

研究ノート

自治体選挙管理行政の一考察 — 選挙管理委員会制度を中心として —

桑原英明

1、はじめに

日本の地方自治制度は、直接公選による首長および議会を置く「二元代表制」を採用しているが、その政策過程の特色は、首長主導による政策形成が増大する一方で、議会政治の形骸化が進展しているといわれる。さらに執行機関については、首長部局と行政委員会とが並存する多元主義的な仕組みを採用しているが、その委員会活動の実態は国の縦割り行政が深く浸透した事務局優位の行政体制であるとされる。他方で、近年の分権改革の結果として、首長優位の政治行政体制へと過度に傾斜しており、その弊害も少なくないと指摘される。

以上の問題意識に立って、本稿では地方自治体の行政委員会制度、とりわけ選挙管理委員会制度について、その制度の創設と展開に関する議論の整理をまず試みる。その上で、既存の先行研究にもとづいて、その現状と課題に関して若干の考察を行う。最後に、選挙管理委員会制度の将来像について現時点における少しばかりの提言を行いたい。なお、本稿は、2007年度公共選択学会（東海大学湘南キャンパス）において報告（自治体行政委員会制度の再構築－選挙管理委員会を中心として）した内容に加筆訂正したものであることをお断りしておきたい。

2、行政委員会制度の創設と変容

合議制の行政機関である行政委員会は、通常の独任制の行政機関とは異なり、①行政機関の外部の有識者を委員にあてることにより政治的中立性あるいは非党派性を実現しようとする、②職務の執行にあたっては一般の行政権からの独立性を有していること、③職務の

執行権限に加えて準立法的、準司法的権限とをあわせて与えられている存在であること、といった特色を挙げることができる（鶴飼 1955；12、佐藤 2006；243-244）。

行政委員会制度についての研究は、戦後改革が進展するなかで急速に進展して行くことになる。たとえば行政研究の領域では、当時のアメリカでは行政委員会の独立性に対してすでに懐疑的な議論が主流となっていることを明らかにする研究（辻 1951）や、行政委員会に関する実態調査にもとづいた実証研究（東京大学社会科学研究所 1951）などが見られる。これらの研究は、アメリカでの独立規制委員会制度に関する理論動向やわが国における行政委員会制度の実態を明らかにしようとする。その最大の理由はいうまでもなく占領統治によるわが国の行政機構改革の中心が、行政委員会制度の採用といっても良いほどの規模と内容を伴っていたからに他ならない（鶴飼 1955；10）。

戦後日本行政の民主化という行政機構改革の一環として、戦後改革において各種の行政委員会が数多く設置された。終戦の昭和 20（1945）年にはすでに農地委員会（都道府県農地委員会と市町村農地委員会）が置かれ、翌（1946）年には労働委員会（中央労働委員会、地方労働委員会、特別労働委員会）、特殊会社整理委員会、公職適格審査委員会（昭和 22 年の改正で中央委員会、都道府県委員会、市委員会）、教職員適格審査委員会（都道府県教員適格審査委員会、学校集団教員適格審査委員会、大学教員適格審査委員会、教育職員適格審査委員会、中央適格審査委員会）が設置された。そして、昭和 22（1947）年には、選挙管理委員会（前年に、都道府県会議員選挙管理委員会、市町村会議員選挙管理委員会が創設された。この年に、全国選挙管理委員会が発足し、都道府県選挙管理委員会、市町村選挙管理委員会へと名称を改めた。その経緯の詳細は後述）、閉鎖機関整理委員会、統計委員会、公正取引委員会が、昭和 23（1948）年には公安委員会（国家公安委員会、都道府県公安委員会、市町村公安委員会）、証券取引委員会、人事院（はじめは人事委員会）、教育委員会（都道府県教育委員会と市町村教育委員会）が、昭和 24（1949）年には公共企業体仲裁委員会、国有鉄道調停委員会、専売公社調停委員会、外国為替管理委員会、更生保護委員会、司法試験管理委員会が、さらに昭和 25（1950）年には電波管理委員会、首都建設委員会、地方財政委員会、外資委員会などの行政委員会が設置され、その総数は昭和 24（1949）年の時点で実に 20 以上に達していた（鶴飼 1951；4-5）。

