

第七回国会
衆議院

選挙法改正に関する調査特別委員会議録第三号

昭和二十五年二月二日(木曜日)

午後二時三十一分開議

出席委員

委員長 生田 和平君

委員 加藤隆太郎君 理事小玉 治行君

委員 野村孝太郎君 理事山本 猛夫君

委員 前田 植男君 理事並木 芳雄君

委員 土橋 一吉君 理事遠澤 寛君

委員 井出 太郎君 理事 寛君

江崎 真澄君 川西 清君

田中 重彌君 中川 俊思君

松本 一郎君 山村新治郎君

鈴木 義男君 小川 半次君

鈴木 幹雄君 佐竹 晴記君

中野 四郎君

委員外の出席者

法制局長 入江 俊郎君

法制局参事 三浦 義男君

昭和二十四年十二月十五日

委員立花敏男君辞任につき、その補

欠として谷口善太郎君が議長の名

で委員に選任された。

昭和二十五年一月二十五日

委員谷口善太郎君辞任につき、その

補欠として立花敏男君が議長の名

で委員に選任された。

本日の会議に付した事件

選挙法改正に関する件

○生田委員長 これより選挙法改正に

関する調査特別委員会を開きます。

本委員会におきましては、昨年四月

設置以来、選挙法の改正について鋭意

調査を続けて参りまして、前国会にお

いて、ようやくにして公職選挙法の成

案を仮決定いたしましたのでありますが、

本国会においてさらに起草を続けるこ

とになりましたので、起草順序とし

て、前国会の成案を当委員会の一応の

成案として審議を進めることにいたし
たいと思います。御異議ありません
か。

〔異議なしと呼ぶ者あり〕

○生田委員長 さよう決定いたしま
す。

まず前会に引続き新聞の報道等の自
由に関する問題を議題といたします。

御報告があります。本委員会はさき
にも申し上げましたように、昨年十一
月二十九日一応御決定を願つておるの
であります。その後新聞の報道の自
由の問題につき、院の内外において賛
否の意見が盛んに論議せられること
になりましたので、これが解決について
皆様の御協力を仰いでおつた次第で
ございます。昨年十二月十三日の理事
会における御協議の結果によりまして、
十二月十五日午後一時より第一議員
会館において、新聞協会側より江尻編
局長外十一名、委員側より委員長外十
一名会合し、懇談会を開催せられま
して本問題の解決につき隔意なき意見
の交換をいたしました。午後三時半に
至り栗山試案なるものがや成成立の形
勢になり、散会いたしましたのであり
ますが、散会後も栗山案は協会側にお
いて同 意しがたいという回答に接し、本問題
の解決は早急には運びがたき状況にな
つたのでございます。言論の自由につ
いては、本委員会成立当初において、

ウィリアムス国会議長より完全なる言
論の自由といふことを示唆されてお
ります関係もあり、本委員会としては、ぜ
ひともこれを解決しなければならぬと
いう立場に置かれておつたのでありま
す。私は昨年中において、ぜひともこ
れを解決したい決心をもちまして、十
二月二十六日、單身新聞協会に江尻編
集局長を訪問し、午後は協会会長馬場
恒吾氏を説話本社に訪問し、懇談会を
重ねました結果、十二月二十八日午前
十時各社の編集局長、または午後二時
よりは常任理事会——これは大新聞八
社の社長でございますが、これと会見
いたしました。率直なる意見の交換を
いたしました結果、ようやく一致点を
見出し、次の成案を得た次第でありま
す。朗読いたします。

第四百四十八條 この法律に定めるとこ
ろの選挙運動の制限に関する規定
は、新聞又は雑誌が、選挙に関し、
報道及び評論を掲載するの自由を妨
げるものではない。但し、虚偽の事
項を記載し又は事実を歪曲して記載
する等表現の自由を濫用して選挙の
公正を害してはならない。

2 新聞紙又は雑誌の販売を業とする
者は、前項に規定する新聞紙又は雑
誌を、通常の方法で頒布し又は選挙
管理委員会において指定する場所に
掲示することが出来る。

これが新聞協会と協議いたしました一
致点でございます。これは昨年の十二
月二十八日のことでありまして、す
でに国会は自然休会に入つておりまし

て、諸君にお目にかかる機会を失つた
のでございます。委員長はその後帰郷
いたしました。本月十日上京いたしま
して、司令部にウィリアムス国会議長
並びに民政局長リゾー氏を訪問いた
しまして、新聞協会との協議の経過を
報告すると同時に、この成案を提示い
たしたのでございます。ところが去る
二十五日司令部よりの要請によりまし
て、参議院選挙特別委員長小串君並び
に不肖が同行して、ホイットニー民政
局長を訪問したのであります。非
常に重要な示唆を與えられたので
ございます。これは後刻秘書会にお
いて御報告いたしたいと思ひます。その後
去る二十五日午前の理事会において、
私病気で不参加いたしました。事務当
局並びに三浦法制部長より、そのとき
の経過を御報告したと存するのであり
ますが、その後この成案について、但
書中「義不明瞭ではないか」という議論
もありましたので、法制局とも相談い
たしまして、最後の決定をいたしました
のがお手元に差上げてあります案で
ございます。これはもとより委員長の
試案にすぎません。委員長の希望とし
ては、この際新聞の報道の問題につ
いて御審議を進め願ひたいと思ひので
あります。

○鈴木(義)委員 この問題は非常に重
要な問題でありまして、世論がやかま
しくなつたとき、私は旅行をしており
まして直接新聞協会の諸君にお目にか
かる機会を得なかつたことは非常に残
念に思つております。また委員長にも
申し上げる機会を得なかつたことを残
念に思つております。私個人として意
見を発表しようかとも思ひましたけれ
ども、それは僭越なことでありまし
て、委員会がある以上は、委員長の名に
おいて適当に新聞雑誌等の輿論に対
して反駁すべきものであると考えてお
りましたから、御遠慮をいたしておつ
たのであります。これはある意味では
立法機關たる国会の權威にも関するこ
とでありまして、私はこの法律の立案
に参加しておるときに、原案の通りで
少しも報道も評論も制限をしておる
とは思つていなかった。何となれば、報
道及び評論の自由なるものは、憲法に
保障されておる。これに反するがごと
き規定を法律で設けましても、それは
無効でありまして、かりに問題になつ
て最高裁判所に行けば、この法律は憲
法違反であるから無効であるという判
決を受けるに相違ないのであります。
われわれは別に新聞の報道及び評論の
自由を制限するつもりもなく、権限も
ないわけでありまして、ただこの百四
十二條、百四十三條、百四十六條で、
選挙の公正を保つために、頒布した
は掲示し得る文書を限定したのであり
ます。これは選挙の公正を得るためと、
費用を節約するためでありまして、憲
法でいふところの公共の福祉のために
やつたところの制限でありますから、
これは憲法違反でない。それとこの報
道及び評論の自由とが衝突する場合が
あると言へば、別になのでありま
す。ただあるとすれば、この禁じた文

書の代用として新聞を利用することであり。そういうことはいけないうことであるから、そこでわれわれは、そういうことのできないようという趣旨で、本条から言つて、こういう規定を必要としないと考えておつたのであります。国会では新聞や雑誌の報道にせよ評論にせよ、それを制限する意思は毫もないのであつて、ただ文書の種類を限定し、新聞がその代用になることを防いだ、こういう趣旨であると思つておりました。非常に議論がやかましくなつて、評論を禁止するとはけしからぬといふことで、こちらもまた妥協して、それでは評論も書きましようかといふので、もとからあるものをこれは書きにすぎない。しかし憲法で規定したものをまた刑事訴訟法で敷衍して同じことを規定してゐる例もありますから、できるだけ国民にわかりやすくするために、こう書くことも別に反対はいたしません、この程度のもので、ならば出してもいいと思ひますが、そも、国会では最初から報道や評論を制限する、あるいは禁止するといふような意思はなかつたのであります。こういうことを明らかにしておきたいと思ふのであります。

それからただ現実の選挙に臨んでみて、ちやうど私この間ある選挙に臨みましたために痛感したのであります。が、評論と言ひ得ないような、また報道としてはプレス・コードに反するようなことが盛んに行われてゐる。これはこの法律をつくる際におけるわれわれの意思でないといふことをやはり明らかにしておきたい。たとえば立会演説会で三人の候補者が演説をする。その中の一人の演説だけを詳細に大い

