

選 舉 法 に 於 け る

根 本 理 念 の 轉 換

ON THE TRANSFORMATION OF  
FOUNDAMENTAL IDEAS IN JAPANESE  
ELECTION LAW

教 授

中 村 彌 三 次

PROF. Y. NAKAMURA

1 9 4 1

## 目 次

第一章 緒 言	1
(イ) 選挙制度の本質	1
(ロ) 選挙の理念と國體	3
(ハ) 近代的民主代議制と議員の公選制度	6
(ニ) 立憲君主制に對する應用	8
第二章 わが選挙立法の概観	10
(イ) 政黨議會と個人主義選挙理念	11
(ロ) 翼賛議會と全體主義選挙理念	18
第三章 選挙法改正要綱批判	27
第一節 選挙資格	32
(イ) 戸主選挙制の可否	33
(ロ) 家長選挙制度の可能性	35
(ハ) 家長による選挙の組織	37
(ニ) 全體主義選挙理念としての家長選挙制	38
(ホ) 日本の選挙理念としての家長選挙制	38
(ヘ) 選挙能力の本質	39
(ト) 選挙義務	41
第二節 被選挙資格	42
第三節 候補者制度	43
(イ) 自由立候補の廢絶	43
(ロ) 推薦協議會案	44
(ハ) 英米的起元	48
(ニ) 大政翼賛會の候補者指定制度案	48
第四節 選挙區制	49

---

(イ) 大選挙区制の採用	49
(ロ) 選挙区の規模	50
第五節 議員定数の減少	51
(イ) 定数減少の理由	51
(ロ) 減数反対論の批判	53
(ハ) 減員の程度及び方法	57
結 び	60

# 選舉法に於ける根本理念の轉換

中 村 彌 三 次

## 第一章 緒 言

### (イ) 選舉制度の本質

(1) 選舉は元來、多數人の合同行爲によつて、或る機關擔荷者を選任せんとする一聯の法手續をいふのである。ゆゑに、それは機關擔荷者の登用を或る單一權力者の任命行爲に委ねることを排斥して、多數人の選定に委ねようとする制度なのであるから、その基調に伏在する思想は、いふまでもなく一種の民主的原理である。随つて、これが選定作用の方式も、また單獨行爲の形ちによらないで、共同の志向をもつた多數人の合同行爲、即ち大衆的集團行動の現象を呈することになる。

しかも、さうした集團的 contract 行爲については、その參加人總體の全員一致といふことが期待され難い關係上、いづれの國でも、絶對多數か比較多數かの別はともかく、多數の投票を得た者をもつて當選者とするが通例である。ゆゑにその根本の理念は、いはゆる多數決原理(Majoritätsprinzip)であり、結局は多數者の意思及び判斷が正しい、と考へる民主的評價の思想である。やがて又、それはかかる多數者を構成する個々人の意思及

び判断の正當性を前提とする個人主義の思想でもある。なほ又個人の意思及び判断の正當性を前提とする以上、能ふ限り多數の個人を選舉に参加せしめて、その判断における平均的正義を確保せんとすることも、けだし當然の歸結かとおもはれる。ゆゑに理想的型態における選舉制度では、相成るべく貴賤、貧富、賢愚、性別等の差別を排して、各個人を自由に選舉に参加せしめんとする方針が、建前だとされるのである。かくて、選舉制度はその本質的要請において自由主義的傾向の極めて強いものだともいはれうる。

加之、かくして個人の意思及び判断の正當性が信ぜられる以上、被選舉者の當落を決するにあつては、各選舉人の投票はすべて平等の價值をもつものとするの外あるまい。随つて、選舉制度はその運用の方式においてもまた本來、民主平等の原理に立脚するものだといはれ得る。

(2) 要するに、選舉制度はその本質上民主的な機關構成の原理に立脚するものであり、その根柢に伏在する思想は個人的自由主義の政治理念であつて、かの單一權力者の單獨處分による任命行爲が、純然たる君主主義原理に立つのと、全く對蹠的な關係にある。これ蓋し、民主國においてはその機關構成の原理として選舉が重用せられ、君主國においては反對に任命の方式が主用せられる所以なのであらう。だから、君主國にあつては、たとへ選舉制度が利用されるときにおいても、それは地方

自治のやうに、本來民主的な行政機構の認められ得る場合だとか、或は議會制度のやうに、君主による立法權の行用を大衆的支盤によつて輔翼せしめることの必要性が一般に認識されるに至つた場合などに限られてゐる。

### (ロ) 選舉の理念と國體

(1) かくて然らば、選舉制度はこれを適用せんとする當該國家の國體如何によつて、それぞれ異つた意味内容及び方式をとるべき筋合のもので、或る國又は或る事項に選舉制度運用の結果がよいからといつて、直ちにこれを他の國々又は他の事項に轉用することは許されまい。かなり慎重なモディフィケーションが加へられなければならぬ。とりわけ、民主國と君主國との間において、特にさうした注意が肝要であらう。即ち、民主國で從來一般に行はれてゐた選舉制度を、君主國の機關構成原理に轉用せんとする場合などには、前者における民主自由主義の諸要素を後者の國體理念に照して、適宜に加除修正する所がなければならないとおもふ。

(2) それのみならず、選舉制度は民主國と君主國とでは、その運用の目的もまた甚しく異なつてゐる。けだし、民主國の場合には、むしろ人民の自然的集團性は始原的に與へられてゐるにしても、所謂直接民主制の行はれない限り、まづ彼等の代表者を選出して、一定の政府機關とその政治的統一性を確立せしめるの外はない。随つて、民主國にあつては、選舉制度は何

よりもまづ政府とその統一性とを創造することが、その第一義的な機能をなしてゐる。これに反して、君主國の場合には、さうした政府は既に君主によつて形成せられ、その國家的統一性もまた君主を通して表象せられてゐるわけだから、選舉制度は單に君主の輔翼機關を大衆的基盤のうへに立脚せしめようとする企圖以上に出でないものである。随つて又、民主國に行はれる選舉は、主權者の權力を代行する謂はば一種の代表者又は代理人を選出するためのものであるに反して、君主國については選舉人と被選舉人との間に、何等さうした代表若しくは代理關係といったやうなものがない。それは唯君主のために、その輔翼機關擔荷者を貢選する行爲に過ぎないからである。

(3) かくて又、選舉はその目的及び運用のうへからいつても、國體の相異によつて、甚しくその理念及びその適用の技術を異にするものだといはなければならぬ。然るに從來わが國の選舉立法には、とかくかうした點への根本的な理解を缺いて、ただ英米模倣の翻譯立法にのみ墮してゐたのは遺憾である。

就中、明治元年閏四月二十一日の政體書が、『一、諸官四年ヲ以テ交代ス公選入札ノ法ヲ用ユヘシ但今後初度交代ノ時其一部ノ半ヲ殘シ二年ヲ延シテ交代ス斷續宜ヲ得セシムルナリ若其人衆望ノ所屬アツテ難去者ハ猶數年延サ、ルヲ得ス』と規定して、上は輔相（首相）、議定（閣員）、參與（參議）等をはじめ、知官事（各省大臣）、副知官事、內廷職知事（宮內大臣）、辦事

(内閣書記官)、權辨事等々の諸官に至るまで、悉く選舉の方法によつて任用せんとしたことなどは、わが國體の本義と選舉制度のもつ民主的特質との關係を無視した歐米模倣立法の著例でなければならぬ。

しかも如上の政體書における諸官公選入札の制度は、單なる紙上制度に止どまらなかつた。明治維新政府は、大膽にも明治二年五月十三日に此等の諸官の一齊選舉を行ひ、その結果として三條實美は輔相に、岩倉具視及び鍋島直正は議定に、東久世通禧、木戸孝允、後藤象二郎、副島種臣、板垣退助、大久保利通等はそれぞれ參與に選任されてゐる。

尤も、これらの諸官はいづれも政府要路の大官なのであるから、これが任用の確定については、かうした選舉の結果を 天皇に奏上して、その勅任の宣下を仰ぐことが必要とされたから、必ずしも純然たる公選だとはいへまい。然し、それにしても首相以下の諸大官を、公卿諸侯等のうちから、三等官以上の諸官吏をして入札選舉せしめるといふが如きは、西郷隆盛もこれに關聯して注意したやうに、『……遽に米國共和の制を學ぶ』もので、まさに『時と勢とを知らざるに』似たものといはなければならぬ(岩倉具視への書翰の一節)。殊に、かかる選舉制度の穩當でないのは、議會の如く本來大衆的基調を要する機關についてでなくて、天皇の官吏の任用についてまでも民主的公選の原理を適用せんとしたことである。しかも當のアメリカ合衆國の制度において



すら、大統領は別として各省長官以下の諸官は多く大統領の任免するところであつて、人民一般の公選に付することはなかつた。唯、元老院の同意を要するに過ぎない（合衆國憲法第<sub>二</sub>條第二項）。但し、州によつては行政官ないし司法官等をも人民一般の公選に付するものがある（A. Holcombe, State Government in the U. S., N. Y. 1920, P.90—）。かくの如く民主國においてさへ應用することの稀なほど極端な高位官吏の一齊選舉制度が、到底永くこの國土に行はれ得べき筈はなかつた。ゆゑに、前述の明治二年五月十三日における諸官入札を空前絶後として、つひに廢用の制度と化してしまつた。

#### （ハ） 近代的民主代議政と議員の公選制度

（１） 選舉制度は、その本質上必ずしも議會制度とのみ相表裏すべきものではない。行政部及び司法部に屬する諸官吏の任用についても、選舉制度の行はれ得ることは、前述の如きアメリカ合衆國大統領及び各州知事の公選制や、さらにその各州が一八三二年のミシシッピにおける立法例を手始めとして下級行政官吏や裁判官等をも一般州民の公選制度に付してゐることなどで明かである（A. Holcombe, op.cit. P. 9—）。

（２） 然しながら、現代的意味の選舉制度は、概していへば代議政體と略々その起元及び沿革を同じうするものだといつてよい。蓋し、（イ）近代的代議政體の理念によると、一國の政治は元來直接人民の行ふべきものであるが、さやうな直接民主政は單に小國又は小團體においてのみ期待し得べき事柄であつて、

巨大を誇る近代文明國では到底その實現不可能と見るのほかはない。よつて、人民は彼等のためのいはゆる代表者を選出して、これに政治を代行せしめるやうな間接民主政の機構が必要となる。ゆゑに、近代民主國の場合にあつては、選舉制度の整備といふことが、即ち、あらゆる國政の基礎をなし、民主主權確保の根本條件をなすわけである。(ロ)なほ又、民主國においては、かくして人民に代はつて國政の衝にあたる者が、民意に反した處置に出づることを防止する必要から、政治機關の組織、權限および作用はこれを能ふ限り嚴密な法律の定めによつて制約しなければならない。これを一般に立憲政といふ(F. J. Goodnow, *Principles of Constitutional Government*, New York, 1916, p. 1—)。ゆゑに、立憲政はこれを國家體制の方面からいへば、一種の法治國をもつて、その模範的國家型態となすことになる。グッドノーが立憲政を目して『人による政治態でなくて法による政治態だ』といつてゐるのも、けだしこの意味を指摘したものとおもはれる。(ハ)よつて立憲政國家又は法治國においては、法律の制定作用が國政中最も重要な部門をなすことにならざるを得ない。同時に立法機關又は立法議會の他機關に對する優越性も、また絶對的なわけである。

