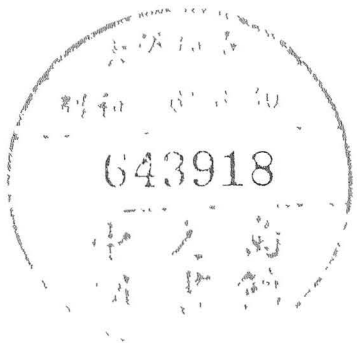


甲B第14号証

柚 正夫 著

日本選挙制度史

普通選挙法から公職選挙法まで



まえがき

本書は著者が二十数年来、衆議院議員選挙法を中心とする日本の選挙制度の歴史について書いてきた論文をまとめたものである。これら論文の重複部分を除き、新しく出てきた資料や見解を加筆し、修正を行ったが、その大要は原論文が生かされている。

選挙法は議員選出の手続法として技術法的性格と、憲法の政治体制に即し、さらには立法者である政治勢力の政略的意図に影響される政治法的性格とを併せもっている。とくにわが国の場合は、政治勢力に動かされる政治的性格がいちじるしく濃厚である。著者は政治学研究者として日本の選挙制度のこの側面を重視し、その考察解明につとめてきた。その方法として著者は選挙制度を主としてその立法段階に焦点をおいてとり上げた。思うにこの段階において選挙制度をめぐる政治的背景がもっとも鮮明に現われるからに他ならない。

選挙制度の法解釈はその政治制度としての分析を欠くことができないと思われる。選挙法規範は政治の場に立法事実の根拠をもち、そこでその合理性が問われるからである。研究対象としての選挙制度はこの理由から法律学と政治学の境界領域にあるといえる。わが国政治の民主化のおくれとこの研究事情は選挙制度の憲政論的研究を欧米自由諸国にくらべて著しく遅らせることになったと思われる。この領域の制度研究の今後の発展に大いに期待したい。

本書の出版に際して九州大学出版会の多大の好意ある配慮を受け、編集の上にも大きなご尽力を煩わせた。心から感謝を申し上げます。

一九八六年二月

目次

目次



まえがき

序 論

第一章 普通選挙法前史

はじめに

一 衆議院議員選挙法の制定と改正

二 普選運動史

三 選挙区制の沿革

四 戸別訪問禁止規定

第二章 一九二五年（大正十四）法改正

一 立案・審議

二 細目概説

三 一九二五年法の特徴

第三章 一九三四年（昭和九）衆議院議員選挙法の改正

はじめに

一 普選法と総選挙

二 天皇制政治システムと選挙過程

三 衆議院議員選挙革正審議会

四 法制審議会

五	選挙運動の公営	一三三
六	投票買収の防止	一四〇
七	第六五回帝国議会における改正成立	一六一

第四章 選挙粛正運動

はじめに

一 運動の成立

二 運動の趣旨、計画

三 運動の実際、その批判

四 運動のその後

第五章 戦後の改革

はじめに

一 一九四五年（昭和二十）衆議院議員選挙法改正

二 地方選挙制度の改革

三 参議院議員選挙法

四 政治資金規正法

第六章 政党政治と選挙立法

一 中選挙区制への復帰

二 選挙運動の文書図画等の特例法

三 選挙運動等の臨時特例に関する法律

第七章 公職選挙法

はじめに

一 総司令部の選挙の自由制限批判

二 公職選挙法

三 改正

むすひ

付録 選挙制度史年表

収録論文リスト

索引

三〇九

三〇九

三〇九

三〇九

三〇九

三〇九

三〇九

三〇九

三〇九

日本選挙制度史

— 普通選挙法から公職選挙法まで —

序論

代議制の民選議會は既存の体制である専制と政治の民主化運動との対抗関係の中から生まれ、発展してきた。民主化運動をすすめる勢力は常に被治者の側にあるが、民選議會の創設、選挙制度の開始は、二つのコースを基本的にとるであろう。すなわち専制の統治者勢力が被治者の側の民主化要求に譲歩して、民選議會を設立する場合と、前者が譲歩できず、あるいはそれに至らずして、被治者の勢力が専制を民主制に変革して、自身の構想でそれをはじめめる場合とである。一八五〇年のプロシア憲法、一八八九年の大日本帝国憲法は前者の例であり、一七八九年のフランス共和国憲法は後者の例である。

民選議會の開設を求める民主化運動は、専制の政治体制に対抗する自由主義の思想運動の政治的な発現形態であった。自由主義運動はヨーロッパの近世市民革命の時期に、主として、王権と教権に対してむけられ、そこで主張された自由は産業革命前夜の新興商工業層の経済的自由、これと関連する信仰の自由、そうして市民の政治への参加にかかわる市民的自由とであった。それゆえ専制の民主化運動になった階層は商工の新興階級が主力になった。しかし諸国家における資本主義社会への発展段階に応じて、農民層や労働者層、さらに政治的支配層のアウトサイダーが加わった。日本の場合は資本主義発展のおくれから、政治的支配層のアウトサイダーがむしろ主力となった。

民主化運動の階級的基礎とは別に、その運動がほとんどすべての場合、知識階級を実際の担い手として行われたことは注目される。彼らは民主化運動の理論的根拠を自由主義思想に求めた。新興階級に物質的基礎をもち、知識階級

に指導、推進された民主化運動は専制の構えの転換に大きな圧力となったことは当然であった。そうして自由主義思想が民選議会の選挙制度の思想的土台となったのである。

代議制民主政治へのこの西欧型の歴史展開は日本ではかなり異なった道をとった。明治維新の変革によって幕藩体制の封建制から中央集権の統一国家への移行をなした政府は、当初「公議輿論」による政治を目指したが、それはならず、薩長藩閥勢力主導による政権の基礎の整備強化に熱中したため、かえって「有司専制」として政権の外側におかれた士族勢力から非難されるに至った。これらの勢力による自由民権運動が国会開設を目標にして激しくなった。政府は民権派に少し譲歩して、「立憲政体の詔」（一八七五年—明治八）を発した。ついで北海道開拓使官有物下げ問題を機として、政府の薩長派と大隈重信らの対立から、批判派である大隈らが下野した（一八八一年—明治十四）。政府はこの失策を認めて払下げを取り止めたが、同時に薩長勢力で純化された権力体制をもって、一八九〇年（明治二十三）に国会を開設する旨の勅諭を公布し、そのための憲法制定作業を進めた。

こうして一八八九年（明治二十二）大日本帝国憲法が公布され、それに基づいて帝国議会が設けられ、その一院に民選議院、衆議院がおかれた。

立憲主義の政体の採用、民選議院の設置は一つは自由民権運動の圧力からであり、いま一つは不平等条約の改正をねらった欧化対策であった。しかしその憲法体制の特質は神権天皇制の絶対主義専制であった。

帝国憲法は「第一条 大日本帝国ハ万世一系ノ天皇之ヲ統治ス」と神権天皇制の団体を宣言し、立法、行政、司法の国政大権、軍事の統帥大権を定めた天皇親政の形をとった。天皇は神聖不可侵の神格と定められた（第四条）。憲法は天皇の統治大権を制限するものとして立憲主義による代議制と法律の許す範囲とはいえ臣民に対する近代的人権の保障を定めるなどの民主的要素をもっていたか、神権天皇制の専制的要素が支配的であったので、この憲法体制は外見的立憲制とよはれた。

憲法は法制度において天皇の絶対主権を規定しているにとどまらず、それに基づく運用の実態においても近代国家にまれに見る強力な支配権力を実現した。それは薩長藩閥勢力によって固められた中央集権の強大な官僚機構を文武の両分野にわたって構築した。帝国議会は専制の要素に立つ貴族院と民選の衆議院との二院からなり、法律と予算の決定の天皇の大権に協賛する権能をもったが、内閣は議会对しても衆議院に対しても責任をとる建前ではなかった。天皇の統治大権は主として官僚機構によって推進された。地方自治は中央権力を抑制するものとしては存在することができず、かえって地方政治における住民支配は中央政府の国民支配の支えに収斂された。

絶対主義天皇制は支配をさらに道徳と宗教の領域に及ぼした。憲法公布の翌年一八九〇年教育勅語が公布された。それはすぐれた団体を賛美し天皇への忠誠を臣民の守るべき最高の道徳律に位置づけた。勅語は学校での道徳教育の拠りどころとされた。宗教では団体神話にかかわる高天原の神々、その中にはアマテラスオオミカミが主神であるが、それを祭る神社神道を国教化し、その祭祀と礼拝を国民に義務つけた。それは皇室の祭祀であると同時に天皇を神としてあがめる宗教であった。神権天皇制の団体は宗教面でも信仰の対象として強化された。

絶対主義天皇制はこうして国民の道徳や信仰の思想にまで権力的に介入することによってそれは全体主義の政治体制になったのである。人間個人の尊厳を尊重する個人主義はこの体制では認められない。個人の価値の社会的発揮を承認する自由主義もそれが団体に矛盾する限り認められない。中でも思想と信教の自由、言論・表現の自由、それに集会・結社の自由は団体との関係において法律と命令できびしく制限された。集会及政社法、治安警察法、治安維持法はその代表的なものであった。個人主義と自由主義の思想的土壌が薄弱であるとき民主主義の政治は当然困難になるのである。

序論
自由民権運動に促されて実現した立憲政治の体制がなぜこのように絶対主義から全体主義にまで至る強大な神権君主制の政体に至ったのであろうか。それは離れたばかりの封建制の下での被治者民衆の支配勢力への無力状態が続い

ていたからであり、端的に言って民主化が未熟であったからであった。資本主義経済のおくれから市民的自由の担い手となるべき新興市民階級は形成されていなかった。民選議院の開設は明治維新期に残った封建武士団の中、薩長藩閥で政権を得た勢力とこれに対し新政府に志を得なかった勢力との対立課題として生まれ、実現された。この自由主義運動は大いに観念的次元のものであってヨーロッパ近代の市民革命に見るような新興ブルジョアジーという物質的基礎を欠いていた。帝国憲法による立憲政治での民選議会の開始は、政権争いの勝利者、藩閥勢力の他を抑圧する力の政策の結果として神権天皇制の全体主義の構えをとったのであった。

専制の支配勢力の圧倒的優勢の中で民選議会の衆議院は発足した。貴衆両院はともに平等な機能をもつが、貴族院には解散がなく、その構成法である貴族院令は貴族院独自の見解で制定できるなど議員の地位は衆議院議員に比して安定していたので、実質上は貴族院が優位に立った。衆議院はしばしば貴族院によって制肘されたのである。

さて国民の参政権は他の方法もあるが民選議院の議員選挙を通してもっとも広く、かつ有効に実行されることはことわるまでもない。しかし衆議院の国政への権限がこのように弱くは、国民の選挙を通しての参政権も決して大きな力をもつことはできなかった。

さて議員選挙法は国民が代表を選ぶ選挙の方法についてのルールを定めている。英国ではこれを人民代表法 (The Representation of the People Act) と人民を代表するそのものすばりの呼び方をしている。わが国では議員選挙法である。選挙法は議員選出の手続きを定めた技術法であると同時に、政治に対して影響力をもつ議員を作り出す意味の政治法でもある。

一八八九年最初の衆議院議員選挙法が制定された。選挙区は原則として小選挙区制をとり、例外的に二人区を設け、そこでは投票は連記にした。選挙権は直接国税年間一五円以上納税する男子に制限された。被選挙権も同様である。この納税要件はかなり高額であり、しかも地租納税者である地主に有利に配慮された。立案者伊藤博文は民選議

会の創設にあたりこの点において慎重に配慮する政治性を示した。衆議院の権限を弱くしていたので政治支配層は選挙権資格について政治的配慮をしておけば足りると考えたのである。

議員選挙において選挙民の一票を有効な政治勢力に組織するのは政党の役割である。代議制における政党の役割は議会活動はもとより、選挙を組織化する指導力としても大きい。それは代議制には必然的に登場する。しかし藩閥の支配勢力は帝国議会開始の当初、内閣の組織に政党の介入を排除する「超然主義」をとって政党の役割を軽視した。それだけ専制の支配力は強大であったといえる。このため自由党の系統を引く民党勢力と政府は衆議院の運営で激しい対立抗争をくり返した。

日清戦争（一八九四―五年）の頃から政府は政党と妥協する方針に転じ、内閣に政党員を参加させるようになった。同時に民党の専制政府の体制内勢力化も進行した。

一九〇〇年藩閥の首脳伊藤博文は民党勢力を集めて立憲政友会を組織した。同年衆議院議員選挙法は最初の大改正を受けた。選挙権の納税要件は直接国税一〇円以上に低減され、地主優位は縮小された。選挙区制は府県大選挙区・市単立区制で投票は単記となった。大選挙区単記の日本的投票方式がここから始まった。

一九〇〇年改正法では政治法的性格が強まった。すなわち多数代表法である小選挙区制から少数勢力も出やすい大選挙区制をとり、市を単立区とし、都市から議員を出しやすいうようにした。日清戦争を経て、日本資本主義は発展し、帝国主義段階に踏み出し、都市化も進行した。後進資本主義国として日本の資本主義は政府に育成された経済体制で、その消長は大きく国の政策に依存していた。そのため都市納税階層は農村地主層よりむしろ政府よりであった。かれらは自由党系の農村に強い政党よりも官僚出身者を多くかかえた改進黨系の都市に強い政党に支持を寄せたのであった。

選挙法改正と同時に治安警察法が制定され、ようやく起こりはじめた労働運動、社会主義運動への抑圧対策が講じ

られた。こうした市民的自由の抑圧対策も形成されはじめた資本家階級を支援するものであった。後進資本主義国では資本家階級の政治勢力は新興フルシヨアシーとして絶対主義の政治の民主化をもとめることをしない。かれらは同時に起こり始めた労働運動、社会主義運動を抑えるためにむしろ絶対主義体制の抑圧機構の維持と強化を求めさせたのであった。

藩閥官僚勢力と政党との関係では、主要政党は農村地主の寄生地主化と資本家階級の増加で支持階層が変化し、それに政権参加の経験をもったので、専制の体制内勢力と変わってきた。官僚勢力との対立はもちろんあったが、それはかつてのように体制選択の可能性をもったものではなく、体制内で政治への影響力を争う頃の対立となった。それゆえ法改正が少数派に対して有利に配慮されたことは藩閥官僚派による政党戦線の小党分裂をねらったものであった。一九一九年選挙法改正は政治的色彩を一層濃厚に示した。それは納税要件を三円に下げ、有権者数を大きく拡大した。選挙区制を原則小選挙区制に戻した。ただし例外の二人区でも単記投票にした。多数政党政友会は小選挙区制を欲し、藩閥の長老山県有朋の反対を、大選挙区制では少数派の社会主義者が勢力をもってくるとの理由をあげて抑えるのに成功した。選挙区制は反体制勢力を抑える手段として起用されたのである。

選挙権の拡張は普通選挙を求める民主化運動の圧力への対応であった。しかし時の原首相は普選を要求する野党の議会演説に納税階級を意味する階級打破という表現があったのをとらえ、それは現在の社会組織に脅威を与えるものとして、衆議院の解散を断行した。

この後、普通選挙を求める世論はますます強まった。その背景には第一次大戦後における国際的な政治の民主化風潮があり、国内的には都市化の進展、マス・コミュニケーションの発展、小作運動・労働運動の高まり等があった。普選を求める運動に政党の大勢も動かされてきた。清浦奎吾内閣に対する第二次護憲運動の目標に普選がかかげられ、その護憲三派連合が選挙で多数派を占めた。専制支配層はもはや普選の実現を抑えることができなくなった。こ

うして三派連合の加藤高明内閣の一九二五年、男子二五歳以上の普通選挙制は実現を見た。選挙区制は中選挙区制、単記投票をとった。

普選法の政治的性格は被選挙権の実行の制限に向けられた。選挙権の制限が解除された代償が被選挙権の制限となったようである。すなわち立候補と選挙運動の制限が新たに設けられたのである。立候補供託金制度、候補者の運動体制の規制、戸別訪問による運動の禁止を軸とする言論・文書手段の取締り法規の新設、等である。選挙法は普選法を機として人民代表法から選挙運動取締法の色合いを濃くしたのである。

これら立候補制限制度のねらいは、国民の政治の民主化要求が議会勢力化することを阻むことにあった。なかんずく社会主義的要求はとくにきびしく排除された。普選による国民参政の大衆化から専制天皇制の国体を擁護することがその積極的な理由であった。枢密院、貴族院の絶対主義支配層の中樞部が特別の決議までしてこれを強く求めた。また体制化した既成政党もこれに同調した。改正法と同時に治安維持法が満場一致で貴衆両院を通過成立したことにこれは象徴的に示された。

普選法への改正を担当した若槻内務大臣はそれを民主化のあらわれとは見なかったが、これはまぎれもなく民主化の指標となる制度である。西欧民主国では普選制への民主化の発展とともに「自由選挙」が現実化した理想となってきた。自由選挙を選挙民の選挙の選択行動として見ると、三つの自由からなるといえよう。第一は選挙民の投票意思形成の自由、第二はその意思実現の自由、第三は選挙運動の言論表現の自由、である。第二の意思実現の自由は秘密投票制で、わが国でもこれは一九〇〇年法改正で無記名投票として実現した。しかし一九二五年普選法制定を機としてその民主化の効果を抑えるために、第一と第三の自由からは逆に遠ざかるように措置されたのであった。

帝国憲法下ではその後、一九三四年の法改正があった。この改正法では政治的性格はさらに強化された。選挙公営制度が拡大された反面、自由な運動は極度の制限をうけた。他方、国体精神による選挙行動のための教化対策、選

挙肅正運動が始まり、天皇制ファシズム期の翼賛選挙に至った。

一九四五年八月、日本はポツダム宣言を受諾して中・米・英等連合国に降伏した。ポツダム宣言は日本に政治の民主化と非軍事化を要求した。そうして占領を経て日本がとる最終の政治形態は国民の自由な選択にゆだねられることになった。これによって神権天皇制の国体は崩壊し、一九四六年日本国憲法が制定され、そこに天皇主権から国民主権の議会制民主主義への政治体制の改革が明示された。

一九四五年の法改正は占領開始の事態の中で行われた。改正法は選挙権と被選挙権を婦人に解放し、年齢も下げ、両権の大幅な拡張を行った。しかし選挙の自由化では立候補制限システムの枠組はそのまま残り、内容もわずかな自由化にとどまった。選挙区投票法では大選挙区制限連記制となった。政府提案者には政治体制が民主制に変革されたとの意識は極めて弱かった。

ついで一九四七年法改正で再び中選挙区制にもどった。また同年の「選挙運動の文書図画等の特例に関する法律」は戦後経済窮乏下の資材不足の理由を加えて、公営の拡大をはかるとともに、これまでの内務省令取締規則を法律に格上げした。さらに四八年の「選挙運動に関する臨時特例法」は公営拡大に合わせて運動全般にわたって制限システムを復活、強化した。

一九五〇年から五二年にかけて三次にわたる制定作業を経た公職選挙法はこれら取締り規定を総合し、立候補制限システムの強化を行った。

憲法は国民主権の議会制民主主義をとり、市民的自由を基本的人権として保障するように体制変革をとげたにもかかわらず憲法付属法典である選挙法がそれに連動して改められていないのは問題であると言わねばならない。選挙法には技術的部分があって、そうした手続技術は政治体制が専制であろうと民主制であろうと変わるところがないものもある。しかし政治法的部分は憲法に即応しなければならない道理である。

代議制民主政治の選挙が制度としてよるべき四つの原則がある。普通、平等、直接、自由がこれである。わが国選挙制度は、このうち普通選挙、平等選挙、直接選挙は一九五二年公職選挙法までに達成したが、自由選挙についてはすてに見たように欠陥をもっている。帝国憲法では思想・信教の自由、言論・出版・集会・結社の自由は法律によって制限されていた。この制限が選挙法に及んでも問題は起こらない。ところが日本国憲法はこれら市民的自由を基本的人権として保障した。中でも表現の自由については「一切の表現の自由を保障する」とくに強調している。

この憲法の保障にもかかわらずなせ選挙法に旧憲法の制限制度がそのままとめられたのであろうか。まず第一に立法者にこれら市民的自由の価値についての認識が十分でなかったことである。かれらは個人主義、自由主義の思想が反国体思想として罰せられた時代に育ち、その多数は国体思想を身につけて政治指導者となったのである。

第二に戦後の政治勢力図は官僚対政党ではなく、大きく保守派対革新派の対立に変わったことから来ている。保守派は旧時代の支配勢力を継承した。この勢力はポツダム宣言の受諾に際して国体の変革はなされなかったとの立場をとった。日本国憲法に国民主権が明示されるからのちも天皇の政治上の位置づけに過去の慣例をできるだけ維持しようと考えた。かれらにとって革新派が多数になり、政権がそこに移るようなことにでもなれば、その支配体制の危機と思われた。一九四九年一月総選挙で高級官僚出身者が多数、保守政権政党の議員に進出し、保守勢力は政界、財界、官界の支配層の結合体となったところで、その政権支配は一層離しがたいものとなった。革新派に選挙で多数勢力を得しめないうために、立候補制限システム、その主要な対策としての選挙運動の言論・表現手段の制限を維持することが必要とされたのである。

民主的選挙の本質は選挙民が政策と指導者の選択をとおして政権勢力を選択するところにある。国民世論による政治的多数派形成である。このためには自由な選挙が国民に許されねばならない。選挙は国民主権の主要な実現の場ではない。それゆえこの点でわが選挙制度は公職選挙法が成立した時点でこの基本的課題をなお解決すべき課題と

してもっているといえよう。

(1) 自由選挙の概念はかなり多義である。投票意思実現にせまく解するもの(これは秘密投票制では保障される)から、ひろく選挙による正統的な権力形成の自由にまで及ぶ。後者は例えば英国の政治学者マクケンシーで、自由選挙の成立する条件として、①公正な選挙管理、②中立的な警察活動、③公正迅速な裁判制度をあげる(W. J. Mackenzie Free Election, pp. 13-4, 1958, London 参照。またフランシスの政治学古テウエルマン(Maurice Duverger, LES RÉGIMES POLITIQUES, QUE S'AIT-IL? N°289, 1948, Paris)はこのほか被治者の選択を錯覚によることをさけるため、思想・信教・表現・集会・結社等の市民的自由の存在をあげる。モリス・テウエルマン、田口富久治他訳『政治体制』(二五頁)。

第一章 普通選挙法前史

はじめに

大日本帝国憲法下の衆議院議員選挙法は一九二五年(大正十四)の法改正で普通選挙制に改まるまでに一八八九年(明治二十二)の最初の制定から一九〇〇年(明治三十三年)と一九一九年(大正八)との大幅な改正を経過してきた。この選挙法の沿革の概要をたどるのに合わせて、この間、わが国選挙制度の主要問題であった選挙権、選挙区制、選挙運動規制の中の戸別訪問禁止規定の普通法に至るまでの前史を回顧することにした。

一 衆議院議員選挙法の制定と改正

1 一八八九年(明治二十二)法

伊藤博文は帝國憲法の起草にあたって七カ条の方針を立てたが、その一項目で「衆議院議員選挙法は法律を以て定むる事」⁽¹⁾をあげた。これによって憲法には衆議院の公選議員による組織の原則(第三五条)がおかれただけで公選の

方法については法律に委ねられることになった。これは一方では憲法は政治に関する大綱目のみにとどめ、その条文も簡單明瞭にし、将来の国運の進展に順応するよう伸縮自在な適用を許し、改正をできるだけさげよとする起草方針⁽²⁾があり、他方では選挙法は選挙・被選挙の両権、議員定数、区制など時勢と状況の変化に応じて改正を受けることの多い技術的法制と見たことによるのである。衆議院議員選挙法は憲法との関係でこのような性格規定を受けて制定を見た。

それは次のような構成と内容をもった。

第一章 選挙区画、第二章 選挙人ノ資格、第三章 被選人ノ資格、第四章 選挙人及被選人ニ通スル規定、第五章 選挙人名簿、第六章 選挙ノ期日及投票所、第七章 投票、第八章 選挙会、第九章 当選人、第十章 議員ノ任期及補欠選挙、第十一章 投票所取締、第十二章 当選訴訟、第十三章 罰則、第十四章 補則、附録 選挙区及選挙定数表、以上全条文百十条からなる。

△主な内容▽

- (1) 議員定数および選挙区
一 議員定数は三〇〇人。
二 選挙区は、原則として一人一区の小選挙区制、例外的に若干の二人区を設けた（一人区二一四、二人区四三、合計二五七区）。
- 三 投票区は、原則として市町村の区域による。
- 四 開票区は設けず、開票は選挙会において行う。
- (2) 選挙権および被選挙権
一 選挙人の資格は、左の各号の要件を備える者に認める。

- 1 日本臣民の男子で年齢満二五歳以上の者
- 2 選挙人名簿調製期日前満一年以上当該府県内に本籍を定め、住居し、なお引き続き住居する者
- 3 選挙人名簿調製期日前満一年以上（所得税は満三年以上）当該府県内において直接国税（地租および所得税）一五円以上を納める者

二 被選挙人の資格は、次の通り。

日本臣民の男子で満三〇歳以上で、選挙人名簿調製期日前満一年以上（所得税は満三年以上）当該府県内において直接国税一五円以上を納めている者

三 欠格事項

(一) 左の者は、選挙人および被選人となり得ないものとした。

- 1 瘋癲白癡の者
- 2 身代限りの処分を受け負債の義務を免れない者
- 3 公民権を剥奪され、または停止中の者
- 4 刑余後満三年を経過しない者
- 5 選挙犯罪により選挙権および被選挙権の停止中の者
- 6 刑事訴追を受け拘留または保釈中の者
- 7 現役中の陸海軍軍人および休職停職中の者
- 8 華族の当主

(二) 左の者は、被選人となり得ないものとした。

- 1 宮内官、裁判官、会計検査官、収税官および警察官

- 2 府県および郡の官吏(管轄区域内のみ欠格)
 - 3 選挙の管理に係る市町村の吏員(その選挙区のみ欠格)
 - 4 神官および諸宗の僧侶または教師
- 四 兼職禁止について次のように定めた。
- (一) 被選人となることができる官吏は、その職務に妨げない限りは、衆議院議員と兼ねることができる。
- (二) 府県会議員は、衆議院議員と兼ねることができない。
- (3) 選挙人名簿
- 一 選挙人名簿は、毎年四月一日現在により、同月二十日までに選挙長が調製し、五月五日より一五日間縦覧に供し、六月十五日をもって確定するものとした。
- (4) 選挙の期日
- 一 総選挙は、通常七月一日にこれを行うものとし、衆議院解散の場合は、勅令をもって臨時選挙の期日を定め、少なくとも三〇日以前にこれを公布する。
 - 二 欠員による臨時選挙は、これを行うべき旨の内務大臣の命令がなされてから二〇日以内に行う。
- (5) 投票
- 一 投票は、市区町村長が管理する。
 - 二 投票所は、市役所、区役所、町村役場または市区町村長が指定した場所に設ける。
 - 三 投票立会人は、二人以上五人(市区の場合は七人)以下とし、投票区内における選挙人中より市区町村長が選任する。
 - 四 投票は、午前七時に始め、午後六時に終わる。

- 五 二人以上の議員を選挙すべき選挙区においては、完全連記制を採用。
 - 六 投票用紙には、候補者の氏名の他選挙人の氏名および住所を記載し、これに捺印するものとした。
 - 七 文字を自筆することのできない選挙人に対しては、吏員による代理記載を認める。
- (6) 選挙会
- 一 選挙長は、郡長または市長もしくは区長が当たるものとした。
 - 二 選挙立会人(選挙委員という)は、三人以上七人以下とし、投票立会人の中からくして定める。
- (7) 候補者および当選人
- 一 立候補の制度は採用しなかった。
 - 二 投票総数の最多数を得た者をもって当選人とし、得票同数なるときは年長者、生年月日が同じときはくじによって当選人を定める。
 - 三 当選人が当選を辞し、または期限内に当選承諾の届出をしない場合において、得票同数でくじの結果当選人とならなかった者があるときはその者を当選人とし、しからざる場合は、再選挙を行うものとした。
 - 四 繰り上げ補充の制度は、採用しなかった。
- (8) 選挙運動
- 一 選挙運動の方法については、投票所内における運動を禁止するのみで、他に制限を設けなかった。
 - 二 選挙運動費用についても制限を設けなかった。
- (9) 訴訟
- 一 当選訴訟のみを認めることとし、当選を失った者が当選人の当選を無効と認める場合は、当選人を被告として、当選人の告示の日から三〇日以内に控訴院に出訴することができるものとした。

(10) 罰則

- 一 詐偽登録、詐偽投票、買収、暴行、強迫、騷擾等について罰則を設けた。
- 二 当選人が選挙犯罪により処罰されたときは、当選を失う。
- 三 選挙犯罪により禁錮以上の刑に処せられ、または再犯により罰金の刑に処せられた者は、三年以上七年以内選挙権および被選挙権を停止される。

四 選挙犯罪の時効は、すべて六カ月とした。

△制定の経緯

伊藤博文の宰配の下で、金子堅太郎が本法起草の担当者となった。⁽³⁾ ヨーロッパ諸国の制度の研究と準拠が行われたが、この場合、英、仏の自由諸国より、ロシア、オーストリアの東欧専制国のものが主としてモデルにされた。

選挙区画——小選挙区制を原則とし、人口一〇万程度を基準にして郡区を単位に編成する方針にとくに異論はなかった。議員配当の基準を人口でなく、選挙人の数によるべしとの主張があったが、これは人口にきまった。議員は有権者を代表するのでなく、ひろく国民を代表するからであった。ロエスレルは選挙区の編制を定める別表をおき、人口の移動に応ずるために一〇年ごとにこれを改正すべきことを提唱したが、この別表は付録としておかれたが、後者の更正規定は一九〇二年(明治三十五)法改正で初めてあらわれた。

人口標準は一二人につき議員一人とし、その割合で府県の総人口に割り当てられ、府県内でそれが一人区または二人区に配分された。三〇〇人の区切りのよい数はその結果として出てきたもの。

選挙権・被選挙権——一八八九年法の立案過程で納税要件という財産上の制限を全然選挙権に付さないという意見は、政府側、民間側ともに極めて微弱な声でしかなかった。原案作成の最終段階で伊藤が選挙を迫られたのは直接国税一〇円てよいかどうかということであった。ここで彼は「地租のみならば一〇円にて可ならんも、直接国税(所得

税をふくめること——筆者)とするときは一五円位に高める方が適當であろう」と判断し、⁽⁶⁾「満一年以上直接国税一五円以上を納めること、但し、所得税については満三年以上」と地主について有利な決定を行った。伊藤は選挙権者、すなわち参政権者の数をなるべく少数にとどめたかったようである。⁽⁷⁾ 一八八八年(明治三十一)に伊藤内閣で改正案を提出する際、彼は「法の制定当時は未経験の故に慎重を期し、憲法の運用を平穩ならしめるため資格を高めた」と当時の心境をのべている。そうしてこのように制限した彼自身がこのときには「今ではかくの如くしては各種国民の意志を充分に代表するに足りない」と認め、⁽⁹⁾ 納税要件を五円に低下することを求めたのであった。

