

公職選挙法改正の立法過程分析

— 戦後日本における選挙立法の手続的傾向とその変化 —

益 田 高 成

- I. はじめに
- II. 先行研究と分析の対象
- III. 立法過程の特徴
- IV. 立法過程の経時的変化
- V. 分野による立法過程の傾向
- VI. 結論と含意

I. はじめに

選挙法は、政治に対し強い影響力を持つ法であると同時に、政治の影響を強く受ける法でもある。選挙法は議員選出の手続きを定めた法であるから、選挙法の改正は選挙における議員個々人の当落に直接関係することになり、ときには議会における諸政治勢力の消長をも左右する。その意味で選挙法は、政治のあり方を規定する法としての性質を持つ¹。他方、選挙法

1 かつて柚正夫は、「選挙法は議員選出の手続きを定めた技術法であると同時に、政治に対して影響力をもつ議員を作り出す意味の政治法でもある（柚1986.6）」と述べたが、「政治法」という表現は、選挙法の特徴を端的に表したものである。

には、いわばその最大の利害関係者である議員が、自ら立法者として法の制定・改変を行うという立法手続上の特質がある。選挙法は、政治に対し強い影響力を持つ法である。故に、諸政治勢力は選挙法に関心を払い、選挙法に各々の政治的利益を反映させようと試みるのであり、そうした試みはとりわけ選挙法の改正に際し顕著にあらわれる。現職の議員は、議員であるからこそ、選挙法を改正することによって選挙法に政治的利益を反映させることができるのである²。

日本の現行選挙法は1950年に制定された公職選挙法（以下、公選法）であるが、公選法の特筆すべき点として、頻繁に法改正が行われることが挙げられる。国立国会図書館が運営する「日本法令索引」によれば、公選法は現在に至るまで約70年の歴史の中で、計212回の法改正を受けている。212件の法改正には、他の法律の改正に伴って行われた軽微な法文の修正も含まれるためその分を差し引く必要があるが、実質的な公選法改正、つまり公選法を主な対象とする法改正に限定したとしても、その数は79件にのぼる³。単純計算で、1年に1回の頻度で公選法改正が行われていることになる⁴。

2 選挙立法に焦点を当てた研究においては、法の最大の利害関係者である現職議員が自ら法改正を行う選挙法では、現職議員による自己保身のための法改正がなされやすいとの指摘がしばしばなされる（木下2000,65；山岸2008,169；吉川2022,48）。

3 過去に行われた公選法改正の特徴と傾向については、岡田陽介による分析（岡田2020）や、拙稿（益田2020a）を参照されたい。

4 選挙法改正の多さに関する言及として、林田和博の記述を示しておきたい。「それにしても選挙法は改正変更が余りにも頻繁である。法律がこのように容易に改正変更されるのも珍しい。これは一面党利党略、便宜主義の改正変更、他面法の不備欠陥を物語るものでもある。先ず、選挙法は各種選挙の度毎に改正される実情にある。しかも、選挙の直前に、法の理解も不徹底のままに選挙を行い、漸く一の選挙が落ちつく頃には次の選挙のための改正が待ちうけるといったあんばいである（林田1958,111）」この記述は公選法制定の数年後のものであるが、選挙法の改正が頻繁に行われる

前述の通り選挙法には、その当事者であり最大の利害関係者である議員が自ら立法者として法の制定・改変を行うという立法手続上の特質があるわけであるから、選挙法改正をめぐる展開される立法過程には、他の法律とは異なる特徴や傾向が見られるものと思われる。そこで本稿では、日本において選挙法の改正がどのように行われるのかを、特に国会過程に焦点を当てて明らかにすることにしたい⁵。具体的には、分析対象として日本の現行選挙法であり70年以上の歴史を持つ公選法を取り上げ、1950年4月の公選法制定以来2023年10月現在までに行われた全ての公選法改正について、法案提出者や審議に要した日数、修正の有無、採決の形態、改正案に対する各党派の姿勢など、立法過程分析における基本的な要素を分析することで、(1) 公選法改正の立法過程にはいかなる特徴が見られるのか、(2) 立法過程のあり方は時代とともにどのように変化してきたのか、(3) 法改正の対象となる分野によって、立法過程にはいかなる傾向が見られるのか、の3点を明らかにする。

II. 先行研究と分析の対象

(1) 先行研究

日本における選挙法改正を分析対象とする研究は、個別具体的な選挙法改正の過程を追跡することによって、法改正をめぐる諸政治アクター間の相互関係を明らかにすることを主な目的に据えたものが中心であるが⁶、立

という事実は現在も変わっていない。

5 広義の立法過程には、行政省庁による法案作成や与党の事前審査といった国会外で展開される過程も含まれるが、本稿では、審議に関する情報が公開されておりアクセスも容易な国会内の過程に分析の焦点を限定し、国会外の過程については稿を改めて検討する。

6 これまで日本における選挙法改正に関する研究は、一般に選挙制度改革

法学の分野には少数ながら、選挙立法、すなわち選挙法の制定・改変をめぐる立法過程の特徴を捉えることを試みた研究が存在する。本稿では、そうした研究として岡田信弘の研究と、入野野弥生の研究を紹介する。

岡田（1997）は、「議会制民主主義のプロセスにおいてその展開の要に位置づけられる選挙は、はたしてどのような立法過程を通じて制度化されているのか、またされるべきなのかが問われなければならない（岡田1997,171）」と述べ、「手続的観点」から選挙立法を考察する必要性を論じたうえで、日本における選挙立法をめぐる政官関係を戦前・戦後で比較検討している。そして岡田は、戦後の選挙立法の特徴として、次の3点を指摘する。第1は、議会・議員が選挙立法を主導している点である。岡田は、戦前には選挙法改正案の作成を政府が行い、議会がこれに修正を加えるという関係が成立していたが、戦後においては議員が自ら法案を作成することが「慣行化」していることを指摘する。第2は、戦後、選挙管理上の要請による法改正は政府主導で行い、議員の身分に直接関わる法改正は議会・議員主導で行うという形式が「定式化」している点である。そして第3は、以上のような構図は、単に現実の立法過程がそうであったというだけでなく、選挙立法のあるべき姿として当事者の間で主張され、選挙法改正の際には、議会内の合意を形成することが選挙立法を実現するための「鍵」となっている点である⁷（岡田1997,175-176）。

と称される選挙法改正を取り上げ、その過程を追跡し、政治アクター間の相互作用を明らかにすることを目的とするものが中心的であった。例えば1947年に中選挙区制が再び採用されるまでの過程を、日本の政治アクターとGHQとの関係に焦点を当てて分析した福永（1986）や、元内閣参与の経歴を活かし1994年の小選挙区比例代表並立制の導入過程を記述した成田（1997）、1925年の中選挙区制の導入過程とその意図を検討した奈良岡（2009）、1889年に制定された衆議院議員選挙法について、制度構築の過程を分析した清水（2013）などがある。

7 この3点以外にも、岡田は日本における選挙立法の特徴の1つとして「選挙立法は『国民』もしくは有権者と極めて密接かつ重要な関りを有するに

入戸野（2012）は、選挙法が議員立法の典型として位置づけられる点に着目し、議員立法の一形態として選挙立法の手続きにどのような性質があるかを考察しているが、その際に入戸野は、選挙法を構成する分野を①選挙の基本設計、②選挙の管理執行、③選挙運動の3つに大別し、それぞれの立法手続の性質を以下のように整理する。第1に、選挙の基本設計は政治に対して影響力を持つ議員を作り出す点で「政治法的側面が非常に強い部分」であり、政治的な決着が要請される分野であるため、議員が自ら作り上げていく性質があると述べる。第2に、選挙の管理執行は、基本的には他の行政部門と同様に内閣の担当と考えられることから、選挙の公正かつ適正な執行のために必要な立案作業も内閣が責任をもって行う分野であるとする。第3に、選挙運動は、上記の選挙の基本設計の枠内で行われるものであるが、議員同士の「相互協定」的な性格が強いため、選挙の基本設計と同じく議員が自ら作り上げる性質を有する分野であると論じる（入戸野2012,107-109）。

岡田（1997）と入戸野（2012）の議論を整理すると、戦後日本における選挙立法の特徴は、①選挙の管理執行に関する法改正は政府主導で行われるが、②基本的に選挙法の改正は議会主導で行うことが慣例化しており、③中でも特に、選挙運動など議員同士の相互協定的な性質を持つ分野に関わる法改正では、諸政治勢力間での合意形成が重視される、ということになるだろう。

もっとも、岡田（1997）と入戸野（2012）の議論は、いわゆる「選挙制度改革」の事例分析に基づくものである点に注意しておく必要がある⁸。本

もかわならず、彼らの影が非常に希薄である（岡田1997,176）」点を指摘している。本稿では立ち入らないが、近年でも岩崎美紀子が同様の指摘を行っており（岩崎2021,5）、日本における選挙法改正のあり方に関する重要な論点の1つであると言える。