こうした行政委員会制度を採用する三つの理由を、行政研究者の蠟山政道は以下のように説明している。（蠟山 1961；109-113）。第一に、「とくに行政といっても、その行政の中に単なる個々の事件や問題を処理するだけのことでなく、もちろん議会の制定した法律に従ってやらねばならぬが、相当広い範囲にわたって一般的な方針を定める規則を制定するという作用が含まれている。・・・（中略）・・・行政委員会による会議制の機関を設けたのは、その一

つの理由は、この立法作用を能率的に行うためであり、そのために民間の有能者を選任する仕組みなのである」。第二に「行政の中には実は司法的作用が含まれていることが多い。行政は法律を適用するだけだというけれども、その法律の適用に当たって、何が本当の法であるのか、を個々の事件や問題の処理に当たって、正しく発見してゆかねばならない。…(中略)…そこで、このような公平な司法的判断が下せるような行政機関として、合議制たる行政委員会が考えられたのである」。第三に「通常の意味における行政の外に、不断に専門的に当該事務の対象について、調査研究し、あるいは立法府に対し、あるいは内閣のような行政府に対して、勧告を行うとか献言をすとかいう仕事がある。…(中略)…通産大臣といったような地位にある一般の行政担当者では、いくら有能でも、いろいろたくさんのことに関与しているのだからどうしても能率が上がらない。行政委員会の存在理由の一つはここにある」と指摘している。蠟山の指摘からも、従来の行政官僚制が優位する統治構造に対抗する行政機関として行政委員会制度の存在理由を提示していたことがわかる。

なお、昭和26年の第13回都市問題会議では、行政委員会制度に関する見直し論（柳瀬良幹）と擁護論（吉富重夫）とを代表する二人の研究者が報告者となり論戦を繰り広げている（今村1984；85-86）。見直し論の趣旨は、長や議会のような民意を代表する政治機関に加えて、それ以外に行政委員会を設置する理由は見当たらず、事務執行の機関としては不相当であるとし、もし、この制度を維持するならば、それは準司法的な職務に限り、その他最小限の事務についてのみ処理する執行機関とすべき、というものであった。これに対して擁護論は、行政委員会制度が「行政の素人化」を回避することができないために、現代行政の特質である専門化の傾向と矛盾することを認めながらも、個別具体的な行政委員会の運営の実態を十分に見極めた上で結論を導くべきであり拙速な判断は危険である、というものであった。ただし、この時期までの公法学者や行政学者の行政委員会制度に関する議論は総じて肯定的であることが大きな特色である（伊藤2003；11）。

しかし、朝鮮戦争が勃発する前後から占領改革に対する揺り戻しともいえる「再改革」の一環として、アメリカの独立規制委員会を模倣した行政委員会制度に対しても厳しい評価が下されるようになる。昭和25（1950）年4月の行政制度審議会答申は、「行政委員会の安易な設置を批判するだけでなく、そもそも議院内閣制度と調和しえないのではないかとして根本的な再検討を提言している（佐藤2006；244）。そして、吉田茂首相が設置した私的諮問委員会である「政令諮問委員会」は、昭和26（1951）年8月の答申で「行政委員会制度は行政機構民主化の一環として重要な意味をもったことは否定し得ないが、もともと、アメリカにおけると異なり、わが国の経済社会の実際が必ずしもこれを要求するものではなく、組織としてはいたずらに膨大化し能動的に行政目的を追求する事務については責任の明確化を欠き、

能率的な事務処理の目的を達しがたいから、原則としてこれを廃止すること。但し公正中立的な立場において慎重な判断を必要とする受動的な事務を主とするものについては、これを整理簡素化して存置するものとする」と提言するに至った（塩野 2004；6）。

こうした再改革の流れの中で、国レベルの行政委員会は昭和 26（1951）年時点では 23 委員会であったものが、翌 27（1952）年には大幅な統廃合が行われ 12 委員会へとほぼ半減することとなった（行政管理研究センター 2007；64-65）。ちなみに、平成 18（2006）年 7 月の時点では公正取引委員会、国家公安委員会、公害等調整委員会、公安審査委員会、中央労働委員会および船員労働委員会の 6 委員会のみとなっている（行政管理研究センター 2007；61-63）。このように昭和 26（1951）年時点と比較すると、国レベルの行政委員会は、ほぼ 4 分の 1 となっており大幅に減少していることがわかる。

