

# 選挙運動期間短縮の政治過程

——選挙運動規制を強化する選挙法改正の一事例として——

益 田 高 成

- I. 問題の所在
- II. 先行研究の検討と分析の枠組み
  - 1. 先行研究の検討
  - 2. 分析の枠組み
- III. 事例分析
  - 1. 第一次公選法改正（1951年）
  - 2. 第二次公選法改正（1952年）
  - 3. 第八次公選法改正（1956年）
  - 4. 第九次公選法改正（1958年）
  - 5. 公選法等の一部を改正する法律による改正（1962年）
  - 6. 第十六次公選法改正（1969年）
  - 7. 第二十四次公選法改正（1983年）
  - 8. 第二十九次公選法改正（1992年）
  - 9. 第三十次公選法改正（1994年）
- IV. 考察

## I. 問題の所在

筆者は拙稿「公職選挙法改正の定量分析試論」（益田 2020）において、1950年の公職選挙法（以下公選法）制定から2019年までの約70年間に行われた公選法改正を独自の観点から定量化し、法改正の分野ごとの特徴や時代的傾向の把握を試みた。分析の結果、公選法を構成する各条文は法制定以来、幾多の改正を受けており<sup>1)</sup>、とりわけ選挙運動規制については、1950年代か

---

1) 日本で選挙法改正がいかに多いかという点については、戦後日本における選挙法研究の第一人者であり、また第1次選挙制度審議会の委員でもあった林田和博が、著書『選挙法』におい

ら1980年代にかけて規制強化が頻繁に行われていたことが確認されている。本稿では、前稿の問題意識を継承しつつ議論をさらに進めることを目指し、戦後日本において選挙運動規制がどのような過程を経て強化され、また、その正当化のためにいかなる理由付けがなされてきたのかを、事例研究の手法を用いて検討する。選挙運動規制強化の事例として本稿が着目するのは、選挙運動規制の中でも候補者の選挙運動を「時期」の面から規制する、選挙運動期間である。

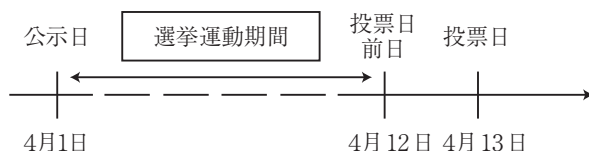
まずは議論の前提として、選挙運動期間に関する基本的な情報を確認しておこう。公選法129条は、候補者が選挙運動<sup>2)</sup>を行うことのできる期間を、候補者による立候補の届け出のあった日から当該選挙期日の前日までと規定している。衆院選を例にとれば、公選法86条の2により、衆院選の候補者となろうとする者は、公示日のうちに文書で立候補する旨を届け出なければならず<sup>3)</sup>、また、その公示日は公選法31条の4で「総選挙の期日は、少なくとも十二日前に公示しなければならない」と定められていることから、12日間のみ選挙運動を行うことができる(図1参照)<sup>4)</sup>。なお、この12日間以外の期間に選挙運動を行うことはいわゆる事前運動として禁止されており<sup>5)</sup>、違反者には1年以下の禁錮または30万円以下の罰金が科される<sup>6)</sup>(239条1項)。

---

て以下のように述べている。「それにしても選挙法は改正変更が余りにも頻繁である。法律がこんなに容易に改正変更されるのも珍しい。(略)要するに、選挙法各章条の変遷の跡を辿るとき、われわれをして迷路に立ち、茫然自失せしめられる感を抱かしめる(林田 1958, 111)」。林田の記述は1950年代のものであるが、法改正の多さは今でも不変である。

- 2) しばしば言及されるように、公選法は選挙運動の定義を設けていない。『逐条解説 公職選挙法』では、判例(大判昭和3・1・24大刑集7巻6頁)を基に、選挙運動を「特定の選挙について、特定の候補者の当選を目的として、投票を得又は得させるために直接又は間接に必要かつ有利な行為」と定義している(安田・荒川 2009, 971)。
- 3) 公選法270条2項は、立候補届け出の期間を公示・告示のあった日の午前8時30分から午後5時までの間と定めている。これを立候補届出期間という。
- 4) その他の選挙の選挙運動期間は、以下の通りである。参院選17日間、都道府県知事選17日間、都道府県議選9日間、指定都市の市長選14日間、指定都市の市議選9日間、一般市の市長選7日間、一般市の市議選7日間、町村長選5日間、町村議選5日間。
- 5) 全ての活動が禁止されるわけではなく、立候補準備行為・選挙運動の準備行為・政治活動・地盤培養行為・後援会活動・社交的行為は、判例では事前運動と解されていない(選挙制度研究会 2013, 178-183)。

図1 選挙運動期間の例（4月1日に衆議院議員選挙が公示された場合）



公選法が定める選挙運動期間については、しばしばその短さが指摘されてきた。例えば大山礼子は、「諸外国では選挙運動期間という概念自体が存在しないところが多く、選挙運動期間前の事前運動を禁止しているのは、主要7か国（G7）のなかでは日本だけである（大山 2018a, 118）」と述べ、その特殊性を強調している。表1は日本・アメリカ・イギリス・ドイツ・フランスの選挙運動期間と事前運動禁止規定の有無を比較したものであるが、表に示されている通り、そもそも英米独では選挙運動期間が法定されておらず、フランスで20日間と定められている程度である<sup>7)</sup>。フランスでは選挙運動期間が法定されているが、日本とは異なり、事前運動は禁止されていない<sup>8)</sup>。その点、公選法は選挙運動期間を比較的短期間しか認めておらず、それに加えて事前運動を禁止しているわけであるから、やはり国際的にみても特殊な選挙法であるといえるだろう。

6) 日本で初めて選挙運動期間の法定および事前運動の禁止が導入されたのは、普通選挙制が導入された1925年の衆議院議員選挙法改正まで遡る。それ以前の選挙法では、選挙運動に関する規定は買収・暴力行為等に対する処罰を除き特段設けられていなかったが、普選導入に伴って立候補届出制が導入され、加えて選挙運動を行うことのできる主体が候補者・選挙事務長・選挙委員・選挙事務員に限られたため、結果的に、立候補の届け出が可能となる選挙期日公布の日から25日間のみ、選挙運動が認められることとなった（安田・荒川 2009, 16.20）。

7) フランスでは選挙法典（Code électoral）164条により、「選挙運動は、投票日の20日前から開始するものとする」と定められている。

8) 2017年10月13日毎日新聞朝刊「教えて・各国選挙事情」。

表 1 日米英独仏の選挙法における選挙運動期間の制限

	選挙運動期間	事前運動
日本	12日間	禁止
アメリカ	規定なし	規定なし
イギリス	規定なし	規定なし
ドイツ	規定なし	規定なし
フランス	20日間	規定なし

こうした公選法の定める選挙運動期間の短さについては既に多くの論者が議論しているところであるが、それが合計 9 回に及ぶ選挙法改正の積み重ねの結果であるという点に、本稿では焦点を当ててみたいと思う。表 2 は公選法が定める選挙運動期間の沿革を示したものであるが、各種選挙の選挙運動期間が繰り返し短縮されてきたことがわかるだろう。例えば、公選法制定当時、衆院選の選挙運動期間は30日間認められていたが、5 回の法改正を経て現在は12日間に短縮されている。選挙運動期間の短さが際立つ日本の選挙法であるが、公選法制定当初から、運動期間が短くとられていたわけではなかった。少なくとも公選法制定当時においては、いずれの選挙も一定の長さの

表 2 公選法における選挙運動期間の沿革

	公選法 制定時	1951 年改正	1952 年改正	1956 年改正	1958 年改正	1962 年改正	1969 年改正	1983 年改正	1992 年改正	1994 年改正
衆議院議員	30日		25日		20日			15日	14日	12日
参議院議員	30日			25日		23日		18日	17日	
都道府県知事	30日		25日					20日	17日	
都道府県 議会議員	30日	20日		15日			12日	9日		
指定都市の長	20日							15日	14日	
指定都市の 議会議員	20日			15日			12日	9日		
一般市の長	20日		15日	10日				7日		
一般市の 議会議員	20日		15日	10日				7日		
町村長	20日		10日	7日				5日		
町村議会議員	20日		10日	7日				5日		

※ 衆議院（2016）36頁の表をもとに、一部加工したもの

選挙運動期間が設けられていたものであり、それが繰り返し短縮された結果、現行の短い選挙運動期間に落ち着いたのである。

以下、本稿では、選挙運動規制を強化する公選法改正の一事例として選挙運動期間の短縮に焦点を当て、公選法制定から現在に至るまで、なぜ、そしていかにして選挙運動期間が繰り返し短縮されてきたのかを明らかにする。具体的には、選挙運動期間を短縮する全ての公選法改正（1951年改正・1952年改正・1956年改正・1958年改正・1962年改正・1969年改正・1983年改正・1992年改正・1994年改正）の過程追跡を行う。その際、どのような事象に着目して叙述を行うべきかが問題となるが、この点については節を改めて論じることとしたい。

## Ⅱ．先行研究の検討と分析の枠組み

### 1．先行研究の検討

既に述べた通り、本稿では、公選法の定める選挙運動期間が段階的に短縮されてきた事実注目するが、管見の及ぶ限り、これまで選挙運動期間が段階的に短縮されてきた経緯や、その理由について具体的に検討した研究はほとんど見受けられない。しかし、とりわけ日本の選挙法における選挙運動規制の問題を扱う研究において、選挙運動期間の短さが何らかの形で言及されることが多く、その中には、本稿の構想を練るうえで有益な示唆を与えてくれるものも相当数存在する。そこでまずは、公選法の選挙運動規制に関係する代表的な研究を概観しておくことにしよう。

公選法は、公職選挙の候補者となろうとする者の選挙運動を、「時期」「主体」「方法」の三面から規制しており、これらをまとめて選挙運動規制と呼ぶ（選挙制度研究会 2013, 176）。この選挙運動規制については、本稿で扱う短い選挙運動期間および事前運動の禁止に加え、戸別訪問の禁止、文書図画の数量・様式に関する仔細な制限などを例に、国内外でその厳格さが指摘さ

れてきたところであるが<sup>9)</sup>、日本国内では、厳格な選挙運動規制に関する研究は主として憲法学を中心とする法学分野において蓄積されてきた<sup>10)</sup>。紙幅の関係上、深くは立ち入らないが、憲法学においては、選挙運動規制と憲法21条が保障する表現の自由との関係について論じられることが多く、近年では、選挙運動の自由を憲法21条で保障されたものと位置付け、それに対する規制や制限については、最高裁が用いる「合理性の基準」よりも厳格な「必要最小限度の基準」、あるいは「より制限的でない他の選びうる手段の基準(LRA: Less Restrictive Alternatives 基準)」で審査されるべきとの考え方が有力になっており(岡田 2000, 70)<sup>11)</sup>、選挙運動規制に対する論調も総じて批判的である。近年の例を挙げると、衆議院調査局調査員の河野真悟が選挙運動規制をめぐる憲法問題を総合的に検討しているが、その中で河野は、事前運動禁止を含む厳格な選挙運動規制の合憲性を判断する際はLRAの基準を用いることが望ましいと述べ、事前運動の禁止についても、「全面的に事前運動を禁止することに合理性は乏しく、選挙運動期間自体を廃止」することを主張している(河野 2018, 128)。

他方、政治学ではCurtis (1969)や阪上 (1972)、斎藤 (1975)、柚 (1986)、

- 
- 9) 日本の選挙法が厳格な選挙運動規制を設けているという認識は、日本国内は当然として、国外の政治学者の間でも共有されている。例えばThayer (1964)は、日本の選挙法を「他のどの国よりも最も厳格で詳細な選挙法(Thayer 1964, 122)」と評価しているし、Curtis (1992)は「戦前日本からの重大な持続点」として、「選挙運動を過剰に制限する選挙法」を挙げている(Curtis 1992, 223)。また、世界52か国における選挙運動規制を比較分析したPlasser and Plasser (2002)は、各国の選挙運動規制を「厳格な規制」「中程度の規制」「最小限の規制」の3つに区分しているが、彼らは日本の選挙運動規制を「最も印象的な事例」と紹介し、韓国やインド・南アフリカ・イスラエル・トルコと並ぶ「厳格な規制」を持つ国家に分類した(Plasser and Plasser 2002, 137-140)。
- 10) 憲法学における選挙運動の自由に関する通説の概要及びその変化については、岡田 (2000)が詳しい。その他、選挙運動規制に関する近年の法学研究としては、野中 (2001)や前田 (2002)、小倉 (2010)、井上 (2013)、三枝 (2018)、河野 (2018)、木村 (2019a, b, c)などが挙げられる。
- 11) 榎徹は、最高裁が用いる合理性の基準よりも厳しい審査基準を学説が採用する理由として、「国民主権や民主主義の根幹に関わる選挙に民意を十分に反映させるためには選挙運動を行う自由が保障されなければならない、また選挙運動の自由が表現の自由の一形態であり、加えて選挙権の行使とも密接に関連するものだからである」と述べている(榎 2007, 353)。

McElwain (2008) に代表される諸研究が日本の選挙運動規制について多面的に検討しているが、これら政治学者による研究では、厳格な選挙運動規制が実際の選挙過程にもたらす様々な影響について論じられることが多い。中でもほとんどの論者に共通するのは、公選法の厳格な選挙運動規制は現職候補に有利に働き、新人候補に不利に働くことを指摘している点である。この点については、概ね以下のように説明される<sup>12)</sup>。そもそも、現職候補は公職活動を通じて絶えず地元選挙区民に対する宣伝を行っているに等しく、現職であるが故に高い知名度を持つ。他方、次回選挙で当選を狙う新人候補は元議員やタレント、あるいは世襲候補でもない限り、知名度で現職候補に勝ることは困難であることが普通であり、その差を埋めるには、現職候補が公職活動に従事している間に選挙運動を展開し、知名度を上げる必要がある。しかしながら、前述の通り、公選法は候補者の選挙運動を期間・主体・方法の三面から厳しく規制しているため、新人候補の活動は大きく制限されてしまう。かくして、「ひとたび国会議員になってしまえば、選挙運動の規制は厳しくするほど自分に有利になるという仕掛け (Curtis 1969, 241)」が成立するのである。

以上のような選挙運動規制に対する視座においては、選挙運動期間の法定および事前運動の禁止がひととき重要となってくる。現職の議員であるが故に、平時における地元選挙区での活動量が新人候補と比べて著しく制限される現職候補（国会議員であればなおさら）にとって、地元選挙区で新人候補に年中選挙運動されることは相当な脅威となる。逆に、法により選挙運動期間が設定され、その期間以外に選挙運動が禁止されていれば、現職議員が新人の脅威に晒され続けることはなくなる。むしろ、現職議員は現職の資格で地元の行事等に参加することができ、議会における活動が報道される機会も多い。その意味で、現職候補は選挙運動期間外においても「費用のかからない選挙運動 (大山 2018a, 120)」を行っているに等しく、よって選挙運動期

---

12) 詳細については、阪上 (1972) を参照のこと。



間は短ければ短いほど、Curtis の言うところの「現職議員が有利になる仕掛け」が効果的に作用することになるのである。先程挙げた5つの政治学における選挙法研究が、軒並み短い選挙運動期間と事前運動の禁止がもたらすこうした影響について論じているのは、改めて語るまでもない。

上記以外にも、政治学では選挙運動期間の短さや事前運動禁止がもたらす影響について、様々な形で議論されている。最も多く目にするのは、日本における活発な後援会活動について、その発生要因に選挙運動期間の短さと事前運動の禁止を挙げるものである<sup>13)</sup>。公選法が事前運動を禁止している以上、候補者は選挙運動期間外に選挙運動を行うことはできない。しかし、選挙法が定める運動期間は短く、期間内の選挙運動のみで当選を狙うことは、(特に新人は)困難であり、その打開策として、ほぼ全ての候補者が後援会をつくり、政治活動の範囲内で地盤培養を行うのである。他にも、飽戸(2001)は、日米の選挙報道を比較し、日本の選挙報道はアメリカのそれと比べ「本質報道」が多いことを明らかにしたうえで、その原因を日本の選挙運動期間の短さ(あるいはアメリカの選挙運動期間の長さ)に求めている。また、2005年衆院選を議題とする日本選挙学会のシンポジウム(於上智大学)では、討論者の内田満が、マニフェスト選挙が「空騒ぎ」に終わったのは、日本の選挙運動期間が短いことが原因であると述べている(25周年記念シンポジウム I 2007, 76)。さらに Kiyohara (2018) は、日米韓台のインターネット選挙運動を比較したうえで、日本は他の3国よりもインターネット選挙運動の発達が遅れていることを指摘し、その要因の1つに、選挙運動期間の短さを挙げている(Kiyohara 2018, 75)。

これらに加えて近年では、首相の解散権行使の問題との関連で、選挙運動期間の短さが問題視されるようになってきていることも述べておかなければならない。高安健将は、「選挙と選挙運動期間は、政党間競争を適切に機能させ

---

13) 例えばCurtis (1969)や阪上(1972)、山田(1997)、朴(2000)が、活発な後援会活動が生じる理由の1つに選挙運動期間の短さや事前運動の禁止を挙げている。



るうえできわめて重要な舞台（高安 2018, 266）」としたうえで、2014年・2017年総選挙では首相の突然の解散権行使により、短い選挙運動期間も相まって与野党は十分な選挙準備を整えることができなかったと述べている。また大山礼子も両選挙を振り返り、首相による2度の一方的な衆院解散について「党利党略型の解散権の濫用」と批判し、「選挙運動期間の短縮は、一般的に現職を有利にするが、予定外の時期に総選挙が実施される場合には、特にその傾向が強くなる（大山 2018b, 142）」と述べて、公選法が定める選挙運動期間の短さが首相に対し党略型の解散への誘因を与えていると指摘するとともに、制度改革の必要性を主張している。

このように、選挙運動期間の問題は事前運動の禁止も相まって、実際の選挙過程に様々な影響を及ぼしていると考えられているわけであるが、これは見方を変えれば、選挙運動期間を特定の方向に操作すれば、選挙過程に一定の影響を与えることが可能であるということを示している<sup>14)</sup>。例えば、先行研究が繰り返し指摘するように、選挙運動期間を短くすれば現職候補はより有利に、新人候補はより不利に選挙戦を闘うことになる。そのように考えると、選挙運動期間の問題は、選挙に関わる諸アクター、とりわけ現職議員の関心を強く惹き付ける問題であると言えるだろう。かつて柚正夫は選挙法について、選挙過程を規律する手続技術の体系としての「技術法的性格」を持つとともに、立法に関係する勢力の政治的意図に影響される「政治法的性格」を併せ持つ法であると表現し、選挙法改正の立法過程の検討を通してその政治性の解明を試みた（柚 1986）。柚の表現を借りれば、選挙運動期間は「政治法」としての性格を色濃く有する問題である。したがって、選挙運動期間の問題について検討するにあたっては、柚が「政治史的背景がもっとも鮮明に現れる」と述べた、選挙法をめぐる立法過程を振り返る作業が必要となってくると考えられる。

---

14) G. サルトーリも「選挙法は最も特効性のある政治操作手段（Sartori 1968, 273）」と表現し、選挙法が持つ性格について同様の考え方を示している。

## 2. 分析の枠組み

本稿では、前項で紹介した先行研究の知見を参考にしつつ、1950年に公選法が制定されて以来現在に至るまで、選挙運動期間がいかなる経緯で短縮されてきたかを確認していくことになるが、分析手法としては、期間短縮を改正項目に含む公選法改正の過程追跡を採用することにした。具体的な手順としては、まず以下のように焦点を4つ定め、そのうえで計9件の事例の叙述を行うこととし、最終節で事例横断的な考察を行うことにしたい。

第1は、各公選法改正の立法経緯である。益田(2020)で紹介したように、公選法は各種選挙について広範かつ仔細な規定を設けており、また、一度の法改正で複数項目が改められることも多い。本稿の関心は選挙運動期間の短縮にあるが、選挙運動期間短縮を改正項目に含む全ての公選法改正が、必ずしも期間短縮を中心として行われるわけではない。そこで、選挙運動期間短縮を改正項目に含む公選法改正がいかなる経緯を経て成立に至ったのかを、期間短縮の問題に限定せずに振り返る作業が必要となろう。一般的に、1つの法律が成立するまでには、概ね、法律案の起草→法律案の提出→委員会審議→委員会討論・採決→本会議での討論・採決→成立(公布)という一連の過程を辿る(岩井 1988, 58)<sup>15)</sup>。本稿ではこの流れに沿って、各公選法改正に関し、改正案はどこで起草されたか、誰が改正案を国会に提出したか、委員会質疑にはどの程度の日数が割かれたか、委員会および本会議において、各政党は改正案に対しどのような意見を表明したのかといった、基本的な流れを確認する。