8 岡田（1997）が戦後の選挙法改正として主に念頭に置いているのは参院選に比例区が導入された1982年改正であり、入戸野（2012）が事例分析の

稿冒頭で、これまで公選法は主なものでも79件の改正を受けていることを指摘したが、一般に選挙制度改革と呼ばれるような、選挙区制や議席決定方式など選挙の基本設計と言ふべき制度を改める公選法改正は多く見積もっても片手で数える程度しかない。例えば岡田は、「本稿で扱う選挙立法は、もっぱら選挙区制や代表方法という意味での選挙制度に関するものである（岡田1997,171）」と分析の焦点を最初から限定しているが、このような限定の仕方をするると、公選法改正の大部分を占める、選挙区制や議席決定方式とは直接関係しない法改正の存在が考察から除外されることになる。選挙制度改革の事例分析のみに基づき選挙立法全体の特徴を指摘することには、少々無理があるように思われる。

また、いずれの研究においても選挙立法の手続的な傾向が整理されているが、その整理のされ方が、大雑把である印象も否めない。例えば岡田は、戦後に入って議員立法による選挙法改正が増加したことをもって、議会主導による選挙法の改正が慣例化したことを指摘するが、同じ議員立法でも、与党単独提出による議員立法か委員会提出法案による議員立法かで、立法過程の様相は大きく異なってくるであろう⁹。また岡田も入戸野も、選挙立法においては、諸政治勢力間での合意形成が重視されることを指摘するが、例えば選挙運動期間に関する公選法改正では与野党が明確に対立する事例も確認されており、必ずしも全ての改正において与野党間で合意が

主な対象として取り上げているのは、小選挙区比例代表並立制が導入された1994年改正である。

- 9 委員会提出法案は議員立法の一形態で、国会法50条の2の規定に基づき、各党派の合意のうえで委員会によって起草され、委員長が委員会を代表して国会に発議（提出）する法案である。委員会提出法案は各党派が合意して起草された法案であることから、委員会審査が省略されて直ちに本会議にかけられ、短期間のうちに成立することが多い（浅野・河野2014,114）。なお、内閣や委員長ではなく議員が法律案を提出する場合、厳密には「提出」ではなく「発議」という文言が用いられるが、以下本稿では便宜上、「提出」という文言を用いる。

形成されるわけではないこと¹⁰、さらに言えば、与党と野党のみならず野党同士でも法改正のあり方をめぐる対立が存在していたことが確認されており、「合意」についてはもう少し踏み込んだ分析が必要であるように思われる。

そこで本稿では、以下の分析を行うことで、公選法改正の立法過程の実態を確認することにした。第1に、そもそもこれまでに国会に提出された公選法改正案がいかなる性格を持つものであるかを、主に法案提出者（内閣提出か議員提出か、議員提出の場合は、さらにその党派）に焦点を当てて分析する。第2に、質疑に要した日数や法案修正の有無、採決の形態、賛成党派といった情報を基に、総合的に見て公選法改正の立法過程にはどのような特徴があるかを確認する。第3に、先行研究で指摘されるような選挙立法の手続的傾向が現在まで持続しているかどうかを確認するため、選挙法改正をめぐる立法過程が年代によってどのように変化しているか、あるいは変化していないのかを確認する。そして最後に、法改正の対象となる分野別にその立法過程を分析することで、分野によって立法過程にどのような傾向が見られるかを確認する。

（2）分析の対象

公選法の立法過程に関する分析は次節以降で行うが、その前に、そもそも分析対象である公選法がどのような法律であるかを簡単に紹介しておきたい。

公選法は、1950年4月15日、それまで分立していた衆議院議員選挙法

10 公選法の制定以来現在までに9回、選挙運動期間を短縮する公選法改正が行われているが、事前に与野党間で合意が形成されていたのは6件であった。また9件中4件の法改正では、与党単独での採決が行われている（益田2020b）。

および参議院議員選挙法、地方自治法に含まれていた地方選挙に関する規定を1つの法律に統合する形で制定された、国会議員ならびに地方公共団体の議会の議員および長の選挙制度を定める法律である¹¹。表1は、2023年10月現在の公選法の章立てを示したものであるが、公選法は枝番号なしの条文で275、枝番号付きのものを含めると417の条文から構成されている。またこの表には、各章を構成する条文（枝番号付きの条文を含む）の数と、その値が公選法全体（計417条）に占める割合を示しているが、一通り割合に目を通してみると、第13章「選挙運動」（計79条で18.9%）と第16章「罰則」（計63条で15.1%）が条文の多くを占めていることがわかる。公選法が候補者の選挙運動を厳しく制限していることはよく知られているが、その様子が公選法の章立てからも見て取れよう。

次に、公選法の沿革についても、簡単に紹介しておきたい。表2は、これまでに行われた「公職選挙法」を名称に含む法改正を一覧化し¹²、それぞれについて、番号が振られている場合はそのナンバリング¹³、提出年、10年区分による年代、公布日を示したものである¹⁴。冒頭でも述べたように、公選法が1950年に制定されてから2023年10月現在までの間に、「公職選挙法」を名称に含む法改正は合計79回行われている。これらの具体

11 公選法の制定過程については二井（1978）や柚（1986）、近年では堀内（2017）が詳しい。

12 一口に公選法改正といっても、「公職選挙法の一部を改正する法律」と題される法改正のように、公選法そのものを直接的に改める法改正と、他の法律の改正に伴って公選法にも間接的に変更が施される法改正の2つが存在するが、本稿では、前者の法改正のみを取り扱う。また、公選法の施行または改正に伴う関係法令の整理に関する法律（3件が該当）に関しては、公選法そのものを改める法律ではないため、分析対象から除外している。

13 「公職選挙法の一部を改正する法律」という名称の法律は現在まで合計64件が成立しており、それぞれに「第●次改正」という番号が付されている。

14 なお、本稿で用いている公選法改正に関する情報は、全て国立国会図書館が運営する「日本法令索引」を用いて筆者が手作業で収集したものである。

的な分析については、次節以降で行うこととする。

表1 公選法の章立ておよび各章を構成する条文の数とその割合

章	章題	条	枝番号付きを含む条文の数	全体に占める割合
第1章	総則	第1条～第8条	17	4.1%
第2章	選挙権および被選挙権	第9条～第11条	4	1.0%
第3章	選挙に関する区域	第12条～第18条	8	1.9%
第4章	選挙人名簿	第19条～第30条	15	3.6%
第4章の2	在外選挙人名簿		15	3.6%
第5章	選挙期日	第31条～第34条	6	1.4%
第6章	投票	第35条～第60条	30	7.2%
第7章	開票	第61条～第74条	16	3.8%
第8章	選挙会及び選挙分会	第75条～第85条	11	2.6%
第9章	公職の候補者	第86条～第94条	17	4.1%
第10章	当選人	第95条～第108条	21	5.0%
第11章	特別選挙	第109条～第118条	10	2.4%
第12章	選挙を同時に行うための特例	第119条～第128条	10	2.4%
第13章	選挙運動	第129条～第178条	79	18.9%
第14章	選挙運動に関する収入及び支出並びに寄付	第179条～第201条	30	7.2%
第14章の2	参議院（選挙区選出）議員の選挙の特例		3	0.7%
第14章の3	政党やその他の政治団体等の選挙における政治活動		11	2.6%
第15章	争訟	第202条～第220条	20	4.8%
第16章	罰則	第221条～第255条	63	15.1%
第17章	補則	第256条～第275条	31	7.4%
公選法全体			417	100%

表2 「公職選挙法」を名称に含む法改正一覧

年代	改正次	提出年	公布日
1950年代	第1次	1951	3月19日
	第2次	1952	8月16日
	第3次	1953	8月7日
	第4次	1954	5月24日
	第5次		6月10日
	第6次		12月8日
	第7次	1955	12月14日
	第8次	1956	3月15日
	第9次	1958	4月22日
1960年代		1962	5月10日
	第10次	1964	7月2日
	第11次		7月10日
	第12次	1965	4月30日
	第13次	1966	6月1日
	第14次	1968	5月2日
	第15次	1969	5月16日
第16次	6月23日		
1970年代	第17次	1970	12月24日
	第18次	1974	6月3日
	第19次	1975	7月15日
	第20次	1978	6月20日
1980年代	第21次	1981	4月7日
	第22次	1982	8月24日
	第23次		12月28日
	第24次	1983	11月29日
	第25次	1986	5月23日
	第26次	1989	11月17日
	第27次		12月19日
1990年代	第28次	1992	12月16日
	第29次		12月16日
	第30次	1994	2月4日
			3月11日
			6月29日
	第31次		11月25日
			11月25日
	第32次	1995	12月20日
	第33次	1996	6月26日
	第34次	1997	6月20日
	第35次		12月19日
	第36次	1998	5月6日
	第37次	1999	8月13日

年代	改正次	提出年	公布日
2000年代	第38次	2000	2月9日
	第39次		5月17日
			5月17日
	第40次	2002	11月1日
	第41次		7月31日
	第42次		12月13日
	第43次	2003	6月11日
	第44次		7月25日
	第45次	2005	10月16日
	第46次		6月29日
	第47次		6月7日
	第48次	2006	6月14日
	第49次		6月23日
	第50次	2007	2月28日
	第51次		6月15日
2010年代	第52次	2012	11月26日
		2012	11月26日
	第53次	2013	4月26日
			5月31日
			6月28日
	第54次	2015	12月11日
			6月19日
	第55次		8月5日
	第56次	2016	2月3日
			4月11日
	第57次		4月13日
			5月27日
	第58次		5月27日
		2017	12月2日
		2017	6月16日
第59次	2017	6月21日	
第60次	2018	6月27日	
第61次	2018	7月25日	
	2019	5月15日	
2020年代	第62次	2020	6月12日
	第63次	2021	5月25日
		2022	4月6日
	第64次	2022	11月28日

