

日本の選挙制度について

論

森 脇 俊 雅

説

目 次

- 1 はじめに
- 2 選挙制度の意義
- 3 自由で公正な選挙の条件
- 4 日本の選挙制度の展開
- 5 日本の選挙制度改革の課題

1 は じ め に

選挙は民主政治の根幹といわれるが、選挙制度の先進国でも制度的確立は20世紀に入ってからである。その制度的確立にもそれぞれ紆余曲折があり、必ずしも順調に進んだわけではない。さらに、現在においてもさまざまな問題があり、それぞれの国において改革課題となっている。完璧な選挙制度が確立しているわけではないのである。本稿は日本の選挙制度を取り上げ、その発達過程をふまえつつ、改革課題を検討する。なお、ここで取り上げるのは主に国政レベルの選挙制度である。日本の地方選挙制度は国政レベル以上に大きな改革課題があり、それらについては別の機会に取り上げることにしたい。また、選挙制度を論じるとき、しばしば政治資金の問題が取り上げられる。「カネのかかる」選挙は公正な選挙実現の重要な課題ではあるが、本来、選挙制度と政治資金制度は別個の制度であり、政治資金制度のあり方についても別の機会に論じたいと考える。

2 選挙制度の意義

日本の選挙制度について

選挙の実施にはたいへんな資源とエネルギー、時間がかかる。とくに国政レベルの選挙になると全国津々浦々に投票所を設置し、選挙管理委員会職員や立会人を配置しなければならない。投票所の設置は国内にとどまらない。後述するように、長期出張や滞在など国外にいる有権者にも投票機会の提供が求められている。さらに、国民に周知するために、政見放送を準備し、選挙公報を配布し、選挙ポスターを各地に掲示するなどの膨大な作業が必要となる。選挙の運営にも細心の注意が必要です。こしでも疑義があったり、ミスが発生すると、厳しい批判を受けるだけでなく、選挙無効の判決を受けてやり直しという事態もありうる。⁽¹⁾

なぜそれほどまでして選挙をするのであろうか。なぜそれほどまで厳正さや公正性が要求されるのであろうか。まず、そのことから考えていこう。選挙制度の意義を確認することから、選挙制度の特質や課題が明らかになるからである。選挙制度には大きく分けて3つの意義がある。すなわち、代表者の選出、政治への民意の反映そして業績評価の機会である。

1) 代表者の選出

選挙制度の第一の目的は代表者の選出である。すなわち、民主政治においては選挙によって代表者を選ぶことが求められる。第16代アメリカ大

(1) 2003年7月20日に行われた岐阜県可児市議会選挙では、全国で5番目の電子投票が実施された。しかし、当日、全市29か所の投票所で一時的に機械のトラブルが発生し、投票所まででかけたものの、投票せずに帰った有権者がいた。選挙後、落選した候補者から選挙無効の訴訟が提起され、2005年7月8日最高裁判所は選挙無効の判決をくだした。翌8月にやり直しの可児市議選が行われた。岩崎正洋著『e デモクラシーと電子投票』（日本経済評論社、2009年）、143-151頁参照。

統領エイブラハム・リンカーン (Abraham Lincoln, 1809-1865) には「bullet よりも ballot は強し」という名言がある。⁽²⁾ bullet とは銃弾、つまり武力のことであり、ballot は選挙での投票である。リンカーンはこの名言を南北戦争の直前のまさに戦争を決意し、議会で宛てたメッセージにおいて述べている。奴隷制をめぐる対立していた南部は、奴隷制廃止論者のリンカーンが大統領に当選するや、公然と叛旗をひるがえし合衆国政府の要塞を攻撃した。これを受けて、リンカーンは戦争やむなしの意思を表明した。その意思表示のなかでこの名言が述べられているのである。つまり、選挙によって正当に選ばれた政府が武力による反乱によって倒されるようなことがあってはならない、もし異論があるのならば選挙における投票によって決しなければならぬ、という趣旨なのである。

いまや選挙による政権形成は民主政治の基本条件となっている。内乱や紛争を克服して新たな国づくりを開始するとき、国際社会がまず求めるのは選挙による政権形成である。その場合、たんに選挙が実施されるということにとどまらず、競争的で自由な選挙であることが要請される。また、選挙管理が厳正で不正のないことも要求される。こうした選挙を経て初めて民主的政権が形成されたと認知されるのである。

選挙を実施しながら、こうした要請を無視したことから非難をあびて国際的孤立に陥ったのがミャンマーである。1990年、軍事政権は国際社会の批判を受けて民政移管をすべく選挙を実施した。ところが、選挙において軍政批判を掲げたアウン・サン・スー・チー (Aung San Suu Kyi, 1945-) の率いる国民民主連盟が勝利した。当然、国民民主連盟が政権を獲得すると思われたが、軍事政権側は当初の民政移管の約束を反故にし、逆に勝利

(2) 高木八尺・斎藤光沢『リンカーン演説集』(岩波文庫, 1957年), 127-128頁。

した方のスー・チーを逮捕し、自宅軟禁処分にした。スー・チーは自宅を出ることを許されず、外部との接触も制限された。国際社会はこれを激しく非難し、スー・チーの解放を強く求めたが、軍事政権側はこれに応じなかった。その結果、ミャンマーは国際的孤立状態になり、経済制裁を受ける事態となった。スー・チーには1991年度ノーベル平和賞が授与されたが、これは国際社会による激励にほかならなかった。軍事政権はこれを認めず、スー・チーは授与式に出席できなかった。

ところが、長らく軍事政権を率いていたタン・シュエが退陣し、同じ軍人出身のテイン・セインが政権を担当してから軍主導による改革が始まった。スー・チーの軟禁は解かれ、選挙による新たな政権形成が行われた。とはいえ軍事政権に有利な選挙制度のもとでの選挙であり、テイン・セイン体制は継続するものの、それでも野党の参加は認められたことから国際社会は一定の前進と評価した。当初消極的であったスー・チーも方針を変え、選挙への参加を表明し、スー・チー自身補欠選挙に立候補し、当選をはたした。ミャンマーの民主化の動きは歓迎され、各国から有望な投資先で発展性のある市場として注目され、企業の進出が進んでいる。

2) 民意の反映

選挙は民意を政治に反映する絶好の機会である。選挙戦において各政党・候補者は街頭に出て政策や信念を主張するとともに、支援を求める。また、さまざまな会合や場所において選挙民と接し、自らの立場を訴えるとともに選挙民の声に耳を傾ける。また、マスコミは重要争点について政党や候補者の見解を報道するとともに世論調査などを通じて選挙民の声を伝える。選挙戦を勝ち抜くためにも政党や候補者は選挙民の声に耳を傾ける。

また、最近の選挙ではマニフェストが重視される。マニフェストはイギリスやドイツの選挙で用いられ、政権公約ともいわれる。従来の日本の選

18(18) 法と政治 65巻1号 (2014年5月)

挙における公約と異なるのは、詳細かつ具体的であり年次的に数値目標を明示しているところにある。そして政権についての場合、実際に毎年検証がなされる。年次計画に沿って実現されているかどうか点検されるのである。もし計画の進展が不十分であると判断された場合には改善が要請され、⁽³⁾ときには責任が追及される。日本でも2003年衆議院総選挙のときからマニフェストが採用されて話題にもなった。イギリスやドイツほど詳細かつ具体的でないとの指摘もあるが、大きく違うのはマニフェストの作成方法である。日本では、選挙の直前になって党幹部を中心にしてまとめられることが多いが、イギリスやドイツでは選挙の一年から一年半前からマニフェスト作りにとりかかる。そのさい、党幹部やシンクタンクの意見だけでなく、アンケート調査や世論調査などにより一般党員や選挙民の声も聞き、取り入れる努力をしている。つまり、一般党員や選挙民もマニフェスト作りに参加しているのである。政権につくや、マニフェストは誠実に実行することを求められるので、その作成は重視される。選挙民の側からすれば政治に自分たちの意見を反映させることのできる機会となる。⁽⁴⁾

