

公職兼職について

（首長と国会議員の兼職等）

本資料は、指定都市市長会議・地域主権推進部会における参考資料とするため、以下の4名の有識者に、各2回の個別ヒアリングを実施し、また、巻末の参考文献も参考にして作成したものである。

《意見を聴取した有識者（50音順）》

大山 礼子 氏（駒澤大学法学部 教授）

只野 雅人 氏（一橋大学法学部 教授）

人見 剛 氏（立教大学大学院法務研究科 教授）

平島 健司 氏（東京大学社会科学研究所 教授）

【市長会議 資料】

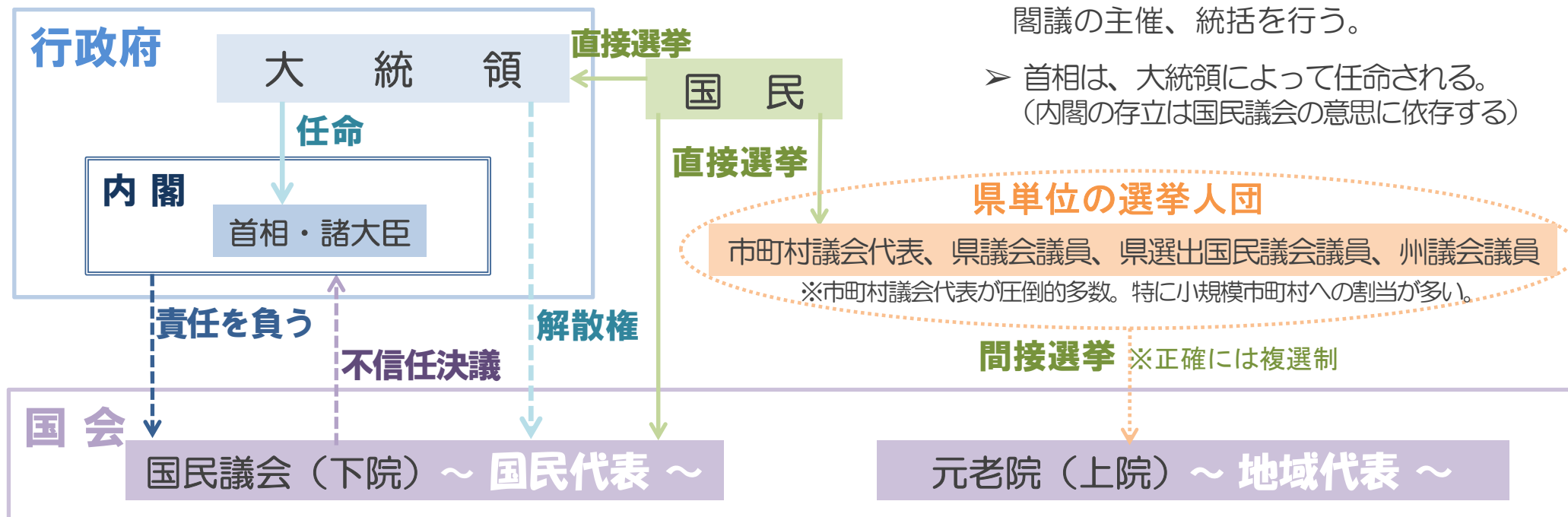
平成24年5月15日

1. 諸外国における公職兼職の事例

諸外国における首長と国会議員の兼職の代表例として、フランスとドイツの事例を紹介する。

(1) フランス ～ 国民議会（下院）・元老院（上院）～

◆◇ 国の制度 ～単一制～ ◇◆



- 大統領は、首相・諸大臣を任命し、閣議の主催、統括を行う。
- 首相は、大統領によって任命される。（内閣の存立は国民議会の意思に依存する）

- 両院一致を条件とする憲法改正等を除き、法案について両院間で一致が得られない場合には、首相の要求に基づく国民議会の最終議決権が認められている。
- 両院の選挙制度が大きく異なるため、国民議会と元老院の多数派が異なることも起こる。また、両院の多数派が一致していても、院ごとの会派の自律性が高いため、国民議会と元老院の意見が異なることが起こる。

