

公職選挙法制定と選挙運動規制

安野修右

一 はじめに

本稿は一九五〇年に制定された公職選挙法（以下、五〇年制定法ないし五〇年法と省略する）における選挙運動規制の評価を目的としている。もともと、この問題に関しては戦前の選挙運動規制の導入までに遡って既に多くの研究成果がある。たとえば柚正夫は、一九二五年衆議院議員選挙法改正における厳格な選挙運動規制の創始から一九五二年公職選挙法改正にいたるまで、その経緯に関し膨大な業績を残している^①。また弁護士である斎藤鳩彦も、戦前から一九七〇年代までの選挙運動規制の変遷について非常に緻密な研究を行っている^②。あるいは昨今では法制史や行政学の分野から選挙運動規制の問題に対しアプローチする試みも盛んになっている。たとえば法制史の分野については、三枝昌幸によるイギリスの規制までも視野に含めた選挙運動規制の変遷に関する重要な業績が存在する^③。あるいは行

政学の分野については、堀内匠による一九五〇年公職選挙法制定における全国選挙管理委員会などの各アクターの動向を明らかにした貴重な業績がある。⁽⁴⁾

以上のように、一九五〇年公職選挙法制定をめぐることは、それに関連する研究も含め既に膨大な蓄積がある。そしてそうした一連の研究は、五〇年制定法に関して、戦前の反民主的な選挙運動規制を戦後政治に継承させたものとして否定的に評価している。その詳細な理由については後述するが、その要点は、特殊日本の選挙運動規制の方式である「包括的禁止・限定解除の方式」⁽⁵⁾が維持・継承されたことにある。つまり日本の選挙運動規制は、欧米の選挙法が違法となる選挙運動を個別具体的に列挙しているのとは対照的に、選挙運動そのものを全面的に禁止し合法となる運動を個別具体的に列挙していることに特徴がある。ゆえにこの方式のもとで、選挙運動は、その方法・期間・主体にいたるまで極めて膨大な領域が規制される。そしてこの厳格な規制は、第五代警察庁長官を歴任した新井裕が戦前の「選挙取締には政治警察的な考慮が加えられて来たように思われる」⁽⁶⁾と述べているように、主として戦前における選挙干渉の手段として用いられたとされている。⁽⁷⁾こうした事実関係を踏まえれば、五〇年制定法が批判的に評価されることは極めて妥当なものであるといえる。

しかしながら、五〇年制定法をめぐる一連の先行研究に対しては、主に二つの重大な問題点を指摘することができ。一つ目の問題は、柚や斎藤の業績において顕著な態度であるが、「包括的禁止・限定解除の方式」という規制の枠組が反民主的であることを自明視し過ぎており、その枠組内での制度変更にはさほど関心をもちないことである。これは五〇年制定法の評価に関して、後述するウィリアムズ (J. Williams) といった当事者らの評価との不整合を生じさせている。二つ目の問題は、既存の研究が五〇年制定法を一九二五年衆議院議員選挙法改正からはじまる選挙運動

規制強化の終着点として取り扱う傾向にあり、戦後の規制強化の出発点とはみないことである。そしてこの先行研究の態度は、戦後に行われた各種改正の評価・議論を著しく困難にしている。

そこで本稿は、これらの二つの問題を解決することに力点を置きつつ五〇年制定法の再評価を試みる。具体的に本稿は以下の構成をとる。まず次章では、一九二五年衆議院議員選挙法改正及び一九三四年衆議院議員選挙法改正の経緯を中心として、戦前における選挙運動規制の導入・強化の経緯、及び戦前における厳格な規制の正当化理由を明らかにする。第三章では、終戦直後に行われた一九四五年衆議院議員選挙法改正を対象としつつ、占領統治期の選挙運動規制の維持・存続の方針に大きな影響を及ぼすこととなる「マッカーサー裁定」が下される経緯を明らかにする。第四章では、一九五〇年公職選挙法制定の発端である「インボーデン声明」の公表から公職選挙法の制定過程までを明らかにすることを通じて、戦前の選挙運動規制が戦後政治へと継承される際にその存在理由がどのように変質したのかを明らかにする。そして最後には、一連の経緯を踏まえつつ、一九五〇年制定法の戦後政治史における位置づけを明らかにする。

二 戦前における選挙運動規制と私的選挙運動の自由制限原理

前述したように日本の厳格な選挙運動規制は、「包括的禁止・限定解除の方式」の原則を大きな前提としている。だがより詳細にいえば日本の規制は以下の特徴を伴う。まず「包括的禁止」の原則のもと、あらゆる手段・時期・主体の選挙運動が全面的に規制される。そして「限定解除」の原則のもと、合法的な運動が個別具体的に列挙されていくが、こうして合法とされる運動に対しては「選挙公営」の名のもとに公的助成が行われる。言い換えれば、日本の

選挙運動規制の要点は、国家が容認し助成する運動のみを認めることにある。

こうした一連の規制は前述したように戦前期に形成された。より詳細に言えば、戸別訪問の禁止規定や第三者運動の禁止規定などの厳格な選挙運動規制の導入、つまり「包括的禁止」の原則の確立は、一般的に一九二五年衆議院議員選挙法改正時に行われたとされている⁸⁾。だが一方で厳格な選挙運動規制と選挙公営制度との間の明確な対応関係の発生、つまり「限定解除」の原理の確立は、一九三四年衆議院議員選挙法改正時に生じたと理解されている⁹⁾。ゆえに日本の選挙運動規制の基本的原則は、概ね二五年改正及び三四年改正の二つの改正をへて形成されたことになる。同時にそれは包括的禁止・限定解除の方式の規制を下支えする原理も両改正で登場したことを意味する。

そして一連の先行研究は、「包括的禁止・限定解除の方式」の規制を正当化する言説として、戦前期において「私的選挙運動の自由制限」原理が主に利用されたと指摘している。またその主唱者が東京帝国大学で社会学の講座を担当していた建部遯吾であったことも柚らの先行研究により広く知られていた¹⁰⁾。だが彼の主張の詳細については、選挙公営制度の歴史的展開を主題とする三枝の最近の業績¹¹⁾まで必ずしも明確化されてはいなかった。そこで以降では、柚や三枝の業績を踏まえつつ、一九二五年改正における建部の動向及び一九三四年改正の経緯について明らかにしたい。

まず三枝によれば、建部は、厳格な規制が最初に導入される一九二五年衆議院議員選挙法改正以前から、当時の選挙過程で跋扈する様々な腐敗行為を「廓清」¹²⁾することを目的として、「私的選挙運動の自由制限」原理及びそれにもとづく独自の選挙法改正案を明らかにしていたという。その基本的な内容は、私的選挙運動が金力にもとづく影響力行使に用いられているという前提のもと、以下の二つの方策を徹底することにある。すなわち①選挙運動費用を極限までに制限すること、②選挙が私事ではなく国務であるとするいわゆる「選挙国務観」を徹底すること、の二つであ