選挙で示された民意が政治の流れを決定づけた例として、筆者の居住する兵庫県西宮市長選挙をあげよう。1963年4月の市長選挙は大型開発・工場誘致を掲げる現職市長とこれに反対する市民グループなどの支持を受けた新人候補の激しい対立となった。現職市長は在任中西宮沖を埋め立て大型石油コンビナートを誘致する構想を推進した。これに対して地元の酒造会社や市民団体などから環境問題などを理由に反対の声があがった。市を二分する反対運動が展開され、結局、県や国の方針転換もあって石油会

(3) マニフェストの意義については、提唱者である元三重県知事の北川正恭著『マニフェスト革命』（ぎょうせい、2006年）を参照。

(4) 欧米のマニフェストについては、金井辰樹著『マニフェスト 新しい政治の潮流』（光文社新書、2003年）を参照。

社が西宮沖進出を断念したためこの構想は頓挫したが、63年選挙は現職市長のこうした開発志向そのものの是非をめぐる対立となった。結果は反対派の新人が当選し、現職市長は不信任されたかたちとなった。新たに就任した市長はさっそく文教住宅都市宣言を策定し、大型開発や工場誘致を否定する市政方針を打ち出した。⁽⁵⁾

3) 業績評価

選挙は業績評価の機会でもある。ことに現職が再選をめざす場合、その在任中の業績が問われる。選挙民の期待に応えたかどうか、重大なミスや失敗がなかったかどうかが問われるのである。もし選挙民の期待に応えなかったと判断されたならば、あるいは重大なミスや失敗があったとみなされたならば、選挙民は落選させることができる。投票しないことにより、不信任を表明することができるのである。日本でも、最近では評価への関心が高まり、国や地方自治体で行政評価や事業評価が盛んに実施されている。だが、政府への究極の評価は選挙である。有権者が期待に応えていないと判断して現職に投票しないことは最終的な政治的評価にほかならない。アメリカ憲法の起草者の一人でのちに大統領にも就任したジェームズ・マジソン（James Madison, 1751-1836）は、「選ばれた少数の専制」を阻止する手段として任期と定期的選挙の実施の重要性をとくに強調している。⁽⁶⁾

選挙民が政治をよく監視しそして期待に応えていないと判断した場合、次の選挙で投票しないという評価をするならば、政権担当者は緊張せざるをえない。とくに再選をめざす場合、選挙民の評価はたいへん気になるで

(5) 西宮市における日石コンビナート誘致問題と1963年市長選については、平野孝著『都市の内乱—西宮1960-1963』(日本評論社, 2008年)が詳しい。

(6) A・ハミルトン, J・ジェイ, J・マディソン著, 斎藤眞・中野勝郎訳『ザフェデラリスト』(岩波文庫, 1999年), 254-263頁。

あろう。反対に、選挙民が政治にあまり関心をもたず、政権担当者の業績に無関心であるならば、政権担当者は安心するとともに緊張感をなくし、⁽⁷⁾ いかげんな仕事に流されてしまうことになりやすい。

3 自由で公正な選挙の条件

上記のような重要な意義を有する選挙において大切なことは「自由で公正な選挙」の実現である。「自由で公正な選挙」が行われることにより、選挙の正当性が担保される。自由がなく、公正さに欠ける選挙では、選挙が正当なものとして受け入れられない。たとえば、ごくわずかのしか選挙に参加しない場合、当該選挙で当選したとしても国民によって選ばれたとはいえないであろう。また、不公正な選挙で選ばれてもやはりその正当性には疑問がなげかけられるであろう。したがって、選挙制度が発達し、普及する過程とは「自由で公正な選挙」の実現過程といってよい。「自由で公正な選挙」の実現によって人々は選挙結果を受け入れ、選ばれた人を信頼し、政治を委ねることができるのである。では、「自由で公正な選挙」の実現にはどのようなことが必要であるのであろうか。

1) 普通選挙権の確立

まず、第一にあげられるのが普通選挙権の確立である。だれでも選挙に参加できなければならない。特定の人やごく一部の人だけしか選挙できないならば、みんなで選んだとはいえなくなる。この当然とも言えることが実現したのは、実はそう古いことではない。比較的最近になってようやく確立したといってよい。別言すれば選挙権に対するさまざまな制限は長く

(7) この側面の選挙の意義を強調しているのが、ウィリアム・ライカーである。ウィリアム・ライカー著、森脇俊雅訳『民主的決定の政治学』（声書房、1991年）、21-25頁参照。

続いたのである。

I 財産資格制限

もっとも多い制限は財産資格の制限であった。「財産のない者は政治への発言権はない」とされ、選挙への参加が認められなかった。もともと選挙制度は議会政治の発達と深く関わっている。議会制度は国王の権力乱用への対抗手段、とりわけ重税阻止のために貴族・地主階級が集まったことが起源とされる。つまり、国王の課税権の乱用を防止するために議会が形成された。したがって、税金を払う者が議員を選ぶことができることは当然視されていた。1890年（明治23年）に日本で最初の衆議院議員総選挙が実施されたが、有権者は当時の人口のわずか1.14%にすぎなかった。選挙権資格が25歳以上で直接国税15円以上を納めた男子に限られていたからである。投票にさいしては、候補者の名前とともに、自己の名前と住所も記入しなければならなかった。投票率は93.8%を記録した⁽⁸⁾。

その後、財産資格制限を撤廃する運動が高まり、徐々に緩和されていく。西欧諸国においては19世紀の終わりから20世紀の初めにはほぼ財産資格制限は撤廃された。日本では1925年（大正14年）に男子普通選挙権が実現した。その政治的効果は大きく、次の選挙においては労働者や小作農が選挙に参加し、一挙に有権者数が増大した。そしていわゆる無産政党の代表が国会に選ばれたのである。ようやく国民代表の機関としての国会になったといえる⁽⁹⁾。

(8) 日本の第一回衆議院議員総選挙については、R. H. P. メイソン著、石尾芳久・武田敏朗訳『日本の第一回総選挙』（法律文化社、1973年）を参照。

(9) 日本における普通選挙権の実現経過については、今井清一著『日本の歴史23 大正デモクラシー』（中公文庫、1974年）、477-481頁を参照。

II 女性参政権

女性参政権は財産資格制限撤廃よりも遅く実現した。選挙権だけでなく、歴史的に女性はさまざまな権利を制限され、男性に比較し不利な立場におかれてきた。女性には長らく財産相続権がなかったし、高等教育を受ける権利は制限されていたし、職業選択も制限されていた。女性は家にいて家事や育児をする存在と観念され、社会的活動や政治参加は否定されていた。日本では大正デモクラシーにおいて女性解放運動の一環として開始された。当時の女性解放運動は、婦人参政権、女性に不利な封建的諸法律の改廃、母性保護制度の実現などを目標に掲げていた。⁽¹⁰⁾

女性参政権が認められたのは、西欧諸国においてはほぼ第一次世界大戦後のことであり、イギリスでは1916年である。もっとも早いのはニュージーランドで1893年である。アメリカでは1920年に憲法改正が実現し、女性参政権が実現した。これは連邦レベルのことであり、州によってはもっと早くより認めているところもあった。総じていえば、西部の開拓地のほうが伝統的な考え方の残っている東部よりも早く女性参政権を認めている。これは開拓地においてはさまざまな社会的な役割を女性が担っていたことと関連している。つまり、女性の社会進出と女性参政権は密接に関連しているのである。とはいえ、女性参政権は簡単に実現したのではなく、さまざまな妨害や偏見があった。アメリカ女性参政権運動史の有名なエピソードに指導者スーザン・アンソニー (Susan B. Anthony, 1820-1906) の投票強行事件がある。アンソニーは、1872年大統領選挙において12人の同志の女性とともに投票所に行き投票を強行しようとして逮捕された。⁽¹¹⁾ 当時の女性の参政権に対する熱い思いを伝えるために、彼女の記念館のあるニュー

