

判例研究

事前選挙運動禁止合憲判決事件

(最高裁昭和四四年四月二三日大法廷判決刑集二三卷四号二三五頁)

越 路 正 巳

事件の概要

東京都教職員組合新宿支部専従役員として、教育行政に深い関心を抱く被告人(元教員)は、昭和四一年一月頃、翌四二年四月一五日に施行の東京都新宿区議会議員選挙に立候補を決意した。さらに同年四二年二月頃にはその立候補の態度を明らかにし、日本社会党の公認を得て、右選挙の告示された同年四二年二月頃にはその立候補の態度を明らかにし、日本社会党の公認を得て、右選挙の告示された同年四月五日に立候補の届出を済ませた。が、まだ立候補の届出のない同年二月中旬頃から右立候補の届出までの間、自己に投票を得る目的で同区内の教職にある者や被告人勤務先での教え子またはこれらの父兄でいずれも選挙人

である四十名方に訪問して、『日本社会党公認新宿区議会議員候補者、何某(被告人氏名)』という見出しで、自己の経歴、写真、立候補の決意と政見のほか、数名のすいせん文を掲載したパンフレットを右のうち一九名方の訪問先において手渡して、頒布した。また、運動期間中、いずれも選挙人で被告人の教え子の父兄である二名方を戸々に訪問し、自己のために投票を依頼し、前記と同じパンフレットを渡した。これが公職選挙法一二九条(選挙運動期間の制限)、一三八条(戸別訪問の禁止)、一四二条(文書图画頒布の制限)に違反すると起訴された。そして、第一審、第二審、および上告審を通じて、この公職選挙法一二九条、一三八条および一四二条が憲法二一条の表現の自由に反しないかどうか

か争われた。本稿は選挙運動期間の制限の問題を取り扱うものである。第一審(東京地裁刑事第三部昭和四三・四・一二)は、「表現の自由も絶対無制限のものではなく、公共の福祉のためには、その時、所、方法等についておのずから合理的制限が存在すること」を前提にしながら、事前運動を無制限に認めると、(1)過当な競争を招き、経済力の差による不公平をきたすので、候補者にとって、煩に堪えないばかりでなく、その経済的負担も無視できないことになり、(2)したがって選挙の自由、公平を損うとしている。さらに、法に許された選挙運動の方法、選挙の規模にかんがみると、その制限は、候補者の人物、識見、政策等の伝達を不当に困難にする不合理なものでないとして罰金三万円等の判決を下している。

第二審(東京高裁第八刑事部昭和四三・一〇・一)は被告が、表現の自由を制約する原理として「明白かつ現在の危険」という点について主張するのに対し、右制約の基準となる「明白かつ現在の危険」の概念は、言論に含まれる思想が抑圧される場合に限るのであって、公共の福祉のため、言

論の行なわれる時、所、方法等につき規制するに過ぎない場合には、右概念を援用する要を見ない旨判示している。

このため被告は、「議会制民主主義のもとで、選挙は日常の政治活動の一定段階におけるいわば総決算であり、選挙活動と日常の政治活動は連続的であり、不可分である。そして政治活動は憲法上当然のものとして保障されている。してみると公示の前後で概念上もその区別が不明確な政治活動と選挙運動を画然と区別する合理的根拠はおよそみいだし難い」として上告した。

判旨

憲法二一条の言論・出版その他表現の自由には公共の福祉のため必要かつ合理的な制限が存する。「公職の選挙につき、常時選挙運動を行うことを許容するときには、その間、不当、無用な競争を招き、これが規制困難による不正行為の発生等により選挙の公正を害するにいたるおそれがあるのみならず、徒らに経費や労力がかさみ、経済力の差による不公平が生ずる結果となり、ひいては選挙の腐敗を

も招来するおそれがある。このような弊害を防止して、選挙の公正を確保するためには、選挙運動の期間を長期に亘らない相当の期間に限定し、かつ、その始期を一定して、各候補者が能うかぎり同一の条件の下に選挙運動に従事し得ることとする必要がある。……選挙が公正に行なわれることを保障することは、公共の福祉を維持する所以であるから、選挙運動をすることができる期間も規制し、事前運動を禁止することは、憲法の保障する表現の自由に対し許された必要かつ合理的な制限である」として、上告を棄却した。

