

# 公務員の被選挙権・ 兼職に関する制限緩和の可能性

——新たな議員の担い手と公務員の政治的中立性——

出雲 明子

Legislative Rules of Ineligibility on Public Service into Politics in Japan:  
Considering Potential Candidacy and Political Neutrality of Public Servants

Akiko IZUMO

## Abstract

In a democracy, the principle of the separation of powers is embedded in many constitutional provisions, either the incompatibility of a public sector position with a parliamentary mandate or even specifying public servants ineligible for candidacy. The laws declare the parliamentary membership is ineligible with a position in the public service in Japan. Public servants are obliged to resign prior to running for the political mandate according to these rules. In contrast to ineligibility, rules of incompatibility constitute weaker restrictions. Candidates with a public service occupational background should relinquish their public service office once elected.

Rules that declare employment in the public service incompatible or even ineligible with parliamentary mandates have been justified for the following two reasons. First, ineligibility rules aim at protecting the independence of parliament from the influence of the national and local government. They are explained mainly by the desire to maintain the party political neutrality of the public service. Secondly, the public service has an obligation to devote themselves entirely to careers in public service. It is prohibited from holding any employment in public and private sectors including in a position of parliament to prevent corruption. These restrictions date back to the 19<sup>th</sup> century and were defined in the electoral rules although it was a regulation of incompatibility at the beginning. The coverage of these regulations was expanded to most of public servants under the government reform policies of the General Headquarters (GHQ) which still hold up today.

Many local council members were selected without an election in recent years. Some argues that the ineligibility rule may increase the opportunity cost for the public service

into politics. The expert knowledge possessed by public servants will far more contribute to productive discussion and policy choices in local councils than choosing candidates without voting. Reforming restrictions of public servants into politics may be one of the possible solutions to supply a shortage of entities to local politics. This article tries to understand the institutional structure of political neutrality of the public service. It also explores the influence on the relationship between politics and administration with a reform in local level, and considers whether it undermines the separation of powers.

## 1. 問題の状況

第18回統一地方選挙（2015年）では、無投票当選が相次いだことが報じられ、道府県議会議員について改選定数の21.9%に上るとされた。最も無投票当選者が多かったのは、香川県で65.9%、次いで山形県で45.5%、宮崎県で43.6%であった。選挙区において無投票当選者がいなかったのは大阪府と山口県のみであり、無投票当選が生じることは全国的な傾向となっている<sup>1)</sup>。総務省が「地方選挙結果調」を公表している第3回（1955年）から第17回（2011年）統一地方選挙での無投票当選者の割合は、議員、首長のそれぞれについて図1、2のとおりである。1980年代を起点に増加しており、議員については、町村議会と都道府県議会が、首長については指定都市を除く市の無投票当選者が20%前後で推移していることがわかる。これら以外の東京都特別区議会議員、同区長、指定都市議会議員、同市長、市議会議員が無投票で当選することはきわめて稀である。また、議員の無投票当選者は増減が大きいのに対して、首長は無投票の有無が固定化されている傾向も見て取れる。

統一地方選挙で選挙を行う団体は、独自日程での選挙が増えていることもあり減少傾向である。例えば、2011年の都道府県議会議員選挙はなお85.1%の執行率を維持しており、ほぼ傾向を把握できるが、町村長選挙は12.9%となっており、統一地方選挙だけでは把握が難しくなっている（表1）。元々議員選挙に対して首長選挙の執行率は低く、町村長選挙での執行率は第3回統一地方選挙当時からすでに37.2%と低かった。一時、第8回（1975年）で48.5%まで高まったが、その後減少し、第15回（2003年）から16回（2007年）にかけて、27.6%から15.3%に落ち込んだ<sup>2)</sup>。市町村合併の影響を受けたものと思われる。町村長の無投票当選率の高さは、執行率の低さも影響していると考えられる。

そうした資料上の限界はあるものの、執行率の高い都道府県議会議員選挙での無投票当選率の高さは注目されてよいし、執行率が低いとはいえ、町村議会議員、同首長選挙での無投票当選者の多さは、町村を中心とする地域社会の担い手の不足に警笛を鳴らしていると考ええる。

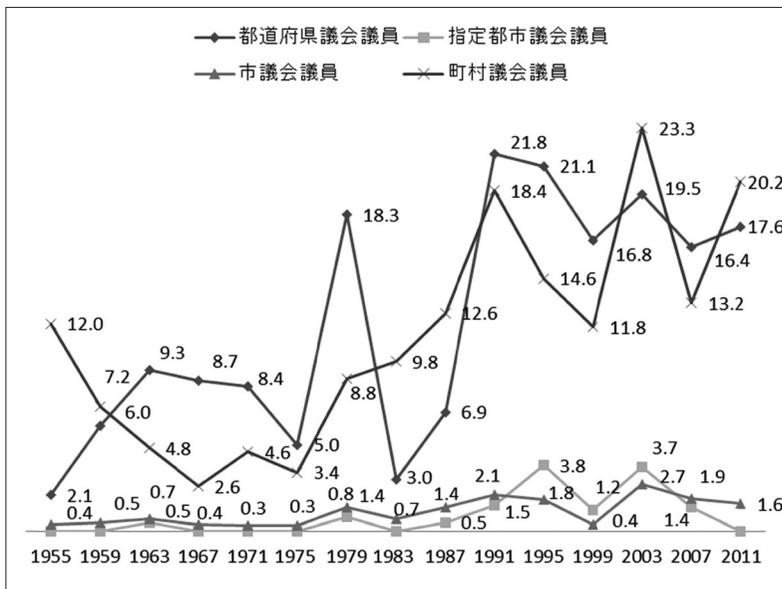


図1 地方議員の改選議席に対する無投票当選者の割合の推移

注：0%の数字表記は省略している。また、東京都特別区議会議員はいずれの年も0%のため記載していない。  
 出典：総務省「地方選挙結果調」各年版に基づいて筆者作成

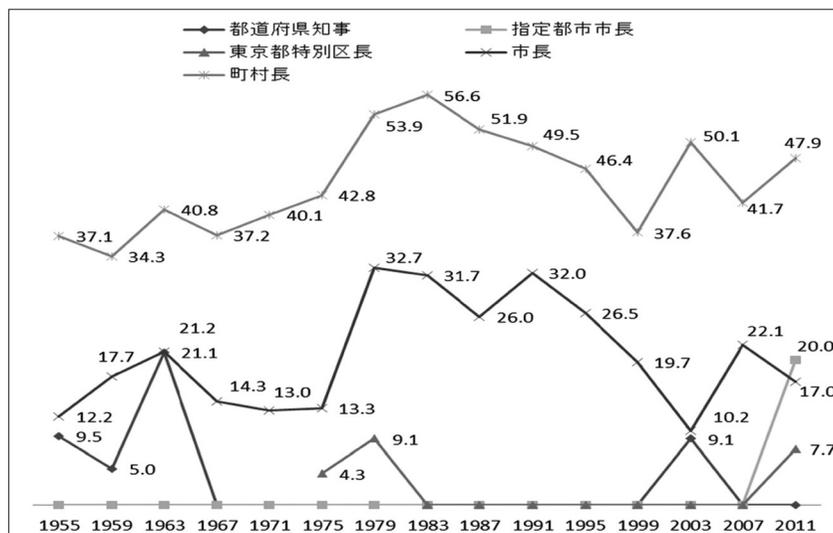


図2 首長の改選議席に対する無投票当選者の割合の推移

注：0%の数字表記は省略している。  
 出典：総務省「地方選挙結果調」各年版に基づいて筆者作成

表1 改選定数に対する統一地方選挙の執行率

		第17回	第3回
都道府県	議員	85.1	100.0
	知事	25.5	45.7
指定都市	議員	74.9	100.0
	長	26.3	40.0
その他の市	議員	38.1	47.5
	長	11.5	35.5
東京都特別区	議員	90.6	96.3
	長	56.5	-
町村	議員	36.9	40.1
	長	12.9	37.2
計(平均)		45.8	60.3

出典：総務省「地方選挙結果調」第3回（1955年）、第17回（2011年）に基づいて筆者作成

地域社会の担い手不足を解消するための方策として、会社員と公務員が議員になりやすい仕組みを整備することが提案されている。第29次地方制度調査会は、28次からの議論を引き継いで、多様な層の幅広い住民が議員として議会に参画できるようにするための方策を答申に盛り込んだ。民間の労働法制のもとで、勤労者の立候補を容易にする休暇の保障、復職制度の導入を検討する必要性とともに、公務員の立候補制限の緩和、兼職禁止の緩和の意見があることを指摘した。地方議会の議員は、専門を前提としておらず、勤労者でも議員となりやすいように、近年、夜間、休日に議会を開催する例があることが紹介されている。公務員については、公務員が議員活動を行うことへの社会的理解が前提となるため、職務専念義務のあり方にも配慮しつつ、休暇制度、休職・復職制度等を引き続き検討する課題とすべきであるとした<sup>3)</sup>。

会社員については、労働基準法が公民権行使の保障を定め（7条）、さらに企業ごとに規則等で制度と運用が定められている。企業の規模や考え方にもよるが、議員への立候補は休職制度を利用し可能となっていることもある一方、いざ議員に当選した場合には退職することが通常であり、仕事と議員活動を両立していくことは困難である。公務員は、立候補した時点で公務を退職したものとみなされ、当選すれば議員に専念するが、落選すれば無職となる。復職の仕組みも現在はない。

