

自治体選挙法の消滅（下） 公職選挙法への統合をめぐる

堀 内 匠

はじめに

1. 公職選挙法前史
2. 公職選挙法制定の主導権争い
3. 「選挙基本法」構想と自治体選挙法の消滅 (以上、前号)
4. 端境期の公職選挙法 (以下、本号)
5. 選挙法再分割の試み

まとめにかえて — 自治体選挙法としての公職選挙法改正ルートの検討

4. 端境期の公職選挙法

(1) 自治官僚による批判

公職選挙法の制定で、選挙権の居住要件の短縮や合理化、欠格条件の縮小、さらに代理投票や不在者投票の便宜の拡大、そして選管の啓発運動までを含め、投票機会の拡大が改善された。また、選挙運動の制限について軽微な技術的・量的緩和がなされる等、自由度拡大や民主化において一定の進展をみたのも事実である。一方で、法は選挙運動の包括的禁止と限定的解除などそれまでの選挙制限を色濃く残すものでもあった。立候補供託金の増額、供託金制度の教育委員選挙までの拡大、立候補禁止要件拡大、立候補届け出期間の縮小など被選挙権の制限が拡大されたことをはじめ、反動的な改正項目もみられた。さらに、選挙公営が量的に拡大された一方で完全公営化は実現されず、「金のかからない選挙」の達成に寄与できないばかりか、かえって選

挙運動の自由を制限する契機にもなるなど、法の評価は一定しない。少なくとも、法の制定は、選挙権や選挙運動等に関する選挙政策・選挙行政上の転換点となったわけではない。

このような公職選挙法について、本稿で焦点を当ててきたのは、現行法の総合を優先した点である。自治体選挙を含む、それぞれ性質の異なる選挙法を、各選挙にまつわる条項を整理することなく合流させたにすぎない法の立て付けについては、異論も多く出された。

なかでも注目すべきは、自治官僚⁽²⁹⁾が批判的な見解を数多く発表している点である。たとえば、地方自治庁では、藤井貞夫は「各種選挙法令を類似規定別に単に整理したにすぎないという印象を如何ともなし難い」（藤井1950：18）と評す。また、長野士郎は「敢えて現在もなお、選挙関係当局者はこのような主張をそのまま是認せられているかどうかをただしたいのである。特に、地方公共団体の選挙法規が国会議員の選挙法規に従属せしめられているため、国会議員の選挙法規が社会情勢の変化に即応して必要とせられるとの理由のもとに、縷々繰り返されるいわゆる技術的改正の結果、地方公共団体に関する選挙法規も立法技術上の制約から必ず改正を余儀なくされるのみならず、今や、公職選挙法は、複雑極りなき構成となりつつあるのである。むしろ、このような現状からすれば、地方公共団体の選挙は、地方公共団体の特性に即応する固有の選挙法規を整備することこそ必要ではなからうか。率直に申して、地方公共団体の選挙法規は、再び地方自治法に帰るべきものではなからうか」（長野1952：9-10、傍点筆者）と手厳しい。また少し時代は下るが、降矢敬義は「公職選挙法の統一法典の性格は、ただ形式的な統一法形式にとどまり、内容的には各種選挙法規のモザイク的集成になっている」（降矢1956：38）と述べ、また鈴木俊一は「それで、これには反対だったのです。本当にわかりにくいですね、あれは。公職選挙法というのは。だからああいうものは、何か一つのテキストブックを作ればいいんであって、法律をテキストブックにしたのではおかしいと、私はそういうふうに思います。あれはわれわれが作ったのじゃなくて、衆議院の三浦法制局長が作ったのですから、あそこで。だからこれはおかしいと盛んに言ったものです。」（内政史研究会1976：第5回46-47）といった具合である。ちなみに、当時法を所管する全選管事務

(29) 批判や改革論を唱えた時期によって、全選管、地方自治庁、自治庁、自治省と組織は変化しているが、彼ら内務官僚の戦後における呼称を本稿では自治官僚として統一して呼ぶ。

局職員だった皆川迪夫も、「手続の単一化という技術的な見地から、各公職の特殊性に基因する本質的な差異までも没却することになれば、本末転倒も甚しい」（皆川1950：45）と批判している。

（2） 地方自治庁の反対論

ところで、公職選挙法が機構改革の端境期に成立した法律である点には注意が必要である。内務省は1947年末をもって解体されており、公職選挙法立法時には旧地方局の業務は全国選挙管理委員会、地方財政委員会、地方自治庁などに分割されていた（図）。

全選管は、内務省解体に伴って設立された行政委員会として独立性を持つものと位置づけられてはいたものの、歴代事務局長には郡祐一、鈴木俊一、吉岡恵一（公職選挙法制定時の事務局長）、兼子秀夫という旧内務省地方局のエース級の官僚が充てられ、また事務局員にも金丸三郎らその後事務次官となる職員らが席を連ねていた。地方自治庁と地方財政委員会、全国選挙管理委員会は、「地方自治行政を行う上で不可分の組織で、内務省時代にはすべて地方局にあり、別組織になってからも三者間で常に連絡をとり地方団体に迷惑をかけないようにし、またこの三機関で一緒に大学卒の幹部職員を採用するなど、共同歩調をとってきた」（鈴木1997：115）組織とされている。

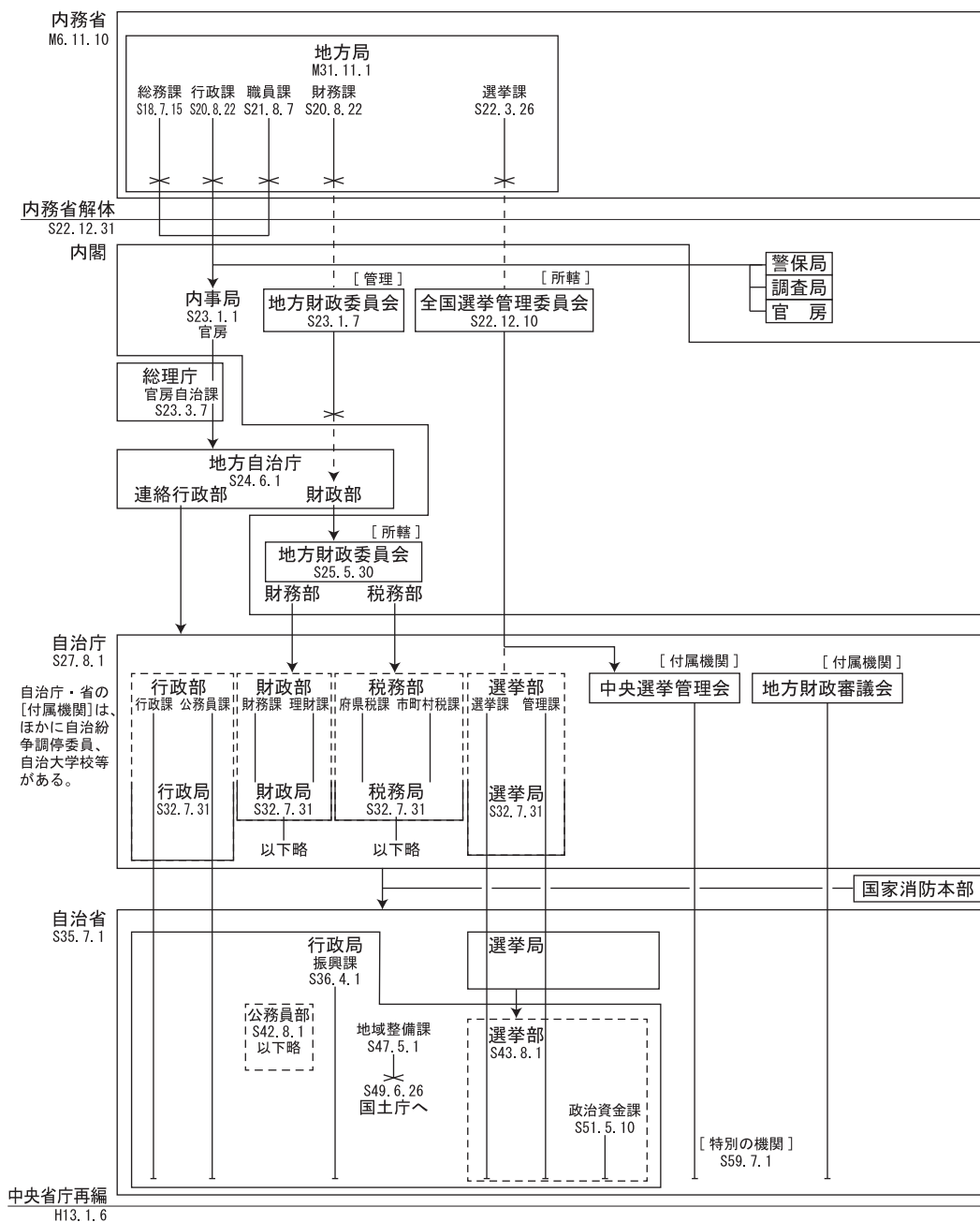
また、委員長もよく彼らと歩調を合わせてきた。公職選挙法案の立法時期には、戦前に治安維持法事件、帝人事件などの裁判を担当する等した在野法曹として知られた海野普吉を委員長に迎えていた⁽³⁰⁾が、共産党に対する姿勢や管理統制の強化に関する主張等、GHQとの折衝における海野の姿が「リベラル」とは言いがたい様子だったことは先に見てきた通りである。

