

連座制に関する最高裁判決

——1998. 11. 17 最高裁第3小法廷判決を素材として——

前 田 寛

目 次

- I はじめに（連座制の沿革）
- II 平成10年11月17日最高裁第3小法廷判決（以下、「本判決」という）
 - a 事案の概要
 - b 判決要旨
- III 本判決の検討
 - 1 本件連座制規定の合憲性
 - 2 秘書の定義
 - 3 秘書推定規定の合憲性
- IV おわりに

I はじめに（連座制の沿革）

現行の公職選挙法（以下、「公選法」という）における連座制とは、公職の候補者等（候補者又は立候補予定者）と一定の関係にある者が買収等の悪質な選挙犯罪を犯し刑に処せられた場合には、候補者等本人について、その当選を無効とするとともに立候補禁止の効果を生じさせる制度である¹⁾。

連座制は、選挙腐敗防止の効果をあげるために、現在に至るまで、その規定がどのように拡大・強化されてきたかを、まず、概観しておこう²⁾。

注1) 衆議院法制局内選挙法制研究会編著（なお、以下の注で引用・参照する際は、「選挙法制研究会編著」とする。）『選挙腐敗防止法の解説——選挙浄化の徹底のため、組織的選挙運動に全面的に導入された新連座制を中心として——』第一法規・平成7年・19頁。

2) この点については、既に、拙稿「連座制に関する一考察」・『徳山大学論叢』50号89-91頁で述べた内容を補正したものであることを、お断りしておく。

我が国では、大正14年（1925年）の衆議院議員選挙法の改正において、既に、連座制が採用されており、選挙事務長が一定の選挙犯罪を犯し刑に処せられたときに、その当選を無効とすると定めた（同法136条）。ただし「選挙事務長ノ選任及監督ニ付相当ノ注意ヲ為シタルトキハ此ノ限ニ在ラス」との免責規定が設けられていた（同条但書）。この制度の趣旨は、昭和25年制定の公選法に引き継がれ、選挙運動を総括主宰した者が買収等の罪を犯し刑に処せられた場合や出納責任者が報告書提出の義務違反の罪を犯し刑に処せられた場合にも、当選を無効とすると定めた（同法251条1項、2項）。ただし、「当選人が選挙運動を総括主宰した者の選任及び監督につき相当の注意をしたとき若しくは選挙運動を総括主宰した者であることを知らなかったとき又はその者が当選人の制止にかかわらず選挙運動を総括主宰した者であるときは、この限りでない。」とし（同条1項但書）、また、出納責任者が報告書提出の義務違反の罪を犯し刑に処せられたときも、同旨の免責規定が設けられていた（同条2項但書）。

次いで、昭和29年の公選法改正で、251条の2を新設し、連座の対象者に総括主宰者のほか、出納責任者の買収、選挙費用の法定額違反等が追加され、免責事由を、総括主宰者又は出納責任者の選挙犯罪行為がいわゆる「おとり」又は「寝返り」により誘発された場合に限定し、連座制を強化した。

その後、昭和37年（1962年）の公選法の改正で、免責規定を全面的に削除し、連座の対象者を総括主宰者及び出納責任者の選挙犯罪のほか、選挙区の3分の1以上の地域の選挙運動を総括主宰した者の選挙犯罪、及び候補者と同居の親族の選挙犯罪にまで拡大し、更に、251条の3を新設し、公務員等の地位利用についても連座制により規制し、公務員等であった者が国会議員の選挙において当選人となった場合、その職務関係者が当選人の指示又は要請を受けて一定の選挙犯罪を犯し刑に処せられたときは、その当選を無効とすると定めた。

更に、昭和56年（1981年）の公選法改正で、候補者と同居していない親族の場合にも、連座制を拡大した。

以上のように、連座制は、連座対象者の範囲の拡大や免責規定の縮小（削除）など、徐々に拡大・強化されてきた。結局、平成6年の公選法改正前の従来型連座制の基本的な内容は、総括主宰者、出納責任者、地域主宰者、及び候補者の親族が一定の選挙犯罪を犯し刑に処せられた場合に、候補者の当選を無効とするものであったが、現実には連座制が適用されることは稀であり、選挙腐敗の防止に十分役立っているとは言えなかった³⁾。

そこで、政治改革の一環として、政治腐敗を一掃するために、平成6年（1994年）2月と11月、二度にわたる公選法の改正により、連座制の大幅な拡大・強化が行われた。

まず、平成6年2月の法改正（以下、「拡大従来型連座制」という）の主な内容は、次の通りである。

ア 連座の対象者に立候補予定者の一定の親族や候補者等の秘書も新たに加えられた（同法251条の2第1項4号、5号）。

イ 従来、候補者等の親族が買収等の選挙犯罪を犯して禁錮以上の刑に処せられても執行猶予となった場合には、連座制が適用されなかったものを、執行猶予となった場合でも連座制が適用されることとなった（同法251条の2第1項）。