こうした状況において、本稿は、議員の成り手不足を解消する手段として公務員の立候補と、兼職の制限を緩和することが有効となりうるのかを検討したい。以下では、無投票当選が生じる要因と解決策を検討し、なかでも仕事と議員活動の両立の促進を有効な解決策として示したい（第2節）。その後、公務員の職務専念義務と政治的中立性に関する法制度や休職制度の現状と、立候補と兼職に関する国際比較から両立の可能性を考えていきたい（第3節）。

これまで筆者は、主に国家公務員を対象として、政治家と行政官の関係（政官関係）について政治任用を軸に分析してきた<sup>4)</sup>。政治任用制は、執政制度、政務官制度、国家公務

員制度の相互の結びつきで形成されることを特徴とする。日本の政治任用は、国家公務員法上の特別職の一部で運用され、国会法で議員兼職が認められている職には、基本的に衆参の議員が就任し、議員兼職が認められていない職には、職業公務員が就任してきた。前者を、議員登用型の政治任用、後者を民間人・公務員登用型の政治任用として位置づけた。

政治任用からとらえる政官関係は、議員が行政府内の職を兼職できるか、つまり、議員の公務員兼職の問題であった。議員が兼職する場合には、原則として、内閣法と国家行政組織法に行政組織を指揮監督する役職を置くと同時に、国会法で議員兼職可能な職として指定する必要がある。

それに対して、政官関係を逆の面からとらえると、公務員が議員を兼職できるか、つまり、公務員の議員兼職の問題となる。公務員を地方議会の担い手として検討するためには、行政を担う公務員が立法を担う議会に参画することが可能かを議論する必要がある。公務員の議員立候補、兼職は、後述するように、複数のヨーロッパ諸国で認められていることから、先行研究は、ヨーロッパ諸国における法制度と兼職等の実態を示してきた<sup>5)</sup>。また、Braendle と Stutzer による国際比較研究では、76か国を対象に議員兼職の制度の分類と兼職による政治的影響が分析されている<sup>6)</sup>。日本は対象国に含まれていないが、対象となっている国の多くでは兼職が可能で、兼職によってむしろ腐敗が減少する可能性が示されている。また、ドイツ連邦議会を事例として、公務員の専門性が議会の行政監視機能を高めるという指摘もある<sup>7)</sup>。

本稿は、筆者のこれまでの政官関係の研究を逆の見方から発展させ、厳しい規制のもとで検討されることが少なかった公務員の立候補や兼職制限の現状と課題を考えたい。

## 2. 無投票当選が生じる要因と担い手の不足への対応策

### (1) 投票率の低下と無投票

地方議会での無投票当選の増加に対して、当然のことながら立候補者がいない以上、致し方ないとも考えることもできる。国民の意識調査では、無投票になってもやむを得ないと考える人が42.9%で多数である。続いて、38.6%の人が投票なしで決めるのはおかしいと考える。無投票でよいと考える人は11.2%となっている（残りはわからないとの回答である）。経年的な傾向としては、1980年代には、投票なしで決めるのはおかしいと考える人が30%前後であったのが、無投票当選が顕著となった1991年を起点に増加し、現在は40%前後で推移するようになっている<sup>8)</sup>。投票した人の方が、投票なしで決めるのはおかしいと考える傾向もある<sup>9)</sup>。今後、無投票当選の増加が、投票率のさらなる低下など投票行動

に影響を与える可能性が示唆される。

地方選挙において無投票当選が生じる要因は何だろうか。第一に、投票率の低下が考えられる。投票率は減少の一途を辿っており<sup>10)</sup>、18歳への選挙権の付与で有権者が拡大すれば、さらなる投票率の低下も予想される。また、国民の選挙への関心は国政に向けられ、地方選挙への関心は低いという実態もある<sup>11)</sup>。衆議院議員選挙に対しては、56.9%の人が関心があるのに対して、都道府県知事選挙には28.4%、同議会選挙には11.4%、市区町村長選挙には30.7%、同議会議員選挙には22.5%の人しか関心を持っていない。投票率の低さは有権者の関心の低さを示し、関心が低いところに担い手は集まりにくいと考えられる。ただし、投票率の低さが目立つのは、無投票当選が起こりにくい東京都特別区の区議と区長である（2011年の投票率はそれぞれ43.23%、44.51%であった）。この点をみると、投票率が低いために、無投票が生じやすくなるとは言えないようである。また、投票率の低下は長期的なトレンドであり、1990年代以降に無投票当選が顕著となったことまでを説明し得ないと思われる。とはいっても、無投票当選の増加が有権者に選択肢のなさを感じさせ、さらなる投票率の低下を招くことは考えられる。

## (2) 選挙制度、地方政治の政党化と無投票

第二に、選挙制度と候補者選出の問題がある。都道府県と指定都市は、それぞれ区域内の郡・市、行政区が選挙区となっており、定数は人口規模に応じて1人～17人（2014年定例会終了時点）となっており、小選挙区と大選挙区が混合している。それに対して、市区町村は原則として地域全体を選挙区とする大選挙区となっている<sup>12)</sup>。

都道府県議会議員選挙の選挙区のうち約40%は1人区であり、市長、町村長も当然のことながら選挙区から1人を選出する。指定都市での議会選挙は行政区を単位として行われ、1人区も多い。国政での小選挙区は政党同士の争いを促進するために導入されたが、地方選挙では、無所属の候補者が多く、政党の対立より候補者個人の対立となりやすい。また、政党の候補者であっても相乗りによって統一されることが多く、第二、第三の候補者が生じにくい。複数政党の相乗り候補に闘いを挑んでも当選の可能性は低い。したがって、候補者をリクルートする政党の機能を地方選挙においても強化し、与党と野党のそれぞれが候補者を立てることで、無投票当選は減少するかもしれない。したがって、この要因に対する解決策としては、地方政治の政党化が考えられる。

都道府県議会議員の約60%の選挙区は2人以上の候補者を選出する大選挙区である。市区町村では、通常市区町村域を一つの選挙区として2人以上の議員を選出している。大選挙区での選挙は、小政党にとっても議席獲得の可能性があるため、有効政党が増加するとともに、同一政党間の争いも生じやすくなる。無投票当選を生みにくいと考えられるが、

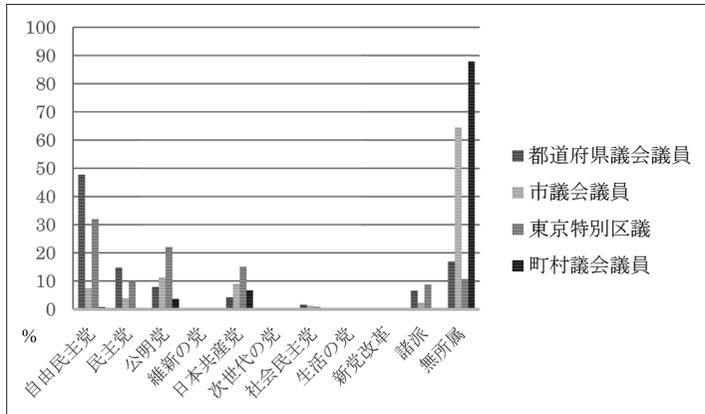


図3 地方議員の所属党派

出典：総務省「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別調」（2014年12月31日現在）に基づいて筆者作成

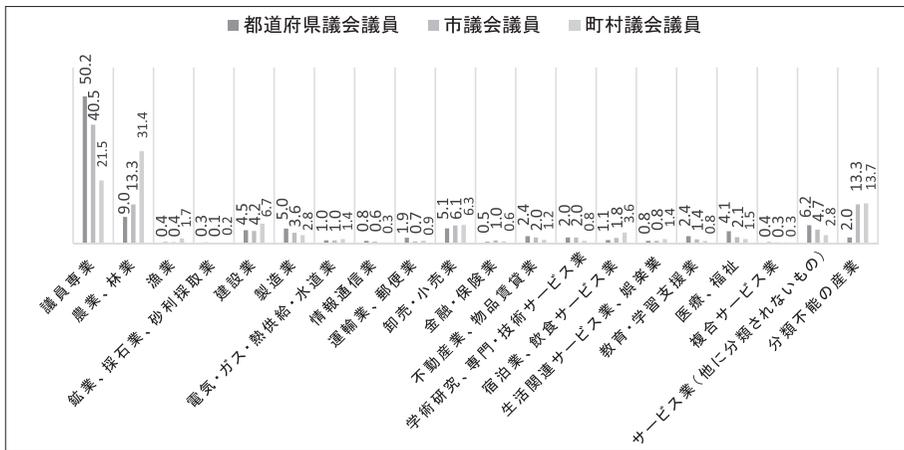


図4 地方議員の職業別割合

出典：全国都道府県議長会「全国都道府県議会職業別調」『第12回都道府県議会提要』、58-59頁（2013年5月現在、ただし、福島県、東京都、神奈川県、三重県、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、大分県、宮崎県を除く）、全国市議会議長会「市議会議員の属性に関する調」（2015年8月現在）、全国町村議会議長会「町村議会実態調査結果の概要」（2015年7月1日現在）に基づいて筆者作成

有権者からみると、自らが投票した議員以外も多数選ばれるため、投票行動と選出の相関が見出しにくく関心が低くなりがちである。

図3のとおり、都道府県、特別区での政党化は進んでいるが、町村議会における無所属議員の割合は87.9%に達しており、町村議会議員の政党化は進んでいない。町村では、政党によらない候補者個人の争いが顕著となっており、古くからの地縁や血縁により候補者が選出されているためである。したがって、町村における政党化は無投票当選を減少させる必要がある。なお、首長は無所属が大多数である。

