサイトと異なり、誰が自分の情報発信を見たのかを認知しやすい。
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すべて「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。
地域代表制	個々の市民（人）ではなく、州のような地理的単位それ自体を代表の単位とする仕組み。地域代表がとられると、各地域に、人口にかかわらず一定数の議席を与えることも可能になる。たとえばアメリカで

	は、下院選挙では人口に応じ各州に議席が配分されるのに対し、上院選挙では人口にかかわらず各州が2名の議員を有している。日本では、人口の少ない県に一定数の議席を確保するために、各都道府県に地域代表的性格を認めるべきであるといった主張もある。
中選挙区	大選挙区・中選挙区・小選挙区の項を参照。
当選基数	比例代表制における1議席獲得に必要な得票数。
当選商	最高平均方式における最低限1議席獲得に必要な数値。
統治機構	国会、内閣、裁判所、地方自治など、憲法規定のうち制度に関わる部分全体を指す。政治制度（国会、内閣、地方自治）を指して用いられることも多い。
ドループ方式	比例配分方式のうち基数式の種類。ドループ式最大剰余法とも言う。基数を次の計算式で求める。得票の合計÷（議席定数+1）。これをドループ基数という。
ドント方式	比例配分方式のうち最高平均方式の種類。各政党の得票を、1、2、3...と自然数で割り、当選商を求める方式。日本やスペインなどで用いられている。
なりすましメール	メールの発信元を偽ること。送信元のメールアドレス、差出人の名前を偽る。しばしば有名企業になりすまして個人の情報を取得しようとしたり、詐欺に用いたりする。選挙においては、対抗する候補者や対抗する政党になりすまし、迷惑メールを送信する行為がありうる。
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。
非移譲式	非移譲式・移譲式の項を参照。
非移譲式・移譲式（複数定数区）	ある候補者が当選に必要な票数（別途法で定める）を上回る得票をした場合にも、その余剰票をほかの候補者（同一政党の候補者など）に譲ることができない方式の選挙を「非移譲式」という。日本で現在行われている大選挙区および中選挙区の選挙はすべて非移譲式であり、同一政党から複数の候補者が立候補した場合に同士討ちが生じる。しかし、投票人が候補者の選好順に順位をつけておき、1番目の候補者が当選に必要な票数よりも多く得票した場合に余剰票を2番目以下

	の候補者に順次移譲する方式（「移譲式」）を採用している国もある。移譲式の党派別議席配分は名簿式比例代表制とほぼ同じ結果になるので、移譲式は比例代表制の一種と考えられる。
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。
ヘア方式	比例配分方式のうち基数式の一種。ヘア式最大剰余法とも言う。基数を次の計算式で求める。得票の合計÷議席定数。これをヘア基数という。イタリア、韓国などで用いられている。
併用制と連用制の異同	小選挙区比例代表併用制は、名簿投票の定数と小選挙区の定数を合わせた「総定数」（「比例区定数」でない）の議席をまず各党に比例配分した「後」で、各党の総獲得議席数から小選挙区獲得議席数を差し引いた議席数分だけ政党名簿から当選させる点が連用制と異なる。連用制ではドント方式で小選挙区獲得議席に「比例区定数」の議席を上乗せする意味合いを「最初」から開始除数に盛り込むため併用制と違って超過議席が発生しないが、各党の議席占有率が得票率に一致する保証はない。連用制ドント方式で商のリストアップ件数が各党で1以上あれば、連用制と併用制（小選挙区定数の代わりに全党小選挙区獲得議席数とする場合）の結果は同じになる。
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。
優先順位付き連記投票制（選択投票制）	オーストラリア下院で実施されている選挙制度。小選挙区制の一種。最下位候補をまず落選させ、同候補に第1選好投票した投票者による第2選好以下の票を同候補以外に移譲し、過半数の候補者が現れるまで繰り返す。
有料インターネット広告	ウェブサイト直接向リンクした有料バナー広告等のこと。インターネット選挙運動の解禁の際にも、選挙運動用の有料インターネット広告を認めてしまうと資力のある候補者に有利に働くとの批判から、禁止されたままとなっている。

