

# 日本選舉過程中所發生的諸問題

蔡 啓 清

今年一開始，日本便舉行了一連串的選舉。(註1)。對於日本的各種公職選舉，我都曾很有興趣的加以注意。在東南亞地區，日本是具有相當長民主政治經驗的。理解她到底如何辦理選舉，必可獲得相當多的益處。尤其認識她在選舉過程中所發生的種種問題，對於今後我國的選舉相信也可提示甚多有啓示性的借鏡。

大致而言，日本的選舉所發生的問題，可分別就選舉管理、候選人、投票人等三個角度加以觀察。

## 選 舉 管 理

**1. 議員名額** 在各種選舉中最顯著的問題為議員名額分配的不合理。參議院地方區的各都道府縣議員名額，不但與實際的人口分布不成正比，甚至有些人口較多的縣，其議員分配名額反比人口較少的縣為少。其結果造成了每一位議員所代表的選舉人數有着極大的差異，甚至大都市的一位議員所代表的選舉人數為農村的相當人數的四倍乃至五倍。換言之，同樣神聖的一票，於大都市的價值只相當於農村的一票的四分之一乃至五分之一。日本憲法第十四條規定的「法律之前一切平等」一詞也就沒有表示出真正的意義了。在東京都，曾有婦女團體等，以東京都選舉管理委員會為被告，提出選舉無效的訴訟，實在是有其理由的。(註2)。儘管好幾次選舉制度審議會向國會建議重新考慮議員名額的分配，然而由於最後的決定權操在有直接利害關係的議員們的手裡，他們的建議終究很難實踐。若能如英國設立一獨立性的常設機關專司議員名額分配的話，情形就會好多了。(註3)。

**2. 競選違法的取締** 四月的統一地方選舉中，日本警察廳在全國各地總共檢舉了一萬七千九百三十五件違法事件，牽連及二萬五千二十四人，其中逮捕了三千一百八十二人。被檢舉的候選人有三百四十二人，而其中包括當選者六十一人合計逮捕了一百二十九人。違法種類以賄賂為最多，占二萬二千三百餘人，約為全部的百分之九十。其次為戶別訪問、文書違法、妨害投票自由、代替投票等之順次。(註4)。參議員的選舉，據到七月二十五日為止向警察廳所作報告的統計，全國區及地方區的被逮捕者計六百二十九人。其中關係全國區的有四百三十七人。在競選違法的案件中，以高級官僚候選者們的「上意下達」方式的違法為最多，其次則為革新系候選人與勞工組織的互相勾結。(註5)。如上所述，在各種選舉中有很多人因競選違法而被檢舉或逮捕。然而比起過去的選舉，也許是由於取締本部的嚴格警戒，以及候選人的自我警惕，違法數量有着減少的傾向。問題是，確定了違法，可是到何種程度會影響及候選人的當選。按規定只要不牽連公職選舉法的連坐法規定，成為話柄的黑住忠行氏也

可理直氣壯地以落選候補第一位因補缺當選而榮登參議院。(註6)。還有高級公務員的參加競選的問題，在何時，並且至何種程度可限制其登記為候選人的規定的立法化，亦深值考慮。

**3. 選舉事務的錯誤** 在各種選舉中，可看到種種選舉事務、選舉管理，以及投開票的技術上的缺陷與錯誤。曾有分發中的選舉公報爲了剷除蔑視部落的語句以及補救將候選人的姓名漏印一字等錯誤，將全部四百四十萬份重新印刷。(註7)。在東京都內二十三區裡，以「印刷、分送日數不足」爲藉口，不加印製選舉公報。(註8)。市政府職員盜取投票用紙，企圖於開票時參入所支持的候選人的有效票中。(註9)。區選管的肩章等投票所事務用品被竊，管理人員因怕該用具被惡用而緊張。(註10)。選管職員錯誤地發給參院選舉全國區與地方區的投票用紙，有權者三十二萬人可能需重新投票。(註11)。錯誤地發給，尚且擅自打開投票箱，讓十八人作了二重投票。(註12)。還有許多提起選舉無效訴訟的理由，大都歸罪開票事務的錯誤，有某地方經再點票結果發現了超過一千五百票的疑問票。(註13)。還有某町選管委員長以「同一筆跡」的理由，認爲其爲無效票，促成了次多票當選，演出了兩個町長的趣劇。(註14)。

一般投票方式有記號式、記名式、機械投票等。到現在爲止，日本在很長的時間裡都採用記名式。當然自己的筆跡留在投票紙上，可能有害於完全的個人投票自由，也可能有害於無效票的認定，這些都是缺陷。自去年十二月起，規定在各種選舉中可採用記號式，然而在此次地方選舉中大部分地方仍採用着記名式。若採用記號式且如我國在候選人姓名上加印相片，就可避免演出「兩個町長」及「兩個薄井三郎」(註15)的開票困難了。日本自治省聲言自明年度起將聘請專家們設置一「投開票改善委員會」，研究如何避免錯誤的方法。下次的選舉，上述錯誤是否可以真正避免，尙值疑問。