(10) 今井, 前掲書, 277頁の指摘参照。

(11) アメリカにおける女性参政権運動の歴史については、栗原涼子著『アメリカの女性参政権運動史』(武蔵野書房, 1993年)を参照。

ヨーク州ロチェスター市では毎年この事件を劇化して上演している。日本では、第二次世界大戦後の1945年12月の公職選挙法改正により女性参政権は実現した。実際に行使されたのは翌年4月の総選挙からでこのとき一挙に39人の女性議員が誕生している。

Ⅲ 人種差別撤廃

選挙権の制限で遅くまで残存したのが人種による制限である。とくにアメリカにおいて1960年代まで残っていた。1863年にリンカーン大統領により奴隷解放宣言が公布され、アメリカでは公式には奴隷制度はなくなり黒人にも市民権は認められた。しかし、それは連邦レベルでの措置であり、実質的な差別は長くそして陰湿に続いた。連邦制を採用するアメリカでは州の権限が強く、とくに州内の選挙は州法で規定される。そこでさまざまな州法により実質的差別が残存したのである。⁽¹²⁾

黒人の選挙権も州法により事実上制限されていた。直接的に制限するものではなく、実質的に制限する手段として、投票税、識字テスト、居住制限、祖父条項などが州法に盛り込まれていた。投票税というのは、選挙での投票にさいして1ドルないし2ドルを課するもので低所得層には負担となるものであった。ことに貧困層の多い黒人には支払いが困難であり実質的に黒人を投票から締め出す措置であった。識字テストは投票するには識字能力が必要という理由から憲法の条文を読ませたり書かせたりして合格したものみに投票を認めるというものであった。これも貧困のゆえに教育を受ける機会のなかった黒人層を事実上締め出す措置であった。居住制限は一定地域に一年ないし二年以上の居住歴を投票要件に入れるもので、

(12) 南北戦争後の黒人差別残存の実態については、上杉忍著『公民権運動への道』（岩波書店、1998年）、121-127頁参照。

これも定職がなく季節労働者として移動の多い黒人を締め出すことをねらったものだった。祖父条項はさらに露骨で1867年以前に選挙権のあったものの子孫にのみ選挙権を認め、奴隷制度のもとで選挙権のなかった黒人を選挙から排除するものであった。こうした人種差別による選挙権の制限は1950年代後半からの公民権運動の盛り上がりのなかで次々と違憲判決を受け、⁽¹³⁾廃止されていった。

先にだれでも選挙権を行使できることが大切と述べ、普通選挙権の確立の重要性を説いた。現在では、普通選挙権はほぼ確立されたといってよい。とはいえ、一定の条件は規定されている。年齢制限がそうである。日本では20歳以上の制限が課せられている。なお、世界の趨勢は18歳である。国籍条項も条件として残っている。この問題については、日本では近年定住外国人参政権としてその是非が論議されている。⁽¹⁴⁾さらに、最近では成年被後見人選挙権が2013年に実現している。⁽¹⁵⁾

2) 自由意思

明るい選挙の実現にはなによりも投票者の自由な意思による投票が不可欠である。自由な意思の表明ができない選挙は明るい選挙とはいえない。そして自由な意思の表明には投票の秘密の確保が重要な要件となる。投票

(13) 黒人に対する投票権の制限の説明として、上杉忍著『アメリカ黒人の歴史』（中公新書、2013年）122-140頁を参照。

(14) 日本における定住外国人参政権問題の経過については、河原祐馬・植村和孝編著『外国人参政権問題の国際比較』（昭和堂、2008年）、253-316頁を参照。

(15) 2013年9月27日には、成年被後見人選挙権をめぐる判決につづいて、重要な判決がなされた。それは、受刑者の選挙権を認めない公職選挙法の規定を違憲とする大阪高裁の控訴審判決である。受刑者にも選挙権を与えよとするこの判決は法務省など関係機関に大きな衝撃を与えている。『朝日新聞』2013年9月28日（朝刊）

者がだれに投票したのかを秘密にすることの保証は選挙制度の発達上重要である。かつて選挙は公的行為であるので、自らの意思は明らかにすべきという考えが長く続いた。⁽¹⁶⁾ フランスにおける「投票の秘密」の確立を研究している田村理によれば、フランス革命の時期に「投票の秘密」が確立するまでは発声投票や喝采投票がよくみられたという。イギリスでも1872年に「投票の秘密」が確立するまでは、挙手か喝采による投票が一般的であったという。⁽¹⁷⁾

先に述べたように、自由で公正な選挙の実現において自由な意思による投票は不可欠である。自由な意思が制限されたり、抑圧されるならば自由で公正な選挙とはいえない。脅迫や圧力により選挙民の意思を曲げさせるならば、それは自由な投票とはいえない。また、買収や供応により票が売買されるならば、そこでも自由な投票がなされたとはいえない。カネで意思を買ったことにほかならない。「投票の秘密」はそうした脅迫・圧力や買収・供応の効果を弱める効果がある。脅迫・圧力を受けても、買収や供応を受けても、だれに投票したかが他の人に知られなければ、それらの効果は判明せず、そうした行為の意味を消失させる。今日、西欧諸国において選挙における買収が激減したのは「投票の秘密」の確立のためといわれる。

(16) ジョン・スチュアート・ミルは、『代議制統治論』において、「……投票者は、自分の個人的利得ではなく公共の利益を考慮しなければならず、……最善の判断力をもって投票しなければならないという、絶対的な道徳的責任を負っている。これが認められるとすれば、投票という義務は、他のいかなる公共的義務とも同じく、公共の監視と批判のもとで遂行されるべきだということが、少なくとも一応の帰結なのである」と述べ、公開の投票を主張している。水田洋訳『代議制統治論』（岩波文庫、1997年）、260頁。

(17) 投票の秘密実現の経過については、田村理著『投票方法と個人主義』（創文社、2006年）を参照。

3) 清潔な選挙

カネのかからない選挙も明るい選挙には不可欠であり、公正性の重要な要件になっている。先に述べた買収や供応による票の獲得のみならず、カネの力で選挙戦が左右されることがあってはならない。選挙運動において候補者は政治理念や政策を訴え、有権者への浸透をはかるが、それにはカネがかかることは否定できない。しかし、そこには一定の歯止めが必要である。そうでなければ、カネのある者やカネを調達する能力のある候補者が有利になるのみならず、選挙自体がカネによって左右されていることになり、当該選挙の正当性に疑念をもたらすからである。さらに、カネの調達をめぐって癒着や利益供与がともなうことから、政治そのものが公正さを失うことになる。それは有権者の政治不信を増大させ、政治への信頼を傷つける。加えて、買収や供応に有した資金を当選したあかつきに回収しようとするならば、ますます政治は腐敗することになる。

そのため、カネのかからない選挙のための方策はさまざまに工夫されている。1883年にイギリスで成立した「腐敗防止法」は選挙区レベルでの選挙費用を低額に抑え、違反した候補者には厳罰を科することによりカネのかからない選挙を実現したものとしてよく知られている⁽¹⁸⁾。しかし、政党の選挙活動への規制はなく、そのため政党が巨額の資金を集めて選挙活動を展開してきた。イギリスにおける「カネのかからない選挙の実現」は各候補者の選挙区レベルのことにほかならず、選挙自体には巨額の費用をかけた活動が展開されてきているのである。イギリスでは政党のカネをかけた選挙活動の規制がその後の大きな問題となっている⁽¹⁹⁾。