研究

(一) 選挙運動期間制限の意味

日本国憲法の採用する代表民主制は、主権者・国民の権限をその代表者が行って行使する政治制度である。その代表者を選出する選挙手続・方法には、日本国憲法にふさわしい自由平等の理念が貫徹されていなければならない。ところが、現行の公職選挙法は選挙運動については、運動期

間、運動の主体となる者及び運動の方法について制限している。これらの制限は相互に密接不可分な関連性を有しているか、本稿は第一の期間の制限の問題について検討するものである。事前運動として禁止されているのは、立候補届出前の一切の選動である（公職選挙法一二九条）。選挙運動は政治活動、立候補準備行為、地盤培養行為及び社交行為とは理論上区別されている。学説上の定義によれば、「選挙活動とは、特定の選挙において特定の公職の候補者の当選を得ることを直接の目的として投票を得又得しめるために必要且つ有利な周旋、勧誘又は誘導その他一切の行為をいう」（林田和博「選挙法」六七・八頁）のである。最高裁も「選挙につきその人に当選を得しめるため投票を得もしくは得しめる目的をもって、直接または間接に必要かつ有利な周旋、勧誘もしくは誘導その他諸般の行為をなすことをいう」（最高裁昭和三八・一〇・二二刑集一七巻九号二一七頁）と判示している。また、政治活動とは政党その他の政治団体がその政策の普及宣伝、営勢拡張、政治啓発等を行うことであって、特定の候補者の当選を得ることを直接の目的と

する行為ではないと学説上定義されている(林田前掲書一六八頁)。被選挙人及び選挙人が国政活動上具体的に両者及び他の概念を区別できるかが問題である。事前運動が法律上明文で禁止されたのは昭和九年のことであった、それ以前は事実上「無資格運動」として規制されていたのであった(林田前掲書一六八頁)。

(二) 選挙運動期間制限容認論

最高裁の判決理由は、(1)不当、無用な競争を招くことから選挙の公正を害する、(2)経済力の差による不公平をもたらすことである。言い換えるなら、選挙をめぐる基本的人權と公共の福祉の関係、即ち自由な選挙運動と選挙の公正の確保との調和の問題である。最高裁の判決理由は事前運動の規制が設けられた昭和九年当時の制限理由と同趣旨である。当時は、常時の選挙運動による費用の増加を避けるため、及び常時の選挙運動の規制困難による不正行為を抑えるためと言う理由で制限したのである(第七次選挙制度審議会資料(下)一一二頁)。さらに、第五次選挙制度審議会原竜之介委員(行政法学者)は、「選挙が原則として、個人本

位に争われる現行法の下では、同一の選挙区において、スタートラインにならんだ各候補者が均等な条件のもとに、選挙運動を展開することが要求される。いいかえると選挙においては、均等な条件のもとに、選挙運動を展開して民意を正しく反映させることが必要である。現行法が事前運動を制限禁止しているのも、このような公正な選挙を確保せんがためである。したがって、選挙が政党本位に行なわれ、金のかからぬ選挙制度が確立されない限り、事前運動の制限は、選挙の公正保持の見地から必要で、かつ合理的な制限として認むべきもの」という見解を明らかにしている(第五次選挙制度審議会資料一一四頁以下)。

(三) 選挙運動期間制限否認論

この問題は久しく学界の主要関心事の対象外に置かれて来たが、選挙運動をめぐる裁判の動向や選挙運動自由化の主張とともに、学界からも関心が向けられ、近年違憲論が主張されるにいたっている(たとえば、吉田善明「政治的自由」体系・憲法制例研究Ⅱ三〇七頁以下)。政治活動とは具体的に政党活動、議員の日常活動、後援会活動であり、そ

