

# 日本における公務員と地方議員の兼職可能性

東京大学公共政策学教育部  
公共管理コース 2年 加藤俊介  
(学籍番号 51-138012)

## 目次

はじめに	1
第1章 兼職禁止問題の分類と構造	2
第1節 先行研究	2
第2節 兼職禁止の構造	3
第2章 兼職禁止問題の非絶対性	6
第1節 諸規制の立法過程及び沿革	6
第1項 市制町村制／府県制の時代	6
第2項 地方自治法の時代	10
小結	12
第2節 海外の議員兼職制度	12
第3章 日本の兼職禁止問題をめぐる議論	15
第1節 地方制度調査会におけるこれまでの議論	16
第2節 多治見市の構造改革特区申請の事例	19
第3節 兼職可能性の考察	22
おわりに	25
参考文献	28

## はじめに

本稿は日本における公務員と地方議員の兼職可能性について考察するものである。公務員<sup>1</sup>と議員の兼職と聞くと、政治的中立性や職務専念義務等の問題を思考する以前に、直感的に「不適切」な事柄のように感じられるかもしれない。それは一面においては間違っていない。しかし、一定の条件下においては公務員と議員の兼職が許容され得る領域があると考えられるし、その領域で過去には公務員と議員の兼職が認められていた。

公務員の議員兼職の有用性を述べる意見は多く、現在の日本の兼職禁止規定は厳しすぎるため見直すべきとの論調も強い。筆者もその立場を採っている。諸外国の制度を観察すると日本ほど厳しく公務員と議員の兼職を禁止している国は少ないことがわかる。先行研究に挙げる Thomas Braendle and Alois Stutzer (2011)<sup>2</sup>は、71 か国を分類して兼職制度を分析しているが、日本のように公務員の立候補を禁止している国は5か国にすぎない。フランス、ドイツ、イギリスなどは兼職禁止について厳しい制度を採用する国に分類されてはいるものの、実際に議員職を兼ねる公務員が存在する。また、日本政府の審議会である地方制度調査会において、公務員の議員兼職について検討され、答申にまで記載されていることから<sup>3</sup>、まったく実現性のない話ではないだろう。問題は、公務員と議員の兼職を実現させるには、法改正が必要となることである。法改正のためには当該兼職に関して、現在障害と考えられている事項の整理及び、課題に対する解決方法あるいは、新たな見方の提示が必要となる。

本稿はそれに資することを目的とし、まず、どのような観点から公務員と議員の兼職が禁止されているのか、規制の沿革を振り返りながら整理し、現行の制度が絶対的なものではないことを示す。次に、当該兼職が認められている諸外国の制度や状況を概観し、日本の規制が如何に厳しいものであるかを述べる。その後、現在は当該テーマに関して、どのような議論が行われているのか、地方制度調査会の議論を観察する。そこでは、どのような論点があげられ、どのような課題が残されたのかを記述すると共に、議論が不足している箇所を指摘する。続いて、平成 18(2006)年の構造改革特区第 10 次提案として申請された岐阜県多治見市の事例<sup>3</sup>を扱う。これはインタビューを基に、多治見市と総務省の間で、公務員と議員の兼職問題をめぐり、どのようなやり取りがなされたのか明らかにするものである。次節の兼職可能性の考察では、これまでの内容を踏まえ、公務員と議員の兼職が可能な領域とその解釈を提示し、兼職制度の再検討を促す。

### 本稿の射程

本稿では、地方議員との兼職を検討するにあたって、一般職地方公務員に着目する。国家公務員に触れることはあるが、基本的に検討の対象外となる。地方公務員を対象とする

<sup>1</sup> 議員も広義の公務員と捉えることができるが、以降議員を含まない意味で用いる。

<sup>2</sup> 第 28 次 (2004-2006 年) 及び第 29 次 (2007-2009 年) 地方制度調査会において検討が行われている。

<sup>3</sup> 提案の内容「地方公務員に関し、当該職員の所属する団体の区域外における地方議会議員との兼職を可能とする。」

理由としては、政治的中立性や利益相反などの関係で、自治体の区域が兼職を考えるとときに重要となるからである。

兼職を論じる際には、主語となる職とその者が兼職する職の2つの主体が登場する。公務員と議員の兼職禁止を問題にする場合には、公務員の立場から兼職を禁止する場合と、議員の立場から公務員との兼職を禁止する場合がある。つまり、公務員と議員の兼職禁止には、公務員→議員と議員→公務員の2つの方向があるということである。本稿は、議員→公務員の内容も扱うが、関心の中心は公務員→議員の方向にあることを述べておく。

## 第1章 兼職禁止問題の分類と構造

### 第1節 先行研究

公務員と議員の兼職は日本において未だ実現していない内容であり、先行研究は多くない。国会レベルで、諸外国71か国の公務員と議員の兼職制度を比較したものに Thomas Braendle and Alois Stutzer (2011)<sup>4</sup>がある。これは、各国の兼職制度の内容を説明するものではなく、対象となる71か国を兼職制限(あるいは立候補禁止)の度合いに応じて4つに分類し、その制限の効果を分析したものである<sup>5</sup>。4つの分類を制限の緩い順に列挙すると兼職可能(compatibility), 緩やかな兼職制限(soft incompatibility), 厳しい兼職制限(strict incompatibility), 立候補禁止(ineligibility)となる<sup>6</sup>。厳しい兼職制限に分類される国でも、公務員としての身分を保持したまま立候補は可能であるが、当選後議員となるためにはその職を離れる必要がある<sup>7</sup>。一方、緩やかな兼職制限に分類される国では、規制対象が一部の所属や階級に限定されており、その他の職員は兼職が認められるところに違いがある。これらに分類される国々の比較分析から次の結果が述べられている。①兼職制限は確かに議会における公務員構成率を減じる上で有効に働くこと、②公務員と議員の兼職は、腐敗の減少(absence of corruption)と政府支出(government consumption)の増加と正の相関が確認できること。②は因果関係を示すものではないが、兼職と腐敗の減少に正の相関があることは興味深い結果である。

当該兼職問題を制度の内容に着目して、より詳細に扱ったものに山本(2005)<sup>8</sup>がある。山本は、ドイツにおける公務員と議員の兼職を現行法制度面から整理している。連邦及び州と自治体といった重層的な仕組みそれぞれの差異を明示しながら、かつ自治体レベルにお

---

<sup>4</sup> Thomas Braendle and Alois Stutzer (2011), Selection of public servants into politics. WWZ discussion paper. The center of Business and Economics, University of Basel.

<sup>5</sup> 対象となる71か国に日本は含まれていないが、分類に準ずれば日本は ineligibility に当てはまる。

<sup>6</sup> 分類は compatibility 6か国、soft incompatibility 23か国、strict incompatibility 37か国、ineligibility 5か国となっている。

<sup>7</sup> 議員の任期終了後、再雇用が保障されている場合もある。

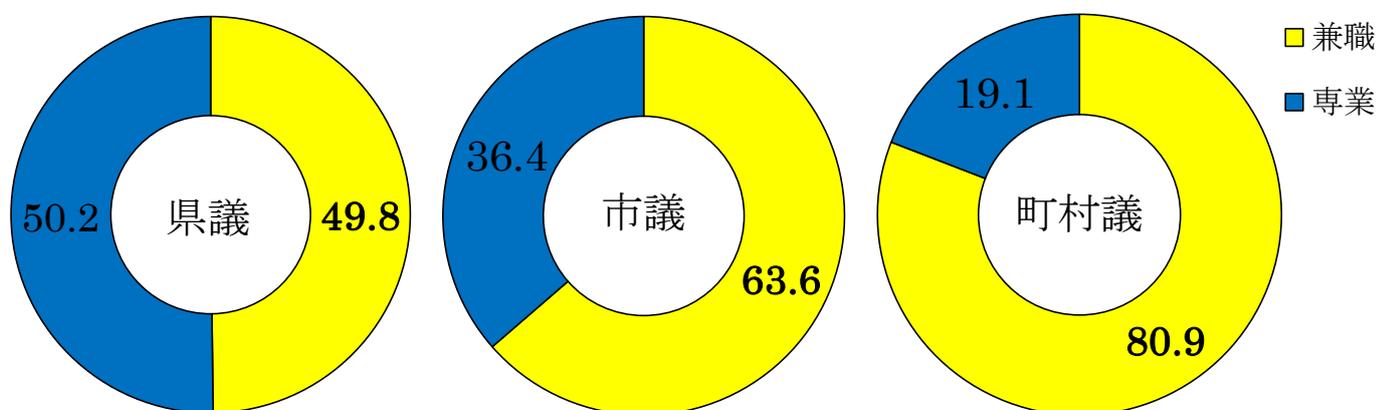
<sup>8</sup> 山本隆司(2005)「議員職と職業公務員職の兼職不能性について一日独の現行法の比較」『地方自治』(687)ぎょうせい、2-21頁。

いては同一層内であっても、状況が異なっていることを、いくつかの根拠法を示して説明している。そして、このようなドイツの兼職制度が参政権を保護する基本法第 48 条と公的職業に就く者の被選挙権の制限を可能とする同法第 137 条を前提に構成され、後者第 137 条の規定はあくまで被選挙権の「制限」であり「排除」は認められないことを指摘している。これは、「潔癖<sup>9)</sup>とも言われる日本の兼職禁止制度のありかたに再考を迫る内容である。ちなみに、上記 Braendle and Alois Stutzer (2011)では、ドイツは strict incompatibility に分類され、兼職は可能であるが広く制限が課される国とされる。山本の整理はドイツの現状に詳しく、本稿第 2 章第 2 節にあるドイツ制度の概観は、山本の整理をまとめたものであるが、他方日本の制度に関する記述は少ない。本稿は山本の論文とは対照的に、諸外国の制度については第 2 章第 2 節の例示に留め、日本の制度の現状やその沿革に内容の多くを割いたものである。

## 第 2 節 兼職禁止問題の構造

地方議員には職務専念義務が課されておらず、兼職をすることが一般に禁止されていない。下図のとおり町村議会にあっては 8 割、市議会にあっては 6 割を超える議員が兼職をしているのが現状である。兼務する職業として多いのは、農林漁業や卸・小売業、建設業である。特に町村議員については、兼職者の半数近くが農林漁業に従事している。しかし、公務員に関しては一部の例外を除き、議員の職を兼務することが法令により禁止されているため、下図の兼職の中には含まれない<sup>10)</sup>。ちなみに、一般社員については法令で兼職が禁止されているわけではないため、社内で許されるのであれば社員が議員職を兼ねることは可能である。

