

【日本大学大学院令和3年度博士学位申請論文】

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—

日本大学大学院法学研究科政治学専攻

安野修右

(指導教授：吉野 篤)

目次

初出一覧	iv
補足事項	v
第一章 研究の背景・目的・方法	1
第一節 選挙運動規制と選挙制度研究.....	1
第二節 選挙運動規制研究の課題	10
第三節 概念整理と特殊日本性	16
第四節 研究の方法	26
第五節 論文の構成	32
第二章 戦後日本の選挙運動規制の構造	36
第一節 包括性：何が禁止されているのか？	36
第二節 候補者中心主義：何が許されているのか？	45
第三節 官僚主義：誰が執行するのか？	52
第四節 「議員主権」：誰が定めるのか？	59
第三章 公職選挙法制定までの選挙運動規制	70
第一節 戦前期における選挙運動規制と「私的選挙運動の自由制限原理」	70

第二節	1945年衆議院議員選挙法改正と「マッカーサー裁定」	76
第三節	1950年公職選挙法制定の政治過程	82
第四節	50年制定法から52年改正へ	97
第四章	1952年公職選挙法改正の政治過程	105
第一節	民主的不確実性をめぐるゲーム	105
第二節	現職国会議員と追放解除者の対立	112
第三節	選挙制度調査会答申の黙殺	116
第四節	1952年公職選挙法改正をめぐる政治過程	122
第五節	52年改正法の総選挙への影響	131
第五章	1952年時の警察の動向	138
第一節	手続的正当性をめぐるゲーム	138
第二節	52年改正以前の取締論議	142
第三節	警察による取締強化要求の黙殺	146
第四節	総選挙における取締実態	152
第六章	1950年代における後援会普及と選挙運動規制	160
第一節	「選挙区培養」と事前運動	160

第二節 「事前運動」の時代：1952年総選挙について	170
第三節 1954年改正法と寄附規制の欠陥	175
第四節 「事前運動」から「後援会」へ：1958年総選挙について	181
第七章 選挙運動規制研究の展望	187
第一節 1952年改正の効果と経路依存性	187
第二節 「議員主権」のその後	193
第三節 選挙取締行政の統制	208
第四節 比較研究の可能性	218
参考文献	226

論文の要約

日本の公職選挙法が、いわゆる選挙キャンペーンに対して多種多様な公的介入をなしていることはよく知られている。その一方で既存の選挙制度研究は、「投票を議席に変換する」ことにかかわる代表制や選挙区制といった制度に主たる関心をもち、その周辺にある選挙運動規制のような細かな規定について十分な研究の蓄積をもたらしてこなかった。もちろん、そうした諸規定が十分な政治的影響力をもたないのであれば、無害な存在として研究対象とする必要性も生じないが、現実には、主に現職優位性や政治参加を媒介として、日本の政策決定のありかたに少なからぬ影響をおよぼしているとされている。

そこで本研究は、戦後の公職選挙法改正のなかでも歴史的重要性が高いと思われる、1952年公職選挙法改正を主題とすることで、この研究上の膨大な空白をうめることを目的としている。そのうえで1952年公職選挙法改正が研究対象となる理由として、同改正が戦前来の選挙運動規制の戦後政治への継承を決定づけつつ、同時に戦後特有の文脈をも生みだしたことが挙げられる。具体的に日本の選挙運動規制は、選挙から「競争」を消滅させることを目的とする「私的選挙運動の自由制限原理」の実現を目的としているが、同改正は、本研究が「競争を否定する選挙法」と呼ぶ、この枠組の断絶を阻んだ点で重要である。しかも52年改正では、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や選挙報道の自由に関する制限規定のように、現在の選挙政治においても大きな影響力をもつ制限規定が導入されており、このことの重要性を考慮して、本研究の副題は「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ものを採用している。

そのうえで本研究は、選挙運動規制に関する未解明な部分に応じて以下のように構成されている。まず第1章では、既存の選挙制度研究で共有されている認識から外れた例外的な国家として日本が位置づけられうると論じている。その理由は端的に言えば、「競争を否定する選挙法」と評せるほど選挙キャンペーンの文脈を全面的に制限・介入する選挙運動規制のために、日本の有権者が制度の影響から自立して選好を形成していると素朴に仮定できないことにある。そのために日本の選挙過程を分析する際には、特殊日本的な選挙運動規制の検討作業が必ず必要になるが、この研究領域は現実には1980年代以降の研究蓄積が乏しい状態にある。殊に杉の諸研究は、選挙運動規制に関する多くの知識を提供したが、現在の視点からいえば問題点が多くある。そこで本研究は以上の問題に対処しつつ選挙運動規制の知見を広げるために、①52年改正の立法過程、②52年時点の公職選挙法の執行過程、③50年代における選挙運動の実態、について各々関心をもつ。