れらと事前運動との区別は理論上可能であっても非常に困難である（前田宏他「刑事資料集Ⅰ・主要選挙罰則関係例集」一二七頁以下）。市民が政治に関心を寄せ、多様な政治活動を行ないかつ参加すればする程、その限界は曖昧になる。したがって、事前運動的警告の一割程度か検挙されるにとどまっているのであって（斎藤鳩彦「選挙運動抑圧法制の思想と構造」三六五頁以下）、規制の実効性は甚だ薄いのである。

現在の合法的な選挙運動期間は衆議院の解散による総選挙では二〇日間、指定都市以下の市の選挙ではたった一〇日間しか予定されていないのである。その短い期間で選挙運動を行うために、現職議員や与党候補者が有利な地位を占めるのである。現職議員は任期中の活動が即選挙運動と言ってもよいのである。また高級官僚も肥大化した行政権力を行使しながら、自分の選挙地盤を育成しており、日常業務が選挙運動になっている。大労組役員のカースも同様であろう。さらに、保守党政治家に際立って見られる後援会は実質的に恒常的選挙期間であり、公示前に集中する政治家の激励会やその他の活発な活動はまさに「事前運動禁止

の脱法手段」（柚正夫「政治的表現の自由と選挙運動」言論とマスコミ所収三二頁）である。また、与党の公認候補者への公認判の交付（第一次的）が選挙の半年前に行なわれているのである（朝日新聞昭和五五年一月二四日朝刊）。したがって、事前運動の禁止と選挙の公正の確保との因果関係は薄いということができる。

現在、選挙に莫大な費用がかかること等金権政治への批判は高いが、期間内の選挙運動費用よりもむしろ期間前の後援会活動等の準備活動に費用がかかるのである。選挙費用の問題は政治献金の規制を含めた法定選挙費用の適正なあり方や買収犯の取締り強化等総合的に考えるべきであろう。

第七次選挙制度審議会も、「事前運動を全面的に禁止することは新人進出に著しい不利な結果となること、極端に金のかかる手段を除けば、その自由化による弊害は少ないと考えられること、実際上事前運動の取締りが極めて困難であることなどの理由から、原則的として事前運動の禁止を撤廃する方向をとるべきである」と述べたうえで、一般

国民に迷惑のかかる方法やマスメディアの利用には制限を置くべきとの条件を付しているのである（第七次選挙制度審議会資料（下）六頁以下）。

（四） 結 論

大正一四年に男子の普通選挙とひきかえに実施されたわが国の選挙運動制限は西欧型デモクシー国家の中で例外的な厳しい規定である。事前運動についても、フランスを除いては、外国ではみられない立法であり、そのフランスでも「事前運動に関して厳格な規制や取締りは行われていないといわれている」（小関紹夫他「選挙法全書」一九七頁）。

代表制民主主義の下では選挙は国民主権の具体的行使の場であるので、選挙権は国民主権に直結し、表現の自由と並ぶ「優越的地位」をもつと言われる。したがって、選挙に関する国民の権利・自由（表現の自由）は、最大限に保障されなければならないのである。しかも、事前運動禁止の理由に挙げられた選挙の公正と費用の適正化は、形式的なそれにとどまり、必ずしも具体的にその必要性を論証できないのである。選挙は国民総参加の明るいフェスティバル

（行事）であるべきであるから、選挙に暗いイメージを与える種々の制約を取り除くことが必要である。国民の意思を政治に反映する機会であるはずの選挙のパイプが詰まっているので、国民の間には選挙不信の声も強まっている。政党不信、政党ばなれも一段と進んでいる。「支持なし」層は、昭和四五年以降次第にふえはじめ、五一年には四〇％を越えてきている。またそれに応じて、選挙の棄権者も数を増してきており、ファシズムの温床たる危険性もある。日本国憲法の基本理念である「民主主義」を実現するには、(1)主権者の正しい判断を前提に、多数派と少数派が適宜交代する政権交代のシステムが具体的に準備されていること、(2)国民と議会による行政府に対するコントロールの徹底が必要であるが、本稿は前者と直接関係を有している。そのキイポイントが選挙運動の自由化なのである。