そのような全選管で、海野委員長によって選挙法の統合の提案があり、またこれを支持する旨の国会証言がなされたことは先述したが、地方自治庁からは、1949年8月30日付け各省に対する法令の意見で「国及び地方公共団体を通ずる統一選挙法の制定に対して反対する理由」とする文書⁽³¹⁾が作成されている点が注目される。この文書

(30) 初代委員長は美濃部達吉。海野普吉の後、追放解除された牧野良三が委員長の時代に地方自治庁、地方財政委員会と合体して自治庁が設置されることになる。牧野が内務省復活論者であったことは知られている。

(31) 総務省自治大学校所蔵戦後自治史関係資料集第5集特別資料編所収。

図 内務省地方局関係省庁局部課の変遷（おおむね2000年省庁再編時まで）



筆者作成：組織間のつながりを点線で表したものは事務局の移動を表す。

がつくられた8月末は、既に三浦衆議院法制局長が「選挙法改正に関する主要な研究事項」（昭和24年7月20日）を提出し、選挙基本法の構想が各種選挙法規の形式的統一へと傾いた後のタイミングである。

ここで冒頭にあげられている反対理由は、「一、統一選挙法の制定は、ある程度選挙事務担当者の利便には資し得るかも知れないが、一般国民、立候補者、選挙運動者等においては、当面の関係のある選挙規定のみが必要でありその他の関係のない選挙規定は、無用であつて、直接必要な規定を参照する上において却って煩雑であり、不便を与えるに過ぎないものであること。」「二、選挙事務担当者は極めて少数であるのみならず、選挙手続規定については、多くは、常時研究の時間を与えられており、一般国民、立候補者、選挙運動者等に比して、選挙行政の専門家であつて、これらの者の便宜の為に大多数の利害関係者の立場を軽視して、これを強行することは正しい立法態度ということとはできないこと。」というものであった。

地方自治庁は自治庁として全選管と統合されるまでの間は選挙行政を司っておらず、それは全選管の所掌するものであったが、この反対理由はそれを踏み越える勢いである⁽³²⁾。全選管が公職選挙法の立案に際して主導権を握ることができていなかった事実を思い起こすならば、これらの批判は、自治官僚が再び選挙法をコントロールできるようにすることを目的とした側方射撃の意味合いを持ったものだったかもしれない。

ただし、地方自治庁は、地方自治を擁護する官庁として、続けて以下の主張を行う。「三、選挙は、いうまでもなくそれぞれ特定の民主的公職の選任手続であり、当該公職の構成及び活動等との一般的関係の理解を前提としてのみよく選挙手続そのものの理解も可能となるものであり、個々の法制に属する特殊性を捨て去つて単に選挙の技術的一般性のみを抽出して強調することは、全体としての制度の中において占める選挙手続に対する理解を妨げるものであつて適当でないこと。」「四、これを地方公共団体の議会の議員及び長の選挙について見ても、その手続は地方公共団体の組織に関する事項として地方公共団体の組織及び運営に関する基本法たる地方自治法に規定すべきことが建前上当然であり、地方自治体関係者なканずく一般住民にとつては、地方自治法及び統一選挙法を見なければ地方公共団体の中軸機関たる議会及び理事機関の構成すら知り得なくなるということは、現在のように地方自治法において主要事項

(32) 官庁セクショナリズムの観点でいう場合、これが内閣法及び内閣を構成する各大臣と各省を所管する「主任の大臣」との結合を図る行政官庁法が制定された時期であり、国家行政組織法は未だ制定前であることを勘案する必要があるかもしれない。(今村2006:70)

を包括的に規定しているのと異り、全く不便であり、地方自治に対する自覚と関心を昂める上に一層の困難を招来するものであり、これは地方自治の本旨からいつでも適当でないこと。」「五、統一選挙法に唯一つの利点を数えることができるとすれば、選挙事務担当者に事務上の便宜を与えることができるかも知れないということであるが、各種の選挙はそれぞれ選挙権を始め選挙手続の微細の点に至るまで相違するところが多く、これを一つの法律に規定して見てもどれ程簡素なものとなるかは疑問であり、高々数個の法律を参照する手数を一個の法律を参照する手数に減ずる程度のことには落ち着くのではないかと思われ、大した意味がないこと。」⁽³³⁾

これについては6月27日の海野委員長の国会での陳述と平仄が合わない。この不一致が、海野委員長と全選管事務局のものなのか、地方自治を司る地方自治庁と選挙による管理統制を司る全選管の官庁間セクショナリズムに起因するものなのかについては定かではない。ただ、全選管事務局在籍の職員からも批判が行われていたことと共に、上で引用した証言のように「別組織になってからも三者間で常に連絡をと」ってきた地方自治庁と全選管であるはずなので、法案作成の思惑については相当程度通底していたものと考えの方が自然であろう。批判のタイミングから読んでも、国会と自治官僚の間、すなわち政官関係としての色彩が色濃く出たものと言うべきである。

ともかく、地方自治庁は12月4日にも8月30日付け文書とほぼ同様の文書を残している⁽³⁴⁾が、せつかく地方自治擁護という大義が鮮明にされた地方自治庁の反対意見も、国会主導のもと進められた法案づくりにおいてはほとんど顧みられること無く、公職選挙法は自治体選挙に関する規定を含む統合法として成立していくことになる。

一方、法制定後まもなく、全選管と地方自治庁は、1953年には自治庁として統合されることとなり、法について批判を行った地方自治庁が自ら法を所管することになる。ここまですられた自治官僚による公職選挙法批判は、公職選挙法と地方自治法の間でいわば旧地方局の兄弟同士の綱引きであったものということもできた。だが、自治庁の設置によって、同庁は選挙行政と自治行政を同時に司る官庁として公職選挙法を所管することになったのである。これにより、自治体選挙法に関する議論は内部化さ

(33) 当時の文書には、さらに外国における統一選挙法の規定の事例等に関する記述が六として手書きで加えられている。

(34) 先に引用した8月30日付け文書と比べ、一、二が削除された上で、外国における統一選挙法の規定の事例である六を冒頭に持ってくる等順序の入れ替えが行われていて、全体として地方自治の擁護の色彩を強めた印象を受ける。

れ、主戦場は審議会へ移されることとなる。法を所掌する官庁として法制度改正を模索する動きが具体化するのである。ただしここまでに見てきた通り、公職選挙法については国会主導で起草され、「選挙基本法案」としての企図も理想からほど遠いものになったことを考えたとき、成立した公職選挙法はコントロール可能性が総じて低い法律であることは改めて確認しておくべきだろう。

