

市民による「21世紀の普選運動」を起こそう

- ① 選挙権の拡大
- ② 国民の意思を反映する選挙制度改革
- ③ 選挙運動規制の撤廃——をテーマに考える

早稲田大学政治経済学術院教授
選挙市民審議会共同代表

片木 淳

■最近の選挙法改正と三つの基本テーマ

かつて、スペインの政治学者オルテガは、民主主義は「その形式や発達程度とは無関係に、一つのとりくに足りない細目」である選挙の手続きにその健全さを左右されると喝破し、「選挙制度が適切で、現実合致していれば、なにもかもうまくいく。もしそうでなければ、ほかのことが理想的に運んでも、

なにもかもだめになる」と断じた（寺田和夫訳『大衆の反逆』1930年）。今回の参議院選挙をめぐっても、選挙権年齢の18歳以上への引き下げをはじめ、「一票の格差」是正のための選挙区定数の改正、駅やショッピングセンター等への「共通投票所」の設置、期日前投票の投票時間の延長等、多くの選挙制度の改正が行われている。選挙制度改革の歴史は、戦前にまでさかのぼるものであるが、その滔々た

る流れの基調をなすものとして、次の三つの基本テーマが指摘できよう。

① 選挙権の制度的かつ実質的拡大

戦前も、「普選運動」（財産や納税額による選挙権の制限の撤廃を求めた運動）等により、有権者の範囲拡大が徐々に図られてきたが、戦後、「国民主権」を謳った日本国憲法により、国会は「全国民を代表する選挙された議員」で構成されることとされた（同43条）。したがって、選挙権も、性別、年齢、職

業、資産や所得の多寡等にかかわらず、すべての「国民」に等しく与えられなければならない。

そして、選挙に参加しうる国民の範囲をできるだけ拡大していくとともに、選挙権を有しながら、実際にはその行使が困難な有権者に対して、様々な仕組みを工夫することにより、できるだけ選挙の機会を拡大していく必要がある。

② 国民の意思の公正かつ忠実な反映

日本国憲法の「国民主権」の原理に基づき、選挙制度もまた、「国民の多様な意思をできるかぎり公正かつ忠実に国会に反映する」（菅部信喜『憲法』第4版）ものでなければならない。そ

こで、「一票の格差」や得票数の割合を大幅に上回る議席数をもたらす「過剰代表」、さらには、性別・年齢・職業等の社会構造と議員構成の間の不均衡が問題となる。

「一票の格差」の是正については、最高裁の「違憲状態」判決を受けて、参議院については昨年、衆議院については本年、多くの課題を残しつつ、選挙区定数の改正法が成立した。

③ 選挙運動規制の撤廃

国民ができるだけ容易に選挙に参加し、その意思を正確に政治に反映できるようにするため、選挙運動が自由かつ活発に行われなければならない。にもかかわらず、「べからず集」と擲

掬されるわが国の公職選挙法は、選挙運動と政治活動に対して、諸外国に例を見ないような厳しい規制を行っている。このような規制は、日本国憲法に保障された表現の自由や罪刑法定主義からいっても全廃すべきではないのか、という問題である。

これについては、関係者のご努力により、マニフェスト選挙の実現のため若干の規制緩和が認められるとともに、前回の参議院選挙からネット選挙が解禁となっているが、なお、多くの課題が残っている。

本稿においては、以上3点の基本テーマに沿って、最近における選挙制度の改正について解説し、今後の課題と展望についても論ずることとする。

■18歳選挙権と「主権者教育」

昨年6月の法改正により、選挙権年齢が18歳以上に引き下げられ、今回の参議院選挙から、全国で高校生を含む



かたぎ・じゅん

1971年、東京大学法学部を卒業後、自治省（現・総務省）に入省。選挙部長、消防庁次長などを歴任。公営企業金融公庫理事を経て、2003年から早稲田大学公共経営研究所（現・公共経営大学院）教授。同大学メディア文化研究所長、ボツダム大学地方自治学研究所研究員などを経て、現在、早稲田大学政治経済学術院・政治学研究科教授。

240万人の若者が新たに投票に参加できることとなった。

この法改正は、少子高齢化、人口減少社会を迎える中で、日本の未来を作り担う存在である10代の若者に選挙権を付与し、積極的に政治に参画してもらおうとするものである。そして、特に近年、若者の投票率が低い現状を踏まえ、社会の担い手であるという意識を持つて主体的に政治に関わる若者が増えることを期待している（総務省HP）。

