

特集 選挙制度はどうあるべきか

「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し、……」日本国憲法の冒頭には、私たち主権者が日本の政治の行方を選挙によって決めることが記されている。特集は、いまの選挙の問題点や、本来あるべき選挙について。それだけ大切な意味をもつ「選挙」ですが、日本の選挙を考えます。

インタビュー

選挙運動規制を撤廃し 自由な選挙の実現を

早稲田大学教授・元自治省選挙部長 片木 淳さん

片木さんは、自治省（現総務省）で選挙部長を務められていました。今日は、そのような立場も経験された片木さんに、選挙運動についてお話を伺います。

片木 1999年から2年間、選挙部長をしていました。当時も、「べからず選挙」といわれるような日本の選挙運動

の規制については問題意識をもっていました。選挙事務を執行している者から、責任者が「おかしい」と言いだすと現場が混乱することになりますので控え

ていました。退職して、早稲田大学に来てから、「これを改革しなければ日本の民主主義と地方自治の未来はない」という思いが募るようになり、選挙学会をはじめ機会あるごとに発言してきました。いまは、「公正・平等な選挙改革にとりくむプロジェクト」（略称「とりプロ」）の「選挙市民審議会」というところで、共同代表のひとりとして、「自由な選挙運動」の実現を目指して活動しているところです。

選挙は、本来、自由で活発、のびやかで楽しいものであるべきなのに、日本の選挙運動が「あれをしちゃいかん、これをしちゃいかん」と厳しく規制されている

る結果、おもしろみがなく、無投票や低投票率に見られるように盛り上りに欠け、取締りの面ばかりが強調されるという状況です。とくにこれから市民が主人公になって政治に参加していかなければならないときに、このような選挙運動の規制は、市民の政治参加を妨げていると思います。幸い、インターネットを使った選挙運動やマニフェスト選挙が解禁になるなどの流れも出てきて、突破口があいてきているのは喜ばしいことです。

選挙部長の経験を通じて 感じた公選法の問題

——いま指摘されたように日本の選挙は「べからず選挙」といわれるように制限

かたき・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歴任。現在、早稲田大学政治経済学術院・政治学研究所教授。

が多いわけですが、現場（選管）でも苦労があったのでしょうか。

片木 選挙部長当時は、「これは違反にならないか」など、国会議員から選挙運動についてしばしば細かい、具体的な相談を受けました。間違つて答えてはいけないので、即答はせず、すぐに部下に検討を指示しますが、ベテラン職員でも1時間、2時間勉強しないと返事ができないことも多かったのです。

なぜプロの職員でも困ってしまうのか、それはまず、公職選挙法の条文全体が膨大であり、かつ非常に複雑に出来ていることです。最初に原則があつて、その例外を作り、さらにその例外の例外を作るという継ぎはぎだらけの法律です。だから勉強してもなかなか全体がわかりません。ベテラン職員でも判断は簡単にできません。くわえて、条文の解釈については、戦前の大審院（最高裁）以来の判例や通達など、膨大なものがあり、これらをふまえるため、ジャングルのなかをさぐり歩いて結論を見出すような状況です。

さらに大きな問題は、単に条文数が多



片木 淳さん

いというだけでなく、その規定の内容自体があいまいなことです。どこまでが許されるのか、境界がわかりません。どうしてこういう結論になるのか論理的でない規定もあり、理屈がはつきりしないので理解もできません。

このように、許される行為と許されない行為との境界があいまいであるということは、罪刑法定主義という点からも問題です。どのような行為が犯罪とされるのかがあいまいなので、本来萎縮する必要のないことでもみんな萎縮して、選挙のための活動が抑制されてしまいます。しかも、総務省や選管などの職員はどうしても「疑わしい行為はすべてダメ」というような規制面に偏った拡大解釈をしがちなので、たまねぎの皮をはぐように、やれることがどんどん少なくなってしまう。

これらにくわえて私が特に指摘したいのは、警察・検察が、結果として恣意的に表現の自由を抑えることになるということです。総務省は条文の一般的な解釈は出来ても、具体的に判断するのは警察です。その警察の権限行使が解釈の幅が

広いため恣意的になり、政治のあり方を権力機構が左右することになりかねません。それをなくすためには、条文をはっきりさせることが大事ですが、もともと自由であるべき「政治活動」からその一部である「選挙運動」を取り出して規制しようとしていますから、無理なんですね。自由な選挙運動を阻害している公選法の規制は撤廃する以外に解決の道はありません。

