

戦後自治体選挙行政体制の成立と展開

HORIUCHI, Takumi / 堀内, 匠

(発行年 / Year)

2018-09-15

(学位授与番号 / Degree Number)

32675甲第444号

(学位授与年月日 / Date of Granted)

2018-09-15

(学位名 / Degree Name)

博士(公共政策学)

(学位授与機関 / Degree Grantor)

法政大学 (Hosei University)

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00021298>

博士学位論文
論文内容の要旨および審査結果の要旨

氏名	堀内 匠
学位の種類	博士（公共政策学）
学位記番号	第 682 号
学位授与の日付	2018 年 9 月 15 日
学位授与の要件	本学学位規則第 5 条第 1 項(1)該当者(甲)
論文審査委員	主査 教授 廣瀬 克哉 副査 教授 武藤 博己 副査 教授 宮崎 伸光

戦後自治体選挙行政体制の成立と展開

本審査小委員会は、博士学位申請者堀内匠氏からの博士（公共政策学）学位請求論文「戦後自治体選挙行政体制の成立と展開」の提出を受けて、慎重に審査を行ってきた。

1 本論文の主題と構成

本論文は、戦後における自治体選挙行政体制の成立と展開に関する論文である。地方選挙に関する論文は数多くあるが、選挙を行政学の観点から研究した総合的な論文はこれが最初であると思われる。選挙の制度のみならず、選挙の管理、選挙の政策に着目して、選挙行政を国・自治体を通じた政府間関係の結果としての構造物として捉えられている。すなわち、選挙行政の観点からの中央地方関係を論じるという側面も見逃せない重要な研究となっている。

本論文を簡単に要約すると、全体では三部構成となっている。第 I 部「選挙行政と一般行政」では、選挙行政と一般行政との区別を考察し、自治体選挙の構造的把握が試みられている。行政内部の部門間関係という意味で、選挙行政の水平的把握と言い換えることもできよう。ここでは、第 1 章から第 3 章までが充てられている。第 1 章「選挙行政の理念と基本構造」では、選挙行政と一般行政の一般的関係および選挙行政と政治の関係、選挙行政と民主化の関係について整理されている。第 2 章「常時啓発の義務化と選挙管理委員会の存続」では、選挙管理委員会にたいする常時啓発事務の義務化について考察され、この選挙啓発は現在においてはマンネリ化が指摘されるが、選管の存続にとって極めて重要な役割を演じていたことが指摘されている。第 3 章「選挙公営による選挙管理委員会事務の複雑化」では、選挙公営について、論じられている。選挙公営がどのような狙いで発生

し、拡大を続けてきたのか、またそうして選挙公営が拡大することで、選挙管理委員会の事務量が増え、複雑化することが、選挙行政の構造にとってどのような作用をもたらすのかについて考察されている。

第Ⅱ部「地方自治と選挙」では、選挙行政の垂直関係について論じられている。ここでは、第4章、第5章、第6章が充てられ、第4章「自治体選挙管理委員会—選挙管理の基本単位」では、地方選挙管理機関が、第5章「中央選挙管理機関の解体・再編過程」では、中央選挙管理機関が、それぞれの成立から現在までの変遷が記述されている。また、第6章「選挙行政の中央地方関係」では、前2章で検討されてきた地方と中央の選挙行政機関の間で形成される選挙行政構造についての考察が行われている。そこでは、選挙執行機関と選挙行政機関の中央地方関係の基本構造についての整理が行われている。

第Ⅲ部「自治体選挙法の国政従属性」では、第7章「選挙に関する総合法の成立」と第8章「自治体選挙の法的従属化」が充てられ、選挙行政体制を支える法のあり方について考察されている。選挙法は、戦前の国政・地方別法体系から、戦後改革期に公職選挙法に一本化されることになり、自治体選挙にかかわる独立した法律は消滅した。このことは、投開票事務などの各種選挙手続の統一等の無視し得ない利便性を生むと同時に、自治体選挙の自治的執行という地方自治の本旨の根幹にかかわる事務を損なうものともなっている。こうした法体系は、第Ⅰ部、第Ⅱ部で指摘してきたような選挙行政体制の重要な基盤として機能していると結論づけている。

さて、本論文の目次は、以下の通りである。

目次

序論—課題と方法

本研究の構成

第Ⅰ部 選挙行政と一般行政

第1章 選挙行政の理念と基本構造

はじめに

1. 地方選挙管理委員会導入以降の経緯
2. 自治体選挙管理委員会の権能
 - 1) 所掌事務
 - 2) 準立法権
 - 3) 準司法機能
3. 選挙管理委員会制度による選挙行政の基本原則
4. 行政の民主化
 - 1) GHQによる占領方針と選挙干渉の除去
 - 2) 選挙管理機関の民主化
 - 3) 選挙実施体制の民主化
5. 選挙行政の独立性
 - 1) 民主化と独立性
 - 2) 一般行政からの独立
 - 3) 政党政治からの独立
 - 4) 「素人行政」に対する「専門家事務局」による補佐
6. 事務局支配の体制

