

## 選挙運動の文書図画制限規定と憲法原則

杣, 正夫  
九州大学法学部

<https://doi.org/10.15017/1638>

---

出版情報 : 法政研究. 38 (2/4), pp.283-309, 1972-07-15. 九州大学法政学会  
バージョン :  
権利関係 :

# 選挙運動の文書図画制限規定と憲法原則

柚 正夫

## 目次

はじめに

一 文書図画制限立法の沿革

二 文書図画による運動の制限

- (1) 一九二五年の法改正
- (2) 一九二九年の令改正と選挙公営
- (3) 一九三四年の法改正
- (4) 一九四五年の法改正
- (5) 特例法
- (6) 運動制限の相互協定説
- (7) 選挙公営制度の意味変化
- (8) 報道評論の自由承認の衝撃
- (9) 選挙の自由と公正

## はじめに

政治体制の専制から民主制への移行にともなう「自由な選挙」<sup>(1)</sup>は拡大、強化の歴史的な発展の道をたどった。「自

由な選挙」への発展の道はまた、それを裏づける選挙制度の民主化によって表象されてきた。<sup>(2)</sup> ところでわが国における「自由な選挙」の実現はまだかなり距離があるように思われる。制度的にみても、わが国の選挙制度は「自由な選挙」を保障するための民主化の課題をなお残しているようである。一票の価値の平等、選挙運動の言論表現の自由、選挙腐敗の規制、政治資金の規制に関連する諸制度にこれが見られる。中でも選挙運動の言論表現の自由制限は自由諸国に類例を見ない独得の制度の事例を提供している。本論が取りあげた文書図画の手段の使用制限法制はこの自由制限の法体制の主要な一部をなしている。

これら市民的自由の制限制度は日本国憲法の原則に調和するものではない。本稿は選挙運動における文書図画手段の制限規定が憲法原則と不調和に存在するに至った立法史的背景を分析することを試みた。

- (1) 「自由な選挙」は西欧型民主制下の選挙の理想像。それが成立する条件として市民的自由の保障、公正な選挙管理、中立的な警察活動、公正、迅速な裁判制度等があげられる。なお W. J. M. Mackenzie: Free Election, 1958, London. 参照。
- (2) 選挙制度史には民主化の角度からのアプローチがある。選挙権の拡張、秘密投票制、一人一票・一票同価の実現、言論表現の自由化など。ちなみに選挙区制の問題は民主化のそれよりもむしろ党派的課題である。なお柚「選挙制度の政治的関連」「選挙」一九六四年一一、一二月号参照。
- (3) 欧米諸国の選挙制度には、選挙における言論表現手段を制限できるという発想が全く認められない。

## 一 文書図画制限立法の沿革

文書図画の運動手段の制限法規は、公職選挙法第四百二十二条と第四百十三条で、頒布、掲示に使用するものを包括的に禁止し、きわめて限られた種類において解除する形式をとっている。なお第二百一条の五および六は選挙時にお

ける政党その他の政治団体についての同種の制限を規定している。

選挙運動の文書手段の制限は以下のような法令の沿革を記録している。（主なものに限る。）

- (1) 一八八九年（明治二二）衆議院議員選挙法（以下法と略記）制限なし。
- (2) 一九〇〇年（明治三三）法制限なし。
- (3) 一九一九年（大正八）法制限なし。
- (4) 一九二五年（大正一四）法第百条内務大臣に対する文書図画に関する命令委任。
- (5) 一九二六年（大正一五）内務省令第五号（以下令第五号と略記）選挙運動ノ為ニスル文書図画に關スル件、使用方法の制限。

(6) 一九二九年（昭和四）令第五号改正 貼布、掲示する文書図画について包括的禁止・限定的解除。<sup>(1)</sup>

(7) 一九三〇年（昭和五）令第五号改正 頒布する文書図画について包括的禁止・限定的解除。

(8) 一九三一年（昭和六）令第五号改正 使用個数の制限。

(9) 一九三四年（昭和九）法第九十八条の二 勅令による候補者の政見等の文書の発行区域では、文書図画頒布の包括的禁止・限定的解除、解除されるもの、演説会告知用文書、第三者運動の推薦状、勅令による無料通常郵便物。

法第百条 内務大臣に対する文書図画に関する命令委任。

(10) 一九三四年（昭和九）内務省令第三十六号（以下令第三十六号と略記）

衆議院議員選挙運動等取締規則。頒布文書の包括的禁止・限定的解除、解除されるもの郵便、演説会告知用引札、新聞紙の広告。貼付、掲示文書の包括的禁止・限定的解除、解除されるもの、立札、看板、演説会

告知用張紙、演説会場内張札。

使用様式・方式・箇数の制限。

- (11) 一九三六年（昭和一一）令第三十六号選挙運動等取締規則の追加改正。
- (12) 一九三七年（昭和一二）令第三十六号改正。
- (13) 一九三九年（昭和一四）令第三十六号改正 制限の拡大。
- (14) 一九四二年（昭和一七）令第三十六号改正。
- (15) 一九四五年（昭和二〇）法改正（法律第四十二号）一九三四年法の第九十八条ノ二修正存続。第百条存続。  
選挙運動の制限は大いに緩和されたが文書手段についてはほとんど変らなかつた。
- (16) 一九四五年 内務省令第三十二号衆議院議員選挙運動等取締規則中改正 文書図画の頒布、掲示の包括的禁止・限定的解除。令第三十六号の引継ぎ。
- (17) 一九四七年（昭和二二）法改正。
- (18) 一九四七年（昭和二二）選挙運動の文書図画等の特例に関する法律 文書図画の資材不足の理由を加えて、内務省令選挙運動等取締規則の制限対象の大部分を取上げ、法律に格上げした。一九四七年中の時限法である。文書図画手段の包括的禁止・限定的解除。のち時限を一九四八年中に延長。
- (19) 一九四七年 衆議院議員選挙運動等取締規則（令第三十六号の改正）一九四五年令第三十二号の項と同じ。
- (20) 一九四八年 選挙運動の臨時特例に関する法律一九四七年文書図画特例法を吸収。言論表現手段の詳細な制限。戦後選挙法の運動規制の原型となる。
- (21) 一九五〇年（昭和二五）公職選挙法 本法は特例法・選挙運動取締規則を吸収。旧法第百条規定消滅。文書

図画手段の包括的禁止・限定的解除。

(22) 一九五四年（昭和二九）公職選挙法改正 文書図画手段の制限強化。

以上の文書手段の制限法令の沿革年表についてみるとつぎのような段階的变化を認めることができよう。まず第一に一九一九年法までのいわゆる制限選挙制下では文書運動の制限はなかったが、一九二五年の普通選挙法の成立とともにその制限システムははじまった。