本籍、住居要件の一年は、六カ月との意見もあったが、伊藤の慎重主義のためかこうなった。

被選挙人の資格では年齢は満三〇歳に高くなったが、納税要件は選挙人と同じである。本籍と住居の要件がなくなり、それだけ人材を求めやすくした。

華族の当主は両権をもたない。これは貴族院に代表を送ることができると理由づけられた。

官吏の被選資格については宮内官、裁判官など特定の官職のみを欠格とし、それ以外の官職については役所の裁量で議員との兼職を認めた。

投票——小選挙区は単記、例外の二人区では二人連記とされた。これは西欧諸国の通例の方式である。選挙人の名を記名する公開投票制を採った。捺印したのは日本式である。代理投票は設けたが、不在投票制は採らなかった。候補者——立候補の制度を採らなかった。選挙における政党的組織活動を前提にしたヨーロッパ制度をそのまま採用したからであろう。

選挙運動——運動の方法についても費用についても特別の制限を設けなかった。これもヨーロッパ制度にそのまま従ったのと、言論・表現活動や集団行動については他にきびしい治安法規があったので、選挙運動について特段の規制を設けることには思い及ばなかったと思われる。

2 一九〇〇年(明治三十三年)法改正

一八九九年法の改正が、一八九八年(明治三十一年)第二回帝国議会で伊藤内閣によって提案されたが、成立しなかった。ついで翌一八九九年(明治三十二年)第一三回議会で山県内閣が政府提案したが、これも成立しなかった。山県内閣は三回目の改正提案を第一四回議会に行い、これは一九〇〇年(明治三十三年)三月、成立を見た。その主な改正点は次のとおりである。

(1) 選挙区および議員定数

選挙区は、府県単位の大選挙区制ならびに市独立選挙区制に改めた。原則として人口一三万人につき議員定数一人を配分。ただし、市は独立の選挙区となったため、人口三万台で定数一人の選挙区も出来た。この結果、一人区四六区、二人区三区、三人区二区、四人区五区、五人区一二区、六人区一〇区、七人区五区、八人区三区、九人区四区、一〇人区三区、一人区三区、一人区一区、合計九七選挙区となり、議員定数は六九人増の三六九人となった。

なお、投票区は、原則として市町村の区域によるものとし、また、開票区を設けることとされ、その区域は郡市の区域によるものとされた。

(2) 選挙権および被選挙権

選挙権の要件のうち、納税要件が一五円から一〇円に引き下げられ、また、住所要件についても本籍の要件がはずされるなどの緩和が図られ、また日本臣民の呼称が帝国臣民に変わり、次のとおりとなった。

- ① 帝国臣民たる男子で年齢満二五歳以上の者
- ② 地租一〇円以上(期間は一年以上)または地租以外の直接国税一〇円以上もしくは地租と地租以外の直接国税とを通じて一〇円以上(期間はいずれも二年以上)納める者
- ③ 一年以上同一選挙区内に住所を有する者

この結果、有権者は九八万人余(明治三十五年八月現在)に増加し、総人口(約四千万人)の約二・二パーセントとなった。一八九〇年(明治二十三年)と比較すると、約二倍に増加したわけである。

また、被選挙権については、納税要件が撤廃され、帝国臣民で満三〇歳以上の者とされた。被選挙権の財産制限がなくなった。

被選挙資格の中に小学校教員が入れられた。その理由は政府側の説明によれば、義務教育である小学教育を掌る者が政治に奔走するのを避けるため、それは①自己の当選の為に運動すること②父兄との間に親密関係をもつので選挙の公平を保てないことからであり、他の学校は義務教育でなく生徒との関係が自由であるから除外された。⁽¹¹⁾

(3) 投票方法

記名投票主義から秘密投票主義に改められた。すなわち、選挙人は、投票用紙に自己の氏名の記名捺印を要しないものとなった。また投票用紙への他事記載は投票の無効原因とされることとなった。

つきに議員定数が複数の選挙区においても、従来の連記投票制から単記投票制に改められた。大選挙区単記制の日本独自の方式が始められた。⁽¹²⁾

(4) 当選人の決定方法

法定得票制度が採用され、有効投票の最多数を得た者でしかも選挙人名簿の登録者数を当該選挙区の議員定数で除した数の五分の一以上の得票のある者を当選人とすることとされた。

また、従来、同点者にのみ認めていた当選人の繰り上げ補充の範囲を拡大し、さらに議員の欠員についても選挙の日から一年以内は補欠選挙を行わず、繰り上げ補充することとされた。

(5) 選挙管理機関

投票管理者制度を採用し、市町村長がこれに当たることとし、また、開票区の創設に伴い開票管理者制度を採用

し、郡市長がこれに当たることとされた。

選挙会に関しては、地方長官が選挙長となり、選挙に関する事務を統轄するものとされた。

選挙の執行管理に内務省の行政系列の権限が整備強化された。

(6) 選挙運動、罰則

選挙運動の方法そのものについては、一八八九年法と同様なら規定なし。買収、暴力行為等のほか供応、利害誘導、投票の秘密侵害、虚偽事項の公表等の取締り規定が詳細に設けられた。

本法改正と同時に治安警察法が制定された。これは思想・信教の自由、言論・表現の自由、集会・結社の自由等の市民的精神的自由を警察のきびしい取締り下におく法律である。帝国憲法ではこれらの自由は法律の留保下におかれていた。この治安法制がつけられることは決して異例ではないが、労働運動や政治運動の発展の大きな障害となった。選挙権の拡大で国民の政治参加がやや広がった時を期して、その民主化の影響力を抑制するこの治安対策がとられたことは天皇制の政治的性格をよく表明するものであった。国民の政治参加の拡大と国家権力の側からの治安対策による抑制策は一九二五年の普選法と治安維持法との同時立法に再び現われる。

△政治的性格▽

一八八九年法は帝国議会創設以前の立法であったので、政府権力、すなわち藩閥専制勢力の意図が貫かれた。しかし一九〇〇年法改正は政府提案であったか、選挙区制を主としてその大政党抑制対策（三節四―頁参照）は衆議院の政党勢力の強い反対を受け、政府案は衆議院で否決され、議院修正案が衆議院を通過した。これを貴族院がほぼ政府原案にひき戻す修正を行った結果、両院協議会が持たれ、原案に近い線できまった。政府と貴族院が結び、衆議院の反対を抑えた。政府側の衆議院の大会派政友会の切りくすしが成功したのである。

3 一九一九年（大正八）法改正

一九〇〇年法改正のち一九〇二年（明治三十五）、人口増加および市制施行に伴う選挙区および議員定数を増加させる手直し改正が行われた。この時、改正別表の終りに「木表ハ選挙区ノ人口ニ増減ヲ生スルモ少クトモ十箇年間ハ之ヲ更正セス」との更正規定がおかれた。これは一〇年を経たのちは更正を検討するとの消極的な含みをもったものである。

口露戦争（一九〇四―五年）を経て日本は資本主義の独占段階に進み、国際的には帝国主義列強の仲間入りをした。

工業化の進展によって労働人口は増加し、都市化も進んだ。これに伴って社会の大衆化、マス・コミュニケーションの発展も見られた。この社会情勢の中で政党勢力は伸張し、また選挙権の拡大を求める声も大きくなった。そうして衆議院では政友会勢力を中心に小選挙区制復帰と選挙権拡大へむけて選挙法の抜本的改正の要求が起こり、法案の提案もなされた。それが原内閣の下で一九一九年（大正八）の法改正で実現された。その主な改正点はつぎのとおりである。

(1) 選挙区及び議員定数

選挙区は、再び原則として小選挙区制に改め、例外的に若干の二人区、三人区が設けられた。選挙区を設ける基準は、三万人以上の市は独立の選挙区（東京、京都および大阪の三市については、さらに数選挙区に分割）とし、郡部は一三万人に一人の基準で、一郡または数郡をもって選挙区とされた。この結果、一人区二九五区、二人区六八区、三人区一一区、合計三七四選挙区となり、議員定数は八三人増の四六四人となった。

(2) 選挙権および被選挙権

納税要件については、**種の種別を問わず、直接国税の額を従来の一〇円以上から三円以上に引き下げ、かつ、納税期間も一年とされた。**また、住所要件についても、従来的一年を六カ月に短縮した。この結果、有権者数は約三百万人（一九二〇年五月現在）となり、一九〇二年の約三倍に達し、総人口（約五千六百万人）の五パーセントを超えること

となった。

(3) 投票方法

同じく小選挙区制を採用した一八八九年法の二人区においては連記制が採られたが、今回は二人区および三人区においても単記制とした。

(4) 当選人の決定方法

当選人および議員の繰り上げ補充は、同点者以外には認めない。

(5) 選挙管理機関

小選挙区制の採用に伴い、開票区は廃止。開票事務は選挙会において行う。また、選挙長は郡市長か当たる。

(6) 罰則

買収、供応、利害誘導など、各種の選挙犯罪について、規定の整備を凶った。

(1) 河村又介「明治時代における選挙法の理論及び制度の発達」『国家学会雑誌』五七卷二号、一三三頁。

(2) 帝國憲法は不磨の大典と絶対視された。

(3) 井上毅、伊東巳代治、金子が協力した。井上の寄与は大きい。外国人ではスタイン、クナイスト、ロエスレル、等の案が参考にされ、伊藤が最終的に決定した。河村前掲論文『国家』五六卷一、二号、三三頁以下。

(4) ロエスレル案、河村、同上、『国家』五七卷二号、一六一七頁。

(5) 河村、同上、一七頁。

(6) 河村、同上、二三頁。

(7) 選挙権は直接国税一五円以上の納入者であるから有権者はきわめて少数であった。これは地租の場合、25/100の税率であるから地価六〇〇円の地主であり、当時の平均地価で計算すると、田ではおよそ一町五反、畑地ではおよそ五町五反の地主に相当する。なお所得税では15/100の税率で年額一〇〇〇円以上の高所得者になる。そこで一八八九年法伊藤原案立案過程で、「納税資格に應ずる者、人口一〇万毎に千人の割合に充たさるときは、その資格を低減して、その割合

に充たしめることを得」という一条が考慮されたか、実際の計算では辛うじてこの割合をこえたので、この条項は成文化されなかった。河村、前掲論文、『国家』五七卷二号、二二一四頁。したがって人口約一二万人に一人は、最低のところでは有権者約一、三〇〇人前後に対して一人であったであろう。ちなみに全国平均では一、五〇二人の有権者に一人の議員となっていた(全国選挙管理委員会『選挙制度資料第三部』三〇頁)。

(8) (9) 衆議院事務局『衆議院議員選挙法改正案ノ沿革』(大正八年刊)、一二二頁。

(10) 集会条例のち集会及政社法、保安条例、出版条例、新聞紙条例等。

(11) 前掲『改正案ノ沿革』一八二一四頁。

(12) 第三節註(1)参照。

二 普選運動史

選挙資格を財産、身分によって制限せず、ひろく人民一般に解放すべし、とするテモクランシーの要求は、明治立憲制の胎動期からあった。⁽¹⁾しかしそれが普通選挙制の要求、すなわち選挙資格に関する納税要件による制限の撤廃という具体的な形をとってあらわれるのは明治憲法制定以後である。

一八八九年(明治二十二)衆議院議員選挙法は成立当初から二つの問題をもっていた。⁽²⁾その一は選挙資格の納税要件の当、不当に関する問題であり、その二は納税要件にもなつて、選挙権の取得に関し、農村地主層が都市居住者(商工業者、俸給生活者)層よりも優遇されているという不平等がいかに推移したかの問題である。第二の問題の経過は次節でふれたい。

納税要件の問題の歴史的展開は、その制限を漸次的に低下するという方向と、その制限を全然撤廃するという方向との二面の交錯に見いだされるわけである。普選運動はことわるまでもなく後者の面に位置するのである。⁽³⁾

第二章 一九二五年（大正十四）法改正

一 立案・審議

一九二〇年第四二議會における普選案の挫折によって、以後、普選運動の推進主体から社会主義団体、労働団体は後退していき、議會における比較的開明的・フルシヨアの勢力がそれにとってかわった。普選運動の性格がいわば階級的立場に立つ要求から保守的国民の立場に立つそれにかわったのである。そうして、運動の性格がそうなると同じ時に、第四二議會における原首相の大げさな普選制否定にもかかわらず、天皇制権力の内部で普選制に対する決定権を留保した態勢で制度具体化の準備が進行するのである。⁽¹⁾

原内閣に高橋是清内閣が代わった一九二一年には前年の普選派の統一案は出来上がった。それは憲政会が「独立の生計者」の要求を撤回し、国民党も二五歳に同意したので、納税制限なく、満二五歳以上の男子一般に選挙権を与えろというものであった。普選派の協調は順調にすすみ、新聞記者団を加えて運動の氣勢はあがっていった。第四五議會に提出された野党の普選案に呼応して、全国記者同盟は国民大会を開き（一九二二年二月五日）、「政治を国民に解放するは大帝の聖旨にして立憲政治の要諦なり、
」という宣言を発表した。老政客河野広中は議會で提案理由をのべて、「わが皇室と国民との関係を密接にし、国民をして益々忠誠奉公の念を旺盛ならしめ国礎を鞏固にして以て世

界の大勢に順応するのが今日の急務である。それには普選を實行し多数国民を政權に参与せしむることが唯一無二の策である」と、といった。

第四五議会の院内外の普選派の言明に「国民」という用語がしきりに見いだされるのは特徴的である。⁽²⁾ 今期でも普選案は一四七票対二四三票で否決された。しかもこの議会は革命的な社会主義運動に備えるという名目で「過激社会運動取締法案」が提出されたが、衆議院で審議未了に終わった。この取締法案では天皇制官僚側と政党勢力との間に対立があったのである。

高橋内閣の後、官僚内閣や特権内閣が続く。⁽³⁾ そこで「非立憲」である政權に対抗して、憲政会と国民党との間に第二次憲政擁護運動が組織されはじめた。普選派は憲政擁護という強力な大義名分をつかんだ。清浦内閣になって政友会内で政權につき得ないことから内紛が生じ分裂する。そうして主流派が清浦特権内閣反対と護憲運動の線て、憲政会、革新倶楽部(国民党と無所属議員とが合体したもの)と護憲三派連合を結成し、ここで政友会の主流は過去の一切の行きがかりをすてて普選選挙制を表看板にとりあけるに至った。⁽⁴⁾ こうして政党側の普選統一戦線かできあがった。

清浦内閣下の一九二四年五月の総選挙は護憲三派の圧倒的勝利に終わった。⁽⁵⁾ 選挙にさきだつて政友会、憲政会の党首および最高幹部は会合して、両党が提携して護憲運動の立場で総選挙に対処するための重要政策の相互諒解、選挙戦の協定を行った。普選問題については、政友会側から、「何人にも選挙権を与うる点を独立生活を営むものに与るとか、何とかの条件を附するやう、」望み、「この点の諒解がなければ将来の内閣組織に困難が起る」、とのべた。これに対し憲政会側は「わが党は普選問題について、一回の解散をうけ、今日まで研究熟考をとげたる歴史上」政友会の方で極力譲歩して、妥協点を発見するようにしてほしい、と要望した。⁽⁶⁾ 政友会は憲政会の一九一九年の線にあつたのである。

護憲三派は国民的立場をいっそう強くおしすすめた。政友会は一九二四年の大会宣言で「憲政の基礎を確立して君民同治の実を挙げ」⁽⁷⁾るとし、革新倶楽部の大会宣言は「立憲政治下において大権の発動は必ず一般国民の政治意識と抱合す」⁽⁸⁾、とのべている。また二月の政友会幹部会では「この非立憲内閣を寛容するにおいてはわが党は猛烈なる与論の攻撃をうけ信を天下に失うや必せり (寛容の) 結果は階級闘争の勢を激成し、ひいて累を皇室に及ぼす」との談話も出た。各党派の発言に強弱のあやはあるけれども、国民的立場で階級闘争を阻止し、天皇対国民という関係で統治方式をつくつていこうとしている基本的方向では同じである。一九二四年二月の三派の共同声明には「衆議院は既に民意の代表機関たり。内閣は之を基礎として組織するに非ざれば、民意の暢達得て期すべからず」と主張された。選挙に勝つた後の三派懇親会で、高橋政友会総裁は、「今日の政戦は、政治を国民の基礎の上におかんとするものと、之れに反して特権階級の願使に甘んせんとするものとの戦でありました。 国民の裁判は、明確に特権内閣を否認した」と挨拶した。六月憲政会への加藤高明を首班とする護憲三派内閣が成立したとき、憲政会宣言は「今や超然内閣の終焉と共に我党を中心とする国民的内閣の出現を見るに至りたるは憲政に一新紀元を劃するもの」と揚言したのである。

普選選挙制はこの「国民的」内閣によって立案、実現の運びになる。普選運動における労働者階級の社会主義的方針をもった圧力(それは地域的にも量的にも狭小なものであったが)が排除され、あるいは変形をこうむり、この労働者階級を主力とする階級的立場へのいわばリアクションとして、政党、新聞人、学者による国民的立場が確立し、その運動をリードして一九二五年に至つたのである。この国民的立場からの攻撃と天皇制特権層の防衛とのバランスがとれた点で、すなわち「進歩的」政党人と絶対主義天皇制権力との妥協の産物として一九二五年の普選法案はでてくる。一方、普選運動から一九二〇年に退陣していき、かつ社会主義的方向に傾斜していった階級的立場にたいしては、国民的立場の政党は天皇制権力の指令に同調して治安維持法を制定し、それでもって政治の領域からしめ出すことをはかるのである。

加藤首相は普選案上程に際して衆議院本会議で次のように演説した。⁽¹⁰⁾

諸君、うやうやしく考へまするに、先帝か維新の宏謨を定め給ひたるより我邦諸般の施設は実に驚くべき速度を以て進んだのであります。(中略) 遂に明治二二年を以て大憲が制定せられ、いよいよ立憲の制が実施せらるゝ事となつたのであります。うやうやしくあんじまずに、憲法御制定終局の御趣旨は、広く国民をして大政に参与せしめられ、固く国民をして国家の進運を扶持せしめらるゝるにあると信じます。学制頒布以来実に五〇余年を経ましたる今日においては、国民の知見も大に進み、国民教育の普及並に程度に至りては、世界列強に比して別に遜色ありとも考へられないのであります。中略 近時に至り普通選挙制の鬱然として輿論の大勢をなすに至りました事は、誠に大偶然でないと言はねばならぬ。政府は此時代精神の趨向に鑑み、広く国民をして国家の義務を負担せしめ、固く国民をして政治上の責任に参加せしめ、以て国運発展の衝に当らしむるが、刻下最も急務なりと認めためたのであります。(傍点筆者)

この演説の中にわれわれは国民の知見向上という判断の前提になっている愚民観、さらに国家と統治とが国民から超越的にあらかじめ存在し、そこへ国民が参加していくという天皇制的統治観、および彼らのいわゆる国民的立場をよみとることができらるであらう。

これに對し衆議院における唯一の普選反対派政友本党の鳩山一郎は同法案委員会で反対意見をのべた。⁽¹¹⁾

實際選挙にのそんでは戸別訪問が有効である点より考察するも、未だ情実因縁か深き關係を有し従って一般国民の政治能力が向上していると断することは事実上不可能であると思う。かく考ふる時は普選案は国民の知見に

基くに非ずして国民にこひるものであると考えざるを得ない。之に對して労働階級の勢力の勃興によりて所謂時代の勢力潮流に制せられて普選の実施を必要とする時は来るかも知れない。然し今日の情勢では時代の勢力に制せられるに非ずして時代の勢力に迎合するものではないか。

この反対意見と對置して見るならば、加藤首相の立場がよりはっきりする。両者は決して質的に對立する見解ではなくて、同一線上に程度の差でならんでいるにすぎないのである。

一九二四年九月には与党三派案と内務省案との協定案の骨子か出来、これをさらに内務、司法両省、法制局の修正意見とつぎあわせ、調整した妥協案を普選原案として決定し(十二月)、直ちに枢密院に回付した。⁽¹²⁾ 政府提出の法案は枢密院の承認を得なければならぬ。この手続は政府に對する枢密院の統制力を保持する重要な制度である。枢密院は翌年二月中旬まで二四回にわたる精査委員会を開いて政府案を検討し、十数点の修正要求をつけて政府にそれをもどした。枢密院の重要な修正案項は次の通りである。(括弧内は政府案)

被選挙権年齢三〇年以上(二五年以上)

第六条欠格条項三、自活し能はざる者(生活のための公費の救助をうけるもの)

四、一定の住居を有せざる者(住所)

六、破産犯罪や指定された犯罪についての欠格期間の延長

第七条華族の戸主は選挙権及被選挙権を有せず(両権をあたえる)

枢密院の修正の中欠格条件の三、自活し能はざる者、は憲政会の一九一九年以前の案、「独立の生計者」と同じになつて、これでは普選の趣旨に反し、三派としてはうけ入れられないので、政府は枢密院とこの点を交渉した。枢密院はそこで一生活のため公私の救助をうけるもの」とあらためようと申し出たが、私がいけると親から学資をもらっ

て生活している学生等、親の援助を受けているもの全部を含み、ほとんど「自活し能はざる者」と同様になる。この点の折衝が熱心につづけられ、最後に「公私の救恤」を「公私の救恤」という義捐的性質の用語にかえることで妥協案が成立した。その他の点では政府は枢密院の修正をうけ入れて政府原案とした。枢密院は普選案承認と同時に次の三点からなる付帯上奏決議を行った⁽¹³⁾といわれる。①普選実施の結果、思想の悪化を誘致するおそれがあるから、政府はこの取締りを厳重にし、そのため適当な法規の制定、施設を行うこと、②智育、徳育両面で国民教育の普及充実、③普選案中、選挙連動の制限、費用の制限の新制度については運用上厳密な注意を加え、取締り上遺憾なきを期すること。

枢密院の修正案項と付帯決議に見られる態度は、①普通選挙制を統治に関する原理的変史(物から人格へ)ではなく、単に財産による制限の程度の問題であるとし、かつ、その程度をできるだけ制限的にすること、②青年の輕視、警戒⁽¹⁴⁾ ③社会主義思想をよくめてひろく現状革新思想、運動に対する、恐怖、嫌悪、警戒⁽¹⁵⁾ ④人民を愚民とみる考え

方、⑤天皇制特権階級の特権性の維持、以上である。上述の態度③は治安維持法案の緊急上程となつてあらわれる。政府側特に憲政会幹部にとつて枢密院から提示された条件は必ずしも強制的なものとはうけとれなかった。政府側も、また護憲三派も白らの中に同じ種類の要求を程度の違いはあれ、もっていたのである。そもそも「国民」という彼らもつて立場とした概念の実態は観念的なものであつて、現実具体的な対応をもたなかった⁽¹⁵⁾。それゆえ、彼らの観念的創造物「国民」は彼らの恣意的解釈を許した。それはその意味で彼らの政略上の目的をになつた闘争的概念であつた。すなわち一面「国民」は彼ら護憲三派が絶対主義的天皇制の藩閥、軍、官僚を攻撃する際の拠点として今まで機能してきた。ここでは「臣民」観念は薄められる。その以前において国民党や憲政会が政友会の絶対多数への対抗策として普選による党勢拡張を意図した際も「国民」はそのような闘争的概念として機能した。しかも他面「国民」は社会主義的階級の要求をおさえる際の拠点としても彼ら天皇制の枠内の党人に奉仕したのであつた。普選が特権内閣打倒の旗印であることをやめて、彼ら自身の政権の公約の課題となつたとき、彼らが天皇制特権層に対抗する

拠点としての「国民」は消滅してしまつた。他方の「国民」がこんどは機能しはしめた。普選は実現を前にして護憲三派、特に憲・政兩派にとつていくぶん厄介なものになつたのである。そうして護憲派議員中のある者は、枢密院、貴族院に手を回し、あるいは党議をいたすらに硬化させる等の手段で、普選実現を阻止したり、その進歩性を拘束したりすることにとつとめたといわれる⁽¹⁶⁾。

衆議院は政府、枢密院妥協の政府原案を政友会の希望によつて、效点において最初の三派協定案に復活修正することになつた。復活されたのは、①華族の戸主に選挙権、被選挙権をあたえること、②連座規定——選挙事務長に選挙違反があつた場合に当選者を連座欠格とする規定——の免責要件を但書で加えること、③開票は投票区によつて行うこと、④連動費の清算期間は、選挙の期日より七日以内とあるのを一四日以内に改めること、以上で、被選挙年齢を二五年にすることは強い要望があつたけれども再修正できなかった。こうして衆議院修正案もかなり後退したものとどまつた。

貴族院は衆議院送付案を以下のような内容の修正案項ならひに希望決議をもつて可決した。

- (1) 三条三号「生活の為、公私の救助を受け又は扶助を受くる者」と改める。
- (2) 七条一項に「華族の戸主は選挙及被選挙権を有せず」をいれる。
- (3) 選挙人名簿登録の要件としての居住期間六カ月以上を一年にする。
- (4) 不在投票手続の勅令委任(三三)。
- (5) 補欠選挙は一名の欠員でも行う(七九)(衆二名欠員にならなければ行わない)。
- (6) 連座規定の衆議院修正が、「当選人が選挙事務長の選任及監督に付相当の注意をなしたるときは除外せられる」むねの但書をつけたのを削除。

そこで両院協議会がもたれ、主として(1)の貧困欠格条項を中心に会期を延長して折衝が行われた。協議会案は以下

のようにまとまった。

(1) 貧困欠格条項については、「貧困により、生活のため公私の救助をうけ、又は他の扶助をうけるもの」(衆議院岡崎妥協案が入れられる)。

(2) 華族の戸主は両権を有せず(貴族院案)。

(3) 居住期間一年(貴族院案)。

(4) 不在投票手続の勅令委任(貴族院案)。

(5) 補欠選挙は二名をこえた場合に行う(衆議院案)。

(6) 連座規定の但書復活(衆議院案)ただし八四条二項で訴訟の道を開く(妥協案)。

これが三月二十九日両院を通過、普通選挙法は成立を見たのである。

普通選挙法案が両院の審議のもとにあったとき、同時に治安維持法案が枢密院の希望に従って政府から議院に提出されていた。すてにのべたように治安維持立法の経緯は、普選によって有権者となり、政治勢力関係の決定に強力な要因となるべき一般民衆から社会主義的革新の方向をもった影響力のはたらくのを権力的に阻止することであった。普選運動の過程に即していえば、普選運動の労働者階級の側からの推進力を切断することであった。それは成立後、政治団体の性格や政治行動を大きく制約するものとしてはたらく。したがって名称は治安維持法であるけれども、普通選挙制度の一要素としてとりあなければならないのである。

治安維持法案は七条からなりその第一條第一項は「団体もしくは、政体を変革し、または私有財産制度を不認することを目的として結社を組織し、または情を知ってこれに加入したものは十年以下の懲役または禁錮に処する」である。以下の条項は本項の末遂、本項の目的をもった事項の実行の協議、煽動等々の罰則に及ぶ。衆議院は前年に過激社会運動取締り法案を審議未了で葬っているにもかかわらず、状況の変化は取締り法案と同質の治安維持法案をほと

んと問題なく通過させるような気運になっていた。一方院外では新聞人、学者、知識人、労働団体、思想団体の猛烈な反対運動が展開されていた。そこで同法案の衆議院委員会審議の冒頭に、「議院内では殆ど賛成、院外では反対氣勢が強い、だから国民のために十分質問をしよう」という議事進行意見⁽¹⁷⁾が認められた。つまり質問の芝居を国民のために行おうというわけである。そうした衆議院の空気の中で、護憲三派に属する革新倶楽部を中心とする少数議員は強く反対論をのべた。反対論の論点⁽¹⁸⁾は、①政体および私有財産制のときについて、議院による立法手段をもって変革を許すことは議院政治のもとで当然であるにもかかわらず、これを敵罰をもって禁している、②結社の禁止や字義の曖昧な煽動の禁止のために言論の自由は拘束され、その結果、思想運動、社会運動は潜行化し、世相はますます陰悪になるであろう、というのである。反対派の論拠は彼らが普選運動を推進した論拠と同じである。すなわち、①議會

―衆議院―政党的統治上の権能を拡大する。②社会主義運動を革命化させるおそれがある。この二点である。政党側は「政体」の二字を削除することを要求し、その修正はいれられた。政体についての規定は政党的意図する衆議院の優位の確立、その他絶対主義的権力機構のフルジョア民主主義的変革を不当に制約するおそれがあったからである。しかし私有財産制については、これを国体の座にまでまつりあげたままにしておいた。私有財産制の現状維持によって守られるものは当時の政治状況において彼ら自身でもあったのである。そうして美濃部達吉博士がかけた二論点⁽¹⁹⁾、①敵罰をもってある思想それ自身を禁圧せんとして、②国体を変革することと私有財産制度を否認することとを同一に取り扱っていること、の批判には同法審議は遂に応ずることができなかった⁽²⁰⁾のである。天皇制にとつて普選制に欠き得ない前提である治安維持法は、普選法にさきかたつて一九二五年二月十九日議院に提出され、圧倒的多数で衆議院を通過し、三月十九日貴族院を通過成立した。

それでは合わせて一本の普通選挙制度となる一九二五年の衆議院議員選挙法は、暗い反面を治安維持法に引きうけさせて、明るい反面をのみ表示したであろうか。このいわゆる普通選挙法が決して、その名にふさわしいテモクラテ

インクな外貌をもっていなかったことは上来のへてきたところから明瞭である。革新倶楽部の領袖と思われる筆名城北隠士は⁽²¹⁾。

普選案は「へ」の字なりになって通過した。が本来を言えば、政府案というものだって決して完全なものではなかった。もともと与党三派で作らあげた普選案である。そこには当然党派の利害が加味せられている。多数の国民か、之に満足するか否かは最初から疑問であった。

それが枢密院で修正せられ、更に貴族院で修正されたのだ。とうにかこうにか生れ出る事は出たが、出来上ったものは「へ」の字なり、曲りなりであるは已むを得ないではないか。

この普選制は決してテモクラシーの統治過程の一要素ではなかった。若槻内相はこう説明した。⁽²²⁾

本案(普選法案)の基礎になっている考えは、**民主主義**といふことを土台にして立案したのではないかという御質問でありましたが、全然さうなことはありません。およそ立憲政治を布きました以上は、国民とともに政治をなされる御趣旨でありますので、その国民の政治能力が十分に発達すれば、すべての国民とともに政治をするのが立憲政治を御布きになられたしめからの御趣旨であるのであります。ただ国民の政治能力が十分に発達しませぬときは、そのなかの政治能力の発達したものに選挙権をあたえておく、政治の判断能力がないものが政治に参与したために国務を誤ることのないようにといふのが、これまで納税の制限ある所以であります。私は納税制限のあったことはもとよりわるいとは存しませぬ。当初においては、かようになってくるのが相当であるとおもふ。教育は普及する。文化は進歩する。国民は政治に慣熟する。白覚が生じてきている。ここまでにいたれば、国民の政

治能力は国政に参与せしめて十分である。ここにいたって立憲政治当然の予期しているところにしたがって国民のうえに普通選挙の制度を實行するということは、日本に立憲政治を布かせられた当初から結局到達すべき当然の行途であったと存するのであります。決して根拠が民主主義などにある訳合でもありません。これは十分に申上げておきたいのであります。