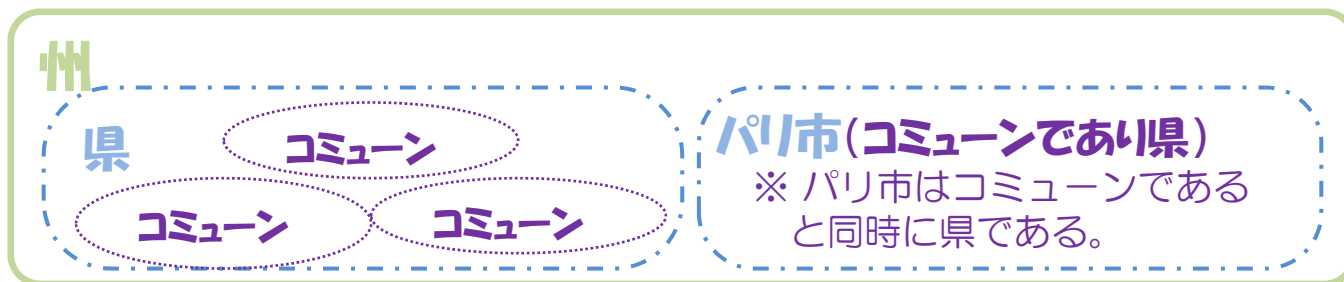
《間接選挙と複選制》

間接選挙は、一般選挙人が当該選挙を目的として中間選挙人を選び、その中間選挙人が被選挙人を選挙するのに対し、複選制は、既に選挙で選出された議員からなる機関が、さらに上級の機関の議員を選挙するものであるため、間接性が強く、民意の反映の度合いがより低い。

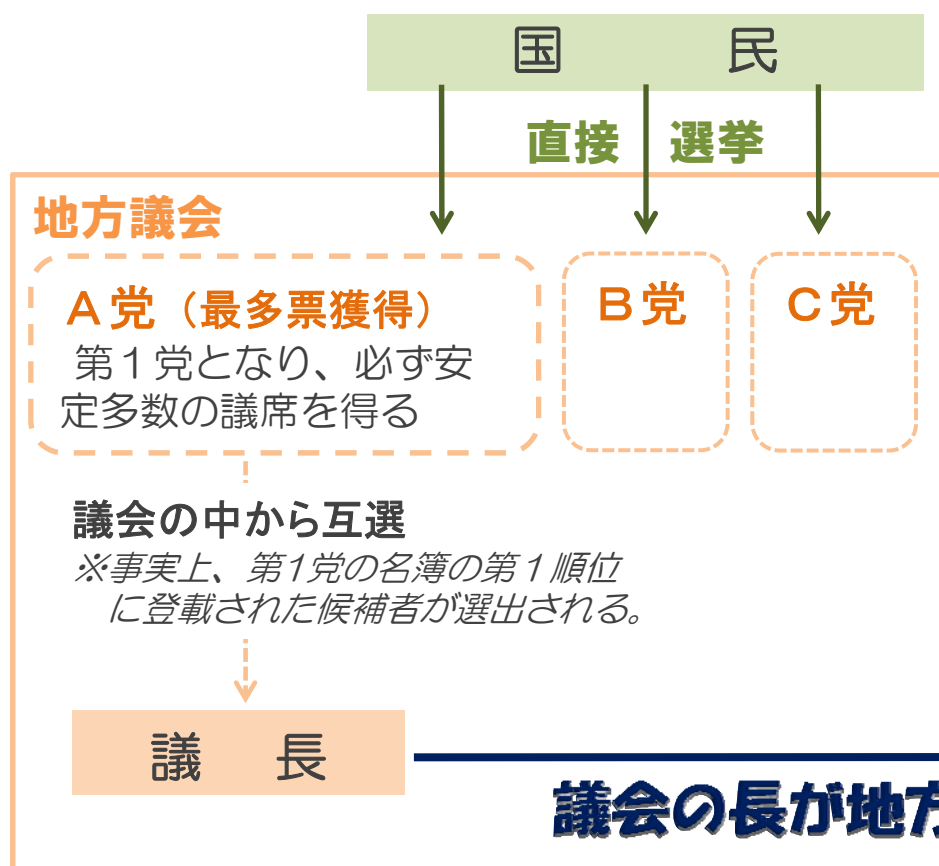
◆◇ 地方の制度 ◇◆

自治体の構造

基礎単位がコミューン(市町村)、
広域単位が県、より広域の単位が
州。3層制。



コミューンにおける議長と首長の関係（議長＝首長）



- 第1党派が必ず安定多数を取る選挙制度。
- 地方議会議員が直接選挙で選ばれ、その議会の中から互選される議長が当該地方自治体の執行機関たる首長になる。
- 第1党の名簿の第1順位に登載された候補者が、ほぼ自動的に議長（＝市町村長）に選出されるため、議員選挙は事実上の市町村長選挙の意味合いを持つ。

執行機関

- * 市町村長は、6年間の任期を保障される。
- * 議会に自ら率いる多数派を形成しているため、政治的立場は非常に強固。
- * 市長職に対する信頼度が、大統領等に比べて高い。

◆◆ 公職兼職の状況 ◆◆

公職兼職の歴史

国会議員と地方公選職の兼職の歴史は古く、1840年の段階で、459人の国会議員のうち、213人は県議会議員であった。

以降、政治体制の変化があっても、国会議員と市長や県議等の兼職は続いている。

国会議員の兼職の状況 (2005年7月現在)

