

第七十五回国会 衆議院 公職選挙法改正に関する調査特別委員会議録 第八号

昭和五十年六月三日(火曜日)

午前十時三十五分開議

出席委員

委員長 小澤 太郎君

理事 吉川 久衛君

理事 小泉純一郎君

理事 阿部 昭吾君

理事 津金 佑近君

理事 石井 一君

理事 佐藤 孝行君

理事 福永 健司君

理事 村田敬次郎君

理事 木島喜兵衛君

理事 山本 幸一君

理事 浅井 美幸君

理事 小沢 貞孝君

出席政府委員

自治政務次官 左藤 恵君

自治省行政局長 土屋 佳昭君

自治省行政局長 秋山陽一郎君

自治省行政局長 山本 武君

自治省行政局長 鈴木 匡君

自治省行政局長 山口 房雄君

自治省行政局長 長谷川正安君

自治省行政局長 杉 正夫君

自治省行政局長 堀江 湛君

自治省行政局長 佐藤 孝行君

自治省行政局長 福永 健司君

自治省行政局長 村田敬次郎君

自治省行政局長 木島喜兵衛君

自治省行政局長 山本 幸一君

自治省行政局長 浅井 美幸君

自治省行政局長 小沢 貞孝君

自治省行政局長 左藤 恵君

自治省行政局長 土屋 佳昭君

自治省行政局長 秋山陽一郎君

自治省行政局長 山本 武君

自治省行政局長 鈴木 匡君

自治省行政局長 山口 房雄君

本日の会議に付した案件

公職選挙法の一部を改正する法律案(内閣提出第六〇号)

政治資金規正法の一部を改正する法律案(内閣提出第六一号)

○小澤委員長 これより会議を開きます。

内閣提出、公職選挙法の一部を改正する法律案及び政治資金規正法の一部を改正する法律案の両案を一括して議題とし、審議を進めます。

本日は、参考人として弁護士鈴木匡君、東海大学教授山口房雄君、名古屋大学教授、日本学術会議会員長谷川正安君、九州大学教授杉正夫君、慶応義塾大学教授堀江湛君、以上五名の方々に御出席を願っております。

この際、参考人各位に一言ごあいさつを申し上げます。

参考人各位には、御多用中のごとく本委員会に御出席をいただき、まことにありがとうございます。

本委員会におきましては、両法律案について審議を行っておりますが、本日はそれぞれのお立場から忌憚のない御意見を述べいただき、審査の参考にいたしたいと存じております。

なお、議事の順序でございますが、初めに御意見をそれぞれ二十分間程度に取りまとめ、お述べいただき、次に委員の質疑に対してお答えいただきます。次に、鈴木参考人をお願いいたします。鈴木参考人。

○鈴木参考人 御紹介をいただきました鈴木でございます。

本日は私に意見を申し述べる機会をお与えいただき、誠にありがとうございます。まずお礼を申し上げます。

ただいま国会で審議されております公職選挙法の一部を改正する法律案及び政治資金規正法の一部を改正する法律案につきまして、若干私の意見を申し上げたいと存じます。

まず、公職選挙法の一部を改正する法律案についてであります。今回の改正案におきましては、衆議院議員の定数と人口のアンバランスを是正するための措置が講ぜられております。また、公職の候補者の寄付の禁止、連座制の強化などが盛り込まれており、これらの規定は明るいきれいな選挙の実現を図るため、少なくとも現行法よりは数歩前進するものと考えておる次第でございます。

また、今回の公職選挙法の一部改正案は、前に述べました事項のほか、政治活動用文書図画の規制、機関紙などの頒布の規制、選挙公営の拡充等、数点に及んでおります。

そこでまず、政治活動用文書図画の規制の可否についてであります。これについては、これまでに行われました選挙の実情を知ることが先決であらうかと存じます。

たとえば昨年七月に執行されました参議院の通常選挙におきましても、公示前の昭和四十九年五月十四日のある新聞紙によりますれば、警察庁が五月十日現在でまとめた事前運動の警告件数は五千二百八十八件で、そのうちポスター、看板などの文書掲示四千七百二十七件、ビラなどの文書頒布二百五十二件となり、ポスターや看板がはんらんしているとの報道し、また他の新聞では、ポスターだけでなくその費用は億単位と報道しているのであります。

私の関係しております愛知県におきましても、同様に事前運動とも見られるおそれのあるポスターや看板などがはんらんし、その中にはベニヤ板にこれを張りつけ、針金で通して街路樹や電柱などに結びつけたりなどされ、これがため町の美観をも害し、屋外広告物条例などにも違反し、批判の声も強くなっております。このままではさらに活発化するおそれもあり、選挙の公正を確保する見地から黙視できない状態と考えられましたので、五月二十二日、選挙の管理執行機関である愛知県及び名古屋市の選挙管理委員会、屋外広告条例所管部局である愛知県土木部及び名古屋市計画局及び取り締まり当局は、立候補予定者を有する各政党の県組織選挙関係者の参集を求め、自主的に撤去を求めたのであります。

また、公示の前夜に突然大量の文書が掲示され、これらのポスターや看板をそのまま放置しておいてよいのかとの苦情が出たりいたしましたような次第でございます。

このように政治活動用文書図画の掲示ははなはだしく、しかもその実質は選挙運動が目的ではないかとの疑いも強かったものであります。これが大量に掲示されますと、これに要する資材費、用紙代、印刷費、その他の諸掛かり並びに人件費は莫大な額に達するものと思慮されるのであります。

昨年十二月二十五日、衆議院において選挙の公正に関する決議がなされ、これを受けて同月二十七日、同旨の閣議決定も行われ、金のかからないきれいな選挙の実現に向かって新しく運動が進められるに至ったのであります。

以上のような事情から考えますと、選挙の公正を確保し、金のかからない選挙の実現のためにも、今回の規制措置はやむを得ないものではないかと思っております。

次に、機関紙などの頒布の規制についてであります。昭和四十五年四月十二日に執行されました京都府知事選においては、選挙期間中シンボルマーク、シンボルカラーがはんらんし、また、政治活動用のビラが昼夜の別なく各戸に配布され、さらに街頭でも大量に頒布されて、ビラ公害

とまで言われ、したがってまたその費用も膨大となり、実際には十億の金がかかったのではないかと見ている向きもあるようで、いずれにいたしましても、多額の費用を要したことがうかがわれ、金のかからない選挙とはほど遠いものであったのであります。

そこで、その後公職選挙法の一部改正がなされたのでありますが、その後の昭和四十八年に執行されました東京都議員の選挙におきましては、これまた大量の文書図画が頒布されたようで、昭和四十八年六月二十九日のある新聞によりますと、東京都議選ではばまかれる機関紙号外やビラの量は、大型トラックで一十台分にも達し、この空前の文書戦が紙不足に拍車をかけ、印刷業界はピンチを迎えており、このままでは倒産業者が出るのも時間の問題であるとして、全日本印刷工業組合連合会と東京都印刷工業組合では紙を大切にすべく運動に本腰を入れることになり、政党内対し、紙を大切に使用してほしいという要望書を出すことになったと報じております。

その後の選挙の実情を見ても、ビラ公害とまで言われるほど選挙時になりますと大量に頒布されるのが現状でありますし、その記載内容を見ましても、実質的には選挙運動にわたるものではないかとの疑念のあるものが多かったものであります。

政党内候補者がその政策なり政見などを有権者によく知ってもらおうとされますことはもとより当然であります。実際に行われます文書の頒布状況を見ますと、度を越しているのではなからうか、果たしてこのまま見ているのではなからうか、金のかからない選挙が実現されるのであろうか、ビラの頒布に動員される人々も大変な数にならうし、有権者に正しく判断してもらおうとができるかどうかといったような心配が多くなると持たれたのではないかと存じます。

率直に申し上げまして、一般有力新聞紙の報道などによって有権者にはかなり理解できる機会が得られるのではないのでしょうか。選挙が近づきま

すと、あるいは選挙時になりますと、有力新聞紙はいずれも政党内候補者の意見その他選挙の意義などを詳しく報道されておりますし、今日ほとんどの家庭において新聞紙は読まれておるのであります。また、選挙運動は、公営によるものであるいは個人演説会などによるとを問わず、定められた方法によってすることができましますし、政治団体の政治活動として法定ビラの頒布もできますので、この方面から有権者に対し政党内候補者の政見などを伝えることができるわけでありまします。

このように見えてまいりますと、今回の改正案に盛り込まれております機関紙等の頒布の規制もやむを得ないものと存じます。選挙運動は、本来種々の制限をすることなく、もっと自由に行い得るべきものであり、かつまた今回の規制措置はこれに逆行するものと、表現の自由などを侵すものではないかとの意見もあらうかと存じます。私も、選挙運動はもっと自由に行われることが望ましいとは思いますが、それがためには、有権者の政治常識がさらに向上し、選挙の公正が確保されるだけの基盤のできる必要があるのではないかと存じますし、政治活動は他に方法もありますので、今回の改正をもって直ちに表現の自由を侵すものであるから許されないなどとは言い切れないものと考えるのであります。

次に、今回の改正法律案によりましますと、選挙公営制度の拡充が図られているようでありまします。御案内のように、選挙管理委員会は、選挙の管理、執行はもちろんのこと、公職選挙法第六条には「選挙が公明且つ適正に行われるように、常にあらゆる機会を通じて選挙人の政治常識の向上に努めなければならない」とされておられ、また、選挙訴訟について、異議申し出に対する決定、審査申し立てに対する裁決、さらには訴訟を提起された場合、都道府県の選挙管理委員会はその相手方となりこれに応訴するなどの職務を有するのであります。選挙の管理が公明にかつ適時適切に、また的確

に処理されていくためには、さらに選挙管理機構の拡充が必要であり、その上、健全な民主政治の基盤を築き上げるため、選挙管理委員会の有権者に対する啓発活動は一層活発化する必要が痛感されます。選挙訴訟も近時次第に複雑化する様相を呈し、また件数もふえる傾向にあるのではないかと考えられますので、都道府県選挙管理委員会連合会を初め選挙管理機関及び啓発団体は、つとにその拡充強化を機会あるごとに関係方面に陳情してきております。最近の事例としてましますは、去る二月十八日、都道府県選挙管理委員会連合会総会の折、自治省選挙部及び地方の選挙管理機構の充実強化について全員一致をもって決議しているものであります。

関係方面におかれましては、その陳情の趣旨をよく御理解いただき、その機構の拡充強化については御賛同いただき、選挙管理委員会の権威をもっと高める必要があるとの御意見も伺っているものであります。いまのところまだ実現するに至っておりません。しかし、現状はすでに選挙管理委員会の能力の限度に達しております。かかる際、先ほど述べましたように公営制度が拡充され、選挙管理委員会の事務がふえてまいりますと、一層多忙となることは確かであります。選挙管理委員がその職責を果たしてまいりますためには、いままでお願いいたしました以上にその拡充強化が切実な問題となつてまいりましたのであります。この点、十分御配慮をお願いいたしますのであります。

次に、政治資金規正法の一部改正についてであります。この件については、昭和四十二年の第五回選挙制度改革審議会において答申が出され、政府においても過去三回にわたって改正案を提案されましたが、実現を見るに至らず今日に及んでいます。しかし、政治の腐敗を防止し、政治活動の公正を図るためには、現状のままでは不十分であり、早急に改正されなければならないというのが国民世論ではないかと存じます。そこで今回の改正案が提案されるに至ったので

ありまして、最近の世論の動向や政党内候補の現状を踏まえ、政治資金の寄付についてはその量的制限を行うとともに、質的制限をも加えて、現実に即した政治資金の授受の規制をし、あるいは政治資金の収支を明らかにし、また、個人の献金に移行の促進を図る見地からして、その政治献金につき課税上の優遇措置を講ずるなどし、さらにこの改正法施行後五年を経過したとき、その施行状況を勘案し、個人献金の一層の強化の方策及び会社、労組その他の団体の献金のあり方について検討しようというのであります。

議會制民主主義のもとにおいては、政治活動は、政党が中心となり政党が活躍するためには、それ相当の資金の必要なくともよく理解できるものであります。どこからどのようにして収受するのか、また、どこへ何のために支出するのかについて、適正妥当を欠くことのないことや、その収支の実情が国民の前に明らかにされることが必要であります。

今回の改正案は、現行法に比較いたしますと、これらの点が考慮されておりますが、この改正案の程度では不十分であるとの意見もあらうかと存じます。しかし、過去において審議未了となつた経緯からいたしましても、また国民個人の政治に参加する意識が強まり、そうした社会的基盤が相当程度成熟していることまではいえない現状では、直ちに十分な内容を期待することは困難であると思ひますので、現行法より相当前進が図られています。次改正案に期待している次第であります。

以上のような理由からいたしまして、公職選挙法の一部改正法律案及び政治資金規正法の一部改正法律案には賛成いたす次第でございます。(拍手)

○小澤委員長 次に、山口参考人をお願いいたします。

○山口参考人 せっかく公職選挙法とそれから政治資金規正法について意見を述べべる機会を与えられましたので、私は特に選挙を専門にしているわけでもございませんが、有権者としてはいい

有権者であるか自負いたしております。選挙演説にもよく好んで出かけますし、棄権したこともありませんし、その意味で私はよい有権者だと思いますので、有権者の一人として、この法案につきまして私の考えを述べさせていただきますと思います。

率直に申しまして、選挙の結果を見まして、それぞれ当選された方はそれなりの理由といえますが、原因といえますか、要件があつて当選された、当選されるべくして当選されたのだと私は思います。しかし、選挙の結果を全体として見ましたときに、有権者が常に持つ不安あるいは不満は、果たしてこれが民意を正しく代表しているだろうかといふことだと思ひます。この不満は決して悪いのではなくて、そういう不満があつてこそ有権者というものは、言葉は適当ですかどうですか、育っていくのであらうと私は思つております。

したがつて、民意の反映が十分にできるやうに、国会議員におかれてみずから努力されるということが、選挙の信用をつなぎ、そしてまた有権者の関心を増すゆゑである、私はこういうふうな思つております。したがつて、議員各位が日常活動されることも、もちろん国民の関心を引く道でありますけれども、同時に、選挙そのものを常に民意を反映するのに適切な方向に持つていくという努力をされるのが、同様に肝要であると思ひます。

同時にまた、選挙でございまして、選挙は票数の勝ち負けを争うわけでございまして、党の歴史といふものがそれぞれありますので、選挙運動それぞれその項目につきましては、得意、不得意もあるでしようし、また損得も十分ある、これも当然だと思ひます。しかし、大事なことは、先ほど申し上げましたやうに、国会が選挙のルールというものをつくり上げる努力を怠らないという点と私は思つております。したがつて、今回のこの二つの改正案が提出されたことにつきまして、各党の間にいふ十分協議、幅については十分かど

うか知りませんが、各党の間にいふ協議が進められていくという、このことについては私は評価いたしたいと思ひます。この話を進め、そして何とか一致できるムードをつくらうという努力、それにつきましては、私は非常にいい方向である、こういうふうな思ひます。

それで、改正案の中で正しく民意を反映してほしいといふことにつきまして、第一には定数の是正といふことが取り上げられております。これも私は当然だと思ひます。ただ、私たちの心配は、増減ではなくて、増加、増加、増加といふふうな持つていって、結局どこまでいくんだらうといふ不安を率直に持つてございします。もちろん増減といひましても、減をすることの方にはいろいろ関係もあつてなかなかむづかしいことはわかりまます。ですから、いままゝこれを増減、つまりふやすところはふやし、減らすところは減らす、総数を同じにしておけといふことは無理かと思ひます。しかしせつかくの機会ですから、やっぱり十年に一度とか、前回の定数の改正がちょうど十年ぐらい前のようございしますから、十年に一回ぐらい、あるいは国勢調査の何回に一回ぐらいは定数の増減をやる、増もやるけれども、減もやるんだ、再配分というやうなことも考へていただければなおさらすっきりするのではないか、こういうふうな思ひます。

