

## 一九三四（昭和九）年衆議院議員選挙法の改正 （二・完）

杣, 正夫  
新潟大学法学部教授

<https://doi.org/10.15017/1801>

---

出版情報：法政研究. 50 (2), pp.33-84, 1984-01-25. 九州大学法政学会  
バージョン：  
権利関係：

一九三四（昭和九）年衆議院議員選挙法の改正（二・完）

柚 正 夫

はじめに

- 一 普選法と総選挙
- 二 天皇制政治システムと選挙過程
- 三 衆議院議員選挙革正審議会（以上前号）
- 四 法制審議会
- 五 選挙運動の公営
- 六 投票買収の防止
- 七 第六十五回帝国議会における改正成立  
むすび

## 四 法制審議會

## (1) 法制審議會への諮問

選挙革新審議会の結論は浜口雄幸民政党内閣では首相の遭難、死去のため法案に具体化されなかった。後継の犬養毅政友会内閣で犬養首相はこの改正案の作成に意欲を燃やし、法制審議會<sup>(1)</sup>に諮問することを表明していた。<sup>(2)</sup>

しかしこのたびも首相の一九三二(昭和七)年、五・一五事件による横死によって実現を阻まれた。犬養内閣で「政党内閣」は終わりを告げ、海軍大将齊藤実の内閣に移った。齊藤内閣は政友、民政両党の衆議院の多数勢力を準与党にし、挙国一致内閣を看板にした。

齊藤内閣も前内閣の方針を継承し、衆議院議員選挙法の改正をその重点施策の一とした。<sup>(3)</sup> 齊藤首相は犬養首相の法案作成手順を踏んで一九三二年八月、法制審議會に「選挙の自由公正を凶らんが為衆議院議員選挙法中選挙の方法、選挙運動の取締、罰則等に付改正の要ありと認む」として諮問を発し、その答申を求めた。法制審議會は水野鍊太郎を委員長とする主査委員会でこれを集中審議し、同年十一月内閣に答申を行った。

審議は第一、投票買収の弊風の防止、第二、選挙運動費用の低減、第三、選挙干渉の防止、第四、その他、とほぼ革新審議会の作業の延長として進められた。答申を項目で示せば次の通りである。

## 第一 投票買収防止に関する事項

一、この種の犯罪の刑罰を重くすること。

二、選挙犯罪者の欠格条件は買収犯等の実質犯に対しては厳しくし、文書運動の違反など形式犯の軽微なものに

ついでにはこの制裁を科さないこと。

三、候補者の連座規定適用範囲の拡張。

四、立候補届出前の選挙運動の禁止。

第二 運動費用の減少に関する事項

一、選挙運動は公営を以て原則とすること。

第三 選挙干渉防止に関する事項

一、官公吏の選挙犯罪の厳罰。

二、地方官による選挙情勢の報告の廃止。

三、選挙取締りに付き、検事に直属する司法警察官の設置。

第四 その他の制度改正に関する事項

一、欠格事由の整理

二、名簿登録要件である住居期間の短縮。

三、投票所の増設

四、不在者投票の範囲の拡張

五、投票区別開票制を改め、開票区内全投票所の混同開票

六、議員欠員補充制度の合理化。

七、選挙委員会の制を設け、選挙革正の教育活動ならびに選挙公営制度の運用に当らせること。

八、樺太に衆議院議員選挙法を施行すること。

内閣は審議会の答申を受けて、これに基づき政府案をつくつた。その際選挙公営制度については内務省内でまとめられ、省かれた。政府改正案は、枢密院の意見を容れて修正され、その承認を得たのち、第六十四回帝国議会に提案された(一九三三年三月)。しかし公営制度が欠けていることが衆議院で問題にされて審議未了に終わった。政府は翌一九三四(昭和九)年、公営制度を取り入れた改正案を第六十五回帝国議会に再提案し、懸案の法改正を実現した。次節以下で審議会の改正の論議でかわされた理論的論点をあつかうことにしたい。まず第一に選挙運動の原則的公営化と私的運動の大幅制限にともなう論点である。この論点には選挙の機能や運動費用の低減、そうして買収事犯の防止など本改正法案の大部分の論点が関連している。第二は買収事犯の防止対策として採用された厳罰主義の論点である。

- (1) 一九二九(昭和四)年五月十一日法制審議会官制(勅令第百十八号)公布、従来は臨時のものであったが、これにより常置のものとなった。内閣総理大臣の監督に属し、その諮詢に応じて重要な法律制度を調査審議する。
- (2) 一九三二(昭和七)年五月三日犬養首相は政友会の選挙法改正特別委員会の開会挨拶を行い、その中で衆議院議員選挙法を改正する意図を明らかにした。そうして政府は法制審議会にかける経費を予算に計上した。
- (3) 一九三二年一月二十一日、第六十四回帝国議会における斎藤首相の施政方針演説

## 五 選挙運動の公営

### (1) 清瀬公営案

革正審議会に引き続き清瀬一郎は選挙運動の公営制の強力な推進者であった。かれは一九三二年三月二十二日衆議

院を通してつぎのような「議会否認の風潮に関する質問」を犬養首相と鳩山一郎文相に提出していた。

一、往年普通選挙制の将に布かれむとするや全国は無産大衆は其の実施により自家の希望する政治の行はるべきことを期待せり。然るに普選を実施することの三回真に国民大衆の希望する政治が実現しつつありや。選挙運動には一般国民には不可能とも謂ふべき巨額の資金を要し、買収と干渉とは横行す。この状態を放置して議会不信の思想を除かむとするも豈得へけんや。政府は如何なる施設を以て滔々たる此の思想に対処せむとするや。

二、今日の選挙界紊乱の原因は選挙運動の私営なる為、巨資を擁する者のみ能く立候補を為し又克く多選を得るに在り。此の弊を除く為には選挙運動の公営を實行する他なしと考える。

三、警察官吏が時の政府に迎合するの状態は醜中の醜……政府は事務官の身分保障を為すの意なきか。

これに対し政府は「立憲政治の健全な発達を期するが為、選挙制度に関する調査研究を進める」こと、ならびに公営制度と官吏の身分保障について調査研究を進める旨の回答を行った。

清瀬質問書でのべられた普選下の政治の現実への国民の幻滅感、そこからの議会不信感<sup>1)</sup>は事実であった。もっとも質問書でこの国民は無産大衆から国民大衆、一般国民と階級色の濃い<sup>2)</sup>表現から次第に緩和されたものへ変っているが、ここには清瀬の微妙な政治的立場が反映されているとみてよいだろう。選挙に見られる腐敗現象は国民に議会不信を思わせる有力な理由であるが、これは消極的な一面の理由にすぎない。積極的には議会による政党政治が政局の運営によい成果をあげることができないところにそれは大きく胚胎したのである。つぎに清瀬論理は選挙界の弊風が選挙運動が候補者の私的活動にまかされているところ<sup>3)</sup>に起因するとされる。ここには論理の短絡がある。ともあれ選挙

運動に費用がかかること、そのため立候補する機会が資産の乏しい一般民衆の代表に困難になっている不公平が指摘された。こうして選挙費用の節減と貧富にかかわらない機会の公平の実現がかれの選挙運動公営化のねらいとされた。

第六十二回帝国議会の一九三二（昭和七）年六月、かれは衆議院議員選挙法中改正法律案を議員提案した。この改正案は第一に選挙運動の公営化、私的運動の禁止、第二に買収犯等の刑罰加重、制裁強化を内容としていた。その時にもかれは公営化の理由として選挙運動に正常、不正常に金がかかることをあげた。それは一つには無産大衆の代表選出を困難にし、二つには政党の幹部が党候補者に援助する資金集めのため財閥から多額の資金をもらい、それによって政治が財閥に動かされる弊害が生じたとした。<sup>(3)</sup>

衆議院に無産大衆の階級的代表はたしかに少ない。しかしこれは選挙運動に費用がかかることが主な理由ではなかった。これらの候補者が政治と選挙で結社・言論・集会の市民的自由を持ち得ない治安体制の存在がその主たる理由であったと言わねばならない。政党と財界の結託は政党が政治の表面に以前より出てきたことの結果といえた。こうした現象に対する国民世論の不満はたしかにあったが、これを選挙運動費用の出費と直接結びつけるのはすじが通らないのである。

法制審議会では選挙公営案は主査委員会の専門的な討議を経て総会にかけられた。委員会では本案は「選挙運動費用の減少に関する事項」の中、「選挙運動の公営並に之に伴う選挙運動の制限に関する方案」という項目でとりあげられた。そして選挙運動の公営化の審議は「私的選挙運動の禁止」<sup>(4)</sup>を論点として展開された。

審議会では清瀬一郎のほか岡田忠彦、島田、広瀬、松本らの委員が公営案を提案した。清瀬は公営の意味をつぎのように示した。<sup>(5)</sup>

私的選挙運動と申す言葉は成程少し不適當な言葉であります、要するに今認められている選挙運動の方法、即ち演説会、それから文書、ポスター、この外に選挙運動の方法はなかりうと思ひます。具体的方法は……人の心の中に潜む考案、地方に於ける要望、政党の信用、これが投票を制しますけれども、實際に現われた選挙運動の方法はこの三点である、それを公営にしようというのであります、中略 どこまでも候補者の意見そのものの開陳には却つて自由を与えなければならぬので、其の言論を公営で以て抑圧するという風なことは少しも含んで居りませぬ、唯演説会の会場を借りて電燈を付ける、掃除をする、何日に演説会を開くから有権者の来聴を待つと云う風なことを公営にしよう、又印刷物の印刷及び配布、之を公営にしたい

清瀬はまず①選挙運動の方法をきわめて狭く解釈する。その方法で訴える内容は候補者の運動体が用意し、これは自由である。②方法が演説と文書に限られるのは戸別訪問や個々面接など運動体と有権者との直接の接触方法を切斷していることから来るとかれは判断する。③選挙公営はこの運動の方法、換言すれば手段を国家が担当することである。選挙運動の公営化はこうして私的選挙運動の制限強化とやら、おもての関係におかれるのである。この関係で全面的な私的選挙運動の禁止を主張した公営論者は岡田であつた。<sup>(6)</sup>

岡田はいう。

大体この選挙の運動ということとは宜しくないと思う、運動という文字そのものも宜しくないと思う、運動は之を絶対に禁止する。そうしてひとり公営の許に言論と文書のみ行われることを許す、斯様に致す、斯様に致せば潜るものもあるでありましょう、潜るものは別であります、詰り買収ということも或は棄権を奨励するということ



も、そういうことを運動する余地はなくなる、又之は取締の上においても便利であると思うのであります、それでは一面には選挙当時に限って運動する、之が実際なくなる訳でありますから、公営を認めれば平生其人が郷党の爲めに尽す、或は平生から自分の来歴なり人格なり分るようにならぬと努めることになると思う、今日の有様におきましてどんなに言論文書を自由に許しましても其の場所で人格とか経歴を知ることにはむずかしい、要するに平生においてその人々の人格なり閱歴なり主義主張というものが分かるような制度にならなければ、どんな選挙法を作っても十分なる選挙の理想を達することは出来ないと思ひますから旁々この公営をして平生の運動というものが、其の平生の行というものに重きを置いてする場合においては運動は出来ぬ、随って買収する便宜もなくなる、棄権を奨励することもなくなるというふういう意味において進んで行きますれば強制投票と公営と相俟って相当選挙界の革正が出来ると思ひます。

