

首長の多選問題に関する調査研究会（第4回）

2007年4月27日（金）

【高橋座長】 全員おそろいようですので、ちょっと時間は早いかもしれませんがけれども、ただいまから第4回首長の多選問題に関する調査研究会を開催したいと思います。大変お忙しいところをお集まりいただきまして、どうもありがとうございました。

では、記者の方、カメラの方は、このあたりで退室をお願いいたします。

それでは、早速議事に入りたいと思います。

初めに、事務局より、前回の議事要旨のほか、各資料に基づいて説明をお願いします。

【笠置補佐】 それでは、私のほうからはお配りしている資料を説明させていただきたいと思います。

資料1でございますけれども、これは前回の議事要旨ということで公表したものでございますので、また後ほどごらんいただければと思います。

資料2でございますけれども、日本国憲法の第8章、これは地制調のときに配付された資料を今回お配りさせていただいております。資料2の2ページ目以降に8章の成立過程ということで、GHQとのやりとり等を経て条文がこう変わってきたということでございまして、これをごらんいただきますと、もともと知事とか市町村長とか、そういった職の直接公選といったものをかなりGHQというのは要求してきていて、なおかつ、市の憲章みたいなものを自治体のほうで定めることができるといった想定のもとに調整がなされてきた結果、最終的に現行の第8章の規定になっておるわけでございます。そうしますと、今の規定は、長とか議員は住民が直接選挙するという、地方自治の本旨を定め、条例につきましては憲章ということではなく、結果的に地方自治法でかなり詳細に組織・運営に関する規定を定めており、画一的な地方自治体の組織・運営になっているということでございますが、その当時としてのGHQの意向といいますか、頭では、それぞれの自治体によって憲章みたいなものを定めることも想定していたんじゃないかという歴史的な経過があるんじゃないかということで、お配りさせていただいております。

資料3でございます。資料3につきましては、CLAIRのニューヨーク事務所のほうにご協力いただきまして、イタリアと韓国が自治体について長の公選をやっているということでございますけれども、アメリカの、これは50万人以上の市について調査をお願い

したわけでございます。これについての調査結果でございまして、これ、全部で32都市
ございますけれども、このうちストロング・メイヤーですね、強市長型といったものが1
9都市あるということで、この中でさらに長の任期制限を設けておる都市といったものが
8都市あるということでございます。これは前回、岩崎先生のほうから、イタリア、韓国
以外のアメリカの市みたいなものについても、もしわかるのであれば調べてはどうかとい
うこともご示唆をいただきましたものですから、ちょっとお調べして、今日配付をさせて
いただいたところでございます。

資料4に入る前に、本日資料はありませんが、先日若干の議論のありました地方公共団
体の長に対する立憲主義的見地からのコントロールの必要性についてご議論いただければ
と思っております。まず、日本国憲法が国民主権と代表民主制を基本原理としていると。
その代表民主制は、議会、国でいうと国会でございしますが、国会によって具現化をされて
いると。国レベルでいうと、行政府の長が公選であることは必ずしも必須ではないんじや
ないだろうかということ。それを受けまして、この考え方は地方公共団体においても同様
と言えるのではないかと。すなわち、議会の存在は必要不可欠でありますけれども、その
長の公選が代表民主制の観点からは必ずしも必須ではないということが言えるのではない
かといったことでございます。

また、立憲主義と民主主義というものがある意味、緊張関係に立つという話は、これま
でこの研究会の中でも先生方からご意見として承っているところでございます。この緊張
関係についてアメリカ合衆国憲法制定過程でマディソンは、経験が人類に教えるところに
従えば、補助的・警戒的な措置が必要なのだといったようなことも著書で述べているとい
うことでございます。

あわせて、そうした立憲主義と民主主義の緊張関係、相反する関係といったものは、国
政の場面と同様に、地方政治・地方自治においても当てはまるのではないだろうかという
こともございます。

それから、立憲主義といったものは、だれか1人の手に権力が集中して強大にならない
ようにすると。それをもって人間の権利・自由といったものを保障するんだという考え方
でございますけれども、これは国レベルでは、三権分立といったものが権力分立の代表的
な例として挙げられると。地方におきましては、権力分立というものも、それは当然なが
ら妥当するわけでございますが、それは長と議会との権力の配分とか、そういったコント
ロールのチェックのし合いといったようなものがあるのではないかと。多選制限も、こう

したコントロールの一手法として考えられるのではないかと考えています。

また、地方公共団体の長は公選であるということをごさいます、議会からの独立性が高いといったこととの現行の制度的位置づけにも留意をしていく必要があるんじゃないかといったことで、ちょっと今回、ご議論をもしただければということをお願いをしたいと思います。

前回ご欠席であった先生方もいらっしゃいますし、改めて、資料4も見つつ、報告書の内容についてご議論いただければと思います。

まず1つ目、立憲主義・民主主義の基本原則、これによって多選制限の必要性を述べていくことになろうかと思っております。立憲主義が権力を制限すべきであるという考え方であるといったようなことが1つ目。

長にかなり権限が集中するといったこともございます。

組織とか任務の性質といったような点ですね、そういったものも書くべきではないか。

大統領制型であるがために、さらに権力抑制の要請が強いんじゃないかといったことがございます。

それから、民主主義の観点ということをごさいます、多選制限が、民主主義とか国民主権に適合するとまでは胸を張って言うのはなかなか難しいかもしれないけれども、矛盾するものではないと。

それから、先ほども少し話に出てまいったマディソンの言葉でございますけれども、補助的・警戒的な措置が必要なんだということをごさいます、そうした多選制限といったものを装置として置いておくといったことは、ある程度普遍的な考え方じゃないかといったことを出した方がよいのではないかと議論もあります。

次に、憲法の個別規定との関係を書くことになろうかと思っております。まず、第14条との関係でございますが、本条につきましては、給与所得者と事業所得者について、必要経費の実額控除を事業者には認めておるけれども、サラリーマンには認めていないといったものが争われた事例がございます。長の多選とどんぴしゃり関係するののかというと、なかなか難しいものがございますけれども、法の下での平等といったものも、かなり合理的な理由があれば、そういった区別、取り扱いの差といったものは認められるという判例でございますが、もう少し適当なものがあるのか、なかなか多選とどんぴしゃりの判例というのはないものがございますから、場合によってはご意見も承りながら、もう少し広範な、もう少し昔の確立している最高裁の判決を探してみたいというふうに思っております。

次に14条につきましては、知事とか長の職にもう既に何回かついた人と、そうでない人の取り扱いに差異を設けると。これは14条の問題では全くないと言うのはなかなか難しいということでございますけれども、判例もかなり広範にその取り扱いの差、合理的な理由といったものを認めておるものですから、そういった観点からは14条に違反しないのではないかとということで、14条についてはこういったことでクリアができればなというふうに思っています。

次に、第15条でございますけれども、立候補の自由ということでございまして、昭和43年に例の最高裁判決がございました。この研究会の中でも出ておりましたけれども、この判決は、立候補の自由といったものは選挙権の行使と裏腹の関係にあるから重要だと言っているわけで、独立した権利として保障されていると解す必要はないんじゃないかというご意見もございました。したがって、そういった物の考え方といったものを記述してはどうかということがございます。

一方、そういった考え方ではなく、被選挙権といったものが重要な基本的人権の一つ、独立した人権の一つであるという考え方に立ったとしても、現行の公職選挙法等で公務員の立候補制限などがかかっているということから、合理的な理由による制限というのは当然あり得べしだということで、多選制限といったものは立憲主義の観点から必要であるという理由があるのであれば、この15条に違反をしないんじゃないかということで、この15条との関係といったものをクリアできないかなということもございます。

それから、第22条、職業選択の自由との関係ということで、これはそもそも「職業」に当たらないのではないかとのご意見も強いわけでございます。我々としては、まず「職業」に当たらないのではないかと、当たらないのであれば、もう22条は関係ないということでございますけれども、仮に「職業」に含まれるという考え方に立ったとしても、最高裁の判例等では制限といったものはかなり広範にできるといった観点からすると、22条に反するものではないと言えるということがございます。

次に、92条、93条との関係ということでございますけれども、長の多選を法律で一律に制限することについては、92条の「地方自治の本旨」のうち、住民自治との関係で問題となりうるということ。他方、条例にゆだねてしまうといったことについては、地方公共団体の組織・運営に関する事項は法律で定めるといったこととの関係で問題となるということは述べておくべきかなと。ただ、この点については、多選の是非といったものと直接関係するものではなくて、制限の手法ですね、法律一律にするのか、あるいは条例で

一部認めるのかといったような手法との関係を中心に論じられるものではないだろうかということもございます。

加えて、93条2項の直接公選という規定がございますけれども、これについては、多選制限をしても直接公選の仕組み自体を変えるわけではございませんものですから、合理的な理由に基づくものであれば住民自治の原則が否定されたということはありませんので、92条、93条といったものはクリアできるということでまとめることができないかなということもございます。

