



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	選挙二法昭和50年改正と憲法問題 —公職選挙法改正をめぐる国会審議を中心として—
Author(s)	常本, 照樹; TSUNEMOTO, Teruki
Citation	北大法学論集, 32(2), 163-191
Issue Date	1981-12-19
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/16371
Type	departmental bulletin paper
File Information	32(2)_p163-191.pdf



選挙二法昭和五〇年改正と憲法問題

——公職選挙法改正をめぐる国会審議を中心として——

常 本 照 樹

目 次

はじめに

I 改正の概要

II 新聞紙等の頒布に関する制限

(1) 総説——機関紙号外の規制を中心として

(2) 一般紙誌の有償頒布

(3) 「選挙に関する報道・評論」の意義

(4) 選挙運動用（個人）ビラの新設

III 連座制

IV 供託金

はじめに

公職選挙法改正案⁽¹⁾及び政治資金規正法改正案⁽²⁾は、昭和四九年暮に「政界浄化」を掲げて誕生した三木内閣により、第七五回国会の最重要法案のひとつとして昭和五〇年四月八日、衆議院に提出された。同院では四月一八日の本会議での趣旨説明、質疑の後、公職選挙法改正に関する調査特別委員会に付託した。同委は四月二三日以降六回の委員会で質疑応答を行なつてから、六月四日に、公職選挙法改正案につき、一部修正の上、自民、社会、民社各党の賛成で可決、政治資金規正法につき自民党のみの賛成で可決し、翌五日の本会議において両案を可決、同日、参議院に送付した。参議院では六月九日の本会議における趣旨説明、質疑の後、同日、公職選挙法改正に関する特別委員会に付託、同委においては六月一八日以降二八日まで五回にわたり審議を行なつたが、その後は委員会を開会できない状態となり、七月三日に本会議で中間報告⁽³⁾がなされ、それによる審議を経て、会期末の四日夕刻、両案は衆議院送付案通り可決、成立した⁽⁴⁾。

両法案は、事柄の性質上政治的にはもちろん、法的にも多様な

問題を含むといわれ、国会内外で激しい議論を引き起こしたものであり、その立法過程は様々な角度からの研究に対し興味深い素材を提供していると思われるが⁽⁵⁾、本資料は、両法の改正の概要を摘記した上で、「立法過程」の基礎的研究の一環としてこれを憲法的側面から眺め、いわゆるビラ規制をはじめ主に憲法を援用しての議論の対象とされることの多かつた公職選挙法改正案を取り上げて、特に、国権の最高機関たる国会における審議の中で、立法者としての政府及び各政党が、憲法と選挙法、及び両者の関係をどのように考え、論じているかを事実⁽⁶⁾に即して整理することを試みた。

今次の公職選挙法改正案の論点は、先述のように多岐にわたっているが⁽⁶⁾、本稿では、ビラ規制を中心とする新聞紙等頒布規制の強化、連座制の強化、供託金の増額の三点を扱うことにした。それは、それらが特に先鋭的な議論の対象とされていたということ他に、それぞれ、主として改正に反対する政党が憲法を援用した例、政府が援用した例、そして国会内ではあまり議論されず、却って院外で、憲法の問題の存することが指摘された例の典型といえると思われたからである。

* * *

○第七五回国会会議録の引用は次の例によった。

・衆(参)議院会議録→衆(参)本録
・衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会会議録→衆委録

・参議院公職選挙法改正に関する特別委員会会議録→参委録

・衆議院法務委員会会議録→衆法務録

・参議院予算委員会会議録→参予算録

○国会議員の発言のうち、所属政党を表示するのが適當と思われる場合は次の例によった。

・苗字(所属政党名またはその通称の頭文字)議員

(1) 公職選挙法の一部を改正する法律案(内閣提出第六〇号)。

(2) 政治資金規正法の一部を改正する法律案(内閣提出第六一号)。

(3) 国会法五六条の三参照。なお、中間報告の制度について、鮫島真男「第四十三回国会の審議素描」法曹時報一五卷七号九七六頁(昭三八)参照。

(4) 五〇年七月一五日法六三三号、六四号。なお、政治資金規正法の採決については可否同数となったため、憲法五六条二項に基づく議長の決裁権行使により成立をみたのであるが、議

長決裁権の行使は現憲法下ではこれが初である。明治憲法下での帝国議会時代に議長が決裁権(旧憲法四七条)を行使し

た例は、第二回帝国議会で一度(明治二四年二月一七日)、第一〇回に二度(同三〇年三月一五日、同年同月二四日)、第二三回に一度(同四〇年三月二七日)の計四回、いずれも衆議院においてみられるが、これらは全て消極(否決)に行

使されている。『衆議院先例集』(昭五三)三三九頁。

(5) 既刊の一例として、長谷川正安・森英樹「今日の立法過程——選挙二法改正(七五国会)を素材に——」法学セミナー増刊『現代議会政治』一一〇頁(昭五二)。

(6) 本稿で取り上げたもの他に、今次国会で憲法上疑義があるとして大きな議論を呼んだ問題としては、政治資金規正法附則一〇条による公職選挙法の改正(二〇一条の五以下の「政治団体」を「政治活動を行う団体」と改める)があるが、これについては、自治省選挙部編『改正政治資金規正法解説』(昭五一)一三頁以下、鷲野忠雄『公選法と選挙活動の自由』(昭五一)一一九頁以下、藤島宇内「公選法改正と政治活動の自由」法学セミナー一三二六号一四頁(昭五六)等参照。

I 改正の概要

公職選挙法 (*印は衆議院での修正にかかるものである)

一 衆議院議員の定数を、一一選挙区について二〇人増加し、当

料 分の間五一一人とする〔原始附則二項の改正〕。⁽⁷⁾六選挙区の分割を行なう〔附則七項の改正〕。

資 二 供託金の額を三倍程度引き上げる（例えば、衆議院議員選挙及び参議院地方区選挙は三〇万円を一〇〇万円に、参議院全国区選挙は六〇万円を二〇〇万円に）〔九二条の改正〕。

三 選挙公営を拡大する。

(1) 国会議員の選挙においては、候補者は、供託金没取者を除き、⁽⁸⁾政令で定めるところにより選挙運動用自動車⁽⁸⁾を無料で使用する事〔一四一条四項の追加〕及びポスター⁽⁸⁾を無料で作成すること〔一四三条一三項の追加〕ができることとする。

(2) 衆議院議員の総選挙及び参議院議員の通常選挙においては、確認団体は政策広告を新聞に四回に限り無料で掲載できることとする〔二〇一条の一五の新設、二六三条一三号の追加〕。

(3) 無料^{*}の選挙運動用通常葉書の枚数を増加する（例えば、衆議院議員選挙では二五〇〇枚を三五〇〇枚に）〔一四二一条一項各号の改正〕。

(4) 国会議員の選挙においては、二種類以内の一定枚数の選挙運動用（個人）ピラを、新聞折り込みその他政令で定める方法

で頒布⁽¹⁰⁾できることとし、このピラは供託金没取者を除き無料で作成できることとする。なお、これには選挙管理委員会⁽¹⁰⁾の交付する証紙を貼付することを要する〔一四二条一項一号及び二号の改正、同条三項ないし七項の新設及び二六三条六号の改正〕。

四 公職の候補者等及び後援団体の政治活動のために使用される文書図画は、①政令で定める総数の範囲内で事務所毎に二を限り掲示される立札看板の類、②ベニヤ板等で裏打ちされていないポスター、③政治活動のための演説会等の会場でその集会の開催中使用されるもの、④確認団体が使用することができるものを、除いては一切掲示できないこととする〔一四三条一四項、一五項の新設〕。

五 公職の候補者等は、選挙との関係の有無を問わず、選挙区内の者に対して寄附をしてはならないものとする〔一九九条の二ないし四の改正、一七九条四項の新設等〕。⁽¹¹⁾

六 新聞紙等の頒布規制の強化
(1) 選挙に関する報道評論を掲載した一般の新聞紙、雑誌の頒布については、従来の「通常の方法です」という規定に、選挙期間中は定期購読者以外の者に対しては有償である場合

に限るといふ条件を付加する。⁽¹²⁾ また、適格紙の要件のうち、継続発行期間を、時事に関する事項を掲載する一般の日報紙については一年を六月に短縮する〔一四八条二項、三項及び一四九条二項の改正〕。

(2) 選挙に関する報道評論を掲載した確認団体の届出機関紙、機関雑誌（号外等を除く）の頒布については、一般紙誌の場合と異なり、概ね従来どおり、通常の方法によることとする⁽¹⁴⁾〔二〇一条の一四第一項後段〕。

(3) 確認団体の届出機関紙誌の号外等については、従来は本紙誌と同じ扱いであったが、今後は選挙に関する報道評論を掲載したものについては選挙期間中は頒布できないこととし、⁽¹³⁾ また、それらを掲載していないものでも、特定の候補者の氏名等が記載されている場合は、当該選挙区内における頒布を認めないこととする〔二〇一条の一四第一項前段の改正及び同条三項新設〕。

