

多選制限に関する憲法上の論点(平成11年報告書から)

〔立憲主義の基本原則〕

- 幅広い事務に関する権限が集中する地方公共団体の長の地位に長期にわたり一人の者が就いていることは、国民の権利・自由を保障し、そのために、権力を法的に制限するという立憲主義の理念に照らして望ましいものではないという考え方がある。機能次元の権力の分割(三権分立)、空間次元の権力分割(地方分権)に加えて、さらに時間次元の権力分割として、多選の禁止を位置づけるという考え方もある。

このような立場からは、長期にわたり一人の者が地方公共団体の長の地位に就いていることを制限することは、憲法上最も重要な原理の一つである立憲主義に適合するものであると考えられることとなる。【11年報告書p12】

- 住民が多選を望んでいるにもかかわらずそれを禁止することは国民主権や民主制に反するのではないかという意見があるが、立憲主義の理念から多選を禁止すべきという考え方からは、国民主権や民主制もあくまで人間の権利・自由を保障するためのものであり、その保障のために権力を制限する(地方公共団体の長の多選を禁止する)ことは、国民主権や民主制に矛盾するものではないとされる。

また、多選制限が法律・条例などにより、最終的には国民・住民の多数意思に根拠を置く形でなされるから、国民主権や民主制に矛盾するものとは考えられない。【11年報告書p12】

- 現行の地方自治法において、地方公共団体の長は、議会や直接請求によるチェック、監査委員や外部監査によるチェックを任期を通じて受けるとともに、行政委員会との間で権限の分配がなされており、これらによって権力の制限、抑制等のシステムが用意されているところであるが、多選を禁止すべきという立場からは、これらの抑制・均衡のための制度だけでは不十分であり地方公共団体の長の多選そのものを制限することが必要ではないかとされる。【11年報告書p13】

◎ 立憲主義の考え方、概念【11年報告書p27～28(下記)】

ア 立憲主義

立憲主義は、人間の権利・自由を保障し、そのために権力が誰かの一手に集中して強大にならないように権力を制限すべきであるとの考え方である。

自由は立憲主義の根本的な目的であり、価値であり、近代憲法は何よりもまず、この自由の法秩序であるとされる。

フランスの人権宣言(1789年)第16条では「権利の保障が確保されず、権力の分立が定められていない社会は、すべて憲法をもつものではない」とされ、近代立憲主義は、国民の自由のために君主の専制権力に制約を加えるものとされ、国民参政、基本権の保障、権力分立、法の支配などを要請するものである。

このように、人間の権利・自由を保障すること、人間の権利・自由を保障するために権力を法的に制限すること(権力を制限するよう国家組織の基本を制度化すること)は、立憲主義において不可欠の内容とされる。

この立憲主義の内容である「権力を法的に制限すること」は、国家の権力が、個人にせよ、集団にせよ、誰かの一手に集中され、それらの者があまりに強大にならないようにするための制度を設けるということであり、国家の権力から国民の自由を守るという自由主義的な政治組織原理であること、積極的に能率を増進させるためよりは消極的に権力の濫用又は恣意的な行使を防ぐための原理であること、国家の権力及びそれを行使する人間に対して懐疑的又は悲観的であることという特性を持つ。

イ 立憲主義と民主主義

民主主義は、統治機構に関する主要な原理であり、法律、命令、裁判判決、行政処分など、いろいろな形式で現れる国家の統治意志と、それらによって統治される国民各自の意志とを一致せしめ、統治する者と統治される者との間に自同性的な関係を持たせようとする原理である。

この民主主義も人間の権利・自由の保障を本質とするものであると考えられており、人間の権利・自由及びこれらを保障する制度を否定する民主制はもはや民主制ではないとされ、自由を根本的な目的とする民主主義は立憲主義と結びつくものとされる(自由主義を否定しても民主主義は成り立つという見解が、特にワイマール憲法時代のドイツ憲法学に支配的であったが、それがナチズムを基礎づけるひとつの大きな役割を果たしたことが指摘されている。)