この次の大きな項目としては、多選制限の内容ということを書くことになろうかと思えます。

まず、任期、期数でございますけれども、期数につきましては1期限りという再選禁止ですね、これはやはり憲法15条、選挙権の制約につながるんじゃないかとか、民主主義の観点からどうかということもございます。したがって、1期限りというのはなかなか厳しいのではないかとございます。逆に言いますと、2期までとか、それ以上の制限ですかね、2期までは可とするといった以上の制限であれば、憲法上は許されるんだということを逆の意味として言いたい。言うことはできないかなということもございます。

その一方で、4期以上、4期までは可だといったような制限、期数を設ける。これは、実際、16年ぐらいいてもいいよということもございますものですから、わざわざ法律なりで設ける以上、そういうかなり長期間を定めるのは意味がないんじゃないかといったようなご意見もございました。

また、諸外国の例を見ましても、2期まで任期制限を設けている国が多いと。地方レベルでは、韓国が3期、イタリアが原則2期。あと、先ほどのアメリカの首長ですと2期までといったようなものが多いといったようなことも書けるかなと。

それから、通算期数か連続就任の制限かという論点もございまして、通算期数といったものは過度の制約と考えられるので、連続就任制限といったものが適当であるということになろうかと思えます。

続きまして対象の首長の範囲でございまして、立憲主義の観点から多選制限をする以上、これはすべての地方団体に当てはまるということから、市町村、小規模の町村も含めて、すべての首長を対象としても憲法上許されないと考えることはできないということもございます。

例えばこれまで、議員立法で知事だけが2回、知事及び指定都市の市長というのは平成7年に議員立法で出ておりますけれども、例えば知事とか指定都市の長に限定をして多選制限をするといった場合であっても、組織の規模とかそういったことに着目して、合理的な理由に基づく取り扱いという説明をするのであれば、憲法14条に反しないということは言えるんじゃないかということがございます。

そういった特定の者に多選制限をかけるという意味においては、権力といったものが大きくなればなるほど保有期間は短くなるべきだと。権力が小さければ別に長くなってもいいんだといったようなことで、これも、アメリカの憲法制定過程でマディソンの言葉であるわけでございますけれども、そういった普遍的な価値観といいますか、そういったものもあるよということを述べてはどうかということもございます。

最後は、制限の法形式になろうかと思いますが、長の任期制限については、組織・運営に関する事項と考えることから、法律に根拠は絶対必要であり、その法律というのは、組織・運営に関する事項を一般的に定めております地方自治法ではないかということが1つございます。

制限の法形式として、法律で一律に多選制限をしてしまい、条例に全くゆだねないといったようなことについては、多選制限の趣旨からすれば、地域による差異が認められないということから、法律で一律に多選制限することも考えられるということがございまして、そうした考えというのは、現行、任期でありますとか解職の規定とかを一律で法律で定めているという考え方ともむしろ整合すると言えるのではないのでしょうか。

逆に、条例に委任をするという考え方につきましては、法律で根拠を設けるのであれば92条に反するものではないと言えるのではないかとこともございますが、この場合、多選制限をする団体、しない団体とか、そういったことが出てくると。あと、多選制限を条例でしようとするときに、どういったことを考慮して各自治体が条例をつくるのかといった判断要素ですね。あと、影響力が強いというか、議会まで掌握をしているような強い長がいる団体ほど多選制限条例ができないということもあり得るのではないかとといった点について、議論をしていく必要があるんじゃないかということでございます。

【高橋座長】 はい、どうもありがとうございました。

今の説明をもとに議論をしていきたいんですけれども、ちょっと最初に確認したいんですよね。説明の中で、代表民主制の話や、立憲主義と民主主義の緊張関係についてきょう議論していただきたいということでした。

【久元選挙部長】 これは、前回は、長の地位だとか権限を立憲主義的にコントロールする必要性ということで任期制限が論じられているわけですが、長といたしまして、長の直接公選、憲法93条にかかわる問題ですので、93条ができた制定経過ということと、それから、そういうことを考えたときに、長の権限についての制約の考え方というものを私どもなりに考えまして、これも含めてきょうご論議いただいて、最終的な報告書に取り入れて差し支えないようなものは取り入れていただければどうかというふうに思っておるわけです。

【高橋座長】 はい、わかりました。どんなふういきょう議論していくのがいいのかなと思ったものですから聞いたんですが、まず、今説明のあった部分についてどんなふうにかえられたかということと最初に議論し、その後、説明にあった報告書の内容のほうに移って、議論していきたいと思えます。そんなやり方でよろしいですか。

それじゃ、最初のほうで気づいたこと、どなたからでも結構ですので、お出しいただければと思えます。

【金井委員】 最初に説明のあった箇所では、代表民主制というのは基本的に議会が代表者であるという話を言っていますよね。だから、長のほうはいろいろ設計の余地はあるという。それはそれでよくわかるんですけども、ただ、その話を立憲主義と民主主義の緊張関係の話と不用意にくっつけると何か矛盾するような気がします。代表者というのは議会になるわけですね。議会に無制限の権力を付与するのは危険であると。だから長でコントロールするというのは現行地方自治法の考え方です。事実、今まで、例えば招集権を議会に与えないとか、統括代表権を長に与えるというのは、代表者である議会が暴走する可能性があるからチェックするとか、あるいは、違法な議決をする可能性があるから長が再議するという仕組みになっているわけですね。だから、これはそういうロジックになるということも含んでいるので、これはちょっとどういうふうにかえたらいいんですかね。現行法制では、むしろ今まで可能性として考えていたのは、長が暴走するというより議会が暴走して、個別利益に走っておかしなことをするんじゃないかと。だから、多少まともそうに思える長のほうで少しチェックしてもらおうという段取りになって、それはそれなりに立憲主義的な発想だったとは思いますが、権力分立的な発想だったと思うんですけども、だから、事務局の説明にあるこの刀はどっちにも切りつけてくるなという印象を持ったんです。だとするならば、もう直接に長も代表者であると。二元代表制だったら両方とも危険だと言ったほうが、論理的には筋が通るのかなと思うんです。そこはちょっ

と最初に気になったところなんですけれども。

【高橋座長】 確かにね、最初にご説明いただいたことが、代表民主制の中心は議会だから、それと比べれば首長のほうはかなり自由に設計していいんだというご趣旨と理解しましたけれども、だから多選をやってもいいというふうに直接つながっていくようなことでもない気がするんですよね。ですから、むしろ両方とも代表者、代表民主制のもとにおいて代表者で、憲法自体が両方代表者として設定しているんだということで、立憲主義の観点からいえば、長についてはその2つの直接選ばれる代表者、議会と首長の間でチェック・アンド・バランスするんだという構想になっているということだろうと思うんですね。そのチェック・アンド・バランスの、当初バランスがとれると思っていたのが、当初は議会のほうが強いだろうと思っていたのが、どうも首長のほうが強くなってきている傾向にあるということですね。そのバランスを回復する方法で、その1つとして多選制限というのは考えられるんじゃないかなということだと思いますが、そこら辺、ちょっと工夫をしたほうがいいのかもしいかなですね。

【久元選挙部長】 今、先生がおっしゃった点は、先ほど笠置から、長と議会の権力配分のコントロールの一手法として多選制限を考えるのではというような一般的に控え目な説明をさせていただきましたが、もう少し、長のほうにバランスがシフトしているという、そこまで言ってもよろしいということですか。

【高橋座長】 ええ。やっぱり立憲主義の観点からチェック・アンド・バランスが大事だと。権力分立が大事であると。そのバランスが崩れているからこそ、多選制限が問題になっているということが重要な気がするんですけどね。国政レベルでも一般に先進国について行政国家現象が見られるということは言われているわけですよね。それは国政レベルだけでなく、地方レベルでも生じてきているので、そういう大きな流れの中で内容をとらえているんだということの一つあってもいいような気がするんですけどね。ですから、もともと考えられていたバランスというのが、現実には少し行政府のほうに傾いてきている。したがって、それをどうするかというコンテキストの中で出てきている問題ではないかなというとらえ方ですね。そうでないと、もともと憲法が想定していたものをなぜ——憲法を変えるわけじゃないんだけど、なぜここである程度修正するのかという議論になると思いますから、もともとの想定していたような均衡というのが必ずしも実現しがたくなってきているといったことを1本入れたほうがわかりやすいような気がするんですけどね。

