

選挙運動規制としての 戸別訪問禁止制度の課題について(その1)



木村俊介

(明治大学公共政策大学院教授)

はじめに

我が国の選挙運動に係る規制は多様かつ精緻なものである。しかしながら、筆者は、それらの規制の中には、主に沿革的な理由から今日まで維持されてきたものが含まれており、社会経済情勢の変化に鑑み法政策的観点から見直す余地があるものも含まれているのではないかという基本認識に立つ。そのような観点から、本稿においては、公職選挙法（以下「公選法」という）第138条に定められている戸別訪問禁止制度（以下「当該制度」という。）について考えてみたい。

安田・荒川(2013)¹によれば、我が国が当該制度を維持している理由は次の2点であるとされている。

- (1) 戸別訪問は、選挙の自由公正を確保しようとする見地からみて好ましくない。選挙人の居宅その他一般公衆の目の届かないところで、個々の選挙人と直接に対面して行われる投票依頼等の運動は、買収、利益誘導等選挙の自由公正を害する犯罪にとって格好の温床となりやすいこと。
- (2) 戸別訪問は、候補者、選挙人ともにその煩に堪えないこと。

このように当該制度は、戸別訪問が選

挙人の私的関係に影響を与える弊害や、投票先指図などの脅迫・強要、開票結果による報復、買収・贈賄など、選挙人の自由意思に基づく投票を妨げかねない弊害を想定し、これらを予防的に抑止することを主な目的としている。

このような性格を備えた当該制度は、我が国において、1925年の普通選挙制度導入時に選挙法令において規定され、幾度かの変遷を経て今日に至っている。また、当該制度については、制度自体の合憲性の問題を始め、選挙を巡る争訟の対策として取り扱われてきたところである。

本稿においては、当該制度について、具体的には次のような問題提起を行う。

- (1) 当該制度は、運用の過程の中で、事実上複数の制度目的が併存しており、それらの目的が1つに収斂する兆しがなく、見直しの議論が進まないのではないか。

すなわち、当該制度は、1925年の制度創設当初から、選挙法令における立法趣旨として設定された目的（以下「規制目的」という。）が必ずしも明確なものではなかったのではないか。そのような事情を基礎として、制度の運用を経ていく中でも複数の規制目的が併存した状態が続き、特定の目的に収斂していないの

1 出典：安田充・荒川敦 『逐条解説 公職選挙法（下）』 ぎょうせい、2013年、1020-1021頁。筆者が要約。

ではないか²。このような制度上の問題点が、当該制度の方向性を不明確にしているのではないか。

- (2) 当該制度を導入した際の前提となる事実（立法事実）と今日の現状が乖離しているのではないか。

今日、我が国の社会経済情勢は変化しているにもかかわらず、1925年の当該制度導入時の立法事実と現状との乖離が十分に論議されていないのではないか。すなわち、社会経済情勢の変化により当該制度の法的根拠が希薄化している面があるのではないか。

- (3) 当該制度を導入した際に期待した効果と実際の効果が乖離しているのではないか。

当該制度の効果に着目した場合、当該制度は買収行為の抑制の観点から議論されることが多いが、今日の選挙犯罪の現状に鑑みると、当該制度はそのような目的を十分に果たしているとはいえないのではないか。

- (4) 当該制度を運用している国においては、科学的、組織的、かつ、戦略的な戸別訪問が実施されており、我が国において想起されている当該制度の弊害のイメージとの間には乖離があるのではないか。

戸別訪問を選挙運動の規制の一環として規制している国は少数であり（日本、韓国）、むしろ、戸別訪問が従来から選挙運動手段として活発に運用されている国（以下「運用国」という。）が多数を占めている（後掲〈表1〉参照）。制度運用に係る時間的経過を経て、今日においては、運用国における戸別訪問制度の

課題と、我が国において想起されている当該制度の弊害のイメージとの間には、既に相当程度の乖離が生じているのではないか。

I 戸別訪問禁止制度の規制目的に係る未収斂性

1 戸別訪問禁止制度総論

(1) 諸外国との比較

まず前提となる問題として、我が国の選挙運動に係る規制は、国際比較からみると規制内容が多岐にわたる。また、我が国は戸別訪問を禁止しているが、英米独仏の先進諸国においては戸別訪問は基本的に自由であり、我が国のように禁止を行っている国は稀である。³（〈表1〉参照）。

当該制度を活用している国の中では、英国が代表的な例であり、戸別訪問は、候補者と選挙人の意思疎通の手段として選挙運動の中心的戦術とされている⁴。米仏独も基本的には同様であり、普通選挙導入時の経緯が各国ごとに異なることは考慮する必要があるが、当該制度のあり方に焦点を当てた場合、我が国が諸外国の制度と異なる性格の制度を運用していることは指摘できるであろう。

2 我が国における制度的沿革

(1) 総説

前述の問題提起について検討するため、まず、我が国では戸別訪問禁止規定はどのような規制目的により導入されたのかという点を考察する。

戸別訪問禁止制度が法令上我が国に導入されたのは、1925年に制定された衆議院議

2 このような規制目的が今日に至るまで収斂しない傾向にあることを、本稿においては、制度の未収斂性と呼ぶこととする。

3 柚正夫は、わが国の選挙運動規制の特徴を次のように述べている。「1925年の普通選挙法の制定に際して、選挙運動の手段として選挙人を居室に訪問することが禁止された。この選挙人の訪問禁止の立法例は、西欧型民主制国には、それ以前も、以後も、他に事例を見いだすことはできない。またわが国内法においても、新・旧両憲法体制を通じて、選挙法規を除いては、他人を訪問することを犯罪とする立法例は存在しないのである。さらに戸別訪問禁止規定はこれもわが国特有の選挙運動の言論文書手段の大幅制限システムの中軸となったものである。」（出典：柚正夫『日本選挙制度史－普通選挙法から公職選挙法まで－』九州大学出版会、1986年（以下「柚（1986）という。」46頁。）。

4 また、1925年の普通選挙制度導入前までは、我が国においても、戸別訪問は最も有力な選挙運動の手段であった。柚（1986）、50頁。

〈表1〉 主要国における選挙運動規制

国名	選挙運動に係る規制の概要
英国	選挙運動は、戸別訪問、候補者討論会、テレビの討論番組、さらに最近ではインターネットを活用して、自由に行われている。
	1883年の腐敗防止法により選挙費用が低く抑えられ、候補者個人は、事実上、費用のかかるポスター作成やハガキの大量送付はできないことから、選挙戦は戸別訪問や討論会が中心。
	近年、テレビの政党宣伝等マスメディアの利用とともに、インターネットによる選挙運動が重要性を増しており、ウェブサイトのほか、電子メールも活用され、安価な選挙運動手段として活用。
米国	選挙資金の総量制限による制約はあるが、選挙運動の手段についての規制は一切ない。伝統的な戸別訪問を始め、最近では、大統領選挙を中心にマスメディアによる候補者討論会や各党のコマーシャル、さらにはインターネットを利用した活発な選挙運動等がみられる。
	IT時代に入り、「ヴァーチャル戸別訪問」も盛んであり、インターネットを利用して個々の住民のニーズ等に応じてカスタマイズされたメッセージを送る選挙運動もみられる。
独国	戸別訪問は自由。その他の選挙運動についての規制もほとんどない。
	選挙が近づくと、各政党は、選挙スタンドを設け、選挙前の党大会で採択した各党のマニフェスト等についての説明、各種のビラや選挙パンフレット、あるいはワッペン、スローガンを記載したステッカーなどを配布。
仏国	選挙運動目的の商業広告、投票日当日の一定の選挙運動等は禁止されているが、それ以外は、戸別訪問、選挙集会、選挙ポスター、選挙公約を書いたビラの配布等大半の選挙運動が自由。
日本	選挙運動期間、選挙事務所の設置、パンフレット・書籍の頒布、文書図画の掲示、インターネットの活用等を規制。戸別訪問、署名運動、人気投票の公表、飲食物の提供等を禁止。

(出典) 日本選挙学会分科会A 制度部会「選挙運動規制のあり方」(2006年5月20日)等を基に筆者作成。

員選挙法(大正14年法律第47号。当該法律は、我が国に普通選挙制度を導入した法律であり、以下「普選法」という。)による。普選法は、1924年の総選挙において護憲3派(政友会、憲政会、革新倶楽部)が勝利し、加藤高明内閣の下で制定される。戸別訪問禁止は、その際に法定化された選挙運動規制の一環として規定されたものである。

ここで留意すべき点は3点ある。第一に、当時の候補者からは戸別訪問禁止の要望がある程度寄せられていた。すなわち、1922年に設置された選挙法改正調査会は、1915年総選挙の際の候補者の現行法改正に関する

調査を実施したところ、候補者の戸別訪問禁止を求める意見8名、運動員の訪問禁止を求める意見1名、両者一様に禁止すべきという意見19名、戸別訪問を制限すべきという意見4名、運動方法を言論文書に限るべきという意見10名、その他となっている⁵。

第二に、政府の現場(道府県)からは、戸別訪問禁止を本格的に禁止する必要性は唱えられていなかった。地方長官の意見では禁止を求めるものは1件もなく、制限というものが道府県に見られるにすぎない状況であった⁶。

5 出典：柚(1986)、55頁。なお、原データは衆議院議員選挙法調査会『選挙運動方法ノ取締ニ関スル調査資料』96頁。

6 出典：柚(1986)、56頁。

第三に、当時の政府は、外国に係る調査により、諸外国においては戸別訪問が有効な選挙運動の手段として活用されていることを認識していたという事実である。例えば、柚(1986)⁷は、次のとおり紹介している。

「在外公館などを通じて選挙事情と戸別訪問禁止の果たす役割が報告された。英国の事情は、まずロウエル教授の意見が紹介される。彼は選挙競争において印刷物公開演説会等にもまして最有力なる方法は戸別訪問である、とその実情をのべ、選挙民がふえたので候補者自身が訪問することは不可能になったとしながら、「無知冷淡なる投票者の間には単なる一面識は以てよくその意思を左右すべし」と戸別訪問を高く評価した。英国統一党(現在の保守党)名誉書記の意見でも、それが最有力の手段である実情をあげ、戸別訪問による投票の依頼は「何等腐敗行為の伴い生ずべきものと認めず」、素人で反対意見をいただくものがあるが、その彼らも戸別訪問に代わる「対案を提供することなし」とした。自由党名誉書記は、都市よりも農村においてより有力な方法であること、買収は選挙運動期間の前か後で行われるので、戸別訪問とは関係が少ないこと、訪問勧誘は都市では教育のある有権者が多いので、彼らの反対派動員は理論的に攻撃されて、運動の熱意を失わせられることがあるなどのべた。米国の事情は日本大使館調べで、戸別訪問は日常的に組織的に行われ、有力な手段であること、とくに小地域の選挙多いこと、買収や利益供与は他のルートを通じて行われるので、戸別訪問がその機会になることはない。」

また、このような戸別訪問の効果に対す

る積極的な評価は、理由書において「戸別訪問ハ各種ノ選挙運動方法中最モ有数ナルモノニシテ認メラレ議員候補者カ之ヲ行フト否トハ其ノ嘗選ニ多大ノ影響アリトシテ競ヒ之ヲ為スノ風アリ」と記述されていることから窺われる⁸。

このように、普選法導入時の政府においても、国内外の状況分析を踏まえ、戸別訪問の選挙運動としての有効性は十分に知悉していたのである。

(2) 戸別訪問禁止規定導入の背景

それでは、このような戸別訪問が、なぜ禁止されたのだろうか。以下に挙げる諸研究によれば、当時の与党が、普通選挙の実現に積極的でありつつも、有権者の量的な変化だけでなく質的な変化、すなわち労働運動や大衆運動の興隆に警戒心を有していたことが当該制度導入の背景にあったといえることができる。

ア 有権者の質的な変化については、川田(1998)⁹は、次のように述べている。「当時の元老山縣有朋は、『現在の如き政治道徳と智識いあゆるの程度で普通選挙が行はれたらば其結果所謂雲助政治が実現されて之が為めに国家を傷つけるやうな事が起りはしまいか』などと述べている。それとともに、普通選挙は社会主義と同様、明治憲法体制を崩壊にみちびき、藩閥官僚勢力の権力的地位を一気に突き崩しかねないものと考えていたからではないかと思われる。」

イ 次に挙げられることは政権による無産階級抑止の姿勢である。松尾(1989)¹⁰は「1918年夏の米騒動は、選挙権の拡張を不可避な政治問題として提起した。

7 柚(1986)、46頁。

8 出典：内務省編『衆議院議員選挙法改正理由書』信山社、2014年、206頁。

9 出典：川田稔『原敬と山縣有朋』岩波新書、1998年、186頁。

10 出典：松尾 尊允『普通選挙制度成立史の研究』岩波書店、1989年、129頁及び329-330頁。

米騒動それ自体は、形式的には街頭の騒動にほかならなかったが、内容的には、国民の半封建的政治・社会体制に対する抗議の表明であった。(中略) 彼らは騒動の渦中であって、元老の廃止、軍部大臣武官制の撤廃、政党内閣制の確立、労働組合結成の自由などととも、絶対主義的機構の核心に迫る問題として選挙権の拡張を提起した。」「無産勢力進出抑制の意図は、新法全体に行きわたっている。(中略) 選挙区が中選挙区制をとり、しかも120区のうち3人区が53を占めることは、既成政党が3つに分化している当時(中略)、無産政党にとってはいちじるしく不利であった。2,000円という高額(当時奏任官の初任給年俸900円)の供託金も無産階級を悩ました。運動員・選挙事務所数の制限、戸別訪問の全面禁止は、金の代りに人の力で当選を計らねばならぬ無産勢力にとって不利であるばかりでなく、官憲の選挙干渉を容易にする点でも無産勢力に打撃を与えた。」

ウ 右崎(1990)¹¹は、同様に、当該制度は、候補者の品位の保持、収賄のような不正行為の防止のために必要であると公式には説明されていたが、実質的には選挙運動を行う資金がない無産階級の政治的影響力を阻止することを目的としていた旨を指摘している。

エ また、当時の普通選挙の導入と選挙運動規制との関係について、柚(1986)¹²は、次のとおり説明している。「憲政会は政友会とは異なり、普選の実現に積極的であったが、その憲政会にしても有権者が財産資格制限を脱して男子一般に広がる

ことは、量的な変化はもとより、質的な変化についても支配勢力の一翼として大いに警戒が感じられたのであった。支持を動員する運動方法も必然的に変わってこざるを得なかった。候補者の要件、訴える政策、投票勧誘、運動の組織等々についてである。有権者の大衆変化で当然に民衆化レベルの運動の様式があらわれてくるであろう。それは労働運動やその他の大衆行動と類似した形態をとるであろう。米騒動の事例も近くにあったのである。ブルジョアジーにより近かった憲政会系は以前から運動の取締りを熱心に主張していたが、普選制の実現に、運動取締りという制約を課そうとしたのであった。この制約は普選下の選挙を予想しての予防措置であったといえる。」(傍点及び下線筆者。)

これらの先行研究の指摘にみられるように、普選法導入時の社会情勢は、1918年に発生した米騒動など労働運動の潮流を想起させる事象も生じていたことから、当時の政権としては普選制と選挙運動規制をセットにする施策を選択したものと理解することができる。そして、当該制度を今日的意味において評価を行う際には、当該制度の創設時にはこのような政治的(時代的)特殊性があった点に留意しておく必要がある。

なお、衆議院議員選挙法改正理由書(以下「理由書」という。)の冒頭には次のように記述されている。

「言フ迄モナク同法ハ所謂普選問題トシテ多年朝野ノ間ニ喧騒ヲ極メタルモノニシテ

11 出典：Masahiro Usaki, 'Restrictions on Political Campaigns in Japan', "Law & Contemp. Probs. 133", Duke Univ., 1990. 同稿では次のように述べている。"These restrictions included prohibition of door-to-door canvassing and extensive regulations on campaign speeches and written materials. It was explained that the restrictions were necessary to maintain the decency of candidates and to prevent injustices such as bribery. In fact, these restrictions were aimed at preventing the political influence of the un-propertied public, who did not have enough money to carry on election campaigns."