ウ 連座制の効果について、5年間の立候補禁止が設けられ、それは、当選者だけでなく落選者にも適用されることとなった（同法251条の2第1項。なお、平成7年8月29日の仙台高裁判決⁴⁾、同9年9月24日の東京高裁判決⁵⁾等参照）。ただし、連座の対象となる買収等の選挙犯罪が「おとり」又は「寝返り」による場合は、当該規定（立候補禁止規定）を適用しないとする免責規定を設けている（同法251条の2第4項）。

次に、同年11月の法改正（以下、「新連座制」という）の主な内容は、次の通りである。

3) 選挙法制研究会編著・前出注1) 22頁、吉田善明『政治改革の憲法問題』岩波書店・平成6年・148-149頁、162頁。

4) 判時1549号3頁。

5) 判時1627号93頁。

連座の対象者の範囲を拡大して組織的選挙運動管理者等の犯した買収等の選挙犯罪が付加された（同法251条の3第1項）。ただし、その選挙犯罪が「おとり」又は「寝返り」により行われたものであるときのほか、候補者等が組織的選挙運動管理者等による買収等の選挙犯罪が行われることを防止するため「相当の注意を怠らなかった」場合には、当該規定（連座規定）を適用しないとする広い免責規定を設けている（同法251条の3第2項）。

この様な連座制の拡大・強化は、確かに、選挙腐敗を防止する（選挙浄化を徹底する）ためには有効であるが、連座制は、候補者等と一定の関係にある者が悪質な選挙犯罪を犯し刑に処せられた場合に、候補者等本人に当選無効及び5年間の立候補禁止などの厳しい制裁を科するものであり、現行の公選法の規定は、憲法21条が保障する選挙運動の自由や被選挙権・立候補の自由——被選挙権（立候補の自由）もまた、「憲法15条1項の保障する重要な基本的人権の一つ⁶⁾」であると解されている。——などの自由（権利）を制限するものであるだけに、これを正当化する実質的根拠と合憲性が問題となる⁷⁾。

新連座制については、既に、検討を試みている⁸⁾ので、本稿では、連座の対象者に候補者等の秘書を加えた拡大従来型連座制——殊に、秘書の定義規定など——の合憲性が争われた事案を素材に、若干の検討を試みることにする。

6) 昭和43年12月4日最高裁大法廷判決 刑集22巻13号1425頁。

7) 行政法制研究会「連座制の強化（その一）」・『判例時報』1574号21頁、宇都宮純一「時の判例（憲法）」・『法学教室』205号113頁、山元一「拡大連座制の合憲性」・『判例セレクト'97（『法学教室』210号別冊）』6頁、小針司「判例評釈」・『民商法雑誌』117巻6号93頁等参照。

8) 拙稿・前出注2) 95-101頁、同「連座制に関する最高裁判決について——1997. 3. 13 最高裁第1小法廷判決を素材として——」・『徳山大学総合経済研究所紀要』21号175頁以下。

II 平成10年11月17日最高裁第3小法廷判決⁹⁾ (以下、「本判決」という)

a 事案の概要

Y (被告, 上诉人) は, 平成8年10月20日施行の衆議院小選挙区選出議員選挙における和歌山県第3区の候補者であり, 同時に行われた同比例代表選出議員選挙における近畿選挙区の選挙の衆議院名簿登載者 (重複立候補者) であって, 小選挙区選挙では落選したが, 比例代表選挙で当選した。その後, Yに雇用され, Yの設置した地元の後援会事務所で, Yの秘書の肩書きで勤務していた訴外Aが, 現金100万円の買収罪により起訴され, 和歌山地裁は, 同9年4月24日, 懲役1年6月執行猶予5年の有罪判決を下した。同判決に対するYの控訴に対して, 大阪高裁は, 同9年8月14日, 控訴棄却の判決を下したので, Yは上告したが, 同9年11月4日, 最高裁により上告棄却の決定がなされ, 同判決は, 同年11月11日に確定した。

そこで, 大阪高等検察庁の検察官X (原告, 被上告人) は, 公選法221条所定の選挙犯罪により禁錮以上の刑に処せられたAが, 同法251条の2第1項5号所定の秘書に該当するとして, 大阪高裁に対して, Yの比例代表選挙における当選無効と和歌山県第3区において行われる衆議院小選挙区選出議員選挙への5年間の立候補禁止を請求した。

大阪高裁 (原審) は, 平成10年5月25日, 公選法251条の2第1項5号 (本件連座制規定), 同条2項 (秘書推定規定) の合憲性及びAの秘書該当性などを認め, 同請求を認容した¹⁰⁾。