このような立場からは、人間の権利・自由を保障するために、民主制に基づく制度に必要な制約を課すことは、国民主権や民主制に矛盾するものではないと考えられる。

ウ 日本国憲法と立憲主義及び民主主義

近代憲法は、立憲主義及び民主主義を基本的な原理とし、両者が結合して発展してきたが、日本国憲法もこの立憲主義及び民主主義の考え方をその基本的原理として採用している憲法である。

日本国憲法は、「わが国全土にわたつて自由のもたらず恵沢を確保」するために制定され(憲法前文)、国民の各種の自由を第3章に

掲げて、侵すことのできない永久の基本的人権として、強くこれを保障し、同時に国会、内閣及び裁判所による権力分立制(憲法65条、66条、67条、68条、69条、70条、71条、73条、76条、77条、78条、79条、80条、81条)を採用している点に、立憲主義に基づく憲法であることが示されていると考えられている。

また、日本国憲法は、民主制を最も重要な基本原理として採用しており、この原理は憲法の全面にしみわたっていると考えられているが、日本国憲法の採用している国民主権及び民主制は「自由のもたらす恵沢を確保」するためのもの、すなわち人間の権利・自由を保障するためのものとされている。

(参考)権力分立制度

a 権力分立制度は、国家権力の仕組み方についての一原理であって、立憲主義の内容である権力を法的に制限する制度として、近代憲法において欠くことのできないものと考えられており、日本国憲法においても採用されている制度である。その要旨は、国家の権力を制限するために、国家の権力を分離・独立させて、それぞれ異なる機関に担当せしめ、互いに他を抑制し、均衡を保つように仕組むという点にある。また、権力の分立は、権限の分離(各権限を担う機関の独立)とともに人の分離(兼職の禁止)を要請するものである。

b この権力分立は、その時々での社会的な状況によって様々なあらわれ方をしている。ロックは、立法権と法を執行する執行権の2つを分けることを基本とし、それに加えて「対外的な安全と公益事項の管理」を扱う「同盟権」を構想した。また、モンテスキューは、立法・行政・司法の三権分立を説いている。実際の権力分立制度についてしてみると、近代憲法確立期の権力分立は、上昇する議会の権力によって行政権をコントロールするところに眼目があり、議会中心型のあらわれ方をしたが、現代社会の基本的な特徴として、「夜警国家」から「福祉国家」への移行に伴い、国家の役割、特に行政の引き受ける役割が社会福祉の分野をはじめとして著しく大きくなってきている。現代社会における国の行政権の肥大化という状況への対応として、憲法上の制度の問題としては、裁判部門の固有の役割の増大とともに、連邦制や地方自治による地域的分権が、権力分立の観点から重くみられるようになってきていると考えられている。

〔民主主義の基本原則〕

- 地方公共団体の長の日常の行政執行は事実上選挙運動的效果を持ち、それが長年にわたって積み重ねられる結果、公正な選挙が期待できなくなり、また、人の交代ということが実際上困難になるというおそれがある。このため、新人の立候補が事実上困難になる場合が多くなり、選挙人の選択できる候補者の範囲が狭くなると考えられる。また、新人の立候補が事実上困難になることにより新人による新しい政策の提示の可能性が少なくなり、また、候補者が互いに競争することによりその政策の内容が向上することが期待しにくい状況になるとされる。このような考え方からは、多選を禁止すると新人が立候補しやすい状況ができ、候補者から多様な政策が提示される可能性が高まり、さらに候補者間の競争により政策の内容の向上が期待できることから、選挙人の選択できる政策の範囲が拡大すると考えられるので、多選を禁止することは民主主義の理念に適合するものとされる。【11年報告書p13】
- 民主主義は、一定の選挙制度のもとで、競争的に選挙を行うとともに、そのような選挙制度がいかにあるべきかという制度の構築を行うことも含むものであり、選挙制度がいかにあるべきかを、それ自体として検討・決定することも民主主義の重要な側面であるから、多選の是非は選挙民の投票に待つべきという議論は民主主義の半分を主張しているにすぎず、実効的な公正競争選挙の観点からは、多選制限が制度的に必要になるという考え方がある。【11年報告書p13】

