

戦後の選挙法史の研究

メタデータ	言語: jpn 出版者: 明治大学社会科学研究所 公開日: 2013-05-25 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 吉田, 善明 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10291/15689

戦後の選挙法史の研究

吉 田 善 明

A Study of the Election Law in Post-war Japan

Yoshiaki Yoshida

(1)

本年度は、とくに、戦後の選挙法史の考察に重点をおいた。つまり、現行憲法の制定後、制定された選挙法が今日までどのように変貌していったかを政治状況との関連でとらえてみようとするのが目的であった。

そこで、まず、この選挙法の変貌を検討する場合に、あえて、戦後から今日までの期間を六つの期に区分して検討・分析してみた。すなわち、第1期は憲法の制定による各選挙法の改定期、第2期は各選挙法の制定から公選法への統合期、第3期は公選法改正後の変遷期、第4期は選挙区問題をめぐる混乱期、第5期は選挙制度審議会の役割と選挙区定数問題に関する裁判所の確認期、第6期はこんにちにおける選挙区制の審議期である。

以下、各期にみられる選挙法の特徴をみながら、今日までの選挙法史を検討してみる。

(2)

第1期 憲法制定による各選挙法の改定期

戦前以来つづいてきた衆議院選挙法は、ポッドム宣言の受諾によって他の法規と同様、改正を余儀なくされた。これが昭和20年12月15日の改正である。この法の改正の主な内容は(1)選挙権、(2)被選挙権、(3)選挙区、(4)選挙運動等である。

まず、(1) 選挙権は旧衆議院規則によれば、「帝国臣民タル男子ニシテ年令二十五年以上ノ者」（旧衆選法5条）に与えられていたが、こんどの改正では「帝国臣民ニシテ二十年以上ノ者」に、しかも男子だけでなく婦人にも保障された。婦人の参政権は大正15年の普選法の実施の際にも認めるか否かで、活発な婦人運動が展開されたが実現するにいたらなかったのである。

(2) 被選挙権は衆選法によれば、「日本国民ニシテ年令二十五年以上ノ者」（衆選法10条）に与えられ、旧法の「帝国臣民タル男子ニシテ年令三十年以上ノ者」（旧衆選法10条）から5年引き下げられた。一方憲法は参議院制度を設けたことから、参議院選挙法も制定されたが、そのなかで被選挙法を30年以上（参議院選挙法4条）の者に与えた。なお、参議院制度はマ草案の段階でみとめられていなかったが、日本側の強い要望で採択されている。

(3) 選挙区制は終戦を機縁にして、いままでの中選挙区制にみられた弊害を除去するという目的で、大選挙区連記制を実施した。この区制は、いままでの定員4名から14名までとし、しかも、ある一つの選挙区が10名以上になる場合は2名連記、11名以上の場合は3名連記という投票方法であった。この選挙区制の実施は少数政党にとって有利な結果をもたらした。これがため、与党であった自由、進歩両党はすこぶる不満を示して、昭和22年の選挙を前にして、強引に中選挙区単記投票制を復帰させたのである。

(4) 選挙運動と規則。終戦後の選挙運動の規制は旧法の改正という立場から、非民主的な規制を削除することであった。したがって、この改正はいままでの官僚主義的・非民主主義的傾向を有する規定、すなわち人的制限（選挙事務に関する官吏および吏員等の選挙運動の削除、旧衆選法93条、94条）方法上の制限（電話運動禁止規定の削除、旧衆選法98条2項）等の規定を排除することであった。

第2期 各選挙法の制定から公選法への統合期

この期は昭和22年2月の参議院選挙法の制定を皮切りに、衆議院選挙法、地方公共団体の役員選挙、さらには教育委員会の委員選挙等の法を公職選挙法（昭和25年4月）に統合した時期であり、また、それと同時に、いままでの政府、内務大臣の指揮下で行なわれた選挙運営を廃止して新しく選挙管理委員会を設置し、さらには「政党、協会その他の団体及び公職の候補者等の政治的活動の公明を図り、選挙の公正を確保」（政治資金規制法第1条）するため、政治資金規制法を制定した期間でもある。すなわち、各選挙法を統合した最初の立法は選挙運動に関する臨時特例法である。この法は各選挙運動の統一整備、その欠陥の補充という形でなされたのである。しかし、実際は、他の各種選挙法にみられる選挙運動の取締規則を1年間に停止して、選挙運営の公営化のもとで大幅な制限を行なうことであった。その選挙運動の具体的な規制をみれば、ラジオ放送（22条）ポスター（16条、17条）、街頭演説（14条、15条）自動車の使用（122条）等の厳格な制限がある。この選挙運動の規制は国民側から厳しい批判にさらされると同時に訴訟問題をも惹き起していった。