町村議員は、図4のように農業者の割合が高く、その候補者の選出は、自治会、農協、消防団、青年団、PTAといった地域の社会団体における役職や活動の積み重ねを通じて行われることが多い<sup>13)</sup>。ほかに割合の高い建設業、卸売・建設業は自営業者であることが推測されるが、その候補者は、青年会議所、同業者組合、商店会といった地域の商工団体を通じてリクルートされる<sup>14)</sup>。これらの地域団体は、コミュニティの核となってきたが、近年加盟者、加入者が減少しており、地域コミュニティの衰退につながっている。このことが、議員につながる経験を積めず、結果として議員の成り手を減少させる結果を招いていると思われる。したがって、こうした地域団体の活性化が候補者の増加に寄与するといえる。

解決策の一つである地方政治の政党化の問題について、馬渡剛は、都道府県議会を対象として、1955年の統一地方選挙以降の無投票当選者の割合が多い岐阜県、愛知県、愛媛県、大分県、島根県が、いずれも自由民主党（自民党）の議席率が高い議会であることを指摘している。馬渡により自民絶対優位型（A類型）と呼ばれるこれらの県では、自民党一党支配が終わった後、無投票当選者がさらに高い水準で推移しており、地方政治で政界再編が進んでいないことを示唆している。それに対して、無投票当選者が少ない議会は、沖縄県、東京都、茨城県、神奈川県、京都府といった自民非過半数型（D類型）、自民非優位型（E類型）である。茨城県議会を除くと自民党が過半数に満たない多党化した議会であるとしている<sup>15)</sup>。したがって、都道府県議会においては、単独の政党が強力である場合には、無投票当選が生まれやすく、複数政党の地盤が整っている場合には政党間の争いが生じ、無投票が生じにくいと考えられる。A類型では、自民党以外に有力な政党が少なく、政党を通じた人物、政策の選択は難しくなっている。

ただし、馬渡があげる沖縄県、東京都、茨城県、神奈川県は、統一選挙のもとでほとんど選挙が行われていない都県である。章末資料の表2のように、統一地方選挙のもとで選挙が行われている道府県の中での特徴としては、以下の点が指摘できる。北海道、東北地方においては、無投票当選者が生じているものの、全国的な水準から見ると低い。山形県

表5 特別職地方公務員の平均給料（報酬）月額一覧 (円)

種類	都道府県	指定都市	特別区	市	町村
首長	1,142,162	1,099,875	1,129,404	838,633	691,035
副知事・副市区町村長	945,806	935,315	911,539	707,416	582,016
議長	974,470	921,890	912,104	489,747	287,019
副議長	872,374	833,780	782,600	432,518	232,345
議員	803,947	764,205	606,313	402,835	210,691

出典：総務省「平成26年地方公務員給与の実態—平成26年4月1日地方公務員給与実態調査結果—」，409-411頁に基づいて筆者作成

で生じることが多い程度である。統一地方選挙の実施当初は、九州地方で生じることが多かった。近年になり中国地方で生じることが増えている。また、東海地方では、恒常的に無投票当選者が生じている。章末資料の表3でみるように町村議会の無投票は、北陸地方から東海地方にかけて頻繁に生じている。それ以外の地域では滋賀県を例外として無投票当選は生じにくくなっている。町村長の無投票当選は、章末資料の表4でみるように1955年当初から頻繁に生じている問題であり、近年増加した他の選挙とは一線を画している。したがって、その要因も他の公選職とは異なっている可能性があり、異なる解決策が必要となりうる。北海道、愛知県、新潟県、三重県などは馬渡の類型では、自民党が相対的優位のB類型および自民党が基本優位のC類型に属しており、自民党以外の政党も活動的な団体である。それでもなお、町村長選挙では多数の無投票当選者が生じており、町村における政党化の程度が低いことを裏付けている。

### (3) 議員報酬と無投票

第三に、町村議会議員の報酬の低さが問題にされることも多い。朝日新聞は、第18回統一地方選挙の結果において、無投票当選が生じた議会は議員報酬と政務活動費の合計が月額20万円未満の団体が35%を占めると指摘した。これらの合計額が上がるほど無投票議会の割合は減り、40万円以上だと無投票はほとんど生じていないという<sup>16)</sup>。表5のとおり、議会の規模によって議員報酬の額には大きな隔たりがあり、町村議会での無投票の多さの説明になりうる。前述のとおり、町村での地域団体の衰退に伴って地縁や血縁による選出が難しくなっていることに加えて、町村議会議員の報酬が低く、退職後のように家族を養う必要のない場合でないと立候補が難しくなっていると考えられる。ただし、都道府県議会議員の報酬は低いとは言いがたく、それでもなお生じている無投票の存在を説明することは難しい。

### (4) 仕事との両立と無投票

第四に、公選職の候補者となる場合に、仕事を辞めなければならないなど、候補者にとって障害があることがある。本稿はこの点に着目し、障害を取り除くことで候補者を増やしていけないかを考える。

地方議会議員は、兼職が禁止されておらず、議員であると同時に他の職業を兼職していることが多い。地方自治法は、議員は、「当該普通地方公共団体に対し請負をする法人の無限責任社員、取締役、執行役若しくは監査役若しくはこれらに準ずべき者、支配人及び清算人たることができない」(92条の2)と定めている。したがって、こうした契約上の関係がない場合には、他の職業を兼務することが可能である。この規制は、議員が行政事

第48号 (2016)

務に関与することを制限する目的であり、公共事業の入札等により議員の関係する会社が仕事をすること自体の禁止を目的とするものではない<sup>17)</sup>。首長についても上記地方自治法92条の2に相当する142条が定められているが、実際には専業であることが一般的である。

図4で示したとおり、都道府県では議員の専業率は高いが、町村では低い。しかし、産業別の分類では自営業か会社員かを判断することが難しい。都道府県議会議員の調査では、複数の県が調査の対象となっておらず、実態を正確に把握することが難しい。そうした限界のなかでも、都道府県議会議員の専業者は過半数に上るのに対して、町村議会議員は約20%であり、違いが大きいことが分かる。また、農業・林業従事者はいずれの団体でも多く、町村議会議員では顕著であることが分かる。前述のとおり、町村議会議員が多く兼職する建設業、製造業、卸売・小売業などは自営業の可能性が推察される。

会社員の公選職への立候補は、法的には広く保障されている。労働基準法7条は、公民権行使の保障を定め、「使用者は、労働者が勤務時間中に、選挙権その他公民としての権利を行使し、又は公の職務を執行するために必要な時間を請求した場合においては、拒んではならない。但し、権利の行使又は公の職務の遂行に妨げがない限り、請求された時刻を変更することができる」としている。使用者は、議員という公の職務を遂行するために必要な時間が請求された場合には、拒めないこととなっている。したがって、会社員は少なくとも法的には、仕事を辞めることなく立候補をすることが可能である。

しかし、当選後議員活動と仕事の両立は容易ではない。社員が議員に立候補する場合に、使用者がその者を無給の特別休暇処分とすること<sup>18)</sup>、職務の遂行により会社での業務遂行が著しく阻害された場合に普通解雇とすることは<sup>19)</sup>、判例上使用者の権利の濫用とみなされていない。判例では、本会議、委員会という議会内での活動に加えて、議会外での活動も議員活動とみなしており、法的に両立が可能であっても現実的には業務遂行が阻害される可能性があると考えられる。

したがって、会社によっては、就業規則または労働協約において、公務休職制度を定め、一定の年限における休職を認めている。後にパソナ事件として訴訟になったが（脚注19を参照）、パソナに勤務していた浜田浩樹氏は休職制度を利用し渋谷区議に就任した（ただし、再選後に解雇となった）。また、楽天に勤務していた武井俊輔氏は、在職のまま宮城県議会議員に立候補し、当選している（ただし、当選後に退職した）<sup>20)</sup>。このように、会社によって制度や認識に違いはあるが、立候補や事前の選挙活動は、休職して行うことが可能となっている。しかし、当選後、勤務と議員活動の両立は困難で、裁判となることは例外的なケースであることから、自主退職することが一般的であろう。公職への立候補の機会が与えられていれば十分と考えるか、当選後も会社員生活と議員活動を両立すべきと考えるかは、議論が分かれるところである。退職した場合には、任期満了後、復職

する選択肢がなく、次の任期での当選は当然のことながら保障されていない。議員活動は重要だが、高いリスクを負ってまでやろうとするには限界がある。休職制度は、大学院への進学等自己啓発を目的とすることが多いが、他分野での経験を復職後の業務に活かすことを重視するならば、復職や両立の途を検討することには意味がある。両立を考える場合には、最低限、議会を土日や夜間に開催することが必要となる。土日・夜間の議会の開催は、議員の成り手を拡大するために導入されたが、その導入は必ずしも進んでいない。市議会で土日・休日議会を導入しているのは17団体、夜間議会を導入しているのは2団体である<sup>21)</sup>。町村議会ではそれぞれ32団体、18団体であり<sup>22)</sup>、少数となっている。ただし、議会活動の活発化のために通年議会を採用する団体もあり、この場合には会社員生活との両立はさらに困難となる。

無投票当選が生じている要因を広く4つの点から示し、それぞれ解決策を考えてきた。具体的には、第一に、投票率を上げることで有権者、候補者双方の関心を高めること、第二に、1人区において無投票が生じやすい傾向から、地方政治の政党化を進めること、第三に、町村議会の報酬を見直すこと、第四に、会社員が議員となれる環境を整備することが検討課題となる。筆者は、公務員研究の立場から、公務員は地域社会の担い手としても有益な存在なのではないかと考えている。公務員が議員に立候補する場合の現行制度を節を改めて整理したい。

