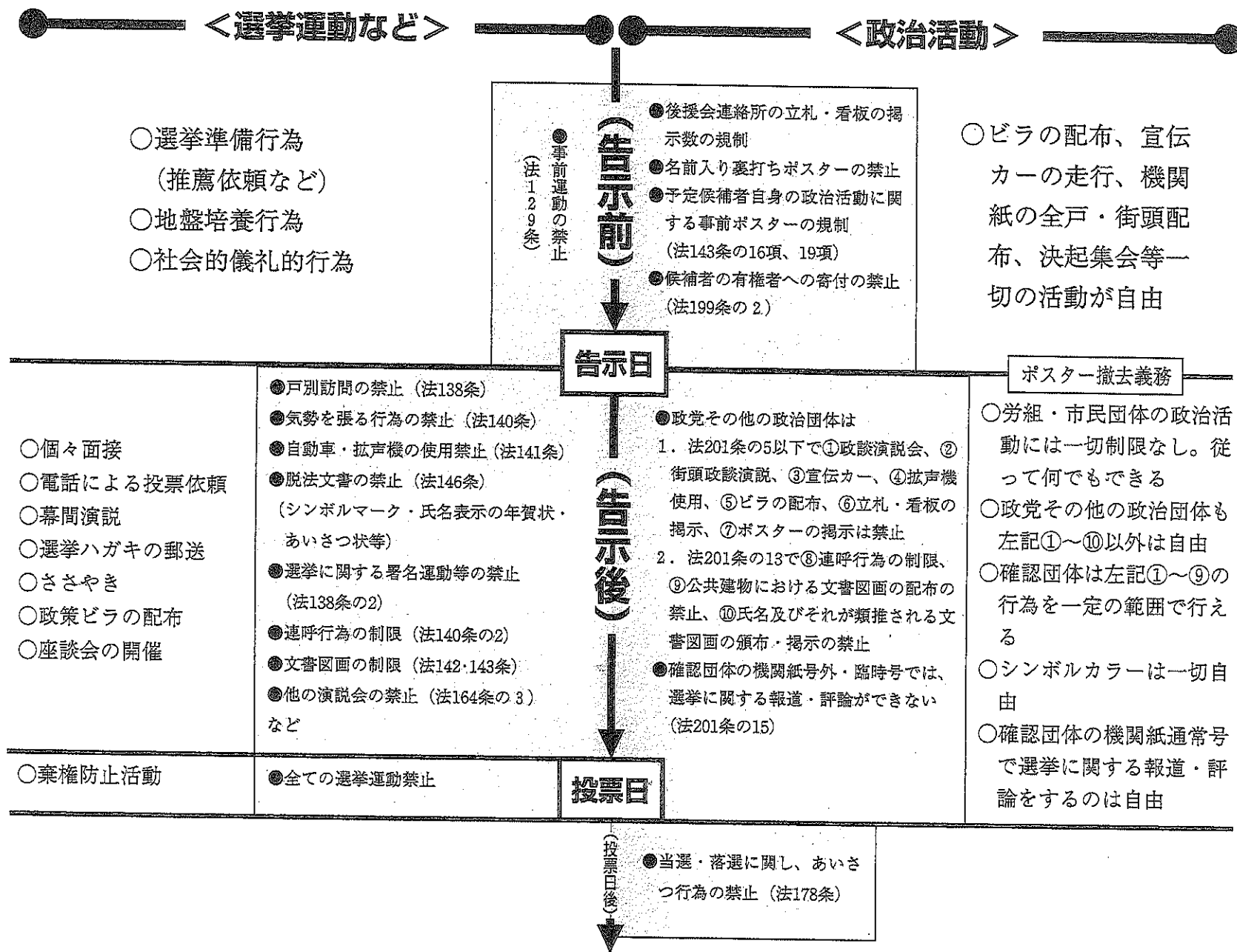


図1 選挙運動と政治活動の規制のしくみ一覧



しかし、実際の公職選挙法は、普通選挙法に定められていた選挙運動の取締規制をより強固なものにする形で受け継ぐものであった。さらに、各種選挙で革新陣営が伸張する度に公職選挙法は改悪され、規制は強化されていた。このように、公職選挙法は、その出自とその後の改悪経過自体が日本国憲法とは相容れないものなのである。