【参考文献等】

- ・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）

選挙市民審議会開催日

開催	部門	審議内容
151130	全体	「趣意書」決議 「申合せ」決議 理想の社会像 私にとっての選挙
160525	全体	「見解」決議 公選法第1条
160915	全体	政党政治
161130	全体	全体の『中間答申』準備
170124	全体	『中間答申』決議
170615	全体	韓国視察報告 今期の総括 首長選挙
171025	全体	立候補休職 被選挙権年齢 外国人参政権 選挙制度 政党助成制度
171130	全体	学生・ホームレスの参政権 全体の最終答申準備
171214	全体	『答申』決議
160823	第1・3合同	立会演説会 ローカル・マニフェスト
170216	第1・3合同	選挙管理委員会
170725	第1・3合同	選挙公営 公費負担
160118	第1部門	優先的に審議すべき課題の選定
160216	第1部門	優先的に審議すべき課題の選定
160322	第1部門	選挙運動 選挙期間 立会演説会 買収禁止 公費負担
160428	第1部門	前回審議の深掘り 文書図画 戸別訪問 電子メール選挙
160516	第1部門	文書図画 電子メール選挙運動 「見解」
160701	第1部門	ローカル・マニフェスト 電子メール選挙運動
160725	第1部門	戸別訪問 供託金
160927	第1部門	前2回の審議の深掘り 公費負担
161024	第1部門	立会演説会 戸別訪問 供託金 選挙運動期間 公費負担
170302	第1部門	被選挙権年齢 買収罪
170406	第1部門	立候補の際の休職・議員退職後の復職
170516	第1部門	選挙運動規制の全廃 公務員の場合
170708	第1部門	選挙運動期間の撤廃
170828	第1部門	被選挙権年齢 外国人・障害者・学生移住者参政権
171013	第1部門	立候補休暇と議員活動のための休職・復職制度の整備
160121	第2部門	優先的に審議すべき課題の選定
160216	第2部門	衆院選挙制度調査会最終答申分析 参院選 二院制
160325	第2部門	今までの審議の論点整理
160421	第2部門	憲法要請から考える衆参選挙制度
160526	第2部門	第3部門審議報告 選挙制度の国際比較
160724	第2部門	選挙制度の利害得失の論点整理
160818	第2部門	1994年の政治改革
160926	第2部門	『中間答申』準備
161028	第2部門	『中間答申』準備
170220	第2部門	各委員の選挙制度案についての検討1
170322	第2部門	各委員の選挙制度案についての検討2
170424	第2部門	各委員の選挙制度案についての検討3
170524	第2部門	各委員の選挙制度案についての検討4 評価基準の検討
170621	第2部門	各委員の選挙制度案についての検討5 アイルランドの一票移譲式
170728	第2部門	評価基準に基づく各委員の選挙制度案についての検討6
170822	第2部門	各委員および事務局員の参院選挙制度案についての検討
170925	第2部門	衆議院・参議院選挙制度改正案の大枠決議
160201	第3部門	地方選挙制度 韓国の選挙管理委員会
160307	第3部門	地方選挙と国政選挙の相違 韓国の選挙管理委員会
160406	第3部門	地方選挙における選挙運動 今までの審議の論点整理
160614	第3部門	都道府県議会選挙
160726	第3部門	市区町村議会選挙
160923	第3部門	市区町村議会選挙 都道府県議会・政令市議会選挙
161115	第3部門	都道府県議会・政令市議会選挙
170403	第3部門	二元代表制 首長選挙
170512	第3部門	首長選挙
170911	第3部門	政党助成制度

あとがき

第1期のまとめ（2016年1月1日－2017年12月31日）

『選挙・政治改革に関する最終答申』は、選挙市民審議会第1期二年間の活動の集大成である。別表の通り、選挙市民審議会は三つの部門に分かれ、原則毎月開催して精力的な審議を行った。公職選挙法全般、さらには関連法規まで含めた総合的な法体系の諸課題を検討するという、恐らく我が国の市民運動の中でも稀有な存在であったと思う。

三人の共同代表を始めとする各方面でご活躍の有識者委員方の審議の実りとして、こうして公職選挙法並びに関連法の抜本的改正案を全体として世に問うことができた。ここに改めてお礼を申し上げたい。本当にありがとうございました。

第2期に向けて（2018年1月1日－2019年12月31日）

選挙市民審議会は改組して第2期の活動を始める。共同代表は留任しつつも、構成員を若干減らす。三つの部門を廃し常に全体で審議を進めながら、必要に応じて作業部会を設けたり、外部の発題者をも招いたりすることとした。

本『答申』においても、改正の詳細を詰めていない課題や、手つかずの課題も多々ある。これらの積み残しや、選挙を軸に検討していく中で露わになる民主政治制度全般に関わる課題について、第2期は取り組む。

第2期の活動についても、第1期と同様に、『答申』としてまとめて市民社会に提示していきたい。また、「公正・平等な選挙改革にとりくむプロジェクト（とりプロ）」のさまざまな活動とも連携して、公職選挙法の改正運動を広く呼びかけていきたい。

【第2期選挙市民審議会】 任期2018年1月1日から2019年12月31日

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・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（敬称略）

（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）