活字で報道をして、そうしてあとのわれわれの演説は、へりくつだとか、なつちやいないといふようなことを言つて、一言のもとに片づけておくような報道の仕方、あるいはいろいろの号外と称して、電柱に張り出して盛んに誹謗を加えたりするやうな文書が行われておるのであります。これは評論の中にも報道の中にも入らない。一番弊害を感じましたのは、得票予想といふことをやる。各新聞が筆をそろえて、毎日毎日ある党派は七割とるとか十割とるとか、何郡で幾らとか、そうしていろいろな形でもつて得票予想を毎日書く。そうすると自然に選挙民はどちらが優勢でどちらが劣勢である。結局劣勢な方に入れたらむだになるから、優勢な方に入れたらという群衆心理をつくり出す効果を持つてゐる。得票予想なるものは報道の中にも入らないし、評論の中にも入らない。これは、しいて言へば報道の中に入るかもしれないが、こういうことを許すことは、非常に弊害がある。われわれは、そのいづれにも属しないものである、この解釈しておきたいと思ふのであります。これは私一個の意見であります。この機会に述べて記録にとめておきたい、こういう考えであります。

○土橋委員 今日までの経過から、先ほど委員長も申し述べられましたように、百四十八條の但書に関する規定が若干改正されたのであります。私には百四十八條に關して、基本的な態度といふものを表明しておきたいと思ふのであります。それは憲法第二十一條に「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。」といふように明記してあり

ますが、「一切の表現の自由」がやはり確保されなければならぬのでございませう。ところがたゞいま議題となつておりますこの但書の中には「虚偽の事項を記載し又は事実を歪曲して記載する等、表現の自由を濫用して選挙の公正を害してはならない。」この「表現の自由を濫用」といふきゝめて汎汎な言葉の中に、報道の自由、あるいは評論を掲載する自由が制限されておるのでございませう。これはこの前の十二月十五日の新聞協会の代表者諸君の意見によりまして、選挙に關してのみ報道の自由を制限するといふやうな科学的なまた實際的な例は世界にまだございせん。しかるにもかかわらず百四十八條の但書におきましては、こういうやうに選挙に關する報道、評論の掲載をもくつがえすやうな事項が書いてあるのでございませう。これは憲法第二十一條に明記してありますこの條文に違反するのでもございませう。なお憲法の條章に違反するやうな法律や命令、行政的処分は、その全部または一部は無効であるといふことも憲法が明記しておる次第でございませう。こういう観点から考えまして、私は新聞雑誌の報道及び評論は、すべからず自由でなければならぬといふ趣旨を、あくまでもこの選挙特別委員会におかれましては考慮すべきである、こういう点をまず申し上げたいと思ふのでございませう。

第二にいたしましては「新聞紙又は雑誌の販売を業とする者は、前項に規定する新聞紙又は雑誌を、通常の方法で頒布し又は選挙管理委員会において指定する場所に掲示すること」がございませう。この中에서도通常の方法で頒布す

る場合の内容がおの／＼違ふのでございませう。すなわちなるほど有代紙的なものは代価をとつて頒布するやうな方法もございませう。しかしながら會員組織で一定の方法で頒布するものもございませう。その他あらゆる場合を想定して考えますと、ここに書いてあります通常の方法といふ觀念自身も、相当考慮すべきものがございませう。この二点から考えまして法第四百四十八條にいられておられますこの條文にも、非常な欠陥を持つておられますので、むしろ当初委員長が示されておりましたやうに、「この法律に定めるところの選挙運動の制限に關する規定は、新聞紙又は雑誌が、選挙に關し、報道及び評論を掲載するの自由を妨げるものではない。但し、選挙の公正を害してはならない」といふ程度の規定でしかるべきじゃないか。それが新聞雑誌その他編集人の最も希望している点ではないかといふやうに考えておるのでございませう。従いまして第二百三十五條第二号の罰則の点、及び第二百四十三條第六号の罰則等におきまして、これは非常に苛酷な処罰を規定しておるのでございませう。條文の内容は、御承知のやうに二年以下の禁錮あるいは二万五千円以下の罰金といふやうな非常に苛酷なものでございませう。従つてこ

ういふ罰則規定を設けておきますことは、但書及び第二項の規定といふものは、特に選挙につきまして、政党及び個人の政治的な信念等に対しましては、仮借ないところの言論の自由と報道の自由、評論の自由が許されなければならぬのでございませう。こういう際

をりつぱにしなければならぬのでございませう。そういう際にこの制限が設けられるといふことは非常に遺憾でありまして、むしろ民主主義の名前に逆行するやうな條文が、この百四十八條及び二つの罰則のうちに盛り込まれておると私考えるのでございませう。従つて当初委員長が草案として考えられておつたやうなもので、罰則は付すべきものでないといふ見解を披瀝したいと思ふのでございませう。

○中川委員 この百四十八條は、先般来れば、問題になりまして、新聞社側と委員会との討議も行われたやうなわけでありませう。私は先般選挙法に關する自由討議のときにも申し上げたのであります。私どもは原則として、評論並びに報道の自由といふことには、何ら反対するものではないのであります。先般新聞協会との会合の節にもお話が出たのであります。新聞協会に加盟しておられるところの新聞は、全国でわずかに百四十三種類といふやうに何つたやうに思ふのであります。その他新聞協会に入つていないところの新聞が幾百幾千あるか、実はつづさに調べたことではないのであります。が、相当あるだらうと思ふのであります。これらも同様に扱つてよろしいかどうかといふことについて、私ども一つの懸念を抱かざるを得ないといふことは、選挙に経験を持ちました者は、だれしも考へておることだと思ふのであります。先ほど鈴木委員からもお話のありましたごとく、先般の選挙において、合法的な妨害と申しますか、一党一派に偏したやうな行いが新聞社側にあつた。こういうことは選挙に直面いたしました者は、だれしも経験を持つ

ておることだと思つてあります。こゝに國民に與えられた憲法の規定するところの自由といふことは、片方だけの自由ではなくして、相手の自由も尊重しなければならぬことは、憲法十二條に自由及び權利の保持の責任と濫用の禁止といふ條項がありまして、憲法が國民に保障する自由及び權利は、國民の不斷の努力によつて、これを保持しなければならぬ。又、國民は、これを濫用してはならないのであつて、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふ。といふことが明らかにしてあるのであります。率直に申し上げまして、選挙に際してある懸念新聞がさんぐ、特定候補者のためにいやがらせをやるか、あるいは選挙を妨害するやうなことをやることは、自由とは言われぬと私は思ふのであります。ゆゑに私どももいたしましては、先ほど申し上げましたごとく、根本としてはこの評論の自由、報道の自由何ら反對を唱へるものではないとせん。そういう懸念新聞なり、選挙の自由を妨害するやうな新聞が、もしありたいすれば、これに對してある種の制約を加へることは、やむを得ない実情だと考へるのであります。ここに案として出されております但書のごときは、私どもはもつと嚴重にすべきではないかと考へておるのであります。率直に申し上げますと、第四百十八條などはつくりかたが理想的でありまして、こういうことを好むのは、國民のうち一人もいないだらうと思つてあります。いかんせん現状におきましては、先ほど来申し上げましたごとく、また先ほど鈴木委員も最近の事例をお話になつておりましたが、さう

なことが、たび／＼あるのでありますから、この案におきましてこういう條項をさしはさざるを得ないことはまことに遺憾に存じますが、現状においてはやむを得ないことだと考へるのであります。ゆゑにこの点につきましては、さらに各位の御意見もございまして、よりから十分に御検討願つて慎重を期せられるよう、特に切望する次第であります。

○並木委員 さつき鈴木さんや土橋さんから御意見が出ましたが、だれだつて憲法に保障された基本的人權を制限されることを好まないのは当然であります。しかし幾度もここで繰返されたのですが、選挙という特殊性にかんがみて、公共の福祉といふ点から、その公正を期するために、いろいろの面において制限を加へざるを得なくなつて來てゐる。これは今度の、また從來の選挙法の一貫した特色であると思ひます。ところが先ほどのやうな御意見になつて、もしこれが憲法に違反してゐるものであつて、裁判になれば負けるのだ、通らないのだといふことになるのだ、せつかくわれ／＼がこの特別委員会で立法しても、憲法違反の法律をつくるやうなおそれがあると思ひます。この点については法制局としても最高裁判所の方の意見を求めてあると思ひますが、この点を私は大前提としてお伺ひしておきたいと思ひます。そういう意味から申し上げますと、あの参議院の委員長の方の出版の自由とか、著作とか何とかいふ問題もこれに抵触して來る。あれなんかも撤廃しなければならぬのであります。そういうことが憲法違反であると断定されますならば、今度の選挙法全体に對して再検討をする

