Ⅰ　公職選挙法改正提言骨子案

片木　H.28.10.24

（１）本中間答申における改正案要旨

（共通記述）

選挙運動は、有権者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ある。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ある。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ある。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に関する規制を強化する。

１）戸別訪問の自由化

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する（最高裁判決）が、それらの犯罪等は別途、直接これを取り締まれば足り、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。

Ⅱ　公職選挙法改正提言本文

（１）改正提言要綱

１）戸別訪問の自由化

１　現行法の歴史的な経緯

1925 年、男子普通選挙を定めた衆議院議員選挙法改正により、選挙運動規制の一環として、戸別訪問も禁止された。その理由は、

- 選挙は、人物識見、主義政策によって争うべきものであり、戸別訪問のように情実と感情によって当選を左右しようとすることは、選挙の公正を害する。
- 戸別訪問の際の双方の交渉は公然とでなく、隠密の間に行われるので、買収等の不法不正な行為を助長するおそれがある。

ということであった。（内務省・地方局編『衆議院議員選挙法改正理由書』）

戦後、新憲法の下、公職選挙法が制定された際（1950 年）、この禁止を全面的に解除すべきとの意見も強く主張されたが、種々検討の結果、戸別訪問のうち、候補者が「親族、平素親交の間柄にある知己その他密接な間柄にある者を訪問すること」についてのみ、禁止が解除された（『公職選挙法　逐条解説』）

しかし、1952 年の公職選挙法改正により再び全面禁止に戻った。その理由は、次のような「予期しなかった弊害」等があったからとされている（同上書）。

- このような「あいまいな例外規定」により「本条違反の認定は極めて困難となり、脱法的行為が絶えず行われる恐れがあった」。
- 「選挙人にとっては、この例外規定に藉口して、一面識もない候補者、運動員等が、一々自宅や勤務先などに訪ねてくることは迷惑であることが少なくない」。
- 「候補者の側においても、この規定ゆえに多少なりとも関係のある選挙人に対して洩れなく戸別訪問をしておかなければならない」。

1993 年の政府の公職選挙法改正案では、これを全面解禁し、午前 8 時から午後 8 時までの間、すべての選挙において自由化することとされた。その理由は、欧米の諸国においても戸別訪問を禁じているところはなく、買収等については「制裁の強化、あるいは罰則の強化、あるいは腐敗防止策の強化」等を図ることとしており、戸別訪問が「できる限り政策を有権者に訴えていくという手段としても大変重要」なので、「思い切って解禁をしていくべき」であるということであった（10 月 18 日、細川内閣総理大臣国会答弁）。

ところが、翌 1994 年 1 月 28 日、細川総理と河野総裁との間の与野党合意により、一転して、「現行どおり禁止」とされた。

2008 年 10 月 30 日、国連の自由権規約委員会は、その最終見解の中で、「戸別訪問の禁止、選挙運動期間前に配布可能な文書図画への制限などの表現の自由及び参政権に対して課された非合理的な制約につき懸念」を表明し、「規約第 19 条及び第 25 条の下で保護されている政治活動及び他の活動を、警察、検察官及び裁判所が過度に制約しないように、表現の自由と参政権に対して課されたいかなる非合理的な法律上の制約をも廃止すべきである」と勧告した。

2010 年 5 月 19 日には、全国町村議会議長会が、地方議会議員選挙の活性化のため、「住民に身近な市町村の選挙については、候補者と有権者との戸口での質疑や討論を可能にする戸別訪問を解禁し、選挙の活性化と自由化を図るべきである」と提言している。

２　現行法の概要／問題点／改革課題

公職選挙法 138 条 1 項は、投票を依頼したり、投票を得させないようにする目的で、戸別に訪問することを禁止している。また、同条 2 項は、戸別に、演説会等の告知をする行為および候補者の氏名や政党の名称をいい歩く行為を脱法行為として禁止し、同法 239 条 1 項 3 号は、これらに違反した場合には 1 年以下の禁錮又は 30 万円以下の罰金に処することとしている。

現行法が戸別訪問を禁止する理由としては、①買収、利害誘導等の温床になり易く、②選挙人の生活の平穏を害するほか、③候補者側も訪問回数等を競う煩に耐えられなくなるうえに多額の出費を余儀なくされ、④投票も情実に支配され易くなるなどの戸別訪問の弊害を防止し、選挙の自由と公正を確保することが掲げられている（最高裁・昭和56年6月15日第二小法廷判決）。

しかし、この判決の補足意見の中で伊藤正己裁判官も述べているように、最高裁の「弊害論」は、戸別訪問の禁止を「合憲とする判断の根拠として説得力に富むものではない」。

①一部に買収、利害誘導等の可能性があるからといって、すべての候補者、すべての国民に戸別訪問を禁止すべきであるということにはならない。買収等の犯罪は別途、直接これを取り締まれば足りる。②平穏を害するといっても、車上の連呼行為等は認められており、重要な選挙運動として国民も容認すべきである。③候補者はできるだけの選挙運動を行うのは当然のことであり、金権選挙の防止は選挙運動費用の規制強化で対応できる。④情実に支配されてはならないのは、戸別訪問に限った話ではなく、選挙民の自覚とそのための主権者教育で対処すべき問題である。