(3) かくて然らば、近代民主國においては、人民主權の中樞機關は立法機關であり、隨つてこれを完全な人民統制の下におくことが、民主主權確保の最も有效な手段といはなければならないまい。これ近代民主國において、選舉制度がまづ立法議員の

公選機構として發生し、かつこれを地盤として漸次その整備を見るに至つた所以である。

## (二) 立憲君主國に對する應用

(1) 選舉制度は上述の如く、その本質上既に民主的性格を有する一政治機構であり、その目的も概して人民主權の確保を目指したものなのであるが、然し近代立憲主義に基く議會政治思想が一七八九年のフランス大革命を契機として、殆ど汎世界的な思潮をなすに至つてからは、君主國においても、また徐々にか或は急激にか、ともかく何等かの議會政治機構を採らざるを得ないやうな情勢を呈してきた。いはゆる立憲君主政體の出現は、即ちかうした世界法的史實を物語るものといふべきであらう。かくして立憲議會制度をとるからには、それが一院制によるか二院制によるかは別として、その構成分子たる議員の公選制度を隨伴することは、けだし當然の歸結でなければなるまい。

(2) 然しながら、選舉制度は既に繰返し説明したやうに、元來民主的な政治機構であるとすれば、それをそのまゝ直ちに君主國議會の構成原理となし得ないこと言ふまでもあるまい。精々のところ、應用の程度を出で得ないわけである。ゆゑに、例へばアメリカ合衆國議會においては上下兩院議員共に人民又は各州立法部等の公選するところであるが、英國の如き未だ多少なりとも君主政の傳統ある國の議會では、上院議員は大體勅

任といふことに定められ、唯その下院議員をのみ人民一般の公選たらしめるに過ぎないことなどは、そのよい實例であるとおもふ。また縦しんば君主國議會における下院議員の選任に人民公選の制度を應用する場合であつたとしても、なほその應用の精神及び方式は、各國それぞれの固有國體の差異によつて、甚しくその趣きを異にするものがあらう。蓋し、その理由はかうである。即ち、(イ)例へばベルギーの如く、制度上君主の存在を認めてはゐるが、その實『總テノ權力ハ國民ヨリ出ツ』と規定してゐることで明かなやうに(ベルギー憲法 第二五條<sup>1</sup>)、一種の民主國又は精々假裝君主制を採る國柄においては、その立法議會議員の選舉は民主國一般と同様に、人民の主權代行者を選任するための制度となり、(ロ)これに對して例へば一八七一年のドイツ帝國憲法や、一八五〇年のプロイセン憲法などに基く國家體制の如く、國王と人民代表會議との協定によつて、あらゆる國家法規が制定されるやうな修正君主國體の下においては、議員の選舉は國權共有者たる人民が彼等の主權持分代行者を議會に向つて選出するための一手段たるの外はない。(ハ)然るに例へば英國の如く議會主權の原理をもつて國體の本義とする國柄では、議員選舉の制度は唯人民をしてかかる主權體の人的構成分子を選抜するといふこと以上には出で得ない。(ニ)如上のものに反して、例へばわが國の場合の如く純正君主國體をとる法制の下においては、人民による議員の公選は決して彼等の主權代行者の

選出でもなければ、或はまた主權體構成者の選任制度でもない。けだし、わが國體の本義よりすれば、天皇が唯一絶對の主權者におはすのであるから、人民は彼等の主權代行者を云爲し得べき餘地は毛頭あり得ないし、また 天皇は肇國以來、萬世一系一體の世襲的主權者におはすわけである以上、主權者の構成を人民の選舉にかけるなどといふことは、文字通り夢想だになし難い事柄だからである。ゆゑにわが國では單に 天皇の立法大權に協翼參贊し奉り得べき適格者を、人民の公選にかけて民間より貢選しまゐらすべきことのみが、議員選舉の唯一の目的をなすわけである。

(3) わが國體と選舉制度の關係については、なほ後に至つて詳述すべき機會があらう。ここでは専ら選舉制度の意義及び役割が、各國國體の相違に従つて、それぞれ重大な差異をきたすゆゑだけを指摘しておけば充分であらう。

## 第二章 わが選舉立法の概觀

一般に議員選舉制度といへば、むろん帝國議會のやうな或る議決機關構成員の選任に關する法施設を指すことになる。よつて、近代立憲主義國家の如く二院制度をとり、而もその上院議員の選任について、互選か公選かその孰れたるを問はず、ともかく何等かの選舉方法を採用する場合には、議員選舉制度は慥かに上下兩院共通のものなのである。然し、わが國では貴族院

の構成は相成るべく選舉によることを避けて、法定議員（皇族・公侯爵議員）、勅任議員（終身議員・帝國學士院會員議員及び多額納稅議員）をもつて本體とし、唯僅かに伯子男爵議員のみを例外的に純然たる選舉（互選）制度に付しただけである。ゆゑに、わが議員選舉の法律制度を云爲する場合においては、特に斷らない限り、通例、衆議院議員の選舉をいつてゐるものと理解すべきである。かうした理由から、私がここで述べようとする選舉制度の根本理念も、また専らわが衆議院議員選舉法に關するものだけに限つておきたい。

然るところ、選舉法は一見、單なる議員選出のための一技術規範に過ぎないやうであるが、しかし深くその由つて來たるところや、それが據つて立脚する立法思想などを仔細に考察すると、直ちに人はそれが各時代特定の政治思潮によつて強く制約せられるものだといふことに氣付くであらう。殊に、選舉法はわが立法協賛機關たる帝國議會の重要な一構成手段を規定すべきものであるから、帝國議會それ自身のもつ理念の變遷に従つて、選舉法の理念もまた自ら徐々の或は急激の轉化を免れないわけである。

### （イ）政黨議會と個人主義選舉理念

（１）わが國において現代的意味の議會制度が法制的に創設されるに至つたのは、明治二十二年二月十一日に發布された現行帝國憲法以來のことであり、その實際的活用を見るに至つた

のは翌二十三年十一月二十九日以後のことである。さて當時の國情は、一面において、猶未だ清算しつくされてゐなかつた封建的遺制の重壓に對して國民各自の個人的自由の獲得を闘ふことが、政治の最も重要な課題とされてゐたから、議會のもつ役割の如きも、また勢ひ個人的自由主義の要請によつて規定されなければならなかつた。かうした事態に加へて、さらにその頃の世界的潮流であつた資本主義經濟制度は、漸く此の國土のうへにも移植され、隨つてその尖銳的な營利的自由競争の思想がつひには國の政治立法のうへにも強く反映するに至つた結果、いはゆる政爭自由の原理、政治上における優勝劣敗の闘爭觀念を激發することとなり、人は議會政治といへば直ちに激烈な社會的闘爭を聯想せしめられるやうな風潮をさへ生じたのであつた。政黨といふ或る特殊な政治結社組織が、特に第一帝國議會開會の頃と相前後して急激に勃興するに至つたのも、實はかうした優勝劣敗の政爭を最も組織的にかつ效果的に戦ひ抜かんがためであつた。

(2) さらに當時の政情を今一つの方面より觀察するなら、薩長の藩閥は久しく大政輔弼の機會を獨占して、つひには萬民翼賛の途を壅塞するといつたやうな状態にすらあつたから、議會の側はあくまでかうした藩閥政權に抗爭して、能ふ限り臣民一般の參政の自由を獲得し擴大することがその第一義的な使命だと信じてゐた。政黨がかやうな對藩閥政權に對する民間闘爭

力の結合組織であつたことは、當時の歴史を一瞥する者の直ちに了解し得るところであるとおもふ。

要するに、政黨をもつてその政治的推進力とした明治中期以後のわが議會制度は、その基本的政治理念においては個人的自由主義のための闘争原理であり、その運用方式においては藩閥政府に對する政權獲得の闘争機構であつたといつてよい。

(3) 然るうち、民黨の藩閥政權に對する闘争がやや前者の有利に展開し、つひに明治三十一年のいはゆる隈板内閣の成立を見るに至つたころを一の歴史的轉換期として、わが議會を中心とした政黨政治の型態は、やうやく明治後期乃至大正年代のわが政治方式をなすことになり、而も明治初葉以來民黨の二大勢力であつた自由・改新兩黨は、後の政友會・憲政會となり、さらに政友對民政の二大政黨として互に對立し、前者は略ぼ地方地主黨と目され、後者は都市商工黨と見なされてゐた。随つて、互にその掲ぐる政治的綱領を異にし、その政治的闘争の目標もまた互に甚しく異なつてゐた。かくて、本來藩閥政權に對する闘争機構として發達した政黨は、今や地方地主黨對都市商工黨の抗争乃至政權獲得闘争の機構に移行することとなつた。

惟ふに、政黨といふ社會的存在は、歐米諸外國語の political party, parti politique, politische Partei といふ用語法からも明かなやうに、元來部分(pars)として起つたものであり、或る部分の他の部分に對する對立抗争を目的として與へられたものな



のであるが、そのことはわが日本の政黨史についても、また無條件に妥當し得べき眞理である。(イ)部分の觀念と、(ロ)對立抗爭の觀念とは、政黨の二大屬性であり、政黨を推進力とした往時の議會、即ち政黨議會の根本的性格であつた。

(4) かうした政黨議會の議員選舉制度を規定する諸法規の體系、殊に衆議院議員選舉法が、その根本理念についていへば個人的自由主義であり、その選舉技術についていへば徹頭徹尾、鬭爭本位のものであることは、敢ていふを俟たないところであらう。蓋し、前にも言及してをいたやうに、選舉法の理念や技術は、常に議會制度そのものの本質やその歴史的役割によつて根本的に制約されざるを得ないものだからである。

(5) よつて、私は次にわが國最初の衆議院議員選舉法たる明治二十二年法律第三號から、現行衆議院議員選舉法たる大正十四年法律第四十七號に至る選舉法規を概觀しつつ、今少し具體的にわが現行選舉理念の實體を闡明して見たいとおもふ。

わが選舉法における個人的自由主義の理念を最もよく象徵するものは、選舉人の資格決定條件である。通觀するに、選舉人の資格としては、(イ)日本臣民たる、(ロ)男子にして、(ハ)滿二十五歳以上の者たることを要すといふのが、當初以來今日に至るまで不變の法則をなしてきた。

むろん、それに加へて住居上の制限や、殊に明治二十二年の法律では直接國稅年額十五圓以上を納めたる者とし、明治三十

三年の改正法では年額十圓以上を、大正八年の改正では年額三圓以上を納めたる者としたやうに、多少の財産的制限もあり、その他選舉不適格者に關する缺格條項なども加へられてはゐるが、然し何といつても、その基本理念とするところは、(イ)すべての國民は、原則として參政上の自由を有すべきものであつて、かの封建制度に見受けられるやうな身分上の差異によつて參政の資格を上下すべき筋合のものではない。(ロ)而も各個人はその貴賤・貧富・賢愚の別なく、全く平等の資格において選舉に参加し得べきものであるから、各人の投票資格はすべて一票と限り、かつこれが投票の效力も、また悉く等價値に算定されるべきであるといふ自由平等主義の選舉制度觀なのであつた。(ハ)のみならず、さうした選舉資格に基く衆議院議員選舉への參加能力を目して、人は常に國民各自の個人的主觀的權利なりとしたのである。けだし、いはゆる參政權の主體性に關する問題の解決をすべて個人の自足性といふ立場から試み、その評價を個人の法的利害についてのみ考慮し、個人の自由意思からその行使不行使の決定を云爲せんとしたからである。だから、この意味においてすれば、さらにわが選舉法の根本理念は、極端な個人主義の選舉制度觀に立脚するものだといはなければならぬ。