必要があるのではないかと考へられるのですが、その点どうなつておりますか。

○三浦法制局参事 ただいま問題になつております四百十八條の報道の自由の問題で、憲法との関連がありまして、先ほど來い／＼憲法の條文を引いて御指摘になりましたが、「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。」といふことは、憲法第二十一條に明記してある事柄であります。しかしながら同時にまた憲法第十二條におきまして、第二十一條に保障すると書いてある權利自体につきまして、「國民は、これを濫用してはならないのであつて、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふ。」といふやうに書いてあるものであります。この公共の福祉と自由といふ問題の調和をどこに置くかといふことが、この立法の過程において考へられることだと思つております。この新聞の報道につきましても、まさにその通りであります。これは各委員がこの立案の過程において、今御議論になつた通りであると思ひますが、私どもの見解からいたしますれば、さうな憲法上の点を考慮いたしまして考へた場合において、四百十八條に規定してあります事柄が、表現の自由を濫用して、選挙の公正を害するといふことで、その表現、評論及び報道の自由を制限してゐるのでありますから、これが憲法違反であるという理論は成り立たない、かやうに考へております。

必要があるのではないかと考へられるのですが、その点どうなつておりますか。

○土橋委員 ただいま法制局の方から御説明で、ちよつと私も聞きたいのですが、今もい／＼お話がありまして、これを保障する。と憲法第二十一條に規定してあるのをごさいます。なおその制限として、第十二條の「公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふ。」といふ規定で、その最初の方に、「これを濫用してはならない。」といふ條文を今引用されたやうであります。が、基本的人權としての表現の自由といふものは、いかなる場合にもこれを制限してはならないといふ大前提があるのをごさいます。従ひまして、この大前提のもとに個々の事象がはたして表現の自由を濫用してゐるかどうかと、いふやうな内容については、最高裁判所において裁判をする内容でございす。ところがここに書いてあります「但し、虚偽の事項を記載し又は事實を歪曲して記載する等」といふので、例示的に規定しておるのでございす。そうしますと、この例示的な規定で、四百十八條の第一項の本文を受けて「本文には「選挙に關し、報道及び評論を掲載するの自由を妨げるものではない。」といふ大前提に立つてゐるわけではございす。ところが、後半の方では、表現の

自由を濫用してはならないといふ例示的な二つの例題のもとに、前者の基本的な權利を全部くつがえしてしまふのをごさいます。ここに私は法律理論構成においても、非常に同法文が足らざるものを持つてゐると思ふのであります。ここに書いてありますやうな虚偽の事項を記載し又は事實を歪曲するといふことだけに限つて、例示的に、

自由を濫用してはならないといふ例示的な二つの例題のもとに、前者の基本的な權利を全部くつがえしてしまふのをごさいます。ここに私は法律理論構成においても、非常に同法文が足らざるものを持つてゐると思ふのであります。ここに書いてありますやうな虚偽の事項を記載し又は事實を歪曲するといふことだけに限つて、例示的に、

自由を濫用してはならないといふ例示的な二つの例題のもとに、前者の基本的な權利を全部くつがえしてしまふのをごさいます。ここに私は法律理論構成においても、非常に同法文が足らざるものを持つてゐると思ふのであります。ここに書いてありますやうな虚偽の事項を記載し又は事實を歪曲するといふことだけに限つて、例示的に、

自由を濫用してはならないといふ例示的な二つの例題のもとに、前者の基本的な權利を全部くつがえしてしまふのをごさいます。ここに私は法律理論構成においても、非常に同法文が足らざるものを持つてゐると思ふのであります。ここに書いてありますやうな虚偽の事項を記載し又は事實を歪曲するといふことだけに限つて、例示的に、

自由を濫用してはならないといふ例示的な二つの例題のもとに、前者の基本的な權利を全部くつがえしてしまふのをごさいます。ここに私は法律理論構成においても、非常に同法文が足らざるものを持つてゐると思ふのであります。ここに書いてありますやうな虚偽の事項を記載し又は事實を歪曲するといふことだけに限つて、例示的に、

自由を濫用してはならないといふ例示的な二つの例題のもとに、前者の基本的な權利を全部くつがえしてしまふのをごさいます。ここに私は法律理論構成においても、非常に同法文が足らざるものを持つてゐると思ふのであります。ここに書いてありますやうな虚偽の事項を記載し又は事實を歪曲するといふことだけに限つて、例示的に、

自由を濫用してはならないといふ例示的な二つの例題のもとに、前者の基本的な權利を全部くつがえしてしまふのをごさいます。ここに私は法律理論構成においても、非常に同法文が足らざるものを持つてゐると思ふのであります。ここに書いてありますやうな虚偽の事項を記載し又は事實を歪曲するといふことだけに限つて、例示的に、

のでありまして、それは「これを濫用してはならないのであつて、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふ」と第十二條に規定してあるわけでありまして、「この憲法が国民に保障する自由」というのは、第二十一條におきまして「表現の自由は、これを保障する」ということが書いてございまして、当然第二十一條に保障してある自由というものは、十二條の「この憲法が国民に保障する自由」の範疇の中に入つて来るを得ないと思ひます。

従ひまして、その保障された自由は、これを濫用してはならないということであるのでありまして、これを第四十八條の選挙法の問題に移して参りますと、「虚偽の事項を記載し、又は事実を歪曲して記載する等」という例示的な事項をあげて、その表現の自由を濫用してはならないということでありまして、憲法第十二條に規定してある国民に保障する自由を濫用してはならないということと、平仄が合つておるわけでありまして、

なおまた選挙法の「公正を害してはならない」ということは、十二條の後段におきまして「常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふ」という趣旨に沿つておるわけだと考へるものであります。百四十八條におきまして、但書で書いてありますのは、本文の方に書いてある「自由を妨げるものではない」ということを、一切だめにするのではないのでありまして、そのうちで虚偽の事項を記載する——これはだれでも明らかにそう書いていいというところは、いかに憲法が保障してある、常識上から考へても、憲法上から考へても認められる事柄ではない。そういうことを憲法が許して

おるとは考へませんし、また事実を歪曲して記載するということも、憲法が国民にそういうことは自由にしてかまわないといつて認めてゐるということでは、言ひ得ない事柄だと思ふのであります。そういう特別の事柄に類するものを例示的にあげまして、表現の自由を濫用し、また選挙の公正を害した場合は、評論の自由はその範疇内においては制限を受けるのだという意味でありますから、少しも疑念の点はないと考へております。

○土橋委員 なるほどあなたの御説明を伺いますと、憲法第十二條の規定から仰せになつておられますが、さらに憲法第十一條を見ただけでございまして、憲法第十一條には「国民は、すべての基本的人権の享有を妨げられない。この憲法が国民に保障する基本的人権は、侵すことのできない永久の権利として、現在及び将来の国民に與へられる。このうちの大宣言規定を設けておるのでございまして、従ひましてこの憲法第十一條が保障しておる国民の基本的人権というものは、いついかなる場合、いかなる権威によつても、いかなる権力によつても、これを制約はできないという大前提でございまして、その大前提を受けまして、この第十二條がさらにその内容を明記してあります。そういういたしますと、あなたが御説明になつたような、第十二條だけ取上げて説明するのは、きわめて妥當を欠いておると思ふのでございまして、どこまでも憲法第十一條が規定しておる基本的人権は、いついかなる場合があつても、制限してはならぬ。しかもこの権利は、基本的に永久に與へられる権利であるということとは、民主主義の大前

提、原則であります。その規定を第十二條が受けて、さらに公共の福祉のために若干の制限もあり得るであらうといふことを明記しておるのでございまして、それをさらに受けまして、第二十一條を論議しなければならぬと思ふのでございまして、あなたの御議論、御主張は、百四十八條をあなたがむりにこれを強行しようといふお考えではないと思ひますけれども、今の論旨を承るとどうしてもこの但書に正当な理由をつけるために、十二條を引用し、第二十一條を引用されたように思ふのであります。私はやはり憲法第十一條にさかのぼつて、この権利を考へなければならぬと思ふのであります。そうすると当然第十一條の規定に基きまして、百四十八條のこの本文の規定というものは、いついかなる場合であつても、制限してはならないという原則をうたつておると思ふのであります。第十二條を理由といたしますと、但書の規定が非常に強くなつて参りますが、第十一條を基本とするならば、この但書の規定というものは、ほんとうに表現の自由が濫用せられるというやうな、のびきらない場合に一応考慮せられるのでございまして、ところが先ほど何かの委員会でも問題になつたと思ひますが、どうしても第二十三條第五號第二号とかあるいは百四十三條第六号といふやうな、きつち重い罰則を付しまして、但書の虚偽の事項を記載し又は事実を歪曲して記載したものは、表現の自由を害するのだという例示的な規定は、制限規定ではないし、例示的な規定で前者の報道の自由、評論の自由、表現の自由を制限するといふことは、確かに憲法の違反でございまして、個々の