なぜ選挙運動の規制は はじめたのか

——なぜ、そのような選挙運動への規制がおこなわれるようになったのでしょうか。

片木 1925年に男子普通選挙法が出来ました。それまでの納税額による制限が取り払われて、25歳以上のすべての男子が投票出来るようになりました。これによって、有権者はそれまでの約300万人から4倍の1241万人に増加し、農民や労働者などいわゆる「無産階級」も投票権をもつことになりました。

当時は労働運動などもあり、政府や主要政党は「無産政党」の議会進出を恐れたのではないかと思います。そこで、それまで自由におこなわれていた戸別訪問や文書が制限され、選挙運動の規制が始まりました。

ご存知のように、普通選挙法と同時期に、治安維持法が制定されています。選挙運動制限の背景には、天皇主権のもとで秩序維持、治安維持的発想もあったのではないのでしょうか。当時は、表現の自由が最も重要な基本的人権であるとの考えもなく、民主主義の価値に重きも置いていない時代でもあったということでしょうね。

——戦後、治安維持法は廃止され、日本国憲法が施行されたことをふまえ、選挙の制限も撤廃されるべきであったと思いますが。

片木 そのとおりです。表現の自由を尊重した憲法のもとで、このような規制は撤廃されるべきだったと思います。しかし、戦争に負けて、民主主義国家になったけれども、選挙運動規制の中身は戦

前とまったく変わらなかったということです。

——逆に、戦後、選挙期間の短縮や立会演説会の廃止、文書規制など、いつそう選挙運動の規制が強まっていきました。

片木 一応、改正の理由として金の中から新しい選挙を目指すなどということがいわれました。しかし、實際上、公職選挙法の改正は、現職の国会議員が決めるわけです。多くの政党も現職議員も、次の選挙で自分たちが再選されるためにどうすれば有利になるか、それを重視しがちです。選挙運動規制の厳しい方が現職有利になるわけで、次の選挙での勝利しか考えない政治家には、なかなか民主主義の在り方までを視野に入れた行動は期待できません。そのような事情も背景にあつて、どんな規制が強化されてきたのです。また、残念ながら、それをマスコミも、国民もチェックしてきませんでした。

——私たちは公職選挙法で不当に裁判にかけられた人々を支援してきました。

そのたたかいは通して、地裁・高裁段階では、文書規制や戸別訪問禁止は憲法違反であるとの違憲判決を10件勝ちとりました。1つの法律でこれだけ違憲判決がでること自体問題です。しかし、最高裁は合憲とし、立法裁量論、つまり選挙のルールは国会で決めることと判断を逃げています。

片木 理不尽な規制に対し、萎縮せず堂々と闘ってこられたことに敬意を表したいと思います。これらの違憲判決にもかかわらず、いまま規制がつづいているということについて、最高裁の責任は重いのと思います。本来、最高裁は、司法の独立のもとで、政権党などにとらわれないうでみずから勇気を持って判断をすべきものです。砂川事件での最高裁長官の行動が明らかにりましたが(*)、最高裁が時の権力に迎合するようなことはあつてはなりません。あくまで、独立した司法の立場で、「憲法の番人」としての責務を果たすべきでしょう。

*編集部注 米軍駐留の違憲性が問われた砂川事件で、田中耕太郎最高裁長官(当時)が、司法の独立を侵し、米駐日大使とひそか

にあつて審理について報告していた事実が明らかになりました。

——国連からも選挙運動の規制の撤廃を求める勧告など、繰り返し批判がされています。

片木 日本も批准している国際人権規約では、「選挙人の意思の自由な表明を保障する」選挙で選び、選ばれる権利は、基本的人権として保障されています。グローバル化の時代に日本の民主主義が国際水準に達していないことは大きな問題であり、その点からも選挙運動の規制の撤廃は、喫緊の課題といえます。

選挙はみんなが参加し おおいに議論すべき

——これまで選挙運動の規制の問題点についてお聞きしてきましたが、それでは選挙はどうあるべきか、片木さんはどのようにお考えでしょうか。

片木 一人ひとりが主権者であるという自覚をもって、みんなが自由に選挙に参加し、少数意見も尊重しながら討議

し、熟議し、決定していくのが民主主義です。そのような民主主義が成立するためには、単なる話し合い (discussion) だけでは不十分であり、「肯定側」と「否定側」の2つに分かれて、意見を戦わせる議論 (debate) が必要です。そして、そのためには、選挙運動を通じて候補者や政党の政策や主張などを十分に知ることができなければなりません。また、市民が参加し、みんなで議論し、しかも楽しく盛り上がる、そんな選挙こそが本来の姿でしょう。日本の選挙の多くは規制が多いため、盛り上がり方に欠け、しかも、楽しくありません。