(6) 被選舉資格についても、また略ぼ同様のことがいはれうる。蓋し、固よりこの場合には、(イ)日本臣民たる、(ロ)男

子にして、(ハ)滿三十歳以上の者を被選舉資格となすやうに、年齢上の制限が幾分嚴重であり、(ニ)また納稅資格の如きも、明治二十二年の選舉法では被選舉資格につき、年額十五圓以上の直接國稅といふ制限が附せられてゐたが、同三十三年の改正法では早くもかやうな納稅資格を撤廢するといつたやうな具合に、先に述べた選舉資格の場合に比して多少の出入はあるが、(イ)然しさうした法定制限に該當しない限り、何人も自由かつ平等に選舉せられ得べき權利ありと考へられ、(ロ)しかもそれは國民各自の主觀的權利なりと見做されたのであるから、やはり個人的自由平等主義の選舉理念が、その根柢に深く根ざしてゐる事態を認めないわけには行くまいとおもふ。

(7) さらに又、わが選舉區の制度は、各政黨政派の集團的個人主義の理念や、政權獲得の鬭爭技術を最も露骨に表現した法機構であることにおいて、特に注意すべき題目である。

元來、選舉區の制度は、選舉人をして選舉作用を営ましめるために、そこを單位として選舉人團を構成せしめる一定の地域をいふのであるから、選舉の區制を設けることは、選舉人の選舉の自由を甚しく制限する結果となり易い。蓋し、特に選舉の地域的制約を設けなくて、全國普遍選舉の制度をとるならば、各選舉人は國民全體の中について、議員たるべき適格者の文字通り自由な選擇をなし得べき筈だからである。然し、如何なる個人的自由主義の國柄にあつても、かほどまでに無制約な全國

普遍選舉の制度をとる向はない。選舉技術上種々の不便を伴ふからである。ゆゑに、この意味からすると、選舉區制をとる場合にあつては、これが個人的自由主義の選舉理念を云爲し得べき餘地は少ないものの如くである。

然しながら選舉區制は、かの歐米諸國にいはゆる選舉區幾何學 (Wahlkreisgeometrie) 又はヂェリマンダリング (Gerrymandering) で明かなやうに、ともすれば各政黨間の地盤獲得立法に利用せられ勝ちである (K. Braunias, Das parlamentarische Wahlrecht, 2Bd., Berlin, 1932, S. 129-130; Holcombe, op. cit. p. 244)。さうした弊害は、慥かにわが衆議院議員立法史のうへにも相當深刻に現はれてゐる。例へば、かの明治三十三年の改正によつて設けられてゐた一府縣一選舉區のいはゆる大選舉區制を、大正八年の改正法によつて小選舉區制に變更したのは、時の政權擔當者であつた政友會内閣が、自己に有利な選舉地盤の確保をはからんための企であつた。そこで、憲政會内閣もまた自ら政權を獲得するや否や、直ちに報復的に大正十四年の改正法で、再び自黨に有利な大選舉區制を復してゐる。やはり一種の地盤爭奪立法 (Gerrymandering) であり、わが二大政黨における黨派的個人主義の極めて赤裸々な發露を示す一證左なのである。

(8) わが從來の選舉法制における個人的自由主義の傾向は選舉候補者の制度のうへにもまた明かにこれを見出すことができよう。蓋し、選舉の對象たるべき候補者の地位は、明治二十

二年の選舉法以來、常に自由立候補の制度によつて貫かれてきたからである。尤も、大正十四年の改正法によると、まづ立候補をなすためには選舉期日の公布又は告示のあつた日から選舉期日前七日までの間に、その旨を選舉長の許に届出でることが必要であり（<sup>六七條</sup><sub>I, II</sub>）、加へて候補者各自二千圓宛の保證金またはそれに相當する國債證券を供託しなければならぬとされてある（<sup>六八條</sup><sub>I</sub>）。けれども如上の二條件を具備する限りは、何人も自由に議員候補者として選舉場裡に立ち、若しくは他人を議員候補者として推薦することができるのである。かくて然らば、いはゆる自由候立補主義こそ、わが選舉立法の終始堅持しきたつた根本理念なのである。候補者制度の良否は、實に選舉成果の如何を決定する最も始原的な條件であるに拘らず、すべてを候補者個人若しくは推薦人の自由意思に放任して、國家はその統制に全く無關心な態度をとつてきた。

（㊦）その他にも、なほわが選舉立法における個人的自由主義の理念やこの弊害を示すものは、殆ど枚舉に遑ないほどである。が然し、ここではその全部を悉く網羅することが目的でない。唯いかにわが從來の選舉理念が個人的自由主義の思想によつて影響されるところの多かつたかを暗示するに止どめよう。

#### （ロ） 翼賛議會と全體主義選舉理念

（1） 前述のやうな個人的自由主義の議會觀ないし選舉理念も、むろん明治二十年代から大正の初期にわたる自由主義本位

の社會・經濟體制の下では、これが好き法律的現象型態として彼此互に矛盾なく行はれ、殊には國民各個人の政治的地位を高め、その公民的自覺及び能力を高上せしめるに極めて顯著な貢獻をなすところがあつた。われわれは、さうした歴史的役割や貢獻の甚大であつたことを、決して在來の選舉制度から抹殺し去らうといふ考へは毛頭ない。然しながら、同時にまた人は、さうした個人的自由主義の選舉理念や選舉技術が、やがて昭和年代に入つては、社會・經濟の方では急角度の全體主義的轉換や統制經濟への移行を遂げたに拘らず、舊態依然たる個人的自由主義の段階に停頓してゐたため、非常な相剋摩擦を生じたことについても、眼を閉づることは許されないとおもふ。近年議會の無機能化が世上の批評に上ぼされてゐるのも、實はかかる選舉制度と實際社會・經濟ないし文化制度との間における進化の歩調の不整に基因するものだと信じたい。

よつて、若しわが帝國憲法の精神に則つて臣民翼賛の最強方式の一である帝國議會の機能を、その本來あるべき程度のものにまで伸長強化せんと欲するならば、何よりもまづ帝國議會そのものの本質規定を原理的に改訂し、さらにこれが人的構成要素の造成規範たる選舉法の根本的改正を斷行することが、その第一義的條件でなければならぬ。第一次近衛内閣が、その成立の當初から銳意議院法、貴族院令、殊に衆議院議員選舉法の改正問題について調査立案するところがあつたのも、さうした意

圖に基いたこといふまでもない。

(2) 然るうち、第二次世界大戰の勃發した昭昭十五年夏以後、頓に緊迫の度を加へたわが國家内外の情勢は益々國家總動員の態勢を強化し、高度國防國家の體制を完備すべき絶對的必然性にまで驅り立てられることとなつた。高度國防國家とは、國家のあらゆる生活要因を、國防といふ大目的に照して合理的かつ有機的に統合し利用せんとする國家體制をいふ。ゆゑに、個人的自由主義體制におけるが如き、各個人の人格的自足性やその私益を本位とした對立的抗爭の許され難いのは勿論であらう。殊に、現代文化國家の場合の如く、國家がその政治的權力をもつて、親ら一國の經濟・文化の運営に當らんとするやうな場合には、とりわけ政治的諸要因の對立抗爭を禁絶することが肝要である。これ、既述の如き政黨議會の制度が悉く舊體制として排撃され、それに代へていはゆる翼賛議會政治體制が樹立されるに至つたゆゑんなのである。

(3) 然らばそのいはゆる翼賛議會とは、一體これを何のやうな意味のものとして了解すべきものであらうか。

惟ふに、その本質的意味如何を闡明することなしには、人はさうした翼賛議會の地位及び役割に即應しうだけの新選舉理念を明確ならしめることは不可能であらう。よつて、これが前提問題として、私は先づ一應、いはゆる翼賛議會なるものの本質的意義を考へて見ることとしたい。

私の観るところによれば、翼賛議會の概念は大體次の屬性から成り立つものと考へる。即ち、(イ)帝國議會は協賛といふ或る獨特の方式を以て、天皇の立法大權を翼賛し奉るべきもので、或る政黨政派の政權爭奪機構に資せらるべき筋合のものではない。(ロ)ゆゑにこの帝國議會を樞軸として展開される一切の政治的活動は、ただに政黨政派による政權獲得の闘争方式であつてならないばかりでなく、さらには現に天皇の御親任あらせらるる内閣に對して、國民大衆を背後勢力に構まへて行ふ抗爭運動などに利用せらるべき筋合のものであつてもならぬ。(ハ)むしろ、それは國民大衆を政治的に結集統合して、大政翼賛のことに總動員せしめるための政治機構でなければならぬ。(ニ)随つて翼賛議會は、一切の政黨的存在を排除することになる。けだし、政黨は前にも述べたやうに、その構成原理よりいへば部分の部分に對する政治闘争機構であり、その行動理念よりいへば國內諸要素の統合といふことでなく、却つてその對立抗爭を激成して、國民各層を例へば政友、民政といったやうな對立政黨の自家勢力に分獲せんとするものだからである。翼賛議會が無政黨議會たることをその特色の一つとなすことも、けだし、そのためであらう。(ホ)かくて然らば、翼賛議會制度の下にあつては、議會内部の諸勢力も從來の如く各黨派別に各々その異を立てて、對立抗爭に没頭するやうな一切の機構を止揚しつつ、各議院それ自身が一の巨大な意思的統合體として、力



強い議事活動に専意すべきものとなる。これ、けだし翼賛議會の體制なつた第七十六帝國議會衆議院の議席配列を、從來の如き政黨別によることなく、道府縣別によらしめるに至つた所以の一つかとおもはれる。

(4) 選舉制度の諸理念に聯關する前提問題として、今一つ帝國議會それ自體の本質的革新を要すべきものは、この際、議會制度そのものにとかく纏はりやすい歐米的間接民主政の傳統を清算して、これに明確な皇國議會たる日本的特質を賦成することだと信じたい。

これについて、われわれの想起しなければならないのは、曾てわが國の某政黨が、その政綱の第一條に、『國民ノ總意ヲ帝國議會に反映シ 天皇統治ノ下議會中心政治ヲ徹底セシムヘシ』と高唱し、さらにその宣言文にこれを敷衍して、『乃チ吾人ハ普通選舉ニヨリ、全國民ノ要求ヲ帝國議會ニ集中シ、 天皇統治ノ下、議會中心政治ヲ徹底セシメンコトヲ要望スル』と繰り返してゐたことである（茗荷房吉著日本政黨の現勢六四頁一）。むろん、この綱領・宣言文は一見したところでは、『天皇統治ノ下』とあるから、敢てわが皇國國體の本義に戻るものとは考へられ難いかも知れない。然しこれを仔細に考察すると、本綱領の主意はむしろ議會をもつてわが政治の中心たらしめんとするもので、天皇を政治の中樞となし奉らんとする考へ方ではない。けれども、天皇をもつて政治の中心となし奉ることなく、帝國議會を政治