Ⅲ. 立法過程の特徴

(1) 公選法改正案の特徴

公選法改正の立法過程を分析する前に、廃案になった法案も含めて、これまでどのような公選法改正案が国会に提出され、そのうちどの程度が成立に至っているのかを確認しておきたい。表3は、公選法が制定された1950年4月から2023年10月現在までの間に国会に提出された224件の公選法改正案（以下、提出案）と、そのうち成立まで至った79件の公選法改正案（以下、成立案）について、それぞれ①提出種別（内閣提出法案か議員提出法案か、後者の場合は衆参いずれの議員提出か）、②具体的な提出者の情報、③提出年代（10年ごと）を整理したものである。

表3 国会に提出された公選法改正案と、成立に至った公選法改正案の概要

①提出種別	提出案		成立案		②提出者	提出案		成立案	
	件数	割合	件数	割合		件数	割合	件数	割合
閣法	41	18.3%	30	38.0%	内閣	41	18.3%	30	38.0%
議法	183	81.7%	49	62.0%	[合意型]				
（衆法）	103	46.0%	39	49.4%	委員長	25	11.2%	23	29.1%
（参法）	80	35.7%	10	12.7%	超党派	11	4.9%	10	12.7%
総計	224	100%	79	100%	[単独型]				
					自民党	17	7.6%	7	8.9%
					社会党	11	4.9%	0	0.0%
					民社党	6	2.7%	0	0.0%
					公明党	5	2.2%	0	0.0%
					共産党	5	2.2%	0	0.0%
					民主党系	24	10.7%	0	0.0%
					維新	35	15.6%	0	0.0%
					[共同型]				
					与党共同	15	6.7%	8	10.1%
					野党共同	16	7.1%	0	0.0%
					その他	13	5.8%	1	1.3%
総計	224	100%	79	100%	総計	224	100%	79	100%

まずは提出種別から確認しよう。224件の提出案を大きく内閣提出法案（以下、閣法）と議員提出法案（以下、議法）に分けると、閣法が41件（18.3%）、議法が183件（81.7%）となり、圧倒的に議員提出によるものが多い。79件の成立案でも、閣法が30件（38.0%）、議法が49件（62.0%）となり、やはり議法が多くを占める。第1回国会（1947年5月20日召集）から189回国会（2015年1月26日召集）までに国会に提出されたすべての法律案を分析した茅野千江子によれば、全法律案における閣法の割合が64.6%、成立した法律案における閣法の割合が84.6%であるので（茅野2016,34）、公選法改正案では、一般的な法案とは反対の傾向が見られることになる。

もう少し細かく法案の提出者を確認しよう。なお、閣法の内訳は既に確認したので、ここでは議員提出による公選法改正案を詳細に見ていく。まず指摘しておかなければならない点は、成立案、つまり最終的に成立まで至った公選法改正案の提出者のパターンは、「内閣」「委員長」「超党派」「自民党」「与党共同」の5つしか存在しないということである¹⁵。これを前提として内閣を除く4つの割合を見ていくと、委員長が提出する法案、いわゆる委員会提出法案の多さが目をひく。廃案になった法案も含めて提出案全体で見れば委員会提出法案の割合は1割程度であるが、成立案に占める割合ではその値が3割近くまで高まることから、その重要性が窺えよう。また、与野党が法改正の内容に合意したうえで国会に提出されるという点で、委員会提出法案と類似した性格を持つ超党派議員提出法案の成立件数が、委員会提出法案の次に多いことも特徴の1つである。両者の成立件数を足し合わせると33件となるので、79件の成立案のうち41.8%が、合意

15 なお、ここでいう「超党派」とは、与野党の主要政党に所属する議員が共同で法案を提出するパターンのことを指し、「与党共同」とは、自民党議員が公明党のような連立政党に所属する議員と共同で法案を提出するパターンのことを指す。

形成型の法案ということになる。成立案のうち議法は49件であるため、成立まで至った議員提出による公選法改正案の3分の2は、合意形成型の法案で占められていることになる。

その一方で、自民党が単独で、あるいは公明党などの連立政党の助力を得て、国会に提出した法案も一定数を占めている。提出案のうち自民党単独提出法案は17件（7.6%）、与党共同提出法案は15件（6.7%）であり、成立案では、前者が7件（8.9%）、後者が8件（10.4%）を占めている。これらの法律案が成立案の2割近くを構成しているわけであるから、決して無視できるものではない。

最後に法案の提出年代についてである。年代によって公選法改正案の提出件数と成立件数には相当なバラつきがあるが、全体に占めるそれぞれの割合は、概ね連動している。全体的な傾向は、以下のように要約できる。1950～60年代においては1年あたり約3件の公選法改正案が国会に提出され、ほとんど毎年のように公選法が改正されていたが、1970～80年代にかけていったん停滞傾向に入ったのち、1990年代からは公選法改正案の提出件数・成立件数ともに持ち直し、さらに2000年代以降はそれまで以上のペースで公選法改正が行われるようになっていく¹⁶。1970～80年代にかけての選挙立法の一時的な停滞と、2000年代以降の選挙立法の活性化が印象的である。

（2）立法過程の特徴

次に、公選法改正の立法過程には、どのような特徴があるかを確認する。表4は、国会に提出された224件の公選法改正案について、提出種別ごと

16 2010年代に公選法改正案の提出件数が70件に急増しているが、これは2012年に国政進出した日本維新の会が、新たに単独で数多くの公選法改正案を提出するようになったためである。

に提出案と成立案のそれぞれの件数（および成立率）、修正案の可決数（および修正率¹⁷）、平均質疑日数¹⁸を整理したものである。

最初に、公選法改正案の成立件数と成立率から確認しよう。これまででも何度か示しているように、公選法改正案の提出件数は224件であるが、そのうち成立案は79件（35.3%）で、残りの145件（64.7%）が廃案となっている。茅野千江子によれば、1947年から2015年までに国会に提出された法律案の成立率は64.9%であるため（茅野2016,34）、公選法改正案の成立率は相当低いことになる。さらに、公選法改正案の成立率を提出種別ごとに確認すると、閣法が73.2%であるのに対し議法は26.8%と、両者の成

表4 公選法改正案の提出種別ごとにみた、立法過程の特徴

提出種別	法案件数		修正案可決数		平均質疑日数	
	提出案	成立案 (成立率)	提出案 (修正率)	成立案 (修正率)	提出案	成立案
閣法	41	30 (73.2%)	12 (29.3%)	10 (33.3%)	5.3	5.2
議法	183	49 (26.8%)	10 (5.5%)	9 (18.4%)	1.6	2.5
(衆法)	103	39 (37.9%)	9 (8.7%)	8 (20.5%)	2.0	2.0
(参法)	80	10 (12.5%)	1 (1.3%)	1 (10.0%)	1.1	4.6
公選法全体	224	79	22 (9.8%)	19 (24.1%)	2.3	3.6

17 本稿で分析に用いる「修正率」とは、公選法改正案のうち、修正案が可決された法案の占める割合を示したものである。

18 本稿では、国会において公選法改正に関する審議にどの程度の時間が充てられたかを判別するための指標として、衆参両院で「質疑」が開催された日数を採用している。立法過程分析においては、法案が国会に提出されてから成立するまでの日数を分析に用いることがあるが（原田2020）、その時々々の政治情勢によって、国会に提出された法案が審議されないまま一定期間放置されることがある。いわゆる「吊るし」はその代表例である（浅野・河野2014,121）。そのような場合、法案の内容とは関係なく審議日数が長引いてしまうことが想定され、その日数を分析に用いることが必ずしも適切でない事例も存在することから、本稿では、実際に質疑が開催された日数をカウントし、その値を分析に用いている。

立率には大きな開きがある。同じく芹野（2016）によれば、閣法の成立率は85.0%、議法の成立率は28.3%であるので、公選法改正においては、一般的な法律案と比べると閣法がやや成立しにくい傾向にあることを指摘できる。

次に公選法改正案の修正についてであるが、閣法の修正率は提出案で29.3%、成立案で33.3%である一方で、議法の修正率は提出案で5.5%、成立案で18.4%となっており、特に内閣提出による公選法改正案は国会過程で修正を受けやすい傾向にある。1947年から1996年までに国会に提出された閣法の修正率を分析した福元健太郎は、当該期間に行われた法案修正の割合が16%であったことを明らかにしており（福元2000,45）、また武蔵勝宏は、ねじれ国会が生じていた期間を除けば、1995年から2014年までに国会に提出された閣法の修正率は8.0%であったことを明らかにしているが（武蔵2016,311）、これらの値と比較すると、公選法改正においては、閣法の修正が一般的な法律案よりも行われやすい傾向にあることが分かる。

