

公職選挙法による「選挙運動」等の規制
—— その問題点と改革案 ——

2017 年 6 月 22 日（木）

自由法曹団京都支部

月例会議

早稲田大学・政治経済学術院

教授 片木 淳

(最近のトピック)

公職選挙法違反被告事件（平成 28 年 6 月 3 日、静岡地裁判決、抜粋）

【罪となるべき事実】

被告人は、平成 27 年 4 月 12 日執行の静岡市長選挙に際し、同選挙に立候補する決意を有していた C の選挙運動者であるが、前記 C の兄であるとともに政治団体「D」の代表者である E 及び前記 C の選挙運動者であるとともに同団体の会計責任者である F と共謀の上、前記 C に当選を得させる目的をもって、いまだ立候補届出のない同年 3 月上旬から同月 12 日までの間、静岡市〇〇区〇〇××番××号の同団体事務所等において、G を介するなどして、前記 C の選挙運動者である H 株式会社代表取締役 J に対し、同月 13 日から告示日前日の同月 28 日までの間に同社の被用者をして前記 C に当選を得させるため街頭で通行人に「C 市長選出馬」「C さんが当選すれば、史上初の女性静岡市長誕生」等と記されたビラを配りながら「C です。よろしくお願いします。」と呼び掛けるなど前記 C への投票の呼び掛け等の選挙運動を依頼し、その報酬として同団体から同社に現金 540 万 4968 円を支払う旨の意思表示をし、もって選挙運動者に対し、特殊の直接利害関係を利用して誘導するとともに、立候補届出前の選挙運動をした。

【事実認定の補足説明】

本件ビラには「C 市長選出馬」「C さんが当選すれば、史上初の女性静岡市長誕生」との記載があり、本件行為が判示の静岡市長選挙（以下「本件選挙」という。）の約 1 か月前という直前の時期に行われたことからしても、本件ビラが、本件選挙という特定の公職の選挙における、C という特定の立候補予定者に関するものであることは明らかである（弁護人もこの点については争っていない。）。また、本件ビラの記載や本件呼び掛けには、C への投票を直接依頼する内容は含まれていないものの、本件選挙が約 1 か月後に迫った時期に、「C さんが当選すれば、史上初の女性静岡市長誕生となる。」などと直接的に静岡市長選での当選を意識させる内容のビラを、「C です。よろしくお願いします。」などと立候補予定者の名前を強調して配布していることからすれば、本件行為が本件選挙における C への投票依頼の趣旨でなされていることは明白であるし、配布の相手方においても、そのような趣旨であると受け取るに十分な行為といえる。したがって、本件行為は、本件ビラの記載内容、配布時期、本件呼び掛けの内容等に照らし、本件選挙の立候補予定者である C に当選を得させるために必要かつ有利な活動であり、アルバイトらも上記趣旨を十分に理解した上、C に当選を得させる目的をもって本件行為をしたものと認められる（この点に関する証人 K の供述は十分に信用できる。）から、選挙運動に当たるというべきである。

そうすると、本件行為をアルバイトに行わせるよう J を誘導した本件誘導行為も、本件行為と同様に、本件選挙の立候補予定者である C に当選を得させるために必要かつ有利な活動であり、被告人や共犯者らが C に当選を得させる目的をもってこれを行ったことは明らかである。

・ 本件誘導行為は、選挙運動に当たると認められる。

＜立候補予定者、高田とも子（本件C）のビラ（差し替え前）＞

元気で明るい 静岡をつくる会

ニュース
No.1
2015年 3月5日

Tomoko Takada
プロフィール

昭和28年1月12日
静岡市葵区宮ヶ崎町生まれ

昭和52年3月 城西大学理学部卒業

昭和52年4月 株式会社高田薬局勤務

平成21年11月 株式会社高田薬局 代表取締役社長就任

平成23年11月 クローヴェルホールディングス株式会社
取締役就任（高田薬局社長は兼務）

平成26年9月 ウエルシア薬局株式会社
取締役就任（現在）
株式会社高田薬局は
ウエルシア薬局株式会社へ統合

高田とも子



市長選 出馬

4月12日投票の静岡市長選挙に、元高田薬局社長で現ウエルシア薬局取締役の高田とも子さんが立候補する意思を表明した。

経済の低迷、若者の流出による人口減少に悩む静岡市にとって、向こう4年間のリーダーが誰になるのかは、市民の生活に直結し、将来を左右する死活問題。

高田とも子さんが当選すれば、史上初の女性静岡市長誕生となる。二十一年間にわたって母の介護を続けながら、小さな薬局を一部上場企業へと育て上げた経験と実績、経営手腕があるだけに、その動向に注目と期待が集まっている。

（注：現物は、赤色を基調とするカラー印刷物）

被告人及びEらは、ビラ街頭頒布時の呼び掛け文言を具体的に認識していたわけではないものの、GがJに本件ビラの街頭頒布方法を指示するに当たり、本件呼び掛け文言のような、「投票」や「一票」という言葉を使わない頒布方法を指示することを基本的に了解しており、それでも構わないと考え、また、自分以外の関係者も同様の認識であることを互いに認識していたことが認められる。以上からすると、被告人らの間には、Gを通してJに対し本件呼び掛け文言を使ったビラ頒布を依頼することについて、未必の故意による黙示的な共謀が認められる。

弁護人は、本件ビラ自体には投票依頼の言葉はなく、呼び掛け文言も商業ビラ等の通常の頒布の例にならって業者から提案されたものに過ぎないことや、清水署からの警告に応じてビラの配布を中止していることなどからすれば、本件行為は法益侵害及び社会的逸脱性のいずれも軽微であって可罰的違法性を欠くと主張する。

確かに、後記のとおり、被告人らが投票呼び掛け文言を積極的に共謀したとまでは認められず、警察官からの警告に応じてビラ配布をいったん中止し、内容や呼び掛け方を修正したことは認められる。しかし、本件の公訴事実は、単なる事前運動のみならず、利害誘導すなわち公職選挙法の中でも特に厳しく規制されるべき買収罪の類型であり、利用したとされる金額も大きいこと等からすれば、法益侵害及び社会的逸脱性の程度が小さいとは到底いえない。