第二に包括的禁止・限定的解除の方式は、いまに継承されるものであるが、それは一九二九年の内務省令改正からはじまった。

第三に一九三四年法およびそれに附属する内務省令でもって文書運動の制限は一段と強化された。そしてこの形が戦後に継承されていった。

第四に占領下の一九四五年法では若干の緩和が見られた。しかし内務省令による制限の形は残った。一九四七年、四八年の特例法による文書運動の制限はそれまでの省令から法律に格上げされ、制限は強化された。第五に一九五四年公職選挙法改正は制限を強化した。

以下節を改めてこの段階的变化を分析することにした。

(1) 省令改正第七条中、「選挙運動ノ為ニスル文書図画ハ立札、看板ノ類ヲ除クノ外之ヲ貼付シ又ハ揭示スルコトヲ得ス但シ……」という包括的禁止・限定的解除の制限方式があらわれた。

## 二 文書図画による運動の制限

## (1) 一九二五年の法改正

一九二五年法とそれに附属する内務省令第五号による制限制度の導入は文書運動の制限の上で画期的な立法措置であった。当時、言論、文書の表現の自由の制限法制としては旧憲法第二十九条の法律の留保による制限原則の下に既に、刑法、新聞紙法、出版法、治安警察法、その他の警察取締法令の該当法規または命令があった。これら一般法、特別法の制限法制が選挙運動に起用されることは、それ以前と同様になされるのであったが、普選下の選挙においてはこれらの制限では「選挙運動取締上充分でない」とされ、新たな制限の強化が措置された。そこで特殊な制限を設ける理由として、従来の選挙運動の弊害の除去と選挙費用の低減があげられた。

つぎに選挙運動の公営制度が、無料郵便制と演説会場の設備の点で導入されたことが、候補者の私的選挙運動制限の理由となった。公営制度導入の直接の理由もまた前二者であった。さらに強い圧力になったのは枢密院の意向であった。普選法の政府原案を精査した枢密院はこれに修正を加え、かつ普選案承認と同時に附带上奏決議を行った。<sup>(2)</sup>この附带上奏決議において、(1) 普選実施の結果、思想の悪化を誘致するおそれがあるから、政府はこの取締を厳重にし、そのため適当な法規の制定、施設を行うこと、(2) 智育、徳育両面で国民教育の普及充実、(3) 普選案中、選挙運動の制限、費用の制限の新制度については運用上厳密な注意を加え、取締上遺憾なきを期することが要点として述べられていた。

以上が、一九二五年法、いわゆる普通選挙法とそれに附属する内務省令第五号による文書運動制限規定制定をうながした直接の、かつ立法過程に内在する理由であったと見られる。これを要約すると、①文書運動の制限ができるといふ、言論、表現の自由制限の憲法原則があり、それにもとづく一般法、特別法の体制が既に存在したこと、②それゆ

え当時の選挙過程の実態に即した技術的な必要から、選挙法令の中で、制限の特別規定を制定することが容易であったこと、③選挙公営制度新設に対応したこと、④枢密院の態度 ということになる。このうちより重要な作用をはたらかせたのが①と④の理由と考えられる。この理由はともに後述する帝国憲法の政治体制の専制的要素からくるものであった。すなわち枢密院は天皇の顧問府として議会に対する政府提出法案を事前に審議し、点検する権限をもっていた。ここで政府は選挙法のような憲法関連法については、それが大日本帝国憲法の体制に及ぼす効果を精査するわけである。こういう役割で枢府はまさに憲法の番人であった。枢府の憲法擁護の立場からする立法に対する統制力はけだし直接的で強大なものがあつた。<sup>(3)</sup>そして憲法において、言論表現の自由制限の原則が確立しており、それにもとづく制限の体制が厳存しているとき、選挙法の特別法の中で、新たにその対象領域の規制の技術的必要から制限を追加することは容易になしうる。それは原則を争うことでも、また新例を特設することでもなく、帝国憲法の法体制のスタティックな進行に従つたいわばオートマティックな手続となるであろう。<sup>(4)</sup>

選挙の腐敗の防止と選挙費用の低減とはこの当時から現在に至るまで選挙運動の制限の法制化を正当化する技術論的根拠に援用されてきた。選挙運動における言論表現の自由の制限がまさにこの技術的要請にこたえたかどうかはこれから見るとして、この技術的論拠は、現実が現象的にそこにあるために制限の法制化に説得力をもったことは事実であった。

しかし選挙の腐敗と選挙運動の費用の増大という現象はしかく技術的な処理で有効、適切になしうるものではなかった。この選挙の弊害は日本の政治の深部から発源していたからである。それはまず選挙は政治闘争の過程であることからくる。政治闘争に参加する政治勢力は社会生活の多様な面の細部に入り、人を味方にかちとるあらゆる手段を駆使しようとする。選挙はこの政治闘争のより平和的な形態であるけれどもやはりその一つで、社会生活に



密接した態様をとることは当然である。人々の間の日常的支配関係の起用や利害誘導、買収、供給、これらの類似行為、さらにこれにとまらぬ経費の増大が起るであろう。また現在の権力をにぎっている勢力による選挙干渉も発生する。こうした不当支配、買収、供給、それに政権勢力の選挙干渉はわが国のみならず、イギリス、ヨーロッパ大陸の諸国、アメリカでも歴史的に数多く記録されてきた。<sup>(5)</sup>

つぎに当時の選挙戦に政策闘争の面がきわめて弱く、組織戦、権力闘争、それに地位をねらう闘争の諸側面が圧倒的な重さをもっていたことは、わが国の選挙の腐敗慣行に特殊な性格を与えたといえるであろう。大日本帝国憲法の政治体制は大権事項に代表された天皇親政という絶対主義専制を本質とし、外面に西欧民主制の諸制度を配置した、いわゆる外見的立憲主義とよばれるものであった。そこで衆議院は、民選機関でない貴族院とともに天皇政治を協賛する機関であった。衆議院は主として政党勢力によって占められていたが、国政の方針を決定し、推進する勢力は、むしろ衆議院の外の軍、官僚機構に伝統的な勢力拠点をもつ官僚勢力であった。この官僚支配勢力は明治維新の薩長藩閥官僚勢力の系統につながっていた。天皇親政を本質とし、外見的立憲装置をもち、官僚政治で進行する政治体制が天皇制であった。衆議院のこうした体制上の位置からその政策決定力は弱かった。従って院を構成するための選挙では政策課題が主な争点にはならなかったのである。そのため、選挙は政策の支持をもとめての言論戦よりも、政府内の利権的または名譽的地位をもとめての組織戦や政府に対する圧力勢力を形成するための権力闘争の様相を深めることになった。こうした選挙の特性は買収、供給、干渉等の腐敗行為をまねきやすいのであった。