の樞軸となすかの如き文言を、この皇國の一大政黨が掲記して毫もその當否を疑はなかつたといふことは、甚だ穩當を缺きはなしいであらうか。けだし、この種の政治思想は、(イ)議會をもつて民意の代表機關なりとし、(ロ)普通選舉は全國民の要求を帝國議會に集中して、その貫徹をはかるための政治機構なりとする民主主義的議會觀ないし選舉理念に基くものであり、その根柢において英國流の議會主權思想を藏するものといはなければなるまい。しかも、かうした議會觀は、決して一二政黨政派の考へ方ばかりでなく、わが從來の憲法學界一般に妥當する通念であつた(佐々木博士日本憲法要論四一九頁一、美濃部博士憲法撮要三四六頁一)。

然るに、純正君主國體をとるわが國にあつては、帝國議會をもつて民意の代表機關となすが如き民主主義的議會觀は到底許さるべき筋合のものではない。何とならば、わが憲法の建前よりすれば、帝國議會は協賛といふ或る特殊の方式を以て 天皇の立法大權を翼賛し奉る機關であつて、民主國の場合の如く主權者たる國民の意思を代表—代行するものではあり得ないからである。随つて、これが議員選舉の法體制の如きも、決して人民意思の代表者を選出するためのものでなくて、 天皇の立法大權翼賛者として何人が最もよき適格者なりやを判斷しつつ、これを 陛下のために貢選し奉る制度に外ならないのである。むろん、議員公選の制度は相成るべく民意に親しく民情に精しき者を貢選せしめんがために定められた制度には相違ないが、

然しそのことによつて選舉が民意を議會に代表せしめんための法律制度だと考へることは行き過ぎであり、かつ餘りにも歐米議會法理の直譯的解釋にとらはれ過ぎた觀方だともおもふ。

ゆゑに、わが議會制度を考察し、或はその人的構成法理の體系としての選舉法を考究せんとするにあつては、能ふ限りさうした民主主權説に基くヨーロッパ的尺度の無理強ひな解釋を避けて、あくまで日本固有の尺度を嚴格に適用すべく心懸けなければならぬ。

(5) 以上これを要するに、わが議會ないし選舉新體制の確立といふことは、現下のわが國家内外の客觀的情勢や、議會それ自體の歴史的使命の轉化などに伴ふ必然的結果として課せられたものであつて、一二革新政治家の單なる觀念的構想ではない。さうして、かかる議會の時代的役割の轉換と、それに基づく翼賛議會の新體制は、必然的に、これが人的構成分子の廓清を要することとなり、随つてまたその廓清原理としての新選舉理念の確立も要請されることになる。

ところで、さうした新選舉理念が就中、全體主義の選舉理念であり、同時にまたわが皇國國體の本義に合する日本独自の選舉理念、即ち日本主義選舉理念でなければならぬ、といふことは、既に論述したところから、自づと導き得べき歸結だと信ずる。

(6) かやうな選舉理念の歴史的轉換の一事象として、最近

特にわれわれの興味の主題となつたものに、第二次近衛内閣の衆議院議員選舉法改正要綱がある。本要綱は、昨昭和十五年八月以來内務省地方局をして調査立案せしめ、それに司法省、法制局、大政翼賛會議會局及び企畫院等の意見等を參酌したものを、同年十二月六日の閣議において最後の決定に付したうへ、一般に公表されたもので、全文八項より成る比較的簡略なものだが、然しこれを企圖した改正の目標及び方法等は、今後のわが選舉法理念を指示するに足るものであつて、選舉立法史のうへに一大新時期を劃するものといつてよい。尤も、本改正要綱はその成立の途上において、主管事務當局たる内務省、司法省、法制局などの官僚的意見と、大政翼賛會議會局側の政黨人的要請ないし利害感と、企畫院側の革新的意見との折衷的妥協工作などを蒙つたために、必ずしも首尾一貫しない點が少くない。然し、その大體の主意についていへば、前述の如き選舉の全體主義理念や、日本主義的理念を骨子としたもので、相當革新的な効果を期待し得べきものと信じてよい。

なほ本改正要綱は、第七十六帝國議會開會に先立つて、關係當局の案文起草を経たうへ、直ちに議會に提案の豫定であつたが、近衛内閣は最近頃に急迫した國際關係の動向に鑑み、此際必ずしも急を要せぬ選舉法改正法案を提出して、政府・議會相互の摩擦や、國內輿論の對立などをかもさしめることは、努めて避くべきであるとして、つひにこれが議會提出を斷念した。

然し、最近の報道によると、本年二月六日の衆議院議員任期延長委員會における金井委員の質問に對して、平沼内相から『選舉法改正案は次の議會に出したいと思つてゐる。時局の推移でどうなるかは、その時の政府の考へにより、或は今年のやうになるかは、今からは豫言できぬ。選舉法改正案は、現在樹てた案を來議會に出したい。ただ一年間の猶豫があるから、當局で検討した上、改める點もあらうが、大體現在の方針で進む豫定である』と答へてゐるから（昭一六・二  
・七東朝紙）、政府はあくまで先きに公表した改正要綱の主旨を貫行しようといふ方針と解すべきであらう。

のみならず、衆議院議員の任期は、元來本年四月末に満了となるわけであつたが、國際情勢の緊迫した今日、總選舉のために時日を費し、國費を費すは不得策だとして、政府は衆議院議員任期一年延長に關する法律案を議會に提出し、その可決を経御裁可を得たのである。これによると、衆議院議員の任期は、とりあへず昭和十七年四月二十九日まで延期されることになつた。むろん、明年も本年同様若しくはそれ以上、國際關係が激化することになれば、また再び總選舉を避けて、任期延長立法といふ段取りになるであらう。然し、それも政府の方針次第でいかに變更されるかもしれない。先に引用した平沼内相の答辯中に、『時局の推移でどうなるかは、その時の政府の考へにより或は今年のやうになるかは、今からは豫言できぬ』とあるの

は、けだしその意味を暗示するものであらう。

よつて、若し明年再び任期延長のことがないとすれば、現行衆議院議員選挙法第十八條の規定上、議員の任期の終つた日の翌日に総選挙を行ふことが建前である。即ち、昭和十七年四月三十日は総選挙当日に該るわけである。すると、それまでには政府もぜひ選挙法を改正して、議會新體制たる翼賛議會の議員たるによさはしい新人物の選出に資せんとする心組みであるに相違ない。

(7) 然しながら、先に掲げた改正要綱八箇條は、前にも一言觸れておいたやうに、その大體の傾向としては日本的全體主義の選挙理念を創案し得たものといつてよいであらうが、その調査起草の過程においての種々の相對立した意見や利害關係を反映したため、必ずしも首尾一貫しないものがあり、その革新的効果のかなり疑はしいものもあるから、私はこの際、右改正要綱各項の趣意、方式及び效果等についてこれが解説的批判を試み、その立法方案の是非得失を論じて、來るべき議會の新選立法に資したくおもふものである。章をあらためて論じよう。

### 第三章 選挙法改正要綱批判

本改正要綱が選挙法改正法案の骨子として掲げる條項は、次の如き八要目にわたつてゐる。

#### 第一、選挙區制

現行の中選舉區制を改め、府縣單位の大選舉區制（人口特に大なる府縣は之を數選舉區に分つ）を採用すること。

## 第二、議員定數

議員定數は之を相當減少すること。

## 第三、選舉資格

選舉資格は滿二十五歳以上の男子たる戸主に之を認むること。兵役を了したる者については別に考慮すること。

## 第四、議員候補者制度

議員候補者は同一選舉區内の選舉人の開催する推薦協議會において之を銓衡し、選舉人三十人以上の連署をもつて之を届出づること。右推薦協議會の發起人は五名とし、發起人は選舉人五十人以内に對し文書をもつて之が參加を勧誘し得ることとし、その開催については必要なる届出をなさしむること。なほ濫立候補防止のため組織的に選舉運動をなさんとするについては供託金の制度を考慮すること。

## 第五、開票手續

所謂混同開票の制度を採用すること。

## 第六、選舉運動及びその費用

(イ)所謂第三者の選舉運動に關する制限を或る程度緩和すること。

(ロ)第三者の行ふ獨立選舉運動に對しては、實費の辨償を爲し得ざることとすること。

(ハ)選舉員に對し一定制限内の日當を供與し得ることとする。

(ニ)自己を議員候補者として推薦せられんがためにする一切の依頼行為を禁止すること。

(ホ)選舉運動費用の制限額を相當程度引下ぐること。

(ヘ)選舉事務長またはその職務を行ふ者が費用超過支出の罪に因り刑に處せられたるときは、當然に當該當選人の當選を無効とする趣旨をもつて必要なる改正を加ふること。

### 第七、選舉公營

選舉公營を左の如く擴張すると共に、無料郵便物の制度は之を廢止すること。

(イ)選舉公報に推薦文の掲載をも認むること。

(ロ)演說會場の公營の範圍を可及的に擴張すること。

(ハ)議員候補者の氏名等の揭示の公營を行ふこと。

### 第八、所謂連座制

いはゆる連座の制度を強化すること。

本改正要綱の掲ぐるところは、以上の如き八項目につきてゐるが、然し、これらが議會新體制のすべてでもなければ、また新選舉理念及び技術のすべてを網羅しつくしてゐるわけでもない。唯單に、政府の立場から見た重要事項だけを數へてゐるに過ぎない。

若し本改正要綱の立場から離れていふことになれば、なほ數



ふべき數箇の改正問題を提示し得るであらう。例へば次の如き諸要目が、その首要なものとせられ得るであらう。即ち、

(1) 婦人選舉資格の問題は、その第一である。惟ふに、今日われわれ焦眉の課題として與へられてゐるものは、所謂高度國防國家の建設といふことであつて、これがあらゆる制度改革乃至創造の最高指標と仰がれてゐる。さて高度國防國家とは、すでに述べた通り國內のあらゆる人的及び物的要因を、國防目的のために最も合理的かつ有機的に結集した國家體制をいふのである。して見れば、現下の國家生活において、實に國力の人的要因の半を占める婦人を政治的に無組織のままに放置することは妥當でない。しかも婦人が婦人としてなすべき職域奉公の分野の一日一日と激増しつつある今日の國家生活狀態を顧るなら、婦人の政治的發言は相當高く評價されて然るべきだと信ずる。無論、多數婦人の政治的無經驗に鑑るならば、今日直ちに悉く男子と對等同格の條件の下において、その選舉及び被選舉資格を認めることには、多大の難がありうらと思ふ。よつて、まづ手始としては、帝國臣民たる女子にして年齢三十歳以上の者であつて、例へば中等教育の課程を了へ又はそれと同等の資格ありと認められる者くらゐには、取敢ず選舉資格を認めることとし、同じく年齢四十歳以上の女子にして右の教育程度ある者に對して被選舉資格を認めるが如き、その一案たるを失ふまい。尤も、選舉及び被選舉資格を後述の如く家長のみに限る

場合には、またそれに該当する女性戸主の選挙及び被選挙資格に關する一要目を掲ぐべきであるとおもふ。

(2) なほ又、本要綱は後述の如く、わが新選挙立法に既述の如き意味合の全體主義選挙理念を導入しようといふ極めて高遠な理想の下に構想されたものであるに拘らず、政府が後日本要綱に基いて立案し公表した選挙法改正案要旨なるものは、例へば各選挙人の選挙能力を規定するに、現行法通り依然として國民各自の一權利なりとし、かつその行使を全く選挙人各自の自由意思に委ねるといつたやうな妥協振りである。が然しむしろこの際こそ、選挙立法が諸法の革正に先鞭して、かの選挙能力を國民各自の主觀的權利視するやうな個人的自由主義の法理念を一擲して、全體主義的改正方針を一貫して、これを義務とあらためるやう、選挙義務なる一要目を加ふべきではなかつたであらうか。