5. 選挙法再分割の試み

(1) 「現実路線」の選挙制度審議会

1950年代においては批判の声はあげられても、具体の改正には至らなかった公職選挙法の分割ではあったが、1960年代に入ると選挙制度審議会において法の分割が議論の俎上に載ることとなった⁽³⁵⁾⁽³⁶⁾。以下、選挙制度審議会における分割論の推移を詳細に見ていくなかで、選挙法の分割の政治的困難性について考察してみたい。

選挙制度審議会は、1949年設置の選挙制度調査会に代わり1961年の法律で総理府に設置された審議会である。選挙制度については選挙制度調査会がすでに設置後10年以上にわたって専門的に研究検討を続けてきたのに対して、同調査会の答申が抽象的であったため、各党並びに各団体の意見の一致をみず、問題をかかえるものであった⁽³⁷⁾。選挙制度審議会は、この点を踏まえ選挙全般の問題について深く広く各方面の意見をまとめる目的で審議会を新設した（地方自治法施行四十周年・自治制公布百年記念会1993b：153-155）。その特徴としては、①選挙制度調査会が総理府設置法によって組織等について政令に委任されていたのに対して、選挙制度審議会は特別な設置法によって組織、所掌事務、権限等の細目まで定めていること、②所掌事務が選挙制度、

(35) 第1次選挙制度審議会における選挙法分割議論については、土屋（1963）にも一部紹介されている。

(36) この他に、全選管では1951年10月16日付けで衆議院議員選挙法の原案を発表し、そこで総括的事項の1として公職選挙法で律せられていた衆議院議員選挙に関する部分を廃し、あらたに単行法として衆議院議員選挙法を制定することを掲げたことが新聞報道されている（昭和26年10月23日付け自治日報（293号）による）。この法案は、選挙制度調査会の同年8月30日付け答申に基づくとされるが、選挙制度調査会答申にも速記録にも、単行法化について記載は無く、経緯は不明である。ただし関係者の話からもこの当時庁内で公職選挙法の分割について議論されていた様子である。

(37) 松村（1962）参照。前身である第1次選挙制度調査会は全選管の下で選挙法統合の必要性について審議していた。この指摘は大村幹事発言による（選挙制度審議会1961a：156-157）。

政党、政治資金の制度、公明選挙運動の推進に係る事項から選挙区割り、定数についての具体案にまで及ぶ広範囲なものであったこと、③所掌事務について、内閣総理大臣の諮問に応じて答申するのみならず、自ら調査審議して内閣総理大臣に意見を申し出ることができる能動性を持っていること、④政府がその審議会の答申、意見の申出を尊重しなければならないことが法文上明記されていること、⑤審議会の委員を学識経験者を中心に組織して調査審議を総会中心にしたことと同時に、特別な事項を調査審議する必要があるときは特別委員として国会議員からも任命できることとし、理想面と現実面の調和された実現可能性の高い具体案の作成を期待したこと、等がある（同上157-158）。

第1次選挙制度審議会は、1959年の統一地方選挙及び参議院議員選挙及び1960年11月20日に施行された総選挙（「百日選挙」「百億選挙」とも呼ばれた）の後、選挙の公明化のための法改正を求める声が高まっていたことを受け、「選挙制度審議会設置法第2条第1項各号に掲げる事項に関し、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」旨、諮問を向けた。より具体的には、①公明選挙を推進するため、選挙管理委員会の組織及び権限を強化すること。②選挙公営を拡充強化し、罰則を強化する等選挙の腐敗防止に努めること。③現行選挙区制のもとにおける衆議院議員の選挙区別人口と議員定数の不均衡をすみやかに是正することの3点が審議会設置法の審議において付された付帯決議において示された。だが、参議院選挙を控えていたこともあり、答申までは時間が無かった。審議会設置法の国会審議においては、上の3点と合わせて④選挙制度審議会の調査審議に当たっては、まず、当面急を要する事項について早急に行ない、選挙区制の根本的改正について調査審議を行なう場合には、特に慎重を期すること、が決議されていた。

これを受け、審議会には選挙運動及び選挙管理に関する委員会（第1委員会）、罰則及び政治資金に関する委員会（第2委員会）、公明選挙運動推進に関する委員会（第3委員会）、選挙区別定数に関する委員会（第4委員会）の4委員会が設置されたが、このうち第4委員会は慎重に審議する必要があるが、第1ないし第3委員会については参議院選挙に間に合うよう性急に結論を得ることとされた。

（2） 分割論の文脈

選挙法の分割論については、このうち第4回第1委員会で最初に議論に上り、第5回総会で取り上げられることとなった。当初この議論を取り上げたのは、前身である

選挙制度調査会で副委員長を務めた御手洗辰雄委員だったが、その時は地方選挙よりもむしろ参議院の性質論にあり、とりわけ、政党化の防止を目的としたものであった。

「参議院が政党化していくということは現実としてやむを得ない、そうなったのだと言われるが、……そういうことは許しておいてはいけないのじゃないか。……やはり選挙法としてはそれぞれ性格の違ったもの、選挙の実際のやり方も違うことなんです。もちろん一番大事なことは、性格の違うということ、政党を中心に衆議院の選挙はやるべしという意見が強い。同じ選挙法で、参議院の選挙をやり、地方団体の長の選挙もやるということになりますと、そういうところに政党の力が浸透していくのはやむを得ないことになる。これは今日の日本の地方自治にも禍いであり、参議院の今の状態にも間違いが起きている大きな原因だろう」

政党化の防止を目的とした選挙法の分割論についてはそれほど賛同が広がらなかったが、他に細川隆元委員からは「内容が悪法というのじゃなくて、非常に見にくいのです。国民の政治上の大きな権利義務に直接つながるこういう問題を、あの公職選挙法をみて、こういう事項はどこにあるのかとわかるのは、よほどの専門家でなければわからない。これは当然ばらばらにばらさなければいけない」旨が発言されると、野村会長もそれらに賛同し、分割を前提に「運営委員会その他において検討していきたい」と述べる等、議論は分割へむけて動き出したかに思われた。

だが、長谷部忠委員からは、審議会の性質上、具体的な答申を行うことになっており、選挙法の分割を答申する場合はその方針を先に決定した上で各委員会で審議すべきではないか、と提案がなされた。このように具体的な審議の方法について議論が及ぶと、国会議員である島上善吾郎特別委員からは参議院の選挙日程との見合いから先延ばしすべきとの主張が、また中井一夫特別委員からも、選挙法の分割には根本的には賛同するが、分割した場合の問題点まで考える必要があるが、それは審議会中には無理な理想論に過ぎないとの主張がなされることとなった。この他、特別委員からは日程面を気にする声が相次いで出されることとなった。審議会に国会議員を特別委員としてメンバーに加え「現実的な」提案をなせるようにとの立法趣旨が反映されたかたちである。

ただ、ここまでいずれの委員も選挙法の分割について、参議院の性質論、政党化、選挙法の簡素化等と観点は違うものの、各々賛同する意見が表明されていた。選挙法の分割自体に明確に反対したのは、大竹武七郎委員だったが、大竹委員は、各種選挙のうち、現在一本化されている条文を、各選挙に共通するもの、区別すべきもの

分類することになり容易なことではないこと、また分割した場合、総則法と個別法に分離する場合は実務上不便であり、「ということは前にすでに経験済みである」として、そもそもそういった不便を解消するために統合するに至ったことの意義と立法技術上の困難性を強調した。

そこで、宮澤俊義副会長から、公職選挙法の分割は非常に重要な問題であって、さらに立法技術の問題からも既存の規定を個別に分類するなどということまで審議会で言うのは適当ではない、と後ろ向きの発言があり、いったん棚上げした上で第1ないし第3委員会のそれぞれの審議が煮詰まった後に、「答申の希望か何かに、1本という制度をやめて、分けることが望ましいということをつけ加えて、あとは政府の立法技術者にまかせるという方針でやるのが一番实际的」であるとしてその場は收拾された。