9) 判時1662号74頁, 判タ991号100頁。

本判決の評釈については, 吉田栄司「秘書を対象とする拡大連座制の合憲性」(『平成10年度重要判例解説』・『ジュリスト』1157号所収) 20-21頁, 滝沢正「平成6年改正法による連座制の秘書への拡大が合憲とされた事例」・『判例評論』487号23-26頁, 小針司「秘書の選挙犯罪と拡大従来型連座制規定の合憲性」・『民商法雑誌』121巻2号107-109頁参照。更に, 平成10年11月18日付朝日・毎日・読売・日経各新聞の「社説」, 同日付産経新聞の「主張」参照。

10) 判時1645号44頁, 判タ979号251頁。

そこで、Yは、上告理由として、(i)本件連座制規定が、Aのような当選の結果を左右しない末端の選挙運動員の行為によって当選を無効にするとすれば、同規定は、公務員の選定罷免権及び他人の行為によって責任を問われないとする基本的権利を侵害し、憲法15条1項、31条に違反し、また、同規定を違憲としないためには、秘書の定義を後掲のように限定解釈すべきである、(ii)本件連座制規定は、秘書の定義が漠然としているため、検察官が恣意的に同規定を適用して国会議員を罷免することを可能にするから、憲法15条1項に違反する、(iii)候補者等の事務所職員が秘書の名称を使用しているも、同職員が本件連座制規定の秘書に該当する蓋然性は存在しないため、これを秘書と推定する公選法251条の2第2項の規定は、憲法31条に違反する、などと主張した。

b 判決要旨

[本件連座制規定の合憲性]

公職選挙法251条の2第1項5号の規定は、いわゆる連座の対象者を総括主宰者、出納責任者、地域主宰者及び公職の候補者の親族に限りその効果を当選無効としていた従来の連座制では選挙犯罪を十分に抑制することができなかつたという我が国における選挙の実態にかんがみ、連座の対象者として公職の候補者等の秘書を加え、連座の效果に立候補の禁止を加えて、連座の範囲及び効果を拡大し、秘書が所定の悪質な選挙犯罪を犯した場合に、当該候補者等の当選無効等の効果を発生させることにより、選挙の公明、適正を実現するという目的で設けられたものと解される。このように、右規定は、民主主義の根幹をなす公職選挙の公明かつ適正を確保するという極めて重要な法益を実現するために設けられたものであって、その立法趣旨は合理的である。

また、同号所定の秘書は、公職の候補者等に使用される者で当該公職の候補者等の政治活動を補佐するものをいうと明確に定義されており、右規定は、公職の候補者等と右のような一定の関係を有する者が公職の候補者等又は総括主宰者等と意思を通じて選挙運動をし所定の選挙犯罪を犯して

禁錮以上の刑に処せられたときに限って連座の効果を生じさせることとしており、立候補禁止の期間及びその対象となる選挙の範囲も限定し、さらに、同条4項において、選挙犯罪がいわゆるおとり行為又は寝返り行為によってされた場合には立候補の禁止及び衆議院（比例代表選出）議員の選挙における当選無効につき免責することとしているから、このような規制は、これを全体としてみれば、前記立法目的を達成するための手段として必要かつ合理的なものというべきである。

〔秘書推定規定の合憲性〕

秘書又はこれに類似する名称を使用する者を秘書と推定する同条2項の規定が設けられているが、右規定の適用のためには、右名称を使用することを公職の候補者等が承諾又は容認していることが要件とされている上、当該候補者等は、秘書の定義に該当しないことを立証して、その適用を排除することができるから、同条2項も前記判断を左右するものではない。したがって同条1項5号及び同条2項の規定は、憲法15条1項、31条に違反しない。以上のように解すべきことは、昭和37年3月14日最高裁大法廷判決¹¹⁾（広島事件、東京事件）及び昭和30年2月9日最高裁大法廷判決¹²⁾の趣旨に徴して明らかである（平成8年7月18日最高裁第1小法廷判決¹³⁾参照）。原審の判断は、右と同旨をいうものとして是認することができる。

〔限定解釈の要否〕

所論は、秘書に当たるというためには、その者が、単に当該候補者等の政治活動を補佐するというだけでは足りず、その重要部分を補佐しており、かつ、右補佐の対象が選挙運動とは区別される政治活動であることを要するなどと主張するが、前記の立法趣旨及び同号の規定の文言に徴し、同号所定の秘書を所論のように限定的に解すべき理由はなく、また、同号を違憲としないためにこのような限定解釈を要するものではない。

11) 民集16巻3号537頁（広島事件）、同号530頁（東京事件）。この判決については、拙稿・前出注2）91-92頁参照。

12) 刑集9巻2号217頁。この判決については、同上93頁参照。

13) 判時1580号92頁、判タ921号106頁。この判決については、同上93-95頁参照。

〔秘書定義の漠然性〕

同号所定の秘書の定義が漠然としていて、検察官によるし意的な訴訟の提起を可能とするものということとはできず、この点に関する所論違憲の主張は、その前提を欠くものといわざるを得ない。