七 連座制を強化するため、従来、総括主宰者⁽¹⁵⁾等の刑事裁判が確定してから検察官が新たに当選無効訴訟を提起しなければならぬとされていたものを、逆に、総括主宰者等の刑事裁判の確定後一定期間内に、当選人本人が、これらの者が総括主宰者等

に該当しないことを理由とし、自己の当選が無効とならないことの確認を求める訴訟を提起しない限り自動的に当選が無効となることと改める⁽¹⁶⁾〔二一〇条の新設、二一一条の改正、二五一条の四及び二五四条の二の新設等〕。

八 いわゆる解散電報の禁止〔一四二条九項の新設〕、罰則の整備、その他所要の改正を行なう。

政治資金規正法

一 総則の改正

(1) 目的〔一条〕、基本理念〔二条〕を大幅に改めた。
(2) 「政治団体」〔三条一項〕、「政党」〔三条二項及び三項〕、「党費又は会費」〔四条二項〕、「寄附」〔四条三項、五条二項〕、「政治活動に関する寄附」〔四条四項〕等の定義を明確にした。

二 政治資金の寄附の制限

(1) 寄附の量的制限

ア 個人のする寄附は年間二〇〇万円を超えてはならず、また、会社については資本または出資の金額、労働組合等については組合員等の数、その他の団体については前年の経費額

を基準として、それぞれの団体の規模に応じ制限額を定めた
 「二二条」。

イ 但し、当分の間右アの限度額は政党、政治資金団体（六条の二参照）及び公職の候補者に対して寄附する場合の限度額とし、それ以外の政治団体（派閥、個人後援会等）に対する寄附については、当該限度額の二分の一相当額を超えてはならないものとした「附則五条」。

ウ 右のア、イの限度額の範囲内において寄附をする場合、政党及び政治資金団体以外の政治団体または個人に対するものについては、同一の者に対し年間一五〇万円を限度とした「二二条の二第一項」。

エ 政治団体が寄附をする場合及び個人が遺贈によって寄附をする場合は、アないしウの制限は適用せず、無制限とした「二二条三項、二二条の二第二項」。

(2) 寄附の質的制限

ア 国から補助金、負担金、利子補給金（性質上利益を伴わないものを除く）の交付を受けた会社その他の法人は一定期間、また、国から資本金等の全部または一部の出資等を受けている会社その他の法人は期間を問わず、政治活動に関

する寄附をしてはならないとされた。但し、地方公共団体の議会の議員もしくは長にかかる公職の候補者、またはこれらの候補者を推薦し、支持しもしくは反対する政治団体に対して行なう政治活動に関する寄附については、この限りでない「二二条の三第一項ないし三項」。

イ 地方公共団体に対し右アと同様の関係にある会社その他の法人は、その地方公共団体の議会の議員もしくは長にかかる公職の候補者、またはこれらの候補者を推薦し、支持しもしくは反対する政治団体に対する寄附について、アと同じ制限を受けるとされた「二二条の三第四項」。

ウ 三事業年度以上にわたり継続して一定の欠損を生じている会社「二二条の四」、外国人等「二二条の五」、本人名義以外の名義または匿名で「二二条の六」は政治活動に関する寄附はできないこととされた。

エ 政治活動に関する寄附のあっせんをする場合には、何人も、相手方に対し業務、雇用その他の関係または組織の影響力を利用して威迫する等不当にその意思を拘束するような方法をとることが禁じられた「二二条の七第一項」。また、あっせんをする者は、いかなる方法をもってするかを問わず、

相手方の意思に反して、その者の賃金等からの控除による方法で寄附を集めてはならないものとされた〔同条二項〕。但し、組合費をチェック・オフによって徴収し、組合の資金の中から寄附することは本項に抵触しない。

三 政治資金の公開の強化

- (1) いわゆる法人会費等は、たとえ形式上は会費や党費であっても、これを寄附とみなして公開の対象とした〔五条二項〕。
- (2) 政党その他の政治団体の会計帳簿及び収支報告書に記載すべき内容等について改善、合理化し、政党及び政治資金団体にあつては年間一万円、その他の政治団体にあつては年間一〇〇万円を超える寄附は全て公開することとした他、機関紙誌の発行やその他の事業による収入も具体的に報告すべきこととした〔九条ないし一三条〕。

- (3) 政治団体の届出の方法等について改善、合理化を図つた〔六条ないし八条、一七条一項、一八条〕。また、政治団体の届出があつたときはその内容を公表して、これを国民に周知することとした〔七条の二〕。

四 個人献金を奨励するため、政党その他の政治団体に対する政治活動に関する個人の寄附金で、一定の要件に合致するものは、

所得税法上の特定寄附金とみなし、所得控除の対象とした〔三二条の二、租税特別措置法四一条の一五〕。

五 罰則その他所要の改正を行なつた。

六 改正法の施行後五年を経過した時点で、施行状況を勘案し、個人献金を一層強化するための方途と、会社、労働組合その他の団体が拠出する政治資金のあり方について、更に検討を加えるものとする旨の規定が置かれた〔附則八条〕。

(7) この結果、昭和四五年国勢調査人口による議員一人当たり人口の較差は、改正前の四・八倍から二・九倍となった。

(8) 国庫負担による支払いは、候補者自身ではなく、当該候補者と契約した業者（本項の場合は自動車運送業者）に選挙終了後に直接支払うこととされており、当該候補者が法定得票数に達しなかつたこと等により供託物没収となつた時はこの支払いがなされないわけで、結局その場合は候補者が経費を負担しなくてはならない。他の同種の公営事項についても同じ。

(9) この回数、当初の政府案では、三回を基礎回数とし、衆議院議員の総選挙の場合には所属候補者数が一〇〇人を超える五〇人毎に、参議院議員の通常選挙の場合には同じく三〇人を超える一五人毎に、それぞれ一回ずつ増加されることに

なっていたが、衆議院で一律四回に修正されたものである。

(10) 一般に「頒布」とは不特定または多数人(二人以上)に配布することをいう。相手方が選挙人であることを要しない。当該文書図画が相手方の閲覽し得る状態に至ったときに「頒布」は既遂となる。最判昭和三六年三月三日刑集一五卷三号四七七頁等参照。

(11) 後掲注(34)参照。

(12) 販路拡張のための無償頒布や、専ら広告収入で運営されているローカル紙等の無償頒布も、選挙に関する報道評論を掲載している場合は、選挙期間中は禁止される。

(13) この場合の通常の方法とは、選挙の期日の公示・告示の日前六月間において平常行なわれた方法を指し、その間に行なわれた臨時または特別の方法を含まないとされた。従来よりも極端な減ページや、選挙期間だけの地方版の発行等も含まれない(土屋自治省選挙部長、六月二〇日参委録六号四頁)。

(14) 政府案では政談演説会の会場で頒布するもの他は一般紙誌と同じく有償頒布に限るとされていたのを、衆議院において修正したものである。

(15) 「総括主宰者」とは、当該公職の候補者の選挙運動を推進する中心的存在としてこれを掌握指揮する立場にある者というが、「出納責任者」とは異なり、届出等を要する身分ではないため、訴訟ではその身分の存否の認定が争点となる。最判昭和四三年四月三日刑集二二卷四号一六七頁等参照。

(16) 但し、この連座制の改革は総括主宰者等に関する場合に限られ、それ以外の同居の親族や公務員の犯罪の場合(二五一条の二第一項及び二五一条の三)は、従来どおり検察官が当選無効の訴えを提起することを要する(二二一条、二五一条の四)。その理由は、この場合には刑事裁判で確定した事実以外に当選人との特別な関係(意思を通じる等)が連座の要件として加重されており、その事実確定のために別個の実質的裁判が必要であるからとされている。なお、親族の要件のうち同居については、昭和五六年三月三十一日成立した公職選挙法改正法によって除かれた。本江威愷「公職選挙法の改正について」法律のひろば三四卷五号三四頁(昭五六)等参照。

II 新聞紙等の頒布に関する制限

(1) 総説——機関紙号外の規制を中心として

昭和五〇年の公職選挙法改正に際し、憲法的にも、また政治的にも最も議論を呼んだのは、政党機関紙・機関雑誌(以下、機関紙誌と略称することがある)の号外、臨時号、増刊号その他の臨時に発行するもの(以下、号外等と略称)の規制を中心とした、選挙期間における新聞紙等頒布の制限強化であったといえよう。

以下では、まず、機関紙誌の号外等の頒布規制に代表される新聞紙規制の基本的問題である言論、政治活動の自由と選挙の公正との関連という論点にかかる、法案提出者たる政府の見解及び各政党の意見を要説した後、機関紙誌以外の一般紙誌に対する制約となる有償頒布条件の法定の問題、今回の規制の対象とされるか否かの分かれ目となる「選挙に関する報道評論」の意義、そして、号外規制の代替物としての性格を有するいわゆる個人ビラ新設を巡る議論について順次概観することにした。

政府の見解は次のように要約されよう。⁽¹⁷⁾

わが国の選挙は、独自の選挙区制の故に候補者個人が中心となつた選挙運動が展開され⁽¹⁸⁾、従つて、現行制度の下で選挙の公正を確保するためには法律による細密な規制を行なわざるを得ない。

