

選挙運動に対する公的補助と費用規制

——イギリス一九一八年国民代表法における公的補助制度導入とその論議——

伊 藤 唯 史

1 はじめに

一九二五年の衆議院議員選挙法改正は日本に男子普通選挙制度を導入したことで知られているが、選挙運動の公営もこの法改正によりスタートした。改正された衆議院議員選挙法は、大小の法改正を経ながらも基本的な枠組みを残したままで戦後の公職選挙法（一九五〇年制定）へと引き継がれていったのであるが、この一九二五年改正法はイギリス一九一八年国民代表法（Representation of the People Act 1918）（以下、「一九一八年法」）をモデルにしたものと言われる。実際、衆議院議員法改正にあたっては衆議院議員選挙法調査会がイギリスの立法例を多く参照しており、⁽¹⁾ 実際の条文においても

多くの類似点が見られる。⁽²⁾ 選挙運動の公営についても、候補者による無料郵便利用制度や選挙集会の際の学校施設無料使用制度など、ほぼ一九一八年法で導入された制度に倣った規定が置かれているのである。

以上のことを踏まえ、本稿では一九一八年法定時の国会（下院）⁽³⁾での議論を取り上げ、選挙運動に対する公的補助制度⁽³⁾について、その制度の果たす役割を選挙運動費用の低減という目的との関わりで考察し、この制度の持つ意義と問題点を検討する。この検討をもとに、日本の選挙公営制度が抱える限界を指摘する。

イギリス選挙法制史における一九一八年法の位置付けについて、まず簡単に確認しておく。第一次世界大戦中に制定されたこの法律によって、イギリス選挙制度史上

初めて普通選挙制度が成立し、女性参政権も認められた(ただし年齢要件の格差は残った。男性は二十一歳、女性は三〇歳)。財産所有による選挙権から居住要件による選挙権へという転換である。また、兵役に就いている者の選挙権を認め、実際の投票権を保障する手だても取られた。これと並んで、議員候補者による無料郵便物利用制度および選挙集会用の学校施設利用制度といった、選挙運動に対する公的な補助制度がはじめて導入された。選挙人登録が地方政府の責任とされ、選挙執行の際の経費を公的に支出することになったのも、この一九一八年法成立によってのことである。

2 一九一八年法以前の状態

選挙過程の規制については、一九一八年法以前は以下⁽⁴⁾の通りであった。

選挙運動費用規制の諸制度 イギリスにおける選挙腐敗行為とその防止策の歴史の中で画期的なのが、一八八三年腐敗違法行為防止法(Corrupt and Illegal Practices Prevention Act 1883)の制定である。

一八八三年法は、各種の腐敗行為・違法行為の定義付

けを行い、これに違反した者については、罰金や禁固等の通常刑にプラスして、選挙人登録資格や違反を行なった選挙区からの選挙立候補資格を剥奪するなどにより、厳しく処罰することとしていた。さらに、法律の規定で候補者の選挙運動費用の限度額を定める制度を初めて採用し、これに対する違反は違法行為として処罰の対象とされた。

この制度は、候補者が一名の選挙事務長(election agent)⁽⁵⁾を任命し、すべての選挙運動費用の支出をこの事務長の許可の下におき、選挙管理機関に対して収支報告をさせるという仕組みをとっていた。これは、一九一八年法にも受け継がれ、また現在の選挙運動費用規制の原型ともなっている。

一八八三年法制定を境に選挙腐敗の数は激減し、ほぼ一掃されたと言われている。一方、直接に候補者とは関係のない緒組織が豊富な資金をもとに選挙区に進出し、政策宣伝を大量に行なって選挙結果に影響を与えるような事態が存在した。これも選挙の公正確保を脅かすものとして認識されていた。候補者の支出のみを規制しても選挙費用高騰の防止には不十分だということで、その解

決が一九一八年法における一つの課題となっていた。

選挙人登録事務⁽⁶⁾ 選挙人の登録制度が始まったのは、一八三二年の選挙制度改革によって全国一律(County) 選挙区か都市(Borough) 選挙区かによる違い、法律の規定を適用するにあつたので地方差、およびこれらに起因する複数投票者の存在はあつたが)の財産による選挙人資格が創出されて以来のことである。この時から、選挙権を持つ資格がある者は、選挙で実際に投票するにはあらかじめ選挙人名簿に登録されることが必要となり、その名簿の作成・調整が重要な職務となつた。