## 候 選 人

**1. 候選人登記** 候選人登記的申請，有由本人提出與推薦提出兩種。尤其以採用後者來顯示自己的組織票、團體票的情況相當多。這次統一地方選舉中，發生了經特殊的「預備選舉」而提出所謂的「地區推薦」(註16)。透過預備選舉削減候選人數，例如美國總統選舉中爲了決定政黨的候選人以國庫開支加之採用。可是日本的所謂「預備選舉」，將公寓住戶除外而只准非公寓住戶戶主參加投票，聲言這是地區推薦，實在是很值得疑問的。另外，「地區推薦」具有排除其他本來有意參加登記爲候選人的危險。(註17)。本來登記爲候選人的自由是保障投票自由的重要過程，此種「預備選舉」、「地區推薦」缺陷甚多，有加以研究的需要。

**2. 競選活動限制** 前年公選法的修改，對於傳單的分發已不加限制。去年四月間舉行京都知事選舉時，發生了大量印刷象徵支持某候選人的符號且張貼於投票人的住宅的競選活動。於是政府，與黨就又積極地想再對之加以限制。(註18)。到底競選活動是否應該加以限制；若需加限制的話，到底限制的標準應該如何，有着甚多的問題。對於「連呼」的規定亦是如此。若允許「連呼」則易使選舉成爲「噪音選舉」，必增加市民甚多騷擾。可是想對之加以限制，到底其效果如何，亦甚有問題。(註19)。雖然在世界各國中甚少有像日本的公選法這樣對於競選活動的細節都加以規定的國家，但也沒有像日本這樣每當選舉過後，似乎必然地對於公選法修改問題而爭執的國家。

**3. 具有特徵的當選** 「印象當選」：在現代大眾社會下，某種程度可以說候選人給予投票人的印象在選舉中具有決定勝負的作用。今年的選舉中，在日本有着約一百五十家廣告代

理店出而擔負候選人的政策立案及一切競選活動，甚而為候選人製造良好的印象。尤其這次參院選舉於競選活動中首次採用上電視發表政見。由於每一候選人只用四分三十秒的時間，無法發表太完整的政見，對各候選人而言，最重要者似在於製造其印象。其中不覺得製造印象為困難者，必是那些已為大眾所熟悉的文藝、娛樂界候選人。如這次參院選舉全國區中，就有五位這類人士當選，其對選舉的強而有力，甚為明顯。「無投票當選」：此次統一地方選舉的一般市長選舉中，合計一百六十一個市中有二十一個市長成為無投票當選。屬於選舉前半的道府縣議選舉中，約有改選的一成，亦即二百十五人不經投票而當選。另有三百六十六個町村長，以及一千一百八十四位町村議不經投票而當選。（註20）。特殊例子而言，在大分・津久見市，市議名額三十二席由於只有同數目的候選人，全部成為無投票當選。如此看來只要縮減候選人數就可合法地無投票當選，這成為當選的捷徑是很顯然的。另就山梨縣勝山村，連續三次村議全體無投票當選的實例看來，其對有權者意志的忽視，似有問題。若將不經投票改為贊成投票，情況可能會好多吧！「多（連）選」：京都府知事蜷川氏成為連任六選知事，愛知、奈良、香川、愛媛等縣知事亦均為五次連任以上的知事。岐阜縣藤橋村長連續七任當選，秋田縣由利郡西目村長為連續五任當選。對於「連選」的問題，自民黨執行部展開了知事的「多選禁止論」。當然，連選的原因與現職的有利地位具有甚大關係。至於連選是否需加以禁止，有些論者認為尊重有權者的意志起見，不應加以禁止。然而為了確保真正的民主政治，在許多國家對於行政首長的連選加以限制，也值注意。（註21）。「第三次投票而當選」：在這次地方選舉中，日本某地方首次舉行了第三次投票。公選法對於當選規定着最低得票。在地方自治體的議員選舉中，需獲得於該選舉區的有效投票數除以議員名額的四分之一以上票數才能當選。在大阪府議選舉中，河內長町區（議員名額一席），六位候選人均未能獲得法定得票，舉行了第二次投票，可是仍然未有人獲得，於是舉行第三次投票。（註22）。當然第三次投票就能有所決定還算好，如果成為膠着狀態，又無法律的特別規定，將如何解決呢？若規定第二次投票的時候，只就獲得較多數的二或三位候選人舉行投票，且以獲得較多數票者當選，可以就不會有問題。

