

首長の多選問題に関する調査研究会（第5回）

2007年5月18日（金）

【高橋座長】 それでは、全員おそろいですので、ただいまより第5回首長の多選問題に関する調査研究会を開催いたします。大変お忙しいところをお集まりいただきまして、ありがとうございます。

では、記者の方、カメラの方はご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に、各資料について説明をお願いいたします。

【笠置補佐】 それでは、私のほうから資料に基づいて説明をさせていただきたいと思っています。

クリップどめしている薄いものでございますが、資料1は前回の議事要旨ということと、資料2として骨子（案）ということで目次みたいなものをお配りさせていただいております。また、資料3、この報告書の附属資料として、こういった資料をつけるということがございます。

きょうご審議いただきたいのは報告書（案）ということございまして、これにつきましては、先生方お忙しい中、送らせていただきましてご意見等を賜ったところでございます。反映できるものは反映をさせていただいております。報告書（案）に基づきまして、先生方に前回メールで送付させていただいたところからの変更点を中心に説明をさせていただきたいと思っております。

お開きいただきまして、「はじめに」の部分でございます。

2ページ目の最後の2つのパラグラフを追加してございます。総務大臣から要請を受けて、調査研究を進めてきたと。これまでの多選制限に関する議論は、立法政策に関する是非の立場が憲法論に影響を与えながら混在して議論がなされてきたということは否めない。本調査研究会は、そうした交錯状況を脱しまして憲法論に焦点を当てて報告書を取りまとめた。あくまでも憲法論に焦点を当てて取りまとめたといったことを「はじめに」の最後のところに書いてございます。

大きく2の「立憲主義・民主主義の基本原則と多選制限の関係」ということございまして、これは先生方にお送りさせていただいたところから全体的にかなり修正が入ってお

りまして、民主主義のところ立憲主義的な考え方が入ってきたりして若干わかりづらいというご指摘もありましたものですから、前回送らせていただいたところから構成が全体的に変わっているということで、この辺について説明をさせていただきたいと思います。

1つ目の「立憲主義の基本原則と多選制限の関係」でございますけれども、まず立憲主義というのは権力を法的に制限すべきだという考え方だと。第2パラとして、その基本は、統治機構の中で権力の集中を避けて、権力の分立を図ることであると。これを国家の場合についていいますと、三権分立がその典型であるということ。

それと、もう一つ、地方自治といいますか、地方分権といったことも権力分立の一つの重要な要素だということでございまして、そうした水平的な権力分立だけではなくて垂直的な権力分立として、地方自治といったものが憲法上制度的に保障されておりますと。この地方自治の制度のもとで、我が国の地方公共団体といったものは、自治法第1条の2に書いてございますが、広範な事務を処理することとされていると。また、分権の推進によりまして、今後、地方公共団体の果たす役割がますます増大をして、その活動といったものが住民生活あるいは地域経済に大きな影響を与えていくことになるんだといったことを書いてございます。そうした広範な事務を処理する地方団体について、地方団体内部といいますか、地方団体の水平的な権力分立についてどういったシステムが今あるのかをその次のパラグラフで書くこととしまして、議会と長との間での適切な権限配分、相互にチェック・アンド・バランスを行っているんだと。そのほか、監査委員や外部監査によるチェックでありますとか、住民訴訟、リコール、そういった長への監視といったものも整えられているけれども、こういった仕組みも立憲主義的観点から長の権限をコントロールするという見地から設けられていると考えられるということです。ここで地方団体の中の水平的な分立といったことを言っております。

次のパラグラフとして、首長とはどういうものかということでございまして、首長は憲法において住民による直接選挙によって選ばれることとされているということで、そうした直接選挙される執行機関の独任制の長は住民から強い民主的統制を受けるということになります。しかしながら、裁判官とか議会選出の長と比べて、直接選挙で選ばれるがゆえに強い民主的正統性を有することになって、より大きな権力を民主主義の原理から付与されることになるんだということを述べてございます。これは、直接公選であるということ強い影響力があるといったことを述べているパラグラフです。

それと、もう一つ、組織構造といった点からも権力が強大となりやすいといったことを、

「また」の параграфで述べておきまして、幅広い事務を執行する権限を有する独任制の機関であつて、その配下には多数の公務員で構成されるピラミッド型の組織構造の頂点に立つといった存在でありますから、その権力が強大になりやすい構造となっていると。先ほどの選出方法という点と、構造という意味で、制度的・構造的に権力・権限が集中せざるを得ないという要因が内在していると考えられますと。

これを裏づける、補強するということで、現行の実定法上、どういった長の役割・権限があるかといったことを次の параграфで述べておきまして、統轄を代表する立場にあるということ、広範な事務を管理し執行する権限を有するということ、それとまた議会の議案なり予算の提出権でありますとか、予算の執行権、地方税の賦課徴収権あるいは人事権、そういった権限を有しているということでもあります。

立憲主義の観点から、こうした強い長の権限を制限するという点については、人事権とか予算調製権といったものを制限することも一つの選択肢としてはあり得ようということでございます。そうは申し上げましても、今日の社会状況というのは複雑多様な様相を呈しておきまして、地方公共団体が各般にわたる行政課題に的確、迅速に対処していくためには、そのトップ、長のリーダーシップの発揮といったものが求められているということでございます。

こうした状況の中では、長が強力なリーダーシップを発揮してその責務を全うしていくためには、長に権力が集中することもやむを得ないと考えられると。他方、立憲主義の見地からは、その権力を制限あるいはコントロールする必要性も同時に高まってきているんだということ。そうした両者の要請にこたえまして、長の責任ある権力の行使とその権力の制限といったものを両方実現するためには、一人の者に権力・権限が存在する在任期間を限定する、多選制限をするといったこともコントロールの手法として合理性があると考えられるということでございます。

あと、下にマディソンの言葉を書いています。立憲主義の立場と民主主義の立場との調整といいますか、調和といったものについて、難しいテーマであり続けてきたわけでございますけれども、マディソンの言葉が一つの見識ある立場を言いあらわしているということで、天使の部分の言葉を立憲主義の結びということにさせていただいてはどうかということでございます。

(2)の「民主主義の基本原則と多選制限の関係」ということでもございまして、民主主義の基本原則について、これはある程度選挙といったことに特化をして書いたほうが書き

やすいのではないか、わかりやすいのではないかということもございまして、代表民主制といった観点から書いてございます。

第1パラグラフでは、憲法では代表民主制をとることを宣明しているということ、地方政治においても憲法の規定、93条2項でございまして、そういった規定によって代表民主制が採用をされているということでございます。

3番目のパラグラフにつきましては、多選を経て長期にわたって在任している長というのは、選挙の都度、住民の多数意見といいますか、住民の審判を仰いだ上で在任しているのであって、そういった人の立候補ができないとすることは民主主義の理念に適合しないという考え方もあります。しかしながら、代表民主制においては選挙にいかにか選挙人の意思を反映させることができるかが重要なのであって、そのためには適切な候補者群が確保されて、そうした候補者群の中で選挙の実質的な競争性が担保されることが必要なんだと。すなわち、新人が立候補できて、いろいろな政策が提示をされ、建設的な論争が行われて、幅広い政策の中から住民の選択が行われ、その結果として住民意思が適切に示されることが不可欠なんだということでございます。これ以下の説明といたしまして、住民意思といったものは特定の人を選ぶということだけで示されるのではなくて、選挙における競争の過程を経て、その結果として特定の人を選出されるという形で示されるんだと。あの人を選ぶとか、そういうことではなくて、選挙の過程の中で結果的に選ばれるということに触れてございます。

その次のパラグラフとして、そういう実態があればということでございますけれども、長の日常の行政執行が選挙運動的效果を持っているという指摘というのはあるわけでございます。それが長年にわたって積み重ねられる結果、現職の長を前提とした一定の政治構造が構築されて選挙の実質的な競争性が損なわれているとすれば、選挙における競争性を確保して政策選択の幅を広げる手法の一つとして多選制限といったものを位置づけることができると考えられると。こうした考え方に立った場合には民主主義の理念に適合することも考えられると。先ほどは民主主義とは適合しないということでもありますけれども、こうした考え方に立てば民主主義の理念と適合すると考えることもできるということでございます。

8ページの最後から9ページの冒頭にかけては、この立憲主義・民主主義の結びでございますが、長の多選制限を制度化することは、立憲主義・民主主義の基本原則に抵触することはないと考えられて、外国の制度等を見ても成熟した民主主義国家を含めて広く見ら

れるところであるということと、多選制限については、もう一回言い直しにはなりませんけれども、立憲主義の見地から権力をコントロールする一つの制度的な手法として十分な合理的理由があると考えられ、民主主義の基本原則とも矛盾するものではないと考えられるということで、立憲主義・民主主義について書き直してございます。

10ページ目、個別規定との関係ということで、これについての変更点につきましては、14条の関係につきましては変更ございません。

11ページでございますが、15条との関係ということで、これについては、これも「一方」といった言葉を入れたりしたものが若干ございますけれども、これについては13ページでございます。変更点といたしまして、13ページの「また」以降でございますが、最高裁判決を字義どおりに解し、被選挙権、立候補の自由自体重要な基本的人権の一つであるという考え方に立った場合を述べているところでございます。最後の結びでございますが、合理的な理由による制限を課することができるといったことを書いてあったわけですが、基本的人権の一つという立場に立った場合には被選挙権というのはかなり重いものだということもございまして、合理的な理由があれば、必ずしも制限を課することは不可能ではないということで修正が入ってございます。15条はその1点でございます。

13ページの第22条との関係でございますが、これについては、第22条1項の条文を書いたということでございまして、ほかは修正ございません。

15ページ、第92条との関係でございますが、これにつきましては変わったところが2つ目のパラグラフ以降でございます。先生方にお示しした資料としては、地方公共団体の長の多選を法律で一律に制限することは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得ると。一方、法律によって多選制限をする根拠を置くとしても、多選制限をするか否か、多選制限の内容をどのような内容にするかについて条例にゆだねる場合には92条が「法律で定める」と規定していることとの関係で問題となり得るといったことを2つ書いてあったわけですが、法律に根拠を置いていけばそもそも問題になり得ないのではないかとということもございまして、後段部分については記載をなくしたということです。