これに対して、対照的なのは自治体レベルの行政委員会である。当初から過渡的なものとみなされて統廃合された適格審査委員会と農地委員会とを除いて、昭和 27（1952）年 8 月に行われた地方自治法の大幅な改正で規定された 11 委員会（監査委員は独任制の行政機関であるが慣例的に行政委員会に含めてカウントしている）が、そのまま現在まで存続している（今村 1984；84、佐藤 2006；246-249）と見ることができる。ただし、その変遷を個別にみるならば教育委員会制度は公選制から任命制となっているし、市町村公安委員会制度は廃止されて都道府県公安委員会へと集約されているなど、より詳細に個々の研究成果を辿る必要があることはいうまでもない。

なお、自治体行政委員会制度についても政令諮問委員会の答申は、「自治体レベルでも国（中央政府）に準じて組織の縮小簡素化を図るべきとし、都道府県では人事委員会の総務部付置と教育委員会（委員公選制の廃止）の外局化を、また市町村で選挙管理委員会と農業委員会、海区漁業調整委員会を廃止すべき（佐藤 2006；249-250）」としていた。さらに、昭和 27（1952）年 12 月に発足した第一次地方制度調査会でも、地方自治制度見直しの一環として地方行政委員会の廃止が議題に取り上げられ、その後も 1950 年代後半にかけて地方行政委員会廃止論が地方自治制度改革の大きな論点のひとつとして継続していた。

こうした状況のなかで行政研究の領域では、アメリカの行政委員会制度といっても、経済社会分野への規制活動を任務とする行政委員会と、そうではない伝統的な政府領域（教育や警察）を任務とする行政委員会とに区分できることを指摘した研究（足立 1953）を知ることができる。足立のこうした指摘は、いうまでもなく教育委員会制度と公安委員会制度とが存続の危機に瀕していることに対する警鐘であった。

ここで、中央レベルにおいては大幅な行政委員会の縮減が進んだのに対して、地方レベルでは例外的な事例を除いてなぜ行政委員会制度が存続したのかについては、いくつかの理由

が指摘されている（佐藤 2006；251）。「（一）中央政府の議院内閣制ではなく自治体は二元代表制をとっていること（そのため、憲法問題が生じないこと）、（二）自治体レベルでは高度に発達した官僚制が存在しないこと（そのため、素人行政方式を受容しやすいこと）、（三）地方行政委員会には中央・省庁から実質的指導が及んでいること、（四）存置によって住民自治という名目が政治的に保たれること」である。

しかし、1960年代以降になると、行政委員会制度に関する議論は、とりわけ行政学の研究領域において急速に関心が遠退いて行った。行政法学では行政審判手続きに関する研究が進められたが、「これに対し行政学では、行政委員会制度に関する研究は、まったくといってよいほど行われていない（伊藤 2003；11）」という評価も見られる。その理由のひとつは、国レベルでは違憲問題とも関連した人事院の存廃に関する問題が決着を見て、人事院が中央人事行政機関として存続することとなったことにある。もうひとつの理由は、地方レベルでも教育委員会の公選制や市町村公安委員会は廃止されたものの、大半の自治体行政委員会はその後も存続したため、政治行政レベルの問題から実務家レベルの問題へと移行したと受け止められたことが大きいと推察する。

近年、国レベルの行政委員会制度の形成に関する詳細な実証研究が出ている（伊藤 2003）が、自治体行政委員会については専任の事務局が必置となっている教育委員会制度に関する教育行政の領域における研究（伊藤 2002、白石 1995、加治佐 1998 など）を除くとほとんど研究が進んでいないといっても差し支えない。そこで、以下では、さらに選挙管理委員会制度に焦点を絞って制度の創設とその変容に関する議論の推移を追うことにしたい。

3、選挙管理委員会制度の創設と展開

（1）議会議員選挙管理委員会の創設

昭和 21（1946）年初めから 3 月頃までの第一次地方制度改革の当初の案では、内務省は従来の方針である、地方議会の議員の選挙に関する事務は、官選知事および府県の機関である市町村長が管理執行を行ってきた方式の堅持を企図していた。しかし、内務省が 3 月 18 日に市制および町村制の改正案を、4 月 1 日に府県制の改正案をそれぞれ総司令部に提出したところ、総司令部のティルトン少佐および民生局（GS）行政課の課員から、「従来のやり方では選挙干渉が行われる恐れが強いから委員会制度を採ることとし、地方議会議員の選挙に対応して各種地方団体にそれぞれ議員選挙管理委員会を設置し、この委員会にあわせて国会議員の選挙や首長の選挙も執行させる」との考えが示された。これに対して内務省の担当者は、「選

