

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>

法政大学審査学位論文の要約

戦後自治体選挙行政体制の成立と展開

堀内 匠

戦後自治体選挙行政体制の成立と展開（要約）

堀内 匠

本研究の目的

行政の活動を福祉や環境、教育等の「一般行政」と人事、財務等の「基盤行政」とに分類した場合、選挙行政は、その統治的意義と公務の基盤性から、「基盤行政」に属するといえることができる。しかし他に「基盤行政」として数えられる人事、財務と比較し、選挙については、行政活動としての側面を研究するものはごくわずかにとどまり、行政学において、選挙の研究はミッシングチャプターの一つであるといわれてきた。本研究は選挙を行政学のアプローチから研究しようとするものである。

本研究は、国政選挙の管理執行体制のみならず、とりわけ自治体選挙に関する自治体選挙行政を主たる対象に据えつつ、制度と管理と政策の三者によって構成される中央・地方を通じた選挙の執行管理及び選挙行政体制の成立と、その展開を分析する。本研究は選挙行政における統治と自治の関係性を論じ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検討することが中心課題に据えられる。

本研究の構成と、得られた知見

本研究は、選挙行政の一般行政との区別をめぐる構造的把握（第Ⅰ部）、中央選挙行政機関と地方選挙行政機関の関係（第Ⅱ部）、自治体選挙の法的構造の検討（第Ⅲ部）の3部構成で展開される。

第Ⅰ部は、選挙行政と一般行政との区別を通じた構造的把握を行う。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るかもしれない。

第1章は、選挙行政の水平関係に関する総論として、選挙行政の民主化と独立性を目的とした選挙管理委員会制度の導入経緯を紐解く。内務省地方局および警保局から出先機関である都道府県を介した選挙干渉を行ってきたことの反省から、地方行政委員会である選挙管理委員会の基本原理は、選挙管理機関の民主化および実施過程の民主化という2つの民主化と、一般行政からの独立および政党政治からの独立という2つの独立性からなる。

一方で、この基本原理は、いわゆるレイマン・コントロールの手法をとるため、内務省は選挙の専門技術の必要性を主張した。選挙管理委員会に独立性を確保し、「素人行

政」の弊害を除去するための不可欠の専門家として事務局の補佐体制を必要としたのである。また、そのことへの批判としての「事務局支配」の指摘と選管廃止論への対抗策としては、第2章、第3章で扱う選挙啓発の常時化による選挙行政機関のレーゾンデートル確保策と、選挙公営の拡大による業務量の拡大・複雑化によって、自治体選管の自治的選挙実施を困難とすることを基本的な方向性としていっている点を位置付けることになる。

第2章と第3章では、選挙啓発と選挙公営について、それぞれ現在までにこれが定着していく歴史的経緯と、その選挙行政体制への影響に焦点を当てる。まず第2章は、選挙啓発について扱う。ここでは、とりわけ選挙期間外における常時啓発事業が選挙管理委員会に義務付けられた1954年の法改正を重視することになる。

そもそも選挙啓発の起源は、選挙および議会政治の腐敗を指弾する市政浄化運動及び選挙肅正運動に発する。この戦前の動きはやがて5.15以降の政党政治の終焉と、その下で自治会町内会を細胞とした「上から」の国民運動の回路を作り上げることになるわけだが、そうした全体主義体制の体系が戦後において再び構築されていく経緯は注目すべき出来事である。戦後においても選挙啓発運動は、国民運動を標ぼうする明推協運動と選挙行政機関との協働によって成り立つことになる。

本研究で重視するのは、選挙の常時啓発は、選管にとってほとんど唯一の政策的要素であり、また総務省選挙部が事業官庁としての要素を持つほとんど唯一の課目である点である。

この事務を通じて指導監督助言といった自治省と選管の関係緊密化を実現したことは、選挙行政の構造上無視しえない意味をもつ。所掌事務の拡大と常時化は事務局等の体制強化を要請する口実ともなってきた。自治体選挙管理委員会は、日常的な業務の遂行のためには自治省の側を向いて仕事をするにもなる。選挙啓発事業は、地方選挙行政機関と総務省選挙部との主要な回路としても機能した。「地方自治の責任官庁」のなかの「事業官庁としての行政課」は、選挙行政の経糸となるのである。そうした体制が、二大政党制を目指し保革の政党合体によって確立されるに至った1955年とほぼ時を同じくして成立したことは日本の政治体制上重要な意味を持つ。