出典：山崎榮一『フランスの憲法改正と地方分権 ジロンドンの復権』

国民議会議員	定数 577名	割合(%)	元老院議員	定数 331名	割合(%)
州議会議員 (うち議長)	71名 (6名)	12.3% (1.0%)	州議会議員 (うち議長)	23名 (2名)	6.9% (0.6%)
県議会議員 (うち議長)	139名 (14名)	24.1% (2.4%)	県議会議員 (うち議長)	110名 (33名)	33.2% (10.0%)
市町村議会議員 (うち市町村長)	379名 (286名)	65.7% (49.6%)	市町村議会議員 (うち市町村長)	199名 (127名)	60.1% (38.4%)
兼職していない議員数	90名	15.6%	兼職していない議員数	68名	20.5%

※ 市町村議会議員とその他の公職（州議会議員等）を兼職している国会議員がいるため、割合の合計が100%を超えている。
（人口3,500人未満の市町村議会議員については、重複しての兼職が認められている）

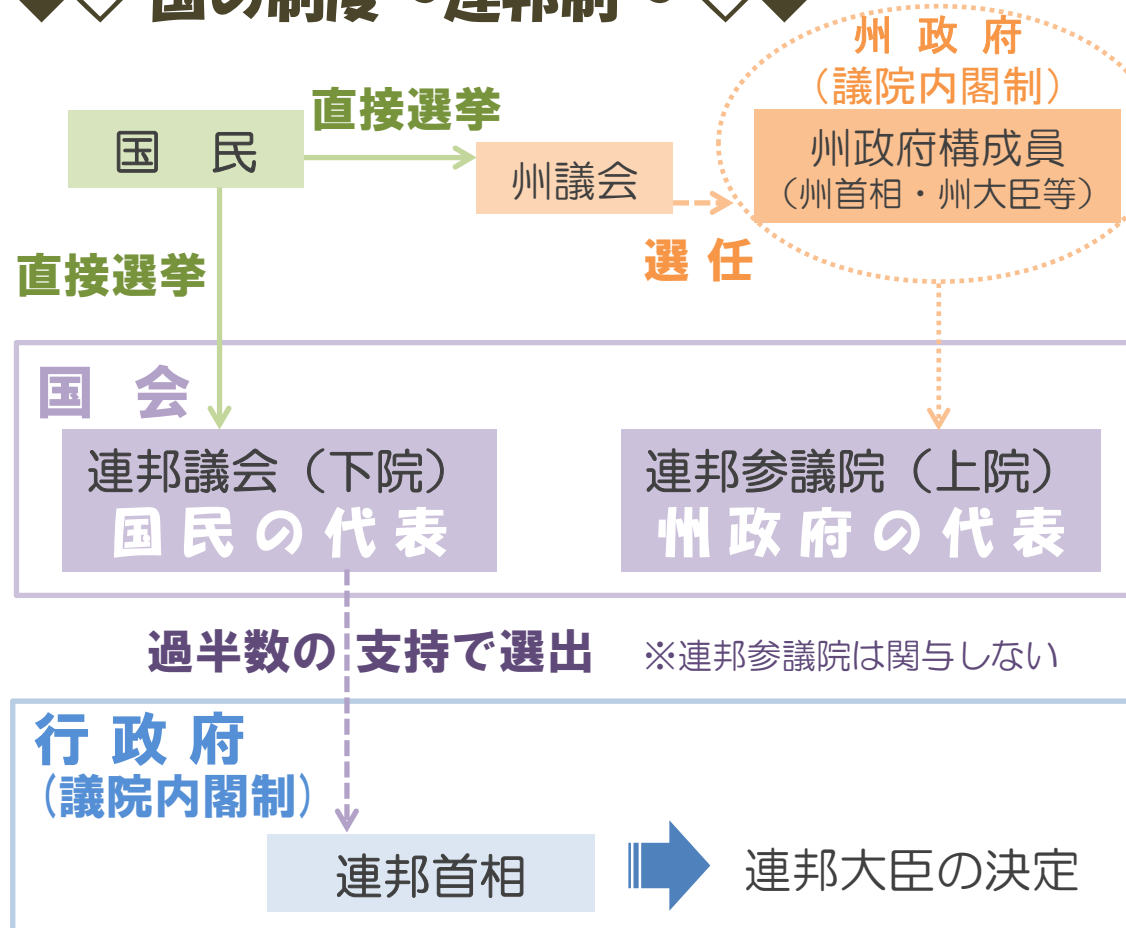
◆◇ 首長と国会議員の兼職を可能とする仕組み ◇◆

- 国会での法案審議は、原則週3日間（火・水・木）とされているため、市長等と兼職している国会議員が地方行政に従事できる。
 - 地方の公職を兼務していることから、国会議員の審議出席率は非常に低く、代理投票（欠席している議員の代わりに、他の議員が投票）が行われている。
 - 市長の地方議会における政治的基盤は非常に強く（P2「地方の制度」参照）、地方議会との調整は円滑に進む。
 - 市長は、副市長等に広範な権限の委任を行っており、市長から権限の委任を受けた副市長等がそれぞれの担当分野を持ち、各部局の責任者として政策を実施している。
- ※ 地方政府は議院内閣制であり、各省大臣の役割を果たす副市長等は、市議会議員の中から選出される。マルセイユ市の例では、2008年4月現在で、副市長が29人。

