

選挙運動の自由と公正 -立法過程の議論に着目して-

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2017-05-31 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 三枝, 昌幸 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10291/18731

明治大学大学院法学研究科

2015年度

博士学位請求論文

選挙運動の自由と公正
—立法過程の議論に着目して—

Freedom and Fairness in the Election Campaign
—Focusing on the Debates in the Legislative Process—

学位請求者 公法学専攻

三枝 昌幸

目次

序章	1 頁
第 1 節 問題の所在	1 頁
(1)憲法と選挙運動	1 頁
(2)判例の展開	3 頁
(3)学説の展開	8 頁
(4)選挙運動の「自由」と「公正」	13 頁
(5)本論文の主題	16 頁
第 2 節 分析の方法	17 頁
(1)立法過程・立法史の分析	17 頁
(2)イギリスとの比較	18 頁
(3)分析時期について	18 頁
第 3 節 本論文の構成	19 頁
第 1 部 日本	
第 1 章 選挙運動規制の成立	21 頁
第 1 節 前史	21 頁
(1)初期の選挙運動規制案——1903～1915 年	21 頁
(2)内務省案——1911～1916 年	25 頁
(3)政党案——1920～1924 年	29 頁
(4)非政党内閣案——1922～1924 年	30 頁
(5)整理	33 頁
第 2 節 選挙運動規制の成立	35 頁
(1)立案過程	35 頁
(2)枢密院審査	36 頁
(3)議会審議	37 頁
(4)小括	42 頁
第 3 節 1934 年改正	43 頁
(1)衆議院議員選挙革正審議会と法制審議会	43 頁
(2)第 65 回議会での審議	44 頁
(3)小括	47 頁
第 4 節 本章のまとめ	47 頁

第2章 戦後改革と選挙運動規制.....	49 頁
第1節 1945年衆議院議員選挙法改正.....	49 頁
(1)立案過程.....	49 頁
(2)衆議院審議.....	51 頁
(3)貴族院審議.....	55 頁
(4)GHQの対応.....	56 頁
(5)小括.....	59 頁
第2節 参議院議員選挙法.....	59 頁
(1)立案過程.....	59 頁
(2)貴族院審議.....	60 頁
(3)衆議院審議.....	62 頁
(4)第92回議会での改正.....	67 頁
(5)小括.....	68 頁
第3節 選挙運動の文書図画等の特例に関する法律.....	69 頁
(1)衆議院審議.....	69 頁
(2)貴族院審議.....	70 頁
(3)小括.....	71 頁
第4節 選挙運動等の臨時特例に関する法律.....	71 頁
(1)立案過程.....	71 頁
(2)審議過程.....	74 頁
(3)小括.....	74 頁
第5節 本章のまとめ.....	75 頁
第3章 公職選挙法の成立.....	77 頁
第1節 立法の背景——選挙運動規制への批判.....	77 頁
第2節 第5回国会——立案.....	78 頁
(1)衆議院での立案.....	78 頁
(2)参議院での立案.....	85 頁
(3)小括.....	88 頁
第3節 第6回国会——審議.....	88 頁
(1)生田委員長による報告.....	88 頁
(2)委員会審議——戸別訪問と新聞報道.....	89 頁
(3)小括.....	90 頁

第4節 第7回国会——成立.....	90 頁
(1)衆議院審議.....	90 頁
(2)参議院審議.....	93 頁
(3)GHQ の対応.....	93 頁
(4)小括.....	94 頁
第5節 1952年改正.....	95 頁
(1)改正経緯.....	95 頁
(2)成立した規制.....	96 頁
(3)小括.....	99 頁
第6節 本章のまとめ.....	99 頁
<u>第4章 政治改革期における選挙運動規制論議.....</u>	<u>101 頁</u>
第1節 第121回国会に至るまでの議論.....	101 頁
(1)政治改革大綱と政治改革基本要綱.....	101 頁
(2)第8次選挙制度審議会答申.....	102 頁
(3)小括.....	102 頁
第2節 第121回国会における議論.....	102 頁
(1)法案説明.....	103 頁
(2)委員会審議.....	104 頁
(3)審議未了・廃案へ.....	104 頁
(4)小括.....	105 頁
第3節 第126回国会における議論.....	105 頁
(1)立案.....	105 頁
(2)議会審議.....	106 頁
(3)小括.....	111 頁
第4節 第128回国会における議論.....	111 頁
(1)立案過程.....	111 頁
(2)衆議院審議.....	113 頁
(3)参議院審議.....	119 頁
(4)トップ会談と成立.....	123 頁
(5)整理.....	124 頁
(6)小括.....	125 頁
第5節 本章のまとめ.....	126 頁

第5章 インターネットによる選挙運動の自由化	127 頁
第1節 第183回国会に至るまでの議論	127 頁
(1)自治省見解	127 頁
(2)自治省見解以降の議論	127 頁
(3)小括	129 頁
第2節 第183回国会における議論	130 頁
(1)立案過程	130 頁
(2)審議過程	130 頁
(3)小括	135 頁
第3節 本章のまとめ	136 頁
第2部 イギリス	
第1章 <u>選挙運動規制の成立</u>	137 頁
第1節 前史	137 頁
(1)腐敗防止のための諸立法	137 頁
(2)小括	139 頁
第2節 1880年の選挙腐敗と政府の対応	139 頁
(1)選挙腐敗の実態	140 頁
(2)法案	143 頁
(3)小括	144 頁
第3節 議会審議	144 頁
(1)法案説明	145 頁
(2)庶民院審議	146 頁
(3)貴族院審議	159 頁
(4)小括	159 頁
第4節 本章のまとめ	160 頁
第2章 <u>選挙運動規制の展開</u>	162 頁
第1節 1918年国民代表法	162 頁
(1)議長会議報告書と法案	162 頁
(2)庶民院審議	164 頁
(3)貴族院審議	168 頁
(4)小括	169 頁
第2節 1948年国民代表法	169 頁

(1)報告書の検討.....	170 頁
(2)議会審議.....	174 頁
(3)小括.....	181 頁
第3節 1952年判決.....	181 頁
(1)1952年判決.....	182 頁
(2)本判決の影響.....	184 頁
第4節 1983年国民代表法.....	184 頁
(1)1983年法の成立.....	184 頁
(2)選挙運動規制の構造.....	185 頁
(3)小括.....	188 頁
第5節 本章のまとめ.....	188 頁
<u>第3章 2000年法による選挙運動規制</u>	190 頁
第1節 法案提出に至るまでの議論.....	191 頁
(1)ニール委員会設置の背景.....	191 頁
(2)ニール委員会報告書.....	192 頁
(3)ニール勧告に関する庶民院審議.....	195 頁
(4)政府白書.....	196 頁
(5)白書に関する庶民院審議.....	197 頁
(6)法案.....	198 頁
(7)小括.....	199 頁
第2節 庶民院での審議.....	199 頁
(1)第二読会.....	199 頁
(2)常任委員会.....	203 頁
(3)小括.....	206 頁
第3節 貴族院での審議.....	206 頁
(1)第二読会.....	207 頁
(2)委員会.....	208 頁
(3)報告段階と第三読会.....	210 頁
(4)小括.....	211 頁
第4節 整理.....	212 頁
第5節 本章のまとめ.....	214 頁
<u>第4章 2009年法による選挙運動規制</u>	216 頁

第1節 政府白書.....	216 頁
(1)序論.....	216 頁
(2)現行制度の問題点.....	218 頁
(3)選挙費用規制	219 頁
(4)法案.....	222 頁
(5)小括.....	222 頁
第2節 議会審議.....	223 頁
(1)庶民院審議.....	223 頁
(2)貴族院審議.....	228 頁
(3)小括.....	229 頁
第3節 2009年法以降の展開.....	230 頁
(1)固定任期議会法.....	230 頁
(2)2014年法.....	231 頁
(3)小括.....	233 頁
第4節 本章のまとめ.....	233 頁
<u>終章</u>	234 頁
第1節 立法史の比較分析.....	234 頁
(1)選挙運動規制の構造について.....	234 頁
(2)選挙運動規制の正当化根拠について.....	235 頁
(3)選挙運動における国民の位置づけについて.....	238 頁
第2節 憲法学への示唆.....	239 頁
(1)立法府の「公正」概念と選挙運動観.....	239 頁
(2)立法史研究の意義.....	240 頁
<u>文献リスト</u>	244 頁

序章

本論文は、選挙運動規制の構造とその正当化根拠の歴史的変遷を、立法過程での議論に着目して分析し、立法府が選挙運動における「公正」をどのように理解してきたのかを解明する。以下ではこの主題に関し、問題の所在(第1節)、本論文の分析方法(第2節)、本論文の構成(第3節)について述べる。

第1節 問題の所在

(1)憲法と選挙運動

日本国憲法は、その前文において、「主権が国民に存することを宣言」し、国民主権原理に立脚することを明らかにしている。さらに前文は、「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動」すること、「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する」ことを定め、代表民主制を採用するとしている¹。代表民主制をとる場合、選挙は代表者を選出する決定的に重要なプロセスであり²、選挙人の自由な意思がそこに表明されることが求められる³。

選挙人の意思が自由に表明されるという要請を満たすには、選挙人が選挙権を行使する前提として、候補者や政党の主義、主張、政策などに関する情報を自由に取得できる必要がある。また、候補者や政党を自由に支持したり批判できることも必要となる。さらに、候補者や政党も、自らに関する情報を選挙人に向けて発信する自由がなければならないし、他者の発する情報を取得することも必要である。こうした選挙に関連する情報の収集・発信という一連の活動が選挙運動であり、それは選挙にとって不可欠な要素である。このため、選挙過程における情報の自由な流通を確保するために、選挙運動が自由に行われることが要請される。そして、このような意義を持つ選挙運動は、選挙に関する政治的なメッセージを伝達する行為であるから、表現活動の一環として憲法 21 条による保障を受けるものといえる。

ところで、表現の自由は、①自己実現、②自己統治という価値に支えられており、人権体系の中

¹ もっとも、フランス憲法学の理論を摂取し、代表制を①純粋代表制、②半代表制、③半直接制、④直接制という4類型に分類した上で、日本国憲法は②または③に位置づけられるとする見解も有力に主張されている(大石眞『立憲民主制』(信山社、1996年)108頁、岡田信弘「代表民主制の構造」大石眞=石川健治編『憲法の争点』(有斐閣、2008年)27頁、辻村みよ子『憲法〔第4版〕』(日本評論社、2012年)360頁等。なお、代表制の4類型については、杉原泰雄『国民主権の史的展開——人民主権との対抗のなかで』(岩波書店、1985年)参照。

² 言うまでもなく、選挙が実施されていることのみをもって民主主義が十分に実現しているとは言えない。しかしながら、正当な選挙が行われることは少なくとも「民主主義の最も必要な条件」である(R.H. Pildes, "ELECTIONS" in M. Rosenfeld & A. Sajo(eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*(Oxford University Press, 2012)p.529)。

³ 最高裁も三井美唄炭鉱事件(最大判1968(昭和43)年12月4日刑集22巻13号1425頁)において、「選挙は、本来、自由かつ公正に行なわれるべきものであり、このことは、民主主義の基盤をなす選挙制度の目的を達成するための基本的要請」であり、「選挙人は、自由に表明する意思によってその代表者を選ぶことにより、自ら国家(または地方公共団体等)の意思の形成に参加する」と述べている。

でも「優越的地位」を占めるとされる⁴。特に自己統治の価値は、言論活動を通じて主権者である国民が政治的意思決定に参加することに資するという機能を果たすものであり、民主的な政治過程にとって不可欠な価値である⁵。この点、最高裁も北方ジャーナル事件⁶において、「主権が国民に属する民主制国家は、その構成員である国民がおよそ一切の主義主張等を表明するとともにこれらの情報を相互に受領することができ、その中から自由な意思をもつて自己が正当と信じるものを採用することにより多数意見が形成され、かかる過程を通じて国政が決定されることをその存立の基礎としているのであるから、表現の自由、とりわけ、公共的事項に関する表現の自由は、特に重要な憲法上の権利として尊重されなければならないものであり、憲法二一条一項の規定は、その核心においてかかる趣旨を含むものと解される」と述べている。民主制における表現の自由がこのような意義を持つのであれば、国民が代表者を選出する選挙においては、その意義はさらに強調されなければならない。選挙運動の自由が強く要請されるはずである。

ところが、現在の日本では、「選挙の公正」を確保するとの根拠から、公職選挙法(公選法)によって選挙運動が広範に規制されている。現在の公選法は、「選挙運動」⁷と「政治活動」⁸とを区別した上で、前者について様々な規制を課している。すなわち、公選法第13章が選挙運動の期間・主体・方法を規制しており、選挙運動は立候補届出後から選挙期日の前日までしか行うことができず、その選挙運動期間内においても、一定の主体が選挙運動に従事することを禁じられ、選挙運動方法にも様々な規制が設けられている⁹。また、公選法第14章は選挙運動の費用を規制しており、候補者

⁴ 芦部信喜(高橋和之補訂)『憲法〔第6版〕』(岩波書店、2015年)175頁。また、表現の自由が厳格に審査されるべき根拠として、表現の自由が他の自由よりも不当な制限を受けやすいことを挙げる見解もある(浦部法徳『憲法学教室〔全訂第2版〕』(日本評論社、2006年)148頁)。

⁵ ただし、表現活動が民主制に資するという点のみを重視すると、政治的内容を持った表現活動のみが手厚い保護を受けるものと狭く解されてしまう危険がある。このため、表現の自由の「優越的地位」は、自己統治の価値と自己実現の価値とを不可分一体のものとして導かれることになる(浜田純一「表現の自由の保障根拠」大石眞=石川健治編『憲法の争点』(有斐閣、2008年)114頁)。

⁶ 最大判1986(昭和61)年6月11日民集40巻4号877頁。民主制と表現の自由の関連性を説く最高裁判例は、東京都公安条例事件判決(最大判1960(昭和35)年7月20日刑集14巻9号1243頁)、成田新法事件判決(最大判1992(平成4)年7月1日民集46巻5号437頁)、立川ビラ配布事件判決(最2小判2008(平成20)年4月11日刑集62巻5号1217頁)、堀越事件判決(最2小判2012(平成24)年12月7日刑集66巻12号1337頁)など多数ある。

⁷ 公選法は「選挙運動」の定義規定を置いていない。この点、最高裁は、「選挙運動とは、特定の選挙の施行が予測せられ或は確定的となった場合、特定の人がその選挙に立候補することが確定して居るときは固より、その立候補が予測せられるときにおいても、その選挙につきその人に当選を得しめるため投票を得若くは得しめる目的を以つて、直接または間接に必要かつ有利な周旋、勧誘若くは誘導その他諸般の行為をなすことをいうものである」と定義している(最3小判1963(昭和38)年10月22日刑集17巻9号1755頁)。ここから、通常、選挙運動の要素として、①特定の選挙における行為であること、②特定の候補者の当選を目的とする行為であること、③投票を得または得しめるために直接又は間接に必要かつ有利な一切の行為であること、という3要素が導かれている。ただし、後述するように、本論文は立法府の選挙運動観に着目するが、議会審議では、常に最高裁の定義と同じ意味で「選挙運動」という言葉が用いられているわけではないことに注意を要する。なお、最高裁のような選挙運動の定義づけを批判するものとして、戸松秀典『立法裁量論』(有斐閣、1993年)233頁以下参照。

⁸ 公選法上の「政治活動」についても定義規定は存在しない。この点、実務書によれば、通常は政治活動とは「政治上の目的をもって行われる一切の活動」を指すが(広義の政治活動)、公選法上の「政治活動」はより狭い意味を持つとされ、それは「広義の政治活動」から「選挙運動」(前掲注(7)の最高裁判決参照)を差し引いた残余の部分(狭義の政治活動)であるとされる(選挙制度研究会編『実務と研修のためのわかりやすい公職選挙法〔第14次改訂版4版〕』(ぎょうせい、2009年)257頁参照)。

⁹ 公選法第13章は、事前運動の禁止(129条)、選挙事務所の制限(130条~132条)、休憩所等の禁止(133条)、選挙運

には選挙費用支出の最高限度額が定められているほか、選挙後の選挙費用収支報告書の提出、選挙運動に関する寄付の禁止などが定められている。このように、公選法は選挙運動に広範な規制を課しているが、その規制体系は、選挙に関する言論活動を包括的に禁止した上で、特定期間内に、特定方法による言論活動のみを限定的に認めるという仕組みになっており、「包括的禁止、限定解除の方式」¹⁰と呼ばれる。このような複雑多岐にわたる選挙運動規制は諸外国に例がなく、「特殊日本的法制」であるとか、「べからず選挙法」などと評されてきた。

この点、先に述べた選挙運動の意義を踏まえれば、このような包括的な選挙運動規制が憲法 21 条に違反するのではないかと疑義を生じ、批判が向けられるのは当然のことである。そこで以下では、従来の判例・学説が選挙運動規制をどのように論じてきたのか、その議論状況を概観する。その際、選挙運動規制の中でも特に「特殊日本的」と評され、最も多くの議論が展開されてきた戸別訪問禁止規定(公選法 138 条 1 項)¹¹を素材とする。

(2)判例の展開

最高裁は 1950(昭和 25)年の大法廷判決で戸別訪問禁止規定は憲法 21 条に違反しないと判示して以降、現在に至るまで一貫して合憲判決を維持している。他方で、下級審レベルでは 1960 年代後半と 1970 年代後半の 2 度にわたり複数の違憲判決が下されている。

(1)最高裁判決

戦後の戸別訪問禁止論議の出発点となる 1950 年 9 月 27 日の大法廷判決¹²において、最高裁は全員一致で以下のように判示した。

「選挙運動としての戸別訪問には種々の弊害を伴うので衆議院議員選挙法九八条、地方自治法七二条及び教育委員会法二八条等は、これを禁止している。その結果として言論の自由が幾分制限せられることもあり得よう。

しかし憲法二一条は絶対無制限の言論の自由を保障しているのではなく、公共の福祉のためにその時、所、方法等につき合理的制限のおのずから存することは、これを容認するものと考えらるべきであるから、選挙の公正を期するために戸別訪問を禁止した結果として、言論自由の制限をもたらすことがあるとしても、これ等の禁止規定を所論のように憲法に違反するものとい

動主体の制限(135 条～137 条)、戸別訪問の禁止(138 条)、飲食物の提供禁止(139 条)、氣勢を張る行為・連呼行為の禁止(140 条)、自動車、船舶及び拡声器の制限(141 条)、文書図画の頒布・掲示の制限(142 条～146 条)、あいさつ状の禁止(147 条)、新聞雑誌による選挙報道・評論の制限(148 条)、放送による選挙運動の制限(151 条)、法定外の演説会の禁止(164 条の 3)、街頭演説の制限(164 条)、事後の挨拶行為の制限(178 条)などの規制を設けている。また、選挙運動期間中は、通常は規制されない政治活動も大幅に制限される(第 14 章の 3)。なお、従来は未成年者の選挙運動は禁止されていたが、2015 年 6 月の公選法改正により選挙権が 18 歳以上の国民にまで拡張され、これに合わせて 18 歳以上の者も選挙運動主体として承認された。

¹⁰ 杉正夫『日本選挙制度史——普通選挙法から公職選挙法まで』(九州大学出版会、1986 年)261 頁。

¹¹ 公選法 138 条 1 項：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。なお、公選法制定以前は衆議院議員選挙法 98 条が戸別訪問を禁止していた：何人ト雖投票ヲ得若ハ得シメ又ハ得シメサルノ目的ヲ以テ戸別訪問ヲ爲スコトヲ得ス。

¹² 最大判 1950(昭和 25)年 9 月 27 日刑集 4 卷 9 号 1799 頁。本判決については、奥平康弘『表現の自由Ⅲ』(有斐閣、1984 年)226-232 頁、芦部信喜「選挙運動としての戸別訪問禁止の規定と憲法 21 条」判例研究 4 卷 2 号(1954 年)175 頁(同『人権と議会政』(有斐閣、1996 年)482 頁以下所収)を参照。

うことはできない。」

本判決は、いわゆる「公共の福祉」論に依拠している。すなわち、戸別訪問には選挙の公正を害すような「種々の弊害」が伴うとし、そのような弊害を防止して選挙の公正を期するという目的は公共の福祉に適合するものであるから、戸別訪問禁止規定は憲法 21 条に違反しないとする。しかし、本判決は戸別訪問に伴う「種々の弊害」を特定しておらず、戸別訪問禁止規定がいかなる弊害を防止することを目的としているのか不明確であり、このため「種々の弊害」と戸別訪問との関連性や、戸別訪問の全面的禁止という手段の合理性を問うことも困難となっており、しかも選挙過程において主権者としてなすべき選挙運動(戸別訪問)の重要性を考慮していないなど、選挙運動の自由の制約に対する審査手法としては甚だ不十分なものであった¹³。

その後、最高裁は「種々の弊害」の具体的内容を示すなど若干の進展は見せたものの¹⁴、依然として 1950 年判決を引きつつ合憲判断を維持しており¹⁵、審査手法自体は 1950 年判決以上に深化することはなかった。しかし、1970 年代後半になると高裁レベルでも違憲判決が出るに至り、最高裁の対応が注目された。そして、違憲判決を下した広島高裁松江支部判決の上告審判決が 1981 年 6 月 15 日に下された¹⁶。最高裁は、結論としては合憲判断を維持したが、その理由付けには変化が見られた。すなわち、1981 年判決は次のように判示した。

「戸別訪問の禁止は、意見表明そのものの制約を目的とするものではなく、意見表明の手段方法のもたらす弊害、すなわち、戸別訪問が買収、利害誘導等の温床になり易く、選挙人の生活の平穩を害するほか、これが放任されれば、候補者側も訪問回数等を競う煩に耐えられなくなるうえに多額の出費を余儀なくされ、投票も情実に支配され易くなるなどの弊害を防止し、もつて選挙の自由と公正を確保することを目的としているところ(最高裁昭和四二年(あ)第一四六四号同四二年十一月二日第三小法廷判決・刑集二二卷九号一二四五頁、同四三年(あ)第五六号同四三年十一月一日第二小法廷判決・刑集二二卷一二号一三一九頁参照)、右の目的は正当であり、それらの弊害を総体としてみるときは、戸別訪問を一律に禁止することと禁止目的との間に合理的な関連性があるといえることができる。そして、戸別訪問の禁止によつて失われる利益は、それにより戸別訪問という手段方法による意見表明の自由が制約されることではあるが、それは、もとより戸別訪問以外の手段方法による意見表明の自由を制約するものではなく、

¹³ 奥平・同上 230-232 頁。

¹⁴ 最高裁は、1968 年の判決で、①「選挙人の居宅その他一般公衆の目とどかない場所で、選挙人と直接対面して行なわれる投票依頼等の行為は、買収、利害誘導等選挙の自由公正を害する犯罪の温床となり易いこと(腐敗行為温床論)、②「選挙人にとつても、居宅や勤務先に頻りに訪問を受けることは、家事その他業務の妨害となり、私生活の平穩も害せられること(迷惑論)、③「候補者側が訪問回数を競うことになつて、その煩に耐えられなくなること(候補者にとつての煩瑣論)を挙げている(最 2 小判 1968(昭和 43)年 11 月 1 日刑集 22 卷 12 号 1319 頁)。

¹⁵ 最高裁は、公選法による戸別訪問禁止規定が問題となった 1969 年の大法廷判決で、1950 年判決を引用しつつ、全員一致で「いま、これを変更する必要は認められない」と判示している(最大判 1969(昭和 44)年 4 月 23 日刑集 23 卷 4 号 235 頁)。

¹⁶ 最 2 小判 1981(昭和 56)年 6 月 15 日刑集 35 卷 4 号 205 頁。なお、本判決の調査官解説として、『最高裁判所判例解説刑事篇(昭和 56 年度)』(法曹会、1985 年)139 頁以下[佐藤文哉執筆]がある。

単に手段方法の禁止に伴う限度での間接的、付随的な制約にすぎない反面、禁止により得られる利益は、戸別訪問という手段方法のもたらす弊害を防止することによる選挙の自由と公正の確保であるから、得られる利益は失われる利益に比してはるかに大きいとすることができる。以上によれば、戸別訪問を一律に禁止している公職選挙法一三八条一項の規定は、合理的でやむをえない限度を超えるものとは認められず、憲法二一条に違反するものではない。したがって、戸別訪問を一律に禁止するかどうかは、専ら選挙の自由と公正を確保する見地からする立法政策の問題であつて、国会がその裁量の範囲内で決定した政策は尊重されなければならないのである。」

本判決は、猿払事件¹⁷で示された間接的・付随的規制論を用いて戸別訪問禁止を正当化している。すなわち、戸別訪問の禁止は、意見表明そのものの制約を目的とするものではなく、意見表明の手段方法に伴う弊害を防止することを目的としており、その結果として表現活動が間接的・付随的に制約されるにすぎないとし、厳格な審査は適用されないとする。そこで、やはり猿払事件で用いられた「合理的関連性の基準」(猿払基準)による審査が行われる¹⁸。すなわち、①立法目的の正当性、②目的と手段との合理的関連性の有無、③規制により得られる利益と失われる利益との比較衡量によって、「合理的でやむをえない限度を超える」規制であるかを判断するのである。

まず、本判決は、①腐敗行為温床論、②迷惑論、③候補者にとっての煩瑣論・多額経費論、④情実論という弊害論を挙げ、これらの弊害が戸別訪問という「意見表明の手段方法」に伴うとし、これらの弊害を防止することにより「選挙の自由と公正」を確保することが戸別訪問禁止規定の目的であるとして、この立法目的は正当であるとする。次に、これらの「弊害を総体としてみる」と、戸別訪問を一律に禁止することと禁止目的との間に合理的関連性があるとする。最後に本判決は、戸別訪問を禁止することで「戸別訪問という手段方法による意見表明の自由」という利益が失われるが、その利益は「単に手段方法の禁止に伴う限度での間接的、付随的な制約にすぎない」として失われる利益の価値が低いことを強調する一方、戸別訪問を禁止することで得られる利益は「選挙の自由と公正」であり、失われる利益よりもはるかに大きいとする。こうして、戸別訪問の全面的な禁止であっても「合理的でやむをえない限度」を超えず、憲法 21 条に違反しないと結論され、戸別訪問を一律に禁止するか否かの判断は立法政策の問題とされる。

本判決は 1960 年代後半から見られる最高裁による違憲審査の「精緻化」を反映している。すなわち、1950 年大法廷判決のような「公共の福祉」論による簡易な審査ではなく、一定の審査枠組を提示

¹⁷ 最大判 1974(昭和 49)年 11 月 6 日刑集 28 卷 9 号 393 頁。

¹⁸ 猿払事件における間接的・付随的規制論と 1981 年判決における間接的・付随的規制論では、その位置づけが微妙に異なっていることが指摘されている。すなわち、前者では猿払基準の利益衡量の段階で表現の自由の側の利益を軽くするために間接的・付随的規制論が用いられているのに対し、1981 年判決では利益衡量の段階に加え、猿払基準を用いることを正当化する(厳格な審査基準を退ける)ためにも用いられている(松井幸夫「政治的表現と表現の手段方法——最高裁を中心とする最近の傾向について」島大法学 26 卷 1 号(1982 年)75 頁、阪口正二郎「憲法上の権利の制約類型を考える必要性について——直接的制約、付随的制約、間接的制約をめぐって」高橋滋=只野雅人編『東アジアにおける公法の過去、現在、そして未来』(国際書院、2012 年)267-268 頁)。

して、それに基づいて審査を行うという手法が本判決でも採られている¹⁹。なお、本判決は近年の戸別訪問禁止規定に関する判決でも引用されており²⁰、最高裁の確立した先例となっている。

ところで、最高裁は1981年7月21日の判決²¹でも戸別訪問禁止規定が合憲であると判示しているが、同判決には伊藤正己裁判官による補足意見が付されている。伊藤補足意見は、従来の最高裁が示す戸別訪問禁止の根拠は必ずしも説得的でないとして、新たな論拠をもって戸別訪問禁止規定を合憲とする。それが憲法47条²²に依拠した立法裁量論、いわゆる「選挙ルール論」である。伊藤補足意見は、選挙運動は「あらゆる言論が必要最少限度の制約のもとに自由に競いあう場」ではないとする。そして、選挙運動は「選挙の公正を確保するために定められたルール」に従って行われるもので、そのルールの内容をどのように定めるかは国会の広い裁量に委ねられているとして、選挙運動を憲法47条の問題と位置づける。こうして、表現の自由の制約を審査する「厳格な基準は適用されない」としている²³。なお、伊藤補足意見の影響を受けた下級審判決も下されており²⁴、少なからぬ影響力を見せている。

以上のように、戸別訪問禁止規定に関する最高裁の立場は一貫して合憲である。ただし、その理由付けには変化が見られ、憲法21条の問題としつつも合理的関連性の基準で処理する1981年6月15日判決の立場と、憲法47条の問題として立法裁量を強調する伊藤正己裁判官の立場とが見られる。ただし、いずれの立場であっても、通常は表現の自由の領域で期待される厳格な審査を回避している点で共通している。

(II)違憲判決

下級審レベルでは1967年から1969年にかけて4件の違憲判決が下されている²⁵。この時期の違憲判決には一定の共通点が見られる。すなわち、民主制の下での戸別訪問の意義を説き、その制約は「明白かつ現在の危険」がある場合に限られるとする。そして、戸別訪問に伴うとされる諸弊害(腐敗行為温床論、候補者にとっての煩瑣論、迷惑論、情実論)を個別に検討した結果、重大な害悪とい

¹⁹ なお、本判決でも見られる表現の内容の規制と手段方法の規制とを区別するという最高裁の傾向を分析するものとして、松井・同上71頁以下、同「選挙運動の自由と裁判所——最近の動向と『規制類型』論」島大法学28巻1号(1984年)67頁以下。山口和秀「戸別訪問禁止規定の合憲性をめぐる判例の動向」『法学と政治学の現代的展開 岡山大学創立30周年記念論文集』(有斐閣、1982年)57頁以下、同「戸別訪問禁止規定と最高裁」岡山大学法学会雑誌33巻3号(1984年)29頁以下等。

²⁰ 例えば、最1小判2002(平成14)年9月9日判時1799号174頁、最3小判2002(平成14)年9月10日判時1799号174頁、最2小判2008(平成20)年1月28日集刑293号11頁など。

²¹ 最3小判1981(昭和56)年7月21日刑集35巻5号568頁。

²² 憲法47条：選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項は、法律でこれを定める。

²³ 伊藤補足意見の「選挙ルール論」は、戸別訪問禁止に関する他の事件(最3小判1984年2月21日刑集38巻3号387頁、最3小判1985(昭和60)年11月12日判時1211号143頁)や文書図画頒布禁止に関する事件(最3小判1982(昭和57)年3月23日刑集36巻3号339頁、最3小判1985(昭和60)年11月26日集刑241号207頁)でも言及されている。

²⁴ 例えば、高松高裁判1982(昭和57)年3月20日判時1057号148頁、福岡高裁判1982(昭和57)年3月25日判時1057号148頁、仙台高裁判1982(昭和57)年5月25日高刑集35巻1号66頁。

²⁵ 東京地裁判1967(昭和42)年3月27日判時493号72頁、妙寺簡裁判1968(昭和43)年3月12日判時512号76頁、松江地裁判1969(昭和44)年3月27日判タ234号別冊30頁、長野地裁佐久支部判1969(昭和44)年4月18日判タ234号別冊32頁。なお、1969年までの違憲判決を扱ったものとして、越路正己「表現の自由と戸別訪問」時岡弘編『人権の憲法判例』(成文堂、1971年)101頁以下、野中俊彦「選挙運動の制限と表現の自由」憲法判例研究会『続日本の憲法判例——その科学的検討』(敬文堂、1972年)67頁以下など。

えるのは不正行為温床論だけであり、それすらも戸別訪問との間に必然的なつながりはなく、結局は「明白かつ現在の危険」が存在しないとして戸別訪問禁止規定を違憲としている。なお、最初に違憲判決を下した1967年東京地裁判決は、戸別訪問禁止規定は「明白かつ現在の危険」のある戸別訪問のみを禁止しているとの限定解釈をした上で、事案に対しては適用違憲の判断を下しているが、最高裁は戸別訪問禁止規定を限定的に解することを否定している²⁶。

その後、1978年から1980年にかけて5件の違憲判決が下された²⁷。とりわけ、1980年4月28日の広島高裁松江支部判決は高裁レベルでの初の違憲判決として注目を集めた²⁸。この時期の違憲判決も1960年代と同様に、戸別訪問の積極的意義を説いているが、審査枠組としては最高裁が提示していた「必要最小限度の基準」²⁹や「合理的関連性の基準」などを用いている。その上で、いずれの違憲判決も相当に詳細な検討を行い、戸別訪問禁止の目的が正当でないとか、規制手段が適切でないなどと判断して、同規定は憲法21条に違反すると結論している。以下では、広島高裁松江支部判決の概要を見ておく。

広島高裁松江支部判決は、憲法21条の保障する表現の自由が「民主主義国家の不可欠の要件であって、国民の基本的人権のうちでもとりわけ重要なものであることには異論の余地がない」とした上で、「これらの自由をどのような態様でどの程度制約することが憲法上許されるか」が問題になるとする。そして、「戸別訪問の禁止が意見表明そのものの制約を狙いとしているのか、それとも行動のもたらす弊害の防止を狙いとしているのか、後者であるとした場合、禁止されている行動類型以外の行為により意見を表明する自由までも実質的に制約しているか否か、並びにこれを禁止した立法の目的、その目的と禁止された行為との関連性の有無ないしその制約による不利益と禁止することが立法の目的をどの程度すすめるかの考量について審査」されるべきとする。この点、戸別訪問の禁止が「表現内容自体の規制でなく、表現の手段方法たる行動の制限であることは疑いない」とするが、他方で「表現の手段方法を欠く表現の自由は無意味であって、手段方法の規制であるが故に単なる合理的な理由のみによってその制約が可能であると解するとすれば、表現の自由を保障した憲法の趣旨を没却する結果をもたらす」と述べる。さらに、戸別訪問が国民にとって簡易かつ経費を要さない方法であり、「容易に他の方法により代替されうるものとは思われない」こと、戸別訪問

²⁶ 最3小判1967年(昭和42)11月21日刑集21巻9号1245頁。本判決については、吉田善明「戸別訪問禁止と明白かつ現在の危険」『憲法判例百選〔第3版〕』(有斐閣、1974年)56頁以下参照。

²⁷ 地裁レベルでは、松山地裁西条支部判1978(昭和53)年3月30日判時915号135頁、福岡地裁柳川支部判1979(昭和54)年9月7日判時944号133頁、盛岡地裁遠野支部判1980(昭和55)年3月25日判時962号130頁、松江地裁出雲支部判1979(昭和54)年1月24日判時923号141頁の4件がある。なお、福岡地裁柳川支部判決は戸別訪問禁止規定自体ではなく、戸別訪問類似行為を禁止した公選法138条2項を違憲としたものである。これらに加えて、高裁レベルで広島高裁松江支部判1980(昭和55)年4月28日判時964号134頁がある。なお、1970年代までの判例動向を分析したものとして、吉田善明「戸別訪問禁止規定判決の動向」法学セミナー299号(1980年)151頁以下参照。

²⁸ 本判決の評釈として、中原精一「高等裁判所がはじめて戸別訪問を禁止している公選法138条1項は憲法21条に違反すると判決した事例」明治大学短期大学紀要31巻(1982年)99頁以下がある。

²⁹ 「必要最小限度の基準」は全通東京中郵事件判決(最大判1966(昭和41)年10月26日刑集20巻8号901頁)で示された。もっとも、同判決は、全通名古屋中郵事件判決(最大判1977(昭和52)年5月4日刑集31巻3号182頁)により変更されている。

それ自体は悪性を有するものでなく、その行動がもたらす弊害も間接的なものに過ぎないことを指摘して、戸別訪問の規制が許容されるとしても、それは「合理的でかつ必要やむを得ない限度においてのみ許されると解するのが相当である」とする。

その上で戸別訪問禁止規定の目的が問われるが、それが「主として選挙の自由公正に対する種種の弊害を防止するため」であることに疑いはないとして、「右弊害の具体的な内容及び右の弊害の防止と戸別訪問の禁止とが合理的な関連性を有するか否かについて判断する」。具体的な弊害の中では、①腐敗行為を助長する、②被訪問者の生活の平穩を害すという 2 つの弊害が検討に値するとされ、これらの「弊害の防止と戸別訪問の禁止との間に合理的関連性が存するか否か」が検討される。

そして、検討の結果、①の防止と「戸別訪問の禁止との間には関連性が全くないわけではないにしても、これが合理的な関連性を有すると考えることはできない」とする。また、②の防止と戸別訪問の禁止とは「一応の関連性を有する」といえるとしつつも、「国民一般にとっての戸別訪問の意義」や、被訪問者の生活の平穩を害すような戸別訪問を防止するための代替手段が存在している点に照らすと、「戸別訪問を全面的に禁止することは、被訪問者の生活の平穩を守るための手段としては行きすぎていることが明らかである」とする。

このように、戸別訪問禁止の目的自体が不十分であったり、目的と規制手段との合理的関連性を欠いたり、選択された規制手段が過度な規制になりすぎているとして、「戸別訪問の禁止が憲法上許される合理的でかつ必要やむを得ない限度の規制であると考えすることはできない」ので、戸別訪問禁止規定は憲法 21 条に違反すると結論する。

以上のように、1970 年代後半の違憲判決は、最高裁と概ね同様の審査枠組を用いつつも、相当に詳細な検討を行い、戸別訪問禁止の目的が正当でないとか、あるいは目的と手段との間に合理的関連性がないと判断して、戸別訪問禁止規定は憲法 21 条に違反すると結論している。しかしながら、下級審で下された違憲判決は、いずれも控訴審または上告審で覆されている。

(3)学説の展開

(1)明治憲法下の学説

明治憲法下では、天皇主権という憲法体制の下で選挙が実施されており、また、言論活動は「臣民ノ権利」として「法律ノ範囲内ニ於テ」認められるに過ぎず(29 条)、違憲審査制も存在しなかった。こうした状況下でも、戸別訪問を含め選挙運動規制を批判する主張は少なからず見られ、美濃部達吉をはじめとする公法学者が選挙運動規制の煩雑さを指摘し、それが官憲により恣意的に運用される危険があるとか、国民の選挙への敬遠主義を生むなどと批判していた³⁰。

もっとも、一定の場合には選挙運動を規制する必要があることも認められていた。例えば宮澤俊義は、選挙が「自由公正」に行われることが「何よりも肝要」であるが、各国の選挙事情を見ると「不幸にして選挙運動において各種の不正行為が頻繁に行はれること」が明らかであるとして、「こ

³⁰ 美濃部達吉『選挙法概説』(春秋社、1929年)152-156頁、同『選挙罰則の研究』(良書普及会、1937年)序。

ここにおいて選挙の自由公正を維持する爲に適当な取締規定を設け、罰則を定めることが問題とされる」と述べている³¹。また、河村又介も選挙運動が自由であることを理想としつつも、それは同時に「公正でなければならぬ」とする。とりわけ、「買収、威壓、誘惑、因縁、情實等に依つて獲得した投票は、眞正の民意の表示とは認められない」として、「眞正の民意の表示」を害する弊害を防止するための選挙運動規制を正当化している³²。さらに、野村淳治は、選挙運動規制成立以前の 1923(大正 12)年の論文で³³、イギリスの 1883 年腐敗及び違法行為防止法を参考にしつつ、選挙運動員の制限、選挙費用の制限、選挙違反に対する制裁強化の 3 点を提案している。これらの規制は「投票の買収の行はるゝことを困難にし、選挙の公正に行はるゝことを確實にすること」を目的としていた³⁴。

以上のように、明治憲法下では「選挙の公正」を図ること、具体的には買収などの腐敗行為を防止することを根拠に選挙運動規制や戸別訪問禁止規定が正当化されていた。

(II)日本国憲法下の学説

日本国憲法下では、国民主権と議会制民主主義の下での選挙の実施、基本的人権の保障、違憲審査制の採用など、選挙運動規制を取り巻く環境が大きく変化した。とりわけ、違憲審査制を通じて選挙運動規制の憲法適合性を問う制度上の道が開かれた。もともと、初期の学説は戸別訪問禁止規定を合憲と解する説が多かった。その後、奥平康弘の論稿をきっかけに違憲説が有力となる³⁵。

(i)初期の学説

1950 年代から 60 年代における学説の多くは、1950 年の最高裁判決と結論を同じくし、戸別訪問禁止規定を合憲と解していた³⁶。もともと、その根拠は多様である。例えば林田和博は、選挙運動は自由であると同時に公正でなければならぬとして、「私利・党利のために権力・金力・暴力をもってする民意の歪曲が許されないことは当然」であり、「このような不正を防遏」すること、また、「このような不正に導く虞のある行為を規制」することで、選挙の公正を確保することが選挙運動規

³¹ 宮澤俊義『衆議院議員選挙法』(日本評論社、1929年)134頁。また、森口繁治も、「選挙は公務である」として、「不正の選挙運動を所罰することなどを内容とする『選挙の候営と公正維持の原則』が導かれるなどと論じている(森口繁治『選挙制度論』(日本評論社、1931年)26頁)。

³² 河村又介『選挙法』(日本評論社、1940年)143頁。なお、河村は戸別訪問が買収、誘惑、情実等の弊害を「伴ひ易いことは事實」であるとして、その禁止を容認している(同 149頁)。

³³ 野村淳治「選挙取締規定改正の必要を論ず」国家学会雑誌 37 巻 4 号(1923年)475頁以下。

³⁴ 同上 515頁。

³⁵ 従来の選挙運動規制論議の概要は、江橋崇「選挙運動の自由」公法研究 42 号(1980年)96頁以下、圓谷勝男「選挙権と政治的自由論」東洋法学 29 巻 2 号(1986年)29頁以下、木下威「選挙運動と憲法問題」憲法理論研究会編『参政権の研究』(有斐閣、1987年)169頁以下、右崎正博「選挙運動の自由」大石眞=石川健治編『憲法の争点』(有斐閣、2008年)134-135頁等を参照。

³⁶ 奥平康弘によれば、1950年代から60年代の「憲法学者の支配的な見解」は、「いかなる選挙制度を設けるか、また、いかなるルールで選挙運動を行なわしめるか」は、もっぱら立法政策の問題であり、立法府が、選挙の公正を確保する見地から、戸別訪問を全面禁止したり、部分的にこれを制限したりするのは、立法裁量の範囲内に属し、その裁量の可否は司法審査の対象にならないのだ、という考え方であったとする。このような支配的見解によれば、戸別訪問の禁止により選挙での言論活動が制限されても、「それは選挙の公正確保のためにいたしかたないもの」とされ、さらに「選挙過程においては、通常のはあい許される言論の自由も、一定の制度目的からわりだされた制約を受けるのは当然であり、それはあたかも、選挙過程という一定の土俵のうえで戦われる言論戦は、土俵のうえで支配する特殊ルールに、敵も味方も従属しなければならないのと同様である」と理解されることになる(奥平・前掲注(12)233頁)。

制の趣旨とする³⁷。これは明治憲法下の多くの学説と同様に、腐敗行為防止を根拠に選挙運動規制を正当化するものである。

また、宮澤俊義は、戸別訪問禁止をはじめとする選挙運動規制は、「選挙運動を公平に、かつ実質的にすべての候補者に保障するために必要とされる制限であるから、憲法に反すると見るべきではない」と述べ³⁸、当時の芦部信喜も戸別訪問は「選挙の自由・公正を害する契機を含むことが明白である」とした上で、「言論の自由をすべての候補者に平等に確保するため、いわば自由の公平化をはかる」ための戸別訪問禁止規定は憲法に違反しないと述べている³⁹。両者ともに、選挙運動を候補者に平等に保障するための措置として選挙運動規制を正当化しており、弊害防止という根拠に立っていない点で1950年判決と異なる。

さらに、野村敬造は、秘密投票制の原則を根拠に戸別訪問禁止を合憲とする。すなわち、「秘密投票制は社会的弱者が特定の候補者に投票を強制されることを避けるための規定」であり、秘密投票の原理は投票時や投票後だけでなく投票前においても妥当し、「投票の秘密が戸別訪問のごとき方法により侵犯されることを防ぐもの」とする⁴⁰。

このように、合憲論に立つ学説であっても、戸別訪問禁止の正当化根拠は1950年判決よりも具体化されており、しかも弊害防止論に依拠するのではなく、候補者間の平等実現や、秘密投票制を根拠にするなど多様であった。

(ii)現在の学説

それまで合憲説が通説化していた学界状況を一変させたのが、1968年に発表された奥平康弘の論文である⁴¹。奥平論文は、表現の自由が憲法体系の中核を占めるものとして、選挙運動としての戸別訪問禁止規定に対しても厳格な審査が必要であるとの見地から、1950年の最高裁判決をはじめ、地裁レベルでの多数の合憲判決と違憲判決を取り上げ、その結論に至る論証過程を分析している。また、戸別訪問禁止規定の実体的な考察も行い、戸別訪問に伴うとされる各種の弊害について分析し、不正行為温床論や情実論などの弊害は戸別訪問を禁止する根拠足り得ないと論じるなど、その後の学説の展開に多大な影響を与えた。

奥平論文以降の学説は選挙運動規制に総じて批判的となり、判例評釈の形をとりつつ多くの主張がなされている。現在の学説は、下級審での違憲判決と同様に、民主制における選挙運動や戸別訪

³⁷ 林田和博『選挙法』（有斐閣、1958年）167頁。林田は、この見地から戸別訪問禁止規定も憲法21条に違反しないとす（同172頁）。

³⁸ 宮澤俊義『憲法Ⅱ』（有斐閣、1959年）365頁。その後、同『憲法Ⅱ（新版）』（有斐閣、1971年）375頁で戸別訪問について言及し、他の選挙運動規制と共に合憲と説明している。

³⁹ 芦部信喜『憲法と議会政』（東京大学出版会、1971年）292頁。

⁴⁰ 野村敬造「選挙に関する憲法上の原則」清宮四郎・佐藤功編『憲法講座 第3巻』（有斐閣、1964年）142頁。なお野村は、文書図画の頒布・掲示の規制についても合憲と解しているが、その根拠は候補者間の機会均等論に依拠している（同142頁。なお、同「選挙運動の自由の制限」『憲法の判例（第3版）』（有斐閣、1977年）64頁も参照）。

⁴¹ 奥平康弘「言論の自由と司法審査——戸別訪問禁止規定をめぐって」東京大学社会科学研究所編『基本的人権4』（東京大学出版会、1968年）255頁以下（同・前掲注（12）221頁以下所収）。もっとも、奥平論文登場よりも早く、星野安三郎が戸別訪問禁止規定の違憲性を主張している（同「国民主権と選挙の自由——民主主義に逆行する選挙取締法」月刊社会党114号（1966年）62-64頁、同「憲法と戸別訪問」東京学芸大学紀要19集第3部門（1967年）1頁以下）。

問の意義を積極的に評価した上で、少なくとも最高裁以上に厳格な審査を主張する点では概ね共通している。現在の学説はこのような観点から 1981 年 6 月 15 日判決や伊藤補足意見に対して批判を向けている⁴²。

このうち、1981 年 6 月 15 日判決に対しては、第一に、戸別訪問の禁止が間接的・付随的規制であるかが疑問視されており、戸別訪問の禁止は表現内容に対する直接的な規制であって、しかも表現内容規制そのものであるとして、厳格な審査が用いられるべきと批判されている⁴³。第二に、規制目的と手段との関連性についても、より具体的・実質的関連性が審査されるべきであったとの批判がなされている。この点、最高裁は戸別訪問に伴うとされる 4 つの弊害を「総体としてみるときには」、規制目的と手段との間に合理的関連性が認められるとしており、個々の弊害に関する検討を行っていない。しかしながら、こうした弊害論に対しては、下級審での違憲判決や学説から批判が向けられており、戸別訪問の全面禁止を正当化するのに十分な理由足り得ないとか、仮に弊害を認めるとしても、より制限的でない規制手段が存在するかが問われるべきであり、戸別訪問の全面禁止よりも制限的でない規制手段は存在するといった批判が出ている⁴⁴。第三に、最高裁の行う利益衡量にも批判が向けられている。すなわち、最高裁は戸別訪問禁止により失われる利益を「戸別訪問という手段方法による意見表明の自由が制約されること」とし、得られる利益を「選挙の自由と公正」としているが、これは「最初から勝負の分かっている 2 つの異質な法益」を「利益衡量」したものであり、最低でも戸別訪問禁止がもたらす弊害と、それがもたらす利益との間で具体的な衡量を行うべきだったと批判されている⁴⁵。

また、伊藤補足意見に対しても選挙運動の自由の意義を強調する見地からの批判が向けられている⁴⁶。第一に、伊藤補足意見は、立法裁量の根拠として憲法 47 条に依拠しているが、選挙運動とい

⁴² 1981 年判決を分析した論稿は枚挙に暇がないが、さしあたり次の諸文献を参照。吉川和宏「戸別訪問禁止規定の合憲性(1)(2)」東海大学法学研究所年報 1 号(1985 年)27 頁以下、同 2 号(1986 年)91 頁以下、中川義朗「選挙の自由と戸別訪問の禁止」『新版・判例教室憲法』(法学書院、1989 年)221 頁、戸松・前掲注(7)299 頁以下、野中俊彦「選挙法の研究」(信山社、2001 年)231 頁以下、吉田善明「戸別訪問の禁止」『憲法判例百選Ⅱ〔第 4 版〕』(有斐閣、2000 年)348 頁、長谷部恭男「戸別訪問の禁止」『憲法判例百選Ⅱ〔第 5 版〕』(有斐閣、2007 年)360 頁、横大道聡「戸別訪問の禁止」『憲法判例百選Ⅱ〔第 6 版〕』(有斐閣、2013 年)348 頁、毛利透「戸別訪問の禁止」『判例講義憲法Ⅱ 基本的人権・統治機構』(悠々社、2010 年)227 頁、曾我部真裕「戸別訪問の禁止」『判例プラクティス憲法』(信山社、2012 年)326 頁など。

⁴³ 松井茂記「戸別訪問の禁止の合憲性」法学セミナー324 号(1982 年)123 頁、奥平康弘『憲法Ⅲ 憲法が保障する権利』(有斐閣、1993 年)186 頁、渋谷秀樹『憲法〔第 2 版〕』(有斐閣、2013 年)390 頁、高橋和之『立憲主義と日本国憲法〔第 3 版〕』(有斐閣、2013 年)220-221 頁、佐藤幸治『日本国憲法論』(成文堂、2011 年)414 頁など。また、仮に戸別訪問禁止規定を表現内容中立規制であると解しても、厳格な審査基準が妥当するとの立場もありうる(市川正人『表現の自由の法理』(日本評論社、2003 年)207 頁以下参照)。

⁴⁴ 最高裁内部においても、伊藤補足意見が、①腐敗行為温床論、②迷惑論、③候補者にとっての煩瑣・費用増大論、④情実論を検討し、いずれも戸別訪問禁止を正当化する根拠足りえないか、より制限的でない方法で規制目的は達成できるとしている。

⁴⁵ 毛利・前掲注(42)228 頁。

⁴⁶ なお、伊藤補足意見の真の狙いは、緩やかな審査が適用される領域を選挙運動規制の問題に限定し、通常の表現活動については厳格な審査を適用することにあつたと言われる(野中俊彦「選挙」樋口陽一編『講座憲法学 5 権力の分立(1)』(日本評論社、1994 年)105 頁、阪口・前掲注(18)270 頁など)。しかしながら、選挙運動の自由の意義を強調する観点からは、むしろ選挙運動規制の問題にこそ厳格な審査が適用されるべきと考えられるため、伊藤補足意見に対しても批判が向けられる。

う表現行為を制約する場合にまで広範な裁量が認められると解すべきでないとの批判が出ている⁴⁷。第二に、伊藤補足意見が憲法 47 条による立法裁量を主張する前提となっている選挙運動観(選挙ルール論)にも批判が向けられている。すなわち、選挙運動は「ルールがなければそもそも成り立たないとか、一定の制度を前提としてのみ成立するとかいう事情には、じつはない」とか⁴⁸、選挙運動規制については、憲法自体が規制のない自由な活動をベースラインとして想定しているのではないかとの批判が向けられている⁴⁹。

以上のように、現在の学説は最高裁判例の結論と理由付けの双方に批判的となっている。また、選挙運動規制に関する理論構成も多様である。まず、奥平康弘は、表現の自由を民主制において最も重要な過程である選挙過程において、最も強く保障されるべき市民的自由であるとし、さらに選挙運動も「凝縮した政治運動」⁵⁰と捉えることで、憲法 21 条により強い保障を受けるものと位置づける。そして、戸別訪問禁止規定などの合憲性判断には「すべからず厳格な審査があるべきだ」という立場⁵¹を示している。このように、戸別訪問を憲法 21 条によって保障される表現行為とし、しかも民主制下の選挙で行われる選挙運動に高い評価を与えることで、その規制には厳格な審査が必要とする見解が現在の学説の主流とあってよい⁵²。これに対し、芦部信喜は、選挙運動の自由の意義を認めつつも、選挙運動規制は「表現の自由の保障制度に公正と品格と開放性を導入してその目標を促進し、それによって表現の質および意義を高めるために加えられる制約である」⁵³と述べて「公正」にも配慮を示している。そして、選挙運動規制には「内容規制に準ずる厳格な審査」が必要であるとして、LRA の基準の適用を主張する⁵⁴。

また、選挙運動の自由を憲法 21 条ではなく、憲法 15 条の保障する選挙権に含める見解も見られる⁵⁵。代表的な論者として、辻村みよ子は、選挙権を「主権行使に参加する主権者個人の権利」と

⁴⁷ 奥平康弘『なぜ「表現の自由」か』(東京大学出版会、1988年)170頁以下、戸松・前掲注(7)312頁、野中・前掲注(42)242頁など。また、憲法 47 条の趣旨は「選挙区、投票の方法その他両議院の選挙に関する事項」を「法律」形式で定めることを要求している規定と解されることなどから(芹沢斉=市川正人=阪口正二郎編『新基本法コンメンタール 憲法』322頁[小泉良幸執筆]、やはり憲法 47 条を根拠に選挙運動の自由(表現の自由)の広範な制約を正当化することはできないとの批判もある。

⁴⁸ 奥平・同上 174 頁。

⁴⁹ 長谷部恭男『憲法〔第6版〕』(新世社、2014年)341頁。また、樋口陽一によれば、伊藤補足意見は、経済的自由の領域で議論されてきた消極目的規制と積極目的規制の区別に類似する考え方を、表現の自由の領域に導入する意味を持つとされる。つまり、形式的自由を制限してでも競争の公平(実質的な自由競争)を確保しようとする独占禁止法のような考え方を、選挙時の表現活動にも導入しようとするものと捉えられる。これに対し樋口は、「精神的自由の領域について、たとえ実質的公平の見地からであれ、国家の後見的な役割を否定するという基本的な選択をとる立場からは、この型の合憲論を採ることはできない」と批判的立場をとる(樋口陽一『憲法 I』(青林書院、1998年)184-185頁)。

⁵⁰ 奥平・前掲注(47)174 頁。

⁵¹ 同上 198 頁。

⁵² 例えば、前掲注(42)の諸文献や、吉田善明『現代憲法の構造』(勁草書房、1979年)160頁、松井茂記『日本国憲法〔第3版〕』(有斐閣、2007年)460頁など。

⁵³ 芦部信喜『憲法学Ⅲ 人権各論(1)〔増補版〕』(有斐閣、2000年)460頁。

⁵⁴ 同上 467 頁。

⁵⁵ 例えば、星野安三郎「戸別訪問禁止の問題性と違憲性——戦後の判例の動向と関連して」法と民主主義 181号(1983年)13頁、川北洋太郎「選挙運動の自由——選挙関係の文書図画の頒布制限、戸別訪問の禁止について」学習院大学法学部研究年報別冊(1980年)51-53頁。ただし、川北は、全ての国民が選挙権を「形式的のみならず実質的にも平等

解する権利一元説を提唱し、選挙権の権利としての属性から「自由選挙の原則」が導かれるとする。さらに、選挙権の射程は「立候補から公職就任に至る選挙の全過程におよぶもの」と捉え、選挙運動(選挙活動)の自由も「自由選挙原則」の一態様として位置づけられ、「立候補者にとっては立候補権の一環として、選挙権者にとっては公務員の選定という主権行使に不可欠な情報交換・収集権の一環」として、憲法 15 条による保障を受けるとする⁵⁶。この他、渋谷秀樹は、候補者自身が行う場合の選挙運動は「被選挙権の一内容」として保障されるとしている⁵⁷。

他方で、奥平論文登場後であっても、依然として合憲説は見られる。現在の合憲説は、最高裁の 1981 年 6 月 15 日判決の論理に依拠したり⁵⁸、伊藤補足意見に依拠することで合憲論を展開していることが特徴である⁵⁹。特に、後者の立場を採る近年の見解は、「選挙のルール論」に「権利の論理」とは異なる「制度の論理」を見出している⁶⁰。すなわち、選挙については、立法者による制度形成が必要となるが、その制度形成には立法裁量が認められるとする。そして、選挙運動も選挙制度の一環として、その具体化が立法裁量に委ねられているのであり、いつ、いかなる主体に、いかなる運動方法を認めるかといった事柄は立法府の決定に任されることになり、通常表現の自由を制約する事例における「権利の論理」が適用されないとする。この点、小山剛は、選挙運動規制を表現の自由の制限として捉える限り、その多くが違憲になるとして、「選挙運動の規制は、ルールの問題と考えた方がよい」としている⁶¹。

(4)選挙運動の「自由」と「公正」

以上、戸別訪問禁止に関する判例・学説を概観したが、合憲論と違憲論とでは幾つかの差異があり、特に大きな違いとして、合憲論が選挙運動における「公正」を重視するのに対し、違憲論は「自由」を重視しているという差異がある。

(I)「公正」を重視する見解

選挙運動の「公正」を重視する代表的な論者として、伊藤正己裁判官をあげることができる。伊藤裁判官は、戸別訪問禁止に関する 1981 年 7 月 21 日判決の補足意見において次のように述べている。

「選挙運動においては各候補者のもつ政治的意見が選挙人に対して自由に提示されなければ

に行使できなければならない」とし、平等を根拠として選挙運動規制を合憲と解している。

⁵⁶ 辻村みよ子『「権利」としての選挙権』(勁草書房、1989年)52-53頁。ただし、選挙運動の自由が憲法 21 条や 19 条などによる重複的な保障を妨げるものではないとする。

⁵⁷ 渋谷・前掲注(43)285頁。

⁵⁸ 例えば、前田寛「戸別訪問の禁止」徳山大学論叢 21 号(1984年)149頁以下、青山武憲「戸別訪問の禁止と裁判所」法と秩序 6 号(1981年)2頁以下。

⁵⁹ 佐藤功『憲法(上) [新版]』(有斐閣、1995年)357頁。

⁶⁰ 「制度の論理」と「権利の論理」については、高橋和之=佐藤幸治=棟居快行=蟻川恒正「座談会・憲法 60 年——現状と展望」ジュリスト 1334 号(2007年)24-31頁(特に、蟻川発言)、小山剛『「憲法上の権利」の作法 [新版]』(尚学社、2011年)160頁以下、駒村奎吾『憲法訴訟の現代的転回——憲法論的論証を求めて』(日本評論社、2013年)197-200頁等参照。

⁶¹ 小山・同上 168-169頁。小山がこのような見解を採るのは、選挙運動規制の「合憲性を説明するため(だけ)ではなく、「合理的関連性という緩やかな基準を表現の自由に対して用いるべき場合を限定するためにも、ルール(制度)としての構成が要請される」からであると述べている(同 169頁)。

ならないのではあるが、それは、あらゆる言論が必要最少限度の制約のもとに自由に競いあう場ではなく、各候補者は選挙の公正を確保するために定められたルールに従って運動するものと考えべきである。法の定めたルールを各候補者が守ることによつて公正な選挙が行なわれるのであり、そこでは合理的なルールの設けられることが予定されている。」

このように、伊藤補足意見は、選挙運動は「あらゆる言論が必要最少限度の制約のもとに自由に競いあう場」ではなく、「選挙の公正を確保するために定められたルール」に従って行われるものであるとする。つまり、伊藤補足意見によれば、「公正」を確保する「ルール」の枠内でのみ「自由」な選挙運動が認められることになる。ここでは「公正」が「自由」よりも重視されており、まず「公正」を実現した上で、それから「自由」が認められることになる。さらに、伊藤裁判官の2つ目の補足意見⁶²では、公選法が「選挙運動としての戸別訪問を一律に禁止して違反者を処罰することとしている」のは、「選挙運動という一種の競争を公平に行わせるためのルールをすべての選挙運動者に一律に及ぼすためであると解される」と述べ、また、「競争を公平に行わせることに独自の価値がある」とも言及しており、選挙運動における「公平(平等)」の意義が説かれている。つまり、選挙運動が「公平」に行われることが重要であり、選挙のルールはそのためのものとされる。

このように、伊藤補足意見は通常の表現活動と選挙運動とを区別し、選挙運動の自由は「公正」を確保するための「ルール」の枠内で認められるとしている。そして、ここでいう「公正」とは、全ての選挙運動者が「公平」に選挙運動を行うことに意義があると指摘されているように、「平等」が重視されている。

(II) 「自由」を重視する見解

学説の多くは選挙運動における自由を重視している。とりわけ、早くからこの見地に立ち、選挙運動規制を批判してきたのが奥平康弘である。

奥平は、選挙においては、代表者の「選定に関連する、あるいは選定を左右しうる一切の情報が可能的に広い範囲にゆきわたっていること」が不可欠の前提であるとし、選挙に関するあらゆる「内容」の情報が自由に流通すること、また、情報の「伝達の仕方」も自由であるべきことを説き、選挙では「選定に関連する情報の質量にできるだけ制限を加えないでおく、すなわち、情報流布の自由、表現の自由を確保することこそが最重要」とする⁶³。そして、選挙運動も「凝縮した政治運動」と捉えることで、表現の自由の保障を受けるものとする。こうして、選挙運動は日常的な政治活動と同様なものとして、「自由」が原則とされる。言うまでもなく、「凝縮した政治運動」としての選挙運動にも自由を制限すべき特別の事情があり、ここから「選挙の自由」に対して「選挙の公正」を確保するための諸配慮が現れるとする。しかしながら、重要なのは『「選挙の自由」がまずあって、これをわきから制約するものとして、『選挙の公正』を確保する諸方策が承認されるにすぎない』⁶⁴

⁶² 最3小判1984年2月21日刑集38巻3号387頁

⁶³ 奥平・前掲注(47)179頁。

⁶⁴ 同上175頁。

のであり、あくまでも「自由」を原則とした上で必要最小限度の制約が承認されるに過ぎないとする。

このように、奥平は選挙運動をあくまでも表現活動として捉え、しかも民主制における選挙過程での表現活動である選挙運動は「自由」が原則となることを強調する。こうして、戸別訪問禁止規定等の合憲性判断には厳格な審査を用いるべきとする⁶⁵。

(Ⅲ)その他の差異

戸別訪問禁止に関する合憲論と違憲論とでは、以上の他にも幾つかの差異を指摘できる。第一に、違憲論は選挙運動としての戸別訪問の積極的意義を説いており、特に①国民(選挙人)と候補者が直接対話できる運動方法であること、②誰でも容易に行える運動方法であること、③費用がかからない運動方法であることが強調されているのに対し、合憲論は戸別訪問の積極的意義にほとんど言及していない。また、関連して戸別訪問に伴うとされる弊害の認識でも異なる。合憲論は戸別訪問に弊害が伴うとの消極的側面を強調しているのに対し、違憲論は戸別訪問には弊害が伴っていないか、仮に伴うとしても戸別訪問を禁止するほど重大な弊害ではないとしている。

第二に、選挙運動主体としての国民(選挙人)の位置づけが異なる。違憲論は主権者である国民が選挙運動主体となることの意義を積極的に論じているのに対し、合憲論は選挙運動主体は国民が選挙運動を行うことの意義にほとんど言及していない。特に最高裁は、選挙運動を行う主体は候補者であると捉え、選挙人は投票することがその役割であると想定しているように見受けられる。すなわち、最高裁は、「民主主義社会においては、選挙は、国民又は住民が国政又は地方政治に参加し、これにその意思を反映させる重要な機会であり、手段である」とする一方で、「選挙において候補者がその政見その他の主張を何ものからも干渉されることなく自由に選挙民に訴えることができるとともに、選挙民が候補者の政見その他の主張を正しく理解し、他からなんらの制約をも受けることなくその自由な意思によつて投票すべき候補者を選択することができるよう、選挙が自由かつ公正に行われることが極めて肝要である」(傍点筆者)と判示したことがあるが⁶⁶、ここでは選挙運動の主体として言及されているのは候補者のみであり、選挙人は投票の主体としてのみ捉えられているのである⁶⁷。このように、選挙運動を候補者が行うものと狭く解することは、国民や選挙人の表現活動の意義を過少評価することにつながりかねない。

以上のような評価の違いが、戸別訪問禁止規定に関する審査手法の違いをもたらしており、結論

⁶⁵ 同上 198 頁。

⁶⁶ 最 1 小判 1976(昭和 51)年 9 月 30 日民集 30 卷 8 号 838 頁。本件は、市長選挙に際し、選挙管理委員会が候補者の選挙運動用ポスターの内容を修正するよう要求したことが、選挙管理委員会の権限を越え、また、候補者の政見その他の主張そのものに介入、干渉したものであり、選挙の自由公正を害するものであるとして、当該選挙を無効としたものである。

⁶⁷ この点、高見勝利も、最高裁の民主主義論の重点は「国民の国政への参加、多数意思の形成という側面に置かれ、その前提となる個人主義、政治的自由主義の側面が看過せられてきた」と指摘する(高見勝利「表現の自由と最高裁」法律時報 59 卷 9 号(1987 年)17-18 頁)。また、戸松秀典も、選挙運動規制に関する最高裁判決は、選挙運動が「日常的な国民の政治活動とのつながりをもっていること」の考察が皆無であると批判している(戸松秀典「選挙における自由と制限」『ジュリスト総合特集 選挙』(有斐閣、1985 年)28 頁)。

の差異にまで至っていると考えられる。なお、合憲論と違憲論の差異は概ね以上のように整理できるが、結局のところ、各論者の戸別訪問に対する評価や選挙運動観そのものの対立が背景にあるように思われる⁶⁸。

(5)本論文の主題

以上のように、判例・学説を概観すると、選挙運動規制の議論では「公正」という概念が「自由」に対抗する概念として重要な役割を担ってきたことを指摘できる。すなわち、選挙運動においては「自由」と同時に「公正」も必要であり、「公正」を実現するために選挙運動の「自由」を制限することは許されると解されてきたのである。このように、選挙運動の「自由」を制約する正当化根拠として「公正」が主張されてきたのであるが、従来の判例・学説は、ごく一部の論者を除き、必ずしも「公正」概念の内容を明らかにしてこなかった⁶⁹。確かに、「公正」という概念は多義的であるが、民主制下における表現の自由、とりわけ選挙過程における表現活動である選挙運動の「自由」を制約する根拠として「公正」が持ち出される以上、その具体的内容を明確にすることが必要となる。つまり、選挙運動の「自由」という極めて重要な権利・自由が、「公正」という抽象的で、それ自体は何人も否定しえない概念を持ち出すことで容易に制約されてはならず、「公正」概念をより具体化した上で、それが選挙運動の「自由」を制約するに足るものであるかを検証する必要がある⁷⁰。

そこで、本論文は選挙運動における「公正」概念を解明することを目的とする。その際、立法過程での議論に着目し、立法府がどのように選挙運動の「公正」を理解していたのか、そして「自由」と「公正」のバランスをどのように図ろうとしてきたのかを解明する。立法過程での議論に着目する理由としては、選挙運動規制を形成する役割を担っているのが他ならぬ立法府だからである。このため、選挙運動に関する「自由」と「公正」の内容と、両概念の関係について立法府がどのように理解していたか、すなわち立法府の抱く「公正」概念や選挙運動観を解明することが不可欠となる。

また、本論文では歴史的分析を行うことで、「公正」概念や、「自由」と「公正」の具体的な調整のあり方(具体的な選挙運動規制の構造)の変遷についても解明する。歴史的分析を行う理由としては、日本における選挙運動規制が1925(大正14)年に成立したものであり、日本国憲法よりも古く

⁶⁸ 山口・前掲1982年論文注(19)79頁、吉川・前掲注(42)論文(2)95頁など。

⁶⁹ 同様の指摘をするものとして、小林孝輔「選挙運動の自由の制限」『憲法判例百選〔第3版〕』(有斐閣、1974年)55頁、奥野恒久「民主的政治過程における『自由』と『規制』——日本の憲法学説、とりわけ政治的権利論を中心に」龍谷法学36巻2号(2003年)113頁、只野雅人『憲法の基本原理から考える』(日本評論社、2006年)253頁以下、井上典之「選挙運動規制の再検討——『選挙の公正』と『選挙の自由』の調整?」論究ジュリスト5号(2013年)94-95頁など。

⁷⁰ この点、奥平は、「日本の選挙運動禁止体系の検討に当たっては、まずなによりも『選挙の公正』という広義の大義名分で判断を停止する(「立法裁量に属する」と宣言する)のでなく、識別可能なふうにより、『公正価値』を確定する必要がある」と指摘している(奥平・前掲注(47)208頁)。なお、判例の述べる選挙の「自由」と「公正」の関係性が必ずしも明確でないことも指摘されている。例えば、選挙運動の「自由」を制約しうるのは、自由意外の原理であるべきはずだが、最高裁判例では選挙運動の「自由」への規制を根拠づける文脈においても、「選挙の自由と公正」が持ち出されており、「自由」に対する規制を「自由」の名において正当化するという「奇妙」な現象が見られる(大石眞『憲法秩序への展望』(有斐閣、2008年)72頁、78頁)。このことから、「自由」と対抗する「公正」概念の具体化という作業が必要になるといえる。

から存在する規制であることから、現行法に関する議論を分析するだけでなく、歴史的に積み重ねられてきた議論を解明することが有益であると考えられるからである。この点、最高裁も指摘しているように、選挙制度は、「それぞれの国において、その国の事情に即して具体的に決定されるべきものであり、そこに論理的に要請される一定不変の形態が存在するわけのものではない」⁷¹。こうしたことから、「特殊日本的」と評される選挙運動規制の問題点を解明するには、何よりも日本の選挙制度史に沿って分析を進める方法が最も適切と考えられる。

さらに言えば、従来の学説は、主として判例の批判的検討を行ってきたが、他方で選挙運動規制の成立過程やその後の展開といった、立法史的研究は必ずしも十分でなかったように思われる⁷²。とりわけ、立法過程での議論、それも議会審議における議論に着目した研究は従来の憲法学ではほとんど見られない。このことから、本論文は従来の憲法学において「空白」となっている部分を埋めるという意義があり、それは選挙運動規制の議論をする際に必要な前提を提供するものとする。

なお、岡田信弘は、従来の憲法学が選挙立法の考察を行う場合、「選挙に関する憲法上の基本原則や日本国憲法における代表原理のありようから見て、いかなる選挙立法が望ましいのか、あるいは現に行われた選挙立法ははたして妥当なのか」を問うという「実体的」観点からの考察が主であったと指摘し、「別の視覚」からの考察も不可欠ではないかと述べる。すなわち、「選挙法は、はたしてどのような立法過程を通じて制度化されているのか、またされるべきなのか」を問うという「手続的」観点からの考察であり、両者のバランスのとれた考察が「選挙立法に関するより有意義な憲法的考察を提供する」と述べる⁷³。本論文もこのような見地から立法過程での議論に着目するものである。

以上のように、本論文は、選挙運動規制の構造とその正当化根拠の歴史的変遷を、立法過程での議論に着目して分析する。すなわち、議会審議において、どのような選挙運動規制が、どのような根拠から正当化されてきたのかを明らかにする。これにより、立法府の抱く「公正」概念を解明することを目的とする。

第2節 分析の方法

(1)立法過程・立法史の分析

本論文は、選挙運動規制が成立し、あるいは改正された重要な立法過程を取り上げ、そこでの選

⁷¹ 最大判 1976(昭和 51)年 4 月 14 日民集 30 卷 3 号 223 頁。本件は議員定数不均衡が投票価値の平等を侵害するかが争われた事件であるが、同様の説示は政党所属候補者と無所属候補者との間の選挙運動の較差が憲法 14 条 1 項に違反するかが争われた事件(最大判 1999(平成 11)年 11 月 10 日民集 53 卷 8 号 1704 頁)でも見られる。

⁷² 憲法学で選挙運動規制の沿革を扱ったものとしては、和田英夫=大里垣「選挙運動の自由と表現の自由——とくに戸別訪問禁止について(上)(下)」法律のひろば 21 卷 11 号 17 頁以下、21 卷 12 号 34 頁以下(1968 年)、吉田善明『選挙制度改革の理論』(有斐閣、1979 年)249 頁以下等がある。また、個別の論稿の中で規制の沿革に言及しているものが多いが、議会審議にまで踏み込んだ詳細な検討を行うものはほとんどない。なお、政治学の領域においては、杵正夫による選挙制度史の実証的な研究があり、戸別訪問禁止規定の沿革も分析されている(杵・前掲注(10))。

⁷³ 岡田信弘「選挙立法における政官関係——『選挙立法の手続的憲法論』試論」中村睦男=前田英昭『立法過程の研究——立法における政府の役割』(信山社、1997 年)170-171 頁。

挙運動規制論議を分析していく。立法過程や立法史の分析を行う意義については、先に述べた通りである。分析に際しては、①選挙運動規制を求めた主体、②求められた選挙運動規制の構造、③選挙運動規制の正当化根拠、という3点に着目する。また、本論文でいう立法過程とは、議会審議の段階だけではなく、それ以前の立案過程も含む。もともと、立法過程で最も重要なのは、あくまでも立法府の選挙運動規制に対する認識と評価であるため、本論文では特に議会審議過程での議論に力点を置いた分析を行う。このため、本論文の主たる素材は議会の議事録となる⁷⁴。なお、本論文では国政選挙に関する選挙運動規制を分析対象とし、地方選挙については対象外とした。

(2)イギリスとの比較

本論文ではイギリスとの比較分析も行う⁷⁵。すなわち、イギリスについても選挙運動規制の立法史を分析し、イギリス型選挙運動規制の構造及び正当化根拠と、日本におけるそれらとを比較する。これにより、日本型選挙運動規制の特徴がより明らかになると考える。

なお、イギリスを比較対象とする理由を簡単に示しておく。第一に、イギリスは「議会制の母国」とも称されるように、議会制度や選挙制度について長い歴史を持つ。このため、イギリスは選挙運動規制に関する議論や立法について豊富な蓄積がある。第二に、日本では多くの実務家や理論家が、イギリスを議会政治や選挙制度の「模範」、「理想像」としてきた面があり、日本の選挙運動規制もイギリスを参考にした部分が多くある⁷⁶。この点で、両国の共通点や差異点を解明することには意義がある。第三に、特に20世紀後半から21世紀初頭のイギリスでは、「憲法改革」ないし「政治改革」の一環として選挙法の改正が行われ、選挙運動規制にも大きな変化が見られる。この点で、近年のイギリスで活発化している選挙運動規制論議を検討することには意義がある。

以上の諸点から、イギリスを比較対象とすることは、それ以外の国と比較する以上に特別な意義があると言える。

(3)分析時期について

立法史の分析をするにあたって分析時期を特定しておく必要がある。日本でもイギリスでも選挙法は頻繁に改正され、選挙運動規制も大なり小なり変化している。しかし、全ての立法過程を分析することは困難であるため、重要な立法過程に限定して分析する必要がある。本論文は、日本については、①成立期(1903年～1925年)、②戦後改革期(1945年～1952年)、③政治改革期(1988年～1994年)、④現在(1996年～2013年)の4つの時期を扱う。次に、イギリスについては、①成立期(1695

⁷⁴ なお、日本の議会議事録は国立国会図書館ウェブサイト内にて検索・閲覧が可能である(帝国議会議事録(<http://teikokugikai-i.ndl.go.jp/>)、国会会議録(<http://kokkai.ndl.go.jp/>))。

⁷⁵ イギリスの選挙制度の概要については、see, R. Rose & N. Munro, "UNITED KINGDOM" in D. Nohlen & P. Stöver (eds.), *Elections in Europe: A Data Handbook* (Nomos Verlagsgesellschaft, 2010) p. 2001ff; B. Watt, UK *Election Law: A Critical Examination* (Glasshouse Press, 2006); I. Loveland, *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights: A Critical Introduction* (6th ed., Oxford University Press, 2012) ch. 7; A. W. Bradley & K. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law* (15th ed., Longman, 2011) p. 147ff.

⁷⁶ 1925年法で導入された選挙費用規制、法定選挙運動者の制限、供託金、選挙公営制などは、いずれもイギリス法を参照したものである。なお、森口繁治は、ドイツやフランスでは選挙運動規制の制度が発達していなかったことから、日本の選挙運動規制は主にイギリス法の影響を受けてきたと指摘している(森口・前掲注(31)408頁)。

年～1883年)、②展開期(1918年、1948年、1983年)、③2000年法制定過程(1998年～2000年)、④現在(2000～2014年)の4つの時期を分析する。

なお、本論文の構成は上記の分析時期と対応している。このため、各時期を取り上げる理由については、次節で本論文の構成を示しながら述べることにする。

第3節 本論文の構成

最後に本論文の構成と各章の概要を述べておく。本論文は第1部で日本の、第2部でイギリスの選挙運動規制の立法史を分析している。なお、本論文の構成は上述した分析時期と対応している。

第1部は日本の立法史を分析する。第1部は全5章から構成される。第1章の成立期は、選挙運動規制が存在しない状態から、その導入に向けた議論が開始され、1925年に選挙運動規制が成立するまでの時期である。すなわち、選挙運動規制の前史と成立時の議論を分析することで、選挙運動規制がいかなる根拠から正当化され、導入されたのかを解明する。なお、1934年にも選挙運動規制の強化が行われているため、その議論も分析する。

第2章の戦後改革期は、1945(昭和20)年8月のポツダム宣言受諾とそれに続く占領下での諸改革の中で、選挙運動規制がどのように議論されたのかを分析する。戦後改革期には日本国憲法の制定という大変革があり、憲法附属法である選挙法もその影響を受けたはずである。実際、この時期に政府は選挙運動を大幅に自由化する内容の法案を提出していた。にもかかわらず、選挙運動の自由化は実現することなく、むしろ明治憲法下以上に規制が強化されていく。そこで、この時期の選挙運動規制論議を分析し、選挙運動規制の存続と強化がどのような論理で進められたのかを解明する。なお、戦後改革期は占領下という特殊な状況にあり、占領主体であるGHQの動向は重要である。そこで、選挙法改正に対するGHQの対応も分析している。

第3章も戦後改革期の議論を見る。第3章では特に1950年の公選法制定過程の議論を中心に分析する。公選法制定のきっかけは選挙運動規制への強い批判であり、選挙運動自由化が大きな論点となった。他方、国会は選挙運動の自由化には消極的であった。そこで、公選法制定過程において、国会がどのように選挙運動自由化の圧力に向き合い、選挙運動規制を正当化したのかを解明する。とりわけ、戸別訪問禁止規定の緩和や新聞の報道・評論の自由を中心に議論が展開されたため、これらの議論に注目する。なお、独立回復後の1952年には公選法が改正され、現在にまで至る選挙運動規制体系が概ね完成したため、そこでの議論も分析している。

第4章は政治改革期、すなわち1988年のリクルート事件から1994年の政治改革関連諸法成立までの議論を扱う。政治改革期には、「個人本位」の選挙から「政党本位」の選挙への転換が掲げられ、小選挙区比例代表並立制の導入と共に、政党が行う選挙運動も法的に承認された。さらに、政治改革期には戸別訪問自由化も大きな論点となっていた。そこで、「政党本位」の理念の下で、選挙運動規制がどのように議論されたのかを解明する。

第5章では近年の選挙運動規制論議として、インターネットを利用した選挙運動が自由化された

過程を分析する。ネットを利用した選挙運動に関しては、1996年頃から国会で議論されるようになり、2013年の第183回国会で自由化が実現した。ネット運動の自由化は既存の選挙運動規制にも影響を及ぼしうるものであり、いかなる議論が国会で展開されたのか注目される。

第2部ではイギリスにおける選挙運動規制の立法史を分析する。第2部は全4章から構成される。第1章では選挙運動規制の成立過程を分析する。イギリスでは古くから選挙運動規制に関する法令が制定されていたが、それらは選挙での腐敗行為を防止することを目的としていた。ところが、それらの法令では選挙腐敗を一掃できず、1883年の腐敗及び違法行為防止法の制定に至る。本章では、初期の腐敗防止立法を概観し、それから1883年法の制定過程を分析することで、イギリスにおける選挙運動規制がどのようにして成立したのかを解明する。なお、1883年法制定過程では戸別訪問禁止に関する議論も行われているため、これについても分析している。

第2章では、1883年法成立以降の選挙運動規制の展開を、3つの重要な選挙法に沿って分析する。すなわち、1918年国民代表法、1948年国民代表法、1983年国民代表法である。1918年法ではいわゆる「第三者」の選挙費用が規制され、1948年法は既存の選挙運動規制を強化した。さらに1983年法は現行法であるため、その規制構造を概観する。なお、制定法ではないが、1952年に選挙運動規制の理解を一変させたと評される1つの重要な判決が下されているため、これについても検討を加えた。これらの分析を通じて、20世紀における選挙運動規制の展開を跡付ける。

第3章では、2000年の政党、選挙及びレファレンダム法制定過程における議論を分析する。2000年法により、イギリス憲政史上初めて政党の選挙運動が規制された。そこで、2000年法によって、いかなる選挙運動規制が、いかなる根拠から導入されたのかを解明する。

第4章では、2000年法制定以降の選挙運動規制論議を分析する。イギリスでは2000年法制定以降も選挙運動規制に関して幾つかの立法がなされている。そこで、本章では2009年に制定された政党及び選挙法の制定過程に着目して、そこでの議論を分析する。また、2011年と2014年にも選挙運動規制に関わる法律が制定されているため、これらについても概観する。

以上の分析を踏まえて、終章では、日本とイギリスの立法史を比較分析する。そして、立法府の抱く「公正」概念や選挙運動観を明らかにし、憲法学への示唆を述べる。

第1部 日本

第1章 選挙運動規制の成立

本章では日本における選挙運動規制の成立過程を分析する。選挙運動規制が成立したのは1925(大正14)年のいわゆる男子普通選挙法成立時であるが、それ以前にも選挙運動規制を求める議論が存在した。そこで、まずは1925年以前の選挙運動規制論議について分析し(第1節)、その上で1925年法の立法過程を分析する(第2節)。なお、成立以降の選挙運動規制の展開についても簡単に分析した(第3節)。

第1節 前史

明治憲法下で衆議院選挙を規律したのは衆議院議員選挙法である¹。もともと、1925年までの選挙法は、買収などの選挙犯罪に対する罰則を定めた他は、「投票所ニ於テハ一切ノ演説討論及喧譟ニ涉リ又ハ他人ノ投票ヲ勧誘スルコトヲ禁ス」(72条)と規定して投票所における選挙運動を禁止したのみで、格別の選挙運動規制は無かった²。しかしながら、次第に選挙運動規制を求める議論が登場してくる。以下では、1925年以前の選挙運動規制案を、作成時期と作成主体の観点から4つに分類して検討する。第一が1903年から1915年の間に主として個人的に作成された案、第二が1911年から1916年にかけて内務省が作成した案、第三が1920年代に主として政党が作成した案、第四が1920年代に非政党内閣が作成した案である。

(1)初期の選挙運動規制案——1903～1915年

[1]林田案① 緊急勅令案

1903(明治36)年1月、政府(第一次桂太郎内閣)は前年の総選挙で買収等の弊害が多く見られたことから、「専ら投票買収の悪弊を防ぐ」ために³、緊急勅令を定めて選挙運動を取締ることを検討した。勅令案の起草は、衆議院書記官長である林田亀太郎が行ったとされる⁴。規制の内容は、①選挙事務所の数的制限、②選挙運動者の数と資格の制限、③選挙費用の上限額などの規制、④選挙運動方法の規制であった。特に、選挙運動方法の規制として、「議員候補者推薦者及選挙運動者は公開の演説

¹ 制定時の選挙法については、自治省選挙部編『選挙法百年史』(第一法規、1990年)95頁以下参照。また、同法の制定過程については、河村又介「明治時代に於ける選挙法の理論及び制度の発達(三・完)」国家学会雑誌57巻2号(1943年)13頁以下、稲田正次『明治憲法成立史 下巻』(有斐閣、1962年)1071頁以下、杉正夫『日本選挙制度史——普通選挙法から公職選挙法まで』(九州大学出版会、1986年)13-19頁参照。

² もともと、明治憲法下では多様な言論取締立法(新聞紙条例、出版条例、集会及政社法など)が存在しており、選挙運動が全くの自由であったわけではない(伊藤勲「選挙干渉小史」上智法学論集18巻3号(1975年)63頁以下、末松孝典「明治二十五年・選挙干渉事件における言論規制」近代日本研究26巻(2009年)1頁以下参照)。

³ 『東京朝日新聞』1903年1月7日。

⁴ 政府の命を受けた衆議院事務局が勅令制定に向けた調査を行い、林田が起草したとされる(『讀賣新聞』1903年1月10日)。ただし、林田本人は政府から起草を依頼されたことを否定しており、従来からの私案であると主張している(『讀賣新聞』1903年1月11日)。

若くは書面を以てするの外直接選挙人に就て勧誘を爲すことを得ず其の選挙人に配布する文書は必ず郵便に付すべし(10条)とされた⁵。この規定の主眼は、「所謂運動者」が「各選挙民の家に出入し投票を勧誘する如きことを厳禁」することにあり⁶、戸別訪問の禁止が意図されていた。

本案が現在確認できる最古の選挙運動規制案である。本案でまず注目されるのは、1925年に成立する選挙運動規制の多くが既に盛り込まれていたことである。また、本案の選挙運動規制の主目的が「専ら投票買の悪弊を防ぐ」ことであったことも注目される。林田は、買収を防止するために包括的な規制の導入を検討したのであり、その中で戸別訪問の禁止も検討されていたのである。

[2]林田案② 衆議院議員選挙取締法案(私案)

林田は1908年の第24回帝国議会会期中に、「私案」として「衆議院議員選挙取締法案」を発表している⁷。本案は全27か条からなり、①選挙事務所の数的制限、②選挙運動者の数と資格の制限、③選挙運動期間の制限(選挙運動は選挙事務所設置後でなければ行えない)、④選挙費用の上限額などの規制を定めている。また、⑤選挙運動方法についても、「議員候補者及選挙運動者ハ公開ノ演説若ハ文書ニ依ルノ外何等ノ方法ヲ以テスルヲ問ハス選挙人ヲ勧誘スルコトヲ得ス(7条)」と規定しており、公開の演説と文書による以外の選挙運動が全て禁止されている。なお、選挙運動者の制限と関連して、議員候補者と法定選挙運動者以外の者、いわゆる「第三者」が選挙運動に従事することも禁止されている。すなわち、「議員候補者又ハ選挙運動者ノ請託ニ依ルト否トヲ問ハス選挙ノ投票ヲ周旋シ又ハ周旋セムコトヲ申込ミタル者ハ一年以下ノ軽禁錮又ハ二百円以下ノ罰金ニ處ス因テ報酬ヲ約束シ又ハ之ヲ收受シタル者ハ四年以下ノ重禁固ニ處ス(14条)」と規定していた。

本案は1903年の緊急勅令案を基礎としつつ、新たに選挙運動期間の制限や、第三者運動規制を加えるなど、規制を更に強化した内容となっている。

[3]高橋安爾案 衆議院議員選挙取締ニ関スル法律案

第24回帝国議会に、高橋安爾(無所属)外38名が「衆議院議員選挙取締ニ関スル法律案」を提出した⁸。これが初めて帝国議会に提出された選挙運動規制の法案である。本案は、[2]林田私案を議員提案として提出したものであり⁹、その内容は林田案と共通する点が多い。すなわち、①選挙事務所の数、②選挙運動者の数と資格、③選挙運動期間、④選挙費用を規制した。また、⑤選挙運動方法について「議員候補者及選挙運動者ハ公開ノ演説若ハ文書ニ依ルノ外何等ノ方法ヲ以テスルヲ問ハス選挙人ヲ勧誘スルコトヲ得ス(7条)」と規定していた。なお、「一般人」、すなわち「運動者デモ候補者デモナイモノ」を取り締まるために¹⁰、[2]林田私案14条と同一の規定を設けていた(14条)。

⁵ 『東京朝日新聞』1903年1月13日。

⁶ 『讀賣新聞』1903年1月7日。

⁷ 林田亀太郎『明治四十一年二月十七日(第二十四回議會)發表 衆議院議員選挙取締法案(林田案)』(国立国会図書館蔵)。

⁸ 法案は、『第二十四回帝國議會 衆議院議事速記録』(第9号、1908(明治41)年2月15日)142頁以下。

⁹ 『讀賣新聞』1908年2月19日。

¹⁰ 『第二十四回帝國議會衆議院 衆議院議員選挙取締ニ関スル法律案委員會議録(速記)』(第4号、1908年2月26日)7頁。

高橋議員は、法案提出の目的を「選挙界ノ不潔不淨ト云フモノヲ救治」することであると説明している¹¹。とりわけ、「本案ノ大精神ト云フモノハ選挙人ノ自由意思ノ投票ヲ絶対ニ希望シテ趣意」¹²であり、「選挙人其ノモノニ就テ個々ニ運動周旋スル者ヲ取締」ることであるとする¹³。このため、法案7条こそが「案ノ最モ大ナル楔子トナツテ居ル箇條」¹⁴とされる。また、その他の選挙運動規制に関しても、「不潔不淨」を除去するための手段であると説明されている。すなわち、選挙事務所の制限は「選挙ノ公平ヲ保ツタメニ、又選挙ノ取締ヲ容易ナラシムルタメ」と説明し¹⁵、また、「費用ノ増大スルノハ、詰リ弊害ノ増大スル」ことであるから、選挙費用規制は「有ラユル弊害ヲ除去シヤウト云フ第一著ノ手段」であると説明し¹⁶、さらに選挙運動期間を定めた理由も「取締上必要」と説明している¹⁷。

法案は特別委員会に付託された¹⁸。委員会は、さらに特別調査委員会を設置して修正案(委員協議案)を作成させ¹⁹、この修正案に基づいて審議が進んだ。委員会では、特に第三者運動規制に関する議論が行われている。この点、高橋議員は、「一般ノ人ガ——運動者デナイ何デモナイ人ガ演説ナリ若クハ文書ナドニ依ツテ選挙ニ關スル意見ヲ發露スルト云フコト」は許されると述べる一方で²⁰、「一般ノ人」に許されるのはあくまでも「選挙ニ關スル意見」を述べることまでであり、特定候補者のために「投票ヲ周旋」すること、つまり選挙運動をすることは修正案11条²¹により禁止されると述べる。すなわち、高橋議員は、「例ヘバ私ノタメニ私ガ頼マヌコトヲ或人ガ頻リニ選挙者ヲ説イテ廻ッテ、其投票ヲ周旋スルト云フ事實ガアル場合ニ、其者ハ私ニ取りテ何ノ害モナイ、却テ調法デアル」としつつも、本案は「神聖ナル投票ヲスル選挙人ノ意思ヲ保護シタイト云フ方ノ側カラ立テタ案デゴザイマスカラ、選挙者ニ就テ周旋シテ廻ル者ヲ本條ヲ以テ絶対ニ禁止スルト云フ考デアル」と説明している²²。もっとも、高橋議員は、本案は「從來アリマスルトコロノ周旋屋、一般ニ運動屋ト稱シマスルモノ」を取締ることに主眼があると述べており、他方で「周旋屋」でない普通の第三者が演説会などで意見を述べる際に「誰ガ宜イトカ、彼ガ宜イトカ云フコトハ自然有ルベキコト」とも述べて、普通の第三者が特定候補者を支持する主張を述べることには寛容な姿勢を示している²³。

11 『第二十四回帝國議會 衆議院議事速記録』(第9号)143頁。

12 『第二十四回帝國議會衆議院 衆議院議員選挙取締ニ關スル法律案委員會議録(速記)』(第4号)8頁。

13 同上(第4号)12頁。

14 同上(第6号、1908年3月11日)21頁。

15 同上(第4号)9頁。

16 『第二十四回帝國議會 衆議院議事速記録』(第9号)144頁。

17 『第二十四回帝國議會衆議院 衆議院議員選挙取締ニ關スル法律案委員會議録(速記)』(第6号)20頁。

18 ただし、審議の多くは秘密会とされ議事録がほとんど残されておらず、断片的な議論が垣間見えるのみである。

19 修正案は、『第二十四回帝國議會衆議院 衆議院議員選挙取締ニ關スル法律案委員會議録(筆記)』(第5号、1908年2月28日)15-16頁。

20 同上(第4号)12頁。

21 原案14条が移動したもので、文言上の変化はない。

22 『第二十四回帝國議會衆議院 衆議院議員選挙取締ニ關スル法律案委員會議録(速記)』(第4号)8頁(ただし発言は、修正前の原案14条に言及したものである)。また、高橋議員は、「縦令好意デ投票ノ周旋ヲ致シマスルモノモ、選挙者ニ直接種々ナ方法ヲ以テ選挙者ヲ誘惑スルコトヲ避クルカタメニ、本條ヲ設ケマシタ」とも説明している(同8頁)。

23 同上(第4号)8頁。

このように、本案は、選挙の弊害を除去することにより、選挙人の自由な投票意思を保護することを目的としている。そして、目的達成の手段として個別の選挙運動規制が正当化されているが、特に第三者運動を禁止することで「周旋屋」を防止すること、また、選挙人と直接接する運動方法(戸別訪問)を禁止することの2点が重視されていた。ところで、委員会審議を見ると、第三者運動に関する議論があった一方で、戸別訪問禁止を批判する主張が見られなかったことも注目に値する。つまり、戸別訪問禁止については、それを容認する議員が既に一定数存在していたのである。なお、法案には多くの修正が施され²⁴、結局法案は撤回された。

[4]森田小六郎案① 衆議院議員選挙法中改正法律案

1914(大正3)年の第31回帝国議会において、森田小六郎議員(中正会)は衆議院議員選挙法の改正法案を提出した²⁵。本案は、第4章に「議員候補者、選挙運動者及選挙事務所」の章を新設し、①選挙事務所の制限、②選挙運動者の制限、③罰則強化をしている。森田議員は、「選挙人が皆腐敗」し、弊害が溢れ、有能な人材が議員になれないこと、現行法は罰則が軽く間接的に選挙の腐敗を助長していると述べて、これらを是正するために罰則の強化を図り、さらに選挙運動者と議員候補者の「運動ノ手續ニ付テ制限」したと説明している²⁶。本案は委員会に付託されたが、不成立に終わった。

[5]森田小六郎案② 衆議院議員選挙法中改正法律案

森田議員は、翌1915年の第36回帝国議会でも衆議院議員選挙法の改正法案を提出している²⁷。法案提出の理由は前年と同様であり、選挙での腐敗行為を防止する必要があるが、現行法には「不備寛大」な点があるとする²⁸。なお、本案は前回以上に選挙運動規制を強化していた。すなわち、①選挙事務所の制限、②選挙運動者の制限(第三者運動規制を含む)²⁹に加えて、③選挙運動期間の制限、さらに、④選挙運動方法についても、「議員候補者、選挙事務代理者及選挙運動者ハ公開ノ演説又ハ文書ニ依ルノ外選挙人ヲ勧誘スルコトヲ得ス」(85条の5)と規定した。これは「選挙人ヲ直接ニ勧誘スルコトヲ禁止スル」ための規定であり³⁰、戸別訪問を禁止することを目的としていた。この規定について、森田議員は次のように説明している。

「……現行法ニ於テハ戸別訪問ヲ禁止シテ居リマセヌカラ、自由自在ニ有権者ノ各戸ヲ訪問シテ、直接ニ勧誘スルコトガ出来ルノデアリマス、之ヲ自由ニ放任シテ置クト云フト、種々ノ情弊ガ生ズルノミナラズ、甚シキニ至ッテハ婦人——候補者ノ母親、妻(拍手起ル)若クハ娘等ヲ使ッテ(「宜イヂヤナイカ」ト呼フ者アリ)立憲的政治家トシテ甚ダ公明ヲ缺ク運動ヲ生ズル者

²⁴ 選挙事務所数や選挙委員の人数に関する制限が削除され、無制限に認められることになった。また、原案にあった選挙費用上限額の規制は修正案では削除されており、これに対して再度選挙費用上限額を設けることを求める修正案も示されたが容れられなかった。

²⁵ 法案は、『第三十一回帝國議會 衆議院議事速記録』(第8号、1914(大正3)年2月5日)99頁以下。

²⁶ 同上101頁。

²⁷ 法案は、『第三十六回帝國議會 衆議院議事速記録』(第6号、1915(大正4)年5月29日)90頁以下。

²⁸ 同上91-92頁。

²⁹ 議員候補者以外の者は、候補者の承諾を受けずに選挙事務所を設置したり、選挙運動者を使用して選挙運動をすることが禁止され、違反者には罰則が科せられる。

³⁰ 『第三十六回帝國議會 衆議院議事速記録』(第6号)92頁。

ガ自然ニ起ルノデアリマス(拍手起ル)人情ノ弱點ヲ衝キ、其人ノ感情ヲ動カシテ、一票ヲ取ルト云フコトヲ禁止スルニアラザレバ、選舉ノ神聖ト公平ハ保チ得ラレナイモノデアル、故ニ私ハ本案ニ於テハ絶對ニ戸別訪問ヲ禁止スルト云フ案ヲ立ツタノデアリマス(「ソナ事ハ何處ニ在ル」ト呼フ者アリ)直接勧誘ヲ禁止スレバ自然戸別訪問ヲ禁止スルコトニナルデハナイカ…」³¹。

森田議員は、戸別訪問が「種々ノ情弊」を生じ、「人情」や「感情」に訴える投票依頼行為が行われることにより、「選舉ノ神聖ト公平」が害されるとして、そのような情実を防止することを根拠に戸別訪問禁止を正当化している。また、候補者の家族を使って戸別訪問をすることは「立憲的政治家トシテ甚ダ公明ヲ缺ク」とも批判している。なお、選挙事務所数や選挙運動者数を制限した根拠については、「直接勧誘ヲ禁止スル結果」として、多数の事務所や運動者が不要になると説明されており³²、本案が戸別訪問禁止を軸に構成されたものであることが明らかにされている。

このように、本案は腐敗行為防止を目的とするものであると説明されているが、その中心的な規制は戸別訪問禁止であり、戸別訪問禁止の根拠は情実防止であった。本案は委員会に付託されたが、審議未了に終わった。

(2)内務省案——1911～1916年

[6]衆議院議員選挙法改正調査会

1911年12月、政府(第二次西園寺公望内閣)は衆議院議員選挙法改正調査会を設置した。調査会は内務大臣の監督下に置かれた組織であるため、ここで取り上げる。調査会の主たる目的は選挙法の別表改正にあつたが、選挙運動規制も調査対象に含まれている。調査会では、欧米の選挙を参考にして、「個人勧誘の運動方法」を禁止して文書と演説を中心とする取締方法が検討されたようである³³。調査会もまた、選挙人に直接接触する運動方法の禁止に着目していたことが窺える。

[7]内務省案① 省議決定案

内務省は、第二次大隈重信内閣下の1914年7月頃から選挙法改正の調査をしており、この時期に省議決定に至った案が存在する³⁴。本案では、①選挙事務所の制限、②選挙運動者の制限、③戸別訪問の禁止が検討されている。

第一に、選挙事務所の制限について、具体的な条文の形では示されていないが、次のような検討がなされていた。すなわち、①選挙事務所の届出と公示、②数の制限、③飲食店や旅館等に事務所を設置することの禁止、④主たる事務所と従たる事務所を区別すること、⑤事務所に「主任者」を置

³¹ 同上92頁。

³² 同上93-94頁。

³³ 『東京朝日新聞』1911年12月12日。

³⁴ 本案は、「大正三年乃至同五年ニ於ケル選挙法改正調査會當時ニ於ケル省議決定案」として、衆議院議員選挙法改正調査会『選挙運動方法ノ取締ニ關スル調査資料』(192年)に掲載されている。なお、同資料は、1922年の衆議院議員選挙法調査会(後述[13])で作成されたものである。同資料の正確な作成年月日は不明であるが、調査会が設置されていた1922年から1923年の間に作成されたことは確実である。

き、会計事務などの選挙事務を担当させることである³⁵。選挙事務所に関する規定は、特に選挙費用の「帳簿」の備付けを義務化する場合に必要なると説明されており、また、選挙事務所の届出をさせることは、一般に事務所の所在を周知させることが候補者の便宜になると共に、取締上も便宜であるとされている³⁶。

第二に、選挙運動者の制限について、①選挙運動者の届出と公示、②運動者の資格の制限、③数の制限、④運動地域の制限、⑤選挙運動期間の制限(選挙運動は選挙期日公布後に開始)、⑥連座制が検討されていた³⁷。内務省は、議員候補者と選挙人の間に介在して「投票ノ斡旋勧誘ヲ爲ス所謂選挙運動者」の存在が選挙を腐敗させる「主因」であるとする。そこで、選挙運動者の資格を制限し、届出をさせ、法定選挙運動者以外の者(第三者)の選挙運動を禁止することが必要であり³⁸、さらに、選挙運動者の「非違ノ責任」を候補者に帰させる規定(連座制)が必要であるとしている³⁹。

第三に、戸別訪問については、「選挙運動ハ戸々ニ就キ又ハ公開セサル集會ニ於テ之ヲ爲スコトヲ得ス」(85条の5)との規定が示されている。同規定については次のように説明されている。

〔説明〕

投票勧誘ノ方法ニ關スル件

一、所謂戸別訪問ヲ禁スルコト

二、從來行ハルル推薦狀ノ名ノ下ニ選舉人ニ對シ其ノ投票セムトスル議員候補者ノ表示ヲ求めムルコトヲ得サラシムル事

以上各項ニ付審案スルニ

投票勧誘ノ方法ニツイテハ從來戸別訪問ヲ以テ投票賣買等ノ選舉界ニ於ケル腐敗行為ヲ醸成シ一面選舉費用ヲ大ナラシムル主タル原因ナルヲ以テ現今選舉界ニ於ケル腐敗廓清ノ爲メニハ運動方法ニ關シ適當ノ制限ヲ設クルヲ必要ト爲ストノ意見多キヲ認ム而シテ戸別訪問禁止ノ規定ヲ設クルコトニツイテハ賛否相半セリ」⁴⁰

すなわち、従来の選挙で戸別訪問が買収等の腐敗行為の温床になっており、そのことが選挙費用増大の原因にもなっているとして、腐敗一掃のために選挙運動方法に制限を設けるべきとの意見が多く出たとする。しかしながら、戸別訪問を禁止すべきか否かについては賛否両論であったという。まず、戸別訪問禁止に賛成する者は次のように主張した。

「一、戸別訪問ハ投票賣買ヲ容易ナラシメ從テ選舉界ヲ腐敗セシムル主要ノ原因ナリ

二、戸別訪問ハ選舉人ニ直接シテ投票ヲ勧誘スルモノナルヲ以テ情實ヲ醸成シ從テ選舉ノ自由

³⁵ 同上3頁。

³⁶ 同上4頁。

³⁷ 同上39-40頁。

³⁸ 本案85条の4は、「議員候補者及第八十五條ノ二ノ規定ニ依リ届出アリタル選挙運動者ニ非サレハ選挙運動ヲ爲スコトヲ得ス」と規定して一切の第三者運動を禁止している(同上39頁)。

³⁹ 同上40頁。他方で、選挙運動者の数を制限することは適当な標準を得ることが困難であり、また運動地域を制限することも候補者に不便となるのみで「大ナル實益ナシ」とされている。

⁴⁰ 同上84頁。

公正ヲ害ス

三、戸別訪問ハ議員ノ品位ヲ毀損ス⁴¹

このように、戸別訪問が①買収を容易にし、選挙腐敗の主要な原因であること、②有権者との間で情実を醸成すること、③議員の品位を毀損することが根拠とされている。これに対し戸別訪問禁止に反対する者は次のように主張した。

「一、戸別訪問ヲ禁止シ從テ選舉運動ヲ言論又ハ文書ニ限ルトキハ政治上社會上ニ思ハサル影響ヲ來シ人心ヲ矯激ナラシムル惧アリ

二、戸別訪問ハ投票賣買ヲ伴ヒ易ク選舉界ヲ腐敗セシムル原因ノ一タルヲ失ハサレトモ戸別訪問自體ハ決シテ非難スヘキモノニ非ス而シテ之ニ伴フテ生スル腐敗ニツイテハ或ハ選舉運動者ノ違法行爲ノ責任ヲ其ノ知ルト否トヲ問ハス議員候補者ニ及ホスコトニヨリテ取締リ得ヘク戸別訪問ハ現今選舉人ノ智識ノ程度ニ考ヘ止ムヲ得サルモノナリ之ニ伴ウテ生スル腐敗行爲ヲ惧レ之ヲ禁セントスルハ所謂角ヲ矯メテ牛ヲ殺スノ類ナリ

三、加之現今選舉ノ實況ニ徴スルニ市部ハ別トシ郡部ニ於テハ投票賣買ハ戸別訪問ニ依リテ行ハルルコトハ多少ノ例外ヲ除キ事實上机上ニ於テ豫想スル程多キモノニアラス多クハ地方ニ於ケル有力者即チ選舉運動者ノ仲介的行動ニアルモノナリ從テ單ニ戸別訪問ヲ禁スル等選舉運動ノ方法ニ制限ヲ加フルモ投票買収ハ絶滅セシムルヲ得サルモノナリ

四、取締ノ極メテ嚴重ナル英國ニ於テスラ運動方法ニ付イテ何等制限ヲ設ケス以テ鑑戒トナスヘシ⁴²

つまり、①戸別訪問の禁止は、政治上・社会上に思わぬ影響を及ぼし、人心を過激にするおそれがあること、②戸別訪問自体は非難されるべきものでなく、それに伴う弊害は、連座制等を通じて対処できること、③戸別訪問に伴う買収の多くは、「地方ニ於ケル有力者」、すなわち「選挙運動者」を仲介して行われているから、戸別訪問を禁止しても買収を根絶することは困難であること、④取締の厳格なイギリスですら戸別訪問を禁止していないことを挙げている。反対意見は、腐敗防止という目的は正当としつつも、戸別訪問禁止という手段ではその目的を達成できないとしている。

内務省は、以上のような議論の末に戸別訪問を禁止する案を採用したのであった⁴³。ただし、本案に基づく選挙法の改正は行われていない。

[8]内務省案② 一木喜徳郎案

政府(第二次大隈内閣)は、1916年に衆議院議員選挙法改正調査会を設置した。調査会には内務省の選挙法改正案(一木案)が提出されている⁴⁴。本案は、定数の是正と選挙運動規制の2点に焦点を当

⁴¹ 同上 84-85 頁。

⁴² 同上 85 頁。

⁴³ なお、本案では戸別訪問禁止に加えて、「一部人士密カニ集合シ相談會等ノ名ノ下ニ事實投票ヲ勧誘スル」行為をも禁止するために、「公開セサル集會ニ於テ」選挙運動を行うことも禁止している。

⁴⁴ この内務省案は、閣議決定を経たものではなく、正式な政府案ではなかった。このため、「政府案」とは呼ばれず、調査会会長である一木喜徳郎の名を冠して「一木案」と呼ばれた。

てていた。選挙運動規制については、①選挙事務所の数、②選挙運動者の数と資格を制限している。また、選挙運動者の制限と関連して、第三者運動も制限している。すなわち、「議員候補者ニ於テ選挙運動者ト定メタル者ニアラサレハ選挙運動ヲ爲スコトヲ得ス」(85条の5)⁴⁵と規定し、第三者運動を原則禁止していた。ただし、「第八十五条ノ五……ノ規定ハ演説文章又ハ信書ニ依テノミ選挙運動ヲ爲ス者ニ之ヲ適用セス」(85条の13)⁴⁶とも規定しており、演説、文書、信書に依る運動であれば第三者も自由に行えるとしていた。以上の①②に加え、選挙運動方法についても、「午後十時ヨリ翌日午前六時迄ハ選挙人ノ戸々ニ就キ選挙権ノ行使ニ關スル勧誘ヲ爲スコトヲ得ス」(85条の12)⁴⁷と規定し、深夜から早朝にかけての戸別訪問を禁止した⁴⁸。これらの選挙運動規制について、一木会長は次のように説明している。

「……又選挙ニ伴ヒマスル所ノ諸種ノ弊害ヲ矯正致シマシテ、選挙ノ爲ニ巨額ノ費用ヲ要スルト云　フヤウナ従来ノ實況モ何トカシテ之ヲ改メタイ、成ルベク選挙人ノ意思ガ自由ニ現レルヤウニシ又候補者ノ選挙運動ニ要スル費用ハ之ヲ減ズルヤウニシ其ノ他選挙ニ關スル種々ノ弊害ヲ減ジテ選挙ノ公正ヲ保チ選挙ノ良好ナル結果ヲ收メルト云フコトガ最モ大切ナルコトハ申スマデモナイ……」⁴⁹。

このように、「選挙ノ公正」を保つこと、具体的には選挙の弊害を防止することで選挙人の自由な投票意思を保護すること、また、選挙費用を減少させることが目的とされている。

調査会では、内務省案が選挙権を拡張していなかったこと、また、第三者運動を制限したことにより多くの批判が向けられた⁵⁰。他方で、戸別訪問の制限に関する議論はほとんど行われていない⁵¹。本案は、同年10月に寺内正毅内閣が成立した影響もあって、第4回目以降は実質的審議がほとんど行われず、最終的に政府が本案を撤回した⁵²。

⁴⁵ 「衆議院議員選挙法中改正法律案」4頁(国立国会図書館憲政資料室所蔵『小橋一太関係文書』R6・15(R付数字はリール番号を、右側の数字はコマ数を示している)。

⁴⁶ 同上5頁(『小橋一太関係文書』R6・15)。

⁴⁷ 同上5頁(『小橋一太関係文書』R6・15)。

⁴⁸ この時間帯の戸別訪問を禁止した理由は、「深夜又ハ早朝戸々ヲ訪問シ投票ニ關スル勧誘ヲナスハ當ニ選挙人ニ迷惑ヲ與フルノミナラス諸種ノ弊害ヲ生スル虞アルヲ以テ之ヲ禁スルコトセリ」と説明されている(「衆議院議員選挙法中改正法律案要領並理由」10頁(『小橋一太関係文書』R6・53))。また、一木会長も、「世間ニ於テモ段々論議セラレテ居ル所デゴザイマスガ、之ヲ全然禁止スルト云フコトハ實際ニ於テ頗ル行ハレ難イコトノヤウニ思ヒマス、但シ是ニ對シテハ少クモ相當ノ制限ヲ加ヘル必要ガアルト思ヒマス、殊ニ戸別訪問ノ時間ニ關シテ制限ヲ加ヘテ即チ夜間及早朝ノ戸別訪問ヲ禁ズルト云フコトハ最モ必要ナルコト」と説明している(「衆議院議員選挙法改正調査會議事速記録」(第1号、1916(大正5)年7月19日)8頁(『小橋一太関係文書』R6・143))。

⁴⁹ 「衆議院議員選挙法改正調査會議事速記録」(第1号)5-6頁(『小橋一太関係文書』R6・142)。

⁵⁰ 例えば、松田源治議員(政友会)は、「議員ノ候補者ノ定メテ運動者デナケレバ運動者ニナレナイト云フコトハ立憲政治ト最モ衝突シテ居リハシナイカ」と述べ、第三者運動制限を批判している(同上(第2号、1916年9月25日)25頁(『小橋一太関係文書』R6・162))。