る。¹³

そしてこの二つの原理を現実政治に落とし込み、政界腐敗を排除するための具体的な制度に関して、建部はさらなる言及を行う。第一に、建部はいかなる主体・方法も問わず、選挙運動を全面的に禁止すべきであると主張する。これについて建部は、「交渉なしに決意せる所の投票が、是れ最も神聖なる投票である」¹⁴として、有権者との「情誼」を含む「運動の禁圧は必ず絶対的、でなければならぬ」¹⁵という立場をとる。第二に、選挙が国務である以上、政見を表することは原則上当然という考えから、公営による政見演説の制度を設けるべきであるとする。¹⁶こうして建部は現在の「包括的禁止・限定解除の方式」の枠組の原型となる規制の導入を主張するのであるが、これをより徹底するための手段として、①選挙運動員の廃止、②選挙事務所の禁止、③印刷物配布の禁止、④政見の新聞発表の制限、⑤候補者推薦広告の禁止、などの各種制限規定もまた導入すべきと主張する。¹⁷

建部は、一九二二年に東京帝大を退官し、普通選挙法制定時には憲政会所属の衆議院議員の立場にあった。そのため建部は普通選挙法制定過程においても、自らの選挙公営論を展開している。¹⁸その内容は、前述したものときほど大きな相違点はなく、①選挙費用の公費支弁、②候補者の公示、③演説会場の公設の他は、私的選挙運動を一切禁止すべきであると主張した。¹⁹建部は、こうした措置をとることで、公務に参加する主体である候補者間の機会均等、ひいては選挙の公正が実現されるとした。もつとも、彼の主張をまとめた三枝によれば、こうした建部の意見が法案作成作業に取り入れられることはほとんどなかったとされている。²⁰

事実、一九二五年改正において導入された規制は、法定選挙運動者以外の第三者による選挙運動の禁止規定（いわゆる第三者運動の禁止規定）や戸別訪問・個々面接及び電話による選挙運動の禁止規定、内務省令にもとづく文書図画

制限などの厳格なものであったが、一方で、第三者運動の禁止規定には「演説又は推薦状による運動」を可とする但し書きがあり、私的選挙運動として利用可能な文書図画には量的制限が設けられておらず、演説会についても特段の制限がないなど、現在の規定と比較して簡便・明瞭な点も少なからず存在した。⁽²¹⁾ また選挙公営制度に関しては、イギリスの一九一八年国民代表法を参考にして、⁽²²⁾ ①郵便物の無料利用制度、②公立学校などの施設の無料利用制度が導入されたが、これについて三枝は「最初の選挙公営は純粹に選挙運動への公的補助として導入されたのであり、このことは注目されてよい⁽²³⁾」としている。

以上を要約すると、建部の私的選挙運動の自由制限論は、一九二五年改正時において限定的な影響力しか発揮できなかった。だがその後の一九三四年衆議院議員選挙法改正の法案作成作業において、建部の主張は衆議院議員を中心として次第に支持を集めるようになり、一九三四年改正そのものに大きな影響力を及ぼすことになった。⁽²⁴⁾ 建部の主張が影響力をもった直接的原因については現時点で不明確な点が多いが、その背景には一九二五年の男子普通選挙法成立後初の総選挙であった一九二八年総選挙で大規模な腐敗行為が横行したことがあった⁽²⁵⁾。事実、二八年総選挙直後の一九三〇年には浜口雄幸内閣のもと衆議院議員選挙法改正審議会が設置され、選挙費用逓減のための選挙公営制度の強化・拡充が答申されている。⁽²⁶⁾ もっとも、「選挙法改正審議会の結論は浜口雄幸民政党内閣では首相の遭難、死去のため法案に具体化されなかった⁽²⁷⁾」が、この選挙公営制度の拡充・選挙運動規制強化案は、一九三二年に斎藤実内閣のもとで設置された法制審議会においても答申されている。⁽²⁸⁾

この法制審議会の内容は、審議会の答申のかなりの部分が一九三四年改正の政府原案に取り入れられたため、三四年改正を理解するにあたり極めて大きな重要性をもつ。そして、この過程においては、建部に代わり、清瀬一郎や岡

田忠彦らに代表される衆議院議員が私的選挙運動の自由制限を主張した。その具体的な内容は、清瀬の意見を要約した柚によれば「①選挙運動の方法をきわめて狭く解釈する。その方法で訴える内容は候補者の運動体が用意し、これは自由である。②方法が演説と文書に限られるのは戸別訪問や個々面接など運動体と有権者との対話による直接の接触方法を切断していることから来るとかれは判断する。③選挙公営はこの運動の方法、換言すれば手段を国家が担当することである。選挙運動の公営化はこうして私的選挙運動の制限強化とやら、おもての関係におかれる」と要約している。また柚は、その背後にある原理について、「全面的な私的選挙運動の禁止を主張した公営論者」、いわゆる「完全公営論者」と呼ばれる立場をとった岡田の見解を要約することで明らかにしている。すなわち「公営論の根柢の中に選挙公務観があった……岡田の主張は、①選挙運動罪悪論である、したがって私的な運動を全面的に禁止し、公営の言論・文書運動に限って赦す。②およそ運動が禁止されるのであるから買収など腐敗行為も締め出され、またあつても取締りが容易になる³¹⁾」としている。

法制審議会における公営論者の主張に対しては、斎藤隆夫や美濃部達吉が反対の論陣をはったが、その内容は現行制度への問題提起としても十分通用するので、ここでその内容を要約する。まず斎藤の批判は、私的選挙運動の自由制限原理にもとづく公営制度の拡充が「要するにこれは言論集会の自由を極端に制限しておるのであります。私はこういうことは実に憲法違反であると思います……個人の言論集会は一切禁止する、こういうことをば法律において規定することになりましたら、全く立憲政治の破壊であります³²⁾」と原則論の観点から徹底的に批判した。一方で美濃部は、選挙運動費用の肥大化が政治腐敗を招きつつあることを認めつつも、私的選挙運動の自由制限が却って「非合法的の潜行運動を為すものが多くなる……果たして選挙運動の費用がそれに依って減ずるか、減ずるとしてもその代り

平生の培養費が余計掛かるので、果たしてその目的が達せられるかどうか疑わしい」と現実論・技術論の観点から批判を展開した。

美濃部は他にも、公営論者が選挙過程における候補者以外の主体のもつ役割を捨象していることも問題視した。たとえば美濃部は、前述した岡田に対し、私的選挙運動の自由制限原理のもとで政党の選挙運動はどう理解されるべきかを問うている。³⁴これに対し岡田はそれが候補者の選挙運動に及ばない限り容認するより他にないと答弁しているが、柚はこの岡田の意見の背後には次のような認識があると指摘している。すなわち「岡田は政党の選挙活動は止めようがないという認識と政党活動に対する低い評価をもっていたと思われる。かれのいう私的運動の全面禁止をやっても、政党活動が抜け穴になっては効果はあげられないけれども、政党の役割を小さく見ておれば、その抜け穴は問題にしくなくてもよいのである。政党に対するこの低評価は当時として一面の現実性をもっていたかも知れない。しかしこの政党観は政党の存在否定に通ずる恐るべき芽を蔵していたといえる。³⁵また政党と同様の議論は、新聞の選挙報道や有権者の選挙運動にも当てはまるが、とくに新聞の選挙報道の問題については松本忠雄が批判論を展開している。³⁶