**市長が国会議員を兼職できるよう、
国政・市政両面で負担が軽くなっている。**

(2) ドイツ ～ 連邦参議院（上院）～

◆◇ 国の制度～連邦制～ ◇◆



州の行政府のメンバーが国の立法府のメンバーとなり、
首長（州首相）は、国会議員（兼職）となる。

⇨⇨⇨ 首長と国会議員兼職の一類型

※ 全国民から選出される連邦議会とならび、州は「連邦参議院を通じて連邦の立法と行政に働きかける」（基本法第50条）のだから、日本のような単一国家における二院制ならびに両院を通じた立法の構成の仕方とは根本的に異なるということを認識しておく必要がある。

■ 連邦参議院 ■

- 各州の政府が任命する州政府構成員により組織。
 - ※ 州政府構成員は州の首相や大臣等で、全大臣等が連邦参議院に属することになる。州政府も議院内閣制であり、州首相は、州議会により選任され、州大臣は、州議会の承認を得て、州首相が任命する。
- 議員職は、議員として個人を特定せず、各州の有する「議席」に、その州の構成員が座る。
- 各州の議席数は人口に応じて3～6（総議席数69）で、表決権は、州政府の決定に基づき、各州の議席数を一体的に投じる。

■ 行政府 ■

- 連邦首相は連邦議会の総議員の過半数の支持で選出され、連邦大統領が任命する。連邦大臣は連邦首相の提案に基づき、連邦大統領が任命する。

≪国会のねじれ≫

連邦議会と州議会の選挙の時期が異なることや、連邦参議院の人口比例原則の弱さから、連邦議会の多数派（＝内閣）と連邦参議院の多数派が異なることも起きる。

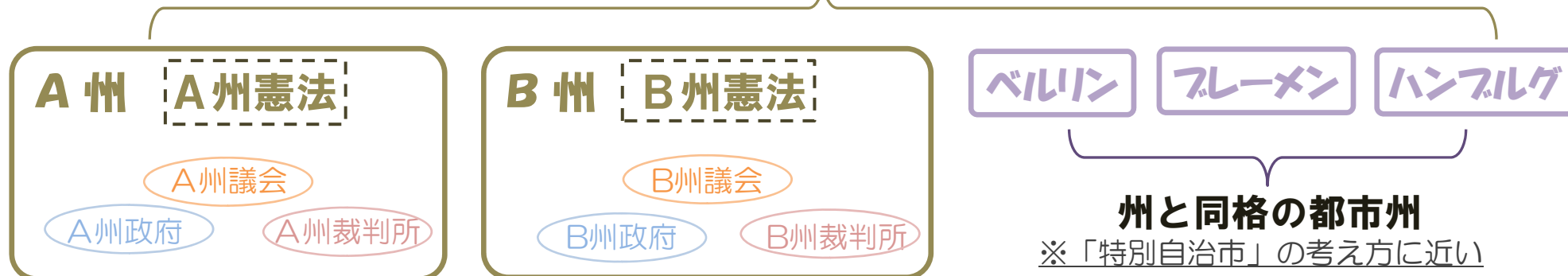
※ 州議会議員選挙は、州ごとに異なる時期に実施される。連邦参議院の構成メンバーは、不定期に生じる各州の政権交代により、少しずつ入れ替わる。