### 3. 公務員の立候補，兼職制限

#### (1) 職務専念義務と政治的行為の制限

現在公務員が在職のまま立候補すること、議員を兼職することは認められていない。公職選挙法89条は、国と地方公共団体の公務員、行政執行法人、特定地方独立行政法人の役員は、在職中、公職の候補者となることができないと定めている。したがって、候補者となった時点で公務員を辞職したものとみなされる（同90条）。ただし、内閣総理大臣、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、大臣補佐官といった政務官は例外である<sup>23)</sup>。そのほか、政令で指定された場合には例外とすることができるが、公職選挙法施行令（90条1項）で指定されているのは、自治体の単純労務職員と、地方公営企業職員と特定地方独立行政法人の職員のうち課長以上の管理職以外の職員であり<sup>24)</sup>、地方公務員で例外的に認められているにすぎない。

公務員が公選職の候補者となることができないとされたのは、公務員に職務専念義務と政治的中立性が求められたためである。前述のとおり、特別職である地方自治体の議員、首長には一定の条件のもとでの兼職が認められているが、国家公務員法と地方公務員法の第48号（2016）

適用となる一般職公務員には、職務専念義務が定められている（国家公務員法96条，地方公務員法30条）。

あわせて，国家公務員法は，公務員の政治的行為の制限を規定し，公選による公職の候補者となれないこと（102条2項），政党その他の政治的団体の役員等になれないこと（同3項）を定めている。地方公務員については，地方自治法が，議会の議員は，常勤の職員及び短時間勤務の職員と兼ねることができないと定めている（92条）。ただし，地方公務員の政治的行為の制限は勤務する自治体の区域内に限られていることから，例えば居住自治体と勤務自治体が異なる場合に，居住自治体での一定の政治的行為（集会への参加など）は認められていると解することができる。しかし，居住自治体であっても被選挙権までは認められていない。

猿払事件最高裁判決（1974年11月6日）においても，行政の政治的中立性は，国民の信頼を維持することを憲法が要請するものであり，公務員の政治的中立性が維持されることは国民全体の利益にほかならないとされた。社会保険庁職員事件と世田谷事件の最高裁判決（2012年12月7日）でも，公務員の職務上の中立性が行政の中立性につながることで，国民の信頼を維持しており，憲法の要請にかなう国民全体の利益であるとした<sup>25)</sup>。人事院規則14-7（政治的行為）は，その運用について，国民全体の奉仕者として政治的に中立な立場を維持することが必要であり，公務員の地位は，政府が更迭するごとに職員の異動が行われたりすることのないように，政治的勢力の影響または干渉から保護されて，政治的動向に関わらず安定したものでなければならないとしている<sup>26)</sup>。また，公職選挙法136条は，選挙に関する職員，裁判官，検察官，会計検察官，公安委員会の委員，警察官，収税官吏と徴税の吏員は，在職中選挙運動をすることができないとあえて定めている。

すなわち，国家公務員法が定める政治的行為の制限は，一方では行政の中立性，他方では公務員の地位の安定のための規制であるということができる。

公務員の政治的中立性や地位の安定は，戦後改革で連合国軍最高司令官総司令部（GHQ）が求めたことであった。GHQは日本の民主化の象徴として，国会の地位向上を目指し，公務員には労働基本権の制限や政治的行為の制限を課すなどして，政治家と公務員の役割を明確にしようとする意図を持っていた<sup>27)</sup>。したがって，議員が公務員となる政務官を除いて，一般の公務員はできる限り試験で採用することとした。衆議院議員選挙法（後の公職選挙法）の検討を行った内務省としては，終戦期の衆議院議員選挙法（1925年改正）の考え方に沿って立案を試みた<sup>28)</sup>。すなわち，基本的には政務官を除いて在職中に議員を兼職することができないが，一部選挙に利害関係を持つ者を除いて，被選挙権を有しており，当選後の辞職で足りるという考えであった。

これに対して，1947年に制定された国家公務員法は，人事委員会（人事院として発足）

規則で別段の定をした場合には、公選の候補者となることができないと定め、人事委員会に制限の有無を留保していた<sup>29)</sup>。原案では、「・・・で別段の定めをした場合を除いては」となっており、原案の方がより強い制限となっている。あわせて、法律又は人事委員会規則で定めた職員は、政党その他政治的団体の役員となることができないと定め、幹部公務員や政治的な役割を持つ公務員以外は政治的活動が認められる可能性も残していた。しかし、翌年の改正では、これらの留保が削除され、国家公務員は一律に被選挙権が与えられない現在の仕組みとなった。

このような改正がなされたのは、1948年7月のマッカーサー書簡（マ書簡）に基づいて、職員の労働基本権が厳しく制限されたためである。組合活動はときに政治的行為との区別が難しくなり、双方ともに強化する必要があると考えられた。国家公務員への規制は強化された一方で、マ書簡は、国鉄と専売を公共企業体とし、一定の労働基本権を認めることを指示した。

公共企業体職員は、国家公務員法の適用を除外され、その労働条件は、公共企業体労働関係法で規定されることとなった。すると、公共企業体職員の被選挙権や議員との兼職が問題となる。当初は、国家公務員法に沿って国鉄、日本専売公社の役員、職員は地方公共団体の議員となることができないと定め、兼職を禁止する法案が提出された。しかし、専売公社法につき、兼職禁止は役員のみで職員には適用されないという修正案が可決された<sup>30)</sup>。以来、専売公社職員は議員兼職が可能となった。このことが他の同種の職員の立法にも影響し、国鉄、日本電信電話公社などの三公社、さらには前述の地方公務員における例外につながっている。

国鉄職員は、市町村の議員で国鉄総裁の承認を得た場合には、議員兼職が可能となるよう改められた（1954年日本国有鉄道法の一部を改正する法律）。その理由は、国鉄のみが制限されることへの不満解消と、市町村議会程度の勤務日数であれば、通常の業務にそれほど支障とならないこと<sup>31)</sup>、職員が地域生活に貢献できるようにした方がよいと考えられたためである<sup>32)</sup>。実際には、ほぼ自動的に承認されていたと考えられており、ピーク時の1964年には1,157人の兼職者がいたという<sup>33)</sup>。日本社会党に所属する議員が大半であったことから、自民党が兼職の廃止を要求し、また、経営再建中でもあったことから、1983年の統一地方選挙を機に禁止されることとなった<sup>34)</sup>。議員が専門化する過程にあって、議員の専門化が求められたといえる。

## （2）休職制度の利用

上記の一部の例外を除いて、公務員は在職したまま立候補することはできず、国民世論にも専門化への期待がある。では、公務員が、会社員でみられたような休職制度を利用し

立候補、兼職することは可能だろうか。国家公務員法は、意に反する休職を定めており、心身の故障のための休養、起訴休職があげられている。それ以外は人事院規則が定めており、研究への従事、災害による所在不明、復職時の欠員不足が休職の事由としてあげられている（11-4 職員の身分保障、3条）。地方公務員では、地方公務員法が同様に意に反する休職を定め（28条2項）、修学のための修学部分休業（26条の2）、定年前の高齢者部分休業（26条の3）、自己啓発等休業（26条の5）、配偶者同行休業（26条の6）が定められている。そのほか、自治体は条例で休職の事由を定めることができるが（地方公務員法27条2項）、国や他の自治体との均衡、特別休暇制度や職務専念義務の免除との関係を考慮し、慎重に判断すべきとされている<sup>35)</sup>。特別休暇制度でも、ボランティアや裁判員など国の勤務時間法で定められたものに準拠しつつ、各自治体の条例で定められているが、立候補に伴う休暇は認められていない。公務員が修学や能力啓発等と同じ考え方で一定期間議員となり、休職明けに再度公務員として勤務することは、考え方としてはあり得るが、法律の範囲を超える条例制定となる。休暇制度は、国との均衡を重視しており、国家公務員の休暇制度で立候補等が定められない限り、地方公務員についても難しいと考えられる。

岐阜県多治見市は、2006年と2007年の二度にわたって構造改革特区において地方公務員と地方議員の兼職が可能となる制度を提案している。地方公務員法で、勤務する団体の区域外では政治的行為が一部認められていることを踏まえて、区域外の自治体で議員となることはできないかと問うたのである<sup>36)</sup>。所管する総務省は、2度とも回答不可とした。その後、2015年に株式会社特区ビジネスコンサルティングが国際戦略特区を申請している。一定以上のふるさと納税を行った者に対して居住地以外での選挙権と被選挙権を与えるものであり、平日は都会で働き、週末はふるさとで議会活動を行うという2地域居住のアイデアであった。それに付随する提案として、国家公務員が地方議会での議員として兼職できるよう求めた<sup>37)</sup>。内閣官房、人事院からは、本稿でも述べた政治的行為の制限に関する立法、判例が回答されている。

### （3）諸外国の被選挙権、兼職の状況

公務員の被選挙権や兼職への制限が議論される背景には、諸外国で、被選挙権や兼職が認められていることも大きい。兼職可能であるか、兼職に対する規制が弱い国が多いが、フランスとドイツは厳しい規制、イギリスとアメリカは立候補が不可能な類型に位置付けられている<sup>38)</sup>。日本は、イギリス、アメリカと同様の立候補が不可能な類型となる。ただし、以下に見るように、厳しい規制の類型であるとされるフランスとドイツでは、兼職こそ制限があるものの、休職や休暇による立候補が広く認められている。