事案については、最高裁判所において審理、判決せられるのであります。この憲法全体の建前から見ますと、明らかに憲法違反でございまして、こゝういふやうな内容を抽象的に書きまして、しかも抽象的な内容で、表現の自由を濫用してはならないという文字によつて制限するといふのは、不当でございまして、もう一回あなたの御所見を承つておきたいと思ひます。いづれこれは討論したいと思ひます。

○三浦法制局参事 ただいま憲法第十一條の問題についてお話がございまして、たゞ、ごもつともだと考へておりましたが、憲法第十一條は「国民は、すべての基本的人権の享有を妨げられない。この憲法が国民に保障する基本的人権は、侵すことのできない永久の権利として、現在及び将来の国民に與へられる。」といふことは、明らかにその通り規定してあるものであります。第十二條におきましては「この憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不斷の努力によつて、これを保持しなければならない。又、国民は、これを濫用してはならないのであつて、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふ。」といふことが書いてあるものであります。つまり権利は濫用してはならないのであつて、公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふということが規定してあるものであります。たとへば、言論の自由を一切奪う、そういうことは一切やめてはいけないといふこととあれば、十一條の基本的人権を奪うといふことになるであらう。ところが、基本的人権として持つておる自由といふことは、選挙法の百四十八條にうたつておるのでありまして、ただその現

わけて来る方法がどういふ方法で表わされるかといふ問題であります。根本において新聞から百四十八條によつて基本的な評論の自由という権利を奪うといふこととあれば、お尋ねのような問題になるかと思つておりますが、表わし方の方法論の問題で、そうなる、十二條において表わす場合、その権利を行使する場合においては、それを濫用するかしないか、しかもそれが社会公共の福祉に適するかどうかといふ範疇から考へなければならぬことになる。一応私の考へでは思つておりますので、いづれ御議論は、憲法の根本問題でありますので、あうかと思つておりますけれども、私もといたしましては、一応さういふ見解を持つておるということを上上げておきたいと思ひます。

○小玉委員 この百四十八條は憲法違反ではないか、今共産党の土橋君は、憲法違反論を言つておるのですが、申すまでもなく、近代思想における権利といふもの、その中には義務を含むものである。その権利を濫用してはならないといふことは、争うことのできない事実であり、権利の濫用は権利の行使にあらずといふことは、明白な事実であります。ここにフランスのある所有権に関するりくつを持つて来るのも變でありますけれども、簡単に私は御説明したい。自分の所有地の隣に飛行機ができた。朝晩飛行機をあげられて、やかましくしょうがないから、飛行機を妨害してやろうといふので、自分の所有地に高い柱を立てた。そしてそれに飛行機を引つけて落したといふことが、はたして所有権の行使であるかどうかといふことが問題になつたので

わけて来る方法がどういふ方法で表わされるかといふ問題であります。根本において新聞から百四十八條によつて基本的な評論の自由という権利を奪うといふこととあれば、お尋ねのような問題になるかと思つておりますが、表わし方の方法論の問題で、そうなる、十二條において表わす場合、その権利を行使する場合においては、それを濫用するかしないか、しかもそれが社会公共の福祉に適するかどうかといふ範疇から考へなければならぬことになる。一応私の考へでは思つておりますので、いづれ御議論は、憲法の根本問題でありますので、あうかと思つておりますけれども、私もといたしましては、一応さういふ見解を持つておるということを上上げておきたいと思ひます。

ありますが、新聞の自由を論ずる場合もさうな事実を考慮したいのである。つて、われわれが選挙をやることは、まさに飛行機を飛ばして選挙をやつて目的を達しようというものであります。そこに持つて来て、もし新聞が虚偽の事項を記載した記事を書く、あるいは事実を歪曲した報道をやるという事は、あたかも飛行機があるから、それに高い柱をかけてその飛行機を落してやれ、新聞で言えば虚偽の事項を記載し、または事実を歪曲してその候補者を落してやろうというのと同じことで、それは権利の行使の範疇に入らない、自由権の行使の範疇に入らないと私は固く確信するのであります。かような関係からいたしまして、自由権の範疇にはさうな権利の濫用は含まない、権利を濫用するがときは、本来の自由権の範疇に属しない、かように確信するのであります。さうな関係から但書を設けても、これがいゆる憲法違反になることは絶対ないと確信しております。

○並木委員 お伺いしますが、憲法違反にならないというような解釈が進められれば私も次の段階に入り得るのです。そこで私たちの方で評論の自由を認めよという気持は十分あるにもかかわらず、政党及び政策に関する評論は認めて、そして個人に対する評論はしつぱり遠慮してもらいたい、こういう意見がまとまつたわけなのです。これは前に御報告した通りです。これはひとつ法制部長にお伺いしたいのですが、評論の自由が原則だ、その場合に政党及び政策に対してはできるが、個人に対する評論はできないならば、この原則たる評論の自由を束縛するこ

とになるのであつて、つまり選挙の公正を害するという点から、公共の福祉という点へ持つて行くことができるのであるかどうか。要するにそういうことをすると、憲法違反になるおそれがあるかどうかという点をお伺いいたします。

○三浦法制局参事 この百四十八條におきましては、御承知の通り政党の政策批判その他個人の候補者につきまして、自由に評論を付していけることになつておるわけでありまして、今のお話の点は、政党の政策等の批判は自由にまかせるが、個人の評論に制限をされることは、憲法上どうかというお尋ねだろうと思つております。その点はなか／＼むずかしい点でありまして、ここで今だちに確信を持つてお答えすることは、ちよつと差控えたいと思つておりますけれども、結局個人の候補者に対して自由で批判をするという評論の自由と、それから選挙の場合における立候補の平等、選挙の平等という立場から考えまして、公器であるところの新聞が、特定の候補者だけを支持し、他の候補者を落すようなことを故意に取捨するならば、場面に立つて、一般的に批判するならばともかく、さうでない立場に立つて、さういう取扱いをすることが、選挙の平等という原則からどうかという問題だらうと思つております。この点につきましても、いろいろ／＼むずかしい点でありますので、今ここで私ちよつとお答えいたしかねますが、内容によりましては、さうなことをいたしましてもさしつかえないのではないかと、一応私はさうに考えております。

○土橋委員 ただいま小玉委員から、百四十八條の規定に関連して御発言があつたのでございますが、私はたゞいまの場合、私有財産権その他の権利行使の場合、この権利行使を濫用してはならないという問題と、ここに書いてある第百四十八條の場合とは、その考へる精神が違ふと思つてございまして、前者の権利濫用の場合における御説明は、なるほど自分の権利のあるからといつて、あらゆる私権を濫用してはならないことは当然のこととございまして、こういう点は異論はないのであります。百四十八條の場合におけるこの表現の自由という基本的な権利を行使する雑誌、あるいは新聞その他出版物、こういうものが虚偽の事実を記載したというその虚偽の内容そのものが、はたしてどの程度が虚偽であつて、どの程度が実は水増しであるか、あるいはどの程度が事実無根であるか、あるいは事実を歪曲したかといふことに至りましては、これは非常にむずかしいのでございまして、従いましてさういふような報道あるいは評論があつたというのを申し出たものがあつた場合、この二百三十五條の二項でど／＼処罰をするというようなことは、まことに不都合でございまして、この点は小玉委員もよくおわかりになると存じますが、さらに虚偽の事項を記載した場合は事実を歪曲して記載するといふことは、これはプレス・コードの問題でございまして、従いましてプレス・コードで書いておる問題を法文化として、法律の規定で評論あるいは報道の自由を制限するようなことは、選挙に関する場合といへどもやるべきでない、こういう点がおそらく論議の中心にならうと考えておるのでござい

す。従つて私はプレス・コードで規定されておる内容まで、この選挙法の百四十八條の規定に持つて来るというところに、非常な疑問があると思つてございまして、従いまして、できることならば当初委員長が示されたように、但し選挙の公正を害してはならないという程度でしかるべきでないかといふふうに考えておるのでございまして、なおこれを説明させていただくならば、こういう規定を――選挙時において、特に言論なりあるいは報道なり評論が自由活発に行われて、さうして民主的な基本的理念のもとに、選挙民が自由に投票をするというときにこそ、このいふ報道なりあるいは評論の自由が制限されて来るのは、非常に遺憾でありますので、これはやはり当初関係方面も示されておりましたように、報道はど／＼でも自由でなければならぬ、少くとも自由にしなければならぬといふこのウィリアムス氏の当初の御意見は正しいのでございまして、この線に沿ひまして百四十八條は解釈し、なお罰則等に至りましては、これを全廃しなければならぬという態度を私は堅持してやみません。この点を小玉委員は御了承になることと思ひます。