公職選挙法はこのような状況を踏まえ、憲法の保障する政治活動の自由を維持しつつ、それと区別されるものとしての選挙運動⁽¹⁹⁾を規制することを通じて選挙の公正を担保することを目的としている。そのような中で、選挙運動用文書も一定枚数の筆書（一四二条）、新聞広告（一四九条）、選挙公報（一六七条）に限定されているところ、近時、特に政党機関紙の号外等が、特定の候補者の写真や氏名等を大きく掲載し、投票依頼にわたる文言を記載

するなど事実上の選挙運動用文書と化し、しかも無償で、無差別、大量にばらまかれて、選挙の公正を害しているとともにビラ⁽²¹⁾公害として国民の批判を浴びるに至っている。このような現状に鑑み、所期の立法目的を十全に達成するためには一定程度の規制の強化、明確化が不可欠である。

憲法にいう表現の自由も絶対ではなく、公共の福祉の観点からの制約に服すべきものであつて、今回の規制強化もその対象を絞⁽²³⁾り、また選挙公営制度の拡充によって代替措置を設けており、選挙の公正という公共の福祉のための必要最小限度の合理的制約であるから違憲の問題はおきない。⁽²⁵⁾

政府の公職選挙法改正案につき、一定の留保を付しつつも基本的に賛成した社会、民社両党は、やはり選挙運動と政治活動を峻別し、前者には選挙の公正、候補者間の平等のため一定のルールを課しながら後者には最大限の自由を確保しようという体系を肯認する立場に立っており、⁽²⁶⁾ 今次の改正に際しても、機関紙誌、号外等の規制に対し、機関紙本紙は憲法にいう政治活動の自由の保障対象となるものであるが、号外等は本紙とは明確に分けて考えられるべきものであつて、実態上選挙用文書と化しているという

料 認識に⁽²⁷⁾立ち、その頒布の規制を支持した。また、このような規制

は、一方で両党の年来の主張であるいわゆる「金のかからない選挙」実現のための選挙公営の⁽²⁸⁾拡大を⁽²⁹⁾実効あるものとするためにも、やむを得ないものとしている。

これに対し、公職選挙法改正反対の立場にまわった共産、公明両党は、機関紙誌、号外等の頒布規制についても、選挙は国民民主権の最も重要な行使の場であり、議会制民主主義の土台を成すものであるから、国民の政治選択の資料は十分に確保されることが必要であり、そのためには選挙期間中こそ却って言論及び政治活動の自由は強く保障されねばならないと⁽³⁰⁾いかなる形にせよ、新聞紙、号外等を規制するのは憲法違反であって、⁽³¹⁾かりに行き過ぎがあるとしても、その規正は法律ではなく主権者たる国民の批判的投票行動にまつべきであると主張した。⁽³²⁾また、公営の実効化を理由とする規制の主張に対しても、公営はあくまでも最低限の保障であるべきで、ビラ、文書活動は本来公営になじまず、いわんや公営の故の規制強化は筋違いと反論している。⁽³³⁾

(17) 提案理由説明においては次のように述べられている。「こ

の改正法案は、最近における選挙の実情にかんがみ……選挙の腐敗を防止し、及びその公正を確保する等のため、供託金の引き上げ、選挙公営の拡充、寄附、文書図画の掲示及び機関紙等の頒布の制限の強化並びに連座制の強化その他所要の改正を行おうとするものであります。……機関紙等の頒布の規制であります。……選挙時に無償の政党機関紙等が大量に頒布され、選挙の公正が害されると同時にビラ公害ともいわれている……」〔福田自治大臣、四月二三日衆委録三号一—二頁〕

(18) 中選挙区制により生ずる個人本位の選挙運動の問題については、選挙制度審議会等においても夙に指摘されている。例えば、第三次選挙制度審議会第一、第二委員会委員長報告、自治省選挙課編『選挙制度審議会答申・報告集』所収。

(19) 選挙運動の意義については公職選挙法中に規定はなく(しかし「白地刑法」には当たらないとされる。最決昭和三八年一〇月二二日刑集一七卷九号一七五五頁)、また法一三、一四、一六章ではその内容において広狭の差がある。結局、各法条についてその立法趣旨に照らして意義を定めるべきものとなるが、一般的には、判例、実務上は「特定の選挙の施行が予測せられあるいは確定的となった場合、特定の人がその選挙に立候補することが確定しているときはもとより、その立候補が予測せられるときにおいても、その選挙につきその人に当選を得しめるため投票を得若しくは得しめる目的をも

って、直接又は間接に必要かつ有利な周旋、勧誘若しくは誘導その他諸般の行為をなすことをいう」(前掲最決)と解されている。この選挙運動は、「政治上の主義もしくは施策を推進し、支持し、もしくはこれに反対し、またはこの公職の候補者を推薦、支持し、もしくはこれに反対することを目的として行い直接間接の一切の行為を言う」(土屋選挙部長、六月二十七日参委録八号一三頁)とされる政治活動に概念上含まれるものであるが、公職選挙法ではこの両者を理論上区別して扱っている。参照、秋山陽一郎『選挙』(昭五二)二四一頁、三五七頁。

(20) 政府のいう「公正」の意味は必ずしも明確ではないが、それを示す代表的発言と思われるものを挙げる。「公正を欠くという意味は……公正というのはいんがどういふふうに見るかということによって決まっていって、公害というふうな言葉が出るようなものを出すことはこの際差し控えた方がいいのではないか、私はこういうことを申し上げておるわけでありませぬ」(福田自治大臣、五月二十八日衆委録六号七頁)。「たとえお金をもらった者だけが自由にやれるといったようなことでは困るので、何かそこに一定の秩序を設けていく。平等と言いますか公正を図るといったような、機会の均等ということとを与えるというところで一つの規制というものがあるわけでございます」(土屋選挙部長、五月二十八日衆委録六号一七頁)また、月刊・自由民主二三三五号二頁(昭五〇)は、「資金力と

配付要員動力のズバ抜けて強い特定の政党だけを利するという選挙の不正をきたしている」と述べる。

(21) いわゆる「ビラ公害」論に関し、福田自治大臣は昭和四八年の東京都議選の際の新聞記事や投書を例証として挙げているが、これに対しては共産党が、やはり新聞や該選挙について東京都選挙管理委員会が行なった世論調査等を引きつつ、一律的判断はできないと反論した(福田自治大臣、津金委員、五月二十八日衆委録六号七七八頁)。参照、根岸重治「ビラ公害・ヤミ米」時の法令八三三二号一四頁(昭四八)。

なお、ビラ公害論の発端は昭和四五年四月一二日執行の京都府知事選挙とみられる(例えば、鈴木参考人、六月三日衆委録八号一一二頁、朝日新聞四五年一月六日社説)が、同年六月、参議院公職選挙法調査特別委員会は委員四名(自民二人、社公各一人、他に社共その他各一人が現地参加)を派遣して実情調査にあたらせ、その報告を得ている(第六三回国会参委録一号一八一—二〇頁。なお、林委員発言、第六四回国会衆委録五号三—四頁参照)。また、その際、中傷ビラ配布禁止の仮処分申請がなされているが、その事実的、法的問題につき、石川明「新聞等配布禁止仮処分について」判例評論一八三号一—六頁(昭四九)参照。

(22) 一二、一三条を援用している(福田自治大臣、五月二十八日衆委録六号一六頁)。また、月刊・自由民主、前掲注(20)参照。

(23) 「しかもこれが全部の手段を奪ったわけではございません

で……全体として……国民がいろいろと政策等を知る機会というものはなるべく失われぬようにしようという配慮等もあわせて加えておるところでございます」〔土屋選挙部長、五月二八日衆委録六号一八頁〕

(24) 「選挙期間中だけはこの公害というものはやめていただくが、そのかわりとして一般紙に政党的政策を……出せるような工夫をしております」〔福田自治大臣、五月二八日衆委録六号八頁〕

(25) 「選挙の公正を確保するという見地から必要最小限の合理的な規制を設けたものであります」〔福田自治大臣、六月一日参委録五号一頁〕

(26) 「私たちは、政治活動と選挙運動とは厳然と区別すべきであると思存します。……政治活動は、憲法の理念のように、選挙期間中といえども最大限自由であるべきであります。しかし、選挙活動は、一定のルールの中で、有権者に政策や考え方を訴える手段をどの候補者にも平等に、公正に確保されるという原則が必要であります」〔山田(社)議員、六月五日衆本録二六号(八四六頁) また、小沢(民)委員、六月四日衆委録九号三四頁〕

(27) 佐藤(社)委員、五月二三日衆委録五号一七頁。
 (28) 社会党は金のかからない選挙のための公営の拡大ということとを強調するのであるが、その場合、金がかからないというのは候補者個人が金がかからないというだけではなく、政党

も金がかからないというように理解をすべきだとしている〔佐藤委員、五月二三日衆委録五号六頁〕。従って、この意味からも号外の大量頒布のように政党にとって「金のかかる」手段は好ましくないものである〔山田委員、六月三日衆委録八号一二頁〕。また、玉置(民)議員、四月一八日衆本録一七号五九一頁。