かれは投票を義務とする強制投票制との関連でこう主張した。公営論の根拠の中に選挙公務観(8)があった。投票を義務とする論拠にもまたこの選挙公務観があった。そこで二つの問題は並べて論じられたのである。岡田の主張は①選挙運動罪悪論である、従って私的な運動を全面的に禁止し、公営の言論・文書運動に限って許す ②およそ運動が禁止されるのであるから買収など腐敗行為も閉め出され、またあつても取締りが容易になる。③候補者の有権者に対する日常の影響力が主として評価され、選挙時における政策的選択は軽視されている。

選挙時における政策的選択の低い評価は明治憲法下における衆議院の国家権力運用に関する権限の弱さ、すなわちその政治的地位の低さを反映している。天皇制専制体制の下での総選挙では政策的選択は主要な争点とならないのである。選挙運動への岡田の低い評価もこれに関連している。そうしてこの型の選挙では、社会の支配関係、地縁、血

縁などの構造的契機が政策的契機よりも国民の選択において優位を占めることになる。また直接の経済的利害関係、買収、供応なども大きな効果を發揮するであろう。こうして岡田の公営論は当時における総選挙の実態をいちおう把握していたと言えるのである。

美濃部は岡田に政党の選挙運動はどう見るかと問う。岡田は、それは「この問題外」で「無論許す外はない」という。美濃部は「唯名前は政党の名義を以て方々演説をして廻る、或いは政党の文書を全国に配布する」これは「矢張り目的はその人を当選せしめるという純然たる選挙運動」であるが、これは自由にやれるのか、と追及した。岡田は候補者の「名を出していると無論禁じなければならぬ、しかし政党が政策を宣伝する、これはやめようがない」と。岡田は政党の選挙活動は止めようがないという認識と政党活動に対する低い評価をもっていたと思われる。かれのいう私的運動の全面禁止をやっても、政党活動が抜け穴になっては効果はあげられないけれども、政党の役割を小さく見ておれば、その抜け穴は問題にしくなくてもよいのである。政党に対するこの低評価は当時として一面の現実性をもっていたかも知れない、しかしこの政党観は政党の存在否定に通ずる恐るべき芽を蔵していたといえよう。

松本忠雄委員は新聞の選挙報道について同じような盲点を指摘した。<sup>(10)</sup>「新聞紙が新聞の使命として或る記事を書く、それは選挙の結果に影響するけれどもこれを止めようがない。」これによって「新聞社を背景とする候補者は非常に優勢であるが、それを持たないものは(私的運動が禁止されているは筆著)全く零敗に終る。」この点について「名案がなければ私的運動を禁ずる公営は出来ないと思う。」これについては岡田も清瀬も答えなかった。

「私的選挙運動の禁止」はその全面的禁止から演説会の告知と掲示、または単に掲示についてのみ禁止するという幅をもって公営賛成論者はその主張を行った。

公営化を支える論拠について清瀬のあげたものはすでにのべた。しかしこの論者には清瀬も含めて、選挙運動の自

由にきわめて否定的であった。林委員はいう。「先程申しました二つの弊（選挙に費用がかかることと買収―筆者―）の起るのは要するに自由運動の弊である、自由運動の卑劣なる弊である。どうしても自由運動を此俛にして置けば候補者は非常に金が掛る。金が掛れば結局資力ある者は出られるけれども資力のない者は出られないからこれは選挙法の精神に反する。金を色々工面しなければ競争は出来ないというようなことで、余程この金が禍をする。」選挙運動員らが「選挙区を勝手に飛び歩いて運動をする。その機会に買収が行われるのである。」公営になると、選挙運動員がなくなる。そうすれば買収事犯は自然少なくなる。こうして林は自由運動を否定した公営制度を「現在これ以上の名案」は考えられないものと評価した。

林は選挙の自由運動の悪の面を強調する。しかし自由運動の中には憲法と選挙法で制限されたとはいえ言論表現の自由手段の正当な効果があるはずである。かれはこの正当な働き、しかもこれこそ国民代表を選ぶ選挙にふさわしい手段であるにもかかわらず、これを評価することをしなかった。そして「たらいの湯とともに赤子を流す」ような完全公営論に賛成したのであった。

選挙を国家の公務とする見解で公営論者はまた共通の態度をとった。清瀬はすでに一九二八年普選初の総選挙のうち議会や法改正審議機関で公営制度の拡大をといたとき選挙運動に国費を投じてよい論拠としてこの見解をとった。法制審議会で斎藤隆夫が選挙を国費で役人の手でやってもらおうとする選挙公営は立憲政治の墮落であると反対したのに対し、清瀬は<sup>(12)</sup>

立憲政治の下においては選挙は人民がやるのだから選挙公営の趣旨に反すると云うならばこれは非常に古い考で、国家とか君主というものは悪いのだからそこで御互手を携へ合せて彼奴を止めようと云った英吉利中世紀の立

憲政治はあなたの御説の通りである、併し今日の憲政は実はそんなものではない、人民と国とは二元のものに非ずして一元のもので、でありますから国が官吏を選ぶのに今、文官試験をする、変な例であります、試験に應ずるものは勉強をして答案を書くことは自分の力量であります、試験の会場と渡す鉛筆は国からするという事は少しも立憲の趣旨に反しない、」

ここでは政治における支配対服従の対立的契機が無視されている、しかしこれは天皇は統治に当り、「民の心を心とする」とか「義は君臣、情は父子」とか、君民一体の理念が説かれる天皇制であってみればあり得た論理であった。岡田も投票の義務を説いて、「憲法発布の御詔勅に依つても陛下と臣民と共に憲法を維持する義務を持つ」ということになっている<sup>(13)</sup>と選挙の公務性を指摘し、公営論の論拠にした。(林は「……費用は全部国費で負担して宜しい。どの位掛るか知れませぬが、立憲政治の基礎をなす議會を組織するその議員に相当な人達を挙げる方法、これは国庫で負担することがむしろ当然のことである」<sup>(14)</sup>と論じた。

## (2) 公営反対論

完全公営論はもとより公営拡大論に対しその反対論は根強いものがあつた。それに属する主な論者は民政党から内務政務次官に出ている齊藤隆夫、塚本委員、貴族院議員美濃部達吉らであつた。中でも齊藤はもつとも強硬に公営制に反対した。<sup>(15)</sup>

「私的選挙運動の禁止」について齊藤はそれは立憲政治の破壊となるといふ。<sup>(16)</sup>

…要するにこれは言論集会の自由を極端に制限しておるのであります。私はこういうことは実に憲法違反であると思ひます。固より憲法上におきましては言論集会の自由を認めて法律を以てすれば制限することは出来る規定がありますけれども言論集会は立憲政治の根本精神でありますからして、特に法律を以て制限すると云うことになつて居るのであります、こういうことも法律で制限せられる意味でありましょうか、何ほ法律を以て制限した所がこの如き憲法上の自由をなお法律に依つて制限することは全く国家権力の濫用であります、言論集會を法律で以て制限致しまする範圍は自から私は限定せられると思ふ。即ち公の秩序を害するとか風俗を壊乱するとか、そういうときは法律で之を制限されるのは宜いとして、それ以外において殊に立憲政治は國民に最も言論集會の力を以て政治意識を發揮させるのであるから、この選挙の際に當つて政党の演説は一回若くは二回よりすることは出来ない、個人の言論集會は一切禁止する、こういうことをば法律において規定することになりましたら、全く立憲政治の破壊であります、如何にこの選挙費用を省くからというて、こういうような思想がこの学者政治家を以て組織せられて居る所のこの會に現われたということすら私は甚だ之を不可解に思つて居ります、そういうことに付きましては私は絶対に反対致します。

齊藤は立憲政治を「法律上において申しますと色々四角四面の理屈もありますが、政治上におきまして詰り國民が自分の代表者を自分で選んでそうして国政に参与せしめて以て独裁専制を防ぐ」<sup>(17)</sup>体制と理解した。公營論者の清瀬はこの見解をとらない。かれは齊藤のいう立憲政治は英国中世のもので「今日の憲政は実はそんなものではない。人民と国とは二元のものに非ずして一元のもの」<sup>(18)</sup>であるとする。齊藤にとって國民の代表を選ぶ選挙である以上、國民の間で代表選出の世論形成がなければならない。この世論形成には候補者と國民の間に言論集會の自由が高度に保

障されねばならないのである。しかしこの齊藤見解はたしかに明治憲法の専制天皇制の体制からはずれていた。

文書について公営論を支持していた貴族院の田沢義鋪も齊藤式の立憲政治の基本から演説会の公営には反対した。<sup>(19)</sup>

もう一つは段々こういう風に公営にして個人の自由な選挙運動を認めないということになると、政治上の或重大な事件などが起った時に、矢張りそういう決まり切ったスポーツ競技見たように、ルールの上で唯奇麗な演説だけをして居らなければならぬというのと、国民の熱情の発する所が政党或は政治を通じて流れ出て来なくなる。国民の熱情の通わない政党などが、段々固定して国民から無視されて来る。国民の政治上の熱情が、そういう既成の政治機構を止揚してしまつて、革命を求めるといふような事に段々なるだろうと思ふのであります。

田沢は「フアッシュヨカ立憲政治かの分け目の戦にもし国民の熱情を政治の上に疎通することが出来ない仕組になつておればいずれ立憲政治は国民から棄てられてしまふ、」その種が公営制でつくられる、と以後の政治を予言するよくな不安をのべたのである。

反対論者は一様に選挙運動をひろく解釈する。齊藤にとって、演説会は日時、場所、回数、応援弁士の起用等すべて候補者の自由な選択に委ねられねばならない。文書についても同様である。演説会の告知は呼び込み、ビラの頒布、ポスターの掲示など効果本位で、冬、雪の中にとじこもる雪国ではそれに合った手段がとられねばならない。すでに一九二五年法が戸別訪問の禁止を始めとする幅のひろい制限方式をとっていることにかれは不満をもっているが、さらに公営論者が選挙運動をせまく限定して解釈し、それに画一的手段をはめて私的運動を禁止しようとする公営方式はまったく容認できない。公営では選挙運動はできるものではないとかれはいうのである。

かれは選挙運動の言論による自由競争を高く評価する。<sup>(20)</sup>「自由競争に打勝たんがために政治家も国民も競争心を發揮して、それによってまた政治界も進歩し人類も進歩し国家も進歩して来ると思う……」競争は一方で弊害もある。これには統制の必要がある。現行の選挙法は相当な統制を受けている。しかし根本的に運動の自由を拘束する公営案は「いわゆる角を矯めて牛を殺すの類でありまして全く立憲政治を殺してしまふ。伊太利のファッショですらこんな馬鹿らしい制限をする選挙法は聞いておらぬのであります。旁々これは、この日本の選挙法の始めての案でありますと同時にこれから生ずる弊害はただ選挙界のみのことではありません。国民の政治思想、政治能力の上に非常な私は悪影響を及ぼすものである。」かれは選挙運動の自由の大幅制限は政治の運用を誤るおそれのあることを説いたのである。