挙事務は技術的なものであるからこれを素人の合議制の機関に委ねるのは適当でなく、かつまた知事、市町村長などによる干渉の恐れは全くないと反論した」が、ティルトン少佐等はあくまで合議制の機関の創設を譲らず、遂に内務省も民生局の意向に従わざるをえなかった。その後も、内務省は選挙管理委員会に対する首長の監督権を盛り込もうとしたが、これについても「首長が監督権を通じて選挙に干渉を加える恐れがある」ということで総司令部に拒絶された（自治大学校 1977a；120-121）。

この間、一般市民の地方制度の民主化に対する関心も急速に高まり、いくつかの市町村では法律に規定のない事実上の首長公選が実施された。当時の内務省の資料（自治大学校 1977a；49-50）によると事実上の公選制を実施したのは、塩釜、石巻、仙台、浜田、函館、八戸、宇治山田、釧路、川崎の各市であった。町村においても宮城県白石町その他の町村で公選制が行われたという。たとえば白石町では選挙管理者も明確ではなく、立候補の届出は不要とされ、しかも選挙権は各世帯1票とするやり方であった。他方で、仙台市では市会議長が選挙長となり、市議員4名と町内会長4名とでもって「市長公選選挙管理委員会」をつくり、男女21歳以上の者を登録して選挙人名簿を作成し、選挙公報も発行するという状況であったという。もちろん、内務省はこうした行為は違法であって選挙の効力も認めていなかった（自治大学校 1977a；49-50）。

こうして、昭和21（1946）年9月27日に、第一地方制度改革に係る四法（東京都制の一部を改正する法律、府県制の一部を改正する法律、市制の一部を改正する法律、および町村制の一部を改正する法律）が公布された。周知のように知事と市町村長の公選制が採用されたのをはじめとして地方制度改革が実現されたが、これに伴って自治体レベルで選挙管理委員会の制度が創設された。なお、これら自治体の選挙管理委員会は、当初は「都道府県会議員選挙管理委員会」および「市町村会議員選挙管理委員会」という名称であった。

選挙管理委員会の委員の任期は2年で、都道府県会議員選挙管理委員会については委員6名、市町村会議員選挙管理委員会については委員4名とされた。委員の人選は、制度上はそれぞれの議会での選挙によることとされていたが、委員の所属する会派についての制限が規定されていなかったことなどもあって、その実際はかなりの混乱を地方にもたらしたようである。たとえば横浜市では意見が分かれ意見が集約されなかったため、正副議長に一任することで落ち着き、議長による指名推薦によってすべての委員が選ばれている（横浜市選挙管理委員会 1996；31）。

なお、内務省解体の問題と関連して未だ全国レベルでは選挙管理機関が置かれていなかった。このため、国会議員や府県議員の選挙については知事が市町村会議員選挙管理委員会の指揮命令を行いうという建前がとられたという（皆川 1956；2）。そして、最終的な選挙の

執行管理に関する総括的な事務は内務省の所管とされたために、選挙管理委員会は、当初においては事実上内務省の指揮監督を受けていたことになる。選挙管理行政において、これまでに経験のない合議制の執行機関が創設されることとなったための苦肉の策といえよう。

他方で、内務省や自治体の選挙事務の担当者としても、民生局（GS）が指摘するように知事や市町村長が選挙干渉を行う恐れがあるとの議論を全面的に受け入れていたわけではない。戦前の選挙干渉は政府与党が行う買収は黙認し、反対党のみの違反を摘発する選挙干渉であり、これは内務省が所管する警察行政によって行われていたため、選挙の管理執行を行う知事や市町村長が選挙干渉を行う、という議論は筋が通ったものとは受けとめられていなかった。むしろ選挙管理行政の観点から重要視された理由は、①地方制度の改正により、市町村長はもとより知事も直接公選制となり、従来の制度を継続すると、現職の知事や市町村長が立候補する一方において自らの選挙事務を管理執行するということになり、選挙の客観的な公正が保障されないことへの危惧であった。また、②地方制度にリコールや条例の制定改廃等の直接請求制度が採用されたことにより、利害関係者となる自治体の長が自らこれらの事務を執行することへの危惧があったことも確かである。さらに、③住民が自らの代表を選挙で選ぶ機会が増えたことにより、住民による参政権の行使を深めることが必要であり、そのために住民自らが選挙事務を管理執行することがよい、という考えもあった（居相1968：27）。極めて現実的な理由（恐らく首長公選となったことにとまなう地方政治にする根強い不安感や不信感）から行政委員会としての選挙管理委員会の存在理由を見出していたというべきであろう。