それから、参議院の方でございしますけれども、参議院の定数は正といふものも、衆議院がやるならばやつてしまふべきかと思ひます。私自身は参議院の場合は全国区の選挙制度といふのになら問題があるやうに思ひます。したがつて、参議院の場合には、定数は正といふこともさることながら、もっとそれより先にぜひ考へていただきたいのは、全国区といふものを存廃を含めてどうするか、あるいはどういふ選挙でいくかといふやうなことを考へていただきたいと思ひます。全国区の選挙の選挙運動並びに結果の現実を見まして、そういうことを考へております。

ように、最も大事な点は、選挙をお金のかからぬものにしようといふことであることは言うまでもありません。二つの改正案でもつてその方向に沿つて努力されているという点は私も認めますし、この場合に、選挙に金のかからないといふことにつきましては、公営を拡大するといふことと、それからお金を提供する額が減ってくる、集めることを必要とする額が減る、あるいは出すことも無制限に出すといふことがしにくくなるといふふうには、公営を拡大するといふことと、それからお金を出す方の規制といふものが両方相まつていかなければならぬのではないかと思ひます。

そういう意味では、今回の改正二つを比べてみますと、公職選挙法改正の方に、公営の拡大につきましてはかなり思ひ切つた案が考へられていくやうに私率直に思ひますが、もう一つのお金を提供する、あるいは集めるという側の規制については、それと同じやうに思ひ切つた策といふふうにはどうも言えないのではないかといふのが全般を通じての印象でございします。

そして公営の拡大でございしますけれども、すでに原案に盛り込まれております車あるいは新聞、それからポスターなど、それについての公営はもうかなり賛成でございします。ただ、実際に選挙で有権者が何に一番関心を持つつか、一番何によつて選挙のいろいろな政見なり候補者の言ひ分を知るかといふことは、新聞とテレビといふことでございまして、何かテレビの公営あるいはテレビをもつと活用するといふことが考へられないのだらうか。いまはそれぞれ候補者の放送、あるいはまた党首、幹部の討論会などが放送局の企画によつて行われておりますが、あれをあるいは選挙区ごとであるとか、あるいはテーマ別であるとか、もっと企画を盛り込んでやれば、必ず有権者は関心を持つてつと聞かぬのではないかと思ひます。もう一つは、公営が広がつてきた場合の私自身を感じます不安といふのは、大きな選挙になりますと、どういふやうな言葉で呼んで本場に適切なのか知りませんが、どうせ当選しない、そ

してどの選挙にも顔を出すといふ候補者が出てきております。私はこれは非常に選挙に対する有権者の信頼、つまり選挙がまじめなのかといふことについての信頼を非常に損なつておると思ひます。

これをどうすれば規制できるのかといふことについて、私もわかりません。しかし、何とか減らせないのであらうかといふことも希望としても私はどうしても消えない次第でございします。私らちょっと読んでみてもわからないやうな精緻な選挙法をつくる腕前でございますから、どこか法制局あたりでそういう候補を締め出す方法でも考へてくれたら私は非常にありがたい、こういうふうな思ひます。

さて、もう一つは、今度は投票する側、つまり選挙運動を働きかけられる側から考へまして、確かに、最近の選挙は、率直に言わせていただきたまして、うるさくてかなわぬと思ひます。はがきとか投げ込まれる、家に持ち込まれるビラといふのは、いやなら見なければいいので、あるいは好きなときに見ればいいので、非常に簡単でございしますが、音といふのはいやでもががが耳に入つてまいります。そしてまた駅におればぐぐぐとビラを押しつけられます。ビラといふのは好きなときにもらいたたいビラをもらつて好きなときに読んで、そしてこそゆくり読めるのですが、いやでも持たされるビラ、いやでも聞かされる音といふのは決して愉快なものではありません。これは小さい問題かもしれませんが、有権者のそういう心情といふものを選挙運動をされる側も規制のことを考へる場合にもよく考へていただきたい、こう思ひます。

したがつて、私自身は、通常の政党活動ではなくて選挙のときだけ出る印刷物あるいはまた選挙のときにだけ出てくる普通の出版物の号外といふものについては、先ほど申し上げましたやうな観点から反対でございします。私は、そのことは決してその党に有利ではないと思つております。それから同時に、また新聞を通じてこの問題の

議論を拝見しておりますと、号外を禁止することが憲法違反であるという議論を私は拝見いたしました。これは私は非常におかしい議論だと思っております。すでに選挙運動そのものがいろいろな規制を前提としてやっているわけでございますし、もう一つは特に私自身が考えますのは、私は大学で学生部長を五年やっております、いつもこの言論の自由の問題にぶつかっております。事実大学では、やはり教育の場ですから、憲法に示された言論の自由というものをそのまま適用することはできないのだ、教育の場にはそれなりの規制があってしかるべきであるという議論でいつもやっているわけでございます。選挙の場合も常にそういう規制があるわけでございまして、やはり私は国会の場でこの種の言論の自由などの問題を、憲法の問題を議論される場合にはきわめて慎重であってほしいと思います。最近大事件があった後だけに、やはりこれは別な角度から慎重であってほしい問題であります。

つまり、こういうことを考えるわけでありま
す。選挙運動の最近の傾向で、これからほう
ておけば強くなると思いますが、これでもかこ
れでもか、まだおまえわからないか、有権者
まだわからないのか。もしその考えの底に、
有権者というのは眠っているのではないか、
ぼうっとしているのではないか、これだけ音
を出し、これだけピラを配らなければわか
らないのじゃないかといううな考えが前提
にあるとすれば、私はそれは非常に誤って
いると思います。そういう考え違いはない
と思いますけれども、運動自身はそういう
こと、これでもかこれでもか、まだおまえ
わからないのか、おまえまだ関心を持たな
いのかといううな雰囲気を感じるわけです。

そういう考えではないのだと思いますけれども、しかし私はそういうことを感ぜられるということは、選挙にとって余りプラスではないと思います。私は有権者というのは決して眠っていないと思いますし、棄権をした者がみんな眠っているのだとは私は思いません。意識的な棄権というもの

のもかなりあるのだろうと思います。

でもベルが鳴って電話機をとらなければならぬとか、あるいはいまでも部屋に入ってくるような音とか、いまでも配られるピラとか、そういうものは、今回の原案としては号外等のピラの規制が入っていると思えなくても、そういうものはやめてほしいものだ、こういうふうに思っています。

利だという政党もあると思います。しかし、それならばやはり一つの妥協として伝えられております個人公報を出すというようなのは、いろいろな観点から考えて妥協案になり得るのではないかと。そして選挙法を改正しようといったこの話し合いの心構えというものの中でぜひ取り上げていただきたいものだ、こういうふうに思っています。

それからもう一つは政治資金の方の問題でございますけれども、これは先ほど申しましたように公営、選挙法の改正というものに思い切ったなどという印象を受けたのに比べれば、かなり薄いと思ひます。もちろん非常にむずかしい問題もあると思ひます。たとえばボスターを裏打ちをして張る問題でございます。これは確かに大変なお金がかかるかと推察いたします。しかし張られる側から見れば、後片づけが非常に簡単で、非常にいいと私たちは思ひます。後さつと片づきます、張られると片づきませんから。どちらにしろいいかなと私自身も迷うのですが、やはり選挙の制度につきましては、まさにこういう場合はお金のかからない方に持っていく、お金のかからない方からかない方というふうに決めていくのがいま選挙法を改正する場合の方向であるべきだろう、こういうふうに思ひます。

あと選挙のお金の問題については幾つかございますが、原案を読みましてもなかなかよくわからないのですが、そしてまた選挙のお金の問題というのはなかなか一挙には処理ができないと思います。そのことも私認めますので、いませひしていただきたいことは、お金を出すときには公開をは

ばからない、出す方も受け取る方も公開をはばからないというところにまず目標を置いていただきたい。そしてなるべく近い機会に個人献金が中心というふうなステップを進めていって、そしてお金のかからない選挙、お金の面からも規制していただきたいと思います。お金を出す者、受け取る者を公開するということは私は非常に大事だろうと思います。党員がだれであるかわからないというようなことも困りますし、同時にお金を出したという者がだれであるか、だれから受け取ったかもわからないというようなことも非常にこれはまずいことだろうと思います。

それにしても私ども解せませんのは、いづれまた審議の文書など拝見すればわかるのかもしれないけれども、原案を解釈しますと、何か派閥に不出す金は百万までは黙っていてもいいが、党に出す場合は一万円ぐらゐから届けなければいけないというふうになっているように思います。これは何だか派閥を助長するのではないかという感じを、持つわけです。有権者の立場から見て、党と党のけんかもいやですけれども、しかしもっと醜いのは、

は、同じ党の候補の争いが一番醜いと思います。したがって私はすべて考える場合に、どの党におかれても、派閥をなくするのにはどうするかという着眼を常に持っていたきたい。同じ党の候補者同士が愚口を言い合うくらい議会政治の信用を失墜することはないと私はいつも感じております。

きます。(拍手)

○長谷川孝考、長谷川孝考人にお願いをいたします。

○長谷川参事人 本国会に提出されております公職選挙法の一部を改正する法律案及び政治資金規正法の一部を改正する法律案につきまして、私は長いこと大学で憲法を教え、憲法及び日本の憲法の歴史を研究することを専門としてきましたので、そのような研究者としての立場から今回の法律案、その提案理由などを拝見しまして私が感じましたことを参考に述べさせていただきますと思います。

まず第一に指摘しなければならぬと思われま
すのは、国会議員の選挙に関する基本を定めてい
る公選法という法律は、形式は確かに法律であり
ますけれども、実質は私は憲法そのものと言つて
もよいような重要性を持っていると考えておりま
す。たとえば憲法典というものを持たないイギリ
スなどでは、たとえば国会法であるとかあるいは
選挙の基準を定めた法律を憲法学者は憲法として
扱っております。

そのことからわかりますように、法律の重要性、内容ということから見れば、私は、今回問題になっている法律は普通一般の法律と違って、憲法に匹敵するような法律の改正を問題にしているのだということをまず強調したいと思います。主権者である国民の意思がどれだけ正しく国会に反映するかを決定する法律でなし、憲法で国権の最

高機関と定められた国会の構成を實質的に左右する法律ですから、憲法に匹敵する重要な法律だと言つても間違ひないと思います。

しかし、もし憲法の改正ならば、御承知のように、衆参両院の総議員の三分の二以上の賛成で国会の発議があり、国民投票にかけなければ、これは実行することができません。しかし、今日問題にまつておりますのは、形式で法律であるために、両院の出席議員の過半数で改正することが可能だということになります。

この形式だけに着目しますと、私の憲法の歴中

の研究からわかっていることは、どうも遠くさかのぼりますと第一回帝國議會が開設されて以來、国会が開かれるたびに、あるいは新しい内閣ができるたびに、その政府と与党に有利な改正案が提出されてきているというのが日本の議會政治の非常に悪い伝統になっていると私は思います。

これは私が考えるだけではなくて、中部日本新聞社という新聞社で編集した「日本憲法の分析」という本があります、この二百十ページに、金森徳次郎という憲法制定当時の國務大臣でありましたが、この方がこういうことを言っておりまして、以下引用ですが、「ばくが法制局に入つたのは大正のはじめだけれど、選挙のあることに何とか委員会ができて案をつくって、憲法にもつてゆく。憲法院は何が来ても審査しなければならぬから、ネコの目のかわるようなものでも、これを相当と認める。次に正反對のものが来てもこれを正当と認める。そこに笑い声というふうを書いてありますが、「そういうわけで内閣が変るたびに方法が変るから随分苦しかったと思う。こういう発言をしております。

私はこの発言を直接金森さんから伺いましたけれども、戦前においては内閣がかわるたびに自分に都合のいい選挙法の改正をやつたという歴史があります、このことは新憲法のもとで新しい国会が発足した後も余り変わっていないのではないかと、いふに私は考えます。したがって、私は憲法を研究する者として、たとえ形式は法律であっても、公選法の改正のような重要な問題は憲法の改正と同じような慎重さが望ましい。特に政府・与党に有利で、有力な野党に不利な選挙法の改正を繰り返すというような明治憲法以来の悪い伝統はこの辺でいかにけんにピリオドを打ってもらいたいというのが私の第一の希望、意見でございます。

それから第二に、今回の改正案、これを全体としてながめてみますと、選挙というものが、候補者、政党を規制する国の立場からしかとらえられていないという感じがいたします。そして候補者

や政党を支持する国民の立場から選挙というものをとらえるというような態度がほとんど見られせん。選挙の公営とか公正という名目で国民の選挙への参加の自由が余りにも制限され過ぎていていふに感じられます。選挙期間が始まりますと選挙運動を制限するのが原則であつて、運動の自由は例外ということになっております。そしてそれは短期間だからやむを得ないのだというのがどうも立法趣旨のように思われます。

しかし、今日世界の民主主義国家で日本ほど選挙運動が不自由な国はありません。私も、たとえばフランスで大統領選挙あるいは衆議院の選挙に数回直接立ち会つて目撃したことがありますけれども、日本のような不自由な国はない。たとえば、西欧諸国では選挙運動の中心になっている戸別訪問が、日本では犯罪とされております。これもさかのぼって見ますと、大正十四年に男子の普通選挙を実現したとき、当時の言葉で言えば、無産政党の進出を恐れた保守党内閣が、全く党利党略的な立場から定めたもので、これを禁止する理由は、選挙に金がかかり過ぎる、もちろん、このかかる金というものは買収のことでありますけれども、選挙に金がかかり過ぎるというのがその理由になっておりました。当時の選挙制度に関する調査会では、世界にこんな禁止の例はないという答申を政府にやつておりますけれども、その答申を無視してこういう禁止規定をつくつたわけですね。ところが、また今日同じ金がかかるという理由で世界に例のないことをこの改正案はやろうとしております。それは、政党の機関紙の規制であります。

国民の立場から見ますと、選挙期間が最大最良の政治教育のチャンスであると私は考えています。日常は生活に追われて、政治に関心を払う余裕がない者でも、選挙期間中ならばいろいろな選挙運動を見たりそれに参加をしたりして関心を高め、そして高められた政治意識をもって候補者の選択を行つてこそりばな選挙が行えるというふうには私は考えます。

ところが、すでに現在、選挙期間が始まりますと、かなり政治意識の高い市民団体や民主団体でも、複雑怪奇とまでは言いませんけれども、きわめて複雑な選挙取り締まりが危険で、うっかり選挙に近づくことができないという空気があります。国民個人はなおさらで、そういう団体でさえも、そういう感じをするので、一人一人見ますと、うっかり選挙事務所に近づくこともできない。それに今回の改正が加えられますと選挙からますます国民は遠のいて、選挙を遠くから見物するだけになってしまう危険性があります。私の研究してある憲法の規定によれば、選挙期間といえども、選挙運動を初め一切の表現の自由といふものは原則として自由でなければならぬ、買収の制限など制約は例外的なものだけが認められるというところが私は全く当然のことだと思つたのです。その点は改めて強調しておきたいと思つた。