そして平均質疑日数であるが、閣法では提出案の質疑に平均5.3日が充てられているのに対し、議法では平均1.6日しか充てられていない。議法には、内閣あるいは与党が提出する法案への対案として野党が提出するもの（その大半は質疑が1日も開かれぬ）が数多く含まれるため、議法の平均質疑日数が少なくなることは当然であるが、集計の対象を成立案、つまり最終的に成立に至った公選法改正案に限定しても、議法の平均質疑日数は2.5日となり、閣法の半分にも満たない。成立まで至った議法の平均質疑日数が短くなるのは、後述するように、その3分の2を委員会提出法案と超党派議員提出法案のような合意型の法案が占めているためである。

閣法・議法の立法過程の特徴を掴んだうえで、今度は法案の提出者をより細かく分けて、公選法改正の立法過程の特徴を確認することにしよう。表5は、公選法改正案の提出者別に、提出案と成立案のそれぞれの件数（および成立率）、修正案の可決数（および修正率）、平均質疑日数を整理した

ものである。

まず成立率については、委員会提出法案（92.0%）と超党派議員提出の法案（90.2%）で、極めて高い値が示されていることが目をひく。これらの形態で国会に提出された公選法改正案は、基本的に成立するものと見てよい。他方で、自民党が単独で提出した法案と、与党共同、つまり政権（いずれも自民党を中心とする政権）を構成する政党が共同で提出した法律案の成立率の低さも注目に値する。後者の成立率は53.3%と辛うじて提出件数の半数を上回っているが、前者の成立率は41.2%と半数にも満たないのであり、日本の選挙立法における野党の抵抗力の高さを示唆している。先

表5 公選法改正案の提出者別にみた、立法過程の特徴

提出者	法案件数		修正案可決数		平均質疑日数	
	提出案	成立案 (成立率)	提出案 (修正率)	成立案 (修正率)	提出案	成立案
内閣 〔合意型〕	41	30 (73.2%)	12 (29.3%)	10 (24.4%)	5.3	5.2
委員長	25	23 (92.0%)	4 (16.0%)	4 (17.4%)	1.5	1.4
超党派 〔単独型〕	11	10 (90.9%)	2 (18.2%)	2 (20.0%)	2.4	2.6
自民党	17	7 (41.2%)	1 (5.9%)	1 (14.3%)	5.1	5.4
社会党	11	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	3.1	0
民社党	6	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0.2	0
公明党	5	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0.4	0
共産党	5	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	2.8	0
民主党系	24	0 (0.0%)	1 (4.2%)	0 (0.0%)	0.7	0
維新	35	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0.1	0
〔共同型〕						
与党共同	15	8 (53.3%)	2 (13.3%)	2 (25.0%)	2.0	3.1
野党共同	16	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1.4	0
その他	13	1 (7.7%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1.4	3.0
公選法全体	224	79	22 (9.8%)	19 (24.1%)	2.3	3.6

※ 表中の「民主党系」には、民主党と民主党にルーツを持つ民進党・希望の党・立憲民主党・国民民主党が含まれる。

ほど確認した閣法の成立率の低さ、そして閣法に対する修正率の高さも、それを裏付けているといえるだろう。

公選法改正案の修正に関しては、成立案の修正率が委員会提出法案で17.4%、超党派議員提出法案で20.0%、自民党単独提出法案で14.3%、与党共同提出法案で25.0%となっている。法案が国会に提出される前の段階で既に与野党間で法改正の中身について合意が形成されている委員会提出法案・超党派議員提出法案においても、国会過程で修正が行われるケースが一定数存在している点が興味深い。

平均質疑日数は、内閣提出法案（提出案で5.3日）と自民党単独提出法案（提出案で5.1日）が際立って長く、それ以外の提出形態では短くなる傾向が看取される。与野党対立の構図があらわれやすいという点で自民党単独提出法案と類似する性格を持つ与党共同提出法案も、成立に至った法案に限定すれば、平均質疑日数が3.1日と若干ではあるが長くなる傾向にある。その一方で、委員会提出法案と超党派議員提出法案の平均質疑日数（成立案）は、前者が1.4日で後者が2.2日と特に短い。これら合意型の法案では、委員会における質疑が省略されることが多いためである。

最後に、公選法改正案が最終的にどのような形態で採決されているかを分析することで、公選法改正をめぐる政党間関係を確認しておこう。まず、公選法改正案の採決形態は、法案に対する各政党の賛否の態度から大きく以下の5つのパターンに分類することができる¹⁹。①全ての党派が賛成した「全会一致」、②共産党のみ反対し、他の政党が賛成した「共産以外」、③二大政党（自民党と社会党、自民党と民主党など）が賛成し、他の政党が反対した「二大政党」、④与党が一部野党の賛成を得て採決した「与党

19 なお本稿では、採決パターンが複雑になることを避けるため、表5に掲げた政党、つまり自民党・社会党・民社党・公明党・共産党・民主党系・維新のみを対象として分析を行っている。注意されたい。

表6 公選法改正案の採決パターン別に見た、立法過程の傾向

採決パターン	件数	割合	修正案可決数	修正率	平均質疑日数
全会一致	34	43.0%	6	17.6%	1.9
共産以外	25	31.6%	6	24.0%	3.5
二大政党	3	3.8%	2	66.7%	10.0
与党+ <i>a</i>	7	8.9%	1	14.3%	3.3
与党単独	10	12.7%	4	40.0%	7.5
全体	79	100.0%	19	24.1%	3.6

+*a*」、⑤与党が単独で法案を可決した「与党単独」、である²⁰。表6は、これまで国会に提出された224件の公選法改正案のうち採決が行われた79件の改正案について、5つの採決パターンごとにその件数・修正案可決数・修正率・平均質疑日数を整理したものである²¹。

採決パターンの割合をみると、最も頻繁にみられる形態が「全会一致」（43.0%）、次いで多いのが「共産以外」（31.6%）で、それぞれを足し合わせると公選法改正全体の4分の3を占めている。しばしば共産党が排除されているとはいえ、先行研究で指摘されるように、公選法改正においては諸政党間の合意形成が重視されていることが読み取れる。他方で、「与党単独」が10件（12.7%）、「与党+*a*」が7件（8.9%）と、与野党が真っ向から対立する形態の法改正も2割程度存在している。どのような内容の法改正が行われるとき、こうした与野党対立が生じるのかという点については、第5節で確認する。

20 提出者別の立法過程分析では「自民党単独」と「与党共同」でパターン分けを行ったが、過去に自民党が単独で公選法改正案を可決したのは1956年改正・1958年改正・1960年改正の3事例のみであるため、採決パターンの分析ではパターン分けの方法を変えて「与党単独」と「与党+*a*」としている。注意されたい。

21 残りの145件は全て審議未了で廃案となり、採決が行われていないので表に記載していない。

修正に関しては、まず目をひくのが「二大政党」パターンと「与党単独」パターンにおける修正率の高さである。特に重要なのは後者で、「与党単独」パターンの採決は極端な表現を用いればいわゆる強行採決になるわけであるが、その4割で法案の修正が行われている。これは、与党が強行採決を試みる公選法改正においても、具体的な修正の中身は別にして、4割の法案で多少なりとも譲歩の姿勢が示されていることを意味する。似たような傾向は平均質疑日数にも見られ、「与党単独」パターンの採決がなされた公選法改正では、平均7.5日が質疑に充てられており、慎重な審議が期されている。他方、「全会一致」パターンの法改正では平均で1.9日しか質疑の機会が設けられておらず、その短さが際立っている。

IV. 立法過程の経時的变化

(1) 公選法改正案の変化

ここからは、前節で確認した公選法改正をめぐる立法過程の特徴が、1950年から2023年までにどう変化したかを確認していくが、先に、公選法改正案の変化を確認しておきたい。表7は、国会に提出された224件の公選法改正案を閣法と議法、委員会提出法案の3つのカテゴリーに分類したうえで、それぞれについて、年代ごとに提出案と成立案の件数と、提出案については当該年代に提出された公選法改正案の総数に占める割合を、成立案については成立率を整理したものである。なお、委員会提出法案は議員提出法案の一形態であるため、当該カテゴリーの提出案の割合には、当該年代の議法全体に占める割合を示していることに注意されたい。

まず閣法であるが、提出案の「割合」、つまり各年代に提出された公選法改正案に占める閣法の割合を見ると、1960年代を除けば、概ねどの年

表7 提出種別ごとに見た、各年代における公選法改正案の概要

提出年代	総数	内閣提出法案				議員提出法案				委員会提出法案			
		提出案		成立案		提出案		成立案		提出案		成立案	
		件数	割合	件数	成立率	件数	割合	件数	成立率	件数	割合	件数	成立率
1950年代	28	7	25.0%	3	42.9%	21	75.0%	6	28.6%	8	38.1%	6	75.0%
1960年代	29	12	41.4%	7	58.3%	17	58.6%	1	5.9%	0	0.0%	0	0.0%
1970年代	12	3	25.0%	3	100.0%	9	75.0%	1	11.1%	1	11.1%	1	100.0%
1980年代	19	2	10.5%	1	50.0%	17	89.5%	6	35.3%	3	17.6%	3	100.0%
1990年代	27	5	18.5%	4	80.0%	22	81.5%	10	45.5%	5	22.7%	5	100.0%
2000年代	25	5	20.0%	5	100.0%	20	80.0%	9	45.0%	4	20.0%	4	100.0%
2010年代	70	5	7.1%	5	100.0%	65	92.9%	14	21.5%	4	6.2%	4	100.0%
2020年代	14	2	14.3%	2	100.0%	12	85.7%	2	14.3%	0	0.0%	0	0.0%

