

衆議院議員選挙法(1889(明22)年、明22法3)1条は「選挙スヘキ定員ハ此ノ法律ノ附録ヲ以テ之ヲ定ム」とし、同附録では衆議院議員定数は300人(小選挙区214、二人区43)と定められていた。当時、300人としたのは府県人口12万人に1議席を付与することを原則としていたからである(議会制度百年史[議会制度編](1990、編集衆議院・参議院)542頁参照)。その後、選挙制度の改革に伴い衆議院定数も変化した。戦前の最後の選挙法によれば衆議院議員定数は466人(中選挙区制[一選挙区3~5人])であった。

ポツダム宣言受諾後、政府は自主的に衆議院議員選挙法を改正した。同法によれば議員定数は468人(制限連記大選挙区制)とされた。その後、日本国憲法制定に伴い衆議院議員選挙法が再度改正され、議員定数は466人(中選挙区制)とし、人口15万5000人程度につき1議席付与する形式をとった。この中選挙区制は、参議院選挙法と統合された公職選挙法(1950(昭25)年、昭25法100)に受け継がれ、その議員定数も466人とされた。その後、衆議院定数は公職選挙法4条1項によって471人へと増員されたが、同附則2項によりその定数は「当分の間、512人」とされた(昭61法67)。この状況はしばらく続くが、1994(平6)年の政治改革の一環として小選挙区比例代表並立制の導入に伴い議員定数は500人(小選挙区300人、11ブロック型比例代表200人)と法定された。2000(平12)年に比例代表定数は20人削減され、現在、480人(小選挙区300人、比例代表180人)である(公選4①)。

参議院議員定数にも変動が見られる。日本国憲法草案(1946(昭21)年3月2日案)45条では、「参議院議員ノ員数ハ二百人乃至三百人ノ間ニ於テ法律ヲ以テ之ヲ定ム」とされていたが、その後の憲法改正草案要綱(同年3月6日臨時閣議決定)45条では「両議院ノ議員ノ員数ハ法律ヲ以テ之ヲ定ムルモノトスルコト」とされ、参議院議員の定数は法律事項とされた。旧参議院議員選挙法1条によれば、「参議院議員の定数は、二百五十人とし、そのうち、

百五十人を地方選出議員、百人を全国選出議員とする」と定めていた。公職選挙法の制定時においてもこの定数は維持されていたが、沖縄の日本復帰に伴い沖縄選挙区を新たに設けたため、旧地方区につき2人増員し152人、総定数は252人とした。

1982(昭57)年に参議院の全国区制が廃止され、拘束名簿式比例代表制が導入されたが、その定員数はそのまま引き継がれた。2000年に比例代表選出議員の選挙制度を非拘束名簿式比例代表制に改めた際に、比例部分につき4人削減し、同時に選挙区定数について6人減じた。その結果、総定員数は242人(比例代表選挙96人、選挙区選挙146人)とされ、現在に至っている(公選4②)。

両議院の議員定数削減が、国の経費削減問題と関連して論じられる場合がある。議員定数を何人とするかについては、客観的な指標はない(R・A・ダール[飯田文雄ほか訳]・政治的平等とは何か(2009、法政大学出版社)69頁に各主要国の議員定数と有権者数との相関関係性を示した表がある)。各議院の選出方法と有権者の数との関係性を歴史的経緯の中で測定するという方策が妥当であろう。ただし、有権者数と議員定数との関係性を計る際には、選挙区選挙制度の場合、議員1人当たり何名の有権者であるのかが問題となる。この値が大きくなれば、有権者と代表者との距離は広がり、社会学的代表の要素は希薄化する。また、比例代表選挙の場合でも、同じ問題を抱えるほか、比例代表制を前提とした場合には、議員定数配分そのものが少ない場合には、比例性の意味は喪失する。実際、衆議院選挙における比例代表選出議員選挙について、11ブロック制がとられているが、北海道ブロック8議席、四国ブロック6議席というような議席少数配分の場合、比例性の実質的効能は著しく低減化する。かかる制度設計自体が、本条が含意する社会学的代表との不一致性があるとして争うことは、一概に否定できない。立法裁量の限界問題として描けるはずである。

[加藤一彦]

〔国会議員および選挙人の資格〕

第44条 両議院の議員及びその選挙人の資格は、法律でこれを定める。但し、人種、信条、性別、社会的身分、門地、教育、財産又は収入によつて差別してはならない。

1 本条の趣旨

本条は、両議院の議員およびその選挙人の資格

に関して、それが法律によって定められるべきこと、この際に差別が禁止されること、という2点を定めるものである。

2 法律への委託とその制限

(1) 法律への委託

議員の選挙制度をいかに定めるかは、しばしば議会の性格と政治的機能を大きく左右する。これは、命令委任を排除した国民代表議会(参照、43①)の下でも、かつて制限選挙制から普通選挙制へと移行することによって、代表の基本的性格に重要な変化が生じた(純粹代表から半代表へ)とされることに照らしても(参照、樋口・憲法322~324頁)、歴史的に明らかであるといえよう。とすれば、選挙の基本的な仕組みを、①誰が、②どのように定めるかは、極めて重要な意味をもつ。

この点、日本国憲法は、①については、本条が「両議院の議員及びその選挙人の資格」について、また47条が「選挙区、投票の方法その他両議院の議員の選挙に関する事項」について、それぞれ法律による規律に委ねている。これは、一面で憲法自体が具体的な規律を行うことを回避するとともに、他面で命令や規則による規律を否定して、あくまで国会制定法律という形式による規律を要求する意味をもつ。前者は、憲法自体に詳細な具体的規定を置くことが煩雑であるのに加えて、時宜に応じた改正を困難なものとしてしまうことに鑑みれば、一定の理由があるものとして見ることができる。他方後者は、規律される事柄の重要性に照らせば、憲法構造上国会と法律が占める中心的地位に照らして整合的な立場であると考えられる(なお、大日本帝国憲法〔以下「明治憲法」〕下では、衆議院議員の選挙は法律としての選挙法に委ねられたが〔明憲35〕、貴族院については勅令としての貴族院令で定められることとされていた〔明憲34〕)。

もっともこの際に、憲法は②について、立法者に完全な形成の自由を認めるわけではない。憲法はいくつかの点で、法律による制度形成の際に遵守されるべき基本原則を定めている。この選挙に関する諸原則の定立こそは、立法者による不適切な制度形成によって国民主権の趣旨およびここにおける議会の基本的性格が歪められる危険を防ぐ上で、極めて重要な意味をもつ憲法上の規律であると考えられる(なお、明治憲法下では、選挙の基本原則に関する規定は置かれていなかった)。本条の後段による差別の禁止もまた、このような性格の規定の1つとして理解することができる。

(2) 憲法上の基本原則

この選挙の基本原則として、学説上は、①普通選挙、②平等選挙、③自由選挙、④秘密選挙、⑤

直接選挙、という5つが挙げられるのが通例である(代表的な例として参照、芦部・憲法254~257頁、佐藤幸・憲法論402~406頁、高橋・立憲主義273~275頁、野中ほか・憲法II16~32頁〔高見勝利〕)。もっとも実際には、日本国憲法はこのような形で選挙原則を列挙しているわけではなく、いくつかの条文に分散して規定が置かれ、その内容にも不明確な部分が残されている。憲法15条3項は①成年者による普通選挙を、また同4項は④秘密選挙を定めているが、それ以外については明示的な規定はない。②平等選挙については、憲法14条の一般平等原則から導かれるものと考えられているが、⑤直接選挙については、憲法43条の「選挙」として間接選挙も許容されるとする有力説もあり、見解が分かれている。③自由選挙についても明確ではない。これらがどこまで憲法上の要請であるかは、実際には検討の余地が残されている(これらにつき詳しくは15条⑤の解説参照)。

なお比較憲法的に見ると、例えばドイツでは、ワイマール憲法22条1項1文が「議員は、普通・平等・直接・秘密選挙において、20歳以上の男女によって、比例代表選挙の諸原則に従って選挙される」と定め、また現行のドイツ連邦共和国基本法38条1項1文が「ドイツ連邦議会の議員は、普通・直接・自由・平等・秘密選挙において選挙される」と定めており、選挙に関する憲法原則を明示的に列挙した上で、立法者に対して立法の委託を与える、という方式を採用している(なおフランス第5共和政憲法3条3項は、「選挙は、憲法の定める条件内で、直接的あるいは間接的なものとして行うことができる。選挙は、常に、普通、平等、秘密とする」と定めており、ドイツと内容は異なるが、憲法上の規律の方式としては類似していると思われる)。これと比較すると、日本国憲法は選挙に関する規定が分散していることに加え(15・43・44・47など)、憲法上の要請の内容にも不明確な部分が残され、いささかわかりにくい規定の仕方となっている。このため、立法者による選挙制度の形成に対して憲法がいかなる制約を置いているかは、関係諸規定の総合的な考慮に基づく解釈論的作業に解明が委ねられる部分も出てくることになる(日本の学説が上記の5原則を掲げるのは、かような実定憲法上の状態の下で、ドイツ憲法などと同様な帰結に到達しようとする、いささかの苦衷を伴った試みであると理解することができる)。

ところで、憲法自身が選挙の基本原則を限定的に列挙しているわけではなく、選挙立法に対する

憲法上の制約が解釈論によって導き出されるべきものとすれば、その内容が果たして上記の5原則と完全に一致しなければならないのかは、実は必ずしも明らかではない。とりわけ国民主権原理(前文・1)や国民の公務員選定罷免権(15①)などは、(いわば人権論の領域における憲法13条のように)選挙に関する総則的規定としても機能しうる可能性があり、次項で検討する点を含め、ここからさらなる具体的な要請が導出されうるかは、なお検討の余地が残る。

(3) 憲法上の選挙権・被選挙権

さて、これまで見てきたところによれば、立法者は、かかる憲法上の選挙原則を遵守して選挙制度を形成する義務を負い、かように定められた選挙制度の中で、国民は公務員を選挙する資格や公務員として選挙される資格を認められることになる。この意味での選挙権・被選挙権は、法律の規定をまって初めてその具体的内容を与えられる(ここではこれを「法律上の選挙権・被選挙権」と呼ぶことにする)。選挙立法の合憲性は、基本的にはこれら憲法上の選挙原則に対する適合性をめぐって争われることになる。

かような思考様式に対しては、そもそも憲法は法律による形成に先立って、一定の内容をもったいわば原型としての選挙権・被選挙権を保障しているものとする立場が対置されうる(ここではこれを「憲法上の選挙権・被選挙権」と呼ぶことにする)。こうした考えに従えば、立法者はあくまでこの憲法上の選挙権・被選挙権を具体化する義務を負うにすぎず、もしも立法に際してこれを制限する規定を置いた場合には、この原型としての選挙権・被選挙権に対する侵害としてその合憲性が問われることになる。

この問題はこれまで主に選挙権をめぐって議論されてきた。かような思考を支持する論者からは、この憲法上の権利としての選挙権から、上述の選挙原則を包含する広範な規範的要請が導出されるものと主張されることになる(急先鋒として参照、杉原泰雄「参政権論についての覚書」法時52巻3号(1980)70頁、辻村みよ子「権利」としての選挙権(1989、勁草書房)。他方、被選挙権については、その根拠となる実定憲法上の規定が選挙権に比べて乏しいこともあり、憲法上の選挙権を認める論者からも被選挙権の存在は否定する見解が主張されており(参照、高橋和之「『被選挙権』は憲法による保障を受けない」ジュリ1340号(2007)14頁)、見解が分かれている(判例の立場に関する指摘として参照、毛利透「首長多選制

限」法教329号(2008)2頁)。

すなわち、ここで第1に問題となるのは、憲法は果たして選挙立法の際に遵守されるべき個別的な諸原則を定立するにとどめているのか、それとも予め憲法のレベルで「権利」を定めているのか、という思考様式の対立であるように思われる。これは、憲法が一面で国民による公務員の選定と罷免を「国民固有の権利」としながら(15①)、他方でその具体的内容に関しては「法律でこれを定める」(44・47)としている両面性の意味をどう理解するか、という問題でもある(したがってこの問題は、憲法29条1項で「財産権は、これを侵してはならない」、としながら、2項でその内容形成を法律に委ねる財産権の問題とも、一定の構造上の類似性をもつものと考えられる)。仮に憲法上の選挙権・被選挙権が認められるという立場に立つ場合、次に問われるのは、この「権利」の保護する範囲が何であり、またこれに対するいかなる保障内容が導かれるのかである。これに関しては、一方の極からは、できる限り広範な保護範囲を認め、またその制約に立法裁量を原則として認めない立場が主張されるところ、他方ではより慎重な見解も示されており、意見の収束を見ていない。「憲法上の選挙権・被選挙権」という論点にそもそもいかなる機能を期待するのか(できる限り広範で包括的な保障か、選挙という法制度の核心部分の保障か、など)を含め、議論が深められる必要があろう。