第2は、公選法改正案に選挙運動期間短縮が組み込まれた経緯である。ここでは、法案起草段階に着目し、運動期間短縮を最初に主張したのは誰であったか、その主張が改正案に反映されたのはいつであったか、の2点を確認

---

15) なお、事前に委員会で法案起草を行い、委員会代表者として委員長が法案を国会に提出する「委員長(委員会)提出法案」の場合、委員会審議が法案提出の先にくる。

することとしたい。ここでの分析のポイントは、以下の通りである。先程、法案成立までの流れを概略的に示したが、そのうち「法律案の起草」は、さらに細かな段階を想定することができる。例えば内閣提出法案の場合、各省庁による原案（要綱または素案と呼ばれることがある）作成→内閣法制局の審査→与党事前審査→閣議決定→法案提出という手順を踏むことが多い（中島 2004, 30）<sup>16)</sup>。そのため、各段階で作成された法律案を比較すれば、特定の政策争点がいづ、誰によって提起されたかを確認することができる。例えば、省庁が原案を作成した時点では改正項目に挙がっていなかった争点が、与党の事前審査通過後に作成された法案に組み込まれていた場合、その争点は与党からの要求によって追加されたものである可能性が高いことになる。

第3は、選挙運動期間短縮の理由付けである。一般に、法改正が行われる場合、趣旨説明や逐条審議の場で、改正点の趣旨と改正理由が述べられることが多い。そのため本稿では、各公選法改正における趣旨説明・逐条審査から、選挙運動期間を短縮する理由として、何が挙げられたかを確認する。その際に注意したいのは、選挙運動期間の短縮は合計9回にわたって行われてきたということであり、各法改正において、一貫して同じ理由付けが行われてきたかどうか、そうでないとすれば、その理由にはどのようなバリエーションが確認できるのか、ということである。なお、国会の場で説明された理由を基に検討作業を行うことについては、それはあくまで関連するアクターの「建前」が表出されたものに過ぎないのではないかと批判が想定されるが、仮にそうであったとしても、選挙運動期間の問題が、選挙のあり方、ひいては民主主義の根幹に関わる問題である以上、期間短縮がいかなる理由をもって正当化されたのかを確認し、検討を加えることには意義が認められる

---

16) ここではあくまで一般的な内閣提出法案の場合を示しているに過ぎず、同じ内閣提出法案でも、各省庁による素案作成の前に各種審議会の答申等が作成され、これが法律案の基礎とされることもある。また、議員提出法案の場合は、内閣法制局ではなく衆参両院の議院法制局を経由するなど、さらにプロセスが異なる。詳しくは岩井（1988）や中島（2004）を参照。

であろう<sup>17)</sup>。

第4は、選挙運動期間短縮をめぐる政党競合の実相である。政党研究においては、伝統的に、政党競合を「政党間競合」と「政党内競合」に分別して捉えるのが標準とされるが(岡沢 1988, 110)、選挙運動期間短縮の問題についても、そのような枠組みで現象を捕捉できるかどうか問われる。まず政党間の関係であるが、選挙運動規制の維持・強化については、与党がこれを推進し、野党が抵抗するという見方がとられることが多い。例えば McElwain (2008) は、厳格な選挙運動規制は現職議員を多く抱える与党に有利に、相対的に新人候補を多く抱える野党には不利に作用するという前提に立ったうえで公選法の沿革を分析し、選挙運動期間の短縮は、与党自民党の政権維持を目的とした「選挙制度操作 (manipulation of electoral rules)」の1つであったと結論付けている。もっとも、この見方には検討の余地がある。野党指導者の回顧録などを参照すれば、選挙に要する費用削減を求める意識が強く、むしろ、自民党の働きかけに迎合する誘因すら存在していたことがわかる<sup>18)</sup>。また、多党化の進展に伴う野党間の競合(例えば社会党と公明党・共産党など)についても検討する必要があるだろう。次に政党内競合であるが、選挙運動期間の短縮は、選挙の際の現職候補と新人候補の競合に

---

17) 選挙運動期間とは、候補者が選挙運動を行うことのできる期間であるが、同時に、候補者の過去の言動・行動や、彼らが指し示す将来の方向性を有権者が吟味、評価する期間でもある(高安 2018b, 3)。そのため、有権者にとって選挙運動期間短縮は、選挙の際に与えられる猶予期間が縮減されるのと同義である。また先行研究が指摘するように、短い選挙運動期間は新人候補に負の影響を及ぼす。さらに運動期間の短縮は、選挙管理事務の過密化など、選挙管理委員会の活動にも関係する。このように、選挙運動期間の短縮は、選挙に関わるほぼすべてのアクターに関係する問題である。

18) 例えば、1975年公選法改正に関する社会党の石橋政嗣の証言が参考になる。1960年代後半から1970年代前半にかけて、共産党と公明党を中心に膨大な枚数のビラを人海戦術で配布する「ビラ爆弾」と呼ばれる選挙戦術が流行した。これに対し、自民党が選挙運動用に配布できるビラの種類と枚数を規制し、代わりに選挙公営を拡大する公選法改正案を国会に提出したが、社会党執行部は改正案に賛成の姿勢を示している。これには総評を中心に、党内に強い反発が生じたが、その際に石橋は「金はない、人でもたりない、我が党としては公営の拡大は大いに助かる、賛成しないまでも通してほしい」と再三述べ、党内の説得に回ったという(石橋 1999, 189)。

関わるものであるから、それぞれの政党が一枚岩になりにくい問題であるところに留意しなければならない。むしろ、現職議員が自らの利害のために、政党間の垣根を越えて協同するような側面が見られるのではないか、というのが筆者の見通しである<sup>19)</sup>。

以上をまとめると、本稿では、選挙運動期間の短縮を改正項目に含む全ての公選法改正について、①公選法改正の立法経緯、②選挙運動期間短縮の導入経緯、③期間短縮の理由、④期間短縮をめぐる政党競合、の4点を検討していくことになる。なお、各事例の過程追跡にあたっては、基本的には衆参両院の国会会議録と当時の新聞報道を用いることとし、国会会議録の探索には、国立国会図書館が運用する国会会議録検索システムおよび日本法令索引を利用する。新聞報道については、データベースによる新聞検索が容易な朝日新聞・毎日新聞・読売新聞・日本経済新聞の4紙を用いることとする。また必要に応じて、選挙制度審議会の議事録を用いる。

### Ⅲ. 事例分析

#### 1. 第一次公選法改正（1951年）

公選法は1950年4月15日に公布、5月1日から施行されたものの、同年のうちから、選挙管理委員会および各政党方面より、翌年4月に控える統一地方選を見据えた法改正を要望する声が上がっていた。1951年3月19日公布の

---

19) この見通しは、森（2001）において紹介されている、元全通労組中央本部書記員の中沢孝夫の証言から示唆を得ている。中沢は、「（候補者擁立の）内部調整は、資金と動員力のある主要な労働組合のリーダー間で行われるのが一般的であるが、「先任権」のある議員自身による『いっそのことライバルは育てない方がよい』という後輩つぶしの「日常活動」による場合もまた多い（186頁）」と述べ、中選挙区制時代の社会党では、現職議員による新人候補に対する妨害活動が横行していたことを証言している。このような、現職議員による新人候補の新規参入を妨げる活動は、社会党以外においても行われていたと見てよい。増山（2005）は、中選挙区制時代に自民党候補者間で「票割り」が成立していた理由について、現職候補らの間に新人候補の新規参入を排除する仕組みが存在していたことを示唆している。

「公職選挙法の一部を改正する法律（第一次公選法改正）」<sup>20)</sup>は、こうした各方面からの要望を基にした法改正である。本改正の改正項目は、地方選挙に対する文書図画規制の適用（142条）や、夜間における連呼行為の禁止（166条の2新設）など計24項目にわたっており、その1つに、都道府県議選の選挙運動期間の10日短縮（30日→20日）が含まれていた。

なお本案は第10回国会（1950年12月10日～1951年6月5日、会期延長28日）に提出されたが、第10回国会における重要法案としては、教育公務員特例法改正案や北海道開発法改正案、警察法改正案等が挙げられる。また、本国会に提出された278件の法律案のうち、91.4%にあたる254件が成立している。

#### (1) 公選法改正の経緯

1950年に制定された公選法が1年足らずで改正されるに至った経緯については、1951年3月8日の第10回国会衆院地方行政委員会において、「全国並びに地方の選挙管理委員会当局あるいは各政党方面より、本法施行の実際に徴し、かつは本年四月に行われることになっておりまする地方選挙（略）を間近に控えまして、さらに本法の目的達成の完璧を期するため、その改正が要望せらるに至った」<sup>21)</sup>と説明されている。1951年4月に控えた統一地方選を見据え、全国選挙管理委員会（以下全選管）<sup>22)</sup>や地方の選挙管理委員会（以下地方選管）、さらに諸政党から選挙法の不備を正すよう「要望」があったため、法改正を行うことになったとのことである。

全国選管および地方選管、諸政党からの要望に応えるため、1950年12月11

---

20) 1951年改正の詳細については、金丸（1951）や穂積（1951）を参照のこと。

21) 1951年3月8日第10回国会衆議院本会議第19号263頁。

22) 内務省解体以前は、国と地方の選挙に関する管理事務は内務省管轄とされていたものの、GHQからの指令により、1947年12月末には内務省が解体されることとなった。そのため、内務省から選挙管理事務を引き継ぐ機関として1947年12月7日、全国選挙管理委員会法に基づき内閣総理大臣の所轄の下に全国選挙管理委員会が設置された。なお本機関は独立後の1952年7月21日に公布された自治庁設置法により廃止され、自治庁選挙部に改組されていることに注意されたい（佐藤 2003, 44）。

日、衆院地方行政委員会に「選挙に関する小委員会」が設けられ、この小委員会において、各方面からの要望を聴取しつつ、公選法改正案が起草されることになった。小委員会における数回の審議を経て、翌1951年2月19日には、公選法改正案の「要綱」が作成されるに至っている。要綱は翌日、衆院地方行政委員会において報告され、その後数度の打ち合わせによる若干の修正を経て3月7日には委員会採決が行われ、本案を委員会の成案として第10回国会に提出する運びとなった。委員会採決前に討論が行われているが、発言者は反対意見を述べた共産党の委員のみであった。

衆院に提出された公選法改正案は同日中に本会議で趣旨説明および採決が行われ、翌日には参院に送付されている。参院では3月9日に地方行政委員会において趣旨説明が行われたのち、3日間の質疑を経て同月15日には委員会で、翌16日には本会議において採決が行われた。なお本案は、委員会では全会一致で、本会議では共産党を除く多数により可決されている。小委員会における審議は会議録に残されないため、小委員会での審議日数は不明であるが、会議録から確認できる質疑の日数は3日であった。

## (2) 選挙運動期間短縮が組み込まれた経緯

前述の通り、1951年改正は全国選管および地方選管、諸政党からの要望によって実現したものであり、改正案もこれら各方面からの要望を基に作成されている。したがって、選挙運動期間短縮もまた、全選管や地方選管、諸政党のいずれかの要望によるものと考えられるわけであるが、改正案を起草した小委員会は会議録を残していないため、会議録からは各アクターがどのような要望を行ったかを確認することができない。そのため、公選法改正に関する当時の新聞報道を検討することで、要望の内容を探ることとしたい。

要望の内容について最も詳細に報じているのは、1951年2月1日の朝日新聞である。これによると、全選管は①公務員の立候補制限を緩和する、②同一人物の複数選挙への立候補を禁止する、③当選人が選挙法違反により当選を失った場合の繰上補充期間を3か月から1年に延長する、④議員との兼職



を禁止される職にある者が当選した場合、その職を失うものとする、⑤選挙運動のための文書図画制限を緩和する、⑥夜10時以降の街頭演説・連呼行為を禁止する、⑦公選法違反の刑に処せられた者は農地委員等の公選法を適用する選挙の選挙権や被選挙権も失うものとする、等の修正点をまとめた要望書を作成し、1月31日、これを小委員会に提出したという<sup>23)</sup>。少なくとも当該記事を読む限り、この時点で全選管は選挙運動期間の短縮には触れていないことがわかる。

先程確認した通り、小委員会は2月19日に公選法改正案の要綱を作成し、その後数度にわたる打ち合わせを経て3月7日には要綱を下敷きにした公選法改正案の委員会採決(衆院)が行われているのであるが、興味深いことに、この要綱に関する各社の新聞報道は、選挙運動期間の短縮について一切触れていない。例えば2月12日の日経新聞は、「選挙法改正案の検討終る」と題する記事を設けているが、要綱中の改正点として挙げられている項目は、①立候補制限緩和、②不在者投票事由の拡充、③投票所閉所時刻の柔軟化、④夜10時以降の連呼行為禁止、⑤地方選挙への選挙公報適用、の5点であり、選挙運動期間に関する記述は見られない<sup>24)</sup>。また、同月21日の朝日新聞は、要綱の骨子について日経新聞よりも詳しく項目を分けて報じているものの、同じく期間短縮にはまったく触れていない<sup>25)</sup>。以上から、2月19日に作成された「要綱」においては、期間短縮は改正項目に挙がっていなかったのではないかと推測される<sup>26)</sup>。

それでは、一体いつ、公選法改正案に選挙運動期間短縮が組み込まれたのであろうか。この点に関しては、要綱作成以降、3月7日の改正案起草・提出までの間に、興味深い動きが見られる。2月21日の朝日新聞は、選挙法改

23) 1951年2月1日朝日新聞朝刊「立候補制限の緩和など 衆院地方行政委 選挙法改正を申合す 選挙管理委でも要望」。

24) 1951年2月12日日本経済新聞朝刊「選挙法改正案の検討終る」。

25) 1951年2月21日朝日新聞朝刊「緩くなる公職選挙法 立看板 ハガキ OK」。

26) なお、公選法改正案提出以降の新聞報道では、期間短縮について必ず触れられているため、当時各社が期間短縮を特記する価値のない項目と認識していたとは考えにくい。

正について、東京都議会の議員団が政府および国会に対し、「現行公職選挙法によれば、都議選挙の告示は都知事と同様卅日前となっているが、全都を選挙区とする知事よりは区、市、郡を選挙区域とする都議は労力、費用からしても選挙運動期間は相当短縮されてよい」との理由から、「都議会選挙の期日告示は廿日前にせよ」との陳情を行っていたことを報じている<sup>27)</sup>。仮に、2月19日作成の要綱に期間短縮が既に組み込まれていたのであれば、都議団がわざわざ政府・国会に対し、改めて期間短縮を要求する陳情を行うとは考えにくい。また本件については、3月20日の日経新聞社説が「都道府県の議員の選挙告示期間を卅日から廿日に短縮することは、都議会あたりの強い要望がそのまま容れられたようである」<sup>28)</sup>と述べている。これらの点を勘案すれば、選挙運動期間の短縮は要綱作成後の都議団からの要求を受け、3月7日までの間に小委員会において数度行われたとされる「打ち合わせ」の場において、新たに追加された項目と考えるのが妥当であろう。

### (3) 選挙運動期間短縮の理由付け

戦後日本で選挙運動期間が短縮されるのは1951年改正が初であるが、短縮の理由はどのように説明されたのだろうか。これについては、3月8日、衆院本会議における趣旨説明で、法案提出者の1人である川本末治（自由党）が「選挙告示の時期については、選挙期日までの期間の短縮ないし臨時特例を設けて経費、労力の節減に資するなど、もつぱら選挙技術に改善を加えて、選挙、特に今回の地方選挙の執行を合理的、経済的かつ適正ならしめようとするもの」<sup>29)</sup>と説明している。つまり、経費と労力の節減が、期間短縮の主な理由とされた。もっとも、「地方選挙の執行」が目的語であることから、提出者の説明を字義通り読めば、ここでの経費・労力は選挙運動を行う側というよりも、選挙を管理・執行する選管側のそれを指すと解するべきである。

27) 1951年2月21日朝日新聞朝刊「廿日前の告示 都議団が陳情」。

28) 1951年3月20日日本経済新聞朝刊「誰のための選挙法改正か」。

29) 1951年3月8日第10回国会衆議院本会議第19号 263-264頁。

#### (4) 選挙運動期間短縮を巡る政党競合

1951年改正では、事前に小委員会において改正案に関する主要政党間（自由党・国民民主党・社会党）の合意形成が行われている。そのため、少なくとも国会会議録を読む限り、改正案に対する与野党間の意見対立はほとんど見られない。

既述の通り、改正案に関する採決は、衆院本会議では共産党を除く賛成多数、参院本会議では全会一致の賛成で可決されている。そして、本稿で着目する選挙運動期間の短縮については、政党間で意見対立が見られるところか、一度も議論の対象に挙がっていない。先ほど、衆院地方行政委員会の採決前討論において共産党委員が反対意見を表明したと述べたが、その反対意見においてさえ、期間短縮に関する発言は含まれていないほどである。したがって本改正においては、選挙運動期間について各政党間で意見の相違は特段見られず、明らかな対立も生じなかった、ということになる。

## 2. 第二次公選法改正（1952年）

1952年8月16日公布の「公職選挙法の一部を改正する法律（第二次公選法改正）」<sup>30)</sup>は、公選法施行後の1951年4月に行われた統一地方選等の実情を鑑み、「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」<sup>31)</sup>ものである。本改正の改正項目は、在宅投票制度の廃止（48条）や戸別訪問の全面禁止（138条）等、計88項目と多岐にわたっているが、その中に、衆院選と地方選の選挙運動期間短縮が含まれていた。具体的には、本改正により、衆院選および知事選は5日（30日→25日）、指定都市以外の市長選・市議選は5日（20日→15日）、町村長・町議選は10日（20日→10日）、運動期間が短縮されている。

30) 1952年改正の詳細については、柚（1986）や安野（2018）を参照。

31) 1952年7月14日第13回国会参議院地方行政委員会第60号1頁。

なお本案は、日本の主権回復後初の国会である第13回国会（1951年12月10日～1952年7月31日、会期延長85日）に提出されたが、本国会に提出された重要法案としては、破防法関連3法案（破壊活動防止法案・公安調査庁設置法案・公安審査委員会設置法案）や警察法改正案、行政機構改革関係法案（自治庁設置法案を含む23法案）が挙げられる。また本国会に提出された348件の法律案のうち、85.1%にあたる308件が成立している。

### (1) 公選法改正の経緯

1951年4月の統一地方選から1か月と経たない5月11日（第10回国会）、金のかからない選挙の実現を目的とし、衆院に公職選挙法改正に関する調査特別委員会が、同月23日には同特別委員会に小委員会が設置され、現行法の不備を各党で議論する運びとなった<sup>32)</sup>。以来、第11・12・13回国会でも、継続して公選法改正に関する審議が進められている。

会議録によれば、5月23日、特別委員会において各党がそれぞれの「改正意見」を表明し、翌々日には全国選管および地方選管、取締当局から意見聴取が行われている。その後、7月7日から10日間ほど全国各地で委員による実地調査が行われ、その調査結果をもとに議院法制局が作成した「主要意見」が、7月26日に特別委員会で報告されている。以降の具体的審議は小委員会で進められたため、その間の審議内容は確認できないが、8月6日には一旦小委員会が「大綱」を決定し<sup>33)</sup>、その後数度にわたる審議を経て、1952年6月4日には改正案の「要綱」が完成している。さらに翌日には、この要綱を委員長提出による公選法改正案として第13回国会に提出することが、共産党および左派社会党を除く賛成多数により可決され、同日中に衆院本会議で採決が行われている。なお採決には共産党と左派社会党が反対しているが、採決前討論は事前申請がなかったことを理由に開催されなかった。

32) なお、参院でも同月16日に公職選挙法改正に関する特別委員会が設置され、7月10日には同特別委に小委員会が設置されている。

33) 1951年8月7日朝日新聞朝刊「選挙法改正の大綱決まる 衆院小委員会」。

参院では、地方行政委員会にて7月14日に趣旨説明が行われ、その後16日まで、参考人招致の実施を含めて念入りな質疑がなされた。そして同月29日には、改正案に対する16項目にも及ぶ修正案が各派共同によって提出され、全会一致で可決されている。翌日には、参院本会議において修正案を反映した公選法改正案が、自由党・改進黨・両派社会党・緑風会の賛成多数により可決された。参院においては、地方行政委員会と本会議の両方で採決前討論が行われているが、地方行政委員会では、改進黨が修正案を除く原案に反対意見を表明し、本会議では共産党が修正案および原案に反対意見を述べている。会議録から確認できる質疑の日数は、衆参両院で6日であった。

## (2) 選挙運動期間短縮が組み込まれた経緯

1951年5月23日、衆院特別委において自由党・国民民主党（後の改進黨）・社会党・共産党の4党が、公選法改正にあたり、それぞれの改正意見を提示している。その中には選挙運動期間も含まれているので、地方選直後の段階で各党がどのような意見を表明していたのかを確認してみよう。選挙運動期間に対する各党の主張を列挙したものが表3である。自由党・国民民主党・社会党の3党が何らかの形で選挙運動期間の短縮を主張し、共産党が現状維持あるいは若干の延長を主張する構図となっている。最終的に可決される公