あと、前段の住民自治との関係で問題となり得るものについては、今回お示しした案といたしましては、第92条により関係が論点となり得るが、多選制限は立憲主義の基本原則からの合理的な理由に基づくものであり、地方自治の本旨を否定したものと考える必要はないということで、ここも大丈夫だということでございます。それよりむしろ本条との

関係においては、制限の法形式との関係、いわゆる法律と条例の関係論を中心に論じられるものであって、多選制限の憲法論レベルでの是非とは関係するものではないといったことで、92条の部分に修正が入っております。

16ページ、93条との関係でございますが、これにつきましては93条2項の条文を書いたということでございます。

括弧書きでございますが、これはご議論いただければと思いますが、これについては不要ではないかといったご意見もいただいたところでございますが、きょうご議論いただければと思っております。

17ページの多選の期数についてでございますが、(1)については変更点はございません。

18ページの(2)地方公共団体の長の範囲でございます。これについての変更点でございますが、立憲主義の観点から、多選制限の考え方自体は、いずれの地方公共団体にも当てはまるものでありということでございますが、もう一方、民主主義の基本原則とも矛盾するものではないという考え方も、いずれの地方団体にも当てはまるということで、これがつけ加えられてございます。

19ページでございます。これは、なお書きが加わったということございまして、長の範囲でそれぞれの団体ごとに決めてしまうというような取り扱いを変えるということについては、制限の法形式ともかかわる問題であるといったことの2行が加わっております。

(3)でございますが、制限の法形式につきましては、19ページの2つ目のパラグラフまでで憲法上の問題は済んでいるということで、以下は立法政策論としての考え方だといったことがわかるように、なお、立法政策論としては次のような考え方があり得るということでございます。1つ目としては、法律で一律に制限をするという考え方ですということです。もう一方ということで、もう一つとしては、自主的な判断をできる限り尊重する観点から条例に一定部分ゆだねるという考え方もあるということで、これにつきましては、分権推進の観点から第2次勧告において言及されているといったことがつけ加わっております。

21ページ目、「おわりに」でございますが、変更点としては、3行目でございます。その結果、法律による地方公共団体の長の多選制限と書いてあったわけでございますが、これは法律により一律だとかよくわからないということもあって、法律に根拠を有するといったようなことがよろしいのではないかというご意見もいただきまして、修正が入ってご

ざいます。

21ページの最後の「今後」でございしますが、分権を推進する方向での立法政策論として国民的議論を期待したいということで、地方公共団体の長の権限を抑制するという観点ではなくてといったニュアンスも出ておろうかということもございまして、こういったご意見もいただきましたものですから、修正してございます。

報告書（案）についての変更点の主なものは、以上でございます。

【高橋座長】 どうもありがとうございました。

今後のスケジュールとして、きょうと次回もう一回予定していただいているということですね。

【笠置補佐】 そうです。

【高橋座長】 全体の構成というか、章立てはこういうことでいいのではないかとということでありましたので、この章立てを前提にして、中身について順次1からご意見を出していただいて議論していただきますけれども、その前に、今の説明をいただいて全体について確認をしておきたいということがありましたら、最初にそれを出していただければいいかと思えます。

全体についての確認ということは何かありませんか。

それでは、順番に1からご意見を伺っていきたいと思います。

まず「はじめに」のところです。ここは特に問題のないところですが、いかがでしょう。

【只野委員】 金井先生から、「多選であることが知事の不幸事と関連しているのか等に関する分析は十分になされてきたとは言い難い」として、多選の弊害みたいなものが実はあまり論証されていないのではないかとご指摘があって、これはこれでやはり重要な点なのではないかなという気はするんです。これあたりを加えたらいかがかと思うんですが、どうでしょう。

【高橋座長】 いかがでしょうか。

【只野委員】 ちょっと全体の流れにブレーキをかけるような感じにはなりませんけれども、いろいろな側面があるという点では触れておいてもいいところかなという気はいたします。

【金井委員】 これをご提案させていただいた趣旨は、1つは立法政策論に入れば、当然、デメリット、メリット等を比較検討しなければいけないと思うんですけれども、ある

意味で今回は憲法論に限定して、弊害があるかどうか、直接はこの研究会ではやっていないということ、しかし、後にはきっと重要なテーマの一つになるであろうということ、それから行政学の立場から言うと、法律論議だけではお前は何のためにいたのかと言われかねないので、一応こういうこともやろうと思ったけれども、とりあえずこう限定しているということもあったほうがいいのかなと。

【高橋座長】　　という、これを「はじめに」で加える趣旨は、役所の諮問委員会なんかでも、これらが関連するかどうかというようなことは議論されてこなかった。この会議でもそれは議論しなかったという趣旨ですか。

【金井委員】　　そうです。その上で、憲法論上の立憲主義・民主主義の議論からは一応議論はできたと。それから、個々の条文については議論した。けれども、そこから何か具体的な政策論が出てくるものではない。ここで、例えば不祥事が相次いだ背景として問題化しているというアジェンダセッティングの議論になると、それが本当かどうかというのは、政策論としては議論せざるを得ないということだと思っんです。だから、こういう文脈からいうと、一応話はあるけれども、この研究会はそこまではやっていない。やっていないけれども、将来的には重要なものではありますよと、そういう感じです。

【高橋座長】　　憲法論に焦点を合わせた、だから、そういった政策論に関連しているようなところは必ずしも議論しませんでしたよということがわかるように書けばいいんだけど、そうでないと、中身では、いわば憲法学の立場からいうと弊害論ですよ。多選の弊害論みたいのはやっていないと。これをやろうとすると非常に困難だからね。そういうことですから、書くとする、書き方を注意しないと弊害論を中身でやるような印象になってしまうと困るので、そういった問題とは違う観点からやったんだということがどこかできちっとわかるようにしておかないといけないという気がします。

【斎藤委員】　　私も高橋先生と同じ意見で、そういう弊害論についての政策論的な分析を出さなくても、憲法論的にはこういう方向があり得るという研究の方向になっていますから、それがわかるようにしないと、ここだけぼんと「分析が十分になされてきたとは言いがたい」というのがあると、では、この研究会ではその研究をやったんですかという話にとられかねない面があると思います。もちろん、制度設計する際にはそれは十分な考慮事項だと思うんですけども。

【高橋座長】　　それでは、そのことをちょっと頭に入れたら、こんな形でどうかということを考えていただけますか。

【久元選挙部長】 はい。

【高橋座長】 1では、ほかに何かありますか。

それでは、2に移りたいと思います。

まず、2の(1)、立憲主義との関連というところですが。

【岩崎委員】 最初の2の下にあるパラグラフですが、3行目の、まず「基本にかかわる事柄である」と切って、「我が国」というのを外して「憲法の基本原理である」としたほうがいいかなと思います。

それから、「立憲主義・民主主義」というのは、この場合「立憲主義及び民主主義」としたほうが、2つ仲よく並んでいる感じがして実は緊張関係というところが出ない。

申し上げたいのは、「事柄である」と切って「我が国」を外す。中黒を「及び」にする。ささいですけれども、ここでは憲法の基本原理の話をするわけで、次に日本国憲法の話をして、次に政策論というか、実際の多選のデザインをするので、ちょっとずつレベルが違おうと思うので、ここは「我が国」とわざわざ入れなくても我が国も入ってしまうので、もっと上の「憲法の基本原理」としたほうがいいかなと思うので、そういう考え方を申し上げます。

【高橋座長】 「まず」も消したほうがいいということですか。

【岩崎委員】 いいえ。

【高橋座長】 「まず」は残して「事柄である」で切って、「まず、憲法の基本原理である」と。

【岩崎委員】 はい。

【金井委員】 特段意見は事前にはお送りしなかったんですけども、若干、後のアメリカの憲法とかの多選制限とかかわってくるんですけども、憲法上の明文があるということの意味が意外に重いのかなという気がいたします。下手にアメリカの憲法とかを持ち出すと、憲法でなければ制限できないという限界が付されている可能性がある。それは立憲主義からいってもそうでありまして、要は、法律でできるのだったら立憲主義にならないので、結局、憲法で書き切るしか多選制限はできないというのが内在的にあり得るのかもしれないと思います。仮にこれを厳格に解釈すると、憲法93条であれしか書いていないということは、それ以上の国会による制限を憲法上禁止しているという解釈の可能性もあるので、明文上のというのは非常に重要な論点なのかなと思います。ただ、それをどこで議論すべきかというのはわかりません。

一般的な近代憲法の原理である立憲主義・民主主義の観点と矛盾するものではないというのは恐らくそうだと思うんです。ただ、別途日本国憲法に明文上ないということはどう理解するのかというのは、多分あまり議論されていない論点なのかなという気がちょっとしてきました。つまり、立憲主義である以上、国会によって制限できないということになるわけです。そうすると、結局、憲法、つまり主権者にしかできないということになる。明文がないということは禁止しているという意味なのか、可能という意味なのかをどこかで議論してまとめていただければなと思いました。

ただ、これはこのところで書くべきよりも、むしろ93条のところですね。

【只野委員】 そうですね。93条のような感じがします。

【高橋座長】 そうですよ。ここでは、一般的に立憲主義と民主主義との関係で多選制限は必ずしも禁止されるわけではないんだと。ただ、たとえ禁止されなくても、憲法自体が禁止すれば、それはそれで守らなきゃいけないということになりますから、憲法が禁止しているかどうかという問題は、恐らく後のほうのどこか、93条ですかね。

【横道委員】 ただ、そこは憲法の性質というか、中身、憲法に何を規定するかということで、アメリカは年齢まで憲法で規定していますから、憲法自体の範囲が違うということが前提になるのではないかと思うんですけれども。

【金井委員】 憲法制定行為として何を考えて規定しているのかというのは、個々の実定憲法に則して解釈せざるを得ないと。

【横道委員】 だから、選挙年齢すら公職選挙法でいいと言っているわけですから、この前もちょっと言いましたけれども、いわんや多選制限するかどうかというのは法律以降ではないかということなんです。

【高橋座長】 それは、地方についてはね。ただ、日本国憲法の場合でも、これから議会の議員について多選制限をやるかという、これはまた違った議論になるだろうと思います。立憲主義から別に矛盾しない、許されるということになったとしても、日本国憲法の立憲主義の取り入れ方として、国レベルで議員については法律でやろうとしてもだめだよという解釈になる可能性は十分ありますよね。