若槻言明であきらかになっているのは、①この普選制が天皇制統治過程の一要素であって民主政治のそれではないこと、②国民の政治能力は従来貧弱であったが次第に高まってきたこと、③普通選挙制は統治原則の変更ではなくて、従来の制限選挙の程度の上での拡大であること、以上であった。

しかし一九二五年の普通選挙制のこのような意義——われわれもまた同調するが——は、普通選挙制が旧日本の態様をとったことの説明であって、そもそも普選制そのものが何故に成立したかを説明するものではない。上来のべてきた点を要約して普選制成立に至らしめた主要要因を列挙するならば、次のようにいえよう。

- (一) 日本帝国主義は矛盾にみちいて、支配権力に対する労働者・農民の反撃(多くは動物的反撃)が激しかった。第一次大戦における国際的民主化風潮、ロシア革命の影響および米騒動、関東大震災の打撃がこれにもなって、支配層を恐怖させ、警戒させ、対策に努力させた。
- (二) 一方、日本帝国主義は道徳的、文化的、経済的安定を必要とした。絶対主義天皇制かその制度の根本に不安定要素をもっているから、安定はいっそう必要になり、それは天皇制支配層の側に譲歩を強いたこと。
- (三) 都市住民の政治勢力の増大。それにとりまう新聞の世論支配力の増大。
- (四) 世界的民主化傾向。
- (五) 政党間の勢力関係、対立関係という状況的要素。普選が政党間対立の指標となつたこと。

(六) 天皇制権力の弱化。

以上であるかこれらをさらに究極的に規定する社会的要因は民衆の能力が向上したこと、それもとくに労働者の勢力が増大したことにあると思われる。しかしそれは若槻内相のいうように民衆の政治能力の向上に対して熟した果実がおちるようにならなくてはならず、民衆の能力の向上が政治状況を規定する政治的圧力の一つとしてはたらいだ結果、天皇制下の普通選挙制という、態様は未熟なものであったが、果実の獲得があったのである。つまり普通選挙制はこの意味で民衆の力の強化による政治状況の新しい均衡のあらわれである。しかも護憲三派も政府も、天皇制特権層も普通選挙出現のもつこの政治のメカニズムを頑強にみとめまいとした。普通選挙制は上から、やや啓蒙されてきた民衆に注意深く警戒しながら恩恵的に与えられるものであった。普通選挙推進のヘゲモニーは民衆にも、また政党にさえもあつてはならなかった。それは天皇制側がその宰領の中にタイミングと内容とを自由に操作できるような体裁をとることが必要であつた。そうした天皇制の態度は、明治憲法体制を制定する伊藤のテクニクと類似したものである。そうした体裁にもかかわらず、明治憲法典は当時の政治状況の産物である。同様に一九二五年の衆議院議員選挙法も実質は当時の政治状況の反映である。そうして普通選挙法の制定自体には政治状況を規定する諸力かなまにはたらいだが、その態様には日本のおくれた、特殊な政策決定様式が大きく反映した。選挙法はこの意味で政治法といえるのである。

(1) 加藤友三郎内閣のもとで一九二二年（大正十一年）、内閣に普通選挙調査会を設置され、ついで山本佐兵衛内閣には、大養毅が普通選挙を条件として逋信大臣に内閣し、さらに特権内閣という悪名をこうむった清浦内閣のもとで普通選挙の調査・起草かはしめられたという諸事実がある。

(2) 大養毅は「立憲政治」を規定して上、陛下と、下、人民との間の階級を去ってしまふ」ことあり「国民と陛下のあいだにはさまっているすべての階級を打破して平等にする」こととといった（信夫、前掲書、一九〇頁）。こういう「国

民」主義的政治思考は第一次憲政擁護運動の後半からあらわれはしめる。明治期には特権層以外の被治者を総称するのに人民という語がよく用いられた。大正期以後人民という用語は用例が少なくなる。なお註(9)参照。

(3) 高橋内閣について、貴族院を背景とする加藤友三郎内閣、藩閥の山本権兵衛内閣、枢密院議長であった清浦奎吉が貴族院議員はかりてつくった清浦内閣がつく。

山本内閣の後藤新平内相と大養毅通相とは普通即行を首相に迫るか、山本首相は政友会の反対にあり、普通即行をひっ込め、その代償として政友会の反高橋派はその成立を援助し、主流派は支持をこたわつた。同上、一一一九―二〇頁。

(4) 護憲三派連合ができてから、一九二四年（大正十三年）一月になって政友会の反高橋派は政友本党と名乗って分裂した。そのため政友会は第二党に勢力が落ちたが、憲政擁護運動は分裂による純化の結果、強化された。この段階で三浦観樹将軍は政友・憲政・革新の三党首会談をあっせんし、運動は一層促進されることになる。同上、一一三七―三八頁。

(5) 選挙結果。憲政会一五一、政友会二〇三、革新倶楽部三〇、政友本党一一一、無所属その他六九、計四六四。資料、衆議院事務局編『総選挙一覽』。

(6) 『日本国政事典』一一二頁。

(7)(8) 同前、一三頁。なお註(2)大養の立憲政治の定義参照。

(9) 「国民」という概念は多様な意義をもちうる。ここでは藩閥勢力の後継者を核とする特権的支配層とこの勢力の抑圧の対象となつていて労働者・農民階級との階級性を排除した被治者人民の概念に用いられている。

一九一三年（大正二）、柱の立憲同志会に国民党を脱して参加した河野広中は、「余等は閥族の巨頭を政党化せしむるを目的とし、またその出身の長たり薩たり、特に土、肥たるを問わず、国民的勢力を信じ、政党に投じ来りて進歩的政策を行わんとするものは、政治上の同志としてことをともにし、」とのべた（信夫、同上、一五九頁）。なお註(2)大養の立憲君主制国民も同じ意。「国民」はこのように天皇制内のいわば進歩的な立憲政治家の観念の産物であり、社会的尖体の点では不明確、曖昧であつた。

(10) 一九二五年二月二十一日演説。

(11) 第五〇回帝國議會衆議院議員選挙法改正委員会議事録。

(12) 枢密院へ回付された案が東京朝日新聞（一九二四年十二月十日）にのつた。この扁渡は例のないことで、原案かもあることよつて枢密院の修正点かわかり、枢密院の審議をけんせいする働きがある。当時としては珍しい普通選挙のテクニクであらう。藤沢、前掲書、一五頁。

- (13) 藤沢、同上、六二頁。『参政権拡張史綱』二六〇—二六二頁。
- (14) 治安維持法に煩した立法について、政府は枢密院の普選案承認と引きかたに、これを行う旨の言質を与えたこととされる。『改造』一九二五年五月号。馬場恒吾「民衆が天下をとる方式」二二九頁、同、山川均「普選に反映した日本の政情」二二六頁。藤沢、同上、六二頁。なお同年二月十九日の衆議院本会議で清瀬一郎（革新倶楽部）のこの関連についての質問に若槻内相は答えていない。一九二五年二月二十日、朝日新聞。
- (15) 治安維持法と普選法との関連については、信夫、前出書、一一八一頁。
- (16) 今議会で政府が提案すれば与党三派は絶対多数で通さざるを得ない、貴族院も輿論に抗し得ない。この場合喰止めるのは枢密院の力による他ない。そこで「右事情御諒察の上普選阻止方お願ひ申上る」と枢密顧問官を歴訪した護憲派議員が一人ならずあった（『改造』一九二五年五月号。関口泰、「普選実施後既成政の政綱はとうなるか」二〇五頁）。貴族院修正案と対立したとき、衆議院の一部に、貴族院の修正を付けて普選案の成立を助けようとするものもあった（『改造』同五月号、馬場、同上、二二八頁）。『日本国政事典』一一〇—一一一頁、普通選挙法通過の内情（大養木堂伝中巻による）。
- (17) 第五〇回帝國議会議院委員会議事録。
- (18) 憲政会、山崎儀重、中野正剛。政友会、山口政二。革新倶楽部、清瀬一郎、湯浅凡平、岸島二郎、田崎信蔵、林田亀太郎。中正倶楽部、坂東幸太郎、畔田明、木田義成。無所属、有馬頼寧、安藤正純。
- (19) 美農部達吉「大正十五年の学生検査事件」（同『憲政評論』二〇九頁）。
- (20) この点、辻清明「日本ファシズムの統治構造」（同『日本官僚制の研究』二二七—二八頁）は、「『私有財産の否認』を『国体の変革』と同列に並べたのは、一わが国の特殊な官僚制的統治構造の故に、近代国家の危機における社会的矛盾が、政治的舞台に上る以前に予め防止』されるといふ統治の特質からくるとし、若槻内相の議会における治安維持法の立法趣旨「現今の過激なる社会的運動中に存する最も重大な危険と弊害とを尠からしめると同時に一般社会を戒め、不穏なる行動に出づる如き事を予防せんとした」を例証している。これは天皇制を主体的に見た現象的特徴の適切な指摘である。
- (21) 『日本国政事典』一一〇頁、普通選挙法通過の内情。
- (22) 一九二五年二月二十一日衆議院本会議における答弁、信夫、同上、一二二—一二九頁。

二 細目概説

構成——一九〇〇年法は全一三章一一二条、一九一九年法は一三章一一三条からなり、ともに選挙の手續規定が主であった。これに対し一九二五年法は選挙過程の基本的要素に関する変更をいくつか示しているほか、技術的規定がきわめて精密になっている。すなわち選挙過程の基本的要素としては、あらたに「議員候補者」（第七章）、「選挙運動」（第十章）、「選挙運動の費用」（第十一章）が加えられ、旧法「投票所取締」は新法第四章「選挙、投票及投票所」の中に整理された。そうして全一三章一五〇条になり、内容、条文の数ともに増大している。

1 選挙区制、議員定数、投票方法

三人ないし五人を定員とする中選挙区制（別表）を採用した。投票方法と関連させて、正しくは大選挙区単記非重複式投票法である⁽¹⁾。立案過程で小党派革新倶楽部から府県単位の大選挙区比例代表制かなり熱心に主張された。しかし比例代表制は国民は勿論、政党内部でさえこれを知らないものがあるというので、研究課題にとどまった。区制法は一九二〇年十月の国勢調査の結果により、人口一二万人につき一人の割合で各府県に議員数を割り当て、各府県でさらに同じ率で郡市を単位として割り当て、人口および地理に準拠して三ないし五人の選挙区がつくられた。護憲三派に関する限り、区割は超党派的な協力して公正に行われた。中選挙区制はこの選挙法ではじめて行われたもので、日本独特の選挙区制である⁽²⁾。大小の選挙区制はそれぞれの長短を有している（第7表）。

この大小の選挙区制にまつわる各種の弊害を除き、かつ一面においてこれにともなう多くの利益をおさめようというのか表面上の立法趣旨であるか、実情は既成政党の党利と官僚勢力側の主張か中選挙区制において妥協点を見いた

第7表 大選挙区制、小選挙区制の利害得失（全憲管「選挙制度資料第二部」を参考にして作製）

基準	大選挙区制（定数五人以上）		小選挙区制（原則として定数一人）	
	長所	短所	長所	短所
一選挙の結果 (一)代表の構成 (二)当選人の性格	少数代表を加味 1、全国的人物の当選容易 2、新人の当選容易 3、地方的利害に拘束され ない 4、多数得票数と当選者 数とは比較的に比例 5、選挙人とのつながり よりも人物識見の重視 少なくなる	小党分立のおそれ 1、職業的または宣伝家 的人物の当選容易 2、議員と選挙区との関 係が少くなる 3、再選の可能性が少な くなり解散をおそれる 結果行動の自由を拘束 される	多数党の出現による政 局の安定	少数代表、比例代表の 性格とほしい 1、地方的勢力家に有利 2、議員が地方的問題に 拘束される 3、新人の進出困難
(三)死票 二選挙人よりの観点 (一)候補者の選択の 範囲	比較的広い	人物識見を知りにくい 棄権率増加	人物識見を知りやすい 投票率よい	1、選択の範囲はせま くなる 2、情実が左右される 増加する
(二)投票率 三候補者よりの観点 (一)政党の立場	小党派、新党派にも有 投票買収困難	政見の徹底に不便	政見の徹底容易	1、選挙運動が激烈にな る
(一)選挙運動				

(三)競争者 四選挙事務からの観 点 (一)経費 (二)取締り 五その他	官権の干渉少	費用増大 候補者濫立の可能性大 補欠および再選挙執行 の経費大 取締り徹底しにくい	費用比較的少額 濫立を比較的に防止し うる 補欠および再選挙執行 の経費小 取締り徹底する	官権の干渉容易 選挙区の党略的画定の おそれ り各種の弊害（暴行、 脅迫、買収）をともな いやすい 2、常時選挙地盤培養の ため地方的ホスが生じ やすい
---	--------	---	--	--

しやすかったからであった。

すてにのべたように一九〇〇年法の大選挙区単記非委託式投票法は反政党的性格をもち、また天皇制官僚の反政党的意図から制定された。⁽³⁾一九二五年法の中選挙区制もやはりこの投票制の一種として反政党的性格をそなえている。すなわち①選挙運動が各選挙区において候補者個人において競われるところの候補者個人主義、②選挙過程に政党の組織・政策の面からする団体的統制が及びにくい、③多額の選挙費用を要する、以上が政党側から見たこの投票制のもつ主要な欠点である。⁽⁴⁾これを改革する方向は小選挙区制と大選挙区比例代表制の二方向であるが、ここで政党側の利害が二分対立することになる。小選挙区制の下で絶対多数派であった経歴をもつ政友会は当然前者を、そうでな

第8表 第1回~16回総選挙代議士年齢別構成

		年齢別構成			
		歳30~40	歳40~50	歳50~60	歳60~
1	1890 7	51%	35%	10%	4
2	92 2	45	37	14	4
3	94 3	42	41	13	4
4	94 9	40	41	15	4
5	98 3	35	47	15	3
6	98 8	32	51	14	3
7	1902 8	25	51	20	4
8	03 3	24	49	23	4
9	04 3	20	48	26	6
10	08 5	16	47	34	3
11	12 5	14	46	33	7
12	15 3	11	42	36	11
13	17 4	11	38	40	11
14	20 5	13	32	41	14
15	24 5	14	38	38	10
16	28 2	8	39	34	19

約三・五倍に及ぶ有権者増加であるが、これを当時における主要諸国の有権者の人口比率と比較して見ると、婦人参政権のある国で、ドイツ六〇%、イギリス五〇%、アメリカ四二%、婦人参政権のない国でフランス二七%、イタリア三四%であるから、なおいちじるしく低率であったといわねばならない。

選挙権・被選挙権の欠格条項で問題になったのは、貧困による欠格(六条三号)と華族の戸主(七条)とである。貧困による欠格規定は、政府原案「貧困の為公私の救恤を受ける者」が、貴族院で「生活の為公私の救助を受け又は扶助を受ける者」と修正された。こうして欠格者の範囲は拡張された。すなわち「救助」は政府案の「救恤」を明瞭にしたものであり、「扶助」は政府案にはなく、この中には「工場法等に依る扶助、軍人遺族の扶助、罹災救助等」は入らざるも、民法の扶養の義務に属する被扶養者は勿論、自己の勤労又は財産に依りて生活

と思われる(第一議会以来の代議士の年齢別構成については第8表参照)。

本法における選挙権の拡張の結果、有権者およびその人口比率は次のように変化した。

	有権者	人口比率
一九二四年	約 三三〇万	約 六%
一九二八年	約一、二四〇万	約二二%

い少数派、革新派は後者比例代表制をのそむいたのである。この中選挙区制であれば主要三党から一人ずつの候補者を立て得る。政党側も三人から五人の区制に妥協したのであった。また単記投票であれば、少数派も当選する可能性が多くなるのである、つまり比例代表制の要素が加わるのである。

別表の一〇年間更正しない、という更正規定は一九〇二年法から設けられたのをそのままきつた。この消極的な規定は一時の多数派の恣意的変更をおさえる点、および人口調査、人口変動への処置等の事務的煩雑さに一応の安定を与える点で意義を認められるが、人口変動に慮して積極的に別表を適応するように更正する必要があるについては衆議院における委員会逐条審議においても論及されなかった。中選挙区制の採用とともに従来の市および島部における独立選挙区制は廃止された。

議員定数は一九一九年の定数を大体増減しないという方針で、一二万人に一人を目安にし、一九二〇年十月一日国勢調査の内地総人口五五、九六三、〇五三人を一二万人で割ると四六六がでて、これが定数になった。参考までにのべると衆議院本会議場の現在の収容力は五〇〇であり、拡張能力までを見ると六三〇である。

2 選挙権および被選挙権

選挙権における納税要件は撤廃されて、「帝國臣民たる男子」で二五年以上が積極要件となった。

年齢要件は、外国の立法例に見ても、当然選挙権、被選挙権とも民法の成人年齢二〇年と同一にすべきであったが、普選の枠内でできるだけ制限的にとつて、相場の思慮の円熟という要求とが年齢要件を高めた。殊に被選挙権の三〇年は枢府修正の結果であり、華族の貴族院議員となりうる年齢か二五年以上であることと比べて不当である。本来ならば被選挙権の年齢はできるだけ低くし、選挙人の選別能力にまかせるべきものであるが、老年尊重の考え方と衆議院議員の選挙人の選別範囲についても特別に制限を加えたい意図とが、三〇年の年齢要件を規定した

し能はざる者は総て欠格者の中に入る」(貴族院本会議説明⁽⁷⁾)のであった。これでは「独立の生計者」でないものは欠格者となるので、与党三派は「普選法案の骨子にふれる」修正案たとして衆議院で否決した。そこで両院協議会の協議事項となり、衆議院岡崎協議員の修正案「貧困に因り」を冠して、「貧困に因り生活の為公私の救助を受け又は扶助を受くる者」で確定した。なおこの文章でも、この条項に政府、枢密院折衝段階からともなっていた、文字解釈上の曖昧さが残っている。この曖昧さは貴族院が制限を拡げるための修正理由に利用されたが、両院通過後普選案が枢密院に付議されたとき、もはや修正の余地はなかったけれども、その解釈の点で枢密院の選挙権制限的立場から問題にされた。そうして政府と枢密院側とで遂に解釈の一致を得られなかったのである⁽⁸⁾。政府は枢府に對し、政府解釈を次のように示した。「政府の原案に比して本修正案により新たに欠格者となるは住居を有する乞食、勤勞を提供せざる食客くらいであると思う。而して同じく救助又は扶助を受くる者にも恩給法により扶助料を受くる者、軍事救護法により救護を受くる者、民法の扶養を受くる者等の如きは法律上当然の権利であるから欠格者とはならぬ。又二五歳以上の学生も勉学の為めならばこれまた有資格者と認むべきである」。そうして「政府は両院協議会て修正の際欠格者の範圍は狭い意味のものとしてこれに同意した」との立場を明示した。最終の解釈は判例にゆだねることになつて一応落着いた。一九二七年(昭和二)十二月の選挙人名簿調製の上ではほとんど困難はなかった⁽⁹⁾。貧困欠格確定のこうした経過を見ると、この条項がもっている意味は、財産資格による選挙権の制限の最小限をとどめたところにあったと思われる。六条四号の一定の住居をもたない者の欠格は、原案が住所であったのを枢府修正か住居にした。民法にいう住所は浮浪者以外もたないものはないが、住居はこれにさらに具体性を与えたもので、制限派の意向か加味されていること三号と同様である。

刑罰の執行をうけたものに対する欠格要件は旧法にくらべて厳格に規定された。枢密院の修正条項の一である。そうして六号に列挙された破廉恥罪の特別の犯罪については欠格期間が延長されている。列挙された犯罪の中に皇室に関する罪(刑法二編一章、一九四七年削除)、外患に関する罪(刑法二編三章)があることは注目すべきで、治安維持法と同様の立法趣旨のあらわれである。華族の戸主の欠格(七条)は枢密院の修正点で、両院の協議事項であったが、旧法のとおり維持され、華族の特権性を表示するものである。

居住期間一年以上は旧法では積極要件に入れられていたが、新法では選挙人名簿調製事務のための必要期間に改められた(第十二条一項)。それにしても毎年九月十五日以前引続き一年以上というのは長きに失する。これは①官吏のサーヒス精神の欠如、②てきるだけ制限しようという意図が生かされたもの。しかも一年以上の定住ということは、ある種の鉱山・工場労働者、季節労働者から選挙権を奪うことになるであろう。

被選挙権では、旧法による欠格者の多くが解放された。欠格者になったのは①学生生徒、②神官僧侶、③小学校教員、④政府の為に請負をなす者、およびその種の会社の役員等である。小学校教員の被選挙欠格は維持された。議員との兼職禁止の点では、旧法では特別の官吏を除いて、官吏の議員兼職をみとめていたのが、新法は国務大臣その他列挙の特別職を除くのほか一般的には禁止された(第十条)。

3 選挙、投票、開票

選挙期間は旧法にくらべて短縮された。解散による期日の公布は旧法三〇日前から二五日前になった。その理由は選挙期間が長すぎることは、選挙運動費を多額に要し貧乏な候補者に不利であることのほか、社会を騒がせ、不快な事態を起こす等、弊害があつて利益が少ないということにある。しかし選挙期間が短縮されることは、既に名の知れた現職議員に有利であり、新人の進出をははむおそれがある。これには取締主義と同様現職議員の利益が多分に考慮されていることはみのがせない。

投票立会人、開票立会人、選挙会の選挙立会人は旧法では、郡市長、または地方長官かその適任者とみとめるもの

を選任した(旧法第三十二条、第五十三条、第六十六条)。しかしこの選任に關してはしばしば紛争が生じ、選挙の公正が疑われるおそれもあった。しかも立会人は候補者と密接な利害關係をもつので、新法は立会人の定数欠員のごとき例外的場合を除いて、候補者の届出に待った(第二十四条、第四十七条、第六十一条)。

開票区が、投票区と選挙区との中間に新設された(第四十五条)。普選による選挙人の増加と選挙区が小から中に拡がった結果、総投票を一個所の選挙会場に集めることに困難があり、しかも選挙の結果を早く確定することか望ましいという技術的要請からてた規定である。しかし投票の点検は投票区ごとに行われる(第四十九条―一)。旧法は小選挙区であったから郡市ことに混同して開票したが、新法の中選挙区の下で選挙の一部無効の場合の再選挙の範囲を縮小することと、選挙事務關係吏員の被選挙権の制限区域(第八条)を縮小するという趣旨から、この投票区点検かとられた。立会人の候補者選任と合わせてこの開票方法は投票の秘密をおびやかすという反対があったか、これは日本の選挙の実情からみて根拠のある意見である。最初の案はこの投票区別点検で、枢府修正、政府原案で郡市別混同点検となり、衆議院当初案に復活修正して確定した。技術的理由をもつと同時に政党のための利益か勘案されている。⁽¹⁰⁾

4 候補者、当選人

旧法は議員候補者に関する規定は全くなく、何人が何時でも勝手に議員候補者になり得た。新法はこれに対し候補者届出制度をとった(第六十七条)。そうして二千円⁽¹¹⁾の保証金を供託しなければ届出の効力は生じない(第六十八条)。

この保証金は法定得票数に達しない場合は没収される。届出制は管理当局が候補者を把握するため、保証金制は立候補を慎重ならしめる趣旨であるが、おむね貧困な労働無産党系の人々の立候補を抑制する効果があり、これは既成政党の側で意図されていた。⁽¹²⁾ またこれは現職候補に有利であった。この保証金制は被選挙権を財産要件で制限し、間接的には選挙人の選択範囲を制限することになって普選の趣旨に反する。保証金供託制はイギリスの例にならったも

のであるが政党側は異論なく賛成し、金額も事務当局案が千円であったのを三派で二千円にしたものであった。

中選挙区単記投票制で比例代表制でないことと関連するのであるが、候補者は選挙活動を、同一政党に属する他候補者でも選挙区をひとしくする限り、敵として競争をしなければならない仕組みになっている。選挙法に政党を考慮に入れた法規制は一切見られない。これは選挙活動の主体として政党をみとめない天皇制権力側の態度があらわれているものである。こうした候補者個人競争主義は、選挙を候補者にとって一騎打式のものにし、選挙競争の激化、選挙費用の増加、ひいては、選挙の腐敗を招くに至らしめている。これはまた議員の党籍変更という政治的無節操や、政党の性格、選挙資金を通じた派閥の形成等々に重大な影響を現在に至るまで与えてきている。選挙における団体(政党)主義の導入はわが選挙法の重要な課題であるといえよう。⁽¹³⁾

4 選挙運動およびその費用

選挙運動の規制は、①選挙事務長以下選挙活動従事者、②選挙事務所、休憩所、③戸別訪問の禁止、④第三者選挙運動の制限、⑤文書図画の制限(以上法第十章)、⑥選挙運動の費用(第十一章)、にわたって行われている。立候補届出制をとった結果、選挙運動をなし得べき始期がきまり、事前運動の觀念が生まれた。そうして内務、司法両者の行政解釈で事前運動の禁止・取締りが行われたが、禁止の明文はなかった。⁽¹⁴⁾ 文書・図画の頒布・揭示については内務大臣の命令で規制できることになった(第百条)。これによる最初の内務省令第五号が一九二六年(大正十五)に出され、以後文書図画の様式や数量についてこまかい制限が設けられた。一九二九年(昭和四)省令第五号の改正により「選挙運動ノ為ニスル文書図画ハ立札、看板ノ類ヲ除クノ外之ヲ貼付シ又ハ揭示スルコトヲ得ス但シ」というその利用を包括的に禁止し、その禁止から解除されるものを法文に規定する制限方式が始められた。この選挙運動の包括的禁止・限定的解除の方式は翌一九三〇年、文書の頒布に及ぼされ、以後選挙法における、言論・文書運動制限の日本独

得の方式となった。

選挙運動の費用の制限はイギリスの立法例にならったが、直接に費用の最高額を制限する一方、間接に選挙運動の人的要素、物的要素に制限を設けている。このような費用の制限を主とする選挙運動の制限は、選挙費用を候補者個人についても、政党についても縮減しようとする趣旨からであった。政界腐敗の最大原因は莫大な選挙費用を要することであった。すなわち候補者は政党本部に補助を求め、あるいは富豪に依頼し、ために負債をまし、不正な情実か生じ、政党にとっても多額な選挙資金の調達は不正の温床となり、政治家の体面を汚す結果となる。また議員も政党も解散を恐怖するようになり、それは妥協政治を誘致し、議会政治の本質をみだすであろう。それゆえ選挙費用を縮減し、選挙を容易に実行せしめ、それによって民衆と代議士とのむすびつきを常に清新なものにしておこうというのが既成政党側からの主な立法意図であった。もっとも問題とされる選挙費用が言論、文書などによる正常な運動のためのものであったかどうかは検討されていない。また運動や費用の規制は新人候補に対して不利にはたらくことは否めない。そういう意味の現議員の保身策も勿論この規制立法のかくれた意図である。

選挙運動およびその費用のこまかく規制されたのに対応して、罰則はその違反に対して新設され、関係条文数は旧法一八条から二八条に増加、整備された。買収、供応罪など既存のものは旧法のそれより一般に重くなっている。事務長の選挙犯罪（第百二十一三条）に関係しての候補者の連座規定および但書による免責についてはすでにのべた。

選挙運動の規制とやらんで、選挙公営の制度をはじめて立法化された。イギリスの一九一八年人民代表法にならったものである。立法趣旨は、選挙運動ならびに費用は制限規定によって減少がはかられているが、さらに積極的に国家が出来うる範囲内で議員候補者に経済的便益を与え、運動費用を軽減するところにある。公営は無料郵便（第百四十条―二）、学校その他營造物の使用（同二）の二点に認められるか、しかし選挙公営がいろいろな部面に及ぼされ、それに応じて候補者の自由な、私的な活動の部面に対する制限の度が加わると、新人候補には不利になるであろう。

選挙運動の規制、公営制度をふくめて選挙管理の官憲主義が強化された。

- (1) これは選挙区の議員定数を二人以上として、選挙人は単記の投票を行い、その候補者に投せられた票は死票になる場合も他に委譲されることのない方式をいう（林田『選挙法』四七頁）。
- (2) 一九二五年現在における各国の選挙区制。小選挙区制・イギリス、アメリカ。大選挙区比例代表制・フランス、ドイツ、オーストリア、ベルギー、イタリア、スイス等大陸諸国。
- (3) 本書四一―二頁、および四四頁註(8) 参照。
- (4) 選挙運動が比較的広い地域にわたって、候補者個人主義で行われることのため、選挙運動費用が増加し、同一政党員間の同士打ち、政党幹部をねらったねらい蒞し、政党の政策、実績をはなれて、買収その他不正な得票手段が利用されやすい等々弊害が伴いやすい。
大選挙区単記投票法の批判については美農部達吉『現代憲政評論』二二頁以下、同『議会政治の検討』中「選挙改正の根本と其の方策」三五九頁以下参照。昭和初期の天皇制下の議会政治の失陥に即したこの投票法の欠陥を指摘している。
- (5) 全選管『選挙制度資料第三部』三一頁。
- (6) 坂千秋『普通選挙法要綱』、『改造』普選特輯号、八八頁。
- (7) 藤沢、前掲書、六四頁。
- (8) 以下政府、枢密院間の解釈問答は当時の新聞記事から、藤沢、同上、六六―七頁。争点は貧困の意味、「貧困に囚り公私の」は「救助を受ける者」のみにかかり、「扶助を受ける者」にはかからないと見るか（枢府）、全文を一つと見るか（政府）等であった。
- (9) 貧困の解釈について選挙人名簿調製の必要から地方官会議で研究討議された。ただし名簿調製後これに関する訴訟は一件もなかった。藤沢、同上、六七―八頁。
- (10) 小さい農村の投票区では、候補者が投票を依頼した選挙人が実際にそのとおり投票したかどうかを投票区別点検で確認してきたといわれる。
- (11) 有効投票数を議員定数で除した商の一〇分の一。
- (12) 一九二八年選挙における供託金の没収。候補者九六六、落選者五〇〇、没収数一一六。没収数の候補者に対する割合、政友会〇・七％、民政党〇・八％、革新倶楽部二四％、実業同志会二六％、無産諸派一五％、中立二〇％、藤沢、同上、

- (13) 森口『選挙制度論』三六四頁以下。美農部達吉「選挙制度に関する一の新提案——政党政治の弊とその対策——」『国家学会雑誌』四三卷六号三頁、一四一九頁。同『議会政治の検討』二六七頁。なお本書八五頁および計(4)参照。
- (14) 『選挙制度資料第三部』一五二—三頁。昭和五年七月十九日大審院(レ)第七〇八号判決により、第三者に許容された演説または推薦状による第三者選挙運動(法第九十六条但書)については事前運動を容認した。

三 一九二五年法の特質

選挙法は憲法付属法典として憲法体制の特質を当然に帯びる。そうして憲法体制は国の政治の形態を定め、秩序づける機能をもっている。その憲法体制は天皇制であり、その統制の対象である政治の態様は行政権優位の官僚政治であった。一九二五年選挙法はこの法環境に基礎づけられてつくられ、機能したのであった。

選挙法は選挙過程を規律する手続技術の体系としての技術法的性格を多分にもつと同時に、憲法体制に対応する政治的性格と立法に関係した勢力の政治的意図を反映させた政治的性格をもっている。一九二五年法は天皇制の政治体制と官僚勢力を支えにもつその支配層と既成の政党勢力の政治的意図とからくる政治的性格を強くもっていた。