(3) その他にも、なほ人は種々重要な改正事項を數へ得るであらう。先に掲げた政府の選挙法改正案要旨の中にも、本要綱の漏らした項目を二三追加するところがあつた。然しながら、本章の目的は、さうした選挙立法の全般的な問題を追究しようといふ點にあるわけでない。唯今回發表された選挙法改正要綱を主題として、その選挙理念の革新的轉換の意義を闡明しようとするに過ぎない。よつて、以下本要綱のみについてこれが解説的批判を加へることとしよう。

## 第一節 選舉資格

本改正要綱中、最も重要な立法課題は、選舉資格の問題である。その掲ぐるところによれば、帝國臣民たる男子にして、滿二十五年以上の戸主はすべて選舉資格を認めらるべき定めである。かくて、一見するところ、選舉資格者は戸主その人のやうであるが、然し本改正要綱（以下單に要綱といふ）の狙ひどころは、決して戸主をその個人的地位において選舉資格者たらしめようとするのでなくて、實は『家』それ自體をもつて選舉能力者たらしめようすること、即ち選舉といふ方式における大政翼賛行爲の單位體を、『家』だけに限らうとする點にある。戸主は單にこれが代表者に過ぎない。

かくて、要綱のいはゆる戸主選舉の制度は、種々の興味ふかい、しかしその解決の頗る困難な諸問題を提起することとなつた。といふのは、まづ第一にさうした戸主の代表する家そのものはこれを一體何のやうな意味において理解したらよいか、第二には戸主のみ選舉資格を認められることになれば、從來有資格者としてその都府選舉に参加し得てゐたものは、今後政治行動的には何う取扱はるべきものであらうか、第三には要綱が一面において『家』を選舉資格の基準としながら、しかも他面において『兵役終了』といふことを等しく選舉資格の獲得條件となしてゐることには、果して相互に矛盾するところはないか、

殊に選舉の全體主義的解釋からすれば選舉能力は權利ではなくて、一種の公民的義務であるに拘らず、兵役義務終了者に一種の特權として賦與せんとするが如きは、そこに選舉觀念の混亂をきたすことはないか、といったやうな種々の疑問を喚び起こしたからである（但し第三の點については、政府も終にその矛盾を感じてか、選舉法改正案要旨からは除いてゐる）。

#### （イ）戸主選舉制の可否

要綱は惟ふに、戸主によつて代表せらるべき家の意味を、民法上の家と解してゐるもののやうで、それは甚だ形式的な家の觀念である。然しながら、若し要綱の主意とするところが、單なる民法上の觀念的存在としての家を保護しようといふのでなくて、わが古來の家族制度の美點を國政の上に反映せしめ、同時にそれによつてますます家族制度の本義を顯揚せしめることにあるのだとしたら、現にさうした美點を積養し顯現しつつある實際社會の家族共同體、即ち『生きた現實の家』を選舉資格の本體とするのでなければ、いはゆる戸主選舉制度の効果を擧げることが、到底不可能だといはなければならぬ。けだし、現在の社會生活の實情よりいへば、民法上の戸主たる身分なく、而も實際には確固たる一家の長として、家族制度本來のよき機能を營みつつあるものが、決して少くないからである。

現行民法に基いて内地に戸主たる者は總計一千二百萬人だとされてゐるが、若しそのうち二十五歳以上の男子戸主たる者の

みに選舉資格を認めることになれば、内地全體で一千百萬人弱となり、しかもそのうち軍人、在外者、居住制限等で選舉資格のない者が約百萬人と推算されるから、一億國民の約一割しか選舉に参加し得ないことになる。さうして、現行衆議院議員選舉法に基いて現に有権者といはれてゐる者の數は、一千四百四十七萬人であるから、要綱に基く改正の結果、約四百五十萬人の者が選舉資格を喪失することにならう。約三分の一を減ずるわけである。しかも、その資格喪失者のうちに、前述の如き『生きた現實の家』に事實上の戸主として、現實に家族共同體を代表する者の多數包含されてゐる事實を看過すべきでない。かくて然らば、家を國政參與の單位體とし、その家長の統御と代表とによつて、國民の全勢力を大政翼賛の大義のために結集し、いはゆる高度國防國家の政治的強化をはからうとする現代立法の革新的意義は、甚しく沒却されることになりはしまいか。

ゆゑに、若し所期の目的の如くなさんためには、まづ民法上の戸主と事實上の戸主との整合をもつて、不可缺の前提條件となすべきであらう。即ち、分家規定の善用によつて、一面には單なる選舉資格獲得を目差すと認めらるべきものの分家を禁止すると同時に、他面には例へば『過去五年以上引續き獨立家族生活を営みたること』といったやうな條件の下に、事實上の戸主の分家を認めることも一案であらう。然しさうした場合でもなほ多少の困難あるを免れまい。けだし、例へば家督相續人で

あつて、しかも永年自己の民法上の戸主から獨立して生活し、自ら一個の『生きた現實の家』に長たる場合の如きそれで、往往分家の餘地なき實際上の獨立家長があり得るからである。ところで、若しかうした場合の解決が不可能だとしたら、或る一家族共同體のうち長男は家督相續人であり、而もなほ未だ家督相續のないために、立派に一戸の獨立社會生活單位體を形成しながら、選舉資格をもち得ない。然るに、二男以下は分家し得るがために、兄に先立つて選舉資格を與へられるといつたやうな事態となることもあり得よう。果してかうした結果が、長幼序を尙ぶ家族制度本來の美風を顯揚しうるゆゑんか否か甚しく疑問である。

のみならず、たとへ以上のやうにして分家のことを嚴格な官の統制の下に認めるとしたところで、選舉制度の改正が却つて分家を招致するといふのでは、要綱が元來意圖した家族制度の保護尊重といふ方策に副ひうるか何うかも、甚しく疑はれてくる。けだし、分家は家族制度の分散を意味し、家族制度の維持を困難ならしめるものだからである。

要するに、戸主選舉の制度をあくまで民法上の戸主選舉制に限定するかぎり、たとへ從來の民法上の形式戸主と事實上の戸主とを整合するとしても、以上のやうに或は解決困難な問題が残され、或は改正立法の意圖に反した結果の齎らされる惧もあるから、遽かにこれに左祖し難い嫌がある。

### (ロ) 家長選挙制度の可能性

然るに、若し選挙資格をいはゆる『世帯共同体』に認めるとすれば、前述の如き困難は著しく軽減されることになる。ただし、世帯は(1)渉外的には現實社會生活の主體であつて、國家社會の最基底構成單位をなし、(2)渉内的には一人の世帯主即ち家長の統御によつて、比較的強固な精神的・物質的共同生活を營むものだから、これに選挙といふ大政翼賛能力の資格を認めれば、大體残りなく國民の政治的諸勢力を結集し統合することができ、しかも前述の如く長男なるがゆゑに却つて選挙資格を喪失するといつたやうな奇異な弊害も起り得ない。また選挙權獲得のために、特に民法上の分家法規の濫用を激成するといふ惧もあるまい。

尤も、この場合には、いはゆる世帯の決定基準を何う定めるか、といふ點に極めて困難な技術上の問題がある。然しながら、私の觀るところによれば、それは大略次のやうな方策によつて解決し得られるのではないかとおもつてゐる。即ち、(1)まづ第一に民法上の戸主たる者を同時にまた世帯主として營まれる家族的共同生活體が、いはゆる世帯共同体をなすものと認めることにすれば、問題の大半は解決する。(2)次で民法上の戸主に非ざる事實上の戸主、即ち家長を統御者として營む家族的共同生活體は、またこれを一箇の獨立世帯と認むべきであらう。但し、この場合の獨立世帯たり得るためには、官による世

帶調査の時、例へば過去五ヶ年以上引續き獨立の生活を営みきたつたこと、親族該當者五名以上を包容することといつたやうな制限を附すべきであらう。

世帯主としての家長たる以上、男女の別なく選舉資格を認むべきものと信じたい。

#### (ハ) 家長による選舉の統裁

以上のやうな意味合において認むべき家長選舉の制度は、元來、一箇の獨立世帯を國家社會の構成單位と看做し、これを通して全國民の大政翼賛能力を政治的に結集し動員しようといふのであるから、選舉能力の本體は、あくまで『家』それ自身であつて、家長ではない。家長は單にその代表的行使者に過ぎないのである。しかも、家長が家の選舉能力を行使せんとするに際しては、豫め家族員全般の情意を徴し、よくこれを統裁してなすべきものであつて、家長の獨斷に付すべきではない。けだし、かくすることによつて始めて、家長選舉本來の目的たる全國民の大政翼賛能力を政治的に結集し統合し得ることになるからである。

なほ又、如上の家長統裁の對象として、各自その情意を家長の許に表示し得る者は、滿二十五年以上の家族全員とし、男女の別を問ふべきでない。若しかくの如き意味の全員參加の家長選舉制をとるなら、いはゆる婦人參政權の問題も、また自ら解決し得られるのではあるまいか。加之、前述の如く女性家長が



選挙を統裁するやうな場合にも、二十五年以上の男性家族員があつて、その參與を見れば、その女性家長の選挙統裁のよき協力者を得ることにもならう。

## (二) 全體主義選挙理念としての家長選挙制

若し前述の如く國家社會の最基底構成單位體としての獨立家族共同體が、選挙の各主體として全的に政治的に統合され、しかも各家族共同體内部の關係についていへば、各家長の統裁によつて統合され得るものとすれば、それこそ眞の意味の全體主義選挙理念と評するに足るとおもふ。けだし、各家族共同體はそれ自體一箇の自足的生活體としてでなく、全體たる國家の一分肢として、その政治的統合に服することになり得るし、また各家族共同體内部の構成員中いやくも參政能力ありとせられる者は、悉く『家』といふ一參政體即ち大政翼賛體の各分肢として、その家長の選挙能力行使に參畫協力すべきものだからである。

## (ホ) 日本的選挙理念としての家長選挙制

如上の意味における家長選挙制は、また日本独自の選挙理念に基くもので、いはば一種の日本主義選挙理念の現れとも稱し得べきものであらう。むろん、サン・マリノやアンドラなどでも、一種の家長選挙制をとつてゐるやうだから<sup>(Braunias, a. a. O. S. 93)</sup>、必ずしもわが國独自のものとはいへないやうである。然し、サン・マリノ及びアンドラなどでは、家長(Familienhäupter)は、

家長一個人として選舉權を有するのであつて、決して家そのものを選舉資格の本體と見てゐるわけではないし、またサン・マリノでは、家長のほか例へば特許状を受けた者や、軍人、百五十リール以上の納税者等も選舉權を認められてゐるから、その立脚する基本觀念は、他の歐米諸國の場合と同様、個人主義選舉理念にほかならないのである。

### (へ) 選舉能力の本質

選舉能力は、これを若し個人的自由主義の觀點からいへば、それは各個人の主觀的權利として理解するのほかはない。けだし、この立場よりすれば、(1)選舉の資格は個人の人格的自足性に附隨する一屬性と看做され、甚しきに至つては天賦の人權とさへ想定されてゐるからであり、(2)随つて又、かかる人格的自足性を有する各個人は、單に被治者として他人の支配に隸屬すべきものではなくて、自ら治者としての地位にも立つべき分限ありと主張する。それは一種の民主自治の理念であり、人はさうした治者たるの資格においては、その貧富、賢愚、性別の如何を問はず、廣く國政に參與し得べき權利ありとする。これを一般に參政の自由といふ。かの普通選舉制度が、かうした政治的自由主義の必然的產物であることは、既に周知の事實である。(3)さらに個人的自由主義の選舉理念よりするならば、既に緒言の際に言及しておいたやうに、選舉をもつて人民代表者の選出機能だとするのである。よく人は選舉制度の概念を規