ここで議論したいのは地方ですから、地方については日本国憲法がどういう立場をとっているかということで、このところは日本国憲法を頭に置きつつだけでも、今、岩崎さんが言われたように、もうちょっと原理的な議論をしているところだから、ここに組み込むのはちょっと難しい気がします。ですから、92条か93条ですかね。そこで日本国

憲法ではどうなっているかということを取り入れることを考えてみようということかと思  
います。

ほかにいかがでしょう。

【只野委員】 2の(1)ですが、4ページのちょっと下のほうに、いわゆる直接民主  
主義の話が出てきますね。これは確かにある種の権力の制限だという話になって、立憲主  
義から説明できないわけでもないんですが、通常の人やはり民主主義の枠の中で説明す  
る事柄なのかなという気もするんですが、いかがでしょうか。

【高橋座長】 住民監査とか住民訴訟ですか。

【只野委員】 住民監査、住民訴訟はちょっと微妙ですけども、長の解職請求はリコ  
ールですので、こういう説明もあり得るかなという気はするんです。

【高橋座長】 長の権限をコントロールするという脈絡で、そういうコンテキストで書  
かれていると思います。

【只野委員】 そうですね。バランスをとるのであれば、民主主義の中にも何かこうい  
う記述もあっていいのかなという気もするんです。先ほど選挙に絞ったというお話だった  
んですけれども。

【高橋座長】 もちろん選挙がコントロールするという意味もありますから。選挙は民  
主主義だけで恐らく説明がつかない、当然、権力制限というコンテキストでも意味を持っ  
てくるということだと思います。そこを立憲主義と民主主義で分けて議論をしていますか  
ら、どうしても両方が重なる問題が出てくるんですけども、ごちゃごちゃにならないよう  
にどう区分けするかという苦心をされたと思いますけれども。

【只野委員】 そうですね。あるいは、ちょっとここに言葉を補っていただいて、民主  
主義の重要な仕組みであると同時に、立憲主義的なコントロールという見地も含まれてい  
るとか。何となく立憲主義だけで分類されちゃうと、ちょっと違和感があるものですから。

【高橋座長】 このところを立憲主義の観点から長の権限をコントロールするという  
見地から設けられたと言ってしまうと、何かそれだけみたいになっちゃうからね。

【只野委員】 はい。

【高橋座長】 立憲主義の観点から長の権限をコントロールするという見方も可能だみ  
たいだね。

【金井委員】 私も、その立憲主義的な権力制限を直接民主的な手法で行うという両方  
にかけてもいいのではないかなと思います。多分、そのほうが一般的な理解だと思います。

けれども、ひょっとすると長の解職請求というのは民主主義ではなくて特定の非違事項に関してのみ想定されていたという解釈だとすると、やや立憲主義的な側面が強いのかなと思います。が、通常は単に政策的に気に入らないという場合でもできるので。現実には民主的に運用されているし、まず、そう理解されているのが普通ではないかと思います。

【高橋座長】 そのこのところは、立憲主義だけに特化するような感じではないように表現を工夫しましょう。

ほかにいかがでしょう。

【岩崎委員】 5ページの2行目ですが、「より大きな権力」というのは、私は引っかかってしまって。その前で幾つかの比較をしているわけですけども、この行をやめてしまって、上の「民主的正統性を有することとなる」と切ったほうが、説明がすごくシンプルで、ファクトだけ、ファクトというとおかしいですけども、原理だけを言っている感じがします。「より大きな」といったら、では、我々は小さいのかと言う人が出そうな気もするし、書かなくてもいいのかなという気はします。

【高橋座長】 そうですね。「強い民主的正統性を有することとなる」で切ってしまって、あとを削る。

【岩崎委員】 はい。その前のページで、下に、裁判官や議会から選出される行政の長と比べて、よりこういうふうだから、強いとなっているので、もうこれで十分な気もするんです。もう言っているんだと思います。

【高橋座長】 はい。

ほかには。

【斎藤委員】 細かい点2つにとどまりますが、5ページの上から10行目の「内政において極めて重要な役割を果たしているそれぞれの」と来て、地方自治法が引用してありますけれども、これは形容詞がかかり過ぎなので、「それぞれの」というのは要らないのではないですかね。とったとしても、長が日本の地方公共団体すべてを統轄しているとはとられないと思うので、削ったほうがいい。

個人的には統轄代表権についてはもう少し考えたほうがいいと思いますが、それはこの研究会の課題ではないので、コメントは差し控えます。

【久元選挙部長】 「重要な役割を果たしている」地方公共団体を統轄する立場にあると。

【斎藤委員】 あと、もう一つは、6ページから7ページのマディソンの参照の最後で、

この翻訳は何か既にあるものを利用したのであれば、何からとったというのを書いておいたほうがよいのではないかと。

【高橋座長】 サイテーションのね。

【久元選挙部長】 それから、4ページの3行目ですが、「この地方自治の制度の下」と書いていますが、この後、ずっと書いていることは地方自治制度なんですよ。多分、この前に書いているのは憲法第8章のことなんでしょうから、この憲法上の制度的保障のもとということなのではないかなという気がするんです。

【高橋座長】 今の趣旨はどういうことですか。

【久元選挙部長】 「地方自治の制度の下」と書いてあるんですけども、以下に書いてある自治法第1条の2とかは地方自治制度そのものであるわけです。ですから、この前段を引用しているのであれば、憲法の話なので、憲法の制度的保障の下ということなのではないかなという気がするんです。

【横道委員】 そうでしょうね。「この地方自治制度の下」という表現を変えたほうがいいだろうと思います。

【金井委員】 4ページの2行目までは我が国の一般的な憲法原理の話が来ているわけですよ。ここから一般的原理を日本の地方自治制度に当てはめたときというロジックですよ。だから、ここで切れるわけですよ。

【久元選挙部長】 いや、一般的な制度ではなくて、4ページの2行目までは憲法第8章で保障されている地方自治に対する保障ということがあって。

【金井委員】 では、ここは日本国憲法の話なんですか。

【斎藤委員】 少なくとも4ページの1行目の「地方自治」が憲法上の制度として保障されている」というのは、我が国のことになりますよね。連邦憲法上、地方自治の規定のない憲法を持つ国はありますから。だから、確かに、そこのつながりを考えたほうが良いと思います。

【横道委員】 言葉を足すか、変えるかしていただきたいですね。流れるようにしていただければいいのではないかと思います。

【高橋座長】 ほかにいかがですか。

6ページの上から3行目で、「その長に権力が集中することもやむを得ないと考えられる」は、ちょっと強過ぎる気がします。

【久元選挙部長】 直しておきます。

【高橋座長】 その責務を全うしていくためには、その長に権力が集中する傾向も避けがたいがとか何か、もうちょっと表現を緩めたほうが無難なような気がしますね。

【斎藤委員】 その点、5ページではむしろ実定法的な権限が広範に与えられているということで来ていますから、5ページとのつながりでは何か権限という言葉を使うなり何なり工夫して、6ページの4行目の「その権力」というのをもう少し何か違った、法律で認められた人事権とか、そういうものとは違う権力ですよ。もう少し憲法的に問題にしている、まさに多選制限するかどうかということですから、そこを何か工夫してみたら。とっさにうまい言葉が出てきませんが、そう思います。

【高橋座長】 ほかにいかがですか。

【金井委員】 あと、私がつけ加えたいのは、ここを議論する上では幾つか補足的な説明がやはり必要だと思いました。

1つは、多選の制限が長の権力を制限するという、一応の一般的筋論もそのとおりだと思いますけれども、若干の考慮が必要なのが何点かあるのではないかと。私の修正案としては、まず第1に、いわゆるレームダック問題がありまして、権力をただ制限すれば権力分立になるかという問題です。やはり分立であって、ちゃんと立ってもらわないと困るという側面もあるので、その問題をやはりどう考えるか。分けて弱体化させたら権力分立で個人の権利を守るのに貢献しない場合もあるので、これが1つ加えるべき点かなと思いました。権力分立とか立憲主義の観点から、やはりそこにこたえる必要があるかなと。

それから、2点目は、権力の分立というか、権力の制限というと単体の権力ととらえられる議論になるんですが、権力分立というのは複数の権力を相対的な関係でとらえなければいけないので、例えば長の多選の制限が仮に長の権力を制限するとしても、では、相対的にどこが強くなるのかという話を踏まえないと、一方だけ弱めて、結果的に他方を強くするというのが立憲主義に資するのですかと言われたときに答えに窮するのではないかと。逆に言うと、だれが制限するのか、どういうふうに制限するのかと。本来の立憲主義でいうと憲法で制限せよということになるはずなんです。けれども、仮にそうでない場合は、憲法上、権力の相対バランスを変える権力をだれが持っているのかということと、それから結果として、それによって相対バランスが変わるということが立憲主義に資するのか、しないのかというのは、かなり全体的なトータルな考慮が必要なのではないかとというのが2点目で、それをぜひ書いていただきたいと思いました。

それから、3点目は、第1点目と逆なんですけれども、権力が制限されるとやりたい放

題になりかねない。これは、命令委任ではなくなるという意味で全体のよい奉仕者をつくる制度設計なんだといえ、そのとおりなんですけれども、逆に言うと、勝手なことをやる可能性もありますので、そうすると、かえって多選を制限することが権力を制限しなくなるというロジックもあり得るので、そこにもこたえなければならぬ。そういうトータルなものを含めて、全体として立憲主義的な方向にいくのであれば、なるほど妥当だということになりますから、若干言葉を足さないと、議論の底が浅くなってしまわないか、多分反論には耐えられないかなと思ひまして、この3点は加えたほうがいいのかと私は思った次第です。

【高橋座長】 多選が首長の力を弱めるということはあるんだろうと思うんですけども、逆に、そのことによって死に体になってしまうといった問題が出てくる。それをここで議論するのがいいのか。そういう問題もあり得るといふようなことがどこかにちょっと書いていなかったですか。ぱっと思い出せないけれども。

