

地方議員選挙における
被選挙権要件に関する一考察

—— 3箇月住所要件および兼業禁止規定について ——

神 山 智 美

富山大学紀要. 富大経済論集 第63巻第2号抜刷 (2017年12月)

富山大学経済学部

地方議員選挙における 被選挙権要件に関する一考察

—— 3箇月住所要件および兼業禁止規定について ——

神 山 智 美

キーワード：地方自治法，公職選挙法，被選挙権，地方議会，地域代表，政策，
地方議員，住所，民法，生活の本拠，兼業，人口減少，町村総会，
直接民主制

はじめに

1. 地方議員選挙の法的性質
2. 住所要件
3. 議員定数確保と直接民主制導入の可能性

結びに代えて

はじめに

身近な公職選挙の一つに地方議会議員選挙がある。2016年（昨年），筆者の居住する富山市では，不祥事（政務活動費不正利用）のため多くの地方議会議員が辞職し，その補欠選挙もなされた。補欠選挙では，多くの候補者が斬新さと自身が掲げる政策案の実現をアピールして，世間の関心も高まった経緯がある¹。関西ではローカル・パーティー「大阪維新の会」²が，東京都議会議員選挙

1 世間の関心は集まったものの，新人候補者ばかりで，有権者はだれに投票してよいかわからず，政治不信も手伝って，投票率は26.94%であった（吉田真梨・松原史「富山市議補選，当選者決まる 自民の過半数維持が焦点」朝日新聞DIGITAL 2016年11月7日01時08分）。

2 大阪維新の会ホームページ：<http://oneosaka.jp/about/>（2017年8月17日最終閲覧）。

でも、「都民ファーストの会」³が大躍進を遂げており、地方政治における政策型選挙も定着してきた⁴。一方、「市議会議員になる方法」等というタイトルのマニュアル本も多数刊行されている⁵。しかし、転職先として人気のある地方議会議員は、その報酬から見ても都市部であり⁶、中山間地域等に存する小規模な町村においては、高齢化および人口減少化のなかで定員を満たす立候補者を確保することが難しくなっている実態もある⁷。

こうした現況から、地方議会の実態と地方議会議員選挙の法的性質を踏まえ、地方議会議員とりわけ市町村議会議員に係る地方自治法（自治法、昭和22（1947）年法律67号）上および公職選挙法（公選法、昭和25（1950）年法律100号）上のいくつかの論点について検討するのが、本小稿の目的である。

1. 地方議員選挙の法的性質

(1) 地方自治と民主制

地方自治は、憲法第8章（92から95条）に定められている。そのさらなる

-
- 3 都民ファーストの会ホームページ：<https://tomin1st.jp/>（2017年8月17日最終閲覧）。
 - 4 政務活動費の不正支出問題をおこし著名となった野々村竜太郎議員（元兵庫県議会議員）は、4度兵庫県議会選挙に出馬しいずれも落選していた。だが、2011年に高校の先輩に当たる橋下徹氏率いる「大阪維新の会」とは無関係の「西宮維新の会」を一人で立ち上げ、西宮市選挙区から出馬し、初当選した。また、日本維新の会の橋下徹氏は2017年6月21日、横須賀市議会議員補欠選挙（25日投開票）に同党公認で立候補している佐藤茂幸氏が自身の名前と写真の無断使用に基づき、公認取消と除名処分を決定したと発表した。（「維新、橋下氏激怒の「無断使用」候補を6時間で除名・公認取り消し処分」デイリー・スポーツ・オンライン 2017年6月21日。）いずれもローカル・パーティーおよびその代表者のブランド力や政策執行への期待の高さを示す事例といえる。
 - 5 例として、寺町 みどり（著）寺町 知正（著）、上野 千鶴子（監修、その他）『最新版 市民派議員になるための本～あなたが動けば社会が変わる～』（WAVE出版、2014）、佐藤大吾『1.21人に1人が当選！ “20代、コネなし” が市議会議員になる方法』（ダイヤモンド社、2010）、田村 亮『28歳で政治家になる方法—学歴・職歴・資格一切不要！25歳以上なら誰でもなれる！』（経済界、2010）等。
 - 6 全国・全地域の議員報酬例規番付（都道府県・市区町村ランキングサイト）<http://area-info.jp.org/RKSenatPyAll.html>（2017年8月17日最終閲覧）。
 - 7 森本昌彦「地方再考・定数満たず無投票、補選も立候補ゼロ… なり手不足に悩む地方議会 背景には報酬の少なさ」産経ニュース（2015年3月26日07時50分）。

具体的な推進は、いわゆる地方分権改革として、1993年、衆参両院の決議により始まった。地方公共団体を自立した「地方政府」にするため、中央政府が握る権限や財源を移した。それまでは「三位一体改革」を含めて、各省が承諾した分野しか実現しなかったことを踏まえてのものであった。

また、「地方自治は民主主義の学校」と評される。これは、選挙によって選出された代表(国会議員)を国会に送り込むという形で参加する国政に対して、地域の身近な問題に対処すべく市議会議員や地方公共団体の長を選ぶ、または条例の制定および改廃請求等の直接請求権を行使する等、より主体的に政治に参加することによって、民主主義の運営についての基本的な事柄を学び、政治や行政に関する素養を身につけることができる学校という意味である。地方公共団体の意思決定に関して、直接請求権等の直接民主制が導入されている点が一つの特徴でもある。これには、自治法94条および95条により、町村に限ってであるが「町村総会」の設置が認められている点を例示とし追加することが可能である。地方議会の維持の難しさから、実際に町村総会の設立を検討し始めている地方公共団体もある⁸。

(2) 地方議会議員と公職選挙法

地方公共団体におけるその長および議会議員の選挙の規定は、自治法17条から19条にある。17条は、議員および長の公選制を、18条は、選挙権を規定している。年齢満18年以上の者で引き続き3箇月以上市町村の区域内に住所を有する者は、その属する普通地方公共団体の議会の議員および長の選挙権を有するとする。19条は、被選挙権を規定する。地方議会議員の被選挙権は、普通地方公共団体の議会の議員の選挙権を有する者で年齢満25年以上の者である(1項)。都道府県知事の被選挙権は、日本国民で年齢満30年以上の者(2項)、市町村長のそれは、日本国民で年齢満25年以上の者(3項)である。いずれも、公選法の定めるところによる。