しかしこの選挙人登録制度は、手続きの煩雑さ、それを担当する専門機関の不存在(および救貧委員(Overseer of the poor)の代行機関としての貧弱さ)、そして何より財産による選挙人資格自体の複雑さから、正常に機能することが出来なかつた。その上、登録申請や異議申立、手数料支払いなどの本人以外の者による負担を認めていたため、候補者・政党関係者が専門的知識を用いて(専門的知識を持つものを雇つて)、登録手続をも選挙戦を戦う場とした(登録のための法的手続き濫用による、自派有権者の登録推進と反対派有権者の登録の妨

害)。このための費用支出が、買収などによる各種腐敗行為とともに選挙費用高騰の一つの原因となつていた。

選挙執行等の管理事務⁽⁷⁾ これは選挙管理官(Returning Officer)が責任を持つこととされてきたが、一九世紀を通して、この職務は県においては執行官(Sheriff) 市においては市長(Mayor) によってなされていた。この選挙管理官が選挙執行において支出する費用を候補者同士で負担するという慣例が発達し、時にはその費用が候補者にとつても重い負担となつた。選挙区ごとにこの費用の額は大きく異なり、県は市よりも、また大都市は小さな市よりも、それぞれ余計に費用がかかるようになっていた。

一八七五年には選挙管理官の費用支出限度が法定され、⁽⁸⁾ 選挙管理費用はかなり合理的な程度に抑えられることとなつたが、選挙管理官の費用を公費でまかなう制度の成立は、一九一八年法を待たねばならなかつた。

当時の首相アスキスは、選挙法改革が引き起こしかねない政治的対立が戦争遂行の障害となるのを避けるため、下院議長ロウサー(J. W. Lowther)を主宰とした選挙改

革会議 (Speaker's Conference on Electoral Reform) を設置した。ロウサーは、選挙改革についての多様な政治的意見をあらかじめ出来る限り反映させるために、第一次大戦以前の下院における政党勢力に比例した形で各会派からメンバーを選出した。この選挙改革会議が政府に対して具体的な選挙制度改革案を提出し、その後下院において選挙改革のための立法推進の決議を経て、政府による法案提出に至る。

本稿に関連する事項につきこの改革案をみると、まず選挙管理事務に関する事項につき、選挙人登録および選挙執行事務全体を公的な責任をもって行なうことが提案されている。これは、責任者と費用の両方の側面においての提案である。選挙費用制限については、当時の選挙費用支出の実態が不公正なものであるという認識が示され、適切な法改正が提案されている。また、供託金制度の導入、候補者に対する無料郵便利用の提供などの提案がこの時点で作られている。政党などの組織による選挙費用支出についてもその制限が提案されており、後でも見るとおり、一九一八年法における選挙運動費用規制の構造に対して大きな影響を与えた。

3 国民代表法案提出と下院における審議

選挙改革会議がその報告において提案した改革案に沿って、国民代表法案は起草された。一九一七年国民代表法案 (Representation of the People Bill 1917)¹⁰⁾ は、一九一七年五月一日、政府によって下院に提出された。法案が第二読会に付されたのは一九一七年五月二二日のことで、法案提出者を代表する形で内務大臣 G・ケイヴ卿 (Sir G. Cave)、担当閣僚としてフィッシャー (Fisher)、第二読会の時点では地方行政院政務次官で、すぐ後の全院委員会審議時には地方行政院総裁) が法案全体にわたる説明にあたった。法案反対議員らからは、女性への参政権拡大や比例代表制の部分的導入、大戦中において選挙法案成立のために下院が力を削がれ分裂することの是非を問う発言がなされたが、この法案は大差をもって第二読会を通過し、全院委員会 (議長を除くすべての下院議員で構成) の逐条審議・修正を経て、下院の本会議の審議が行なわれた。そして法案は、その一部が再び全院委員会での検討に付された後、一旦下院通過を見る。比例代表制の部分的導入に固執した上院との間で、

何度か修成案のやり取りがあった後、この法律は成立した。⁽¹¹⁾

以下、選挙運動への公的補助制度導入に密接に関連する「選挙事務関連」「選挙運動費用規制」「供託金制度」「無料郵便利用制度」「選挙集会の際の学校施設利用制度」のそれぞれについて、改革の趣旨とそれについての審議の内容を検討する。

なお、それぞれの事項について第二読会・全院委員会・本会議での審議を取り上げるが、どの段階の審議を取り上げたものであるかについては、その都度説明する。
選挙事務関連

選挙事務については、まず選挙人登録が公的職務として明確に位置付けられ、「中立的な」事務の執行によって選挙人登録をめぐる党派闘争を廃絶することで、選挙費用の低減が見込まれた。選挙人登録官 (Registration Officer) の費用は公的に支出されるべきとされた (法案第一〇条・一一条・一三条および別表第一号第五条・六条、一九一八法第一二条・一三条・一五条および別表第一号第六条・七条)。選挙の執行・管理事務についても、選挙管理官が支出する費用を候補者の負担から国の負担