【斎藤委員】 制限を1期にした場合のところ、若干関連したところが出てきましたかね。

【金井委員】 そういう結論が出てくる原理はどこにあるかという、ここに求めざるを得ない。具体的な制度設計をするときに、立憲主義にはプラスなのか、マイナスなのかを考えなきゃいけない。その前提事項としては、具体的な事件はともかくとして、一般的にはそういうロジックもあり得るからということです。

【高橋座長】 そうですね。1期で限定するのはまずいというところで、ちょっと触れていたのかな。思い出しました。原理的には、確かに、おっしゃるように立憲主義との関連で出てくる問題だかと思います。

その場合に、そういうすべての問題を網羅的に取り上げて書くことができないので、ここで議論している一番中心になっているのは、恐らく首長の力がだんだん強くなっていく傾向があるんだということだと思ひますよ。弱くなる傾向があるということではなくて強くなっていく傾向があるので、バランスを回復する必要があるのではないかという流れで書いているのだらうと思ひますよ。そうすると、その流れの中では、制限すると弱くなり過ぎてしまうというのはとりにくいような気もするんだけれども。

【金井委員】 ただ、メインの流れを守るつもりならば、副反応についても「使用上の注意」としては書いておかないと。あり得るけれども、総合的に判断すると、メインの流れというのは具体論ではあり得ると思ひます。けれども、原理レベルではあまり突っ張

って書き過ぎると、かえって具体的制度論にいったときに、立憲主義のほうから与える従前の制度設計に対する指針みたいなものがかえって弱くなってしまわないかなと。政策論で最後にとる場合は、先生がおっしゃられたとおり、相対的に判断して長が強くなるのだったらバランスを回復しなきゃいけないという制度設計論はもちろん十分説得的だと思うんですけども。

【高橋座長】 では、一応前のほうで、多選制限というのは見方によっては弱め過ぎてしまう危険もあるけれどもということかな。

【金井委員】 見方というか、可能性としてということです。見方というと、政策的な立場になってしまいますから、そういう意味ではなくて、可能性としてあるので、最後に具体的な政策を考える場面でよく考えてくれということなので。

【高橋座長】 なかなか書くのは大変かもしれないけれども、そこを、では。筋のメインの流れとしては、従来あったバランスが崩れていく傾向があるんだということだと思うんですけどもね。制度そのものとしても、制度の論理としても、公選だしピラミット型だから非常に強くなる論理を含んでいると。現実にも、地方分権や、あるいは行政がリーダーシップをとらなきゃいけないという現代政治の要請によって強くなっていく傾向があると。したがって、それに対するカウンターバランスとして、知事の大選を制限するというのも一つの可能性としてはあるんだと。立憲主義と整合的なものとして考えることができるんだと。これがメインだと思うんですけども。そこにいく過程で、知事の大選を制限すると、仕方によっては逆の方向でバランスが崩れてしまうとか、弱くなり過ぎてしまうという可能性もあるから、そこは注意しなきゃいけないんだけどものをうまくどこかに組み込むことで考えてみましょう。

ほかにかがででしょうか。ここばかりやっていると、だんだん時間がなくなってきますから。

(2)の民主主義の、ここもまたいろいろ難しい問題があるかもしれません。そっちのほうに移って、また後で時間がありましたら、立憲主義との関係も出していただいて結構だと思いますけれども。

ここは、代表民主制という基本構造があるんだと。だから、その中で選挙というのが非常に重要な意味を持っていると。その選挙で住民の意思をうまく反映させていくためには、どういう選挙制度であるのがよいかといった流れの中で、選挙というのはやはり競争的なものでなければ代表民主制は機能しないだろうと。多選制限というのは、競争的な選挙を

実現するのに資するというとらえ方ですよ。

その場合に、現在の傾向として、長期政権になってくると選挙の競争性がどうしても失われていく傾向が見られる。ここら辺をもうちょっとデータの的に入れると、より説得的になるかなという気がするんですけどもね。いろいろ統計なんかも出してもらったんですけども、ある程度のことは言えるということであれば、実質的な競争が失われる傾向が見られるので、それを競争的にするために多選制限というのは一つの選択肢であり、そういう点から見ると、デモクラシーと矛盾するわけではないんだといった筋になるかと思うんです。

どうでしょう。

【岩崎委員】 8ページの2行目に、これは金井先生のご意見から入ったのかなと思いますが、「適切な候補者群が確保され」とあるんですが、「適切な候補者群」とはどういうことを考えられているんですか。

【金井委員】 単に複数形にしたというだけです。

【岩崎委員】 それだと、これがなくても選挙の実質的な競争性が担保されるということではないのかなと思うんですが、引っかかるのは、「適切な」とか「候補者群」とかいう言葉が、そういう業界にいない人は引っかかるのではないかなと。業界というのは、つまり行政学とか、こういう言葉を使いなれている人はそうかなと思うんですけども、使いなれていない人がこれを見ると、「適切な候補者群」って何と変に思ってしまう気がするので、なくていいのだったら、おっしゃるように複数のというので、次の「実質的な競争性」ということで十分に出ているような気もするんです。

【金井委員】 複数の候補者による競争性が確保されていればいいという趣旨なんですけれども、要は。

【岩崎委員】 「適切な」という言葉に何かバリューが入っている気がするのではという意味です。複数のというのは事実ですけども、こういうことで何だかんだ引っかかってしまうのは嫌だなと思っているんです。

【金井委員】 ちょっとここら辺は微妙なんですよ。ただ複数いけばいいというものではなくて、実質的にやはり競争があってほしいというのは、憲法上、原理上の要請だと思うんですよ。ただ立候補すればいいというものではない。

【高橋座長】 それは、「実質的な」ということでカバーは。

【金井委員】 カバーされているといえば、そういう意味だと思うんですけども、実

質的、実効的などということ。それは、特段こだわりません。

【高橋座長】　そこは、「適切な」というので反感を呼ぶとすれば避けたほうがいいのかもしれないですから、そこは削除して、選挙の実質的……。そのほうがいいですか。

【金井委員】　それはどちらでも構いません。

【高橋座長】　実質的な。

【金井委員】　これは微妙で、コンテスタブルといいますか、潜在的に候補者1人でも、実質的に競争性があるなんていう議論を言われると、つまり多選の長がいても、いつでも立候補し得るんだから競争性はあるじゃないかという議論が普通の議論なわけですよ。文句があるんだったら立候補して戦えばいいじゃないかと。ある意味、多選制限というのは、そういうのを制度的に打破するわけで、独禁法的な意味で、無理やり分割した上で競争性を人為的につくるという側面があるわけなので。ほんとうのことを言いますと、「実質的な」の意味は実在する複数の候補者でという感じなんですよ。それを「実質的な」で読んでいただければいいんですが、1人でも実質的競争性はあるだろうと多選の首長は多分言うと思います。

【斎藤委員】　ただ、その次に「すなわち、新人が容易に」と。

【金井委員】　こういう意味です。

【斎藤委員】　そこにありますから、ある程度は読めるのではないですか。そこも言い出すと、では、新人も、実質的に通りそうな新人ではないとだめだとか、そういう。

【金井委員】　実際上はそうですよ。有力候補でなければ幾ら出ても意味ないですから。

【斎藤委員】　だから、制限すれば、「すなわち」以下の状況が生じるというコンテキストだから。

【金井委員】　生じ得るということです。

【斎藤委員】　そこはいいのではないですかね。そこまでぎりぎり言っていくと、なかなか言葉としては難しいのではないんですかね。

【高橋座長】　金井さんが心配するような批判もあり得るかとは思いますが、批判に対しては、「実質的な」ということで、我々が考えていたのはこういうことなんだとお答えするというので、「適切な」という文章のところは削除することをお願いしたいと思います。

【金井委員】　あと、別のところで、全体的に書きぶりとして気になっているのは、多選制限は適合するとか、多選制限は矛盾するものでないという書きぶりになるんですけれ

ども、これはちょっときつ過ぎるのかなと思います。すべての多選制限が適合するわけではないので、多選制限が一律に憲法違反であるという話にはならないという結論は出ると思うんですけども、では、どんな多選制限でもいいかと言っているわけでは全然ないので、厳格か厳格でないかはともかくとして、一応憲法上の一定の枠はあるわけですから、ここで言っていることは多選制限を一律に許容しないわけではないという趣旨なんですよね。

例えば、8ページの下のほうから2行あいているところの上で、「多選制限は、むしろ民主主義の理念に適合すると考えることもできる」というので、確かに多選制限は民主主義に一般的に反する、全部反するという結論は否定されているんですが、多選制限が何でもいいと言っているわけでもないというのをもうちょっと丁寧に書かないと、誤解を与えるかなと。

【横道委員】      ほんとうは民主主義の原理を強調するのであれば、多選制限はなくてもいいかもしれないけれども、やはり前段に立憲主義とのバランスがあるのでというので、ここへ来たのではないですか。ここは逆に、その理由として、この実質的な競争性の担保とかいうのはあまり強くないのではないかなと思うんです。

【高橋座長】      だから、立憲主義のほうは先にしゃべっていたからね。ところが、民主主義との関連で、必ずしも民主主義に反するというわけではないよということが言いたい。そういうところだったんですよ。

【横道委員】      ですから、私も金井先生と同じ、「むしろ理念に適合する」という言い方はちょっときついかなと。

【高橋座長】      そこが強過ぎるので、多選制限はやり方次第で民主主義と矛盾しないように考えることができるというようなニュアンスで書いたほうがいいということですね。

【横道委員】      はい、そうです。

【金井委員】      同じことが立憲主義にも言えまして、例えば、6ページに戻って恐縮なんですけれども、8行目、「多選制限をすることは、地方公共団体の長の権力をコントロールする手法として合理性があるものと考えられる」と。確かに、ある制度設計も可能だと思うし、少なくとも多選制限が立憲主義に全部反するという結論にはならないんですけども、これはもうちょっと合理性がある場合があるということだと思うんですよ。だからこそ、後ろのほうで具体的に適合するのかどうかという議論につながっていくわけで、一般的に全部オーケーというのであれば、後ろの議論は要らないわけです。ここは全体にわ

たって、民主主義だけでなく立憲主義イコールどんな多選制限でもいいと言っているわけではないと思うんです。今までの議論は、むしろ多選制限が全部アウトである、何をやってもだめだという議論があったときに、そうではないということは十分言える。だから、もうちょっと全体に慎重に書いておいたほうが、いろいろな意味で懐が深いといえますか、粘り腰みたいなものが。