◆◇ 州・地方の制度 ◇◆

連 邦 制

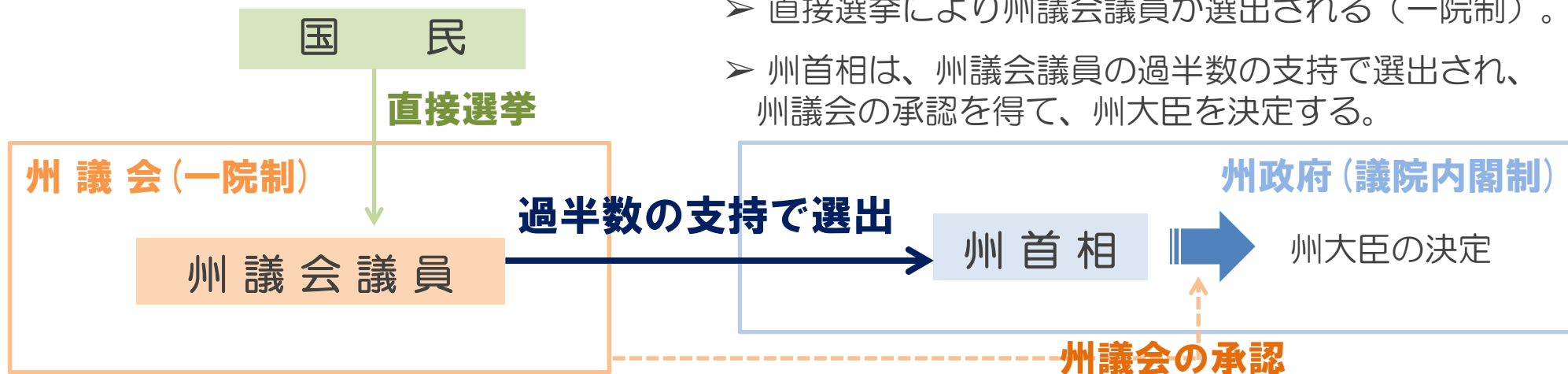
全 16 州

各州は地方公共団体ではなく、独自の主権（準主権）を持つ



- 各州が独自の主権(準主権)を持つ。それぞれが州憲法を持ち、権能は、立法(州議会)、行政(州政府)、司法(州裁判所)に分割される。
- 地方自治制度は州の所管事項であるため、州によって多様な地方自治単位が見られる。一般的に基礎レベルの自治体と、広域レベルの自治体が存在している。

州議会と州政府の関係（基本パターン）



- 直接選挙により州議会議員が選出される（一院制）。
- 州首相は、州議会議員の過半数の支持で選出され、州議会の承認を得て、州大臣を決定する。

◆◆ 連邦参議院 ◆◆

連邦参議院の歴史

連邦参議院は、統一国家としてのドイツ帝国成立（1871年）前からの伝統を受け継いでおり、直接の起源は1867年の北ドイツ連邦創設時に遡る。

連邦と州の間の立法・執行関係

ドイツ連邦制においては、多くの連邦法の執行が州に任されており、連邦が決定し、州が執行するという役割分担になっている。

例】連邦と州は主要税（所得税、法人税、付加価値税）からの税収を分け合うが（共有税）、徴収業務は州の官庁である税務署が基本的に担当し、その一部が連邦に交付される。

連邦参議院の特徴的な権限

州の税・財政に影響を及ぼす法案や、法の執行に州が関わる法案（同意法案）については、連邦参議院の可決がなければ法として成立しない。（州側の同意がなければ、州が関わる国法が成立しない）
法案全体の半分程度が同意法案。

※同様に、政省令についても連邦参議院の同意を要する。

連邦参議院の政党化

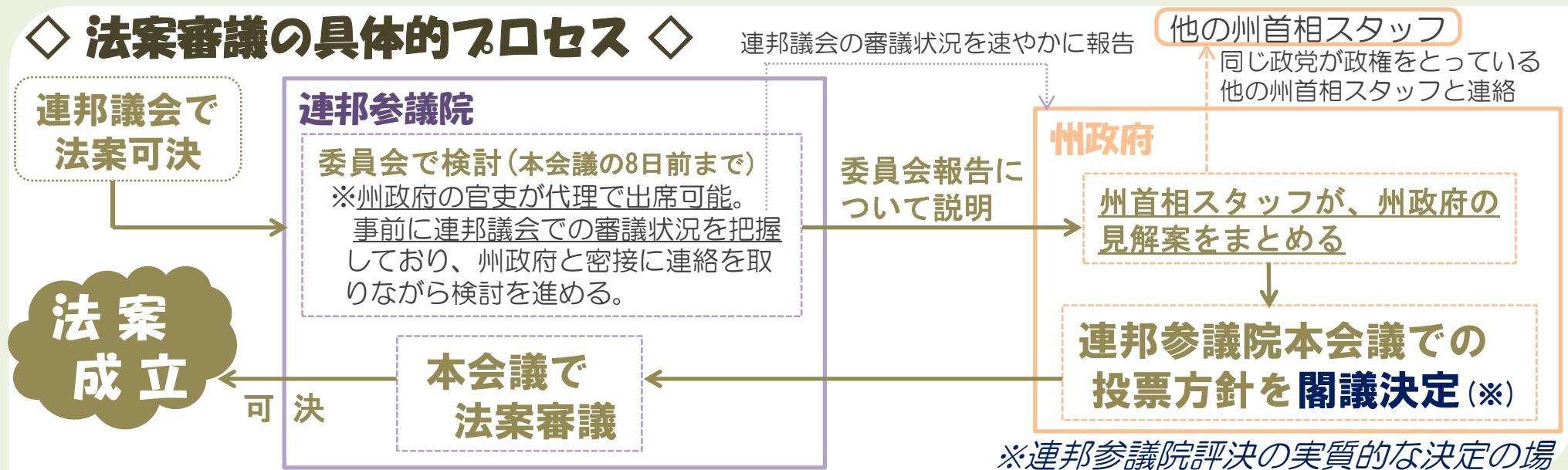
連邦参議院の政党化によって、各州議会の選挙は連邦政治の一環として闘われるようになった。
しかし他方では、州政治で手腕を示した州首相が次の連邦首相候補者となることも珍しくなくなった。
こうして連邦と州の政党（政治）は、それぞれが一定の自律性を保ちつつも全体として融合している。
したがって、連邦制度の実際の運用において政党が果たす大きな役割を考慮する必要がある。