(3) 選挙の性格の記述

次に選挙法の分割が話題にのぼったのは、第6回総会であった。ここでは、村山委員から、選挙法に前文をつけるべしとの提案があった。前回議論になったばかりであった選挙法の分割案については、この時点では基本的には分割の方向性で動いており、そのことから、「選挙法を三つに分けたときに、三つ前文ができるとなると大へんむずかしいことになる」との問題提起がなされた。これについて、野村会長は「私はこの公職選挙法を三つに分けて、そうしてそれぞれ前文をつけて、そうしてどの選挙にもぜひこの前文の精神を徹底させたい、かように考えております」と述べる等、三分割に積極的である。この前文は「三つに同一の前文をつけたい」とした。

ただ、同一の前文という点については意見が分かれ、衆議院、参議院、地方選挙とおのずから性格が違うので、その違う性格の選挙を同一の前文ということになって不具合である（青木正特別委員、大竹委員）との意見が出された。そこで、選挙法の分割自体についても議論が及び、大竹委員からは、三分割にあたっては、法律を3本に分けるのではなく、1本のままとした上で、第1編総則、第2編衆議院、第3編参議院、第4編地方選挙というような構造としてはどうかとの提案などが行われ、野村会長はあくまで三分割および前文付与に積極的な姿勢を示したものの、近藤委員からは既に定時を過ぎており退席した委員もいることから、答申が済んだ後に改めて議論する場を設けてはどうかとの提案がなされ、前文問題及び分割問題は再度先送りされることとなった。

(4) 選挙制度審議会の迷走と棚上げ

第7回総会では答申案が示されたが、第6回総会で合意された通り、前文問題と分割問題については盛り込まれていなかった。だがもう一つ、第7回総会は審議会が最大の暗礁に乗り上げることになる回でもあった。別に議論を進めていた選挙区制及び選挙区別定数について、答申に盛り込まれる予定の内容が、安井自治大臣と政権内での疎通がつかず、これを受けて野村会長が自らの責任において結論を先延ばししたことをきっかけとして会長を糾弾する声上がるなど審議が紛糾したのである。

こうして第1次選挙制度審議会は1962年2月1日に節目となる第8回総会を開いたが、前文付与及び選挙法分割に積極的な姿勢を示してきた委員長欠席のままでの開催となった。ここで再び選挙法の分割論について議論が行われたのだが、会長不在で積極論の勢いは乏しく、宮澤副会長から「前文の提案のやり方はどういう考えかしりませんが、会長としてはこの国会での法律の前文は考えていないようです」、また松村清之幹事（自治省選挙局長）からは「私が会長からお聞きしたところによると、三分割のほうは今国会では不可能なことです」として、「この問題については気持ちが熟しておらぬ」等と前文及び三分割について結論を先延ばしすることが提案された。

そこで、これらの問題はいずれかの委員会で細かく議論した上で総会に出すべきとの提案があったのだが、付託すべき委員会についてまとまることなく、結論としては宮澤副会長によって、「大体3つに分けるといふこと、あるいは前文をつけるということは、それについては十分に検討するに値する問題であるが、本日直ちに結論を出すのは時期的に必ずしも適当でないと思われるのでさらに会長のもとにおいて十分に構想を練ってもらおうということで本日は終わるといふことでよろしいでしょうか」として会長に一任されることとなった。

その後、総会は第11回まで開かれたが、前述の選挙区及び定数をめぐる議論が中心となったため、結局、選挙法の分割論はうやむやのままとなって、何ら答申等の文書に盛り込めるような結論を見ずに終結してしまった。答申には公示前の個人演説会の開催と会場におけるビラの頒布を認める、候補者の政党所属の手續を明確化するとともに政党の選挙時における選挙活動を認める、政治資金及び選挙資金の寄附制限及びその支出についての領収書制度の導入、及び後援団体のする寄附制限、連座制の強化、短期時効の廃止などを含む「画期的」な内容となったが、国会審議の段階で事前の運動は現行通り、選挙資金の寄附も選挙に関してと限定され、連座制の強化も修正を受け、公務員の地位利用の選挙運動にきびしい規制を設けることとなる等、総じて自由

化よりも選挙浄化へ向けた改正として法改正がなされることとなった（降矢1968：415）。

選挙制度審議会では、第2次選挙制度審議会（1962年11月27日発足）において再び御手洗委員が分割案に言及する場面もあったものの、半ば黙殺されるかたちでアジェンダとされることはなかった。管見の限り、選挙法の分割についてはこれ以降取り上げられることはなかった。

選挙制度審議会も、選挙区制や定数といった、当落に係わり最も政治家にとって敏感な部分で頓挫し、そのことによって法形式という根幹部分についての提案に至らなかったばかりか、分割論についても、地方の選挙がなんたるものかという議論にはならなかった。この点地方自治法に戻すのであれば地方の選挙がなんたるものかという議論などは必要ないが、そもそも地方自治法に戻すべしとの案は終始聞かれなかった。

以上の議論からは、公職選挙法の分割については、多くの委員が肯定的であった一方で、国会議員ら特別委員による「現実的」な案を求める声がこれを押しえ込む形で〈不決定〉が形成されていったことが確認できよう。審議会はこの性質が楔となり、漸進的改革を行う機関にとどまり、抜本的改革についての無力を露呈することとなった。具体の法案のたたき台を立案し政治的な調整を行う先導者が不在だったこともあり、議論は重複と堂々巡りであった。

あくまで審議会での議事録までしか確認できないため、事務局をつとめている自治官僚による背後での動きまで知ることはできない。ただ、この一件以降、公職選挙法と地方自治法を所管する自治省は、1960年代以降、自治体選挙法の分離には情熱を失ったようである。その意味で、第一次選挙制度審議会での議論は自治体選挙法にとって決定的な意味を持つものであった。地方自治庁と全選管の間に微妙な隙間風をもたらした自治行政と選挙行政の溝は、今日まで法改正という形では顕在化してはいない。

（5） 小括 — 選挙法統合による構造化

公職選挙法ほど改正を重ねてきた法は数少ないのではないだろうか。本稿執筆時点で直接の改正法によるもので59次、他法改正によるものもあわせると実に197回もの改正を経ている（文末表）。だが、それにもかかわらず自治体選挙制度の改正がごく少ない — 逆に言えばきわめて制度安定的である — という事実を指摘せねばならないだろう。本稿で見てきたように、法律の統合は旧内務省（全選管）の提案によるも

のであって、国会側の発意によるものではなかった。その背景としてGHQ側の活躍があったとしても、国会からすれば外圧によるものである。しかし、そうでありながら自治制度上の弊害が受容され、法は定着し、現在まで存続している。

これにはいくつかの要因が重なっていることが挙げられるだろう。

まず、国の選挙法としての公職選挙法に包摂された自治体選挙法制は、選挙法ゆえの困難状況に含みこまれることになったといえる。選挙法こそは政党と議員の依って立つ社会的基盤のあらゆる勢力関係を反映するものであって、法律の規定は権力闘争における戦術、又は武器使用の範囲についての相互協定とでもいうべき性質を帯びる（川口1953：18）からである。そしてまた、これらのルールは多くの場合強者に有利となるようつくられる。国会議員と自治体議員のパワーゲームの側面に着目すると、国会議員が資源を独占し、配下の地方議員への配分を行うことを考えた場合、自治体で選挙規定に関して自由度が高いことはパワーバランスを崩壊させる危険性があるため望ましくない。しかも自治体議員にしてみれば、確実な当選のためのリソースの配分を受けることに資するため、国会議員を頂点とする親分・子分のピラミッド構造は都合が良い。したがって、選挙制度改革については「族」関係を超越したフィールド（猪口・岩井1987）で行われる。複雑を極める選挙法について、自治体選挙法として改正を加えることは、国会議員間の権力闘争に介入することを意味する。このことが自治体選挙法としての公職選挙法の改正が困難な要因になっていると言える。