【高橋座長】 そのこのところも表現を考えていただければと思います。あまりいろいろなことを入れると、何を言っているかわからなくなるから、それも困るんだけども。

【金井委員】 あまり単純過ぎると、ほんとうに誤解されかねない。

【高橋座長】 ほかにいかがでしょうか。

【只野委員】 今、2の話をして、その後、3で日本国憲法の話が出てくるんですが、さっきもちょっと出ていましたけれども、今、一般的な憲法原理な話ですね。

【高橋座長】 基本的にはね。一応実定法も引いていますけれども。

【只野委員】 日本国憲法にも触れていますが、それぞれの形は形で各国の実定憲法の中に具体化されておりますので、何かやはりつなぎの言葉がないと2と3の関係がすごくわかりにくい感じがするんです。

【高橋座長】 2から3にいくときにですか。

【只野委員】 ある種普遍的な問題と、個別実定憲法の問題とか、いろいろあると思いますので、2の最後に何か、金井先生が書かれているところともちょっとかかわるのかもしれないけれども、例えば以上のような立憲主義や民主主義を具体化した憲法の諸規定とか憲法の人権規定を踏まえて検討する必要があるというような1節がないと、うまくつながらないような。

【高橋座長】 2の最後で、そういうものを入れたほうがいいということですか。

【只野委員】 はい。そうなりますと、普遍的な権利はすべての実定憲法にそのまま入ってくるという話になりますので、やはり具体化の仕方はいろいろあるということだと思うんです。

【高橋座長】 なるほど。以上の論点が立憲主義・民主主義との関連を考えて、具体的に憲法の中で。

【只野委員】 そうですね。やはり、それを具体化する日本国憲法の規定とか人権規定を踏まえた上での検討が必要なんだということを書いておかないと、何か一般原理でもう決着がついてしまうような。

【高橋座長】 それは2の最後で入れるのがいいか、3の最初のところで。

【只野委員】 どちらでも。

【高橋座長】 一応現在の案では、恐らく3の最初のところで、「憲法の個別の条項で」ということで書いたつもりなんだとは思いますが、そのこのところをもうちょっと膨らませる形で、2までのところを受けて、こういう観点から議論をしてきますよということを書く。2の最後のところを書くより、そのほうが書きやすいかもしれないですね。どっちが書きやすいのかな。

【金井委員】 やはりつなががないと、最初は立憲主義と民主主義の話をしているのに、出てきているのは人権の話と地方自治の話で、全然2と3がつながっていないんですね。逆に言うと、2の立憲主義と民主主義の話の後、3で人権と地方自治の話でぶつかるか、ぶつからないかという議論になっているんですけども、一応人権も、近代憲法の原理なので、そういう原理もあるよと。それから、地方自治は、連邦制を入れればともかくとして、ある程度地方自治保障というのは一般化していると思うので、そういう原理もあるとつないでおかないと、後ろの条項とつながらない。民主主義ってどこの条項にあるんだという話になると、むしろ、例えば国会議員のほうの決め方からどういうふうに議論をするのかとか、そういう議論をしないと平仄が合わないの、何かつながりがとれていないような気がします。やはり基本的人権は重要な原理なので、何か言っておかないとまずいのではないかと思うんですよ。

【只野委員】 入れておいたほうがいいと思います。

【高橋座長】 では、金井さんのご意見を参考にしながら。

【只野委員】 そうですね、そんな感じで。

【高橋座長】 2の最後のところで3につながっていくような文章を挿入すると。

【只野委員】 そうです。一般原理だけではない部分が実定憲法それぞれにあるはずですので。

【金井委員】 若干、地方自治の原理を強く言ったほうがいいと思うんですよ。というのは、国会で多選制限をやるとなると、憲法上で言えば、やはり非常に危険なものです。まさにマディソン流に言うと、そこに対する警戒措置が必要なわけで、やはり地方自治の原理は重要です。多選制限そのものの出どころの一つが国ということ自体からもわかるように非常に危険性をはらむものなので、何かメンションすべきだと思うんです。

【高橋座長】 ほかにいかがですか。

それでは、次に、3「多選制限と憲法の規定との関係」をお願いします。

(1) 14条との関係はいかがでしょう。

【只野委員】 たびたびで恐縮なのですが、その一番おしりの文章のところなのですが、「憲法の基本原理である立憲主義の観点から説明できる」と。この「憲法」の意味は、一般的な憲法原理の話なのか、それとも日本国憲法の中に具体化されているものを考えているのか。

【高橋座長】 ここはどういうつもりだったのかな。3自身が日本国憲法との関連の問題だから、日本国憲法を頭に置いてもらえればということなんですかね。

【只野委員】 では、日本国憲法の立憲主義とは何かという話に多分なってきたので、ちょっと難しいところだと思うんです。一般論としては、前で随分論じていますけれども。

それから、語尾の書き方で、「本条に反するとは言えない」という断言の仕方がいかどうか、やはりこれは一定の前提があつての話だと思うんです。

【高橋座長】 そうですね。必ずしもを入れるとか。

【只野委員】 そうです。あるいは基本原理である立憲主義の観点から説明可能なものであれば、必ずしも、とか、少し仮定をつけないと。あとの事柄についても全く同じだと思うんです。これだと非常にストレートな表現で。ですから、憲法が日本国憲法を指しているとするれば、立憲主義の観点から説明可能なのであれば、必ずしも本条に反するとは言えない、そんな感じになるのではないかと思います。

【金井委員】 やはり民主主義の観点は入れてはだめですか。

【只野委員】 そうですね。両方あったほうがいい感じがしますね。

【笠置補佐】 民主主義とは矛盾しないという程度かなと。積極的な理由というのは立憲主義のほうかなということで、すべての条について立憲主義だけとなっております。

【金井委員】 やはり民主主義の観点からの意味はあると思うんですよ。むしろそっちのほうが僕は大きいと思っています。

【只野委員】 僕もそういう感じがします。前に2つ並べていますし、特に地方自治、住民自治とかかわる話も出てきますので、並列させたほうが素直な気がするんですが。

【久元選挙部長】 そうすると、9ページの一番最後の結論がありますよね。立憲主義の見地から、「十分な合理的理由があると考えられ、また、民主主義の基本原理とも矛盾するものではない」と。これをそれぞれの条項のところに引用するというのではどうでしょ

うか。これをキーワードとして使うと。

【斎藤委員】 それぞれの憲法の個別条文の合理性のところに埋め込むということですね。

【金井委員】 だから、これがそもそもあまり納得を私はしていないんです。「矛盾するものではない」という面もちろんあるんですけども、うまく設計すれば促進する方法でもあり得る。逆に言うと、立憲主義に矛盾するような設計もあり得るわけなので。

【只野委員】 日本国憲法がどういう形でそれを具体化しているかという議論が多分必要になる感じがしますので、ここはやはり切り分けたほうがいいかなという感じがするんですが。

【久元選挙部長】 個々の条文の内容によって、やはりそれぞれのかかり方が違うんでしょうね。やはり一律同じように説明できないかもしれないですね。

【只野委員】 それはそうかもしれないです。

【金井委員】 立憲主義は権利を守るための制度なので、権利を守るためにこの権利を制限するんだというのは、やはりあまり僕は筋がよくないとずっと思っているんですけども、そういうものではないですかね。

【斎藤委員】 国民の権利を最初に立憲主義の定義で広くとっていて、国民の権利、自由の観点で権力を制限すると。広くとっていて、なおかつ、それをどのレベルで行うかということまでは決め切っていないですからね、憲法で行うのか、法律で行うのか。確かに、憲法なのか、法律なのかというのはどこかで出てきたほうがいいとは思いますが。だから、立憲主義で権力制限というのは、私はそんなに違和感はないです。

【金井委員】 別に僕もそれを否定しているわけではないんですけども、何で民主主義がこんなに冷たく扱われるのかなと。

【高橋座長】 被選挙権の制限ということで、やはりだれもが自由に立候補ができるべきだという観念があるものだから、それを制限するというのは民主主義に反するのではないかとところが先に来ているわけです。それに対する反論をやろうとしているわけで、そうすると、そういう面もあるけれども、民主主義に資する面もあるというところからいえるのか。いやいや、民主主義と非常に整合的であって立憲主義の場合と同じようだとはいえずしも言えない。原理自身として、制限はやはり立憲主義の観点からのほうが説明がしやすい。民主主義の観点からだと反対の議論のほうがかなり強く出てくるので、一歩遠慮しているような理解の仕方になっていると思うんですよ。

【金井委員】 だからこそ、正面からちゃんと民主主義の観点から言うべきだとは思わ  
んです。

【高橋座長】 だから、それは選挙との関連で、競争的なものにすることが、まさに民  
主主義なんだ、民主主義というのはそういうものじゃないかと打ち出していて、書いてい  
るところではそれをメインにしているわけですよね。住民が選ぶなら、だれでもそれでい  
いじゃないかという議論もあるんだけど、そうではないんだと。デモクラシーの観点  
から十分正統化できるんだよと。ただ、民主主義による正統化も前のほうでやっています  
から、この後の14条との関連では民主主義を引いておいても特に困ることはないんだろ  
うと思いますけれどもね。立憲主義及び民主主義の観点から説明できるものであると。

ここで引用されている判例は、大法廷判例ですか。

【笠置補佐】 大法廷です。

【高橋座長】 大法廷ですね。高齢であるというところに着目して、年齢による区別だ  
ということに着目して、これを使ったということですかね。多選制限は年齢と特に関係が  
あるわけではないんだけど、平等権についていろいろな判例がある中で、何でわざわざ  
これを引いたかという質問に対しては。

【久元選挙部長】 もしそれ以外に適切な判例がありましたら、ご教示いただければ。

【高橋座長】 いや、ぴったりの判例はないと思いますよ。

【笠置補佐】 絶対的な平等を保障したものではないとか、合理的な差別的取り扱いと  
いうことは憲法の否定するところではないという、いわば広い裁量というか。

【高橋座長】 合理的差別は合憲だということの先例だと。

【笠置補佐】 はい。

【金井委員】 もう一つ、長の職にあるということがあえて列举事由に引がかかるとい  
う議論があるとすれば、社会的身分だということなのではないんですか。もしそれに引  
かかるのであれば、厳格な基準が適用されるのかどうかというのが論議としては一番争  
われるということなのではないんですか。だから、恐らく社会的身分に関する判決でないと  
困るんでしょうね。心情に関するなんていう判決を出してもらったって、説得力はないで  
すね。