表3 1952年改正の審議において示された選挙運動期間に対する各党の姿勢

政党	主張
自由党	市長・都道府県議選（20日→15日）、町村長・町村議選（20日→10日）、衆院選・参院選・知事選は現行30日を維持
国民民主党	指定都市を除く市区町村長・市区町村議選（20日→10日）、指定都市の市議選（20日→15日）、その他は現行30日を維持
社会党	市区長・市区議選・都道府県議選（30日→20日）町村長・町村議選（20日→10日）、その他は現行30日を維持
共産党	人口20万人以上の都市の市長・市議選のみ（20日→25日）、その他は現行30日を維持

※『公職選挙法改正に関する調査特別委員会審議録第三号』1～5頁を参考に作成

選法改正案に最も近い原案を示したのは自由党であった<sup>34)</sup>。続く25日には、特別委において全選管・議院法制局・取締当局から地方選挙に関する実情聴取が行われている。聴取の場では、全選管局長の吉岡恵一が選挙運動期間について、「私どもが聞きました一般の声ではありますが、選挙運動期間が長過ぎたということがいわれておるのであります。今度の選挙（地方選）は、市町村については二十日前、府県については二十七日前に告示があつた、この期間が相当長過ぎたという話を聞く向きが相当あります」<sup>35)</sup>と述べている。また衆院議院法制局参事官の三浦義男は、地方選挙に関する実地調査を行った結果について、「ことに地方選挙等につきまして、（略）大体におきまして、選挙運動の期間を短縮したらどうかというような意見が地方で相当多いようでございます」<sup>36)</sup>と述べている。両者ともに第三者の声を紹介する形式をとっているが、いずれも地方選の選挙運動期間を短縮すべきとの声が挙がっていることを強調している点で共通している。

ここで留意したい点は、小委員会で本格的な議論が始まる前の段階では、選挙運動期間の短縮を主張する自由・国民民主・社会の3党のいずれも、衆院選および知事選の運動期間を短縮すべきとは主張していないということであり、そして全選管と議院法制局の代表者もまた、地方選の運動期間を短縮すべきとの声を紹介しているに過ぎないということである。にもかかわらず、小委員会における審議を経た後、1952年1月25日に作成された公選法改正案の要綱では、運動期間短縮の対象となる選挙として、指定都市以外の市長選・市議選・町村長・町村議選に加え、衆院選および知事選が挙げられていた<sup>37)</sup>。

既述の通り、衆院に設置される小委員会は速記録を残さないため、いかな

34) 自由党の主張のうち改正案に反映されていないのは、（衆院選・知事選の期間短縮を除けば）都道府県会議員選挙の運動期間を20日から15日に縮める箇所のみである。

35) 1951年5月25日第10回国会衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会第4号1頁。

36) 1951年5月25日第10回国会衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会第5号3頁。

37) 1952年1月25日朝日新聞夕刊「運動期間を短縮 衆院特別委 選挙法改正要綱決る」。

る経緯で衆院選・知事選の選挙運動期間が短縮されるに至ったのかは定かではない<sup>38)</sup>。しかしながら、自由党・改進黨・右派社会党<sup>39)</sup>が採決前討論で本法案に賛成の意を示していることから、主要政党間で期間短縮について合意が形成されていたことが読み取れる。それは、1952年6月5日に開かれた特別委員会での討論における、法案提出者の1人、河野金昇（改進黨）の「長期間にわたつて改進黨、自由党、社会党が中心となりまして、まとまつたところだけをまとめ上げたのがこの改正案であります」<sup>40)</sup>という発言にも表れている。

### (3) 選挙運動期間短縮の理由付け

選挙運動期間を短縮する理由については、1952年7月15日、参院地方行政委員会で行われた質疑において、衆院議院法制局の三浦が以下のように述べている。

短縮されました理由は、選挙運動期間が長くなりますと、それに伴いまして必然的に経費がかかるというようなことが主な理由であります、なお地方選挙等におきましては、特に町村の選挙等におきましては、大体範囲が狭い関係上、そこで立候補いたします人に対する有権者の選択の目というものは割に行届いておりますので、期間を短くいたしましても候補者の選択にそう無理を來たすことはなからうというような、両方の理由から短縮さ

38) なお小委員会における審議の際は、総理府に設置された首相の諮問機関である選挙制度調査会（牧野良三会長）が提出した答申も議論の参考とされた。調査会は衆議院の選挙運動期間を30日から25日に短縮すべきと答申していたため、小委員会はこの答申の一部を参考にして、衆院選の運動期間短縮を改正案に盛り込んだ可能性がある。

39) 会議録では左派社会党の主張が確認できないが、後日参議院において法案提出者の小沢佐重喜から小委員会での審議経過が説明された際、「社会党の左のかたは（略）いろいろ意見書を出しましたが、十二、三カ所の意見がありましたけれども、そのうちの十カ所ぐらひは我々と同じ考えでありました。あと二カ所ばかりちよつと違つたところがありました、大体同調されました（1952年7月14日第13回国会参議院地方行政委員会第60号5頁）」と述べている。

40) 1952年6月5日第13回国会衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会第5号7頁。



れたわけであります。<sup>41)</sup>

三浦の説明によれば、選挙運動期間を短縮する理由は経費の削減と、地方選挙の場合の地理的範囲の狭さの2つとされた。1951年改正の際に説明された理由も「経費・労力の節減」であったが、前回は（答弁を字義通り解釈すれば）対象が選挙を管理・執行する側であったのに対し、今回は立法経緯からしても、経費・労力が節減される対象には選挙運動を行う側が想定されている。また1952年改正においては、1951年改正と異なり、運動期間を短縮する理由として、選挙区の地理的範囲との関係性が持ち出されている。もっとも、後者の理由はあくまで地方選挙を念頭に置いたものである。

#### (4) 選挙運動期間短縮を巡る政党競合

1952年改正は1951年改正と同じく、事前に小委員会において改正案に関する合意を主要政党間（自由党・国民民主党・社会党）で形成し、合意の得られた箇所のみをまとめて法案として国会に提出する手順をとっている。選挙運動期間については、1951年5月の段階で既に、主要3党が短縮の方向で意見が一致していたため、その後の国会審議では大した争点になっていない。少なくともこの年の8月までは、表立って期間短縮に反対意見を示していたのは共産党のみであった。

しかしながら、1951年10月に社会党が右派・左派に分裂すると、両派の間で期間短縮について意見の相違がみられるようになる。右派社会党が各種選挙の運動期間を短縮する公選法改正案を提出者の一角として支持する一方で、左派社会党が批判的な姿勢を取り始めたのである。以下では、選挙運動期間短縮に関する両派社会党の動きを確認する。

まず右派社会党であるが、彼らは改正案の提出者として、一貫して改正案に賛意を示している。1952年7月29日の参院地方行政委における討論の場で

---

41) 1952年7月16日第13回国会参議院地方行政委員会第61号1頁。

も、吉川末次郎が改正案について「大体におきまして選挙公営主義の上に立つて公営の範囲を拡充して行く、そうして又選挙費をばできるだけ多額に使わないようにして優秀なところの適材が国会に選出されて来るということ而建前といたしておりますところのこの骨子につきましては全く同感の意を表するものであります」<sup>42)</sup>と述べていることから、その姿勢は明らかであろう。

右派と比べると、左派社会党は複雑である。7月29日の地方行政委および翌日の参院本会議における討論では、左派社会党は改正案に賛意を示しているものの、特に後者の討論における若木勝蔵の演説は、選挙運動期間について「期間を短縮することは、事前運動を招来することや、又最悪の場合は候補者をして、買収、供応の悪質な不正手段に追い込む危険を包蔵し、提案者のいう公明な選挙とはおよそ反対の方向に走る場合を生ずるに至ることは、既往の選挙に照らして推測に難くない」<sup>43)</sup>と指摘するなど、議場から「それが賛成討論か」と野次が飛ぶほど、改正案を批判するものであった。期間短縮の他にも、若木は改正案に対し6点の批判を加えている。

この演説からは、左派社会党では選挙運動期間の短縮を含め、改正案に対する相当の反発があったことがわかるが、それではなぜ彼らは最終的な判断として、改正案に対する賛意を示すに至ったのか。その理由を、若木は次のように述べている。

委員会の修正は主として極端な（筆者注、規制の）行き過ぎの局面の是正に着目されているのであります。即ち拡声器の数を一揃から二揃に増加し、個人演説会の回数を四十回から六十回に増やし、（略）併せてその告知用のポスターの枚数を原案の四百枚を千二百枚に改め、（略）更に原案で禁止されたポスターを地方区の参議院の選挙に二千枚を限り復活し、選挙公報の字数を

42) 1952年7月29日第13回国会参議院地方行政委員会第72号17-18頁。

43) 1952年7月29日第13回国会参議院本会議第72号1892-1893頁。

現在の三倍まで増加する等、言論の制限を緩和すると共に、新聞雑誌の報道、評論の自由に対する束縛規定を緩和したことは、原案に比べて公明な選挙に幾分の明るさを取戻したことが認められるのであります。(略) 本法案の全般を通じ、自由、公明な選挙ということは、未だ多くを期待しがたいのでありまして、我が党といたしましては、不満の点を有するものでありますが、(略) 原案よりも我々の意図するところに近付いたものとして賛成する次第であります。<sup>44)</sup>

すなわち、改正案そのものには特別委で反対の意を示したように、左派社会党としては選挙運動規制の極端な強化に賛成しかねていたが、参院において規制を若干程度緩和し、それと併せて選挙公営を拡大する等の修正を付したことによって、改正案の趣旨が彼らの意図に近付いたので、改正案の可決に賛成したということになる。つまるところ、左派社会党にとって、選挙運動期間短縮という争点それ自体は改正案に対し反対票を投じるに値するほどの重みを有しておらず、むしろ個別の選挙運動規制を若干緩和したり、選挙公営を拡大することにこそ、党としての重点が置かれていたのである。

### 3. 第八次公選法改正 (1956年)

1956年3月15日に公布された「公職選挙法の一部を改正する法律 (第八次改正)」<sup>45)</sup> は、同年7月に予定された参院選に備え、それまでの選挙の実態を踏まえて「選挙がより公明に、かつ適切に行われるために特に緊要と認められる事項」<sup>46)</sup> を改めることを目的とした法改正である。本改正の改正項目は、地方公共団体の首長の職を自発的に辞した者の、当該辞職により告示された選挙に関する立候補を禁止する規定の新設 (87条の2) や各種選挙の供

44) 1952年7月29日第13回国会参議院本会議第72号1893頁。なお、引用文中で (略) と示した省略部分は全て議場からの野次である。

45) 1956年改正の詳細については、町田 (1956) を参照。

46) 1955年7月21日第22回国会参議院地方行政委員会第23号1頁。

託金の増額など、計52項目にわたっており、その中に選挙運動期間短縮が含まれていた。具体的には、それぞれの選挙運動期間につき、参院選で5日（30日→25日）、指定都市の市議選で5日（20日→15日）、一般市の市長選および市議選で5日（15日→10日）、そして町村長選および町村議選で3日（10日→7日）短縮されている。

なお本案は第24回国会（1955年12月20日～1956年6月3日、会期延長17日）に提出されたが、本国会の重要法案としては、地方教育行政の組織及び運営に関する法律案や教科書法案、公選法改正案（いわゆる小選挙区法案）等が挙げられる。また本国会に提出された256件の法律案のうち、64.1%にあたる164件が成立している。

### (1) 公選法改正の経緯

本案は最終的には委員長提出法案の体裁をとっているが、元を辿れば、第22回国会中の1955年6月25日、自由党・民主党・緑風会の三会派によって、参院地方行政委員会に提出されたものであった。ところが、当時の地方行政委員長であった小笠原二三男（左派社会党）が「まとまり得るものならば各会派一本の形でこの公職選挙法をまとめ上げ、来るべき参議院選挙における投票並びにルールを全体としてきめて、フェアで一つ選挙をとり行うのが妥当」<sup>47)</sup> との考えの下に、7月14日から19日にかけて連日懇談会<sup>48)</sup>を開催、各党の意見を調整した。その結果、同月21日には「九分九厘のまとまりを円満理に得」<sup>49)</sup> ることに成功し、社会党を含めた政党間で合意の得られた箇所を、委員長提出法案として参院本会議に提出する運びとなったのである<sup>50)</sup>。

47) 1956年3月11日第24回国会参議院地方行政委員会第11号8頁。

48) なお懇談会は速記録を残していないため、ここで何が議論されたのかは確認できない。

49) 1956年3月11日第24回国会参議院地方行政委員会第11号9頁。

50) ただ、社会党としては党内合意を取り付けるのが大変だったようで、1956年2月24日の衆院特別委員会における質疑では、島上善五郎が「私ども社会党においては、相当意見のありました点も、各派の共同提案に歩調を合わせるために、忍びがたきを忍んで、いわば譲歩しているも

本案は第22回国会会期末のため継続審議とされたが、続く第23回国会においても小笠原の意図は引き継がれ、12月14日、参院本会議における採決を全会一致で通過し、衆院に送付されている。

本案をめぐる審議は、会期を跨いだ1956年2月14日（第24回国会）の質疑まで、順調に進んでいた。しかしながら同月27日、自民党が突然、原案では「(候補者は) 3以上の政党または政治団体に所属してはならない」<sup>51)</sup>とされていた規定を、「2以上の政党または政治団体に所属してはならない」に改める修正案を提出したことにより、審議は大荒れとなった。集票基盤として労働組合を重視する社会党にとって、この修正案は到底容認できるものではなく、これ以降、社会党は本案に反対姿勢をとるようになる。同月27日の衆院特別委、3月1日の衆院本会議、3月13日の参院地方行政委、そして3月14日の参院本会議における修正案の採決前討論で社会党は反対を主張し、採決でも修正案に反対票を投じているが、自民党（参院では自民党に加え緑風会）の賛成多数により、修正案を含む公選法改正案は可決された。なお、会議録から確認できる質疑の日数は、衆参両院で5日であった。

## (2) 選挙運動期間短縮が組み込まれた経緯

前述の通り、元を辿れば本案は1955年6月25日、自由党・民主党・緑風会の三会派から共同提案されたものである。共同提案の内容は、会議録からは明らかでないが、6月26日の毎日新聞が詳しく報じている<sup>52)</sup>。報道によると、この共同提案は①都道府県知事または市長が繰上辞任した場合、次回選挙に立候補することを禁止する、②供託金を参院全国区で10万円から30万円に、地方選で10万円から20万円に増額する、③選挙運動期間を、参院選は全国区・

---

ので、参議院の私どもの議員だけが勝手にやったのではなくて、党として了承してこの共同提案に賛成したわけです（1956年2月24日第24回国会衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会第5号1頁）」と述べている。

51) 当時の公選法では、候補者は同時に複数の政党または政治団体に所属することが認められていた。

52) 1955年6月26日毎日新聞朝刊「労組の選挙運動制限 参院保守三派 選挙法改正を共同提案」。

地方区ともに5日(30日→25日)、衆院選は5日(25日→20日)、都道府県議選は5日(20日→15日)、五大市議選は5日(20日→15日)、その他の市議選は5日(15日→10日)、町村議選は3日(10日→7日)短縮する、④当選予想の人気投票または世論調査の経過または結果の公表を禁止する、⑤1つの政党その他の政治団体がその所属候補者として届け出た候補者は他の政党もしくは政治団体の候補者として計算できないことにする、⑥確認を受けた政治団体は他の政党もしくは政治団体の所属候補者に対しても推薦、支持演説ができるようにする、等の改正点によって構成されていた<sup>53)</sup>。

この共同提案が社会党にとって、受け入れ難いものであったことは言うまでもない。既に述べたように、左派社会党の小笠原地方行政委員長は三会派に働きかけ、各党懇談会の場を設けて社会党との合意形成を図っている。社会党側も、左派が①複数の政治団体からの推薦を認める、②供託金の額を全国区20万円、地方選10万円とする、③1年以上継続して発行している旬刊誌にも選挙報道を認める<sup>54)</sup>、④選挙運動期間は現行通りとするか、または衆参両院とも25日間とする、の4点の修正を認めるのであれば、改正案の成立に協力するとの妥協案を7月18日に提示している<sup>55)</sup>。その結果、19日には三会派が、左派社会党が提示した妥協案の大部分を受け入れることを認め、21日、共同提案に修正を加えたものが公選法改正案として、小笠原委員長によって第22回国会に提出されたのである<sup>56)</sup>。

選挙運動期間については、左派社会党が提示した妥協案のうち、「衆参両院とも25日間」が反映されることとなった。すなわち、参院選は全国区・地

53) 毎日新聞は同記事において、④については、「日教組系政治団体の日政連が左社所属の候補者を日政連所属として数えられないことになり、労組は政治団体としての届け出が困難になる」、⑤については「緑風会は民主、自由両党から公然と選挙応援を受けることができるので、参院の保守派が次期選挙で三分の二以上の獲得をねらっている」と解説している。

54) 原案では、6か月以上継続発行している日刊紙のみ認めることとされていた。

55) 1955年7月18日朝日新聞夕刊「旬刊誌にも選挙報道を許せ 左社の態度」。

56) 1955年7月20日朝日新聞朝刊「旬刊誌にも報道許可 選挙法改正案」。なお、複数の政治団体からの推薦については、「3以上の政党・政治団体からの推薦を禁止する」ことに落ち着いた。

方区ともに運動期間が5日短縮されて25日となり、地方選については、三党派が共同提案で示した通りの短縮となった。

### (3) 選挙運動期間短縮の理由付け

選挙運動期間を短縮する理由は、1956年2月7日の衆院特別委における質疑の場で説明されている。社会党の島上善五郎が法案提出者の小林武治（自民党）に対し、「今度の法律案では、選挙運動の期間を五日間短縮することになっておりますが、（略）特にこの期間を短縮した理由は、単に経費の点にあるのか、その他短縮しなければならぬ重大な理由があるのか」<sup>57)</sup>と質問した際、小林は以下のように回答した。

この点に関しましては、実は、私ども参議院におきましては、期せずして、期間が長過ぎる——経費の関係もありますし、実際問題といたしまして、立会演説会が始まるのに大てい五日あるいは一週間の間がある、その間においては実際においての選挙運動は行われない、従って、この期間を打ち切ってさしつかえない、こういうふうな世論から、むしろ立会演説会が始まる直前くらいから期間にした方がよからうというような話でありまして、ほとんど大した議論もなしにこの短縮にみな同意があった、こういうふうな実情にあることを申し上げます。<sup>58)</sup>

小林の説明によれば、期間短縮の理由は、経費の問題と、立会演説会を運営するうえでの都合の2つとされた。1951年改正・1952年改正に続き、経費の問題（経費削減と読み替えて問題ないだろう）が理由に挙げられているわけであるが、1956年改正においては、初めて立会演説会との関係が理由として持ち出されている。立会演説会が開催されていない期間は「実際において

57) 1956年2月7日第23回国会衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会第2号4頁。

58) 1956年2月7日第23回国会衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会第2号4頁。



の」選挙運動は行われていないため、その期間は短縮して問題ないとの判断である。小林が述べたように、立会演説会の開催前には選挙運動が行われていないのかどうかはさておき、法案作成にあたり、期間短縮については「大した議論なしに」皆（この「皆」が誰を指すかは明らかでないが）が同意したという発言は注目に値する。

#### (4) 選挙運動期間短縮を巡る政党競合

1956年改正は、これまで検討してきた1951年改正・1952年改正と同じく、事前に与野党が合意した点をまとめて法案化する委員長提出法案の体裁をとっている。既述の通り、元々本案は自由党・民主党・緑風会の共同提案であり、提案当初は左派社会党の反発を受けていたが、1か月に及ぶ与野党協議の結果、「原案」については、各党の合意が形成されることとなったのである。この点については、地方行政委員長であり、また左派社会党所属議員でもあった小笠原の「委員長としまして各会派代表の委員諸君にいろいろその間の事情を説明申し上げて御同調を願ったのでありますが、全会派異議なく御同調願えましたので、個々の条文についてそれぞれの忌憚のない会派の意見を出していただいて、最終的には九分九厘のまとまりを円満裏に得たのであります」<sup>59)</sup>という発言にも表れている。

選挙運動期間についても、左派社会党が当初、衆参選挙の期間短縮に消極的な姿勢を示していたものの、与野党協議を経たのち、衆院選の期間短縮幅を10日から5日に縮めることで最終的に妥協している。このような与野党の事前協議を経て作成された「原案」に対する社会党の態度自体は、1956年2月27日に自民党が修正案を提出して以降、法改正に反対姿勢を示すようになってからも、実は変化していないことに注意を払う必要がある。この日のうちに原案および修正案の委員会採決が行われているが、社会党は修正案に反対票を投じた一方で、選挙運動期間の短縮を含む原案には賛成票を投じてい