へと転換し、候補者の選挙費用支出を低減させることとされた (法案第二一・二三条、一九一八年法第二八・三〇条)。

登録制度をめぐることは、制度の実効性を確保すべきという立場からの発言が目立った。

例えば、不十分な選挙人登録制度が招いていた政党組織の介入に触れた、第二読会でのW・ブル卿 (Sir W. Bull) の発言がある。彼は、これまでは選挙を戦う諸政党の努力が「有権者を選挙人名簿に載せることよりむしろ選挙人名簿に名前を載せないことに向けられてきた」と指摘し、登録制度改革によってそれらが防止されることへの期待を示した。

一方ブレア (Bleair) のように、政党間抗争という形であれ政党エージェントが有権者の名簿登録にとって果たして来た役割を強調する者もいた。⁽¹²⁾ 政党エージェントについてはフィッシュャーもかつての存在意義を認める発言をしたが、⁽¹³⁾ 選挙人登録が政争の場となることを肯定していたわけではなかった。

他にも、名簿整備のための措置として、選挙人登録官に対して戸別訪問調査を義務づけるべきだというオール

デン (Alden) の修正案があった。⁽¹⁵⁾後にこの提案にしたがって条文は修正されたが、このときは、従来政争の場であった選挙人登録制度を改革するに当たって万全を期したいという意見が多く出された。

これらの審議においては、公的機関によって全有権者が選挙人名簿に登録されて、初めて選挙人登録をめぐる党派的争いが撲滅されるのであり、さもなければそれまで同様自派有権者の名簿登載・反対派有権者の名簿登載妨害という「無用な」「選挙運動」が行なわれかねない、という危惧が示されている。

公費によって公的に選挙管理を行なう制度への移行についても、選挙管理事務の十全な執行を追求する手立てが拡大し、候補者の支出を減らして制度改革がどの候補者に対しても同様の影響を持つように意図されていたこと、などが確認できる。

第二一条第一項に関して、選挙管理官たるべき官吏を執行官ではなく県参事会議長 (Chairman of the county council) とすべきだという提案が出された。⁽¹⁶⁾執行官という役職は一種の名誉職であり選挙によって選ばれるものではなかったのに対して、参事会の議長というの

は、まず参事会議員を選出する選挙で当選して参事会の議員となる必要な役職だった。そこでは選挙管理に責任を持つ者の地位あるいは性格、そしてそれが対立する候補者同士の平等な条件の確保という目的にどう関わるかが問題となった。

選挙管理官の地位については、選挙による民主的コントロールを受けないことへの疑問を示すレンダル (Renard) のような意見と、選挙による責任追及を受けない公正無私な行政官であるべきだとする意見とがみられた。⁽¹⁷⁾いづれの議論も、選挙管理官が選挙に関して、ある一方の陣営に有利な行動をすることを防がなくてはならないという意図があった。それまでの選挙の歴史においても、選挙を管理する者の偏向という性格の腐敗が、皆無とは言えなかったのである (結局条文の変更はなかった)。⁽¹⁸⁾

第二二条に関しての討論は、選挙の公的管理が選挙管理費用についての位置付けを変えたことを端的に示しており、興味深い。この審議においてマクドナルド (MacDonald) は、従来定められていた選挙管理官費用支出の基準は候補者の支出抑制のためだったとし、大蔵省による費用支出という制度においては、「選挙管理官が必

要とする支出を吟味した上で基準額を定めるよう望む」と述べた。候補者が経費を負担する場合は基準額設定の焦点が選挙費用の低減に合わせられるが、経費負担の責任が国と地方自治体に移ると、基準額が選挙執行・管理にとって十分なものであるかどうかが問題となる。このことを意識した発言と言えるだろう。

選挙運動費用規制

選挙運動費用そのものの規制については、より一層の支出限度額引き下げが提案され（法案第二四条第一項および別表第三号、一九一八年法第三三条第一項および別表第四号）、これについては下院全体の支持があった。また候補者以外の者（書面による候補者の許可を受けていない者）の選挙運動費用支出を禁止するという制度（第三者支出禁止）が提案され、その目的として、候補者以外の者、特に各種利益団体の影響力を排除し、候補者の費用制限規制を実効的なものにするということが説明された（法案第二五条、一九一八年法第三四条）。

ここでの主な論点は、選挙運動費用規制と候補者同士の平等保障との関係であり、またその候補者同士の平等を保障するための制度が帰結する選挙運動抑制効果であ

る。これは（規制の対象としての）選挙運動の主体を限定することにどのような問題があるかという論点（第三者支出禁止の問題など）に結びつく。紙幅の関係上、ここでは後者についてのみ検討する。