代でも1～2割前後となっている²²。特筆すべきは近年の成立率の高さで、2000年代以降全ての年代で閣法の成立率は100%に達している。1990年代における閣法の成立率が80%であることも考慮すれば、1990年代以降、閣法の成立率は高めで推移していると言える。反対に、1950～60年代の閣法の成立率はさほど高くはなく、1950年代には50%を切っている。

公選法改正案に占める議法の割合は閣法の裏返しであるが、こちらの方が全体的な傾向の変化を掴みやすいかもしれない。1980年代以降、それ以前と比べて、議法の割合が高めで推移している。他方、成立率に関しては、閣法のそれと比較すると低調である。1980年代から2000年代にかけて成立率が若干高まるが、それ以外の年代では、成立率は3割にも満たない。それと比べると、委員会提出法案の成立率の高さには目を見張るところがある。1950年代を除き、すべての年代で委員会提出法案の成立率は100%となっている。

22 1960年代のみ閣法の割合が突出して高いが、これは当該年代に選挙制度審議会が活発に機能しており、政府がその答申をベースにした法案を国会に提出していたためである。

（2）立法過程の変化

次に、公選法改正の立法過程が、約70年間でどのように変化したかを確認しよう。表8は、これまでに国会に提出された224件の公選法改正案について、改正案の提出者別に、提出案と成立案のそれぞれの件数（および成立率）、修正案の可決数（および修正率）、平均質疑日数を整理したものである。

最初に成立率から確認しよう。全体的な傾向として、1970年代から2000年代にかけて成立率は上昇傾向にあり、1990年代には5割近く、2000年代には6割近くにまで達していたことがわかる。2010年代以降は再び成立率が落ち込んでいるが、これは既述の通り、2012年に国政進出した日本維新の会が多数の改正案（2010年代で26件、2020年代で9件）を提出しているためであり、仮にその分を除くと、成立率は2010年代で43.2%、2020年代で80%まで上昇する。維新の会の法案提出の影響を度外視すればという限定は付くものの、公選法改正案の成立率は、1990年代以降比較的高水準で推移していることになる。

法案の修正については、1950～60年代とそれ以降で、やや傾向が異なる

表8 各年代における立法過程の特徴

提出年代	法案件数		修正案可決数		平均質疑日数	
	提出案	成立案 (成立率)	提出案 (修正率)	成立案 (修正率)	提出案	成立案
1950年代	28	9 (32.1%)	7 (25.0%)	5 (55.6%)	4.5	3.9
1960年代	29	8 (21.6%)	4 (13.8%)	4 (50.0%)	2.7	7.1
1970年代	12	4 (33.3%)	1 (8.3%)	1 (25.0%)	2.1	6.0
1980年代	19	7 (36.8%)	1 (5.3%)	1 (14.3%)	2.3	4.0
1990年代	27	13 (48.1%)	4 (14.8%)	4 (30.8%)	4.9	4.2
2000年代	25	15 (60.0%)	2 (8.0%)	2 (16.7%)	1.4	1.9
2010年代	70	19 (27.1%)	3 (4.3%)	2 (10.5%)	0.9	2.2
2020年代	14	4 (28.6%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0.6	2.0
公選法全体	224	79	22 (9.8%)	19 (24.1%)	2.3	3.6

る点を指摘できる。成立案、すなわち成立まで至った公選法改正案の修正率は1950年代で55.5%、1960年代で50.0%となっているため、1950～60年代にかけては、約半数の公選法改正において、法案の修正が行われていたことになる。それに対し、1970年代以降の公選法改正では、最も修正率の高い1990年代でも30.8%で、それ以外の修正率は1～2割に留まっている。特に2000年代以降では、法案の修正が行われる頻度は少なくなっている。

そして質疑日数であるが、提出案と成立案では、傾向がかなり異なる点に注意を要する。提出案においては、1950年代と1990年代に平均質疑日数が4日に達しているが、その他の年代では1～2日前後で推移していること、また、長期的には質疑日数が短くなる傾向にある点が確認できる。それに対し成立案においては、平均質疑日数が1960年代には7日、1970年代には6日に達しており、1990年代までの平均質疑日数にはそれなりの長さがあること、他方で2000年代以降は、平均質疑日数が2日前後で落ちていることが確認できる。いずれにせよ、提出案と成立案の両方に共通しているのは、2000年代以降、それ以前と比べて質疑に充てられる日数が明らかに短くなっている点である。

それでは、採決パターンはどのように変化したのだろうか。表9は、成立に至った公選法改正案の採決パターンを年代ごとに整理したものであるが、その大要は次の3点にまとめられる。第1に、1990年代を除くすべての年代において、「全会一致」による採決パターンが最多である。9割が「共産以外」によって占められている1990年代とケース数が少ない2020年代を除けば、どの年代においても半数前後の公選法改正が、全会一致で可決されたものである。第2に、1990年代以降、全体に占める「全会一致」と「共産以外」の割合が高い水準で推移している。各年代における2つの割合を足し合わせた値は、1990年代で100%、2000年代で80%、2010年代で79%、2020年代で75%であり、1980年代までのそれと比べると概ね2割前後高くなっていることが確認される。第3に、与野党が対立する「与

表9 各年代における採決パターンの分布

年代	総数	全会一致		共産以外		二大政党		与党 + a		与党単独	
		件数	割合	件数	割合	件数	割合	件数	割合	件数	割合
1950年代	9	5	55.6%	1	11.1%	0	0.0%	1	11.1%	2	22.2%
1960年代	8	4	50.0%	1	12.5%	2	25.0%	0	0.0%	1	12.5%
1970年代	4	2	50.0%	0	0.0%	1	25.0%	1	25.0%	0	0.0%
1980年代	7	3	42.9%	0	0.0%	0	0.0%	2	28.6%	2	28.6%
1990年代	13	1	7.7%	12	92.3%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
2000年代	15	9	60.0%	3	20.0%	0	0.0%	0	0.0%	3	20.0%
2010年代	19	9	47.4%	6	31.6%	0	0.0%	3	15.8%	1	5.3%
2020年代	4	1	25.0%	2	50.0%	0	0.0%	1	25.0%	0	0.0%
全体	79	34	43.0%	25	31.6%	3	3.8%	8	10.1%	9	11.4%

党単独」と「与党 + a」の採決パターンを足し合わると、1990年代を除けば基本的にどの年代でも2割前後にまとまるのであるが、唯一1980年代においては、7件の公選法改正のうち「与党単独」が2件、「与党 + a」が2件と、半数以上の公選法改正で与野党対決の構図による採決が行われている。1980年代では、他の年代と比べると公選法改正をめぐる政党間関係が特に対立的であったことが読み取れる。

（3）立法過程の経時的変化

以上の分析結果を整理すると、公選法改正の立法過程は約70年の歴史の中で概ね以下のような変貌を遂げてきたといえるだろう。

1950～60年代にかけては、公選法改正をめぐるところどころで与野党の対立がありつつも、法案審議は比較的慎重になされていたことが窺える。閣法・議法の別を問わず法案の成立率はさほど高くなく、成立した公選法改正案の半数が採決までの過程で修正を受けており、また、国会での質疑に充てられる時間も比較的長かった。閣法の成立率の低さや修正率の高さは、当該年代における国会あるいは野党の抵抗力の高さを示している

と言える。また、1950年代に成立した6件の議法の全てが委員会提出法案であったことは、少なくとも公選法の草創期においては、選挙法の改正を、委員会の場で与野党が合意を形成したうえで行おうとする慣例があったことを示唆している。

1970～80年代は、そもそも他の年代と比べると公選法の改正自体が少ないのであるが、当該年代の立法過程は、以前のそれと比較すると与野党間の対立が明確であった点に特徴がある。採決までの過程で法案が修正されることは珍しくなり、質疑に充てられる日数も減少した。最も大きな変化が見られるのが採決パターンで、当該年代においては「与党単独」や「与党 + a」のような、終始与野党が対立したまま採決が行われる形式の法改正が比較的多くなされている。特に1980年代には、与党自民党が単独で改正案を提出し、それを自民党が単独で、あるいは新自由クラブや公明党といった中小野党の協力を得て可決する、という事例が散見された。

1990年代は、いわゆる選挙制度改革がなされた年代であるため、どうしても選挙制度改革をめぐる政党間対立のイメージが先行してしまうが、当該年代に行われた公選法改正の多くは、共産党を除く諸政党によって協調的になされていた側面がある。1994年の「政治改革関連法案」を含め、1990年代に行われた公選法改正は「共産以外」、すなわち共産党を除く全政党が賛成するパターンか全会一致によって可決されており、法案の成立率も1980年代までと比べると高めで、特にその傾向は閣法に強く見られる。また議法では、この年代から与野党の議員が超党派で公選法改正案を提出する事例が頻繁に見られるようになるが、これも立法過程の協調性を示す一例である²³。成立した公選法改正案の平均質疑日数は4.2日であるが、これは質疑が27日間にわたって開かれた政治改革関連法案の影響を