ほかにはいかがでしょうか。

【斎藤委員】 2つありまして、1つは今の点にかかわりますけれども、最初の方で、立憲主義の原理から考えて、国を念頭に置いた上で行政の長が公選であることは必須ではないとの説明があつて、地方でも同様のお話がありました。現実の関係はわかるんですが、ただ、現行憲法上、直接公選になっているというのがありますから、それをここではどう位置づけるのかというのがないと、少しやはりわかりにくいというか、誤解を招くんじゃないか。例えばだから、一般論としては地方で行政の長が直接公選であることが必ずしも必須ではないと考えられないかと。じゃあ、何で憲法で直接公選になっているのかというのが出てきますよね。ですから、立憲主義と民主主義の緊張関係の議論につなげるためには、やはり民主的正統性を現行憲法上直接公選という形で首長についても認めていると。そういうものについてはこうだというふうにつなげたほうがわかりやすい。さらに、現実の法律上の権力との関係では、先ほど高橋先生がご指摘になったようなことがあるのでというつなぎ方かなと考えました。

それからもう1つは、1人の人間への権力集中、それを防ぐための任期制限という方向で、それはそういう方法だと思うんですね。前回まで一度話が出たのが、ドイツで直接公選でないが大統領を連続2期に制限していると。それも権力制限で考えているんじゃないか。ごく簡単に補足させていただきますと、幾つか、ボン基本法の54条2項の連続して2回までの制限という条文について注釈書を見てみました。そうするとやはり、ワイマール時代に大統領、こちらは直接公選で任期7年で再選無制限だったものですから、注釈書の表現をかりれば、選挙による皇帝とか、皇帝の代替物というようなものになりかねなかった。

だから、選挙による皇帝は、ヴァール・カイザーとか、皇帝のかわりでエアザッツ・カイザー、そういう批判があつた。それで現行憲法上ほとんど大統領の実質的な権限はありませんけれども、連続2期までに制限したんだということで、やはり行政権なり統治権についてのワイマール期の経験に基づいて権力制限ということから認められたんだというのが確認できましたので、やはり立憲主義的な権力制限という観点で考えられるのではないかと。論点の方でも、現在、直接公選の大統領を持っているところで制限しているのはこういうのがあるというのが出ていましたけど、かつて直接公選にもかかわらず任期制限をしなかった結果、こういうことになってしまったという例としても挙げ得るんじゃないかと考えました。

以上です。

【高橋座長】 はい、どうもありがとうございました。

ほかにいかがでしょうか。

【只野委員】 この話全体が一応立憲主義という視点で、それからテーマが権力の制限ですので、どうしても立憲主義のほうが出た感じがするんですが、民主主義は民主主義として重要なんだという視点はもう少し押し出してもいいのかなという気はするんですね。特に地方の場合ですと、国の場合よりも強く住民自身が権力をコントロールするというシステムが直接請求なんかで強く入っていますので、単に二元的代表をとってチェック・アンド・バランスをとるというだけではなくて、住民自身が直接的なコントロールを及ぼすという、民主主義的なコントロールの観点も随分強いような気がするんですね。地方についてはその辺も少し強調されたほうがよろしいんじゃないだろうかという感じがするんですけども。

【高橋座長】 それは、地方における直接請求的なものがむしろ権力のコントロールという意味であって、住民の意思の支配ということだけではないという趣旨ですか。

【只野委員】 はい。要は、多分つながってくるんだらうと思いますけれど、民意から乖離していくときには直接的なコントロールを及ぼしてそれを回復していくと、そういう趣旨でのコントロールということですが。

【高橋座長】 そのとおりだと思います。民主主義ということ強調すると、住民の多数意思なんだからという方向に行くことが多いんだけど、そうではなくて、デモクラシーというのが立憲主義と結びついているということの意味は、デモクラシーによって権力を制限しているという意味もあるんだということをおっしゃりたいと思うんですけども、そういった観点も取り込んで、だから、多選制限するということは住民の意思の支配という観点からは矛盾するという議論になり得るけれども、必ずしもそうじゃない。デモクラシーというのが権力制限という意味も持っているということだとすれば、必ずしも矛盾しないというとらえ方も可能ではないかということで、私なんか、立憲民主制という場合に、立憲というものがより重要であるというふうに考えています。デモクラシーというのも、住民の意思を強調するというよりは、住民の意思によってコントロールするという、そっちのほうを重視して理解したほうが良いと考えています。そういった観点もちょっと書き込めれば書いていただくといいかなという気がしますね。

ほかにいかがでしょうか。そんなことでよろしいですか。

【横道委員】 最終的な書きぶりにかかわる点かとも思うんですけども、立憲主義に基づいて多選制限をする必要があるというのを、すべきだ、と書くことにするのに、どのぐらい積極的に考えるのかということなんですよね。例えばアメリカの例でも、やっているところもあれば、やっていないところもあるわけですね。だから、全部やっているわけではない。だけど、相当数やっているということだと思えますよ。そうすると、一つの手法として、例えばコントロールの一手法として考えられるという話ぐらいまでかなというところはあるんですね。そこがちょっと気になったんです。

【高橋座長】 どういうスタンスで報告書を書くかという点については、皆さんにもご意見をお聞きしたほうがいいかと思えますけれども、私自身は、憲法上、可能かどうか、どこまで可能かということを問われているわけで、その問いに対して答えればいいのではないかなと思っています。だから、仮に可能というコンセンサスができた場合に、それ以上に政策としてやったほうがいいかどうかというところまで踏み込む必要はない。踏み込まないほうがいいのではないかなという気で私自身はいるんですけどね。いかがですかね。

【金井委員】 そのことにも関連するんですが、おそらく報告書の全体の枠組みの話になるとそうなると思うんです。なかなかこれ、難しいなと思いました。当初、日本国憲法を離れて、一般的な民主主義と立憲主義から多選が可能かどうかって一般論がまずできないかというところが前提としてあった。ただし、そうすると、じゃあ、長が直接公選かどうかという話が一般的な立憲主義から出てこないとする、議論が確かに混線してくるなということは気づいたんです。ともかく、その一般的な話で多選制限がまずあり得るかかどうかというのを答えるというのが前段になって、その次に、具体的に日本国憲法では可能かどうかというのが、2番目に来るか最後に来るかはともかくとして、あると。それが可能かどうかを出すというのがこの検討会の基本的なミッションだと思うんです。けれども、ただ、今までの言説空間を前提にすると、憲法上「できる」ということは政策的に「やったほうがいい」というメッセージにおそらく受け取られるだろうなと。そこはですから、やっぱり政策論については考慮条件を書いておかないと、「できる」と言ったことは「やれ」といった意味に多分誤解して受け取られるだろうなと。そうすると、それはちょっと委員会として本意にならない可能性もあるのかなと。ちょっと先取りして、私自身で言えば、仮に憲法問題に答えを出すというのがミッションだとするならば、政策問題についても触れて、「こういういい点とこういう悪い点がありますから、皆さんでよく考えてください」というふうにお示しするのがいいのかなというふうに、全体の構成としては考えていると

いうところでは。

それからもう1つ、公選にもかかわるんですけども、只野先生もおっしゃられましたけど、もう1つ民主主義的な観点がないと、足りない。やっぱり長の一選制限というのは、立憲主義の側面も確かに、権力制限の側面も確かにあると思うんですけども、もうちょっと民意の支配にどう影響するのかという論点が正面からないと不十分です。もう1つの民主主義の論点のほうを見ても、緊張するけれども、民主主義に反するわけじゃないよという言い方になっちゃいますよね。そうするとちょっと立論としては弱くて、民主主義の観点からもこういうメリットがあるとも考えられるというような話にする必要がある。これは前回の99年のときも、私、大分言ったんですけど、多分、選挙部とそこが一致しなかった。簡単に言えば、例えば一選制限するとなぜ民主主義を実現する民意の支配になるかということ、長期の権力の強い首長が何回も選挙に出ると、出たい人も出られなくて、結果的に民意から離れていくということがあるわけですよ。競争がもっと、みんなが新人同士になればもっとフランクにいい民意の支配ができたにもかかわらず、現職の人が権力構造を作っていると、いろいろ人生のことを考えると、それに盾突けないから立候補もできない。だから、かえって民意から離れていくという側面がある。おそらくデモクラシーの観点からいくと、そっちの問題のほうが重要だと思うんですよ。一選している人間がむしろ民意から離れていく傾向があると。それは権力のコントロールの面もあるんですけども、デモクラシーの面とかを言わないとちょっと弱いんじゃないかなとか、ちょっとアンバランスなんじゃないかなという感じがずっとしています。なるべく、「適合しない面もある」とか、「矛盾しない」とかという言い方じゃなくて、民主主義の観点から一選制限するというオプションも十分あり得るというふうに書けたほうがいいかなと私は思っているんですけども。

【高橋座長】 今ご指摘いただいた点は非常に重要な点だと私も思います。ですから、一選制限というのは、立憲主義の観点からはかなりストレートに説明できると思うんですよ。やっぱりデモクラシーとの関連だと両面出てくると思うんですよ。デモクラシーに矛盾する面と、いや、とらえ方によってはむしろデモクラシーをより促進する面もあるんだよというね。だから、これは両方書く以外にないんだろうと思うんですよ。両面あると。だから、デモクラシーに違反するという意見もあるけれども、いや、必ずしもそうばかりじゃなくて、むしろデモクラシーをより充実させるという面もあるのであって、結果として全体の総合評価として言えることは、必ずしもデモクラシーに反するわけではないとい