⁵¹ 唯一、高木益太郎議員(立憲国民党)が「憲法政治ヲ行フニ就テハ、毎戸訪問デアルトカハ運動ヲスルトカ云フヤウナ卑シイコトヲシナイデ、堂々ト男ヲシキヤルト云フコトヲ希望スル」と戸別訪問について否定的な発言を簡単にしている(同上(第2号)41頁(『小橋一太関係文書』R6・170))。

⁵² なお、この時期は法制局や内務省警保局、司法省なども選挙事務所、選挙運動者、戸別訪問禁止を検討している。法制局案および警保局案は、衆議院議員選挙法改正調査會『選挙運動方法ノ取締ニ關スル調査資料』5-6頁、44-49頁、86-87頁に掲載されている。なお、1916年には司法省も夜間の戸別訪問禁止や選挙事務所の制限を検討している(『讀賣新聞』1916年8月6日)。

(3)政党案——1920～1924年

[9]憲政会案①

1920(大正9)年の第42回帝国議会で武富時敏(憲政会)外6名が憲政会案として普選法案を提出した。選挙運動規制については、「議員候補者ハ戸別訪問ノ方法ニ依リ選挙運動ヲ爲スコトヲ得ス違背シタル者ハ二百圓以下ノ罰金ニ處ス」(88条の2)と規定し、候補者に限り戸別訪問を禁止した⁵³。「戸別訪問」の文言が法文上に登場したのは本案が初めてである。本案は戸別訪問を禁止した以外は特に選挙運動規制を設けていないが、いわゆる選挙公営制を定めた規定が法案に盛り込まれている⁵⁴。

憲政会は、第43回帝国議会、第44回帝国議会にも普選法案を提出しているが、いずれの法案にも上記と同一の戸別訪問禁止規定を含んでいた⁵⁵。他方で、戸別訪問以外の選挙運動規制はやはり見られず、憲政会が戸別訪問禁止を特に重視していたことが窺える。

[10]憲政会案②

憲政会は、1922(大正11)年の第45回帝国議会でも安達謙蔵(憲政会)外10名が普選法案を提出している⁵⁶。選挙運動規制については、「議員候補者ハ選挙期日前一箇月以内ハ戸別訪問ノ方法ニ依リ選挙運動ヲ爲スコトヲ得ス」(88条の2第1項)と規定し、戸別訪問を禁止した。本案は、選挙期日前の1ヶ月間のみ戸別訪問を禁止している点の特徴である。なお、本案は戸別訪問禁止規定に加え、投票日当日において、投票所付近に選挙事務所や休憩所を設置したり選挙運動を行うことも禁止している(88条の2第2項)。

[11]押川方義案 衆議院議員選挙法中改正法律案

1923年3月20日の第46回帝国議会において、押川方義議員が選挙法改正案を提出している⁵⁷。本案は第7章に「議員候補者名簿、選挙費用」の章を新設し、選挙費用を規制している。すなわち、選挙人名簿に登録された選挙人の数に応じて選挙費用上限額を定め、選挙後に選挙費用明細書等の提出を義務付けている。また、「選挙應援ノ目的ヲ以テ公衆ヲ會同スル集會ヲ開キ又ハ廣告若ハ出版物ノ頒布並戸別訪問等ニ要スル費用ヲ供與セムトスル者ハ豫メ文書ヲ以テスル議員候補者ノ委任若ハ承諾ヲ受クルヲ要ス」と規定し(66条1項)、これに要した費用は議員候補者の選挙費用の一部として届出させると規定している(66条2項)。この66条の規定は、第三者が支出する費用について

⁵³ 『第四十二回帝國議會 衆議院議事速記録』(第13号、1920(大正9)年2月15日)217頁。なお、本案の立案過程において、戸別訪問禁止を巡り憲政会内部で路線対立があったと伝えられている。すなわち、憲政会幹部は戸別訪問に関する規定を何ら設けないことを主張したのに対し、党内急進論者は「何人と雖も公開演説又は文書に依るの外選挙人を勧誘するを得ず」と規定することを主張した(『東京朝日新聞』1920年1月19日)。結局、議員総会で候補者のみ戸別訪問を禁止することが可決された(『東京朝日新聞』1920年1月21日)。

⁵⁴ すなわち、「議員候補者ハ選挙期日公布後選挙期日前選挙ニ關スル小學校ヲ使用スルコトヲ得 使用ニ依リテ生シタル費用及損害ハ議員候補者ノ負擔トス」(105条の3)と規定していた。

⁵⁵ 第43回帝国議会提出法案は『第四十三回帝國議會 衆議院議事速記録』(第9号、1920年7月12日)135頁以下、第44回帝国議会提出法案は『第四十四回帝國議會 衆議院議事速記録』(第10号、1921(大正10)年2月3日)181頁以下。

⁵⁶ 法案は、『第四十五回帝國議會 衆議院議事速記録』(第16号、1922(大正11)年2月23日)321-322頁。

⁵⁷ 法案は、『第四十六回帝國議會 衆議院議事速記録』(第35号、1923(大正12)年3月20日)799-800頁。

も候補者の選挙費用に含めることにより、費用規制を徹底することを目的としている⁵⁸。なお、本案は選挙公営制として候補者に官立学校の利用を認めた他、選挙人に対し1回限りで無料郵便の発送を認めている。

このような規制の根拠について、押川議員は、選挙で「悪弊」が蔓延しているが、「先以テ衆議院自ラ改ムル」ことが必要であり、そのために「選挙民ヲ覚醒」させ、「官権金権若クハ拜ミ倒シ」によって議員が選出されることのない「人物本位」の選挙を実現することを主張している⁵⁹。

[12]中正倶楽部案

1924年7月12日の第49回帝国議会に、西岡竹次郎外1名が中正倶楽部案として普選法案を提出した⁶⁰。本案は、①選挙事務長1名の届出、②選挙事務所の数的制限、③選挙運動者(事務員)の数的制限(第三者運動規制を含む)、④選挙運動期間の制限、⑤選挙費用上限額の制限、⑥選挙運動方法の制限(戸別訪問禁止を含む)を行っている。特に、⑥の選挙運動方法規制では文書図画にも規制を及ぼしており、これまでに見た法案よりも規制対象が広がっている。

法案は、「議員候補者選挙事務長及選挙事務員其ノ他何人ト雖公開ノ演説若ハ文書ニ依ルノ外投票ヲ得ルノ目的ヲ以テ議員ノ任期終了ノ日ノ三箇月以前ヨリ、解散ノ場合ニ於テハ解散ノ日ヨリ選挙人ヲ訪問シ其ノ他選挙人ヲ勤^{マツ}「勸」の誤りか——筆者]誘スルコトヲ得ス」(79条の9)と規定している。このように、法案は衆議院の任期満了の場合と解散の場合とを区別し、それぞれの場合に応じて選挙運動期間が限定され、かつ、「公開ノ演説若ハ文書ニ依ル」運動方法のみが許されている。さらに、文書による運動についても、「議員候補者選挙事務長及選挙事務員其ノ他何人ヨリスルヲ問ハス選挙ニ關シ選挙人ニ對シテ配布スル文書ハ二回以上ナルコトヲ得ス但シ名刺モ亦文書ト看做ス 前記ノ文書配布ニ要スル郵税ハ之ヲ免除ス」(79条の10)と規定し、文書の頒布は何人も2回までしかできない。この他、第三者運動規制については、議員候補者のために①印刷物の配布、②広告、③集会の開催、④その他議員候補者の応援をしようとする者は、予め選挙事務長の承認を得ることが必要とされ、それらに要した費用は議員候補者の選挙費用に含まれるとした(79条の5)。

このように、本案は選挙運動規制の程度がかなり強い。法案の提案理由は、「選挙界ヲ廓清」するために、「選挙費用ヲ根本的ニ節約スル、根本的ニ制限ヲスル」ことと説明され、いずれの規制もこの目的に沿ったものと説明されている⁶¹。法案は委員会に付託されたものの、審議未了に終わった。

(4)非政党内閣案——1922～1924年

以下で検討する[13]から[15]は、1920年代の加藤友三郎内閣から清浦圭吾内閣にかけての非政党内閣の下で、普選実施を本格的に準備する過程で作成された案である。

[13]衆議院議員選挙法調査会答申

1922年10月、加藤内閣は衆議院議員選挙法調査会を設置した。今回の調査会は、普選実施に向

⁵⁸ 以上の他、投票日当日に投票所付近に選挙事務所や休憩所を設置することを禁止している(95条の2)。

⁵⁹ 『第四十六回帝國議會 衆議院議事速記録』(第35号)800頁。

⁶⁰ 法案は、『第四十九回帝國議會 衆議院議事速記録』(第10号、1924(大正13)年7月12日)186-187頁。

⁶¹ 同上187-188頁。

けた本格的な研究を行うこととし、選挙制度全般にわたって調査している⁶²。その調査項目には「選挙運動方法の取締」とする項目があり、選挙事務所や選挙運動員に関する制限の他に、「戸別訪問其他投票勧誘の方法に関する件」も含まれていた⁶³。ところが、調査会の審議では選挙取締等について「議論百出」し何等決定に至らなかったとされる⁶⁴。

最終的に、1923年6月に提出された報告書によれば⁶⁵、選挙事務所や選挙運動員については、①届出、②数の制限、③資格の制限(運動員のみ)、④飲食店等に事務所を設置することの禁止が示された。他方、選挙費用については、「選挙費用ノ決算報告ヲ爲サシムルコト」とだけ記され、上限額の規制などは答申されなかった⁶⁶。さらに、戸別訪問について、「戸別訪問其ノ他投票勧誘ノ方法ニ付テハ別ニ制限ヲ爲ササルコト」として、戸別訪問などの選挙運動方法は特に規制しないこととされた。このように、衆議院議員選挙法調査会答申の段階では、必ずしも厳格な選挙運動規制は提案されていなかった。

[14]臨時法制審議会答申

加藤総理は、調査会の報告を受けて、臨時法制審議会に選挙法改正に関する諮問を行った⁶⁷。臨時法制審議会は主査委員会を設置して審議を進め、審議の済んだ項目から順次答申を行い、1923年12月5日には全ての答申が揃った。選挙運動規制については、①選挙事務所の届出と数的制限、②選挙運動員の数と資格の制限、③候補者と選挙運動者の戸別訪問を禁止すること、④選挙に関する「貼札、掲示書、招牌等ニ關シ相當ノ規定ヲ設クルコト」(文書図画制限)が答申され⁶⁸、[13]衆議院議員選挙法調査会よりも広い規制が答申されている。特に文書図画制限は初めて提案された規制である。なお、選挙費用に関しては特に答申されていない⁶⁹。以下では、文書図画規制と戸別訪問禁止に関する臨時法制審議会の議論を見る。

まず、文書図画規制について、主査委員会において鶴澤總明委員が「選挙に関する貼札掲示書招牌等に關シ相當の取締規定を設くること」を提案した。その理由は、文書図画の規制については治安警察法等があるものの、「選挙に関する廣告貼札等にして往々其の常規を失し甚だ不體裁なるものがある」として、これを防止するために、イギリスの1883年腐敗及び違法行為防止法18条(選挙に関する文書図画に印刷者並びに発行者の住所氏名を記載することを義務付ける規定)のような規定を設け

⁶² 調査会は、水野鍊太郎(内相)を会長とし、委員には全て官僚が任命された。これは、今回の調査会の目的が普選法制定に向けて調査資料を収集することにあつたため(『讀賣新聞』1922年10月21日)、政府は調査会の調査が終わった後には、さらに別の機関に対し選挙法改正について諮問する予定であった(松尾尊允『普通選挙制度成立史の研究』(岩波書店、1989年)235-236頁参照)。

⁶³ 『東京朝日新聞』1922年11月4日(夕刊)。

⁶⁴ 『讀賣新聞』1923年4月27日。

⁶⁵ 衆議院議員選挙法調査会『衆議院議員選挙法ニ關スル調査審議ノ結果報告 一冊』(1923年)。

⁶⁶ 選挙費用に関連して、①小学校の無料使用、②1回限りで無料郵便の利用を認めるとの選挙公営制も答申された。

⁶⁷ 臨時法制審議会の構成員などは、松尾・前掲注(62)256-258頁参照。

⁶⁸ 臨時法制審議会『諮問第五號答申書』(1923年)6-8頁。なお、選挙事務所について、飲食店や旅館等に事務所を設置することを禁止するとの案が出ていたが、主査委員会で否決された(同38頁)。

⁶⁹ 審議の中で、選挙費用の決算報告の義務付けと選挙公営制を求める動議が提出されたものの、否決されている(同上9-10頁)。

るべきと主張した⁷⁰。この提案には小野塚喜平次委員の賛同があった。さらに小野塚委員は、鶴澤委員の提案について、文書の掲示場所を一定することまで含めるべきと提案し、鶴澤委員も承諾した。こうして、鶴澤委員の提案は主査委員会で満場一致で可決され、後に総会でも満場一致で可決されたのであった⁷¹。

次に戸別訪問禁止について見る。主査委員会では、①議員候補者及び選挙運動員の戸別訪問を禁止すべきとの説と、②候補者に限り禁止すべきとの説があった。採決の結果、①は少数で否決され、議員候補者に限り戸別訪問を禁止することにした⁷²。このため主査委員会の「報告書」には、「候補者ノ戸別訪問ヲ禁スルコト」とだけ記された。ところが、11月30日の総会で、原嘉道(弁護士)から「運動者の戸別訪問を禁止する事」とする提議が出された。これに対し、美濃部達吉(東大教授)は「戸別訪問を絶対に禁止するのは運動員をして他家に至る事能はずといふと同じく実際に於て取締り不可能である」と反対し、他の委員からも「選挙界の活気を失ふ」といった反対論が出された。他方で、「戸別訪問は選挙界に^マ害の根本を成すものにして之がため選挙費の増嵩を見殊に普選実施の暁は其^マへい更に甚だしきものあるを恐る選挙運動は言論文章にのみ頼りてこそ選挙界の革正が出来るのである」とする賛成意見も出た。採決の結果、出席者33名中28名の賛成があり、選挙運動者による戸別訪問も禁止することが決まった⁷³。この結果、最終的な答申では、「一、候補者ノ戸別訪問ヲ禁スルコト 一、選挙運動者ノ戸別訪問ヲ禁スルコト」⁷⁴とされたのであった。

[15]清浦内閣案

臨時法制審議会答申を踏まえて山本権兵衛内閣は法案の立案を進めた。1924年1月には清浦奎吾内閣が発足するが、引き続き選挙法改正に向けた準備が進められた。清浦内閣が作成した法案は⁷⁵、①選挙事務所と選挙運動者の数的制限(85条の3)、②選挙運動者の資格制限(85条の5)に加え、③「何人ト雖戸別訪問ノ方法ニ依ル選挙運動ヲ爲スコトヲ得ス」(85条の9)と規定し一切の戸別訪問を禁止した。この他、④文書図画についても、「選挙運動ノ爲引札張札又ハ立札ノ類ヲ頒布又ハ掲示セムトスル者ハ之ニ其ノ氏名住所ヲ記載スヘシ」(85条の10)と規定した。他方で、選挙費用については規制していない。

このように、法案は基本的には臨時法制審議会の答申を反映した内容であるが、戸別訪問については若干の差異がある。すなわち、法案は第三者も含めて一切の戸別訪問を禁止している。しかし、

⁷⁰ 横溝光暉『選挙運動の爲にする文書圖書の取締』(警察講習所学友会、1927年)7頁(奥平康弘監修『言論統制文献資料集成・第7巻』(日本図書センター、1991年)所収)。

⁷¹ 同上8頁。なお、同書の記述によれば、小野塚委員は、鶴澤委員の提案を「選挙ニ關スル貼札掲示書招牌等ハ一定ノ場所ニ於テ相當ノ方法ヲ以テセシムルコトトシ相當ノ取締規定ヲ設クルコト」に修正するよう提案し、これが満場一致で可決されたとあるが(同8頁)、実際の答申は「選挙ニ關スル貼札、掲示書、招牌等ニ關シ相當ノ規定ヲ設クルコト」となっている。

⁷² 臨時法制審議会主査委員会『報告書』39頁。また、『讀賣新聞』1923年11月18日参照。

⁷³ 『讀賣新聞』1923年12月1日。

⁷⁴ 臨時法制審議会『諮問第五號答申書』(1923年)7頁。

⁷⁵ 「衆議院議員選挙法中改正法律案帝國議會へ提出ノ件」(国立公文書館所蔵：2A-015-09・枢D00534100)。なお、同資料は国立公文書館デジタルアーカイブ(<http://www.digital.archives.go.jp/>)で検索・閲覧が可能であり、本論文ではこれを参照した。

臨時法制審議会答申は、議員候補者および法定選挙運動者による戸別訪問の禁止のみを答申していたはずであり、第三者の戸別訪問禁止については触れていなかった。このため、一切の戸別訪問を禁止した点に関しては、法案と答申とで差異が生じている。法案が「何人」も戸別訪問を禁止した理由は不明である⁷⁶。

法案は1924年1月18日に枢密院に諮詢されたが、その後の衆議院解散(31日)を受けて2月6日に撤回された。なお、2月21日にはほぼ同じ内容の法案が再度諮詢されたが⁷⁷、総選挙後に発足した加藤高明内閣により撤回されている(6月18日)。

(5)整理

以上、前史となる選挙運動規制案を概観してきた。各案を見ると、概ね次のことが指摘できる。

第一に、選挙運動規制は最初期の頃([1]~[3])から①事務所制限、②法定選挙運動者の制限、③選挙費用の規制、④選挙運動方法の規制(戸別訪問禁止)が既に検討されており、当初から包括的な規制の導入が検討されていたことが分かる。なお、①~③の規制はいずれもイギリスの1883年腐敗防止法に含まれる規制であり、日本の立案者達はイギリスの腐敗防止法を参照してこれらの規制を立案したと考えられる。そして、このことを踏まえると、イギリス腐敗防止法に含まれていなかった④の規制、とりわけ戸別訪問の禁止が日本独自に考案されたものであることが分かる。

第二に、選挙運動規制の正当化根拠について。選挙運動規制案は多数作成されているが、帝国議会で実質的審議を受けたものは少なく、このため各案の規制の正当化根拠を明確にすることは容易ではない。しかしながら、多くの案が選挙での腐敗行為を防止することを規制の正当化根拠に挙げていることは指摘できる。そして、腐敗行為の具体的内容としては投票買収が中心に考えられていたと言える。このことは、[1]、[2]、[7]をはじめとする諸案で買収防止が言及されていたこと、1900年代の総選挙における選挙違反の大半が買収事犯であったことから十分推測可能であろう⁷⁸。多くの案は、選挙での「不潔不浄」、「悪弊」の是正であるとか、選挙の「廓清」といった抽象的な根拠を掲げているが、これらも結局は選挙での買収防止を意図していると考えられる。

⁷⁶ 臨時法制審議会答申は、「選挙運動者ノ戸別訪問ヲ禁スルコト」と併記して「選挙運動員ノ資格ヲ制限スルコト」も答申している。これらを注意深く見ると、選挙運動「者」と選挙運動「員」という具合に区別されているように見える。仮に、戸別訪問が禁止される「選挙運動者」が法定選挙運動者に限らず第三者も含めた広い概念であり、他方で「選挙運動員」が法定選挙運動者のみを意味するのであれば、清浦内閣案で「何人」も戸別訪問を禁止したことは答申に沿った立案であったとも言えるが、推測の域を出ない。

⁷⁷ 2回目に提出された法案では、選挙費用規制について、「選挙運動者ニ非サレハ選挙運動ヲ爲スニ付費用ノ支辨ヲ受クルコトヲ得ス」(85条の9)とあり、費用支出ができる主体を制限している。なお、この法案も国立公文書館デジタルアーカイブで閲覧可能である(「衆議院議員選挙法中改正法律案帝國議會へ提出ノ件」(2A-015-09・枢D00544100))。

⁷⁸ 選挙違反の統計について、季武嘉也『選挙違反の歴史——ウラからみた日本の100年』(吉川弘文館、2007年)40頁の表2を参照。また、当時の買収の実態については、同書81-87頁、田中宗孝「明治大正選挙寸描」選挙62巻6号(2009年)1頁以下、古島一雄『一老政治家の回想』(中央公論社、1951年)107-109頁、平田奈良太郎『選挙犯罪の研究』(司法省調査課、1935年)77頁、富田信男「衆議院議員総選挙の史的分析(2)」選挙研究2号(1987年)68-69頁等参照。なお、1915年の『讀賣新聞』は、選挙違反件数に比べて検挙される人数が増加している点を「運動の方法が漸次大々的になりつとあることを示すもの」と指摘した上で、「戸別訪問が益行はれて行くのは面白くない傾向で、犯罪件数の割合に人員の多くなつたことも斯んな所に原因するのではあるまいか」と推測している(『讀賣新聞』1915年3月18日)。

第三に、選挙運動規制の構造としては、買収防止が主目的であったことから、買収の手段になっていると考えられた運動方法の規制が検討されている。それが①戸別訪問の禁止と②法定選挙運動者の制限であり、これら2つは多くの案で検討されていた。まず戸別訪問については、初期の案では「戸別訪問」の文言こそ見られないが、「公開ノ演説若ハ文書ニ依ル」以外の運動方法を一切禁止する結果として戸別訪問を禁止することが意図されており、[1]や[5]は明確に戸別訪問禁止を意図していた。これらの案は、非公開の場所で選挙人と直接接触する運動方法を禁止し、公開の場での演説と文書を中心とする運動方法へと変質させることにより、買収の防止を意図していたのである。また、第三者運動の制限については、選挙運動を行える主体を法定選挙運動者に限定することにより、「周旋屋」などと称されていた選挙ブローカー(候補者と選挙人との間に介在して買収行為を行う者)を防止し、これにより買収を防止することが意図されたのであった([3]、[7]など)。

なお、戸別訪問については、情実に訴える投票依頼行為を防止することも規制根拠に挙げられていた(例えば[5])。この点、当時の新聞社も戸別訪問禁止を主張しており、その根拠は情実防止論に依拠していた⁷⁹。例えば、『讀賣新聞』は1915年頃の戸別訪問の実態について、「選挙有権者を戸別に訪問し、頭を垂れ手をつきて其の同情の念に訴へんとする隠密の方法は、現今最も多数に行はれ、且つ最も有効に行はれつゝある所なり」、「特に近來有髯男子の戸別訪問にては未だ十分に有権者をして涙を催さしむるに足らずと思ひてか、故さらに纖弱なる自家の婦女子を派して戸別訪問の事に當らしめんとする者あり」と伝えている⁸⁰。このような情実に訴える行為は、「政界の男子の爲す可き事に非ざるなり」と非難され、また、情実で候補者を選挙することは選挙の公正を害すと非難されている。そして、『讀賣新聞』は、このような情実を一掃するためにも戸別訪問を禁止してはどうかと提案している⁸¹。このように、戸別訪問の禁止は、買収防止だけでなく、情実防止も根拠として正当化されていたことが分かる⁸²。

以上のように、1925年法以前の選挙運動規制案は、その多くが選挙での腐敗行為、すなわち買収を防止することを主たる正当化根拠としており、その規制構造は戸別訪問禁止と選挙運動主体の制限が中心であった。これらの規制により、選挙運動を限定された法定選挙運動者による、公開の場での演説と文書中心による政策中心の選挙へと転換させ、金銭や情実により選挙人の投票が影響を受けることを防止することが目指されたのである。

⁷⁹ 早くも1902年7月22日の『東京朝日新聞』は、戸別訪問について、「實は選挙區民は彼等[候補者]に接するを以て五月蠅しと爲す。彼等が何んの意見をも示さずして、ひたすらに自己の投票を依頼し、哀訴嘆願するを見て只鬱陶しさを増すのみなるを以てなり」と伝えている。

⁸⁰ 『讀賣新聞』1915年1月15日。

⁸¹ 同上。

⁸² また、『東京朝日新聞』1914年12月1日は、「選挙の腐敗を廓清する事」が必要であるとし、当時政府が提示していた選挙法改正案に戸別訪問禁止が含まれていたことについて、「大體に於て吾人は之に賛成せん」と述べている。これは腐敗行為防止の根拠から戸別訪問禁止を支持するものである。このように、戸別訪問は腐敗行為や情実といった弊害と結びつきやすいと考えられ、「選挙運動といへば戸別訪問、戸別訪問といへば選挙の弊害と、すぐ聯想される位なもの」とすら評され、戸別訪問自体が害悪であるかのような印象すら存在していた(関口泰『普選講座』(朝日新聞社、1927年)114頁)。

なお、選挙に要する費用を低減させるとの正当化根拠も複数の案で主張されている([8]、[12])。もっとも、腐敗行為防止という根拠に比べればその数は少ない。また、選挙行政を所轄した内務省の案([7]、[8])や非政党内閣の案([13]～[15])は、いずれも選挙費用規制を採用しておらず、当時の政府(非政党内閣、内務省)は必ずしも選挙費用規制を重視していなかったことが分かる。これらの点から、選挙費用規制自体がそれほど重視されておらず、また、選挙費用を低減させるという根拠も従たる根拠にとどまっていたといえる⁸³。

第2節 選挙運動規制の成立

(1)立案過程

1924年6月11日、護憲三派(憲政会、政友会、革新倶楽部)によって構成される加藤高明内閣が発足した。三派は普選実現を掲げており、加藤内閣も普選法の立案にとりかかった⁸⁴。政府案は内務省を中心に作成されたが⁸⁵、三派側も独自に普選法案を作成することを決め、7月に三派協定により普選調査会を設置した⁸⁶。7月21日の普選調査会で、選挙事務所の制限、法定選挙運動者の制限、文書図画の制限などが決まった⁸⁷。このように、選挙運動を規制すること自体は争いがなかった。以下では、戸別訪問と選挙費用規制について立案の経過を見る。

まず、戸別訪問について、7月21日の普選調査会で「候補者及其親戚並に事務員の戸別訪問は絶対に之を禁止すること」が決まった⁸⁸。ただし、「戸別訪問は自発的なるものを許可す」として、第三者が自発的に行う戸別訪問は自由としていた⁸⁹。ところが、8月6日に三派で最大勢力を有する憲政会が「其の如何なる理由に據ると又何人が之を行ふとを問はず絶対に之を禁止すること」を決定し、一切の戸別訪問を禁止するとの方針をとった⁹⁰。その後、9月1日に普選調査会が作成した普選綱領では、「何人と雖も投票を得る目的を以て選挙人を訪問(戸別訪問)するを得ざること」⁹¹とし、憲政会の意向通り一切の戸別訪問が禁止された。最終的に、9月4日に開かれた三派と政府との協議会での結果を受けて作成された普選大綱も「何人と雖も投票を得る目的を以て選挙人を訪問する

⁸³ ただし、総選挙での選挙費用の平均額は、第1回が約1000円、第7回が約5000円、第12回が8158円、第13回が8494円、第14回が24248円、第15回が19829円と着実に増加していた(季武・前掲注(78)107-108頁)。

⁸⁴ 普選法の成立過程を扱った文献は多数あるが、さしあたり柚・前掲注(1)69頁以下、松尾・前掲注(62)等参照。また、第50回帝国議会での選挙運動規制論議を扱ったものとして、佐藤令＝丸本友哉「我が国の選挙運動規制の起源と沿革」レファレンス718号(2010年)75頁以下がある。

⁸⁵ 内務省案(未定稿)は、選挙運動開始時期(選挙運動期間)、選挙事務所、選挙運動者、戸別訪問禁止(個々面接、電話による運動の禁止を含む)、選挙事務に係る官公吏の選挙運動禁止、内務大臣の命令による文書図画の制限、推薦運動の取締を内容としていた(『讀賣新聞』1924年9月5日)。これらの内容は三派側と大きな違いはない。

⁸⁶ 土川信男「護憲三派内閣期の政治過程」近代日本研究会編『年報・近代日本研究6 政党内閣の成立と崩壊』(山川出版社、1984年)271頁。

⁸⁷ 『讀賣新聞』1924年7月22日。

⁸⁸ 同上。また、『東京朝日新聞』同日付。

⁸⁹ 『讀賣新聞』1924年8月7日。

⁹⁰ 『東京朝日新聞』1924年8月7日。

⁹¹ 『東京朝日新聞』1924年9月2日。ただし、同日の調査会では、戸別訪問の禁止等を巡って三派内で議論が続出したため、後日改めて検討されることになった。

を得ざること」とし⁹²、一切の戸別訪問禁止が合意された。なお、政府(内務省)案は、戸別訪問に準ずる行為として個々面接や電話による選挙運動も禁止していた⁹³。これらの規制は従来の内務省案には存在しなかったが、戸別訪問禁止の実効性を高めるとの理由から追加されたものである⁹⁴。

次に選挙費用について、三派は規制を課すことで一致していた⁹⁵。これに対し、内務省も、①選挙費用の濫費を許せば選挙腐敗を撲滅できない、②有識無産階級の当選率が低下し普選の趣旨に反する、との考えから選挙費用を制限する方向で研究していたが、他方で選挙費用規制の実効性が確保できないとして規制に消極的な立場もあり、どのように規制を設けるかで意見が割れていた⁹⁶。しかし、若槻礼次郎内務大臣が三派協議案を尊重すると表明していたこともあり⁹⁷、費用規制の導入が決定された。9月8日には未決だった選挙費用上限額についても三派と政府で合意が得られた⁹⁸。こうして、9月8日には三派と政府とで普選法について概ね合意が得られ、内務省が法案を作成し、法制局での若干の修正を経た後に枢密院に諮詢された。

(2) 枢密院審査

枢密院では精査委員会が設置され、法案全体にわたる審議の後に逐条審議を行っている⁹⁹。枢密院の最大の関心事項は納税要件の撤廃であったが、第9回委員会(1925年1月23日)と第10回委員会(24日)では選挙運動規制についても審議している。枢密院顧問官からは、選挙運動規制について、「法が徒らに密になつてゐても其條文の解釋に至つては極めて曖昧なる箇所多く」、その結果として①却つて新たな選挙干渉や選挙訴訟が頻発するという弊害が生じないか、②曖昧な選挙運動取締規定に対して政府は十分な解釈を与えることができるのか、③国民の自由の伸張を阻害する結果とならないか、との意見が多く出たとされる¹⁰⁰。さらに、第13回委員会(30日)では政府への質疑が行われたが、戸別訪問禁止規定について、文言が不明瞭であることから「一般國民に取り最も危険」との批判が出た。特に法案98条2項の個々面接禁止規定について、「範圍が極めて明確を缺くのみならず之が取締に就ても非常な困難を感ずべく又其結果候補者同志が互に是等の紛はしき事件を摘発し合つて選挙訴訟を繁くする虞れあり又選挙干渉の弊を助長するの嫌がある」との批判が出た。これに対し政府は、規定の解釈は明確にできていること、適用に際しても公正に行うよう努めると答

⁹² 『讀賣新聞』1924年9月5日。

⁹³ 内務省案は、「戸別訪問其他連續して選挙人の箇々に就く選挙運動(但電話等のものを含む)は之を禁止すること」としていた(『東京朝日新聞』1924年9月5日)。

⁹⁴ 内務省編『選挙法改正理由書』(1925年)207-208頁。

⁹⁵ 『讀賣新聞』1924年9月2日。ただし、具体的な上限額については繼續して協議することになった。

⁹⁶ 『讀賣新聞』1924年8月1日。例えば、イギリスの立法を参考にして「短刀直入的」に条文をもって規制すべしとの意見がある一方で、条文のみで規制の実効性を確保することは困難であり、また選挙干渉に利用される危険があるとの消極的意見もあった。そこで、選挙費用を制限するためには、戸別訪問の禁止や運動員、事務所、ポスター等を制限することで間接的に費用制限するしかないとの意見が出ていた。

⁹⁷ 『東京朝日新聞』1924年8月23日。なお、内務省は普選大綱ができて以降も選挙費用規制の検討は続けている(『讀賣新聞』1924年9月8日)。

⁹⁸ 『東京朝日新聞』1924年9月9日。

⁹⁹ 枢密院での審議過程については、松尾・前掲注(62)310-313頁も参照。

¹⁰⁰ 『東京朝日新聞』1925年1月25日。

えたが、顧問官達は十分に満足しなかったという¹⁰¹。

このように、枢密院でも選挙運動規制に関する議論が行われており¹⁰²、法案に批判的な意見も出ていたことは注目される。もっとも、選挙運動規制の多くは原案通り枢密院を通過した¹⁰³。

普選法案は、衆議院議員選挙法を全文改正するもので、第10章に「選挙運動」、第11章に「選挙運動ノ費用」を新設した。このうち、第10章での選挙運動に関する規定は88条から100条までである。このうち、88条から95条は法定選挙運動者や選挙事務所などに関する規定である。96条は第三者運動の原則禁止(演説と推薦状を除く)を、97条は法定選挙運動者への報酬等に関する規定を、99条は特定公務員の選挙運動の禁止をそれぞれ定める。そして、98条が戸別訪問禁止規定であり、1項で「何人ト雖投票ヲ得若ハ得シメ又ハ得シメサルノ目的ヲ以テ戸別訪問ヲ爲スコトヲ得ス」、2項で「何人ト雖前項ノ目的ヲ以テ連続シテ個個ノ選挙人ニ對シ面接シ又ハ電話ニ依リ選挙運動ヲ爲スコトヲ得ス」と規定した。また、100条は内務大臣が文書図画の頒布・掲示に関して命令で制限することができるかと規定している¹⁰⁴。

(3) 議会審議

法案は2月21日の衆議院本会議で政府説明がなされ、23日から3月1日まで委員会審議、3月2日の本会議で可決された。貴族院では、3月4日に貴族院本会議に上程、11日から24日まで委員会審議、26日に本会議で修正可決された。3月27日と28日に両院協議会が開かれ、その成案が3月29日に衆議院および貴族院で可決され、ここに男子普通選挙と選挙運動規制が成立した。

(1) 法案説明

まず、2月21日の衆議院本会議において、加藤高明総理が選挙運動規制について次のように説明した。

「……偕又近時ノ選挙ヲ實見致シマスルニ、各種ノ悪弊百出シ、殆ド其極ニ達シタカト見ラルル程デアリマス、斯ノ如クニシテ改ムル所ナクンバ、適オハ候補タルコトヲ忌避スルニ至リ随テ議員全般ノ品位低落トナリ、憲政前途ノ爲ニ寔ニ憂慮ニ堪ヘナイ所デアリマス、……中就選挙費用ノ濫増ハ最モ著シキモノノーツデアリマス、政府ハ此等弊害ヲ矯正シテ選挙ノ公正ヲ期スルノ途ヲ樹テ、選挙費用ノ低下ヲ圖ッテ、選良ヲ衆議院ニ網羅スルノ方ヲ講ズルハ、立憲政治ヲシテ健全ナル發達ヲ遂ゲシムル所以ナリト信ジ、此等ニ關シ現制ニ對シ根本的改革ヲ施スノ必要ヲ認メタノデアリマス」¹⁰⁵。

¹⁰¹ 『東京朝日新聞』1925年1月31日。

¹⁰² 戸別訪問以外にも、選挙事務所の制限に関する質疑(第9回)、選挙費用規制の実効性を問う質疑、選挙事務長に関する質疑が行われている(第10回)。

¹⁰³ 第三者運動規制に関して、枢密院の要望による修正が行われている。すなわち、原案では、第三者は候補者や法定選挙運動者と意思を通じていなければ、自由に選挙運動を行うことができ、選挙費用の支出も可能であった。これが修正され、第三者は候補者と意思を通じているか否かを問わず、推薦状と演説のみの運動が許され、それ以外の選挙運動が禁止された。また、第三者は費用支出も行えなくなった(推薦状と演説の費用は除く)。これらの修正により、第三者運動が大幅に制限されることになるが、政府はこれらの規制には特に異論もなく同意したようである。

¹⁰⁴ 法案は、『第五十回帝國議會 衆議院議事速記録』(第17号、1925(大正14)年2月21日)345頁以下。

¹⁰⁵ 同上(第17号)355頁。

このように、近時の選挙で各種の弊害が溢れていることや、選挙費用が増大していることが挙げられ、これを矯正しなければ有能な候補者が得られず、議員の質が低下し、憲政の前途にも支障をきたすとしている。そこで、これらの弊害を矯正するために「根本的改革」が必要とする。

続いて若槻内相は、選挙運動規制について、「選挙犯罪ノ誘發ヲ未然ニ防止シ、選挙ノ公正ヲ保持セントスルト共ニ、選挙運動ノ費用ヲ制限シヤウトスル趣意」であると説明し、さらに次のように説明する。

「選挙ノ公正ヲ保持センガ爲ニハ、或ハ選挙事務所及選挙運動者ノ數ヲ制限シ、選挙運動員ノ資格ヲ制限シ、選挙ノ當日ニ投票所附近ニ休憩所ヲ設ケテ氣勢ヲ揚ゲルコトヲ禁止シ、或ハ奇矯ナル宣傳方法ヲ用ユルコトナカラシメンガ爲ニ、適宜ノ制限ヲ設ケ得ルノ途ヲ開キ、又選挙運動ハ主トシテ言論、文章ニ依ルノヲ以テ最モ適當ナリト認メラレルガ故ニ、此方面ニハ成ベクダケ多クノ自由ヲ留保スルヤウニ致シ、並ニ戸別訪問ヲ全然禁止スルコトニ致シタノデアリマス」¹⁰⁶。

このように、選挙犯罪の防止や選挙費用の低下を根拠として各種の選挙運動方法を制限したことが説明された。そして、選挙運動は言論と文書が「最モ適當」であるとして、今後の選挙運動はそれらを中心に行っていくべきであると説明されている。

また、若槻内相は、選挙運動費用についても、①近年選挙費用が増加しており、将来の選挙ではますます費用が増加すると考えられること、②「殊ニ資力ノ乏シイ候補者ハ、假令其人格、識見ニ於テ卓越スル所ガアリマシテモ、資力ノ富裕ナル候補者ニ壓倒セラレルニ至ル」と考えられ、「斯ノ如キ資力ノ競争ハ、決シテ公正ナル選挙競争」ではないと述べる¹⁰⁷。そこで、選挙費用を「直接間接ニ制限」したと説明する。直接の制限は選挙費用上限額の規制である。間接の制限は、選挙事務所や選挙運動員の数的制限、「候補者及法定ノ選挙運動員以外」の「第三者」の選挙運動が演説と推薦状を除き禁止されることである。さらに、選挙公営制(公共営造物の使用と無料郵便)が導入されたことも選挙費用を減少させるための措置であると説明している¹⁰⁸。なお、選挙費用を制限したこと自体が「一面ニ於テハ又選挙犯罪ノ誘發ヲ未然ニ防止」する趣意であるとも説明している¹⁰⁹。

以上の両大臣の説明によると、選挙運動規制の目的は2つに大別できる。第一が、選挙での腐敗行為の防止であり、これは選挙運動方法規制と選挙費用規制の双方が対応している。第二が、選挙運動における候補者間の機会均等(平等)の実現であり、資金力の乏しい者でも選挙に立候補できるようにすることが目指されている。これには選挙費用規制と選挙公営制が対応している。なお、選挙運動における候補者間の平等実現は、従来の議論ではさほど見られなかった正当化根拠であり、普選法制定過程において初めて前面に打ち出されたものである。

¹⁰⁶ 同上(第17号)357頁。

¹⁰⁷ 同上(第17号)357頁。

¹⁰⁸ この他、選挙期間を短縮したことについて、「長ク世間ヲ選挙競争ノ裡ニ置キマスコトノ弊」を減少させ、また選挙費用の減少を図ることであると説明されている(同上(第17号)357頁)。

¹⁰⁹ 同上(第17号)358頁。

(II)衆議院審議

(i)個別の選挙運動規制に関する議論

法案は特別委員会に付託され、法案全体にわたる審議の後に逐条審議が行われた。選挙運動規制については、主に第5回委員会(2月26日)で審議されている。その際、政府は、選挙運動規制の理由を改めて説明している。それは以下のような説明であった。

「……選挙法ニ於キマスル選挙運動及ビ費用等ヲ取締ラント致シマスル所ハ、是マデノ選挙ニ見マシタ所ノ最も適當デナイ、即チ買収行為之ガ今日マデノ選挙ニ於テ最も弊害ノアツタ所デアリマシテ、外ニ脅迫暴行其他ノ事ト云フモノハ、選挙ノ競争ニ於テハハモウドウモ避ケントシテモ避ケ得ナイヤウナコトガアルノデアリマスガ、此財産上ノ利益ヲ以テ選挙界ヲ腐敗スルト云フコトハ、之ガ立憲政治ニ於テハ最も忌ムベキコトデアリマス、是ハ申上ゲルマデモナイコトデアリマス、ソレヲ此度ハ選挙運動ニ於テ戸別訪問ヲ禁止シテ、仍テ其買収ト云フコトノ便宜ヲ絶對ニ奪ヒ去リ、買収行為ガ容易ニ出来ナイヤウニスルト云フコトハ、確ニ是ハ全部トハ申シマセヌガ、戸別訪問ヲ禁止スル趣旨ノ一ツデアアル」¹¹⁰。

このように、買収が選挙における最大の弊害であるとして、それを防止することが選挙運動規制の最も大きな理由であると説明しており、とりわけ戸別訪問禁止もこの趣旨に沿った規制であることが説明されている。この点から、政府にとって選挙運動規制の最大の目的は買収防止にあったことが分かる。

委員会では、①戸別訪問禁止、②第三者運動規制、③選挙費用規制、④文書図画規制に関する質疑が行われているが、これら以外の選挙事務所や法定選挙運動者数の制限などについては技術的・解釈的な質疑が見られた程度であった。以下、各規制に関する議論を見ていく。

第一に、戸別訪問については、その禁止に反対する者はおらず、むしろ歓迎する主張が見られた。浦山助太郎議員(中正倶楽部)は、「吾トガ最も嫌ウテ居リマシタ所ノ戸別訪問ヲ廢セラルハコトハ洵ニ結構ナ事デ喜バシク感ズルノデアリマス」と発言しており¹¹¹、栗林五朔議員(政友本党)も「戸別訪問等ハ禁ゼラレテ居ルコトハ喜ブベキコトデアリマス」と述べている¹¹²。また、井上孝哉議員(政友会)も戸別訪問禁止を「實ニ結構ナ事」で「選挙ノ自由公正ニ付イテ大ナル進歩ヲ與ヘルモノ」と評価している¹¹³。なお、戸別訪問については、戸別訪問自体を禁止する98条1項よりも、個々面接を禁止する2項に関する質疑が目立った。もっとも、質問の趣旨は戸別訪問禁止に賛成であることを前提に、戸別訪問禁止の趣旨を徹底するためには、2項の規定では不十分ではないかと問うもので

¹¹⁰ 『第五十回帝國議會衆議院 衆議院議員選挙法改正法律案(政府提出)委員會議録(速記)』(第5号、1925年2月26日)44頁。

¹¹¹ 同上(第5号)39頁。

¹¹² 同上(第5号)39頁。この他、鳩山一郎議員は、普通選挙を批判するために、国民の政治能力が未だ不十分であると述べているが、その根拠の1つとして戸別訪問に言及している。すなわち、従来の選挙で戸別訪問が選挙運動として「實際効力ヲ有シテ居ル」のであり、このことは国民の多くが「政見主義」ではなく、「夤縁情實」によって投票していることを示すものであると述べている(同(第2号、1925年2月23日)2頁)。鳩山議員の主張は普選を批判する文脈での発言であるが、戸別訪問は情実と結びつく運動方法であるとして消極的な評価が与えられている。

¹¹³ 同上(第3号、1925年2月24日)23頁。

あった¹¹⁴。

第二に、第三者運動規制について、斎藤隆夫議員(憲政会)が、「立憲政治ノ下ニ於キマスル國民ノ政治運動ノ自由、殊ニ國家國民ノ運命ヲ決定スル選舉ノ場合ニ當リマシテ」、選挙人や第三者の選挙運動を規制することは「理窟ノ上ニ於テモ實際ニ於テモ不都合ナ制限」ではないかと疑問を呈している。政府は、斎藤議員の主張に理解を示しつつも、法定選挙運動者の数を制限した趣旨を徹底すること、また、演説・推薦状による選挙運動は第三者も自由にできることを説明して規制を正当化している¹¹⁵。

第三に、選挙費用規制について、議員からは選挙費用を減少させるとの趣旨には同意しつつも、上限額が低すぎて選挙運動を行えないとする主張が出された。これに対し政府は、選挙費用に直接・間接の制限が設けられ、また、公営制も一部導入されていることから、従来のような莫大な選挙費用は不要となり、法案の上限額でも十分に選挙運動が行えると述べている¹¹⁶。また、費用規制については抜け道があるのではないかと指摘も出され、候補者と意思を通じない第三者による費用支出が問題視されたが、政府は第三者は演説・推薦状以外の選挙費用は支出できないと説明し、それほど心配はないと述べている¹¹⁷。

第四に、文書図画規制について、法案 100 条が文書図画を内務大臣の命令で規制できるようにしている点に関する質疑が出た。これに対し政府は、命令で文書図画の場所、数、サイズなどを規制するつもりであると答えている¹¹⁸。また、文書図画規制の趣旨は、①選挙費用制限、②選挙の公正を期するとの趣旨であると政府は説明している¹¹⁹。

(ii) 建部議員の選挙公営論

議員の中には原案以上に選挙運動規制を徹底することを求める者もいた。それが建部遯吾議員(憲政会)である。建部議員は、普通選挙の実現と同時に選挙の「弊風、醜態」を一掃する必要があるとして、そのためには「普通被選挙」を実現すべきであると主張する。「普通被選挙」とは、「各候補者間ノ間ニ完全ナル機會均等ト云フモノガアツテ、此完全ナル機會均等ノ下ニ選舉ノ行ハルハコト」である。そして、「完全ナル機會均等」を実現するためには、選挙公営制が必要であるとする¹²⁰。建部議員の述べる公営制の具体的内容は、①選挙費用の公費支弁、②候補者の公示、③演説会場の

¹¹⁴ 同上(第5号)39-40頁の浦山助太郎議員の質疑。浦山議員は、条文では「連続的ニ面接スルコト」を禁止しているが、「非連続的ニ面接スルコト」が許されるならば、「折角第一項ニ於テ戸別訪問ヲ禁止セラレタト云フ趣旨ニ戻ル」のではないかと述べている。これに対し政府は、個々面接は「工場ニ來マシテ工場ノ門ノ出口デ出ル人ニ面接シテヤル」場合や、「途中ニ居ッテ人ノ通ル所」で面接する場合などを禁止するものと説明している。この他、折原巳一郎議員(政友本党)も個々面接や電話による運動について質問している(同(第6号、1925年2月27日)14頁)。

¹¹⁵ 同上(第5号)42頁。

¹¹⁶ 同上(第5号)37-39頁。この他、折原巳一郎議員も、中選挙区制を批判する文脈ではあるが、選挙費用の制限を「至極結構」とする一方で、費用上限額が低すぎると批判している(同(第6号)22頁)。

¹¹⁷ 同上(第5号)40-41頁。

¹¹⁸ 同上(第6号)8頁。

¹¹⁹ 同上(第6号)12-13頁。なお、文書図画規制の文脈でいう「公正」とは、若槻内相の本会議での説明を踏まえれば、「奇矯ナル宣傳方法」を防止することと考えられる。

¹²⁰ 同上(第2号)13頁。選挙公営制を求める前提として、建部議員は、選挙は「國家ノ公ノ義務」、「國家ノ公務」であって「私人ノ私事」ではないと述べている。

公設、④政見通信の限定(私的文書の禁止と郵便物の公営)、⑤候補者保障金の納入、⑥一切の私的選挙運動及び私的事務所の禁止、⑦選挙管理者の設置である。とりわけ⑥により、「選挙ニ因ル腐敗ヲ根絶シ得ル」と説明している。このように、建部議員は機会均等を実現するために選挙公営を徹底する一方で、私的な選挙運動を一切禁止することを求めたのである。そして、政府に対し、なぜ自身の主張するような公営案を採用しなかったのかを問うた¹²¹。

建部議員に対し、小川平吉(司法大臣)は、建部議員の理想や希望には遠いが、法案は選挙運動方法や選挙費用を規制するなど「機会均等」を加味しており、「今日ノ法律ニ較ベレバ餘程ノ點マデ理想ニ近イ」内容になっていること、また、選挙運動なしに「立派ナ人」が当選することは現実的には不可能であるとして、選挙が公正に行われるよう法律で規定し、「アトハ法律ノカデナク御同様ノ政治的ノ力、社会的ノ力ニ依ッテ、選挙界ヲ立派ニスル外ハナイ」と答えている¹²²。

(iii)採決

第7回委員会(3月1日)では採決が行われ、三派が提出した修正案が可決されたが、選挙運動規制は無修正で通過した。なお、3月2日の本会議(第二読会)で修正案(床次竹次郎外2名提出)が出されている。それは選挙運動規制にも修正を加えるもので、選挙費用規制の削除などを内容としていた¹²³。その理由は、選挙費用規制の趣旨には賛同するが、第三者の費用支出が自由であることや、候補者が選挙事務長を経ずに費用支出できるなどの抜け穴があり、このような欠点があると脱法行為が行われ、却って弊害が生じることから、「実行不可能」な規定を削除したと説明されている¹²⁴。これは規制が「実行不可能」であるとして反対するものであり、規制の趣旨自体には賛同している。床次議員らの修正案は否決され、法案は委員会修正通りに可決された。

以上のように、衆議院審議では、与野党を問わず、選挙運動規制を抜本的に批判する主張はほとんど見られず、多くの議員が規制を歓迎していた。

(III)貴族院審議

貴族院でも選挙運動規制に関する議論は少なく、また、選挙運動規制を批判する主張も見られず、むしろ選挙運動規制を歓迎する主張が見られた。例えば、3月6日の本会議で安川敬一郎議員は、選挙で最も重要なことは「有権者ノ自由意思ニ依ル投票」であるが、現実の選挙では大部分の有権者が「勧誘或ハ私情」によって「他動的」に投票しているとする。このため、法案で戸別訪問を禁止したことは「雙手ヲ舉ゲテ御賛同」と評価する¹²⁵。また、土方寧議員も選挙運動規制の趣旨に賛同し、

¹²¹ 同上(第2回)15-16頁。建部議員は、選挙運動を認めている法案に対し、「斯ノ如キコトデ果シテ取締ガ出来ルカ、選挙運動ヨリ生ズル弊害ヲ除キ、選挙ノ公正ヲ保ツコトガ出来ルカト云フ點ニ就テ疑點ヲ持ッテ居リマス」と述べている(同14頁)。

¹²² 同上(第2号)16頁-17頁。これに対し、建部議員は、「日本ノ國民」は「運動ガナケレバ投票ヲシナイ、即チ選挙ガ滯滞シテ行ハレナイナドト云フ懸念ハ毫頭無イ」のであり、「何等運動ヲ以テスルニアラズトシテモ、憲政ハ完全ニ行レルト言ッテ宜イ」と述べて、選挙において選挙運動は必要不可欠なものではないと主張している(同17頁)。

¹²³ すなわち、選挙事務長等に関する規定を削除、選挙運動費用規制の関連規定を全て削除、法案100条の削除となっていた。修正案は『第五十回帝國議會 衆議院議事速記録』(第21号、1925年3月2日)472-473頁。

¹²⁴ 同上(第21号)488頁。

¹²⁵ 『第五十回帝國議會 貴族院議事速記録』(第20号、1925年3月6日)2頁。

特に戸別訪問については、「正當ナ政治思想ガ國民ニ普及シテ居ッタナラバ」、「戸別訪問ナドノ惡弊」は生じないと述べている。土方議員は、戸別訪問は「立憲國ニ曾テ見ナイ日本ノ新發明デ、耻ヅベキコトデ、乞食同然ノ所爲デアル」と批判している。そして、このような戸別訪問が行われたり、選挙費用が多く必要になるのは、日本の政治思想が発達していない証左であるとして、普選に反対する根拠の1つに加えている¹²⁶。

法案は特別委員会に付託されたが、やはり規制を歓迎する主張が見られた。例えば、澤柳政太郎議員は、戸別訪問禁止や選挙運動費用、事務所、運動員の規制などはいずれも「結構」と評価している¹²⁷。さらに、文書図画や選挙運動主体の更なる制限を求める主張も提起された¹²⁸。この他、選挙費用規制について、その抜け道がないかを問う質疑や費用上限額が少ないのではないかとの主張¹²⁹、選挙費用の資金源の規制を求める主張が出た¹³⁰。しかし、最終的には貴族院も原案通りに可決した。

(4)小括

政府は投票買収を最大の弊害と捉え、それを防止することを主たる根拠にして選挙運動規制を正当化した。他方で、選挙運動の機会均等(平等化)も示されたが、1925年法段階では従たる根拠にとどまっている。議会審議では、多くの議員が選挙運動規制を歓迎しており、むしろ機会均等を求める見地から、原案以上の規制を求める主張も出ている。

普選法で成立した選挙運動規制は、これまで検討されてきた緒案の集大成となっている¹³¹。すなわち、①選挙運動主体の制限として、法定運動者制度(候補者、選挙事務長、選挙委員、選挙事務員)を設け、法定運動者以外の「第三者」は演説と推薦状以外の選挙運動ができないとした(96条)。また、選挙事務に関係ある官吏及び吏員は、その関係区域内で選挙運動ができないとの規制もある(99条)。これらは選挙運動主体に関する規制である。さらに、②選挙事務所は候補者1人につき原則7箇所以内(90条)、休憩所等の設置禁止(92条)、③戸別訪問、個々面接、電話による運動の禁止(98条)、④内務大臣は、文書図画に関し、命令をもって制限できる(100条)、⑤選挙公営制(無料郵便と

¹²⁶ 『第五十回帝國議會 貴族院議事速記録』(第30号、1925年3月26日)35-36頁。

¹²⁷ 『第五十回帝國議會貴族院 衆議院議員選挙法改正法律案特別委員會議事速記録』(第1号、1925年3月11日)18-19頁。この他、阪本鈺之助議員も、選挙事務所の制限や戸別訪問禁止、個々面接の禁止を「誠ニ結構ナコトデアリマス」と評価している(同(第6号、1925年3月17日)7頁及び9頁)。また、花井卓蔵議員も選挙事務所の制限に賛同している(同(第6号)13頁)。

¹²⁸ 例えば、阪本鈺之助議員は、今後の選挙運動は文書が中心になると思われるが、大量の選挙運動に関する文書が郵送されて来るのは迷惑であるとして、何らかの取締が必要ではないかと述べている。政府は、文書を規制すると「餘リニ窮屈ナ制限」になると思われるし、選挙費用規制もあることから実際上は文書の量も規制されるであろうと答えている(同上(第6号)9-10頁)。また、花井卓蔵議員は、学生が選挙運動の主体になることは好ましくないとして、その規制を求めている。政府は、学生は第三者として選挙運動を行えるが、第三者が行えるのは演説と推薦状による限られた方法のみであるため、学生の選挙運動を全面的に禁止する必要はないと答えている(同12-13頁)。なお、高田早苗議員も、学生が選挙運動の主体になることを懸念している(同(第7号、1925年3月18日)22-23頁)。

¹²⁹ 同上(第6号)15-16頁、20-21頁。また、同(第7号)1頁。

¹³⁰ 花井卓蔵議員は、銀行や会社が隠密に政党や議員候補者に「財政上ノ助力」をすることを禁止すべきと提案している(『第五十回帝國議會 貴族院議事速記録』(第20号)22頁)。花井議員は政治家の「財源ノ出所」を規制することで、企業が政治に影響を及ぼすことを防止しようとしたのである。しかし政府は、選挙にはかなりの費用を要するものであるとして、資金源の規制をすることは「餘リニ選挙ノ上ノ便宜ヲ奪フ」と反対している(同29頁)。

¹³¹ 成立した普選法については、自治省選挙部編・前掲注(1)185頁以下参照。

学校等の使用)の導入、⑥選挙費用規制として上限額を定め(選挙区内の議員定数で選挙人数を除いた数に40銭を乗じて算出された額)、しかも費用は選挙事務長が支出するか、その文書による承諾を得なければ支出できない、選挙事務長は選挙費用を帳簿に記載し、選挙後に地方長官への提出が義務付けられる、などの規制が新設された。

以上のようにして選挙運動規制が成立した。それは現在の公職選挙法による規制に比べれば緩やかな規制であったが、ここから「特殊日本的」と評される規制が展開していくことになる。

第3節 1934年改正

選挙運動規制は1934(昭和9)年の改正により更に強化されている。そこで、以下では1934年改正について検討する。なお、1934年改正については、特に立案過程について詳細な先行研究が存在するため¹³²、本論文では主に議会審議に力点を置いて検討する。

(1)衆議院議員選挙革正審議会と法制審議会

普選法が成立して初となる衆議院選挙は1928(昭和3)年に実施された。ところが、総選挙では買収などの腐敗行為が横行し、選挙費用も依然として増大した。また、官憲による選挙干渉も見られた¹³³。このような状況に対応するために選挙法の改正が検討され、政府(浜口雄幸内閣)は、1930年1月18日に衆議院議員選挙革正審議会を設置した。審議会は投票買収防止や選挙費用減少を検討しており、同年12月に提出された答申では第三者運動規制強化と選挙公営強化の2点を答申している¹³⁴。もともと、この答申は、浜口内閣の退陣もあって実現しなかった。

その後、1932年8月には政府(斎藤実内閣)が法制審議会に対し、選挙の自由公正を図るために、選挙の方法、選挙運動の取締、罰則等の改正について諮問している。法制審議会は同年11月に答申を提出した。選挙運動規制に関しては、立候補届出前の選挙運動の禁止(事前運動禁止)¹³⁵や選挙違反に対する厳罰化が答申されたが、特に重要なものとして「選挙運動ハ公営ヲ原則トスルコト」という答申があった。これは、選挙運動費用を減少させる方法として答申されたものである¹³⁶。

このような答申に至るまでに、法制審議会では選挙公営制を巡って大きな議論があった。公営制推進論者は、演説と文書による選挙運動について公営制を導入する代わりに、私的な選挙運動を全

¹³² 伊藤之雄『「ファシズム」期の選挙法改正問題』日本史研究212号(1980年)42頁以下、藤田博昭『日本の政治と金』(勁草出版サービスセンター、1980年)45-54頁、柚・前掲注(1)99頁以下、前田英昭『政治腐敗防止法を考える—イギリスの教訓と日本の課題』(信山社、1993年)121-123頁、村瀬信一『帝国議会改革論』(吉川弘文館、1997年)112-125頁、黒澤良「普選と未完の政治改革—選挙制度改革という隘路」松田宏一郎=五百旗頭薫編『自由主義の政治家と政治思想』(中央公論新社、2014年)320頁以下。

¹³³ 選挙腐敗の状況については、柚・同上100頁-112頁参照。

¹³⁴ 第三者運動規制については、①第三者の行う選挙運動の始期を明確にすること、②第三者の演説又は推薦状に依る選挙運動は、候補者又は選挙事務長の承諾を得なければ行い得ないとする、③承諾を得て行った選挙運動の費用は候補者の費用に加算することが答申された。選挙公営制については、文書図画の掲示版を公営化することや演説会場の公営化、演説会告知の公営化が答申された(柚・同上122-124頁参照)。

¹³⁵ 普選法により立候補届出制度が導入された結果、事前運動の観念が生まれ、解釈上は事前運動が禁止とされていたが、これを明文で禁止することが答申された。

¹³⁶ 柚・前掲注(1)130-131頁。

面的に禁止することを主張した。その根拠は、私的な選挙運動を自由にしておくと費用がかかるため、資金力の乏しい者は選挙に出られないとされた。また、公営による以外の選挙運動を一切禁止することにより、取締りも容易になり、買収などの腐敗行為が無くなるとも述べられた¹³⁷。このように、機会均等と腐敗防止を根拠に選挙公営制強化と私的選挙運動の全面禁止が主張されたのである。他方で、公営制消極論者は、公営制が立憲政治の下で重要な言論の自由を極端に制限するものであるとして反対した。また、公営制の実際の効果にも疑問が呈された。例えば、新人候補にとっては却って不利になるとか、潜行運動が横行するなどの反対論が出た。また、内務省や司法省も選挙公営制に批判的であった。官僚は、公営制の徹底が選挙運動の自由、とりわけ演説や文書に対する厳しい規制を伴うことを批判していた¹³⁸。

以上のように、衆議院議員選挙革正審議会は第三者運動規制強化と公営制強化を、法制審議会は事前運動禁止と公営制強化を答申した。ところが、政府が第 64 回議会に提出した改正法案には選挙公営制が盛り込まれていなかった¹³⁹。第 64 回議会ではこの点が批判され、法案は審議未了となった。そこで、公営制を新たに盛り込んだ法案が第 65 回議会に提出された。

(2)第 65 回議会での審議

(1)衆議院審議

政府は、第 65 回議会に公営制を盛り込んだ法案を提出した¹⁴⁰。もともと、完全なる選挙公営制は採用されず、その拡充と選挙運動規制の強化が行われていた。1934 年 3 月 1 日の衆議院本会議で、山本達雄内相は、選挙の弊害を除去し「自由ト公正トヲ圖ルコト」が今日の情勢や憲政の前途に必要であるとし、選挙運動規制については「選挙運動費用ノ減少ヲ圖ル爲メ、選挙運動ノ取締ニ關スル規定ヲ嚴重ニ」したこと、選挙公営制については完全な公営主義を採用することは困難であるとしつつも、実行可能なものについては「選挙運動費用ノ減少ノ趣意」と「選挙運動ニ於ケル機会均等ヲ實現スル」目的から採用したことを説明している¹⁴¹。

本会議では、選挙運動規制強化を批判する主張と、選挙公営制を徹底する代わりに選挙運動規制を容認する主張の双方が見られた。前者として、武富済議員(民政党)が、「濫リニ民衆ノ選挙運動ヲ拘束シテハ相成ラヌ、自由ニ政治運動ヲ行ハシテ宜シイ、大膽ニ意見ヲ發表サシテ然ルベシデス」と述べて選挙運動の自由の必要性を説いている。武富議員は、法案は「選挙運動ノ本質ヲ忘レテ居ル」

¹³⁷ 公営推進論者の主張の詳細については、柚・同上 132-139 頁参照。

¹³⁸ 公営反対論者の主張の詳細については、柚・同上 139-146 頁参照。

¹³⁹ 斎藤隆夫(政務次官)によれば、法制審議会主査委員会が示した公営案では必ずしも選挙費用の低下を実現できないと判断したため、法案に公営制を盛り込まなかったと説明されている(『第六十四回帝國議會 衆議院議事速記録』(第 21 号、1933(昭和 8)年 3 月 2 日)428 頁)。

¹⁴⁰ 法案は、①法定選挙運動者の制限強化、②選挙事務所規制強化(事務所は候補者 1 人につき 1 箇所)、③第三者は、候補者または選挙事務長の文書による承諾を得て演説会に出演する以外は一切の選挙運動ができない、④選挙費用上限額の低減(12000 円から 6000 円程度へ)、⑤選挙期日後の挨拶行為を内務省令によって制限するとした。また、⑥選挙公営制として、地方長官が候補者の政見等を掲載した選挙公報を発行する代わりに、1 回の無料郵便物および演説会告知のための文書を除き、全ての文書頒布を禁止することとしていた。

¹⁴¹ 『第六十五回帝國議會 衆議院議事速記録』(第 17 号、1934(昭和 9)年 3 月 1 日)359-360 頁。

のであり、事務所数の制限や文書図画の制限、第三者運動の制限など、選挙運動を極端に制限しておきながら選挙の自由公正を実現しようとするのは「國民ニ不能ヲ強ユルモノデアル」と批判している¹⁴²。他方、後者の立場として、福田虎亀議員(民政党)は、「公營案ガ唯一ノ選舉革正、政界淨化ノ目的ヲ達シ得ルモノ」として、選挙に関する費用を全て国家が負担すべきと主張する。これは「要スルニ、二三ノ事務員ノ外、總テ運動員ヲ廢メテシマフ、立看板モ止メル、選舉ノビラモ廢メル、總テ止メテシマツテ、初メテ茲ニ國家ノ負擔スル費用ヲ以テ公正ニ選舉ヲヤリタイ」とするもので¹⁴³、選挙公営を徹底する一方で、私的選挙運動を一切禁止することを求める主張である。

委員会審議では、選挙費用上限額の引き下げに関して、選挙公営制が不十分であることから選挙運動が行えないとの批判や¹⁴⁴、第三者費用規制を原案より緩和すべきとの主張が出ている¹⁴⁵。この他、選挙費用や政党の党費を公開することが提案されたが、政府は公開制度のみで腐敗行為を防止することはできないと答えている¹⁴⁶。

また、選挙公営制に関して、濱野徹太郎議員(民政党)が、選挙は「國民自體ノ進展」のために必要であり、「國家自ラノ利益デアル」とする。そこで、選挙は国家が積極的に働きかけねばならないのであり、「選舉ニ對スル費用全部ヲ公營ヲ以テ充サレル」ことが「當然ノ見方」であるとして選挙公営制を徹底することを主張している¹⁴⁷。また、木村正義議員(政友会)も、選挙が公務であることは「何人モ疑ハナイ」として、「國家ノ統制」によって合理化することが必要であるとし、ここから自由投票制・選挙運動の自由に対比される、強制投票制・選挙公営制が導かれるとする¹⁴⁸。木村議員の言う選挙公営制とは、「選舉運動ノ國家統制」を意味し、選挙運動を公営で行い、他方で選挙運動の自由を規制することを意味している¹⁴⁹。

その後、第8回委員会(3月14日)で法案が修正され、選挙運動規制の若干の緩和が行われた¹⁵⁰。そして、3月15日の本会議で、法案は委員会修正通りに可決され、貴族院に送付された。

(II) 貴族院審議

貴族院では、3月16日に本会議、3月17日から委員会審議が始まった。貴族院では第三者運動

¹⁴² 同上(第17号)371頁。また、戸澤民十郎議員(民政党)も、戸別訪問などの「細カイコトヲ一切取去ツテ」、自由に選挙運動ができるようにすることを提案している(同377頁)。

¹⁴³ 同上(第17号)381頁。

¹⁴⁴ 『第六十五回帝國議會衆議院 衆議院議員選舉法中改正法律案委員會議録(速記)』(第2号、1934年3月5日)11-12頁の森田福市議員(政友会)の主張。また、犬養健議員(政友会)も選挙費用上限額の引き下げを批判している(同(第5号、1934年3月8日)9頁)。この他、同(第5号)19頁の松田正一議員(民政党)も同様の発言をしている。

¹⁴⁵ これに対し斎藤政務次官は、従来の選挙で第三者費用が選挙費用増大の原因になっていたとして、第三者運動規制強化は、第三者運動に伴う弊害を防ぐためのやむを得ない措置であると説明している(同上(第2号)26頁)。

¹⁴⁶ 同上(第4号、1934年3月7日)9-11頁。

¹⁴⁷ 同上(第3号、1934年3月6日)24-25頁。

¹⁴⁸ 同上(第4号)12-13頁。

¹⁴⁹ 同上(第4号)21-22頁。

¹⁵⁰ ①選挙事務所数の増加(1箇所から3箇所へ)、②法定選挙運動者の増加(30人から50人へ)、③選挙労務者の増加(20人から30人へ)、④選挙費用上限額の増額が行われた。この他、⑤第三者運動規制の修正が行われ、議員候補者の所属する政治結社(政党)などは、命令の定めるところに従い、演説などの選挙運動を認めると修正した。また、候補者の同居する親族や家族、使用人などは第三者規制の対象外とするよう修正された。

規制に強い批判が向けられている。例えば、塚本清治議員が、第三者の選挙運動は「日本ノ風俗」に照らしても妥当であるとして、演説や文書による第三者運動は広く認めるべきであるのに、法案で選挙事務長の承諾を受けなければならないとしたことは「實ニ遺憾千萬」と述べている¹⁵¹。また、伊澤多喜男議員も、第三者運動規制や戸別訪問の禁止などは選挙人を「買収ニ應ズルヤウナ人間」であるとか、「何カ悪事ヲスル人間」であるとの前提の下で立法されており、日本国民にとっては「非常ニ情ケナイコト」であり「恥辱」であるとする¹⁵²。さらに、黒田長和議員は、第三者運動規制の結果として、新人が選出されにくくなり、「選挙革正」の趣旨に悖るのではないかと懸念している¹⁵³。

そして、第5回委員会(3月23日)で法案が修正され、候補者と意思を通じない第三者は、演説と文書による選挙運動を自由に行うことができると修正した。これは衆院修正はもちろん、政府原案よりも第三者運動を自由化する内容であった¹⁵⁴。3月24日の本会議で委員会修正通り可決され、法案は衆議院へ再回付された。

(Ⅲ)両院協議会

貴族院修正は3月24日の衆議院本会議で否決されたため、両院協議会が設置された。両院協議会では、島田俊雄議員(衆議院)が、法案の趣意は「選挙ヲ公營ニシテヤルト云フ關係カラ、成ベク此選挙運動ノ範圍ヲ制限スル」ことであり、この立場からすれば、貴族院修正は第三者の選挙運動を広く認めすぎていると主張したのに対し、馬場鉄一(貴族院)は法案で採用されている公営制の範囲は限定的なものであること、また、選挙運動の「本體」は言論文書であり、第三者が進んで自己の費用で選挙運動をすることは「選挙運動ノ實體其モノ」であると反論している¹⁵⁵。

3月25日には成案ができ、第三者運動については現行96条に「命令ノ定ムル所ニ依リ」との文言を追加することで決着した。これは、「選挙ノ自由公正」を害するような演説や推薦状の発送を命令で制限するための修正であると説明された¹⁵⁶。成案は3月25日に両院で可決された。

成立した1934年法は¹⁵⁷、①法定選挙運動者について、選挙事務員の制度を廃止し、また選挙委員の数を20人までとし(改正前は50人)、選挙運動のための労務者は30人までとする。さらに、

¹⁵¹ 『第六十五回帝國議會貴族院 衆議院議員選挙法中改正法律案特別委員會議事速記録』(第3号、1934年3月20日)12-13頁。

¹⁵² 同上(第4号、1934年3月22日)11-12頁。

¹⁵³ 同上(第4号)12-13頁。

¹⁵⁴ この修正の趣旨は、「普通選挙ノ原則ト申シマスカ、殊ニ戸別訪問ヲ禁ジタリシタ結果、現行法デハ文書並ニ演説ニ依ルモノハマルデ自由デアル」との主義を採り入れた結果であると説明されており、文書と演説は全く自由にするとの趣旨であると説明されている(同上(第5号、1934年3月23日)1頁)。

¹⁵⁵ 『第六十五回帝國議會 衆議院議員選挙法中改正法律案兩院協議會議事速記録』(第1号、1934年3月24日)3頁。この他、岡田忠彦議員(衆院)が「此ノ自由[選挙運動ノ自由]ニ對シテ、相當ノ統制ヲ加ヘルト云フコトガ、所謂公營案ノ骨子」であると述べて、貴族院修正は「公營ノ本來ノ趣旨ヲ破ルモノ」と批判したのに対し、馬場は選挙公営の程度が限られていること、このため言論文書による選挙運動が必要となるのに、それを制限することは「選挙運動其ノモノヲ拒絶スルノ同ジヤウナ結果」になると反論している(同4-5頁)。また、伊澤多喜男議員(貴院)も、「何人ト雖モ日本國民デアル以上」は、自身の支持する候補者のために選挙運動をしたいと考えることは「非常ニ立派ナコト」であって奨励すべきものとしている(同6-7頁)。

¹⁵⁶ 同上(第2号、1934年3月25日)1頁。

¹⁵⁷ 同上(第2号)1頁。

¹⁵⁷ 1934年法については、自治省選挙部編・前掲注(1)257頁以下参照。

第三者は演説と推薦状による選挙運動は従前通り行えるが、それは命令の定める規制に服す¹⁵⁸。②選挙事務所は候補者1人につき原則1箇所まで(命令で3箇所まで認める)。③事前運動を明文で禁止した(立候補届出前の運動禁止)。④選挙後の挨拶行為について、命令で制限できるとした。⑤選挙公営として選挙公報を発行する代わりに、その区域内では無料郵便物以外の文書図画の頒布が禁止される(演説会告知のための文書と第三者による推薦状を除く)。⑥選挙公営の拡充として、選挙公報の発行や演説会のために利用できる施設の範囲を拡大した。⑦選挙費用上限額を引き下げた(候補者1人につき9000円程度)。⑧選挙演説会に出演できる者の数を制限した。

(3)小括

1934年改正では、腐敗行為(買収)を防止すること、選挙費用を減少させること、候補間の機会均等を実現することを根拠として、選挙公営の強化とその反面として選挙運動規制の強化が行われた。選挙運動規制の強化としては、私的な文書図画頒布の大幅な制限と第三者運動規制の強化が行われた。とりわけ、選挙公報が発行される選挙区では、法定以外の一切の文書図画の頒布が禁止されたことにより、文書図画の領域において「包括的禁止・限定解除」方式が導入されるに至った¹⁵⁹。このような規制方式はその後も引き継がれ、現在にまで至るものとなる。こうした選挙運動規制の正当化根拠を見ると、普選法制定時と比べて、選挙運動の機会均等を重視する主張が強くなり、選挙公営制の強化と私的選挙運動規制の強化が正当化されている。ただし、これは主に衆議院議員の主張であり、政府、官僚、貴族院は選挙運動の自由を重視する立場から選挙公営の徹底にも、第三者運動規制の強化にも消極的であった。さらに言えば、衆議院議員の中にも選挙運動の自由を主張する者がいた。このため、機会均等論はいまだ主たる正当化根拠とはなりえなかった。

第4節 本章のまとめ

本章では選挙運動規制の前史、成立過程の議論、成立以降の議論を分析した。いずれの段階でも、選挙運動規制の正当化根拠は、選挙における弊害の防止が主張された。そして、弊害の具体的内容は主に投票買収を指していた。このため、選挙運動規制の構造についても、実際の選挙で買収に利用された戸別訪問や選挙運動者の制限が検討された。また、選挙費用規制については、上限額を設けることで間接的に腐敗行為防止に資すると共に、金銭の無い者でも選挙運動に従事できることが期待された。後者は選挙運動の機会均等を根拠にした正当化論である。ただし、機会均等論は前史段階ではほとんど言及されず、普選法制定時に初めて明確に主張されるに至ったにすぎない。また、普選法制定時にも買収防止という根拠が最も重視されていた。このように、選挙運動規制の成立時

¹⁵⁸ 命令では、第三者が演説または推薦状による選挙運動を行う場合、次の制限に従うことが定められた。すなわち、①戸別訪問、個々面接、電話による運動の禁止、②演説告知のためにする場合を除くほか、新聞紙または雑誌の利用の禁止、③演説または推薦状による運動をなすにつき強いて候補者または事務長の承諾を求めることの禁止である。

¹⁵⁹ ただし、文書図画の規制は1925年法100条に基づく内務省令で規制されており、既に1929年には掲示に関する包括的禁止・限定解除方式が、そして1930年には頒布についても包括的禁止・限定解除方式が導入されている(村上夫「選挙運動の文書図画制限規定と憲法原則」法政研究38巻2-4号(1972年)413頁)。このため、1934年改正は、選挙公報が発行される区域に関して、省令レベルでの規制方式を法律レベルにまで昇格させたものといえる。

においては、腐敗行為(買収)防止が主たる正当化根拠であり、機会均等論は従たる正当化根拠であったといえる。また、1934年改正では選挙公営制強化を正当化するために機会均等論が主張されているが、これは主に衆議院議員による主張であり、政府や貴族院は機会均等論に与しておらず、他方で腐敗行為防止論も依然として有力に主張されていた。これらのことから、明治憲法下における選挙運動規制の正当化根拠は腐敗行為防止論と機会均等論の2つに大別でき、しかも腐敗行為防止論が一貫して主たる正当化根拠であったことが分かる¹⁶⁰。

¹⁶⁰ 1934年改正以降は、選挙制度調査会(1936年)や議会制度審議会(1938年)が選挙運動規制の若干の緩和を求める答申を提出したり、第70回帝国議会に選挙運動規制を緩和する内容の法案が提出されている。しかしながら、明治憲法下では選挙運動規制の緩和は遂に実現しなかった。

第2章 戦後改革と選挙運動規制

本章では敗戦後の占領下における戦後改革期のうち、1945年から1948年までの諸立法を対象として、それらの制定過程での選挙運動規制論議を分析する。具体的に取り上げる立法は、1945年の衆議院議員選挙法改正(第1節)、参議院議員選挙法の制定と改正(第2節)、選挙運動の文書図画等の特例に関する法律(第3節)、選挙運動等の臨時特例に関する法律(第4節)である。

第1節 1945年衆議院議員選挙法改正

最初に、1945年末の第89回帝国議会での衆議院議員選挙法改正を見る。この改正で、政府は婦人参政権の実現や大選挙区制限連記式の採用に加え、選挙運動規制の大幅な緩和を計画した¹。

(1)立案過程

1945(昭和20)年8月17日、東久邇宮内閣が発足した。政府は、早期に議会を解散して総選挙を行う必要があると考えており²、終戦後の早い時期から選挙法改正の検討を始めている。例えば、8月28日付の「選挙法改正ニ關スル諸問題」と題された文書には、選挙法の「應急的改正ニ止ムルトシテ考慮スベキ要點」の1つに、「選挙運動取締規定緩和ノ要否」が含まれていた³。このように、選挙運動規制の緩和は終戦後の早い時期から検討課題に含まれていたものの、この段階では具体的な規制緩和の程度は明らかでない。

その後、10月9日に発足した幣原喜重郎内閣も選挙法改正の準備を進めた。内務省は改正案の作成を急ぐ関係上、審議会など特別の機関は設けず、もっぱら坂千秋内務次官を中心に準備を進めた⁴。そして、選挙運動規制の緩和も坂次官の熱心な主張により選挙法改正の方針に加えられた⁵。坂次官は、「選挙運動に関する諸制限を大幅に緩和して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擡頭をみるためにも望ましい」⁶とか、「戦争中抑圧されていた民衆の気分幅広くはけ口を作っていこう」との考えを有しており、選挙運動規制の緩和もこの考え方に基づいていたとさ

¹ 1945年改正を扱った文献として、柚正夫『日本選挙制度史——普通選挙法から公職選挙法まで』（九州大学出版会、1986年）201頁以下、斎藤嶋彦『選挙運動抑圧法制の思想と構造』（日本評論社、1975年）104頁以下、二井関成『選挙制度の沿革』（ぎょうせい、1978年）166頁以下、竹前栄治「戦後初期の選挙制度改革(1)——昭和20年衆議院議員選挙法改正とGHQ」東京経大学誌第129号(1983年)63頁以下(同『占領戦後史』（岩波書店、2002年）242頁以下所収)がある。また、自治大学校編『戦後自治史IV(衆議院議員選挙法の改正)』（自治大学校、1961年）は、二次資料として有益である(なお、以下では『自治史IV』と略す)。さらに、福永文夫編『GHQ 民政局資料・占領改革2 選挙法・政治資金規正法』（丸善、1997年）にも貴重な資料が収められている(なお、以下では『占領改革2』と略す)。

² なぜなら、終戦時の議会は、1942年の翼賛選挙で選出された議員が多くを占め、戦後の民主化改革を実施するには不向きであると考えられたからである(柚・同上202-203頁)。

³ 国立国会図書館憲政資料室所蔵『佐藤達夫文書〔国会・選挙〕』R15・219(R付数字はリール番号を、右側の数字はコマ番号を示す)。なお、政府が9月28日に設置した議会制度審議会も「選挙運動取締規定の簡素化」を検討事項としていた(『自治史IV』5頁)。ただし、議会制度審議会は一度も機能することなく廃止されている。

⁴ この時、政府は「時間がたつに従い、連合国総司令部からどのような干渉をうけるかわからないので、すみやかに選挙法を改正して、政府独自の立場で議会を一新するつもりであつた」とされる(同上8頁)。

⁵ 基本的な選挙法改正の方針として、堀切善次郎内務大臣は、「いかにより広範囲の民意を反映し、議会を一新するか」を考え、①婦人参政権、②有権者年齢の低下、③大選挙区制の採用を検討していた(同上7-8頁)。

⁶ 同上10頁。

れる⁷。このように、選挙運動規制の緩和は内務官僚主導で検討されており、しかも「新人の擡頭」のためであるとか、民衆の気分の「はけ口」を作るといった政策的な根拠に基づいて検討されていたのである⁸。以上の方針に基づいて「衆議院議員選挙法中改正法律案要綱」が作成された。選挙運動に関しては次の通り。

「第四 選挙運動ニ關スル事項

- 一 法定選挙運動者(選挙事務長及選挙委員)ノ制ヲ廢止シ所謂第三者ノ選挙運動ヲ自由ナラシムルコト
- 二 立候補届出前ノ選挙運動ヲ自由ナラシムルコト
- 三 選挙運動ノ方法ニ關スル左ノ制限ヲ撤廢スルコト
 - 1 選挙事務所ノ設置及數ニ關スル制限
 - 2 休憩所其ノ他之ニ類似スル設備設置ノ禁止
 - 3 選挙運動ノ爲使用スル勞務者ノ選任及員數ニ關スル制限
 - 4 個々面接又ハ電話ニ依ル選挙運動ノ禁止
 - 5 文書圖畫ノ頒布又ハ揭示ニ關スル制限
 - 6 演說會出演者數ニ關スル制限
 - 7 選挙期日後ノ挨拶行爲ニ關スル制限⁹

このように、現行法による選挙運動規制の多くが撤廃されている。残された選挙運動規制は、戸別訪問の禁止、特定公務員の関係区域内における選挙運動の禁止、選挙費用規制のみとなった¹⁰。なお、以上の過程において、GHQ からは何の指令も発せられなかった¹¹。

ところで、以上のような政府の動向に対し、衆議院も選挙法改正の検討をしている。しかしながら、衆議院で検討された案は事前運動や第三者運動の自由化に触れていないなど、政府案に比べて規制緩和の程度が低く、また、内務省の改正案に対しても否定的な意見が多く出るなど¹²、選挙運動自由化に対する衆議院の態度は消極的だった。このため、後の議会審議での難航が予想された。

法案は、11月16日から27日まで枢密院で審査され、文書図画に関する質疑¹³や戸別訪問を自由

⁷ 「座談会——坂千秋氏を偲びて——昭和地方制度の歩み」自治研究 35 卷 7 号(1959 年)118 頁。また、小林与三次『私の自治ノート』(帝国地方行政学会、1966 年)123 頁も参照。また、鈴木俊一の述懐によれば、坂次官は「たとえば、戸別訪問の禁止の如きもこれは場合によったらやめたほうがいいんじゃないかというぐらい強い意見を持っておられた」という(鈴木俊一『鈴木俊一著作集 別巻[鈴木俊一談話集]』(良書普及会、2001 年)164 頁)。

⁸ ただし、内務省内部でも、警保局は坂次官の方針に消極的であったとされる(『自治史Ⅳ』10 頁)。

⁹ 『佐藤達夫文書〔国会・選挙〕』R15・92-93。

¹⁰ ところで、坂次官の熱心な主張にもかかわらず戸別訪問禁止規定が存置した理由としては、警保局の意向があったとされる。すなわち、「選挙運動に関する事項とか、罰則に関する事項は、これはやはり第一次的には警保局の意見を尊重することになっていたが、警保局としては「そう自由自在でも困る」との立場であり、「坂次官も決定的な意見ではないので、……買収等の悪質違反を防ぐ意味でそれは残った」のである(鈴木・前掲注(7)173-175 頁)。

¹¹ 『自治史Ⅳ』20 頁。

¹² 同上 10 頁。

¹³ 潮恵之輔顧問官が、文書図画を自由化すると、「昨今ノ時勢」から如何なる文書が配られるか分らない、文書配布を口実に戸別訪問が行われる危険がある、他人の家に「何ヲ貼ツテモイ、」ということにならないか、選挙界を混乱させる危険がある、選挙費用が多く必要となり「貧乏ノ故ヲ以テ新人ガ出得ナイ」ことになる、などと懸念している。これ

化してはどうかとの主張も見られたが¹⁴、最終的には全会一致で原案通り可決している。

(2)衆議院審議

衆議院では12月1日に法案説明、3日に本会議質疑が行われた。4日から11日まで委員会審議が行われ、11日午後の本会議で委員会修正通りに可決した。

(1)法案説明

12月1日の衆議院本会議で幣原総理は次のように提案理由を説明した。

「惟フニ我ガ國民ノ間ニ於ケル健全ナル民主主義的傾向ノ復活強化ヲ圖ルコトハ、議會ヲシテ眞ニ國民ノ總意ヲ正シク反映スルノ機能ヲ發揮セシメ、立憲政治ノ健全ナル運営ヲ期セナケレバナリマセヌ、然ルニ現行ノ選舉法ニ依リマシテハ、現下ノ新事態ニ即應シテ自由闊達ナル選舉ヲ行ヒ、普ク國民ヲシテ遺憾ナク其ノ意思ヲ暢達セシメテ、清新ナル議會ノ形成ヲ期待スルノニハ、完全十分ナラザル憾ミガアルヤウニ存ゼラレルノデアリマス、仍テ此ノ際急速ニ事態ノ進展ニ即應シテ選舉制度ノ根本的改正ヲ圖リ、此ノ新選舉法ニ依ツテ明朗闊達ニシテ自由公正ナル選舉ヲ行ヒ、眞ニ國民ノ總意ヲ反映セル新議會ヲ一日モ速カニ形成シ、憲政ノ清新ニシテ強力ナル運営ヲ圖ルコトヲ最モ緊要ナリト考ヘマシタ……」¹⁵。

幣原総理によれば、「民主主義的傾向ノ復活強化」のためには国民の意思が議会に正しく反映されなければならないが、現行法ではその目的を達成するのに不十分な点があるとされる。そこで、「明朗闊達ニシテ自由公正ナル選舉」を行うために、①婦人参政権を中心とする選挙権・被選挙権の拡張、②大選挙区制の採用、③選挙運動の明朗闊達化を図ったことが説明された。

続いて堀切内相が法案説明を行った。法案は選挙運動を大幅に自由化する内容であったが、そのような「相當思ヒ切ツタ簡素化」をした理由として、選挙権者の拡大(婦人参政権、年齢要件低下)や大選挙区制採用という「新事実」に対応すること、また、「世局」に鑑み選挙運動の明朗闊達化と簡明化を図るものと述べて、さらに次のように説明された。

「現行選舉法ハ専ラ選舉肅正ノ見地ヨリ各種ノ繁雜多岐ニ互ル制限ヲ設ケマシテ、却テ爲ニ或ハ自由闊達ナル選舉運動ヲ阻碍シ、一般國民ノ志ヲ盡サシメズ、或ハ選舉ニ對スル敬遠主義乃至ハ無關心の態度ヲ招來スルノ風ナキニシモアラズ、時ニ社會常識又ハ國民ノ心情ニ反スルガ如キ結果ヲ生ズル場合等モアリマシテ、候補者ノ人格、政見ヲ選舉民ニ徹底セシムル上ニ於キ

に対し政府は、選挙運動を「あまり縛リスギテハ弊ガアル」と答える。すなわち、選挙に対する無関心を招来したり、法規に通じている者が有利になったり、事前運動の禁止により「政治教育」が充分できない、などと指摘する。そして、選挙の弊害を防止するとの目的以上に「強イ他ノ要請」があるとして、自由闊達に選挙運動を行わせたいと答えている(「十一月十九日(月) 審査委員会」『佐藤達夫文書 [国会・選挙]』R15・155)。

¹⁴ 三土忠造顧問官と政府(内相)との間で次のような質疑が見られる。「三土 戸別訪問ハ存シテアル。小選挙区デ候補者迷惑、ウルササニ堪ヘナカツタ。大選挙区デハヤラヌト思ハレル、之モハツシテハ如何、言論文書ハ他人ニ作ツテモラツテモ判ラヌ、戸別訪問ナラバ面接シテ話合ツテ人物性行ヲ見キワメルコトガ出来ル。内 之モ考ヘタガ、買収ノ懸念デナク、候補者ノ迷惑ヲ考慮シテ殘シタ」(同上 R15・159)。政府は戸別訪問禁止の理由を「買収ノ懸念」でなく、「候補者ノ迷惑」を考慮したと答えているが、このような説明は後の議会審議では見られないものである。

¹⁵ 『第八十九回帝國議會 衆議院議事速記録』(第5号、1945(昭和20)年12月1日)64頁。なお、法案は同61頁以下。

マシテモ、缺クル憾ミナシトシナイノデアリマス、豫テヨリ選挙運動ノ明朗闊達性ヲ望ム上ヨリ致シマシテ、其ノ簡明化ヲ要望セラレル所ガ少クナカツタノデアリマス、殊ニ今日當面スル如キ政治的轉換期ニ於キマシテハ、選挙運動ノ各種ノ制限ヲ撤廢致シマシテ、能フ限り其ノ自由ヲ認め、之ニ依リ一般國民ノ政治的責任ノ自覺ヲ促スヲ以テ適當ト考ヘタ次第デアリマス¹⁶。

以上のように、政府は、選挙運動規制の存在が国民の選挙に対する敬遠主義や無関心を招来するなど、多くの弊害をもたらしているとした上で、「民主主義的傾向ノ復活強化」、「新事態」、「政治的轉換期」といった時局的要請に対応するための措置として選挙運動の自由化が必要と説明する¹⁷。なお、ここで留意すべきは、政府の選挙運動規制緩和の理由は、時局の変化に対応するといった政策的判断に基づいた理由付けであるに過ぎず¹⁸、それは「民主的選挙の原理」に立った理由付けとは言えなかった¹⁹。

(II)委員会審議

法案は特別委員会に付託されたが、委員会では選挙運動自由化が大きな争点になっている。以下では主要な選挙運動規制に関する議論を取り上げる。

(i)「選挙の公正」論

多くの議員は、選挙運動の自由の前提として「選挙の公正」を重視する主張をしている。例えば、濱野清吾議員(進歩党)は「自由ハヤハリ公正ト云フモノガ其所ニ裏付ケラレナケレバ眞ノ自由デハナイト私共ハ信ジテ居ルノデアリマス」と述べている²⁰。また、田村秀吉議員(進歩党)は、「公正」の内容について次のように説明している。

「……要スルニ選挙ハ飽クマデ自由闊達デナケレバナリマセヌ、ケレドモソレニハ機會均等ト云フコトガ絶対要件デナケレバ、良キ代議士ヲ選出スルト云フコトガ難カシクナル、ソコデ機會均等、選挙ノ公正ト云フコトガ前提トナツテ自由闊達ト云フモノガ出テ來ナケレバナラヌ、自由闊達ト云フコトニ囚ハレテ、機會均等、『フェヤ・プレイ』、選挙ノ公正ヲ害スルト云フコトデハ、正シイ選挙ノ結果ヲ期待スルコトハ出來ナイト思フ」²¹。

このように、議員の求める「公正」とは「機會均等」を指している。そして、選挙運動の「機會均等」を実現した上ではじめて選挙運動の自由が認められるとする。さらに、ここで求められている「機會均等」は、資金力の乏しい者でも資金力の潤沢な者と等しい選挙運動を行えることを意味している。

¹⁶ 同上(第5号)66頁。

¹⁷ なお、後の委員会審議では、複雑な取締規定の存在は警察当局にとっても選挙干渉の疑いを受けるなど適用上の困難を感じていたとの説明もなされている(『第八十九回帝國議會衆議院 衆議院議員選挙法中改正法律案外一件委員會議録速記』(第2号、1945年12月5日)27頁)。

¹⁸ この時点での政府は、明治憲法体制という「枠」の中での「民主主義」の強化と「自由」の拡大を目指しているにすぎない。この点、堀切内相は委員会審議で「我々天皇制ノ護持ガ、今日ノ總テノ施政ノ根本デアリ、是ガ最モ大切ナ問題デアルトハ確信致シマス」と述べて、天皇制の維持を絶対視している(同上(第5号、1945年12月8日)88頁)。

¹⁹ 杣・前掲注(1)209-210頁。

²⁰ 『第八十九回帝國議會衆議院 衆議院議員選挙法中改正法律案外一件委員會議録(速記)』(第3号、1945年12月6日)50頁。

²¹ 同上(第3号)43頁。

この点、資金力の潤沢な者は「財閥ノ援護ヲ受ケテ居ル者、或ハ戦時利得者カ、闇ノ名人」²²であって国政を託すに値せず、選挙運動が自由化されるとそのような者が金銭を用いた選挙運動を展開し、金銭の無い「憂國ノ士」²³は対抗できないとされる。そこで、選挙運動の内容が資金力によって影響を受けないように、全ての候補者に画一化された選挙運動方法を認めることが望ましいと主張される。すなわち、菊池養之輔議員(社会党)が「自由ト云フモノハ、先程申上ゲタヤウニ、或ル程度ノ枠ヲ作ツテ共同ノ武器ヲ與ヘテ、其ノ武器デ戦フ所ニ本當ノ自由ガアル」²⁴と述べているように、選挙運動に一定の「枠」を設けることで選挙運動を画一化し、その「枠」の中でのみ自由な選挙運動を認めるべきと主張されたのである。

このように、公正＝機会均等論が強く主張され、ここから具体的に2つの主張が導かれる。第一に選挙運動の「枠」としての選挙公営制の強化・拡大が求められ²⁵、第二に「枠」の外で行われる選挙運動を排除するために、公営制による以外の私的選挙運動を大幅に禁止すべきと主張された²⁶。

こうした議員の主張に対し、政府は、金銭に依拠した選挙運動によって「正シイ眞面目ナ人が全部抑ヘ付ケラレル」という事態は考えられないと反論している²⁷。また、公営制についても、例えば公営立会演説会では、演説の上手な者と下手な者とで差が出ることになり、必ずしも理想的な結果は得られないとして、「ヤハリ候補者御自身ガ工夫サレ、……自分ノ最モ策ヲ得タト思フモノヲ御取りニナツテオヤリニナル」²⁸ことが望ましいと述べている。このように、議員は公営制という「枠」の中でのみ自由を認めることを理想としているが、政府は「枠」の無い自由を望んでいたのである。

(ii)事前運動

政府は、事前運動自由化の根拠について、①日常的な選挙区に対する運動、「所謂選挙区ノ培養」は現行法の下でも行われている、②「自分ノ人格、識見、政見等ヲ、能ク其ノ選挙民ニ徹底サシテ置く」ことは必ずしも排斥すべきものではないと説明している²⁹。しかし、事前運動自由化に対する議員の批判は強い。例えば、田村秀吉議員は次のように述べる。

「……事前運動ガ野放圖ニ擴ガルト、戸別訪問ナンカ取締リヤウガナイコトニナツテ、詰リ仕事ノナイ、無駄ナ金ヲ持ツテ居ル、ソナ人間ハ餘リナイト思ヒマスケレドモ、サウ云フ人間ガ年ガラ年中演説會ト稱シテ、座談會ト稱シテ頻リニヤツテ、而モ一方ハ政治ノコトハ眞面目ニヤツテ居ル、兎ニ角俺ハ當選シヨウト云フノデ年ガラ年中ヤツテ、其ノ間ニ生ズル買収、社

²² 同上(第4号、1945年12月7日)64頁の菊池養之輔議員の発言。

²³ 同上(第2号)27頁の一松定吉議員(進歩党)の発言。

²⁴ 同上(第4号)64頁。

²⁵ 田村秀吉議員は、「『フェヤ・プレイ』ノ立場デヤラウト云フニハ、私ハ選挙公営ヲ徹底スルコトガ必要ダト思フ」と述べている(同上(第1号、1945年12月4日)13頁)。なお、選挙公営制を求める根拠としては、機会均等論だけでなく、戦後の物資不足という状況や、「本来ノ選挙ノ性質」も根拠に挙げられている(同(第5号)84頁)。

²⁶ 例えば、一松定吉議員は、立会演説会と公報・推薦状の配布を公営制により実施することで、それ以外の選挙運動は必要なくなると述べている(同上(第1号)21-22頁)。

²⁷ 同上(第2号)29頁。

²⁸ 同上(第1号)23頁。

²⁹ 同上(第4号)76頁。この他、日常的な運動を通じて、選挙民の政治的意識が高まることも挙げられた。

會ニ對スル害毒ト云フモノハ、是ハ私ハ豫想シ得ルト思フ」³⁰。

このように、事前運動を自由化すると、金銭と時間に余裕のある人間が常時選挙運動を行うことになり、そこに買収などの弊害が生じる危険があると批判する。田村議員に対し、政府は、選挙運動の効果は選挙期日が接近している時期に「最モ其ノ効果が現ハレル」のであるから、選挙期日から離れた時期に選挙運動を行っても影響は少ないと反論している。また、政府は事前運動自由化に伴う弊害も考えられるが、「一面ニ於テ議會制度確立ト云フ大キナ目的ノ爲ニ、多少ノ弊害ハ忍ンデ、此ノ大キナ目的ヲ達成シテ行カウ」とも述べ、弊害防止の目的以上に「議會制度確立」という大目的を重視している³¹。

なお、事前運動と関連して、戸別訪問に関する質疑も出ている。東条貞議員(無所属倶楽部)は、事前運動を自由化するなら戸別訪問を禁止しておくことも無意味になるのではないかと問うた。これに対し政府は、戸別訪問禁止の理由は「買収ヲ防止スルコトト、品位ガ下ルト云フ二點デゴザイマス」と答え、規制を正当化している³²。

(iii) 第三者運動

政府は、第三者運動自由化の根拠として、①従前の規制により、「第三者運動ヲシテ萎縮セシメ」ていたこと、②法解釈上も「勞務者ノ依頼ガ出來ナイ、或ハ演說會ニ派遣者ヲ依頼スルコトモ出來ナイ」など「非常ニ窮屈」であったこと、③国民の「政治的ノ『レベル』ヲ高メル」ことなどを挙げている³³。これに対して、菊池養之輔議員は次のように述べる。

「何トカ思ヒ切ツテ第三者運動ヲ或ル程度制限スル必要ガアリハシナイカ、例ヘバ此ノ方法ニ依リマス、第三者ハ何十萬、何百萬ノ金ヲ掛ケテヤレル者、所謂自分ノ推薦シタイ者ヲ推薦スル、印刷ハドンドン出來ル、直グソレヲ發送スル、是デハナラヌト思フ、……無制限ニ近い何十萬何百萬ノ金ヲ掛ケテモ宜シイ、斯ウ云フ制度ハ自由ノ名ニ依ツテ或ルー一部ノ人達ガ當選シ得ルト云フ『フェヤ・プレイ』ノ選舉デハナイト私ハ思フ」³⁴。

菊池議員は、第三者運動を自由化すると、資金力の豊富な第三者が無制限に資金投入して選挙運動をすることになると批判している。この他にも、第三者運動に名を借りた買収行為が行われる危険があるとの批判も出ている³⁵。

なお、第三者運動規制と関連するが、議会審議における議員の発言を見ると、選挙運動の主体は候補者であるとの意識が強く、選挙人(国民)が選挙運動の主体になるとの視点が欠落していることを指摘できる。これは林信雄議員(進歩党)の以下の発言に端的に示されている。

³⁰ 同上(第1号)12頁。

³¹ 同上(第1号)12頁。

³² 同上(第3号)38頁。大半の議員は戸別訪問禁止の継続には賛成であった。そして、選挙の品位低下の防止が目的であるなら、その他の運動方法も品位低下につながるおそれがあるので禁止すべきとの主張も出た(例えば、同上(第5号)85-86頁の林信雄議員)。

³³ 同上(第1号)5頁。

³⁴ 同上(第4号)64頁。

³⁵ 同上(第1号)6頁の田村秀吉議員の発言。

「全然素人デアリマス者ハ、非常ニ選舉ト云フモノヲ窮屈ニ考ヘタリ致シマセウガ、ソレハ投票致シマス方面ノ多數ノ人々デアリマス、是ハ投票スルダケデスカラ、窮屈デナイコトハ誰モ感ズルノデアリマス、實際選舉運動ヲ行フ方面ニナリマス、多少其ノ間ノ知識ヲオ互ヒニ活用スル、運動スル方ノ側カラ考ヘマス、多少ノ知識ヲ得テ運動ヲ始メルノガ普通ダラウト思ヒマス、一般ニ對スル唯窮屈感ト云ツタモノハ、實際運動ニ携ハラントスル者ハ、多少ノ經驗ヤ學問的知識ヲ活用スレバ、是ハ自然ニ分ルモノト思ヒマス」³⁶。

すなわち、「投票致シマス方面ノ多數ノ人々」は「投票スルダケ」であるから、選挙運動を規制しても「窮屈デナイ」のであり、他方で「實際選舉運動ヲ行フ方面」の人々は、法に関する知識を有しているのが普通であるから、選挙運動規制をしても特に問題がないと言うのである。このように、選挙人は「投票スルダケ」と考えられており、選挙運動の主体になることは考慮されていないのである。

これに対し政府は、選挙運動自由化の理由として「運動サレル方方モ、伸々トシタ運動ヲヤラレ、又有權者ノ側モ從來ノヤウナ怖イモノ、近ヅキ難イモノト云フヤウナ印象ヲ持タナイ明朗ナ氣持デ、自由ニ選舉ニ參加出來ルト云フヤウナ風ニ持ツテ行キタイト云フノガ、其ノ本旨」³⁷であると説明しており、選挙人も積極的に選挙運動に携わることを期待している。このように、議員と政府の間には、選挙人による選挙運動の意義を評価するか否かで決定的な差異があった。

以上の他にも、政府の説明する選挙運動自由化の根拠は抽象的であり、選挙運動自由化は選挙の実情を無視するものであるとの批判や³⁸、改正法案の内容は GHQ から指令を受けたものであるかを問う質問が出ている³⁹。

(iv)法案修正

第7回委員会では各党から修正案が提出された。それらは自由党修正案を除き、いずれも事前運動や文書図画に関する制限を復活させる内容であった。特に、社会党の修正案は、第三者運動についても従来通り制限することを求めており、提出された修正案の中で最も制限的な内容であった⁴⁰。各修正案の中で進歩党修正案が可決された。これにより、事前運動禁止と文書図画規制が復活した⁴¹。その後、本会議でも委員会修正通り可決され、貴族院に送付された。

(3)貴族院審議

³⁶ 同上(第5号)87頁。

³⁷ 同上(第2号)27頁。

³⁸ 例えば、同上(第4号)58頁の川島正次郎議員(無所属倶楽部)の発言や、同上(第2号)25頁の一松定吉議員の発言。

³⁹ この点、政府は、婦人参政権についてはGHQからも要望があったが、それ以外の点については自発的に作成したと説明したのに対し、林信雄議員は「只今ノ御答辯ヲ承リマシテ、……選挙運動ノ制限、ソレ等ノ點ニ關シマスル細カナ指示ガアツタカノヤウナ世間ノ誤解ハ、悪イ誤解デアツタコトヲ私共ハ鮮明ナラシメタモノトシテ喜ブモノデアリマス」と述べている(同上(第5号)88頁)。これは、選挙運動自由化がGHQから直接要請を受けたものでないことを確認することにより、選挙運動自由化部分を修正しても問題ないことを確認していると思われる。

⁴⁰ 社会党提出の修正案は『自治史IV』38-39頁、進歩党提出の修正案は同39頁に掲載されている。

⁴¹ なお、修正議決後、堀切内相は、「選挙ノ運動ノニ付キマシテ、……又此ノ委員會ノ皆様ノ多數ガ色々ト之ヲ制限スル、現行法ニ幾ラカ引戻スヤウニ致サレマシタ點ニ付キマシテモ、大體ニ於テ賛成シ難イヤウニ考ヘラルデアリマス」と述べて、委員会修正に反対を表明している(『第八十九回帝國議會衆議院 衆議院議員選舉法中改正法律案外一件委員會議録(速記)』(第7号、1945年12月11日)109頁)。

貴族院では、12月12日に本会議に法案上程、同日から14日まで委員会審議、14日の本会議で委員会修正通りに可決された。貴族院では選挙運動規制に関する議論はそれほど行われておらず、今後の貴族院改革や憲法改正問題など選挙法以外の議論が広く行われた。しかし、衆議院議員と同様に選挙の「公正」を重視する主張も見られる。例えば、山岡萬之助議員は次のように言う。

「……此ノ公營制度ヲモツト御伸バシニナルコトガ宜イト思フノデアリマス、サウシテ選挙運動期間ヲ短ク致シマシテ、二週間位ニシテ、候補者ガ出テ演説會ヘ臨ンデ立會演説ナリヲスル、サウシテ政見發表ノ刷物ヲ配ル、誰モ同ジデアリマスカラ、ソコニ同ジナ法則ヲ御決メニナルノガ選挙運動ノ法則ト思ヒマス、或人ハ自由ニ出來ル、或人ハ自由ニ出來スト云フコトニナルト、不公平デ、選挙ノ自由公正ヲ期セラレナイ、ドノ候補者モ同ジ運動シカ出來ナイト云フコトガ望マシイ」⁴²。

山岡議員も、選挙運動を画一化して、その範囲内でのみ自由を認めることを「選挙ノ自由公正」と捉えている⁴³。この他、山隈康議員は、第三者運動を口実に「選挙ニ關スル巧ナル不正行爲ヲ爲ス者ガ一番多イ」⁴⁴として第三者運動の制限が必要であると述べている。

他方で、政府原案を支持する議員も存在する。例えば、丸山鶴吉議員は、原案が選挙運動規制を撤廃したことに「私共雙手ヲ擧ゲテ賛成スル」と評価した上で、「平素頻リニ是等ノ煩瑣ヲ取締法規ヲ攻撃シテ居ラレマシタ衆議院」が選挙運動規制を「復活」したことは理解できず、衆議院修正に「全面的ニ反対」すると述べる。そして、「政府原案ニアル如ク、或ハ原案以上ニ、殆ド選挙取締規則ト云フモノヲ一掃」して、不当な手法を用いる者は「社會民衆ノ判断ニ依ツテ」制裁すべきと述べて、原案以上に規制を撤廃するか、少なくとも原案に戻すことが理想であると主張している⁴⁵。

このように、政府原案を支持する主張も見られたが、貴族院には「衆議院デモ賛成ガアリ、衆議院ノ選挙ノコトデアリマスカラ、貴族院デソウイジルコトモ如何カ」⁴⁶との自制的意識があり、選挙運動規制に関しては何ら再修正されず、その他の部分で原案に戻す再修正が行われるにとどまった⁴⁷。その後、12月15日には衆議院が貴族院修正に同意し、1945年法が成立した⁴⁸。

(4)GHQの対応

GHQは占領の究極目的の1つである「日本人民の自由に表明したる意思に従い平和的傾向を有し責任ある政府の樹立」を達成するためにも、選挙制度の民主化に大きな関心があった⁴⁹。GHQ内

⁴² 『第八十九回帝國議會貴族院 衆議院議員選挙法中改正法律案特別委員會議事速記録』(第1号、1945年12月12日)7頁。

⁴³ 同上(第1号)8頁。ただし、山岡議員は事前運動自由化に賛成する旨の発言もしている。

⁴⁴ 同上(第2号、1945年12月13日)10頁。

⁴⁵ 同上(第3号、1945年12月14日)2-3頁。また、中川望議員も政府原案が望ましいと述べている(同上(第2号)12頁)。

⁴⁶ 同上(第3号)7頁の大河内輝耕議員の発言。

⁴⁷ 政府は、事前運動と文書図画についても原案に戻すことを試みたが実現せず、結局、投票方法について原案に戻すよう関係議員に折衝し、特別委員会でその旨の再修正が実現した(『自治史IV』42頁)。

⁴⁸ 成立した1945年法については、自治省選挙部編『選挙法百年史』(第一法規、1990年)339頁以下参照。

⁴⁹ 小松浩訳『GHQ日本占領史10 選挙制度の改革』(日本図書センター、1996年)5-6頁。

では民政局(GS)が中心となって選挙法に関する諸事項を検討した⁵⁰。

(I)改正法成立前

選挙法改正過程に GHQ が直接介入することはなかった。しかし、GHQ は選挙法改正の動向に強い関心を向けており、政府に対し複数回にわたって改正法案の説明を求めている。このうち、1945年11月20日の鈴木俊一(内務省行政課長)との質疑では戸別訪問禁止の理由が問われている⁵¹。この問題は長時間にわたって議論され、とりわけロウスト(P.K.Roest)から複数の質問が出されたという。もっとも、戸別訪問禁止への反対意見は出なかった。

(II)改正法成立後

改正法成立後の12月20日、GHQ は内務省に改正法の英訳を提出するよう要求した。英訳は24日に提出され、これ以降、「改正選挙法は日本における自由にして民主的な選挙の基礎となり得るか」検討が開始された⁵²。31日の会議では、ロウストとラウエル(M.E.Rowell)の討論が行われている。ロウストは選挙法改正の責任者であると共に改正選挙法に賛成の立場であり、ラウエルは反対の立場にあった。以下では、ロウスト(賛成派)とラウエル(反対派)の意見のうち、選挙運動規制に関する部分を取り上げる。

まずロウスト(賛成派)の意見である。ロウストは、「選挙運動規制は必要である。日本の選挙の実情を全く知らない者のみが選挙運動規制を拒否するだろう。……日本人は、現在のところ、全ての選挙運動規制が解除されることを望んでいない。それどころか、社会党の西尾[西尾末広——筆者]のように、GHQ に対して、ポスターの枚数制限だけでなく、第三者による選挙運動やビラの配布を禁止することを求めている者もいる」とする⁵³。さらに、「アメリカ人にとっては不快なものである選挙運動規制も、過去にカネのある旧政党が選挙で勝利を得るために用いた悪弊に対する措置として広く歓迎されている。むしろ、新しい小政党は、カネのある政党との競争を減らすために、さらなる規制を望んでいる。大政党は、選挙費用を穏当な範囲におさえるために、費用の上限額規制を維持することを望んでいる」と主張する⁵⁴。

このように、ロウストは、選挙運動規制は多くの日本人に受け入れられており、日本の実情に適したものであるから、日本側の対応を支持すべきと主張したのである。また、仮に改正する必要があるとしても、それは選挙後の新しい議会によって行われるべきと考えていた⁵⁵。ただし、ロウス

⁵⁰ GHQ 内の議論に関しては、竹前・前掲論文注(1)84頁以下、杣・前掲注(1)217-220頁、『自治史IV』48頁以下、ジャスティン・ウィリアムズ(市雄貴=星健一訳)『マッカーサーの政治改革』(朝日新聞社、1989年)108-112頁等を参照。

⁵¹ 「16.『選挙法改正に関する鈴木俊一(内務省行政課長)との会見』1945.11.20.」『占領改革2』26頁。日本側は、戸別訪問が①買収の機会を与えること、②選挙制度に対する尊敬の念の欠如をもたらす傾向にあること、③戸別訪問禁止が全ての政党から要求されたものであると説明した。他方で、候補者は政治集会を開催したり、電話による勧誘をすることは自由であるとも説明している。

⁵² 『自治史IV』48頁。

⁵³ 「26.『改正選挙法に関するロウストの意見』1946.1.5.」『占領改革2』75頁。また、竹前・前掲論文注(1)85-89頁参照。

⁵⁴ 『占領改革2』78頁。

⁵⁵ ロウストは、12月29日付のメモランダムで、改正選挙法に問題があるとしても、選挙後の議会において改正させるべきと述べている。なぜなら、GHQ の命令によって改正させることは、日本人の立法過程に対する「尊敬の念」を

トは、第三者による費用支出は規制すべきと指摘している。

次にラウエル(反対派)の意見である。ラウエルは、改正選挙法は「日本における自由にして民主的な選挙の基礎」となり得ないとし、GHQの指令によって改正選挙法の再改正を日本政府に命令すべきと結論する。ラウエルは、「法律の欠陥」として、「行政機関に広汎な権限を付与」している項目を列挙している。そして、その項目には改正法 98 条が戸別訪問を禁止していること、100 条が文書図画を制限する権限を内務大臣に付与していることが含まれていた⁵⁶。こうした行政機関への広範な権限付与は、恣意的に運用されることで政府を支持する候補者に有利になると批判している。なお、ラウエルも、第三者が自由に選挙費用を支出することに批判的であった。