それから第三に、いままで述べたような大前提に立てて、いま問題になっている改正案の具体的な点をつつと若干検討してみますと、まず、公選法の改正で衆議院議員の定数は正を取り上げていふ点を問題にしたいと思つた。周知のように、公選法の別表の第一の末尾には、以下引用ですが、「本表は、この法律施行の日から五年ごとに、直近に行われた国勢調査の結果によつて、更正するのを例とする。」というふうに記載されていますが、この法律のできた昭和二十五年以来一度も国勢調査に基づく根本的な更正をしておりません。そのために、議員定数の不均衡が一人一票の価値を著しく傷つけ、たとえば訴訟で憲法違反であるというふうな争ひが起こるところまで来ております。

しかも、この不均衡は、人口が減少した農村部の定員を減らさず、人口の増加した都市部の定員を十分ふやさないという、明白に農村部に地盤を持つ保守政党が意識的に法律の規定を無視してつくり上げた不均衡だといふふうには私は考えます。決して、この不均衡は自然にできたものではあり

ません。今回の定数の是正は、若干の増員は認められておりますが、どの部分からも減少というものは非常に不徹底なもので、公選法そのものは明らかに人口に定員を比例させるという趣旨でできているわけですから、その法律の趣旨を生かすような改正こそが望ましいものだといふふうに私は考えます。

それから次に、これは当面の問題の焦点ともいえる機関紙等の頒布の規制です。政党などの機関紙に限らず、一般の新聞、雑誌でも、選挙に関する報道、評論をしていふものは、選挙期間中は無償で配布することができないだけでなく、機関紙の号外等は頒布そのものが禁止されてしまうというものが改正案です。そしてその理由はビラ公害であるとか、選挙の公正が害されるというふうになつております。私の先に述べられた参考人の二人の方もそのような点に触れておられます。

しかし私の考えでは、政党が複数に存在する国では、それぞれの政党は国民の中のそれぞれ異なる社会層を代表し、異なる政治思想を持っています。したがって、選挙運動の方法とかその形式に違いが出てくるというのはあたりまえのことです。ある政党が企業を利用する、ある政党が労働組合に依存する、ある政党が宗教団体を利用する、またある政党は党の組織、機関紙を利用して運動する、その選挙運動の手段がいろいろ違つてくるというのは、その政党の考え方が違つたり代表する社会層が違えば当然のことだと私は考えます。それはそれそれの政党の体質の違いを反映しているわけですね。その違いを無視して、ある政党が重視している機関紙紙であるとかその号外を、これは科学的な表現では全然ありませんけれども、ビラ公害という、新聞のタイトルになるような言葉できめてつて、満足な機関紙を出せない政党と同列に置くことがもし公正ということであれば、そのような公正という見方は日本の政党の近代化を妨害する考え方だといふふうには私は思います。各政党が同じようにテレビ、ラジオ、新聞を利用してきても、そのことで各政党の個性のある運動

を禁止していいという理由にはなりません。選挙期間中こそ各政党の自由な選挙運動を認め、その是非善悪は国民の自主的な判断にゆだねるべきだというふうには私は考えます。国民の判断を助ける役割りを果たしている政党等の機関紙号外などを制限するのは、私の考えでは外国にも全く例のない、そして日本では一部の政党が自分の政党に有利というふうにかかることを起こってくる事態だ、憲法でいうところの表現の自由というものを無視する改正案だというふうには私は感じます。

また次に、これは問題がちょっと違いますが、今日であるといえ、供託金の額を一挙に三倍以上に引き上げるといふのは、被選挙資格に財産上の制限を付することになりはしないか。憲法第十五条で認めた普通選挙の原則を脅かしてはいないかと私は思います。もし全国の選挙区に一人ずつ候補者を立てようとする政党がありまると、その政党は供託金だけで一億数千万円の金を準備しなければなりません。一方で金のかからない選挙というふうなことを言いながら、他方では供託金を一挙に数倍に引き上げるといふのは、全く筋が通らないというふうには私は考えます。また、幾ら供託金を引き上げたところで、いわゆる泡沫候補というものはなくなるとは思いません。第一その候補が泡沫かどうかは選挙民が決めることで、あらかじめ百万円準備できない者は立候補できないというふうなことを法律で決めてしまふというのには、本末転倒だというふうには考えます。

次に、政治資金規正法について触れてみますと、会社や労働組合など、本来政治的目的を持つものではない団体から寄付を受けることをこの改正案は公認しているだけじゃなくて、その寄付金の上限を非常に緩くすることによって、世論の金権選挙に対する批判にこたえることになっておりません。金権選挙で問題なのは、選挙に必要な金額が大きくなるということだけではなくて、その金の出所が不明瞭だ、あるいは筋が通らないという

ところに問題があると私は考えています。政治を目的としない団体がかし金を出すとすれば、それは特定の利益を、金を出した政党に期待するからだ。そうでもなければ金を出す理由はあり得ないのではないかと。

政党への寄付金というものは、原則として選挙権を行使する一人一人の国民にのみ認めるべきものです。企業ぐるみ選挙とかあるいは組合ぐるみ選挙とか、会社員や組合員一人一人の思想、信条の自由を侵害している具体例というものは、挙げろと言われれば幾らでも挙げることが出来ます。思想、信条の異なる個人の集合体である企業とか組合というものが、特定の政党に対して寄付をしたり特定の政党の支持を決めて、そのことによって組合員あるいは会社員の思想、信条の自由を侵害する、そこには大変大きな問題があるというふうには考えます。

「この改正法の施行後五年を経過した場合においては、その施行状況を勘案し、政治資金の個人による拠出を一層強化するための方途及び会社、労働組合その他の団体の拠出する政治資金のあり方について、さらに検討を加える旨を明記する」というのは政府の提案理由の中で述べられていることですが、私は、五年後などと言わずに、直ちにこれは検討すべき問題だというふうには考えております。

改正法案の細部にこれ以上立ち入ることはいたしません。最後に一言、日本国憲法を研究する者として感想を述べさせていただきますと思ひます。

私は最初に、今回に限らずけれども、公選法は選挙を国の立場からだけ見ていて国民の立場から見ていないという一般的な傾向を指摘いたしました。それに続いて非常に重要なことは、国民諸階層の利益を代表している各政党を、選挙を行つたに次第に近代化するあるいは合理化していく配慮というものが、法律をつくる場合には必要だということも考えられます。ところが、今回の改正案は、議員の数ばかり多くても、その党と

して活動力のある多数の議員を持たない、また十分な機関紙も出せない前近代的な政党に有利に動き、そうではない近代的な政党には非常に不利に働く点が多過ぎるような気がいたします。党費の不十分さを企業や組合におんぶすることを認めている政治資金規正法とか、何でも公費でラジオ、テレビ、新聞の無料広告に依存しようとするような公選法の改正、それは前近代的な政党の前近代性をそのまま温存することになりかねないというふうには私は考えます。

議会制民主主義が政党を抜きにして考えられないうとすれば、一定の政治綱領を持ち、日常的に政治行動を国民の前であるいは国民の中で公然と行う多数の議員を持った政党こそが議会制民主主義にふさわしい政党ですから、そのような政党が行うことを縛るような法律、いまそうでない政党がそういう政党になることを妨げるような法律、そういう法律には私は反対しないわけにはいきません。結論として、私は以上のような理由でこの二つの法律の改正案には反対したいと思ひます。

(拍手)
○小澤委員長 次に、袖参考人にお願ひをいたします。

○袖参考人 私にこの公職選挙法改正案について参考人として意見を述べ、聞いていただける機会を与えてくださったことを、まずお礼を申し上げたいと思ひます。

特にそれを感じますのは、従来から選挙法の改正についてはとくく現職議員、関係政党の立場が強く反映される反面、国民の立場がきわめて無視されるという傾向があるものであります。ですから、きょうここで申し上げます私の意見は、私を参考人として御指名くださった政党と全面的に一致しているというわけのものではありません。けれども、こういう機会に、そのような選挙制度の立法においては議会に入りたくない国民の声をここのでいささかなりとも代弁させていただきたいという所存であるのであります。

この定数を是正しなければならぬという事象は、もう言葉を使わずまでもなくわかっておられるわけなんでありまして。ところが、出されましたこの定数は正案と申しますのは大変な問題を醸し出しているものであります。一議席当たりの人口数、また別の言い方をいたしますと、一票の価値の平等といったことが憲法の原則にあらわして当然定数配分には実現されなければならないのにもかかわらず、現行は一票の価値において一対五のアンバランスを呈しているのが現状であります。そして今回考案されましたこの正案では、二十人を増員してある程度このアンバランスの幅を縮小するということをするのであります。が、しかしながら不均衡は基本的に改まってしまうと申せないのであります。

というのは、兵庫五区は一議席当たり十一万二千人の人口を持っておりますが、この兵庫五区と同じ県下にあります兵庫二区では、この正案でもってしてもまだ兵庫五区の二倍半の人口を擁して一議席が配置されているという、二倍半の開きを持ったアンバランスが、私の計算いたしましたところによりまして、全国で九つの選挙区でそのような事態が生じております。ですから、この改正案では定数の不均衡は基本的には改まっておりますというところであります。

それからいま一つ問題であるのは、議員の二十人の定数増であります。議員の皆さんを前にしてこういうことを申し上げるというのは非常に恐縮なものでございます。議員一人当たりの財政負担、これはもう大変なものであります。私、そういう細かい計算はできないのであります。少なくとも見積もっても事務次官三人分を超す財政負担を議員一人の議席はかかるものであるというふうに考えます。二十人と申しますともう事務次官六十人分、それ以上といったような巨額の財政負担をかけるということになります。私は必ずしもこういう財政負担も本当に不均衡が是正されて、民主的な選挙、平等選挙の基本が実現されておるならば、この二十人の定数増によるそういう財政

負担は巨額であるけれども国民はがまんしなければならぬと思ひますが、そういう基本が実現しておらないで、しかも財政負担をかけるということとを非常に問題にして、この定数は正案に反対したいのであります。

次に、選挙公営の拡大と、それと関連のあります選挙運動の言論、文書活動の法規制の問題であります。御承知のとおり日本の選挙公営制度といふのは世界に類例のないもので、ものすごく広い範囲に選挙公営制度が実現されております。選挙公営と申しますと、本当は国民の多くはどうか意味がよく知りません。公がついたのだから何かいふような感じが受けておる者が多い九割以上です。私、これは試してみたいのですけれども、選挙公営といふのは何かいふことなんだ、電車が公営だとか高等学校が公立だとかいふふうに、公がつくと何かいふような感じが選挙公営といふものを受け取っておる人が大半なんです。大半どころか九割以上がそうであります。ところが、私が説明いたしますと、選挙公営というのは選挙運動を公費で持つということであるというように申しますと、それは大変だという意見がほとんどの場合出てまいります。

参議院議員選挙の後でありましたけれども、選挙公営の拡大が希望されているのだ、選挙が金によって汚されるということ防止するためにそれが望ましいのだという主張が流れておりました。ある新聞に婦人の投書がありました。選挙公営といふものはこういうものだということがあった。われわれの税金によって候補者の色刷りのあのポスターが印刷されるというようになることはもうとんでもないことだといったような批判が出ておりましたが、選挙公営の実態を知りますとそういうことを考えるのは当然の道なのであります。

今回はポスターの公費負担、自動車使用の費用の補助、確認団体の新聞への政策広告費の負担等々が拡大の項目に挙がっておりますが、昨年のあの第十回参議院議員通常選挙で、選挙管理の

費用も含めましてその選挙のために使われた経費が、私の資料の間違ひかもしれませんが、百十八億円であるかと思ひます。それはもう人件費だとかそういうものは皆抜きにして、選挙だけの管理費、公営費を含めた経費であります。これがこのように拡大されますと、二百億は優に突破いたします。さらにそれが衆議院ということになりますと、候補者の数もふえ、公営の費用といふものすいぶん巨額なものがかかってくるという事態になるのであります。そのような巨額の費用をかけて選挙公営を拡大するに値する効果をこの改正の結果は持つだろうかといふことがいま一つ問題になるのであります。

そもそも選挙公営といふのは、民主的な選挙の本質に矛盾するものを持っておるのであります。このことは、これは釈迦に説法で申しわけないのではありませんが、われわれがいまおっしゃる議事制民主主義、間接民主主義の一つの支配的な形態であります。この間接民主主義といふのは、元来はギリシャの直接民主主義に発しております。そこでは自由民が事のあることに皆集会して、そして事を決めて国の運営を図っていったという由来を持つておるのであります。そして国家の規模が拡大するに従って、そのような直接民主主義といふのは物理的に不可能になってくるというふうなことも一つはありまして、間接民主主義、社会のいろいろな勢力が、そしてまたいろいろな意見を持つておる者がグループを組んで、自分たちの意見を政治の舞台で代表する者を選挙で選んで、そしてその議会の舞台上で登壇してもらうというものであります。それから、あくまでも選挙といふのは、本質的に国家と社会といふふうに対置して考えてみましたときに、社会の側の仕事で、社会の側のいろいろなパートになるグループがそれぞれの立場で代表を選んで、そしてそれを議会に送り込むという本質の上に立っておるのであります。

その証拠に、イギリスでは中世の時代は議員の歳費まで選挙区で持ったのです。議員の歳費、旅費もたくさん要るから自分のところからはもう議員を送らなくてもいいと言つて、議員の選挙区になるのを断つたというふうな事例が中世にはあったのであります。近世になりましたから議員の議席といふものが非常に重要になって選挙区になるということをお願いするようになりましたけれども、そういうように選挙の管理から議員の歳費からすべて選挙区が負担したというふうな伝統の上にこの選挙といふものは立っておるのであります。そして現在でもアメリカでは、州によりましては投票用紙を候補者の側が負担する、政党の側が負担するといふような仕組みが残っている。

アメリカの州の選挙公営といふのはどういふのかという、投票用紙を州の公費で負担してもいいというふうな形の選挙公営ですね。つまり、いま選挙管理としてなされているあいつ制度が選挙公営の一つと考えられているといったような、ことに選挙といふのは政治指導者としてそれらを支持する国民とが自主的に、自治的に行うものだというのが、これが民主選挙の本質であります。ですから、選挙を公費で持つてもらうということになりますと、この民主選挙の本質を損なう、破す面が出てまいります。そうして、わが国でも経験があるのであります。選挙公営を拡大いたしますと、政党は活力を失うのであります。

この普通選挙が始まりましてからの歴史を考えると、昭和九年の斎藤内閣のときに選挙法の大改革改正がありました。これは選挙公営の拡大といふのが一つの眼目でありました。それから、それに伴つて運動の規制を厳しくする、取り締まりも厳しくするといったような形のものであります。その結果、昭和十一年に選挙がありましたが、その選挙においては、確かに当時のいろいろな事情もありまして、選挙の公正の裏が上がりました。しかしながら、選挙はきれいになつたけれども選挙は死んだ、病氣は治つたけれども病人は死んだということが、ある新聞の社説に掲げられたような事態が起こつたのであります。

公営によって選挙運動が画一化され、そしてその公営の画一化された手段によりかかつて選挙運動をやっている、そういうような政党といふのは、支持する国民との間の結びつきが緩んできて、そして離れてきて、国民との結びつきという政党の活力にとって、生命にとって一番重要なものがそれによって通わなくなってくる。そこで政党が活力を失う。昭和十二年に選挙がありました。その後政党の解消運動といふのが起こりまして、昭和十七年には政党は完全に解消して、無所属として皆立候補する。そして、そういう政党の解消の政治体制の上で太平洋戦争の中に入り込んでいくという経過を持つておるのであります。

そこで、この選挙運動の公費負担という便宜、特典が大幅に講ぜられるようになりますと、当然立候補を志望する者が出てまいります。真剣に選挙を戦おうという気持ちではなくて、いろいろな理由で立候補しようという志望者があらわれる。そういうことを抑制するために供託金という制度が考えられておるのであります。

