

わが国における選挙運動・ 政治活動のあり方についての考察

——選挙違反を中心に——

高井 章博

- 1 はじめに
- 2 わが国の選挙制度が難解な理由
- 3 選挙違反と取り締まりの事例
- 4 法制度・司法判断と現場の実情との乖離について
- 5 ま と め

1 はじめに

今から32年前の1989年夏、中央大学法学部政治学科の4年次生だった私は、廣岡守穂先生の紹介で、当時社会民主連合の政策審議会長だった菅直人衆議院議員と会った。その縁で、翌1990年2月に執行された第39回衆議院議員選挙で菅直人氏の選対を学生ボランティアとして手伝い、初めて本格的に、候補者の側での選挙を経験した。すると、その年の秋になって、菅直人氏より、翌1991年4月に執行が予定されていた第12回統一地方選挙において、三鷹市議会議員一般選挙に、社会民主連合公認候補として立候補するよう要請を受けた。紆余曲折あったが、結局、就職したばかりの学校法人を退職し、選挙に立候補することになった。翌年無事当選し、それ以降、2003年4月に三鷹市長選挙に立候補し次点落選するまでの3期12年間にわたり、市議会議員を務めることとなった。その間、菅直人氏に従って、社会民主連合→新党さきがけ→旧民主党→新民民主党と所属政党を移動

したが、旧民主党の頃までは、政党の規模が比較的小さかったこともあり、仲間の選挙を、スタッフとして支える機会が多かった。

2003年の市長選挙の後もいくつかの選挙に挑戦したが当選を得ることができず、2008年6月に郷里・滋賀県蒲生郡日野町長選挙に立候補したのを最後に、再び政治家を支える側に廻った。2009年3月より滋賀県を拠点として選挙コンサルティング業を開始したが、立候補するにあたって必要な各種届出書類や、選挙運動費用収支報告書、政治資金収支報告書の作成を苦手とする候補者があまりにも多かったことから、そのような実務を受任すべく、行政書士資格を取得し行政書士事務所を開設。さらには国会議員政策担当秘書資格を取得して、複数の衆議院議員の政策担当秘書を務めるなどしながら、多数の選挙を支援した。その結果、規模としては、日本全体を選挙区とする参議院議員の比例代表選挙から、有権者約1万8千人の町の町長選挙まで、地域としては、北関東地方から中国地方まで、各級選挙に80回以上も関わることができた。また、候補者と関わりを持つ党派としても、自由民主党、公明党、立憲民主党、日本維新の会、旧民進党、旧(新)民主党、旧(旧)民主党、旧新党さきがけ、旧日本社会党、旧社会民主連合、旧みんなの党、旧維新の党、旧日本未来の党、つばさの党、旧オリーブの木、日本一愛知の会、旧対話でつなごう滋賀の会と多岐にわたり、様々なタイプの選挙を経験することができた。

本稿においては、これらの経験から見えてきたわが国の選挙制度の実情について、考察を加えていきたいと思う。

2 わが国の選挙制度が難解な理由

さて、一般的に、わが国の選挙制度は非常に難解だと言われている。それにはいくつかの理由がある。まず第一には、公職選挙法や政治資金規正法といった法律の規定そのものがわかりにくいこと、第二には、ローカルルールが多いと思われること、第三には、選挙違反の取り締まりに当

たる警察当局の判断に幅があること，である。

多くの人は漠然と「選挙」と呼んでいるが，それは，法律上「選挙運動」として規定されている行為だけを指すわけではなく，「(狭義の)政治活動」や「政党活動」，さらには「議員活動」まで含んだ幅広い行為の総称である。従って，「選挙」に関わる法律も公職選挙法だけではなく，政治資金規正法，政党助成法，政党法人格付与法，仮名による株取引等禁止法，あっせん利得処罰法，執行経費基準法，国会法，区画審設置法，国民審査法，地方自治法など多岐に及び，意外なところでは，道路交通法や建築基準法なども関わりがある。さらに，地方公共団体の条例レベルでは，屋外広告物条例等の適用がある場合もある。このように様々な法令・例規にまたがって規定されているため，政治家本人であっても，「選挙」に関する規定全体を俯瞰して把握することは難しい。具体的には，次のような例が存在する。

①建築基準法の適用を受けるケース

かつては，工事現場の事務所等に用いられるような仮設のプレハブ建物を，選挙事務所として利用する候補者が多かったが，建築基準法の適用が厳格化されたことにより，選挙事務所としてごく短期間設置する場合であっても，規模や工法によって建築確認を受けなければならないケースが増えたため，建築法規を知らずに，確認申請を怠って選挙事務所を利用すると，建築基準法違反行為として罰せられるおそれがある。

②出入国管理及び難民認定法の適用を受けるケース

選挙運動に外国人が関わる場合，公職選挙法上は特に禁止規定が存在しないが，当該外国人の在留許可条件によっては，出入国管理及び難民認定法違反に問われる可能性があると言われている。