弁護人は、本件ビラ配布行為が仮に選挙運動に当たるとしても、その反社会性や違法性はきわめて軽微であり、警告等の行為によって容易に文言の修正や配布の中止をさせることができたし、被告人の過去の同様の配布行為やN陣営の行為については警告すら行われていなかったのであり、このような軽微な行為について、逮捕・起訴を行うことは、被告人に対するあまりに大きい政治活動の自由の制限であり、憲法21条1項に違反して公職選挙法を違憲的に適用したものであるから公訴棄却または無罪とすべきである旨も主張する。

しかしながら、上記のとおり、本件は決して軽微な事案ではなく、単なる事前運動とは異なり、多額の現金を報酬として利害誘導をした買収事犯でありむしろ公職選挙法違反の中でも悪質な類型である。したがって、かかる弁護人の主張は理由がなく、本件起訴及び本件に公職選挙法を適用することは、憲法21条1項に違反するものではない。

【出典：「選挙干渉裁判チェックの会」HP資料「同判決」より、人名を匿名にして、抜粋。下線は片木】

＊ 平成29年5月18日、控訴審判決（東京高裁）控訴棄却
同5月31日、最高裁に上告。

＊ 公職選挙法 129 条（選挙運動の期間）

選挙運動は、各選挙につき、それぞれ第86条第1項から第3項まで若しくは第8項の規定による候補者の届出、第86条の2第1項の規定による衆議院名簿の届出、第86条の3第1項の規定による参議院名簿の届出（同条第2項において準用する第86条の2第9項前段の規定による届出に係る候補者については、当該届出）又は第86条の4第1項、第2項、第5項、第6項若しくは第8項の規定による公職の候補者の届出のあつた日から当該選挙の期日の前日まででなければ、することができない。

＊ 公職選挙法 221 条（買収及び利害誘導罪）

次の各号に掲げる行為をした者は、3年以下の懲役若しくは禁錮又は50万円以下の罰金に処する。

- I 当選を得若しくは得しめ又は得しめない目的をもつて選挙人又は選挙運動者に対し金銭、物品その他の財産上の利益若しくは公私の職務の供与、その供与の申込み若しくは約束をし又は供応接待、その申込み若しくは約束をしたとき。
- II 当選を得若しくは得しめ又は得しめない目的をもつて選挙人又は選挙運動者に対しその者又はその者と関係のある社寺、学校、会社、組合、市町村等に対する用水、小作、債権、寄附その他特殊の直接利害関係を利用して誘導をしたとき。

（以下省略）

I 公職選挙法による「選挙運動」等の規制の概要

1 公職選挙法（昭和 25 年 4 月 15 日法律第 100 号）

目的

＝「日本国憲法 の精神に則り、衆議院議員、参議院議員並びに地方公共団体の議会の議員及び長を公選する選挙制度を確立し、その選挙が選挙人の自由に表明せる意思によつて公明且つ適正に行われることを確保し、もつて民主政治の健全な発達を期すること」（同法第 1 条）

「公職」

＝「衆議院議員、参議院議員並びに地方公共団体の議会の議員及び長の職」（同法第 2 条）

公職選挙法は、これらの「公職」の選挙に関し、選挙権・被選挙権、選挙区・議員定数、選挙管理委員会、選挙期日、立候補、供託金、投票・開票、**選挙運動**、選挙公営、選挙運動費用と収支報告、**政治活動**、選挙争訟、選挙犯罪、連座制等について定めている。

2 選挙運動と政治活動

「選挙運動」

法文上、明確な定義規定なし。従来から解釈で、

＝「特定の選挙について、特定の候補者の当選を目的として、投票を得又は得させるために直接又は間接に必要かつ有利な行為」

・ （例）最判昭和 52 年 2 月 24 日

選挙運動とは、「特定の公職の選挙につき、特定の立候補者又は立候補予定者に当選を得させるため投票を得若しくは得させる目的をもつて、直接又は間接に必要かつ有利な周旋、勧誘その他諸般の行為をすることをいうものであると解すべきである」。

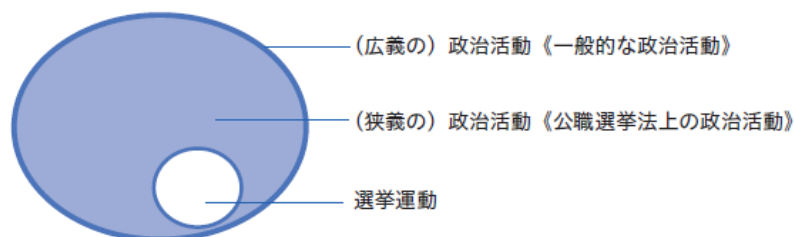
- ・ 「**特定の選挙**」とは、選挙の期日が公示又は告示されていなくとも、社会通念上、何選挙であるかが客観的に認識しうる程度のものであればよい。
- ・ 「**特定の候補者**」とは、立候補した者のみをいうのではなく、将来立候補しようとするものを含む。
- ・ 相手方の落選を目的とする行為が自己の当選をも図る目的でなされる場合は選挙運動となるが、単に特定の候補者の落選を図る行為は、選挙運動にならない。

「政治活動」

法文上、明確な定義規定なし。従来から解釈で、

＝「政治上の目的をもって行われる一切の活動（政治上の主義施策を推進、支持あるいは反対し、又は公職の候補者を推薦、支持、あるいは反対することを目的として行う直接間接の行為）から、「選挙運動」にわたる行為を除いたもの」

<選挙運動と政治活動の関係>



(図の出典：総務省・文部科学省「私たちが拓く日本の未来」(参考編) P.95)

【以上、出典：選挙制度研究会編『実務と研修のためのわかりやすい公職選挙法（第15次改定版）』（2014年、ぎょうせい）等による。】

3 選挙運動の規制

3.1 選挙運動期間

- ・ 選挙運動は、公示日（告示日）に立候補の届出（衆・参の比例区では、名簿の届出）をしてから、投票日の前日までなければならない。立候補届出前にする選挙運動は、**事前運動**として禁止される（公選法 129 条）。
- ・ 立候補準備行為、選挙運動の準備行為、上記政治活動（狭義）、社交的行為は、一般的には、「選挙運動」でないと解される。ただし、候補者の氏名等の入った文書図書の掲示や時候の挨拶状については、別途、規制される。
- ・ また、選挙期日後の挨拶行為についても、規制がある（公選法 178 条）。