12 柚(1986)、57頁。

旧法ト全クソノ根柢ヲ異ニスルカ故ニ、苟モ其運用ヲ全フシ法治國タルノ實ヲ挙ゲムト欲スレバ官民共ニ必スヤ其趣旨ヲ徹底的ニ研究知悉セサルヘカラサル所…（以下略）」（傍点及び下線筆者。）

ここで述べられているように「今回の普通選挙を導入する改正案は制限選挙を規定していた旧法と全く根柢を異にするものであり、官民ともに選挙制度を徹底的に研究することが必要である」という問題意識は、「法治国たる実を上げるため」などの表現と併せて、普通選挙制度を導入する中で国家体制を引き続き維持することができるかという点につき、当時の政府側が抱いていた強い緊迫感を窺わせるものである。また、このような問題意識を背景として、当該制度を含む一連の選挙運動規制は普通選挙制度とセットの枠組みとして導入されたという点を我々は理解することができる。

(3) 立法当初の戸別訪問禁止規定導入の論拠

それでは、上記(2)のような政治的背景を前提としつつ、当該制度はどのような直接的論拠に基づいて導入されたのであろうか。この点について、理由書には下記の論拠が挙げられている。

ア 戸別訪問は、我が国の家屋の構造や風俗習慣により、特殊の現象といえることができるほど当選に多大の影響を与えるものであると考えられていたこと¹³。（傍点筆者。）

イ 選挙の公正を害し弊害が大きいこと¹⁴。

ウ 選挙の本質から論ずれば、人物識見又は主義政策の合致を以て議員候補者は自己の信任を問ひ、選挙人は投票すべき議員候補者を定めるべきであるが、それに

対し、戸別訪問のように情実に基づき感情に依って当選を左右させようとすることは、(A) 議員候補者の側からみるとその品位を傷つけることとなり、(B) 選挙人の側からみると公事を私情によって行う風潮を馴致し得ることとなること¹⁵。

エ 戸別訪問に際し双方の交渉は公然行われるものではなく、隠密の間に行われるため、往々にして投票買収等の不法不正なる行為を助成する恐れがあること。

オ 電話による勧誘行為は通信機関の濫用を助成し、また、選挙人も著しい迷惑を感じることもあり得ること。

これらの論拠に基づき、最終的に、普選法98条において、「戸別訪問ハ連続シテ個個ノ選挙人ニ対シ面接シ若ハ電話ニ依リテ為ス選挙運動ヲ一般ニ禁止スタルコト」と規定された。

なお、これらの論拠について、柚(1986)は、禁止賛成論は、戸別訪問について、① 戸別訪問行為自体の適法性は認めつつ、買収の契機と情実による投票誘因という2つの非難さるべき行為に結びつき易い手段になること、及び② 戸別訪問自体又はそのやり方という2つの面において議員の品位をそこなうという点を挙げ、戸別訪問行為は悪の媒介手段となりやすいことを論拠としている点を指摘している。（傍点筆者。）

この点について、筆者は、柚が指摘するように、当該制度の本質がそれ自体の問題性ではなく、むしろ媒介手段としての戸別訪問が備える問題性にあるという点は、筆者の問題関心である当該制度の未収斂性（規制目的が今日に至るまで収斂しない傾向にあること）をもたらしている重要な要因ではないかと考えている。

さらに、柚(1986)は、禁止賛成論が道

13 理由書において「蓋し我國ノ家屋ノ構造及風俗習慣ニ依リテ生シタル特殊ノ現象と謂フヘシ」と記述されている（206頁）。

14 理由書において「然レドモ之ヲ放任スルトキハ選挙ノ公正ヲ害シ其ノ弊害洵ニ度ルヘカラサルモノアリ」と記述されている（206頁）。

15 出典：理由書、206頁。

徳的領域に踏み込んでいることについて次のとおり批判的に論じている。「つぎに興味深いことは禁止論が道徳的領域にふみこんでいることである。情実による投票意思決定は投票態度として理想のものから遠いかもかもしれないが、選挙人個人の道徳的自由に任されるべき領域、選挙の自由の中に含まれるべきものであろう。また情実とは表現がマイナスの印象を与えるけれども、ある場合は人情であり、感情的評価であり、他の場合は社会生活上の利害関係のからむ情緒的反応でもあるであろう。これらいずれも政治行為の総合的性格から見て、投票態度に加わることをしりぞけられるべきものではないのである。要するにこの情実の理由による禁止論は、投票態度について、論者の(一般的でない)理想的規準がもち出され、その規準をおしつけることで犯罪性をつくり出したのであった。議員の品位をそこなうとする理由も同様、品位という個人の自由にまかされるべききわめて道徳的な規準を犯罪性をつくり出すのにもち出されているのである。」

筆者は、当該制度が道徳的領域要素を含んでいるという柚の指摘は、首肯し得る面を備えていると考える。さらに、当該制度のこのような特徴は、道徳的価値観自体が社会経済情勢の変化に影響を受けることを想起すれば、立法事実としての社会経済情勢の変化に伴い道徳的価値観も変化し結果として当初の立法事実の通用性に変化が生じる(制度創設時の立法事実と現在の社会情勢との間に乖離が生ずる)場合もあるという考え方に結びつくものとする。

(4) 今日までの経緯

我が国の選挙関連法及び選挙運動規制の

変遷の概要は表2に示すとおりである。これらの経緯の中で、特に留意すべき点として次の2点挙げる事ができる。

第一に、1945年の衆議院議員選挙法改正を始め度重なる選挙運動規制の見直しの中でも戸別訪問禁止規定は存置され、他の選挙運動規制とは別枠のような形で扱われてきたことである。

第二に、戸別訪問禁止規定は、1993年の選挙制度改革の際には、選挙法令全体の見直しの中で戸別訪問を解禁する改正案が政府案として立案されたこと(後掲<参考1>参照)、及び最終的な与野党調整において当該禁止規定は維持され今日に至っていることである(後掲<参考2>参照)。

このような当該規定の扱いの特殊性は、選挙運動規制の中における当該禁止規定の特徴として認識しておかなければならない点である。

(5) 戸別訪問禁止規定を巡る判例の動向

次に当該制度は、憲法規範との関係でいえば、表現の自由が妥当する政治活動に対する規制に該当するため、その合憲性が争われてきた。

当該制度の合憲性につき、最高裁は、昭和25年9月27日の大法院判決(刑集4巻9号1799頁)において簡単な公共の福祉論を展開し違憲の主張を退けて以降、一貫して合憲の立場を堅持し続けている。

昭和40年代に入り、下級審で明白かつ現在の危険をもたらす戸別訪問のみを禁止する規定として限定解釈する限りで合憲とする裁判例(東京地判昭和42・3・27判時493号72頁)や、端的に違憲とする裁判例(妙寺簡判昭和43・3・12判時512号76頁)等が登場した¹⁶。これに対し、最高裁は、

16 これらの違憲判決が出された際の報道記事(昭和43年7月25日 朝日新聞)は、①今回下級審が取った表現の自由の法理(明白かつ現在の危険の法理)が全てにおいて通用するわけではない旨の論議を紹介し、②最高裁の合憲のスタンスは今後も変わらないであろうと予測しつつ、③当該制度が国際比較上は稀有な制度であること等を紹介している。

〈表2〉 選挙関連法及び選挙運動規制の経緯

時 期	選挙権等	有権者数	選挙運動規制
1889(明治22)年	衆議院議員選挙法制定		
	選挙権＝満25歳以上の男子で直接国税を15円以上納めるもの 被選挙権＝満30歳以上の男子で選挙権と同じ納税要件を満たすもの	約45万人;人口比1.1%(明治23年)。	買収,暴力行為等自然犯に類するもののみ処罰。その他は,特別の制限なし。
1900(明治33)年	衆議院議員選挙法改正		
	選挙権については緩和(直接国税15円→10円以上) 被選挙権については納税要件廃止	約98万人;人口比2.2%(明治35年)	明治22年法と同様。
1919(大正8)年	衆議院議員選挙法改正		
	納税要件 直接国税3円以上	約307万人;人口比5.5%(大正9年)	明治22年法と同様。
1925(大正14)年	普通選挙法制定		
	納税要件廃止。満25歳以上の男子すべてに選挙権。	330万人→1,241万人(4倍);人口比20.0%(昭和3年)	選挙運動を全面的に法律で規制。 ・選挙事務所への制限 ・選挙運動員に関する規制 ・戸別訪問の禁止 ・文書図画の制限等 選挙運動費用の額の制限,同支出方法に関する規制。
1945(昭和20)年	衆議院議員選挙法改正		
	男女平等普通選挙制度。女子に対しても男子と同じ条件で選挙権,被選挙権。 選挙権の年齢の要件 満25歳→満20歳 被選挙権 満30歳→満25歳	約3,688万人;人口比48.7%(昭和21年)	選挙運動に関する各種制限撤廃 ただし,戸別訪問と事前運動の禁止だけは存置 選挙運動費用の公開制度
	公職選挙法制定		
1950(昭和25)年	各選挙法の一歩化	約4,677万人(昭和27年)	従来の規制を引き継ぐ。戸別訪問を「親族及び平素親交の間柄にある知己」のみ解禁。2年後,再禁止。
1993(平成5)年	公職選挙法改正法案(政府案)		
			(政府案)戸別訪問を,午前8時から午後8時までの間,すべての選挙において自由化する。
1994(平成6)年	公職選挙法改正		
	衆議院選挙に小選挙区比例代表並立制導入		平成6年1月28日の細川総理と河野総裁との間の与野党合意 「戸別訪問は,現行どおり禁止。」

表は,総務省資料等を基に筆者作成。

最三小判昭和42・11・21(刑集21巻9号1245頁)において,明白かつ現在の危険による限定解釈を否定するとともに,昭和44年4月23日に改めて大法廷判決を下し(刑集23巻4号235頁),昭和25年大法廷判決を「変更する必要は認められない」と明言して下級審の動向に歯止めをかけた。

しかし合憲の理由が詳しく示されなかったこともあり,昭和50年代に入り,再び下級審での違憲判決が散見されるようになり(松山地西条支判昭和53・3・30判時915号135頁,松江地出雲支判昭和54・1・24刑集(参)35巻4号405頁等),ついには高裁での違憲判決も登場する(広島高

松江支判昭和55・4・28刑集(参)35巻4号418頁)。そこで最高裁はその上告審(最二小判昭和56・6・15刑集35巻4号205頁)において,以下のとおり,戸別訪問禁止規定が合憲である理由を初めて詳細に述べ,改めて合憲判決を下した¹⁷。

〔○ 最高裁判所第二小法廷 昭和55年(あ)第874号 昭和56年6月15日
主文 原判決を破棄する。本件を広島高等裁判所に差し戻す。

理由

一 本件各公訴事実(中略)の要旨は,被告人Aは,昭和51年12月5日施行の衆

17 以上の記述は,横大道聡「戸別訪問の禁止」『憲法判例百選Ⅱ(No218)』有斐閣,2013年,348-349頁を筆者要約。

議院議員総選挙に際し、鳥根県選挙区から立候補したBに投票を得させる目的で、同月3日頃、同選挙区の選挙人方5戸を戸々に訪問して同候補者のため投票を依頼し、被告人Cは、右選挙に際し、同様の目的で、同月1日頃から4日頃までの間、同選挙区の選挙人方7戸を戸々に訪問して同候補者のため投票を依頼し、もつていずれも戸別訪問をした、というのである。原判決は、被告人兩名が戸別訪問をした事実を認めることができるとしながら、戸別訪問の禁止が憲法上許される合理的で必要やむをえない限度の規制であると考えすることはできないから、これを一律に禁止した公職選挙法138条1項の規定は憲法21条に違反するとし、同じ結論をとり被告人兩名を無罪としていた第一審判決を維持し、検察官の控訴を棄却した。検察官の上告趣意は、原判決の判断につき、憲法21条の解釈の誤りと判例違反を主張するものである。

二 公職選挙法138条1項の規定が憲法21条に違反するものでないことは、当裁判所の判例（最高裁昭和43年（あ）第2265号同44年4月23日大法廷判決・刑集23巻4号235頁、以下略）とするところである。戸別訪問の禁止は、意見表明そのものの制約を目的とするものではなく、意見表明の手段方法のもたらす弊害、すなわち、戸別訪問が買収、利害誘導等の温床になり易く、選挙人の生活の平穩を害するほか、これが放任されれば、候補者側も訪問回数等を競う煩に耐えられなくなるうえに多額の出費を余儀なくされ、投票も情実に支配され易くなるなどの弊害を防止し、もつて選挙の自由と公正を確保することを目的としているとこ

ろ（最高裁昭和42年（あ）第1464号同42年11月21日第三小法廷判決・刑集21巻9号1245頁、同43年（あ）第56号同43年11月1日第二小法廷判決・刑集22巻12号1319頁参照）、右の目的は正当であり、それらの弊害を総体としてみる際には、戸別訪問を一律に禁止することと禁止目的との間に合理的な関連性があるということができる。そして、戸別訪問の禁止によつて失われる利益は、それにより戸別訪問という手段方法による意見表明の自由が制約されることではあるが、それは、もとより戸別訪問以外の手段方法による意見表明の自由を制約するものではなく、単に手段方法の禁止に伴う限度での間接的、付随的な制約にすぎない反面、禁止により得られる利益は、戸別訪問という手段方法のもたらす弊害を防止することによる選挙の自由と公正の確保であるから、得られる利益は失われる利益に比してはるかに大きいということができる。

以上によれば、戸別訪問を一律に禁止している公職選挙法138条1項の規定は、合理的で必要やむをえない限度を超えるものとは認められず、憲法21条に違反するものではない。したがって、戸別訪問を一律に禁止するかどうかは、専ら選挙の自由と公正を確保する見地からする立法政策の問題であって、国会がその裁量の範囲内で決定した政策は尊重されなければならないのである。（下線筆者。）」

このように戸別訪問禁止規定を巡っては、最判においても憲法21条や14条との関係における合憲性を係る判例が多数出されているが¹⁸。その中で、当該判例は、上記の

18 最判昭和25年9月27日（昭和24年（れ）第2591号）、最判昭和37年9月14日（昭和37年（あ）第643号）、最判昭和41年5月27日（昭和41年（あ）第192号）、最判昭和42年3月10日（昭和41年（あ）第2836号）、最判昭和42年11月21日（昭和42年（あ）第1464号）、最判昭和44年4月23日（昭和43年（あ）第2265号）など。

とおり比較的詳細に戸別訪問禁止規定の考え方を示し、当該制度の合憲性の判断において、下線部のように当該制度の論拠を示したところである（この点について、理由書が示す当該制度の論拠等との対比については後述する）。

(6) 公職選挙法改正案（政府案）を巡る論議

前掲表2に示すとおり、1889年の導入後、度重なる選挙法令改正の中でも存続し、1993年の選挙制度改革の際に、政府は、下記のとおり、公選法において戸別訪問を解禁する改正案を立案した。政府案は、戸別訪問を午前8時から午後8時までの間、すべての選挙において自由化するというものであった（提案理由及び審議）について〈参考1〉参照）。

そして、国会審議においては、戸別訪問を解禁する場合の問題点として、買収等の選挙犯罪の温床となることの問題に加えて、候補者の負担、有権者の負担等が論点として持ち出されている。

ところが、上記のような国会論戦が行われた後、法案の最終の調整段階で、政府案は修正され、戸別訪問禁止規定は維持される方針となり、結果的に当該制度は維持され、今日に至っているところである（その際の与野党の合意内容については〈参考2〉参照）。

なお、合意書締結の際、細川総理は次のようにコメントしている。

「(前略) 中身は大幅に自民党案に譲歩した。河野総裁と話をするにあたり、お互いに今の日本の政治の置かれている、あるいは今の時局の認識について話し合った。6年越しの政治改革が決着しない限り、経済の問題もうまくいかない、国民の政治に

対する信頼も田復できない、また、国際社会に対するわが国の信頼も低下していく。この状況の中で政治改革法案の区切りをつけなければいけない。最終的に互いに苦しい立場を乗り越えて、私は連立内閣という立場、河野総裁は河野総裁の苦しい立場を乗り越えて、国家、国益の観点から、こういふことで決着をつけようとして最終的に合意をみた。(議長あっせんは)大変、事態が切迫している中で貴重な知恵を出してもらった。(中略) (当初の政府案を大幅修正したのは)政治改革法案は6年越しの懸案で、今の経済、国際関係に大きな影を落としていることを考えると、基本では政治のフレームワークを変えるという観点に立って最終決断した。(下線筆者。)」

このように、小選挙区比例代表並立制の導入を始め多様な改革内容を含む公職選挙法改正案の与野党協議の中で、その他の項目の改革を優先させ、当該制度については、いわば与野党協議の総合的な判断の結果として、存続させる選択肢が取られたことになる。

3 小括

当該制度は、制度導入の経緯にもみられるとおり、普通選挙制導入時における自由選挙に係る一定の歯止めの措置であり、かつ、我が国特有の社会的事情を踏まえ、秘密投票の原則¹⁹をややパターンリスティック（家父長的）に拡張する要素を持つ外観を呈している。

しかし、突き詰めてみると、当該制度は、1925年の創設当初から、選挙法令における立法趣旨として設定した規制目的が必ずしも明確なものではなかったのではないかと。そのような事情を基礎として、制度の運用を経ていく中でも複数の規制目的が併存す

19 選挙運動の4原則の1つとして位置付けられている。

る状態が続き、特定の目的に収斂していないのではないか。

このような問題意識の下に、我が国の選挙法令における当該制度の位置づけの変遷を概観してきたが、留意すべき点は、当該制度の立法趣旨として複数の規制目的が想定されてきたということである。すなわち、表3に示すとおり、投票買収の予防のみを目的としていたのではなく、選挙権拡大に伴う社会的不安定性の抑止の意図（前掲2(2)参照）を背景に、様々な目的が併存していた。そして、昭和時代にかけての判例の蓄積や、選挙制度改革の下での選挙運動規制の見直しの中でも、これら複数の規制目的は収斂することなく併存する状態が続いていた。そのことは、表3において、時代の変遷により、戸別訪問に伴う問題として、投票買収の問題だけではなく、候補者への負担の増大等の問題が国会論戦においてクローズアップされている事象に示されている。

すなわち、表3に示すとおり、(A)理由

書、(B)昭和56年最高裁判決及び(C)平成5年公選法改正案を巡る論議に着目してみると、当該制度の論拠は収斂の兆しをみせず、むしろ規制目的に係る議論が拡散していると考えられる。

1925年以降今日に至るまで、新憲法体制への移行、政党政治の発達、生活様式を始めとする国民生活の変容など、我が国の社会経済情勢が顕著に変化する中で、当該制度の規制目的に係る問題意識も未収斂の状況のまま推移しているものであり、このような規制目的の未収斂性が、かえって選挙法制の中で当該制度の見直しの優先度を劣後させているのではないかと筆者は思料するものである。(続く)