③道路交通法の適用を受けるケース

一般的に，自動車の運転手や乗員には座席ベルトの装着が義務づけられ

ているが、選挙運動用自動車を用いて選挙運動を行なう際は、道路交通法及び同施行令の規定により、適用除外とされ、座席ベルトの装着義務が免除されている。

選挙運動用自動車を用いて選挙運動を行なう場合、道路交通法の本則による交通規制（法定速度や交差点内での駐停車の禁止規定等）は適用されるものの、公安委員会が定める道路標識等による交通規制は適用除外とされている。従って、標識による駐車禁止場所に駐車したり、時間規制による進入禁止区間（いわゆる「歩行者天国」等）に進入したりしても、道路交通法違反には問われない。

④地方公共団体の屋外広告物条例の適用を受けるケース

政治活動の一環として後援会事務所の敷地内にスローガンを記載したのぼり旗を立てる場合に、公職選挙法の規定に則っていても、地方公共団体の屋外広告物条例による規制に気づかず、違反広告物との指摘を受けることがある。

また、選挙運動期間外に、公職選挙法で許容されたポスターを掲示する場合、地方公共団体の屋外広告物条例によって、掲示枚数や掲示期間が制限されている場合がある。

このように、数多くの法令や例規にまたがって規定されていることによるわかりにくさだけでなく、公職選挙法における規定の仕方自体がわかりにくい、という問題も存在している。

例えば、選挙運動用自動車による連呼行為は、「騒がしく連呼行為ばかりしているような候補者は政治家としての能力に疑問がある。連呼行為ではなく、政策について演説すべきだ。」と言って、有権者から毎度批判を浴びている。そこで、関係する公職選挙法の条文を確認してみると、次のように定められている。

（連呼行為の禁止）

第百四十条の二 何人も、選挙運動のため、連呼行為をすることができない。ただし、演説会場及び街頭演説（演説を含む。）の場所においてする場合並びに午前八時から午後八時までの間に限り、次条の規定により選挙運動のために使用される自動車又は船舶の上においてする場合は、この限りでない。

2 前項ただし書の規定により選挙運動のための連呼行為をする者は、学校（学校教育法第一条に規定する学校及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律第二条第七項に規定する幼保連携型認定こども園をいう。以下同じ。）及び病院、診療所その他の療養施設の周辺においては、静穏を保持するように努めなければならない。

（車上の選挙運動の禁止）

第百四十一条の三 何人も、第百四十一条の規定により選挙運動のために使用される自動車の上においては、選挙運動をすることができない。ただし、停止した自動車の上において選挙運動のための演説をすること及び第百四十条の二第一項ただし書の規定により自動車の上において選挙運動のための連呼行為をすることは、この限りでない。

（街頭演説）

第百六十四条の五 選挙運動のためにする街頭演説（屋内から街頭へ向かつてする演説を含む。以下同じ。）は、次に掲げる場合でなければ、行うことができない。

一 演説者がその場所にとどまり、次項に規定する標旗を掲げて行う場合（参議院比例代表選出議員の選挙においては、公職の候補者たる参議院名簿登載者で第八十六条の三第一項後段の規定により優先的に当選人となるべき候補者としてその氏名及び当選人となるべき順位が参議院名簿に記載されている者以外のものの選挙運動のために行う場合に限る。）

二 候補者届出政党又は衆議院名簿届出政党等が第四百十一条第二項又は第三項の規定により選挙運動のために使用する自動車又は船舶で停止しているものの車上又は船上及びその周囲で行う場合

これらの条文を見ると、まず大前提として、第四百十一条の三において、走行中の選挙運動用自動車の上における選挙運動が禁止されている。さらに、同条ただし書き及び第六十四条の五第一項第一号によって、演説は、停止した選挙運動用自動車の上で行なう場合と、その場所にとどまり標旗を掲げて行なう場合等を除いて禁止されている。これらにより、走行中の選挙運動用自動車においては、演説をすることができないことがわかる。

その上で、第四百十条の二第一項ただし書及び第四百十一条の三ただし書きによって、選挙運動用自動車の上における連呼行為が認められている。

以上を総合して考えると、走行中の選挙運動用自動車の上における選挙運動は、連呼行為のみ認められていて、演説はできない、ということになり、上述の批判は失当であることがわかる。

このように、公職選挙法における選挙運動の方法に関する規定の多くは、禁止事項を定めてあるだけであり、複数の条文を組み合わせることで初めて、何をしてもよいかかわる構造になっている。このことが、公職選挙法がわかりにくいと言われる大きな原因の一つであることは間違いない。

次に、二番目に掲げた「ローカル・ルール」の問題を見てみたい。

前述のように、選挙に関わる法令等の中には、地方公共団体の例規が含まれているが、とはいえ、大半のルールは、公職選挙法や政治資金規正法等の法令によって定められている。むしろ、選挙区の立地や規模、気候、公職の種類などにかかわらず、あらゆる選挙の方法を画一的に法令で定めることについて、地方分権の観点などから批判があるほどである。それにもかかわらず、「ローカル・ルール」があるから選挙はわかりにくい、と言われるのは、いったい何故であろうか。