地方議員兼職／専業の割合（単位は％）<sup>11)</sup>



<sup>9)</sup> 山下茂(2002)「フランス地方自治管見」『地方自治』(653)、14 頁。

<sup>10)</sup> その他には、国会議員、地方議員、裁判官や教育委員会の委員などが兼職を禁止されている。

<sup>11)</sup> 県議、「全国都道府県議会議員職業別一覧表」(平成 25 年 7 月 1 日現在)  
 市議、「市議会議員の属性調べ」(平成 25 年 8 月 1 日現在)  
 町村議、「町村議会実態調査」(平成 25 年 7 月 1 日現在)

\*各議会議長会データより筆者作成

本節では、現在どのような法令によって地方公務員と地方議員の兼職が規制されているのかを整理する。そのことで、どのような法改正が必要なのが明確になる。

### (1) 地方公務員の議員兼職を規制する法律

法令名	条項	要旨
地方自治法	第92条 2項	普通地方公共団体の議会の議員は、 <u>地方公共団体の議会の議員並びに常勤の職員及び短時間勤務の職を占める職員</u> <sup>12</sup> と兼ねることができない。
公職選挙法	第89条	国若しくは <u>地方公共団体の公務員</u> 又は特定独立行政法人若しくは特定地方独立行政法人の役員若しくは職員は、在職中、公職の候補者となることができない。
	第90条	公職の候補者となることができない公務員が、候補者となったときは、当該公務員の退職に関する法令の規定にかかわらず、その届出の日に当該公務員たることを辞したものとみなす。

地方公務員と地方議員の兼職は地方自治法及び公職選挙法の2つによって禁止されている。地方自治法第92条2項は、議員の立場から兼職を禁止しているのに対して、公職選挙法第89条及び90条は公務員の立場から議員との兼職を制限している。この2つの規制をより正確に捉えると、もう一つ重要な論点が表れてくる。それは、地方自治法が兼職を禁止する規定であるのに対して、公職選挙法は立候補を制限する規定であることだ。立候補制限は公務員と議員の兼職状態が生じることを事前に回避する効果があることから、本稿では兼職問題と扱っているが、この2つは異なる。仮に公職選挙法の規制がないとして、地方自治法だけに着目すれば、公務員と議員の職を同時に保有することが禁止されるだけであるから、立候補は可能であり、立候補後、当選したらいずれかの職を辞すれば問題は生じない。一方、公職選挙法は、公務員が立候補の届出をした時点で、その職を辞職したものとみなす厳しい制限を課している<sup>13</sup>。これは地方自治法の兼職禁止規制よりも強い制限であり、兼職禁止規制の有無にその効果の発揮は影響されない。従って、現状では公務員はその身分を保持したまま立候補することはできず、立候補して落選すれば、ただの人どころか無職の人になってしまうのである。現在、公務員が議員になろうとすることは、極めて高いリスクを伴うと言えよう。

12・常勤の職員：一般職と特別職の双方を含み、①その職務の性質から他の常勤の職員の勤務と同一のものとして取り扱われるもの。②3ヵ月、6ヵ月、1ヵ年等期間を限り臨時的に雇用されその期間中常時勤務している職員。③ある事業につき事業終了までの期間を限って雇用され、常時勤務している職員。(昭和26年8月15日地自行発216号)

・短時間勤務の職：地方公務員法第208条の5第1項に規定する短時間職員を示す。

13 論理的には、立候補届け出時点で強制休職、落選した場合は復職を認めるという制度もあり得よう。

議員の視点から、以上の2つの規制を見ると、公職選挙法は公務員だけにかかるものであることから、1重の規制になっているが、他方の公務員の視点から見ると、地方自治法も当然関係してくることから、公職選挙法と合わせて2重の規制がかかっていることがわかる。

公職選挙法の第103条には、議員の職と兼職を認められていない者が当選した場合に、その職を辞したものとみなす規定があるが、上記したように公務員の場合は立候補時点でその職を失うことになるため、103条の規定が適用される場面は考えにくい。なお、すでに議員である者が、第92条の2項で兼職を禁止された職に就いた場合には、地方自治法127条の規定により、議会の決定によってその職を失うとされる。

## (2) 地方議員の被選挙権

後に、地方公務員と地方議員の兼職を考察する際に、自治体区域の考え方がポイントとなる。関連して、地方議員の被選挙権の内容が課題となるのでここで確認をしておきたい。

地方議員の被選挙権は県、市町村議員共に次の3点すべてを満たすことによって与えられる。①日本国民であること、②年齢満25歳以上であること、③その選挙権を有すること。地方議員の被選挙権で特徴的なのは、③のその選挙権を有するとの規定である。選挙権を規定する公職選挙法第9条2項には、「日本国民たる年齢満二十年以上の者で引き続き三箇月以上市町村の区域内に住所を有する者は、その属する地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する。」と記載されていることから、地方議会議員の被選挙権を得るには、継続して3ヵ月以上当該市町村の区域内に住んでいることが求められる。また、被選挙権は当選後の議員としての身分継続要件ともなっているから、現職の市町村議員が他の市町村に住所を移した時は、その職を失うことになる。ただし、同条で言うところの当該市町村の区域は選挙区域と必ずしも同義ではなく、当該自治体の区域と一致している。それを示すのが、県議会議員の場合について、県内市町村に引き続き3ヵ月以上住所を有し当選した者が、その後同県内の他の市町村に移住した場合には、県議会議員であり続けることができるとの規定である<sup>14</sup>。

知事及び市町村長の被選挙権にはこのような住所要件は課されていない。首長と地方議員の間で求められる要件が異なるのは、首長に「困難かつ重要な地方公共団体の職務を遂行するに足る知識と経験を有する者を、地縁的關係にこだわることなくできる限り広く求める<sup>15</sup>」一方で、地方議員にはより強い地域的な繋がりを求める趣旨による。

---

<sup>14</sup> 公職選挙法第127条2項。

<sup>15</sup> 土井豊、佐野徹治(1978)『選挙制度 現代地方自治全集⑩』ぎょうせい、45頁。

## 第2章 兼職禁止問題の非絶対性

### 第1節 諸規制の立法過程及び沿革

今でこそ公務員と議員の間にある兼職禁止規定（地方自治法第92条2項）と被選挙権の制限規定<sup>16</sup>（公職選挙法第89及び90条）は、明確に区別されているが、以前はそうではなかった。明治21(1888)年からはじまる市制町村制の時代は、同法同条内において兼職禁止と被選挙権の制限が併存していた。また、その流れを受けて制定された地方自治法も制定当時は、第92条2項に兼職禁止を、第21条に被選挙権の制限を規定していた。つまり、同法内に両方の規定をおいていたのである。現在のように区別されるようになるのは、昭和25(1950)年の公職選挙法制定に伴い関係法令が整理されてからのことで、地方自治法には引き続き兼職禁止（第92条2項）が規定され、被選挙権の制限規定は公職選挙法（第89条）に引き渡されたのである<sup>17</sup>。

以下の沿革については、佐藤竺(2002)『逐条研究 地方自治法Ⅰ』及び佐藤英善(2005)『逐条研究 地方自治法Ⅱ』を参考に記述している。

#### 第1項 市制町村制／府県制の時代

##### (1) 市制・町村制

###### (a) 市制・町村制の制定及び明治44(1911)年の改正

明治21(1881)年当初の市制町村制第15条2項は、「左ニ掲クル者ハ市(町村)会議員タルコトヲ得ス」として、①所属府県(郡)の吏員、②有給ノ市(町村)吏員、が市町村議員になることを禁止していた。ただし、その他の官吏であって当選した者は、所属長の許可を受ければ、議員を兼職することが可能であった<sup>18</sup>。これらの理由であるが、まず①所属府県(郡)の吏員は、「その市を監督する地位にあり市町村会議員となれば、監督者と被監督者の地位を混同し種々の弊害を生じる恐れがあるため<sup>19</sup>」、②有給の市(町村)吏員は、「市の行政機関を組織し、専ら行政事務に従事する者であるため<sup>20</sup>」とされる。その他の官吏が当選した場合に、所属長の許可を必要とするのは、「官吏は元来俸給を受けて奉公する身にある」こ

<sup>16</sup> 立候補制限と被選挙権の制限を区別する見方もあるが、ここでは便宜上公職選挙法第89及び90条の問題を被選挙権の問題として扱う。なぜなら、立候補を当選の条件にしている日本の制度では、その効果は同じであると考えられるからである。立候補なしに当選が可能である場合には、効果は異なってくる。

<sup>17</sup> 公職選挙法89条には、「従来の地方自治法第21条に規定をおいていた在職中の検察官、警察官等の被選挙権の否定に代えて、国または地方公共団体の公務員は原則としてその在職中は公職の候補者となりえない旨の規定が新たに設けられた。」佐藤竺(2002)『逐条研究 地方自治法Ⅰ』敬文堂 452頁。

<sup>18</sup> 同法同条3項。

<sup>19</sup> 秋野沆(2010)『市制町村制講義全(復刻版)』信山社、41頁。

<sup>20</sup> 石黒磐(2010)『市町村制実解(復刻版)』信山社、53頁。

<sup>21</sup> 秋野沆(2010)同上、41頁では、その理由を「公民としての権利を得るのはその選任の結果であり、名誉職ではない。議員は名誉職として市町村行政に参与すべき者であるから、有給の吏員が議員になることは市町村に自治権を認めた趣旨に反するため」と説明している。

とがその理由とされる<sup>22</sup>。

明治 44(1911)年の市制・町村制改正では、同条項（市制については、条数が第 18 条に変更）の規定が「左ニ掲クル者ハ被選挙権ヲ有セス其ノ之ヲ罷メタル後一月ヲ経過サセル者亦同シ」と改められた。本改正前は単に「市(町村)会議員タルコトヲ得ス」という記述であったため、兼職が禁止されているのか、それとも被選挙権が制限されているのかが明確ではなかった<sup>23</sup>。この解釈を巡って、被選挙権は持つが兼職はできないとする行政裁判所と、被選挙権を持たないとする内務省の意見が対立していた。内務省の見解を明確化したのが本改正の「被選挙権ヲ有セス」であるが、その理由は「選挙に際してその地位勢力を利用し選挙人を威圧誘導し、選挙の公平を欠く」ことを事前に防ぐためとされる<sup>24</sup>。