この政治性の第一は、普選にともなう労働者・農民勢力の政治的台頭を抑制することであった。天皇制権力は天皇親政の建前を憲法の大権事項にとどめた絶対主義的体質を色濃くもっており、資本主義と帝国主義の発展の過程の中で、その権力は民衆の政治勢力としての成長を抑圧してきた。労働者・農民勢力の政治化を抑制することは権力核である天皇制支配層が政党側よりより強い志向をもっていた。そもそも普通選挙の実現を明治末年以来支配層が常に

阻止してきたのも理由はここにあった。普通選挙は民衆が選挙権をもって政治舞台に登場する機会となる。それは社会主義的傾向を促すことになるであろう。民衆を政治舞台からへたて抑制したい要求と、民衆が政治的行動者となる民主化の必然とのテンレンマに絶対主義者は対処しなければならぬ。絶対主義支配層がこれに出した答は、明治以来の愚民観と民衆への警戒心にうらづけられた教化政策的立場であった。普通選挙の立法過程で、まず枢密院は政府原案を修正し、さらに付帯上奏決議を加えたのはこれであった。ついで貴族院もほぼ同じ趣旨の希望決議をつけた。立候補保証金の供託制度、選挙運動の官権的取締り、選挙費用の制限、選挙権・被選挙権の年齢制限、長期の居住要件の設定など、さらに治安維持法の同時立法へと支配層側と政党側とが社会主義的勢力の台頭阻止に同調した対策が一九二五年法の中に看取できるのである。

第二の政治性は支配層側もつた反政党的意図のあらわれてある。小選挙区制にかえて、中選挙区単記投票制をとったことは、当時の小政党の支持はあったものの、政友会系の大政党にとっては不利な処置であった。さらにそれは選挙管理と選挙運動取締りの面にあらわれる官権主義的傾向ともいうべきものである。それは管理面で、①地方長官、市町村長その他官公吏の選挙過程干与、特に地方長官に選挙執行の最高統裁的な地位・権限を与えていること、②例外規定ないし実施上の細口規定を大幅に勅令、省令、行政命令に委任していること、③また運動取締り面では立候補の届出、選挙事務長の任用から始まる煩わしい制限がきびしい罰則をともなって規定されていること、等である。こうした官権主義的な管理や取締りは、①議員候補者すなわち政党に対し、彼らを選挙の段階で行政官憲の監督・指導の前におき、行政権力の議会権力に対する優位を印象づけ、強化した。またそれは、②政府与党勢力に対して有利な選挙干渉を可能にした。さらにそれは、③選挙人の選挙過程への積極的な参加をはばむことになり、ひいては選挙に対する無関心を誘発した。したがってこれは天皇制支配層がおそれた普選による千万人の新行権者層の政党の地盤化を防ぐ効果をかなりもちえた。またこの選挙人の消極性が政党人による投票買収、利害誘導という腐敗行為

を誘発せしめる主因となった。

第三に、一九二五年法は、行政法的色彩を強くもち、しかも取締り主義がきわだっている。ここでは衆議院の選挙過程は立法過程の一部としてよりも行政の対象としてとらえられている。官権主義的な選挙管理と取締り、取締り法規の内務省への委任立法、等にこれは現われている。選挙の執行管理は内務省の地方局、運動取締りは同警保局が担当した。国政の舞台が、天皇の下に、国民の統制からはなれた別のところにある、したがって、「選挙のことは」その一翼に参加する代議士の人物を選ぶための「便宜の問題」であって、「選挙そのものは目的」ではなかった。それは内閣の一機関内務省の行政の対象となった。そうして選挙法は行政法的規範となるのである。

第四に、一九二五年法は、従前の、欧米流の代表選出の手続法から選挙の取締り法的色彩を濃厚にした。選挙運動は選挙民へむけての政治運動と見られた。それゆえ選挙運動は天皇制特有の法規制の対象にならねばならない。それは治安警察の対象となった。そもそも帝国憲法は近代民主制の主な指標である基本的人権を認めず、それを法律の制限の範囲内においた。そうしてその法律は思想・信条の自由、言論・表現の自由、集会・結社の自由等の市民的自由にきびしい制約を設けた。新聞紙法、出版法、治安警察法、行政執行法、警察犯処罰令、違警罪即決令等の思想・言論・出版・集会・結社に関する取締り法律、勅令、省令、行政命令、行政慣行等がこれら市民的自由をきびしく制約していた。しかも普通選挙では既存の治安法規では不十分として選挙法中に特別の取締り法規をおき、さらに治安維持法を制定したのである。

第五に、これら取締り法規の対象は主として候補者にむけられたことである。立候補供託金制度や選挙運動の諸制限がこれである。こうして被選挙権の実現に制限を課することと間接的に有権者の選挙の自由を制限することになった。

さて選挙法は選挙過程の手続技術規定の体系として技術法的性格を豊かにもっている。しかしその技術性はすてにのべた政治法的諸前提に従属するものであった。したがって選挙人名簿の登録、選挙管理、運動の取締りなどに示される技術的規定か法の政治性を具体化する意味をもっていたのである。

つきに一九二五年法の技術性は、その手続技術を指導する立法理念をもった。それは「選挙の自由と公正」の理念であった。この概念内容に多様な意義をもちうる立法理念はもし政治体制が民主制であれば、手続技術の規制をより適切な体系にするよう指導しえたであろう。しかし天皇制の下ではこの理念はかなりゆがんだ作用をした。すなわち、選挙の自由はきわめてせまく解釈され、たとえば投票所における投票の秘密の保障にとどまった。他方、「公正」はむしろ拡大して適用され、運動規制をきびしくしたり、罰則強化を正当化するのに役立てられた。

(1) 立法議會を構成する選挙過程は国民の干与する立法過程と見ることができ。

(2) 第二七議會普通選法案が貴族院で否決されたときの穂積八束委員長の発言、本書二七―八頁。

- (7) 同上、三三頁。
- (8) 同上、三六頁。同上、二〇頁（愛知県部長請願中）ほか。
- (9) 同上、二〇頁。
- (10) 同上、一〇一―一二頁。
- (11) 近衛文麿伝記編纂刊行会『近衛文麿 下』二〇三頁。
- (12) 大政翼賛会企画局制度部師岡栄一報告書より。このような推薦選挙は三十七年ころから青森、福知山、大分の市議会などで行われた。
- (13) 同上文書。
- (14) 普選三十周年婦人参政十周年記念会編『参政権拡張史綱』二八〇頁以下。
- (15) 第八九回帝国議会（一九四五年）衆議院議員選挙法改正委員会（第四回）川島正次郎委員発言。
- (16) 一九三六年二月十一日社説。前掲『第二次選挙改正の諸批判』九七頁。
- (17) 選挙法の政治法的性格については第二章三節九四―七頁参照。

第五章 戦後の改革

はじめに

ポツダム宣言の受諾によって占領統治に入るとともに、憲法体制は民主化と非軍事化への改革が開始されたが、憲法体制の一翼をなす選挙制度も当然、民主化の衝撃をうけなければならなかった。一九四五年十二月の衆議院議員選挙法改正から一九四七年三月の参議院議員選挙法制定に至る制度改革は、この民主化の段階を反映している。

しかしこの段階でも、天皇制官僚政治の構造的性からくる非民主制の要素と議員勢力の保守主義と保身策からくる抵抗とはこの民主化の幅をせばめる要因としてはたらいだ。

ついで保守政治勢力の主体性の漸次的回復と占領権力の反共主義への転換とは、選挙制度の民主化の進行を中止させ、革新主義の抑制と保守主義の維持の方向へそれを転回させた。一九四七年三月の衆議院議員選挙法改正、選挙運動に関する特例法から一九五〇年の公職選挙法、五二年の同改正に至る過程がこれを代表する。そしてこの選挙制度立法の保守主義的転回はその後続いた。

地方制度改正につく、地方自治法（制定一九四七年五月二日）、全国選挙管理委員会法（制定十二月七日）、政治資金規正法（制定一九四八年七月二十九日）の一連の選挙制度法規は、機関や制度の新設という事情もあって、占領統治当初の

民主化意欲を相応に盛りこんだ法律であった。そして参議院議員、知事、区市町村長の直接選挙制が新たに加わり、中央、地方の根幹となる政治公職に選挙制が確立されるという大改革が実現された。

選挙制度の戦後改革に際して、総司令部はかなり指導的・積極的な役割を果たした。しかし憲法改正とは異なり、日本側の自主性を尊重しようと努めた。選挙制度は本来、自治的なものでなければならぬからである。政府官僚は戦後初期、制度改革の意欲をある程度持ったが、政党側は議会を舞台に制度改革にきわめて保守的な対応を示した。議会制民主主義の政治文化に対する理解度の差がこの三者の姿勢にはっきりあらわれたようである。

本章では主に戦後初期の制度の民主化の部分をとりにあげた。

一 一九四五年（昭和二十）衆議院議員選挙法改正

1 法改正の動き

一九四五年（昭和二十）八月十七日成立した東久邇内閣の山崎内務大臣は、ポツダム宣言受諾による政治変革の事態に対処する上で、衆議院議員選挙法の改正は絶対必要と考えて、選挙法に詳しい愛知県知事古井喜美を内務次官に起用することにし、十九日発令した。⁽¹⁾一九三四年法改正の動きは終戦直後から具体化したわけである。

古井次官らは八月二十日、早くも選挙法一二条の改正につき討議し、疎開や軍人の帰還など激しい人口移動に対処して、選挙人名簿登録の住居期間の特例を設けてできるだけ多くの有権者を登録しようとした。しかし政府の意図の重点は選挙過程のシステムの民主化ではなくて、総選挙の早期の実行の上におかれた。⁽²⁾そのため制度の改正では総選挙の実行に関係のある名簿や選挙区の問題がとりあげられた。政府が総選挙を急いだのは衆議院は戦時中の選

挙選挙（一九四二年四月）で選出されたものであり、ポツダム宣言受諾後の事態を処理するにはまったく不適切な構成であるを知っていたからであった。

選挙システムの民主的な改革よりも総選挙の実施に重点をおいたことは、選挙法の改正に一時的に間に合わせる暫定的性格をもたせることになった。

住居要件の特例については、九月十二日「衆議院議員選挙法第十二条ノ特例ニ関スル勅令」が出され、一九四五年十二月二十日から一年の間に行われる総選挙については、名簿調製の住居要件六カ月を除き、単に市町村に住居を有すれば足りることになった。

占領統治が開始され、日本の非軍事化・民主化についての米國を主とした連合諸國の意向が明らかになってくるにつれて、政府は選挙法改正を暫定的に処理することが事態に即さないことを認識しはじめた。そうして九月十八日の閣議で東久邇首相は選挙法の根本的改正の必要について発言した。同二十一日には山崎内相を中心にこの問題について関係閣僚の間で論議され、二十八日には選挙法および貴族院制度の根本的改正を審議する議会制度審議会の設置が決定された。しかし東久邇内閣の総辞職のため本審議会は活動を見ずに終わった。

衆議院でも政府の動きに対応して九月二十九日、議会制度調査特別委員会を設け、ここで選挙法改正が検討されることになった。十月十二日同委員会は「衆議院議員選挙法改正要綱」を議決した。⁽⁴⁾その大要は、①議員総数は変更しない、②人口移動に対応する定員配当を行う、③選挙区画、原則として府県単位大選挙区制、④選挙人名簿作成の簡易化、⑤投票所の増設、投票所の取締り、開票の簡易化、⑥選挙公営の徹底、⑦罰則・取締り法規の簡易化、等である。この改正要綱は技術的な細目にとどまり、政治民主化の圧力をほとんど反映していない。婦人参政権や選挙権の拡張についてもふれるところがない。すでに十月四日の「自由化の指令」が出された時点で、議会の政党人が選挙法改正についてこのような前時代的認識にとどまっていたことはきわめて重大なことであった。というの

はかれら議員によって選挙法改正が審議されねばならないからであった。

2 改正政府案の成立

十月四日「政治、信教ならびに民権の自由に対する制限の撤廃に関する覚書」が総司令部から発せられた。これによって山崎内相以下全国の警察首脳部が罷免されることになった。東久邇内閣はこの打撃をうけて総辞職し、幣原内閣に代わった。内務大臣には堀切善次郎が起用された。堀切内相は選挙法の根本的改正を政府の当面の重要課題と考えた。かれの根本的改正の内容は、①選挙権・被選挙権の年齢の引下げ、②婦人に参政権の賦与、③大選挙区制の採用の三点⁽⁵⁾にあった。十月十一日の閣議で堀切内相はこの三項目の改正方針を提案し、各大臣の基本的な賛成を得た。もっとも婦人参政権については、選挙権年齢を男子より五年引き上げるべきであるとか、選挙権だけにとどめて、被選挙権は与えるべきでないとかの意見が出されたようである⁽⁶⁾。

同じ十一日、閣議終了後、幣原首相は総司令部にマンカーサー元帥を訪れ、就任の挨拶をのべた。そのときマンカーサー元帥は「日本政府に対する改革の要求」を提示した。かれはこれの中で政府の秘密調査や市民的自由の抑圧からの解放、政府による国民の組織化の停止をもとめ、この要求の意図する目的を実現するために、①婦人に参政権を与えること、②労働組合の結成を援助すること、③学校教育の自由主義化、④秘密質問とその乱用によって人民を恐怖におとしいれていたシステムの廃止、⑤独占排除による経済機構の民主化、をすみやかに実行することを要望した。これに対し幣原首相は婦人参政権については、その実現を本日、閣議決定したことを答えたところ、マンカーサー元帥は非常に喜んで、今後とも万事その調子でやってほしいと述べたといわれる⁽⁷⁾。

婦人参政権はもとよりこの五項目の改革要求のいずれも選挙過程にこれまで見られなかった大きな影響を与えるものであった。総司令部の占領統治の着眼が日本の社会秩序の深部にまでむけられていることを次第に知らされてきた。総司令部から何をいつてくるかわからない」という不安をいだき、「いわれないさきに早くやってしまおう」という考⁽⁸⁾えて、選挙法改正をいそぎ、総選挙の早期実施をはかった。総司令部にいわれてからは、それは政府にとって絶対命令となるので、政府側の要求を入れにくくなるからであった。

内務省は政府案の作成をいそいだ。改正方針には、さきの堀切内相の三項目のほかに、選挙運動に関する諸制限の大幅な緩和が加えられた。これは選挙法に詳しい坂千秋次官の熱心な主張⁽⁹⁾によったものであった。しかし運動制限の緩和については取締り担当の内務省警保局は戦前と同様消極的であった。敗戦・占領の異常事態が坂次官の地方局長の意見を優先せしめたといえよう。

こうしていそがれた結果、「衆議院議員選挙制度改正要綱」が内務省でつくられ、閣議に提出されるまでに、十月十九日、衆議院議会制度調査特別委員会での説明が行われた。議員のなかには批判的な意見が多かった⁽¹⁰⁾。翌二十日と二十三日の閣議を経て、改正要綱は正式に決定を見た。これを要約するとつぎのとおりである。

一 選挙権および被選挙権に関する事項

- 1 選挙権年齢を二〇年に、被選挙権年齢を二五年に引下げ。
- 2 女子に選挙、被選挙権を認める。

二 選挙区および議員定数に関する事項

- 1 都道府県単位の大選挙区制(議員定数一五人以上の都道府県は二選挙区に分ける)。
- 2 議員定数は現在通り、各選挙区の定数は一九四五年十一月一日現在調査の人口を基本にして定める。

三 選挙公営に関する事項

選挙公報の形式および配付方法の簡素化。

- 四 復員現役軍人および帰還在外邦人の臨時名簿に関する事項
- 五 沖繩県に関する措置
- 六 内地在住の朝鮮人および台湾人に関する措置
- 七 その他

つづいて「選挙運動及選挙運動の費用に関する制度改正要綱」が二十六日の閣議で決定された。その大要は

一 選挙運動に関する事項

制限の緩和

- 1 候補者の選挙運動の自由化。
- 2 第三者運動の自由化。
- 3 選挙運動の方法に関する各種制限は、①戸別訪問の禁止、②関係官公吏の関係区域内における選挙運動の禁止、を除いて、これを撤廃すること。

二 選挙運動の費用に関する事項

- 1 費用の制限額は現行通り。
- 2 支出責任者の選任。
- 3 選挙運動費の範囲は原則として、①候補者または支出責任者の支出したるもの、②両者と意思を通して第三者の支出する費用、とする。
- 4 費用に関する手続規定の簡素化。
- 5 制限額超過支出に対しては罰則をやめ、当選無効とすること。

投票方法に制限連記制をとることはもともともおそく十一月六日の閣議できまった。それは定数五人以下は一人、六

人一人は二人、一人一人は三人にそれぞれ制限して連記するとした。

以上の改正要綱の中、堀切内相の三項目についてはいうまでもなくかれが強い意欲を示した。かれは選挙権・被選挙権年齢の引下げについて第八九回帝国議会衆議院の選挙法改正委員会の第一回でつきのように説明した。⁽¹¹⁾「教育文化の普及状況、一般民衆の向上、殊に戦時中におきましての社会経済活動の実際に徴しまして、近時青年の知識能力著しく向上し、満二十年に達しました青年は、国政参与の能力と責任観念におきましても、欠くる所がないものと存ぜられるのであります。そうして青年有権者の選挙参加によって「選挙界の固着せる弊害を一新し、之に新日本建設の新しい政治力を形成する重要な要素を加える」という効果をかれは期待したのである。これはかれの見解の率直な表明であって議会用につくられた言辭ではなかった。⁽¹²⁾青年を参政せしめる理由はその能力と責任感においてその水準に達したからであり、他面、国政革新の効果への期待であった。この理由は成年の国民であるがゆえに、その存在にもとついて、その能力・役割の如何によらず、参政権をもつという民主的原理に立つものではない。一九二五年の普選法に若槻内相が与えた理由と奇妙に類似している。

婦人参政権についても同様である。「女子に付きましても、今日に於きましては一般に教養も進み、殊に近時或いは男子に伍し、或いは男子に代り、或いは男子なき後を守って活動致しました実情に徴しまするとき、選挙権行使に支障なき段階に達しておるものと認められる⁽¹³⁾」と戦時生活に示された婦人の能力と実績が理由としてあげられ、さらに婦人参政の効果は「今日まで政治的に全く無視せられておりました婦人の地位を向上し、国民の総意を如実に政治に反映せしめる所以でありまして、今後婦人問題、社会問題等、婦人の参加を必要とする諸問題の解決を促進致しまして、新日本の建設に寄与すること尠からざるものがあるろう」とされた。もっとも婦人参政の効果については、立案段階で、「婦人の投票は決して左あるいは右の極端な方にいかない。大多数は中正なところに行く。あ

ことを堀切内相は語っている。

大選挙区制について堀切内相の意図は、「今度の選挙はどうしても代議士の地盤というものを根本から覆えさなければ、何の改革の値打ちもない⁽¹⁵⁾」としたところであった。その場合、小選挙区にするか大選挙区にするかの問題があるが、「私は昔から大選挙区に賛成だったので」これがとられた。政友・民政の既成政党に批判的である官僚勢力はこれら政党に有利な小選挙区制をとることはありえなかった。衆議院の法改正委員会では堀切内相は、「従来の固着せる選挙の基盤を破」って新人の選出を促すことに加えて、候補者選択の自由がひろがること、戦災等で人口の移動が大規模なので従来の中選挙区では不適当であることの二理由をあげた⁽¹⁶⁾。こうして原則は都道府県一区の大選挙区とされたが、議員定数一五人以上になる都道府県は二選挙区に分けられた。後者は東京都、北海道、大阪府、兵庫・新潟・愛知・福岡の四県であった。

制限連記の投票方法は立案段階で政党側の反対にあった。各党とも大選挙区制なら比例代表制をとれとの理論的立場をとった⁽¹⁷⁾。これに対し堀切内相は十一月一日、新聞記者団につきのようにその理由をのべた⁽¹⁸⁾。大選挙区制をとる以上単記制は不合理⁽¹⁹⁾で比例代表制がよい。その方法としては政党に投票する方法と単記移譲の方法と二つあるが、ともに現下の情勢では不適当である。定員全部を連記するときは過半数を制した党派がすべてを占めることになり、不合理である。連記を定員の一部に制限するとこの弊害はおこらない。ほほ以上がその理由であった。制限連記制の発案者は坂次官であった。かれによると、有権者がふえ、そのうえ大選挙区になると(単記制では)得票がかたまってしまいかも知れない。どういう結果になるかわからない、何か工夫しなければならぬが、比例代表制は当時の混乱した状況と訓練のない条件のもとではやれない、そこで単記制と比例代表制を離して考えると制限連記よりほかにない、というのであった⁽²⁰⁾。以上両当事者の説明がこの新制度採用の理由であった。

選挙運動の制限の緩和は坂次官が熱心な推進者であった。かれによれば、積極的に運動をさせ、自由な選挙が行われるようにすることが新人の台頭をみるためにも望ましい、というのであった⁽²²⁾。堀切内相は新人の台頭の点にふれなかつたか、衆議院の委員会てつきのように説明した⁽²³⁾。

現行選挙法は各種の煩雑多岐にわたる制限を設けまして、却てその為には自由闊達なる選挙運動を阻碍し、一般国民の志を尽さしめず、或いは選挙に対する敬遠主義乃至は無関心的態度を招来するの風がないでもありません。時に社会常識或いは国民の心情に反するが如き結果を生ずる場合もありまして、候補者の人格、政見を選挙民に徹底せしむる上におきましても、欠くる憾みなしとしなかつたと考えられます。かねてより選挙運動の明朗闊達を望む上から致しまして、その簡明化を要望せらるる声が少くなかつたのでありますが、今日当面するが如き政治的転換期におきましては、選挙運動の各種の制限を撤廃して、出来るだけその自由を認め、これによりまして一般国民の政治的責任の自覚を促すのが適当なりと考えた次第でございます。

選挙運動の制限のこれだけ大幅な緩和は一九二五年法以後の事態からすればきわめて大きな改革であった。立案者の意図はともかくとして自由な選挙へ巨歩をすすめるものであった。しかし自由化の程度としては普選法以前の状態にまではいっていない。

残された運動制限規定は戸別訪問の禁止、選挙事務に関係ある官公吏の関係区域内における選挙運動の禁止、選挙運動の費用制限等であった。後の二者の制限は妥当性をもっているか、戸別訪問の禁止規定の存置には問題がある。その理由としては、戸別訪問は買収の契機となり、また選挙運動の品位を下げることであったが、選挙において、候補者・運動員と有権者との交通が禁止されることは自由な選挙を損なうものであった。

内務省当局のあげた制限緩和の理由は、新人の進出の便にするためといった技術的なものか、あるいは現象的なもの

の、または政治的転換期の臨時の必要といったものであって、民主的な選挙過程においてあるべき有権者の情報支配やその政治参加の視点は当然ながら欠落していた。運動制限の緩和は衆議院で激しい反刺をうけるのであるが、もし政府当局に民主的選挙の原理に立った理由づけができていたなら、あるいは議員たちの次元の低い反対論をおさえることができたかも知れない。

法改正要綱にもとづいて内務省は改正法律案の作成をすすめて、数次の原案を検討しながら十一月十三日「衆議院議員選挙法中改正案」を閣議に提出した。別表改正案は本案とは別に十一月一日の人口調査が判ってから作成され、二十一日の閣議に提出された。それぞれ閣議決定をうけた後、枢密院にかけられ、二十七日枢密院本会議での可決を見て、政府案は確定した。枢密院の法案承認は憲法付属法典の大改革であるにもかかわらず、きわめてすみやかにえられた。総司令部の権威と占領政策とが枢密院のこの協調的な対応を可能にしたと見られる⁽²⁴⁾。

なお、別表改正案の議員定数配分はつぎの方法がとられた⁽²⁵⁾。

- (1) 一九四五年十一月一日現在の人口七、二四九万一、二七七人を議員総数四六六人で除し、その商一五万五、五六〇人を得る。
- (2) この一五万五、五六〇人で各都道府県の人口を除し、得られる商の整数部分を各都道府県の配当議員数とする。

右の議員数は現在の議員数に達しない。そこで端数の大きい都道府県に議員総数に達するまで議員各一人を配当する。

- (3) 議員数一五人以上の都道府県は二選挙区に分けられ、その配当議員数は(2)による。
 - (4) (3)の選挙区の分割は現行の選挙区を基礎とし人口数、交通、地勢等を考慮して決定する。
- この方法で選挙区が決定され、議員総数四六八人(端数処理の関係で四六六人から二人増加した)となったが、沖縄県

は勅令で定めるまでのあいだ選挙を行わないとされたので、実際はその二人減の四六六人となった。

3 一九四五年法の議会審議

政府案は十一月二十七日第八九回帝国議会の衆議院に提出された。堀切内相はその提案の意図を、「純正健全なる新議会」を一日も早く形成することが「現下国政運営の根本眼目である」が、「現下の選挙法によりましては、真に自由公正闊達なる選挙を行ない、ひろく国民をしてその意思を正しく暢達せしめるとともに、その姿を如実に反映せしむる清新瀟灑たる議会の形成」を期待することは十分でないので、選挙制度の根本的改正を行うことにした、と説明した(一九四五年十二月四日改正法律案委員会第一回)。この政府側の改正意図には戦争責任の罪を負った議会から民主的な議会に脱皮するとの明白な意思は見られない。選挙過程のきわめて現象的なとらえ方が示されている。真に自由公正な選挙を行いたいとの意向もこれまでの法改正に幾度かあらわれたことであり、問題はそれがいかに制度化されるかという点にあらう。

さらに堀切内相はこれにつづけて「今回の改正は新事態の要請するもっとも緊要と認められる根本問題を骨子」とし「選挙法の全面にわたって詳細なる研究を遂げること」は他日の課題に譲ったとのべた。改正案は若干の根本改正を含みながら、全体として暫定的なものとされているのである。

(1) 選挙権・被選挙権の拡張

選挙権・被選挙権の拡張については反対意見は出なかった。ただ婦人参政権と家族制度との関係についての質疑および新有権者層への政治教育の要望が出された。

田村秀吉進歩党議員は、家族制度は「わが国家組織の基底をなす」すぐれた文化様式であると前提し、そこにおける婦人の役割は主婦として家の内を守ることにあるが、婦人参政権は婦人を外に出し、男と同じ役割に移す。これは

家族制度の破壊に通ずるが、こうした点の調整について質問をする⁽²⁶⁾。堀切内相は答えて、家族制度についての前提に同意するか、婦人参政権によって家族制度はこわされることはない、政治の判断は家の内であってもできる、それによってかえって「夫婦お互いに立場々々を了解して、それぞれの分担した方面に対して進んで行く」というふうに従来の家族制度の長所を発揮させる効果があるとした。同じ問題で関連質問に立った上田孝吉進歩党議員に対しては、堀切内相は家族制度への効果をさらに一歩進めて、わが国の家族制度にいろいろな欠点がある、婦人が不当に圧迫されていることはその一つであるが、婦人参政権によって「ますます婦人の地位に対する一般国民的理解が更に深まり、家族制度におきましての欠陥が補われ、その長所がますます発揮される⁽²⁷⁾」であろうとした。婦人の地位の低いことが家族制度の欠点であり、婦人参政権はその欠点を補う効果をあげるといっているのである。

(2) 政治教育

婦人と若年層の新有権者の参政能力についての議員側の不安の表明に対し、堀切内相は、新有権者層は戦時生活の実績から「政治に対し、国家に対し、公に対しての相応な批判力、判断力をもって」いるとし、とくに婦人については政治的自覚が十分でないものがあることをみとめながらも、全体としては外国（イギリス）の例をひいて、「婦人の投票というものは、大體中正穩健な所に集まる、やはり婦人は保守的な性格を持つ、それが投票の上に見われ」たということも考え合わせて、「この非常な大変革の今日の時期におきまして御心配のような、選挙によってすべてが皆選挙運動に狂奔して、そうして従来の根柢のあるそれぞれの地方の美風が破壊されるということまでの心配は万ないもの」と考えてよいと答えた⁽²⁸⁾。

さきの家族制度と同様、伝統的な道徳的美風は有権者の範囲の拡大によってこわされることはない、固有の文化様式の基調に立って新有権者は投票行動を全体として適切に行い、とくに婦人については中正で保守的な態度をとるものと政府指導層は考えていた。かれらは国体（天皇制）の問題を含めて社会的文化の領域では伝統的な実体をあくまで維持しながら、政治の現象面での改革を予定していたのであった。

新有権者層に対する政治教育の計画が委員会て示された。これも政府の改革姿勢の枠内のものであった。

(3) 区制・投票方法

大選挙区制については反対論は少なかったが、ただ大きい都道府県を二区に分けることには反対論が多かった。制限連記制には賛否両論があった。投票の記載について、自書式にかえて記号式の方法をとるよう林信雄進歩党議員から求められた。かれは、老齢婦人の中には選ふべき候補者を白書することが不能である有権者層が多いと予想して、これらの人びとは投票をきらい、投票に行かないことになるとも考えられる、「一人残らず政治に参画するの機会を与えるという心持、端的に申しますれば民主主義的な考え方からここに（改正案の提案）至っているのをごいいますから、この点に対し投票方法によってこれが救い得ると致しすならば、是非なさなければならぬことだと思っております」とし、このための手段として記号式投票方法が考えられるとし、政府側の意向をきいた。これに対し入江内務省地方局長は、自書主義がわが国の原則であること、投票用紙の記入の仕方は町内会や部落会に教わるべきこと、結局白書できない者は投票できないことを容弁した。民主制の選挙への理解の乏しさがここにも明瞭に示されているといつてよいであろう⁽²⁹⁾。

別表の更正規定は削除されたが、その理由を堀切内相は、人口は流動状態であるので「十年を待たずして改正せらるべき時期かどうしても来るだろう」と考えて、削除したとのべた⁽³⁰⁾。別表は暫定的なものとされていたのである。

(4) 選挙運動

もっとも論議を生んだのが選挙運動の制限の緩和で、議員たちはこぞってこの措置に反対した。かれらは政治活動における言論表現の自由の意義にまったく無理解であったというほかはない。選挙運動の法規制の技術的理念である自由公正について、かれらは公正にはそれぞれの理解を示したか、自由の理念像はその頭の中になかったようであ

る。かれらが制限の自由化に与えた形容語を列挙すると、自由放任、滅茶苦茶、自由我儘、無暗な、無制限、野放図、し放題、放縦、ルーズ、放漫、自由奔放、等であった。言論表現の自由がこれだけのマイナス評価のイメージにとらえられているとすれば、この制限緩和案が修正されることは必然の結果であった。

議員の主な反対事項を見ていきたい。

まず事前運動の禁止の解除であるが、これについての堀切内相の説明は政党としてきくべきものをもっていた。これはいう。選挙運動の効果は選挙期日の接近している場合にもっとも効果がある、事前運動は期日から離れているので、これを解除してもその影響は少ない。また地盤培養活動としての事前運動は事実上行われており、イギリスなどもそうである。「自分の人格、識見、政見等を、能くその選挙民に徹底しておくという平常の運動は必ずしも排斥すべきものではない⁽³¹⁾」。選挙費用の制限は存置されたが、それが選挙期間内のみ適用されるのも同じ二つの理由からであった。