フランスでは、官民をつうじて政界に進出することが広く認められている。公務員は、公務員としての身分を有したまま立候補し、議員に就任することが可能である。条件により、派遣または休職の扱いを受け、一時的に公務員としての職務遂行を離脱することができる。フランスの国家公務員は、国会議員、欧州議会議員、地方の県、州、コミューンの議員または議長として勤務し<sup>39)</sup>、政治家としてのキャリアを形成する。さらには、これらの議員職を兼務することも一般的である<sup>40)</sup>。フランスの地方議員は、多数派であれば行政執行責任も有する。例外的に、コミューン職員は、自らの団体の議会議員に立候補することはできない<sup>41)</sup>。

こうした制度と慣行は、ENA（国家行政学院）の卒業生が行政と政治の主要ポストに次々に就任していくことから、エリート主義的であると批判される。とはいえ、実践の場で行政責任を経験し、政治家間での競争を促進し、豊富な政治エリートを養成する手段であるとも評価される<sup>42)</sup>。

ドイツでは、兼職は原則として認められていないが、休暇による立候補、一時離職制度により議員としての勤務が認められている<sup>43)</sup>。連邦議会法2条～4条は、同様の趣旨を定めると同時に、選挙準備のために二か月まで無給休暇を認めるべきこと、議員としての在職期間を職場での勤務時間に参入すべきことを定めている。これを受けて、各州公務員について定める各州憲法と議員法も同様の定めとなっている。したがって、休暇を利用して立候補し、議員の任期を終えた後に復職することが原則となっている。

議員としての期間は、兼職するというよりは公務を一時離職するものととらえられる。一時離職制度では、官吏が議員としての期間を終えてから3か月以内に申請した場合には、申請後3か月以内に元の公勤務関係に復帰させなければならないとされている。ただし、州によっては議員と公務員の兼職を認めており、議員活動のために職員としての勤務時間が短縮される場合がある。地方自治体の議会議員に就く場合には、議員として活動するために有給の休暇が認められる。ただし、州によっては、無給の休暇となっている。このように広く認められている休暇と一時離職だが、市町村公務員が当該市町村議会議員に就くことは禁止されている。休暇を利用して立候補はできるものの、一時離職の制度が設けられていないため、いずれかを辞職する必要が生じる。ただし、無給の休職という例外もありうる。このように、連邦議会・州議会と、地方議会の場合には違いがあるものの、立候補と議員を務めた後の復職が広く認められている。

イギリスでは、現業職員を除く国家公務員は国会議員と欧州議員への立候補が禁止されている。現業職員は、国会、欧州議会、地方議会議員への立候補が可能である<sup>44)</sup>。かつては地方公務員が他の団体の議員を兼職していることはむしろ一般的で、労働党議員に多くみられた<sup>45)</sup>。しかし、サッチャー政権が、そうした活動を嫌ったことから、通称ウィディ

カム委員会<sup>46)</sup>が結成され、一定の政治的制約のある役職についている職員は、中央の議会、欧州議会、地方議会の公職に立候補することが禁じられた<sup>47)</sup>。政治的制約のある役職は団体ごとに明示され、更新される。退職した公務員が落選後に復職可能かは、団体ごとの判断に委ねられている。選挙活動や政治的な発言、執筆活動なども禁止される<sup>48)</sup>。

アメリカでは、行政権と立法権の分離が明確であり、議員が行政府に入る場合、公務員が立法府に入る場合のいずれも辞職をすることが原則である。公職への立候補以外の政治的行為もハッチ法 (Hatch Act) で強く制限されてきたが、勤務時間外の公務員には一般の市民と同様の政治活動の自由が保障されるなど緩和されている<sup>49)</sup>。ただし、州レベルでは、複数の公職への就任を認めている州から、一定の制限を設けている州、禁止している州まであり、多様である<sup>50)</sup>。

日本でも1925年の衆議院議員選挙法改正以前は、フランス、ドイツにならい広く立候補と兼職を認めていたことがあった<sup>51)</sup>。しかし、普通選挙の実施に伴い、政務官を除く議員との兼職が禁止され、戦後改革では立候補も禁止されることとなった。

#### 4. 無投票当選の減少に向けて

本稿は、近年増加している地方選挙における無投票当選の要因と解決策を提示し、なかでも地域社会の担い手として公務員の被選挙権と兼職に関する規制を緩和することの是非を考えてきた。歴史的にみて、公務員の被選挙権と兼職を認めれば、開設されたばかりの議会を抑制するのではないかと懸念され、行政府が立法府を侵食するのではないかと懸念され、公務員への被選挙権の付与には消極的な見解があった。しかし、地域社会における人材として公務員 (当時の官吏) は有力な供給源であり、また、被選挙権と兼職を広く認めている欧州諸国の影響もあったことから、広く兼職が認められた。しかし、諸外国においても、また、日本の国鉄職員に見られたように、議員の専門化、専門化への要求から、公務員、議員がそれぞれの仕事に専念すべきとの考え方が浸透してきた。現在の公務員法を中心とする法規制は、こうした経緯と世論を反映したものである。

しかし、第2節で検討したように、地方議会の無投票当選に関する状況は深刻であり、その解決策も限定的である。今後、無投票当選はさらに拡大していくのではないかと懸念せざるをえない。人口減少社会に向かうとき、地域の人材が一丸となって問題解決にあたる必要のある地域があるのではないだろうかと考える。章末資料でみたように、無投票当選が生じやすい地域は、町村長を除いて時期によって異なっているが、恒常的となっている地域もある。地域の状況をその時々で反映しているのが、無投票当選の現実ではないだろうか。無投票当選が恒常的となっている地域の有権者は、何を指針として投票を行えば

よいのだろうか。投票を行うことさえできないのである。

このような状況に接し、立候補者の公選職へのハードルを少し低くするうえで、会社員と公務員が政治の途に進めるような制度や慣行により、有権者にとっての選択肢が生じると考える。歴史的には、本稿が述べてきたように、制度の発展を逆戻りさせるような考え方であり、また法制度上の制限も強い。しかし、公選職への就任に投票というプロセスを得ないリスクとの対比で考える必要がある。本稿では、兼職を望むのではなく、立候補制限の緩和と、当選時の休職、休暇の活用が有効なのではないかと考えてきた。また、公務員の中に、明確に立候補等を不可とする者を定めることも適切であろう。休職、休暇を利用する場合には、復職時に行政の中立性が確保できるのかどうか、さらなる検討が必要となるなど課題も多いが、こうした課題をどのように克服していけるのか、著者としてもさらに考えていきたい。

#### 注

- 1) 『産経新聞』2015年4月13日付朝刊
- 2) 総務省「地方選挙結果調」各年版
- 3) 第29次地方制度調査会答申「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」(2009年6月16日)、31-32頁。
- 4) 出雲明子『公務員制度改革と政治主導』東海大学出版部、2014年。
- 5) 山下茂『フランスの選挙—その制度的特色と動態の分析—』第一法規、2007年、山本隆司「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号、ぎょうせい、2005年2月、2-21頁など。
- 6) Braendle, Thomas and Alois Stutzer, Selection of Civil Servants into Politics, *Journal of Comparative Economics*, 2015, pp.20-21, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jce.2015.11.005>.
- 7) Brändle, Thomas, *Selection of Public Servants into Politics: An Economic Analysis of Its Causes and Consequences*, Nomos, 2013, p.97.
- 8) 以上の数値について、財団法人明るい選挙推進協会「第17回統一地方選挙全国意識調査—調査結果の概要—」(2012年1月)、50頁。
- 9) 同上、51頁。投票した人の43.5%、棄権した人の30.1%が投票なしで決めるのはおかしいと考えている。
- 10) 例えば、2001年に最も低い投票率であったのは、東京都特別区議会議員選挙の43.23%である。1951年には75.30%であった。50%を切ったのは1991年であり、以降40%台で推移している(総務省「地方選挙結果調」(2011年)、14頁)。
- 11) ただし、参議院議員選挙への関心は23.5%であり、同様に低水準である。財団法人明るい選挙推進協会、前掲資料、29頁。
- 12) ただし、合併市の場合には例外的に選挙区が置かれていることもある(例:第17回統一地方選挙における関市)。また、市町村では形式的に選挙区が置かれないこともある(公職選挙法12条4項)。
- 13) 村松岐夫、伊藤光利『地方議員の研究』日本経済新聞出版社、1986年、53頁。