ただし、第一の理由に対しても、地方制度を改正する法案審議の段階から、「このような合議制の素人の委員会で果たして選挙のように迅速的確に法律に定める通りに処理すべき事務がうまく行くであろうか」という意見が出されていたことも確かである。このことが、その後も選挙管理委員会と事務局との関係を複雑にすることにつながった。

つまり、選挙管理委員会には選挙事務の処理を総括する書記を置くこととされたが、当初の内務省案では、府県知事の承認を得て委員長がこれを任免することを企図した。しかし、総司令部の意向もあって、最終的には「書記ハ委員長之ヲ任免ス」と規定して、その任命は委員長に一任されることとなった（自治大学校1977a：118-121）。しかしながら、こうした事情もあって発足した当初は内務省においても、「選挙管理委員のうちに選挙事務に明るい事務職員を入れることを行政指導した経緯」もあるという（降矢1969：50-51）。より具体的には、委員の選任について公務員の任免を禁止する規定がなかったために「都道府県の場合には、委員の中に副知事か総務部長を一人加えるように、市町村の場合には助役を委員に加えるように希望したという。また、選挙管理委員会の事務局についても、同じような理由から、都

都道府県の場合には書記長には、地方課長を充てるように、市町村の場合には、庶務課長を書記に加えるように」指導したという（松村 1960；4）。

第一次地方制度改革で改正された法律の趣旨は、選挙管理委員会の委員についても、書記の任免についても、首長からの高い独立性のある行政機関を企図したわけであるが、その実態は内務省による行政指導や意向が色濃く反映したものであったといえることができる。

（2）全国選挙管理委員会の創設

このような経緯の後、昭和 22（1947）年 5 月 3 日に、日本国憲法とともに施行された地方自治法によって、先に創設されたそれぞれの議会議員選挙管理委員会が、都道府県選挙管理委員会と市町村選挙管理委員会へと名称を変更した。このときに委員の構成について委員の政党所属を制限する規定が設けられて、同一の政党その他の政治団体に所属する者がいてはならないこととされた。さらに政府は総司令部の意向もあって、「選挙管理委員会を完全に府県知事、市町村長から独立せしめ、選挙に関する事務は、すべて選挙管理委員会がこれを管理するものとして、法律上行政庁たる地位を認め、選挙に関する事務に関しては、都道府県の選挙管理委員会は、市町村の選挙管理委員会を指揮監督し、異議を裁決する等の権限を有せしめ、国会議員の選挙に関する事務については、都道府県および市町村の選挙管理委員会は、都道府県知事または市町村長を通ずることなく、直接に内務大臣の指揮監督を受けることとする」ことなどを改正することとした（自治大学校 1977b；252-253）。

そして同年 12 月には、内務省の解体を目前にして、全国レベルで選挙管理行政を担当する全国選挙管理委員会が設置され、これが都道府県選挙管理委員会の上位に位置することになった（自治大学校 1977c；271-275）。ここにおいて、初めて内務省は選挙管理行政に対して指揮監督権を行使する余地がなくなったことになる。この委員会は 3 年の任期をもって国会で指名議決されたものについて、内閣総理大臣が任命する 9 名の委員で組織された。同委員会は、従来は内務大臣が有していた選挙および投票の事務を所管することとなり、同時に創設された参議院全国区選出議員選挙管理委員会、そして都道府県選挙管理委員会および市町村選挙管理委員会を指揮監督する選挙管理行政の中核機関となった。また、委員会に関する事務を処理するために事務局を付置するとして、専任の事務局を必置とした。その後、地方自治法の一部改正が昭和 23（1948）年行われ、都道府県と市町村の選挙管理委員会の任期も 3 年に改められるなど組織や権限面での整合性が図られることとなった（ちなみに、選挙管理委員の任期が現行の 4 年となったのは昭和 37（1962）年の改正である）。

なお、全国選挙管理委員会は、委員の任命にあたっては、国会における同一会派（連合することも可とされていた）の各所属国会議員数の比率による政治的な実情に基づいて、各会