(18) イギリスの腐敗選挙防止の経過については、前田英昭著『政治腐敗防止法を考える』（信山社、1993年）、1-52頁を参照。

(19) 1883年政治腐敗防止法以後のイギリスの腐敗防止の試みについては、犬動一男・河合秀和・高坂正堯・NHK取材班著『かくして政治はよみが

4) 競争的選挙

明るい選挙には競争的選挙が必要である。定数を上回る候補者が名乗りを挙げ、活発に選挙戦が展開されることが望ましい。無風選挙や無投票当選は明るい選挙の実現からは望ましくない。選挙の意義で述べた民意の反映や業績評価の機会がないことにほかならないからである。候補者が政見や政策を掲げて活発な運動を展開することは選挙民の関心を高め、民意の反映や業績評価の機会をもたらすことになり、選挙の意義を実現することになる。

一方、候補者や政党・政治団体の側からすれば、激しい選挙戦は必ずしも望ましくはない。勝利のためにより多くの資源が必要になるばかりでなく、勝利のために対立候補を誹謗・中傷する戦術をとることになりやすい。自らの政見や政策を訴えるだけでは効果的ではなく、対立候補のイメージダウンや打撃となる広告や宣伝が接戦を制する決め手となることがある。いわゆるネガティブキャンペーンである。ネガティブキャンペーンはテレビなどを利用した選挙運動が活発なアメリカでよく問題になる。有名な例は1988年大統領選挙戦におけるテレビコマーシャルである。当初、選挙戦は民主党候補のマイク・デュカキス（マサチューセッツ州知事）が先行してリードしていた。これに対して共和党候補のジョージ・H・W・ブッシュ（副大統領）陣営は逆転をねらって「回転ドア」のコマーシャルを繰り返しながらした。それはマサチューセッツ州の矯正制度としての囚人の週末休制度を悪用した黒人のレイプ犯が問題となっていたことに着目したもので、刑務所のドアが回転式で入ってくる囚人がすぐに出てくるシーン

えったー英国議会政治腐敗防止の軌跡一』（日本放送出版協会、1989年）を参照。また、近年のイギリスにおける政治家とカネの問題については、梅津實「イギリスにおける政治家とカネ」、瀬川晃・梅津實編著『政治腐敗からの再生』（成文堂、2008年）、31-66頁を参照。

を描き、マサチューセッツ州は犯罪者に甘く、野放しにしていると非難するものであった。リベラル派知事デユカキスのイメージダウンをねらったものだった。デユカキスはもちろん反論したが、このコマーシャルの印象は強烈でその後ブッシュの逆転を許した。このコマーシャルはたんに現職攻撃というにとどまらず、いくつかの意図的な「ウソ」が含まれていて問題になった。囚人の週末帰休制度はマサチューセッツ州だけでなく他の州でも実施されていたのであり、この制度をマサチューセッツ州に導入したのはデユカキスではなく前任の共和党知事であった。

ネガティブキャンペーンはいわば泥試合をもたらすことになり、選挙戦にしこりを残す。1988年大統領選挙を最終的に制したブッシュは大統領に就任したが、議会の多数をにぎる民主党はブッシュの閣僚や最高裁判事人事に次々と反対し、葬り去った。選挙戦の遺恨があったといわれた。有権者の側からは政治や選挙が醜いものとうつり、政治不信を助長することになる。⁽²⁰⁾

そのため、候補者や政党の本音は無風選挙や無投票当選が望ましい。確かに、激しい選挙戦はカネのかかる選挙になりやすいし、またネガティブキャンペーンに頼ることになりやすい。そのような恐れや可能性はあるけれども、それでもやはり選挙において競争は必要である。競争のない選挙は選挙の名に値しないといって過言ではない。行き過ぎた運動や対立候補非難は望ましくなく抑制しなければならないが、活発な選挙戦の実現のためには競争が不可欠である。

(20) アメリカにおけるネガティブ・キャンペーンの実態と問題については、Stephen Ansolabehere and Shanto Iyengar, *Going Negative* (The Free Press, 1995) を参照。

5) 一票の平等

公職選挙法第36条は「投票は各選挙につき、一人一票に限る」と規定している。つまり、各有権者は選挙において一票しか行使できないという規定である。当然であり明白なことのようであるが、歴史的には特定の有権者に複数の投票機会を与えられていたことがあった。

よく知られている例はイギリスの大学選挙区である。1603年にオックスフォード大学選挙区とケンブリッジ大学選挙区が創設され、その後徐々に増加し、1918年には15の大学選挙区が存在し、それぞれ議員を選出していた。⁽²¹⁾これは当該大学の卒業生には自己の居住する地域の選挙区のほかに大学選挙区でも投票する権利が与えられる制度である。つまり、特定の大学の卒業生は選挙において二票を行使することができた。19世紀イギリスの議会政治の黄金時代を代表する政治家であるウィリアム・グラッドストーン (William Gladstone, 1809-1898) は政策上の理由から初当選以来のニューアーク選挙区からの当選は望めなかった。そこでオックスフォード大学出身の彼はオックスフォード大学選挙区で立候補し、オックスフォード大学卒業生の支援をうけて連続当選し、政治家として活躍したのである。⁽²²⁾

大政治家グラッドストーンに当選の機会を与えたとはいえ、大学選挙区制度は明らかに特権的差別的であり、批判が高まったことから、1948年に廃止された。実に300年以上も続いたが、その背景には知的エリートにはより多い代表選出権限を与えるべきとする考えがある。たとえば、比例

(21) 中村英勝著『イギリス議会史』(有斐閣, 1959年), 127-128頁。

(22) グラッドストーンは1847年から1865年まで18年間オックスフォード選挙区から選出されている。1865年以降は政策上の理由から同選挙区を離れ、南ランカッシャー選挙区に移っている。神川信彦著『グラッドストーン』(吉田書店, 2011年), 129-130頁。

代表制や女性参政権などを提唱し、平等な選挙の実現を論じている思想家のジョン・スチュアート・ミル (John Stewart Mill, 1806-1873) は知的エリートには複数の投票権を与えるべきことを強く主張しているのである。⁽²³⁾

いまや特定の有権者が複数の投票権をもつことはなくなったが、投票価値の不平等が大きな問題になっている。つまり、選挙区により一票の価値に格差が発生し、憲法第14条で定められた「法の下での平等」原則に反する事態となっているのである。そのため選挙のたびに選挙無効の訴訟が提起されている。衆議院では1994年政治改革4法の成立により、10年ごとの国勢調査結果にもとづき選挙画定審議会が人口規模の平等な選挙区境界の画定(区割り)を行っているが、参議院にはそのような仕組みはなく、参議院の一票の不平等はより大きなものになっている。

6) 厳正な管理・執行

選挙が正確かつ公正に管理・執行されることは選挙の正当性を担保するうえで不可欠である。特定候補に有利な選挙運営がなされたり、開票作業に不正があったりするならば、その選挙の正当性は大きく揺らぐことになる。選挙結果を信用しなくなるのである。それでは選挙の意義がなくなってしまう。

日本では、戦前においてしばしば政府が選挙干渉を行い、選挙結果を政

(23) ジョン・スチュアート・ミルは「……知的専門職は、名目的にはなく実際に行われているときには、もちろん、さらに高度の教育を意味する。そして、その職業につくまえに、十分な試験または教育の厳しい諸条件が要求されるときはいつでも、その人びとにはただちに複数の投票権が認められうる」と述べ、明確に複数投票権を認めている。ミル、前掲書、229頁。なお、ミルは、同書の同じ章において性別による差別を否定し、当時認められていなかった女性参政権を明快に主張していることも指摘しておきたい。

権党に有利にしようとした。代表的な例がいわゆる翼賛選挙である。太平洋戦争開始後の1942年4月30日に任期を1年延長された衆議院議員総選挙が実施された。戦争遂行のための翼賛政治体制を確立すべく、各地に推薦候補が擁立され、非推薦候補は選挙運動などでさまざまな妨害を受けた。翼賛候補の当選率は81.7%にも達した。⁽²⁴⁾