確かに、日本各地で選挙に関わっていると、選挙運動や選挙に向けた政治活動のスタイルには、地域性があるようにも思える。例えば、後援会の討議資料（いわゆる「リーフレット」）を、挨拶廻りして有権者に手渡すだけで摘発される地域があるかと思うと、立候補予定者のほとんどが、討議資料を全戸ポスティングするような地域もある。あるいは、選挙運動用自動車の屋上に載せる看板の材質を、光を透過するようなものにして、看板の内側から投光器で照らして文字を浮かび上がらせるようにするのが流行っている地域があるかと思えば、看板の外側からLEDライトで照明を当てることすら、公職選挙法が禁じている「あんどん」に当たるとして警察が認めてくれない地域もある。また、いわゆる「二連ポスター」を同じ場所に3枚以上掲示すると「売名行為」に当たるとして警察から警告を受ける地域があるかと思えば、巨大な掲示板を立てて、20枚もの「二連ポスター」をまとめて貼ってもお咎めなしという地域がある。こういったことから、以前に甲県A市の選挙で問題にならなかった行為が、乙県B町の選挙では警告対象となった、などという経験をするのが少なくない。これらは、一般的には「ローカル・ルール」と思われていて、そういう文脈で批判されることもある。

しかしながら、わが国の司法制度では、最終的にはただ一つの最高裁判所が判断を示すわけであるから、少なくとも法律に基づいて選挙が行なわれている以上、「ローカル・ルール」が存在するはずはない。もちろん、選挙制度とは関係のない部分で、例えば、街頭演説をどういった場所でやるかといった、土地柄の影響を受ける戦術などに、地域的な差が出ることはいくらかもあるが、それは「ルール」ではないし、取締当局が介入することもない。それにもかかわらず、なぜ「ローカル・ルール」があると思われているのだろうか。ここで出てくる問題が、三番目の、警察当局の判断の幅の問題である。

選挙に関する取り締まりや指導は、選挙違反に関わる部分は、所轄警察署の刑事課の知能犯担当部署が行ない、宣伝用自動車に関わる部分は、交

通課の交通規制担当部署が行なう。統一地方選挙ほか、規模の大きな選挙に際しては、都道府県警察本部において、取締本部が設置され、各警察署を統括して一元的な取り締まりが実施されるが、単発で執行される選挙や、日常的な政治活動については、個々の所轄警察署の判断に委ねられることが多い。そのため、担当者の理解や認識によって、取り扱いに差が出る場合が少なくないのである。例えば、日常的な政治活動において屋上に看板とスピーカーを設置した一般的な宣伝用自動車を運行しようとする場合、警察における手続きとしては、道路使用許可申請と、設備外積載許可申請を行なう必要があるのだが、2019年2月以前は、当該宣伝用自動車を所轄警察署に持ち込んで、実査を受けた上、道路使用許可申請書と設備外積載許可申請書を提出することになっていた（現在は原則として実査は行なわず写真や図面の提出により審査される）。ところが、福井県警敦賀警察署では、実査のために宣伝用自動車を警察署に持ち込む際にも、別途設備外積載許可申請を出させるという取り扱いをしていたのである。そして、実査のための設備外積載許可申請の際は、実査は行なわず、書類提出だけで許可するということであった。私は、上述のように80回以上の選挙に関わってきたが、このような取り扱いをする警察署は、他には聞いたことがない。

あるいは、ごく最近のケースであるが、確認団体制度がある選挙の選挙運動期間中は、確認団体以外の政治団体による街頭演説は公職選挙法によって禁止されているところ、宮城県警仙台中央警察署では、当該期間中における宣伝用自動車をを用いた街頭演説について、確認団体の指定を受けていない他県の政治団体に対して駅前での街頭宣伝に対し道路使用許可を出す、ということがあった。

このようなケースが、どのような法的根拠に基づく判断なのかは明らかでないが、住民や政治家側を困惑させることは間違いない。実は、二番目の「ローカル・ルール」と思われているケースの大半も、警察当局の判断の幅に生じていると言ってよい。なぜそういうことが起こるのか。

一般に、政治活動や選挙運動については、総務省自治行政局選挙部や各

普通地方公共団体の選挙管理委員会事務局(以後「選挙管理委員会等」という。)が司っていると思われる。確かに、政治団体に関する実務や選挙執行の実務を所掌しているのは、これらの組織である。しかしながら、実際に行なわれた行為が公職選挙法等に違反するかどうかを判断するのは、選挙管理委員会等ではなく、警察当局である。ここに、わが国の選挙制度がわかりにくい最大の原因が存在するのである。