<各種選挙と選挙運動期間>

選挙の種類	現在	昭和 25 年当時
衆議院議員選挙	12日間	30 日間
参議院議員選挙	17日間	30 日間
知事選挙	17日間	30 日間
都道府県議会議員選挙	9日間	30 日間
指定都市 市長選挙	14日間	20 日間
指定都市 市議会議員選挙	9日間	20 日間
指定都市以外の市長・市議会議員選挙	7日間	20 日間
町村長・町村議会議員選挙	5日間	20 日間

3.2 選挙運動の主体に関する規制

- ① 選挙事務関係者、18 年未満の者（平成 27 年改正）、選挙犯罪者の選挙運動の禁止（公選法 135 条等）
- ② 裁判官、警察官、選挙関係公務員等の選挙運動の禁止（公選法 136 条）
- ③ 公務員、独立行政法人の職員等の地位利用による選挙運動等の禁止（公選法 136 条の 2）

- ④ 教育者の地位利用による選挙運動等の禁止（公選法 137 条）

3.3 選挙運動の方法に関する規制

3.3.1 選挙事務所の設置

- ・ 選挙事務所 ＝ 「 特定候補者の選挙運動に関する事務を取り扱う一切の場所的設備 」
- ・ 原則として、候補者一人につき 1 か所（衆小選挙区では候補者届出政党が小選挙区ごとに 1 か所）、衆参比例選挙では、名簿届出政党等が各都道府県ごとに 1 か所設置できる（公選法 130 条、131 条等）。

3.3.2 選挙運動用自動車等の使用

- ・ 候補者一人について、選挙運動用自動車 1 台又は船舶 1 隻（参比例区の候補者は 2 台等）、候補者届出政党、名簿届出政党等は、選挙の種類に応じて、1 台（1 隻）ないし数台（数隻）（公選法 141 条）。
- ・ 車上から選挙運動をすることは禁止。ただし、停止した車上から演説すること。午前 8 時から午後 8 時までの間に車上から連呼行為をすることはできる（公選法 141 条の 3）。
- ・ 乗車する者は、候補者、運転手のほか、4 人まで（公選法 141 条の 2①）。

3.3.3 文書図画による選挙運動

文書図画による選挙運動については、特に、「金のかかる選挙となる」との理由で厳しく制限されている。

3.3.3.1 「選挙運動」のための文書図画の頒布

従来は、次の①～④を除き、いっさい禁止（公選法 142 条）。

- | |
|---|
| ①選挙運動用はがき
②選挙運動用ビラ
③新聞広告
④選挙公報 |
|---|

なお、以上の禁止されない文書図画についても、数、寸法等について細かい規制がある。

しかし、近年、マニフェスト文書とインターネット等を利用した文書図画の頒布が以下のとおり、認められるようになった。

（マニフェスト文書の頒布）

平成 15 年 10 月 10 日に公選法改正案が成立し、選挙期間中にマニフェストの冊子が配布できることとなった。すなわち、衆議院議員の総選挙または参議院議員の通常選挙において、政党等は、その本部において直接発行する国政に関する重要政策や基

本的な方策等、要旨等を記載したパンフレットまたは書籍を、選挙運動のために頒布（散布を除く）することができる（公選法 142 条の 2）。

また、平成 19 年 2 月には、地方公共団体の長の選挙において、候補者の政策等を有権者が知る機会を拡充するため、候補者が選挙運動のためのビラを頒布することができることとするための改正が成立し、3 月 22 日から施行された。

さらに、同年 6 月には、国政選挙でのマニフェストの頒布機会拡大の公職選挙法改正が成立し、参議院選挙から適用された。

また、平成 29 年 6 月の改正で、都道府県議会や市議会などの議員選挙で、選挙運動用のビラの配布が認められることとなった（町村議会議員選挙については、認められていない）。

（インターネット等を利用した文書図画の頒布）

平成 25 年 4 月 19 日、公選法改正案が成立し、何人も、インターネット等を利用する方法による選挙運動が解禁された（公選法第 142 条の 3 ①・第 142 条の 4 ①）。ただし、電子メールについては、候補者・政党等のみ。

解禁された「ネット選挙」運動

区分	内 容	政党	候補者	第 3 者
ウェブサイトの利用	ホームページ、ブログ （選挙運動用ビラ・ポスター（画像）の掲載を含む。）	○	○	○
	ツイッター、フェイスブック	○	○	○
	動画の配信	○	○	○
電子メールの利用	選挙運動用メールの送信	○	○	×
	選挙運動用ビラ・ポスター（画像）の添付	○	○	×

（注）○ 解禁、× 依然として禁止

3.3.3.2 「選挙運動」のための文書図画の掲示

次の①～⑥を除き、いっさい禁止（公選法 143 条）。

- ① 選挙事務所を表示するためのポスター、立札、看板の類
- ② 選挙運動用自動車用のポスター、看板の類
- ③ 候補者用のたすき、胸章及び腕章の類
- ④ 演説会場用のポスター、立札、看板の類
- ⑤ 個人演説会告知用ポスター（衆議院小選挙区、参議院選挙区及び都道府県知事の場合のみ）
- ⑥ 選挙運動用ポスター

なお、以上の禁止されない文書図画についても、数、寸法等について細かい規制がある。

3.3.4 言論による選挙運動

- ・禁止されているもの

候補者、政党等以外の者が開催する演説会（公選法 164 条の 3）

- ・方法につき制限されているもの
 - 個人演説会（立札看板の掲示義務等。公選法 161 条～）
 - 街頭演説会（標旗を掲げる義務。午後 8 時から午前 8 時まで禁止。公選法 164 条の 5・164 条の 6）
 - 連呼行為（午前 8 時から午後 8 時まで、自動車等の上等のみ。公選法 140 条の 2）
 - 政見放送，経歴放送（衆参、知事のみ等。公選法 150 条、151 条）
- ・自由なもの
 - 幕間利用による演説 ———映画、劇場等で幕間を利用。
 - 電話利用による選挙運動
 - 個々面接 ———来客者、街頭でたまたま出会った知人に対し。