こうした議論を経て行われた法制審議会の委員らによる採決では、一〇対九と一票差で公営制度の拡充と規制強化を原則とする答申が採択された。³⁷こうして一九三四年衆議院議員選挙法改正においては、私的選挙運動の自由制限を原則として、選挙公営制度の拡充及び選挙運動規制の厳格化を伴う原案が作成された。まず選挙公営制度の拡充については、①公の営造物で開催する演説会の公営制度（各営造物につき一回限の公費負担）②地方長官による候補者の政見等を掲載した選挙公報の発行の制度が設けられた。一方で選挙運動規制の厳格化については、選挙公報を発行する

区域における、①公営で認められる無料郵便、②演説会告知のための文書、③第三者運動の禁止規定の例外として認められている推薦状を除き、選挙運動のための文書図画を頒布することが禁止された。⁽³⁸⁾

この政府原案は、衆議院においてさしたる反対意見も出ず賛成多数で可決された。⁽³⁹⁾ 一方で貴族院では選挙運動規制、とりわけ衆議院議員選挙法第九六条で定められていた第三者運動の禁止規定に対し強い批判が生じ、演説や文書図画による選挙運動に関して、候補者と意思を通じない第三者による演説と文書を用いた選挙運動は自由に行うことができるという修正が加えられた。⁽⁴⁰⁾ だが衆議院は貴族院修正に同意せず、結果として両院協議会が設置されることとなった。⁽⁴¹⁾ ここで衆議院側は、私的選挙運動の自由制限原理から政府原案が選挙公営制度の拡充及び選挙運動規制の強化を軸としているのにもかかわらず、貴族院修正が私的選挙運動を広く認め過ぎることを問題視する議論を展開した。一方で貴族院側は、選挙公営のために言論文書による選挙運動が制限されていることは選挙運動自体を拒絶することと同様の結果を生ずると批判した。結果、第三者運動の禁止について「命令ノ定ムル所ニ依リ」との文言を追加することで議論は決着したが、⁽⁴²⁾ この事実関係は、以上の経緯をまとめた三枝昌幸が指摘するように興味深い対称性を示している。すなわち「通常は保守的と見られる貴族院の方が国民の選挙運動の自由を強調し、衆議院の方が選挙運動規制の強化を主張していることである。このことは、選挙公営や選挙運動規制が議員本位（衆議院議員本位）で作られている可能性を示唆している」。⁽⁴³⁾

三一 一九四五年衆議院議員選挙法改正について

三一― 改正案可決までの動向

本章では、厳格な規制の維持を軸とする一九四五年二月一五日の衆議院議員選挙法改正に対してGHQが不介入の方針をとった、いわゆる「マッカーサー裁定」が下された経緯を明らかにする。いうまでもなく、日本の非軍事化・民主化を志向する占領統治期において、GHQは、選挙法の制定・改正・運用などを決定的に左右する重要なアクターである。そして選挙国務観及び私的選挙運動の自由の制限原理にもとづく選挙運動に対する各種規制は、表現の自由・言論の自由を重視する米政府及びその代理人であるGHQの意向とは凡そ相いれないものであると推測される。そうであるにもかかわらず、GHQは同改正以後も「マッカーサー裁定」を遵守する立場を崩さなかった。そしてこのGHQの態度は、最終的に五〇年法制定並びに戦前の規制が戦後に継承される大きな遠因となった点で、柚などの先行研究において否定的に評価される傾向にある⁴⁴。

そこで一九四五年衆議院議員選挙法改正の経緯について詳細な研究を行った三枝の業績を軸にしつつ、この経緯について言及すると、その発端は、選挙法改正に関してGHQの本格的な介入を恐れた堀切善次郎内相及び坂千秋内務次官らが主導して、選挙法改正の政府原案を作成し、それを一九四五年一月二七日に帝国議会に提出したことにあ⁴⁵る。この政府原案の主な内容は、①大選挙区制限連記制の導入、②選挙権・被選挙権年齢の引下げ、③女性参政権の容認、にあつたと一般的には理解されている。だが一方で政府原案には、内務省内で選挙法の専門家として著名であつた坂次官を筆頭として「元来リベラルな雰囲気にあつた」⁴⁶内務省地方局の官僚の意向が大きく反映された結果、⁴⁷

選挙運動の方法に関する各種制限は、戸別訪問の禁止及び関係官公吏の関係区域内における選挙運動の禁止を除いてこれを撤廃すること、⁴⁸という大幅な自由化案も盛り込まれていた。⁴⁹

しかしながら、この政府原案に対して、衆議院議員側は、選挙権年齢の引下げや女性参政権容認などその他の点については賛成したものの、制限連記制の導入及び選挙運動の自由化に関しては難色を示した。その際、現職議員は主として「選挙の公正」の観点から政府原案を批判したが、その内容について三枝は「金の無い者であっても、金のある者と等しい運動ができるようにすることが「公正」なのである。それは選挙運動方法の機会均等のことであり、選挙法を通じて全ての候補者に均一化・画一化された共通の運動方法を提供することである」⁵⁰と要約している。すなわち現職議員は「選挙の公正」と微妙に言葉を変えてはいるが、実際上は戦前の私的選挙運動の自由の制限原理から厳格な規制を擁護した。

結果として、政府原案は、第三者運動の禁止規定こそ廃止されたものの、事前運動の禁止規定や文書図画制限に関する内務省の命令委任権が残存するなど、内務官僚が当初意図したものよりも大幅に自由化の程度が後退したかたち⁵¹に修正され衆議院を通過した。これを受け政府は、貴族院に対し衆議院修正部分を政府原案に再修正するよう働きかけをおこなった。実際問題、同法案を主導した堀切内相は、貴族院の委員会審議において、厳格な選挙運動規制を存続させることに対し強い不満を述べている。⁵²だがこうした働きかけに対して、貴族院側は、全体としては衆議院修正を消極的に支持する自制的態度をとった。⁵³その結果、制限連記制の導入については再修正するが選挙運動規制の部分について大きな修正をしない案が提出され、この修正案が最終的に可決成立することとなった。

三―二 マッカーサー裁定の動向

以上の選挙法改正の過程についてはGHQ内でも大きな関心がもたれていた。GHQは改正選挙法が成立した直後の一九四五年二月二〇日から内務省に改正選挙法の英訳の提出を求め、それを容認検討に着手することとなる。三枝によれば、まず二月二二日の会議には、「民生局関係者をはじめ、政治顧問部 (POLAD)、民間情報教育局 (CIE)、参謀第二部 (G-2)、連合軍翻訳部 (ATIS)、民間諜報局 (CIS)、参謀室長 (OCS) などの代表者」が参加し、改正案容認の是非について討論を行った。⁵⁴ この討論における賛成派の筆頭はロウスト (P.K. Roset) 少佐であったが、彼の見解について、三枝は「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。ただし、第三者による選挙費用の支出を自由にする」と、財閥等が巨額の資金を投入して支持候補者を当選させるおそれがあるため、この点についてのみ制限の必要がある⁵⁵」と要約している。一方で反対派の筆頭であるラウエル (M.E. Rowell) の見解については、「戸別訪問の禁止や文書図画頒布制限等に関して勅令へ委任している点などが行政機関に広範な権限を付与していると批判する。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⁵⁶」と要約している。