＜表3＞ 戸別訪問禁止の論拠

見 解	家屋の構造、風俗習慣により、多大な影響	選挙の公正を害する	投票への情実・感情の介在		陰密の間の交渉、投票買収の助成、温床	電話による勧誘は通信機関の濫用を助成。	投票者の生活を害する	候補者の負担をもたらす			比較考量	政党への影響
			候補者の品位を傷つける	投票者に、公事を私情により行う風潮を馴致				訪問回数	多額の出費	候補者間の格差(ディベート等)		
(A) 衆議院議員選挙法改正理由書(大正14年)	○	○	○	○	○	○	○					
(B) 最高裁判決(昭和56年6月15日)		○ 選挙の自由と公正を確保する必要			○		○	○	○		○ 得られる利益(選挙の自由と公正)は、失われる利益(意見表明の自由の制約)より、はるかに大きい。	
(C) 公職選挙法改正法案(解禁:政府案)に対する反対意見(平成5年)					○ 贈答文化が介在。解禁には連座制強化・腐敗防止法導入が併せて必要。		○ 解禁を歓迎する声は殆どない。時期尚早。	○ 解禁すれば若い候補者の体力勝ちになる。人数制限をべき。		○ 候補者間の格差があり、解禁するには学校教育から変える必要。		○ 解禁すれば組織力がある政党が有利。

表は筆者作成

<邦文文献目録>

岩崎美紀子 『選挙と議会の比較政治学 岩波現代全書』 岩波書店、2016年。
上神貴佳 『政党政治と不均一な選挙制度』 東京大学出版会、2013年。
梅津實ほか 『比較・選挙政治』 ミネルヴァ書房、1998年。
大西裕 『選挙ガバナンスの実態 世界編－その多様性と「民主主義の質」への影響－』 ミネルヴァ書房、2017年。
大林啓吾・白水隆 『世界の選挙制度』 三省堂、2018年。
岡田亥之三朗 『改訂 選挙運動と罰則』 一橋書房、1951年。
川田稔 『原敬と山縣有朋』 岩波新書、1998年。
川人貞史 『選挙制度と政党システム』 木鐸社、2004年。
川人貞史ほか 『現代の政党と選挙』 有斐閣、2011年。
阪上順夫 『現代選挙制度論』 政治広報センター、1990年。
佐藤俊一 「公職選挙法と新たな自治体選挙法の形成」『選挙研究 18巻』 日本選挙学会、2003年、36-46頁。
清水唯一朗 「日本の選挙制度－その創始と経路－」『選挙研究 29巻2号』 日本選挙学会、2013年、5-19頁。
杉正夫 『日本選挙制度史』 九州大学出版会、1986年。
高橋和之 『立憲主義と日本国憲法（第3版）』 有斐閣、2013年。
内務省編 『衆議院議員選挙法改正理由書』 信山社、2014年。
西平重喜 『選挙の国際比較』 日本評論社、1969年。
服部喜太郎 『改正市制町村制と衆議院議員選挙法』 信山社、2013年。
藤田達郎 「戸別訪問禁止をめぐる国会審議と立法事実」『政策科学 3-3 1996年 2月号』 145-164頁。

前田英昭 『政治腐敗防止法を考える イギリスの教訓と日本の課題』 信山社、1993年。
待鳥聡史 『民主主義にとって政党とは何か 対立軸なき時代を考える』 ミネルヴァ書房、2018年。
松尾尊允 『普通選挙制度成立史の研究』 岩波書店、1989年。
森清 『選挙制度の改革』 プラザ、1989年。
安田充・荒川敦 『逐条解説 公職選挙法（上・下）』 ぎょうせい、2013年。
横大道聡 「戸別訪問の禁止」『憲法判例百選Ⅱ（No218）』 有斐閣、2013年。

<英文文献目録>

Masahiro Usaki, 'Restrictions on Political Campaigns in Japan', "Law & Contemp. Probs. 133", Duke Univ., 1990.

プロフィール

きむら しゅんすけ 東京大学法学部卒、一橋大学博士（法学）。1986年総務省（旧自治省）に入省し、地方行政制度（政治資金制度等）の立案に携わる。また、広島県選管事務局、松山市副市長等の在職時に選挙執行の実務経験を有する。現在、自治大学校客員教授のほか、東京都人権審査会会長、葛飾区人権施策推進協議会会長等の自治体委員を務める。専門は行政法等。

<参考1>国会における主な審議（第128回国会）（出典；国会会議録。下線筆者）

I 衆議院

<提案理由> 細川内閣総理大臣（衆議院会議録第5号12頁） 戸別訪問につきましては、候補者あるいは有権者双方からその煩わしさに耐えられないといったようなこと、あるいはまた、買収などの選挙の自由公正を害する犯罪の機会になるといったようなこと、そういう弊害が懸念をされるということで現行法上禁止をされておりますが、従来から、これについては自由化をすべきではないかといったような御議論もいろいろあったことは御承知のとおりでございます。今回の法案におきましては、選挙制度改革にあわせて、政治資金制度改革あるいは腐敗防止策の強化などを実施することによって、これまでとは選挙のやり方も、また有権者側の意識も変わっていくことが期待をされているのであろうというふうに思っておりますし、有権者とじかに触れ合える有力な選挙運動手段であるといったような従来からの主張、そういったようなことを考えますと、またさらには、諸外国でもほとんどが戸別訪問を禁止をしていないといったようなことを考えますと、これを一定の時間制限のもとに自由化をすることの方が適当ではないか、このように考えているところでございます。

<質疑：戸別訪問解禁に反対する意見>

○ 伊吹文明議員（自民）（衆議院会議録第4号17頁）

我々の民主主義の原点は、1人1人の有権者であります。したがって、有権者お1人お1人との対話によって1票が投じられるということは、最も私は理想的な形だと思っています。しかしながら、現行公職選挙法において、今、戸別訪問が禁止をされ、衆議院における主な論議そしてその戸別訪問の禁止に際して最高裁の判例は、戸別訪問によって失われる利益、つまり（中略）1対1で対話ができるという利益が失われるわけですが、その反面、戸別訪問という手段のもたらす弊害、これを考えた場合に、最高裁の判例としては、禁止しても選挙の自由と公正が十分に担保されるといたしております。戸別訪問による弊害を申し上げれば、選挙人の生活の平穏を乱す、あるいは日本社会の特性から、義理人情等不合理な要素によって投票が促進される、いろいろあります。先ほど英国の例をお挙げになりました。私は、英国に4年間住んでいたことがあります。日本の社会の成り立ちと英国人の今までの伝統的な成り立ちは、私はかなり違うと思います。日本国民がこのあたりをどうお考えになって、弊害が少ないというお考えに立たれば、私は先生がおっしゃっているようなことが実現すると思いますし、また、それが実現する日が早いことを願っております。

○ 北川正恭委員（自民）（衆議院政治改革特委会議録第111号33頁）

戸別訪問についてお話を承りたいと思いますが、まず、最低でも32万人対象というようなことになると、10万軒という対象になります。そうしますと、そのときに果たして戸別訪問で、そして話し合いがされるから、その方向があるから非常にいいことだと言え、これはもう80歳の候補者と30歳の候補者なら体力勝ちですよということになるのではなからうかと思えます。さらに、このことを言うなら、お互いがディベートを自由に開くということになるなら、まず学校教育から変えていかなければいけないのじゃないのでしょうか。（中略）もう一つ、日本はやはり贈答文化の国です。これは歴史、伝統、全部踏まえてそういう贈答文化というものが否定しがたいものがあるかと思えます。そうしますと、例えば1年ぶりに東京にいらっしゃる方が横浜の親戚へ行かれるときに、ようかんの1つも持って行くのは当たり前でしょう。これは常識だと思うのです。ようかんを持っていくことに罪の意識が非常に薄い。これをまず変えることが少なくとも同時にあるべきだし、あるいはもっと以前からその準備がなければいけないだろうし、ディベートができる体制というものは、子供の教育から始まって、変えた方がいいと思いますが、まずそこで、私は、連座制の強化、腐敗防止法導入ということがこれと並行してされなければなかなか実は難しい、こう思います。

II 参議院

○ 下稲葉耕吉議員（自民）（211頁）の反対討論（要約）（第128回国会・参議院会議録第11号(1)2頁）

戸別訪問について 本来、選挙運動はできるだけ自由であるべきは論を待たない。しかし、自由にしたために大きな弊害が生じ、選挙の公正を疑う事態が生ずることになるのでは論外である。戸別訪問を歓迎する有権者の声はほとんどない。むしろ、戸別訪問は買収などの選挙犯罪の温床になるばかりでなく、戸別訪問を受ける有権者は、この解禁によって行われる選挙運動によってもたらされる弊害を思い困惑しているのが実情ではないか。有権者にとって平穏な日常生活が脅かされる事態が想像され、時期尚早と言わざるを得ない。

<参考2> 細川総理・河野総裁合意書

☆

合 意 書

第百二十八回国会の会期が残すところ一日となつたいま、われわれは、国民の期待にこたえて政治改革関連法案の成立を
図らなければ、わが国議会制民主政治に癒しがたい傷痕を残すとの深刻な認識において一致した。

成立に向けての双方の話し合いに歩み寄りを生むのは、互譲の精神にほかならない。二人は、これまでの長きにわたる
真剣な政治改革論議を重く受け止めるとともに、国家国民のため、いま政治がとるべき選択と決断に深く思いを致し、虚
心に意を通わせたところである。

話し合いの結果、左記の事項について合意するに至った。については、本合意に基づく修正を第百二十九回国会において
連立与党及び自由民主党の共同で、平成六年度当初予算審議に先立って実現させることを前提に、今国会では施行日を修
正した上で政府提出法案を成立させることとする。

なお、成立した法律の施行期日は別に定める施行法によるものとし、当該施行法は本合意に基づく修正と同時に成立さ
せるものとする。

平成六年一月二十八日

内閣総理大臣 細川 護 熙
自由民主党総裁 河野 洋 平

記

一、比例代表選挙は、ブロック名簿、ブロック集計とする。ブロックは、第八次選挙制度審議会の答申の十一ブロックを
基本とする。

二、企業等の団体の寄付は、地方議員及び首長を含めて政治家の資金管理団体（一に限る。）に対して、五年に限り、年間
五十万円を限度に認める。

三、戸別訪問は、現行どおり禁止とする。

四、小選挙区選出議員の数は三百人、比例代表選出議員の数は二百人とする。

五、小選挙区の候補者届出政党、比例代表選挙の名簿届出政党並びに政治資金規正法及び政党助成法の政党要件の「三％」
は、「二％」とする。

六、各政党に対する政党助成の上限率は、前年収支実績の四十％とする。ただし、合理的な仕組みが可能な場合に限る。

七、投票方法は、記号式の二票制とする。

八、寄付禁止のための慶弔電報等の扱いは、現行どおりとする。

九、衆議院選挙区画定のための第三者機関は、総理府に設置する。

十、以上の合意の法制化のため、衆参両院からなる連立与党及び自由民主党各六名（計十二名）の委員により、協議を行
うものとする。

以上

（出典：総務省資料）

選挙運動規制としての 戸別訪問禁止制度の課題について(その2)

木村俊介

(明治大学公共政策大学院教授)

II 立法事実と現状の乖離

1 総説

本連載は、戸別訪問禁止制度（以下「当該制度」という。）が、現代社会において通用性を有しているか、という問題を扱っている。本章では、当該制度に係る立法事実の問題を扱う。すなわち、当該制度は、1925年の制度導入以来¹、社会経済情勢の変化に伴い、導入時の制度が前提としていた立法事実が現状と乖離しているのではないか、という問題である。

2 立法事実の変化

前述（I 2(3)）のとおり、1925年の立法当時は、戸別訪問行為は買収の契機になることと、情実による投票誘因につながるということという2つの非難さるべき行為に結びつき易い手段として捉えられていた。そして、「戸別訪問は、我が国の家屋の構造や風俗習慣により、特殊の現象ということができるだけ当選に多大の影響を与える」という点が当該制度の必要性に係る第一の論拠として挙げられていた。この論拠を解釈すると、長屋のような隣家と密着した家屋

構造が、我が国の風俗習慣と相まって、住人による閉鎖的な地域社会の形成を助長し、情実を背景とした買収や強制的な投票勧誘の温床になるという懸念が存在していたということであろう。

しかし、仮に1925年当時にそのような立法事実が認められたとしても、導入時から90年以上を経た今日において、このような立法事実が依然として通用するであろうか。

この点については、1925年当時と現在の住宅構造の比較を示す直接的なデータは見いだせなかったが、間接証拠から以下のような推量を行うことは可能である。

(1)建築基準法上の種類

建築基準法上、住宅は、一戸建、長屋建及び共同住宅に区分されている²。記録³によれば、我が国の住宅は、大正時代の一般の家屋は、平屋の長屋であったが、1923年に発生した関東大震災を契機として、1920年代～1940年代に、階層建て長屋や鉄筋の集合住宅が逐次建設されていった。

1 当該制度は、前述のとおり、我が国において普通選挙制度と併せて導入された。

2 一戸建は1つの建物が1住宅を構成するもの、長屋建は2以上の住宅が1棟に建て連ねられたもので共通の壁を有し独立した出入口をもっているもの、共同住宅は1棟の中に2つ以上の住宅があり、廊下・階段などを共用しているもの等を指す。

3 「歴史から見る借家経営」東建コポレション（<https://www.token.co.jp/estate/history/meiji/>）は次のように述べている。「2階建て長屋も出現し、トイレも各戸に設置；明治初期の借家は、江戸時代と同様にほとんどが長屋でした。（中略）大正15年8月、同潤会最初の鉄筋コンクリート造の集合住宅「中之郷アパート」（賃貸住宅）が竣工しました。以降、同潤会は設計部が中心となって、東京と横浜の各地に耐火耐震の鉄筋コンクリート造（RC造）のアパート（賃貸住宅）を数多く供給して行くこととなります。」

1950年代以降においても、住宅・土地統計調査（総務省統計局）のデータを基に我が国の家屋の構造の変化をみると、「一戸建て及び長屋建て」の合計数⁴が概ね20万戸で横ばいであるのに対し、共同住宅は、1970年代以降、顕著に増大し、時期により振幅はあるが、2013年度はおおむね100万戸に達している（＜図1＞参照）。

また、住宅・土地統計調査（総務省統計局所管）のデータを用いて近年の建築基準法上の住宅の変化をみると、1988（昭和63）年と2013（平成25）年の比較では、戸数及び構成比のいずれにおいても長屋建の減少が顕著になっている（＜図2＞及び＜図3＞参照）。

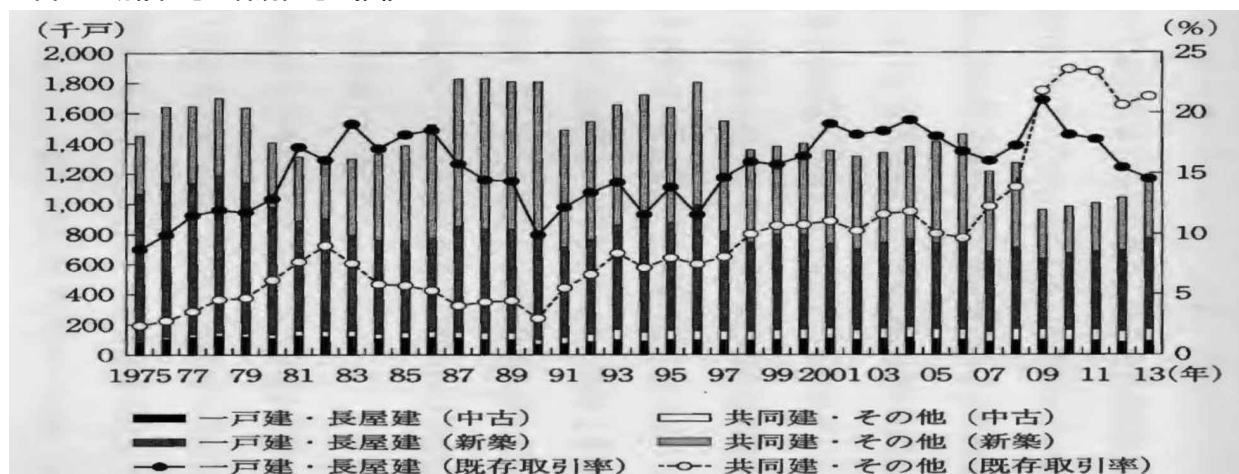
これらの既存データから、1920年代以降、長屋は、戸数及び構成比の減少を続けてきたことが推定される。

(2)住宅構造上の種類

住宅構造上の種類としては、木造、鉄骨鉄筋コンクリート造、鉄筋コンクリート造、鉄骨造、コンクリートブロック造、及びその他の種類がある。木造は1955年以降も延べ床面積では第1位であるが、近時は、耐震性もあり廉価な鉄骨造が超高層マンション等にも用いられている（＜図4＞参照）。