かれはまた公営論者の論拠とする金のあるものとなないものとの機会均等の要求は法的には被選挙権の平等、運動の機会の平等、選挙費用の法定制などの既存の規定にとどめるべきである。法定額を超えて費用を使う場合は法を破るのであるから取締りによってこれを抑えるべきであると主張した。選挙公務論による公営の国費負担や市町村援助の正当化について、齊藤は反論する。<sup>(21)</sup>「国民が自分の代表者を出すのでありますから、その費用は国民自身の手によって、もしくは代表者になりたいという候補者自身において支弁すべきものであって、こういう費用をば国家もしくは自治体が出したり、こういう運動をば官吏もしくはは吏員が仮初にも携って世話をすべき性質のものではない。……殊にその趣旨として選挙費用を減らしたい、誰も選挙費用のかかることは好まぬのであります、併しながら今日我が国に於て選挙費用が要するというのは、これは法律上の費用が要るのではない、法律を潜って法律違反をやるから、其違反をやるから、其違反に関する所の費用が嵩むのであって、今日法律上に規定されて居る所の費用であるならば、そう大した費用はかからぬのであります、自分で法律を破って過度の費用を出して置いて、そうして之を防ぐが為に

国家若は自治体に負担を課する、これは全く謂れないことであるのであります。」齊藤はこの公けに依存する態度を立憲政治の墮落であるとした。

かれは国民代表の選出は自治の精神で当るべしと考えている。<sup>(22)</sup>

国民が自分の適当な代表者を出そうと思う場合においては国民が挙って演説をし後援するが宜いのであります、そこで優勝劣敗で以て能力が優れ人格の優秀なる所の者が当選して、茲に初めて立憲政治というものの精神が現われて来るのであります。それをば人工的に色々の制限を設けて手も足も出ないようにして置いて、そうして選挙の世話を官吏や公吏にやらして置いてというのは、これは選挙でも何でもなければ、自由でも何でもなし、是は官僚政治の変形したものであります、こういうことで立憲政治が行われるものではありません、唯今日はどうしたならば選挙費用を減らすことが出来るかというようなことばかりに没頭して、そうして候補者及び議員が自分の懐中自分の立場ばかりを考えてこういうような議論が現われ、こういうような立法をなさんと企てられるのである。法律は議員が作るのであります、議員が勝手なことをやる時、国民から見ましたならばこういうことは私は賛成すべきものではなからうと思ひます。

こうして齊藤は民選議員選挙の實質が、公営制で天皇制の官僚政治に浸透されて行くことをおそれる。そしてここへ落ちこんで行く選挙法立法の特性、すなわち議員が自己保身や自己利益をはかって自身を選挙する法律の手づくり立法の問題性をあげた。

かれはさらに徹底的に論及する。<sup>(23)</sup> 民選議員は「人民が選挙する」のであるから「人民の費用を以てもしくは候補者



の費用を以て選挙するのが「当然、」この区別を明らかにしたならば「選挙運動の費用は国家において負担しなくてはならぬ」という理屈が出て来る訳はないし、「実際問題からいって「誰も頼んで立候補するものではない、候補者自身は国家の為とはいいいながらいわゆる自分の名誉欲の為に進んで立候補するものだとも言えるし、別段国家が頼むのも何でもないその費用を国家において負担するというのは当たらない。自治体において負担することは当たらないのである。」こうしてかれは選挙運動の費用に国費や公費を支出することの不当性を主張した。

公営論者の岡田は「名誉欲」という言葉は議員を侮辱するもの、と怒って齊藤に取消しをくり返し求めた。齊藤はあっさりこれを取消した。しかし齊藤の名誉欲発言は政治行動の真実の一面を指摘しているといえよう。政治行動は政治社会全体のための大義名分を建前として起される。しかしその行動推進のエネルギーは個人や家族、党派、階級等の部分的主体の欲求から生じてくる。行動のエネルギーは全体からは生じてくることはない。資本主義経済は個別的経済主体の利潤追求のエネルギーによって動かされているが、政治も同様に個別的主体の私的な欲求のエネルギーによって動かされているのである。選挙という政治闘争の実態について公営反対論者の方がより適確な事実認識をもっているようである。選挙法立法には、各様の政治的思惑がからむだけにその立法事実に対するより適正な認識が求められるのである。

美濃部達吉は公営制の逆効果を予想してこれに反対した。かれは公営制が私的選挙運動と並んで実施されるならば現在と大きな変化はない、それが本当に目的を達する為には清瀬、岡田らが主張するように、私の選挙運動はすべて禁止する完全公営制しかないという。ところでかれはこの私的運動の全面禁止は予期通りに行われ難いとの事実認識を示したのち、つぎのように主張した。<sup>(24)</sup>

少なくとも現在の程度の様な候補者個人の運動、個人的運動というものが土台になって居ります以上は、今、単に公営だけの運動で、そうして個人的、私の運動を禁止するとなると、此座に御臨席のような名声赫々たる諸君は之は別問題であります、余り世の中に名声の高くない殊に新しく候補者に打って出ようという者でありますと、到底当選する機会は得られない、唯、選挙公報というパンフレットを一纏めにしたものを配布される、そうして当てがわれた演説会で演説をする、そういうことで当選が得られるか、殆んど私は当選を望むことは不可能と思ふのであります。随つて候補者の大部分は私の運動を禁止せられましたならばその結果色々の潜行運動、非合法的の潜行運動を為すものが多くなる、――中略――(市町村長の指名した)単純なる投票立会人ですら干渉の弊がある――中略――本当の選挙運動、それを官公吏に斡旋させようというのでありますから選挙干渉の機会が多くなるということとは争われない事実であると思ふのであります、それで之は今度の選挙改正の三大目的と言われて居る選挙干渉防止又投票買収防止ということをや寧ろ奨励する傾きになる、――中略――果して選挙運動の費用がそれに依つて減るか、減ずるとしてもその代り平生の培養費が余計掛るので、果してその目的が達せられるかどうか疑わしいように私は考えるのであります

美濃部は公営論者の期待する効果とは逆の効果があらわれ、現在の選挙界の弊害をかえって促進するという疑いのべた。日常の影響力を優先させるのは岡田の主張であったが、これでは機会均等のねらいも知名度の低い新人や金のない候補者には明らかに達せられないだろう。斉藤もこの美濃部の疑念に同調した。

公営論者は美濃部のいう完全公営は実施できないという立法事実の認識を持たなかった。そこにはいく分、法の効果に対する過信があったかも知れない。およそ選挙戦は権力的地位の獲得をねらった一つの政治闘争である。政治闘

争は社会的諸力の根源から発する激しい争いである。これを一片の法律でもって秩序づけることはきわめて困難であるのである。

そこで完全公営制の制限の下で選挙運動は潜行化し、日常化することは必至となる。<sup>(25)</sup>

選挙管理に当る事務当局、内務省の地方局とその運動の取締りを担当する警保局ならびに司法省は公営制にきわめて批判的であった。齊藤が政務次官であったことも関係していよう。

内務、司法当局のこの消極的な態度を司法次官の皆川が総括してのべた。<sup>(26)</sup> 公営を徹底すると選挙の自由、殊に「選挙の第一義」である言論文書の運動を束縛することになる。

演説の場所の設定を例に考えても「自由な運動を交えなければ何としても納まりが付かぬのではないか。」機会均等も形の面と実質の面とは必ずしも一致しない。「選挙公報を発行する。限られた範囲で言論をする。型にはめて、枠にはめて運動をさすのであって見るというと、選挙というものに対して候補者自身も興味索然たるものである。枠にはめて運動をさすのであって見るというと、選挙というものに対して候補者側から見ても「今運動を決するというのが、人民の方も興味索然たるものにならしめられる。」美濃部のように候補者側から見ても「今運動を決する」という時、犯罪をも辞せざる程の激烈なる競争をなして居る場合にその運動方法に言論文書にうったえて自由に発表し競争が出来ない、それを活用することが出来ないというように束縛すると潜行運動に走るということの虞が生ずる。そうしてもう一つには人民の方が興味索然たる結果は、どうでもよいから金でも呉れるか、お辞儀にでも来た方の人間に投票しようというようなことになる虞れが十分ある。」「一体選挙人の興味を索然たらしめること自体が憲政の破壊であるとも考えられる。」皆川は齊藤と同じように完全公営、私的運動禁止の結末に憲政破壊の暗い不安まで抱くに至るのである。その上国費、私費の費用の問題もある。「かれこれ考え合せて、実はやむを得ずして我々は公営を諦めたのである。……しかし強いてやるとせば或はこの辺のものが可能であるのではないかというので一応研究いたした

のが幹事案となって居る訳であります。……お金のない人でもやれるだけの最少限度の保証は(国費で)付いて居る訳です。余裕のある人は自由に進出して宜しいというような案を漸く思い付き得たのでありますがその辺のことを御参酌の上で取捨を決せられる」ようかれは申し出たのであった。

しかし水野鍊太郎の委員長の下で私的選挙運動を原則として禁止する公営案が主査委員会を通過し、審議会総会にかけられた。総会は平沼総裁の司会で一九三二(昭和七)年十一月十八日からこれを討議し、「第二 選挙運動費用減少ニ関スル事項」の「一 選挙運動ハ総テ之ヲ公営トシ私的選挙運動ハ之ヲ禁スルコト」の委員会報告を議題にし、これを賛成者の修正を容れて「選挙運動ハ公営ヲ原則トスルコト」の肯定的表現にし、十対九の一票差で可決した。審議会はこうして選挙公営の基本をきめた上で、その細目については審議会が出た意見を参考としてあげるにとどめた。

(1) 清瀬は一九二〇(大正九)年の総選挙に国民党に所属して大阪三区から初出馬当選、昭和三年の総選挙から兵庫四区に転じ、当選を重ねた。党派は革新倶楽部、国民同盟と移り、政党解消後の昭和十七年の選挙には翼賛政治体制協議会の推薦を受けて当選した。保守主義者であったが都市部で政友、民政系に対抗して小会派の議員として活躍した関係もあって右の国家主義的傾向が強かった。

(2) 天皇制の専制を本質とする政治体制の下で衆議院による政党の勢力は政治運営に主導力をもち得ない、それゆえ政党の政策推進の積極面は鮮明でなく、政治と選挙における腐敗の消極面が大きく批判の対象になる。

(3) 第六十二回帝国議会衆議院議員選挙法中改正法律案委員会記録第三回、六月十日。

(4) 法制審議会諮問第二号(選挙法改正) 主査委員会議事速記録第七回、六七頁。以下議事録の発言は新字体、新仮名づかいに改めた。

(5) 同上 一八頁

(6) 岡田は一九二四(大正十三)年総選挙に岡山一区で無所属で出馬、当選、次回から政友会に所属、昭和十七年総選挙には翼賛政治体制協議会の推薦で当選。選挙粛正運動の衆議院における推進者。