ところで、かような問題はしばしば、「選挙権・被選挙権の法的性質」という主題の下で議論されてきたが、必ずしも適切でないように思われる。元来この論題は、カイザーライヒ期ドイツの実証主義国法学における「法律上の選挙権・被選挙権」の法的性質に関する、優れて理論性の高い議論を出発点としていた(整理として参照、林田和博「選挙法(1958、有斐閣)36頁以下)。かような議論に、日本国憲法下で、フランスから着想を得た人民主権論を基礎に、法律に先立つ権利としての選挙権の観念を掲げる見解が対置されたのである。が、これによって、元来性質を異にする複数の問いが混同され、議論の混乱がもたらされた面もあるように思われる(批判的な見解として参照、奥平康弘「参政権論——最近の学界の動向から」ジュリ増刊総合特集・選挙(1985)6頁、野中俊彦「選挙法の研究(2001、信山社)第2章)。現行の実定憲法の下における「憲法上の選挙権・被選挙権」をめぐる解釈論上の問題として、従来の議論は批判的に再構成され深められる必要があろう。

(4) 本条の位置づけ

これらの問題をどう考えるかは、本条の解釈にも重要な影響を与える。本条(とりわけその後段)は孤立して扱われてはならず、他の条文等との体系的連関の中でその意義を確定されなければならない。以下、具体的に検討しよう。

3 議員および選挙人の資格

(1) 選挙人の資格

「選挙人の資格」とは、選挙に参加して投票することのできる資格である。

憲法15条3項は、公務員の選挙における選挙人の資格に関して、成年者による普通選挙を保障しており、これは本条が規律する国会議員の選挙にも適用される。したがって、成年に達した国民は財力(財産または納税額)や教育、性別などを問わず選挙人の資格が認められなければならない。

(2) 議員の資格

「議員の資格」とは議員に就任することのできる資格である。日本国憲法の下では国会の議員は両院とも選挙によって選ばれるため、これは選挙の候補者となり議員として選出される資格と実質的に一致すると考えられる。

なお、憲法は議員の資格については本条以外には明示的な規定を置いていない。このため選挙人の資格とは異なり、年齢要件などは基本的には立法に委ねられているものと解される。

(3) 公職選挙法による規律

憲法による委託を受けて、公職選挙法はこの両者について具体的な定めを置いている。これは、①積極的要件と②消極的要件の2つから構成される。すなわち、①一定の必要な基本的条件(=積極的要件)を充足した者は、②公職選挙法が列举する特別な欠格事由(=消極的要件)に該当しない限り、公職選挙法上の意味における「選挙権」および「被選挙権」を認められることになる。

国会議員の選挙権の積極的要件としては、①日本国民であること、②年齢満20年以上であること、という2点が定められており(公選9①)、これは憲法15条3項の要請を満たすものといえる。被選挙権は、①日本国民であること、②衆議院議員については年齢満25年以上、参議院議員については年齢満30年以上であること、の2つが積極的要件とされており、年齢要件が選挙権よりも加重されている(公選10①)。

消極的要件としては、選挙権・被選挙権に共通の定めが置かれている(公選11)。いくつかの種類

に分けると、次のように整理できる(以下、理解の便宜のためにごく簡略化して紹介するにとどめるため、正確な要件は条文を確認されたい)。①成年被後見人(同①一)、②禁錮以上の刑罰を受けている者(同①二・三)、③公職にある間に収賄罪などの罪を犯して刑に処せられた者(同①四)、④選挙・投票・国民審査に関する罪によって禁錮以上の刑に処せられて執行猶予中の者(同①五)、⑤公職選挙法の定める選挙犯罪を犯したために公民権停止中の者(同②)。特に注目されるのは③～⑤であり、選挙や公職に関わる罪を犯した者に対して、他の犯罪の場合(上記②)よりも重い制限を置いている。この場合は、執行猶予中や、刑の執行を終えまたは免除されてからも一定期間が経過するまでの間は、選挙権・被選挙権が認められない。③については、刑の執行を終えまたは免除されてからも5年間は選挙権を、10年間は被選挙権を認められず(同④四・11の2)、⑤については選挙犯罪の種類等によって異なる定めが置かれている(公選252)。

この積極的要件を満たし、かつ消極的要件に該当しない者は、公職選挙法上の意味における選挙権・被選挙権を認められる。もっとも、この選挙権・被選挙権を実際に行使しうするためには、さらにいくつかの条件を満たすことが必要である。まず、選挙権を有する者は、市町村の選挙管理委員会が管理する選挙人名簿(同法第4章・第4章の2)に登録されることを要し、選挙人名簿に登録されていない者は投票することができない(公選42)。また、被選挙権を有する者は、それぞれの選挙制度ごとに定められた方式に従って立候補することができるが、ここでは公務員の立候補制限(公選89)など、例外的に立候補が制限される事由も定められている。

本条の適用対象となる「議員及びその選挙人の資格」の範囲は、後段の差別禁止規定によって主権者たる国民の平等な政治参加を実質的に保護するという観点から考えるならば、公職選挙法の意味における選挙権・被選挙権(=積極的要件・消極的要件)のみでなく、選挙人名簿への登載などを含めた選挙権の行使の可能性、また立候補などを含めた被選挙権の行使の可能性にまで及ぶものと考えべきであると思われる(なお、選挙人名簿への登載に関して憲法上の権利保護を認めた事例として、在外選挙権に関する最大判2005(平17)・9・14民集59巻7号2087頁を参照)。

4 差別の禁止

(1) 資格の平等

本条後段は、かような「議員及びその選挙人の資格」について、列挙された事由によって差別することを禁止する。憲法14条1項が「法の下での平等」について一般的な定めを置くのに対して、本条は重ねて差別の禁止を定めており、この際差別禁止事由も、14条1項の掲げる人種・信条・性別・社会的身分・門地に加えて、教育・財産・収入という3つが新たに追加されており、14条1項に対して加重的な保護を与える趣旨と理解することができる(ただし、14条1項後段列挙事由について、判例は単なる例示とする説を採用しており、この趣旨を本条の差別禁止にも及ぼす場合には、本条の要求も14条1項による不合理な差別の禁止を超えるものではないということになる。他方、学説の多数説は、14条1項後段列挙事由に該当する場合には通常よりも厳格な合憲性審査が要求されるという立場をとっており[14条の解説参照]、この趣旨を本条にも及ぼせば、本条は少なくとも教育・財産・収入による差別については14条1項よりも厳格な審査を要求するものと理解される)。

もっとも、選挙権に関しては15条3項が普通選挙制を定めているため、選挙人の資格の平等に関する本条の要請のかなりの部分はこれに吸収され、本条は補的に機能しうるととどまることになると思われる。これに対して被選挙権については、憲法上他に特別な規定がないため、本条はこの限りではより大きな意味をもつと考えられる。

(2) 列挙事由

本条後段の列挙事由については、14条後段と重なる部分についてはここでは繰り返さず、「教育」、「財産」、「収入」の意義についてのみ述べる(14条の解説も参照)。「教育」とは、学校教育の経歴のみではなく、広く知的能力を指すものと理解されている。このため例えば、何らかの方法で知的能力をテストし、これに従って選挙権・被選挙権について異なる扱いをすることは、本条のいう教育による差別に該当する。なお公職選挙法は、選挙の投票に際して、選挙人が候補者の氏名や政党等の名称を自署することを求めている(公選46)が、代理投票が認められており(公選48)、読み書き能力による差別には該当しないと解される。

「財産」とは、個人の有する財産的な諸権利の総体をいい、「収入」とは、個人が一定期間内に獲得する財産をいうものと解されるが、両者相まって、広く経済的能力による差別を禁止する趣旨に理解

されている。このため例えば、一定額の財産や収入を有することを選挙人・被選挙人の資格要件とする場合のみでなく、一定額の納税をその要件とする場合も、「財産又は収入」による差別に該当すると考えられる。

(3) 射程の拡大?

これまでの検討に従えば、本条は、議員および選挙人の資格に関して一定の事由に基づいて差別することを立法者に禁じるものであり、平等選挙原則の一部をなすと同時に、普通選挙原則の要請とも重なり合う部分を有するものと理解することができる。

これに対して判例では、近年、かような立法者に対する個別的な制約を超えて、本条の射程を拡大するかにも見える立場が示されている。最高裁は、在外選挙権に関する最大判2005(平17)・9・14民集59巻7号2087頁で、憲法前文・1条・43条1項・15条1項・同3項・44条ただし書を総合することによって、「憲法は、国民主権の原理に基づき、両議院の議員の選挙において投票をすることによって国の政治に参加することができる権利を国民に対して固有の権利として保障しており、その趣旨を確たるものとするため、国民に対して投票をする機会を平等に保障している」、との立場を示す。ここから判決は、広く「国民の選挙権又はその行使」に強い憲法上の保護が及ぶものとする。すなわち、そのような制限なしには選挙の公正を確保しつつ選挙権の行使を認めることが事実上不能ないし著しく困難であると認められる場合でない限り、国民の選挙権の行使を制限することは、憲法15条1項および3項、43条1項ならびに44条ただし書に違反する、とするのである。

ここでは、本条を含めた憲法上の諸規定は全体として、「選挙権」という1つの権利を(その行使まで含め)憲法上保護するものと理解されている。これに対応して、本件では44条後段列挙事由のいずれに該当するかを問うことなく、本件立法不作為が44条に違反する旨が認定された。本件が、人種・信条・性別・社会的身分・門地・教育・財産・収入のいずれによる差別ともいいがたい事例であったことに照らせば、これは注目に値することといえる。換言すれば、ここでは本条は、諸規定の背後に想定される「憲法上の選挙権」の部分的な現れとして捉えられ、これとの関連においてその射程が拡張的に理解されているものと見ることができる。かような思考様式は、上述のように選挙に関する憲法の規定が不明確な部分を残すことにも鑑みれ

ば、憲法の規範的要請を広範囲の対象に及ぼす上では一定の利点を有するものといえる。他面、個別の諸規定は、その限りで、全体としての「選挙権」の中に溶かし込まれ、固有の輪郭を失うことにもなる。

もっとも、ここではこの「選挙権」の中身が何であるかは十分明らかにはされなかった。本件は、法律上国民に認められているはずの選挙権を在外邦人が「行使」できなかったことが違憲とされた事案であるにとどまる。本判決の思考様式の射程については、慎重な見極めが必要ではあろう。

(4) 適用事例

選挙に関する法律の規定が本条に違反するか否かを判断するにあたっては、この意味で、選挙に関する他の諸規定といかなる体系的連関に立つものとして本条を理解するかが、重要な意味をもつ。上述の在外選挙権事件と同様の思考様式をとる場合には、列挙事由に関わる差別を超えて、広範な事例について本条違反の有無が問われうることになる。以下ではごく簡潔に、問題となりうるいくつかの論点を示すにとどめる(ただしこれらは、特に明示するもの以外、本条列挙事由による差別には該当しないと解される)。

(ア) 公職選挙法上、選挙権・被選挙権が認められるためには、積極的要件を満たし、かつ消極的要件に該当しないことが必要であるところ、この消極的要件について、選挙権・被選挙権の制限として合憲性が問題とされうる。特に問題となるのは選挙犯罪による公民権停止(公選11②・252)であるが、最高裁は比較的早い段階から合憲判断を示してきている(参照、最大判1955(昭30)・2・9刑集9巻2号217頁)。これに対しては、公職選挙法が選挙運動の自由を制限していることとの関係で批判されることがある。

(イ) 選挙権の行使については、法的な前提と事実上の前提とを区別することができる。法的な

前提としては、選挙人名簿に登録されることが選挙権行使の要件とされるが、判例は上述の在外選挙権事件でこれにも憲法上の保護が及ぶ旨を明らかにしている。事実上の前提に関しては、例えば身体に障害を負っていて投票所に行くことができず、在宅投票が認められないと現実に選挙権を行使することができない、といった事例がある。このような場合に、立法者が選挙権行使の現実上の前提を実現すべき憲法上の作為義務を負っているのか否かが問題となるが、最高裁は判断を回避している(最判1985(昭60)・11・21民集39巻7号1512頁)。