もっとも、それ以前の問題として我々は日本の選挙法制について何も知らないという根本的な問題もある。そこで第2章では「競争を否定する選挙法」に関する静的な記述を提供

しつつ、52年改正における各アクターの行動の前提となる制度の詳細を示す。具体的に第1節では「競争を否定する選挙法」の包括性について論じ、それらが市民社会で展開されている、あるいは展開されうる選挙に関連するコミュニケーション活動の全てを原則として禁止していることを明らかにする。第2節では、こうして全面的に制限された活動の例外として行いえる選挙キャンペーンの内容が候補者中心主義的であり、さらには選挙公営制度により公的助成がなされているために、選挙運動規制と選挙公営制度が表裏一体の関係を形成していると論ずる。第3節では、選挙運動規制の執行に際して警察当局に広範な行政裁量権が与えられていることについて記述する。そして第4節では、立法府の内外で競合関係が生じていないために、現職国会議員が自由自在に選挙運動規制を変更できる状態にあることを斎藤鳩彦の用いた「議員主権」という視角から論じる。

第3章では、戦前から1950年の公職選挙法制定までの選挙運動規制の変遷を記述しながら、第2章で示された日本の選挙運動規制の様々な特徴が形成された経緯を明らかにする。戦前期の選挙運動規制の導入経緯について言及する第1節では、日本の選挙運動規制が「競争を否定する選挙法」と要約できる背景として「私的選挙運動の自由制限原理」があることを指摘し、その思想がとくに表にでた1934年衆議院議員選挙法改正を主軸としつつ、戦前の選挙運動規制の導入過程について詳述していく。第2節では、敗戦直後に行われた1945年衆議院議員選挙法改正において選挙運動規制の全面的な自由化案が骨抜きにされていく事実関係と、それを間接統治の原則から黙認したGHQの「マッカーサー裁定」について論ずる。第3節では、「マッカーサー裁定」を経て生存した選挙運動規制に対してGHQが違憲論を唱えた「インボーデン声明」に端を発して、公職選挙法が制定されていく経緯について示す。そして第4節では、かくして制定された公職選挙法が従来の規制枠組を継承しつつも、別の一面としてそれらを瓦解させてしまうほどリベラルな側面をも有したために、その後のGHQの退出とあわせて52年改正の関係アクターの行動を大幅に規定したと指摘する。

以上の前提事項に関する記述を経て、第4章から第6章にかけて52年改正の政治過程の問題に関する議論がなされることになる。これら3つの章は、ほとんど同じ時期・現象を扱うにもかかわらず、焦点が当てられるアリーナやアクター、分析の視角自体もかなり異なっている。その理由は、前述したように52年改正において異常なほど錯綜した政治過程が展開されているために重要な論点が複数存在することにある。具体的に1952年改正の立法過程が主題となる第4章では、同改正をめぐる現職国会議員の活動に関心が割かれる。それに対して同改正時における選挙運動規制の実際の執行過程が主題となる第5章では、当時の警察当局の選好と現職国会議員との対立関係の様相が描かれることになる。

そして両者は主題とするアリーナとアクターが異なるにせよ、一つだけ共通点がある。ともに選挙運動規制の改正を、様々なアクターが競合した結果として、つまり一つの政治的帰結として捉えている。それに対して1950年代における後援会の普及過程を主題とする第6章は、選挙運動規制がとくに現実の運動体の行動にどう影響したのか、換言すれば選挙運動

規制の政治的帰結の検討に関心をもっている。その狙いとしては、日本の選挙過程において、議席決定方式や選挙区定数といった「マクロレベル」の選挙制度だけでなく、選挙運動規制といった「ミクロレベル」の選挙制度が重要な影響力を有することを強調することがある。

そのうえで第4章では、1952年総選挙という日本政治における重要な政治的転機を前にして、公然と政治家への復帰活動を展開する追放解除者に対抗するために、現職国会議員が選挙運動規制の強化を選択した経緯について明らかにする。具体的に第1節では、選挙運動規制の変更に関する先行研究や選挙ガバナンス研究から章全体の仮説を導き出す。これによると当時の政権与党である自由党中枢は、議席率の最大化という観点から当初は内閣の諮問機関である選挙制度調査会を介して小選挙区制を導入しようと画策したが、自由党平議員は自身の再選を保証しない小選挙区制導入に拒否し、その結果として自民党全体の再選の「確実性」を向上させる選挙運動規制の強化が選択されたことになる。そこで第2節では、まず当時の現職国会議員と追放解除者の対立、ひいては自由党における吉田派と鳩山派の内紛について記述する。そして第3節では、さらに詳細に旧内務官僚や追放解除者の影響力行使の場として機能した側面のある選挙制度調査会の答申が現職国会議員によって拒絶されていく過程を示し、その一方で第4節では、同改正の詳細な政治過程を明らかにしつつ、追放解除者の影響力を排除し現職国会議員の再選を保証するためにそれがなされたことを明らかにする。そのうえで第5章では、自由党の公認問題を軸としながら、同改正に関する同時代人の反応と52年総選挙の最終的な顛末を示すこととする。