例えば、ある選挙の立候補予定者が、告示前に、政治団体の政治活動として、政策を訴えるビラの配布を計画しているとする。この立候補予定者は、配布するビラが各法令に違反することがないように、事前に所管する選挙管理委員会事務局に校正刷りを持ち込んで判断を仰ごうとした。ところが、当該選挙管理委員会事務局では、法解釈の一般論を説明した上で、「このビラが違法かどうかを最終的に判断するのは、取締当局である警察の刑事課ですので、私どもとしては、合法とも違法とも言えません。」と回答した。そこで、立候補予定者は同じ校正刷りを地元警察署の刑事課に持ち込んで相談した。すると、担当刑事は、「我々警察は、現に行なわれた行為が合法か違法かを判断し、もし違法であった場合は、捜査して送検する立場である。従って、行為が未だ行なわれていない段階で、それが合法か違法かを判断する立場にはない。あなたが、そのビラを実際に配布した時、その状況を見て判断する。」と回答した。結局、このビラが合法か、違法かについては、立候補予定者が自分で判断して、配布するかどうかを決断するしかなくなってしまった。

実はこの例は、私自身がある選挙の支援をした際に、担当刑事から同様のことを言われたことに基づくものである。選挙管理委員会等と警察当局とは、一定の意見交換はしているとのことであるが、政治家側の実際の行為に対して法適用する際に、警察当局が選挙管理委員会等と協議することは、ほとんど行なわれていない模様である。そして、警察当局が公職選挙法等に違反する行為について立件するかどうかは、こと政治家が絡む故に、警察当局と政治家との複雑な力関係や思惑が影響することが少なくない。

これも、私自身が経験したケースであるが、私が最初、社会民主連合の公認候補として、三鷹市議会議員選挙に立候補した時には、選挙運動期間中の夕刻、ほぼ毎日のように、警視庁三鷹警察署地域課の警察官が、無線警ら車を選挙事務所前に横付けして、まるで圧力をかけるかのように監視していた。また、三鷹市長選挙に野党系の候補者として立候補した際も、告示前に発行した「議会レポート」に掲載したある全国的な市民運動団体からの推薦文中に一言「推薦」という単語が含まれていただけで、文書図画違反として警告され、印刷業者にまで捜査が入った。この推薦文は、弁護士チェックを経た上で、他の複数の自治体の首長候補に対しても発行されたものだったが、警告を受けたのは私だけであった。ところが、その後、私が滋賀県蒲生郡日野町長選挙に立候補した際は、日本共産党籍がある現職候補に対抗して、自由民主党、公明党、民主党、対話でつなごう滋賀の会の統一候補であり、選对本部長は自由民主党の県議会議員が務めてくれたのだが、その時は、国道の交差点などで辻立ちをしていると、滋賀県警東近江警察署の無線警ら車の中から、警ら中の警察官がにこやかに手を振ってくれるという、信じられない光景に遭遇したものである。昔から選挙関係者の間では、「警察は自由民主党系の陣営には甘い。」と都市伝説的によく言われているが、わが国の公安警察が、歴史的に、共産主義や社会主義の運動、労働運動などを監視対象としてきたこともあって、警察当局は体質的に、どうしても野党系の候補者に対しては、厳しい対応になりがちなのではないかと思われる。これと関係があると思われるのが、上述の後援会討議資料のポスティングのケースである。公職選挙法上、この行為は明らかに違法であるのだが、厳しく取り締まりが行なわれている地域と、明らかに黙認されていると思われる地域が存在する。選挙関係者の認識を尋ねてみると、例えば東京都内などは前者なのだが、国政与党系の立候補予定者が討議資料のポスティングは違法だと認識していて、実際にそのような行為は行なわれない。そのため、野党系の新人立候補予定者が知らずにポスティングすると、すぐに警察当局が動くことになる。ところが、私

の郷里である滋賀県では、国政与党系の立候補予定者でも当たり前のように全戸ポスティングをしている。そのため、野党系の立候補予定者がポスティングをしても、特に問題とはされない。実は、私が町長選挙に立候補した際、現職候補の陣営が選挙期間中に法定外文書を配布したことがあった。そこで、当方の選対本部長（自由民主党県議）が警察当局に取り締まって欲しいと要請したところ、警察当局からの回答は、「実は、高井陣営が出した印刷物にも、公選法に抵触する部分があった。それを見逃しているのだから、現職陣営の文書違反にも目をつぶってやってほしい。」というものであった。つまり、政府・与党系の陣営が軽微な違反を行なった場合は、それを見逃すために、野党系の陣営に対する取り締まりも甘くなり、政府・与党系の陣営が厳格にルールを守っている場合は、地域全体の取り締まりが厳しくなる、という傾向がある、ということである。こういった事情も、「ローカル・ルール」が存在するかのように見える理由かも知れない。