選挙管理は厳正かつ中立でなければならないことはいうまでもない。同時に事務的ミスの防止も大切である。日本の国政選挙では、衆議院選挙も参議院選挙も選挙区選挙と比例区選挙があり、投票者は2票を行使する。各投票所には投票箱は2つあるのである。これに補欠選挙などが加わると同時に3以上の選挙が行われることも珍しくない。そのような選挙では事務的ミスが発生しやすくなる。

選挙管理・執行のミスや混乱から選挙結果が確定せず選挙の正当性が問題になったのが、2000年アメリカ大統領選挙である。この年の大統領選挙は共和党がジョージ・W・ブッシュテキサス州知事、民主党がアルバート・ゴア副大統領の間で戦われ、大統領選挙史上稀にみる大接戦となった。終盤に至っても各種世論調査では両者は横一線に並び、激しい戦いが続いた。11月7日の投票のあと直ちに開票が行われたが、両者の接戦は続き、結局最後に残ったフロリダ州の結果が勝敗を左右することになった。そのフロリダ州も大接戦で、深夜になってようやく僅差でブッシュ勝利が発表され、ブッシュが過半数271人の大統領選挙人を獲得することになり、当選とされた。ところがフロリダ州法の規定により、僅差のため再集計が行われることになり、さらに民主党陣営は無効票とされた票のなかに相当数のゴア票が含まれているとし、手作業による再集計を求めた。フロリダ州

(24) 日本における選挙管理については、大西裕編『選挙管理の政治学』（有斐閣、2012年）のとくに第5章と第6章を参照。

ではパンチ式の機械式投票を採用しており、印刷された候補者名の前に穴をあける方式であった。いくつかの郡ではそのさい旧式の鉄筆によって穴をあける方式をとっていたことから、きちんと穴のあいていない票が続出したのであった。コンピューターはそのような不完全な穴は読み取らず無効票扱いになっていた。そのなかにはゴア票が多く含まれていると推定されたことから民主党陣営は目視による開票を求めたのであった。これに対して、共和党陣営は反対した。フロリダ州では無効票の扱いについて統一の基準がなく、結局、法廷闘争にもちこまれた。最終的にはフロリダ州として選挙人を決めなければならない12月12日に連邦最高裁は統一の基準を確立したうえで再集計を求め、そしてそれを12月12日までにすることを命じる判決を下した。とうてい不可能であることから、翌13日にゴア陣営は敗北を認め、ブッシュ勝利が確定した。このような経過から、投票方式や開票手続きなどの不備が明らかとなり、選挙結果に対する不信をもたらした。⁽²⁵⁾

日本では長らく自書式投票が行われてきたが、ミスをなくし、迅速な開票のために機械式投票の導入が検討されている。ことに最近ではいわゆる電子投票が話題になっている。電子投票は銀行のATMのような機械に映し出された候補者や政党を選択するもので、簡単でかつ容易なことから政府は導入を呼びかけている。しかしながら、そのメリットはよく理解されているものの、なかなか導入は進んでいないのが実情である。ひとつには機械の設置費用が高額であり、財政難に悩む自治体にとっては困難である。より大きな問題は安全性の確保である。投票の秘密を守ることができるのか。また、本稿の冒頭でも言及したような事故の発生の可能性である。電

(25) 2000年アメリカ大統領選挙をめぐる混乱については、松井茂記著『ブッシュ対ゴア』（日本評論社、2001年）が詳しい。

子投票を実施したものの、機械が故障したため投票できない有権者が続出するにいたった。選挙管理者の不手際もあり、投票できない有権者の投票機会が奪われることになり、しかもその数が最終的結果に影響するとみなされたことから、裁判では選挙が無効とされ、やり直しとなった。この結果は各自治体の電子投票導入への意欲を大きく低下させることになった。正確で迅速な選挙管理や開票作業を目指す電子投票の信頼性が問題視される事態となっている。⁽²⁶⁾

4 日本の選挙制度の展開

日本における第一回衆議院総選挙は1890年（明治23年）におこなわれた。自由民権運動の高まりから、1874年に板垣退助により民撰議院設立建白書が提出され、国会開設運動が活発化した。当時の藩閥政府はこれを見做す姿勢をとったが、国会開設の声は高まった。結局、応じざるをえなくなり、選挙が実施されることになった。国民参政が実現したとはいえ、このときの選挙は不完全なものであった。なによりも選挙権が成人男子で直接国税15円以上納めたものに限られていた。当時の人口のわずか1.14%しか選挙権がなかった。ごく一部の者にしか選挙権はなく、しかも男性に限られ、女性にはなかったのである。その後、改革や改善が行われ、徐々に選挙権は拡大していく。

第一回総選挙は小選挙区制で行われたが、自由民権派が勝利し、藩閥政府を支持する政党は進出できなかった。つづく第二回総選挙では危機感をもった政府は自由民権派を露骨に弾圧し、自派に議席を獲得させようとした。これに対抗して自由民権派はカネをばらまいて選挙戦を有利にしよう

(26) 日本における電子投票の導入や普及経過については、岩崎正洋著『電子投票』（日本経済評論社、2004年）が詳しい。

とした。このときの選挙は政府の露骨な選挙干渉と対抗する民権派の腐敗選挙となった。⁽²⁷⁾ それでも民権派の進出を食い止められなかったため、1900年、政府は選挙制度を変更し、小選挙区制に代えて大選挙区制を導入した。これは一選挙区で一人しか当選しない小選挙区では民権派が勝利するので、政府支持政党も当選できるように選挙区から複数が当選できるようにしたものである。⁽²⁸⁾

1919年、政友会の原敬内閣は選挙制度を変更し、小選挙区制に戻した。与党政友会の多数を確立し維持するためには小選挙区が望ましいと考え、その導入をはかったのである。原敬は当時の鉄道建設ブームを自党の地盤強化に利用しようとした。全国的に鉄道網が形成されていくこの時期に彼は自党の議員のいる選挙区に鉄道を走らせたり、駅を建設した。まさに「利益誘導政治」であった。のちに「我田引鉄」といわれるようになった。鉄道が建設されると地元で感謝され、選挙では有利といわれ、鉄道建設は選挙戦略に利用されたのである。⁽²⁹⁾

もっともこのとき導入された小選挙区制は短期間で終わりを告げた。1925年（大正14年）の選挙制度改革により中選挙区制が導入されることになった。このときの選挙制度改革の主たるねらいは男子普通選挙権の確立であった。当時、護憲3派といわれた政友会、憲政会、革新倶楽部の3党連立内閣は結束してこれを推進したが、保守的な貴族院が反対していた。3党は協力関係を強化する必要に迫られていたが、一選挙区の定数が一議席の小選挙区制では激しく競争していた。そこで定数3-5の中選挙区制

(27) 日本の選挙制度の歴史について、詳しくは柚正夫著『日本選挙制度史』（九大出版会、1984年）を参照。

(28) 色川大吉著『日本の歴史21 近代国家の出発』（中公文庫、1974年）、530-533頁参照。

(29) 今井、前掲書、270-272頁参照

が考案された。定数3であるならば、3党はそれぞれ議席を獲得する可能性があり、選挙区レベルでの競争が緩和されると考えたからである。3党はこのようにして結束を固め、男子普通選挙権の確立をめざした。難航の末、男子普通選挙権は実現するが、3党は貴族院の要求を受け入れて治安維持法の制定にも踏み切った。これは貴族院への妥協であった。その後、治安維持法は言論・思想の自由を抑圧する手段としてしばしば発動され⁽³⁰⁾た。