- 1) 事務局の専門性による支配に対する疑問
- 2) 自治体選管事務局の脆弱性
- 3) 財政的依存
- 4) 選挙管理委員会関連予算

この章のまとめと次章への導入

- 1) 制度創設直後の廃止論
- 2) 制度の温存

第2章 常時啓発の義務化と選挙管理委員会の存続

はじめに

1. 常時啓発の目標

2. 戦前の啓発主体

- 1) 起源と展開
- 2) 「上から」の運動と「下から」の運動
- 3) 普選後の選挙浄化運動と戦前の啓発
- 4) 小括

3. 選挙啓発の戦後における復活

- 1) 戦後における「上から」の啓発
- 2) 公明選挙運動の成立
- 3) 公明選挙運動の国策化

4. 1954年法改正

- 1) 常時啓発事務で選管の事務として構造化
- 2) 1954年という社会状況

5. 政治教育に関する文部行政との接触

- 1) 当初の噛み合わせの悪さ
- 2) 「主権者教育」の登場による再定義

この章のまとめ 唯一の政策的事務

第3章 選挙公営による選挙管理委員会事務の複雑化

はじめに

1. 選挙公営の出発点と狙い

- 1) 選挙の不正と公営化の起源
- 2) 普通選挙と公営選挙

2. 普通選挙と公営の汚職に対する無能力

3. 戦後の公営論の転換と体制化

- 1) 1945(昭和20年)12月改正
- 2) 戦前からの連続性
- 3) GHQによる自由

化改革の結末

4. 完全公営論

5. 自治体選挙についてどのような影響を与えているのか

この章のまとめ

第II部 地方自治と選挙

第4章 自治体選挙管理委員会—選挙管理の基本単位

はじめに

1. 名簿の調製と選挙

- 1) 選挙人名簿調製主体と選挙実施主体
- 2) 市町村に依存する都道府県選挙—実施と管理

2. 都道府県選挙の執行と市町村

3. 選挙管理委員会制度導入の提案

- 1) 知事公選論
- 2) 第一次地方制度改正における選挙制度改革と GHQ 修正意見
- 3) 選挙の民主化と行政委員会

4. 地方選挙管理委員会制度創設後の改正

この章のまとめ

第5章 中央選挙管理機関の解体・再編過程

はじめに

1. 内務省の解体

2. 全選管の設置過程

- 1) 地方自治委員会案と全選管
- 2) 政党法案から全選管へ
- 3) 全選管の拡大

3. 全選管の自治庁への統合

4. 中央選挙管理会

- 1) 中央選挙管理会の設立
- 2) 全選管と中央選管の対地方選挙管理機関に関する

差異

5. 総務省内部の担当部署の変遷

- 1) 内務省地方局における起源
- 2) 自治省の内局への回帰

この章のまとめ

第6章 選挙行政の中央地方関係

はじめに

1. 選挙執行の流れ

- 1) 市町村の選挙
- 2) 都道府県の選挙
- 3) 国政選挙

2. 選挙管理の中央地方関係

- 1) 国政選挙に関する統制回路
- 2) 行政委員会の実態、意味、評価
- 3) 分権改革のなかでの選挙機関間関係

この章のまとめ

第Ⅲ部 自治体選挙法の国政従属性

第7章 選挙に関する総合法の成立

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

- 1) 立法のきっかけ インボーデンによる選挙の自由批判
- 2) 全選管による選挙法統合構想
- 3) ウィリアムズの内示
- 4) 選挙法改正に関する特別委員会の設置
- 5) 選挙制度調査会

3. 「選挙基本法」構想と自治体選挙法の消滅

- 1) 選挙法の総合化へ
- 2) 「基本法」路線の変遷

本章のまとめ

第8章 自治体選挙の法的従属化

1. 端境期の公職選挙法

- 1) 自治官僚による批判
- 2) 地方自治庁の反対論

2. 選挙法再分割の試み

- 1) 「現実路線」の選挙制度審議会
- 2) 分割論の文脈
- 3) 選挙の性格の記述
- 4) 選挙制度審議会の迷走と棚上げ
- 5) 小括 — 選挙法統合による構造化