(ウ) 被選挙権の行使に関しても、法的な前提と事実上の前提とを区別することができる。法的な前提としては、まず公職選挙法の定める立候補制限に該当しないことが必要である。この意味で、例えば公務員の立候補制限(公選89)は、立候補の自由の制限としてその合憲性が議論されうる。これは同時に、「社会的身分」による差別と理解することが可能である(これに対しては、憲法15条2項による内在的制約として正当化される、というのが1つの可能な議論であろう)。他方、事実上の前提としては、供託金制度(公選92)を挙げることができる。供託金を用意できない人は、法的には立候補資格があっても現実的には立候補が困難となる。著しく多額の供託金は、財産および収入による差別に該当すると解する余地があるものと思われる(供託金制度のほか、連座制の問題について47条④の解説も参照)。

以上の検討に照らすと、本条が差別禁止規定として固有の役割を最もよく発揮しうるのは、被選挙権の行使に関してであるように思われる。これは、憲法上被選挙権に関する明示の規定がほかにない一方、法律上は選挙権に比べて被選挙権の方が制約が大きいことの帰結であろう。

[林 知更]

〔衆議院議員の任期〕

第45条 衆議院議員の任期は、4年とする。ただし、衆議院解散の場合には、その期間満了前に終了する。

1 本条の趣旨

本条は、衆議院議員の任期を定めるものである。大日本帝国憲法下では、衆議院議員の任期は法律で定められていたのに対して、本条はこれを憲

法上固定する意味をもつ。法律でこれを延長し、または短縮することは許されない。

2 任期

(1) 意義

し類推適用する際、どこまでが法律事項でどこからが条例事項かという問題があるが、これまで必ずしも明らかにされてはこなかった。この問題は、どこまでが92条で定める「組織及び運営に関する事項」として法律で定めなければならないかという問題でもある。

まず43条が規定する「全国民の代表」という点は、全住民の代表と修正されるか。この点は、必ずしも明らかではないが、本条2項は「住民が、直接これを選挙する」として、選出母体の同質性を前提する規定があり、「全住民を代表する」と読み替えるべきことになるのではないか。

44条の議員の資格については、選挙権につき、44条1項が平等を要請しており、44条については、国会議員のみならず、地方議会の議員についても準用されると解される。

47条は選挙に関する事項が法律事項である旨規定している。公職選挙法および地方自治法(17～19)は、地方議会の議員の選挙についても規定するので、地方公共団体の選挙も法律事項であるとする前提があるように見える。これは、選挙制度の構築自体が、92条の「組織」に該当すると解していることになるが、92条自体に「地方自治の本旨」に基づくという留保が付されているので、選挙区の具体的内容まで法律で定めるとなると、92条に違反することになる。

48条の両議院議員兼職禁止の規定は、地方議会に二院制が導入された場合には、準用されることになる。なお、地方自治法92条は、地方議会の議員と国会議員の兼職(①)、複数の地方議会の議員の兼職(②)を禁止している。

49条・50条・51条の定める国会議員の特典はどうか。49条の歳費請求権については、そもそも国会議員の歳費の性質についても、職務専念義務がないところからして、議論のあるところである(渋谷・憲法533頁)。国会議員については、49条が明文をもって歳費請求権を定めていることからして、議員の勤務に対する報酬という考え方も成り立ちうる。しかし、地方議会の議員については、憲法上の明文規定はなく、民意の聴取に伴う移動等の活動コストも少なく、生活保障の必要性が極めて少ないことからして、基本的に費用弁償と解すべきであろう。このように解すると、地方議会の報酬を義務づける地方自治法203条1項および期末手当支給を容認する203条3項は違憲となる。なお、50条の定める不逮捕特権および51条の定める免責特権については、議会・議員の役割が国会

と地方議会との間で特に異なるとする理由はないとする考え方もある(杉原・憲法Ⅱ469頁)。しかし、これらは歴史的経緯から国の立法部の議員に例外的に認められた特典であり、明文の規定のない限りは、法の下での平等に戻って、地方議会の議員にはないと解すべきである(最大判1967(昭42)・5・24刑集21巻4号505頁)。

地方議会は住民代表が集う会議体であるから、国会両院と同様に一定の自律権が認められる(自治134以下)。自律権の中に議員の懲罰権がある(自治135)が、懲罰につき、裁判所の判断を仰ぐことができるか否かが問題となる。

最高裁は、「議員の除名処分如きは、議員の身分の喪失に関する重大事項で、単なる内部規律の問題に止らず、「議員の出席停止の如く議員の権利行使の一時的制限に過ぎないものとは自ら趣を異にしている」。「従つて、前者を司法裁判権に服させても、後者については別途に考慮し、これを司法裁判権の対象から除き、当該自治団体の自治的措置に委ねるを適當とする」とした(最大判1960(昭35)・10・19民集14巻12号2633頁)。しかし、地方議会の議員が住民代表の地位を有することを考えると、すべての懲戒処分が司法審査の対象となるとすべきである。それが法の支配の貫徹という、日本国憲法の採用した立憲主義の根本原理にも適うことになる。

3 長

(1) 長の意義

本条2項は、地方公共団体に「長」を置くことを規定している。本条1項が、議事機関として議会を置くことを規定していることから、2項の規定する「長」は、独任制の執行機関であると解されるのが一般的であり、地方自治法もこのような理解を前提とし、都道府県には知事を置き(自治139①)、市町村には市町村長を置く(自治139②)。

しかし、憲法は、長が執行機関であると明示する文言も、さらにはその執行機関たる地位を独占する規定もない。これらの点から、地方議会が長とともに執行機関となる可能性を指摘できる。ここで長を参事会(City council)は、主として立法にあたる市議会を指すこともあるが、イギリスの地方自治体にはCounty Council〔県参事会〕、district council〔地区参事会〕、parish council〔村参事会〕等があり、Boroughの名称をもつdistrictのdistrict councilのchairmanは行政的機能を担いmayorと呼ばれた。アメ

リカ合衆国でも、city councilは、立法的機能と行政的機能の両方を担うことがある)のような合議制の機関と解するのは、文言から乖離しすぎると一見思える。しかし、「合議制の長を設けることも、かならずしも本条の禁ずるところではあるまい」とする有力説もある(宮沢・全訂765頁)。中央政府の組織編制を見ると、内閣総理大臣も内閣という合議制機関の首長であり(66①)、内閣と同様の存在として、地方政府の権限を担う合議制の機関たる参事会を設け、本条2項でいう「地方公共団体の長」を内閣総理大臣に相当する、その首長と位置づけ、このような首長を住民の直接公選とする制度を想定すれば、文言との乖離の印象は消滅する。また首長以外の参事会構成員を「その他の吏員」として直接公選の対象とすることもありうる。また仮に独任制でなければならぬとしても、長自体の権限の定め方によっては、地方政府を統轄・代表する権限(自治147)と、地方政府の事務を管理し執行する権限(自治148)を異なる自然人に認める、いわゆるシティマネージャー制度を設けることも可能ではないか(渋谷秀樹「地方公共団体の組織と憲法」立教70号(2006)215頁)。

(2) 長の権限

長の権限につき、憲法は何も規定していないが、地方自治法は、当該地方公共団体を統轄・代表し(自治147)、その事務を管理・執行する(自治148)権限を定めるほか、担当事務を例示的に定めている(自治149)。会議体たる地方議会が、日々の業務を直接担当することは想定できず、長が、いわゆる理論上の執行権に該当する権限を有するということが一般的にはいえる(宮沢・全訂765頁)としても、その具体的な権限のあり方は、地方自治の本旨に基づき決定されるべき事項である。

独任制の長には、強大な権限が集中するので、その職務の執行における公正をどのように担保するか、という問題が従来から指摘されている(身分保障の観点からこの問題を考察するものとして、塩野宏・国と地方公共団体(1990、有斐閣)214頁以下参照)。地方分権化の進行によって、ますます事務量が増加し、それに伴い権限も強大化しているので、いかにそれを管理・執行していくかという新たな問題が生じている。

事務量の増加に対応する方策としては、執行機関の組織形態を弾力化すること、特に補助機関の弾力化の方法として、長を支えるトップマネジメント体制の見直しが提言されていた(第28次地方制度調査会・地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあ

り方に関する答申(2005)3頁)。そして、市町村については、2006(平18)年7月の地方自治法の一部改正(2007(平19)年4月1日施行)によって、助役と収入役の制度を廃止し会計事務をつかさどる一般職としての会計管理者を置く(自治168~170)とともに、新たに副市町村長制度を設け、市長の補佐、職員の担任する事務の監督、長の職務の代理といった現行の職務の形態に加え、市長の職務権限を委任できることを明確にし、自らの権限と責任において事務の処理にあたることができようにした。その定数は人口、組織の規模等を勘案して条例で定めることができることにしている(自治161~167。この改正では、同時に従来からある副知事制度の整備も行っている)。

この制度は、1888(明21)年以来130年にわたる歴史のある助役・収入役制度を廃止して、シティマネージャー制度的な要素を取り入れたものと解される。副市町村長および副知事が本条2項でいう住民の直接公選を要する「その他の吏員」に入るか否かについては議論の余地はあるが、直接公選で選出される首長の指揮監督下にその職務を遂行する以上、知事と並立するその他の行政委員会とは異なり、直接公選の対象としなくとも違憲とはならないと解される。

(3) 長の多選制限

2006年、汚職事件として、福島県知事、和歌山県知事、宮崎県知事が相次いで摘発され、その主たる要因は知事の本選に伴う弊害であるとして、その任期の制限についての議論が盛んとなった。以前にも、1999(平11)年に、自治省(当時)に設置された「首長の多選見直し問題調査研究会」は、多選を禁止すべきとする意見と多選禁止に反対する意見を両論併記的に取りまとめ、多選禁止は憲法上許される可能性があり、国民の間において十分論議する必要があるとする報告書を提出している(それ以前の議論の状況については、笠置隆範「首長の多選問題に関する調査研究会の経緯と報告書の概要」ジュリ1340号(2007)8頁以下参照)。また、2007年にも、総務省に設置された「首長の多選問題に関する調査研究会」は、「法律に根拠を有する地方公共団体の長の多選制限については、必ずしも憲法に反するものとは言えない」とし、「この問題は、すぐれて立法政策に属する問題として位置づけられるところである」とする報告書(前掲ジュリ1340号30頁以下に掲載。以下、『2007年報告書』とする)を取りまとめている。

(ア) 被選挙権の性質

憲法は被選挙権を保障しているか。これを否定する学説もある(高橋和之『被選挙権』は憲法による保障を受けない前掲ジュリ1340号14頁)が、15条1項などを根拠として認めるのが通説である(野中俊彦「選挙権の法的性格」清宮ほか編・演習(3)7頁等)。最高裁は、「立候補の自由は、選挙権の自由な行使と表裏の関係にあり、自由かつ公正な選挙を維持するうえで、きわめて重要である。このような見地からいえば、15条1項には、被選挙権者、特にその立候補の自由について、直接には規定していないが、これもまた、同条同項の保障する重要な基本的人権の1つと解すべきである」としている(最大判1968(昭43)・12・4刑集22巻13号1425頁)。治者(代表)と被治者の自同性という国民主権の原理の中核から被選挙権は導き出されるはずで、その意味で選挙権と被選挙権は表裏一体のものとしてこの判決の立場を支持するのが一般的である(なお、渋谷・憲法425頁参照)。

(イ) 被選挙権の制限

被選挙権が国民主権の原理の中核を占める憲法上の権利であることからして、その制限については、真にやむをえない利益が存在し、かつその手段も必要最小限のものでなければならない。この観点から、以下、『2007年報告書』の内容が検証されなければならない。

『2007年報告書』は、まず立憲主義の観点から多選制限は可能とする。つまり「立憲主義」を「人間の権利・自由を保障するために、権力を法的に制限すべきである」とするが、立憲主義とは、正確に言えば「統治活動は憲法に従って行われなければならない」とするものである。すなわち、公権力の担当者がその権力を行使するにあたってそれを統制するというのが、立憲主義の要諦である。公権力の担当者に立候補するということが自体は権利の行使であり、それを禁止することはこの報告書にある「人間の権利・自由を保障する」のではなく、侵害すること以外の何ものでもない。立憲主義は、被選挙権を行使して実際に公権力の担い手となった者の活動を統制する原理であって、この報告書における立憲主義の要諦の捉え方そのものにまず問題がある。