---

59) 1956年3月11日第24回国会参議院地方行政委員会第11号9頁。

る。したがって、最終的に、社会党は党としては期間短縮には反対姿勢を示さなかった、ということになる。

#### 4. 第九次公選法改正（1958年）

1958年4月22日に公布された「公職選挙法の一部を改正する法律（第九次改正）」<sup>60)</sup>は、計31項目にわたって公選法を改正するものであるが、その内容は、①1950年代に進んだいわゆる昭和の大合併に伴い、都道府県議選の選挙区割りを再編するもの、②1956年改正による参院選の選挙方法変更に伴い、その他の選挙にも所要の調整を加えるもの、③選挙執行に関する規定の合理化を図るもの、の3つの柱により成り立つ<sup>61)</sup>。本改正の改正項目は、都道府県議選の選挙区割り再編（15条）の他、選挙公営拡大（142条・144条）や候補者の後援会等による寄附行為の禁止（199条の4）等であるが、そのうち、最も議論を呼んだのが、衆院選の選挙運動期間の5日短縮（25日→20日）であった。

本案は第28回国会（1957年12月20日～1958年4月25日）に提出されたが、本国会の重要法案としては本案の他、防衛庁設置法改正案や日本労働協会法案等が挙げられる。また本国会に提出された205件の法律案のうち、78%にあたる160件が成立している。

##### (1) 公選法改正の経緯

第九次公選法改正の直接のきっかけは、昭和の大合併に伴う都道府県議選の区割り再編であった。1957年10月22日、岸信介首相が第6次選挙制度調査会に対し、参院選全国区の選挙制度と都道府県議選の区割り再編について諮問している。調査会は数度にわたる審議の結果、とりわけ早急な立法措置を要する后者に関する答申を作成し、翌1958年1月23日にこれを政府に提出し

---

60) 1958年改正については、皆川（1958）や二井（1975）328-334頁を参照のこと。

61) 昭和33年4月3日第28回国会衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会第2号4頁。

た<sup>62)</sup>(二井 1975, 329)。

答申を受けた政府は自治庁を中心に、調査会答申を基にした公選法改正案の素案作成に取り掛かり、3月14日には公選法改正案の素案を完成させている。次いで、自治庁作成の素案を自民党内に設置された合同会議で検討した結果、素案に衆院選の選挙運動期間短縮を追加するなど数点の修正を加えたうえで、内閣提出法案として第28回国会に提出することが決定された。なお詳しくは後述するが、本案については、社会党が主に選挙運動期間の短縮について反対の意を表明し、現行の運動期間を維持するとともに、後援会名義の寄付行為の禁止等の趣旨を盛り込んだ独自の公選法改正案を作成している。そして3月31日、内閣・社会党がそれぞれの公選法改正案を国会に提出した。

衆院では、4月3日の公選法改正特別委で趣旨説明が行われ、その後同月14日まで公聴会を挟みつつ念入りな審議が行われたものの、議論は平行線を辿った。審議が進展したのは14日、特別委員会に設けられた与野党理事懇談会であった。ここで自民党が、「選挙期間の短縮は譲れないが、その代わり、社会党の主張する個人の後援会名義の寄付禁止を了承する」との妥協案を社会党に示し、社会党が「まだ運動期間の短縮には強い反対があるが、これ以上衆院での審議を引き延ばす理由もない」として妥協案を受け入れたのである<sup>63)</sup>。翌15日には妥協案通りの修正案を自民党が提出し、同日中に修正案を含む公選法改正案が衆院で可決された<sup>64)</sup>。この日、特別委と本会議で討論・採決が行われているが、討論では自民党が原案および自民党提出の修正案に

62) 1958年1月24日朝日新聞朝刊「府県議選挙区の改正案答申」。

63) 1958年4月15日朝日新聞朝刊「社党“二十日間”をのむ 公職選挙法改正案きょう衆院で可決」。

64) 修正案の内容は、社会党が3月31日に衆院に提出した公選法改正案の一部をそのまま取り入れたもので、修正案の提出理由については「日本社会党側で提案いたしました点はまことにごもっともと存じ、私どもも、社会党側の案をそのまま取り入れまして、政府提案の中にこれを加え、そうしてより以上りっぱな改正案として本案を成立せしめることが最も適当である、かような考えのもとに、今回の修正案を提出いたしました次第であります(1958年4月15日第28回国会衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会第9号2頁)」と説明された。

賛成を、社会党が原案および自民党提出の修正案に反対する意を示している。採決の結果は、いずれも自民党の賛成多数で可決であった。

本案は、衆院本会議で採決が行われたその日のうちに参院に送付された後、翌16日から3日間の質疑を経て、21日には参院特別委で、22日には本会議で討論・採決を迎えている。衆院と同じく、いずれの討論においても社会党は反対意見を表明し、採決でも反対票を投じている。最終的には、本案は自民党の賛成多数で衆院送付案通り可決された。会議録から確認できる質疑の日数は、11日であった。なお改正公選法は直後の衆院解散総選挙に適用されることとなり、その第28回総選挙は1958年5月1日公示、同月22日投票とされた。

## (2) 選挙運動期間短縮が組み込まれた経緯

本改正の直接のきっかけは昭和の大合併に伴う都道府県議選の区割り再編であり、選挙制度調査会の答申を受けて自治庁が作成した改正案の素案も、区割り再編と地方選の選挙運動規制に関する小規模な修正を主な内容とするものであった。しかし、その後の自民党と自治庁の「合同会議」において、自民党から衆院選の選挙運動期間短縮が持ち出されたため、改正案に期間短縮が盛り込まれることになる。以下では、その経緯を確認しよう。

自民党と自治庁の合同会議については、1958年3月15日の朝日新聞が詳しく報じている。朝日新聞によると、同月14日、自民党地方制度調査特別委員会と政調会地方行政部会、衆院選挙法改正特別委所属委員が兼子秀夫自治庁選挙局長を招いて院内で合同会議を開き、選挙制度調査会の答申を基に自治庁が作成した公選法改正案の素案を検討したのであるが、その場で自民党側から、この際、衆院選の選挙運動期間を短縮してはどうかとの意見が示されたのである<sup>65)</sup>。同日の合同会議では結論が出なかったものの、同月19日に開催された合同会議において、自治庁作成の素案に、衆院選の運動期間の5日

---

65) 1958年3月15日朝日新聞朝刊「現議員の運動有利に 自民党 選挙法改正論出る」。

短縮（25日→20日）を盛り込むことで意見が一致している<sup>66)</sup>。

これに対し、社会党はさっそく反対の意を表明している。19日の合同会議の翌日には、社会党国会対策員において、選挙運動期間は現行25日のまま維持する、後援会の名を借りた選挙民に対する寄付行為を禁止する、立会演説会の開催回数を増加する等の改正点を含む独自の公選法改正案を作成する方針が決定されている<sup>67)</sup>。その後、社会党は独自の法案作成に着手、同月31日には公選法改正案を国会に提出した。

### (3) 選挙運動期間短縮の理由付け

4月3日の衆院特別委における趣旨説明で、自治庁長官郡祐一が選挙運動期間を短縮する理由について、「最近における交通、宣伝等選挙運動手段の発達状況にかんがみまして、この際衆議院議員の選挙運動期間を二十日に短縮する（略）ことといたしました。これは、過般の参議院議員の選挙運動方法の改正とも見合うものであります」<sup>68)</sup>と述べている。さらに、彼は翌日の衆院本会議で以下のように、具体的な理由を述べている。

普通選挙以来今日まで、衆議院の選挙は二十五日間ということに相なっております。その間の交通、宣伝等の機関の発達というものは著しく変って参りました。また、政党の活動というものも、きわめて活発に常時行われております。それから、普通選挙のときに、当初においては、御承知のように選挙用の封書だけを認めておったのでありますが、その後、選挙公報始め、ことに終戦後における公営の範囲は著しく拡張して参った。これらの状況から考えまするならば、二十日間というものが選挙運動期間として十分なものである、こういう基本的な考えに立ち、また、事務的に考えましても、いろいろな手続上支障なく行えるということ、そして、参議院議員の選挙その他の

66) 1958年3月20日朝日新聞朝刊「運動、二十日間に 衆院選に自民党の意向」。

67) 1958年3月20日朝日新聞夕刊「社党も独自の案 選挙法改正 自民党に對抗」。

68) 1958年4月3日第28回国会衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会第2号4頁。

各種の選挙につきましても、期間がそれぞれ短縮して行われている現状から、衆議院議員についても、二十日間の選挙運動期間があれば、十分足りるものと考えておる次第でございます。<sup>69)</sup>

既に見てきたように、1956年改正までの短縮理由は単に経費および労力の削減であり、1956年改正の際に少し立会演説会との兼ね合いが触れられた程度であった。それに対し、今回の法改正では、①交通・通信手段の発達、②政党の活発な活動、③選挙公営の拡大、④事務手続き上の問題、⑤その他の選挙で運動期間が短縮されてきた経緯、の5点が短縮の主な理由として挙げられている。過去の法改正では主に経費の削減が期間短縮の理由として説明されてきたが、1958年改正では交通・通信手段の発達など、これまで見られなかった理由が数点挙げられていることがわかる。他方で、今回は経費削減が触れられていない。

#### (4) 選挙運動期間短縮を巡る政党競合

これまでの3つの公選法改正と異なり、1958年改正は内閣提出法案の体裁をとっており、それ故、事前に与野党の合意形成が行われないまま一方的に与党自民党の主張が改正案に反映されることとなった。その結果、法律案の起草段階から改正案の採決段階まで、終始、与野党間で公選法改正案（≡選挙運動期間短縮）の是非に関する対立がみられたのである。その意味でも、本改正はこれまでの公選法改正と一線を画しているといつてよい。

既述のように、今回の選挙運動期間短縮は明らかに自民党側からの要求によって法案に盛り込まれたものであったが、社会党は早い段階から、期間短縮に反対姿勢を示している。期間短縮に対する社会党の反対意見は、概ね次の3点にまとめることができる。第1に、運動期間を短縮すると立会演説会の開催回数が減少するなど、候補者が行うことのできる選挙運動が大きく制

---

69) 1958年4月4日第28回国会衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会第3号429頁。

限される。第2に、短い運動期間は既に名の知れた現職議員に有利であり、反対に新人候補には不利に働く。第3に、運動期間が短くなるとその分、有権者が候補者に接触する機会が減少する<sup>70)</sup>。

もっとも、当時の新聞報道や国会会議録を確認すると、社会党議員の全てが期間短縮に反対していたわけではなく、党内部では期間短縮に対する評価は定まっていなかったことが窺える。例えば1958年4月4日の読売新聞は期間短縮について、「比較的老体議員は与、野党を通じて身体の疲労が少なくてすむと賛意を見せている」と述べ、社会党についても、「現職の議員の大半は選挙期間が短くなることには内心賛成とあって、国会委員会の方針もグラグラ」と、その内実を報じている<sup>71)</sup>。また、国会においても、島上善五郎(社会党)が「社会党の中にも、五日短くなって私は楽になっていいということをする人がいないとは限らぬ」<sup>72)</sup>と述べている。最終的に、4月14日、社会党は自民党が提示した妥協案をのみ、後援会名義の寄付禁止を改正案に反映させる代わりに期間短縮を事実上認めることとなったが、この対応も、毎日新聞から「(社会党の反対が) かけ値なしなら、もっと強烈な反対をしてよいはずだが、簡単に政府案が通ったのは、多少とも現議員に有利になるとの魅力が働いたのは否定できないようだ」<sup>73)</sup>と批判されている。

## 5. 公選法等の一部を改正する法律による改正 (1962年)

1962年5月10日に公布された「公職選挙法等の一部を改正する法律」<sup>74)</sup>は、1961年に設置された選挙制度審議会の答申に基づき、公選法および政治資金規正法に「かつて見ない大改正」<sup>75)</sup>を加えたものである。本改正における改

70) 例えば、1958年4月4日第28回国会衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会第3号1-9頁における島上善五郎(社会党)の質疑を参照。

71) 1958年4月4日読売新聞朝刊「征夷大將軍にあやかる首相」。

72) 1958年4月4日第28回国会衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会第3号7頁。

73) 1958年4月19日毎日新聞朝刊「選挙法改正の問題点 選挙運動五日ちぢめる『寄付の禁止』適用を拡大」。

74) 1962年改正の詳細については、三浦(1962)を参照。

75) 1962年3月1日第40回国会衆議院本会議第17号1頁。



正項目は、後援団体に対する寄付行為の禁止（195条の5新設）や連座制強化（251条の2）など100件以上に及んでいるが、その中に、参院選の選挙運動期間の2日短縮（25日→23日）が含まれていた。

本案は第40回国会（1961年12月9日～1962年5月7日）に提出されたが、本国会の重要法案としては本案の他、石油業法案や臨時司法制度調査会設置法等が挙げられる。また本国会に提出された226件の法律案のうち、64.2%にあたる145件が成立している。

### (1) 公選法改正の経緯

1962年改正の直前に行われた1960年総選挙は、元自治官僚の二井関成が『『一〇〇日選挙』、『一〇〇億選挙』』といわれたように、戦後最大の悪質違反を数え、極めて醜い選挙となった（二井 1978, 335）」と振り返っているように、腐敗選挙であった。そのため世上でも厳しい批判が巻き起こり、選挙法改正を求める声が各方面から発せられるようになる。当時の池田勇人首相はこの声を無視できず、選挙制度調査会を強化した選挙制度審議会を設立し、審議会に公選法改正案を諮問することを決定した<sup>76)</sup>。

1961年3月1日に提出された選挙制度審議会設置法は、紆余曲折を経て6月2日成立、同月15日には第一次総会が開かれ、その場で池田から「選挙の公明化をはかるための方策を具体的に示されたい」という諮問が下された。それ以降、審議会は①確実に法制化に漕ぎつけるため極力具体的な答申を作成する、②選挙の規則一般について、「自由な選挙」を基本的な理念とする、③個人本位の選挙を脱し、政党本位の選挙へ移行することを命題とする、という3つの方針に沿って7回の総会、46回の委員会を開催した（中村 1962, 18）。そして半年にわたる検討の結果、12月26日、審議会が池田に対し答申

---

76) 選挙制度審議会は、①政令ではなく法律（選挙制度審議会設置法）によって定められている、②政府は「審議会から答申又は意見の申出があったときは、これを尊重しなければならない」との規定が法律に盛り込まれている、③選挙区定数を定める基準や具体案の作成に関する権限を付与されていること、等で調査会とは異なる（二井 1978, 335）。

を提出するに至った<sup>77)</sup>。

審議会答申は翌年1月9日の閣議において了承され、これを基に自治省が公選法改正案を立案する運びとなったが、閣議から1週間も経たないうちに、与党議員から答申に対する反対の声が上がり始めた<sup>78)</sup>。特に連座制強化や高級公務員の立候補制限、後援会の寄付制限に対する与党議員の反発が強く、自治省は改正案の要綱を作成する際、いくらか与党議員の要求を呑まざるを得なかった。その結果、要綱は2月12日に作成されたのであるが、上述の連座制強化と高級公務員の立候補制限の2点において、答申が要求する基準を大きく下回るものであったため、新聞各社の社説で「後退」「骨抜き」と強く批判された<sup>79)</sup>。

このように後退の誹りを受けた自治省の要綱であったが、それでも与党議員の間には強い不満があったようで、その後も要綱は激しい批判に晒された<sup>80)</sup>。反発を受けた安井謙自治相は、要綱を更に手直しすることを認め、その結果、要綱に与党議員の主張を相当反映させた公選法改正案が同月27日、「国会での修正もあり得る」という条件付きで自民党総務会の了承を得、同日閣議決定された<sup>81)</sup>。もっとも、その内容は答申が求める基準から自治省作成の要綱よりも更にかけ離れたものであったため、翌日各社の紙面に「自民党の良心を求む」「あきれ果てた」「納得できない」と題された社説が載るこ

77) 選挙制度審議会の答申そのものについては自治省選挙部選挙課(1980)を、その内容の詳しい解説については中村(1962)を参照。

78) 1962年1月15日朝日新聞朝刊「早くも抵抗の声 選挙法改正答申 与野党から」。

79) 1962年2月13日日本経済新聞朝刊「選挙法改正の公明 急速な実現を望む」2月14日朝日新聞朝刊「骨抜きになった選挙法改正案」、同日読売新聞朝刊「連座制を後退させるな」、2月18日毎日新聞朝刊「不明朗な選挙法への干渉」。

80) 当時の新聞は、安井謙自治大臣が各派閥の会合において改正案を説明した際、「君は一体どこの党の大臣だ」「こんな改正案はたたきつぶしてやる」などと罵倒されたことや、大平正芳官房長官が「あの改正案では評論家諸君のようなエライ人ならとにかく、われわれ凡俗は選挙に出られないよ」と改正案を批判したことを報じている(1962年2月17日朝日新聞朝刊「凡俗は選挙に出られぬ改正案」)。

81) 1962年2月27日朝日新聞夕刊「あす国会に提出 選挙法改正案 閣議で決定」。

ととなった<sup>82)</sup>。

審議会が答申を提出してから2か月後の2月28日、ようやく公選法改正案が内閣により第40回国会に提出され、3月1日から衆院で審議されることとなったが、国会では答申からの後退を批判する野党議員はもちろんのこと、いまだ答申に対して強い不満を持つ与党議員からも厳しい批判が寄せられたため、審議は難航した。さらに、同月22日には自民党・参議院同志会から原案に対する修正案まで提出されている。この修正案に対しても、各新聞社から厳しい批判が寄せられた。

修正案は2日間の質疑を経て4月27日に衆院特別委で、翌日には衆院本会議にて採決が行われ、自民党の賛成多数で参院へ送付された。参院での審議は、参院選直前という議事運営上の都合もあったため急ピッチで進められ、同月30日に趣旨説明が行われたのち、5月6日には特別委、翌日には参院本会議で採決が行われた結果、修正案を含む公選法改正案が自民党・参議院同志会の賛成多数により可決されている。なお全ての採決前討論において社会党・民社党が原案および修正案に反対意見を表明し、採決でも反対票を投じている。会議録から確認できる質疑の日数は18日であったが、そのうち参院での質疑に費やされた日数はわずか4日であった。

## (2) 選挙運動期間短縮が組み込まれた経緯

1961年6月2日に成立した選挙制度審議会では、選挙運動に関する審議は選挙運動及び選挙管理に関する委員会（第一委員会）において進められたが、9月5日に開催された第1回目の委員会審議で自治官僚から説明された「審議すべき問題点」の中には、選挙運動期間短縮は含まれていなかった<sup>83)</sup>。しかしこの説明に対し、特別委員として参加していた参院自民党の小林武治が

---

82) 1962年2月28日朝日新聞朝刊「選挙法に自民党の良心を求む」、同日毎日新聞朝刊「あきれ果てた答申の改悪」、同日読売新聞朝刊「納得できない選挙法改正案」。

83) 選挙制度審議会『選挙制度審議会（第1次）選挙運動及び選挙管理に関する委員会（第1委員会）議事速記録』4-13頁。

前国会で審議未了となった特例法<sup>84)</sup>を持ち出し、「参議院の選挙運動期間が25日に相なっておりますが、選挙運動期間が少し長いということで、これを20日に短縮したいというふうなことがこの問題点の外の問題に相なっておりますのであります」<sup>85)</sup>と述べ、これを第一委員会で審議するよう求めた。審議会委員から小林の発言に対する批判の声も上がったが、以後の審議では、運動期間も議論の対象とされることとなった。

紙幅の関係上、審議会における選挙運動期間に関する全議論を取り上げる余裕はないが、かなり議論を呼んだテーマであったことは述べておきたい。委員会で交わされた議論は、①提案者の小林を筆頭に、主に自民党の特別委員が期間短縮を主張した、②選管関係の委員は事務的観点から短縮に消極的で、中には「絶対反対」<sup>86)</sup>と述べた委員も見られた、③自治官僚も同様に事務的側面から「非常な困難が出てくるのではなかろうか」<sup>87)</sup>と消極姿勢を示した、④委員会の全体的ムードは「どっちかといえば、短縮はいけないんじゃないかというような声が多かった」<sup>88)</sup>、そして、⑤賛成意見を述べる委員のほとんどは「事前運動を大幅に認めるという条件ならば、賛成ですが、それがなければ今のままがいい」<sup>89)</sup>という主張であった、の5点にまとめることができる。

選挙運動期間に関する議論は長引き、委員会終盤に入っても、何としても運動期間を20日に短縮したい自民党特別委員と、選管の視点から事務手続き

---

84) 1962年参院選の選挙運動期間を、25日から20日に短縮すること等を目的とした自民党議員提出の特例法で、参院を通過したものの会期末を迎えて審議未了となった。