論旨は、いずれも採用することができない。

III 本判決の検討

1 本件連座制規定の合憲性

これ迄に、拡大従来型連座制と新連座制に関する最高裁判決として、公選法251条の2第1項の「5年間の立候補禁止」規定の合憲性を肯定した平成8年7月18日最高裁第1小法廷判決、連座の対象者に「組織的選挙運動管理者等」を加えた同法251条の3第1項の規定の合憲性を肯定した同9年3月13日最高裁第1小法廷判決¹⁴⁾及び同年7月15日最高裁第3小法廷判決¹⁵⁾がある。

本判決は、本件連座制規定は、「民主主義の根幹をなす公職選挙の公明かつ適正を確保するという極めて重要な法益を実現するために設けられたもの」であって、その立法趣旨は合理的とした上で、規制内容（当選無効及び5年間の立候補禁止）も全体的にみれば、「前記立法目的を達成するための手段として必要かつ合理的なもの」（傍点筆者）と認定し、本件連座制規定（公選法251条の2第1項5号）及び同条2項（後掲）の規定は、憲法15条1項、31条に違反しないとし、このような結論を導く根拠については、昭和37年3月14日最高裁大法廷判決（広島事件、東京事件）及び同30年2月9日最高裁大法廷判決の「趣旨に徴して明らかである（平成8年7月18日最高裁第1小法廷判決参照）」としている。この様に、本判決は、より厳格な審

14) 判時1605号16頁，判夕944号83頁。この判決については、同上95-101頁，拙稿・前出注8）175頁以下及びそこで掲げた引用（参照）文献参照。

15) 判時1617号47頁，判夕952号176頁。

査基準ではなく、先例と同じく、基本的には「合理性の基準」を用いて判断している¹⁶⁾。

思うに、従来型連座制では、選挙腐敗防止の実効性が乏しかった（選挙犯罪を十分に抑制できなかった）ため、連座の対象者に候補者等の秘書を加えるなどして連座の範囲及び効果を拡大した拡大従来型連座制の立法経緯——敷衍すれば、候補者等（いわゆる政治家）の秘書は、選挙運動の中心にあって主要な役割を果たす総括主宰者等とは異なるが、「公職の候補者等と近い関係にあり、選挙運動の様々な局面において重要な役割を果たして¹⁷⁾」おり、悪質な選挙犯罪を行うことにより、選挙の公明、適正を阻害することが少なくなかったという我が国における選挙の実態に鑑み、本件連座制規定が設けられたのである¹⁸⁾。——や上掲の立法趣旨（「選挙の公明、適正を実現する」）、そして候補者等の指揮命令下にある秘書よりも範囲の広い組織的選挙運動管理者等が連座の対象者とされた新連座制について、本判决と同様の審査基準を用いて合憲の判決を下していることなどからすれば、秘書を連座の対象者に加えた本件連座制規定自体の一般的な合憲性は、当然、肯定されよう¹⁹⁾。

2 秘書の定義

上述のように、本件連座制規定自体の一般的な合憲性は肯定されるが、次

16) この点については、吉田栄司・前出注9) 21頁、滝沢正・前出注9) 24頁参照。更に、菅野博之「最高裁判所判例解説 19」・『法曹時報』52巻3号265-266頁、宇都宮純一・前出注7) 113頁、本秀紀「拡大連座制の合憲性」(『平成9年度重要判例解説』・『ジュリスト』1135号所収) 27頁等参照。

17) 大竹邦実・山本信一郎『逐条解説公職選挙法』政経書院・平成8年改訂新版・1583頁。

18) 藤田昇三「公職選挙法251条の2第1項5号の連座制規定における『秘書』の要件——(大阪高裁平成10年5月25日判決、以下省略する)——」・『研修』602号21-22頁、滝沢正・前出注9) 25頁。更に、行政法制研究会・前出注7) 22-23頁、小倉哲浩「衆議院議員総選挙・連座訴訟第一審判決——大阪高裁平成10年5月25日判決——」・『法律のひろば』51巻10号56-57頁、第128回国会「参議院政治改革に関する特別委員会会議録」第9号7頁の国务大臣(山花貞夫)発言参照。

19) 吉田栄司・前出注9) 21頁、滝沢正・前出注9) 25頁、小針司・前出注9) 109頁、前出注9) の判時、判タに付された解説(コメント)。

に、どのような者が秘書に該当するか（秘書の定義）が問題となる。

秘書の定義について、本件連座制規定（公選法251条の2第1項5号）は、「公職の候補者等に使用される者で当該公職の候補者等の政治活動を補佐するものをいう」（傍点筆者）と規定している。