このような議論の後に、「改正選挙法は日本における自由にして民主的な選挙の基礎となり得るか」について投票が行われた。結果は、20 対 7 で反対派が多数を占めた⁵⁷。しかし、民政局以外のメンバーが出席し、投票に加わったことを不快に感じたホイットニー(C.Whitney)民政局長は、2 日後の 1946 年 1 月 2 日に民政局員のみを招集し、同じ問題について再度投票を行った。その結果は、15 対 4 で依然として反対派が優勢であった⁵⁸。

(Ⅲ)マッカーサー最高司令官の裁定

上記のように、GHQ 内部では改正選挙法について反対派が優勢であった。ところが、ホイットニー民政局長は、1946 年 1 月 4 日付のマッカーサー最高司令官宛の「メモランダム」で、改正選挙法に基づく選挙の実施を認可するよう進言した⁵⁹。つまり、ホイットニー民政局長は、少数派にとどまったロウスト(賛成派)の意見を採用したのである。さらに、マッカーサー最高司令官の意見も、「日本の法律は日本に於ける日本人の習慣、環境、物の考え方等に適合する様に作られて居り、米国における米国人のために作られて居るものに非ず。日本の法律は、此の観点のみより検討せられるべきものなり。選挙法に関しては、適用に注意しつつ、現行法により選挙を行わしめ、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じく、第一の方法優れ居り」⁶⁰というものであった。結局、マッカーサー最高司令官もロウスト(賛成派)の意見を採用したのであった。

こうして、GHQ は日本政府に改正選挙法の再改正を要求しないことになり⁶¹、選挙運動規制の存

傷つけ、日本の民主的発展を弱めるからである(「24. 『選挙法改正に関するロウストの報告』 1945.12.29.」『占領改革 2』 54 頁)。

⁵⁶ 「27. 『改正選挙法に関するラウエルの意見』 1946 年.1.7.」『占領改革 2』 86 頁。また、竹前・前掲論文注(1)91-94 頁参照。

⁵⁷ 竹前・同上 91 頁。

⁵⁸ 投票の経緯と結果については、ウィリアムズ(市雄貴=星健一訳)・前掲注(50)111 頁。ただし、同書は、1 回目の投票を 1946 年 1 月 2 日、2 回目の投票を 2 日後(1 月 4 日)と記している。

⁵⁹ 「25. 『選挙法改正に関するホイットニーのマッカーサー宛覚書』 1946.1.4.」『占領改革 2』 56-57 頁。

⁶⁰ 『自治史Ⅳ』 53 頁。これは 12 月 29 日付の「メモランダム」で示されたロウストの主張とほぼ同じものであった(「24. 『選挙法改正に関するロウストの報告』 1945.12.29.」『占領改革 2』 54 頁参照)。

⁶¹ なお、マッカーサー及びホイットニーが少数派であるロウストの意見を採用した理由について、竹前栄治は、①極東委員会が活動を始める前に、アメリカないし GHQ のイニシアチブで総選挙を実施したいという意図があった、②

続が決まった⁶²。ただし、GHQ は第三者の支出する選挙費用については制限を課すよう求めてきた。これは、第三者の選挙費用支出を自由化すると、財閥等が巨額の資金を投入して特定の候補者を当選させるおそれがあることから、それを防止するための措置であった。これを受けて内務省は、ポツダム勅令第 96 号をもって、第三者の支出する費用は、自筆の推薦状又は電話による選挙運動のために要する費用を除き、議員候補者又は支出責任者と意思を通じて支出したものとみなすことにした⁶³。

(5)小括

1945 年法により、①第三者運動の自由化(法定選挙運動者制度の廃止)、②個々面接及び電話による選挙運動の自由化、③演説会の出演者数に関する制限の廃止、④選挙公営制の範囲拡大、⑤選挙費用規制について、選挙事務長の制度を廃止し、新たに支出責任者の制度を採用した。他方で、事前運動の禁止、事後挨拶の禁止、戸別訪問の禁止、文書図画規制、選挙事務所制限などは従来通り維持された。1945 年法の成立過程を見ると、政府の選挙運動自由化の根拠が政策的なものであったに過ぎないこと、にも関わらず法案は大幅な選挙運動自由化を内容としていたこと、衆議院は選挙運動の機会均等(公正)の観点から公営制強化と選挙運動規制強化を主張したこと、GHQ は選挙運動規制が日本の実情に適しているとのマッカーサー最高司令官の判断からそれを容認したことが確認できる。

第 2 節 参議院議員選挙法

本節では参議院議員選挙法(以下では「参選法」と略す)の立法過程を見る⁶⁴。参選法は新憲法(日本国憲法)の制定と並行して立案されており、新憲法との関係が意識されていた。

(1)立案過程

1946 年 4 月以降、憲法改正案の内容が明らかになるにつれて、参議院議員の選挙方法を規定した参選法の立案が内務省地方局と法制局を中心に進められた。もともと、この時期に作成された案は、いずれも選挙運動規制には言及していない⁶⁵。また、憲法改正に伴う諸般の法制の整備に関して調査審議するための諮問機関として設置された臨時法制調査会(7 月 3 日設置)も、10 月 26 日に提出した答申では選挙運動規制について何も触れていない。選挙運動規制の検討は、内務省及び法

ロウストの個人的魅力がホイットニー及びマッカーサーを説得しえた、と推測している(竹前・前掲論文注(1)96-97 頁及び 100 頁参照)。

⁶² 1 月 12 日に改正選挙法に基づく総選挙実施が許可されたが、当該指令の文面からは GHQ が選挙法の改正を要求しているのか否かが明らかでなかったため、内務省は 1 月 15 日に GHQ の意向を確認した。この時、「選挙運動及び選挙費用に関する規定に欠点が見られるが、マッカーサーの裁定により修正を要求しないこと」などが明らかになった(『自治史Ⅳ』52 頁)。

⁶³ この経緯については、同上 52-56 頁参照。

⁶⁴ 参選法の制定過程については、柚・前掲注(1)226 頁以下、斎藤・前掲注(1)139 頁以下、二井・前掲注(1)189 頁以下、衆議院=参議院編『議会制度百年史 議会制度編』(大蔵省印刷局、1990 年)598-601 頁、同編『議会制度百年史 帝国議会史下巻』(大蔵省印刷局、1990 年)861-863 頁など。また、自治大学校編『戦後自治史Ⅲ(参議院議員選挙法の制定)』(自治大学校、1970 年)は資料集として有益である(以下では『自治史Ⅲ』と略す)。

⁶⁵ 『自治史Ⅲ』39-54 頁に、1946 年 4 月から 7 月までに作成された様々な試案が収録されている。

制局という官僚主体で検討されたのであった。そして、10月21日の内務省と法制局の打合せでは以下のことが確認されている。

「六、選挙運動については、演説、戸別訪問、事前運動、費用等の制限はなさないこと。

(中略)

(備考) 選挙運動の自由については、衆議院議員も参議院議員も同様とし、なお、衆議院議員の現行選挙区は改正する。」⁶⁶

このように、戸別訪問も含めてほとんどの選挙運動が自由化され、選挙費用についても上限を設けないなど徹底的な自由化が目指されている。また、衆議院選挙についても選挙運動を自由化する予定でいたことが窺える。この方針の下に法案が作成されたが、選挙運動方法に関する規制としては、「内務大臣は、選挙運動のために掲示し又は頒布する文書図画の形式、数量、掲示の場所等に関して、命令で制限を設けることができる」(83条)とだけ規定されていた。この他には特段の選挙運動規制はなく、選挙費用規制についても収支報告書の提出とその公開を定めた程度で、上限額規制は設けていなかった。

法案は11月12日に枢密院に諮詢され30日まで審査されたが、選挙運動規制に関する特段の議論はなく⁶⁷、全会一致で可決されている。なお、枢密院での審査期間中にGHQから9項目ほどの修正意見の申入れがあり、その一部については政府も同意し法案が修正されているが⁶⁸、選挙運動に関連した修正意見はなかった。

(2) 貴族院審議

法案は12月3日に第91回帝国議会貴族院に提出され、委員会での修正を受け、16日の本会議で委員会修正通り可決された。

(I) 政府説明

12月4日の貴族院本会議で法案説明が行われた。大村清一内相は、日本国憲法が参議院に関する

⁶⁶ 『自治史Ⅲ』150-151頁。なお、この打合せ後に作成されたと思われる「参議院議員選挙制度要綱」(作成日不明)では、より具体的に次のように示されている。「十五、選挙運動は、これを自由とすること。従つて次のような行為についても、制限を設けないこと。(一)事前運動(二)選挙事務所及び休憩所の設置(三)戸別訪問(四)文書及び演説による運動、但し、形式、数量及び掲示の場所等については制限を設けうることにすること。十六、選挙運動の費用については、政党及び議員候補者の収入及び支出の公開を行わしめる外、特に制限を設けないこと。」(同152頁)。

⁶⁷ 11月18日の審査委員会で、伊沢多喜男顧問官から、①選挙費用の取締りに関する諸外国の法制に関する質問、②罰則を以て選挙費用の取締りを強行することはやめるべきとの主張、③法案83条の規定する命令の内容に関する質疑と本条の取締りが過度にならないようにすべきとの意見表明がなされている。これに対し政府は、①外国には日本のように選挙費用総額を制限する規定はなく、費用の収入支出に関する制限がある程度であると思われること、②法案では費用額を制限しておらず、従つて費用超過者に罰則を課すことはしていないこと、③第83条の適用については充分注意するつもりであることを答弁した(「参議院議員選挙法帝国議会へ提出の件(第一～第二)」(国立公文書館所蔵：2A-015-07・枢B00033100)、同資料は「国立公文書館デジタルアーカイブ」(<https://www.digital.archives.go.jp/>)で検索・閲覧が可能であり、本論文ではこれを参照した)。

⁶⁸ この経緯については、『自治史Ⅲ』15-16頁参照。また、GHQの修正意見は同158-160頁に収録されている。ところで、GHQは衆議院議員選挙法に比べて、参選法への関心は低かった。この理由として、福永文夫は、①もともとGHQは一院制を想定しており、参議院の設置は日本側の要請で決まったという事情があること、②議院内閣制の下での衆議院の重要性に比べて参議院の役割が低いこと、が考えられるとしている(『占領改革2』xii頁)。また、そもそも選挙運動を自由化するという点に関してはGHQも異論がなかったはずであり、この問題については特に意見表明していないと推測される。

種々の基本事項を規定していることに触れた上で、「参議院議員の組織及び其の選挙の方法を定むるに當りましては、新憲法の是等の基本的事項に則り、新憲法の精神に最も能く合致する制度を採用しなければならない」と述べる。さらに、「参議院の組織を如何に定めるかの問題」は、「國民代表及び平等選挙並に自由選挙の原則と、参議院の獨立性確保の方針を堅持しながら、其の範圍内に於て」如何に衆議院と差異化するかという点に帰着すると述べている。このように、新憲法の基本原則を守りつつ、衆議院との差異化を図ることに注力したことが説明されており、被選挙年齢を 30 歳としたことや、全国区制を採用したことはこの方針に沿ったものであると説明された⁶⁹。しかし他方で、選挙運動の自由化については、以下のように異なった説明がされている。

「……選挙運動及び選挙運動の費用に關して煩瑣な取締や制限を設けますことは、選挙を何となく近付き難いものたらしめ、其の明朗潤達性を失はしめるのみならず、却て之に對抗する新たな脱法的措置を誘發するやうな結果となる場合もあり、特に全国選出議員に付て之を見まする時は、假に制限拘束を加へましても、其の實效を収めることは極めて困難であると申さなければなりません。寧ろ此の際選挙運動に付ては、買収とか選挙妨害とか等の惡質犯の處罰だけに止め、他は之を放任して、一般國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へられるのであります」⁷⁰。

このように、①選挙運動規制が選挙に対する敬遠主義をもたらすこと、②規制が新たな脱法措置を生み出すこと、③全国区では選挙運動規制の実効性が期待できないこと、④今後は「惡質犯」の取締に注力することを根拠として選挙運動を自由化したと説明している。このような政府説明は、選挙運動規制が却って弊害を生み出しているから撤廃した方が良いとか、全国区では規制の実効性がないとか、取締方針の轉換といった、いわば技術的・政策的な根拠である⁷¹。従って、参選法における選挙運動自由化の根拠は、1945 年の衆議院議員選挙法改正時と同様であり、必ずしも国民主権や基本的人権の尊重といった新憲法の原理・理念を反映したものではなかったといえる⁷²。

(II)委員会審議

法案は特別委員会に付託され、一部修正された。ただし、選挙運動に関しては原案通り可決されている。貴族院では、選挙運動自由化に消極的な議員として吉田久議員がいる。吉田議員は、選挙で多額の費用を使うことは「議會政治を毒する根本である」から、「選挙法と致しましては、成るべく此の議員候補者に金を使はせないと云ふ方法を探らなければならない」と述べて法案に懸念を示

⁶⁹ 『第九十一回帝國議會 貴族院議事速記録』(第 5 号、1946(昭和 21)年 12 月 4 日)60-61 頁。なお、法案は同 53 頁以下。

⁷⁰ 同上(第 5 号)62 頁。

⁷¹ 政府は、衆議院での委員会審議において、「取締の煩雜なものは、可及的除き得るだけ除いて參る、そうして買収犯のごときものに對して、きわめて峻嚴な態度をもつて臨むというような行き方に、選挙運動の取締りに對しての態度を變えて行きたいと思ひます」と説明しており、選挙運動自由化が取締方針の轉換という政策的な根拠に基づくものであることを明らかにしている(『第九十一回帝國議會衆議院 参議院議員選挙法案委員會議録(速記)』(第 2 号、1946 年 12 月 21 日)10 頁)。

⁷² この点、杉正夫は、政府の「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」こと、他方で「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」であったと指摘している(杉・前掲注(1)228-229 頁)。

した⁷³。もっとも、吉田議員は懸念を示すにとどまり、これまでのように選挙運動を規制しておくべきとの主張までは行っていない。

他方、大河内輝耕議員は、選挙運動を自由化したことを「大變宜いと思ひます」と評価しており⁷⁴、法案に好意的な立場から幾つかの質問をしている。例えば、第5回委員会では、法案83条が文書図画に関する制限を命令に委ねている点について、「やり方に依つては、随分候補者の選挙運動の責任者が困る」として、どのような制限をするつもりかを問い⁷⁵、また、戸別訪問自由化や選挙費用制限撤廃に関する政府の所見を問うている⁷⁶。

大河内議員に対し政府は、文書図画の制限については、形式、数量、掲示場所等について制限すると答え、その根拠として、①紙の需給状況が非常に窮屈なものとなっており、「選挙の機会均等」の見地から規制が必要であること、②紙の総量を制限することで間接的に選挙費用を制限できること⁷⁷、③「美観上の必要」⁷⁸を挙げている。また、戸別訪問については、大村内相が「今日のやうに選挙に対する国民の考へ方も行動も餘程改善されて居ります際に於きまして、此のやうな餘りに微細に互つた取締を致しますことも、一面に於きましては之が弊害もある」ため自由化したと答えている。さらに、選挙費用については、「經濟事情の變化」により適切な上限額を決めることが困難であり、また費用規制が期待通りの効果をあげていないことから、選挙費用収支の公開制のみを設けて選挙人の判断に委ねることにしたと説明している⁷⁹。

以上のように、貴族院では選挙運動自由化に消極的な反応を示す議員もいたが、選挙運動規制を積極的に求める者はおらず、他方で選挙運動自由化に好意的な意見も見られた⁸⁰。また、そもそも貴族院では選挙運動に関する議論自体それほど行われていない。

(3)衆議院審議

衆議院では12月19日に本会議に法案が上程され、20日から24日まで委員会審議、25日の本会議で貴族院修正通りに可決された。

(1)本会議

12月19日の本会議において、大村内相による法案説明後に3人の議員が質疑に立った。このうち鈴木義男議員(社会党)は、法案のうち選挙運動に関する部分が「實に容易ならざる缺點を包藏いた

⁷³ 『第九十一回帝國國會貴族院 參議院議員選挙法案特別委員會議事速記録』(第2号、1946年12月5日)5頁。吉田議員に対し大村内相は、「國民が進んで選挙に参加すると云ふ」氣風を作りたいとの立場から見ると、従来の選挙運動規制には見直すべき点があり、立案に際しても従来の「選挙界を肅清する」との立場でなく「選挙運動は成るべく自由にすると云ふ立場」で進めたと答えている(同6・7頁)。

⁷⁴ 同上(第2号)8頁。

⁷⁵ 同上(第5号、1946年12月9日)5頁。

⁷⁶ 同上(第5号)7頁。

⁷⁷ 同上(第5号)5頁。

⁷⁸ 同上(第5号)7頁。

⁷⁹ 同上(第5号)10頁。なお政府は、戸別訪問について、衆議院選挙についても将来は自由化することを検討していると述べた。しかし他方で、選挙の統一性という見地から、参選法も衆議院議員選挙法と歩調を合わせ戸別訪問等を禁止する可能性があるとも述べている。

⁸⁰ 大河内議員の他にも、小山完吾議員が選挙運動は自由であるべきと主張している(同上(第5号)7頁)。

しておるに信ずるのであります」⁸¹と述べて以下のように批判する。

「われ／＼が長い年月を費してたびたび選挙法を改正して、金にものをいわせてやる運動、卑劣なる運動、買収等を芟除するのに努力し、選挙の明朗化に最近ようやく到達しようとしておる矢先に、一舉にしてこれを覆し、再び腐敗選挙に道を開く恐れあるものではないかと疑っております。(拍手)」⁸²

このように、選挙運動を自由化すると金銭に訴える運動や卑劣な運動、買収等の腐敗行為が生じると述べている。さらに、上記の批判に続けて、参議院選挙の選挙運動であると称して他の選挙のための運動が行われる危険がある、戸別訪問は「常に買収のチャンスになる」、選挙費用公開制を導入しても真面目に公表する者はいない、との根拠を挙げて自由化に反対している⁸³。

(II)委員会審議

委員会では、参議院の性格、被選挙人の年齢要件、全国区制⁸⁴などについても議論されたが、法案に対する批判の多くは選挙運動自由化に向けられた。特に、①選挙費用制限の撤廃、②事前運動自由化、③戸別訪問自由化については、「多数の委員は、これらの三點に關する政府の説明に對して、すこぶる懐疑的でありました」⁸⁵と犬養健委員長が報告したように、多くの批判にさらされた⁸⁶。

(i)選挙運動の「自由公正」

議員のほとんどは選挙運動自由化に批判的であり、選挙運動規制を正当化する主張を展開している。議員の主張をまとめると、選挙運動規制は概ね次のような議論で正当化されている。すなわち、①選挙は「自由」なだけでなく「公正」でなければならない、②ところが現在の国民は政治的水準が低く、選挙運動を自由化すると却って弊害が続出し「公正」を害す、③結論として選挙運動自由化は時期尚早である。

まず、①について、木村公平議員(自由党)は、「選挙の根本は、申すまでもなく、きわめて自由に、しかも公正に行われなければならない」と述べ、自由と公正の両立を求める。そして、選挙運動の全面的な自由化は「自由公正を傷つける」のであり、この点で法案は「いわゆる形式的の自由尊重論」に立つもので、これによって選挙が行われたならば「弊害が續出するのではないか」と述べている⁸⁷。

ここで議員の主張する「選挙の自由」とは、選挙人が自由意思で投票先を決定できることを意味している。この点、木村公平議員は「選挙の自由」を、選挙人が「自由意思によつて、何某という者に

⁸¹ 『第九十一回帝國議會 衆議院議事速記録』(第13号、1946年12月19日)158頁。

⁸² 同上(第13号)158-159頁。

⁸³ 同上(第13号)159頁。

⁸⁴ 多くの議員は全国区制に批判的であった。選挙運動と関連しても、全国にわたって運動をすることは事実上困難であるとか、多額の選挙費用が必要になるなどの批判が出た。なお政府は、全国区での選挙運動について、個人による運動ではなく団体による運動が主流となり、さらに新聞紙やラジオを用いた運動が展開されていくであろうとの予測を示している(『第九十一回帝國議會衆議院 参議院議員選挙法案委員會議録(速記)』(第2号)7頁)。

⁸⁵ 『第九十一回帝國議會 衆議院議事速記録』(第18号、1946年12月25日)216頁。

⁸⁶ 他方で、文書図画を命令で規制している点については、具体的な命令の内容などが問われたものの、規制自体の是非に関する議論は特にされていない(『第九十一回帝國議會衆議院 参議院議員選挙法案委員會議録(速記)』(第2号)11頁など)。

⁸⁷ 同上(第4号、1946年12月23日)21頁。

入れるという意味」と述べている⁸⁸。他方で、議員の主張する「自由」には選挙運動の自由は含まれていない。このように、議員にとって保護すべき「選挙の自由」とは選挙人の投票意思の自由であり、選挙運動の全面的な自由化はむしろ「選挙の自由」を「傷つける」ものと捉えられていたのである⁸⁹。次に、議員の主張する「公正」の内容は、選挙において買収や人情に訴える運動であるとか、莫大な費用が用いられるといった「弊害」が存在しないことを意味する。この点、木村議員は「選挙の自由」は「人情」や「金銭」、「その他のもろ／＼の行爲」によって「掣肘を受けざるを得ない」として⁹⁰、そのような弊害を防止して「選挙の自由」を保護するためには選挙運動規制が必要であると主張している。

このように、議員は選挙人が自由意思で投票できるために、その自由を害すと考えられる弊害を防止することを主張したのであり、弊害と結びつきやすいと考えられた運動方法の規制を正当化しているのである。このような主張自体は目新しいものではなく、1925年法やその前史段階で見られた選挙運動規制の正当化根拠と基本的には同じである。

以上が議員の主張する選挙での「自由公正」であるが、議員は国民の政治的水準にも言及している。すなわち、上記②について、政府は国民の政治的水準が向上していると評価しているのに対し⁹¹、議員は欧米に比べて国民の政治的水準は低く、「殊に選挙運動等におきましては、その選挙に対する理解力が、欧米諸先進國に非常に劣つておる」⁹²などと否定的に評価しており、選挙人は金銭や情実によって自由な投票意思(選挙の自由)が容易に左右されるのが日本の実情・現状であるとする⁹³。ここから、選挙運動を自由化すると、「選挙の自由」を害する弊害が続出することになり、「自由公正」が害されると主張されている。

以上の①②を踏まえて、現状では選挙運動の自由化は時期尚早と結論される(③)。そこで、選挙人の自由な投票意思を害すような「弊害」の温床になると考えられる運動方法を規制することが正当化されたのである。

なお、以上の他に、参議院選挙と他の選挙との関係も問題視された。すなわち、政府は参議院選挙で選挙運動を自由化するならば、他の選挙でも自由化が必要であると考えていたのに対し⁹⁴、議員は他の選挙で選挙運動が規制されているならば、参議院選挙でも規制が必要であると主張し、選

⁸⁸ 同上(第4号)21頁。

⁸⁹ この点、政府も、「選挙の自由」または「自由選挙」を「選挙人の候補者選擧」の自由と捉えている節がある(『第九十一回帝國議會 衆議院議事速記録』(第13号)153頁)。このように「選挙の自由」を投票先を決定する自由として狭く捉える理解は、選挙運動の自由の意義を低下させ、その規制を正当化するのに貢献したと考えられる。

⁹⁰ 『第九十一回帝國議會 参議院議員選挙法案委員會議録(速記)』(第4号)21頁。木村議員は、選挙運動による「選挙の自由」が害される例として、既に投票先を決めている有権者のもとを親しい友人が訪問し「何某という候補者に投票してくれ」と依頼した場合、人情によって投票先を変えてしまうとの事例を説明している。

⁹¹ 同上(第2号)10頁。

⁹² 同上(第4号)21頁の木村公平議員の発言。また、同(第2号)12頁の伊東岩男議員(共同民主党)の発言や、同(第5号、1946年12月24日)44頁の竹谷源太郎(社会党)議員の発言も同様である。

⁹³ 例えば、同上(第5号)39頁の玉井潤次議員(社会党)の発言。

⁹⁴ 政府は、「いずれすべての選挙に關しまして、同じような運動方法がとれるように改正をして參らなければならぬ」と述べている(同上(第2号)10頁)。

挙運動自由化を批判した⁹⁵。

(ii) 戸別訪問

政府は、①国民の政治的水準が向上しており、戸別訪問を自由化してもそれほど弊害はないと予想されること、②過去に戸別訪問禁止規定が恣意的に運用され、選挙干渉に利用されたこと、③人為的に選挙運動を規制すると却って国民の政治的水準の向上を妨げること、④「政治的に進みました國」において戸別訪問を禁止している例がないことを根拠に戸別訪問自由化を主張した⁹⁶。

しかし、議員の反発は強い。例えば木村公平議員は、戸別訪問は人情や金銭に訴える方法であり選挙人の自由意思を蹂躪すると述べた。とりわけ、政党が発達するほど全国津々浦々に党員が存在するようになり、党員を動員して戸別訪問をさせ買収や利益誘導が行われることになると述べて、戸別訪問自由化は「選挙の自由公正を助長するものとは言えない」とする⁹⁷。また、竹谷源太郎議員(社会党)も、「今日行われる戸別訪問は、細胞的に各地に分散された運動員が、軒並みに情實、因縁その他あらゆる方法を用ひて、投票の勧誘をいたす所の行爲でありまして、かくのごとき行爲は、国民の政治意識の昂揚というようなことからおよそ離れた従來の悪習慣を、そのまゝ存続させることとなりますので、今日の日本の選挙界の情勢においては、戸別訪問はまだ斷じて許してはならない」と述べている⁹⁸。

このように、買収防止や情実防止を根拠に戸別訪問禁止が主張されたのであり、それは 1925 年法制定時に見られた正当化根拠と同じであった⁹⁹。

(iii) 事前運動

政府は、日常的な政治活動を通じて、「國民全般の、議員候補者となるべき者に對する批判力というものを増す」ことが可能になり、今後の「民主主義の遂行」にも資すると述べて¹⁰⁰、①「國民の啓發等の役に立」つこと、②自由化に伴う多少の弊害よりも、国民の政治的能力の向上という得られる利益の方が大きいことを根拠に事前運動自由化を正当化している¹⁰¹。また、③今後、政党などの政治活動が日常的に行われるようになると、事前運動を取締ることが困難になることも根拠に加えられ

⁹⁵ このため、衆議院選挙では戸別訪問や事前運動が禁止されているのだから、参議院選挙でも禁止すべきとの自由化反対論が出た(同上(第2号)10頁の原健三郎議員の発言や、同(12-13頁)の伊東岩男議員の発言)。また、参議院選挙のみ選挙運動を自由化すると、参議院選挙のための選挙運動と称して他の選挙のための運動が行われる危険があるとの批判も出ている。

⁹⁶ 同上(第2号)10頁。

⁹⁷ 同上(第4号)21頁。

⁹⁸ 同上(第5号)44頁。なお、竹谷議員は後の本会議(第二読会)においても戸別訪問を批判しているが、ここでも戸別訪問が①買収その他の選挙犯罪の手段となること、②「いわゆる投票獲得請負人」が、都会や田舎を問わず、「因縁情實と封建的殘滓」を利用して選挙人の自由を害する、との弊害論を展開している(『第九十一回帝國議會 衆議院議事速記録』(第18号)218頁)。

⁹⁹ なお、これらの他にも、他の選挙立法との統一性を維持することを根拠に戸別訪問の禁止を主張する者もいた。例えば、『第九十一回帝國議會衆議院 参議院議員選挙法案委員會議録(速記)』(第2号)10頁の原健三郎議員や、同12頁の伊東岩男議員など。

¹⁰⁰ 同上(第2号)7-8頁。

¹⁰¹ 同上(第2号)10頁。

ている¹⁰²。

しかし、議員の批判は強く、例えば原健三郎議員は、「はつきりした所の事前運動は取締つておいた方が、一般の人々のためにもよし候補者自身にも金がかゝらぬでお互いによい」と述べて自由化に反対している¹⁰³。他にも、参議院選挙でのみ事前運動を自由化すると、参議院選挙のための選挙運動と称して他の選挙のための運動が行われるとの反対論が多く出た。これに対し政府は、そのような「他の目的のために一方の選挙を利用する」場合に対処することは「現状は相当困難」と認めつつも、①今後、選挙人の判断能力が向上していくことを期待しなければならない、②いずれは全ての選挙で選挙運動を自由化していく予定である、③参議院選挙で選挙運動を自由化しても、それが他の選挙で著しく悪用されるとは考えていない、と説明し事前運動自由化を擁護している¹⁰⁴。

(iv)選挙費用

法案は選挙費用上限額の規制も撤廃している。政府は、選挙費用制限違反の挙証が困難であり、費用制限は「現在その意味はほとんど失われておる」こと、このため選挙費用を公開することで選挙人の判断に委ねる方が適当であると説明している¹⁰⁵。

これに対し、例えば原健三郎議員は「費用を無制限にいたしますならば、恐らくこれは金を澤山使った者が當選するという事は自明の理」であり、「少くとも日本の現状においては、金を一番餘計使うことが一番有効な方法」であるとして、費用上限額を撤廃すると「日本の現在の様な状態、また近い将来」においては「金權候補」が當選するようになってしまうと批判している¹⁰⁶。

なお、政府は費用制限に無関心だったわけではなく、政党や議員候補者の収入や支出について適当な制限を課したり、費用を公開させるなどの「現在よりはより高度な、實際を押え得るような運動費用についての制限」を定めた法律を別途作成する予定であった¹⁰⁷。しかし、議員は別に立法するよりも「本法で制限されることがいゝのではないか」と消極的な反応を示した¹⁰⁸。

(III)附帯決議

12月24日の第5回委員会で採決が行われた。その際、自由党が附帯決議を提出した。附帯決議は以下の通り。

「選挙運動は原則として國民の自由行動によるべきで、これに諸種の制限を加うことは素より好む所ではない。然し、わが國過去幾多の、選挙実績に鑑みて、選挙事前運動及び戸別訪問禁止並びに費用制限の規定を今俄かに撤廃することは、時期いささか尙早と思う。よつて政府

¹⁰² 同上(第2号)13頁。

¹⁰³ 同上(第2号)10頁。

¹⁰⁴ 同上(第2号)9-10頁。

¹⁰⁵ 同上(第2号)8頁。また、全国区であれば無闇に金銭のばら撒きを行っても当選に有利になるとは考えられないことも費用制限撤廃の根拠に挙げられている。

¹⁰⁶ 同上(第2回)8頁。

¹⁰⁷ 同上(第2号)10頁。これは「政黨法」と仮称されており、後の第2回国会で政治資金規正法として成立する。

¹⁰⁸ 同上(第2号)13頁の伊東岩男議員の発言。

は、第九十二回帝國議會に、適當なる法案を提出して、善處せられんことを要望する。」¹⁰⁹

このように、①事前運動、②戸別訪問、③選挙費用規制について、選挙における過去の弊害を見ると、これらの自由化は時期尚早であるとして、次の第 92 回帝國議會で修正することを求めている。なお、社会党は附帯決議には賛成せず、①戸別訪問を禁止すること、②選挙費用を規制することの 2 点を内容とする修正案を提出した。その際、竹谷議員は、現在の国民の政治的水準や民主主義の程度が低いことから、選挙運動の自由化は現在の日本に適さず、却って民主主義の確立にとって障害になると述べている¹¹⁰。

以上のうち社会党修正案は否決され、法案は附帯決議を付した上で可決された。法案は 12 月 25 日の本會議でも賛成多数で可決され、1947 年 2 月 24 日に公布、即日施行された。これにより法的には戸別訪問や事前運動が自由化された¹¹¹。

(4)第 92 回議會での改正

附帯決議を踏まえ、政府は第 92 回帝國議會に改正法案を提出した。法案は事前運動と戸別訪問を禁止し、選挙費用上限額も課していた。また、「何人も、学校の児童、生徒及び学生で年齢二十年未満のものに対する特殊の関係のある地位を利用して選挙運動をすることができない。」との新条項が加えられた。これは特に教職員を念頭に置いた規定であった¹¹²。なお、改正法案に関して枢密院では各別の議論はなく¹¹³、GHQ も少なくとも明確な形で介入することはなかった¹¹⁴。

(1)衆議院審議

1947 年 3 月 4 日の衆議院本會議で法案説明を行った植原悦二郎内相は、選挙運動が原則自由であるべきと述べつつも、前議會での衆議院附帯決議には「傾聴すべきもの」があること、また、衆議院議員選挙法など他の選挙立法でも選挙運動規制が存置されていることから、附帯決議を「諒承」して改正法案提出に至ったと説明している¹¹⁵。

法案は特別委員会に付託されたものの、格別の議論は行われていない。ただし、選挙公営制に関連して若干の議論がある。森三樹二議員(社会党)は、「今後選挙の公営というものを徹底いたしましてできるだけ費用がかからないで済むような制度」が必要ではないかと述べて、植原内相の所見を問

¹⁰⁹ 引用は、『第九十一回帝國議會 衆議院議事速記録』(第 18 号)216 頁による。

¹¹⁰ 『第九十一回帝國議會衆議院 參議院議員選挙法案委員會議録(速記)』(第 5 号)44 頁。

¹¹¹ 成立した参選法については、自治省選挙部編・前掲注(48)567 頁以下参照。

¹¹² 政府は、この規定の趣旨について、「選挙運動の機会均等、公平と云ふ点」にあるが、「一番大きな点」として学童の父兄が自分の子どもから「是非此の先生に投票して下さい」と頼まれると、子ども可愛さにその者に投票してしまうという傾向が「非常に強」いから、そのような「弊害」を防止するためであると説明している(『第九十二回帝國議會貴族院參議院議員選挙法の一部を改正する法律案特別委員會議事速記録』(第 2 号、1947(昭和 22)年 3 月 12 日)1 頁)。

¹¹³ 枢密院では、2 月 28 日の審査委員会で、未成年の児童等への特殊な関係を利用した運動の禁止規定について若干の質疑があった程度である。

¹¹⁴ もっとも、GHQ は選挙運動規制を内容とする改正法案に難色を示していた可能性はある。すなわち、貴族院委員会審議において、改正法案の提出が遅れた理由として「矢張り関係筋等の関係もありまして、今日になりました次第であります」との政府答弁がある(『第九十二回帝國議會貴族院 參議院議員選挙法の一部を改正する法律案特別委員會議事速記録』(第 2 号)4 頁)。この点、斎藤嶋彦氏は、この答弁を指して GHQ が改正法案に難色を示していたと指摘している(斎藤・前掲注(1)156-158 頁)。

¹¹⁵ 『第九十二回帝國議會 衆議院議事速記録』(第 12 号、1947 年 3 月 4 日)140 頁。なお、法案は同 138 頁以下。

うた。これに対し植原内相は、個人の見解として、金銭のかからない選挙が理想であるという点には同意しつつも、選挙公営制は「必ずしも理想的ではない」と答えている。そして、金銭のかからない選挙を実現する方法として、①選挙公営を徹底するやり方と、②政策の普及を通じていくやり方があるとして、②の視点に立つならば、英米のように、「いかなる場合においてもその主義政見を國民に徹底せしむる」ことが必要となり、事前運動や戸別訪問を自由しておくべきことになるとして、個人的にはそれを理想とすると述べている¹¹⁶。

以上の他に目立った議論はなかった¹¹⁷。そもそも改正法案は第 91 回帝国議会での附帯決議を踏まえたものであり、多くの議員は「無条件賛成」¹¹⁸の立場にあったといえる。法案は 2 回の委員会審議を経て 6 日に可決された。そして 10 日には本会議でも可決され、貴族院に送付された。

(II) 貴族院審議

貴族院では、3 月 11 日に本会議で法案説明が行われ、その後、特別委員会に付託された。貴族院でも格別の議論はなかったが、板谷順助議員は選挙運動規制を批判している。板谷議員は、学識経験者を「参議院に吸収する」必要があるが、学識経験者は特別な支援団体を有していないので、票を得るためには選挙運動が自由でなければならないと主張する。そして、改正法案が選挙運動規制を設けたことについて、「如何に衆議院の附帯決議があつたからと云つても、此の窮屈な制限をなさる一部の改正に付ては、一體どう云ふ御考でおやりになつたか」と政府に問うている。これに対し植原内相は、「民主政治の原則を見ますれば、どうも國民の多數の意見に結局従ふより致し方ない」として、「一番選挙のことを多く直接に知つて居る」衆議院議員の多数派が、選挙運動規制は必要であるとの意見に達したならば、その意見を尊重することが「實際に於て民主主義の上から言つても宜しいことであり、又實際日本の現實に即してそれをやると云ふことが、一番政治上宜しいこと」であると答えている¹¹⁹。

この他には、未成年の児童等に対する特殊な関係を利用した運動を禁止した点に関する質疑や¹²⁰、事前運動が再び禁止されると混乱が生じると予想されるが、政府はどのように取締りを行うのかといった質問が出ている¹²¹。しかし、いずれも選挙運動規制の復活を批判する主張ではなかった。こうして、貴族院でも各別の議論はなく、3 月 13 日の本会議で原案通り可決された¹²²。

(5) 小括

¹¹⁶ 『第九十二回帝國議會衆議院 参議院議員選挙法の一部を改正する法律案外一件委員會議録(速記)』(第 2 号、1947 年 3 月 6 日)6 頁。

¹¹⁷ 法案に消極的な議員に早稲田柳右工門議員(進歩党)がいた。早稲田議員は、現在の物資不足という状況に加え、改正法案で選挙運動が規制されることから、「本案は新人の進出には相當大きな障害を來すものと存じます」と懸念を示しており、将来適等な時期に改正することを希望した上で、「やむを得ぬもの」として法案に賛成した(同上(第 2 号)8 頁)。

¹¹⁸ 同上(第 2 号)8 頁の鈴木義男議員の発言。

¹¹⁹ 『第九十二回帝國議會貴族院 参議院議員選挙法の一部を改正する法律案特別委員會議事速記録』(第 2 号)8 頁。

¹²⁰ 田所美治議員は、成年の学生に対しても同様の規制が必要でないかと問うた。政府は、成年者は選挙権を有しており、思慮分別もできると考えられるから、規制しないことが適當と考えると答えている(同上(第 2 号)1 頁)。

¹²¹ 例えば、同上(第 2 号)3 頁の久保田敬一委員長の発言や、同(第 2 号)6 頁の團伊能議員の発言など。

¹²² 改正法については、自治省選挙部編・前掲注(48)596-597 頁参照。

参選法制定過程において、政府は選挙運動のほぼ全面的な自由化を目論んだ。もっとも、その自由化の根拠は必ずしも新憲法の原理・理念に依拠したものではなく、もっぱら技術的・政策的な根拠に依拠していた。衆議院議員は、選挙人の自由な投票意思を害するような弊害を防止することを「公正」として掲げ、選挙運動規制を正当化している。結局、第 92 回帝国議会において、選挙の実情に精通している衆議院多数派の意向が国民多数の意見であるとして選挙運動規制の復活が正当化された。この結果、①事前運動の禁止、②戸別訪問の禁止、③選挙費用上限額の規制¹²³が設けられたほか、④未成年の児童等への特殊な関係を利用した運動の禁止も加えられた。

こうして、参選法は施行から僅か 20 日ほどで改正され、選挙運動が規制された。そして、第 92 回帝国議会を最後に内務官僚主導による選挙運動自由化の流れは途絶え、これ以降は衆議院議員主導による選挙運動規制のさらなる強化が始まる。

第 3 節 選挙運動の文書図画等の特例に関する法律

第 92 回帝国議会では、前節で見た参選法の改正が行われただけでなく、「選挙運動の文書図画等の特例に関する法律」も制定されている¹²⁴。

(1) 衆議院審議

衆議院の各党派は、選挙運動での文書図画の利用について協議を進めていたが、1947 年 2 月 25 日に各派から 20 名の委員を集めて選挙に関する委員会を設置し、9 回にわたって「各委員の深い経験と良識に基づく」検討を重ねた結果、全会一致をもって文書図画の利用を制限する特例法を制定することを決め、3 月 11 日に大野伴睦外 6 名が法案を衆議院に提出した¹²⁵。本会議では、山口喜久一郎議員(自由党)が各派を代表して法案説明を行った。山口議員は、新憲法の施行が目前に迫り、翌 4 月には「再建日本の基礎となる」各種の国政選挙および地方選挙が実施されるため、「このたびの選挙こそは、最も自由かつ公正に行わなければならない」とする。そして、以下の説明が続く。

「しかしながら自由は放任ではありません。のみならず、やゝともしますれば、放任は反動を伴い、過去の選挙に関する悪習慣を助長するおそれも絶無とは申されないのであります。新聞紙の紙面を縮小しなければ、學童の教科書の作成にさえことを缺くような現況においては、選挙運動を放任することは、國民生活にやい影響を與えないのみか、かえつて悪影響さえあるのではないかと考えられるのであります。(拍手)」¹²⁶

このように、①選挙運動を全くの自由にすると、過去の選挙で見られた弊害を助長する危険があ

¹²³ 費用上限額は、候補者 1 人につき、地方選出議員は当該選挙区内の議員定数(全国選出議員は通常選挙の議員定数)をもって選挙人名簿記載者数を除して得た数を命令で定めた金額に乗じて得た金額とされた。

¹²⁴ また、第 92 回帝国議会では中選挙区制復帰を主眼とする衆議院議員選挙法の改正も行われているが、その際、政府は事後の挨拶行為自由化も法案に盛り込んだ。しかしながら、衆議院議員は、事後の挨拶行為を自由化すると腐敗行為が横行するとして反対し、自由化は実現しなかった。

¹²⁵ 『第九十二回帝國議會 衆議院議事速記録』(第 16 号、1947(昭和 22)年 3 月 11 日)209 頁。また、『自治史 IV』129 頁参照。なお、法案は同議事録 208 頁以下。

¹²⁶ 同上(第 16 号)209-210 頁。

る、②紙不足という「現況」において文書図画の運動を「放任」することは国民生活に悪影響を与えるおそれがあるとする。その上で、「選挙の肅清は議員みずからの手でなすべきが最も民主的でもあり、かつまた新憲法の本質にも合致する」との考えから立案したと説明している。衆議院では法案説明のみで質疑がなく、全会一致で可決された。

(2) 貴族院審議

貴族院では、法案は3月12日に上程され、同日中に「参議院議員選挙法の一部を改正する法律案特別委員会」に付託された。貴族院審議において、衆議院では明らかにされなかった法案提出の背景が明らかにされている。すなわち、衆議院は「紙の不足その他の関係」から、「特別な法律を作つて全體的に一つ同じやうな方向で行つたら宜しいぢやないか」との結論に達し、特例法を制定することにしたのだが、「全體と致しまして、可なり選挙運動の制限になりますので、内務当局の案とするよりも、議院提出法案と云ふ方が宜しいぢやないかと云ふやうな話になりまして、衆議院から提出することになったのである¹²⁷。

委員会では、膳桂之助議員が、文書図画の制限は「言論自由の制限ばかりでなくて、本当に國民の選挙権を制限する」と批判して、法案に対する政府の見解を問うている¹²⁸。これに対し植原内相は、自由な選挙が理想であると述べつつも、「現實の事實」を踏まえねばならないこと、「機會均等」が必要であることを説く。その上で、法案は衆議院議員が自分達の都合ばかりを考えて作ったものではなく、選挙の経験が豊富な衆議院議員が、「紙の不足」など様々な状況を勘案して検討したものであること、資金のある者と無い者として「機會均等」を確保するために有効な制限であると考えられることなどを述べて、政府としては法案は「先づ時宜に適するものであらうと考へて居ります」と述べている¹²⁹。結局、委員会は全会一致で原案通り可決した。

翌13日の本会議では、小山完吾議員が法案を「支離滅裂」とか「非立憲極る案」と批判している。第一に、選挙運動は「最も公正なる方法を以てやるならば、如何に費用が掛つても致し方がない」のであり、「唯紙を儉約するとか、費用を儉約するとか云ふことの爲に、選挙運動の當然爲さねばならぬ所の行爲を皆禁塞してしまつて、是で選挙が行はれると言はれ得るか」と述べて、紙や費用の儉約という根拠では選挙運動規制を正当化するのに不十分とする。第二に、1946年末に参選法案を審議した段階では、政府は本案のような選挙運動規制は必要ないとの立場であつたのに、僅か3ヶ月ほどの間に文書図画の規制を容認する立場に変わったのは何故かと問うた。第三に、選挙運動規制は現職有利に働き、新人候補は不利になると批判する。小山議員は以上のように法案を批判し、「是は否決するが當り前だと思ふ」と述べて政府の見解を問うた¹³⁰。これに対し、植原内相は委員会審議と同様の説明を繰り返したが¹³¹、小山議員は納得せず、植原内相の言う「機會均等」とは「要するに

¹²⁷ 『第九十二回帝國議會貴族院 参議院議員選挙法の一部を改正する法律案特別委員會議事速記録』(第2号)10頁。

¹²⁸ 同上(第2号)16頁。

¹²⁹ 同上(第2号)16-17頁。

¹³⁰ 『第九十二回帝國議會 貴族院議事速記録』(第16号、1947年3月13日)127-128頁。

¹³¹ 同上(第16号)128-129頁。

互に手を縛つて自然に任せると云ふことに陥る」ものであり、「新人は、如何にして自分を社会に知らせることが出来ませうか」と批判している¹³²。

採決の結果、法案は賛成多数で可決された¹³³。そして、3月17日に公布、即日施行された。本法により、①選挙運動用の文書図画は一定枚数の無料葉書の他は頒布できない、②文書図画・看板等の回覧の禁止¹³⁴、③選挙運動用の文書図画は、運動用の張札・演説会場で使用するもの・選挙事務所表示のためにその場所で使用するもの以外は掲示できない、④張札の量・サイズ・記載内容・掲示場所等の制限、⑤脱法行為防止策として、選挙運動期間中の候補者又は推薦団体名を表示する文書図画の掲示禁止、⑥1回限りで新聞広告を認める、⑦参議院全国区選出議員については3回限りラジオによる政見放送を許すなどと定められた。

(3)小括

第92回帝国議会で衆議院議員主導による文書図画の規制が行われた。これは文書図画の頒布・掲示は法定のものに限るという包括的禁止・限定解除方式を内容とする。このような規制方式は従来も内務省令により行われていたが、本法はそれを法律レベルにおいて更に強化したものと見える。このような規制の正当化根拠としては、紙の不足という戦後の物資不足が強調され¹³⁵、そのような状況下で文書図画を自由化すると弊害が横行したり、機会均等を害すと主張された。なお、本法に対するGHQの態度を示す資料は見つかっていないが、これまでGHQは国会の権威を尊重する姿勢を示しており、それゆえに本法の制定に際しても直接的な介入はしていないと考えられる。この点、衆議院議員もGHQの対応を予測した上で議員立法の形式を採用したと考えられる。

第4節 選挙運動等の臨時特例に関する法律

日本国憲法施行後、「選挙運動等の臨時特例に関する法律(以下では「臨時特例法」と略す)」が制定された。同法の制定過程では、選挙公営の徹底と私的選挙運動の大幅な制限が目指された。

(1)立案過程

(I)公営制拡大方針

1947年4月25日施行の第23回衆議院選挙の結果、社会党、民主党、国民協同党から成る片山哲内閣が発足した。この時期、GHQは政府に対して政党の再編や選挙の腐敗防止策を講じるよう

¹³² 同上(第16号)129頁。

¹³³ 本法については、自治省選挙部編・前掲注(48)497頁以下参照。

¹³⁴ 看板等の回覧禁止は、前回の選挙でプラカードを押し立てて街道をねり歩いたり、自動車にポスターを貼り付けて走りまわるといった事例が見られたが、これは「現在の諸般の情勢から見て、決して好ましい現象とは申しがたい」こと、また「適性妥當な選挙運動でもないと考えた」ことが規制根拠に挙げられている(『第九十二回帝国議会議事録』(第16号)209-210頁)。

¹³⁵ もっとも、内務省の政府委員は、「此の法律が出ない前に於きましては、大體一人當り三連の計畫で紙の割當の準備を進めて居つたのであります、併し此の法律が出ましたから、此の法律に必要な分量だけに割合を減すことに今計畫を進めて居ります」と委員会で説明している(『第九十二回帝国議會議事録』(第2号)12頁、また20頁)。この説明によれば、本来選挙運動に用いる紙は十分な量が確保されていたのだが、この法案が出来たことにより紙の量を減らすことになったとされており、「紙の不足」という正当化根拠自体は必ずしも適切なものとは言い難かったといえる。

要請しており、片山内閣はこれに対処するため政治資金規正法の立案を進めたが、これと関連して臨時特例法の立案も進められた。まず、1947年12月23日の閣議で選挙公営制を拡充することが決定され、1948年1月13日の閣議では与党3党で立案した法案を第2回国会に提出することで一致した。その後、政府は具体案の検討を全国選挙管理委員会(全選管)¹³⁶に委嘱した。全選管がまとめた大綱は選挙公営を大幅に拡充していたが、他方で公営による以外の私的な選挙運動が大幅に制限されていた¹³⁷。政府は、この大綱を衆議院の特別委員会に提出し、各党の意向を盛り込んで法案化し、それを各党共同提案とすることにした¹³⁸。

(II)特別委員会での審議

政府大綱は衆議院の「政党法及び選挙法に関する特別委員会」に提出された。特別委員会は4月13日に小委員会を設置し、小委員会は政府大綱を踏まえた検討を18回にわたって行い、成案を作成した。成案は28日の特別委員会で報告された。以下では、竹谷源太郎議員(小委員会委員長)による小委員会報告に基づき検討する¹³⁹。

第一に、成案の目的が説明された。すなわち、「本案は現下の経済事情に鑑みまして、選挙公営を強化し、選挙の公正適正を期し、もつて選挙の腐敗を防止することを目的としたもの」である¹⁴⁰。このように、経済状況を考慮して選挙公営制の強化を図り、公営制による選挙運動を中心とすることで選挙運動の機会均等と適正化を図り、それによって選挙腐敗を防止することが目的とされている。ただし、以下で見る竹谷議員の説明にあるように、選挙公営制の強化は選挙運動の機会均等を実現することに力点が置かれている。

第二に、成案による規制構造が説明され、①新たに公営で行うもの、②一定の枠内で個人の自由のできるもの、③禁止されるものという3類型が説明された。これらの規制を通じて、選挙運動を「演説会を中心として、放送、選挙公報、新聞広告、候補者の氏名掲示等をその補いとするものであり、演説会は立会演説会を中心として、個人演説会、街頭演説会を従とする」ことが意図された¹⁴¹。このように、演説会を中心とする選挙運動と公営制により補完される選挙運動を認め、それ以外の私的な選挙運動は最大制限することが意図されていた。これにより、形式的には候補者間での「機会均等」が実現することになる。

第三に、成案起草過程で問題となった論点について説明された。選挙運動規制に関しては2つの

¹³⁶ 全国選挙管理委員会は、GHQの勧告に従い、第2回国会で成立した全国選挙管理委員会法に基づいて設置された。全選管は、内閣総理大臣の所轄に属し、①各種の選挙やその他の投票に関する調査、政党及び政治結社に関する事務を掌ることになっていた。全選管は内務省解体(1947年12月31日)後の選挙事務を掌理することになる。

¹³⁷ 柚・前掲注(1)252頁参照。

¹³⁸ なお、最大与党である社会党も選挙法改正の検討を行っており、1948年4月7日の院内各党連絡協議会に改正案を提示している。選挙運動規制に関しては、「公営の徹底」が示された一方で、「公営、政党自体以外の選挙運動は一切認めない」ことも示されていた(柚・同上251-252頁)。

¹³⁹ 小委員会報告は、『第二回国会衆議院 政党法及び選挙法に関する特別委員会議録』(第7号、1948(昭和23)年6月28日)1頁に付されている。

¹⁴⁰ 同上(第7号)1頁。

¹⁴¹ 同上(第7号)2頁。なお、個人として行える選挙運動方法も残されていることから、現行法通り選挙費用制限も存置された。

論点があった。1点目は、選挙公営強化の目的は「金のあるなしにかかわらず、立候補者に選挙運動の機会を均等に保障せんとするもの」であるが、これに対し「本来自由であるべき選挙運動を抑制し、言論集会の自由を奪い、新人の進出を阻害するものである」との批判があった。この批判に対し竹谷議員は、「われ／＼選挙運動の体験者」の目から見ると、演説会、放送および文書による選挙運動は「すべての候補者にとって力の許す最大限度」であり、しかもこれらの運動は「政党の領袖たると、はたまた白面の新人たるとを問わず、すべての候補者に対して完全に均等に解放せられ保障せられておる」こと、街頭演説は全く自由となっていることから、「これを目して新人の進出を阻むものとみなすことはまったく当を失するものと私は解釈する」と述べて、この批判を退けている¹⁴²。2点目として、「集会及び言論の自由を保障する憲法の本質に反するものではないか」との批判があった。これに対しては、①法案は「不必要に多数の第三者または労務者を使用し、あるいは多数の自動車等を濫用し、あるいは文書、図画等を利用して自己の政策等の表明以外の、すなわち自己の印象を選挙人に鮮明ならしめるための各種の方法を禁じたにすぎない」こと、②法案でも「候補者がみずから思想、信条、主義、政策を選挙民に訴え、その批判を請う機会は、十分保障せられておる」ことを根拠として、これにより資金力の乏しい人物にとって「眞の意味の選挙の自由が保障せられる」と反論している。そして、竹谷議員は「形式的な選挙の自由よりも実質的自由を尊重することこそ、憲法の本質に副うものであると信じる次第であります」と述べて、臨時特例法案の規制は憲法の本質に副うとする¹⁴³。

(Ⅲ)質疑・討論

以上の説明の後に若干の質疑と討論が行われた。その際、社会党を代表して法案賛成の演説をした細川隆元議員は、選挙の公正＝機会均等を主張している。細川議員は、選挙は自由でなければならぬが、それは「形式に流れて、実質的に不自由であり、不平等であり、不公正」ということになってはならないのであり、「最近のわが国の経済事情に鑑みますると、公営をやることによつて初めて自由の選挙が達成される。そうして選挙は公平かつ適正に行われる、かつ選挙の腐敗が防止し得ると私どもは考えるのであります」と述べて、法案は決して選挙の自由を束縛するものではないと主張している¹⁴⁴。

他方で、日本農民党と日本共産党は法案に反対した。特に、林百郎議員(日本共産党)は、法案では「政党の組織的な活動の自由がまったく制限されておる」とし、法案は「従来地盤をそのまま温存」するもので、改正ではなく「退歩」であると批判している¹⁴⁵。もっとも、林議員は政党の活動を制限している点は批判しているが、「固定的な候補者の選挙運動を制限するのならわかります」とも

¹⁴² 同上(第7号)3頁。

¹⁴³ 同上(第7号)3頁。

¹⁴⁴ 同上(第7号)9頁。

¹⁴⁵ 林議員は、法案15条が法定外の演説会を一切禁止している点、法案21条が脱法文書の防止として政党等の名称を記した文書についても規制している点、法案24条が政党等の名称を連呼する行為等を禁止している点を挙げて、これらは政党の活動を規制するもので、憲法21条に違反すると述べている(同上(第7号)10-11頁)。

述べており、候補者の選挙運動を制限すること自体には必ずしも反対していない¹⁴⁶。

討論の後に成案は可決され、さらにこれを特別委員会提出法案として本会議に提出することも決まった¹⁴⁷。

(2)審議過程

(I)衆議院審議

法案は7月1日の衆議院本会議に委員会提出案として上程された。法案は立案を担った特別委員会で既に多くの審議を経ていることから委員会審議は省略され、竹谷議員による法案説明と北二郎議員(日本農民党)の反対演説の後に採決が行われ、可決された。

(II)参議院審議

参議院では、法案は議院運営委員会に付託され、さらに政党及び選挙法に関する小委員会で審議された¹⁴⁸。参議院でも法案を批判する意見はあまり見られなかったが、7月5日の本会議で板野勝次議員(共産党)が法案反対の演説をしている。板野議員は、「公営の名の下」に演説会や文書活動が制限されている点を批判している。とりわけ、街頭演説について、候補者がいる場合に限り許されるとした点について、これでは「労働者や農民の中心の演説会等は全然不可能でありまして、又政党本位な演説会活動等も一切不可能となつておる」と批判している。さらに、このような言論・文書に対する制限は、現職議員が「労働団体や農民団体」を「弾圧しようとする意図」に基づいた保身的立法であると批判している¹⁴⁹。採決の結果、法案は委員会修正通り可決され、同日の衆議院本会議も参院修正通り可決した¹⁵⁰。

臨時特例法により、選挙公営制が強化された。すなわち、①立会演説会制度の採用、②個人演説会の施設及び周知方法の公営と回数制限(30回)、③政見放送及び経歴放送の公営、④新聞広告の公営、⑤無料乗車券の交付、⑥自動車燃料の斡旋が定められた。しかし、公営制強化の反面として選挙運動規制も強化されている。すなわち、①文書図画の頒布は事務用郵便葉書と無封書状の他は一切禁止、②文書図画の回覧は僅かな例外を除き原則禁止、③文書図画の掲示は、法定の場所以外は禁止、④選挙運動用の自動車・拡声器及び船舶は、候補者1人につき、各1台、1揃い、1隻に限る、⑤街頭演説は候補者の現在する場所に限る、⑥法定の演説会(立会演説会、個人演説会)以外の演説会は一切禁止、⑦飲食物の提供禁止(湯茶除く)、⑧連呼行為の禁止(個人演説会及び街頭演説会の告知のための連呼行為は認める)、⑨選挙当日の運動の禁止などとなった。

(3)小括

¹⁴⁶ 同上(第7号)10頁。

¹⁴⁷ 法案は、同上(第7号)11頁以下。この他、委員会メンバーではないが、選挙制度に詳しい斎藤隆夫議員(民主自由党)の「選挙法改正案に対する意見」が議事録に付されている。それは、①立憲政治の根本は選挙であること、②国民の政治意識と政治運動は選挙の際に最も高揚すること、③このため政治運動を制限することは選挙の意義を没却し立憲政治に反すると述べて、臨時特例法案を批判するものであり、特に立会演説会に対し厳しい批判を向けている(同11頁)。

¹⁴⁸ 小委員会で政見放送に関する規定が一部修正され、議院運営委員会も小委員会修正通り可決した。

¹⁴⁹ 『第二回国会 参議院会議録』(第60号(三)、1948年7月5日)1056-1057頁。

¹⁵⁰ 本法については、自治省選挙部編・前掲注(48)527頁以下参照。

臨時特例法では完全なる選挙公営制は実現しなかったが、公営制の強化と公営以外のあらゆる選挙運動方法の大幅な制限がなされた。とりわけ、演説会と文書図画の規制が徹底され、法定以外の演説会開催や文書図画の頒布・掲示が一切禁止されている。このような規制の正当化根拠として、戦後の物資不足の下で機会均等を図ることが主張された。つまり、選挙運動を公営制という「枠」の中に限定することにより選挙運動の機会均等が実現するとされ、また、これにより腐敗行為防止にも資すると主張された。このように、公営制という「枠」の中でのみ自由な選挙運動を認めることで「実質的自由」が確保できるのであり、それは日本国憲法にも沿ったものとされた。なお、臨時特例法の審議を見ても、選挙運動の主体としては候補者のみが挙げられ、国民(選挙人)が選挙運動の主体となることを指摘した者は、法案に批判的であった共産党も含め、全く見られなかった。

ところで、臨時特例法に対する GHQ の態度を明確に示す資料は見つかっていない。しかし、次章で見る公職選挙法制定過程において、GHQ は国会の立法権を尊重したが故に臨時特例法に異論を挟まなかったとの説明が見られる。このことから、GHQ はこれまでと同様に、国会の権威を尊重して臨時特例法を容認したと推測される。

第5節 本章のまとめ

戦後改革期には政府(内務省)が選挙運動自由化を強く推進し、議員とりわけ衆議院議員が選挙運動自由化に強く反発した。1945年の衆議院議員選挙法改正時や参議院議員選挙法制定時には選挙運動の大幅な自由化が試みられ、実際に第三者運動や個々面接などが自由化されたものの、いずれの段階でも衆議院議員による反発があり、完全な自由化は実現しなかった。また、選挙運動の文書図画等の特例に関する法律の制定を境に、衆議院議員主導による選挙運動規制強化が進められ、臨時特例法の制定をもって規制は極地に達した。それは、選挙公営を強化する代わりに私的選挙運動(特に、演説会と文書図画)を大幅に禁止するというものであった。

この時期の選挙運動規制論議を見ると、自由化を推進したとはいえ、政府の選挙運動自由化の根拠は必ずしも新憲法などの原理・理念に裏打ちされたものではなく、むしろ技術的・政策的な根拠に過ぎなかったことが指摘できる。他方で議員は、選挙運動規制を正当化するために「選挙の公正」を強く主張した。特に、「公正」として主張されたのは選挙運動の機会均等を実現することであり、選挙運動を公営制という「枠」の中でのみ認めることが求められた。そして、選挙運動を画一化することで、金銭のない者でも立候補でき、腐敗行為は防止され、選挙費用も安く済むなどと公営制(機会均等)の効能が説かれたのである。

このように、戦後改革期に選挙運動規制を正当化していた主たる根拠は、選挙運動の機会均等論であり、具体的な規制構造としては選挙公営制の拡大と私的選挙運動の制限であった。もっとも、参議院議員選挙法制定に際しては、戦前に見られた腐敗行為(弊害)防止論が強く主張されている。このように、戦後改革期には腐敗行為防止などの弊害防止論も依然として有力に主張されており、特に戸別訪問禁止規定の正当化根拠は戦前と同様であった。戦後改革期は多様な正当化根拠が示さ

れた時期であるが、その中でも機会均等論に力点が置かれるようになった時期といえる。なお、戦後改革期を見ると、一貫して選挙運動の主体が候補者とされ、国民(選挙人)が選挙運動の主体になるとの議論が見られなかったことも指摘できる。このため、選挙運動が大幅に強化されても、それは新人候補者にとって不利になるのではないかという批判や、政党の活動を制限するものではないかという批判が出た一方で、国民の選挙運動の自由が妨げられていることを批判した者はいなかった。

最後に、選挙運動規制に対する政府と衆議院以外の対応を見ると、枢密院や貴族院には選挙運動の自由化を支持する者もいたが、この時期には両機関の存在意義が弱まっており、衆議院の判断を尊重している。そしてGHQは、選挙運動規制には批判的であったが、それが日本の選挙実態に適合しているとの判断や、立法府の権威を尊重するとの判断から選挙運動規制を容認している。

こうして、明治憲法下で成立した選挙運動規制は日本国憲法下でも存続することになり、しかも明治憲法下以上に厳しい規制へと発展してきたのであった。

第3章 公職選挙法の成立

本章では1950(昭和25)年に成立した公職選挙法(以下、「公選法」と略す)制定過程での選挙運動規制論議を分析する¹。公選法は第5回国会から衆参両院で立案が進められ、第7回国会で衆院提出法案が可決された。以下では、立法の背景を概観し、第5回国会から第7回国会までの議論を順次見ていく。なお、公選法制定過程では戸別訪問の自由化が論点の1つになっており、注目される。

第1節 立法の背景——選挙運動規制への批判

1949年1月23日に第24回衆議院選挙が施行されることになっていたが、選挙運動等の臨時特例に関する法律(臨時特例法)の存在により、全体として選挙運動は盛り上がりを欠いた。とりわけ、臨時特例法は新聞の報道にまで適用されたため²、国内外の新聞社から批判が出た。これに対し、総司令部新聞課長インボーデン(Imboden)少佐が談話を発表し、新聞の言論活動を制限するような法律は新憲法と矛盾するものであるとして、新聞が自由に選挙の報道・評論をすることを要請した(1月14日)³。さらにGHQは、全国選挙管理委員会(全選管)事務局長である鈴木俊一と国家地方警察刑事部長である武藤文雄を総司令部に呼び、日本国憲法の保障する表現の自由の重要性を説いた⁴。1949年段階に至ってGHQがこれほどの介入を行うのは「異例」ともいえることであり⁵、日本側の受けた衝撃は大きかった。そこで、全選管や法務庁は臨時特例法の解釈を改めることで対応することにしたが⁶、複雑多岐にわたる選挙運動規制への批判は強く、ここに選挙法を改正して選挙運動を自由化する必要が生じたのである⁷。

このように、公選法制定の背景には選挙運動規制に対する批判があり、公選法制定における最大の論点は選挙運動の自由化にあった。この点、公選法立案を担当した中川俊思議員(民主自由党)も、

¹ 公選法制定過程を扱った文献として、柚正夫『日本選挙制度史——普通選挙法から公職選挙法まで』(九州大学出版会、1986年)269頁以下、斎藤鳩彦『選挙運動抑圧法制の思想と構造』(日本評論社、1975年)199頁以下、二井関成『選挙制度の沿革』(ぎょうせい、1978年)233頁以下など。また、福永文夫編『GHQ 民政局資料・占領改革2 選挙法・政治資金規正法』(丸善、1997年)にGHQ関連の資料が収められている(以下では『占領改革2』と略す)。

² 臨時特例法21条は、「何人も、……主として議員候補者の氏名、政党その他の政治団体の名称又は議員候補者を推薦し、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。」と規定しており、新聞が特定の候補者や政党を支持したり批判することは同条に違反すると解釈されていた。

³ 『朝日新聞』1949年1月15日。

⁴ この経緯については、鈴木俊一が国会で説明している。鈴木は、GHQから「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持つて行うように総司令部としては努力して来ておる。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。憲法というものを常に考えて、法律のそれぞれの規定の中には憲法の本質が入っているのである。その憲法の本質に従って法律を解釈しなければならない。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つて、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があつては行けない。選挙に関する規定の運用については、常に憲法の自由保障の規定の本質に従って運用しなければいけないということを再三再四、約一時間にわたつてくわしく話があつたのであります」と説明している(『第五回国会衆議院 選挙法改正に関する特別委員会議録』(第3号、1949(昭和24)年5月13日)2頁)。

⁵ 柚・前掲注(1)272頁。

⁶ 臨時特例法の文書図画の頒布・掲示の制限条項に新聞を含めないことにした(柚・同上270-271頁)。

⁷ また、多様な選挙立法が制定されていることで法律相互の関係が複雑になっていたこともあり、すべての選挙に適用される統一的な法律の制定が望まれていた。

「本法案が、現行法に改正を加えるに至った最大の理由は、今春一月に行われました選挙が、幾多のこまかい取締法規のもと、選挙運動を委縮せしめ、公營の美名に隠れ、官僚の統制選挙に終始したため、選挙の本旨たる自由濶達を著しく阻害したことに基因するものでありまして、このことは、諸君が身をもつて体験された通りであります」と述べており⁸、議員も選挙運動規制の問題が公選法制定の原因であることを認識していたのであった。

第2節 第5回国会——立案

(1)衆議院での立案

衆議院は4月21日に「選挙法改正に関する特別委員会」を設置した。特別委員会は国会閉会後も活動することとし、選挙制度に関する調査及びそれに基づく改正法案の起草を行い、第6回国会の初めにこれを報告することにした。

(I)委員会の自主性確保

(i)国会外部との関係

ところで、この時期、国会の外でも選挙法改正に向けた動きが見られた。まず全選管がGHQの意向を踏まえて憲法の本質と合致する選挙法改正案を検討し、選挙法改正要綱を作成した。これは選挙運動を大幅に自由化するものであり、戸別訪問や事前運動までも自由化していた⁹。さらに、政府は1949年6月に選挙制度調査会を設置していた¹⁰。

特別委員会もこのような国会外の動向を意識していたが、多くの議員はこれらに拘束されることを嫌った。まず、第2回特別委員会(5月9日)では全選管案に言及され、しかも多くの議員が全選管案は「われ／＼の審議にわくをはめる」ものであるとか、「ばかげたもの」、「官僚の陰謀」といった否定的な意見を述べている。結局、「先般選挙管理委員会が発表したことに拘束せられることなしに、独自の立場で白紙で進みたい」¹¹として、全選管案には一切拘束されないとの審議方針を決めた¹²。

また、第9回特別委員会(7月21日)には増田甲子七官房長官が呼ばれ、政府が設置した選挙制度

⁸ 『第七回国会 衆議院会議録』(第8号、1949年12月22日)110頁。また、栗山長次郎議員(民主自由党)も「今回の選挙法の立案にあたり、各所からありました注文のうち、一番大きなものは、現行の選挙法はきゆうくつに過ぎる、もつと自由解放せよというのが議員を除く他の方面からの要望でありました。議員の中からでも、現行法はきゆうくつに過ぎるという声があつて、その当時制定の任に当つた一人としての私などに対する攻撃は、きわめて苛烈なものがあつたのです」と述懐している(『第五回国会衆議院 選挙法改正に関する特別委員会議録』(第14号、1949年10月19日)16頁)。この他、朝日新聞も公選法制定は選挙運動が「大幅に制限されたことに対する不満のあらわれ」であり、選挙運動規制の撤廃と公営拡充との間に「如何なる一線を引くべきかが、中心問題となった」と指摘している(『朝日新聞』1950年4月8日)。

⁹ 『朝日新聞』1949年4月4日。

¹⁰ 選挙制度調査会は、総理府設置法に基づき1949年6月に設置された、「内閣総理大臣の諮問に応じて国会議員の選挙及び地方公共団体における選挙に関する制度について調査審議する」ことを目的とする機関である。なお、今回の選挙制度調査会は、主に参議院議員選挙に関する改正点を中心に検討し、同年10月27日に答申を提出している。

¹¹ 『第五回国会衆議院 選挙法改正に関する特別委員会議録』(第2号、1949年5月9日)2頁の生田和平委員長の発言。

¹² もっとも、全選管案は「全国選挙管理委員会に、各党派からおいでになつておられる委員の方々の方が十分御審議」をしたものであり(同上(第3号)3頁)、決して「官僚の陰謀」ではなかった。

調査会と特別委員会との関係や、両者の見解に大きな隔たりがあった場合にどのような処置を採るつもりかなどが問われた。これに対し増田長官は、①選挙制度調査会は特別委員会と活動分野が抵触しないこと、②選挙制度調査会は、選挙法改正について「国会が主体性を持ってやっていただく」ための補助的機関であると考えていること、③政府としては次の国会に選挙法改正案を提出する意思はないことを説明した¹³。

以上により、特別委員会は全選管案にも選挙制度調査会にも気兼ねすることなく、独自の立場で審議を進めることが可能になった。

(ii) ウィリアム国会課長との懇談会

特別委員会は白紙の立場で審議を進めると決めたものの、5月20日に衆参両院の特別委員会がGHQのウィリアム(J. Williams)国会課長と合同懇談会を開いており、そこでウィリアムが選挙法改正について「個人的な立場で私見」を述べている¹⁴。「私見」とはいえ、GHQ国会課長の意見は特別委員会にとって無視できないものであった。

ウィリアムは、立法の進め方について助言を与えたり、あらゆる選挙に通じる「基礎法」を作るべきとして、国会議員選挙以外の選挙に関する規定を設けてはどうかと提案しているが¹⁵、最も多く言及しているのは選挙運動規制に関してであった。ウィリアムは、「選挙法をつくる際は、取締規定を緩和する方向に行くものと期待する。原則として有権者になるべく多数選挙に参加する方向にもって行かれるべきものと思う」と述べており、選挙運動を自由化することに「期待」を示す¹⁶。また、選挙公営制については、「金のない者でも立候補は可能であり、貧富にかかわらず広く門戸が開放される」として、「寄與する所は頗る大であつた」と評価している¹⁷。

さらにウィリアムは、「全く自分の私見」としつつも、選挙運動に関して次のように具体的な提案を行っている。第一に、完全なる言論の自由を保障すること。特に新聞についても、個人と同様完全な言論の自由を認めること。第二に、有権者が選挙に参加する完全なる自由を保障すること。これは、全ての人々が「候補者のため街路で選挙運動したり、戸別訪問をすることを自由にする」とを意味している。第三に、候補者に「メガホン、ラヂオ、ラウドスピーカー、新聞広告、電話、張札、立札、私信等を自由に利用させること」。第四に、選挙費用の最高限度を合理的、実的な額にすること。第五に、新聞広告は1週間に2回か3回ほどの有料広告を認めるべきこと。そして第六に、ポスターを多く認めることである¹⁸。この他、ウィリアムは、選挙公営の徹底についても提案している。それは、ポスターやハガキの公営、ラジオ放送、新聞広告、選挙公報、候補者が選挙運動期間中に利用する電車・バス等の無料での利用を可能にすること、立会演説会の回数増加、有権

¹³ 同上(第9号、1949年7月21日)14-15頁。

¹⁴ 「167.ウィリアム国会課長と両議院の選挙法改正に関する特別委員会委員との懇談会におけるウィリアム国会課長の口演の概要 1949.5.20.」『占領改革2』453頁。

¹⁵ 同上453-454頁。

¹⁶ 同上453頁。

¹⁷ 同上454頁。

¹⁸ 同上456-457頁。

者が選挙に参加するよう宣伝することで政治教育を徹底すること、が挙げられた¹⁹。最後にウィリアムは、国会が選挙法立案の仕事を官吏に任せるのではなく、国会自身が遂行することにより「ステーツマンシップ」を示すことを希望している²⁰。

このように、ウィリアム課長は「私見」としながらも選挙運動の自由化を求めている。特に、選挙人が積極的に選挙運動に参加できるよう戸別訪問の自由化を求めている点や、新聞の完全なる自由を求めている点は、後の国会審議との関係で注目される。また、日本側がこれまで作り上げてきた選挙公営制にも好意的な意見を示していることも注目される。ウィリアムは選挙公営制を拡充する一方で、選挙運動の自由についても拡大することを求めており、これまで日本の議員が主張してきた公営論とは全く異なるものであった。衆参両院の特別委員会は、このような示唆を受けた上で委員会審議に臨むことになる。

(II)委員会での選挙運動規制論議

第6回特別委員会(6月1日)では有識者から選挙制度に関する意見聴取が行われている²¹。また、第7回特別委員会(7月1日)でも実務家から意見聴取が行われた²²。参考人の意見を見ると、選挙運動については、少なくとも現行法より自由を拡大することを求める主張が多かった。ただし、具体的にどの程度まで自由化するかについては意見が異なっており、とりわけ戸別訪問の自由化については賛否両論であった。この他、選挙公営制については大多数の参考人が賛成している。

第8回特別委員会(7月20日)以降は、各種の資料も揃い、本格的に研究が進められた。選挙運動の問題は主に第10回特別委員会(7月22日)で議論されている。もっとも、多くの議員は、「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、また厳に過ぎるというような点を改正すれば、それで事足りる」²³との考えを有しており、現行の選挙運動規制の枠組を維持することを前提に、若干自由化を図る方向で議論が進んだ。

以下では、選挙運動規制を正当化する代表的な論者として佐竹晴記議員(社会革新党)を、選挙運動規制を批判する論者として斎藤隆夫議員(民主自由党)をとりあげる。

(i)佐竹晴記＝選挙の公正論

佐竹議員は、選挙の自由が理想であるとしつつも、「自由だけでは私どもの望みは達せられません。必ず公正でなければなりません」と述べる。そして、「無制限の自由」は買収をも自由とするものであって到底容認することはできず、「公正に選挙をやる意味合い」から、ある程度の制約が必要とする。

このように、佐竹議員は「公正」を重視している。「公正」の内容は、第一に買収などの腐敗行為が

¹⁹ 同上 457-458 頁。

²⁰ 同上 458 頁。

²¹ 出席した参考人は、宮沢俊義(東大教授)、鶴飼信成(東大教授)、蠟山政道(評論家)、新居格(評論家)、馬場恒吾(読売新聞社社長)、池松文雄(毎日新聞社論説委員)、増田壽郎(朝日新聞社政治経済部長)の7名であった。なお、田中二郎(東大教授)も参考人として出席の予定であったが、当日は欠席した。

²² 出席した参考人は、安井誠一郎(東京都知事)と松崎權郎(都道府県選挙管理委員会連合会会長)である。なお、参考人ではないが、全国選挙管理委員会委員長である海野晋吉も出席し意見を述べている。

²³ 『第五回国会衆議院 選挙法改正に関する特別委員会議録』(第7号、1949年7月1日)11頁の栗山長次郎議員の発言。また、前田種男議員(社会党)も同様の発言をしている(同(第10号、1949年7月22日)7頁)。

存在しないことを意味している。また、第二に選挙運動の「機会均等」を意味している。「機会均等」の具体的内容として、①資金力の無い者と豊富な者とが対等に選挙運動ができること、②現職議員とそれ以外の者とが対等に選挙運動ができることを意味する。①について、例えば「勤労階級を代表する人々の中に金のない人があつて、やろうにもやれぬ。こういったときにこういうところの人にやはりその程度の機会均等を與えることは公正です」と述べて、資金力による差を埋めるための制約を正当化する。②については事前運動と関連して主張された。すなわち、仮に事前運動を許すと「議席を持つておらぬ人は自由かつてにやります。議席を持つておる人は、自然に禁止される」として、「これが何で公正でありましょう」と述べる。つまり、仕事のある現職議員は選挙運動ができないのに、議員でない者が自由に選挙運動ができることは機会均等でないと言うのである。そして、機会均等実現のためには、「一定の期日を定め、立候補の制度を認め、供託制度を認め、いよ／＼これから一緒に出発をいたしましよぞと言つて、そこで一定の日限を切つて互いに争わせる」ことが必要であると述べている。

このように、佐竹議員は腐敗行為防止と、「機会均等」を実現するとの根拠から選挙運動規制の意義を説き、事前運動や戸別訪問²⁴、連呼行為、休憩所設置²⁵、教育者の特殊な地位を利用した運動などを制限することが必要であると述べた。最後に佐竹議員は、候補者の政見や性格を周知徹底するのに「必要な限度において自由なる運動を與えればよい」のであり、「互いに人物と政見を中心とした平等の争いが公正にできるような建前の選挙法こそ望ましい」と述べている²⁶。

(ii) 斎藤隆夫＝選挙の自由論

斎藤隆夫議員は、選挙運動について「これまでの制限をことごとく撤廃する、白紙の状態に戻つて選挙運動を無制限に許す」ことを主張した。その根拠として、法的根拠に憲法を、政治的根拠に立憲政治(民主政治)の理念を主張する。

法的根拠として、憲法が「言論出版の自由——つまり基本的人権」を保障していることから、選挙運動としての演説や文書に制限を課すことは「憲法違反」とする。また、政治的根拠として立憲政治の理念を強調する。すなわち、立憲政治とは国民が選挙で議員を選び、議員が国会に集まり政治の根本を決め、政府がそれを実行するものである。故に「立憲政治の大本は選挙である」。しかも、国民が政治に参加できる唯一の機会が選挙である。その選挙において何ら運動ができないのでは「ほんとうの選挙はできない」のであり、「民主主義を蹂躪しておる」とする。この他、従来の選挙運動規制は「官僚のわな」にかかった結果であると言う。そして、選挙運動が規制されたことで日本の立憲政治が進歩しないのであって、「日本国民の政治思想が低いというような非難がありましたら、

²⁴ 戸別訪問については、①古来から買収がつきものであること、②候補者の負担になること、③選挙民の迷惑になることを根拠に禁止を正当化する。特に、戸別訪問を自由化すると、「戸別訪問團」が組織され、「朝から晩まで戸別訪問をやつて」いくことになり、「戸別訪問の恐るべき激戦」になるとする。そして、かつて戸別訪問が禁止されたときもこの点を考慮して「機会均等でお互いにせめて行けばいいじやないかというので」禁止したのだと説明する。

²⁵ 連呼行為や休憩所設置の禁止については、「選挙をするにふさわしいところの体面を保つように規制することが必要である」として正当化している。

²⁶ 以上の佐竹議員の主張は、『第五回国会衆議院 選挙法改正に関する特別委員会議録』(第10号)8-9頁。

そう原因は確かに選挙運動を制限しているところにある」とする。

結論として、「民主政治の本質にかんがみて、そんなきゆうくつな小刀細工のような選挙法を撤廃して、選挙運動をにぎやかにして、そうして国民はこぞつて選挙運動に熱中する」ことが望ましいのであり、「原則的には選挙運動を全然解放してしまう」ことを求めた。このため、戸別訪問²⁷や演説会、文書図画、さらには政治資金の規制すらも撤廃すべきであると主張している²⁸。なお、斎藤議員は、選挙公営制についても、「政府のせわによつて代議士を選ぶということはまつたくりくつに合わぬ」と述べて撤廃することを主張している²⁹。

(iii)その他の議員

多くの議員は、佐竹議員と同じ立場にあり、選挙運動規制を支持していた。また、議員の多くは、選挙運動の問題は社会の「現実」を踏まえて検討しなければならないと主張している。そして、現在の社会状況では、選挙運動自由化をすると却つて弊害が生じると主張して、「ある程度制約された中で選挙運動をやらなければならぬことも常識的に判断ができる」のであり、「大体原則としてはむしろ現行法の行きの方がいい」として、部分的修正を加えればよいと主張している³⁰。なお、議員の中には現職議員の保身策として選挙運動規制を捉えているかのような発言をする者もいた³¹。

このように、選挙運動の抜本的な自由化を唱える議員はほとんどいなかった。このため、個別の選挙運動規制や選挙公営制について議論した第10回委員会や第11回委員会(7月23日)の審議を見ても、現行法の規制を維持した上で若干の修正を加えるべきとの主張が大半であった。

(III)小委員会成案(選挙基本法案要綱)

第11回特別委員会後、より具体的な審議を行い、かつ、成案を作成することが小委員会に委ねられた。小委員会は、法制局の協力のもと、特別委員会で示された見解を基調として2ヶ月にわたつて審議し、9月22日に全17章273か条からなる成案をまとめた。成案は第12回特別委員会(10月17日)で、生田和平議員(小委員会委員長)により報告された³²。成案は、利用できるポスターの枚数を増加したり、個人演説会の回数制限を撤廃するなど、自由の量的拡大をはかったとは言えるが、

²⁷ 戸別訪問については、①選挙人が戸別訪問をして自身の推す候補者の支持を訴えることは何も悪いことでない、②買収などは「眼中に置く必要はない」、③選挙区が広く、有権者数も増えている今日では制限選挙時代のような弊害は生じない、④取締が不公平になることなどを根拠に自由化を求めた。

²⁸ 以上の斎藤議員の主張は、『第五回国会衆議院 選挙法改正に関する特別委員会議録』(第10号)7-8頁。

²⁹ 同上(第8号、1949年7月20日)4-5頁。

³⁰ 同上(第10号)8頁の前田種男議員の発言。

³¹ 千賀康治議員(民主自由党)は、かつて「選挙運動の文書図画等の特例に関する法律」を制定した背景として、「現議員が東京で立法のために挺身勉強をしておるのに、成金やそれだけでなく、ひまのある議員候補者たらんとする人たちが、絶えず國元にあつて民衆と接触しながら選挙の甘い汁だけをかっさらつてしまう、こういうことは不合理ではないか。何か現議員が法制的に保護されなければいけない。当選を確保されなければ不合理である。こういう声もありまして、これらを勘案をいたして、主としてただいま言ったような不正——われ／＼は不正と申しますが、これは別な言い方もあるかもしれませんが、われ／＼の喜ばざる運動をする人を押えるというような目的を相当に加味してつくつた法案であつた」と発言している(同上(第11号、1949年7月23日)1頁。また、同(第10号)12頁にも同様の説明がある)。

³² 報告では、選挙運動に関して、「公営の強化と言論の自由の伸張をはかつた」と説明された(同上(第12号、1949年10月17日)1頁)。

抜本的な自由化には至っていない。

以降の特別委員会は、この成案に基づいて審議を進めた。選挙運動は第 14 回特別委員会(10 月 19 日)で審議されたが、字句修正などの若干の修正はあったものの、全体として大きな変化はなかった。ただし、成案 138 条の戸別訪問禁止規定と 148 条の新聞報道の自由に関する規定については大きな議論が出たため、以下で扱う。なお、第 15 回特別委員会(10 月 24 日)で成案は「公職選挙法案要綱」と正式に名称され、第 6 回国会に提出することが決まった。

(i) 戸別訪問と挨拶行為

まず、戸別訪問について、小委員会成案 138 条は次のように規定する。

「第百三十八 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。

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。」³³

さらに、戸別訪問の脱法行為の禁止規定を設けるべしとの小委員会での要望を受けて、三浦義男(法制局参事)の提案により、3 項として「いかなる方法をもつてするを問わず、選挙運動のため、戸別に、演説会もしくは演説の告知、特定の候補者の氏名又は政党その他の政治団体の名称を連呼する行為は」1 項の禁止行為とみなす、という趣旨の規定が追加された³⁴。

このように、1 項では従来通り戸別訪問を禁止しているが、2 項により候補者に限り挨拶行為をすることが認められた。2 項が新設された経緯について、当初小委員会では、①有権者の数が増えていること、②戸別訪問の全部解禁を求める主張も相当存在すること、③戸別訪問を禁止している国が日本だけであることなどから、「原案には候補者は戸別訪問をしてもさしつかえないという考え」もあったが、戸別訪問には弊害も伴うことから結局は禁止とし、候補者の挨拶行為のみを認めたと説明された³⁵。この点、挨拶行為を許した趣旨は、「選挙区の親戚や知人、そういったような家に対しましては、従来もやはり選挙に関する以外のあいさつ行為」が行われていたとして、そのような「実際問題として行われておるような」挨拶行為を許す趣旨であると説明されている³⁶。

議員の多くは戸別訪問禁止に賛成であったため、1 項について異論は出なかった。しかし 2 項に関して、「戸別訪問」と「挨拶行為」の違いについて大きな議論が出た。まず、生田委員長は、「挨拶行為」とは、「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よつとあいさつに参つたということは、必ずしも投票を得、もしくは得しめあるいは得せしめざる行為にもならぬ。戸別訪問にもあらず、また個々面接とは違う」と説明した³⁷。しかし、投票を得ることを目的としない挨拶行為であれば、そもそも選挙運動ではないから法律で規定する必

³³ 同上(第 14 号)7 頁。

³⁴ 同上(第 14 号)13 頁。

³⁵ 同上(第 14 号)11-12 頁の生田和平委員長の説明。

³⁶ 同上(第 15 号、1949 年 10 月 24 日)8-9 頁の小平忠議員(農民新党)の説明。

³⁷ 同上(第 14 号)11 頁。

要はない。他方で、投票を得ることを目的とする挨拶行為を許す趣旨であるならば、実際上は戸別訪問を許すのと同じ結果になるため、わざわざ「挨拶行為」と規定する必要はない。このように、いずれの場合であっても2項の意義(挨拶行為の意義)が不明確となっている。

この点、佐竹晴記議員は、2項は「あいさつ行為のために戸別訪問をすることは許す」趣旨ではないかと問うた。生田委員長はこれを否定して「戸別訪問は禁止してある」と答えたが、佐竹議員は「戸別訪問を禁止しておいて、あいさつ行為をするといつたら、それは単なる個々面接だけ」であるから、2項は必要ないと主張した³⁸。また、小委員会のメンバーでもあった並木芳雄議員(民主党)も、「あいさつ行為をする場合には、戸別訪問になつてもさしつかえないのだ、こういう了解でこの事項というものを承知しておつたわけです」と述べて、佐竹議員と同様に2項は挨拶行為のための戸別訪問を許す趣旨であると述べている³⁹。さらに、三浦参事もこれらの主張に同調し、1項と2項を「照応して読みますれば」、2項は「候補者がやる場合に限つて、戸別に訪問してよろしく頼むという挨拶行為をすることはかまわないという趣旨に」読めると述べている⁴⁰。

このように、「戸別訪問」と「挨拶行為」の関係について、小委員会のメンバー間ですら解釈が異なるなど、議論は迷走した⁴¹。なお、取締当局から宮下晴義(法務府刑事課長)が呼ばれ、「挨拶行為」の文言について意見を求められたが、宮下も「挨拶行為」が「私どもには理解できないのであります。もしも候補者の戸別訪問が自由であるというならば、第一項の但書で、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、はずしていただきたい」と述べている⁴²。

この問題に対し、鈴木義男議員(社会党)が、「第一項の例外規定として候補者はあいさつのためにする戸別訪問はできる」と明記することを提案したが、意見がまとまらなかった。また、第15回特別委員会(10月24日)でも、候補者に限り戸別訪問を認めることを明記する修正案が示されたが、これも採用には至らず、この問題は第6回国会に持ち越された。

(ii)新聞報道の自由

次に、新聞報道の自由について、小委員会成案148条は以下のように規定する。

「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。」⁴³

³⁸ 同上(第14号)12頁。

³⁹ 同上(第14号)12-13頁。

⁴⁰ 同上(第14号)14頁。

⁴¹ 他にも、栗山議員は「小委員会における審議の趣旨は、戸別にわたらないあいさつ行為の意味であつたと記憶しております」と述べ(同上(第14号)12頁)、浅沼稻次郎議員(社会党)は「[戸別訪問を]一項でやつてはならぬことになつていから、その例外規定で戸別にわたらないところのあいさつ行為の程度ならばよいと思われるような節もある」と述べている(同12頁)。また、並木議員が「これを小委員会のときに認めたのは、要するに候補者の戸別訪問は大目に見るのだ、こういう意味で認めたわけです」と述べると、生田委員長から「それは少し違つていると思います。戸別訪問は原則としては禁止してあるのです。」と即座に否定される一幕もあつた(同13頁)。

⁴² 同上(第14号)23頁。

⁴³ 同上(第14号)8頁。

このように、「日刊新聞」に限り「報道」のみ行うことができるとあった。これにより日刊新聞の報道は、文書図画の頒布・掲示に関する規定の適用外となる。しかし、ここにはインボーズン声明の要請した「評論」の自由は含まれていない。そもそも議員の多くは、新聞社の報道が「特定の候補者をむやみに援助するようなやり方は避けなければなりませんので、やはりニュース程度のものがないのではないか」⁴⁴との意見を有していた。また、三浦参事も、「ニュースとしての報道」は自由に認めるが、「特定の候補者の氏名、政党の名称等を掲げまして、ある人を推薦し、支持し、または反対するというようなことは、新聞の報道という面を逸脱する」と述べている⁴⁵。

以上のように、新聞社に「報道」のみ認める点で異論は出なかった。なお、成案が「日刊新聞」と規定することで報道の自由が許される新聞を限定しようとした意図は、選挙時にのみ発行される新聞を防止することにあった⁴⁶。しかし、「日刊新聞」に限定するのは範囲が狭すぎると批判され、「合法的に正式の手続を経て機関紙あるいは新聞として認められているものには、言論の自由を與えるべきとの意見が出され⁴⁷、最終的に「日刊」の文言が削除された。新聞報道の自由を巡っては、後の第7回国会で再び議論されることになる。

(2)参議院での立案

参議院は「選挙法改正に関する特別委員会」を設置し、6月27日から審議を開始した。審議方針として、統一的・恒久的な選挙法を立案するが、翌年(1950年)に施行される参議院選挙に対応するため、参議院選挙に関する事項を中心に検討すること、審議は白紙の状態から進めること、選挙制度、選挙手続、選挙運動を重点項目として検討していくことになった。

(I)第一次集中審議

6月27日から第8回特別委員会(7月5日)まで第一次集中審議が行われた。ここでは審議方針や選挙法全体の問題について概括的な審議が行われている。

(i)選挙運動規制賛成論

参議院議員も選挙運動自由化の要請が強いことは理解していた。例えば吉川末次郎議員(社会党)は、選挙運動規制への批判と選挙運動自由化の要望が「世間の一部」に見られると述べている。しかしながら、吉川議員は、「私は個人といたしましては、そういう考えが間違っているという見解を持つて」おり、むしろ選挙公営主義で行われた前回の総選挙こそが「理想に近いところの選挙のやり方」であって、「選挙公営主義を、更に徹底化して行くという立場」から選挙法の改正を行うべきであると述べている⁴⁸。吉川議員の発言に示されるように、参議院も選挙運動自由化には消極的で、むしろ選挙公営主義をより徹底することが必要との見解を抱く者が多かった⁴⁹。また、後の特別委員会

⁴⁴ 同上(第10号)16頁の前田種男議員の発言。

⁴⁵ 同上(第14号)19頁。

⁴⁶ 同上(第14号)19頁。

⁴⁷ 同上(第14号)19頁の立花敏男議員(共産党)の発言。また、同19頁の小平忠議員も同じ意見であった。

⁴⁸ 『参議院選挙法改正に関する特別委員会(第五回国会継続)会議録』(第1号、1949年6月27日)4-5頁。吉川議員は、自由化を求める主張を「俗論」、「謬見の意見」と評している。

⁴⁹ 9月に実施された小委員会の審議において、岡本愛祐議員(無所属)も「我々基本方針として選挙の自由を期して運

では、鈴木直人議員(無所属)が、「選挙公営はやりますが、その外においても戸別訪問の禁止、文書図画の頒布を禁止するというか制限するというそうしている／＼やつて金もない人でもやれるようにフェア・プレーのルールを作る」ことが方針であると述べており⁵⁰、機会均等の実現を図ることを根拠に規制を正当化している。

この他、衆議院議員と同様に、国民の政治水準が低く、金銭や情実により選挙人の自由意思が害されるといった実情を根拠に選挙運動自由化を時期尚早とする主張も見られた⁵¹。

(ii)選挙運動規制反対論

参議院で選挙運動規制反対の論陣を張ったのは羽仁五郎議員(無所属)である。以下の羽仁議員の主張は、後の小委員会における発言であるが、便宜上ここで取り上げる。

まず、羽仁議員は、「敗戦前の選挙法と今日の選挙法」とは「根本的に違わなければならない」とする。すなわち、戦前の選挙法は「警察が選挙を取締るのに便利だという点に主眼を置いたものだったが、今日の選挙法は「選挙の立候補となかはずく選挙民ができるだけ自由に選挙をやれるということに主眼点を置かなければならない」とする。ところが、「先日來の御討論を拜聴していると、大体において敗戦前の選挙法と皆さんが今立案されようとしている選挙法と根本的な違いを私は認めることができない」のであり、依然として選挙取締の便宜のための選挙法を作ろうとしているように見えると述べて、議員の立法姿勢を批判する。そして、「できるだけ選挙民が選挙について十分の知識を得るようにしなければならん。そのために金のない人も立候補できるように、金のかかることはすべて公営でやつて行く、金がかからないでやれることはすべて自由にして行くという原則」を貫徹することを求めた⁵²。

このように、羽仁議員は戦前と戦後では選挙法の性格が根本的に異なることを指摘した上で、①戦後の選挙法は自由を重視すべきこと⁵³、ただし、②資金力による差が出ないように、多額の費用を要する運動方法については公営制を用いることを主張している。羽仁議員は、選挙運動の自由を前面に打ち出し、公営制を補完的なものと位置づけている点で他の議員と大きく異なる。

(iii)個別の選挙運動規制について

第6回特別委員会(7月2日)から第8回特別委員会にかけて選挙運動について議論されたが、その内容は現行の選挙運動規制を維持することを求める主張が多く、この点で衆議院と共通していた。

動を明朗闊達ならしめるということを決めると同時に、選挙運動の公明を図るために選挙費用の制限その他適当な規律を設ける。つまりフェア・プレーをやるためにルールを作ろう、これが我々のこの委員会の使命なのです」と述べている(『参議院選挙法改正に関する特別委員会参議院議員選挙法改正要綱立案に関する小委員会(第五回国会継続)会議録』(第5号、1949年9月17日)3頁)。

⁵⁰ 『参議院選挙法改正に関する特別委員会(第五回国会継続)会議録』(第19号、1949年10月20日)16頁。

⁵¹ 同上(第6号、1949年7月2日)7頁において、鈴木直人議員はこのような見解から戸別訪問禁止を正当化している。

⁵² 『参議院選挙法改正に関する特別委員会参議院議員選挙法改正要綱立案に関する小委員会(第五回国会継続)会議録』(第5号)3頁。

⁵³ 羽仁議員は、事前運動や事後運動、戸別訪問によって生じる弊害は法律では取り除くことのできない性質のものであること(禁止規定に実効性がない)、規制が選挙民の政治意識を高めるのに有害であること、選挙民の自由な意思発表を阻害することなどを挙げて、規制に反対している(同上(第3号、1949年9月15日)7頁)。

このため、戸別訪問についても、買収の温床になる、情実選挙になる、議員の品位を損なう、有権者にとって迷惑になる、選挙干渉を誘発するなどの従来からの禁止理由が繰り返されたが⁵⁴、他方で候補者が知人を戸別訪問することは認めるべきではないかとの意見も出ている⁵⁵。

(II)第二次集中審議

第9回特別委員会(8月1日)以降、第二次集中審議が行われた⁵⁶。第11回特別委員会(8月3日)では選挙法改正の基本方針が示された。その基本方針とは、①各種の選挙に通じる恒久性ある総合統一的法律を定める、②選挙公営を拡張しその徹底をはかる、③選挙の自由を期しその運動を明朗闊達ならしめる、④選挙運動の公明をはかるため、選挙費用の制限その他適当な規律を設ける、⑤国民が選挙法を容易に理解できるように法文を簡明にする、⑥参議院の選挙区制は現行通りとする、とあった。この基本方針に対し、吉川末次郎議員は、公営制を徹底することと選挙運動を自由化することの双方を掲げているのは「矛盾」とも思われるが、これについては公営の範囲内で自由を許す趣旨であると解釈した上で賛成すると述べている。さらに吉川議員は、選挙公営の徹底こそが重要であって、それ以外の項目は「どうでもよいというようなことが偽らざる私達の見解であります」とも述べている⁵⁷。このように、公営制を重視し、公営制の枠内で選挙運動の自由を認めるとの主張をする議員が少なからず見られた。

第12回特別委員会(8月4日)以降も選挙運動規制に関する議論は行われているが、その内容はこれまでと変わらず、従来の規制を維持した上で若干の緩和を求める主張が出た程度であった。第14回特別委員会(8月6日)では、小委員会を設置して参議院議員選挙法改正要綱案の起草に当たらせることが決定され、これをもって第二次集中審議は終了した。

その後、小委員会は9月12日以降審議を進めた。選挙運動については第3回委員会(9月15日)以降審議されたが、小委員会でも選挙運動の抜本的自由化を求める主張は、羽仁五郎議員を除いて見られなかった。結局、選挙事務所の制限、事前運動、事後運動(事後の挨拶行為)の禁止、選挙費用制限、戸別訪問の制限⁵⁸について異論はほとんど出ず、新聞による選挙運動も禁止された。

(III)第三次集中審議

第15回特別委員会(10月11日)以降、第三次集中審議が行われた。第16回特別委員会(17日)で小委員会審議の結果が報告がされ、その後これまでの審議を踏まえて法制局が作成した「選挙基本

⁵⁴ 『参議院選挙法改正に関する特別委員会(第五回国会継続会議録』(第6号、1949年7月2日)5-6頁。

⁵⁵ 同上(第6号)6頁の岡本愛祐議員、同6-7頁の城義臣議員(自由党)など。なお、羽仁五郎議員は、従来の戸別訪問禁止理由には納得できない、理論上も戸別訪問を禁止する理由がない、選挙人と候補者とが自由に接触できる方が公平な判断を下せるなどと述べて、戸別訪問の完全自由化を求めている(同7頁、8頁)。

⁵⁶ 第9回特別委員会では、第一集中審議後に地方で実施された公聴会の結果が報告されている。地方の意見は多様であったが、選挙公営制を拡充することについては意見の一致があった。また、選挙運動については規制の維持を求める見解もあったが、自由化を求める主張もかなり存在し、戸別訪問や事前運動の自由化を求める意見も出ていた。

⁵⁷ 『参議院選挙法改正に関する特別委員会(第五回国会継続会議録』(第11号、1949年8月3日)1頁。

⁵⁸ 戸別訪問については、原則禁止とするが、候補者が「知人」を訪問することは個々面接として自由とすることが提案されていた(『参議院選挙法改正に関する特別委員会参議院議員選挙法改正要綱立案に関する小委員会(第五回国会継続会議録』(第3号)6頁)。

法案要綱仮案」に沿って逐条的に審議が進められた。審議に際しては衆議院が作成した要綱も参照しながら進められたが、選挙運動規制に関して両議院で大きな違いはなかった。なお、参院が作成した要綱仮案では戸別訪問は以下のように規定されていた。

「第四百十八 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で、連続して個々の選挙人の居宅又は事務所等これに準ずる場所を訪問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で自らする場合は、この限りでない。

2 前項但書の規定は、市町村の議会の議員及び長並びに地方教育委員会の委員(五大市の長を除く。)の選挙には適用しない。」⁵⁹

これに関して、吉川末次郎議員が戸別訪問の絶対禁止を主張したが、大半の議員は候補者が知人を訪問することは認めるべきとの立場であり、吉川議員の主張は通らなかった。この他の選挙運動規制については特段の議論はなく⁶⁰、第5回国会での審議は終了した。

(3)小括

以上のように、衆参両院共に選挙運動規制を原則維持した上で若干緩和するという方向で共通していた。第5回国会で議論の中心になったのは戸別訪問の緩和であったが、両院共に完全な自由化は認めなかった。また、新聞社の自由な評論についても両院共に認めないことに決まった。選挙運動規制を正当化する根拠としては、①腐敗行為防止と②機会均等実現が主張されている。特に②が有力に主張されており、資金力のある者と無い者とが共通の土俵で選挙運動を展開できることが「公正」であり、これを実現するためには、①選挙公営を徹底すること、②資金力に左右されやすい運動方法を制限することが必要と主張された。ただし、戸別訪問については、伝統的な弊害防止論が根強く主張されている。

第3節 第6回国会——審議

衆議院は第5回国会で作成した要綱に沿って審議を継続した。なお、参議院も特別委員会を設置し、11月25日の審議では衆議院案との相違点を一応検討しているが、実質的な審議は行われていない。そこで、本節では衆議院審議のみ扱う。

(1)生田委員長による報告

10月29日の本会議で、生田和平委員長が第5回国会での審議内容を報告している。その際、「複雑多岐にわたる選挙法規は、専門家にあらざれば理解することのできぬこととなり、ここに総合的、統一的選挙法の制定を要望せられることとなつたのであります」と説明している⁶¹。前述のように、

⁵⁹ 『参議院選挙法改正に関する特別委員会(第五回国会継続)会議録』(第19号)7頁。

⁶⁰ 氣勢を張る行為に関して、羽仁五郎議員が、①「金のない一般の人達に取つては集会なり團結なり或いは團体的な行動なりが唯一の武器で」あり、それを禁止することは「フェア・プレーでない」こと、②こうした点も踏まえて憲法が集会の自由や団体行動の自由を保障していることなどを挙げて自由化すべきと訴えている(同上(第19号)14頁)。もっとも、この主張は通らなかった。

⁶¹ 『第六回国会 衆議院会議録』(第3号、1949年10月29日)35頁。

公選法制定の最大のきっかけは選挙運動規制に対する批判であったのだが、生田委員長の説明では、選挙法を統一することが主たる目的であるとされている。また、選挙運動に関する説明も「一方において選挙公営の拡充をはかるとともに、他方言論の自由、第三者の運動の自由の伸張に努めた」と述べられたのみであった⁶²。

(2)委員会審議——戸別訪問と新聞報道

第6回国会でも特別委員会が設置された(10月26日)。第4回委員会(11月25日)では前国会で留保されていた問題が審議されたが、この日の重要な審議事項として戸別訪問に関する議論があった。先述の通り、第5回国会では「戸別訪問」と「挨拶行為」の違いを巡って議論があり、意見がまとまっていなかった。

この問題について三浦義男(法制局参事)が修正案を示した。すなわち、1項に「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。」との但書を追加し、2項を削除、3項を2項とするというものである。三浦参事の説明によれば、栗山議員から「民自党の幹部」の大体の意見として「公職の候補者が知人を訪問する」ことを認めるよう2項を改めてほしいとの要請があったという。また、参議院が作成した案にも候補者が知人を訪問することを認める規定があった。しかし、三浦参事は「知人」の範囲や意味が不明瞭であることから、曖昧さを除くためにこのような但書を設けたと説明した⁶³。この但書により、候補者に限り、限定された範囲で戸別訪問が許されることになる。この修正案に対し、鈴木義男議員(社会党)は次のように述べて反対している。

「実際に候補者が訪問するとか、敬意を表するとか、あいさつの必要があるというのは、われわれの方の場合でありますと、組織の長というようなもので、その地区の組織を預かつておる人のところの前を通つてあいさつをしないわけに行かない。しかし親戚でもないし、親交もない、初めて会うような人があるのであります。組織を持つておる政党としては、そういうことはぜひやらなければならない。それができないならば、何もこの例外規定を設ける必要はないので、親戚だとか知人だとかいうことは、法律で規定しなくても、当然訪問してさしつかえないと思います。」⁶⁴

つまり、社会党のような「組織を持つておる」政党としては、「組織の長」のような人物を訪問する必要があるが、それは「初めて会うような人」も多く、「親族及び平素親交の間柄にある知己」への訪問が認められるだけでは不十分とする。そこで、「平素親交の間柄になくとも、政党的な意味においての組織の上における役員というような者は訪問ができる」ように修正することを求めた⁶⁵。鈴

⁶² 同上(第3号)37頁。

⁶³ 『第六回国会衆議院 選挙法改正に関する特別委員会議録』(第4号、1949年11月25日)3頁。なお、栗山議員は、「現在のだれしもがやっておるであろうと想像できる実体をとらえますがために」、この修正を要請したと述べており、「知己」という「一つのわくを定めて、その限界内の訪問」を認めることにより、「選挙の公正を害せずして、しかも実情に適する選挙運動の遂行を期することができる」と述べている(同6頁)。

⁶⁴ 同上(第4号)3頁。

⁶⁵ 同上(第4号)6-7頁。

木議員は、第6回委員会(11月28日)で但書に「政治上密接な関係にある者」との文言を追加することを提案している。この提案には「一つの進歩」⁶⁶との評価もあったが、他方で漠然とした字句を追加することは戸別訪問禁止という大原則を侵害する懸念があるとして消極的反応を示す者もあり、三浦参事も「政治上密接な関係にある者」の範囲が解釈上問題になると難色を示している⁶⁷。

最終的に、三浦参事が、様々な議員の意見を参酌して「一応法律上の見地から適当」と思われる案を提案した。それは、「但し公職の候補者が親族、平素親交の間柄に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。」とするものである。委員会はこの三浦案を承認した⁶⁸。

なお、第6回国会では新聞報道の自由についても審議されている。これは、11月29日に新聞社側から、要綱のうち新聞報道の自由に関する点を再検討するよう求められたためである。具体的には、報道だけでなく「評論」の自由を認めるよう求められた。議員はこれに消極的であり、例えば民主党の逢沢寛議員は、新聞の「評論の自由を全面的に許すことになったら、この数箇月かかつてやった選挙法が、私はほとんど台なしになるおそれがあると思う」と述べている⁶⁹。しかし、生田委員長は、「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の問題にまで発展する性格を持つておるのではないか」と述べ⁷⁰、問題の深刻さを示唆している。結局、特別委員会が新聞社側と再度の交渉を行うことを決めた。この問題は第7回国会まで継続することになる。

(3)小括

第6回国会では、主に衆議院が審議を進め、戸別訪問の一部自由化を決定した。また、新聞報道の自由についても再考することが求められた。

第4節 第7回国会——成立

(1)衆議院審議

(I)新聞社の報道・評論の自由

第7回国会では、前国会で仮決定された要綱をもとに審議が継続された。第7回国会で最大の問題となったのは、新聞による報道・評論の自由であった。この問題を巡って、特別委員会と新聞協会とで意見が一致していなかったのである。

まず、第2回委員会(12月14日)の時点では、新聞の報道の自由を認めること及び政党に関する評論を認めることの2点については議員も同意していた。しかし、「問題は特定の候補者を支持もしくは排撃する評論、これの自由を認めるかどうか」⁷¹にあり、新聞協会と真っ向から対立していた。新聞協会はインボーデン声明を根拠に新聞には完全なる報道・評論の自由があると主張し、他方で

⁶⁶ 同上(第6号、1949年11月28日)3頁の並木芳雄議員の発言。

⁶⁷ 同上(第6号)4頁。

⁶⁸ 同上(第6号)5頁。

⁶⁹ 同上(第7号、1949年11月29日)4頁。

⁷⁰ 同上(第7号)4頁。

⁷¹ 『第七回国会衆議院 選挙法改正に関する調査特別委員会議録』(第2号、1949年12月13日)5頁の栗山長次郎議員の発言。

議員は新聞による評論の自由を認めることは、これまで作り上げてきた「他の制限事項をまるきり撤廃すると同じくらいの価値がある」⁷²と危惧している。しかし、同日の委員会では具体的な案は決定せずに、新聞協会と再交渉することが決められた。

そして、第3回委員会(1950年2月2日)で、新聞協会との交渉経過について生田和平委員長が説明した。すなわち、12月15日に新聞協会と特別委員会の代表者が懇談会を開催したが意見の一致には至らず、その後26日に生田委員長が単身で新聞協会会長や各新聞社の編集局長と会談を重ねた結果、28日に至り「ようやく一致点を見出し」、以下の成案を得たという。

「第四百四十八條 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紙又は雑誌を、通常の方法で頒布し又は選挙管理委員会において指示する場所に掲示することができる。」⁷³

その後、生田委員長は年が明けてからGHQを訪問し、新聞協会との協議経過と成案について説明したが、1月25日に至ってGHQから「非常に重要な示唆」を与えられたという⁷⁴。以上の経過を説明した後、生田委員長は上記の成案を「委員長の試案にすぎません」と述べつつも、委員会で新聞報道の問題を審議するよう促した。

この成案について、土橋一吉議員(共産党)は「憲法全体の建前から見ますと、明らかに憲法違反でございます」と述べる⁷⁵。土橋議員は、本来プレス・コードで規定されることを法律で規制すべきではなく、また、「選挙時において、特に言論なりあるいは報道なり評論が自由活発に行われて、そうして民主的な基本理念のもとに、選挙民が自由に投票をするというときに報道・評論の自由が制限されているのは「非常に遺憾」であると述べる。そして、「当初関係方面」が示したように自由な報道を認め、本条の罰則を削除することなどを求めた⁷⁶。しかし、大半の議員は成案が憲法違反とは主張しなかった。この点、三浦参事が合憲論を展開している。すなわち、憲法21条の表現の自由も、憲法12条により「濫用してはならない」とされており、このことを成案について見れば、「百四十八條に規定しております事柄が、表現の自由を濫用して、選挙の公正を害するという一方で、その表現、評論及び報道の自由を制限しておるのでありますから、これが憲法違反であるという理論は成り立たない」と説明している⁷⁷。

⁷² 同上(第2号)3頁の逢澤寛議員の発言。逢澤議員以外にも、栗山長次郎議員は、選挙期日前にのみ発行されるような「選挙新聞」が存在しており、このような新聞にまで特定候補者の評論の自由を認めると、これまで議論してきた「文書の制限をいたすとか、選挙の公正を期すとか、金権候補を好ましからざるものと考えつつ立案した法案」が「ほごになる」と危惧している(同5頁)。

⁷³ 同上(第3号、1950(昭和25)年2月2日)1頁。

⁷⁴ 生田委員長はこの「非常に重要な示唆」について、「後刻秘密会において御報告いたしたいと思います」と述べて詳細を語らなかった。ただし、後の参議院審議でその内容が説明されている(後掲注(83)参照)。

⁷⁵ 『第七回国会衆議院 選挙法改正に関する調査特別委員会議録』(第3号)4頁。

⁷⁶ 同上(第3号)5頁。

⁷⁷ 同上(第3号)3頁。

多くの議員はやむを得ないものとして成案に賛意を示した。この点、逢澤寛議員(民主党)は、「選挙を公正にやろうとすると憲法違反になる」との批判を受けて新聞協会との間で妥協案ができたが、この規定では「文書図画の制限規定というものは、ほとんど骨抜きになつております」と懸念する。しかし、参議院議員選挙が目前に迫っていることから「遺憾ながら」賛意を示し、参議院選挙後には「ただちに改正しなければならぬ」との見解を示している⁷⁸。