この公職選挙法の特徴を一言でいえば、禁止と取締りの法規であるといえることができる。「あれもやってはいけない」「これもしてはならない」という禁止規定、制限規定の羅列である。こうした公職選挙法の特徴が、国民の間に、選挙で何か活動すれば直ちに違反になるという誤った理解を生み、選挙を真に国民のものにすることができない原因となっている。こうした公職選挙法の問題点は、選挙活動を行う議員の側からも取り締まる側からも、つとに指摘されているところである(注1)。

私たちは、主権者である国民が、選挙に際してのびのびと自由に活動できるようにならなければ、真の民主主義は育たないと考える。そのためには公職選挙法の全面改正が必要不可欠であるが、しかし現行法の下でも、このような立場に立った解釈と運用をしていかなければならないと考える。一方、インターネットを利用したいわゆるネット選挙が解禁されたことで、インターネット上の選挙運動は広く認められた。これにより、ネット上の「文書図画」と実体のある「文書図画」とで著しい不平等が生じており、これ自体、憲法14条が定めた法の下での平等に違反する。また、ネット選挙を解禁したことで文書図画規制の正当化根拠も完全に崩壊している。近い将来、公職選挙法の選挙運動規制は日本国憲法の前に崩れ去るであろう。

## 2 選挙運動と政治活動

### (1) 定義

公選法は、選挙に関し有権者に働きかける行為について、これを「選挙運動」と「政治活動」の2つの概念に分けて規制している。

まず「選挙運動」とは、判例によれば、「特定の公職の選挙につき、特定の立候補者また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って、直接または間接に必要なかつ有利な周旋、勧誘その他諸般の行為をすることをいう」(最判昭和52年2月24日 判例時報847号102頁)とされている。しかし、この定義では範囲が広がりすぎて政治活動との区別がつきにくく、実態にも合わない。

他方の「政治活動」については、「政治上の主義もしくは施策を推進し、支持し、またはこれに反対することを目的とする活動」と定義づけることができよう。

### (2) 政治活動の範囲

ところで、どんな政治家であれ、どんな政党(政治団体)であれ、その活動は、いつでもあらゆる手段・機会を利用して有権者に働きかけ、その支持を集めようとするものである。そうした活動は、議会制民主主義の下においては、すべて選挙で議席を獲得し、多数派を形成することを目指してなされているといっても決して過言ではない。だからこそ、選挙が近づけば近づくほど、どの政党でもどの政治家でも、例えば議会報告会や時局批判の演説会を開いたりして活発旺盛な活動を繰り広げるのである。

こうした活動は、端的にいえば、当選を目的とした活動の1つということになる。したがって、前述の判例の定義に忠実に従うなら、これらは選挙運動(事前運動)ということになり、規制の対象になってしまう。そうすると、「政治活動」なるものを認める余地がなくなってしまい、選挙告示がなされてからのごく僅かな活動以外は何もできないという驚くべき結論になる。これは議会制民主主義の封殺というほかない。

このような解釈が実態に合わないことは言うまでもないだろう。このようなおかしな結論になるのは、選挙運動について前述の判例の定義が不当だからである。

したがって、「選挙運動」についての定義は、もっと限定的・客観的なものに規定し直す必要がある。この点について、「選挙人に対する投票依頼及

図2 政党その他の政治活動を行う団体の政治活動

補を有し、その旨を選挙管理委員会に申請して確認書の交付を受けたものという(法201条の9第3項)。しかし、本書では便宜上、衆議院の選挙における候補者届出政党または衆議院名簿届出政党(法201条の5「別段の定めがある場合」)、また、政党その他の政治団体のうち、参議院選挙における名簿届出政党または10人以上の候補者を有するもの(法201条の6第1項但書)で総務省から確認書の交付を受けたもの(法201条の6第3項)、都道府県または政令指定都市の議会の議員の選挙における3人以上の候補者を有するもの(法201条の8第1項但書)も「確認団体」に含めて記述している場合がある。なお、本書では参議院選挙区選挙における特例の「推薦団体」(法201条の4)は取り上げていない。