85) 選挙制度審議会『選挙制度審議会（第1次）選挙運動及び選挙管理に関する委員会（第1委員会）議事速記録』13-14頁。

86) 選挙制度審議会『選挙制度審議会（第1次）選挙運動及び選挙管理に関する委員会（第1委員会）議事速記録』195頁。

87) 選挙制度審議会『選挙制度審議会（第1次）選挙運動及び選挙管理に関する委員会（第1委員会）議事速記録』174頁。

88) 選挙制度審議会『選挙制度審議会（第1次）選挙運動及び選挙管理に関する委員会（第1委員会）議事速記録』177頁。

89) 選挙制度審議会『選挙制度審議会（第1次）選挙運動及び選挙管理に関する委員会（第1委員会）議事速記録』198頁。

上不可能であることを主張する林田和博委員（九州大学教授）の間で議論の応酬が続いた。最終的に委員長が両者の間を取り持ち、現行25日認められている参院選の運動期間を、「事前運動が大幅に認められることを前提に」、小林が主張する20日ではなく23日に短縮することで、期間短縮に関する議論は決着した。その結果、答申に「衆議院議員及び参議院議員の選挙については、個人演説会を次に掲げる制限に従って選挙期日公示前においても開催することができるものとする」と「選挙期日公示前に選挙運動ができることとされたことに伴い、参議院議員の運動期間を23日に短縮すること」の条項が加えられることとなった（自治省選挙部選挙課 1980, 12-14）。

しかしながら、審議会答申に対する現職議員らの反応は良くなかった。とりわけ選挙運動期間に関しては、事前運動を言論活動に限って解禁することに批判が集中した。その批判は、①言論活動に限ったとしても、年中選挙運動が行われることになるので現行法よりもさらに金のかかる選挙になる、②公職活動に拘束されない新人候補が盛んに選挙運動を行うことになるので、現職議員が国会審議に集中できなくなる、の2点に依拠していた。1962年3月16日に自民党の林博が行った質疑がわかりやすいので、引用する。

選挙制度審議会は、公明選挙で金のかからない選挙をやるのだということをもットーとしておられるだろうけども、私どもが考えるところでは、べらぼうに金のかかる選挙になると思う。（略）私はこの法律ができた結果、雨後のタケノコのように演説会をやる者が出てくるのじゃないかと思う。それは現職議員はないですよ、現職議員はないけども、そうでない人は非常な選挙運動が出てくるのじゃないかと思う。<sup>90)</sup>

事前運動解禁に対する以上のような見解は、野党の社会党や民社党の議員らも同様であった。例えば社会党の島上善五郎は事前運動解禁について、「費用のかからない選挙にするためには、これではならぬということは、これは

90) 1962年3月16日第40回国会衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会第6号6-7頁。

おそらく与野党一致していると思うのです」と述べ、自民党の荒舩清十郎も質疑の中で、「与党も野党も、この辺はいさぎよく削りたいという考えがあるように私は仄聞をしています」と発言している<sup>91)</sup>。

そして4月25日の衆院特別委において、政府提出案から事前運動一部解禁規定を削除すること等を含む修正案が、自民党議員から提出された<sup>92)</sup>。同月28日の討論では、社会党・民社党ともに修正案に反対意見を表明しているが、両党が主に反発しているのは、連座制および後援会による寄付に関する制限規定の緩和の2点であって、事前運動一部解禁規定の削除に関する主張はそれらと比べて幾分トーンダウンしていた。例えば、社会党の島上が「告示後の個人演説会と同様の形のものを事前に百回許すことについては、いささか問題なしとしません」<sup>93)</sup>と述べ、また民社党の井堀繁男が「立候補届出以前における演説会または文書などによる運動に関する事項については、答申案についてわれわれもいろいろ考慮すべき点を認めないではありません」<sup>94)</sup>と述べているように、事前運動一部解禁については非常に歯切れの悪い演説となっている。

上記の経緯を端的にまとめると、選挙制度審議会は「条件付きで事前運動を解禁する代わりに、参院選の選挙運動期間を25日から23日に短縮する」と答申したにもかかわらず、その後の国会段階において、事前運動解禁を好まない各党の現職議員が答申の前半部分を削除したため、結果的に選挙運動期間短縮だけが改正案に存置されたということになる。

---

91) 1962年4月13日第40回国会衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会第11号4-6頁。

92) 修正の理由は、「これが実行されると年じゅう常に選挙運動が行われることとなり、このため多額の経費を必要とし、たとえ費用の面で規制するとしても、その実効は期しがたく、結局は金のかからない選挙という趣旨に反することとなるのであります。従いまして、選挙期日の告示をスタートの合図として現職も新人も一斉に選挙運動に入るという現行制度が、適当であろうと考える次第であります (1962年4月25日第40回国会衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会第15号3頁)」と説明された。

93) 1962年4月28日第40回国会衆議院本会議第43号 (その一) 1060頁。

94) 1962年4月28日第40回国会衆議院本会議第43号 (その一) 1061頁。

### (3) 選挙運動期間短縮の理由付け

既に見たように、当初は事前運動を一部解禁する前提で採用されていた参院選の選挙運動期間短縮であるが、修正案で事前運動解禁の見送りが確定的となった後は、その正当性についてどのような説明がなされていたのか。

意外にも、事前運動を全面的に禁止したまま、参院選の選挙運動期間を25日から23日に短縮することに対して疑義が呈されたのは、衆参両院でただ一度きり、5月6日における中尾辰義（公明政治連盟）の質疑のみであり、政府からの短縮理由の説明もこのときだけであった。この場で中尾は安井自治相に対し、「選挙期間が、今度は二十五日から二十三日になったわけですが、何のために二日間削ったのか、全国区なんかとても二十五日でも一ぱい一ぱいなんです。一ぱいじゃない、足りないのです。それにまた二日削るというのは、どうも私は納得できない」、「答申案のほうには、それは事前運動を認める、事前運動を百回認めると、それならば私は二十三日はわかるけれども、それを今度は、修正案で事前運動は削って、そうしてまた二十三日に持ってきたんでは、これはもうとても全国区あたり忙しくてできはしません」と質問しているが<sup>95)</sup>、それぞれに対する安井自治相の回答は、次のようなものであった。

今の二十五日がいいか、二十三日がいいか、いろいろ議論があるであろうと思いますが、今のあまり長い期間そういった選挙の期間を持つことはどうであろうという、いろいろな世論もあったように存じまして、これはひとつ事務的に見て、これならでき得るし、選挙期間もこの程度でよかろうといったようなことで、主として答申の線を尊重して、これならばおかしくあるまいというので取り上げたわけであります。非常に絶対の根拠というのはこれにはないと私は思っております。

---

95) いずれの質問も、1962年5月6日参議院地方行政委員会第34号14頁より。



選挙の期間というものは、なるべく短くやって能率的にやれというのが答申の主たる御趣旨でもあったように思いまして、この各方面の意見を尊重して二十三日という、わずか二日でございますが、縮めたわけでございます。<sup>96)</sup>

短縮の理由をまとめると、①短縮を求める世論の声、②事務的にも許容範囲である、③「なるべく短くやって能率的にやれ」という答申の趣旨を尊重した結果、の3点であるが、「絶対の根拠というのはこれにはない」という自治相の私見に表れているように、1962年改正で述べられた短縮の理由はおざなりなものであった。例えば③については、少なくとも答申を読む限り「なるべく短くやって能率的にやれ」という趣旨の文言は確認されないし、審議会の議事録を振り返っても、そのような主張を開陳しているのは小林をはじめとする与党特別委員のみである<sup>97)</sup>。

#### (4) 選挙運動期間短縮を巡る政党競合

1962年改正は1958年改正と同様、政府が公的諮問機関の答申を基に与党自民党と調整しつつ法案を作成・提出する内閣提出法案の体裁をとっており、与野党の事前の合意形成も行われていない。そのため、1958年改正と同じく、国会段階において、与野党間で改正案を巡って激しい対立が続くことになったのである。

もっとも、選挙運動期間の短縮に限定すれば、国会の場で明確に期間短縮に対する反対意見を表明したのは、本改正の直前に結成された公明政治連盟(後の公明党)だけであった。1958年改正で衆院選の選挙運動期間短縮に強く反対していた社会党や、1960年に社会党から分裂して結成された民社党も、本改正では期間短縮について何も意見を表明していない。むしろ両党は、元々、運動期間を短縮する理由として挙げられていた事前運動一部解禁規定

96) いずれの回答も、1962年5月6日第40回国会参議院地方行政委員会第34号14頁より。

97) 例えば『選挙制度審議会(第1次)選挙運動及び選挙管理に関する委員会(第1委員会)議事速記録』171-172頁を参照。

を批判しているし、事前運動一部解禁規定を改正案から削除する修正案が自民党から提出された際はこれを黙認している。したがって、本改正では事前の政党間合意こそなかったものの、結果的に、期間短縮に対する主要政党（公明政治連盟を除く）の姿勢は一致していたことになる。

## 6. 第十六次公選法改正（1969年）

1962年改正の際に重要な役割を果たした選挙制度審議会は、その後も第2次・第3次・第4次と設置され、その答申・報告は公選法改正案の素案作成の際も参考にされた。1969年6月23日に公布された「公職選挙法の一部を改正する法律（第十六次改正）」<sup>98)</sup>は、第5次選挙制度審議会の答申に基づいて行われた法改正である。本改正における改正項目は、テレビによる公営の政見放送の実施（150条）や供託金の増額（92条）、政党その他の政治団体による政治活動への規制緩和（201条の5～12）など56件に及ぶが、その中に、都道府県議選および指定都市議選の選挙運動期間の3日短縮（15日→12日）が含まれていた。

本案は第61回国会（1968年12月27日～1969年8月5日、会期延長72日）に提出されたが、本国会の重要法案としては大学運営に関する臨時措置法案や健康保険及び船員保険法改正案、防衛庁設置法及び自衛隊法改正案等が挙げられる。また本国会に提出された193件の法律案のうち、34.7%にあたる67件が成立している。

### (1) 公選法改正の経緯

1966年11月11日に設置された第5次選挙制度審議会は、1964年9月15日に佐藤栄作首相から発せられた「選挙区制その他選挙制度の根本的改善をはかるための方策を具体的に示されたい」との諮問を受け継ぎ、審議を開始した。選挙運動を中心とする選挙制度一般の改善は第二委員会の所轄とされ、主に

---

98) 1969年改正における詳細な改正点については大林（1969）を参照。

第4次審で議論された問題を継続審議することとなったのだが、第4次審の反省を生かし、第5次審では、選挙区制について主に審議する第一委員会において選挙区制に関する具体的改善案が作成された場合の答申（「政党本位の選挙に関する改善策」）と、第一委員会で成案が得られず中選挙区制が維持される場合の答申（「現行選挙制度の改善策」）の2つを作成することとされた（二井 1975, 369）。結果として、第一委員会が期限までに選挙区制に関する具体的結論を取りまとめることができなかったため、「選挙区制その他の選挙制度の根本的改善策が実現されるまでの間、差し当って現行選挙制度の改善（自治省選挙部選挙課編 1980）」を期することを目的として、後者の答申が1967年11月2日に提出されることとなった。

自治省は1967年11月に提出された第5次審の答申を基に公選法改正案の要綱を作成し、それから4か月後の1968年2月23日、自民党の選挙制度調査会と要綱の内容について協議しているが、その場でさっそく自民党側の反対に遭い、答申の重要な柱とされた文書活動の自由化と第三者主催演説会の自由化が見送られることとなった<sup>99)</sup>。とはいえ、自民党選挙制度調査会は確認団体による戸別訪問の解禁を認めたわけであるが、3月13日に開かれた自民党のブロック会議において、参院議員から「参院選を目前に選挙運動の形態を変えるのは困る」という趣旨の反対意見が続出したため<sup>100)</sup>、最終的に確認団体による戸別訪問もまた見送りとされた。その結果、審議会答申のうち、選挙運動の自由化については個人演説会の回数制限撤廃のみが反映された公選法改正案が5月10日、内閣によって第58回国会に提出されたものの、既に会期末が迫っていたため、審議未了・廃案となった。

公選法改正をめぐる動きが再び活発化したのは、翌1969年3月であった。

99) 1968年2月24日朝日新聞朝刊「文書自由化見送り 公選法改正で自治省方針 自民調査会の提案のむ」。

100) 1968年3月19日読売新聞朝刊「戸別訪問自由化 今国会見送りの公算 自民、異論強まる “金がかかり過ぎる” 法文化作業は中断」、同年3月24日朝日新聞朝刊「行悩む『戸別訪問の自由化』 お流れの色濃厚 参院自民党 選挙から強い反対」。

3月17日、自民党は自治省の選挙法担当者を招いて選挙制度調査会を開き、前国会で廃案となった公選法改正案の再提出について協議している。その後、約1か月にわたって自民党と自治省の間で数度の協議が行われたのち、4月23日には衆院特別委で理事懇談会が開かれ、野党（社会・民社・公明）を交えて公選法改正案について協議する運びとなった。理事懇談会は5月14日まで継続して行われ、協議の結果、供託金の金額以外の争点については与野党間で合意が形成され、その合意をもとに、政府は5月20日に公選法改正案を閣議決定し、翌日衆院へ提出している<sup>101)</sup>。

1951年改正や1952年改正と同じく、事前に与野党間で合意形成がなされていたため、法案審議はスムーズであった。6月4日には衆院特別委において趣旨説明が行われ、翌々日には質疑と採決（修正案を含む）が同時に行われている。12日には、衆院本会議でも採決が行われた。参院においても、6月11日に特別委で趣旨説明が行われたのち、3回の質疑を挟んで6月18日に採決が行われている。そして20日、参院本会議において採決が行われ、改正公選法は可決された。質疑に要した日数は衆参合わせて5日であり、また、衆参両院の特別委における採決は、いずれも全会一致であった。

## (2) 選挙運動期間短縮が組み込まれた経緯

本改正案は1962年改正と同様、選挙制度審議会の答申を基に作成されたものであるため、まずは審議会答申から確認したい。1967年11月2日に第5次選挙制度審議会が提出した答申は、立候補制度に関する事項、選挙運動に関する事項、選挙期間中の政党その他の政治団体の政治活動及び選挙運動に関する事項、の3つに大別され、選挙運動に関する事項は、さらに選挙運動の方法の合理化・選挙公営制度の合理化・選挙運動費用の合理化の3つに分けられる。選挙運動期間の問題に関連するのは選挙運動の方法の合理化であるが、この点について答申は、①文書活動は合理的な制限を除き自由化するこ

---

101) 1969年5月23日朝日新聞朝刊「基本課題を避けた公選法改正」。

と、②第三者主催の演説会に関する制限を緩和すること、③個人演説会の回数制限を撤廃すること、④一定の条件のもと、確認団体による戸別訪問を可能にすること等を求めており、選挙運動規制を自由化することを主なねらいとしていることに特徴がある<sup>102)</sup>。そして肝心の選挙運動期間であるが、第1次審議会とは異なり、今回は選挙運動期間には触れていない。

既に述べた通り、政府は第5次審議会が提出した答申を基に公選法改正案の要綱を作成、自民党と協議の上で法案化し、第58回国会に提出しているが、この時点では、改正案の中に選挙運動期間に関する規定は確認できない<sup>103)</sup>。つまり、1968年時点では改正すべき項目として選挙運動期間の短縮は想定されていなかったことになる。

選挙運動期間短縮が現実味を帯び始めるのは、翌年3月17日に行われた自民党と自治省による合同協議からである。3月17日の朝日新聞はこの協議について、「自治省側は、昨年の国会で廃案になった公選法改正案に、新たに(略)②都道府県議会議員選挙の選挙運動期間が現在は十五日だが、十二日間ぐらいに短縮する、の二点を加えたいとの考えを明らかにした」と報じている<sup>104)</sup>。また日経新聞は、自治省が短縮の理由として、「都道府県議会の選挙運動期間は十五日間であるが、これは衆院議員選挙運動期間が二十五日間であったときのものであり、衆院議員の運動期間が二十日間となっているので、これに見合うよう都道府県議会の運動期間も十二日程度に短縮したい」<sup>105)</sup>と述べたと報じている。運動期間を3日短縮する自治省の主張は、最終的に作成・可決された改正案の内容とも一致していることから、このタイミングで新たに追加されたものと推測される。

これまで確認した5つの期間短縮の事例では、全て議員側からの要望で選

102) 第五次選挙制度審議会の答申そのものについては自治省選挙部選挙課(1980)を、その内容の詳細な解説については大林(1968)を参照。

103) 1968年5月15日第58回国会衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会第8号10頁参照。

104) 1969年4月6日朝日新聞朝刊「自民、九日に具体策検討 公選法改正案」なお、もう1つの追加項目は、怪文書の取り締まりなど選挙の自由妨害罪を強化するもの。

105) 1969年3月17日日本経済新聞夕刊「演説にテレビ活用 公選法改正案 今国会提出へ」。

選挙運動期間が短縮されてきた。しかしながら、本改正で初めて、自治省側からの要望で期間短縮が改正案に盛り込まれることとなったのである。

なお、公選法改正案をめぐる自民党と自治省との折衝はその後1か月にわたって繰り返し行われているが、その間、選挙運動期間について、興味深い動きが見られる。先程述べた通り、都道府県議選の運動期間短縮は自治省側からの要望であったが、これに便乗する形で、自民党側から衆院選・参院選・知事選の運動期間も短縮するよう、自治省に申し入れが行われている。例えば4月5日には、「選挙運動期間は衆院選挙の場合、現行の二十日間を五日程度減らすべきだとの意見が大勢を占め」ており、期間の短縮を自治省に要求していたことを朝日新聞が報じている<sup>106)</sup>。この要求は結果的には改正案に盛り込まれなかったが、自民党内においても、選挙運動期間の短縮を求める声が根強かったことが読み取れる。

### (3) 選挙運動期間短縮の理由付け

1969年改正において、選挙運動期間を短縮する理由は何と説明されたのか。会議録を振り返ると、「選挙運動について、その合理化をはかることといたしました。まず、都道府県議会議員及び指定都市の議会議員の選挙運動期間を十二日間に短縮することといたしました」<sup>107)</sup>としか説明されておらず、また国会審議の場でも期間短縮に関する質疑が1つも行われていないため、詳細な理由は残念ながら確認できない。したがって、他の事例とは方法が異なるが、当時の自治官僚の見解を確認することで、その代わりとしたい。

本改正については、当時の自治省行政局選挙部選挙課の大林勝臣が、『時の法令』に「公職選挙法（選挙運動関係）の改正」と題する論考を寄稿、解説を行っており、選挙運動期間短縮にも触れている。本改正においては、自治省からの提案で期間短縮が改正案に盛り込まれたため、自治官僚である大

106) 前掲注104、1969年4月6日朝日新聞。また同様の報道を、4月5日毎日新聞夕刊「自民、改正案で協議—公営のTV政見放送で意見が一致」が報じている。

107) 1969年6月4日第61回国会衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会第7号4頁。

林の説明は十分信頼に足るであろう。大林は、今回の期間短縮について以下のように説明している。

都道府県議会議員の選挙区は、郡市の区域によることが建前とされているため、市部においては市長選挙と同一の区域において選挙が行われることとなる関係上、市長の選挙運動期間との均衡を図るとともに、最近の郡部における交通事情の発達をも考慮して選挙運動期間を三日短縮することとされたのである（大林 1969, 2）。

大林の説明によれば、期間短縮の理由は、他の選挙（市長選）の選挙運動期間との兼ね合いと、交通事情の発達の2つとされた。1958年改正や1962年改正と比べると、簡素な理由である。

#### (4) 選挙運動期間短縮を巡る政党競合

1969年改正は、1958年改正や1962年改正と同じく、政府が公的諮問機関の作成した答申を基に与党自民党と調整しつつ、法案を作成・提出する内閣提出法案の体裁をとっている。もっとも、1958年改正や1962年改正では、国会に法案が提出されるまでの間に与野党間で事前の合意形成が行われず、それも一因となって激しい与野党対立が生じたのに対し、1969年改正においては、法案提出前に与野党による合同協議の場が持たれ、その場で合意が形成されている。したがって、国会段階においては、改正案に対する与野党間の意見対立はほとんど見られない。

立法経緯で確認したように、本改正にあたっては、1969年4月23日から5月14日まで衆院特別委が理事懇談会を開き、与野党が合同協議を行っている。理事懇談会は非公開であるため協議の内容は不明であるが、当時の報道によると、選挙公営によるテレビ政見放送の対象に無所属候補を含めるか否か、また、供託金の増額の幅をどの程度に設定するか等が主な争点となっていたようである。もっとも、最終的に供託金の金額以外の争点については、与野