「左ニ掲クル者」の対象者も①所属府県(郡)ノ官吏及有給吏員、②其ノ市(町村)ノ有給吏員に変更されている。下線のとおり、②に「其ノ」が追加されているのであるが、①には「所属府県」と明示されていたこととの対比から、「其ノ」市町村と限定する記述がない場合は、市町村の有給吏員である限り、いずれの市町村においても被選挙権を有しない意と解釈できる。実際に当時そのように解釈する判決が出されたが、条項の趣旨は異なっていたため、誤解を避ける意味で「其ノ市(町村)」と明記したとされる<sup>25</sup>。

注目されるべきは、明治 44(1911)年市制・町村制改正では、本稿で扱う公務員と議員の兼職問題を被選挙権の次元で捉え、かつ被選挙権の制限が及ぶ範囲を所属する市町村に限ることを明確に示した点である。

#### (b) 大正 15(1926)年の改正

次に同条に関する改正が行われたのは、大正 15(1926)年であり、以下のように改められている。

(市制 18 条、町村制 15 条)

選挙権ヲ有スル市(町村)公民ハ被選挙権ヲ有ス
2 在職ノ検事、警察官吏及収税官吏ハ被選挙権ヲ有セス
3 選挙事務ニ関係アル官吏及市(町村)ノ有給吏員ハ其ノ関係区内ニ於テ被選挙権ヲ有セス
4 市(町村)ノ有給ノ吏員教員其ノ他ノ職員ニシテ在職中ノ者ハ其ノ市(町村)ノ市(町村)会議員ト相兼ヌルコトヲ得ス

この大正 15(1926)年の改正ではじめて兼職禁止の規定が設けられ、被選挙権が制限される者と被選挙権を有するが兼職が禁止される者とが明確に区分された<sup>26</sup>。ここが、後の地方自治法第 92 条 2 項（兼職禁止規定）と公職選挙法第 89 及び 90 条（被選挙権の制限規定）の分岐点であると考えられる。大正 15(1926)年にこのように大きな改正が行われたのは、

<sup>22</sup> 秋野沆(2010)同上、42 頁。

<sup>23</sup> 立候補して当選したら辞めればいいのか、それとも立候補し当選すること自体ができないのかという違いは大きい。

<sup>24</sup> 清水澄(2010)『市町村正義（復刊版）』信山社、275 頁。

<sup>25</sup> 中川健蔵他(2010)『改正 市町村制積義』信山社、149 頁。

<sup>26</sup> 佐藤英善(2005)『逐条研究 地方自治法Ⅱ』敬文堂、111 頁。

「普選の実施という時代の変化と照応するもので、当然に従来存在した多くの禁止や制約を排除することになり、また説明の根拠にも多くの重要な変更が加えられた<sup>27)</sup>」と説明されている。

本改正以前は、①所属府県(郡)の吏員、②有給ノ市(町村)吏員は、被選挙権を有しないことが明示されていた。しかし、本改正により「選挙事務に係のある官吏及び市町村の有給職員」のみ引き続き被選挙権を有しないこととされ、その他の吏員には立候補の途が解放されたのである。一般には被選挙権を有することによって、吏員と議員職の兼職が可能となるのであるが、同上第4項にあるように市町村の有給吏員は、被選挙権が与えられる代わりに、在職中は所属する市町村の議員との兼職が禁止された<sup>28)</sup>。つまり、市町村の有給吏員に対しては、「被選挙権」から「兼職」へ制限方法が変更になったということである。これは制限の緩和である。なお、第4項で兼職が禁止される議会には「其ノ」が付与されていることから、その他の議会においては、有給の市町村吏員であっても兼職が認められると解される。

本改正により、これまで被選挙権を有しないと明確に示されていた者も、立候補することが可能になり、場合によっては議員との兼職も認められるようになったことは、とても大きな変化であろう。五十嵐他(1930)<sup>29)</sup>によれば、その改正理由は、次のとおりである。ここは、重要であるから要旨を記す。

所属府県の官吏及び有給の吏員は「監督官庁の立場から、市町村行政に密接な関係を有し、選挙に際して、その地位を利用し、議員となった後も、執務上公正を欠く恐れがあるとされたが、選挙事務に係のある官吏であってはじめて、その地位をよく選挙に利用することができるのであるから、選挙事務に係のない者はまったく他の一般官吏と同様の立場にあるべき。また、議員となった後、執務の公平を欠く恐れがあるというが、議員となるためには所属長官の許可を受けることを要するから、事務執行上、地位を利用して不公正を働くこともないため、被選挙権を禁止すべき理由はない。」

市町村の有給吏員は「自然選挙事務に関与し、議員になった後においてもその地位を利用して、吏員たる規律を保持しないとの理由で、被選挙権を禁止していたが、これは議員と相兼職することを禁止すれば足りるから、その被選挙権を奪う理由はない。」

どちらの説明にも、大正 14(1925)年の普通選挙法制定の気運が表れていると言えよう。

### (c) 昭和 21(1946)年の改正

昭和 21(1946)年の市制・町村制改正では、選挙管理委員会を創設したことに伴い、同条第3項の選挙事務に関する職名が具体的に規定されている。第4項の市町村の有給吏員に関する規定には変更はないが、教員については、政治に参加することが、教育の妨げに必

<sup>27)</sup> 佐藤竺(2002)『逐条研究 地方自治法 I』敬文堂、429頁。

<sup>28)</sup> 改正前は、在職中のみならず、退職後1ヵ月間を経過するまで、被選挙権が与えられなかったことに比べれば大きな緩和である。

<sup>29)</sup> 五十嵐他(1930)『市制町村制逐条示解』自治館、126頁。

ずしもなるわけではなく、むしろ一般より水準の高い教員は広く人材を求めるという観点で考慮されてもいいとして、同項から削除され、市町村会議員との兼職が可能とされている<sup>30</sup>。

## (2) 府県制

以下、府県制については市制・町村制と重複するところが少なくない。本稿に係る改正事項を中心に記述するが、改正理由に特別言及がない場合は市制・町村制と同様の趣旨である。

### (a) 明治 23(1890)年 府県制の制定及び明治 32(1899)年の改正

明治 23(1890)年に制定された府県制第 4 条 3 項には「其府県ノ官吏及有給吏員神官諸宗ノ僧侶又ハ教師ハ府県会議員タルコトヲ得ス」と規定されており、これだけでは被選挙権があるのかどうかは必ずしも明確ではない。しかし、明治 32(1899)年の改正<sup>31</sup>では第 6 条に条項が移されると同時に、「其ノ府県ノ官吏及有給吏員」は「府県会議員ノ被選挙権ヲ有セス」と明確化された。この改正では、在職中のみならず「罷メタル後一箇月ヲ経過セサル者亦同シ」と、被選挙権の制限の適用範囲が拡大している。またこの時、市制・町村制では大正 15(1926)年に加わった「選挙事務ニ関係アル官吏吏員ハ其ノ関係区域内ニ於テ被選挙権ヲ有セス」との規定が第 7 項に規定された。なお、被選挙権を持たない期間は、在職中だけでなく辞職後一か月を経過するまでとされた。

### (b) 大正 15(1926)年の改正

普通選挙制度の導入を受けて、大きな改正が行われたのは市制・町村制と同様である。被選挙権が制限される者と被選挙権を有するが兼職が禁止される者とが明確に区分され、次のように規定されている。

(府県制第 6 条 1～3 項は略)

- 4 在職ノ検事、警察官吏及収税官吏ハ被選挙権ヲ有セス
- 5 選挙事務ニ関係アル官吏及吏員ハ其ノ関係区域内ニ於テ被選挙権ヲ有セス
- 6 府県ノ官吏及有給ノ他ノ職員ニシテ在職中ノ者ハ其ノ府県ノ府県会議員ト相兼ヌルコトヲ得ス
- 7 衆議院議員ハ府県会議員ト相兼ヌルコトヲ得ス

大正 15(1926)年の改正は市制・町村制と同時期に行われたものであり、その改正趣旨及び形式も同様である。また、後の地方自治法第 92 条 2 項（兼職禁止規定）と公職選挙法第 89 及び 90 条（被選挙権の制限規定）の分岐点と考えられることは既に述べたとおりである。

<sup>30</sup> 鈴木俊一(1946)『改正市制町村制解説』良書普及会、41 頁。

<sup>31</sup> その他、市制・町村制との際立った相違点として、府県制制定当初（第 6 条 10 項）から、「府県会議員ハ衆議院議員ト相兼ヌルコトヲ得ス」兼職禁止規定が置かれていたことがあげられる。

昭和 21(1946)年にも市制・町村制と同様の改正が行われ、選挙管理委員会を創設したことに伴い、同条第 5 項の選挙事務に関する職名が具体的に規定されている<sup>32</sup>。

## 第 2 項 地方自治法の時代

### (1) 昭和 22(1947)年 地方自治法制定

昭和 22(1947)年の地方自治法制定当時の第 92 条 2 項は、「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の有給の職員と兼ねることができない。」と規定していた。「当該」と明記されていることから規制は限定的であり、他の地方公共団体であれば、たとえ有給の職員であっても地方議員との兼職は許されていたのである。議員と当該普通地方公共団体の有給の職員との兼職が禁止された理由としては、議決機関と執行機関はその構成員を異にしなければ、それぞれの職務遂行に支障を来す恐れがあると考えられたためである。この点について当時の解説書では「議員は執行機関を批判監視する権限を有するから、執行機関に属する職員が議員となる時は、上司との身分上及び職務上の関係において不都合を生ずることを免れない<sup>33</sup>。」と述べられており、これは説得的であると思える。

### (2) 昭和 23(1948)年 地方自治法の改正

昭和 23(1948)年、同法第 92 条 2 項の規定は「普通地方公共団体の議会の議員は、地方公共団体の有給の職員と兼ねることができない。」と改められ、制限区域を限定していた「当該」という文言が削られたことによって、地方議員は、すべての地方公共団体の有給の職員と兼ねることができなくなるとされた<sup>34</sup>。ここが現在まで続く、地方議員と公務員の兼職禁止範囲の起点である。

興味深いのは当初の政府原案では本改正が、予定されていなかったにも関わらず、最終的に改正が行われたことである。その改正経緯を振り返ってみたい。

昭和 23(1948)年 5 月 4 日の衆議院の治安及び地方制度委員会において、坂東幸太郎委員長から、「現役市町村長でありながら都道府県議会の議員を兼職している者がいる。その兼職地が遠隔の場合には職務に支障がでることがあるが、この兼職を禁止することについてどのように考えるか。」という趣旨の質問がなされた。これに対して、鈴木俊一政府委員は次のような趣旨の答弁をしている。