- 14) 同上。
- 15) 馬渡剛『戦後日本の地方議会—1955～2008』ミネルヴァ書房, 2010年, 28, 76頁。
- 16) 『朝日新聞』2015年11月27日付夕刊
- 17) なお, 規制の対象は本人であり, 家族は対象とならない。また, 議員の活動が兼業禁止に該当するかどうかの決定は, 出席議員の2/3以上の多数により議会が決定する(地方自治法127条1項)。また, 以下の判例では, いずれも首長を対象としたものであるが, 首長が役員を務める法人全体の業務量(収入)に占める当該自治体に対する請負の割合が50%を超える場合, 兼業禁止に抵触し(裁決取消事件, 最高裁判所第3小法廷判決昭62.10.20, 「最高裁判所民事判例集」152号, 51頁), 売り上げの33%未満の場合は兼業禁止に抵触しない(選挙管理委員会の裁決取消請求事件, 札幌高等裁判所判決昭58.3.1)と解釈されている。
- 18) 森下製業休職事件, 大津地方裁判所判決昭58.7.18, 「労働判例」417巻, 70頁。
- 19) 十和田観光電鉄事件, 最高裁判所第2小法廷判決昭38.6.21, 「最高裁判所民事判例集」17巻5号, 754頁, 社会保険新報社解雇事件, 東京高等裁判所判決昭58.4.26, 「労働関係民事裁判例集」34巻2号, 263頁およびパソナ事件, 東京地方裁判所判決平25.10.11, 「労働経済判例速報」2195号, 17頁。
- 20) 『朝日新聞』2007年4月23日付
- 21) 市議会議長会「平成27年度市議会の活動に関する実態調査結果」(2015年8月現在), 15-17頁。
- 22) 全国町村議長会「町村議会実態調査結果の概要」(2015年7月1日現在), 22頁。
- 23) そのほか, 技術者, 監督者および行政事務を担当する以外の者で, 政令で指定するもの, 専務として委員, 顧問, 参与, 嘱託員その他これらに準ずる職にある者で臨時又は非常勤のものにつき, 政令で指定するもの, 消防団長その他の団員, 水防団長その他の水防(常勤の者を除く), 地方公営企業等の労働関係に関する法律に規定する職員で, 政令で指定するものも適用除外とされている。
- 24) そのほか, 予備自衛官, 即応予備自衛官, 予備自衛官補, 臨時又は非常勤の公務員, 短時間の公務員, 嘱託員等が指定されている(90条2項)。
- 25) 最高裁判所第2小法廷判決, 「最高裁判所刑事判例集」66巻12号, 1337頁。
- 26) 人事院規則14-7(政治的行為)の運用方針について(人事院事務総長発, 1949年10月21日)
- 27) 出雲明子「なぜ公務員の公選職への立候補, 兼職は制限されたのか」『季刊行政管理研究』155号, 2016年9月, 9-24頁。
- 28) 内政史研究会『鈴木俊一氏談話速記録』(内政史研究資料第213, 214, 215, 216集), 1-6頁。
- 29) 人事委員会規則で例外として規定されることがイメージされたのは, 農地委員など政治色の弱い公職であった(1947年9月26日衆議院決算・労働・財政及び金融委員会での佐藤達夫政府委員の説明)。
- 30) 1948年11月30日衆議院および参議院本会議
- 31) 実際に両立が可能であるか, どのような場合に承認が可能かを検討する必要があるとしていた(1954年12月3日衆議院運輸委員会における植田純一運輸事務次官の発言)。
- 32) 永井幹久「公務員及び公共企業体職員による議員職の兼務」『レファレンス』22巻5号, 1972年5月号, 135頁。

- 33) 村松, 伊藤, 前掲書, 33頁 (『朝日ジャーナル』1982年10月8日号からの引用)。
- 34) 同上。
- 35) 橋本勇『新版逐条地方公務員法』(第3次改訂版) 学陽書房, 2014年, 555頁。
- 36) 内閣府地方創生推進事務局, 構造改革特区ホームページ (第10次提案の回答について, [http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou2/bosyu10\\_1/061121/siryou.html](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou2/bosyu10_1/061121/siryou.html), 第11次提案の回答について, <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kouzou2/jyoukyou/2007/07/20/soumu.pdf> を参照のこと)。
- 37) 内閣府地方創生推進事務局, 国家戦略特区ホームページ ([http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/i\\_02jinji.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/pdf/i_02jinji.pdf))
- 38) Braendle, *op.cit.*, pp.20-21.
- 39) フランスの地方自治体では, 議員の互選で議長が選出され, 議長がメール (市長) を務める。
- 40) ただし, 国会議員が欧州議会議員を兼職することは禁止されており, 地方自治体の公選職の兼職にも数的制限が付されている。地方議会議員が複数の団体の議員を兼職することにも数的制限が付されている (山下, 前掲書, 159頁)。
- 41) 同上, 181頁。
- 42) 同上, 193頁。
- 43) 以下, ドイツの記述について, 山本, 前掲論文による。
- 44) 榊原秀訓「イギリスにおける国家公務員の政治活動の自由」, 晴山一穂, 佐伯祐二, 榊原秀訓, 石村修, 阿部浩己, 清水敏『欧米諸国の「公務員の政治活動の自由」—その比較法的研究』日本評論社, 2011年, 68頁。
- 45) 中村宏「イギリスの地方選挙についての一考察 (2) —低い投票率と多い無投票当選とその背景を中心に—」『神戸学院法学』24巻2号, 1994年, 226頁。
- 46) 正式名称は, 地方自治体業務の執行に関する調査委員会 (Committee of Inquiry into the Conduct of Local Authority Business) であり, デイビット・ウィディカムが委員長を務めたことから Widdicombe Review と呼ばれた。
- 47) The Local Government and Housing Act 1989, c.42, Part I, Political Restriction of Officers and Staff, Section 2. 主な幹部ポストが列挙されると同時に, £19,500以上の報酬を受け取っている公務員も対象となっている。
- 48) 自治体国際化協会ロンドン事務所『英国の地方自治体における政務補助員の雇用』2009年6月, 7頁。
- 49) 佐伯祐二「アメリカ公務員法における政治的行為の制限」, 晴山他, 前掲書, 32頁。
- 50) 全国州議会議員連盟 (National Conference of State Legislatures) ホームページ (<http://www.ncsl.org/research/ethics/summary-of-state-dual-employment-laws.aspx>)
- 51) 石川寛「近代日本における官吏の衆議院議員兼職制度に関する研究 (九): 明治二二年選挙法規定の成立とその実施状況」『名古屋大學法政論集』197号, 2003年, pp.253-269。

## 章末資料

表2 都道府県議会の無投票当選者率（都道府県別）

	1955	1959	1963	1967	1971	1975	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	平均
北海道	0.0	1.0	1.9	0.0	3.8	0.0	3.8	0.0	0.0	19.1	18.2	14.5	16.4	17.9	29.8	8.4
青森	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.9	5.8	0.0	0.0	7.8	23.5	5.9	11.8	10.4	16.7	5.6
岩手	2.0	1.9	3.8	2.0	2.0	2.0	11.8	0.0	7.7	21.6	15.7	13.7	9.8	8.3	-	7.3
宮城	3.6	5.4	12.5	16.1	0.0	0.0	15.3	0.0	0.0	22.2	17.5	19.0	23.8	13.1	-	10.6
秋田	0.0	0.0	0.0	2.0	2.0	0.0	2.0	0.0	4.1	18.4	18.4	10.4	18.8	6.7	6.7	6.0
山形	0.0	11.8	20.0	32.7	14.3	4.1	22.4	12.2	14.3	12.2	14.3	22.4	39.1	31.8	36.4	19.2
福島	0.0	4.9	4.9	1.7	10.0	0.0	20.3	0.0	1.7	5.0	21.7	13.3	24.1	20.7	-	9.2
茨城	0.0	9.8	13.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7.7
栃木	0.0	3.8	3.8	3.8	3.8	14.8	9.1	0.0	9.1	18.2	32.7	10.9	11.1	34.0	6.0	10.7
群馬	1.9	14.8	9.3	18.5	16.7	7.3	17.9	12.3	17.5	14.0	31.6	21.1	19.6	16.0	16.0	15.6
埼玉	0.0	12.5	15.2	8.1	12.2	1.2	19.1	7.4	0.0	21.3	24.2	10.6	22.3	10.6	18.1	12.2
千葉	0.0	0.0	4.7	10.0	8.6	0.0	15.2	0.0	0.0	21.7	18.6	12.2	22.4	14.7	26.3	10.3
東京	0.0	0.0	1.7	-	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.4
神奈川	1.5	0.0	5.0	0.0	3.2	0.0	9.6	0.0	0.0	16.5	2.6	6.5	3.7	12.1	8.4	4.6
新潟	6.1	7.5	7.6	6.2	13.8	12.3	26.2	6.2	7.9	28.6	28.6	19.4	36.1	11.3	28.3	16.4
富山	4.3	4.3	13.0	10.9	4.3	13.0	27.7	12.8	4.3	23.4	23.4	22.2	26.7	35.0	20.0	16.4
石川	4.4	0.0	17.8	11.1	11.1	6.5	30.4	12.8	14.9	14.9	19.1	14.6	10.9	19.6	11.6	13.3
福井	7.3	9.8	0.0	2.4	9.8	12.5	5.0	5.0	12.5	65.0	7.5	20.0	17.5	25.0	10.8	14.0
山梨	0.0	0.0	14.6	12.2	4.9	4.9	26.8	0.0	7.1	14.0	16.3	33.3	19.0	0.0	18.4	11.4
長野	1.6	10.0	10.0	10.2	5.1	0.0	30.0	0.0	0.0	24.2	21.0	17.7	3.4	12.1	17.2	10.8
岐阜	6.7	20.0	28.9	12.2	24.5	13.7	32.0	0.0	27.5	36.5	34.0	29.4	26.5	21.7	43.5	23.8
静岡	3.0	11.6	7.0	4.1	11.0	17.3	32.1	10.3	20.5	21.8	34.6	12.8	19.2	32.4	8.7	16.4
愛知	5.0	10.6	15.9	10.6	10.2	13.2	21.7	0.0	7.5	29.1	19.4	13.1	22.6	26.9	11.7	14.5
三重	5.8	3.8	13.5	30.2	20.8	3.8	48.1	3.7	7.4	20.0	30.9	16.4	25.5	17.6	23.5	18.1
滋賀	2.3	0.0	4.8	0.0	7.0	0.0	13.6	0.0	8.3	29.2	18.8	12.5	21.3	8.5	12.8	9.3
京都	5.3	6.8	3.3	3.3	0.0	4.8	7.9	0.0	3.3	0.0	9.2	12.3	0.0	4.8	5.0	4.4
大阪	2.3	5.8	1.0	8.2	3.7	0.0	5.3	0.0	8.8	5.3	7.1	6.3	7.1	13.4	1.8	5.1
兵庫	3.8	10.8	13.8	6.7	8.9	2.2	25.3	0.0	8.8	18.1	-	20.7	22.6	12.0	10.1	11.7
奈良	0.0	0.0	22.0	4.8	2.4	4.5	6.8	0.0	4.3	12.5	18.0	20.8	29.2	11.4	11.4	9.9
和歌山	0.0	0.0	8.7	0.0	13.0	0.0	17.0	0.0	2.1	34.0	23.4	4.3	26.1	37.0	23.8	12.6
鳥取	0.0	5.0	25.0	5.0	0.0	5.0	25.0	0.0	0.0	32.5	37.5	5.3	18.4	13.2	17.1	12.6
島根	6.8	13.6	18.6	26.2	9.5	0.0	19.5	0.0	4.9	22.0	36.6	29.3	43.6	21.6	70.3	21.5
岡山	0.0	3.7	20.0	14.5	14.5	3.6	21.1	0.0	17.2	20.7	17.2	14.3	51.8	14.3	19.6	15.5
広島	6.6	4.8	9.7	23.4	7.8	4.5	10.1	0.0	0.0	43.5	38.6	42.9	24.3	4.5	25.8	16.4
山口	5.7	5.6	9.3	15.1	3.8	9.4	20.8	0.0	11.1	25.9	16.7	20.8	20.8	0.0	10.2	11.7
徳島	0.0	4.7	9.5	2.4	11.9	7.3	28.6	16.7	7.1	21.4	26.2	21.4	19.0	22.0	19.5	14.5
香川	0.0	2.3	0.0	0.0	0.0	0.0	26.7	4.4	26.7	24.4	17.8	24.4	11.1	35.6	31.7	13.7
愛媛	0.0	3.8	15.1	17.3	15.4	13.7	28.8	20.8	15.1	30.2	38.5	23.1	38.0	21.3	4.3	19.0
高知	0.0	4.7	14.0	7.1	7.1	0.0	16.7	2.4	9.5	4.8	9.5	12.2	14.6	20.5	5.1	8.5
福岡	1.2	2.3	5.8	11.6	8.1	9.0	25.8	1.1	6.7	37.8	33.0	17.6	14.8	22.7	23.3	14.7
佐賀	6.8	11.1	6.8	11.6	0.0	2.4	28.6	16.7	21.4	19.0	14.3	17.1	9.8	14.6	5.3	12.4
長崎	0.0	0.0	3.6	5.5	10.9	5.6	11.1	0.0	0.0	7.7	21.2	15.4	15.7	2.2	17.4	7.7
熊本	0.0	20.7	22.4	5.3	14.0	3.6	16.1	0.0	0.0	32.1	16.1	28.6	16.4	14.3	28.6	14.5
大分	0.0	24.5	14.3	12.5	33.3	10.4	22.9	6.3	6.4	48.9	21.3	19.1	19.6	4.5	15.9	17.3
宮崎	2.1	0.0	0.0	0.0	4.3	0.0	4.3	0.0	0.0	25.5	25.5	15.6	8.9	13.3	15.4	7.7
鹿児島	1.7	6.7	8.5	10.3	8.6	8.9	17.9	0.0	0.0	10.5	10.5	25.9	22.2	14.8	17.6	10.9
沖縄	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