法案第二五条の第三者支出禁止措置は、選挙改革会議報告が強く主張していた。候補者でない、第三者の影響によって選挙が左右されることは、選挙における平等を侵すものと考えられていたのである。

二五条についての評価は下院の中でも大きく割れていた。各審議段階で数多くの批判的発言がなされたが、それらは、大きく言えば二つの相反する立場に分けられる。一つは、この条項の規定では脱法行為を防ぐことが出来ず（条文では、「国会議員選挙において候補者の当選を「図る目的」での支出を禁止していたため、かかる目的を否定することによって本規定の適用を免れられる）、選挙区には直接の関係を持たないと称する、全国的活動を行なう諸組織による選挙戦への介入がこれまで通り続くことを懸念するものであり、もう一つは、第三者支出規制制度が政治的意見の表現の自由を不当に侵害する危険性を指摘する議論である。

本会議での審議において、法案条文にあった「候補者の当選を図る目的」に加え、「選挙結果に影響を与える目的」での支出をも禁止する旨の修正案が出された。⁽²⁰⁾提案者ハリスは、「集会の開催……その他直接的間接的な方法で、特定候補者の選挙に影響を及ぼす外部諸組織を排除する」⁽²¹⁾ことが目的であると述べた。

サミュエル(Samuel)ら修正案に賛成する議員は、それまでの審議段階でも見られたように、外部諸組織の不当な影響力をいかに効果的に排除すべきかという点に重点を置いていた。⁽²²⁾ロウランド(Rowland)は「候補者の合法的な支出を制限したとしても、他の人々が巨額の費用を支出して、……限られた手段で選挙を戦う候補者を危機的なまでに不利な立場に追い込む」⁽²³⁾と述べた。一方、外部諸組織の影響力排除に力を入れる余り第三者支出禁止規定がもたらすであろう、さまざまな弊害について懸念する議論も出た。

ニールド(Nield)は、外部諸組織の発行する宣伝物がなぜ制限されねばならないのか、と疑問を呈した。それらは選挙時における政治的論議、論争点を深めるために不可欠なものではないかという趣旨である。⁽²⁴⁾この発言

は、各種諸団体が行なう宣伝活動が、候補者同士による選挙運動だけでは得られない政治教育的効果をもたらすことを指摘している。アンダーソン(Anderson)は、「当選を目的として活動する候補者とは直接関係がない諸組織であっても」「純粹に教育的な立場からということでは、選挙という機会を利用して独自の見解を訴えるという完全な権利を持っている」と、注目すべき見解を述べた。だがこれらの立場は議員の多数派を占めるに至らず、第三者支出禁止規定はそのままの形で残された。

一連の議論から、第三者選挙運動支出禁止の目的とそれへの期待が伺える。同時に、この規定がもたらす弊害(政治的意見の表明が不当に制限されるおそれ)、他方では、厳格な取り締まりは不可能であるが「外部の諸組織に対する特定の候補者を支援して金を使わないようにという警告」⁽²⁵⁾としては役立つだろうというフィッシャーの発言にみられるように、この条項をそれほど深刻なものとは考えていなかったようである。

供託金制度

供託金制度は、候補者の乱立を防ぐものとして導入が

図られた(法案第一九・二〇条、一九一八年法第二六・二七条)。全体としてこの制度への反対はなかったが、立候補抑制効果の行き過ぎを指摘する議論も出された。

第二読会では供託金制度の持つ立候補抑制効果について懸念する議論は見られなかったが、全院委員会審議の段階になると、その行き過ぎを警戒する意見やそもそも供託金制度を設ける根拠は何かといったことについての議論が出てくる。以下、検討する。

まず、法案第一九条第一項に関して、供託金額一五〇ポンドを二五〇ポンドに引き上げる旨の修正動議が出された。F・バンベリー卿(Sir F. Bunbury)は、「大量のまがいものの候補者(Togus candidates)が出馬するのを防ぐためには、相当な額の供託が必要となると考えられる」と述べた。我々が現在いうところの泡沫候補者、売名立候補者(「不真正な候補者」「気まぐれの立候補」(freak candidate)などの言葉も用いられた)などの立候補に伴う特権濫用を防ぐために、供託金を支払わない者を国会議員選挙への参加が相応しくない者として位置付けたのである。

この議論に対しウィリアムズ(Williams)は、立候

補という行為が自らの政治的意見を有権者に問うことであり、たとえ一票でも獲得するならばそれが正当化される、つまり立候補という形で政治的活動を供託金制度によって阻害することは許されないのだと主張した⁽²⁸⁾。結局、選挙改革会議提案を尊重するとして修正は見送られた。