○生田委員長 ちよつと速記をとめてください。

【速記中止】

○生田委員長 速記を始めてください。

○並木委員 百四十八條に関連して、新聞とか雑誌とかいふ文字が出て参ります。あとからいろいろ／＼問着が起ることになるために、新聞、雑誌、あるいは放送、さういふ関係の定義を法文の中に入れる必要があると思ひます

が、いかがですか。新聞雑誌の定義につきましては、前から御意見もあつたのであります。従来選挙法におきまして、新聞紙または雑誌という用語を衆議院議員の選挙法においても長い間使つて来ておりました。それで一つの解釈が下されてあつたと思つてあります。またその場合におきましては、新聞紙法等があらましたから、なお明瞭であつたと言へば言えるかも知れないと思つてあります。今度の法律におきましては、特に定義は下さないことにしたのであります。と申しますのは、この選挙法だけで新聞紙あるいは雑誌といふことの定義を下すことにいたしました。またほかの法規との関連におきまして、いろいろ／＼むずかしい問題が起つて来ないとも限らないと考えられます。それから、先ほど申しましたような意味におきまして、従来一応理念されて来ている事項でありますので、さうな意味において解釈して行くということが一つ。さらに新聞紙等の定義に至りますと、私は十分に詳しく調べたわけではございませんが、二、三の外国の例等を見ましても、学者によつて非常にまち／＼でありまして、新聞の定義だけでも十幾つもあるように承知しております。さうな関係もありまして、特に定義をいたさないことにしたのであります。

一般論をいたしますれば、定期的な時事に属することを刊行して行くものが新聞紙だといふことが言ひ得るかと思ひます。なお通信等につきましても、やはり新聞紙の中に一応含まれるといふことに考えている次第であります。

ます。それからラジオ等は、この新聞紙等には入らない、かように考えておられます。

○佐竹晴委員 議論も大分盡きたようでありましたから、多くを申し上げることはいたしません。百四十八條の規定は、憲法違反ではないかと私は考えます。但しその規定の仕方については、もう少し洗練された方法による表現はないものかと考えます。私は過日採用件のために委員会をしばらく休んでおりましたので、事情がよくわかりませんが、本日はあまり多くは申し上げませんが、特に第二項については「新聞紙又は雑誌の販売を業とする者は、前項に規定する新聞紙又は雑誌を、通常の方法で頒布し又は選挙管理委員会において指定する場所に掲示することが出来る。」これは書かなくて当然である。なぜこんなことを書くのか。新聞または雑誌を販売することを業とする者が、通常の方法によつて頒布し、通常の方法によつて掲示することは、当然でありましょう。従いまして、できる方面を規定することは無意味です。できない方面を制約することを書いて、初めて二項の趣旨——おそくねらいは新聞または雑誌を販売する者が選挙のために特に平常の部数を越えて発行をしたため、あるいは特定の候補者の推薦のためにこれとさらに号外を出してみたり、余分のものを頒布するなど、そういった選挙の公正を害する行為を制約しようという趣旨でありましょう。これは正面から書くべきになるが、これは正面から書くべき事項は、この規定によつて初めてできるのではない、当然である。ことに前項

によつて、報道及び評論を掲載するの自由というものが認められて、通常の方法によつて頒布することができるといふことは、これは当然のことであつて、規定すること自体が、ばかげておられます。できることではなく、できないことを書くことが、初めて法文の意味をなします。それではなければ、これは私は議論する意味はないと思うのです。次会までに、ぜひともこの法文は御整備をお願いしたいと思います。

○三浦法制局参事 ただいまの点にお答えいたしておきます。選挙法につきましては、佐竹さんはたいへんお詳しいわけでありまして、特に申し上げる必要はないかと思つておりました。が、ただいまの件につきましては、私どもの方で意見を持つておるわけでございまして。百四十八條にも書いてありますように、「この法律に定めるところの選挙運動の制限に関する規定は」と言つておりますが、この選挙運動の制限に関する規定は、全体を通じてごらんをいただきたいと思つておるものであります。ただいま御指摘の点を直接申し上げますれば、百四十二條、百四十三條におきまして、選挙運動のために使用する文書、図画の頒布または掲示の禁止がございまして、従いまして、新聞紙といえどもそれが選挙運動のために使用されるということになります。文書、図画といふことになりまして、これは従来もさうな解釈をとつておるわけでありまして。そういう場合におきまして、新聞が評論の自由を認められておりながら、一方におきまして頒布または掲示をすることができないという規定が百四十二條、百四十三條に

あります関係上、これができるといふことを表わすために、百四十八條の第二項において「できる」という積極的な表現をいたしたわけでありまして。確かに百四十八條の二項だけを讀みますと、おかしいくらいはありますが、それは全般の関連において御了解をお願いしたい、かように考えておるわけであり

第百四十八條の一項におきましては、ただ掲載するの自由——掲載のことを言つておりました、掲載された文書がどういふふうにならば、掲載されるかという問題は、別の問題でありまして。さうな意味においてこの二項は考えていただきたい、かように考えております。

○佐竹晴委員 それは私ははなはだ解せないと思ふ。新聞は別に選挙のために存在しておるものではない。選挙があろうとなかろうと、通常の方法によつて報道をし、評論をする自由が認められておる。通常の方法によつて頒布するところの権利があります。従いまして、選挙があろうとなかろうと、通常の方法によつて頒布することは、これはいかに今の三浦さんの御指摘になつた條文はありましようとも、それは制限の範疇に入つておらないと私は信じておる。新聞がごとき選挙運動をするのじやない、選挙運動のためにその新聞が発行されるものでもない。従いまして、その新聞社がたゞの普通の業務上の行為をなすことを、これをことさらにその業務行為はできると明示する理由と根拠といふものは、ちつともない。私は考えております。少くともこの條文は、できない方面から規定しなければ、意味をなさぬと私は信じております。

○三浦法制局参事 いろいろの御議論もあるかと考えますが、選挙運動のために使用する文書、図画といふものは、何も初めから選挙運動のために新聞を発行しておるということとは、ちつとも考えておらないわけでありまして、実質的な内容におきまして、特定の候補者の推薦支持ということになりますれば、それは文書、図画という範疇に入る、こういうことでありまして、新聞が文書、図画でないといふことは言えないだらうと思ふのであります。これはそれ／＼の法律の規定の仕方によつて、いろいろ考えられるわけであり

ますが、少くとも従来の選挙法におきましては、文書、図画といふ中には新聞も入つて解釈して来ておるわけでありまして、本法におきましても、さうな意味合いにおきまして、百四十二條、百四十三條に文書、図画の頒布、掲示の禁止の規定をいたしておりますから、それにさしあたりがあつては困る。も

れ佐竹さんの御解釈のように、全然これに入らないのだからかまわないのだというのであれば、それで結論は一致するわけであつてけつこうでありまして、そういう解釈がかりにとられなくて、私が先ほど申し上げましたような意味の解釈が成り立つていたしますれば、ここに明らかにさうなことを規定しておきまさんと、一方百四十八條で制限をはずしまして、また他の方でひつかかる。しかもそれが結論を得なければ、また裁判所に行くまではどちが正しいかわからない、こういうことであるので、結論は御趣旨に沿つて規定しておるのでありますから、その御意見と支障はないと、かよ

うに考えております。

○土橋委員 ちよつと関連して伺いたい。佐竹さんの御質問になつた点を、三浦さんは十分御了解になつていないか、つたのではないかと。佐竹さんの言われた点は、こゝじやないかと思ふ。通常の方法で頒布し、または選挙管理委員会において指定する場所に掲示するといふようなことが、どういふ内容でここに出て来なければならぬと考へておるか、といふことではなからうかと思ふのでございまして。それは私も先ほどから聞いておるのですが、「新聞紙又は雑誌の販売を業とする者」、これは業とする者ですから営業としてやつてもいいわけではございまして、それ以外の、そうでないような場合もあると思ひます。そういう場合はこの規定に全然関係がございせんから、罰則の二百四十三條には該当しないというのであるか、それとも従来の新聞または雑誌の販売を業とする者が、通常の方法によらないで、ほかの方法でやつたような場合に、当然この規定の罰則を受けるかといふような点について、もう一回懇切に説明をしていただきたいと思ひます。質問の要点はわかりましたでしようか。

○三浦法制局参事 わかりました。

○土橋委員 たえば業として新聞をど／＼配達を使つて頒布しておるといふのではなくして、会員組織にしておるとか、あるいは無代で一定の会員に配布するとか、そういうものは全然この規定の罰則を受けないのかどうか、あるいは通常の方法といふことはどういふ内容を含んでおるかといふことと、さらに雑誌の販売を業とする者とはどういふ範疇のものか。あるいは