- (7) 主査委員会議事速記録第十二回二五頁
- (8) 本稿一〇一頁参照
- (9) 前掲速記録第九回一三〇二三頁
- (10) 同上第十回一三〇二四頁
- (11) 同上第十三回三二〇三五頁
- (12) 同上第七回八六一七頁
- (13) 同上第十一回二四頁
- (14) 同上第十三回三二一三頁
- (15) 齊藤は一九二二(明治四十五)年総選挙に兵庫県から国民党所属で初出馬当選、以後同志会、憲政会、民政党の系列で毎回当選を重ねる。第七十五回帝国議会の昭和十五年二月二日衆院における反軍演説のため除名される。昭和十七年の総選挙に翼政会非推薦で出て当選。戦前の自由主義者の代表的存在である。革正審議会以来公官制度の導入に反対。
- (16) 前掲議事速記録第十五回九三〇四頁
- (17) 同上第七回八二頁
- (18) 同上第七回八六頁
- (19) 同上第七回六八頁
- (20) 同上総会第十二回九五頁
- (21) 同上主査委員会第七回八二〇三頁
- (22) 同上第七回八五〇六頁
- (23) 同上第十三回四四〇五頁
- (24) 同上第十三回五〇六頁
- (25) 警察取締りの強化と選挙粛正運動のため昭和十一年総選挙から戦時下の選挙にはこれは現われなかった。
- (26) 前掲主査委員会速記録第十三回二四〇七頁

## 六 投票買収の防止

### (1) 刑罰加重

投票買収の防止は「選挙の自由公正」をはかるための諮問の中心課題であった。これについて内務・司法当局が審議のたたき台として提出した幹事案は選挙運動の公営制とは異なり、買収犯罪に対して刑罰と制裁をより厳しくするという積極的なものであった。審議会は本案の支持と不支持をめぐって進められた。

罰則を加重することによって買収防止に効果をあげると見る点では賛否両論に分れたが、買収行為が蔓延していること、そこには選挙ブローカーの暗躍があることなど買収の事実関係についての認識では委員間に大した対立は見られなかった。

清瀬はやはり厳罰主義推進の先頭に立った。かれは刑罰と制裁の加重でまとめた幹事案さえ微温的で不満であった。弊害を改革するという場合は、何事によらず「すべて行過ぎ<sup>1)</sup>」る位の程度にやらなければならない。

そこで①買収ブローカーは二十年間失権せしめる、②買収行為に関係した候補者は当該選挙区では永久に、他の選挙区では七年間立候補を禁ずる、③一つの投票区で有権者の半分以上の被買収者が出た場合は一定期間、その投票区の全有権者の選挙権を停止する、という提案を行った。

清瀬案は少し常識をはずれたきびしさで誰もこれに積極的な同意を示さなかった。とくに③の有権者の連座案には疑問が寄せられた。しかし清瀬案は厳罰主義の幹事案を進行させるムードづくりには役立ったようである。

司法次官の皆川は幹事案作製に関係したが明白な嚴罰主義者であった。「投票に買収が付物だとしたならば、恐らく投票制度を否認しなければならぬのでありましょう。」<sup>(2)</sup>「不浄の金を出さなければ投票は得られないということになっては国政は墮落する。代議政体の根本は崩れる、我々は如何なる手段方法を以ても、あらゆる努力を以て選挙の粛正を計らなければならぬ。――中略――従来この刑罰が充分科せられぬような感がありますから将来この刑罰の範囲を拡げて、肅正の必要上これを増大することが人心を引緊めることになるであります。」

こうしてかれは幹事案を強く押した。皆川の思考は買収犯に対して非常に思い詰めた考えに立っている。そこには齊藤がいう、「全国に於て一千数百万の有権者が投票する」のだから「それを悉く買収することはとても人力で出来るものではない。一部分は買収されておるけれども」全体的に見ると「むしろ買収したる投票は少くして買収しない投票が大部分を占めている」<sup>(3)</sup>といった冷静な思考が見られない。また同様に事実この一部の買収票は非難される程度と態様できわめて多様複雑な事情をもっており、これでもって「国政が墮落し、代議政体の根本が崩れる」ようなことには到底ならないといった柔軟な思考も皆川には縁がなさそうである。

広瀬は刑罰を重くすることで選挙犯罪がなくなると思わないが、現状から考えて制度改革を計らねばならないことには同調する。そうして罰金刑をやめて体刑だけにすることを主張した。「罰金というものは他に転嫁されて、罰金を科せられた者には何等の痛苦を与えないという選挙界の状況」<sup>(4)</sup>があるからである。選挙犯罪の複雑さをのぞかせた。

嚴罰主義を真正面から批判したのは美濃部であった。かれは多くの候補者にとって「買収をしなければ当選することが出来ない」選挙の現実を指摘する。<sup>(5)</sup>この買収の必要は大いに中選挙区制の下での選挙の候補者個人主義に起因する。

多数の候補者の中から「誰がもっとも適当であるか」というその人を判断するということはこれは実は「非常にむずかしい事柄」であつて達識の人でも「人を見るの明を欠く」ということは多く、平生、側についている者ですらその人を見誤ることも多い。「その人を判断する」ということを一般民衆に求めるといふことは元来私は無理な要求であつて、その判断の出来ないものを強いて判断させることがこの弊害を生じた大いなる原因である」とかれは思う。かれは府県会議員議員選挙の例を引き「顔も知らぬ、名も聞いたこともない、唯何某というばかりで……誰を投票してよいかと思つてもそれを判断する材料がない。良い加減に出鱈目に投票して来るといふ状態であります。」衆議院議員選挙はこれほどではないが、これに近い状態がある。美濃部は人を評価することの困難と選挙についての情報の不足がこの状態をもたらしているとする。「そういう状態でありますると候補者が真面目な運動、所胃理想選挙でありますると到底当選する見込みはないということになるのが当り前であります。その人を特に選むべき何等理由はない。どうしても自分に投票せしめようとするとなんか縁故を求めて自分に投票するだけの理由を造る必要がある。そうでなければ現行の制度の下に於ては当選する見込みはない。」有名人ならともかく「余り名前の知れて居らぬ普通の候補者になると買収でもしなければ到底当選の見込みはないということになる。」

美濃部がいう程には人々はまったく根柢なしに選挙し選択をしているわけではないが、多数の投票が政治家としての資質や政策上の根柢は弱く、地縁や血縁、利害関係などの理由に強く動かされたものであることは確かであった。かれはこうした投票観から刑罰加重の対策に反対した。<sup>(6)</sup>

第一にはそれは買収防止の為に實際の効果がない……。罰則が本当に効果を持つ為には實際に罰則が励行されなければ、唯刑罰を重くするだけでは何も効果がないのでありまして……。中略……。今日設けられている罰すらも裁



判所よつては宣告されて居らぬ、もっとそれよりも軽い罰しか宣告されておらぬのであります。

それよりも一層強い理由はそれは非常な不公平を生ずるということであり、皆さん誰も一般に承認されておりますように、今日選挙違反者が検挙されるものはごく一部分で運が悪いといわれておる位で、大部分は検挙されないで終るのであります。今後もし他の方法に依つて買収を防ぐことが出来なければ矢張り買収はごく一部分しか検挙されないで終るといふことは当然予期されなければならぬのであります。そうしますと刑を重くすればする程、免れた者と罰せられた者との間の権衡が益々不公平になつて、……中略……今後は不運な者は一層重い罰になるということになると……不公平が著しくなる訳であります。第三の理由は他の刑罰と権衡を失するということとであります。官吏の収賄、これは……一般人民が投票買収に應ずるよりも遙かに重い罪である……。その収賄者が懲役三年で……、最長刑になつておるのであります。今投票買収は二年であります、それを一層重くすると……三年位になるのであります。そうすると投票買収と官吏の収賄と同じに見るといふことになり、余りに刑罰の権衡を失するということになる……。

美濃部はいまの罰則が勵行されていないこと、買収行為にでて免れている者が多い中で刑罰加重の罰を受けるものは非常な不公平を受けること、さらに他の刑罰との比較で見ると買収犯は重罪になる、という不当性を指摘したのである。

検事総長の林頼三郎もいう。買収犯で一年以上の刑罰は恐らく宣告されない。「それでありまゝから今刑罰を高めるといふことは實際的に考えてそう意義が深いものではないと思ひます。何が今日の（弊害の筆著者）主な原因になつて居るかといへば罪を犯してそうして免かれて居るものが多い、この点が根本であると思ふ。」それ故刑罰加重よ

りも、現行の刑罰で犯行あるとき必罰で行けばそれで足りる、と。

石渡委員の反対論は奇妙な論理であるが選挙犯罪の実態についている。かれは選挙犯罪を犯して刑務所から出てくると「大変顔が立つ」というような今日の状況がある。……買収に関係したために罰せられたからといって不名誉とするものでなくして寧ろ人からほめられるというような事情の下にある時にこの刑を重くしたからといって、これは刑の目的を達せられるものでなからう。<sup>(8)</sup>買収は表面下の「余程深い所に原因がある。……要するに政府も政党もそれから候補者もまた選挙人も皆幾らか罪を負わなければ」ならない。そうしてかれはアメリカやドイツの例を引いて買収と選挙干渉は選挙にある程度必然的に伴うものである。「刑罰を重くするといった所で到底一掃することは出来ぬ」と断じた。かれはまた買収犯を重く罰することは「今日の有様から見れば到底出来ないことではないか」「それを十分やると……裁判所も警察官も検事も皆足りない……且また監獄も足りないということになって来やしないかと思う。」<sup>(9)</sup>と水平思考を披瀝した。

清瀬や皆川のような法の效果の過信論者にはこうした一種の敗北主義的な主張は承認できない。選挙犯罪が深い社会的背景をもって生ずることを積極的に根拠づけることが反対論者には必要であった。

反対論者の岡田は贈賄者の方を収賄者より無罪になる程に軽く扱え<sup>(10)</sup>という、歴史的に見て松方内閣や大隈内閣の対策に見るように選挙界を金力や権力で腐敗させたのは政府に由来する。候補者は買収に多額の費用を投ずることを好んでやるのではない。選挙界が腐敗していて「どうしても金を出さなければならぬように仕向けてくる」から金を出す。選挙界の空気によって圧迫され「一種の脅迫の下に」出すこともある。贈賄者は被害者であるのでかれらを「寛恕してよい。」これが理由である。しかしこの主張は通らなかつた。

現行刑罰による必罰論を説く林は買収犯の自首者を減免すればよいという。こうすれば犯行が多く露顕するわけで

ある。この意見は注目されたが重大な議論をひき出した。内乱罪や治安維持法<sup>(11)</sup>、爆発物取締法<sup>(12)</sup>といふような国家の安全にかかわる犯罪と買収犯とを同一視することはどうかとの疑問が出された。齊藤はいう<sup>(13)</sup>。