警察当局の事情という意味では、他の重大事件の捜査との関連で、公選法違反事件が取り扱われることもあり得る。これも、私が実際に遭遇した事例であるが、かつて、私が所属している政党の関係者が、警視庁代々木警察署管内における現住建造物放火事件の重要参考人となったことがある。私は、この重要参考人に近い者として2回にわたって参考人聴取を受けたのであるが、担当刑事によると、物的証拠こそないものの、状況証拠からは、その重要参考人以外に犯人の可能性がないということであった。たまたまこの重要参考人が、近々に執行される某地方議会の議員選挙に立候補する予定になっていたことから、この時私が担当刑事より受けた要請は、「彼は、別件で逮捕して叩けば、絶対に放火を白状するに違いない。特に選挙違反を犯す可能性が高いので、どんな軽微な違反でも見つければ、連絡してほしい。そうすればすぐに逮捕する。」というものであった。この事件の時には、そのような選挙違反はなく、結果として迷宮入りとなってしまったが、このケースは、選挙違反が、別の重大事件の捜査のとば口

として立件される可能性があることを示している。

以上見てきたように、警察当局が、実際に立件するかどうかの判断をする際には、様々な要因があることがわかる。さらには、送検した後に、検察が起訴するかどうか、公判維持が可能かどうか、といったことも判断材料とされるため、公職選挙法等に違反する行為を行なったとしても、必ずしもそれが事件化するとは限らない。ところが逆に、警察当局が、法解釈を変更したり、摘発方針を変更することも少なくない。例えば、選挙運動期間中に、電話かけによる選挙運動をするために、有償でスタッフを雇用する行為については、かつては特に問題があるとは考えられていなかったところ、警察庁のある官僚が、運動員買収罪が成立する可能性があると思いつき、1993年7月に執行された第40回衆議院議員総選挙の際に、全国の警察本部に摘発を指示。2陣営について、人材派遣会社から有償でスタッフの派遣を受けて電話かけをさせた行為が買収罪の一種である利害誘導罪で摘発され、送検・起訴された。その結果、いずれも有罪が確定したことから、それ以降、これと同様の形での電話スタッフ雇用が、積極的に立件されるようになった。このように、以前は問題とされなかった行為が、ある時期以降は違反として摘発されるようになることも少なくないのである。

このような摘発傾向の変化は意外と多いため、過去に違反行為をしたものの、たまたま立件されなかった選挙関係者が、後の選挙において、「これぐらいは大丈夫」と素人判断した挙げ句、摘発されて大怪我をする、といったことも起きるのである。そのため、旧民主党時代に秘書会が開催した公職選挙法の研修会においては、顧問弁護士が「5年前の経験で物事を判断する人がいたら、選対から叩き出せ。」と指導したぐらいである。

3 選挙違反と取り締まりの事例

それでは、選挙違反の実例と取り締まりの状況をいくつか見てみる。なお、ここでは、選挙運動期間中に行なわれる違反だけではなく、選挙運動

期間外の政治活動等における違反も含めて取り扱うこととする。

①人材派遣会社より有償で運動員の派遣を受けたことが利害誘導罪に問われた事例

電話による投票依頼は、選挙戦術としては、ごく一般的な行為であるが、平日の日中に、何人ものスタッフを投入しなければならないことから、かつては多くの陣営が、電話かけのスタッフを有償で雇用することが一般的であった。これは、電話による投票依頼行為が、陣営が用意した名簿に記載された有権者に対して、機械的に架電することから、単純労務に準ずる行為だと解釈されていたからである。その後、人材派遣業界の拡大に伴い、電話かけのスタッフの派遣を人材派遣業者に依頼するケースが見られるようになった。

ところが、1994年7月18日に執行された第40回衆議院議員総選挙において、人材派遣業者に有償で電話スタッフの派遣を発注した西日本の2陣営が利害誘導罪に当たるとして摘発され、関係者の有罪が確定した。これは、陣営が用意した名簿に対する機械的な架電であっても、票の取りまとめ行為であると判断されたものである。この事件以降、人材派遣業者に有償で電話スタッフの派遣を依頼する行為だけでなく、労働組合等に活動費を支給した上で、組合員を電話スタッフとして派遣してもらう行為なども、積極的に摘発されるようになり、同様の理由で、電話スタッフを有給で直接雇用する行為も運動員買収罪で摘発されるようになった。

②告示前の政治活動において、有償でビラのポスティングをさせた行為が事前運動買収罪に問われた事例

選挙の公示・告示前の期間において、選挙運動には渡らない政治活動用のビラを有償スタッフにポスティングさせる行為は、その報酬額が社会通念上過大でない限り、違法ではないと考えられている。ところが、2015年4月12日に執行された静岡市長選挙において、落選した新人候補の陣営が、

告示前にスタッフ（報酬の支払いを約束）にビラのポスティングをさせた行為が、事前運動買収罪に当たるとして摘発され、関係者の有罪が確定した。本件では、まず、告示前の政治活動用ビラの配布であっても、スタッフが、その後に執行される選挙において、当該立候補予定者に当選を得させたいと考えて行なった場合は、選挙運動に当たるとされた。その上で、公職選挙法上禁止されている事前運動であっても、それを行なうスタッフは選挙運動員であるとし、報酬を約束して選挙運動員に選挙運動をさせたと認定して、事前運動買収罪が成立するとされたものである。従来であれば、当該ビラ配布行為は事前運動と見なされて摘発対象となる一方で、その行為に対する報酬の支払いについては違法性を問われなかったわけで、その意味では、画期的な事件となったといえる。