3.3.5 その他、禁止されている選挙運動等

- 戸別訪問

「何人も、選挙に関し、投票を得若しくは得しめ又は得しめない目的をもって戸別訪問をすること」は禁止（公選法 138 条①）。
- 署名運動

「何人も、選挙に関し、投票を得若しくは得しめ又は得しめない目的をもって選挙人に対し署名運動をすること」は禁止（公選法 138 条の 2）。
- 人気投票の公表

「何人も、選挙に関し、公職に就くべき者等を予想する人気投票の経過又は結果を公表すること」は禁止（公選法 138 条の 3）。
- 飲食物の提供

「何人も、選挙運動に関し、飲食物（湯茶及びこれに伴い通常用いられる程度の菓子を除く。）を提供すること」は禁止（公選法 139 条）。
- 氣勢を張る行為

「何人も、選挙運動のため、自動車を連ね又は隊伍を組んで往来する等によって氣勢を張る行為をすること」は禁止（公選法 140 条）。
- 買収

「当選を得若しくは得しめ又は得しめない目的をもって選挙人又は選挙運動者に対し金銭、物品その他の財産上の利益若しくは公私の職務の供与、その供与の申込み若しくは約束をし又は供応接待、その申込み若しくは約束を」すること等は罰則により禁止（公選法 221 条①）。

4 政治活動の規制

4.1 日常の政治活動についての規制

4.1.1 文書図画の掲示に関する規制（頒布は、対象外）

- (1) 候補者又は候補者となろうとする者（現に公職にある者を含む。以下「候補者等」という。）の氏名又はその氏名が類推されるような事項を表示する文書図画
(2) 後援団体の名称を表示する文書図画

については、次の①、②、③以外は、掲示することができない（公選法 143 条⑯～⑲）。

① 事務所の立札・看板の類

② 政治活動用ポスター（次表のとおり）

個人の政治活動用ポスター	候補者等又は後援団体の名称を表示したポスター（ステッカーなどを含む。）で、ベニヤ板等で裏打ちされていないもの	その事務所、連絡所を表示し、又は後援団体の構成員であることを表示するためのもの	禁止	
		上記以外のもの	OK	ただし、任期満了の日の 6 ヶ月前の日から当該選挙の期日までの間、当該選挙区内に掲示することは禁止
	ベニヤ板等で裏打ちされているもの		禁止	
政党の政治活動用ポスター			OK	ことさらに特定の個人を目立たせる態様である場合などには、個人の政治活動用ポスターとしてみなされ、規制。

③ 演説会等の開催中使用される立札・看板・ポスター等

4.1.2 その他の規制（社会的行為）

○ あいさつ状の禁止

候補者等が、当該選挙区内の個人や団体などに、答礼のための自筆によるものを除き、年賀、暑中見舞などのあいさつ状（電報その他これらに類するものを含む。）を出すことは、選挙期間中・選挙期間前後にかかわらず常に禁止。