さて選挙運動に公費を支弁する選挙公営制度は普選法ではじめてつくられた。公営制度の強力な主唱者文学博士建部遯吾は第五十回帝国議会衆議院の本会議（一九二五年二月二三日）で政府に対する質問の中で、選挙の腐敗慣行をしめ出すため、費用の公費支弁、候補者の氏名の公示、政見演説会の公設、政見通信の制限と公費發送等を内容とす

る選挙公営制度とそれにもなつて政見演説会や政見通信のこれ以外の手段を一切禁止する案を示し、政府の見解をもとめた。小川平吉国務相（司法）はこれに答えて、建部意見のように徹底した私的運動の禁止は行なっていないが、公営制度の発足にともない、選挙費用の制限をきめ、演説会場の公設と政見通信等の限定に道をひらいてあるとのべた。こうして公営制度の発足とともにそれとそれ以外の私の言論・文書による選挙運動の全面的禁止との対応関係があらわれてきたのである。

最後に普選法でこれまで許されていた戸別訪問の禁止や文書手段の制限など言論表現の自由制限を特別に強化する構えが天皇帝専制を代表する機関であった枢密院の態度に明白によみとれたが、その背景になつた政治状況を要約しておかねばならない。

第一次世界大戦の頃から、被支配民衆の階級闘争が次第に高まってきた。この階級闘争のほこ先は地主や資本家の階級支配を擁護する政治支配の体制にむけられた。大正デモクラシーとよばれる天皇帝専制の民主化運動はその基底にこの民衆の闘争エネルギーの高まりをもっていた。そして普通選挙制の獲得はこの民主化運動の主目標になつたが、民衆に則して見れば、それは彼らの階級闘争の目標であつた。

第一次世界大戦が民主制国家群の勝利に終わったのち、世界的に政治の民主化傾向が進み、その風潮がわが国を刺激し、国内的要因もそれに応じ、専制支配勢力は普選制を民衆に対して譲歩せざるをえなくなった。しかし普選制を実施した場合、民衆勢力が衆議院に登場し、そこでその階級的要求を代表させ、対策を迫ることになれば、それは天皇制の政治システムにとって大きな危機をもたらすことになるであろう。

こうした支配層の危惧と対策が枢密院の附帯上奏決議に盛られたわけである。普選法と同時に制定された治安維持法は民衆参加による政治の民主化の社会主義的進行を禁圧する強力措置であつた。民衆が選挙権を行使するにあつ

ては、天皇政治翼賛の精神を体して行なうようそのための教化政策がもとめられた。選挙運動の言論表現手段における取締法制をととのえ、選挙を官僚勢力の統制下におき、天皇制に批判的な要素が衆議院に入りこまないよう工夫がなされたのであった。そしてこのような天皇制支配層の普選制にもなる対民衆対策は、選挙運動の面では言論表現手段という大衆的運動手段の制限となつてあらわれた。つまり普選法にあらわれた言論表現の自由制限の加重は憲法体制の専制的要素の反映であつたのである。これら対策の前提には被支配層民衆に対する彼ら支配層の不信と警戒がはつきりよみとれるであろう。民衆は社会生活をしているそのままの姿勢では政治参加することは適當ではなかつた。彼らは天皇政治を翼賛する臣民にまで高まつてこなければならなかつたのである。<sup>(6)</sup>

さらに天皇制支配の中核勢力である官僚勢力の政党勢力に対する思惑もこの問題に関係した。政党は当時すでに支配層の一翼をなしていたけれども、普通選挙における国民の政治参加を支えとして政党勢力が強化されることになれば、藩閥専制時代以来の官僚、軍の支配層の主勢力の座はおびやかされることは必然であつた。議会主義の歴史の示すところによれば長期的には民選議会が統治機関の中で優位を獲得することは法則的な事実であつた。民選議会の優位は国政の制度勢力である政党をして、他の制度勢力である官僚、軍に対して優位をもたらしことになるであろう。選挙運動の取締の強化、新設は選挙過程で政党活動を制限する道を官僚側に与えるものであつた。戸別訪問を禁止し、文書活動を制限することによって政党の民衆選挙民との接近がおさえられ、政党の民主化も民衆要求の議会登場も有効に阻止することができはらずであつた。<sup>(7)</sup>

(2) 一九二九年の令改正と選挙公営

一九二九年の省令第五号改正は文書活動について包括的禁止・限定的解除方式に制限システムをエスカレートさせたが、その立法事情はほぼつぎのように概括できよう。

一九二八年二月の普選第一回の選挙は、政府による大規模な選挙干渉<sup>(8)</sup>と弾圧<sup>(9)</sup>、買収と供应の横行、選挙費用の増大という腐敗選挙を記録した。この選挙に対する世論の批判はそのあとの帝国議会でも選挙法改正の活発な論議をよんだ。そして選挙公営制度の強化の企図から言論文書手段の制限の一層の拡大を導いた。建部博士に代わって清瀬一郎代議士が第五六帝国議会で選挙公営制度の拡充を大いに主張した。彼は第一回普選の経験上、公営が簡単に行なわれることを発見したという。戸別訪問が禁止された結果、運動方法は演説会と文書図画の掲示と配布の三方法の外に出でるものはない。従ってこの三方法につき機会を均等にした公営の方策を考えればよい。演説会施設は小学校をあて、文書掲示では候補者の氏名および所見概要を内容とし、配布されるものは選挙公報とし、私費運動は禁止、候補者の自弁の費用は交通費と宿泊料のみといった公営案であった。その立案理由は費用の節約による政界腐敗の根源をたつこと、機会の均等などがあげられた。清瀬の主張で注目すべきは、戸別訪問が禁止されたため、公然たる選挙運動の方法が限定されるに至ったことが前提になっていることと、候補者の私の選挙運動の全面的な禁止の主張である。

選挙公営制度拡充について賛否両論がたたかわされた。本論に資するものを要約すると、賛成論では、(1) 選挙は国家の公務であって私人の私事ではない。ゆえに選挙運動は国の公の機関に於て行なうのが正当である。(2) 費用節減、選挙腐敗の除去、立候補の容易、運動の機会均等、候補者の人格、主張の周知等があげられた。反対論では、