う形になるのかなという気がするんですけどもね。結論として、デモクラシーにとって非常にいいんだというところを押し出すというわけにもいかないんじゃないかなという感じを私自身は持っているんですよね。ですから、いろいろあるんだということを言った上で、結論として、だから必ずしもデモクラシーに反するわけではないんだと。そういう意味で多選制限というのは可能であり得るといふ、結論的にはそういう形になっているのかなという気がするんですけど。

【久元選挙部長】　そこを書くとして、ちょっと金井先生にお伺いしたいのは、多選が立憲主義という見地からだけじゃなくて民主主義に資するということを説明するとしたら、もっとその民主主義に資するというポイントは、やっぱり統治者と被統治者の自同性を確保するという見地になるのでしょうか。

【金井委員】　選挙を前提にすれば、やっぱり選挙における競争が機能的になっているかというのがポイントになると思うんですよね。だから、正しい公正な競争が行われているか。前にも言いましたけど、市場における競争と一緒にですね。ただ市場があれば公正ではなくて、適正な競争をつくっていくということが選挙制度の基本であって、そのためにいろいろ制度があるんです。いろいろ見ていくと、多選である人間によって、要は優越的地位の利用によって競争市場が著しくゆがんでいるという場合は十分あり得るだろうなと思うんですよね。だから、そういう意味では、選挙における競争を一つ言うというのはあり得るのではないかなということですよ。そのほうがよりよい公正競争選挙ができるということ。自同性と言っちゃうとやや微妙であって、民主主義は自同性かどうかというのは、代表民主主義を考える場合、やや微妙であって、自同性を言ってしまうと責任は消えてしまう可能性も非常に高いので、ちょっとここは微妙だと思うんですけどね。

【久元選挙部長】　そうすると、民主主義は、統治する者と統治される者との間における自同性を確立する原理であると11年の報告書あたりには書いてあるのですが、これだけだと民主主義の説明でも不十分だということですか。

【金井委員】　どういう民主主義観に立つかにもよりますが、政治家間競争の民主主義という政治学の主流派の観念からいくと、むしろ政治家と住民が同じだと困るわけです。政治家同士が競争しているからこそ住民がコントロールできるというほうがむしろ多いかなという気はしますね。

【高橋座長】　自同性というのはちょっと誤解を与えるから、使わないほうがいいような気がしますね。

【只野委員】 政治に民意が反映されているかだとか、いろいろ表現の仕方はあるような感じがするんですけど。

【高橋座長】 ほかにいかがですか。じゃあ、大体そんなところでよろしいですか。

次に、報告書の内容に関して議論をしていきたいと思います。 お感じになったこと、どんなことでもよろしいですからお出しくださいませと思います。

【金井委員】 じゃあ、もしなければ。

【高橋座長】 はい、どうぞ。

【金井委員】 すいません、あんまり何回もしゃべって申しわけないんですが、権力制限のことが大事だというのは多分そのとおりだと思うので、追加してほしいのは、多選制限が権力制限にならない可能性もあるので、そこはちょっと深く考えないといけない。つまり、政治家をコントロールする手法というのは、普通、再選動機という、政治学のフォーマルモデルだと普通そういうのを設定するわけですね。政治家がなぜまともに行動するかといたら、変なことをすると次に選挙で落ちるからだということなので、任期が最後になると、「どうせ未来ないんだから、やりたいことやらせてもらいます」ということになると。それは必ずしも悪いことではないんですが、全体の奉仕者性のほうからいうと、くだらないしがらみから自由になって、代表としてむしろよいというポジティブな面はもちろんあって、それをむしろ前面に出したほうがいいのかもかもしれません。けれども、ただ、他方ではもうコントロール不能状態になるので、もう住民としてはどうしようもないと。リコールがありますけれども、可能性としてはどうしようもないという側面もあるので、「任期制限しました、だから権力も制限されています」というほどストレートではないと。ただ、もちろん、レームダックになるという意味では権力制限する機能もありますけれども、「どうせおれはもうこれでやめるんだから、最後、やりたいことをやらせてもらいます」と言えば、一気に権力は高まるわけですね。だから、ここはちょっと慎重に説明を付加していただきたいというのが1つ。

それからもう1つ、権力を制限するには、権力というのは白紙で制限できるのか、それとも別の権力が要るのかという基本的な問題がある。権力を制限するのは、権力は要らないのであればそれでいいんですけども、権力を制限する場合に別の権力が要るとなれば、結局、権力制限とは権力分立の問題になると。そうすると、それが国が制限するとなれば、当然、国に権力バランスが行きますし、議会が議会だけで条例だけで制限できるとなると議会側に権力が移動するということもある。制限すべきというときには、「法的」

にというのは非常に不正確な表現だと思います。あるいは、憲法的にという表現もあるかもしれませんが。だれが制限するのかというのはかなり大きな問題かなと。仮に多選制限という手法が権力制限に機能するとした場合に、それはだれの権力を相対的に高めることになるのかというのは、地方自治の観点からいって非常に大きな問題かなという気はしています。

【久元選挙部長】　　これ、前回、岩崎先生からご指摘があったんだろうと思うんですけど、要するに、アメリカの経験からいうと、長の任期制限をすると議会の権限が相対的に高まるという。

【岩崎委員】　　制限をかけたものではない機関の権限が相対的に高まるというのは、アメリカで研究からはっきり出ているので。

【久元選挙部長】　　そうすると、任期制限をすることは長だけとすれば、議会の権力としてのポテンシャルが高まるということが言えるということでしょうか。

【金井委員】　　バランスを変えるということですよ。ただ、それを変えた結果として高まるという話と、だれが変えるのかという話は、基本的には別なんですよ。議会が自分で決めることによって自分の力を高める場合もあれば、国に決めてもらったおかげで自分が高まる場合もあるというのはあって、それはちょっと効果の話と最初の主体の話は両方あるかなと。

【高橋座長】　　憲法全体の構造からいうと、バランスが議会と首長の間でも問題になるけれども、地方と地方の間でも問題になるんですね。だから、権力分立について垂直的と水平的という区別をすることはあるんですけども、そういうふうに地方と地方でもやっているし、地方内部でも横の関係でもやっている、国レベルでも横の関係でやっているという、権力分立というのは、広い意味でいうと権力分散で、たくさんの主体がいて相互にいろんな形でチェック・アンド・バランスしている。ただ、それはバランスは常に一定であるわけじゃなくて、社会的状況の変化によって常にバランスのあり方が変わっていくわけで、そのバランスが多少好ましくない形になってきているのではないかなというところで、つまり、地方の首長にかなり力が偏ってきているのではないかなという理解の中で、それをじゃあ、どう制限して全体のバランスをもう一回いい方向にするかといった議論になろうかと思うんですね。その一つの手法として多選制限というのがあるのではないかと。ほかにいろんなものがあり得る。そういった全体構造の中での議論として考えていくべきだろうという気がしますね。

【只野委員】 またさっきと同じお話をすることになるんですが、やっぱり憲法から地方自治法に行きますと住民自治という言い方をよくします。権力分立だと執行部と立法府だけですけど、住民との関係でどうなのかというのはやっぱり視点としては大事じゃないだろうかと。単に議会の権限が強くなればいいという話だけでもないような気はするんですね。先ほどの金井先生のお話ともかぶるかもしれませんが。ですから、住民自治との関係でも、ある程度、独任制の執行機関の権限を制限する必要性が出てきているということが言えるかどうか。それから、その際、多分いろんな手段があると思うんですが、その一つとして、さっき横道先生がおっしゃられたように、多選制限というのも考えられるかどうか。大体そんな感じもあるのかなと思うんですね。ですから、住民との関係とか住民自治みたいな視点というのがもうちょっと入ってもよいのではないだろうか。

【久元選挙部長】 思いつきなんですけど、高橋先生がさっきおっしゃいました国との関係からいいますと、平成3年に長の解任の規定をなくしたと。それから、平成12年に機関委任事務をなくしたと。要するにそういう権限の対象が首長でしたから、間違いなく国・地方関係からいうと長の権限が高くなっている。そういうものを、今、只野先生のお話からいいますと、そういう強権的なコントロールではなくて、やはり住民がコントロールする、それも含めた別の手法が求められているというのは、ほんとうは言える話なんだろうと思うんですけども、そこまで書くとちょっとまたいろんな波紋を呼ぶ可能性があるもので、書きにくいところはあるんですけど、気持ちとしてはその辺はあると思います。