党間で合意が形成されていたという<sup>108)</sup>。したがって、都道府県議選の選挙運動期間短縮には、各党間で大きな意見の相違はなかったと考えられる。それは、本改正案が衆院特別委と参院特別委において、全会一致で可決されていることから明らかであろう。

## 7. 第二十四次公選法改正（1983年）

1983年11月29日に公布された「公職選挙法の一部を改正する法律（第二十四次改正）」<sup>109)</sup>は、「選挙制度の改善を図るとともに、金のかからない選挙の実現に資するため」<sup>110)</sup>、立候補届出期間の短縮（86条および86条の2）や立会演説会制度の廃止（152条～160条）など、計40件にわたって公選法を改めたものである。本改正の最大の特徴は、公選法の沿革上、最大規模の選挙運動期間短縮が行われていることである。本改正において期間短縮の対象とされた選挙とその短縮幅を示したのが表4であるが、公選法の規定する全ての公職選挙の選挙運動期間が2～3割短縮されたことがわかるだろう。後にも先にも、これだけの規模で期間短縮が行われたことはない。

表4 1983年改正における各選挙の選挙運動期間短縮

	改正前期間	改正後期間	短縮幅とその割合
衆議院選挙	20日	15日	5日（25.0%）
参議院選挙	23日	18日	5日（21.7%）
都道府県議会選挙	12日	9日	3日（25.0%）
都道府県知事選挙	25日	20日	5日（20.0%）
指定都市議会選挙	12日	9日	3日（25.0%）
指定都市の長の選挙	20日	15日	5日（25.0%）
一般市議会及び長の選挙	10日	7日	3日（30.0%）
町村議会及び長の選挙	7日	5日	2日（28.5%）

108) 1969年5月15日読売新聞朝刊「公営で無所属候補も テレビ政見放送 最終的に一致」。

109) 1983年改正の詳細については、久保田（1983）と幸田（1984）を参照。

110) 1983年10月4日第100回国会衆議院本会議第7号2頁。

本案は第100回国会（1983年9月8日～1983年11月28日、会期延長12日）に提出されたが、本国会の重要法案としては本案の他、行革関連6法案（国家行政組織法改正案等）や防衛庁設置法及び自衛隊法改正案が挙げられる。また本国会に提出された22件の法律案のうち、63.6%にあたる14件が成立している。

### (1) 公選法改正の経緯

自民党選挙制度調査会は、かねてより金のかからない選挙の実現を目指し、公選法の諸問題について独自に調査を進めていた。1982年2月には、選挙制度調査会（後藤田正晴会長）が翌年春の統一地方選および6月の参院選での実施を目指し、各種選挙の選挙運動期間短縮と立会演説会の回数削減の2点を主とする公選法改正を検討し始めたことを、複数社が報じている<sup>111)</sup>。もっとも、同時期に進められていた参院の選挙制度改革法案（全国区の廃止および比例区の導入）の国会審議が大詰めとなっており、こちらの成立の目途がつくまで、一旦保留とされた。

再び公選法改正が検討されるのは1983年に入ってからであるが、1983年以降の動きは与党内においてトップダウンで進められたようである。例えば2月14日の日経新聞は、「政府・自民党首脳」が自治省と選挙制度調査会（天野公義会長）に対し、法改正作業を進めるよう指示したことを報じている<sup>112)</sup>、4月21日の読売新聞と日経新聞は、同月20日、「政府首脳」が選挙運動期間を短縮する公選法改正案の次期国会（第100回国会）提出を仄めかしたことを報じている<sup>113)</sup>。なお、政府首脳は当時の官房長官である後藤田（前

---

111) 1982年2月18日日本経済新聞朝刊「選挙運動を簡素化、期間を2～3日短縮し立会演説会減らす——自民、臨時国会に法案」、同月22日朝日新聞朝刊「選挙運動 二～五日短く 立会演説会廃止も検討 自民調査会」、同月28日読売新聞朝刊「選挙制改革 自民急ピッチ 統一地方・参院選同時も 首長多選は4、5期メド」。

112) 1983年2月14日日本経済新聞朝刊「政府・自民、公選法改正案を国会提出——新全国区は記号式投票、運動期間も1割短縮」。

113) 1983年7月1日読売新聞朝刊「比例代表制の見直し 自民が正式議題に 首脳方針」。

選挙制度調査会会長)、自民党首脳は幹事長の二階堂進を指すと推測される。

指導部から指示を受けた選挙制度調査会は7月9日、前年に検討した項目を基に公選法改正案の作成を開始し、23日には仮原案を固めたうえで、8月から9月にかけて野党との非公式折衝を進めている。当時の報道によれば、共産党が絶対反対、社会党が基本的に反対の姿勢を示した一方で、民社党、公明党は概して理解を示していたものの、判断を決めかねていたようである<sup>114)</sup>。最終的には、9月8日に改正案の原案が決定された。

9月14日には、天野調査会会長が正式決定された原案を二階堂幹事長に報告しているが、幹事長からこの場で、「(改正案は)“別格”の法律なので、早く成立させてほしい」との注文とともに、10月12日のロッキード判決の前に公選法改正を実現させるよう指示を受けたことが明らかにされている<sup>115)</sup>。指示を受けた天野は、同月16日の選挙制度調査会正副会長会議を開いて改正案の要綱を決定、20日にはこの要綱を総務会にかけたうえで、公選法改正案として国会に提出することで総務会の了承を得た。そして本改正案は同日、議員提出法案として第100回国会に提出される。

本改正案には全ての野党が反対に回っていたものの、ロッキード判決および解散総選挙との都合上、国会審議は駆け足で進められた<sup>116)</sup>。衆院特別委での質疑に充てられた日数は僅か2日で、委員会採決はロッキード判決と同日の10月12日、全ての野党が欠席する中で行われた。本案は11月17日の衆院本会議で可決、参院に送付されたが、参院特別委でも質疑には2日しか充てられていない。なお、11月26日には野党から改正案に対する修正案が提出されているが、賛成少数により否決されている。参院においては、本案は26日

---

114) 1983年9月18日朝日新聞朝刊「対立呼ぶ公選法改定」。

115) 1983年9月15日日本経済新聞朝刊「公選法改正、『10.12判決』前成立急げ——自民幹事長が指示」、同日毎日新聞朝刊「『田中判決前に公選法改正案成立を』二階堂幹事長が指示」。

116) なお、田中元首相に対する地裁の判決言い渡し日は1983年6月27日の時点で10月12日に確定されており(1983年6月27日朝日新聞夕刊「『田中判決』10月12日 ロ事件公判 東京地裁が決定」、衆院総選挙の投票日は11月12日時点で12月18日と確約がなされている(1983年11月13日朝日新聞朝刊「首相に投票日確認 衆院議長野党党首に明言」)。

の委員会採決、続く28日の本会議採決で自民党および新自由クラブの賛成多数により可決された。同日中に衆院が解散されているが、本改正の適用時期は衆院選および参院選については法律施行の日(11月29日)以降とされていたため、12月3日に公示された第37回総選挙は、選挙運動期間は改正案通り15日間、投票日は18日とされた。

## (2) 選挙運動期間短縮が組み込まれた経緯

選挙運動期間短縮が現実味を帯び始めるのは、自民党選挙制度調査会が公選法改正を検討し始める1982年以降であるが、同年2月22日の朝日新聞によると、この時点では「知事・参院選を二十日間程度、衆院選は十七日程度に短縮、その他の地方選挙も二、三日間日数を削る案が有力」<sup>117)</sup>で、いずれの選挙も2～3日の期間短縮が想定されていたようである。つまり、実際に国会に提出された改正案よりも、短い短縮幅が想定されていた。なお、短縮の理由は「選挙運動資金がかかるので、短くならないか」とのことであった。

1983年に入り、再び選挙運動期間短縮が自民党内で議論に挙がった際も2～3日期間を短縮する案が基礎とされ、7月23日に選挙制度調査会が作成した原案でも衆院選で3日(20日→17日)、参院選で3日(23日→20日)の短縮とされたが、興味深いことに、以後自民党内での検討や野党との協議を通し、原案の短縮幅は段階を経て長くなっていく。新聞報道からは、与野党協議の開始以降まとめられた8月13日の基本方針では衆院選5日(20日→15日)、参院選3日(23日→20日)の短縮とされ、さらに9月8日に正式決定された改正案の原案では衆院選5日(20日→15日)、参院選5日(23日→18日)の短縮とされており、徐々に短縮幅が広がっていることが確認できる<sup>118)</sup>。

---

117) 前掲注126、1982年2月22日朝日新聞。

118) 1983年7月24日朝日新聞朝刊「選挙運動期間 衆・参は3日短縮 政府・自民原案固める 野党側と折衝へ」、8月14日毎日新聞朝刊「衆院15日、参院20日 公選法改正で基本方針 選挙期間など短縮 自民調査会」、9月9日朝日新聞朝刊「国政選挙は五日短縮 公選法改正 自民が原案決定 立会演説会を全廃」。なお地方選の期間短縮に関する記述は確認できなかった。

この背景には、一部野党の歩み寄りの姿勢があったと推測される。本件については、1982年4月12日の日経新聞が「(選挙運動期間の短縮に関しては)野党の一部からも賛意が寄せられている」との調査会幹部の発言を報じているように<sup>119)</sup>、当初、野党が一丸となって期間短縮に反対していたわけではなかったことがわかる。後述するように、国会審議の場では社会党と共産党が期間短縮に反対していた一方で、自民党と連立を組んでいた新自由クラブは当然として、民社党もこれに賛意を示し、公明党もある程度理解を示している。もっとも、上記野党が理解を示していたのは期間短縮についてのみだったようで、改正案の扱いについては、先に定数は正を行うべきであるとの理由から反対を表明する政党がほとんどであった<sup>120)</sup>。

### (3) 選挙運動期間短縮の理由付け

それでは、1983年改正では選挙運動期間を短縮する理由として、何と説明されたのか。10月5日の衆院特別委員会における質疑で、提出者の一人である片岡清一（自民党）が以下のように述べている。

御承知のように衆議院において選挙運動期間二十日、それから参議院において二十三日、これは衆議院の場合は、昭和三十三年に改正せられて二十日になってからすでに二十五年たっておる。(略) その間、交通機関それから道路が画期的に改善せられまして、もうへんぴなところへも自由に自動車が行ける、山の中へも短時間で行けるというように、交通が改善せられました。そのほかに通信機関においても、ラジオ、テレビ等の発達によって画期的な進歩が出てまいりまして、二十年、三十年前に比べまして、十分選挙運動が選挙民の方々に徹底できるという状況が出ておるわけでございます。そういうことを主眼にいたしまして、やはり時勢に即応するように、できるだけ選

119) 1982年4月12日日本経済新聞朝刊「難航必至の選挙制度改革——自民調査会、地方選を毎年秋に統一など方針固める」。

120) 1983年9月14日朝日新聞朝刊「自民の公選法改正打診 野党が反対表明」。

挙費用がかからない、金のかからない選挙、金のかからない選挙ということ  
は選挙を正しくし、そして政治倫理を確立していく基本である、私はこうい  
うふうに思っております、そういう立場から今回それらの事情を勘案いた  
しまして、できるだけ金のかからない選挙、こういう意味で提案をいたした  
次第でございます。<sup>121)</sup>

片岡の説明では、選挙運動期間を短縮する理由は、交通・通信手段の発達  
と「金のかからない選挙」、ひいては政治倫理の確立の2つとされている。  
期間短縮の理由に政治倫理の確立が挙がるのは今回が初であるが、交通・通  
信手段の発達と金のかからない選挙実現という理由自体は、1958年改正とカ  
なり近い内容であることがわかるだろう。

#### (4) 選挙運動期間短縮を巡る政党競合

1983年改正はこれまでのいずれの公選法改正とも異なり、自民党所属議員  
による議員提出法案の形式をとっており、法案作成作業も全て自民党の選挙  
制度調査会において行われている。法案提出前に野党を交えた事前協議こそ  
行われているが、完全な合意形成までには至っておらず、そのため最終的に  
は国会段階で全野党が反対の姿勢を示す、典型的な与野党対立型の法案とな  
っている。

本案に対する野党各党の反対理由は概ね、①違憲状態にある定数は正を先  
議すべき、②有権者の声を取り入れるため選挙制度審議会や公聴会を開催す  
べき、③選挙運動規制の自由化にむしろ逆行する内容である、④解散総選挙  
が予想される直前に選挙法改正を行うべきではない、⑤社会党や共産党が審  
議を欠席している状態で選挙法は改正すべきではない、の5点であった。特  
に社会党は2点目の公聴会開催を要求し、開催が認められるまでは国会審議  
を欠席する姿勢を示しており、民社党や公明党は、社会党が欠席している状

---

121) 1983年10月8日第100回国会衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会第3号2頁。

況で選挙法改正を行うことに批判的であった<sup>122)</sup>。

もっとも、選挙運動期間短縮に対しては、各野党で見解が異なっていた。まず、社会党と共産党は法案提出前から採決に至るまで、期間短縮には反対している。また、公明党は以下に示した伏木和雄の発言に見られるように、他分野における選挙運動規制の自由化を前提とした期間短縮には理解を示しつつ、立会演説会を廃止し、さらに運動期間を短縮することに対し反対している。

私は、こういう規制が、自由化に向かってこういう拡大をしたから、だからこの部分は短縮しても、十分運動面で拡大できたからいいではないかという議論であるならば、まだそこに日にちの短縮ということも考えないわけではないんですが、何でもかんでもだんだんだんだん運動を規制しながら日にちを詰めてしまう、ここに一番問題があると思う。<sup>123)</sup>

他方、民社党は期間短縮に好意的な反応を示していた。民社党の姿勢については、10月5日、衆院特別委で開かれた質疑における中井洽の発言が参考になる。

日にちを短くするというについては大体党内でもいいんじゃないか、こういう議論が圧倒的に多いわけでございます。実際私自身の——私も余りたくさんの選挙をやったわけじゃありませんが、経験や、あるいはその間、運動を手伝ってくれる運動員の皆さん、こういった声を聴きましても、短くするというのは大変いいことだ、こんなふうに言われております。<sup>124)</sup>

---

122) もっとも、自民党が10月7日に行う予定であった委員会採決を10月12日に遅らせたことで、社会党は国会審議に復帰している（1983年10月8日朝日新聞朝刊「公選法特別委 判決日に採決方針」）。

123) 1983年10月5日第100回国会衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会第3号5頁。

124) 1983年10月5日第100回国会衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会第3号8-9頁。



中井の発言から、自民党が法案作成段階において短縮幅を段階的に拡張するなど強気の姿勢を示していたのは、民社党から支持を取り付けることが可能であると判断したからではないかと考えられる。例えば提出者の片岡（自民党）は、「(野党に) 私がいろいろ御相談をいたしました段階では、おやりください、反対はしません、実力を持って阻止するようなことはしないと、そんなことまで言っているのか悪いのか問題ですけども、そういう御意見もあるわけです」<sup>125)</sup>と述べている。

## 8. 第二十九次公選法改正（1992年）

1992年12月16日に公布された「公職選挙法の一部を改正する法律（第二十九次改正）」<sup>126)</sup>は、「選挙運動等の実情に鑑み、適切な選挙制度の実現を図るため」<sup>127)</sup>、公職にある間に収賄罪を犯し刑に処せられた者の公民権停止（11条）や供託金増額（92条および94条）、選挙公営の拡大、選挙犯罪関係の刑事裁判の迅速化（253条の2）など、計18項目にわたって公選法を改めたものである。本改正の改正項目には、各種選挙の選挙運動期間短縮、具体的には、衆院選で1日（15日→14日）、参院選で1日（18日→17日）、知事選で3日（20日→17日）、指定都市の長の選挙で1日（18日→17日）の短縮が盛り込まれていた。翌々年の1994年改正では、さらに衆院選の運動期間が2日（14日→12日）短縮されているが、この2度の改正により、衆院選の運動期間は5分の4に短縮されたことになる。

本案は第125回国会（1992年10月30日～1992年12月10日、会期延長2日）に提出されたが、本国会の重要法案としては本案の他、公選法改正案（第二十八次改正）や政治資金規正法改正案等が挙げられる<sup>128)</sup>。また本国会に提

125) 1983年11月25日第100回国会参議院選挙制度に関する特別委員会第3号33頁。

126) 1992年改正の詳細については、岡本・笠井（1993）及び田口（1993）を参照。

127) 1992年12月3日第125回国会衆議院本会議第6号3頁。

128) 第二十八次改正は衆院の定数は正を趣旨とするもの、政治資金規正法改正は政治資金パーティーの規制強化や政治団体の資産公開を趣旨とするもので、いずれも本改正と同日に公布されている。

出された50件の法律案のうち、40%にあたる20件が成立している。

### (1) 公選法改正の経緯

1980年後半から1990年代前半にかけて立て続けに発覚した汚職事件を受け、自民党内の若手議員を中心に、カネのかからない選挙・政治を実現するための「政治改革」を求める動きが見られるようになり、その動きが最終的に選挙制度改革（小選挙区比例代表並立制の導入）として結実したことは周知の通りであるが、本項で取り上げる1992年改正および次項で扱う1994年改正は、政治改革の流れの中に位置付けられる。前者は1992年、金のかからない選挙を実現するための当面の「緊急課題」として、さしあたり与野党間で合意形成が可能なポイントのみ改めようとしたもので、後者は「抜本改革」として、中選挙区制の改廃を試みたものである。

1992年改正のきっかけは共和汚職事件であった。1992年1月13日、自民党議員の阿部文男が北海道・沖縄開発庁長官時代、鉄骨加工会社共和から北海道における開発事業に関する請託を受け、また8000万円の賄賂を受け取ったとして、受託収賄容疑で逮捕された<sup>129)</sup>。そして17日、当時の首相宮澤喜一が本件について、「どうやったらカネがかからなくなり、必要なカネの透明性を確保するか、という問題がある。(略)急ぐので、政治改革協議会にお願いする。各党も同じ認識だと思う。選挙区制度や定数を忘れていいというのではなく、そういう問題に緊急性がある」と述べ<sup>130)</sup>、20日には自民党政治改革本部（長谷川峻会長）に対し、政治資金について検討するよう要請している<sup>131)</sup>。要請を受けた政治改革本部は29日、「新たな政治改革の推進に当たって」と題する文書を作成し、「現行の選挙制度のもとにおいても、緊急に対処すべき課題については短期に議論を集約し、当面の改革案としてとり

129) 1992年1月14日朝日新聞朝刊「阿部元長官を逮捕『共和』から受託収賄容疑」。

130) 1992年1月18日朝日新聞朝刊「宮澤首相の記者団との内政懇談」。

131) 1992年1月21日朝日新聞朝刊「政治改革は資金論議優先を 長谷川氏に首相が要請 法案分離は否定的」。

まとめ、実現を期す」ことを明らかにした<sup>132)</sup>。

改正案の具体的内容については、政治改革本部に設けられた選挙制度部会（石井一部会長）で検討されることとなった。選挙制度部会は2月7日に初会合を開き、その後週1回のペースで会合を行っている。本部会は3月10日には改正案の試案を作成、翌日、試案を政治改革本部幹事会に提出している。そして13日には、政治改革本部が試案を基に「緊急改革に関する答申」を作成、宮澤喜一首相に提出し、同日中に首相より、答申の内容について与野党協議を進めるよう指示を受けている<sup>133)</sup>。

同月17日には、国会内で自民・社会・公明・民社の国対委員長が会談し、公選法並びに政治資金規正法改正については、政治改革に関する非公式の政党間調整機関である、政治改革協議会（綿貫民輔座長）を開催したうえで検討項目を調整し、具体的内容は実務者会議（森喜朗座長）において検討することで合意した<sup>134)</sup>。以後6月まで、協議会および実務者会議が各10回ずつ開催され、6月3日には、18項目に及ぶ公選法改正案・政治資金規正法の改正案について、共産党を除く与野党間で合意が形成された。

6月中に与野党間で合意が形成されたものの、PKO法案の採決をめぐる与野党対立や1992年6月の参院選による影響で、公選法・政治資金規正法の改正案が実際に国会で審議されたのは12月に入ってからであった。12月1日、衆院特別委において公選法・政治資金規正法の法律案起草が行われている。法律案起草にあたって、各党から改正案に対する意見表明が行われているが、自民・社会・公明・民社が改正案に賛成、共産党が反対意見を表明している。意見表明後の採決では共産党を除く賛成多数で起草案が可決され、本案は委員長提出法案として衆院本会議に提出、3日の採決で可決された。また参院でも、12月8日に特別委において質疑と採決が、10日には本会議採決が行われ、本案は共産党を除く各党の賛成多数で可決された。会議録から確認でき