(1) 選挙運動は議員となる競争で、候補者が自己の最善をつくして争うのが本来の性質である。公営制度による方法の画一化はこれを無視する。(2) 選挙運動は候補者各個人、各政党の運動であって、それは私人の自己の為にする行為に外ならぬ。これに国費支弁は不合理である。(3) 実際上からは、選挙競争の本来の性格から潜行運動が盛んになり、平素における選挙地盤培養活動を助長する。(4) 運動の費用は正常なる費用よりも、買収、供应等の不正手段による費用の方が多額である、等であった。公営論者は選挙は公務であると考える。これは天皇制政治体制の運用のレ

ベルに候補者も選挙民ものせてしまうとき、妥当する理論であろう。他方、選挙は私的な争いであるとする反対論者は、前者に対する極端な対置で、一面的な見方であるが、それは選挙は社会の場面、つまり私の場面で争われ、その社会の多様さを統合しながら、公の場面に社会を反映する制度であるという民主制の選挙原理に同調するものをもっている。

公営拡充論者の主張が優位をしめた形が、このときの大正十五年令第五号の改正による文書制限の包括的禁止・限定的解除方式の採用であった。選挙国務観はこれによって強化されたわけである。この見解から選挙権は、個人の権利ではなくて、国家に対する義務であるという見解が直線的にでてくるのであった。

### (3) 一九三四年の法改正

一九三四年の法改正と内務省令第三十六号によって文書運動の制限の段階的強化があった。文書運動の包括的禁止・限定的解除の制限方式は法第九十八条ノ二として選挙法の中にもちこまれ、同時に省令第三十六号にも同様な規定がおかれた。制限はより強化された。選挙公営制度が運動の支配的な方式となった。

こうした選挙運動における言論表現の自由のより拡大された制限の体制は、浜口内閣で設置され、首相自身が会長として宰配した選挙革新審議会、ついで斎藤内閣で設置され、同様、首相が会長の地位についた法制審議会の両者による立案審議の所産であった。両審議会とも選挙の腐敗慣行の除去と費用の節減のための法改正を検討したが、結局、上にのべた方向の結論をまとめた。選挙公営拡大論にはさきにあげたと同じような賛否両論が戦わされたが、拡大論が勝ち、政府の法改正はそれにそったものであった。

一九三四年法への立法活動の経過の中で、浜口首相は右翼青年に撃たれ、その傷害で死亡し、そのあとに立った犬養首相は官邸で右翼的青年将校に襲われて死亡した。そして犬養首相の死をもって、政党内閣時代は終りをづけ、斎

藤内閣の官僚内閣になった。官僚勢力はきわめて短期間の後退のあと、内閣運用の権を回復した。そして内閣に返り咲いた官僚勢力の推進で選挙運動の言論表現の自由の制限体制は全面的に強化されたのであった。以後、政党勢力は退潮の一路をたどり、戦時下の翼賛政治体制の中で解散におこまれた。支配勢力の中では、軍部勢力が官僚勢力をおさえ、軍部による天皇制ファシズム体制の時期に入り、敗戦に至るのである。

言論表現の自由の選挙の場での圧殺と選挙国務化の実現とを以って、政党はその生命を断たれた。そして国民は政治に対して無権利状態におとされた。政党は本来、社会的な活気と自由の場がなくては存在を維持できない。これは政党は社会の場に成立し、社会と国家をつなぐ橋として機能するという存在性格をもつことからくるのである。専制天皇制下の政党は民主的政党とはいえなかったが、そのような政党でさえ、政党の本来的な存在規定をまぬかれることができなかったのである。政党よりはるかに大きな程度に社会の場で生きている国民個人はそこで自分の意見を自由に形成し、発表する自由が拘束されているは、国家に対して無権利状態におちいるのは当然であった。言論表現の自由のない政治気象の中で、反議会主義的独裁勢力はその威力をふるうことができた。これが天皇制ファシズムの姿であった。

(4) 一九四五年の法改正

一九四五年八月、日本は連合国のポツダム宣言をうけ入れ、降伏し、戦争を終えた。ポツダム宣言にもとづいて開始された占領統治は、政治体制としての天皇制の解体を行ない、自由化の指令を発して、西欧的な市民的自由権の保障を与え、そして議会制民主主義の方向への政治の民主化をすすめた。これによって大日本帝国憲法の市民的自由権の制限体制は廃止されるに至った。日本国憲法はこの自由化と民主化とをうけて天皇制に代えて議会制民主制の政治体制を確立したのであった。

一九四五年法は政治体制のこの変革をかなりの程度に反映した。その言論表現の自由を制限する規定は大部分消滅を見た。法改正案の提案理由を説明して、幣原首相は「自由活達なる選挙」を行なうことの必要と期待とをのべた。しかしその自由化は完全ではなかった。本法においても第百条の内務大臣への文書図画手段に対する規制の命令委任の条項が存置された。そして一九四五年一二月、本条項に基づき内務省令第三十二号、衆議院議員選挙運動取締規則が発せられた。この省令第三十二号には文書図画の領布と掲示について、包括的禁止と限定的解除の形態をとどめている。すなわち母法にその制限の枠組みを残し、内務省令には制限規定そのものをも残したのであった。ポツダム宣言と自由化の指令によって、言論表現の自由の制限体制が憲法原則として廃止されたとき、なお右の制限規定が存置されたことはわが国の政治を考える上に重要な問題性の所在を示すものといえよう。

一九四六年四月の戦後最初の総選挙をめぐる政治状況で特徴的なことはかつての軍・官僚対政党的政治勢力対立に代って保守派対革新派の新しい対立<sup>(10)</sup>があらわれてきたことであった。保守勢力は組織的には天皇制支配勢力の系統に立ち、官僚・軍・財界人により、政策的には終戦時の国体護持からその後の民主化の限定という綱領的方向をとった。革新勢力は組織的には戦前の無産・社会主義勢力をひきつぎ、労働者層の多数と少数農民の民衆層を支持層にもち、政策的には政治の民主化を指向した。保守勢力は戦前・戦時にひきつぎ国家権力を掌握していたが、戦後はその支配的地位について公然たる、制度化された勢力の挑戦をうける立場になった。保守勢力は最初の目標、国体の護持すなわち政治体制の専制的本質の維持、を獲得することはできなかったが、旧体制の専制的要素の部分的・断片的な維持についてはある程度成功しえたのであった。選挙運動の言論表現手段の完全な自由化を阻んだのは保守勢力のそうした努力の代表的な表われであった。