## 投票者

1. 投票所入場整理券 有權者的投票權使用，在日本於投票日之前發給有權者投票所入場整理券，投票者即持之赴往投票所。假使入場券紛失或未送達有權者，本人向選管提出申請，經選舉人名簿的確認，亦可讓之投票。可是由於選舉人名簿只具有確認姓名及性別的效果，在一般的情形下只要同一人不投一票以上，憑入場券代替他人投票甚不易被發現。廣島縣倉橋就發生了代替投票的實例。（註23）。若於選舉人名簿上加貼有權者的相片，就可防止代替投票的弊病，亦可省去發送入場券的麻煩。

2. 缺席投票 在日本為了更有效地保障有權者的神聖投票權，採用着缺席投票制。尤其自去年底經修改法律，不需缺席證明，只要本人向選管申請并作缺席的宣誓就可參加缺席投票。缺席投票制加以簡化後，却發生了惡用的弊病。例如山梨縣南郡勝山村長選舉時，至投票日的前一日為止，村的有權者的百分之六十八亦即八百餘人已完成了投票。他們並非確實需要缺席，而是候選人為了鞏固票源，慫恿他們提早作了投票。可見缺席投票制有優點亦有缺點，深值研究。

3. 投票率 東京都知事選舉因有勢力相均的競爭熱潮，平均投票率達七二·三六%，可是統一地方選舉之際，比率就稍減，未能超過百分之七十。參議院選舉時，再度大降，連百分之六十也保持不了，只達五六·四六%。投票率降低的原因很多，如地方選舉中競爭率低，以及參議院對住民生活不具直接影響作用等都甚有關係。（註25）。就年令層看時，一般而言二十歲層的投票率最低，其中越靠近都市，其投票率也越低。（註26）。當然不能即以投票率的高低作為判斷一國國民的政治意識的根據。尚且有人認為直接參加地方政治比只是參加投票更為重要。不過參議院制度的再檢討、年青層參加投票的促進、以及輕視候選人的何其好名，甚而竟對經「地區推薦」而落選的候選人贈送謝罪金的後進性作風等，（註27）都是值得檢討的。

民國六十年九月撰於東瀛旅次

#### 附註：

（1）二十八個都道府縣知事改選；約占總數的百分之四十八的三百三十六個市的市長選舉；幾占半數的一千二百七十一個町村的町村長選舉；東京都與茨城縣之外的四十四道府縣議二千五百五十三人的改選；東京都二十三個特別區區議全部改選；大阪、橫濱、名古屋、京都、神戶等指定都市在內的四百五十一個市市議員選舉，以及於一千八百三十八個町村的町村議員選舉。另外於六月二十七日改選計二百二十六議席的參議院議員選舉。參考朝日新聞昭和46年（一九七一年一月十三日）。

（2）例如參議院地方區中人口六百六十六萬的大阪為六議席區，而人口五百十七萬的北海道却為八議席區；（朝日 45.5.17）。不只是參議院地方區如此，都道府縣一位議員的相當人口數神奈川為三十九萬，而鳥取為十四萬。每一位眾議員的相當人口數而言，大阪為五十四萬而兵庫只有十一萬。（朝日 46.1.30）。而且所謂的當選底數，東京為八十萬票，而鳥取只需十八萬。因此同樣一票的價值，東京的只相當於鳥取的五分之一。（朝日 46.5.25）。都議議員名額規定中，臺東區人口二十四萬分配五個席位，而人口五十二萬的練馬區却只分配三個席位。（朝日 46.9.6）。總括而言各種選舉均有糾正議席分配不合理的問題。選舉無效的訴訟提出者為由婦人有權者同盟，東京都地婦連、主婦連等七個團體所組成的選舉法改正運動協議會的成員為主。（朝日 46.7.28）。

（3）第六次選舉制度審議會所提出的修正案，亦即參院地方區就岡山、郡馬、栃木等各減名額兩名，而就大阪、東京、神奈川等各增名額兩名，結果總數不加改變的建議案，終末能在國會中立法。（朝日 45.5.17）。統一地方選舉的議員名額分配問題，亦以昭和45年度的國勢調查結果的報告提出，無法趕上從事調整名額為理由，仍然維持舊狀，後來只有琦玉縣增加縣議名額一名而已。（朝日 45.6.12 及 45.12.15）。

（4）據警察廳於五月十七日所統計的檢舉件數。（朝日 46.5.18）。

（5）（參考朝日 46.7.26）現職公務員的利用地位情事應加防止。

（6）按公選法（二五一條之二）的規定，競選活動總負責人、與候選人同居之父母、配偶、子女、兄弟、姐妹，以及出納負責人等若觸犯賄賂、利誘、違法使用報章雜誌以及競選費用超過法定額等罪，且經確定罪狀時，該候選人的當選為無效。黑住忠行氏原任運輸省自動車局長，參加參議員全國區的競選，在競選活動中，該派的後援團體「黑住會」因違法競選前後被逮捕者達五十餘人，可是因不牽連連坐法的規定，黑住氏亦得以補缺而宣佈當選。