132) 1992年1月30日朝日新聞朝刊「自民党政治改革本部の政治改革に関する基本方針」。

133) 1992年3月14日朝日新聞朝刊「衆院定数削減へ努力 政治改革『基本方針』を答申 自民党」。

134) 1992年3月18日朝日新聞朝刊「政治改革協を3月中に開催 自民と3野党合意」。

る質疑の日数は、僅か1日であった。

## (2) 選挙運動期間短縮が組み込まれた経緯

公選法改正案に選挙運動期間短縮が組み込まれた経緯であるが、既に1992年2月25日に開催された選挙制度部会における改正案の検討段階で、改正項目に期間短縮が挙がっていたようである。報道によれば、同日の部会では「カネのかからない選挙の実現」のために、寄付行為の禁止や選挙運動期間の短縮、違反者への罰則強化等について、事務局で改正案の試案をまとめることが申し合わせられている<sup>135)</sup>。当該試案は3月10日にまとめられたが、当時の報道によると、衆参両院の選挙の運動期間を「2、3日短縮する」とされていた<sup>136)</sup>。実際の改正案と比べると、短縮幅が長めにとられていることがわかる。

その後、この試案を基に国会内で与野党協議が行われるわけであるが、5月29日には、衆院選で1日(15日→14日)、参院選で1日(18日→17日)、知事選で3日(20日→17日)、指定都市の長の選挙で1日(18日→17日)短縮することで与野党間合意が得られている<sup>137)</sup>。以上から、国政選挙の短縮幅を狭めるよう野党側から要求があったこと、また自民党がその要求を呑んだことが推測される。

## (3) 選挙運動期間短縮の理由付け

選挙運動期間短縮の理由については、12月8日に行われた参院特別委での

---

135) 1992年2月26日毎日新聞朝刊「自民党総務会、衆院定数は正に反発 政治改革の基本方針作り難航」。

136) 1992年3月11日朝日新聞朝刊「野放しポスター全面禁止 公選法改正で自民部会案まとめる」、同日読売新聞朝刊「公選法改正の自民原案 事前ポスター禁止盛る 選挙違反は立候補制限」、同日毎日新聞朝刊「公選法改正骨子、違反の連座制や制裁を強化、自民政治改革本部党内には依然反発も」。いずれも「2、3日短縮」と報じており、具体的な短縮幅は不明。

137) 1992年5月30日朝日新聞朝刊「選挙運動期間の短縮など合意 政治改革実務者会議」同日毎日新聞朝刊「選挙運動期間の短縮で合意 与野党政治改革協議会」同日読売新聞朝刊「政治改革 与野党実務者会議 パーティー規制で合意 選挙期間の短縮も」。

質疑において、法案提出者である松永光（衆院選挙特別委員長）から次のように説明されている。

選挙運動期間というのは長ければ長いほどいいというものでもありませんし、やはり適当な期間を定めて、その間に候補者の政策、人柄等々を十分有権者に知らしめる、そういう期間があればそれでよろしいのではなからうか。長すぎればいわゆる選挙管理費用といったものもかさんでくるわけでありまして、さような考え方のもとに、ご存知のとおり昨今は随分交通事情が改善をされてまいりました。またテレビその他の情報、通信機能というのも過去に比べるとというところ格段とこれは進歩、発達をしておりました、情報伝達が非常に早くなってまいりました。そういったことを考え、かつ経費の削減、こういったことも考えて、ご提案を申し上げましたように一日程度短縮するというふうにいたしました次第でございます。<sup>138)</sup>

松永は、運動期間短縮の理由として、①選挙管理費用の削減、②通信・交通手段の発達の2点を挙げている。1983年改正の際に説明された理由とほとんど同じであるが、「経費の削減」の対象として「選挙管理費用」が挙げられている点で異なる。

#### (4) 選挙運動期間短縮を巡る政党競合

公選法改正の立法経緯で確認したように、1992年改正では、1951年改正・1952年改正・1958年改正と同じく、事前に改正案に関する主要政党間の合意形成が行われている。そのため、国会段階においては、与野党間の意見対立はほとんど見られない。

選挙運動期間短縮をめぐる各党の姿勢については、1992年12月1日に衆院特別委で行われた各党の意見表明が参考になる。会議録を読む限り、公明党

---

138) 1992年12月8日第125回国会参議院選挙制度に関する特別委員会第2号3頁。

および民社党は選挙運動期間に言及していないものの、社会党の堀込征雄が「選挙運動期間の短縮、供託金の引き上げ、ポスターの掲示の責任者及び印刷者の記載業務等についても妥当と考えます」<sup>139)</sup>と述べているのを確認できる。日時が前後するが、11月22日の毎日新聞は運動期間短縮に関し、社会党幹部が「選挙運動の資金節約という点で各党の考えが一致した」と述べ、「各党の台所事情による方針転換」であると説明したことを報じている<sup>140)</sup>。前回改正である1983年改正では、野党とりわけ社会党が選挙運動期間短縮に強固に反対していたが、9年経って選挙運動期間を巡る構図は大きく様変わりしたことになる。

## 9. 第三十次公選法改正（1994年）

1994年2月4日に公布された「公職選挙法の一部を改正する法律（第三十次改正）」<sup>141)</sup>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」<sup>142)</sup>で、衆議院議員選挙区画定審議会設置法案や政治資金規正法改正案、政党助成法案と並び、「政治改革関連4法案」の1つとして国会に提出されたものである。引用部にあるように、本改正により、衆院選の選挙制度が中選挙区制から小選挙区比例代表並立制へと改められる（4条等）とともに、政党による選挙運動が大幅に緩和（130条等）された他、連座制の強化（251条の2）など、計195項目にわたって公選法が改められているが、その中に衆院選の選挙運動期間の2日短縮（14日→12日）

139) 1992年12月1日第125回国会衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会第3号23-24頁。

140) 1992年11月22日毎日新聞朝刊「政治改革のポイント・公選法改正 選挙期間短縮と迅速裁判」。

141) 1994年改正に関する研究蓄積は厚い。本改正の詳しい内容については林崎（1994）、安田（1994）、吉田（1994a）が、法改正を巡る政治過程については前田（1994）、成田（1997）が詳しい。

142) 1993年10月13日第128回国会衆議院本会議1頁。

が含まれていた。

本案は自民党下野後の第128回国会（1993年9月17日～1994年1月29日、会期延長45日）に提出されたが、本国会の重要法案としては本案の他、前掲の3法案や環境基本法案、行政手続法案が挙げられる。また本国会に提出された37件の法律案のうち、64.9%にあたる24件が成立している。

### (1) 公選法改正の経緯

1993年8月9日、非自民・非共産の8会派（社会党・新生党・公明党・民社党・日本新党・新党さきがけ・社会民主連合・民主改革連合）による連立政権（細川護熙首相）が成立する。周知の通り、本政権の最大の政治目標は、海部政権期から続く政治改革の実現である。それは、7月29日に発表された「連立政権樹立に関する合意事項」において、「①小選挙区比例代表並立制による選挙制度改革、②徹底した政治の腐敗防止のための連座制の拡大や罰則の強化、③公費助成等と一体となった企業団体献金の廃止等の抜本的政治改革関連法案を本年中に成立させる」<sup>143)</sup>と宣言されていることから、明らかであった。

細川内閣最大の政治目標とされた政治改革関連法案の法案化作業は、主に非自民8会派の代表者会議で行われ、8月26日には、要綱がまとめられるまでに至っている。その後、自治省が要綱を基に法案作成作業を進め、9月17日、自治省が作成した法案を政府が閣議決定し、第128回国会に提出した<sup>144)</sup>。そのため、本案は内閣提出法案の体裁をとっている。政府案の内容は以下の通りである。衆院選の選挙区制については、小選挙区比例代表並立制を採用し、定数配分は小選挙区250、比例代表250とすることとされた。与党内で意見の割れた投票方式は二票制を採用し、同時に記号式投票制の導入が盛り込まれた。また選挙運動に関しては、1952年改正で禁止された戸別訪

143) 1993年7月30日朝日新聞朝刊「連立政権樹立に関する合意事項」。

144) 1993年9月17日朝日新聞夕刊「政府、政治改革法案を国会提出 小選挙区比例代表並立制を導入」。



問の解禁が採用されている<sup>145)</sup>。

もちろん、結党以降初めて野党となった自民党が、連立与党の動きを座視していたわけではない。連立政権が成立した8月9日には、森喜朗幹事長が「定数を少しでも減らすべきで、海部内閣が提案した小選挙区300、比例代表171からスタートすべきだ」と述べ、海部内閣で作成された公選法改正案の内容を基に法案を作成し、次期国会に対案として提出する考えを示している<sup>146)</sup>。自民党案の作成は政治改革推進本部（前政治改革本部）で進められ、9月2日には要綱が確定<sup>147)</sup>、10月5日の総務会における党議決定を経て国会に提出された<sup>148)</sup>。自民党案の内容は、衆院選の選挙区制については与党案と同じ小選挙区比例代表並立制であったものの、定数配分は小選挙区300、比例代表171で、投票方式は一票制の自書式とされた。また、戸別訪問は従来通り禁止とされた。

政府および自民党提出の政治改革関連法案に関する委員会審査は10月18日から開始、以後土日を除いて毎日行われたものの、議論は平行線を辿るばかりであった。こうした状況の中で、11月中の衆院通過を目指す細川内閣は事態の打開を目指し、与野党協議の開催を検討し始める。10月29日には、細川が連立与党を構成する5党の党首と会談し、政治改革関連法案の今国会成立に向け、与野党間で折衝を行うための窓口設置を要請するとともに、了承を得ている<sup>149)</sup>。さらに細川は30、31日に与党各党幹部と個別会談を行い、与野党間に代表者協議を設け、その場で修正案の作成を行うことで合意を得ている<sup>150)</sup>。そして11月1日には自民党からも代表者協議について了承が得ら

---

145) 前掲注144、1993年9月17日朝日新聞。

146) 1993年8月10日朝日新聞朝刊「『自民が連立与党に対案を出すのは当然』政治改革で森幹事長」。

147) 1993年9月3日朝日新聞朝刊「自民、『得策』読み切れず 一票制など反対論も 政治改革案決定」。要綱の具体的内容についても、こちらの記事を参考にしている。

148) 1993年10月5日朝日新聞夕刊「政治改革で自民が法案を決定 戸別訪問解禁は見送り」。

149) 1993年10月29日朝日新聞夕刊「自民とトップ会談も 政治改革実現へ折衝促進 与党首脳一致」。なお5党は日本新党・新党さきがけ・社会党・新生党・公明党・民社党である。

150) 1993年11月1日朝日新聞夕刊「政治改革法案の対自民折衝 窓口設置で合意 与党会議」。

れ、両陣営からの代表者には、与党側から市川雄一公明党書記長、自民党から森喜朗幹事長が選出された。

与野党の修正協議は11月5日から同月16日まで続けられ、この場で合意に至った点のみ、政治改革関連法案に対する修正案に盛り込まれることとなった。修正案は16日中に衆院特別委に提出され、同日、原案とともに賛成多数で可決されている。採決前討論において、原案および修正案に対し反対討論を行ったのは自民党と共産党であったが、自民党代表者は「一定の成果を上げ得たことに、その御努力に、私は一応の評価をいたしたいと思います」<sup>151)</sup>と述べている。

参院における政治改革関連法案の審議は11月26日から開始されたが、委員会での実質的な質疑は自民党の抵抗および補正予算案の審議の影響で大幅に遅れ、12月24日開始とされた。参院での質疑は1994年1月19日まで、合計13回行われている。委員会採決は1月20日に行われ、自民・共産を除く賛成多数で可決された。

その後の流れはよく知られている通りである。1月21日、参院本会議にて政治改革関連法案の採決が行われたが、与党から18人の造反者が出たため、本案は反対多数で否決された。そのため26日に両院協議会が設置されたものの、与野党間の溝は埋まらず、28日には物別れに終わっている<sup>152)</sup>。事態を重く見た土井たか子参院議長は細川首相と河野総裁を議長公邸に呼び、トップ会談の場を持つよう提案、このあっせんを受け入れる形で、28日中に細川・河野によるトップ会談が開かれた。そしてこのトップ会談の場で、政治改革関連法案について、定数配分は小選挙区300、比例代表200とする、比例代表の集計単位は全国11のブロック制とする、戸別訪問は現行制度通り禁止する、等の修正を加えることで合意が結ばれた<sup>153)</sup>。会談後の記者会見で細川が「大

---

151) 1993年11月16日第128回国会衆議院政治改革に関する調査特別委員会第18号14頁。

152) 1994年1月28日朝日新聞朝刊「政治改革、両院協が決裂 与党、トップ会談求める 再議決の構えも」。

153) 1994年1月29日朝日新聞朝刊「政治改革に合意 細川首相・河野自民党総裁がトップ会談」。

幅に自民党案に譲った」と述べているように、合意の内容は、与党が自民党側に大幅に譲歩したものであった<sup>154)</sup>。本案は同日中に参院本会議にて採決にかけられ、与党および自民党の賛成多数により可決された。これにより、事実上、政治改革関連法案は成立に至ったのである<sup>155)</sup>。

## (2) 選挙運動期間短縮が組み込まれた経緯

1994年改正において、選挙運動期間の短縮を最初に改正点に掲げたのは自民党であった。1993年10月5日、国会に提出された自民党の政治改革法案では、衆院選の選挙運動期間の4日短縮(14日→10日)が改正項目の1つとして挙げられていた<sup>156)</sup>。前述の通り、森幹事長が改正案作成の際は海部内閣期に提出された公選法改正案を参考にするとして述べているが、海部内閣が提出した改正案には運動期間短縮は含まれていなかったため、期間短縮は1993年に入ってから新たに追加されたことになる。一方、政府・連立与党が作成した政治改革関連法案は、国会提出段階では選挙運動期間について何も触れておらず、現行の14日間を維持することとされた<sup>157)</sup>。国会の場合でも、後述のように佐藤観樹自治相が運動期間短縮に消極的な発言を行っているのを確認することができる。

このように、政治改革関連法案の国会提出段階では、連立与党は選挙運動期間短縮に慎重な姿勢を示しているのであるが、最終的に、衆院選の運動期間を2日短縮(14日→12日)する修正案を11月16日に提出している。この修正案は11月5日から16日にかけて行われた与野党代表者協議の結果、両者の

---

154) 1994年1月29日朝日新聞朝刊「『自民案に大幅に譲った』会見で細川首相 政治改革法案与野党合意」。

155) もっとも、この段階では修正合意の内容は法案に反映されていないため、修正合意の内容を反映させた政治改革関連法案の審議および採決は、第129回国会にて行われている。そのため、第129回国会では「公職選挙法の一部を改正する法律の一部を改正する法律」という奇妙な名前の法律が成立している。

156) 1993年9月3日朝日新聞朝刊「自民、『得策』読み切れず 一票制など反対論も 政治改革案決定」。

157) 前掲注144、1993年9月17日朝日新聞。

合意を得た箇所を法案化したものであるが、期間短縮についてはどのような協議が行われていたのだろうか。

代表者協議が行われる前の段階で、与野党から検討項目が提示されている。与党側からは、①衆院の総定数及び小選挙区と比例代表の定数配分、②戸別訪問の解禁、③小選挙区の政党要件、④地方議員と首長選挙の公営化の検討、⑤政党助成、の5項目が示された<sup>158)</sup>。つまり、連立与党はこの5点について、自民党との修正協議に応じる構えを見せたということになる。一方の野党側からは、連立与党が示した5項目に加え、投票方式（一票制）や比例代表の集計単位（都道府県ごとの集計）など16項目、計21項目を示している<sup>159)</sup>。この21項目は与党提出の政治改革関連法案と自民党案の相違点を全て挙示したものであり、中には選挙運動期間の4日短縮も含まれていた。

修正協議は全て非公式で行われたため、そこでの議論は当時の新聞報道から推察せざるを得ないが、選挙運動期間については、新聞報道からでもかなりの程度追跡が可能である。修正協議が初めて開かれた11月5日、与野党代表者がそれぞれの検討項目を提示し、議論を行ったようであるが、6日の朝日新聞では、運動期間を巡る代表者同士のやり取りが紹介されている。朝日新聞は、自民党代表の森が運動期間の4日間短縮を提示した際、与党代表の市川が「要するに選挙の管理執行の問題で、そこが解決されれば難しい問題ではない」と述べ、与野党の対立点にはならないと指摘、自民党側は「その通り」と応じるしかなかったと報じている<sup>160)</sup>。与党側が、運動期間はそもそも与野党協議における対立点にも上がらないと一蹴したわけであるから、自民党側はいわば肩透かしを食らった形になる。実際のところ、9日の代表者会議では、与党側から運動期間の1日短縮（14日→13日）を提示している<sup>161)</sup>。自民党はこの日与党から提示された条件を持ち帰って検討し、11

158) 1993年11月3日朝日新聞朝刊「定数配分など5項目を対象に自民党と折衝 連立与党が方針決定」。

159) 1993年11月5日日本経済新聞朝刊「政治改革法案、自民、21項目の修正要求」。

160) 1993年11月6日朝日新聞朝刊「自民、協議の主導権取れず 相違点21項目は『玉石混交』」。

161) 1993年11月10日日本経済新聞朝刊「与野党合意、公選法など罰則強化 企業献金も協議対象」。

日再び開かれた修正協議では、2日短縮を要求したようである。与党側は同日、この2日短縮に合意したため、修正案に運動期間の2日短縮が組み込まれることとなった<sup>162)</sup>。本件については、17日の朝日新聞社説で、「残念なのは、衆院の選挙運動期間の短縮など、足して二で割る方式が多すぎたことである」と批判されているが<sup>163)</sup>、表現そのものは言い得て妙である。

### (3) 選挙運動期間短縮の理由付け

短縮の経緯で確認した通り、自民党案には衆院選の運動期間の4日短縮が盛り込まれていたわけであるが、この点については、1993年10月13日に提出者の三塚博（自民党）が「現行期間は指定都市の長と同じところでありますが、この際、人口規模においてほぼその半分となることから、四日間短縮の十日間としているところであります」<sup>164)</sup>と説明している。つまり、小選挙区制を採用することで選挙区の地理的範囲が縮小するため、選挙運動期間は10日でも問題ないという主張である。他方で、この時期の連立与党の選挙運動期間に対する見解は以下のようなものであった。自民党の米田健三からの「(修正で) 選挙運動期間を短縮するお考えはありませんか」との質問に対し、自治相の佐藤観樹は

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ということもやはり考慮しなければなりませんし、政見放送の実施とかあるいは選挙公報の発行など、具体的な選挙の執行、管理の面におきましてもなかなか困難な面が生じてまいりますので、短縮ということにつきましては慎重に検討する必要があると考えております。<sup>165)</sup>

162) 1993年11月12日朝日新聞朝刊「政治献金、5万円超は公開 選挙運動は12日間に 与野党合意」。

163) 1993年11月17日朝日新聞朝刊「合格点はやれない修正法案」。

164) 1993年10月13日第128回国会衆議院本会議第4号5頁。

165) 1993年10月14日第128回国会衆議院本会議第5号19頁。

と回答している。つまり佐藤は、有権者の事情と選挙管理の事情の2面から、選挙運動期間の短縮には消極的な姿勢を示したのである。

他方で、10月27日には日本新党の山田宏が、イギリスの選挙を例に引きながら自民党案について「イギリスは（一選挙区あたり）五万から七万ぐらいで三週間もやっているのに、日本の場合は、四十万人も有権者がいながらさらに十四日間を十日に短くするということで、こういったことをやると、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んじゃないかこういう危惧を抱いているんですけども、選挙期間を短くされた理由をお聞かせいただきたいと思います」<sup>166)</sup>と質問しているが、これに対し、提出者の伊吹文明（自民党）は以下のように回答している。

今までの日本の選挙運動というものをすべて否定してしまって、英国と全く同じような状況で白地に絵をかくのならおっしゃったとおりにしたらいいいと思うのですが、残念ながら戸別訪問も、英国の人たちの社会に対する規範と日本人の社会生活に対する考え方、あるいは他人対他人との間の付き合いの持ち方、これがみんなやはり違いますよね。だから、むしろ、比例の選挙がありますから、私は十日ぐらいでもいいのかなという気持ちがあるんですけども、今度は従来の中選挙区よりはるかに小さな選挙区になるわけですね、小選挙区そのものは。だから私は、日本人の今の選挙運動に対するこの迷惑さという部分も考えれば、十日でも本当は長いんじゃないかなというぐらいの気がして、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ようなメディア、メディアというのか、手法というのがかなりあるということを引きずっているということを考えますと、ちょっと、長くしろという意見には私は余り賛成じゃない。<sup>167)</sup>

166) 1993年10月27日第128回国会衆議院政治改革に関する調査特別委員会第10号2頁。

167) 1993年10月27日第128回国会衆議院政治改革に関する調査特別委員会第10号3頁。

あくまで伊吹個人の見解ではあるが、彼は趣旨説明で述べられた地理的範囲の縮小に加え、日本における選挙運動の特殊性（およびそこから生じる「迷惑さ」）と比例代表制の存在を挙げている。前者はいわゆる選挙公害論であるが、後者は今回初めて確認された説明である。比例代表制の導入がなぜ運動期間の短縮に結びつくのかを伊吹は説明していないが、1つの観点として興味深い。