※戦後の（西）ドイツ首相8人のうち、州首相・都市州市長経験者は4人、州大臣経験者は2人。 7

連邦参議院に州首相等が議席を持つことを可能とする仕組み

- 連邦参議院の本会議は、通常、3週間おきに金曜日に開催される（3～4時間程度）。州の首相や大臣は、州政府としての政権運営があるので、連邦参議院の本会議日程は事前に固定され、スケジュール管理できるようになっている。
- 委員会は、州首相及び州所管大臣で構成されるが、全て、自らの省庁の専門知識を有する官吏を代理出席させることができる。
- 州政府の官吏は、州法だけではなく連邦法の執行も行うので、法律に関わる行政実務に精通しており、その能力は立法過程に活用される。

◇ 法案審議の具体的プロセス ◇



州政府の政治家（首相や大臣等）が連邦参議院の議員を兼職できるように、州政府の官吏が、事前準備や調整、法案の実質的検討を行っている。

(3) メリット・デメリット

	メ リ ッ ト	デ メ リ ッ ト
フランス	➤ 市民を取り巻く日常的な課題を的確に把握し、それを国政に適正に反映しやすくなる。 例] マルセイユ市長を30年間務めたドゥフェール氏は、内務大臣（マルセイユ市長兼職中）として、中央集権から地方分権への端緒となった1982年法を強力に推進した。 ➤ 兼職議員が仲介役となり、地方から中央へ、中央から地方への双方向の情報伝達がスムーズになる。 参考：地域住民の考え方] 地域の要望を他の地域に先駆けて実現するには、地方議員を兼ねた有力議員を地元から輩出させるのが近道である。	➤ 国会議員が地方の議員、とりわけ首長を兼職することとなると、その職務の執行を他人に委ねざるを得ず、首長として十分な職責を果たすことが困難となる。 ➤ 地方での業務のため、国会審議を欠席しがちになり、国会議員としての職責を果たすことも困難となる。 ➤ 国会議員が「地方の利益」を「国家の利益」に優先させる。（利益の衝突） ➤ 地域において一人の有力政治家の寡頭支配を招く。
ドイツ	州政府の見解が、連邦参議院を通じて連邦の立法と行政に反映される。	連邦議会と連邦参議院の選出方法が全く異なることから両院の多数派が異なる可能性があり、かつ、連邦参議院が大きな権限を持っているため、中道的な政策決定になりがちであり、連邦議会から選出される内閣が大胆な改革を進めようとしても時間がかかる。 （逆の観点からは「政策変更の幅が小さくなく安定的で、少数派の意見も尊重される」とも言える）

2. 日本への公職兼職の導入について

(1) 考えられる公職兼職の類型

国政に地方自治体の意見を反映するための方策として、諸外国の事例も参考にし、考えられる公職兼職の類型を示す。

類型1》 参考例：フランス国民議会

現行の衆議院・参議院については、首長の兼職を可能とする。

類型2》 参考例：フランス元老院

参議院を地域代表の院と位置付け、参議院議員についてののみ、地方自治体（具体的には、都道府県知事・市町村長、都道府県議会議員・市町村議会議員）による複選制により選出し、首長の兼職を可能とする。

類型3》 参考例：ドイツ連邦参議院

参議院を地域代表の院と位置付け、参議院議員については、地方自治体の首長が自動的に任命されることとする。

※ 類型1・2の中間的な類型として「参議院を地域代表の院と位置付け、参議院議員のみ首長の兼職を可能とする」も考えられるが、議論を簡単にするため、典型的な類型に絞っている。

(2) 各類型に関する検討

◆◆ 必要な法改正 ◆◆

類型 1

- 首長と国会議員との兼職禁止
- 国会議員と公務員との兼職禁止
- 公務員の立候補制限

以上の規定を削除。(対象法令は下記)

類型 2・3

左記に加え、憲法改正が必要になると考えられる。

また、公職選挙法を中心に、国会法など、関係法令の大幅な改正が必要となる。

【見直し対象法令】

地方自治法

【首長と国会議員との兼職禁止】

第141条 普通地方公共団体の長は、衆議院議員又は参議院議員と兼ねることができない。

国会法

【国会議員と公務員との兼職禁止】

第39条 議員は、内閣総理大臣その他の国務大臣、内閣官房副長官、内閣総理大臣補佐官、副大臣、大臣政務官及び別に法律で定めた場合を除いては、その任期中国又は地方公共団体の公務員と兼ねることができない。

公職選挙法

【公務員の立候補制限】

第89条 国若しくは地方公共団体の公務員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。ただし、次の各号に掲げる公務員は、この限りでない。

- 1 内閣総理大臣その他の国務大臣、内閣官房副長官、内閣総理大臣補佐官、副大臣及び大臣政務官
- 2～5 (略)