またこの報告書は、代表民主制においては、選挙の実質的な競争性が確保されることが必要であるとした上で、多選の結果、それが損なわれているとすれば、多選を制限することこそが民主主義の理念に沿ったものとする。しかし、選挙人の立場からすると、代表者となりうべき立候補者は1

名減ることになるから、投票の選択肢の幅は狭められ、競争性は捕えどころのない「実質的(substantial)」にどこか誰の目にも明白に、すなわち「实际的(real)」に減少することになる。また競争性の確保が必須の要素とすれば、現実政治ではかなりにはぼる無投票当選こそが競争性が確保されない最たるものであり民主主義の理念に反することになるのではない。

その他、この報告書は、14条・15条・22条・92条・93条との関係についても問題はないとする。これらの条文との関係で、一番問題があるのは、15条との関係につき指摘する以下の記述である。すなわち「現行法上、選挙犯罪者等の被選挙権の制限、選挙事務関係者や公務員の立候補制限など被選挙権や立候補の自由の制限が定められており、このように合理的な理由があれば、必ずしも法律で制限を課すことは不可能ではない」とする点である。これらの制限のうち選挙事務関係者と公務員は、その職を離れば立候補できるので、ここで問題とすべき制限ではない。それでは選挙犯罪者等の制限との対比はどうか。現行法上存在する、これらの制限そのものについても、選挙権につき公務ではなく権利と捉える説からのみならず、公務の側面もあるとする説からも問題が指摘されている。また仮に選挙犯罪者は、現に選挙の公正を害し選挙に関与せしめるのに不適当な者として、その被選挙権が制限されるという理由を否定することができないとしても、単に多選であるという理由からは、選挙犯罪者のような具体的な弊害を指摘することは上記の立憲主義・民主主義の観点に照らしてもできないのではないかと。すなわち、選挙犯罪者と多選の長との間には、制限する根拠そのものの質ないしレベルがあまりにも異なりすぎている。以上のことから、多選の長の立候補制限の合理性について、先に見た「真にやむをえない利益」を見出すことは常識的には不可能というほかない。

首長の汚職は、基本的には首長の資質の問題であることは、これまでに存在する多選知事の実績をたどれば容易に実証されるところである。また実際に汚職事件で摘発された首長は1期目・2期目であることもあり、多選を腐敗と結び付ける実証的な論証は全くなされていない。多選の弊害をいうのであれば、大臣職を経験した国会議員の多選制限も同時に議論されるべきであるが、それもなされていない。権力の実質的集中を問題視するのであれば、それを拡散し、また統制する手法の工夫に意を用いるべきではないか。例えば、選

挙資金の調達に絡んで特定企業と癒着するのであれば、選挙の公営化を考えるべきであり、権限行使の透明化、議会の監視機能の強化などが考えられる。いずれにしても、多選制限を課す制度が法律によって制定されたとすれば、以上の理由からして、それは違憲であるといわざるをえない。

なお、多選制限を正当化するためにアメリカ合衆国大統領の3選禁止規定(第22修正[1951(昭26)年成立])が参照されることがある。しかし、この規定は大統領の被選挙権の制限は憲法によってかなしえないことを示すものとして参照すべきである。

§93

(4) 長と地方議会との関係

地方自治法は、長と議会との関係についての定めを置く。これらの規定は議会の瑕疵ある議決または選挙、収入または支出に関する議決、および不信任議決に対する長の処置(自治176~178)、長の専決処分(自治179・180)である。しかし、例えば、地方議会が条例を制定して、法律によって長に付与された権限の行使につき、それに容喙・干渉を可能とする規定を置くことができるか否かといった、長と地方議会の実質的権限を調整する規定はない。国レベルの国会と内閣および行政各部との権限調整については、憲法で定められた事項以外については「法律による行政の原理」が妥当する、つまり法律によってこれを定めることができる。この点については73条1号等が確認しているところである。これに対して、地方レベルの、長と議会の関係については、憲法は明文の規定を置いてはおらず、また構造上、長と議会それぞれが民主的正統性をもち、国会によって指名される国会議員を首長とする議院内閣制とはその性格を基本的に異にするということが出来る。つまり、「法律の範囲内」(94)でなければならないとする留保があるのみで、長の定める規則と議会の定める条例の優劣関係については明確ではなく、法律と命令との関係をそのまま当てはめて、条例優位とは単純にはいえないのである。特に、例えば、長の権限を定める法律の規定がある場合に、その権限を条例によって制約することは、法律に違反する条例となるから原則として違法になると考えられる。しかし、執行部の長の権限を、住民の代表から構成される合議体の議会によって統制するということは、議会中心主義の原理から導き出される。そして、「法律による行政の原理」が、地方政府においても妥当することになり、法律に規定のない場合には、議会の決定が長の権限行使を根拠づける

と同時に、それを制限するということになる。

4 その他の吏員

「吏員」とは、明治憲法下において、国の官吏に対して、地方公共団体の職員を呼ぶために用いられた用語である。本条2項は、地方統治の民主化という観点から、地方議会の議員と長以外の職員についても直接選挙の途を開いたものであるが、必ずそのような職員を設けなければならないという趣旨ではないと解されている(宮沢・全訂766頁、樋口ほか・注解IV258頁[中村睦男])。

かつての教育委員会法(昭23法170)は、都道府県および市町村に設置する教育委員会の委員につき、住民が直接選挙する旨を規定していた(同法7②)のでこの例となる。すなわち、同法は、「公正な民意により、地方の実情に即した教育行政を行うため」(同法1)、都道府県と市町村に教育委員会を設け、教育委員につき直接公選を実施していたのである。ところが、教育の政治的中立と教育行政の安定の確保、国と地方の教育行政の一体性の確立、地方公共団体における教育行政と一般行政との調和を理由として、1956(昭31)年に同法を廃止して制定された「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」(昭31法162、以下「地教行法」)によって、教育委員の直接選挙制度は廃止され、教育委員は地方公共団体の長が議会の同意を得て任命することになった(地教行4)。それ以降、直接選挙される職員の例はない。

なお、1979(昭54)年、東京都中野区において、区長が区民投票の結果を参考にして教育委員を任命する教育委員準公選制条例が制定されたが、文部省(当時)が、区長に専属する権限に対して議会が条例によって法的制約を加えるものであるから、地教行法に違反するなど批判する見解が公表されるなどしたため、1995(平7)年に廃止された。

5 住民

ある地域に生活の本拠を有する人は、その国籍にかかわらず、その地域を包摂する統治団体としての地方公共団体の構成要素である住民(広義の住民)である。実際に地方統治に参加するのは、広義の住民のうち、法律によって選挙権を認められた者(狭義の住民)である。本条2項にいう「地方公共団体の住民」は、現実選挙によって意思表示を行う有権者であることに問題はないが、その母体となる広義の住民に日本国籍を要求するか否かの問題がある。この点につき、日本国籍がない

ことを理由としてこれを否定する理由はないとする考え方(定住外国人選挙権付与要請説、浦部・教室576頁)もあったが、最高裁は、「地方公共団体の区域内に住所を有する日本国民を意味する」とした(最判2005(平7)・2・28民集49巻2号639頁)。

もっとも、この判決は、「我が国に在留する外国人のうちでも永住者等であってその居住する区域の地方公共団体と特段に緊密な関係を持つに至ったと認められるものについて、その意思を日常生活に密接な関連を有する地方公共団体の公共的事務の処理に反映させるべく、法律をもって、地方公共団体の長、その議会の議員等に対する選挙権を付与する措置を講ずることは、憲法上禁止されているものではないと解するのが相当である」とした。つまり、憲法は外国人に法律で地方参政権を付与することを禁止しているという解釈(定住外国人選挙権付与禁止説)をとらず、許容するとする考え方(定住外国人選挙権付与許容説)を示したのである。ただそのような「措置を講ずるか否かは、専ら国の立法政策にかかわる事柄」であるとした。

6 直接選挙

(1) 選挙

選挙とは、有権者(選挙人)によって構成される機関(有権者団、選挙人団)が協同行為によって公務員(代表)を選定(選任)する行為である。選挙の機能は、代表民主制(間接民主制)を基礎づけることにあるから、住民発案・住民投票などの、いわゆる直接民主制的諸制度を、本条との関係で論じるのは筋違いであり、地方特別法に関する住民投票を規定する95条との関係で論じなければならない。

もっとも、15条1項は、公務員の選定・罷免を国民固有の権利として保障しており、本条2項は、地方公共団体について、この権利を制度として保障したことになる。また本条2項は、罷免について具体的には言及するところではないが、法律によって罷免を規定すれば、15条1項が抽象的に保障した権利を具体化したものと位置づけられることになる。

現に地方自治法は、議会の解散請求権(自治13・76~79)と、長・議員・役員の解職請求権(自治13②③・80~88)を規定している。

(2) 選挙に関する諸原則

選挙権・投票手続については、①普通選挙(15③)、②平等選挙(14①「政治的……関係において、差別されない」44)、③直接選挙(本条②)、④自由投票(15④後段)、⑤秘密投票(15④前段)の5原則があ

る。

(ア) 直接選挙の原則

選挙に関する5原則のうち本条2項は、③の直接選挙を規定するが、他の4つの原則も、国会両院の選挙の制度に関連して規定されたものではなく、人権として規定されているので、地方公共団体の選挙についても直接適用される原則である。

直接選挙は選挙権の行使の方法に関する原則である。直接選挙は間接選挙に対置される。直接選挙は公選ともいう。間接選挙は、特定の選挙のみに投票する選挙委員を選挙で選び、その選挙委員が被選挙人を選出する狭義の間接選挙制(例えば、アメリカ合衆国憲法が大統領選挙につきとる制度)、公選の公務員が被選挙人を選出するような複選制(準間接選挙制ともいう。例えば、1913年の憲法改正前にアメリカ合衆国でとられていた、州議会が上院議員を選挙する制度がある。日本でも、戦前、府県会議員につき、市部では市会議員、郡部では郡会議員が選挙したことがあった)がある。間接選挙は、一般人の代表選出に関する政治的判断能力に対する不信に基づいて構築された制度である。これに対して、直接選挙は、選挙人が被選挙人を直接選出するものである。

(イ) 普通選挙・平等選挙の原則

①の普通選挙と②の平等選挙は、選挙権自体のあり方の原則である。普通選挙は制限選挙に対置され、広義には人種・言語・職業・身分・財産・納税・教育・宗教・政治的信条・性別などを有権者の資格、すなわち選挙権の要件としない選挙をいい(44ただし書参照。ただしこの規定は被選挙権についての資格の平等も規定する)、狭義には財力の有無・多少、つまり納税額・財産の程度によって選挙権の有無を決しない選挙をいう。平等選挙は差等選挙に対置され、身分・財産・教育・納税額等によって選挙権に差をつけない選挙をいう。

普通選挙と平等選挙の概念は、質的には連続していて、選挙権の差を極大化して選挙権そのものを認めないのが、制限選挙である。

1925(大14)年の衆議院議員選挙法および地方議会の選挙関連の法令の改正(この改正によっても、女性・植民地人民には選挙権は認められず、生活困窮者・無住居者などの欠格事由も置かれた)によって日本でのいわゆる「普通選挙制」が実現したとされるが、25歳以上の男性に選挙権を認めるにとどまり、性別などの差異にかかわらず普遍的にそれを認める真の意味の普通選挙は、20歳以上の国民すべてに選挙権を認める1945(昭20)年の衆議院議員選挙法改

正によってようやく実現をみた。15条3項の「成年者による普通選挙を保障する」との規定は、これを憲法上の原則として確認したものである。

平等選挙の原則は、19世紀の西欧諸国においては、1人1票の原則を指すものとされ、選挙人の一部に複数の選挙権を与える複数選挙や、選挙人が複数の等級に分けられ等級ごとに代表者の選挙を行う等級選挙(総説で見たように、日本でも、1925年の普通選挙制採用まで、市町村会議員の選挙につき、納税額によって選挙人を区別し、それぞれが議員を選挙していた)を禁止するものとされた。ところが、第1次世界大戦後に普及した比例代表制度と結びついて、選挙結果に及ぼす影響力の平等、つまり投票の結果価値の平等を意味するようになり現在に至っている。最高裁も、選挙権の平等につき、「単に選挙人資格に対する制限の撤廃による選挙権の拡大を要求するにとどまらず、更に進んで、選挙権の内容の平等、換言すれば、各選挙人の投票の価値、すなわち各投票が選挙の結果に及ぼす影響力においても平等であることを要求せざるをえない」(最大判1976(昭51)・4・14民集30巻3号223頁)とする。