8 和田浩幸「高知・大川 村議会を廃止、「町村総会」設置検討を開始」毎日新聞2017年5月1日03時00分。

地方公共団体の議会に係る規定は、自治法89条から138条に規定されており、その組織については89条から95条に規定がある。89条に、普通地方公共団体に議会を置くことが示される。90条には都道府県の議会について、91条には市町村の議会についての規定がある。92条および92条の2には兼職の禁止を、93条は任期を規定している。

公選法は、「公職」すなわち衆議院議員、参議院議員ならびに地方公共団体の議会の議員および長の職（3条）の「選挙」について適用する（2条）法であり、公選する選挙制度を確立し、その選挙が選挙人の自由に表明せる意思によって公明かつ適正に行われることを確保し、もって民主政治の健全な発達を期することを目的とする（1条）。

2. 住所要件

（1）被選挙権の3箇月住所要件

被選挙権について規定する公選法10条は、その5項で、市町村の議会の議員についてはその選挙権を有する者で年齢満25年以上のものとする。選挙権を規定する9条において、その2項で地方公共団体議会の議員の選挙権を、「日本国民たる年齢満18年以上の者で引き続き3箇月以上市町村の区域内に住所を有する者」としていることから、3箇月以上の住所を要しているという要件がある。

これは、地方公共団体議会（県議会および市町村議会）の議員に特有の要件である。地方公共団体の長（知事および市町村長）に対しては、設定されていない要件であるし（公選法10条4項および6項）、まして国会議員にも設定はない（同法10条1項および2項）。

その理由は、地方公共団体の長は、執行機関の長として行政を執行する存在だからと説明される。具体的には、当該普通地方公共団体を統括し、代表するとともに（自治法147条）、当該普通地方公共団体の事務を管理し、これを執行する（同法148条）。その他、149条の項目を所掌する。すなわち、行政を

執行する人材を広く社会から登用する意図があるとされる。国会議員も、国政を担う存在として選出されるのであり、地域代表という位置づけではないため、3箇月以上の住所要件はない。

つまり、地方公共団体議会の議員には、地縁社会との結びつきが必須とされている⁹。地域の代表として地域の問題を汲み上げ、対処することが意図されていると説明できる。では、その要件は3箇月以上の住所要件で十分なのであろうか、すなわち地域代表に3箇月でなれるのかということには疑問を抱かずにはいられない。十分とはいえないであろうが、この要件を仮に6箇月または1年とするのであれば転居して6箇月未満または1年未満の人の選挙権も被選挙権も行使できないことになり、それは基本的人権の制約となる。ゆえに、できるだけ短く設定すべしという価値判断が働いたものと推測できる。さすれば、3箇月では地域代表として認めるには不十分であろうが、地域の基本的な事項を体得し理解するためにも、「せめて3箇月は居住してください」というのが本旨であろうと思われる¹⁰。また、衆議院議員の解散総選挙のように、急に選挙になることはないため、転居を含む従前からの準備が可能であることも特徴の一つである。

他方、立候補者が当選した後に当該地方公共団体から他の地方公共団体に転居したとしても、議員資格には影響はない。在任中にその事実を公表する仕組みは無いが、次の選挙の折には3箇月の住所要件が求められることとなるため、そこで何らかの審査または判断を余儀なくされることとなる。

9 安田充・荒川敦編著(2009)『逐条解説 公職選挙法(上)』ぎょうせい p.75。

10 安田・荒川 前掲8) p.76によれば、3箇月とした理由は「その(地方公共)団体の住民として選挙に参加するためには、少なくとも一定期間をそこに住み、地縁的關係も深く、かつ、ある程度団体内の事情にも通じていることが必要であると考えられたからであろう」と推測されている。加えて、「3箇月ということになると、実質の意味は少なくなり、現実的には選挙人名簿登録のための住所要件たる3箇月という期間と一致させて取扱いを便ならしめたものと見るべきであろう。」との記述もある。とすると、立候補のための住所要件である「3箇月」という期間は、行政実務上の現実的かつ技術的な要請に基づくものといえそうである。

(2) 2016年改正法の議論—選挙権者の住所要件—

なお、この引き続き3箇月以上住所を要していた者という選挙権者の要件については、都道府県選挙の選挙権に係る同一都道府県内移転時の取扱いの部分が、平成28(2016)年12月に法改正されている(平成28(2016)年12月2日法律94条)。被選挙権の前提となる選挙権の住所要件の同改正の理由において、現代的要請というべき興味深い事項が挙げられており、のちの議論の参考になると思われるためここで少し述べておきたい。

具体的には、同改正前の県議会議員の選挙権については、同一都道府県内で転居した者も同都道府県内に引き続き3箇月以上住所を有するものであるといえるため、公選法9条4項および6項に例外として示されていた。すなわち、2項に規定する「引き続き3箇月以上市町村の区域内に住所を有する」者であり、当該市町村の区域外から引き続き同一都道府県の区域内に住所を移した場合には選挙権を有する旨が記述されていたのである。

ただし、移転先の市町村から、さらに同一都道府県内の他の市町村に住所を移した場合には、「引き続き同一都道府県の区域内の他の市町村の区域内に住所を移したもの(傍点は筆者による。)」とはいえず、公選法9条4項および6項の規定の適用はない。つまり、「住所の移転は市町村を単位として1回に限られ、2回以上移転した場合は、都道府県の議会の議員と長の選挙権は認められない」ものと解されていた¹¹。

その理由として、昭和37年の法改正時の解説に以下の整理がある¹²。①住所を転々とすることは一般的ではないこと、②何回までの移転なら認められるかが明確に決められないこと、③選挙権の有無の認定が技術的に困難であることとの3点である。

11 総務省(2014)「都道府県選挙の選挙権の取扱いについて(第2回投票環境の向上方策等に関する研究会資料 平成26年6月16日)」投票環境の向上方策等に関する研究会。