注：各年、上位3位までの都道府県について、網掛を行っている。以下の表3、4についても同様である。

出典：総務省「地方選挙結果調」における改選定数、無投票当選者を元に無投票当選率を算出して筆者作成。以下の表3、4についても同様である。ただし、1959年の群馬県、熊本県は、改選定数が多数であるにも関わらず改選と同数の無投票当選者数であったため、以下の資料を用いて訂正している。『上毛新聞』1959年4月17日付日刊一面、熊本県選挙管理委員会編『熊本県の選挙20年の歩み』1968年、107-108頁。

表3 町村議会の無投票当選者率（都道府県別）

	1955	1959	1963	1967	1971	1975	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	平均
北海道	0.8	1.0	1.3	1.1	0.0	0.7	3.7	4.4	7.1	19.0	12.6	10.1	22.6	17.1	31.6	8.9
青森	0.0	2.9	0.3	0.3	0.0	0.5	12.4	6.1	5.4	13.1	6.9	9.2	15.2	0.0	21.5	6.3
岩手	9.9	1.6	0.4	0.0	0.0	0.0	0.5	6.6	0.0	6.7	4.5	0.0	26.8	0.0	31.8	5.9
宮城	3.1	2.2	0.9	0.7	0.0	0.2	0.4	9.7	7.2	11.4	10.7	14.6	23.7	16.4	-	7.2
秋田	0.0	3.7	0.0	2.4	0.0	2.2	5.1	0.0	0.0	11.3	0.0	0.0	35.1	0.0	55.6	7.7
山形	5.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	7.1	0.0	0.0	14.4	7.2	0.0	0.0	15.0	3.3
福島	4.5	8.3	3.7	2.4	8.3	9.0	5.2	2.8	11.7	5.8	12.8	10.4	22.8	21.7	28.6	10.5
茨城	18.0	2.5	0.0	3.7	4.0	1.9	1.5	0.0	10.2	10.4	11.6	21.0	12.9	0.0	0.0	6.5
栃木	6.9	10.0	1.4	0.2	0.7	0.5	6.4	0.0	11.3	24.9	6.9	22.2	16.0	0.0	40.3	9.8
群馬	11.0	2.8	2.9	3.2	6.4	0.2	0.0	5.1	17.4	22.6	16.1	8.6	27.4	22.9	13.3	10.7
埼玉	19.8	10.5	3.5	2.3	0.0	4.5	7.8	3.8	2.3	14.3	10.5	12.1	0.0	10.3	8.3	7.3
千葉	26.6	8.5	2.7	5.0	3.1	6.0	17.0	4.7	27.4	27.0	0.0	8.8	13.4	38.6	16.2	13.7
東京	3.3	5.2	0.8	2.9	4.3	6.7	20.4	6.3	21.7	39.1	8.3	17.1	22.9	0.0	0.0	10.6
神奈川	22.0	0.0	0.0	9.9	11.5	0.0	34.0	0.0	0.0	21.7	17.4	0.0	0.0	23.7	0.0	9.4
新潟	3.6	1.6	0.2	1.0	4.6	0.1	3.8	17.4	14.8	29.8	30.3	15.7	40.9	20.6	32.1	14.4
富山	11.6	8.3	25.8	19.0	23.6	17.0	41.9	47.6	31.6	31.6	22.7	44.0	27.7	0.0	100.0	30.2
石川	27.8	17.4	17.5	9.8	23.9	5.9	31.0	32.2	27.8	25.1	36.0	18.4	32.9	11.1	29.5	23.1
福井	62.8	13.9	18.4	12.6	22.4	10.7	32.0	27.1	10.2	43.1	20.7	25.9	24.5	21.1	0.0	23.0
山梨	28.8	33.1	18.2	15.2	15.9	18.2	17.3	33.9	28.0	39.2	40.9	27.3	41.4	23.4	35.9	27.8
長野	16.5	17.5	14.3	2.8	7.5	7.2	16.9	18.6	21.5	33.0	21.1	22.0	34.7	12.2	46.9	19.5
岐阜	21.1	9.8	21.0	10.7	20.4	10.5	15.6	17.9	39.0	22.0	35.2	25.4	47.9	22.2	30.9	23.3
静岡	31.9	17.4	9.4	5.5	3.7	11.8	26.0	18.9	22.2	16.3	15.0	3.4	24.8	21.0	0.0	15.1
愛知	11.3	15.5	12.0	1.4	9.6	4.7	14.6	16.5	12.4	15.3	9.5	8.2	16.0	3.9	0.0	10.1
三重	24.8	0.2	3.6	9.3	4.0	0.2	10.4	12.6	13.1	20.4	31.6	3.8	3.7	56.0	52.2	16.4
滋賀	27.4	9.4	4.5	21.7	8.7	16.0	23.4	8.9	36.0	21.2	28.2	10.6	61.4	0.0	100.0	25.2
京都	17.0	4.9	6.1	0.0	0.0	11.2	11.5	15.5	16.3	25.8	9.6	11.8	38.5	0.0	0.0	11.2
大阪	27.3	28.1	0.0	0.0	22.9	0.0	20.4	0.0	0.0	73.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	11.4
兵庫	16.9	1.2	2.9	0.2	13.4	0.0	17.7	5.9	18.1	21.2	7.4	7.1	25.4	0.0	0.0	9.2
奈良	17.5	18.6	3.5	0.0	7.1	7.1	17.7	12.0	19.7	22.3	21.4	18.3	31.2	20.1	11.7	15.2
和歌山	21.6	11.3	10.3	4.3	16.2	7.1	1.6	11.7	21.4	42.9	10.7	7.1	18.7	14.3	3.5	13.5
鳥取	3.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	11.8	0.0	0.0	36.8	6.9	0.0	32.5	31.3	0.0	8.2
島根	13.9	3.5	4.9	0.0	0.3	7.4	25.1	4.0	16.7	5.4	20.2	27.3	34.8	23.5	45.5	15.5
岡山	1.9	3.0	5.1	0.2	0.2	0.0	0.0	9.0	11.2	9.3	23.1	6.0	19.7	0.0	0.0	5.9
広島	5.9	6.6	0.4	0.0	2.0	0.2	3.1	9.8	10.3	8.5	7.7	16.1	25.0	0.0	0.0	6.4
山口	3.9	8.2	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	3.2	4.7	0.0	9.1	3.2	19.5	41.2	0.0	6.2
徳島	4.2	5.7	10.3	0.8	0.3	0.0	0.3	0.0	12.7	3.4	13.5	17.0	38.3	19.2	0.0	8.4
香川	6.1	4.4	3.1	0.0	2.3	4.2	2.8	15.0	17.8	20.9	11.1	8.4	8.3	19.2	0.0	8.2
愛媛	14.9	14.0	6.1	4.7	12.2	7.8	15.7	36.3	9.1	35.0	34.3	24.5	47.7	-	-	20.2
高知	8.8	6.5	4.8	0.0	0.3	0.0	3.6	9.9	4.1	4.1	13.7	10.5	14.7	8.3	0.0	6.0
福岡	7.8	7.2	0.0	0.2	0.0	0.2	5.1	1.5	9.6	19.5	2.9	11.1	5.4	7.7	5.9	5.6
佐賀	6.4	7.1	0.5	0.0	0.0	0.3	13.4	8.1	16.2	18.6	8.3	8.1	54.0	60.0	0.0	13.4
長崎	2.7	2.8	2.2	0.0	2.2	2.1	2.2	0.0	5.6	10.9	14.2	6.6	9.6	0.0	27.0	5.9
熊本	15.2	1.3	0.6	0.2	0.1	0.1	0.1	6.0	8.0	17.0	9.0	1.9	18.6	6.0	8.1	6.2
大分	1.3	4.6	3.7	3.0	6.3	0.0	4.1	13.1	12.6	12.3	11.8	12.8	16.8	0.0	0.0	6.8
宮崎	0.0	0.0	3.2	0.2	0.0	0.5	2.7	0.0	0.0	3.8	10.1	7.6	9.0	0.0	17.1	3.6
鹿児島	1.3	1.7	0.0	0.0	1.0	0.0	0.1	1.7	2.0	5.5	1.6	5.9	13.8	9.7	0.0	2.9
沖縄	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