【久元選挙部長】 この判決の高齢というのは、社会的身分と言っているんだっけ。

【金井委員】 に当たらないと。

【笠置補佐】 ええ、言っていないです。高齢であることは社会的身分に当たらないと。

【金井委員】 仮に主張するとしたら、性別による差別とは言えないから、社会的身分だ、つまり長の職にあるというのは社会的身分なんだから、それによって差別するなとか言いようがないんですよ。

【高橋座長】 議論をするほうはね。厳格にやれという主張をするためには、社会的身分しか引用できないから、それに対しては、学界の通説では社会的身分とは言えないということですから。

【金井委員】 こういう社会的身分の概念を確定した判決であるのが一番望ましいわけですか。

【高橋座長】 いや、判例はそういう立場に立っていないから、社会的身分であろうと何であろうと、関係ないわけですよ。これは単なる例示にすぎないから。信条云々はね。学説、通説はそうではなくて、列挙事由に意味を持たせようということで議論しますから。一応ここでは、学説ではこうなっている、しかし、判例ではこうなっているという書き方になっていて、判例のほうから考えても何ら問題はないという構成になっていると思います。「これに対して」と段落を変えると、何となく変な感じを受けるんですけどもね。学説について説明しているわけだから、段落を変えないほうがいいような気がします。変えるなら、むしろ3行目のところの「通説においては」で段落を変えて、ここで学説を説明しますよという形にしたほうが。

14条については、大体そんなところでいいですか。

では、15条との関連。

【只野委員】 先ほどと同じ問題なんですけど、最後のまとめ方のところ、「合理的に説明できるものであり、本条に反するとは言えない」というのは、後もまた同じ問題だと思うんですけど、ちょっと含みを持たせるというか、仮定の上でという話だと思うんです。立憲主義の観点から合理的に説明できるものであれば、必ずしも本条に反するとは言えないと。そのあり方は後でまた検討する、こういう話になります。

【高橋座長】 そのあたりの表現を考えましょう。

【只野委員】 22条も同じことでしょうか。

【久元選挙部長】 完全に仮定形にしてしまうと、仮定の条件が何も触れられないと、ここの報告のメッセージがかなりあやふやになってしまうという気もするんです。必ずしもとかいうぐらいではどうでしょうかね。

【金井委員】 ただ、ここのところは結構厳格な基準が可能だと思うんですよ。選挙犯

罪者とか、やはり人権であるけれども、選挙を非常にアンフェアにしたというのだったら制限する。それはそのとおりだなと。それから、選挙事務関係者は、行司が相撲をとってはいけないことは常識的に考えればわかる。ここは、実際上もかなり厳格な基準に多分なっていると思います。立法上も多分かなり厳格に考えておられると思います。要は、公務員という使われる立場の人間が選挙にかかわったら、これはおかしいじゃないかというのは、非常に当然だと思うんですよ。そういう意味で、ここは、「であれば」というのはかなり絞られているのではないかと。

【高橋座長】 「であれば」と書いても大丈夫だと。

【金井委員】 そうですね。だから、全くどういうことかについて述べていないじゃないかということにはならないのではないかと。

【只野委員】 例えば地方自治の中で具体的な制度のあり方、ここまで許されますよという議論もしていますので、それは後ろにあるようにいろいろな趣旨を含んでいるということであれば、いかがでしょう。

【岩崎委員】 でも、ここをもしも「であれば」にすれば、別にその前に説明したことは意味がないような気がするんです。こういう説明をしたから、だから、「であり」という結論になっていると思うんですが。

【金井委員】 いや、ですから、それはこの前で説明されている内容が多選の制限の合理的理由ならばそのとおりなんですけれども、多選の制限のときは多分何か多選があるということが競争上よくないというような厳格な審査は必要になると思うんです。その理由は開発しなければいけないと思うんです。あるいは、ここで開発できれば、それはいいんですけれども。つまり、上の理由では多選制限はできないですね。長の地位にあるということが選挙犯罪者かという、そんなことは絶対ないわけですから、それでは直接はできない。しかし、同じような理由があれば十分できる。だから、「であれば」にならざるを得ないと思います。

【田口選挙課長】 制限している合理的理由は、前の章の立憲主義・民主主義のところでも議論したところによって多選制限に合理性があるという考え方を示しているのが、要するに憲法14条において区別をする合理的理由になっているという形になっていると思うので、「であれば」としますと、前の2のほうの議論は何だったのかという話になりませんか。

実際、多選制限する場合に、後ろに出てきますけれども、1期は憲法上問題があるので

はないかと。2期以上は立法政策ではないか、もしそこがよろしいとすれば。あとは、対象になる自治体の範囲にしても、都道府県と市区町村について全部やってもいいし、一部でもいいと。法形式についてもいろいろなバリエーションはあるが、それは立法政策上の判断であると。仮にそうだとするならば、結局、多選制限について何が一体残っているかという、制度設計上、何かこういうふうであれば合理性はあるけれども、こういうふうだと合理性はないとか、そういうものはないような気がするんです。そこまで仮定で書かなくてはならない理由がやっぱりありますか。

【金井委員】 多選制限というのは、すべてが立憲主義や民主主義に反するというわけではないということは一般的に言えた。だから、その先は合理的な理由が必要である。つまり、制度設計の中身だけではなくて、どういう理由でそういう制度設計が出てくるのかということも含めてなので、そこは具体論の中で、仮に同じ制度の中身であっても、どういうふうな理由でやられるかによって違うわけです。そこはやはりもっと具体的な制度設計を考えるとときには合理性のある理由をちゃんと考える必要が私はあると思うんです。

ただ、それによって前の議論がなくなるわけでもなければ、後段の議論がなくなるわけでもないですし、後段の議論は1選だけの多選制限をさすがにひどいじゃないかと言っているわけですが、その後も何の脈絡も必要性もなく、あるいは全体的な考慮もなく多選制限をするということにゴーサインを出しているという結論では恐らくないと思うんです。当然、普通、制度設計考えれば、まともな議論をして、まともな理由をつけて制度設計をするでしょうから、そういう理由がつけば十分あり得る、可能性はあるのではないかと、ところまでしか言えないのではないと思うんです。政策論をやるんだったら、おっしゃるとおりなんです。政策論だったら、それでいい。

【田口選挙課長】 そうです。今の2期以上のところは、政策論としてどういうふうに制度設計して、そこに合理性があるかという議論であって、憲法との関係での議論ではないという流れではないでしょうか。

【金井委員】 いや、そこも全部そうだとはいっていません。

【田口選挙課長】 2期以上でもやはり憲法の議論になると。

【金井委員】 白黒を完全につけているわけではなくて、再選禁止は黒だけれども、他については全部黒だという議論は否定しているわけです。しかし、残り全部白だとも言ってない。はっきりわかっているのは、1選のところはさすがに黒じゃないのと。しかし、それ以上がよくわからない。憲法上の話としても詰め切れないだろう。少なくともそこを

線引きするところまでは具体的な議論は。立法政策の話ではなくて、憲法上の白黒をつけるときにはまだわからない。

【田口選挙課長】 そうすると、3選制限とか4選制限というのは、まだ憲法上問題があるという結論になるんですか。

【金井委員】 いや、わからないと言ったほうがいい。立憲主義と民主主義をうまく正統化する理由をつけて、かつ個別の人権条項とか、それにも反しないような形でつくれば、当然、そういうものについて違憲と言われることはないだろうと。

【斎藤委員】 議論が混線するというか、まさに人権条項との関係で合理性があるかどうかというのを、今、ここで議論して書こうとしているわけですから、やはり憲法レベルの議論として立憲主義なり民主主義の一般原理があり、それが日本国憲法に流れ込んでいて、それと、他方で人権条項があるから、では、その両方の観点からどう考えましょうかという話ですよ。直接多選制限にかかわる15条の判例はないけれども、立候補の自由を判決はこうとらえている。そうだとすれば、この条文の適用については、そういう、より細かな、あるいは政策論的な合理性においていかなくても反しない。今まで言ってきたことの一般論で結論がこう出ているという整理なのではないですか。違憲か合憲かということ。

【金井委員】 そこまでは一般原理で言い切れていないと思うんです。

【只野委員】 ここでいう立憲主義というのは、多分日本国憲法の立憲主義でないといけないと思うんです。一般理論だけでは説明がつかない。日本国憲法が具体化している立憲主義ということですので、多分ここまでで説明し切れていない部分があるので、少し慎重な言い回しのほうがよろしいのではないだろうか。例えば、後から出てくる92条とか93条はここににかかわってくる話だと思うんです。

【横道委員】 言い回しもあれだけれども、例えば「であれば」ということでやってしまえば、ちょっとあれで、「必ずしも」をつけたほうがいいと思うんです。あとは、立憲主義の観点からの合理的な理由もあることも考えられるためとか、何かそこを「あり」で言い切ってしまうと、またそういう意見が多分出てくると思うので、その書きぶりを少し工夫してもらえないかなという気がするんですけれどもね。

【高橋座長】 あまり仮定にしてしまうと、何も言っていないじゃないかということになってしまうのではないかと思うんです。しかし、あまりはっきり書いてしまうと、かなり理論的に反論されやすくなって、研究者としてはつらいなところがあるだろうと

