

論文の内容の要旨

氏名：安野修右

博士の専攻分野の名称：博士（政治学）

論文題名：競争を否定する選挙法—戦後日本における選挙運動規制の形成過程に関する研究—

本研究の目的は、1952年7月30日に行われた公職選挙法改正において、なぜ選挙運動規制の厳格化が選択されたのかを明らかにすることにある。日本における選挙キャンペーンに対する法的制約が著しく厳格であることはよく知られているが、こうした制限規定は基本的に戦前に起源をもつ。その背景には選挙から「競争」という理念を消滅させるべきとの考え、より具体的には「私的選挙運動の自由制限原理」という理念の実現があるとされている。この動機の面で日本の選挙運動規制は際立った特徴を有するために、そのことを反映して本研究のタイトルは「競争を否定する選挙法」となっている。

一般的に日本では厳格な選挙運動規制が戦前来一貫して運用され続けてきたと理解されている。この主張は一面では正しいが、実際には一つの断絶期も経験しているというのが本研究の重要な主張となる。それは1950年における公職選挙法制定から1952年公職選挙法改正にいたるまでの時期である。日本の選挙運動規制の根本的な特徴は、選挙キャンペーンの自由を原則として否定し、許容される選挙運動のみを法律に列挙する「包括的禁止・限定解除方式」と呼ばれる法的枠組にあると理解されている。この枠組そのものは1950年公職選挙法制定においても継続されているが、その一方で同改正では、選挙運動とは解されない「政治活動」に関して広大な活動領域が容認されたことにより、少なくとも実際には同方式が形骸化されたのである。

この1950年公職選挙法制定の発端は、既存の選挙運動規制に対するGHQの違憲勧告にある。先行研究では、公職選挙法制定においては現職国会議員が選挙運動規制の変更に頑強に抵抗し、その結果として、50年法は当初のGHQの意向から乖離したかなり厳格な内容になったとされている。つまりGHQと現職国会議員との間の微妙な競合関係のもと制定された50年法は、それ以前の（あるいは現在までの）規制枠組から判断して選挙キャンペーンの自由を最大限保障しているものの、同時に日本国憲法のもと制限可能な選挙キャンペーンの自由の限界点も示しているという奇妙な解釈が成り立ちうる。

もっとも、かくして生成された1950年制定法の理念は、その2年後の1952年公職選挙法改正における選挙運動規制の再度の厳格化にともない完全に撤廃されている。その理由は同改正における主要な変更点だが、①政党の選挙運動期間内の政治活動を法定の枠組内でのみ認める確認団体制度、②選挙報道の自由に関する制限規定の導入、③戸別訪問の禁止規定の再度の全面禁止などに代表されるが、こうして規制されたキャンペーンの活動領域が、50年制定法で容認された活動領域とほぼ一致していることにある。そこで52年改正を主題とする本研究においては、同改正の重要性を反映して「戦後日本における選挙運動規制の形成過程に関する研究」という、歴史的経緯と矛盾する副題を採用している。

事実として、上述の規制内容に代表される1952年改正の内容は、概ね現在の公職選挙法にも継承されている。そのために52年改正法は、それ以降の改正の全てが基本的に同法の「マイナーチェンジ」とであると認識可能なほど、戦後日本の選挙運動規制の歴史において決定的に重要な位置を占めている。だが同改正の歴史的重要性はそればかりに限られない。とくに同改正に並行して、全国選挙管理委員会の廃止にともなう自治庁の設置や警察の人事権に関する内閣総理大臣の関与を認める旧警察法の改正などが行われていることは重要である。なぜなら、これら一連の法改正により形成された制度体系が、大きな変更を受けることなく現在にいたるまで運用されているからである。

要するに1952年とは、現在では当たり前なものとして受け入れられている選挙の運営に関する一連の制度の大枠が確立した年である。このために同改正において何が起きたのかという事実関係を明らかにすること自体に一定の研究上の有意性があるといえる。そして52年公職選挙法改正は、先行研究では「逆コース」の一環としてなされたと理解されているが、その一方で同年に行われた1952年総選挙の文脈の一つに位置づけることもできる。つまり52年総選挙は、日本の主権回復後初めて行われた総選挙であるが、その主要な政治的対立は、公職追放令により政治家の座を退いた公職追放解除者と、そのことにより生じた空

席を埋めた現職国会議員との間に生じていた。そしてこの対立構図は当時の政権与党であった自由党において、吉田派と鳩山派というかたちで表出していた。

そのために 1952 年改正法は、「逆コース」の一環でありうると同時に、追放解除者に対抗する現職国会議員側の制度操作としての側面を有している。というよりも本研究は、1952 年総選挙というゲームに参加する各アクターの合理的行動の所産として、52 年公職選挙法改正という主題を取り扱う。すなわち本研究の一つの重要な仮説は、「1952 年公職選挙法改正における選挙運動規制の厳格化は、現職国会議員（とくに自由党吉田派）が公職追放解除者（とくに自由党鳩山派）に対し優位性を確保するための措置として実行された」というものになる。いうなれば得票シェアを最大化したいという動機が現職国会議員に選挙運動規制の恣意的操作へといたらせた本研究では解釈している。