地方議会の議員定数配分については、国会議員の場合と違って、公職選挙法15条8項(1994(平6)年の改正前は7項)が「人口に比例して、条例で定めなければならない」としているの、直接的にはこの規定に違反するか否かが問題となるが、この規定は、14条が定める「法の下での平等」を具体化したものである。最高裁は、投票価値の平等が憲法の要求するところで、仮に不平等が生じ、それが地方議会において地域間の均衡を図るため通常考慮しうる諸般の事情を斟酌してもなお一般的に合理性を有するものとは考えられない程度に達しているときは、議会の合理的裁量の限界を超えているものと推定され、これを正当化する特別の理由が示されない限り、同条項に違反していると判断されざるをえない。ただし、人口の変動の状態をも考慮して合理的期間内における是正が同項の規定上要求されているにもかかわらずそれが行われないうちに、初めて当該定数配分規定が同項に違反するものと断定すべきであるとした(最判1984(昭59)・5・17民集38巻7号721頁)。ここでは、衆議院の議員定数不均衡の合憲性の判断に用いられる基準が準用されているとあってよい。ただし、特別選挙区を設け、最大較差が1対3.95となった東

京都議会の定数配分は合憲とされている(最判1999(平11)・1・22判時1666号32頁)。

(ウ) 自由投票・秘密投票の原則

④の自由投票と⑤の秘密投票は、具体的な投票手続に係る原則である。15条4項は、秘密投票の原則を定める。この原則は、自由投票がなされることを間接的に担保して選挙人の真意を選挙に反映させることを目的としたものであり、自由投票の原則をその前提としていると解される。

自由投票(任意投票)は強制投票に対置されるもので、広義には選挙人がその信じる場所に従い投票する自由および投票しない自由(棄権の自由)を意味するが、狭義には棄権の自由を意味し、いづれに対しても制裁がない制度をいう。自由投票と候補者等の選挙運動の自由を含めて自由選挙の原則とする捉え方もある。しかし、被選挙権や政治活動の自由に係る選挙運動の自由には、表現の自由と複合する固有の問題点があるので、選挙権に関する原則としては自由投票に限定して考えるべきである。

秘密投票は、誰に投票したかという投票内容を秘密にする制度で、公開選挙に対比される。投票をなしたか否かの事実もこの秘密投票の原則によって保障される。モンテスキューは、その著書『法の精神』で、「人民が投票を為す場合、それは公開たるべきは云ふまでもない。而してこれは民主政の基礎法と考へられねばならぬ」とした(モンテスキュー [宮沢俊義訳]・法の精神(上)第1部第2編第2章(1928、岩波文庫)45頁)。選挙人に責任を十分もたせるといふ見地からは、公開選挙が要請されるともいえる。ところが、選挙の実際は、しばしば干渉・買収・威嚇・誘惑などの弊害を伴い、投票の秘密が選挙の自由・公正のため不可欠であると認識されるようになり、19世紀中ごろから20世紀にかけて、西欧諸国では秘密選挙の原則が制度化され、日本にも1900(明33)年に導入された。

この原則は、現行憲法15条4項で確認され、公職選挙法は、記名投票の禁止(公選46④)、投票用紙公給主義(公選45・68①一)、投票記載場所の施設の規制(公選39、公選令32)、投票箱の秘密保持(公選令33)、混同開票主義(公選66②)、投票の秘密保持とその罰則(公選227・228)などのいくつかの規定が置かれた。

[渋谷秀樹]

〔地方公共団体の権能〕

第94条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

1 本条の趣旨

本条は、いわゆる団体自治の保障に関する規定である。92条の「地方自治の本旨」につき通説(「制度的保障説」)をとる場合には、本条で保障されるのは自治事務や自主課税権あるいは条例制定権の「存在」とどまり、実際には制度を全廃する法律を違憲にする意味しかない。個別具体的な事務や課税対象あるいはそれに対する条例制定権については、規制対象の性質に応じて、(a) 枠法の制定や委任立法をまっぴらめて初めて具体的権能になり、それまでは抽象的な権能にとどまるとするか、(b) 委任立法や枠法を必要とせず地方公共団体の独自条例により自治事務を創り出せるけれども、その範囲は「法律優位の原則」に基づき常に国の法律によって制限されるので、法律またはこれに基づく政令に反しない限りで(自治14①)保障されると考えるかのいずれかとなる。つまり地方公共団体の事務や権能を憲法で保障したとはいっても、そのほとんどは法律次第なのである(成田頼明「地方自治の保障」宮沢遼(5)287~303頁)。

これに対して「固有権説」のように、「地方自治の本旨」に地方公共団体の不可侵の専管事務保障を見ることはできないとしても、第8章にとどまらない憲法全体からの総合解釈を試みる近時有力説(例えば人権保障最優先の原理と国民主権の人民主権的理解に基づく総合解釈を主張する杉原泰雄「地方自治権の本質(3・完)」法時48巻4号(1976)133~140頁。司法権は除くが、立法権を含む統治権の垂直的権力分立を主張する高橋・立憲主義346~349頁も、論理的にはこの立場に含めうる)の場合には、地方自治保障の観点から「法律優位の原則」に例外が認められ、立法事実において必要性和合理性が認められる限りで、条例が法律に部分的・暫定的に抵触することを合法(その限りで条例優位)とする「対話型立法権分有」が認められることとなる(大津浩「国民主権と『対話』する地方自治」岩波講座憲法(3)247~281頁)。この説では、条例制定を通じて独自に創出する地方公共団体の権限・事務に合法性が認められる範囲が格段に広がるため、本条の保障範囲も法令の制限を超えて拡大することになる。

2 地方公共団体の事務

(1) 94条が保障する地方公共団体の事務の具体的範囲

本条は地方公共団体の権能として、条例制定権と並べて、権力作用としての行政の執行と、非権力的なそれとしての財産の管理、事務の処理を列挙している。通説によれば、本条は地方公共団体の行う行政的機能の内容を一般的抽象的に掲げたにすぎず、具体的にいかなる事務を地方公共団体の事務とするのかを明示するものではない(野中ほか・憲法II362頁[中村睦男])。もっとも通説も、92条に補完されて保障内容を豊かにした94条の意味につき、全権限性ないし活動領域の普遍性の原則をここに見る。しかし通説によれば、この全権限性とは、「法律が特段の定めをしない限り、全ての地方公共の事務を任意にとりあげることができる」という権限の推定を意味するにすぎず、地方に関係の深いすべての事務を法律の関与できない地方公共団体の専管事項とするものではない(成田・宮沢遼(5)297頁)。

近時有力説のうち国民主権を人民主権的に理解する学説は、92条の規範内容に市民の日常的な主権行使保障の意味を付け加えることから、「地方優先、基礎自治体最優先の権限配分」という意味での補完性の原理を92条と94条の規範内容に見出し、国と地方間の事務配分における国会の幅広い立法裁量に制約を加えようとする(杉原泰雄「地方自治の憲法論[補訂版](2008、勁草書房)171~177頁)。しかし92条と94条に補完性原理を見出したとしても、実際にそこから導き出せる裁判規範としては、国や地方の公共団体間の権限紛争の際に、権限配分立法を行った側(国)に立証責任を課するにとどまる。この立証については、社会が複雑化・高度化し、国その他の多段階の公的機関がその役割に応じて重複して関与すべき事項が増えていることや、国民の主権発動の場として国より地方、特に市町村を常に優先すべきとする民主主義観には異論も強いことを考えると、国や都道府県の事務とする必要性の立証に厳格な審査基準あるいは比例原則のようなある程度厳しい審査基準を設けることはなお困難である。ほぼ異論のない補完性原理の裁

判規範的意味としては、国の公益性を優先させる国会の判断に立法裁量の逸脱・濫用が明白に見出せる場合に限り、92条および94条が保障する地方優先の権限配分原則への違反を認定し、違憲無効とするにとどまるであろう。

結局、92条も94条も地方公共団体の具体的な事務領域を予め保障するものではなく、その事務の具体的あり方は、第1次的には国の法律の内容やその趣旨によると考えざるをえない。これまでの立法に基づく現実の事務配分は以下の通りであった。

(2) 1999(平11)年改正前の地方公共団体の事務と国の統制

(ア) 自治事務

1999(平11)年改正前の地方自治法(以下「旧法」)2条2項は、古い事務区分に基づき、権力行政たる行政事務および非権力行政たる公共事務と団体委任事務を地方公共団体の事務としていた。これらは国の一般的な指揮監督を受けず、地方議会が条例で規律し、基本的には地方公共団体が自主的に処理できるので、自治事務と呼ばれてきた。さらに旧法2条3項は、自治事務の例示として、地方公共の秩序維持(旧自治2③一)、公園、道路、河川等の設置・管理(同二)、上下水道事業等の企業経営(同三)等、22の事務を挙げていた。他方で旧法2条10項は、地方公共団体が処理できない事務として司法、刑罰、郵便等8事務を挙げていたが、これら以外にも外交、国防、幣制等は「当然……国の専管事務」と考えられてきた(秋田周「地方公共団体の事務・機関委任事務」雄川=塩野=園部編「現代行政法体系」(8)(1984、有斐閣)109頁)。

(イ) 機関委任事務

旧法では、自治事務のほかに、知事や市町村長等の地方公共団体の機関に委任された国または他の地方公共団体等の事務として機関委任事務を定めていた(旧自治148①・180の8②・180の9③・186③・202の2⑥)。機関委任事務は法律またはこれに基づく政令によって設けられ、地方自治法以外の法令の場合は地方自治法の別表3、4が確認的にこれを掲示していた。具体的には、国の選挙や外国人登録のように専ら国のみの利害に関わるとみなされていた事務、生活保護や義務教育等全国で統一的画一的に行うべきと考えられていた事務、各種営業許可のように国が最低基準を維持すべきと考えられていた事務等がある。

国の機関委任事務については、(a)首長は主務大臣の包括的な指揮監督を受ける(旧自治150、1999年改正前行組15①)、(b)市町村長の処分に対しては知

事の取消・停止権がある(旧自治151①)、(c)特別の監督手続として、首長の法令違反や主務大臣の処分に対する違反または事務の管理・執行の懈怠に対する職務執行命令制度がある(旧自治151の2、同上改正前行組15②)、(d)地方議会は機関委任事務の処理に関し、その費用や関連契約についての議決権は有するものの(旧自治96)、それ以外の手段での関与はできず、条例も制定できない(旧自治14①)等の特色があった。機関委任事務は都道府県で処理される事務の7～8割、市町村の事務の3～4割を占めるほどに多く、地方公共団体を国の下請け機関化する主要原因の1つであった。

職務執行命令制度は、たとえ稀にしか発動されずとも、機関委任事務に対する最も強力な国の法的統制手段である。1991(平3)年の地方自治法改正までは、違法行為や職務懈怠を続ける首長に対して勧告と期限付きの職務執行命令を出してもなお改まらない場合に、主務大臣(市町村長の行為の場合は知事)が高等裁判所に出訴し、職務執行命令の判決を得た後、さらに当該行為が続く場合に高等裁判所に再度出訴して、主務大臣(または知事)が代執行することを許可する判決を出してもらおうという二重の手続になっていた。この場合、代執行判決の確定により当該首長は罷免された。公選の首長を罷免することへの抵抗感や、2度の訴訟が迅速な処理を困難にするとの批判を受け、1991年法改正で首長の罷免制度は廃止され、高等裁判所への出訴も職務執行命令を求める1回だけとなり、期限を過ぎて当該行為が首長が行わない時は自動的に主務大臣(または知事)が代執行できる制度に変えられた。

機関委任事務は、国とその機関との一方的な上命下服的な関係と解すべきではなく、首長は国の機関とされながらも公選の住民代表でもあることに鑑みて、主務大臣の指揮命令に対し、地方自治の観点から首長の自主的な適法性判断を介在させる余地を認めるべきである。判例も1991年改正前の砂川町職務執行命令事件(最判1950(昭35)・6・17民集14巻8号1420頁)において、職務執行命令訴訟の趣旨を、「地方公共団体の長本来の地位の自主独立性の尊重と、国の委任事務を処理する地位に対する国の指揮監督権の実効性の確保との間に調和を図る」ため、「長に対する国の当該指揮命令の適法であるか否かを裁判所に判断させ、裁判所が当該指揮命令の適法性を是認する場合、はじめて代執行権及び罷免権を行使できるものとする」ことにより、国の指揮監督権の実効性を確保するこ