大正十四年の普通選挙法がつくられましたときに初めて供託金の制度がイギリスの制度になつて導入されました。二千円という額でありました。この二千円という額は、終戦までは動かさずとされたのであります。いまやその供託金の制度といふのは、初めは衆議院だけでありましたが、ほかの分野にも及んでまいりまして、町村長に至るまで供託金ということが考えられるようになってきております。その供託金が現行は衆議院の場合は三十万円であり、これが百万円に増額されるというのが今度の改正案の一項目でありまして、イギリスの供託金制度は、いまでも存在しております。一人の立候補について五十万ポンドであります。百五十万ポンドと申しますと十億円に相当する額であります。日本はイギリスの制度になつて供託金制度を導入したのであります。が、いまイギリスの十倍になるような供託金の壁を設けて、立候補の秩序を規制しようとしておるということでありまして、

こういう供託金の壁によって立候補の自由を奪うということは、先ほど長谷川参事人の御意見もありましたけれども、確かにゆゆしい問題であります。選挙の自由というのは、選挙権の自由でもあります。また被選挙権の自由でもあります。そこへ百万円の壁を設けて、それを防止しようという考え方をそのものが反省されなければならぬのではないかと申すのであります。政治の事象によつては、国民の要望を負つてだれかが本心に裸になつて議員になるために立候補しなければならぬというふうな事象は、必ず長い歴史のうちに起るものであります。そういうときに百万円の壁があるということになります。それは本心に国民の代表を議会に送るという基本的な権利がそこで阻まれるということになるのであります。そういう供託金の増額を含んだ供託金の制度というものが非常に問題であるのであります。

その供託金の制度が一つであります。さらに公営を実施いたしますと、選挙公営の成果を上げるために公営以外の運動を抑制しなければならぬのは、論理的に起こる手段であります。そこで、選挙運動の言論、文書活動の法規制が強化されるということになります。これも、大正十四年の普通選挙法制定以来、日本の公職選挙法の選挙運動の言論、文書手段の制限強化が歩んだ道であります。

ところで、戦前の選挙公営、これはある程度所期の効果を上げることができたのであります。なぜかと申しますと、戦前の帝国憲法のもとにあっては、選挙のみならず、一般に思想、言論、表現の自由といふのは大幅に規制されておりました。治安維持法、治安警察法、新聞紙法、出版法といったような言論、表現を規制する法律や命令がありまして、そういうのは言論、表現の自由といふものを一般的に規制しておりました。その一般的に規制している中で、特に選挙のそういう運動を規制するために、選挙法の中に特別の法規制を行ったのであります。その中でも戸別訪問の禁止の規定というものは、これは非常に重要な役割りを果たしました。

果たしました。文書や言論が規制されていても、戸別訪問が自由になっておりますと、いろいろな形で候補者は選挙民と接触することができるところです。ところが、戸別訪問が禁止されました結果、もう選挙運動の方法といふのは限られたものであります。限られたがゆえに、その限られた選挙運動についてそれをある程度公営に取り入れた分だけ運動を規制するということが戦前の体制ではできたのであります。

ところが、戦後は、そういうような言論、集会、結社、思想、良心の自由、近代的な、市民的自由と権利を憲法は規定しているわけです。ですから、一般の日常の生活関係において、そのような法規制は日本国憲法のもとにおいては行い得ない。御承知のとおりのような言論、表現の、ある場合には過度と思われるようなはんらんの状態があるわけですから、選挙期間の外側はさきわめて自由である。その外側はさきわめて自由である中で、その選挙期間だけ、衆議院の場合は二十日だと思ひますが、二十日だけ言論、文書活動の規制をする。そしてある程度公営に取り入れるということをやつたのでは、選挙に出ようという人々の熱情、意欲といふものは、これも大変なものである。必ずやその選挙運動の期間外に運動の熱情、意欲があふれ出て、事前運動、正式の法文上の事前運動ではございませんが、事実上の事前運動がきわめて活発化したします。その一つがいまの後援会活動であります。

後援会活動といふのはいろいろな形がありますが、けれども、しかし、その幾つかのものは、明らかに買収、供応、利害誘導の日常的組織になっておはる。全面的にはそうではないけれども、部分的にはそうであるといふような事態を国民全部が知っております。そういうようなことになりました。その選挙期間の中側を規制し、そうしてまた公営によって画一化することによって、選挙に向かうエネルギーは外側にあふれ出て、そうして事実上買収にわたるような事前運動が展開されておるといふのが実情であります。

ですから、選挙期間にそれを公営にして、そこで金をしばつたとしても、選挙期間の外側でどんな金が使われる。金がある者は幾らでも金を使えるような仕組みになっておるわけです。それは自由であるからです。それからまた権力を持っておる者、行政権力に近い者は、行政権力を使つて選挙運動の足しとするというところは、これもよくあり得ることです。いろいろな支配力を持つておる者が、そういう支配力をまた選挙に向けて発揮するということも、これも当然あることなんでしょう。選挙のあるところは必ずそういうことがあります。

ですから、この選挙期間のわずかに二十日間の内側で、機会の均等であるとか公正だとか言つても、そういうのは全体としての選挙運動には通用しないのであります。いまでは選挙公営といふのは、最小限度の選挙運動を公費で負担してもらうのだからという理解をした方が適切であるかのような事態であります。そして金のある者、権力のある者、いろいろな支配力のある者、いろいろな能力、もちろんあるわけですから、最小限度選挙運動にプラスアルファをするわけですが、しかもそのプラスアルファの部分でほとんどどこん広がついておる。そのために選挙に金がかかるという事態が起こつておるわけでありまして、それで選挙運動の公正ということも、こういう広い全体としての選挙運動の見地から考えていかなければならぬものであります。

いまのビラ規制でありますけれども、一面これは厳しい法規制がある。その厳しい法規制からわずかにあけられておる道に機関紙活動があつた。そこで機関紙活動が活発に行われたということでは、公選法の百四十八条、新聞、雑誌の選挙に関する報道、評論の自由といふ百四十八条の存在が問題になります。これは昭和二十四年から二十五年にかけて公選法の最初の案が審議されておりましたときに、非常に大きな問題になった条文であります。日本の側としては、この公選法百四十八

条を立法する意図はなかったものであります。當時ありました選挙運動の臨時特例法や選挙運動の文書図画に関する臨時特例法といったようなものによる選挙運動の法規制が余りに厳しいので、それが、当時まだ占領中であります。そして連合国総司令部から特別の、言うならば圧力が加つて、選挙の際におけるこの自由といふのは、憲法の原則に基づいてやらなければならないのだということをこんこんと教えられた結果、やむことなしにこういう百四十八条といふものが、それだけの理由ではありませんが、成立したといういきさつがあります。

このとき衆議院の特別委員会、昭和二十五年二月二日の第三回の委員会でありましたが、このときの達沢寛議員の発言の中には、選挙を公正にやろうとすれば憲法違反になるのだ、公正の原則に選挙運動の方に持つていこうとすれば憲法違反に行き着くのだといふことを与党側の委員が認めている発言があります。しかしながら、この百四十八条を認ると、いままでの選挙の言論、文書の頒布制限の法規制は根本的に崩れることになるけれども、近く改正を期待してこの条文に賛成するといふ発言をこのときにしておるのであります。こういうような日本の公選法の言論、文書制限体制の中で、この百四十八条といふのは非常に不調和な自由な法規定であります。この百四十八条の抜け道からいふと政党的機関紙活動といふようなものが非常に活発に動くようになったのであります。それで、そこでも出てまいりましたように、このように現在の言論、文書の制限体制といふものをどう見るか、これに対してどういう姿勢で対していくのかといふのは、国会でそのことを問題にしてくださる皆様方の非常に重要な問題点であらうかと思つておられます。

いままでも申し上げておりますように、この言論、文書の制限体制と申しますのは、帝国憲法下の選挙法の遺産であります。これを取り払わなければ、民主的な憲法のもとにある選挙法にはなら

ないと私は考えるのでありますが、その一つの例を御紹介したいと思います。

選挙運動の規制の条文は、包括的禁止、限定的解除という体裁をとっております。こういう方式をとっております。それはどういふ方式かと申しますと、たとえば百四十二条、頒布の制限に関する規定がありますが、ほかのすべての頒布はいけなく、ただし何々というところで、頒布はまず一切いかに、しかし、ほかのすべての頒布は、ただし何々というふうに、まず一網打尽的に一切いかにということにしております。それから、法律で許可文書活動だけ張りつけの活動、掲示の活動、法律で許可のだけがいかに、というような体裁をとるのであります。これを私は、包括的禁止、限定的解除の方式と呼んでおるのであります。憲法二十一条に表現の自由という規定があるのに、そのもとにある法律で、選挙運動で演説はいかに、かくかくの演説だけよろしい、選挙運動で文書の掲示はいかに、かくかくの掲示はよろしいというような、そういう憲法の原則に真正面に衝突するような運動規制の体裁というものは許されるべきではないと思うのであります。

そういうことは立法関係者は皆さんよく御存知なので、先般終わりました第七次選挙制度審議会におきましても、この制限体制を自由な方向に持っていくというところが報告の中に――答申はまとまりませんでしたが、報告の中にそういうような文章が見えております。こういうような法体制というものは非常に異常なのだ、帝国憲法下の市民的自由がなかったときの法体制の遺産なのだという認識を、われわれがこの選挙運動の法規制をする場合に、まず柱に立てていただきたと思うのであります。これを反対に、すでにこういう規則があるのだ、ほかの自由は自由で頒布していいのだ、そうしてそういうルールがつくられていっているのだ、だからそのルールに合わせて、ほかのものまでそこへ合わせて規制していかなければならぬのだという考え方は、まさに、いまの自

由化を望んでいるそういう姿勢に対して逆行するものであるということでありまして、

時間があるから、正当な機関紙活動というのは非常な意義を持つておるのであります。これも申すまでもありませんが、現在は情報化時代です。いろいろな情報的手段が開拓され、そしてまた、いろいろな情報が把握されるような形になっております。しかも一方、管理社会化が進んでおります。そういう情報を管理し統制するというシステムがどんどん開発されておられ、そういう機関紙活動しております。そういう関係の中で、それでは国民は、そのような情報化時代にどう対応していけるか。国民の側から管理し統制するということとな役割り、機能を動かすことができるかという点、この点では、国民というものは主権者という名前を持っておりましても、全く弱者であります。国民は管理され、そうして、その情報化の情勢によって操作されるというような受け身の弱者となっております。

選挙というものは、国民が主権者として、憲法の前文にありますように、主権を持つた国民が国会における代表者を通じて行動するということが憲法の前文の最初に掲げられておりますが、あのうに、選挙においては、国民は政治に対して審判を下す、そして将来に対して国民の希望を制度的に実現していく、そういう機会であるわけですが、そういう審判者として、そうしてまた、将来の政治を規定するものとして、国民はこの選挙の舞台で知る権利を十分保障されなければならぬ。これはフランスのバリ大学のデュベルジュ教授にいたしまして、それからイギリスのオックスフォード大学のマッケンジー教授にいたしまして、選挙において選挙民に十分な情報を与えなければならぬのだということを申し上げております。そういう点でこの機関紙活動は重要な役割りを十分果たしておるのであります。しかも、政治というのは党派の争いでありまして、そうして、いまはいろいろな価値観の多元化と

いうことが言われておりまして、いろいろな思想が衝突しておるといふ時代であります。ですから、われわれは政治に対して判断する場合には、党派の見解を必要とするのであります。この党派の見解を、一般の新聞ももちろん提供してくれませんが、しかしながらその党派が一番よく党派的な論理を知っておるわけでありまして、そこで党派がそういう意味の情報を流す。国民は、この党はこういう立場からこういうことを考えているのだということを知らなければならないのであります。そして機関紙活動というのは、政党活動の血管であり手足であります。

それからもう一つは、先ほど申しましたように、厳しい制限体制がある中で百四十八条という一つの穴があいた。これは占領権力の圧力が大きく物を言っていた穴でありますけれども、ここで政党が活発に活動している。言うならば象徴的自由でも申しましても、そういうものであるわけですが、ここにおける政党活動を締め出してしまうと、それをまた先ほどから申し上げておりますように公営の方に移して、候補者一人当たり十枚というようにすることが話題になっておりますが、そのようにものになると、本党に政党というものと国民というものと、政党のバイタリティーというものは大きく縮められていく、抑えられるという憂いを感じるのであります。

以上のようなわけで、私はこの改正案に全面的に反対であって、撤回を望むものであります。現在修正案がいろいろ問題になっておりますので、その点から社会党の方へ二つの点について申し上げたいのであります。

政治の革新を求める政党というのは市民的自由というものをよりどころにしなければ伸びないというものであります。これはどの国の歴史もそれを証明しております。それからもう一つ、社会党の支持層というのはどういふ支持層か、私どもも何回も何回も調査いたしました。婦人の革新票は大部分社会党に入っております。それから知的な選挙民ですね、知識人選挙民、これの大きな部

分は社会党に入っております。

そういう人たちは社会党に何を期待しているかというと、平和と議会制民主主義をどんなことがあっても守って、そしてそれを発展させるということをお願いして社会党に期待を寄せているのです。ところが最近それが少しずつ流れ出す傾向が見えてきております。やはり社会党はおっしゃる通り革新勢力のなかめである、そういうような選挙民の支持のあり方を見ても、客観的に社会党は革新勢力のなかめであると言いうことができて、平和と議会制民主主義を守るためにここで筋を通していただきたい、こう思うのであります。

どうも失礼いたしました。(拍手)

○小澤委員長 堀江参考人にお断いをいたします。

○堀江参考人 堀江でございます。私、現代政治学と申しますか、投票行動、いわゆる選挙の実態を科学的に研究することを任務といたしておりました。そして、本日御推薦いただきました政党の意見には必ずしも拘束されず、自由に私の考えを申し上げてみたいと思っております。

結論から先に申しますと、こういった法律案について簡単に賛成か反対か、黒か白かというレッテルを張ることはむづかしいと思っております。全体的バランスシートを考えて、最終的にどちらかと言えば賛成である、あるいはどちらかと言えば反対であるといったような結論を出さざるを得ない。

〔委員長退席、小山(省)委員長代理着席〕

こういった観点から考えますと、公職選挙法の一部を改正する法律案、これについてはなお幾つかの問題点は含んでおりますけれども、基本的には私、賛成の立場をとっております。これに對しまして、政治資金規正法案につきましては、私は方向としては高く評価するものでありますけれども、実際にはせつかくこの法律案がしり抜けになる危険性が非常に多いという点において、やはり最終的には反対の意見を持つてございます。

まず、公職選挙法についての考え方から申し上げますと、議員定数の問題でございます。先ほど来各参考人の皆さんがいずれもお取り上げになったこととございますけれども、確かに現在の日本の選挙制度の現状におきまして、選挙区によって有権者数の著しい開きがある。先ほどから何度か出てまいります兵庫第五区と大阪三区を比べますと一対五の開きがあるという現実、これはやはり是正されなければなりません。そういう意味で、今回の定数は正によって三倍弱にまで、大阪三区の場合は現在四十万人につき一人代表を選んでおりましたが、今回は二十二万前後で一人代表を選ぶことになりまして、兵庫三区に比べますと三倍弱にまで差が縮まってまいりました。こういう点では、なお是正の余地があるという点もございまして、大きく改善されたという意味で私は評価する次第でございます。