供託金の返還に必要とされる得票率を、八分の一から六分の一へと引き上げるべきだという内容の修正動議を提出したヤンガー(Younger)は、彼は自らの修正提案を「不真正候補に対する処置⁽²⁹⁾」と位置付けたが、チャンセラー(Chancellor)は、「高い支持を得られない人を不真正候補呼ばわりして締め出すことを、それほど強く望むべきではない」として修正案に反対した⁽³⁰⁾。内務大臣ケイヴがこの修正をあっさり拒否し、修正動議は提出者ヤンガーによって撤回された。

審議の過程でも述べられていたが、供託金制度の導入目的は、不真正な立候補の排除ということであった。不真正候補者の排除によって「いたがらな」選挙運動費用の支出を制限し、候補者間の平等の保障を目的とするものだったと言える。また、後で触れる無料郵便利用制度

などの特権の濫用について憂慮する発言もあった。

一方、この制度の「効果」の行き過ぎについて懸念する声は少なくなかった。確かにこの制度に原則的に反対する声は見られなかったが、不真正候補排除のための供託金が、候補者としてふさわしいがしかし資金的に乏しい者の立候補を実質的に阻害するのではないかという意見、供託金返還に必要な得票率を満たすかどうかを候補者としての適正を判断基準とするのは適当なのかという疑問が、それぞれ出されている。しかし、不真正と判断されれば候補者としては不適當だという認識については、立候補という行為を正当な政治的行為として評価すべきではないかというウィリアムズ議員の例外的とも言えるべき発言を除いて、下院議員にはほぼ共通したものであった。**無料郵便利用制度**

候補者の政見を述べた文書を、有権者一人に対して一通、一オンスまでという条件付きで、無料で郵送するという制度が提案された(法案第二五条第二項、一九八八年法第三三条第二項)。これには、一定程度の選挙運動を公的に補助することによって候補者の便宜を図り、選挙運動費用の大幅削減によって選挙運動の規模が狭まる

のを穴埋めするという意味があった。

全院委員会審議において、制限重量を四オンスに増やすべくギルバート(Gilbert)が修正案を出した⁽³¹⁾。自らの政見を訴えるためのリーフレット類を配布するには、一オンスでは到底足りないという理由である。

ギルバート提案の評価を行なったサミュエルは、「民主主義というものは総選挙・補欠選挙での争点を明確かつ十分に位置付けることが必要」であり、選挙にかかる費用の削減を目指すあまり有権者に対して十分な情報が行き渡らなくなる可能性について懸念を表明した⁽³²⁾。

無料郵便制度の導入は確かに候補者にとっての便宜を図ることを目的としていたが、それが間接的あるいは反射的に選挙民に対する情報提供を豊富化させるという、言ってみれば候補者個人の利害を超えた目的に資する可能性について示唆した発言と言えよう。しかしこのような議論は他にほとんどみられなかった。

重量規定に関する審議の中でもう一つ興味深いのは、各候補者の状況によって、同じ規定の下でも異なる影響を受けるということに触れた発言があることである。自らの選挙区においてよく知られたベテラン議員R・ウィ

リアムズ卿 (Colonel Sir R. Williams) は、ギルバート提案に反対する討論を行なった中で、有権者がすでに意思決定している状況においては、四オンスもの選挙声明文書は不必要かつ有害であると主張した。⁽³³⁾彼の発言は新人候補など知名度の低い候補者の立場を考慮していなかった。この点を指摘したのが S・コリンズ卿 (Sir S. Collins) で、「彼 (ウィリアムズ) の見解は彼の選挙区内の人すべてに知られており、……彼は新人候補に対して大いなる優位を持っている⁽³⁴⁾」と発言した。

法案審議全体を通して言えることだが、無料郵便利用という新制度の導入についてもまた原則的反対論はみられなかった。この制度が候補者による選挙運動費用の低減という目的のために、あるいはそれを補填するするために設けられたことは、この条文が選挙運動費用について定めた条文の一項目として起草されていることから明らかである。選挙運動への公的補助という制度は、無料郵便に限らず、その形態や量・期間等に何らかの形の限度が伴うものだが、この審議においては、量的制限が事情や立場の異なる候補者に対して「不平等に」作用する可能性が指摘された。本条文では「量」の問題であ