男子普通選挙権の確立は日本の政治にどのような影響を与えたのであろうか。それまでは財産資格制限があり、一定額以上の国税を納めた者のみが選挙権を有していたが、それが撤廃された結果、財産のない者、すなわち無産階級にも選挙権が与えられることになった。選挙では、無産階級を代表する無産政党が躍進した。労働者や農民の代表が議席を獲得したのである。このようにして日本においても国民参加による議会政治が進展することになった。しかし、依然として女性には参政権はなく、政治から排除されていた。欧米諸国では第一次世界大戦後、女性参政権は次々と実現していくが、日本では遅れた。日本では平塚雷鳥、市川房枝らにより活発な女性参政権運動が展開されたが、実現するのは第二次世界大戦後であった。男子普通選挙権は実現したものの、その後、軍部やファシズムが台頭し、言論や思想の自由が制限されていく。そして中国への侵略や太平洋戦争に突入するにいたり、選挙そのものが大きく制限されることになる。

1945年8月15日、日本はポツダム宣言を受諾し無条件降伏をした。続いてダグラス・マッカーサー率いる連合軍が進駐し、占領が開始される。連合軍総司令部（GHQ）は日本の非軍事化・民主化を進めるべく占領改革を行った。占領改革の一つとして選挙制度改革がなされ、1945年12月

(30) 今井，前掲書，477-484頁参照。

に女性参政権が実現する。同時に、選挙権の年齢も25歳から20歳に引き下げられた。1946年4月の戦後最初の衆議院総選挙では女性が初めて選挙権を行使し、女性議員が一挙に39人誕生し、話題になった。実は、このときの総選挙はGHQの意向を受けて大選挙区制限連記制という制度で行われた。都道府県を選挙区とし、有権者は2人まで投票用紙に名前を書くことができる制度であった。なお、人口の多い都府県は定数が15人を越えると2つに分区された。しかし、日本の政治家たちの間ではこの制度の評判は悪く、次の選挙からは従来の中選挙区制に復帰した。それとともに女性議員の数も減少した。⁽³¹⁾

民主化の一環として首長公選制も採用され、地方自治体の長や議員が一斉に選挙で選ばれるようになり、統一地方選挙が実施されるようになった。それ自体は望ましく、日本の地方自治の発達や民主政治の進展につながるものであったが、他方では大きな問題も発生した。それは選挙の腐敗であった。1951年の第二回統一地方選挙において、全国で実に7万人を越える選挙違反検挙者が出た。選挙浄化が要請される事態となった。

衆議院の選挙制度は中選挙区制がその後も続いた。世界的にも例の少ない日本独特の選挙制度であったが、次第に弊害が目立ってきた。中選挙区制は1選挙区から3-5人の議員を選ぶ制度であり、政権を獲得しようとする政党は各選挙区で複数の候補者を擁立しなければならない。3人区で2人以上、4人区、5人区になるともっと多くの候補者をたてることになる。そうなると実際の選挙では政党組織中心ではなくなり、各候補者が自前の選挙組織を用意して戦う個人本位の選挙になる。しかもターゲットとして獲得を目指す有権者層が競合するのでライバルは他党の候補者ではな

(31) 1946年選挙での女性議員の進出については、岩尾光代著『新しき明日の来るを信ず』(NHK出版、1999年)を参照。

く、自党の候補者ということになる。そこで自前の選挙組織を整備し選挙戦を戦うことになる。いわゆる後援会である。後援会を組織し、選挙で活動していくためには多額の経費が必要であり、選挙にカネがかかる原因ともなった。候補者たちはカネ集めにも奔走しなければならなかった。また、中選挙区制においては、派閥選挙が活発化する。自民党では総裁をめざす派閥の領袖は積極的に候補者を擁立し、自派の拡大をはかった。このようにして中選挙区制は自民党の派閥支配を促進する結果をもたらした。派閥の領袖は選挙において自派の候補者を応援したり、派閥活動のためにやはり巨額の資金を必要とした。そのために無理な資金活動がなされた。ロッキード事件など企業からの収賄事件が相次いで摘発され、国民の政治不信を招いた。⁽³²⁾

中選挙区制は1946年総選挙を除いて1994年の選挙制度改革まで長期にわたり続いたが、その間に別の大きな問題も発生していた。それは定数不均衡問題の深刻化であった。1950年に各選挙法が統一されて公職選挙法が制定されたが、その後、戦後復興や高度成長、さらに過疎と過密の進行によりとくに都市部の人口が増加する一方で農村部において人口が減少したにもかかわらず、選挙区定数の抜本的是正が行われなかったことから一票の不平等が深刻化していった。しかし、農村部に地盤を有する自民党は農村部選挙区の定数を減ずることになる是正には消極的であった。裁判所の重なる違憲状態との判決が出るに及び、ようやく人口増の選挙区での定数増でその場をしのぐことが繰り返された。しかし、議員定数を増やすことには限界があり、人口減の選挙区の定数減を含む是正が必要視されたが、その実現は困難であった。そうした状況において選挙制度そのものの

(32) 政治腐敗の構造的要因を分析したものとして、山口二郎著『政治改革』（岩波新書、1993年）が参考になる。

変更による抜本的改革が求められるようになった。⁽³³⁾

このようにして中選挙区制下でのカネのかかる選挙や派閥支配への批判、さらに定数不均衡問題などが重なり、政治改革が求められ、抜本的な選挙制度改革が検討されるにいたった。1989年より選挙制度改革が検討されたものの、自民党内や与野党間で意見が対立し進展せず、この問題をめぐって権力抗争も生じた。1993年の自民党分裂と総選挙での敗北により政治改革を標榜する細川連立政権が成立するにおよび、ようやく選挙制度改革を含む政治改革法案が成立した。選挙制度としては小選挙区比例代表並立制が導入された。小選挙区の区割りを行う衆議院選挙区画定審議会も設置された。政治資金規正法が強化され、企業・団体による政治家個人への献金が禁止された。その一方で政党助成法が制定され、政党への助成制度が発足した。⁽³⁴⁾

新しい選挙制度は政界に大きなインパクトを与え、小選挙区制の効果もあって自民党・民主党の二大政党化が進行していった。しかし、その一方でカネのかかる選挙は続いており、政治とカネをめぐるスキャンダルは根絶されていない。新しい選挙制度になって問題化したのは、投票率の低下である。それ以前は衆議院総選挙における投票率は70%前後を推移していたが、新制度導入以後、大きく下落し、1996年総選挙では60%を割り込み大きな問題となった。

投票率向上が課題となり、投票時間の2時間延長や期日前投票制など投票しやすい環境の整備が積極的になされた。その効果はみられるものの、

(33) 日本における格差是正問題の経過については、拙著『小選挙区制と区割り—制度と実態の国際比較—』（芦書房、1998年）、230-238頁を参照。

(34) 1990年代政治改革の経過については、佐々木毅・清水真人編著『ゼミナール現代日本政治』（日本経済新聞社、2011年）、230-250頁が参考になる。

根本的な改善や向上には至っておらず、依然、低投票率は課題となっている。年代的には20歳代や30歳代の若年層の低投票率が目立ち、大きな課題となっている。

5 日本の選挙制度改革の課題

1) 期日前投票

1996年衆議院総選挙において史上最低の投票率を記録したことから、投票率向上の方策が検討された。その重要な方策として実現したのが、2003年に制定された期日前投票である。それ以前には不在者投票制度があったが、手続きが煩雑で利用しにくく実際の利用者は少なかった。そこで選挙当日でなくてももっと簡単に投票できるように考案されたのが期日前投票である。事実上、「毎日が投票日」となり、投票率の向上に大いに期待された。しかし、一方で人員の手当てや投票所の確保の問題があり、必ずしも十分な効果をあげていない面もみられた。確かに、費用や人員の確保などは課題であるが、期日前投票が投票率向上にいかほど有益かは、横浜市選挙管理委員会と横浜市立大学の研究者グループとの共同調査により明らかにされた。すなわち、横浜市においては各区役所で期日前投票がなされていたが、投票所を増設したところ顕著に期日前投票が増加した。また、投票所の場所と投票率との関係を見ると駅に近いなど便利のようことが投票率の向上につながっていることが明らかになった。⁽³⁵⁾