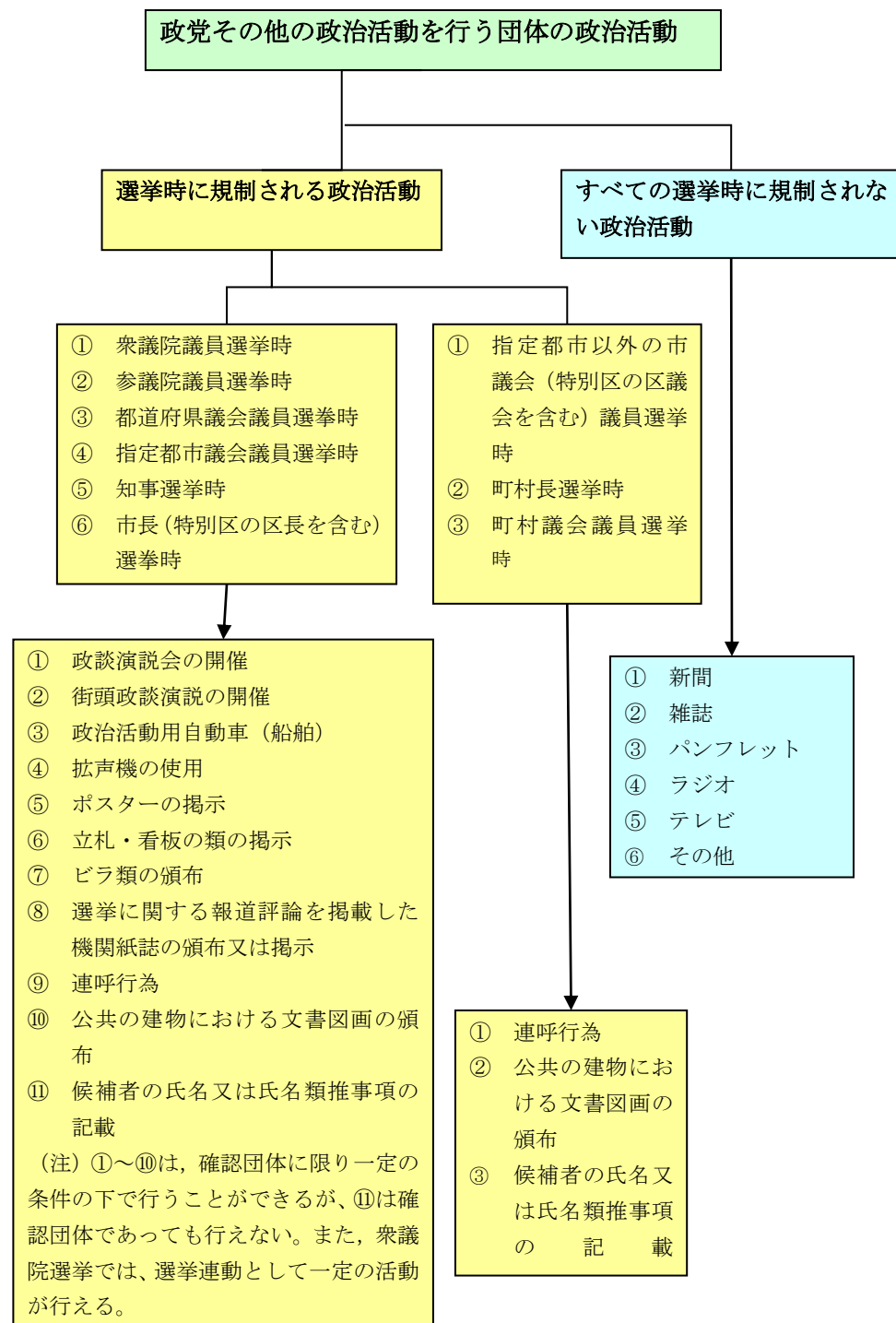
（公選法 147 条の 2）

○ あいさつ目的の有料広告の禁止

候補者等及び後援団体は、当該選挙区内の個人や団体などに対して、年賀、暑中見舞などのあいさつを目的とする広告を有料で新聞やビラに掲載したり、テレビやラジオを通じて放送することは、選挙期間中・選挙期間前後にかかわらず禁止。

（公選法 152 条）

4.2 選挙時における政治活動の規制



【以上、出典：選挙制度研究会編『実務と研修のためのわかりやすい公職選挙法（第15次改定版）』（2014年、ぎょうせい）等による。】

Ⅱ 諸外国における選挙運動規制

欧米諸国では、「選挙運動」等は政党や候補者が自らの政策等を選挙民に伝え、選挙民がそれらについて知る手段として原則自由。

(イギリス)

- ・ 選挙運動は、戸別訪問、候補者討論会、テレビの討論番組、さらに最近ではインターネットを活用して、自由に行われている。
- ・ 1883年の腐敗防止法により選挙費用が低く抑えられ、候補者個人は事実上、費用のかかるポスター作成やハガキの大量送付はできないことから、選挙戦は戸別訪問や討論会が中心。
- ・ 近年、テレビの政党宣伝等マスメディアの利用とともに、インターネットによる選挙運動が重要性を増しており、ウェブサイトのほか、電子メールも活用され、安価な選挙運動手段として活用。

(アメリカ)

- ・ 選挙資金の総量制限による制約はあるが、選挙運動の手段についての規制はいっさいない。伝統的な戸別訪問をはじめ、最近では、大統領選挙を中心にマスメディアによる候補者討論会や各党のコマーシャル、さらにはインターネットを利用した活発な選挙運動等。
- ・ IT時代に入り、「ヴァーチャル戸別訪問」も盛んであり、インターネットを利用して個々の住民のニーズ等に応じてカスタマイズされたメッセージを送る選挙運動。

(ドイツ)

- ・ 戸別訪問は自由、その他の選挙運動についての規制もほとんどない。
- ・ 選挙が近づくと各政党は、選挙スタンドを設け、選挙前の党大会で採択した各党のマニフェスト等についての説明、各種のビラや選挙パンフレット、あるいは、ワッペン、スローガンを記載したステッカーなどを配布。

(フランス)

選挙運動目的の商業広告、投票日当日の一定の選挙運動等は禁止されているが、それ以外は、戸別訪問、選挙集会、選挙ポスター、選挙公約を書いたビラの配布等大半の選挙運動が自由。

(以上、2006年5月20日、日本選挙学会分科会 A 制度部会「選挙運動規制のあり方」における資料等による。)

わが国の公職選挙法も、大正14年の選挙制度改革までは、これらの諸外国と同様、選挙運動は基本的に自由。同年の普通選挙（男子のみ。中選挙区制採用）の実現で有権者が一挙に4倍（1,241万人）に増加することとなったことから、これを契機に全面的に選挙運動等が規制されることとなり、選挙事務所の制限、選挙運動員に関する規制、戸別訪問の禁止、文書図画の制限等の規制が導入された。

Ⅲ 最高裁等の判例等（下線は片木）

1 最高裁の判例

1.1 昭和 30 年 4 月 6 日、最高裁大法廷「公職選挙法違反被告事件」判決

文書図画について、公職選挙法はその「無制限の頒布、掲示を認めるときは、選挙運動に不当の競争を招き、これが為、却つて選挙の自由公正を害し、その公明を保持し難い結果を来たすおそれがあると認めて」、「かかる弊害を防止する為、選挙運動期間中を限り、文書図画の頒布、掲示につき一定の規制をした」ものであり、「この程度の規制は、公共の福祉のため、憲法上許された必要且つ合理的の制限」であるとしている。

1.2 昭和 57 年 3 月 23 日の判決中の伊藤正巳裁判官意見

最高裁の判決は、「文書図画による選挙運動を広く認めることのもたらす弊害について、必ずしも具体的な指摘をしておらず、説得力が多少とも不十分である」。

2 国会論議

2.1 政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会（平成 29 年 6 月 9 日、抜粋）

○井上哲士君 選挙公営制度が資金力による差が付かないようにというお話がありました。逆に言えば、選挙運動に金が掛かる、とりわけ文書図画が金が掛かりやすいということで、従来厳しい規制が掛けられてきたという経緯だと思うんですね。

一方、インターネットを利用した選挙運動が自由化されました。その結果、ネット上では選挙運動をしてどれだけの数に拡散をしても、それによって金が掛かるわけではないと。一方、スマホやタブレットの画面上で選挙の文書を示してもいいけれども、それを印刷したら、で、配布や貼り出しをしたら規制が掛かると、こういうことになっておりまして、私は、ネット解禁した下で金が掛かる選挙というのを理由に文書図画に規制を加えるのは、もはや無理があるんじゃないかなと思っています。

ネット選挙改正審議の際にも、各党の提案者ともこの問題は今後の課題とされておりましたけれども、ネット以外での文書図画も自由化を進めるべきだと考えますけれども、それぞれ提案者から御意見をお聞きしたいと思います。

○衆議院議員（牧義夫君） それでは、民進党ですけれども、先にお答えさせていただきたいと思います。

御質問の文書図画の自由化について、この文書図画というのがどの範囲を指しているのかというのはちょっと定かではございませんが、一般的には、文書図画の配布のために紙代、印刷代など費用が掛かることは申すまでもないことだと思います。その負担感の意味では、金の掛かる選挙であることは昔から変わらず、ビラの頒布には枚数制限があるものと考えております。