当時の立法準備の責任者堀切善次郎内務大臣は、選挙運動の自由化原案について議会で制限存置の方向への修正が

かなり大きく出たことで、貴族院で、従来の運動規定は「極めて煩瑣であり、」制限的であるため、国民の側に「敬遠」と「無関心」の風潮を招いている、これを「自由に、潤達に、明朗に選挙に臨むようにいたしたい」と思う趣旨から原案をつくったのであるが、（この修正案は）「これらの趣旨に反することになります点につきましては、如何であろうかと考えるのであります。」と批判的な答弁を行なった。<sup>(11)</sup>

状況はこうであった。一群の内務官僚、堀切内相、坂千秋次官らは民主化日本に即応した選挙制度の民主化を試みた。「率直に申して、この改正だけは、選挙のエキスパート（選挙管理担当官僚のこと）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。」<sup>(12)</sup>（小林与三次、後自治庁事務次官発言）といわれるものであった。それが議会与警察・取締り当局、その他の方面から、「基本的には賛成だけれども、そう何でもかんでもというわけにはいかぬ」とブレイキがかかったのであった。

この時における言論表現の自由制限を存置せしめた根本理由は二つ指摘できよう。一つはその自由制限の専制の方式を手段にしてきた支配層が保守支配層の有力部分であったこと、いま一つは支配層がその支配の座の挑戦勢力にその自由を認めることを欲しなかったことである。<sup>(13)</sup>

#### (5) 特 例 法

一九四七年の「選挙運動の文書図画等の特例に関する法律」は四七年中の時限法であったが一九四八年中に延長適用されることになり、他方、四八年「選挙運動の臨時特例に関する法律」が制定され、さきの特例法はこれに吸収された。この一連の特例法は一九三四年以来の省令「取締規則」と共同してはたらく仕組みでやはり文書活動の包括的禁止と限定的解除の体裁をとり、しかも制限の程度をひろげた。これら特例法の立法趣旨には新たに用紙の調達も困難な「現下の経済事情」が加えられた。こうして本法は選挙過程の実態規制の技術的要請にこたえようとしている点



でも旧憲法下の内務省令の系統をひくものであった。

しかし立憲政治の事態は一変していた。日本国憲法はすでに施行されていた。国民主権、基本的人権の保障、議会制民主主義体制の憲法の下で、言論表現の自由の特例法による制限は、かつてのように憲法原則による支持を欠くことになった。また、治安警察法、出版法その他の言論表現の自由制限の特別法体制はすでに消滅していた。こうして選挙法令による表現の自由制限は、そのよってたつ憲法原則を失ない、仲間の特別法体制をも失なった。それはあたかもトカゲのシッポのように、明治憲法の本体を失ないながら、ひとりその旧態をもつてうごめいていたのである。

こうした特例法、取締規則の日本国憲法下の奇妙な地位は当然に問題化した。

第五回国会衆議院の公職選挙法立法の委員会審議において以下のような経緯が示された。まず特例法下の一九四九年一月総選挙が非常に沈滞した、活発を欠いた雰囲気で行ったことに内外世論の関心が集まった。「これはやはり臨時特例法という法律が選挙運動を非常に制限をしておるところから、こういう不活発な状態になっておるのであろうというようなことが」<sup>14)</sup>議論され、「関係方面におきましても、もっと選挙は自由に活発に行われなければならないというような考え方もちまして、われわれ選挙管理委員会の事務当局に対し」話があった。ことは新聞の選挙報道制限が発端であったが「これはひとり新聞だけの問題ではなくて、一般の言論あるいは文書につきましても、憲法はひとしくこれを表現の自由として保障しているわけでありませう」<sup>15)</sup>総司令部の「考え方を……：概略申し上げますと、日本国会を含めて日本の政府機関が行政を行い、司法を行うことについてはできるだけ自主性を持つて行うように総司令部としては努力して来ておる。今の臨時特例法の制定に関しても、そういう意味からして制定の際においては、総司令部としては何ら積極的な意見は言わなかった。しかし常に日本政府職員が、法律の適用にあたって注意しなければならぬのは、法律の上には憲法があるということである。憲法というものを常に考えて、法律のそれぞ

れの規定の中には憲法の精神が入っているのである。その憲法の精神に従って法律を解釈しなければいけない。ことにこの表現の自由というものは憲法が保障した最も重要な自由であって、この表現の自由の基本規定に選挙に関する規定の運用が反するようなことがあってはいけない。選挙に関する規定の運用については、常に憲法の自由保障の規定に従って運用しなければいけないことを再三再四、……くわしく話があったのであります。<sup>(16)</sup>」

一九四九年（昭和二四）の時点では総司令部の対日占領政策は当初の頃から転換して、日本の内政の自主性、実際は保守勢力支配の進行であるのだが、それを大はばに容認する態度をとっていた。それでいて選挙運動の言論表現制限は彼ら占領当局の目に余ったようである。

そこで日本政府は問題の起った新聞だけでなく、「……特例法全体の規定について運用上細心の注意を払わなければならぬ」という事態に立ち至った。<sup>(17)</sup>「しかしなお特例法について「いろいろな点で一方において厳格に適用せよ、こういう考え、一方は憲法の自由な精神から、むしろこういう規定があるにしてもこれをゆるやかに適用しなければ憲法に反する」という考えの「板ばさみ」で執行当局は大いに困った。<sup>(18)</sup>」

「憲法の自由な精神」にふさわしい民主化された選挙制度が一方の極にあった。他方の極には、専制の要素をとどめた言論表現の自由を制限する特例法の選挙制度があった。旧憲法体制下の支配方式になじんできた保守勢力支配層は支配の側に有利な手段、言論表現の自由制限制度を維持するため画策した。それはこの両極の間に、「専制的要素の適用の民主的な緩和」という中間極を設定することであった。たくみな官僚的手法であるといえよう。しかも彼らの立ったところはこの中間極と専制極との「板ばさみ」の場所であったのである。日本国憲法にふさわしい民主化を選挙制度のみならず数多くの旧憲法下の遺制に対して徹底できない悩み、あるいは徹底さすまいという憲法に対する反体制的意欲を保守支配層は明確にもっていたようである。

## (6) 運動制限の相互協定説

さてこの時期に、特例法について競争ルールの相互協定とする見解があらわれたのは注目にあたいする。さきの選挙法改正特別委員会（第七回）に参考人として招かれた全国選挙管理委員会委員長海野晋吉は選挙の公営と選挙の自由との関連にふれて、一九四九年一月の総選挙は「公営の効果をできるだけ發揮せしめるといふ点から考えてみて、相当嚴重な制限が行なわれた」そのため「一方において自由選挙を幾分強く制約しなければならぬ」といふやむを得ない結果が出て来た。」とありのままの認識を披歴した。しかし選挙運動の自由放任は多額な費用を要せしめ、選挙の公正をやぶるおそれがあるので、「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ふ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ふふうに考えます。」それはスポーツのルールも同様なもので、「フェア・プレーで行こう」といふ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、自由の制限だといふふうのみに見なくてもいい……」多少、「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」といふ理論的構成も成立つ」と彼は主張した。<sup>19)</sup>