これに対し議員らは、仕事がなくて、金をもっているものが事前運動を活発にやり、政治のことを真面目にやっている者(現職)はそれができない、これは公正・機会均等の原則に反する。こうした現職議員の安易な自己保身論が主張されたのであった。

事務長、選挙委員、労務者の選任・採用の規定、数の制限を廃したことは、第三者運動を助長する趣旨であったが、労務者の数を制限しないと労務者を雇うという方法で買収が行われると議員らは反対した。これはかれらの経験からきた反論論であろう。

選挙運動の費用を制限することに議員らは異存はなかったが、さらにこれまでどおり、制限費用の範囲内で行われるべき運動方法の制限をするよう要求した。堀切内相は法定費用内での自由な運動方法をとることを期待する趣旨を述べたが、議員らは気に入らなかった。政治活動の制限の中の政治行動になれてきたかれらは自由が許されることに不

安を感じたようであった。それはちょうど籠の中で長く飼育されて飛ぶことを忘れてしまった小鳥のような状態であった。

同様な発想が第百条の内務省の運動規制の委任法規の削除に反対せしめた。こうして選挙の競争場裡に立つべき議員層が、法律と行政による言論・文書手段の競争制限を積極的に求めたのであった。

氣勢を張る大衆行動の禁止(第百二十四条)が削除されたが、これは治安警察法等の治安法制の撤廃指令に符節を合わせたものであった。帝国憲法下できびしく制限されていた大衆行動を、それが刑事犯罪にふれない限り自由化しようというのがその趣旨であった。議員らはこの削除にもはげしく反対した。議員の中には旧治安法が撤廃され、警察の旧来の治安活動がなくなることに対する不安をあらさまにのべるものさえあった。

こうした衆議院の雰囲気の中からは、戸別訪問の禁止規定の存置は歓迎され、買収等の契機となり選挙運動の品位の低下をまねくというその禁止理由を、政府ともども再確認しあったのである。しかし議員らは、個々面接や電話による運動の容認については、やはり反対の意向を示した。

(5) 選挙公営

選挙公営については議員らは、各党とも積極的に政府案以上の拡大を望んだ。その理由は選挙運動の機会均等(公正とははれた)と費用の軽減のためであった。それは運動用の紙の配給、国鉄定期乗車券の交付にまで及んだ。

(6) 暫定性

法改正の暫定性は政府提案にすでにあらわれていた。政府の付した暫定性は、とりあえず必要な根本的改正を行い、恒久法としての体系化は今後にまっとうということであった。これに対し浜野清吾議員(進歩)は、この法改正は「ある短期間の選挙法の改正でありまして、而もその短期間は現在のこの社会実情に合った而も選挙法の本質を壊さない改正法でなければならぬ」と主張し、運動を大幅に自由化することは、今後の恒久法で制限されることもあ

り、適法になったり、不適法になったりするので、なすべきではないとした。⁽³²⁾ かれは暫定性を拡大して、選挙運動の自由化の根本的改正を阻止しようとしたのであった。

(7) 修正成立

十二月十一日の委員会第七回で進歩党修正案が多数をもって可決された。修正点はつきのとおり。

① 投票の方法——議員定数一〇人以下の選挙区はすべて二人連記、一人以上は三人連記。
② 選挙運動——選挙事務所の数制限、休憩所の設置の禁止、内務大臣の文書図画の制限・事後の挨拶行為の制限の命令権限等を従来どおり存置。

③ 氣勢を張る行為の罰則、選挙犯罪を煽動する行為の罰則を存置。

④ 選挙公営——候補者の氏名の新聞公告、候補者の氏名揭示。以上。

社会党の選挙運動に関する修正案は進歩党案とはほぼ同じであった。運動規制では自由党がもっとも政府案に近かった。

政府案の委員会修正に対し、堀切内相は反対の意向を表明した。選挙運動の制限解除の政府案に対する修正については「現行法にいくらか引きもどす」ものとし、「従来或は、選挙干渉の原因になるとか、いろいろ煩雑な、一般国民をして選挙に対し興味をひかす、むしろ逃避的態度に出さしめましたような 点を」改めて「自由に明朗闊達にさせよう」とした趣旨がいれられなかったことの不満をのべた。戦時中の翼賛選挙で選出された推薦議員が大多数を占める衆議院に平和的な民主化された新日本の国政担当者を選出する選挙法を審議させることが無理であった。

衆議院は十二月十一日の本会議で委員会修正どおり衆議院議員選挙法修正案を可決した。

十二月十二日から貴族院の審議がはじまった。⁽³⁴⁾ 政府は貴族院の審議を通して衆議院修正部分を政府原案に再修正するよう関係議員にはたらきかけたが、選挙運動規制の再修正はできなかった。十二月十四日法案は貴族院で可決さ

れ、十二月十七日同法律は公布された。

一九四五年法改正は選挙権・被選挙権の拡大で選挙制度の大きな民主的改革を記録した。また大選挙区制限連記制はこれまでの中選挙区単記制よりは少数代表選出をより容易にした点で現状を改革する進歩的意味をもった。選挙運動の自由化はわずかにしか実現されなかったが、有権者と候補者と直接交流の場がやや拡げられた。選挙公営も若干拡げられた。他方、選挙管理の官権主義的方式はそのまま維持され、地方長官、警察官、市町村長の関与はつづいた。しかし治安維持法・治安警察法等々の政治活動抑圧の治安法規が撤廃され、さらに労働組合運動が解放されたことによって、選挙制度の周辺の制度環境が民主化されたことは選挙制度の機能に大きく影響したと考えてよいであろう。

この改革は行政官僚ベースで行われた。政党勢力はそれにマイナス要因としてはたらいだ。この事情は天皇制の政治システムの特性を示すものと考えてよいだろう。また官僚側も決して自発的に改革を推進したのではなく、敗戦・占領という異常事態を背景にして動かされたと見られるのである。

4 一九四五年法の確定

この時期の立法・行政はポツダム宣言にかかわる事項において日本政府の自主的処理を許されなかった。政府は総司令部に従属し、その指令と承認の下に行動しなければならなかった。選挙法立法もその一つであった。もっとも選挙法に対する総司令部の態度は介入の程度がきわめて少なかったのが注目された。また事実、一九四五年選挙法改正が議会で可決されるまでその立法過程に総司令部の指令・介入は見られなかった。

総司令部のこのような態度は、政府と議会で認識されていたようである。衆議院の選挙法改正委員会第六回で清柳一郎委員長が行った委員会討議の集約質問の中で、ポツダム宣言ならびに日本降伏文書では「天皇及び政府は連合軍

最高司令部の命令をきくということになっておる。しかしながらこれを精査しますると、立法府を拘束する所の規定はない。われわれ立法機関を構成する者は、自由に法案の討議ができるものと思ひます」と、議決された法案が総司令部との関係でいかに措置されるかを問題にした。これに対し、幣原首相は、理論上は清瀬説を肯定したが、実際には連合軍側の決定した政策に反した政策を実行することはできない、とあいまいに答えた。⁽³⁵⁾

おそらく占領当局としては議会对しては行政の政府に対するよりは控え目な態度をとったであろう。議会とくに衆議院はかれらの考へては人民を代表する機関であつたからである。そして選挙過程となるとかれらにはより一層、人民に近い、その参政過程であると思はれ、したがつて選挙法立法の自主性は尊重されたと思われる。わか明敏な内務官僚政治家は、選挙制度のルートでは日本側の意向はかなりきいてもらえる、その意味での自主的な接触を総司令部との間にもつことができることを感知していたにちかかない。この点で婦人参政権についての閣議決定とマンカーサー指示との符合は象徴的な事件であつたと考えられる。

さて一九四六年一月四日公職追放の指令が出され、議会人の軍国主義・国家主義指導者は政界から追放された。ついで一月十二日、総選挙実施を許可する指令かおりた。内務省はこの指令が選挙法を承認しているかどうか不明であつたので、十五日総司令部の意向を打診した。その結果、総司令部は、①現行法による選挙実施を許可したこと、②選挙の運営において不正のないよう注意すること、③しかし選挙運動および選挙費用に関する規定に欠点が見られるが、マンカーサー元帥の裁定により修正を要求しないこととした、ことなどが明らかになつた。⁽³⁶⁾

総司令部政治部のルース少佐は総司令部内部における改正された衆議院議員選挙法に関する会議の模様を日本側の関係官にもらした。多数がこの討議に参加した。ルースだけが本法の支持者で、「選挙法はすたすたに検討せられ、その改正を要求すべしとのことなりしも、マンカーサー元帥が自分の主張を充分の根拠ありと採用したるため、十二日の覚書突出の運びとなりたる次第なり」と彼はのべた。⁽³⁷⁾

またマンカーサー元帥の意見をルース少佐はこう伝えた。日本の法律は日本人の習慣、環境、物の考え方等に適合するように作られている。日本の法律はこの観点から検討すべきである。選挙法については「適用に注意しつつ、現行法により選挙を行はしめ、選挙後の新議会に対し所要の意見を開陳する方法と種々の点に関して修正を要求する方法とがあるべきも、第二の方法は、議会の権威を失墜せしむること多く、政治の民主化に役立つましく、第一の方法」がすぐれている、と。

日本の議会政治の上は天皇制という本質は絶対主義専制であるシステムにセノトされたものであつた。しかも解散されたばかりの翼賛議会はその専制的体質をより濃厚にもつたものであつた。この土壌から民主的なものの自生を期待することは無理であつた。マンカーサー元帥のつた良策は民主主義の形式を重視するあまり内容を見失つていたといえよう。⁽³⁸⁾ もし総司令部が憲法改正にも同じ態度をとっていたなら日本国憲法の民主化は現在のものにはるかに及ばないものであつたことはまちかいない。

ルース少佐はさらに続けて、第三者の行う選挙運動についてとくに注意を促した。第三者が候補者または支出責任者と意思を通じることなく支出した費用は法定費用の中にくめなくてもよい(法第四四三号)が、これでは「財閥等より巨額の資金を放出し多くの議員候補者を支持し当選せしむることあり得」るとの意見が多く出されたので、第三者の支出する費用はすべて選挙費用中に算入するようにすべきである、とした。

こうして総司令部はマンカーサー元帥の緩和姿勢で選挙法改正を承認したか、のちになって第三者の行う費用支出につき制限を設けるよう政府に要求してきた。⁽⁴⁰⁾ 内務省はこれに対しポツダム勅令で措置することとした。二月二十二日ポツダム勅令第九六号が公布され、これによって「議員候補者又ハ支出責任者ニ非ザル者ノ支出スル選挙運動ノ費用ニテ自筆ノ推薦状又ハ電話ニ依ル選挙運動ノ外ニ要スル費用以外ノモノハ議員候補者又ハ支出責任者ト意思ヲ通ゼズンテ支出スル費用ト雖モ之ヲ其ノ者ト意思ヲ通シテ支出スル選挙運動ノ費用ト看做ス」ことになつたのである。

この勅令の内容は法第百一条の三、および第百四条に抵触するので、本来ならば、選挙法改正を行うべきであった。しかし前記ルース少佐との交渉の経過で、総司令部がわが立法権を尊重する建前と当初承認を与えた手前、選挙法そのものの改正をさげようとしたことからこの便法となった。⁽⁴⁾ 政府はいささか救われたのであった。しかもこの勅令措置はほとんど実効をあげるとは考えられなかった。総司令部のいわゆる財閥が短期の選挙期間に費用を支出して選挙連動を行うことはほとんどありえなかったからである。ルース少佐は日本の選挙界の実情にまったく無知であつたといわねばならない。

選挙法の、自由な選挙のための再改正を総司令部が要求する可能性はあつたが、これは消えた。そうしてあまり実効のない勅令をつけたして選挙法改正はその承認をえた。しかも総司令部は選挙法立法にはかなりあまいという日本側の総司令部対策上の認識を残した。この結果、この後選挙法立法には日本側の意向が先行し、それも戦前には見られなかった議員立法方式が多くとられるようになるのである。⁽⁴⁾

- (1) 自治大学校編『戦後自治史Ⅳ(衆議院議員選挙法の改正)』(一九六一年、自治大学校)一頁。
- (2) 八月二十九日、東久邇首相は初の記者会見で「選挙改正の美名」をかりて官吏か選挙干渉をしたことを非難し、近い将来において「新しい思想の下に総選挙」を行いたいとのべた。三十日、これをうけて山崎内相は関係閣僚と選挙法の改正問題のすすめ方について協議した。三十一日には人口調査、選挙法別表の改正、復員軍人と罹災者らの選挙権・被選挙権の特別措置に関し、閣議で打合せが行われた。
- (3) 本審議会の官制要綱によれば会の総裁には内閣総理大臣、副総裁は内務大臣があてられることになっており、格の高い機関であつた。この審議会による立法方式は戦前の選挙法の立法方式であつた。審議会は選挙権年齢の引下げ、婦人参政権、選挙区制度、運動取締りの簡素化などをとりあけることになつていた(自治大学校、前掲書、二一三頁)。
- (4) 自治大学校、前掲書、九頁。
- (5) 十月十日、堀切内相は内務省の関係者と意見を交換し、この三点の改正方針について了解をえている。自治大学校、前掲書、七頁。

- (6) 同右。
- (7) 同右、註二三、二二頁。
- (8) 一九五七年(昭和三十一年)五月二十一日、地方財務協会主催座談会で坂千秋(当時内務次官)が次田書記官長の意向としてのべた。自治大学校、前掲書、註二八、二三四頁。
- (9) 同右、一〇頁。
- (10) 同右。
- (11) 全国選挙管理委員会『選挙制度国会審議録』第一輯(一九五一年)、五一―六頁。
- (12) 立案段階からかれは、「広範囲の民意を反映し、議会を一新する」方法の一つとして年齢の引下げを考えていた。自治大学校、前掲書、六頁。
- (13) 全国選挙管理委員会、前掲書、六頁。
- (14) (15) 自治大学校、前掲書、七頁。
- (16) 全国選挙管理委員会、前掲書、六頁。
- (17) (18) 自治大学校、前掲書、一五頁。
- (19) 候補者が多くなり、得票が特定のものにかたよる。これは死票を多くする。さらに投票者か多数の中から一人をえらぶことは困難であることと解される。
- (20) 政党政治の体制はまだまだきあがっていなかった。しかも比例代表制は全く経験がなかった。
- (21) 自治大学校、前掲書、二七頁、註四〇。
- (22) 同右、一〇頁。
- (23) 全選管、前掲書、七頁。
- (24) 婦人参政権は日本側が考へつたのが、マ元帥の五大改革の一つと偶然一致したのであるが、それを「総司令部の方から指令がきていふことの方が枢密院の審議などを円滑にするのにむしろ役にたつのではないか」というふうな堀切内相は感じていた。一九六〇年五月二十一日、自治大学校主催座談会、自治大学校、前掲書、二三頁。
- (25) 同右、一九頁。
- (26) 委員会第一回、全選管、前掲書、三三―三四頁。
- (27) 同右、三五頁。
- (28) 委員会第四回、同右、一三六―一七頁。

- (29) 委員会第五回、同右、一六一―一二頁。
- (30) 同右、一一八頁。
- (31) 同右、一五四―一五頁。
- (32) 同右、一〇二頁。
- (33) 同右、二二〇頁。
- (34) 自治大学校、前掲書、四一頁。
- (35) 全選管、前掲書、二〇一頁。
- (36) 自治大学校、前掲書、五二頁。
- (37) 同右、五三頁。
- (38) 与えられた民主主義としてははいわれる。本来民主主義かないところには、外からそれを与えるしか方法はないであろう。
- (39) 自治大学校、前掲書、五三頁。
- (40) 同右、五三―四頁。
- (41) 同右、五四頁。
- (42) 帝國憲法時代の官僚政治から占領、新憲法下の政党政治への移行に伴い選挙立法は議員立法すなわち国会ルートでつくられることが多くなった。戦後の新傾向である。

二 地方選挙制度の改革

総司令部が一九四六年二月十三日、政府に提示した新憲法草案の中、第八章、地方政治に、府県知事、市町村長、その他徴税権を有する自治団体の長、地方議会議員ならびに国会の定めるその他の府県および地方役員はそれぞれの社会で直接・普通選挙で選ばれるべきであるとの地方自治の選挙制の原則があげられていた。

この憲法草案にもとづいてつくられた政府の「憲法改正草案要綱」が三月六日に発表された。その中、第八章、地方自治「地方税徴収権ヲ有スル地方公共団体ノ長及ソノ議会ノ議員ハ法律ノ定ムル所ニヨリ当該地方公共団体ノ住民ニ於テ之ヲ選挙スベシ」と選挙制の原則を規定した。が、これは総司令部草案より選挙公職の範囲がせはめられ、しかも直接の限定がとれている。

この後も政府は要綱にもられた総司令部の民主化要求を緩和するよう総司令部と折衝を続けた。四月になって入江法制局長官らはケーティス次長らと要綱全般の修正のための交渉を行ったが、知事公選問題はその際の主要課題であった。⁽¹⁾知事の直接選挙を間接にしてほしいというのが政府の要求であった。直接選挙が困難である理由として、①多額の費用がある、②投票が候補者間に分散するため、多くの場合において決戦投票が必要になり、手続の負担が大き⁽²⁾いことがあげられた。これに対しケーティス次長らは「地方自治の問題、ことに府県制度の民主化の問題は、総司令部から自分らに對する最も重要な課題とされており、また極東委員会でも各国はこれを重要とみているわけだから軽しく即答はできない」とし、運動費用の難点についてはそれを制限するか、公費支弁するかの方法もあり、投票の分散については必ずしも絶対多数を要件とする必要はない、と述べた。

知事公選についてのこうした交渉は八月までつづけられたが、ついに総司令部の認めるところとならなかった。総司令部と交渉しながら、他方で政府は、明治の先例にならって新憲法制定の前に地方制度の改革を行うことにし、「東京都制の一部を改正する法律案」「府県制の一部を改正する法律案」「市制の一部を改正する法律案」「町村制の一部を改正する法律案」を一九四六年七月二日第九〇回帝國議會に提出した。

これら四法律案に見られる地方選挙関係事項はつきのとおりである。

- (1) 都長官・府県知事は官吏であつて住民の直接選挙で選ばれる（北海道には府県制が施行される）。市町村長も同様住民の直接選挙で選ばれる。東京都区長は都長官が任命する。

- (2) 都長官・府県知事・市町村長・都議会議員・市区町村会議員の選挙権者は住民で満二〇歳以上の男女。
- (3) 知事の被選挙権者は三〇歳以上の帝國臣民、市町村長のそれは二五歳以上の帝國臣民。
- (4) 都府県・市区町村の議会議員の被選挙権者は二五歳以上の選挙権者。
- (5) 各議会議員の選挙の事務を管理せしめるためそれぞれの議会議員選挙管理委員会を新設する。都長官・知事・市町村長の選挙事務はその議会議員選挙管理委員会がとる。
- (6) 住民は都長官、知事、市町村長、議員の解職請求権、議会の解散請求権をもつ。
- (7) 公民権・名誉職の制度の廃止。

議会審議ではさきの衆議院議員選挙法の場合とは少し異なって民主的改革をめざす意見もかなり見られた。⁽³⁾ もっとも内務省は審議の状況を「一部ニ民主化尙不十分ナリトノ説ヲナスモノナキニアラサルモ大多数ハ五歩モ六歩モ躍進シタル積極的改正案ナリト批判ンテ居リ⁽⁴⁾」と見ていた。そうして総司令部に政府原案程度の民主化にとめてくれるよう工作をつつけた。これに対し総司令部は議会審議の途中、七月から八月にかけて、四法律政府改正案に対する修正意見を申し入れてきた。⁽⁵⁾ それは全体として見ると地方政治に住民自治を徹底せしめようという方向をもっていた。選挙関係では、①帝國臣民を日本国民に改める、②選挙管理法が勅令や行政命令に委任されることの多いのをとがめ、これを法律、条例の正規の立法に移すこと、③官権主義的選挙管理を改めること、④選挙管理委員会、内務大臣、行政部からの独立性を強調し、委員会に権限と権威をもたせること、⑤知事、市町村長の選挙は過半数多数で定められること、⑥東京都区長を公選にすること、など重要なことを含んでいた。

衆議院の委員会審議の最終段階で、政府・各党の意見のほか、総司令部の意見もとり入れた委員会修正案がつけられた。その上、総司令部の強い要求により、衆議院は付帯決議を行い、そこで次回議会で残された地方自治民主化の課題を果たすことを七カ条にわたってあげた。大村内相もまた付帯決議がなされた八月三十日、同じ趣旨の声明を行った。⁽⁶⁾

衆院の修正で第一次の地方制度の改正は実現され、九月二十七日改正法律が公布された。この改正で、①公民権・名誉職制度の廃止、②選挙権・被選挙権を青年・婦人へ衆議院選挙の場合と等しく拡大、③府県知事をはじめ地方公共団体首長の住民による直接選挙制、④住民による首長解職・議会解散の請求権、⑤選挙管理委員会の設置、さらに修正によって、⑥都道府県の首長を新憲法実施とともに地方職員とすること、⑦東京都区長を公選にすること、⑧選挙管理委員会の行政部からの独立性の強化、⑨帝國臣民の呼称を日本国民にあらためること、等、新憲法下の地方自治の選挙の根幹となる制度かきめられた。

内務省は地方制度の改革についてはきわめて保守的な姿勢をとっていたが、総司令部の積極的な介入によって、衆議院議員選挙法の場合とは異なり、大幅に民主化された地方制度の選挙制が実現した。

第一次地方制度改革で暫定的に処理されていた事項が日本国憲法制定にともなう地方制度四法律を統合した地方自治法（一九四七年四月十七日公布）の制定によって整備された。その選挙に関係した事項は、①都道府県知事は地方自治体の職員となる、②選挙権の欠格条件、選挙手続など選挙に関係した事項は努めて衆議院議員選挙法と同一にするようにした、③選挙管理委員会の独立の行政機関としての地位を明確にした、等であった。

(1)(2) 自治大学校『戦後自治史Ⅱ（昭和二十一年の地方制度の改正）』三〇頁。
 (3) 一九四六年四月総選挙で議員の顔ぶれが変わったこととこれらの身分に直接関係のない法案であることとてこのような民主的な見解があらわれたと思われる。
 (4) 内務省文書「地方自治制度改正ニ関スル件」昭和二十一年七月二十二日（自治大学校、前掲書、五九頁）。
 (5) 同右。

三 参議院議員選挙法

参議院制度の基本をきめるべき憲法改正案は一九四六年八月二十四日、第九〇回帝国議会の衆院本会議で可決された。その参議院案項は、①全国民を代表する選挙された議員で組織、②普通・平等選挙、③議員の任期六年、三年ことの半数改選、解散なし、以上である。①は直接選挙を意味する⁽¹⁾。

参院制度について、政府の構想では最初は貴族院の改革にとどまっていたか、総司令部から一院制を提示され、あわてて二院制を折衝し、これが認められてのち、政府はこの第二院には衆議院を抑制する保守的・安定的役割を期待した。ここから一部議員の任命制、推薦制、職能代表制などがつきつきに考案された。しかし総司令部の直接・平等選挙制の民主的原則に対する強い要求の前に、政府の第二院参院へのこの期待は達成されにくいものとなった。

憲法改正案の衆院通過の際、参議院の構成について付帯決議がつけられた。それは参議院は衆議院と重複する機関とならないよう留意し、社会の各部門・各職域の知識経験ある者が議員となりうるよう考慮すべきことであった。貴族院はこの付帯決議つきの参議院条項を承認した。

憲法改正案審議と並行して、政府は参議院選挙制度の基本を種々検討していた。新憲法が帝国議会で可決された後、十月二十二日、第三回臨時法制調査会総会で北第二部会長から発表された報告で提出された試案では、①議員定数は衆議院の三分の二内外とし、②半数は各都道府県の区域から、他の半数は全国一選挙区で選出することとし、③年齢は選挙人二〇歳以上、被選挙人四〇歳以上とし、④直接・単記・無記名投票とするものであった。間接選挙制が排されて、直接選挙制が明示された。全国区の構想については同調査会の審議の際に反対意見があったが、北部会長は、参議院には衆議院と違った種類のものを出したいこと、地方区だけでは衆議院あがりの老廃的人物が出る、ま

た東京に人材が集まっている現状から地方区だけでは人物が得にくいなど理由をあげた。北部会長の報告案が可決され、十月二十六日、臨時法制調査会は右の總會決定にもとづいて政府に答申した。

この答申にもとづいて政府は「参議院議員選挙法案」を作成し、十一月十二日閣議決定した。政府案が枢密院で審議中にも、総司令部から修正意見がよせられ、最終の政府案では、定数、地方区一五〇人・全国区一〇〇人、被選挙権年齢三〇歳となった。枢密院の審議では、年齢を三〇歳とすることは衆議院と構成を異質的にする見地からは疑問である、全国区は労働組合のような組織をもつものに有利であり、衆議院よりも参議院が急進的になるおそれがある、などの意見が出された⁽²⁾。

十二月三日、政府は「参議院議員選挙法案」を第九一回帝国議会議会貴族院に提出した。一九四五年衆議院議員選挙法にくらへてその特徴点をあげるとつぎのとおりである。

(1) 議員定数は二五〇人、そのうち地方選出議員は一五〇人、全国選出議員は一〇〇人、地方選出議員の選挙区は各都道府県、全国選出議員は全国一区。

(2) 選挙権者は衆議院と同じ。欠格条項の破産者で復権しない者、貧困により生活のため公私の救助を受けまたは扶助を受くる者、住居不定の者等を削除した。被選挙権者は年齢三〇年以上。

(3) 選挙事務の管理は、地方選出議員の選挙は都道府県議会議員選挙管理委員会、全国選出議員の場合は全国選出議員選挙管理委員会があたる。

(4) 選挙運動 選挙運動の費用の収入と支出の届出制とその公表。運動費用の最高額制限は設けられない。内務大臣の命令による文書図画の掲示・頒布の制限はなされるが、選挙事務所での制限、休憩所の禁止、事前運動・戸別訪問の禁止はなく、事後の挨拶行為の制限もない。

既定の憲法条項の上に立って、木法案は作成された。地方区は衆議院の選挙区と同じになるので、参院の独自性を出

すためには衆院の区制を変更する必要があるとの理由づけが生じた。全国区は職能代表制や両院と特定団体による推薦制の構想の一部をなした選挙区であるが、これら制度が直接・平等原則にはばまれて実現できなかった後、残った制度である。しかし全国選挙区では、「農工商、学者、医師、弁護士、政党等全国的の団体から、事実上の推薦指示を受けて立候補するものが少くないであろう」と考えられ、これによって「社会各部門、各職域の知識経験ある全国的人物が選出されること」⁽³⁾が期待された。こうして全国区制は職能代表制と推薦制の役割を事実的に果たす部面も考えられたのであった。しかし職能代表制や推薦制では構成は保守的になりやすいが、全国区制は労働組合など革新的要素が大いに進出する可能性があった。

選挙権の欠格条件の破産欠格は一九〇〇年法で、貧困欠格と住居欠格は一九二五年法でそれぞれ設けられた、選挙権が財産資格による制限をうけていたときの遺制であった。民主制では参政権は財産的資格とは別に考えられるべきものであるが、この欠格条項の整理はたしかに民主的措置であった。

選挙管理事務が新設の選挙管理委員会に移され、内務省の行政系統からある程度離されたこと、とくに全国選出議員選挙管理委員会は議員によって構成され、選挙管理を国会の事務とする新構想が示されたことは民主的な改革として注目されてよい。

選挙運動の自由化が大幅に試みられた。これまでの選挙運動の「煩瑣な取締りや制限」が「選挙を何となく近付き難いものたらしめ、その明朗闊達性を失」わしめていたのに加えて、かえって「これに對抗する新たな脱法的措置を誘発する」ことにもなっていた。とくに全国区選挙では、仮に制限拘束を加えても、その実効を収めがたい。「むしろこの際選挙運動については、買収とか選挙妨害とか等の悪質犯の処罰だけに止め、他はこれを放任して、一般国民の健全なる批判に委せるのが、最も賢明な方策ではないか」と考えられたのであった。⁽⁴⁾

この運動自由化の理由は民主制の選挙の理念にまでは及んでいないが、選挙の自由の技術的理念を大きく実現しようとしたものであって、この改革は大いに評価された。そうして衆議院議員選挙法もゆくゆくは参院のそれに合わせるべきものと貴族院委員会審議で論議されたのである。⁽⁵⁾

本法案は一九四六年十二月十七日貴族院を通過して衆議院に送られた。

衆議院では法案は選挙運動の自由化について当然予想された抵抗をうけた。一九四六年十二月十九日の本会議で提案理由の説明があったのち、社会党を代表して鈴木義男議員はけし口調で法案の全体にわたって批判的質問を行った。運動の自由化については、①金にものをいわせる運動、卑劣な運動、買収選挙など、再び腐敗選挙に道を開く、②制限されている他の選挙の予備工作に自由化された参院の選挙運動が利用される、③有権者は他の選挙との区別をはっきり知らないのに、自由な運動のできる参院選かまじると、他の選挙が迷惑をうける、④戸別訪問は買収のチャンス、⑤費用の公開を良心的にする者はいない、等の理由をあげて非難した。⁽⁶⁾

運動の自由化反対論が衆議院の大勢を支配していた。政府側は全国区選挙によって個人候補者ベースを脱した政党をはじめ団体ベースの運動があらわれること、事前運動の自由化で政党の日常活動が国民の政治教育に効果をあげることなど、国民の政治水準があがることを期待されるなど説明したが、本格的な民主政治にも政党政治にも経験のない議員たちには理解されなかった。衆議院の委員会は政府原案はそのまま認め、たし、事前運動および戸別訪問禁止ならびに費用制限の規定の撤廃は時期尚早であるので、第九二回帝国議会で改正を要望する旨の付帯決議をつけることを決定した。

参議院議員選挙法案は衆議院の付帯決議つきて議会を通過し、同法は一九四七年二月二十四日公布された。ついで政府は第九二回帝国議会に付帯決議のあげた事項に加えて、未成年の学校の児童・生徒・学生の選挙運動使用の制限を要項とする改正案を提出した。本案は三月十三日議会を通過し、改正法律は三月十七日公布された。参議院議員選挙法は公布後二〇日余で改正される異例の立法例をつくった。こうして選挙運動の自由化は一回の参院選にも適用さ

第七章 公職選挙法

はじめに

片山内閣に代わった芦田内閣は昭和電工疑獄によって退陣し、一九四八年十月十九日吉田民主自由党内閣が成立した。吉田内閣の下で第二回総選挙が行われた（一九四九年一月二十三日投票）。中道内閣の身党、社会党、民主党、国民協同党は疑獄のこともひいて大敗を喫し、民自党は二六四の絶対多数を得て大勝した。しかも当選議員の中には他田勇人、佐藤栄作ら高級官僚が多数登場した。ここに政界、官界、財界の支配層からなる保守政党が形成された。この保守勢力の長期政権支配がここから始まった。公職選挙法はこの保守圧倒的優勢の国会でつくられるのである。