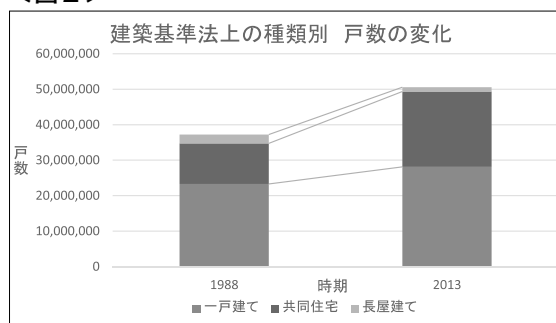
また、構成比をみると、1950年代以前の圧倒的に木造が多かった住宅が、近

＜図1＞既存住宅・新規住宅の推移

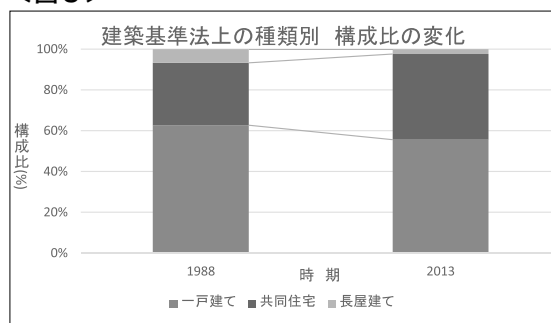


（出典）砂原庸介『新築がお好きですか 日本における住宅と政治』ミネルヴァ書房、2018年、37頁。

＜図2＞



＜図3＞



（図2及び図3は、住宅・土地統計調査を基に筆者作成。）

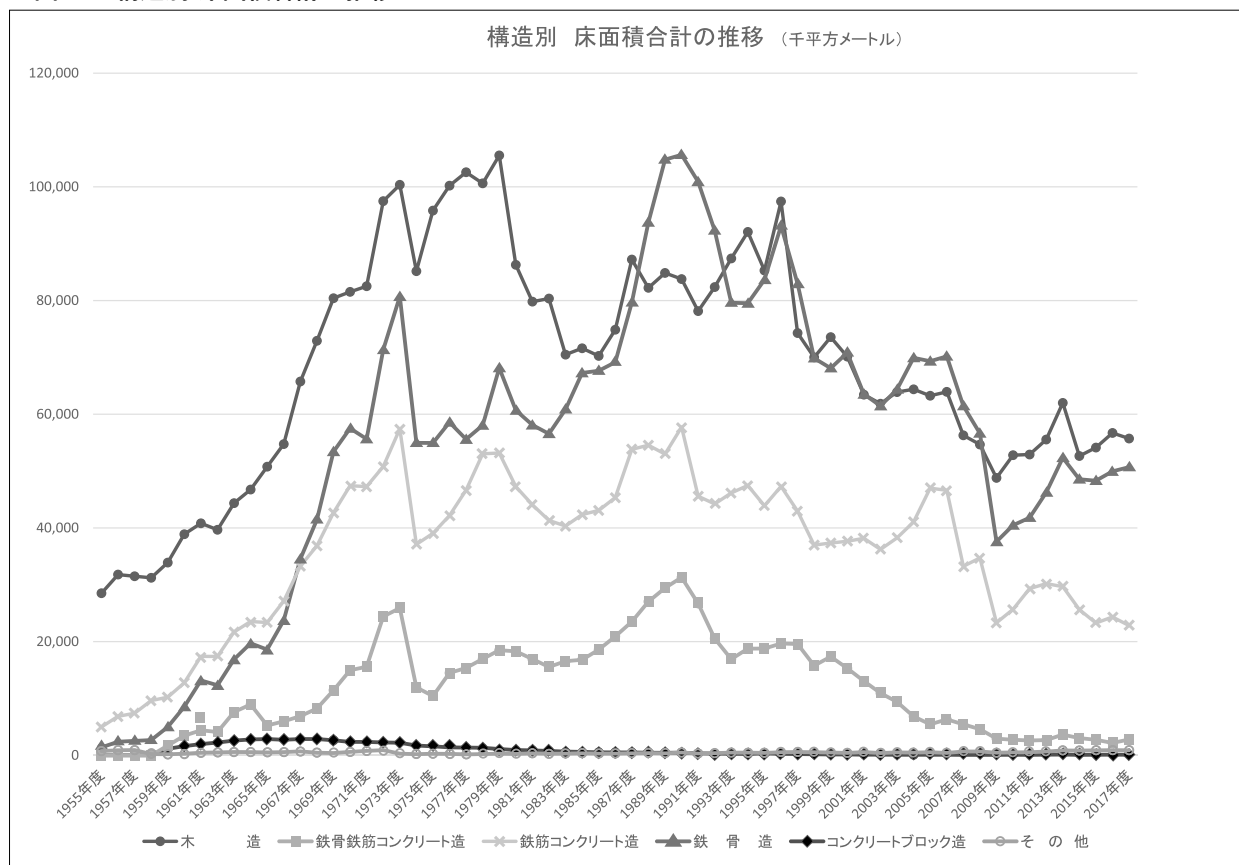
4 「一戸建てのみ」及び「長屋建てのみ」の戸数を示すデータを見出すことはできなかった。

年はその構成比も減少し、耐震性や遮音性が高い住宅構造のタイプの延べ床面積の構成比が増大していることがわかる（＜図5＞参照）。

3 小括

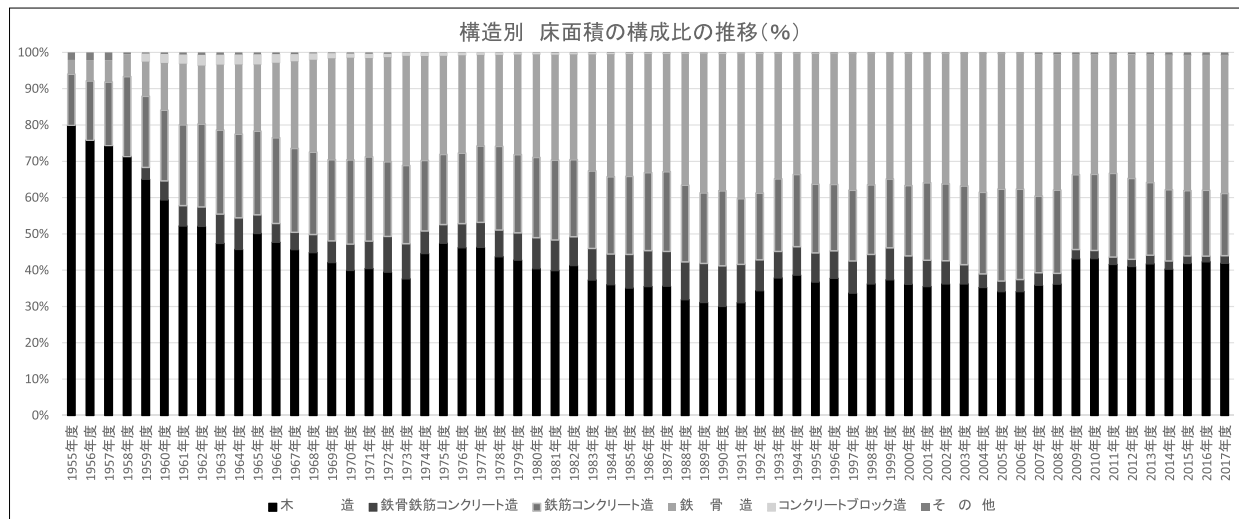
前述のとおり、衆議院議員選挙法改正理由書が当該制度導入の直接的論拠として挙げられていた第一の事由は、「戸別訪問は、家屋の構造、風俗習慣により多大な影響を

＜図4＞ 構造別 床面積合計の推移



（図は、建築統計年報を基に筆者作成。）

＜図5＞ 構造別 床面積の構成比の推移



（図は、建築統計年報を基に筆者作成。）

もたらす」という点であった。しかし、1925年の導入時から90年以上を経た今日において、我が国の住宅構造その他の住環境の状況をまとめてみると、当該制度の創設時における立法事実の重要な要素となっていた住環境については、創設時には「長屋建、かつ、木造」という住環境が標準的なものであったのに対し、今日においては種類では共同住宅、構造では鉄筋コンクリート造の割合が増え、住環境が顕著に変化している。

このため、当該制度と住環境の関係においては、立法事実と現状との乖離が認められると考えざるを得ず、少なくとも住環境の観点では、当該制度の法的根拠が希薄化しているのではないだろうか。したがって、このような立法事実の変化に伴う当該制度の見直しは、法政策的に検討の俎上に載せてよい事項であると考えられる。

Ⅲ 期待された効果と現状との乖離

当該制度の意義については、従来、主に買収行為の抑制の観点から議論されてきたところである。しかし、我が国では実際に選挙運動に係る買収は多いのであろうか。また、当該制度の主たる目的が選挙犯罪の防止であるならば、帰納的にみた場合、我が国の選挙犯罪は当該制度を通じて抑止されていたと評価できるであろうか。すなわち、当該制度に期待された効果と現状との間に乖離は生じていないのであろうか。

この問題を考える上で、まず、我が国の選挙運動に係る規制に抵触する行為（いわゆる選挙違反）の状況について犯罪統計（警察庁所管）のデータを用いて分析を行い、その上で上記の問題を考察することとする。

1 選挙違反全体の動向

2005年から2015年間の選挙違反に係る送致の件数及び送致対象人員数（以下「送致件数」及び「送致人員数」という⁵⁾）という。）の変化は、図6⁶⁾のとおりである。また、その中で、衆議院議員選挙執行年及び参議院議員選挙の執行年における変化を示したものが図7及び図8である。

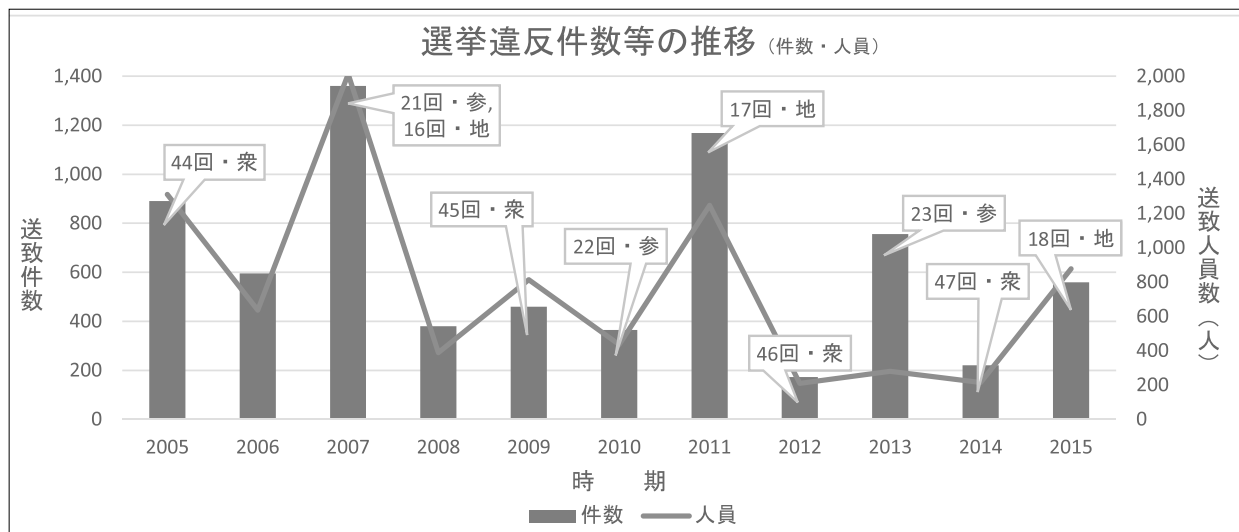
これらのデータから以下のことがわかる。

- ア 各年の選挙違反の動向をみると、送致件数及び送致人員数のいずれについても一貫した増減傾向は認められず、年間の振幅は大きい。
 - イ 送致件数と送致人員数の動向が必ずしも一致しているわけではない。このため、以下本稿においては、送致件数に焦点を当てて考えることとする。
 - ウ 送致件数は、統一地方選挙が実施された年において顕著に多い。
 - エ 統一地方選挙実施年における送致件数は、参院選実施年及び衆院選実施年の送致件数を上回るケースが多いが、送致件数の推移をみると概ね減少傾向にある。（図6参照）
 - オ 衆院選が実施された年における送致件数は、漸減傾向を示している（ただし、直近の2014年第47回総選挙においては漸増を示している。）。（図7参照）
 - カ 参院選実施年の送致件数は、衆院選実施年の送致件数を上回るケースが多いが、その推移をみると振幅があり、一定の増減傾向は認められない。（図8参照）
- 以上をまとめると、送致件数は、①全体としては小さくない振幅を示していること、②衆院選実施年及び統一地方選挙実施年については漸減をうかがわせる傾向があること、及び③参議院議員選挙実施年について

5 刑事訴訟法203条に基づく送致を指す。

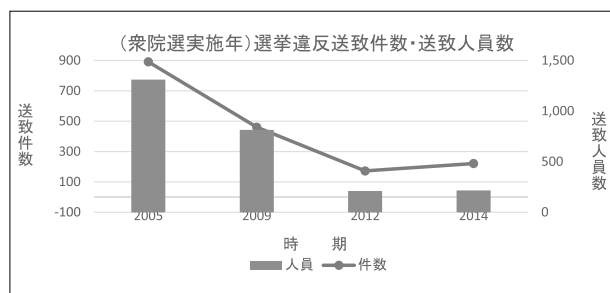
6 図6-図14は、犯罪統計（警察庁、2005年-2015年）を基に筆者が作成したものである。

＜図6＞ 選挙違反に係る送致件数及び送致人員数の推移

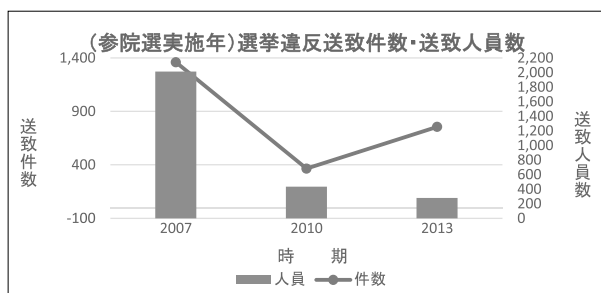


(衆：衆議院議員総選挙、参：参議院議員通常選挙、地：統一地方選挙)

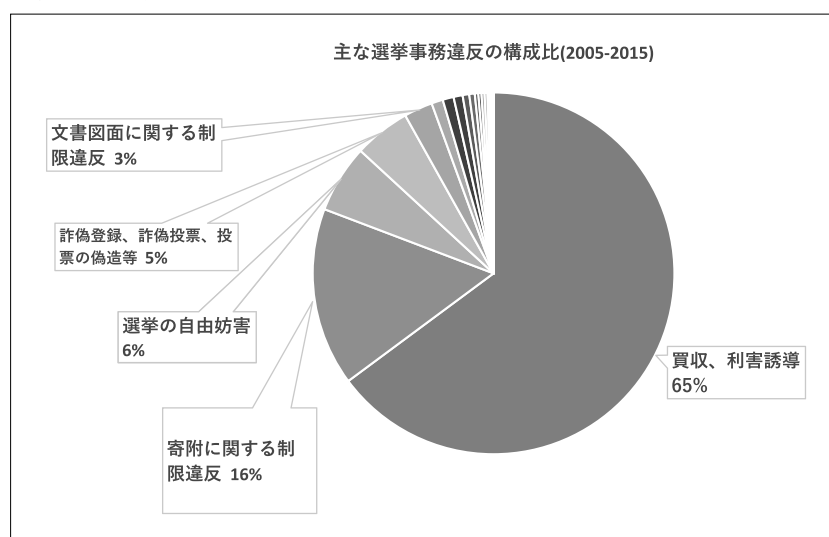
＜図7＞ 衆議院議員選挙実施年における選挙違反



＜図8＞ 参議院議員選挙実施年における選挙違反



＜図9＞ 選挙違反の類型別構成比



は特段の減少傾向はみられないといえることができる。

そうであるとすれば、1925年に導入された当該制度が選挙違反全体に抑制効果をもたらしたと評価することは困難であると言わざるを得ない。

2 選挙違反の諸類型の動向

次に、選挙違反の類型別の状況を概観する。犯罪統計に基づき、2005～2015年の選挙違反件数を類型別に累積し、件数が上位の類型の状況をみると、次の点がわかる。

ア 送致件数が第1位の買収・利害誘導は、選挙違反全体に占める構成比が大きく、全体の約3分の2（65%）を占めている。

イ 第1位の買収・利害誘導（65%）及び第3位の選挙の自由妨害（6%）は、ともに投票に対する圧力行為に該当する行為類型であり、これらの合計が全体の71%を占めている。このように投票に対する圧力行為が選挙違反全体の約7割を占めている（<図9>参照）。

次に、類型別の選挙違反件数の推移（図10）及びその構成比の推移（図11）をみると、次の点がわかる。

ア 全体の件数の一貫した増減傾向は認められず、年間の振幅は大きい。また、その内訳として最大のシェアを占めている買収・利害誘導についても一貫した増減傾向は認められず、年間の振幅は大きい。

イ 投票の秘密侵害・投票干渉は、2012年度以降、顕著に減少している。

ウ 構成比の推移をみると、2012年度以降、投票の秘密侵害・投票干渉の構成比が減少する一方、買収・利益誘導の構成比が増大している。

このように、特定の選挙違反類型についての一貫性のある増減傾向は認められないが、その中で買収・利益誘導は、振幅を示しつつも、その件数及び構成比は、少なくとも減少はしておらず、選挙違反全体の中では主要なシェアを占め続けていることがわかる。

そうであるとすれば、選挙違反件数の上位を占める「投票に対する圧力行為」（買収・利益誘導及び選挙の自由妨害）に対しても、当該制度は、特段顕著な抑制効果をもたらしていないように考えられる。

3 戸別訪問に係る選挙違反の動向

(1) 戸別訪問禁止規定の違反件数

それでは次に、戸別訪問禁止規定自体の違反状況をみてみよう。違反件数⁷の推移をみると、次の点がわかる。

ア 件数の一貫した増減傾向は認められず、年間の振幅は大きい。

イ 2015年度は2005年と比較すると違反件数は少ないが、近年の動向をみると、2013年度以降、増加傾向がみられる。

以上のことから、前述のとおり選挙違反件数全体は振幅を示しつつも減少をうかがわせる傾向がある（前掲<図6>）。一方、戸別訪問禁止については、近年の動向をみると少なくとも件数の減少の兆しはみられ