「従来のように名誉職という観念で市町村長の性格を定めていた時代と、現在地方自治法において市町村長について定める性格とは、甚だしく趣が変化してきている。市町村長は全力を尽くして、市町村の自治に当らなければならないから、それと他の公職との兼職は、できるだけ避ける方が適当である。ただ市町村長として実際に市町村自治の運営に当たっ

<sup>32</sup> またこの時、同条第 7 項の「衆議院議員」が「帝国議会ノ議員」に改められ、衆議院のみならず、貴族院議員との兼職も禁止されることになった。

<sup>33</sup> 金丸三郎(1948)『地方自治法精義』近代文庫社、425 頁。

<sup>34</sup> 太田和紀(1998)『地方自治法 I』青林書院、210 頁。

ている人たちが、議会に相当はいいこんでいることは、府県会の議事運営内容を非常に充実させ、運営が非常に建設的になるという、一面の長所がある。これらの理由で、現在は市町村長と府県会議員との兼職を許している。しかし、この点について、町村長の仕事に全力を尽くすことを重視するならば、県庁に近いところは別として、遠隔地の町村長等は、いずれかの仕事を犠牲にしなければならない。これを非常に潔癖に、理論的に考えるならば、やはり兼職を禁止しなければならないという説もまた成り立つだろう。委員会の結論は、十分これを尊重していきたい。」

答弁の背景には、当時府県議会議員の半数近くを市町村長が兼ねている状況があった。昭和 23(1948)年の改正は、この府県議会議員と市町村長の兼職が、執行機関と議決機関を混同しているだけでなく、両者の多忙な職務に鑑みて適当でない認められたためであるとされる<sup>35</sup>。

ではなぜ、当初政府案になかった改正がこのタイミングで行われることになったのであろうか。修正要綱を提出したのは、先の質問を行った坂東委員長とされる。修正案の提出に先立ち、坂東委員長は鈴木政府委員と共に関係方面と「折衝をしたところ、その関係方面との折衝はできた」と述べている<sup>36</sup>。ここでいう「関係方面」とは連合軍総司令部(GHQ)のことで、同伴した鈴木政府委員によれば<sup>37</sup>、当時 GHQ の行政課長であったティルトンが「やかましく言つて、町村長と県会議員の兼職はいかぬとこのときなつた」とのことである。GHQ との折衝を経て提出された修正要綱は地方自治法第 92 条 2 項から「当該」を削る内容で、委員会において特に異論が出されることはなく、政府原案を修正する結果となった<sup>38</sup>。こうして、地方公共団体の区域に関わらず「普通地方公共団体の議会の議員は、地方公共団体の有給の職員と兼ねることができない。」とされたのである。

条項中の「有給の職員」には、市町村長も含まれるから、条文中の「当該」を削除することによって、府県会議員と市町村長の兼職を禁止する改正目的はたしかに達成できる。しかし、GHQ から要求されていたのは府県会議員と市町村長の兼職禁止であったにも関わらず、俎上に載せられていなかった一般職公務員についても、「当該」の文言を削ることで同時に議員との兼職を禁じてしまっている<sup>39</sup>。

### (3) 昭和 26(1951)年 地方自治法の改正

昭和 26(1951)年の改正では、条項中の「有給の職員」が「常勤の職員」に改められている。これまで当該規定は吏員や書記等、いわゆる公法上の任命行為に基づく者をその対象としており、私法上の雇用契約に基づく者は対象としていなかった。しかし、昭和 25(1950)

<sup>35</sup> 改正地方制度資料第 5 部、237 頁。なお、現に兼職している者についてはその期間に限り例外として認めることになった。

<sup>36</sup> 第 2 回国会 治安及び地方制度委員会第 30 号（昭和 23 年 5 月 20 日）

<sup>37</sup> 地方自治法昭和 23 年改正をめぐる座談会、昭和 34 年 5 月 15 日、自治大学校主催。

<sup>38</sup> 自治大学校『戦後自治史VI』第一法規出版、262 頁。

<sup>39</sup> GHQ の意向を楯に、行政職員＝労働組合員を議員から排除したという推測も成り立つ。

年 12 月制定の地方公務員法は、統一的な地方公務員制度という建前を置き、吏員又は書記等と雇用人の区別をしなかったことから、同法との整合を考慮して、地方自治法の当該規定が改められたのである。現在既に兼職をしている者に対しては経過措置が定められているものの、それまで有給という言葉は運用上、常勤という意味で捉えられていたため、本条項の改正によりそれほど大きな変化はなかったようである<sup>40</sup>。

#### <小結>

第 2 章第 1 節では兼職問題に係る制度の変遷を市制町村制の時代からたどった。当初、市制町村の規定は、「兼職禁止」なのか「被選挙権の制限」なのかが明確ではなかったが、明治 44(1911)年、それが「被選挙権の制限」であることが明確化された。普通選挙法成立の翌年、大正 15(1926)年改正ではじめて兼職禁止の規定が設けられ、被選挙権が制限される者と被選挙権を有するが兼職が禁止される者が明確に区分されている。これは第 1 章第 2 節で整理した構造の起点である。また、同年の改正は、以前被選挙権を有しないと明確にした者に対して、議員との兼職を禁止する代わりに、被選挙権を与えたという意味でも重要である。

地方自治法は制定後まもなく、「被選挙権の制限」の流れは公職選挙法に譲り、もっぱら「兼職禁止」の論点を扱うのであるが、注目すべきは、昭和 23(1948)年の地方自治法改正で GHQ の意向を受けて、府県議会議員と市町村長の兼職を禁止する際に、抱き合わせ的に一般公務員についても全区域における議員との兼職が禁止されてしまったことである。

以上より、「兼職禁止」も「被選挙権の制限」も絶対的なものではなく、時代や政治的決定に左右され得るものであることがよくわかるだろう。次節では海外に目を転じて、「絶対的でない」制度を諸外国がどのように設計しているのか外観する。

### 第 2 節 諸外国の議員兼職制度

現在の日本の地方公務員と地方議員の兼職制度は、地方自治法で兼職禁止を公職選挙法で被選挙権の制限を課した、最も厳しい制度である。また、兼職を制限する範囲は当該職員が所属する団体の区域に限定されず、すべからず禁止されていることも特異なことと言える。本節では、諸外国の議員兼職制度を概観することで、日本の制度の厳格性、特異性を明確にする。なお、ここではフランスとドイツの事例を中心に記載するが、先行研究の Thomas Braendle and Alois Stutzer (2011) の 4 分類では、両国とも *strict incompatibility* に分類されており、特別兼職規制が緩やかな国を例に挙げているわけではない。参考に示せば、分析対象の 71 か国の内訳は、*compatibility* 6 か国、*soft incompatibility* 23 か国、*strict incompatibility* 37 か国、*ineligibility* 5 か国である。

---

<sup>40</sup> 第 10 回国会 地方行政委員会第 40 号（昭和 26 年 5 月 22 日）。

地方公務員の議員兼職規制及び被選挙権の概要<sup>41</sup>

(1) フランス

兼職規制	<ul style="list-style-type: none"> <li>・当該地方公共団体の議員とでなければ、兼職は可能。</li> <li>・その他の地方公共団体においては、その身分を放棄することなく派遣又は休職の扱いを受けて、公選職に就任することができる。</li> <li>・議員の職務に毎日従事しない場合、必要に応じて所属団体に欠勤届を提出することにより、議員の職務を遂行することができる。</li> </ul>
被選挙権	<ul style="list-style-type: none"> <li>・コミューン：職員は自ら所属する団体の議会議員に立候補することはできない。(職員辞職から6か月以後、辞職前に所属した団体での立候補が可能。)</li> <li>・県、州：一定の公職にあるもの(総務局長、部長、次長、課長)は自ら所属する団体の議会議員に立候補することはできない。また、管内のコミューン(県)議会議員には原則立候補できない。</li> </ul>

コミューン、県、州の議会議員は当該団体から給与の支給を受ける者との兼職が禁止されている(選挙法 207 条 1 項、231 条第 3 項及び 343 条第 1 項)。また、上表のとおり被選挙権の規定からも自ら所属する団体での議員兼職ができないことになっている。一方、現職の地方公務員で、国会議員(下院)の職を兼務している事例もあり、兼職制限がかかる範囲は限定されている<sup>42</sup>。

フランスの兼職事情については、元(財)自治体国際化協会パリ事務所長の山下茂氏が著作で多くを記しており、公選職の兼任はフランスにおける「顕著な特色<sup>43</sup>」であり、人材調達・育成の有効な制度であることが示されている。高級官僚にとって公務員の身分を保持しながら、地方政治の場で経験を積み、段階的に国政に望むことが一種のキャリアパスになっている状況がある。これは本稿の射程を超え、また日本とは制度背景が大きく異なるものであるが、フランスにおいて、一般の給与所得者及び公務員が、法律による身分保障制度に支えられて、現職を維持したまま政治に参加することのできる環境が整備されていることは参考になる。具体例として、民間被用者が県・州の議長または副議長に就任する場合は、その任期が切れるまでの間、雇用契約は一時的に休止すると規定されている<sup>44</sup>。任期後は再選され公職への就任が継続する場合は引き続き休止状態となる。復職の意思のある場合は従前の職又はそれと同等の給与が得られる職に復職できるとされる<sup>45</sup>。また、公務員に

<sup>41</sup> 第 29 次地方制度調査会第 10 回小委員会資料を参考に作成。

<sup>42</sup> 山下茂(2004)「フランスの選挙制度の特色と動態(11)」『自治研究』、(80)1、第一法規出版、89 頁では地方団体の職員であり、国会下院議員を兼務する 3 名の事例が紹介されている。

<sup>43</sup> 公選職にかかる兼職制限は、山下茂(2007)『フランスの選挙』第一法規株式会社、157 頁以降に詳しく記載されている。「地方で責任ある立場を経験し、実績や失敗を積み上げ、周囲の業績評価を受けることによって厳しい選抜をされ磨かれ続けた政治家が、次第に活動範囲を拡げて国会や内閣の一員となり、国会や世界全体を率いる」という意識が示されている。