思うんです。そこら辺の兼ね合いだと思うんですけども。

【横道委員】 「合理的に説明できるものであり」では、ちょっときついかもしれないので、その表現を少し緩められないかと。それで、「必ずしも」をつける。

【高橋座長】 では、そこをちょっと検討していただけますか。

【久元選挙部長】 わかりました。

【高橋座長】 22条は、いかがでしょうか。

【久元選挙部長】 政治的の代表者の職は「職業」に当たらないということと言っても大丈夫だということですけども、ちょっとそこが。

【高橋座長】 私はそう思うんですけども。

【只野委員】 公選職は違うと私も思いますけれども。

【横道委員】 私も思います。

【金井委員】 それは職業ではないですよ。

【久元選挙部長】 職業ではないですか。大丈夫ですか。

【只野委員】 広い意味では職業かもしれませんが、22条とはちょっとやはり筋が違う話だろうと。22条に反しないというよりは、筋が違うという感じでしょうか。

【久元選挙部長】 わかりました。

【斎藤委員】 たしか、「ジュリスト」の5月の特集号で、渋谷先生が地方自治のテーマでこの問題に触れていて、ほかの論点については違憲論を展開しておられますが、職業選択の自由とは関係ないということも言うておられたと思います。

【高橋座長】 22条はよろしいですか。

92条との関係。

【横道委員】 直して大分よくなったと思うんですが、1つは真ん中の、「地方公共団体の長の多選を法律で一律に制限」の「一律に」が要るのかどうかというのが1つです。

それから、もう一つは、住民自治だけでしょうけれども、でも、団体自治は全く関係ないのかなという気がします。例えば書くとすれば、そのパラグラフの3行目、「92条にいう「地方自治の本旨」のうち、特に住民自治」と、「特に」を入れるとか。

【高橋座長】 「特に」と、ここも法律で制限するということは。団体自治の問題なんだよね。法律で制限することがいいかどうかというのは。そういう形で問題を出されると、要するに法律でなく条例でやるべきではないかと思うわけです、これを読むと。そうすると、これは団体自治の問題ですよ。だから、住民自治、団体自治の両方に関係する。ど

つちかというふうに言うわけにいかない。

直接選挙にしたのは、戦前との関連でいえば、任命知事はだめだよということですよね。任命知事がだめだというと、これは住民自治だけではなくて団体自治も入っているわけですね。直接選挙の住民自治なんだけれども、直接選挙にしろと言ったことの意味は、任命知事はもうだめですよということも入っている。それが目的だったんだろうと思うよね。そうだとすると、これはやはり団体自治を保障したということになりますから、一方だけというわけにはいかないだろうと思います。だから、地方自治の本旨との関連ぐらいにして、出さないほうがいいのかも说不定。

【横道委員】 ええ。だから、地方自治の本旨が団体自治と住民自治で、それらは尊重しなければいけないんだけど、一方で立憲主義の観点からすると、こういう必要性もあるんで、必ずしも地方自治の本旨を否定しているというか、反するものではないのではないかとこの話で。ただ、後段の、法律で一律に決めるか、条例にある程度根拠だけ持たせるかという議論はあるにしても、反しないのではないかとこの感じなんですけれども。

【斎藤委員】 15ページ、最後の4行ですけれども、「法形式との関係、すなわち、いわゆる「法律と条例の関係」論を中心に論じられるものであり、必ずしも多選制限の」というところですが、つまり多選制限をする場合に条例にどの程度ゆだねるかというのは法律と条例の関係になるという、それはおっしゃるとおりだと思うんです。ただ、法律と条例論の関係で、法律によって制限し過ぎることが憲法違反かどうかという問題になり得るんですね。ですから、多選制限自体の憲法論での是非というか、もう少し限定したほうが誤解を招かないと思います。では、法律と条例論にしてしまえば憲法問題はないんですかという、そこは残る場面があると思います。

【高橋座長】 ほかにいかがですか。

【金井委員】 やはり法律で制約するというのは、国会に権力を与えるということで、当然といえば当然なんですけれども、それは立憲主義の面からいうと、やや危ない面も含んでいるということはやはり非常に気になります。それを防ぐのが地方自治の本旨だという概念になるわけです。従いまして、団体自治も詳しく書いたほうが良いと思うんですけれどもね。

【高橋座長】 多選制限が92条との関連で出てくるという場合、法律で定めるから直接選挙ではなくなるのではないかとこの形では出てこないだろうと思うんだよね。92条

の場合は、地方自治の本旨の範囲内で法律で定めるという書き方ですから、法律で定める。一応中央に権限を与えているけれども、でも、地方自治の本旨の範囲内でなければいけない、それを侵害してはいけないということで団体自治の枠をはめていると思うんですよ。そこら辺がきちっと出るような形で書かないと、住民自治だけの問題みたいになってしまうと92条との関連がわからなくなってしまう。だから、直接選挙というか、多選制限の問題とは関係ないでしょうということがどうしてかが見えにくくなってしまいますから、そこを気をつけて、団体自治のほうにきちっと触れたほうがいいと思います。

【久元選挙部長】 では、そこは地方自治と団体自治について、例えば確かに法律をもってしても侵すことができないような組織原理というものが地方公共団体にあると。そういうことにも触れながら、両方あるということになりますでしょうか。

【斎藤委員】 必ずしも憲法レベルで規定しなくても違憲にならない道も考えられると。それは、横道先生がご指摘になったように、組織事項について地方自治の本旨の範囲内であれば法律条項にしているからであって、先ほどの渋谷先生の論文では、アメリカ憲法で大統領の任期の制限について憲法で書いてあるということは憲法でしかできないからだとおっしゃるんですけども、それはアメリカ憲法の統治構造の話でしょうということです。

【金井委員】 その議論は、最初に言った93条の話で、93条で、92条にもかかわらず長の直接公選を強行的に憲法で決めているわけですよ。だから、92条の特則になるわけで、その意味は当然92条の法律を制約している。その範囲内がどこまでかということですよ。それは、沈黙をしているということは、92条の法律で制限していいという解釈をとればおっしゃるとおりですし、書いていないということはやるなというのに、あえて92条でできると言っているにもかかわらず、93条で押しつけているわけですから、それはできないという解釈に立つと、これはできないという話になるので、そこは明確に結論を出したほうがいいと思います。

【高橋座長】 これは、国会議員の場合と違って、地方については、例えば任期とか何年とかも書いていないわけですよ。全部法律にゆだねてしまっているわけでしょう。地方自治法で非常に詳しい内容を規定している。国レベルでは、例えば、それでは議員さんも任期制限をやっていいですかというと、アメリカなんかではさっき言ったような話になる。日本の場合はどうかといえば、日本でも議員さんについては任期4年とか6年とか定めているし、かなり組織構造について規定しているから、憲法で定めていないことは規制してはいけないという読み方のほうが普通だと思うんですよ。地方については、そこら辺

は全くオープンにしてしまって、ただ地方自治の本旨の枠をはめただけであって、あとは法律で決めてくださいということで、従来、任期を4年にするとか、長と議会の関係をどうするかというのは全部法律で決めてきたわけだから、さらに住民投票まで法律で決めてきたわけだから、憲法に書いていないことは許されないという理解にはなっていないと思うんですよ。ですから、これは法律でやること自体は許されている。それを書くかどうかだよ。

【金井委員】 ただ、ほとんど書いていないくせに、この93条だけ書いているので、やはりそこは論じたほうがいいと思うんです。

【高橋座長】 それは93条のところで、これは直接選挙ということで、直接選挙を変えるわけではない。任期制限をやるというわけで。

【横道委員】 だから、金井先生の言うのは、多分93条は、解釈として、直接選挙だけを求めたので、あとは詳細な制度設計はもう法律でやればいと解するのが普通だということですよ。そういうことを、念のために書くなら書いておけという話でしょう。

【金井委員】 多分解釈として、そうなるんだろうなと。

【高橋座長】 いや、93条のところではそう書いているんじゃないの。それしか書いていないのかな。

【只野委員】 括弧書きの中にその趣旨が何となく含まれている感じがするんですが。

【高橋座長】 「多選制限は、直接公選の仕組み自体を変更するものではない」と。

【横道委員】 個人的には、この際、なお書きは落として、そこら辺を少しはつきり書いたほうが。

【高橋座長】 もうちょっとそこを詳しく説明したほうがいいということですか。

【横道委員】 余計な心配がなくていいかなと。

【高橋座長】 括弧書きのところは何か直接的に関係しますかね。それは根拠づけとして使うんですか。

【岩崎委員】 なお書き、括弧書きの場合の「沿革的に」以降はあまり必要ないと思うんですが、その前のところは必要だと思います。こういう形で入れるかどうかは別として。それまで官選の知事であったものを今度公選にするということは、民主化が基底にあり、選挙を一つ増やすみたいなのがあったので、そういうことが重要だと思うので、最初の4行ぐらい、そういうことは入れておいたほうがいいような気がします。「なお」で入れるかどうかは別ですけれども。

【高橋座長】 直接公選の中心的意味はそういうことだと。

【岩崎委員】 そうです。

【高橋座長】 それは、93条のほうに移った形ですよ。括弧書きのところはこのままでは入れなくて、今おっしゃったような形で組み込んで、直接公選の仕組み自体を変更するものではないということに関連した形で書いていただく。

【久元選挙部長】 資料で、アメリカのストロングメイヤーの多選制限を資料としてつけているんですけども、それはここの関連で、つまり93条2項というものが、今、岩崎先生がおっしゃったような占領下の事情で入れられたと。それに類似するのはアメリカの州憲法や州法の規定で、それに類するのはストロングメイヤーのことで、それは参考までにこういうふうになっていますよ。つまり多選をやっている例もあるし、やっていない例もあるというところで後段は書いているわけですけども、もしもこれを落とすとしたら、それは例えば諸外国の例として入れてもいいでしょうか。例えば18ページの諸外国の例として、アメリカの都市ではこうなっているとかいうのを。

【岩崎委員】 むしろこちらに入れたほうが良いと思います。

【只野委員】 これを違憲と規定している場合との違いが1つ大きな点だと思うんです。さっき先生がおっしゃったように、任期まで含めて憲法に規定している場合はやはり制限できないだろうという話になりますが、ここはそこが少しあいまいな書き方になっていて、加えて、ここは議会とは切り分けて、直接公選される独任制の執行機関の場合だけです。それに限っては、別途やはり制限の論理が働くのではないかと。被選挙権があるとしても、それとは別に外在的にそういう制度設計も可能ではないか、ぎりぎりそういう話になるのかなという気はするんですが。なるべく入っていたほうが落ち着きはいいような気がします。