同規定にいう「公職の候補者等に使用される者」とは、「実態として公職の候補者等の指揮命令に従って労務に服するものをいい、必ずしも当該公職の候補者等との間に雇用契約があることを要しない……。また、必ずしも公職の候補者等から賃金を支払われている者であることを要しない²⁰⁾」と解されている。

また、同規定にいう「政治活動」とは、一般的・抽象的には、「政治上の主義若しくは施策を推進し、支持し、若しくはこれに反対し、又は公職の候補者を推薦し、支持し、若しくはこれに反対することを目的として行う直接間接の一切の行為をさす²¹⁾」と定義されており、「特定の公職の選挙につき、特定の立候補者又は立候補予定者のため投票を得又は得させる目的をもって、直接又は間接に必要なかつ有利な周旋、勧誘その他諸般の行為をすること²²⁾」と定義される「選挙運動」とは、公選法上、概念的には、一応区別されているが、実態的には、両者の区別が微妙な場合もある。例えば、政治家の重要

20) 大竹邦実・山本信一郎・前出注17) 1583頁、前出注18) の第128回国会「同会議録」第9号6頁の国务大臣（佐藤観樹）発言。

21) 大竹邦実・山本信一郎・同上1121頁、自治省選挙部政治資金課編『逐条解説 政治資金規正法』ぎょうせい・平成9年・56-57頁。

22) 昭和53年1月26日最高裁第1小法廷判決 刑集32巻1号1頁。

なお、平成8年7月8日の仙台高裁判決は、公選法251条の3第1項の「選挙運動」に関し、ある行為が選挙運動に当たるかどうかは、「その行為の名目だけでなく、その行為のされた時期、場所、方法、対象等を総合的に観察し、それが特定の候補者の当選を図る目的意識をともなう行為であるかどうか、またそれが特定の候補者のための投票獲得に直接又は間接に必要なかつ有利な行為であるかどうかを、実質に即して判断すべき」（判時1583号48頁）と判示している。この判示について、小川新二検事は、「組織的選挙運動管理者等の要件としての選挙運動という概念が公職選挙法上の選挙運動についての一般的理解を前提として構築されたものであることは疑いのないところ」（同「青森県議選・連座訴訟第一審判決——仙台高裁平成8年7月8日判決——」・『法律のひろば』50巻1号52頁）とされている。

な活動内容の一つである地盤培養行為、後援会活動などは、広義・外形的には、政治活動に当たり、選挙運動には当たらないとされているが、特に、選挙に近接した時期においては、場所、方法、対象、内容等その行為（活動）の態様いかんによって、選挙運動（上掲の定義参照）と認められる場合もある²³⁾。

さて、Y（上诉人）は、本件連座制規定を違憲としないためには、同規定が定める秘書の定義——殊に、「補佐する」の意義——について、限定解釈、すなわち、(イ)その者が一定の選挙犯罪を犯した場合には、総括主宰者、出納責任者及び地域主宰者といった選挙運動の中心的役割を担う人物による選挙違反と同程度に選挙の公明性を害するおそれがある程に、当該候補者等の政治活動の重要部分を、その表面部分、裏面部分の両面において補佐していること、(ロ)選挙運動とは区別されるところの公職の候補者等の政治活動＝「政治上の主義・主張を推進・支持しあるいはこれに反対する活動」を補佐していたものであること、(ハ)日常的に一定程度の裁量をもって事務を遂行すること、あるいはスタッフ的な助言をする立場にあることの三要件を必要とする、と主張した。

そこで、秘書の定義の限定解釈の要否について、検討しておこう。

まず、(イ)の要件については、選挙運動の中心にあって主要な役割を果たす

23) 秋山陽一郎『選挙・政治活動法』ぎょうせい・昭和59年・223-227頁、311頁参照。更に、小倉哲浩検事は、「個々の条項で用いられている『政治活動』概念に『選挙運動』が含まれるか否かは当該条項ごとにその趣旨にかんがみ検討されるべきものといえる」とした上で、「本規定〔本件連座制規定〕にいう『政治活動』には『選挙活動』を含まない」とされるが、「候補者の将来の当選を得るための活動としての性格を有している行為であっても、いわゆる地盤培養行為、後援会活動等」は、選挙運動に該当しないと解されており、これらの活動が政治活動に該当する以上、「公職の候補者等に使用されて当該活動を補佐するものは秘書に該当する」（同・前出注18）56-57頁）とされている。

なお、公選法14章の3にいう政治活動は、選挙運動にわたる場合を含まないと解されている（伊藤榮樹・小野慶二・莊子邦雄編『注釈 特別刑法 第三卷Ⅰ〔新版〕立花書房・平成5年・209-210頁（小林充執筆）。この点（上掲の問題も含めて）については、更に、大竹邦実・山本信一郎・前出注17）1118-1122頁、土本武司『最新 公職選挙法罰則精解』日本加除出版・平成7年・20-28頁参照。