<sup>44</sup> 労働法典第 3123 条及び第 4135 条。

<sup>45</sup> 山下茂(2007)『フランスの選挙』第一法規株式会社、183 頁。

についても一部を除いて、その身分を失うことなく公職選挙に立候補することが可能であり、当選後も「派遣」または「休職」として、公務員の身分を維持したまま、職務の遂行から離脱することが認められている<sup>46</sup>。

## (2) ドイツ

兼職規制	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村に勤務する者は、当該団体の議員になることはできない。</li> <li>・他の公務員も含め官吏は、連邦議会議員及び州議会議員、そして当該団体の議員との兼職が禁止されている（官吏がこれらの職に就任した場合は、官吏を辞職しなければならないわけではなく、一時的に停職すればよい。議員としての職務が終了した場合は、官吏に復帰することができる。また、兼職不能な官吏・公勤務職員の職を限定して法定し、兼職可能としている州もある。）。</li> <li>・連邦、州レベルについては、一時離職制度、有給休暇等の定めがある。</li> </ul>
被選挙権	<ul style="list-style-type: none"> <li>・連邦、州、市町村における官吏、公勤務職員等の被選挙権は、法律により制限できる。</li> </ul>

ドイツでは、公務員の兼職及び被選挙権の制限の程度は、ドイツ基本法に規定された下表の基本法各条項をどのように捉えるかによって変わってくる。連邦及び州レベルでは比較的制限が統一されているが、自治体レベルではさまざまである。以降は、先行研究に挙げた山本(2005)の記述を中心に概観する。

基本法 48 条	1 項	連邦議会の議員に立候補する者は、選挙の準備に必要な休暇を求める請求権を有する。
	2 項	何人も連邦議会議員の職を引き受けて行使することを妨げられてはならない。こうしたことを理由とする解雇または免職は許されない。
基本法第 137 条 1 項		連邦、州、市町村における官吏、公勤務職員、職業兵士、短期志願兵士、裁判官の被選挙権は、法律により制限できる。

上記基本法第 48 条の規定を受けて、連邦議員法は一般の候補者について次のことを定めている。

- ・連邦議会議員への立候補や議員活動などの妨害を禁止する
- ・それらを理由に職場での不利益取り扱いや解雇・免職を禁止する
- ・選挙準備のために 2 ヶ月までの休暇を認めるべきこと、議員在職期間を職場での勤務期間に算入すべきこと

各州の憲法及び議員法は州議会議員についておよそこれと同様の定めをしている。官吏

<sup>46</sup>山下茂(2007)同上、182 頁。

にも、立候補・選挙準備のための無給の休暇が保障されている。

#### (a) 連邦議会

公務員の兼職は認められていないが、一時離職制度が整えられている。つまり、議員の職務終了後、一定の条件下で公務員への復職が可能である。（「官吏が議員としての期間を終えて3ヵ月以内に申請した場合は、当該官吏を申請後3ヵ月以内に元の公勤関係に復帰させなければならない。<sup>47)</sup> 議員として在職期間中は、官吏としての具体的な権利義務は、守秘義務と受贈の禁止を除き停止する。

#### (b) 州議会

多くの州議員法は公務員の議員兼職を認めていないが、連邦議員法と同様に一時離職制度を定めている。いくつかの州では、自州議会議員と兼職不能な官吏・公勤務職員の職をより限定し、その他の官吏・公勤務職員が自州議会議員と兼職することを許容している<sup>48)</sup>。兼職が認められた官吏・公勤務職員が自州議会議員に就く場合は、申請に基づき、官吏・職員としての勤務時間が短縮され、または無給の休業が認められる。

#### (c) 地方議会

官吏及び公勤務職員の一部は、地方議会議員との兼職が制限されているが、その範囲は州によってばらつきがある。当該市町村に所属する官吏・職員だけでなく、当該市町村が管理する公法上の財団の吏員・職員まで広く対象とする州<sup>49)</sup>もあれば、逆に当該市町村の吏員・職員の中でも指導的地位にある者に制限の及ぶ範囲を限定している州<sup>50)</sup>もある。

連邦・州議会の場合と大きく異なるのは、地方議会議員との兼職を禁止された官吏・職員に一時離職制度が一般的に設けられていない点である。兼職を禁止される職に就く者にも選挙準備の休暇が与えられ、立候補は可能であるのだが、当選した場合は公務員を辞職しなければ、議員になることはできないということである<sup>51)</sup>。留意が必要なのは、これは当該市町村の区域内に係る規制であり、日本よりはずいぶんと緩やかな規制であることだ。

### 第3章 日本の兼職禁止問題をめぐる議論

前章では、日本の兼職禁止問題に係る諸規制の沿革をたどり、また日本の現行制度との

<sup>47)</sup> 山本隆司(2005)「議員職と職業公務員職の兼職不能性について―一日独の現行法の比較」『地方自治』(687)ぎょうせい 6頁。

<sup>48)</sup> 例えば、バーデン＝ヴュルテンベルク州、シュレスヴィッヒ＝ホルシュタイン州、ベルリン州などが挙げられている。

<sup>49)</sup> バーデン＝ヴュルテンベルク州

<sup>50)</sup> バイエルン州

<sup>51)</sup> バイエルン州のように無給の休職であれば、地方議会議員に就くことが認められているケースもある。

比較を目的として、諸外国の兼職制度を概観した。兼職制度は、時代によってその形態を変容させてきたし、諸外国の制度にはさまざまな形があり、現行の日本の兼職禁止制度は決して絶対的なものではない。日本の地方公務員と地方議員の兼職については、時代の中でも、そして諸外国との比較の中でも、現状最も厳しい規制が課されていると言ってよい。また、その厳しい規制が課された理由が、現在も合理的であるかは極めて疑問であることから、制度改正を含めて、十分議論の余地があると考えられる。本章では、地方制度調査会及び岐阜県多治見市の構造改革特区提案の事例を参照し、現在の議論を把握した後、地方公務員と地方議員の兼職に対して一考察を加える。

## 第1節 地方制度調査会におけるこれまでの議論

地方制度調査会は、内閣総理大臣の諮問に応じて、地方制度に関する重要事項を調査審議するために内閣府（当時は総理府）に設置された審議会である。昭和28(1952)年に第1次調査会が開催されて以来、平成26(2014)年現在まで31次にわたって設置されている。

第26次地方制度調査会答申において、「地方議会の活性化のためには、地方議会の議員に幅広い人材を確保」することが求められ、後の第28次（2004-2006年）及び第29次（2007-2009年）地方制度調査会では、その流れを受けて公務員と地方議員の兼職が検討されている。本節では、その第28次及び第29次地方制度調査会の検討内容について概観することで、どのような問題提起がされ、どのような課題が残されているのか確認する。

### (1) 第28次地方制度調査会

(答申)

住民を代表する議会の議員に幅広い人材を確保できるように、女性や勤労者が議員として活動する上での便宜に資するよう休日、夜間等に議会を開催するなど運用上の工夫をすべきである。また、制度面では、勤労者が議員に立候補でき、また、議員として活動することができるような環境の整備、さらには地方公共団体の議会の議員と当該団体以外の地方公共団体の職員との兼職を可能とすることも検討すべき課題である。

公務員と地方議員の兼職に関して、はじめて明記されたのが第28次地方制度調査会の答申である。当該調査会の小委員会では、現状の地方議会の構成員と社会の構成員との間に隔たりが見られ、代表性が確保されていないのではないかという問題意識から、より多様な主体が地方議会に参加できるような方策が検討されている。この文脈の中で公務員の地方議員の兼職に関しても取り上げられているのであるが、議論のきっかけとして事務局から提出された「第28次地方制度調査会審議項目及びその論点について<sup>52)</sup>」の中で、公務員

<sup>52)</sup> 内閣総理大臣（小泉純一郎）からの諮問事項は『道州制のあり方』、『大都市制度のあり方』その他最近の社会情勢の変化に対応した地方行財政制度の構造改革について、地方自治の一層の推進を図る観点か

の兼職問題が取り上げられたことが検討に繋がったと思われる。また、この問題提起では兼職問題を、2項目（「地方の自主性・自律性の拡大のあり方」及び「議会のあり方」）で記述しており、この点に関して西尾勝委員は「（兼職禁止）問題が職員と議員の双方から出てきたことは非常にありがたい問題提起で、ぜひ取り上げて議論していただきたい」と評価している<sup>53</sup>。なお、西尾委員は第3回専門小委員会の場で、当該兼職について次のように肯定的な意見を述べている。「国家公務員、地方公務員が議員を兼職できないという制度に日本の場合はなっているわけですが、果たしてその必要性があるのだろうか。むしろ、ここを解除して、公務の世界で日ごろ働いている人たちが自治のあり方について積極的に発言し、参画するという道を開いた方が地方政治、地方行政の質はもっと上がるのではないか<sup>54</sup>」。ただし、西尾委員も同一自治体内における兼職は、被用者と雇用者の立場を兼ねるようなものであるから、禁止すべきであるとし、許容される例として「東京都職員が武蔵野市議会議員になるとか、武蔵野市の職員が東京都議会議員になる」ことを挙げている。他の委員からも当該団体以外の地方公共団体の職員と議員の兼職に対しては、賛同する意見があり、反対意見はだされていない。

政府側で出席している高部自治行政局長は、兼職についての賛否の表明は避けながらも、職務専念義務と政治的中立性の課題を示している。前者の職務専念義務について、期間的に短ければ、職務専念義務の免除や休職の利用で対応できるが、議員との兼職といった長期では「それはとても無理」で、どのように位置づけるのか「法律的に整理が必要になってくる」と述べている<sup>55</sup>。また、同28次地方制度調査会では別の論点として、地方議員の位置づけを現在の非常勤から、「公選職」という新しい概念に変えてはどうかという検討もあり、地方議員の職をどのように考えるかということも、政治的中立性の観点などから兼職の可否に影響するとされている。

## （2）第29次地方制度調査会

（答申）

公務員については、現行制度において、職務専念義務が課され、また、公務の中立性の観点からその政治的行為が制限されているほか、公職への立候補の制限、地方議員については地方議会の議員との兼職の禁止等の規制がされている。

公務員が地方議会の議員として活動することは、行政分野に通じた人材が議員として活動することとなり、有益な面があることから、公職への立候補制限の緩和や、地方公務員と当該地方公務員が所属する地方公共団体以外の団体の議会の議員との兼職禁止の緩和などの方策が必要ではないかとの意見がある。