12 (一社)選挙制度実務研究会編『改正 公職選挙法の手引 平成29年版』国政情報センター p.22。

平成 26（2014）年 5 月に総務省内に設置された「投票環境の向上方策等に関する研究会」において、①から③が議論された。結果の概要は次のようなものであった。①については、選挙人名簿から登録が抹消されるまでの 4 箇月を経過するまでに 2 回以上転居する人も相当数存在することから、必ずしも「一般的ではない」とは言い切れない。②については、技術的に困難でなければ、制限回数を設けるべきではない。③住民基本台帳ネットワークシステムの構築により、技術的困難さは克服されている。

筆者も、これら 3 点について賛同する。後述するが、判例のように「住所単一説」をとる、つまり住所を一つに定めるという場合であれば、生活様式や生活リズムの変化により生活の本拠たる場所が変化するにつれて住所も変化するのが自然といえるからである。正確に登録しようと努めれば務めるほど、移転回数は増加せざるを得ない。また、同一都道府県に居住しているのであるから、制限回数を設定する理由はない。加えて、その証明の煩雑さが、技術的に既に克服されていることは称賛に値するほど素晴らしく、科学技術のあるべき姿であろうと思うからである。

これらの議論を基に、平成 28 年改正法には 9 条 3 項が加えられた。同一都道府県に住所を有し続けている者については、住所移転の回数により区別せず、市町村を単位として 2 回以上住所を移した場合にも、都道府県の選挙の選挙権を認めることとされた。

以上は選挙権に関してであるが、住所を一つに定めることとすれば、現代のような多様な生活形態の存在とその変化によって、むしろ頻繁な転居（登録地の変更）を余儀なくされるといえ、こうした現況への対応が被選挙権に関しても求められていることが実証されたのではなかろうか。

（3）3 箇月の住所要件の有無の判断

公選法 206 条は、地方公共団体の議会の議員または長の当選の効力に関する異議の申出および審査の申立てについて規定している。当選の効力に関し不服がある選挙人または候補者は、当選人決定の場合の告知の日から 14 日以内に、

文書で当該選挙に関する事務を管理する選挙管理委員会に対して異議を申し出ることができる（同条1項）。市町村の選挙管理委員会に対して異議を申し出た場合において、その決定に不服がある者は、その決定書の交付を受けた日またはその要旨の告示の日から21日以内に、文書で当該都道府県の選挙管理委員会に審査を申し立てることができる（同条2項）。

上記の決定を経たうえで、同法207条により当選の効力に関する訴訟が提訴できる。同条1項は、前条1項の異議の申出もしくは同条2項の都道府県の選挙管理委員会の決定または裁決に不服がある者は、当該都道府県の選挙管理委員会を被告とし、その決定書もしくは裁決書の交付を受けた日または決定書、裁決書の要旨の告示の日から30日以内に、高等裁判所に訴訟を提起することができる（同条1項）。地方公共団体の議会の議員および長の選挙の効力に関する訴訟は、前条第1項または第2項の規定による異議の申出または審査の申立てに対する都道府県の選挙管理委員会の決定または裁決に対してのみ提起することができる（同条2項）、217条1項により、高等裁判所の管轄とされる。

（4）被選挙権資格審査および裁判例の検討—①大阪高判平成28年4月13日

近時の裁判例としてまず、①大阪高判平成28年4月13日・判自413号18頁（第一審）寝屋川市議会議員選挙裁決取消請求事件（上告不受理，最一小決平成28年10月6日・LEXDB文献番号25544884）をとりあげる¹³。これは、ローカルパーティー「大阪維新の会」が、候補者を寝屋川市でも擁立した事件である。

前提事実として、以下に概略を述べる。原告Xは、平成27（2015）年4月26日施行の寝屋川市議会議員選挙（本件選挙）での立候補に当たり、住民票上の住所地を寝屋川市内（1月9日に寝屋川市A町の居宅，2月23日に寝屋川市B町のマンション）に移しており、市議会議員選挙にて当選した。その

13 判例解説には、池田敏雄（2017）寝屋川市議会議員選挙当選無効裁決取消請求事件：大阪府〈判例解説2〉判自417号18頁がある。池田氏は被告代表者大阪府選挙管理委員会委員長でもあり、事後の措置および考察に係る記述等は示唆に富むものとなっている。

後、第三者である選挙人が、市選挙管理委員会（市選管）にXの当選の効力に関する異義を申し出た。市選管は、Xは住所要件を満たしていないとして、7月10日、異義の申し出を認める旨の決定（本件決定）をした。Xは、本件決定を不服として、大阪府選挙管理委員会（被告Y）に対し、審査の申立てをし、本件決定を取消して原告の当選を有効とする旨の裁決を求めた。Yは、「Xは、本件選挙における被選挙権を有していなかった」として、11月25日付けで審査請求の申立てを棄却する旨の裁決（本件裁決）をした。そのため、Xは、12月25日、公選法207条1項に基づき、Yに本件裁決の取消しを求め提訴した。

裁判所は、公選法10条1項5号、9条2項によれば、被選挙権を有するためには、当該区域内に住所を有する者であったことが必要であるところ、ここにいう住所とは、生活の本拠、すなわちその者の生活にもっとも関係の深い一般的生活、全生活の中心を指すものである等と示した。そのうえで、Xは、4月26日の時点で、引き続き3箇月以上寝屋川市の区域内に住所を有していなかったから、Xは、本件選挙における被選挙権を有していなかったと認められ、これと同旨の本件裁決は正当であるとして、Xの請求を棄却した。

①では、公選法上の住所の具体の要件というものが改めて提示された。民法（明治29（1896）年法律89号）22条は、「各人の生活の本拠をその者の住所とする」と規定する。すなわち「生活の本拠」が住所なのである（最大判昭和29年10月20日・判時37号3頁、最二小判昭和32年9月13日・LEX/DB文献番号25347467、最三小判昭和35年3月22日・LEX/DB文献番号27002479、最二小判平成9年8月25日・判時1616号52頁）。

（5）被選挙権資格審査および裁判例の検討—論点の検討

ここには、住所単一説と住所複数説、および主観説と客観説のそれぞれの対立がある。

まず、住所単一説と住所複数説の対立とは、人の住所は一つに限られるか（単一説）、それとも複数認めうるか（複数説）という論点である。同一人であっても生活関係に応じて住所が異なることを認める複数説が支配的見解であり、