(II)採決

第5回委員会(3月2日)では、これまで審議してきた案を正式に委員会成案とするかについて討論された。ほとんどの議員は賛意を示したが、唯一、共産党の立花敏男議員が反対を表明した。その理由として、法案が現行法の「改悪」であり、「売国勢力の統制法律である」などと批判し、新聞報道・評論を規制している点も「明らかに憲法違反の疑いがある」とする。しかし他方で、戸別訪問については以下のように述べている。

「上のような一般的な民主勢力を弾圧する一方、百三十八條におきましては、戸別訪問を許しておるのでございますが、これは最も象徴的なブルジョア的な選挙運動の一つでございまして、以上のような民主的な方法を弾圧するかたわら、最もブルジョア的な戸別訪問を許しておるといことは、いかにこれは……（「あめを売つて戸別訪問しているじゃないか」と呼び、その他発言する者多く、聴取不能）……であるかということがわかると思います。」⁷⁹

このように、共産党は戸別訪問をブルジョワ的な選挙運動と批判しており、一切禁止すべきものと主張していた。ただし、具体的にどのような点がブルジョワ的であるかについては説明されていない。この後に採決が行われ、賛成多数で委員会成案として承認され、さらに成案を委員会提出法案として議院に提出することも決まった。

その後、3月14日の本会議で委員会提出法案は生田委員長により説明された。生田委員長は、選挙法を立法する困難さについて、まず以下のように述べる。

「われ／＼は、憲法の明示せる国民の自由権を尊重せねばなりません。また憲法の明示する正当な選挙を行わねばなりません。この正当なる選挙これは、八千万国民の平等権の発露であると、かたく信ずるものであります。しかしながら、正当なる選挙を行うには秩序を維持し公正を確保せねばならない。秩序を維持し公正を確保する方法、程度については、各人思い思いに意見の相違がありまして、ここに立法の困難性が伴います。」⁸⁰

このように、国民の自由権が重要であるとしつつも、正当なる選挙を行うには「秩序を維持し公

⁷⁸ 同上(第3号)10頁。議員は新聞が自由に報道・評論をすると弊害が生じると考えていた。例えば、立会演説会の記事について、ある候補者についてだけ詳細な記事を書き、他の候補者については「一言のもとに片づけておくような報道」がされたり、得票予想を掲載することが「群衆心理をつくり出す効果」を持つと懸念している(第3号1-2頁の鈴木義男議員の発言)。このように、「悪徳新聞」が特定候補者のために「いやがらせ」や「妨害」をすることがあると警戒している(同3頁の中川俊思議員の発言)。

⁷⁹ 同上(第5号、1950年3月2日)4頁。

⁸⁰ 『第七回国会 衆議院会議録』(第26号(その五)、1950年3月14日)531頁。ただし、原資料は判読が困難な部分があるため、二井・前掲注(1)258-259頁も参照した。なお、法案は同議事録(第26号(その三)482頁以下)。

正を確保する」ことも重要とされる。ここから、「選挙法は一種の制限法」であるとして、国民の自由権を基礎としつつ、これらの制限をいかに撤廃、緩和、調整するかが重要になるとする。こうして、選挙運動についても自由が重要とされる一方で、公正を確保する必要からその規制が正当化されることになる。そして、選挙運動規制については次のように説明されている。

「選挙運動については、選挙は原則として自由であり公正でなければなりません、金のかからぬ選挙を要望せられる現状にありましては、そこに幾多の矛盾が発生して来るのであります。また法律理論と政治的、社会的実態との食い違いが至るところに見出されるのであります。従いまして、これらの調整には多くの苦心が拂われたのは当然であります。委員会としては、選挙公営を強化して選挙運動を明朗化するとともに、候補者の選挙費用の均等化をはかることとし、他方第三者の言論による自由の伸張に努めました。」⁸¹

生田委員長の説明後に討論が行われ、共産党の土橋一吉議員が多岐にわたり法案を批判している。選挙運動規制に関しては「きわめて民主的醜態のもとに、民主的な勢力に対する制圧を加えておる」と批判するが、他方で「さらに奇怪なことは、一方反動勢力に対しましては最も好都合で、しかも封建的な、しかも危険きわまる方法であるところの戸別訪問を認めておる」と述べて、戸別訪問の一部自由化を批判している⁸²。採決の結果、法案は委員会提出通り可決され衆議院を通過した。

(2)参議院審議

参議院の特別委員会は、衆議院成案のうち参議院として同意できない部分を検討していたが、後に衆議院提出の公選法案が付託され、審議している。もっとも、選挙運動規制については両院で概ね共通していたため、根本的な修正はなく、文書図面の枚数や選挙事務所数の変更といった技術的な修正を中心に審議が進んだ。なお、新聞報道・評論の自由については、第3回委員会(1950年2月2日)で衆院案について審議しているが⁸³、「衆議院と新聞社と司令部とがもう、了解ができて、……殆んど決定的なこと」⁸⁴であるとの判断から衆院案を容認している。

その後、4月7日の本会議で法案は修正可決され、11日には衆議院も参院修正通り可決し、ここに公職選挙法が成立した⁸⁵。

(3)GHQの対応

先述の通り、公選法制定のきっかけとして、GHQが「異例」とも呼ばれるほどの対応を示していた。当然、GHQは公選法案の内容にも関心を向け、その検討を行っているが、GHQ内部では特

⁸¹ 同上(第26号(その五))532頁。

⁸² 同上(第26号(その五))535頁。

⁸³ この日の審議で、1月23日(衆議院では25日と説明されている)に特別委員会の代表者がGHQを訪問した際の経緯について説明された。GHQからは選挙に関する注意とメモランダムが示されたという。それによると、「今衆議院で大体決定をした選挙法案にも大分改廃を要する」としつつも、メモランダムには「国会の決議は相当に尊重する」との記述もあったらしく、小申清一委員長は「この法案の中でも国会の意思が両院共に決定をした事項は多くは認めて呉れるつもりじゃないかと、私は判断しております」との見解を述べている(『第七回国会 参議院選挙法改正に関する特別委員会会議録』(第3号、1950年2月2日)1頁)。

⁸⁴ 同上(第3号)4頁の小申清一委員長の発言。

⁸⁵ 公職選挙法の全文については、自治省選挙部編『選挙法百年史』(第一法規、1990年)613頁以下参照。

に法務局(LS)が法案を批判しており、しかも選挙運動規制に対しても批判を向けていた。

第7回国国会期中の12月17日付の資料において、法務局は、戸別訪問禁止規定を含め多数の選挙運動規制が「占領の基本目的に違反していると共に、憲法上の制限を超えているように思われる」と指摘している⁸⁶。また、12月21日付の資料によれば、法務局は、選挙運動規制が①憲法の権利保障と明らかに矛盾する、②自由選挙を損ねる、③占領目的に反する、④既存の規制が濫用されなかったのは、単に占領軍の存在とその指導的影響力があつたからに過ぎず、占領軍がいなくなれば規制が日本における代表民主制を破壊するであろうこと、⑤このような法案が可決されると、日本のみならず、占領軍の同盟国からも強い批判が出るであろうこと、との諸点を挙げて批判している⁸⁷。

また、民間情報教育局(CIE)や⁸⁸、民政局のハウギ(O.Hauge)も、選挙運動規制が表現の自由を不当に制約しているとして反対している。特にハウギは、法案起草者達は、統制選挙(orderly elections)、腐敗防止、政党の権利といった点への関心は有していたが、選挙人の基本的権利に対してはほとんど、あるいは全く考慮していないと指摘している⁸⁹。

このように、GHQ 内部では選挙運動規制に批判的な意見が出ており、それは表現の自由に不当な制約を課しているとの根拠に立っていた。実際、第7回国会においても衆参両院の委員長に対し、選挙運動規制への不満を伝えている⁹⁰。もっとも、国会の議決を尊重するとの態度はこれまでと変わらず、結局は選挙運動規制を容認することになった。

(4)小括

第7回国会では、新聞の評論の自由について大きな議論があり、紆余曲折を経て妥協案ができた。第7回国会に至ると、選挙運動規制の是非を根本から問う議論はほとんど見られず、わずかに共産党が選挙運動規制を批判しているにとどまる。他方で共産党は戸別訪問を一部自由化した点を批判していた。なお、GHQ 内部では選挙運動規制を批判する主張が少なからず見られ、国会に一定の働きかけを行っているが、結局は国会の対応を尊重している。

成立した公職選挙法は既存の選挙運動規制を統合したものであり、それらの自由の量的拡大を図ったにすぎない。例えば、文書図画の頒布・掲示は法定のものを除き一切禁止され、その法定文書の量が増加したにすぎない(142条、144条)。また、演説会については、個人演説会の回数制限を撤廃したものの、依然として規制は残っている。戸別訪問についても、候補者が親族、平素親交のある知己その他密接な間柄にある者への訪問が許された(138条)が、候補者以外の者は依然として禁止される。結局のところ、抜本的な自由化は実現しなかったのである。ただし、新聞及び雑誌が

⁸⁶ 「172.『公職選挙法に対する法務局のコメント』1949.12.17.』『占領史2』472頁。なお、戸別訪問禁止規定は、表現の自由には違反していると共に、公務員を選挙する権利(憲法15条)にも不合理な制限を課しているとする(同474頁)。

⁸⁷ 「173.『公職選挙法に対するGHQ各セクションの立場』1949.12.21.』『占領史2』479頁-480頁。

⁸⁸ 同上479頁。

⁸⁹ 同上480頁。

⁹⁰ 前掲注(83)参照。なお、民政局内部では、最高司令官から衆参両院の議長に対し、自由選挙を規律する政治哲学や原理を示したメッセージを送ることで合意されたという(同上480頁)が、実際にこのようなメッセージが送られたかは不明である。ただし、前掲注(83)にある通り、GHQは日本側に一定の働きかけを行っている。

選挙に関する報道・評論をすることは、たとえその内容が選挙運動になっても、許されることになった。このことはGHQによる「異例」の介入と、それに依拠した新聞協会による「外圧」の成果であった。

第5節 1952年改正

(1)改正経緯

公選法は1951年と1952年の2度にわたり改正されている⁹¹。とりわけ、1952年改正は選挙運動規制を大幅に強化するもので、今日にまで至る選挙運動規制の構造が概ね完成した。1952年改正は、前年4月の地方選挙で多くの弊害が見られたことから、これに対応するために衆議院主導の下で第10回国会から第13回国会にかけて進められた⁹²。なお、1952年改正は戦後改革期の最終盤に行われたものであり、1951年10月にはサンフランシスコ講和条約及び日米安全保障条約が国会を通過するという状況下で立案・検討が進められ、主権回復(1952年4月28日)後に成立した。

まず、第10回国会衆院特別委員会での意見聴取会(1951年5月25日)において、全国選挙管理委員会事務局や取締当局の担当者らが、今次の地方選挙の実情および選挙法改正についての意見を述べている⁹³。参考人の意見は概ね共通しており、①今回の選挙戦が非常に激しく、選挙違反も非常に多かったこと⁹⁴、②選挙運動規制で検討すべき点として、選挙運動期間を短縮すべきこと、戸別訪問は全面禁止か全面自由化のどちらかにすべきこと⁹⁵、連呼行為に関する規制の整備⁹⁶、新聞報道の規制整備⁹⁷、政党などの組織による選挙運動への規制の必要性⁹⁸などが述べられた。1952年改正はまさにこれらの点に対処するための改正となる。

なお、5月23日の委員会では、自由党、民主党、社会党、共産党が各党の意見を述べているが、その主張は概ね次のようにまとめられる⁹⁹。すなわち、①戸別訪問の全面禁止は4党全てが主張し

⁹¹ なお、1951年の改正については、柚・前掲注(1)304頁以下、斎藤・前掲注(1)258頁以下、二井・前掲注(1)290頁以下参照。

⁹² 同時期に参議院も特別委員会を設置しているが、戸別訪問の禁止を含め衆議院と同様の主張が展開されている。

⁹³ 参考人は、吉岡恵一(全国選挙管理委員会事務局長)、金丸三郎(全選管選挙課長)、斎藤昇(国家地方警察本部長官)、武藤文雄(刑事部長)、宮下明義(法務府検務局総務課長)、島田純一郎(東京都警視庁捜査第二課長)である。このうち、意見陳述をしたのは、吉岡、武藤、宮下の3名である。

⁹⁴ 選挙違反としては、不在者投票や代理投票制度が悪用されたこと、買収事犯が非常に多かったことが指摘された。

⁹⁵ 宮下明義の意見。小さい自治体ではほとんど全ての者が候補者の知己や密接な間柄にある者になるため、現行法但書では規制の意味がほとんどないとする(『第十回国会衆議院 公職選挙法改正に関する調査特別委員会議録』(第4号、1951(昭和26)年5月25日)3頁)。

⁹⁶ 吉岡恵一は、今回の地方選挙の特色として連呼行為が非常に目立っていると指摘する(同上(第4号)1-2頁)。また、宮下も選挙で「人海戦術」が用いられ、多数の「労務者的選挙運動者」による連呼行為が広く見られたと指摘している(同3頁)。

⁹⁷ 宮下は、「今回の選挙の特色」として、「新聞社等が営利の目的で、選挙期日に切迫いたしまして、人気投票あるいは署名運動というようなことをいたした事例が少くないが、「これらの行為は弊害が大きい」ので、「選挙の公正を維持する観点」から、適当な規制が必要であると主張する(同上(第4号)3頁)。また、吉岡も人気投票が行われたことを法令違反とまでは言えないが、「感心したことでない」と述べる(同2頁)。

⁹⁸ 吉岡は政党活動が言論・文書も含めて「非常に活発」であったと述べ(同上(第4号)2頁)、宮下は「一つの特定な組織が特定候補を全面的に応援し、そのために費用をたくさん使うということ」は「選挙の公正を害する」として規制を要望している(同3-4頁)。

⁹⁹ 同上(第3号、1951年5月23日)1-5頁。

ている、②選挙運動期間の短縮は共産党以外の3党が主張している、③連行行為の禁止は自由党以外の3党が主張している、④選挙公営を強化することも3党が主張しており、社会党と共産党は具体的提案をして公営制の拡充を求めている。この他、自由党と社会党は選挙期間中に候補者を応援するような政党活動や各種団体の活動を規制することを求めている。このように、選挙運動規制については政党間で共通する部分が少なからず存在していた¹⁰⁰。

こうして、成案が特別委員会で作成され、第13回国会で「公職選挙法改正案要綱」¹⁰¹が得られた。要綱は選挙運動規制を強化する内容であったが、これに対する批判はほとんど見られなかった。ただし、共産党の立花敏男議員は唯一要綱に反対しており、改正案は選挙費用の節減と技術的な改正にとどめたことを「表面の理由」としつつ、新聞雑誌や政治団体、未成年者などの表現の自由を制限するものであり、「憲法違反」の疑いさえあると批判している¹⁰²。その後、委員会は要綱に若干の修正を加え、これを委員会提出法案とすることを決めた。1952年6月5日の本会議で小澤佐重喜委員長が法案説明と立案の経緯を簡単に説明し¹⁰³、直ちに採決が行われ、法案は可決された。

参議院では地方行政委員会で審議された。衆院の小澤佐重喜議員が法案を説明し、「既往の選挙の実際に鑑み、且つ又当時の社会的、経済的諸情勢に照応しまして、選挙の自由と公正の適切なる調整」が「改正案の眼目」であること、昨年4月の地方選挙の実情と「近時の社会的諸情勢」とを勘案した上で、「現行法の欠陥を是正し、選挙の公明刷新、選挙運動の適正なる制限、選挙運動費用の縮減、選挙の管理執行についての整備等について、自由且つ公正なる選挙を目的とする改正を企図」したと説明している¹⁰⁴。参議院でも法案を根本から批判する主張は見られず、7月29日の地方行政委員会で各党派共同による修正案が可決され、翌30日の本会議で委員会修正通り可決された。同日の衆議院本会議でも参議院修正通り可決され、改正公選法が成立した¹⁰⁵。

(2)成立した規制

1952年改正では選挙運動規制が再び強化された¹⁰⁶。ここでは、それらの幾つかを見ておく。

¹⁰⁰ なお、最も厳格な規制を求めたのは社会党であり、演説会場等で使用する立看板や提灯の数や大きさの制限、自動車の装飾の制限などを主張したほか、新聞報道への規制も求めており、新聞号外に対し一定の制限を課すこと(選挙予想の禁止、新聞号外の直接選挙に影響するような記事の掲載制限)を求めている。

¹⁰¹ 要綱は『第十三回国会衆議院 公職選挙法改正に関する調査特別委員会議録』(第4号、1952(昭和27)年6月4日)1頁以下。

¹⁰² 立花議員は、法案は「大衆が政治的に大きく高揚して、その代表が議会に進出して参る」ことに対する「抑圧政策」であると述べて、「国民の選挙運動を制限した」点にそれが現れていると批判する(同上(第5号、1952年6月5日)1頁)。

¹⁰³ 『第十三回国会 衆議院会議録』(第50号、1952年6月5日)1029-1030頁。なお、法案は同1021頁以下。

¹⁰⁴ 『第十三回国会 参議院地方行政委員会会議録』(第60号、1952年7月14日)2頁。なお小澤議員は、「公明な選挙、公正な選挙」とは、「要するにこの選挙が期待するような不正な事実がなく、而もそれで選挙民の気持が如実に選挙の結果に現れることが公明な選挙、公正な選挙だと思う」と述べて、「公明」・「公正」の内容を、腐敗行為が存在しない状態で選挙人の意思が選挙結果に反映されることと説明している。また、「余り自由放任過ぎて費用がかかる」と資金力の乏しい者が選挙に出られなくなるなどの弊害があるため、「先ず費用が最小限度で当選できるというふうな法律を作ることが適当ではないか、こういう意味で費用の削減のために運動を制限いたした」とも述べて、機会均等論にも言及している。そして、これらを図るために、「一定の枠内における自由と公正を保つて行きたい、こういう意味で自由公正という言葉を使つた」と説明している(同(第60号)6-7頁)。

¹⁰⁵ 改正法は前掲注(85)801頁以下参照。

¹⁰⁶ 主な改正点を列挙すると、①選挙運動期間の短縮、②選挙事務所は原則1箇所(改正前2箇所)、③未成年者の選挙

(I)戸別訪問の全面禁止

公選法 138 条但書が削除され、戸別訪問が全面的に禁止された。これは、1951 年実施の地方選挙で但書を「悪用」した戸別訪問が多く見られたことから、但書を削除したものである。この点については、共産党も含めほとんど全ての議員・政党の支持があり、ほとんど議論されることもなく成立している。なお、選挙運動期間中、投票を得る目的で選挙人の署名を求めるといった事例が見られたため、このような署名運動をすることも禁止された(138 条の 2)。

(II)街頭演説の規制

1952 年法では街頭演説にも規制が課せられた。すなわち、街頭演説は演説者がその場にとどまり、一定の証明書を携帯する者が現在し、かつ標旗を掲げる場合でなければできないとした(証明書及び標旗は候補者 1 人につき各 1 交付)。この規制に関し、小澤議員は、前回の地方選挙で費用がかかった一番の要因は「人海戦術」であったとして、この「最も大きい弊害を先ず除去するという立場」から法案を作ったと説明しており¹⁰⁷、街頭演説の制限もこれに沿ったものと説明されている¹⁰⁸。

(III)新聞・雑誌の報道及び評論の自由の規制

1952 年法では新聞・雑誌による報道と評論に対する規制が強化された。すなわち、選挙運動期間中に一定の要件を満たしたものに限り、報道・評論の自由を認めるとしたのである。その要件とは、①新聞紙は毎月 3 回以上(雑誌は 1 回以上)、号をおって定期的に有償頒布するもの、②第三種郵便物の認可のあるもの、③当該選挙の公示又は告示の前 6 ヶ月以上①②に該当し、引き続き発効するものである¹⁰⁹。この規制に関し、小澤議員は、「いわゆる選挙目当ての新聞」を制限するための規制と説明している¹¹⁰。

(IV)政党等の政治活動の規制

1952 年改正では、政党その他の政治団体が行う政治活動にも規制が課せられた。すなわち、選挙期間中、政談演説会及び街頭演説の開催、宣伝告知のための自動車の使用及びポスターの掲示が禁止される。ただし、全国を通じて 25 人以上の所属候補者を有する政党その他の政治団体は法定の範囲内で政治活動ができるとした¹¹¹。なお、この但書の適用を受けようとする政党その他の政治団

運動の禁止(137 条の 2)、④戸別訪問の全面禁止、⑤選挙運動の目的をもって署名運動を行うことの禁止(138 条の 2)、⑥拡声器は 1 台とする(改正前 2 台)、⑦無料葉書やポスターの枚数減少、⑧個人演説会は 60 回まで(改正前無制限)、⑨衆議院選挙での法定演説会以外の演説会の禁止(164 条の 3)、⑩街頭演説の制限、⑪連呼行為の禁止(164 条の 6)、⑫新聞報道の制限(148 条 3 項)、⑬政党活動の制限、⑭選挙放送の制限(151 条の 2)などである。

¹⁰⁷ 『第十三回国会 参議院地方行政委員会会議録』(第 60 号)7 頁。

¹⁰⁸ 同上(第 61 号、1952 年 7 月 15 日)2 頁。

¹⁰⁹ なお、以上の要件を具備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の要件を備えるものにも報道・評論の自由が認められる(148 条 3 項)。この他、新聞雑誌の不法利用の禁止(148 条の 2)、人気投票の掲載禁止(148 条の 3)も定められた。

¹¹⁰ 『第十三回国会 参議院地方行政委員会会議録』(第 60 号)19-20 頁。なお、三浦参事の説明によれば、当初は新聞協会に加盟している新聞のみに報道評論の自由を認めることが検討されていた。なぜなら、「日本新聞協会に入るくらいの新聞であれば、相当有力な新聞であるし、又新聞としても立派な新聞であるから」である。しかし、現実には多くの新聞が発行されており、新聞協会のみに限定するのは「余りに行き過ぎ」との判断から法定要件を具備した新聞に報道評論の自由を認めることにしたという(同 20 頁)。

¹¹¹ すなわち、①政談演説会の開催(1 選挙区につき 1 回)、②街頭演説(政治活動用自動車の車上において)、③自動車

体は、所属候補者数の指名を連記して、自治庁長官に申請して、その確認書の交付を受けねばならない¹¹²。この規制に関し、小澤議員は、政党本位の選挙が理想との見地からすればこのような制限は「時代に逆行する」ようにも見えるが、「実際」を見ると、政党の政治活動により選挙運動規制が骨抜きにされているとして、政党の活動にも規制が必要であると説明している¹¹³。つまり、選挙運動規制の実効性を確保することを根拠に政治活動が規制されているのである¹¹⁴。

(V)放送の規制

1952年改正では、公営による政見放送と経歴放送を除き、放送設備を使用してする選挙運動放送が禁止された。ところで、1952年時点ではラジオ放送が中心であるが、後にテレビが急速に普及することで、選挙にも多大な影響を及ぼすことになる¹¹⁵。そこで以下では、選挙運動における放送の規制について簡単に触れておく。ただし、以下の記述は1952年改正以降の展開も踏まえた現行法制に関するものとなっていることに注意を要する。

選挙に関連する放送は、①報道機関が行う報道・評論、②候補者が選挙運動の手段として利用する場合に分けられる。①については、日本放送協会又は基幹放送事業者が行う選挙関連の報道・評論には番組編集の自由が認められる(151条の3)。ただし、虚偽の事項を放送したり事実を歪めて放送するなど表現の自由を濫用して選挙の公正を害してはならず、また、138条の3(人気投票の公表禁止)の規制にも服す。これらの規制を除き、放送に関しては公選法上は基本的に自由が認められている。ただし、放送法で定められている政治的公平の原則などに従うことが義務付けられている。

②については、政見放送及び経歴放送を除き、放送設備を利用して選挙運動のために放送をし、又は放送させることが禁止されている(151条の5)。政見放送(150条)は、候補者の政見を録音又は録画したものを、日本放送協会及び基幹放送事業者のラジオ放送又はテレビ放送の放送設備により、無料で放送するものであり、放送局側には政見をそのまま放送することが義務付けられている。この他、政見放送は選挙区ごとに当該選挙区の全ての候補者に対して、同一の放送設備を使用し、同一の時間を与えるなど同等の利便を提供することが定められている。具体的な放送回数や日時などは、総務大臣が日本放送協会及び基幹放送事業者と協議の上、定める。なお、候補者は、他人の名誉を傷つけ、善良な風俗を害し又は特定の商品の広告その他営業に関する宣伝をする等いやしくも

の台数は所属候補者数に応じて最大8台まで、④ポスターの掲示(1選挙区につき1000枚以内)である。

¹¹² この他、確認団体が発行する機関紙・機関雑誌については、確認団体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もので、自治庁長官に届け出たいずれか1つに限り、選挙に関する報道及び評論ができたこととした。

¹¹³ 『第十三回国会 参議院地方行政委員会会議録』(第61号)6頁。小澤議員は、「実際」の例として、「例えば先般の東京第六区における補欠選挙の例においても見ますという、これは政党が少しも規律されておられませんから、例えば自由党の候補者に対して自由党の本部の自動車だというので、本部の名前で五台でも六台でも自動車を使つてしまうと、勢い自動車を一台にいたしたことが何んの意味もなくなってしまう」と説明している。

¹¹⁴ なお、1952年法では政治活動等の規制は衆議院選挙の特例とされていたが、1954年の改正で参議院選挙などにも適用されることになった。

¹¹⁵ 1969年の公選法改正によりテレビによる政見放送と経歴放送が認められた。1969年の改正では、日本放送協会及び一般放送事業者が行う選挙に関する放送についても、新聞・雑誌の報道・評論の自由と同様に、放送番組編集の自由について規定が整備された。その際、候補者が政見放送の品位を損なうような言動をしてはならないことなども定められた(二井・前掲注(1)374-376頁)。

政見放送としての品位をそこなう言動をしてはならない(150条の2)¹¹⁶。次に、経歴放送(151条)については、候補者の氏名、年齢、党派別、主要な経歴等を選挙人に周知させるためのものであり、ラジオ放送によるものとテレビ放送によるものの2種類がある。経歴放送は日本放送協会が行い、その回数については大体の定めがあるが、事情の許す限り、その回数を多くするよう努めなければならないとされている¹¹⁷。

以上のように、放送を用いた選挙運動は原則として禁止され、法定の放送のみが許されている¹¹⁸。このような規制の正当化根拠は、放送の持つ影響力を踏まえた上で、候補者間での機会均等を図るものである。

(3)小括

1952年改正では選挙運動規制の大幅な強化が行われ、それは政治活動の規制にまで及んだ。1952年改正は地方選挙で見られた弊害を防止するための改正であった。規制の正当化根拠としては、腐敗行為の防止と共に機会均等の実現が掲げられており、公選法制定時と大きな違いはない。1952年改正による規制は、今日にまで至る規制枠組とほぼ同一である。

第6節 本章のまとめ

公職選挙法制定のきっかけは選挙運動規制への批判であった。ところが、国会は選挙運動の抜本的な自由化は行わず、既存の規制を維持した上で、若干の自由化を図るという方向で進んだ。これは、共産党などごく僅かな勢力を除き、大半の政党・議員の一致した方針であった。

選挙運動規制の正当化論として「公正」が強調された。「公正」の内容として、主に「機会均等」が強調されている。すなわち、資金力のある者と無い者とが共通の土俵で選挙運動を展開できることが「公正」であり、これを実現するためには、①選挙公営を充実させること、②資金力の差が生じやすい運動方法を制限することが必要とされた。他方、買収などの腐敗行為を防止するとの根拠も依然として有力に主張されている。この点、戦後改革期の全体の傾向として、機会均等論に力点が置かれてはいるが、それに依拠した臨時特例法がGHQによって批判されたという背景があるため、議員・政党は全面的な機会均等論を唱えたり、選挙公営制の徹底とその反面としての私的選挙運動の禁止とを採用することはできなかった。なお、国会審議を見ると、国民(選挙人)が選挙運動

¹¹⁶ この点、1983年の参議院選挙(比例代表選出)で、政治団体が政見の録画に際して身体障害者に対する差別的発言があったとして、日本放送協会が当該部分の音声を削除した上で放送したことが公選法150条1項に違反し、政見放送権を侵害した不法行為があるとして当該政治団体が損害賠償請求の訴えを提起したが、最高裁は、削除部分は政見放送としての品位を損なう言動を禁止した公選法150条の2に違反する言動であったこと、また、テレビでの政見放送が「直接かつ即時に全国の視聴者に対して強い影響力を有している」ことから、150条の2はそのような言動が放送されることによる弊害を防止する目的で政見放送の品位を損なう言動を禁止したものであり、当該規定に違反する言動がそのまま放送される利益は、法的に保護された利益とはいえず、本件においては不法行為法上、法的利益の侵害があったとはいえないと判示している(最3小判1990年(平成2)年4月17日民集44巻3号547頁)。

¹¹⁷ なお、参議院(選挙区選出)選挙では、基幹放送事業者もテレビ放送による経歴放送をするものとされている。

¹¹⁸ なお、選挙運動用ではないが、政党がスポンサーとなる広告放送(政党CM)は認められており、選挙運動期間中であっても実施できる。ただし、あくまでも政治活動の範囲にとどまっている必要があり、特定候補者に言及するような選挙運動にわたることは認められない。

の主体になることを指摘する者が、斎藤隆夫議員などごく僅かな者を除き、ほとんどいなかったことも注目される。議員にとって選挙運動の主体は依然として候補者や政党であり、そこに国民は含まれていなかったのである。

最後に、GHQの動向であるが、GHQ内部には選挙運動規制に批判的な意見も相変わらず存在しており、公選法制定過程では「異例」ともいえる介入を見せている。GHQは最終的には国会の対応を尊重しており、選挙運動規制の多くは容認されたのだが、新聞報道・評論の自由に関してはGHQの意向が最後まで影響を与え、報道・評論の自由化につながった。もっとも、その自由化も1952年改正で後退している。

以上のようにして成立した公選法が現在にまで至る選挙運動規制の基本構造となっている。また、公選法制定過程で提示された選挙運動規制の正当化根拠も現在に至るまで提示されるものである。公選法の成立は、選挙運動規制の構造と正当化根拠の両面において、現行の枠組を形成したといえる。

第4章 政治改革期における選挙運動規制論議

1988(昭和63)年6月18日に発覚したリクルート事件を発端とする政治改革は、1994(平成6)年の政治改革関連法の成立をもって一応の決着をみた¹。政治改革期には、従来の「个人中心」の選挙から脱却し、「政党本位」の選挙あるいは「政策本位」の選挙の実現が目指され、その影響は選挙運動規制にも及んだ。本章では、この政治改革期における選挙運動規制論議を分析する²。とりわけ、政治改革期には戸別訪問の自由化が大きな争点となっているため、特に注意を払って検討する。

政治改革関連法案は、第121回国会、第126回国会、第128回国会に提出され、最終的に第128回国会で成立した。そこで、第1節で第121回国会に至るまでの議論を、第2節で第121回国会での議論を、第3節で第126回国会での議論を、第4節で第128回国会における議論を検討する。

第1節 第121回国会に至るまでの議論

リクルート事件発覚後、政府と与党自民党の双方で政治改革に関する検討が行われた。すなわち、自民党は1989(平成元)年5月に「政治改革大綱」を決定し、翌1990年12月には「政治改革基本要綱」を党議決定している。また、政府は第8次選挙制度審議会を設置している。

(1)政治改革大綱と政治改革基本要綱

自民党は1989年5月23日に「政治改革大綱」を党議決定した。政治改革大綱は、政治改革全般にわたって詳細に記述している³。しかし、選挙運動関係については、「選挙の実態を十分ふまえて現行の選挙運動の規制を見直すことが必要である」⁴と記された程度で、具体的な提言はされていない。また、1990年12月25日に党議決定した「政治改革基本要綱」も、選挙運動は「政策本位、政党本位の選挙にふさわしいものとなるよう適切な措置をとるものとし、政見放送等については政党に限定することとする[細目は別途検討]」⁵と示されたにとどまる。政治改革基本要綱は、テレビによる政見放送を政党にのみ認めるべきと提案している点が注目されるが、その他の選挙運動につ

¹ 政治改革を扱った文献は多数存在するが、主に次の文献を参照した。田中宗孝『政治改革六年の道程』(1997年、ぎょうせい)、同『政治改革過程における政官関係(一)～(三)』政経研究37巻1号71頁以下、2号101頁以下、3号73頁以下(2000年)、成田憲彦『政治改革の過程』論の試みレヴアイアサン20号(1997年)7頁以下、同『政治改革法案の成立過程——官邸と与党の動きを中心として』中村睦男=前田英昭編『立法過程の研究——立法における政府の役割』(信山者、1997年)304頁以下、佐々木毅編著『政治改革1800日の真実』(講談社、1999年)、佐々木毅=21世紀臨調編著『平成デモクラシー——政治改革25年の歴史』(講談社、2013年)、吉田健一「平成初期における『政治改革』期の研究——竹下内閣から細川内閣まで」鹿児島大学稲盛アカデミー研究紀要3号(2011年)273頁以下、同「竹下内閣期及び宇野内閣期における政治改革の研究」鹿児島大学稲盛アカデミー研究紀要5号(2015年)21頁以下。また、特に第128回国会を中心に扱っている文献として、森英樹「『政治改革』と憲法」法律時報66巻6号(1994年)26頁以下、中富公一「政治改革法」法学教室166号(1994年)36頁以下。その他、政治改革を憲法改正の動向と関連付けて分析した文献として、渡辺治『政治改革と憲法改正——中曾根康弘から小沢一郎へ』(青木書店、1994年)がある。

² 政治改革期における選挙運動規制論議を扱った文献は必ずしも多くない。数少ない重要な成果として、藤田達朗「戸別訪問禁止をめぐる国会審議と立法事実——第128回国会の審議に示された戸別訪問禁止の立法事実の検証」政策科学3巻3号(1996年)145頁以下がある。もっとも、同論文は戸別訪問禁止規定の議論に焦点を絞ったものであり、選挙運動規制全般を扱っているわけではない。

³ 「政治改革大綱」は、田中・前掲書注(1)377頁以下に掲載されており、本論文ではこれを引用した。

⁴ 同上382頁。

⁵ 「政治改革基本要綱」は、法律時報64巻2号(1992年)145頁以下に掲載されており、本論文ではこれを引用した。なお、引用箇所は147頁。

いては、やはり具体的な提案をしていない。

(2)第8次選挙制度審議会答申

宇野宗佑内閣は、1989年6月28日に第8次選挙制度審議会を設置した⁶。第8次選挙制度審議会は合計4本の答申を提出しており⁷、このうち1990年4月26日の「選挙制度及び政治資金制度の改革についての答申」は、選挙運動について次のように示している。

「選挙運動についても、現行の公職選挙法の規制があまりにも細か過ぎることについてはかねて指摘されているところであり、選挙が政党中心に行なわれる場合には選挙運動を思い切って自由化し、必要があれば政党間の協定による自律的な規制にかからしめること、一方、このような規制との関連において新たな観点からの選挙公営を行なうことなども検討に値する。」⁸

答申は選挙運動の大幅な自由化が検討に値するとしている。もっとも、いかなる規制を撤廃すべきかなど、具体的な措置までは答申していない。第8次選挙制度審議会では、主に選挙区制度や政治資金に関する議論に多くの時間が割かれ、選挙運動についての議論は多くなかったようである。ただし、第8次選挙制度審議会の第一委員会委員長報告(1990年4月10日)によれば、新しい選挙制度の下での選挙運動について、「戸別訪問などの規制は原則として廃止すべきであり、政党の申し合わせなどによる自主規制にまかせるべき」との意見や、「金がかかることを防止するとともに選挙民に対する迷惑を排除するための規制は必要だ」との意見が出されており⁹、戸別訪問を含めて選挙運動自由化には賛否両論であったことが窺える。なお、戸別訪問については、「5分間以上滞在したら退去を求めることができる、というような何らかの条件をつけて解禁した方がいい」¹⁰という具合に、条件付き自由化論が複数の委員から出たとされる。

(3)小括

以上のように、政府・与党の双方で政治改革に関する検討が行われているが、選挙運動に関する問題は中心的な論点ではなく、具体的な措置の検討はあまり行われていなかったと言える。なお、野党各党も政治改革の検討を行っているが、選挙運動関連の議論は特に行われていない¹¹。

第2節 第121回国会における議論

⁶ 第8次選挙制度審議会の審議会委員や審議の経過については、田中・前掲書注(1)38頁以下を参照。なお、審議会会長に小林与三次(日本新聞協会会長、読売新聞社長)が就任したことに象徴されるように、審議会メンバーにはマスコミ関係者が多かった。

⁷ すなわち、「選挙制度及び政治資金制度の改革についての答申」(1990年4月26日)、「参議院議員の選挙制度の改革及び政党に対する公的助成等についての答申」(1990年7月31日)、「衆議院議員の選挙区の区割りについての答申」(1991年6月25日)、「選挙の腐敗行為に対する制裁強化のための新たな措置についての答申」(1991年6月25日)である。なお、1990年4月26日答申と1990年7月31日答申が、同上389頁以下に掲載されており、本論文ではこれを引用した。

⁸ 同上393頁。また、「参議院議員の選挙制度の改革及び政党に対する公的助成等についての答申」では、「政党の行う選挙運動」と題された項目で、「衆議院小選挙区選挙において、政党の行う選挙運動が、政策本位、政党本位の選挙にふさわしいものとなるよう適切な措置をとるものとする」とだけ示されている(同405頁)。

⁹ 第一委員会の委員長報告は法律時報64巻2号(1992年)126頁以下に掲載されている。引用箇所は128頁。

¹⁰ 『読売新聞』1990年1月24日。

¹¹ 田中・前掲書注(1)33頁以下参照。

(1)法案説明

第8次選挙制度審議会答申を踏まえて、海部俊樹内閣が第121回国会に政治改革関連3法案を提出した(1991年8月5日)¹²。選挙運動規制については公選法改正案が扱っている。その内容は、従来候補者個人に認められていた選挙運動方法を政党にも認めるよう規定の整備を図ったものであった。すなわち、衆院小選挙区選挙では候補者届出政党に①事務所の設置、②自動車・船舶・拡声器の使用、③ビラの頒布、④ポスターの掲示、⑤新聞広告、⑥政見放送、⑦演説会を認め、また、衆院比例代表選挙では名簿届出政党等に同様な方法で選挙運動を認めるとした。この点、第8次選挙制度審議会答申は「選挙運動を思い切って自由化」することも「検討に値する」と記しており、海部総理も答申の趣旨を最大限尊重すると表明していたのだが¹³、法案は選挙運動の抜本的な自由化からは程遠いものにとどまっていた。しかし他方で、戸別訪問については条件付きながら自由化しており、候補者本人と一定数の戸別訪問員による戸別訪問が認められた¹⁴。ただし、これら法定以外の者、すなわち一般国民による戸別訪問は依然として禁止されている。

法案は国会提出から約1ヶ月を経た9月10日に衆議院本会議で趣旨説明が行われ、同日から12日まで本会議質疑、その後、「政治改革に関する特別委員会」に付託され9月27日まで審議された。まず、9月10日の本会議で吹田愷自治大臣は、公選法改正案について次のように説明した。

「この改正法律案は、選挙制度審議会の答申の趣旨に基づいて、政策本位及び政党本位の選挙を実現するため、衆議院議員の選挙について、小選挙区比例代表並立制を採用し、総定数を四百七十一人とするとともに、候補者を届け出ることができる政党の要件や政党が行う選挙運動等に関する規定を整備し、あわせて連座制の強化その他所要の改正を行おうとするものであります。」¹⁵

このように、選挙運動規制については、「政策本位及び政党本位の選挙」を実現するために、政党が行う選挙運動に関する規定を「整備」したと簡単に説明されたのみであった。また、戸別訪問の禁止を緩和したことも説明されたが、その根拠は示されなかった¹⁶。以上のように、「政党本位」の改正といっても、選挙運動に限って言えば、従来個人候補者に認められていた選挙運動を政党にも認めるための規定が整備されたに過ぎないのであり、政党が選挙運動主体とされたことを除き、規制構造に抜本的な変化は生じていない。また、戸別訪問自由化についても、法的に様々な条件が付されており、完全な自由化がなされたわけではない。なお、本会議質疑では、小選挙区制の是非や、一票の格差、政治献金、政治倫理、政党助成、連座制などに関する質疑が行われ、選挙運動に対す

¹² すなわち、公職選挙法の一部を改正する法律案、政治資金規正法の一部を改正する法律案、政党助成法案である。法案は、『第百二十一回国会衆議院 政治改革に関する特別委員会議録』(第2号、1991(平成3)年9月12日)4頁以下。

¹³ 『第百十八回国会衆議院 公職選挙法改正に関する特別委員会議録』(第3号、1990(平成2)年5月25日)1頁。

¹⁴ すなわち、①衆議院比例代表選挙及び参議院比例代表選挙以外の選挙において、候補者本人と候補者1人につき15人までの戸別訪問員を認める、②衆議院小選挙区選挙では候補者届出政党は、一定の数の者を従事させて戸別訪問を行うことができる、③戸別訪問に従事する者は、選挙管理委員会の定める一定の腕章を身につける、④午後8時から午前8時までは戸別訪問を禁止する、としていた。

¹⁵ 『第百二十一回国会 衆議院議録』(第6号、1991年9月10日)1頁。

¹⁶ 同上(第6号)2頁。

る質疑や戸別訪問解禁に対する質疑はなかった。

(2)委員会審議

特別委員会は8月21日に第1回委員会を開き、第2回委員会(9月12日)に政治改革関連法案が付託され、第3回委員会(13日)から実質的審議を始めた。その後、第6回委員会(24日)では、社会党による公選法改正案も提出されているが¹⁷、それは戸別訪問を条件付きで自由化していた¹⁸。しかし、第121回国会では選挙運動規制に関する議論はほとんど行われていない。唯一、第7回委員会(27日)で北側一雄議員(公明党)が、戸別訪問自由化について「この規定自体は大賛成」と評価する発言をしている程度である¹⁹。

(3)審議未了・廃案へ

政治改革関連法案が国会に提出されたとはいえ、そもそも自民党内には小選挙区制への反対論が有力に存在した²⁰。また、小選挙区制に対しては野党からも批判が強く、これら反対派は現行の中選挙区制を維持した上で定数は正をまず行うべきと主張していた。さらに、『毎日新聞』がこの時期に行った世論調査の結果を見ても、小選挙区制を支持する有権者の割合は、中選挙区制を支持する有権者の割合を下回っていた²¹。このように、政府案には野党だけでなく、与党内にも反対論があり、世論調査の結果も芳しくなかった。結局、9月30日に小此木彦三郎委員長が、審議日数不足などを理由に法案を廃案とすることを提案し、与野党理事も同意した²²。これにより政治改革関連法案の廃案が事実上決まった。

なお、政治改革関連法案の廃案を受けて、10月4日には自民党、社会党、公明党、民社党、共産党の幹事長・書記長会談により、政治改革問題を討議するための協議機関として「政治改革協議会」を設置することが決まった。政治改革の議論はこの政治改革協議会で行われ、1992年6月18日には18の事項について共産党を除く各党の合意が得られた。選挙運動関係については、①選挙運動期間の短縮、②選挙公営の拡大、③法定選挙費用の見直し、④政治活動用ポスターに掲示責任者の氏名・住所を記載すること、が示された。その後、政治改革協議会は更に3項目(いずれも政治資金

¹⁷ 社会党提出法案は、『第百二十一回国会衆議院 政治改革に関する特別委員会議録』(第6号、1991年9月24日)15頁以下。法案の内容は、①中選挙区制を維持した上で定数は正、②地方議会の議員並びに長の選挙の公営化、③戸別訪問の条件付き自由化、④公職の候補者等の寄付禁止の強化、⑤連座制の強化、⑥選挙裁判の迅速化、⑦選挙権の年齢要件を18歳に引き下げるとするものであった。

¹⁸ 法案説明では、「本来、戸別訪問は自由でなければならない」が、「我が国では、基本的には解禁されたことのない分野であることも考慮し」、候補者本人の他に一定数の戸別訪問員を認めるとしたこと、また、「買収、供応に対する配慮」として、戸別訪問を行う者に候補者の氏名と戸別訪問員の番号を記載した証票を持参させ、戸別訪問先に提示させることも規定したと説明された。このように、社会党案も完全な戸別訪問自由化を目指すものではなかった。

¹⁹ 北側議員は、「戸別訪問と買収行為というものは関係性もある」として、戸別訪問員が買収等の違法行為をした場合にも連座制の適用対象とすべきと主張したが、政府はこれに消極的反応を示している(『第百二十一回国会衆議院 政治改革に関する特別委員会議録』(第7号、1991年9月27日)30頁)。

²⁰ 政治改革関連法案を党議決定する際に「強行採決」が行われるなど、自民党内の意見は一致していなかった(『朝日新聞』1991年6月30日)。

²¹ 『毎日新聞』1991年7月30日。調査によれば、小選挙区制に賛成する有権者は27%にとどまり、現行の中選挙区制を支持する有権者(31%)を下回っていた。また、選挙制度の改革時期については、「もっと議論してから行うべきだ」が71%を占め、政府に慎重な対応を求めている。

²² 『朝日新聞』1991年10月1日。

関係)について共産党以外の合意を得た。これら 21 項目は公選法改正案などに盛り込まれ、1992 年 12 月に成立した。以上の一連の動きは「緊急政治改革」と呼ばれるが、抜本的な政治改革とは言えず、引き続き政治改革の議論が進められていく²³。

(4)小括

第 121 回国会に提出された政府法案は、従来候補者個人に認められていた選挙運動を政党にも認めるよう規定の整備を図った程度であり、また、戸別訪問も条件付きで自由化することとどまるなど、抜本的な自由化とは程遠いものであった。さらに、第 121 回国会の時点では、政治改革に対する関心が低かったわけではないものの、小選挙区制導入に対する反発が根強く存在した。このため、第 121 回国会の審議は低調であり、選挙運動規制にまで関心を向ける者はほぼ皆無であった。結局、政治改革関連法案は廃案となり、海部内閣は退陣した。

第 3 節 第 126 回国会における議論

(1)立案

(1)自民党の立案

自民党は、政治改革協議会の審議と並行して、独自に政治改革の議論を進めていた。1992 年 12 月 10 日、自民党政治改革本部は「政治改革の基本方針」を決定し、宮澤喜一総裁に提出した。「政治改革の基本方針」は、①衆議院選挙制度を単純小選挙区制とする(定数 500)²⁴、②企業・団体献金の制限、③政党交付金の創設を掲げた。自民党はこの方針に基づき、政治改革関連法案の要綱をまとめ、1993 年 3 月 31 日の自民党臨時総務会において政治改革関連 4 法案を討議決定した²⁵。これら 4 法案は 4 月 2 日に衆議院に提出された²⁶。選挙運動関係については、海部内閣が第 121 回国会に提出した法案と概ね同様であり、政党の選挙運動に関する規定を整備した程度であった。ただし、①戸別訪問は現行通り禁止する、②運転中の車上での連呼行為を禁止する、③政治活動用の事前ポスターを一定期間掲示禁止とする、④いわゆる予測報道について「慎重に配慮」することを求める規定を置くなどの規制が加えられ、これらの点で海部内閣の法案とは異なっていた。

なお、以上のうち戸別訪問については自民党内で大きな議論があった。すなわち、当初作成された要綱では戸別訪問の条件付き自由化が掲げられていた。具体的には、①衆議院選挙では、政党は候補者を届け出た都道府県ごとに一定数の戸別訪問員を従事させることができる、②戸別訪問員の人数を制限する、③参議院(比例代表選出)選挙では戸別訪問ができない、④戸別訪問をする者は一

²³ 緊急政治改革については、田中・前掲書注(1)99 頁以下参照。

²⁴ 第 121 回国会での海部内閣案が小選挙区比例代表並立制であったのに対し、今回単純小選挙区制が採用された理由として、①選挙制度改革に伴う選挙区替え(国替え)が避けられる、②有権者にとって理解しやすい、などの理由があったとされる(『読売新聞』1993 年 3 月 3 日)。

²⁵ なお、討議決定に際しては、①関連 4 法案一括処理の原則は崩さないこと、②野党との協議で法案を修正する場合は党内手続を原点に立ち返ってやり直すことが確認された。このため、法案の修正は事実上困難な状況に置かれていたとされる(『毎日新聞』1993 年 4 月 1 日)。

²⁶ 自民党提出法案は、『第百二十六回国会衆議院 政治改革に関する調査特別委員会議録』(第 5 号(その二)、1993(平成 5)年 4 月 14 日)1 頁以下。

定の腕章をつける、⑤午後8時から午前8時までは戸別訪問を禁止する、とされていた。この要綱は1993年3月2日に自民党選挙制度調査会で議論されたが、この日の議論では小選挙区制について異論は出ず、むしろ選挙運動について議論が集中した。しかも、「戸別訪問は、運動員の人数を制限せず、完全に自由化すべきだ」とする積極的な発言も出され²⁷、これを受けて11日には戸別訪問の完全自由化が決定された²⁸。ところが、要綱を党議決定するために開かれた31日の臨時総務会では、小選挙区制や政治資金規制など政治改革関連法案の根幹部分について異論がほとんど出なかったのに対し、戸別訪問には議論が集中し、しかも戸別訪問は「宗教団体や労組など人を動員できる公明、共産に有利」である、「戸別訪問で政策は伝わらない」、「住民にとって迷惑だ」などの反対論が出され、結局、戸別訪問自由化が要綱から削除された²⁹。このように、自民党内には戸別訪問自由化に積極的な者もいたが、党内手続の最終段階で反対論が続出し、自由化が見送られたのである。

(II)社会党の立案

社会党は1992年12月8日に「抜本的な政治改革のための緊急提言」をとりまとめた。この提言では小選挙区比例代表併用制(定数は比例代表300、小選挙区200)とすることが提案された。1993年4月8日、社会党は公明党と共同して政治改革関連6法案を衆議院に提出した³⁰。選挙運動に関しては、政党の選挙運動に関する規定を整備するなど、基本的な枠組は自民党案と同じであった。ただし、戸別訪問は自由化しており、しかも午後9時から午前8時までは戸別訪問が禁止されるという時間的制限を除き、全ての選挙で戸別訪問を行うことができるとしていた。

(2)議会審議

各法案は1993年4月13日に衆議院本会議で趣旨説明が行われ、同日から2日間にわたって本会議での質疑があり、その後、特別委員会に付託された³¹。

(I)法案説明

4月13日の本会議で、自民党の塩川正十郎議員は、選挙運動について、「衆議院議員の選挙においては、候補者個人のほかに、候補者届け出政党についても選挙運動を認めること」にしたと説明し、さらに具体的な法案の内容を簡単に説明した³²。次に、社会党の佐藤観樹議員は、選挙運動を「政党と小選挙区の候補者に認められるものとし、自動車等の使用、文書図画の頒布及び掲示、新聞広告、政見放送、立会演説会等々についての規定を置いたこと、また、全ての選挙について戸別訪問を自由化したことを簡単に説明した³³。

²⁷ 『読売新聞』1993年3月3日。

²⁸ 『読売新聞』1993年3月12日。

²⁹ 『毎日新聞』1993年4月1日。

³⁰ すなわち、公職選挙法の一部を改正する法律案、衆議院議員小選挙区画定審議会設置法案、政治資金規正法の一部を改正する法律案、政党交付金の交付に関する法律案、政治倫理法案、国会法の一部を改正する法律案の6法案。なお、政治倫理法案、国会法の一部を改正する法律案以外の4法案は、『第百二十六回国会衆議院 政治改革に関する調査特別委員会議録』(第5号(その二))36頁以下。

³¹ 野党提出の6法案のうち、政治倫理法案および国会法の一部を改正する法律案は衆議院運営委員会に付託された。

³² 『第百二十六回国会 衆議院会議録』(第19号、1993年4月13日)1-2頁。

³³ 同上(第19号)4頁。

なお、委員会審議において、民社党の川端達夫議員が同党の政治改革関に関する方針を説明している。その中で、選挙運動について、戸別訪問を候補者本人に限り自由化すること、また、テレビを利用した政党間の「放送討論会」に関する規定を設けること、「政党・政策中心の選挙運動が可能となるよう」に、文書図画について所要の整備を行うことなどを説明している³⁴。

以上のように、選挙運動を抜本的に自由化するような案は見られず、法案説明も簡素なものであった。ただし、戸別訪問については自民党案と野党案で違いがあり、大きな争点となった。以下では戸別訪問に関する議論と、その他の選挙運動規制に関する議論とに分けて見ていく³⁵。

(II) 戸別訪問に関する議論

第6回委員会(4月15日)で、鍛冶清議員(公明党)は、戸別訪問に対する自民党の姿勢を批判している。すなわち、自民党は一度は自由化を決めた戸別訪問を党総務会で再度禁止にしたと新聞報道されているが、このことは「民意を尊重していない一つのあらわれではないか」とする。そして、小選挙区制を採用するアメリカやイギリスでは、戸別訪問こそが「草の根民主主義の根幹」と考えられており、戸別訪問を通じて「市民参加の選挙運動が盛んに行われて」いるのであり、これを踏まえれば戸別訪問を自由化の方が「良識」がある。さらに、現在の状況は、「たとえ自分の党に不利になっても選挙制度改革案をまとめねばならない状況であるのに、自民党が戸別訪問を「野党に利するからやめろ」との根拠から禁止したのは「ちょっと行き過ぎ」であり、「正しく国民の皆さんの立場」に立って選挙制度を考えていないのではないかと批判する³⁶。

これに対し、自民党の石井一議員は、確かに新聞報道のような発言があったことは事実であるとしつつも、自民党内にも戸別訪問の完全自由化を求める意見も相当あり、「悩み抜いた結果」として戸別訪問禁止に至ったという。そして、この結論に至った「最大の理由」として、選挙区がこれまでよりも狭くなることから、「戸別訪問の競争というふうなことが起こりましたら、これは選挙民の皆さんのサイドに多大の御迷惑をかけるということになるのではないか」と考えたという。そして、「民意を踏みにじるということできずに、民意を尊重するというふうな考え方」から、禁止を継続したと答えた³⁷。

また、第8回委員会(4月20日)では、草野威議員(公明党)が、「今まで戸別訪問を禁止してきたのは、政権党が選挙運動の自由を、民衆からできるだけ自由を奪い、見ざる、聞かざる、言わざるの状態に閉じ込めておく方が都合がよかったのではないか、……恐らくそういうことで選挙そのものも非常に陰湿化してしまった」のであり、「民衆が楽しんで選挙運動に参加できるようにするために

³⁴ 『第百二十六回国会衆議院 政治改革に関する調査特別委員会議録』(第5号(その一)、1993年4月14日)16頁。

³⁵ なお、委員会は複数回にわたって参考人を招致しているが、多くは選挙区制度について意見を述べており、選挙運動規制については特に言及されていない。また、5月19日から20日にかけて北海道、新潟県、愛知県、福岡県で地方公聴会が開かれており、その結果が第18回委員会(5月28日)で報告されている。このうち、愛知県と福岡県では選挙運動規制に関する意見が出ていた。愛知県では梅村忠直公述人が選挙予測報道については自主規制に任せるべきと発言しており、福岡県では滝井義高公述人や大内和臣公述人が戸別訪問を自由化すべきと主張している。

³⁶ 『第百二十六回国会衆議院 政治改革に関する調査特別委員会議録』(第6号、1993年4月15日)35頁。

³⁷ 同上(第6号)35頁。

も、戸別訪問は絶対にこれは認めるべきだ」と述べ、自民党の見解を問うた³⁸。これに対し、武村正義議員(自民党)は、現在の「日本の選挙の実態」から考えると、「本当にこれが政策本位にどこまでなるだろうか。……むしろ、必死で戸別訪問合戦になって、恐らく有権者の家から見れば、うるさいなど、電話以上にですね。お願いします、名前だけ頼みに来るという、こういう状況に広がってしまうのではないかとという危惧を持った」こと、また、国民の感性が変わってきていることも指摘して「今は少し時期尚早」ではないかと答えている³⁹。しかし、草野議員は、戸別訪問は諸外国でも「手軽な選挙運動、費用のかからない選挙運動、金のかからない選挙運動」として利用されているとして、時期尚早論には承服できないとする。この点、北側議員も草野議員に同調し、戸別訪問は誰でもできる「双方通行、コミュニケーション、対話の選挙運動」であること、欧米では一番有力な運動方法であることを根拠に自由化を求めている⁴⁰。

さらに、第11回委員会(4月26日)でも、鈴木喜久子議員(社会党)が、自民党が戸別訪問を認めない理由を問うたのに対し、深谷隆司議員(自民党)は、現在の「具体的な選挙運動」を見ると、「例えば電話戦術一つとりましても、今やもう大変な数で電話合戦をやっているというのが実態」であり、「有権者の側で非常に迷惑が多いという声が上がっている」として、戸別訪問も完全に自由化した場合、「一体有権者がどんなふうにお思いだろうか。そちらの迷惑を考えると、まだ今日の時点では無理ではないかなという判断」をしたと答えている。しかし鈴木議員は、選挙期間中全ての家を訪問することは不可能であり、また運動員の人数を制限すれば「人海戦術」が行われることもないとして、「有権者に迷惑のかからない方法でできる」と反論している⁴¹。この他、井上義久議員(公明党)は、自民党の主張する時期尚早論と迷惑防止論に関して質問している。すなわち、自民党は「国民の迷惑だから今回は見送った」と言うが、迷惑論に依拠するなら電話やビラ、ポスターも禁止できることになると述べつつ、「ではどういう状況が生まれたら戸別訪問が自由化できるのか」と問うた。これに対し、深谷議員は、「政策を語るという形でこれが具体化していくという可能性」があればよいが、「今の状態」では「連呼のような格好の戸別訪問ということが起こり得るような可能性」があるのではないかと答えている⁴²。

以上のように、戸別訪問自由化に反対する理由としては、国民(選挙人)の迷惑になるとの主張が最も多く出ており、石井一議員の言うように、迷惑防止論が「一番重視しておるところ」⁴³とされていた。他方で、戸別訪問が買収の温床になるとか、情実に訴える投票依頼が行われるといった、伝

³⁸ 同上(第8号、1993年4月20日)30頁。

³⁹ 同上(第8号)30-31頁。

⁴⁰ 同上(第8号)31頁。また、北側議員は、自民党案が小選挙区の候補者に政見放送を認めていない点を挙げて、政見放送を認めない以上は戸別訪問を自由化すべきとも述べている。

⁴¹ 同上(第11号、1993年4月26日)10-11頁。なお、鈴木議員の主張には佐藤観樹議員も同調し、政党本位の選挙で政策を普及するためには戸別訪問が必要であること、また、非常識な戸別訪問は却ってマイナス効果を生むため、一定の自制が働くと述べている(同11頁)。これに対し深谷議員は、選挙が熾烈になると自制がきかなくなり、選挙人に迷惑をかける危険があると主張する(同12頁)。

⁴² 同上(第11号)12頁。

⁴³ 同上(第11号)11頁。

統的な禁止理由を主張する議員はほとんど見られず、戸別訪問禁止の根拠に大きな変化が見られる。これに対し、戸別訪問自由化を支持する議員は、戸別訪問が手軽な方法であること、双方向性のある運動手段であること、欧米では有力な運動方法であること、国民に迷惑をかけずに戸別訪問を行うことは可能であることなどを主張している。

なお、鈴木議員が「戸別訪問のもともとの意義」は、「自分の政策とか自分の党の政策、自分がどうしたいか、私という人間がどんな人間なのか、信頼してもらいに足りるべき人間なのかどうかということを中心に話して、そこでわかってもらうという本当に選挙の原点の問題」であると戸別訪問の意義を述べたのに対し、石井一議員も戸別訪問に関する「基本的な考え方は鈴木委員の言うのと同じ」⁴⁴であると述べており、また、「方向としては自由化ということを非常に評価すべき時期であるということも認識いたしております」⁴⁵とも述べているように、戸別訪問の意義については与野党が共通の認識でいたことを示している⁴⁶。このように戸別訪問の意義を認める点や、その自由化を前向きに検討する姿勢を見せている点においても、戸別訪問に関する議論状況の大きな変化が見られる。

(Ⅲ)その他の選挙運動規制に関する議論

(i)予測報道

自民党案は、「選挙に関する公職に就くべき者の予測に係る報道又は雑誌(放送番組の編集または方法)については、慎重に配慮しなければならない」という内容の、いわゆる予測報道に関する自粛規定を設けていた。これは、新聞、雑誌、テレビ、ラジオは「社会の公器」であり、その報道・評論の自由はできる限り保障すべきとする一方で、新聞等の報道は多大な影響力を有していることから、「選挙が選挙人の自由に表示される意思によって公明かつ適正に行われることを確保するため」の規定であると説明されている⁴⁷。

この予測報道規制に関して、草川照三議員(公明党)が質問している。すなわち、予測報道規制は、「報道の自由にかかわる問題で、報道統制、言論統制に当たるとの批判」があるとして、「納得のいく見解」を示すよう求めた。また、自民党が予測報道規制の趣旨を「選挙が選挙人の自由に表示される意思によって公明かつ適正に行われることを確保するため」と説明したことに対し、予測報道がなぜ「公明かつ適正」な選挙を妨げることになるのかを問い、さらに、「慎重に配慮しなければならないものとする」との規定についても、「配慮」する主体は誰なのか(政府か自治省か、報道機関か)、そして「配慮すべき範囲」についても具体的に説明することを求めた⁴⁸。

⁴⁴ 同上(第11号)11頁。

⁴⁵ 同上(第8号)31頁。

⁴⁶ この他、早川勝議員(社会党)も、「民主主義の原点」は個人を尊重することであり、その個人が「自分の政治への参加の仕方として、政党支持のためにあらゆる人間に、有権者にアピールする、働きかける」のであり、その方法である戸別訪問を規制することは、「ある意味で民主主義を制限する」ことであるとして、「民主主義の原点」を考えた議論をするよう求めている(同上(第6号)36-37頁)。

⁴⁷ 同上(第5号(その一))7頁。

⁴⁸ 『第百二十六回国会 衆議院会議録』(第20号、1993年4月14日)12頁。

これに対し石井一議員は、公選法第1条の規定⁴⁹が「基本」であるとしつつ、同時に「報道、評論の自由は可能な限り保障すべきであるということも当然」として、「この調和を図っていかなければいけない」と述べている。そして、最近のマスコミの予測報道には「やや行き過ぎと散見できる点」、「予想が必ずしも的中していない」こと、与野党を問わず予測報道については「問題意識」を有しており「引き続きの検討事項」になっていたと述べる。そして最後に、「いずれにいたしましても、選挙の結果はマスコミが御決定されるのではなく、国民が御決定をされるという方向に持っていきたい」という意味から「公明かつ適正な選挙」を志向していること、「配慮」という文言も報道機関に罰則を科すのではなく、「正々堂々とした中立の公器としての職務」を全うすることを希望する趣旨であると答えた⁵⁰。

(ii)連呼行為

自民党案は、「日常生活の静穏を阻害し、世上批判を受けている」ことを根拠に⁵¹、特に苦情が多いとされる選挙運動用自動車または船舶の上における連呼行為を禁止している。また、武村正義議員は、国民の感性や選挙風景に対する見方が変わってきていると指摘し、さらに、候補者が車上から「手を振りながら、専ら名前の連呼を中心にしてガンガンガン音を立てて走り回る」ことは「少なくとも政策本位の選挙になっていないじゃないか」として法案で問題提起をしたと説明している⁵²。

(iii)事前ポスターの禁止

自民党案は、公職の候補者等及び後援団体の政治活動のために使用されるポスターを一定期間掲示禁止としている⁵³。これは、選挙が近づくと「演説会の開催告知のためのポスター」が「はんらんとも言えるほど、相当多数掲示される傾向があり」、そのことが①「掲示の過当競争を招き、政治や選挙に金のかかる要因」になっていると共に、②「街頭に無差別に掲示され、町的美観を著しく損ねているとの批判を招いている」とされ、これを防止するための規制であると説明された⁵⁴。この点、武村正義議員は、「大正十四年以来の公選法の歴史の中で、やはり数十年の流れを考えますと、日本国民の感性も随分変わってきた。選挙風景に対する見方も変わってきている」とする。例えば、

⁴⁹ 公選法1条：この法律は、日本国憲法の精神に則り、衆議院議員、参議院議員並びに地方公共団体の議会の議員及び長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示せる意思によつて公明且つ適正に行われることを確保し、もつて民主政治の健全な発達を期することを目的とする。

⁵⁰ 『第百二十六回国会 衆議院会議録』(第20号)13頁。また、鍛冶清議員も委員会審議でこの問題に言及している(『第百二十六回国会衆議院 政治改革に関する調査特別委員会会議録』(第6号)37頁)。

⁵¹ 『第百二十六回国会衆議院 政治改革に関する調査特別委員会会議録』(第5号(その一))7頁。

⁵² 同上(第8号)30-31頁。

⁵³ 具体的には、候補者等の「政治活動のために使用される当該公職の候補者等の氏名または氏名が類推されるような事項を表示するポスター及び後援団体の政治活動のために使用される当該後援団体の名称を表示するポスター」について、選挙の種類に応じ、一定期間これを掲示することができないものとしている。①衆議院議員の総選挙にあっては、任期満了の日の1年前の日から当該総選挙の期日までの間または解散の日の翌日から当該総選挙の期日までの間、②その他の選挙にあっては、任期満了の日の6ヶ月前の日から当該選挙の期日までの間、③補欠選挙等の場合は、当該選挙を行うべき事由が生じた旨を告示した日の翌日から当該選挙の期日までの間、これを掲示することができないとしている(同上(第5号(その一))7頁)。

⁵⁴ 同上(第5号(その一))7頁。

「最近の若い日本人は、音楽とか美的な感覚が非常に鋭くなって」おり、選挙期間中に「町じゅう我々のポスター、でかでかとカラフルなポスターを張りめぐらす」ことに対し、「今の国民感覚からいえば、美意識に触れている。当然町的美観、景観にも触れている」とする。そして、「顔写真と名前だけを書いたポスターをいっぱい張りめぐらす」ことは、「少なくとも政策本位の選挙になっていないじゃないか」との反省から法案で問題提起したと説明している⁵⁵。この他、「今のポスター合戦」を見ると、「張る方も大変だが、張られる方も甚だ迷惑だということになっている」として、選挙が熾烈になると自制がきかなくなり、選挙人に迷惑がかかることも説明されている⁵⁶。

(iv)政見放送

自民党案は、政見放送について、政党の政策を有権者に伝達するために「広域的メディアである放送を選挙運動手段として政党に十分に保障することが必要」であること、他方で候補者個人は「選挙区が相当程度狭くなる」こと、「選挙区数の増加に伴う全体としての候補者数の増加に対応する必要な収録時間、放送時間の確保が困難」であることなどから、候補者届出政党にのみ政見放送を認めていた⁵⁷。政見放送については、特段の批判的意見は出なかった⁵⁸。

(3)小括

第126回国会では戸別訪問自由化を中心に活発な論戦が行われたものの、法案の成立を巡る与野党の妥協が成立せず、6月18日に宮澤喜一内閣に対する不信任決議案が可決され、同日、宮澤総理は衆議院を解散した。結局、政治改革関連法案はまたしても不成立に終わった。

第126回国会に提出された法案も、従来候補者個人に認められていた運動方法を政党にも認めるよう規定の整備を図った程度のものであり、選挙運動の抜本的な自由化からは程遠いものであった。この点では自民党案と社会・公明党案の双方で共通しており、選挙運動規制の基本的な枠組について決定的な差異はなかった。このため、選挙運動規制の抜本的自由化を求める主張は基本的に見られず、唯一、共産党が自民党案の選挙運動規制を「有権者国民が政党の政策を知る機会を奪う」もので、「ますます暗やみ選挙」にしていると批判している程度であった⁵⁹。もっとも、戸別訪問については自由化を求める主張も存在しており、活発な議論が展開された。そして、戸別訪問禁止の正当化根拠としては、国民への迷惑を防止するとの根拠が最も有力に主張された。

第4節 第128回国会における議論

(1)立案過程

1993年7月18日の第40回衆議院選挙の結果、いわゆる「55年体制」が崩壊し、7党1会派か

⁵⁵ 同上(第8号)30-31頁。この他、戸塚進也議員(自民党)が、ポスターの張り合い合戦を危惧する発言をしている(同(第10号、1993年4月23日)4頁)。

⁵⁶ 同上(第11号)12頁の深谷隆司議員の説明。

⁵⁷ 同上(第5号(その一)7頁)。

⁵⁸ 鈴木喜久子議員が、硬直化した政見放送をするのではなく、個人の「創意工夫」に委ねた放送を認める必要があると述べており、これに同調する発言が自民党や社会党から出た(同上(第11号)12-13頁)。

⁵⁹ 『第百二十六回国会 衆議院会議録』(第20号)14頁の木島日出夫議員の発言。

らなる連立与党の支持のもと細川護熙内閣が発足した(8月9日)。細川内閣は自らを「政治改革政権」と位置づけ、政治改革関連法案の立案に着手した。

立案に際しては、自治省が中心となり、選挙運動規制については法務省も関与した。もっとも、「基本的には政治的性格が非常に強い法案」であることから、「役所が技術的補佐に徹した」とされる。ただし、「技術的観点」からの意見主張は積極的に行われており、法務省は戸別訪問について意見を出している。すなわち、当初戸別訪問は「衆議院選挙に限って解禁」とされていたが、法務省は「選挙運動について衆議院選挙と参議院選挙とで差をつける合理的根拠はない」と主張し、参議院選挙についても戸別訪問を自由化することになったのである⁶⁰。

政府法案は、連立与党の各党内の議論や調整を経て、8月27日の代表者会議で小選挙区比例代表並立制を軸とする骨格部分が合意された。政府法案のうち、選挙運動関係については、①候補者個人のほか政党にも選挙運動を認めるよう規定を整備する、②政見放送は政党にのみ認める、③戸別訪問を原則自由化する、となっている⁶¹。このうち、①については、従来候補者個人に認められていた運動方法を政党にも認めたものであって、これまで国会に提出されてきた各法案と大きく異なるところは無かった⁶²。また、③については、時間制限を設けたのみで、海部内閣案のような人数制限等は設けず、ほぼ完全な自由化がなされていた⁶³。

なお、自民党も政治改革関連法案を提出している⁶⁴。自民党案もこれまでの国会に提出された諸法案と大差なく、選挙運動規制の大枠について政府法案と決定的な違いはない。ただし、①戸別訪問は現行通り禁止する⁶⁵、②事前ポスターの掲載を禁止する⁶⁶、③選挙運動期間を短縮(現行14日から10日へ)している点が政府法案と異なり、これらを巡って議論が展開されることになる。

以上のように、政府法案と自民党案とでは選挙運動規制の基本的枠組は共通しており、いずれも抜本的な自由化とは異なっていた。他方で、戸別訪問については、政府法案がほぼ全面的に自由化していたのに対し、自民党案は完全禁止としており大きな差があった。

⁶⁰ 成田憲彦「政治改革法案の成立過程——官邸と与党の動きを中心として」北大法学論集 46 巻 6 号(1996 年)1898-1899 頁。これは衆参同時選挙が実施された場合を想定した措置でもあった(『読売新聞』1993 年 9 月 13 日)。

⁶¹ 政府法案は、『第百二十八回国会衆議院 政治改革に関する調査特別委員会議録』(第 2 号(その二)、1993 年 10 月 14 日)1 頁以下。

⁶² 政府法案は、①小選挙区での候補者届け出政党は、原則として候補者を届け出た都道府県ごとに当該都道府県における届け出候補者の数に応じて、事務所の設置、自動車等の使用、文書図画の頒布及び掲示、新聞広告、政見放送、演説等を行うことができる。また、②比例代表選出議員の選挙においては、名簿届出政党等が、原則として名簿登載者の数に応じて、一定の選挙運動を行うことができる。そして、③小選挙区選出議員の選挙運動が比例代表選出議員の選挙に係る選挙運動にわたること、また、比例代表選出議員の選挙に係る選挙運動が小選挙区選出議員の選挙に係る選挙運動にわたることを妨げない、となっている。

⁶³ 戸別訪問に人数制限を設けなかった理由は、「実際には小選挙区の大きさが五十万人を一人という原則ということになってまいりますと、実際にやろうと思うと十五人ではとてもそれは原則的に解禁したということにならぬわけでございますので、そういった意味で私たちとしては時間制限以外には設けなかった」と説明されている(『第百二十八回国会衆議院 政治改革に関する調査特別委員会議録』(第 10 号、1993 年 10 月 27 日)23 頁)。

⁶⁴ 自民党提出法案は、『第百二十八回国会衆議院 政治改革に関する調査特別委員会議録』(第 2 号(その二))49 頁以下。

⁶⁵ 自民党内には戸別訪問自由化の意見もあったが、①プライバシー侵害の危険がある、②労組や宗教団体の支援を受けた政党が有利になるとの判断により結局全面禁止とした(『読売新聞』1993 年 9 月 25 日)。

⁶⁶ 候補者等及び後援団体の政治活動用ポスターは、任期満了前の 6 ヶ月間掲載禁止とする。衆議院の場合は、任期満了の 1 年前又は解散の日の翌日から総選挙の期日まで掲載禁止とする。

(2)衆議院審議

政府法案は10月13日の衆議院本会議で趣旨説明が行われ、翌14日まで本会議で質疑が行われた。その後、特別委員会で審議され、11月16日の第18回委員会で政府法案が修正可決、18日の本会議で委員会修正通りに可決された。

(I)政府説明

10月13日の本会議で政府による法案説明が行われた。このうち公選法改正案の趣旨について佐藤観樹自治大臣は、以下のように説明している。

「この改正法案は、政策本位及び政党本位の選挙の実現を図るため、衆議院議員の選挙について、小選挙区比例代表並立制を採用し、総定数を五百人とするとともに、候補者を届け出ることができる政党の要件や政党が行う選挙運動等に関する規定を整備し、あわせて、腐敗防止のために連座制の強化その他所要の改正を行おうとするものであります。」⁶⁷

また、選挙運動については、①衆院小選挙区の選挙では「候補者個人のほかに、候補者届け出政党についても、原則として候補者を届け出た都道府県ごとに当該都道府県における届け出候補者の数に応じて、一定の選挙運動」を認めたこと、②衆院比例代表制の選挙では「名簿届け出政党等に、原則として名簿掲載者の数に応じて、一定の選挙運動」を認めたことが説明された。さらに、戸別訪問を自由化した点については「午前八時から午後八時までの間に限り、選挙に関し、戸別訪問をすることができることといたしております」とだけ説明された⁶⁸。

このように、本会議での政府説明は、政党にも「一定の」選挙運動を認めるよう規定の整備を図ったこと、戸別訪問を自由化したことを簡単に述べるのみであった。

(II)本会議審議

(i)戸別訪問に関する議論

13日の本会議では、まず連立与党を代表して森本晃司議員(公明党)が質疑に立っている。森本議員は「本来、選挙運動や政治活動は自由でなければならないこと、「悪質な違法行為があるとするならば厳正に罰則を科せばよい」ことを述べて、政府法案が戸別訪問を自由化した点を「画期的な改革」と評価する。さらに、戸別訪問は「対話型の政策選挙を実現する有効策であること」、先進国では戸別訪問が「ほとんど常識」になっており、イギリスなどでは戸別訪問が選挙運動の中心となっていること、しかも戸別訪問による買収はないと言われていることを述べた⁶⁹。そして、自民党に対し、なぜ戸別訪問を自由化しなかったのかを問うた。これに対し、自民党の伊吹文明議員は、有権者と直接対話できることは「理想的な形」であると述べつつも、最高裁の判例を援用して戸別訪問禁止が合理的な規制であると正当化している。また、日本とイギリスでは社会の「成り立ち」が大きく異なっていることから、戸別訪問自由化の根拠にイギリスを援用するのは不適切との考えも

⁶⁷ 『第百二十八回国会 衆議院会議録』(第4号、1993年10月13日)1頁。

⁶⁸ 同上(第4号)2頁。

⁶⁹ 同上(第4号)13頁。

示した⁷⁰。

翌 14 日には、自民党の住博司議員が政府に対する質疑で、政党本位の選挙になったとしても戸別訪問には買収などの危険が付随する可能性が依然としてあること、また、政府案は戸別訪問員の人数を制限していないために、「数による威迫のおそれ」があると述べる。そして、「我が自民党では、徹底的な党内論議の末、個人のプライバシーの保護の面や、繰り返し繰り返し訪問が行われることによって静かな環境を侵害するおそれなど、さまざまな弊害をも考慮をして、やはり全面禁止にすべきとの立場に至りました」と自民党内部での議論の経緯を説明し、政府・連立与党内ではどのような議論があったのかを問うた⁷¹。これに対し細川総理は、今回の政治改革関連法を通じて「これまでとは選挙のやり方も、また有権者側の意識も変わっていくことが期待をされている」として、これを踏まえると戸別訪問が①有権者と直接接点できる有力な運動手段であること、②諸外国で戸別訪問を禁止している例がほとんどないことを根拠に自由化が適当であると答えている⁷²。

(ii) 戸別訪問以外の選挙運動規制に関する議論

14 日の本会議では、戸別訪問以外の選挙運動規制についても議論されている。米田健三議員(自民党)は、小選挙区制の導入により選挙区の人口が少なくなっていること、マスメディアが発達していることなどを挙げて、選挙運動期間を短縮してはどうかと問うている。また、街の美観を損ねたり、政治活動費の増加の原因となっている事前ポスターについても政府の見解を問うた⁷³。これに対し佐藤観樹自治大臣は、選挙運動期間については、「選挙運動を行う側の候補者や政党側の立場だけではなくて、政見を知る立場にあります有権者の方々の事情」も考慮しなければならないこと、政見放送の実施や選挙公報の発行といった選挙管理の問題もあることから、選挙運動期間の短縮は慎重に検討しなければならないと答えた。また、事前ポスターについては、それに問題があることは承知しているとしつつも、憲法 21 条との関係を含め慎重な検討が必要とだけ答えた⁷⁴。

この他、吉井英勝議員(共産党)は、政府法案は小選挙区での政見放送を政党にしか認めておらず、また、小政党にとって不利となる制約が多数あるとする。そして、「こうした選挙運動における差別は、法もとの平等、選挙の公平の原則に真っ向から反することは明白」であると批判する。また、政府法案が現行法では自由に認められている法定ビラを政令で規制するよう改正している点を挙げて、「政党の政治活動の自由を制限するものであり、断じて容認できない」と批判している⁷⁵。吉井議員に対し、細川総理は、政策本位・政党本位の選挙を実現するためには、「政党に選挙運動を認め、その政策を国民に訴える機会を十分に保障することが必要不可欠」であり、その結果として、個人届出候補者と政党届出候補者の間に「実質的な選挙運動の差異」が生じて、それは政党本位の選

⁷⁰ 同上(第 4 号)17 頁。

⁷¹ 同上(第 5 号、1993 年 10 月 14 日)10 頁。

⁷² 同上(第 5 号)12 頁。

⁷³ 同上(第 5 号)18 頁。

⁷⁴ 同上(第 5 号)19-20 頁。

⁷⁵ 同上(第 5 号)21 頁。

挙実現のために政党に選挙運動を認めることにした「当然の帰結」であり、「合理的な理由に基づくもの」で憲法の趣旨に反しないと答えている。また、法定ビラの規制についても、現在候補者個人の選挙運動用ビラに制限を課しているのであり、「政党に選挙運動用ビラの頒布を認める以上、その頒布方法について一定の制限を設けることは、やむを得ない措置」であると答えている⁷⁶。細川総理の発言には、選挙運動は政治活動と異なるもので、一定の制限を受けるものとする思考が見られる。

(Ⅲ)委員会審議

各法案は「政治改革に関する調査特別委員会」に付託された。以下では、戸別訪問に関する議論(i)と戸別訪問以外の選挙運動規制に関する議論(ii)とに区別して見ていく。

(i)戸別訪問に関する議論

①自由化を支持する主張

衆議院の委員会審議では、築瀬進議員(新党さきがけ)が多様な根拠から戸別訪問自由化を支持している。築瀬議員は大別して次の4点を挙げた⁷⁷。第一に、戸別訪問禁止規定の存在は、「日本国民は、人が訪れてきて、ドアがぱたっと閉まったところでは、必ず票をやりとり、買い取りをしてしまう」という「愚民思想」を前提にしているとして、現在は「大変国民の知的レベルが上がり、判断力が大変に高まっている」ことから、戸別訪問の禁止は時代の流れに逆行するものであるとする。第二に、「小選挙区制は、戸別訪問がその運動の形としてつけ加わって初めて生き生きと機能する」とする。これは、戸別訪問こそが政策・政党中心の選挙において情報を伝達する「最的確な方法」として、戸別訪問が有力な運動手段であると指摘する⁷⁸。第三に、組織的に戸別訪問を展開できるような「一部の組織を持っているところ」が有利になってしまうとの自由化反対論があるが、これに対しては「その点は自分たちも対抗して頑張ればいい」と反論する。第四に、プライバシー侵害の危険性については、「プライバシーを侵害してばかりいるような運動をやっていれば、最終的には票を失うということで自分のところにそのマイナスがかぶってくるわけでありますから、やがてそれは避けるようになる」と反論する。

また、政府も当然のことながら戸別訪問自由化を支持する主張を展開しており、その根拠として細川総理は、①外国で戸別訪問を禁止している国はないこと、②違法行為に対する罰則を強化していること、③戸別訪問が政策を訴える有力な運動方法であることを挙げている⁷⁹。また、④常識に反するような戸別訪問は逆効果であるため、自制が働くと考えられることなども挙げられた⁸⁰。この後の審議でも、基本的にはこれらの主張が繰り返されている。

②自由化に反対する主張

⁷⁶ 同上(第5号)22頁。

⁷⁷ 『第百二十八回国会衆議院 政治改革に関する調査特別委員会議録』(第3号、1993年10月18日)9頁。

⁷⁸ この点、西村眞悟議員(民社党)も、戸別訪問は討論の訓練をする機会になり、また、戸別訪問を自由化の方が「選挙制度を政策中心に投票を動機づけるということについては」効用が多いと述べて、戸別訪問自由化を支持している(同上(第11号、1993年10月28日)3頁)。

⁷⁹ 同上(第3号)9頁。

⁸⁰ 同上(第6号、1993年10月21日)3頁の佐藤観樹自治相の発言など。

戸別訪問自由化に反対する主張は大別して次のような根拠に基づき展開された。第一に、候補者間で有利・不利の差(不公平)が出るという主張である。例えば、北川正恭議員(自民党)は、小選挙区制が導入されても、計算上は「十万軒」もの有権者宅が存在するため、これでは「八十歳の候補者と三十歳の候補者なら体力勝ち」となり、年齢による不公平が生じると述べている⁸¹。さらに、笹川堯議員(自民党)は、「世田谷」のような狭い選挙区と異なり、「北海道みたいに広いところ」では戸別訪問を行うことが不可能になり、「一つの法律で非常に不公平」が生じるとしている⁸²。これは選挙区の広狭の差による不公平が生じるとの主張である。また、戸別訪問員を大量に動員できる組織力のある政党やその候補者が有利になるとも主張された。例えば、高市早苗議員(無所属)は、政府法案は人数制限がないため、「宗教団体や労働組合の支援によりボランティア戸別訪問部隊を確保できる候補に著しく有利な選挙になる」こと、「企業が就業時間以外のボランティアとして社員を派遣するといったことも予想」され、結局は「特定の団体・企業と特定の政治家の癒着を誘発」する危険があると述べている⁸³。

第二に、戸別訪問の有効性への疑問を提起する主張である。例えば、北川議員は戸別訪問の際に有権者と議論しようとするなら、日本の学校教育では議論の仕方を教えていないのであり、「まず学校教育から変えて」、「ディベート」の訓練を積ませるべきであって、戸別訪問解禁は時期尚早であると主張している⁸⁴。また、保岡興治議員(自民党)は、日本の小選挙区内の人口は約40万人前後になると予想されるが、このように選挙人の数が多い場合は、「人海戦術」となり、選挙運動期間の短さとも相まって政策論議はできないと述べている⁸⁵。さらに、高市議員も、選挙人が多いため、戸別訪問をしてもほとんどの選挙人とは接触できず、必ずしも有効な運動手段ではないと述べる⁸⁶。

第三に、買収等の腐敗行為の温床になるとの主張である。武部勤議員(自民党)は、戸別訪問が「買収や利害誘導等の選挙の自由公正を害する犯罪の温床となり得る」と主張している⁸⁷。

第四に、戸別訪問は国民(選挙人)の迷惑になるとの主張であり、最も多く主張された。例えば、武部勤議員は、「一面識もない候補者や運動員等が一々自宅や勤務先等に訪ねてくるということは、

⁸¹ 同上(第3号)33頁。

⁸² 同上(第6号)14頁。

⁸³ 同上(第15号、1993年11月5日)22頁。山花貞夫政治改革担当大臣は、高市議員の言うような問題も考えられるとしつつも、「憲法上の表現の自由、主権在民論あるいは草の根民主主義論」などの観点からして、「選挙する側も、そして受ける側も良識を持って解決すべきテーマ」であると答えている。なお、高市議員は「何かあると自由な選挙ということをおっしゃるのですけれども、それなら政党本位で無所属や新人の参入を著しく阻むことが自由な選挙だとは思わない」として、政策本位の選挙を目指すなら戸別訪問ではなくて、選挙公営制の拡充が必要との考えを示している。

⁸⁴ 同上(第3号)33頁。

⁸⁵ 同上(第11号)3頁。

⁸⁶ 高市議員は「政策を言わずにぜひよろしくというあいさつ回りだけで終わってしまいそうになる」と述べている(同上(第15号)22頁)。この他、西川太一郎議員(自民党)は、戸別訪問は「極めて有効」な手段であると評価しつつも、政党が多数の戸別訪問員を育成するのに費用がかかるとして、却って「費用がかかり過ぎる」危険があると指摘している(同上(第6号)3-4)。

⁸⁷ 同上(第11号)9頁。武部議員以外にも、北川正恭議員が、日本は「贈答文化の国」であるため、戸別訪問の際に贈答品を携えていく可能性があり、その贈答品が法律上問題になり得ると述べている(同(第3号)33頁)。

これは有権者の立場からすると迷惑であることは少なくない、こう思うのです。さまざまなトラブルが予想されると思うのであります」⁸⁸と述べている。また、保岡議員も戸別訪問が選挙人の「平穏な生活を害する」とか、「政党や候補者あるいは運動員が次から次へ訪れて迷惑」になると述べている⁸⁹。さらに、住議員は「人数によつての威迫のおそれ」があることから、戸別訪問員の人数制限が必要であると述べて、戸別訪問の自由化は現時点では慎重に検討すべきと主張している⁹⁰。

この他、笹川議員も迷惑論を展開しており、「戸別訪問というのは、やる方にとっては非常に都合のいいものですが、今度はやられる方にとりまして実は非常に大きな欠点」があるとする。それは特に「時間帯の問題」であり、早朝や日曜日、お昼時や夕食の時間帯などに訪問されることは選挙人の迷惑になると述べる。そして、仮に自由化するならば、「例えば腕章をはめて、二十人とか三十人とか限定」すべきと言う。なお、笹川議員は「昔は、人のいないところだと金を渡すからいけないんだという議論は、もう今はそんなものは僕は全くない」と述べて、買収温床論は否定している。また、一部の政党が有利になるとの主張についても、「私はそうは思わない。選挙ですからね、それは勝てるようにするのが当たり前なのであって、特定のところを有利にする、不利にするという議論は当然私は慎んだ方がいい」と述べている。このように、笹川議員は、あくまでも選挙人の迷惑になることを根拠として戸別訪問自由化に消極的であった⁹¹。

③戸別訪問自由化見直し

以上のように、戸別訪問に関する議論は活発になされたが、次第に政治改革関連法案を成立させるために自民党との間で妥協点が模索されることになり、戸別訪問自由化も見直された。

10月26日には細川総理が自民党との妥協を示唆し⁹²、また、社会党の村山富一委員長も「制度の基本にかかわる問題はしっかり守るべきだが、公的助成や戸別訪問など、技術的問題や財政措置を伴う問題は、国民の理解が得られるよう大いに議論すればいい」と述べ、戸別訪問解禁の修正に柔軟な姿勢を示した⁹³。ここから政府・連立与党内では法案の修正項目について検討され、その中には戸別訪問自由化の見直しも含まれていた。連立与党内には、人数制限などの条件付きで戸別訪問を自由化するとの意見もあったが、自民党側に全面的に譲歩して全面禁止でもよいとする意見もあった⁹⁴。同じ時期に自民党も修正点について検討したが、やはり戸別訪問の見直しを含んでいた⁹⁵。

11月15日に細川総理と河野洋平自民党総裁によるトップ会談が行われ、修正点について話し合われた。この会談では5項目について協議されたが、この中に戸別訪問見直しは含まれていなかった

⁸⁸ 同上(第11号)9頁。武部議員は、予想されるトラブルの例として、①帰ってくれと言ってもなかなか帰らない、②多くの戸別訪問員が訪れたり、会社の社長が部下を訪問する場合、選挙人が「プレッシャー」を感じるといった例を挙げた。

⁸⁹ 同上(第11号)4頁。

⁹⁰ 同上(第10号)23頁。

⁹¹ 同上(第6号)14・15頁。

⁹² 『朝日新聞』1993年10月27日。

⁹³ 『読売新聞』1993年10月27日。

⁹⁴ 『朝日新聞』1993年11月3日。

⁹⁵ 『読売新聞 [夕刊]』1993年11月5日。

た。これは、法案の衆議院通過にあたって、戸別訪問を「政府案通りとし、自民党に一定の譲歩をすることを含みに参院審議の中で改めて協議する」予定であったとされる⁹⁶。しかし、トップ会談での交渉は決裂した。以上の経緯を見ると、政府・連立与党は戸別訪問自由化に必ずしも固執していたわけではなかったことが窺える。

(ii) 戸別訪問以外の選挙運動規制に関する議論

① 事前ポスター

自民党案は、政治活動用のポスターを選挙前の一定期間に限り掲示することを禁止している。これについて保岡議員は、事前ポスターは政治的表現であり、憲法上保障されているが、他方で、①選挙直前に候補者が競って大量に張る傾向があり、選挙費用の増加につながっていること、②街の美観を損ねることを根拠に、一定期間のみ掲示を禁止することは必要最小限度の規制であって憲法上も問題ないと説明している。これに対し、笹木竜三議員(無所属)は、公選法は「新人に対して何もやるなどと言っているように見えるような、非常に現職優位の法律である」との印象を語り、新人候補にとっては「いろんな手段は残されている方がいい」と述べる。そして、街の美観については設置場所の許可を得れば問題ないし、ポスターの作成方法や設置方法を工夫すれば費用も安く済むと批判している。しかし保岡議員は、「駆け込み的な選挙の前の事前ポスターの掲示を禁止する」だけであり、新人にとって不利ということはない、新人候補といっても今後は政党内部の手続を経て決まるし、選挙運動も政党が中心になっていくので、笹木議員が心配するような問題にはならないと再反論した⁹⁷。

なお、政府は事前ポスターの弊害を認めつつも、法律で一律に禁止することは「憲法二十一条の政治活動の自由ということを損ねる」ため、慎重な検討が必要であること、また、ポスターの内容によっては「事前運動の一環」として取り締まりが可能であると答えている⁹⁸。

② 法定ビラ

政府法案は、政党が選挙運動に使用するビラについても規制している⁹⁹。これに対し、吉井英勝議員はその根拠を問うた。山花貞夫政治改革担当大臣は、従来も選挙運動用文書には一定の制限を設けていたので、「今回、政党に選挙運動用のビラの配布を認める、選挙運動用ですから、ということならば、その配布や枚数について一定の制限を設けることはやむを得ない」と答えている¹⁰⁰。また、細川総理も「政党本位の選挙でございまして、運動の公平と選挙運動費用の抑制という観点から、ビラ等の規制を行うということは合理的な理由があるということであろう、そのことは政党の言論活動の自由に反するものではない」と述べている。この点、吉井議員は「言論の自由とか政

⁹⁶ 『読売新聞』1993年11月16日。

⁹⁷ 『第百二十八回国会衆議院 政治改革に関する調査特別委員会議録』(第7号、1993年10月22日)31-32頁。

⁹⁸ 同上(第10号)22頁。

⁹⁹ 例えば、政党が使用できるビラにも枚数制限が設定されたり(衆院小選挙区選挙の場合)、また、頒布方法が候補者個人の場合と同様に「新聞折込みその他政令で定める方法」に限定される。

¹⁰⁰ 『第百二十八回国会衆議院 政治改革に関する調査特別委員会議録』(第15号)28頁。

治活動の自由を侵すこういう規定」は憲法に違反すると述べつつ、政党・政策本位の選挙を目指すなら法定ビラは基本的に自由にすべきであると批判している¹⁰¹。

③選挙運動期間

山田宏議員(日本新党)は、自民党案で選挙運動期間が10日に短縮されている点を質した。すなわち、同じ小選挙区制であっても、イギリスでは選挙区ごとに選挙人数が5万から8万人くらいで、しかも選挙運動期間が3週間ほどある。対して、日本では40万人ほどもいる上に自民党案では選挙運動期間が10日に短縮されている。このような短い期間では「選挙公報とか政見放送とか十分なものがきちっと準備ができないまま選挙が終わってしまう」おそれがあり、民意の集約にも支障が出るのではないかと、自民党側に選挙運動期間を短縮した理由を問うた。これに対し伊吹文明議員は、イギリスと日本では「社会生活あるいは慣習、伝統」が異なるとした上で、小選挙区制では選挙区が狭くなるし、小選挙区制の他に比例代表選挙もあること、さらに、現在の選挙運動がもたらしている「迷惑さ」や「本当の意味での選挙運動というものが十分行われていない」ことなどを考慮した結果、選挙運動期間を長くすべきとの見解には賛同できず、選挙運動期間は10日で十分であり、「十日でも本当は長いんじゃないか」とすら述べている¹⁰²。

(Ⅳ)修正可決

以上の審議を経て、第18回委員会(11月16日)で修正案が連立与党から提出された。選挙運動規制に関しては、①選挙運動期間を14日から12日に短縮する、②政治活動用ポスターを選挙前の一定期間に限り掲載禁止とするとあった。これらはいずれも自民党案に歩みよる内容である。採決の結果、自民党提出法案は否決され、政府法案が修正可決された。そして11月18日の本会議でも委員会修正通り政府法案が可決された。

(3)参議院審議

(Ⅰ)本会議審議

11月26日の参議院本会議で政府法案及び衆議院修正について説明された。なお、この日は共産党提出の公選法改正案等についても説明されている¹⁰³。

各法案説明後の質疑で、坂野重信議員(自民党)は、戸別訪問が①買収等の温床になること、②従来の選挙運動の実態から見て、「有権者の平穏な生活を害」す危険があることを述べて、「戸別訪問解禁は時期尚早」であると主張している¹⁰⁴。これに対し細川総理は、戸別訪問が①有権者と接触できる有力な運動手段であること、②海部内閣案でも自由化が検討された経緯があること、③罰則の強

¹⁰¹ 同上(第15号)28頁。

¹⁰² 同上(第10号)2-3頁。

¹⁰³ 共産党の橋本敦議員は、共産党案の説明で、「現行の公職選挙法は文書・言論活動を不当に厳しく制限しており、日本の民主主義のおくれを雄弁に物語っております。その上、法定ビラの頒布の抑制に加え、選挙運動期間の短縮、任期満了前六カ月間のポスター掲示の禁止などの修正がなされたことは、言論・表現の自由による政策中心の選挙に逆行するものであります。本法律案では、まず、戸別訪問禁止規定を削除し、選挙運動の自由化に踏み出すことにしております」と説明している(『第百二十八回国会 参議院会議録』(第7号、1993年11月26日)4頁)。

¹⁰⁴ 同上(第7号)9頁。

化を図っていること、④今後、候補者や有権者の意識が変わっていくことが期待されること、を述べている¹⁰⁵。このように、戸別訪問を巡る参議院審議も、衆議院でのそれとほぼ同様であった。

もっとも、参議院独自の議論も展開されている。すなわち、戸別訪問は参議院選挙の実態に適合していないとの主張である。この点、久世公堯議員(自民党)は、「戸別訪問の解禁自体も問題ですが」と述べた後、自由化するにあたって「衆議院小選挙区と参議院選挙区との選挙区の広さの違いを考慮していないこと」を批判して、戸別訪問は参議院選挙の実態にそぐわないと主張する¹⁰⁶。これに対し山花大臣は、重要な選挙運動方法である戸別訪問の扱いを「選挙によって違う、認めるものと認めないものを置くということ」は混乱を招きかねないとして、参議院についても自由化したと説明している¹⁰⁷。

(II)委員会審議

法案は「政治改革に関する特別委員会」に付託された。実質的審議は第4回委員会(12月24日)から始まり、第15回委員会(1994年1月20日)で法案は衆院修正通り可決された。

(i)戸別訪問に関する議論

まず、戸別訪問自由化を支持する主張を見る。風間昶議員(公明党)は、戸別訪問を自由化すると買収が横行するという見解に対して、「今の有権者に対しての認識が不足」しており、「有権者の方々の意識の高さを軽視」するものと批判している。また、戸別訪問は「有権者と候補者が最も気軽に政策や政治を語り合える」とその意義を述べる。さらに、選挙は「戦争」の面もあるが、他方で「お祭り」でもあり、「本当に国民の一人一人の自由な政治活動の大きな柱としても[戸別訪問は]おかしくはない」と述べて戸別訪問自由化を「画期的な出来事」とであると評価している¹⁰⁸。また、政府も衆議院と同じ主張を繰り返して戸別訪問自由化を正当化している¹⁰⁹。

他方で、戸別訪問自由化に反対する議員は次のように主張している。第一に、戸別訪問は参議院の選挙に適合しないと主張する。例えば、松浦功議員(自民党)は、「参議院の地方区ということを考えて場合に、北海道だとか千万人に近い有権者を有する東京都、そういったところで一体戸別訪問ができるんですか」と問い、参議院選挙には戸別訪問は適合しないとする¹¹⁰。また、森山眞弓議員

¹⁰⁵ 同上(第7号)12頁。なお、与党を代表して質疑に立った上野雄文議員(社会党)も、戸別訪問は政策を訴える手段として「大変大事なポイント」であり、その自由化は「生き生きとした民主的な選挙に一步近づいたのではないかと評価する」と好意的に述べている(同25頁)。

¹⁰⁶ 同上(第7号)18頁。

¹⁰⁷ 同上(第7号)23頁。また、後の委員会審議では、衆参ダブル選挙になった場合の「整合性」を考慮したとも説明されている(『第百二十八回国会参議院 政治改革に関する特別委員会会議録』(第4号、1993年12月24日)5頁)。

¹⁰⁸ 『第百二十八回国会参議院 政治改革に関する特別委員会会議録』(第9号、1994(平成6)年1月10日)13頁。また、会田長栄議員(社会党)も選挙人と候補者の接点になるとして戸別訪問自由化に「大きな評価」を与えている(同(第8号、1994年1月7日)7頁)。

¹⁰⁹ 政府は、多くの議員が「戸別訪問という名は使いませんが、個々面接あるいはその他の形で個人のお宅にお伺いしている」と選挙に関するお願いをしている、こういう現実も一方ではある」ことを考慮すべきとも述べている(同上(第12号、1994年1月13日)8頁)。なお、山花大臣は、戸別訪問禁止規定が判例上は合憲であることが確定しているが、「結論的には私は政策判断の問題」であり、今回は政策判断として自由化を決めたと答えている。他方で、「最終的には院の御議論を十分尊重して決定したい」とも述べて修正に含みを持たせている(同(第9号)13頁)。

¹¹⁰ 同上(第4号)5頁。

(自民党)も、参議院議員の選挙区は「全県下」であって広いことから戸別訪問を行なうことは「大変」であるとして、戸別訪問自由化の再考を政府に迫っている¹¹¹。このように、政府法案は参議院選挙や地方選挙のことを無視ないし軽視しているとの批判が多く出た¹¹²。

第二に、戸別訪問は国民(選挙人)の迷惑になると主張する。森山議員は、「一般有権者の側から、特に女性の側」から見た議論を展開する。すなわち、午前8時から午後8時までというのは、女性にとって「大変忙しい時間」である。例えば専業主婦の家庭では、赤ちゃんやお年寄りの面倒を見たり、内職をしたり、料理をしたりと、色々な仕事をしている最中に「他人にやたらに来られるということは非常に迷惑以外の何物でもない」。まして共働きの家庭の主婦は、夕方から夜8時頃までは子どもの世話で「戦争のように忙しい」のであり、そこへ次々と訪問を受けると「何にもできない、家庭の崩壊」になる。さらに、「老人だけの世帯」では、「一々戸口まで出ていって対応するというのは、体の余り自由でない方にとっては大変」であり、「もう本当にノイローゼになってしまう」と述べて戸別訪問自由化の再考を求めている¹¹³。

また、吉田之久議員(民社党)は、現代は「核家族、共働き、プライバシーの保護、あるいは家庭の静ひつ性などが要求される時代」であり、電話による選挙運動も有権者の迷惑になり、候補者間の競争を生む危険があるのだから、戸別訪問も同様に「受ける方も迷惑でございましょうし、やる方も大変でございます。経費も大変かさむと思う」と述べている¹¹⁴。

さらに、鈴木貞敏議員(自民党)も、戸別訪問は「買収なりの温床になるということよりも、選挙というのはやはり戦争である、選挙戦と言われるまさに戦争である、したがって、票読みその他によって最後はこれが危ないとなれば、許されるあらゆる手だてを使ってやはり勝つために有権者、支援者は火の玉となって燃えて戦うというのがやっぱり選挙戦の実態」であり、その実態からすれば「大変なる人海戦術的な大量動員」が行われ、「個人の一つの生活の平穩」が害されたり、候補者自身も「大変な苦慮」をすると述べる。そして、「やはり公選法の趣旨もあくまでも選挙の自由と選挙の公正、この二つをいかに調和させていくか、やはり自由を保障すると同時に、一方において公正なるひとつ土俵づくりの上で公正に選挙をできる」ようにすることが大切であるとして、戸別訪問自由化を「時期尚早」とする¹¹⁵。

以上のように、戸別訪問が参議院選挙の実態に適合しないこと、国民の迷惑になることを主たる根拠として自由化に反対する議論が展開されたのであった。なお、委員会審議が行われている最中

¹¹¹ 同上(第12号)8-9頁。

¹¹² 下稲葉耕吉議員(自民党)も、戸別訪問自由化を批判しつつ、政府案は「参議院議員あるいは都道府県会の議員、市長村会の議員、そういう人たちのことが頭になくて議論され」たものであると批判している(同上(第5号、1993年12月27日)5-6頁)。

¹¹³ 同上(第12号)8頁。森山議員は、電話による選挙運動ですら「うるさいと言われる時代」であり、戸別訪問は一層「精神的に大変である」と述べている。

¹¹⁴ 同上(第6号、1994年1月5日)18頁。吉田議員は戸別訪問自由化という「古めかしい発想」ではなく、マスメディアを利用した運動を公営制で行うべきと主張している。

¹¹⁵ 同上(第9号)8-9頁。

の1月7日に、連立与党は自民党と妥協するため戸別訪問を全面禁止とする方針を固めた¹¹⁶。戸別訪問自由化の見送りは、委員会審議の終結を待たずして、ほぼ確実になった。

(ii) 戸別訪問以外の選挙運動規制に関する議論

第12回委員会で有働正治議員(共産党)が選挙運動規制全般について批判的に質疑している。まず、政党本位の選挙と言いながら、政府法案は選挙運動期間の短縮、法定ビラの制限、事前ポスターの制限など「国民が政策を知る権利」を制限しているとする。そして、従来の選挙法改正のたびに「選挙の公正を図ることを口実」にして「次々と大切な国民の知る権利」を剥奪し、「表現の自由をじゅうりんし」、「暗やみ選挙に導いてきた」のであり、今回の改正ではさらなる改悪がなされており、「国民による選挙活動の自由あるいは民主主義の根本条件を損なう憲法上許されない問題を含んでいる」と批判する。

第一に、法定ビラの頒布方法を政令で規制するとしている点について、「有権者の政党の政策を知る権利にこたえるものとして極めて重要なもの」を政令で制限することは「逆行」ではないかと批判する。これに対し山花大臣は、表現の自由は大切であるが、他方で「資金量の差によって、そのことについて自由とは言うものの、かえって選挙の公正を害する」問題もあると述べ、また、「合理的な制限の場合には違憲には当たらない」との裁判所の判断も援用する。その上で、従来は政治活動用として認められていたビラが、今回は政党も「候補者の氏名等を記載できる選挙運動用ビラ」を頒布できるとしたため、「従来の候補者の運動と同じレベル」になったのであり、これに対応する規制であると答えている。

第二に、無所属候補者がテレビによる政見放送ができないことは「メディア時代」である今日において、「まさに国民の知る権利、候補者が政策を訴える選挙、政治活動の自由の根幹にかかわる重大問題である」として、その根拠を問うた。佐藤大臣は、政党本位の選挙であることや、短期間に全ての候補者の政見放送を行うことは困難であると答えている¹¹⁷。なお、有働議員は、無所属として立候補することは個人の信条であり、無所属候補にテレビの政見放送を認めないことは、憲法14条及び44条で禁止される信条に基づく差別であるとも批判している。

第三に、選挙運動期間の短縮について、「選挙運動の基本そのものを根本的にゆがめる」とする。すなわち、「新人よりも現職有利となって、事前運動の激化、裏での買収や利益誘導等の増大をもたらして、選挙運動の民主的原則を根本的に損なうもの」と批判する。これに対し山花大臣は、今回

¹¹⁶ 『読売新聞』1994年1月8日。さらに、戸別訪問解禁の修正は、次の第129回国会で予算案成立後に行う方針も決めた(『読売新聞』1994年1月15日)。

¹¹⁷ 政府は、別の議員との質疑でも、小選挙区で政党にのみ政見放送を認めた理由は、①「放送関係者の御協力」なくして政見放送はできないが、あまり多くの候補者が出ると政見放送の時間を確保しきれないこと、②政党本位の選挙にしたので、放送も政党中心で行うためであると説明している(『第二百二十八回国会参議院 政治改革に関する特別委員会会議録』(第13号、1994年1月14日)5頁)。なお、政党にのみ政見放送を認めた点については、岡利定議員(自民党)も「非常に有権者の選択に大きな影響を与えるものが、使える者と使えない者」が出ることは「立候補者の機会均等」という観点から見ると「余りにも差があり過ぎる」との懸念を示している(同(第13号)5-6頁)。

の法案は選挙制度が変わっているため、これまでとは事情が違ってくるだけ答弁した¹¹⁸。

以上のように、有働議員は、選挙運動規制全般を批判した上で、個別の規制についても憲法違反の疑いがあると批判した¹¹⁹。

(Ⅲ)否決

第15回委員会(1月20日)で法案は衆院修正通りに可決された。そして、翌21日の参議院本会議では、与党の賛成演説、自民党、共産党による反対演説が行われ¹²⁰、その後に採決が行われた。ところが、採決の結果、賛成118対反対130で政府法案は否決された。これは与党から17人もの「造反議員」が出た結果であった。

(4)トップ会談と成立

政府法案否決後、両院協議会が開かれたが(1月26日、27日)、両院の意見は一致せず、政治改革関連法案は三度不成立に終わるかに思われた。しかし、土井たか子衆議院議長の仲介により、1月28日に細川総理と河野総裁のトップ会談が行われた。これにより10項目について法案を修正することで合意され、これに基づく政治改革関連法の修正を第129回国会で平成6年度当初予算審議に先立って実現させることで一致した。この10項目は自民党案をほぼ受け入れるもので、その中に「戸別訪問は、現行どおり禁止とする」との項目が含まれていた¹²¹。トップ会談での合意を受けて1月29日に第3回両院協議会が開かれ、衆院側がトップ会談での合意に基づく協議案を提示し、賛成多数でこれを両院協議会の成案とすることが決定された。そして、同日の衆議院本会議に成案が報告され¹²²、可決された。さらに、同日午後の参議院本会議でも成案が可決された。

ここに政治改革関連法が成立し、条文上は戸別訪問が自由化された。しかし、トップ会談での合意に従い、第129回国会で直ちに政治改革関連法は改正され、戸別訪問は再び禁止された¹²³。

政治改革の結果として、一定の要件を満たす政党(所属国会議員5人以上か直近の国政選挙での得票率2%以上の政党)が候補者届出政党となり、事務所の設置、自動車等の使用、文書図画の頒布及び掲示、新聞広告、演説等を行うことが認められた。しかも、無所属候補者と比べて、政見放送が

¹¹⁸ なお、衆議院修正で選挙運動期間を短縮した理由について、衆院から出席した堀込征雄議員(社会党)は、「できるだけお金がかからない」ようにすることが目的であるが、自民党案の10日間では選挙公報や政見放送の事務上の処理などを踏まえると短すぎるとして12日にしたと説明している(同上(第12号)27頁)。

¹¹⁹ 以上の有働議員の質疑は、同上(第12号)35-37頁。

¹²⁰ その際、自民党を代表した下稲葉耕吉議員は、「本来、選挙運動はできるだけ自由であるべきは論を待ちません。しかし、自由にしたために大きな弊害が生じ、選挙の公正を疑う事態が生ずることになるのでは論外」と述べた上で、①戸別訪問を歓迎する有権者の声がほとんどないこと、②戸別訪問は買収などの選挙犯罪の温床になること、③有権者にとって「平穏な日常生活を脅かされる事態が想像されることを挙げて、「時期尚早」と述べている(『第百二十八回国会 参議院会議録』(第11号(その一)、1994年1月21日)3頁)。

¹²¹ トップ会談の合意書は、田中・前掲書注(1)310頁に掲載されている。

¹²² その際、会期日程の関係上、「今国会では、衆議院議員選挙区画定審議会設置法案の施行期日を『公布の日』から『別に法律で定める日』に改めた上で、各衆議院議決案を成立させることを両院協議会の成案としたい」と説明された(『第百二十八回国会 衆議院会議録』(第16号(その一)、1994年1月29日)2頁)。

¹²³ 最終的に成立した政治改革関連法については、安田充「公職選挙法の一部改正等について」ジュリスト1045号(1994年)35頁以下、また同号所収の各文献を参照。なお、トップ会談による政治決着を批判的に検証する文献として、小林武「法的道理のない政治決着——『政治改革』法『成立』劇を検証する」法学セミナー39巻4号(1994年)98頁以下、小島和夫「政治改革関連法をめぐる若干の憲法論」中央学院大学法学論叢8巻2号(1995年)10-12頁等。

認められていること、選挙費用に上限額が課せられていないことなど¹²⁴、圧倒的に優位な状態に置かれた。

(5)整理

第128回国会における選挙運動規制論議を分析すると、以下の諸点を指摘できる。第一に、戸別訪問以外の選挙運動規制については、そもそも政府法案と自民党案とで大きく異なるものではなかったため、あまり深い議論は行われていない。結局のところ、「政党本位」と言っても、従来の候補者個人に認められていた選挙運動方法を政党にも認めた程度であって、抜本的な自由化とは程遠いものであった。

ところで、「政党本位」の理念の下で、政党が中心的な選挙運動主体と位置づけられたのだが、政党に対する選挙運動規制の正当化根拠は必ずしも明確に述べられていない。しかし、この点に関して、衆議院委員会審議での山花貞夫大臣の以下の発言は注目される。

「ただ現実には、選挙ということになれば、憲法規定に基づいて、選挙に関する法的な整備が必要になってくる。これは全くの自由とは違って、合理的なさまざまな条件を法律で整備することについては、これはまた政党活動をできるだけ自由とするということと同時に必要なことではないかと思っています。」¹²⁵