は、先ほど私佐竹さんに百四十二條、百四十三條の問題に關連して申し上げたのであります。特に百四十一條、百四十三條を代表的に申し上げますのであります。なお第百四十六條はおきましては、選挙運動の期間中は、著述、演説等の広告その他いかなる多義をもつてするを問はず、禁止を免れる行為として云々の行為をやつてはいかぬ。「文書圖書を頒布し又は揭示すること」が「選挙運動の期間中に行ふことができない。」とあるのですりまして、これはすべて広く規定をいたしておるわけでありませう。従いまゝて、先ほどの百四十二條、百四十一

條、百四十六條等を総合的に考えます場合に、選挙運動のために使用する文書図画の頒布または掲示というものの制限の規定が一方にあり、そのほかを除外するということの規定上明かにいたしておきませんと困りますので、百四十八條の第二項におきまして、それはできるのだ、要するにこういう場合はその制限の規定にかかわらず妨げないのだ、こういうふうにあるわけであり、従いまして、百四十八條をさらに明瞭にいたしますれば、百四十二條または百四十三條の規定にかかわらずということ、そこに掲げておる趣旨なのであります。

なおまた選挙運動のために使用する文書図画が予定されておること、は、もちろん当然のことであり、すけれども、百四十二條、百四十三條、百四十六條ともに、これは選挙運動者がやるということに特して規定してはないのでありまして、選挙運動者の場合はもちろんのことであり、すけれども、要するにそれが選挙運動のために使用される文書図画ということになりますと、選挙運動の定義をどう考えますか、ということになります、たとい新聞紙が特定の候補者を支持、推薦するといったし、それが新聞紙の使用命としてやる、といったし、それが選挙の範囲内におきましては、その部分を取上げますと、それは選挙運動に関する文書図画、こういうことになり得ると考えますので、さうな意味におきまして、百四十二條、百四十三條、百四十六條との関連において、二項の規定を置いたわけであり、す、百四十二條なり、百四十三條が、

常に選挙運動者のための規定であるというふうには、私は考えておらないわけであり、す。さうな趣旨からこの二項を置いておること、を御了承願いたいと思ひます。

○並木委員 佐竹さんの御意見を私が受取つては悪いようだけれども、そうすると、今の二項で通常の方法で頒布するところを、通常の方法で頒布しないというように否定的に掲げれば、はつきりして来るのではないかと、はつきりして来るのではないかと私は思ふのですが、いかがでしょう。

○三浦法制局参事 その点非常にデリケートなところがあるわけであり、す。違反と罰則の規定を二百四十三條の第六号に置きまして、ここで違反し、ということをとらえて、あるのであり、まして、違反したということは百四十八條の二項で通常の方法、または選挙管理委員会において指定した場所に頒布し、または掲示することができると、いうこと、規定に違反して、ということ、読んで行つておるわけであり、す。百四十八條の二項は、それを裏から規定いたしまして、通常の方法によらないで頒布し、または管理委員会において指定しない場所に掲示すること、はできない、ということ、百四十八條だけで考えますれば、それでいいと考へますが、百四十六條におきまして、何人も選挙運動の期間中は免れる行為として一切やつてはいけないという規定があり、すので、これとの関連において、それだけでいいかどうかという点に、多少の疑問はあると思つておりますが、大体はそれで達せられるものと考へております。

○鈴木(義)委員 念のために承つておきたいのですが、問題は第二項で、選挙を目的として新聞紙を頒布して、それを戸別ごとに配布する。代金をとることもあろうし、とらないこともあろうが、さういふことをやれば、どういふ違反になると御解釈ですか。通常の頒布方法には属すると思ふのです。選挙が始まつてから初めて発行する……。

○三浦法制局参事 販売を業とする者が通常の頒布方法で頒布するのでありますから、見本として一部なり、二部なりを郵送するなり、何なりして、読者に提供するというようなことは、最初の方法としては、通常の方法というところに該当して違反にはならないだらうと思つておられますが、さうなことが継続的に行われるといたしますれば、われわれの社会常識で考え、通念からいまして、通常の方法の頒布には該当しない、違反になる、かように考えられます。

○鈴木(義)委員 それは非常にむずかしい問題で、通常の方法であるというものは、客観的に新聞雑誌を販売する方法を意味するのだらうと思ふのです。しかしここで一つの豆新聞を出して、選挙人名簿などを見て、ただむやみに配る、ということ、通常の方法の中に入らない、かように解釈したいのです。それは解釈できないのですか。さういふものでも、最初やることは通常の方法になるのですか。

○三浦法制局参事 その豆新聞の内容にもよると思ひますが、それが選挙だけの事項を主として、また特定の人だけのことを書き、すしたものを発行したし、すれば、明らかに脱法的になるだらうと思つております。一般的な新聞の記事を掲載し、その中に同時に選挙に関する事項を書いてあるというふうな場合におきまして、先ほど申し上げましたような方法で頒布されれば、それは違反にはならない、さういふ意味でござい、す。

○佐竹(晴)委員 豆新聞を発行すること、は、通常許されておる、すなわちそれは通常のことです。従つてそれは継続することも通常である。さういつたときには、どうもこれを押える方法がないではないかと思ひます。私らとして事項を、第二項に真正面に明らかにひつつお書きになつておくことがいいではないかと思ふ。先ほどから百四十六條のお話が出ておられますけれども、これとて、やはり選挙運動を中心として書いた規定であり、すから、百四十八條二項でさういふ裏からとおつしやいますけれども、私はこの規定からいへば真正面であつて、むしろさういふ趣旨でお書きになるならば、通常の方法によらないでとお書きになるのが、まつたく正直な書き方であると思ふ。そこで鈴木さんの今御指摘になつておられますようなもの、これは新聞なら新聞を発行する、文書を書いた、発行します、これも自由というものが認められます。これも自由というものが認められ、成規の方法で新聞を継続して発行する、これはちつとも通常以外の方法とは言へません。従つて、これは通常の方法による頒布であると思ひます。それが、私は懸念だと考へ、すので、それを押えようとするならば、押える規定もやはり必要とする。脱法行為というふうなものは、解釈のむずかしいものでござい、すして、実際の場

かしいものでござい、すして、実際の場合においては、これは取締りが困難なものであります。

○土橋委員 今鈴木さんから質問が出たのでござい、す、第二項の規定で新聞紙または雑誌の販売を業とする者以外の方法で、先ほど私が申し上げたように新聞や雑誌をどん／＼読者に配つておる場合があるの、でござい、す。さういふものは、この罰則の規定で、さういふものを、この罰則の規定で、さういふものを、さういふ理由が、何ら見つかからないの、でござい、す。ただ販売というものは、御承知のように営利を目的とする継続的な反響集行の行為だらうと思ふのであります。さういふ営利を目的として継続的に反響集行する行為以外の場合、当然この規定で罰する、ということが、非常に独断的ではないか。たとえば同好の士が集まつて、さういふ出版物をつくるか、あるいは政治的な団体がある、さういふ出版物をつくるか、しかもその内容は頒布するものもある、これを試験的にどん／＼郵送するやうなもの、決して業とはしないけれどもさういふ同好の士が行う、民主的な諸団体の業務も、この規定に入つていないから罰する、さういふものは、あまり独断ではないか、さういふ点が考へられるのでござい、す。これについて先ほど質問申し上げたのだけれども、三浦さんの方からは御答弁がなかつたのです、さうして、営利を目的として反響集行、継続的にするもの以外はいかぬ、さういふ独断に、この規定は陥つておるのでござい、す。

その次は通常の方法というものが、先ほどの御説明だと、きわめて抽象的なもので、社会通念上個々の事象について

○三浦法制局参事 新聞紙または雑誌の販売を業とする者を、第二項においては主体といたしておるのでございしますが、それは確かに仰せの通り、営利を目的としておる者ということに考えておるわけであります。従いまして、いろいろその営利の形態にもよりますが、要するに販売を業としておる者が、

ますのは、一概に申し上げられませんが、先ほど申しましたように、一般論で申し上げたのでありますが、それはことに戦後、紙が最近まで非常に不足しておりましたときにおきましては、むしろ新聞を購読するために、読者が非常に競争するというような事態もあつたくらいでありまして、新聞を通常の方法で頒布するという方法も、そのときの時代々々によつていろいろかわつて来ると思うわけであります。従いまして紙が豊富になれば、どんな無料で各家庭に頒布して行くことが、通常の方法にもなるのであります。よし、またこちらから頼んでもなかなか配つてくれないというような事態の場合におきましては、通常の方法もおのずから制限されるというような事態もあり得ると思うわけであります。従いまして、一般論で申し上げたのでありますが、平生から新聞を配つておる方法を、選挙のときになつてもかえないで、そういう方法で配るということであれば、通常の方法で頒布するということになるだろうと思ひます。従いまして、これはそれ／＼の新聞によつても多少は違ふかもしれませんが、しかし自分の新聞だけはこういう方法で配つておつたからということでは、社会通念上、言う通常の方法にはならないのであつて、その新聞だけの考へている方法である。従いまして通常の方法は、さような意味におきまして、新聞社が従来配つてゐる方法、しかもそれが社会通念上そういう方法で新聞紙は配られるのが、常識上当然であるし、妥当であるという方法を、通常の方法と言うよりしかたがないと思ひます。