7 公選法239条第1項に定める同法第130条違反に該当する件数を指す。

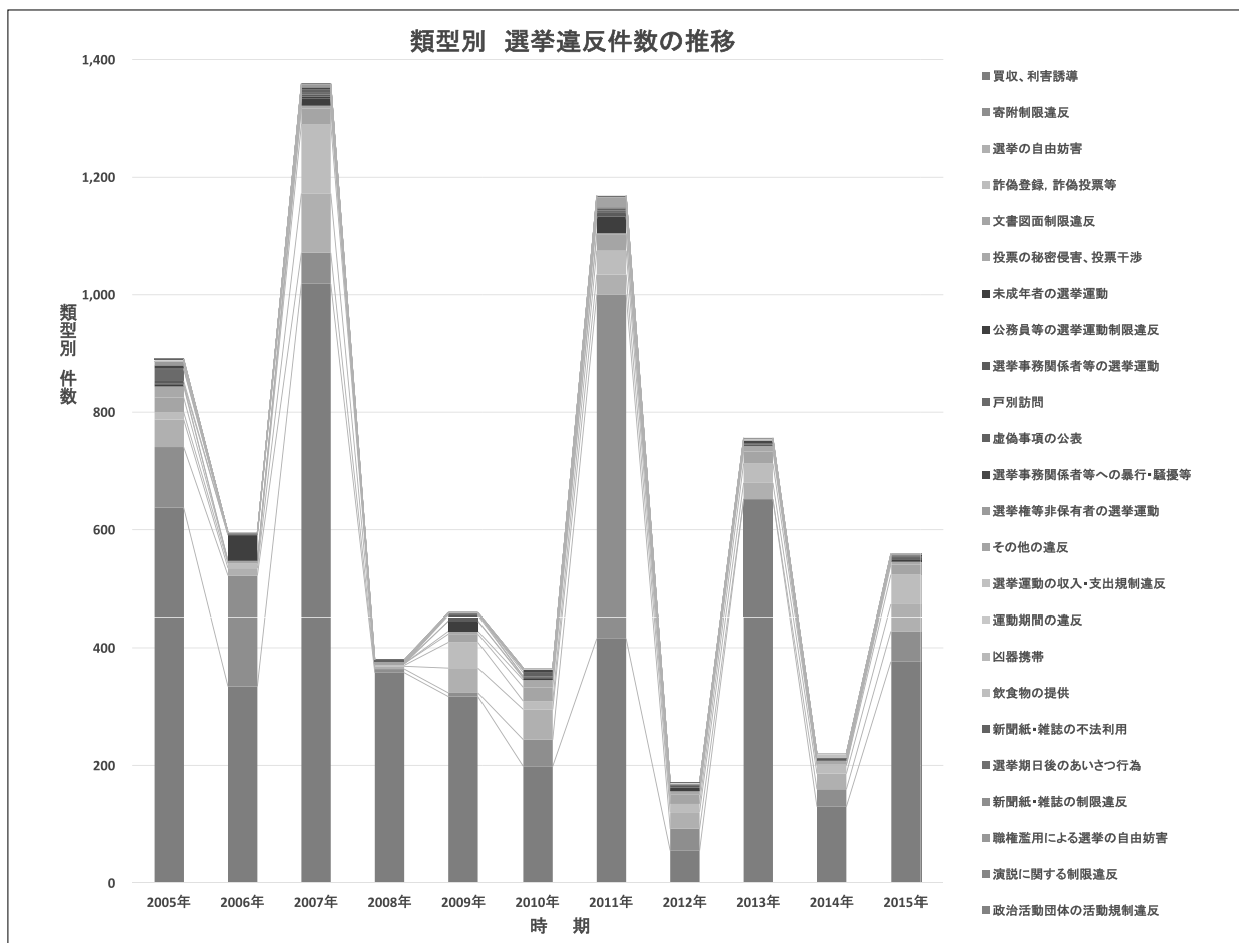
8 公選法221条第1項第1号等。当選を得若しくは得しめ又は得しめない目的をもって、選挙人又は選挙運動者に対し、金銭、物品その他の財産上の利益若しくは公私の職務の供与、その供与の申込み若しくは約束をし又は供応接待、その申込み若しくは約束をする行為等。

9 公選法221条第1項第2号等。当選を得若しくは得しめ又は得しめない目的をもって、選挙人又は選挙運動者に対し、特殊の直接利害関係（その者又はその者と関係のある社寺、学校、会社、組合、市町村等に対する用水、小作、債権、寄附等）を利用して誘導を行う行為等。

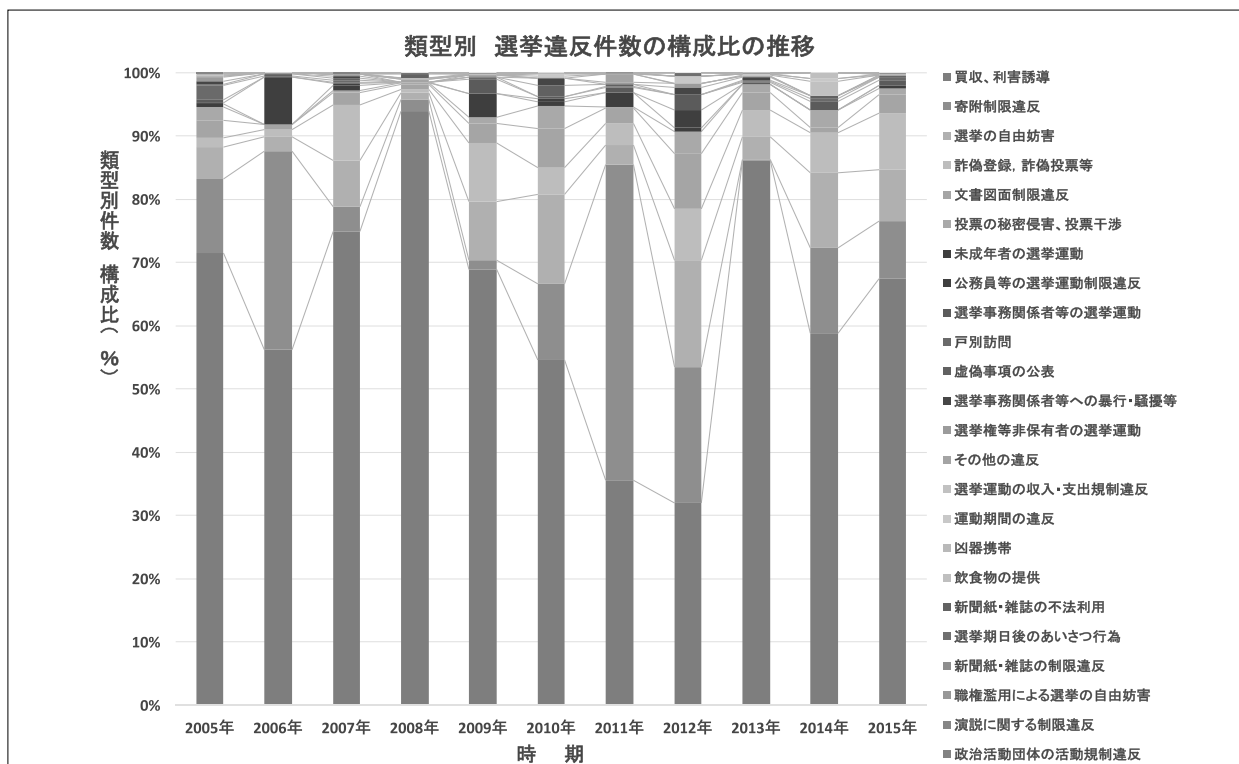
10 公選法227条。選挙管理委員会の委員若しくは職員、投票管理者、開票管理者、選挙長若しくは選挙分会長、選挙事務に係るある国若しくは地方公共団体の公務員、立会人又は監視者等が選挙人の投票した被選挙人の氏名を表示する行為。

11 公選法228条。投票所又は開票所において正当な理由がなく選挙人の投票に干渉し又は被選挙人の氏名を認知する方法を行う行為。行政実例では、「投票の干渉とは、代書、指示、協議、勧誘の如き容喙行為を指称す。」及び「投票所の外部より大声にて某議員候補者の氏名を呼び触らし、所内に在りて今や投票用紙に被選挙人の氏名を記載せんとする選挙人に注意を喚起する程度に止らず候補者に投票せんことを選挙人に促す如き場合に於ては犯罪を成立す。」（いずれも昭28司法省決定）等の方針が示されている。

<図10> 類型別 選挙違反件数の推移



<図11> 類型別 選挙違反件数の構成比の推移



ないことがわかる（＜図12＞参照）。

(2) 投票影響行為の件数

次に、本稿においては、選挙違反行為の性格に着目し、買収⁸・利害誘導⁹及び投票の秘密侵害¹⁰・投票干渉¹¹を合わせて、投票者に投票を不正に強要する行為として「投票影響行為」と呼ぶこととする。この類型は、戸別訪問等を契機として発生する可能性が高いものであり、当該制度がまさに発生を抑制しようとする行為であるということが出来る。このような投票影響行為の動向については、次の点を指摘することができる（図13参照）。

ア 件数の推移としては、選挙違反総数と投票影響行為の件数はほぼ連動しており、年度間の振幅が大きいこと。

イ 2011年度は、投票影響行為に較べて寄付の制限禁止違反が顕著に多かったこと。

ウ 2015年度は投票影響行為が再び増加していること。

エ 2012年度以降、選挙違反総数と投票影響行為は再び連動するようになっていくこと。この結果、2015年度は投票影

響行為の増加に伴い選挙違反総数も増加していることが認められること。

(3) 投票影響行為の構成比

さらに、投票影響行為の構成比の推移をみると、次の点を指摘することができる（＜図14＞参照）。

ア 選挙違反総数の年度間の振幅は大きいことが、投票影響行為の構成比も振幅が大きいこと。

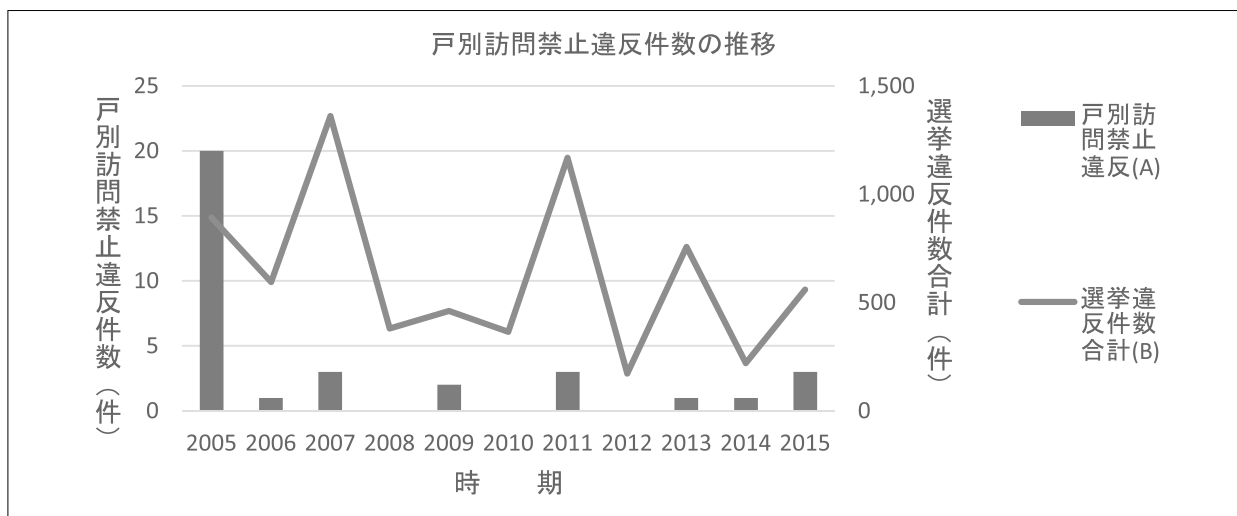
イ 投票影響行為の構成比に一貫した減少傾向は認められないこと。

4 小括

前述のとおり、本章においては、当該制度の効果に着目した場合、実際に我が国では選挙運動に係る買収は多いのか、また、帰納的にみた場合、我が国の選挙犯罪は当該制度を通じて抑止されてきたと評価できるか、さらには期待された効果と現状との間に乖離が生じていないか、という問題設定を行った。

これに対し、客観的事実をまとめると、戸別訪問禁止行為違反の件数、及び当該制度が抑止の対象としている投票影響行為の

＜図12＞戸別訪問禁止制度違反件数の推移



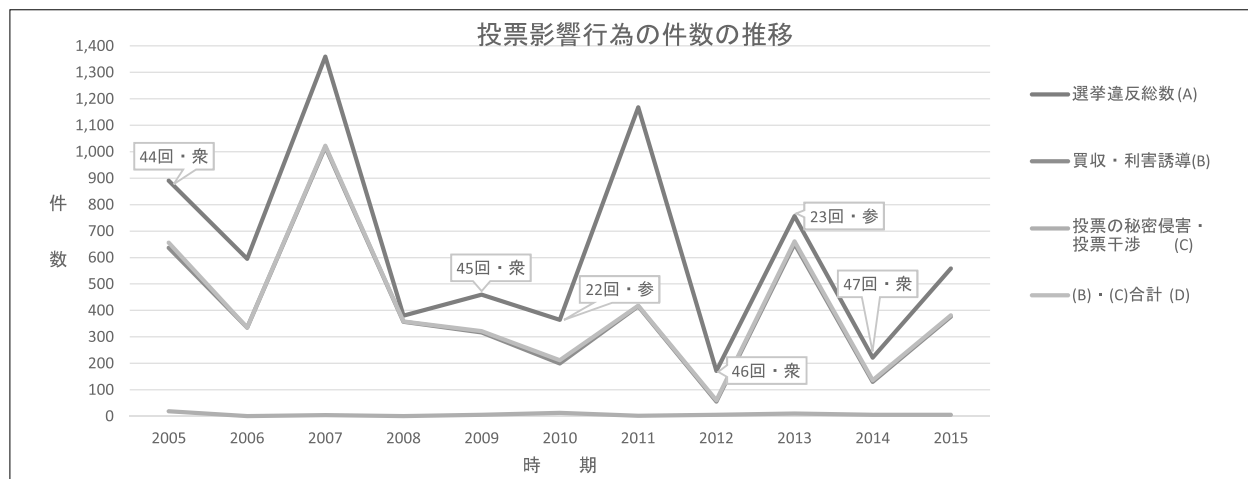
構成比の動向は、年度ごとの振幅が大きく、横ばいの状況であることがわかる。また、選挙違反の類型の中では、買収・利害誘導は、顕著に構成比が大きく、全体の約3分の2（65%）を占めており、その件数及び構成比は、振幅を示しつつも、少なくとも減少はしていないことがわかる。

以上の結果を踏まえると、1925年における当該制度の導入後、当該制度は基本的に維持されてきたが¹²、少なくとも2005年以降の状況をみると、長期的な趨勢として、戸別訪問及び投票影響行為のいずれについ

ても、違反行為を抑制する顕著な効果を上げているとは言い難いことがわかる。すなわち、戸別訪問の禁止では、我が国の選挙違反の中心を占める買収・利益誘導は必ずしも十分には抑止できていないのである。このような当該制度の90年間にわたる運用の状況を踏まえると、当該制度に期待された効果と現状との間には乖離があることを認めざるを得ない。

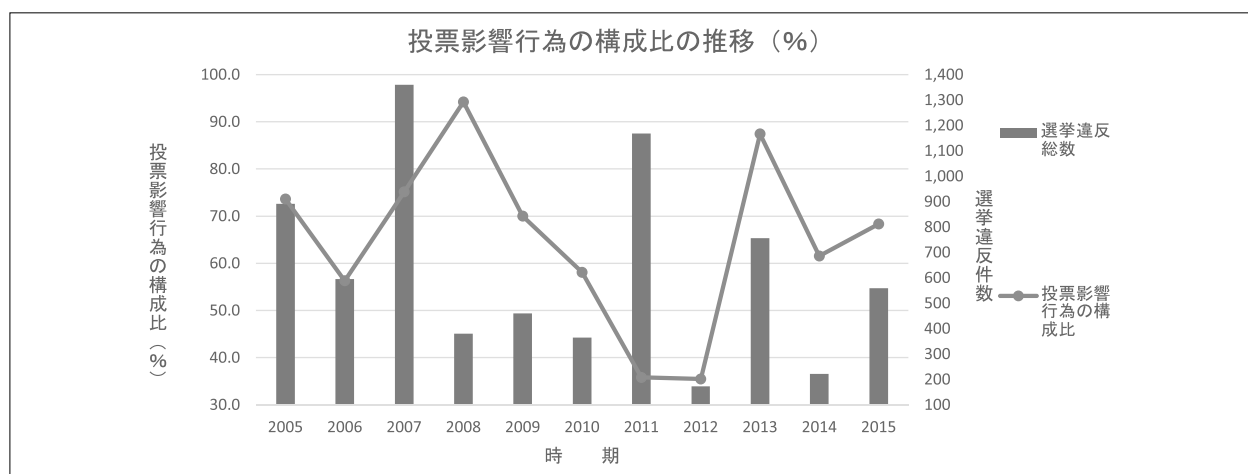
そうであるとすれば、当該制度の限界を直視し、投票影響行為を抑止し得る一層有効な選挙運動規制その他の制度を考える必

<図13> 投票影響行為の件数の推移



(衆：衆議院議員総選挙、参：参議院議員通常選挙)

<図14> 投票影響行為の件数の推移



12 制度の沿革について前掲表2を参照。

要性が高いのではないかと考えられる。
(続く)

<邦文文献目録>

岩崎美紀子 『選挙と議会の比較政治学 岩波現代全書』 岩波書店、2016年。

上神貴佳 『政党政治と不均一な選挙制度』 東京大学出版会、2013年。

梅津實ほか 『比較・選挙政治』 ミネルヴァ書房、1998年。

大西裕 『選挙ガバナンスの実態 世界編－その多様性と「民主主義の質」への影響－』 ミネルヴァ書房、2017年。

大林啓吾・白水隆 『世界の選挙制度』 三省堂、2018年。

岡田 亥之三朗 『改訂 選挙運動と罰則』 一橋書房、1951年。

川田稔 『原敬と山縣有朋』 岩波新書、1998年。

川人貞史 『選挙制度と政党システム』 木鐸社、2004年。

川人貞史ほか 『現代の政党と選挙』 有斐閣、2011年。

警察庁 犯罪統計 (2005年～2015年)