一 総司令部の選挙の自由制限批判

1 総司令部の憲法尊重要末

第二回総選挙がたたかわれていた一九四九年（昭和二十四）一月十四日総司令部新聞課長インボーデン少佐は、

「選挙運動等の特例法」による選挙報道活動への取締りに対する内外の新聞から寄せられた苦情に答える形で談話を発表した。「支持反対の如何を問わず如何なる政党、如何なる候補者についてもこれを自由論することは新聞の職務である。日本の新聞は憲法で保障された新聞の自由を享受している。日本の選挙法で特定候補者を支持することは禁止されているということについて、もしこのような法律があるとすれば、それは明らかに公共の利益に反するものであり、言論の自由を確立した新憲法に矛盾するものである」と断定し、新聞は候補者および政党についてその思うところを進んで述べるよう勧告した。さらにかれはマッカーサー元帥の年頭の辞を引用して、国民が重要な時期に主権を委託すべき指導者の選択に当たってその英知を発揮できるよう、どの候補者との政党が支持できるか、あるいはできないかを「徹底的に論ずることを要請」したのであった。⁽¹⁾

新聞が一般紙であれ、機関紙であれ、一定の立場から選挙中に特定の政党や候補者を支持したり、反対したりする報道活動を選挙用文書の頒布行為として臨時特例法も選挙法もともに禁止している。インホーテン新聞課長はこの法律が報道の自由を保障する憲法に矛盾しており、新聞の報道の役割を制約することと公共の利益に反しているとはけしく非難し、そのような法律にかまわず徹底的な選挙論争を行うよう励ましたものだから日本政府当局がうけた衝撃は大きかった。翌十五日、全国選挙管理委員会の鈴木事務局長と武藤国警刑事部長は総司令部には、ホイットニー民政局長、十六日、ハウナー行政課長とそれぞれ会い、総司令部側の見解を告げられた。そこで直ちに十七日、法務総裁、検事総長、国警本部長官、全選管委員長、事務局長らの協議がもたれ、善後策がはかられた。その結果、特例法をポツタム政令で修正変更することをしないで法律解釈を改め、同法一九条から二二条までの文書図画の頒布、揭示の制限の中に新聞を含めないことで措置し、これが閣議にかけられることになった。一月十八日全選管は声明を発表した。それは新聞の自由公正なコースの報道という本来の機能は憲法で保障されているとし、それは選挙に際して選挙人に対して政党および候補者に対する公正な批判を提供してほしい、「選挙法規の運用にあたってはもとよりこの原則を十分に尊重して行かなければならない」⁽²⁾。

この声明はインボーターン勧告とは大分違ったものとなっている。「公正」という選挙法規に好んで用いられる倫理的規程がもちこまれている。いうまでもなく公正という殊更な限定をつけずに、報道と批判はより幅広く許されているのである。インホーデン課長は特定候補者を支持したり、批判したりする特定の立場からする報道の自由を擁護したのであった。

法務庁も同時に見解を示した。⁽³⁾ ここでも「公正」が用いられた。「特例法は選挙を公正に行おうとするためのもので公正な新聞活動と両立する。プレスコードに違反せぬ限り、新聞活動の結果において選挙活動となっても取締りは行わない」。しかし新聞は公器であるから「あまり私的な報道に走れば相当問題になる」と脅しめいたことをつけ加えた。民主社会では私的なものが他の領域を不当に侵さない限り、公的に存在を許されることを法務庁は知らないかのごとくである。法務庁はまた共産党機関紙「アカハタ問題」は選挙がすんでから考えるとのべた。

特例法下の総選挙の過度な言論の制限状態を批判したのは総司令部だけではなかった。佐竹晴記議員（社会革新党）は衆院の選挙法改正特別委員会の委員であるが、「今回の選挙を不明朗に、そうしてきゅうくつにした」「最大の原因が虚説と文書に対する極度の制限」である、「まずこの文書の制限を解くこと、これは絶対に必要」である⁽⁴⁾。また長老議員齋藤隆夫（民自党）も特例法は憲法の言論・集会・結社の自由を蹂躪している、と批判した。⁽⁵⁾

この事件は二つの特例法に盛り込まれた選挙運動の制限体制を再検討し新選挙法をつくる引金となった。⁽⁶⁾

インボーターン新聞課長は新聞の自由が日本の選挙で制限されていることの違憲問題を民政局へもちこんだ。立法領域は民政局の所管であったからである。民政局は新聞が選挙運動の文書・図画の中に含まれられ、その制限をうけることの問題性から一般の言論・文書についても憲法は言論表現の自由を保障しているのだから特例法で制限を受けることの違憲性を問題にした。ホイットニー民政局長は一月十五日全選管委員長や国警当局の関係者を総司令部に招致

したとき、局長は日本の選挙関係立法と占領行政との関係をつぎのよにべた、といわれる⁽¹⁾。

日本国会を含めて日本の政府機関が行政を行い、司法を行うことについてはできるだけ自主性をもって行うように総司令部としては努力してきておる。今の臨時特例法の制定に関しても、そういう意味からして制定の際においては、総司令部としては何ら積極的な意見は言わなかった。しかし常に日本政府職員が、法律の運用にあたって注意しなければならないのは、法律の上には憲法があるということである。その憲法の問題に従って法律を解釈しなければいけない。ことにこの表現の自由というものは憲法が保障した最も重要な自由であって、この表現の自由の基本規定に選挙に関する規定の運用が反するようなことかあってはいけない。

ホイノトニー民政局長は選挙法規の運用か憲法原則に従わねはならないことのテーマで一時間にわたって日本の当局首脳に説教した。占領統治はこの時期には日本政府の自主性尊重に大きく転換していたのでこれは異例の介入ともいえた。そして問題は当然、法規の運用面にとどまらず、法規の立法面にも、また、新聞の自由のみではなく、特例法に代表された選挙の言論表現制限体制全体にも及んだ。政府当局はこの後「何十回となく司令部に足を運んで」折衝をつづけた。この折衝は総司令部側の憲法原則尊重要求を緩和してもらおう方向で進められたと思われる。

2 全選管・選挙制度調査会の選挙運動の自由化案

こうした経緯を通じて全選管は「憲法の規定、精神との間に調和をはかったような一つの考え方に基く制度は考えられないであろうか」と合憲的選挙立法を企画しはじめた。総司令部側もそれを希望したのであった。⁽⁹⁾そこで全選管は一月選挙のあと、各地方選管の実情からする意見を徴し、さらに新聞・言論界、学界の意見も聞き、法務庁、国

警本部の三者の協力して選挙運動法規制の改革案をつくった。この「選挙法改正要綱」は四月四日、新聞発表された。それを一面トランプにのせた『朝日新聞』の報道は「選挙法の改正と選挙の自由」と題する社説までも添えた。もしもこの方向が実現されていくならばそれは新憲法制定につく政治制度史上の大事事件と評価されたからであろう。要綱案の要点はつぎのとおりである。

- ① 言論による選挙運動は候補者、第三者の個人、団体をとわず、いずれも自由とし、特別の制限を設けない。
- ② 立会演説会は公営であるが、代理演説五分の一の制限は廃止する。個人演説会の公営は一施設で一回とし、それ以外は候補者の自由設営。ラジオ政見放送は改善を加えて存続。
- ③ 候補者のあいさつ状、第三者の推薦状、ポスター、看板、引札などは掲示、頒布ともに自由、ただし大きさ、掲示、頒布の方法については各選挙法の取締り規則による。
- ④ 無料ががきは枚数を増加、衆議院五千枚、参議院全国区二、三万枚、地方区七千枚、知事一万枚ぐらい。新聞広告は全国区だけ一回かぎり公営。その他のものに対しては選挙運動に関する新聞広告は一切自由。
- ⑤ 第三者は枚数に制限なく推薦状を出すことができる。
- ⑥ 国会議員、知事の候補者には従来どおり交通機関の無料利用券の交付、参院全国区候補者に自動車、舟、ソリ等、一台、一隻に制限されているのを廃止。
- ⑦ 用紙、自動車用燃料は従来どおり国または地方公共団体であっせんする。
- ⑧ 国会議員選挙公報の字数は現在二百字を千字程度に増し、候補者の氏名掲示は公営では投票所入口一個所とし、その他は個人で自由に掲示できる。
- ⑨ 選挙公営の経費は国会議員については国費で、地方公共団体の長、議員、教育委員については当該地方公共団体に支弁、公営納付金は徴収しない。

⑩戸別訪問、事前運動の禁止については統一ある取締りか不可能であるとの観点から撤廃して自由。
 ⑪衆院選挙に適用される「選挙運動等の臨時特例法」とその他の選挙に適用される「選挙運動の文書図画の特例法」を統合して各種選挙を通して「選挙運動の臨時特例に関する法律」に一本化する。

折からの第五国会に選挙法改正の特別委員会が設けられ、四月二十六日から審議をはじめたが、議員たちはこの全選挙運動自由化案をきわめて不快な思いで受け取った。特別委員会は全選管によって全く拘束されず、白紙の立場で審議することに態度をきめた。

同年六月、内閣総理大臣の諮問機関として総理府に設置された選挙制度調査会も学識経験者を委員に委嘱して選挙制度の調査審議に入った。全選管は調査会に選挙制度に関する調査資料を提出した。この中に「過去の実績に徴し実際に施行し得ない選挙規則及び選挙運動取締に関する調」がある。これは内務省以来の選挙管理当局としてその経験からまとめられた資料であった。

これを要約すると「実際に施行し得ない」法条に該当するものは、衆議院議員選挙法では、①事前運動の禁止規定とその罰則（第九十五条、第二百二十九条）、②選挙運動費用制限と費用超過に基づく当選無効の規定（第二百二条、第一百十條、臨時特例法では、飲食物提供禁止規定とその罰則（第二十三条、第三十二条八号）他、略。

つきに「過去の実績に徴し、実際の施行の著しく困難と認められるもの」は、衆議院議員選挙法では、①戸別訪問禁止規定とその罰則（第九十八条、第二百二十九条）、②選挙期日後の挨拶行為の禁止規定とその罰則（第一百条の二、第一百三十三条）、③選挙運動の費用およびその収入の時価換算の規定（第二百二条、第二百四十二条の二第二項）、臨時特例法では、①街頭演説の開催における候補者現存の規定とその罰則（第十四条、第三十二条）、②法定以外の演説会の禁止とその罰則（第十五条、第三十二条）、③文書図画の頒布または掲示の制限の脱法行為の禁止とその罰則（第二十一条、第三十二条）、④自動車、拡声機および船舶の候補者一人当たり一台、一隻の制限規定とその罰則（第二十二条、第三十二条）、連呼行

為の禁止規定とその罰則（第二十四条第一号、第三十三条第三号）、他略、とあった。

選挙運動に関する事項を扱っていた選挙制度調査会の第二委員会は、一九五〇年（昭和二十五）二月十五日調査会第七回総会とその審議経過の中間報告を行った。その中で委員会は選挙運動の自由化と規制に関する意見を次のようにまとめている。¹¹⁾

一 選挙運動の制限撤廃に関する事項

- (一) 事前運動の禁止規定の廃止。
- (二) 言論による選挙運動を自由にする。
- (三) 選挙運動のために頒布または掲示する文書図画については、種類、枚数、掲おおよび頒布の方法については原則として制限を加えない。
- (四) 新聞は選挙に関して報道および評論を自由に行うことができるものとする。
- (五) 戸別訪問の方法による選挙運動を認める。

二 選挙運動の規制に関する事項

- (一) 選挙の当日における選挙運動を禁止する。
 おいては五個所までとする。衆議院議員、参院地方選出議員および知事の選挙にあっては、候補者一人につき五個所まで。
- (二) 選挙事務所の数は、参院全国選出議員の選挙にあっては、候補者一人につき一五個所まで（但し一部道府県に於いては五個所までとする）。
- (三) 学生、生徒および児童に対する特殊の地位を利用して行う選挙運動の制限に関する規定を明確にする。
- (四) 夜間屋外の選挙運動は、午後十時以後は禁止する。
- (五) 立会演説会開催時間中は、会場周囲三町以内の地域においては、選挙運動のための演説会を開催することが

てきないものとする。

(六) 選挙運動のために使用する自動車、船、拡声機は、二台、二隻または二個以内に限る。

(七) 選挙運動に関し、飲食物は提供できないものとする。

備考 悪質の選挙運動法規違反者に対しては終身選挙権および被選挙権を停止する等、選挙運動の自由を拡大するに伴いその公正を確保するため適正な措置を講ずること。

調査会改正案の運動自由化案は旧来の制限体制を根底から変革するものであった。それはまず事前運動と、戸別訪問の禁止を解除する。これにはおそらく全選挙の資料で示された禁止規定の実施の事実も考慮されたことであろう。言論・文書の制限体制はこの二つの禁止を軸として組み立てられていたのである。それゆえこの二つの禁止規定の解除は選挙運動方法選状の範囲を広く民主政治の選挙過程全体に拡げることになるのである。したがって制限の様態も根本的に変わる。すなわちそれは言論・文書手段に課せられていた包括的禁止・限定的解除の方式を放棄し、選挙演説、文書の頒布・掲示を原則として自由にし、制限事項は個別にあげられた。言論・文書運動の自由化の反面、悪質選挙違反者に対する制裁措置は格段にきびしくされた。

しかし調査会の審議に並行して行われた国会の審議では選挙運動制限の民主的自由化は、この調査会案に遠く及ばず、制限体制の現状維持に汲々としていたのである。一九四九年七月二十一日、第五国会の衆院選挙法改正特別委員会は増田甲子七官房長官の出席を求めて選挙制度調査会の活動と国会の選挙法案審議との関係について聞いた。⁽¹²⁾ 増田長官は説明した。「総理府におかれておる調査会はいわゆる調査会でありまして、選挙制度のことは、御承知の通りいつも国会でイニシアチヴをとって法案をつくって提案をされております。(中略) 選挙制度調査会を設けて、国会等における特別委員会の御審議等の御参考にもなるような資料があるならば、それは言いつけによって集める、こういうような意味でございます。(また)事務関係当局として調査をしておかなくちゃならぬという意味合

いて調査をしておるわけでございますして、少しも活動分野が抵触するというようなことがない」。

増田長官は委員の質問に答えて「政府としては、選挙制度の改正法案を国会に提出するということは考えていない」とのべた。衆院の特別委員会は選挙制度調査会の審議、報告、答申等を気にかける必要はなくなったのである。

- (1) 『朝日新聞』一九四九年一月十五日。
- (2)(3) 同、一月十九日。
- (4) 全選挙『選挙制度国会審議録』第三輯、二四五頁。
- (5) 同上書、第三輯、八二頁。
- (6) 第五国会衆院特別委員会斎藤隆夫発言、同上書、第三輯、七一頁、二二二―二五頁。
- (7) 同上書、第三輯、一一頁。
- (8) 同上書、第三輯、一一頁。
- (9) 同上書、第三輯、一一頁。
- (10) 全国選挙管理委員会『選挙制度資料第二部』昭和二十五年三月、一四九頁。
- (11) 『選挙年鑑』自治庁選挙部、昭和二十八年一月、四七頁。
- (12) 前掲書、第三輯、二〇二頁。

二 公職選挙法

1 審議次第

第五国会の衆院の選挙法改正に関する特別委員会は一九四九年四月二十六日に設置され、民自党の生田和平を委員

長に選ひ審議を開始した。委員会は憲法の枠内て作業し、各選挙法を通じて共通的なものを審査の対象とし、てきれば各選挙法を一本の線にまとめるように研究するとの基本方針をとった。日程としては、休会中に法改正の成案を得、立法化するまでの手続きをとり、つぎの国会においてその成立を期することにした。そして五月十三日小委員会の設置をきめ、小委員会原案を作成することになった。

特別委員会は主要な研究事項として、①選挙区——衆議院・参議院・地方公共団体、②投票区、③開票区、④選挙権、⑤被選挙権、⑥選挙人名簿、⑦選挙管理機関、⑧選挙の施行、⑨投票の方法、⑩投票所、投票管理者および投票立会人、⑪開票所、開票管理者および開票立会人、⑫選挙会、選挙長および選挙立会人、⑬候補者、⑭当選人、⑮訴訟、⑯選挙運動、⑰選挙公営、⑱罰則、⑲その他、をあげた。これら列挙事項は国會議員から地方議会・首長・教育委員の選挙制度の全体をカバーしていた。同委員会はこれら事項を衆院の選挙法を中心にして順次検討した。

小委員会の審議は九月二十二日に終わり、十月十七日第一二回特別委員会で生田委員長はその結果を報告した。法律の名称は選挙基本法とされた。旧規定から改正された部分の概要はつきのとおりである。

- ①各級議員、首長、教育委員に関する選挙法規を単一法に統一した。
- ②選挙権および被選挙権の範囲の拡張、地方議員・首長の選挙権の居住要件を六カ月から三カ月に短縮、準禁治産者および選挙犯罪者以外の犯罪による刑の執行猶予者にも選挙権を付与。
- ③選挙人名簿は各選挙を通じて一の基本選挙人名簿および補充選挙人名簿の作成、名簿登録の居住要件を六カ月から三カ月に短縮、船員の名簿登録の特例。
- ④衆議院議員の任期満了による選挙は任期の終わる前に行いうる。
- ⑤投票立会人の選出方法を職権主義に統一。代理投票の範囲を拡張。

⑥参院地方区議員、地方議會議員、首長、教育委員の立候補の届出締切期日を衆議院議員と同様選挙期日一〇日前に短縮。

⑦特定公務員の在職中の立候補制限。

⑧供託金 衆議院議員を除いて額を引上げ、その没収得票基準も引上げ。教育委員について供託金制度新設。

⑨当選人および欠員の繰り上げ補充期間の延長（三カ月）当選辞退期間制を廃止、当選の効力はその告示の日から生ずる。

⑩参院地方区選出議員の補欠選挙は一選挙区二名以上の欠員の場合行う。

⑪選挙運動 公営の強化と言論の自由の伸張をはかる。選挙事務所の数の増加。選挙運動の期間、届出の日から選挙期日の前日まで。教育者の地位利用の選挙運動の制限事項を明瞭にする。第三者の推薦運動は自由。戸別訪問は禁止するが候補者の挨拶行為は認める。拡声器を二台に増加。無料はがきの枚数増加。ポスターの枚数増加、新聞広告に衆・参両院議員、知事一回限り無料。政見放送・経歴放送を新たに参院議員、知事、教育委員に認める。立会演説会を新たに参院地方区議員、知事、都道府県教育委員について認める。立会演説会の代理者出席回数を四分の一から二分の一にふやす。掲示個所をふやす、立会演説会場の演説妨害の取締り規定。個人演説会の回数制限を廃止。街頭演説会の制限廃止。特殊建物または施設における演説の制限。氏名表の配布を廃止。交通機関の無料パスを衆議院議員選挙以外にも認める。連呼行為の禁止を廃止。

⑫選挙運動の収入・支出等の規定を政治資金規正法から選挙法に移す。

⑬争訟罰則は現行規定を取り入れる。

なお選挙区制と地方議會議員の現職立候補の二点は結論を得るに至らず保留。

選挙基本法案要綱の小委員会案の特徴は、第一に各種選挙法規が単一法に総合された。第二に立候補制度と選挙運

動について旧法規からの改正点は多いが、その他の項目については小改正にとどまった。第三に立候補制度、選挙運動の改正点も量的、技術的なものであって、質的に重要な改正はなかった。

小委員会案は十月十七日から特別委員会にかけられ、そこで数点の修正をうけ、衆・参両院の選挙区事項を留保し、選挙基本法案要綱がつくられた。法律の名称は最終的に公職選挙法となった。

参議院でも衆院に並行して、衆院の情報を入れながら選挙基本法案要綱案を十月二十一日決定した。なお参議院は一九五〇年における通常選挙に備えて参議院議員選挙法改正要綱仮案を作成した。

第六国会においても衆参両院とも特別委員会を設けて、第五国会からの公職選挙法案要綱に基づいて審議を行い、衆院は一九四九年十一月二十九日「公職選挙法案」を委員会にて仮決定した。参院の特別委員会は衆参両院の要綱の相違点について検討を行った。

同法案は第七国会に継続審議となり、衆議院の選挙法に関する調査特別委員会は十二月四日から調査審議を開始し、一九五〇年三月二日、同法案および「公職選挙法の施行及びこれに伴う関係法令の整理等に関する法律案」を委員会の成案として議院に提出した。参議院側からの修正要求は両者の協議によって処理された。三月十五日、衆議院本会議において両法案は一括議題とされ、特別委員長の提案理由の説明をうけて討論の後採決が行われ、可決成立を見た。賛成は民自党、民主党、反対は日本社会党、日本共産党であった。参議院は三月七日以後、特別委員会において衆議院から送付された両法案の審議を行い、「公職選挙法案」に対する一部修正案を決定し、四月七日日本会議で「公職選挙法案に対する修正案」と関連法案は可決された。こうして公職選挙法は成立した。

2 内 容

公職選挙法の要旨を主な改正点を中心に示しておこう。

①第一条にこの法律の目的が示された。それは「憲法に則り、衆議院議員、参議院議員、地方公共団体の議会の議員及び長並びに教育委員会の委員を公選する選挙制度を確立し、その選挙が選挙人の自由に表明せる意思によって公明且つ適正に行われることを確保し、もって民主政治の健全な発達を期することを目的とする」。

②衆院議員、参院議員の定数、現行通り(第四条)。

③選挙に関する啓発宣伝は、全国選挙管理委員会を含むすべての選挙管理委員会が、選挙の有無にかかわらず、常時これを行い、棄権防止に適切な措置を講しなければならない(第六条)。

選挙権および被選挙権(第二章)

①地方公共団体の選挙権の要件である住所期間を六カ月から三カ月に短縮(第九条の2)。天災事変等によりやむなく他の市町村の区域内に住所を移したものは、その市町村の居住期間がまた三カ月に達しなくても、当該市町村および都道府県の公職選挙の選挙権をもつ(同条3、4)。

②準禁治産者ならびに選挙関係犯罪以外の犯罪により刑に処せられ執行猶予中の者に対し、選挙権および被選挙権を与えた(第十一条三)。

選挙に関する区域(第三章)

①衆院の議員定数の選挙区別に配分した別表第一に「本表は、この法律施行の日から五年ことに直近に行われた国勢調査の結果によって更正するのを例とする」旨の更正規定を設けた。

②衆院選挙区の境界にわたって新たに市が設置された場合には選挙区は変更される。

選挙人名簿(第四章)

①選挙人名簿は基本選挙人名簿と補充選挙人名簿の二種類ですべての選挙を通じて用いられる。ただし船員基本選挙人名簿は国の選挙のみ(第十九条・第二十一条5)。

② 選挙人名簿の登録要件である住所期間を六カ月から三カ月に短縮。
選挙期日（第五章）

① 衆院議員の任期満了による総選挙は、原則として任期満了前三〇日以内に行う（第三十一条）。

② 衆院議員の選挙期日は少なくとも三〇日前に公示（第三十一条4）。

投票（第六章）

① 投票立会人はすべて市区町村の選挙管理委員会の選任（第三十八条1）。

② 自書能力のない文盲者に対しても代理投票の方法を認める（第四十八条）。

③ 刑務所、少年院等に収容中の者で選挙権を有する者について不在者投票を認める（第四十九条）。

④ 不在者投票手続の合理化（同）。

⑤ 警察官は投票所に入ることができない（第五十八条）。

⑥ 投票管理者は投票所の秩序を保持し、必要があると認めるときは、警察官に処分を請求することができる（第五十八条・第五十九条）。

開票（第七章）

① 投票点検区域の制度を廃止。

② 投票は、必ずしも明確に候補者の氏名を記載したものでなくても、何人に投票したかの選挙人の意思が明白に推知できるときは、これを有効としなければならない（第六十七条）。

公職の候補者（第九章）

① 立候補の締切期日は、参院全国選出議員の選挙を除き、選挙の期日前一〇日まで、補充立候補は選挙期前三日まで（第八十六条1、3）。

② 国または地方公共団体の公務員は、在職中、公職の候補者となることができない。ただし以下の公務員は除外、内閣閣僚・政務次官の特別公務員、技術者・技能者・監督者・行政事務担当者以外の者で政令で指定するもの、委員・顧問・参与等の職を専務とするもので政令で指定するもの（第八十九条）。

③ 供託金の額を従前の五倍または六倍に引き上げた（第九十二条）。

④ 供託物の没収点、衆院選挙引き上げ（第九十三条）。

⑤ 参院議員、知事、都道府県教育委員の選挙にも衆院と同様公費負担。

当選人（第十章）

① 次点者の繰り上げ補充を認める期間の延長、長の場合は同点落選者にもみ繰り上げ補充を認める（第九十七条）。
選挙運動（第十三章）

① 選挙事務所の数は衆院議員、参院地方区議員、知事は二カ所に増加、参院全国区議員は従前無制限を一五カ所に制限（第三十一条）。

② 教育上の地位を利用して選挙運動を行うことを禁止される者の範囲を教育者に限定（第三十七条）。

③ 戸別訪問の禁止を緩和し、候補者がその親族、平素親交のある知己その他密接な間柄にある者を訪問することは禁止から除かれる（第八十三条）。

④ 主として選挙運動のために使用することのできる自動車・拡声器および船舶の数に関する制限を衆院選挙の他に、参院議員、知事、都道府県の教育委員の選挙にも及ぼす、拡声器二個にふやす（第四十一条）。

⑤ 選挙運動のために使用する文書図画は、無料交付の通常葉書の他は頒布することができない。その枚数の増加（第四十二条）。

⑥ 選挙運動用ポスターの枚数の増加（第四十四条）。

⑦本法に決める選挙運動の制限規定は、新聞紙または雑誌が、選挙に関し、報道および評論を掲載する自由を妨げるものではない。ただし、虚偽の事項を記載しまたは事実を歪曲して記載する等表現の自由を濫用して選挙の公正を害してはならない(第百四十八条1)。新聞紙または雑誌を通常の方法で頒布しまたは選挙管理委員会の指定する場所に掲示することができる(同2)。

⑧候補者は一定の寸法で任意の新聞に一回(参議院全国区議員候補者は二回)限り広告できる、国会議員と知事の選挙については国費(第百四十九条)。

⑨国会議員、知事および都道府県教育委員の選挙について政見放送と経歴放送(第百五十条)。

⑩国会議員および知事の選挙について公営の立会演説会(第百五十二条)。

⑪立会演説会の出演者は候補者でなければならず、三分の一の代理演説が認められる。

⑫立会演説会告知のための公営掲示、市町村または一単位五〇カ所以上(第百五十八条)。

⑬市町村選挙管理委員会は立会演説会の秩序保持のため警察官の処分を請求することができる(第百五十九条2)。個人演説会の回数制限撤廃。

⑭市町村の選挙においても個人演説会の施設の無料使用ができる(第百六十四条)。

⑮従前の経歴公報または政見公報の名称を選挙公報と改め、掲載分の字数は一律に五百字以内(第百六十七、八条)。選挙公報は選挙人名簿の登録者の全世帯に選挙期日前三日までに配布(第百七十条)。

⑯国会議員、知事および都道府県教育委員の選挙について一定の範囲内での国鉄、私鉄、バス等の交通機関の無料利用(第百七十六条)。

選挙運動に関する収入および支出ならびに寄付(第十四章)。

①選挙運動に関する支出に加算されない支出——候補者または出納責任者と意思を通じない第三者が行った支出、候補者の車代、選挙の期日後の残務整理の支出、選挙運動に関し国または地方公共団体に支払う租税または手数料(第百九十七条)。

3 特徴

(1) 現行法の総合優先 公選法立案の契機は憲法に調和した選挙の自由化への総司令部からの指導であったが、のち分散している選挙法制の総合の目標が加わり、最終的には総合が自由化より優先した。選挙区制はかなりの論議がなされたが、結局、現状維持に落ち着いた。また第六国会、第七国会で参院側の修正要求に衆院側はかなり寛大に対応した。こうして公選法体制は既存の衆院選挙法を軸とした制度体制を大すしてそのまま引きついでものとなった。

(2) 投票の機会拡大 選挙権の居住要件の短縮や合理化、それに欠格条件の縮小、さらに代理投票や不在者投票の便宜の拡大、そして選管の啓発運動までを含めて、投票の機会に公選法は改善のあとを見せている。この点は一九四五年法改正以来続けられている選挙制度の民主化措置の数少ないものの一つである。

(3) 被選挙権の制限の拡大 選挙権・投票権の拡大に反して、被選挙権の実現には消極的、制限的であるのが、まわが国戦後の選挙立法の一つの特徴的姿勢である。公選法もまたその道をとった。立候補供託金の増額、供託金制度の教育委員選挙にまでの拡大、立候補禁止要件の拡大、立候補届出期間の縮小などにこれが見られる。これには手続の合理化の意味もあるが、また供託金制度や政策的役割をしない下級公務員や現業公務員に高級公務員と同じ立候補制限を課する非民主的な意味のものもある。それに選挙運動の言論・文書活動制限の現状維持も新人候補者の登場に制限となるであろう。これら立候補制限強化の措置は多分に選挙法立法にあたる現職議員の競争者排除の保身策と考えられる。しかもこのような立候補制限措置は被選挙権の実現の制限から直ちに選挙民の選択対象の縮小となり、

選挙権の實質的縮小となっていくのである。

(4) 選挙運動の制限緩和 選挙運動の言論・文書手段の制限体制はそのままにして、若干の技術的・量的な緩和がなされた。

公選法立法は臨時特例法下の選挙に対するインホーアノ声明と世論の批判が主要な刺激となって始められた。公選法がもしこの選挙運動の自由化圧力への解答として立法されたならば、それは普選法以来の言論・文書運動制限体制の基本的改革となっていたであろう。

(5) 選挙公営の拡大 選挙公営は量的に拡大され、地方選挙にも適用範囲が拡げられた。国や地方団体のそのための財政負担が大きくなってきた。財政負担が大きくなると、公営か国民の税負担を引き出すための大義名分を必要とするが、その面の論議はほとんどされなかった。

公営の意味が、選挙運動の制限の自由化との関連で変化した。臨時特例法は選挙運動の公営一本化を目ざしていたので候補者の自由な運動をやむをえない限度に制限した。しかしその制限は批判され、若干の自由化措置がとられたので、完全公営主義は挫折した。運動の自由な面が出てくると、公営は候補者の行うべき選挙運動の各人に共通の最少限度という意味をもってくるのである。さて選挙運動の公営部分か、各候補者の公費で負担される最少限度ということになると、各人が負担できる選挙資金の差異による不公平の問題が出てくる。

資金に豊かな候補者は運動の最少限度は公営でまかないつつ、その資金を私的運動に注ぐわけである。こうなると「金のかからない選挙」は公営では達成されなくなるのである。

つきに選挙公営の拡大との関連で選挙費用の法定額をどれだけにするかの問題が出てきた。貨幣価値の変動で費用の法定額も増額されねばならないが、公営の拡大によって増額分をある程度縮小することができると考えられた。選挙費用の支出額の制限は選挙されるべき定数一人当たりの当日有権者数を基準にして政令で定められることになっ