23 与野党議員が超党派で公選法改正案を提出するケースはこれまでに11件が存在するものの、1990年代以前で同様のケースが確認されるのは、1965年改正のみである。

強く受けたもので、当該法案を除けば平均質疑日数は2.3日まで減少する。以上のような立法過程の傾向は概ね現在まで継続しており、その意味でも1990年代は日本の選挙法制史における1つの転換点であったと言える。

上述の1990年代における「転換」を経て、2000年代以降の公選法改正の立法過程は、1980年代までのそれとは大きく様変わりしている。ここでは、主な変化として3点を指摘しておきたい。第1の変化は、公選法改正の頻度が加速化している点である。1980年代までは、最も回数が多かった1950年代でも9回であった公選法改正が、2000年代には15回、2010年代には19回も行われるようになってきている。第2の変化は、立法過程の性格が1980年代以前と比べて「穏やか」になったことである。1990年代以降、採決パターンでは「全会一致」と「共産以外」が8割近くを占めるようになり、それに伴って公選法改正案の成立率は約5割まで上昇している。第3の変化は、法案を審議する場としての国会の役割が希薄化している点である。これが最も鮮明に表れているのが平均質疑日数の減少で、2000年代以降に成立した公選法改正案に対象を限定しても、質疑に充てられる日数は平均で2.1日しかない。また2000年代以降、法案に対する修正は1割程度しか行われておらず、内閣が提出する公選法改正案は、その全てが修正なしで成立に至っている。

V. 分野による立法過程の傾向

本節では、法改正の対象となる分野によって、公選法改正をめぐる立法過程にどのような傾向がみられるかを検討する。もっとも、公選法が規定する範囲は幅広く、そのぶん法改正の対象となる分野も多岐にわたる。そこで本稿では、差し当たり8つの分野に焦点を当て、それぞれ分野ごとに法改正をめぐる立法過程の傾向を確認することにしたい。8つの分野とは、①選挙区制や議席決定方式のような議員選出の基本ルールを定める

「選挙の基本設計」、②選挙人名簿の登録や調製等について定める「選挙人名簿」、③選挙期日の公示または告示をすべき期間を定める「選挙期日」、④選挙人が行う投票の方法および投票環境について定める「投票」、⑤候補者が行うことのできる選挙運動の形態と禁止・制限事項を定める「選挙運動」、⑥政党その他の政治団体が行う政治活動に対する規制を定める「政治活動」、⑦選挙に関する違反行為と違反に対する処罰を定める「罰則」、⑧各種選挙における選挙区の具体的区域を定める「選挙区域」、である²⁴。表10は、上記8つの分野ごとに、当該分野に改正を加えた公選法改正案の提出種別の内訳と平均質疑日数、修正率を整理したものであり、表11は、分野ごとに改正案の提出者の内訳を整理したもの、表12は、分野ごとに採決パターンの内訳を整理したものである。以下、各分野の傾向を確認していこう。

①選挙の基本設計は、選挙区制や議席決定方式といった選挙の根本的な制度設計に関わる分野であるが、当該分野に関する法改正の立法過程は、与野党対立が最も顕著である点に特徴がある。選挙区制や議席決定方式のあり方を改める法改正の事例は5件しかなく、数が限られるため傾向を指摘することは憚られるが、議法の多さ（5件中4件）と平均質疑日数の長

24 本稿では、各分野に対応する公選法の条文として、具体的には以下の条文を分析対象としている。①選挙の基本設計では第3章「選挙に関する区域」のうち12～15条、第10章「当選人」のうち95～95条の3、②選挙人名簿では第4章「選挙人名簿」および第4章の2「在外選挙人名簿」を構成する全条文（19～30条の16）、③選挙期日では第5章「選挙期日」のうち31～33条、④投票では第6章「投票」を構成する全条文（35～60条）、⑤選挙運動では第13章「選挙運動」を構成する全条文（129～178条の3）、⑥政治活動では第14章の3「政党やその他の政治団体等の選挙における政治活動」を構成する全条文（201条の5～201条の15）、⑦罰則では第16章「罰則」を構成する全条文（221～255条の4）、⑧選挙区域では別表（別表第1～第3）、である。なお、上に掲げた条文を対象とする法改正であっても、その内容が軽微なもの、例えば条文の字句を修正する趣旨のものや、参照先の条番号を修正する趣旨のものであるような場合は、分析の対象に含めていない。

表10 分野ごとの提出種別と立法過程の傾向

	改正 件数	内閣提出法案		議員提出法案		委員会提出法案		平均 質疑日数	修正率
		件数	割合	件数	割合	件数	割合		
①選挙の基本設計	5	1	20.0%	4	80.0%	0	0.0%	11.6	20.0%
②選挙人名簿	11	8	72.7%	3	27.3%	1	9.1%	2.7	18.1%
③選挙期日	9	4	44.4%	5	55.6%	3	33.3%	9.3	77.8%
④投票	15	7	46.7%	8	53.3%	5	33.3%	1.9	20.0%
⑤選挙運動	25	7	28.0%	18	72.0%	9	36.0%	6.1	44.0%
⑥政治活動	15	6	40.0%	9	60.0%	5	33.3%	6.7	64.3%
⑦罰則	16	7	43.8%	9	56.3%	4	25.0%	8.1	56.3%
⑧選挙区域	19	8	42.1%	11	57.9%	3	15.8%	4.9	21.1%

表11 分野ごとの法案提出者の傾向

	改正 件数	内閣		委員会		超党派		自民党		与党共同	
		件数	割合	件数	割合	件数	割合	件数	割合	件数	割合
①選挙の基本設計	5	1	20.0%	0	0.0%	0	0.0%	2	40.0%	2	40.0%
②選挙人名簿	11	8	72.7%	1	9.1%	2	18.2%	0	0.0%	0	0.0%
③選挙期日	9	4	44.4%	3	33.3%	0	0.0%	2	22.2%	0	0.0%
④投票	15	7	46.7%	5	33.3%	2	13.3%	0	0.0%	1	6.7%
⑤選挙運動	25	7	28.0%	9	36.0%	2	8.0%	4	16.0%	3	12.0%
⑥政治活動	15	6	40.0%	5	33.3%	1	6.7%	1	6.7%	2	13.3%
⑦罰則	16	7	43.8%	4	25.0%	1	6.3%	3	18.8%	1	6.3%
⑧選挙区域	19	8	42.1%	3	18.8%	1	5.3%	2	10.5%	5	26.3%

表12 分野ごとの採決パターンの傾向

	改正 件数	全会一致		共産以外		二大政党		与党単独		与党 + a	
		件数	割合	件数	割合	件数	割合	件数	割合	件数	割合
①選挙の基本設計	5	0	0.0%	1	20.0%	0	0.0%	1	20.0%	3	60.0%
②選挙人名簿	11	7	63.6%	3	27.2%	1	9.1%	0	0.0%	0	0.0%
③選挙期日	9	2	22.2%	3	33.3%	0	0.0%	0	0.0%	4	44.4%
④投票	15	10	66.7%	5	33.3%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
⑤選挙運動	25	8	32.0%	7	28.0%	1	4.0%	3	12.0%	6	24.0%
⑥政治活動	15	7	46.7%	2	13.3%	1	6.7%	2	13.3%	3	20.0%
⑦罰則	16	4	25.0%	5	31.3%	1	6.3%	2	12.5%	4	25.0%
⑧選挙区域	19	1	5.3%	9	47.4%	2	10.5%	4	21.1%	3	15.8%

さ（11.6日）が際立っている。公選法改正案の提出者の具体的な内訳は、1982年改正が自民党・新自由クラブの共同提出、1994年改正が細川連立内閣提出、2000年改正が与党である自民党・公明党・保守党の共同提出、2016年改正が与党である自民党・公明党と維新の会の共同提出、2018年改正が与党である自民党・公明党の共同提出となっている。そのため採決パターンは、1994年改正を除けば全てが「与党単独」か「与党 + a」による採決で占められている。

②選挙人名簿は、①選挙の基本設計とは対照的に、与野党の協調が最も目立つ分野である。改正案の提出種別は、他の分野と比べて特に閣法の比率が高い（72.7%）。平均質疑日数は2.7日と短く、修正率は18.1%で全分野の中で最も低い。改正案の提出者は、閣法のほかは委員会と超党派議員のみである。採決のパターンは「全会一致」「共産以外」「二大政党」の3つしか存在せず、全ての法改正において、主要政党間の合意が形成されている。表としては示していないが、年代ごとに立法過程の特徴を比較しても特段の変化は見られないため、最も安定して法改正が行われる分野であると言える。

③選挙期日は、①選挙の基本設計に次いで与野党の対立が顕著な分野である。改正案の提出種別は、閣法と議法がほぼ同数となっているが、5件の議法のうち3件が委員会提出、2件が自民党単独提出によるものである。立法過程を見ると、平均質疑日数は①選挙の基本設計の次に長く（9.3日）、修正率は全分野の中で最も高い値を示している（77.8%）。与野党の対立関係が最も鮮明にあらわれているのが採決パターンで、9件の法改正のうち4件を「与党単独」による採決が占めている。なお、当該分野に関する法改正は、1994年改正以降一度も行われていない。