総括主宰者等と異なり、秘書は、選挙運動において当然に主要な地位を占める者ではないということや前述の我が国における選挙の実態を考慮して、本件連座制規定は、連座の対象者を、候補者等の秘書で候補者等、総括主宰者又は地域主宰者と意思を通じて選挙運動をしたものに限定し、これらの秘書が買収等の悪質な選挙犯罪を犯し刑に処せられた場合であっても、総括主宰者等とは異なり、禁錮以上の刑（執行猶予を含む）に処せられた場合に、初めて連座制が適用されることとなっており、このような規定の仕方からすれば、総括主宰者等との比較において秘書の定義を限定することは妥当ではなからう²⁴⁾。

次に、(ロ)の要件について、原審は、政治活動と選挙活動（狭義の定義）とは概念を異にするとしながらも、「公職選挙において当選をし、又は当選を得させることは、政治家にとっては、政治上の主義・主張を現実の政治の中で実現させるための第一歩であり、右定義にいう政治活動とともに選挙運動をすることはその活動の最も重要な部分を占めているばかりでなく、政治家の活動内容は極めて多様・広範囲にわたるものであるため、活発な政治活動をしようとすればするほど、必然的に多数の補助協力者が必要となり、しかも、これらの者が選挙運動において事実上重要な役割を果たしている現実があるところから本件連座制規定が設けられた立法のいきさつを考えると、本件連座制規定は、『政治活動』と『選挙運動』は切り離すことができない深い関係にあることを前提としているといえることができる。」と判示している。確かに、前述のように、政治活動と選挙運動とは、概念的には、一応区別されているが、両者の区別が微妙な場合もあり、また、政治家の秘書は、政治家の代理人（補佐役）的立場で行動することが多く——つまり、「講演の草稿を代わって作成し、陳情などの面会には代わって対応し、集会では代わって挨拶することがしばしばみられる。選挙民からすれば、秘書は政治家本人と二重写しになった影法師である。それにも拘らず、政治家本人に不都合な事態が生じると、秘書が独断で行ったこととしてトカゲの尻尾切りよ

24) 小倉哲浩・同上58頁。更に、大竹邦実・山本信一郎・同上1581-1584頁参照。

ろしく責任を逃れることを繰り返してきた²⁵⁾。」——、政治家の政治活動（その内容は、上掲のように、極めて多様かつ広範囲にわたる）を補佐する秘書が、選挙運動の様々な局面において重要な役割を果たしているという実態²⁶⁾——このような実態からすれば、政治家の秘書は、通常、政治活動だけを補佐し、選挙運動には全く関わっていないとは、言えないであろう。——及び前述の本件連座制規定の立法経緯を斟酌して、秘書の定義規定にいう政治活動を考えてみると、原審の判示は、概ね、妥当であろう。

更に、(イ)の要件（本件連座制規定にいう「補佐する」という行為自体の意義）については、政治家の政治活動の内容が、極めて多様かつ広範囲にわたるものであり、また、そのような政治活動を「補佐する」行為の内容等も、軽微な役割を担いそれに相応の判断を必要とするものから、非常に重要な役割を担いそれに相応の判断を必要とするものまで様々であることなどからすれば、秘書の定義に「日常的に」、「一定程度の裁量」というような限定を付することは、必ずしも妥当とは言えないであろう²⁷⁾。

結局、本件連座制規定にいう秘書の定義について、原審は、「公職の候補者等の政治活動を助けるために、その指揮命令の下に種々の労務を提供する者のうち、相応の権限（裁量）と責任をもって担当事務を処する者を指し、お茶汲みや自動車の運転等の単純、機械的な補助業務につき労務を提供しているにすぎない者はこれに当たらないということが出来る。」とし、広い解

25) 滝沢正・前出注9) 25頁。更に、藤田昇三・前出注18) 22-23頁参照、また、前出注9)の朝日新聞の「社説」は、「支援者のもとに足しげく通って、後援会の結束を固める。地域の冠婚葬祭や式典に顔を出す。陳情をこなす。地元の政治情報を収集する。

政治家の周辺でこうした仕事にあたる人を『秘書』と呼ぶ』としている。

26) 大竹邦実・山本信一郎・前出注17) 1583頁、藤田昇三・同上21-22頁、渡辺恵一「連座制入門（その2）——秘書及び組織的選挙運動管理者等に係る連座制——」・『研修』602号69-70頁。更に、高崎秀雄「政治改革関連立法における罰則規定」・『法律のひろば』47巻6号42頁、小倉哲浩・前出注18) 57頁、滝沢正・同上24-25頁参照。