贈賄側の軽減も自首減免も一方からいうと弊害がある。「どんな便利があつても、苟も我々が法律を作ります以上は矢張り法的根拠と道徳的の根拠がなくてはならぬと思う。唯選挙法を審議するに当って、投票の買収をどうしたならば防止できるかということばかりに頭を突込んで他の一般の方面のことを看過するということは、我々立法起案者としては余程慎まなければならぬことであろうと思う。……中略……若し自首したから刑を免除するといふようなことになりまますならばこれは全く国民道徳を破壊するものである。昨日金を取つておいて今日自首したならば罪をなくしてしまう、そういうことといふものは我々認めたくないであります。

法的には可能であっても道徳的な抵抗感をよぶものは法律として適當でないのである。さらに齊藤は法の根拠として正義感の有無を問題にする<sup>(14)</sup>。弁護士会の選挙や僧侶の選挙では買収は慣習的に行われている。そこでは金のやりとりは正義感と関係ないと思われる。(議員選挙では筆者)「独り法律がこれを罰するから(買収が)現実になつて居らぬのですが、だから投票の為に金を受けることを重く罰するといふことは間違つて居る精神だと思ひます故に、少くもこれは現行法の俛でよいと思ひます。……若し励行したならば石渡さんのお話のように監獄が幾つあつても足りませぬ。監獄の足りないような科罰規定を設けることは間違つて居ります。」この齊藤の現状維持論も説得力は弱かつた。

(2) 候補者の連座

現行法第百三十六条は選挙事務長が利害誘導など悪質な選挙違反(法百十二条、第百十二条)で有罪となったとき、当選人は当選を失うが、但書によって、候補者が事務長の選任、監督に相当の注意を払ったときには免責されることをきめている。幹事案はこれを①当選人が当選を失う連座の適用範囲を拡張し、②但書の免責条項を削除するというものであった。厳罰主義の一つのあらわれであるが、この点でも幹事団は積極的な推進姿勢をとった。

代議士委員の多数は幹事案に反対であった。岡田は三点の理由から反対した。<sup>(15)</sup>(1) こうした連座制によって候補者は脅威を感じる結果、よい人物が選挙に出ることを阻害する。(2) 現行の連座制がこわいから正式の事務長はロボットになり、実質上の事務長の役目を他の有力運動員が行う傾向がふえているが、新たに選挙運動を主宰したものに連座の適用範囲が広がる場合、その者が運動を主宰したという認定が困難になる。(3) 味方の運動員の裏切、反対派からの間者(スパイ)が買収工作を行い、これを自白して当選者をおとし入れることも起る。

反対理由はこの外に但書が削除されると候補者は自分の関知しない他人の行為で刑罰を受けるといふのは刑法の根本原理に反することがあげられた。美濃部は当選人の連座による失格は刑罰ではなくて民事上の処分であり、飼い犬に対する飼主の責任のように刑法の原理とは関係がないこと、<sup>(16)</sup>また実質的には他人の行為に責任を負うのではなく、運動員の不正行為によって得た当選は正当な当選ではないと認められるのでそれは無効になると説明した。<sup>(17)</sup>

厳罰主義者清瀬は、たとい二百票で当選し、十票の買収があきらかになつたとしてもその当選者の得票に疑問がもたれるので、選挙事務長もしくは選挙の枢機に参画した者の行為という証明を必要とせずその当選を無効とすべしと主張した。<sup>(18)</sup>もっとも開票の際にどの票が買収票であるかは明らかにしえないが清瀬はこれはできないからする必要はなく、買収行為があつたことだけで足りるとした。

反対論者の齊藤はいう。当選無効は刑罰ではないが、代議士にとっては刑罰以上の「政治的死刑」である。「法律万能を叫んで法律の力に依って総ての弊害を除却するなどということはこれは時代錯誤でありまして大いなる錯覚と言わなければならぬ。而して法律を立てますに付ては大所高所から見て法律上の根拠があり、道德上の根拠がなければならぬ。罪なき所の候補者に悪意もなければ過失もないのに第三者の行為に依って政治上の死刑を宣告するというようなことは理屈上に於ても道德の上に於ても説明の出来ることでありませぬのみならず、それをやったからといって投票買収を根絶することは出来ませぬ。」

これに対し幹事案にかかわった司法次官の皆川は「候補者に理性があらば決して買収などはできない。また買収の危険なき人間をして事務に従事せしめることは易々たることであります。それだけの注意と責任というものは今日の時勢に対して第一に行うべきことであると考えます」と<sup>20</sup>といった。選挙の実態について無理解な法過信論者の建前論をここに見ることが出来る。そしてその建前論の正当化を清瀬と同様、「今日の時勢」の圧力によってはかるのである。

しかし齊藤ら反対論者の弱さは、関委員が指摘したように、「齊藤君の御説は誠に立派な御議論とは思いますが、「一から十まで買収防止に関する意見に付ては全然御反対」でこれに代わる「御名案」を積極的に示すことができない点にあった。選挙のような複雑な社会的集团的闘争については立法対策による一面的対策は不可能であるのだが、これの理解をうるのはきわめて困難であった。齊藤がかれの弱点を批判されたことに乗じて、水野委員長は選挙革正審議会の答申に基き政府がつくり、枢密院に送った改正案にこの但書は削除されており、その時齊藤が内務政務次官であったことを想起させた。これで齊藤の主張は一そう孤立した。

連座制は但書の削除、及び選挙事務長のみならず事実上選挙運動を主宰しまたはその枢機に参与したる者が選挙犯

罪（法第一百二十二条、第一百十三条所定の罪）に因り刑に処せられたるときは当選人の当選を無効とすることの幹事案の線で審議会は答申を決定した。

(3) 選挙運動の定義

選挙運動が公営化され、その取締法が拡大強化される選挙立法の方向が出てくると、立法対象としての選挙運動の意味を確定する必要が出てきた。直接にはこの問題は「投票買収防止に関する事項」の中の「選挙運動にはその始期を定め立候補届出前に於ては一切の選挙運動を禁止すること」の幹事案の討議から出てきた。すなわち事前運動の禁止の関連からである。

問題を提起したのは美濃部であった。かれは大審院の判例が選挙運動をかなり幅広く認めているという。<sup>(21)</sup> 選挙運動の取締りは「そう煩雑な取締り」をすべきでない。「もう少し自由な社会の常識に依って、」悪いことではないと思えることは自由にさせるべきで、「立候補を認めて居る以上は、……常識の判断で出来ないような取締りを設けるといふことは避けなければならぬ……。」かれは当時の自由主義者らしく選挙運動の取締りの範囲は自由社会の常識による判断の域内に（法律の条文によるまでもなく）納まらなければならぬと考える。しかし大正十四年（一九二五）年の現行法はすでに戸別訪問や個々面接といった特殊な常識外用語で、選挙運動で人々が訪問し合ったり、道で会って話を交わすことを禁じていたのである。

そこで美濃部は「立候補届出前一切の選挙運動を禁止するということを決めるならば、何をどれだけのことが選挙運動であるかということを決めて明かにしなければならぬ<sup>(22)</sup>」という。大審院の判例は「総て当選を容易ならしむるように勧誘、誘導というような一切の行為を選挙運動である。」<sup>(23)</sup> といっている。もしそういうなら「代議士が選

挙区の利益のために色々の運動をする、或は選挙区からやって来る者に色々案内してやるということは「選挙運動になるのである。関委員も美濃部に同調する。選挙運動の意味を広くとると「政治家の仕事が出来ない」ことになるからであった。

潮委員は「将来の選挙の為に<sup>(23)</sup>というのは」特定性がないから選挙運動の中に入らないという。美濃部は「将来の当選を図るということは利益を図るといふものである」ことは疑いない。「それを(事前運動として禁止される)選挙運動と認めないならば、演説なんかも許したって一向差支えないではないか」と主張した。

選挙運動の定義の私案を求められて美濃部は<sup>(24)</sup>いう。

選挙運動というのは候補者が既に定った後、その候補者の得票を候補者の当選の為に周旋、斡旋する行為、例えば演説、それから文書の発送、これのみに限定する。而してその外の行為を以てする、選挙運動は一切出来ないというようにして、そうして間接に候補者の当選を容易ならしむるような行為は、それは選挙期日立候補以前と雖も自由にさせる。直接の投票獲得運動をすることだけが立候補前に於て出来ぬというようにしたらどうか……  
下略。

ところで大審院の判例は「直接間接に選挙運動を有利ならしむる行為」になっている。この「間接に有利ならしむる」(行為)の範囲が漠然としてくる。かれはこの間接の行為を取締りの対象から除くことを主張した。齊藤は間接の範囲は「裁判官が色々な事実を総合して判定するより仕方がない<sup>(25)</sup>」という。美濃部はこれに注意を促す、「選挙運動に付ての煩雑な問題は裁判官の運用に任してよいのです。併し日本の法律は非常に煩瑣な取締り規定を設けて居りま

す。煩瑣な取締規定を設けて居る以上はその意義を明瞭ならしむるということはどうしても必要である。これを全く裁判官に任せると社会道徳に於ては丸で悪意と思わないことが偶然罰せられて有罪の罪人になってしまうという結果になるのです。我々社会人にとっては罪人ということは非常なことなんです。それがどうしたら罪人になるということとはよく常識で分るようにならなければならぬ。煩瑣な取締規定を設けて大体を明瞭ならしむるということは望ましいことと思う。」

「石渡委員も選挙運動の定義は非常にむづかしいので裁判官に任せるともよいと思うが「唯裁判官に任せると前に警察官が選挙運動だといって……運動員を引張る。……警察に引張られたという噂が立つと、その人に付ては殆ど命を失うようなことになって来るだろうと思います。」かれは選挙運動の意味が不明確なことが選挙干渉を招くことを指摘した。

林は大審院判例を解説して、判例には選挙運動と選挙区培養の二つの区別がある<sup>(26)</sup>。そして選挙運動とは「特定の選挙に付いて特定の人のために当選を得ることを目的とする一切の行為」で「直接間接を問わずとなっている」とのべた。斉藤は特定候補者を当選させない為のみの行為（他の候補者の利益を図るのでなく）はどうなると新たな問題を出すが林はその事例はないという。これはしかし悪徳候補者を対象にしてありうることであるが、この議論はここで終わった。

結局、委員会は選挙運動の定義を法上ではしないことに多数で決め、これが審議会の結論となった。

#### (4) 選挙委員会

浜口内閣の選挙革正審議会における「政治教育に関する答申」中、「選挙革正を主眼とする団体の設立」の項をうけ



て「選挙委員会」の提案がなされた。本案は岡田忠彦<sup>(27)</sup>が提案者となり、主査委員会、小委員会を経て総会にかけられた。

総会における佐々木主査委員長代理はつぎのようにその要旨を説明した。<sup>(28)</sup>

選挙委員会の制を設けること、

官吏、教育家、政党幹部等よりなる選挙委員会を各府県毎に常設することとし、而してその平素及選挙期間を通して選挙革正の為種々なる方面に於て努力することとし、殊に新なる選挙公営制度の円満なる運用を期する為の申合せ協議等を為して又は一般有権者の政治教育等を実行することと致しましたならば、選挙界の廓清に裨益する所が多かるうと考えてこの決議を致したのであります。