#### (4) 選挙運動期間短縮を巡る政党競合

1994年改正は、1958年改正・1962年改正・1969年改正と同様、公的諮問機関の答申を下敷きに、政府が与党と調整を重ねつつ法案を作成・提出する内閣提出法案の体裁をとっている。1994年改正では、1958年改正や1962年改正と同じく事前の与野党協議が行われていないため、国会段階では与野党が激しく対立している。さらに、参院本会議における採決の際に社会党から造反議員が出たことからわかるように、連立与党内でも意見の不一致が見られた。また共産党も、改正案に強く反対していた。このように、1994年改正を巡っては、各政党が衆院選の選挙制度について独自の主張を有していたこともあり、各党の意見調整は困難を極めた。

選挙運動期間についても、当初、連立与党と自民党の間には相当の見解の相違があった。短縮の経緯で確認した通り、連立与党は現行14日の維持を想定していた一方で、自民党は10日への4日短縮を主張している。佐藤自治相も国会の場で、有権者と選管の立場から、期間短縮は慎重に検討すべきと述べているし、連立与党の議員から自民党案提出者に対し、批判的な質問も投げかけられている。

しかしながら、年内中の政治改革関連法案の衆院通過が危ぶまれるようになり、1993年11月から細川首相の提案による与野党間修正協議が始まると、連立与党は選挙運動期間を自民党に対する交渉カードの1つとして用いるようになる。すなわち、交渉の場において連立与党は先手を打って選挙運動期間の1日短縮を提示し、その翌日、自民党が2日短縮を要求すると、そのま



ま2日短縮を受け入れているのである。朝日新聞の報道によれば、連立与党代表の市川公明党書記長は、選挙運動期間の問題を与野党の対立争点の1つとさえ認識していなかった。

修正協議が終了したのち、与野党間で合意が形成された点は修正案として11月16日、国会に提出されているが、採決前討論において、自民党は反対討論を行っている。もっとも、自民党代表者は選挙運動期間に関しては、「一定の成果を上げ得たことに、その御努力に、私は一応の評価をいたしたいと思います」<sup>168)</sup>と述べている。その意味で、1994年改正においては、選挙運動期間の短縮にのみ焦点を絞れば、最終的にはある程度の合意が与野党間で形成されていたと見てよいだろう。

#### Ⅳ. 考 察

本稿では、公選法制定から現在に至るまで、選挙運動期間がなぜ、そしてどのように短縮されてきたのかを、あらかじめ4つの焦点を定めたうえで、全事例(計9件)の過程追跡を通して確認してきた。各事例の過程追跡を行うにあたって設けた焦点は、次の4点である。第1に、公選法改正案はいかなる立法経緯を経て成立したのか。第2に、いかなる経緯で公選法改正案に選挙運動期間短縮が盛り込まれたのか。第3に、選挙運動期間を短縮するにあたり、短縮の理由は何と説明されたのか。第4に、選挙運動期間の短縮に関する政党関係はいかなるものであったか。本項では、以上4点について、全事例の過程追跡を通し明らかになった事項をまとめて考察することで、本稿の締めくくりとしたい。

表5と表6は、全事例の過程追跡によって明らかになった項目をポイントごとに一覧化したものである。順に確認していこう。

まず公選法改正の立法経緯についてであるが、本稿で扱った9件の事例は、

---

168) 1993年11月16日第128回国会衆議院政治改革に関する調査特別委員会第18号14頁。

その経緯により、大きく3つに区分することができる。1951年改正・1952年改正・1956年改正は、いずれも特定の選挙を想定した法改正であり、また、全て委員会で事前に与野党協議を行い、与野党間で意見のまとまった箇所のみを法案化する委員長提出法案の形態をとっている。他方、1958年改正・1962年改正・1969年改正・1994年改正は、いずれも選挙制度調査会あるいは選挙制度審議会といった、選挙法に関する公的諮問機関の答申を法制化することを目的として行われた法改正であり、いずれの法律案も答申をある程度基礎にした内閣提出法案である点で共通している。そして1983年改正・1992年改正は、何らかの汚職事件を背景に、カネのかからない選挙の実現あるいは政治倫理の確立を目的とするものであり、議員提出法案として国会に提出されている点で共通している。

次に選挙運動期間短縮の経緯であるが、1969年改正を除く全ての法改正において、期間短縮を主導したのは現職の議員あるいは政党勢力であったことが明らかになった。1951年改正から1956年改正までの3つの改正は、社会党を含む政党間合意に基づく期間短縮であるので、具体的にどの政党が旗振り役であると断言はできないが、いずれも議員・政党主導によるものとみてよい。時期は離れるが、1992年改正も同様である。他方で、1958年改正・1962年改正・1983年改正・1994年改正の4つの改正に関しては、明確に自民党の

表5 選挙運動期間短縮を含む公選法改正の基本情報

名称	短縮の対象			会期	提出者	事前合意の有無	採決	質疑の日数
	衆院	参院	地方					
1951年改正			●	10回	委員長	○	自・社	3日
1952年改正	●		●	13回	委員長	○	自・社	6日
1956年改正		●	●	23回	委員長	○	自	5日
1958年改正	●			28回	内閣	○	自	11日
1962年改正		●		40回	内閣	×	自	18日
1969年改正			●	61回	内閣	×	自・社・民・公	5日
1983年改正	●	●		100回	自民議員	○	自・新自	4日
1992年改正	●	●	●	125回	委員長	○	自・社・民・公	1日
1994年改正	●			128回	内閣	×	自・社・民・公	27日

表6 選挙運動期間短縮の要点

	(1) 立法経緯	(2) 短縮の経緯	(3) 短縮の理由	(4) 政党関係
1951年 改正	・ 地方選に向けての調整 ・ 委員長提出法案	都議会への要請を受け、与野党協議の場で導入	経費・労力の節減	与野党で事前に合意
1952年 改正	・ 統一地方選の反省 ・ 委員長提出法案	自由党・改進黨・社会党の調整ののち導入	経費・労力の節減	与野党で事前に合意
1956年 改正	・ 参院選に向けての調整 ・ 委員長提出法案	自民党と両派社会党の調整ののち導入	①経費・労力の節減 ②事務手続きの問題	与野党で事前に合意 (左派社会党は消極的)
1958年 改正	・ 都道府県議選の区割り再編に関する選挙制度調査会答申の法制化 ・ 内閣提出法案	選挙制度調査会が作成した答申に対し、自民党が期間短縮を付け加える形で導入	①交通・通信手段の発達 ②政党活動活性化 ③選挙公営の拡大 ④事務手続きの問題 ⑤他の選挙運動期間との兼ね合い	社会党が反対
1962年 改正	・ 第1次選挙制度審議会答申の法制化 ・ 内閣提出法案	「事前運動を一部解禁する代わりに期間短縮」とした答申のうち、事前運動一部解禁を削除する形で導入	事前運動一部解禁のため	・ 社会党と民社党は黙認 ・ 公明党が批判
1969年 改正	・ 第5次選挙制度審議会答申の法制化 ・ 内閣提出法案	自民党と自治省の合同会議の場で、自治省から期間短縮を提案する形で導入	①他の選挙運動期間との兼ね合い ②交通・通信の発達	与野党で事前に合意
1983年 改正	・ ロッキード事件を背景とした、カネのかからない選挙の実現および政治倫理の確立 ・ 議員提出法案	自民党主導で導入	①経費・労力の節減 ②交通・通信手段の発達	・ 新自くと民社党が合意 ・ 社会党が反対 ・ 公明党が消極的
1992年 改正	・ リクルート事件を背景とした、カネのかからない選挙の実現および政治倫理の確立 ・ 議員提出法案	事前協議の場で、自民党・社会党・公明党・民社党の調整ののち導入	①経費・労力の節減 ②交通・通信手段の発達	与野党で事前に合意
1994年 改正	・ 衆議院選挙制度改革を主な柱とする政治改革の実現 ・ 内閣提出法案	期間短縮を主張する自民党に連立与党が譲歩する形で導入	(自民党によると) ①小選挙区制導入による地理範囲縮小 ②比例代表制導入 ③選挙運動の迷惑さ	・ 連立与党は当初反対 ・ 自民党が短縮を主張 ・ 与野党協議で合意

希望で期間短縮が公選法改正に盛り込まれたとあってよく、自民党主導型の法改正としてまとめることができる。ただし、全ての期間短縮が議員・政党によって行われたわけではない。前節で確認した通り、1969年改正では、自治省から期間短縮が提案されている。

選挙運動期間短縮の理由は少し複雑である。まず全体としては、経費・労力の節減が理由に挙げられることが最も多い（1951年改正・1952年改正・1956年改正・1983年改正・1992年改正）。特に初期の期間短縮においては、これが短縮の主な理由とされた。次に多く確認されるのは、交通・通信手段の発達（1958年改正・1969年改正・1983年改正・1992年改正）である。その他、複数の法改正において期間短縮の理由として挙げられたのは、他の選挙の運動期間との兼ね合い（1958年改正・1969年改正）、期間を短縮しても選挙管理事務に支障はない（1956年改正・1958年改正）、というものであった。特殊な理由としては、以前より政党活動が活発化しているため（1958年改正）、過去と比較すると選挙公営が拡大しているため（1958年改正）、事前運動を一部解禁するため（1962年改正）、小選挙区制導入により地理的範囲が縮小するため（1994年改正）等が確認される。

選挙運動期間短縮に関する政党関係については、想定された通り、期間短縮について与野党間で合意形成がなされていた法改正が多いことが明らかになった。事前に委員会の場で改正案の内容について与野党協議を済ませる、委員長提出法案型の1951年改正・1952年改正・1956年改正・1992年改正において、野党が運動期間の短縮に合意・賛成している。国会外で与野党が選挙運動期間短縮について合意を形成し、国会の場でほとんど運動期間に関する審議が行われなかったという点では、1969年改正や1994年改正も同様である。こうしてみると、全事例の半数以上において、与野党が選挙運動期間の短縮に合意していたことがわかるだろう。ただし、ほとんど全ての与野党合意には共産党が含まれていないことを特筆しておく必要がある。他方、期間短縮について明確に与野党の対立が生じたのは、1958年改正・1983年改正の2つであった。いずれの法改正も、突如として自民党が法改正の項目に期間短縮

を盛り込み、強行採決を試みた事例である。特殊な例が1962年改正で、与野党間で事前の合意形成はなされていなかったものの、社会党・民社党は期間短縮を事実上黙認している。

以上が、選挙運動期間を短縮した全事例に関する総括である。本稿の分析結果は、いくつかの重要な示唆を含んでいるが、本稿では、中でもとりわけ、①現職議員が持つ規制志向、②規制強化に対する野党の合意、③立法過程の閉鎖性の3点を強調したい。

既に述べた通り、本稿において行った公選法改正の過程追跡により、選挙運動期間を短縮する9つの法改正のうち、1969年改正を除く全ての法改正で、期間短縮の主導者が政党、言い換えれば現職議員であったことが確認されている。これは、公選法制定以来長らく現職議員が厳格な選挙運動規制を志向する傾向にあったことを示す、一証左であるといえよう。選挙運動規制について論じる多くの先行研究は、特に柚（1986）を参照しつつ、現職議員が自己の優位性を維持するために厳格な選挙運動規制の維持あるいはその強化を試みてきた、と述べてきた。しかしながら柚の研究は、1925年選挙法改正から1952年公選法改正までを扱ったもので、公選法改正については僅かしか触れられておらず、その後の展開は明らかにされていない。つまり、現行の選挙運動規制論のほとんどは、公選法制定以前の分析から得られた知見を基に展開されてきたといっても過言ではない。選挙運動規制の強化が戦後も現職議員主導で行われてきたことを明らかにした本稿の主張は、これまでみられた主張と意を異にするものではないが、選挙運動規制論を更新する材料となり得る。

また、本稿において行った過程追跡により、選挙運動期間短縮は自民党に代表される保守政党のみによって推進されていたわけではなく、社会党に代表される革新系野党もまた、一部ではこれを支持していたことが明らかになった。例えば社会党の場合、6件の法改正で期間短縮について与党との事前に合意を結んでおり、1件の法改正で期間短縮を黙認している。同様の傾向は民社党や公明党にも当てはまり、一貫して期間短縮に批判的な姿勢を示して

いたのは共産党のみであった。いくつかの先行研究、とりわけ海外の研究では、戦前における選挙法改正を分析した研究の知見を援用し、選挙運動規制は保守政党の政権維持のために維持・強化されたと述べられることがあるが、戦後、少なくとも公選法時代においてもこの主張を援用することには、慎重である方がよいと思われる。

最後に本稿が指摘したいのは、選挙法に関する立法過程の閉鎖性である。本稿が分析資料として多くの新聞記事を用いていることからわかるように、公選法改正案が作成されるまでのプロセスのほとんどは非公式の場で行われる。例えば1951年改正の場合、改正案の作成は速記録を残さない小委員会で行われており、今ではその場における議論は確認のしようがない。他方で、1983年改正のように自民党内で改正案が作成される場合も、法案作成は自民党内で行われるため、当時の新聞報道を確認もしない限り、そのプロセスを検討することはできない。しばしば、日本の選挙法について「議員本位の選挙法」との批判がなされることがあるが、このような立法過程の閉鎖性が、議員本位の性格をより強くしている原因の1つではないか。全国民が齊しく有権者として関与する選挙法であるからこそ、より開放的なプロセスを経て法改正がなされることが望まれる。

#### 参考文献

- 鮎戸弘 2001.「アメリカ大統領選挙と国民の政治参加 メディアの功罪」『マス・コミュニケーション研究』59号, 107-123.
- 石橋政嗣 1999.『「五五年体制」内側からの証言: 石橋政嗣回想録』田畑書店.
- 井上典之 2013.「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』2013年春号, 86-95.
- 岩井奉信 1988.『立法過程』東京大学出版会.
- 榎透 2007.「事前運動の禁止」『別冊ジュリスト 憲法判例百選Ⅱ〔第5版〕』第187号, 352-353.
- 大林勝臣 1968.「選挙区制その他選挙制度の改善について 第五次選挙制度審議会の答申」『時の法令』628・629号, 2-8, 15.
- 1969.「公職選挙法(選挙運動関係)の改正」『時の法令』688号, 1-9.
- 大山礼子 2018a.『政治を再建する、いくつかの方法』日本経済新聞出版社.
- 大山礼子 2018b.「審議回避の手段となった衆議院解散権」『憲法研究』2号, 135-147.
- 岡沢憲美 1988.『政党』東京大学出版会.
- 岡田信弘 2000.「憲法学における選挙研究」『選挙研究』15巻, 65-72.

- 岡本修 1993.「公職選挙法の一部を改正する法律について」『ジュリスト』1018号, 83-39.
- 金丸三郎 1951.「地方選挙と公職選挙法の改正」『自治時報』4号, 21-25.
- 木村俊介 2019a.「選挙運動規制としての戸別訪問禁止制度の課題について (その1)」『選挙』72号 10巻, 1-14.
- 2019b.「選挙運動規制としての戸別訪問禁止制度の課題について (その2)」『選挙』72号 11巻, 1-10.
- 2019c.「選挙運動規制としての戸別訪問禁止制度の課題について (その3・完)」『選挙』72号12巻, 9-24.
- 久保田きぬこ 1983.「公職選挙法の改正」『ジュリスト』804号, 53-57.
- 幸田雅治 1983.「公職選挙法の一部を改正する法律 金のかからない選挙制度の実現」『時の法令』1207号, 9-13.
- 河野真吾 2018.「選挙運動規制に対する一考察」『RESEACH BUREAU』第15号, 114-132.
- 小倉一志 2010.「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, 105-133.
- 斎藤鳩彦 1975.『選挙運動抑圧法制の思想と構造』日本評論社.
- 阪上順夫 1972.『日本選挙制度論』政治広報センター.
- 佐藤俊一 2003.「公職選挙法と新たな自治体選挙法の形成」『選挙研究』第18巻, 36-46.
- 三枝昌幸 2018.「選挙公営の起源と展開」『法律論叢』第90巻6号, 231-272.
- 自治省選挙部選挙課編 1980.『選挙制度審議会答申・報告集 (第1次~第7次)』大蔵省印刷局.
- 衆議院 2016.『選挙制度関係資料集 平成26年』衆議院調査局第二特別調査室.
- 選挙制度研究会 2014.『実務と研修のためのわかりやすい公職選挙法 (第十五次改訂版)』ぎょうせい.
- 柚正夫 1986.『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.
- 高安健将 2018.『議院内閣制——変貌する英国モデル』中公新書.
- 田口尚文 1993.「公職選挙法の改正」『法律のひろば』第46巻3月号, 4-9.
- 中島誠 2004.『立法学 序論・立法過程論』法律文化社.
- 中村啓一 1962.「選挙制度に抜本的改正案 選挙制度審議会の答申をめぐって」『時の法令』415号, 15-23.
- 成田憲彦 1997.「『政治改革の過程』論の試み——デッサンと証言」『レヴァイアサン』20号, 7-57.
- 二井関成 1978.『選挙制度の沿革』ぎょうせい.
- 野中俊彦 2001.『選挙法の研究』信山社.
- 朴益熙 2000.『代議士のつくられ方 小選挙区の選挙戦略』文春新書.
- 林崎理 1994.「公職選挙法の改正等について」『法律のひろば』6月号, 14-22.
- 林田和博 1958.『選挙法』有斐閣.
- 穂積重遠 1951.「公職選挙法例の改正について」『自治公論』18号, 4-8.
- 前田英昭 1994.「政治改革法の立法過程とその課題」『ジュリスト』1045号, 23-28.
- 2002.『選挙法・資料』高文堂出版社.
- 益田高成 2020.「公職選挙法改正の定量分析試論」『同志社法学』410号, 113-158.
- 増山幹高 2005.「書評 建林正彦著『議院行動の政治経済学: 自民党支配の制度分析』」『公共政策の研究』44号, 70-72.
- 町田充 1956.「来るべき参院選挙に備えて公職選挙法を大幅に改正」『時の法令』203号, 12-15.



- 三浦義男 1962.「論議を呼んだ公職選挙法的大幅改正—改正に至る経過、改正法の内容、憲法上の問題点—」『時の法令』427号, 1-21.
- 皆川勉夫 1958.「選挙運動期間の短縮等 衆議院選挙関係以外は六月から施行」『時の法令』279号, 24-28.
- 森裕城 2001.『日本社会党の研究 路線転換の政治過程』木鐸社.
- 安田充 1994.「公職選挙法の一部改正等について」『ジュリスト』1045号, 35-42.
- 安田充・荒川敦編 2009.『逐条解説 公職選挙法』ぎょうせい.
- 安野修右 2018.「1952年公職選挙法改正の政治過程」『日本大学大学院法学研究年報』48巻, 29-71.
- 山田真裕 1997.「後援会政治の分析枠組み」『法と政治』48巻1号, 15-36.
- 吉田善明 1994a.「政治改革立法と憲法」『ジュリスト』1045号, 10-16.
- 1994b.『政治改革の憲法問題』岩波書店.
- 25周年記念シンポジウム I 2007.「2005年総選挙」『選挙研究』22号.
- Curtis, Gerald L. 1969. *Election Campaigning Japanese Style*. The Simul Press. (山岡清二訳『新判代議士の誕生—日本式選挙運動の研究』サイマル出版 1983).
- 1992. “Japan” *ELECTIONEERING A Comparative Study of Continuity and Change*, Edited by David Butler and Austin Raney, larendon Press.
- Kiyohara, Shoko. 2018. “Comparing Institutional Factors That Influence Internet Campaigning in the US, Japan, South Korea, and Taiwan” *Internet Election Campaigns in the United States, Japan, South Korea, and Taiwan*. Edited by Kiyohara, Shoko, Maeshima, Kazuhiro, and Owen, Diana. Palgrave macmillan.
- Kiyohara, Shoko, Maeshima, Kazuhiro, and Owen, Diana, eds. 2018. *Internet Election Campaigns in the United States, Japan, South Korea, and Taiwan*. Palgrave macmillan.
- McElwain, Kenneth Mori. 2008. “Manipulating Electoral Rules to Manufacture Single-Party Dominance.” *American Journal of Political Science* 52(1):32-47.
- Plasser, Fritz, with Gunda Plasser. 2002. “Regulatory Frameworks of Campaigns” *Global Political Campaigning: A Worldwide Analysis of Campaign Professionals and Their Practices*. Westport; Praeger Publishers.
- Sartori, Giovanni. 1968. “Political Development and Political Engineering.” *Public Policy* 17: 261-98.
- Thayer, Nathaniel B. 1969. “The Elections” *How the Conservatives Rule JAPAN*. Princeton University Press.