【高橋座長】 いや、この問題が出てきた政治的コンテクストとしてやっぱり地方分権というのがあって、今後ますます地方に権限をやっていかねばいけなくても、それが首長のところに集まっていくというのはどうもまずいのではないかという。首長の権限をコントロールする方法を考える必要があるんじゃないかなということだと思っすね。だから、多少は書いてもいいんじゃないですかね、それは。露骨に言えば、小選挙区制になってね、知事と比較すると、知事は県全体から選ばれているんだけど、代議士さんはそうじゃないからね。アメリカなんかを見ていると、やっぱりだんだん知事の力は強くなっていくかもしれないというようなことで、国会議員から見ると何とか知事の力を制限しないとまずいぞということがあるのかもしれないですけどもね。そんなことは書くわけにいかないから。一般的な議論の仕方としては、地方分権が必要とされているという状況にあって、地方における権力バランスを考え直すということが問題化しているということだろうと思うんですよ。だから、そこら辺はある程度抽象的な形になるかもしれま

せんけれども、指摘しておいたほうがわかりやすいかなと思いますけど。

【金井委員】　　ですから、その文脈で、国を強めるという意味で多選制限を使うという政治的コンテクストがありうる中で、そうならないというふうなロジックを立てないといけない。地方分権というのは、ある意味、権力バランスを変えるという選択をしたわけで、要はそれを戻すような多選制限じゃ意味がないですよ。だから、そうするとどうしても住民という概念を入れざるを得ない。長をコントロールするときに、国が何か気に入らないところは多選制限するんだというふうに言っただけでは、これは元も子もない。そうすると、議会を言うか住民を言うかしか多分なくなると思うんですね。それに授權をしていくというのが地方自治法の役割になると思うんです。だから、何か国のやっかみというか、国会議員のやっかみに使われるようなロジックを立ててはいけないんだろうなという気はしますけどね。

【高橋座長】　　そんなところでいいですか。

じゃあ、次に多選制限と憲法の規定との関係というところで、順番に見ていったらいいかと思いますが、まず、14条との関係でどうでしょうか。先ほど説明で触れられたサラリーマン税金訴訟がびったりした先例なのかどうかという点は、ちょっと考えたほうがいいと思いますね。ここでの先例の使い方としては、おそらく一般的・抽象的に合理性があれば差別じゃないよという、合理的な差別は許されるよという最高裁判決ね、その程度で、ここでの問題にびったりする先例はないと思うんですよ。ですから、もしその合理的差別が許されるよということで引くならば、ずっと早い段階で最高裁判決が出ていると思いますからね。それは先例として確立しているところですから、そっちを引いたほうがいいし、もし何か具体的な事例の中でここで考えているのに参考になるような事例があればそっちのほうがいいですけども、ちょっと私の記憶する限りではないような気がしますね。サラリーマン減税はほとんど関係がないという気がするんですよ。

【久元選挙部長】　　何かいい判例とかありますでしょうか。

【只野委員】　　14条単独でというよりは、多分、ほかの条項なり権利との兼ね合いの中で問題になると思いますので、何か選挙権をめぐって同じようなものがあればいいんですけど、なかなかない気はしますね。やっぱりダイレクトに15条の問題なんかになっていくんでしょうね。

【斎藤委員】　　判決自身がほかの判例を引用する場合でも、やはり一般的命題みたいなものだけ引用して、後で何々、何々、何々参照と書いてあって、一体どういう意味で参照

したのかよくわからないというのはあるんですけど、ただ、少なくともそういう一般的な命題という意味で参考になるものを引っ張ってくるというのはあり得ると思いますけどね。

【金井委員】 むしろぴったりの判例がないことに驚いたんですけど。被選挙権というのはもちろん完全自由じゃなくて、いろいろ制限されていますよね、年齢とか住所要件とかですね。選挙上の違法なことをやったとか、公民権停止とかでもある。それでも、全然判例になってないんですか。みんな当たり前だと思って唯々諾々としているんですか。「何で私は被選挙権が制限されているんだ、けしからん」という訴訟ってないんですか。

【笠置補佐】 あります。重複立候補を政党だけに認めているのはおかしいというふうなのは、要は、5人とか2%をとっていない政党に所属している人は重複立候補できないのはおかしいというような訴訟はありましたけど、それはもう制度のこういう趣旨で、政党選挙という趣旨で制度として仕組んだんだから、それは憲法違反じゃないとか、そういった判例などはあります。

【金井委員】 だから、平等違反でもないよ。

【笠置補佐】 そうです。それと、公民権停止、この前ちょっとお知らせしたのは252条ですね。一定の選挙犯罪を侵した場合に、公民権、選挙権も被選挙権も停止されることについては、憲法に、違反しないというのはありますね。

【高橋座長】 14条使っていましたっけね。

【笠置補佐】 14条もあつたかと思います。

【横道委員】 14条を引っ張ってきているんじゃないの、あれ。

【只野委員】 そっちのほうが適切かもしれない。

【横道委員】 ええ。

【高橋座長】 いずれにしろ、そののところ、ちょっと何かほかの判例でいいものがないかどうか。判例を引用するんならね。合理的な差別はいいということだけだったらあまり引用することもないのかもしれないけれども、判例は一応そういう立場ですから、勝負はだから、合理性があるのかどうかということになりますし、それから、それと並べて学説のほうでは、14条あるいは44条、列举事項に該当するかどうかで判断の厳格度が違うんじゃないかなというのが、学説、通説的と言っていいのかな。通説でもないのかね。

【只野委員】 そうですね。多数ではあるような気はします。

【高橋座長】 完全な多数ではあるわけね。ですから、学説ではそういう考えになっているので、そうすると、本件の場合は列举事項に該当しないと思うんですよね。ですから、

学説からいってもそんなに厳しい判断が要求されるということはないんだと思うんですね。それも書いたほうがいいんじゃないかなという気がしますね。

14条との関連はいかがですか。よろしいですか。また後で時間が余ったら戻ってもらうことにして、とりあえず先へ進みます。15条との関係ですね。これはいかがでしょうか。

【只野委員】　　ここ、あまりこだわってしまうと議論が先に進まなくなるところがあるんですが、やっぱり立候補の自由なり被選挙権の位置づけというのは、僕自身はそれなりにかなり重要じゃないだろうかというふうに思っています、判例の立場は立場としてありますけど、まさに政治参加とか主権の行使という権利とかかわる話ですので、むしろやはり、憲法は明示していませんけれども、人権というか、基本的な権利としての側面というのはかなり強いんじゃないだろうかという点は少し強調されてもいいかなと思うんですが、ここは学説上も実は多分分かれているところだろうと思うんですね。どこまで被選挙権の権利性を強調するかというのは。

【高橋座長】　　ただ、ここは被選挙権の権利性を強調すると非常に難しくなっちゃうんじゃないかな。

【只野委員】　　つまり、制限という議論が進まなくなるだろうと。

【高橋座長】　　そうそう。かといって、このところを全く無視するわけにはいかないからね、どうやってクリアするかということがあるんですよ。

【只野委員】　　そうですね。

【高橋座長】　　多選制限は憲法違反だという主張をするならば、ここを強調するような気もするんですね。そうじゃない、多選制限もある程度許されるよと言うためには、被選挙権をどうとらえるかというのが一番ポイントになると思うんですよ。このところが一番難しいというふうに私自身は思っているんですけどね。そのために判例で基本的人権だと言っているところがあるものだから、そのところをどう理解するかということで我々は以前にもちょっと議論して、それをもとに先ほどのように説明していただいていると思うんですけども、判例の読み方として、被選挙権というのが一つの独立した選挙権と並ぶ基本的人権だという趣旨で言っているのではないんじゃないかと。選挙権というのは書いてあるんですね。これは基本的人権であり、選挙権をきちっと保障するためには、当然、だれかが自由に立候補してくれなければ選挙権というのは意味なくなっちゃうからね、立候補制をとる以上は立候補の自由ということが基本的人権として認められていると考える

べきだという、そういう趣旨だろうと思うんですよ。そして、やはりポイントは選挙権のほうにあるのであって、選挙権と結びついて、選挙権が重要だから、それと結びついて立候補制をとる以上は、被選挙権というの、つまり、だれも自由に立候補することができるというの、重要だよという指摘だろうと思うんですね。だから、よりポイントは選挙権のほうにあり、多選制限することによって選挙権がどれだけ制限されるかという問題だろうと。多選制限することによって被選挙権が制限されるのではないかという議論にしちゃうと、被選挙権が一つの独立した基本的人権であるという、これは非常に厳しい話になると思うんですね。それを合憲だということを説明するのがですね。そうではないとらえ方をすべきではないかなと思うのです。