政党幹部は地方支部の幹部であるが、岡田はこれを重視している。<sup>(29)</sup>「詰り政党政派の幹部はややもすれば選挙違反を自らすることが多い……もしくは自ら采配することが多い……こういう人を委員の中に網羅しておきますれば、平常に於きましては政治思想の発達を図り、また選挙の革正を為す。当面の選挙に当っては公平にする。……こういうものを自制する……自覚を促すという意味を含んで申上げて居る……。」また委員会の長には知事がなり、検事、政党の幹部と相談して委員を任命することにしたという。選挙悪をなしがちな地域政治家をそのゆえに知事(官僚制)の統制下におこうとするのである。この意味に岡田は気付かなかったようである。

青年団活動で選挙粛正運動を行おうとしていた田沢委員は当然この案に大きな関心を示した。委員会が本来の活動目標、選挙革正に主眼をおくとすれば、それは「警察官の補助隊ともいうべき、公民の中から義勇警察というよう

意味で……(選挙違反)を警戒し或は場合に依っては、摘発するというような働きの方が主になって来ると思う……。そうなれば「各市町村に義勇警察隊が出来るようにならなければその効果を挙げることは出来ない」とし、参考の為に司法当局、警察当局の意見を求めた。<sup>(30)</sup>

これに対し司法次官皆川は、個人的意見として「頗る結構」と答えた。内務次官の潮は案の細部について説明を求めただけにとどめた。のちの選挙粛正運動に展開する方向がここに示された。<sup>(31)</sup>

総会では島田、田沢らが賛成意見を表明し、斉藤、松田、佐々木惣一委員らは反対意見を表明した。斉藤の反対意見は、<sup>(32)</sup>知事が会長として三十名ばかりの委員を集めて選挙界の粛正を図るということは飛んでもないことだ、知事は行政長官としては有能であるであろうが、選挙界ではそうはいかない。「これは全く無用の長物で……無用の長物を製造するが為に国費を失するということは賛成できない」と手きびしいものであった。松田もこれと同意見で「こういうものは役に立たぬ、却って弊害を生じ、選挙干渉の機を与えるようになって来る」という。

選挙委員会の設置案は提案通り総会の多数決で決議され、政府の参考に供する為提出されることになった。

法制審議会は一九三二(昭和七)年十一月十八日から総会を開き、主査委員会の成案を審議した。十一月二十一日審議を終えて、政府に答申した。

- (1) 前掲主査委員会議事速記録第三回五七―八頁
- (2) 同上第四回九六頁
- (3) 同上第三回六〇頁

- (4) 同上第四回九六頁、通例、罰金は候補者が肩代わり負担した。
- (5) 同上第三回四九〇五三頁
- (6) 同上第四回一〇六〇七頁
- (7) 同上第三回七七頁
- (8) 同上第四回九四〇五頁
- (9) 同上第四回九〇頁
- (10) 同上第四回八五頁
- (11) 治安維持法第六條
- (12) 爆発物取締法第十一條
- (13) 前掲主査委員會議事速記録第四回一〇一頁
- (14) 同上第四回一〇三頁
- (15) 同上第五回一六〇七頁
- (16) 同上第五回一二頁
- (17) 同上第五回九頁
- (18) 同上第五回二二〇三頁
- (19) 同上第五回二六〇七頁
- (20) 同上第五回三〇頁
- (12) 同上第六回三六頁
- (22) 同上第六回三六〇七頁
- (23) 同上第六回三八頁
- (24) 同上第六回三九頁
- (25) 同上第六回四〇〇一頁
- (26) 同上第六回四三〇四頁

(27) 岡田は第五十六回帝国議会の頃からこの主張をもっていた。

(28) 前掲総会議事速記録第十一回一三頁

(29) 同上第十二回四四頁

(30) 同上第十二回四六～七頁

(31) 拙稿「選挙粛正運動の思想と役割」「都市問題」第50巻第8～11号、拙著「日本選挙啓発史」（「明るく正しい選挙推進全国協議会」発刊、一九六二年）参照

(32) 前掲総会議事速記録第十一回一三七～八頁

## 七 第六十五回帝国議会における改正成立

### (1) 提案理由

改正法律案は法制審議会の答申の内容に沿ってつくられ、うち結論を得なかった比例代表制案と事務当局で成案ができなかった選挙公営案とを除いたものが、一九三三（昭和八）年第六十四回帝国議会に提出されたが、公営案のないうことが強く批判されて審議未了となった。そこで政府は翌三四（昭和九）年公営案を加えた改正案を再提出した。山本内相の提案理由の説明に従って本案の内容をあげればつぎの通りである。

#### 第一 議員選挙方法

##### 1 投票所の増設

2 選挙人名簿に登録に必要な住居期間を六ヶ月に短縮、選挙人の年齢は名簿確定日に依って算定、選挙権行使の機会を多くする。

3. 開票手続は投票の秘密を確保するため投票区別開票主義を改め混同開票主義にする。

4. 議員の補欠。議員の欠員を少なくするため、選挙期日から一年以内に欠員を生じた時は直ちに次点者からくり上げ、議員の欠員が二人に達しない場合でもその選挙区で再選挙が行われる場合、これに併せて補欠選挙を行うこと。

第二 選挙運動費用減少のため選挙運動の取締りを嚴重にする。

- 1 選挙運動者は選挙事務長と選挙委員のみ。選挙委員の数の減少。
- 2 選挙運動のために使用する労務者数の減少。
- 3 選挙事務所は候補者一人につき一箇所。
- 4 第三者は議員候補者または選挙事務長の文書に依る承諾を得て選挙演説会に出演する外一切の選挙運動をなすことを得ないこととする。

5 選挙運動費用は六千円程度に低減すること。

6 選挙の期日後選挙人に挨拶する目的を以てなす行為の内務省令による制限。

第三 選挙犯罪防止のための罰則の改正

1 買収犯罪に対する刑罰を一般的に加重し殊に所謂選挙「ブローカー」に付き、新に規定を設け、これに対しては極めて重い体刑のみを科すること。買収犯罪の時効完成期間の延長。

2 選挙犯罪者に対する欠格の制裁を嚴重にする。買収犯罪の再犯以上の者に対し、十年、十五年の長期間にわたって選挙権または被選挙権を失わしめ、且つ情状に依り裁判所が欠格の制裁を緩和するについて制限を加える。

3 候補者連座制の拡張。選挙事務長が買収犯罪に依り刑に処せられる場合に於て当然に候補者の当選を無効と

する。当選人が事務長の選任及監督に相当の注意をなしたるときは免責されるという現行但書は削除。さらに選挙事務長に非ずして事実上の選挙運動を主宰したる者の買収犯罪により刑に処せられた場合も同様に候補者の連座規定が加わる。

4 選挙干渉の防止のため、官公吏の選挙犯罪に対する刑罰を加重し、殊に選挙事務に関係ある官公吏または警察官吏の買収犯罪に付ては、新に規定を設けて厳罰とする。官公吏の選挙犯罪に付ては時効完成期間を延長すること。

#### 第五 選挙公営の拡大。

法制審議会参考案に示されたような徹底した公営を行うことは困難である。しかしそのあるものは実行上の困難も少なく、かつ選挙運動費用の減少より見て、また選挙運動における機会均等を実現する意味合において、相当有意義であると認められるので、本改正案中に採用することにした。

1、公の営造物の設備において開催する演説会については、当該営造物の管理者においてその会場の施設をなすこと。演説会場の施設は候補者の私営も認める。

2、地方長官は候補者の政見等を掲載した文書、選挙公報を発行すること。選挙文書は、公営の反面として、一回の無料郵便物及び演説会告知の為にする文書の外、すべて私的頒布を禁止。この違反については厳重な制裁を科す。

公営についての細目は勅令を以て定める。

以上改正法律案に採用された諸項目は「何れも選挙の自由公正を図る上に於て有効適切なる手段であり、今日の社会の要望にも副うものである」と、山本内相は提案理由をしめくくった。

## (2) 主要な審議内容

改正案の議会審議は浜口内閣以来の経過があるので、かなり円滑に進行し、一九三四（昭和九）年三月一日に衆議院本会議に始まって、三月二十五日、貴族院で両院協議会成案可決、本案成立に至るまで、二十五日を要したにとどまった。修正論議を中心に主な審議内容をあげておきたい。

## 1、取締法批判

衆議院議員選挙法が人民代表法としての性格を薄めて選挙取締法としての性格を強めて行く傾向を戸沢民十郎は三月一日衆議院本会議の代表質問で選挙法の全体的な観点から批判した。

かれの質問要旨の第一点は選挙法を単純化する考えはないか、ということである。日本の各種の法律はヨーロッパ系統のものが多く中で、普通選挙法に限っては全く純国産である。しかし立法技術の点で見れば失敗ではないか。というのは「実に複雑極まる。」普通選挙というものは「丁度御神輿をかつぐように国民全部一斉に立上ってわっとかき上げる」ものだと思う。然るにこの法規は「推薦状に同意を求めるとか、届がどうかと…：喧しいことで、がんじがらめになって」ファンが「先生出て行って御手助けがしたいが、私は危ないから御免蒙る」ということが多い。「法が窮屈で細か過ぎる、」「これを一切単純化して全国一斉に立つように細かい規定を取ってしまうということが、普通選挙の目的を達する所以ではなからうか。」

第二点は「行わざる法律の下に国民を曝して置いて危険」はないかということである。普選法は選挙費用の制限や戸別訪問、個々面接の禁止などを設けたが守られていない。法律に遵わない習慣を作るといふことは恐るべき弊害を生む。「話せば分る」というのに犬養総理大臣を射った。「国法を重んぜざるの甚しいもの」である。「行わざる法律

の下に国民を曝し、如何なる恐れらるる結果が吾々の頭に招来するであろうか」ということを考えて、「只今……御提出になったような改正でなくして、根本的に法律を改廃するの途はないか」ととくに司法大臣の考慮を戸沢は求めた。

第三点は選挙違反の事件が国民の醇風美俗を破壊しておらないかということである、村で尊敬の的になっているような家柄の名士が選挙違反に刑余の人となり、そのため村における社会的制裁の規律が破壊されつつある、とかれは煩わしい規制による嚴罰主義を批判した。「大根切るよりも楽に選挙法の改正」が行われている、二年以下の懲役がばんと三年に上がり、千円以下の罰金が二千円になっている。

第四点の質問でかれは立憲教育の施策を提起する。封建時代から余り時がたっていないので「日本の道德の根本」は「すべてこれ立憲政治には禁物の消極道德、服従道德、盲従道德、言葉を変えて言えば……奴隸道德」である。「積極道德、立憲政治には自分の人格、個人人格を自治体にまで広める、更に進んで国家にまで敷衍するという所に、所謂人格政治の根本がある。」この人格政治の根本を実行する途がないかあるかというのが、この選挙法改正に当って重大なる問題である。かれは立憲国民道德の教育の根本を確立する積極的な大運動を起すよう内閣に求めた。小山松吉司法大臣の答弁は戸沢質問とすれ違った。