〔憲法第14条(法の下での平等)〕

- 憲法14条後段に列挙されている事由(人種、信条、性別、社会的身分又は門地)による差別は、個人の尊厳の原理に著しく反する点で原則として不合理なものであるからやむにやまれざる公共の利益の達成のために、その別異の取扱いが必要不可欠なものであるかどうかという厳格な基準で平等原則との適合性を審査されることとなる。一方、この列挙事由に該当しない事由により取扱いに差が設けられる場合については、このような厳格な基準による必要はないとされる。【11年報告書p4】
- 知事や市町村長の職にあるということは、これらの列挙事由に該当しないと解されているため、多選禁止と憲法14条との関係については、知事や市町村長の地位に既に何度か就いた

者のみに制限を課すことの必要性及び合理性について検討することが必要となる。知事についてのみ多選を禁止し、市町村長については多選を禁止しないなど知事と市町村長と異なる取扱いをする場合などは、このような取扱いの差を設けることの必要性及び合理性について説明することが必要となる。【11年報告書p5】

〔憲法第15条(立候補の自由)〕

- 「立候補の自由」とは、選挙権の自由な行使と表裏の関係にあり、憲法15条1項の保障する重要な基本的人権の一つであると、通説・判例において解されている。

具体的には、「被選挙権を有し、選挙に立候補しようとする者がその立候補について不当に制約を受けるようなことがあれば、そのことは、ひいては、選挙人の自由な意思の表明を阻害することとなり、自由かつ公正な選挙の本旨に反することとならざるを得ない」という意味において、「立候補の自由は選挙権の自由な行使と表裏の関係にあり、自由かつ公正な選挙を維持するうえで、きわめて重要である。このような見地からいえば、憲法15条1項には、被選挙権者、特にその立候補の自由について、直接には規定していないが、これもまた、同条同項の保障する重要な基本的人権の一つと解すべき」とされている。(昭和43年12月4日最高裁判決)

〔憲法第22条(職業選択の自由)〕

- 憲法22条は、職業選択の自由を保障するものであるが、多選を禁止することは特定の者が公職に就任する機会を制約することになり、本条の保障する職業選択の自由との関係が問題となる。【11年報告書p5】

〔憲法第92条(地方自治の本旨)〕

- 憲法92条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」ことを規定しており、多選を禁止する法律を制定するに当たっては、その法律の内容(制約の手法等)に応じてそれぞれ本条との関係を検討する必要が生じることとなる。

例えば、法律で一律に多選を禁止する場合には、住民が地方公共団体の長を自由に選ぶということを法律で制約することになるという面において、本条の保障する地方自治の本旨のうち、住民自治に反するかどうかについて検討が必要になる。

逆に法律によって多選禁止を導入するとしても多選を禁止するか否か及びどのような内容とするかのすべてを条例に委任する場合には、地方公共団体の組織及び運営に関する事項は法律で定める旨を規定していることに反するかどうかについて検討が必要になる。

これらの点については、多選禁止を法律とするのか、その内容等を条例で定めることとするのかといった手法との関係を中心に論じられるものであり、必ずしも多選禁止の是非とは直接関係するものではないが、多選禁止に関する憲法上の論点として検討する必要がある。【11年報告書p5】

〔憲法第93条(住民の直接選挙)〕

- 法律で一律に多選を禁止する場合には、住民が地方公共団体の長を自由に選ぶということを法律で制約することになるという面において、本条の保障する地方自治の本旨のうち、住民自治に反するかどうかについて検討が必要になる。【11年報告書p6】