<https://www.npa.go.jp/publications/statistics/sousa/statistics.html>

阪上順夫 『現代選挙制度論』 政治広報センター、1990年。

佐藤俊一 「公職選挙法と新たな自治体選挙法の形成」『選挙研究 18巻』 日本選挙学会、2003年、36-46頁。

清水唯一朗 「日本の選挙制度－その創始と経路－」『選挙研究 29巻2号』 日本選挙学会、2013年、5-19頁。

砂原庸介 『新築がお好きですか 日本における住宅と政治』 ミネルヴァ書房、2018年。

柚正夫 『日本選挙制度史』 九州大学出版会、1986年。

高橋和之 『立憲主義と日本国憲法 (第3版)』 有斐閣、2013年。

内務省編 『衆議院議員選挙法改正理由書』 信

山社、2014年。

西平重喜 『選挙の国際比較』 日本評論社、1969年。

服部喜太郎 『改正市制町村制と衆議院議員選挙法』 信山社、2013年。

藤田達郎 「戸別訪問禁止をめぐる国会審議と立法事実」『政策科学3-3 1996年 2月号』 145-164頁。

前田英昭 『政治腐敗防止法を考える イギリスの教訓と日本の課題』 信山社、1993年。

待鳥聡史 『民主主義にとって政党とは何か 対立軸なき時代を考える』 ミネルヴァ書房、2018年。

松尾尊允 『普通選挙制度成立史の研究』 岩波書店、1989年。

森清 『選挙制度の改革』 プラザ、1989年。

安田充・荒川敦 『逐条解説 公職選挙法 (上・下)』 ぎょうせい、2013年。

横大道聡 「戸別訪問の禁止」『憲法判例百選Ⅱ (No218)』 有斐閣、2013年。

選挙運動規制としての 戸別訪問禁止制度の課題について(その3・完)

木村俊介

(明治大学公共政策大学院教授)

Ⅳ 他国制度との乖離(英国の制度との比較)

本報告は、我が国の選挙運動に係る規制において、沿革的な理由で今日まで維持されてきたものの中で、社会経済情勢の変化に鑑み法政策論的観点から見直す余地があるものがあるのではないかという基本認識に立つ。その上で、我が国の選挙運動規制の一類型として公職選挙法(以下「公選法」という)第138条に定められている戸別訪問禁止制度(以下「当該制度」という)について考察を行う。前回までの指摘に続いて、今回は次の問題提起を行う。

戸別訪問を選挙運動の規制の一環として規制している国は少数であり(日本及び韓国)、戸別訪問が従来から選挙運動手段として運用されている国(以下「運用国」という)が存在する(〈表1〉参照)。

これらの制度の運用に係る時間的経過を経て、今日においては、運用国における戸別訪問制度の課題と、我が国において想起されている当該制度の弊害のイメージとの間には、既に相当程度の乖離が生じているのではないか。特に運用国の中で、我が国の選挙制度に歴史的に大きな影響を与えてきた英国の制度と我が国の当該制度を巡る論議を比較した場合、我が国における当該

制度について現代的な視点から法政策論としてどのように考えることができるかという点について考察することとしたい。

1 我が国における規制対象の標準行為類型

我が国の選挙制度に歴史的に大きな影響を与えてきた英国の制度と我が国の当該制度を巡る論議を比較した場合、我が国における当該制度について現代的な視点からどのように考えることができるだろうか。

我が国においては、前掲Ⅰ2(3)¹において述べたとおり、当該制度の賛成論は、戸別訪問について、①戸別訪問自体の適法性は認めつつ、それは買収の契機となる行為であるとともに、情実による投票を誘因する行為であると位置づけ、それら2つの非難されるべき行為に結びつき易い手段となる行為であること、及び②戸別訪問の性格及び態様が議員の品位をそこなうものであることを指摘し、戸別訪問行為は悪の媒介手段となりやすいことを論拠として挙げている。このような考え方においては、戸別訪問を通じて下記のような行為が行われることを想定している。

ア 家人に面接する行為、又は来意を伝達する名刺・手紙を残す行為若しくはその

1 本連載(その1)参照。

<表1>主要国における選挙運動規制

国名	選挙運動に係る規制の概要
英国	選挙運動は、戸別訪問、候補者討論会、テレビの討論番組、さらに最近ではインターネットを活用して、自由に行われている。
	1883年の腐敗防止法により選挙費用が低く抑えられ、候補者個人は、事実上、費用のかかるポスター作成やハガキの大量送付はできないことから、選挙戦は戸別訪問や討論会が中心。
	近年、テレビの政党宣伝等マスメディアの利用とともに、インターネットによる選挙運動が重要性を増しており、ウェブサイトのほか、電子メールも活用され、安価な選挙運動手段として活用。
米国	選挙資金の総量制限による制約はあるが、選挙運動の手段についての規制は一切ない。伝統的な戸別訪問を始め、最近では、大統領選挙を中心にマスメディアによる候補者討論会や各党のコマーシャル、さらにはインターネットを利用した活発な選挙運動等がみられる。
	IT時代に入り、「ヴァーチャル戸別訪問」も盛んであり、インターネットを利用して個々の住民のニーズ等に応じてカスタマイズされたメッセージを送る選挙運動もみられる。
独国	戸別訪問は自由。その他の選挙運動についての規制もほとんどない。
	選挙が近づくと、各政党は、選挙スタンドを設け、選挙前の党大会で採択した各党のマニフェスト等についての説明、各種のビラや選挙パンフレット、あるいはワッペン、スローガンを記載したステッカーなどを配布。
仏国	選挙運動目的の商業広告、投票日当日の一定の選挙運動等は禁止されているが、それ以外は、戸別訪問、選挙集会、選挙ポスター、選挙公約を書いたビラの配布等大半の選挙運動が自由。
日本	選挙運動期間、選挙事務所の設置、パンフレット・書籍の頒布、文書図画の掲示、インターネットの活用等を規制。戸別訪問、署名運動、人気投票の公表、飲食物の提供等を禁止。

(出典) 日本選挙学会分科会A 制度部会「選挙運動規制のあり方」(2006年5月20日)等を基に筆者作成。

- 旨の電話をする行為²。
- イ 官公署、会社、銀行若しくは集会の場所等に立ち入って個々の選挙人に面接し、又はこれらの場所の入り口若しくはその付近で出入りする個々の選挙人に対し投票の勧誘をする行為。
- ウ 電話による勧誘行為
それでは、このような行為類型は、運用国の実態と共通しているのだろうか。こ

の点を考えるため、英国の実態に焦点を当てることとする。

2 英国選挙制度の特徴

まず前提として、英国における選挙制度、投票制度及び投票の現状を概観する。英国における選挙制度の基本的事項は、1983年国民代表法によって規定されている。

(1) 選挙権者

2 出典：内務省編『衆議院議員選挙法改正理由書』信山社、2014年、206頁。

選挙権者の要件は、①選挙区の選挙人名簿に登録され、②法律上の無能力者ではなく、③コモンウェルス市民又はアイルランド市民であり、かつ、④18歳以上であること、とされている。なお、地方選挙に関しては、③に「EU市民」も付け加えられる。

(2) 選挙運営

投票を行うためには、選挙人登録を行わなければならない(当該登録を行った者を以下「登録者」という)。選挙人登録を受け付ける選挙登録官(registration officer。以下「登録官」という)は、自治体から選挙区ごとに任命される。登録官は毎年登録者に対し戸別訪問を行い名簿の確認を行う。選挙の運営は選挙管理官(returning officer。以下「管理官」という)が行うが、実際には登録官が管理官となって代理投票や郵便投票の許可等の選挙運営事務を行う。

(3) 選挙人登録及び選挙委員会

大西(2017)³によれば、英国の選挙人登録は次のように運営されている。

英国における選挙人登録(以下「登録」という)は、19世紀から世帯別に行われてきた。自治体(一般には市)の選挙事務局選挙課から送られてくる選挙人登録用紙に、世帯主が居住者全員について回答する。自治体は毎秋(7月中旬から11月)、登録名簿を更新するための年次調査(annual canvass)を行うが、郵送で調査票(canvass form)を送り、応答のない世帯に対しては、個別訪問を行う⁴。

これらの調査を経て、各自治体は毎年12月1日現在の選挙人名簿を作成することに

より登録を行う。なお、2001年からは、年次調査による登録だけではなく、その際に回答漏れがあった者や調査期間以後の転入者等に対して、選挙の11日前までは継続調査様式(rolling registration form)により登録を行うこととされた⁵。なお、2013選挙人登録及び選挙管理法により、2014年から個人別登録(Individual Electoral Registratio)をすることになった。新規登録者は氏名、住所、国籍、生年月日、社会保障番号(National Insurance Number)といった個人情報を提供した上で署名する必要がある。

また、英国では、選挙の執行について各自治体に法的な権限と責任がある。選挙管理事務総長(Returning officer)が常に独立した者として捉えられ、法廷にも出る存在として機能してきた。英国では、1872年投票法や1883年腐敗及び違法行為防止法など選挙不正を取り締まる法律のみが存在し、選挙の執行方法に関する法律は存在していなかった。このような中で、2000年に政党・選挙・レファレンダム法(Political Parties, Elections and Referendums Act 2000)は、選挙委員会(Election Committee)に関する事項を規定した。同法は、委員会に、選挙管理官に対する指針の作成、選挙やレファレンダムの実施に関する報告、政党の選挙活動の収支に関する監督、選挙法についての照会の回答を義務付けた。また、2009年政党・選挙法(Political Parties and Elections Act 2009)は、違反行為に対する制裁権限も付与した。

3 英国の戸別訪問

本節においては、Blackburn(1995)⁶が

3 出典：大西裕 『選挙ガバナンスの実態(世界編)』 ミネルヴァ書房、2017年、108-109頁を筆者要約。

4 このように英国においては選挙人登録の段階から自治体による戸別訪問が行われる場合があるという点が1つの特徴である。

5 2011年のEC(選挙委員会)の調査によるデータでは、登録率は82%で、90年代の92%前後から低下している。高年層(65歳以上)の登録率が94%なのに対して若年層(19-24歳)の登録率は56%。また、白人の登録率が86%なのに対してBME(Black and Minority Ethnic)の登録率は77%となっており、未登録者の多くは労働党支持者と推測できる(前掲書、108頁)。

6 Robert Blackburn "The electoral system in Britain", Palgrave macmillan, 1995, pp.275-277 を筆者要約。

示す英国の戸別訪問制度の運用の実態を要約して紹介する。

(1) 基本的な考え方

下院議員選挙の選挙運動の中で最も重要な仕事は戸別訪問である。戸別訪問の主要な目的は、選挙区におけるすべての有権者の政治的共感 (political sympathies) 及び投票意欲 (voting intentions) を確立することである⁷。戸別訪問は、地方政党が‘票を取り出す (get out the vote)’ ことをねらうプロセスの一部なのである。

(2) 戸別訪問の機能

戸別訪問の機能は次のとおり整理されている (章末<参考>参照)。

- ア 戸別訪問は、地域政党が、どの投票者が投票に行き誰が未だ行ってないかをチェック行うため、投票当日に先立って行われる本質的な準備作業である。
- イ 戸別訪問により、支持者やシンパであることがわかっている有権者に対し、電話や自宅訪問を行い投票所に行くように働きかける (encourage)。必要があれば交通手段を使って投票所まで移送することまで行う。それゆえ、戸別訪問は、地方政党が‘票を取り出す (get out the vote)’ ことをねらうプロセスの一部である。
- ウ 戸別訪問の他の目的は、政治的に揺れ動いている‘浮動票’の名前を地域政党及び中央政党の本部にフィードバックすることである。そして浮動票は最適な人材 (suitable people) として認識され、政党のメンバーはフォローアップの訪問により政治的説得、ダイレクトメール、宣伝活動により、来るべき選挙において

その政党に投票することを勧める。逆に、戸別訪問担当者は、訪問先が他の政党の支持者であることを確証した場合、その人物に対してはそれ以上時間は使わない。

- エ 戸別訪問は、投票者の意図に影響を与える目的で、選挙区選挙において公的な活動の機会を与えることにもなる。実際に戸別訪問担当者は、玄関の階段前で、政治的な演説ではなく、むしろ、人々がその政党や政策について質問してきたときに答えることを重要な目的としている。
- オ 戸別訪問により収集された情報は、有権者がその政党のシンパや浮動票である場合に、どのように政党の政策を個々に最も的確に説明するかを考える際に活用される。さらに、選挙陣営が最も効率的に説明をして闘う主要論点に関する選挙区 (選挙区の中の特定のエリアやストリートも含む) 内の有権者の集合的なプロフィール (collective profile) を構築するために活用される。

(3) 戸別訪問の態様

ア ドア・トゥ・ドア

この場合、政党の戸別訪問者は、単に地方選挙区の住戸を回り、投票日に投票に行くか否かを尋ね、さらに、戸別訪問担当者の政党を支持するか否か、前回の選挙ではだれに投票したか、最近はどのような投票行動をとるかについての意思を変える見込みがあるかという点を尋ねる。1つの世帯でもその構成員は常に同じようには行動するとは限らない。このため、何度も戸別訪問を行って同じ家に住む異なる世帯構成員からも同様の反応を引き出すべきである。また、既に特定の政党の支持者となってい

⁷ 選挙運動の中で、同様の効果をもたらす手段として想定されるものは選挙集会 (local public meetings) である。しかし選挙集会の選挙上の価値は、現代的なマスメディアの登場に伴い、1950年代以降確実に減退している。1951年には有権者の30%は選挙集会に参加していたのに対し、1987年にはわずか3%しか参加していない。

る有権者は、家の窓に政党のポスターを掲示するように依頼される。また、ボランティアとして彼ら自身が戸別訪問活動を行うことを誘われることもある。

イ 電話

これは戸別訪問担当者にとって、特に身体的活動の面で、快適ではない天候や暗い夕刻において、明らかな魅力と利点がある方法である。また、電話による活動は、経験の乏しい戸別訪問担当者が、電話をする際に、事前に書いた原稿を前に自己紹介や対話の標準的なものを話すことができることも意味する。特に保守党において人気を博している方法である。

ウ アンケートの戸別訪問 (questionnaire canvassing)

最も洗練された戸別訪問の方法として、今日では各政党に共通の方法となっている。これは、選挙運動の開始前に行われれば、実際に最も有益な方法である。この目的は、地域住民に、今日の最も重要な政策課題は何であるかという標準的な政党のアンケート項目の中から抽出された質問項目についてアンケートを行うものである。この調査は、さらに、有権者の年齢、性別、職業その他の個人的な情報を集めることも目的としている。

(4) 情報の活用・管理

ア 情報の管理

戸別訪問により収集された情報は、特に選挙期間中に有効活用される。戸別訪問によって収集される大半の情報は、今日、政党のコンピューター・データバンクに直接入力される。その地域の選挙登録官 (registration officer)⁸は、地域政党に対し、コンピューター・ディスクにより、その選挙区の全ての有権者の氏名と住所を記した

選挙登録の記録を提供する。そして政党職員は、それぞれの個人ごとに、戸別訪問を通じて収集してきた情報を入力する作業を開始することができる。このため、全国の個々の有権者の全体的な政治的プロフィールは、政党に掌握され、その中には、前回の投票履歴や投票の意図を含む個人的な様々な情報が含まれている。

イ 有権者との関係

有権者は、自分が発言したことが記録され、永久に保存され、情報検索システムとしてコンピューターに電子化され、関係する政治組織のどのメンバーもアクセスすることができることを知れば、戸別訪問に答えることを不安に思う可能性がある (戸別訪問担当者の質問に答えること全体を断る可能性も非常に高い)。

現在のところ、地方政党の戸別訪問担当者に個人的な政治的プロフィールが蓄積されていることを人々に知らせる義務はない。また、万が一、そのことが戸別訪問を受けた者が求められた情報を提供する可能性を減少させるといけないので、戸別訪問担当者もめったにそのことに言及しない。しかし、仮に回答を求められれば、将来の選挙運動の目的のために蓄積されると述べることになる。

1984年のデータ保護法の標準的な規定は、現在、このような方法で蓄積された戸別訪問の情報に適用され、情報の収集・保管の原則・手続を監督する公的責任者も定められている。本法の一般原則によれば、そのような個人データは、公正に取得され、個人データは正確で更新される必要があり、必要以上の長期間保有されてはならず、データに対する非公式のアクセスに対しセキュリティの手段が講じられなければならない。個人は誰でも、データ使用者に対し、

8 選挙登録官について、前述2(1)イ参照。

個人情報とその個人に関わるものであるか否かについて質問をする権利及び真実を回答される権利を有する。そして、当該個人の情報である場合、本人はそのデータをみる権利を有し、誤った情報があれば訂正又は削除を求める権利を有する。

4 日英両国の比較

(1) 戸別訪問制度

前述のような英国の制度運用をみると、戸別訪問制度の①戦術性、②組織性、③科学性を見出すことができる。第一に、英国の戸別訪問制度は、有権者の政党の選好を把握するだけでなく、選挙当日の投票行動を促すことを目的としている（前掲3(2)ア及びイ）。また浮動票をいかに浮き上がらせそれに対する対処を講じるかという点が重要な目的となる（前掲3(2)ウ）。このように戸別訪問は、政党の選挙運動に戦術性をもたらしている。

第二に、戸別訪問時に、政党単位での政治の対立軸を説明することが重要な役割となっている（前掲3(2)エ）。ここで言えることは、戸別訪問担当者と有権者との属人的な人間関係に関わる対話というよりも、現代的組織としての政党活動の一環として戸別訪問が実施されているという点である。また、全国の個々の有権者の投票履歴や投票の意図を含む全体的な政治的プロフィールは、政党に掌握されている。その意味で、戸別訪問制度は、全国性、継続性、及び累積性を伴う情報を政党が保有することを可能なものとしており、いわば選挙運動に組織性をもたらしている手法と評価することができる。