これはもちろん各選挙区における有権者の数と候補者の数の比率がほぼ同じになることが望ましいこととございますが、これは事実上技術的に不可能であります。どのような区画をいまして、あるいは行政区画を無視して機械的に線でも引いていけば別でございますが、そうでない限り一対二くらいの開きが出るのは、これはどのような方法をとっても現実にはやむを得ないのであります。そういう意味では、二倍か三倍ということになったわけでございますので、この点では改善されたというふうな考え方をしております。

ただ、先ほど最初の参考人のどなたからか御意見がございましたけれども、このように議員定数をとんとんふやしていったらどうなるのだ、審議がうまくいかないのではないかという御懸念がございします。私も実はそれについては同感でございます。一億という人間が住んでいる。一方において、一人の代表を何十万という有権者が選ぶという現実がある以上、この国会議員の数がふえていくということは、審議を促進する上いろいろな問題点

があることは十分承知しておりますけれども、われわれ国民あるいは皆さん方議員の先生方の御努力によって乗り越えていかなければいけない障害ではなからうか、かように考えるわけでございします。

〔小山(省)委員長代理退席、委員長着席〕

そして現実には四百数十人という、現在ですらすでに細かい合理的な議論というには数が多過ぎるのであります。そういう意味では、ほぼ六百人前後までは定数が増加していても、もちろん多くの努力は要しますが、現状とさしたる変化はないのではないかと考えています。

さて、その次に選挙公営の問題でございますが、私は基本的にはこの選挙公営の推進という点とは大賛成でございます。と申しますのは、実はこれは皆さん方の方がよく御存じのこととございします。私の記憶する限り昨年の参議院選挙におきまして全国の候補の法定選挙費用が千八百万円に達したと思っております。そうして、これは私は直接選挙運動の地盤をよく知りませんのであるが、選挙運動の地盤が普通二百五十万円ない三百円かかると承っております。これは皆さん方の方が御専門でございますので、これは違っておるかもしれませんが、大体さうに聞いております。

そうしますと、現在参議院全国の規定されているボスター数が十萬枚でございますので、掛けますとそれだけで三千万円になります。法定選挙費用が千八百万円、そして全国の候補者が十萬枚のボスターすべてをを張りになると三千万円かかっておるはずでございます。そして、これは恐らく後援者その他が著しく安い値段でそういう印刷その他を引き受ける、また献身的な支持者によって無料ですういったボスターの張りつけがなされたというふうになるのだらうと思いが、現実にはなかなかさうにはいかないと思いが、また公職選挙法によりまして、時価よりも

著しく安い料金で労務を提供しあるいは仕事を引き受けた場合は、それは現物給付とみなすという規定があるはずでございます。これは時価より著しく安いといったことが何をもちて時価より安いとするかという点で必ずしも明確でないという点で、周知の事実でありながら黙視されているという現実がございします。

この意味ではこの種のものをなるべく公営化し、そして法定費用というのは純粋な選挙運動費に限定していった方がはるかに現実的ではないか、かように考えるわけでありまして、そういう意味で、今回、自動車、個人演説会、告知用のボスターあるいは政党的新聞による政策の普及宣伝等の公営化が進んでいくというのは大きな前進と考えております。

ただ、政党的新聞による政策の普及宣伝、これは提出された法律案では、衆議院の場合でありまして、候補者が百人までは最低限三回、それを五十人を超えるごとに一回ずつふえるという規定になっております。これは多少修正の動きがあるものと伺っておりますけれども、これは計算してみますと、現在最も多い政党的新聞の場合、候補者数が考えましては三百四十から五十名くらい立候補される。そうしますと、最も多い政党的新聞による政策の発表の回数が大体七回から八回くらい、小さい政党的新聞は三回でございます。これはいかにも不合理であります。総選挙は決して株主総会ではないのでございまして、したがって立候補者数の多い少ないによってそういう回数が決まるというのとは問題で、そういう意味ではおそろしく三回と八回、間をとって五回前後の、ある一定した数に限定するということが選挙の公正を保障し、あらゆる勢力に対して自由な選挙活動の機会を保障するという意味でよろしいのではないかと、かように考える次第であります。

なお、これに伴いまして、いわゆる実費弁償、報酬の額、これが従来細かく法律で規定されたのが政令へ移されることになっておりますが、この規定に際しましては、一見逆行するようではございますが、政令で報酬その他の金額を決める場合に、単なる公務員の出張旅費等を参考にするといたったようなことではなくて、現実の実社会における費用に近い線で決める、決めた以上はそれを正確に守る、そういう具体的な行政措置が必要ではなからうか、かように考えるわけでありまして、また、いわゆる公職候補者の寄付の禁止、私は、これは非常にいいことではないかと思いが、マスコミその他におきまして選挙費用、政治資金が非常に膨大なものになって困るという批判、これはもっぱら国会議員の先生方に対する批判ばかりなされておられますけれども、現実にはあの政治資金の大部分が選挙区のおきまじな選挙民に対する世話活動、議員の方々にとつては必ずしも本意ではないようなさまざまな寄付活動、その他冠婚葬祭等に対する出費というものが莫大な額に上っておりますのでございまして、したがって、こういう公職候補者の選挙区に対する寄付の禁止という点、これがしり抜けになるおそれがあるのではないかと考えますし、また表面的には確かにこういう規則ができたとしても、それがはたして実行されるかどうかということ、この点でやや危惧を感じる次第でございます。

最後に、先ほどからいろいろ議論の対象になっております機関紙の頒布という問題について私の意見を申し上げてみたいと思いが、私は、これは率直に申し上げて、市民としてはなほ迷惑な点が多い、こういうふうには感じます。確かに初期の段階におきまして、早朝新聞受けの一部の政党的新聞の政党的活動の一環としての宣伝ビラが入っている、献身的な党員の活動に対して非常に感激をするといったような側面もあつたのでございしますが、物事にはやはり程度がございします。最近のように毎朝新聞受けに入り切れないほどビラが入っている、そして市民の立場の実感としましては、雨でも降りますと、肝心の新聞が新聞受けに入らないで、ぬれて読むことができないといったようなことが起こってまいりますと、やはりマスコミで伝えているようなビラ公

害というような言葉に対しても、ある程度の同感を禁じ得ないということです。

そうして実は私、非常に不思議に思うのですが、これについての費用の問題は一体どうなっているのでしょうか。通常の機関紙を配布している人が無料でそれを配布しているということでは、はたしてあれだけの配布活動ができるかどうか。あるいはそういったことを通じていわゆる戸別訪問といったような問題が起らないかどうか。いろいろな問題点があるかと思えます。

そうしてこの種のことは必ずエスカレートしていくと思います。現状では、一部の政党が非常に熱心に機関紙活動をやつて号外を配布されておりますが、これが必ず他政党にも波及してまいります。そうなつてきますと、だんだんエスカレートしていく。現在ではそれほど配布されてない政党が、たとえば労働組合等の若手の活動家を集めて、そうして重点選挙区にキャラバン隊を組織して大量に投入して、そうして宣伝ビラの配布を始める。あるいは非常に金力のある候補が大量のプ

ルバイトを採用して、これを使って選挙区に漏れなく配布する、このような状況になってまいりましたと、現在熱心な機関紙配布活動を行っておる政党が現状においては優位でありまして、野放しにしておきますとエスカレートし、かえって金権選挙を助長するというおそれなしとしない。

そういうおそれのあるという意味で、この機關紙活動についての制限というのはある程度やむを得ないと思います。そうしてこれを確かに表現の自由その他についてのいろいろな問題点を含みますが、しかし現状においてもポスターあるいは政見放送、新聞広告等、いずれも運動時間あるいは連呼その他についてもいろいろな制限があるわけでございます。これを表現の自由という一般的な規定ですべて論じようとするには無理があるのではなからうか、かように考えます。

また、現実の問題として、このピラ活動の配布が一体どういう効果を持つか、若干疑問でございいます。まず公明選挙連盟が行いました中立的

な選挙報告の結果を見ますと、政党的ピラ、ボスター、文書によって非常に自分の投票意思の決定に参考になったというのは全体の五・六％でございいます。そうして実はその中身をよく検討してみますと、このピラ配布の活動が一番効果を持つ二

つの層がございます。矛盾しているようでございますが、一つの層は比較的政治に関する知識の低いお年寄りや御婦人の、そういった層に対して非常にアピールする傾向がある。もう一つは、熱烈な政党支持者に対してでございます。これは仲間が配布しているということによって非常に元気づけられる。しかし最大の効果を持つのは、実はこれは配布しているその御本人に対して最も強い効果を上げるのでございまして、ピラをもらっている人よりも、ピラを配布しているというその運動自体の効果の方がはるかに強い。そういう意味では、それが直ちに選挙の自由といったような、表現の自由といったような問題と結びつけていろいろ議論するというのは問題があらうかと思ひます。

いづくにしましても、私は、現状においてあの大量な宣伝文書の配布ということが、どうも市民生活にとってあるいは公共の福祉という見地からなら考えても、実は過度な権利の主張に通ずるのではないかというようなおそれを持つ。そうして現実的に、紙代その他についての非常な高騰といったような社会的影響もございます。私ども私学に勤める者にとりましては、先年来選挙が近づきますと紙代が非常に上がって、私学は大変財政困難でございますので、試験の答案用紙さえ実はなかなかない紙は非常に払底して値が上がりまゝです。そういう紙は非常に効果すら出てくるのでありまして、こういふ問題について多少の、今回の法律程度の制限はやむを得ないのではないか、かように考えます。

それから政治資金改正法でございますが、これにつきまして私、基本的な方向としては非常に評価いたしますけれども、しかしなおここには非常

に多くの問題点が残っている。これはすでに指摘されておりますように、企業等の寄付が事実上一億円まで認められているといったような、余りにもそういった政治資金を規制するという意味では額が多過ぎるという問題がございます。

それからもう一つ、私、この際非常に注意しなければいけないと思う点があるのでございます。これは最近企業寄付あるいは労働組合の寄付は、一括する寄付はいけない、個人献金ならよろしいのだという主張がなされております。ただしこの場合、個人献金という趣旨は、貧者の一灯という言葉がございしますが、その政党を支持する多くの多数の市民が少額ではあるけれども、自発的に寄付をする、こういう意味で個人献金が強調されなければいけないのであって、特定の個人が何千何万といったような大量の寄付を行うということになりますと、たとえ個人寄付であっても非常に大きな問題が残るのではないかと思います。

そういう意味では個人の行ふ寄付というものが、政府案で二千万円というのはいかにも高過ぎる。今日、選挙公営あるいは政治資金の規制は世界の大大勢でございまして、日本の経済が伸びたといへ、まだ現在ではアメリカの方が経済力がある。生活水準が高いかかわらず、アメリカでは大体一人の候補者に対して年間寄付できる個人寄付の限度が九十万円、それを一括して一人の個人が年間許されている寄付の金額は七百五十万円でございます。それに対して政府案では二千万円、また特定の候補者に対する寄付は百五十万円というの、どうもいかにも額が多過ぎる。そういう意味では、確かに現実を直視することは、

必要でありますが、現実へったりになることはやはり避けなければいけない。そういう意味で、個人寄付は恐らく一千万円程度が年間の限度ではなかろうか。また、特定の一人の候補者に対する寄付が百五十万円もどうも多過ぎる、せいぜい百円程度が限度ではなかろうか、かように考えます。

また、これに伴って、いわゆる政党に対する人寄付に対する税制措置、優遇措置をとるとい

ことが規定されております。これも政令にゆだねられる問題だろうと思いますが、その政令をお定めになる場合にぜひ一つ御注意願いたいことがございます。

と申しますのは、年間一千万円も寄付できるような、そういった個人寄付に対して、果たして税制の優遇措置をとる必要があるのだろうか。逆に零細な寄付に対してはもっと徹底した優遇措置を講じてもよからう、こういうふうに考えます。零細な、年間数万といったような額に対してはむしろ税額控除——恐らく一万円ぐらいの限度としての税額控除という形で優遇措置が適当だと思いますし、恐らく百万程度くらいまででございましたら、これは所得控除といったような優遇措置を講じる必要があらうかと思えます。しかし、それを超える寄付に関しては、むしろその種の税制による措置をする必要はない。一般常識から考えまして、年間数千万円もあるいは限度いっぱい個人寄付をするというのは何らかの特定の影響力を支持政党に与えようとするものと考えざるを得ないわけでございます。これに対する税制優遇措置というものはやはり本末転倒ではなからうか、かように考えるわけでございます。

いづれにしても、そういうわけで、確かに政治資金規正法は、方法として非常に多くのすぐれた点を持っているということは、私、率直に評価いたしますけれども、なお具体的に言うくと、まだ余りにも現実引に引張られ過ぎている。政治資金をもう少し浄化するという意味で、なお改善の余地があるのじやなかろうか、かように考える次第でございます。

以上でございます。(拍手)

○小澤委員長　以上で参考人の意見の開陳は終わりました。

○小澤委員長　これより参考人に対する質疑を行います。

質疑の申し出がありますので、順次これを許します。山田芳治君。

○山田(芳)委員 日本社会党の山田芳治でござい

ます。本日は参考人の皆さま方には貴重な時間を割いていただき、かつ貴重な御意見をいただきましたことを、私も心から御礼を申し上げます。たいと思ひます。とりわけ仙先生には社会党に激励の言葉をいただきまして、私も、平和と民主主義を守る政党として、その御期待にこたえるべく今後努力を怠りまいりたいとすることを、まず御礼を兼ねて申し上げたいと存するわけであります。

さて、そこで、私どもの党の立場を代表いたしまして、参考人の諸先生方にお伺いをいたしたいというふうに考えるわけでございます。

まず第一に、現在の日本の選挙法におきましては、完全なる政党選挙という形をとっている段階ではありません。ある意味における個人選挙というものがそこに現実問題としてあるわけでありまして、個人選挙と政党選挙のミックスされた形における選挙というものが行われているのが現状であらうと思つております。

そこで、問題になっております、ビラの禁止、いわゆる政党機関紙の号外の問題であります。長谷川先生並びに仙先生にお伺いをいたしたいと思つておりますが、政府案では、御案内のように、政党機関紙の号外は禁止をするということになっております。これは、しかしながら選挙期間中、しかも選挙に関する報道、評論がなされているものに限って禁止をされる、こういうことであります。私も、これに対して、個人的な公報というものを発行していく、並びに機関紙本紙については従前どおり通常の配布方法にすべきであるという修正案を用意をいたしておるわけでありますが、こういう立場に立つて質問を申し上げたいと思つております。

まず第一点、号外の問題でありますけれども、何と申しまして現在号外を頒布をしていくためには相当の金がかかります。ビラ一枚二四五十銭ないし三四というふうに考えましても、毎日有権者の世帯数にまいていくということになりますと、一日にしても約百万円近い金がかかるわけであり

あります。したがって二十日間とすれば相当の金額がかかると思ひます。そういう点、やはりなるべく金のかからない選挙というのを基本にしていかなければならない。それはいま言ったように、ある意味における、現段階における個人選挙という問題があるわけでありまして、そういう点について、いかに考えになられておられるかという点をお伺いをしたいのが一つ。

それから、選挙をできるだけ自由にしたいという点については、御意見、それは私もとてもありますが、それには非常な金がかかります。たとえば、自由にしたいならば、いわゆるマスメディアといわれるいろいろな広報手段があるわけでありますが、たとえば電波を買ふことによつて、その政党のある個人が宣伝をするというふうなことになるから、これは大変な金額がかかるわけでありまして、先ほどお話をいたしておりましたように、自由にしたい場合には、そういうふうなものの境界というものを設けるべきであるのかどうかといううな点についてお伺いをしたいと思ひます。