(29) 「公費ということで税金を選挙ごとにかけるといつてもおのずと限度があるだろうし、片方では公営をしておきながら、片方では政党や個人が幾らでも無制限に事がなされるというのでは、私は税金を納める国民としても納得していただけないだろうと思うですね。その点について、選挙の公営の裏にはそういった意味でのある程度の規制というものもやむを得ないのではないか、それが国民の税金が死に金にならない方途ではないかと私は思うのであります」〔佐藤(社)委員、五月二三日衆委録五号九頁〕 なお、後掲注(62)参照。

(30) 「憲法にも明らかなように、選挙は議会制民主主義の根幹であり、選挙に際しては主権者である国民がその権利を行使する上で何物にも拘束されない自由な選択が保障されるべきであります。国民は選挙期間中こそ選挙の争点、政党や候補者の実績とその政策並びに理念などを知る権利が保障されなければなりません。これは何人も奪うことのできない主権者である国民固有の権利であります」〔林(共)委員、六月四

日業委録九号三六頁)

共産党は更に「反論の自由」の主張も行なっている。即ち、対立陣営等が法定ビラ(二〇一条の五等)によって不当な中傷を行なったのに味方陣営は既に法定限度の三種類を使い終わっていたという場合、号外の使用ができないとなると、相手方と「同じ効果」を持つ方法での反論が不可能となるわけであり、従って、このような反論の機会を奪うことは、批判、反批判の自由を構成要素とする言論の自由の侵害に他ならないと論じている(津金委員、五月二八日衆委録六号八一―一二頁)。これに対しても政府は、結局、号外を認め利益と禁ずる利益の衡量の問題であると応じた。

また、津金佑近「公選法問題と真の革新の立場」前衛三八五号一〇―一一頁(昭五〇)、公明新聞五〇年五月一日号参照。

(31) 内藤(共)議員、七月四日参本録二二号八七一頁、林(公)委員、五月三〇日衆委録七号一六頁。

(32) 津金(共)委員、五月二八日衆委録六号八頁。

(33) 林(共)委員、六月四日衆委録九号三六一三七頁、林(公)議員、四月一八日衆本録一七号五八八頁。なお、一般的に、内藤功「機関紙規制と表現の自由」経済一三五号一―三頁(昭五〇)。

(2) 一般紙誌の有償頒布

今次改正での新聞紙等頒布規制強化の結果、「選挙に関する報道・評論」を掲載している確認団体の届出機関紙誌の号外等の頒布が禁止された他、確認団体以外が発行する一般紙誌⁽³⁴⁾についても、定期購読者以外の者に対しては有償頒布に限るとされたが、この有償性条件については、まずそれを法定した公職選挙法一四八条自体の立法趣旨⁽³⁶⁾及び合憲性が確認された後、有償性条件附加の是非につき議論が行なわれた。

政府は、いわゆるビラ公害といわれる実態は新聞本紙にも該当すると指摘した上で、選挙の公正確保の目的でそれに対処するための必要最小限の規制規準として、新聞というものの本来的性質としての有償性に着目すべきなのであると論じ⁽³⁸⁾、また、実のところ、従来から有償性は当然の前提として現行(改正前)の公職選挙法一四八条二項にいう「通常の方法」の中に含まれていたためであるところ、それがPR紙といった例外を足掛りになくずし的に拡大解釈されてきているため、本来の趣旨を明確化するために法文に書き込むに過ぎないのであると説明したが、野党は納得せず、様々の理由、また程度において反発した。

まず、共産、公明両党は、いかなる新聞紙規制強化にも反対するという立場から反論したが⁽⁴⁰⁾、特に、共産党が、最高裁判例(三

井美順事件⁽⁴¹⁾を援用しつつ労働組合の発行する新聞に対し有償条件という制約を付することは団結権の侵害であると論じており、また、ある自民党委員からも、一四八条の立法目的から見れば、その規制範囲は過度に広汎ではないかという趣旨の疑問が呈せられて⁽⁴³⁾いるのが注目される。

更に、労働組合紙に関しては、一般に、通常から有償で頒布することが行なわれていないため、その有償の解釈が問題となり、一般組合費により発行された新聞を組合員に配布することは有償性の条件を満たすか、友誼組合への配布またはいわゆる第一、第二組合間の配布、即ち、相異なる組合間または組合員への事実上無償の相互配布はどうか、という点が論議の対象とされた。前者については、有償条件といつても新聞を受け取る都度代金を支払う必要はなく、自分の払った組合費により発行される新聞を受領するのであれば、それで条件は満たされるとされたが、⁽⁴⁴⁾後者については、既得権侵害を危惧する、社会党や、⁽⁴⁵⁾特に共産党の⁽⁴⁶⁾追及により議論が紛糾し、政府は、有償の原則は崩せないが、実際問題として非常な不便が起ることも考えられるので、関係のある組合の機関紙も購入するということを組合の規約かその会計の名目のうちに加えて購入の意思を客観的に明確にしておけば、事実上

無償であっても、有償配布であるとみなし得る等、一見違法の行為があつても法適用のレベルでの弾力的運用の可能性があるとを示唆した。⁽⁴⁷⁾

(34) 新聞紙、雑誌の頒布規制の態様は発行主体により変わるが、大きく言えば、確認団体の発行する機関紙誌(二〇一条の一四の適用がある)とそれ以外の新聞紙誌(いわゆる一般紙誌——一四八条の適用がある)に分かれる。確認団体とは政党または政治団体で、当該選挙に関し自治大臣から確認書の交付を受けているものをいう(二〇一条の五等参照)。なお、政党、政治団体の意義は政治資金規正法三条で定めるところと同じである(「土屋選挙部長、六月二七日参委録八号一二頁」)。従つて、「労働組合、婦人団体、業者団体、国際平和友好団体、青年団体」などの機関紙のようなものは一般紙誌に含まれる(「土屋選挙部長、六月二五日参委録七号一八頁」)。また、「新聞」の範囲に関する自治省の見解は、福岡高判昭和二六年六月一九日高裁判事判決特報一九号一三頁等と同じであるとされる(「土屋選挙部長、六月二〇日参委録六号四頁」)。

(35) 本法案にいう「定期購読者」とは今新しく出てきた概念で、「契約に基づき一定の期限を定めて、新聞紙又は雑誌を買つて読む者を指し、一回ごとに随時又は臨時に買つて読む

者は含まれないもの」と解される。自治省選挙部編『改正公職選挙法解説』（昭五〇）九〇頁参照。

- (36) 一四八条の立法趣旨は、社会の公器としての新聞については選挙に関する報道評論の自由を保障する反面、選挙の公正確保の見地から選挙目当てのまぎらわしい急造新聞を排除することにありとされる。「土屋選挙部長、五月七日衆委録四号四頁」。なお、公職選挙法体系の中で特異な地位を占めるとされる本規定の制定事情等につき、柚正夫「公選法とマスコミ」ジュリスト総合特集『現代のマスコミ』一一四頁（昭五〇）参照。

(37) 土屋選挙部長、六月二〇日参委録六号四頁。

- (38) 土屋選挙部長、六月二〇日参委録六号四頁。国会答弁では「本来新聞というものは有償制が損なわれるほど無差別に無償で出すというような性格のものではないということは判例でも明らか」等と述べられているに留まるが、実質的理由として、一四八条が保障しているのは「公平な報道評論」のみであるところ、広告収入や特定の者からの援助によって経営する新聞の場合には広告主や援助者の希望を満たすための主観的報道評論をすることに重点が置かれると考えられるので、公平な報道評論を担保する条件として購読料収入による経営の確立、即ち有償制が必要なのであると指摘する見解がある。岩橋修「公職選挙法第一四八条の『新聞紙』及び『選挙に関する報道・評論』の意義」警察研究四七卷一号六五頁（昭五

一）。なお、無償で頒布されるものであることを理由に新聞紙誌性を否定した判決として、福岡高判昭和二六年一〇月一日九日高刑集四卷一二号一六一四頁があるが、東京高判昭和三四年二月二八日高刑集一二卷三三三三三六頁は反対の趣旨を示している。

- (39) 土屋選挙部長、五月二八日衆委録六号一一頁。もちろん効果上差異がないのではない。前掲注（12）参照。また、自治省選挙部、前掲注（35）八九頁。

(40) 総説該当部分参照。

(41) 最判昭和四三年一月四日刑集二二卷一三三号一四二五頁。

- (42) 「現実の政治、経済、社会機構のもとにおいては、労働者が経済的地位の向上を図るに当たっては、単に対使用者との交渉においてのみこれを求めても十分に目的を達することができず、労働者がその目的をより十分に達するための手段として、その目的達成に必要な政治活動や社会活動を行うことを妨げられるものではない、労働組合の団結というのは、経済的地位の向上に必要な範囲で政治活動、社会活動をやるというものが最高裁判所の四三年の判決なんですよね。……本来そこまでできる。そこまでできるのを選挙中だけ制限（組合紙の有償頒布を指す——筆者）をする。私はこれはどう見ても……団結権の侵害だと思っんです」（内藤委員、六月二五日参委録七号二〇頁）

(43) 具体的には三項各号の適格紙、即ち選挙に関する報道評論

をする自由が保障される新聞紙たる条件規定を指す。石井委員、五月七日衆委録四号五頁。なお、本項については、最近、最高裁は限定解釈した上で合憲判決を下している。最判昭和五四年一月二〇日判例タイムズ四〇六号九五頁。