定するのに、地域代表、人口代表、比例代表、職能代表又は利益代表などの用語法をもつてする。やはり一種の民主的自治思想を不言の前提とした觀念である。(4)なほ又、個人的自由主義の立場では、常に個人を獨立對等つまり平等の資格において評價し、随つてその參政能力、主題のみについていへば選舉能力とそれに基く投票效果も萬人悉く平等に計量せらるべきものとする。ゆゑに、選舉の投票能力は一人一票の原則をとり、また選舉作用の總決算たる當選決定の手續の如きについても、各人の投票價値は絶對平等の原理に立つ。いはゆる多數決原理 (Majoritätsprinzip) は、その最もよき原理的表明である。

かうした意味の個人主義選舉理念は、英米法系諸國のいはゆるデモクラシー國家群の通念だといつてよい (e. g. S. R. Daniels, *The Case for Electoral Reform*, London, 1938, p. 15)。然し、大陸諸國においても、曾てはかうした選舉理念が普通であつた。無論、大陸諸國では、極端な英米的個人主義の觀念をもつてしないで、選舉の國家機能的側面を併せ認めてはゐるものの、やはりその根底的觀念は、一種の個人的自由主義の理念である。それは選舉能力を表示するのに、選舉權 (Wahlrecht, droit de vote) といふ用語をとつてゐることからでも明かだ (G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 2 Aufl. Berlin, 1905, S. 408—; A. Esmein, *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, 8 éd., T. I., Paris, 1927, p. 399—)。

この點は、從來のわが選舉立法についても同様で、常に選舉能力のことを規定するに選舉權といひ、被選舉能力を規定する

に被選舉權といつてゐる（現行衆選法第五條參照）。

然しながら、かうした考へ方は根本的に間違つてゐるとおもふ。(1)元來、選舉なる作用は、いづれの國でも決して單なる個人的行爲ではない。民主國の場合ですら、それは主權者たる人民全體の主權活動であり、主權者がその代行機關を選任するための一方式なのである。ゆゑに、若し選舉權なる法概念があり得るとしたら、それは主權者そのものの有すべき權利であつて、この主權體を構成する各個人のものではない。君主國の場合では、その點がさらに一層明瞭である。けだし、君主國にあつては、元來立法權協賛機關たる議會の構成分子はこれを君主自らその任命行爲によつて登用するか、それとも、これを人民一般の選舉によつて代行せしめるかについての裁量權を保有し、唯君主が後者を選んだときにおいてのみ、人民はいはゆる選舉能力を賦與せられ得るに過ぎない。議員登用の權利は、あくまで國家の全體性を體現すべき君主の掌握するところであつて、單にこれが行使を人民一般の手に委ねるに過ぎない。随つて、その場合、各選舉人は君主の單なる一機關たるに過ぎないのである。

かくて然らば、選舉權なる川語法は、ただに學說上の川語法としてばかりでなく、關係法規の法文的用語としても、つとめて避くべきであり、それに代へて『選舉能力』なる言葉をもちふべきだと確信する。

### (ト) 選舉義務

上述の如くにして、若し國民各自の選舉に参加し得べき法的資格が權利でなくて、主權者のために行ふ一機關能力に過ぎないとするならば、それは明かに職務であり、強ひていへば一種の義務である。これを若し民主國についていふなら、即ち主權者たる人民の名において、かつ人民の利益において、人民各自の當に行ふべき一公民義務であり、翻つてこれを若し君主國についていへば、君主の名において、かつ君主の大政輔翼の意味合において、當に奉仕すべき臣民義務の一種なのである。ゆゑに、選舉能力は、かかる選舉義務の意味合においてのみ、人民各自の主觀的法益であり、國家の公務に参加し得べき榮譽の資格たり得べきものである。

かくて然らば、從來の如くあらゆる選舉能力をすべて個人の權利事項として、これが行使をいはゆる選舉權者の自由處分に委ね去り、甚しきにいたつては、選舉能力の不行使をすら、權利拋棄の名目の下に公然認許したといふことは、決して選舉制度そのものの本義に合し得たるものとはいひ難い。随つて、來るべき選舉法改正法案には、いはゆる強制選舉の規定を設くべきである。

## 第二節 被選舉資格

要綱は被選舉資格の點については、何等の條項を掲げなかつ

た。恐らく、現行法の規定を改正すべき餘地なしとしたためであらう。然しながら、政府が若し眞面目に選舉立法を通して、いはゆるわが國古來の美風たる家族的共同生活を保護貴重せんと欲したとするならば、單に前述の如く家をもつて選舉能力の主體となすばかりでなく、同時に被選舉能力の主體ともなすべきではなかつたか。

なほ又、わが選舉法改正の根本目標の一つが、在來の如き個人的自由主義の參政思想を清算して、眞に大政翼賛の臣道實踐を本義とした全體主義選舉理念への一大轉換をはからんとするにあるとすれば、被選舉能力の如きも、また國民各自の主觀的權利視した從來の立法方針をあらためて、これをもまた一種の大政翼賛の一義務型態として規定するだけの誠意をもつべきであつたと確信する。近く立案せらるべき改正法案には、ぜひこの點の改正規定を挿入すべきことを希望しておく。

### 第三節 候補者制度

#### (イ) 自由立候補の廢絶

選舉法改正の目的は、いふまでもなく『より良き議員』の選出にある。とりわけ、今回の改正では從來の如き政黨議會人の選出を本旨とした一切の機構を廢絶して、眞に翼賛議會人の名にふさはしい革新的人物の貢選こそ、唯一究極の目的でなければならぬ。それがためには、勿論、前述の如き選舉資格及び被

選舉資格などの合目的な改正も極めて重要な基本條件ではあるが、然し如何ほど革新的な、日本的意識にめざめ、全體主義的信念の強固な選舉人または被選舉資格者があらうとも、肝心な選舉の當の相手方が、その立候補の過程において舊態依然たる自由主義の體制により、とりわけ舊政黨勢力の左右するところに委ねられてゐたのでは、折角の改正も結局無爲に終はるのほかはない。これ候補者制度に關する改正問題が、今回の選舉法改正要目の一として、極めて意義重大に評價されてゐるゆゑである。

顧るに、政黨政治の腐敗、議會政治の醜惡化等に基く立憲政治の危機が傳へられることは既に久しいものがあり、これが匡救策として近來は殆ど年次にわたる選舉法の改正もあつたが、然しその悉くが失敗に終つてゐる。むしろ、改正は改正と、常に期待を裏切つて、ますます選舉界は汚穢化し、議會人の行動はその醜狀を甚しくした。國民の議會制度そのものに對する信頼の念慮すら、近年では殆ど冷却しきつた状態にある。ゆゑに議會をしてその憲法上の本來の面目たる立法大權翼賛機關にふさはしく立ち直ほらしめるためには、この際、かうした舊體制議會人の徹底的な清掃工作 (Säuberung) が不可缺の前提條件であり、随つて從來の如き議員候補者の政黨公認制を禁絶するための、根本的改正手段が講ぜられなければならぬ。

#### (□) 推薦協議會案

この目的に照して、本要綱の掲げた方策は、既に引用しておいたやうな議員候補者の推薦協議會制度である。この制度によると、議員候補者たらしとする者は、從來のやうに自己の自由意志によつて選舉場裡に立つことはできない。率直にいふと、政黨ボスの自由なる裁量によつて立候補者を甲乙になすことを許さない。推薦協議會の推薦を得て始めて議員候補者の資格を得る。加之、人は議員候補者とならんがために、推薦協議會の發起や協議會における推薦等に關して一切の依頼行爲などを試みることをさへ禁止さるべき定めである。これらの點からいふと、慥かにこの候補者推薦協議會制度は、政黨議會に巢喰ふた舊政黨政治家の選舉專擅の弊を排して、翼賛議會人たるにふさはしい革新的人物の進出を期待せしめ得るものといつてよい。

ところで、問題は推薦協議會そのものの構成及び運用方法である。要綱の示すところによると、前に引用した通り、(1)まづ推薦協議會を設置せんとするときは、これが發起人を必要とする。その人員は五人以内に限られる。けだし、發起人の多數人に上るときは、それ自體一箇の勢力となつて、選舉人一般に對して不當影響を及ぼす惧があり得るからである。發起人たり得べき者は、必ず同一選舉區に共屬する選舉有資格者でなければならぬ。(2)次で發起人は、自己選舉區内の選舉有資格者五十人以内の者に對して、或る特定議員候補者の推薦協議會に参加せんことを勧誘し得る。その勧誘は文書をもつてしなければ



ならぬ。文書外の形式によることは禁止されてゐる。右の五十人以内といふ参加勧誘範圍の制限も、先に發起人の數的制限について述べたと同様の事情による。(3)推薦協議會を設けんとするときは、發起人は豫め警察官署にその旨の届出をしなければならぬ。(4)なほ又、この推薦協議會の發起は、選舉の期日の公布又は告示の後でなければならぬ。(5)推薦協議會そのものの數は、各選舉毎に、數箇存在して差支ないとされてある。(6)然し同一人は二箇以上の推薦協議會を發起し得ないといふ制限がある。(7)推薦協議會そのものの推薦し得べき議員候補者の數は、大體、各協議會共、議員定數と略ぼ同數のやうである。例へば一選舉區の議員定數十人とすれば、各協議會共それぞれ十人宛の候補者を推薦し得るわけであり、随つて、若し同一選舉區内に二箇の推薦協議會をもつ場合には、最大限二十人の議員候補者を見うることとならう。

以上概觀するに、かかる推薦協議會の制度は、その立脚する選舉理念からいへば疑もなく民主主義の選舉理念であり、殊に推薦協議會そのものの設置に關する點では、明かに一種の自由主義の選舉理念に基くものでもある。けだし、候補者の推薦權限を一般選舉人の判斷に委ねて、これに對する何等の指導統制の手段をもたないといふことは、議員選舉のことをあくまで人民一般の固有事務なりと理解して、あらゆる他の干與を排せんとする民主自治の觀念に出發するものであり、またよしんば前

述の如く推薦協議會の開催についてはこれが警察官署への届出を要すると定めても、それは單なる一方的報告に止どまり、それによつて推薦協議會の設立自體を統制し得べき筋合のものではあり得ないから、協議會の設立は全く選舉人の自由意思にのみかからしめられてある。唯、從來の立候補自由主義の制度と異なるところは、議員候補者からその自由意思を奪つて、これを推薦者たる選舉人一般に與へただけのことであつて、何等その根幹において異なるところはない。

むろん、内務當局の意向では、選舉に際しては内務省自ら陣頭に立つて、全國的に選舉肅正運動を展開し、これによつて推薦協議會の設置運用を指導し啓發せんとするものの如くであるが、然し内務省による選舉の指導啓發で立候補の合理化が有効に行はれ、それによつて眞に革新的人物が選舉場裡に登場せしめられ得るくらゐなら、既に現在の如き選舉制度の行詰りはなかつた筈である。けだし、内務省は常に選舉の良き指導者であつた筈であるにも拘らず、つひに何等の成果を收め得なかつたからである。