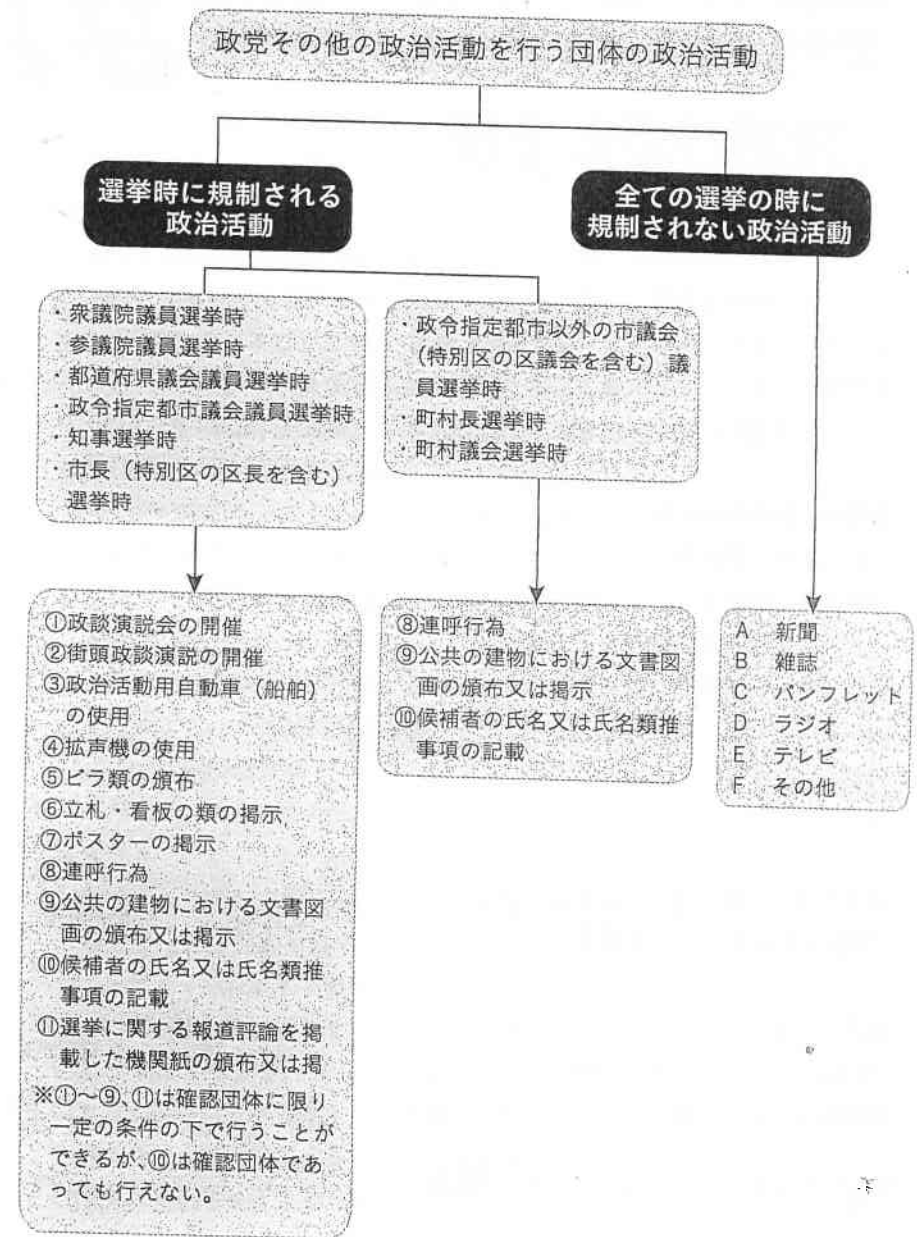
上述したように、政党その他の政治活動を行う団体に対しては厳しい規制があるが、後記6で述べるように、労働組合や民主団体などの市民団体及び個人が行う政治活動については一切制限がない。ここが大事なポイントである。したがって、労働組合や市民団体そして個人は、選挙期間中といえども、宣伝カーの走行や拡声機の使用、立札・看板の掲示等を用いた政治活動も制限されることなく自由に行うことができる。

また、政党や政治活動を行う団体の政治活動でも、規制を受ける政治活動は限定的であるから、上記以外の政治活動は自由になし得る。例えば、パンフの販売、カンパ活動、機関紙の購読勧誘活動、党员、会員の拡大活動等は自由にできる。以上の告示後の政治活動を図示すると、21頁図2になる。