公選法における文書図画の頒布は、候補者等が有権者への理解と政策の浸透を図ることができる重要な情報伝達手段であり、参政権の行使の観点で正確な情報の確保が求められることは申すまでもないわけでありますけれども、一方、インターネット等によって様々な情報が多様化して流通する現状において、時代に対応した柔軟性が求められていることは理解をいたしておりますが、その在り方をどうすべきかについては今後の課題として、各方面との意見交換等を通じて、立法府として合意形成が図れるよう努めてまいりたいと思います。

○衆議院議員（岩屋毅君） 先生御指摘のように、文書図画等をもっと自由化すべきではないかという考え方は私どもも理解はいたしますが、そういう意味では今回のものは一步前進だというふうに思っております。

その他、のぼりの問題でありますとか様々ございますが、自民党といたしましては、選挙制度調査会において党所属国会議員からの具体的な提案を募りまして、今それを取りまとめたところでございます。

選挙運動規制などの見直しは言うまでもなく各党各会派の合意の上でなされるのが望ましいと考えておりますので、これまでの自民党の中や与野党間での取組の経緯などを踏まえながら、多岐にわたる課題の中で何を優先的に取り上げていくべきかを含めて、精力的にこれからも議論を続けさせていただきたいと思っております。

○井上哲士君 今回一步前進だと思っておりますけれども、是非、各会派にも議論を呼びかけたいと思います。

総務省にも同様のことをお聞きしたいんですが、昨年十月に日本国民救援会の機関誌に元自治省時代の選挙部長で片木淳さんが登場されておまして、こう言われているんですね。九九年から二年間選挙部長をしていた、当時もべからず選挙と言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持っていたけれども、控えていたと。とにかく非常に複雑で、ベテランの職員、プロでも問合せに悩むような状況があると言われた上で、やはり今のこの選挙の規制というのが、表現の自由が最も重要な基本的人権であるとの考えがないような戦前のものを引き継いでいるんじゃないかということ言われておりますし、先ほど申し上げたようなインターネットが解禁された下での矛盾ということも指摘をされて、より自由な選挙が必要だということを言われております。

こうした意見、何よりも有権者からもっと自由な選挙活動をという声を総務省としてはどう受け止められて、どういう課題があるというふうに承知されているでしょうか。

○政府参考人（大泉淳一君） お答え申し上げます。

現在の選挙運動に対する規制、これにつきましては、金の掛からない選挙の実現、それから選挙の公正確保というような観点から、これまでの国会における審議あるいは各党間の議論を経まして、それぞれ現在のようなルールが設けられてきたものと承知しております。

文書図画の規制を始め、選挙運動の在り方につきましては、選挙制度の根幹に関わる、まさに選挙の戦い方ということに関わる問題でございます。これまでの改正経緯もそのように、国会あるいは各党間の協議というような改正経緯でございますので、各党各会派において御議論いただくべき事柄であると考えております。

2.2 衆議院政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会議事録（平成 13 年 11 月 19 日、抜粋）

○大竹政府参考人（総務省選挙部長）

選挙運動につきましては、これは、候補者の政策でございますとかあるいは人物等を含めまして、有権者にだれを選択すべきかの判断材料を提供するその手段でございます。したがって、これを無制限に認めます場合には、財力や権力等によりまして、むしろ選挙がゆがめられるおそれがあるということでございます。

そのようなことから、選挙の公平公正の確保という見地からしまして、選挙運動に一定のルールを設けることが必要とされているわけでございます。特に、選挙運動のために使用する文書図画につきましては、往々にして金のかかる選挙の原因になりやすいということから、現行の公職選挙法におきましては、一定のものに限って認めるというふうになっているわけでございます。

IV 現行選挙運動規制の問題点

1 表現の自由

日本国憲法 第 21 条

- ① 集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。
- ② 検閲は、これをしてはならない。通信の秘密は、これを侵してはならない。

国際人権規約（日本、1979 年批准）・市民的及び政治的権利に関する国際規約（B 規約）第 25 条

すべての市民は、第 2 条に規定するいかなる差別もなく、かつ、不合理な制限なしに、次のことを行う権利及び機会を有する。

- (a) 直接に、又は自由に選んだ代表者を通じて、政治に参加すること。
- (b) 普通かつ平等の選挙権に基づき秘密投票により行われ、選挙人の意思の自由な表明を保障する真正な定期的選挙において、投票し及び選挙されること。
- (c) 一般的な平等条件の下で自国の公務に携わること。

昭和 49 年 11 月 6 日、最高裁大法廷「国家公務員法違反被告事件（いわゆる猿払事件）」判決

憲法 21 条が保障する表現の自由は、「民主主義国家の政治的基盤をなし、国民の基本的人権のうちでもとりわけ重要なもの」であり、法律によつてもみだりに制限することができない。

（ただし、同判決は、その「禁止が表現の自由に対する合理的で必要やむをえない制限であると解され、かつ、刑罰を違憲とする特別の事情がない限り、立法機関の裁量により決定されたところのものは、尊重されなければならない」とした。）

大里坦「言論表現の自由」

- ① 人間の精神活動の自由を保障する側面（近代国家の人権保障の側面）
- ② 国民主権的行為を含む側面（現代国家の人権保障の側面）

健全な議会制民主主義政治を確立するためには、言論表現の自由が最大限に尊重されなければならない。

（大里坦「選挙運動の規制と言論表現の自由 - - 特に公職選挙法 142 条をめぐって」（1987 年、『法政論叢』）

2 「罪刑法定主義」と予見可能性

日本国憲法 第 31 条

何人も、法律の定める手続によらなければ、その生命若しくは自由を奪はれ、又はその他の刑罰を科せられない。

同規定は、手続面における適正だけでなく、「罪刑法定主義」をも保障したものと解されている。すなわち、どのような行為が処罰され、どのような刑罰が加えられるかは、その行為前の法律によって明確に定められていなければならない。違反に対して刑罰を科す法律は、その規制が合理的なものと認められなければならない、違憲であり、無効である（有斐閣「法律用語辞典」（2000 年、第 2 版）等）。