た。

4 主要な論点

審議過程に生じた主要な論点を取り上げ、それを通して公職選挙法の問題性に照明をあてることにしたい。

(1) 選挙運動に関する表現の自由化 公選法審議はそれが始められる契機になった選挙運動の表現手段の制限の自由化が当然、最大のテーマとなった。第五国会衆院の選挙法改正特別委員会は一九四九年六月一日、東京大学教授鶴飼信成、評論家蠟山政道、毎日新聞論説委員池松文雄、朝日新聞政経部長増田寿郎らから選挙運動に関する制度についての意見を聞いた。これらの人々はすべて選挙運動の言論・文書手段の制限の自由化を主張した。なかでも増田は公営の拡大を支持すると同時に制限の思い切った撤廃を主張した。かれはこれら制限は一つは選挙法が利害関係者である議員の立法であるため、二つには(帝國憲法時代からの——筆者)官僚統制の思想に由来している、とし、「戸別訪問、演説会の回数、代理人の演説、第三者の推薦、これらはもちろん制限を撤廃されて、自由活発にやられた方がいいと思います」とのべた。かれによれば「第三者」という考え方がすでにおかしい、主権在民の場合には「選挙というものは単に選ばれる人だけではなくて、われわれ国民がすべて当事者なのでありますから、第三者的な考え方をすること」が妥当性を欠いているのであった。⁽⁴⁾

衆院特別委員会は国会外の世論が強く選挙運動の制限の自由化を主張しているのを知っていた。⁽⁵⁾しかも特別委員会では「大いじりということではなくして、現行法において著しく不合理であると申すか、不便であると申すか、また敵に過ぎるというような点を改正すれば、それで事足りるのではないか、これは実際目的の上からさように考える」という態度が支配的であったのである。もっともこのような現行法維持主義が支配的な中で、戸別訪問の禁止規定の緩和や新聞・雑誌の選挙に関する報道・評論の自由が認められたことは総司令部の態度や世論、それに全選管、選挙制

度調査会等の国会外からの自由化圧力に対応せざるを得なかった結果であるといつてよいであろう。

(2) 運動制限の相互協定説 自由化論に対して一つの制限擁護論があらわれた。それは、特例法について競争ルールの相互協定とする見解である。さきの選挙法改正特別委員会(第七回)に参考人として招かれた全国選挙管理委員会委員長海野晋吉は選挙の公営と選挙の自由との関連にふれて、一九四九年一月の総選挙は「公営の効果のできるだけ發揮せしめるという点から考えてみて、相当嚴重な制限が行われた」そのため「一方において自由選挙を幾分強く制約しなければならぬ」というやむを得ない結果が出て来た」とありのままの認識を披露した。しかし選挙運動の自由放任は多額な費用を要せしめ、選挙の公正をやぶるおそれがあるので、「選挙運動制限は、ある意味において候補者相互の協定なのであります。決して私はこれは取締るとか制限を加えるとかいふ外力的な観点のみから考えないで、候補者各自の協定の方面も相当にあるというふうに考えます」。それはスポーツのルールも同様なもので、「フェア・プレーで行こう」という点において各自か協定をして行くという点から考えますと、自由の制限だというふうにのみ見なくてもいい」。多少、「自由を制約するという結果になりましたが、これもまた選挙という一つの部分社会における福祉の維持のために、やむを得ないのだという理論的構成も成立つ」と彼は主張した。

相互協定説はまず選挙運動制限法規を選挙競争のルールであるとし、それを憲法の表現の自由の保障と切り離して、技術法と割り切つて考える。第二にそれは選挙法立法過程の一面を忠実に反映したきわめて現実的な見解である。文書図画の特例法案は衆議院の各派からなる委員会で全会一致で可決された議員立法であつたことにも、それが選挙戦を争う各派の自治的規律の成案であつたことが示される。

この見解についてわれわれは、①衆議院の各派が選挙運動の自治的規律を相互協定できるようになったという勢力関係の変化を重視する。旧憲法下では選挙制度立法では院外の政府の官僚支配勢力がもっとも強い支配力をもつた。それがいまや院内勢力が自治的にそれができるところになった。官僚政治から議会主義の政治への変化である。つ

ぎに、②この自治的作業が議員本位に行われたことが指摘される。制限法は各委員の経験的立場からつくられた。候補者に、そしてなかんずく、現職議員に都合のいいようにそれは配慮された。したがつてこの立法自治は、取り締まられるものが取締法をつくる茶番劇、泥棒に刑法をつくらせるようなものと皮肉られるものもなっている。つくられた法律が民主的原則を逸脱すると、その内容ゆえに立法自治のすばらしい方法がその権威を低下させるのである。

③同様な次第でこの相互協定から国民が脱落していることを見落としてはならない。国民が主権者であり、その主権性は選挙に際して、もっとも高度に発揮される。選挙過程では国民が主人である。主人の立場を考えないで、主人に審判をうける側が彼らの都合本位に法規制をすることは民主的であることからはすれるおそれがある。実際、この時以来、選挙法立法に「候補者のために、現職議員のために、議員多数派のために」といった態度が一貫して強く流れしており、これが選挙制度の民主化を阻む圧力となっているのである。④根本的な難点は議会制民主政治の下で最大の政治闘争である選挙競争に表現手段を大幅に制限することから秩序化することが可能なりやの問題であろう。これは政治闘争の事実とかわる問題である。そしてこれは不可能と断せざるを得ない。なぜなら大幅な表現制限体制は、運動を法の外側にはみ出させるか、あるいはもし権力的に実施されれば、選挙公正時代のように「選挙は死」ぬであるからである。

(3) 戸別訪問禁止規定の緩和 全選挙による自由化の改正要綱は戸別訪問の禁止撤廃を挙げ、選挙制度調査会もこの方向を出していた。また全選挙のまとめた立法参考資料の中で一過去の実績に徴し、実際の施行の著しく困難と認められるもの」として戸別訪問禁止規定とその罰則とがあげられた。

衆院の特別委員会は、要綱起草のための小委員会を設置する前に、全体で研究事項を審議したか、戸別訪問の禁止解除については、現行禁止を維持しながら多少の緩和を考えるという線が強かった。

ここで出された禁止論は、①それは買収の温床になる、②戸別訪問運動が激化すると市民に迷惑を与える、③連動

の自由化は金のあるものに不当に有利になって不公平になり、選挙の公正が失われる、④経済秩序、社会秩序、政治教育、民意の度合い、政治的民主化等々の現状から考えて自由化論は時期尚早、というものであった。これら禁止論は従来、繰り返されてきたものであった。

この論議の中で斎藤隆夫議員の徹底的な自由化論を極限として、緩和論がいくつか出されたのは、国会が負わされた自由化の課題を意識してのことであった。⁽¹¹⁾ 小委員会は戸別訪問規定について中間結論をつぎのように条文化した。⁽¹²⁾

第三百三十八 何人も、選挙に関し、投票を得若しくは得しめ又は得しめない目的をもって、戸別訪問をすることができない。但し、公職の候補者が当該選挙につき、投票を得る目的をもって自らする場合は、この限りでない。

第2項に演説会についての告知や候補者の氏名や政党の名称を戸別に言い歩く行為は戸別訪問行為とみなされて禁止される規定がおかれる。問題の緩和規定は第1項の但書であるが、これでは候補者に限って選挙運動の一部「投票を得る」目的に限って戸別訪問することを認めたのである。

しかし小委員会は最後に要綱にまとめたときは、この緩和規定は第2項になり、前記第2項は第3項にされた。その第2項は「2 前項の規定は、公職の候補者が当該選挙に関し、自ら挨拶行為をすることを妨げるものではない」と変更された。訪問行為の選挙運動の役割があいさつ行為へと縮小限定されたのである。特別委員会はこの緩和規定について長い論議を続けた。

戸別訪問とあいさつ行為との相違について、生田委員長は「地方にまわりまして、親戚とか知己とかいう特別の関係のある方に、この地方へ来たからちょっとあいさつに参ったということ」⁽¹³⁾と、戸別訪問にもあらず、また運動として許されている個々面接とは違くと、小委員会の考え方を紹介した。三浦義男法制局参事は「あいさつ行為」をこま

かく解説し、それは「投票を得る目的以外のあいさつ」で、「よろしく頼む」と社会的辞令の範囲にとどまるものであるとした。問題はあいさつ行為と選挙運動との区別がはっきりしないところにある。検査当局の意見を求められた法務府宮下晴義事務官は第2項の意味が理解できない、「もしも候補者の戸別訪問が自由であるというならば、第1項の但書で、候補者みずからする場合は、この限りでないという形にして、はすして頂きたい」、この第2項の規定では「候補者が戸別訪問をしていいのか、それが罰せられるのか、私どもとしては非常に不明瞭で読めません」⁽¹⁴⁾とのべた。

小平忠議員は小委員会審議の内情をのべる。⁽¹⁵⁾ 戸別訪問自由化の世論とそれを無制限に許すことは選挙の公正を害するといふ議員の多数意見との中間として「あいさつ行為」容認がてきた。候補者が選挙区をまわった時、親戚や知人をたずねて「よろしく頼む」といったあいさつをしているのが実際であるからこのような行為は許そうてはないかというので第2項となった、というのである。あいさつ行為が選挙運動としての戸別訪問となれば第1項によって候補者といえとも罰せられる。選挙運動ではないあいさつ行為であればそれは当然の行為であって法に規定するまでもない。両者の中間の選挙に關したあいさつ訪問になるのでそれを合法化するために苦心が重ねられたのである。

緩和規定問題は第六国会にもちこされ、衆院特別委員会の小委員会は、原案の「2 あいさつ行為」を削除して、第1項の但書として「但し、公職の候補者が親族及び平素親交の間柄にある知己を訪問することは、この限りでない」という条文に改めた。特別委員会の審議で社会党鈴木義男議員は疑問を提出する。⁽¹⁶⁾ 社会党のように労働組合や党组织を基盤として選挙活動を行っている党では、党支部や支援団体の地域の役員を、選挙運動に行ったときに訪問する。その人々は必ずしも平素親交の間柄にある知己ではなく、初対面の人である場合のことも多い。この条文からはこの種の人々を訪問してあいさつすることができないのではないか。ということである。そこで、かれは知己に続けて、「政治上密接な関係にある者」を入れてほしいと要求した。こうして戸別訪問という禁止行為が血縁や地縁関係で選

挙運動をする保守系候補者にはその関係にかくれてとがめられることから免れるが、職業組織や党組織による革新政党にはぬけ道がないという実情が示されたのであった。

三浦参事は「政治上密接な関係にある者」とすると、選挙に際しては、有権者と候補者の間はすべて政治上の関係と見られるので、密接な限度の範囲をとる程度に考えるか、問題があると難色を示した。「平素親交の間柄にある知己」の中に「政治上密接な関係にある者」を含ませることにしてそれを記録にとめることにしたらどうかとの妥協案が出された。三浦参事は両者の範囲はちがうのでそれは無理で、記録にとどめても、それは裁判所を拘束しないとのべた。鈴木議員はこの記録を弁護資料として用いることで納得しようとしたか、やはりその関係を条文に明示しておいた方がよいというので、三浦参事が文案を練った。そして最終案として、「その他密接な間柄にある者」を入れる三浦案で決定を見た。戸別訪問禁止の緩和規定は、「但し公職の候補者が親戚、平素親交のある知己その他密接な間柄にある者を訪問することは、この限りでない」となった。

(4) 新聞の選挙の報道・評論の自由 新聞の選挙報道の自由を認める問題は公選法制定を促した事件であったが、それはまた選挙の自由に対する日本独得の制限体制を根柢から問題にするようなものであったので、公選法立法の最初から最後まで問題であり続けた。

衆院の小委員会が作成した原案は

第四百四十八 この法律に定めるところの選挙運動の制限に関する規定は、日刊新聞において、選挙に関する事項を報道として掲載する自由を妨げるものではない。新聞の販売を業とする者が通常の方法で、これを頒布し又掲示する行為についても、また同様とする。

原案は新聞を日刊とし、編集活動を報道、すなわちニュース活動に限り、評論を含めず、その頒布と掲示は販売業者が通常の方法でなすもの、とそれぞれ限定をつけた。第四百四十八が関連して問題になる他の条項は、「第四百四十二選挙運動のために使用する文書図画は、左の各号に規定する通常葉書の外は頒布することかてきない」の頒布文書を包括的に禁止して、法定の葉書に限って解除する条項、第四百四十三の掲示文書図画について同じく許されるものの法定、および第四百四十六で、これは「何人も、選挙運動の期間中は、著述、演芸等の広告その他いかなる名義をもってするを問わず、第四百四十二及び第四百四十三の禁止を免れる行為として、公職の候補者を推薦し、支持し若しくは反対する者の名を表示する文書図画を頒布し又は掲示することができない。2 (年賀状など禁止を免れる行為) 略」である。

選挙運動に使用される文書図画の頒布と掲示は第四百四十二と第四百四十三に法定されたものを除いて許されない。新聞も選挙運動文書となるときはこの禁止にふれることになる。さらに第四百四十六でその脱法行為として候補者、政党の宣伝行為を具体的に示して頒布と掲示を禁止した。新聞の選挙報道はこれにふれるおそれがあるのである。

一九四九年十月十九日の衆院の特別委員会(第十四回)は小委員会案を取り上げた。⁽¹⁷⁾

一つの意見は、「第四百四十六」の第1項に新聞を入れて、新聞が選挙運動に類似する報道をすることを禁止し、「第四百四十八」の「選挙に関する事項を報道として掲載する自由」はこれまでもなされていたのであるから、当然のことであるので、本条項を削除する、とした。しかし従来、新聞の選挙報道の自由が明示されておらず、したがって頒布、掲示の包括的禁止の關係で問題が起こったのであるから、「第四百四十八」はやはり必要である。

つきに「日刊」という限定は適当でなく、週刊や旬刊など定期的に発行されている新聞を含め、限定はとれだけの期間継続発刊されて来たかにおくべきである、と主張された。「日刊」の限定では選挙に際して臨時に日刊新聞を発行して選挙に役立てさせることも起こり得るからである。

生田委員長は第四百六十六に「新聞」を入れることを宿題にし、「日刊」を削除することにした。

この新聞の自由を認めるとして、その報道媒体——一般紙、機関紙、週刊誌、雑誌など——発行期間、発行主体、編集内容、頒布、掲示の方法、等にいかなる限定をつけるかに審議がかかっていた。

第六国会に入った十一月二十九日、国会は、新聞社の間でつくられている新聞編集委員会から第五国会の本要綱について再検討してほしいとの申出を受けた。それは報道にならべて評論の自由も認めてもらいたいということであった。インボータン声明には、候補者や政党を支持しあるいは反対する評価を新聞が行うことも自由とのべられていたから、単にニュースとしての報道にとまらず、評論にまで及ぶことを新聞側がのぞむことは当然であった。そして選挙民が候補者について評価、選択を行うとき、新聞から評価の仕方について情報を受けることはかれらに大いに役立つのである。

評論の問題が衆院の特別委員会に出されると議員の間には抵抗感が高まった。民主党の逢沢寛議員は「今日の現状において、その評論の自由を全面的に許すことになったら、この数カ月かかってやった選挙法が、私はほとんど台なしになるおそれがあると思う」といった⁽¹⁸⁾。たしかに新聞が候補者と政党について支持と反対を活発に論ずるようになったら、わが国の選挙運動の制限体制は根本的にくずれざるを得ないであろう。

生田委員長は、新聞側の中出について意見を交換した新聞関係者の様子を委員会に伝え、「これは国会の相当大きな問題になって、あるいは国会の権威にまで発展する性格を持っておるのではないかと考えまして、諸君の慎重なる御熟考を失はお願したい」と深刻な気持を明かすのであった。

特別委員会は新聞側と再度の交渉を行うことをきめた。しかし新聞協会との話し合いは不調に終わった。第七国会に入った十二月十三日、生田委員長はその経過を説明した。委員の反応はいろいろであった⁽¹⁹⁾。選挙に関する評論の自由を認めることは大勢であった。それからの弊害を防止するために発行部数、あるいは発行時、有料紙、日刊、など

で新聞を格づけして、評論活動に信頼がもてるものだけに認める、民主党野党派では政党、政策の評論を認めて、個人に対する評論は認めない、等。また再交渉を求める主張もあった。新聞側がインボータン声明の線からあとへ引かないことが明らかにされて、候補者個人への評論を拒否することはできなかつた。

新聞各社幹部を含めた数度の交渉のうち、十二月二十八日になってようやく両者が一致点に到達した。それはつきのように条文化された。

第四百四十八条 この法律に定めるところの選挙運動の制限に関する規定は、新聞又は雑誌が、選挙に関し、報道及び評論を掲載するの自由を妨げるものではない。但し、虚偽の事項を記載し又は事実を歪曲して記載する等表現の自由を濫用して選挙の公正を害してはならない。

2 新聞紙又は雑誌の販売を業とする者は、前項に規定する新聞又は雑誌を、通常の方法で頒布し又は選挙管理委員会において指定する場所に掲示することができる。

生田委員長は一九五〇年一月に入って総司令部のウイリアムス国会課長ならびにリゾー民政局長を訪問し、新聞協会との協議の経過を報告し、本成案を提示した。その後、ホイノトニー民政局長から呼はれて、重要な示唆を与えられる。かれはこの経過を説明して本案について委員会の審議を求めた⁽²⁰⁾。

共産党の土橋一吉議員は本条文の第1項の但書は違憲であると論じた。虚偽の事項や歪曲の事実を記載する等と例示的にあげていることはその他の多くを表現の自由の濫用の中にも含み得るとし、これは「いっさいの表現の自由」を保障するという憲法第二一条の大前提に違反する、また第2項も同様に憲法違反であるとするとするのである。

委員会では合憲論が多数派であった。この論理は三浦参事の説明に要約された。第二一条に保障してある自由とい

うものは第一二条の「国民に保障する自由及び権利は、これを濫用してはならないのであって、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふ」とされている自由の中に含まれている。この関係を本条に移すと、虚偽事項等々の例示的な事項をあげて、その表現の自由を濫用してはならないということであり、憲法第一二条に対応している、また選挙法の「公正を害してはならない」ということは、第一二条の後段一常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふ」の趣旨に合うものである、と三浦はのべた。

議論かほぼ落着した段階で佐竹晴記委員は第2項の削除を主張した。

これは書かなくても当然できるのです、なぜこんなことを書くのか。新聞または雑誌を販売することを業とする者が、通常の方法によって頒布し、通常の方法によって掲示することは、当然でありましょう。従いまして、てきる方面を規定することは無意味です。てきない方面を制約することを書いて、初めて2項の趣旨　選挙のために特に平常の部数を越えて発行をしたり、　　号外を出してみたり、　　そういった選挙の公正を害する行為を制約しようというのが趣旨でありましょうから、これは正面からそうお書きになるがいいと思う。

かれは「てきる方面を規定すること」がわか国選挙法の運動制限方式であることに気がついていない。三浦参事は答える。「たたいまの件につきましては、私ともの方で意見を持っておるわけでございます」とかれは始める。

この選挙運動の制限に関する規定は、全体を通観してごらんをいたしたいと思っております。百四十二条、百四十三条におきまして、選挙運動のために使用する文書、図面の頒布または掲示の禁止がございす。従いまして、新聞紙といえどもそれが選挙運動のために使用されるということになりますれば、この法律に

おきましては、文書、図画ということになりました（禁止の対象になる――筆者）。

百四十二条は選挙運動のために文書・図画を頒布してはならないという包括的禁止の前提が底にある、それゆえ通常葉書に限って頒布が認められるとるのである。「てきない」という包括的禁止があるから、法文では「てきること」の限定的解除を表わさねはならない。戦前法からこの公選法に至るまで、選挙運動の言論表現手段については一貫してこの包括的禁止・限定的解除の方式がとられてきた。そしてこの言論表現手段の包括的禁止の前提こそ、「いっさいの表現の自由」の保障の憲法原則を侵しているといえないであろうか。

逢沢寛委員は一連の論議の終わりに、保守派多数委員の気持を代弁するように発言する。「この文書図画の禁止規定については、長い間この選挙法改定が一番の難関であったのであります。先ほど来いろいろ論議せられました。選挙を公正にやろうとすると憲法違反になる、憲法に抵触して来るといふこと、新聞協会の方とも妥協ができた。私どもは結論から言うと、この妥協はまたやむを得ぬと考えております。しかしながら先ほど論議されましたように、このただいままに決定せんとする百四十八条の規定で行きますと、文書図画の制限規定というものは、ほとんど骨抜きになっております。この点私は非常に憂慮するのであります。しかしながらこれは近い機会に（参院選後）あたりに改正しなければならぬという杞憂を持っております。でありますから、私どもの責任において、この規定には反対したいのであります。しかしながら参議院の選挙が目前に迫っております（この回の会期中にこれを法律にしなければならぬ）こういう意味合いて遺憾ながらこれに賛成いたします。しかしながら私ははっきり申し上げておきます。これをこのままの規定でやりますと、この公職選挙法（の――筆者）文書図画の禁止規定は、およそ骨抜きになるということをはっきり認識して、私は賛成したいと思っております。逢沢委員は公正原理の強調は憲法違反に導くことを知っていた、そして総司令部と新聞協会と世論の圧力の前にいまは妥協の道を選んだのであった。

この妥協案の条文が本法の第四百四十八条となった。

(5) 選挙の自由と公正 自由と公正は戦後選挙制度立法の相対立する主要な基準となつてゐる道徳原理である。そうしてその立法の実際は選挙の自由原理よりも公正原理が優先したのである。公選法立法はこの公正原理優位のバランスが自由原理優位に逆転すべき一九四五年法改正につく機会であった。がやはり、それはならなかった。

第五国会の衆院特別委員会に参考人として招かれ、意見を聞かれた評論家蠟山政道は⁽²¹⁾。

従来とられて参りました原則は、選挙を公正にすることが第一、第二は選挙をできるだけ自由平等にする。

しかし選挙を公正にするために、選挙の自由が制限され、また場合によっては平等も欠けるといふおそれがあるてあります。そこで窮極は選挙の自由と公正とをいかに調和するかという点にあるかと思ひますが、今日の問題は、むしろ自由にするという方向に向うべきではないかと思ふのであります。その理由は、選挙を自由にする結果、場合によっては不正行為が今よりもふえるおそれがある。しかしながら、そのために選挙が国民によく理解せられ、ひいては国会に対する国民のつながりが強化せられるというより大きな利益があるのではないかと思ふのであります。従来⁽²²⁾の官僚制度の下におきまして、選挙が行われずと、とうしても形式的に公正を期する、つまり間違ひのないように、不正が行われぬようにというふうに向うのであります。従つてややもすれば、選挙は窮屈になる、選挙に対する国民の気持は萎縮的になるおそれがある。また非常に選挙法が技術的に細目にわたつて、とも一般国民には理解しがたい(もの)になつておると思ふのであります。私はできるだけ 今日よりも一層選挙を自由にする。その自由な選挙の上に基礎づけられた国会制度を樹立する。

蠟山は従来の官僚制度のものと形式的な公正の原理が自由の原理に優先してゐたために選挙とその制度が国民から

離れたものになつたという。ここでは公正とは帝国憲法下の天皇制の官僚政治の秩序観から来るものであり、選挙を行政的にとらえた取締り主義の基準原理と解されている。この点ではさきに紹介した『朝日』の増田政経部長の説と通するものがある。

公正原理はたしかにわが取締り主義的選挙制度と深くかかわつてゐる。衆院の特別委員会が小委員会要綱案の選挙取締りに根拠を与える条項(第七条)を検討した際、特別委員会は取締り機関が「選挙の取締りに関する規定を厳格に執行し、選挙の公正を確保しなければならない」となつていたので「規定を公正に執行しなければならない」と改めた。前者は一九四七年法改正で設けられたものであるが、その場合は公正は取締りの目標であつた。後者では公正は取締り規定の運用態度を示すものとなつた。この修正は、①法律執行に「厳格に」というのはおかしい、②取締り機関の選挙干渉にわたる行過ぎを抑える意味をもたせる、という注文からなされたのであつた。

こうして公正原理は取締り制度の目標であると同時に、制度運用の基準にもなつた。公正原理は自由原理を抑制・制限するよう起用されてゐる。が、しかしその概念内容は必ずしも明確ではない。それは公平、機会均等、公明(フェアプレイ)、正当、順法、金かかからない、腐敗行為がない、といった多様な内容でもつて自由制限の理由とされている。他方、自由はそこでは野放し、やりっぱなし、金の濫費、といった否定的価値内容のものとして、規制対象として対置されているのである。蠟山のいう選挙への国民の積極的参加・埋性的な世論形成、対立する政治勢力間の十分な主張と結果としての納得等その肯定的価値は顧慮されていない。要するに立法者である議員たちに政治的自由の肯定評価がなされておらず、そのために自由抑制原理としての公正が立法効果をあげたと考えられる。

選挙の自由抑制原理として公正は、同時に選挙競争を抑制する原理にもはたらく。そこから公正原理は自らの地位に対する挑戦者の出現を好まない現職議員たちの自己保身策にも役立つわけである。立候補と選挙運動に対して制限

を加える態度にそれがあらわれているのである。

(6) 反共産党対策 日本選挙制度は一九二五年の普選法以来、左翼勢力の抑制対策が制度化されている⁽²²⁾。戦後法もこの反左翼性の伝統を引きついできた。公選法の立法段階ではこれは反共産党対策の方向を示した。一九四九年第五国会が始まった頃、広川弘神氏自党幹事長は参院の全国区をやめ、地方フロンク制に改めたい、との意向を表明した⁽²³⁾。それは全国区では共産党議員が出やすいからであった。この意図は参院の特別委員会話題に上ったが、実現されずに終わった。

新聞の報道・評論の自由が大きな問題になったのも大いに共産党の『アカハタ』その他の機関紙活動に起因した。戸別訪問禁止の緩和か予想ほどになされず、言論表現の運動の自由化が基本的には実現されなかったのも保守多数派の反共産党、反左翼対策の意図が推知された。社会党が選挙公営の拡大に熱心で、言論運動の自由化に消極的であったことは保守派のこうした意図を立法作業に実現するのを助けた。

衆院の選挙法特別委員会の議事では共産党委員の発言はほとんど少数意見として孤立した。記録に残されない小委員会でもおそらくそうであったであろう。第七国会の特別委員会の討論で共産党委員の反対討論はヤシの中で速記不能の部分が多かったのであった。

(7) 教育上の地位利用 未成年の児童、生徒および学生に対する特殊の地位を利用して選挙運動をすることを何人に対しても現行法は禁している。衆院案はこれを「教育者は学校の児童、生徒及び学生に対する教育上の地位を利用して選挙運動をすることができない」(第百三十七条)とし、何人もを教育者に特定し、未成年の限定をとり、特殊の地位を教育上の地位に特定した。参院案はこれに対し、教育上の地位に特定するが、他の二要件は現行法をとった。

参院案を主張する羽仁五郎参院議員は、現行法は子供に対してインフルエンアルな地位にあるものがそれを利用して選挙運動するのはフェアでないのでそれが何人に対しても禁止しているの、単に教育者のみに限らない。これ

を教育者に特定するのは不公平で、もしそれをするならば会社社長やその他の地位についても同じように地位利用を禁しなければならない、という⁽²⁴⁾。参院の特別委員会ではこれに賛成意見が多かった。

衆院案は、現行法ではPTA会長が問題にされるような行き過ぎがあり、「特殊の地位」だけでは曖昧なので、これを教育者にせまく特定し、さらに年齢に関係なく教育上の地位利用はよくないというので、対象の点で拡げてできたものであった。衆参両案の調整は第六国会における最終段階にまで及び、衆院案が通されることになった。

この条項は衆院で圧倒的に優勢な保守政党が教職員組合に組織された教員の選挙運動を抑えることを意図した反革新政党対策であったといつてよい。また子供に対する教育者の影響力を排除しようとする規制は一九〇〇年法改正以来のもので、家族主義の強い日本家族にあって子供を理由に動かされる親が多いという文化条件が背景にあるのである。

(8) 住所 居住の場所としての住所は名簿登録の拠点となる。住所指定に関して公選法は独自の方式を示した。病院や療養施設で加療中の者の住所はその施設にあるものと推定してはならない(第二七〇条二)とした。しかしこの規定は入院加療中の者の選挙権の行使を妨げる意味ではない(同条三)。この規定の小委員会案は入院加療中の者の住所を入院当時の住所によって定めることにした。短期の入院患者ならばこれでも支障ないかも知れないが、二年、三年と長期にわたる患者の場合、入院当時の住所が住所とせられ、したがって選挙権はそこにあるとされるならば投票権行使に大きな不便がでてくるわけである。

これに関して三浦法制部長は、住所というのは生活の本拠であり、病院等に一時療養のために入っておるものにとってそこを生活の本拠と見ることはおかしいので、生活の本拠は病院以外のところによってきめるべきである、と説明した⁽²⁵⁾。しかし長期療養者が病院に居住登録をしており、そこで配給なども受けている場合、住所はそこであると考えるのが実際の、選挙権の行使もその方が便利である。そこでその点が特別委員会の問題にされて本法の規定に修

正され、施設で選挙権を行使しうるような道を開くことになった。

長期療養者の住所をなせ入院当時の住所にしようとしたか。「この問題が提起されたのは、患者が病院に入っておいて、その患者は自己の自由意思を行使するのに不適当な条件下にあります。往々にして病院の、ある者たちの考え方に支配されて、自由の投票という理想を達し得ておらぬがために、関係町村の自治体の発展に好ましくないからざる影響があったと認められ」たからであった。結核療養施設などで地方選挙の投票が革新系候補者に動員され、議員を送り出したことが問題にされたのである。こうしたところに公選法のもつ保守勢力による反左翼勢力対策のねらいを読みとることができるとであろう。この住所問題は後年、学生の選挙権の住所として再燃した。⁽²⁶⁾これも反左翼対策の一環としてあらわれたのであった。

(9) 公務員の立候補 公選法は公務員の現職立候補を法定の特別職公務員と単純労働者を除いて禁止した(第八九条、これには二つの問題が提起された。一つは高級公務員や知事については退職後一定期間を経なければ立候補できないようにすべきである。てなければ在職中に公的地位を利用して選挙運動を行う。二つは政策に関係しない下級公務員については在職立候補を認めてもよいではないか、というのである。

第一の問題は参院から修正要望の一つとして衆院にもちこまれた。都道府県の知事および市長は離職後六カ月間国会議員の選挙の候補者となることのできないとの修正案である。衆院側は、現職立候補を禁止することで足り、六カ月の停止期間を置くことは立候補の平等の原則に反すると主張した。両者協議会でこれは衆院案に決定した。これは保守勢力に有利な決定である。知事、市長は保守系が圧倒的に多数派であるからである。

第二の問題について社会党の浅沼稻次郎議員は在職のまま立候補できる単純労働者の範囲を拡げるべきであると主張する。電車の従業員や土木人夫のような人は行政の面を担当することなく、単純な労働を提供することによって、賃金を得ているものだから、単純労働者の範囲に入れることを求めた。三浦参事はこれに対して単純労働者は役場の

小使いや山林関係の臨時人夫のようになままたく単純な労働提供者に狭く限られると説明した。最終的には「単純な労働」という曖昧な表現をやめて「技術者、技能者、監督者及び行政事務を担当する者以外の者で政令で指定するもの」が在職立候補を認められることになった。三浦参事が説明したように単純労働者の範囲はせまきまり、慣行や境界のはっきりしない部分は政令で処理されることになった。下級公務員に勢力をもっている社会党や共産党には不利な解決となった。