相互協定説はまず選挙運動制限法規を選挙競争のルールであるとし、それを技術法と割り切って考える。第二にそれは選挙法立法過程の一側面を忠実に反映したきわめて現実的な見解である。文書図画の特例法案は衆議院の各派からなる委員会で全会一致で可決された議員立法であったことにも、それが選挙戦を争う各派の自治的規律の成案であったことが示される。

われわれは(1)衆議院の各派が選挙運動の自治的規律を相互協定できるようになったという勢力関係の変化を重視する。旧憲法下では選挙制度立法では院外の官僚支配勢力がもっとも強い支配力をもった。それがいまや院内勢力が自

治的にそれができるようになった。官僚政治から議会主義の政治への変化である。つぎに(2)この自治的作業が議員本位に行なわれたことが指摘される。制限法は各委員の経験的立場からつくられた。候補者に、そして就中、現職議員に都合のいいようにそれは配慮された。従ってこの立法自治は、取締まられるものが取締法をつくる茶番劇、泥棒に刑法をつくらせるようなものと皮肉られるものともなっている。つくられた法律が民主的原則を逸脱すると、その内容ゆえに立法自治のすばらしい方法がその権威を低下させるのである。(3) 同様な次第でこの相互協定から国民が脱落していることを見落してはならない。国民が主権者であり、その主権性は選挙に際して、もっとも高度に発揮される<sup>20</sup>。選挙過程では国民が主人である。主人の立場を考えないで、主人に審判をうける側が彼らの都合本位に法規制をすることは民主的であることからはずれるおそれがある。実際、この時以来、選挙法立法に「候補者のために、現職議員のために、議員多数派のために」といった態度が一貫して強く流れており、これが選挙制度の民主化を阻む圧力となっているのである。

相互協定説は選挙法立法に党派的にもせよ、議会主義の原則の筋を通じた点で大きなメリットをもっており、そこに国民を加えさえすれば民主的議会主義になる準備段階をつくったわけである。

#### (7) 選挙公営制度の意味変化

公営制度をとりあげる論点も旧憲法体制下とは少し変化が見られた。まず選挙国務説はさすがに表面から消えた。しかしそれに代る原理的論拠はあらわれなかった。従ってきわめて技術的理由が主役となった。すなわち公平、金のかからぬ選挙、選挙腐敗の除去がこれである。言論表現の自由との関連では、新しく公営制度最小限度説がいわれた。これは候補者が公営で便宜をうける運動を自己の運動の最小限度のものとみ、その上に言論表現手段をはじめその他の運動手段を利用しようとするのである。しかし出来あがった制度は公営制度の拡充を多少はかりながら、言論

表現の運動手段をより制限し、よりこまかく画一化する傾向のものであった。要するに公営制度の哲学には「ほうかむり」をし、技術論ペースで旧憲法下の方式をより強化していったのである。

(8) 報道評論の自由承認の衝撃

公職選挙法の立案・制定をうながした主要な要因の一つは、すでにのべた一連の特例法についての内外世論の違憲論議であった。とくに報道・評論の自由を特例法が制限していると思われる点ではよりきびしい批判があった。しかし公職選挙法は文書図画手段に対する包括的禁止・限定的解除の方式を内務省令、特例法から継受して、第四百二十二条、第四百十三条等を規定した。内外世論の違憲批判に対しては、これを新聞等の報道の自由の点でのみうけとめて、その自由化を第四百四十八条に規定した。

その立法論議はつぎのように経過した。まず新聞は選挙法、特例法にいう文書図画ではないという意見が出された。この見解がとおれば問題は起らないのであるが、そういう強弁はとおらない。そこで新聞や雑誌は文書図画「である」と「でない」の中間をとって、取締り上、文書図画とは見ないという方法が案出された。それが法第四百四十八条、この法律に定めるところの選挙運動の制限に関する規定は、新聞紙または雑誌が、選挙に関し、報道及び評論を掲載するの自由を妨げるものではない。という文章であった。こうして言論表現の自由の憲法原則が新聞と雑誌においてのみ選挙法の中に実現することになった。しかしこれでは憲法原則が選挙法の言論表現の自由制限を廃棄せしめることになるかも知れないという不安が保守支配勢力に見られた。

衆議院選挙法改正に関する調査特別委員会逢沢寛委員はいう。

「この文書図画の禁止規定については、長い間この選挙法改正の一番の難関であったのであります。そこで私どもはできるだけ選挙を公正にしたい……という気持から、いろいろ研究して来たのであります。……選挙を公正にやろう

とすると憲法違反になる、憲法に抵触して来るということになるということで、いろいろ委員長も苦心されまして、新聞協会の方とも妥協ができた。……しかし……このただいままさに決定せんとする百四十八条の規定で行きますと、文書図画の制限規定というものは、ほとんど骨抜きになっております。」しかし参議院選挙を目前に控えて研究する時間がないので、「まず暫定的に今示されておりますところの百四十八条のこの妥協案に対して、遺憾ながら賛成いたしません。」しかし参議院選挙のあとでは改正しなければならないことがあり得るので「私どもの責任において……この委員会に出しております責任において、この規定には反対したいのであります。……私ははっきり申し上げておきます。これをこのままの規定でやりますと、この公職選挙法に加えられておりますところの文書図画の禁止規定は、およそ骨抜きになるということをはっきり認識して、私は賛成したいと思いません。」<sup>(21)</sup>

要約すると、立法に支配力をもつ主勢力は文書図画手段制限規定が違憲性をもっていることを知っていたと思われる。「選挙の公正」の理念がこの違憲性を許容するとされたようである。

(9) 選挙の自由と公正

戦後の選挙法立法では、選挙運動の規制をはじめ、法全体の指導理念として選挙の自由と公正がかかげられてきた。自由と公正とはともに抽象的な幅のある概念で、制度に具体化するときはその意味するところが或る程度特定されることを要する。公職選挙法第一条は「……その選挙が選挙人の自由に表明せる意思によって公明且つ適正に行われることを確保し、……」と示されている。ここでは自由理念は選挙民の意思の自由を意味している。この自由を最小限度に解するときには投票の秘密の保障と見られるが、広く解するときには意思形成の自由までふくむであろう。憲法から考えてこの自由は広く考えられて至当である。他方、公正理念は公明且つ適正となっている。公正の具体的意味は明確ではないが、公平、選挙の腐敗慣行の除去、多額の出費をしないことなどの意味で用いられている。