私の理想は、古代アテネの直接民主制です。ご存じのように、古代アテネでは、18歳以上の自由人 (女性や奴隷は参加できなかった) が全員集まって討議し、決定しました。いまは有権者の数も多いので代表民主制をとらざるをえないわけですが、国民一人ひとりが主権者であるわけですから、「おまかせ民主主義」ではなく、もし政治家が悪いことをしたら自ら出て行ってその政治家を首にしたり、その行為を正したりすることが

廃を目指す世論を広げていきたいですね。

実際に、片木さんが共同代表を務められている「選挙市民審議会」が、公職選挙法の改正について提案される予定とお聞きしましたが。

片木 「選挙市民審議会」で今年の秋から順次、公職選挙法の改正案を提案したいと考えています。今回、その一環として、参院選にむけて見解 (別項) を出しました。選挙運動の問題に加え、小選挙区制や政治資金なども含めて考えています。この運動を私たちは「21世紀の普選運動」と呼んでいます。

市民のみなさんとも協力して、実現をめざしていきたいと思っています。

——とても元気の出るお話をいただき、ありがとうございます。私たちも、多くのみなさんと力をあわせて自由な選挙、民意が公正に反映される制度の実現をめざしてとりくみをすすめていたいと思います。本日はありがとうございます。

必要です。つまり、代表民主制も、直接民主制の理念を踏まえて考えるべきです。代表者を選ぶ選挙でも、国民みんなが参加して大いに議論すべきであり、それがいい政治につながると思います。

——いま片木さんが指摘された本来あるべき選挙と比べると、日本の選挙はまさに逆行しています。

片木 そのとおりです。市民参加どころか、逆に市民を萎縮させる規制だらけというような現状です。しかも、政治を語ると、なにか変わった特別な人のように見られる。日常的に政治を語る場もありありません。自由な選挙を実現し、民主主義をさらにすすめる、これらの現状を変えていくことが必要です。

自由な選挙にむけて 「21世紀の普選運動」

——最後になりますが、自由な選挙を実現する今後の展望についてお話をいただけないでしょうか。

片木 インターネット選挙が解禁され

〈資料〉 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

(メールは第三者や市民には解禁されていませんが)、様々な選挙運動規制の間の矛盾も露呈しています。たとえば、iPadのようなタブレット端末で選挙文書を流すことに制限はありませんが、同じものを紙で配つたらなぜだめなのか、同様に第三者が演説会の録画をiPadで流してもいいのに、演説会自体の開催はなぜ許されないのか、などです。

昨年の大阪都構想の住民投票の際には、多くの選挙運動の規制がはざされましたが、ふたを開けてみると、これまで言われていたような「運動を制限しないと、買収が増える、住民の迷惑になる」などの弊害もほとんどなく、取り越し苦労にすぎなかったことがわかりました。

このように、いまは、突破口があきつつある、いいチャンスだと思っています。しかも、安保法や脱原発、消費税、TPP、待機児童などのわが国の将来を左右する重要なテーマも山積しており、さらに、18歳選挙権の実現を契機に、SEALDs (シールズ) など若者を中心に政治や選挙への関心も高まっています。これを機会に、どんどん選挙運動規制の撤

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議論を繰り返していきます。

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、何が違反なのかを理解しにくく、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っ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が、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を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を用意できない」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が。

これらの制限を共に取り除きませんか。普通の人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、自分の意思が正當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。投票したい先が今で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よう。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・立法院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

【選挙市民審議会】

第一部門 片木淳（共同代表） 石川

公彌子 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

第二部門 只野雅人（共同代表） 秋

葉忠利 伊藤朝日太郎 太田光征

小澤隆一 桂協助 小林五十鈴 田

中久雄 林克明 山口真美

第三部門 三木由希子（共同代表）

太田啓子 大山礼子 北川正恭 桔

川純子

1998年12月4日第三種郵便物認可 2016年8月1日発行(2月、5月、8月、11月の1日発行)

季刊 救援情報

人権と民主主義を守る
理論・情報誌

No.90
2016.8.1
(秋号)

特集 選挙制度はどうあるべきか



発行●日本国民救援会

季刊 救援情報
人権と民主主義を守る
理論・情報誌

No.90
2016.8.1
(秋号)

日本国民救援会

〒113-8463 東京都文京区湯島2丁目4番4号 平和と労働センター5F
☎03-5842-5842/FAX03-5842-5840

頒価400円 千70円
年間購読1500円(千年間280円)

1998年12月4日第三種郵便物認可 2016年8月1日発行(2月、5月、8月、11月の1日発行)