ら、調査審議を求める。」とされている。

<sup>53</sup> しかし、議事録を見る限り兼職の問題について、職員から見方と議員からの見方を区別して議論はされていない。

<sup>54</sup> 第28次地方制度調査会第3回専門小委員会（平成16(2004)年4月26日）。

<sup>55</sup> 同上。

この点については、公務員が政治的活動と密接不可分である議員活動を行うことについての社会的な理解が得られることが前提となることから、公務員の職務の公正な執行や職務専念義務のあり方等にも配慮しつつ、前記のような休暇制度、休職・復職制度等の導入に関する検討と併せて、引き続き検討の課題としていくべきである。

答申をみると分かるように、第 29 次では第 28 次と比べてより踏み込んだ記述がされており、その分量も多くなっている。第 28 次では議論はあまりされず、一部の委員からの意見の表明に留まっていたが、今回次では議論もより活発かつ具体的なものとなっている。前回次の内容を受けているという理由もあるだろうが、諮問内容は兼職に関連する部分では第 28 次とさほど変わっておらず<sup>56</sup>、第 29 次の全体の議論からは会議の運営<sup>57</sup>と出席委員の積極性が影響した結果であるという印象を受ける。特に委員の構成として、第 28 次で兼職について肯定的な意見を述べていた西尾勝委員が臨時委員から正規の委員になり引き続き検討に参加していることに加えて、副委員長に議員兼職に関心を持つ片山善博委員<sup>58</sup>が任命されていることが議論を活発なものにしている。

第 29 次地方制度調査会には第 28 次の議論を受けて、「幅広い層が議員活動できるための環境整備」という議論の枠組みが設けられ、その大きな枠の中で公務員の地方議員兼職という論点の一つの特殊なケースとして、つまりは法整備が不可欠なケースとして位置付けられている。公務員が兼職をすることの有用性は、第 28 次地方制度調査会で述べられているものであり、引き続き議論することとされてはいるが、否定的な議論は展開されていない。議論が求められるのはその導入のための理屈や制度設計であり、職務専念義務や政治的中立性の課題をどのようにクリアするかが中心である。複数の委員が指摘しているように、現状の議会の構成は偏ったものであり、「多様な属性の住民がごく普通の形で政治というものに向き合うという仕組みをつくることが重要<sup>59</sup>」であるという意識が、議論の底流に共通してある。勤労者や主婦などを含む多様な主体が議会に参加できるようにするためには、例えば夜間や休日に議会を開催したり、立候補に伴う休暇や議員活動を行うための休職・復職制度を導入したりすることがあり得るが、そのような環境整備を行うだけでは公務員の身分のまま議会に参加するに不十分なのである。

専門小委員会第 17 回で自治行政局長は「日本は議員と公務員をかなり厳格に隔離、ものすごく徹底している最も厳しい制度」と述べている。第 29 次地方制度調査会では、海外の導入事例もいくつか紹介されており、多くの国が当該地方公共団体の区域外での兼職につ

<sup>56</sup>内閣総理大臣（安倍晋三）からの諮問事項は「市町村合併を含めた基礎自治体のあり方、監査機能の充実・強化等の最近の社会情勢の変化に対応した地方行政財政制度のあり方について、地方自治の一層の推進を図る観点から、調査審議を求める。」であり、下線部はまったく同じ言いまわしであり、「あり方」とされているところは、第 28 次の際は「構造改革」であった。

<sup>57</sup> 専門小委員会第 16 回（平成 20(2008)年 10 月 7 日）及び第 17 回（平成 20(2008)年 11 月 12 日）では特にまとまった時間をとって議論がなされている。

<sup>58</sup> 片山善博(2007)『市民社会と地方自治』、慶応大学出版の中に記述がある。

<sup>59</sup> 専門小委員会第 11 回（平成 20(2008)年 6 月 17 日）、名和田委員の発言。

いては少なくとも認めている状況が示されている。ただ、諸外国で兼職事例を参考に日本の制度を考える際に、議員の性格や議会の権限の問題とのつながりや議員報酬の有無などを有機的に検討すべきという指摘は重要である。なお、日本においても議員をボランティアとして位置付けることを検討してはどうかとの意見もある。このことに関しては、日本において議員に求められる専門性の高まりや業務の規模及び複雑性から慎重な論調が強いが、議員職の性格に応じて公務員との兼職の許容度合いが変化するという意識は必要だろう<sup>60</sup>。

公務員の議員兼職を実現するときに課題となる、立候補時点での辞職規定に関しても議論が展開されている。このことについては何人かの委員が意見を述べているが、「立候補した時点で、辞職したものとみなすのではなく、せめて当選してから辞める」というのが一致した見解である<sup>61</sup>。次節で詳しく述べるが、平成 18(2006)年の構造改革特区申請で多治見市が地方公務員と地方議員の兼職を提案しており、そのことについて江藤俊昭委員が言及している。その内容を端的に言えば、多治見市は現職のまま立候補することを特区で認めて欲しいと申請し、総務省が拒否の回答をしている。しかし、その回答は公務員が在職のまま立候補できない理由として納得できないから、事務局に総務省の回答内容について調べて欲しいという要望をしているのである。議事録を見る限り、以降の専門委員会事務局からこのことへの説明はなく、そのままにされてしまっている。このように多くの委員が立候補による即時辞職までは不要と考えている一方で、現行の制度が規定の根拠が不明瞭なまま継続している。この点は、立候補禁止規定の見直しをするに当たっては明確な説明が必要である。

議論の中には、立候補の禁止を技術的に回避する内容もあった。それは、立候補により一旦は辞職したとしても、落選あるいは、議員任期終了後に復職を認めるというものである。実質的に公職選挙法の規定を無効力にすることになるので、この取り扱いには依然議論の余地が残る。

## 第 2 節 多治見市の構造改革特区申請の事例

岐阜県多治見市は、平成 18(2006)年の構造改革特区第 10 次提案及び平成 19(2007)年の第 11 次提案で「地方公務員と地方議員の兼職」を提案している。1 回当たりの特区提案は、まず自治体からの提案応募、そして関係省庁からの回答、次に自治体からその省庁回答に対する意見提出、それに対する省庁からの回答、さらにそれを受けて自治体からの再意見提出、最後に省庁からの回答と、3 往復で構成される。つまり、本件は 2 次にわたる提案

<sup>60</sup> 市制町村制、府県制下においては、地方議会の議員は名誉職とされ、無給を原則とし、職務の取扱いのための実費弁償を受けるとされていたが、昭和 21 年の改正により名誉職制度が廃止された。また、地方団体の事務が著しく複雑多岐・煩雑となってきたため、議員の職務も相当多忙となり、議員に対して報酬が支給されることとされた。地方議会の議員については、地方公務員上、特別職の地方公務員に分類されるが、そのほか議員の身分の位置づけについての明確な規定はない。(専門小委員会第 12 回冒頭の説明)

<sup>61</sup> 江藤委員、小幡委員、片山副委員長。

であるから、計6往復のやりとりがされたことになる。特区の提案は自治体から内閣府に集められ、内閣府が提案事項を所管する省庁に振り分け、回答は内閣府を経由して自治体へ配付されることになっている。基本的には提案した自治体と担当省庁が直接コミュニケーションを取ることはなく、内閣府が仲介役を担う。本件「地方公務員と議員の兼職」については、公職選挙法第89条及び第90条に係るものであったため、同法を所管する総務省が回答を行っている。

本節では、当時多治見市の構造改革特区提案を行った担当者へのインタビュー結果を基に、提案の背景と経緯、結果について概観する<sup>62</sup>。

### (1) 特区応募の経緯

多治見市は本件に限らず、当該構造改革特区にとっても積極的な自治体であると言える。その背景には当時の西寺雅也市長<sup>63</sup>のリーダーシップがあった。「生活から考える市政、市民本位の市政をめざし、多治見を変える」と訴えて当選した西寺市長は、施策を実施する際に役所職員が法律を盾にして、実行しないことを問題視していた。平成15(2003)年に構造改革特区がスタートし、これまで事業実施の障害になっていた法律の適用を自治体自らを変えることのできる機会を得たが、それにも関わらず当初多治見市役所内部からは自発的な提案が出てこなかったために、市長は激怒したという。構造改革特区制度の開始によって、これまで職員が言い訳に使ってきた法律を盾にすることができなくなった。多治見市役所内は積極的に政策を実施する、法律が障害になるのであれば特区として申請する、という雰囲気になったようである。

多治見市役所では、当時の企画課が構造改革特区の窓口を担い、担当が定まらない案件についても企画課が申請を引き受けるのが一般的であった。本件「地方公務員と議員の兼職」については、西寺市長が提案した「自治体首長及び議員の立候補制限」の流れを受けて、企画課職員が発案したものである。

### (2) 特区の提案と趣旨

多治見市の本件特区提案は「地方公務員に関し、当該職員の所属する団体の区域外における地方議会議員との兼職を可能とする。」というもので、本稿で主張する兼職と同形式である。多治見市が具体的に想定していたのは、例えば名古屋市に住所を有し、多治見市の職員として働く者が、兼職をして名古屋市議会議員となるケースである。多治見市は名古屋まで電車で30分程度の好立地にあり、実際に多治見市外から通勤する職員も一定数いるとのことである。市外から通勤してくる職員を対象と考えているので、その住所地で立候補する限り住所要件は問題とはならない。また、これらの条件下では自治体の区域が異な

---

<sup>62</sup> 担当者へのインタビューは2014年11月13日に多治見市役所で実施した。

<sup>63</sup> 27歳で多治見市議会議員当選。市議を5期務めた後、1995年から多治見市長を3期12年つとめ、退任。現在、山梨学院大学教授。

り、政治的中立性が問題とならないと考えられることから、区域外での政治的行為を一部可能としている地方公務員法 36 条の規定と同様に、異なる自治体区域での兼職を可能にするというのが本件の主張である。本件実施のメリットとして、地方自治や様々な行政課題に対して知見を有する職員が議会に参加することで、市民代表である議会へ幅広い人材を確保すると共に、地方議会の活性化につながる事が考えられていた。

### (3) 総務省の回答

当該兼職特区については、担当省庁である総務省は対応不可との回答をしている。具体的な回答内容は次のとおり。

「現行法においては特定の公務員が現職のまま立候補することは、公務員の職務遂行に支障なからしめること、現職のまま漫然と立候補し、当選をぎょうこうとし、落選しても従前の資格を保持しようとするような候補者が乱立するのを抑制することといった理由から禁止されているところである。」