自由理念は戦後の選挙立法において指導理念としての地位を確立した。そして日本国憲法の中にそれは直接、規定された原則をもっている。これに対し公正理念は旧憲法下においても指導理念であった。それはさきにあげたような具体的意味から技術的性格のかった選挙法の技術論的指導理念として旧時においても役立つからである。しかし公正理念は日本国憲法の中に、それを直接根拠づける原則規定をもたない。そこで両者の選挙法立法に対する指導理念としての優劣は多言を要せずして明らかである。自由理念が公正理念に対して、立法、法解釈で優位しなければならぬのである。

ところで戦後の選挙運動制限立法に際しては、常に「公正」が「自由」を制限するように働いた。もとより選挙の自由は種々な制限をうけねばならない。自由が自由であるための合理的な制限、刑法その他の社会秩序の法規範の制限、そして公正の要請からの制限である。選挙運動制限立法での自由の制限は、公正の要請との調整の点で、その程度と態様と効果とにおいて問題になる。

まず文書図画運動手段の包括的禁止・限定的解除の方式はその制限の程度と態様において言論表現の自由が著しくおかされているものといわざるを得ない。その制限に対応して公営手段や法定の運動手段が用意されるわけだが、これら法定の方式は、立法作業担当者（大ていは選挙に成功して議員になったもの）の個人的経験や見聞を素材にし、立法作業時の社会状況や政治状況をふまえてつくられたものである。「本来自由なるべき選挙運動を抑制し、言論の自由を奪い、新人の進出を阻害するものであるとの批判があります。しかしながら、われわれ選挙運動の体験者から見まして、さきに述べました演説、放送及び文書による選挙運動は、すべての候補者にとって力の許す最大限度でありまして……」と臨時特例法案の衆議院特別委員会竹谷源太郎委員長は弁護する。<sup>22)</sup>

もし事実、竹谷の体験論が一般的に通用するならば彼自身が言及した運動制限への批判は内外の世論に上る程度ま

では大きくはならなかったであろう。現に国会内にも少数派のこの点での反対意見があった。数人の関係者の個人的体験をつみあげての制限態様は、その人々の年令や居住地域や支持者の分布状態、職業、財力、政党所属、団体所属、等々を反映しているのであるが、しかし結局、その範囲を出ることはできない。社会における選挙の動態は決してこの数人の人々の経験につきることはない。社会の広さ、深さ、柔軟さは、この権力をもった一群の自信家たちの思考の空間をこえたものである。こういう社会のあり方にわれわれは尽きざる未来の可能性を見るのであり、そして自由の存在意義をも見出すのである。

つぎに法定の運動方式で多少の不便を感ずるにしても、それらが公正の要請のねらう効果がある程度あげているものであるなら、その運動紀律に国民を訓練してそれに不自由を感じないようにすることも意味ある対策である。しかし公正からする言論表現の自由制限はその所期の目標を達成できないどころか、逆の結果をさえ生んでいるのである。

旧憲法下で公営制度の導入の対応として運動制限が拡大されたとき、この制限は(1) 選挙競争のおもむくところ潜在的運動をはびこらせる、(2) 制限されない日常の支持者獲得活動が行なわれ、候補者に大きな金銭の出費をもたらす、(3) 選挙が官憲の統制下におかれるから選挙干渉を増大する、として浜口内閣の革正審議会、斎藤内閣の法制審議会で美濃部達吉、斎藤隆夫ら有識者の反対がなされた。この反対論者の予測は、戦後現時点でも、特例法、それをもちこんだ公選法の制限方式のもとで、(1)(2)は大いに、(3)は時に、現実となっている。

財団法人公明選挙連盟が第三十二回総選挙の直後行なった全国調査の報告はつぎのような選挙の実態を伝えている。<sup>23)</sup> 「この辺では、今度の選挙で、買収や供応といううわさを聞きましたか」の質問に対し、全国では標本二四六一の一〇・三%が「あった(うわさを聞いた)」と答えた。中でも東北一五・八%や北陸、東山一二・二%になる。政治家の寄附や接待の日常活動についての質問では、全国の九%が「行なわれた(と思う)」と答えた。国会議員がそ



のようなことに金をかけたりするのは「ある程度やむをえない」と全国で二二%の有権者が認めている。選挙費用が法定されていることを知っているものが全国で七三・八%一八一六標本、そのうち五一%がそれを「多くの候補者が守らなかった」と見ている。候補者の後援会に入っているもの全国で一・五%、入っていないが、加入をさそわれたもの二六・六%、実に全国有権者六、九〇〇万人の三八%、二、六〇〇万人がこの種の後援会に接触していることになる。「全体として明るく正しい選挙が行なわれたと思いますか。」には「そうはいえない」というものが全国で二七・二%、中でも北海道四二・四%で、東京都区部、大阪、京都、神戸の大都市では三五%をこえた。

言論表現の自由制限がその目標とするものをいかに実現しえないかが以上の数字で示されている。しかも潜行の腐敗慣行といい、選挙費用の増大、日常の後援会活動等、自由制限立法の反対論者の予測が適中した形になっている。この腐敗慣行のすべてが、選挙法の運動制限方式がもたらしたものではないだろうが、それが大いに作用している点で、かつての制限反対論の予測の通りといたい。なぜならば、言論戦を主眼とする議会制民主主義の政治過程で、しかもそれがもっとも重要な役割を果すべき選挙において、これが大はばに制限されるのであるから、運動は言論以外の方法や、選挙時外の活動にむけられることになるのである。選挙競争もその一つである政治闘争は社会生活の根源に根ざしたはげしい闘争である。この政治闘争の力学を顧慮しないで、闘争手段の進歩した民主的方式である言論表現の手段を制限するならばそこに活躍する勢力はあらぬ手段に訴えていくのである。

運動の公平、機会均等からくる制限の要請はどうであろうか。機会均等はたしかに選挙時の選挙運動の限られた領域、例えば文書図画手段の利用の範囲ではある程度実現しえている。しかしひろい意味での選挙運動は、この法定の対象範囲に決して限られるものではない。選挙期間の外においてそれは無限の多様なひろがりをもっている。選挙期間においても違法スレスレの境界から外側に多様な方法のはたらく領域をもっている。これが旧憲法下では社会生活