本章のまとめ—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
- 2) 閣法ルートと議員立法ルート

結語

内務省復活の一局面として

積み残した課題

引用文献一覧

なお、本論文は、A4版で179ページであり、字数にして約18万字強となっている。

2 本論文の要旨

本論文は、「序論—課題と方法」から始められている。ここでは、課題設定とアプローチ方法について述べられている。すなわち、選挙研究については、行政活動としての側面を研究するものがほとんどなく、行政学のミッシングチャプターとも言われているという。本研究はこの欠落部分を埋めるというチャレンジングな研究である。そのために、選挙の制度、管理、政策に注目し、選挙行政を国・自治体を通じた政府間関係の結果としての構造物として捉えている。同時に、本研究は選挙行政における統治と自治の関係を考察するものであると位置づけることができ、したがって自治体選挙のあり方を中央地方関係の観点から検討することが中心課題として据えられている。

この序論では、「本研究の構成」が章単位で解説されている。本報告書では、もう少し詳しく、節のレベルまでの要旨を記述することにしたい。

本論文が三部構成となっていることおよび各章での内容の概略については前述したが、ここからは第1章から順次、節レベルの内容をみていきたい。

第1章「選挙行政の理念と基本構造」の「1. 地方選挙管理委員会導入以降の経緯」では、日本では初期に導入された選挙に関する行政委員会について、考察がなされている。その後、国レベルにおいても各種選挙についての行政委員会が導入されていく。そうした戦後改革期に乱立した各レベルの選挙と選挙管理委員会の権限関係について整理されている。すなわち、「1946（昭和21）年の第一次地方制度改正において、都道府県会議員選挙管理委員会および市町村会議員選挙管理委員会制度が設けられ、これらの選挙管理委員会が都長官、北海道長官、府県知事、市町村長、都道府県、市町村会議員の選挙の管理執行

にあたることとされた。また、都道府県会議員と国政選挙に関する事務について、都道府県会議員選挙管理委員会は市町村会議員選挙管理委員会を指揮監督することとされ、その後、「1952（昭和27）年8月1日、自治庁の発足とともに、発足から約5年間続いた全選管は廃止されたが、その権限に属していた全国選出議員選挙の管理事務及び国民審査管理委員会の権限に属していた最高裁判所裁判官の国民審査管理事務は、あらたに設置された中央選挙管理会の所管事務となった」と整理されている。

つづいて、「2. 自治体選挙管理委員会の権能」では、戦後改革後に見直しが進められ、現在では行政委員会としては地方選管が残されるのみとなった。この地方選管について、行政委員会として特徴づけられるが、ここでは、1) 所掌事務、2) 準立法権、3) 準司法機能について記述されている。

「3. 選挙管理委員会制度による選挙行政の基本原則」では、1946（昭和21）年の法案提案理由を引用して、地方選管の設置目的として、①公正な選挙事務の執行、②選挙の民衆化、③選挙の日常化、④首長選挙の実施のため、であったことが記述されている。

「4. 行政の民主化」では、内務省が解体された際のGHQ基本的ポリシーとして、①選挙管理機関の民主化、②選挙実施体制の民主化という二つの要素が含まれていたことが指摘されている。その具体的な内容としては、①は行政委員会そのものが選挙機関の民主化に資するものと位置づけられていたこと、②は戦前に首長が選挙管理機関を兼ねていた点を改め、選挙会や開票管理者、投票管理者等を選挙管理委員会が選任することにし、有権者の一部が選挙を自ら執行することによって執行機関の民主化がはかられたと論じられている。

「5. 選挙行政の独立性」では、「4. 行政の民主化」で論じたことと一体不可分の要件として選挙行政の独立が論じられている。選挙行政の独立は、①政党政治からの独立、②一般行政からの干渉を防ぐものとしての独立によって求められるという。①は、政党政治からの独立については、選管を非政党员による構成によること（non-partisan）にはせず、特定政党による選挙管理機関の独占を防ぐ（bipartisanship、balance of power）要件を課したことであり、また②は、一般行政からの独立のために選管を長の所轄に属するものと規定したこと等、法制面でいくつかの工夫が行われたことが述べられている。同時に、この独立性は選挙行政の病理も生じることになった。すなわち、行政委員会には政策的側面と事務的側面の両面があるが、選管についてはこのうち政策的側面が否定される特徴があると指摘している。選挙干渉を過去のものとし、一般行政から独立させるべく、内務省によって選挙の執行を技術的・専門的なものと位置づける根拠として用いられたと論じられている。

「6. 事務局支配の体制」では、選挙管理委員が政党政治および一般行政から独立した素人集団であり、選挙には政策実施現場の専門知をもつ主体が想定され得ないことが指摘され、独立を裏づける選挙執行の「専門性」を支えるのは選管事務局によることとなると指摘する。ところが、選管事務局は組織的・財政的にみて極めて脆弱であり、自治体の現

場では執行部との有機的繋がりを無視しえず、制度に予定された専門性を確保するのは困難である。そのため、選挙執行の技術知・専門知は、制度官庁たる旧内務官僚・自治官僚ら中央行政機関に独占される構造となってしまうことが指摘されている。