(44) 土屋選挙部長、五月二八日衆委録六号一五頁。なお、自組合員への配布は有償頒布に含まれるというのは、「従来（一四八条の）適格紙の要件につきとられてきた解釈と同様である」自治省選挙部、前掲注（35）八九頁。

(45) 「適格紙に属する労働組合の新聞の頒布については、通常交換されている友誼組合などへの頒布は当然のことと考えられます」〔片山委員、六月二〇日参委録六号四頁〕

(46) 「ずばりと聞いてみたいと思うんですがね、ある一つの工場がある。同じ工場である。……その工場の中に労働組合が二つある、第一組合と第二組合が。それから労働組合どこにも入っていない労働者もいる、という場合に、門は一つですね、一緒に労働者が入ってくる。門の前で第一組合の組合員が選挙中に機関紙を無料でまく、その機関紙には選挙のことが書いてある、そういう場合ですね。いままでではみんな無料でまいていた。選挙の前まで無料でまいていた。選挙のときになると今度は、同じ職場の中の人でも代金を取らなくちゃいけなくなるんですか」〔内藤委員、六月二五日参委録七号一八頁〕

(47) 「自分らが直接関係のある、あるいはぜひ知りたと思う

ようなところの機関紙をかう意思を……明記しておくようにしなさい、そうすればそれは悪意のないものであるし、たとえそれは金を払わなくても法を適用しないようにしましょう。……これからの問題としてはそういうふうにはやり一つの何といえますか、けじめをつけていただきたい。……じゃ、それはどうしてできるのだということになれば、この法律が通った暁には、そういうことは組合によく通達をするというか、知らせるように選挙管理委員会等々を通じ、あるいはまた自治省のPR等を通じて、よく皆にわからせるようにいたしましょう、こう言っているわけです」〔福田自治大臣、六月二七日参委録八号三〇―三一頁〕なお、結局、施行通達は次のようになっていた。「有償頒布であるかどうかは、具体的事例に即して判断しなければならぬが、たとえば労働組合の機関紙については、その組合員に対して無償で頒布されていても、その発行に要する経費が組合員から徴収する組合費、会費等によってまかなわれているような場合には、有償頒布するものに含まれると解される。これに対し組合相互間で組合機関紙を配布する場合には、それぞれの組合は、例えば他の組合の機関紙を購入手、それを組合員に配布するというような方法を講じない限り有償頒布とはならないものである。これらの点について周知を図られたこと」〔昭和五〇年九月二七日自治選第二六号、基本行政通達第二卷三三七九頁〕

(3) 「選挙に関する報道・評論」の意義

今次改正により頒布の規制をうける新聞紙誌は、確認団体の発行する機関紙誌であるか、また本紙誌か号外等か、更に確認団体以外の発行にかかる一般紙誌であるかにより、うける制限の様相が変わるが、しかし、一つ共通しているのはいずれも「選挙に関する報道・評論」を掲載したものが規制の対象となるという点である。⁽⁴⁸⁾

従って、国会審議においてもその意義につき激しい議論が交わされることとなり、政府は当初、大まかに機関紙等の号外そのものの頒布を禁止するのではないから、政党の政策自体を掲載する号外は規制されないと説明していたが、⁽⁴⁹⁾その後の審議における答弁の「食い違い」を指摘されるに及び、参議院予算委員会において次のような政府統一見解が提示されるに至った。

『「選挙に関する報道・評論」の意義であります、これは従来から公職選挙法に規定されている用語でありまして、「報道」とは、選挙に関する客観的事実の報告であり、「評論」とは、選挙に関し、政党その他の団体、候補者その他の者の政策、意見、主張、選挙運動その他選挙に関する言動を対象として論議、批判することを指すものと解されます。すなわち、ある政

党、政治及び経済等に関する団体、労働組合、選挙候補者、同運動者その他の者が、選挙に関し、いかなる政策を発表したか、いかなる意見、主張を述べたか、あるいは、いかなる候補者が立候補したか、ある候補者をだれが支持し、推薦し、だれが反対したかというような事実を報告として掲載するのがいわゆる「報道」であり、ただいま述べた諸団体または候補者等の政策その他の意見、主張や、選挙運動その他選挙に関する言動を論議し、批判し、賛否の意見を述べたり、あるいは批判の対象とした特定の政党、政治団体又は特定の候補者を支持、推薦、もしくは反対する等の意見、主張の記事は「評論」に該当するものと解されておりますことは、判例がこれを示しております。したがって、このような選挙に関する報道、評論を掲載した機関紙号外であるかどうかによって頒布できるかどうかを判断されるわけで、その判定は、具体的な事例の内容に照らし客観的になされるべきものであると考えます⁽⁵⁰⁾。しかしながら、この具体的適用を巡って再び議論が展開され、政府は更に、例示を含めつつ、この統一見解を次のように敷衍した⁽⁵¹⁾。

(a) 「選挙に関する報道評論」とは、要するにその記事の内容、

形式及び文意自体から公正、客観的に判断して選挙に関連しているものと認められる報道評論を言うものであり、これに当たるものとしては、たとえば、①「〇〇選挙における〇〇党の十大政策」とか「〇〇党候補者は次のような政策を掲げて奮闘しています」といったように、特定の選挙や候補者の公約、政見であることが形式的に明らかである場合、②「今度こそ革新県政をみんなで作ろう」とか「どの政党を選ぶか、政策を見きわめる三つのポイント」といったように、記事の内容自体から特定の選挙に関するものであることが明らかである場合があげられる。

(b) 「選挙に関する報道評論」に当たらないものとしては、たとえば、①地方の選挙において防衛、外交等、国政レベルの問題を「〇〇党の政策」として掲載している場合、②自由主義、民主主義という思想上の論争や、経済、福祉などについての従来からの政策を掲載している場合があげられる。

しかし、反対党は納得せず、公明党が特に「選挙に関する」の定義を求め、また、共産党が様々な設例を挙げて「選挙に関する報道評論」に該当するか否かにつき質疑を行なったのに対し、自治省選挙部長は、「選挙に関し」というのは従来からある用語であり、

選挙に際して、選挙に関する事項を動機として、という意味で統一的に解釈されてきており、⁽⁵⁴⁾それで大きな問題はおきていないと答弁したが、自治大臣は、つまるところ、選挙期間以前に政策を決めて公表しておいたのであれば、その政策を期間中に号外に掲載しても違法とは考えないが、選挙期間に入ってから急に候補者や政党が新しい政策を発表すると、それは選挙に関するものと考えられるであろう、との判断を示した。⁽⁵⁵⁾

なお、この間に、自治省が先の統一見解の解釈として、選挙公約と同様の内容を掲載した号外でも、選挙用の明示がなければ規制されないという判断を決定した旨の新聞報道⁽⁵⁷⁾があり、これを引用した公明党委員の質問⁽⁵⁸⁾に対し、政府は、例えばコンビナート誘致のように、ある地方の選挙等でそれだけが争点になっているようなときに、それに関する意見を出すのであれば問題があるが、一般的には当該報道のとおりの方とれるとの答弁を行なっている。⁽⁵⁹⁾

また、この意義の不明確さの故に不当な訴追を許すおそれがあるので定義規定を設けるべきだと主張⁽⁶⁰⁾に対しては、国会における審議を通してその意味内容は十分に明確になっており、そこで自治大臣の答弁等が立法者意思として解釈を拘束するから心配

はないという趣旨の答弁がなされている。⁽⁶¹⁾

- (48) 但し、確認団体の機関紙誌の号外等については例外がある
〔二〇一条の一四第三項〕。
- (49) 例えば、三木総理大臣、五月三〇日衆委録七号一七頁。
- (50) 福田自治大臣、六月二日参予算録二三号三六一三七頁。
なお、この統一見解は、東京高判昭和三五年七月一四日高判集一三卷六号四六五頁と同旨であるとされる〔土屋選挙部長、六月二〇日参委録六号四頁〕。「報道評論」の範囲に論及している主要な判例として、他に、東京高判昭和三五年一月三一日高判集一三卷追録一頁、最決昭和四四年六月二六日刑集二三卷七号一〇〇一頁等がある。
- (51) 福田自治大臣、六月一八日参委録五号一一頁。
- (52) 多田委員、六月二〇日参委録六号一五頁。
- (53) 先に自治大臣が「選挙に関する報道評論」でないものとして挙げた例は列挙か例示か、地方交付税の交付率増加や地方公共団体の超過負担の解消につき地方選挙で掲載するのはどうか、「自由を破壊するのは〇〇党である」というのはよいか、電力料金の値上を抑える緊急政策というのは該当するか、中小企業の危機打開のための緊急政策ならどうか等々の事例につき質疑が行なわれた〔内藤委員、六月二〇日参委録六号一九―二二頁〕。