現代の多様な生活様式および形態を勘案すると、筆者もその方が望ましいと考える。家族と離れて職場の近くに居住せねばならなくなる場合、子どもの養育や介護のために家族が離れて暮らさねばならなくなる場合、妻が妊娠中または配偶者が療養中等のため同時に転居が出来ない場合等、多様であるからである。その場合には、お互いのところへの行き来（往復）も頻繁であり、自ずと居住先は複数存在するような様相を呈することとなる。しかし、こうした人に、いずれも100%の生活の本拠とは認められないことを理由として選挙権や被選挙権を与えないことは避けねばならない。せめて、住民票登録をして納税している市町村における選挙権および被選挙権は確保されてしかるべきではなからうか。

しかし、判例は、その人の全生活の中心が住所であるとし、生活場面ごとに住所を分けて認定することを認めない（最三判昭35年3月22日・LEX/DB文献番号27002479）¹⁴。①についても、単一説をとったといえる。しかし、Xの配偶者が妊娠中であり転居が難しかったことや配偶者の住所との行き来も頻繁にならざるを得なかったこと、およびいわゆるベッドタウンといわれるところに居住するビジネスマン、特に単身赴任といわれる人々たちにとっては、「寝に帰る（主たる生活の本拠というよりは衣類等の置き場兼寝室）」という形態も珍しくはないことを考えると、複数説も認めうるのではないかと思われる。

次に、主観説と客観説の対立がある。住所を認定するのに、「定住の事実」が客観的に存在すれば足りるか（客観説）、それとも、それに加えて「定住の意思」が必要か（主観説）という論点である。いずれも「定住の事実」が必要となり、その要件こそ重要となる。学説においては、外部から認識しにくい意思を要件とすると取引の安全を害するという理由で、客観説が有力であり、筆者もその説を支持する一人である。

判例は、客観的に生活の本拠たる実体を具備しているか否かによって住所か

14 もっとも、判例は単一説の建前をとりながら、実質的には複数説に近い判断をしているとの指摘もある。

どうかを判断する傾向にある（例えば、最大判昭和 29 年 10 月 20 日・判時 37 号 3 頁、最二小判昭和 32 年 9 月 13 日・LEX/DB 文献番号 25347467、最三小判昭和 35 年 3 月 22 日・LEX/DB 文献番号 27002479、最二小判平成 9 年 8 月 25 日・判時 1616 号 52 頁）。①についても、「客観的な生活の本拠たる実態を具備しているか否かによって決すべきものであり、主観的に住所とする意思があることのみをもって直ちに住所の設定を生ずるものではない」と判示した。

(6) 被選挙権資格審査および裁判例の検討—近時の裁判例等

生活の本拠としての実体の有無を立証するものとしては、(ア) 平日および休日の生活、(イ) 生活基盤の整備状況、すなわち電気、ガス、水道、インターネット、し尿の汲み取り等の利用契約と使用料、(ウ) 住所地にある家電製品（洗濯を行っていたかどうか含）、家具および衣類等の荷物類、(エ) 住民票の移動や運転免許証の住所の移動、郵便局への転居届等、(オ) 新聞の契約、ATM の利用歴（地元金融機関での口座開設）や地域住民（他人）と会ったこと等がある。

そもそも被選挙権資格を有するとする者 (X1) が主張する住所には生活実態がないとされたものには、②名古屋高金沢支部判平成 26 年 10 月 8 日・LEX/DB 文献番号 25504957（第一審）およびその上告審③最二小判平成 27 年 3 月 6 日・LEX/DB 文献番号 25506281（不受理）がある。②および③では、推認を覆すほどには、X1 が相当期間七尾市に居住していたことを認めさせるほどの立証が出来なかったことが判断根拠となっている。

さらに、④東京高判平成 28 年 1 月 28 日・LEX/DB 文献番号 25542272（第一審）およびその上告審⑤最一判平成 28 年 7 月 28 日・LEX/DB 文献番号 25543692（不受理）では、原告が住所とする場所は住居として利用されていないことが立証された。

また、⑥大阪高判平成 27 年 12 月 25 日・LEX/DB 文献番号 25541977（第一審）およびその上告審⑦最一小判平成 28 年 6 月 2 日・LEX/DB 文献番号 25543494（不受理）では、会社事務所で泊まり込むことが多かった原告の住所地が問わ

れた。裁判所は、城陽宅、会社事務所および宇治宅において、家庭生活、事業活動、社会活動および政治活動が「複合・分散」しながら行われていたとしながらも、住民票に示す城陽宅（および会社事務所を含めても）を生活の本拠とは認めなかった。城陽宅では水道は閉栓され、ガスは供給されておらず、し尿の汲み取りも廃止されており、会社事務所には炊事場があった事案である。裁判所は、会社事務所では、室内に炊事場があり、原告は、室内に食器電子レンジ、寝具等を持ち込み、本件期間においては、週の半分程度あるいは週のうち大半を会社事務所に泊まり込んでいたことを事実認定しつつも、これは、「本件期間において本件会社の仕事や本件選挙の準備のための作業が増えたため、作業を終えた後にそのまま事務所に泊まり込む機会が増えたことによるものと認められる」「一方、宇治宅は、本件期間においても、家族は従前同様に宇治宅に居住し、原告も、週に1回程度、宇治宅に宿泊するほか、週に1、2回は、家族との夕食や入浴のために宇治宅を訪れ、原告の妻は、原告が持ち帰る衣服を洗濯するなど家庭生活の実態があったこと、原告は平成26年度（平成26年4月から平成27年3月まで）に地域の自治会長を務めており社会活動をしていたことが認められる」と判断した。裁判所は、複数の住所のようなものがあるとしながらも、被選挙権の要件を満たすためには、（転居したとしても）生活の本拠たるいずれの住所も立候補する地方公共団体内にあるべきであるとしたのである。

他方、懸案となる住所を、生活の本拠の実態がないとはいえないと判断したものとして、⑧名古屋高金沢支部判平成27年12月21日・LEX/DB文献番号25541930（第一審）、⑨名古屋高金沢支部判平成28年3月23日・LEX/DB文献番号25542715（第一審）等がある。