④投票制度では、先ほどの②選挙人名簿と同じく与野党の協調が目立つ。改正案の提出種別は閣法と議法がほぼ同数で、8件の議法のうち5件が委員会提出法案となっている。8つの分野の中で平均質疑日数が1.9日と最も短く、修正率は20.0%で②選挙人名簿の次に低い。採決形態では、

15件中10件が「全会一致」、4件が「共産以外」による採決となっており、ほぼ全ての法改正で主要政党間の合意が形成されている。②選挙人名簿と同じく、年代ごとに見ても立法過程に特段の変化は確認されず、安定した分野であると言える。

⑤選挙運動は公選法の中で最も改正頻度が高い分野であるが、立法過程における与野党の関係性は、やや対立的である。最も特徴的な点が提出種別で、議法の割合が72.0%と、①選挙の基本設計の次に高い。平均質疑日数は6.1日と中程度で、修正率も44.0%と他の分野と比べて格段に高いというわけではないが、提出者の具体的内訳をみると、18件の議法のうち半数の9件が委員会提出法案で、7件が自民党単独もしくは与党共同による提出と、与党主導型の法案が全体の3割近くを占めている。採決パターンでも同じ傾向が看取され、25件中9件（36.0%）で与野党が対立している。なお当該分野は、年代による立法過程の変化が特に大きい分野であるということをお記しておきたい。1980年代までに行われた選挙運動関係の公選法改正では、14件中7件の法改正において「与党+ α 」「与党単独」による採決が行われるなど、与野党が真っ向から対立することが多かった一方で、1990年代以降では、これらの採決パターンが見られる法改正は11件中僅か2件しか確認されない。1990年代以降、選挙運動は与野党の間に対立を生じさせるような争点としての地位を失っているようである。

⑥政治活動と⑦罰則の立法過程は、概ね先述の⑤選挙運動と同じで、やや対立的である。改正案に占める議法の割合は⑤選挙運動と同じく高め、質疑日数も中程度である。提出者の内訳は、いずれも全体の2~3割を自民党単独提出と与党共同による提出が占めており、採決パターンも、おおよそ3割で与野党の対立構造が確認される。それぞれに特徴的な点も存在しており、⑥政治活動では修正率が高くなり（64.3%）、⑦罰則では自民党単独による提出法案の割合が若干多くなる（25.0%）という違いもある。ちなみに、年代による変化も選挙運動と同様で、1980年代までは政治活動もしくは罰則の改正をめぐり、しばしば立法過程で与野党対立が

顕在化していたにもかかわらず、1990年代以降ほとんど対立が見られなくなっている。

最後に⑧選挙区域であるが、上に示したどの分野とも異なる傾向が確認される。まず提出種別では、19件中11件が議法で過半数を占めるものの、他の分野と違って委員会提出法案の割合は少ない（15.8%）。平均質疑日数は4.9日とそこまで多いわけではなく、修正率も21.1%と低めである。提出者の内訳は、自民党単独提出が2件、与党共同提出が5件と、与党主導型の法案が4割近くを占めており、採決パターンでは、他の分野と比べて全会一致によるものがかなり少ない（5.6%）ことが特徴的である。「与党単独」「与党+ a」のような与野党対決型の採決も4割近くを占めており、政党間対立の性格が比較的濃い分野であるといえるだろう。なお、2000年代以降に行われた公選法改正のうち、与野党が正面から対立する形態の立法過程が展開される法改正は、大半がこの別表に関する法改正である。

VI. 結論と含意

本稿では、公選法改正をめぐって展開される立法過程の特徴と傾向、あるいはその変化を明らかにするために、公選法改正案の提出者や提出年、質疑日数、修正の有無、採決の形態、政党間関係などの諸要素を分析してきた。具体的には、(1) 公選法改正の立法過程にはどのような特徴が見られるのか、(2) 立法過程は時代の経過ともどのように変化してきたのか、(3) 法改正の対象となる分野によって、立法過程にはどのような違いが生じるのか、の3点を検討した。本稿における分析結果は、以下のようにまとめることができる。

① 公選法の改正は、議会主導で行われることが多い。国会に提出される

公選法改正案の8割が、また成立に至った公選法改正案の6割強が、議員立法によるものである。他方、内閣提出による公選法改正案は相対的に少数で、成立率も一般の法律と比べると低い。

- ② 成立まで至った議員立法による公選法改正案の3分の2は、委員会提出法案と超党派議員提出法案である。この種の法案は、そのほぼ全てが「全会一致」か「共産以外」で可決され、成立率は9割を超える。合意形成型の公選法改正は、概ねこれに該当する。
- ③ 他方、成立した公選法改正案のうち2割が、自民党が単独で提出したか、あるいは連立政党と共同で提出したものである。この種類の法案は、概ね「与党単独」か「与党+ a 」の形態で可決されることになるが、そのぶん成立率は低く、約半数が廃案になる。
- ④ 議員提出法案に占める委員会提出法案と超党派議員提出法案の多さ、閣法の成立率の低さと修正率の高さ、自民党単独提出法案と与党共同提出法案の成立率の低さは、公選法改正における野党の抵抗力の高さと、与野党の合意形成の重要性を示している。
- ⑤ 1990年代を境に、公選法改正の立法過程に様々な変化が見られるようになってきている。とりわけ大きな変化は公選法改正のペースが加速化していることで、1990年代以降は、公選法改正の頻度が1980年代までの倍近くに増加している。
- ⑥ 法改正の頻度が増加した背景には、立法過程が1980年代以前と比べて「穏やか」になったことが挙げられる。1990年代以降、「全会一致」と「共産以外」の採決が8割近くを占めるようになり、それに伴って改正案の成立率も5割近くまで上昇している。

- ⑦ とりわけ2000年代以降、公選法改正における国会の位置づけが、「法案を審議する場」から「法案を可決する場」へと変容している。閣法の成立率は100%に達し、国会段階で修正が行われることは稀になり、平均質疑日数は1~2日程度まで短縮している。
- ⑧ 選挙区制や議席決定方式のような選挙の基本設計や選挙区定数に関わる分野に改正を加える公選法改正は、基本的に議員立法で行われ、質疑にも多くの日数が充てられる。立法過程は最も対立的で、その多くで「与党単独」か「与党 + a」の採決がとられる。
- ⑨ 選挙人名簿や投票制度など、選挙の管理執行に関わる分野に修正を加える公選法改正では、協調的な立法過程が展開される。これらの公選法改正で法案の修正が行われることは少なく、採決のパターンは「全会一致」と「共産以外」が9割以上を占める。
- ⑩ 選挙期日・選挙運動・政治活動・罰則など、選挙の際に候補者を拘束する性質を有する分野に改正を加える公選法改正は、議員立法で行われることが多く、やや対立的な立法過程が展開される。質疑には一定の長さの日数が充てられ、法案の修正が行われる頻度も高い。採決のパターンは、「与党単独」と「与党 + a」が概ね3~4割を占める。

ところで、日本で選挙法の改正が頻繁に繰り返される理由は色々と考えられるが、根本的な要因の1つに、選挙法によって規定される範囲が広範で、かつその規定が仔細であるという日本の選挙法特有の性質が挙げられるように思われる。公選法における候補者の選挙運動に対する厳格な規制は、その最たる例である²⁵。第2節で紹介したように、公選法は枝番号付き

25 日本の選挙法が厳格な選挙運動規制を設けている事実は、日本国内は当

のものを含めて417の条文から構成されるが、そのうち選挙運動に関する第13章「選挙運動」は79もの条文から構成されており、公選法全体の約2割を占めている²⁶。そして、これら数多くの選挙運動に関する規定は、70年以上にわたる公選法の歴史の中で何度も改正の対象とされてきた²⁷。そもそも、選挙運動は社会変化に伴って姿形を変えるものであるから、選挙運動に関する規定（あるいは規制と言ってもいいかもしれない）が広範かつ仔細であるほど、選挙法の改正が頻繁に行われることになるのは当然の成り行きであろう。選挙運動規制は、特定の物事を多数の条文で詳細に規定すれば、必然的に法改正の頻度が増加することを示す1つの例であって、これは他の法分野にも共通する点である。

選挙法によって規定される範囲が広範で、かつその規定が仔細であるが故に、法改正の頻度が多いという日本の選挙法の特徴は、日本の選挙制度をめぐる議論を再考する必要性を示唆しているように思われる。論点の1

然として、国外の研究者の間でも共有されている。例えばThayer (1969) は、日本の選挙法を「他のどの国よりも最も厳格で詳細な選挙法 (Thayer1969,122)」と評価しているし、Curtis (1992) は「戦前日本からの重大な持続点」として、「選挙運動を過剰に制限する選挙法」を挙げている (Curtis1992,223)。また、世界52か国における選挙運動規制を比較分析した Plasser and Plasser (2002) は、各国の選挙運動規制を「厳格な規制」「中程度の規制」「最小限の規制」の3つに区分しているが、彼らは日本の選挙運動規制を「最も印象的な事例」と紹介し、韓国やインド・南アフリカ・イスラエル・トルコと並ぶ「厳格な規制」を持つ国家に分類している (Plasser and Plasser2002,137-140)。