第3章は、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本章は論ずる。

日本の選挙公営は世界的に見ても特異に広範囲なものとして発展してきたといわれる。だが、選挙の平等を掲げ拡大されつづけてきた選挙公営は、選挙法における選挙運動の原則禁止構造の上では、かわりに、選挙活動の自由を制限する方向に作用することになる。選挙公営は候補者の選挙運動の内容を規定し、その選挙運動の適否の判断を選挙行政機関に委ねるものだからである。

戦後における選挙公営の拡大指向が本研究においてより重要であると考えられるのは、選挙管理委員会の事務との関係である。選挙公営のための公費負担は、選挙執行経費総額のうち多くを占めることになっており、選挙のたびに選管の事務体制を忙殺させる原因となっている。公営の強化は、選挙をして統制の対象とせしめ、選管の業務の量的拡大をもたらしたのである。

そしてまた、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無視できない。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。専門・技術的規制の壁は、レイマン・コントロールを敷く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。選択的公営制にせよ、何を選択可能できるかは結局国が決めるものである以上、自治体に与えられた選択肢の持つ意味は重要ではない。選挙公営は、選挙の外的事項として選挙の条件整備を担うものであり、選挙行政のなかに官の足場を築くものである。

第Ⅱ部は、選挙行政の政府間関係について論じる。政府間関係のうち、異なるレベルの政府間の関係を扱うものであるため、第Ⅱ部は選挙行政の垂直関係について論じるものと位置づけたい。

第4章、第5章では、それぞれ地方選挙管理機関と中央選挙管理機関の成立から現在までの変遷を概観する。

まず第4章の地方選挙管理機関については、市町村と選挙執行の関係について重点を置いて論ずる。そもそも市町村制度は、戸籍管理を起源として発足したとも言えるもので、名簿管理は中核的業務である。選挙人名簿調製事務の担い手として規定された市町村は、選挙執行の末端機関として宿命的に位置づけられてきた。戦後改革期には選挙管理委員会制度が導入されるが、そこにおいても市町村選管と都道府県選管の指揮命令系統が確保されることとなり、結果的に、選挙行政は一般行政から切り離されつつも中央集権的体質を持つものとなった。

GHQは、この制度を導入するにあたっては、とりわけ第一次地方制度改正の際の修正意見に見られるように、細心の注意を払って内務省の関与を排除していたが、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。GHQの占領政策は内務省の系統からの選挙行政の分離に終始し、その結果、過度な中央依存を生むこととなっていった。せつかくの行政委員会制度は、選挙行政の分権化には機能せず、聖域として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一つの要素となったのである。

第5章では中央選挙行政機関についてその成立過程を概観する。中央選挙行政機関は、戦前において内務省であり、これが日本を戦時体制へと導いていったもののGHQの理解から、内務省が解体されることになる。戦後における選挙管理機関改革は日本の

政府体系において最も重要な局面であった。第5章では内務省解体によって設立される全国選挙管理会と、それら内務省の残存が再び結集した自治庁及び中央選管による中央選挙行政機関の成立という目まぐるしい変化のなかで、選挙行政体制の在り方がどのような影響を受けたのかを考察するのが中心的な課題となる。

選挙管理機関については、事前に自治体に選挙管理委員会を整備したのちに中央に選挙管理機関を設置することとなった。GHQは内務省を用いて改革を行い、内務省は地方制度を先行させたという点で、おおむね他の諸改革と同様のルートであったと評価できる。

内務省は、行政整理のなかでのGHQとの折衝から、次の重要な教訓を得たものといえる。第一は、経常的事務の必要性である。選挙は繁忙期と閑散期の波が激しいため、常設の期間を存置するためには経常的な事務がなければ整理の対象となりやすいことは早くも行政調査部によって指摘された。この教訓は第3章で見た常時啓発へと結実した。