⑧は、当選人とされた者（X2）が福井市内の区域内に住所を有していなかったため被選挙権を欠いていると主張されたものである。裁判所は、生活の本拠は、福井市内の兄の居宅またはオフィスにあったと認定した。その理由は、兄が入退院を繰り返していたことから、その光熱費が平均的な金額よりも少ない

と考えるのが自然であり、水道光熱費は、当人の生活スタイルや生活環境、節約意識等によって相当に金額が異なりうる性質の費用であるといえることも踏まえ、X2が「兄宅またはオフィスを住居として使用していなかったとか、生活の本拠にしていなかったと解することはできない」ためと判示した。

⑨は、当選人とされた者（X3）が、鯖江市内の区域内に住所を有していなかったため被選挙権を欠いていると主張されたものである。裁判所は、X3が複数の旅行をしていたこと、および20代独身者であるため「寝食を開始するのに冷蔵庫が絶対に必要であるとまではいえず、X3の食事のスタイルが自炊では簡単な物しか作らず外食も多かったこと」等を考えあわせて、「現住所地での生活実態に乏しかったなどということではできない」と判断した。新聞を購読していなかったのも、パソコン等でインターネットを利用していることから珍しいことではなく、郵便物が極めて少ないことも十分にあり得る、また地元の金融機関で預貯金口座を開設していないことについては、それによって生活に支障はないとも判断した。以上をもって、「本件期間中のX3の生活の本拠が現住所地になかったとみることはできず、本件期間中の生活の本拠が現住所地にあったとの認定に何ら影響しない」と断じた。

近時のものとして、⑩兵庫県三木市に家族を残したまま小野市に転居し、同市議選で当選した者（X4）の議員資格の有無に関するものがある。小野市議会が2018年5月22日、市会百条委員会の調査に基づき、「市内に生活の本拠がなく、議員資格を有しない」と議決し、X4は議員資格を失った。その後、X4は、同30日、決定を不服とする審査申立書を知事に提出した。兵庫県知事は8月16日、第三者機関の自治紛争処理委員の結論に基づき同市議会の決定を取消した¹⁵。ここでの判断は住所複数説といえるものであった。つまり、「小野市と三木市の居宅のいずれを本拠と断定することは困難」としたうえで、「小野市に一定の居住実態があり、三木市に生活の本拠があるとの積極的事情も認

15 笠原次郎「議員資格喪失の元市議が復職「生活の本拠なし」の議会決定取り消し 兵庫・小野」神戸新聞NEXT 2017年8月17日。

められない」と判断したのである。

⑧⑨⑩ともに、懸案となる住所に生活の本拠たる実態があると積極的には認めていないものの、かなり弾力的に個別具体的な事情を勘案して、別のところに生活の本拠があると断定することは困難として判断を下している点に注目できる。こうした不服申立ておよび訴訟は、有権者、他の（落選者を含む）立候補者および当選者らからなる議会メンバーから起こされているといえ、今後も断続的に提訴が想定される争訟であろうと思われる。生活の本拠としての実体の有無を立証するものとしては前述の（ア）から（オ）があげられるが、これらに拘泥することなく、貴重な一票の集積によって当該当選人を創出した有権者の意思も尊重するためにも、個別具体的かつ弾力的な検討を求めたい。

（7）考察

本章で検討してきたのは、被選挙権に係る住所要件であった。これは、①に代表されるようなローカルパーティーのいわゆる落下傘候補に関してよく問題になる事案である。では、落下傘候補は、地方議会の議員としてふさわしくないのかといわれると、決してふさわしくないわけではない。事実として、ローカルパーティーが擁するかたちで、地域代表ではなく政策型候補として当選を果たす者が少なくないことからしても、有権者の期待は高いといえる。ベッドタウンとされる市区等では、地域の世話役は自治会長しか知らないという人は少なくなく、地域代表の選出にも戸惑いはある。そのため、地方議会議員の選出に関しても、政策型候補者擁立の可能性もつぶさない配慮が必要であろうと思われる。

具体的にどうすればよいのかについては、筆者に明確な自治法等の改正案があるわけではないが、当該地方公共団体における居住期間を予め情報公開したうえで投開票すれば、3箇月の被選挙権要件の撤廃も可能ではなからうか。選挙権者が、当該市町村に長らく定住している人に投票するか、それとも都市型の政策等を唱える者または地域の独自政策を提示する者を選ぶか等を地域住民たる選挙権者に委ねるのは合理的であろう。

3. 議員定数確保と直接民主制導入の可能性

(1) 兼業禁止規定

自治法は、92条の2で地方公共団体の議会の議員の兼業を禁止する旨を定めており、この規定に抵触すると、議会の決定により、失職するという重大な結果を伴うことになる。普通地方公共団体の議会の議員は、「当該普通地方公共団体に対し請負をする者およびその支配人」または「主として当該普通地方公共団体に対し請負をする法人の無限責任社員、取締役、執行役もしくは監査役もしくはこれらに準ずべき者、支配人及び清算人」たることができないとの規定である。ここでいう（地方公共団体に対する）請負とは、「必ずしも仕事の完成に対し報酬が支払われる狭義の請負関係に限らず、広く営利的、経済的な取引契約を含むものであり、地方公共団体の議員、長に対し、兼業禁止という継続的な身分的制約を課していることからすれば、それは少なくとも業務としてなされる一定の時間的継続性又は反復性を有する取引契約であることを要する」と判示されたように、民法上の請負のみならず、広く営業としてなされている経済的・営利的取引であって、一定期間にわたる継続的な取引関係に立つものを含むものと解される（東京高判平成15年12月25日・判時1857号78頁）。これは、地方公共団体の事務の客観的公平さを担保することを目的としている。なお、請負が禁止されるのは、議員個人のみであり、その家族は含まれない。議員が兼業禁止に該当するか否かの決定は、議会が行う。この場合において、出席議員の3分の2以上の多数によりこれを決定する（同法127条）。

兼業禁止の規定ではないが、公選法89条は、公務員の立候補制限として公務員の職に就いている人たちは立候補が制限されていると定めている。同90条は、立候補のための公務員の退職として、公務員が立候補届を出せば辞職の手続きが完了していなくても公務員を辞職したことになる」と規定している。