第三に、戸別訪問の結果は政治的プロフィールとしてコンピューターで管理され

機能的な活用が図られている（前掲3(2)オ）。ここでは、ICT技術を通じた科学的な手法として戸別訪問が活用されていることがわかる。

このように、英国における戸別訪問は、政党組織による戦術的、組織的、かつ科学的な政治活動の基軸の一つとして活用されていることがわかる。なお、このことに関連して、Cowley (2018)⁹は、近時、中央政党本部と戸別訪問担当者の意見の不一致等により、戸別訪問が有効に機能しない場合も生じている旨を指摘しているが、いずれにせよ、これらの事象は、基本的に戸別訪問を中央政党による機能的・組織的活動として捉える考え方が英国では定着していることを表している。

このような戸別訪問制度の運用上の発達に対し、我が国で戸別訪問制度の弊害として想起されていた「双方の交渉は公然行われるものではなく、隠密の間に行われるため、往々にして投票買収等の不法不正なる行為を助成する恐れがある」という発想との間には相当程度の懸隔がある。換言すれば、我が国の立法事実として想定する事象は既に前時代的なものになっており、現代の戸別訪問制度に係る国際標準的な概念及び課題とずれてしまっているのではないだろうか。¹⁰

(2) 腐敗防止に係る規制

次に、腐敗防止のための規制の強化により、戸別訪問を解禁することに伴う弊害は防止できるのではないかという論点が存在する。英国においては、1688年の名誉革命により議会在権限を国王から獲得して以来、選挙における腐敗を取り締まる法律の整備が進められてきた（<表2>参照）。

9 Philip Cowley and Dennis Kavanagh "The British General Election of 2017" Palgrave macmillan, 2017, 286頁は、比喩的に、労働党職員が戸別訪問において同党への勧誘ではなく、逆に同党党首の批判を行っている場合があることを取り上げている。

10 本連載（その1）表3(A)衆議院議員選挙法改正理由書に掲げる理由参照。

<表2>英国における選挙腐敗防止関連法（表は筆者作成）

時期	法律名	概要
1696	Treating Act	投票を得るために、本人自らが又は本人の利益となるその他の方法で、選挙人に金銭・飲食物を供与することは禁止。違反した候補者は当選無効。
1729	Bribery Act	(1)候補者又は選挙人2名以上の要求があったときは、選挙人は投票に先立って、投票と引換に買収を受けていないことを宣誓。 (2)有罪判決を受けた当選人は直ちに議席・被選挙権を失う。 (3)有罪の選挙人は500ポンドの罰金。
1832	Reform Act	選挙人の登録制度を導入。
1842	Discovery and Prevention of Bribery and Treating Act	腐敗行為の摘発は選挙人個人を対象。 (1)選挙人が腐敗行為を指摘する訴願を議会に提出すると、議会は委員会を設置して調査活動を開始できる。 (2)委員会の調査開始後に訴願が撤回される場合においても、訴願者・候補者間の不明朗な妥協を排するため、撤回の正当な理由がないときは、委員会は調査を続行。 (3)選挙の前後の供応も、選挙に関係がある場合には腐敗行為とみなす。 (4)金銭その他の有価物の支払いまたは贈与は、買収とみなされる。
1852	Election Commission Acts	選挙訴訟の審査権限をもつ衆議院の委員会が、特定の選挙区で広範な腐敗があったと議院に報告したとき、国王は報告に基づき選挙委員を任命し、実態を調査させ、その事実を公表させることができる。
1854	Corrupt Practices Prevention Act	これまでの腐敗防止の諸法律を廃止し、集大成し、腐敗とは何かを定義。 (1)腐敗行為を買収、供応、不当威迫に分類し定義。 (2)この腐敗行為を行った者に対する制裁措置を整備。 (3)候補者は選挙運動中使用した金額を選挙費用明細書として届出。選挙費用監査委員が監査。
1868	Parliamentary Elections Act	腐敗行為を理由とする選挙訴訟の管轄権を衆議院から裁判所の管轄に改めた。
1872	Ballot Act	投票所において、選挙管理官の前で口頭で投票すべき人の名を告げるという方法を改め、秘密投票を実施。
1883	Corrupt and illegal act	(1)候補者が選挙運動に使用できる費用の額を制限し、前回の1880年選挙のときの3分の1の低額に抑えた。 (2)選挙費用の支出者を選挙事務長1人に限定した。 (3)選挙費用の収支明細書を提出させたこと。 (4)選挙費用超過、買収等の選挙違反者に対し、罰金、自由刑等の刑事罰を科したほか、当選無効、選挙権被選挙権の停止の政治的制裁を加えた。 (5)候補者の代理人が選挙違反を犯した場合、連座制により、当選した候補者が当選無効、及び選挙権・被選挙権の停止の政治的制裁措置を受けること (6)選挙裁判を迅速に行う。
1983	Representation of the People Act	腐敗違法行為防止法を強化。下記の行為を法定し、これら不正行為に対し、1年以下の禁固又は無制限の罰金を定める。 (1)収賄(投票者に不正な影響を与える目的で資金を提供する行為) (2)供応(投票者に不正な影響を与える目的で飲食を提供する行為) (3)不公正な影響行使(投票者に不正な影響を与える目的で威嚇又は暴力の行使)

(表は筆者作成)

英国においては、19世紀以前は選挙時に票の買収行為が横行していたが、1883年に、選挙の腐敗を根絶する趣旨に基づき、腐敗・違法行為法 (Corrupt and Illegal Act) が制定された。本法は、増加する地方選挙において、より活発になる選挙運動を規制することを意図する法律であった。本法の根本的な目的は、各選挙区において議会議員がその地位を巡り公正な選挙戦を行い得る枠組みを用意することであった。この目的を達成するために2つの重要な方法が採用された。第一に、19世紀後半における不当又は不公正な選挙運動を違法行為とすることであった。罰金や当選無効及び選挙権の剥奪など、それぞれの違反行為に対する刑罰を強化しながら広範囲の連座制を確立した。

第二に、選挙費用の最高限度額制度を導入し、その額を極端なまでに抑え、選挙費用報告書の提出を義務付けた (<参考>参照)。

このような選挙運動の規制は、その後も引き継がれ、19世紀後半以降逐次整備されてきた。1983年国民代表法 (Representation of the People Act 1983; 以下「1983年法」という。) では、①収賄 (投票者に不正な影響を与える目的で資金を提供する行為)、②供応 (投票者に不正な影響を与える目的で飲食を提供する行為)、③不公正な影響行使 (投票者に不正な影響を与える目的で威嚇又は暴力の行使) が違法行為として法定された。1983年法は、これらの不正な行為に対し、1年以下の禁固又は無制限の罰金を罰則として定めている¹¹。

以上の点を踏まえ、前田(1993)¹²は、英国は1883年腐敗・違法行為法を契機とし

て選挙に係る買収行為の抑止に成果を上げ、我が国では十分な成果をあげられていないと指摘し、その要因として主に選挙法上の制裁措置の差を挙げている¹³ (<表3>参照)。

表3が示すとおり、英国においては、選挙違反に対する制裁の厳しさが顕著である。このような制裁については、我が国においても、普選法の施行以降、逐次、連座制の範囲の拡充が行われ、両国の差異は若干縮小してきたといえる (<表3>「拡充」の欄を参照)。

しかしながら、当選無効となる行為の範囲、免責となる事由の範囲、及び選挙権・被選挙権の停止の事由 (代理人の違反) 等において、未だに差異が残る部分もある。

このため、我が国で戸別訪問を解禁する一方で投票影響行為の抑制を法政策的に進めていく選択肢を取る場合には、我が国の腐敗防止措置の強化を更に検討していく必要があるであろう。

5 小括

制度運用に係る時間的経過を経て、今日においては、運用国における戸別訪問制度の課題と、我が国において想起されている当該制度の弊害のイメージとの間には、既に相当程度の乖離が生じているのではないかという問題設定を行った。この点に関しては、前述4(1)で触れたとおり、英国における戸別訪問制度の戦術性、組織性及び科学性のレベルと比べ、我が国の立法者が戸別訪問制度に抱いているイメージとの間には既に相当程度の乖離がみられ、法政策的には運用国の実情を踏まえた制度の認識が必要であると考えられる。

11 Representation of the People Act 1983, Article 113, Bribery. 出典: legislation.gov.uk <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2/part/II/crossheading/bribery-treating-and-undue-influence>

12 前田英昭『政治腐敗防止法を考える』信山社、1993年、29頁。

13 前掲書、29-36頁。

<表3>英日比較 腐敗防止に係る制度

項目	英国の制度（1883年腐敗・違法行為防止法）		我が国の制度（1925年普選法）	
特徴	選挙違反者に対する制裁の厳しさ。		—	
当選無効の適用者の範囲(当選人以外)(A)	範囲	候補者の代理人すべて（選挙事務長、副事務長、その他裁判官の解釈により該当する者）。	選挙事務長	
	判例	<ul style="list-style-type: none"> ・ 選挙人の集会で候補者に代わり演説した者 ・ 候補者又は選挙事務長と直接間接又は追認により意思を通じて選挙運動を行った者 	当初	—
			拡充	①総括主催者、出納責任者、選挙運動主催者、候補者の父母等、秘書（法251条の2）(S29改正) ②組織的選挙運動管理者等（法251条の3）(H6改正) ③候補者と同一の職にあった公務員等（法251条の4）(S37改正)
当選無効となる行為の範囲(B)	腐敗行為及び違法行為のすべて。		買収、利益誘導及び選挙運動費用の超過（選挙犯罪のうち特に悪質とされる行為）。	
	腐敗行為	社会通年上悪とされる行為であって、買収、供応、不当威迫、替玉投票、選挙運動費用の虚偽報告・記載に該当する行為。	当初	—
	違法行為	本来的には悪ではないが、選挙と関連して行われると腐敗を生む恐れがあるため規制の対象とする行為（違法な支払い、使用、賞借、法定選挙運動費用の超過等）	拡充	多数人買収、候補者等に対する買収等、新聞・雑誌等の不法利用（法251条の2～251条の4）(S29改正)
連座制の適用免除(C)	重い罪（買収、替玉投票等）	免責されない。	候補者が選挙事務長の専任監督について相当の注意を怠らなかったときは免責される（法251条の3第2項第3号）。	
	軽い罪（供応、不当影響、違法行為）	候補者がその行為を防止するための積極的な努力を立証できない限り、免責されない。	当初	—
選挙権・被選挙権の停止(D)	候補者本人の違反	腐敗行為；選挙権は7年間停止。被選挙権は立候補した選挙区で永久停止、他の選挙区で7年間停止。	選挙犯罪を犯した者を対象として5年間を限度に停止。ただし裁判所は短縮（悪質な犯罪以外は停止を含む）も可（法252条第4項）。(S37改正)	
		違法行為；選挙権は5年間停止。被選挙権は立候補した選挙区で7年間停止。	<ul style="list-style-type: none"> ・ 罰金刑；裁判が確定した日から5年間。 ・ 禁錮以上の刑；刑の執行終了までの間及びその後5年間。（法252条第1項・第2項）(S25) 	
	代理人の違反	腐敗行為；候補者の被選挙権は立候補した選挙区では7年間停止、	当初	—
		違法行為；被選挙権は立候補した選挙区でその議会の存続中（最長7年間）停止。	拡充	上記(A)と同じ対象者について同上。(S29改正)

表は前田(前掲書)を素材に筆者作成。(S:昭和,H:平成)

V 個別訪問と投票行動

本稿の冒頭に掲げた問題設定に対する結論は各章の小括に掲げたとおりであり、現代の社会情勢を踏まえた制度の見直しが求められていると考えられる。

また、あわせて、当該制度と投票率等との関係についても触れておきたい。

1 英国の投票制度

英国における主要な選挙は、国会議員選挙、地域議会議員選挙（イングランド、ウェールズ、北アイルランド）、市長選挙、自治体議員選挙、及び欧州議会議員選挙の5つの種類から成り、選挙ごとに異なる選挙制度が採用されており、その種類が多様である点が英国の特徴である（＜表4＞参照）。

2 英日両国の選挙等の状況

(1) 国会議員選挙

英日の1940年代以降の国会議員選挙の投票率の推移をから両国の選挙の状況の特徴を挙げてみよう（＜図1＞参照）。

我が国の国会議員選挙は、衆議院（選挙区）は平均68.8%、参議院（地方区・選挙区）は平均61.7%であるが、選挙ごとの振

幅が大きい。

これに対し英国の国会議員選挙は、次の点が特徴である。

①平均73.3%であり、常に我が国より高い投票率を維持していること。

②選挙ごとの投票率の振幅が少なく、安定していること。

③投票率が2001年まで下降する傾向であったが、2001年以降直近の2017年選挙に至るまで上昇傾向が続いていること。

また、地域（Country）別の投票率の内訳をみると、スコットランド及びウェールズにおいて高い投票率が確保できた場合（1997年及び2010年）には全体の投票率も高くなるなど地域区分の投票率が全体に与える影響も窺われる（＜図2＞参照）。

(2) 権限移譲地域議会選挙

英国の各地域区分における権限移譲地域議会選挙の投票率については地域区分ごとの格差は存在するが、近年の投票率は概ね横ばいであり、比較的安定した状態である（＜図3＞参照）。

英国では、地方選挙における投票率は概ね25～35%と低迷しているが、国会議員選挙は上記アのとおり高い投票率で安定し

＜表4＞英国における選挙制度

選挙制度	各種選挙
単純小選挙区制 (First-past-the post)	国会議員選挙
	イングランド自治体議員選挙
	ウェールズ自治体議員選挙
補充投票制 (Supplementary vote)	ロンドン市長選挙
	その他の市長選挙(イングランド及びウェールズ)
	公安委員選挙
単記移譲式投票制 (Single transferable vote;STV)	北アイルランド地域議会議員選挙
	欧州議会議員選挙(北アイルランド)
	スコットランド自治体議員選挙
	北アイルランド自治体議員選挙
追加議席制 (Additional member system)	スコットランド地域議会議員選挙
	ウェールズ地域議会議員選挙
	ロンドン議会議員選挙
拘束名簿式比例代表 (Closed party list system)	欧州議会議員選挙(ブリテン)
選挙投票制(Alternative vote)	貴族院世襲貴族議員補欠選挙

表は筆者作成。

ていることは留意しておくべき点である。

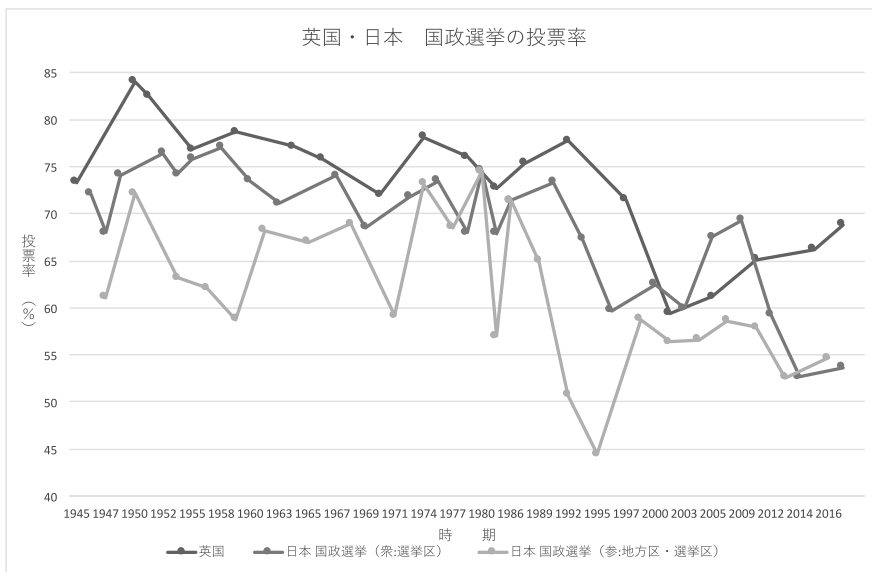
に収斂する状態にはなっていない（＜図4＞参照）。

3 政党の状況

我が国では小選挙区制導入に伴う選挙行動により、長期的趨勢として、有効政党数¹⁴が減少している。しかし一方で2大政党制

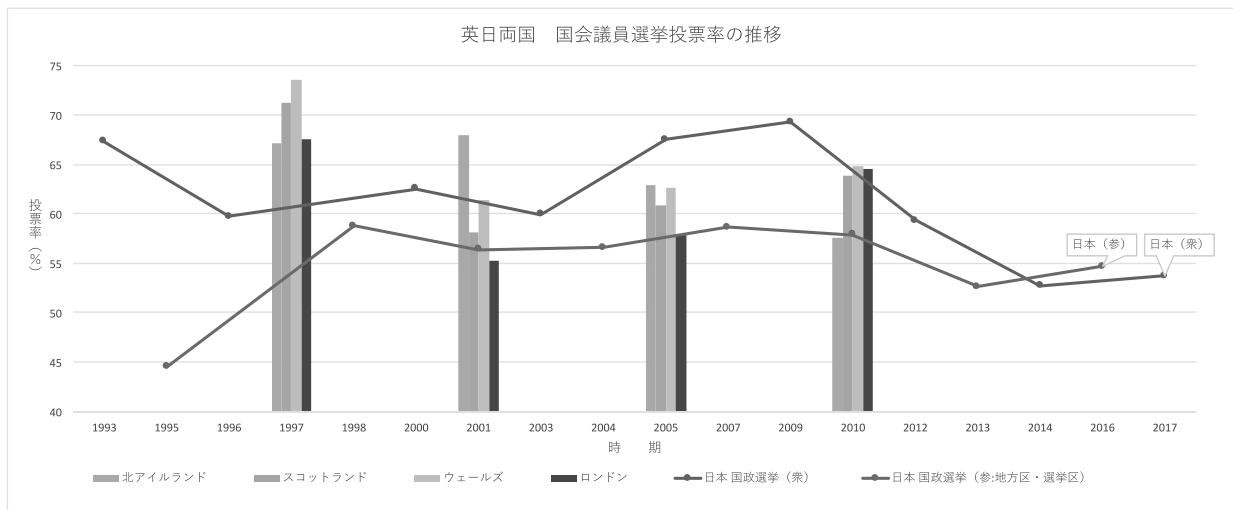
このような状況の特徴として、有権者にとって選挙における政策の選択肢の幅が狭まっているということが出来る。また、そのことと併せて、ダウنزモデル¹⁵として