いずれにしても、非常識な戸別訪問は、それを行った候補者にとっても不利となるものであり、自然に行われなくなるものと思われる。

戸別訪問を含む選挙運動の自由は、政治上の言論・表現の自由の一つとして、国民主権、民主主義体制の下、とりわけ強い保障が与えられるべきであり、これを合理的な理由なく禁止することは、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ある。

また、わが国が1979年に批准した国際人権B規約19条は、「すべての者は、表現の自由についての権利を有する」と定め、同25条は、「すべての市民はいかなる差別もなく、かつ、不合理な制限なしに」、「直接に、又は自由に選んだ代表者を通じて、政治に参与」し、「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」の権利等を有するとしている。

国連の自由権規約委員会は、上述のとおり、「戸別訪問の禁止」等の「非合理的な制約につき懸念」を表明し、「政治活動及び他の活動を、警察、検察官及び裁判所が過度に制約しないよう」、「いかなる非合理的な法律上の制約をも廃止すべきである」と勧告している。

欧米先進国では、次表のとおり、戸別訪問を禁止している例はなく、むしろ、最も有効な選挙運動として活用されている。

＊　戸別訪問規制の国際比較（G８）

	日本	アメリカ ウイスコンシン州	イギリス	ドイツ	カナダ	イタリア	フランス	ロシア
戸別訪問の規制	禁止	禁止されていない	禁止されていない	禁止されていない	禁止されていない	禁止されていない	禁止されていない	禁止されていない

【平成 27 年 11 月 10 日、国会図書館調査及び立法考査局政治議会調査室・課調査報告書より抜粋】

選挙運動は、本来、候補者や政党だけでなく、主権者である国民が単なる観客の立場を超えて、プレーヤーとして積極的にこれにかかわるべきものである。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と向上を図るため、戸別訪問は、選挙運動の基本的手段として速やかに自由化すべきである。

3　あるべき姿／めざす目標／抜本的法改正

選挙運動は候補者や政党だけのものではなく、市民も積極的に関わっていくべきものであることからも、また、対象者の一部解禁が混乱を招いた過去の経緯があることからも、この際、一部の解除ではなく、全面的に自由化すべきである。

3.1　抜本的法改正の内容

戸別訪問を全面的に自由化するため、公職選挙法 138 条および 239 条 1 項 3 号を削除する。

＊　公職選挙法（昭和 25 年 4 月 15 日法律第 100 号）

新旧対照表

公職選挙法の条文	新	旧
（戸別訪問） 第 138 条	削除	①　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つて戸別訪問をすることができない。 ②　いかなる方法をもつてするを問わず、選挙運動のため、戸別に、演説会の開催若しくは演説を行うことについて告知をする行為又は特定の候補者の氏名若しくは政党その他の政治団体の名称を言いあるく行為は、前項に規定する禁止行為に該当するものとみなす。

（事前運動、教育者の地位利用、戸別訪問等の制限違反） 第 239 条	削除	次の各号の一に該当する者は、1年以下の禁錮又は 30 万円以下の罰金に処する。 三　第 138 条の規定に違反して戸別訪問をした者

3.2　抜本的法改正が実現した場合の効果

これまでの戸別訪問等の不合理な選挙運動規制は、人々の選挙をはじめとする政治参加を萎縮させ、民主主義的政策論争にブレーキをかけ、わが国選挙を市民から遠いものとしてきた。

しかし、戸別訪問は、国民、住民誰もが多くの費用をかけずにできる選挙運動であり、この全面的な自由化により、候補者や政党からの一方通行である政見放送や、政談演説会、個人演説会によっては不可能な、双方向の意見の交換・政策論議による選挙の活性化、市民の政治意識の向上、政治参加の促進、投票率の向上等も図られ、わが国民主政治と地方自治の発展、向上につながることが期待できる。

用語集

用語	定義等	備考
選挙運動	特定の選挙において、特定の候補者が当選するようにと、投票を得又は得させることを目的として行われる一切の行為	「有斐閣　法律用語辞典第 3 版」より抜粋。
表現の自由	言論や文書による思想、信条の表明の自由のほか、集会、結社、出版、報道の自由など、個人が外部に向かってその思想、信条、主張、意思、感情などを表現する一切の自由。	同上
罪刑法定主義	どのような行為が処罰されるか及びその場合どのような刑罰が加えられるかは行為前の法律（成文	同上

	法）によってだけ定められるとする立法上の立場。	
国際人権規約	1966年12月にニューヨークで作成され76年に発効した「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（A規約又は社会権規約と略称される）」（昭54条6）及び「市民的及び政治的権利に関する国際規約（B規約又は自由権規約と略称される）」（昭54条7）のこと。 1948年に国際連合総会において採択された世界人権宣言の内容を敷衍（ふえん）し条約化したもので、広範にわたる社会権及び自由権を規定しており、国際連合の採択した人権関係諸条約の中で最も基本的包括的なもの。	同上
戸別訪問	公職の選挙における選挙運動の一形態で、選挙に関し、投票を得若しくは得させ又は得させない目的をもって戸別に訪問することをいい、公職選挙法で禁止されている。	同上