この18歳選挙権の実現を契機として、高校をはじめとして、「主権者教育」（シティズンシップ教育）が戦後初めて本格的に実施されることとなっている。

これまで、わが国において、「主権者教育」がほとんど行われてこなかったのは、「政治教育」の必要性が教育基本法で謳われている（同法14条1項）にも関わらず、同条2項に定める「政治的中立性」が「非政治性」を要請しているものと誤解され、「政治教育」

に過度の抑制が働いた結果、政治的テーマ等を取り扱うこと自体がタブー視され、避けられてきたためである（2011年12月、総務省「常時啓発事業のあり方等研究会」最終報告）。

しかし、政治とは、本来、「意見や信念、利害の対立状況から発生するもの」であり、「主権者教育」は、生徒等が「異なる意見や対立する意見を理解し、議論を交わすことを通して」（2015年10月、文部科学省通知）、自分の意見を確立していくことを目指すべきである。

そもそも、民主主義的議論が成立するためには、単なる話し合（discussion）だけでは不十分であり、「肯定側」と「否定側」の二つに分かれて、意見を戦わせる議論（debate）が必要である。

今回の国政選挙をめぐることは、その争点として、憲法改正、安全保障法、TPP締結、原発再稼働、消費税引き上げ、あるいは地方創生、子育て支援、

アベノミクスの功罪、沖縄の基地問題等、わが国の将来を決定する重要な問題が山積している。今回の選挙は、これらの問題について、われわれ国民が活発な議論を交わし、民主主義を実践する絶好の機会であると言えよう。

今後の課題としては、オーストリアやドイツのいくつかの州の地方選挙など欧米先進国で実現しつつある16歳選挙権、さらに、被選挙権年齢（衆議院議員等25歳、参議院議員・知事30歳）の引き下げが考えられる。有権者の拡大の見地から、できるだけこれらの課題の実現に努めるべきであろう。

なお、本年1月、新住所地で有権者となった若者が投票できない「投票権の空白」を解消するため、公職選挙法が改正され、転居してから3カ月未満でも旧住所地で国政選挙の投票ができるようになった。今回の参議院選挙をめぐり、選挙権を有することとなった大学の新生入生等が3月下旬以降に転居

した場合でも、転居前の住所地に3カ月以上住んでいれば旧住所地で投票できるようにするものであり、7万人が該当するといわれている。これも、有権者の実質的な拡大につながるものであり、選挙制度改革の流れに沿ったものといえよう。

また、本年4月の公職選挙法の改正により「共通投票所」が設置できるようになり、今回の参議院選挙から適用される。これは、各投票所を通信回線で結び、二重投票などの不正やミスを防止する方策を講じたうえで、駅やショッピングセンターなどで投票できるようにしようとするものであるが、今回の参議院選挙で設置を「準備中」または「検討中」の自治体は全国で4市町、同選挙後の設置を「検討中」の自治体も206市町村にとどまっている（総務省、5月20日発表）。これについても、上に述べた有権者の実質的な拡大を推進する観点から、その実現に向

けての市町村をはじめ関係者のさらなる努力が求められる。

このほか、同改正では、期日前投票で最大2時間、開始時刻の前倒しや終了時刻の延長が可能になったほか、投票所に同行できる子どもを「幼児」から「18歳未満」に拡大するなどの改正等も実現している。

■国民の意思の反映と一票の格差是正

昨年7月28日、参議院選挙区の「一票の格差」を縮小するための公職選挙法の改正が成立、今回の参議院選挙から適用される。

この改正は、2010年（最大格差5・00倍）と2013年（同4・77倍）の参議院選挙について連続して「違憲状態」とした最高裁判決を受け、鳥取・島根と徳島・高知を史上初めて合区し、定数を4減らすほか、宮城、新潟および長野の3県もそれぞれ4から2に減

らす一方、北海道、東京、愛知、兵庫および福岡の定数を各2増し、全体で10増10減するものである。これにより、2013年参議院選挙での4・77倍の格差は2・97倍に縮小する。

民主、公明両党は、格差が2倍未満となる20県・10合区案を参議院に提出し、自民党等の法改正案は格差是正が不十分だとして、これに反対した。

同改正法は付則で、2019年の参議院選挙に向けて「選挙制度の抜本的見直しについて引き続き検討し、必ず結論を得る」と明記したが、抜本改革に対する各党の考えには落差があり、今後の行方は予断を許さない。