第二は、自治体に対する中央の権限はfunctionalなものに限るべきとの指摘を受けたことである。内務省府県体制における指導体制は選挙への干渉として受け取られる可能性があり、これを回避するためには、そもそも選挙行政そのものがfunctionalなものであると論理付けを行う必要が生じたのである。選挙行政そのものがfunctionalなものであるのだから、選挙行政への関与もまた当然技術的な関与として正当化される。

第I部で見て来たように、地方には自治体選挙管理委員会が一般行政から切り離されたものとして設置されており、中央には自治行政を司る自治省の内局がこれを技術的・行政的な回路で支える。民主化の象徴としての選挙の管理執行は、戦後体制の価値を体現する極めて重要な事務であるからこそ、戦前体制の象徴であり、内政の中心にあることを自負してきた旧内務省によって、極めて重んじられる逆説的展開を見た。

ただし、こうした国内安寧の守護神としての主体が選挙を管理する体制は、今日において、例えば選挙運動に関してグレーゾーンの大きい公職選挙法体制を所掌する主体としての不適格さ（国務大臣である点は余計な疑義を生じるものである）等の新たな桎梏をももたらすことになっているのではないだろうか。

第6章は、前二章で検討してきた地方・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、検討する。合わせて、前二章ではあまり取り扱ってこなかった総務省内局である選挙部の系譜を整理し、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を行うことになる。

総務省選挙部は、公職選挙法を所管する部署であることから、政省令の制定に大きな影響力を持っている。とりわけ、選挙公営等、選挙執行の実務に関わる規定については、単純に法に現れる文言以上に、総務省選挙部の解釈・判断は重要となる。「べからず法」と揶揄される公職選挙法は、選挙に携わる者でさえ、「選挙運動」と「政治活動」をよ

く区別するのは難しいといわれるなどグレーゾーンが多く、個別のケースがどのように判断されるのかは候補者や有権者にも、また個別の選挙管理委員会にも判別が付きづらい。したがって、これを判断するための基準を司る総務省選挙部がもつ第一のリソースは、情報である。

また、総務省選挙部は、常時・臨時啓発を取り仕切る立ち位置にある。啓発事務が総務省、明推協及び選挙管理委員会の協働によって成り立っていることは第2章で紹介した通りである。この際、選挙啓発に関する事業予算は総務省選挙部がもつ。予算に関しては、合わせて、個別の自治体への配分について恣意的に行うことはできないまでも、国会議員の選挙等の執行経費の基準に関する法律を所管する総務省選挙部は、選挙執行に関する財政的側面を司る。総務省選挙部がもつ第二のリソースは、予算及び政策的イニシアティブである。

総務省選挙部はこうした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部署である。

これに対して、自治体選管の側には、よく中央への依存を招くような構造が成立している。

事務局は能力と人材が枯渇するなかで、中央へリソースを依存する構図になっている。さらに、市町村選挙以外は機関委任事務または法定受託事務であって法令を所管する省庁からの行政的統制が及ぶ。こうしたなかでの統一地方選挙など複数種類の選挙が一括執行される仕組みは、自治事務についても自治的に執行する意識を奪う。このように、機関委任事務の「楔」は自治事務の根幹部分にまで届いており、自治事務と国の事務とを区別せず中央に依存するいわゆる「機関委任事務体制」が築かれていたことは、選挙行政においても如実に表れている。

第II部を通じて、市町村選管がすべての選挙に関する実動部隊となっているものの中央依存の構造に置かれており、一方で、総務省選挙部が情報、予算および政策的イニシアティブという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点を論じた。第I部で述べたように、選挙行政が専門的技術的な領域とされていることや首長部局の支配から距離を置いていることは、こうした構造を支えている。