「この章のまとめと次章への導入」では、この選管の病理的側面が戦後に存置されたことが指摘されている。戦後改革反動期において選管廃止論も持ちあがったが、これに対して選挙行政は選挙公営論および選挙啓発事業の義務化によってかえって体制を強化することに成功していった経緯が考察されている。最後に、選挙行政における支配の構造を解明するのが本研究の目的である点が再度確認されている。

「第 2 章 常時啓発の義務化と選挙管理委員会の存続」では、「はじめに」において、選挙管理委員会には常時啓発事務の義務化が行われることとなり、この選挙啓発活動は現在においてはマンネリ化が指摘されるが、選管の存続にとって極めて重要な役割を演じていることが指摘されている。

「1. 常時啓発の目標」では、常時啓発は、選挙の浄化、投票参加の促進、政治意識の向上といった目的が掲げられており、選挙啓発は現在では明推協（明るい選挙推進協会）、総務省、地方選管の三者によって担われているが、こうした構造は戦前に見られた選挙啓発を継承するものであったと指摘されている。以下、詳しく選挙啓発の歴史的展開について述べられている。

「2. 戦前の啓発主体」では、戦前の選挙啓発について詳しく解説されている。重要な点として、政治の腐敗を浄化するためわき上がった「下から」の運動と、官僚対政党の構図における権力闘争の結果としての「上から」の運動としての2つの源流があるという。選挙浄化運動は、普選実現を契機に転機を迎え、上下の運動が合流したことで、町内会組織化と、国政選挙における展開をもたらすこととなった。最終的には大政翼賛会の設立と国・地方・町内会を通じた国ぐるみの運動として選挙干渉を構造化し、戦争遂行を支えるものとなったと論じられている。

「3. 選挙啓発の戦後における復活」では、選挙啓発が戦後に復活する経緯が解説されている。すなわち、GHQ の民政局（GS）は大政翼賛会を解散させ、公職追放を敢行したが、1952（昭和 27）年の講和独立後の追放解除組を含めての激しい選挙戦に際して、戦前の選挙啓発運動を担ったのと同じ、官僚や東京市政調査会、大手新聞社らが公明選挙運動を提唱することとなった。1952 年 8 月の公選法改正によって、選挙運動を自由化の方向から規制の方向に傾斜させる質的転換が図られたこととあわせ、公明選挙運動は再び国策化することとなったと論じられている。

「4. 1954 年法改正」では、常時啓発事務が選管の事務として義務化されることとなった経緯が詳しく解説されている。他方、この時期は選管廃止論もまた提起されていた時期であることを軽視すべきではないと指摘する。選挙の「浄化」のための国民の「教化」は、選管制度を支える原理として国会の支持を得るのに役立つ政策となり、選管は地方行政委員会廃止が取り沙汰されていた 1954 年を無傷で乗り切ったばかりか、公明政治連盟をテコ

にしながら、選管を通じて選挙を統制する体制が強化されることとなったと論じられている。

「5. 政治教育に関する文部行政との接触」では、選挙啓発は政治教育であることから、教育行政と選挙行政のかかわりが論じられている。戦前の選挙粛正運動自体が文部・自治にまたがるものとして進められた側面もあるが、政治の支配からの独立を旨とする教育行政において学校教育への浸透は起こらず、低調に推移してきたと指摘されている。これが「主権者教育」として脚光を浴びる契機となったのが18歳選挙権の導入であったという。「主権者教育」政策は政治的中立性の壁を一定程度浸食することに成功したと見られるが、今後どのように展開するかは不透明であると論じられている。

「この章のまとめ 唯一の政策的事務」では、選挙啓発が実際には国が主導する官製国民運動として展開されてきたことが再度指摘され、戦前・戦後を通じて同じ構造が現れたことは興味深いという。また、常時選挙啓発事務の義務化が自治省・地方選管に指導監督助言をもたらした点も重要であるという。「地方自治の責任官庁」のなかで選挙啓発事務においてあらわれる「事業官庁としての選挙部」の顔は、選挙行政の経糸として存在感を持つと結ばれているが、この選挙部についての説明はない。

「第3章 選挙公営による選挙管理委員会事務の複雑化」では、「はじめに」において、選管関連予算で最も大きな比重を占めるのが選挙公営であるが、選挙公営がどのような狙いで発生し、拡大を続けてきたのか、またそうして選挙公営が拡大することで、選挙管理委員会の事務量が増え、複雑化することが、選挙行政の構造にとってどのような作用をもたらすのかについて、第3章では論じられている。