③500円の線香代が違法性を問われ、立候補辞退に追い込まれた事例

滋賀県内のある地域では、故人の新盆に際して、同じ町内会に所属する住民が故人宅を訪問し、霊前に500円の線香代を供える風習がある。この町内会に所属していた現職の地方議員が、風習に従って、新盆の故人宅を訪問し、霊前に500円を供えたところ、公職選挙法第百九十九条の二（公職の候補者等の寄附の禁止）に違反するとして、警察当局の捜査を受けた。この議員は、同年内に執行される任期満了選挙に立候補する予定であったが、警察当局から書類送検を示唆されたため、立候補を断念し、その結果、社会的制裁を受けたとして送検は見送られた。

このように、町内会・自治会等の地縁による団体においては、冠婚葬祭等の行事に対して、一定の寄附行為を求められるケースが少なくないが、当該団体に所属する政治家がこういった寄附を行なう場合、当該団体の規約に「加入者の義務」として定められているのでない限り、公職選挙法に違反する行為として処罰対象となると考えられている。

④車上運動員に法定上限額を超えた報酬を支払い、運動員買収罪に問われた事例

2019年7月21日に執行された第25回参議院議員通常選挙における河井案里陣営の選挙違反事件の時にも問題となったが、車上運動員に対して支払える報酬日額の上限は15,000円であり、これを超えた額の報酬を支払って摘発される陣営が後を絶たない。また、報酬の他にも、鉄道賃、船賃、車賃、宿泊料、弁当料及び茶菓料について、一定額以内での実費弁償が認められているが、それらはいくまでも車上運動員が実際に支払った額を、事後的に補填する実費弁償でなければならず、予め法定上限額を渡し切りにするなどの支給方法は認められていない。報酬については上限額を超えて支払った分についてが、実費弁償については、実際にかかった額を超えて支払った分についてが、運動員買収罪に当たるとされている。

⑤選挙において推薦を受けた団体の構成員に対し、公示前に礼状を郵送した行為が、事前運動に当たるとして摘発された事例

衆議院議員選挙に向けて、業界団体（同業組合）から推薦を受けた現職議員の事務所が、当該団体から提供された組合員名簿に記載された各構成員に対し、推薦を謝する礼状を郵送したところ、「推薦」は特定の選挙に関して行なわれる行為であることから、選挙を特定して支持への謝意を表したものと言え、事前運動に当たるとして、文書図画違反に問われた。この事件では、文書の郵送を担当した秘書が逮捕され、有罪判決を受けた。

⑥選挙期間中の有名人来援を告知する「捨て看板」を看板業者に有償で製作・設置させた行為が運動員買収罪に問われた事例

2014年12月14日執行の第47回衆議院議員総選挙において、比例北関東ブロックで復活当選した現職候補の陣営が、全国的な知名度があるタレント議員の来援に際し、それを告知する所謂「捨て看板」の設置を企図し、看

板業者に製作費用と設置のための報酬を支払って、小選挙区内に設置させたところ、当該看板の設置行為が選挙運動と見なされ、運動員買収罪に当たるとして摘発され、関係者が有罪となった。但し、本件では、有罪となった者（地元市議会議員）が「組織的選挙運動管理者」とは認定されず、候補者に連座しなかった。

4 法制度・司法判断と現場の実情との乖離について

前項において、特徴的な選挙違反の実例をいくつか見てみた。政治家本人が立候補断念に追い込まれたために、送検を免れた③の事例を除き、すべて公判で有罪が確定したものであるが、③を含めたすべての事例について、実際に選挙に関わる者の立場からすれば、違和感を覚えるものである。まず①の事例では、そもそも運動員買収とは、金銭等をわたして票の取りまとめを依頼する行為であると考えられていたが、陣営が用意した名簿や電話帳に掲載された人に対して、陣営が用意した原稿を読み上げる形で投票を依頼する行為は、そもそも当該スタッフと架電相手との間に人間関係が存在しないことから、社会一般で行なわれているコールセンターからの電話営業と同様の行為であり、事実上労務に準じる行為であるから、アルバイトとして雇用しても構わないと考えられていた。実際に、電話かけに携わるスタッフ自身の実感も、選挙運動というよりは「辛いお仕事」に近いものであり、無報酬で募集することは大変困難だったのである。そのため、この事例が新聞報道された時には、現場の選挙関係者の間では衝撃が走ったことを覚えている。なお、このケースが一警察官僚の閃きから有罪の司法判断につながったことは上に書いた通りであるが、その経緯が判明したのは、私の友人であったマスコミ記者が別件で当該官僚を取材する中で、偶然本人が証言したことによる。