と」にあるとした。この判断は、首長罷免制度廃止後の沖縄代理署名訴訟(最大判1996(平8)・8・28民集50巻7号1952頁)でも、裁判所は知事の義務懈怠を形式的に審査するだけでは足りず、「主務大臣が発した職務執行命令がその適法要件を充足しているか否かを客観的に審理判断すべき」としたので、現在も維持されていると見るべきである。

(3) 1999年法改正後の地方公共団体の事務と国の統制

(ア) 自治事務と法定受託事務

1999年の地方分権一括法制定(地方自治法の改正を含む)により、旧法のような自治事務の例示列挙はなくなり、新設された法定受託事務とあわせて「地域における事務」と総称され(自治2②)、「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割」(自治1の2①)という一般原則から、地方公共団体の全権限性が認められることとなった。同時に、一方で国の規律分野を、「国際社会における国家としての存立」や「全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則」に係る事務と「全国的な視点」に立つべき施策や事業等の「国が本来果たすべき役割」に限定し、他方で「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねる」という原則を掲げることで、国と地方公共団体との間で「適切に役割を分担」し、国の事務が不必要に拡大することを避けるべしという原則も示された(自治1の2②)。これらの原則は全権限性の意味を補強するが、行政解釈ではそれは通常の立法(一般法)のレベルの規範にとどまるので、後の立法を法的に拘束するものではない。改正法では自治事務の意味は「地方公共団体が処理する事務のうち、法定受託事務以外のもの」(自治2⑧)にすぎない。

これに対して法定受託事務は、旧法の機関委任事務を廃止し、その一部を自治事務とし、あるいは国の直轄事務とした後の残りである。法定受託事務は、国(または都道府県)が「本来果たすべき役割に係るもの」であって、国(または都道府県)において「その適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの」であり、国の本来的役割に係るものが第1号法定受託事務、都道府県のそれが第2号法定受託事務である。具体的には、前者は地方自治法上の事務については同法320条が規定し、他の法律が定める事務は別表第1に掲示され、後者は地方自治法上の事務について同法321条が規定し、

他の法律が定める事務は別表第2に示されている(自治2⑨⑩・320・321)(なお、2011年改正で自治320・321は同298・299となる〔平23法35〕)。法定受託事務は機関委任事務とは異なり、自治事務と同じ地方公共団体の事務である。それはもともと国の事務だったものを地方公共団体の事務とし、これを地方公共団体が受託するよう法律で義務づけたものではない。そのような本来的な事務の性質とは無関係に、「適切な役割分担」原則の下、政策的に国の事務、法定受託事務、自治事務を区別した結果、法定受託事務に割り振られたものにすぎない。理論的に「本来的法定受託事務」と「非本来的法定受託事務」を区別する試みもあるが(北村喜宣・分権改革と条例(2004、弘文堂)92頁)、国の事務や地方公共団体の事務として直観的に明確なもの間に「国(国民)の関心と地方公共団体(住民)の関心の度合いは連続的に繋がっており、その間に本来、非本来的の区別が立法的にはつけがたい」のが現実である。結局のところ自治事務と法定受託事務との区別は、「国(都道府県)の地方公共団体(市町村)に対する関与の手法」の違いに求めるほかはない(塩野宏・行政法Ⅲ〔第3版〕(2006、有斐閣)149～151頁)。

(イ) 国による関与・統制

国による地方公共団体への関与ないし統制は、1999年法改正により大幅に整備された。まず自治事務か法定受託事務かを問わず関与の基本原則として、法律またはこれに基づく政令の根拠を必要とするという法定主義と、関与は地方公共団体の自主性・自律性に配慮した必要最小限のものでなければならないという必要最小限の原則が明示された(自治245の2・245の3①)。国の関与の基本類型としては、自治事務では(a)助言・勧告、(b)資料の提出要求、(c)協議、(d)是正の要求が、法定受託事務では、上記(a)～(c)に加えて、(e)同意、(f)許可・認可・承認、(g)指示、(h)代執行が設けられている(自治245・245の4～245の8)。ただし自治事務についても、財政上・税制上の特例措置に関する国と地方公共団体との施策の整合性確保が必要な場合に同意という関与を認めているように、一定の場合には(e)、(f)、(g)を法律で設けることは可能とされている(自治245の3④～⑥)。したがって自治事務と法定受託事務の最大の違いは、前者には是正の要求が、後者には代執行があるにすぎない。だが関与の基本原則の定めには、自治事務について国が代執行および一定の行政目的達成のための具体的個別的行為を「できる限り……要することとするものがないようにしなければなら

ない」との規定もあり(自治245の3②)、読み方によっては特別法による例外が許容されている。行政解釈によれば、「同じ法律のレベルで後の立法の規定を完全に拘束すること」を避けるための表現であり、1999年法改正時の政府部内の意識としては自治事務に対する代執行は「想定されていない」とするが(松本英昭・新地方自治制度詳解(2000、ぎょうせい)172~173頁)、逆に言えば後の立法で例外を設けることは可能である。

主務大臣による是正の要求の制度は、旧法の内閣総理大臣の是正措置要求の制度(旧自治246の2)とほぼ同じであり、地方公共団体の自治事務の処理における法令違反の場合のほか、「著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認められるとき」にも発動されるが、それが法的拘束力をもつものか否かはなお争いが残る。法的拘束力のある国の関与に対しては、1999年法改正で、地方公共団体が国地方係争処理委員会に審査を申し出て必要な措置を勧告してもらう制度(自治250の7~250の20。地方公共団体間紛争については自治紛争処理委員制度[自治251~251の4]がある)と、この審査結果に不服がある時に地方公共団体から高等裁判所に違法な国の関与の取消または国の不作為の違法確認の訴えを提起できる制度(自治251の5。都道府県の関与については自治252)が整備され、国と地方公共団体間紛争の法的解決手段が整備されたが、その対象中には是正の要求も含まれていること(自治250の13①)から、これに法的拘束力を認める立場が有力である。旧法の是正措置要求の規定と比べて、1999年改正法245条の5第5項が、大臣による是正の求めを受けた地方公共団体は「当該事務の処理について違反の是正又は改善のための必要な措置を講じなければならない」という規定を追加していることも、この立場を補強する。

しかしそれでもなお、「この義務は制裁を伴った厳密に法的なものではない。善解すると、その他の勧告等と区別して是正要求に対して審査の申出および出訴……を許容するために、いわば形だけこの義務規定がおかれたのであろう」とする見解がなお残っている(改正法案段階での評価であるが、芝池義一「地方自治法改正法案の検討」法時71巻8号(1999)81頁)。いずれにせよ、裁判所による紛争解決を得た代償として、自治事務に対する国の統制の規律密度が増したことは確かである。

なお代執行については、旧法の機関委任事務の職務執行命令と代執行の訴訟手続がそのまま残っており、この点では法定受託事務と機関委任事務

に変わりはない。

(4) 立法による関与の緩和と司法的統制の強化

現在の「第2次分権改革」の主要課題の1つが法令による義務付け・枠付けの見直しである。もともと「第1次分権改革」前から法令による自治事務の義務付け・枠付けが強かった上に、改革の結果、一方では自治事務に対しては従来のように所轄官庁からの通達による基準設定が禁じられ、他方では権限移譲に伴う地方公共団体の独自施策の増大を予想して、所轄官庁が国全体の観点から規律する余地を残すために、かえって法令の制定や改正を通じて自治事務に対する規律密度を増加させたことがその背景にあった。

地方分権改革推進委員会第2次勧告(2008(平20)年12月)は、「『地方政府』の確立には……立法権の分権が不可欠」との観点から、自治事務について基本類型以外の特別な関与(同意、許可・認可・承認、指示)が法令に規定されている現状に対し、義務付けを許容するメルクマールを定めた上で、これに該当しないものを①廃止、②手続、判断基準等の全部を条例に委任または条例による補正(上書き)を許容、③上記基準等の一部を条例委任または補正許容の3つに分類することとし、482法律・10057事項を検討した結果、4076事項を見直し対象に指定した。その後第3次勧告(2009(平21)年10月)で、このうち(a)施設・公物設置管理の基準、(b)協議、同意、許可・認可・承認、(c)計画等の策定およびその手続の3つの重点事項に絞って検討を加え、講ずべき措置を示している。例えば(a)については、①法令による基準設定を廃止し自治体に判断を委ねるもの、②法令で条例に基準設定を委任するが、必要最小限で「参酌すべき基準」(自治体が条例制定の際に十分参照しなければならない基準)を設けるもの、③「従うべき基準」(条例内容を直接拘束する基準)を国が設定してよいものの分類を行っている。

この第3次勧告のうち、地方公共団体から要望があった事項を中心に地方分権改革推進計画が策定され、同年12月に閣議決定され、この見直し分を含んだ「地域主権改革推進法案」ほか地域主権改革関連3法案が国会に提出された。これらの3法案は2011(平23)年4月に一部修正のうえ、可決成立した。今回の改革により、法案の名称中、「地域主権改革」が「地域の自主性及び自立性を高めるための改革」に変えられるなどの若干の変更はあったが、法令による義務付け・枠付けの緩和や撤廃が一定程度進展し、また国と地方の協議の場の法

制化が実現した。

以上の「立法権の分権化」の決定権はあくまで国の立法府にある。国の法律がどのような定めをしようとも、住民の人権や地方自治の保障にとって必要やむをえない場合には当該事項に地方公共団体が独自の規律を行い、場合によっては法令の規定に逸脱・抵触することまで合法とする考え方はかけ離れている。この問題は条例制定権の限界に関わる。

3 条例制定権

(1) 条例の意義と根拠

本条でいう条例は、地方議会が制定する狭義の条例(自治14)のみを指すとする少数説もあるが(宮沢・全訂772~773頁)、通説では狭義の条例と地方公共団体の長その他の執行機関が定める規則(自治15・138の4)を包括し、憲法が地方公共団体に直接授権した自主立法権により定められる法規範全体を意味する。以下、狭義の条例に限定して論ずる。

条例の根拠については、過去には憲法からの直接授権性を否定し、条例を単なる地方自治法等の委任立法とする見解もあったが(綿貫芳源「条例」宮沢選歴(補)108~114頁)、現在では通説・判例とも憲法直接授権説をとり、法令の委任を特に必要としない。もっとも、根拠規定を94条に限定するの(成田頼明「法律と条令」清宮=佐藤編・講座(4)199頁)、92条に既に条例制定権が含まれ、94条は確認規定と見るのか(辻村・憲法552頁)、あるいは並列的・補完的な根拠とするのか(小林・講義(下)474頁)の争いはなお残されている。

(2) 条例制定権の限界

条例制定権の限界には、規律対象の性質からくる制約と法律による制約の2つがある。

(ア) 憲法上の法律留保事項

規律対象の性格からくる制約については、従来、憲法29条2項(財産権規制)、31条(刑罰)、30条・84条(課税)における法定主義の規定を根拠にして、憲法上の法律留保事項との関連で条例制定権の限界が論じられてきた。しかし憲法は、これらのほかにも義務教育無償制(26②)や勤労条件(27)等にも法定主義を明示しており、法定主義の憲法規定は条例による規律をこの3分野に限り制限する理由にはならない。結局この議論は、立法の実質概念についての戦前の古い観念(侵害留保説ないし法規説)の名残から、特に自由と財産に対する規制は国民代表の同意たる形式的意味の法律以外に認めるべきでなく、条例による規律は法律の委任が

必要と考える古い法治主義観念(例、田中二郎・法律による行政の原理(1954、酒井書店)329~345頁)が残っていた結果にすぎない。

(a) 特に刑罰については、日本国憲法では権力行政まで地方公共団体に認められたにもかかわらず、以前は条例制定権に含まれないとされ、罰則付き条例には法律の明示の委任が必要とされていた(成田・清宮=佐藤編・講座(4)201~207頁)。事実、昭22法169号による改正前の1947(昭22)年制定当時の地方自治法14条2項は、条例違反者を「法律の定めるところにより、これに刑罰を科することができる」と定めていた。また大阪市売春勧誘取締条例違反事件(最大判1962(昭37)・5・30刑集16巻5号577頁)法廷意見も、条例を議会制定法である点で「法律に類する」が「法律以下の法令」とした上で、憲法31条と73条6号から刑罰も「法律の授権によってそれ以下の法令によって定めることができる」とし、委任の根拠を旧法2条3項の自治事務の例示列举規定と同14条5項の罰則付き条例制定権の一般規定に求めて合憲とした(「条例法律授権説」)。憲法31条と73条6号を根拠とする限り、一般的包括的委任は禁止されるはずであるが、法廷意見は上記地方自治法の規定が「相当程度に具体的で、限定」的であると強弁している。しかしこの点では同判決入江補足意見が、条例の民主性を根拠に、「条例への罰則の委任の仕方は、政令等行政府のみで制定する法令に対する委任の場合に比較して、より緩やかなものであってもよい」と述べたように、「条例準法律説」と結びついた「要件緩和説」をとった方がまだ一貫性がある。