「1. 選挙公営の出発点と狙い」では、1925（大正14）年の衆議院議員選挙法（いわゆる普通選挙法）で公営制度が開始することになったが、選挙公営を生んだ素地は普通選挙がもたらすであろう「腐敗」への対策の必要性であったという。選挙公営は、候補者の選挙運動費用を軽減し、候補者間の機会均等を図る意味から、本来自由闊達であるべき選挙運動に一定の統制と組織化をもたらすものであったと論じられている。

「2. 普通選挙と公営の汚職に対する無能力」では、普通選挙を契機に導入された選挙公営であるが、選挙の不正・腐敗を防ぐものとして選挙公営が機能したとは言えなかったことが歴史的に解説されている。選挙汚職の拡大に対しては、選挙公営を拡大させることで対応させようとする改正がつづき、戦前期においては完全公営論まで主張される状況であったという。選挙公営の目的は、選挙の「公正」にある。公正原理は、選挙を行政的にとらえた取り締まり主義の基準原理であるが、選挙公営＝選挙運動制限体制を望んだのは国会議員自身であったと結論づけられている。

「3. 戦後の公営論の転換と体制化」では、戦後の新憲法下における選挙公営制度には戦前のような選挙国務論は消えたものの、それに代わる原理的論拠はあられなく、単に公平、金のかからない選挙、選挙腐敗の除去といったきわめて技術的理由が主役となったことが解説されている。戦後においても、議会が公営の強化を進め、公営は浄化よりも既成

政党による体制基盤強化へと傾倒していったと論じられている。すなわち、戦後においても公明選挙連盟の設立によって選挙の自由と選挙の腐敗が結びつけられ、選挙粛正運動が選挙公営と選挙の制限拡大を同時に招来するという戦前と同じ構造になったことが論じられている。

「4. 完全公営論」では、完全公営論の先駆けとして1925（大正14）年の衆議院普選法委員会で論じられた建部遯吾の「普通被選挙」論が紹介されており、その後1932（昭和7）年に内務省警保局が原案とされる完全公営論が提起されたという。完全公営化は採用されなかったものの、そこには私的選挙の原則禁止と公営による解禁という構造を印象づける事象であったと論じられている。この構造が公職選挙法の制定を経て戦後にまで引き継がれたことが、現在の選挙運動の特異性を決定づけているという。選挙公営の拡大を諸外国とは異なった意味で捉えることに関して、完全公営論の提唱は重要な役割を担ったといえると論じられている。

「5. 自治体選挙についてどのような影響を与えているのか」では、公職選挙法の制定により、選挙公営は地方選挙にも適用範囲が拡大された。選挙自治の理念を担保するための措置としては任意性選挙公営の建前をとるものもあるが、自治体に与えられた選択肢の持つ意味は重要ではないと論じられている。

「この章のまとめ」では、本論文における選挙公営の意味として重要な点は、選挙公営のために選挙のたび、選管の事務体制を忙殺させることになっている点であるという。さらに公営が巨大な「専門・技術的規制の壁」を築き上げる役割を果たしたことは、選管の業務量が増加し、複雑化・多忙化することについて、これを支えるのは専門家たる実務家＝官であると論じられている。すなわち、レイマン・コントロールを建前とする行政委員会制度においては、事務局支配の根源として作用するからにはほかならぬと指摘されている。

つづく「第Ⅱ部 地方自治と選挙」では、第4章から第6章において、選挙行政の政府間関係が論じられている。ここでの政府間関係とは、選挙行政の垂直関係に関する考察である。

「第4章 自治体選挙管理委員会—選挙管理の基本単位」では、「はじめに」において、自治体選挙管理機関の導入経緯が解説され、異なるレベルの選挙管理機関とどのような関係に位置づけられたのかが第4章で考察されることが述べられている。

「1. 名簿の調製と選挙」では、選挙の執行主体がどこにあるのかは、戸籍法によって市町村が名簿管理主体とされたことによって決定づけられたが、ここでは選挙人名簿の調製が戦前からどのように行われたのかが整理されている。戦後、1967（昭和42）年に住民基本台帳制度が導入されたことにより、1969（昭和44）年からは住民票に選挙人の根拠が求められるようになったという。

「2. 都道府県選挙の執行と市町村」では、選挙の実施においては、住基台帳を管理する主体である市町村が中心とならざるをえず、都道府県や国政選挙において市町村行政に

対する関与の手段が不可欠となることが指摘されている。都道府県選管と市町村選管の上下関係は制度的にも確認されるようになっていくが、これは 2000 年分権改革においても論点化が避けられたと説明されている。

「3. 選挙管理委員会制度導入の提案」では、自治体に選挙管理委員会が導入された経緯が解説されている。第一次地方制度改正において内務省案に対する GHQ からの修正意見が詳しく紹介されており、その半数程度が選挙管理に関する事項であった。したがって選挙導入における GHQ の影響力は極めて大きかったが、行政委員会制度であることが選挙行政の重層的関係にどのような影響をもったのかが論点となると論じられている。