②の事例も、それまでは、告示前に政治活動の一環として配布されたビラの内容が、事前運動に当たるとして摘発されることはあったにせよ、政

治活動の一環として配布したスタッフに報酬を支払う行為までが事前運動買収に当たるとして摘発されたことはなかったため、選挙関係者は一様に驚いたものであり、公職選挙法の規定自体に矛盾があると指摘する弁護士もいた。また、本件の被告人の一人が、新左翼系の市民運動家として公安警察の監視対象になっていたことが、無理矢理立件された理由ではないかという観測もある。そうだとすると、警察当局の別の思惑が、選挙を巡る事件捜査の動向に影響を与えた可能性も考えられるところである。

③の事例については、寄附行為を行った議員に特段買収の意図はなく、地域コミュニティの一員として、その風習に従っただけであり、金額もわずか500円であったことから、最終的に送検・起訴は免れたとは言え、立候補断念に追い込まれることになったことには違和感がある。地縁による団体の規約に義務として明文で規定してあるかどうかという形式的な点で取り扱いが変わるということを見ても、公職選挙法第九十九条の二による寄附の禁止規定が、現場の実情にそぐわないものになっていると言える。この規定に関しては、松島みどり法務大臣(当時)が辞任に追い込まれた「うちわ事件」でも話題になったが、何をどのように配ったら、禁止されている寄附に該当するのか、についての基準が全く存在しないことが問題と言えよう。

④の事例については、車上運動員の報酬の法定上限額が、主に車上運動員として雇用される司会業者の報酬の相場と大きく乖離していることが、違反行為多発の背景ではないかと指摘されている。公職選挙法において、車上運動ができる時間は、午前8時から午後8時までの12時間と定められているが、この時間をフル活用して選挙運動をするためには、乗車前の準備や、終了後の後片付けを、この時間外に行なう必要がある。また、車上運動を行なう場所によっては、午前8時以前に選挙事務所を出発したり、午後8時以降に選挙事務所まで帰所する必要もある。さらには、帰所後に、報酬の支払いや、実費弁償の精算を行なわなければならない。そのため、車上運動員の拘束時間は、1日13時間以上に及ぶことが普通である。仮に、

13時間拘束したとして、今年10月から適用される東京都の最低賃金(1,041円)を基に、時間外割増を含めて計算すると、その額は14,835円となり、法定上限額15,000円は、これをわずかに165円上廻るに過ぎない。プロとしての技術を持つ司会業者を、長時間拘束し、激務に当たらせるのに、最低賃金ぎりぎりの金額というのは、実情に合わないと考えられている。なお、現在、車上運動員報酬の裏相場は、1日30,000円～45,000円程度と言われしており、脱法的な方法で支払っている陣営が少なくないと見られる。

⑤の事例については、推薦に対する謝意を示すという、社会通念上当たり前と思われる行為が違法とされたことについて、現場は困惑したと言う。また、このケース以外にも、インターネットを利用する場合を除き、選挙後に当選又は落選に関し、有権者に一定の挨拶行為をすることが禁止されている(公職選挙法第七十八条)ことは、実際に応援した有権者の理解を得にくいし、年賀状等の挨拶状を貰った際の答礼のための挨拶状が自筆に限られるという規制(公職選挙法第一百四十七条の二)は、安価なパソコンやプリンターが普及した現代においては不合理な規制であると考えられている。

⑥の事例については、単に有名人の来援を告知するだけの捨て看板の製作・設置を、看板業者が業として請け負った行為までも、選挙運動と認定して運動員買収罪を適用させることには、大いに違和感がある。仮に、当該看板自体が、法定外文書図画に該当するとしても、その発注者が文書図画違反に問われるところまでというのが妥当であろう。

以上の事例以外にも、法制度・司法判断と現場の実情との間に乖離があると思われる点は多数存在する。例えば、公職の候補者等の寄附の禁止規定にしても、公職の候補者が代表者を務める政党の選挙区支部が行なう寄附については形式的には違法とはならない。あるいは、選挙運動期間外における候補者(政治家)氏名を記載したたすきの使用についても、一般的には公職選挙法で禁止されているものの、政党公認の候補者等が、政党名等が併記された氏名入りたすきを、政党活動の一貫で使用する場合は、許

容されると説明されているが、これなども、有権者の目には全く区別がつかず、制度上の矛盾と捉えられている。

また選挙違反に関わるケース以外にも、制度と現場の実情がずれていることは少なくない。前述の、選挙運動用自動車における連呼行為に関する規定も、有権者にはわかりにくいし、選挙運動用ビラの枚数管理を証紙貼付によって行なっていることも時代遅れと指摘されている。選挙運動用ポスターを各陣営のスタッフが、まるでオリエンテーリングのように掲示板を探し回って個別に掲示しているのも、事前にポスターを選挙管理委員会に持ち込んでまとめて貼付してから、掲示板を設置すれば大幅に作業量が減らせるのではないかという指摘がある。さらに、根本的な問題としては、現在のように、選挙運動期間を短く限定した上で、結果的に選挙につながる政治活動と選挙運動とを、厳格に区別し、文言に規制をかけている仕組みには、意味がないという指摘もある。実際に、マスコミ報道の影響を受けにくい、市区町村議会議員の選挙などでは、告示日まで、実質的な選挙運動は終了しているとさえ言われている。