ったが、本来「質」についても言えることだろう。選挙集会の際の学校施設利用制度

候補者の支出する選挙運動費用を制限する代わりに部分的に選挙運動を補填するものとして位置付けられたもう一つの制度が、選挙集会の際の学校施設利用制度である。学校施設を利用した選挙集会は広く行なわれており、特に県選挙区では不可欠とされていたため、全体として費用支出を制限された下でもこの形態の選挙運動を行なえるようにという趣旨であった。もともとこの法案にはこの条項はなく、下院本会議においてハリス (Harris) によって提案されたものである (一九一八年法第二五条)。ハリスの提案趣旨には、学校管理者の職務を単純化するという目的も含まれていたが、より重要な点として、選挙運動費用の制限が選挙集会の開催に困難にするという事態についての対応策という性格があった。この点、ハリスによって「昔のように候補者に多額の選挙費用支出が認められていたならば、学校施設使用料金の支出などは重要な問題ではなかったのですが、……選挙のために認められている支出額を超過すべきでないとするならば、建物借りるための費用を支出する義務を免れていると

ということが非常に重要であります⁽³⁶⁾という極めて明確な説明がなされている。この提案は全体として好意的に受け止められ、細かい点についての修正動議がいくつか提出・否決された後、新条項として法案に組み込まれることが決定した。

この学校施設についても無料郵便利用制度同様、全体としての選挙運動費用制限が厳格化された下で、その制限規定に実効性を保障しつつ、有効な選挙運動の実行をも求めるものであった。そしてこれは、特に県選挙区においては必要不可欠とされる形態のものであった。

小括

一九一八年国民代表法における一連の公的補助制度は、選挙費用の高騰という問題を解決して選挙の公正を確保するために選挙運動費用制限の強化とともに取り入れられたもので、それらは密接な関連を持っている。

選挙人登録および選挙管理の負担を候補者の責任から公的なものに転換したのは、それ自体による選挙費用費用の低減を目的としたが、さらに、選挙事務の遂行から党派間の政治的闘争の性格を除去することによってその目的が達成されると認識されていた。候補者による選挙

運動費用制限に実効性を持たせ、また候補者同士の争いが選挙結果を左右するという「望ましい」状態を確保するためには、他の形態でなされる政治的キャンペーンの費用支出を禁止する必要がある、それが第三者支出の禁止という形でなされた。一方、制限された費用のもとで選挙活動が過度に縮小するのを避けるため、一定の類型化をした上で選挙運動を公的に補助する制度が必要とされた。これが無料郵便利用制度および学校施設無料利用制度であった。この制度は立候補者に与えられる特典という性格をも帯びるためにその濫用が懸念され、不真正な立候補を抑制する措置として供託金制度が導入された。その上で確認出来るのは、選挙運動費用規制とセットになったこれらの諸制度は、あくまでも候補者同士での平等を確保しようとしたものであり、しかも当時の現職議員本位の制度構想だったということである。

選挙運動費用規制や選挙事務の公営化などはどの候補者にも平等に働くことが強調された。選挙運動の公的補助についても、その意義や他の新しい選挙運動類型の可能性について深く検討するのではなく、当時行なわれていた運動をそのまま取り入れたと言える。供託金制度が

強い反対もなく取り入れられたのも、ある一定の層以外の者を選挙過程から排除した上で候補者間の平等を追求したものであった。前提として、選挙というのは候補者が自らの政見を有権者に示し、有権者はそれについて判断するものだと考えられており、能動的で特別な立場にある候補者とそれ以外の選挙人を想定する選挙観があったと言えよう。

4 最後

現在、イギリスの選挙に関する中心的法律は、一九八三年国民代表法 (Representation of the People Act 1983)⁽³⁷⁾ である。八三年以降も何度か小規模の改正がされているが、選挙運動費用制限の仕組みと選挙運動への公的補助⁽³⁸⁾については、一九一八年法で導入された制度が大きな変更もなく現在も存続している。

冒頭で述べたように、日本における選挙公営制度は、選挙運動規制の一環として、イギリス国民代表法の仕組みをモデルとして導入された。しかし、その後の運用においては大きく異なった展開を見せており、イギリスにおける公的補助はほとんど一九一八年法のままと言って

いい状態であるのに、日本の選挙公営は一貫して拡大し続けて来た⁽³⁹⁾。この違いをどう見たらよいか。

そもそも、イギリスの選挙法がその政治的・憲法的基盤の違いにも関わらず日本のモデルとなり得たのは、それが選挙費用低減のための技術法であった限りにおいてである。また、選挙運動への公的補助制度そのものも、選挙(運動)への自由な参加を保障していくというよりは、候補者個人同士の平等をもって選挙の公正を図るための制度であったということも一因であろう。

その上で公営(公的補助)制度導入以降の、日本とイギリスとの展開の差異を説明するには、私的な政治活動に対する考え方の違いを考える必要があるだろう。これはもちろん、導入時の政治・憲法構造の違いにもよるが、選挙の公正を図るために選挙運動を規制するという大枠において、選挙運動概念を厳密にとらえてそれに近接する部分やその延長に位置付けられる政治・表現活動を選挙法の対象外とするか(イギリス)⁽⁴⁰⁾、選挙運動に渡る可能性のある政治活動を選挙法で規制するか(日本)⁽⁴¹⁾、という違いとして理解されよう。選挙法が対象とする選挙運動の領域が選挙公営(公的補助)の対象とされるわけ