派から推薦された者を指名しなければならない、と規定されていた。委員の構成が、国会の縮図であることとされていたわけである。また、委員会は内閣総理大臣の所轄に属するとされていたが、委員は独立してその職権を行うことをあわせて規定されていた。このため、全国選挙管理委員会は、制度的には内閣の下に置かれているものの、現在の人事院のようにその独立性は高く、委員の任命の手続きが国会の権限に属していたこともあり立法府の関与する余地の極めて大きい仕組みであったことがわかる。

いうまでもなく、こうした委員会の仕組みに対して内務官僚は強い不快感を示していた。この当時、近代民主主義が議会政治に基盤を持っていることや、アメリカでの行政委員会制度の成り立ちについて彼らも相当の知識や情報を得ていたと推察できる。しかし、選挙事務が立法権ではなく行政権に属することに何ら違和感を持っていなかったことから、選挙事務に立法府の関与を大幅に認めることに大きな抵抗感があった（伊藤 2003；53-54）。しかし、全国選挙管理委員会は4年半余の期間しかその活動を行うことができなかった。

（3）自治庁主導の選挙管理委員会へ

つまり、その後の再改革の流れの中で、昭和 27（1952）年に自治庁が設置されると全国選挙管理委員会は廃止され、参議院全国区選出議員の選挙と最高裁判所裁判官の国民審査に関する事務を自治庁の内部に設置した中央選挙管理会に残したほかは、すべての事務を自治庁選挙局が所管することとなった。「これによって選挙管理委員会の制度は著しく、変貌、後退し、都道府県及び市町村の選挙管理委員会は直接自治庁長官の指揮に入ることとなった（林田 1959；344-346）」その後、昭和 35（1960）年に自治庁と国家消防本部とを統合して自治省が設置され、平成 13（2001）年の省庁再編では自治省は郵政省および総務庁と統合して総務省へと姿を変えることとなるが、この間も国と都道府県選挙管理委員会および市町村選挙管理委員会との関係には大筋で基本的な変更は行われていない。

そこで、まず選挙管理委員会の委員については当初より常勤であることを要件とはしていなかったが、その定数も都道府県 6 人、市町村 4 人から、昭和 27（1952）年の地方自治法の改正で、都道府県 4 人、市町村 3 人へと大幅に削減された。ただし、昭和 33（1958）年の地方自治法の改正で、再び市町村の委員については 3 名から 4 名へと増員された。これは、この間も委員会が成立する定足数が 3 名とされたために、市町村の選挙管理委員会において、しばしば委員の欠席に伴い補充員から委員を補充する事態がしばしば生じることとなったために、事務の煩雑さを軽減するために委員の定数増が図られたのである。

また先述したように、議会議員選挙管理委員会の時代の頃には、委員に選挙事務のプロを選任するようにとの内務省からの指導もあったが、こうした傾向は次第に消滅していったよ

うである。しかしながら、その後選挙管理委員会の仕事も選挙の執行事務に加えて、公明な選挙の推進、政治意識の常時啓発の活動が活発となるにしたがって、国民のなかからも選挙管理委員の資格に関する批判がなされた（降矢 1969；52）。このような批判は、昭和 36（1961）年に設置された第一次選挙制度審議会第一委員会の議事録にみることができる。「選挙管理委員が選ばれている実態を見ると、選挙運動期間の論功行賞というものが1つある。もう1つは、政党のひもつきというと言ってしまうと悪いが、自分たちに都合よくできていなかったら、できるような人が入っている。もう1つ分析しますと、その人が将来でてくれたらあるいは当選するかもしれないものを入れている。……必ずしも選挙民からあの人なら選挙管理委員としておってくれたら、自分たちも明るい希望がもてるという人たちが選ばれているとは限らない。むしろ選挙管理委員にああいう人たちが選ばれているなら、選挙というものを考えなければならないというような手合いが選ばれている場合も多い（降矢 1969；52）」といった指摘である。

こうした経緯もあって、昭和 36（1961）年の第一次選挙制度審議会の答申には、選挙管理委員の資格について、「人格が高潔で政治および選挙に関し公正な識見を有するもの並びに過去において選挙犯罪により刑に処せられたことがないもの」と規定し、かつ「議員および長との兼職も禁止する」規定を設ける地方自治法の一部改正が行われた。