ここは議論の分かれるところだと思うんですけれども、私自身は、被選挙権というのは憲法上の人権ではないと考えていて、それは憲法で書いてないので、代表民主制の本旨というのは国民がだれかを選挙することができるかということであって、国民が代表者になれることが代表民主制の核心ではない。国民が代表者を選ぶということなんですね。これが代表民主制の核心であり、だから、代表民主制を支えている権利というのは選挙権であり、だから選挙権が人権であると。被選挙権というのは、憲法上の人権として保障する必要は必ずしもないんじゃないかなという気がするんですね。平等権で保障されますからね。ですから、憲法上、被選挙権を保障しなければ困るという事態はあまり考えられないのではないかな。多数派が少数派の選挙権を制限するといったら、これは平等権に反する問題になりますから、できないだろう。そっちでチェックがかかっていますから、多数派も含めて被選挙権を制限するというのは憲法上問題があると言う必要はない。これは政策問題でもいいんじゃないかと私自身は考えているんですけれども、そこはおそらく憲法学者の間でも議論が分かれてくる場所ですね。仮に被選挙権を憲法上の権利と認めるにしても、どういう意味で憲法上の権利と認めるか。一つの独立の参政権として非常に重要な権利だということになると、これを制限するにはよほどの理由がなきゃいけないという議論になってくるんですよ。そうなるとう当然、弊害論を真正面からやらなきゃいけないで、「弊害があるんですか、弊害がなければ制限できないでしょう」ということになり、弊害というのはね、これは論証が非常に困難だろうと思うんですね。多選の弊害というのは、あるとも言えるし、ないとも言えるという。むしろ、選挙制度として立憲主義・民主主義の枠内でどういった制度設計をするのがいいかという考えの中で問題をとらえたい。そうすると、ある程度裁量を認め得るような被選挙権のとらえ方が必要になってくるという、そんな考

えで私自身はいるんですけどね。

【金井委員】 素人の私が言うのも僭越なんですけれども、やっぱりここは非常に大きなポイントだとする場合には、やっぱり正面から基本権であるというふうに言った上で、しかし、制限が可能な場合は憲法上あるいは立憲主義上・民主主義上あり得ると言ったほうが、議論としては正面から言ったほうがいいのではないかなと思っております。被選挙権というと、制限される人だけではなくて、ほかのたくさんの人が、ある強い首長がいるせいで事実上出られないという状態のほうがむしろ大きいわけで——現実を見るとですね。そういう意味では、あんまり長い人が地位を使って権力構造をつくるということ自体、他の人の立候補の自由を実質的にも制限しているわけで、そこら辺はかなり大きな立法裁量上の——実質的な平等ですから、大きな立法裁量上は権利としてあってもあり得るんじゃないかなと思うんですね。だから、制限される人は確かにいるけれども、そのおかげで多くの人が実質的に泡沫候補でない形で出られるようになるわけですから、基本的人権を1人は制限するかもしれないけど、多くの人を実質的には向上させるというほうにむしろ機能することが期待されているのではないかなとは思うんですね。だから、必ずしも正面から認めたから厳しくなるとは限らないのではないのでしょうか。素人考えなので何かちょっと違うかもしれませんが。そう思うのと、やはり代表民主制である以上、選ぶのはもちろんエリート競争民主主義では当然なんですけど、選挙権だけが大事で被選挙権は弱くてよいとすると、そうすると被選挙権者は外国人でも何でもいいという話になっちゃうので、やっぱりそうじゃないだろうと。公職に就く人もやはり日本国民としての大きな権利を前提にしているんじゃないか。考えると、正面から基本権として議論があるべきです。ただ、その辺、今までの憲法学説を継ぐとそれは突破するのは難しいという憲法学の先生のご理解もわかるんですが、ちょっと素人考えでいくと十分あり得るんじゃないかなと思っているんですけども。

【高橋座長】 それはそのとおりでと思いますね。

【金井委員】 憲法15条は、立候補の自由と被選挙権だけではなくて、その前の2つのほうが重要であって、国民固有の選定、罷免の権利ですよ、まずそれがあると。その上で全体の奉仕者性ですよ。だから、そこがまずあって、まず国民固有の権利のある人が長い間独占していることで、事実上、行使できなくなっているとするならば、多選制限には十分15条1項の意味があって、さらに2項は、あまり権力に固執する人がいると全体の奉仕者にならなだろうと。そういう意味では、多選制限することでちょっと多元主義

的なイモビリズムから解放してあげて、当選した暁には全体のことを考えてくれということとは十分あり得る。その後で出てきている条項なので、立憲主義からいくとこの権利制限のところだけが問題になると思うんですが、民主主義の観点からいくと、その前2項のほうが重要なんじゃないか、そこを受けての権利なんじゃないかなという気がするんですけど。

【高橋座長】 それはまさにそのとおりで、さっき言ったように、最高裁の判例で基本的人権だと言っているけれども、むしろ15条1項で固有の選任権があると。それは選挙権ですよ、選任権ってね。

【金井委員】 まあ、選定、罷免ですからね。

【高橋座長】 選挙権のほうがより基本だというふうに判例は理解できるだろうというのは、まさにおっしゃるとおりだと思うんですよ。ただ、憲法学のほうから見ると、心配になるのは、被選挙権を選挙権と同じような参政権を構成する重要な権利だと言っちゃうと、これは厳格審査が必要だという話になってくるんですよ。それが非常につらいところだなという感じでいまして、憲法上の権利と認めるにしても、選挙権ほど重要ではないんだよということを言わないとね。審査のあり方で厳格審査をやるということになると、弊害があるかどうかきちっと論証しなさいよということになるんですよ。でも、これはなかなか難しい。確かに、ほかの人が立候補できなくなっちゃっているんじゃないかと。多選制限がされていないために、ほかの人の立候補の自由というか、被選挙権が大幅に制約されているんじゃないかと言うと、じゃあ、それ、論証してくださいという話になってね、これも論証のしようがない話なんですよ。ですから、そこに持ち込まないためには、一番端的には、憲法上の権利じゃないと言っちゃえば一番簡単なんですけど、憲法上の権利だと認める場合も、選挙権と同じような性格のものじゃないよということを何らかの形で言う必要があるんだろうということなんですよ。

【金井委員】 惜敗率とか調べていただいたというのはそこにあって、やっぱり新人同士が出た場合にいかに実質的に出やすくなるのか、強い人がいると、事実上、対立候補が限られるという状態で、やっぱり実質的に違うし、ハードデータではっきり出ていると思うんです。だから、知事選挙でも、現職知事が出るときの選挙と、現職知事がやめて全部新人になったときというのは、明らかに出方が違いますから。ただ、それは司法審査には耐えられないかもしれませんが、政策的には十分通用すると思うんです。

【横道委員】 そうです。だから、法律の中身をどうするかというときはいいかもしれ

ないけど、ちょっと私も、憲法を素直に読むと、判決ですね、被選挙権と立候補の自由を何か分けているみたいに読めるんですが、そういう議論なんですか。

【高橋座長】 立候補の自由なんていうのは憲法上あるものじゃないですからね。立候補制度をとるといふふうに憲法は言っているわけじゃないからね。立候補は全然なしで、好きな人を書けるというのは、アメリカなんかはかなりそういうところが多いですけどね。事実上、「私、やりたい」と言って手を挙げるだけで、法的制度として立候補というのがあるって、届け出てというのはないわけです。日本国憲法もだから、法的制度として立候補制度をとりなさいといふふうに明言してないですよ。要請してない。公選法でそういう制度をとったといふだけです。立候補の自由という憲法上の権利があるわけじゃないんですよ。

【横道委員】 これ、判決を読みますと、要するに、もともと被選挙権がある人が立候補しようとしたことを、何か足を引っ張ったのがおかしいという事件ですよ。

【高橋座長】 ええ。

【横道委員】 そうすると、例えば多選制限って、もともと被選挙権をどうつくるかの問題ではなくて、それを受けて立候補するときに妨害してはいけないという、そういう事件じゃないかと思うんですけどね。そういう議論はないんですか。

【高橋座長】 ただ、法律によって被選挙権が認められた上での議論だといふふうに考えるわけにはいかないだろうと思うんですよ。要するに、憲法上、被選挙権が認められているという以上は、法律で認められた権利とは違いますから、法律で制限していることが憲法上許されるかどうかという議論になっちゃうと思うんですよ。だから、法律で認められた被選挙権を妨害したか、しなかったかという、そういう議論の仕方ではないと思うんです、最高裁の判決はね。

【斎藤委員】 やっぱり選挙権と被選挙権は違うんだと。その上で、被選挙権をどう制度設計するか。そこはやはり選挙権の制限とは裁量の度合い、違いがあるだろうと。さらに、この判決は、被選挙権を持った者の立候補を不当に制約したことをどう考えるかというんですから、やっぱり段階づけて考えるべきだと思うんですね。金井さんのおっしゃった被選挙権の特質というの、選挙権との対比で考えるという方向と、基本的人権の一つであると考えたとしても、合理的理由の制限で認められるという方向と、どちらがよりコンシステントかということになるろうかと思えますね。