だから、規制対象の広狭が公的補助のあり方に密接に関連するのである。政党の政治活動を極力私的自治の範囲で解釈することによって政党への国庫補助に慎重な態度を見せるイギリスでの議論⁽⁴²⁾と、「政治には金がかかる」ことを根拠として抽象的な「政党の重要性」から政党助成法を成立させた日本との違いも、この点から理解できるのではないか。

前節でみたように、選挙運動への公的補助は、選挙運動費用制限によって候補者同士(のみ)の平等で公正な競争を実現しようという考え方を前提としてスタートした。日本では選挙公営の目的として候補者の機会均等などが持ち出されるが、本来この制度は選挙運動費用規制という目的に従属するのである。とすれば、広汎かつ詳細な選挙運動制限が、費用規制同様「選挙の公正」を目的として行なわれている公職選挙法の枠組みにおいては、いかに公営制度を拡大しようとも、それは選挙運動の自由を縮小させるものとしてしか機能しないだろう。選挙運動を一定の枠内に押し込めて平等・公正を確保しようとするこの法構造は、諸政治勢力の実際の力量の差異を殊更に平坦化しようという一種の「悪平等」が主張され

る土台となりかねないこと、立候補抑制措置を誘発するものであること等、今後その転換を求められる面が大きいと思われる。

本稿では、イギリスの制度を検討して選挙運動への公的補助が持つもともとの機能を明らかにし、その上で日本の選挙公営が選挙運動を制限する制度として機能し拡大してきた理由を考えてみたが、他方、選挙運動の自由を実質的に保障する制度として選挙公営を捉え直す作業も必要であろう。この課題は別途検討することにした。

(1) 衆議院議員選挙法調査会(一九二三年設置)「選挙運動方法ノ取締ニ関スル調査資料」(刊行年不明)では、「選挙運動者」の規定やいわゆる連座制の規定について、イギリスの立法例を他の国の立法例よりも多く紹介している。

(2) 「財産資格による選挙制度制限」(ここでは公的な生活補助を受ける貧困者に対する選挙権の制限をいう——引用者)、立候補保証金制度、その他かなり重要な点についてこれ「衆議院議員選挙法が一九一八年法をモデルにしていること——引用者」はいえる。柚正夫「選挙法(法体制再編期)」『講座日本近代法発達史4』二四五頁(勁草書房、一九五九年)。選挙運動の費用の制限規定についても、両者は共通点を持つ。なお、斎藤鳩彦「選挙運動抑圧法制の

- 思想と構造』二六頁(日本評論社、一九七五年)も参照。
- (3) イギリスにおいて日本でいう「選挙公営」の概念に相当する制度は、邦語文献では「公的補助」「公的助成制度」「選挙運動にかかわる一連の助成的措置」などの用語で紹介されることが多い。法律の条文では、議員候補者は有権者向け郵便物を無料で送ることを *entitled* されているとか、その様な *right* を持つ、となっている。イギリスの論文などでは、候補者に対する *state aid*、あるいは *subsidies* (*in-kind*) などの用語が見られる。ここでは、一連の選挙運動補助措置全体を指して「選挙運動に対する公的補助制度」という用語を用いる。
- (4) 以下、前田英昭「英国・腐敗行為防止法」政治学論集三七号(一九九三年)、成田憲彦「イギリス議会・腐敗防止への実践」法学セミナー四一九号(一九八九年)、犬童一男他、『かくして政治はよみがえった 英国議会・政治腐敗防止の軌跡』(日本放送出版協会、一九八九年)、などによる。なお、資料として前田英昭「イギリスにおける腐敗違法行為防止法(一八八三年)」政治学論集三〇号(一九八九年)参照。
- (5) この言葉は、候補者の「代理人」、あるいは「選挙総括者」と訳されることも多い。
- (6) 以下、主に横越英一『近代政党史研究』一一九頁以下、二〇三頁以下、三九一頁以下(勁草書房、一九六〇年)および中村英勝『イギリス議会政治の発達』一一八頁以下、一八五頁以下(至文堂、一九六一一年)による。
- (7) 以下、并び Keith Ewing, *The Funding of Political Parties in Britain* (Cambridge University Press, 1987), at 106 并び Charles Seymour, *Electoral Reform in England and Wales* (Yale University Press, 1915), chs. V, VI, 124-6.
- (8) *Parliamentary Elections (Returning Officers) Act 1875* 124-6.
- (9) *Cd.* 8463.
- (10) *H. C. Bill 1917* (49).
- (11) 最終的な条文については、Representation of the People Act 1918, C. 64 参照。
- (12) 93 *H. C. Deb.* 1917 cols. 2212-13.
- (13) *Id.*, col. 2219.
- (14) *Id.*, col. 2372.
- (15) 99 *H. C. Deb.* 1917 col. 2164.
- (16) 97 *H. C. Deb.* 1917 cols. 1260-61.
- (17) *Id.*
- (18) *Id.*, col. 1264.
- (19) *Id.*, cols. 1286-87.
- (20) 99 *H. C. Deb.* 1917 col. 1756.
- (21) *Id.*
- (22) *Id.*, col. 1760.
- (23) *Id.*, col. 1769.
- (24) *Id.*, col. 1761.
- (25) *Id.*, cols. 1761-62.