次に、事務局の体制については、昭和 22（1947）年の地方自治法の施行により、「選挙管理委員会に書記を置く」と規定されたが、この年の末に全国選挙管理委員会が設置され、事務局が附置されると、昭和 23（1948）年度より自治体レベルでも選挙管理委員会事務局の設置が必置とされ、事務局に書記をはじめとする専任職員が配置されることとなった。ただし、こうした必置制が普及したのは主として都道府県レベルについてのみではないかと思われる。たとえば政令指定都市レベルでも独立事務局と専任職員をと配置した自治体もあれば、単に首長部局に新たに選挙係を設置して専任職員を配置した自治体も見られることから、自治体の対応はかなり多様性を持っていたことがうかがわれる（横浜市選挙管理委員会 1996；543、札幌市選挙管理委員会 1989；858）。しかし、全国選挙管理委員会が解散し、自治庁選挙局へと選挙事務が移行した後の昭和 29（1954）年になると、選挙民にする常時啓発活動が選挙管理委員会の正式な事務とされたものの、事務局の設置を必置とする書記の専任制が廃止された。このため、多くは首長部局に置かれた選挙係についてのみ専任の職員を配置する組織体制へと移行した。これによって、地方自治体の選挙管理行政の実情を迫認したということもあろうが、その後選挙管理委員会事務局と首長部局との関係が従来にも増して密接になって行ったことは疑いのないところである。

なお、こうした国の対応について、自治体選挙管理委員会の事務局の担当者からは、次のような痛烈な批判が加えられている。非常勤の委員から構成されている自治体の選挙管理委員

会に対して、「選挙のあるつど「前回の選挙では、このような事故があった。」または「選挙事務執行にあたっては云々。」「選挙人名簿調製にあたっては云々」等過誤なきを期せられたいと、くどくどしい通達は誠に有難いようであるが、その原因の探求と排除には、極めて冷淡である。かかる不測の事態は、その大半は行政組織の問題が非常に大きなウェイトを占めていることは、指導的立場にある方々には良くご理解のはずと思科する（今井輝男 1961；46-47）」との指摘である。第一次選挙制度改革にあたって、再度、選挙管理委員会事務局の必置制を求めた論稿の一部であるが、その後現在まで実現することはなかった。素人による行政を旨とする選挙管理委員会の具体的な執行事務は、その指揮命令の下にある事務職員が担当するわけがあるが、その組織体制は必ずしも満足のものではないことを示している。

このように、昭和 36（1961）年の第一次選挙制度審議会の答申では、「都道府県および市においては事務局を置き、町村においては事務局を置くことができるものとし、常時啓発を担当する専門職員を始め専任職員を充実する等事務処理体制の整備を図るものとする」とした。こうした議論は、「選挙管理委員会制度が発足した当時から、その独立性は具体的には事務局および専任職員の設置と予算の独立という形をとった。しかし、このような意見をめぐり賛否両論があり、これまでは専任職員の設置について規定されたのみである。上記の答申は、これまでの主張に加えて常時啓発事業の推進の重要性の認識に立って、出されたもの（降矢 1969；53-54）」と自治省の担当者は解説している。こうした経緯を経て、同年には地方自治法の改正が行われたが、結果的には「都道府県および市の選挙管理委員会には書記長、書記その他の職員を、町村の選挙管理委員会には書記その他の職員を必置、としたにとどまった。先述したように、その後も人事の独立性を確保するための事務局必置制は採用されておらず、予算の独立性を確保するために必要な財政上の措置も十分とはいえない。その後も、選挙制度改革が何度となく行われてきたが、選挙管理委員会およびその事務局の独立性について、具体的な改革議論が進展する機会はなかったといえるのではないか。

4、選挙管理委員会制度の現状と課題

それでは、選挙管理委員会の現状についてどのように評価できるのであろうか。これまで見てきたように、1960年代までは選挙管理委員会のあり方や事務局専任制の是非などについて少なからず論稿が出されていた。しかし、1970年代以降になるとこうした制度論や組織設計論を念頭においた論稿はまったく影を潜め、いうまでもなく行政学の関心も急速に薄れて行った。こうした中で、1990年代入ってから、再び選挙管理行政とりわけ委員会事務局につ