「4. 地方選挙管理委員会制度創設後の改正」では、GHQ の関与によって導入された地方選管制度は、ただちにそのまま中央選挙管理機関の下部機関に位置づけられたものではなかったが、これを常設化し、強化しつつ他のレベルの選挙を実施する体制は、その後の改革において続いて起こることになることが説明されている。占領期には実施される選挙の種類が飛躍的に増加しただけでなく、選挙管理機関の再編も行われ、そうした選挙執行体制を担保するために市町村選管は都道府県選管や中央選挙管理機関の指揮下に置かれることとされた。このような制度改正が新憲法制定までの短期間で行われたことが指摘されている。

「この章のまとめ」では、第 4 章で扱われた地方選管の官僚コントロールが完成したことが指摘されている。すなわち、GHQ は地方選管導入時には細心の注意を払って内務省の関与を排除しようとしたが、制度導入以降の中央集権的構造の構築についてはほとんど異論を差し挟まなかった。そのため、せつかくの行政委員会制度は、選挙行政の分権化の方向では機能せず、むしろ官僚的コントロールが容易な回路として機能する聖域となったと論じられている。

「第 5 章 中央選挙管理機関の解体・再編過程」では、タイトルで示されているように、中央選管の再編過程が描かれている。「はじめに」においては、中央レベルの選挙管理機関は、内務省の解体に伴って独立した後自治庁への再編によって再び自治官庁の下部組織に位置づけられることとなるなど、官僚機構における位置づけが変遷する。その変遷と現在への影響について考察するのが第 5 章である。

「1. 内務省の解体」では、内務省が占領前期に GHQ による間接統治のための役割を果たした後、解体されることになる経緯が解説されている。そのとき、内務省地方局が担った選挙事務の仕組みは、全国選挙管理委員会の創設という大幅な機構改革を被ったことが指摘されている。

「2. 全選管の設置過程」では、内務省が解体される経緯のなかで、全選管が誕生する流れが解説されている。そこでは、内務省が担ってきた選挙行政と選挙管理の機能をすべて引き継ぎ、中央省庁のなかの一般行政部門と切り離された強力な行政委員会、すなわち全国選挙管理委員会が誕生することになる。ここでは、この経緯が詳しく解説されている。GHQ GS は、次第に元内務官僚による支配に気づきつつも、内務省からの脱却に向けて具

体的な対策をとることなく、また全選管の独立に対する肩入れもなく、いわば興味を失った状態になっていったと指摘されている。このことは、政令諮問委員会の答申を経て旧内務省地方局にあった地方財政委員会、地方自治庁とともに自治庁への再統合を果すことになって、全選管が「恒久的独立官庁」としての機能を失っていく背景となったことが説明されている。

「3. 全選管の自治庁への統合」では、リッジウェイ声明以降の行政機構改革では全選管を廃止し、地方財政委員会と地方自治庁とともに統合した自治庁が設置され、行政委員会としての中央選挙管理機関が消滅することとなる経緯が解説されている。内務省地方局の復活と見立てる議論のなかで、中央選挙管理会がどのように位置づけられたのか、政府答弁資料を引用して詳しく考察されている。

「4. 中央選挙管理会」では、全選管の解体がどのような意味を持ったかが論じられている。それは、選挙行政と選挙管理を担う独立した機関が消滅したことを意味する。中央選挙管理会は、全選管と比較すると地方選管に対して極めて弱い権限しか持たない一方で、全選管の権能が自治庁本体へと移されたことで、国地方を通じた選挙行政体制の上で無視し得ない変化をもたらした、と論じられている。なぜなら、地方に存置された行政委員会に対して、自治省選挙部が専門性・技術性の面で優位な立場から法的解釈と財政措置を講ずることとなるからであると指摘されている。

「5. 総務省内部の担当部署の変遷」では、表題のように、総務省内部での担当部局の変遷が解説されているが、戦前の選挙干渉の実態などにも触れながら、選挙の執行においては、中央選管と共に現在の総務省選挙部がその事務局を担い、また選挙執行時以外においても、選挙や政党関連の事務を担当し自治体選管との関係を取り結ぶ役割を担ってきたと指摘している。中央の組織、すなわち自治行政官庁が選挙の執行に責任をもち、公正性に関する疑義がもたれるような可能性のないよう管理せねばならないという基本的な姿勢は、戦中期以降変化がないと指摘されている。

「この章のまとめ」では、選挙行政は地方行政委員会制度を核に水平的独立、垂直的統制の体制を一応かたちづくってきたのだが、そうした体制はいまもなお変わらないと指摘されている。選挙の管理執行体制は、政治の清濁から隔てられ、技術的・専門的なものとして関心の外に置かれることとなったのだという。自治体選挙の自治的執行の可能性はここでも潰えたものといえりと結論づけられている。