兼業に該当するかどうか争われたものとして、以下に2点挙げる。1点目に、保育園が児童福祉法（昭和22（1947）年法律164号）24条に基づき市長村長から委託を受けて保育を行なっている場合、この保育所の経営責任者が当

該市町村議会議員である場合は、自治法 92 条の 2 の兼業に該当しないとされている（昭和 39 年 12 月 7 日 自治行発第 140 号）。これは、児童福祉法 24 条の措置により、市町村長から保育の委託を受けたときは、正当の理由がない限り拒み得ず（同法 46 条の 2）、費用も法律により規定されており（同法 45 条、51 条）、また保育委託については、契約の成立および契約内容が一方向的に定められ、当事者の意思によってそれが左右されることがないため、自治法 92 条の 2 の請負には該当しないとされているのである。2 点目に、町議会議員が当該自治体から小学校のプール新設工事等を下請負していた会社の代表取締役であった場合（高松高判昭和 51 年 12 月 20 日・LEX/DB 文献番号 27603589（第一審））がある。裁判所は、自治法 92 条の 2 の趣旨は、「地方公共団体に対して直接請負をすることを禁止するものであつて、当該地方公共団体と直接にはなんらの関係も生じない下請負を禁止するものではない」と判示した。

以上の兼業禁止の規定の下で、実際には地方議会議員は多様な職に就いていることが確認される。会社経営者、会社員、農業従事者、ジャーナリスト、主婦等様々な職業の人がいる。行政職員が政治家の意向を「付度（そんたく）」するということが日常的に行われているとすれば、上記で争われた 2 件はいずれも議員自らが自重すべき事案であると思われる。他方、多様な職業人によって支えられる議会の意思決定には意義があり、兼業禁止の制約は最小限度とすべきである。また、次節で述べるように多くの町村議会議員の給与は決して高額とは言えない現状がある。とすれば、より多才かつ多様な人材を得るためにも兼業禁止については、拡大解釈は控える方向であることが望ましいといえよう。

（2）直接民主制導入の可能性—町村総会

離島を除けば全国で最も人口が少ない高知県大川村（人口約 400 人）が、自治法 94 条および 95 条による「町村総会」の設置のための検討を始めたことが報じられた¹⁶。議員定員が 6 以下の町村は、全国に 12 ある（北海道音威子府村

16 和田 前掲 8）。

(定員6)、青森県西目屋村(6)、東京都利島村(6)、東京都御蔵島村(6)、東京都青ヶ島村(6)、長野県王滝村(6)、奈良県上北山村(6)、奈良県黒滝村(6)、和歌山県北山村(6)、高知県大川村(6)、沖縄県与那国町(6)、沖縄県北大東村(6))。

町村総会を設置するためには、自治法94条が「町村は、条例で、第89条の規定にかかわらず、議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができる」、95条が、「前条の規定による町村総会に関しては、町村の議会に関する規定を準用する」と定めるところによる。つまり、町村が、具体的な当該総会の運営方法を定めた条例を制定しなければならないとされている。そして当該総会は、地方議会の運営規定(従前の運営規定)を踏襲することがまずは基本となると定めている。

条例策定には、地方議会議員に一定の知見が、地方公共団体職員に一定の能力およびスキルが、それぞれ求められる。昨今では、地方分権改革を経て、地域主権に基づき自治体政策法務等が脚光を浴びているため、少なからずの地方自治体職員がそうした能力およびスキルを保有している。とはいえ、職員数の多い自治体の方がそうした職員の数も相対的に多くなろう。とすれば、職員数が少ない小規模自治体に、新たな条例策定は可能だろうかという不安がある。さらに、原田尚彦名誉教授(東京大学等)は、町村総会は八丈島の宇津木村でしか設置されたことがなく、このことは、「町村が広域化し、総会の開催が技術的に困難になったこと」のみでなく「専門技術化し複雑となった今日の行政を恒常的に『町村総会』を開いて審議・決定することがむずかしくなったことを示すとしている¹⁷⁾。

原田教授の指摘のように、町村総会については、過去には無人島となった東京都の八丈小島の旧宇津木村(当時の人口約60人)で1951年から4年間、村民総会が日本で唯一実施された例がある(1951年以降は、昭和の大合併によ

17 原田尚彦(2005)『新版・地方自治の法としくみ』学陽書房p.75。

り八丈町が誕生したため、旧宇津木村は廃村になった)。自治法下の町村総会規定および旧宇津木村の村民総会については、「マイノリティと法」「島嶼と法」等を専門する榎澤幸弘准教授（憲法学・名古屋学院大学）の論文¹⁸に詳しく、以下に概略を紹介する。

榎澤氏によれば、地方自治法における町村総会の規定から、①市はその対象から外れること、②町村であれば規模に関係なく当該総会の設立が可能であること、③20歳以上であれば当該総会の構成員になれること（地方議会議員の被選挙権が25歳以上であることに対して）等が導かれている¹⁹。

また、戦後1946年第一次地方制度改革において町村制が改正される際には、「特別ノ事情アル町村（特別の事情のある町村）」だけに町村総会の設置を可能とする条文案であったが、すべての町村が当該総会の設置を可能とする条文となった経過が示されている²⁰。

旧宇津木村における村民総会の設置理由は、①村会議員（定員4人）や村民の転出が増加した、②村会議員の改選を目前にして適任者が少なくなってきた、③改選するよりも村民総会を設置した方がよいのではという世論を激し検討したとある²¹。村民総会制に移る半年前（1950年10月1日）の国勢調査では、村民数は66人（44人が有権者）とあり²²、現実的な問題として、村議会を維持することが困難になってきた実態がうかがえる。

根拠条例としては、「宇津木村民総会定例会条例（1951年4月1日施行）」と「宇津木村民総会々議規則（1951年4月1日公布）」があると推測される。しかし、これらは保管されていないため²³、これ以上の分析はここでは行わな

18 榎澤幸弘（2011）「地方自治法下の村民総会の具体的運営と問題点—八丈小島・宇津木村の事例から—」名古屋学院大学論集社会科学篇第47巻第3号 pp.93-118。