【只野委員】 実質は、立候補の自由というよりは、一定の条件を満たした場合に公務

員として選出され得るといふ、そこなんだろうと思うんですね。ですから、やっぱり権利ということにはこだわりたいなというふうに思いますが、単なる立候補の自由とってしまふとやっぱりミスリーディングだろうと。何でもかんでも立候補できる、さっきお話がありましたけど、ということではなくて、やっぱり一定の条件を満たした場合に公務員になり得るといった意味なんだろうというふうに思っているんですけども。その場合もやっぱり、現行法上、一定の資格制限みたいなのはあり得ますので、仮にそこでちょっとハードルを上げた議論をする場合でも、そことの対比でどうか。これらについても厳格審査にどこまで耐えるかという問題は実はあるのかもしれませんが、ほんとうは。

【高橋座長】　　ここはおそらくだから、どういう厳格で審査するかなんていう話には持っていないで、最高裁が言っているのも選挙権と全く同じじゃないよというふうに理解できるという程度で、そういう被選挙権資格といいますかね、それを制限するというのもいろんな形でなされており、そういった線の中で許され得るのではないかなというように形で書くんですかね。

【只野委員】　　あるいは、説明にありましたように、2つ筋があるということで進めていただくというのもあり得るかなという感じはするんですけど。あんまりこだわりますと、確かに先に進まなくなりますので。

【金井委員】　　公務就任権というのは15条なんですか。直接には書いてないですけども。公の意思形成とかにかかわれるのは、結局は日本国民だけですよね。日本国民の非常に特殊な権利ですよ。

【高橋座長】　　公務就任権というのは別に憲法に直接書いてないからね。

【金井委員】　　当然の法理なんですよ。憲法に書くまでもないんですよ。

【高橋座長】　　最近では職業選択の自由として説明する人が結構増えてきたかなという感じですけどね。

【金井委員】　　ただ、やっぱりもうちょっと重いポストのほうですね、公務就任のほうは。内閣法制局の理解ではですね。ただの公務員じゃなくて、より重要な公務員ですよ。

【只野委員】　　国籍要件の話がどうしても出てきますので、先生おっしゃられたように、やっぱり22条の問題として一般の公務就任は処理して、公選職は一応そこから区別するということになるのかなという気がするんですが。

【高橋座長】　　普通の公務員の公務就任権を代表者も公務員だということで一緒にしちゃうとね……。

【金井委員】 それは一緒ではないですね。

【高橋座長】 国民主権の制限がかかっているような議論になっちゃうものだから、そこから外したいというのがないわけじゃないんですよ。通常の公務員についてはそんなに国籍要件を重視する必要はないんだろうということが言いたいので、代表者については国民主権との関連ということを残すんだけど、通常の公務員については国民主権と切り離して職業選択で説明して、その制限として合理性があるかどうかで議論したらどうかというのが最近の学説の一つの動向かなというふうに理解しているんですけども。

【金井委員】 そっちはそっちなんですよ。そうじゃなくて、選挙で選ばれるとか、かなり高い地位につく人はやっぱり国民でなければならないと、やっぱり国民の権利なんですよ。国民に限定された権利。

【高橋座長】 うん、代表者の場合ね。

【金井委員】 ええ、代表者。だから、それは国民の権利としてはかなり重い理解だと思いますけどね。

【高橋座長】 それじゃ、先に行きますかね。憲法上許容される多選制限の内容というところに移りまして、じゃあ最初に、制限する多選の期数というところ、いかがですか。

ここはやっぱり、1期限りというのは、さっきもちょっといろいろ出ましたけれども、仕事ぶりを見て判断するということは当然あっていいのではないかな。1期で終わっちゃうならば、次をねらって一生懸命住民に気に入るような政治をやろうという気持ちがなくなっちゃうということもあるかもしれないね。そのほうが全体の利益にいいという面もあるかもしれないけど。ですから、1期目の段階ではおそらく立候補の自由を認める利益のほうが大きいのではないかなと。2期目、3期目になってくると、だんだん利益のバランスとして制限する利益のほうが大きくなっていくかもしれない。どのあたりでそれが逆転するかというようなことだろうと思うんですよ。1期目でというのはちょっと問題ある。2期目あたりだと可能になってくるかもしれない。2期目、3期目で、4期目については、4以上はだめだぞというような制限をするということの意味はないかもしれないというお話でしたね。

いかがですか。特にご意見ないですか。

それじゃ、制限する地方公共団体の長の範囲という問題はいかがですか。

【久元選挙部長】 先ほど説明していて申し上げるのも大変恐縮なんですけど、憲法で許容されている範囲と、あと立法政策としてどうかという問題がちょっと混在しているよう

なところがあって、そこをどう書くか、ちょっと我々も……。例えば、本来、これはもういかに定めようと、それはもう完全に立法政策の問題だというふうに言ってしまえるのかどうかということも含めて。あとは、この立法政策として全部がいいのか、都道府県、指定都市がいいのかという議論をするのか、あるいは、もうそんなことはしないのかとかです。

【高橋座長】 完全に自由だよというよりは、地方自治というのが他方にありますからね。地方自治を尊重するというのを考慮する余地もあるといったスタンスのほうが良いような気がするんですけどね。そうすると、法律でがっちり枠を決めちゃうんじゃなくて、法律で最低限を定めて、多少、地方、地方の判断を許容するような、そういうやり方のほうが地方自治の精神には適合するんじゃないかなというところですね。

【金井委員】 地方自治の原理からいえば、国のほうに制限する権限を与えないということが多分大事だと思う。直接与えない。授權をすると。やりたい自治体はできますよというのは、制度の組織・運営に関する一般的な事項の法律の定め方としては自治適合的だと思います。これは総務省の考え方と大分違うと思いますけれども。一般的には、画一的にやってしまうというのは当然必置規制で義務づけ・枠づけですから、それよりは、できますよというふうにすれば、今までできなかったものができるようになるわけですから、そういう意味では自治適合的だとは思いますがね。

【久元選挙部長】 最近の自治法の改正の考え方は弾力化の方向に、それが十分かどうかは別として、少なくとも向かっているところだろうと思うんですけど、そこでもぎりぎりのところ、法律で一律に定めなきゃいけない部分がどこなのかということですね。

【金井委員】 それはあります。

【横道委員】 逆に、根拠規定だけあって、丸投げというのもなかなか難しいんじゃないかと。

【金井委員】 採用するかしないかは丸投げだけれども、条件はつけられますよね。

【斎藤委員】 立憲主義的な観点の権力制限で、ある程度一般的にこういうことが言えるというのがあるとすると、それを法律で決めておかないで、条例で、いや、それはやりたい自治体だけやってくださいというのだと、少し前提として、いや、権力というのはこういうもので、現在の首長の制度及び法制度からするとこうだと言っておきながら、やらないところはやらないでいいというのは、ややバランスを欠く。憲法論になるのかどうかわかりませんが、ですから、一方で何期から何期の間ですということを定めるのは92条

の基本的な法律であって、その中で選べるというのが地方公共団体の自己決定権とか、あるいは自主組織権との観点でそうなるという説明はできるか、この問題についてはそう思いますね。ほかの問題については、私はむしろやはり金井さんと同じで、もっと義務づけ・枠づけを外してオープンにしたほうがいいと思うんですが、権力制限で一般的に立憲主義から出てくるものから考えると、やっぱりある枠はあるんじゃないかなど。

【金井委員】 いや、僕も枠はあると思うんですけども、憲法上可能であるという次は立法政策上の問題になるわけですよ。立法政策上の問題というのは、政策判断主体がだれかという問題が次に出てくるわけで、立法政策であるということは国の立法政策だけを政策判断と認めているわけではない。多選制限は憲法上は可能であり——立憲主義からですね。可能であり、かつ望ましい場合もあると。その先は立法政策であると。ただし、その立法政策は、自治適合性の観点からいって、国が立法政策すべきなのか自治体が立法政策すべきなのかというのは、それ自体がさらに立法政策の話だとは思いますがね。

【斎藤委員】 だから、そこは条例にすべてゆだねてしまうことが違憲だとは言えないのかもしれないけど……。

【金井委員】 いや、すべてゆだねるのは違憲だと思いますけど、むしろ。すべての人権を。だけど、こういう……。

【斎藤委員】 でも、そうすると、金井さんのおっしゃっている条件づけというのはどういう条件づけなんですか。

【金井委員】 この範囲で例えば条例をつくって制限することもできるし、しないこともできるとかってね。

【高橋座長】 それは、多選制限する権限は与えるけど、する、しないは自由だよと。する場合にはこういう条件でやりなさいという。

【金井委員】 それも一つの方向だと思いますね。

【高橋座長】 それだと、しないところが出ちゃう——知事が強いところはしなくなっちゃわない？

【金井委員】 それでアメリカの話をちょっと聞いたかったのは、この制限が何によって行われているかで、憲章とか住民発議で行われるのであれば別途道が残るんですけど、完全に条例だけでとか議会だけでとなると別ですけど、逆に言うと、議会の条例だけでほんとうにできるのであれば、再議権を制限するかどうかはありますけれども、特別多数でできるとすれば、やっぱり議会に授権したことになるので、知事に対しては大きなプレッ