最高裁は、かつて、参議院に都道府県代表的な機能を加味することも許されると指摘し、最大で5倍を超えた当時の一票の格差を正当化したこともある（1983年4月27日判決）。しかし、その後、2012年の最高裁判決が投票価値の不均衡を是正するため都道府

県を選挙区とする仕組みの見直しも求めるなど、今日においては、「一票の格差」の是正を重要視する方向に転換していると考えられる。

なお、衆議院についても、最高裁の「違憲状態」判決が3回連続で出たことを受け、議長のもとに設置された衆議院選挙制度に関する調査会の答申を経て、本年5月20日、定数を10削減する衆院選挙制度改革法が成立した。2015年の国勢調査の結果に基づき、衆議院選挙の小選挙区を「0増6減」、比例代表を「0増4減」して議員定数を10削減したうえで、一票の格差が2倍未満となるよう、小選挙区の区割りを見直すとしている。また、2020年の国勢調査の結果に基づいて、「アダムズ方式」で都道府県ごとの小選挙区の数を見直すとしているが、格差是正が長期にわたり先送りされたうえに、この方式自体について「一人別枠方式」を温存したものであるとの批判

もあり、最高裁が容認するか、予断を許さない。

国会が「違憲状態」の議員で構成されるということになれば、「国権の最高機関」としての正当性の根底が揺るぎ、国民の政治不信もさらに深まることと懸念される。国会議員による「一票の格差」の是正に向けての責任の自覚とさらなる努力が求められる。

■選挙運動規制の撤廃

主権者である国民、住民が選挙において適切な選択を行うためには、候補者や政党の政策、主張等を十分知ることが前提となる。選挙運動は、これらの情報を提供する重要な役割を担うものであり、本来、自由かつ活発に行われるべきものである。

にもかかわらず、現在の公職選挙法では、「選挙運動」は公示・告示の日から投票日の前日までしか許されず、それ以前は「事前運動」として罰則の

対象となる。戸別訪問は禁止され、選挙事務所、自動車、演説会、連呼行為等が細かく規制されている。文書類については、特に厳しく制限され、インターネットによる「選挙運動」も禁止されていた（選挙運動規制の現場の矛盾・問題点については、片木等編著『公職選挙法の廃止』参照）。

これらの規制は、1925年の「普通選挙」実現の際、それといわば抱き合わせて導入され、その後、日本が民主主義国家に生まれ変わったにもかかわらず、撤廃されないまま現在に至っているのである。

さいわい、インターネットによる選挙運動については、2013年4月に公職選挙法の改正が成立し、前回の参議院選挙から解禁された。しかし、電子メールについては、現在もなお候補者・政党等にしか許されておらず、早急に市民等の第三者のメールによる選挙運動も解禁すべきである。

さらに、解禁されたネット選挙運動

と従来通りの厳しい規制が温存されているその他の文書図画による選挙運動との間の不整合、不合理さが際立つようになっている、その全廃が課題となっている。

そのほか、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、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等も、

今後早急に対応すべき課題であろう。

■国の「主権者」として自ら行動を！

日本国憲法の定める「国民主権」の原理には、二つの要素が含まれる。一つは、国の政治のあり方を最終的に決定する権力を国民自身が行使するという直接民主主義的な要素であり、もう一つは、国家の権力行使を正当づける

◆21世紀の普選運動を

選挙権は歴史的に不断的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。

究極的な権威は国民に存するという正当性の契機で、これは代表民主制と結びつく（芦部信喜『憲法』第4版）。この「国民主権」のいずれの要素からいっても、われわれ国民は「主権者」として、単に、選挙により代表者を選んで政権運営を委ねるだけ（「お任せ民主主義」）でなく、これを監視し、その政策や行動に非違や過誤があると認める場合には、自ら行動を起こし、その責任を追及するとともに、これを是正するなど必要に応じて自ら行動すべきものである。

去る5月25日、公正・平等で民主的な選挙改革等の実現を目指して昨 autumn に設立され、筆者も共同代表を務める選挙市民審議会は、参議院選挙を控えて見解を発表し、その中で次のような呼びかけを行った（別掲参照）。市民による選挙制度改革の一つの試みとして、今後の展開が期待される場所である。