- (54) 土屋選挙部長、六月二〇日参委録六号一六頁。
- (55) 土屋選挙部長、六月二〇日参委録六号二二頁。
- (56) 福田自治大臣、六月二〇日参委録六号二二頁。
- (57) 朝日新聞五〇年六月一五日期刊。
- (58) 多田委員、六月二七日参委録八号二三―二四頁。
- (59) 土屋選挙部長、六月二七日参委録八号二四頁。
- (60) 内藤(共)委員、六月二〇日参委録六号二二頁。
- (61) 「いま大臣のお答えは、裁判所なり警察を拘束する性質のものですか」〔内藤(共)委員、六月二〇日参委録六号二〇頁〕
「法律をつくり出すときには、その間における質疑応答というものがあつた程度法適用の場合には当然参考にされるものであると思つております」〔福田自治大臣、六月二〇日参委録六号二〇頁〕「法適用の場合には、ちゃんと弁護士から言えば、あの法律をつくるときに自治大臣はこう言つておるじやないか、なぜそういう処罰をするかと言つて弁護できるようになつておるんです。これがすなわち法治国の姿でございます」〔同、二四頁〕

(4) 選挙運動用(個人)ビラの新設

いわゆる個人ビラの新設は、衆議院における社会、民社両党の修正提案によつて行なわれたものであり、その趣旨は、金のかか

らない選挙実現のための公営拡大という大筋⁽⁶²⁾の中で、言論、政治活動の自由及び有権者の知る機会⁽⁶²⁾の拡充と選挙の公正という要請との調和を、各候補者に平等な条件で言論による選挙運動の手段を提供するという形で図ることにされるとされたが、もう一つの実質的理由として、いわゆる政策ビラなどによる政党としての政策の宣伝が、ただちに候補者個人の宣伝とはなり難いという大政党の不利を補正するために、候補者個人として用いうる選挙運動用文書の拡大が必要であるという事情が挙げられる⁽⁶⁴⁾。

この提案に対し、政府は、衆議院公職選挙法調査特別委員会での審議において、当初は現行（改正前）の選挙運動体系に変革をきたすということなどから難色を示していたが⁽⁶⁵⁾、後には「非常に意味のある」ものとして修正をうけられた。ただ、自民党委員の中には、後に述べるような理由で疑問を呈するものも見られた。

他方、共産、公明両党は、公営の故の枚数制限のため有権者の九割以上がはじめから頒布対象外とされてしまうので、知る権利の実質的保障とはいえないこと⁽⁶⁷⁾、頒布方法は新聞折り込みの他政令で定めるものに限られるとされているため、実質的に言論の自由を構成する頒布方法という重要な部分に関する制限を容認するおそれがあり⁽⁶⁸⁾、また、頒布方法違反についての罰則のみを法定

し、頒布方法自体については政令に委ねるといふのは白地刑法であり、罪刑法定主義に反するおそれのあること⁽⁶⁹⁾、一枚一枚のビラに選挙管理委員会の交付する証紙を張るといふのは非現実的であり、人件費等を考えると金のかからない選挙という理念に逆行するものとなること等を指摘して批判したが、特に最後の点については、自民党委員からも同旨の発言がなされていることが注目される⁽⁷⁰⁾。

(62) 選挙の腐敗を防止し、その公正を確保するために、金のかからない選挙を実現すべく選挙公営の拡大を図るといふこの発想に対しては、院外においても様々な角度からの批判がある。例えば、「真に金のかからない選挙を実現するためには政治資金の規正強化と法定費用の厳守が先決であり、単なる公営拡大は却ってその反面にある選挙運動規制の強化を招くだけ」といふ、院内での批判とほぼ同旨のものとして、奥平康弘他「公職選挙法改正批判」法律時報四七卷八号八一頁（昭五〇）、鷲野、前掲注（6）五六頁等がある一方、古田佑紀「最近における選挙違反の実態と選挙運動の規制に関する公職選挙法の問題点」ジュリスト六四〇号四三頁（昭五二）は、多額の費用がかかる根本的原因は事前運動にあるのだから、選挙期間内の選挙運動をある程度公営化しても実効性は

疑わしいことを示唆している。また、選挙公営制度は、確認団体制度との関連で小政治勢力に不利に働くという問題もはらんでいる。江橋崇「選挙運動の自由」公法研究四二号一〇五頁（昭五五）参照。

(63) 佐藤（社）委員、六月四日衆委録九号三五―三六頁。

(64) 「特に自民党や私たち社会党の場合になりますと、一つの選挙区に単数の候補者でない立候補者を出す、そういったしますと、政党の政策宣伝といいますが……候補者個人の名前を出すことは違法であるというふうには私も認識しておりません。そういったしますと、候補者個人と有権者との媒体にならぬ場合が多い。しかし、単数しか立候補しておられない党の場合になりますと、党の宣伝がそのままその党の候補者全部、ビラやその他が媒体になるという関係になる。したがって候補者個人の選挙文書というものを拡大すべきである」

〔阿部委員、五月二八日衆委録六号三七頁〕

(65) 土屋選挙部長、五月二三日衆委録五号一八頁。

(66) 福田自治大臣、七月四日参本録二二号八六三頁。

(67) 津金（共）委員、六月四日衆委録九号二三頁。これに対し提案者は、提案者自身この枚数を絶対のものと考えているわけでは決していないが、国庫負担とする以上一定の制約はやむを得ないし、世帯毎に配布することを前提にすると、一世帯あたり二・四人の有権者がいると考えられるので、当選可能にするのに十分なだけの有権者には見てもらえるものとし

てこの枚数を算定した、と答えている（山田（社）委員、六月四日衆委録九号二三頁）。なお、提案者も当初は枚数ではなく、法定政策ビラのように種類で限ることを考えていたようである（佐藤（社）委員、五月二三日衆委録五号一七一―八頁）。

(68) 津金（共）委員、六月四日衆委録九号二五頁。これに対しては、提案者は、政府にも憲法・法令遵守義務はあるのだから政令はその範囲内で定められるはずであるし、社会党もこれについては一定の要求をしていく、と応じた（山田委員、六月四日衆委録九号二五頁）。この頒布方法については、特に公明党から政令案の提出の要求がなされ（多田委員、六月二〇日参委録六号一八頁。実現はしていない）、また自民党委員からも、具体的に演説会場や各種会合での配布や郵送、宅配、街頭配布等は認められるのかという質問がなされた（戸塚委員、六月一八日参委録五号一二頁）他、社会党自身も「各戸配布ができるよう政令のなかで明確にするよう努力することとする」（社会新報五〇年六月二九日）としていた（前掲注（67）引用の山田委員の発言もそれを前提しているものと考えられる）が、結局、施行令（一〇九条の六）によって認められたのは、選挙事務所内における頒布、立会演説会の会場の入口における頒布（当該会場内において行うものを除く）、個人演説会の会場内における頒布又は街頭演説の場所における頒布による方法のみであった。その事情は次の

ように説明されている。「その他の方法としては、たとえば、郵便による頒布の方法については、金がかかりすぎる他に、大量のビラの頒布は郵送業務上も問題があると考えられること、無差別の街頭頒布は、公費負担によるビラの頒布方法としては適当でないこと、また、各戸配布は、現に戸別訪問の禁止規定がある以上、戸別訪問防止のための有効な手段で担保される見込がなければ容認できないこと等いろいろな問題があつて、いずれも採用にふみきることは難点があり：「自治省選挙部、前掲注(35)六〇頁。

(69) 津金(共)委員、六月四日衆委録九号二四頁。これに対しては、修正案起草に関与した川口衆議院法制局長が答弁に立ち、自然犯のようなものとはかく、行政法規については委任立法は一般に許されており、憲法七三条六号の精神に照らせば、事柄を限定して法律で委任すれば問題はないと述べている。なお、最判昭和二年二月一日刑集四卷二七三頁、最判昭和四年一月二〇日判例時報七六七号一〇七頁等参照。

(70) 田代(公)議員、七月三日参本録二二号八二二頁。ちなみに、最高限全国区では三五万枚作成できるとされており、枚数制限の公正を期するための証紙方式は既にポスターにつき採用されており、その経験からみて自治省は実行可能と判断している(土屋選挙部長、六月四日衆委録九号二六頁)。

(71) 戸塚委員、六月二十七日参委録八号六頁。

Ⅲ 連 座 制

連座制の強化は、選挙浄化の重要な手段としていわゆる三木試案の中心構想の一つとなつていたものであり、そこでは総括主宰者等についての刑事裁判の有罪確定とともに関係当選人の当選を自動的に無効とする同時失効主義が採られていたが、法務省が、憲法三二条(裁判を受ける権利)等に違反するおそれがあるとして、これに疑いを挿んだため⁽⁷²⁾間に立った自民党選挙調査会がその後折衷策として、総括主宰者等の刑事訴訟に関係当選人の訴訟参加を許し、被告人が総括主宰者等であるか否かの争点についてのみの意見陳述と証拠調べの請求を認めるという方途を案出した。⁽⁷³⁾しかし、これについても法務省は、被告人の刑事訴訟に本質的に重大な影響を及ぼすような修正は許容できないとして疑義を提出し、結局、政府提案にあるような制度に落ち着いたものである。

連座制の問題に関して注目されることは、このように、正面から憲法の人権規定を援用していたのが、法案作成期、国会審議期

を通じて法務省や内閣法制局を中心とした政府側であったこと、そして、国会審議において、公選法改正に全体として反対していた政党の他に、社会党もこの政府案に対し少なからず批判的であったこと等であるといえるように思われる。