このように、政治活動はできるだけ自由とする一方で、選挙に関しては「法的な整備」が必要で、それは「全くの自由とは違って、合理的なさまざまな条件を法律で整備」するものであると説明されている。すなわち、選挙運動と政治活動を区別し、前者には「合理的」な規制が許されるだけでなく、むしろ規制が「必要」なものとしてされている。

このように、政治活動とは異なり、選挙運動には一定の規制が許されるとの一般論が述べられているが、そこでは選挙運動規制の対象が候補者であるか政党であるかは特に区別されていない。このように考えると、政党に対する選挙運動規制も、候補者に対する選挙運動規制と基本的には同じ正当化根拠に依拠していると思われる。このため、政党に対する選挙運動規制は、候補者に対する規制と同様に、機会均等(平等)を図るとの根拠によって正当化されていると考えられる¹²⁶。もっとも、政党の場合は、候補者擁立数に応じて行える運動方法の「量」に差異が生じることから、目指す

¹²⁴ この点、衆議院審議で「政党の使える選挙費用について、やはり一定の枠を設けていく必要がある」のではないかと質問が出たが、佐藤大臣は、政党中心の選挙になると「政治活動と選挙運動というものがかなり一体的に行われるという実態」になるため、選挙費用のみを制限することは「法的にも難しい」こと、また収支報告書の提出は政治資金規正法で義務付けられることから、監視は十分であること、公的な政党助成が導入される以上は「国民の監視」も入るため政党が自制するだろう、と述べて政党の選挙費用上限額規制に消極的反応を示していた(『第百二十八回国会衆議院 政治改革に関する調査特別委員会議録』(第10号)2-3頁)。また、自民党の額賀福志郎議員も、この問題について、選挙運動と政治活動を明確に区分できないことや、政党助成導入に伴い「国民の監視」も強まることから、政党や政治家個人の自主的な判断に委ねるべきと述べている(同3-4頁)。

¹²⁵ 『第百二十八回国会衆議院 政治改革に関する調査特別委員会議録』(第12号、1993年10月29日)31頁。山花大臣は、別の機会でも、「今度は政党の選挙運動として認めるわけでありますから、これはやっぱり制限すべきではないか」と述べている(同(第15号)28頁)。

¹²⁶ 選挙運動に「公平」が必要であるとして規制を正当化する主張は、細川総理の発言にも見られる(同上(第15号)28頁)。

平等は形式的平等ではなく、「比例的平等」であると言える。なお、政党所属候補者と無所属候補者とは選挙運動の「質」と「量」に差異が生じるが、この点は「政党本位」の選挙になり、政党が選挙運動の中心になるとの根拠から正当化されている。政治改革期には、こうした正当化根拠が共産党を除くほとんど全ての政党で共有されていた。このため、戸別訪問以外の選挙運動規制については、与野党で大きな差異がなく、議論も深まらなかったのである。

第二に、政治改革期には戸別訪問の自由化に関して大きな議論があったが、第128回国会では政府・与党が戸別訪問のほぼ完全な自由化を主張した。これに対し自民党は、党としては戸別訪問禁止継続を決めたが、党内には戸別訪問自由化を支持する者も少なからずいたし、また、国会審議では自民党も戸別訪問の意義自体は評価していた。このように、議員の中にも戸別訪問を高く評価する者がかなりの割合で増えており、かつて戦後改革期には保守系から革新系に至るまでほぼ全ての政党・議員が戸別訪問自由化に反対であったことと比べて、戸別訪問に対する認識・評価に大きな変化があることが窺える。

第三に、戸別訪問自由化を支持する主張は、①国民の意識が向上していること、②買収等の弊害はもはやなく、また買収等には罰則で対応すれば足りること、③迷惑論は戸別訪問禁止の根拠足りえないこと、④諸外国では戸別訪問を禁止している例がないこと、⑤戸別訪問が有権者と接触できる有力な運動方法であることを根拠としている。とりわけ、⑤が政府や多くの議員から主張された。

第四に、戸別訪問自由化に反対する主張は、①戸別訪問が国民(選挙人)の迷惑になること、②戸別訪問が買収等の温床になること、③候補者間(政党間)で不公平が生じること、④戸別訪問では必ずしも政策を訴えることができないこと、⑤参議院選挙の実態に適合していないことを根拠としている。とりわけ、①の迷惑論が衆参両院を通じて最も多くの議員から主張された。また、トップ会談で自民党側の意向が反映され戸別訪問が禁止された事情も踏まえると、政治改革期に戸別訪問禁止規定を正当化していた主たる根拠は迷惑防止論であったと言える。他方で、伝統的に戸別訪問禁止規定を正当化してきた腐敗行為温床論はあまり主張されておらず、自民党議員の中にも腐敗行為温床論を否定する者がいた。

第五に、国会での戸別訪問自由化に関する議論には、国民(選挙人)が主体となって戸別訪問をするという発想が依然として乏しいことを指摘できる。すなわち、政府・連立与党も自民党も、候補者や政党が主体となって行う戸別訪問を念頭に置いており、国民が自発的に戸別訪問を行うことの意義を指摘する主張は、ごく僅かな議員の発言を除き、見られなかった¹²⁷。

(6)小括

第128回国会では、特に戸別訪問自由化を巡って、政府・与党と自民党との間で論戦が繰り広げられた。政府・与党は戸別訪問が有力な選挙運動であることを強調し、自民党は戸別訪問が有権者の迷惑になることを強調した。最終的に、政治改革関連法案は自民党の意向を大幅に取り入れる形

¹²⁷ この点、藤田・前掲注(2)153頁も「戸別訪問が国民相互の間での政治活動、選挙活動として重要な意味を持つことについては、必ずしも十分な配慮が払われていない」と指摘する。

で成立し、これにより戸別訪問は現行通り禁止されることになった。また、戸別訪問以外の選挙運動規制については、政府案と自民党案とで決定的な差異がないこともあって、共産党による批判を除き、特段の議論はなかった。

第5節 本章のまとめ

政治改革期には「政党本位」・「政策本位」をキーワードとする大規模な改革が行われた。これにより、政党が候補者届出政党(小選挙区選挙)や名簿届出政党(比例代表選挙)として扱われ、その候補者は無所属候補者に比べて政見放送、新聞広告、ビラ・ポスターなどの利用で優遇されている。また、候補者の場合と異なり、政党の支出する選挙費用には上限額が定められておらず、政党は無所属候補者に比べて圧倒的優位に立っている。このように見ると、政治改革によって実現したのは、基本的には従来候補者個人に認められていた選挙運動方法を政党にも認めるように規定の整備を図った程度の「改革」と言えるが、実質的には政党が圧倒的に優遇されるという「政党本位」の「改革」であり、より端的に言えば大政党が優遇される「改革」であった。しかしそれは、選挙運動の抜本的自由化とは程遠いものである。このような「改革」の指向は政治改革期全体の傾向であり、共産党を除き、選挙運動の抜本的自由化は議員の念頭に最初から置かれていなかったと言える。

政治改革期における選挙運動規制の正当化論としては、選挙運動と政治活動とを区別した上で、前者には合理的な制約が許されるとの議論を前提として、政党間での平等(比例的平等)を実現することが根拠とされていた。そして、個別の規制について、街の美観であるとか、費用を安く済ませることや、国民への迷惑を防止するといった根拠が付加されている。とりわけ、迷惑防止論は様々な規制の正当化根拠として援用されており、戸別訪問禁止規定については最も有力な正当化根拠であった。他方で、買収防止や情実防止といった正当化論は大幅に後退している。なお、政治改革期全体を見ても、国民(選挙人)が選挙運動の主体になることの意義を評価する主張は、これまでの立法史と同様にほとんど見られなかった。

政治改革の効果については、新制度での選挙を数回経て、「政党本位・政策本位の選挙は相当程度実現されたと言える」との評価も見られる¹²⁸。しかしながら、選挙運動規制の基本構造は維持され、特に国民が主体となる選挙運動方法が極めて限定されている状態は変化しておらず、依然として大きな問題が残されている。

¹²⁸ 佐々木毅=清水真人編著『ゼミナール現代日本政治』(日本経済新聞出版社、2011年)240頁[谷口将紀執筆]。また、日野愛郎「選挙制度と政治過程—選挙制度改革が政治過程に与えた影響—改革後20年の総括」論究ジュリスト13号(2015年)127-128頁。

第5章 インターネットによる選挙運動の自由化

本章では、2013(平成25)年の第183回国会においてインターネットを利用した選挙運動(以下、「ネット運動」とも記す)が自由化された際の議論を分析する。第1節では第183回国会に至るまでの議論を概観し、第2節で第183回国会における議論を分析する。

第1節 第183回国会に至るまでの議論

(1)自治省見解

最初に第183回国会に至るまでの議論を概観する¹。1990年代中期以降、インターネットは急速に普及し、選挙運動にインターネットを利用する候補者や政党が現れた。ところが、公職選挙法(公選法)142条、143条は、公選法で認められる以外の文書図画の頒布・掲示を禁止しており、しかもホームページや電子メールも公選法の「文書図画」に該当するとされ、選挙運動でそれらを利用することは法定外の文書図画の頒布・掲示に当たると考えられていた。自治省は1996年1月頃にはこの解釈を示しており²、その結果、選挙運動期間中のホームページの一時閉鎖や更新停止などが自主的に行われていた。

そして、1996年10月2日には新党さきがけが自治省に対し、インターネットの利用と公選法との関係について回答願が提出され、10月28日に自治省が回答を示した。これが自治省の公式見解である³。それによると、第一に、公選法上の「文書図画」とは、「文字若しくはこれに代わるべき符号又は象形を用いて物体の上に多少永続的に記載された意識の表示をいい、スライド、映画、ネオンサイン等もすべて含まれるため、パソコンの画面上に表示される文字等も「文書図画」に該当するとされた。第二に、公選法上の「頒布」とは「不特定多数又は多数人に文書図画を配布すること」であり、また、「掲示」とは「文書図画を一定の場所に掲げ、人に見えるようにすることのすべてをいうため、「パソコンのディスプレイに表示された文字等を一定の場所に掲げ、人に見えるようにすることは『掲示』に、不特定又は多数の方の利用を期待してインターネットのホームページを開設することは『頒布』に」該当するとされた。以上の自治省の回答により、公選法上、インターネットを選挙運動に利用することは禁止されるとの解釈が明確に示された。

(2)自治省見解以降の議論

¹ 本節の記述は、主に以下の諸文献に依拠した。三輪和宏「我が国のインターネット選挙運動——その規制と改革」調査と情報 517号(2006年)1頁以下、小倉一志「インターネットにおける選挙運動規制に関する一考察」札幌法学 21巻2号(2010年)105頁以下、同「選挙運動におけるインターネットの利用——わが国の過去・現在・近未来」憲法問題 25号(2014年)42頁以下、佐々木勝美「インターネット選挙運動を解禁する公職選挙法一部改正の経緯」Research Bureau 論究 10号(2013年)276頁以下、選挙制度研究会編『インターネット選挙運動解禁 改正公職選挙法解説』(ぎょうせい、2013年)3頁以下、情報ネットワーク法学会編『知っておきたい ネット選挙運動のすべて』(商事法務、2013年)2頁以下、湯淺聖道「インターネット選挙運動と公職選挙法」選挙研究 30巻2号(2014年)75頁以下。

² 自治省選挙課長である安田充理が、パソコン画面上での当選を目的とする内容は脱法的な文書図画にあたる」と解釈せざるをえないなどと述べている(『読売新聞』1996年1月24日)。

³ 回答願及び回答は、植村武彦「選挙運動に関して最近問題となった事例について」選挙時報 46巻1号(1997年)35-39頁に掲載されている。

(I)総務省の検討

自治省の回答が示されて以降、ネット運動の是非について議論が展開されるようになった。2001年の中央省庁再編によって設置された総務省は、「インターネットを用いた選挙運動の可能性と問題点及び公職選挙法に規定される選挙運動手段」の見直すべき点を調査・研究するために、「IT時代の選挙運動に関する研究会」を設置した(2001年10月9日)。研究会は2002年8月7日に報告書を提出している⁴。

報告書によれば、ネット運動を導入した場合のメリットとして、①候補者情報の充実、②政治参加の促進、③有権者と候補者との直接対話の実現、④金のかからない選挙の実現の4点が示された。他方、デメリットとして、①情報格差の存在、②インターネットの悪用、③インターネットに付随する費用の増加の3点が示された。そして、これらを比較検討した結果、インターネットの導入に伴う問題をできるだけ小さくするような措置を講じることを前提に、インターネットの利用を認めるべきとの結論を下し⁵、具体的には以下の9点を提言した⁶。

- ①現行の選挙運動規制は維持しつつ、新たにインターネットによって選挙運動を行うことを可能にすること。
- ②インターネットによる選挙運動は、ホームページについてのみ認めること。
- ③ホームページによる選挙運動は全ての選挙で認め、また、量的な制限は設けないこと。
- ④ホームページによる選挙運動は、候補者又は政党以外の第三者にも認めること。
- ⑤ホームページには第三者による書き込みを可能にすること。
- ⑥候補者及び出納責任者と意思を通じて支出したホームページによる選挙運動に要する経費については、従来通り選挙運動費用に算入すること。
- ⑦候補者以外のホームページによる選挙運動に要する経費は、出納責任者と意思を通じることなく支出することができるようにすること。その場合の経費は、選挙運動費用に算入されないものとする。
- ⑧ホームページ上の成り済ましや誹謗中傷等の対策として、ホームページの開設者に電子メールアドレスの表示を義務付ける等の措置を講じる。
- ⑨選挙管理委員会は、ホームページアドレス(URL)を周知し、有権者の便宜を図ること。

このように、報告書はホームページを用いた選挙運動については自由化することを提言した。他方で、電子メールを用いた選挙運動は、①利用者にとって、一方的にメールが送信されることで通信費が課金されるといった迷惑メールの問題があること、②成り済まし等の問題があること、③メールアドレスの購入・大量発信により多額の金銭を要する選挙となる危険があるなどの問題がある

⁴ この報告書は、選挙時報 51 巻 10 号(2002 年)34 頁以下に掲載されている。

⁵ 同上 44-45 頁。

⁶ 同上 55 頁。

として、「現行法の規制を適用することが適当」とされた⁷。また、報告書は、そもそも「現行法の選挙運動規制の枠組みを所与の前提」⁸としており、現行の選挙運動規制の見直しは行っていない。

(II)各政党の対応

(i)民主党

各政党もネット運動の解禁について検討している。とりわけ民主党が積極的であり、1998年の第142回国会にネット運動を解禁する内容の公選法改正案を提出している。具体的には、ホームページを利用した選挙運動を自由化し、他方で電子メールによる選挙運動は現行通り禁止としていた。法案は第145回国会まで継続審議されたが、結局は審査未了に終わった。民主党は、その後の第151回国会、第159回国会、第164回国会にも同様の公選法改正案を提出している。いずれの法案も、ホームページによる選挙運動を認め、さらに電子メールによる選挙運動についても自由化するなど、第142回国会に提出した法案よりも自由化の範囲が広がった。しかし、いずれの法案も審査未了に終わった。

民主党は、2009年8月30日の第45回衆議院選挙により政権交代を果たした後もネット運動解禁に向けた準備を進めた。2010年4月23日には、「インターネットを利用した選挙運動の解禁に関する各党協議会」が設置され、与野党間での協議が進められた。そして、5月26日には候補者と政党等に限って、ウェブサイト(いわゆるホームページ)等を利用する方法による選挙運動を解禁することが合意された。その際、各政党間で一致が見られる部分を優先して解禁するとの方針が採られたため、電子メールによる選挙運動の解禁は見送られた。ネット運動は、2010年7月の参議院選挙から解禁することが予定されていたが、鳩山由紀夫内閣の総辞職もあって、法案の提出には至らなかった。

なお、民主党政権時代の頃には、ネット技術のさらなる進歩に伴い、フェイスブックやツイッター等のいわゆるソーシャル・ネットワーキング・サービス(SNS)が急速に普及しており、これらの自由化も論点となっていた。

(ii)自民党

自民党は、2005年10月以降、「インターネットを使った選挙運動に関するワーキンググループ」を設置し、2006年5月30日にはホームページに限って利用を認めるとの最終報告案が示された。その後、民主党政権下の2010年4月28日には、ネット運動を全ての者に認める内容の公選法改正案を第174回国会に提出している。法案では、ウェブサイトだけでなく、電子メールについても全ての者に認めるとの内容になっていた。自民党案は2012年の第181回国会まで継続審議されていたが、同年11月の衆議院解散により審査未了となった。

(3)小括

インターネットを利用した選挙運動は公選法142条、143条に抵触すると解釈されていたが、そ

⁷ 同上46-47頁。

⁸ 同上46頁。

の自由化を求める議論が 1990 年代後半から始まった。第 183 回国会に至るまでの議論を見ると、ネット運動を解禁すること自体に反対する者はそれほど多くない。ネット運動解禁に関する争点は、①電子メールを利用した選挙運動を認めるか否か、②候補者又は政党以外の第三者によるネット運動も認めるか否か、③成り済ましや誹謗中傷にどう対処するかという 3 つが中心であった。

第 2 節 第 183 回国会における議論

(1)立案過程

2012 年 12 月 16 日施行の第 46 回衆議院選挙では、多くの政党がネット運動解禁を公約に掲げていた。このため、政権復帰した自民党はネット運動解禁に向けた検討を進め、自民党選挙制度調査会は、ウェブサイトによる運動、電子メールによる運動、政党による有料バナー広告を認めることを決定した(2013 年 1 月 31 日)。特に、電子メールによる運動は第三者についても自由化するとしていた。ところが、その後の公明党との与党協議の中で、第三者の電子メールの利用を認めると誹謗中傷・成り済まし横行するとの意見が出され、結局、電子メールの利用は第三者については自由化しないことになった(2 月 13 日午前)。

2013 年 2 月 13 日午後の与野党協議では、同年夏の参議院選挙からネット運動を解禁することで一致したが、与党案が電子メールの利用と有料バナー広告の掲載を政党等にも認められていた点に民主党とみんなの党が反対を表明した。その後、有料バナー広告を政党等にも認めるとは一致したが(19 日)、電子メールの利用を第三者にも認めるか否かについては議論がまとまらなかった。

結局、3 月 1 日には民主党とみんなの党が、電子メールの利用を全面的に解禁し、有料バナー広告を政党等と候補者に認める内容の法案を衆議院に提出した。そして、5 日には自民党・公明党・日本維新の会が、電子メールの利用を候補者と政党等に限定して、有料バナー広告を政党等にも認めると内容の法案を提出した。

(2)審議過程

(1)衆議院審議

両法案は、3 月 21 日に「政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会」に付託され、第 4 回特別委員会(22 日)で提案理由の説明が行われた⁹。

(i)法案説明

まず、逢沢一郎議員(自民党)が自民党・公明党・日本維新の会共同提出法案(自公維案)の説明を行った。すなわち、法案は「近年におけるインターネット等の普及に鑑み、選挙運動期間における候補者に関する情報の充実、有権者の政治参加の促進等を図るため、インターネット等を利用する方

⁹ 両法案は、『第百八十三回国会衆議院 政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会議録』(第 4 号、2013(平成 25)年 3 月 22 日)20 頁以下。なお、法案説明に先立って、井出庸生議員(みんなの党)が、時代の要請に応える発想の転換が必要として、ネット運動解禁に応じて、今後も「さらなる法改正が必要」と述べたのに対し、新藤義孝総務大臣は、「お金をかけない選挙をやるとするのが重要」であり、そして「公正な運動の中で選ばれるべきだと。こういうものを確保する」ことが必要と答えている(同(第 4 号)16-17 頁)。

法による選挙運動を解禁しようとするもの」とする。逢沢議員は、ネットを通じて選挙の情報を提供することにより「有権者のより適正な判断及び投票行動に資する」ことが必要と述べ、また、第三者についてもウェブサイト等による選挙運動を認めることにより、「選挙に対してより積極的に参加することを可能にする」ことも必要とする。しかし他方で、第三者の電子メールによる選挙運動は、①誹謗中傷や成り済ましなどに悪用される危険があること、②「複雑な規制を課すことにより、一般の有権者が処罰され、加えて公民権停止となり得ること」などから解禁を見送ったと説明した¹⁰。

次に、田嶋要議員(民主党)は民主党・みんなの党共同提出法案(民みん案)を説明した。こちらも近年のインターネットの普及を踏まえ、その活用を図ることで「選挙運動期間における候補者に関する情報の充実、有権者の政治参加の促進、有権者と候補者の対話の実現などが期待できること」から、第三者を含む全ての者にネット運動を解禁したと説明した。その際、「私たちは、選挙の主役は、政党や候補者ではなく、一般有権者であると考えており、国民本位、主権者本位のインターネット選挙運動の解禁が必要である」と述べて、電子メールの利用も含めて全ての者がネット運動をできるようにし、「インターネット等を通じて皆が熟議する新しい政治文化をつくることを目指す」と述べ、自公維案との差異を強調している¹¹。

(ii)委員会審議

実質的審議は第5回委員会(4月2日)から始まった¹²。もっとも、質疑の多くはネット運動に関する技術的な質疑や法案の解釈を問うものが多く、ネット運動自由化自体に反対する者はいなかった。そこで以下では、自公維案と民みん案とで大きな差異のあった、①第三者の電子メールによる選挙運動を認めるか否かという点、②誹謗中傷・成り済まし対策、③今後ネット運動以外の選挙運動規制をどう見直していくか、という3つの論点を中心に見ていく。

①第三者の電子メールによる選挙運動について

第5回委員会で、國重徹議員(公明党)は、第三者に電子メールの利用を認めると誹謗中傷を助長

¹⁰ 同上(第4号)19-20頁。なお、ネット運動自由化の根拠としては、「金のかからない選挙がこれですさらに進むんじゃないのかということ」も解禁の趣旨であると説明されている(同(第8号、2013年4月11日)5頁)。

¹¹ 同上(第4号)20頁。田嶋議員は、「強調申し上げたい」点として、「私どもは一般有権者という発想をしておりまして、第三者という言葉は使わない方がいいのではないかと考えたと述べている(同(第5号、2013年4月2日)2頁)。

¹² なお、第6回委員会(4月4日)では参考人から意見聴取が行われた。参考人は、三浦博史(選挙プランナー、一般社団法人日本選挙キャンペーン協会専務理事)と夏野剛(慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科客員教授)である。両者共にネット運動自由化を評価している。三浦参考人は、第三者の電子メールの利用は段階を踏んで自由化していくべきと述べている。また、有料パナー広告を政党に限定することは、CMなど他の有料広告との整合性が問題になるとして、仮に有料パナー広告を政党にも認めるならば、テレビやラジオでの有料広告を候補者個人にも認めなければ整合性はとれないとする。さらに、有料パナー広告を可能にすると、費用上限額規制があっても資力に余裕のある者が優位になるとして、「徹底して機会均等」という公選法の本質から逸脱する危険があるとする(同上(第6号、2013年4月4日)1-2頁)。夏野参考人は、主に第三者による電子メール利用について述べた。その中で、迷惑メールの弊害は、電話や街宣車に比べれば「全然まし」とする。また、電子メールの利用を政党等にも認めるとは「かなり複雑な、あるいは有権者にとって非常にわかりにくい内容になる可能性がある」と指摘し、第三者による電子メール利用も認めるべきとする。その際、自公維案の禁止理由にも批判を加えている。第一に、成り済ましや誹謗中傷は電子メールに限った問題ではないとする。第二に、迷惑メールに対する防止策も業者によってかなり整備されてきている。これらを踏まえると、ネット運動を自由化の方が国民的メリットが大きいのであり、電子メールの利用を第三者に認めないことは、憲法21条に「抵触」する危険もあると述べている(同(第6号)2-4頁)。

すると述べつつ、さらに以下のように述べている。

「第三者の電子メール選挙運動を解禁しますと、選挙運動用電子メールなんて受け取りたくないというような方にまで、じゃんじゃんそのような選挙運動用電子メールというのが送られてくる可能性があると思われま。ウイルスメール初め悪質な電子メールが送られてくる、無秩序に送られてくるというような可能性があつて、受信者に過度の負担がかかるんじゃないか、また、日常生活に支障が及ぶんじゃないかというような懸念があると思います。」¹³

國重議員は自由な電子メールの利用を認めると選挙人に迷惑や過度な負担をかけると主張する。また、ふくだ峰之議員(自民党)は、ネット運動にメリットが多いことは認めつつも、電子メールの利用を第三者に解禁すると、第三者が意図せずして選挙違反を犯してしまう場合が生じるのではないかと述べる¹⁴。さらに、橋本岳議員(自民党)も、自公維案が電子メールを禁止した理由は、それが誹謗中傷・成り済まし等に悪用される危険や、第三者が意図せずに違反行為を犯す危険があるため、第三者を保護し、萎縮させないこと、悪質なウィルスの拡散を防止し、有権者に過度の負担をかけないようにするためであると説明している¹⁵。橋本議員は、「選挙の公正を確保するでありますとか、あるいは一般の方の日常生活の妨げとかになってもいけませんねというようなこと」から演説や文書図画も規制されているのであり、電子メールにも同様な観点からの規制が必要と主張する¹⁶。

以上のように、第三者の電子メールの利用に反対する議員は、①誹謗中傷・成り済ましの危険があること、②第三者への迷惑を防止する必要があること、③第三者が意図せずに選挙違反を犯すことがないよう「保護」する必要があることを根拠としていた。

他方で、第三者にも電子メールの利用を認めるべきとの立場である井出庸生議員(みんなの党)は、ネット運動を可能な限り自由にすべきとして、電子メールの利用も第三者にまで認めるべきとする。また、政治活動と選挙運動の区別がつき難いことから、選挙運動としての電子メールを禁止したら、政治活動としての電子メール利用まで萎縮するのではないかとの危惧を示している¹⁷。

また、佐々木憲昭議員(共産党)も、「選挙権と選挙の自由というのは、主権者である国民の基本的権利であり、本来、有権者個人に自由な選挙運動が保障されるべき」として、選挙人にも電子メールの利用を認めるべきと主張する。この点、佐々木議員は、ネット運動の主役が誰であるかを法案提出者に問うている。これに対し、遠山清彦議員(公明党)は「選挙を通じて公職を得ようとしております候補者と、また、公職にある者を選ぶ有権者に尽きる」と述べ、田嶋議員は「国民主権のもとでございまして、基本的には有権者」であり、また、「その有権者の中の限られた方々が被選挙人とし

¹³ 同上(第5号)7頁。

¹⁴ 同上(第5号)9頁。

¹⁵ 同上(第5号)10頁。

¹⁶ 同上(第5号)15-16頁。橋本議員は、「電子メールは、密室性が高く、誹謗中傷ですとかそういうものにつながりやすい」こと、「現在飛び交っているメールの七割がスパム」であること、SNSは嫌になったらやめることが可能だが、電子メールの利用をやめることはできず、それゆえに迷惑メール防止の規制は必要であるといった説明もしている(同上(第7号、2013年4月5日)6頁)。

¹⁷ 同上(第5号)16頁。

て選挙に出る」ことから候補者も主役であると答えた。佐々木議員は、これらの答えと同じ考えであると述べてから法案の問題点を挙げる。とりわけ、両法案の選挙運動主体に企業・団体も含まれている点を挙げて、「主役以外のものが入ってくる」ことには非常に問題があるとする。具体的には、「企業が営業活動で手に入れた大量の顧客名簿を利用して、誰々さんを当選させよう、どの党を当選させよう、そういう選挙運動ができるようになると、これは大変影響が大きい」と批判する。そして、企業などの選挙運動を禁止しないと、本来主役である国民の選挙運動が阻害されると述べる¹⁸。

さらに、泉健太議員(民主党)は、自公維案が国民への迷惑メールを防止するとの根拠から第三者の電子メール利用を禁止している点に対し、仮に迷惑メールが大量に送られているとしても、今の国民は必ずしもそれに悪影響を受けていないと述べて、自民党案は有権者に対する信頼が低いのではないかと批判している¹⁹。

②誹謗中傷・成り済まし対策について

誹謗中傷・成り済ましの問題は、第三者の電子メールの利用を認めるか否かという論点と密接に結びついている。すなわち、第三者の電子メールを自由化すると、誹謗中傷・成り済ましが行われるとの批判が出され、これが第三者の電子メールの利用を禁止する根拠になっていたのである。

この問題に関し、橋本岳議員は、「選挙の公正はやはり確保しないとイケません。だから、誹謗中傷だとか名誉毀損に当たるようなもの、これはできるだけ排除することを設けないとイケない」と述べている²⁰。また、國重徹議員も、ネット運動自由化については共通理解があるとしつつも、ネットには「匿名性、伝播性、速報性、こういった特殊性」があり、成り済ましや誹謗中傷の危険があると述べている。そして、選挙運動の自由は最大限保障する必要があるとしつつも、「選挙の公正を害しないような一定の配慮」も必要と主張する²¹。そして、民みん案は誹謗中傷の対策が十分にできているのかと問うた。これに対し田嶋議員は、民みん案では電子メールの送信先を限定していること、送信者にアドレスの表示義務を課していることを説明し、また、誹謗中傷などの問題はインターネット共通の問題であってネット運動の解禁とは直結しないと答えている²²。

このように、自民党側はネットの「特殊性」から誹謗中傷の問題を指摘しているが、民主党側は法案で誹謗中傷対策を行っていること、また、そもそも誹謗中傷はインターネット共通の問題であることを指摘して、誹謗中傷の問題を根拠に第三者の電子メールの利用を禁止することは妥当でないとしている。

③今後の選挙運動規制の見直しについて

¹⁸ 同上(第5号)17-18頁。自民党や民主党は、個人情報保護法による規制や、メールを送るには相手方の同意が必要であるなどと述べて、佐々木議員の主張するような弊害はそれほどないと答えている。

¹⁹ 同上(第7号)7-8頁。泉議員に対し、遠山清彦議員は、自公維案は不要なメールを「受け取らない自由、受け取らない権利というものにも配慮」したと答えている。

²⁰ 同上(第8号)1-2頁。他方で、「同時に、発信をする人の表現の自由」もあるため、選挙の公正と表現の自由のバランスをとる必要があるとする。

²¹ 同上(第5号)5頁。

²² 同上(第5号)6頁。

佐々木憲昭議員は、「今度はネット選挙の運動の自由化に踏み出すわけですがけれども、それ以外の現実の選挙運動、リアルの世界といえますけれども、これはなかなか、さまざまな規制が残っており、「例えば、選挙期間中に選挙政策をディスプレイ上で表示することは自由でも、印刷して配る、あるいは見せる、張り出す、印刷して張り出す、こんなことはできない」ことは「何かおかしいんじゃないか」と述べる。そこで、選挙運動規制を「今後どのように改善していくか」を問うた。これに対し、逢沢議員は「全体としてバランスのとれた、国民の、また有権者の皆さんから、よりよい選挙に参加ができる、そう評価できる方向をより一層お互いの努力で目指してまいりたい」と答えた。また、田嶋議員も、おかしなことを是正するための第一歩がネット運動の自由化であるとし、例えば「インターネットの解禁の中で、私たちは選挙後の御礼、挨拶、それは解禁をしていく」ことや、ファックスを用いた選挙運動についても検討していくと答えた²³。

さらに、伊藤渉議員(公明党)は、政党についても法定選挙費用の総額規制を検討することが今後必要ではないかと問うたのに対し、佐藤茂樹議員(公明党)は、候補者の場合は「候補者の資金力の争いとなることを防止するために、選挙の公平公正を図るため選挙運動費用の上限が定められている」が、「候補者届け出政党や名簿届け出政党」は、「選挙人に対して、その政策の内容を訴え、支持を求めることが中心」と考えられていることから、選挙費用の上限が定められていないと説明しつつ、これについても「他の選挙運動規制の見直しとあわせて」検討していきたいと答えている²⁴。

このように、ネット運動自由化に合わせて既存の選挙運動規制の見直しをしていくべきことも言及されている。

(iii)修正可決

以上の審議を経て、第8回委員会で、自民・公明・日本維新の会が修正案を共同提出し、自公維案が修正可決された²⁵。また、「自由民主党、民主党・無所属クラブ、日本維新の会、公明党及びみんなの党の五派共同提案による附帯決議」もなされている²⁶。そして、4月12日の本会議でも委員会修正通り可決され、法案は参議院に送付された。

(II)参議院審議

法案は「政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会」に付託された。委員会審議は4月18日(第4回委員会)の1日限りで終了した²⁷。参議院でも、法案の技術的内容や解釈上の問題に関する質疑や、改正法成立以降の改正内容の周知徹底を求める主張が出た程度で、ネット運動自由化自体を批判する者はいなかった。以下では、第三者運動規制の問題などに言及している中西健治議員(み

²³ 同上(第7号)14頁。この点、篠原孝議員(民主党)も、電子メールを利用した選挙運動とファックスを利用した選挙運動との違いが理解できないとして、ファックスの利用も自由化すべきと述べている(同(第5号)3-4頁)。

²⁴ 同上(第8号)5頁。

²⁵ 自民党修正案は、「原案は、衆議院比例代表選出議員の選挙においては、衆議院名簿届け出政党等のみが選挙運動用電子メールを送信できること」となっていたが、修正案は「重複立候補者を除く衆議院名簿登載者」が電子メールを利用する選挙運動を行うことを認めるようにした。また、附則にも修正を加えている(同上(第8号)16頁)。

²⁶ 同上(第8号)18頁。

²⁷ なお、衆議院から逢沢一郎議員、平井たくや議員(自民党)、橋本岳議員、遠山清彦議員、浦野靖人議員(日本維新の会)、ふくだ峰之議員が出席し、法案や衆院修正の説明を行っている。

んなの党)の質疑を取り上げる。

中西議員は、2010年に自民党が法案を提出したときは電子メールの利用を特に制限していなかったのに、なぜ今回は第三者のメール利用を禁止したのかを問うた。平井たくや議員(衆議院)は、今回法案を提出するにあたって調査した結果、①2010年以降、SNSの普及などネット環境が変化していることを指摘する。また、②「今、毎日流通している電子メールの約七割、それ以上が俗に言われる迷惑メールである」こと、メールを通じて「ウイルス等々がやっぱりいろんなところに頒布される」ことを指摘する。さらに、③メールは「密室性が高く、誹謗中傷や成り済ましそこで一番横行する可能性が高い」ことを指摘する。最後に、④「複雑な送信先規制を課しているために、一般の有権者の政党や候補者以外の方々には処罰をされ、……公民権停止になる可能性も高い」ことを挙げている。そして、これらを踏まえると「改正してどういうことが起きるかというのを全て事前に我々把握するというのは不可能」であるとして、今回は自由化を見送ったと説明した²⁸。

この他、中西議員は今後の公選法の見直しについて法案提出者に所見を問うた。これに対し、橋本議員は「今までやられていた要するに紙の世界、アナログの世界のもの」に関しては、各党の協議を踏まえて、「やっぱりその時代に応じて見直していくべき」と答えている。その際、「これはやっぱり金の掛からない選挙を目指すということからして全体を見直す時期というのも来るのではないか」と述べている²⁹。

このように、参議院での質疑は衆議院でのそれと概ね同じであった。審議の後に、討論なしに全会一致で衆院修正通り可決した³⁰。その後、4月19日の本会議でも全会一致をもって衆議院修正通り可決され、ここにネット運動が自由化された。

(3)小括

ネット運動の解禁は、1990年代後半から10年以上の歳月をかけて議論してきたこともあり、第183回国会では特段の反対論もなく実現した。改正法により、ウェブサイトの利用と電子メールの利用が解禁された³¹。もっとも、電子メールの利用に関しては、第三者には認められないほか、候補者が利用する場合であっても、事前に同意した者にしか電子メールを送信できないとされており、完全な自由化がなされているわけではない。

第183回国会では、第三者にも電子メールの利用を認めるか否かが議論となり、賛成派は選挙人(第三者)の選挙運動への参加促進を強調し、反対派は第三者に迷惑や過度な負担を課すことになると主張した。

²⁸ 『第百八十三回国会 参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会会議録』(第4号、2013年4月18日)8頁。

²⁹ 同上(第4号)9頁。また、井上哲士議員(共産党)も、公選法全体の選挙運動規制を見直す必要があると述べている(同(第4号)11頁)。

³⁰ なお、民主党・新緑風会、自由民主党・無所属の会、公明党及びみんなの党の各派共同提案による附帯決議が付されている(同上(第4号)13頁)。

³¹ 改正法の詳細については、前掲注(1)の諸文献のほか、松井茂記「インターネット上の選挙運動の解禁と表現の自由」法律時報85巻7号(2013年)76頁以下参照。

第3節 本章のまとめ

第183回国会でネット運動が自由化されたが、それは従来の包括的禁止・限定解除方式を崩すものではない。つまり、文書図画の包括的禁止から、ネット運動のみを限定解除して自由化するという構造にすぎない。また、第三者が電子メールを利用することは禁止されたままである³²。第三者の電子メール利用に反対する根拠としては、①誹謗中傷・成り済ましの防止、②第三者に迷惑が及ぶことの防止、③第三者が意図せずに選挙違反を犯してしまうことの防止(第三者の保護)が挙げられた。特に、①はネット運動規制全般に援用されるものであり、ネット運動規制を正当化する際の最有力な根拠であった。

なお、民主党・みんなの党は、選挙人も選挙運動の主体であるべきとして第三者の電子メールの利用も自由化すべきとしていた。この点、従来の国会審議では第三者を選挙運動主体として位置づける主張がほとんど見られなかったのであり、民主党・みんなの党の主張は、従来の選挙運動規制の議論と比べて大きく変化している。言うまでもなく、国民を選挙運動主体として位置付ける主張が展開されたことは評価される。他方、自民党なども第三者が選挙運動の主体となることを否定していたわけではなかった。しかしながら、電子メール利用の可否に関する与野党の相違点として、第三者に迷惑が及ばないように法律で「保護」すべきとのパターンリスティックな発想が与党側に強く見られたことが指摘できる。

なお、ネット運動解禁後も既存の選挙運動規制は維持されている。しかしながら、国会審議でも見られたように、ネット運動自由化の影響を受けて既存の選挙運動規制の見直しが行われる可能性は十分にあるといえる。

³² 松井茂記は、今回のネット運動解禁には様々な問題が含まれているとして、「本当の意味での解禁と呼べるかは疑わしい状況である」とする(松井・同上 76頁)。

第2部 イギリス

第1章 選挙運動規制の成立

本章ではイギリスにおける選挙運動規制の成立過程を検討する。イギリスにおける選挙運動規制の成立過程は、選挙腐敗一掃の過程でもあった¹。以下では、まず前史を概観し(第1節)、次に1880年総選挙での弊害を分析し(第2節)、最後に1883年腐敗及び違法行為防止法(Corrupt and Illegal Practices Prevention Act,以下では「1883年法」とする)²の制定過程を分析する(第3節)。

第1節 前史

(1)腐敗防止のための諸立法

本節では1883年法成立以前の諸立法について見ていく³。イギリスにおける選挙の歴史は古く、伝統的にカウンティ(county)選挙区とバラ(borough)選挙区とが存在し、各々が議員を選出していた⁴。選挙の歴史が古いことから、選挙での腐敗行為も古くから見られ、とりわけ買収(bribery)、供応(treating)、不当威圧(undue influence)の3つが弊害とされてきた。これらは古くからコモン・ロー上の犯罪とされてきたが⁵、次第に制定法により対処することが試みられるようになる⁶。

1695年には供応禁止法(Treating Act)⁷が制定されている。同法は、投票を得る目的で、選挙人に金銭・飲食物を供与することを禁止し、これに違反した候補者の当選を無効にするというもので

¹ 「選挙費用に関するルールの歴史は、近代的選挙制度から改革法(Reform Act)以前の選挙慣行を撲滅するための闘いの歴史である」とカ(H.F.Rawlings,*Law and Electoral Process*(Sweet & Maxwell,1988)p.135)、「選挙道徳に関するイギリスの法典(code)は、議会それ自体とほぼ同じくらい古い」などと言われる(C.O'leary,*The Elimination of Corrupt Practices in British Elections 1868-1911*(Oxford University Press,1962)p.5)。

² Corrupt and Illegal Practices Prevention Act (46 & 47 Vict.c.51)。

³ 本節では以下の諸文献を参照した。C.Seymour,*Electoral Reform in England and Wales:the Development and Operation of the Parliamentary Franchise,1832-1885*(Yale University Press,1915)pp.435-439; O'leary,*supra* note 1; L.M.Helmore,*Corrupt and Illegal Practices:A General Survey and a Case Study of an Election Petition*(Routledge and Kegan Paul,1967)pp.18-26;Rawlings,*supra* note 1,pp.135-137;G.Orr,“Suppressing Vote-Buying:the ‘War’ on Electoral Bribery from 1868”(2006)27(3) *The Journal of Legal History* 289.邦語文献としては、横越英一『近代政党史研究』(勁草書房、1960年)219頁以下、中村英勝『イギリス議会政治の発達——19世紀の選挙と政党組織』(至文堂、1961年)187頁以下、同「イギリスの腐敗行為防止法について——イギリスの選挙はどのようにして浄化されたか」*ジュリスト* 365号(1967年)31頁以下、五十川式雄『十九世紀英国選挙法改革の研究』(1968年)436頁以下、花岡薫『代議政治』(秀英社、1979年)118頁以下、弥久保宏「イギリスの選挙制度における腐敗行為の形態——十九世紀中葉を中心にして」*東北福祉大学紀要* 15巻(1990年)49頁以下、前田英昭『政治腐敗防止法を考える——イギリスの教訓と日本の課題』(信山社、1993年)1-5頁、同「英国・腐敗行為防止法〔その一〕——『腐敗行為』とは何か」*政治学論集* 37号(1993年)65頁。

⁴ カウンティ選挙区とバラ選挙区とはは選挙人資格の要件等が異なっていた(W.R.Anson,*The Law and Custom of the Constitution, vol. I:Parliament*(5th ed.,Oxford University Press,1922)p.109ff,横越・同上2頁以下)。

⁵ Helmore,*supra* note 3,pp.27-28.

⁶ 腐敗防止立法としては、古くは1275年の法律(3 Edward. I. c.5)で自由な選挙の執行を妨害する武力・脅威の禁止を定めていた。また、1400年代にも複数の法律が定められ、議員選出の責任をカウンティのシェリフ(sheriff)に負わせ、シェリフが選挙の正しい執行を怠った場合、巡回裁判官がこれを調査し、シェリフに罰則を科すと共に、議員については議席を剥奪するなどの規定を設けていた(横越・前掲注(3)22頁)。

⁷ 7 Will.III.c.4.

ある。この供応禁止法がイギリスにおける最初の近代的腐敗防止立法とされる。また、1729年には買収禁止法(Bribery Act)⁸が制定された。同法は、①候補者又は選挙人2名以上の要求があったときは、選挙人は投票に先立って買収を受けていないことを宣誓しなければならない、②有罪の判決を受けた当選者は議席を剥奪されると共に被選挙権も剥奪される、③有罪の判決を受けた選挙人は500ポンドの罰金に処せられる、との内容であった。しかしながら、これらの法律は腐敗防止の効果はほとんどなかったとされる⁹。

1832年の第一次選挙法改正¹⁰以降、有権者が増加した一方で、腐敗行為も広範囲にわたって見られるようになり¹¹、より強力な腐敗防止立法が必要となった。そこで、1854年に腐敗行為防止法(Corrupt Practices Prevention Act,以下では「1854年法」とする)¹²が制定されるに至った。1854年法は、それまでの腐敗防止立法を集大成したものであった¹³。法案を提出したJ.Russell卿は、従来の選挙で蔓延している腐敗行為を防止するために、既存の諸立法の改善を図るべきと説明している¹⁴。1854年法は次の3点を特徴とする。第一に、腐敗行為を、①買収、②供応、③不当威圧の3つに分類し定義した。第二に、これらの腐敗行為を行った者への制裁措置を整備した¹⁵。第三に、選挙運動で候補者が支出した費用を正確に記した選挙費用支出報告書の提出を義務付け、これを会計検査官(election auditor)の監査に服させることにした¹⁶。1854年法は、腐敗行為だけでなく、選挙費用にも初めて規制を課した点で後の1883年法にも連なる画期的な立法であった。

⁸ 2 Geo. II, c.24.

⁹ なお、19世紀に入ってから1809年の法律(49 Geo. III, c.118)が選挙に関連する金銭、贈与、報償、官職、地位、雇用の授受を禁止すると共に違反者に罰則を科し、また、1827年の法律(7 & 8 Geo. III, c.37)が選挙に際して候補者の雇用した者の投票禁止、候補者による花形帽章(cookade)、リボン等の配布禁止と違反に対する罰則を定めるなどしている。

¹⁰ 第一次選挙法改正により、①選挙権拡大、②選挙区の再編、③選挙人登録制度の導入が行われた。②により、それまで「懐中選挙区(pocket borough)」とか「指名選挙区(nomination borough)」と呼ばれた腐敗選挙区(rotten borough)が減少した。また、③は選挙人を事前に名簿登録しておくことにより、投票期間が短縮され、結果的に選挙費用が減少すると考えられていた。この点、腐敗行為を防止するだけでなく、選挙費用も低く抑えるべきとの思想が見て取れる。なお、選挙人登録制度については、弥久保・前掲注(3)50頁以下、五十川式雄「十九世紀英国における選挙法の改革と登録制度」京都教育大学紀要A(人文・社会)32号(1968年)165頁以下等参照。

¹¹ Pinto-Duschinskyは、イギリスの政治資金制度の発展を3つの段階に区分し、最初の段階である1880年総選挙までを「貴族制の時代(the aristocratica)」と名付けている。そして、この時期における選挙の特徴として、腐敗行為と高額な選挙費用の2点を挙げている(M.Pinto-Duschinsky, *British Political Finance 1830-1980*(American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981)p.15)。

¹² 17 & 18 Vict, c.102. 1854年法については、see, C.Cook & B.Keith, *British Historical Facts 1830-1900*(Macmillan, 1984)p.136.

¹³ 腐敗防止法案自体は1853年にWalpole議員によって提出されている。Walpole議員は、「法案の目的はその表題に最もよく説明されている」と述べ、また、法案は「選挙における腐敗行為を防止するため」に既存の諸立法を統合・修正するものであると説明している。もっとも、Walpole議員は、今議会期中に法案を可決するつもりではなく、この問題に対する議員達の関心を高めることを目的としていた(*Hansard*, HC, vol.129, col.1699(12 August 1853))。

¹⁴ 法案に対しては、技術的な事項に対する意見は多数出たものの、基本的には多くの議員が賛意を示している(*Hansard*, HC, vol.130, cols.412-443(10 February 1854))。

¹⁵ 買収を行った候補者は議席が剥奪されると共に50ポンドの罰金を科す。供応と不当威圧には50ポンドの罰金を科すが、議席は剥奪されない。なお、買収を受けた選挙人は10ポンドの罰金に処すと共に、その投票を無効とする。

¹⁶ なお、会計検査官制度は1863年に廃止され、その職務は選挙管理官に移された(犬童一男「腐敗防止法の歴史的意義」犬童一男・河合秀和・高坂正堯=NHK取材班編『NHKスペシャル かくして政治はよみがえった——英国議会・政治腐敗防止の軌跡』(日本放送出版協会、1989年)91頁、C.Cook & B.Keith, *supra* note12, p.136)。

1854年法と並び重要なのは、1872年に制定された投票法(Ballot Act)¹⁷であり、同法により秘密投票制度が実現した。これにより、脅迫(不当威圧)を減少させることが可能になった。もっとも、買収に対しては必ずしも効果的でなく、むしろ秘密投票制を悪用して対立する候補者双方から金銭を受け取るような有権者も見られた。

以上の他に、1842年の買収・供応の防止及び摘発法(Discovery and Prevention of Bribery and Treating Act)¹⁸、1852年の選挙委員法(Election Commissioners Act)¹⁹、1868年の議会選挙法(Parliamentary Elections Act)²⁰などが定められている。特に1868年の議会選挙法は、選挙訴訟の管轄権を庶民院から裁判所に移し、選挙訴訟の実効性を向上させた²¹。これらの法律は、腐敗行為それ自体を禁止する法律ではないが、腐敗行為を調査・発見して処罰するための手続を定めており、腐敗防止にも貢献した。また、そのような手続を通じて選挙腐敗の実態が解明され、より効果的な腐敗防止立法を制定することにも貢献した。

(2)小括

イギリスは選挙運動規制に関する法令を古くから有していた。これらの立法は、一定の行為(腐敗行為)を個別に禁止するという構造をしており、間接的に選挙運動を規制していた。このように、初期のイギリスでは選挙運動規制立法と腐敗防止立法とが同義であった。また、1854年法により、腐敗行為を直接に禁止するだけでなく、選挙費用にも一定の制限を課すことで間接的に腐敗行為を防止することが意図された。1854年法による費用規制は、後の1883年法にも通じるイギリス型選挙運動規制の原型といえる。

以上の諸立法は腐敗行為を一定程度抑制するのに貢献した。とりわけ、1854年法は直接的な買収を防止するのに効果的であり、秘密投票制度も脅迫の防止に貢献した²²。もっとも、これらの諸立法にもかかわらず、腐敗行為が消滅することはなく、選挙費用も増加する傾向にあった。

第2節 1880年の選挙腐敗と政府の対応

前節で見た諸立法にもかかわらず、1880年の総選挙ではかつてないほど腐敗行為が横行した²³。このため、より強力な腐敗防止立法が望まれるようになり、1883年法の制定に至る。本節では、

¹⁷ 35 & 36 Vict.c.33.

¹⁸ 5 & 6 Vict.c.102.同法は、①選挙人が腐敗行為を発見した場合は、その旨の請願(petition)を議会に提出できる、②請願を受けた議会は調査委員会を設置できる(仮に請願が撤回されても、その撤回に正当な理由がないと判断した場合は、委員会は調査活動を継続できる)、③選挙前や選挙後に行われた供応であっても、それが選挙結果に影響を及ぼしたと認められる場合は腐敗行為とみなす、④金銭その他の有価物の支払い・贈与は買収とみなす、と定めた。

¹⁹ 15 & 16 Vict.c.57.同法は、選挙訴訟の審査権を有する庶民院の委員会が、特定の選挙区で腐敗行為があったと議院に報告したとき、国王は選挙委員を任命し、その腐敗行為を調査させ、公表させることができると定めた。

²⁰ 31 & 32 Vict.c.125.

²¹ それまでは、党派的な裁判が行われるなど、選挙訴訟の実効性が乏しかった。なお、1879年の法律(42 & 43 Vict.c.7)により、選挙訴訟を担当する裁判官が2名に増員された。イギリス選挙訴訟の歴史については、see, C.Morris, *Parliamentary Elections, Representation and the Law* (Hart Publishing, 2012) ch.4.

²² Seymour, *supra* note 3, pp.386-387 and 434. 横越・前掲注(3)308-315頁及び393-394頁、五十川・前掲注(3)446頁。

²³ 1880年総選挙の選挙腐敗については、前掲注(3)の諸文献のほか、see, H.J.Hanham, *Elections and Party Management: Politics in the Time of Disraeli and Gladstone* (2nd ed, Harvester Press, 1978) pp.266-273.

1880年総選挙における腐敗の実態を、選挙後に設置された調査委員会の報告書を用いて検討する。また、政府が立案した法案の内容も概観する。

(1)選挙腐敗の実態

1880年総選挙で腐敗行為が横行したことに對し、グラッドストーン(Gladstone)首相率いる自由党政府は²⁴、特に腐敗行為が酷かったとされる8つの選挙区²⁵について、選挙後の1880年9月に調査委員会を設置して腐敗行為の実態調査をさせた。各報告書を見ると、多くの調査委員会が選挙で買収が横行していたこと、また選挙費用が多く用いられていたことを報告している。

(I)買収

(i)直接買収

1880年総選挙では依然として直接買収が存在していた。例えば、ボストン選挙区では、約300人の有権者が投票の見返りとして直接に金銭を受け取ったことを認めている²⁶。また、腐敗行為がそれほど蔓延しなかったとされるナレスボロ選挙区においても、僅かながら直接買収が存在していたことが報告されている²⁷。さらに、マクレスフィールド選挙区では、腐敗行為が1865年以降の選挙で毎回見られ、1880年総選挙でも同様であったと報告された²⁸。

ところで、直接買収の方法として、戸別訪問の際に買収が行われていた事例が確認できる。例えば、カンタベリー選挙区では2つの議席²⁹を巡って4人の候補者が争っていたが、このうち保守党のある候補者は、鼠捕り職人の男性を雇用して自身のために有権者のもとを戸別訪問させた。男性は戸別訪問する際に帳簿を持ち歩き、そこに有権者の名前と共に金額を記入していた。この金額は、投票の見返りとして支払われる代金を示すものであった。つまり、戸別訪問の際に有権者と買収の約束を交わしていたのである。また、候補者もこの男性が戸別訪問の際に買収を行っている事実を認識し、容認していたことが調査委員会によって認定されている³⁰。また、グロスター選挙区の調査委員会は、1880年以前の選挙についても調査し、1874年の総選挙について、「この選挙において自由党側の買収行為は、主として道路上または有権者の住宅において実行されたように思われる」

²⁴ 1880年総選挙では、652議席中、自由党が352議席、保守党が237議席を獲得していた(C.Rallings & M.Thrasher (ed.), *British Electoral Facts 1832-2012*(Biteback,2012)p61(Table 2.01))。1880年総選挙については、see,C.Cook & J.Stevenson,*A History of British Elections Since 1689*(Routledge,2014)pp.55-65.なお、同書では自由党の獲得議席を353、保守党を238としている(*ibid.*,61)。

²⁵ 8つの選挙区とは、ボストン(Boston)、カンタベリー(Canterbury)、チェスター(Chester)、グロスター(Gloucester)、ナレスボロ(Knaresborough)、マクレスフィールド(Macclesfield)、オックスフォード(Oxford)、サンドウィッチ(Sandwich)である。

²⁶ *C.278*(1881)p.vi.

²⁷ *C.277*(1881)pp.7-8.

²⁸ *C.285*(1881)p.15.マクレスフィールドでは、1人当たりを支払われる金額は少額であったが、買収は広範囲にわたったとされる(*ibid.*,p.14)。

²⁹ 当時のイギリスでは、一般に各選挙区ごとに2議席が配分されていた。小選挙区制が採用されたのは1885年の「議席再配分法(Redistribution of Seats Act)」によってのことである(吉田善明『選挙制度改革の理論——議会制民主主義と選挙制度』(有斐閣、1979年)160頁、小松浩『イギリスの選挙制度——歴史・理論・問題状況』(現代人文社、2003年)32頁以下参照)。

³⁰ *C.277*(1881)pp.viii-ix.

と報告している。買収のための金銭は戸別訪問員(*canvasser*)を通じて有権者に与えられた。また、保守党も同様な方法で買収を行っていたとされる³¹。さらに、1880年の総選挙では、保守党側の戸別訪問員が数名の有権者宅へ行き、金銭を渡していたという³²。この他、サンドウィッチ選挙区では、他の選挙区と比較して直接買収がかなりの規模で蔓延しており、その中には戸別訪問の際に買収が行われた疑いのある事例も存在した。例えば、1880年5月の補欠選挙において、保守党の候補者は帳簿を携帯しつつ戸別訪問を行った。この帳簿には有権者の名前とその要望が記されており、それらは候補者の運動員に伝えられた。調査委員会は、この行為が買収を意図したものであるとまでは結論しなかったが、このような行為は、この候補者が「多くの有権者は自らの票を売ることを望んでいる」と認識していたことを示すものであると報告しており³³、これらの行為が買収の意図でなされた可能性を示唆している。

以上のように、直接買収が依然として見られたこと、また、直接買収が戸別訪問の際に行われていた事例が存在したことが確認できる。しかしながら、報告書を見ると、全体としては直接買収は減少しており、仮に存在してもその規模は小さかったと言える。このことは、直接買収に対して1854年法などの立法が一定の効果を挙げている結果といえる。

(ii) 間接買収——偽装雇用

直接買収が減少したとは言え、買収そのものが消滅したわけではない。この時期の買収は、より間接的な形態で行われるようになっていた。間接買収の方法として代表的なものが偽装雇用(*colourable employment*)である³⁴。偽装雇用は、選挙運動員として有権者を雇用し、賃金の名目で買収代金を支払うというものである。それは本来必要とされる人数以上に選挙運動員を雇用したり、実際は何ら仕事をしていない選挙運動員にも賃金を支払うといった形で行われた。特に、候補者のために戸別訪問を行う「戸別訪問員」の名目で雇用するという形態が多く見られた。雇用された戸別訪問員は「有給戸別訪問員(*paid canvasser*)」と呼ばれ、この有給戸別訪問員を雇用するという形で買収が行われたのである。

このような偽装雇用の問題は多くの調査委員会が指摘している。例えば、チェスター選挙区では、自由党が選挙運動員を80~88人ほど雇用すれば足りると考えられていたところ、実際には480人を雇用していた³⁵。同選挙区では両政党とも組織的に偽装雇用を行っており、政党関係者も雇用が「買収の別の形態」であると認識していた。そして同選挙区の調査委員会は、「我々は、この選挙における雇用は偽装であり、買収の一形態であったと考える」と報告している³⁶。また、カンタベリ

³¹ *C.284*(1881)p.4.

³² *Ibid.*,p.12.

³³ *C.279*(1881)p.xii.

³⁴ 偽装雇用の他にも、有権者が投票所へ行くための交通費を支給したり、有権者に税金や各種手数料の支払いのための金銭を貸与するという形態もあった。また、有権者の家族(例えば妻)に金銭などを渡すという手法も見られた。

³⁵ *C.282*(1881)p.vii.

³⁶ *Ibid.*,pp.xv-xvi.この他にも、ボストン選挙区では、自由党側が、有権者や有権者の子ども、有権者の友人に対して、不必要な仕事を与えて賃金を支払ったり、通常の2倍以上の報酬を支払うことにより腐敗的に票を集めていた。1880年の選挙では、有権者数約3000人のところ、1200~1500人ほどが雇用されたが、その多くは有権者であった(*C.2784*

一選挙区でも、「大量の連絡員と戸別訪問員が両政党によって雇用され、代金が支払われた。これらのほとんどは有権者であり、投票をした」と報告されている³⁷。この他、マクレスフィールド選挙区では、有権者を有給戸別訪問員として雇用することが以前から行われていたが³⁸、1867年の第二次選挙法改正の結果、同選挙区の有権者数が劇的に増加し、同選挙区で展開される選挙運動も大幅に組織化され、この影響が偽装雇用にも及んだ³⁹。すなわち、選挙区内の各区(ward)において両政党の委員会組織が発達し、戸別訪問員や日雇運動員(day-men)が組織的に雇用された。戸別訪問員として雇用されたのは委員会所属の者が中心であったが、委員会に所属していない者が雇用されることもあった⁴⁰。そして、1880年の総選挙でも有給戸別訪問員が大量に雇用されていた⁴¹。さらに、オックスフォード選挙区では、「雇用をしない側は選挙で必ず負ける」⁴²と言われるほどに偽装雇用が常態化しており、「オックスフォードにおける腐敗は、ほとんどが偽装雇用の形態をしている」⁴³と報告されている。同選挙区では、伝統的に選挙費用の多くが雇用のために支出されており⁴⁴、1880年総選挙では自由党が2958ポンドの選挙費用支出のうち1129ポンドを戸別訪問員等の雇用に使用し、保守党は実際に支出した3949ポンドのうち1736ポンドを雇用に支出した⁴⁵。さらに、自由党は戸別訪問員として365人を、保守党は800人を雇用していた⁴⁶。

以上のように、1880年総選挙では偽装雇用という形での間接買収が広く見られ、これが大きな問題となっていた。ところで、戸別訪問と腐敗行為の関係について見ると、有権者を有給戸別訪問員として雇用することが深刻な問題とされていた一方で、日本のように戸別訪問自体が腐敗行為の温床になるとの議論は見られなかったことを指摘できる。実際、直接買収が多く見られたサンドウィッチ選挙区の報告書も、有給戸別訪問員の雇用に間接買収として利用される危険があることは指摘したものの、戸別訪問自体については何ら非難していなかった⁴⁷。

(II)選挙費用の増大

(1881)p.vii)。

³⁷ C.277(1881)p.viii.

³⁸ C.285(1881)p.2.

³⁹ 報告書は、「各区における大規模な委員会の設立は、明らかに、多くの有権者を戸別訪問員として雇用するための大きな便宜を与えている」と指摘する(*ibid.*,p.4)。

⁴⁰ *Ibid.*,p.5.委員会に所属していない者が雇用された場合、雇用された者のほとんどが有権者やその関係者であった。雇用された者の中には誠実に仕事をする者もいたが、大抵の場合は仕事をする素振りさえ見せなかったという。雇用者も被雇用者も、投票の獲得を目的として雇用になされていることを理解していたのである。

⁴¹ 例えば、ある区では817人の有権者がいたが、保守党は有給戸別訪問員として有権者103人を雇用し、自由党は157人を雇用した。さらに保守党は日雇運動員として有権者231人を雇用していた。また別の区では、605人の有権者がいたが、保守党は有権者を有給戸別訪問員として38人、日雇運動員として139人雇用した、自由党は59人の有給戸別訪問員と166人の日雇運動員を雇用した(*ibid.*,pp.11-12)。ただし、雇用された有権者の中には自由・保守双方の政党によって雇用され、双方から賃金を支払われている者もいた。

⁴² C.285(1881)p9.

⁴³ *Ibid.*,p16.

⁴⁴ 例えば、1857年の総選挙では、保守党系の候補者は785ポンドの選挙費用支出のうち315ポンドが戸別訪問員等の雇用に使われ、自由党候補者は831ポンドのうち347ポンドが雇用に使用されていた。また、1874年の総選挙では、自由党は2632ポンドのうち935ポンドを雇用に使用した(*ibid.*,pp.4-5)。

⁴⁵ *Ibid.*,pp.6-7.

⁴⁶ *Ibid.*,p15.

⁴⁷ C.279(1881)p.xvi.

調査委員会報告書は、選挙費用がますます増大してきていることも指摘している。オックスフォード選挙区では、1850年代後半頃はいずれの候補者も800ポンド程度の支出にとどまっていたが、1867年の第二次選挙法改正により有権者が増加した影響もあり、1868年の総選挙では自由党側の候補者2名が2310ポンド、保守党候補者が1341ポンドを支出していた。そして、1880年総選挙では自由党側の候補者2名が2958ポンド、保守党候補者は2558ポンドとの支出報告がなされており、選挙費用は選挙のたびに増大していた⁴⁸。また、チェスター選挙区では、1880年の総選挙で少なくとも9000ポンドが支出されていた。チェスター選挙区の調査委員会は、このような選挙費用が候補者個人ではなく、特に地方政党組織が収集、分配していることを非難しており、候補者とそのエージェント(agent)に選挙費用に関する責任を負わせるためには、候補者個人が選挙費用を持つべきとしている⁴⁹。この他、提出された選挙費用支出報告書が正確に記載されていないことも指摘されている⁵⁰。こうした中で、サンドウィッチ選挙区の報告書は、買収を防止するためには選挙費用規制を遵守させる厳格な措置が必要であるとしている⁵¹。

以上のように、買収をはじめとする腐敗行為が依然として多く見られたこと、特に偽装雇用のような間接的な買収が中心であったこと、選挙費用が増大してきていることが確認された⁵²。そして、これらの事態に対処するための法律が求められたのである。

(2) 法案

政府は、調査委員会報告書の提出を待たずに法案の立案を進め、1881年に議会へ提出した。法案は、法務総裁(Attorney General)ヘンリー・ジェームズ(Henry James)によって起草された⁵³。しかし、1881年と1882年の2度にわたって提出された法案はいずれも成立に至らず⁵⁴、1883年に3度目の提出となった⁵⁵。なお、1883年法案の内容もそれまでの法案と基本的には同じである。

1883年法案の特徴は3点に集約される⁵⁶。第一に新たな腐敗行為及び違法行為を設けたこと、第二に選挙費用に上限額を設けたこと、第三にこれらの違反に対して厳しい罰則を科したことである。以下では法案のうち、選挙費用規制に関する部分を見ておく。1883年法案による選挙費用規制は、選挙費用の量的規制と質的規制に区分できる。

(I) 選挙費用の量的規制

⁴⁸ C.285(1881)pp.4-8.

⁴⁹ C.282A(1881)p.xvi.

⁵⁰ 例えば、マクレスフィールドの調査委員会は、保守党が印刷物・ポスター費用として約121ポンドと報告しているが、実際は約221ポンドであったとする(C.285(1881)p.16)。また、オックスフォード選挙区でも、1880年の総選挙で保守党は2558ポンドと報告していたが、実際の支出は3949ポンドであったとされる(C.285(1881)p.7)。

⁵¹ C.279(1881)p.xv.

⁵² なお、買収や偽装雇用以外の腐敗行為も各選挙区で見られた(see, Seymour, *supra* note 3, pp.487-488)。

⁵³ 犬童他・前掲注(16)51-54頁参照。

⁵⁴ 1881年法案と1882年法案の審議経過は、O'leary, *supra* note 1, pp.164-169.

⁵⁵ 1883年法の制定過程やその内容については、前掲注(3)の各文献の他、成田憲彦「イギリスにおける政治浄化の試み 一八八三年腐敗行為・違法行為防止法の制定」レファレンス469号(1990年)17頁以下、犬童他・前掲注(16)22頁以下を参照。

⁵⁶ 法案は全11部から構成される。すなわち、①腐敗行為、②違法行為、③違法な支払い・雇用および賃借、④選挙運動費用、⑤選挙人の資格喪失、⑥選挙訴訟の手續、⑦雑則、⑧法律上の手續、⑩附則、⑪別表という構成である。

最も重要な点として、選挙費用に上限額が設けられ、選挙費用の量的規制が行われた。具体的な上限額は、バラ選挙区とカウンティ選挙区とで区分され、さらに有権者の数に応じて変動する。すなわち、別表1第4部によれば、バラ選挙区では①有権者が2000人以下の選挙区は上限額350ポンド、②有権者が2000人を超える選挙区は380ポンドに、有権者が1000人増えるごとに30ポンドを加えた額を上限額とする。また、カウンティ選挙区では、①有権者が2000人以下の選挙区は上限額500ポンド、②有権者が2000人を超える選挙区は540ポンドに、有権者が1000人増えるごとに40ポンドを加えた額とする⁵⁷。

なお、費用に上限額を課しただけでなく、候補者は1名の選挙事務長(election agent)を指名すること、1名から複数名の副選挙事務長を指名すること、選挙費用は選挙事務長の許可がなければ支出できないこと、選挙終了後の一定期間内に選挙費用収支報告書を提出することなどが規定された。以上の諸規制に違反した場合の罰則も定められている。

(II)選挙費用の質的規制

法案は、一定の項目について費用支出を禁止することにより、選挙費用の質的規制も行っている。第一に、法案14条(1)が別表で規定されている以外の雇用を違法行為とした。そして、別表で認められている雇用は、選挙事務長、副選挙事務長、投票立会人(polling agent)、書記(clerk)、連絡員(messenger)となっており、さらに雇用できる人数にも制限が課せられている。これにより1880年総選挙で広く見られた偽装雇用を防止することが意図された。第二に、別表では合法的に支出できる項目が規定されている。すなわち、選挙管理官(returning officer)に支払う経費、候補者の個人的費用、印刷広告関係の費用、手紙などに関する費用、集会開催費用、バラ選挙区における事務所費用、カウンティ選挙区における事務所費用の支出が認められている。これらに関する支出が選挙費用上限額に服することになる。

(3)小括

1880年総選挙では偽装雇用という間接的形態の買収が多く見られ、また、選挙費用も増大していた。これらは既存の立法では防止できず、政府はこれらの弊害を防止することを目的とする法案を立案した。1883年法案による選挙運動規制は、選挙費用規制を軸に構成されており、選挙費用の量的規制と質的規制から成る。すなわち、量的規制として選挙費用上限額の規制があり、質的規制として偽装雇用の防止など、一定の行為に費用支出をすることが禁止されている。なお、質的規制に関しては、既存の立法でも買収や供応などが禁止されているため、1883年法案はその禁止対象を拡大したものと言える。

第3節 議会審議

⁵⁷ なお、上限額規制については、1883年法案とそれ以前の法案とで若干異なっている。すなわち、1882年法案は有権者数2000人以下の場合と2000人を超える場合とを区別して上限額を規制するのみであった。これに対し、1883年法案ではバラ選挙区とカウンティ選挙区とを区別し、その上で有権者数による区別を行っている。

法案は1883年2月16日に庶民院で第一読会にかけられた。その後、6月4日の第二読会を経て、6月7日から全院委員会で審議された。7月13日には委員会審議が終了し、8月10日には第三読会も通過した。貴族院での審議は順調に進み、8月13日から22日までの間に全ての審議を終えた。そして、8月25日に女王の裁可を受けて1883年法が成立した⁵⁸。

(1)法案説明

法案の説明を担当したのは法務総裁である。法務総裁は、庶民院での第二読会において法案が必要な理由を次のように説明している。

「1880年の夏と秋が終わったとき、それは国民(the country)が選挙腐敗が存在していたことを知った時であり、……選挙での腐敗行為の拡大を防止するための何らかの措置が立法者によって講じられねばならないという一般的な感情が存在した。同様に、白日の下に晒され、かつ、対処されねばならない他の害悪も存在する。報告書>Returns)は、選挙での増大した費用を示している。費用は、急速に、そして選挙区民が増加するのと同じ速度で増大している。報告書は、このことが、その効果において直接的な腐敗行為の害悪とほとんど同じくらい大きな害悪であることを示している。もし費用が増大したままで、かつ、増大し続けることになれば、たとえ選挙区民の増加という点では特段の変化がなくとも、その効果は国の地位のある人々が選挙で立候補することを拒否するに至るだろうことは明らかである。ある人の名や地位、価値が持つ古来の影響力は、対抗者の富という単純な事実、それもしばしば感心できないような富によって徐々に破壊されている。莫大な費用は腐敗行為とほぼ同類なので、それはほとんど腐敗行為のまさに源であるという事実は別として、たとえ腐敗した費用でなくとも、議院の品位や議員の地位と品位を保持するために費用をチェックすることが必要であると、私や政府の他の多くのメンバーには思われるのである。」⁵⁹

このように、法務総裁は1880年総選挙で腐敗行為が蔓延していたことを指摘する。また、腐敗行為とは別の「害悪」も存在すると指摘している。それが莫大な選挙費用の支出である。莫大な費用支出は、①「腐敗行為とほぼ同類」であること、②「腐敗行為のまさに源である」こと、③「富」しか持たない人物が立候補することになり、有為な人材が得られなくなること、という弊害が指摘された。そして、法務総裁はこれらの弊害に対処することが必要であるとする。

法務総裁の説明で示されているように、1883年法案による選挙運動規制の正当化根拠は2つあった。第一が腐敗行為の防止であり、第二が「富」が無くとも有能である人物が選挙に出られるという意味での機会均等の実現(選挙運動の平等化)である⁶⁰。選挙費用規制はこれらを達成するための手段である。すなわち、莫大な費用支出は「腐敗行為とほぼ同類」であり、また、「腐敗行為のまさに源」

⁵⁸ 1883年法案の議事経過については、see, O'leary, *supra* note 1, pp.169-173; I. Machin, *The Rise of Democracy in Britain, 1830-1918* (Macmillan Press, 2001) pp.91-92.

⁵⁹ *Hansard*, HC, vol.276, col.1697 (4 June 1883).

⁶⁰ J. Rowbottom も1883年法の選挙費用規制の目的を、腐敗行為の防止だけでなく、機会均等を図ることにあったと指摘する(J. Rowbottom, *Democracy Distorted: Wealth, Influence and Democratic Politics* (Cambridge University Press, 2010) pp.113-114).

であるとの認識から、莫大な費用支出を防止することが腐敗行為防止に資するとされた。さらに、莫大な費用支出を防止することにより金銭のない者でも選挙に出られることになり、機会均等にも資するとされた⁶¹。

もともと、1883年法案は、機会均等よりも腐敗行為防止という目的の方が主たる目的であった。このことは法案の名称にも端的に示されているし、また、法案の構造を見ても1880年総選挙で見られた腐敗行為(偽装雇用)を防止することが重要な柱の1つであった⁶²。さらに、選挙費用に上限額を課したことも、「腐敗行為のまさに源」である莫大な選挙費用を抑制しようとする意図したものであることが説明されている。他方で、候補者間の機会均等は、選挙費用に上限額を課したことの間接的な効果として生じる程度であるし、また、法案には積極的に機会均等を図るための規定はない。このように、1883年法案は、あくまでも腐敗行為防止を主たる根拠としたものであり、機会均等の実現は従たる根拠にとどまっていたと言える。

ところで、法務総裁の言及した選挙費用に関する弊害については議員も同意していた。例えば、第二読会で、Baron de Ferrieresが次のように述べている。

「選挙に関する報告された経費は、現実の費用とは決して同じでない。先の総選挙は約300万ポンドの費用がかかった。大ざっぱに言って、その300万ポンドのうち100万ポンドが法律家や彼らの部下(the hangers-on)の懐に入った。それから、150万ポンドが不当な行為(irregular practices)に使われたと見なしうるだろう。すなわち、直接買収にはそれほど多くはないが、供応、輸送費(conveyances)、監視人(watchers)、事務所職員(boardmen)やその他の同様な項目に使われたのである。私は、この150万ポンドの大部分はパブ経営者(publicans)の懐に入ったものと信じる。私の計算結果では、300万ポンドから、たった6分の1あるいは50万ポンドのみが、合法的な方法に支出されたのである。」⁶³

このように、選挙において莫大な費用が使われ、しかもその多くが腐敗行為に使われていたと認識する点においては、政府も議員も同様だった。

(2) 庶民院審議

以下では、庶民院で行われた選挙運動規制に関する議論を見ていく。まず、選挙費用上限額に関する議論を見る(I)。また、1883年法案の審議過程では戸別訪問禁止に関する議論も行われている。周知の通り、イギリスでは戸別訪問が原則自由とされているため、戸別訪問禁止を求める主張が提起されていたことは注目に値する⁶⁴。そこで、戸別訪問禁止に関する議論も分析する(II)。また、こ

⁶¹ 同様の説明は1881年に腐敗防止法案を提出した際にも見られる。すなわち、1881年に法務総裁は、①選挙費用が増加し、「候補者がその選挙のために極めて多額の費用を提供するよう要求される」という「大きな害悪」が存在していること、このことが、②「富という1つの徳、そしてその徳しか持たない人間」ばかりが政界に進出するという問題を生むと批判していた。なお、1881年法案提出時には、③選挙費用の増加が選挙民のモラルを破壊する効果を持つことも批判されている(*Hansard, HC, vol. 257, cols. 265-266*(7 January 1881))。

⁶² 成田憲彦も、1883年法の「第一のターゲット」は間接買収であるとして、「この法律は最後まで残されていた種類の腐敗にとどめを刺した」ものとしている(成田・前掲注(55)28頁)。

⁶³ *Hansard, HC, vol. 276, cols. 1672-1673*(4 June 1883)。

⁶⁴ 管見の限り、日本でイギリスにおける戸別訪問禁止論を分析したものは、斎藤嶋彦氏による「戸別訪問違憲判決の

れら以外の選挙運動規制に関する議論も簡単に扱う(III)。

(I)選挙費用上限額に関する議論

(i)第二読会での議論

選挙費用規制自体を根本から批判する主張はほとんど見られない⁶⁵。保守党の指導者である R.A. Cross 卿も、法案には改善すべき点があるとする一方で、基本的には賛意を表明しており、選挙費用規制についても評価していた⁶⁶。

他方で、法案を批判する主張も見られる。それは法案の上限額が適切に設定されていないとするもので、上限額が低すぎて選挙運動を十分に行えないとか、選挙区によって上限額に差が生じており不合理であるなどと主張された。例えば、Warton 議員は、法案では高額な報酬が支払えないため、有能な選挙運動員を雇用することが不可能になると批判している⁶⁷。また、Lewis 議員は、法案の費用上限額が不当であることを示すために、政府の閣僚を例に取り、法案で認められている支出上限額と前回の総選挙で支出した額とを比較している。例えば、法務総裁は法案では 380 ポンドが上限となるが、前回の総選挙では共同候補者(joint candidates)と共に 952 ポンドを支出していた。また、内務大臣は今後は 500 ポンドが上限となるが、前回の総選挙では共同候補者と共に約 3000 ポンドを支出していた。さらに、グラッドストーン首相は 580 ポンドが上限額となるが、総選挙では 2495 ポンドを支出していた⁶⁸。このように、法案の上限額が選挙実態と適合していないと指摘して、上限額の引き上げを求めた⁶⁹。さらに、Grantham 議員も、「貧しい人々が庶民院に参加することが認められるべきだと望むことは大変な賛賞に値するだろうけれども、費用支出は選挙が適切に行われるのを妨げるほどに制限されてはならないということも等しく必要である」と述べつつ、自身の経験を踏まえると、「法案で規定された方法で選挙を行うことはほとんど不可能である」として、現実を踏まえた上限額を定めることを求めている⁷⁰。このように、費用上限額規制の目的に反対した議員は基本的に見られないが、具体的な上限額については賛否両論であった⁷¹。

検討——判例の発展、禁止の事情、イギリス等の経験から」法律時報 52 巻 6 号(1980 年)27 頁以下(特に 33-35 頁)が唯一である。

⁶⁵ 少数派ではあるが、Baron de Ferrieres は、「選挙費用を減らすという願望は、法律によって物事をより安くできるという誤解に基づいている」と批判し、選挙腐敗を防止する最良の手段は選挙区を拡大して有権者の数を増やすことであると述べて、選挙費用規制自体に懐疑的姿勢を見せている(*Hansard*, HC, vol.276, cols.1672-1673(4 June 1883))。

⁶⁶ *Ibid.*, cols.1694-1695。

⁶⁷ *Ibid.*, col.1652。なお、Warton 議員は、腐敗行為を本当に無くしたいなら、秘密投票制度をやめるべきと主張する。なぜなら、秘密投票制度により、腐敗した有権者が両政党から買収を受けるという事態が生じているからである。

⁶⁸ *Ibid.*, cols.1656-1658。また、有権者数が同じくらいの選挙区であっても費用上限額に大きな違いが生じているなどと指摘している。例えば、ロンドンには 24000 人の有権者がいて、定数 4 で、上限は 4160 ポンドである。これに対し、ブリストルは 23000 人の有権者がいて、定数 2 で、2010 ポンドが上限である。しかし、Wednesbury は 20000 人の有権者がいて、定数 1 で、920 ポンドが上限額となる(*ibid.*, col.1658)。このように有権者数が比較的近い選挙区であるにもかかわらず、選挙費用上限額に差があると指摘するのである。

⁶⁹ *Ibid.*, cols.1658-1659。Lewis 議員は、「私の意見では、法案はひどく不当で、異常に厳しく、その作用においてばかばかしいほどに不平等で、支持する価値がない」と厳しく法案を批判している(*ibid.*, col.1661)。

⁷⁰ *Ibid.*, cols.1678-1679。これに対し法務総裁は、Grantham 議員が前回の選挙で 13000 ポンド支出していたと指摘し、法案を通じてそのような莫大な支出を回避しようとは考えないのかと批判している(*ibid.*, col.1704)。

⁷¹ この他、Sheil 議員は、選挙費用上限額に関連して、イングランドやスコットランドには有権者が 900 人以下のバ

これらの批判に対し、法務総裁は、特に Lewis 議員への反論として、選挙費用規制は旧来の選挙運動方法を変えることが目的であると応じている。すなわち、これまでの選挙費用の多くは専門的な選挙運動員への報酬に使われていたが、今後はボランティアに依拠した選挙運動を展開することが理想であるとする。法務総裁は、最良の専門的選挙運動員とは、政治的見解を同じくする候補者のために、その能力を無償で提供するような人物のことであり、何の政治的意見も持たず、有償で働くような人物は必ずしも優れた選挙運動員ではないと述べる⁷²。そして、ボランティア主体で行われた選挙区の例として Hackney 選挙区を挙げ、そこでは 19000 人以上の選挙人がいるにも関わらず、ボランティア主体の選挙運動が行われたがゆえに選挙費用は 900 ポンドで済んだとの事例を示した⁷³。法務総裁は、金銭で雇用した専門的選挙運動員の力ではなく、政策の普及を通じて獲得した支持者によってなされる無償の運動に期待していたのである⁷⁴。このように、法務総裁は今後の選挙運動はボランティアに依拠した運動を展開すべきであり、これにより選挙費用の低減が実現できるとして、法案の選挙費用上限額を擁護している。

(ii) 全院委員会での議論

7 月 13 日の全院委員会で Raikes 議員が別表の修正案を提出した。それは、バラ選挙区の実態を例示することで、大きい選挙区では法案の定める上限額で選挙が行えるか疑問があると述べる⁷⁶。そして、現実には適合しない上限額を定めた場合、候補者や選挙事務長が選挙費用収支報告書に虚偽記載をする誘惑に駆られることになると危惧する⁷⁷。Raikes 議員は、「もし、現実と議院の多くの議員の経験とに合致しない基準(scale)を採用するならば、前回の総選挙を汚した恥ずべき腐敗行為をはるかに超えるような、新しくて悪質な害悪に対し門戸を開くようなことになるだろう」と述べて法案修正の必要性を説いている⁷⁸。

修正案に対しては賛否両論であったが、政府は消極的姿勢を見せている。法務総裁によれば、前回の総選挙では大体 250 万ポンドという莫大な費用が用いられていたが、法案に従えばそれが 80 万ポンドにまで減少するという。そして、法案より更に少ない費用で選挙が行われた選挙区を幾つ

ラが僅かしかないので、アイルランドにはそのようなバラが多数存在すると述べて、法案起草者はアイルランドの状態に注意を向けていないと批判している(*ibid.*, cols.1665-1666)。また、Colonel Kingscote は上限額が低いとして、やはり適切な額にすることを要望している(*ibid.*, col.1682)。

⁷² *Ibid.*, cols.1698-1699.

⁷³ *Ibid.*, col.1700.他方で、有権者数が 9000 人未満の Southwark 選挙区では 8000 ポンドもの費用が支出されていたとし、ボランティアに依拠する選挙運動の意義を強調している。

⁷⁴ *Ibid.*, col.1700.

⁷⁵ *Hansard*, HC, vol.281, cols.1427-1428 (13 July 1883). 特に、修正案は有権者が 1000 人から 2000 人までの選挙区における上限額を増加させることを意図したものであると説明している。

⁷⁶ *Ibid.*, col.1429.

⁷⁷ *Ibid.*, col.1430.

⁷⁸ *Ibid.*, col.1431.

か示すことで、法案が選挙運動を行うのに十分な額であると説明する⁷⁹。このように、法務総裁は上限額を増額することには消極的であった。ただし、カウンティ選挙区については、上限額を引き上げることに同意する旨の発言もしており⁸⁰、実際に8月10日の審議において、カウンティ選挙区については、①人口2000人以下の場合の上限額を650ポンドに(原案500ポンド)、②2000人を超える場合の基準となる額を710ポンドに(原案540ポンド)する修正案がCross卿から提出され同意されている⁸¹。

以上のように、庶民院審議では選挙費用規制自体を批判する意見は少なく、具体的な上限額を巡って議論が展開された⁸²。法案を批判する議員は、別表の上限額が低すぎるなどと主張し、選挙の実態に合わせることを主張した。これに対し政府は、選挙費用を低減させるという法案の根幹部分に強くこだわっていた。法案は選挙費用規制にも幾つかの修正が加えられて庶民院を通過するが⁸³、選挙費用を低減させるという根幹部分は維持されている。

(II) 戸別訪問禁止に関する議論

先述の通り、1880年総選挙では戸別訪問の際に買収が行われるという事例が存在したが、戸別訪問が買収の温床になっているとの議論は見られず、このため法案も戸別訪問自体は何ら制約していなかった。ところが、7月2日の全院委員会で戸別訪問禁止を求める修正案が2つ提出されている。第一の修正案はGorst議員が、第二の修正案はLabouchere議員が提出した。

(i) Gorst 修正案に関する議論

① 根拠と賛成論

Gorst議員の修正案は法案8条に関する修正案として提出された。Gorst議員の修正案に従うと、法案8条は「いかなる選挙においても、この法律又は他の法律によって投票することを禁じられている者に投票させた場合、又は候補者が戸別訪問をした場合、違法行為の罪となる。」と修正される(下線部分が修正案で挿入を求めた文言)。このように、Gorst議員は候補者による戸別訪問を違法行為として禁止するよう提案したのである。

Gorst議員は、「戸別訪問という慣行以上に強く非難されてきたものはない。法案では戸別訪問の

⁷⁹ *Ibid.*, cols.1432-1433.

⁸⁰ *Ibid.*, col.1434.

⁸¹ *Hansard*, HC, vol.283, col.131(10 August 1883).

⁸² 本論で見た以外にも、審議の中で様々な修正案が提出されている。例えば、バラ選挙区の上限額を修正する案が出されたが撤回され(*Hansard*, HC, vol.281, cols.1456-1458(13 July 1883))、また、有能な選挙事務長を雇用するには費用上限額が低すぎるとの根拠から選挙事務長への報酬代は費用上限額に含めないことを求める修正案が提出されたが、否決されている(*ibid.*, cols.1458-1459)。この他、Lewis議員がやはりバラ選挙区の上限額を増額する修正案を提出しているが、法務総裁の反対を受けている(*Hansard*, HC, vol.283, cols.121-122(10 August 1883))。さらに、Healy議員は有権者数2000人以下のバラ選挙区の上限額は、アイルランドにとっては高額すぎるとして、アイルランドの場合にはより低い上限額にする修正案を提出したが(*ibid.*, col.123)、否決されている。

⁸³ 貴族院に提出された段階での選挙費用上限額は次のようになっていた。①有権者2000人以下のバラでは350ポンド、②2000人以上のバラでは380ポンドに、有権者1000人増加するごとに30ポンドを加えた額、①有権者2000人以下のカウンティについては、(i)イングランドとスコットランドは650ポンド、(ii)アイルランドは500ポンド、②2000人以上のカウンティについては、(i)イングランドとスコットランドは710ポンドに、有権者1000人ごとに60ポンドを加えた額、(ii)アイルランドは540ポンドに、有権者1000人ごとに40ポンドを加えた額とする(*Hansard*, HL, vol.283, col.698(16 August 1883))。

一種、すなわち有給による戸別訪問をやめさせている。しかし、それはあらゆる種類の戸別訪問をやめさせるべきとの意見を有している人々にとっては不十分なものである」とする。そして、自身の修正案を、「甚だしく品位を下げようなものと思われ、なおかつ、極めて容易にやめさせることができると思われ、戸別訪問という企て」を終わらせることを意図したものであるとする⁸⁴。Gorst 議員は、戸別訪問禁止の具体的な根拠として以下の諸点を挙げている。

第一に、戸別訪問が「悪しき道徳的効果」を有していると主張する。すなわち、戸別訪問は候補者や投票行為に関する誤った観念を有権者に抱かせる効果を持つという。例えば、①候補者は公的義務を担っているのではなく、有権者に奉仕する存在であるとの考えや、②投票は有権者の公的職務を果たすことではなく、単に候補者に支持を与えることなのだという考えを有権者に抱かせることになる、と説明している⁸⁵。Gorst 議員は、候補者は公益の担い手であるはずなのに、戸別訪問で有権者に投票を請うことにより、候補者があたかも私益を追求する存在であるかのようなイメージを有権者に抱かせることになり、また、本来公務であるべき投票行為についても誤ったイメージを抱かせることになると危惧し、戸別訪問を批判している。

第二に、有権者の多くが戸別訪問を迷惑であると感じ、それを嫌っているとの主張である。これに関して、Gorst 議員は自身の経験を踏まえて次のように述べた。

「私は、選挙区の労働者達は、食事中や訪問客を迎える準備のできていない時に、多くの人が続けざまに自宅を訪問してくることを恐らく望んでいないと思う。私は、私が戸別訪問をした労働者達から、戸別訪問という慣行が存在していることは非常に残念であるとか、我々は戸別訪問が好きでないとか、戸別訪問はやめさせるべきだ、と繰り返し語られてきた経験しかないのである〔まさか!(No)との声〕。議員の中には、それについて異なった意見を持つ者もいるだろう。しかし、選挙区民はその慣行が好きでないというのが私の意見だ。」⁸⁶

このように、戸別訪問が有権者の迷惑となっており、有権者も戸別訪問を嫌っているとして戸別訪問を禁止すべきと主張している。

第三に、候補者も戸別訪問を望んでいないとの主張である。すなわち、戸別訪問は「候補者自身にとって幾らか品位を下げるもの」であり、また、エージェントの問題(後述)を伴うなど候補者にとって不都合な面があると指摘して、「私は、戸別訪問は全ての候補者がそれなしで済ませたいと考えている事柄の 1 つであると信じる」と述べ、候補者も戸別訪問を行いたくないと考えていると主張した。さらに、Gorst 議員は、大多数の候補者が戸別訪問をやめたいと希望しているが、「しかし彼らは、全員が戸別訪問をやめない限り自分もやめることができない」のであり、もし戸別訪問を禁止すれば、「それは選挙区民と候補者の双方にとって受け入れ可能なものであろう」と述べて、一律に戸別訪問を禁止することが有権者と候補者双方にとって望ましいものであると主張している⁸⁷。

⁸⁴ *Hansard*, HC, vol. 281, col. 91 (2 July 1883).

⁸⁵ *Ibid.*, col. 91.

⁸⁶ *Ibid.*, col. 91.

⁸⁷ *Ibid.*, cols. 91-93.

第四に、エージェント(agent)⁸⁸の問題を指摘する。これは戸別訪問の際に候補者の全く認知しないエージェントによって候補者に不利益がもたらされるとの主張であり、戸別訪問の「最も悪しき点」であるとされた。これは大きい選挙区を例に説明されている。すなわち、大きい選挙区では候補者の全く知らないエージェントや、候補者が好ましくないと感じるようなエージェントが候補者について回って戸別訪問に従事することになる。そして、このことは選挙訴訟が提起された場合に問題になるとされた。というのも、当時のイギリスでは、候補者のエージェントが選挙違反をした場合には候補者の当選が無効とされたのだが、肝心のエージェントの定義が不明確であり、候補者のエージェントであるか否かの判断は裁判官に委ねられていたのである⁸⁹。Gorst 議員はこの点を踏まえ、候補者の知らない者が戸別訪問をして選挙違反をした場合、その者が自分のエージェントでないことを立証するのが困難であり、候補者が不利益を被る危険があると指摘しているのである⁹⁰。

第五に、戸別訪問をしても政治的問題について議論する時間を確保できず、戸別訪問が選挙運動として機能しないとの主張である。これに対し Onslow 議員が反対の主張をしたが、Gorst 議員はそれに再反論して以下のように述べている。

「Onslow 議員は、小さいバラを代表している。しかし、もし Onslow 議員がそれなりに大きい選挙区を代表しているならば、戸別訪問の際に政治的問題を議論する時間を見出せないであろう。彼に出来ることは、有権者と握手をし、誰に投票するつもりなのかを問うことだけなのである。」⁹¹

このように、大きい選挙区では戸別訪問をしても有権者と議論する時間を確保できないとされた。また、戸別訪問の際に唯一出来ることとして有権者の投票先を問うことが挙げられているが、これについても、秘密投票制度が存在しているので有権者からの正確な回答を期待できないとされた⁹²。これらの主張は、大きい選挙区では戸別訪問が選挙運動として機能していないことを根拠としてその禁止を求めるものである。

以上のように、Gorst 議員の主張する戸別訪問禁止の正当化根拠は、①戸別訪問に伴う弊害を防止すること、②戸別訪問が選挙運動として機能していないことの 2 つに大別できる。①について、戸別訪問が悪しき道徳的効果を有すること、有権者の迷惑になること、候補者にとって不都合であることが挙げられた。②について、大きい選挙区では政治的討論をする時間を確保できないなどと主張された。ところで、これらの根拠のいずれも、買収などの腐敗行為には言及していないことが注目される。すなわち、Gorst 議員は戸別訪問と腐敗行為(買収)との関連性は無いことを前提とした

⁸⁸ なお、'agent' という言葉は、法案では選挙費用支出権限を持つ選挙事務長(election agent)のことを指している。しかしながら、この言葉は一般の選挙運動員を指す場合にも用いられる言葉であり、Gorst 議員が言及している'agent' はその意味であると解されるため、選挙事務長と区別して「エージェント」と記す。

⁸⁹ Orr, *supra* note 3, pp. 305-306, 前田・前掲書注(3)32 頁等参照。

⁹⁰ *Hansard*, HC, vol. 281, col. 92 (2 July 1883). Gorst 議員は、「もし選挙訴訟が提起されたら、選挙での戸別訪問の際に候補者と密接な関係を持っていた人間が、候補者のエージェントではないということを裁判官に理解させるのが非常に困難である」と述べている。

⁹¹ *Ibid.*, cols. 91-92.

⁹² *Ibid.*, col. 92.

上で、その他の弊害を防止することを根拠に禁止を正当化しているのである。この点で、日本の戸別訪問禁止論とは大きく異なっていることが分かる。

修正案に賛成する議員は、Gorst 議員が主張した戸別訪問の弊害論に同調する者が多かった。例えば Monk 議員は、「私は、小さいバラで現在も続けられている戸別訪問の制度は、候補者にとって屈辱的であるだけでなく、選挙区民にとって不快なものであると確信している」と述べて戸別訪問禁止を支持している⁹³。また、Broadhurst 議員も、有権者の圧倒的多数が戸別訪問にうんざりしていること、また、大きい選挙区では有権者全てを戸別訪問することが不可能であること、有給戸別訪問員を大量に雇用できるような金持ちが有利になることなどを主張して修正案を支持している⁹⁴。さらに、J.Cowen 議員は、戸別訪問業(canvassing business)は腐敗行為の根源であり、修正案がこの問題に対処している点で支持するに値すると述べている⁹⁵。

②反対論

しかしながら、多くの議員は修正案に反対の立場であった。反対派の議員は、Gorst 議員の述べる戸別訪問禁止の根拠に反論する形で以下のような根拠を示した。

第一に、大きい選挙区では戸別訪問は役立たないと主張に対する反論であり、小さい選挙区やカウンティ選挙区での実情を引き合いに出して戸別訪問の有用性を説くものである。すなわち、小さい選挙区では戸別訪問の際に政治的議論をすることも可能であるとか、有権者から「戸別訪問をしなければ投票しない」と言われた経験があるなど、戸別訪問が票を獲得するのに不可欠な手段であると主張する。例えば、修正案を「破滅的な効果をもたらすもの」と評した R.Churchill 卿は、小さいバラでは戸別訪問をすることが「絶対に必要である」として、次のように言う。

「Gorst 議員は有権者の自宅で政治的議論をする時間はないと言った。それはとても大きな選挙区には当てはまるだろう。しかし、私はしばしばウッドストック(Woodstock)の有権者達と長時間の政治的議論をしたことがあるし、それは概して素晴らしい結果を伴っていた。」⁹⁶

このように、小さいバラでは政治的議論をする時間も確保でき、戸別訪問が重要な運動方法であるとする。また、小さいバラと同様に、カウンティでも戸別訪問が重要であることが指摘されている。すなわち、カウンティには農業従事者が多くいるが、彼らは普通は政治集会に参加することがないため、候補者が彼らと接触できる唯一の機会が戸別訪問なのである。さらに、「もしカウンティ選出の議員が農業従事者を訪問しなければ、その議員はしばしば彼らの票を失うことが分かるだろう」と述べ、戸別訪問がカウンティの有権者の投票を得るための重要な方法であるとも主張する⁹⁷。

⁹³ *Ibid.*,col.95.

⁹⁴ *Ibid.*,col.96.もともと、有給戸別訪問員の雇用については法案で禁止されているため、この点に関する批判は的外れである。なお、Broadhurst 議員は、「私の意見は、票を求める戸別訪問の完全かつ絶対的な禁止が存在すべきである」と述べ、Gorst 議員の修正案ではまだ不十分であるとする。そして、候補者以外の者についても戸別訪問を禁止すべきであると主張した(*ibid.*,col.96)。

⁹⁵ *Ibid.*,col.97.Cowen 議員は腐敗行為と戸別訪問との関係性を指摘しているようにも見えるが、腐敗の根源であるとされる「戸別訪問業」の説明はされておらず、具体的に何を指しているのか議事録からは明らかでない。

⁹⁶ *Ibid.*,col.94.

⁹⁷ *Ibid.*,col.94.Churchill 卿は、もし修正案が可決されたなら、自身を含めた小さいバラ選出の議員が「迷惑な立場に置

また、Lewis 議員は、戸別訪問を「選挙区民の個人的な理解を得る最良の手段である」と評価しており、さらに、「私のもとを訪問する労を執らなければ、私は投票所へ行くことはないだろう」と言われた経験がしばしばあると述べている⁹⁸。そして、「幾つかの選挙区では戸別訪問することは不可能であるに違いないが、その他の選挙区で戸別訪問が可能である限り、それは適切な慣行であると思うし、存続すべきものと思う」と述べ、小さい選挙区での戸別訪問は適切なものとして容認すべきと説く⁹⁹。この他、Biggar 議員も、小さいバラでは選挙で勝利する最も確実な方法の1つが戸別訪問であると述べる。Biggar 議員の経験では、自分に友好的でない者も含め全ての有権者を訪問するのが常であり、その際に「非友好的な有権者を説得して味方に変えることができた」経験が非常に多くあったという¹⁰⁰。

第二に、有権者が戸別訪問を嫌っているとの主張に対する反論であり、有権者は戸別訪問を嫌っておらず、むしろ戸別訪問を歓迎しているとの主張である。例えば、Churchill 卿は、「有権者は、候補者が有権者を訪ねることは候補者の権限であると知っているし、候補者がそうすることを期待している」と述べている¹⁰¹。また、Onslow 議員は、自身が多くの戸別訪問をしたことを選挙区民は誇りに思っていると述べている¹⁰²、Cross 卿は、1857年の選挙での経験によれば、多くの有権者が Cross 卿と会って喜んでいと述べている¹⁰³。さらに、C.Bentinck 議員は、労働者階級の人々は戸別訪問を支持していると主張する。すなわち、Bentinck 議員の選挙区では有権者の多くが労働者階級の人々であったが、同議員は「私の選挙区民は戸別訪問を有害であるとか屈辱的であるとみなしているとは思わない」と述べている¹⁰⁴。また、先述の通り、Churchill 卿や Lewis 議員らに有権者から「戸別訪問をしなければ投票しない」と言われた経験があると述べているが、これも有権者が戸別訪問を望んでいることの証左であると言える。

第三に、候補者が戸別訪問を嫌っているとの主張に対する反論である。例えば、Onslow 議員は、「私は、自分の政治生活の中で多くの戸別訪問をしてきたし、もっと多くの戸別訪問をしたいと思っている」と述べ、「選挙区民を戸別訪問することを名誉に思う」と述べる¹⁰⁵。また、Lewis 議員も、戸別訪問は全く屈辱的なものではないと主張している¹⁰⁶。さらに、Callan 議員も、戸別訪問の際に屈辱的なことも品位を下げるようなことも見出さなかったと述べている¹⁰⁷。

第四に、戸別訪問には「悪しき道徳的効果」があるとの主張に対する反論である。Gorst 議員は、

かれることになる」と述べる。

⁹⁸ *Ibid.*, col.98. この点については、Churchill 卿も、有権者から「戸別訪問をする労を執らなかつたならば、あなたには投票しなかつただろう」と言われた経験があると述べている(*ibid.*, col.94)。

⁹⁹ *Ibid.*, cols.98-99.

¹⁰⁰ *Ibid.*, col.99.

¹⁰¹ *Ibid.*, col.94.

¹⁰² *Ibid.*, col.96.

¹⁰³ *Ibid.*, cols.96-97.

¹⁰⁴ *Ibid.*, col.97.

¹⁰⁵ *Ibid.*, col.96.

¹⁰⁶ *Ibid.*, col.98.

¹⁰⁷ *Ibid.*, col.99.

戸別訪問は候補者に支持を与えるとの誤ったイメージを有権者に抱かせると述べていたが、Callan 議員は、「私は、それは実際上かなり高度の支持を与えることであると考えている」と述べている¹⁰⁸。このように、Gorst 議員にとっては「悪しき道徳的効果」があると感じられた点も、別の議員にとってはそのようには感じられず、Gorst 議員の主張は支持されなかった。

第五に、戸別訪問を定義することの困難さを指摘するものであり、また、法律で戸別訪問を禁止してもそれは実行不可能であるとする主張である。これは Churchill 卿¹⁰⁹や Cross 卿¹¹⁰によって主張された¹¹¹。

第六に、戸別訪問を禁止することの不合理性を唱える主張である。Lewis 議員は、「私は、有権者や候補者に認められているほんの少しの自由もない内容で法案が可決されることは望んでいない。私自身にとっては、候補者が有権者に会うことや、有権者が候補者に会うことを妨げるのは単純に不合理であると思う」¹¹²と述べており、選挙に際して有権者と候補者とが接触することは当然のことと、それを妨げることは「不合理」としている。

以上の諸点は議員から主張されたものであるが、政府もまた修正案に反対の立場をとった。もともと、法務総裁は次のように述べて、戸別訪問に弊害がある点については同意している。

「私は、Gorst 議員の見解には賛同するが、それらがどのようにして実際上の効力を発揮しうるのか見通すことができない。戸別訪問の問題は、何度も何度も議論されてきた。そして、戸別訪問は最も有害な慣行であることが証明されている。大きい選挙区では戸別訪問はほとんど存在していない。なぜなら、候補者は戸別訪問をする時間がないからだ。しかし、不幸なことに、小さい選挙区では戸別訪問がかなり存在している。そして戸別訪問は、多くの場合、できることならその方法を是非とも回避したいと考えている候補者にとって、極めて屈辱的なものであることが明らかになっている。」¹¹³

このように、法務総裁は戸別訪問に弊害があることには同意するが、修正案の実効性に疑問があることや、有権者との接触を禁じるべき理由も不明であることを根拠に挙げた上で¹¹⁴、修正案への反対を表明した。以上の議論を経て、修正案について採決が行われた。その結果、賛成 18 票対反対 75 票で修正案は否決された¹¹⁵。

(ii) Labouchere 修正案に関する議論

Gorst 議員の修正案が否決された直後、Labouchere 議員が修正案を提出した。同修正案も法案 8

¹⁰⁸ *Ibid.*, col.99.

¹⁰⁹ *Ibid.*, col.94.

¹¹⁰ *Ibid.*, col.97.

¹¹¹ なお、この点について Gorst 議員は、戸別訪問が何を意味するかを述べるのは容易であること、候補者が戸別訪問を行ったか否かの判断も容易にできること、戸別訪問を控えることに困難を感じる者はいないことなどを主張し、戸別訪問の禁止は実行可能な措置であると主張していた(*ibid.*, col.93).

¹¹² *Ibid.*, col.98.

¹¹³ *Ibid.*, col.95.

¹¹⁴ *Ibid.*, col.95.法務総裁は、戸別訪問を禁止しても数多くの脱法措置が講じられる可能性があるとは指摘している。

¹¹⁵ *Ibid.*, col.99.

条に関するものであった。しかし、Labouchere 修正案は、候補者以外の者についても戸別訪問を禁止し、また、有権者の住居だけでなく職場を訪問することも禁止しているなど、規制の対象が Gorst 議員の修正案よりも広がった¹¹⁶。修正案について、Labouchere 議員は次のように説明した。

「私の修正案の目的は、A や B といった人物が、C や D に対し、誰に投票するつもりであるか問うことを禁止することにあるのではなく、現在存在している戸別訪問の制度を終わらせることにある。委員会は有給戸別訪問員を追放した。しかし、両政党には依然としてその仕事に従事しようと考えている非常に多くの素人が存在しているだろう。これらの人々は、現在の制度の下では、戸別訪問が無くならない限り、各々が特定の通りへ行き、各戸を訪問し、有権者が誰に投票するつもりであるかを帳簿に書き記すであろう。私は、それは悪い制度であると思うし、法務総裁の意見でもやはり悪い制度であると信じる。」¹¹⁷

このように、Labouchere 議員は、戸別訪問の制度を「悪い制度」と評価している。そして、有給戸別訪問員を禁止したとしても、依然として戸別訪問を行おうと考えている者が多くいると指摘する。そこで、これらの者についても「悪い制度」である戸別訪問に従事できないようにすることを目的としていたのである。

Labouchere 修正案に関しては、直前に Gorst 修正案が否決されたこともあって、審議は低調なものとなり、どの発言者も基本的には修正案に否定的で、積極的に修正案を支持した者はいなかった。最初に意見を述べた法務総裁は、ここでも戸別訪問という慣行が嫌われていることには同意した。しかし他方で、「この世界には、嫌われてはいるが、取り除くことができないが故に、耐えねばならない数多くの害悪が存在する」と述べて、戸別訪問の禁止が現実には困難であることを指摘する。また、修正案によれば「誰であっても隣人の家へ行き『誰々に投票してくれ』と述べるのが違法行為になる」こと、修正案が「不適切な者に罰則を課している」ことなどを根拠として、修正案に反対している¹¹⁸。

この他、E.Stanhope 議員は、仮に修正案の原理に賛成することができるとしても、それが不公平かつ実行不可能な形になっていると主張し、また、Colonel Nolan も修正案は候補者に対する実行不可能な提案であると述べている。両議員共に戸別訪問の禁止が実行不可能であることを根拠に修正案に反対している¹¹⁹。さらに、Bentinck 議員は、「何らかの地位又は利益を欲している者は戸別訪問をしなければならない。そして、戸別訪問をした者は、しなかった者よりも自身の欲している物を手に入れるよりよい機会を得るのである」と述べて戸別訪問の意義を説きつつ、なぜ議会選挙

¹¹⁶ Labouchere 修正案は次の文言を挿入することを求めた。「候補者若しくはエージェント、又は候補者、エージェント、委員会、選挙に関する団体のいずれかの承認を得た者、若しくはそれらのうちのいずれかの指揮・監督下にある者が、有権者に対し誰に投票するつもりか問う目的をもって、有権者の住居若しくは職場を訪問した場合、又は手紙若しくはチラシを送付した場合は、違法行為の罪となる」(ibid,col.100)。

¹¹⁷ Ibid,col.100.

¹¹⁸ Ibid,col.101.

¹¹⁹ Ibid,col.101.

における戸別訪問だけを禁止の対象とすべきなのか、その理由が不明であると批判する¹²⁰。最後に意見を述べた Cowen 議員は、修正案の真の目的は、候補者が特定の利益団体からうるさくせがまれることを防止したり、特定の団体のためにする戸別訪問を禁止することであると指摘する。すなわち、何らかの団体と結びついている議員にとっては、団体からの圧力を受けやすい戸別訪問が煩わしいものであり、戸別訪問の禁止はそのような議員の要望に沿ったものであると Cowen 議員は指摘する。従って、利益団体との関係が希薄な議員にとっては戸別訪問を禁止する理由はなく、Cowen 議員自身も修正案に反対すると述べた¹²¹。以上の議論の後に採決が行なわれ、賛成 8 対反対 61 で修正案は否決された¹²²。

(III) その他の選挙運動規制に関する議論

法案は選挙費用上限額を規制しただけでなく、一定の項目について費用支出することも禁止している。これにより、一定の選挙運動方法が規制されることになる。以下では、これらの規制に関する議論を簡単に見る。

(i) 雇用できる者の数的制限

先述の通り、法案は別表で雇用できる者の資格とその人数を規定しており、それら以外の者を雇用することを禁止している。これにより 1880 年総選挙で見られた偽装雇用を防止することが意図されていたのだが、政府はこの規制を極めて重視していた。それは、同様の構造を持った 1881 年法案の審議において、法務総裁が次のように述べていたことにも示されている。

「議会にとって審議の真の目的は、政治的争いが、組織やエージェントによってもたらされた結果にではなく、政治的意見の誠実な表明と、その政治的見解が普及すべきとの願望に駆り立てられた人々の自発的な努力に基づくべきではないのか、ということであると考え。選挙運動をするスタッフの雇用には、さらに異議がある。そのように存在している人々は、私が述べたように、金儲けをするという目的しか持っていないのである。彼らは、我々が対処しなければならぬより深刻な腐敗行為を常にけしかけ、しばしば実行している人々である。」¹²³

法務総裁は、選挙が政策で争われるべきことを主張し、また、選挙での雇用が「深刻な腐敗行為」の原因になっているとも指摘している。さらに、法務総裁は、選挙での雇用についても次のように言及している。

「第一の問題は、その多くがもっぱら偽装である、選挙で雇用された者への支払いにどう対処

¹²⁰ *Ibid.*, col.101. なお、Bentinck 議員は、仮に修正案が可決されたならば、それに更なる修正を加えると主張した。更なる修正とは、「いかなる有権者も、候補者が議会でどのように表決するつもりであるかを問う目的をもって、候補者を戸別訪問し、又は手紙若しくはチラシを送った場合、違法行為の罪となる」との文言を追加することであった。これは有権者が候補者を訪問することの禁止を求めるものである。その理由として、有権者の中には、候補者に対する影響力を行使して、候補者の政治的意見を放棄させようと試みる者がいるからだと説明された(*ibid.*, cols.101-102)。つまり、候補者を有権者の圧力から保護するための修正を求めているのである。もっとも、Bentinck 議員は修正案が可決されること自体に懐疑的であったため、このような修正を加えることはないと考えていた。

¹²¹ *Ibid.*, col.102.

¹²² *Ibid.*, col.102.

¹²³ *Hansard*, HC, vol.257, col.266(7 January 1881).

するかということだ。……私としては、議会在、現在の雇用の制度を単に弱めるだけでなく、さらに先へと進むよう奨励したい。」¹²⁴

このように、政府は選挙での雇用が偽装雇用として利用され、多くの腐敗行為をもたらしているとの認識から選挙での雇用に規制を課したのであり、諸規制の中でもとりわけ重視されていたことが分かる。

この規制に対し、雇用できる運動者の数が少なく、十分な選挙運動を行えないとする批判が出ている¹²⁵。そして、雇用できる人数を増やす趣旨の修正案が幾つか提出された¹²⁶。しかし、法務総裁は、法定選挙運動者の数を制限することにより、偽装雇用という変形した買収を回避できると述べて法案を擁護している¹²⁷。また、法務総裁に同調して、雇用できる者を限定することが偽装雇用という腐敗行為を防止し、ボランティアに依拠した選挙運動を行うことが期待できるとして法案を擁護する議員もいた¹²⁸。

(ii) 選挙運動期間の問題

7月2日の全院委員会において、選挙運動期間に関する議論が行われている。この点、Hicks 議員は、修正案を提出しつつ、選挙費用規制がいつから適用されるのかを候補者が知ることができるようにすべきと主張している¹²⁹。これに対しては多くの議員から賛同があった。例えば、法案では選挙の無い時期に選挙区で開催する集会や文書頒布に関する支出が選挙費用にも含まれるのか判別できないこと¹³⁰、また、首相がいつ議会を解散するのか不明確であることなどが指摘され¹³¹、選挙が開始する時期を特定すべきと主張された。しかし、法務総裁は、選挙の開始する時点を明確にすることは不可能であること、また、もし選挙の開始時点が特定されると、選挙期間に入る直前の時期に多額の費用が支出されるなどの弊害が起こると述べる。そして、選挙期間が特定されていなくとも実際上は問題ないと述べて、修正案に消極的姿勢を示した¹³²。結局、修正案は撤回された。

なお、このような選挙費用規制がいつから適用されるのかという問題は、イギリスの選挙運動規制に伴う問題として長らく議論の対象となる¹³³。

(iii) 第三者費用支出の問題

7月2日の全院委員会で、Cross 卿が、候補者とその選挙事務長以外の者、すなわち「第三者」の

¹²⁴ *Ibid.*, cols.266-267.

¹²⁵ *Hansard*, HC, vol.276, col.1686(4 June 1883)の Raikes 議員など。また、大きい選挙区ではより多くの選挙運動者が必要になるとして法案に消極的な議員もいた(*Hansard*, HC, vol.281, cols.1403-1404(13 July 1883)の Salt 議員や、E.Stanhope(*ibid.*, col.1407)議員など)。

¹²⁶ 例えば、Cross 卿は選挙事務長を1人に制限している規定の削除を求めた(*Hansard*, HC, vol.281, cols.1399-1400(13 July 1883))。

¹²⁷ *Ibid.*, col.1401.