27) 藤田昇三・同上22頁。更に、小倉哲浩・同上57頁参照。

なお、Yが上告理由で主張した(イ)の要件については、選挙法制研究会編著・前出注1) 39頁と同旨である。

釈基準を示している。これに対して、Yが主張したように秘書の定義を限定解釈することは、「トカゲの尻尾切りの口実を再び与えることに直結²⁸⁾」することとなり、本件連座制規定が有名無実なものとなる恐れがある。したがって、そのような恐れが生じないように、前述のような、政治家の秘書の実態及び本件連座制規定の立法経緯などを斟酌して、秘書の定義を解釈すれば、原審の判示は妥当であろう²⁹⁾。

以上見てきた原審などの考え方に対して、本判決は、Yが主張した上告理由について、次のように判示している。

まず、本件連座制規定を違憲としないためには、秘書の定義を限定解釈すべきであるなどとした上告理由(i)について、本判決は、秘書は同規定に「明確に定義されており」、「立法趣旨及び同号の規定の文言に徴し、同号所定の秘書を所論のように限定的に解すべき理由はなく、また、同号を違憲としないためにこのような限定解釈を要するものではない。」と判示している。

また、本件連座制規定は、秘書の定義が漠然としていて、検察官が恣意的に同規定を適用して国会議員を実質的に罷免することを可能にするもので、憲法に違反するとして上告理由(ii)についても、「検察官によるし意的な訴訟の提起を可能とするものということとはできず、この点に関する所論違憲の主張は、その前提を欠くものといわざるを得ない。」と判示している。

3 秘書推定規定の合憲性

公選法251条の2第2項は、「公職の候補者等の秘書という名称を使用する

28) 滝沢正・前出注9) 25頁。

29) 藤田昇三・前出注18) 23頁、小倉哲浩・前出注18) 58頁。

なお、秘書について、具体的に、例えば、「事務所の受付業務のみを行う者など単純な労務を提供するような場合は、一般的には『秘書』に含まれないだろうし、社長である公職の候補者等の会社の秘書は、一般的には政治活動を補佐する者に該当しない場合が多く、『秘書』に当たらない場合が多い……。また、都道府県の秘書課の一般職の職員は政治活動を補佐する者に該当せず、『秘書』に当たらない場合が多いであろうが、同じ知事秘書でも特別職の場合や、国会議員の公設秘書は、『秘書』に該当する場合が多い」(大竹邦実・山本信一郎・前出注17) 1583頁)とされている。更に、県議会議員の選挙に関し、秘書該当性が争われた事案として、平成8年1月18日東京高裁判決 判時1563号(76頁)79頁参照。

者又はこれに類似する名称を使用する者について、当該公職の候補者等がこれらの名称の使用を承諾し又は容認している場合には、当該名称を使用する者は、前項の規定〔第1項〕の適用については、公職の候補者等の秘書と推定する。」と規定し、連座制の効果を期すこととしている³⁰⁾。

これに対し、Yの事務所職員が、秘書の名称を使用していても、その職員が秘書に該当する蓋然性は存在しないので、これを秘書と推定する上掲の秘書推定規定は、憲法に違反するなどとした上告理由(iii)について、本判決は、「秘書又はこれに類似する名称を使用する者を同条1項5号所定の秘書と推定する同条2項の規定が設けられているが、右規定の適用のためには、右名称を使用することを公職の候補者等が承諾又は容認していることが要件とされている上、当該候補者等は、同条1項5号所定の秘書の定義に該当しないことを立証して、その適用を排除することができるのであるから、同条2項も、前記判断を左右するものではない。」と判示している。

IV おわりに

本判決は、前述のように、連座の対象者に秘書を加えた拡大従来型連座制を合憲と判断し、現職（当時）の国会議員に連座制を適用し、同議員が失職した初めての事案である。最高裁は、既に、立候補禁止規定や組織的選挙運動管理者等に係る連座制について、合憲の判断を示しており、本判決も、その流れに沿ったものと言える³¹⁾。

平成6年2月と11月の二度の公選法の改正により、連座制は、大幅に拡大・強化された結果、同法施行後に行われた平成8年10月の総選挙では、選挙違反の検挙件数、逮捕者数とも、同法施行前の同5年7月の総選挙に比べ3分

30) 大竹邦実・山本信一郎・同上1584頁、前出注18)の第128回国会「同会議録」第9号6-7頁の国务大臣（佐藤観樹）発言。

なお、この推定規定による立証責任の問題については、小倉哲浩・同上58-60頁参照。

31) 滝沢正・前出注9)24-25頁。

の1以下に減少し、また、同7年7月の参議院議員選挙でも大幅に減少しており、かなりの抑止力を発揮している³²⁾と言えよう。

しかしながら、現行の連座制（拡大従来型連座制、新連座制）が適用されても、立候補禁止は、同じ選挙の同一選挙区での立候補が禁止されるだけであり、別の選挙や他の選挙区では立候補できる³³⁾という問題や「比例代表選挙における立候補者である名簿登載者にも連座制は適用されなければならないし、また、失職後の繰上当選については失職者の名簿から行うべきではない³⁴⁾」という問題が、学説・マスコミなどで指摘されている。