が強く政府の統制下におかれており、言論表現の自由の制限体制が整備し、さらに選挙時においても戸別訪問をはじめとして法定対象領域外の選挙運動手段に対する禁止的統制はよく徹底した。それゆえ、一九三四年法の強化された制限方式のもとの一九三六年二月の総選挙で、この制限強化に反対したさきの論者の予測はあまり実現せず、その効果はあげられたと記録されている。<sup>24)</sup>その総選挙は自由のないものであったことは当然としても、ところが現憲法下においては、言論表現の自由をはじめこのような権力的統制の体制はほとんど解体されたといつてよいだろう。そこで公平の要請に対応したこの種の言論表現の自由の制限方式がもたらす結果はつぎのようになる。広い選挙運動の領域のごく限られた領域における運動手段の公平であり、その機会均等である。いわばドーナツ型公平策と観念しえよう。

この場合、その限定領域で公平制限をうけた、闘う勢力のエネルギーは限定外領域のより広い領野で発揮される。ここでは公平の統制は及ばない。不均等の機会が各種権力によって起用される。そして各種権力の中でもっともものをいうのが金力である。さらに公権力、組織力、その他の諸力がこの外領域で、まさに不公平に活動している。つまり小さい領域での公平策が大きい領域での不公平を刺激し、増大する結果となっているのである。こういう結果は政治力学の法則的必然であり、いま現にわれわれが見るとおりである。

異常にして煩雑な選挙時の言論表現の自由制限制度は選挙民の選挙への態度に悪影響を与えている。第一に選挙民は選挙過程に自発的に参加する意欲を阻まれる。運動の制限規定が選挙民を動かさないようにしはっている。立会演説会は候補者との対話の場ではない。個人演説会は総じて候補者の支持者の集まりでその他のものは入りにくく、ものもいにくい。候補者からの文書も画一的で、演説会同様、候補者からの一方交通である。公選法の制限システムは選挙民に候補者からの言論文書によびかけを沈黙のうちに見、聞きして投票行動するようもとめているようである。このような選挙民の選挙への自発的参加が阻まれている光景は欧米諸国ではどこにも見当らない。これでは選挙民は

選挙に対する熱意を失なっても仕方がない。

同じ理由から選挙民は選挙に常識上許されるような手段でも参加することをおそれている。煩雑な制限法のどこに引かかるか分らないからである。選挙の主人公が選挙に参加することを恐れねばならないとは民主主義の自己否定ではないだろうか。

同じ理由から選挙に対して無関心な選挙民も多い。また適切な情報を与えられないから選挙の事情がよく分らないともらす選挙民も婦人や老年層に多い<sup>(25)</sup>。さらにこういう事情のもとに投票にいくのは自発的根拠を欠いているので、投票を義務だと感じている選挙民も多い<sup>(26)</sup>。茨城県選挙管理委員会が一九六六年七月県下で行なった調査によると、調査対象婦人の七%が婦人参政権は時期尚早と答え、一三%がそれに反対をしている<sup>(27)</sup>。二〇%の婦人有権者が婦人参政権に批判的であるという事態は県選管当局を驚かせたのであった。

こうして公正の要請からくる言論表現の運動手段の制限は、その程度、態様、効果においてあきらかに不当な機能を演じているわけである。従って公正の要請は言論表現の自由のような重要な憲法原則に優先して、この原則に不調和な統制規定を設けるに足る正当な理由をもちえていないといわねばならない。

(1) 内務省「衆議院議員選挙法改正理由書」二二二頁

(2) 柚「選挙法」二二二頁、「日本近代法発達史4」中。

(3) 立法過程で法制をチェックした強力な機関で立法第三院ともいわれた。野村秀雄「明治大正史6政治篇」一一二頁参照  
宮沢俊義共著「法律史」中「公法史」一五九頁。

(4) 例えば街頭演説をなすには治安警察法第四条による届出が求められ、公衆の自由交通の場で、文書図画等を頒布、朗読することは同第十六条で警察官の規制をうけた。このような言論表現の自由制限の既成のシステムが厳存した。

(5) イギリスでは二〇世紀に入るまでは選挙の腐敗慣行は横行した。フランス、ドイツ、アメリカもその記録を豊富にもって

いる。しかしわが国では現在までそれがつづいている。民主制の後進性の一つのあらわれといえよう。

(6) 杣「選挙法」二二二―二三三頁「国民」の観念像、同「選挙粛正運動の思想と役割」「都市問題」五〇巻一〇号五一頁。

(7) 普選制成立時の若槻内相は普選制は政治の民主化とは関係ないと議會答弁した。一九二五年二月二一日衆議院本會議。官僚、政党、民衆選挙民の三者の運動規制をめぐる関連については杣「日本の選挙」一四九―一五六頁参照。

(8) (9) 鈴木喜三郎内相は野党の民政党以下諸党に露骨な選挙干渉を行ない、労働党はじめ無産諸党には苛酷な弾圧を行った。総選挙後引責辞職した。「日本国政事典」五六六―五七〇頁、五七九頁参照。

(10) 一九四六年四月総選挙のあと、第一党自由党の領袖三木武吉は政治勢力の対立関係が保守対革新に移ったことを認識した。選挙結果の党派別議席数は、自由党一四〇、進歩党九四、社会党九二、協同党一四、共産党五、諸派三八、無所属八一、計四六四。

(11) (12) 「選挙」十二卷十一号四〇頁、貴族院速記録引用。

(13) 言論表現の自由は実際には少数意見の尊重のように優勢な側が劣勢な側に、強者が弱者にそれをもとめることによって現実化する。すなわち逆にいって言論表現の自由の制限は優勢である支配勢力の支配手段の有力なものの一つである。

(14) (15) (16) (17) (18) 一九四九年五月一三日衆議院選挙法に関する特別委員会（第三回）選挙制度国会審議録第三輯九―一一頁。

(19) 同上五七頁。

(20) ルソーがイギリスの選挙民は選挙の際は自由であるが、そのあとは奴隷になる、といったのは有名な言葉である。選挙における主権性の發揮は議會制民主主義の一原則である。

(21) 衆議院選挙法改正に関する調査特別委員会第三回一九五五年二月二日、前掲書第四輯二三七頁。

(22) 一九四八年七月一日衆議院本會議

(23) 公明選挙連盟「第32回衆議院議員総選挙の実態」一四九、一五五、一五八、一八七頁。

(24) 当時新聞論調は選挙の腐敗慣行が肅正されたという点で一致していた。

(25) (26) 前記連盟報告書一八一―九頁。

(27) 「茨城県民の政治意識と投票行動に関する調査結果」昭和四二年六月、四六頁。