本研究は上記の仮説を一つの核として議論を展開していくが、その一方でそれだけでは説明できない 52 年改正に関する疑問も存在する。そのなかで最も端的かつ重要な問いは、なぜ 52 年総選挙の文脈において選挙運動規制自体の操作が選択されたのかということである。換言すれば、52 年当時は、50 年制定法によって形骸化されていたとはいえ戦前来の「競争を否定する選挙法」の枠組自体は存置されていた。であるならば、その執行を担う行政アクターに圧力をかけ、その運用を厳格化することでも上記の目的は達成可能なはずである。にもかかわらず、なぜ現職国会議員は制度の操作を選択したのだろうか。

この問いの示唆的な点は、選挙運動規制の問題に関して立法府内の競合関係に着目するばかりが重要ではなく、立法府とそれ以外のアクター、具体的には行政府との競合関係に着目することが 52 年改正の問題に取り組むうえで重要であるということである。ゆえに選挙に関係する行政アクターの行動も織り込む必要のある同改正は、選挙ガバナンス研究としての側面を有しているが、この観点にたった場合に重要となるアクターは警察である。すなわち選挙取締をとおして選挙運動規制に関する広範な行政裁量権が戦前から付与されている警察は、52 年改正において現職国会議員に匹敵する最重要アクターの一つである。そして 52 年改正の過程で制度操作が選択されたという事実は、逆説的には運用の操作に現職国会議員が失敗した事実を示唆している。かくして 52 年改正にともなうもう一つの重要な仮説として、「1952 年公職選挙法改正における選挙運動規制の内容強化は、警察当局が運用強化に拒否権を行使したために選択された」という議論がうかびあがる。

本研究は基本的にこれら二つの仮説を軸として展開される。具体的に第 1 章では選挙制度研究の文脈において、なぜ選挙運動規制を取り扱うことが重要なのか、そのうえで既存の選挙運動規制研究の問題点とは何か、あるいはそもそも選挙運動規制とは何であり、なぜ特殊日本的であると断言できるのかといった問題が主に取り扱われる。

第 2 章では、日本の選挙運動規制の制度構造自体に焦点をあてることを目的としている。そこでは「競争を否定する選挙法」のもと、どのような選挙キャンペーンが禁止されており、そしてどのようなキャンペーンが認められているのか、その特徴を取り扱う。そのうえで一連の制度構造に付随する重要な論点として、選挙運動規制の執行に関して警察当局が強力な行政裁量権を保有していること、それに対して現職国会議員には選挙運動規制の制定に関して「議員主権」ともいえる絶対的な立法裁量権が付与されていることについて論じる。

第 3 章では、戦前から 1950 年公職選挙法制定にいたるまでの選挙運動規制の変遷を明らかにすることを目的としている。ここで日本の選挙運動規制の根幹をなす「私的選挙運動の自由制限原理」の詳細が明らかにされると同時に、この理念にもとづく各種規制が戦後政治に継承される過程で、52 年改正というゲームの前提条件となるアクターの選好や配置が明らかにされる。

第 4 章から第 6 章にかけては、52 年改正という一つの政治過程について、3 つのアクターと 3 つのアーナという視角から事実関係を明らかにしていく。具体的に 52 年改正の立法過程に関心をもつ第 4 章では、追放解除者の驚異のもと現職国会議員がどのような過程のもと選挙運動規制の強化を選択したのかを明らかにする。第 5 章では、行政リソースの浪費を防ぐために警察当局が現職国会議員による事前運動の禁止規定の取締強化要求を黙殺する過程を描写する。そして第 6 章では、一部 52 年改正以外の問題も含むが当時の選挙運動規制の内容のもと各運動体がどのような選挙キャンペーンを展開したのかについて、50 年代における個人後援会の普及という観点から論じていく。

最後に第 7 章では、本研究をとおして明らかになった 52 年改正の評価とその後の展開についてまとめている。その内容は第 4 章から第 6 章の議論に対応して複数あるが、具体的に同改正が経路依存的に現在までの選挙過程を「個人本位」のものにしている可能性、52 年改正以降立法裁量権が現職国会議員によって恣意的に運用されている事実関係、そして 52 年改正以後の内閣による選挙取締行政への不当な介入に対す

る警察の反発について論じている。そのうえで選挙運動規制という理念型がとくに日本の選挙制度研究において重要な地位を占めていることが結論づけられている。