それから、第二点であります。長谷川先生も仙先生も、供託金を上げたことはいろいろと問題があるようにお話しございましたが、いまの選挙は少なくとも相当の人の支持者がなければ、これは選挙に立候補するということとは不可能であります。したがって、せめてある程度のカンパというものがある程度定められる、その程度のカンパというものを前提として選挙に出ることが当然でありまして、ある程度の供託金、これは法定得票数をとれば返つてくるわけでありまして、一定の日にちだけの問題でありますから、その程度のことは選挙をする政党としてもあるいは個人としても、それだけの支持あるいはその程度のカンパというものは当然予定されるべきものではな

いであらうかというふうに考えるのでありますが、この点はいかがかと思ひます。それから最後に、参議院の全国区の問題について、先ほども堀江先生から話がありましたように、非常な金がかかる。ですから、参議院全国区について、どういふような考えをお持ちになつておられるかという点を、経費がかかるという問題を一つの問題点としてお答えをいただければ非常に幸ひである。私も、ビラをうんとま

くからいい候補者が出るというふうには必ずしも思つていないわけでありまして、非常に金がかかる参議院の全国区の問題というものをどうお考えになつておられるか、お伺いをできれば幸ひだと思います。長谷川先生と仙先生、同じ問題についてひとつお伺いしたいと思います。

以上で質問を終わります。

○長谷川参考人 お答えしたいと思います。確かにいまの選挙は、有権者の意識調査をやりますと、政党を選択しているのと個人を選択しているというものが相対抗しているくらい、二つの側面があることは確かだと思つております。しかし、それは有権者の受け取り方の問題であつて、選挙を行つてはいる政党の側から見れば、私はこれは世界の進んだ国においてはそういう強い傾向があると思ひますが、やはり政党本位になるように選挙は行つべきだし、また事実、五つの政党がありますけれども、そうならない政党もあると思つております。確かに社会党は、私もわりあいよく知つていますが、選挙を政党で半分やつて個人で半分やつていふところがあると思つております。しかし共産党はそうではない、あるいは公明党もそうではないと思つております。ですから、社会党がそうだからといって、やはり個人半分、政党半分で選挙というものを考える、またそれにふさわしい選挙法をつくるという考え方は、私は社会党のためにはとらない。むしろ政党本位に運営される方向に選挙法というものを考えるように、社会党がもし革新政党であるならば、そういう努力をすべきではないかと私は思つております。それが一つです。

それからもう一つは、金がかかる金がかかるかと言いますけれども、率直に言つて、どういふ場合にどういふふうにとのぐらゐの金がかかるのかと

いう実態はわからないのです。また、皆さんおやりになつたことをはつきりと全部公表したのも私は見たことがないので。ですから、ただ漠然と金がかかると言われても、私の意見としては、金がかかることに問題があるよりも、むしろそのかける金をどこから持つてくるのか、またどういふ形で集めるか、そのことによつてその政党の政策がどういふふうに影響を受けるかというところが問題だと思ひます。

私は、これだけ物価が上がつて、これだけ選挙が大々的になつてくれば選挙に金がかかるのはあたりまえの話であつて、かかることはちつとも悪いとは思ひません。それは私は、それぞれの政党がその財政力を生かして、十分お金をかけてい選挙をやつていただきたいと思ひます。しかし問題は、その政党の金がどこから出てきているかというところが問題なんであつて、そういう点を考えれば、たとえばビラ一つを配るにしても、先ほどの御質問の、ビラの単価一枚幾らというけれども、一体だれがどこでつくつて、だれが配布しているかによつて、ビラの単価なんというものは全然違つてくつて、第一アルバイト料一つにしても、ある政党で雇つてあるアルバイトとある政党で雇つてあるアルバイトと、それからある政党のビラ配りとしては、全然かかる費用が違うのですから、それをおしなべてビラは金がかかるというのは、それは山田さんのところではなかったかも知れませんが、かからない方法だつて、ちゃんと日常的に社会党が印刷局を持つて、そしてそれを安い費用でやるように合理化をしてあげば、ビラを出すときにかつての費用でほとんど出せるのじゃないですか。

ですから、一般論としてそういうことを議論するということとは、これは制度ですから二つの側面、長所、短所というのとはどんな制度をつくつたてであると思ひますけれども、しかしそういう選挙を繰り返していくことによつて、選挙は政党本位になつていく、個人本位であつては困る。それから費用はかなりかかるようになって

いふ実態はわからないのです。また、皆さんおやりになつたことをはつきりと全部公表したのも私は見たことがないので。ですから、ただ漠然と金がかかると言われても、私の意見としては、金がかかることに問題があるよりも、むしろそのかける金をどこから持つてくるのか、またどういふ形で集めるか、そのことによつてその政党の政策がどういふふうに影響を受けるかというところが問題だと思ひます。

も、その出所が明確であって、筋の通った金であるということが私は望ましいと思うのです。

ですから、参議院の全国区にしても、全国区という制度の長所もあれば短所もある。もし長所を認めるのだとすれば、金がかかるということだけでその全国区をなくしてしまうということは、衆議院でどんなに小さくしたって、金の使い方によっては現にもすごい金がかかっているのですから、選挙区の大小によって金のかかり方が決定的に違ふとは思いません。むしろ私は、問題なのはその金の出どころの問題。

それから、先ほどの供託金の問題にしまして、選挙というものを個人単位で考えると、確かに一人が百万円集められるかどうかという問題なんですけれども、政党本位で考えると、たとえば百人候補者を立てる、三百人候補者を立てる、その政党は一体幾ら金の準備を要するのかということを考えますと、一挙に三十万円を百万円にしたということは、これは大変な巨額な引き上げだと私は感ずるのです。ですから、確かに一人一人で見れば百万円というのはカンパで賄えるかも知れないけれども、政党本位で見ると、総額億単位で考えられるような供託金なんというのは、先ほどと仙さんのお話でイギリスの十倍ということですが、私も、非常にべらぼうな制度だというふうには私は感じます。

余り直接のお答えになっていないかも知れませんが……

○仙参考人 簡単にお答えいたします。

正規の選挙運動、制度に許されている選挙運動をやるだけでも相当な金がかかるということは事実であります。けれども、その金の、あるいは候補者の実情に応じていろいろな形の工夫があらうかと思ひます。

極端な例を一つ申し上げますと、昭和七年に大阪第二区で社会党の古い先輩の小岩井清という人が立候補いたしましたけれども、私は子供ながらその選挙運動を見ておりましたけれども、古新聞に名前を書いて張り出しているんですね。子供心に、あ

あ貧乏な候補者なんだという話をしましたけれども、しかし結構票は集めまして、一万数千票で当選するところを半分以上の票は取っておりまして、供託金を没収されるというようなことはなくて済んだでございけれども、それは非常に極端な例です。

しかしながら、いまおっしゃいましたように、正規の選挙運動にある程度金がかかるということでは当然のことなのであって、それくらい金がつくれるような、それからまたそれだけの支持者のバックが持てるような人でないと、私はやはり議員になつてもらつては困ると思うのです。それが一つ。

それから、やはり限界もあらうということですが、確かにございまして。電波の利用などというのはメディアが限られておりますから、そういうことを野放しにするということではできませんので、外国にも、電波の利用その他、非常に極端な場合には、接近の機会の平等であるとか、あるいは国外からの電波の利用の運動であるとか、飛行機からビラをまくとか、極端な場合の制限はもちろんです。しかし、いま考えられている程度の文書図画、言論の運動というのは、そのような極端な制限を設けるとするまではいっておられないので、一挙に自由化というのは大変でしようけれども、政党選挙を進めるという観点から、またある場合には、個人の候補者で、政党関係が必ずしもなくても有能な人の中には出てくるわけですから、あるいは党との関係で個人で立たなければならぬというようなこともあるわけですから、そういうようなことも考えて、徐々に政党選挙を進めるような方向に持っていく、そうして政治のこととはもう言論、文書、それで戦うのだ、そこへエネルギーを集中して戦うのだというふうなやり方でございまして、そういうことを望みます。

それからもう一つ、有権者の選挙参加、この機運は非常に起こっているのです。ところが選挙運動に参加しようと思つても、いまの選挙法の法規

制のたてまえではどうも選挙に参加できないというところでしり込みをしている、黙っているという人が非常に多いわけですね。そういうのを昔は第三者の選挙運動と申しておりましたけれども、そういう第三者の選挙運動に参加の道をもう少し開くような形に自由化を持っていくということがされたい、もう選挙民が手弁当で参加するという形が昔からも言われておりましたけれども、ああいうふうには選挙民がお金を持って、努力を出して選挙しようというような事態が私は必ず起こると思うのです。

イギリスなどでは保守党が選挙運動の手引きみたいなものをこしらえておりました、とにかくわが党を支持したい者はいるのだ、そしてその人はたとえ足が腫れて家の中で主として生活している人だ、そういう人にはそういう人がやれるような選挙運動に参加してもらおう、たとえば封筒の書きとか、そういうような形で選挙に参加してもらおう、アメリカの大統領選挙、一九六四年でしたか、六八年でしたか、アメリカの大統領選挙を見ましたけれども、これも婦人部隊、男性はもちろんですけれども、婦人部隊なんかも喜々として選挙に参加しているのです。

ああいう形、日本の選挙でいつそういう事態が起こるか、それを私、いま予想できませんけれども、本当に選挙運動に、多くの数じゃありませんけれども、参加したいという人が選挙区の中に必ず何百人、何千人とおるだろうと思うのです。そういう技術者のエネルギーを引き出すような体制を考えていただきたいと思うのです。

それから、供託金のカンパというのは問題ですけれども、選挙をなさるときは非常に金がかかるという重要な点だと思うのです。そういう場合に、せっかく支持者からカンパが集まったのに、それを一度そちらへ納めておかなければならない、というノータッチしておかなければならないというのは、非常にふところの窮屈な候補者にとっては困ることだと思ふのです。だから、やはり供託金の増額というのにも限度があつて、せめて一挙に改

めることができないならば、いまだ程度に現状維持にするという形でおさめていただきたい。

それから、全国区の問題ですけれども、これもいま過渡期にあつて、実際全国に対して選挙運動をやろうと思つたら、相当莫大な金が必要ということはそのとおりなんですけれども、しかし、運動の仕方が次第に練れてまいりまして、極端な場合には選挙運動は一度もしなかった、候補に書いただけだということであるというふうな場合、こういうこともあつて、次第に運動の形というのは洗練されると思うのです。

それから、いま国会議員の選挙に全国区と地方区と、それから衆議院と、この三つの選挙がありますが、結果的に見て、結果論ですが、一番うまくいっているのは全国区の選挙ではないかという気がするのです。選挙運動に金がかかるのは別です。そのあらわれ方ですね。政党も代表を出している、いろいろな団体も代表を出している、それからまた政党によらないものもそれだけの人物、それだけの意見のある人がまた出てくるというふうな形が全国区にはあるわけですね。だから、結果として見た場合に、やはり全国区の選挙制度というのは、これはいまの三つの選挙を比べて一番いいのではないかと気がいたしておるのであります。

○山田(芳)委員 長谷川先生から参議院全国区の問題について、金のかかることは同じだということとありますが、改正の問題について政党本位の選挙をやるべきだとおっしゃられたわけですから、それなら比例代表制を全国区に導入する方が合理的ではないかというふうにお思ふのですが、長谷川先生からちょっと答弁がございせんでしたので、追加してお願ひしたいと思います。

○長谷川参考人 全国区という制度そのものの長所、短所はいまお話をあつたようにあると思ひます。比例代表という選挙の方法でしたら、これは全国区でやるか、選挙区を小さくして投票するかという投票の仕方とその票を集めてそれについて評価をする仕方とは問題が別なん

じゃないかと思うのです。ですから、いま私が御質問にお答えできることは、現在の全国区の制度が金がかかり過ぎるから改めた方がいいという御質問だと理解したものですから、それだけの理由ではいまの全国区が持っている長所といえますか、非常に特色というものをなくす理由にはならないというふうには私はお答えしたわけです。

ですから、比例代表の問題は、私もまた別にこれは参議院全国区だけの問題じゃなくて、参議院、衆議院を通じて比例代表という、また比例代表にも幾つかありますけれども、比例代表という選挙のやり方が選挙民の世論を国会に正しく反映させる制度としてはすぐれた方法だという点においては、私はもちろんそれに賛成でございます。

○小澤委員長 林百郎君。

○林(百)委員 選挙法の改正というのは、戦後成長し、芽生えてきました議会制民主主義、それから政党政治を正しい方向へ成長させていくことができるかどうかということに関連して非常に重要な意義があると思うわけです。ことに直接それに関係を持っておられるわれわれ国会議員としては、非常に国民から負託された責任を果たす意味で重要な意義があると思うわけです。

きょう各参考人の皆さんにおいて願ひまして、感謝にたえないわけですが、そういう意味で、われわれ国民から負託された重要な責務を果たすという意味で各参考人の方々に一言ずつお聞きしたいと思うわけでありませう。

まず、鈴木先生にお尋ねしたいと思いますが、先生も弁論士のごときです。私も弁論士でございますが、戦前に言論が制限されていたころ、新聞に検閲の制度があるとか、あるいは報道といえは陸海軍の軍事的な報道が中心になって、そうしても自由主義的なことを書けば、それが直ちに赤だというようなことではないの彈圧を受けたというように、戦前には同時に、先生も御承知のとおり、裁判における基本的な人権も非常にじゅうりんされてきたころなんですね。ですから、やはり言論の自由、表現の自由を守る

ということとは、これは基本的な人権を守る上でも非常に重要な意義を持つていられると私は考えるわけです。

そういう意味で、先生が今日のビラ並びに号外の配布について御意見があるように拝聴したわけでございますが、しかしこの号外の配布について先生の先ほどの御意見のように迷惑に感じ取られているという人もありますが、同時にこの公然とした各政党の号外が配布されることによって、選挙が陽性に行われていく、陰湿な供託とか、買収だとか、実質犯のさばる余地がなくなってくるのだ、こういう意見も一方にあるわけなんですね。

この前の京都府知事選挙の後、参議院の公選特別委員会が調査に参りまして、そのアンケートの結果を見ますと、ああいうように号外を公然と配布してもらって、そうして陰湿な供託、買収というふうな、選挙を本当に毒する、そういうことが手がなくなってきたのだ、そういう意味で非常に意義があったのだ、こういう回答を得ているわけなんです。

それからこの前の都知事選挙の後、東京都選挙管理委員会の調査によりまして、あの号外によって各党の政策を知ることができた、こういうアンケートもあるわけですね。もちろん鈴木先生あるいは山口先生、堀江先生のように、ことにインターネットでいろいろなことを知っている人は、何もこうまでやらなくてもわれわれわかっていっているのだ、こういうお考えの方もあるかもしれません。が、しかし、あれによって各党の政策を知ることができたという人たちもあるわけなんですね。

ですから、そうなりますと、やはり憲法で規定されている表現の自由を守る、言論、出版の自由を守るというこの基本的な路線を守って、そして先生方のおっしゃるような、今日のビラ並びに号外の配布がむしろ迷惑だということまでお考えになるとすれば、そういう迷惑なことまであえてすることについての国民の判断によればいいのであって、そういうことをする政党はおのず

から国民の批判を受けるということであって、やはり基本の言論と表現の自由を守ること、選挙法によってだんだん狭めていく、さっき柚正夫先生のお話にもありましたように、もう選挙法改正をするたびにべからず、べからず、べからずでして、選挙法といえはすなわちべからず法であって、その中でわずかの出口があればそれもまた今度は、どうもはっきりしない範疇に入るからと規制していく。