【横道委員】 何か少しね。

【只野委員】 そうすると、やはり最後の、議会の議員の多選制限を行っているということにメンションしないのはフェアではないことになるかもしれませんが、あくまでこの報告書のトーンで言うと、直接公選される執行機関だからという、そこにやはり切り分けの論理があるということですよ。被選挙権でもクリアできる。そうすると、入れないのはやはりフェアではないでしょうか。

【高橋座長】 議会の議員のほうはいいんじゃないの、この課題では。

だんだん時間も迫っていますので、次へ。とにかく意見を出してもらって、それを参考

にして次回まとめるということですので、最後まで見たいと思いますので、次へ移らせてもらいます。

4の(1)「制限する多選の期数」のところはいかがでしょうか。

【久元選挙部長】 これは、1期限りでは違憲の可能性があるという趣旨なんですけれども、任期が別にここでは4年とは限らないわけですので、長くても違憲だという、例えば7年とか、韓国は大統領は5年ですか、あれが違憲だという考え方に立つのか、7年みたいなものでも違憲になるのか、その前提を書かなくてもいいのかなというのがちょっと心配なところがあるんですけども。

【高橋座長】 任期の長さにもよるがというのを一言どこかに入れておきますかね。

【金井委員】 長くてもやはり1期というのはちょっとまずいのではないかと思うんですけどもね。選ばれたらそれっきりと言われたら、ちょっとやはり問題があるでしょう。立憲主義の観点からも、民主主義の観点からもかなり問題になりそうだと思いますけれどもね。

【只野委員】 直接選挙という趣旨に立脚すると、そういう話になる。10年でいいかという、多分よくないだろうと思うんです。

【横道委員】 ただ、任期の長さにも。7年の任期が現にあったわけですよ、フランスの大統領。

【只野委員】 そうですね。

【横道委員】 任期の長さにもよるがというのを書いておいたほうがいいと思います。

【金井委員】 任期の長さ自体が憲法上自由に決められるのかもよくわかりません。そんなに長いのがほんとうにいいのかというのはあるかもしれないです。

【横道委員】 それもそうですね。

【只野委員】 そうですね。ですから、長い場合はむしろその長い任期に設定したこと自体が問題かなという気がします。

【高橋座長】 次の(2)「制限する地方公共団体の長の範囲」はいかがですか。

【金井委員】 私が唯一気になっているのは、政令指定都市は政令で定めますよね。ということは、多選制限をするものは、もちろん法律に基づいているとはいえ、政令で範囲が決まる。これは大丈夫なんですか。

【高橋座長】 一応法律に根拠があるから。

【久元選挙部長】 政令指定都市だという範囲を法律で立法的判断をしていると。

【金井委員】 それで、具体的な政令でどの団体になるかを決めると。

【斎藤委員】 専ら多選制限にする目的で政令指定をすとか、そういう何か極端なことがあると憲法上の問題になりそうですが、ただ、法律上、それこそ合理的な範囲で大都市に権限を付与する。枠は決まっているわけですから、それで考えれば、多選の制限を直接政令によって行うのとは違うと思います。

【金井委員】 権限を付与するほうは別にいいんですけども、中核市ならまだしも、政令指定都市は基準と手続があまり明確ではないので。特に、手続は中核市制度とは違って関係団体の合意は不要なんですよね。だから、政令指定都市というのは若干法的な手当ても弱いんですよね。

【高橋座長】 でも、政令指定都市になるためには、要請か何かするのではないんですか。それとも、あれは上から指定してしまうの。

【久元選挙部長】 そうです。政令で指定します。

【金井委員】 中核市、特例市は関係団体の議決と申請が要るんですけども。

【高橋座長】 嫌だと言っても、指定してしまうわけですか。

【久元選挙部長】 制度的にはそうです。

【斎藤委員】 法律的にはそうですよね。実際には申請しますが。

【金井委員】 実際論はともかくとして。

【高橋座長】 そうか、そういう構造になっているのか。

【久元選挙部長】 だけれども、政令指定都市も単に権限を付与するということだけではなくて、ある意味で制約が加えられる面もあるわけです。必ず区を置かなければいけないとか、必ず区の選挙管理委員会を置かなければいけないとか、ほかの市では自由にできることの規律密度を高めて制約を加えていくという面もありますから。

【金井委員】 団体自治はそうなんですけれども、基本的人権のほうは必ずしも、別に区を置いたから何か制限されるわけではないですけども。多選制限は基本的人権にかかわるので、かなりこれは危ないなど。

【横道委員】 ここが一番新しい議員の提案を引用しているということなんだよね。政令指定都市を含むというのは、最近の。

【笠置補佐】 はい、7年です。

【金井委員】 あと、理屈からいっても、そうだと思うんです。大きな団体ならばというんだったら、政令指定都市もやる必要性はあるというのは多分かなり合理的な理由にな

と思うんです。

【高橋座長】 では、そのところはどのような解釈ですかね。単に立法政策のレベルだけではない問題も入ってくるので。

【田口選挙課長】 法律に根拠があって、政令で政令市を指定するというだけではだめなんじゃないですか。

【高橋座長】 いや、だめというわけでなく、恐らく最高裁の判例からいうと、かなり委任を広く認めていますから、人権制限についての委任を許容していますから、どういう場合に政令指定都市になるかという要件は決まっているわけですよね。

【田口選挙課長】 人口が一定以上とか。

【高橋座長】 明確な要件のもとに政令指定都市に指定しているから、その結果として権利制限が生じてしまうだけけれども、その程度の委任は許されるという結論になるだろうという気はするけれども、理論的には問題がないわけではないから、そのところをわかっていますよということはどう書き込むかということなんです。

【横道委員】 一つの選択肢として逃げるか、具体的に例示を出さないで。

【金井委員】 地制調答申で道州に直接公選の長が出たときには多選制限するという形の答申がありますよね。あれは道州という概念で一律ですよね。

【久元選挙部長】 一番安易ですけども、指定都市を落とすという手もあるかもしれませんね。今回は、前文にも知事のことしか書いていないから。

【只野委員】 そうですね。

【横道委員】 だから、過去に議員提案とか書かないで、一部の自治体、全部ではなくて一定の範囲の自治体にとということで抽象的に書いてしまっただけ。

【田口選挙課長】 一定種類の地方公共団体に対象を限定してとか、何かそのような。

【高橋座長】 対象を限定することも、その前提に合理的な理由がある限りは許されるだろうぐらいの、そんな程度の書き方にしていってほしいですかね。

【久元選挙部長】 都道府県知事と例示するのはいいですか。

【高橋座長】 それはいいのではないですか。限定する場合には差別するわけですから、その区別が合理的なものだということはきちっと説明し得なければいけないということがありますから、そういった点に配慮する限り、あり得るだろうと、そんな程度で。

次の「制限の法形式」はどうでしょう。

【金井委員】 あえて言えば、政策論は蛇足といえば蛇足なんですけれども、20ペー

ジの下6行くらい、このような考え方についての一文はなくてもいいかなと。両方ありますよ程度で、あとは国民的によく考えてくださいと。そうしないと、上の段は整合的であると言って、下は論点があるというのはややアンバランスな表現なので、どっちかにそろえたほうがいいと思います。

**【横道委員】** それと、上のほうは「立憲主義の原理に求める考え方からすれば」と書いてあって、一方、こっちは立憲主義に基づいていないのかというような、アンバランスなので、そこら辺。

**【久元選挙部長】** どちらかというところ、これについてのご議論では一律で定めるほうのご意見が多かったかなということで、こういう書き方にしてあるんです。

一応ここは政策論にはなるんですけども、総務省からお願いした項目としては、これについてもできるだけ明確な考え方を出していただきたいということでお願いしましたので、もし差し支えなければ政策論のことも、政策論であるということをお断りした上で、この辺のことも書かせていただければありがたいかなと思っています。

**【金井委員】** 私は、政策論としてはなるべく条例で決めてもらいたいと正直思っています。

**【横道委員】** そこはいろいろ議論がある。

**【金井委員】** それは、確かに一律のほうがいいとおっしゃる先生方も多いので。

**【横道委員】** そこは議論が分かれるんだよね。私は、例えば都道府県については都道府県だったら一律に決めないといけないのではないかと。全部にするか、どうするかというところと絡んでくる。

**【金井委員】** 私は、やはり知事を抑制するのは条例で、つまり国会ではなくて都道府県議会でやらせたほうがいいと思うんです。

**【斎藤委員】** 最後のところの2番目の考え方をとったとき、要考慮事項で、最後の「各地方公共団体が判断する要素についてどのように考えるか」はちょっとあいまいで、これはもし残すとしても、「判断する要素についてどのように考えるのか」というのはないほうがいいんじゃないかと思っています。

**【高橋座長】** 最後の「おわりに」のところはいかがですか。よろしいですか。

では、次回に向けて、きょう出た意見を参考にしているいろいろ手を加えていただきたいと思います。できるだけ早くできるとありがたいので、早く送っていただいて、また皆さんから意見をいただく。ただ、最後の段階であまりまたいろいろな形が出てくると收拾がつか

かなくなるので、基本的にはきょうの議論を前提にして、そんなに大きく修正するわけではなくて部分的な修正でよりよいものにしていくという方向でお考えいただければと思います。

もう時間を過ぎてしまいました、何か事務局のほうでありますか。

**【笠置補佐】** それでは、きょういただいた意見を修正して、座長からご指示がございましたように、できるだけ早い段階でまた先生方にメール等でお送りをさせていただきます。

次回、一応最終回ということをご予定しておりますものですから、それまでのやりとりの中で大体いい線になれば、次回で最終回ということをお願いをしたいと思います。

また、次回につきましては、座長の日程もございますが、まとめれば、その後、総務大臣に対し座長から、報告書を提出していただくような機会も考えております。できるだけ多くの先生が集まれる日をセットさせていただきたいと思っておりますけれども、なかなか全員がそろい日というのはもう難しいと思っておりますので、座長のご日程と大臣の日程を優先をさせていただきたいと思っております。そういうためにも、それまでの段階で各委員さんとの間での文案調整はほぼ終わらせておきたいと思っておりますので、よろしくお願いたしたいと思っております。また、最終回の日程が決まりましたら、ご連絡をさせていただきたいと思っております。

以上でございます。

**【高橋座長】** それでは、第5回首長の多選問題に関する調査研究会を終わらせていただきます。どうもお疲れさまでした。ありがとうございました。