## 6 「政治活動を行う団体」とその他の団体が行う政治活動

### (1) 問題の所在

労働組合や民主団体などの市民団体が行う政治活動は、選挙運動にわたらない限り公選法の規制を受けることがないので、選挙期間の内外を問わず自由に行うことができる。このことは、憲法が保障する集会・結社の自由、表現の自由からいって当然であり、また、市民団体の活動については、選挙の



(選挙制度研究会編『わかりやすい公職選挙法』ぎょうせい刊、14訂版265頁を元に作成)

自由と公正を確保することを目的とする公選法は本来関与しないものだからでもある。

ところが、公選法は、14章の3「政党その他の政治団体等の選挙における政治活動」(法201条の5～15)において、いわゆる確認団体を除き、「政党その他の政治活動を行う団体」全般について、選挙期間中(告示日から選挙の当日までの間)、その多くの政治活動を禁止してしまっている。それにもかかわらず、選挙期間中大幅に政治活動を制限される「政党その他の政治活動を行う団体」の意義について、公選法上、明文の規定はない。

本来的にいえば、国民の政治に関する関心が高くなる選挙期間中にこそ、様々なレベル——個人、労働組合、各種団体、政治団体、政党等々——での政治活動が活発に繰り上げられるべきである。政治活動が最大限尊重されるべきことからすれば、かかる公選法の仕組み自体、政治活動を行う権利に対する憲法違反の不当な制限といわなければならない。その意味からも、「政党その他の政治活動を行う団体」の範囲については限定的に解釈される必要がある。

しかるに、警察当局は、確認団体に参加している労組・市民団体等の選挙期間中の政治活動に対し、「政治活動を行う団体」の活動だとして干渉してくる例が見られる。かかる不当な干渉に対しては、必要な警戒を払いながら、これと闘うことを通じて、これまでの政治活動の実績を確保し、また拡大していくことが大切である。

## (2) 「政治活動を行う団体」とは

選挙期間中の活動について公選法は、①候補者を中心とした選挙運動が主な活動であり、②従として、確認団体に限ってのみ一定範囲での政治活動を認め、③そして、確認団体以外の政治団体の政治活動はほぼ全面的に規制する、という形態をとっている。

公選法(14章の3)は、「いかなる団体も政治活動をしてはならない」という方式の規制を行っているわけではなく、わざわざ「政党その他の政治活動を行う団体」と行為主体を限定して規制を行っている。政治活動一般を禁止

するのではなく、その選挙において確認団体とならない政治団体のみ活動規制するものとなっており、「政治活動を行う団体」に該当しないその他の団体・個人の政治活動については規制は及ばないのである。

政治資金規正法上は「政治団体」という定義があるが、この「政治団体」は、確認団体となるかどうかによって政治活動の規制を受けるかどうかが変わってくるのであり、公選法上の「政治活動を行う団体」と「政治団体」の解釈を別のものとするのは妥当ではない。また、各規定の意義は、各法律の立法目的・趣旨に沿って解釈されるべきものであるが、関連する法律間における文言の意義(定義)は同一であることが望ましい。

よって、公選法上の「政治活動を行う団体」及び「政治団体」の範囲と、政治資金規正法上の「政治団体」(注3)の範囲とは同一のものとして解釈されるべきである。行政解釈によれば、「政党その他の政治活動を行う団体」とは、政治活動を行う目的を有する団体をいい、政治資金規正法3条にいう「政党」「政治団体」に限定されず、その実体において政治上の主義もしくは施策を支持もしくはこれに反対し、または公職の候補者を推薦、支持もしくはこれに反対する目的を副次的に有する団体であってもこれに該当するとされている(『選挙管理事務テキスト』選挙管理研究会編)。しかし、先に述べたように、確認団体に該当する「政党その他の政治団体」とそれ以外の「政党その他の政治活動を行う団体」の意義・範囲について、別個に広く解することは、本来、政治活動は自由であるべきという点からみても妥当ではない。

少なくとも、政治資金規正法上において定義される政治団体かこれに準ずる団体といった、厳格な行為主体の制限が行われるべきである。

## (3) 労組・市民団体と「政治活動を行う団体」

労組・市民団体は、政治上の主義・施策を推進することを本来の目的とせず、また特定の候補者の当選を直接の目的としていない。また、その団体自体として選挙において確認団体となることは、その団体の性格からみて予定されていない。

このような性格を有する労組・市民団体は、ここでいう「政治活動を行う