選挙自治とは何かという問いに立ち返ってこの構造について考えた場合、構造の自治的転換、すなわち主権行使の単位と行政執行の単位的一致を実現するためにはいくつかの方策が必要となる。単に機関委任事務を廃止するのみならず、自治体選挙法の独立、公営の解除と選挙運動の自由の確保、議員のあり方の国会議員準拠からの切断、選挙への住民参加の実質化による議会と住民の紐帯の強化等である。ただし本研究はこれらの対策を論ずる以前に、まず現行体制のもつ構造的把握を試みるものであるため、これら諸点について論じることは控えた。本研究の上に立つことでこれらの方策の有効性と

時に、困難性が理解されるだろう。

第Ⅲ部は、選挙行政を自治的なものとするための桎梏となっている法体系について論じる。なかでも自治体の選挙規定が地方自治法から公職選挙法へ移され、他のレベルの選挙と統合された経緯と影響について研究する。

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、自治体選挙に拘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拘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ものと言える。

第7章は、公職選挙法が、各種選挙法の独立を前提にした選挙基本法としては成立せず、国政選挙法と自治体選挙法の総合化として成立するに至った立法過程を詳細に見ていく。公職選挙法が選挙行政および選挙のあり方に関する基本法として成立しなかったことは、中央省庁や国会からの選挙の独立性を損なうものとなったのではないか。

統合の影響は自治体選挙制度に様々生じる。選挙事務関係者にとっての利便につながった側面はあったにせよ、候補者や選挙運動員にとっては当該選挙の手続を知るために全法律をみる必要があるという難点が第一に語られる。また、自治体選挙については、国政選挙と比較して選挙公営の色彩の弱いものであったが、国政選挙が「公正」を重視した新選挙制度によって選挙公営が拡大されていったのに伴い、地方選挙もまた公営化が進められることとなり、同時に制限を受けることとなっていく。当初 GHQ のインボーデンから示されたのは、「選挙運動の特例に関する法律」にある束縛型＝「公正」選挙を見直すことだったはずだが、それも統合を優先するという方針によってはなはだ不十分に終わってしまったことになる。結果的に公職選挙法はインボーデン声明に答える形とはならなかった。

また法の統合は、そもそも旧内務官僚の色彩を色濃く残す全選管も同じく主張していたことを思い起こさねばならない。内務省筋にとって必ずしも良い点ばかりではないにせよ、自治体選挙の中央統制の可能性を高める意図もあったものであって、また現実にもそのように作用してきた側面があるだろう。

第8章は、いったん成立した公職選挙法について、再び分割する構想が持ち上がった動きについて、省庁側の意図を中心に解説する。法体制の従属性が自治体選挙制度にとって望ましくないことは内務官僚自身が十分に認識し、また批判してきたものでありながら、これが今日まで改められず、逆に体制の基盤をなしている事実を読み解く。このような法体系と選挙管理機関のあり様について GHQ がどのような意図と経緯で構築していったのか検討するなかで、その背後には、内務省解体後の省庁再編をめぐって「地

方自治の責任官庁」としての自治省の萌芽が生じていた点を強調する。

本研究は、選挙行政体制の構造分析を行うことを主眼に論を進めるが、今後の展開としては、自治体選挙行政の自治的展開を考察するものにつけたいと考える。第 III 部では法の成り立ちと定着を確認したうえで、選挙行政の自治的展開を実現する方策についての予備的考察を行う。公職選挙法の改正パターンについて分析することで、選挙制度に関する政官関係を概観し、そのなかで自治体選挙法として公職選挙法を位置づける方策を見出そうとするものである。

1955 年体制は 1800 日に及ぶ政治制度改革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ことの証左であろう。

本研究を通じて、日本の統治構造上、選挙行政もまた、自治と統治の関係性の上に成り立ってきたことが確認できた。

2010 年代半ば以降、選挙研究が自治体選挙に及んだこと、1994 年の政治制度改革によってもこれが目指した二大政党制の確立が不十分なものとなっていること等を背景に、自治体選挙制度に注目が集まるようになってきている。また、人口減少社会における、いわゆる議員のなり手不足を背景として、自治体議会の存立に対して小規模自治体からの問題提起もあり、これらの潮流から自治省においても自治体議会および自治体選挙制度に関して、その改革が論じられようとしている。本研究は、自治体議会および自治体選挙制度の改革議論に向けての予備的考察としても機能することが期待される。