5 ま と め

以上、わが国の選挙制度は非常に難解だと言われていることについて、選挙違反の実例を中心に考察してきたが、その原因は、選挙運動や政治活動に関わる法制度や司法判断が、選挙運動や政治活動の現場や社会の実情と、大きく乖離していることにあると思われる。そのため、現場で行なわれた行為が合法なのか、違法なのか、の判断を容易にすることができず、そこに、取締当局のいわば恣意的とも言える判断が加わることで、より難解さが増していると言える。さらには、公職選挙法の制定後、様々な問題が発生する都度、全体を俯瞰することなく、場当たりの法改正を重ねてきたことで、法律の専門家でさえ、選挙制度や政治資金制度の全体像を正確に把握することが困難になってしまっている。この際、少なくとも選挙

運動と政治活動の方法に関する規定については、抜本的に改正する必要がある。

具体的には、以下のような改正が必要と思われる。

- ①選挙運動と政治活動とのあまりに厳格な区別を廃止し、事前運動を解禁すること。
- ②告示後の選挙運動については、現在のように立候補届出の受理と同時に運動を開始するのではなく、届出受理後一定の日数を空けて運動開始の時期を設定し、その間に、ポスターの一括貼付やビラの枚数確認、選挙公報の印刷などの準備を行なうこと。
- ③選挙運動用自動車の使用方法については、選挙区の立地も勘案しながら、抜本的に見直すこと。
- ④報酬を支払うことができる運動員等の範囲と、報酬の上限額を、実態に合うよう見直すこと。
- ⑤インターネットの利用を完全に解禁すること。
- ⑥公職の候補者等による寄附や挨拶行為の制限については、社会通念に合わせて、有権者の理解が得られやすいようにすること。

そもそも、選挙運動や政治活動のほとんどは、有権者を対象として行なわれるものであるから、国民の社会生活への影響が少なくない。その影響を軽視してきたことが、現在の政治不信に繋がっていることは、想像に難くない。選挙運動や政治活動のあり方を見直すに当たっては、広く国民や地方政治家の意見も聴取することが肝要であろう。

【参考文献】

1. 「選挙制度関係資料集（平成31年版）」衆議院調査局第二特別調査室 編
2. 「公職選挙法違反判例集」（株）国政情報センター 編
3. 「公職選挙法違反判例集Ⅱ」（株）国政情報センター 編

わが国における選挙運動・政治活動のあり方についての考察（高井）

4. 「政治資金規正法違反事例集」(株)国政情報センター 編
5. 「選挙運動違反の警告事例集」(株)国政情報センター 編
6. 「選挙運動違反の警告&検挙事例集」(株)国政情報センター 編
7. 「選挙運動違反の逮捕事例集」(株)国政情報センター 編
8. 「政治とカネの判例集 政治資金・政務調査費に関する判例研究」関根勉 著,
デジプロ
9. 「最新 事例解説 すぐわかる選挙運動 [改訂版] —ケースでみる違反と罰則」
三好規正 著, イマジン出版(株)
10. 「参議院選挙の手引 平成28年」選挙制度研究会 編, (株)ぎょうせい
11. 「統一地方選挙の手引 平成31年」選挙制度研究会 編, (株)ぎょうせい
12. 「地方選挙の手引 令和2年」選挙制度研究会 編, (株)ぎょうせい
13. 「衆議員選挙の手引 令和3年」選挙制度研究会 編, (株)ぎょうせい
14. 「選挙関係実例判例集(第十六次改訂版)」選挙制度研究会 編, (株)ぎょうせい
15. 「現代行政法学全集12 選挙・政治活動法」秋山陽一郎 著, (株)ぎょうせい
16. 「必携地方政治家活動事典」自治体研究センター 編, 総合労働研究所
17. 「政治団体の手引 平成24年3月」東京都選挙管理委員会事務局総務課 編
18. 「改訂版 参加・実践型 市民選挙のノウハウ」「市民選挙のノウハウ」制作プ
ロジェクト 編, 市民情報センター
19. 「第47回衆議院総選挙 選挙運動の手引き」民主党衆議院総選挙対策本部 編
20. 「第47回衆議院総選挙用 選挙活動応援の手引き」民主党衆議院総選挙対策本
部 編
21. 「第24回参議院議員選挙 選挙運動の手引き」民進党総合選挙対策本部 編
22. 「第48回衆議院総選挙用 選挙活動応援の手引き」民進党衆議院総選挙対策本
部 編
23. 「第19回統一地方選挙 選挙運動マニュアル」立憲民主党本部 編
24. 「出入国管理法令集(改訂第18版)」(公財)入管協会 編
(行政書士高井章博事務所 特定行政書士・学校法人中央大学 商議員)