第5章では、追放解除者の行動を抑制するため選挙取締の強化を行うよう圧力をかける現職国会議員に対し、取締当局である警察が公然と拒否権を行使した原因と過程に関心をもつ。まず第1節では、公然と自らの再選のために選挙から「不確実性」を奪おうとする立法者らの行動に対して、その代理人である行政アクターがどう対応しうるかについて、選挙ガバナンス論の観点から仮説を提示する。次に第2節では、その具体的な事実関係の記述として、当時の警察当局が①GHQによって徹底的に分権化された当時の選挙取締体制のもとでは党派的な取締に応じるインセンティブがなかったこと、②選挙運動規制の取締りに伴う行政的コストが刑事訴訟法の改正のために大幅に高騰したために、その実行に極めて消極的であったことを明らかにする。そして第3節では、警察当局が自らに付与された行政裁量権を駆使して現職国会議員の要求する選挙運動規制の厳格な執行、具体的には公職選挙法第129条（事前運動の禁止規定）の公示前の執行を拒否した経緯について示す。その一方で第4節では、52年総選挙の選挙運動期間に突入した後の警察当局の選挙取締の内実について当時の資料や警察当局の記録をもとに記述していく。

第6章では、1950年代全体に議論の視野を広げ、当時の運動体が「競争を否定する選挙法」のもとで自らの集票活動を変更していったのかに焦点を当てている。そこで第1節では、後援会の普及について従来の学説の抱える多様な問題点とそれに代替しうる選挙運動規制にもとづく説明を提示する。具体的に同現象は、1883年腐敗及び違法行為防止法に関係するイギリスの選挙請願裁判の判例を、そのまま日本の行政解釈に適用したことに根本

的な原因があり、それに付随して候補者中心主義的な選挙法の特徴や集票活動を組織的に展開する動機付けが後に付与されていったことの帰結でありうる。1952年総選挙における後援会の普及実態に関心をもつ第2節では、同活動が「事前運動」として当時盛んに展開されていた公職選挙法の脱法行為の一類型に過ぎず、高度な組織もなされていなかったことを明らかにする。そのうえで第3節では、そうした「事前運動」の対応策として実施された1954年公職選挙法改正の法的欠陥について記述し、第4章では、その帰結として55年体制成立後最初の1958年総選挙において後援会活動が急激に普及・組織化されていくことを明らかにする。このように当時は選挙運動規制の改変と選挙キャンペーンの内容が入れ子のように変化していくが、これは現職国会議員が、選挙運動規制に関する立法活動を行うと同時に、その内容にもとづいて選挙キャンペーンを展開する主体でもあることに背景がありうる。

そして第7章では、これまでの内容に対応して52年改正の「その後」や選挙運動規制研究の展望が議論される。まず第1節では、戦後政治に与えた経路依存性について議論する。具体的に同改正は「現職国会議員対追放解除者」ないし「自由党吉田派對鳩山派」といった52年総選挙における人物本位的な争点を固定化させるように経路依存的に機能したことで、戦後の日本の選挙政治を過度に「個人本位」なものにただけでなく、選挙過程におけるコミュニケーションの影響力を最小化されていると指摘する。第2節は、直接には第4章の議論と対応関係を持ち、同改正を経て「議員主権」の状態が定着し、現職国会議員が選挙運動規制に関する強大な立法裁量権を掌握した結果、戦後政治において選挙運動規制の正当化理念が恣意的操作とともに瓦解していく実態について詳述する。第3節は、直接には第5章の議論と対応しており、55年体制下における選挙取締の変化に関心をもつ。すなわち52年改正以後になされた警察組織の中央集権化と選挙運動規制の度重なる変更により、選挙運動規制が「取締られる者だけでなく取締まる者の行動をも規制する」よう機能していくことに警察中枢が忌避感を有していたことを示す。そして最後の第4節では、選挙運動規制研究の比較研究の可能性について議論し、まず日本の「競争を否定する選挙法」が先進民主主義国で展開されている自由な選挙競合と相いれない一方で、それ自体が権威主義体制時代に導入された事実関係から判断する限り、むしろ権威主義諸国との親和性の高い可能性について議論していく。