2) 電磁式投票制度

2002年に地方選挙に限って電子投票が導入できるようになったが、こ

(35) 和田淳一郎・坂口利裕「横浜市における期日前投票所増設の効果」、『選挙学会紀要』No. 7 (2006年), 27-35頁。

れまで10自治体で実施されるにとどまっている。開票作業が大幅に短縮されるなどその効果は認識されているものの、普及率は低い。一時、大きな話題となり、普及が期待されたものの、いまやきわめて低調である。その最大の理由は導入経費が多額にのぼること、そしてセキュリティの確保である。また、機械の故障も問題で、先に述べたように、岐阜県可児市議選における機械の故障により、投票所に行きながら投票できない人があったことから、選挙後、選挙無効の訴訟が起こされた。裁判所が訴えを認め、選挙のやり直しを命じたことから、電子投票への不安感が強まり、導入を決めながら、取りやめる自治体も出ている。

電子投票のメリットは開票作業の短縮化や人員の削減などにとどまらず、疑問票の按分というやっかいな事態を生じないなどあり、選挙管理の効率化に大きな効果がある。今後、セキュリティ確保や故障の解消をめざすとともに、国政選挙での採用をめざすべきであろう。

3) 18歳投票制

2007年に国民投票法が制定され、18歳投票制の導入が提起された。先進諸国では18歳投票制がほとんどで日本は例外的に20歳投票制を維持している。この問題はたんに選挙権にとどまらず、成人年齢のあり方にかかわり、少年法や家族法などにも関係する大きな問題となっている。政府法制審議会では承認されたものの、慎重論が依然多くみられる。

18歳投票制が盛り上がり、大きな課題とならないのは、なによりも当事者である若者たちがこれに消極的だからである。彼らの間では18歳投票への期待や熱意はほとんどみられない。当事者である若者たちが自分たちはまだ未熟であり、選挙権の付与はまだ早いと考えているのである。⁽³⁶⁾

(36) 財団法人明るい選挙推進協会編集発行『私たちの広場』No. 311 (2010

背景には、日本では高校や中学校での政治教育が軽視され、政治に関する意見を述べたり、教養を深める機会の乏しいことが指摘される。とくに、高校教育では受験準備が優先される傾向であり、また政治的対立や紛争について議論することを回避しようとする学校側の姿勢もあって、政治教育は敬遠されがちである。与党自民党内にも根強い慎重論がある。⁽³⁷⁾

しかし、当事者の中で盛り上がらないからといって、この問題をいつまでも放置しておくのはおかしい。そもそも何歳になれば政治的に成熟するのは議論のあるところであり、その議論の決着を待って決めるというのでは、問題の単なる先送りにすぎなくなる。若者たちの政治への関心を高め、自覚を促すためにも18歳投票制を推進すべきと考える。

4) 衆議院小選挙区区割り方式

2010年の国勢調査にともない衆議院小選挙区の区割りが行われたが、論議となったのは区割り方式であった。それは小選挙区定数のうちまず1議席を47都道府県に配分し、残りを人口に比例して各都道府県に配分する二段階方式である。これは1994年選挙制度改革により小選挙区制が導入されたときの激変緩和措置であり、人口の少ない県への配慮であった。しかし、この方式では人口の多い都道府県が不利になり、格差の是正を困難にしている。格差を抜本的に是正するためには人口の少ない県の議席数を削減しなければならないからである。最高裁はこの方式を改め、最初から人口に比例した定数配分をするように求める判決を下した。⁽³⁸⁾ これを受け

年3月31日発行)を参照。

(37) 『朝日新聞』2013年11月10日「社説」参照。

(38) 「一票の格差」問題についての最近の判例について、柳瀬昇「一票の較差」、岩崎正洋編著『選挙と民主主義』（吉田書店、2013年）、57-77頁を参照。

て2013年の区割りにおいて二段階方式は撤廃されることになったが、実際の定数再配分においては人口の少ない5県の定数を削減する0増5減にとどまり、実質的には二段階方式は温存された。より抜本的な定数は正のために次回からは廃止が望まれる。

5) 参議院選挙制度

現行参議院の選挙制度は、都道府県を単位とする選挙区選挙と全国を単位とする比例区選挙を併用している。都道府県を単位とする選挙区では人口により定数1から5までである。人口の少ない定数1の選挙区は31(66%)で事実上小選挙区である。このことから、参議院の選挙制度は衆議院の小選挙区比例代表並立制と類似した選挙制度となっている。残り16選挙区は定数2から5であり、いわゆる大選挙区である。つまり、参議院選挙区選挙は小選挙区制と大選挙区制が併用される複雑な選挙制度になっている。

また、参議院選挙制度のいま一つの特徴は議員任期6年であり、3年ごとに半数改選されることである。そのため、各選挙区の定数は偶数になっている。つまり、人口の少ない県も参議院議員の定数は2であり、3年ごとに1議席を改選するしくみになっている。しかし、このことは一票の格差是正に困難をもたらしている。人口規模により機械的に定数を減らし、定数1議席とした場合、3年ごとの選挙のない県が出てくるのである。すなわち、民意を反映させる機会が与えられないことになる。

よく知られているように、参議院の一票の格差は衆議院よりも大きく、是正が強く求められているものの、参議院固有の選挙制度もあって進んでいるとはいえない。さらに、衆議院では1994年政治改革により衆議院選挙区画定審議会が設置され、10年毎の国勢調査に基づいて区割りが実施される。しかし、参議院にはそのような仕組みは設置されていない。この

ことは参議院選挙区の一票の格差是正が進まない理由の一つになっている。⁽³⁹⁾

6) インターネットを利用した選挙運動

インターネットの普及にともない、インターネットを利用した選挙運動の活用を望む声が高まっている。⁽⁴⁰⁾ 候補者の政策や意見、政党の理念やマニフェストをネット上でいつでもどこでも見ることができるのは、有権者にとって便利であり、役に立つ。従来の紙媒体の街頭での配布や郵送あるいは広告では大変な手間や費用がかかるので候補者や政党にとっても都合がよい。しかし、候補者・政党のホームページはこれまで公職選挙法においては不特定多数への文書図画の頒布であるとして事実上認められなかった。また、ネット上での中傷や個人攻撃などの防止や排除が難しいことから、政党サイドでも慎重論があった。だが、徐々にこれを認めようとの雰囲気議員や政党の間で広がり、選挙期間中のホームページやブログの更新を認めることで各党間の合意が成立し、2010年の通常国会で法改正がおこなわれる予定であった。だが、会期末で法案が立て込んでいるうゑに鳩山首相の辞任と菅内閣の発足など予想外の事態が起きて、結局、時間切れで成立しなかった。

2012年12月に成立した自民党安倍政権はこれに積極的に取り組み、2013年5月、ようやくインターネットを利用した選挙運動が解禁となった。⁽⁴¹⁾ そして2013年7月の参議院選挙からインターネットを利用した選挙

(39) 参議院の選挙制度の問題点については、竹中治堅著『参議院とはなにか—1947-2010』(中央公論社、2010年)、345-354頁の指摘を参照。

(40) インターネット活用により選挙が変わる可能性を論じたものとして、清原聖子・前嶋和弘編著『インターネットが変える選挙—米韓比較と日本の展望—』(慶應義塾大学出版会、2011年)を参照。