警察庁刑事局長国会答弁（昭和 37 年 3 月 23 日、衆議院・公職選挙法改正に関する特別委員会）

「公職選挙法というものは、こんな長たらしい法律である必要はないと思います。ことに、言論、文書をもって戦うのは当然ということでありながら、ポスターの枚数を制限したり、演説会の回数を制限しておるということは、私どもは取り締まりをするたびごとに非常に苦痛を感じておるのであります。」

3 「選挙運動」と「政治活動」概念の曖昧さ

特に、「選挙運動」と「政治活動」の区別が曖昧であることが問題。

たとえば、選挙期間前に行われている通常の「政治活動」は「選挙運動」（「事前運動」）には該当しないとされている。

しかし、「選挙運動」は、上述の定義によれば「特定の選挙につき、特定の候補者の当選を目的として、投票を得又は得させるために直接に」必要かつ有利な行為だけでなく、広く「間接に必要かつ有利な行為」をも含むものである。とすれば、この通常の「政治活動」といっても、「選挙運動」に該当する可能性も否定できない。世上「選挙の大勢は、選挙運動期間に入る前に決ってしまっている」といわれるのは、この通常の「政治活動」が事実上「選挙運動」として行われていることを示している。

にもかかわらず、現在の運用においては、「選挙運動」の定義を世間の常識とかけ離れた「具体的に投票を依頼する行為」に矮小化し、選挙期間前に行われている通常の「政治活動」はそれに該当しないため「事前運動」ではないとしている。しかし、その一方で、「具体的に投票を依頼する行為」に該当するかどうかは、具体的に依頼の発言をしたかどうかだけでなく、行為の態様、状況等を総合的に考慮して判断するとしているため、ますます境界が曖昧ものとなり、その解釈の整合性に疑問

が生じている。

4 「マニフェスト選挙」とインターネット選挙運動

「マニフェスト選挙」やインターネット時代の到来も、公職選挙法による選挙運動規制の問題点を浮かび上がらせている。

「マニフェスト選挙」は、従来のような「地盤、看板、かばん」中心の選挙をやめ、政党や候補者の公約（政策）を比較して投票する政策優先型の選挙に変えようとするものである。このような「マニフェスト選挙」を実現していくためには、政党や候補者が理念、数値目標、財源調達方法、目標年次などを明示したマニフェストを文書等の形にして広く有権者に提供できるようにしていくことが不可欠となる。

このような要請に対して、現行公職選挙法の規制が障害となってきたことから、前述のとおり、「マニフェスト選挙」といわれた平成 15 年 11 月の総選挙の直前に公職選挙法が改正され、選挙期間中に「選挙運動」文書としてのマニフェストの冊子が配布できることとなり、その後も若干の改正が行われているが、なお、不十分なものとどまっている。

さらに、マニフェスト以外の手段による政策や意見の表明についても、なぜ解禁しないのか、という疑問が生じている。

また、インターネット時代の到来により、公職選挙法の規制が時代にそぐわないものとなってきたことから、平成 25 年には、「ネット選挙」が解禁された。これについても、前述のとおり、電子メールによる選挙運動は政党等と候補者に限定されているなど、なお、不十分である。

さらにまた、ICT は従来の紙文化に代わる手段として普及・発展しているものであるため、なぜ、ネット選挙が広範に解禁されているのに、通常の文書図画はなお禁止されるのか、整合性のある説明が論理的に困難になってきている。

5 実際の選挙に及ぼす影響

実際問題としても、候補者や運動員が選挙運動を行うに当たって「何が適法で、何が違法なのか」を事前に予測することを困難にさせ、法的安定性を甚だしく害している。挙句の果てに、「公職選挙法など守っていたら選挙に勝てない」、「捕まるのは運が悪いからだ」などといわれるに至っては、法の前の平等の原則と法治国家における国民の順法精神という点からきわめてゆゆしき事態である。

従来から、公職選挙法を制定した国会（議員の多数）はもちろん、政府も、最高裁判所も、厳しい「選挙運動」等の規制を是認してきた。その理由は、「選挙運動を無制限に認めると財力や権力によって選挙がゆがめられるおそれがある。選挙の公平、公正を期するためには、選挙運動に一定のルールを設けることが必要」であるということであった（前述）。

しかし、今日においては、以上述べてきたように、これらの規制は、選挙人に政党・候補者の主張や情報を提供するという「選挙運動」等の重要な機能を阻害するとともに、「選挙運動」や「政治活動」そのものを萎縮させ、結果として新人候補者の当選を不当に難しくしているという点で、かえって、日本の選挙をゆがめている。

以上により、公職選挙法による「選挙運動」等の規制の一日も早い撤廃が望まれる。

V 選挙市民審議会中間答申(2017年1月24日)(公職選挙法改正提言骨子)

1 選挙運動を自由に楽しく

選挙運動は、わたしたち市民が候補者や政党の主張を知り、判断するための重要な手段です。これを合理的な理由なく規制することは、憲法の定める表現の自由や罪刑法定主義に反するのみならず、国際人権規約等に定められた人類普遍の原理にも違反するものです。市民の政治への参加を促進し、民主主義と地方自治の更なる発展、向上を図るため、現行の選挙運動規制は抜本的に改革すべきです。

なお、資金の豊富な者が選挙で有利になることを防ぐため、政治資金と法定選挙運動費用の透明性を高めるとともに、その規制の強化等についても見直しが必要です。

項目ごとの内容は、要旨、次のとおりです。

1-1 戸別訪問の自由化・・・本文1ページ

戸別訪問は、選挙運動の基本的手段のひとつとして積極的に活用されるよう、これを全面的に自由化すべきである。現行制度は、「買収、利害誘導等の温床になりやすい」こと等の弊害を理由としている（最高裁判決）が、それらの犯罪等は別途、直接これを規制すれば足り、その「弊害論」の根拠とするところは説得力に極めて乏しい。欧米の先進諸国においても、戸別訪問を禁止している例はなく、早急にこれを自由化すべきである。