そういうやり方は、やはりわれわれお互いに弁護士として基本的な人権を守るとい立場に立つても、選挙法の中で、たとえば選挙活動をする団体というふうな新しい概念が出てきて、その概念が非常に不明確で、それが選挙期間中は政党と同じように一切の選挙活動を禁止される、それに違反した者は罰金を受けるということになりますと、それはすぐ第一次的には捜査の段階で警察の手が入るといことにもなるわけなんです。

そういう今日置かれてある選挙法の体系全体から見て、ここでいまだに許されているものをさらに制限していくということとは、それは国民の判断にまかすべきものであって、法律でそれを禁止していくということとは好ましくないのではないかと、先生御意見を伺いたいと思います。

○鈴木参考人 林先生からのお尋ねにお答えいたします。

やはり先生と私も同じ職業でございますが、以前からよくお名前も存じ上げております。お尋ねの最初の、戦前には検閲その他によって言論、報道の自由がひどく制限されておったのではないかと、戦前には検閲その他によっておったことは認めなければならぬと思っておりますが、戦後はそういうことが撤廃されてまいって、御意見にもありましたように、表現の自由ということが強く打ち出されてきております。そこで、ビラ、号外、この配布も表現の自由として当然認めるべきではないか、あるいはまた、

これがあつたために京都府知事選では選挙が非常に陽性に行われた、参議院選の調査のときのアンケートもそのように報道されておるといようなお言葉でございますが、その調査の結果は私も拝見いたしております。

がしかし、一面から考えてみますと、今日の選挙は、ムード選挙あるいはイメージ選挙のおそれがあるといふようなことも言われております。さらに、情報の過多といふことが、そういう時代だといふふうには言われております。

したがって、選挙の自由のほかに、公正という立場に立ちますと、やはり若干の制限を受けるのはやむを得ないのではないかと、いふふうには考えられますので、先ほど私は、ビラを規制される、この程度のことではやむを得ないといふふうには意見を申し上げたわけでございます。

それについては、東京都知事選の例をお引きになりまして、あのアンケートによれば、号外によって、あるいはビラによって有権者の人たちはよく知り得たという結果があるといふようなお話を伺いますが、このアンケートは、私の記憶が違つておれば別ですが、私の記憶では、一〇〇%で出たのではなく、一七〇%か何かの何分の一でやったのを見た記憶がございます。

いずれにいたしましても、そういうアンケートの結果によっても、むしろこれが迷惑であるならば、国民の判断に任せたいのではないかと、いふ御意見のようでございますが、確かに、一方で、はそういうような御意見もあろうかと存じます。がしかし、よく考えてみますと、選挙運動については非常にいろいろな規制が設けられておられます。そして政治活動につきましても、先ほど申し上げましたようなビラが認められてもおられます。さらに選挙費用の制限なども設けられておられます。それに比べて、政治活動でなければ何人か動員されても、またただけ経費がかかっても、それは別個の問題だといふふうな判断であるといいたしますならば、私はこの選挙法規の

でしょ。そういうことを言われているわけなんです。それから、だから、私が国会議員として質問することに対して、もう少しまじめに答え願いたいと思ふわけです。先生の方から言へば、自分の信念をお述べになっている、こういうように私は受け取りますよ。受け取りますけれども、国民の判断をあなたの方やたらいいじゃないか、そういうけれども、国民の中にそういう意見があるからこそ、国会議員はこうやってあなたにも言っているわけでしょう。そういうように受け取れないのですか。

あなたの意見で言う、もうピラもまくな、それから演説もやめろということであるが、政党

よって、そういうように機関紙の号外を自分の犠牲的な努力によって無料で各戸に配給するということを通常の配布の形式にまで高めてきている政党もあるわけなんです。それは努力ですよ。そういうのは各政党の不断の努力ですよ。それを、そういうことができない政党もある。だから公正にしなければならぬ。だから禁止しろということ、それは、そこまで努力を重ねてきた政党まで水準をおろすことにはならないでしょうか。こういうことを聞いているわけなんです。先生がまじめにお答えになっているということは私はわかりますよ。ただ、私の受けとめ方がそういうように感じ取れたから、率直に申し上げているわけです。

○小澤委員長 林君に申し上げます。

参考人の意見を聴取するこの会議でございまして、(林)百委員「だから意見を聞いていいる」と呼ぶ。討論にわたるようなことは節度を守っていただきたいと思ひます。(林)百委員「大いに節度を守ってやっているわけです」と呼ぶ。

○山口参考人 私はおっしゃったほどふまじめでもありませんし、また同時に三木首相のように偉くもございません。国民にかわって判断して公職選挙法をどうするかという決断を下されるのはあなたの方であるということ、私は申し上げているのであつて、もう一つは音にしてもビラにしても過度なものは迷惑であるということ、先ほど申し上げたと思ひます。いま私は過度の段階に達したと思うので、何らかのルールをここで定める必要があるというのが私の意見なんです。それから、ビラをまくのが近代的であるかどうかということにつきましても、これは私の意見でございまして、決して林さんをひやかしてばかりしたのでもございません。

○林(百)委員 それじゃ、討論をする場ではございませんで申しませんが、たとえばこういう戸外の規制を許していく、そういうことになると、次には演説会の回数が多過ぎるとか、先生のおっしゃる通りに声が大きい、ボリュームはどこまで

にするというふうなことになる、選挙法の体制からいって、そういう表現の自由がだんだん規制される危険を非常にわれわれは感ずるものですが、それで先生にいま言ったような質問をしたわけでございます。結構でございます。先生は先生でそういう御意見をお持ちになることについて、私はあれこれ申し上げるつもりはございません。

それから、長谷川先生にお尋ねしたいと思ひますが、二十日間の短い間だから、そういう制限をしてもいいじゃないか、こういう意見があるのです。だから表現の自由が制限されてもいいじゃないかという意見と、それから先ほど申しましたように、公正論というものがあつた。公正に選挙活動が行われなければならないから、スタートラインを同じところへ立たせるのだ、こういう意見があるわけなんですけれども、これは近代政党の立場、それから憲法の二十一一条からいって、二十日間の短い間だからいいというように、先生のお考えとしてはどういうふうにお感じになられるか、お聞かせを願ひたいと思ひます。

○長谷川参考人 私は憲法学者で非常に原則的に物を考えるせいかわかりませんが、二十日間であつて、一日であつて、一時間であつて、時間の短い長いにかかわらず、先ほど私が参考人として意見を述べたように、あくまで原則は憲法で定められた表現の自由なのであつて、それを規制しようとするならば、よほどの理由、しかも例外的な理由がなければ規制してはならないというのが憲法のたてまえだと思ひます。先ほど参考人から言われたように、いまの公職選挙法は二十日間という短期間であるという理由でしようか、一般的に禁止しておいて、特定のものをだけを解除していくという非常に警察許可的発想でもって選挙運営がやられておる。これは戦前は内務省が選挙の取り締まりをやつていましたからそういう選挙法も通つたかも知れませんが、けれども、いまの新しい憲法のもとでは、そういう警察的発想で選挙の取り締まりをやる、選挙法をつくるということは私は認められないのではな

いかと思ひます。

また、公正の問題は、先ほど私の意見の中に述べてありましたが、あくまで私は、資本主義社会においては複数の政党が存在する、これは国民各階層、利害関係の違う生活をしていくわけですから、農民なり労働者なり資本家なりあるいは知識人なり、それぞれ階層の違う利益を代表する政党があつて、代表する利益が違えば表現の仕方とか説得の仕方がみんな違ふと思ひます。

ですから、そうだとすれば、それぞれの個性を十分生かして活動していただくことが国民の側から見れば判断するのには一番いいのであつて、みんながスタートラインに一番に並んで、同じお金で同じテレビの枠の中で同じ顔をして同じスローガンをされたら、それこそお化粧の上手なのに投票するということのようなアメリカのイメージ選挙みたいなものができてくるのであつて、私は、やはりもう少し各党が各党らしくそれぞれの個性を生かして自由に運動をやるのが国民の政治教育にとつては非常にプラスになるんじゃないかという気がします。

ですから、公正ということとは、それぞれの政党にそのところを得しめてその特色を生かすということがまさに公正なものであつて、それぞれの政党の特色を殺して同じように画一化するということは、非常に官僚的な公正の考え方というふうには私は考へております。

○林(百)委員 先生は外国へ行つていろいろ選挙制度も研究なさつたというお話を聞き、そしてフランスの大統領選挙のお話も具体的にお聞きしましたが、柚先生からも今日の日本の公選法の体系全体の性格について述べられました。こういうふうな、あれもしてはならない、これもしてはならない、これもべからず、あれもべからず、もう公選法ほど複雑でわからなくて、しかもいつても、戦々恐々として、これは選挙違反にならないだろうかとどうかというふうなことに気を使わなければならない法体系というのはいささか見当たらな

ですから、これはやつていいのかどうかといううなことの判断に迷うような事態がいろいろあつて、よく選挙に問い合わせなどをやり、それから選挙も判断に迷うようなこともあり、最終的には犯罪になるかならないかの基準というところで警察が自分の判断で捜査を開始するとかしないとかという問題にまでいけるわけなんです。こういううな選挙に対するべからず的なものに満ち満ちた公選法の体系を持っているという国が、近代的なヨーロッパの国々に一体あるのでしょうか、どうでしょう。

○小澤委員長 ちょっと林君に申し上げます。二時から本会議が開かれます。それまでに林孝矩君、小沢貞孝君からも質疑の申し出がありますので、結論を急いでください。

○林(百)委員 もう五分で終わります。

○小澤委員長 どうぞ守ってください。

○長谷川参考人 私が直接に目撃して具体的に調べたのはフランスだけで、大統領選挙のときにも現地にいて選挙運動を実際に見ておりましたし、衆議院の選挙も何回か立ち会つたことがございまして、これは笑い話ですけれども、日本のある警察関係の方がロンドンの警視庁へ行つて、選挙違反をなくする一番いい方法は何だというふうな聞いた、つまらない取り締まり法規をつくらないことだと言つたという話があるのですが、日常的に道徳的に見ても何も悪いことではないことが選挙期間が始まるとすべて犯罪になつてくるといううな選挙法のあり方は、私は基本的にはおかしいと思ひます。そしてその理由づけとして、国民の意識がまだ低いから日本では取り締まる必要があるのだ、たとえば戸別訪問をすれば買収をやることになるから戸別訪問は禁止するのだといううなことを言うのですけれども、たとえばフランスの選挙を見ていると戸別訪問こそが選挙運動の中心なんです。そうすると、どうして世界じゅうで日本人だけが戸別訪問を禁止し、戸別訪問をすると金をまくことになるのか。私は買収というのは裏口からま

くものだと思つてゐるのですけれども、表口から戸別訪問を認めるという買収が行われるなどということとは全く理由にならない理由で、西ヨーロッパでは選挙運動の一番中心になつてゐる戸別訪問を禁止しているからこそ、やたらにビラを出したりトラクタの上に乗ってどなったり、一番やんなきゃならないことを禁止しているから、やると迷惑するやうなことでやんなきゃならないのが日本の選挙だと思ふのです。

しかし現状では、フランスの大統領選挙なんかを見てみても、アメリカと同じようにビラは大量にはらんでおられますし、もう日本なんか問題じゃないのです。日本のビラの張り方とパリの町のビラの張り方を見たら、パリの町は壁という壁、それから電柱、街路樹、あの大統領選挙期間中はほとんどビラが張られてゐる。もちろんビラについての規制は若干内容についてはありますけれども、しかし、その中で特に目立つことは、各政党の機関紙が、たとえば三十万人集会というのをやってそこで大量にまかれておられます。その規制については何もありません。しかしフランス人はまかれた機関紙なり号外の数でもって政党を評価しません。まかれたものの内容で、機関紙に記述されている内容で評価して、それによって選挙をやっているわけですから、選挙というものはまさにそういうものではないのです。

日本でも何党であろうと幾らでも配ればいいのです。三枚でも一枚でも。その三枚配った方に投票するという有権者もあるかも知れませんけれども、逆に一枚の方に投票する人もいます。しかし問題なのはやはりビラの中身が問題なわけですから、もしビラ公害というのを言うならば、ビラの内容についても問題にすべきであつて、ビラを取り上げながら、また機関紙の号外を取り上げながら、数とか目方とか量だけで議論しているやうな、そういうこつけない議論はフランスの大統領選挙のときにはございせんでした。○小澤委員長 林君、そろそろ時間ですから急いでください。

○林(百)委員 楠先生に一間だけお聞きしたいと思います。

先生の御意見非常に貴重な御意見として拝聴したわけですが、私が最初に申しました、ある人はビラの公害とか言う人もありますが、一方では、そういうオープンな公正なやり方で要するに選挙の緊張した気運を高めていく、そういう政治的な関心を高めていく、そういうやり方が、本當に取らねばならぬ供託とか買収だとか、むしろ本當に金のかかるそういう今日行われてゐる選挙の側面をなくしていくのだという意見も一方には非常に強くなるわけなのでございまして、われわれはやはりそういうオープンでオフィシャルで公然と各党の政策を選挙のときこそ国民の知れぬ権利に代えて各政党が全力を尽くしてその政策を知らせる責任を機関紙なりあるいは機関紙の号外なりで果たす。そういうことが、本當に金のかかる、裏の方で金を使つておる買収だとか供託だとか、そういうものを抑えていく道になるのではないかと。本當に金のかからない選挙というのは、そういう公然とした選挙活動をむしろ守つていってやるということにあるのではないかと。そういうふうに考えますが、その点は先生いかがでしょうか。

○楠参考人 私、先ほど後援会活動のことを申し上げました。後援会活動の少なからざるものは日常の買収、供託あるいは利害誘導の買収行為の手段、ルートになつてゐるということを申し上げましたが、実はこの後援会活動も選挙運動の言論、文書活動の規制が厳しすぎるから、そこから逃げ出した運動の形態であるというふうに思ふのであります。もしこれが言論、文書活動が自由であつて、そして政党の活動も自由であつて、そしてその活動が選挙民の反応によって洗練されていきまして、ああこれが選挙運動の正道だということやうな常識が出てまいりますと、もうそういう現状の一部見られるやうな腐敗的な活動形態というのは消えていくものだと思います。

○小澤委員長 林孝矩君。

○林(孝)委員 長時間にわたつておりますので、一、二問要点をしぼつてお伺いいたします。今回の公職選挙法に関する改正案あるいは政治資金規正法に関する改正案の中でわれわれが最も重大な問題として取り上げている点は、まず第一点に先ほどから同僚議員の質問にもありましたやうに、いわゆる機関紙等に関する規制、この点に關してであります。

基本的な問題として、私は、先ほどから国民の側から見たというこの公選法の改正、こうした立場でものをとらえなければならぬと思ふのです。国民の側から見ると、これは、いわゆる憲法第一条に定められてゐる国民主権という立場、この国民主権を前提にして、基本にして考えた場合に、今回の機関紙規制というものはどういふ重みを持つた重大問題であるかということに私は尽きるのでないかと思ふわけです。国会の議論の中で、特にその答弁の中で、いわゆる選挙期間中から規制があつてもいいという考え方、そしてまたなぜ選挙期間中にそれが必要かというところは、公共の福祉であるとかあるいは選挙の公正を確保する、そのためにはこうした規制が必要なんだ。要約しますと、こうしたことが政府の答弁で一貫して主張されてゐるところなんです。

こうしたものの考え方が、いわゆるそうした公共の福祉であるとか、あるいは選挙の公正確保というところが果たして憲法に定められておるところの国民主権という問題、また表現の自由、言論の自由という自由権の問題、そして公職選挙法の百四十八条等に定められておる機関紙あるいは雑誌、そのためのものに対する扱い方、またこの法律でできた背景、こうしたものとの関連を考えた場合に、政府の言つてゐる公共の福祉あるいは選挙の公正確保というものがこうした憲法上の問題として、あるいは公選法百四十八条の問題として適切であるかどうかということが私の第一番目に指摘する点であります、この点に關して長谷川参