◆◇ 導入にあたっての検討課題 ◇◇

- | | |
|-----------------------|------------|
| (a) 憲法との整合性 | (d) 二院のあり方 |
| (b) 首長、国会議員としての職責 | (e) 制度設計 |
| (c) 地方自治体の体制及び国会運営の工夫 | (f) その他 |

(a) 憲法との整合性

類型1》 ※②は、類型1～3共通

- ① 同一人物が地方自治体の首長と国会議員を兼職する場合、当該地域と国全体の利害が対立すること
も起こり得る中で、地方自治体の首長が、全国民の代表たりうるか。(憲法との整合性が問題となる)

第43条 両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。

- ② 首長を兼職している国会議員の歳費はどこから受けるか（国から、地方から、両方から）

第49条 両議院の議員は、法律の定めるところにより、国庫から相当額の歳費を受ける。

類型2・3》

- ① 参議院を地域代表の院と位置付けるには、憲法改正が必要となるのではないか。
また、議員の選出方法を複選制や任命制とするには憲法改正が必要となるのではないか。

第43条 両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する。

- ② 参議院を地域代表の院と位置付けるなら、地方自治・地方分権関連法案は参議院がイニシア
チブを取る、ドイツの同意法案（P7参照）の考え方を取り入れるなど、両院の権限を見直す
ことが考えられるが、その場合は、憲法改正が必要となるのではないか。

第59条 法律案は、この憲法に特別の定のある場合を除いては、両議院で可決したとき法律となる
(原則は同等の権限)

(b) 首長、国会議員としての職責

類型1～3》

- ① 兼職する場合、首長として、または、国会議員として十分な職責が果たせるか。
- ② 多くの事務を地方自治体が担っている(首長の負担が重い)日本のような国で、兼職が可能か。

(c) 地方自治体の体制及び国会運営の工夫

類型1～3》

- ① 兼職する場合には、フランスやドイツ等を参考に、地方自治体側のバックアップ体制を整備する必要がある。
- ② 時間的制約のある首長でも参加できるよう、国会運営を工夫する必要がある。

(d) 二院のあり方

類型2・3》

- ① 連邦制ではなく、単一制の国である日本で、第二院を地域代表の院とすることが適当か。
- ② 間接選挙（複選制）や人口比例原則の緩和により民主的正当性の劣る参議院の権限を、地方自治・地方分権関連法案を除き、衆議院より更に弱める必要があるのではないか。
- ③ 参議院を地域代表の院にすることで、衆議院と議員選出方法が大きく異なると、衆議院と対立し、法案審議が今以上に滞る可能性が高くなるのではないか。

(e) 制度設計

※ 参議院の構成員に、どのレベルの自治体の議会・政府代表をあてるかについて、説得的な論拠を見出すことが難しい。

類型2》

地方自治体による複選制の制度設計をどうするか。

- * 地域の代表としての選挙単位（区）をどうするか。（都道府県単位など）
- * 投票権をどのように配分するか。（地域代表とするなら、人口比例原則は緩和せざるを得ない）

類型3》

どのようにして参議院議員となる首長を決めるのか。

- * 知事や市町村長のうち、参議院議員になる首長をどのような考え方（基準）で定めるか。
- * 地方自治体は二元制をとっている中、地方議員を参議院議員としなくてもいいか。

(f) その他

類型1～3》

兼職が歴史的に定着してこなかった日本において、国民の支持が得られるか。

※日本における兼職の歴史

昭和22年までは、市町村長は関係区域内を選挙区とする場合を除き、衆議院議員との兼職は認められていた。ただし、官選知事等も含め、官吏と衆議院議員との兼職は多くはなかった。

類型1・2》

フランスでは、兼職により、地域における一人の有力政治家の寡頭支配を招いているという批判があるが、民主主義・権力分立の観点から適当か。

類型3》

首長選挙は、必然的に国政における党派性の影響を受けることになる。

(3) 公職兼職導入に関する有識者意見

駒澤大学 法学部 大山 礼子 教授

将来的に、参議院を地方代表機関と位置づけるなどの抜本的改革が行われない限り、兼業制限を撤廃するのは困難だと考える。フランスなどの場合は、小規模の市町村が多数存在し、その事務も限定されているため、兼職が成り立っている面もあるが、日本の事情はまったく異なっている。ただし、地方自治の活性化のため、また地方の声を国会に送るために、公職選挙法の制限を緩和し、首長、議員が在職のまま他の公職に立候補できるようにすることは、十分に検討の余地がある。

一橋大学 法学部 只野 雅人 教授

公職の兼職については、地方の意見が国政に反映されやすくなるといったメリットも考えられるが、一方で、国会議員と首長の両方について十分な職責が果たせるのかという懸念や、権力の集中といった問題がある。また、より根本的には、全国民の代表（憲法43条）としての国会議員の立場と、地方自治体の首長の立場との間の利益の衝突という問題があり、制度化は難しいと思う。