以上の議論を経て、「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」について参加者による投票が行われた結果、二〇対七と反対が多数であった。だがホイットニー (C. Whitney) 民生局長は、会議に民生局以外のメンバーが出席し投票したことに不快感を示した。そこでこの問題に関し一九四六年一月二日に民生局員のみで再度投票を行ったが、それでも一五対四と反対派が多数であった。⁵⁷ このようにGHQ内部では、改正選挙法に関し否定的な見解をもつ者が多数であった。だがロウストは、一九四五年二月二九日の段階で、「改正選挙法が日本

の実情に適しており、たとえ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の手で行われるべきである⁽⁵⁸⁾というメモランダムを残していた。そしてホイットニー民生局長は、一月四日、マッカーサー元帥に対し、二九日付のロウストの見解にもとづき改正選挙法による選挙の実施を認可するように進言し、マッカーサー元帥もこれを承認した。⁽⁵⁹⁾

こうしてGHQが日本政府に選挙法の再改正を求めないとする「マッカーサー裁定」が下された。GHQ内部の多数派が選挙運動規制に否定的であったにもかかわらず、ホイットニー民生局長及びマッカーサー元帥が少数派の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ロウストの個人的魅力⁽⁶⁰⁾がホイットニー及びマッカーサーを説得しえた⁽⁶¹⁾」と推測している。だが一方で柚正夫はロウストの日本の選挙過程への理解について次のような疑問を呈している。すなわち財閥等が巨額の費用をもって選挙過程に介入する危険性があるというロウストの前述の見解は、当時財閥が選挙運動に莫大な費用を支出することが現実的にはほとんどありえないことを考慮すると「ルースト少佐は日本の選挙界の実情にまったく無知であったといわなければならない⁽⁶²⁾」ことを示す証拠であるという。

いずれにせよ、マッカーサー裁定にいたる一連の過程は、柚によれば「総司令部は選挙法立法にはかなりあまいという日本側の総司令部対策上の認識を残⁽⁶³⁾」す結果に終わったとされている。事実、日本側は、四五年改正から後述する一九四九年総選挙にいたるまで、四五年改正において自由化された選挙運動規制を再度戦前レベルのものまでに厳格化する選挙法改正を「戦前には見られなかった議員立法方式⁽⁶⁴⁾」で行うことになる。具体的には、一九四七年「文書図画等の特例に関する法律」では敗戦後の物資不足を理由にした文書図画活動の規制強化が行われ、翌一九四八年

「選挙運動等の臨時特例に関する法律」では、言論演説などの選挙運動に関する規制強化が行われている。⁽⁶⁵⁾

四 一九五〇年公職選挙法制定

四―一 「インボーデン声明」とその対応

一九五〇年公職選挙法の過程に関する研究は数多あるが、本章では主に前述の堀内の文献を参照しつつ、その内容を記述していく。まず一九五〇年公職選挙法制定の発端は、前四九年一月二三日総選挙に際してGHQ民間情報教育局新聞課長であるインボーデン (D.C. Imboden) 少佐によって発せられた声明にある。具体的に、四九年総選挙に当時は、前述の四八年臨時特例法にもとづき、新聞の報道に対して一定の制約が課されていると理解されていた。だがこの規定は、実際の報道内容をどの程度制約するものであるのかについて解釈の余地を多分に残すものであったため、その適用範囲に関する苦情が新聞各社からGHQ宛に殺到した。そこでインボーデンは「日本の選挙法で特定の候補者を支持することは禁止されているということについて私のいうことは次のことだけである、もしこのような法律があるとするれば、それは明らかに公衆の利益に反するものであり、また外部から判断する限りにおいてこれは言論の自由を確立した日本の新憲法に矛盾するものである。従って私としては日本の新聞社が候補者及び政党についてその思うところを進んで述べることを勧告する⁽⁶⁶⁾」という声明を一九四九年一月一四日に発表した。

このいわゆる「インボーデン声明」の内容は、臨時特例法における新聞規制が明確に新憲法に反するものであるにもかかわらず、日本政府がそれを存置することを痛烈に批判するものであったため、日本側の受けた衝撃は大きかった。また「インボーデン新聞課長は新聞の自由が日本の選挙で制限されていることの違憲問題を民生局へもちこんだ。

立法領域は民生局の所管であったからである⁶⁷⁾とあるように、新聞報道に関する制限の問題は民生局にも持ち込まれた。そこでホイットニー民生局長は一月一五日に、鈴木俊一全国選挙管理委員会事務局長及び武藤文雄国家地方警察本部刑事部長など政府関係者を呼び、「選挙法規の運用が憲法原則に従わなければならないことのテーマで当局首脳に説教⁶⁸⁾」した。これは「日本政府の自主性尊重に大きく転換していた⁶⁹⁾」この時期の占領統治全体の方針からすれば、極めて異例の介入とされている。

ホイットニーの勧告に関する当時の鈴木俊一の国会審議での証言は長いので要約するが、概ね総司令部が日本の自治権を可能な限り尊重しているにもかかわらず、日本政府が新憲法で保障された表現の自由規定を侵害する選挙法の運用を行っていることを暗に批判するものであった⁷⁰⁾。この内容は、インボーデン声明の内容を超えて、臨時特例法における厳格な選挙運動規制全体が日本国憲法に反していることを示唆するものであったために、日本側に与えた衝撃は大きかった。そこで日本側は、その後「何十回となく司令部に足を運んで⁷¹⁾」折衝を続けたが、これは「総司令部側の憲法原則尊重要求を緩和してもらおう方向で進められた⁷²⁾」とされている。だがこうした日本政府側の折衝は功を奏さなかったと推測される。そのことは、四九年総選挙において、臨時特例法にある文書図画規定などの形式犯罪の違反で検挙された二二三名のうち、起訴にいたった人員がわずか二一名に留まったことからわかる⁷³⁾。

もつとも、インボーデン声明に端を発する一連のGHQの介入は「国会の制定した法律を明らかに憲法に違反するものと決めつけながら、その改廃を要求せず、憲法精神に従った「解釈運用」だけを要求した⁷⁴⁾」段階に留まった。これは四五年改正時にとられた日本側の自治権を最大限尊重するという「マッカーサー裁定」に則った措置であると推測される。だが同時に、この一連の介入は、日本側に対しGHQがマッカーサー裁定を遵守するうちに、つまり選挙

法の本格的な改廃にGHQが乗り出さないうちに、選挙運動規制の自由化を行う必要性を痛感させることとなった。

四―二 一九五〇年公職選挙法の制定過程

「インボorden声明」に端を発する一連のGHQの介入を受け、最も早期に選挙法の改正案の作成に着手したのは、内務省解体後に成立した旧地方局系の組織である全国選挙管理委員会（以下、全選管）であった。全選管は、四九年総選挙直後から、「各地方選管の実情からする意見を徴し、さらに新聞・言論界、学会の意見も聞き、法務庁、国警本部の三者の協力で選挙運動規制の改革案を作った」⁷⁵。その後、一九四九年三月一四日には、海野普吉全国選挙管理委員会委員長がウィリアムズGHQ・GS政治・国会課長のもとへ訪問し、選挙運動の自由化を軸とする案の他、①全選管の権限強化案、②衆参地方各種選挙法を統合案、を提出している⁷⁶。