1-2 電子メールによる選挙運動の自由化・・・本文5ページ

政治活動、選挙運動は、原則として誰でもが自由に参加できるしくみにすべきであり、「インターネットを活用した電子メールをはじめウェブサイト、フェイスブック、ブログ、ツイッター等のソーシャル・ネットワークキング・サービス（SNS）を活用した選挙運動を全面的に自由化」すべきであるが、その段階的な見直しとして原則すべての人が選挙運動として電子メールの送信ができるようにすべきである。

1-3 ローカル・マニフェスト頒布の自由化・・・本文10ページ

それぞれの候補者の政策の方向性や考え方などを知り、政策選択による投票を促すため、「いかなる選挙においてもパンフレット・書籍、ビラ等の作成、頒布（配布）は自由にする」ことが抜本的な改正であるが、その段階的な見直しとして都道府県議会議員及び市区町村議会議員など、自治体議会議員選挙におけるローカル・マニフェスト（ビラ）の頒布を可能にすべきである。

1-4 公開討論会の自由化と公営立会演説会の復活・・・本文13ページ

選挙においては、候補者や政党が演説会等で自らの主張や公約を一方的に表明するだけでなく、市民も交えて互いに討論を行うことが必要である。そのための基本的手段であり、市民が面前で、あるいはインターネットの中継を通じて候補者や政党を比較できる公開討論会はこれを全面的に自由化するとともに、公営立会演説会（公開討論会）を復活すべきである。あわせて「公設民営」の公開討論会も検討すべきである。

1-5 18歳未満者の選挙運動の自由化・・・本文18ページ

18歳選挙権年齢の引き下げにより、市民性教育（シチズンシップ教育）の必要性が指摘されその取組みが進められつつある。若年者の投票行動、政治参加を促し、国政、

自治体政策への関心を高め、政治、選挙の重要性の認識をより深めることが中長期的には民主主義を強化することになるものと考え、全ての人の政治活動、選挙運動を全面自由化すべきである。

2 政治参加のハードルを下げる

民主主義は、わたしたちすべての市民が積極的にかかわり、一人ひとりがこれを実践していくべきものです。そこで、18歳選挙権の実現を機に、市民性教育（シチズンシップ教育）の重要性が再認識され、市民が自ら政治活動に参加するための能力を獲得し、政治活動を実践する場を保障することが課題となっています。このため、国政レベル、自治体レベルにおいて、政治参加のハードルを下げ、多様な市民が選挙や政治活動に自由にアクセスする機会を保障するため、高額な供託金制度を撤廃し、選挙運動期間（事前運動の禁止）を廃止することがその手始めになります。

項目ごとの内容は、要旨、次のとおりです。

2-1 供託金の廃止・・・本文 21 ページ

供託金に関しては戦前から減額あるいは廃止の議論が出されていたが、戦後も供託金制度は存続しているばかりか、消費者物価の伸び以上にその額が高騰している。しかも、現行の供託金額は国際的に比較しても極めて高額であり、最近においても与党自民党から見直し提言が出された。このような供託金制度は、高額な供託金を納める資力に乏しく、格差拡大・貧困・少子化・過疎などの深刻な問題に直面する非正規労働者、育児中の女性、高齢者、障害者等立候補の妨げになっている。より国民の生活実態に即した政策立案を可能とするため、早急に供託金を廃止し、その資力にかかわらず、より多くの市民が立候補しやすくすべきである。

2-2 選挙運動期間の廃止—その方向性・・・本文 28 ページ

選挙運動期間を定めず、事前運動の禁止規定の廃止を提案する。これにより、市民が自由に選挙運動に参加できるようになり、既存政党であれ、新政党であれ、政権党であれ、野党であれ、現職議員であれ、新人候補者であれ、それぞれが公正な機会を獲得し、自由な選挙運動が行えるようになる。これまで事前運動禁止により、新政党や新人議員候補者は、不利な条件を強いられてきた。さらに、法律での明文規定なしで行われてきた選挙運動と政治活動を区別する必要はなくなり、政治活動の自由が保障される。

3 身近な選挙を政策で選ぶ選挙に

選挙制度は、国政の問題だけではありません。地方議会議員の選挙制度も、さまざまな課題を抱えています。都市部の市区町村議会選挙では数十人の立候補者から一人だけを選ぶという困難さがあり、一方で、市町村議員選挙では全体傾向として無投票が増えています。都道府県議会選挙や政令市議会選挙は、選挙区に分かれています。1人区から最大で17人区まで混在し、選挙区ごとの「一票の較差」も国政以上です。そして、根強い地方議会不要論もあります。地方議員や地方議会が何をしているのかわかりにくい原因は複数ありますが、一つは選挙が政策で選べる仕組みになっているとは言えないと考え、地方議会議員選挙の制度改革を検討し、以下の項目を中間報告として取りまとめました。

項目ごとの内容は、要旨、次のとおりです。

- 3－1 市区町村選挙に制限連記制導入・・・本文 31 ページ 省略
- 3－2 都道府県議会・政令市議会選挙を比例代表制に・・・本文 35 ページ 省略

4 民意が反映される国政選挙

1990 年代初頭、政権交代と政権選択の実現を掲げ、政治改革が行われました。しかし、改革の狙いは実現されておらず、多数党に議席が集中するなど、かえって、民意の反映が阻害されています。本当に投票したい候補者や政党がないと感じている有権者は少なくないでしょう。政治改革を促すきっかけとなった政治と金の問題も、解決していません。有権者にできるだけ多様な選択肢を提供し、本当の意味で民意が反映された選挙制度を、衆議院、参議院双方で実現する必要があります。

項目ごとの内容は、要旨、次のとおりです。

- 4－1 衆議院選挙制度改正の方向性・・・本文 40 ページ 省略
- 4－2 参議院選挙制度改正の方向性・・・本文 44 ページ 省略
- 4－3 両院共通の選挙制度改正の方向性・・・本文 46 ページ 省略

5 透明で公正な政治活動

- 5－1 企業団体献金の全面禁止・・・本文 48 ページ 省略

VI 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。

2016 年 5 月 25 日
選挙市民審議会

【出典：選挙市民審議会【見解】より抜粋。】