国会審議における連座制を巡る個別的論点は、①連座制の趣旨、②政府案の有効性、③総括主宰者等が買収等の罪を犯し、刑に処せられたとき、当選人がまだ任期中の場合はその当選を当選無効訴訟を要せずして当然に無効ならしめるという同時失効の効果、また、その当選にかかる任期を過ぎている場合は当該当選人に対する公民権停止等の効果を、総括主宰者等の刑事判決にもたせることの是非、④百日裁判の実現方法等であったが、これらの問題も全て、やはり選挙の公正のための連座制の実効化と、当選人自身の参政権、裁判を受ける権利、適正手続の保障等とをいかに調整するかの考慮に集約されることになる。

第一の連座制の趣旨は、当選人に対する制裁を目的とするのではなく、「出納責任者とか総括主宰者等とか、候補者と一体的な関係にある者が買収等の悪質な選挙犯罪を犯したときに、その当選人の当選に相当の影響を与えているというふうに推測される、

のとは言いがたいということで、選挙の公正を確保するという意味で当選を無効ならしめるということ」である⁽⁷⁸⁾と解されており、これについては最高裁も夙に合憲判決を下して、国会審議においても争われていない。

第二に、従来検察官が当選無効の訴えを起こすようになっていたものを、逆に当選人が当選確認の訴えを起こすように改めるという政府案に対しては、確認訴訟が起こされるのは当然に予想されることであり、實際上「ざる法」⁽⁸⁰⁾に過ぎないとして強い批判がなされたが、政府は、道義的問題と憲法的、法律的問題は別であり⁽⁸¹⁾、それに、当選人が確認訴訟を起す際に争点とできるのは刑事裁判の被告人が真に総括主宰者等であったか否かの一点だけであるから裁判の迅速化は期待できると⁽⁸²⁾応じている。

第三の問題は、前述の経緯に示されているように、連座制の実効化のためにかねてから懸案とされていたものであり、国会審議においても中心的論点の一つとなっている。

前者の提案については、社会党⁽⁸³⁾、公明党等が強くその採用を要求したが、政府は、やはり、当選人が自ら裁判を受けることなく、あるいは当選人に弁明の機会を与えることなく、また場合によっては当選人の知らない間に、他人たる総括主宰者等の刑事裁

判が確定したという事実のみにより直ちに当選が無効とされ、しかもそれに対する救済の余地も与えられないということは、適正手続の保障及び裁判を受ける権利を定めた憲法規定に抵触するおそれがあるとして、これを斥けた。⁽⁸⁶⁾

また、後者については社会党がその採用の可否を打診したのに対し、政府は、もし当該当選人が次期の選挙に公正に当選した場合にまで公民権停止の効果を及ぼし、その当選を無効にするというのであれば、それは現行の連座制の趣旨からは説明できなくなるし、かりに制度の趣旨を変えらるるとしても、他人たる総括主宰者等の犯罪を理由に当選人の公民権を奪うのは、他人の行為を理由として参政権に重大な制約を加えることにならざるを得ず、更に先の例のような場合には投票した選挙民の意思も無視することになり、個人の尊厳（憲法一三条）、公務員選任権（同一五条）の侵害となるおそれがあると答弁した。⁽⁸⁷⁾

第四の百日裁判については、以前からその訓示規定の空文化が指摘されており、今次国会においても、総括主宰者等の刑事判決に伴い関係当選人に連座制の規定の適用があった場合、当選にかかるとして任期を過ぎておるときには、その効果を遡及させてその間に得た議員歳費を返納させるようにすること等によって間接的にでも

裁判の促進を図れないかという提案があつたが、これも、当選無効が確定するまでは当選人は議員活動を通して人的役務の提供を行なつていたのであり、その反対給付としての性格を持つ歳費を返還させるのは一種の経済的制裁となるから連座制の趣旨に合致せず、また公平の観念からいっても首肯しがたいとして、政府の容れるところとはならなかつた。⁽⁸⁹⁾

この他に、百日裁判を義務化すべきだという主張も各党からなされたが、これに対しては、訴訟を主宰する裁判所としては、事件が複雑で関係人が多数ある場合など、刑事訴訟法の趣旨に照らし、真相を究明し誤りなく事実を認定するためには証人尋問を行ないある程度期日を重ねることが必要となるわけであるから、一概に義務化することが望ましいとは言ひ切れないであろうとの答弁がなされた。⁽⁹⁰⁾

(72) 国政レビューの選挙違反裁判でこれまでに連座制が適用され有罪が確定して議員失格となつた例は、昭和三〇年の衆院選で総括主宰者が起訴されたときの一例のみであるとされる。参照、阪上順夫「選挙違反の実態と浄化への課題」ジュリスト七一五号三六頁（昭五五）、前沢猛「百日裁判——その空文化の検証」自由と正義三一巻七号六一頁（昭五五）。

(73) 同時失効(当然無効)主義は、第一次選挙制度審議会の答

申(昭和三十六年一月二十六日)にも含まれていたが、そのでの審議状況や当然無効主義の意義については、宮沢俊義『政治と憲法——憲法二十年・下』(昭四四)一二九頁以下に、そして法文化の過程で「無力化」されたことについては、阪上順夫『日本選挙制度論』(昭四七)二一五頁以下に詳しくい。

(74) 朝日新聞五〇年二月四日夕刊。なお、法務省は関税法違反にかかる第三者所有物没収事件判決(最判昭和三七年一月二八日刑集一六卷一〇号一五七七頁、一五九三頁)を念頭においていたと思われるが(参照、宇津呂英雄『注釈選挙犯罪』(昭五一)二六一頁)、このアナロジーの妥当性には疑問もある(奥平他、前掲注(62)八二頁)。

(75) 朝日新聞五〇年二月一三日朝刊。なお、訴訟参加の可否は裁判官が決し、また当選人は独立して上訴できないとされていた。

(76) 稲葉法務大臣、根岸法務省刑事課長、二月一九日衆法務録四号七頁。なお、自治省選挙部、前掲注(35)一一四頁は、「刑事手続と民事手続が截然と分離されている現行訴訟体系のもとで……参加制度を実施することは理論上問題があるばかりでなく、刑事裁判に新たな第三者である当選人が関与することにより、かえって裁判が遅延するおそれがある点で……難点があり、結局今日の改正のような制度になった」とし

ている。

(77) 公職選挙法二五三条の二参照。

(78) 土屋選挙部長、五月二三日衆委録五号一四頁。

(79) 最判昭和三七年三月一日日集、六卷三三五〇頁。

(80) 阿部(社)委員、五月二八日衆委録六号三五頁。

(81) 福田自治大臣、六月二〇日参委録六号五頁、稲葉法務大臣、二月一九日衆法務録四号七頁。

(82) 三木総理大臣、五月二八日衆委録六号三六頁。

(83) 大柴議員、四月一八日衆本録一七号五八〇頁。

(84) 新井議員、六月五日衆本録二六号(一)八四五頁。

(85) 吉田法務省刑事課長、六月二〇日参委録六号五頁。

(86) 佐藤委員、五月二三日衆委録五号一五頁。

(87) 茂申内閣法制局第三部長、五月二三日衆委録五号一五一—六頁。

(88) 前掲注(72) 引用文献参照。

(89) 佐藤(社)委員、五月二三日衆委録五号一四一—一五頁。

(90) 茂申内閣法制局第三部長、五月二三日衆委録五号一五頁。

(91) 新井(公)議員、六月五日衆本録二六号(一)八四五頁、片山(社)委員、六月二〇日参委録六号六頁。

(92) 吉田法務省刑事課長、六月二〇日参委録六号六頁。なお、この問題に関する裁判官の立場からの最近の論稿として、大久保太郎「公判期日の指定と弁護人の協力——百日裁判事件に対する考察を契機として」自由と正義三一巻七号三八頁

(昭五五)、同じく弁護人の側からのものとして、田口俊夫「百日裁判の実務上の問題点」同五〇頁、がある。

Ⅳ 供託金

供託制度の趣旨は「真に当選を争う意思のない候補者の乱立を防止する」ことであるとされ、大正一四年の普通選挙法の成立以來採用されている制度であるが、政府は、今回、昭和四四年に行なつた供託額改訂以來の物価の変動及び、テレビの政見放送のよ

うな個人的に利用される公営費用が衆議院議員選挙で候補者一人当たり一〇〇万円、参議院で五〇〇万円に達するという選挙公営の大幅拡大を理由として、約三倍の供託金引き上げを図つた。⁽⁹⁴⁾

これに対し社会党は、いわゆる泡沫候補が正しい選挙を妨害しているのは否めない事実だという認識に立ち、そもそも選挙に立候補するには相当数の人々の支持を得なくてはならないのであるから、その人々からの相当額のカンパといったものが期待できるはずなのであり、それに供託金は法定得票数をとりさえすれば返還されるのであって、一定期間の問題に過ぎないから、この程度