19 榎澤 前掲18) p.95-96。

20 榎澤 前掲18) p.96-97。

21 榎澤 前掲18) p.98。

22 榎澤 前掲18) p.98。

23 榎澤 前掲18) p.99。

いこととする。

筆者は、人口減少が著しい地方公共団体では、旧宇津木村の村民総会設立事由にある①人口減、②議会議員適任者不足という事情は十分に共有できると考えている。定員数に満たない立候補者しか確保できない地方公共団体は、または、定員数に満たないことによる無投票当選を見越して立候補する議員候補者に議席を準備せねばならない事態は、地方議会が地域住民の代表であるという側面からも避けるべきであろう。そこには住民による「選挙」という選択、委任および承認の手続きが機能する必要があるからである。

とはいえ、すぐに町村総会設立の議論をすることには至らない。自治法は、間接民主主義を基本とし、直接民主主義はそれを補完し欠陥を矯正する例外としていのであるから、まずは議員定数の是正（削減）や、選挙の実施方法の効率化等を検討のうえ実施し、そのうえで町村総会の設立等も視野に入れるべきであろう。そうすれば、町村総会は、予算面でも、民主制の担保の上でも、十分に勘案すべき対象となるのではなかろうか。

予算の問題として、地方議会議員の給与のあり方も検討せねばならない。地方議員平均報酬月額は、総務省（平成 25（2013）年 4 月現在）の資料²⁴によれば、市議会議長の全国平均月収 48 万 9 千円、市議会議員は 40 万 2 千円に対して、町村議会議長の全国平均月収 28 万 6 千円、町村議会議員は 21 万円である。決して多額ではなく、生活の維持に十分ではないからこそ立候補者の確保も難しい現実もあるからである。

むしろ、費用がかさむのは選挙の遂行であろう。選挙という一大イベントは小規模な町村では一つのお祭りのような状態を創出する。他方、予算もかかりすぎるし、選挙そのものが成立しないことも増えているわけである。とすれば、

24 総務省（2016）「第 9 表 特別職に属する職員の定数及び平均給料（報酬）月額」『平成 25 年 4 月 1 日地方公務員給与実態調査結果』p.294 http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/kyuuyo/pdf/h25_kyuyo_1_04.pdf より。

小規模な町村にはむしろ町村総会という形態のほうがふさわしいともいえる^{25 26}。

また、この町村総会実施のためには、条例の策定が要件となっていた。これには、国がモデル条例を提示することで、小規模の地方公共団体を支援することが望ましいといえる。

(3) 考察

「地域の生き残り」のためには、より多くの人の知見を集め、主体的に地域づくりに資することが求められている。人口が減少してきている現況において、特に小規模な地方公共団体においては、報酬、肩書、属性等に拘らず、「できる人がやる」「そこにいる人たちでする」ということも増えてくることが予想される。

とすれば、地方議会議員の被選挙権者に係る兼業禁止の要件も、また地方議会議員選挙や議会という仕組みも見直していく必要があると筆者は考えている。また、誤解を恐れずに言うならば、現行の公職選挙法および地方自治法等の規定に則っているとはいえないが、①地方議会議員の一定数を地域代表たる町内会長等を「充て職」として機能させることも検討してはどうだろうか。地方議会に占める議員の一定数をこうした「宛て職」たる地域代表とするのである。「宛て職」にすることについては、最高裁判所裁判官国民審査のように、次の地方議会議員選挙のたびに住民審査を行い、不信任票が多ければ罷免可とする制度を導入しても良いだろう。また、②残りの議席数を地域政策等の提示

25 ただし、原田教授からは、町村の広域化により総会の開催が技術的に困難になったとの指摘が、また、和田 前掲8)によれば、町村総会への移行には、前例がないという理由以外にも、村民全員が入れる会場がない、高齢で会場まで行くのが難しい等という問題も挙げられている。それらに対しては、筆者は、現在投票所として利用しているところに集合して、スカイプ(Skype)等を利用する会議の方法も考えられるため、導入可能性の余地があることをここで提示しておきたい。

26 また、町村総会で実りある議論をしようとするれば討議のリーダーまたは論点に対しての賛成派、反対派、中間派などを形成して議論を尽くすことが必要になる。つまり結局地方議会制と同じ形をとることになるのではないかと、そうでなければ議論を形成できないのではないかとの見解もある(大山礼子(1999)「第3章 住民投票と間接民主制」新藤宗幸編『住民投票』ぎょうせい p.122)。

によって選挙で選任する政策型選挙を基本とすることとしてはどうだろうか。一定の得票をもって議員に当選したとする仕組みであれば、「選挙」によって住民が政策を選択、承認および委任するという手続も機能するからである。一定の得票数を得られた候補者がいない場合には、地域代表のみで議会を構成しても良いとおけば、住民の改革等への意識の有無等も反映しやすいと考える。

以上の提案につき、①地域代表たる町内会長等を「充て職」として機能させることについて、および②地方議会選挙に政策型選挙を導入していくことについて、以下に若干の検討を行う。

まず、①については、現実の地方議会議員選挙では、校区なり学区単位で候補者を擁立することが多いようであるため、その制度化といえる。しかし、それは、町内会長等の選出方法が選挙であれば、市町村議会議員選挙に小選挙区制を導入することに等しく、議員定数と選挙区割という困難な問題を生じさせることにつながる。それゆえ、死票を減らすための比例代表制のような仕組みも検討しておく必要がある。

これを職制代表と捉えたとすれば、憲法改正に係る二院制の議論にその一端があるためここで少し検討する。両院の差異化を図ってでも二院制を採用している理由のとして、衆議院は「数の府」であるのに対して、参議院は「理性の府」であることが指摘される。参議院の役割は、具体的には議会の専制の防止、下院と政府との衝突の緩和から、下院の軽率な行為・過誤の回避、民意の忠実な反映に移ってきている²⁷。具体的には、解散制度によって直近の民意に近い衆議院を立法や予算等で優越させながら、少数者保護や熟議の保障、さらには参議院独自の（あるべき）行政統制機能に見出そうとする試みがなされてきているのである²⁸。二院制の議論の中でも国会議員の選出方法（日本国憲法43条、44条、47条）については、明文改憲が必要とする意見の中に「参議院につい