¹²⁸ *Ibid.*, cols.1401-1403 の Rylands 議員、Grantham 議員、Labouchere 議員など。

¹²⁹ *Hansard*, HC, vol.281, cols.67-68(2 July 1883).

¹³⁰ *Ibid.*, cols.68-69 の Onslow 議員の主張。

¹³¹ *Ibid.*, cols.70-71 の C.Bentinck 議員の主張。

¹³² *Ibid.*, cols.69-70.

¹³³ とりわけ、第4章で扱う2009年法(政党及び選挙法)の制定過程では、この問題が最大の論点となる。

選挙費用支出を禁止することを意図した修正案を提出している。これは選挙費用規制を徹底するための修正といえる。なぜなら、候補者の選挙費用に上限額を課しても、第三者による支出が自由に認められたままでは、候補者の選挙費用規制が骨抜きにされる危険があるからである。Cross 卿の修正案には法務総裁も賛意を示し¹³⁴、その後の7月4日の審議において第三者の選挙費用支出を禁止する旨の修正が施された¹³⁵。なお、第三者費用の問題としては、特に選挙区外に存在する組織(Association)が選挙期間中だけ選挙区内に入り、そこで莫大な費用を投じて選挙運動をすることが懸念されていた¹³⁶。また、これと関連して、J.Cowen 議員は、現在では選挙区レベルで政治団体が組織的な活動をしており、そこで地方への利益誘導のような形で腐敗行為が行われているとして、政治団体による日常的な活動にも規制が必要ではないかと主張している¹³⁷。

このように、第三者費用規制の問題が議論されていたが、そこで警戒されていたのは組織や団体のような資金力や組織力を備えた第三者の活動であった。なお、1883年法では第三者費用の問題を解決しきれず、次章で扱う1918年国民代表法において改めてこの問題が議論されることになる。

(iv)選挙事務所の問題

法案別表では選挙事務所の数も制限されている¹³⁸。また、選挙事務所に関しては、法案15条がパブを選挙事務所として利用することを禁止している。これは主に供応を防止することを意図したものであると法務総裁が説明している¹³⁹。本条に対しては、地方の選挙区では選挙事務所として使える適当な施設がパブ以外に無いとか¹⁴⁰、大きい選挙区ではパブで演説することが有権者に政見を伝える唯一の方法であるなどとして¹⁴¹、反対する意見が多く出た。しかし、法務総裁はパブが供応に使われる危険性があると繰り返し述べて、本条を修正することに反対している¹⁴²。他方で、パブを禁止するだけでは不十分で、パブに類似する施設をも禁止すべきとの意見が出され¹⁴³、最終的にはパブに類似する施設を選挙事務所とすることも禁止された。

(v)選挙人の輸送費

法案は、金銭を支払った乗物(馬車など)を使用して選挙人を投票所まで輸送することを禁止している。これに関し、H.H.Fowler 議員は、裕福な者が選挙で有利とならないように法案が配慮して

¹³⁴ *Hansard* HC, vol.281, cols.62-63(2 July 1883).

¹³⁵ *Hansard* HC, vol.281, col.351(4 July 1883).

¹³⁶ Cross 卿(*ibid.*, cols.352-353)や、Onslow 議員(*ibid.*, cols.356-357)、Warton 議員(*ibid.*, cols.358-359)の発言など。

¹³⁷ *Hansard* HC, vol.276, cols.1669-1670(4 June 1883).

¹³⁸ ①バラ選挙区では有権者500人ごとに1箇所、②カウンティ選挙区では投票区ごとに1箇所とし、投票区の有権者が500人を超える場合は、500人ごとに1箇所の増設を認めるとされた。

¹³⁹ *Hansard* HC, vol.281, col.196(3 July 1883).

¹⁴⁰ 例えば、Bentinck 議員の主張(*ibid.*, col.194).

¹⁴¹ 例えば、H.D.Wolfe 卿の主張(*ibid.*, col.198)。また、Baron Henry De Worms は、パブの利用を禁止した場合、他に演説会場を借りる必要が生じ、結果的に選挙費用の増額につながるとの反対意見を述べている(*ibid.*, col.213)。

¹⁴² *Ibid.*, cols.223-224.

¹⁴³ Rylands 議員は、パブでの供応を防止するつもりならば、パブの他に「不純なクラブ(spurious clubs)」での供応も防止すべきと主張し(*ibid.*, col.240)、Onslow 議員は特に「肉屋(butcher's shops)」の利用を防止すべきと主張している(*ibid.*, col.248)。この他、Carbutt 議員は、選挙時にはパブ自体を閉鎖させるべきと主張している(*Hansard* HC, vol.276, col.1668(4 June 1883))。

いる点を歓迎しているが、他方で乗物代(レンタル代など)の支出を禁止した点を批判している。なぜなら、裕福な者は自分の乗物を所有しているため、レンタル代を支出する必要がない。むしろ、乗物を所有していない普通の者がレンタルしなければならないのである。このように考えると、裕福な者がその所有する乗物で有権者を輸送することが許されるならば、普通の者が同様のことをするために乗物をレンタルすることも許されるべきであると批判している¹⁴⁴。

以上のような審議を経て、法案は貴族院に送付された。庶民院では法案に幾つもの修正が施されているが、根本的な修正はなかった。

(3) 貴族院審議

貴族院では、8月13日に第一読会、16日に第二読会が開かれた。第二読会では、Northbrook伯爵が法案説明を行い、その際、次のように述べている。

「腐敗行為が増加してきたと言えるだけでなく、前回の選挙で支出された選挙費用も莫大であった。選挙費用は、庶民院の選挙区における優れた代表者であった者に立候補するのを思いとどまらせることによって公益を損ねるだけでなく、選挙に参加する人々が選挙は単にカネの問題であると考えることに慣れさせ、そのことが腐敗行為へと至らせることになるという効果も有している。」¹⁴⁵

そして、このような事態に対処するためには、より強力な改善策が必要であり、法案はそのためのものであると説明している。このように、貴族院でも法案の目的が腐敗行為への対処と選挙費用の減少による機会均等の実現にあることが説明された。貴族院でも法案は数多くの修正を受けているが、特筆すべき議論は行われておらず¹⁴⁶、法案は8月22日に第三読会を通過した。

(4) 小括

以上のようにして1883年法が成立した¹⁴⁷。1883年法による選挙運動規制は、主として選挙費用規制を軸としたものであり、選挙費用に量的規制と質的規制を課すものであった。量的規制として上限額規制が設けられた。それは有権者の数に応じて上限額が変わる仕組みになっている¹⁴⁸。これに

¹⁴⁴ *Hansard*, HC, vol. 276, cols. 1676-1677 (4 June 1883). これには Cross 卿も同意し、選挙人を投票所へ輸送することの禁止は、選挙権の剥奪になるとする。また、乗物を所有している者への規制も必要になると述べている (*ibid.*, col. 1693)。

¹⁴⁵ *Hansard*, HL, vol. 283, col. 697 (16 August 1883)。

¹⁴⁶ 第二読会では、選挙人の投票所への輸送を規制している点やエージェントの問題に関する主張 (*ibid.*, cols. 701-703)、罰則が厳しすぎるといった主張が出ている (*ibid.*, col. 705)。また、8月20日の委員会審議では、選挙人の輸送を規制している点について簡単な質疑があった (*Hansard*, HL, vol. 283, cols. 1315-1317 (20 August 1883))。

¹⁴⁷ なお、1883年法の抄訳が前田英昭によってなされている(前田英昭「[資料] イギリスにおける腐敗違法行為防止法(一八八三年)」政治学論集 30号(1989年)123頁以下)。

¹⁴⁸ 成立した1883年法では、バラ選挙区では、①選挙人2000人以下のバラ—350ポンド、②2000人を超えるバラ—380ポンドに、選挙人1000人ごとに30ポンドを加えた額、③500人以下のアイルランドのバラ—200ポンド、④500人から1000人までのアイルランドのバラ—250ポンド、⑤1000人から1500人までのアイルランドのバラ—275ポンドとする。また、カウンティ選挙区では、①選挙人2000人以下のカウンティ—650ポンド(イングランド、スコットランド)、②選挙人2000人以下のカウンティ—500ポンド(アイルランド)、③2000人を超えるカウンティ—710ポンドに選挙人1000人ごとに60ポンドを加えた額(イングランド、スコットランド)、④2000人を超えるカウンティ—540ポンドに選挙人1000人ごとに40ポンドを加えた額(アイルランド)とする。

加え、選挙費用を支出する権限を持つ選挙事務長の制度を設け、選挙事務長の指名と届出や、選挙後に選挙費用収支報告書の提出を義務付けるといった規制が新設された。また、選挙費用の質的規制として、一定項目の支出が禁止されている。とりわけ、偽装雇用の防止が重視され、1883年法では雇用できる者の資格と人数を制限した。

以上のような1883年法による選挙運動規制は2つの正当化根拠によって支えられていた。第一が選挙での腐敗行為を防止することであり、第二が選挙での機会均等を実現することであった。もっとも、1883年法制定時においては、腐敗防止という目的が最も重要なものと理解されていたのであり、それが主たる正当化根拠であった。この他、1883年法制定過程では戸別訪問を禁止すべきとの議論も展開されたが、日本とは異なり、戸別訪問が腐敗行為の温床になっているとの議論は見られず¹⁴⁹、戸別訪問禁止論への支持も広まらなかった。

第4節 本章のまとめ

イギリスは古くから選挙運動規制に関する法令を有していた。その多くは選挙での腐敗行為とされた買収や供応などを個別に禁止するものであった。このように、イギリスにおける選挙運動規制は腐敗行為を防止することから始まった。そして、1883年法により体系的な選挙運動規制が成立した。1883年法では選挙費用の量的規制の導入(上限額規制)と質的規制の拡大(偽装雇用の防止)が行われ、このような規制枠組は現在にまで至るイギリス型選挙運動規制の中心となっている。この規制が導入された時も腐敗行為を防止することが主たる根拠とされた。イギリスでは、腐敗行為は金銭と関連するものと理解され、腐敗行為自体を禁止するだけでなく、腐敗行為の源泉である費用面での規制が必要とされたのである。他方で、1883年法制定時には、選挙運動における機会均等を実現することも掲げられたが、選挙運動規制の正当化根拠としては従たる根拠にとどまっていた。

なお、1883年法制定過程で戸別訪問禁止に関する議論が行われていたことは興味深い。この点、イギリスでも戸別訪問の際に買収が行われていたのだが、議会審議では戸別訪問が買収の温床となるから禁止すべきとの主張は見られなかった。むしろ、戸別訪問が有権者の迷惑になっていたり、選挙運動として機能していないことが禁止の根拠とされていた。しかしながら、このような戸別訪問禁止論は多くの議員の支持を得ることはなかった。議員の多くは戸別訪問が有力な運動方法であることを主張し、また、戸別訪問の弊害については同意しつつも、戸別訪問禁止が実際上不可能であることが主張された。

成立した1883年法は、「連合王国における選挙運動の主たる特徴を決定づけた」¹⁵⁰とも評される

¹⁴⁹ ただし、戸別訪問が行われるようになった18世紀頃においては、戸別訪問は買収や脅迫の手段として利用されていたという(M. Rosenbaum, *From Soapbox to Soundbite: Party Political Campaigning in Britain since 1945* (Palgrave Macmillan, 1997) p. 225)。

¹⁵⁰ Seymour, *supra* note 3, p. 442. 腐敗行為又は違法行為を申立てる選挙請願の数は、1880年総選挙では28件あったが、1885年には8件、1900年には5件となり、1883年法の効果が示された(E. J. Evans, *Parliamentary Reform in Britain, c. 1770-1918* (Routledge, 2000) p. 68)。なお、腐敗行為の減少に貢献したのは1883年法のみでなく、1885年議席再配分法による議席再配分も大きな効果を発揮したとされる(Machin, *supra* note 58, p. 93)。他方で、1883年法制定

ほどに画期的なものであった¹⁵¹。イギリスの選挙運動規制は、この 1883 年法を原点として展開していくことになる。

後も腐敗行為は存在しており、完全なる腐敗行為の一掃にはなお時間を要した(see, K. Rix, “The Elimination of Corrupt Practices in British Elections?” Reassessing the Impact of the 1883 Corrupt Practices Act”(2008)500 *The English Historical Review* 65)。

¹⁵¹ 選挙運動規制より広い視野で見ても、1883 年法は重要な意義を持つ。すなわち、1883 年法は同時期に制定された、1884 年国民代表法による選挙権の拡大、1885 年議席再配分法による小選挙区制の採用と相まって、19 世紀後半以降の政党組織や選挙の仕方にも変化をもたらした(H. J. Hanham, *The Reformed Electoral System in Great Britain, 1832-1914*(Historical Association, 1971)pp.25-26)。こうして、イギリスの政党制度や選挙制度は、より現代的な構造へと変化していくことになる。

第2章 選挙運動規制の展開

本章では、1883年法制定以降の選挙運動規制の展開を、主要な選挙立法を取り上げて分析する。具体的には、1918年国民代表法、1948年国民代表法、1983年国民代表法である。これらの他、1952年には選挙運動規制に関して1つの重要な判決が下されており、それはイギリスの選挙費用規制の仕組に多大な影響を与えた。このため、1952年判決についても検討する。

第1節 1918年国民代表法

本節では1918年国民代表法(Representation of the People Act 1918,以下では「1918年法」とする)¹の制定過程を分析する²。1918年法は、限定的ながらも女性に選挙権を認め³、また、選挙人登録制度の改正や議席の再配分、選挙管理費用の国庫負担を定めるなどした重要な立法である⁴。また、選挙運動規制についても重要な改正が行われており、①選挙費用上限額の引き下げ、②第三者(候補者と選挙事務長以外の者)による費用支出の規制が行われている。この他、選挙公営制も一部導入されている。以下では、1918年法制定に影響を与えた議長会議(Speaker's Conference)の報告書を検討し、次に議会審議での議論を見る。

(1)議長会議報告書と法案

自由党のアスキス(Asquith)首相は、1916年に庶民院議長ロウサー(J.W.Lowther)の下に議長会議を設置し、選挙法改正について検討させた。議長会議は1917年1月に報告書⁵を提出し、政府はこれに沿った法案を作成している。

まず、議長会議が検討した項目を確認すると、それは①選挙権の改革、②議席再配分の基準、③選挙人登録制度の改革、④選挙の方法と経費の4つであった⁶。ここに明らかなように、選挙運動規制の問題は本来は議長会議の検討事項に含まれていなかったのである。実際、報告書も、候補者の選挙費用の問題は議長会議への付託事項でないと記している。しかしながら、議長会議は、「選挙戦

¹ Representation of the People Act 1918(7 & 8 Geo.V,c.64).

² 1918年法については、D.E.Butler,*The Electoral System in Britain 1918-1951*(2nd ed.,Oxford University Press,1963)pp.7-13;K.D.Ewing,*The Funding of Political Parties in Britain*(Cambridge University Press,1987)pp.80-82.また、1918年法による女性参政権の拡張について、I.Machin,*The Rise of Democracy in Britain, 1830-1918*(Macmillan Press,2001)pp.139-147.1918年法による選挙公営制の導入と選挙運動規制の強化について、議会審議に焦点を当てたものとして、伊藤唯史「選挙運動に対する公的補助と費用規制——イギリス一八八一年国民代表法における公的補助制度導入とその論議」一橋論叢 120 巻 1 号(1998 年)101 頁以下がある。なお、Pinto-Duschinskyによれば、この時期の政党の資金源は、地主階級でなく、裕福な資本家に依存する形態となり、しかも党中央に資金が集まるようになっていた(M.Pinto-Duschinsky,*British Political Finance 1830-1980*(American Enterprise Institute for Public Policy Research,1981)p.31)。

³ 21歳以上の男性についてはほぼ完全な選挙権が認められたが、女性の場合は30歳以上に限定されるなど差異があった。イギリスで完全な普通選挙が確立するのは1928年の選挙法改正においてである(D.L.Keir,*The Constitutional History of Modern Britain since 1485*9th ed.,Adam & Charles Black,1969)p.474)。

⁴ 実現には至らなかったが、1918法案では比例代表制の導入も試みられた(Butler,*supra* note 2,pp.10-11、小松浩『イギリスの選挙制度——歴史・理論・問題状況』(現代人文社、2003年)53-54頁)。

⁵ *Cd.8463*(1917).

⁶ *Ibid.*,p.3.

に伴う現在の費用は容認できず、かなり減額すべきである」との全員一致の意見があったとして⁷、選挙費用規制についても勧告したのであった。

そして議長会議は、1883年法で認められている選挙費用上限額を次のように変更することを勧告した。すなわち、①カウンティ選挙区では有権者1人当たり7ペンス、②バラ選挙区では有権者1人当たり5ペンス、③3人以上の議員を選出するバラ選挙区では有権者1人当たり4ペンスとする。この変更は、後の議会審議でも説明されているように、従来の費用上限額を大幅に減額するものである。

さらに、注目すべき点として、議長会議は第三者費用の規制も勧告した。議長会議は、「選挙時において、特定候補者の見解を促進するために、政治的団体やその他の団体によって支出される費用」を「有害な慣行(mischievous practice)」とし、そのような慣行が「腐敗及び違法行為防止法の精神に反する」との見解を示す。そして、そのような費用支出を規制することは困難であると認識しつつも、次のような規制を設けることが望ましいと勧告した。すなわち、「候補者の許可を受け、且つ、当該候補者の選挙費用の一部として報告されない限り、候補者の当選を促進する目的をもってする集会の開催又は広告若しくは出版物の発行に費用を支出した者は、腐敗行為を犯したものとす⁸」。

このように、議長会議は選挙費用上限額の引き下げを勧告したほか、第三者の支出する費用にも規制を課すことを勧告したのである。なお、議長会議が注目している第三者とは団体を指しており、政党や利益団体などが特定候補者を支援するための運動が念頭に置かれていた。ところで、議長会議がこれらの規制を勧告した根拠は必ずしも明言されていないが、第三者による支出は「腐敗及び違法行為防止法の精神に反する」との指摘があるように、1883年法の「精神」を貫徹することを目的としてこれらの規制を勧告していることが窺える。

以上の勧告を踏まえて、政府(ロイド・ジョージ(Lloyd George)首相)は法案を作成した。法案は全33か条と別表から成り、第1部が選挙権を、第2部が選挙人登録制度を、第3部が選挙の方法と経費を、第4部が議席の再配分を規定している。選挙運動規制は第3部で扱われており、法案24条、25条、別表が規定している。その内容は、以下に見るように、議長会議勧告に概ね沿ったものである。

まず、法案24条(1)と法案別表3により、1883年法で定められている選挙費用上限額が変更される。すなわち、①カウンティ選挙区では有権者1人当たり7ペンス、②バラ選挙区では有権者1人当たり4ペンス、③3人以上を選出するバラ選挙区では有権者1人当たり5ペンスとする⁹。これにより、選挙費用上限額は次のように減少する。すなわち、平均的な規模の選挙区として有権者数11000人のカウンティを例にとると、現行法では1250ポンドが上限額になっているが、法案では有権者数が約24000人にまで増加し、しかも上限額は750ポンドとなる。同様に、同規模のバラで

⁷ *Ibid.*,p.6.この他、候補者には無料郵便制度の利用が認められるべきと勧告されている。

⁸ *Ibid.*,pp.6-7.

⁹ なお、議長会議報告書と比べて、②と③の額が逆になっていることに注意を要する。ただし、これは単なる印刷上のミスであるとして、後の議会審議の中で議長会議報告書通りの額に修正されることになる。

は、現行法は 650 ポンドが上限額となっているが、法案では 500 ポンドが上限額となる¹⁰。このように、有権者数が倍以上になるにもかかわらず、選挙費用上限額が減少しているのである。なお、法案 24 条(2)は、候補者に選挙区内の有権者への無料郵便の利用を 1 回限りで認めている。

次に、法案 25 条が第三者費用を規制している。すなわち、特定候補者の当選を促進する目的とする集会の開催又は広告若しくは出版物の発行は、その候補者の文書による許可を受け、且つ、その候補者の選挙費用の一部として報告されるのでない限り、支出してはならないと規定する。

(2)庶民院審議

法案は 1917 年 5 月 15 日に第一読会、22 日から第二読会が行われた。その後、委員会審議が 11 月まで行われ、報告段階と 12 月 4 日以降の第三読会及び再度の委員会審議を経て、12 月 7 日に庶民院を通過した。なお、5 月 15 日の第一読会では、Long 植民地相(Secretary of State for the Colonies)が法案説明を行っているが、選挙運動規制に関する説明は行われていない¹¹。

(I)第二読会での議論

5 月 22 日と 23 日に第二読会が行われた。22 日には G.Cave 内相が第一読会におけるよりも詳細な法案説明をすると共に、それらの改革が必要な理由についても説明した¹²。もともと、選挙運動規制への言及は僅かしかなく、法案が選挙費用上限額を低くしたこと、許可を受けていない第三者の費用支出を禁止したことを説明したのみであった¹³。第二読会では、選挙権の拡張(特に女性選挙権)や比例代表制の問題が多く議論された一方で、選挙運動規制に関する議論はあまり行われていない¹⁴。

(II)委員会審議での議論

8 月 15 日と 16 日の委員会審議で選挙運動規制に関する議論が行われている。委員会では、主に第三者費用規制に関する議論と、選挙費用上限額に関する議論が行われている¹⁵。

¹⁰ *Hansard*,HC,vol.98,col.585(22 October 1917).

¹¹ *Hansard*,HC,vol.93,cols.1492-1497(15 May 1917)). なお、政府説明後に C.Hamilton 卿が女性参政権と比例代表制に反対する主張をしている(*ibid.*,cols.1497-1499).

¹² 法案説明では、まず選挙権の拡張が述べられた。内相は、選挙権の拡張により「議會を国民(the nation)の鏡とする」という代表政府(representative Government)の理念により近づくだらうと述べている。また、選挙権拡張の背景には第一次世界大戦の影響があることが言及されている(*Hansard*,HC,vol.93,cols.2134-2135(22 May 1917))。さらに、投票制度の改革として、①秘密投票制の恒久化、②定数 1 の選挙区での択一投票制(alternative vote)の採用、③定数 3 以上の選挙区での単記移議式投票制の採用を説明した(*ibid.*,cols.2138-2139)。

¹³ *Ibid.*,col.2141.

¹⁴ 第二読会では、Samuel 議員が、法案 25 条の目的は「賞賛に値する目的」であるとしつつも、その実効性に不安があることから、その目的を達成するために法案を幾らか明確にする必要があると述べている

(*Hansard*,HC,vol.93,col.2347(23 May 1917))。また、Gilbert 議員も同条の趣旨を歓迎しつつ、規制をより強化することを求めている(*ibid.*,col.2420)。

¹⁵ 法案 24 条に関しては、(2)の無料郵便制度に関する議論が行われた。法案は無料郵便物は 1 オンス以下と規定していたが、これを 4 オンス以下にすることを求める修正案が提出されている。これに関して H.Samuel 議員は、委員会は、選挙に対する有権者の関心を高めたり、有権者に政策を訴える機会を妨げすぎないように注意すべきと述べている。すなわち、選挙費用を低額下させたいとか、郵政省(Post Office)の負担を減らしたいと考えることは「極めて望ましいもの」であるが、民主主義では選挙前に争点を有権者に提示することが必要なものであり、有権者に争点を十分に示すためには無料郵便を 1 オンス以下に限定するのではなく、より増加させるべきとする(*Hansard*,HC,vol.97,col.1297(15 August 1917))。他方で、無料郵便の拡張は議長会議の想定から逸脱することになるとか(*ibid.*,col.1299)、選挙文書の

(i) 第三者費用規制に関する議論

第三者費用規制(法案 25 条)については 8 月 16 日の委員会で審議されている。もっとも、第三者費用を規制すること自体に批判は出ておらず、多くの議員はそれを支持した。なお、委員会審議で問題視されている第三者とは団体や組織としてのそれを指しており、そのような第三者が特定候補者に言及することなく政策を訴えることで間接的に候補者を支援することが問題視されている。

委員会審議では、法案の内容で第三者費用を適切に規制できるのかが問われた。特に、法案が新聞を規制対象としていないことから、新聞が脱法手段に利用されることを懸念して、新聞も第三者費用規制の対象に含めるべきとの主張が見られた。もっとも、政府は、新聞が特定の候補者に言及している場合であっても、それが通常の方法でなされているのであれば訴追されないと答えており、新聞を第三者費用規制の対象に含めることには否定的であった¹⁶。結局、委員会審議では若干の修正が施された程度であった¹⁷。

(ii) 選挙費用上限額に関する議論

選挙費用上限額(別表 3)については 10 月 22 日、24 日に審議されている。先述の通り、法案は①カウンティで 7 ペンス、②バラで 4 ペンス、③3 人以上を選出するバラで 5 ペンスとしていたが、審議の中で③が削除されている¹⁸。また、②の額が 5 ペンスに修正された。これは、原案の 4 ペンスという額が印刷ミスであり、議長会議勧告通りの額(5 ペンス)へと修正したものである¹⁹。

委員会審議では、選挙事務長への報酬代を選挙費用規制の対象から外すことを求める修正案が G.Throne 議員から提出されている。Throne 議員は、選挙費用を可能な限り低くしたいという点については賛同しつつも、法案では有権者の数が増加するにも関わらず、費用上限額が低下していることから、選挙で重要な役割を果たしている選挙事務長に報酬を支払うことが困難になるとする。そこで、あらかじめ選挙事務長の報酬代を規制対象から外しておくことを提案する²⁰。

この問題に関しては、いずれの議員も選挙費用を低く抑えるという目的を共有している一方で、選挙事務長が重要な役割を果たしており、適切な報酬代を確保する必要があるとの認識でも一致していた。このため、意見が割れたのは、どのように両者のバランスをとるかという点であった。なお、政府も両者のバランスをとる必要性を認めている²¹。Throne 議員の修正案に対しては賛否両論

洪水が起こる(*ibid.*,col.1301)などと述べて修正案に反対する意見もあった。なお、最終的には、1 オンスを 2 オンスに増額させる修正が合意された。

¹⁶ *Hansard*,HC,vol.97,col.1437(16 August 1917).

¹⁷ 審議の中で、第三者が費用規制に違反した場合であっても、裁判所が刑の減刑や免除をできるとの規定が追加された。この修正に対しては、第三者に寛容であるとの批判もあったが、政府は合理的で適正な修正であるとして容認している(*ibid.*,col.1435)。

¹⁸ *Hansard*,HC,vol.98,col.895(24 October 1917).

¹⁹ *Ibid.*,col.895.

²⁰ *Hansard*,HC,vol.98,cols.583-584(22 October 1917).

²¹ *Hansard*,HC,vol.98,col.875(24 October 1917)。なお、内相は Throne 議員の修正案の趣旨には好意的であり、Throne 議員とは異なる内容の案を示している。それは、①選挙事務長の報酬代を、選挙費用規制の対象外となっている候補者の個人的支出に含める、②選挙事務長への報酬代は候補者の個人的支出の 10%を超えてはならない、③候補者の個人的支出は 150 ポンドまでとする、というものであった(*ibid.*,col.877)。内相の提案に対しては、候補者によって選挙事務長への報酬額に大きな差異が生じるとの懸念や(*ibid.*,cols.878-879)、議長会議の精神から逸脱するとの批判

であった。例えば、Colonel Sanders は、修正案は「選挙事務長により良い地位」を与えていると評価し²²、他方で Major Newman は修正案が可決された場合、選挙費用が余計に必要となり、貧しい候補者にハンディキャップを負わせることになると批判している²³。また、Chancellor 議員も「法案の目的の1つは、僅かな手段しか持たない人々が議院に至ることを可能にするよう選挙費用を減少させることである」が、修正案は「経費を増加させる効果や、そのような人々がこの場所に至ることをより困難にする効果を有しているだろう」と批判している²⁴。最終的に修正案は否決された²⁵。この他にも幾つかの修正案が提出されたが、内容面での修正は行われず、文言などの細かい修正が施されたのみであった。

以上の議論からは選挙費用上限額を引き下げることの正当化根拠が見てとれる。多くの議員は、選挙費用上限額を引き下げる理由を、「貧しい候補者」や「僅かな手段しか持たない人々」でも選挙運動を行えるようにするためと捉えていた。これは金銭の多寡に関わらず選挙運動を行えることを求めるものであり、候補者間での機会均等を実現することを主張するものである。つまり、選挙費用上限額の引き下げは、候補者間の機会均等実現を根拠に正当化されていたのである。この点、1883年法で選挙費用規制が導入された段階では、機会均等の実現は従たる正当化根拠にとどまっていたが、1918年法制定段階では機会均等論を主張する議員が多数となっており、機会均等論が選挙費用規制の主たる正当化根拠へと変貌していたのである。

(Ⅲ)報告段階

(i)第三者費用規制に関する議論

第三者費用規制に関して、11月26日の審議で P.A.Harris 議員が修正案を提出した。それは選挙事務長以外の者は、選挙事務長から文書による許可を受けない限り、一定期間中(選挙召書が発せられてから投票終了までの期間)は、候補者の当選を図ったり選挙に影響を及ぼす目的をもって選挙費用を支出することを一切禁止し、また選挙事務長以外の者が選挙集会の開催や広告などを行うことも一切禁止するとの内容であった。この修正案は、法案の趣旨をより徹底しようとするものであり、特に「特定候補者の当選を促進し又は獲得する」目的だけでなく、「選挙の結果に影響を及ぼす」目的とする活動をも規制の対象としている点で法案よりも規制対象が広いものであった。

Harris 議員は、修正案の目的は選挙結果に「間接的に」影響を及ぼしている団体に対処するためのものであると述べる。すなわち、世の中には様々な意見を持つ団体が多数存在しているが、これらの団体は、選挙前になると慎重にも候補者に言及せずにポスターの発行や集会の開催を行っており、間接的に選挙結果に影響を与えている。しかし、「国民(public)と有権者は、選挙は可能な限り平穏かつ明確に行われるべきであると強く望んでいるし、私は、宣伝というものは、候補者の公式の団

(*ibid.*,col.880)、選挙事務長への報酬代は候補者の個人的支出とするのではなく、本来の選挙費用規制に含めておくべきとの批判が出ている(*ibid.*,col.885)。

²² *Ibid.*,col.873.

²³ *Ibid.*,col.874.

²⁴ *Ibid.*,cols.874-875.

²⁵ *Ibid.*,col.893.

体や、候補者自身の演説、集会、文書に限定されるべきであると思う」²⁶と主張する。このように、Harris 議員は候補者以外の第三者が選挙結果に影響を与えることは望ましくないとして、第三者の活動を規制することを主張するのである²⁷。

修正案に対して、例えば Samuel 議員が賛意を示した。Samuel 議員も、現実には、特定候補者に言及することなく間接的に選挙結果に影響を及ぼしている団体が存在しているのであり、そのような団体の影響力を排除することを主張している²⁸。また、Gilbert 議員も、第三者費用規制は、1883 年法を現代において機能させるための条項であり、法案の第三者費用規制をより強化することが望ましいとする²⁹。この他、Thorne 議員が、第三者費用規制という法案の目的を達成するためには更なる文言の追加が必要とした上で、「選挙の結果に影響を及ぼす」との文言を追加することで法案の目的が達成できると述べて³⁰、修正案の趣旨に賛同する発言をしている。なお、修正案の趣旨には賛同しつつも、その規定の仕方に疑問を投げかける主張も見られる。Glyn-Jones 議員は、選挙での害悪の防止には賛同するが、修正案には深刻な問題があると指摘する。それは、修正案が第三者による文書等の発行を禁止している一方で、新聞は例外として規制の対象外としている点である。これにより、新聞に選挙広告を出すという抜け道が残されるとする³¹。

他方で、修正案に否定的な意見も見られる。Nield 議員は、第三者としての団体が文書などを発行することがなぜ妨げられねばならないのかと疑問を投げかけ、選挙期間中に第三者が特定の問題を争点化して宣伝物を発行することには意義があると主張している³²。また、Anderson 議員も修正案に消極的であった。Anderson 議員は、「これらの団体は、純粋に教育的な立場から、選挙の機会を利用して彼等独自の見解を訴えるという完全なる権利を有している」³³と述べて、第三者にも選挙運動を行う権利があると述べている。

このように、修正案には賛否両論であったものの、結局修正案は撤回され、政府提出による若干の修正がなされるにとどまった。審議を見ると、第三者費用規制自体は多くの議員によって支持されており、規制の程度を法案程度にとどめるか、あるいは法案以上に強化するかで議論が割れていたが、最終的には法案が維持された。ところで、第三者費用規制を導入する正当化根拠については、政府は必ずしも説明しなかったが、議会審議での議員の発言を見ると、第三者の費用支出を自由に認めることは 1883 年法による選挙費用規制を骨抜きにするものであり、望ましくないと考えられ

²⁶ *Hansard*, HC, vol.99, col.1754 (26 November 1917).

²⁷ *Ibid.*, col.1756.

²⁸ *Ibid.*, cols.1758-1759.

²⁹ *Ibid.*, col.1765.

³⁰ *Ibid.*, col.1766. 政府は、第三者費用規制を防止する一方で、正当な教育的宣伝活動を妨げることのないような「より良い文言」を法案に加えることには同意を示したが、委員会段階ではそのような文言が見つからないとして、後日の議論に委ねることを提案している (*ibid.*, col.1768)。

³¹ *Ibid.*, cols.1762-1763. この点、Holt 議員も、広告について新聞に独占的地位を与えることになるとの危惧から修正案に反対している (*ibid.*, cols.1769-1770)。

³² *Ibid.*, cols.1760-1761.

³³ *Ibid.*, cols.1761-1762. Anderson 議員は、第三者の行う選挙運動には、候補者の行う選挙運動とは異なる教育的効果があると主張している。

ていたことが分かる。この点、Rowlands 議員は、第三者が莫大な費用支出を行うことを認めると、費用規制を受けている候補者が不利な立場に立たされると指摘しており³⁴、候補者の選挙費用規制の趣旨を貫徹するために第三者費用規制が必要とされたことが窺える。そして、候補者の選挙費用規制は、候補者間での機会均等を図ることを目的とするものと理解されていた。これらのことから、第三者費用規制も、突き詰めれば候補者間での機会均等実現を図るための規制であると言える³⁵。

(ii) 選挙費用上限額に関する議論

11月29日の審議では選挙費用上限額について審議された。審議では Gulland 議員が選挙事務長への報酬費用は選挙費用規制の対象外とする旨の修正案を提出している。Gulland 議員は、「選挙事務長は選挙で最も重要な人物」であるが、今後有権者の数が増加すると、選挙文書等に要する費用も増加し、選挙事務長に報酬を払う余裕が無くなると述べている。そこで、選挙事務長への報酬代を選挙費用規制の対象から外すことで、報酬代を確保すべきと主張する³⁶。

このような修正案は、委員会審議の段階で既に提出されており、その時は賛否両論であったのだが、今回は多くの議員が修正案を批判している。それは、修正案は選挙費用の増加につながる危険があり、選挙費用の減少を求める議長会議勧告からも逸脱するものであると批判する。例えば、Harris 議員は、議長会議の示した「最も重要な改革の1つは選挙の経費を減らすことであった」と述べ、いかなる候補者も費用がかかることを理由に立候補を妨げられてはならないのであって、修正案は逆行的措置であると批判する³⁷。結局、修正案に賛同する者はほとんどおらず、修正案は撤回された。

(3) 貴族院審議

貴族院では、12月11日に第一読会、翌日から第二読会が3日間にわたり行われている。その後、委員会審議が行われ、1918年1月29日には第三読会を通過した。その後、貴族院修正を巡って庶民院とのやり取りがあり、2月6日に国王の裁可を経て1918年法が成立した。

委員会審議では選挙運動規制についても議論され、細かいものも含めて幾つかの修正がなされている³⁸。注目されるのは、選挙費用上限額に関する審議において、選挙事務長の報酬代を確保するために、選挙事務長に支払う費用を選挙費用規制の対象外とする修正がなされたことである³⁹。この問題は、庶民院でも繰り返し議論されていたが、貴族院において実現するに至ったのである。さらに、1月29日の報告段階では Parmoor 卿から修正案が出され同意されているが、それは選挙費

³⁴ *Ibid.*, col.1769.

³⁵ 伊藤唯史も、「第三者の影響力によって選挙が左右されることは、選挙における平等を侵すものと考えられていたのである」との理解を示している(伊藤・前掲注(2)107頁)。

³⁶ *Hansard*, HC, vol.99, cols.2331-2332(29 November 1917).

³⁷ *Ibid.*, col.2334.この他、T.Wilson 議員も修正案に強く反対しており(*ibid.*, cols.2343-2345)、また、T.Davies 議員も「我々が望んでいること、そして法案の全体的理念は、選挙費用を減らすことである」と述べて修正案に反対している(*ibid.*, col.2345)。

³⁸ 第三者費用規制についても若干の修正が加えられている(*Hansard*, HL, vol 27, col.1007(22 January 1918)).

³⁹ *Hansard*, HL, vol.27, cols.1098 and 1104(23 January 1918).

用上限額を法案よりも引き下げるものであった⁴⁰。

その後、庶民院で貴族院修正について審議された。選挙事務長への報酬を選挙費用規制の対象外とする貴族院修正については賛否両論であったが⁴¹、採決の末に可決された。他方、選挙費用上限額を引き下げる貴族院修正は認められず、実現しなかった⁴²。

(4)小括

1918年法により、有権者数が大幅に増加した一方で、選挙費用上限額の引き下げが行われた。また、第三者は、候補者または選挙事務長の許可を受けていない限り、集会の開催や広告などの費用を支出できないとする規制が新たに加えられた。これらの規制は、1883年法で導入された選挙費用規制の枠組を維持した上で、それをさらに徹底するものと言える⁴³。

これらの規制の正当化根拠は、選挙運動の機会均等論に依拠していると言える。まず、選挙費用上限額の引き下げについては、金銭のない候補者でも立候補できるようにすることが目的であるとの発言が多く議員からなされている。他方で、1883年法制定時とは異なり、腐敗行為防止論は言及されなかった。これらのことから、選挙費用上限額の引き下げは候補者間の機会均等実現を正当化根拠としていたと言える。また、第三者費用規制についても、それは1883年法の脱法的手段を防止することにより、選挙費用規制の趣旨を徹底するためのものであると主張されている。従って、第三者費用規制も突き詰めれば候補者間での機会均等を図るために必要な規制として正当化されているのである。以上のように、1918年法による選挙運動規制は、1883年法で成立した選挙費用規制を徹底するものであり、それは機会均等論によって正当化されていた⁴⁴。このように、選挙費用規制という規制構造自体は1883年法の延長線上にあるものの、その正当化根拠は変遷していることが指摘できる。

第2節 1948年国民代表法

1945年7月5日、第二次大戦後初となる総選挙が実施され、労働党が史上初めて単独過半数を獲得した⁴⁵。そして、クレメント・アトリー(Clement Attlee)率いる労働党政権の下で1948年国民

⁴⁰ *Hansard*, HL, vol.28, col.60(29 January 1918).これは比例代表制を採用するとした上で、①カウンティでは7ペンスから4ペンスに、②バラでは5ペンスから3ペンスへと引き下げる内容であった。

⁴¹ 賛成論者として例えば、Sir G.Youngerがいた。反対論としては、例えばWatt議員が、選挙事務長への報酬を選挙費用規制の対象外とするのは、自由党や労働党が長年にわたって試みてきた選挙費用の制限を覆すようなものであると批判している(*Hansard*, HC, vol.101, col.1992(1 February 1918))。

⁴² *Ibid.*, col.2003.

⁴³ 選挙運動規制より広い視点で見ても、1918年法はイギリス憲政史の中で重要な地位を占めている。すなわち、1918年法で多数代表制(小選挙区制)が維持されたことが、後の戦間期における保守党の覇権を可能にし、また、同法による選挙権の拡張が、「階級意識」の成長と相まって、保守党と労働党による「二大政党制」への復帰に貢献したのである(V.Bogdanor, "Britain: The Political Constitution" in V.Bogdanor(ed.), *Constitutions in Democratic Politics*(Gower, 1988)p.58)。

⁴⁴ 伊藤唯史も、1918年法によって導入された諸制度は、「あくまでも候補者同士での平等を確保しようとしたものであり、しかも当時の現職議員本位の制度構想だった」と指摘する(伊藤・前掲注(2)112頁)。

⁴⁵ 総選挙の結果、労働党は640議席中393議席を、保守党は213議席を獲得した。同選挙については、see, C.Cook & J.Stevenson, *A History of British Elections Since 1689*(Routledge, 2014)pp.158-162; D.E.Butler, *British General*

代表法(Representation of the People Act 1948,以下では「1948年法」とする)⁴⁶が制定された。1948年法により、形式的には各種の選挙立法が単一の法典に統合され、内容的には議席の包括的な再配分の実施、大学選挙区等の廃止による「1人1票」の実現などの変化がもたらされた。もっとも、1948年法全体を見た場合、その内容は既存の選挙立法を体系化・現代化したものであり、選挙制度全体に根本的な変革をもたらしたとまでは言えない⁴⁷。しかしながら、選挙運動規制について見ると、選挙費用上限額の引き下げや、第三者費用規制の強化が行われている。

1948年法制定に際しては、まず幾つかの調査委員会が設置されている。そこで、以下では調査委員会の報告書を検討した上で、議会審議の内容を分析する。

(1) 報告書の検討

(I) 議長会議勧告

1944年に議長会議が開催された⁴⁸。議長会議は労働党政権以前に設置されたものであるが、ここで勧告された内容は1948年法で実現している。議長会議は1944年5月と7月の2回にわたって報告書を提出しているが⁴⁹、選挙運動に関しては7月の報告書が扱っている。7月の報告書は「議会選挙に関する管理と経費並びに候補者と議員の負担となる費用」について勧告しており⁵⁰、この中で選挙運動規制についても勧告されている。

まず、選挙費用について、支出上限額の引き下げが勧告された。すなわち、①バラ選挙区では450ポンドに有権者1人当たり1ペニーを加えた額を、②カウンティ選挙区では450ポンドに有権者1人当たり1.5ペンスを加えた額を上限額とする(para.1)。また、第三者費用を規制している1918年法34条について、その適用範囲を拡大し、候補者以外の団体や個人によって支出される一切の費用に適用するよう修正すべきと勧告された(para.3)。さらに、選挙公営制として、1918年法では選挙集会のために学校やホールを利用する権利が候補者に認められていたが、この制度の拡充が勧告された(para.7)⁵¹。

次に、放送について、国外からのラジオ放送を規制することが勧告された⁵²。すなわち、連合王

Elections since 1945(Blackwell,1989)pp.8-9.総選挙の結果については、C.Rallings & M. Thrasher(eds.),*British Electoral Facts 1832-2012*(Biteback,2012)pp.33-34も参照。この総選挙以降、保守党と労働党による二大政党制が成立したことから、1945年は重要な年として位置づけられている(P.Norris,*Electoral Change in Britain since 1945*(Blackwell,1997)p201)。

⁴⁶ Representation of the People Act 1948(11 & 12 Geo.VI,c.65).1948年法については、see,Butler,*supra* note2,ch.5.

⁴⁷ Butlerは、「有権者の規模や選挙活動に対する[1948年国民代表]法案の実質的影響は、他の主要な国民代表法案のそれよりもはるかに小さかった」と評している(*ibid.*,p.109)。

⁴⁸ 議長会議の目的は、①議席の再配分、②選挙権に関する改革、③議会選挙の管理と経費並びに候補者と議員の負担となる費用、④選挙の方法、という4項目について検討することにあつた(*Cmd.653A*(1944)p2)。

⁴⁹ 5月報告書が*Cmd.6534*(1944)で、7月報告書が*Cmd.6543*(1944)である。

⁵⁰ より具体的には、①選挙費用、②慈善事業への出資および政党組織への寄付、③候補者の供託金、④投票設備、⑤乗物(conveyances)の利用、⑥身体に障がいのある者による不在者投票、⑦放送、⑧兵役中の有権者、という8項目について勧告している。

⁵¹ なお議長会議は、既に法律で規定されているものを除き、国家による郵便や印刷に関するいかなる便宜も候補者に与えられるべきでないとも勧告しており(para.4)、公営制の範囲を限定しようとする意識が窺える。

⁵² イギリスではラジオ放送が1924年から始まっており、選挙運動にも利用されていた。1945年総選挙では、英国放送協会(BBC)により、各政党に20〜30分ほどの時間が配当され、選挙に関する宣伝が行われた(Butler,*supra*

国(United Kingdom)の外部にある無線局から選挙に影響を与える放送を促進したり、その援助をした英国臣民(British subject)を処罰すべきとされた。他方で、国内から行われる放送の規制については、将来の発展を予測することが不可能であることを考慮して、勧告していない(para.18)。

以上のように、議長会議は 1918 年法に続いて選挙費用上限額の引き下げを勧告した。ここからは、1883 年法による規制を維持し、それを更に徹底しようとの意図が窺える。また、第三者費用規制の強化も勧告されており、団体だけでなく個人の支出についても規制すべきことが示された。さらに、放送という現代的な選挙運動方法の規制が勧告されたことも注目されるが、禁止されるのは国外からの放送のみである。なお、報告書は「議会選挙に関連する様々な法律を統合することが望ましいだろう」⁵³として選挙立法の統合を要望しているが、具体的な勧告はしていない。以上の勧告は、次に見る調査委員会により具体的に検討されることになる。

(II)調査委員会中間報告書

1944 年 10 月、「選挙法改正に関する委員会」が設置された⁵⁴。調査委員会は 1945 年 2 月に中間報告書⁵⁵を、1947 年 12 月に最終報告書を提出した。なお、調査委員会の目的は、①議会選挙における腐敗及び違法行為に関する法について、②議会選挙における投票と投票集計に関する 1872 年投票法の諸条項について、③地方選挙における同様の問題に関する法について、④選挙集会に用いる学校やホールの利用及び放送に関する議長会議の勧告について、それぞれ検討し勧告することである⁵⁶。以下では、まず中間報告書を検討する。

中間報告書は、議長会議が勧告した項目を実行するためにより具体的な検討を行っている⁵⁷。選挙運動規制に関しては、第三者費用規制と放送の規制が検討されている。

まず、第三者費用規制について、1918 年法 34 条(1)は「候補者の選挙事務長以外の者は、選挙事務長から文書で許可を受けていない限り、議会選挙で候補者の当選を促進し又は獲得する目的をもって、公開の集会を開催し又は広告、チラシ、出版物を発行するためのいかなる費用も支出してはならない。」(下線筆者)と規定する。中間報告書は、この規定のうち下線部分を削除すべきと勧告した(para.21)⁵⁸。この修正案に厳格に従うと、第三者は選挙事務長の許可がない限り一切の選挙費用を支出できないことになる。

次に、放送について、中間報告書は、国外からの放送の禁止を実行することには様々な困難が伴うとしつつも、法律で規定された場合には一定の規制効果は期待できるとしている(paras.29-30)。

note45,p.5;Norris,*supra* note45,p.198)。

⁵³ *Cmd.6543*(1944)p2.

⁵⁴ 委員長である Cecil Carr 卿の名を冠して「Carr 委員会」とも称される。

⁵⁵ *Cmd.6606*(1945).

⁵⁶ *Ibid.*,p2.

⁵⁷ 中間報告書は、①選挙集会のための学校又はホールの利用と放送、②1918 年国民代表法 34 条(第三者費用規制)の修正、③演説者への費用の支払いを合法化するための修正、④選挙請願(election petition)の結果としてではなく、カウンティ裁判所または執行官裁判所(sheriff court)による、軽微な誤りに対する救済、⑤英国臣民が連合王国外の無線局から議会選挙に影響を与える放送をすることの禁止、⑥地方における投票設備の拡充、という 6 項目について勧告している(para.1)。これらはいずれも議長会議で勧告されていた事項である。

⁵⁸ 報告書原文では、下線部分がイタリック体で表記されている。

また、後に見る法案との関係では、首相やその他の著名な政治家が、選挙期間中に国際会議などに出席するためにイギリスを離れた場合に、国内の有権者に向けて演説をしたいと考えるような場合が想定できるのではないかと述べている点が注目される(para.29)。この点は法案起草に際しても考慮され、法案では英国放送協会(BBC)と協定を結んでいる場合には国外からの放送が例外的に認められることになる。

以上のように、中間報告書は議長会議の勧告を実行するためのより具体的な検討を行っている。とりわけ、第三者費用規制については厳格な規制が求められている。

(III)調査委員会最終報告書

調査委員会は1947年12月に最終報告書⁵⁹を提出した。最終報告書は、①選挙の管理、②腐敗及び違法行為という2つに関して勧告しており、このうち②で選挙運動規制が扱われている。

まず、最終報告書は、腐敗行為に関するルールについて、可能な限り議会選挙と地方選挙の双方に適用される統一的な法典が必要であるとの考えを示す。さらに、「文言の形態だけでなく実体面に関しても、法のこの部分は現代化が必要である」こと、「法の明確化及び裁判所の諸判決の取り込みが必要」であるとする(para.36)。このように、統一的な法典の必要性、法律の現代化・明確化、諸判決の制定法化が求められた⁶⁰。その上で、腐敗行為関連として、①候補者の選挙費用、②選挙出版物への印刷者及び発行者の氏名及び住所の記載⁶¹、③腐敗行為で有罪判決を受けた者の公民権停止期間、④選挙請願と違反者の訴追という4つの項目について勧告している。以下では、①について検討する。

候補者の選挙費用について、支出上限額の再検討が提案される。すなわち、先に見た議長会議は450ポンドを基準額として、それに有権者数に応じた金額を加えた額を上限額とすることを勧告していたが、「印刷その他のサービスに関する経費の増大という点から見ると、この基準額は今やあまりに低すぎるということが我々に示唆されてきた」とする(para.38)。つまり、現在の物価に照らすと議長会議が示した金額は低すぎるため、支出上限額を再検討することを要するとしている。

次に、第三者費用規制について、中間報告書は、許可を受けていない第三者による支出を一切禁止するために1918年法34条の修正案を提案していたが、これに対し最終報告書は、「示唆された修正は、選挙に影響を与えるあらゆる種類の費用を完全に含んでいるわけではない」として⁶²、さらなる修正を加えることを提案している。それは具体的な条文の形では提案されなかったが、「選挙に影響を及ぼすことを目的とするいかなる費用も含む」ように条文化すべきと勧告された(para.39)。

⁵⁹ Cmd.7286(1947).

⁶⁰ このような単一法への統合という視点は、腐敗行為に限らず、選挙法全体に当てはまるものとして提案されている(para.4)。

⁶¹ 1883年法18条は、選挙でのビラ、プラカード及びポスターの表面に印刷者及び発行者の氏名と住所を記載しなければならないと規定していた。最終報告書は、この要件を印刷その他の方法で複製される、選挙に関係するあらゆる文書に適用することを勧告している(para.49)。

⁶² 例えば、候補者Bの当選を図ることを目的とするものではないが、候補者Aに反対する目的でなされる宣伝の費用は、「選挙に影響を与えるあらゆる種類の費用」に該当するが、それは中間報告書の勧告では規制されていないと指摘する。

このように、法案起草の方向性は示されたが、具体的な条文化は政府に委ねられた。もっとも、後に見るように、政府はこの勧告を退けている。

また、候補者の選挙費用に関連して、1883年法は選挙事務所の数や、雇用できる者に対しても制限を課しているが、最終報告書は、選挙費用上限額の規制だけでも十分な予防手段(safeguard)になっているとして、これらの制限は廃止すべきとしている。この他、1883年法では音楽隊、たいまつ、旗、リボン等の利用に費用支出することも禁止されているが、このような規制も不要であり廃止すべきとする⁶³。このように、最終報告書は、規制としては選挙費用上限額のみを課し、具体的な金銭の利用方法については候補者の自由に委ねるべきとしている。ただし、戸別訪問員(canvassers)の雇用禁止だけは維持されるべきとしている(para.40)。

なお、以上の他に最終報告書で注目されるのは、乗物(vehicles)の利用制限を勧告した点である。乗物の制限については、議長会議でも検討されていたが、具体的な勧告には至らなかった項目である。この点、選挙で一方の候補者が乗物を誇示することは、別の候補者に対し「不適切な優位性」を与えるものであり、「平等を確保するためには、候補者の自由に任されている乗物の数に何らかの制限があるべきである」という見解が調査委員会に提示されてきたとする。そこで調査委員会は、この主張を受け入れ、乗物の利用に対し台数制限などの規制を課すべきと勧告した。もっとも、調査委員会の全員がこの勧告を支持したわけではなく、幾人かは自動車(motor car)が普通の輸送手段となりつつある現代において、このような規制は不要であり、望ましくもないと反対していた(para.41)。

以上のように、最終報告書は、選挙立法の体系化・現代化という要請を掲げた上で、選挙費用上限額の再検討や、第三者費用規制の徹底、さらには乗物の利用制限について勧告した。他方で、支出の内容に関する規制はもはや不要であるとして撤廃することを求めている。

(IV)法案

以上の各報告書を踏まえて、政府は法案を作成した⁶⁴。法案は全75か条と別表から成り、①議会選挙に関する選挙権の付与と行使、②地方政府選挙に関する選挙権の付与と行使に関する特別規定、③腐敗行為・違法行為及びその他選挙運動に関する規定、④イングランド及びウェールズにおける地方政府選挙に関する特別規定、⑤スコットランドにおける地方政府選挙に関する特別規定、⑥雑則、という構成になっている。

選挙運動規制は③で扱われている⁶⁵。まず、選挙費用上限額(法案31条)については、①バラ選挙

⁶³ この勧告は法案に組み込まれたものの(法案41条)、議会審議で修正され、音楽隊、たいまつ、旗、横断幕(banners)、帽章(cockades)への費用支出自由化は見送られた。その際、修正案を提出した N.Macpherson 議員は、「選挙の主たる目的は、人々が可能な限り平静かつ冷静なやり方で彼らの判断力を行使できるようにすることである」と述べて、音楽隊などを利用することに反対している(Hansard HC, vol.449, col.1818(21 April 1948))。なお、これらの利用が自由化されるのは、後の1969年国民代表法においてである。

⁶⁴ 法案作成に際しては、本論文で検討した以外にも選挙区割に関する調査委員会の報告書が利用されている。

⁶⁵ 選挙運動規制関係の規定は、①議会選挙(31-35条)、②地方政府選挙(36-38条)、③議会及び地方政府選挙に適用される規定(36-52条)に分類されている。なお、議会選挙については、選挙費用上限額の引き下げ(31条)、無料郵便制度

区では 450 ポンドに有権者 1 人当たり 1 ペニーを加えた額、②カウンティ選挙区では 450 ポンドに有権者 1 人当たり 1.5 ペンスを加えた額を上限額としている。この上限額は、議長会議の勧告を採用したものであるから、最終報告書が勧告した支出上限額の再検討は行われていないことになる。次に、第三者費用規制(法案 40 条)は、1918 年法の規定をベースとして、新たに規制される項目を追加している。1918 年法と比べると、第三者費用規制の範囲が拡大しているが、他方で新聞や個人による些細な支出は規制の対象外とするなど、規制の例外を定める規定も置かれている。この点、中間報告書及び最終報告書は、許可を受けていない第三者による支出を一切禁止するよう勧告していたが、法案は報告書の勧告とは異なる内容となっている⁶⁶。これらの他、国外からの無線局の使用が禁止されているが(法案 35 条)、これに関しては、中間報告書に従い、BBC と協定を結んでいる場合には国外からの放送を例外的に許すと規定している。

以上のように、法案には各報告書の勧告に従っている部分と従っていない部分とがある。とはいえ、勧告と全く異なる規制が盛り込まれているわけではなく、規制の程度に若干の差異があるにとどまる。政府が勧告と異なる規制を採用した理由は、後の議会審議で説明されている。

(V)小括

1944 年の議長会議以来、複数の調査委員会が設置され選挙法改正について検討された。いずれの調査委員会も、選挙費用の問題、すなわち選挙費用上限額と第三者費用の問題を扱っている。調査委員会は既存の規制を維持した上で、それらを時代に適合するよう修正することを求めたのであった。これらの他、放送や乗物の規制も検討されていた。

(2)議会審議

法案は、1948 年 1 月 29 日に庶民院に提出された。2 月 16 日から第二読会で審議され、3 月 16 日から全院委員会で審議された。そして、6 月 23 日に第三読会を通過し、法案は貴族院に送られた。貴族院では目立った議論はなく、7 月 30 日に国王の裁可を受けて 1948 年法が成立した。以上の経過のうち、特に多くの議論が展開された庶民院における全院委員会で審議を中心に分析する⁶⁷。

(1)選挙費用規制に関する議論

法案 31 条は選挙費用上限額の引き下げを行っている。第二読会における Ede 内相の説明によれば、選挙運動規制に関する規定の中でも、本条こそが「最も重要な事項」とされる。Ede 内相は幾つかの事例を示し、この修正がいかに劇的なものであるかを説明している。すなわち、50000 人の有権者がいるカウンティでは現在のところ 1325 ポンドまで支出できるが、法案によれば 762 ポンド 10 ペンスが上限額になる。また、同じ規模のバラでは現在 1091 ポンド 13 ペンス支出でき

(32 条)、選挙集会のための学校等の利用(33 条)、学校における選挙事務室の利用(34 条)、選挙放送(35 条)がある。また、議会選挙と地方政府選挙双方に関係する規制として、第三者費用規制(40 条)、警察官による違法な戸別訪問の禁止が規定されている。もっとも、これらの規定の多くは、既存の立法を統合したものである。

⁶⁶ もっとも、後の審議において、調査委員会の勧告は文字通り全ての第三者支出を規制することまでは意図していなかったとの説明が政府からなされている(*Hansard*, HC, vol. 449, cols. 1741-1742 (20 April 1948))。

⁶⁷ 1948 年法の議会審議では、議席の再配分や大学選挙区の廃止などが大きな関心を集めた一方で、選挙運動規制に関する議論はそれほど行われなかった。

るが、今後は 658 ポンド 13 シリング 8 ペンスが上限となる。さらに、70000 万人の有権者がいるカウンティでは、現在は 1825 ポンド支出できるが、今後は 887 ポンド 10 シリングが上限額となる。同規模のバラでは現在 1508 ポンド 6 シリング 8 ペンスが上限額だが、今後は 741 ポンド 13 シリング 4 ペンスになる⁶⁸。このように、法案は上限額を大幅に引き下げるものであった。

本条は 4 月 20 日の全院委員会で議論された。本条に対し、Grimston 議員は、選挙費用上限額を国務大臣の定める規則(regulation)で変更しうるようにする修正案を提出した。その際、1944 年以降、印刷その他の費用が上昇し続けていることが指摘され、物価に応じて上限額を変えるという方法、それも規則を通じて変更するという柔軟な方法が、議長会議の精神により適うと主張した⁶⁹。これに対し Ede 内相は、議長会議の頃とは状況が異なっていることを認め、現在の状況に適合する上限額を再度設定することは「おそらく良いことである」と述べて、上限額の再設定は容認する姿勢を見せている。他方で内相は、選挙で全政党が多額の不要な資金を消費してきたとして、選挙はもっと安く戦い得るものであるなどと主張している⁷⁰。また、内相は「選挙費用が可能な限り低く保たれているのを望んでいる」とか、仮に選挙費用の額を変更することが必要になっても、それは低い方へと変えることを望むなどと述べており、選挙費用を低く抑えるべきとの立場を明確に示している。その上で、選挙費用に関する事項は「憲法上の重要性のある問題」であるから、法案で定めることが望ましいと述べて修正案に反対した⁷¹。

こうした選挙費用を低く抑えるべきとの見解は議員からも支持された。例えば Paton 議員は、1944 年以來続く物価上昇という事情を考慮して上限額を決定するならば、バラ選挙区では約 1000 ポンドが上限額とされなければならないが、このような上限額は「寛大すぎる」と反対し、選挙費用を「極めて狭い範囲」に抑えることを希望している⁷²。また、修正案を提出した Grimston 議員も、選挙費用を低く抑えるべきとの根本部分については賛同していた⁷³。このように、政府も議員も、選挙費用を低く抑えるとの点では共通していたのである。結局、修正案は撤回された。

もっとも、内相は選挙費用上限額を再設定すること自体は容認しており、実際に 6 月 15 日の委員会で費用上限額が修正されている。これは、労働党、保守党、自由党、民主自由党の代表者が集まり全員一致で決定した結果である。修正後の上限額は、①バラ選挙区では 450 ポンドに有権者 1 人あたり 1.5 ペンスを加えた額、②カウンティ選挙区では 450 ポンドに有権者 1 人あたり 2 ペンスを加えた額となる。これによると、40000 人の有権者がいるカウンティ選挙区では、現行法では 1075 ポンドが上限額となっているが、修正案では 783 ポンド 6 シリング 8 ペンスとなり、同様に 40000 人の有権者がいるバラ選挙区では、現行法では 883 ポンド 6 シリング 8 ペンスが上限額となってい

⁶⁸ *Hansard*, HC, vol. 447, col. 847 (16 February 1948).

⁶⁹ *Hansard*, HC, vol. 449, col. 1718 (20 April 1948).

⁷⁰ *Ibid.*, cols. 1719-1720.

⁷¹ *Ibid.*, cols. 1721-1722.

⁷² *Ibid.*, cols. 1720-1721. この点、Boyd-Carpenter 議員も選挙費用を低く抑えるべきとの Paton 議員の見解に「全面的に同意する」と述べている(*ibid.*, col. 1721).

⁷³ *Ibid.*, col. 1720.

るが、修正案では 700 ポンドとなる⁷⁴。このように、修正後の上限額も現行法に比べて選挙費用を低減させている。

以上のように、政府は選挙費用を可能な限り低く抑えるべきとの理由から選挙費用上限額の引き下げを主張しており、このため、政府は法案起草に際して選挙費用上限額の再検討はせずに議長会議勧告の上限額を採用したものと考えられる。また、仮に上限額を変更するとしても、それを政党間の協議と合意に委ねていたことも窺える。

(II)放送

法案 35 条(1)は選挙における宣伝を規律しており、「何人も、議会選挙において人に投票を与えさせ、又はそれを阻止する目的をもって、英国放送協会が受信し且つ再送信するために当該協会との間でなした協定に従わないで、選挙に関係するいかなる事項もこれを送信するために連合王国外にある無線送信局を使用し又はその使用を援助し、教唆し、助言し若しくは斡旋してはならない」と規定する。これは国外からの放送を禁止する規定であり、議長会議の勧告を受けた規定である⁷⁵。また、中間報告書に従い、BBC との協定がある場合には、例外的に国外からの放送が許されている⁷⁶。

4 月 20 日の全院委員会で本条が議論された。Ede 内相は、35 条(1)は議長会議や調査委員会の勧告を反映した規定であること、国内の放送の規制については勧告されていないこと、特定の候補者のための放送が行われたり、放送が国内から行われた場合には、その費用は候補者の選挙費用に含まれること、また放送が候補者の同意がある場合にのみ行われるべきことなどを説明している⁷⁷。

本条については法的な問題だけでなく、技術的な問題が多く提起されているが⁷⁸、国外からの放送を禁止すること自体を批判する主張は見られなかった。

(III)第三者費用規制に関する議論

法案 40 条は第三者費用規制を規定している。すなわち、選挙事務長から許可を受けていない者による選挙費用支出を禁止している。本条は主として 40 条(1)に関して多くの議論がなされた。40 条(1)は以下のように規定する。

「候補者、その選挙事務長及び選挙事務長によって文書で許可を受けた者以外の何人も、議会選挙又は地方政府選挙において、候補者の当選を促進し又は獲得する目的をもって、次の各号の

⁷⁴ *Hansard*, HC, vol. 452, cols. 352-353 (15 June 1948). なお、この点に関しては第三読会でも説明されている (*Hansard*, HC, vol. 452, col. 1368 (23 June 1948)).

⁷⁵ なお、35 条(2)は公的に発行される投票入場券に類似する文書等を発行することを禁止する規定が置かれ、35 条(3)と(4)は(1)(2)に違反した場合について規定している。

⁷⁶ この例外について、Ede 内相は、イギリス政界の指導的立場にある者が選挙期間中に外国へ行く場合があるが、そのような者にはイギリス国内向けの放送を行うことを認めるべきであり、それが BBC との協定に従って行われる放送であると説明しており (*Hansard*, HC, vol. 449, col. 1736 (20 April 1948))、まさに中間報告書に従った説明をしている。

⁷⁷ *Ibid.*, cols. 1727-1728.

⁷⁸ 例えば、N. Macpherson 議員は、放送がどこから行われたかを技術的に立証することは可能なのか、未知の波長による放送が国外から行われたのかどうかを明確にできるのか、もしそのような放送を違法とするなら、なぜ国内からなされた同様の放送を違法化しないのか、などと問うている (*ibid.*, cols. 1726-1727)。また、外国人や外国政府が放送を通じてイギリスの選挙に影響を与えようとする危険があるとの指摘も見られたが (*ibid.*, cols. 1728-1731)、多くの議員や政府はこれに同調しなかった。

ための費用を支出してはならない。

- (a)公開の集会を開催し又は何らかの公開の展示(display)を準備すること
- (b)広告、チラシ又は出版物を発行すること
- (c)その他選挙人に候補者若しくは候補者の見解、若しくは候補者の後援者(backing)の範囲若しくはその性質を示し、又は他の候補者の評価を下げる(disparaging)こと

但し、本項(c)は

- (i)新聞又はその他の定期刊行物において選挙に関する事項を公表することを制限してはならない。また、
- (ii)個人による総額 10 シリングを超えない支出であって、且つ、他人から示唆され又は他人と共同して負担したものではない支出に適用してはならない。」

1918 年法と比べると、(c)と但書が新たに追加されている。(c)の追加により、第三者は候補者の見解や、候補者に関する情報を選挙人に提示する活動も規制されることになり、規制範囲が拡大していることが分かる。もっとも、(c)は但書(i)、(ii)の場合には適用されず、一定の例外が認められている。

先述の通り、本条の内容は中間報告書及び最終報告書の勧告とは異なるものとなっている。このような差異が生じた経緯について、Ede 内相が 4 月 20 日の委員会で説明している。それによると、本条の原型は 1918 年法 34 条(1)にあるが、同規定の適用範囲を拡大すべきと議長会議から勧告され、これを受けた調査委員会は修正案を提示した。しかし、今度はその修正案の範囲が広すぎて些細な事項をも禁止することになってしまうと考えられた。すなわち、調査委員会の勧告に従うと、例えば、ある候補者に投票するために投票所へ行く際に利用するバス代や、候補者の当選を図るためにする戸別訪問の際の些細な支出についても選挙事務長からの許可を得なければならないことになってしまう。このような厳格な制限は不合理であると考えられることから、政府は 1918 年法の規定をベースとして、新たに適用される項目を追加することにして本条ができたのである⁷⁹。このように、政府は、調査委員会の勧告では規制範囲が広くなりすぎて不合理な結果をもたらすと判断して、調査委員会の勧告を採用しなかったのである。以下では本条に関する議論を見ていく。

(i) 第三者支出の範囲

まず、第三者支出の範囲について議論された。J.S.C.Reid 議員は、44 条(a)～(c)を削除することを求めた。これに従えば、第三者は許可を受けない限り一切の支出ができないことになる。Reid 議員は、第三者支出を原則全て禁止し、例外的に認めるべきとの立場であり、この趣旨を明確にするために修正案を提出したのであった。これに答えたのは法務総裁(Attorney-General)であった。法務総裁は、Reid 議員の修正案は魅力的であるとしつつも、修正案に従うと法の規定が「広すぎる」

⁷⁹ *Ibid.*, cols.1739-1740.政府は、本条の形式でも「事実上、選挙宣伝のあらゆる形態を含んでいるし、議長会議の勧告を十分実行するものと思われる」と述べて議長会議勧告の趣旨を正しく反映していること、さらに「勧告の厳格な適用が引き起こすであろう不合理な制限を課すべきではない」とも述べて、第三者支出をあまりに厳格に規制することに反対した。

ことになり法の執行上困難が生じると述べた。すなわち、本来禁止するほどでもない瑣末な事柄まで禁止範囲に含まれてしまうことになり、それは議長会議や調査委員会の勧告の趣旨からも逸脱してしまうとする。そこで、内相が説明したように、「あらゆる既存の禁止を維持すること、そして、選挙の宣伝であると通常理解されているいかなるものも広く含む文言を追加すること」の方が望ましいと説明した。Reid 議員は必ずしも納得しなかったが、修正案を撤回した⁸⁰。

同様の議論は但書(ii)を巡っても展開された。但書(ii)は個人が自発的に支出した些細な費用については規制しないことを明らかにしている。これについて、Peake 議員が、このような例外を認める意義が理解できないとして削除を求めた。法務総裁は、「我々は選挙費用と考えられる支出のあらゆる形態をおさえたいのだが、しかしそれをあまりに厳格にすることは望んでいない」のであり、個人による些細な支出は禁止対象から外すべきであると述べている⁸¹。

(ii)ジャーナリズムの保護

但書(i)をめぐる、ジャーナリズムの活動に関する議論がなされた。Grimston 議員は、但書(i)の効果が不明確であるとして、その趣旨を説明するよう政府に求めると共にその削除を求めた。これにも法務総裁が答えた。すなわち、(c)を厳格に解釈するならば、例えば、新聞社が選挙集会に記者を派遣したり、選挙に関する社説を書いたり、有権者に投票の仕方を推奨するような場合に支出される費用が規制の対象になると考えられる。しかし、このような支出を禁止することは望ましくないし、全く実行不可能である。そこで、新聞社等が行う通常のジャーナリズムの活動は規制しないことを但書(i)で明らかにしているのである⁸²。他方で、本条のもう1つの意図は、選挙事務長の許可を受けていない「政治的広告(political advertising)」に関する支出を規制することにあると説明されており⁸³、有料で掲載される広告は但書(i)の保護を受けず、規制の対象になると明言された。このように、但書(i)はジャーナリズムの活動を保護するためのものであることから、その削除を求める修正案に対し法務総裁は反対を表明した⁸⁴。

この他、N.Macpherson 議員は、但書(i)に「公正な論評又は報道によって」との文言を挿入する修正案を提出した。これにより、選挙に関する新聞等の活動が公正であることを求めた。しかし法務総裁はこれにも反対した。法務総裁は、但書(i)が通常のジャーナリズムを保護するものであると繰り返し述べた上で、本条は名誉毀損に該当するような行為まで保護するものではないこと、「公正な」という文言は解釈上大きな困難を生じ、法の執行にも困難をもたらすことを指摘した。さらに法務総裁は、偏向的な報道や公正でない論評は非難されなければならないが、そのような事柄

⁸⁰ *Ibid.*, cols.1741-1742.

⁸¹ *Ibid.*, cols.1748-1750.

⁸² *Ibid.*, cols.1742-1743.

⁸³ *Ibid.*, col.1747.

⁸⁴ *Ibid.*, col.1743.なお、この問題に関連して、選挙期間中に特定候補者を支持するために発行されるような特殊な新聞はどう扱われるのか問われたが、法務総裁はそのような特殊な新聞は但書(i)の保護を受けず、(b)の規制を受けると説明した。また、新聞へ寄稿した文書と広告との区別について、両者の効果や目的については同様であるが、前者が無料で行われるのに対し、広告は有料であることに差異があると説明されている(*ibid.*, cols.1743-1744)。

を法律で処理することは「全く誤りである」とも述べる⁸⁵。結局、修正案は撤回された。

(iii)候補者を擁立していない団体の活動

Gallacher 議員は、但書(ii)の後ろに更なる但書の追加を求めた。それは、候補者を擁立していない政治団体が選挙期間中にその見解を選挙人に提示するための費用支出を合法とする規定であった。Gallacher 議員は、選挙の際に候補者を擁立してはいないものの、自己の政策を選挙人に提示したいと考えている政治団体が常に存在しており、そのような政治団体が選挙の際に活動できることをこの修正案で明確にしたいと主張する。修正案に対し法務総裁は反対を表明した。なぜなら、この修正案に従えば、候補者を擁立していない政治団体は無制限に費用を支出できることになるため、脱法手段として利用される危険があるからである⁸⁶。また、Ede 内相も、本条起草の経緯を改めて説明した上で、1918年法で導入された第三者費用規制は「過去30年間にわたって十分に機能してきた実践的な命題であり、私は委員会がそれを存続させることを望む」と述べて修正案に反対している⁸⁷。結局、修正案は否決された。

なお、Gallacher 議員は第三者費用規制それ自体に否定的な主張をしている。すなわち、イギリスでは各選挙区に様々な意見を持った団体が存在しており、各団体が自由に意見表明をしたり費用支出をしている。これらの団体は、たとえどんなに不快な意見であっても、その意見を表明する権利を持っているはずであるし、意見表明を許されるべきであるとする。Gallacher 議員はこのような立場から第三者費用を規制する必要性が理解できないと述べている⁸⁸。

以上のような議論から、政府は、団体による第三者費用支出は厳しく取り締まるべきとしていた一方で、個人による些細な支出や通常のジャーナリズムの活動は保護しようとしていたことが窺える。このため政府は、第三者の支出を一切禁止すべきとの主張を退けている。このような第三者費用規制の正当化根拠としては、1918年法制定時と同様に、候補者の選挙費用規制の脱法手段を防止すること、すなわち候補者の選挙費用規制の趣旨を徹底することが主張されていた。なお、本条には若干の修正が加えられたが、内容面で大きな変化はない。

(IV)自動車の利用

法案の審議過程では、新条項が幾つか追加されている。このうち、選挙運動規制との関係では、自動車の利用を制限する規定が追加されたことが注目される。まず、4月21日の委員会審議において、F.McLeavy 議員が有権者を投票所まで乗せていく目的での自動車の利用を禁止する修正案を提出

⁸⁵ *Ibid.*, cols.1746-1748.

⁸⁶ *Ibid.*, cols.1753-1754.法務総裁は、「もし彼ら[候補者を擁立していない政党]が選挙費用とはみなされない費用の支出を許されるならば、明らかに彼らは選挙過程に影響を及ぼし、なおかつ法律で認められている総額をはるかに超えるような莫大な額を消費することができるだろう」と述べて、この修正案が脱法措置に利用される危険を指摘する。

⁸⁷ *Ibid.*, cols.1757-1758.

⁸⁸ *Ibid.*, cols.1761-1763.Gallacher 議員は、労働党はこのような選挙区レベルの団体の支えがあって政権を獲得するまでに至ったにもかかわらず、こうした団体の活動を規制することは、「[労働党]政府を権力にまで登らせた梯子を切り取っている」ようなものだと批判した(*ibid.*, col.1764)。なお、これに対し Ede 内相は、本条が1918年以降の規制であること、1918年当時は政党以外の団体が、特定の候補者を支援しているわけではないとの理由から多額の金銭を消費していたこと、そのような団体による支出を防止する必要があると考えられたことを説明し、これらの経緯を踏まえると Gallacher 議員の批判は妥当でないと答えている(*ibid.*, col.1765)。

した。McLeavy 議員は、民主主義とは「フェア・プレーと平等の原理の適用によって」⁸⁹表されるものであるとする。そして、裕福な者が自由に自動車を利用できるのは、貧しい者との間で不平等を生じるとして、自動車の利用を制限すべきと主張する⁹⁰。このように、候補者間での機会均等を図るとの根拠から自動車の規制が正当化されている。修正案に対しては、McLeavy 議員と同様に、機会均等論に依拠して賛同する主張も多く見られた⁹¹。他方で、修正案に反対する主張も見られる。例えば Baldwin 議員は、この新条項の支持者達は 25～30 年前の世界に生きているのではないかと皮肉を述べる。なぜなら、確かに 30 年ほど前までは保守党の方が多くの自動車を有していたが、今日では労働党の構成員も保守党の構成員と同じくらい自動車を有しているからである。また、投票所までの距離が遠いような地方の有権者に自動車の利用を認めないことは「全く不公正」であると批判する⁹²。この点、Ede 内相は、個人的に修正案の原理には常に賛同してきたと述べつつも、現段階で修正案を支持することはせずに、後の報告段階で自動車の台数を厳格に制限した案を改めて提出することを宣言した⁹³。

そして、報告段階で Ede 内相が自動車の利用を規制する新条項を提出し、これが成立した。新条項は、候補者の当選を図る目的で有権者を投票に連れていく自動車の利用を違法行為として禁止する。そして、一定の要件の下で自動車の利用を認めるとした。利用できる自動車は、選挙管理官に登録すること、登録を示すプラカードを携行すること、台数制限として①カウンティ選挙区では有権者 1500 人ごとに 1 台、②バラ選挙区では 2500 人ごとに 1 台の利用を認めることなどが規定された。Ede 内相は、1883 年法が乗物の利用を規制していたことに触れ、1883 年当時とは異なる乗物(自動車)の利用に制限を課すことが政党間での公正さのために必要であると説明している⁹⁴。

新条項に対しては、Peak 議員が様々な角度から批判を加えている。例えば、新条項の規定では近隣住民を投票所へ連れて行くことが禁止されているか不明確であること、この点、地方では投票所までの距離が遠いため自動車に近隣住民を乗せて投票所へ行くことがあるのに、そのような行為が禁止されているように思われること、また、利用できる自動車の数が少なすぎることを批判している⁹⁵。他方で、Collins 議員は、「議員諸君がこの条項と法案に求めるべきは、選挙は可能な限り公正に行われるべきであるということと、全ての者にとって条件が可能な限り等しくあるべきであるということだ」⁹⁶と述べて、機会均等論から新条項を支持している。

最終的に 1 点の修正が施されて新条項は成立した⁹⁷。自動車の利用規制については、候補者間で

⁸⁹ *Hansard*, HC, vol. 449, col. 1924 (21 April 1948).

⁹⁰ *Ibid.*, col. 1926.

⁹¹ *Ibid.*, col. 1927 の Fernyhough 議員など。

⁹² *Ibid.*, col. 1928.

⁹³ *Ibid.*, cols. 1931-1932.

⁹⁴ *Hansard*, HC, vol. 452, col. 53 (14 June 1948).

⁹⁵ *Ibid.*, cols. 54-56.

⁹⁶ *Ibid.*, col. 62.

⁹⁷ 原案では利用できる自動車 1 台につき 2 ポンドを選挙費用として報告することとされていたが、この規定が削除された(*ibid.*, cols. 165-168)。

の機会均等を実現するという根拠(より端的に言えば、労働党と保守党との間の機会均等実現)が政府や多くの議員から主張され正当化されていた。他方で、規制が曖昧であるとか、地方では自動車が必要であるなどの批判も多く出ていた。

なお、こうして成立した自動車の利用規制ではあるが、Baldwin 議員が述べていたように、現実には自動車の普及は著しく、このような規制は次第に無用となっていた。このため、1958年に保守党政権下でこの規定が廃止されているが、その時にはほとんど不満が出なかった⁹⁸。

(3)小括

以上のような議論を経て、1948年法は成立した。1948年法による選挙運動規制は、既存の規制を維持した上で、それを強化したものであった。具体的には、選挙費用上限額の引き下げと第三者費用規制の強化(規制範囲の拡大)が行われた。これらは、議長会議をはじめとする複数の調査委員会で検討されてきたものである。また、1948年法では放送に関する規制や自動車の利用に関する規制が新たに加えられている。

こうした規制のうち、選挙費用規制に関する正当化根拠は必ずしも議会審議の中で明言されているわけではなく、それを特定することは1918年法制定時以上に困難な作業である。もっとも、選挙費用上限額の引き下げについては、選挙を可能な限り安い費用で行いたいとの主張が政府・議員の双方から主張されており、この点で1918年法制定時と共通している。また、第三者費用規制についても、1918年法制定時と同様に、候補者の選挙費用規制を徹底するため(脱法手段の防止)であると説明されている。このように、1918年法制定時と比べて特段の違いが見受けられないことから、1948年法による選挙費用規制は1918年法と同様に、候補者間での機会均等を図ることに主眼が置かれていたと推測される。一方で、新設された自動車利用の制限は、候補者間での平等を確保するものであることが明言されている。これらの点を踏まえると、1948年法による選挙運動規制も候補者間での機会均等を実現することが主たる正当化根拠であったと言える。

なお、第三者費用規制に関する議論で見られたように、個人が行う小規模の選挙運動を規制することは不合理であると考えられていた。この傾向は1918年法制定過程でも見られたものである。イギリスでは、候補者や団体が行う選挙運動にはある程度厳格な規制を課す一方で、個人が行う「草の根」レベルでの選挙運動は自由にしておくとの姿勢が見られるのである。

第3節 1952年判決

本節では1952年に下された1つの判決を取り上げる。それは、*R v. Tronoh Mines Ltd*⁹⁹である。本判決は、それまでの選挙費用規制の構造に対する理解を一転させたと評されるものであり、後の選挙立法にも多大な影響を及ぼすことになる。

⁹⁸ D. Butler, "Electoral Reform" (2004) 57(4) *Parliamentary Affairs* 734, p. 741.

⁹⁹ *R v. Tronoh Mines Ltd* [1952] 1 All E.R. 697. 本判決については see, Ewing, *supra* note 2, pp. 95-97;

R. Blackburn, *The Electoral System in Britain* (Macmillan Press, 1995) pp. 284-285. また、次章で扱うニール委員会報告書でも本判決は言及されている (*Cm. 4057-I* (1998), paras. 10.18-10.19).

(1) 1952 年判決

1951 年実施の総選挙に際し、Tronoh Mines Ltd は The Times に広告を掲載した。広告の内容は労働党の財政政策を批判するものであり、それは「来るべき総選挙は、社会主義者の政府の政策により、国が破産した『福祉国家』になるのを防ぐあらゆる機会を我々に与えるだろう。我々は、…企業精神と独創性(business enterprise and initiative)を促進するために信頼に足る首相を伴った新しく強い政府を必要としている」と記していた。この広告の費用支出が、本件選挙区(the cities of London and Westminster)の労働党以外の候補者(より具体的には保守党候補者)の当選を促進し又は獲得する目的でなされたものであり、1949 年国民代表法 63 条(1)(b)及び 63 条(5)に違反するとして Tronoh Mines Ltd 及び同社の書記役(secretary)である Harold Edgar Barrenger、そして The Times の 3 者が告発(charged)された。

1949 年国民代表法 63 条(1)は第三者費用規制に関する規定で、前節で見た 1948 年法の規定を引き継いだものである。なお、63 条(5)はその違反に罰則を科している。63 条(1)は以下のように規定する¹⁰⁰。

「候補者、その選挙事務長及び選挙事務長によって文書で許可を受けた者以外の何人も、選挙での候補者の当選を促進し又は獲得する目的をもって、次の各号のための費用を支出してはならない。

- (a)公開の集会を開催し又は何らかの公開の展示を準備すること
- (b)広告、チラシ又は出版物を発行すること
- (c)その他選挙人に候補者若しくは候補者の見解、若しくは候補者の後援者の範囲若しくはその性質を示し、又は他の候補者の評価を下げること」

本件では上記(b)の違反が争われた。この点、被告人は、1949 年国民代表法 63 条(1)(b)は、特定選挙区における特定候補者に向けられたものであること、また、特定の政策を批判するような広告を禁止するものではないことなどを主張していた。

まず、McNAIR,J 判事は、63 条(1)は(a)から(c)までの項目に関する費用支出を禁止しているが、この点、(a)と(b)の項目も、(c)と同様に「選挙人に候補者若しくは候補者の見解、若しくは候補者の後援者の範囲若しくはその性質を示し、又は他の候補者の評価を下げる」効果を備えたものであるとする。さらに、1889 年の解釈に関する法律(Interpretation Act 1889)1 条(1)に言及しつつ¹⁰¹、本項における「選挙での候補者の当選」とは、「選挙全般における諸候補者(candidates)ではなく、特定の選挙での候補者(a candidate)を意味している」とする。そして、これらを踏まえると、被告人の主張は正当であるとする。

このように、McNAIR,J 判事によれば、(b)が規定する広告等は「選挙人に候補者若しくは候補者

¹⁰⁰ なお、但書は省略した。

¹⁰¹ 1889 年解釈に関する法律(Interpretation Act 1889)1 条(1)は、条文中に単数形で記されている文言であっても、特別の必要がない限りは、複数形を含むものとして解釈するよう規定する。

の見解……」を示す性質のものを意味するし、63条(1)における候補者とは特定の選挙での特定候補者を意味している。そして、本件で問題となっている広告は、政府の政策を批判するものであって、「選人に候補者若しくは候補者の見解……」を示す性質のものではないし、特定選挙での特定候補者に言及するものでもない。従って、本件広告費用は本条の規制の対象外となるのである。

McNAIR,J 判事の検討はここで終わらず、さらに先へと進んでいる。すなわち、被告人が主張したように、63条(1)が禁止している費用は、同条が規定している性質のもの全てを禁止しているのではなく、その一部を禁止しているに過ぎない。そして、63条(1)は、本件で問題となっているような形態の広告、すなわち「特定候補者の見解ではなく特定政党の見解を支持しているもので、なおかつ全国に流通している全国紙における広告」については何ら規定していない。このことは、本件広告は禁止されていないという見解を支持するものであるとする。また、選挙事務長から許可を受けた上で(a)から(c)までの項目に関する費用支出をした場合は、63条(2)により選挙管理官への報告が義務付けられており、その形式は63条(3)と1950年国民代表法規則¹⁰²で定められているのだが、その形式はここで検討している費用支出の報告をするには不適當な形式となっている。この前提に立つと、選挙全体に関連して支出された費用を、特定選挙に関する具体的な報告のために分割することはできないと言える。こうした検討を経て、McNAIR,J 判事は、63条は総選挙で特定政党を支持したり、支持する効果を持った広告への費用支出を禁止することを目的としたものではないとの見解は強く支持できるとする。

さらに、1949年法で「選挙費用」と題された部分(60条から78条)に関しても、「選挙」とは「議会選挙」を指していること、また、「議会選挙」とは「総選挙として一般に知られている諸選挙の集まり(a panoply of elections)」ではなく、特定の選挙区に関する選挙」を意味するとする。従って、60条から78条までの諸条項は特定の選挙区における選挙を扱っているものであり、63条を本件に適用することは上記の解釈と矛盾するとする。こうした検討を踏まえて、McNAIR,J 判事は次のように述べる。

「本条によって禁止されているものは、特定選挙区における特定候補者又は諸候補者を支持する効果を持ったこれらの具体的なカテゴリー [(a)~(c)] の1つに関する費用の支出——そしてその費用は、もし選挙事務長によって許可を受けているならば、当該選挙区に関する選挙費用の一部を形成し、当該選挙区に関する法律上の費用限度額に服すだろう——である。従って、私は、タイムズ社の弁護士による、63条(1)はその真の目的又は効果が一般的で政治的な宣伝のための費用は、たとえそれが複数のうちの特定の候補者を付随的に支援しているとしても、禁止していないとする主張(submission)を容認する。」

McNAIR,J 判事は以上のように述べる。そして、本件では63条(1)に違反する費用支出、つまり特定選挙区で特定候補者を支持するための費用が支出されたという証拠もないことから、本件の費用支出は63条(1)に違反しないと結論された。

¹⁰² S.I.1950/1254.

(2)本判決の影響

本判決は、63条(1)の規定を狭く解釈している。これにより、63条(1)は、特定の選挙区における特定候補者の当選を図ることを目的とした費用を規制するものと解されることになった。このため、特定候補者の当選を図ることを目的としていない第三者の支出は本条の規制の対象外となったのである。また、本判決により、国民代表法による選挙費用関連の規制も、特定の選挙区における特定候補者の選挙費用を規制するものと解されることになった。

こうして、政党が政策を記した文書を発行するのに要した費用や、本件のように企業や労働組合が特定政党の政策を支持するための活動に要した費用は規制の対象外となった。とりわけ、政党の支出する費用が規制の対象外とされた意味は大きい。なぜなら、20世紀後半になると、選挙運動が政党中心に展開されるようになり、しかも全国規模で展開されたことで、政党の支出する費用が膨大な額に膨れ上がっていくにもかかわらず、そのような費用が全くの無制約な状態に置かれることになったからである¹⁰³。このように地方レベル(候補者個人レベル)での規制がある一方で、全国レベルでの規制が存在しないことは極めて不合理な状態であるといえるが¹⁰⁴、全国規模で展開される選挙運動にも規制が及ぶのは、本判決から約半世紀後の2000年法によってである。

第4節 1983年国民代表法

本節では、現行法である1983年国民代表(Representation of the People Act 1983,以下では「1983年法」とする)¹⁰⁵について概観する。先に見た1948年法制定以降も選挙関連の立法は多数制定されており¹⁰⁶、1983年法はそれらを統合したものである。

(1)1983年法の成立

1983年法案は、1982年11月18日に貴族院で第一読会が、12月2日に第二読会が開かれた。第二読会では、大法官(Lord Chancellor)が法案説明を行い、今回の法案は既存の選挙立法を統合したものであること、その主たる内容が①選挙権と選挙人の登録、②選挙の管理、③選挙運動、④選挙後の法的手続(proceedings)という4項目から成ることを説明した¹⁰⁷。法案への反対意見は出ず、法案統合に関する両院合同委員会(Joint Committee on Consolidation Bills)に付託された。そして、12月22日に第三読会を通過し、法案は庶民院に送付された。庶民院でも、法案が純然たる統合法案であることから、反対意見は出なかった。2月2日には第二読会、全院委員会、第三読会と一連の段階を経て、無修正で可決された¹⁰⁸。翌3日に女王の裁可を受けて1983年法が成立した。この

¹⁰³ もっとも、1952年判決以降も政党は第三者費用規制の適用を受ける可能性を考慮して、費用支出を自重していた。しかし、1970年代以降は政党も積極的に費用支出をしていくことになる(M.Linton, *Money and Votes*(Institute for Public Policy Research, 1994)p.9)。

¹⁰⁴ Blackburn, *supra* note 99, p.284.

¹⁰⁵ Representation of the People Act 1983(c.2).

¹⁰⁶ See, Butler, *supra* note 45, pp.43-45.

¹⁰⁷ *Hansard*, HL, vol.436, col.1313(2 December 1982).

¹⁰⁸ *Hansard*, HC, vol.36, col.391(2 February 1983).

ように、1983 年法は特段の議論もなく成立した。次に、1983 年法による選挙運動規制を概観する。

(2) 選挙運動規制の構造

制定時の 1983 年法は全 207 か条、9 つの別表から構成される大法典であった。もっとも、先述の通り、本法は既存の選挙立法を統合したものであるため、選挙運動規制についても特段の変化はない。選挙運動は第 2 部(67 条～119 条)及び別表 3～5 で規定されている¹⁰⁹。以下では、1983 年法による選挙運動規制のうち、特に重要な規制である選挙費用規制、第三者費用規制を見ておく。また、1983 年法には、1948 年法までは存在していなかったテレビ放送に関する規制も盛り込まれているため、これについても言及する。なお、以下で述べる部分は、1983 年以降に修正された箇所も含むことに注意を要する。

(1) 選挙費用規制

1983 年法においても選挙運動規制の中心をなすのは選挙費用規制である。76 条(2)が選挙費用の上限額を規制しており、①カウンティ選挙区では 2700 ポンドに有権者 1 人につき 3.1 ペンスを加えた額、②バラ選挙区では 2700 ポンドに有権者 1 人につき 2.3 ペンスを加えた額を上限額としていた。なお、上限額はその後の物価変動などを考慮して複数回にわたって変更されている。2015 年 5 月 7 日の総選挙では、①カウンティ選挙区では 8700 ポンドに有権者 1 人につき 9 ペンスを加えた額、②バラ選挙区では 8700 ポンドに有権者 1 人につき 6 ペンスを加えた額が上限額となっている¹¹⁰。

また、現在の 1983 年法は選挙費用規制が適用される期間も規定している。すなわち、候補者となった日以降に支出した費用が規制対象となる。そして、候補者となるのは、総選挙の場合、①議会解散の日から、或は②自身で候補者であると宣言した日若しくは他者から候補者であると宣言された日、又は候補者として指名された日から、という 2 つに大別される(1983 年法 118 条 A)。この他、現在の 1983 年法は支出規制の対象となる項目も別表で規定されている¹¹¹。以上をまとめると、現在の 1983 年法の下で規制される選挙費用とは、候補者となった日以降に、候補者の当選を図る目的をもって別表で規定されている項目に関して支出した費用を意味し(1983 年法 90 条 ZA)、このような費用が上限額規制に服するという仕組みになっている。

以上の規制に加えて、選挙事務長を 1 名選任しなければならないこと(候補者自らが選挙事務長になることも可能)、選挙費用は選挙事務長を通じて支出しなければならないこと、選挙後には選挙費

¹⁰⁹ 選挙運動関連の規定を概観すると、67 条から 71 条までが選挙事務長に関する規定、72 条から 90 条までが選挙費用に関する規定、91 条から 94 条までが無料郵便制度や選挙放送の規定、95 条から 98 条までが選挙集会についての規定、99 条と 100 条が警察官による戸別訪問などの禁止、101 条から 105 条までが有権者を投票所まで輸送することに関する規定、106 条から 115 条までが各種の違法行為に関する規定、116 条から 119 条までが補足(supplemental)である。また、別表 3 は選挙費用の報告等に関する規定、別表 4 はイングランドとウェールズにおける地方選挙での選挙費用に関する規定、別表 5 は選挙集会での学校の施設を利用することに関する規定である。

¹¹⁰ S.I.2014/1870.

¹¹¹ これは 2006 年の選挙管理法(Electoral Administration Act)27 条により導入された。別表で掲げられている項目は、①広告費用、②有権者への配布物、③交通費、④公開の集会、⑤選挙事務長その他のスタッフの費用、⑥事務所費及び運営費である。

用報告書の提出が義務付けられること、これらの違反には罰則が科せられることなど、既存の規制が維持されている。

(II) 第三者費用規制

第三者費用に関しては75条が規制している。制定時の1983年法によれば、第三者は、選挙事務長から文書で許可を受けていない限り、①公開の集会を開催し又は何らかの公開の展示を準備すること、②広告、チラシ又は出版物を発行すること、③選挙人に候補者の見解などを示したり、他の候補者の評価を下げることに費用を支出してはならないとされる。ただし、③については、(i)新聞や定期刊行物、BBC又はIBA(Independent Broadcasting Authority)によってなされる放送において選挙に関する事項を公表することを制限してはならず、また、(ii)個人による50ペンスまでの支出には適用されない。この点、③(i)がBBCとIBAによる放送を制限してはならないと規定しているのは、1948年法以降のテレビ放送の発展に対応して追加された規定である。また、③(ii)の50ペンスという額は、1948年法では10シリングだったが、その後の物価変動などを考慮して増額されている。なお、許可を受けて支出した第三者の費用は、選挙後に報告することなどが義務付けられている。

以上の第三者費用規制も、その後の立法により修正を受けているが、基本的な構造は変わっていない¹¹²。

(III) テレビ放送の規制

1983年法には、1948年法では規定されていなかった規制も存在している。それはテレビ放送に関する規制である。テレビの出現は、戸別訪問などの伝統的な選挙運動方法を衰退させたり、また、党首や政党のイメージを前面に出す「イメージ選挙」が行われるようになるなど、選挙運動に大きな影響を与えている¹¹³。そこで以下では、イギリスにおける選挙時のテレビ放送に関する規制を概観しておく¹¹⁴。

イギリスの放送規制として、2003年に制定された通信法(Communications Act 2003)が重要である¹¹⁵。通信法は通信庁(Office of Communications: OFCOM)を設置し、通信に関する規制監督や市民のメディアリテラシーの促進といった役割を与えている。そして、同法は選挙関連の放送につい

¹¹² 2006年の選挙管理法25条による修正を受けており、③の適用を受けない主体が変更されている(1983年法75条1ZZA)。なお、2015年の総選挙では、③(ii)の額は700ポンドとされている。

¹¹³ D.Watts, *British Government and Politics: A Comparative Guide* (2nd ed., Edinburgh University Press, 2012) pp.323-324. こうした「テレビ選挙」は1959年総選挙をきっかけとして展開されるようになる(P.Pulzer, *Political Representation and Elections in Britain* (revised ed., Routledge, 2010) p.84)。

¹¹⁴ イギリスにおけるテレビ放送の規制に関しては、小松・前掲注(4)153頁以下、同「『選挙の自由』と『選挙の公正』」『憲法諸相と改憲論——吉田善明先生古稀記念論文集』(敬文堂、2007年)271頁以下、A.E.Boyle, “Political Broadcasting, Fairness and Administrative Law” [1986] PL 562; A.W.Bradley & K.D.Ewing, *Constitutional & Administrative Law* (15th ed., Longman, 2010) pp.161-162; I.White & O.Gay, “Party Political Broadcasts”, House of Commons Library Research Paper, SN/PC/03354 (2015). 以上の他、新聞を含めた近年のメディア状況について、see, J.McCormick, *Contemporary Britain* (3rd ed., Palgrave Macmillan, 2012) pp.145-149.

¹¹⁵ 通信法の概要は、鈴木賢一「英国の通信法——メディア融合時代における OFCOM の設立」レファレンス 646号(2004年)69頁以下参照。

でも規制している。まず、通信法 321 条は、部分的であれ全体としてであれ、政治的性格を意図する者のための広告や、何らかの政治的目的を実現するための広告等の放送を禁止する。ここで言う「政治的性格」や「政治的目的」は法律上定義されており、選挙結果に影響を与えようとする目的も含まれる¹¹⁶。これにより、選挙運動で放送を利用することが禁止されている。このような放送による政治広告の禁止自体は 1920 年代から存在しているが、それは裕福な候補者や政党が放送を通じて大量の宣伝を行うことを防止すること、すなわち候補者間(政党間)での機会均等を図るためのものであるとされる¹¹⁷。もっとも、選挙で一切の放送が禁止されるわけではなく、厳格な規制の下で利用されている。選挙時のテレビ放送としては、①政党選挙放送(Party Election Broadcasts)と②通常のニュース・報道番組に大別できる¹¹⁸。

第一に、政党選挙放送は、政党が編集権を持ち選挙時になされる放送である。その歴史は古く、1924 年からラジオによる放送が始まり、1951 年からは BBC の主導でテレビによる放送が開始された。現在では、通信庁の定める規則(Ofcom Rules on Party Political and Referendum Broadcasts,2013)が各党への放送回数の割当などに関する一般原則を定めているが、具体的な割当などは政党間の協議と従前の慣行に委ねられている。これまでの慣行では、政権党と野党第一党には同一回数の放送が上限 5 回まで認められ、その他の政党は前回の総選挙における得票率及び当該選挙における立候補者数に応じて配分されている。

第二に、通常のニュース・報道番組は放送局が編集権を持つ。通常の放送については、通信法が政治的問題に関する「格別の公平性」を要求している(320 条 2(a))¹¹⁹。また、「公平原則」を確保するために、通信庁が放送コード(Ofcom Broadcasting Code,2015)を定めており、各放送局はこれを遵守することが求められる。放送コードは、第 6 章で選挙時の放送規制を定めている¹²⁰。これらその他に、選挙時のニュース・報道番組における各党への割当時間は政党選挙放送の割当に準拠して決められるという「ストップ・ウォッチ・ルール」と呼ばれる慣行が存在している。

なお、通常のニュース・報道番組は、個々の選挙区に関する放送と個々の選挙区に関わらない放

¹¹⁶ 谷澤叙彦「英国下院の選挙制度(五)」選挙時報 53 巻 8 号(2004 年)16 頁、T.Lewis & P.Cumper,“Balancing Freedom of Political Expression against Equality of Political Opportunity:the Courts and the UK Broadcasting Ban on Political Advertising”[2009]PL.89,p.92.

¹¹⁷ 既に 1920 年代には、放送においては政治的争点が公正に扱われるべきであるということ承認されていた(Boyle, *supra* note 114, pp.566-567)。

¹¹⁸ なお、選挙時以外の放送として、政党政治放送(Party Political Broadcasts)も実施されている。これは政党が編集権を持ち、各放送局はこれを放送することが義務付けられている(通信法 333 条)。また、通信法は通信庁に対し、政党政治放送に関する規則を定めることも義務付けており、この規則により政党政治放送の放送時間の割当や時間帯などに関する一般原則が定められている。もっとも、具体的な割当などに関しては各放送局と政党間での協議と慣行に委ねられている(小松・前掲論文注(114)274 頁)。

¹¹⁹ なお、BBC は放送コードには服さないが、選挙前に最新の放送コードに合意すると形式で運用されている。

¹²⁰ 選挙時には主要政党に対する報道を正当な量なさなければならないこと、また、主要政党以外の政党や無所属候補者にも適切な報道をすること(6.2)、投票開始以降の選挙報道の禁止(6.4)、投票日当日は投票が終了するまで世論調査の結果を公表することの禁止(6.5)、候補者が選挙期間中に番組のプレゼンターやインタビュアーになることの禁止(6.6)、候補者が選挙期間中に企画された番組に出演することの禁止(6.7)が定められ、この他に選挙区レベルでの報道についての規制も定められている(6.8-6.13)。

送とに区別でき、前者に関して 1983 年法による規制が存在する。まず、候補者が参加する番組は、当該番組に参加した候補者の同意なしに放送することができない(93 条(1)(a))。さらに、立候補締切以前に選挙区に関する放送をすることも禁止されると共に、候補者が参加する番組は当該選挙区の候補者全員の同意がない限り放送することができない(93 条(1)(b))。これらの規制は候補者間の平等を図るための規制とされる¹²¹。すなわち、立候補締切以前の放送を禁止しているのは、立候補時期の差異による不平等を防止するための措置であり、候補者全員の同意を必要としているのは、不公平な編集を阻止することで候補者間の平等を実現するための措置とされる¹²²。

以上のように、テレビ放送による選挙運動は原則として禁止され、例外的に認められている。1983 年法による規制は、主に個別の選挙区を対象とする放送を規制するもので、それは候補者間での機会均等を実現する趣旨である。また、政党が行う選挙放送に関しても、平等を実現する趣旨から規制が設けられているのであり、テレビによる選挙放送規制は、機会均等論に依拠していることが分かる。なお、マスメディアとしては、テレビだけでなく新聞も重要な役割を果たしているが、新聞についてはテレビのような機会均等を図るための規制は存在せず、現実にもイギリスの新聞は党派性が目立つと言われている¹²³。

(3)小括

本節では現行 1983 年法の規制を概観した。1983 年法自体は、既存の選挙立法を統合したものに過ぎず、議会でもほとんど審議が行われていない。このため、1983 年法の立法過程において選挙運動規制がいかなる根拠から正当化されたのかは明確でない。もっとも、1983 年法では既存の選挙運動規制が何らの批判を受けることもなく維持されているため、既存の正当化論が 1983 年法制定時にも妥当していたと推測することは可能であると思われる。実際、1983 年法 75 条がヨーロッパ人権条約 10 条に違反するのではないかが争われた *Bowman* 事件¹²⁴において、イギリス政府は第三者費用規制の目的は裕福な第三者が選挙に影響を与えることを防止することで候補者の公正を確保するものであると主張しており、機会均等論に依拠した主張を展開している¹²⁵。また、テレビ放送の規制に関しては機会均等論に強く依拠している。これらのことから、1983 年法による選挙運動規制の正当化根拠も、候補者間での機会均等を実現することであったと考えられる。

第 5 節 本章のまとめ

本章では、3 つの国民代表法と 1 つの判決を見てきた。これにより、20 世紀におけるイギリスの

¹²¹ Blackburn, *supra* note 99, p. 258.

¹²² もっとも、全候補者の同意を必要とする原則は、候補者に放送の中止を認める「拒否権」を認めるものであり、それは候補者の都合に合わせて濫用される危険を伴っていた。この点が批判され、2000 年法により全候補者の同意原則が削除されるに至った(小松・前掲論文注(114)277 頁、Bradley & Ewing, *supra* note 114, p. 162)。

¹²³ H. Barnett, *Britain Unwrapped: Government and Constitution Explained* (Penguin, 2002) p. 289. 総選挙期間中は、ほとんどの新聞が特定政党への投票を呼びかけたり、逆に投票しないよう呼びかけている(Blackburn, *supra* note 99, p. 263)。

¹²⁴ *Bowman v. United Kingdom* (1998) 26 EHRR 1.

¹²⁵ *Ibid.*, at [36] and [38].

選挙運動規制の展開を跡付けた。その結果、イギリスは 20 世紀を通じて選挙運動規制に根本的な構造上の変化が見られなかったことが指摘できる。すなわち、1883 年法で導入された選挙費用規制が維持され、その強化が行われた程度であった。具体的には、選挙費用上限額の引き下げが行われ、また、第三者費用規制が導入された。これらの他には、新技術の発展を反映して、テレビの規制が新設されており、選挙運動におけるテレビの利用を原則として禁止するなど、厳格な規制が導入されている。

これらの選挙運動規制の正当化根拠としては、20 世紀を通じて候補者間での機会均等を図るという主張が展開されている。1918 年法制定時やその後の展開を見ると、選挙をより安い費用で行うべきとの主張が多く見られる。この主張自体は 1883 年法制定過程でも見られた議論であるが、より詳細に検討すると、それは選挙費用を減少させることで金銭の無い者でも立候補や選挙運動が行えることを求める主張になっていることが分かる。この正当化根拠は、選挙費用上限額の引き下げだけでなく、第三者費用規制や自動車の規制、テレビ放送の規制についても妥当するものであった。このように、20 世紀に入って以降の選挙運動規制は、主として候補者間での機会均等を図ることを正当化根拠としていたのである。以上のように、1883 年法制定時には主たる正当化根拠であった腐敗行為防止論が後退し、1883 年当時は従たる正当化根拠にとどまっていた機会均等論が前面に出てきたことが指摘できる。

なお、1952 年の判決により、選挙費用規制は選挙区レベルにおける候補者個人を対象とするものとされた。これにより、政党や第三者による全国レベルでの支出が増加していく一方で、それを規制する手段が存在しないという状態が続くことになる。

第3章 2000年法による選挙運動規制

本章では、「政党、選挙及びレファレンダム法(Political Parties, Elections and Referendums Act, 以下では「2000年法」とする)」¹の制定過程における選挙運動規制論議を分析する。

前章で見たように、イギリスの選挙費用規制は1952年判決以降、選挙区レベルにおける候補者個人を対象とするものと理解されるようになった。このため、個々の選挙区を超えて展開される全国レベルでの選挙運動や選挙費用支出を規制する手段が存在しなかった。ところが、20世紀後半になると、選挙区レベルでの候補者個人の選挙運動よりも、政党本部による全国レベルでの運動が中心となり、このルートで莫大な選挙費用が支出されるようになってきた²。19世紀後半に導入された規制は、20世紀後半の選挙運動の実態に適合しなくなっていたのである。これに加えて、1990年代に入ると様々な政治腐敗が生じ、国民の政治に対する信頼が低下した。このような状況に対応するため、ブレア(Blair)労働党政権の下での「憲法改革」の一環として³、2000年法が制定されるに至った。

2000年法は政党の政治資金の「入口」と「出口」の双方を規制するものであり、「入口」の規制として政治献金の透明性を確保するための規制を、「出口」の規制として政党の支出する選挙費用に規制を課している。また、2000年法は、政党の登録や会計報告の受理、選挙に関する監督や助言者的役割などを担う選挙委員会(Election Commission)を新設し、限定的な政党助成制度の導入、レファレンダムに関するキャンペーン活動の規制なども定めている⁴。このように、2000年法は政党の活動を包括的に規制するものであり、それは「イギリスの政党を、ヨーロッパで最も規制されていないものから最も高度に規制されたものへと転換させるだろう」⁵と指摘されている。実際、政党の選挙費用が規制を受けるのはイギリス史上初のことであり、2000年法で導入された選挙運動規制の構造やその正当化根拠は注目に値する。

¹ The Political Parties, Elections and Referendums Act 2000(c.41).

² 梅津實「最近のイギリスにおける選挙費用の問題点について」同志社法学 48 卷 1 号(1996 年)68 頁以下参照。

³ 憲法改革全般については、松井幸夫編著『変化するイギリス憲法——ニュー・レイバーとイギリス「憲法改革」』(敬文堂、2005 年)参照。なお、労働党は 1997 年の総選挙で政権復帰を果たしたが、その際 659 議席中 419 議席を獲得し、これまでで最高の成績を収めた。こうしたことから、1997 年総選挙は 1906 年総選挙や 1945 年総選挙と同様に画期的な選挙であったと位置づけられている(C.Cook & J.Stevenson, *A History of British Elections Since 1689*(Routledge, 2014)p.207)。

⁴ 2000 法については主に以下の文献を参照。I.Loveland, *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights: A Critical Introduction*(6th ed., Oxford University Press, 2012)pp.213-215; A.W.Bradley & K.D.Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, (15th ed., Longman, 2011)p.147ff; K.D.Ewing, “Transparency, Accountability and Equality: The Political Parties, Elections and Referendums Act 2000” [2001] P.L.542; N.S.Ghaleigh, “Expenditure, Donations and Public Funding under the United Kingdom’s Political Parties, Elections and Referendums Act 2000—And Beyond?” in K.D.Ewing & S.Issacharoff(eds.), *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective*(Hart Publishing, 2006)pp.42-54. 邦語文献としては、木村志穂「英国の政治資金制度」レファレンス 731 号(2011 年)199 頁以下。また、河島太郎「英米独仏における外国人の政治献金規制」調査と情報 542 号(2006 年)5-7 頁では、2000 法のうち外国人による政治献金の規制について簡単に紹介されている。また、政党助成制度に着目して 2000 年法を検討するものとして、間柴泰治『2000 年政党、選挙及び国民投票法』の制定とイギリスにおける政党助成制度」レファレンス 643 号(2004 年)70 頁以下、J.Fisher, “Next Step: State Funding for the Parties?” (2002) 73(4) *The Political Quarterly* 392.

⁵ Ewing, *ibid.*, p.542.

以下では、第1節で法案提出に至るまでの議論を分析し、第2節で庶民院での審議を、第3節で貴族院での審議をそれぞれ分析する。

第1節 法案提出に至るまでの議論

(1) ニール委員会設置の背景

イギリスでは、1970年代以降から「階級投票」が減少する一方で、無党派層が増大してきた。無党派層の支持を獲得するために、各政党は政党本部を中心として独自に世論調査を実施し、有権者の政治的動向を捉えた公約(マニフェスト)の作成と、その公約を周知させる宣伝活動を必要とするようになった。このような「高度な政治戦略」を展開するには膨大な資金が必要となるが、「階級投票」の減少に示されるように、保守・労働の両政党の党員数は減少傾向にあり、また企業や労働組合からの献金にも限界があることから、政党は「恒常的な政治資金の不足」に悩まされることになっていた⁶。1990年代に入ると、全国規模での選挙運動が更に活発化し、「選挙運動のアメリカ化」と呼ばれるように選挙運動のハイテク化やマーケティング化が進行していたが、このことは政治資金への更なる需要を生じさせることとなった⁷。

しかしながら、1990年代には企業献金などが急速に低下しており、政党が資金調達のために富裕者による個人献金に依存するという傾向をもたらした⁸、結果的に様々な政治腐敗・汚職を生じ、国民の政治不信が高まることになった⁹。この時期、保守党が裕福な外国人から多額の献金を受けた見返りに政府要人への口利きや爵位授与など様々な便宜を図っていたとの疑惑が生じていた¹⁰、また、労働党についても、献金が政府の政策に影響を与えたのではないかと疑われる事例が見られた。すなわち、F1で強い影響力を持つB.Ecclestoneが労働党に100万ポンドの献金をした見返りとして、ブレア政権がスポーツ関連イベントでの煙草広告の禁止からF1を例外的に除外するという政策を

⁶ 大曲薫「イギリスの政治資金規正改革の構図と論点」中村睦男=大石眞編著『立法の実務と理論——上田章先生喜寿記念論文集』(信山社、2005年)608頁。

⁷ See, J.G. Blumler, D. Kavanagh & T.J. Nossiter, “Modern Communications versus Traditional Politics in Britain: Unstable Marriage of Convenience” in D.L. Swanson & P. Mancini, *Politics, Media, and Modern Democracy: An Institutional Study of Innovations in Electoral Campaigning and Their Consequences* (Praeger, 1996) p. 52ff; P. Webb, *The Modern British Party System* (SAGE, 2000) pp. 231-236, 大曲・同上 611頁。ただし、イギリスとアメリカの政治文化や政治制度の違いを挙げ、イギリスの選挙運動は「アメリカ化」しているわけではないとか、「アメリカ化」という概念でイギリスの選挙運動の変化(現代化)を捉えることは適切でないとの指摘もある(see, D. Kavanagh, *Election Campaigning: The New Marketing of Politics* (Blackwell, 1995) pp. 220-226; R. Kuhn, *Politics and the Media in Britain* (Palgrave Macmillan, 2007) p. 255)。

⁸ A. Grant, “Party and Election Finance in Britain and America: A Comparative Analysis” (2005) 58(1) *Parliamentary Affairs* 71, p. 75. また、第二次大戦後の政党資金や政党への公費助成に関する動向について、see, M. Kob, *The Politics of Party Funding: State Funding to Political Parties and Party Competition in Western Europe* (Oxford University Press, 2011) p. 160ff.