さらに、選挙制度審議会という国会外の第三者機関にゆだねることについても、審議会の答申に実効力を持たせる担保が逆に根本的な改正についての楔となり、漸進的な改革しか行うことができないことの一例を本稿は見てきた。

一方で、これが受容された積極的な側面については解釈が難しい。本稿で見てきたように、公職選挙法と地方自治法の間での自治体選挙制度をめぐる綱引きは、官庁側の都合も一定程度働いたものといえる。議論は地方自治庁と全選管の間の官庁間の闘争から発し、やがて二者が自治庁へ統合されたことにより内部化されたが、自治庁においては以後も旧地方自治庁を中心とする行政局と、全選管事務局を中心とする選挙局へと局を隔てることとなっていた。このとき、公職選挙法を第一次選挙制度審議会が言うように三分割した場合、自治体選挙を扱う部署は行政局へ移管されることになったのだろうか。内部の動きとはいえ、自治官庁の分割・再編論については、旧内務

省復活を唱え戦後の一定期間駆け引きが続けられたことも想起すべきであろう⁽³⁸⁾。

そもそも、選挙法の統一は、立候補者や選挙人にとって不都合がある一方で、選挙事務の現場にとっての利便において優れている点については自治官僚も主張していた。さらには立法過程で全選管は選挙法規を統一し、解釈権について全選管が掌握することが望ましいと考えていたことはここまで見た通り明らかである。本稿で見たように、海野委員長が持ち込んだ全選管設置法案では、都道府県と市町村の選挙管理委員会についてリソースを独占し、全選管の指揮監督下に置く上意下達システムを構築することが目論まれていた。自治体の選挙管理委員会では行政委員会制度が採られており、自治体の執行部や議会から独立性が担保されている一方で、行政委員会の執行部や議会からの独立性は、教育委員会にみられるように、代償として中央からの垂直的な統制を行いやすくする機能がある⁽³⁹⁾。全選管＝旧内務省は選挙法の統一と自治庁の設置に伴う旧地方局の再統合により、結果的にこれを獲得したと見做すことができるかもしれない。自治体選挙制度について考察する中では、省庁による国家統治の観念は無視し得ないものであり、事実、公職選挙法は、先に指摘した通り、選挙運動の包括的禁止と限定的解除などそれまでの選挙制限を維持・強化することで、統べるに易い法としての改正を重ねることとなっていた。公職選挙法の制定は、政治的支配の構造（アパレータス）構築の一要素であった。

また、法改正における行政局からの参加の道を困難なものとしてきたことで生じた構造⁽⁴⁰⁾は、国会議員を頂点としたピラミッド型の構造序列の下部に自治体議員を固定化し、自治体選挙を抑圧する行政体制を作り出すことに貢献してきたのではないだろうか。このように考えた場合、国・地方統合型の選挙制度の成立は、1955年体制下

(38) 代表的には柴田護、鈴木俊一、長野士郎ら自治官僚と、さらに牧野良三全選管委員長も内務省復活論者であったとされる。彼らの再統合へ向けた執念と動きについては、さしあたり佐藤(2010)を参照。

(39) 行政委員会の垂直的統治については、教育委員会法時代においては明文で禁止されていて、当時はむしろ選管の仕組みが例外的だとする見方があった（地方自治研究会1956：182鶴飼信成発言）。

(40) もちろん、1951年改正は統一地方選挙を踏まえた改正であるし、数は少ないが、これまでに自治体選挙に関する改正案が議員立法で提案されたことはある。議員立法における地方側からのインプット（ロビイング）経路は存在しないわけではないが、特定の業界や団体のためのもの（市区選管連合会、五大市選管連合会、都道府県選管連合会が地方団体として改正要望を出してきた。）であり、スタンドプレー止まりのものが多い（議員立法の類型（岩井1988：65）、もしくは「個人型議員立法」（田口1984：37）が当てはまる）。

のいわゆる「政官スクラム」の基盤として機能してきたものとも位置づけることができる⁽⁴¹⁾。

まとめにかえて

— 自治体選挙法としての公職選挙法改正ルートの検討

(1) 統合型選挙法の定着と弊害

本稿で見てきたような経過をたどり、公職選挙法の制定とともに地方自治法の中から住民自治の基盤をなす選挙事項は全く消滅（佐藤2003：39）してしまった。地方自治の充実という観点からみた場合、公職選挙法への統合化という出来事については、GHQ側（特にウィリアムズ）には自治体の選挙規定を国政のそれと統合することに関する問題認識があまりに希薄だった。ウィリアムズの著作では、自らの提案については選挙規制の緩和に向けたものしか取り上げておらず、そのとき同時に行っていた選挙法の統合に向けた部分は触れていない（ウィリアムズ1989：338－339）など、選挙法の統合が優先順位として低かったことを物語っている。また、内務省解体後に設置された全選管は、旧地方局の選挙行政を所掌する機関ではあったが、地方自治庁とは異なり、自治制度官庁として地方自治を司る機能を発揮することには主眼が置かれていなかった。そのこともあり、全選管は公職選挙法を自治体選挙法として機能させることにどの程度関心があったものか疑わしい。全選管が自治庁として統合されてからの、法を自治体選挙法として操作可能にしようとする試みは成功したとは言えず、地方局の解体による影響が自治体選挙制度へおとした影は長く尾を引くこととなった。

公職選挙法が衆議院議員選挙法を主体として統合されて70年近くが経過し、法制定直後に選挙事務の観点からなされたような批判はもはや見られなくなったが、自治体選挙法が国の選挙法に含まれたことの弊害は、法体制が定着したことによりかえって顕在化するようになってきている。改めて、弊害に目を向け、改正に向けた基礎的な検討を加えることで、本稿のまとめに代えたい。

いま、自治体選挙制度は公職選挙法の準用を受ける形で従属的である。また公職選

(41) 自治体選挙制度と体制構築の関連でこの出来事と並ぶものとしては、1952年の公職選挙法改正による選挙管理委員会制度の改革（行政委員会たる全選管の廃止・自治庁への統合）も大きな出来事であったと考えられるが、これについては別稿にて改めて論じたい。

挙法と地方自治法などの法間の関係は、基本法と個別法という関係にはない。法形式上、地方自治法の第4章にも自治体選挙に関する一部の規定が存在しているが、これは、選挙の規定について1950年の公職選挙法制定以降に丸ごと移転させたものの、後に選挙を自治事務として位置づけるためという立法技術上の理由⁽⁴²⁾で復活させたものである。

また、公職選挙法が立法過程の初期に検討されたような一般原則のみを規定する通則法ではなく、上述のように多数の法律を単に統合しただけの巨大な法律となったことで、現行制度は自治体の選挙規定について条例委任事項も少なく自治体の自由は著しく制限されている。現在、自治体が選挙に関して条例で定めることができるものとしては、電子投票の採用と選挙区の設置が認められている程度で、他は選挙の期日やポスター掲示板の数など選挙管理委員会の権限に属するものである。制度上認められた自由があるというよりは、運用上の裁量が許されている程度であるといつて良い。

それに付随して、地方自治独自の制度に関する配慮が欠落してくる。自治体選挙制度は、執政制度との関係において権力分立等を決する性質を帯びる（待鳥2017）が、現行制度がこれに十分に加味しているとは言えない。国と異なり、首長と議会を住民が直接選挙する二元代表制を採用している自治体においては、首長や議員等の解職や議会の解散、条例の制定・改廃など豊富な直接請求制度が設けられている。しかしそのための投票に関する規定は公職選挙法を準用しており、代議制を補完する直接民主制が組み込まれていることの意味がスポイルされている。投票運動について特例で制限を除外し、自由度を確保している部分はあるが、あらゆる選挙運動を包括的に禁止した上で例外的に自由を認める公職選挙法の規制枠組みは、そもそも直接民主制には馴染まない。他の公職選挙期間中においては著しく制限を受けることが問題視される