## 2、混同開票

選挙区と投票区の間に関票区を設け、投票をその一か所に集め、投票区毎の開票を改め、混同して開票する方式にした。①混同方式の方が投票買収の効果を分りやすくすることから買収防止に効果があり、さらに②投票所増設で投票区がせまくなるので、区毎の開票では投票の秘密が侵されるおそれがある、と考えられた。反対論は①混同開票は買収票の出た投票区を分らなくすることからかえって買収をしやすくすること、②選挙無効があるとき、関係投票



区全部について選挙のやり直しをしなければならぬ、との理由をあげた。

衆院は反対論をとって投票区毎開票に修正した。貴族院は政府原案をとり、衆院修正案を再修正した。両院協議会は市町村毎の混同開票の妥協案に決した。

### 3、選挙運動費用の減少

①選挙事務所 候補者一人につき現行は七箇所であったのが、一箇所を提案された。衆院はこれを三箇所に修正したが、衆議院はこれを再修正し原案にもどした。両院協議会は妥協案として、一箇所に限る但し命令によって三箇所まで設置しうることにし、これが成案となった。

②選挙委員 候補者一人につき二十人で異動があっても延三十人に限られたが、衆院は延人数を五十人限度に修正し、これが成案となった。

③労務者 数は一日二十人が原案であったが、衆院はこれを三十人に修正し、これが成案となった。

労務者と選挙運動者の区別が問題になった。これに対し政府委員は「自分の頭を働かして、そうして投票獲得に役立つ所の直接の行為をする者は選挙運動者で、労務者は機械的に働く者」と説明した。<sup>(1)</sup>

家族や雇人で選挙の事務を手伝う者は労務者の中に数えられるかの疑問が起された。政府委員は、法文の解釈上無論労務者であるが、世の中の実際に照してこの解釈が甚だ無理であるというならば、こういう者を労務者として取除く条文を加える必要がある、と答えた。<sup>(2)</sup>そこで衆院は「議員候補者と同居する親族、家族及常傭者の使用人はこの限に在らず」(第九十六条第三項但書)を修正追加し、これが成案となった。

④第三者の選挙運動、現行法は第三者が演説または推薦状によって選挙運動をすることを自由にさせていたが、政府原案はこれを原則として禁止し、但書で、候補者または選挙事務長の文書に依る承諾を得た場合に限り、演説会に

出演できると、その範囲を大幅に制限した。衆院は民衆参加を阻む改正に反対意見を出すものもあつたが、結局、この制限を容認した上、演説会の応援弁士の数を、四人まで（候補者が欠席の場合は三人）に制限する（第九十八条の三）ことに追加修正した。しかし政党の活動は禁止するを得ないということで、候補者の所属する政党は演説会を開き、候補者の出す無料の通常郵便物に推薦状の同封もしくは掲載できるように修正をした。

貴族院から強い批判が寄せられた。貴院は政府原案を現行法どうり演説と推薦状によるものは自由に、但し費用の点は第三者の自弁とした。この修正理由について両院協議会で貴院の馬場鑓一協議委員は「戸別訪問を禁止して居る今日の規定その上から考えまして、第三者の選挙運動といわず、元来選挙運動は言論、文書に依るべきものである。然るに政府原案に於ては、第三者の選挙運動として、文書に依るものを絶対に禁止している。演説（も）限られて居る。これは普通選挙における選挙運動の根本趣旨に異なるものではなからうか。宜しく、言論文書等に依る選挙運動は、原則として最も盛んに、而して最も明朗に致すべきものである。（候補者に費用の迷惑を掛けないよう考慮して）自分自ら進んで、自己の費用を以てする文書に依る推薦なり、演説会を開くというようなことは、これは自由である。」こうして新人候補者の運動や応援を容易にし、その選出の道を開きたい、とのべた。衆院の島田俊雄協議委員は、政府案は選挙公営を認め、その関係から選挙運動の範囲を成べく制限を加え、さらに選挙粛正委員会を設け、選挙粛正を期している。衆議院はこれを認めた。貴院はこれらのことについて十分研究の上、この修正に出られたと思うが、その案はこの政府案の「除外が余りに広きに失している」とわれわれは感ずる、と衆院の立場をのべた。

馬場はそこで、選挙公営といつても本案では極めて限られている。選挙粛正委員会なるものも政府の説明を聞いても「殆んど私共の委員の頭にはっきり」しない、「第三者が進んで自己の費用を以て、文書に依り推薦をなす、或は演説をやるということは、選挙運動の実態其のものでなければならぬ」。この考えから修正したと応じた。両院の協議

案は貴院の修正に「命令の定むる所に依り」の条件を加えて、二種の第三者運動を認めることになり、これが成案となった。それにしても一般的には保守的なのは貴院が第三者運動の、さして多くない自由を衆院に対してこれだけ主張したことは注目されてよいことであろう。衆院の支配的空気はこれほどまでに自由な議会政治から遠いものになっていたのである。

⑤ 文書頒布の包括的禁止・限定的解除 選挙公報の公営が始まることもあって文書を頒布する運動は包括的に禁止される中で、わずかに無料の通常郵便物と演説会告知文書のみ限定して禁止が解除されるというのが原案であった。第三者の推薦状の頒布が禁止されることもあって頒布とは何ぞやが問題になった。小山司法大臣は「選挙運動の為に不特定又は多数に対して文書図画を頒布する行為<sup>3)</sup>」と定義した。不特定はよいとして、多数と少数はどこで線が引かれるのか。それは常識で決ると小山法相はいう。少数であれば文書を配布しても違反にはならない。山柘委員はいう。選挙運動のさ中、どうしても手紙を出さねばならないことがある、悪質なデマを飛ばされた場合などそれを打消す為にこういうことが起る。「こういうことが真相だからよろしく頼む」と文書を出すそれが多数になれば頒布の罰に問われるとすれば、候補者は文書を出せず「デマの裡に選挙をしなければならぬ。」これでは選挙の自由公正を図るといふ改正の趣旨に沿っているといえるであろうか。かれは問題を提起したが、政府側は答えなかった。文書頒布の大幅制限はやはり重大な問題点を含んでいたのである。

⑥ 運動費用の法定額 選挙運動費用の法定額は約一万二千元から半額の六千円に減額された。選挙運動が大きく制限されたことと公営が拡大されたことよつてこの額が算定された。然し議員の多くは半ば公然と費用の法定額は守られていないという。改正案で選挙事務所が一か所になったのであちこちに出ている選挙委員の間で連絡のために自動車費用か今までより多くかかるようになるか、無料郵便物の発送準備だけで四千五百円を要するという。そう

して結局、衆院は約九千円に増額修正して成案となった。

#### 4、厳罰主義

①連座制 連座範囲の拡大で「事実上選挙運動を主宰したる者」の意味が問題になった。

「主宰」とは選挙に関する全面的支配を意味するかと聞かれて、小山法相は、「選挙事務長として届出をしない人で、選挙運動を総括的に指揮監督をする実権をもって居る者」と答えた。これでも委員達はこれが一人であるか複数の場合もあるかを問題にした。法相は第三回と第四回の委員会で必ずしも一人に限られないと答えている。これが二人、三人ということになると、ある運動員が買収事件で検挙された場合、かれは主宰者であるという噂が立ちやすく、そうなるとう候補者は当選しても連座して当選を失うかも知れぬと、支持者が去って行くことが恐れられたのである。法相の一人に限るといふ確答が得られなかったので、衆院はこれを事実上選挙事務長の事務を執りたる者」に修正し、それを一人に限定することにした。

つぎに衆院は選任及監督に注意したときの免責規定の現行但書を復活修正し、事実上選挙事務長の事務を執りたる者についても当選人がそのことを「知らざりしとき」とその「制止に拘らず」その事務を執りたるときに免責することにした。当選人が全く自分の知らぬことで、自分に責任のないことで事務長の選挙違反に依って当選を失うことは近代立法の基調をなしている社会正義の觀念に反するというのが修正理由であった。

この審議の過程で、政府が原案をあくまで押そうとするなら、官吏の選挙違反についても上司が連座して免官の処分を受けるよう規定せよという制裁の均衡論が出された。

貴院は本項について「選挙事務長の職を執りたる者」に代えて「選挙運動を総括主宰したる者」に修正し、免責条項の復活を認め、これが成案になった。

②独裁政治への接近 犬養健委員は嚴罰主義の効果を問題にする。「議会に次から次へと立派な有能な人が入って来て、国運の発展と共に、議会政治というものに新陳代謝が行われて行くことが大事なのではないか。」<sup>(5)</sup>官僚組織は事務官の上に國務大臣と新陳代謝のシステムをもっている。「選挙に付てこういう嚴罰主義があると尚少し気の利いた人は議会に入ること欲しない、又本人は欲しても親類が一生懸命に泣きの涙で止めるであろう。」優秀な人物による議会政治の新陳代謝はとまる。「嚴罰主義は将来案外そういう所に祟りはしないか。」とかれは不安をもらした。これに対して小山法相は嚴罰主義は候補者の運動体をひきしめ、投票ブローカーに金を出さない立派な口実になると元の低い答弁ですました。

松田正一委員は具体的にいう。第三者の運動を禁じ、候補者の費用を減じ、一方に嚴罰する、これでは「選挙というものによって議員に立つことが出来ない。……この改正法の嚴罰主義からいったならば、独裁政治というもの」に「歩んでいる改正法と見なければならぬ。」<sup>(6)</sup>議会政治の後退は独裁政治の進行となるのである。

## 5、選挙公営

①選挙公務論 浜野徹太郎委員は公営主義の基本原理を問う。議会政治の向上は国家の利益である。「国家の進運の為に、国家が進んで為さなければならぬという立場であるならば、選挙に対する費用全部を公営を以て充せられるということが当然の見方である」もう一つの見方は封建時代と異なり、立憲政治に依って自由が保障されている。「この自由権を行使して参政権をもつのであるから、国民の為さねばならぬ立場であるという見方が一つ。」<sup>(7)</sup>個人の自由を尊重する立場であるから、選挙は「国民自ら進んで為すべきことであるというならば、公営主義というものに対して」疑問が残る。かれは斎藤首相に何れの立場を執るかを問うた。首相は簡単に「国家の為め公営主義を執る」と明言した。

木村正義委員は選挙公務論を一步進める。選挙は決して個人の自由ではなく、公務である。公務であるとする選挙は国家の統制に依って合理化しなくてはならぬ。ここから選挙の公営と投票の義務という考え方がでてくる。かれはここから選挙権を公法上の権利であると同時に義務であるという明文を条文化せよという。そうすれば、候補者に投票してやるんだ、従って金をもらうことは当然であるとの考えを打破することができる。こうして彼は投票強制と投票者が日当を受ける規定をつくるよう求めた。