しかしながら、堀内は、ここで全選管が自らの権限強化を行う提案をしたことがGHQの全選管への不信を招いたとしている⁷⁷。具体的にウィリアムズは、全選管設置法などの旧内務省系の権限強化を狙う法案の設置について、否定的な内容のメモ及び海野への失望感を露わにする覚書を複数残しているという⁷⁸。だが三月一四日における会談で海野から提示された案は、全選管の権限強化につながる全選管設置法案については「国会に選択を迫る目的」⁷⁹で許可され、四月一六日に閣議決定にいたった。一方で選挙運動規制の自由化に関する部分については、臨時特例法の改正要綱案が作成された四月四日付の朝日新聞一面で公表されることになった。その内容は、①文書図画制限の全面的撤廃と各種公営制度の拡充、②戸別訪問の禁止規定の撤廃、③事前運動の禁止規定の撤廃、など選挙運動の大幅な自由化を伴うものであった⁸⁰。

しかしながら、全選管設置法閣議決定数日後に、国会に招かれたウィリアムズは、選挙立法にあたっては政府に頼ることなく国会で特別委員会をつくり自ら法案作りを行うべしと主張した⁽⁸¹⁾。その際、新選挙法の内容が、「第一は、この法改正について向こう五年程度は修正しなくても良いように十分研究を行うこと、第二は、選挙法規については公正を旨とすべきこと、第三は、人民主権の観点から単なる政治家のためでなく、特定の政党に偏らず超党派的に、全体の利益を考えるべきこと⁽⁸²⁾」という基本的方針を示した。このウィリアムズの方針は、選挙法改正の主導権掌握を望む全選管の意図を大きく挫く内容であった。その動機について、堀内は、ウィリアムズ自身が「議会の法案作成機能を重視し、選挙法作成に関しても立法府による議論を尽くすことが望ましいとする基本方針を有していた⁽⁸³⁾」こと以外に、「選挙関連法の作成にあたって、旧内務省を遠ざけようとする目的⁽⁸⁴⁾」があったと指摘している。

こうして新選挙法は国会主導で行われることが確定し、その具体的な法案作成作業については衆議院法制局、より具体的には三浦義男法制局長が担うこととなった⁽⁸⁵⁾。この顛末は、三浦を選挙の素人とみる旧内務省系の官僚にとって是不快なものであり、その後、旧内務省系の官僚による公職選挙法への批判が噴出する遠因となった⁽⁸⁶⁾。だが同時に、この事実関係は国会において新選挙法制定の主導権を衆議院が掌握したことを示唆する証拠でもある。具体的に、衆参両院の特別委員会の設置に続き、六月には内閣総理大臣の諮問機関として選挙制度調査会が設置され、ここでも新選挙法制定について大幅な自由化を志向するかたちで審議が行われたが、その内容が国会で顧みられることは全くなかった⁽⁸⁷⁾。また参議院についても、「参議院制度の部分についてははかろうじてイニシアティブをとった様子だが、翌年六月に任期満了で通常選挙が予定されていたため、参議院では、衆議院の案を基本に相違点について検討を行う程度⁽⁸⁸⁾」の影響力を行使することしかできなかった。

さらにいえば、新選挙法制定に関する重要事項の審議は、衆議院特別委員会の小委員会においてなされたが、その詳細は、議事録が作成されていない関係上不明な部分が多い。⁸⁹だがその大まかな推移は、柚が「分散している選挙法制の総合の目標が加わり、最終的には総合が自由化より優先した」と述べているように、必ずしもインボードン声明に沿ったかたちでなされたわけではなかった。その最終的な内容は、堀内が「既存の衆議院議員選挙法を軸とした制度体系を引き継ぐ」⁹¹ものとなったと指摘しているように、戦前の私的選挙運動の自由制限の原則を色濃く残す部分と規制緩和がなされた部分が混在するものであった。

具体的に、私的選挙運動の自由制限原理は、①事前運動の禁止規定の存続、②文書図画・言論に関する包括的禁止・限定解除の方式にもとづく制限の残存、③それに付随する選挙運動への第三者規制の実質的存続、④新聞広告や政見放送などの選挙公営制度の拡充、などのかたちで存続された。⁹²一方で①選挙運動期間を含む政党の「政治活動」に対して何ら制限が設けられていないことによる政党の活動の実質的な自由の保障、②「親類縁者」に対する戸別訪問の解禁、③公職選挙法第一四八条による新聞雑誌の選挙報道の自由の完全な容認、などが規制緩和の部分に相当する。そしてとくに第一四八条の導入は、インボードン声明の経緯から考えれば当然の帰結であるが、五〇年法制定時において「公正原理の強調は憲法違反に導くことを知っていた」⁹³とされる保守系政治家から相当の反発が生じた。

以上の五〇年制定法における包括的禁止・限定解除の方式の原理の実質的な温存に際しては、「自由化論に対して一つの制度擁護論」⁹⁴もあらわれた。その内容は、前述した海野普吉全選管委員長が特別委員会の審議に招聘された際の答弁に要約されうる。すなわち海野は、候補者の選挙運動の機会均等を重視する「選挙運動制限は、ある意味においては候補者相互の協定なのであります。決して私はこれは取締るとか制限を加えるとかいう外力的な観点のみから

考えないで、候補者各自の協定の方面も相当にあるというふうに考えます。たとえて申しますならば、スポーツのルールも同様なものである。フェア・プレーで行こうという点において各自が協定をして行くという点から考えますと、自由の制限だというふうにのみ見なくてもいいのでありまして、幾分かはその点において自由を制約するという結果になりました。これまた選挙という一つの部分社会における福祉の維持のために、やむを得ないのだという理論的構成も成立つ⁹⁵と述べている。そして柚は、この相互協定説について、選挙運動規制を憲法の表現の自由原理から切り離し技術法として割り切り、かつ選挙戦を争う自立的規律を議員立法で定めていることを評価したことに特徴があるとしている⁹⁶。

かくして公職選挙法は、一九五〇年三月二日成立したが、それと並行してGHQ内では、成立が確定しつつある公選法の内容を容認するか否かについての議論が行われていた。そしてGHQ内では公選法上の規制の容認に反対する意見が主流であった。たとえば法務局(LS)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つたのは、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⁹⁷」と厳しく批判している。だが最終的には「国会に任せることが国民にとつて最善であるはずとやや単純に考えていた節が散見される⁹⁸」ウィリアムズや「内政面では最大限の自由を日本にゆだねるというマッカーサー原則に固執した⁹⁹」ホイットニーなど意向によつて、公職選挙法の可決を容認することがGHQ内で決定された。