第3期 公選法改正後の変遷期

この期間の第1は公選法の改正であり、第2は全国選挙管理委員会の廃止と教育委員会の公選制の廃止である。第1の公選法の改正は、本法が施行されて後、早くも行なわれた。改正の内容は(1)新人候補の自由な選挙の保障、および(2)与党本位の選挙に対する批判という点から、また(3)次回の選挙が地方選挙なだけに、内容もそれに応じた技術的改正という点からなされた。そして地方選挙が終ると、昭和27年7月31日に本格的な改正が行なわれている。この改正の要点は(1)政党や政治団体の選挙運動期間中に行なう政治活動の規制、(2)選挙期間の短縮、(3)戸別訪問、ポスターの禁止、個人演説会の開催回数の制限、街頭演説会の制限などである。

また、次の改正は昭和29年6月の乱闘国会の批判と結びついて行なわれた。この改正案は、乱闘国会後の改正であるだけに、自由、民主、左右両党の共同提案という形式で行なわれた。4党による共同提案の公選法の改正内容は(1)連座制の強化、(2)寄附の制限、(3)公務員の地位利用による事前運動の禁止、(4)選挙公営の拡張と選挙運動の制限などが中心であった。昭和29年当時の規制は昭和27年のそれに比べると選挙運動に関しては一応緩和されている。しかしながら、憲法的レベルで評価すれば、部分的にみられる規制、すなわち、連呼行為の禁止、自動車などの使用制限、寄附行為の制限などは、やはり新人候補の轍頭を防ぎ、現職候補者に対する優位性を維持するためのものにほかならなかった。ただ懸案の連座制の規定は昭和29年の選挙法の改正によってやっと可決されたのである。第2は全国選挙管理委員会の廃止である。全国選挙管理委員会は選挙運営の総本山として、各省から独立して選挙運営にあたっていたが、いままでの仕事のうち、参議院全国区選挙および最高裁判所裁判官の国民投票に関する事務的処理を新しく設置した中央選挙管理委員会に与えてそれ以外の権限を自治庁の設置とともに、その庁内に移していった。それがため、いままでも全国選挙管理委員会のもとにあった都道府県、市町村選挙管理委員会は自治省の統轄下に置かれることになったのである。このような改正をあえてしたことは、選挙運営に対する内閣・与党体制の確立、技術的には政府与党が提出する法律、条約の制定に絶対多数を獲得するための一つの手段にほかならなかつたといえよう。

第4期 選挙区問題をめぐる混乱期

この期は公選法の改正案にみられる小選挙区制の実施が中心であるが、これは第3次鳩山内閣の2大政策目標（憲法調査会の設置と公選法の改正）の一つとしてあげられた。この小選挙区制の主張は、鳩山内閣の誕生以前には(1)参議院と衆議院との間の本質的な性格を明確にするという点から、あるいは(2)「現行のいわゆる中選挙区制」が金のかかりすぎることや、同志打ちを防止することや、「選挙は個人でなく党を選ぶべきである」という観点からなされていた。ところが、この小選挙区制の問題が鳩山内閣に引継げると憲法改正問題と結びついて、にわかに活発化していったのである。そして、政府が「公選法の一部を改正する法案」として昭和31年3月、国会に提出されると、野党側は「小選挙区制は憲法を強引に改悪せんとする多数暴力であり、空前のクーデターである」と声明し、あらゆる手段を通じて成立の阻止をはかると主張した。

こうした論議は国会外にもひろがって活発に展開されたが、けっきょく、審議未了となった。一方、こうした政治状況の中で、公選法の一部改正が昭和30年、31年および33年とつづいて行なわれ、またこの間に、自治省が公明選挙常時啓発委託要綱の告示を実施した。とくに自治省が行なう後者の公明選挙啓発委託事業は、一見、棄権率の防止に役立つように思えるし、現にある程度役立っているとみてよいであろう。が、しかし、反面、選挙意思のないものを管理当局が強引につれ出し、投票権を行使させるという面もあらわれている。また、公明選挙常時啓発運動の推進母体が、(1)政府、自治省の管理下にあり、しかも(2)資金の出所が政府であってみれば、過去にみられた翼賛選挙運動の変型であると直接結びつけて考えることは、かりに行きすぎだとしても、やはり選挙の公正さを保障する諸機関であるかどうかという点については疑義が生じよう。

第5期 選挙制度審議会の役割と選挙区定数問題に関する裁判所の確認期

選挙制度審議会は、いままでの「選挙制度調査会」を改革し強化するための諮問機関として設置された。その審議会は(1)選挙運動及び選挙管理に関する委員会、(2)罰則及び政治資金に関する委員会、(3)公明選挙運動推進に関する委員会、および(4)選挙区定数に関する委員会など四つの小委員会に分けて審議を始めた。そして、その年の12月26日に第4委員会の選挙区定員是正と選挙区制の答申を除いたそれ以外の措置についての答申を発表した。ところが、この答申は政府案を作る過程で、さらには国会審議の過程で、答申のもっとも大きな柱はほとんど骨抜きにされた。