＜図1＞英国（全国）・日本 国会議員選挙の投票率の推移



Philip Cowley and Dennis Kavanagh. "The British General Election of 2017", Palgrave macmillan, pp.497-497及び総務省資料を基に筆者作成。

＜図2＞英国（地域別）・日本 国会議員選挙の投票率の推移 2

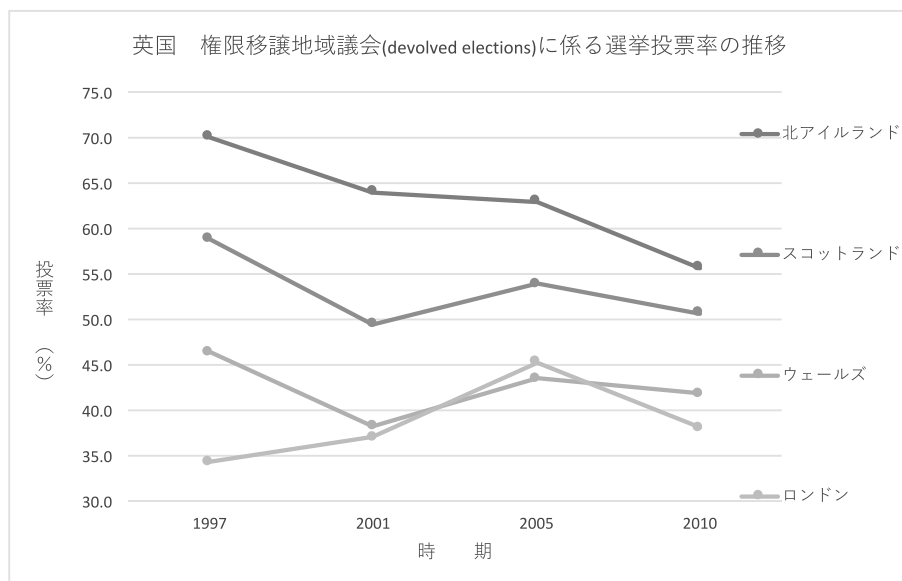


Dandoy, Régis. and Schakel, Arjan H. "Regional and National Elections in Western Europe", Palgrave macmillan, 2013, p.265, Table14-1及び総務省資料を基に筆者作成。

14 有効政党数とは、n を選挙で議席を得た政党の数 P_i を任意の政党 i の得票率としたとき、 $ENP = \sum_{i=1}^n (P_i)^2$ という式に与えられる数字である。その選挙でどの程度特定の政党に票が集まっているのかを表す。例えば選挙において、1つの政党が得票率50%、2つの政党がそれぞれ得票率25%である場合、この数字は $ENP = 1 / (0.5^2 + 0.25^2 + 0.25^2) = 2.7$ となる。

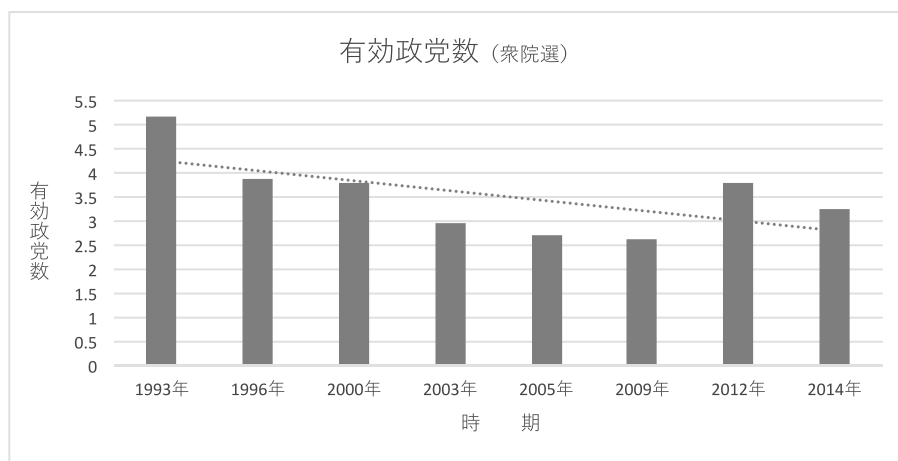
15 有権者の投票参加に関わる意思決定を利益とコストという観点から捉え、「投票から得られる利益がコストを上回るならば有権者は投票する。そうでない場合、有権者は棄権する」ことを指摘する考え方。

＜図3＞英国 権限移譲地域議会選挙投票率の推移



Dandoy, Régis. and Schakel, Arjan H. , op.cit. ,p.265,table14-1を基に筆者作成。

＜図4＞我が国の有効政党数の推移（衆議院議員選挙）



Dandoy, Régis. and Schakel, Arjan H. , op.cit. ,p.265,table14-1を基に筆者作成。

示されているように、複数の候補者の政策立場に大きな違いがなければ、誰に投票しても得られる利益は同じため、有権者は棄権するという政治行動の存在に留意する必要がある。特にダウンズモデルでは、「投票することによって自分が欲する政策が実現するという利益と情報収集や投票所に足を運ぶコストを比較して、前者のほうが大きければ投票し後者のほうが大きければ棄

権するのである。」¹⁶及び「無関心について生ずる第2の問題は、無関心な有権者の政党間差異は実際にゼロなのか、それとも単に情報が不足しているのかということである。」と述べられているように、情報も政治行動（すなわち棄権）に与える重要な要素となっている（章末＜参考2＞参照）。

この点を踏まえ、筆者は、ダウンズが指摘した情報の不足や情報のコストが棄権を

16 出典：飯田健・松林哲也・大村華子 『政治行動論 有権者は政治を変えられるか』 有斐閣、2015年、78-80頁。

もたらす事象が我が国でも発生しているのではないかと考える。

このような事象に加えて、英国において極めて発達した戸別訪問制度の戦術的活用が行われていることを想起するとき、我が国の投票率向上という目的において、戸別訪問制度の解禁は、有権者に対する候補者間の差異に係るきめ細かな情報提供機能を含め、再度その意義を検証する価値があるのではないだろうか。

VI 結論

最後に結論をまとめると、今日において、本連載の冒頭に提起をした4つの問題設定のいずれにおいても、個別訪問制度の見直しを促す客観的材料が見出されているものと考えられる。

そしてそのような見直しの論議を進めていく上で、以下2つの点に留意すべきである。第一に英国を始めとする運用国における戸別訪問制度の戦術性、組織性、及び科学性を踏まえたメリット・デメリットの検討など実証的観点から比較研究を更に進めていくことが必要である政党制、選挙戦術、及び科学技術の進展など、社会経済情勢のダイナミズムを踏まえた選挙運動規制のあり方を考えていかなければならない。

第二に、当該制度の見直しを考えるにあたっては、制度単体の問題ではなく、制度を構成する要素の有機的な構造を認識することが肝要である。

すなわち、当該制度は、①候補者個人及び②組織（政党等）という選挙運動規制の対象となる要素と、③刑事罰及び④選挙法上の制裁手段（公民権停止等）という選挙運動規制措置の要素という合計4つの要素の組み合わせ構造を踏まえて考えていく必要がある。すなわち、我が国におけるこれ

ら4つの要素の特性を踏まえつつ、どのような選挙運動規制が最も公正な選挙運動の実現に資するかという点を探求する必要がある。このように、現代の社会・技術の進展を立法事実として認識しつつ、選挙の自由・公正の確保及び市民参加を通じた現代型民主主義の確立の観点から、今後の制度の在り方を考えていくべきであろう。

(以上)

<参考1> 腐敗・違法行為¹⁷

英国の選挙運動法（Election campaign law）は、その大半の内容が19世紀における選挙運動を理由に制定された。19世紀においては、放送や大量発行される新聞が出現する前であり、選挙陣営は、もっぱら、選挙区単位で活動していた。投票者は、地域のコミュニティを代表する者として個々の議員を選び、脅迫や有権者による買収が横行していた。

19世紀における1832年及び1867年に代表される参政権の拡大に続いて、1883年に、腐敗・違法行為法（Corrupt and illegal act）が制定された。これは、選挙の腐敗を根絶すること、増加する地方選挙の投票者に影響を与えることが必要になった状況において、より活発になる地方選挙の選挙運動を規制することを意図する法律であった。この法律の根本的な目的は、各選挙区において議会議員がその地位を巡り公正な選挙戦を行い得る枠組みを用意することであった。

この目的を達成するための2つの重要な方法があった。1つは、19世紀後半における不当又は不公正な選挙運動を違法行為とすることであった。そしてもう1つは、各立候補者が選挙運動の経費を賄うための支出に上限を設けることであった。

このような選挙運動の規制は、その後も

17 Robert Blackburn "The electoral system in Britain" Palgrave Macmillan, 1995, pp.273-275 を筆者訳。

引き継がれ、19世紀後半以降一貫して発達してきた。20世紀における幾つかの近代化を図る規定や、1983年国民代表法（Representation of the People Act、以下「1983年法」という。）などである。選挙運動に関する現代の英国の法律は、本質的には、国政選挙よりも地方選挙を規制するように設計されている。1983年法における地方選挙に係る選挙運動に対する詳細で複雑な規定は、国政選挙における特に資金問題の政党に対する緩い規制と顕著に対照的である。

1983年法は200項余りの中で3分の1は、選挙区における選挙運動に関する詳細な規制を含んでいる。これらの選挙運動に係る規制に違反する行為は、“腐敗又は不法な行為”になり得る。腐敗又は不法な行為の中には誰でも犯し得るものと、候補者及びその選挙代理人（election agent）のみが犯し得るものがある。最も明らかなことは、投票者の買収しようとすることは犯罪になるということである。1983年法は、投票者がどのような投票を行うかについて影響を与えるために、金銭、贈り物、貸付、有価約因、職場、場所、又は雇用の提供を含む賄賂の申し出ることとそれを受諾は、犯罪になることを規定する特別の条文を置いている。

同様に、ある者が投票者に対し不当な影響を行使すれば収賄罪になる。すなわち、ある者が、身体を脅迫したり、投票者を恫喝したり、誘拐、監禁又は詐欺、計略により投票者の自由な投票権行使を妨害したり阻止する行為は収賄罪になる。古代コモン・ローは、饗応（treating）も犯罪とみなしていた。すなわち、ある者が、投票者に影響を与えるために、投票者に対し、食物、飲み物、遊興を提供すれば犯罪となる。国会議員候補者の賄賂は、明らかに選挙犯罪にもなる。同法は、ある者が、金銭の支

払いやその約束を通じ、候補者から降りるように不正に勧誘又はあっせんを行う行為を違法な支出として有罪とし、賄賂により候補者から退いた者も有罪としている。

1983年法においては、他の多くの収賄又は違法行為も規定されている。例えば成りすまし（他人の名前で投票）、候補者用紙の改ざん、選挙管理官に対する虚偽の申告、投票の秘密遵守違反、報道に対する規制の不遵守（他の候補者が賛成した計画に対する候補者の拒否権行使など）、地方選挙運動に対する違法で過剰な経費支出などである。

刑罰は個々の収賄又は違法行為に対し規定されている。候補者や選挙事務局長である関係者は、罰金又は懲役の刑に処せられる。その場合、選挙違反の性質に応じ、選挙権と議員候補の被選挙権は最高10年間停止となる。

収賄又は違法行為の発見により、当該選挙区の選挙も無効となる場合がある。議員本人が有罪又は選挙代理人が収賄又は違法行為を犯した場合、選挙自体が無効と宣告される。この趣旨により、ここでいう選挙代理人には、選挙事務局長だけではなく、戸別訪問担当者（canvasser）のように候補者の選挙事務局において勤務することを正式に認められている者も含まれている。換言すれば、候補者が収賄又は違法行為について全く知らなかった場合においても、（候補者や選挙事務局長の明確な指示に直接矛盾していたとしても）その選挙は無効と宣告されることはあり得る。このような非常に厳格なルールは、選挙事務局長にとって、党職員が地方選挙運動を行う合法性と妥当性をしっかり精査することの重要性を示している。しかしながら、特定の収賄・違反行為の性格と周辺事情により、潔白な当選候補者を裁判所の選挙無効命令から救済するしっかりと規定された根拠もあ

る。例えば、違法な支払いがうっかりなされた場合や偶然の計算違いがあった場合、裁判所が救済を認める場合がある。特定の候補者を当選させるための収賄又は違法な行為が非常に行きわたっており、合理的に考えてもその行為が投票結果に影響を及ぼしている場合には選挙が無効になることはあり得る。

<参考2> 無関心の性質¹⁸

われわれのモデルでは、無関心な有権者が選挙結果に影響を与えることは全くない。だが、かれらの利益もやはり各政党により満されている。なぜなら、競争により各政党は現在の票ばかりか潜在票をも追求せざるをえないからである。この事実により、果して無関心とは何らかの政治的意義もっているのかどうか、という疑問が生ずる。(中略)

無関心について生ずる第2の問題は、無関心な有権者の政党間差異は実際にゼロなのか、それとも単に情報が不足しているのかということである。前章では、有権者はほとんど、各人の票の重要度が小さいことを知っているの、各人の真の選好を発見するに足る情報を得ようとはしないことを明らかにした。おそらく大多数の無関心な有権者は、もし本当の見解を見出すとすれば、無関心ではなくなるであろう。しかしながら、情報費用のためそれ以上の調査は理屈に合わなくなってしまう。この費用を負担することは、高所得市民より低所得市民のほうが苦しいから、間違っ無関心になっている有権者数は、高所得市民よりも低所得市民に多いかもしれない。もしそうなら、不確実性により政治勢力の分布に偏りが生ぜざるをえないことになる。その結果、不釣り合なほど多数の低所得市民が、選

挙結果に影響を与えるのが妨げられるのである。

<邦文文献目録>

- 岩崎美紀子 『選挙と議会の比較政治学 岩波現代全書』 岩波書店、2016年。
- 上神貴佳 『政党政治と不均一な選挙制度』 東京大学出版会、2013年。
- 梅津實ほか 『比較・選挙政治』 ミネルヴァ書房、1998年。
- 大西裕 『選挙ガバナンスの実態 世界編－その多様性と「民主主義の質」への影響－』 ミネルヴァ書房、2017年。
- 大林啓吾・白水隆 『世界の選挙制度』 三省堂、2018年。
- 岡田亥之三朗 『改訂 選挙運動と罰則』 一橋書房、1951年。
- 川人貞史 『選挙制度と政党システム』 木鐸社、2004年。
- 川人貞史ほか 『現代の政党と選挙』 有斐閣、2011年。
- 阪上順夫 『現代選挙制度論』 政治広報センター、1990年。
- 佐藤俊一 「公職選挙法と新たな自治体選挙法の形成」『選挙研究 18巻』 日本選挙学会、2003年、36-46頁。
- 清水唯一朗 「日本の選挙制度－その創始と経路－」『選挙研究 29巻2号』 日本選挙学会、2013年、5-19頁。
- 柚正夫 『日本選挙制度史』 九州大学出版会、1986年。
- 西平重喜 『選挙の国際比較』 日本評論社、1969年。
- 服部喜太郎 『改正市制町村制と衆議院議員選挙法』 信山社、2013年。
- 藤田達郎 「戸別訪問禁止をめぐる国会審議と立法事実」『政策科学3-3 1996年 2月号』 145-164頁。

18 アンソニー・ダウンス、古田精司監訳 『民主主義の経済理論』 成文堂、1980年、273-275頁。

前田英昭 『政治腐敗防止法を考える イギリスの教訓と日本の課題』 信山社、1993年。
待鳥聡史 『民主主義にとって政党とは何か 対立軸なき時代を考える』 ミネルヴァ書房、2018年。
松尾尊允 『普通選挙制度成立史の研究』 岩波書店、1989年。
森清 『選挙制度の改革』 プラザ、1989年。
犯罪統計（2005年～2015年） 警察庁 <https://www.npa.go.jp/publications/statistics/sousa/statistics.html>

<Bibliography>

Blackburn, Robert. “*The Electoral System in Britain*” ,Palgrave Macmillan, 1995.
Cook, Chris and Stevenson, John. “*A History of British Elections since 1689*” ,Routledge, 2014.
Cowley, Philip and Kavanagh Dennis, “*The British General Election of 2017*” ,Palgrave Macmillan, 2018.
Dandoy, Régis. and Schakel, Arjan H. “*Regional and National Elections in Western Europe Territoriality of the Vote in Thirteen Countries*” ,Palgrave macmillan, 2013.
Herron, Erik S., Pekkanen, Robert J. and Shugart, Matthew S. “*The Oxford handbook of Electoral Systems*” ,Oxford University Press, 2018.
Kenealy, Daniel. et al. “*Publics elites and constitutional change in the UK*” ,Palgrave Macmillan, 2018.
Lamond, Ian R. and Reid Chelsea, “*The 2015 UK General Election and the 2016 EU Referendum*” ,Palgrave Macmillan, 2017.
Robinson, Chris. “*Electoral systems and voting in the United Kingdom*” ,Edinburgh University Press, 2010.
Sing Patrick. “*Elections in the United Kingdom including electoral systems, postal*

voting, parliamentary constituencies, and political parties” ,High quality Wikipedia articles.

Smith, Neil. “*UK Elections & Electoral reform (2nd edition)*” ,Phillip Allan, 2011.

Watt, Bob. “*UK Election Law*” Routledge, 2006.

“*Parliamentary voting system and constituencies act 2011 (UK)*” ,The Law Library,2018, Legislation.gov.uk