出典：表2と同様。ただし、1991年の大分県は、表2と同様の理由で、大分県選挙管理委員会編『選挙の記録』1992年、133-144頁を用いて訂正している。

表4 町村長の無投票当選者率（都道府県別）

	1955	1959	1963	1967	1971	1975	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	平均
北海道	40.0	43.9	41.9	40.0	34.9	50.6	57.9	57.1	53.0	59.4	51.7	43.4	62.5	48.6	66.7	50.1
青森	12.5	5.9	13.8	15.4	28.0	37.5	20.0	27.8	15.8	31.3	35.7	23.1	50.0	0.0	0.0	21.1
岩手	20.6	40.0	29.6	34.6	31.8	55.0	38.9	37.5	38.5	45.5	55.6	11.1	66.7	66.7	100.0	44.8
宮城	31.3	31.3	41.9	41.4	34.6	39.1	50.0	50.0	57.1	30.0	31.6	0.0	37.5	50.0	-	37.6
秋田	17.9	29.6	37.0	34.8	52.6	47.1	38.5	25.0	36.4	50.0	45.5	54.5	44.4	0.0	0.0	34.2
山形	40.0	16.7	40.0	75.0	40.0	20.0	20.0	83.3	60.0	60.0	50.0	0.0	100.0	50.0	100.0	50.3
福島	25.9	28.6	35.4	30.3	34.4	44.8	42.9	100.0	54.5	55.0	63.2	41.2	52.9	44.4	66.7	48.0
茨城	45.5	28.6	36.4	52.6	33.3	50.0	53.3	46.2	33.3	66.7	44.4	37.5	50.0	0.0	66.7	43.0
栃木	42.1	27.8	38.5	38.5	45.5	50.0	37.5	75.0	71.4	42.9	83.3	33.3	33.3	0.0	50.0	44.6
群馬	31.4	26.7	38.1	39.1	31.8	26.3	56.3	23.5	41.2	43.8	43.8	46.7	13.3	33.3	40.0	35.7
埼玉	45.8	11.1	31.6	42.1	0.0	21.4	46.2	50.0	41.7	45.5	55.6	37.5	28.6	0.0	0.0	30.5
千葉	35.7	44.8	34.8	36.8	8.3	36.4	50.0	20.0	55.6	66.7	50.0	37.5	62.5	50.0	0.0	39.3
東京	19.0	0.0	28.6	8.3	0.0	40.0	40.0	66.7	0.0	66.7	33.3	50.0	0.0	50.0	50.0	30.2
神奈川	54.5	28.6	28.6	14.3	25.0	0.0	66.7	100.0	100.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	34.5
新潟	27.6	26.1	36.6	43.2	64.5	44.8	44.0	59.1	63.2	68.4	57.9	50.0	50.0	0.0	-	45.4
富山	23.5	22.2	0.0	42.9	71.4	42.9	100.0	100.0	100.0	83.3	83.3	100.0	85.7	-	-	65.8
石川	44.0	9.1	54.5	27.3	50.0	63.6	72.7	81.8	100.0	63.6	36.4	50.0	81.8	50.0	100.0	59.0
福井	81.8	56.3	35.7	41.7	60.0	66.7	75.0	71.4	71.4	57.1	28.6	14.3	71.4	0.0	-	52.2
山梨	50.0	25.0	29.4	25.0	30.8	25.0	36.4	63.6	54.5	40.0	0.0	33.3	60.0	0.0	0.0	31.5
長野	34.4	40.4	50.0	34.5	48.1	37.0	58.3	58.3	54.2	54.5	70.0	55.0	65.0	100.0	62.5	54.8
岐阜	54.2	48.4	72.4	33.3	65.4	64.0	73.1	69.2	72.0	68.0	69.2	57.7	58.3	16.7	50.0	58.1
静岡	48.4	61.5	60.7	48.0	59.1	52.6	50.0	55.6	38.9	38.9	66.7	64.7	56.3	33.3	50.0	52.3
愛知	54.8	50.0	35.5	37.5	47.4	50.0	46.7	73.3	76.9	46.2	23.1	46.7	35.7	20.0	50.0	46.2
三重	59.4	20.0	47.4	36.8	53.3	71.4	54.5	80.0	40.0	60.0	60.0	0.0	63.6	50.0	0.0	46.4
滋賀	27.3	36.8	57.9	52.9	35.7	36.4	70.0	66.7	66.7	57.1	42.9	0.0	25.0	0.0	100.0	45.0
京都	33.3	56.3	28.6	33.3	72.7	20.0	81.8	40.0	54.5	38.5	33.3	36.4	10.0	-	-	41.4
大阪	44.9	0.0	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15.0
兵庫	49.0	25.7	45.5	40.0	31.8	55.0	35.0	41.2	33.3	53.3	50.0	20.0	50.0	-	-	40.8
奈良	40.9	46.2	58.3	30.8	40.0	44.4	66.7	77.8	37.5	25.0	12.5	20.0	20.0	66.7	25.0	40.8
和歌山	40.0	33.3	18.2	18.2	9.1	20.0	50.0	42.9	57.1	83.3	33.3	16.7	66.7	0.0	0.0	32.6
鳥取	42.9	41.7	75.0	45.5	18.2	60.0	62.5	100.0	100.0	40.0	40.0	57.1	100.0	100.0	100.0	65.5
島根	50.0	68.4	64.7	75.0	62.5	50.0	80.0	64.3	61.5	69.2	53.8	53.8	69.2	0.0	0.0	54.8
岡山	21.9	28.0	48.0	39.1	28.6	20.0	44.4	38.9	58.8	42.9	38.5	23.1	50.0	-	-	37.1
広島	49.2	38.1	31.6	33.3	50.0	36.8	63.2	64.7	52.9	60.0	62.5	27.8	42.9	100.0	100.0	54.2
山口	16.7	5.6	50.0	35.7	38.5	50.0	70.0	45.5	36.4	50.0	54.5	25.0	50.0	0.0	-	37.7
徳島	42.4	34.5	39.4	35.5	43.3	37.5	50.0	37.0	38.5	40.9	42.1	26.3	63.2	50.0	0.0	38.7
香川	44.1	33.3	53.3	28.6	16.7	33.3	66.7	83.3	66.7	38.5	50.0	25.0	50.0	100.0	0.0	46.0
愛媛	37.5	36.0	40.9	63.6	59.1	38.9	53.3	66.7	53.3	46.7	60.0	50.0	69.2	-	-	51.9
高知	32.4	35.3	52.6	38.9	41.2	50.0	68.8	40.0	53.8	53.8	50.0	57.1	50.0	0.0	0.0	41.6
福岡	24.4	29.1	38.6	25.0	40.5	35.5	46.7	27.6	50.0	44.4	33.3	31.8	31.6	50.0	42.9	36.8
佐賀	26.7	35.0	26.3	35.3	33.3	73.3	64.3	61.5	60.0	60.0	0.0	30.0	80.0	66.7	100.0	50.2
長崎	37.8	50.0	51.7	53.8	47.6	29.2	77.8	64.7	43.8	64.7	37.5	35.7	35.7	50.0	50.0	48.7
熊本	26.5	30.3	35.7	14.3	44.4	26.9	48.0	50.0	41.7	50.0	52.0	33.3	42.1	11.1	25.0	35.4
大分	16.7	29.2	36.8	37.5	40.0	64.3	75.0	90.0	50.0	66.7	50.0	33.3	37.5	-	-	48.2
宮崎	27.8	21.7	47.4	50.0	31.3	40.0	40.0	60.0	57.1	15.4	23.1	33.3	25.0	40.0	33.3	36.4
鹿児島	17.8	30.3	41.9	32.1	29.6	24.0	42.3	72.0	46.2	8.0	36.0	43.5	47.6	50.0	0.0	34.8
沖縄	-	-	-	-	-	100.0	100.0	0.0	33.3	0.0	0.0	33.3	33.3	100.0	100.0	50.0

注：下線は、改選定数が1の場合の100.0%であり、上位の認定からは外している