また、選挙制度審議会のうちで、もっとも困難なものの一つである(1)選挙区制、(2)区割作成と議員定数の割ふりについての答申案は昭和37年7月1日の参議院通常選挙までに提出することはできなかった。ところが、現状をみると議員定数と有権者との割合がひどいアンバランスになっていた。そして、参院選挙が、そのもとで行なわれたが、それが選挙区制に対する国民側の不満となり、一有権者によって参議院東京都選挙区選出議員選挙無効訴訟が提起されたのである。これを受理した東京高裁は「未だ、一般国民の正義の観念に照らし、到底その存在を容認することを得ないとみとめられるほど甚だしいものと考えられない」として棄却判決を下した。また、原告はこの判決に不満を示し、最高裁に上告したが、同じように棄却された。少なくとも、議会の代表構成は「普通平等の原理をとる

以上、能うかぎり、公正かつ比例的に民意を反映できるように、制度を合理化していく」道を開かなければならないのは当然であるし、また、公選法の別表第1に規定された5年ごとに議員の配分を再検討しなければならないという規定をも併せてみると、憲法違反の疑義が生ずるのは当然であろう。こうした批判を受けて選挙制度審議会は、昭和38年10月16日に議員定数の割ふりを答申し、そして40年6月21日に立法化された。

第6期 こんにちにおける選挙区制審議の問題点

選挙区制の問題は第1次選挙制度審議会以来、検討されながらも、各政党間の、および各議員同志の利害が直接結びつくので結論を出せぬまま今日に及んでいったといえる。いうまでもなく、この選挙改革は、まず、中選挙区の欠陥に対する改革から始まる。そして選挙制度審議会やその他のところで提出、審議された区制は①小選挙区制、②比例代表制、③小選挙区比例代表制、④中選挙区連記制などがあるが、大勢は小選挙区制ないしは小選挙区制+比例代表制である。このうち大勢の占める小選挙区制の欠陥は①小政党に不利となるし、②選挙民の選択の範囲が狭くなり、死票が多くなるし、③つねに、選挙区の培養が必要となり、地方的情実支配されやすく、選挙が激烈になると地域社会の対立が激化するであろう。しかし、何といっても小選挙区制の施行に対する最大の反対は小政党の没落であり、反面、大政党の議会内における独裁支配の危険であろう。つまり、小選挙区制が確立されれば政府、与党は議会の多数を獲得しうるのは明らかである。そうなれば、政府、与党は議会内の多数勢力を利用して、昨年度報告された憲法調査会の結論をもとにして、憲法改正を行ない、さらには1970年の再度問題になるだろうところの安保条約改正への布石を築かないとは限らない。こうしてみると、いまの段階では選挙区改正問題はふみとどまらなければならないのである。

(3)

戦後の憲法体制の中で、選挙法史を検討してきたが、第1期、第2期、そして第3期と検討していくうちに、選挙法の基本理念は相当失なわれ、ことに選挙運動の条項は大正15年以上の厳格な制限になっていることが明らかにされた。すなわち、それは次のような理由によると思う。

第1は戦後の選挙法史の中で検討してきたように現在の選挙法は民主的選挙のバロメーターを保障する主

権者側の選挙法になっていないということである。つまり、率直に言って、選挙法、とくにその中の選挙運動の条項は選挙の「自由と公正」という使命を忘れ、治安立法としての存在を高めてきている。ことに、この傾向は時の政治状況が原因で昭和25年、29年の大改正、さらには昭和31年以後の選挙ごとにみられる改正などにあらわれている。それがため、今日、こうした事態を再検討する意図で選挙制度審議会が発足して答申の作成にあたってはいるものの、その答申が提出されたところで、政府の段階で、また国会審議の段階で、いつも肝心なものは骨抜きにされている。これでは審議会の意味をなさないのではないかということである。

第2は、同じことが選挙管理委員会の機構について

もいえる。本論でのべてきたように、全国選挙管理委員会は昭和27年7月に廃止されて以来、中央選挙管理委員会を残して、自治省にその指揮を統轄したが、この結果起った現象は官僚的色彩の強い選挙制度の基盤を作りあげてしまった。すなわち、この点、選挙に関する指令が自治省（選管委）、政府、与党を直結したルートから流れでていることからわかるように、選挙法は技術的要請のみに重点がおかれ、主権者側の保障が余り重要視されていないのをみれば明らかである。そしてまた、このことは選挙訴訟事件にまでもあらわれている。つまり、選挙管理委員会の裁定が、たえず、自治省へのルートに統轄されている現象をみれば明らかとなる。