(42) 1951年地方自治法改正で自治体の義務的処理に関する事務を別表に掲載することとした際に、通常固有事務の範囲に属せしめられてはいるが、地方公共団体自体を構成するための事務は、事柄の性質上、別表に掲載すべきものではなく、自治事務の内容として処理する事務を掲載すべきものとされた。ただし、市町村長を置く、議会を置く、等は義務的処理として観念することは意味が無い。この表現を考えた際、「地方公共団体の成立自体に必要な事務を除く法律的表现としては、地方自治法に基づくものを除くことが最も適当であるとされた」ため、「地方公共団体の選挙に関する規定が地方自治法中に設けられる必要が生じた」とされる（長野1952：9）。

こともある⁽⁴³⁾。公職選挙法を準用する⁽⁴⁴⁾ことは、公職選挙法施行令の細々した規定をも直接請求に適用することになる。

この他に、選挙管理の現場にもしわ寄せが生じている側面もある。選挙法が一体となっていることで、自治体の特性や地域の情勢を反映できないばかりか、頻繁に繰り返される技術的改正に従って制約の多い、複雑なものとなっている。年に平均して3回程の改正頻度は、バラバラに選挙を行っている各自治体選挙にとってはこれらの改正がいちいち影響している。自治体選挙法の再構築か、もしくは自治制度の観点からの法改正が可能となるようなルートを確立する必要があるだろう。

(2) 閣法ルートと議員立法ルート

公職選挙法が議員立法で制定されたこと⁽⁴⁵⁾については既に詳細に見てきたところだが、その後これまで、公職選挙法は議員立法と閣法のいずれにおいても改正が行われてきた⁽⁴⁶⁾。いずれのルートをとるのかのメルクマールとして①国会議員の身分に

(43) たとえば川崎市の基本条例に基づく住民投票など、常設型の住民投票規定を設けている自治体で特に問題となる。

(44) 拘束型の住民投票については、投票の結果が議会の議決に代わるものとして当該団体の団体意思になり、長その他の執行機関の行動を拘束するため、法律に根拠がある場合にのみ可能と解されている（地方行財政検討会議第一分科会（第7回）平成22年10月29日における山崎行政課長発言（議事録pp.19-20））。そして法律を根拠とする住民投票についてはいずれも拘束型で、投票手続及び投票運動については公職選挙法を準用するものが多かった（憲法95条地方自治特別法、市町村合併協議会の設置、国民投票法、解散・解職）。

この他過去においては、重要財産、営造物の独占的利益付与及び独占の使用の許可（昭和23年8月1日新設、昭和39年3月31日廃止）、戦時中の強制合併市町村の分離（昭和23年8月1日新設、2年間で失効）、市町村の境界変更（昭和28年10月1日新設、原則昭和36年6月29日失効）、市町村合併（昭和31年10月1日新設、昭和36年6月29日失効）、自治体警察の廃止（昭和26年6月12日新設、昭和29年6月30日廃止）について拘束型住民投票制度が設けられていた。

(45) 帝国憲法下で選挙法立法は内閣—枢密院—帝国議会という内閣ルートをとるのが通例であったが、戦後は国会（議会）ルートが新方式として印象的に登場した（杉1980：4）。

(46) 公職選挙法について自治制度の文脈から変更を加えることの困難を認識した場合、公職選挙法改正によらず、特例法を制定することでこれに代えることも可能である。代表的なものとしては、いわゆる統一地方選挙を実施するための「地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律」や阪神淡路大震災により選挙日と任期満了日の間に空白が生じている点を解消するための「平成三十一年六月一日から同月十日までの間に任期が満了することとなる地方公共団体の議会の議員及び長の任期満了による選挙により選出される議会の議員及び長の任期の特例に関する法律」等は自治体選挙固有の問題に対処するために設けられた法である。ただしこうした法はあくまで一時しのぎの臨時特例にすぎない。

関わる立法であること、②強力に反対する政党が存在すること、③行政（選挙管理）上の要請によるものではないこと、④審議会答申に基づくものではないことがあげられている（岡田1993：126）。これらの要件に当てはまる場合は議員立法ルートがとられ、これらの要件に合致しない場合は閣法ルートでの法改正が行われてきたとされる⁽⁴⁷⁾。

いま自治体選挙法としての公職選挙法改正はどのようにされることが想定されるか。自治体議員の存在が、いまま国会議員にとってその権力基盤に組み込まれたものと見做される場合、前述の法案ルートのメルクマール①国会議員の身分に関わる立法として観念されることになるだろう。議員立法ルートにおいては、これまで選挙制度についてはもっぱら両院に設置される選挙法に関する特別委員会で審議されてきたため、常務委員会の出番は少なかった。特別委員会であればこれら常任委員会＝省庁単位のテリトリー⁽⁴⁸⁾から切り離して独立の議論を行うことになる⁽⁴⁹⁾。

一方、これまでの改正が閣法でなされたケースでは選挙制度調査会・審議会ルート（総務省経由）を経由してきた。内閣に設置された選挙制度審査会が改正案を検討するか、総務省選挙部が中央選管の参考意見を踏まえて法案をつくる。全選管があった時代は全選管が実質的に案を練ることもあったが、現在の中央選管は参考意見を具申

(47) 岡田は、大島があげた閣法ルート（大島1984：112）の反対の要件としてこれら4条件をかかげ、その際①国会議員の身分に関わる立法であることを追加している。また岡田は、議員立法による場合、立法過程における官僚の役割が低下し、それに反比例して、政党と議院法制局の地位が上昇するとする。これまでの改正は議員立法である場合が多かった（小島1979：149－186）。ただ、本稿で見てきたように、公職選挙法の制定は官僚による影響を排除し、衆議院法制局によるサポートを受けながら議員立法で行われたが、新憲法下初期の議員立法であったことやGHQの強い影響を受けていたこと、政党組織が1955年体制期のように強固ではなかったことなど等により、議院法制局がとりわけ決定的な役割を果たした点が特異であったと言えるだろう。立法過程の議会制の民主的変換について、常任委員会中心の立法過程制と国会優位主義を強化する役割を果たしたものとしては、敗戦後の連合国軍総司令官（総司令部、民政局、特にウィリアムズら）の指導助言によるところが大きいとされる。深瀬（1993）p.5、清水（1974）等を参照。

(48) 第21回国会における国会法改正の際には行政部と委員会の関係を薄めるために常任委員会の整理統合が行われた。この際の衆議院議院運営委員会で行われた意見聴取には常任委員会と各省との関係性を端的に述べる意見が多く見られる（高見1993：76－84）。

(49) 実際に議員立法で行われた際の国会外＝政党内のプロセスについては、1982年公職選挙法改正で参議院に比例区が導入された際の経緯について（岡田1993：91－95）。一方、一票の較差問題等最高裁の判決がある場合等は与野党問わず法案が作成されるためにむしろ自党内よりも国会における交渉が中心的なアリーナとなる。（中村1993：221－254）

するにとどまるとされる（林田1956：176）⁽⁵⁰⁾。この審議会が「現実的」な路線を重視するために政治からのインプットに対して脆弱である例は上に見てきた。したがって、これまでに成った自治体選挙に関する改正について見た場合、市町村合併に係る都道府県議会議員選挙の選挙区の特例（第9次）、長の当選人に関する繰り上げ補充（第23次）、市町村合併に伴う住所要件の特例（第42次）等、小粒なものばかりである。

1955年体制は1800日に及ぶ政治制度改革（佐々木1999）の末に終焉を迎えるが、しかし自治体選挙制度は不変であり、いま、環境適合性を失いかけている。上意下達の行政体制についても、第一次分権改革で機関委任事務制度が廃止されたことで、一応、国地方は対等平等の関係とされている。さらに、国会議員と自治体議員の間のパワーゲームにもバランスの変化が見られる。そこで、自治体選挙を地方議会改革や自治体制度論の文脈でとらまえた場合、地方制度調査会等の行政課ベースの審議会から提案する可能性も考えられるのだが、このルートもこれまであまり機能してこなかった。地方制度調査会は、現在選挙制度を自らのテリトリーとは認識していない（拙稿2016：72-73）ためである。ただし、自治体選挙を巡る構造の基礎は変革を遂げており、国会におけるインプットの回路さえ整えば、地方側のアクションによって構造変革が起こる条件は整ってきていると考えられる。地方制度調査会や地方行財政検討会議といった地方制度を審議する場において近年においても選挙制度選択の自由化が議論されることが増えている⁽⁵¹⁾ことの証左であろう。