考人、楠参考人の意見をお伺いしたいと思ひます。

○楠参考人 先ほど申しましたやうに、公職選挙法の百四十八条を最初に制定するときには、この同じ特別委員会で大変な議論が展開されました。いろいろ議論が出たのでありますが、研究者として非常におもしろい、興味深い議論が出たのですけれども、こういうやうな現行見られるやうな法規制、言論、文書活動に対する法規制というのは憲法の原則に違反してゐるということ、あるいは問題であるということ議員の皆さん心得ておられたのではないかと思ふのです。

そこで帝国憲法のもとならばいろいろな言論規制の法律が引き合いに出されますし、憲法自体に法律の範囲内においてという留保がついておりますからそれでいいわけですから、日本国憲法にはそれがいいわけですから、何とかしてその法規制を合理化しようという努力が払われました。その一つに選挙ルールの相互協定説というのがございまして。

これは、それは制限は制限だけれども、みんなが国会で相談してこれがいとお互いに約束して決まったことなんだから、決まったルールを守ることにすればいいではないかと思ふ議論が出てきました。それも旧憲法のようなああいう後ろ盾がなくなりましたから、何かそこに理屈をつけて考え出さなければならぬわけですから、相互協定説というものが出てまいりました。これはやはり日本の選挙法の立法の上からすれば一つの進歩だと私は思ふのです。というのは、戦前はもう議員の考えでは選挙法をつくれませんでした。枢密院がありまして、貴族院があつた。それからまた官僚の勢力もありましたから、議員の考えではとても選挙法はつくれませんでした。そんなところでは相互協定説なんか出てくるわけはないのです。だから議員が相互協定で選挙運動のルールをつくれるやうになつたということは一つの進歩なんです。ところが、重大なことが見逃されてゐるのです。

が、それは選挙では国民が主人だということなんですね。選挙運動の法規制では議員はやはり利害関係者になるわけですね。なかなか国民の声が入らないわけですね。だから国民の声をかきつけて選挙法立法に反映するということ、これはもう各国とも非常に苦心しているのです。

イギリスの選挙立法の場合には、議長のもとにスピーカーズ・コンファランスというものが設けられて、一応議会外で原案がつくられる。それが筋が通っているならばそれは議会で受け入れられる。議会の側に注文があれば筋を立ててそれに修正を加えるという形がとられます。だから形式的には議会が法律をつくるのだけれども、その場合には国民の意見というものを非常に取り入れるような配慮がなされているわけです。

アメリカの場合には、連邦最高裁、これが三権分立以上にはっきりしております。三権分立の立場から選挙法に対しては非常に権限のある権限を行使いたします。それからアメリカの場合にはもう一つの州権があります。州権が非常に、半独立国みたいな権力があるわけですから、この州権の立場から、たとえば定数は正というような問題については、もうそういう人口のアンバランスなんか全然認められない形で議員の配分がえがなされるというような形をとるのであります。

ですから日本の場合、衆議院議員の選挙法の改正をする場合に、国民の意見をどう取り入れるかというための工夫をもっとしていただきたいと思うのです。従来の慣行からいいますと、衆議院の選挙に關係したことは参議院では黙っている、まあおとなしく触れるというような形でありましたけれども、私はこの際やはり参議院でもどんと参議院こそ衆議院のことについては直接利害

はありませぬから、そういう参議院でこそ国民のそういう声を掘り起こしてどんとやっていただきたいという気がいたします。

○長谷川参考人 いま拙さんの御意見で、また先ほど述べられた御意見でほとんど問題点は尽きていると思ひますので、私はここにあらわれた

機会を利用して率直に言わしていただければ、これはもう先ほど私が言いましたように、第一回帝國議會以来なんですけれども、だれが見ても露骨にある政党に有利で、ある政党に不利になるようなことはやめてほしい。やはり国民は率直に見ていくわけですから、たとえある政党にまた有利になり、不利になるといふことは、制度ですからあるとは思ひますけれども、これだけのいろいろな点を手直ししても、一番問題になっておる本質的な点で、ある政党に有利にある政党に不利にというような改正案が出てきますと、ある政党は自分の党活動を改善することによってではなくて、法律を變えることによって、権力をバックにすることによって自分の政党の拡大を図っているという印象を与えて、そのことがある政党だけが評判悪くなればいいのですけれども、日本の戦前から歴史を見てきますと、政党そのものに対する不信感になって、戦前のように政党を解体して大政黨會みたいな形という、ああいうことになってくると思ひます。

ですから、これは利害關係が違ひわけですから、この制度をつくるときに自分の党に有利な主張をするというものはやむを得ないのですけれども、しかしその主張の仕方によっては政党自身の自分の足を切っているのだということ、非常に

おこがましい言い方なんですけれども、私は特別に大学で學生に接して學生の意見なんかをよく聞いてみますと、學生は単純だし率直ですから、何だこの案は何党に有利じゃないかと、これは何党を擁護をねらっているというやうなことを非常に率直に言うことが非常に当たっている場合が多いのですから、そういうことのないやうに、憲法改正と同じくらい慎重に、選挙法の改正というものは利害關係者が討議するのですから、少しは日本の国会議員というものは公正だという印象を國民にこの機会に与えるやうに、あの政党は自分には不利になることもあえて長い目で見て主張したいやうな歴史をひとつこれからつくっていただきたい

たいというのが私の希望です。
○小澤委員長 林君、大変恐縮ですが、あともう一人ありますから……

○林(孝)委員 じゃあと一問。これは政治資金規程法に關する問題として鈴木参考人と山口参考人にお伺ひしますが、これもやはり國民の側から見れば考へ方ということ前提にして私にお伺ひしたいわけですが、果たしてこれが規制であるかどうかということが、果たしてこれが規制であるかどうかという点について、先ほど堀江参考人の方からは現実問題として果たしてこれでいいのかどうかという一つの疑問が投げかけられました。われわれの今回の改正案の内容を分析した結果によりますと、この法律がいわゆる政治資金規程法の改正というものを取り上げようとした背景は、やはり昨年の七月の参議院選挙、非常に金権選挙として國民の大きな世論の批判の中で、各政党が根本的にこの政治資金規程法という問題にメスを入れよう、それが端緒になったわけですから。

ところが、現実問題としていま審議されておる法案というものが、たとえば企業の限度額、この限度額の算定というものが、現在献金されておる実態から考へてそれ以上の限度でもって規制というふうに稱されていくわけですから、そういうことで私たちは、果たしてこれが規制であるかどうかという点に対しては、逆にそれだけの多額の企業献金というものを容れ決めることによって奨励するやうな形、これが背景にある。また現実問題として法律の文言の中にそういうものがうかがわれるわけでありまして、そういう面におきまして、今回の政治資金規程法が果たして規制なのかどうか、特に限度額との関連において御意見を伺ひたいと思ひます。

○山口参考人 御意見同じでございますが、公職選挙法に比べて政治資金規程法の改正の方がかなりおくれていると思ひます。それで額の制限において、また派閥を規制するという措置がとられない点などにおいて、私は公職選挙法の改正について

ではこの勇氣を多といたしますが、政治資金規程法においてはかなり立ちおくれている、かなり消極的になります。

○鈴木参考人 いまの案で果たして規制と言えるかどうかというやうなお尋ねの趣旨だったと思ひますが、私も國民の立場から見ますと、どうして政治資金が集まって、それがどんなふうにして使われていくのかわからないことを知りたいというのが一般だろうと思ひます。そこで過去におきまして、何回かこれに対する検討がされて、国会でも御議論になったやに伺つておりますが、いづれも成立を見なかつた。そういう過去の歴史を踏まえながら、もしこれがなかったならばどうなるかということから考へますと、やはり私は前進した考へ方ではなからうか。

先ほど私の意見として申し上げましたときに、これが十分とは考へておりませんけれども、やはりこれだけでも成立させていただくならば、一つの足がかりとして今後さらによくなつていくことにならうか、またこれを見て國民が今後いろいろ批判していくことにならうかと思ひます。そうすれば、五年の経過後ということを書かれておりますが、その以前にでもいろいろ世論というものも出てくるかもしれませんし、五年後に検討される場合には、そういった五カ年内の國民世論というものを背景にしてまた御検討になるのではなからうか、そういうことから考へまして私は原案に賛成した、こういう事情でございます。

○小澤委員長 小沢貞孝君。
○小沢(貞)委員 時間の關係もありまして、二問だけ各先生に御質問をいたしますが、どうか大変尾ひれをつけなくて、イエスかノーかというやうなことでは実はお教えをいただきたいと思ひます。
政治資金規程法であります。いま鈴木先生のお話は承りました。ここで条件があると思ひます。御案内のように政治資金規程法には自民党の中でも反対があつて、本当にみんな賛成するのかわからず、いま私たちがこれをやるこの段階

においてもわからないわけであり。それから、それから野党の方は大部分反対しそうだ、こういうことがわかるわけであり。そういうことでも、もし先生及び先生の所属する政党が反対するならば、これはつぶれてしまふ、先生及び先生の所属する政党が賛成するならば、これは通過する、こういう条件の場合に、これはつぶれてしまつてもとの青天井、何にもなし、こういう状態が果たしていいであらうかどうか、実は率直に言つて私の苦惱もそこにあるわけであり。そういう場合に、一体どうするでしょうか。

これは質的制限、量的制限、さつき堀江先生の言われたように二千万は多過ぎる、会社の一億及びその他の派閥へやれば一億五千万、多過ぎる、こういうようなこともあつて、派閥の百万円以下は随分あるのも気に食わぬ、こういうこともたくさん欠陥があつて、私は率直に言つてさうだと思ひますが、昔は野放しでありました。派閥は無制限でありました。それから国民協会の他のものはわからないわけであり。先ほどの林先生がこの間の質問においても、ある会社の二千万表に出たのは出してある、しかしその資本金で言う今度の制限は四千万になつてゐる、これじゃ倍にも寄付奨励のあれじゃないかと言ふが、それはちつと当たらないと思ひます。国民協会とか派閥にどのくらい出してあるかちつともわからないのですから、政治資金といふのは泰山の一角、こう見ればもうそれ以上膨大な額が出ていたのかもしれない、そういうことをすれば公開されていらないから、今度なるべくそれを公開しようというやうなこともあるので、先生及び先生の所属する政党が賛成するならばこれは通過、反対するならばつづける、こういうときに、つづけてもとの悪いものが残ることがいいか、賛成して一歩前進した方がいいかといふ、そういう予見のもとで一つ一つ御答弁をすばつといただきたいと思ひます。それが一点。

参議院全国区についてはまだ今度出ておりません。これはいろいろ論議されてゐるのは、自民党

は非拘束性比例代表制、社会党は拘束比例代表制、こういうような比例代表制の方向も出ておるやうです。公明、共産の方は、伝え聞くところによると、全国区の改正反対みたいなさういふさういふ、これから長々論議しなければならぬ問題だと思ひますが、参議院が政改化するとするならば全国区は比例代表制、比例代表制だと政改化の方向に進む。そのほかの何かの選挙法——この間も私、委員会が出したが、ある部分は推薦、間接選挙、憲法違反じゃないさうですから間接選挙、あるいはまた学者、文化人の名簿を出して選出する選挙法、選挙運動なき選挙、そんなうまい方法がでるかどうかわからぬが、何かさういふ方法によれば、昔の緑風会的な性格の参議院がでやしないか。政改化の方向がいろいろある良識の府であるような参議院の選出の仕方がいだらうか、これもイエスかノーかどつちか、時間も少ないやうです。簡潔に以上の二問を御質問申し上げたいと思ひます。

○小澤委員長 それじゃ順次お願いいたします。○鈴木参事人 私に對するお尋ねの第一問の方は、もう先ほどお答え申し上げましたので、御理解いただいたと存じます。

第二問の方は、現実論としては、いまの状態では政改化していくのではなからうか。したがうに入つていくというのが一般の御意見ではなからうかといふふうにも感じております。むしろこれは選挙制度審議会でもいろいろ御検討いただいております。どうして御検討いただいたというふうな考へております。

○山口参事人 政治資金規正法につきましては、公職選挙法の改正は必ず通すという前提で御意見の取引をしていただきたいと思ひます。

それから、参議院の全国区につきましては、比例代表制、そして当面は政改化もやむなしと思ひます。そしてその次のステップを考へたいと思ひます。

ます。

○長谷川参事人 私はいまの質問者のような単純な前提で物を考へませんから、人の立てた前提でお答えすることはできません。私は、私の意見は自分の立てた前提でしか結論は出しません。

○小澤参事人 私は、きょうは政治資金規正法については意見を述べませんでしたが、しかし、現在、政治資金法の改正が実現していない段階で、去年の参議院選挙の後からかなり政治資金は事実上規制されているのではないかと思ひます。世論的に規制されているという現実があります。ですから、ここであつて連成の、問題のある法律をつくるより、世論の落ちつくところをもう少し見通して、そして前進的な政治資金規正法がつくられるべきであると思ひます。

それから第二問の……

○小澤委員長 簡潔にお願いします、もう時間がありませんから。

○小澤参事人 第二問の全国区制度に比例代表制を導入する件であります。私は現在の状態では比例代表制は尚早であると思ひます。というのは、比例代表制の選挙になりますと、政党が選挙に對して非常にヘゲモニーを持つてまいります。政党が支配する選挙になるわけですから、ところが現在、率直に申しまして政党に對して非常に不信感が多いのであります。これはもう保守、革新を問わず不信感があります。だからもうちょっと政党が信頼されるようになってから、そこで政党が支配力を持つ比例代表制が結構か、こういうふうな考へております。

○堀江参事人 第一の御質問に對してでございますけれども、もしおまえが支持する政党が反對して政治資金改正法が流れる場合どうするかといふことでございしますが、実はこの場合にもう一つの方の法律、その他諸般のいろいろな政治情勢を考へて、最終的に判断すべき非常に具体的な政治判断の伴う問題であらうと思ひます。したがうに入つて、私どものように具体的な政治のさまたまな流れについて直接的な知識を持たない者が、軽々しい意見を申し上げるということはおかしいと思ひます。

二番目の御質問の方でございしますが、全体的な流れとして、政党中心の政治に動いていくということは世論の大勢であると思ひます。これは全国区に比例代表制的な要素を加味していくといふのは、これは当然の論理的な帰結じやなからうかと思ひます。

ただ、全国を一区として比例代表制を導入することがいかにどうかといふことについては、多少問題があるかと思ひます。現実に現在では、個々の候補者を調べてみますと、必ず特定の地域を地盤として選出されております。そういうことを考え、また地方区における議席数と有権者のアンバランスを、ことに都会地において全国区の候補者で補つてゐるという側面がございします。これをそのままの形で、直ちに全国区制のもとで比例代表制に移行することがいかにどうか、もう少し検討すべき問題は残つてゐると思ひます。ただ全体の流れとしては、御意見のとおり比例代表制に進んでいくのが不可避であらうか、こういうふうな考へます。

以上でございます。

○小沢(員)委員 終わります。

○小澤委員長 以上で参事人に対する質疑は終了いたしました。

参事人各位には、長時間にわたり貴重な御意見を述べていただきまして、まことにありがとうございます。厚く御礼を申し上げます。

次回は、明日午前十時理事会、午前十時三十分委員会を開会することとし、本日は、これにて散会いたします。

午後一時五十七分散会

昭和五十年六月十一日印刷

昭和五十年六月十二日発行

衆議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局

T