(41) 日本におけるインターネット選挙運動解禁の内容については、清原聖

運動が全面的に開始された。この選挙においてインターネットを利用した選挙運動がどのような効果があったのか注目された。

選挙当日の共同通信社の出口調査によれば、インターネットによる選挙運動を投票態度決定の「参考にした」割合は、10.2%にとどまった。「参考にしなかった」という回答は86.1%にも達した。大半の投票者が参考にしなかったと回答しているのである。なお、年代別では、20歳代では、「参考にした」割合は22.9%とやや多くなっている一方、60歳代では90%が「参考にしなかった」と回答している⁽⁴²⁾。

あれほど注目されたインターネットを利用した選挙運動の解禁であるが、その効果は限定的であったといえよう。その理由としてあげられるのが、今回のインターネット選挙運動の解禁は依然として制約が厳しく、活用を妨げた側面があることである。メールの利用も候補者・政党に限られ、しかも相手方有権者の事前の同意を得ておくことが求められている。そのため、候補者や政党とふだん接触することのない有権者のほとんどがメールを受け取ることはなかった。また、HPの閲覧やブログ、ツイッター、SNSにしても有権者の方から関心をもってアクセスしなければならない。ふだんから政治家のHPを閲覧している有権者には効果があったのかも知れないが、その数はごく限られていたようである。

子・前嶋和弘編著『ネット選挙が変える政治と社会』（慶應義塾大学出版会、2013年）を参照。

(42) 小山優「ダブル選挙を振り返る—第23回参議院選挙と兵庫県知事選挙—」、『月刊選挙』2013年10月号、5頁。なお、選挙後の9月18日から10月24日にかけて実施された明るい選挙推進協会の全国調査では、「政治・選挙に関する主な情報源」の質問に対して「テレビ」が58.6%、「新聞」が22.9%、「インターネット」が5.1%、「家族や友人からの話」が2.8%、「ラジオ」が1.4%、「雑誌」が0.1%であった。財団法人明るい選挙推進協会編集発行『Voters』No. 17（2013年12月17日）、26頁。

せっかくインターネットを利用した選挙運動が解禁されたものの、その効果は限定的であった。それは厳しい制約のためである。もっと活発な利用のためには制約を緩和することが必要であろう⁽⁴³⁾。

7) 選挙運動の自由

冒頭において自由で公正な選挙制度の意義を指摘したが、日本では公正さを強調するあまり自由が制約される傾向がある。ことに選挙運動にかかわる制限は厳しい。三宅一郎は「政治活動の自由という憲法的原則からすれば、日本の公職選挙法による選挙運動規則は驚くほど規制制的である」とし、政党・政治団体と関係のない有権者が選挙である候補者の当選のために活動したいと考えても、きわめて制限されているとする。また、「日本の法律では、選挙運動とは候補者が行うものであった、有権者は受け身の対象にすぎない」と述べ、候補者の活動にも厳しい規制のあることを指摘している⁽⁴⁴⁾。

三宅が指摘するのは個人が特定候補者の当選のために選挙運動をしようとしても、ビラやパンフレットの作成・配布、街頭での演説、自宅ないし公共施設を借りた演説会の開催、近所の人や知人に投票依頼をするなどは制限されているのである。候補者が行う選挙運動にも厳しい制約があるという。欧米では制限のない事前運動や個別訪問が禁止されている。文書配布にも制限があるし、マスメディアの利用も厳しく規制されている。候補者は公営で新聞に一定の長さの広告を掲載でき、またテレビ、ラジオの政

(43) インターネット活用の可能性、ことに自然災害等により選挙活動が困難な被災地での選挙の問題について、河村和徳「震災とインターネット選挙運動」、河村和徳・湯浅惣道・高選圭編『被災地から考える日本の選挙』（東北大学出版会、2013年）、61-90頁の指摘は重要である。

(44) 三宅一郎著『投票行動』（東京大学出版会、1989年）、202-203頁。

見放送に出演できるが、欧米でよくみられるようなテレビやラジオの時間枠あるいは新聞・雑誌の広告枠を買うことはできない。

なぜこのような厳しい制限や制約が設けられているのであろうか。三宅は「候補者の選挙運動の厳しい制限は1925年の普通選挙導入時に遡る。それ以来、当時の左翼勢力に対する弾圧の狙い、「選挙民の政治意識」が成熟していないと見る愚民観、政治的騒音から静かな国民生活を守ろうというパターンリズム、現職の優位性を維持しようとする現議員の打算などが織りなされて、奇妙な体系が出来上がっている」と論ずる⁽⁴⁵⁾。

李武嘉也も普通選挙権を規定した1925年5月5日の改正衆議院議員選挙法より厳しい選挙運動の制限が始まったとする。「当時は選挙ポスター、立会演説会、選挙費用制限などに関する規定はまったくなかった。さらにいえば、立候補制度もなかった」とし、この法律により、選挙事務長を置くこと、選挙運動員の制限、選挙事務所数の制限、第三者の運動制限、文書・図画（ビラ・ポスター）の制限、選挙費用の制限、連座規定などが設けられるとともに、有権者宛郵便物の無料化や小学校などの演説会での使用といった選挙公営化の規定も登場したとしている⁽⁴⁶⁾。

三宅の指摘は1989年の著書のものであるが、25年経過した現在もほぼあてはまる。前嶋和弘は「公職選挙法が特徴的なのは、選挙運動期間が短いことだけではない。運動の際のさまざまな側面に先進諸国と比べてもかなり厳しい規制が盛り込まれている」とする⁽⁴⁷⁾。前嶋は日本の選挙運動規制の厳格さをアメリカと比較して説明している。アメリカでは個別訪問は候補者と有権者の接触の貴重な機会として認められている。マスメディアを利用した選挙CMも「表現の自由」の観点から制限が少ない。さらに、

(45) 三宅、前掲書、204頁。

(46) 李武嘉也著『選挙違反の歴史』（吉川弘文館、2007年）、24-28頁。

(47) 前嶋和弘「選挙運動」、岩崎編著『選挙と民主主義』、135頁。

インターネットを利用した選挙運動も連邦選挙法の規定外として広まった⁽⁴⁸⁾という。

では、日本の選挙制度をどのように評価すべきであろうか。かつてに比較し選挙違反数は大きく減少している。悪質な選挙違反とされる買収件数も減少している⁽⁴⁹⁾。投票の秘密は維持され、選挙運動にさいしての候補者の安全性も守られている。選挙管理は厳正かつ中立性が維持され、集計業務も迅速で正確である。いかに激戦であっても、勝者・敗者とも選挙結果を受け入れている。民主政治の根幹としての選挙制度は機能しているように思われる。公正な選挙は実現しているかのようなのである。しかし、一票の格差の是正はまだ不十分である。定住外国人参政権や18歳選挙権など選挙権の拡大については、諸外国に比較し、進んでいるとはいえない。課題はまだ残っている。

より大きな問題として、「自由な選挙」が制限されていることを指摘しなければならない。先にも述べたように、有権者と候補者の接触が制限され、個々の有権者の選挙活動は厳しく制約されている。候補者の選挙運動にも制約が多い。近年、問題視される投票率の低下や無関心の増大は「自由な選挙」の制約と深く関係しているように思われる。もっと自由で闊達な選挙運動の実現により選挙への関心や参加が拡大するのではなかろうか。

(48) 前嶋，前掲書，137-138頁。

(49) 李武，前掲書，34-46頁。

On Japan's Electoral System

論

Toshimasa MORIWAKI

This paper deals with Japan's contemporary electoral system, focusing upon the problematic aspects to be reformed. Japan had introduced the electoral system in 1890, and since then the electoral system has developed. It is now an essential aspect of Japanese democracy. However, Japan's electoral system has had several problems to be solved. This paper points out the problems which the Japanese system has faced and proposes possible reforms. This paper consists of the following parts.

説

- 1 Introduction
- 2 Significance of Electoral System
- 3 Elements of Free and Fair Election
- 4 Development of Japan's Electoral System
- 5 Agenda of Japan's Electoral Reforms