五 一九五〇年公職選挙法の評価

以上が一九五〇年公職選挙法制定の概要である。またその記述のほとんどは、本稿の冒頭で紹介した先行研究に由来している。その意味で本稿は、五〇年法の制定過程そのものについて何ら新たな事実関係を提供するものではない。それではこの問題に関して本稿が提供できる貢献は何であろうか。それは冒頭でも述べたように五〇年制定法の評価に関係している。筆者は、冒頭で柚に代表される先行研究が五〇年制定法の評価について、重大な視点の欠落があると主張した。そのことを端的に示す事例としては、ウィリアムズの五〇年制定法に対する回顧がある。すなわち彼は五〇年制定法を「米国の基準からはさほど民主的でないにせよ、日本史上最もリベラルな選挙法¹⁰⁰」と評価した。

このウィリアムズの評価のうち、「米国の基準からはさほど民主的でない」という視点については、柚に代表される先行研究で論じつくされている感がある。すなわち五〇年制定法は、選挙公務観及び私的選挙運動の自由制限の原則にもとづく包括的禁止・限定解除の方式の規制を排除するまではいたらなかった。ゆえに同法が、厳格な選挙運動規制を新憲法に反するものとみなす「インボードン声明に答えるかたちとはならなかった¹⁰¹」ことについては、おそらくこの問題に関心をもつほとんど全ての研究者が同意するだろう。同時にそうした研究者らは、GHQが、日本側の自治権を重視するGHQ内部の少数派の見解よりも、表現の自由原理を重視する多数派の意見を尊重し、厳格な選挙運動規制を含む五〇年法の承認を拒否すれば、戦後政治に厳格な規制が継承される見込みが全くなかったことについても同意するだろう¹⁰²。換言すれば、五〇年制定法は、当時の政治情勢下でかろうじて成立をみたが、本質的には日本国憲法で規定された表現の自由原理に適合し難い存在であるといえよう。

繰り返すが、こうした五〇年制定法の問題点は、既に先行研究で論じ尽くされているものである。一方で先行研究はウィリアムズが「日本史上最もリベラルな選挙法」と評した五〇年制定法の側面に関心をもたない。つまり五〇年制定法の内容は、その制定過程を考慮する限り、確かに日本国憲法に適合するものであるとは評価し難いが、それでも二〇一九年現在においてさえ「日本史上最もリベラルな選挙法」であり続けているのである。すなわち包括的禁止・限定解除の方式という反民主的な枠組が戦前から現在まで存続していることを前提とし、そうした枠組やその正当化の原理内での自由化の程度を評価するという立場をとることが重要である。そうした視点にもとづけば、五〇年制定法の内容は、とくに政党の政治活動・新聞雑誌による選挙報道を全面的に解禁した点で、戦後において候補者・政党・有権者の選挙運動を最大限擁護したものととして評価可能である。

以上を総括すると、五〇年制定法の内容は、GHQ、とくにインボードン声明による選挙運動規制の自由化要求と、日本側、とくに現職議員による規制擁護の要求の境界線上にあると評価することができる。そしてこの評価は、五〇年制定法の戦後政治史における重要性の問題に直結する。すなわち戦後の選挙運動規制の出発点である五〇年制定法の内容は、それ以降に行われた数多の公職選挙法改正及びそこで生じた選挙運動規制の変化が、日本国憲法に適合するの可否かを判断するにおいて最も有益な「ものさし」として機能する。このことは、換言すれば、ある公職選挙法改正の内容が、五〇年制定法の内容に照らし合わせて選挙運動規制の自由化を伴うものであれば、それは日本国憲法にある表現の自由原理の明確な擁護であり、一方でその逆は、同原理の明確な侵害であると判断されるより他にないと意味する。

そして一九五〇年公職選挙法以降の選挙運動規制は、五〇年法の内容から大幅に後退するよう推移した。とりわけ

日本の主権回復直後、あるいは一九五二年総選挙の直前に行われた五二年公職選挙法改正においては、五〇年法の内容を明らかに逸脱するような選挙運動規制の強化が行われた。たとえば前述した政党の政治活動の自由は、それが「選挙の際に政治活動が無制限に行われるということになりますと、ともすれば選挙運動そのものと紛らわしい」ものになりうることを理由にして、法定の要件を満たす政治団体に法定の枠内での活動のみを認める確認団体制度の導入によって、ほとんど全面的に制限された。あるいは一部自由化された戸別訪問の禁止規定も五二年改正で再度全面的に禁止するものへと改められた。そして最後に、第一四八条の導入により容認された新聞雑誌による選挙報道の自由は、そうした制限規制の導入が「インボーション声明」から逸脱することについて五〇年法の制定段階で合意が得られていたにもかかわらず、¹⁰⁴発行後六か月が経過した新聞雑誌にのみ限定された。¹⁰⁵

こうした戦後の規制強化の過程において、重要な正当化根拠となったものは、議員立法として定められた選挙運動規制を「候補者相互の協定」とみなし、「フェア・プレイ」を重視する前述した海野の言説である。この正当化根拠は、戦前に提示された選挙運動規制の様々な正当化根拠のうち、候補者間の機会均等論のみを強調したものと理解することができる。¹⁰⁶そしておそらく読者の一部には、この海野の見解と、戸別訪問の禁止規定の違憲性を争う裁判において伊藤正己最高裁判事によって示された「選挙ルール論」¹⁰⁷との間に一定の類似性を見出す者もいるだろう。だが両説の間に一定の類似性があると仮定して、海野説が、事実上、戦前の私的選挙運動の自由制限原理にもとづく厳格な選挙運動規制を占領統治下で維持・継承させるための種々の詐術的な弁法に過ぎなかったことは重要である。¹⁰⁸実際問題、この「候補者相互の協定」は、五二年改正の経緯にも顕著にみられるように、私的選挙運動の自由制限の原理と同様に、候補者のみを選挙運動の主体とし、それ以外の全てを客体として扱う協定、言い換えれば政党、新聞、そ

他の団体あるいは有権者といった主体でさえ、その参入が排除される協定として機能したのである。

こうした五〇年制定法以降の一連の規制強化は、五〇年制定法自体を否定的に評価する柚などの先行研究の立場においてはもちろんのこと、その内容を一定程度評価しようと試みる本稿の立場においても到底擁護できない。だがさらなる問題は、戦後の選挙運動規制が、ある時期から「私的選挙運動の自由制限」原理ないし「候補者相互の協定」原理から逸脱するようにさえ推移したことにある。具体的に、以下の三つの公職選挙法改正は、候補者間の運動の機会均等を損なう点で「候補者相互の協定」説からの明らかな逸脱として評価可能である。第一に一九七五年公職選挙法改正では、ポスター、ビラ、ハガキなどの選挙公営について、供託金没収者を対象から除く規定が加えられた¹⁰⁹。第二に、一九八二年参議院議員比例代表制導入では、政党（確認団体）に所属する候補者とそうでない候補者との間で容認される選挙運動に関して著しい差異が生じた¹¹⁰。第三に、一九九四年政治改革では、八二年に導入された規制がさらに拡大され、既成政党の所属候補者とそれ以外の候補者で受けられる選挙公営の内容に隔絶した差異が生じることとなった¹¹¹。しかも一連の制度変更は、基本的に「政党本位の選挙の実現」を目的としてなされたが、その結果容認された政党の活動は一九五〇年制定法で容認されていた水準にさえ達していないのである。