内務政務次官齊藤隆夫政府委員は立憲政治の歴史的原理からいって、投票日当や強制投票は理論的になじまない。「実は人民が喜んで選挙所に行って投票するだけの国民でなくては、立憲政治というものは運用出来ぬ」また日当を出したからといってそれで買収防止になるとは思えない、と答えた。かれのいう立憲政治が原理的に確立していないところに選挙界の問題があるのであるから、かれの答弁は木村を納得せしめなかった。

②選挙粛正委員会 法制審議会の選挙委員会に対応するもの。この委員会に選挙違反に対する告発の義務と権限をもたせるためにこれを勅令ではなくて法律によって設置してもらいたいとの意見が出された。これに対し齊藤政府委員は粛正委員会のなすべき事項が立法事項に属するものでないので法律によらないで勅令にしたと答えた。その設置目的は「選挙の粛正、健全なる政治思想の普及、及選挙公営に関する事項に付意見を答申し、及是等の事項に付関係行政庁に建議すること」である。地方長官が会長になり、政界の有力者、実力者から委員を任命するなど、法制審議会の答申の線で勅令案がつくられた。

## 6、政党悪党論

船田中委員は政治悪の根源を政党に集中して見ようとする風潮に言及した。「何でも悪い事は政党にあるのだ、衆議院の方に悪いことがあるので、他にはもう一向悪いことはないというように、政党不信とか、或は衆議院が腐敗し

て居るとかいうことは、一つの流行のように言われて居るのであります。<sup>(9)</sup>しかし官僚の方面の弊害、吏弊というものがある。地方官が身分保障で事勿れ主義で仕事をしない、地方官が住民を煽動しているようなこともある。貴族院もまた万年与党となつてその積弊著しいものがある。貴族院改革は衆議院と同時に行われねばならない。かれは政党悪党論だけで事態は改革されないことを論じ貴族院制度改正を斎藤首相に求めた。首相は「これらの問題を考究したい」と答えるにとどまつた。

(3) 改正の概要

一九三四年衆議院議員選挙法改正の主なねらいとするところは選挙の革正の実現と選挙運動費用の低減を図つたことにあつた。そのため選挙運動の取締、同費用の取締、選挙公営、同罰則の法の諸規定、および施行令、取締規則の命令の諸規定に広い範囲の改正が行われた。

一、選挙運動取締規定の改正

(1) 選挙運動の始期

立候補の届出前には運動ができないこととされた(法第九十五条の二)

これまで演説または推薦状による選挙運動に限って、立候補届出前にもなすことを許されていたが、これができなくなつた、

(2) 法定選挙運動者

選挙事務長を除いて法定選挙運動者は選挙委員二十人に限定され、また選挙委員の入れ換えは延、五十人を超えることができなくなつた。(法第九十三条一項)選挙事務員の制は廃止されたので法定運動者で報酬を受ける者はなく

なった。（法第八十九条一項等及現行法第九十七条二項削除参照）

買収の防止、費用の低減および機械的労務者と事務員との区別の困難からくる取締上の不便をなくすため、なお従来は法定選挙運動者の数はこれを入れ換え異動によって脱法されていた。

(3) 機械的労務者の制限

選挙運動の機械的な作業に使用する労務者を一日三十人に限った。労務者の雇用の名目で戸別訪問と買収が行われた。買収防止と費用低減のため。（法第八十九条二項）

(4) 第三者運動の制限

候補者、事務長、選挙委員以外の第三者の運動に関し、命令を以て制限を設け得ることとし（法第九十六条一項但書）第三者が演説または推薦状による選挙運動をなす場合には左の制限に従うことを要することとした。（施行令第五十七条の三）

1 戸別訪問、個々面接、電話による運動の禁止。

2 演説会告知のためする場合を除く外新聞紙または雑誌の利用の禁止。

3 演説または推薦状による運動をなすにつき強いて候補者または事務長の承諾を求めるとの禁止。

(5) 選挙事務所の数

原則として一か所に限り、島部その他交通至難の状況にある選挙区に限り、三か所まで認められる。（法第九十条）

(6) 演説会出演者数の制限

選挙演説会に出演し得べき者は一回に付四人、候補者またはその代理者の出演のないときは三人に限られた。（法第九十八条の三）



(7) 文書図画頒布の制限

選挙公報を発行する区域では原則として文書図画の頒布を禁止、例外として選挙無料郵便物、演説会告知文書、及び第三者の推薦状に限り頒布は許される。(法第九十八条の二)  
公報発行による私的運動の制限。

(8) 選挙期日後の挨拶行為の制限

期日後の当選又は落選に関する挨拶行為の制限の内務省令委任。(法第百条の二)  
費用の低減及び選挙の公正確保のため。

二、選挙運動の費用取締規定の改正

(1) 法定制限額

費用の法定制限額を候補者一人につき九千円程度に低減

(2) 費用に関する帳簿

費用に関する承諾簿、評価簿、支出簿、など帳簿類様式の規定。(施行令第六十四条の二)さらに精算届書の様式と一般人の閲覧の規定。(選挙運動取締規則第十六条)

取締の便宜と費用制限の徹底のため。

三、選挙罰則の改正

(1) 買収犯罪

買収犯罪に対する刑罰の加重(第百十二条一項及第百十三条一項)、選挙ブローカーを厳罰する規定の新設(第百十二条の二)。

選挙革正の爲最も必要なこととして買収犯罪の絶滅をはかる。

(2) 選挙の自由妨害罪

刑罰の加重 (法第百十五条)

買収犯罪の刑罰と均衡上。

(3) 官公吏の選挙犯罪

選挙事務に関係ある官公吏または警察官吏が買収犯罪を犯した場合は一般人の場合より重科 (法第百十二条、第百十三条二項) なお選挙干渉の行為の具体的場合を例示し、その刑罰を加重 (法第百十六条)

選挙の公正の保持のため官公吏の選挙干渉行為の絶滅をはかる。

(4) 連座規定

事実上の選挙運動の総括主宰者による買収犯罪の場合においても選挙事務長の場合と同様に原則として当選人の当選を無効とする (第百三十六条) なお連座の訴訟は検事が公訴に附帯して訴訟を提起することにした。(第八十四条二項) 候補者の責に帰せられない場合の免責 (但書)

(5) 選挙権および被選挙権停止の制裁

買収犯罪の再犯者に対しては選挙権および被選挙権停止期間を十年間に延長、またこの種犯罪者に対しては情状があつても裁判所においてこれを全然免除することを得ないこと。なお形式犯のような軽微な犯罪についてはこの制裁は科さないこと (第百三十七条)

公民権停止の制裁を悪質選挙犯罪防止に效果的にするため。

四、選挙公営制度の改正

(1) 選挙無料郵便物

差出権者を候補者と選挙事務長にした（第四百四十条）

(2) 演 説 会

公立学校その他の営造物の管理者は当該営造物の使用許可申請者（候補者または事務長）より申請があったとき演説会開催の為に必要な施設（照明、演壇、聴衆座席など）をしなければならない（法第四百四十条第二項、施行令第八十一条一二）

演説会の公営に要する費用は各営造物につき一回を限り国庫負担とし、その他の場合は候補者の負担（令第七十二条の二、第八十一条の三および二）

(3) 文 書

地方長官は候補者の政見等を掲載した選挙公報を発行すること（法第四百四十条四項）  
公報の発行は総選挙の場合に限る、なお内務大臣の告示した区域では公報の発行を要しない。掲載文の字数は三千を超えない。公報は候補者毎に別紙に印刷し、綴じないで選挙区毎に一括して有権者に郵便により発送する。その内容が安寧秩序を紊しまたは風俗を害するものなるときは地方長官は内務大臣の指揮を得て登載しないことを得る。公報発行の費用は全額国庫が負担する。

五、選挙粛正委員会

一九三五（昭和十）年五月八日、勅令「選挙粛正委員会令」公布。

委員会は地方長官の監督に属し、地方長官（警視總監を含む）の諮問に依りて、選挙に関する弊害の防止、公正なる選挙観念の普及その他選挙粛正に関する事項を調査審議す、委員会は前項の事項に付関係行政庁に意見を提出する

ことを得 (第二条)

会長一人、地方長官、委員三十人、委員は 一 政治家、実業家、教育家とその他学識経験ある者 二 官吏、待遇官吏及吏員 の中より地方長官が選任 (第三条)

委員は名誉職、任期は二年 (第四条)

費用は国庫の負担 (第八条)

- (1) 第六十五回帝国議会衆議院選挙法改正特別委員会第六回
- (2) 同上第五回
- (3) 同上第六回
- (4) 同上第六回
- (5) 同上第五回
- (6) 同上第五回
- (7) 同上第三回
- (8) 同上第四回
- (9) 同上第三回

むすび

政治悪の非難を普選下の政党政治と買収、選挙干渉の選挙の弊害とに集中した形で衆議院議員選挙法の改正が進められた。官僚勢力は選挙干渉への対策と選挙の取締強化と厳罰主義で政党勢力を攻めた。選挙干渉対策は一九三二(

昭和七)年九月二十二日文官分限令が改正され、新たに文官分限委員会がおかれ、文官の処分に関しその身分の保障に当ることになった。政党内閣が終った時点でその身分保障措置は官僚の地位の強化に役立つものとなった。官僚勢力は厳罰主義でほぼ一体となった。官僚勢力は選挙公営の制度化にはまったく慎重であった。他方、政党側は厳罰主義には多数が反対の線にいたが、公営主義には分裂した。そして官僚側が公営の拡大に組織として推進態度に転ずると取締り強化と厳罰主義と公営主義との三者は一体化して法改正を特徴づけた。公営はそれを原則とするまでには大幅に実現されなかったが、自由な選挙運動をできるだけ禁止するという公営原則化の反面の対応は実現を見たのであった。取締り強化と公営制の新たなルートを加えて内務省による選挙の執行、管理における官権主義的干与は増大した。しかも内務省では運動取締りに当る警保局系統が強くなっていった。

選挙粛正運動は官製民間運動として地域社会の有力者を組織化し、部落会、町内会、青年団、婦人会等の地域社会の網羅的末端組織を実行部隊に組入れて、改正法の実施を支えた。この運動もまた地方行政と警察を統轄する内務省、内務官僚の勢力を加えた。こうして一九三六(昭和十一)年二月二十日の総選挙で選挙の腐敗は一掃された。しかし選挙はまったく活力を失い、「病気を百発百中治す方法は病人を殺してしまうこと。(生気なき選挙では)違反のなくなる前に選挙そのものの死滅」と一新聞(「新潟毎日」三六、二、一一)の評したものとなった。選挙粛正運動は翌一九三七年の総選挙でますます強化され、一九四二(昭和十七)年の東条内閣の翼賛選挙貫徹運動に展開した。活力を失った政党は一九四〇(昭和十五)年解党し、翼賛政治体制に組み入れられて行った。国政運用のトップには軍部が坐り、地域社会の末端にまでその支配を貫徹する役割を内務官僚を中心とした革新官僚が担った。このファシズム体制の内政面の導火線として一九三四年改正法は確かに大きな役割を果たしたといえるのである。