いずれにせよ1999年法改正により自治事務の例示列举規定がなくなり、さらに自治事務の一般規定と罰則付き条例制定権の一般規定のみとなった現在では、罰則付き条例制定権も本条から直接授権されており、特に法律による委任を要しないとす「条例法律説」(同判決垂水・藤田補足意見も同旨)が通説である。上記判決はもはや「条例制定が法律に類した手続によってなされている」ことの承認以外に判例としての意義はない(塩野・前掲行政法Ⅲ169頁)。したがって地方自治法14条3項(旧5項)は、憲法上の罰則付き条例制定権の確認規定であり、かつ刑罰の上限を枠づける意味しかない。

(b) 財産権規制については、先例とされる奈良県ため池条例事件(最大判1963(昭38)・6・26刑集17巻5号521頁)法廷意見は、本件条例による規制を災害防止のためのやむをえないものであり、財産権についても権利濫用の場合には条例による独自

規制は合憲と述べただけだった。他方で入江補足意見は、財産権の「内容」と「行使」を区別し、前者は法律または法律の個別の委任を受けた命令や条例でしか規制できないが、これに至らない後者の規制は、憲法94条および旧法2条と14条1項・2項の一般的委任規定を根拠とすれば可能とする（「内容・行使二分説」）。これに関連して、財産権の「内容」を私法秩序や全国的経済秩序と見て、条例ではこれらは規律できないとする主張もなされる（成田・清宮=佐藤編・講座(4)210~211頁）。しかし「内容」と「行使」の区別や私法秩序等の概念は不明確で相対的、恣意的であり、これらの問題は結局、私法秩序や全国的経済秩序を定める法律に対する条例の抵触問題に還元される（塩野・前掲行政法Ⅲ169~170頁）。

(c) 課税についても通説は、94条に自主課税権が含まれることを根拠に、一般論としては法律の委任がなくとも地方公共団体は課税権をもつとする（成田・清宮=佐藤編・講座(4)206頁）。しかし現実には、地方自治法223条が地方課税権全般を「法律の定めるところにより」認めた上で、法定税と法定外税の両方とも地方税法の明文（同法4②③・5②③）で認める形式をとることで、課税条例制定権はあたかも法律の委任に基づくものであるとの誤解を与えかねない制度になっている。そのため大牟田市電気税訴訟（福岡地判1980（昭55）・6・5判時966号3頁）では、法律が地方公共団体の課税権をすべて否定することは違憲としつつも、憲法が地方公共団体に直接保障するのは「抽象的課税権」にすぎず、「具体的課税権」は法律の根拠を要するとした。これは「制度的保障説」の限界をよく示すものである。

しかし近年では、課税条例制定権も憲法92条または94条から直接授權されたと見るべきで、ただ地方税法等の現行法律の定めがこの課税条例制定権を手続や実体面で規制しており、そのため法律との関係で一定の枠をはめられているにすぎないとの見方が有力である（塩野・前掲行政法Ⅲ166頁）。この視点からは法律による課税条例制定権、特に法定外税のそれへの過度の規制や枠づけは違憲となる。2000（平12）年3月までは自治大臣の許可を要した法定外普通税は同年4月から自治大臣（2001（平13）年からは総務大臣）との事前協議と同意を得るだけに緩和された（地方税法259・669）。同法261条は、国税または他の地方税と課税標準を等しくし、かつ住民の負担が著しく過重、物流への重大な障害、国の経済施策に照らし不適当の3つ

の場合を除き、総務大臣に同意を義務づけている。しかし許可制はもちろん、事前協議と同意の手続でもなお違憲との主張もある（渋谷・憲法705~706頁）。

なお、憲法84条の課税要件法定主義と明確性原則は、地方税では課税要件条例主義とその明確性原則を意味することは判例も認める（仙台高秋田支判1982（昭57）・7・23行集33巻7号1616頁〔秋田市国民健康保険税条例事件〕、最大判2006（平18）・3・1民集60巻2号587頁〔旭川市国民健康保険料条例事件〕）。

(イ) 人権の性質による限界

条例の規律対象となる人権の性質に応じて、その必要性と合理性に関する違憲審査基準が異なることは法律の場合と同様である（渋谷秀樹「憲法と条例」ジュリ1396号（2010）128~137頁）。精神的自由規制条例の場合でも、地方のきめ細やかな対応等の裏づけがあれば、明確性や過度に広範な規制の禁止のような厳格審査基準は緩和してよいとの説もあるが（岩橋健定「分権時代の条例制定権」ジュリ1396号（2010）145頁）、地域的な規制手段の合理性を実質的に審査すれば足り、違憲審査基準の厳格さを緩和する必要はなかろう。条例の規制により生ずる地域的格差の合憲性については、異なる取扱いの地域的必要性とその手段・範囲の合理性について、関連する人権の性質や差別事由の違いに応じた違憲審査基準により「合理的差別」の有無を考えればよい。

(ウ) 法令との関係から来る限界

本条は「法律の範囲内で」の条例制定権を定めている。これは「法令に違反しない限りにおいて」（自治14①）の意味で理解すべきことが通説・判例である。既に述べたように条例制定権の限界は、(イ)の限界を除けば、(ア)の問題も含めてすべて法令との関係で定まると見た方がよい。法令との関係では、(i)当該事項を規律する法令に対する条例の抵触の可否と、(ii)当該事項を直接規律する法令の規定がない場合でも、同一法令内の別の規定または関連する他の法令の規定からの合理的推論の結果、当該事項を規律してはならないことが黙示的な国会の立法意思である旨が見出せる場合に、これに抵触する条例の可否が問題となる。

過去には(i)の場合を常に法律の先占とみなして、条例による規律を一切禁ずる「法律先占論」が支配的であった。しかし現在では、徳島市公安条例事件（最大判1975（昭50）・9・10刑集29巻8号489頁）が示した目的効果基準論で処理することが通説・判例となっている。同判決は、(ii)に関わり、同

一法令全体の趣旨が条例による規制を禁止していると解される場合は条例は違法、(i)に関わり、法令と条例の目的が異なり後者が前者の「目的と効果をなんら阻害することがない」場合、あるいは同一目的でも法令が「必ずしも……全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく」、地方の実情に応じた「別段の規制を……容認する趣旨」と解される場合は条例は合法と述べることで、法令への条例抵触を単に両者の文言から判断する誤りを正した。しかし同判決の目的効果基準論は、なお法令の趣旨のみから目的や効果の抵触を判断する点で、国と地方間の立法権分有や条例の対法律競合可能性を一切認めない考え方にとどまっている。それゆえ最高裁は高知市普通河川管理条例事件(最判1978(昭53)・12・21民集32巻9号1723頁)では、河川法にその適用・準用のない普通河川に同法の定め以上の強力な規制を許さない趣旨を見て、上乘せ規制条例を違法としたのである。

しかし新たな「地方自治の本旨」解釈により92条と94条に「対話型立法権分有」を認める立場からすれば、国側の立法意思である法令の趣旨のみから抵触問題を判断するのは誤りであり、裁判の場では地方の必要性と住民および地方議会の立法意思尊重の視点から法令の趣旨・目的・内容・効果を可能な限り限定的に再解釈することが認められなければならない。この観点から行政法学では既に自治事務に関して、法令の定めによらずに法令と同一対象を規律する並行条例に幅広い合法性を認めるだけでなく、法令の定めがあるために条例の裁量が著しく制限される「法律委任条例」(「法律規定条例」の呼び名の方が適切)についても、法令の規定を類別してできるだけ条例による法令補正を許容させようとの試みが始まっている(斎藤誠「条例制定権の限界」芝池義一ほか編・行政法の争点[第3版](2004、有斐閣)158~161頁、岩橋健定「条例制定権の限界」小早川光郎=宇賀克也編・行政法の発展と変革(下)(2001、有斐閣)357~400頁等)。これらの試みは、地方自治法2条12項における「地方自治の本旨」と「適切な役割分担」に基づく地方自治関連法令の解釈義務の定め等、分権改革以降の立法上の諸規定をその根拠とするが、むしろ上記規定は憲法92条・94条の「対話型立法権分有」原理の確認規定と理解すべきである。

判例でも、地方税法上の法定外税という「法律規定条例」といえるかどうか微妙なものに関してであるが、地方的必要性和条例の民主性を加味して法令の趣旨を再解釈し、法令の目的と効果の

「重要な部分」での抵触でない限り、法令に抵触する条例にも合法性を認めるものが現れている(東京高判2010(平22)・2・25判時2074号32頁[神奈川県企業税条例事件]。2011(平23)年4月時点でなお上告中)。さらに人権保障最優先の憲法原理(11・97)に基づけば、具体的事件において住民の人権保障上やむにやまれぬ必要性が見出される限りで、法令の目的・効果の「重要な部分」に部分的・暫定的に抵触する条例すら合法となろう。

なお、法令の趣旨から一方的に認定される条例制定への限界論を乗り越える試みとして、前掲高知市普通河川管理条例事件(最判1978・12・21)については、条例が法令違反だからではなく、財産権規制において憲法上要求される比例原則への違反として判決を読み直す者がいる(村上順「判批」判評254号[判時954号](1980)156~158頁)。法定普通税による課税条例を違法とした東京都外形標準課税条例事件については、地方税法旧72条の19の「事業の状況に応じ」の意味につき地方の実情を踏まえた再解釈を許さず条例を違法とした第1審判決(東京地判2002(平14)・3・26判時1787号42頁)は、「対話型立法権分有」の憲法原理の無理解を批判されなければならない。他方で、同法旧72条の22第9項の均衡原則違反とした控訴審判決(東京高判2003(平15)・1・30判時1814号44頁)についても、同様の観点から批判を加えることが可能であるが、これとは別に、法定税の枠内での変動に関する限り、税の増減に一定の均衡を要求する租税原則を、単に地方税法が独自に課した制約としてではなく、むしろ憲法上の原則の1つと見てその違法性を説明する方向は検討の余地がある。

(3) 国と地方の立法権の実質的な「対話」の保障と法治主義

憲法上固有・不可侵の自治立法領域を認めえない日本国憲法においては、地方的必要性和条例の民主性を加味した法令の目的・効果の限定的再解釈と、人権保障最優先の原則に基づくさらなる抵触許容の観点からの再解釈を通じ、事例ごとに法令の趣旨等を逸脱・抵触する条例に合法性を認定するという国・地方間の紛争処理ルールこそが、「地方自治の本旨」の主要な意味の1つである。それは本条の条例制定権の憲法保障の意味ともなる。したがって、法令に抵触する可能性を含む条例を制定し執行する実質的な機会の保障も憲法92条・94条の条例制定権の内容の1つである。この点で、現在試みられているような個別の法令改正による法令の枠付け・義務付けの緩和・撤廃ではなく、条

例上書き権を認める一般規定を設ける地方自治法の改正は有意義かもしれない。しかしながら、こうした改正を主張する論者が、その代わりに条例その他の地方公共団体の行為の法令適合性については具体的事件の発生前から抽象的に司法審査できるように国に提訴権を認める法改正をも提案していることについては(松本英昭「自治体政策法務

サポートする自治法制のあり方について」ジュリ1385号(2009)94頁)、少なくとも条例に対する純粋な抽象的規範統制の制度化は、国の立法と競合しうる地方公共団体独自の立法の可能性を閉ざす意味で、「対話型立法権分有」を含む憲法92条に反し違憲ではないかと思われる。

[大津 浩]

〔特別法の住民投票〕

第95条 一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

§95

1 本条の趣旨

本条の制度は地方自治特別法または地方特別法と呼ばれ、59条に定められた通常法律制定手続とは異なり、国会の議決のほかに当該法律が適用される地方公共団体の過半数の住民の同意を必要とする。憲法は国民代表制を原則とし、41条で国会を唯一の立法機関とするが、そこから導かれる憲法原則の1つが「国会単独立法」の原則であった。本条はこの原則に対する憲法の明文上唯一の例外とされる。また、96条の憲法改正手続と並び、直接民主制を真正面から採用した点でも、日本国憲法の民主主義の意味を広げる意義をもつ。