以上をまとめると、現行の選挙運動規制は、日本国憲法の表現の自由原理はもちろんのこと、戦前の私的選挙運動の自由制限原理のいずれからも擁護不可能という致命的な問題を抱えている。換言すれば、現行の規制は、相反する二つの原理のいずれかを遵守するとしても、抜本的な改革を受けることなくして許容されえない。もし前者の原理を重視するのであれば、現行の選挙運動規制は、選挙運動の自由を最大限擁護するような抜本的な是正を受ける必要がある。一方で後者の原理を重視するのであれば、現行の規制は法定の主体以外が参入不可能な協定として再設計され

ることが望ましい。だがこの矛盾は、この二つの方法以外の第三の方法によっても、暫定的であれ確実に解決されることを指摘して本稿を終えたい。それは、すなわち現行の選挙運動規制の内容を、両原理の境界線上にあると一応容認された一九五〇年制定法の内容まで回帰させることである。

- (1) 柚の選挙運動規制に関する研究は多岐にわたるが、その総括にあたるものとしては、柚正夫『日本選挙制度史』（九州大学出版会、一九八六年）がある。
- (2) 斎藤鳩彦『選挙運動抑圧法制の思想と構造』（日本評論社、一九七七年）。
- (3) 三枝の主な業績は、三枝昌幸「選挙運動の自由と公正…立法過程の議論に着目して」（平成二八年明治大学大学院博士後期課程学位論文、二〇一六年）でまとめられている。なお同論文の引用については、本人と連絡を取る手段が存在せず許諾をえられていない。そこで本稿では、可能な限り学位論文を構成する各種公刊論文から引用するよう努めているが、一部では内容上やむを得ず学位論文から直接引用している箇所もある。その点、予めご了承願いたい。
- (4) 堀内匠「自治体選挙法の消滅（上）…公職選挙法への統合をめぐる」（『自治総研』第四三卷第一〇号、二〇一七年）。
- (5) 柚・前掲注（二）二六一頁。
- (6) 新井裕「選挙と警察」（『警察研究』第三二卷第一号、一九六一年）四四頁。
- (7) 一九二八年総選挙における選挙運動規制を介した選挙干渉の詳細については、柚・前掲注（二）一〇〇—一〇四頁。
- (8) 一九二五年衆議院議員選挙法改正については、柚などの文献以外に、小南浩二「男子普通選挙法の導入と選挙運動規制…普選制度の論理とファシズム」（『兵庫教育大学研究紀要』第四四号、二〇一四年）がある。
- (9) 柚・前掲注（二）一〇〇頁。
- (10) 柚正夫『選挙制度啓発史』（明るく正しい選挙推進協議会、一九七二年）一六〇—一六六頁。
- (11) 三枝昌幸「選挙公営の起源と展開」（『法律論叢』第九〇卷第六号、二〇一八年）。

(12) 建部の主張については、三枝・前掲注(一一)二三三―三三七頁でまとめられている。また建部自身の見解は、建部遯吾『政治改革』(冬夏者、一九二二年)で示されている。なお本文のうち三枝の論文と建部の原典の両方を参照している場合は、引用元として両者を併記することとしたい。

(13) 三枝・前掲注(一一)二三四頁、建部・前掲注(一一)二三〇頁。

(14) 建部・前掲注(一一)二三四頁。

(15) 建部・前掲注(一一)二三四頁。傍点は原著。

(16) 三枝・前掲注(一一)二三五頁。建部・前掲注(一一)二三五―二三七頁。

(17) 三枝・前掲注(一一)二三五―三六頁、建部・前掲注(一一)二三七―二四三頁。

(18) 三枝・前掲注(一一)二三八―三三九頁。

(19) 同上二三八頁。

(20) 同上二四〇頁。

(21) 同上二三七―二三八頁。

(22) イギリス国民代表法における公営制度の導入過程については、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」(『二橋論叢』第一二〇巻第一号、一九九八年)を参照。

(23) 三枝・前掲注(一一)二四〇頁。

(24) 三枝・前掲注(一一)二四〇頁。

(25) 一九二八年総選挙については、玉井清『第一回普選と選挙ポスター…昭和初頭の選挙運動に関する研究』(慶應義塾大学出版会、二〇一三年)を参照。

(26) 衆議院議員選挙改正審議会については、柚・前掲注(一一)一一七―一二九頁を参照。

(27) 柚・前掲注(一一)一三〇頁。

(28) 法制審議会の経緯については、柚・前掲注(一一)一三一―一四六頁を参照。なお柚は各種発言について法制審議会の議事録

を出典として示しているが、筆者が原典を確認できていないため審議会の発言内容などについては柚の書籍から引用することとした。

- (29) 同上二三五頁。
- (30) 同上二三五頁。
- (31) 同上二三六頁。
- (32) 同上二三九―二四〇頁。
- (33) 同上二四四頁。
- (34) 同上二三六―二三七頁。
- (35) 同上二三七頁。
- (36) 同上二三七頁。
- (37) 同上二四六頁。
- (38) 三枝・前掲注(二)二四八頁を参照。その他一九三四年改正の政府原案に関しては、柚・前掲注(二)一六一―一六四頁、も詳しい。
- (39) 衆議院での審議については、柚・前掲注(二)一六四―一七〇頁を参照。
- (40) 三枝・前掲注(二)二四九頁。なお三枝によれば、政府原案において第三者は候補者・選挙事務長の許諾をえて選挙演説会に出演すること以外は一切の選挙運動を禁ずるとしていたという(三枝・前掲注(二)二四九頁)。
- (41) 両院協議会の内容については、三枝・前掲注(二)二四九頁を参照。
- (42) 同上二四九頁。
- (43) 同上二五〇頁。
- (44) たとえば柚は、後述する公職選挙法成立について「もしこの選挙運動の自由化圧力への解答として立法されたならば、それは普選法以来の言論・文書運動制限体制の基本的改革となっていたであろう」と述べている(柚・前掲注(二)二八六頁)。