のみならず、推薦協議會の推薦なしには、何人も議員候補者たり得ないといふことになれば、推薦協議會の推薦意思の動き如何は、人が議員たらんとする場合の運命を終局的に決定するわけなのであるから、そこに贈收賄の誘惑も潜み得ることとならう。果して然らば、從來政黨内だけで行はれてゐる隱秘の醜

取引が、選舉人一般の間に廣く漫延するに至るといつたやうな結果にもならう。唯、弊害の發生場所を轉移するに過ぎないのではあるまいか。

### (ハ) 英米的起元

元來、この種の推薦協議會制度は、内務省原案にあつた所謂ピラミッド型推薦會制度と、大政翼賛會議會局側の清瀬案とを妥協せしめて作つた奇妙な混合物であるが、然しその本然の姿相及び精神は、英米選舉法のいはゆる「コーカス」又は「コンヴェンション・システム」(Caucus or Convention system)に屬すべきもので(F. W. Dallinger, *Nominations for Elective Office* (in the United States, London, 1916, p. 13—, p. 21—)、すでに弊害多いことの定評ある制度であり、さすがのアメリカですら、終にその弊害に堪へ兼ねて、一九〇三年以後は、漸次一般選舉人による候補者直接豫選の制度に改めたのである。

### (ニ) 大政翼賛會の候補者指定制度案

卑見による改革意見としては、(イ)候補者の自由立候補は勿論のこと、政黨政派又はそれに等しいものの候補者公認又は推薦の制度は禁絶して、(ロ)大政翼賛會の如き革新の人材をもつて成り、而も政府の全體的統制に服し得る機關をして、候補者の指名の任に當たらしむべきであると主張したい。(ハ)尤も、そのためには、まづ大政翼賛會當該部局の人事に根本的刷新を加へること、竝に大政翼賛會役員一般の嚴格な服務紀律の制定などを、不可缺の前提條件となすであらう。

かかる候補者指定制度の下では、選舉人の自由は甚しく制限され、立候補適格者の範圍もかなり限局されることとならう。然し、政黨議會時代の政黨による候補者公認制度を想ひ起こすなら、人は今更この種指定制度が選舉民の自由を、遽かに制限するに至つたやうな感じは持ち得ないこととおもはれる。若し又、翼賛議會體制の下では、眞に時局を擔當し得る適格者のみが、議會構成の人的要因たり得べき筋合のものとしたら、かかる革新議會人の選擇に最もよく適した新候補者豫選制度を認めてこそ、始めて選舉法改正の歴史的意義もあり得る。既に議會制度そのものの本質的轉換が起つてをり、すべてが一大轉換の時期なのである。候補者制度のみひとり舊態依然たる民主・自由主義の機構を墨守することは許されない。

## 第四節 選 舉 區 制

### (イ) 大選舉區制の採用

現行衆議院議員選舉法に基く選舉區制度は、前にも言及しておいたやうに、小選舉區制を地盤とする選舉鬭争に得意であつた政友會の選舉區製圖學の作圖に對する一の反動立法として、民政黨を本位として作圖したいはゆる中選舉區制なのである。即ち奈良、山梨、滋賀、福井、鳥取、宮崎、沖縄等の小縣は例外として一縣一選舉區の制によつてゐるが、然しその他の道府縣では二箇ないし七箇の數選舉區に分ち、各々三名乃至五名

の議員を選出すべき制である。一般には、これを中選舉區制といふけれども、學問的には、やはり一種の大選舉區制に數ふべきであらう。けだし、大選舉區制は、小選舉區制に對する比較概念によつて名づけたもので、後者が一選舉區一議員の選舉地域を定めるのに對して、前者は一選舉區より二人以上の議員を選出すべき地域を定めることをいつたものである。随つて、大選舉區制の概念は、例へば沖繩縣を一選舉區として現に三名、或は將來二名の議員を選出するといつたやうなものから、日本内地全土を一選舉區として數百名の議員を一舉に選出せしめるやうな極めて大規模なものにまで及び得るわけである。

然るところ、要綱は大府縣たる東京府、大阪府、兵庫縣、愛知縣、福岡縣竝に北海道は例外として二箇ないし四箇の選舉區に分かつことにするが、他の府縣は原則として一府縣一選舉區の制度とする。かくて然らば、要綱の場合もまた現行法のそれと等しく、やはり一種の大選舉區制にほかならないのである。尤も、要綱に基く大選舉區制を實施し得るとするならば、(1) 選舉區總計が現行法の百二十二區から五十七區に半減することになり、(2) 從來のいはゆる中選舉區を既成地盤として安住する舊政黨勢力を、まづその足場より崩壊せしめて、革新的な翼賛議會人の進出面を大いに開拓し得ることにならう。

#### (ロ) 選舉區の規模

元來選舉區の規模は、理念上相成るべく大なるものが望しい

わけである。けだし、それに比例して大人物選出の可能性が、ますます増加するからである。しかし、それにも自ら一定の限度がある。惟ふに、選舉區の大きさは、選舉人と候補者とが互に遠隔して相識り合ふ機縁が少く、ために候補者が果して議員たるに適し得るか否かを判斷し難からしめるほど廣汎な地域に跨つてはならぬし、またそれかといつて、餘りに近接し過ぎて利害關係又は情實關係に禍され易くなるほど狹隘な地域に限局されてもならない。その兩極限に走らない中間の頃合が最適である。

かうした觀點から見ると、要綱のいはゆる府縣單位の大選舉區制は、ほぼその規模の程度宜しきを得てゐるものの如くである。然し、理想からいへば、府縣を一單位とすることは、議員をしてとかく府縣の利害にかかはらしめる惧があるから、今少し廣汎の地域を含んだ文字通り大選舉區となすべきではないかとおもふ。例へば大府縣は別として、普通の府縣は二府縣位を合して一選舉區となすが如き一案であらう。

## 第五節 議員定數の減少

### (イ) 定數減少の理由

衆議院議員の定數を何程か減少せよといふ意見が、近來各方面から唱へられてゐる。さうして、その理由とするとところを見るに、大體次のやうな根據に立つてゐる。即ち、(1)現在の如

く四六六名に及ぶ多數の議員を包容しようとすれば、勢ひ議員の素質の低下を免れない。ゆゑに、定員を減少して議員の素質を向上せしむべきである。(2)また議員数の多い場合には、議事の進行を甚しく澁滞せしめる弊害もある。從來の議會情況より徴しても明かなやうに、國務大臣の施設方針に關する演說への質問でも、或は議案その他の事項に關する質問又は質疑にしても、各議員の發言は、實際上議事目的の必要限度を遙かに超過して、或は各政黨政派の存在意義の誇張のためや、或は選舉地盤目當てのお土産演說のため、乃至は賣名目的のためのものが尠くない。これによつて各議院の議事能力を低下せしめるところ夥しく、延て議會制度そのものの眞價をすら疑はしめるものが尠くなかつた。かくては、各議員の折角の名發言も、結局は議會そのものの存在價值を否定するに至る一種の自殺行爲に終ることにさへならざるを得まい。むろん、かうした弊害は、各議員の發言に對する合理的な調整を加へることによつても匡救し得るには相違ない。然し、より根本的な匡救はといへば、寧ろ議員数の減少に求めらるべきであらうとおもふ。(3)さらに、議員数の少い場合には、選舉民一般が議員の言動に對する監視も容易になるから、次期選舉において議員淘汰を容易ならしめ得る。随つて、議員の責任感を強化せしめる利益もありうるであらう。(4)なほ又、議員定數を適宜に減少すれば、國庫の負擔を多少なりとも輕減しうることになる。(5)殊に選舉選

動の取締を簡易にし、選舉事務の煩雜性を著しく輕減し得る利益もある。

#### (ロ) 減數反對論の批判

要綱に對する反對論中、議員定數の減少案に對するものほど深刻なものは、他にその類を見ない。けだし、職業的議會政治家の生存問題にかかはるところ、極めて深刻な點だからでもあらう。然し、その反對の論據として掲ぐる表面上の理由には、必ずしもさうした動機の不純正のゆゑをもつて、一概に拒否し難いものがある。

(1) その第一點は、若し議員の定數を減少せしめると、國民中の意見をできるだけ多く議會に反映せしめることができない、といふにある。然し、この反對論は、數さへ多ければ正しく民意が議會に表現し得ると信ずる頭數の原理 (Kopfzahlprinzip) によるものであつて、支持し難い。よしんば頭數は少くとも、素質良く責任感強い議員群の方が、却つてよく民情を議會に反映し得る所以を了解しないものの妄説である。

(2) 議員の定數を減少すれば、國民に議員となり得べき機會を與へることが少くなるといふ反對論もある。然し、議員の制度は、決して國民に議員となる特權を與へんがために設けられたものでなくて、國政翼賛の義務を課せんがためであり、かつその履踐に最も適したる者を擧げることがその眼目である。ゆゑに、かやうな反對論は議員制度それ自體の本質を辨へない者



の誤解にしか過ぎない。

(3) 餘りに議員數を減少すると、革新的人物の議會進出の餘地を尠からしめるといふ説もある。然し、眞に革新的な人物を出さんとならば、それは議員定數制を現状のままに維持することや、乃至はこれを増加することによつて達成し得べきものではなくて、むしろ既述の如き議員候補者の指定制度を活用することによつて、その目的を達しうるし、また選舉人一般の政治的自覺を喚起し向上することによつても達せられ得る。

(4) さらに、かういふ反對論もある。即ち、わが國では近年人口の増加が著しい。よつて、若し議員數を減少すれば、議員一人の代表する人口の割合が非常に増大する。諸外國でもかうした人口増加の趨勢に即應して、各國とも議員數を増加しつつある。例へば、英佛はいづれも六百十五名に、ドイツは八百五十五名に、ソ聯最高會議は一千百四十四名にまで増員したことは、その好い立法例だといふ。然しながら、まづ第一にこの反對論は、またあくまで頭數の原理に基く舊選舉理念の過ちを犯したもので、贅し難い。むしろ、今日の國政處理は質の原理 (Qualitätsprinzip) をこそ主意となすべきである。次にこの反對論は、民主國の選舉理念をとつて、直ちにわが皇國の選舉立法の方針となさんとするもので、正しくない。けだし、勿論、民主國の場合ならば主權者たる人民の意思は、相成るだけ多くかつ精密に立法議會のうへに代表さるべきを本位とするが、然

し純正君主國體をとるわが國においては、各議員の地位を目して單なる人口代表者となすべきではなく、専ら立法上の大政翼賛適格者たることを根本の、かつ唯一の分限となすものだからである。

のみならず、歐洲諸國の立法例を引いて、それと國情を異にする我が國法の範とせよ、と主張することも、舊態依然たる歐米依存の立法思想であつて、われわれの容易に與し得ないところである。けだし、英佛は既に定評ある民主國であり、殊に英國の如きは議會主權を誇る國柄であるから、議員の増加はこれ即ちその主權構成の人的強化を意味するものであつて、それらの國に關する限り正當の根據をもつ。然るに、わが帝國議會の構成原理は、立法大權のいはゆる翼賛議會たる職分をつくすにあつて、必ずしも主權構成の人的強化にあるのではない。ドイツ及びソ聯の例を引くことも、また穩當を缺いてゐよう。けだし、それら兩國の議會制度は、いはゆる『一國一黨』の體制をとり、随つて議會の職分は、その本來の立法審議機關ではなく、政府の施策の單なる唱和機關であり、その大衆的支援の粉飾機關にしか過ぎなくなつてゐるからである。ゆゑに、かかる獨ソ諸國の例を引いて、議員數の現状維持又は増員説を唱へることは、みづから議會制度の本質的低下を喜ぶやうな、自家撞着論に墮するものと評すべきであらう。