27 芦部信喜・高橋和之補訂（2015）『憲法 第6版』岩波書店p.300。

28 棟居快行（2015）「二院制の意義ならびに参議院の独自性—国会の憲法上の位置付けから見た論点整理—」国立国会図書館調査及び立法考査局・レファレンス2015.4 p.3-4。

て、地域代表制、推薦制、職能代表制の導入や、半数改選の廃止を検討すべき²⁹」との説がある。この趣旨は、第180回国会衆議院憲法審査会（平成24年8月2日）において、橋法制局参事に「両院の選出方法に違いを持たせ、二院制の機能をより明確にしようというものです。例えば、第一院たる衆議院について全国民代表や直接選挙の原則を維持するのは、これは当然の前提とした上で、第二院たる参議院の選挙制度については、地域代表性や職能代表制、さらには間接選挙制や推薦制などの導入も検討すべきとすることご見解です」と説明された³⁰。国会は二院制であり、このように民意の適時的確な汲み取りと少数者保護や熟議の保障を、それぞれの院に委ねることが可能である。

しかし、地方議会は一院制であり、その一院においてそれらの機能を保持せねばならない。とすれば、その構成員はどちらの機能も果たしうるようなメンバー構成であることが望ましいといえ、参議院の機能を果たすような地域代表制、推薦制、職能代表制の導入も、他方、衆議院の機能を果たすような政策型選挙の導入も、バランスよく配備できればより好ましいといえよう。

②の政策型選挙の導入については、住民投票の活用による直接民主制との関係を整理しておく必要がある³¹。住民投票は概して諮問型・参考型であり、留意すべきことは以下の2つである。①法的拘束力はないが、事実上の拘束力をもつとされる。②法的拘束力がないことが惹起する問題（地方公共団体の長の側は住民の意思がそうであるからとして判断し、住民の側は自分たちの意見は最終的にどこかでチェックされるため投票の重さは軽いと思う。）が指摘されている。すなわち「かえって地域における物事の決定を混乱させることになる」というのである³²。これは、前述の原田教授によれば、「個別重要課題をアド・

29 衆議院憲法審査会事務局（2012）「憲法に関する主な論点（論点表）（第4章 国会）」第8回憲法審査会 平成24年8月2日。

30 第180回国会衆議院 憲法審査会議録 第8号 平成24年8月2日 p.2。

31 住民投票の法制化についての制度設計上の論点は末井誠史（2010）「住民投票の法制化」国立国会図書館調査及び立法考査局・レファレンス2010.10 p.7-30に詳しい。

32 末井誠史 前掲31) p.9。

ホックに住民投票に委ねて決定するのは、長が議会の権限と責任体制を侵害し制度の基本を揺るがせにするおそれがある」とも表現されている³³。

住民投票条例には、「市長及び議会は、住民投票の結果を尊重しなければならない」という表現の条文が置かれ、結果的に間接民主制を脅かすと原田教授は警鐘をならす。こうしたときに、執行権を担う長が議会を迂回した形で住民投票を選択する事例も現れている³⁴。これには、大山礼子教授（駒澤大学）により、「議会の機能不全を口実に、執行権の長が議会を迂回したかたちで住民投票を選択するのであれば、たとえその選択に住民の共感と賛同が得られる場合であっても、議会権限の侵害との批判を免れないはずだ。このような住民投票の導入は、行政に対する議会の地位低下に一層拍車をかける危険性が高く、結局はデモクラシーそのものを危険に陥れることになるだろう。」との指摘がある。

他方、議会が住民に参考意見を尋ねても諮問してもよく、せっかく培ってきた地域住民とのチャンネルは多いほうが事案に応じて選択可能ともいえる。間接民主主義の機能不全に対しての住民投票の役割は小さくはない。それゆえ、改めて地方議会が地域の物事の決定における議論の場として不可欠であると捉えて、「地方公共団体の長」、「議会」および「住民投票等の直接民主制」との相互補完性を保った制度設計こそが求められる。こうした点からも、目先の利害やムードに流されがちな住民投票の多用より、政策型選挙の導入には、一定の理と利があるように思われる。

33 原田尚彦 前掲17) p.76。

34 例として、大阪市特別区設置住民投票（大阪都構想住民投票）2015年5月17日（即日開票）、すなわち橋下徹大阪市長（当時）を中心とする大阪維新の会が実現を目指して掲げていた構想である「大阪都構想」の賛否を問う住民投票がある。

35 大山礼子 前掲25) p.110。

結びに代えて

地方分権一括法により、機関委任事務及びその他従来からの事務区分は廃止され、代わって地方公共団体の事務は法定受託事務と自治事務に再編成された。依然として地方行政施策の大部分は、国の政策によって決定されている。だが、自立および独自性・主体性は重要である。その根幹となる方向性を確定する地方議会には、地域代表による問題の汲み取りと地域独自の政策立案との両方が必要であると考え、本稿を記した。

いみじくも、総務省では「地方議会・議員に関する研究会（座長：大橋洋一教授）」が平成 28（2016）年 11 月から 29（2017）年 6 月の間に計 7 回開催されていた³⁶。議論の観点は、「実効的な代表選択」を可能とする選挙制度の議論の深化であった。ここでの議論に則れば、将来的には、地方議会議員の選挙制度は、各地方公共団体による選択制度が導入されることになるかもしれないと思われ、期待感を抱かざるを得ない。

今後の地方議会運営および地方議会議員の選出には、時代の変化と市町村の現況に応じたフレキシビリティがより一層求められてくると考えられ、そのための対処を進める必要がある。

謝辞：本稿は、富山行政法研究会第 169 回例会（2017 年 2 月）における筆者の報告を基にしたものである。この場をお借りして研究会にご出席された方々からコメントいただいたことに感謝申し上げます。

提出年月日：2017 年 9 月 15 日

36 総務省・地方議会・議員に関する研究会 http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/c-gikai_giin_kenkyu/index.html（2017 年 9 月 15 日最終閲覧）。

『富山大学紀要.富大経済論集』第 63 卷第 2 号正誤表

頁	行	誤	正
5(87)	注 10	安田・荒川 前掲 8)	安田・荒川 前掲 9)
20(102)	16 行目	「宛て職」	「充て職」
20(102)	17 行目	「宛て職」	「充て職」
23(105)	注 35	大山礼子 前掲 25)	大山礼子 前掲 26)