シャーにはなると思うんですけどね。あと、住民のイニシアチブをどこまで認めるかだと思いますけどね。

【横道委員】 州によって違うと思うんですね。

【久元選挙部長】 正直言って、これは憲章に任されているんじゃないかと思いますけどね。

【金井委員】 つまり住民ですね、最後決めるのは。住民投票ですね。

【久元選挙部長】 例えば、マサチューセッツの憲法の規定がいろいろあって、州法があって、その中で67年までは4つのプランの中から選択することになっていたんですが、それが、もうこの規定は停止されて、憲章で自由に決められるようになっていて、長、議会の選出方法、それから任期制限ということです。というようなことになっていまして、自由に決められるのが原則なんじゃないんでしょうかね。

【金井委員】 それ、憲法違反にならないんですか、州憲法違反に。自由で、めちゃくちゃなものを決めたら。

【久元選挙部長】 そこは何らかの制約があるかもしれませんが、基本的には。そこは憲法の規定を読まなきゃいけませんけれども、例えば、議会でも定めない、直接選挙でも選ばないというようなやり方を決めたら、州憲法違反になる可能性があるかもしれませんよね、要するに。例えば州から派遣してもらおうという微妙なものを決めたら。そういう極端なものを決めない限りは、チャーターで決められるんじゃないでしょうか。ちょっと想像ですけどね。

【横道委員】 そのアメリカのチャーターと日本の条例、そこは違うから、同じ議論はできないと思います。

【金井委員】 だから、どこまで住民にボタンを授権するかというか、権限付与するかだと思いますけどね。

【高橋座長】 チャーターというのはあれですか、基本的には住民投票ですか。

【横道委員】 全部かどうかわかりませんが、ほとんどというか、基本的には住民投票ですね。

【高橋座長】 日本の場合は地方自治法でレファレンダムは導入してないから、イニシアチブまでですよ。

【横道委員】 というか、仮に多選制限のようなそういう権力まで条例でいいというのは、ほかにも全部そうしろという、つながりますよね。

【只野委員】　　そうですね。

【金井委員】　　ただ、基本的な合併のときと一緒に、合併自体の是非は決めませんでしたけど、合併協議会までは住民投票でできるようになりまして、だから、枠組みの話と中身の話はやっぱり分けられるんじゃないかなと思いますけれども。ただ、それ、住民投票でやるのがいいかどうかは立法政策だと思いますけれども。

【横道委員】　　難しいんじゃないかな、それは。

【只野委員】　　どこまでが憲法上の枠がかかってくるかというのは、なかなか確定しにくい部分が多分あるんだろうと思いますね。特にさっきの被選挙権のところでは大幅な裁量を認めてしまうと、事実上、かなり法律のほうに移ってくる部分もありますし、選挙権がある程度かちっととらえようという話になると、ある程度やっぱり画一的な部分が強くなってくるかなと。ただ、そこを超えちゃうと今度は立法政策ということにはなると思うんですけれども。

【岩崎委員】　　憲法の関係と多選制限の問題は多選制限と憲法の規定との関係のところでは全部決着をつけていただいた方がすっきりするかなという気がします。ここでまた行きつ戻りつをしてしまうので、またいろいろ錯綜すると思うので、いろんな憲法上の問題は、もちろんちょっと立法政策的なものも射程に入れながら、でも、憲法上に足を置いて議論していただいて、多選制限の内容に関する部分はすっきりと書いていただいたほうがいいのかなというのが印象です。

それから、今の条例か法律でどうするかという点で、前回の委員会では、法律で決めて、条例でプラスマイナス1ずつぐらいの許容でどうかという話で何となく落ち着いていたような感じはするんですけど、出席者が半分だったからどうかという問題もありました。私は法律で決めることは重要だと思っています。でもそれを全部押しつけることはおかしいかなとも思っています。全く任せてしまうということは、権力の問題にかかわることを任せるのはよくないと思います。ある程度の幅を持たせて自由に選択できるぐらいがバランスかなという気はしていますけれども。

【久元選挙部長】　　—それは、岩崎先生、法律で決めたときには多選制限を設けないという選択肢は地方に与えるべきではないというお考えなんですか。

【岩崎委員】　　例えばどの団体に適用するかというのはもちろんあると思いますけれども、都道府県に適用すると決めた場合は、都道府県の適用除外はない。

【久元選挙部長】　　ないということですね。市町村については？

【岩崎委員】 政令市も入れたら政令市もない。

【久元選挙部長】 で、市町村についてはまだ議論の余地があるという。

【岩崎委員】 市町村を入れない。相対的に大きなところだと都道府県と指定都市ぐらいという話をしているので。市町村を入れるんだったら、そういう人口の例外を設けないと。適用除外というのを設けないと。そのかわり、長さはそれぞれに選んでもらう。アメリカの話もかなり出ていますけれども、制度としていろいろ出ていますけれども、国の成り立ちとか連邦制の国家であるということを考えないといけない。我が国は単一制の国家なので、国会の法律が原則をつくる。その範囲の中での自治立法だと思う。押しつけではないが、自由に全部できるわけではないという、その中間的なところをどう出してくるかということだと思います。とりわけ長ですとか公権力を持つ人をどうするかということなので、現場の人に全部任せてしまうということは何となく逆に怖い気がしています。彼らは専制君主じゃないですが、長く在任すると専制的になるかもしれない。彼ら自身が住民から選ばれたのだから何でもできると思ってしまうと、立憲主義の権力の制限のところがまるできかなくなる。理念的なものや現象的なものを少し考えたほうが良いと思っているので、この辺はあんまり腰を引かずに、ちゃんと法律で決めるのだと言って、でも、ちょっと自由度はあるというほうが良いかなと。適用除外なしということで。

【高橋座長】 そのこのところはやっぱり方法として最低限みたいなものは、権利の問題だとすると法律でやるべきことだろうという気がします。あと、地方自治を尊重して、多少裁量を認めるような形に考えるかもしれない。どうでしょうかね、そんなようなことで。

【金井委員】 これは立法政策の話ですから、研究会として統一見解を出す必要はないと思うんですけども、ただ、立法政策としては、やはり一律で決めるべきなのは、これ以上やったら憲法違反であって、人権制限ないし基本権制限としてこれ以上やってはいけないというライン、例えば再選は絶対だめだという多選制限は、これは違憲だ、あるいは違法であるというのを明示する必要はありますけれども、それ以上を押しつける必要は全然ないのではないかな。現状と変わらないわけですから、それは。現状で非常に問題があるというのであれば、そこまで弊害があるんだったらともかくとして、今回はそこまで弊害を言わずに、立法政策として権力制限はし得ると。かつ、条例ですから、別に長が決めるのではなくて議会が決めるわけですから、ですから、私は、最低限これ以上やると違法になると、過大な権利制限になる、あるいは過大な制度設計になるという場合はともかくとして、そこから先、今よりも地方議会に授権するだけですから、それは広くあってもいい

のではないかと思います。これはまさに立法政策の話ですから、政策判断としては多分研究会はそんなに統一見解を出さなくていいだろうというふうになれば、いろいろあるということではないかと思いますけど。

【高橋座長】 この点は、次回、多少また議論になるかもしれませんがね。きょうの議論を基礎にちょっと考えていただければと思います。制限の法形式というのは、当然これは、斎藤さん、法律で基本的には決めることになるんですね。

【斎藤委員】 国の法令で言えばそうですね。

【高橋座長】 ええ。時間が押してきていまして、前のほうの22条とか92条、93条のところをできませんでしたが、何かそのあたりでどうしてもきょう言っておきたいことはありますか。

それじゃ、きょうのところはこのあたりで終わりということにさせていただきまして、何か事務局のほうからありますか。

【笠置補佐】 すいません、5月中旬の先生方の日程の調整をさせていただきたいと思えますけれども、あと2回ぐらい、5月中なりにお願いをすることになろうかと思いますので、また日程が決まりましたらご連絡を差し上げたいというふうに思っております。

【久元選挙部長】 次回は、きょうの議論いただいた点も含めていろいろと議論いただきましたので、これも含めて溶け込ませて、またきょう非常に貴重なご意見をいただきましたから、それも加えながら報告書の素案のようなものを提示させていただきたいと思えます。

【高橋座長】 はい。

予定していた時間は多少まだ残っているんですけど、もし何かあれば。よろしいですか。

それじゃ、これで第4回の首長の多選問題に関する調査研究会を終わります。どうもありがとうございました。