まず、前者の問題については、既に、若干述べた³⁵⁾ように、立候補禁止規定は、連座制の効果としての当選無効の制度の実効性を確保することを主な目的として設けられた³⁶⁾——したがって、当選無効と立候補禁止は表裏の関係にあると言える。——ものであり、現行の規定以上に立候補禁止の範囲などを拡大することについては、当選無効の範囲との均衡上だけでなく、被選挙権の保障（憲法15条1項）などにも抵触する恐れも出てくる³⁷⁾ものと思われる。

次に、後者の問題については、『選挙腐敗防止法の解説』で説明されてい

32) 前出注9)の読売新聞「社説」、平成10年6月4日付山口新聞「主張」、同年5月26日付読売新聞「社説」等。

33) 例えば、平成11年1月29日付朝日新聞（主張・解説 戸松康雄「拡大連座制適用者 くら替え当選」、司法記者の眼「現職国会議員が拡大連座制で初の失職」・『ジュリスト』1147号104頁、上脇博之「憲法問題としての拡大連座制」・『法学セミナー』531号21頁、山元一「最高裁判所民事判例研究 19」・『法学協会雑誌』116巻12号174頁等参照。

34) 上脇博之・同上、司法記者の眼・同上、前出注9)の産経新聞等。

35) 拙稿・前出注2)100頁、102頁、同・前出注8)182-183頁。

36) 同上94-95頁、大竹邦実・山本信一郎・前出注17)1578頁、選挙法制研究会編著・前出注1)43-44頁、吉田栄司・前出注9)21頁、滝沢正・前出注9)24頁等。

37) 前田寛・笠井真一「連座制について」・『徳山大学総合経済研究所紀要』22号118-119頁。

なお、このような見解に対し、山元一教授は、「横行する選挙犯罪の実態との兼ね合いで、今後例えば10年の立候補禁止を言い渡す、当該公職に限らず幅広く当該地域で行われる選挙の立候補禁止などのより強力な規制政策を採用したとしても、立法裁量の枠の中に位置づけることにより、違憲的との主張は差し控えるべきものと思われる。」（同・前出注33)175頁）とされている。

る³⁸⁾ように、「比例代表選挙においては、選挙運動の主体は政党とされており、名簿登載者は、政党の獲得した議席数に従い、当選人となる。

仮に、比例代表選挙に連座制を導入するとした場合、その選挙運動における総括主宰者は、政党の選挙対策本部長等となり、この者が買収罪等の選挙犯罪を犯した場合、どの名簿登載者の当選に寄与したのか不分明であり、連座制を適用すべき候補者等を特定できない。この場合、仮に、当該政党のすべての名簿登載者の当選を無効としたとすると、選挙民の示した意思を不当に歪める結果となってしまう、著しく妥当性を欠くこととなり、「比例代表選挙一般については、連座制を適用するのは困難」である。また、失職後の繰上当選の問題についても、實際上、比例代表選挙一般に連座制を適用するのと同じ結果、つまり、結局は、選挙民の示した意思を不当に歪める結果となり、妥当ではないものと思われる。

殊に、前者の問題に関して、滝沢正教授は、立候補禁止規定の強化は、憲法15条が定める参政権、被選挙権の保障との関連が極めて微妙となるだけでなく、政策的にも選挙腐敗の防止につき法がどの範囲で介入するのが妥当であるかが問われることとなり、とりわけ、「本人が直接に関与したのではない選挙違反について、連座制により本人に効果を及ぼす範囲は自ずから限界があるべきであって、成熟した市民の存在を前提にした場合には選挙という政治の場での解決がふさわしい領域は残されている」とされている³⁹⁾が、正にその通りであろう。それとともに、金で票を買う金権選挙、組織ぐるみ選挙などが横行する日本の政治風土の改革に向け、候補者等や政党だけでなく、有権者も、な・お・一・層・の・意・識・改・革・を・進・め・て・い・く・努・力・が・必・要・な・こ・と・は・言・う・迄・も・な・か・ら・う⁴⁰⁾。(2000. 8. 22)

38) 選挙法制研究会編著・前出注1) 31-32頁、前田寛・笠井真一・同上122頁。更に、大竹邦実・山本信一郎・前出注17) 1589-1590頁参照。

39) 滝沢正・前出注9) 26頁。

40) 前出注9) の読売新聞「社説」、産経新聞「主張」等。

なお、本稿執筆後の8月30日、東京地検特捜部は、本年6月の衆院選をめぐる、森田健作議員の私設秘書を公選法違反(買収申し込み)の容疑で逮捕したとの報道に接した(平成12年8月31日付読売新聞等)。