ものであるとして積極的に賛成した。⁽⁹⁵⁾ただ、泡沫候補の防止のためには供託金制度だけでは不十分であり、少なくとも有権者が一〇〇万を越える首長選挙等においては、有権者のある程度の推薦署名をもって立候補の資格とすること、⁽⁹⁶⁾また、税金を用いて行なう選挙公営は現状が限界であるから、今後は納付金制度を採用して一層の公営拡大を図るべきこと⁽⁹⁷⁾の追加提案を行なつた。

民社党も供託金の増額に基本的に賛意を表したが、泡沫候補防止のためには更に一段の引き上げが必要であるとする一方、真摯な立候補者に累を及ぼさないようにするため、法定得票数を引き下げることを提案している。⁽⁹⁸⁾

このように、当初の国会審議においては、供託金に關しての實質的な憲法論議というものは、増額に賛成する政党からはもちろん、公職選挙法改正に反対する政党からもみられなかつたのであるが、この間に院外においては、新聞や雑誌を通じて、現行(改正前)の供託金額でさえ既に異常に高額なのであり、それを一層引き上げるといふのは国民の被選挙権に財産上の制約を加えることになり、憲法一五條に定める普通選挙の原則を脅かすものではないかという疑いが憲法学や政治学の研究者によつて投げ掛けられ、⁽⁹⁹⁾このような言論活動の規制に勝るとも劣らない問題が国会におい

てほとんど議論されていないのは「不思議」でもあり「不安」でもあるとの批判がなされていた。⁽⁹⁸⁾

国会においては、その後参議院段階に入ってから、公明党がこのような院外における意見を引用しつつ、供託金の三倍引き上げというのは国民の立候補の自由を侵すことになるし、ある候補者が泡沫か否かは国民が投票行動を通じて判断すべきものであって、また、実質的にみても、供託金を増額しても「金持ちの泡沫候補」は防止できないとして反論を行なったが、⁽⁹⁹⁾しかし、そこでも二倍程度の引き上げなら許容しうると示唆していることが注目されよう。⁽¹⁰⁰⁾

(93) 土屋選挙部長、六月二〇日参委録六号一九頁。

(94) 土屋、前掲注(93)。「ちなみに戦前の衆議院議員選挙法における供託額は二千元となっており、これは現在の貨幣価値に換算すると約百万円に相当する額となり、改正前の供託額の約三倍に相当するものである」自治省選挙部、前掲注(35)三三頁。

(95) 山田委員、六月三日衆委録八号一二頁。

(96) 大柴議員、四月一八日衆本録一七号五八〇頁。この提案に對しては、参政権の制約となるおそれがあるとの答弁がなさ

れた〔福田自治大臣〕。

(97) 山田委員、六月四日衆委録九号一四頁。昭和二十七年の公職選挙法改正以前に供託金の他に公営分担金という制度がとられており、この提案もこれを参考にしてはいるが、その後選挙公営のたてまえから供託金制度に一本化された経緯があり、政府は、納付金制度の可否は今後の公営制度のあり方を含めて十分検討しなければならない問題だとしている〔土屋選挙部長、六月一八日参委録五号一五頁〕。なお、今回の公営拡大に際して供託金を没取された者には公営分の費用の支払いを行なわないとしたのは、このような考え方を考慮したものであるともいわれている〔福田自治大臣、六月四日衆委録九号一四頁〕。

(98) 和田議員、六月九日参本録一五号五八五頁。しかし、政府は、流石にこれ以上の供託額の引き上げは立候補の自由との関連で問題があるし、現行の供託物没取点は真に当選を争う候補者の立候補を抑えるほどのものではなく、公営の大幅拡充ということもあるから、没取点を引き下げる必要も認められないとしている〔福田自治大臣、六月九日参本録一五号五六頁〕。

(99) 田口富久治、朝日新聞五〇年六月三日朝刊、杉原泰雄、朝日新聞五〇年六月六日夕刊、奥平他、前掲注(62)八〇頁等参照。

(100) 杉原、前掲注(99)。

(101) 国会の中で初めてこの問題に論及したのも、やはり、参考人として発言した長谷川正安、柚正夫両教授であった〔六月三日衆委録八号六―七頁〕。

(102) 多田委員、六月二〇日参委録六号一九頁。

(103) 「私は——こういった論文を発表した教授の方々は、現行でも高過ぎるとおっしゃっておられるわけでございますけれども、私たちは、上げるにしましてもせめて二倍程度に抑えるべきじゃないかと、このように思っております」〔多田委員、六月二五日参委録七号一三頁〕

* * *

○公職選挙法・参照文献（政党機関紙誌等、教科書類及び本稿の注で引用したものを除く——五十首順）

(一) 昭和五〇年改正に関するもの

秋山陽一郎「改正の経緯と概要」法律のひろば二八卷一―二号四頁（昭五〇）

岩田盛宏「公職選挙法の改正について(上)、(下)」捜査研究二四卷一

〇号五頁、一―二号一頁（昭五〇）

鮫島真男「司法・法務関係の新法律の解説——公職選挙法の改正

その他——」法曹時報二七卷九号五四頁（昭五〇）

重松蕃「言論・出版の自由と公職選挙法」労働法律旬報八八〇号

四頁（昭五〇）

自治省選挙課「改正公職選挙法関係質疑集について」選挙二九卷一号三二頁（昭五二）

杉原泰雄「公職選挙法改正案の問題点」時事教養五〇年六月号、同「第七五通常国会に思う」東大新聞五〇年七月一四日号（以上二点は、杉原泰雄『80年代憲法政治への序章上』（昭五五）に収められている）

鈴木康洋「改正公職選挙法解説」自由と正義二七卷三―四頁（昭五二）

土屋正三「改正選挙二法をめぐって」自治研究五一卷一―二号三頁（昭五〇）

西嶋勝彦「公職選挙法『改正』案批判——文書図画の揭示・機関紙等の頒布制限を中心に」労働法律旬報八八〇号一―二頁（昭五〇）

野中俊彦「公職選挙法」、『政治資金規正法』の改正」ジュリス ト五九四号一―四頁（昭五〇）

堀部政男「言論・表現の自由」化へ逆行する改正公職選挙法」宣伝会議一九七五年一―二月号一―三八頁

山野博行他「日の目みた選挙二法」立法と調査一九七五年九月号三〇頁

(二) 昭和五〇年改正の新聞紙等の規制につき参考となるもの

- 小関紹夫他『選挙法全書』（昭五〇）
- 斎藤鳩彦『選挙運動抑圧法制の思想と構造』（昭五〇）
- 阪上順夫『選挙制度、政治資金の実態と各党の政策』（昭五四）
- 吉田善明『選挙制度改革の理論』（昭五四）
- 大石義雄『憲法と公職選挙法違反事件判決批判』産大法学一三巻
三号一頁（昭五四）
- 奥平康弘『選挙運動に対する規制と表現の自由』自由と正義三一
巻七号二頁（昭五五）
- 川口是「表現の自由と公職選挙法」人文（京大教養部）二五号二
八頁（昭五四）
- 柚正夫「選挙運動の文書図画制限規定と憲法原則」法政研究三八
巻二・三・四号二八三頁（昭四七）
- 同「公職選挙法と自由選挙——戸別訪問自由化、言論・文書活動
解禁を中心に——」ジュリスト七一五号三八頁（昭五五）
- 長尾一紘「選挙に関する憲法上の原則」ロースクール一三号六
九頁（昭五四）
- 長山頼興「選挙に関する『報道・評論』をめぐる問題点」捜査研
究二三巻六号三八頁（昭四九）
- 野中俊彦「選挙判例の動向——最近の判例を中心として——」ジ
ュリスト六四〇号三三頁（昭五二）
- 同「選挙をめぐる憲法問題と判例の動向」ジュリスト七一〇号九
六頁（昭五五）
- 福寿幸男「選挙制度改革の改革」現代のエスプリ『選挙』一五頁（昭

五〇）

三木武夫「保守政治改革の原点」中央公論四九年九月号一一四頁

Public Offices Election Law—The 1975
Amendments and the Diet Debate on
the Constitutional Issues

Teruki TSUNEMOTO*

Introduction

- I. Outline of the amendments
- II. Regulation on distribution of campaign literature
 - (1) Ban on party organ extra
 - (2) Limitations on the newspaper
 - (3) Definition of “report and comment on election”
 - (4) Creation of substitutive leaflet at public expense
- III. “Guilt-by-association” system
- IV. Monetary deposit

* * * * *

In 1975, the Miki Cabinet submitted a bill to the Diet to amend the Public Offices Election Law by revising such articles as: regulation of distribution of campaign leaflets, “guilt-by-association” system, and deposit in order to secure fairness of legislative campaigns, to maintain the costs of campaigns reasonably low, and for other purposes.

During deliberations by the committees and the debates within both chambers, heated arguments centered around the constitutionality of campaign control provisions of the bill.

The opposition denounced the leaflet regulation, for example, as undue infringement of freedom of speech. On the other hand, the constitutional guarantee of due process was invoked by the government concerning the issue of “guilt-by-association” system, and so on.

This “material” looks into the relevant publications including Diet Records and party organs to know the government’s and each party’s interpretation of the Constitution and the election law in perspective.

* LL. D. Candidate, University of Hokkaido.