近年、都道府県議会議員の選挙区を「郡市の区域による」とする規定を廃止する改正では、地方六団体の働きかけが功を奏し、議員立法ルートで自治体選挙制度に小規模だが重要な変更を行わせたケースもあらわれている（拙稿2015）。また、自治体の自由度が向上したことから首長や議会が様々な試みを行いはじめていることや、市町

(50) ただし管見の限り意見具申に関する根拠規定は見当たらない。

(51) 総務省「地方議会・議員に関する研究会」報告書（2017年7月）でも比例代表制や連記制を含む広範な自治体議員選挙制度改革が提案され、ここでも自己選択制を打ち出している。ただ、自治行政局のうち、部をもつ公務員部、選挙部はいずれも後に設置されたものであり、とりわけ選挙部についてはもともと選挙局としてあったものが佐藤内閣の「一省庁一局削減」の閣議決定に基づき1968年8月1日付けで部に格下げとなったものである（行政機構研究会1974：69）。このように、自治行政局にあって部制は事務の面において局と同等の独立性を有してきた。比例代表制の導入など大胆な改革案は省内研究会レベルにとどまっていた、自治行政局にありながら、選挙部は見えないカーテンで仕切られているかのようである。

村合併、人口減少社会の到来による議員のなり手不足など様々な要素が自治体選挙のあり方の見直しを迫っている。

(ほりうち たくみ 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

キーワード：公職選挙法／セクショナリズム／内務省解体／
選挙制度審議会／地方自治法

表 公職選挙法の改正沿革一覧

	法律番号	区分	主な改正内容
第1次	S 26. 3. 19法25	衆法	投票時間の画一主義の不合理是正、不在者投票自由の拡充、公務員立候補制限緩和、選挙カー、船、拡声器の制限を自治体議員選挙に拡大、文書図画の公営等
第2次	S 27. 8. 16法307	衆法	戸別訪問の全面禁止、在宅投票の廃止等の選挙管理執行に関する規定整備、 長の決選投票の廃止
第3次	S 28. 8. 7法180	衆法	再選挙に関する規定
第4次	S 29. 5. 24法122	衆法	選挙啓発を選管の事務に追加
第5次	S 29. 6. 10法170	閣法	教育委員の半数改選制を全数改選制化
第6次	S 29. 12. 8法207	衆法	連座制の強化、公務員の地位利用による事前運動禁止、選挙運動法定制限額引き上げ、選挙運動従事者への費用弁償基準の法定化、寄附禁止の強化等
第7次	S 30. 12. 14法183	閣法	知事・市長の任期中自発的に退職を申し出たものの立候補制限、中央選挙管理委員会委員の政党所属制限の緩和、など
第8次	S 31. 3. 15法 8	参法	参議院供託金倍増、人気投票の禁止、新聞報道の要件厳格化、首長の辞職立候補制限、政党の政治活動規制強化
第9次	S 33. 4. 22法75	閣法	都道府県議会議員の選挙区「郡市の区域」に関する特例 、選挙運動期間短縮、立ち会い演説会規定の調整
第10次	S 39. 7. 2法132	閣法	較差是正のための衆議院選挙区・定数は正
第11次	S 39. 7. 10法164	閣法	衆議院議員の総選挙に関する臨時特例法の恒久化。連呼制限の緩和、公営ポスター掲示板、選挙公営強化、立候補届出期間短縮等
第12次	S 40. 4. 30法49	衆法	選挙人名簿の告示後登録申請制度廃止、選挙時連呼可能時間の統一
第13次	S 41. 6. 1法77	閣法	従来の基本選挙人名簿・補充選挙人制度を廃止し、永久選挙人名簿の制度を採用
第14次	S 43. 5. 2法39	閣法	選挙人名簿登録を年2回に、ポスター掲示板、立会演説会、ポスター使用に関する調整
第15次	S 44. 5. 16法30	閣法	住民基本台帳を元にした選挙人名簿登録、名簿登録を年4回から年1回へ
第16次	S 44. 6. 23法48	閣法	立候補届け出期間を2日間に短縮、供託金を2倍に増額、都道府県・政令指定都市議会議員の選挙運動期間を12日間に短縮、テレビによる政見放送の実施など
第17次	S 45. 12. 24法127	閣法	機関誌の頒布及びビラの種類、シンボルマークの使用に関する制限、 都道府県・政令市議会議員選挙における政治活動の国会議員準拠等
第18次	S 49. 6. 3法72	閣法	重度の障害者についての郵送投票制度、選挙公報配布の柔軟化、実費弁償額の調整

	法律番号	区分	主な改正内容
第19次	S 50. 7. 15法63	閣法	衆議院議員の定数増、選挙公営の拡充、寄付制限の徹底、後援団体の政治活動用文書図画の掲示規制、連座制の強化
第20次	S 53. 6. 20法75	衆法	もっぱら選挙運動用の自動車または船舶の上における選挙運動のために使用する者（いわゆるウグイス嬢等）への報酬支払い解禁
第21次	S 56. 4. 7法20	衆法	選挙事務所移動回数の制限、ポスター掲示場制度拡充、立て札・看板等の掲示制限強化、車両台数増加等選挙公営の強化と連座制強化
第22次	S 57. 8. 24法81	参法	参議院選挙の全国区制を廃止し拘束名簿式比例代表制へ変更
第23次	S 57. 12. 28法93	閣法	地方公共団体の長の選挙の当選人に係る繰り上げ補充については、同点者がある場合に限り、これを行うこととする
第24次	S 58. 11. 29法66	衆法	選挙運動短縮他選挙公営強化
第25次	S 61. 5. 23法67	衆法	衆議院選挙区の変更と総数増員
第26次	H1. 11. 17法69	衆法	指定市の区の新設に伴う衆議院選挙区特例
第27次	H1. 12. 19法81	衆法	公職の候補者党の寄附の禁止、後援団体の寄付の禁止強化、挨拶状禁止等
第28次	H4. 12. 16法97	衆法	衆議院議員の定数は正、選挙運動期間短縮、供託金引き上げ、公営拡大等
第29次	H4. 12. 16法98	衆法	政治資金規正法一部改正に伴う定義変更及び罰則強化
第30次	H6. 2. 4法 2	閣法	参議院選挙区選出議員の定数は正
第31次	H6. 11. 25法105	衆法	連座制拡大、衆議院区割り・投票方法、衆議院小選挙区と地方公共団体の議会の選挙区の調整等
第32次	H7. 12. 20法135	衆法	衆議院議員の選挙の投票方法を自書式に改める
第33次	H8. 6. 26法102	衆法	選挙運動の合理化（小選挙区適応で自動車船舶等使用、文書図画頒布、ポスター、政見放送等について改める）
第34次	H9. 6. 20法93	衆法	同一地方公共団体の議会の議員及び長の同時選挙の特例
第35次	H9. 12. 19法127	閣法	投票時間延長、不在者投票緩和、選挙人名簿の提示登録回数増加及び名簿の電算化等
第36次	H10. 5. 6法47	閣法	在外選挙人登録、在外投票等
第37次	H11. 8. 13法122	衆法	収賄罪等による被選挙権停止期間延長、選挙運動期間前掲示の政治活動用ポスター撤去について
第38次	H12. 2. 9法 1	衆法	参議院比例代表の定数削減
第39次	H12. 5. 17法62	衆法	衆議院特別選挙の期日、比例代表選出議員の所属政党の移動による当選人の失格、立候補資格の規定、手話通訳への報酬、運動制限強化等
第40次	H12. 11. 1法118	参法	参議院定数削減、非拘束名簿式への変更
第41次	H14. 7. 31法95	閣法	衆議院選挙区改定（5増5減）