上記回答に対して多治見市は、①職務遂行への支障については、年次有給休暇等での対応が可能、②当選をぎょうこうとし、落選しても従前の資格を保持しようとする、に対しては公務員だけではなく、兼職が認められる職一般に言えることを指摘し、これらは公務員の政治的中立性の問題ではなく、当該団体において律すればよく、公務員の身分に特有のものとして捉えて規制する必要はないと主張している。そして、この指摘に対する総務省の回答は、先の回答と一言一句同じものとなっており、多治見市は次の再意見でそのことを指摘しているのであるが、最終回答でも総務省は最初の回答と一言一句同じ回答を繰り返し、対応不可で第 10 次提案を退けている。

続く第 11 次提案でもこのやりとりが再現される。多治見市は「公務員の職務遂行に支障があるとの回答であるが失職しないことにより任期の最後まで責任を全うできるものであるから、有給休暇等の利用により公務員の職務遂行は充分可能だと考える。また、立候補によって失職するのではなく、当選後の拝命により失職するなど、当選後も公務員の職を続けるのではなく、拝命までの一時的な在職を可能にするよう求めているものである。市政、市民の要望をよく理解している地方公務員が立候補しやすくなることにより、市民に非常に有益な場合があると考え。」と主張するが、総務省は「現行法においては特定の公務員が現職のまま立候補することは、公務員の職務遂行に支障なからしめること、現職のまま漫然と立候補し、当選をぎょうこうとし、落選しても従前の資格を保持しようとするような候補者が乱立するのを抑制することといった理由から禁止されているところである。」と同じことを繰り返し、第 11 次提案も終わらせているのである。この回答は、公職選挙法の逐条解説第 89 条の説明をなぞっているにすぎず、それをただ繰り返すだけでは真摯な返答であるとは到底言えない<sup>64</sup>。

---

<sup>64</sup> 安田充、荒川敦(2009)『逐条解説公職選挙法』ぎょうせい、778 頁では、第 89 条の解説について、「①公務員がその地位を利用することによる選挙運動等の不公平等を排除するため、②公務員の職責遂行に支

#### (4) 多治見市特区申請の考察

本事例は、構造改革特区の問題点を浮き彫りにしている。

第一の問題は、関係法令を所管する省庁に対応する気持ちがなければ、特区は実現しない仕組みになっていることである<sup>65</sup>。つまり、所管省庁が特区提案のメリットに共感できなければ、実現は難しくなる。前章で確認したとおり、「兼職禁止」も「被選挙権の制限」も絶対的なものではなく、時代や政治的決定に左右され得るものである。従って、大切なものは議論を重ねることである。しかし、本件で総務省は、多治見市の再三の指摘にも関わらず、繰り返し一言一句違わぬ回答を提出し、議論を避け、以て特区申請の対応不可と結論づけているのである。それで、良しとされるところに、構造改革特区制度の欠陥が垣間見られる。

第二は、多治見市側の問題にもなるが、提案に際して特区に関する深い研究がされていないことである。海外の事例や法律の沿革などの調査はなされず、提案を補強する資料が十分でないように思われる。省庁の回答を受けた後の意見提出も同様である。意見提出に関しては内閣府経由で回答が来てから1週間程度で意見を提出しなければならない、回答準備期間が十分に確保されていない制度運用上の問題でもある。

多治見市の場合は、多くの提案を同時並行で行っており、また当該特区は決して所掌業務の中心ではないため、提案一件あたりに割けるリソースが限られているという実務的な困難もあった。当該兼職問題については、先行研究が少なく、日本の公務員と議員の兼職問題を包括的に扱うものは確認できない。特区提案の際に調査・研究に裏付けられた資料の提出があり、また特区の審査が担当省庁だけでなく、第三者を交えて行うものであったならば、結果は異なったものとなり得たかもしれない。

第三に、議員の兼職問題は第1章第2節で確認したように、地方自治法の議員→公務員、公職選挙法の公務員→議員という2つの方向性がある。兼職は行政機関と議会という2つの異なる組織に跨る問題であり、かつ地方自治法と公職選挙法では規制される対象の主語も異なっているから、仮に一つの自治体で特区が認められたとしても、實際上兼職は不可能である。今回のケース想定では、多治見市と名古屋市の双方で特区が認められなければ成り立たない問題であろう。

次節では、これまでの本稿の内容を振り返りながら、地方公務員と地方議員のケースで、兼職可能と考えられる領域を示し、その検証を行う。

### 第3節 兼職可能性の考察

本節では、前節の構造改革特区で多治見市から提案された兼職領域、すなわち「地方公

---

障なからしめるため、③選挙公営の強化に伴い、現職のまま漫然と立候補し、当選をぎょうこうとし、落選すれば従前の資格を保持しようとするような候補者の乱立するのを抑制するためである。」としている。<sup>65</sup> 確かに、「対応不可」とされた提案でも、経済的社会的に意義があるとみなされた提案については、評価・調査委員会で実現に向けた調査審議が行われる、救済措置もあるが限定的である。

役員に関し、当該職員の所属する団体の区域外における地方議会議員との兼職」について、考察を行う。考察の前提には第2章で確認したように、兼職禁止制度は絶対的なものではないとの考えがあり、その意味で本考察も絶対的足り得ない。だからこそ、議論を重ねることが重要なのであって、本考察を議論のたたき台と位置付けたい。本考察では、あくまで「地方公務員に関し、当該職員の所属する団体の区域外における地方議会議員との兼職」という特定の範囲での兼職可能性を考察するものである。

公務員と議員の兼職は、一般に、①政治的中立性、②意思決定機関と執行機関との分離、③職務専念義務ないし職務遂行の観点から禁止されている<sup>66</sup>ことから、これらについて検討を行っていく。

### (1) 地方公共団体の区域の区別

①の政治的中立性と②の意思決定機関と執行機関との分離については、当該職員の所属する地方公共団体の区域外であれば、問題とはならないと考えられる<sup>67</sup>。地方公共団体の場合は、国とは異なり管轄する範囲が限定される。東京都であれば東京都内で、武蔵野市であれば武蔵野市内でのみ、その権限を持つのであって、東京都が神奈川県に対して、あるいは武蔵野市が小金井市に対して権限を発揮するということはない。従って、東京都職員が神奈川県議会議員を兼職することや、武蔵野市職員が小金井市議会議員を兼職することが認められると考える。この条件に当てはまれば理屈上は全国的に兼職が可能となるが、現実問題として第1章第2項で確認したように、地方議会議員の被選挙権を得るには、継続して3ヵ月以上当該市町村の区域内に住んでいることが求められるため、おのずと兼職地域は近隣地方公共団体間ということになるであろう。

第28次地方制度調査会の検討で西尾委員は、「東京都職員が武蔵野市議会議員」となる兼職も許容する発言をしているが、東京都は武蔵野市を管轄するから、利益相反を生ずる恐れがありこれは好ましくないと考える。なぜなら、たとえば都の迷惑施設を武蔵野市に立地させるかどうかの議決を迫られたときに、東京都職員としての立場を考慮して議決を行う恐れがあるからである<sup>68</sup>。最も、このような利益相反に関する議決事項からは、当該議員を除くという取扱いも考えられるし、スウェーデンのよう地方議員として議会で所属する委員会は、職員として勤務している分野とは異なる分野でなければならないとの兼職制限で対応も可能である。要するに、所轄地域が重なってくるとそこへの一層の配慮が必要となってくる。本稿では、当道府県と市町村の関係においても、重なりがないケースを「所属団体の区域外」と想定する。

地方公共団体の区域を分ける考え方には前例がある。それは地方公務員法36条第2項で規定される政治的行為の制限に関するものである。地方公務員法は禁止される政治的行為

<sup>66</sup> 大出峻郎(1977)『地方議会』ぎょうせい、45頁。

<sup>67</sup> 憲法第15条でいう『全体の奉仕者』という『全体』とは、その勤務の相手方たる当該地方公共団体の全体という意味に解すべく。入江俊郎(1952)『国会と地方議会』学陽書房、91頁。

<sup>68</sup> 団体の区域が重ならなくても利益相反は生じ、案件ごとの除斥は必要であるが、程度が異なる。

を列挙しながら、但し書きとして次のとおり記載し、地方公共団体の内外を区別する論理を採用しているのである。

「ただし、当該職員の属する地方公共団体の区域（当該職員が都道府県の支庁若しくは地方事務所又は地方自治法第二百五十二条の十九第一項の指定都市の区に勤務する者であるときは、当該支庁若しくは地方事務所又は区の所管区域）外において、第一号から第三号まで及び第五号に掲げる政治的行為をすることができる。」

上記の但し書きについては、2012年第180回国会にて平井たくや衆議院議員が、地方公務員の区域外における政治的行為を条例で制限することができるかどうかを質問しており<sup>69</sup>、その回答が、参考になるので引用する。

地方公務員法第36条は、職員がその属する地方公共団体の区域等（以下「区域等」という。）の外において政治的行為を行うことについては一部の政治的行為を除いて制限していないところ、これは、国会審議において、区域等の内外を問わず職員の政治的行為を制限するとしていた政府提出の同法案が「多少行過ぎ」である等との見地から修正されたものである。かかる経緯を踏まえれば、同条は区域等の外における職員の政治的行為の制限は設けるべきでないとの趣旨であると解され、条例で区域等の外における職員の政治的行為の制限を設けることは、法律に違反し、許容されないと考えられる<sup>70</sup>。

このように、行政区域外における職員の政治的行為の制限が行き過ぎであるとして改められたことを考えれば、公務員の議員兼職に関する政治的中立性の問題も、地方公共団体の区域内と区域外で分けて考えても自然ではないか。

## (2) 休職による職務専念義務の免除

多治見市が提案するように、有給休暇や短時間勤務での対応も考えられなくはないが、夜間や休日での議会開催が一般的ではない現状では、より可能性として高いのは休職による兼職であろう。休職期間中は職務専念義務が免除される。ただし、先の政治的中立性の問題は、休職中、休暇中も含めて、勤務時間の内外を問わず、職員としての身分を有するすべての者が関係するため、これを以て休職中であれば前項の内容を考慮しなくてよいということにはならない点に留意が必要である<sup>71</sup>。問題として、「議員への立候補や議員としての活動を公務員に一定範囲内で許容する法制度を設けると、公務員が他の勤務者より優遇されることにならないか<sup>72</sup>」との疑問があるが、ここは立法政策論として、民間企業も含めて産休・育休のように、積極的に議員兼職休暇等を措置するべきと考える。公務員に関しては、「議員に立候補して行う活動は、一種の自己啓発と考えることが可能<sup>73</sup>」とも捉え