2 地方自治特別法の必要性

本条の立法趣旨・目的は一般に、①地方公共団体の個性の尊重、②地方公共団体の平等権の保障、③特別法による地方公共団体の自治権の侵害の防止、④地方行政における民意の尊重にあり、その中心は③であるといわれる(佐藤功「憲法第95条の諸問題」杉村章三郎先生古稀記念・公法学研究(上)(1974、有斐閣)366頁)。①の個性の尊重の意義を強調する見解(宮崎伸光「日本国憲法第95条の政治的意義」新報100巻5=6号293頁)に対しては、「本条が存在しなければ、憲法に反しない限り国会は、各自治体毎に『個性』に応じて自由に組織や権能を定めることができる」ことを理由に「むしろミスリーディングな説明」とする批判もあるが(山元「自治体に対する国の『関与』」新争点322頁)、国作成のお仕着せの制度ではなく住民意思に基づく特別制度こそが「真の個性」と考えるならば、間違いではない。

本条の中心的意義は、上述のように団体自治権の侵害の防止にあるが、ほかにも、本条を『全国

民の代表』としての国会の立法が原則として全国民を対象とする『一般的抽象的法規範の定立』であるべきことを、形を変えて確認するもの」と捉え、本条が憲法41条の立法の実質概念につき「一般的抽象的法規範説」をとるべきことの根拠の1つとする見解もある(杉原泰雄・地方自治の憲法論〔補訂版〕(2008、勁草書房)242頁)。もっとも、立法概念につき「原則法規範・例外決定説」(または「市民生活規範説」)をとった場合には、市民生活に重要なものである限りで特定の者や団体のみに適用される法律(処分的法律)は国会の可決のみで成立可能になる。この説をとる場合、本条の意義は処分的法律のうち特定の地方公共団体のみに適用されるものを例外として住民投票の同意を要件としたにすぎなくなり(渋谷・憲法688頁)、本条は「一般的抽象的法規範説」の根拠とはならないことになる。

このほかに、41条の「国会中心立法の原則」に対する例外として、「地方公共団体が原始的立法権を持つことの根拠規定の1つ」になるとする見解もある(憲法事典778頁〔廣田全男〕)。ここでの「原始的立法権」とは、本書94条の解説で述べたような憲法上の国と地方の間の「立法権分有」の趣旨に通じるものである(94条■の解説参照)。さらに住民投票に着目し、地方における直接民主制導入の手がかりを見出す見解も多い(辻村・憲法521頁等)。

3 本条の淵源と実例

本条の淵源はアメリカに求められる。独立前、本国政府が個別に法人設立を許可する特許状を与えることで都市に自治権を認めた伝統が背景となり、独立後も地方自治に関する主権的決定権を保留する州の議会が、自治体ごとに特別法を制定して法的自治権を付与していた。これらの特別法は

単に特定自治体の設立だけでなく、その組織・選挙・財政等の基本事項、さらには特定部局の細部の組織に関する規制までも含むことが多かった。そのため政治的対立も絡んで、特定の自治体の権限や特定部局の職員の任命権等を州に移す特別法の制定が相次いだ。これに対する反対運動の結果、州憲法の中に新たな条項を設けて、自治体に対する特別法の制定を全面的に禁止し、あるいは住民投票や市議会の同意を条件とする制度が広がった。その一環として自治体に自らの組織を自主的に定める憲章制定権まで保障する「ホーム・ルール・チャーター」制も確立していったのである。

日本国憲法は、占領軍を通じこの制度を受容した。マッカーサー草案88条が憲法95条となったのであるが、審議過程で興味深いのは、金森國務大臣が答弁で本条の趣旨を個性の尊重に置き、自治体に特権を与える場合には本当は住民の同意を要しないとしつつ、この場合も含めた制度として本条を設けたと述べたことである(佐藤・前掲杉村古稀359～365頁)。

自治権剥奪の防止よりも個性の尊重を重視した憲法制定当時の為政者の意識からか、本条の適用例は1949(昭24)年～1952(昭27)年間の18都市に対する15の特別法に限られ、国有財産の有償譲渡を定める国有財産法28条の例外として無償制を定め、戦後復興時の都市建設を容易にした広島平和記念都市建設法(昭24法219)のように、そのすべてが特権を付与するものであった(ほかに、長崎国際文化都市建設法[昭24法220]、首都建設法[昭25法219]、旧軍港市転換法[昭25法220]、別府、伊東、熱海、松山の4国際観光温泉文化都市建設法[順に昭25法221、昭25法222、昭25法233、昭26法117]、横浜と神戸の2国際港都建設法[順に昭25法248、昭25法249]、奈良、京都、松江の3国際文化観光都市建設法[順に昭25法250、昭25法251、昭26法7]、芦屋国際文化住宅都市建設法[昭26法8]、軽井沢国際親善文化観光都市建設法[昭26法253])。これ以降は、後述の通説的解釈の狭さが作用して、問題となったすべての案件は本条適用外とされている。現在では本条は死文化ないし休眠条項とも揶揄されるが、小笠原諸島のアメリカからの返還に際して、これを国の直轄地化しミサイル試射場にする計画が持ち上がった際に、島民または都民による住民投票を要するとの反対運動が一定の効果を発揮したように、現在でも政治的効用は認められる(宮崎・前掲新報100巻5=6号291頁)。

4 本条の解釈

(1) 「一の地方公共団体のみに適用される」の意味

(ア) 「一の」の意味については、「特定の」の意味であることに異論はない。旧軍港市転換法は横須賀、呉、佐世保、舞鶴の4市を適用対象とし、住民投票で過半数の賛成が得られなかった市は対象から除くと定められていた(同法附則2・3)。

(イ) 特別法適用時に国法上の地方公共団体でなかったものには本条は適用されない。1964(昭39)年の大潟村に関する特例法(大規模な公有水面の埋立てに伴う村の設置に係る地方自治法等の特例に関する法律[昭39法106])、1968(昭43)年の小笠原諸島の復帰に伴う法令の適用の暫定措置等に関する法律(昭43法83)はこの理由で適用除外となった。1971(昭46)年の沖縄の復帰に伴う特別措置に関する法律(昭46法129)は復帰前の制定だったことを理由に適用が除外されたが、復帰時に住民投票が必要との批判もある。

(ウ) 通説・判例によれば、特定の「地方公共団体そのもの」、すなわちその組織・運営・権能について他と異なる取扱いをする法律のみに本条は適用される。特定の地方公共団体の「区域」や「住民」に適用される法律であっても、その規定内容が国の機関や事務、あるいは私経済活動に関するものにすぎない時は本条の適用外となる(小林孝=芹沢編・基本コメ432頁[仲地博])。首都建設法と同時期に制定された北海道開発法(昭25法126)は、両者が似た内容をもつにもかかわらず、前者は東京都の特別扱いを目的とするのに対して、後者は北海道という地域に対する国の事務としての開発を目的とするので本条は適用されないというのが政府見解であった。また首都建設法は首都圏整備法制定(昭31法83)に伴い廃止されたが、本条は適用されなかった。理由としては、同法は首都建設法の趣旨を継承しているので新たな住民投票は不要とする見解と(政府見解)、同法は国の事務としての首都圏の開発整備を定めた一般法であり、特別法から一般法への復帰の場合には本条は適用されないという見解がある(佐藤・前掲杉村古稀371～378頁)。事実上沖縄県のみを適用の対象とするに至った駐留軍用地特別措置法(昭27法140)の沖縄への適用についても、最高裁は一般法の個別地域への適用にすぎないとして本条に関する適用違憲の主張を認めなかった(最大判1996(平8)・8・28民集50巻7号1952頁)。

(2) 本条適用の実質的基準

§95

(ア) 実質的な特別法該当性は恣意的・非合理的基準による分類か否かで判断されるとの見解がある(田上穠治編・体系憲法事典(1981、青林書院)668頁〔成田頼明〕)。従来、一般法が定める一般的な基準に基づき地方公共団体を分類し、種類を設け、それぞれに異なる組織・運営・権能を設けても本条は適用されず、現実にただ1つの公共団体しか該当しない場合でも、一般的(または恣意的・非合理的でない)基準に基づいた結果であれば特別法ではないとされてきた。自治法上の都区制度も東京以外にも適用が開かれているとの理由で住民投票は不要とされた(東京地判1964(昭39)・5・2判タ162号149頁)。1956(昭31)年改正前地方自治法は、特別市の指定制度(同年改正前自治265)を95条の特別法に当たり住民投票を要すると明記していたが、一度も適用されることなく現行の政令指定市制度に変えられた(自治252の19)。都道府県の廃置分合・境界変更は法律によるべきことを定める地方自治法6条も、本法律は特別法に該当するので住民投票を要するとの見解が強かったが、法改正で6条の2が追加され、議会の議決に基づく都道府県自身の申請があれば特別な法律を定める必要はなくなり、結果的に本条の適用対象が1つ消滅した。これらは全て、本条の適用を免れるための恣意的・不合理な基準を設ける違憲の一般法か否かの問題となる。

(イ) 特別法該当性の基準として、地方公共団体の組織・運営・権限にとり本質的に不利益な場合に限られるかも問題となる。初期の有力説および政府解釈は、受益的な法律や軽微な不利益にとどまる場合や、特例の合理性が客観的に認められる場合には、特定の公共団体を対象とする法律であっても特別法に該当しないとす(入江俊郎「第7国会を通過した地方自治特別法」自研26巻7号(1950)3頁以下、宮沢・全訂776頁、田上編・前掲体系憲法事典668頁〔成田〕)。他方、受益と不利益、軽微か否か、合理性の有無のいずれも相対的で客観的基準たりえず、結局は議決した国会の判断に委ねる以外はな

いとの反論もある(佐藤・前掲杉村古稀390～394頁)。しかし後者の見解では、団体自治権の侵害立法の防止の意味が本条から失われる。一般法の分類基準の恣意性であれ自治権侵害の重大性であれ、たとえ論争があろうとも、なお重大明白な場合は司法審査可能であるから、ここに本条の意義はある。

5 制定手続

本条は国会の議決に先立ち住民投票で過半数の同意を要するように読めるが、通説はどちらが先でもよいと解しており(宮沢・全訂760頁)、国会法67条は国会の議決が先行すると定める。これを受けて地方自治法261条は、①特別法を最後に可決した議院の議長による総理大臣への通知、②総理から総務大臣への通知と総務大臣から関係公共団体の長への通知、③長を通じた選挙管理委員会による住民投票の実施、④長による総務大臣への投票結果の報告、⑤総理による当該法律の公布手続の執行と衆参両院議長への通知を定めている。住民投票には公職選挙法の普通地方公共団体の選挙に関する規定が準用される(自治262)。

もし本条制定当時の立法趣旨(金森答弁)や初期の諸建設法の立法例を考慮に入れるならば、本条は国の自治権侵害立法の防止の手段だけでなく、地方の個性を活かす特別制度や権限を地方公共団体が自ら獲得する手段にもなりうるのではないか。つまり、憲法94条の解説で論じた新たな目的効果基準論を用いても特別扱いを目指す条例の制定だけでは実現不可能な場合(国有財産無償譲渡の例)、あるいはそれが当該分野を規律する法令に「重要な部分」で抵触する場合には、まず自らが欲する特別制度・権限を認める特別法案を地方公共団体の側で作成し、住民投票で賛成を得た上で国会の可決手続にかける(国会は審議表決義務を負う)という特別法地方イニシアティブの根拠規定として本条を活用できるのである。

〔大津 浩〕

別冊法学セミナー no.210
新基本法コンメンタール
憲法

2011年10月11日 第1版第1刷発行

発行所／株式会社日本評論社
〒170-8474 東京都豊島区南大塚3-12-4
電話:03-3987-8621[販売] 03-3987-8631[編集]
振替:00100-3-16
発行人／黒田敏正
印刷／凸版印刷株式会社
Printed in Japan©Nippon Hyoron-sha 2011



定価： 本体4000円 + 税

JCOPY <<社>出版者著作権管理機構 委託出版物>

本誌の無断複写は著作権法上での例外を除き禁じられています。
複写される場合は、そのつど事前に、

(社)出版者著作権管理機構

<TEL:03-3513-6969, FAX:03-3513-6979、

E-mail:info@jcopy.or.jp> の許諾を得てください。

また、本誌を代行業者等の第三者に依頼してスキャン等の
行為によりデジタル化することは、個人の家庭内の利用であっても、
一切認められておりません。



9784535402461



1929432040004

ISBN978-4-535-40246-1

C9432 ¥4000E

雑誌68130-75