	法律番号	区分	主な改正内容
第42次	H14. 12. 13法149	閣法	市町村合併に伴う選挙権に係る住所要件の特例
第43次	H15. 6. 11法69	閣法	期日前投票制度創設、衆議院選挙区改定、在外投票制度見直し
第44次	H15. 7. 25法127	衆法	郵便投票対象者拡大、郵便等投票における代理記載制度導入
第45次	H15. 10. 16法140	衆法	国政選挙におけるマニフェスト頒布の解禁
第46次	H17. 6. 29法72	閣法	越県合併による衆議院選挙区変更
第47次	H18. 6. 7法52	参法	参議院選挙区定数変更
第48次	H18. 6. 14法62	閣法	在外投票対象選挙を選挙区選挙に拡大
第49次	H18. 6. 23法93	衆法	国外における不在者投票制度創設、南極調査隊への在外投票拡大
第50次	H19. 2. 28法 3	衆法	地方公共団体の長の選挙におけるマニフェスト頒布の解禁
第51次	H19. 6. 15法86	衆法	衆議院比例代表、参議院比例代表選挙における街頭演説場所の増加
第52次	H24. 11. 26法94	参法	参議院定数調整
第53次	H25. 4. 26法10	衆法	ウェブサイト、電子メールによる選挙運動用文書図画頒布解禁、選挙運動用有料インターネット広告の禁止、インターネット等を利用した選挙期日後挨拶解禁
第54次	H25. 12. 11法93	衆法	都道府県議会議員の選挙区「都市の区域」の廃止
第55次	H27. 8. 5法60	参法	一票の較差是正のための参議院選挙区の合区
第56次	H28. 2. 3法 8	衆法	選挙権年齢の18歳への引き下げに伴う措置として、18歳になる者の転居時に関する特例創設
第57次	H28. 4. 13法25	衆法	洋上投票の指定船舶以外への対象拡大、要約筆記者への報酬支払い解禁
第58次	H28. 12. 2法93	衆法	洋上投票の水産航行等実習生への拡大
第59次	H29. 6. 21法66	衆法	都道府県又は市の議会の議員の選挙におけるマニフェスト頒布の解禁

表注：筆者作成。網掛けは自治体選挙に関する改正。公職選挙法は本稿執筆時点（2017年10月11日）で197回改正されているが、表は日本法令索引による改正次の符番があるものに限って掲載している。ただし、改正次の符番が行われるのは「公職選挙法の一部を改正する法律」によるもののみであるため、改正次の符番がない改正にも重要な改正が含まれている場合がある。とりわけ平成6年3月11日法律第10号（衆議院議員小選挙区比例代表並立制の導入と連座制強化等）や平成27年6月18日法律第43号（選挙権年齢の18歳への引き下げ）等重要な改正に改正次が符番されていない点には留意が必要である。

【引用文献】（本稿「上」での引用も含む）

- Justin Williams Papers*, 2001, New York, Norman Ross（ジャスティン・ウィリアムズ文書）
- 天川晃（1974）「地方自治制度の改革」東京大学社会科学研究所編『戦後改革3 政治過程』東京大学出版会所収
- 五百旗頭真（1990）「占領改革の三類型」『レヴァイアサン』（1990年春号）
- 猪口孝・岩井奉信（1987）『「族議員」の研究——自民党政治を牛耳る主役たち』日本評論社
- 今村都南雄（2006）『官庁セクショナリズム』東京大学出版会
- 岩井奉信（1988）『立法過程』東京大学出版会
- 大島稔彦（1984）「比例代表制法——基本制度の改正を議員立法」ジュリスト805号
- 大杉寛（1991）『戦後地方制度改革の〈不決定〉形成——地方制度調査会における審議過程をめぐって』東京大学都市行政研究会
- 岡田信弘（1993）「一九八二年公選法改正のプロセスと論理」中村睦男『議員立法の研究』信山社、所収
- 川口頼好（1953）「議員立法の類型」ジュリスト35号
- 行政機構研究会（1974）『自治省』教育社新書
- 小島和夫（1979）『法律ができるまで』ぎょうせい
- 小林與三次（1966）『私の自治ノート』帝国地方行政学会
- 佐々木毅（1999）『政治改革1800日の真実』講談社
- 佐藤俊一（2003）「公職選挙法と新たな自治体選挙法の形成」
- 佐藤俊一（2010）「日本における内務官僚達の戦前と戦後——鈴木俊一氏を中心に（上・下）」自治総研2010年2月号及び3月号
- 清水睦（1974）「憲法『改正』と議会制度改革」東京大学社会科学研究所『戦後改革〈3〉（政治過程）』東京大学出版会
- ジャスティン・ウィリアムズ（市雄貴・星健一訳）（1989）『マッカーサーの政治改革』朝日新聞社
- 鈴木俊一（1997）『回想・地方自治五十年』ぎょうせい
- 選挙制度審議会（1961 a）『選挙制度審議会（第1次）総会及び公聴会議事速記録』
- 選挙制度審議会（1961 b）『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』
- 選挙制度審議会（1963）『選挙制度審議会議事速記録 第2次』
- 杉正夫（1980）「公職選挙法の成立（1）」社会科学研究第31巻第5号
- 杉正夫（1986）『日本選挙制度史』九州大学出版会
- 高見勝利（1993）「戦前の国会における委員会制度の導入とその改革」中村睦男『議員立法の研究』信山社、所収
- 田口迪（1984）「議員提出法律案の立案過程」ジュリストNo.805
- 田島信威（1984）「議員立法の実態と機能」ジュリストNo.805
- 地方自治研究会（1956）『自治論集第5（地方行政委員会制度論）』地方自治研究会
- 地方自治法施行四十周年・自治制公布百年記念会（1993 a）『地方自治百年史第1巻』地方自治百年史編集委員会

- 地方自治法施行四十周年・自治制公布百年記念会（1993b）『地方自治百年史第3巻』地方自治百年史編集委員会
- 土屋正三（1963）「選挙法の統合と分離」自治研究39巻8号
- 内政史研究会（1976）「内政史研究資料・13・鈴木俊一氏談話速記録」
- 長野士郎（1952）「選挙管理委員会制度の改正を中心として — 地方自治法の一部改正について」『選挙時報』1952年10月号
- 二井関成（1978）『選挙制度の沿革（現代地方自治全集9）』ぎょうせい
- 中村睦夫（1993）「衆議院議員定数は正の成立と最高裁判決」中村睦男『議員立法の研究』信山社、所収
- 林田和博（1956）「選挙管理委員会制度の問題点」地方自治研究会『地方行政委員会制度論（自治論集V）』所収
- 深瀬忠一（1993）「日本の立法過程の特色 — 比較法的視点から」中村睦男『議員立法の研究』信山社、所収
- 藤井貞夫（1950）「統一選挙法は可能か」地方自治27巻
- 降矢敬義（1956）「戦後における選挙制度の変遷（2）」自治研究32巻2号
- 降矢敬義（1968）「選挙制度20年の歩みとその問題点」自治省『地方自治法20周年記念 自治論文集』第一法規所収
- 堀内匠（2015）「公職選挙法の一部を改正する法律～都道府県議会議員の選挙区『郡市の区域による』の廃止～（平成25年12月11日法律93号）」佐藤英善編『地方自治関連立法動向第2集』地方自治総合研究所、所収
- 堀内匠（2016）「第31次地方制度調査会答申を読む — 地制調の役割の変化にも着目して — 」自治総研2016年5月号
- 待鳥聡史（2017）「地方議会改革の文脈を再考する」地方自治840号
- 松尾尊允（1989）『普通選挙制度成立史の研究』岩波書店
- 松村清之（1962）「公職選挙法改正の方向」法律時報34（5）1962年5月
- 三浦義男（1955）「公職選挙法あれこれ」選挙時報4巻9号
- 皆川迪夫（1950）「公職選挙法について（2）」自治研究26巻9号