(5)或はかういふ理由で減員政策に反對する者もある。即ち、

近時わが國力の偉大な増進に伴ひ、かつは國家職能の急激な複雑化に伴つて、年々議會に提案せられる法律案は、量において頗る増大したばかりでなく、その質においてもまた甚しく複雑多岐にわたつてきた。随つて、また豫算の如きも、その金額及び使途ともに、いよいよ多端となつてゐる。かくて、これが審議の衝にあたる委員會は、漸次多數かつ多方面にわたることとなつた。然るに、若しこの際議員の定數を減少することになれば、かかる議案の審議機能を遺憾なく發揮することが不可能ならざるを得ないといふのである。然し、この點の反對論も、充分の根據ありとは思へない。けだし、まづ第一に、議案の審議能力は決して、議員の頭數を増加することによつて獲得せられ得べきものではなく、むしろ、さうした複雑多岐にわたる國家職能に照應し得るやう、議員の能力の職能性を豊富にすることの方が先決問題であり、より根本的な問題だからである。ゆゑに、かやうな意味からすると、むしろ現在の地域制選舉による常識議員選舉の制度を廢めて、新たに職能選舉の制度をとることを推奨したい。たとへ又、かかる職能制選舉の採用策によらないでも、他にその解決手段を缺くわけではない。即ち、現行の各種委員會における委員數を減少することができるからである。現行制度によると、常任委員たる豫算委員は六十三人、決算委員及び請願委員は各々四十五人、懲罰委員は二十七人と定められてをり（衆議院規則四四條）、特別委員は本則として九人とされてゐる。

るが<sup>(同規則  
六三條)</sup>、すでに常任委員の數が過大である。それぞれ半減して差支ない。また、その方が却つて委員會の議事進行に便利でもある。殊に決算委員、請願委員及び懲罰委員は、特別委員とほぼ同様、九人ないし十人程度で充分であらう。

要するに、以上各項の反對論は、いづれも議事の進行とその精確性とは、議員の頭數の多いことによつてのみ確保せられ得べしと誤信する頭數偏重主義の過つた理念であつて、その議會革新的意義は皆無である。しかも、かうした反對論は、殆どすべて議會人または政黨人の唱道するところなのである。むしろ善意の主張であるには相違あるまい。然しながら、さうした論議が、彼等の豫期するところとは、おほよそ正反對な議會の本質的低下論を結果しなければ幸である。

#### (ハ) 減員の程度及び方法

最初、要綱では單に『議員定數は之を相當數減少すること』とのみあつて、何等具體的な數字を掲げなかつた。然るに、その後、種々の經緯を経た上、政府の發表するに至つた選舉法改正案要旨では、現行法の定員四六六名を改めて四〇〇名となすことになり、その道府縣割當は次のやうに示されてゐる。

道府縣名	現行定員	改正定員	道縣府名	現行定員	改正定員
北海道	20	18	神奈川縣	11	10
青森縣	6	6	新潟縣	15	11
岩手縣	7	6	富山縣	6	5
宮城縣	8	7	石川縣	6	4
秋田縣	7	6	福井縣	5	4
山形縣	8	6	山梨縣	5	4
福島縣	11	9	長野縣	13	10
茨城縣	11	9	岐阜縣	9	7
栃木縣	9	7	静岡縣	13	11
群馬縣	9	7	愛知縣	17	17
埼玉縣	11	9	三重縣	9	7
千葉縣	11	9	滋賀縣	5	4
東京府	31	37	京都府	11	10
大阪府	21	25	愛媛縣	9	7
兵庫縣	19	17	高知縣	6	4
奈良縣	5	4	福岡縣	18	16
和歌山縣	6	5	佐賀縣	6	4
鳥取縣	4	3	長崎縣	9	7
島根縣	6	4	熊本縣	10	8
岡山縣	10	8	大分縣	7	6
廣島縣	13	10	宮崎縣	5	5
山口縣	9	7	鹿兒島縣	12	9
徳島縣	6	4	沖縄縣	5	3
香川縣	6	4	合計	466	400

まづ總員四〇〇名の各道府縣別割當の算定基準を見るに、これは去る昭和十年十月一日の國勢調査に基く内地人口六千九百二十五萬人を除するに、上記の定員四〇〇名をもつてし、さらにその商をもつて各道府縣の人口を除して、その選出議員定數としたものである。その結果、前掲の如く東京府は六名、大阪府は四名の増員となつたが、これは現行法制定當時たる大正十四年以後、東京及び大阪兩府の人口が増加したためである。青森、愛知、宮崎の三縣は現狀を維持し、その他の府縣は多少づつ減少を見た。

然らば、その基本數たる四〇〇名は、何によつて定まつたものであらうか。元來、この點は、當初内務省事務當局案では三百名といふことであつた。然るに、對議會策の關係もあつて、本年一月二十日の臨時閣議は、右の四百名案を決定するに至つたと報ぜられてゐる。随つて、現狀維持乃至は増員をさへ、希望する議會と、内務省事務當局案の意向との中間をとつたといふ以外に、この四百名案は何等合理的な根據をもつてゐないやうである。

惟ふに、議員の定數は、國家の大小、國務の實情によつて定まるべきものであつて、現行法の如く人口十三萬人につき一人の議員を出すべしと定めるやうな頭數原理によるべきものでもなければ、況や單なる對議會策的考慮によるべきものでは、なほ更あり得ない。私見によれば、帝國議會の立法協賛事務の範

圍は、その議會が協賛し、天皇の御裁可を経たる當の法律乃至豫算について、これが實踐の衝にあたる行政各部の事務の範圍と、彼此おほむね相表裏すべき筋合のものであるから、議員の定數もまたその點を基準として決定するのが、最も合理的だと信じてゐる。さうして、概算するに、行政各部それぞれにつき、議員二十五名程度を配當するとすれば、ほぼそれに屬する法律及び豫算の審議能力をもち得るであらう。かくて然らば、議員定數は十三省一内閣のおの二十五名宛、合計三百五十名となるであらう。尤も、かうした程度にまで議員の定數を減少するがためには、その前提條件として、諸般の立法事務に關する各議員の職能的知識及び經驗を有せしめることが、不可缺の前提條件となるから、この意味においても、また議員の職能選舉制度が併せて考慮されなければならないであらう。

## 結 び

本改正要綱及びそれに基づく選舉法改正案要旨は、私が以上において概略その解説的批判を試みた諸要目のほかにも、例へば立候補供託金、選舉運動、選舉手續、選舉費用、選舉公營及び選舉罰則等に關する改正方針を示してゐる。即ち、

### (イ) 立候補供託金の制度については

選舉事務長を選任して組織的に選舉運動を開始せんとする場合に限つて、供託金を必要とするに止どめ、然らずして特に選

舉事務長をおかず、候補者自身が演説等によつて選舉運動を行ふ場合には、供託金を必要としない方針をとる。前の場合における供託金の額は、大體現行法通り二千圓程度とするものの如くである。

#### (ロ) 選舉運動については

次のやうな方針をとる豫定である。即ち、現行法では必ず選舉事務長を選任すべき定めであるが、改正案では選舉運動を行はない場合には、事務長を要しないとされてゐる。また所謂第三者の選舉運動においては、一演説會について三人以内の勞務者を選任し得るやうに定める方針である。これは新たに規定せんとする推薦制度の性質上、當然の改正であらう。

#### (ハ) 選舉手續については

選舉運動期間を延長して、最短三十五日、最長四十日とする方針である。けだし、府縣單位の大選舉區制となれば、自ら準備の期間も比較的多くを要するからである。また改正案では、一般次點者繰上當選の制度を廢止した。これは次點者をねらふ濫立候補を防止し、當選訴訟の濫發を防止せんが爲である。尤も、當選者の當選承諾期間中だけなら差支ないし、また同點者の繰上げ當選はよろしいとされてゐる。なほ又、現行法では、補缺選舉及び再選舉は缺員二名に達するまでは行はぬ定めであるが、改正案では、例へば定員六人の選舉區は二名の缺員、七人以上九人の選舉區は三名の缺員を生ずるまではこれを行はな



い方針である。

## (ニ) 選舉費用について見るに

それは選舉有資格者の總數を議員定數で除した商に三十錢を乗じて定める、といふ點では現行法の通りである。然し、一面に議員定數が減少すると共に、他面では選舉有資格者の數も減少する見込みであるから、全體としては選舉費用の減少をきたすであらう。かくて、若し選舉有資格者を一千萬人だと假定して、これを議員定數四百名で除して得た數に、三十錢を乗ずると、平均、一議員候補者の選舉費用は、約七千三百圓程度となる。若し私案の如く議員定數を三百五十人とすると、稍、増加して、一議員候補者につき約八千五百圓程度となる。

## (ホ) 選舉公營については

市町村毎に候補者氏名の掲示公營を行はしめることにする。選舉運動無料郵便物の制度は廢止される豫定である。けだし、事務の繁雜を避けるためであらう。但し、選舉公報の中に第三者の推薦文書を掲げることがを許す。演說會場の公營は、大體従前通りである。

## (ヘ) 選舉犯罪の點についても

また多少の改正が行はれる方針である。即ち、改正案では從來のやうに立看板の大小や、選舉事務所の數などの違反によつて、輕度の形式犯に問はれることがあつても、それを直ちに當選無効の原因としない。また、いはゆる連座制については、現

行法では選挙事務長の選任監督について相當の注意をなすのを怠つた場合にのみ、當該候補者の當選を無効とするに過ぎないのを改めて、改正案ではさうした注意の有無如何を問はず、當然に連座せしめられる定めである。のみならず、從來は選挙費用の超過支出による犯罪の連座は、選挙人から當選無効の訴訟が提起されて判決確定した場合にのみ發生することになつてゐるが、改正案では當然に連座すべきものとされてゐる。

なほ又、選挙犯罪の公訴権消滅時效の期間が現行法では半年となつてゐるのを一年に、犯人逃亡の場合における一年の期間を二年に延長する方針である。けだし、從來、これが亂用の弊害が少くなかつたからである。

以上（イ）乃至（へ）の六項が、來るべき選挙法改正にあたつて提案せらるべき政府案のうち、本稿第三章の説明から留保されてゐた事項の概要である。然し、前にも斷つておいたやうに、この稿における私の意圖は、決してそれらの事項を悉く網羅して、その解説、批判ないし私案の提起を試みんとするにあるのではない。唯、わが選挙立法史上における今回の如き劃期的革正の行はれんとするに際して、ここに一應、選挙制度そのものに固有の本質たる民主的性格を反省し、それとわが純正君主國との調和の可能性と限界性とに關する諸問題を提起し、併せて在來のわが選挙法制における個人的自由主義の理念とその西洋的傳來性とを批判し、それが現下のわが國家内外における

諸情勢の緊迫を契機として、さうしたものとは全く對蹠的な關係にある日本的全體主義の選舉理念に一大轉換をなさんとしつつある事態をば、最近公表せられた政府の選舉改正要綱及び同改正法案要旨について、能ふ限り明確ならしめようと試みたに過ぎないのである。