- (1) 衆院の委員会の小委員会議事は記録に残されない。小委員会て実質的な決定かなされる場合、国民に知られないところで国会の討議が行われることになる。参院の場合は記録されている。
- (2) 総司令部ウィリアムス国会課長は、当初除かれていた教育委員選挙も基本法に含めるよう勧告した。前掲『国会審議録』第三輯、二七六頁。
- (3) 第六国会の特別委員会て生田委員長は参院との交渉経過を説明した。同上書、四一五頁。
- (4) 前掲書、第三輯、四五頁。
- (5) 例えは栗山長次郎委員発言。同上書、第三輯、三六六頁。
- (6) 同上書、第三輯、七一頁。
- (7) 同上、五七頁。
- (8) ルソーがイギリスの選挙民は選挙の際は自由であるが、そのあとは奴隷になる、といったのは有名な言葉である。選挙における主権性の発揮は議公制民主主義の一原則である。
- (9) 本書二七四頁。
- (10) 前掲書、第三輯、二三〇頁。
- (11) 小平委員発言。同上書、第三輯、四〇四頁。
- (12) 同上書、第三輯、四〇二頁。
- (13) 同上書、第三輯、三五五頁。
- (14) 同上書、第三輯、三八二頁。
- (15) 同上書、第三輯、四〇四頁。

- (16) 同上書、第四輯、五二―三頁。
- (17) 同上書、第三輯、二七―四頁。
- (18) 同上書、第四輯、六九―七〇頁。
- (19) 同上書、第四輯、二〇五―一四頁。
- (20) 同上書、第四輯、二一五―四一頁。
- (21) 同上書、第三輯、三四頁。
- (22) 立候補供託金制度による立候補の困難、言論、文書運動の制限に主としてこれはあらわれる。
- (23) 同上書、第三輯、四九二―五頁。
- (24) 同上書、第三輯、八四〇頁。
- (25) 同上書、第三輯、二九四―七頁。
- (26) 一九五三年(昭和二十八)六月十八日自治庁金丸三郎選挙部長通達は学生の住所は親元にあると指示して世論の問題化した。

三 改正

1 一九五一年改正

一九五一年(昭和二十六)四月施行の統一地方選挙は第一〇国会で制定された「地方公共団体の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律」(一九五一年二月一日公布)によって行われた。これに続いて国会はやはりこの地方選挙に適用するために「公職選挙法の一部を改正する法律」を制定した(三月十七日)。

主な改正点はつきの通りである。

- (1) 都道府県議会の議員選挙の告示を選挙期日前の三〇日から二〇日に短縮した(第三三条)。
- (2) 公務員の在職立候補を認められる単純労務者のうちに「技能者」を加える、地方公務員法附則第二〇条に規定

する公営企業に従事する職員(現業従事者)で、政令で指定したもの、など、公務員の立候補制限を少し緩和した(第八九条)。

- (3) 夜間における街頭演説および連呼行為の禁止、ほか選挙運動関係の小改正。
- (4) 選挙公営の拡張 市町村長選挙に条例による立会演説会、五大市(横浜・名古屋・京都・大阪・神戸)の市長選挙について条例による選挙公報、市町村選管によるすべての選挙について候補者の氏名および党派名の掲示。
- (5) その他選挙管理事務の合理化。

告示日を選挙期日に近づけるとそれだけ選挙運動の期間が短縮される。現職議員候補者はこの期間の短縮を望むが、知名度の低い新人候補者にはこれは不利となる。選挙運動期間の短縮はこの後地方選挙から国の選挙に及ぼされを行った。

2 一九五二年改正

(1) 審議経過

公職選挙法の第二次の大幅な改正案件は第一〇国会の一九五一年五月八日、衆院に特別委員会が設置されて以来、一年余に及ぶ審議を経て、第一三国会の一九五二年七月三十日衆参両院を通過して成立した。この改正は戦後長期に及ぶ保守勢力の支配体制を選挙制度の面で支える上で大きく貢献したと思われる。そうした政治的性格をもつ本改正はそれにふさわしい政治状況の中で生まれた。

一九五〇年三月一日、吉田首相は民白党と民主党連立派との合同に成功し、自由党を結成し、その総裁となり、衆院に圧倒的多数の勢力を擁し、政権の基礎を強化した。東西の冷戦が激化している中で、六月二十五日、朝鮮戦争が勃発した。これより先、マンカーサー元帥は日本共産党を「侵略の手先」と攻撃し、六月六日には徳田球一ら二四人

の共産党中央委員の公職追放を指令した。七月十八日、さらに共産党機関紙『アカハタ』に無期限発行停止の指令が出された。いわゆるレノド・ページは新聞、通信、放送分野で始まり、民間産業に拡がって行った。政府も九月一日政府、公共企業体、地方自治体、学校などからのレノド・ページを決定した。他方で戦時体制で指導的役割を演じた人々の公職追放からの解除が一九五一年から五二年にかけて大幅に進み、職業軍人もその中に含まれた。五一年六月、警察法が改正され、政府は警察高級幹部に対する人事権を掌握した。五一年には占領法制の「逆コース」的改正が始まる。同年九月に社会主義圏を溶としたサンフランシスコ講和条約と日米安全保障条約が結ばれた。

こうした内外の政治状況の中で、公選法改正が進められた。その改正作業は自由党を主力とする保守勢力の圧倒的優勢の中で進められて進んだのであった。第一〇国会の衆院の法改正特別委員会は選挙制度全般の改正については内閣の選挙制度調査会の研究に任せ、主として選挙運動に関する問題を中心として立案することにした。⁽¹⁾順序として、最初、各党の改正意見を聞き、つきに取締り機関と選挙管理委員会の参考意見を聞き、さらに各地の実地調査を行い、それに並んで、小委員会を設置、改正要綱を作成することにした。第一内閣では特別委員会の一部は英国に選挙の実情調査に赴いた。五一年十月八日には小委員会は三六項目の改正要綱の中間報告をまとめた。一九五二年八月、選挙制度調査会は衆議院議員選挙制度改正要綱を決定、内閣総理大臣に答申した。翌五二年二月、全選管はこれに基づいて法案をつくる。この法案は国会の立法作業を支えるものとなった。五〇年の公選法立法のときの両者のへだたりはなくなっていた。占領統治の自由化の圧力かなくなり、かつ政府・与党の選挙制度調査会への統制か人事権などで強くなっていたからである。五二年六月四日、小委員会の改正要綱がなり、それは小修正を経て、改正法律となつたのである。六月五日の第五回特別委員会の討論では、自由党、改進黨、社会党は賛成、共産党に反対した。

(2) 内容

①改正案は公選法施行後行われた地方選挙の実際にかんがみ、かつまた、近時の社会的諸情勢を考慮して、「現行

法の欠陥の是正、選挙の公明刷新、選挙運動の適正な制限、選挙運動費用の縮減、選挙管理執行の整備等⁽²⁾をはか

って立案された。

②補充選挙人名簿調製の場合の選挙人の年齢および住所期間は、名簿調製の期日（現行、選挙の期日、以下カノコ内は現行）に早めて算定（第二十六条）。

③選挙期日の公示または告示期間の短縮、衆議議員、選挙期日前二五日（三〇日）、知事、都道府県教育委員、同二五日（三〇日）、五大市を除く市の選挙、同一五日（二〇日）、町村の選挙、同一五日（二〇日）（第三十一～四条）。

④疾病等のための在宅投票制を廃止。

⑤立候補届出期間の短縮、衆議議員、公示から選挙期日前一五日（一〇日）、参院議員地方区、同二〇日（一〇日）、知事、都道府県教育委員、告示から同一五日（二〇日）、町村の選挙、同五日（一〇日）（第八十六条）。

⑥供託金を衆参議員、十万円、県議、二万円、知事、十万円、市議、一万円、市長、二万五千円、県教委、四万円、市教委、一万円にそれぞれ二倍、三倍に増額し、公営分担金制度は廃止（第九十二条、第九十四条）。

供託金は立候補辞退した場合は没収（選挙期日前一〇日以内）（第九十三条）。

⑦選挙事務所、衆・参地方区、知事の場合原則として一カ所（二カ所）。

⑧未成年者の選挙運動の禁止、また労務を除くその使用の禁止（第三百三十七条の二）。

⑨戸別訪問禁止の候補者についての緩和規定を削除、事後の挨拶行為についても同様（第三百三十八条、第三百七十八条）。

⑩選挙運動の目的をもって署名運動を行うことの禁止（第三百三十八条の二）。

⑪運動のための拡声機一台（二台）。

⑫衆院選挙の無料葉書一万枚（三万枚）（第四百二十二条）。

⑬衆・参地方区、知事、都道府県教委選挙運動用ポスター二千枚（三千枚）。このポスターには掲示責任者および印

刷者の氏名と住所の記載（第百四十四条）。

⑭新聞紙、雑誌の報道および評論の自由（第百四十八条）の新聞紙および雑誌の特定。
選挙運動の期間中に限り、左の条件を具備するもの。

- 一 ①新聞紙は毎月三回以上、雑誌は毎月一回以上、号をおって定期に有償頒布のもの、②第三種郵便物の認可のあるもの、③当該選挙の公示または告示の前六カ月以来、①②に該当し、引き続き発行するもの。
- 二 一の①②に該当する新聞紙または雑誌の発行者が発行する新聞紙または雑誌で①②の条件を備えるもの（第百四十八条三）。

新聞紙、雑誌の不法利用の禁止——①編集者、経営者に対する買収、要請、その申込などで選挙運動の目的をもった報道、評論を掲載させること、②編集者、経営者が上記のことに応ずること、③編集、経営上の特殊の地位を利用して選挙運動のための報道、評論を掲載させること（第百四十八条の二）。

新聞紙または雑誌の公職につくべき者を予想する人気投票の経過または結果の掲載の禁止（第百四十八条の三）。

⑮選挙放送の表現の自由の濫用の制限（第百五十一条の二）。

⑯立会演説会の代理出演は一人を限ってできる（第百五十四条）。

⑰条例による任意制公営立会演説会を都道府県および五大市の議員の選挙の場合にも拡げる（第百六十条の二）。

⑱個人演説会

①衆参、知事、都道府県教委の選挙、回数六〇回（無制限）、他の候補者と合同して演説会を行う場合もそれぞれ一回に数える。市町村選管に個人演説会開催を申し出たのちは実施しなくても原則として一回に数える。②個人演説会の開催をその二日前までに文書で市町村選管に申し出ること。③個人演説会の公営による告知。④個人演説会告知用ポスターの掲示、候補者一人につき千二百枚、公営交付。⑤演説会告知用ポスター、法定のちょうちん、運

動用ポスター以外の使用禁止（第百六十四条の二）。

⑲衆参議員、知事、都道府県教委の選挙において、法定立会演説会、個人演説会以外の演説の禁止（第百六十四条の三）。

⑳街頭演説の制限

①候補者は街頭演説をするためには当該選挙管理委員会から証明書および標旗の交付をうけねばならない。②街頭演説は演説者がその場所に駐り、証明書を所持し、標旗を掲げねばならない（第百六十四条の五）。

㉑連呼行為の禁止、たたし、街頭演説用標旗を掲げ、選挙運動用の自動車、船等の上で行うことは許される（第百六十四条の六）。

㉒午後九時から午前六時までの夜間の街頭演説および連呼の禁止（第百六十六条の二）。

㉓選挙公報の字数、衆院の場合千五百字（五百字）（第百六十八条二）。

㉔都道府県および市町村の議員、市町村長および市町村教委の選挙にも条例による任意制選挙公報が発行される、字数五百字（第百七十二条の一）。

㉕選挙運動期間中の政党その他の政治活動の規制（衆院議員選挙の特例）。

①政党その他の政治団体は、選挙運動の期間中、政談演説会および街頭演説（連呼を含む）の開催ならびに宣伝告知のための自動車の使用およびポスターの掲示の禁止、ただし、全国を通じて二五人以上の所属候補者を有する政党等は法定の制限内で右活動を行うことができる。

②①の但書の適用を受けようとする団体は、自治庁長官に申請して、その確認書の交付をうけねばならない。

③確認団体の使用するポスターには当該選挙区の候補者の氏名を記載することかできない（第二百一条の五）。

㉖㉗の確認団体はその本部において直接発行し、かつ、通常の方法により頒布する機関紙または機関雑誌で自治庁

長官に届け出たいすれか一に限り、第四百八十八条による選挙に関する報道、評論およびその掲示ができる（第二条の六）。

以上一九五二年改正について選挙管理の事務的技術的なものを除いてその主要部分を列挙した。これに見られる特徴を要約しておこう。

- 1 選挙運動期間が公示または告示期間の短縮によって短縮された。運動の制限の効果をもちつ。
 - 2 立候補制度に制限が加わる。届出期間の短縮、供託金の増額とその没収要件の拡大。
 - 3 選挙運動の制限が強化される。言論、表現手段については「臨時特例法」の方向に逆行した。
 - 4 政党の選挙活動を含む政治活動に制限を加えた。
 - 5 全選挙の廃止に代わって新設された自治庁⁽³⁾および各級選挙管理委員会の選挙管理の機能が強化された。以上。
- (3) 主な論点

①選挙運動の制限 運動期間の短縮と立候補制度の制約の増加とを含む選挙運動の制限強化は本改正の著しい特徴をなす。それをもたらした理由の第一は共産党を除く、各党が自由よりも公正原理を強調し、運動制限の強化を望んだ。とくに社会党にはその傾向が目立った。⁽⁴⁾なお戸別訪問の禁止と候補者についての緩和規定の削除には共産党も各党に並んで、各政党の意見を求められたときこれを支持している。

第二は公営の拡大の反射として制限が強化された。選挙公報、政見放送、選管による宣伝告知など公営が拡大されたと、運動の自由部分の縮小が正当化され、候補者を早期に確定する必要も生ずる。

第三は現職議員の地位保持、競争者排除の意識である。そしてその意識は、保守勢力が多数派であるから保守支配体制の維持とも同調する。第四は一九五一年統一地方選挙における取締り機関、選挙管理機関の感想から出た公正原理による取締り強化の意見が尊重された。

②新聞雑誌の選挙に関する報道、評論の自由 公選法制定の際、内外の圧力を受けてやむを得ず行ったこの自由化は早晩、制限を受ける運命にあった。占領支配が解消にむかい、保守支配が強化された五一年、五二年段階はそれを行う好機であったといえよう。制限の様態は新聞・雑誌の限定、報道内容、編集者・経営者についてなされた。

③未成年者の選挙運動の禁止 これには立法者の政治観が反映している。すなわち政治は暗い権力闘争の場面と考えられている。その政治闘争の民衆にむけて高潮した場面である選挙から未成年者を除こうとするのである。民主制下の選挙は政治闘争であることは同じであるか、それは明るくオープンに言論を手段として争われるものである。西欧先進民主主義国にはこのような制限規定かないのはこのためである。

④政党の選挙時の活動制限 政党の選挙時の政治活動制限は違憲の疑いかもたれた。政党は選挙時において民主政治の運用の担い手としての役割をもっとも活発に果たすことを期待されている。政党活動制限の発想は一つは民主政治の未成長、二つは組織的大衆政党の伸長を抑える意図から出てきたものといえるであろう。

⑤権威主義的な審議の進行 改正案審議は官僚政治的なシステムにのって進行したようである。取締り機関、選挙管理機関の意見の聴取、各政党から改正意見の文書による提出、地方の実情調査は主として取締りと管理の側面からの意見を取り入れ、これを法制局で集約して報告、小委員会による密室審議、選挙制度調査会の政権勢力支援的役割の利用、衆院の特別委員長の議事指揮等々にこれが読みとれた。そしてその審議の進行を通じて見られるのは衆院多数派勢力の権威主義であった。審議は討議というよりはむしろ多数派の改正方針を法文化して説明するという形態、法律制定の儀式に近いものとなっていた。これは衆院において保守勢力が政権を握り、しかも圧倒的多数派であり、加えて社会党がこれに同調するという改正支持勢力の圧倒的強力さとそれに反対する共産党の無力さとの力のバランスがもたらしたものといえるであろう。

⑥三段階立法 公職選挙法は一九五〇年四月十五日法律第百号で公布された。ついて一九五一年三月と一九五二年

八月と一年ごとの二度にわたる大きな改正をうけた。したがって公職選挙法は一九五二年十月の第二五回総選挙に初めてその適用を見るまで三回の制定作業を経たことになる。公職選挙法はこの三回の制定過程で選挙運動規制など段階的に変化してきているので、同法は実質的に見て三段階の立法手続を経て完成された法律と見ることができるのである。

この三段階を選挙運動に関する事項で特徴づけると、一九五〇年法は選挙運動規制の一部自由化と選挙公営の拡大であり、一九五一年法と五二年法はともに運動規制の強化と公営の拡大に進んだ。この三段階の時間的経過は、一方で占領統治の保守的日本化の容認と反共抑圧対策からサンフランシスコ講和に至り、他方、日本側では保守圧倒優勢を背景にした政府のこれに対する追隨によってかつての天皇制支配を引きつぐ保守支配体制の再編整備が進められたのであった。言論表現運動の規制強化、供託金の増額等の被選挙権実現制限システムの復活はこの立法の政略的性格を象徴しているといえるのである。

(1) 前掲審議録、第五輯、一一六頁。

(2) 一九五二年六月五日第五回特別委員会において決定され公職選挙法改正に関する調査報告書、同上書、第五輯、五〇五頁。

(3) 自治庁は選挙管理事務の指揮、監督等全国的統括と政党関係の事務、さらに選挙制度の調査・企画の立法準備をも担当する。全選挙の事務より一層拡大し、行政、立法にわたる広範な権限をもたされた。

(4) 前記特別委員会の討論において共産党立花敏男委員は社会党の運動の自由制限に同調する態度を論難した。同上書、第五輯、五〇二―二頁。

むすび

一九五二年法改正は国会ルートによったが、選挙制度調査会も内閣総理大臣の諮問をうけて、公選法改正要綱を答申し、さらに全国選挙管理委員会はこれに基づいて改正法案をつくった。この法案は衆院の小選挙区制を打ち出し、その他の部分は既存体制の手直しというものであった。調査会はこうして政府に保守政党の選挙法改正意図の先導的役割を演ずるようになった。この経緯は選挙法立法に内閣ルートが復活する先ふれとなった。総司令部の占領政策は一九五一年四月、マンカーサーに代わって総司令官の地位についたり、シウエイ元帥の下で、占領法制の手直しを容認した。こうして制度面のいわゆる「逆コース」が始まるが、選挙法立法にそれはいち早く反映されて行った。

一九二五年の普通選挙法で、わが国の選挙法は人民代表法であることから天皇制の政治体制擁護をめざした選挙過程の秩序規制法に変質した。この秩序規制は被選挙権実現の制限体制を特徴としている。選挙運動の表現の自由制限システムはその中の重要な要素である。この表現の自由制限システムは必然的に選挙法のもつべき人民の意思代表機能を制約しないはおかかなかった。

敗戦の打撃を経て憲法は国民主権の議会制民主主義の体制へ変革された。その体制は自由選挙を要請し、市民的自由を基本的人権として保障している。しかし選挙法は一九二五年法の特質を温存し、継承して公職選挙法に至った。その一九五二年改正はむしろその特質を一段と充実、強化することになった。憲法と選挙法のこの違和状態はそれぞれの立法に影響力をもった主体的勢力が異なることからもたらされた。すなわち憲法のそれは日本の政治に民主化の外圧を加える戦勝連合国の占領権力であり、選挙法のそれは天皇制の国体維持を念願する旧来の支配勢力を継承した保守政党勢力であった。ともあれ憲法と選挙法との間のこの違和状態は選挙法の不安定要因として働き、それは頻繁な改正を受け、さらに違憲訴訟の対象にくり返しとりあげられて行くのである。

付録 選挙制度史年表

西曆 (年号)	月	主な事項
一八六八年 (明治二)	三月	五箇条の御誓文
一八六九年 (明治三)	九月	明治と改元
一八七一年 (明治四)	六月	版籍奉還
一八七二年 (明治五)	七月	廢藩置県
一八七三年 (明治六)	十一月	内務省設置
一八七四年 (明治七)	十一月	板垣退助ら民選議院設立を建白
一八七五年 (明治八)	四月	立憲政体の詔
一八八〇年 (明治十三)	四月	片岡健吉・河野広中ら国会開設を請願
一八八一年 (明治十四)	十月	明治二十三年に国会を開設する旨の勅諭、自由党結成 (総理板垣退助)
一八八二年 (明治十五)	三月	参議伊藤博文憲法調査のため渡欧、立憲改進黨結成 (総理大隈重信)
一八八四年 (明治十七)	十月	自由党解党
一八八五年 (明治十八)	十二月	内閣制度開始
一八八七年 (明治二十)	十二月	保安条例、星亨ら五七〇余人東京から退去を命ぜられる
一八八八年 (明治二十一)	四月	市制、町村制
一八八九年 (明治二十二)	二月	大日本帝国憲法、議院法、衆議院議員選挙法 (定数三〇〇、原則小選挙区制、選挙権資格直接国税一五円以上)、貴族院令
一八九〇年 (明治二十三)	五月	府県制、郡制
一八九二年 (明治二十五)	七月	第一回衆議院議員総選挙
	二月	第二回参議院議員総選挙、激しい選挙干渉 (松方内閣・品川弥二郎内相)

一九九三年(明治二十六)	四月	集会及政社法・出版法
一九九四年(明治二十七)	二月	選挙に際し神官、僧侶の政治活動禁止
	三月	第三回総選挙
	八月	日清戦争(一八九五年四月)
一八九六年(明治二十九)	九月	松方正義内閣(大隈入閣し、いわゆる松隈内閣)
一八九八年(明治三十一)	五月	衆議院議員選挙法改正案(選挙権拡張・大選挙区制)審議未了
	六月	大隈重信内閣(第一次)最初の政党内閣
一九〇〇年(明治三十三)	三月	普選同盟会・普選請願書を衆議院に提出
	九月	衆議院議員選挙法改正(定数三六九人・府県大選挙区・市独立選挙区制・単記投票・選挙権資格・直接国税一〇円以上)
	四月	立憲政友会結成(総裁伊藤博文)
一九〇二年(明治三十五)	二月	衆議院議員選挙法改正、定数三八一人
一九〇八年(明治四十)	二月	日露戦争(一八九〇年九月)
一九〇九年(明治四十二)	五月	普選実施運動大会、普選法案を第二四次会に提出、否決
一九一〇年(明治四十)	六月	新開紙法
一九一一年(明治四十四)	二月	大逆事件幸徳秋水逮捕
一九一二年(大正一)	十二月	松本君平・田川大吉郎ら普選法案を第二七議会に提出、衆議院通過、貴族院否決
		第一次憲政擁護運動
一九一七年(大正六)	八月	ロシア革命
一九一八年(大正七)	二月	ンペリア出兵、富山県下で米騒動起こり、各地に波及
一九一九年(大正八)	五月	普選運動活発になる
	二月	衆議院議員選挙法改正(定数四六四人、原則小選挙区制、選挙権の納税要件直接国税三円以上)
一九二〇年(大正九)	二月	普選運動盛り上がる、普選期成同盟会等四二団体、全国普選期成連合会を組織
	一月	衆議院、普選選挙法案上程
	二月	普選法案審議中衆院解散

一九二二年(大正十一)	五月	第一四回総選挙普選派大敗
	二月	安達謙政はか普選法案衆議院へ提出、否決(三)、一九二三年も続けて提出、否決
一九二四年(大正十三)	三月	過激社会運動取締法案、貴院可決、衆院審議未了
	一月	清浦奎吾内閣成立、政友会・憲政会・革新倶楽部、護憲三派連合結成(第二次憲政擁護運動)
	五月	第一五回総選挙
	六月	加藤高明、護憲二派内閣成立
一九二五年(大正十四)	二月	貴衆両院衆議院議員選挙法改正法律案(普選法案)可決成立
	四月	治安維持法
一九二六年(大正十五)	二月	選挙運動ノ為ニスル文書函件ニ関スル件(内務省令第五号)
一九二七年(昭和二)	四月	田中義一政友会内閣成立
一九二八年(昭和三)	二月	第一六回総選挙(普通選挙第一回)
一九二九年(昭和四)	二月	大正一五年内務省令第五号選挙運動ノ為ニスル文書函件ニ関スル件中改正(選挙運動ノ為ニスル文書函件ハ立札、看板ノ類ヲ除クノ外之ヲ貼付シ又ハ揭示スルコトヲ得ス但シノ包括的禁止・限定的解除の制限方式初めて現われる)
一九三〇年(昭和五)	一月	衆議院議員選挙法改正審議会官制。大正十五年内務省令第五号中改正選挙運動用文書函件の頒布、貼付、揭示の包括的禁止・限定的解除方式の制限
	二月	第一七回総選挙
	二月	第一八回総選挙
一九三二年(昭和七)	五月	陸海軍青年将校らに襲撃され、大妻教首相射殺される(五・一一五事件)
	五月	斎藤実内閣成立
一九三三年(昭和八)		臨時法制審議会設置、衆議院議員選挙法改正審議を始める
一九三四年(昭和九)		衆議院議員選挙法改正(選挙運動の制限強化、運動の公営制度の拡大)内務省令第三六号衆議院議員選挙運動取締規則、文書函件の頒布、貼付、揭示、包括的禁止・限定的解除、使用様式・方式・箇数の制限
一九三五年(昭和十)	四月	第一次選挙公正運動

一九三六年(昭和十一)	二月	第一九回総選挙、第二次選挙粛正運動、二・二六事件
一九三七年(昭和十二)	四月	第二〇回総選挙
	七月	日中戦争始まる
一九四〇年(昭和十五)	六月	新体制運動おこる、各政党解散
	十月	大政翼賛会発会式
一九四一年(昭和十六)	十二月	刻米英蘭開戦
一九四二年(昭和十七)	四月	第二一回総選挙(翼賛選挙)
一九四五年(昭和二十)	五月	翼賛政治会結成
	八月	ポツダム宣言受諾降伏
	九月	連合軍総司令部(GHQ)設置、総司令官マノカーサー元帥、占領統治始まる
	十月	連合軍総司令部(GHQ)の指令により治安維持法、治安警察法等廃止、天皇制批判の自由、GHQ、男女平等・労働組合結成奨励・教育の自由主義化・専制政治からの解放・経済の民主化の五大改革を声明
一九四六年(昭和二十一)	十二月	衆議院議員選挙法改正(選挙権・被選挙権年齢の低下・婦人参政権・大選挙区・制限選記制・選挙運動のわずかな自由化、戸別訪問の禁止、事前運動の禁止等残る)
	一月	天皇人間宣言、軍国主義者・国家主義者等の公職追放指令、総司令部総選挙実施許可
	二月	総司令部憲法改正草案提示
	三月	政府憲法改正草案要綱発表
	四月	第二二回総選挙
	九月	第一次地方制度改正・東京都制・府県制、市制・町村制(首長公選制・首長解職・議会解散の住民請求権・選挙管理委員会設置等)
一九四七年(昭和二十二)	十一月	日本国憲法公布
	二月	参議院議員選挙法、同改正(三)
	三月	選挙運動の文書図画等の特例に関する法律(文書図画による運動の大幅制限の復活・選挙公営の拡大)
	三月	衆議院議員選挙法改正(中選挙区制・単記(復帰))

	四月	統一地方選挙・第二三回総選挙・第一回参議院議員通常選挙、総司令部・内務省分権化に関する賞書を発する、同省解体(十二)
	十二月	全国選挙管理委員会法
一九四八年(昭和二十三)	七月	政治資金規正法、選挙運動の臨時特例に関する法律(選挙運動の言論表現手段の大幅制限・公営の拡大)
一九四九年(昭和二十四)	一月	第二四回総選挙
一九五〇年(昭和二十五)	四月	公職選挙法(各種選挙法の総合・戸別訪問禁止の緩和・選挙に関する報道呼称の自由化)
	六月	マノカーサー総司令官日本共産党徳田球一ら二四人の同党中央委員の公職追放指令、朝鮮戦争開始
	七月	共産党機関紙「アカハタ」の無期限発行停止指令、レノド・ハイン始まる(新聞・通信・放送・民間産業)
一九五一年(昭和二十六)	九月	政府レノド・バーン決定
	三月	公職選挙法改正
	四月	統一地方選挙
	九月	ナンフランスコにて対日講和条約および日米安保条約調印
	四月	講和・安保条約発効
一九五二年(昭和二十七)	八月	公職選挙法改正(運動制限の強化)
	十月	第二五回総選挙

著者略歴

柚 正夫 (そま・まさお)

1949年 東京大学法学部政治学科卒業、直ちに同大学院に進む

1952年 千葉大学講師、助教授、教授を経て

1971年 九州大学法学部教授 政治学

1983年 新潟大学法学部教授

1984年 東京国際大学教養学部教授

(主要著書)

『日本の総選挙 1969』(編著) 1970年、毎日新聞社

『国民の選択——1972年総選挙の分析——』(編著) 1974年、三一書房

『国政選挙と政党政治』(編著) 1977年、政治広報センター

『政治学要論』1978年、文眞堂

『1976年日本の総選挙——ロッキート選挙と共産党の敗北——』

(編著) 1979年、絶版、城南堂扱い

『政治の前の政治』1982年、文眞堂

『日本の総選挙 1979～80——保革伯仲から保守優勢への転回——』

(編著) 1982年、絶版、城南堂扱い

『日本の総選挙 1983年——田中判決批判選挙の総合分析——』

(編著) 1985年、九州大学出版会

日本選挙制度史

——普通選挙法から公職選挙法まで——

1986年4月10日発行

著者 柚 正夫

発行者 水波 朗

発行所 (財)九州大学出版会

〒812 福岡市東区箱崎7-1-146

九州大学構内

電話 092-641-0515 (直通)

092-641-1101 内線 6439

振替 福岡 1-3677

印刷・製本/凸版印刷

©1986 Printed in Japan

3031-763132-1523

索引

註 主要な人物、組織、事項にとどめた。意味の同じ語は一つにまとめた。

あ

アカハタ 300, 306

アカハタ問題 271

愛国運動 187

逢沢 寛 294, 297

浅沼稻次郎 245, 302

安達案 57, 61

安達謙蔵 117, 181

い

インホーテン新聞課長 269, 270

インホーテン声明 286, 294

伊藤内閣 20, 32

伊藤博文 6, 7, 13, 18, 19, 33, 41

生田和平 277, 290, 295

違警罪即決令 96

池松文雄 287

伊沢多喜男 103

意思伝達手段 63

石渡莊太郎 152

板垣退助 54

犬養 毅 104, 131, 169

犬養内閣 130, 181, 182

入江 (内務省地方局長) 213

う

宇都宮市議選挙 194

鶴飼信成 287

植原悦二郎 (内相) 34, 231, 243, 245,

248

潮恵之輔 (内相) 156

海野晋吉 288

え

営利会社 235

演説 (会) 163, 167, 175, 255, 261~2,
284

お

小野塚喜平次 118

大隈重信 4, 53

大森計一 185

大村清一 (内相) 224

応援弁士 167

岡田忠彦 134, 135, 139, 143, 152, 154,
181, 183

岡田内閣 182

尾崎行雄 33, 107

か

下級公務員 285, 302, 303

家族制度 211

華族の戸主 (当主) 19, 73, 75, 76, 87

過激社会運動取締法案 70

加藤高明内閣 9, 57, 71, 72, 73

階級制度 34

階級闘争 27

改進黨 53

改造同盟会 29

開票区 14, 90

革新 (勢力、派) 11, 241