- (45) 三枝昌幸「一九四五年選挙法改正における選挙運動規制論議」〔『法学研究論集』第三七号、二〇一二年〕。
- (46) 佐藤俊一「日本における内務官僚達の戦前と戦後（上）鈴木俊一氏を中心に」〔『自治総研』第三六卷第二号、二〇一〇年〕六一頁。
- (47) 坂千秋の発言については、自治大学校『戦後自治史』（文生書院、一九七七年）一〇頁を参照。他にも「率直に申して、この改正だけは、選挙のエキスパートが自分たちの意見で独自にやった日本では最初にして最後の改正ではなかったのかと思うんです」という小林与三次の証言もある（鈴木俊一、吉岡恵一、小林与三、藤井貞夫、金丸三郎、松村清之「戦後における選挙制度を語る（座談会）」〔『選挙』第一二巻第一号、一九五九年〕四〇頁）。
- (48) 自治大学校・前掲注（四七）一二頁。
- (49) 前掲・三枝（四五）一五四―一五五頁。
- (50) 三枝・前掲注（四五）一六一頁。
- (51) 一九四五年第八回帝国議会貴族院衆議院議員選挙法律案特別委員会第三号三頁。
- (52) 三枝・前掲注（四五）一六七―一六八頁。
- (53) 三枝・前掲注（四三）一六九頁。
- (54) 三枝・前掲注（四三）一七〇頁。
- (55) 三枝・前掲注（四三）一七一頁。なおロウストのメモランダムの出典は、福永文夫編『GHQ民選局資料・占領改革二…選挙法・政治資金規正法』（丸善、一九九七年）二六頁。
- (56) 三枝・前掲注（四三）一七一頁。なおラウエルのメモランダムの出典は、福永・前掲注（五五）八六頁。
- (57) 三枝・前掲注（四三）一七二頁。
- (58) 三枝・前掲注（四三）一七二頁。なおロウストのメモランダムの出典は、福永・前掲注（五五）八六頁。
- (59) 三枝・前掲注（五五）一七二―一七三頁。
- (60) ロウストについて竹前は「オランダのライデン大学医学部卒、シカゴ大学で文化人類学および社会学で博士号を取得。さ

らに南カリフォルニア大学で、国際関係、法律、経済学を学ぶという博識の人物で……このようにロウストは秀れたバックグラウンドを持った典型的占領行政官で、生来の学者的資質と学問的手法をフルに利用してGHQのスタッフだけでなく、日本人の官僚などから十分に意見を聞いて政策決定に反映させたと考えられる」と述べている（竹前栄治「戦後初期の選挙制度改革（一）」昭和二〇年衆議院議員選挙法改正とGHQ」〔『東京経大会誌』第一二九号〕九七頁）

- (61) 同上九六―九七頁。
- (62) 柚・前掲注(二)二二〇頁。
- (63) 同上二二〇頁。
- (64) 柚・前掲注(二)二二〇頁。
- (65) この経緯については、柚・前掲注(二)二四一―二六七頁。
- (66) 一九四九年一月十五日付朝日新聞朝刊。
- (67) 柚・前掲注(二)二七一頁。
- (68) 同上二七二頁。
- (69) 同上二七二頁。
- (70) 鈴木俊一の発言（一九四九年五月一三日付衆議院選挙法改正に関する特別委員会第三号、二頁）。
- (71) 柚・前掲注(二)二七二頁。
- (72) 同上二七二頁。
- (73) 宮下明義法務府事務官の発言（一九四九年七月二三日第五回国会衆議院選挙法改正に関する特別委員会第一一六頁）。またこの検挙方針にインボorden声明が影響を及ぼしたという旨の当時の法務府事務官の答弁も存在する（高橋一郎法務府事務官の発言。一九四九年七月二三日第五回国会衆議院選挙法改正に関する特別委員会第一一七頁）。
- (74) 斎藤・前掲注(二)二〇二頁。
- (75) 柚・前掲注(二)二七二―二七三頁。

- (76) 堀内・前掲注(四)五七―五八頁。
- (77) 同上五八頁。
- (78) 同上五八頁。
- (79) 堀内・前掲注(四)六二頁。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、一九八九年)三三七頁。
- (80) 堀内・前掲注(四)、五九―六〇頁。
- (81) 同上六〇―六一頁。なお堀内によれば、この発言は両院法規委員会において行われたとしている。
- (82) 同上六一―六二頁。
- (83) 同上六一頁。
- (84) 同上六二頁。
- (85) 同上七〇―七一頁。
- (86) 旧内務省官僚の公職選挙法への批判については、堀内匠「自治体選挙法の消滅(下)…公職選挙法への統合をめぐる」、『自治総研』第四三卷第一号、二〇一七年)、を参照。
- (87) 堀内・前掲注(四)六五―六六頁。
- (88) 同上、六七頁。
- (89) 柚・前掲注(二)三〇三頁。
- (90) 同上、二八五頁。
- (91) 堀内・前掲注(四)六八頁。
- (92) 柚・前掲注(二)二八一―二八五頁。
- (93) 柚・前掲注(二)二九七頁。
- (94) 同上、二八八頁。

- (95) 一九四九年七月一日第五回国会衆議院選挙法改正に関する特別委員会第七号五頁。
- (96) 柚・前掲注(二)二八八頁。
- (97) 三枝・前掲注(三)九四頁。なお法務局の見解の出典としては、福永・前掲注(五二)四七九―四八〇。
- (98) 堀内・前掲注(四)七二頁。
- (99) ウィリアムズ・前掲注(七九)三三九頁。
- (100) 同上、三三八頁。
- (101) 堀内・前掲注(四)七三頁。
- (102) 一例として、米政府は、沖縄立法院が一九六二年に本土並みに厳格な選挙運動規制を有する「公職選挙法」案を可決させた際、沖縄の自治権よりも同国の表現の自由原理の尊重を優先し、この案の承認を拒否、廃案に追い込んでいる（この経緯については、一九六二年七月一六付朝日新聞夕刊、一九六二年八月五日付朝日新聞夕刊、一九六二年八月二六日付朝日新聞朝刊を参照）。
- (103) 岡原昌男法務省刑事局長の発言（一九五三年三月一九日付第一五回国会参議院地方行政委員会閉二号三頁）。
- (104) この問題について自治省選挙部長及び自治事務次官を歴任した大林勝臣は、五〇年法制定時の段階で同様の試案が既に存在したが、新聞協会がインボーション声明を根拠にその導入を拒絶したことを明らかにしている（大林勝臣「公職選挙法演習…新聞紙の選挙に関する報道評論の自由について」『選挙』第一九卷第九号、一九六六年）一三三頁）。
- (105) 一九五二年公職選挙法改正の経緯については、安野修右「一九五二年公職選挙法改正の政治過程」『法学研究年報』第四九号、二〇一八年）を参照。
- (106) 三枝・前掲注(二)二六五―二六六頁。なお三枝自身は、選挙公営制度に関する様々な議論を参照しつつ、公営論者のいう機会均等論の実現が現実には困難であり、公営制度と選挙運動規制の自由化を両立させるような発想の転換が必要であると結論している（三枝・前掲注(二)二六七―二七〇頁）。
- (107) 最三小判一九八一（昭和五六）年七月二一日計週三五卷五合五六八頁。

(108) 五〇年制定以後の正当化原理の崩壊については、斎藤・前掲注(二)二五八―二八九頁。

(109) 一九七五年改正における選挙運動規制の改正については、常本照樹「選挙二法昭和五〇年改正と憲法問題…公職選挙法改正をめぐる国会審議を中心として」(『北大法学論集』第三二卷第二号)がある。

(110) 一九八二年改正については、岡田信弘「選挙法改正のプロセスと論理―…参議院比例代表制導入の場合(上)」(『明治学院論叢』第四八九号)、岡田信弘「選挙法改正のプロセスと論理―…参議院比例代表制導入の場合(中)」(『明治学院論叢』第四九六号)がある。ただし選挙運動規制の改正を主題としたものは筆者の知る限り存在しないと思われる。

(111) 一九九四年政治改革については、三枝、前掲注(三)一〇一―一二六頁。