- (26) *Id.*, cols. 1767-68.
- (27) 97 H. C. Deb. 1917.col. 1254.
- (28) *Id.*, col. 1255.
- (29) *Id.*, col. 1258.
- (30) *Id.*, cols. 1258-59.
- (31) *Id.*, col. 1296.
- (32) *Id.*, col. 1297.
- (33) *Id.*, cols. 1299-300.
- (34) *Id.*, col. 1300.
- (35) *Id.*, col. 616.
- (36) *Id.*, col. 617.
- (37) 現在のイギリスの選挙制度について、詳しくは Robert Blackburn, *The Electoral System in Britain* (St. Martin's Press, 1995) を参照。
- (38) 近年これらの制度が選挙において持つ重要性は低下しつつあるとらう。*Id.*, at 277-79. なお現在は、政党選挙放送として、各政党に対して下院議席数に比例した無料放送時間(テレビ・ラジオ)の割り当てがある。イギリスにおける政治活動への公的助成全般については、Michael Pinto-Duschinsky, *British Political Finance 1830-1980* (American Enterprise Institute, 1981), at 248-52; 田島泰彦「イギリスの政治資金規制」日本の科学者二六巻九、一〇号(一九九一年)が詳しい。
- (39) なお、選挙公営制度拡大と選挙運動制限拡大との対応関係を指摘するものとして、斎藤前掲注二の他、松井幸夫
- 「選挙運動の自由」法律時報五六巻三号(一九八四年)、市村充章「選挙運動規制、選挙公営及び連座制の交還」議会政治研究二二号(一九九二年)。
- (40) イギリス選挙法における選挙運動概念の「狭さ」については、Hugh F. Rawlings, *Law and the Electoral Process* (Sweet & Maxwell, 1986), at 133 参照。しかし、規制対象としての選挙運動を狭く捉えることで政党による全国的選挙キャンペーンの費用が選挙法の対象外となり、その高騰に歯止めがかからないという批判はある。この点、梅津實「最近のイギリスにおける選挙費用の問題点について」同志社法学四八巻一号(一九九六年)は、「イギリスの総選挙は金のかからないきわめて清潔な選挙だ」という日本での一般的な受けとめ方について異議を呈する。
- (41) このことは、典型的には、政党その他の政治組織が選挙期間中に政治活動の自由を制限される旨定めている公選法第二〇一条によって示される。
- (42) イギリスでの政党国庫補助論議については、明治大学政治資金研究会『政治資金と法制度』第一章 イギリス(江島晶子)(日本評論社、一九九八年)参照。
- (43) 選挙公営の目的については、「金のかからない選挙の実現と候補者間の選挙運動の機会均等をはかるため」などとされる。秋山陽一郎『選挙・政治活動法』二七九頁(ぎょうせい、一九八四年)。
- (44) 「わが国の選挙運動の特徴は、『金のかからない選挙』といえながら、一方では国民が主体となって行なうべき選

選挙運動を抑圧・制限して選挙の公営化をはかりつつ、他方では……財力にものをいわせる政治活動を黙認するシステムをとっているということがいえる」。吉田善明「選挙運動自由化の法理」『政治改革の憲法問題』一三二—一三三頁（岩波書店、一九九四年）。

(45) ここで念頭に置いているのは、無償（ボランティアア？）による選挙運動の可否にも関わる、いわゆる「組織力」などである。なお「金力」については、政治に関わる

費用支出の制限を言論の自由との関わりで厳格に考えるかどうかによって憲法的評価も異なるだろう。この点に関する英米の比較については、Rod Stanton Fiori, *A Comparative Analysis of English and American Campaign Finance Law*, *Hastings International and Comparative Law Review* Vol. 11 (1988) 参照。

（一橋大学大学院博士課程）