<sup>69</sup> 「地方公務員の政治的行為に関する質問主意書」（質問第288号、2012年6月11日）

<sup>70</sup> 「衆議院議員平井たくや君提出地方公務員の政治的行為に関する質問に対する答弁書」（内閣衆質180第288号、2012年6月19日）

<sup>71</sup> 人事行政研究会(1985)『公務員』ぎょうせい、414頁。

<sup>72</sup> 山本隆司(2005)「議員職と職業公務員職の兼職不能性について一日独の現行法の比較」『地方自治』(687)ぎょうせい、19頁。

<sup>73</sup> 同上。

られるから、すでに地方公務員法第 216 条の 5 で定められた自己啓発休業を取得し、議員との兼職をすることが現実的に考えられる。

以上から、「地方公務員に関し、当該職員の所属する団体の区域外における地方議会議員との兼職」は十分に可能と考えられる。ただ、この考察は兼職問題の「兼職禁止」の側面のみから捉えたものであり、もう一方の「被選挙権の制限」すなわち、公職選挙法に関する考察は含まれていない。従って、地方自治法第 92 条 2 項の改正を促す理由とはなり得ても、2 重の規制の一方を成す公職選挙法の改正までを求められる内容ではない。これは本稿の限界である。公職選挙法の被選挙権の制限については、憲法問題にも関わる可能性があり、一般抽象的な理由では参政権の制限を法的に正当化できないともされる<sup>74</sup>。また、制定当時の理由が現在でも合理性を持っているとも限らない<sup>75</sup>。定期的に議論をすることで検証が必要である。このことについては、総務省に同法の趣旨説明を求めつつ、今後の研究課題としたい。

## おわりに

これまで、地方公務員と地方議員の兼職問題を論じてきたが、最後に地方公務員と地方議員が兼職することの有用性について私見を述べて結語としたい。実現していないものの有用性を主張することは容易ではないが、以下では静岡県職員としての私の経験と、東京大学公共政策大学院での学び、新宮市市議会議員の政策スタッフとしての体験を踏まえて記述する。

### (1) 業務の親和性

地方分権の時代には、地方議会において行政監視や政策立案がこれまで以上に重要となる。公務員、とりわけ行政職員は日頃の業務で法令や制度を扱うことが多く、行政の仕組みや問題点についてよく理解していると考えられ、一般に行政監視や政策立案に長けていると言える。Thomas Braendle and Alois Stutzer (2011)では、公務員を議会に取り込むことで公共部門の能率性の向上が期待できるとする<sup>76</sup>。また、地域差はあるものの自治体の間には共通する課題が多く存在し、行政の区域に関わらず、公務員と地方議員はそれぞれ地域を良くするという共通目的のために日々業務に取り組んでいる。このように公務員、とりわけ行政職員と地方議員は親和性が高く、地方議員の職を終えて、再度行政職員として業務に就く場合にも、議員活動で得た知識や経験はその後に活かされやすいと考えられる<sup>77</sup>。

---

<sup>74</sup> 同上、13 頁。

<sup>75</sup> Thomas Braendle and Alois Stutzer (2011), p16.

<sup>76</sup> Thomas Braendle and Alois Stutzer (2011), p14.

<sup>77</sup> 筆者は行政職員としての知識・経験を活かしながら市議会議員の下、定期的に調査・研究を行い、政策

## (2) 自治体の人材確保

いずれの組織においても人材の確保が重要なことは言うまでもないが、2000年の地方分権一括法施行によって機関委任事務が廃止され、自治体は自ら法令を解釈し、地域の必要性に応じて政策を立案できる職員の確保が一層求められている。優秀な人材の確保には、職員の育成段階と採用段階の2つがあるが、後者の中心である新卒採用の段階においては、一般的に「優秀」とされる学生は自治体ではなく、国へ行ってしまいう事実は否定できない。2015年に導入予定の「アイデアがあっても実現するためのノウハウを持った人材の不足などで実行できていない<sup>78)</sup>」自治体に対して、若手官僚や大学教授を派遣する制度は、その人材の差を物語っている。人口減少や『地方消滅<sup>79)</sup>』によって、自治体の課題がクローズアップされているにも関わらず、それを解決する人材が自治体にいないとしたら、人材の派遣だけではなく、根本的に自治体自身で人材を確保できる仕組みを作らなければならない。

人材確保の単純な誘因として給与を上げる方法があるが、財政状況や世論を考慮すれば、それは到底不可能であるし、その他に考え得る手段は既に各自治体で講じられているだろう。そこで、地方公務員と地方議員の兼職を認めることによって、フランスのように自治体を政治のキャリアパスとしても位置付け、政治に関心のある人材を自治体に取り込もうという発想である<sup>80)</sup>。現在の地方議会議員の被選挙権は25歳以上の者に与えられるが、一般的な大学卒業年齢は22歳、大学院（修士）でも24歳であり、卒業（修了）と同時に議員になることは制度上許されない。前項の公務員と議員の業務の親和性を考えると、兼職制度が認められれば、政治家を志す若者が自治体を選択する誘因ともなり得るのではないか。

## (3) 多様な人材の政治参加

山下(2010)は、「政治への志が高い人々が自らの仕事や生活を極端に犠牲にしなければ公選職に挑戦することすらできないような国では、能力・職業経験や識見において多様な人々を政治世界に引き込むことは難しい。」と指摘する。これは、至極もつともである。日本では政治参加のための休暇・休職制度が未整備であり、かつ地方議会も被雇用者が議員活動と両立できるような議会運営を行っておらず、結果、議会構成員に偏りが生じている。地方議会を構成する者の多くが、農林漁業従事者、自営業者、退職者であることを考えると、

---

提言を行っている。[http://thinkshingu2.blogspot.jp/2013\\_07\\_01\\_archive.html](http://thinkshingu2.blogspot.jp/2013_07_01_archive.html)

その成果は議員を通じて議会提案に繋がっており、兼職の部分的擬似体験をしている。行政職員としての経験だけでは得られない多くの学びがあったと実感している。

<sup>78)</sup> 「地方創成へ官僚・民間人を派遣 15年度に制度導入」日経新聞(2014年9月29日)。

<sup>79)</sup> 増田寛也(2014)『地方消滅』中公新書。

<sup>80)</sup> 「政治への志が高い人々が自らの仕事や生活を極端に犠牲にしなければ公選職に挑戦することすらできないような国では、能力・職業経験や識見において多様な人々を政治世界に引き込むことは難しい。中央・地方の公選職を兼任しうる場合には、前途有為な若手など志ある人々の政治的・経済的なリスクを大幅に軽減するから、政治の世界に多様な人材を調達することを促す効果を持つ。」山下茂(2010)『体系比較地方自治』ぎょうせい、344頁。

やはり失業リスクが低い人が議会の大半を占めているように思われる<sup>81</sup>。これは利害のバランスが取れた構成であるとは言えず、このような地域代表が住民の意見を適切に反映できるとは思えない。この点は公務員に限らず、社会の構成員がバランスよく政治に参加できるような制度設計を考えて行かなければならない。それが、地方議会を変え、地域を良くすることに繋がると考える。

「仕事や生活極端に犠牲にしなければ公選職に挑戦できない」最たる者は、公務員である。もちろん、公務員は全体の奉仕者<sup>82</sup>であるから、「合理的理由のある範囲で」一般国民と異なる制限が課されることは許容されよう。しかし、上記したような有用性もあることから、すべからず兼職を禁止するのではなく、公務員を活用する発想をもって、兼職問題について、引き続き議論を深めて行かなければならない。

---

<sup>81</sup>「全国都道府県議会議員職業別一覧表」（平成 25 年 7 月 1 日現在）、「市議会議員の属性調べ」（平成 25 年 8 月 1 日現在）、「町村議会実態調査」（平成 25 年 7 月 1 日現在）。

<sup>82</sup>憲法第 15 条でいう「『全体の奉仕者』という『全体』とは、その勤務の相手方たる当該地方公共団体の全体という意味に解すべく」。入江俊郎(1952)『国会と地方議会』学陽書房、91 頁。

<参考文献>

●書籍

- ・秋野沆(2010)『市制町村制講義全 (復刻版)』信山社
- ・五十嵐他(1930)『市制町村制逐条示解』自治館
- ・石黒磐(2010)『市町村制実解 (復刻版)』信山社
- ・太田和紀(1998)『地方自治法 I』青林書院
- ・大出峻郎(1977)『地方議会』ぎょうせい
- ・久世公堯、浜田一成(1973)『議会 地方自治法講座』、第一法規出版社
- ・佐藤竺(2002)『逐条研究 地方自治法 I』敬文堂
- ・佐藤英善(2005)『逐条研究 地方自治法 II』敬文堂
- ・清水澄(2010)『市町村正義 (復刊版)』信山社
- ・自治体国際化協会(2005)『欧米における地方議会の制度と運用』
- ・自治大学校『戦後自治史VI』第一法規出版株式会社
- ・人事行政研究会(1985)『公務員』ぎょうせい
- ・鈴木俊一(1946)『改正市制町村制解説』良書普及会
- ・金丸三郎(1948)『地方自治法精義』近代文庫社
- ・土井豊、佐野徹治(1978)『選挙制度 現代地方自治全集⑩』ぎょうせい
- ・内務省編『改正地方制度資料』 第1部から第5部
- ・中川健蔵他(2010)『改正 市町村制積義』信山社
- ・中村宏(1996)『地方選挙—英国、日本、ヨーロッパ』日本評論社
- ・増田寛也(2014)『地方消滅』中公新書
- ・安田充、荒川敦(2009)『逐条解説公職選挙法』ぎょうせい
- ・山田茂(1997)『フランスの選挙』第一法規株式会社
- ・山下茂(2010)『体系比較地方自治』ぎょうせい
- ・吉田善明(1979)『選挙制度改革の理論』有斐閣

●論文

- ・ Thomas Braendle and Alois Stutzer (2011). Selection of public servants into politics. WWZ Discussion paper. The center of Business and Economics, University of Basel.
- ・ 浜川清(1989)「公務員の公職への立候補制限と兼職の禁止」『ジュリスト』(945)、97-102頁。
- ・ 山本隆司(2005)「議員職と職業公務員職の兼職不能性について—一日独の現行法の比較」『地方自治』(687)ぎょうせい、2-21頁。
- ・ 山下茂(2004)「フランス選挙制度の特色と動態(11)」『自治研究』、(80)1、第一法規出版