26 第13章「選挙運動」だけでなく、第16章「罰則」にも選挙運動規制の違反者に対する処罰規定が含まれるため、実際のところ選挙運動に関する規定の数はこれよりも多い。

27 筆者が過去に行った分析では、公選法が1950年に制定されてから2020年までに行われた71件の公選法改正により、公選法には合計1533点の条文の追加・修正・削除が行われたが、そのうち約4分の1に当たる366件が、第13章「選挙運動」を構成する条文に対するものであったことが確認されている (益田2020a,115)。

つは、「選挙制度」の捉え方である。近年では、選挙制度の概念が選挙区制や議席決定方式のみを指すものとして用いられる向きがあり、選挙制度研究でも選挙区制や議席決定方式をめぐる論点のみが取り上げられることが多い。しかしながら、選挙制度の概念は、本来より広範なものであるはずである。例えば三宅一郎による、以下の定義が参考になるだろう。

選挙で選出されるべき公職者、選挙に投票する資格をもつ人すなわち有権者はだれか、選挙運動の進め方と制限、投票の方法、得票数の計算法、得票を議席に変換する方法等々、選挙と投票のあらゆる側面が法によって規定されている。これらの諸ルールの全体をまとめて、『選挙制度』と呼ぶ。（三宅1989,8）

「選挙制度」の概念を、選挙区制や議席決定方式のみを意味するものと理解してしまうと、先ほど言及した選挙運動規制のような制度の存在を捨象してしまうことになる²⁸。先ほど述べたように、少なくとも日本国内に

28 もっとも、近年の選挙制度論において、選挙運動規制のような制度が取り上げられないことにはやむを得ない明確な理由がある。それは、近年の制度論研究が国際比較分析を前提としていることである。この点については、建林・曾我・待鳥（2008）における、選挙制度に関する記述が参考になる。「選挙制度が民主主義体制の根幹をなすルールだとして、そこから各国の政治のしくみを比較して理解するためには、各国の選挙制度に共通して含まれているいくつかの基本要素を取り出し、それに限定して議論する必要がある。本章では具体的に、議席決定方式、選挙区定数、投票方式、選挙サイクルという四つの要素に注目する。もちろん、この4要素は網羅的なものであるわけではなく、選挙に関するルールはこれ以外にも多様な要素を含んでいる。例えば日本の公職選挙法には、選挙ポスターのサイズや戸別訪問の禁止等、様々な事柄が事細かに記されている。こうした微細な規定なども本書が定義する選挙制度に含まれ、またそれは一定の政治的帰結をもたらしうる。…（中略）…しかしここでは、各国の選挙制度を大きく比較するという観点から、各国の選挙制度に共通する基本要素に検討の

においては、選挙運動に代表されるような選挙区制や議席決定方式以外の制度が持つ重要性は無視できないのであって、選挙制度の概念を狭い意味で捉えることは、日本における選挙制度をめぐる政治過程に対する視野を自ら狭めることに繋がるのではないと思われる。例えば日本の選挙制度に対しては、「起草時にはほぼそのありようを固めた硬質なものとみることができる（清水2013,5）」という評価もなされるが、選挙制度の捉え方によっては、本稿でこれまで確認してきたように、むしろその時々々の立法者によって何度も改変され得る「軟質」なものとなさ評価することができよう。本稿は、そのような軟質な選挙制度を分析するための1つの視座を、データによる分析を交えながら試論的に提案したものであると言えるかもしれない²⁹。

無論、本稿には様々な問題がある。特に重要な問題としては、立法過程の範囲の不十分さが挙げられよう。脚注で述べたように、本稿ではデータの入手性の都合上、立法過程と言いながら国会内における法案審議過程のみを分析対象としており、国会外の過程には触れていない。広義の立法過程には、行政省庁や議院法制局による法案作成過程、与党による事前審査の過程、与野党間の合意形成過程など、国会の外で展開される諸局面が含

焦点を絞ることにしたい（建林・曾我・待鳥2008,67)」。選挙運動に対する規制が日本に特有の制度であるからこそ、近年は議論の俎上に上りにくいという事情が存在するのである。

- 29 選挙制度の新しい捉え方を提唱する研究の1つに、McElwain (2008) がある。McElwainは、候補者・政党が獲得した票を議席に変換する際に主に作用する、議席決定方式や選挙区定数、阻止条項といった制度を「マクロレベルの選挙制度」、候補者・政党が新たに票を獲得しようとする際に主に作用する、選挙運動規制や選挙支出制限・政治寄付規制といった諸制度を「ミクロレベルの選挙制度」と定義して区別し、これらの概念を活用しながら、戦後日本における選挙制度をめぐる政党政治を分析している。選挙制度を、議席決定方式や選挙区制の問題だけでなくその他の制度を含むものとして広く捉える枠組みを提示した点で、当該研究は重要な意味を持っている。

まれる。さらに言えば、選挙法のあり方をめぐる「政治過程」は、選挙制度審議会に代表されるような公的諮問機関や、裁判所のような司法機関など、立法府以外の機関との関りのなかで展開されるものである。このような、選挙法のあり方をめぐって国会外で展開される諸過程についての分析は、今後の検討課題としたい。

※ 本研究は、JSPS 科研費 23K12402 の助成を受けたものである。

参考文献

- 浅野一郎・河野久 2014.『新・国会事典 第3版』有斐閣.
- 岩崎美紀子 2021.『一票の較差と選挙制度 民主主義を支える三層構造』ミネルヴァ出版.
- 岡田信弘 1997.「選挙立法における政官関係『選挙立法の手続的憲法論』試論」
中村睦男・前田英昭編『立法過程の研究 立法における政府の役割』信山社.
- 岡田陽介 2020.「公職選挙法と選挙違反の規定要因」眞鍋貞樹・岡田陽介編
2020.『民主政の赤字 議会・選挙制度の課題を探る』一藝社.
- 茅野千江子 2016.「議員立法はどのように行われてきたか」『レファレンス』66
巻, 31-62頁.
- 木下智史 2000.「選挙制度『改革』の動態をみる視点」『ジュリスト』1177号,
65-70頁.
- 清水唯一郎 2013.「日本の選挙制度 その創始と経路」『選挙研究』29巻2号,
5-19頁.
- 柚正夫 1986.『日本選挙制度史 普通選挙法から公職選挙法まで』九州大学出版
会.
- 中島誠 2004.『立法学 序論・立法過程論』法律文化社.
- 中村睦男・前田英昭編 1997.『立法過程の研究 立法における政府の役割』信山
社.
- 奈良岡聰智 2009.「1925年中選挙区制導入の背景」『年報政治学』60巻1号,
40-61頁.
- 成田憲彦 1997.「『政治改革の過程』論の試み デッサンと証言」『レヴァイアサン』
20号, 7-57頁.

- 二井関成 1978.『選挙制度の沿革』ぎょうせい.
- 入野弥生 2012.「選挙立法の手続き的傾向とその課題に関する一考察」『RESEACH BUREAU』9号, 103-119頁.
- 原田悠希 2020.「労働政策の政策決定過程の多様化 労働関係の内閣提出法案の審議会と国会での審議日数の分析から」『公共政策志林』8巻, 87-100頁.
- 福元健太郎 2000.『日本の国会政治 全政府立法の分析』東京大学出版会.
- 堀内匠 2017.「自治体選挙法の消滅 公職選挙法への統合をめぐる」『自治総研』43巻468号, 52-77頁, 43巻469号, 52-77.
- 益田高成 2020a.「公職選挙法改正の定量分析試論」『同志社法学』410号, 113-158頁.
- 2020b.「選挙運動期間短縮の政治過程—選挙運動規制を強化する選挙法改正の一事例として」『同志社法学』412号, 35-113頁.
- 三宅一郎 1989.『投票行動』東京大学出版会.
- 武蔵勝宏 2016.「国会審議の効率性と代表制 国会審議をどのように変えるべきか」『北大法学論集』66巻5号, 301-326頁.
- 林田和博 1958.『選挙法』有斐閣.
- 福永文夫 1986.「戦後における中選挙区制の形成過程 GHQと国内諸政治勢力」『神戸法学雑誌』36巻3号, 403-458頁.
- 山岸敬子 2008.「『選挙規定・立法過程・司法審査』に関する試論」『中京法学』42巻3・4号, 155-171頁.
- 吉川智志 2022.「〈選挙法改革〉をいかにして実現するか 憲法学的一考察」『論究ジュリスト』38巻, 47-54頁.
- Curtis, Gerald L. 1992. "Japan." *Electioneering A Comparative Study of Continuity and Change*. Edited by David Butler and Austin Raney. Clarendon Press, 222-243.
- McElwain, Kenneth Mori. 2008. "Manipulating Electoral Rules to Manufacture Single-Party Dominance." *American Journal of Political Science*. 52(1), 32-47.
- Thayer, Nathaniel B. 1969. "The Elections" *How the Conservatives Rule Japan*. Princeton University Press, 111-147.
- Plasser, Fritz, with Plasser, Gunda. 2002. "Regulatory Frameworks of Campaigns" *Global Political Campaigning: A Worldwide Analysis of Campaign Professionals and Their Practices*. Westport: Praeger Publishers, 137-180.