（7）在東京都內發生。（朝日 46.6.20）。

（8）東京都的市部並不以之為理由。（朝日 46.3.29）。

（9）發生於岩手縣江刺市市長選舉。（朝日 46.4.30）。

（10）發生於新宿區的第八投票所。（朝日 46.6.28）。

（11）發生於大阪市都島、東淀川、大淀等三區所屬之三個投票所。無效票達三二〇票。（朝日 46.6.28）。

（12）發生於橫濱市內合計六個投票所內。打開投票箱者，只有第八投票所。是否犯了擅自開票罪，現

在調查中。(朝日 46.6.28—29)。

(13) 發生於島根縣松江市。(朝日 46.5.8)。

(14) 發生於鯉ヶ澤町。經再次檢查選票結果，由縣選管宣佈取消。(朝日 45.5.8—)。

(15) 在茨城縣那珂湊市市長選舉中，有兩位候選人同姓同名。(朝日 45.7.10)。

(16) 在鳴門市大麻町檜地區，住民以直接投票方式決定參加市議員選舉的候選人。該地區的具有投票權者約一千五十人，其中參加投票者只有約二百三十戶戶主而已。(朝日 46.1.20)。

(17) 在神奈川縣足柄上郡山北町，某預定登記為町議候選人者，爲了測定自己的可能得票，自設投票箱，要住民自由投票，這種新花樣的「預備選舉」，亦爲「預備選舉」亂用之一例。(朝日 46.3.17)。全體山梨縣田富町町議被調查接受賄賂事件，與「地區推薦」，「議員一期交代」的慣例甚有關係。大分縣津久見市市議員選舉中，企圖以「地區推薦」使全體無投票當選，對預定登記爲候選人的保守系候選人數加以限制。(朝日 46.4.19)。

(18) 根據現行法規，當參眾兩院議員選舉、知事市長選舉時，在競選活動期間中，原則上禁止政黨、政治團體於該所屬地區展開政治活動。不過政黨或政治團體有候選人，或即使無候選人但也明顯地表示支持某候選人時，在一定的範圍內可以從事競選活動。除上述規定外，其他的地方性的選舉，政黨的政治活動就毫不受限制了。(朝日 45.10.13)。

(19) 所謂「連呼」是利用擴音器連續大聲叫喊要投票人支持某候選人之意。「連呼」按公選法第一〇四條規定，只在該候選人所競選的競選活動中才准許。可是當都知事選舉與區議選舉兩者的競選活動期間重疊時，產生了互相呼應的雙重連呼，如我國的「一票市長××一票省議員××」似的，都選管想對之加以禁止亦感無策。(朝日 46.4.3)。

(20) 參考(朝日 46.4.20)。

(21) 例如美國總統任期的限制，以及我國的連任限制即是。

(22) 參考(朝日 49.5.24)。

(23) 參考(朝日 46.5.9)。在同一地方，候選人利用遷移戶口的方法，讓支持者假遷入而登錄選舉人名簿者約三百人，而約有二百五人確實投了票。這種假遷入是否有防止的方法呢？(朝日 46.5.9)。

(24) 參考(朝日 46.4.8)。

(25) 市議員選舉的競選率爲一·三倍弱，爲至今爲止的統一地方選舉的市議選的最低競選率者。町村長選的平均競選率爲一·二倍，亦爲至今爲止的最低者。(朝日 46.4.24)。

(26) 根據日本第三十二回總選舉時，自治省所作調查的結果。(朝日 46.1.15)。

(27) 發生在滋賀縣東淺井郡淺井町。(朝日 46.6.26)。

## 「日本選舉過程中所發生的諸問題」提要

日本在一九七一年內舉行了一連串的各種公職選舉。作者幸逢其會，收集了有關的資料，就選舉管理、候選人、投票人等三種觀點，歸納了其在選舉過程中所發生的種種問題。作者並簡擬其改正之道。

此論文希望一方面當為比較選舉制度的一種嘗試，另一方面希望能提供當為我國舉辦選舉時的一種借鏡。

### The Problems of the Electoral Process in Japan--- in the Election Year of 1971

Many official election have been held in Japan during 1971. I happened to have an opportunity to observe them and to collect some related informations. I intend to analyze the problems occurred in the electoral process from different perspects: the officers of the electoral administration, candidates, and voters. For the results, I try to propose some ways of improvement.

Therefore, the purpose of this thesis, in one hand, bring out a comparative study of electoral systems, on the other, to serve as a reflective mirror for the processing of electoral administration of our own country.