地方の意見を国政に反映させる手法としては、諮問機関をつくり、地方に関する政策決定について諮問を求めたりその答申をふまえるといった制度を検討した方が現実的ではないか。

立教大学 大学院 法務研究科 人見 剛 教授

参議院改革、特に参議院を地域代表の議院とすることは意義があり、基本的に賛同できる。しかし、憲法改正が必要である。

他方、兼職制の導入に関しては、特定の人物に権力が集中するという点で懸念があり、本家本元のフランスでも改革を求める声も強いのであるから、こうした制度をわざわざ導入する必要があるのか疑問である。

地方の声を国政により反映させる仕組みとしては、憲法改正や副作用の強い兼職制ではなく、現在もある各種の国政参加制度についてより実効性のある仕組みを工夫すべきではないか。

東京大学 社会科学研究所 平島 健司 教授

ドイツの連邦参議院は、元来、州が連邦（制国家）を創設するに際して設立されたものである。中央集権国家の分権化の課題を前にする日本が、参議院改革のモデルとするのは適切ではない。また、地方分権改革を推進する上でも、自治体の首長や地方議会議員の国会議員兼職は正攻法とはいいにくいだろう。

実現のハードルが高くとも、すでに法制化されている「国と地方の協議の場」を拡充した「国会とは別に副次的な立法審査機関」の新設などが目標とされるべきだろう。現状では、自治体の議員・首長が中央の政党政治を通じ、地方分権改革の推進に向けて働きかけるのが現実的である。

◇◇ 参考文献 ◇◇

- 芦部信喜・高橋和之** 『憲法第四版』岩波書店 2007年
石村 修 『参議院改革・考』（「専修ロージャーナル」2011年1月号）
岩崎美紀子 『二院制議会(11)(12)(13)ードイツ(上)(中)(下)ー』（「地方自治」2009年12月号、2010年1・2月号）
大石 眞 「統治構造改革の憲法史的展望」高見勝利・岡田信弘・常本照樹編『日本国憲法解釈の再検討』有斐閣 2004年
大山 礼子 『フランスの政治制度』東信堂 2006年／『参議院の存在意義』（「都市問題」2005年5月号）
岡村 茂 『フランス分権化改革の政治社会学』法律文化社 2010年
片木 淳 『徹底討論、決断そして実行 地方主権の国 ドイツ』ぎょうせい 2003年
 『地方議会海外事情 ドイツ編(上) 連邦制度改革と州議会の復権』（「日経グローバル」2008年3月17日号）
久邇 良子 『フランスの地方制度改革ーミッテラン政権の試み』早稲田大学出版部 2004年
幸田 雅治 『マルセイユ市の市議会と区議会について』（「自治研究」2009年1月号、2月号）
国立国会図書館調査及び立法考査局 『諸外国の上院の選挙制度・任命制度』2009年
只野 雅人 『全国民の代表と選挙区の代表ーフランスの代議士ー』（「修道法学」通巻第37号 1996年）
 『全国民の代表と選挙制度』（「ジュリスト」NO.1133 1998年）
戸波 江二 『ドイツにおける連邦制』（「比較法研究」通号67 2005年）
地方自治総合研究所 『逐条解説 地方自治法Ⅲ』敬文堂 2004年
中田 晋自 『フランス地域民主主義の政治論』お茶の水書房 2005年
長谷部恭男 『憲法 第2版』新世社 2001年
福岡 英明 『現代フランス議会制の研究』信山社出版 2001年
宮澤俊義・芦部信喜 『全訂 日本国憲法』日本評論社 1978年
安井 宏樹 「ドイツの分割政府と立法過程」日本政治学会編『年報政治学2009ー1 民主政治と政治制度』木鐸社 2009年
 「ドイツ」馬場康雄・平島健司編『ヨーロッパ政治ハンドブック 第2版』東京大学出版会 2010年
森本 真樹 『改革と対峙・フランス議会の概要』（「議会政治研究」NO.73 2005年）
山岸喜久治 『フランス58年憲法体制の政治部門ー大統領制と議院内閣制の共存』（「宮城学院女子大学研究論文集」106号 2008年）
山崎 榮一 『フランスの憲法改正と地方分権 ジロンダンの復権』日本評論社 2006年
山崎 博久 「二院制に関する一考察ーフランスを中心としてー」小林昭三編『憲法における欧米的視点の展開』成文堂 1995年
山下 茂 『体系比較地方自治』ぎょうせい 2010年
山元 一 『フランスにおける半大統領制とその展開』（「ジュリスト」NO.1311 2006年）
 「衆議院憲法調査会報告書」衆議院憲法調査会 平成17年4月
 「平成17年度 憲法問題に関する報告書」全国知事会 平成18年3月
 座談会「現在の憲法秩序を見つめるー参議院改革と道州制の導入」（「第一東京弁護士会会報」NO.428 2008年）