「第6章 選挙行政の中央地方関係」では、「はじめに」において、第6章で扱う選挙体制の中央地方の関係が論じられるが、そこでの中心的課題は、垂直的な統制の仕組みであり、それが考察されることを明記している。そこにおいて重視したいことは、行政事務と執行の体制による統制関係であるという。

「1. 選挙執行の流れ」では、選挙管理機関の中央地方関係について具体的なイメージを持つために、市町村の選挙、都道府県の選挙、国政選挙について、それぞれの常設の選挙管理機関の役割と選挙のたびに設置される選挙管理機関の役割に注意を払いつつ、選挙

の際の執行の手順が詳しく解説されている。

「2. 選挙管理の中央地方関係」では、選挙執行における中央から地方選挙管理機関に対する統制回路について、国政選挙の場合、地方選挙の場合それぞれについて、法的、人的、財政的統制の3点で考察されている。その上で、行政委員会としての全選管の誕生と消滅が、自治庁の系譜において、選挙局が局としての地位を持つことにつながっており、選挙部に格下げとなった後も、行政局内で他部課とは異なる出自を持つものとして存在を保持していることが指摘されている。

「この章のまとめ」では、総務省選挙部は、①情報、②予算及び政策的イニシアティブ、という二つのリソースを駆使して、選挙執行の根幹を担任する司令塔としての役割を果たしてきたことが指摘されている。本論文を通して見た場合、「事務局支配」の実質は、中央依存にあるが、分権改革を経てもこの統治体制は不動であり、選挙行政の自治に関する実態についての本質的な変更は残念ながら生じていないと論じられている。第Ⅱ部において述べた独立性、自治体選管事務局の脆弱性、形式的な住民参加、選挙公営、常時啓発等は一般行政に対する選挙行政のあり方を規定する要素であるが、これらはいずれも選挙行政の中央地方関係における中央依存体制を構成する要素として機能していると結論づけられている。

「第Ⅲ部 自治体選挙法の国政従属性」では、第7章と第8章で、選挙管理体制の中央集権的体質が公職選挙法の制定過程の分析を通して論じられている。

「第7章 選挙に関する総合法の成立」では、「はじめに」において、選挙法規が統合型かつ詳細であることは、今日の地方自治の観点からは様々な問題を生じさせているという。この章は、内務省解体後の端境期における公職選挙法の立法過程において、GHQや国会を念頭に、地方自治は守るべき対象として捉えられていたのかという疑問について、立法経緯から読み解くことが述べられている。

「1. 公職選挙法前史」では、公職選挙法が制定される前に行われた選挙制度に関する改革から簡単に振り返った後、公職選挙法制定の機運は、いわば新憲法の運用フェーズに至って旧憲法下の旧弊を改めようとする動きから生じたことが指摘されている。

「2. 公職選挙法制定の主導権争い」では、公職選挙法が立案されるきっかけを論じている。それは総司令部新聞課長インボーデンが選挙運動の自由化を求める談話を発表したことにあり、これを受けて、当時選挙法を所管していた全選管が選挙法改正案を準備しはじめたという。政治・国会課長のウィリアムズを訪ねた海野全選管委員長は、①全選管の強化、②選挙の自由化、③選挙法の統合、を提案するが、このうち全選管強化案がGHQの反発を招くこととなった。この法案に関して国会に招かれたウィリアムズは、選挙法立法にあたっては政府に頼ることなく国会で特別委員会をつくり自ら法案づくりを行うべしとの主張を行ったことで、政府案の棚上げを支持するものとなった。このときのウィリアムズの内示によって、もろもろの選挙制度を一つにまとめあげた形の法律にすることが既定路

線化することになった経緯が述べられている。

「3. 「選挙基本法」構想と自治体選挙法の消滅」では、選挙法の一本化については既定路線となったが、個別法の立て付けとして個別法を存置するのか、それとも個別法を廃止し、一本化した巨大な総合法を立法するのかといった、法律の性質と議論の進め方について合意されてはいなかったという。国会審議からは、特別委員会は法律の性質について、いずれの路線を採るのかを明確に決定した形跡のないまま、なし崩し的に推移した結果、旧法の条項のうち共通事項をまとめるという方策が消極的に採られたことの経緯が述べられている。

「本章のまとめ」では、公職選挙法の作成は国会にゆだねられたが、国会は政府案も GHQ の意見も容れずに法をつくったことになると指摘されている。その結果、自治体の選挙に関する規定は公職選挙法に統合されたものの、その過程は、内務省地方局及び自治庁不在の間隙にあって、地方自治の観点からの議論はほぼ皆無であったと結論づけられている。