○三浦法制局参事　さようなことになり
ます。

○三浦法制局参事 「販売を業とする者」といふ觀念でありますが、業とす

る者を、非常に狭い意味において、營利を目的とする者というようにとりますと、またどうかと考へているのでありまして、これは販賣を營業とする者、業として営んでいる者という意味であります。従ひまして純粹に營利というような、ある利益を得て、そして

○土橋委員　ところがあなたは、販売を業とする者は、どこまでも自分が独

立採算で、一つの利潤を追求しながら、それをもつて生計を立てる場合を言うのでございましょう。従つてあなたが今おつしやつたように、広い意味でただ反復暴行して、それを職業としていることではなしに、とにかく生計の資を得るために、これを業として反復暴行しているのだという場合に、販売を業とする、こういう意味でございましょう。ところが、たとえば私は勤め人であつて、そしてほかから新聞を送つて来た、私はそれを家内と一緒になつて配つていふというような場合に、私は国会議員として歳費をいただく、それで生活をしていふ、ところから新聞はたま／＼継続反復暴行した、それも業である、業であるけれども、販売を業とする者ではない。そうなつて来ると、あなたが今、後段でおつしやつたように、販売を業とする者といふと、それをもつて生計を営んでいる

ということを一応想定して、そういう業者でなければできないということの規定でございます。ところが私の申し上げたいのは、別個に生計の道があり、他の方法で収入を得ておつても、継続的にそういうことを反復実行する場合には、それは業としますのでございます。但し販売を業とするものではございません。こういう場合に、この規定に当てはまるといつてただちにひつくりくられたり、罰則を受けることは、不当ではないかと私は申し上げてゐるのであります。あなたの御説明では、必ずそれを業として、一定の利潤を得て生計を営んで、その仕事を反復実行することによつて、自分が販売を業としてゐる者に限つて、そこへ行くわけでございます。ところが別にちやんと収入の道があつて、それを業としてはおるけれども、営利的にそれによつて生活をしてゐる者ではないのだという場合のものも、ただちにこれに該当しておらぬから罰するということになります。独断ではないかと言うのでございます。そういう場合はたくさんあるのですよ。ところがあなたのような御説明になつて来ると、営業として看板を掲げて、税金を納め、その方法でどんなやつてゐる者でなければ、販売を業とする者にならないのでございます。普通の場合は、そうでない場合がたくさんあると思います。そういうものまでもこの規定に反するといふので、すぐ二百四十三條で処罰を受けるというのは、非常な不都合だということを第一に私申し上げておるのです。

第二番目には、やはり通常の方法といつても、普通有代紙で、どん／＼金を集めて行くというようなもののみを

第二項で想定しておるのは間違ひではないか。今申し上げたように、一定の会費を集めて、豆新聞を出す場合もあるし、定期刊行物を出す場合もある。そういうものも、二項に入らないから、当然罰するということは、不都合ではないか。第二項の規定は「販売を業とする者」を中心としてしか考えていない。思想なり、あるいはさつき私が論議したような憲法の出版・結社の自由というものを見ていないのではないか。ただ選挙という一つの事態に即して「販売を業とする者」を通常の方法だということと制限することは、不当ではないかということをお願いするのでございます。

○三浦法仙局參事 ただいまの「販売を業とする者」の解釈の問題であります。が、先ほども申し上げたように、營利を目的とすることのみに、狭い意味に限定しないで、それを業として営んでおるものであればいい、かように申し上げたのであります。従ひまして、今土橋さんからお話のありましたようなものは、私の考えにおいては「販売を業とする者」に入り得ると考えております。別にそれがそれだけを生計としたしませんが、業として営んでおるものであれば、かまわぬのじやないか、かように考えております。何も新聞の販売店というものだけを考へている狭い意味にとりませんで、業として営んでおる者が通常の方法でやればいい。但しそれが通常の方法でやられなかつた場合においては、たといそういう人がやつても、それはいけない。かようなことで、かりに違反があれば「通常の方法」の方でひつかかつて来る。

○土橋委員　その「通常の方法」というものは、一定の会費を頂戴をしておいて、私のところは資力がないから、月三圓配付をいたしますからということの了解で、たとえば私が家内にやらせせる場合には、これはやはり通常の方法で、何らこの規定には違反をしていないということとは、あなたは御認定になるわけでございますね。

○三浦法艦局奉 其の点は私はさうには認定していないわけでございまして、それは通常の方法であるとは、私は考えておりません。それは時たまにたまという事態があつたというだけの話であつて、新聞全体の販売の業態において、そういうことは通常の方法だとは考えられない、かように私は考えております。従いまして、たまにさういうことがありましても、それをも

つて社会通念上、その新聞の販売をするものが、常にそういう方法だということは言い得ないと思いますが、それが特殊の例外としてそういうことをやつた、もしもそれが通常の方法であるというならば——その新聞は常日ごろからそういう通常の販売方法をとつておると認められるならば、それは「通常の方法」であろうと考えます。一、二の例外でそういうことがあるからといって、通常の方法にはならない。

○土橋委員　そういう場合に、たとえば選挙に関して二、三箇月前からやる。明らかに選挙運動を目的とするという場合には、あなたの御説もごもつともかと考えるのです。しかしながら長い間そういう豆新聞を出しておるとか、あるいは共產党の場合は、細胞新聞を出しておるとか、立川民報など出しておる。しかもこれはずつと前から

出しており、選挙に関係なしに出しておるとした場合に、何らこれには該当しないということとは、その場合には言えるわけでございますね。通常の方法ということを、世間は認めておるのでございます。たとえば、かりに世間に、三部出して十円くださいというので、読者を集めて私の家内がそれを頒布しておる。たとえば百部とか、五十部とか、共産党の読書部が出しておるといふことは、世間も認めて、通常の方法でやつておるので、何も選挙に関係してやつておるのではありません。そういう場合に、あなたはやはり「販売を業とする者」といううちに認められ、通常の方法と見るか。豆新聞だから、細胞新聞だからといつて、何も朝日新聞と違ひません、そういうものはよろしいわけですか。

○三浦法制局参事　それは私が先ほど申し上げましたように、それが日ごろからのその新聞の販売の態態であれば「通常の方法」に該当する、かようなことになりますから、今のあれは確かに土橋さんのおつしやるのが、平生そういう方法をとつておればそれはいかぬ、ということはいえない。

○邊澤委員 百四十八條の問題ですが、この文書圖面の禁止規定については、長い間この選挙法改正の一番の難関であつたのであります。そこで私どもはできるだけ選挙を公正にしたい、選挙を公正にやりたいという気持ちから、いろいろ研究して来たのであります。そこで先ほど来いろいろ論議せられました、選挙を公正にやろうとする憲法違反になる、憲法に抵触して来るということになるということで、いろいろ委員長も苦心されて、新

開協会の方とも妥協ができた。私どもは結論から言うと、この妥協はまたやむを得ぬと考えております。しかしながら先ほど論議されましたように、このただいままさに決定せんとする百四十八條の規定で行きますと、文書圖庫の制限規定というものは、ほとんど骨抜きになっております。この点私は非常に憂慮するのであります。しかしながら、すでに参議院の選挙を目前に控えまして、この委員会ではこれ以上この選挙法に対して、いろいろ研究をする時間を持たないのであります。そこで私どもは、まず暫定的に今示されておりますところの百四十八條のこの妥協案に対して、遺憾ながら賛成いたします。賛成いたしますが、しかしながら、これは結局近い機会に、少くとも参議院のこの六月に行われる選挙が落