⁹ See, D. Butler & D. Kavanagh, *The British General Election of 1997* (Palgrave Macmillan, 1997) pp. 15-17; J. Fisher, “Party Finance and Corruption: Britain” in R. Williams (ed.), *Party Finance and Political Corruption* (Palgrave Macmillan, 2000) pp. 26-27. なお、2000年法制定以前のイギリス政治資金の問題などについては、K.D. Ewing, *The Funding of Political Parties in Britain* (Cambridge University Press, 1987); 明治大学政治資金研究会編『政治資金と法制度』(日本評論社、1998年)11頁以下[江島晶子執筆]等を参照。

¹⁰ K.D. Ewing, *The Cost of Democracy* (Hart Publishing, 2007) pp. 3-5, 小松浩『イギリスの選挙制度——歴史・理論・問題状況』(現代人文社、2003年)180-182頁、大曲・前掲注(6)611-613頁。

推進したとの疑惑が浮上していた¹¹。こうした問題は「カネが政策を買う」との批判を生じ、政治献金を含めた政治資金規制改革を必要不可欠なものとしたのである。

以上のような背景の下で、ブレア首相は 1997 年 11 月に「公的生活の基準に関する委員会(Committee on Standards in Public Life)」¹²に対し、政党資金規制やその改革に関する諮問を行った。同委員会は、委員長であるニール(Neill)卿の名を冠して「ニール委員会」とも呼ばれる。ニール委員会は 1998 年 10 月に 100 項目に及ぶ勧告を内包した報告書を提出した¹³。その後、ニール勧告は庶民院で審議されている。さらに、1999 年 7 月には政府が白書と法案の草案(draft bill)を公表し、これらについても庶民院で審議された。以下では、これらの各段階での議論を分析する。

(2)ニール委員会報告書

以下ではニール委員会報告書のうち選挙運動規制に関連する部分を取り上げる¹⁴。

(1)政党の選挙費用規制について

まず、ニール委員会は、政党が民主主義に不可欠であるとの認識から議論を始め(para.2.1)、イギリスにおける政党を強化し、国民の政党に対する評価を高めることが委員会の主要な目的の 1 つであるとする(para.2.2)。そして、ニール委員会は政党の資金に関する諸問題を検討していくが、その問題の 1 つに「公正」の問題があるとする。この問題は、一部の政党が他の政党よりも選挙で多くの額を支出すると、その政党が有利であり、その有利さは「不公正」であるという形で議論されているとする(para.2.17)。しかしながら、ニール委員会は、「『公正』と『平等な場(level playing field)』とは必ずしも同じものではないという我々の見解を記録しておくべきである(『平等な場』に言及する者はしばしば両者が同じものであるとほめかしているが)」と明言している。このため、1997 年の総選挙で労働党や保守党がその他の政党よりもはるかに多くの支出をしたことは平等ではなかったが、この理由のみで「不公正」であったと主張する者はいないとする(para.2.20)。このように、ニール委員会が「公正」と「平等」を異なる概念として捉えている点は注目される¹⁵。この他にも、ニール委員会は、政党の選挙運動における「過大支出」の問題に言及している。すなわち、莫大な支出は、有権者の反感を生み、政治過程から選挙民を疎外し、「カネ

¹¹ Ewing, *ibid.*, pp.13-15.

¹² 「公的生活の基準に関する委員会」は、元々はメジャー首相(保守党)の下で設置され、当時のノーラン(Nolan)委員長の下で 1995 年 5 月に報告書を提出している。ただし、同報告書は選挙運動の規制については扱っていない。

¹³ Cm.4057-1 :Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life(1998)。なお、ニール委員会が 100 にも及ぶ勧告をしたことは、ブレア首相にとっては想定外であったが、本論中で述べた状況下では、労働党はニール勧告を受け入れる以外に選択肢はなかったとされる(Kob, *supra* note8, p.158)。

¹⁴ 当該部分について、小松浩による詳細な紹介・検討がなされている(小松・前掲注(10)183 頁以下)。また、同報告書の第 1 章から第 9 章までが藤田雅史によって翻訳されている(藤田雅史「イギリスにおける政党の政治資金について 公職倫理基準委員会第五回報告書(一)~(九)」選挙 52 卷 7~10 号、12 号、53 卷 1~4 号(1999-2000 年))。この他、主にニール勧告を検討している文献として、P.Webb, "Parties and Party Systems: Modernization, Regulation and Diversity"(2001)54(2) Parliamentary Affairs 308, p.312ff; N.S. Ghaleigh, "The Funding of Political Parties in the United Kingdom: The case for cherry-picking"[1999]P.L.43。このうち、Ghaleigh は、ニール勧告のうち、特にレファレンダム関連の勧告内容に批判的である(*ibid.*, pp.46-49)。

¹⁵ なお、「公正」には果たすべき役割があり、それは選挙費用規制に関するニール委員会の結論の「原動力」であるとする(para.2.21)。

がものを言う」との印象を抱かせる効果を有するなどの問題があるとする(para.2.22)。

このように、ニール委員会は政党の選挙費用の問題点を指摘し、改革案を検討していくことになる。なお、ニール委員会は、政党の資金調達や支出について「国がどの程度まで、どの時点で、いかなる根拠で、自由やプライバシーを制限できるか」に関しては、「何らかの制限を必要とする決定的な公益が認められない限り、自由を優先すべきである」との前提に立って検討を進めたとしており(paras.2.26-2.27)、原則は自由を重視しつつ、改革案の検討を行っている。

ニール委員会は、諸改革の前提として、政党が資金面に関して、裕福な少数の個人、企業、団体から提供された資金に依存することは望ましくないとする(para.4.3)。これは政治献金の規制に関連して言及されているが、選挙費用規制とも関連するものであり重要な意味を持つ。

次に、ニール委員会は既存の選挙費用規制を検討している。候補者個人を対象とする選挙費用規制について、1883年腐敗防止法制定時の選挙運動は候補者による選挙区レベルでの争いが中心であったが、19世紀末以降、全国レベルで選挙運動が展開されるようになった。それにも関わらず、現行法(1983年国民代表法)による選挙費用規制の枠組は選挙区レベル(候補者)を対象とした規制であり、19世紀後半のままである(paras.10.2-10.4)¹⁶。また、現行法は選挙運動期間がいつから始まるかが不明確であること(para.10.11)、さらに、何が選挙運動費用であるかも不明確であることなどが指摘され、様々な点で法の現代化が必要であるとする(paras.10.12-10.13)。

以上を踏まえて、全国レベルでの選挙費用規制の導入が検討される。まず、1997年総選挙で、労働・保守両党は合計して約6000万ポンドを支出しており、その9割が全国レベルでの選挙運動に費やされている(para.10.16)。この点、1883年法による規制は1952年判決の影響により候補者個人を対象とするものとされていること、今や多くの論者や政党により全国レベルの規制導入が支持されていることが指摘される(paras.10.17-10.23)。そして、ニール委員会は、全国レベルの規制導入について検討を進める。まず、「平等(equality)」論や「平等な場」の議論に全ての委員が賛同したわけではないとする。また、総選挙では保守党の方が労働党よりも毎回多くの支出をしているが、より多くの支出をした政党が必ず選挙で勝利してきたわけではなく、選挙費用支出の多寡が選挙結果に影響を与えるという決定的な証拠もないとする(para.10.28)。しかし近年、保守・労働両党による選挙支出は増大しており、そのことがより多くの資金を集めたいとの欲求をもたらしているとされる。そして、献金の公開制度を導入しても、支出の規制がなければ、より多くの資金を集めたいとの圧力を制限しきれないだろうと指摘する。そこで、「資金調達に不当に集中するのを防止するために選挙運動支出規制は不可欠であるということは、少なくとも確実であると我々は信じる」とする(para.10.29)¹⁷。

¹⁶ なお、現行法による候補者を対象とした規制自体は、全ての主要政党により支持されており、また実際に効果的であるとされる(para.10.7)。

¹⁷ なお、全国レベルの規制の実効性については、政党は法を遵守するものであると信じられること、違反した場合の政治的損失も大きいこと、選挙委員会やメディアによる監視があること、候補者個人への規制が1世紀以上うまく機能してきたことを根拠に困難はないとする。さらに、費用上限額を極めて低額にしない限り、表現の自由を侵害する

このように、全国レベルでの規制の導入を勧告した上で、具体的な規制の検討が行われる。全国レベルでの費用規制の方法としては、統合型規制(従来の選挙区レベルの規制と全国レベルの規制を一本化するもの)と分離型規制(選挙区レベルの規制とは別に全国レベルの規制を付加するもの)があるが、結論としては分離型が望ましいとする(para.10.40)。また、全国レベルの選挙費用上限額については、1997年総選挙での二大政党による支出額よりも低く基準を設定すべきであり、2000万ポンド程度が妥当であるとする(paras.10.41-10.42)。さらに、選挙運動期間について、現行法は選挙費用規制が適用される期間を定めていない。その意図は、候補者や選挙事務長(agent)が、選挙運動期間以外の時期に選挙費用を支出することを防止することにある。しかし不幸にも、選挙運動期間とそれ以外の期間とを区別することは近年ではますます困難になっている。結局、選挙運動期間とそれ以外の期間とを区別することは困難であるから、現行法通り具体的な期間を定めることはしない(para.10.45)。他方で、選挙のための支出とそれ以外の支出を区別することは可能であると考えられる。それゆえ、選挙費用規制は、特定の期間という観点からではなく、具体的な支出の内容の観点から定めるべきとする(paras.10.46-10.48)。

(II) 第三者費用規制について

ニール委員会は第三者費用規制についても勧告している。まず、1998年のヨーロッパ人権裁判所でのBowman事件判決¹⁸の検討を踏まえ(paras.10.53-10.59)、第三者による選挙区レベルでの支出上限額は1983年国民代表法による現行の5ポンドから500ポンドに引き上げるべきとする(para.10.64)¹⁹。

次に、全国レベルでの第三者支出については、その制限を設けなければ政党に対する支出制限の抜け道に使われる危険があることなどから、規制が必要であるとする。そして、全国レベルで25000ポンドを超える支出を行おうとする第三者は選挙委員会に登録しなければならないこと(paras.10.76-10.77)、さらに、全国レベルでの第三者の支出上限額は、政党の支出上限額(2000万ポンド)の5パーセントに設定すべきとする(paras.10.84-10.85)。

(III) メディアと広告について

ニール委員会はメディアと広告に関しても言及している。もっとも、政治広告の禁止や、政党政治放送などの現行の仕組は、主要政党からも支持されているし、アメリカの制度と比べて優れてお

ことはなく、規制は効果的であるとする(paras.10.30-10.31)。

¹⁸ Bowman v. United Kingdom(1998)26 EHRR 1.なお、本件は、中絶反対を掲げる団体の理事であるBowman夫人が、1992年の総選挙に際して、Halifax選挙区における主要政党の候補者の中絶に関する見解を記載したリーフレット25000部を配布したことが1983年国民代表法75条の第三者費用規制に違反するとされた事件である。同事件はヨーロッパ人権裁判所で争われた。裁判所は、イギリス政府の主張した同条の目的、すなわち①候補者間での公平な競争確保、②候補者の独立性維持、③選挙時の議論が単一の争点に限定されることの防止、といった目的は正当であるとしたが、その手段として5ポンドという上限額を設定したことは不均衡(disproportionate)であり、表現の自由を不当に制約するものでヨーロッパ人権条約10条に違反するとした。本判決については、ニール委員会報告書のほか、see, N.S. Ghaleigh "Election Spending and Freedom Expression" (1998) 57(3) The Cambridge Law Journal 431; J. Marriott, "Alarmist or Relaxed? Election Expenditure Limits and Free Speech" [2005] P.L. 764, pp. 765-767.

¹⁹ 500ポンドという額は、選挙区内のリーフレット配布や地方新聞への広告掲載をするのに十分な費用であるとされる(para.10.64)。

り、維持すべきとされている(para.13.7)。また、既存の政党政治放送や政党選挙放送の今後のあり方や、政党間での放送時間の配分に関する問題は、選挙委員会において検討されるべきとする(para.13.22)。さらに、新聞広告や広告掲示板の利用に関して、その制限や禁止は、ヨーロッパ人権条約と抵触する可能性もあり、正当化が困難であるとする(paras.13.27-13.29)。この他、デジタル放送やインターネットなどのニュー・メディアについては、選挙委員会が今後現行法の再検討を行う必要があるとだけ指摘する(paras.13.34-13.35)。このように、メディア関連については、基本的に現行法を維持することを述べ、その改革は今後の課題としている。

以上のように、ニール委員会は、候補者個人の選挙費用規制に加えて、新たに政党による選挙費用の規制(全国レベルの規制)を導入することを勧告した。政党の選挙費用規制を導入する根拠としては、近年の選挙で全国レベルでの選挙費用が増大している事実を踏まえ、「資金調達に不当に集中するのを防止する」ことが挙げられていた。ニール委員会は、政党の選挙費用が規制されていないことにより、政党がより多くの資金を獲得したいとの欲求を抱き、その結果として少数の高額献金者に依存することになったと判断しているのである。そして、政党が高額献金者に依存することは望ましくなく、それを防ぐためには、資金の「出口」としての選挙費用規制が必要とするのである。このように、ニール委員会が示した政党の選挙費用規制の正当化根拠は、政党が高額献金者に依存して資金調達すること、すなわち「資金調達に不当に集中する」ことを防止することにあつた。このことは、候補者の選挙費用規制の正当化根拠である機会均等論(平等論)とは異なるものである点に注意が必要である。

(3)ニール勧告に関する庶民院審議

1998年11月9日、庶民院はニール勧告について審議した。まず、Straw内相がニール勧告に対する政府の態度を説明している。内相は、「もし民主的プロセスの清廉さが維持されるべきであるなら、我々は政党資金と選挙費用に関するシステム全体が、公開的で、透明で、公正であることを確保しなくてはならない」とした上で、「政府は報告書を大いに歓迎しており、我々は可能な限りの早さでその主な答申(fundings)に基づく立法に取り組んでいる」と述べる²⁰。また、選挙費用規制については、「総選挙の支出における軍拡競争(arms race)と表現されるものを避けようというニール委員会の関心事を全議員が共有することを希望する」と述べる²¹。このように、政府はニール勧告を支持することを表明している。

次に、議員の主張を見ると、N.Fowler議員は、ニール勧告の最も重要な部分が全国レベルでの選挙費用規制であると述べる。そして、政党本部は選挙で勝利するために、ますます多くの支出をしたいという誘惑に駆られ、その結果として選挙費用の軍拡競争が生じるとする。こうした状況を踏まえると、ニール勧告は支持できるとする²²。また、M.Linton議員も、「我々は億万長者による

²⁰ Hansard,HC,vol.319,col.47(9 November 1998).

²¹ Ibid,col.54.この他、全国レベルでの選挙費用の規制がこれまで存在しなかったことは「時代遅れで異常」なことであるとして、全国レベルの規制が必要とする。

²² Ibid,cols.61-62.なお Fowler議員は、「我々が防がなければならない基本的な危険は、政党への献金が政策を買うこ

献金への需要を取り除くような上限額を必要としている」と述べて、基本的にはニール勧告を支持している。他方で Linton 議員は、ニール勧告の示す 2000 万ポンドという上限額は高すぎると指摘する。そこで、「資金調達への需要を避ける」と思われる額として、労働党がこれまで主張していた 1500 万ポンドか、さらに低く 1000 万ポンドを上限額とすべきと主張する²³。以上の主張に見られるように、多くの議員も選挙費用規制に賛同していた²⁴。

他方で、選挙費用規制に正面から反対したほぼ唯一の議員として J.MacGregor 議員がいる。ニール委員会のメンバーでもあった MacGregor 議員は、献金の公開制度が腐敗行為防止の適切な措置であるとする一方で²⁵、選挙費用は「選択の自由と言論の自由の問題」であるとして規制に反対している。さらに、民間企業が商品の宣伝に使う費用に比べれば、政党が選挙で支出する費用は少ないこと、上限額の規制がうまく機能するとも思えないこと、さらに解釈上の難点もあるなどと批判する。そして、「我々は 1997 年の総選挙の運動で極めて多額の金銭を無分別に支出した。しかしそれは我々の責任であり、我々を我々自身の責任から救うことは国家の義務ではない。そのような議論には過保護な要素がある」と述べ、選挙費用支出の多寡の問題は政党の自主的対応に委ねるべきと主張した²⁶。

(4) 政府白書

1999 年 7 月、政府は白書と法案草案を公表した²⁷。白書ではニール勧告を基本的に支持することが示されている。白書は選挙運動規制について概ね次のように記している。

(I) 政党の選挙費用規制について

まず、政府は、選挙区レベルでの候補者に対する選挙費用規制は依然として妥当であるとするが、他方で政党やその他の団体が全国レベルでの選挙運動で支出する費用にも規制を課すことによって、選挙法を現代の水準にまで引き上げねばならないとする(para.7.3)。このため、政府はニール勧告を概ね受け入れている。

ニール勧告の具体的な提案に対しては、全国レベルでの選挙費用規制を新設することに政府は同意している(para.7.5)。また、選挙運動のための支出とそれ以外の支出とは区別可能であり、規制は前者のみに適用されるべきとするニール委員会の結論についても支持している(paras.7.6-7.7)。

ただし政府は、幾つかの点ではニール勧告をそのまま受け入れることはできないとして、若干の修正を加えて採用している。まず、複数の選挙が同時期に実施される場合、政党の支出がどの選挙のために支出されたのかを区別することは困難であり、複数の選挙を別々に扱うとしたニール委員

とである」と述べて、金銭が政党の政策に影響を与えることが最も危険であるとしている(*ibid.*,col.,64)。

²³ *Ibid.*,cols.74-75.

²⁴ Fowler 議員や Linton 議員の他、M.Bell 議員(*ibid.*,col.91)、A.Morgan 議員(*ibid.*,cols.101-102)、D.Skinner 議員(*ibid.*,col.103)らが選挙費用規制を支持する主張をしている。

²⁵ *Ibid.*,col.83.

²⁶ *Ibid.*,cols.87-88.

²⁷ Cm.4413:The Funding of Political Parties in The United Kingdom:The Government's proposals for legislation in response to the Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life(1999).

会の見解を認めることは困難とする(para.7.8)。また、選挙費用規制は規制が適用される期間の観点から設定されるべきではないとのニール委員会の見解には完全には同意できないとする。というのも、選挙運動のための支出とそれ以外の支出の違いは、選挙が差し迫った時期になされた支出と選挙期間でない時期になされた支出とを比較することである程度決まるからである(para.7.9)。これらのことから、政府は、具体的な期間に言及することで選挙費用規制を課すとする(para.7.10)。また、選挙費用か否かの区別は、費用支出がなされた日ではなく、費用支出の利益を受け取った日によって決めるとする²⁸。こうして、選挙費用は、ニール委員会が勧告したように費用支出の内容の観点から規制されると共に、期間の観点からも規制されることになるかと政府は説明する(para.7.11)。そして、選挙費用規制が適用される期間は投票日の 365 日前からとする(para.7.12)。

以上の他に、支出上限額を 2000 万ポンドとすること、候補者を擁立する選挙区の数に応じて上限額を変動させる仕組みなどについては、政府はニール勧告を支持している(paras.7.14-7.18)。

(II) 第三者費用規制について

第三者費用規制について、政府はニール勧告に同意し、政党による選挙費用への規制を効果的にするためには、第三者の全国レベルでの費用に対する制限も必要であるとする(para.7.25)。そして、総選挙で 10000 ポンドを超える支出をしようとする第三者は選挙委員会への登録が必要であるとするとする(para.7.27)。なお、ニール委員会は 25000 ポンドを超える支出をする場合に選挙委員会への登録が必要と勧告していたため、政府はニール委員会の勧告よりも厳しい要件を採用していることになる。この他、第三者の支出上限額は政党の支出上限額の 5%としたニール勧告に同意している。そして、総選挙の場合、イングランドでは 793500 ポンド、スコットランドでは 108000 ポンド、ウェールズでは 60000 ポンド、北アイルランドでは 27000 ポンドを上限額にするとした(para.7.28)。

また、政府は選挙区レベルでの第三者費用規制についても言及し、選挙区レベルでの第三者の支出上限額を現行の 5 ポンドから 500 ポンドに引き上げる点についてニール勧告に同意している(para.7.36)。

(III) メディアと広告について

メディアと広告の規制についても政府は見解を示している。もっとも、メディア関連については、ニール委員会が抜本的な改革を勧告していなかったこともあり、基本的にはニール委員会報告書を支持することが表明されるにとどまっている(paras.9.2,9.5-9.10)。

以上のように、選挙費用規制に関して若干の差異があるとは言え、政府は基本的にニール勧告を支持している。

(5) 白書に関する庶民院審議

1999 年 7 月 27 日、庶民院で白書と法案草案に関する審議が行われた。Straw 内相は、白書と法

²⁸ このため、例えば選挙期間中になされた宣伝は、その費用支出が選挙の始まる前か後でなされたかに関わらず、全て選挙費用に含まれる(para.7.11)。

案草案の内容を説明した²⁹。

これに対する議員の主張を見ると、例えば A.Widdecombe 議員は、イギリスは固定任期議会 (fixed-term Parliaments) を持たないため、総選挙前の 1 年間について費用規制が適用されるという仕組みには問題があるとする³⁰。これは、解散などにより総選挙がいつ生じるか分からない以上、いつから総選挙前の 1 年間になるのか不明確であること、つまり選挙費用規制がいつから適用されるのか不明確であることを指摘している。これに対し内相は、この問題について議論することを歓迎しつつも、通常は政党による選挙費用のほとんどは選挙直前や選挙日が明白になる場合までは支出されないこと、他方で選挙日よりかなり前の時期に選挙費用が支出される場合も現実にあることから、そのような支出にも規制が適用されるべきであると述べて、法案草案の仕組みを擁護している³¹。

また、C.Mullin 議員は、法案草案の選挙費用規制を歓迎するが、その上限額は 2000 万ポンドよりも引き下げるべきではないかと問うている³²。また、M.Bell 議員も選挙費用規制の上限額が高すぎるとして、200 万ポンドか最大でも 500 万ポンドにすべきと提案する。これにより、「政治を高額献金者の手から引き離し、市民のもとに戻す」ことができると言う。こうした主張に対し内相は、1997 年の総選挙で保守党が 2700 万ポンド、労働党が 2600 万ポンドを支出していた事実を考慮すると、ニール勧告の示す 2000 万ポンドは「現代の選挙運動の実態」を考慮に入れた妥当な額であるとする³³。

このように、議員も法案草案を基本的に支持しているが、具体的な規制の仕組みを巡って批判が出ていた。すなわち、①選挙費用規制がいつから適用されるか不明確である、②選挙費用上限額が高額すぎる、との批判である。

(6) 法案

以上の各段階での議論を踏まえて、政府は正式に 2000 年法案を立案し、1999 年 12 月 20 日に庶民院に提出した。法案は全 10 部と多数の別表から成る。以下では選挙運動規制関連について簡単に見ておく。これらの規制は特段の修正を受けることなく成立する。

まず、政党の選挙費用を規制する前提として、政党の登録制度が整備されている。すなわち、総選挙で候補者を擁立しようとする政党は、選挙委員会へ登録する必要があり、登録によって収支報告などの義務が生じることになる。

政党の選挙費用規制については法案第 5 部で規制されている。政党は総選挙の投票日前の 365 日間、選挙費用の支出が規制される。規制対象となる選挙費用は、選挙目的 (election purposes) の支

²⁹ Hansard, HC, vol.336, col.134 (27 July 1999). なお、内相は「我々の政治システムにより大きな誠実さと公開性を与えることによって公衆の信用を回復すると共に、我々の民主制へのより大きな信頼を促進することを望む」と述べており、法案立案の目的が国民の信頼回復にあると説明している (ibid., col.136)。

³⁰ Ibid., col.137.

³¹ Ibid., col.139.

³² Ibid., col.139.

³³ Ibid., cols.145-146.

出であって、別表で定める項目に該当する支出を指す³⁴。この選挙費用に上限額が課せられる。すなわち、(i)候補者を擁立した選挙区の数に 30000 ポンドを乗じた金額、又は(ii)イングランドで 81 万ポンド、スコットランドで 12 万ポンド、ウェールズで 6 万ポンドのいずれか大きい額である。なお選挙費用上限額規制の他にも、費用支出権限のある者を限定したり、選挙後に選挙費用報告書を選挙委員会へ提出することが義務付けられるなどの規制が定められている。

また、第三者費用規制については、法案第 6 部で規制されており、イングランドで 10000 ポンド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドで 5000 ポンドを超える選挙費用を支出をしようとする第三者は選挙委員会への登録が義務付けられ、投票日前の 365 日間は支出上限額(イングランドで 793500 ポンド、スコットランドで 108000 ポンド、ウェールズで 60000 ポンド、北アイルランドで 27000 ポンド)に服すこと、政党の場合と同様に選挙費用報告書の提出が義務付けられるといった規制が導入されている。

(7)小括

政治資金に関する様々な問題を背景に、ニール委員会が選挙費用規制の改革案を提示した。それは政党の選挙費用に規制を課すものであった。ニール委員会は、現代の選挙は政党による全国レベルでの運動が主流になっており、それには莫大な資金を要すること、それ故に政党が高額献金者に依存するようになってきていること、しかし政党が少数の高額献金者に依存するのは望ましくないことを指摘し、莫大な資金調達への需要を抑えることを根拠に政党の選挙費用規制の必要性を述べた。政府は基本的にこの勧告を支持し、庶民院議員もほとんどが選挙費用規制を支持していた。しかし他方で、白書に関する庶民院審議の段階で 2 つの論点が示された。第一が選挙費用規制がいつから適用されるのか不明確であること、第二が選挙費用上限額を引き下げるべきではないかということである。

第 2 節 庶民院での審議

法案は 2000 年 1 月 10 日に第二読会、その後、全 9 回の常任委員会審議(1 月 18 日～2 月 15 日)、全 2 回の全院委員会審議(2 月 14、16 日)、報告段階での各審議を経て 3 月 14 日に第三読会を通過した。選挙費用規制については、主に第二読会と常任委員会で審議されているため、以下ではそれぞれの段階における議論を取り上げる。

(1)第二読会

(I)政府説明

第二読会の冒頭で Straw 内相が法案説明を行った。まず内相は、政党がイギリスで長い歴史を有し、政治の中心的な役割を担ってきたと指摘する。そして、それにも関わらず、政党が制定法によ

³⁴ 「選挙目的」とは、政党の名で立候補している諸候補者(candidates)または政党自体の当選を促進し又は獲得する目的をいう(法案 65 条(4))。また、別表で掲げられている項目とは、①政党政治放送、②広告、③有権者への配布物、④マニフェストその他政策文書、⑤世論調査、⑥メディア関係、⑦交通費、⑧集会その他イベントに関する費用である(法案別表 7(part I))。

る承認をこれまで受けて来なかったことが「ちょっとしたパラドックス」であるとする。このため、政党の活動を初めて規制している法案が「我々の民主的制度の展開における重要な標石」になると述べる³⁵。内相は続けて現代の政治における政党の意義を次のように説く。

「政党は、いかなる代表民主制の効果的な機能にとっても不可欠であるが、今日の政党は、政権に就いている特定の政治的リーダー達を支えているのみではない。いかなる成熟した民主制においても、政党は、市民と選挙で選ばれた時の政府との決定的な結びつきを提供し、また、選挙で選ばれた政府が説明責任を果たすための何らかの鍵となる手続を提供してもいる。」³⁶

このように、現代における政党は、政府と市民とを結びつけ、政府が説明責任を果たす際に重要な役割を果たすとされる。そして、政党はそのような「やっかいな責任」を果たさなければならないが、それには必然的に資金が必要になるとする。ここから、政党の資金源として政治献金の意義が説かれ、その透明性を確保することの必要性が述べられる³⁷。続けて、政党の選挙費用について次のように述べる。

「ニール委員会はまた、政治過程における公衆の信頼を回復するために、選挙支出における『軍拡競争』と委員会が名づけたものを終わらせることが重要であると認めた。二大政党による全国レベルでの運動支出は、1983年の平均500万ポンドから1997年には2700万ポンドに増加してきた。もし我々が何の措置もとらなかつたら、その額は次の選挙では政党ごとに3000万ポンドを容易に超えうる。仮に超えなくとも、他の政党の支出に対抗するという理解しうる必要性が、諸政党にすさまじい負担を課してきたのである。そのような圧力は、政党を資金力の豊富なごく少数の献金者へ不健全な依存をさせることになり、そのことは民主主義にとって明らかによくないだろう。」³⁸

このように、近年選挙費用が増加し、各政党が選挙費用をより多く獲得したいという「軍拡競争」が生じているとする。そしてこのことは、「政党を資金力の豊富なごく少数の献金者へ不健全な依存をさせることになり、そのことは民主主義にとって明らかによくない」ため、これを防止するために全国レベルの費用規制が必要とする。つまり、選挙費用の上限額を規制することにより、政党の莫大な資金調達への需要を低下させ、個人献金への依存を防止することが意図されているのである³⁹。また、19世紀後半とは異なり、現在の選挙運動が全国レベルで展開されていること、それにも関わらず現在の選挙法は選挙区レベルでの候補者個人に対する規制のみが存在し、全国レベルでの規制が存在していないことを指摘し、このような状態は「明らかにばかげており、法案はその状態を適切なものにしていく」とも説明している⁴⁰。

³⁵ *Hansard*, HC, vol.342, col.34 (10 January 2000).

³⁶ *Ibid.*, col.34.

³⁷ *Ibid.*, col.34. なお、内相は政党の資金源としての公的補助制度については、政党の国家への依存を高めることになり、却って民主主義を弱めるとして反対を表明している。

³⁸ *Ibid.*, cols.35-36.

³⁹ *Ibid.*, col.35.

⁴⁰ *Ibid.*, col.37. 内相は、「我々の政治制度への公衆の信頼を回復する仕事に取り組む時がきた。法案はそれを達成する

このように、政府の述べる政党の選挙費用規制の正当化根拠としては、政党が少数の高額献金者に依存しないようにすることを最大の目的としている。また、これに加えて、政党による選挙運動が全国レベルで展開されているという現実選挙法を適合させることも挙げられている。これらの根拠は、いずれもニール委員会報告書で示されたものと同じである。

(II)議員の主張

大半の議員が法案に賛成の立場である。例えば、Sir G.Young 議員は、これまでニール勧告や白書を庶民院で審議してきたことに触れ、「各段階で、野党はニール卿の諸勧告を受け入れることを明確にしてきたし、我々はそれらが法令集に載るのを妨げることはないだろう」と述べて、法案への原則支持を表明している⁴¹。多くの議員は Young 議員のように選挙費用規制を支持している⁴²。他方で、法案には以下で見ると幾つかの批判も提起されている。

(i)選挙運動期間の問題

第一に、選挙費用規制がいつから適用されるのかが不明確であることが批判されている。例えば、Field 議員は、第三者の費用支出規制に言及しつつ、「議会がその会期の極めて終わりに近づかない限り、いつ総選挙施行の年が始まるのか誰も分からない」と述べ、選挙費用規制がいつから適用されるのかが不明確であり、特に第三者が困難を感じると主張して政府の見解を問うている。内相は、議会の任期が固定されていない以上、法案の選挙費用規制が完全には機能しないことを認めつつも、過去の議会を見ると概ね3年半くらいで解散されており、そういった事情を考慮すると政党はいつ選挙が行われるかは判断できると答えた⁴³。

また、R.Maclennan 議員も、いつから選挙費用規制が適用されるのかが不明確な点を問題視する。特に、首相は議会の解散権を有しており、必然的に与党が有利になる。そこで、議会の任期を固定することによって、政府・与党の優位性を排除すべきとする。Maclennan 議員は、選挙期間に関する不確実性を取り除くことで資金などの問題はより自由かつオープンに扱えるし、逆に選挙期間が不明確なままでは選挙費用規制自体がうまく機能しないのではないかと危惧している⁴⁴。

この他、J.MacGregor 議員は、選挙費用規制自体に反対であることを改めて表明している⁴⁵。法案に関しては、他の議員と同様に選挙費用規制が投票日の365日前から適用されるという点を批判

ことを目的」としているとして述べて、法案全体の目的が政治への信頼回復にあると述べている(*ibid.*,col.45)。

⁴¹ *Ibid.*,col.45-46.法案への批判としては、法案のうちニール勧告から逸脱していると思われる部分、すなわち、レフアレンダムのキャンペーン費用を規制している点と、少額の献金への税金控除制度を採用しなかった点が挙げられた。Young 議員は、ニール勧告を法律化する目的は、政治家の地位、信頼、誠実さを強めることにあるので、政府はニール勧告を遵守すべきであり、勧告から逸脱することは公衆の批判を受けることになると言う。

⁴² 他にも、D.Winnick 議員(*ibid.*,col.62)、Dr.A.Whitehead(*ibid.*,col.72)、J.Smith 議員(*ibid.*,col.104)らが政党の選挙費用規制を歓迎している。

⁴³ *Ibid.*,col.41.しかし Field 議員は納得せず、政党以外の第三者はどのように選挙日を知るのかと再度問うた。内相は、第三者は日常的な選挙運動以外の活動をする場合には法の規制を受けないこと、しかし仮に選挙に影響を及ぼそうとするならば、何が選挙費用に該当するかは問題になるし、その点に関して規制は合理的になっているとだけ答えた。

⁴⁴ *Ibid.*,cols.57-58.この他、Dr.J.Lewis も、第三者はいつから選挙費用規制が適用されるのかわからないとの問題を提起している(*ibid.*,col.57)。

⁴⁵ *Ibid.*,col.64.

する。その根拠として、第一に、「その条項は遡及的」であること、すなわち、第三者はいつから選挙費用規制が適用されるのか分からないので、知らずして上限額以上の支出をしてしまい、後から違法行為の罪に問われる危険があるとする。第二に、政府・与党は選挙がいつから始まるかを知ることができるため、野党に比べて有利になると批判している。こうしたことなどから、MacGregor 議員は、選挙費用規制そのものに困難があると述べている⁴⁶。

(ii) 選挙費用上限額の問題

第二に、法案の 2000 万ポンドという上限額が高すぎるとの批判が出され、より低い上限額を設定すべきとの主張が出た。例えば、M.Bell 議員は、法案自体は歓迎しているが、2000 万ポンドという上限額は高額であることから「歓迎しない」と述べる⁴⁷。また、M.Linton 議員も、上限額について、「それは高すぎるし、総選挙で政党による支出総額を減らすという主たる目的を達成しないだろう」と述べている。そして、労働党がニール委員会に提案していた 1500 万ポンドという上限額が望ましく、もし 1500 万ポンド以上を上限額に設定すると、政党は少額の献金者でなく高額の献金者に依存するようになってしまうと述べる⁴⁸。そこで、政党が高額の献金者に不当に依存することを避けるためには、政党の支援者が調達しえる範囲内に上限額を設定すべきと指摘する⁴⁹。この他、A.Morgan 議員も選挙費用の上限額が高いなどと主張している⁵⁰。

これらの批判に対し政府は、上限額をどこに設定するかについての議論は開かれているとしつつも、政府は慎重な検討の結果 2000 万ポンドに設定したこと、また、政党は全国で有権者と接触しなければならないという現実を考慮するならば 2000 万ポンドが適切な額であると主張している⁵¹。

以上のように、選挙費用規制については原則として支持する者が多く、正面から反対したのは MacGregor 議員がほぼ唯一である。他方で、①費用規制がいつから適用されるか不明確であり、特に第三者が知らない間に上限額以上の支出をしてしまい違法行為に問われる危険があるとの主張、②費用規制の上限額が高すぎるため引き下げるべきとの主張が主な批判として提起された。

(iii) 第三者費用規制

第二読会では第三者費用規制についても議論されている。それは、上述の選挙運動期間の問題と関連している。すなわち、上述の Field 議員や MacGregor 議員のように、第三者はいつ総選挙があるか分からないため、知らぬ間に選挙費用を支出してしまい法に違反する危険があるとの主張である。

なお、M.Linton 議員は、「第三者に言及する者は、自身がどのように選挙を理解しているかを決めなくてはならない」と述べる。そして、「私の見解では、選挙とは、まさにその性質によって、候補者でない者が言論の自由に対する特定の一時的な制約を受けねばならない期間である。そうでな

⁴⁶ *Ibid.*, cols. 67-68.

⁴⁷ *Ibid.*, cols. 82-83.

⁴⁸ *Ibid.*, cols. 86-87.

⁴⁹ *Ibid.*, cols. 89-90.

⁵⁰ *Ibid.*, cols. 91-92.

⁵¹ *Ibid.*, cols. 115-116.

ければ、カネが常に選挙を買うことができるであろう。法案の全体の目的は、それを避けようとするにある」との見解を示している。さらに、「直接的な公的補助制度を導入することなくして政治における平等な場を確保しうする方法」を幾つか示唆する。それは例えば、ポスター掲示板の提供であるとか、新聞広告を公平に配分するとか、無料郵便制度の拡充など、いわゆる選挙公営制度が示唆されている⁵²。Linton 議員は、選挙運動の主体として候補者を中心に据えており、その結果として第三者の言論を制約することは許されるとの見解を示している。また、候補者間での機会均等を実現するために、公営制の拡充を提案している。

(2) 常任委員会

1月18日以降、法案は常任委員会で審議された。委員会も法案に原則賛成であり、議論はニール勧告から逸脱していると思われる点や、法案をより改善できると思われる点に集中した。以下では選挙費用規制に関する論点の幾つかを取り上げる。

(I) 選挙費用規制の統合に関する議論

第9回委員会(2月1日午後)での法案65条(選挙運動費用)に関する審議に際して、Linton 議員が全国レベルの選挙費用規制と地方レベルの選挙費用規制を統合する趣旨の修正案を提出した。Linton 議員は、総選挙での費用を減少させることがその目的であると言う⁵³。この点、本来の選挙費用規制は地方レベルと全国レベルとを区別するものではなかったのに、1952年のTronoh事件判決によりこの区別が生じたと指摘する。そして、裁判官の「誤った解釈」以前の状態に戻すことがより効果的であるとして、政党の選挙費用規制と候補者の選挙費用規制とを統合した単一の規制を設定することを主張する。これにより、政党は激戦区(marginal seats)に集中的に選挙費用を投下することができなくなり、有権者の利益が最重要なものとなるとする⁵⁴。これに対し、Grieve 議員は、理論的に見て個人の選挙費用と政党の全国レベルでの費用とはかなり異なったものであること、また、選挙費用規制を一本化した場合、特に無所属候補者が奇妙な立場に置かれることになるとする。後者の問題について、一本化した選挙費用上限額と同じ額を無所属候補者にも認めるのか、政党でないが故に無所属候補者の選挙費用支出は禁止されることにはならないか、あるいは政党所属候補者には認められない費用支出を無所属候補者にだけ認めることにはならないかといった様々な問題が生じると述べる⁵⁵。結局、修正案は撤回された。

(II) 選挙費用上限額に関する議論

第11回委員会(2月3日午後)において、Linton 議員が別表8(選挙費用上限額)について修正案を提出した。すなわち、法案は候補者擁立数に30000ポンドを乗じた額を上限額とすると規定してい

⁵² *Ibid.*, cols. 89-90.

⁵³ Standing Committee G, col. 225 (1 February 2000). なお、常任委員会の議事録については、イギリス議会ウェブサイトで閲覧が可能であり、本論文ではこれを参照した (<http://www.parliament.uk/business/publications/parliamentary-archives/archives-electronic/parliamentary-debates/historic-standing-committee-debates/>).

⁵⁴ *Ibid.*, col. 228.

⁵⁵ *Ibid.*, cols. 228-229.

たが、修正案はそれを 22500 ポンドを乗じた額にするとしていた。これにより、選挙費用上限額は 2000 万ポンドから 1500 万ポンドまで減少することになる⁵⁶。Linton 議員は、選挙費用規制がニール勧告の中でも飛びぬけて重要なものであり、適切な上限額の設定が必要であるとする⁵⁷。その上で、なぜ 1500 万ポンドが適切であるかについて 4 つの根拠を挙げる。

第一に、Linton 議員によれば、直近の 1997 年総選挙で労働党が 2600 万、保守党が 2800 万ポンドを支出していたが、これは「例外的」な選挙であったとする。なぜなら、1992 年総選挙では労働党が 1000 万ポンド、保守党が 1100 万ポンドの支出をし、1987 年の総選挙では労働党が 400 万ポンド、保守党が 900 万ポンドの支出をしていた。従って、1997 年の総選挙での支出が例外的なほど多かったのである⁵⁸。このため、選挙費用の上昇傾向を食い止めようとしているのに、1997 年総選挙を基準として費用上限額を設定することは妥当でない。そして、労働・保守両党ともに、1997 年総選挙ほどの費用を調達できないし、その額を支出したいとも思わないであろうとする⁵⁹。

第二に、仮に政党が 1997 年総選挙ほどの資金調達ができて、そもそも 2000 万ポンドの上限額規制が有効に機能するとは思われないとする。なぜなら、法案には様々な「抜け穴」があるため⁶⁰、2000 万ポンドを上限額としても、「抜け穴」を通じてそれ以上の額を支出できるからである。そこで、「抜け穴」を考慮した上で現実の支出を 2000 万ポンドに抑えるには、法定の上限額を 1500 万ポンドにすべきと述べる⁶¹。

第三に、政党が億万長者から資金調達することは望ましくない。政党が個人から多額の献金を受けることは、その個人からの影響を受けやすくするからである。Linton 議員によれば、労働党は年間 2000 万から 2500 万ポンドの資金を調達しているが、このうち 400 万から 500 万ポンドは高額の献金者から得たものであるという。そこで、費用上限額を 1500 万ポンドにすれば、高額献金者に依存することなく資金を賄えることになり、同じことは保守党にも当てはまると考えられると言う。こうして、「もし政党が億万長者に依存することなく選挙費用を調達することを可能にするような上限額を法案が含むべきであるなら、出発点は 2000 万ポンドではなく 1500 万ポンドであるべきだ」と結論された⁶²。

第四に、ニール勧告の 2000 万ポンドという上限額はニール委員会の「妥協の数字」であり、労働党がなぜその額で妥協したのかについても疑問があると言う。そして、2000 万ポンドの上限額に反対する勢力(労働党・自民党)が議会の 70%の議席を持ち、委員会の 75%を占めていること、また、

⁵⁶ Standing Committee G,col.290(3 February 2000).

⁵⁷ *Ibid.*,col.291.

⁵⁸ また、過去 30 年間は総選挙での選挙費用は 200 万から 500 万ポンドであったとも指摘され、1997 年の総選挙がやはり例外であったと主張している(*ibid.*,col.296)。

⁵⁹ *Ibid.*,cols.291-292.

⁶⁰ 例えば、政党は、選挙費用を、政党の運営上の費用であると偽ることで支出できるという「抜け穴」があると説明された(*ibid.*,col.292)。

⁶¹ Linton 議員は、「委員会のほとんどのメンバーは、もし上限額が 2000 万ポンドに設定されるなら、政党は 2500 万ポンド支出する方法を見つけるだろう、ということに同意するだろう。もし、2000 万ポンドという現実の上限額を望むなら、[法律上の]上限額は 1500 万ポンドに設定されるべきだ」と述べている(*ibid.*,col.293)。

⁶² *Ibid.*,col.293.

労働党はマニフェストで政治浄化を掲げて当選してきたことを挙げた上で、ニール勧告を全て受け入れる必要はないのであり、「もしニール報告書における 100 の中の 1 つの提案が悪いものであったり、誤っていると我々が信じるのであれば、我々はそのように述べる勇気を持つべきである」として、必要ならばニール勧告の修正をすべきとする⁶³。さらに、政府が法案への各政党の合意が必要であると述べている点についても、Linton 議員は合意の意義は認めつつも、「合意それ自体が目的ではない」として、場合によっては政党間の合意が無くとも修正を加えるべきと述べる⁶⁴。

Linton 議員の修正案に対しては反対意見が多く出た⁶⁵。例えば Walter 議員は、法案に対するアプローチとして「ニール勧告に従うこと」が重要であるとする。そして修正案については、「我々が到達するいかなる数字も、かなり主観的である」と述べて、客観的に公平な上限額を設定することが困難との認識を示す⁶⁶。結局、「問題は、約 2000 万ポンドの上限が適切であるか、或は Linton 議員によって示された数字を検討すべきかである」とする。そして、①現実的な上限額を設定しなければ、制限の脱法手段が講じられてしまうこと、②現実的な上限額とは、直近の総選挙における二大政党の選挙費用よりも低い額であるべきこと、③そのような現実的な上限額が、脱法手段を防止したり、不正な費用が秘密にされたままになるのを防止するであろうこと、④政党が有権者に見解を伝えるには、あらゆるコミュニケーション手段に金銭を用いる必要があること、などを挙げてニール勧告を支持する⁶⁷。Walter 議員以外にも、できるだけ選挙費用を低くするという修正案の趣旨には賛同しつつも、上限額を幾らに定めるかは主観的な問題となり合意が得られないことを挙げ、ニール勧告の 2000 万ポンドが現実的な額であるとする意見が多く出た⁶⁸。結局、修正案は撤回された。

(III) 第三者費用規制に関する議論

第 12 回委員会(2 月 8 日)では第三者費用規制(法案 78 条以下)について審議されている。もっとも、第三者費用規制の議論は必ずしも深まっていない。この点、Walter 議員が第三者費用規制に関連する条項のほとんどに我々は同意するだろうと述べているように⁶⁹、多くの議員にとって第三者費用を規制することに抵抗はなかったと言える。審議では、法案 80 条が第三者費用規制の対象外となる事項を規定していたことに対し、Walter 議員が本条は無用な規定ではないかとして、この規定の意義を問うている。特に法案 80 条(2)が BBC などによる放送が選挙に関連する事項を公表するこ

⁶³ この点、Linton 議員は「我々は単純な原理、すなわち政党は現在のところ選挙であまりに多く支出している、政党はより少ない支出をすべきである、ということに固執すべきである」と述べて、選挙費用上限額を 1500 万ポンドにすべきと主張する(*ibid.*, col.294)。

⁶⁴ *Ibid.*, col.297. Linton 議員は、「わが党は 1500 万ポンドを提案してきたし、自民党は 1000 万か 1200 万ポンドを提案してきた。私が述べたように、労働党は議院と委員会ですべての多数を占めているのであり、我々の判断が優先すべきである」と述べて修正案を正当化している。

⁶⁵ 他方で、賛成意見として Stunell 議員が、選挙費用の低額化が有権者の政治参加を促進することや、選挙費用規制が政治過程への公的補助をもたらすと考えられることなどを挙げて修正案を支持している(*ibid.*, cols.300-301)。

⁶⁶ *Ibid.*, col.298.

⁶⁷ *Ibid.*, cols.298-300.

⁶⁸ 例えば、Grieve 議員は法案の額(2000 万ポンド)が合理的な金額であると述べている(*ibid.*, cols.302-303)。また、Hamilton 議員も同様にニール勧告の 2000 万ポンドを支持している(*ibid.*, col.306)。

⁶⁹ Standing Committee G, col.312(8 February 2000)。

とを第三者費用規制の対象外と規定していた点について、Walter 議員は、BBC や民間放送局は特許状や放送法の規定により政治広告を禁止されているのであるから、本条は無用ではないかと指摘している⁷⁰。これに対し Tipping 政務次官(Parliamentary Secretary, Privy Council Office)は、この規定は通常の番組の一部として時事問題について報道することを禁止しないようにするための規定であると答えている⁷¹。この他、A. Miller 議員がインターネットなどの新技術を用いた広告はどのように扱われるのかを問うたが、Tipping 政務次官は「公表する(publish)」という言葉は、その形態を問わないとして、インターネットなどの電子的形態による広告にも当てはまると述べている。他方で、新技術の発展は予測できないとして、可能な限り法律が新技術にも対応したものとなるよう、今後も更なる議論があるだろうと述べている⁷²。

なお、第三者費用規制に関しては、Tipping 政務次官が「審議を通じて、議員諸氏は、我々は小規模な政党や小規模な第三者に不当な責任やハンディキャップを課すべきではないということを強調してきた」⁷³と述べているように、小規模な第三者に過度な負担を課さないようにすべきとの主張が多く出され、この観点に立った修正案も提出されている。もっとも、委員会段階では特段の修正はされなかった。

(3)小括

以上の各段階の審議を経て、法案は貴族院に送付された。政府は、全国レベルの選挙費用規制を、政党が少数の高額献金者に依存するのを防止することを主たる根拠として正当化している。そして、多くの議員も政党の選挙費用規制については原則として賛同していた。議論が集中したのは技術的な問題であり、選挙費用規制が適用される期間が不明確であるとか、選挙費用上限額を引き下げるべきとの主張が多く出た。しかし、結局は議員の多くが法案を修正することに消極的であり、文言などの若干の修正を除き、選挙運動規制は概ね原案通りに庶民院を通過した。これは、選挙運動規制自体には多くの議員の支持があったこと、そして技術的な問題については「主観的」な判断が盛り込まれることを懸念して、ニール勸告及びそれを具体化した法案を尊重すべきと考える議員が多かったからである。

第3節 貴族院での審議

法案は3月16日に貴族院に提出された。その後、4月3日に第二読会、全5回の委員会審議(5月11日～10月24日)、全3回の報告段階(11月20日～22日)、11月27日の第三読会を経て法案が庶民院に回付された。しかし、貴族院修正の一部に庶民院が同意せず、最終的に貴族院が庶民院

⁷⁰ *Ibid.*, col.322.

⁷¹ *Ibid.*, col.323.

⁷² *Ibid.*, col.323.

⁷³ *Ibid.*, col.334. 第三者費用規制については、3月14日の報告段階でも審議されているが、やはり根本的な修正は加えられていない。なお、この日も第三者に過度な負担を課すべきでないとの主張が繰り返されている。特に、選挙費用規制がいつから適用されるかが不明確であることが批判されているが、政府は法案の規制は十分機能しえるものであると答えている(*Hansard*, HC, vol.346, cols.225-226(14 March 2000))。

に同意した。そして、11月30日に女王の裁可を受けて2000年法が成立した。

(1)第二読会

(I)法案説明

第二読会の冒頭で Bassam of Brighton 卿(Parliamentary Under-Secretary of State, Home Office)が法案説明を行った。説明内容は庶民院におけるそれと大差ないが、その中で全国レベルの選挙費用規制について、「選挙は、もしその結果が、一方の者が他の者より圧倒的に多くの支出をしようことによって決まるのであれば、公正であるとは言い得ない」としつつ、選挙費用規制が「将来の選挙で、主要な政党間における平等な場が存在することを確保するであろう」と述べている⁷⁴。この説明は、選挙費用支出にある程度の平等が求められ、政党間での平等を確保する手段として選挙費用規制が必要であるとするものである。すなわち、選挙費用規制の正当化根拠の1つとして、選挙運動における機会均等の確保が挙げられている。ただし、政府の選挙費用規制の主たる正当化根拠は、これまでに見た通り、政党が少数の高額献金者に依存することの防止にある。Bassam of Brighton 卿が示した機会均等論は、あくまでも従たる正当化根拠と言える。

(II)議員の主張

貴族院議員も基本的には選挙費用規制を支持している。例えば、Baroness Gould of Potternewton は、「経済的権力が政治的権力を買うことができるべきではないということが、民主制の本質的原理として考えられてきた」と述べ、政党の費用支出に平等な場を導入すべきとして費用規制を支持している⁷⁵。また、Stoddart of Swindon 卿も、政党の選挙費用の規制により、選挙費用が手に負えない額になることや、選挙運動が一部の報道関係者や政治家によって担われる「メディア・ショー」に陥ることを防止するのに役立つだろうと述べている⁷⁶。さらに、Shore of Stepney 卿は、法案の好ましい点として選挙費用規制を挙げている⁷⁷。他方で、以下のように法案全体や選挙費用規制に対する批判的意見も出ている。

(i)法案の複雑さの問題

Mackay of Ardbrecknish 卿は、ニール勧告はシンプルで容易に理解できたが、それが法案になると複雑なものになっていると批判する⁷⁸。また、McNally 卿も、法案自体には賛意を示すが、法案はシンプルなものであるべきと言う。なぜなら、「システムを機能させているのは専門職としての政治家ではなく、何千人というボランティアである」からである⁷⁹。つまり、規制が複雑になると、法律に精通していない素人のボランティア運動員が知らずのうちに選挙違反を犯してしまうことを

⁷⁴ *Hansard*, HL, vol.611, col.1091(3 April 2000).

⁷⁵ *Ibid.*, col.1105.

⁷⁶ Swindon 卿は、選挙区レベルで有権者と対面しながら行うという「本当の選挙運動」に立ち戻る必要があるとしている。このため、選挙運動は、選挙区レベルでの集会や戸別訪問を行うことで、候補者が有権者に政策を訴え、有権者も候補者がどのような人物か分かるような形が望ましいとする(*ibid.*, cols.1153-1154)。

⁷⁷ *Ibid.*, col.1130.

⁷⁸ *Ibid.*, cols.1094 and 1098.

⁷⁹ *Ibid.*, cols.1102-1104.

懸念しているのである⁸⁰。

(ii)選挙運動期間の問題

Mackay of Ardbrecknish 卿は、選挙費用規制がいつから適用されるのかが不明確であると批判している⁸¹。また、Willoughby de Broke 卿も第三者の費用支出について問題点を述べる。すなわち、固定任期議会がないことから、議会がいつ解散されるか分からないので、第三者は気づかぬうちに上限額以上の支出をし、違法行為を犯してしまう場合があると言う⁸²。これらの問題に対し政府は、政党はいつ選挙が起きてもいいように、常に上限額以内での活動しか行わないであろうと述べて、実際にはそれほど困難はないと考えられることや、選挙費用規制が投票日の 3、4 週間前のみ適用されるとした場合、その期間に至るまでの段階で多くの費用支出が行われるため、「軍拡競争」を防止できないなどと答えている⁸³。

(iii)選挙費用上限額の問題

Rennard 卿は、アメリカのように選挙運動に莫大な費用を費やし、議員が資金調達に奔走するのは避けねばならないと述べる。また、政党が少数の裕福な個人に依存することや、少数の裕福な者の影響を受けることは望ましくないとして、この観点から政党の選挙費用規制を歓迎する⁸⁴。他方で、法案の費用上限額の設定には疑問を呈する。すなわち、選挙区レベルでは平均約 8000 ポンドが支出されており、これを全選挙区数(659)で乗じると約 500 万ポンドが選挙区レベル全体で支出されていることになる。他方、法案では全国レベルの費用上限額を 2000 万ポンドとしており、そこに 4 倍もの差があるのは「バランスが悪い」とする。そこで、全国レベルでの費用上限額は、「選挙区レベルの支出上限額の合計」と調和すべきであると述べる⁸⁵。また、Rennard 卿は、全国レベルでの費用上限額をより低額にする一方で、選挙区レベルでの費用上限額をより増額させたいとも述べている⁸⁶。これに対し政府は、2000 万ポンドの上限額が正当な額であると答えている⁸⁷。

(2)委員会

(I)選挙費用上限額の問題

10 月 18 日の委員会審議で別表 8(選挙費用上限額)について審議された。Rennard 卿は、選挙費

⁸⁰ この他、Jopling 卿(*ibid.*, cols.1127-1128)、Norton of Louth 卿(*ibid.*, cols.1139 and 1141)、Cocks of Hartcliffe 卿(*ibid.*, col.1148)、Baroness Fookes(*ibid.*, col.1152)らが法案の複雑さを批判している。また、Howe of Aberavon 卿は詳細な立法が必ずしも政治浄化に役立たない場合もあるとして、選挙費用規制にも懐疑的見方を示しており、代案として、ポスターや新聞広告を禁止することで政治資金への需要を限定できるとの提案や、政治献金について税金控除制度を用いることを提案している(*ibid.*, cols.1110-1112)。

⁸¹ *Ibid.*, col.1094.

⁸² *Ibid.*, cols.1157-1158.

⁸³ *Ibid.*, cols.1168-1170.

⁸⁴ *Ibid.*, cols.1159-1160.

⁸⁵ *Ibid.*, cols.1160-1161.このため、庶民院審議で見られたように、選挙費用上限額を候補者擁立数に 22500 ポンドを乗じた額にすれば十分であるとする。

⁸⁶ すなわち、選挙区レベルでの費用上限額は 12000 から 16000 ポンドにまで増額させたいと述べる(*ibid.*, col.1161)。この他、平等な場を設定する方法としての公的補助制度や献金上限額の問題に言及し、また費用上限額が骨抜きにされないために第三者費用規制が必要であることなどを述べている。ただし、全国レベルでの第三者の費用上限額については、法案よりも低い額を設定すべきとしている(*ibid.*, cols.1161-1162)。

⁸⁷ *Ibid.*, col.1174.

用上限額について、法案では候補者擁立数に 30000 ポンドを乗じた額とあるのを、22500 ポンドを乗じた額へと減らす修正案を提出した。これにより、全国レベルでの上限額が 1500 万ポンドにまで減少することになる。Rennard 卿は、ニール勧告の 2000 万ポンドという額について、なぜその額がよいのかニール委員会では議論されておらず、ニール委員会内の妥協の数字であるとする。そこで 1500 万ポンドの方が妥当であると述べる⁸⁸。この修正案については、同様の議論が既に庶民院で行われているため議論を蒸し返すべきでないとか、政府はニール勧告を賢明にも採用したのであるとか、適切な額を決めるのは独立した委員会の決定に依拠すべきであるなどの反対意見が出され、修正案は撤回された⁸⁹。

(II) 選挙運動期間の問題

Cope of Berkeley 卿は、選挙費用規制が適用される期間を投票日前の 30 日とする修正案を提出した。Cope of Berkeley 卿は、法案の問題点として、①選挙費用規制がいつから適用されるのか不明確であること、②政府与党、少なくとも首相は総選挙がいつ実施されるか予想できる(決定できる)のであり、野党と比べて与党が有利であることを指摘する⁹⁰。この修正案に対し、政府は、修正案は法案の基礎を弱めるものであるとして反対する。特に、選挙運動期間を短くすると、短期間内に 2000 万ポンドもの支出を認めることになるし、それ以外の期間で政党が莫大な費用を支出する道を開くことになる」と述べる。そして、365 日という期間を明示することは、規制の確実性を確保し、二大政党間での平等な場を提供することになると述べる。さらに、政党はいつ総選挙が実施されるか分からない場合、いつ総選挙が生じてもいいように、常に法定費用内の支出ししかしないであろうとも述べられた⁹¹。結局、修正案は撤回された。

(III) 第三者費用規制

10 月 18 日の委員会審議で第三者費用規制について審議されている⁹²。その中で、Bach 卿が「我々は、総選挙は何よりもまず政党間の争いであること、そして選挙運動の焦点は政党に向けられるべきであることは正しいということ認める。しかし、選挙はもっぱら政党にとっての問題というわけではない。民主的社会においては、全ての個人や団体が、彼らの見解を聞いてもらう権利を有している。もし何らかの個人か団体が無制限の資金を選挙運動に費やすことができるならば、それは明らかに民主的プロセスを歪めるだろう」⁹³と述べており、①選挙運動の中心的主体は政党であるが、②第三者にも選挙運動を行う自由があること、しかし、③特定の第三者が無制限に選挙費用を支出することは民主制を歪めるため規制が必要になると主張している。

⁸⁸ *Hansard*, HL, vol. 617, col. 1097 (18 October 2000).

⁸⁹ *Ibid.*, cols. 1098-1099.

⁹⁰ *Ibid.*, col. 1101.

⁹¹ *Ibid.*, col. 1102.

⁹² なお、この日の審議では第三者費用規制以外にも議論されている。このうち、法案 96 条は選挙文書について、印刷者と発行者等の氏名住所を記載することを規定していたが、近年の電子メールなどの新技術の登場を踏まえると、このような規定はもはや時代遅れになっているとして、法案から削除することになった。同様に、1983 年国民代表法 110 条にも同趣旨の規定があったが、これも修正した(*ibid.*, cols. 1142-1143)。

⁹³ *Ibid.*, cols. 1137-1138.

また、Lennard 卿が法案に懸念を示している。すなわち、複数の第三者が共同して費用を支出した場合、第三者費用規制が骨抜きにされるのではないかとの懸念である⁹⁴。政府もこの懸念を認め、後の報告段階で複数の第三者が共同して費用支出することを防止するための修正を加えている⁹⁵。

これらの他、10月24日の委員会では、1983年国民代表法を修正し、選挙区レベルでの第三者は500ポンドまで支出できるとの修正が施された(現行法は5ポンド)。これはBowman 事件判決やニール勧告を踏まえての修正である⁹⁶。また、やはり1983年国民代表のうち候補者の選挙費用規制の修正が行われている。すなわち、1983年国民代表法118条を修正し、総選挙の場合に候補者と見なされるようになる時点を、①議会解散の日からか、②候補者として自ら宣言するか正式に指名された日から、と修正した⁹⁷。これにより、候補者については、これまで必ずしも明らかでなかった選挙費用規制の適用開始時点が法定された。すなわち、候補者の選挙費用規制は、候補者として見なされた日から適用されることになった。

(3)報告段階と第三読会

(I)報告段階

(i)選挙費用上限額の問題

11月21日の報告段階で、Hodgson of Astley Abbots 卿が修正案を提出した。それは選挙費用上限額を候補者擁立数に30000ポンドを乗じた額から20000ポンドを乗じた額へと減額するものであった。これにより上限額は約1300万ポンドにまで減ることになる。Hodgson of Astley Abbots 卿は、政治がより大統領制的なものになり、また政党本部中心になるのは普通のことであるが、それ故に全国レベルの政党がそのルーツから切り離される危険があるとする。この点、資金力の乏しいものはボランティアの活動に依存することになるが、それこそが「我々の民主政治の核心部分」なのであり、選挙費用規制が全国レベルの運動に課せられれば、政党も地方レベルでボランティアに依拠した選挙運動を展開することが期待できると言う⁹⁸。この修正案には Rennard 卿が賛同した。Rennard 卿は、政府はこれまでの審議の中で選挙費用上限額の変更には各政党の合意が必要であると述べていたことを挙げ、今や労働党、保守党、自民党が新たな上限額を支持しており、「各党間の新たな合意が存在する」と述べて、費用上限額の引き下げを支持した⁹⁹。また、Mackay of Ardbrecknish 卿も修正案を支持する主張をして政府の見解を求めている¹⁰⁰。

政府は、法案の上限額はニール勧告に基づくものであること、それは保守党議員からも支持されていること、費用上限額を変更するには独立した委員会の勧告に基づくべきであることなどを述べ

⁹⁴ すなわち、仮に第三者支出の上限額を100万ポンドとした場合、6つの第三者が協力すれば実際には600万ポンド支出できることになり、第三者費用規制の趣旨が骨抜きにされる危険があると指摘する(*ibid.*, col.1136)。

⁹⁵ *Hansard*, HL, vol.619, cols.786-787(21 November 2000)。これは国民代表法75条(選挙区において第三者が他の第三者と協力して費用支出することを禁止する規定)と同様の抑止的效果を持つものと説明されている。

⁹⁶ *Hansard*, HL, vol.618, cols.219-221(24 October 2000)。

⁹⁷ *Ibid.*, cols.227-229。

⁹⁸ *Hansard*, HL, vol.619, cols.774-775(21 November 2000)。

⁹⁹ *Ibid.*, cols.775-776。

¹⁰⁰ *Ibid.*, cols.776-777。この他、McNally 卿も修正案を支持している(*ibid.*, col.777)。

て、修正案に反対した¹⁰¹。結局、修正案は撤回された。

(ii) 選挙運動期間の問題

報告段階では、選挙費用規制が適用される期間を明確にするための修正案が複数提出されている。まず、Mackay of Ardbrecknish 卿の修正案は、投票日の 365 日前から規制が適用されるという法案の規定を、投票日前か否かを問わず、1 年間常に規制が妥当するよう修正するものであった¹⁰²。また、Willoughby de Broke 卿の修正案は、投票日の 365 日前から規制が妥当するという規定を、投票日が公示されて以降に限定するとの修正案であった¹⁰³。

政府は、Mackay of Ardbrecknish 卿の修正案について、もし費用規制が 1 年間常に妥当とした場合、政党は選挙委員会への支出報告が頻繁に必要となるため、過度の負担を政党に負わせることになるかと批判する¹⁰⁴。また、Willoughby de Broke 卿の修正案について、第三者は規制が妥当する期間以外の時期に費用支出をすることで法の規制をかいくぐることが可能になると批判する。また、第三者は、実際上はいつ選挙が生じてもいいように、常に費用規制の範囲内で支出するものと考えられるし、多くの場合において第三者は選挙経験の豊富な個人や団体が行うから、いつ選挙が生じるかも想定できるだろうと述べて修正案に反対した¹⁰⁵。両修正案は撤回された。

(iii) 候補者の選挙費用規制

11 月 22 日の報告段階の審議では、委員会審議で加えられた 1983 年国民代表法 118 条の修正部分に対し、Mackay of Ardbrecknish 卿が批判している。それは、修正に従うと、「議会解散前に候補者によって支出された費用」については何ら規制されないことになるとの批判である¹⁰⁶。もっとも、政府はこの批判には真剣に向き合わず、修正部分は現行法よりも「かなり改善」していると評価しており¹⁰⁷、結局、Mackay of Ardbrecknish 卿もそれ以上の追及はしなかった。しかし、この問題は次章で見る 2009 年法制定に際して決定的に重要な問題となる。

(II) 第三読会

第三読会では選挙費用規制に関する議論はない。ただし、McNally 卿と Mackay of Ardbrecknish 卿が、法案の複雑さが地方政党や個人のボランティアに過度の規制や負担をかけていないかを懸念する主張をしている¹⁰⁸。

(4) 小括

貴族院でも法案を根本的に批判する主張は見られなかった。貴族院では、庶民院での審議と同様

¹⁰¹ *Ibid.*, cols. 777-779.

¹⁰² *Ibid.*, cols. 780-781.

¹⁰³ *Ibid.*, cols. 781-783. Willoughby de Broke 卿は、第三者にも様々な支出規制が設けられており、規制が常に妥当するとなると、それだけ第三者が規制に悩まされることになるとする。そして、そのような規制はヨーロッパ人権条約に抵触する危険があると述べる。このように、選挙費用規制を常に妥当させることには反対している。

¹⁰⁴ *Ibid.*, col. 784.

¹⁰⁵ *Ibid.*, cols. 783-784.

¹⁰⁶ *Hansard*, HL, vol. 619, col. 902 (22 November 2000).

¹⁰⁷ *Ibid.*, col. 904.

¹⁰⁸ *Hansard*, HL, vol. 619, cols. 1186-1187 and 1188 (27 November 2000).

に、選挙費用規制が適用される期間が不明確であるとの批判や、選挙費用上限額が高すぎるとの批判が出た。また、法案全体が複雑であるとの批判も新たに出されている。さらに、政府の答弁を見ると、政党の選挙運動規制の正当化根拠として、機会均等論が新たに加えられていた。

以上のようにして成立した2000年法であるが、選挙運動規制に関しては概ね原案通り成立した。すなわち、候補者を擁立しようとする政党は選挙委員会への登録が義務付けられ、この登録政党(registered party)の候補者でなければ立候補できない(無所属での立候補は可能)。そして、政党は総選挙の投票日前の365日間、選挙費用が規制される。規制対象となる選挙費用は、選挙目的の支出であって、別表で定める項目に該当する支出を指す¹⁰⁹。選挙費用には上限額も課せられる。すなわち、(i)候補者を擁立した選挙区の数に30000ポンドを乗じた金額、又は(ii)イングランドで81万ポンド、スコットランドで12万ポンド、ウェールズで6万ポンドのいずれか大きい額である。これらの他にも、選挙費用の支出権限を持つ者を会計係(treasurer)と副会計係(deputy treasurer)、または文書で支出の許可を受けた者に限定し、選挙後に選挙費用報告書を選挙委員会へ提出するなどの規制が課せられている。

また、全国レベルでの第三者費用規制については、イングランドで10000ポンド、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドで5000ポンドを超える選挙費用を支出しようとする第三者は選挙委員会への登録が義務付けられ¹¹⁰、投票日前の365日間は支出上限額(イングランドで793500ポンド、スコットランドで108000ポンド、ウェールズで60000ポンド、北アイルランドで27000ポンド)に服し、政党の場合と同様に選挙費用報告書の提出が義務付けられるといった規制が導入されている¹¹¹。

以上の他に、1983年国民代表法のうち、候補者に関する選挙費用規制も一部修正されている。特に、議員候補者と見なされる時点を特定したことにより、候補者の選挙費用規制がいつから適用されるかが明確化された。また、個人としての第三者が支出できる費用が500ポンドへと増額された。

第4節 整理

以上の諸論議を踏まえて、2000年法制定過程における選挙運動規制論議を整理すると、以下の諸点を指摘できる。

¹⁰⁹ 成立した2000年法によれば、「選挙目的」とは、①選挙で政党の名称をもって立候補している諸候補者または政党が提出した候補者名簿に含まれる諸候補者の当選を促進し又は獲得する目的か、②将来の選挙に関連して、有権者の中で当該政党若しくは当該政党所属の候補者の評価を高めることをいう(72条4項)。また、別表8第1部で規定されている項目は、①政党政治放送、②広告、③有権者への配布物、④マニフェストその他の政策文書、⑤世論調査、⑥メディア関連の費用、⑦交通費、⑧集会である。なお、財やサービスを無償又は市場価格の10%を超える値引きをして提供された場合は、当該差額価格分が名目的支出(notional expenditure)と呼ばれ、選挙費用支出として計上される(73条)。

¹¹⁰ なお、2000年法では、登録された第三者は「認定された第三者(recognized third party)」と呼ばれ、認定された第三者の選挙費用支出は「規制された費用(controlled expenditure)」と呼ばれる。

¹¹¹ 2000年法のうち、第三者関連の規制に焦点を当てたものとして、K.D.Ewing, "The Political Parties, Elections and Referendums Act 2000-Implications for Trade Unions" (2001)30(2) Industrial Law Journal 199.

第一に、2000年法制定過程で新たに示された選挙運動規制は政党に対するものであり、政党の支出する選挙費用に上限額を設けるなどの規制が導入された。このような規制構造は、従来の候補者の選挙費用に対する規制と同様である。従って、2000年法による選挙運動規制は、従来の候補者に対する規制を政党にまで拡大したものと言える。

第二に、政党の選挙費用規制の正当化根拠について、ニール委員会は、近年選挙費用の「軍拡競争」が生じており、この結果として政党が少数の高額献金者に依存するようになったと考えている。そこで、選挙費用という金銭の「出口」を規制することにより、「入口」での需要も抑えられると判断された。このため、政党の選挙費用規制の正当化根拠として、政党の選挙費用に上限額を課すことにより、政党が不当に資金調達に奔走すること、すなわち少数の高額献金者に依存するのを防止することが挙げられた。政府もニール勧告に同意し、政党が少数の高額献金者に依存することは「民主主義にとって明らかによくない」と説明している。このため、2000年法による選挙運動規制の正当化根拠は、政党が少数の高額献金者に依存することを防止することであった。このことは、換言すれば、高額な献金の見返りとして、政府や政党の政策が金銭の影響を受ける(カネが政策を買う)ことを防止することを目的としているのである。それは1883年法制定時における、腐敗行為防止の根拠(カネが票を買うことの防止)と類似するものであり、2000年法の規制は政党が腐敗するのを防止することを最大の正当化根拠としていたと言える。

他方で、政府は貴族院での説明において、政党間での平等を確保することも費用規制の正当化根拠に挙げており、機会均等論も正当化根拠の1つであったことは疑いない。しかしながら、機会均等論に全面的に依拠することはニール勧告が明示的に退けていた。関連して、ニール委員会は選挙の「公正」の意義を説いているが、その内容は必ずしも選挙運動の「平等」を指すわけではないと述べており、この点では政府も同様であった¹¹²。このように、ニール委員会も政府も、政党間の平等を実現することを主たる目的としていたわけではない。従って、政党間での機会均等を図るとの根拠は、選挙運動規制の正当化根拠の1つではあるが、主たる根拠とまでは言えず、従たる根拠にとどまるものである。

以上のように、2000年法による選挙運動規制の正当化根拠は、政党が少数の高額献金者に依存するのを防止すること(政党の腐敗防止)を主たる正当化根拠とし、政党間での選挙運動の機会均等の確保を従たる正当化根拠としていた¹¹³。この点で、主として機会均等論によって正当化されている

¹¹² ある議員がレファレンダムに関する議論で、「我々の民主主義における公正さ、すなわち両サイドが自身の主張を議論の中に置くことのできる機会の平等という側面を扱いたい」と述べて、「公正」と「平等」を同一視する主張をしたのに対し、政府は「公正は必ずしも平等を意味するわけではない」と明言している(*Hansard*, HC, vol.342, cols.110 and 113(10 January 2000))。なお、イギリスの選挙資金改革の文脈で示されている「平等」概念について、see, L.A. Ringhand, "Concepts of Equality in British Election Financing Reform Proposals" (2002) 22(2) *Oxford Journal of Legal Studies* 253.

¹¹³ *Ewing* も、ニール委員会は選挙費用を平等にすることよりも、腐敗行為防止策と考えられるものを採用していたように思われると指摘している(*Ewing*, *supra* note 10, p151)。なお、*Ewing* によれば、イギリスの選挙法制における平等とは、「いかなる政党も、対抗者より大きな資金源を有しているがゆえに不正な優位性を持つことがあってはならない」との意味であるが、このことは全ての政党が同じだけの資金を持つという意味ではないし、有権者にアクセス

候補者個人の選挙費用規制とは、その正当化根拠が異なっていることを指摘できる。なお、ニール委員会や政府が提示した正当化根拠については、庶民院・貴族院双方の議員も賛意を示しており、広く受け入れられていた。

なお、2000年法では全国レベルで選挙運動を行う第三者についても、政党と同様の費用規制が課せられている。そして、その正当化根拠は、ニール委員会が述べていたように、政党に対する費用規制が骨抜きにされるのを防止することであった。つまり、政党の選挙費用規制の実効性を確保するという技術的な根拠によって正当化されていたのである。

第三に、議会審議では、選挙費用規制がいつから適用されるのか不明確であるとの批判と、選挙費用上限額が高額過ぎるとの批判が主に主張された。審議過程ではこれらの批判に応じる修正はされていないが、こうした批判は2000年法制定以降もたびたび提起され、議論の対象となる。

第四に、富裕者の金銭の影響力を防止すべきことが重視された一方で、多数を占める「普通の市民」の活動については、法が不当に規制することがないよう求める主張が相次いだ。すなわち、議会審議で法案に向けられた批判の多くは、法律に精通していない普通の市民に過度な負担を課さないよう求めるものであった¹¹⁴。例えば、法案が複雑すぎるとか、選挙費用規制がいつから適用されるか不明確であるとの批判は、普通の市民が法を正確に理解できないことにより、思わぬ形で違法行為の罪に問われる危険があると危惧するものであった。このように、少数の富裕者の金銭が選挙に影響を及ぼすことは防ぎつつも、普通の市民の行う「草の根レベル」の選挙運動は保護すべきとの主張が多く提起されたのである。

第5節 本章のまとめ

1990年代になると、二大政党は莫大な費用を必要とする一方で、それまでの政治資金源に依存できなくなり、少数の高額献金者に依存するようになった。このことが政治腐敗を生み、政治への信頼を損ねた。こうして、政党の資金面を規制する包括的な立法がなされるに至り、政党の支出する選挙費用への規制が導入された。2000年法による規制構造は、従来の候補者に対するそれと大きな差異はない。他方で、このような規制の正当化根拠については、政党が高額献金者に依存することの防止=政党の腐敗防止という根拠が示されており、候補者に対する選挙費用規制とはその根拠が異なっていた。つまり、2000年法制定時においては、政党間の機会均等を図ることは必ずしも重視されていなかったといえる。

2000年法の制定はイギリス選挙法制史上画期をなすものであり、政党の選挙運動にも大きな影響

する同じ機会を持つという意味でもないとして、形式的な平等を指すわけではないと分析されている(*ibid.*, p.28)。このため、例えば政党選挙放送の回数配分において、二大政党とその他の政党とで差異があることが正当化される。

¹¹⁴ イギリスの政党や政治が、「普通の市民」によって支えられているものであり、また支えられるべきものであるとの見解は、多くの議員によりたびたび示されている。例えば、W.Ross 議員の発言(*Hansard*, HC, vol.319, col.92(9 November 1998))や、MacLennan 議員の発言(*Hansard*, HC, vol.342, cols.56-57 and 58(10 January 2000))など。

を与えるものである¹¹⁵。しかしながら、議会審議過程で繰り返し批判されていたように、選挙費用規制がいつから適用されるのかという問題をはじめ、未解決の問題が残されており、2000年法制定以降も選挙制度改革の議論が継続することになる。

¹¹⁵ 2000年法のもたらした影響として、例えば政党資金に関する透明性が向上したことや、主要政党がより規律ある財政運営を強いられるようになったことが指摘されている(J.Fisher, "Campaign Finance: Elections Under New Rules" (2001) 54(4) Parliamentary Affairs 689, p.699)。

第4章 2009年法による選挙運動規制

本章では2000年法制定以降の選挙運動規制の動向を見る。2000年法により政治資金に関する包括的な規制が導入されたものの、依然として政治資金に関する問題は生じていた。とりわけ、2000年法制定以降の問題として、「一代貴族売買疑惑(Cash for Peerages)」が挙げられる。これは2006年3月に発覚した問題で、労働党政権が政治資金の提供を受ける見返りとして、一代貴族位を授与しようとしたのではないかとの疑惑である。さらに、同時期には保守党が外国人から「貸付」という形で資金提供を受けていたことも発覚し、政治資金をめぐる問題は政界全体に及ぶことになった。そして、一連の事件を通じて、2000年法の欠陥も明らかにされた。すなわち、2000年法は政党が年間5000ポンドを超える献金を受けた場合はその報告を義務付けていたのであるが(2000年法62条)、他方で政党に対する商業貸付(commercial loans)は政治献金とみなされないことになっており、貸付という形をとることで2000年法による規制を免れることができたのである。そこで、2006年の選挙管理法(Electoral Administration Act)¹により、政党に対する貸付も報告義務の対象とされることになった²。

このように、2000年法制定以降も様々な問題が生じており、選挙制度改革が継続され、選挙運動規制の議論も行われている。とりわけ、2009年に制定された「政党及び選挙法(Political Parties and Elections Act,以下では「2009年法」とする)³では、個々の選挙区(地方レベル)における候補者の選挙運動費用に新たな規制が追加された。そこで、本章では2009年法の制定過程を中心に検討する。なお、2009年法の制定に際しては、政府が白書を公表しており、2000年法制定以降の選挙運動規制の議論状況をまとめている。そこで、以下では白書の内容を検討し(第1節)、その上で2009年法の制定過程を検討する(第2節)。なお、2009年法以降の立法についても簡単に検討する(第3節)。

第1節 政府白書

政府は2008年6月に白書を公表した⁴。白書は序論と4つの章から成り、序論では白書提出に至るまでの議論状況について、第1章では現行制度とその状況について、第2章では選挙委員会について、第3章では政党による支出の減少について、第4章では寄付金の上限と公的補助について記している。選挙運動関係については、序論、第1章、第3章で扱われているため、以下で順次取り上げる。

(1)序論

序論では、白書提出に至るまでの経緯と、政府が取り組む改革の範囲が述べられている。まず、イギリスの議会制民主主義においては、市民が自由な選挙を通じて政府を選択する機会が最も重要

¹ Electoral Administration Act 2006(c.22).

² 以上について、see, K.D.Ewing, *The Cost of Democracy* (Hart Publishing, 2007) p.133ff. P.Norton, "The Constitution" in A.Seldon (ed.), *Blair's Britain 1997-2007* (Cambridge University Press, 2007) p.110, 間紫泰治=黒川直秀「イギリスの「一代貴族『売買』疑惑」と政治資金規制制度改革」レファレンス 669号(2006年)69頁。

³ Political Parties and Elections Act 2009(c.12).

⁴ Cm.7329: Party finance and expenditure in the United Kingdom The Government's proposals(2008).

であり、政党はそのような選挙プロセスにおける不可欠な特徴であるとする。すなわち、政党は、有権者に対してイギリスの将来像やその将来像を実現するための政治指導者を決定する機会を提供しているのであり、また、有権者と議会との不可欠な結びつきを提供したり、政治的説明責任を確保する明確な手段を提供している。しかし、現代の政党は、その役割を果たすのに適切な資金に支えられていなければならないと、資金調達の方法が透明で、公正で、イギリス市民にとって受け入れ可能なものでなければならないとする。そして、選挙はアイディアとビジョン(ideas and visions)の争いであるべきだが、近年では政党が莫大な費用を調達することに追われ、その面が曇っており、政党は支出の「軍拡競争」と呼ばれる状態に陥っているとされる⁵。

こうして、政党資金や選挙費用に関する改革が必要とされ、1998年のニール委員会報告や、それを反映した2000年法が制定されるに至った。しかしながら、政党資金や選挙費用を取り巻く問題は依然として存在し、その後も検討が重ねられてきた⁶。とりわけ、Hayden Phillips 卿が2006年10月と2007年3月に改革に向けた原理と枠組を提示した。そして、Hayden 卿の提案した4つの項目(①継続的で包括的な費用規制、②寄付金の上限額規制、③政党への公的補助、④選挙委員会の改革)に基づいた協定案(draft agreement)を作成することが政党間で協議された。ところが、保守党がこの協議を拒否し、対話は2007年10月30日に中断してしまった。こうした動向の中で、政府は、Hayden 卿の提案に基づき諸政党との議論を続けていくと述べると共に、今回の白書は政党資金と選挙費用の改革を進めるという政府の約束を履行するものであると位置づけている⁷。

以上の経緯を説明した後、改革に向けた政府の見解が簡単に示されている。政府は、現在の問題を解決するには、1つの政党の利益に捉われることなく、かつ、可能な限り広範囲に及ぶ国民の信頼を得ることが必要とする。この点で、政府は、Hayden 卿の提案に言及しつつも、どのような改革が最良であるかについては意見の相違があるとして、直ちに Hayden 卿の提案を立法化する意思はなく、抜本的改革は今後進めていくと述べる⁸。結局、政党資金や選挙費用の抜本的な改革を直ちに行うことは困難とするが、国民の信頼を増進させるために既存の制度を改良するよう試みるのが重要とし、次の4点について何らかの措置がとられるべきとする⁹。

- ①選挙委員会の改革
- ②2000年法によって導入された選挙費用規制のさらなる効率化
- ③議会解散前の段階において候補者の費用支出が無制限に認められている現状への対処¹⁰

⁵ *Ibid.*,p.6.

⁶ 白書は、①憲法問題委員会(Constitutional Affairs Committee)の報告書(2006年)、②Hayden Phillips 卿の提案(2006～2007年)、③公的生活の基準に関する委員会の勧告(2007年1月)に言及している。これらが検討した成果の一部は選挙管理法に結実した(*ibid.*,pp.6-7)。なお、これらの報告書については、see, M.Kob, *The Politics of Party Funding: State Funding to Political Parties and Party Competition in Western Europe*(Oxford University Press,2011)pp.158-160.

⁷ Cm.7329(2008)p.7.

⁸ *Ibid.*,pp.7-8.

⁹ *Ibid.*,p.8.

¹⁰ この問題は、2000年法によってもたらされた「予期せざる結果」であり、ニール委員会の意図や2000年法制定時の主要3政党の見解とも矛盾している問題であるとされる(*ibid.*,p.8)。

④寄付金の最終的な出所が明らかにされるようにするための透明性の増進

政府は、より根本的な変化は長期的に検討されなければならないとする一方で、上記の項目について即時的対応をとることには政党や国民の広範な支持があると信じているとする。最後に政府は、広い合意を獲得しつつ、より抜本的な改革に向けて今後も進んでいくことを約束する¹¹。

このように、政府は 2000 年法制定以降の動向を踏まえた改革が必要とするが、抜本的な改革を行うには政党間の合意がないとして、限定的な改革を示すにとどまっている。

(2)現行制度の問題点

白書第 1 章では政党資金や選挙費用規制の歴史的経緯が説明され、19 世紀後半の改革や 20 世紀後半のニール委員会報告、2000 年法の制定について言及されている(paras.1.1-1.12)。その上で、現行制度の問題点が示されている。

まず、2000 年法制定から約 10 年が経過しているが、2000 年法は「支出の『軍拡競争』を終わらせるという意図された目的を達成しなかったことは明白である」とされる。すなわち、選挙運動費用は依然として増加を続けていたのである(para.1.13)。このため、現行制度は政党資金や選挙費用の増加という問題の全てを処理してはいないと判断される(para.1.15)。

政府は、2006 年 3 月に Hayden 卿に対し政党資金の改革について見直しを行うことを求めたが、Hayden 卿も 2007 年 3 月の最終報告書で、支出の「軍拡競争」が依然として進行中であり、莫大な資金を調達・支出するという政党への圧力は弱まる兆しが見えないとしていた(para.1.19)。そこで、Hayden 卿は、これに対処するために寄付金の上限額や選挙委員会の改革を含めた包括的な改革案を提示し、選挙運動規制については政党の支出を完全に包含するより厳格で包括的な費用規制を提案した。それは、選挙と選挙の合間の時期(選挙周期(electoral cycle))における政党の全ての支出に規制を課すというものであった(paras.1.20-1.21)¹²。

Hayden 卿によれば、2000 年法は政党による支出の増加を食い止めるのに成功していないが、特にその問題点として、「選挙運動支出の定義が、十分に明確でないか、或は、政党又は候補者による選挙での当選を促進する支出の全てを包含するほど包括的でない」ことを指摘する。また、現行の規制は複雑で、理解が困難であり、実行するにも負担があることなどが指摘された。さらに、対抗者との競争だけでなく、選挙と選挙の合間の時期であっても「継続的選挙運動(continuous campaign)」が行われていること、また、現代の政党がボランティアに依拠するのではなく、「市場傾向(marketing trends)」に従うことで、より専門化され、費用のかかる活動が行われていることを指摘し、これらの諸要素により、より多くの資金調達をすることへの需要が生まれ、費用も増大していると指摘されている (para.1.23)。

このように、白書は Hayden 卿の報告書に言及しているが、これに加えて選挙区レベルでの候補

¹¹ *Ibid.*, p.9 政府は、「根本的な憲法的变化は、政治的スペクトラムを超えた広い合意と、国民からの広範な支持が存在する場合に最も良く達成される」と述べ、このような精神で今後も改革を継続していくとの決意を示している。

¹² ただし、先述したように、保守党の消極的姿勢により、Hayden 卿の提案に基づく協定案の作成には至らなかった(para.1.22)。

者の選挙費用の問題にも言及している¹³。すなわち、議会解散前の候補者による費用支出の問題である。この点、選挙区レベルでの選挙費用に関して、2000年法制定以前は1983年国民代表法の下で「引き金(triggering)」と呼ばれる慣行が存在した。これは、候補者の選挙費用規制は選挙運動を始めた日から適用される、という慣行であった。この慣行は、2000年法が候補者の選挙費用規制は議会が解散されたときから適用されると規定したことにより除去されていた。しかしながら、2000年法による修正の結果として、議会解散前の時期における候補者の費用支出が事実上無制約になるという問題が生じたのであった(para.1.25)。

以上のように、2000年法が選挙費用の「軍拡競争」を止めきれていないこと、その原因は、Hayden卿によれば、費用規制が包括的でなく、現実の選挙実態に適応していないことが指摘されている。また、選挙区レベルでも、議会解散前の選挙費用が無制約になっていることが指摘された。

(3)選挙費用規制

白書第3章では、選挙費用に関する問題点を改めて列挙し、それらへの対策が検討されている。

(I)問題点とHayden卿の提案

まず、政党は選挙で政策を普及したり、候補者の当選を図る必要があることから、選挙運動は必要不可欠であるとする。他方で、公正さと莫大な支出を防止するという目的から選挙費用に規制が課せられており、このことは「連合王国の民主的制度の機能を支えている長年の原理である」とする(para.3.1)。そして、1883年法からニール委員会報告を経て2000年法制定に至るまでの歴史的経緯と(paras.3.2-3.9)、2000年法の説明がなされる(paras.3.10-3.14)。その上で、2000年法の主要な問題点が次のように示された(para.3.16)。

- ①選挙費用規制がいつから適用されるのか不明確であること
- ②規制されている期間以外の時期であれば、政党は選挙運動に好きなだけ支出できること
- ③規制されている期間内であっても、法律上の「選挙運動(campaign)」¹⁴の定義に含まれない活動に対しては、政党は無制限に支出できること

このように、2000年法における選挙費用関連の問題点が示された。そして、これらの問題に対する解決策として、Hayden卿の提案が示される。それによれば、選挙費用規制は政党の特定の活動だけを制限したり、狭い期間のみ規制するのではなく、より包括的で継続的な規制を課す必要があるとする。この点、政党の支出の多くは主として選挙での勝利を目指してなされるものであり、そのような活動に要する支出は制限に含めるべきこと、また、選挙運動は継続して行われているのであるから、選挙費用規制も継続的に適用されるべきことが示された(para.3.21)。さらに、立法によ

¹³ これらの他に、政党の収入の公開が不完全であること(para.1.26)や選挙委員会の改革の必要性(para.1.27)も指摘されている。

¹⁴ 法律で定義されている選挙運動とは、2000年法別表8で規定されている8つの項目である。すなわち、①政党政治放送、②広告、③有権者への配布物、④マニフェストその他の政策文書、⑤世論調査、⑥メディア関連の費用、⑦交通費、⑧集会である。しかし、別表で規定される以外の形態(スタッフの雇用やウェブサイトなど)に用いる選挙費用は規制されず、この点が批判を受けていた(para.3.19)。

る特別の定めがない限り、あらゆる支出が制限に服すべきとされた(para.3.22)¹⁵。これらを踏まえて、Hayden 卿は、議会が存続した期間に応じて、選挙費用上限額が変動するという仕組みを提案している。すなわち、議会が解散されることなく 61 ヶ月存続した場合は、1 億 5 千万ポンド(継続費用(ongoing costs) 1 億 3 千万+総選挙用の特別費 2000 万)を上限額とする。そして、議会の存続期間に応じて継続費用を減少させていく。例えば、議会が 4 年間(48 ヶ月)継続した場合、上限額は 1 億 2230 万ポンド((継続費用 1 億 3 千万×48/61)+2000 万)となる(para.3.25)。

なお Hayden 卿は、候補者個人の選挙費用規制についても提言している。Hayden 卿は、候補者に対する費用規制を維持した上で、候補者の選挙費用に含まれる項目の範囲を拡大することを提案した。すなわち、特定の選挙区を対象に行われるダイレクトメールや電話活動に要する費用を規制に含めるべきとする(para.3.32)。

以上のように、Hayden 卿が提案した政党の選挙費用規制改革案は、議会期全体を通じて政党の支出する費用に規制を課すというものであった。この提案は、政党の選挙運動を規制するというよりも、政党の政治活動それ自体を費用面で規制するものといえる。

(II)政府の見解

以上を踏まえて、政府の見解が示される。もっとも、結論を先に述べれば、政府は Hayden 卿の提案は退け、候補者に対する費用規制の改革のみを示している。

まず、費用規制をより効果的にしようとする Hayden 卿のアプローチについては概ね支持するとする(para.3.34)。しかしながら、Hayden 卿の提案には疑問もあるとする。すなわち、選挙と選挙の合間の期間に費用規制を課したとしても、政党がいつ支出するかについて完全な決定権を有しているのであれば、結局は総選挙直前の時期に集中的に費用支出がなされることになり、議会期の最後の 12 ヶ月間における支出は現在支出されているよりもはるかに大きな額になる危険がある。このため、Hayden 卿の提案には改善の余地があるとする(para.3.35)¹⁶。結局、政府としては、Hayden 卿の提案する包括的な費用規制については、時間をかけて政党間での合意を得ることを希望するにとどまり(para.3.37)、採用を見送った。

これに対し、下記の点については、政党の支出規制を強化するために直ちに行動することへの広範な支持があるとする(para.3.38)。

- ①2000 年法によって導入された選挙運動費用規制のさらなる効率化
- ②総選挙の候補者に対する“triggering”の再導入
- ③権限委譲政府(devolved administration)選挙での候補者に対する費用規制の適用期間を、選挙前の 4 ヶ月間とすること¹⁷

¹⁵ Hayden 卿が例外的に規制の対象外とすべきとした費用は、para.3.23 に列挙されている。

¹⁶ 例えば、議会期全体の上限額に、年間(12 ヶ月)の支出上限額も追加する方法があるとする(para.3.35)。つまり、議会期(最長 5 年)の各年次ごとの支出上限額規制を加えるとの提案である。

¹⁷ ③については、権限委譲議会などでは固定任期議会制が導入されているため、選挙の 4 ヶ月前から費用規制が適用されるというルールを導入が望ましいなどとされた(paras.3.59-3.61)。

まず、①については、政党の支出上限額が高すぎるとの意見もあるが(para.3.40)、政府としては現在の上限額が高すぎるとは考えず、上限額を引き下げるべきとは考えないとする(para.3.42)。また、選挙費用上限額の変更は、2000年法別表8に規定されている項目の再検討と関連して行うべきとする。この点、別表8の規定は、時代遅れで多くの取りこぼしがあり、不明確な点もあるとして、今後その修正を提案すること、それに関して選挙委員会や政党に意見を求めていくとの意向を示した(para.3.43)。

このように、政府は、政党の選挙費用規制改革は今後の課題とすることを表明し、具体的な提案は行わなかった。これに対し、②と③に対しては積極的に対処している。本論文の関心からは、②が重要である。

政府は、②について、「候補者の支出に関する現在の規制は完全には効果的でなく、立法上の変化が必要であると信じる」とする(para.3.44)。そこで、政府が提案する改革が“triggering”原理の再導入である。“triggering”は、1983年国民代表法の下で認められていた慣行である。すなわち、1983年法の下では、候補者が自身の当選を促進する活動を行うことによって費用規制の「引き金」を引いたとみなされ、費用規制が機能し始めることになっていた。つまり、候補者の費用規制は、その時期を問わず、当選を目指す活動を行ったときから適用されるのである(para.3.45)。このため、「引き金」を引くタイミングを遅らせるための手法が編み出されるという問題が生じ(para.3.46)¹⁸、これに対処するために2000年法が議会解散の日から候補者の費用規制が適用されると規定したのであった。しかし、このことは解散前の時期における候補者の当選を図るための支出は制約されないことを意味した(paras.3.47-3.48)。この議会解散前の支出という問題については、これまでも対策が練られていた。すなわち、2003年には選挙委員会が投票日の4ヶ月前から候補者の費用規制を適用すべきと勧告しており(para.3.50)、政府も2005年にこの勧告を受け入れた法案を議会に提出していた。ところが、議会審議において、総選挙の4ヶ月前がいつであるのか不明確であり、候補者やその選挙事務長は突然の選挙に備えて常に費用支出を気にしていなければならず、大きな負担になるとの批判が出た。政府はこの批判を受け入れ、貴族院審議の報告段階において、この規制を撤回したのであった(paras.3.51-3.53)。

以上を踏まえて、政府は“triggering”原理の再検討を行う。政府は、過去7年間の経験を踏まえると、「候補者の選挙費用は、選挙委員会の勧告に調和させ、より長期間にわたって規制されるべきである、という点について広範な合意が今や存在すると信じる」と述べ、より長期間にわたって費用を規制すべきと説く。そして、その1つの選択肢として2000年法以前と同様の規制システムに回帰すること、すなわち“triggering”に依拠した規制へと回帰することを挙げる(para.3.55)¹⁹。政府は、

¹⁸ 例えば、候補者であるとみなされないようにするために、「潜在的な候補者」とか「政党スポークスマン」と称することがしばしば見られた。

¹⁹ 政府は、“triggering”の再導入は、Hayden 卿の提案する全国レベルでの規制と並行して機能しうるものとする。それは、いかなる種類の費用が候補者の支出とされ、また、いかなる費用が政党による費用規制の対象とされるのかについて、より明確性を提供するものであるとされる(para.3.57)。

“triggering”を再導入するにあたって、候補者の費用規制がいつ、いかなる状況で機能するのかに関する指針を示す権限を選挙委員会に付与するとする。これにより、かつて“triggering”の制度を実行するのに伴っていた不確実性を回避するのに役立つとされる(para.3.57)。これらの他に、政府は、一般的原理として、「選挙に影響を与えることを目的とする全ての費用が統制されるべきである」と表明し、現在の選挙費用の定義が、現在の選挙運動や選挙費用支出の実態を反映しているかどうか、また、政党が支出しているものと候補者が支出しているものとを適切に捉えているかどうかを検討していくとする(para.3.58)。

結論として、政府は、選挙費用支出が厳格かつ効果的に規制されるべきとして、選挙費用支出の定義をアップデートしたり拡張すること、また、それらを反映した上限額の修正を検討することが選挙費用の「軍拡競争」に取り組むための方法であるとする。この点で、「候補者の支出に関するより効果的な規制システムの再導入は、地方レベルで増加し続けている支出の問題に取り組むのに役立つものだろう」として、“triggering”再導入の意義を説く。なお、Hayden 卿によって示された包括的で継続的な選挙費用規制は検討する価値があるとして、時がくれば全政党がそのような包括的規制を支持できるようになることを希望している(para.3.62)²⁰。これらの他、白書は第三者による選挙費用規制についても言及している。政府としては、第三者は通常は選挙運動以外の諸活動にも従事している存在であることから、Hayden 卿が提案するような包括的な費用規制を課すことは妥当でないとする(para.3.69)。政府は、第三者に対する現行の規制を維持することとし、今後より大きな改革がなされる場合に、第三者費用規制についても検討を加え、現行制度に基づく提案をしていくだろうと述べるにとどまった(para.3.70)。

以上のように、白書では、候補者の選挙費用規制に関する改革が示されたにとどまる。そして、これを踏まえた法案が作成された。

(4)法案

白書を踏まえて、政府は法案を作成した。法案は全 20 か条と 5 つの別表から成る。選挙運動規制については、法案 10 条が立候補前の選挙費用について規定している。それは、白書で示された通り、“triggering”を再導入するものであった²¹。これにより、費用がいつ支出されたのかを問わず、候補者の当選を図ることを目的とする費用が支出された時点から費用規制が適用されることになる。

(5)小括

政府は、白書で 2000 年法制定以降の経験を踏まえ、2000 年法の欠点を指摘した上でその改善策を提示した。もともと、政府は、政党の選挙費用に包括的な規制を課すとの提案は退け、候補者の選挙費用規制を修正することを提案するにとどまった。それは、“triggering”と呼ばれる仕組みを再導入するものであり、候補者の支出する議会解散前の費用を規制するためのものであった。

²⁰ 政府は、包括的で継続的な費用規制の必要性は明白であると述べている(para.3.62)。

²¹ 具体的には、候補者の選挙費用規制の適用開始日を規定する 1983 年法 90 条 ZA のうち、「候補者となった日から」との文言を削除している。

第2節 議会審議

法案は、2008年7月17日に庶民院で第一読会、10月20日に第二読会を経て、11月4日から20日まで委員会審議が行われた。年が明けた2009年2月9日と3月2日に報告段階での審議が行われ、3月2日に第三読会を通過した。なお、後述するが、2月9日の報告段階で選挙運動規制が大幅に修正され、“triggering”とは異なる仕組みが導入されることになる。

(1) 庶民院審議

(I) 第二読会

(i) 法案説明

10月20日の第二読会で、Straw 大法官兼司法大臣(Lord Chancellor and Secretary of State for Justice)が法案説明を行った。大法官は、1997年以降の労働党政権による選挙制度改革を振り返り、2000年法でなされた諸改革は「根本的に正しい」と評価する。しかし他方で、2000年法による規制の中には期待された通りに機能していないものもあるとして、その後の経験を踏まえ2000年法の枠組を強化したり改革する必要があること、また、Hayden Phillips 卿の提案をはじめとする、これまで示された議論の成果を踏まえて2000年法を再検討する必要があると述べる²²。

大法官は、候補者の選挙費用規制も改革すべき点の1つであるとする²³。この点、選挙費用規制を包括的に検討すべきとの議論も有力に存在しており、Hayden 卿はあらゆる費用を包含する包括的規制の導入を提案していたが、政府としてはそのような規制を導入することに関して合意が形成されていないことは明らかであるとして、法案では導入しなかったと述べている。

その代わりに、法案は現行法の欠点の1つである、「地方又は候補者レベルでの公式の選挙期間の外で生じる支出に対する統制の欠落」に対処しているとする。具体的には、「法案は、triggering として知られている2000年以前の制度の原理へと回帰する」内容になっており、これにより候補者の当選を図る目的でなされる支出が全て規制対象となる²⁴。大法官は、“triggering”は総選挙前の地方レベルでの選挙費用支出を完全に統制することはないものの、費用支出を抑制する効果はあると説明している²⁵。こうして、現行1983年国民代表法では無制約な状態に置かれている、議会解散前の支出や、候補者としての公式の立候補、指名または宣言がなされるよりも前の支出であっても、選挙費用規制に服さしめることが可能になる。つまり、費用支出が候補者の当選を図る目的でなされたかが重要であり、費用が議会解散の前か後のどちらで支出されたかという点は重要でなくなるのである。最後に、大法官は、「現在では明らかに適切でない候補者の支出のルールを強化するという

²² Hansard, HC, vol. 481(part 1), cols. 42-43(20 October 2008).

²³ この他、選挙委員会の改革や、政党への献金の透明性を向上させるために必要な措置などが言及された。

²⁴ Hansard, HC, vol. 481(part 1), cols. 47-48(20 October 2008). なお、2000年法制定過程の貴族院審議において、Mackay 卿が法案は“triggering”を消滅させることになるとの懸念を示していたが、当時はこの意見は関心を引かず、結果として当時の与野党双方が意図せざる形で“triggering”を削除してしまったと政府は回想している(*ibid.*, col. 48).

²⁵ *Ibid.*, col. 49.

原理は、正しいに違いない」と法案を評価する²⁶。

このように、現行の規制では議会解散前の費用を統制できないという 2000 年法の問題点を是正するために“triggering”の再導入が説明されている。

(ii)第二読会での議論

法案に対し、保守党の F.Maude 議員は、法案が恣意的で党派的なルールを含んでいるなど、労働党にとって不公正に有利なものとなるように設計されており、また、政治の信頼を回復するための包括的な提案が欠落しているとして、第二読会で否決する動議を提出している²⁷。Maude 議員は、特に法案 10 条を「法案の党派性の核心」と非難している。すなわち、“triggering”は過去の経験から不合理なものであることが明らかになっているのであり、それを再導入することには同意できないとする。その不合理さとは、“triggering”による規制が曖昧で不確実性を伴うことであり²⁸、また、遡及効を持たせた状態で“triggering”を再導入した場合、現在は合法的に活動している多くの候補者が突如として規制を受けることになってしまうとも懸念している²⁹。こうした点を挙げて、法案 10 条への反対を表明した。

また、自民党の D.Howarth 議員は、憲法事項委員会や Hayden 卿の提案を援用しつつ法案を批判している。すなわち、憲法事項委員会などは特定の選挙にのみ適用される規制ではなく、選挙周期を通じて適用される規制、すなわち常時適用される包括的規制を提案している。こうした提案は、選挙費用は選挙前に限らず年間を通じて支出されているという現実に対応するためのものである。また、こうした現実に対処するには、候補者の支出ではなく政党の支出を規制することが重要となる。ところが、法案は候補者の費用を規制するに過ぎず、“triggering”を再導入することが問題の解決になるとは思われないと批判する³⁰。Howarth 議員は、議会内部の声ではなく議会外部の世論に耳を傾けるべきであるとして、世論に支持されている Hayden 卿の提案を採用しなかったことを批判し、法案を否決すべきと述べる³¹。

他方で、M.Linton 議員は、法案 10 条は候補者の莫大な選挙支出を防止する完璧な手段とは言えないとしつつも、現時点では最良の方法であると評価している³²。また、T.Lloyd 議員も法案を支持しており、“triggering”の再導入を批判する者は、それが候補者にとって不公正になると示唆しているが、選挙法は候補者に関するものではなく選挙制度の清廉さに関するものであるとして、

²⁶ *Ibid.*, cols.52-53.

²⁷ *Ibid.*, col.53.

²⁸ *Ibid.*, cols61-63.また、J.Djanogly 議員も、“triggering”は候補者にとって不確実性をもたらす不公正であると批判している(*ibid.*, col.118)。

²⁹ *Ibid.*, col.64.

³⁰ *Ibid.*, cols.72-73.また、“triggering”を再導入すると、議員の選挙区への活動報告などが選挙運動と看做される危険があるとの指摘もなされている(*ibid.*, col.74)。

³¹ *Ibid.*, col.77.

³² *Ibid.*, col.84. Linton 議員は、理想としては全国レベルと地方レベルとを区別しないで単一の規制を置くべきと述べている(*ibid.*, col.86)。

“triggering”の再導入は有権者にとっては公正なものであると述べている³³。

以上のように、“triggering”を再導入することは選挙費用規制を不確実なものとするだけでなく、選挙費用に伴う現実の問題を解決できないとの批判が出た。他方、“triggering”の再導入は、完全なものとは言えないまでも、現在の選挙費用に関する問題を解決する手法として評価する者もいた。

(II)委員会審議

庶民院では、第11回委員会(11月20日)で法案10条の審議が行われている。その際、M.Linton議員が修正案を提出している。それは、候補者の選挙費用規制は、前回の総選挙が実施された月の50ヶ月後から適用されるというものであった³⁴。これによれば、“triggering”とは異なり、候補者の選挙費用規制が適用される期間が明示されることになる。

Linton議員は、今や“triggering”の問題を議論する段階に至ったと述べ、その問題は「法案の最も重要な争点」であり、議会解散日以前の選挙費用支出が無制約なままとなっている現状、すなわち「2000年法において意図せず作られた抜け穴」を閉じるべきと述べる³⁵。しかしながら、“triggering”の問題は難問であり、候補者にとっての「ダモクレスの剣」であるとする。すなわち、候補者はいつから選挙費用の「引き金」が引かれたのか分からないのである。法案は1983年法の状態に戻すものであるが、より良い仕組みが見出されるならばそちらに向かっていくべきであり、自身の修正案は「より良い方法で目的を達成することを意図した、異なった型の triggering」を示すものと説明する。すなわち、候補者の費用規制が「議会周期(parliamentary cycle)の特定の時点から適用される」という方法である³⁶。Linton議員は、選挙費用規制がいつから適用されるのかを固定することが主目的であるとし、「全ての者にとって同じ時点でスタートの合図が吹かれ、全ての者にとってルールが同じであること」を意図していると説明している³⁷。

修正案に対しては、“triggering”の問題を解決しようとする趣旨には賛同が出たものの、他方で修正案はこの問題を解決するのに適した内容でないとして消極姿勢を示す者もいた³⁸。この点、Howarth議員は、候補者の選挙費用の問題に対しては2つの解決策があるとする。第一が修正案のように固定した期間を設定するという方法であり、第二が恒久的な規制を設けることで候補者の費用を常に規制しておくという方法である。第一の方法は、イギリスが固定任期議会を持たないことから、議会解散によりいつ総選挙が生じるか分からないという不確実性の問題がある。さらに、与党は政府と意思疎通が容易であるから、いつ選挙が行われるか予想できることになり、野党よりも有利になるという不平等の問題もあるとする。結局、地方レベルでの恒久的な費用規制を持つこと

³³ *Ibid.*, col.91.

³⁴ Public Bill Committee, col.415(20 November 2008). 委員会議事録は、イギリス議会ホームページで閲覧可能であり、本論文ではこれを参照した(<http://services.parliament.uk/bills/2008-09/politicalpartiesandelections/stages.html>)。

³⁵ *Ibid.*, col.416.

³⁶ *Ibid.*, cols.417-418.

³⁷ *Ibid.*, col.419.

³⁸ 例えば、Laing 議員(*ibid.*, col.421)。なお、Dr. Whitehead は、“triggering”という呼称は誤った呼び方であり、より適切に「選挙期間前(a pre-election period)」の問題と呼ぶべきとしている(*ibid.*, col.420)。

がこの問題にとっての解決策であるとして³⁹、修正案は不十分との認識を示している。

結局、修正案は否決され、法案 10 条は原案通り委員会を通過した。もっとも、候補者の選挙費用規制をより良くするための修正であれば政府も前向きであり⁴⁰、次に見る報告段階で法案は大きく修正されることになる。

(Ⅲ)報告段階

(i)修正案の提出

2009年2月9日の報告段階において、政府から修正案が提出されている。これにより、原案 10 条に代わり新たな条項が導入された。それは 1983 年法 76 条 ZA(選挙費用の上限額)を修正するための規定であり、既存の候補者の選挙費用規制に新たな規制を加えるものである。具体的には次のような内容であった。

第一に、新たな費用規制は、議会が総選挙後最初の開会日から 55 ヶ月間存続した場合(解散されなかった場合)に適用される。そして、議会が 55 ヶ月存続した日から候補者になった日までの選挙費用支出が規制される。「候補者になった日」とは、1983 年法 118 条 A で規定されている日を意味する⁴¹。なお、議会解散後は既存の選挙費用規制が適用される。このように、新たな規制は立候補前(議会解散前)の費用を規制するものである。第二に、立候補前における選挙費用にも上限額が課せられる。すなわち、カウンティ選挙区では 25000 ポンドに有権者 1 人当たり 7 ペンスを加えた額、バラ選挙区では 25000 ポンドに有権者 1 人当たり 5 ペンスを加えた額とする。第三に、上記の上限額は、議会の存続期間に応じて変動する。すなわち、議会が 60 ヶ月存続してから解散された場合は上記の額が 100%、59 ヶ月存続して解散された場合は上記の 90%、同様に 58 ヶ月の場合は 80%、57 ヶ月の場合は 70%、56 ヶ月の場合は 60%となる。

以上のように、修正案は“triggering”の再導入を放棄し、特定期間について選挙費用を規制するものである。それは、解散によりいつ選挙が生じるか分からないという批判に応え、議会の存続期間を基準にして費用規制が適用されるという仕組みであった。これにより、①議会の存続期間が 55 ヶ月に満たない場合は既存の費用規制のみが適用され、②55 ヶ月を超える場合には、55 ヶ月間経過してから候補者になった日までの期間に上記の新たな規制が適用されることになり、二段階での規制が課せられることになる。このような規制の趣旨自体は“triggering”と異なることはなく、立候補前(議会解散前)における選挙費用を規制することを目的としている。

(ii)修正案に関する議論

修正案の説明によると、法案のうち候補者の選挙費用に関する条項については多くの批判的意見が向けられており、修正案はそれらの批判を踏まえて法案をより洗練させるためのものである。また、政党資金に関する立法は党派的なものであってはならず、可能な限り広範な政党間の合意に基

³⁹ *Ibid.*, col. 421.