「第8章 自治体選挙の法的従属化」では、「1. 端境期の公職選挙法」において、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が、なかでも注目すべきは、地方自治庁の官僚が批判的な見解を数多く発表している点であることが指摘されている。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。占領終結に加え、地方自治庁・地方財政委員会の分立体制ができたこのタイミングは、「地方自治の責任部局」の組織基盤が形成されつつある時期でもあった。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、地方自治庁・自治官僚が再び選挙法をコントロールできる組織となるべきメッセージとしての意味合いを持ったものだったかもしれないと指摘されている。

「2. 選挙法再分割の試み」では、1960年代に入ってから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経過が説明されている。選挙制度審議会における分割論の推移が詳細に説明されており、選挙法の分割の政治的困難性についても考察されている。国・地方統合型の選挙制度の成立は、1955年体制下のいわゆる「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と結論づけられている。

「本章のまとめ—自治体選挙法としての公職選挙法改正ルートの検討」では、第8章のまとめというよりも、第8章の続きと位置づけられるような議論が展開されている。すなわち、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ことを再度指摘した上で、これらの弊害に目を向け、改正に向けた基礎的な検討が論じられている。その弊害として、現行制度が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点、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いる点、選挙管理の現場にもしわ寄せが生じている側面などが指摘できると述べられている。これらを解消するための法改

正については、閣法ルート、議員立法ルートともに困難であるが、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のではないかと論じられている。

「結語」では、本論文は、選挙制度のもつ統治構造に着目し、選挙行政を基盤行政としてとらえ、その構造的把握に努めてきたと述べられている。この作業を通じて、内務官僚の単なる野望ではなく、戦後の民主化によって選挙の持つ意味が根本的に変質し、基盤行政としての地位を占めるに至ったことこそが、選挙行政研究の立つべき基本的立脚点であることを確認してきたという。また、最後の部分では、積み残した課題にも触れられており、今日的状況に対応するためにも、自治体選挙行政に関する研究を掘り下げていく必要があることは否定できない状況にあることを指摘して、本論文が締めくくられている。

3 本論文の特色と評価

本論文は、戦後における自治体選挙行政体制の研究である。選挙に関する研究は、無数に存在するが、選挙行政に関する研究は極めてわずかであり、本論文のような本格的な研究は先駆的な成果であるといえる。とくに次のような諸点において、本論文は価値ある研究である。

第1に、上に述べたように、本研究は、自治体の選挙行政体制に関する本格的な唯一の研究であることをまず評価すべきであろう。序論でも述べられているが、行政学において選挙行政の研究は「ミッシングチャプターの一つ」と言われている。そうした状況において、本論文は、選挙行政の他の行政領域との関係という水平的な観点からとらえた第I部「選挙行政と一般行政」、選挙行政の政府間関係を歴史的に描く第II部「地方自治と選挙」、自治体選挙法が国の選挙法に含まれたことによる自治体選挙執行の国に対する従属性を論じた第III部「自治体選挙法の国政従属性」から構成される多面的な研究であり、まさに自治体における選挙行政の通史的かつ総合的な研究となっている。

第2に、本研究は、選挙行政体制の研究であるが、その中心的なテーマの一つは中央地方関係である。序論でも述べられているが、「選挙行政の中央地方関係の把握は本研究における分析枠組みの柱の一つ」であり、「「自治」と「統治」が同居してきた歴史」が日本の中央地方関係である。このことは、別の言い方をすれば、戦後の中央地方関係を選挙行政の視点から研究したものと言えよう。そうした意味において、日本の中央地方関係の研究に厚みをもたらす価値ある研究であると評価することができる。

第3に、膨大な文献を丹念に渉猟して、論点を整理し、それを実証している点で、研究手法として高く評価できる。

しかしながら、本研究には著者自らが課題として認識していることを含めて、いくつかの検討を要する課題も指摘することができる。

まず第 1 に、……以下略……。

第 2 に、……以下略……。

以上のように、課題を指摘することもできるが、審査小委員会としては、それらの点を考慮してもなお、本論文がオリジナリティを備えた、価値ある研究成果であり、著者堀内匠氏の研究者としての研究能力を実証するに十分な業績であり、博士の学位を授与するに値する業績であると認めるものである。

4 口頭試問

審査小委員会は、2018 年 6 月 18 日に堀内匠氏の公開審査会（口頭試問）を実施し、本論文を中心とし、それに関連のある学識確認の試問を行った結果、同氏が博士学位の授与に値する学識と研究能力を持っていると判定した。

5 結論

以上を踏まえ、本審査小委員会は、堀内匠氏が、研究能力並びに学位論文に結実した研究成果の到達度の両面において、博士（公共政策学）の学位を受けるに十分値するものと判断した。

以上