○並木委員 お伺いしたいのですが、新聞を発行して、販路を獲得するため

に売って来い、方々へそれを持って行

つて一部一円、二円だといつて売らせ

る、これはどうでしょう。たとえば選

挙の始まる一月くらい前に、明らかに

選挙の目的であるとわかつておつて

も、言いがけは幾らもありまして

ら、そういう場合に、やはり取締るこ

とができないのではないか。先ほど申

しました通り、結局新聞、雑誌、機関

紙、そういうものの定義をつくつてお

かないと、たとえば一月前にそういう

新聞をつくつて、販路を拡張するため

に、販路人をやつてそれを売らせると

いう行為は、これに該当するかどうか

。

○三浦法制局参事 なか／＼ちよつと

むずかしいところでございますが、こ

れは選挙運動の期間が非常に間に迫

りまして、そういう方法でやるという

ことになりなれば、それは選挙運動

の脱法行為に類するものとして、違反

になり得る要素が多いと、かように考

えております。そうでなくて、日ごろ

選挙と全然関係のないときに、そうい

うことを、ある新聞が最初の発刊に際

しまして、読者を広めるためにやるこ

うようなことは、少しもさしつかえ

○並木委員 そのほかの要素は別とし

て、販路拡張のために売りに行くこと

は、それ自体は合法的ですね。

○三浦法制局参事 と思います。

○野村委員 今日結論に入るわけで

ありませんし、大体質疑も終わつてお

りておりますから、この程度でいい

と思ひますが、今の並木さんの質疑、

この公職選挙法のうち、選挙期間中内

容のいかんを問はず、選挙に關して戸

ごとに禁ずるというたような行為は、

これを禁止するようなことが、たしか

入つておると思ひます。それでさつき

土橋さんの質疑の間に、いろ／＼三浦

さんから答弁があつたのであります。

この第二項に対しては、これはすなお

に書けておるようですが、やはり文書

図画の制限規定を保持しながら、報道

の自由を認めて行こうというところ

に、いろ／＼苦心があるのです。そう

いう点から、新聞雑誌の販売を業とす

る、こういうような解釈は非常に大事

なことだと思ひます。この点は前段の土橋

委員の質問に対する答弁は、後段にお

いては非常にほつたように思ひます。こ

の点が一番はつきりしておかなければな

らないと思ひます。この点はどこまでも

ゆる販売を業とする、広義よりむし

ろ狭義に解釈する。この点が一番大事

だ。これがもしほつてしまつと、文書

図画に關する規定は全然骨抜きになる

というところを、私は指摘したいとい

ひます。今日はこの程度にいたし

まして、次会に賛否の意見をきめて行

きたいと思ひます。

○生田委員長 時間の都合もあります

から、質問はこの程度で打ち切りたい

と思ひます。

○土橋委員 一言記録にとどめていた

だきたいと思ひます。先ほど權威ある

三浦法制局長が、いろ／＼「販売を業

とする者」または「通常の方法」で、一

応私たちが了解できるきわめて貴重な

御回答を賜つたのであります。従ひ

まして、私は「販売を業とする者」、あ

るいは「通常の方法」ということにつ

いて、特に金持を中心とする、あるいは

営利を中心とするものみに制限をし

ないで、また「通常の方法」というの

は、少くとも有代紙で料金を回収する

通常の場合におけるそういう狭いもの

のみでなくして、広い意味で、また「販

売を業とする者」ということについて

も、あえて営利を追求してこれを反覆

累行し、これを稼業とするというよう

なものでないかという非常に広い、ま

ごに解釈して受当な解釈を下してお

るように思ひます。また「通常の方法」

においても、決して有代紙で料金をと

つて行くという方法でなくして、そう

いうものが事前に認められた場合に

は、そういう方法のものもまた了解し

て行かなければならぬ。これは理論的

にも、実際の面においても正しいので

ございませう。ところが、遺憾ながら野

村委員から、ただいまのような御発言

がありまして、この第二項の規定を狭

義に解釈をして、営利を目的とし、これ

を反覆累行し、これをもつて業とする

者、また「通常の方法」も、きわめて狭

い範圍で御解釈になつておりますが、

こういう点は、おおらかな選挙とい

うもの、報道言論あるいは評論、そう

いもの自由と兼ね合せて頒布あるい

は、指示の自由といふことについて、一

応私は三浦法制局長のまことに權威あ

る広い解釈を支持したいと思ひますの

で、この点を御了承になつて、記録に

とどめて私は終りたいと思ひるのでござ

います。

○生田委員長 本案に対する質疑はこ

の程度で打ち切ります。決定は次会二月

六日の月曜の委員会に持ち越しします。

なお二つ追加したい問題がありま

す。三浦法制局長より説明申し上げま

す。

○三浦法制局参事 この法案の字句の

整理につきましては、委員長におまか

せになつておりますから、私といたし

ましては、二点だけちよつと御了解を

得ておきたいと思ひます。御了解の

で、申し上げたいと思ひます。

それは四十九條の不在者投票の規定

であります。この三号に、選挙人が

が疾病、負傷、妊娠、不具もしくは障

碍にあるため歩行が著しく困難である

場合に、不在者投票を認められておる

のであります。その下に「又は監獄

若しくは少年院に收容中であるべきこ

と」という字句を加えたい、かように

考へております。

その理由は、未決拘留中の人に對し

まして、選挙権の行使をさせるといふ

ような趣旨からでありまして、この点

は、実は立案の過程におきまして、

いろ／＼意見もありまして、私どもも

承知はいたしておつたのであります。

が、いろ／＼の關係から原案に入れて

いなかつたのであります。最近福島

の参議院の補欠選挙等におきまして、

ことにそういう実例等も起りまして、

未決拘留中の者で不在者投票ができな

い。――既決になりましては別問題

といたしまして、まだ犯罪の確定しな

い。――既決になりましては別問題

といたしまして、まだ犯罪の確定しな

い。――既決になりましては別問題

といたしまして、まだ犯罪の確定しな

い。――既決になりましては別問題

といたしまして、まだ犯罪の確定しな

い。――既決になりましては別問題

といたしまして、まだ犯罪の確定しな

い。――既決になりましては別問題

といたしまして、まだ犯罪の確定しな

い。――既決になりましては別問題

といたしまして、まだ犯罪の確定しな

い。――既決になりましては別問題

といたしまして、まだ犯罪の確定しな

い。――既決になりましては別問題

といたしまして、まだ犯罪の確定しな

い。――既決になりましては別問題

といたしまして、まだ犯罪の確定しな

い。――既決になりましては別問題

といたしまして、まだ犯罪の確定しな

い。――既決になりましては別問題

といたしまして、まだ犯罪の確定しな

い。――既決になりましては別問題

といたしまして、まだ犯罪の確定しな

い。――既決になりましては別問題

といたしまして、まだ犯罪の確定しな

○三浦法制局参事 それは実はいろいろ研究の上、こういたしましたのであります。監獄法も現在残っておりますし、こまかいことを申し上げることにあります。ほかの意味で拘留所と申しましたり、代用監獄と申したり、いろいろいたしておりますので、従いまして現在の規定上の解釈といたしましては、法務府と打合せをいたしました。矯正保護局の方の意見によりまして、その点は監獄でさしつかえないかと考えております。

それから今の警察に入っている者につきましては、警察のあれは、ある場合においては代用監獄になつてゐるということがあります。そうでなく、ただほんとうに警察に四十八時間、二日間あれてゐる場合は、もちろん入らないこととなります。これは実際の取扱い上なか／＼できませんので――それ以外の場合はこれに入る。要するに未決拘留中の者を入れるということになります。

○土橋委員 お話中ですが、これを聞いていただきたい。私はこの間の日曜に、横浜の伊井君の所に会いに行つた。少年諸君、学生諸君に、監獄はどこだと聞いたら、監獄つて、おじさんなにと語り。監獄というのは悪いことをした人が入れられるところだと説明してやつたのですが、今の青少年には、監獄と言つても、何のことかわからないのです。実際問題として、監獄はどこかと言つたらわからないのです。こういう状態ですから、やはり監獄という言葉は用いてはならぬ。

○生田委員長 ただいま三浦部長より御説明いたしました点について、御異

議ありませんか。

〔異議なしと呼ぶ者あり〕

○生田委員長 御異議なければ、さよう決定いたします。

それからもう一つ三浦部長から申し上げることがあるそうですから……。

○三浦法制局参事 もう一つは、これはこの前の委員会において申し上げたと思つておりますが、大事なことであるから、あらためて申し上げておきたいと思つております。それは選挙の別表の問題でございます。この別表の問題は選挙区等を変更しないという現状維持の方針によりまして、この別表ができて以来、新しく市ができた、区ができた、あるいは郡が廃止になったり、新しく異動があつたりしたものを、整備いたしましたものをこの別表中に加へまして、実質上選挙区の異動がない方法において整備するということですが、さようなことにいたしますことが一つと、それからこの別表の配置の順序が、従来の内務省時代と申しまするか、とにかく一等県、二等県式の配列の順序になつておりますので、これを現在のあれに合せまして、北海道のブロック、東北ブロックというような順序にいたしまして、配置をかえて別表を整備する、かような点を御了承願つておきたいと考えます。

○生田委員長 御異議ありませんか。

〔異議なしと呼ぶ者あり〕

○生田委員長 御異議なければ、三浦部長御説明の通り決定いたします。散会後秘密懇談会を開くことにいたします。一応本日はこれにて散会いたします。

午後四時三十二分散会