⁴⁰ *Ibid.*, col. 425.

⁴¹ 具体的には、総選挙の場合、①議会解散の日からか、②自ら候補者として宣言するか若しくは他者により候補者と宣言された日、又は候補者として指名された日、のいずれかである。

づくべきとの考え方が重要であり、修正案もそのためのものとされる⁴²。

まず、選挙運動は確かに金銭を要するものではあるが、「選挙は思想と政策の争い」であるべきであり、他方で「莫大な選挙支出は、我々の民主的制度の清廉さ(integrity)を減少させる」。こうして19世紀後半以来候補者の選挙費用が、そして2000年法により全国レベルでの支出が規制された。しかし、固定任期議会を有していない以上、選挙がいつから始まるのか不明確であり、それは「我々が選挙費用規制期間の範囲(length)を明確にしようとする場合の難問」であるとする。この点、地方レベルでの選挙運動はボランティアによって支えられていることがしばしばあるが、そのような献身的な人々はイギリスの民主制の活力源(lifblood)であり、どのような制度を作るにしてもボランティアに「不当な負担」を課してはならないと注意を促す。

その上で、修正案提出に至った経緯が説明されている。すなわち、長年にわたって候補者の費用規制は適用が開始される固定した時期を持たず、個人が候補者として運動を始めた時点から適用されてきたのだが、このことが自身を潜在的候補者(prospective candidates)であると称することにより規制を免れるという抜け道を生み出してきたのであり、2000年法による修正はこの不確実性を除去しようと意図したものだったと説明される。ところが、2000年法の修正により予期せざる問題が生じた。すなわち、解散前になされた選挙費用は規制されないことになり、しかもその費用が高額になっている可能性があったのである。

そこで政府は、この問題に対処するために、法案で“triggering”を再導入することを提案したが、“triggering”の再導入は野党の支持を得ていないとする。しかしながら、我々の協調性の精神により、今回の修正案の提出にまで至ることができたと述べる。その修正案は、費用が使われる目的を考慮することに加え、費用の規制が開始される時期を固定するものである。これにより、「支出に関するより効果的な規制を実現すると共に、候補者にとっての不確実性を減少させるであろう」と評価している。すなわち、修正案は、現行法に新たな規制を加えるものと説明される。それが、議会の存続期間が55ヶ月を経過した時点から個人が正式に候補者になるまでの期間の規制である。この点、議会が55ヶ月存続した場合、選挙がもう間もなく行われることは疑いないのであり、支出が選挙のための支出であるかどうかに関する不確実性は大幅に減少していると説明される⁴³。

以上の修正案説明の後に質疑が行われているが、修正案に対する根本的な反対論は出なかった。このうち、M.Linton議員は、55ヶ月からでなく50ヶ月から規制を適用すべきと提案しているが⁴⁴、修正案自体は現状よりもはるかに良いと評価している⁴⁵。また、Howarth議員も修正案を支持して

⁴² *Hansard*, HC, vol. 487, col. 1216 (9 February 2009).

⁴³ *Ibid.*, cols. 1216-1219. また、規制は候補者の当選を図る目的で使われる特定の項目(specified matters)に関する支出に適用される。このような新しい規制は、現在の規制とも相まって、規制期間内に使われたあらゆる費用を規制することになると説明された。

⁴⁴ *Ibid.*, col. 1221. なお、政府は規制開始時点を50ヶ月とすることは明確に拒否している。それは「候補者にとっての不確実性を容認できない程度にまで増加させる」危険があるからと説明されている(*ibid.*, col. 27)。

⁴⁵ *Ibid.*, col. 1225. さらにLinton議員は、より良いのは議会存続期間を36ヶ月にすることであると述べており、次の議会でそのような内容の法案を提出したいとの意向も示している。これに対し、政府はLinton議員の提案を審議過程における「重要な貢献」としつつも、選挙制度に関する問題は政党間の合意に基づいて対処すべきであると強調し、

いるが、他方で法案の欠点も指摘しており、政府が今後それらの問題に対処するよう希望している。その欠点として、候補者の選挙費用のみ規制しており、政党の選挙費用を規制していないことが挙げられており、このことは選挙がいつ行われるか知りうる立場にある与党に不公正な優位性を与えているとする⁴⁶。以上のような議論はあったが、修正案は与野党双方から歓迎を受け、庶民院を通過した。

(2) 貴族院審議

貴族院では、3月3日に第一読会、3月18日に第二読会、4月29日から5月13日まで全5回の委員会審議が行われ、6月15日と17日に報告段階、7月9日に第三読会を通過した。その後、貴族院修正に関して庶民院との間で若干のやりとりがあり、7月21日に女王の裁可を経て2009年法が成立した。

(1) 第二読会

貴族院第二読会では Bach 卿による法案説明が行われ、法案提出に至るまでの経緯や法案の内容が説明された。選挙費用規制を規定している法案14条⁴⁷について、庶民院審議で修正された結果、現在の法案14条は原案とは異なる内容になっていることが説明されている。そして、政府としては、法案14条が議会解散前に支出される費用が無制約になっている現状を解決する理想的な解決策とまでは考えていないとしつつも、現在の制度を改善するものではなく、各政党の支持を得られると信じて述べている⁴⁸。

法案14条について、例えば Tyler 卿は、法案14条の規制は実効性がないと批判する。すなわち、法案では規制が議会開会の日から55ヶ月を経過してから適用されることになっているが、過去の選挙を見ると、そもそも55ヶ月が経過する前の段階で選挙が実施されるのが普通であり、55ヶ月ルールが適用されるのは、政権の座にしがみついている政府が解散を回避している場合のみであるとする。そこで、Tyler 卿は固定任期議会の導入を検討すべき旨を主張する⁴⁹。また、かつてニール委員会のメンバーであった Goodhart 卿も、法案で規定されているよりも早い段階から規制が適用されるべきと主張している。Goodhart 卿は、議会の存続期間は平均4年であるとして、Tyler 卿同様に55ヶ月のルールが適用される例が少ないことを指摘し、前回の総選挙から42ヶ月(3年半)が経過するよりも早い段階から規制を適用すべきと主張している⁵⁰。

この他、Rennard 卿は、選挙費用は毎年規制されるべきとする。すなわち、「支出上限額は毎年適用されるべきであり、また各総選挙後の日、すなわち我々全員が次の総選挙のための選挙運動が始まることを知る日から適用が開始されるべきである」と述べている⁵¹。これは、一定期間を区切

Linton 議員の意向を「性急(rash)」と述べている(*ibid.*, col.1227)。

⁴⁶ *Ibid.*, col.1226. また、最も重要な点として、法案が第三者の費用を扱っていないと指摘している。

⁴⁷ 新条項の追加により、原案10条から14条となっている。なお、最終的には21条となって成立する。

⁴⁸ *Hansard*, HL, vol.709, col.244(18 March 2009).

⁴⁹ *Ibid.*, cols.256-257. 同様の指摘は Baroness Gould of Potternewton もしている(*ibid.*, col.263)。

⁵⁰ *Ibid.*, cols.274-275.

⁵¹ *Ibid.*, col.283. 政府は、Rennard 卿の提案に対し、興味深い指摘であると評価しつつも、「我々は、現在の抜本的改

って費用規制を適用するのではなく、恒常的な費用規制を設定すべきとの主張である。

以上のように、貴族院第二読会の議論を見ると、規制の趣旨自体に反対する者はいないが、具体的な規制手段については批判が出ており、55ヶ月存続する議会は通常見られないとして、55ヶ月という期間設定に疑問を呈する主張が見られた。そして、こうした批判をする者は、①55ヶ月という期間を短縮して、より早い時期から規制が適用されることを求める立場と、②恒常的な規制の導入や、固定任期議会の導入など、抜本的な改革を求める立場とに分類できる。なお、政府は、55ヶ月という期間は庶民院で支持を受けたものであることや、次の選挙のために何らかの対応をしておく必要があると述べて、法案に理解を求めた⁵²。

(II)委員会と報告段階での議論

法案は Grand Committee で審議された。法案 14 条は 5 月 6 日の委員会で審議されている。委員会では、Rennard 卿が法案 14 条に反対を表明した他⁵³、法案 14 条を改めて“triggering”を導入する趣旨の動議提出が示唆されたが、特に深い議論は行われず無修正となった。

その後、6 月 17 日の報告段階では、Tyler 卿が政党の選挙費用規制に関する修正案を提出している⁵⁴。それは、政党は総選挙後の 61 ヶ月間は 1 億ポンド以上の支出をしてはならないというものであった。これは Hayden Phillips 卿の提案を反映させた修正案であり、選挙周期全体に包括的規制を課すものであった⁵⁵。しかし、修正案には Bates 卿が反対し、また Bach 卿も修正案は現行法の仕組みと大きく異なっており却って弊害が生じること、修正案のような抜本的改革をするほどの合意が得られていないことを述べて反対した⁵⁶。結局、修正案は撤回された。

(3)小括

以上のようにして 2009 年法は成立した。2009 年法は、①選挙委員会、②政治献金および費用、③選挙、④選挙登録、⑤雑則の 5 部構成で全 44 か条、7 つの別表から成る。そして、21 条が候補者の選挙運動規制を扱っている。それは、議会の最初の開会日から 55 ヶ月を経過して以降、候補者になるまでの費用を規制するものである。これにより、立候補前(議会解散前)の費用が新たに規制されることになった⁵⁷。

政府は、2000 年法制定以降も選挙費用が増加していることなど、依然として改革が必要であるとしていた。しかしながら、包括的な費用規制を導入するほどの合意は存在しないとして、候補者の選挙費用規制を改革することとどまった。当初、政府は、“triggering”の再導入を検討したものの、い

革以上のものに関して合意に達することが可能であるとは信じない」と述べて反対している(*ibid.*,col.288)。

⁵² *Ibid.*,col.289.

⁵³ *Hansrad*,HL,vol.710,GC,cols.229 and 244-246(6 May 2009).

⁵⁴ なお、5 日の委員会審議でも、政党の支出する選挙費用規制を強化するための修正案が複数提出されているが、いずれも撤回されている(*Hansrad*,HL,vol.710,GC,cols.201-218(5 May 2009))。

⁵⁵ *Hansard*,HL,vol.711,cols.1095-1097(17 June 2009).

⁵⁶ *Ibid.*,cols.1100-1101.

⁵⁷ 2009 年法の仕組みについては、木村志穂「英国の政治資金制度」レファレンス 731 号(2011 年)203-204 頁参照。なお、2015 年 5 月の総選挙では、立候補前の期間における費用上限額が修正され、カウンティ選挙区では 30700 ポンドに有権者 1 人当たり 9 ペンスを加えた額、バラ選挙区では 30700 ポンドに有権者 1 人当たり 6 ペンスを加えた額を上限額とした(S.I.2014/1870)。

つから選挙費用規制が適用されるか不明確であるとの批判が多く出され、最終的には議会存続期間を基準にした立候補前(議会解散前)の選挙費用を規制するに至った。

このような規制は、候補者間での機会均等を確保することを根拠に正当化されていた。すなわち、立候補前(議会解散前)の一定期間についても選挙費用に上限額を課すことで、費用面での機会均等を意図したのである。また、費用規制がいつから適用されるか不明確で、それが政府・与党に不当に有利となっているとの批判も出ており、与党と野党との間で機会均等を図るべきことも主張されている。実際、このような批判が政府に“triggering”の再導入を断念させ、議会存続期間に依拠した規制を導入させたのであった。このように、2009年法による規制の正当化根拠は、①議会解散前の時期において費用面での機会均等を図ること、②費用規制が適用される時期の面で与野党間の機会均等を図ることであり、それらは従前の候補者の費用規制と同様に機会均等論であった。

第3節 2009年法以降の展開

2009年法が制定されて以降も選挙制度改革は継続している。以下では2つの法律を取り上げる。第一が、2011年に制定された「固定任期議会法(Fixed-term Parliaments Act,以下では「2011年法」とも記す)⁵⁸である。これにより、庶民院の任期が固定されると共に、首相の解散権が制限された。第二の法律が、2014年に制定された「ロビー活動、非政党の選挙運動及び労働組合運営の透明性に関する法律(Transparency of Lobbying, Non-party Campaigning and Trade Union Administration Act,以下では「2014年法」とする)⁵⁹である。2014年法は、2000年法による全国レベルでの第三者費用規制を修正するものである。

(1)固定任期議会法

2010年の総選挙の結果、過半数を獲得した政党が存在しない、「ハング・パーラメント(hung parliament)」となった⁶⁰。そこで、政権に復帰した保守党は自民党との連立政権を組んだが、その際に交わされた政策合意で固定任期議会の導入が決められた。法案は2010年7月22日に庶民院に提出され、2011年1月18日に原案のまま庶民院で可決された。その後、貴族院では重要な修正が加えられたが、庶民院がこれに同意せず、結局は2020年に2011年法の見直しを行う旨の条項を追加するという妥協が成立し、2011年9月15日に女王の裁可を受けて成立した。

2011年法により庶民院の任期が固定され、首相の解散権が制約された。具体的には、庶民院の総選挙期日は原則として5年ごとの5月の第1木曜日に固定される。この例外として総選挙が行われ

⁵⁸ Fixed-term Parliaments Act 2011(c.14).2011年法に関する記述は、主に次の諸文献を参照した。V.Bogdanor, *The Coalition and the Constitution*(Hart Publishing,2011)ch.6,河島太朗「イギリスの2011年議会任期固定法」外国の立法254号(2012年)4頁以下、小堀眞裕『ウェストミンスターモデルの変容——日本政治の「英国化」を問い直す』(法律文化社、2012年)146頁以下、小松浩「イギリス連立政権と解散権制限立法の成立」立命館法学341号(2012年)1頁以下。

⁵⁹ Transparency of Lobbying, Non-party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014(c.4).なお、同法は通常は'Lobbying Act'と略される。

⁶⁰ 649議席中、保守党が306議席、労働党が258議席、自民党が57議席を獲得した(C.Cook & J.Stevenson, *A History of British Elections Since 1689*(Routledge,2014)p.218)。

るのを、①庶民院が3分の2以上の賛成で自主的解散を可決した場合か、②庶民院が政府の不信任決議案を可決し、14日以内に現政府への信任決議がなされないか、新たな政府への信任決議がなされない場合と定めている。

そもそも、議会の任期を固定すべきとの議論は1990年代以降高まっていた。その背景には、選挙期日の決定権を握る首相が与党に有利な時期に解散を行うという事例が見られるため、解散権の行使により野党が不利な立場に置かれるとの批判が集まっていたのである⁶¹。この問題は選挙費用規制とも密接な関係を有している。すなわち、議会解散権を握る首相とその与党は、いつ解散が行われるか、換言すれば選挙費用規制がいつから適用されるかを知ること(決定すること)ができるため、野党に比べて有利であるとの批判が2000年法制定過程や2009年法制定過程で何度も繰り返されていたのである。この点、固定任期議会の導入は、解散が例外とされたことにより、選挙費用規制がいつから適用されるのかを明確にした点で大きな意義がある。

以上のように、固定任期議会の導入により選挙費用規制がいつから適用されるのかという長年の懸案事項がかなりの程度で解消されることになった。これにより選挙費用規制の不明確性が取り除かれ、特に野党や第三者は費用規制がなされる期間を見極めることが容易になり、今後は政党が計画的に選挙運動を実施できると考えられる⁶²。

(2)2014年法

2014年法はロビー活動⁶³や政党以外の団体の選挙運動、そして労働組合の活動を規制する法律である。本論文と関係しているのは、政党以外の団体の選挙運動(第三者)に対する規制を強化した点である。この点、2000年法は全国レベルでの第三者に対し、一定額以上の選挙費用支出をする場合の登録制、選挙費用の上限額、選挙費用報告書の提出といった規制を課していた。2014年法はこのような全国レベルでの第三者費用規制を強化するものである。

法案は2013年7月17日に第一読会、9月3日に第二読会、全3回の委員会審議(9月9日～11日)、報告段階(10月8日、9日)を経て、10月9日に第三読会を通過した。貴族院では10月9日に第一読会、22日に第二読会、全4回の委員会審議(11月5日～12月18日)、報告段階(2014年1月13日、15日)を経て、2014年1月21日に第三読会を通過した。その後、庶民院とのやりとりを経て1月30日に女王の裁可を経て成立した。

成立した2014年法の規制は概ね次のようになっている。第一に、選挙委員会への登録が要求される条件を変更した。すなわち、イングランドで20000ポンド(現行10000ポンド)、イングランド

⁶¹ See, D. Kavanagh, "The United Kingdom" in D. Butler & A. Ranney (eds.), *ELECTIONEERING: A Comparative Study of Continuity and Change* (Clarendon Press, 1992) p. 71. また、選挙人による審判を仰ぐ日を政府自身が決定できることは「良き統治の原理」と矛盾するといった批判も向けられていた(D. Oliver, *Constitutional Reform in the United Kingdom* (Oxford University Press, 2003) p. 157)。

⁶² 河島・前掲注(58)19頁。また、2009年法による立候補前の規制が適用されるのは、これまでは例外的場合と考えられていたが、今後は原則的になるといえる(O. Gay, "Fixed-Term Parliaments Act 2011", House of Commons Library Standard Note, SN/PC/6111(2011) p. 5)。

⁶³ ロビー活動の問題点などについては、see, J. Rowbottom, *Democracy Distorted: Wealth, Influence and Democratic Politics* (Cambridge University Press, 2010) ch. 4.

以外の地域(ウェールズ、スコットランド、北アイルランド)で10000ポンド(現行5000ポンド)を超える支出をしようとする第三者が選挙委員会への登録を要求される。第二に、第三者が全国レベルで支出できる費用の上限額は、各地域で政党が支出する上限額の2%に引き下げられた(現行5%)。もっとも、イングランド以外の地域では2%+20000ポンドとされている。これにより、イングランドでは319800ポンド、スコットランドでは55400ポンド、ウェールズでは44000ポンド、北アイルランドでは30800ポンドが上限額となる。第三に、全国レベルで運動する第三者であっても、個別の選挙区で支出できる費用に上限額が課せられることになった。その上限額は9750ポンドである。これは、第三者が特定の選挙区に集中的に費用投下することを防止するための規制である。第四に、第三者の選挙運動費用とみなされる項目の範囲を拡大した⁶⁴。第五に、選挙区レベルでの第三者費用についてであるが、1983年法で選挙事務長の許可なく支出できる費用が500ポンドとされていたのを700ポンドに引き上げた。これは2000年以降の物価上昇に合わせた修正である。

以上のような規制は、第二読会で法案説明をしたAndrew Lansley 庶民院院内総務(Leader of the House of Commons)によれば、2つの原理を反映したものとされる。第一が、「透明性(transparency)」である。つまり、「第三者(third parties)」⁶⁵がどのように政治制度に影響を与えようとしているのかについて、国民が理解できるようにすべきということである。第二が、「第三者」は公開的で説明責任を果たしうる方法で活動すべきということである⁶⁶。このように、2014年法は「第三者」が行っている政治活動の透明性を向上させることにより、「第三者」の政治活動に対する国民の信頼、さらには政治そのものへの信頼を増進させることを目的としているのである。このため、第三者運動規制の強化も、第三者運動に「より大きな透明性をもたらすこと」が目的であると説明されている⁶⁷。

なお、第三者費用規制強化には別の根拠も示されている。それは、政党に課した選挙費用規制の趣旨を徹底することである。この点、庶民院院内総務が、政党は選挙費用規制を通じて「ある程度の武力(arms)の平等」を確保しており、それが第三者による不均衡な費用支出によって弱められるべきでないと説明していることから⁶⁸、2014年法の規制は政党間での機会均等を確保するためのものであることが窺える。ところで、政党の選挙費用規制は、2000年法制定時には、主に腐敗防止論によって正当化されていたのであるが、上記の説明では政党間の機会均等を図るとの根拠が前面に出ており、政党の選挙費用規制に関する正当化根拠にも変化が見られることが指摘できる。

以上のように、2014年法は全国レベルにおける第三者費用規制を強化したものである。そして、

⁶⁴ 有権者に影響を及ぼす意図でなされたと合理的に見なしうる活動に関する費用が規制の対象とされ、2014年法は①集会、④メディア関連、③世論調査、④選挙運動と関連する輸送費を規制対象に含めた。

⁶⁵ 法案説明で言及された「第三者」とは、選挙法の文脈で言われる第三者よりも広い意味で使われており、ロビイスト、選挙運動での非政党組織(選挙法上の第三者)、労働組合を含めた呼び方として使われている。このため、本節では、広い意味で使われている場合には括弧書きで「第三者」と記した。

⁶⁶ *Hansard*, HC, vol.567, col.169(3 September 2013).

⁶⁷ *Ibid.*, col.180.

⁶⁸ *Ibid.*, col.181. また、Andrew Lansley は、第三者運動それ自体は全く正当なものとしつつも、それが政党の支出に関するルールを回避する手段となることを許してはならないと述べている(*ibid.*, col.183)。

その正当化根拠は、第三者運動の透明性を増進させること、政党の費用規制を徹底することで政党間の機会均等を図ることの2点にあった。

(3)小括

2011年法及び2014年法は既存の選挙運動規制の構造を抜本的に変化させるものではなく、また、いずれの立法も候補者間・政党間での機会均等を図ることが正当化根拠に挙げられており、この点でも既存の正当化論と大きな違いは見られない。しかしながら、両法律の影響は大きい。とりわけ、2011年法により固定任期議会が導入されたことが選挙費用規制に伴っていた不明確性を取り除き、与野党間での機会均等に貢献していると言える。他方、2014年法による第三者費用規制強化は、これまで以上に第三者の選挙運動を制限するものとなっている。この点、Andrew Lansleyは、「選挙は本質的に政党間で戦われること、そして政党の候補者を支援するためになされる[第三者の]費用支出は政党の許可を受けるべきであるということが重要である」と述べており⁶⁹、選挙運動の「主役」が政党であること、その故に第三者の選挙費用規制が許容されることを指摘している。このように、選挙の「主役」である政党の機会均等が図られる一方で、「主役」ではない第三者による選挙運動の制限を強化することが正当化されている。

第4節 本章のまとめ

本章では2000年法制定以降のイギリスにおける選挙運動規制の動向を見てきた。選挙制度改革は現在も進行中であり、新たな立法が制定されているが、その内容は既存の選挙運動規制の問題点を修正するための立法が中心である。また、それらによる規制の正当化根拠も従来から主張されていたものと特段の差異は見られない。しかしながら、候補者間・政党間での選挙運動の機会均等を実現しようとするのが選挙運動規制の強化と複雑化をもたらしている。とりわけ、選挙の「主役」とされる候補者や政党以外の第三者にこの影響が及び、2014年法による規制強化にその影響が見られる⁷⁰。このように、イギリスは今や、候補者、政党、第三者のそれぞれに対して厳格な選挙運動規制を課すに至っている。しかも、2009年法の制定過程で議論されたように、政党に対する包括的な費用規制の導入が将来の検討課題として示されるなど、今後も選挙運動規制に関する議論が継続していくことが予想される⁷¹。

⁶⁹ *Ibid.*, col.171.

⁷⁰ ただし、第三者の規制といっても、イギリスの場合は団体・組織といった規模の大きな第三者を規制することに力点が置かれていることに変わりなく、個人としての第三者への規制は依然として弱いままである。

⁷¹ 選挙費用だけでなく、インターネットのような新技術にどう対応していくのかも注目される。もっとも、2001年、2005年の総選挙では政党のウェブサイトを利用して選挙情報を取得した選挙人は2割に満たず、利用若年層が中心であるなど、テレビや新聞と比べるとその利用度はまだ低い(R.Johnston & C.Pattie, *Putting Voters in their Place: Geography and Elections in Great Britain* (Oxford University Press, 2006) p.194)。また、2010年の総選挙を見ても、選挙区レベルにおいては、依然としてインターネット以外の選挙運動方法が主に利用されているとの指摘がある(J.Fisher, D.Cuts & E.Fieldhouse, "Constituency Campaigning in 2010" in D.Wring, R.Mortimore & S.Atkinson (eds.), *Political Communication in Britain: The Leader Debates, the Campaign and the Media in the 2010 General Election* (Palgrave Macmillan, 2011) p.213)。

終章

本論文は、いかなる選挙運動規制が、いかなる根拠から正当化されてきたのか、その歴史の変遷を日本とイギリスにおける立法過程での議論に着目して分析してきた。以下では、まず日本とイギリスの立法史を比較分析し、それを踏まえて立法府が抱く選挙運動の「公正」概念や選挙運動観を整理し、憲法学への示唆を述べる。

第1節 立法史の比較分析

日本とイギリスの立法史を比較分析すると、そこに幾つかの相違点と共通点を見出すことができる。第一に、選挙運動規制の構造が日本とイギリスで異なっている。すなわち、日本は選挙運動方法規制を中心とする規制体系を発展させてきたのに対し、イギリスは選挙費用規制を発展させてきた。第二に、規制構造が異なる展開を見せているにも関わらず、選挙運動規制の正当化根拠については両国で一定の類似性が見られる。第三に、両国の議会審議を見ると、国民(選挙人)を選挙運動主体としてどのように評価するかで差異が見られる。

(1)選挙運動規制の構造について

まず、選挙運動規制の構造について見る。日本では、選挙運動規制の成立前の段階から戸別訪問の禁止と法定選挙運動者の制度(反面として第三者運動の制限)という2つの規制が主に検討されていた。つまり、運動方法の規制と運動主体の規制が重視されていたのである。その後、戦後改革期には法定選挙運動者制度が撤廃され、運動主体の規制は一応は無くなった¹。しかしながら、運動方法の規制は存続し、それが強化されつつ現在にまで至っている。つまり、運動方法規制が成立期から現在に至るまで一貫して維持されている。他方で、選挙費用規制も初期の頃から検討されており、重要な規制であることは認識されていたが、運動方法規制と比べると必ずしも重視されてこなかった²。このことは、政治改革期において、政党の運動方法に多様な規制が加えられた一方で、政党の支出する選挙費用は何ら規制されなかった点にも表れている。こうしたことから、日本は選挙運動方法規制を重視してきたことが指摘できる。そしてまた、運動方法規制が中心となった結果として、多様な運動方法規制が生み出されてきた³。そして、運動方法規制に選挙費用規制や選挙運動期間の

¹ 選挙事務関係者、特定公務員、18歳未満の国民、公民権停止中の者による選挙運動は禁止されているため(公選法135条～137条)、選挙運動主体の規制も一定程度は存在している。

² 第1部で見たように、日本における選挙費用規制は初期の頃から検討されており、1925年に選挙費用上限額などを内容とする規制が成立した。この仕組みは戦後改革期にも基本的に維持され、1950年の公選法に盛り込まれ現在にまで至る。現行法の費用規制は、①選挙費用の収支に関し責任を負う出納責任者の制度を設ける(公選法180条以下)、②収支報告書の選挙管理委員会等への提出(公選法189条)、③選挙費用上限額規制(公選法194条以下)、④公職の候補者等の寄付の禁止(公選法199条以下)などとなっている。このような費用規制は、一貫して機会均等論を根拠に正当化されてきた。

³ 時代によって重視される運動方法規制も異なっている。初期の頃は戸別訪問のような1対1で対面する運動方法の規制が検討され、戦後改革期には文書図画や演説会、新聞報道・評論といった、より多数の選挙人に働きかける運動方法の規制が重視された。その後は、放送、インターネットなどの現代的でより広範囲に影響を及ぼす運動方法への規制が目された。なお、規制の脱法手段を防止するとの根拠から、これらの運動方法に類似するものまで規制対象

規制が加わることで、比較法的に見ても類を見ない規制体系が構築されている。

以上のほか、日本では選挙公営制が重視されていることも指摘できる。選挙公営制も普選法制定時に導入され、それ以降は主に衆議院議員を中心に公営制の強化・徹底が求められた。特徴的なのは、選挙公営を徹底する一方で、公営以外の私的選挙運動を禁止すべきと主張されたことであり、特に戦後改革期には公営による文書図画や演説会を拡充する一方で、公営以外の文書図画や演説会が大幅に制限されるという規制構造が生まれた。このように、日本では選挙公営制による選挙運動を原則とし、公営以外の選挙運動を例外として認めるか、一切禁止することが目指されたのである。しかしながら、公選法制定時には私的選挙運動の大幅な禁止を伴った公営制に強い批判が向けられ、その後は公営徹底論は弱まっている。しかし、戦後改革期に拡大した公営制の多くは現行法の中に残されており、公営によるだけでも選挙運動が行えるほどに公営制は充実している。

これに対しイギリスは、1883年法で選挙費用に対する規制を成立させた。具体的には、選挙費用に上限額を課すという量的規制の導入と、一定の項目への支出を禁止するという質的規制の拡大であった。とりわけ、量的規制の導入が重要であり、これがイギリス型選挙運動規制の中心となる。他方で、1883年法では運動主体の規制や運動方法の規制も導入・整備されているものの、それらはいくまでも選挙費用規制を補完するための規制に過ぎず、中心的な役割を果たすものではなかった。そして、1883年法成立以降の展開を見ても、選挙費用規制を維持し、それを強化するという展開を見せている。具体的には、選挙費用上限額の引き下げや、第三者費用規制の導入が行われている。また、2000年法で導入された政党に対する規制も選挙費用を規制する構造となっており、2000年法以降の立法も、やはり選挙費用を規制するものとなっている。このように、イギリスは一貫して選挙費用規制を発展させてきたことが分かる。

なお、イギリスは1918年に選挙公営制を導入しているが、それはあくまでも私的選挙運動を補助するための制度であり、公営の程度も低い(1回の無料郵便と公営施設の提供)。また、日本のように選挙公営制を徹底すべきとの主張、ましてや私的選挙運動を禁止することを求める主張は見られない。イギリスはあくまでも私的選挙運動を原則とし、公営制は補助的なものにとどめているのである。

以上のように、日本とイギリスとでは重視される選挙運動規制が異なっている。イギリスでは選挙費用に「枠」を設け、その枠内であれば自由な選挙運動が行えるのに対し、日本では選挙費用という「枠」が存在するだけでなく、その枠内であっても行える運動方法が限定されているのである。

(2)選挙運動規制の正当化根拠について

第二の点として、以上のような選挙運動規制を正当化する根拠が注目されるが、この点では日本とイギリスで類似性が見られることを指摘できる。すなわち、両国ともに、選挙運動規制の成立時には腐敗行為、とりわけ買収を防止することが最大の正当化根拠であった。日本でもイギリスでも、

に含まれ、このことも広範な規制体系を生む一因となっている。

買収等の腐敗行為を罰する法令自体は古くから存在していたが、そのような規制だけでは腐敗行為を防止できないとの判断から、選挙運動それ自体に規制を及ぼすようになったのである。ただし、先述した通り、実際に採用された選挙運動規制は両国で大きく異なっていた⁴。なお、選挙運動規制成立時には、腐敗行為防止に加え、候補者間での機会均等(平等)を実現することも規制の正当化根拠として挙げられており、この点でも両国は共通している。ただし、選挙運動規制成立時にはあくまでも腐敗行為防止論が主たる正当化根拠であり、機会均等論は従たる根拠にとどまっていた。

その後、両国で選挙運動規制が独自の展開を見せていくが、それにも関わらず規制の正当化根拠は共通していた。すなわち、イギリスでは1918年法制定頃から、日本では戦後改革期から機会均等論が主たる正当化根拠となり、腐敗行為防止論が次第に後退しているのである。この傾向は現在に至るまで継続しており、現在の選挙運動規制は、多かれ少なかれ機会均等論に依拠していることを指摘できる。もっとも、機会均等論といっても、厳密には幾つかに細分化できる。最も典型的なのが候補者間での機会均等(平等)の実現であり、同種のものとして政党間での機会均等の実現がある。いずれも、裕福な候補者や政党が資金力の優位性ゆえに選挙運動で有利となるべきでないと主張され、資金力の乏しい候補者や政党も選挙運動を行えるようにすることを主張するものである。この主張は、選挙運動の資金面に着目した機会均等論であり、日本とイギリスで共通して見られる。ところが、日本の場合、資金面以外のあらゆる場面でも機会均等が求められ、選挙運動方法についても平等化することが主張されている。このため、文書図画や演説会の規制についても機会均等が求められ、戦後改革期に見られた選挙公営の徹底と私的選挙運動の禁止は、このような正当化根拠に依拠していた。さらに、政治改革期には戸別訪問禁止規定の正当化根拠としても「平等」が求められており、組織力のある候補者と組織力のない候補者間での「平等」、世代間(高齢の候補者と若い候補者)での「平等」、選挙区間(大きい選挙区と小さい選挙区、人口の多い選挙区と少ない選挙区)での「平等」までも主張されていた。

以上のように、選挙運動規制の正当化根拠としては、腐敗行為防止論と機会均等論が示され⁵、次第に前者から後者へと力点が移っている。このため、個別の選挙運動規制の構造がほとんど変わっていない場合であっても、それを支える正当化根拠が成立時と大きく異なっている場合がある。と

⁴ この点、日本は戸別訪問禁止、法定選挙運動者制限、選挙費用規制が買収防止の手段とされたが、イギリスでは雇用制限と選挙費用規制が買収防止策とされた。とりわけ、日本では戸別訪問禁止が、イギリスでは雇用制限が買収に対する直接的な予防手段とされた。このように買収防止策には大きな違いが見られるが、これは現実に見られた買収形態の違いを反映していると思われる。すなわち、日本では有権者の自宅などでの直接買収が主な買収形態であったことから、戸別訪問禁止が有力な手法と考えられた。他方で、イギリスでは先行する腐敗防止立法の効果で直接買収は減少しており、むしろ偽装雇用という間接買収が主たる形態であったことから、雇用を規制することが有力な買収防止策と考えられたのである。こうして、買収に対処する規制が両国で異なると考えられる。

⁵ 選挙資金規制の主たる目的が①腐敗行為の防止、②選挙競争における平等の確保にあるとする理解は多く見られる(K.D.Ewing, *The Cost of Democracy*(Hart Publishing,2007)pp.23-29;C.A.Hughes,“Election Finance”in K.H.Nassmacher(ed.),*Foundations for Democracy:Approaches to Comparative Political Finance*(Nomos Verlagsgesellschaft,2001)p.208)。また、Mackenzie も、①選挙人が脅迫や買収などによって影響を受けないこと、②組織力や莫大な富の力が個々の選挙人に影響を与えてはならないことが自由選挙にとって必要であるとする(W.J.M.Mackenzie,*Free Elections:An Elementary Textbook*(George Allen & Unwin,1958)p.147)。

りわけ日本の場合、戸別訪問禁止規定にこの傾向が顕著に見られ、1925年の成立時、あるいは1952年公選法改正時と比べて、政治改革期における正当化根拠は大きく異なっている。

ところで、以上のような選挙運動規制の正当化根拠については幾つか補足しておくべき点がある。第一に、候補者に対する選挙運動規制の正当化根拠と政党に対する規制の正当化根拠とでは、若干の差異があることである。イギリスの場合、候補者の選挙運動規制は機会均等論に依拠しているのに対し、政党の選挙運動規制は政党が少数の高額献金者に依存することにより、「政策」が「カネで買われる」のを防止することが主たる正当化根拠であった。これは選挙人の「票」が「カネで買われる」ことを防止するという腐敗行為防止論と類似する正当化根拠であったと言える。もっとも、政党の規制についても機会均等論は主張されており、2000年法制定以降は次第に機会均等論が前面に出てきているように思われる。これに対し日本の場合、候補者の選挙運動規制については機会均等論が主張されているが、政党の選挙運動規制に関しては必ずしも明確な正当化根拠が提示されたわけではなかった。しかし、政治改革期には、選挙運動に規制が及ぶのは当然との説明を政府が繰り返していたことは注目される。つまり、選挙運動は政治活動と異なり一定の規制が及ぶのが当然であり、規制される選挙運動主体が候補者であるか政党であるかは関係ないとされていたのである。このように考えると、候補者に対する規制であれ政党に対する規制であれ、それが選挙運動への規制である以上、いずれも同様の根拠によって正当化されていると考えられる。すなわち、政党に対する選挙運動規制も基本的には機会均等論が妥当していると考えられる。ただし、候補者の場合とは異なり、政党の選挙運動規制は「比例的平等」とでも呼ぶべき機会均等論が妥当していると考えられる。なぜなら、政党に認められる選挙運動方法は、政党が擁立した候補者の数に応じてその「量」が増減する仕組になっており、候補者個人の場合とは仕組が異なっているからである。

第二に、上記2つの正当化根拠(腐敗行為防止論、機会均等論)はあくまでも選挙運動規制に対する一般的な正当化根拠として提示されたものであり、個別の規制ごとに更なる正当化根拠が付されていることに注意を要する。特に日本の場合、多様な選挙運動方法規制が存在することから、それぞれに異なる正当化根拠が付されている。例えば、戸別訪問禁止規定は腐敗行為を防止するとの根拠が示されていたが、文書図画規制の場合はそのような根拠は基本的に示されず、街の美観を保つといった戸別訪問禁止の場合には見られない根拠が付加されている。また、同じ戸別訪問禁止規定であっても、腐敗行為防止論だけでなく迷惑防止論も主張されている。このように、一般的な正当化根拠に加え、個別の規制ごとの正当化根拠にも注意を向けねばならず、日本の場合には特にその要請が強い⁶。つまり、日本の場合、①腐敗行為防止、②機会均等確保という2点に加えて、③腐敗行

⁶ これまで日本の立法過程で提示された正当化根拠を整理すれば、弊害防止論と機会均等論の2種に大別できる。弊害防止論としては、①腐敗行為の防止、②情実による投票の防止(特に戸別訪問禁止に関して主張された)、③候補者・議会の品位保持(特に明治憲法下、戦後改革期に主張された)、④迷惑防止論(特に政治改革期に主張された)、⑤街の美観保持(特に文書図画に関して主張される)が示された。また、機会均等論としては、①富裕な者と貧しき者との間での平等、②組織力のある者となない者との間での平等、③世代間(年齢)での平等、④選挙区間での平等が示された。日本の選挙運動規制は、これらの正当化根拠の1つ、あるいは複数が組み合わさって正当化されている。

為以外の弊害の防止という正当化根拠も存在しているのであり、こちらにも注意を向けねばならないのである。

なお、マスメディア関連の規制、特にテレビ放送に関しては、日本とイギリスの双方が厳格な規制を課している点で共通している。すなわち、両国ともにテレビを用いた選挙運動を原則として禁止しており、その利用が認められるのは法定の場合に限られるという構造になっている。このような規制に関しては、両国ともに機会均等を重視する正当化根拠が示されている。

(3)選挙運動における国民の位置づけについて

第三に、選挙運動における第三者、すなわち普通の国民(選挙人)の位置づけが両国で異なっていることを指摘できる。日本の場合、選挙運動方法の厳格な規制が第三者の選挙運動に大きな影響を及ぼしている。すなわち、日本では運動方法が法定のものに限られ、しかもその多くが候補者や政党を念頭に置いたものとなっていることから、第三者は事実上選挙運動を行なうことが困難な状況に置かれている。現行法上、第三者が自由に行えるのは、①個々面接、②電話による運動、③幕間演説、④ネット運動(ただし電子メールは不可)程度であり、個々の国民が自主的に、候補者や政党とは無関係に、演説会を開催したり文書図画を頒布・掲示することは事実上不可能になっている。

これに対しイギリスは、第三者には選挙費用の上限額が課せられているが、その範囲内であれば原則として自由な方法で選挙運動を行うことが認められている。また、イギリスの場合、伝統的に団体や組織などの規模の大きい第三者が主たる規制対象と考えられており、他方で個々の国民が行う些細な選挙運動については費用面での規制を除き特段の規制が課せられていない。このため個々の選挙人も、費用面での規制を除き、原則として自由な選挙運動が行えるのである。

また、両国の議会審議を見ても第三者の位置づけに差異が見られる。日本の場合、戦後改革期の議論に顕著に見られたように、選挙人は投票するだけの存在として認識されており、選挙運動の主体として積極的に選挙過程に関与することは考えられていなかった。すなわち、選挙運動は候補者や政党が行うものと考えられ、国民が選挙運動の主体となることへの配慮はほとんど見られなかったのである。このため、選挙運動規制の議論では、規制が新人候補者に不利になるとの批判や、政党の活動が規制されてしまうといった批判は見られたが、国民の選挙運動が制約されるとの批判はほとんど見られなかった。この点、むしろ明治憲法下の方が第三者運動規制との関連で国民(臣民)の選挙運動の自由に配慮することを求める主張が見られたのであり、国民主権原理や基本的人権の保障が規定された日本国憲法下の方が国民の選挙運動の自由に配慮する主張が少ないという皮肉な現象が見られる。このような傾向に変化の兆しが見られるようになったのは比較的最近のことであり、2013年のインターネットを用いた選挙運動の自由化に際して、選挙運動主体として国民を位置づける主張が展開された点に、立法府の意識の変化が見られる。

これに対し、イギリスでは、選挙運動規制が複雑化すると第三者が思わぬ形で違法行為を犯す危険があるとして、そのようなことがないよう配慮すべきとの主張や、個々の国民が行う草の根レベルでの運動は無暗に規制すべきでないとの主張が歴史的に多く見られた。さらに、日本のように選

挙人を投票主体としてのみ捉える見解も見られない。これらのことは、イギリスが個々の国民も選挙運動の主体として意識的に位置づけていることの証左といえる⁷。

第2節 憲法学への示唆

(1) 立法府の「公正」概念と選挙運動観

本論文は、立法過程での議論に着目することで、立法府がどのような根拠から選挙運動規制を正当化しているのか、すなわち選挙運動規制の正当化根拠である「公正」概念について立法府がどのように理解しているかを分析した。その結果、日本の立法府は選挙運動における「公正」の内容を次のように解していた。すなわち、①腐敗行為の防止(腐敗行為によって選挙人の投票意思が影響を受けてはならない)、②候補者間・政党間での機会均等(平等)の確保(一部の選挙運動主体が突出した働きかけをすることによって選挙人の投票意思が影響を受けてはならない)、③腐敗行為以外の弊害の防止(選挙運動が国民に迷惑をかけるなどの弊害をもたらしてはならない)という3点である。とりわけ、現在では②機会均等の確保が最も重視されており、選挙運動のあらゆる場面で機会均等が必要とされている。このような機会均等を内容とする「公正」概念は、公選法による「包括的禁止・限定解除」方式の規制体系を正当化する。立法府は、公選法が選挙運動の期間、方法、費用について共通の「枠」を設定し、その「枠」の中でのみ自由な言論活動を認めることにより、候補者間・政党間の機会均等が確保されると解しているのである。このように、立法府は選挙運動における「公正=機会均等」を自由よりも重視している。立法府にとって、選挙運動における自由は「公正」という「枠」の中でのみ認められるに過ぎないのである。また、立法府の選挙運動観では、候補者と政党が選挙運動主体として位置づけられており、国民(選挙人)が選挙運動の主体となることは重視されていない。むしろ、国民の自由な選挙運動を認めることは、候補者・政党間での機会均等を確保するための「枠」の外での自由を認めることになるため、立法府の「公正」概念から見れば原則として許容し得ないことになる。立法府は、以上のような「公正」概念や選挙運動観に基づき、広範な選挙運動規制を正当化しているのである⁸。

それでは、立法府の抱く「公正」概念はどのように評価されるか。本格的な検討は今後の課題とせざるを得ないが、近年の憲法学では「公正」概念の検討を試みる見解が登場しており注目される。例えば、只野雅人は、『主権者の意思を忠実に反映』することが求められる選挙過程での表現活動

⁷ ただし、例えばBowman事件に見られるように、イギリスでも第三者の選挙運動が不当に制限されているとの批判は存在する。

⁸ 以上のような立法府の選挙運動観は、最高裁の選挙運動観と接近している。例えば、序章でも言及したように、最高裁は選挙運動主体として候補者を念頭に置いている(最1小判1976(昭和51)年9月30日民集30巻8号838頁)。また、政治改革の結果として成立した公選法が、衆議院小選挙区選挙において候補者届出政党所属の候補者とこれに所属していない候補者との間で利用できる選挙運動の質・量に差異を設けていることが憲法14条1項に違反するかが争われた選挙無効訴訟において、最高裁は、選挙制度の形成には立法府の裁量が認められるとして、「選挙運動をいかなる者にいかなる態様で認めるかは、選挙制度の仕組みの一部を成すものとして、国会がその裁量により決定することができるものというべきである」と述べており、選挙運動を通常表現活動とは異なるものと捉えている(最大判1999(平成11)年11月10日民集53巻8号1704頁)。

では、通常の実現行為の場合とは異なる要請が働く余地があるとして「公正」を確保する必要性を指摘し、フランスでの議論を参考にしつつ、買収などの不正が無いという「真正さ」や候補者間での「平等」といった意味での「公正」概念であれば考慮に値すると述べる⁹。ただし、只野は、『公正』はあくまでも実質的な意味での『自由』を確保するための手段であると考えべき」と指摘し、自由な表現活動を前提としている¹⁰。また、井上典之は、議会制民主主義の下では「『選挙の公正』とは、自由な選挙運動を含めた『選挙の自由』がその内容として含まれる」として、『選挙の自由』が確保されてこそ『選挙の公正』が維持・達成されると述べている¹¹。さらに、奥野恒久は、「国民民主権の実質化という要請のもと、選挙という民主主義の発露を日常化し、選挙と日常的政治活動とを連続過程として把握」する「政治的権利論」の意義を説き¹²、この見地から選挙運動について、①その主体は日常の表現活動と同じく、国民一人ひとりとならねばならないこと、②国民間の政治的討論が国家意思の形成を支えるものであるから、国民による選挙運動は積極的に奨励されねばならず、戸別訪問のような手軽な運動方法による政治的討論の活発化が要請され、また、事前運動禁止は日常的な政治活動と選挙とを切断するものとして批判対象になることを主張する。さらに奥野は、最高裁のいう「公正」は「候補者にとってのもの」とであると批判して、「公正」概念は「不正の防止」といった、公選法の目的(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)に合致するものに「変更もしくは限定すべき」と主張する¹³。

以上のような諸見解と比較すると、立法府も①腐敗(不正)の存在しないことや、②機会均等(平等)という意味での「公正」概念は提示している。しかしながら、立法府の「公正」概念は機会均等の要素を過度に強調するものであり、他方で自由の価値を「公正=機会均等」よりも劣位するものと位置づけており、この点が上記の各論者と決定的に異なる点であるといえる。結局、上記の各論者の見解や、序章で言及した選挙運動の意義を踏まえると、立法府の「公正」概念は是正されるべきものといえる。そして、選挙運動における自由の意義を改めて確認し、自由を原則とした上で、その制約を最小限度にとどめる内容の「公正」概念が構築されねばならない。

(2)立法史研究の意義

最後に、本論文のような立法史研究が憲法学に与える示唆について簡単に言及しておく。この点、立法史の実証的研究を行うことにより、従来の憲法学では必ずしも明らかにされていなかった事実

⁹ 只野雅人『憲法の基本原理から考える』(日本評論社、2006年)261-262頁。

¹⁰ 同上262頁。

¹¹ 井上典之「選挙運動規制の再検討——『選挙の公正』と『選挙の自由』の調整?」論究ジュリスト5号(2013年)95頁。井上は、「自由の実現こそが『選挙の公正』になる」と考える必要があるとして、「憲法原理の転換がはかられた日本国憲法の下での『選挙の自由』を内容とする『選挙の公正』という観点から、その内容を再検討することが求められている」と指摘する。

¹² 奥野恒久「民主的政治過程における『自由』と『規制』——日本の憲法学説、とりわけ政治的権利論を中心に」龍谷法学36巻2号(2003年)112頁。

¹³ 同上113-114頁。なお、奥野は、政治的権利は「平等」という観念を内包しているとして、政治的平等を確保するための規制を正当化しているが、ここでの規制は政治献金に関する規制が挙げられており、選挙運動規制については「不正の防止」を重視している(同114-115頁)。

を解明したり、これまでとは異なる理解を提示することが可能になる。本論文の場合、選挙運動規制の歴史的理解に関して従来とは異なる見解を提示したと考える。

まず、従来の学説の中には、選挙運動規制、とりわけ戸別訪問禁止規定が成立した背景には民衆勢力や無産政党が議会に進出することを防止するという意図があったとの見解が存在した¹⁴。このような見解は、その根拠として、戸別訪問禁止規定が1925年の男子普通選挙法成立時に導入されたものであること、同年に普選法と「抱き合わせ」の形で治安維持法が制定されていることなどを挙げている。例えば、憲法学で最も早くこの主張を展開したと思われる星野安三郎は、戸別訪問禁止規定を「反体制勢力、労働者階級選挙運動抑圧を目的として制定された」ものと捉えている¹⁵。そして、情実防止論や買収温床論などの根拠は「表面上」のものに過ぎず、戸別訪問禁止の真の理由は「普選の実施によって、戸別訪問のもつ政治的、階級的意義が転換したためと思われる」とする。すなわち、制限選挙下の戸別訪問は「有産階級同士の組織活動」であったが、普選実施以降は「無産階級同士」の運動や「無産階級に対する働きかけ」となり、階級支配を弱めることになるから、「支配階級としては認めえないことは十分に予想しうること」であるとして、戸別訪問禁止規定を「革新勢力」対策と位置づけるのである。このことを裏付ける事実として、星野は、①普選法と同時に治安維持法が制定されていること、②「日本最初の政党内閣」を組織した原敬が、「階級制度打破」とか「民衆の強要」に基づく普選実施に批判的な発言をしていたこと、③納税資格の撤廃が有権者数の増加という量的変化に加え、「有産階級による階級支配の原理」を変革するという質的变化を意味することを挙げている¹⁶。

星野が挙げる根拠は、明治憲法下での国家権力の性質や憲政史的背景を踏まえたもので、傾聴に値する点も少なくない。しかしながら、星野が挙げる根拠は選挙運動規制それ自体とは必ずしも直接の関連性を持つものではなく、いわば「状況証拠」の積み重ねによる議論といえる。

これに対し、本論文の分析によれば、立法過程での議論からは必ずしも無産政党対策との意図が存在したとは言えない。確かに、無産政党対策といった政治的意図や動機は、それが存在するとしても、議会審議という「表舞台」には現れにくいものであろう¹⁷。しかしながら、選挙運動規制の前史や普選法の立案過程を見ると、議員や政党のみならず、新聞社や有識者も戸別訪問禁止規定を歓迎していたか、少なくとも正面から批判を向けることはなかった¹⁸。また、選挙法を管轄した内

¹⁴ 例えば、星野安三郎「憲法と戸別訪問——選挙権の法的性格と関連して」東京学芸大学紀要19集第3部門(1967年)1頁以下、川口是『議会制度と表現の自由』(法律文化社、1974年)60-61頁、斎藤鳩彦『選挙運動抑圧法制の思想と構造』(日本評論社、1975年)、杉正夫『日本選挙制度史——普通選挙法から公職選挙法まで』(九州大学出版会、1986年)64-66頁など。

¹⁵ 星野・同上8頁。

¹⁶ 同上3-4頁。

¹⁷ 川口・前掲注(14)61頁は、普選実施当時の状況や選挙法の他の条項との関連などから、戸別訪問禁止規定の成立は、「治安維持法的発想との同一基盤において、言論・文書をもってする選挙運動、ことにそれが大衆運動として——金ではなくて手と足を動かすことによって——展開されるものについては、とりわけ厳しい制限がもちこまれたのではないか」との「推測」が成り立つとしつつも、このことは「公式の立法理由としてはたしかに明言しにくいことであり、それだけに確証をつかみにくい問題」であると述べている。

¹⁸ 当時の無産主義者の中にも、戸別訪問禁止規定の成立を、ある面では歓迎する主張が存在していた。例えば、労農

務省内部でも戸別訪問禁止には賛否両論であったこと、通常は保守勢力の牙城とみなされている枢密院においても戸別訪問禁止や選挙運動規制に疑問を呈する意見が出ていたことなどが注目される。さらに、戸別訪問禁止規定とは異なるが、1934年改正時には貴族院が衆議院の求める選挙運動規制強化(第三者運動規制強化)を強く批判していたことも注目される。仮に、選挙運動規制が民衆勢力・無産政党対策であるならば、保守勢力の牙城とされる枢密院や貴族院が選挙運動規制、それも一般国民の行う選挙運動への規制に批判的立場をとったことの説明がつかないように思われる。このように、立法過程での議論を踏まえると、戸別訪問禁止規定は、少なくとも成立時においては、腐敗行為防止を主たる目的とする規制であったと結論する方が正確であると考えられる。

なお、この点に関して渡辺治は、普選法によって導入された選挙運動規制を無産政党対策としてのみ捉えることは、「とりわけ第二次大戦後の日本において運動規制が果たした役割を当時の制度にやや短絡して投影させているようにみえる」との興味深い指摘を行っている¹⁹。渡辺は、1920年代には「天皇制国家」の再編が図られ、その方策として、内務省を中心とする官僚機構が再編構想を法案化し、それを時々の多数政党や官僚出身の統治グループと協働して実現する方式が採られたとする²⁰。そして、新たに国家意思を決定する主体として、「国民代表としての確固たる正統性」をもった政党と、それにより形成される政府が中心に置かれることが構想されたとする²¹。さらに、内務官僚は、政党の選挙に際しての腐敗を防止することによって、「政党の権威の低下をくいじめ統合イデオロギーとしての『デモクラシー』のイデオロギーの減価を防ごうとした」とされる。こうしたことから、渡辺は、「この時期における規制の体系的な導入の最大の目的は、導入者たる内務官僚のもくろみからいってもまた法の規定からいっても、既成政党の選挙に際しての不正・腐敗の防止・根絶にあったと思われる」とする²²。この点、渡辺が腐敗防止こそが選挙運動規制の成立時の目的であったとする点においては本論文の結論と重なっている。なお、渡辺は天皇制国家の性質などを踏まえた議論を展開しているが、他方で1922年以降の普選法制定過程において選挙運動規制が具体化していく過程も検討しており²³、選挙運動規制の立法過程にも目を向けた分析が行われている。

上記のほか、戦後改革期の議論に目を向けると、通常は革新政党と位置づけられる社会党が選挙運動規制を強く支持していたこと、しかも同時期の保守系の政党以上に厳格な選挙運動規制を提案しており、特に私的選挙運動の全面的禁止を求めるなど、選挙運動規制の強化に最も積極的であっ

党選挙対策委員会編(平野義太郎校閲)『無産階級のための普選法罰則の研究』(同人社、1927年)90頁は、戸別訪問禁止に関し、「知識程度の低い無産者階級にとつて、この禁止は、相當に手いたいことではあらうが、然しまた他方に於いて、ブルジョアの買票といふことを防止するためには、もつとも良いことであるから、組合の結束をかためて、われら無産階級にたいしては、ブルジョア政黨が、手も足も出ないやうにしてしまふために、逆用することを、わすれてはならない。」と記している。

¹⁹ 渡辺治「日本帝国主義の支配構造——1920年代における天皇制国家秩序再編成の意義と限界」歴史学研究会編『民衆の生活・文化と変革主体』(青木書店、1982年)151-152頁。

²⁰ 同上148頁。

²¹ 同上150頁。

²² 同上152頁。他方、内務官僚が警察権と選挙運動規制を通じて選挙時における政党をコントロールする体制を構築することで、政党が「支配のヘゲモニー」を握ることを防止したとも指摘されている(同154頁)。

²³ 同上152-153頁。

たことを指摘できる²⁴。このように、選挙運動規制は保守政党か革新政党かを問わず、ほぼ全ての議員・政党が支持してきたのであり、このことが日本国憲法下において選挙運動規制が存続・展開しえた要因の1つとなっている。こうしたことから、選挙運動規制を保守勢力による革新派対策としてのみ位置づけることは正確でないと考える。

以上のように、立法史の実証的検討を行うことにより、従来の学説とは異なる理解が可能になる。また、立法過程や立法史の実証的研究は、選挙運動規制に関する議論の前提となる共通理解を形成するためにも意義があると考え²⁵。さらに言えば、憲法秩序が憲法典のみならず、憲法附属法などによって構成されるものであることを踏まえると²⁶、選挙法などのいわゆる「実質的意味の憲法」と称される立法の研究を行うことも憲法学にとって少なからぬ意義があるといえる。本論文は、このような見地から行う憲法史研究の1つであったと位置づけることも可能であろう。

²⁴ この点、杉正夫は、「敗戦による市民的自由の解放によって生まれた社会党」は、「選挙の自由の価値をもっとも評価すべきであるにもかかわらず逆にこの自由制限法[選挙運動等の臨時特例に関する法律]の推進者であった」として、戦後の政党政治の「未熟さ」を指摘している(杉・前掲注(14)258頁)。

²⁵ 大石眞も、「違憲論にせよ、合憲論にせよ、適切な判断資料を欠いた議論は根拠の薄弱なものにならざるをえまい」と指摘して、立法史研究の意義を説いている(大石眞『憲法史と憲法解釈』(信山社、2000年)233頁)。

²⁶ 大石眞『憲法秩序への展望』(有斐閣、2008年)3頁。

文献リスト

日本語文献

- 青山武憲「戸別訪問の禁止と裁判所」法と秩序 6号(1981年)
- 芦部信喜『憲法と議会政』(東京大学出版会、1971年)
- 「選挙運動としての戸別訪問禁止の規定と憲法 21 条」判例研究 4 卷 2 号(1954年)
- 『人権と議会政』(有斐閣、1996年)
- 『憲法学Ⅲ 人権各論(1) [増補版]』(有斐閣、2000年)
- (高橋和之補訂)『憲法 [第 6 版]』(岩波書店、2015年)
- 五十川式雄『十九世紀英国選挙法改革の研究』(1968年)
- 「十九世紀英国における選挙法の改革と登録制度」京都教育大学紀 A(人文・社会)32号(1968年)
- 市川正人『表現の自由の法理』(日本評論社、2003年)
- 伊藤勲「選挙干渉小史」上智法学論集 18 卷 3 号(1975年)
- 伊藤唯史「選挙運動に対する公的補助と費用規制——イギリス一九一八年国民代表法における公的補助制度導入とその論議」一橋論叢 120 卷 1 号(1998年)
- 伊藤之雄『「ファンズム」期の選挙法改正問題』日本史研究 212 号(1980年)
- 稲田正次『明治憲法成立史 下巻』(有斐閣、1962年)
- 井上典之「選挙運動規制の再検討——『選挙の公正』と『選挙の自由』の調整?」論究ジュリスト 5 号(2013年)
- 犬童一男=河合秀和=高坂正堯=NHK 取材班編『NHK スペシャル かくして政治はよみがえった——英国議会・政治腐敗防止の軌跡』(日本放送出版協会、1989年)
- 植村武彦「選挙運動に関して最近問題となった事例について」選挙時報 46 卷 1 号(1997年)
- 右崎正博「選挙運動の自由」大石眞=石川健治編『憲法の争点』(有斐閣、2008年)
- 梅津實「最近のイギリスにおける選挙費用の問題点について」同志社法学 48 卷 1 号(1996年)
- 浦部法穂『憲法学教室 [全訂第 2 版]』(日本評論社、2006年)
- 江橋崇「選挙運動の自由」公法研究 42 号(1980年)
- 大石眞『立憲民主制』(信山社、1996年)
- 『憲法史と憲法解釈』(信山社、2000年)
- 『憲法秩序への展望』(有斐閣、2008年)
- 大曲薫「イギリスの政治資金規正改革の構図と論点」中村睦男=大石眞編著『立法の実務と理論——上田章先生喜寿記念論文集』(信山社、2005年)
- 岡田信弘「選挙立法における政官関係——『選挙立法の手続的憲法論』試論」中村睦男=前田英昭『立法過程の研究——立法における政府の役割』(信山社、1997年)

- 「代表民主制の構造」大石眞=石川健治編『憲法の争点』(有斐閣、2008年)
- 奥平康弘「言論の自由と司法審査——戸別訪問禁止規定をめぐって」東京大学社会科学研究所編『基本的人権4』(東京大学出版会、1968年)
- 『表現の自由Ⅲ』(有斐閣、1984年)
- 『なぜ「表現の自由」か』(東京大学出版会、1988年)
- 『憲法Ⅲ 憲法が保障する権利』(有斐閣、1993年)
- 奥野恒久「民主的政治過程における『自由』と『規制』——日本の憲法学説、とりわけ政治的権利論を中心に」龍谷法学36巻2号(2003年)
- 小倉一志「インターネットにおける選挙運動規制に関する一考察」札幌法学21巻2号(2010年)
- 「選挙運動におけるインターネットの利用——わが国の過去・現在・近未来」憲法問題25号(2014年)
- 川北洋太郎「選挙運動の自由——選挙関係の文書図画の頒布制限、戸別訪問の禁止について」学習院大学法学部研究年報別冊(1980年)
- 川口是『議会制度と表現の自由』(法律文化社、1974年)
- 河島太郎「英米独仏における外国人の政治献金規制」調査と情報542号(2006年)
- 「イギリスの2011年議会任期固定法」外国の立法254号(2012年)
- 河村又介『選挙法』(日本評論社、1940年)
- 「明治時代に於ける選挙法の理論及び制度の發達(三・完)」国家学会雑誌57巻2号(1943年)
- 木下威「選挙運動と憲法問題」憲法理論研究会編『参政権の研究』(有斐閣、1987年)
- 木村志穂「英国の政治資金制度」レファレンス731号(2011年)
- 黒澤良「普選と未完の政治改革——選挙制度改革という隘路」松田宏一郎=五百旗頭薫編『自由主義の政治家と政治思想』(中央公論新社、2014年)
- 越路正巳「表現の自由と戸別訪問」時岡弘編『人権の憲法判例』(成文堂、1971年)
- 古島一雄『一老政治家の回想』(中央公論社、1951年)
- 小島和夫「政治改革関連法をめぐる若干の憲法論」中央学院大学法学論叢8巻2号(1995年)
- 小林孝輔「選挙運動の自由の制限」『憲法判例百選〔第3版〕』(有斐閣、1974年)
- 小林武「法的道理のない政治決着——『政治改革』法『成立』劇を検証する」法学セミナー39巻4号(1994年)
- 小林与三次『私の自治ノート』(帝国地方行政学会、1966年)
- 小松浩『イギリスの選挙制度——歴史・理論・問題状況』(現代人文社、2003年)
- 『「選挙の自由」と「選挙の公正」』『憲法諸相と改憲論——吉田善明先生古稀記念論文集』(敬文堂、2007年)
- 「イギリス連立政権と解散権制限立法の成立」立命館法学341号(2012年)

- 小松浩訳『GHQ 日本占領史 10 選挙制度改革』(日本図書センター、1996年)
- 駒村奎吾『憲法訴訟の現代的転回——憲法論的論証を求めて』(日本評論社、2013年)
- 小堀眞裕『ウェストミンスターモデルの変容——日本政治の「英国化」を問い直す』(法律文化社、2012年)
- 小山剛『「憲法上の権利」の作法〔新版〕』(尚学社、2011年)
- 斎藤鳩彦『選挙運動抑圧法制の思想と構造』(日本評論社、1975年)
——「戸別訪問違憲判決の検討——判例の発展、禁止の事情、イギリス等の経験から」法律時報 52 卷 6 号(1980年)
- 阪口正二郎「憲法上の権利の制約類型を考える必要性について——直接的制約、付随的制約、間接的制約をめぐる」高橋滋=只野雅人編『東アジアにおける公法の過去、現在、そして未来』(国際書院、2012年)
- 佐々木勝美「インターネット選挙運動を解禁する公職選挙法一部改正の経緯」Research Bureau 論究 10 号(2013年)
- 佐々木毅編著『政治改革 1800 日の真実』(講談社、1999年)
- 佐々木毅=清水真人編著『ゼミナール現代日本政治』(日本経済新聞出版社、2011年)
- 佐々木毅=21 世紀臨調編著『平成デモクラシー——政治改革 25 年の歴史』(講談社、2013年)
- 佐藤功『憲法(上)〔新版〕』(有斐閣、1995年)
- 佐藤幸治『日本国憲法論』(成文堂、2011年)
- 佐藤令=丸本友哉「我が国の選挙運動規制の起源と沿革」レファレンス 718 号(2010年)
- 渋谷秀樹『憲法〔第2版〕』(有斐閣、2013年)
- ジャスティン・ウィリアムズ(市雄貴=星健一訳)『マッカーサーの政治改革』(朝日新聞社、1989年)
- 衆議院=参議院編『議会制度百年史 議会制度編』(大蔵省印刷局、1990年)
- 衆議院=参議院編『議会制度百年史 帝国議会史下巻』(大蔵省印刷局、1990年)
- 情報ネットワーク法学会編『知っておきたい ネット選挙運動のすべて』(商事法務、2013年)
- 季武嘉也『選挙違反の歴史——ウラからみた日本の 100 年』(吉川弘文館、2007年)
- 末松孝典「明治二十五年・選挙干渉事件における言論規制」近代日本研究 26 卷(2009年)
- 杉原泰雄『国民主権の史的展開——人民主権との対抗のなかで』(岩波書店、1985年)
- 鈴木賢一「英国の通信法——メディア融合時代における OFCOM の設立」レファレンス 646 号(2004年)
- 鈴木俊一『鈴木俊一著作集 別巻[鈴木俊一談話集]』(良書普及会、2001年)
- 関口泰『普選講座』(朝日新聞社、1927年)
- 芹沢斉=市川正人=阪口正二郎編『新基本法コンメンタール 憲法』(日本評論社、2011年)
- 選挙制度研究会編『実務と研修のためのわかりやすい公職選挙法〔第14次改訂版4版〕』(ぎょうせい、2009年)

- 選挙制度研究会編『インターネット選挙運動解禁 改正公職選挙法解説』（ぎょうせい、2013年）
- 曾我部真裕「戸別訪問の禁止」憲法判例研究会編『判例プラクティス憲法』（信山社、2012年）
- 杉正夫「選挙運動の文書図画制限規定と憲法原則」法政研究 38 卷 2-4 号(1972年)
- 『日本選挙制度史——普通選挙法から公職選挙法まで』（九州大学出版会、1986年）
- 高見勝利「表現の自由と最高裁」法律時報 59 卷 9 号(1987年)
- 高橋和之『立憲主義と日本国憲法〔第3版〕』（有斐閣、2013年）
- 高橋和之=佐藤幸治=棟居快行=蟻川恒正「座談会・憲法 60 年——現状と展望」ジュリスト 1334 号
(2007年)
- 竹前栄治「戦後初期の選挙制度改革(1) ——昭和 20 年衆議院議員選挙法改正と GHQ」東京経大学
誌第 129 号(1983年)
- 『占領戦後史』（岩波書店、2002年）
- 只野雅人『憲法の基本原理から考える』（日本評論社、2006年）
- 田中宗孝『政治改革六年の道程』（1997年、ぎょうせい）
- 「政治改革過程における政官関係(一)~(三)」政経研究 37 卷 1 号、2 号、3 号(2000年)
- 「明治大正選挙寸描」選挙 62 卷 6 号(2009年)
- 谷澤叙彦「英国下院の選挙制度(五)」選挙時報 53 卷 8 号(2004年)
- 辻村みよ子『「権利」としての選挙権』（勁草書房、1989年）
- 『憲法〔第4版〕』（日本評論社、2012年）
- 土川信男「護憲三派内閣期の政治過程」近代日本研究会編『年報・近代日本研究 6 政党内閣の成
立と崩壊』（山川出版社、1984年）
- 圓谷勝男「選挙権と政治的自由論」東洋法学 29 卷 2 号(1986年)
- 戸松秀典「選挙における自由と制限」『ジュリスト総合特集 選挙』（有斐閣、1985年）
- 『立法裁量論』（有斐閣、1993年）
- 富田信男「衆議院議員総選挙の史的分析(2)」選挙研究 2 号(1987年)
- 内務省編『選挙法改正理由書』（1925年）
- 中川義朗「選挙の自由と戸別訪問の禁止」『新版・判例教室憲法』（法学書院、1989年）
- 中富公一「政治改革法」法学教室 166 号(1994年)
- 中原精一「高等裁判所がはじめて戸別訪問を禁止している公選法 138 条 1 項は憲法 21 条に違反する
と判決した事例」明治大学短期大学紀要 31 卷(1982年)
- 中村英勝『イギリス議会政治の発達——19 世紀の選挙と政党組織』（至文堂、1961年）
- 「イギリスの腐敗行為防止法について——イギリスの選挙はどのようにして浄化されたか」
ジュリスト 365 号(1967年)
- 成田憲彦「イギリスにおける政治浄化の試み 一八八三年腐敗行為・違法行為防止法の制定」レフ
ァレンス 469 号(1990年)

- 「政治改革法案の成立過程——官邸と与党の動きを中心として」北大法学論集 46 卷 6 号 (1996 年)
- 『政治改革の過程』論の試み」レヴァイアサン 20 号(1997 年)
- 「政治改革法案の成立過程——官邸と与党の動きを中心として」中村睦男=前田英昭編『立法過程の研究——立法における政府の役割』(信山者、1997 年)
- 二井関成『選挙制度の沿革』(ぎょうせい、1978 年)
- 野中俊彦「選挙運動の制限と表現の自由」憲法判例研究会『続日本の憲法判例——その科学的検討』(敬文堂、1972 年)
- 「選挙」樋口陽一編『講座憲法学 5 権力の分立(1)』(日本評論社、1994 年)
- 『選挙法の研究』(信山社、2001 年)
- 野村敬造「選挙に関する憲法上の原則」清宮四郎=佐藤功編『憲法講座 第 3 卷』(有斐閣、1964 年)
- 「選挙運動の自由の制限」『憲法の判例〔第 3 版〕』(有斐閣、1977 年)
- 野村淳治「選挙取締規定改正の必要を論ず」国家学会雑誌 37 卷 4 号(1923 年)
- 狭間茂他「座談会——坂千秋氏を偲びて——昭和地方制度の歩み」自治研究 35 卷 7 号(1959 年)
- 長谷部恭男「戸別訪問の禁止」高橋和之=長谷部恭男=石川健治編『憲法判例百選Ⅱ〔第 5 版〕』(有斐閣、2007 年)
- 『憲法〔第 6 版〕』(新世社、2014 年)
- 花岡薫『代議政治』(秀英社、1979 年)
- 浜田純一「表現の自由の保障根拠」大石眞=石川健治編『憲法の争点』(有斐閣、2008 年)
- 林田和博『選挙法』(有斐閣、1958 年)
- 樋口陽一『憲法 I』(青林書院、1998 年)
- 日野愛郎「選挙制度と政治過程 選挙制度改革が政治過程に与えた影響——改革後 20 年の総括」論究ジュリスト 13 号(2015 年)
- 平田奈良太郎『選挙犯罪の研究』(司法省調査課、1935 年)
- 藤田達朗「戸別訪問禁止をめぐる国会審議と立法事実——第 128 回国会の審議に示された戸別訪問禁止の立法事実の検証」政策科学 3 卷 3 号(1996 年)
- 藤田雅史「イギリスにおける政党の政治資金について 公職倫理基準委員会第五回報告書(一)~(九)」選挙 52 卷 7~10 号、12 号、53 卷 1~4 号(1999-2000 年)
- 藤田博昭『日本の政治と金』(勁草出版サービスセンター、1980 年)
- 星野安三郎「国民主権と選挙の自由——民主主義に逆行する選挙取締法」月刊社会党 114 号(1966 年)
- 「憲法と戸別訪問」東京学芸大学紀要 19 集第 3 部門(1967 年)
- 「戸別訪問禁止の問題性と違憲性——戦後の判例の動向と関連して」法と民主主義 181 号

(1983年)

- 前田英昭「〔資料〕 イギリスにおける腐敗違法行為防止法(一八八三年)」政治学論集 30号(1989年)
——『政治腐敗防止法を考える——イギリスの教訓と日本の課題』(信山社、1993年)
——「英国・腐敗行為防止法〔その一〕——『腐敗行為』とは何か」政治学論集 37号(1993年)
- 前田寛「戸別訪問の禁止」徳山大学論叢 21号(1984年)
- 間柴泰治「『2000年政党、選挙及び国民投票法』の制定とイギリスにおける政党助成制度」レファレンス 643号(2004年)
- 間柴泰治=黒川直秀「イギリスの「一代貴族『売買』疑惑」と政治資金規制制度改革」レファレンス 669号(2006年)
- 松井茂記「戸別訪問の禁止の合憲性」法学セミナー324号(1982年)
——『日本国憲法〔第3版〕』(有斐閣、2007年)
——「インターネット上の選挙運動の解禁と表現の自由」法律時報 85巻7号(2013年)
- 松井幸夫「政治的表現と表現の手段方法——最高裁を中心とする最近の傾向について」島大法学 26巻1号(1982年)
——「選挙運動の自由と裁判所——最近の動向と『規制類型』論」島大法学 28巻1号(1984年)
- 松井幸夫編著『変化するイギリス憲法——ニュー・レイバーとイギリス「憲法改革」』(敬文堂、2005年)
- 松尾尊允『普通選挙制度成立史の研究』(岩波書店、1989年)
- 美濃部達吉『選挙法概説』(春秋社、1929年)
——『選挙罰則の研究』(良書普及会、1937年)
- 宮澤俊義『衆議院議員選挙法』(日本評論社、1929年)
——『憲法Ⅱ』(有斐閣、1959年)
——『憲法Ⅱ〔新版〕』(有斐閣、1971年)
- 三輪和宏「我が国のインターネット選挙運動——その規制と改革」調査と情報 517号(2006年)
- 村瀬信一『帝国議会改革論』(吉川弘文館、1997年)
- 明治大学政治資金研究会編『政治資金と法制度』(日本評論社、1998年)
- 毛利透「戸別訪問の禁止」佐藤幸治=土井真一編『判例講義憲法Ⅱ 基本的人権・統治機構』(悠々社、2010年)
- 森英樹「『政治改革』と憲法」法律時報 66巻6号(1994年)
- 森口繁治『選挙制度論』(日本評論社、1931年)
- 弥久保宏「イギリスの選挙制度における腐敗行為の形態——十九世紀中葉を中心にして」東北福祉大学紀要 15巻(1990年)
- 安田充「公職選挙法の一部改正等について」ジュリスト 1045号(1994年)

- 山口和秀「戸別訪問禁止規定の合憲性をめぐる判例の動向」『法学と政治学の現代的展開 岡山大学創立 30 周年記念論文集』(有斐閣、1982 年)
- 「戸別訪問禁止規定と最高裁」岡山大学法学会雑誌 33 卷 3 号(1984 年)
- 湯淺塾道「インターネット選挙運動と公職選挙法」選挙研究 30 卷 2 号(2014 年)
- 横越英一『近代政党史研究』(勁草書房、1960 年)
- 横大道聡「戸別訪問の禁止」長谷部恭男＝石川健治＝宍戸常寿編『憲法判例百選Ⅱ〔第 6 版〕』(有斐閣、2013 年)
- 横溝光暉『選挙運動の爲にする文書圖畫の取締』(警察講習所学友会、1927 年〔奥平康弘監修『言論統制文献資料集成・第 7 卷』(日本図書センター、1991 年)所収])
- 吉川和宏「戸別訪問禁止規定の合憲性(1)(2)」東海大学法学研究所年報 1 号(1985 年)、2 号(1986 年)
- 吉田健一「平成初期における『「政治改革」期の研究——竹下内閣から細川内閣まで」鹿児島大学稲盛アカデミー研究紀要 3 号(2011 年)
- 「竹下内閣期及び宇野内閣期における政治改革の研究」鹿児島大学稲盛アカデミー研究紀要 5 号(2015 年)
- 吉田善明「戸別訪問禁止と明白かつ現在の危険」芦部信喜編『憲法判例百選〔第 3 版〕』(有斐閣、1974 年)
- 『現代憲法の構造』(勁草書房、1979 年)
- 『選挙制度改革の理論』(有斐閣、1979 年)
- 「戸別訪問禁止規定判決の動向」法学セミナー 299 号(1980 年)
- 「戸別訪問の禁止」芦部信喜＝高橋和之＝長谷部恭男編『憲法判例百選Ⅱ〔第 4 版〕』(有斐閣、2000 年)
- 労農党選挙対策委員会編(平野義太郎校閲)『無産階級のための普選法罰則の研究』(同人社、1927 年)
- 和田英夫＝大里垣「選挙運動の自由と表現の自由——とくに戸別訪問禁止について(上)(下)」法律のひろば 21 卷 11 号、21 卷 12 号(1968 年)
- 渡辺治「日本帝国主義の支配構造——1920 年代における天皇制国家秩序再編成の意義と限界」歴史学研究会編『民衆の生活・文化と変革主体』(青木書店、1982 年)
- 『政治改革と憲法改正——中曾根康弘から小沢一郎へ』(青木書店、1994 年)

英語文献

- Anson, W.R., *The Law and Custom of the Constitution, vol. I: Parliament* (5th ed., Oxford University Press, 1922)
- Barnett, H., *Britain Unwrapped: Government and Constitution Explained* (Penguin, 2002)
- Blackburn, R., *The Electoral System in Britain* (Macmillan Press, 1995)

- Blumler, J.G., Kavanagh, D. & Nossiter, T.J., "Modern Communications versus Traditional Politics in Britain: Unstable Marriage of Convenience" in D.L. Swanson & P. Mancini, *Politics, Media, and Modern Democracy: An Institutional Study of Innovations in Electoral Campaigning and Their Consequences* (Praeger, 1996)
- Bogdanor, V., "Britain: The Political Constitution" in V. Bogdanor (ed.), *Constitutions in Democratic Politics* (Gower, 1988)
- *The Coalition and the Constitution* (Hart Publishing, 2011)
- Boyle, A.E., "Political Broadcasting, Fairness and Administrative Law" [1986] P.L. 562
- Bradley, A.W. & Ewing, K.D., *Constitutional and Administrative Law* (15th ed., Longman, 2011)
- Butler, D.E., *The Electoral System in Britain 1918-1951* (2nd ed., Oxford University Press, 1963)
- *British General Elections since 1945* (Blackwell, 1989)
- "Electoral Reform" (2004) 57(4) Parliamentary Affairs 734
- Butler, D. & Kavanagh, D., *The British General Election of 1997* (Palgrave Macmillan, 1997)
- Cook, C. & Keith, B., *British Historical Facts 1830-1900* (Macmillan, 1984)
- Cook, C. & Stevenson, J., *A History of British Elections Since 1689* (Routledge, 2014)
- Evans, E.J., *Parliamentary Reform in Britain, c.1770-1918* (Routledge, 2000)
- Ewing, K.D., *The Funding of Political Parties in Britain* (Cambridge University Press, 1987)
- "Transparency, Accountability and Equality: The Political Parties, Elections and Referendums Act 2000" [2001] P.L. 542
- "The Political Parties, Elections and Referendums Act 2000—Implications for Trade Unions" (2001) 30(2) Industrial Law Journal 199
- *The Cost of Democracy* (Hart Publishing, 2007)
- Fisher, J., "Party Finance and Corruption: Britain" in R. Williams (ed.), *Party Finance and Political Corruption* (Palgrave Macmillan, 2000)
- "Campaign Finance: Elections Under New Rules" (2001) 54(4) Parliamentary Affairs 689
- "Next Step: State Funding for the Parties?" (2002) 73(4) The Political Quarterly 392
- Fisher, J., Cuts, D. & Fieldhouse, E., "Constituency Campaigning in 2010" in D. Wring, R. Mortimore & S. Atkinson (eds.), *Political Communication in Britain: The Leader Debates, the Campaign and the Media in the 2010 General Election* (Palgrave Macmillan, 2011)
- Gay, O., "Fixed-Term Parliaments Act 2011", House of Commons Library Standard Note, SN/PC/6111 (2011)
- Ghaleigh, N.S., "Election Spending and Freedom Expression" (1998) 57(3) The Cambridge Law Journal 431

- “The Funding of Political Parties in the United Kingdom: The case for cherry-picking”[1999]P.L.43
- “Expenditure, Donations and Public Funding under the United Kingdom’s Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 — And Beyond?” in K.D. Ewing & S. Issacharoff (eds.), *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective* (Hart Publishing, 2006)
- Grant, A., “Party and Election Finance in Britain and America: A Comparative Analysis” (2005) 58(1) *Parliamentary Affairs* 71
- Hanham, H.J., *The Reformed Electoral System in Great Britain, 1832-1914* (Historical Association, 1971)
- *Elections and Party Management: Politics in the Time of Disraeli and Gladstone* (2nd ed., Harvester Press, 1978)
- Hughes, C.A., “Election Finance” in K.H. Nassmacher (ed.), *Foundations for Democracy : Approaches to Comparative Political Finance* (Nomos Verlagsgesellschaft, 2001)
- Helmore, L.M., *Corrupt and Illegal Practices: A General Survey and a Case Study of an Election Petition* (Routledge and Kegan Paul, 1967)
- Johnston, R. & Pattie, C., *Putting Voters in their Place: Geography and Elections in Great Britain* (Oxford University Press, 2006)
- Kavanagh, D., “The United Kingdom” in D. Butler & A. Ranney (eds.), *ELECTIONEERING: A Comparative Study of Continuity and Change* (Clarendon Press, 1992)
- *Election Campaigning: The New Marketing of Politics* (Blackwell, 1995)
- Keir, D.L., *The Constitutional History of Modern Britain since 1485* (9th ed., Adam & Charles Black, 1969)
- Kob, M., *The Politics of Party Funding: State Funding to Political Parties and Party Competition in Western Europe* (Oxford University Press, 2011)
- Kuhn, R., *Politics and the Media in Britain* (Palgrave Macmillan, 2007)
- Lewis, T. & Cumper, P., “Balancing Freedom of Political Expression against Equality of Political Opportunity: the Courts and the UK Broadcasting Ban on Political Advertising” [2009] P.L. 89
- Linton, M., *Money and Votes* (Institute for Public Policy Research, 1994)
- Loveland, I., *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights : A Critical Introduction* (6th ed., Oxford University Press, 2012)
- Machin, I., *The Rise of Democracy in Britain, 1830-1918* (Macmillan Press, 2001)
- Mackenzie, W.J.M., *Free Elections: An Elementary Textbook* (George Allen & Unwin, 1958)
- Marriott, J., “Alarmist or Relaxed? Election Expenditure Limits and Free Speech” [2005] P.L. 764

- McCormick, J., *Contemporary Britain* (3rd ed., Palgrave Macmillan, 2012)
- Morris, C., *Parliamentary Elections, Representation and the Law* (Hart Publishing, 2012)
- Norris, P., *Electoral Change in Britain since 1945* (Blackwell, 1997)
- Norton, P., "The Constitution" in A. Seldon (ed.), *Blair's Britain 1997-2007* (Cambridge University Press, 2007)
- O'leary, C., *The Elimination of Corrupt Practices in British Elections 1868-1911* (Oxford University Press, 1962)
- Oliver, D., *Constitutional Reform in the United Kingdom* (Oxford University Press, 2003)
- Orr, G., "Suppressing Vote-Buying: the 'War' on Electoral Bribery from 1868" (2006) 27(3) *The Journal of Legal History* 289
- Pildes, R. H., "ELECTIONS" in M. Rosenfeld & A. Sajo (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (Oxford University Press, 2012)
- Pinto-Duschinsky, M., *British Political Finance 1830-1980* (American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981)
- Pulzer, P., *Political Representation and Elections in Britain* (revised ed., Routledge, 2010)
- Rallings, C. & Thrasher, M. (ed.), *British Electoral Facts 1832-2012* (Biteback, 2012)
- Rawlings, H. F., *Law and Electoral Process* (Sweet & Maxwell, 1988)
- Ringhand, L. A., "Concepts of Equality in British Election Financing Reform Proposals" (2002) 22(2) *Oxford Journal of Legal Studies* 253
- Rix, K., "The Elimination of Corrupt Practices in British Elections?" Reassessing the Impact of the 1883 Corrupt Practices Act" (2008) 500 *The English Historical Review* 65
- Rose, R. & Munro, N., "UNITED KINGDOM" in D. Nohlen & P. Stöver (eds.), *Elections in Europe: A Data Handbook* (Nomos Verlagsgesellschaft, 2010)
- Rosenbaum, M., *From Soapbox to Soundbite: Party Political Campaigning in Britain since 1945* (Palgrave Macmillan, 1997)
- Rowbottom, J., *Democracy Distorted: Wealth, Influence and Democratic Politics* (Cambridge University Press, 2010)
- Seymour, C., *Electoral Reform in England and Wales: the Development and Operation of the Parliamentary Franchise, 1832-1885* (Yale University Press, 1915)
- Watt, B., *UK Election Law: A Critical Examination* (Glasshouse Press, 2006)
- Watts, D., *British Government and Politics: A Comparative Guide* (2nd ed., Edinburgh University Press, 2012)
- Webb, P., "Parties and Party Systems: Modernization, Regulation and Diversity" (2001) 54(2) *Parliamentary Affairs* 308

——*The Modern British Party System*(SAGE,2000)

White,I. & Gay,O.,“Party Political Broadcasts”,House of Commons Library Research Paper,SN/PC/03354(2015)

判例 日本

最高裁

最大判 1950(昭和 25)年 9 月 27 日刑集 4 卷 9 号 1799 頁
最大判 1960(昭和 35)年 7 月 20 日刑集 14 卷 9 号 1243 頁
最 3 小判 1963(昭和 38)年 10 月 22 日刑集 17 卷 9 号 1755 頁
最大判 1966(昭和 41)年 10 月 26 日刑集 20 卷 8 号 901 頁
最 3 小判 1967 年(昭和 42)11 月 21 日刑集 21 卷 9 号 1245 頁
最 2 小判 1968(昭和 43)年 11 月 1 日刑集 22 卷 12 号 1319 頁
最大判 1968(昭和 43)年 12 月 4 日刑集 22 卷 13 号 1425 頁
最大判 1969(昭和 44)年 4 月 23 日刑集 23 卷 4 号 235 頁
最大判 1974(昭和 49)年 11 月 6 日刑集 28 卷 9 号 393 頁
最大判 1976(昭和 51)年 4 月 14 日民集 30 卷 3 号 223 頁
最 1 小判 1976(昭和 51)年 9 月 30 日民集 30 卷 8 号 838 頁
最大判 1977(昭和 52)年 5 月 4 日刑集 31 卷 3 号 182 頁
最 2 小判 1981(昭和 56)年 6 月 15 日刑集 35 卷 4 号 205 頁
最 3 小判 1981(昭和 56)年 7 月 21 日刑集 35 卷 5 号 568 頁
最 3 小判 1982(昭和 57)年 3 月 23 日刑集 36 卷 3 号 339 頁
最 3 小判 1984 年 2 月 21 日刑集 38 卷 3 号 387 頁
最 3 小判 1985(昭和 60)年 11 月 12 日判時 1211 号 143 頁
最 3 小判 1985(昭和 60)年 11 月 26 日集刑 241 号 207 頁
最大判 1986(昭和 61)年 6 月 11 日民集 40 卷 4 号 877 頁
最 3 小判 1990 年(平成 2)年 4 月 17 日民集 44 卷 3 号 547 頁
最大判 1992(平成 4)7 月 1 日民集 46 卷 5 号 437 頁
最大判 1999(平成 11)年 11 月 10 日民集 53 卷 8 号 1704 頁
最 1 小判 2002(平成 14)年 9 月 9 日判時 1799 号 174 頁
最 3 小判 2002(平成 14)年 9 月 10 日判時 1799 号 174 頁
最 2 小判 2008(平成 20)年 1 月 28 日集刑 293 号 11 頁
最 2 小判 2008(平成 20)年 4 月 11 日刑集 62 卷 5 号 1217 頁
最 2 小判 2012(平成 24)年 12 月 7 日刑集 66 卷 12 号 1337 頁

下級審

東京地裁判 1967(昭和 42)年 3 月 27 日判時 493 号 72 頁
妙寺簡裁判 1968(昭和 43)年 3 月 12 日判時 512 号 76 頁
松江地裁判 1969(昭和 44)年 3 月 27 日判タ 234 号別冊 30 頁
長野地裁佐久支部判 1969(昭和 44)年 4 月 18 日判タ 234 号別冊 32 頁
松山地裁西条支部判 1978(昭和 53)年 3 月 30 日判時 915 号 135 頁
松江地裁出雲支部判 1979(昭和 54)年 1 月 24 日判時 923 号 141 頁
福岡地裁柳川支部判 1979(昭和 54)年 9 月 7 日判時 944 号 133 頁
盛岡地裁遠野支部判 1980(昭和 55)年 3 月 25 日判時 962 号 130 頁
広島高裁松江支部判 1980(昭和 55)年 4 月 28 日判時 964 号 134 頁
高松高裁判 1982(昭和 57)年 3 月 20 日判時 1057 号 148 頁
福岡高裁判 1982(昭和 57)年 3 月 25 日判時 1057 号 148 頁
仙台高裁判 1982(昭和 57)年 5 月 25 日高刑集 35 卷 1 号 66 頁

判例 イギリス関係

R v.Tronoh Mines Ltd[1952] 1 All E.R.697
Bowman v. United Kingdom(1998)26 EHRR 1

資料集

自治省選挙部編『選挙法百年史』(第一法規、1990 年)
自治大学校編『戦後自治史Ⅳ(衆議院議員選挙法の改正)』(自治大学校、1961 年)
自治大学校編『戦後自治史Ⅲ(参議院議員選挙法の制定)』(自治大学校、1970 年)
福永文夫編『GHQ 民政局資料・占領改革 2 選挙法・政治資金規正法』(丸善、1997 年)

国立国会図書館所蔵資料

林田亀太郎『明治四十一年二月十七日(第二十四回議會)發表 衆議院議員選挙取締法案(林田案)』
『小橋一太関係文書』(憲政資料室所蔵)
『佐藤達夫文書〔国会・選挙〕』(憲政資料室所蔵)

新聞記事(戦前)

『東京朝日新聞』1902 年 7 月 22 日
『東京朝日新聞』1903 年 1 月 7 日
『東京朝日新聞』1903 年 1 月 13 日
『東京朝日新聞』1911 年 12 月 12 日

『東京朝日新聞』 1914年12月1日
『東京朝日新聞』 1920年1月19日
『東京朝日新聞』 1920年1月21日
『東京朝日新聞〔夕刊〕』 1922年11月4日
『東京朝日新聞』 1924年7月22日
『東京朝日新聞』 1924年8月7日
『東京朝日新聞』 1924年8月23日
『東京朝日新聞』 1924年9月2日
『東京朝日新聞』 1924年9月5日
『東京朝日新聞』 1924年9月9日
『東京朝日新聞』 1925年1月25日
『東京朝日新聞』 1925年1月31日
『讀賣新聞』 1903年1月7日
『讀賣新聞』 1903年1月10日
『讀賣新聞』 1903年1月11日
『讀賣新聞』 1908年2月19日
『讀賣新聞』 1915年1月15日
『讀賣新聞』 1915年3月18日
『讀賣新聞』 1916年8月6日
『讀賣新聞』 1922年10月21日
『讀賣新聞』 1923年4月27日
『讀賣新聞』 1923年11月18日
『讀賣新聞』 1923年12月1日
『讀賣新聞』 1924年7月22日
『讀賣新聞』 1924年8月1日
『讀賣新聞』 1924年8月7日
『讀賣新聞』 1924年9月2日
『讀賣新聞』 1924年9月5日
『讀賣新聞』 1924年9月8日

新聞記事(戦後)

『朝日新聞』 1949年1月15日
『朝日新聞』 1949年4月4日
『朝日新聞』 1950年4月8日

『朝日新聞』 1991年6月30日
『朝日新聞』 1991年10月1日
『朝日新聞』 1993年10月27日
『朝日新聞』 1993年11月3日
『読売新聞』 1990年1月24日
『読売新聞』 1993年3月3日
『読売新聞』 1993年3月12日
『読売新聞』 1993年9月13日
『読売新聞』 1993年9月25日
『読売新聞』 1993年10月27日
『読売新聞〔夕刊〕』 1993年11月5日
『読売新聞』 1993年11月16日
『読売新聞』 1994年1月8日
『読売新聞』 1994年1月15日
『読売新聞』 1996年1月24日
『毎日新聞』 1991年7月30日
『毎日新聞』 1993年4月1日

議事録 日本

『第二十四回帝國議會 衆議院議事速記録』(第9号、1908(明治41)年2月15日)
『第二十四回帝國議會衆議院 衆議院議員選舉取締ニ關スル法律案委員會議録(速記)』(第4号、1908年2月26日)
『第二十四回帝國議會衆議院 衆議院議員選舉取締ニ關スル法律案委員會議録(筆記)』(第5号、1908年2月28日)
『第二十四回帝國議會衆議院 衆議院議員選舉取締ニ關スル法律案委員會議録(速記)』(第6号、1908年3月11日)
『第三十一回帝國議會 衆議院議事速記録』(第8号、1914(大正3)年2月5日)
『第三十六回帝國議會 衆議院議事速記録』(第6号、1915(大正4)年5月29日)
『第四十二回帝國議會 衆議院議事速記録』(第13号、1920(大正9)年2月15日)
『第四十三回帝國議會 衆議院議事速記録』(第9号、1920年7月12日)
『第四十四回帝國議會 衆議院議事速記録』(第10号、1921(大正10)年2月3日)
『第四十五回帝國議會 衆議院議事速記録』(第16号、1922(大正11)年2月23日)
『第四十六回帝國議會 衆議院議事速記録』(第35号、1923(大正12)年3月20日)
『第四十九回帝國議會 衆議院議事速記録』(第10号、1924(大正13)年7月12日)

- 『第五十回帝國議會 衆議院議事速記録』(第 17 号、1925(大正 14)年 2 月 21 日)
- 『第五十回帝國議會衆議院 衆議院議員選舉法改正法律案(政府提出)委員會議録(速記)』(第 2 号、1925 年 2 月 23 日)
- 『第五十回帝國議會衆議院 衆議院議員選舉法改正法律案(政府提出)委員會議録(速記)』(第 3 号、1925 年 2 月 24 日)
- 『第五十回帝國議會衆議院 衆議院議員選舉法改正法律案(政府提出)委員會議録(速記)』(第 5 号、1925 年 2 月 26 日)
- 『第五十回帝國議會衆議院 衆議院議員選舉法改正法律案(政府提出)委員會議録(速記)』(第 6 号、1925 年 2 月 27 日)
- 『第五十回帝國議會 衆議院議事速記録』(第 21 号、1925 年 3 月 2 日)
- 『第五十回帝國議會 貴族院議事速記録』(第 20 号、1925 年 3 月 6 日)
- 『第五十回帝國議會貴族院 衆議院議員選舉法改正法律案特別委員會議事速記録』(第 1 号、1925 年 3 月 11 日)
- 『第五十回帝國議會貴族院 衆議院議員選舉法改正法律案特別委員會議事速記録』(第 6 号、1925 年 3 月 17 日)
- 『第五十回帝國議會貴族院 衆議院議員選舉法改正法律案特別委員會議事速記録』(第 7 号、1925 年 3 月 18 日)
- 『第五十回帝國議會 貴族院議事速記録』(第 30 号、1925 年 3 月 26 日)
- 『第六十四回帝國議會 衆議院議事速記録』(第 21 号、1933(昭和 8)年 3 月 2 日)
- 『第六十五回帝國議會 衆議院議事速記録』(第 17 号、1934(昭和 9)年 3 月 1 日)
- 『第六十五回帝國議會衆議院 衆議院議員選舉法中改正法律案委員會議録(速記)』(第 2 号、1934 年 3 月 5 日)
- 『第六十五回帝國議會衆議院 衆議院議員選舉法中改正法律案委員會議録(速記)』(第 3 号、1934 年 3 月 6 日)
- 『第六十五回帝國議會衆議院 衆議院議員選舉法中改正法律案委員會議録(速記)』(第 4 号、1934 年 3 月 7 日)
- 『第六十五回帝國議會衆議院 衆議院議員選舉法中改正法律案委員會議録(速記)』(第 5 号、1934 年 3 月 8 日)
- 『第六十五回帝國議會貴族院 衆議院議員選舉法中改正法律案特別委員會議事速記録』(第 3 号、1934 年 3 月 20 日)
- 『第六十五回帝國議會貴族院 衆議院議員選舉法中改正法律案特別委員會議事速記録』(第 4 号、1934 年 3 月 22 日)
- 『第六十五回帝國議會貴族院 衆議院議員選舉法中改正法律案特別委員會議事速記録』(第 5 号、1934 年 3 月 23 日)

- 『第六十五回帝國議會 衆議院議員選舉法中改正法律案兩院協議會議事速記録』(第 1 号、1934 年 3 月 24 日)
- 『第六十五回帝國議會 衆議院議員選舉法中改正法律案兩院協議會議事速記録』(第 2 号、1934 年 3 月 25 日)
- 『第八十九回帝國議會 衆議院議事速記録』(第 5 号、1945(昭和 20)年 12 月 1 日)
- 『第八十九回帝國議會衆議院 衆議院議員選舉法中改正法律案外一件委員會議録(速記)』(第 1 号、1945 年 12 月 4 日)
- 『第八十九回帝國議會衆議院 衆議院議員選舉法中改正法律案外一件委員會議録速記』(第 2 号、1945 年 12 月 5 日)
- 『第八十九回帝國議會衆議院 衆議院議員選舉法中改正法律案外一件委員會議録(速記)』(第 3 号、1945 年 12 月 6 日)
- 『第八十九回帝國議會衆議院 衆議院議員選舉法中改正法律案外一件委員會議録(速記)』(第 4 号、1945 年 12 月 7 日)
- 『第八十九回帝國議會衆議院 衆議院議員選舉法中改正法律案外一件委員會議録(速記)』(第 5 号、1945 年 12 月 8 日)
- 『第八十九回帝國議會衆議院 衆議院議員選舉法中改正法律案外一件委員會議録(速記)』(第 7 号、1945 年 12 月 11 日)
- 『第八十九回帝國議會貴族院 衆議院議員選舉法中改正法律案特別委員會議事速記録』(第 1 号、1945 年 12 月 12 日)
- 『第八十九回帝國議會貴族院 衆議院議員選舉法中改正法律案特別委員會議事速記録』(第 2 号、1945 年 12 月 13 日)
- 『第八十九回帝國議會貴族院 衆議院議員選舉法中改正法律案特別委員會議事速記録』(第 3 号、1945 年 12 月 14 日)
- 『第九十一回帝國議會 貴族院議事速記録』(第 5 号、1946(昭和 21)年 12 月 4 日)
- 『第九十一回帝國議會貴族院 參議院議員選舉法案特別委員會議事速記録』(第 2 号、1946 年 12 月 5 日)
- 『第九十一回帝國議會貴族院 參議院議員選舉法案特別委員會議事速記録』(第 5 号、1946 年 12 月 9 日)
- 『第九十一回帝國議會 衆議院議事速記録』(第 13 号、1946 年 12 月 19 日)
- 『第九十一回帝國議會衆議院 參議院議員選舉法案委員會議録(速記)』(第 2 号、1946 年 12 月 21 日)
- 『第九十一回帝國議會衆議院 參議院議員選舉法案委員會議録(速記)』(第 4 号、1946 年 12 月 23 日)
- 『第九十一回帝國議會衆議院 參議院議員選舉法案委員會議録(速記)』(第 5 号、1946 年 12 月 24 日)

日)

- 『第九十一回帝國議會 衆議院議事速記録』(第 18 号、1946 年 12 月 25 日)
- 『第九十二回帝國議會 衆議院議事速記録』(第 12 号、1947(昭和 22)年 3 月 4 日)
- 『第九十二回帝國議會 衆議院議事速記録』(第 16 号、1947 年 3 月 11 日)
- 『第九十二回帝國議會衆議院 参議院議員選挙法の一部を改正する法律案外一件委員會議録(速記)』
(第 2 号、1947 年 3 月 6 日)
- 『第九十二回帝國議會 貴族院議事速記録』(第 16 号、1947 年 3 月 13 日)
- 『第九十二回帝國議會貴族院 参議院議員選挙法の一部を改正する法律案特別委員會議事速記録』
(第 2 号、1947 年 3 月 12 日)
- 『第二回國會衆議院 政党法及び選挙法に関する特別委員會議録』(第 7 号、1948(昭和 23)年 6 月
28 日)
- 『第二回國會 参議院會議録』(第 60 号(三)、1948 年 7 月 5 日)
- 『第五回國會衆議院 選挙法改正に関する特別委員會議録』(第 2 号、1949(昭和 24)年 5 月 9 日)
- 『第五回國會衆議院 選挙法改正に関する特別委員會議録』(第 3 号、1949 年 5 月 13 日)
- 『第五回國會衆議院 選挙法改正に関する特別委員會議録』(第 7 号、1949 年 7 月 1 日)
- 『第五回國會衆議院 選挙法改正に関する特別委員會議録』(第 8 号、1949 年 7 月 20 日)
- 『第五回國會衆議院 選挙法改正に関する特別委員會議録』(第 9 号、1949 年 7 月 21 日)
- 『第五回國會衆議院 選挙法改正に関する特別委員會議録』(第 10 号、1949 年 7 月 22 日)
- 『第五回國會衆議院 選挙法改正に関する特別委員會議録』(第 11 号、1949 年 7 月 23 日)
- 『第五回國會衆議院 選挙法改正に関する特別委員會議録』(第 12 号、1949 年 10 月 17 日)
- 『第五回國會衆議院 選挙法改正に関する特別委員會議録』(第 14 号、1949 年 10 月 19 日)
- 『第五回國會衆議院 選挙法改正に関する特別委員會議録』(第 15 号、1949 年 10 月 24 日)
- 『参議院選挙法改正に関する特別委員会(第五回國會繼續)會議録』(第 1 号、1949 年 6 月 27 日)
- 『参議院選挙法改正に関する特別委員会(第五回國會繼續)會議録』(第 6 号、1949 年 7 月 2 日)
- 『参議院選挙法改正に関する特別委員会(第五回國會繼續)會議録』(第 11 号、1949 年 8 月 3 日)
- 『参議院選挙法改正に関する特別委員会(第五回國會繼續)會議録』(第 19 号、1949 年 10 月 20 日)
- 『参議院選挙法改正に関する特別委員会参議院議員選挙法改正要綱立案に関する小委員会(第五回
國會繼續)會議録』(第 3 号、1949 年 9 月 15 日)
- 『参議院選挙法改正に関する特別委員会参議院議員選挙法改正要綱立案に関する小委員会(第五回
國會繼續)會議録』(第 5 号、1949 年 9 月 17 日)
- 『第六回國會 衆議院會議録』(第 3 号、1949 年 10 月 29 日)
- 『第六回國會衆議院 選挙法改正に関する特別委員會議録』(第 4 号、1949 年 11 月 25 日)
- 『第六回國會衆議院 選挙法改正に関する特別委員會議録』(第 6 号、1949 年 11 月 28 日)
- 『第六回國會衆議院 選挙法改正に関する特別委員會議録』(第 7 号、1949 年 11 月 29 日)

『第七回国会 衆議院会議録』(第 8 号、1949 年 12 月 22 日)

『第七回国会 衆議院会議録』(第 26 号(その 5)、1950(昭和 25)年 3 月 14 日)

『第七回国会衆議院 選挙法改正に関する調査特別委員会議録』(第 2 号、1949 年 12 月 13 日)

『第七回国会衆議院 選挙法改正に関する調査特別委員会議録』(第 3 号、1950 年 2 月 2 日)

『第七回国会衆議院 選挙法改正に関する調査特別委員会議録』(第 5 号、1950 年 3 月 2 日)

『第七回国会 参議院選挙法改正に関する特別委員会会議録』(第 3 号、1950 年 2 月 2 日)

『第十回国会衆議院 公職選挙法改正に関する調査特別委員会議録』(第 3 号、1951(昭和 26)年 5 月 23 日)

『第十回国会衆議院 公職選挙法改正に関する調査特別委員会議録』(第 4 号、1951 年 5 月 25 日)

『第十三回国会 衆議院会議録』(第 50 号、1952 年 6 月 5 日)

『第十三回国会衆議院 公職選挙法改正に関する調査特別委員会議録』(第 4 号、1952(昭和 27)年 6 月 4 日)

『第十三回国会衆議院 公職選挙法改正に関する調査特別委員会議録』(第 5 号、1952 年 6 月 5 日)

『第十三回国会 参議院地方行政委員会会議録』(第 60 号、1952 年 7 月 14 日)

『第十三回国会 参議院地方行政委員会会議録』(第 61 号、1952 年 7 月 15 日)

『第百十八回国会衆議院 公職選挙法改正に関する特別委員会議録』(第 3 号、1990(平成 2)年 5 月 25 日)

『第百二十一回国会 衆議院会議録』(第 6 号、1991(平成 3)年 9 月 10 日)

『第百二十一回国会衆議院 政治改革に関する特別委員会議録』(第 2 号、1991 年 9 月 12 日)

『第百二十一回国会衆議院 政治改革に関する特別委員会議録』(第 6 号、1991 年 9 月 24 日)

『第百二十一回国会衆議院 政治改革に関する特別委員会議録』(第 7 号、1991 年 9 月 27 日)

『第百二十六回国会 衆議院会議録』(第 19 号、1993(平成 5)年 4 月 13 日)

『第百二十六回国会 衆議院会議録』(第 20 号、1993 年 4 月 14 日)

『第百二十六回国会衆議院 政治改革に関する調査特別委員会議録』(第 5 号(その一)、1993 年 4 月 14 日)

『第百二十六回国会衆議院 政治改革に関する調査特別委員会議録』(第 5 号(その二)、1993 年 4 月 14 日)

『第百二十六回国会衆議院 政治改革に関する調査特別委員会議録』(第 6 号、1993 年 4 月 15 日)

『第百二十六回国会衆議院 政治改革に関する調査特別委員会議録』(第 8 号、1993 年 4 月 20 日)

『第百二十六回国会衆議院 政治改革に関する調査特別委員会議録』(第 10 号、1993 年 4 月 23 日)

『第百二十六回国会衆議院 政治改革に関する調査特別委員会議録』(第 11 号、1993 年 4 月 26 日)

『第百二十八回国会 衆議院会議録』(第 4 号、1993 年 10 月 13 日)

『第百二十八回国会 衆議院会議録』(第 5 号、1993 年 10 月 14 日)

『第百二十八回国会 衆議院会議録』(第 16 号(その一)、1994(平成 6)年 1 月 29 日)

- 『第百二十八回国会衆議院 政治改革に関する調査特別委員会議録』(第2号(その二)、1993年10月14日)
- 『第百二十八回国会衆議院 政治改革に関する調査特別委員会議録』(第3号、1993年10月18日)
- 『第百二十八回国会衆議院 政治改革に関する調査特別委員会議録』(第6号、1993年10月21日)
- 『第百二十八回国会衆議院 政治改革に関する調査特別委員会議録』(第7号、1993年10月22日)
- 『第百二十八回国会衆議院 政治改革に関する調査特別委員会議録』(第10号、1993年10月27日)
- 『第百二十八回国会衆議院 政治改革に関する調査特別委員会議録』(第11号、1993年10月28日)
- 『第百二十八回国会衆議院 政治改革に関する調査特別委員会議録』(第12号、1993年10月29日)
- 『第百二十八回国会衆議院 政治改革に関する調査特別委員会議録』(第15号、1993年11月5日)
- 『第百二十八回国会 参議院会議録』(第7号、1993年11月26日)
- 『第百二十八回国会 参議院会議録』(第11号(その一)、1994年1月21日)
- 『第百二十八回国会参議院 政治改革に関する特別委員会会議録』(第4号、1993年12月24日)
- 『第百二十八回国会参議院 政治改革に関する特別委員会会議録』(第5号、1993年12月27日)
- 『第百二十八回国会参議院 政治改革に関する特別委員会会議録』(第6号、1994年1月5日)
- 『第百二十八回国会参議院 政治改革に関する特別委員会会議録』(第8号、1994年1月7日)
- 『第百二十八回国会参議院 政治改革に関する特別委員会会議録』(第9号、1994年1月10日)
- 『第百二十八回国会参議院 政治改革に関する特別委員会会議録』(第12号、1994年1月13日)
- 『第百二十八回国会参議院 政治改革に関する特別委員会会議録』(第13号、1994年1月14日)
- 『第百八十三回国会衆議院 政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会議録』(第4号、2013(平成25)年3月22日)
- 『第百八十三回国会衆議院 政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会議録』(第5号、2013年4月2日)
- 『第百八十三回国会衆議院 政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会議録』(第6号、2013年4月4日)
- 『第百八十三回国会衆議院 政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会議録』(第7号、2013年4月5日)
- 『第百八十三回国会衆議院 政治倫理の確立及び公職選挙法改正に関する特別委員会議録』(第8号、2013年4月11日)
- 『第百八十三回国会 参議院政治倫理の確立及び選挙制度に関する特別委員会会議録』(第4号、2013年4月18日)

議事録 イギリス

Hansard,HC,vol.129(12 August 1853)
Hansard,HC,vol.130(10 February 1854)
Hansard,HC,vol.257(7 January 1881)
Hansard,HC,vol.276(4 June 1883)
Hansard,HC,vol.281(2 July 1883)
Hansard,HC,vol.281(3 July 1883)
Hansard,HC,vol.281(4 July 1883)
Hansard,HC, vol.281(13 July 1883)
Hansard,HC,vol.283(10 August 1883)
Hansard,HL,vol.283(16 August 1883)
Hansard,HL,vol 283(20 August 1883)
Hansard,HC,vol.93(15 May 1917)
Hansard,HC,vol.93(22 May 1917)
Hansard,HC,vol.93(23 May 1917))
Hansard,HC,vol.97(15 August 1917)
Hansard,HC,vol.97(16 August 1917)
Hansard,HC,vol.98(22 October 1917)
Hansard,HC,vol.98(24 October 1917)
Hansard,HC,vol.99(26 November 1917)
Hansard,HC,vol.99(29 November 1917)
Hansard,HL,vol 27(22 January 1918)
Hansard,HL,vol.27(23 January 1918)
Hansard,HL,vol.28(29 January 1918)
Hansard,HC,vol.101(1 February 1918)
Hansard,HC,vol.447(16 February 1948)
Hansard,HC,vol.449(20 April 1948)
Hansard,HC,vol.449(21 April 1948)
Hansard,HC,vol.452(14 June 1948)
Hansard,HC,vol.452 (15 June 1948)
Hansard,HC,vol.452(23 June 1948)
Hansard,HL,vol.436(2 December 1982)
Hansard,HC,vol.36(2 February 1983)
Hansard,HC,vol.319(9 November 1998)

Hansard,HC,vol.336(27 July 1999)
Hansard, HC,vol.342(10 January 2000)
Standing Committee G(1 February 2000)
Standing Committee G(3 February 2000)
Standing Committee G(8 February 2000)
Hansard,HC,vol.346(14 March 2000)
Hansard, HL,vol.611(3 April 2000)
Hansard,HL,vol.617(18 October 2000)
Hansard,HL,vol.618(24 October 2000)
Hansard,HL,vol.619(21 November 2000)
Hansard, HL,vol.619(22 November 2000)
Hansard,HL,vol.619(27 November 2000)
Hansard,HC,vol.481(part1)(20 October 2008)
Public Bill Committee(20 November 2008)
Hansard,HC,vol.487(9 February 2009)
Hansard,HL,vol.709(18 March 2009)
Hansrad,HL,vol.710,GC(5 May 2009)
Hansrad,HL,vol.710,GC(6 May 2009)
Hansard,HL,vol.711(17 June 2009)
Hansard,HC,vol.567(3 September 2013)

議会文書 イギリス

C.2775(1881)
C.2777(1881)
C.2784(1881)
C.2796(1881)
C.2824(1881)
C.2841(1881)
C.2853(1881)
C.2856(1881)
Cd.8463(1917)
Cmd.6534(1944)
Cmd.6543(1944)
Cmd.6606(1945)

Cmd.7286(1947)

Cm.4057- I :*Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life*(1998).

Cm.4413:*The Funding of Political Parties in The United Kingdom:The Government's proposals for legislation in response to the Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life*(1999)

Cm.7329:*Party finance and expenditure in the United Kingdom The Government's proposals*(2008)