いていくつかの研究（山内 1990、山内 1991、山内 1997）が出てきている。

これらの議論は、市選挙管理委員会事務局の組織形態と職員の兼務体制に焦点を当てて、その現状を分析している。以下の記述の多くは議会政治の研究者である山内和夫教授の議論に依拠していることをお断りしておきたい。まず、事務局の組織形態についてみると、選挙管理委員会事務局が相対的に小さな組織編制であることが大きな特色といえる。常勤の事務局職員の数は3名から6名の間である。いうまでもなく、こうした組織体制は選挙の行われないう平常時を想定して編成されており、各種選挙の実際の管理執行に当たるときは併任職員や応援職員を首長部局から大量に投入して選挙事務の執行管理を遂行することになる。

また、単独の事務局を設置しているのは極めて稀で、大半の自治体では総務部や市民部といった首長部局、あるいは監査委員事務局や公平委員会事務局などとの兼務体制をとっている。たとえば、総務部長が選挙管理委員会の事務局長（書記長）を兼務していると、選挙の際の併任体制や応援体制を組む際にも、選挙管理委員会の委員長の指示を仰ぎながら、他方ではその管理・監督の下にある人事課を通じて円滑に人事配置計画を作成することが可能となるし、予算編成においても財政課との間で内部的な調整作業を進めることができる。また、市民部長が選挙管理委員会の事務局長を兼務しているならば、擁する職員数が極めて多いために選挙時の突発的な事態に対しても、人事課の決裁を経ることなく市民部局の職員をその応援に差し向けることも可能である。また、区役所を通じて日常的な選挙人名簿への登録事務や、期日前投票を実施するなどに際しても区役所との円滑な連携を図ることができる。さらに、監査委員事務局や公平委員会事務局と兼務するということは、少ない職員の体制で複数の行政委員会の事務を効率的に処理することができることになる。このように市自治体の選挙管理委員会の事務局は、融通性の高い組織体制によってその事務を処理していることが分かる。

他方で、こうした組織体制は、選挙管理委員会の独立性にもかかわる重要な課題を提起する。つまり、通常、行政委員会制度に対しては、行政の複雑化とその専門化という要請に対して、実務への理解を必ずしももたない素人による行政を招くことになりかねないという批判である。このために、責任の所在が不明確となり、意思決定が遅延し、馴れ合いによる素人行政の弊害に陥るといふ。とりわけ選挙管理行政のように、複雑な法令の規定や過去の通達や行政実例などに基づき、迅速かつ100%誤りなく事務を処理すべきことが期待される行政領域では、こうした弊害はあってはならない事態というべきである。このために、昭和36（1961）年の地方自治法の改正で選挙管理委員会の委員は、「人格が高潔で、政治および選挙に関し公正な識見を有するものうちから選挙される」といった規程が加えられたことは改めて指摘するまでもないことかも知れない。しかし、選挙管理委員会事務局の組織形態や兼務体制を

見るならば、その実態からすると、諮問機関化し、事務局の原案承認機関とならないよう、主体性を持った活動が強く望まれる（居相 1968；33）という指摘が極めて重い意味を持つことはいままでもない。

さらに、こうした組織体制は、選挙管理委員会事務局の独立性にもかかわる重要な問題を提起する。つまり、第一に、選挙管理委員会の事務量が平常時と選挙時とは著しい相違があるために通常規模の自治体では首長部局から独立した事務局を設置することが難しいこと。第二に、現行の地方自治法では、執行機関について組織と運営の合理化を図り、その相互の連携を図るために、選挙管理委員会をはじめとして首長の所轄の下に置かれていること。また、選挙管理委員会の予算編成権も、他の行政委員会とともに首長の権限に含まれていること。つまり、首長との関係において極めて制約の大きい仕組みとなっていることである。このために、どこでお互いのバランスを取るのかという極めて困難な課題に直面し続けているといえる。つまり、徹底した多元主義的なシステムを構想するのであれば、選挙管理委員会を首長から完全に独立した事務局をもつ委員会とすべきであるが、この場合には権限面や財源面について検討すべき課題が多くなる。逆に、首長部局との一体性を徹底して追究するのであれば、占領期に政令諮問委員会でも提起されたように選挙訴訟に限定した組織へと再編縮小し、その他の事務は行政委員会ではなく首長の諮問機関として処理する仕組みとすべきであろう。

5、選挙管理委員会制度の将来像

1980年代後半にリクルート事件を始めとする一連の汚職事件が立て続けに引き起こされた。これらを契機として政治改革への取り組みが本格化し、周知のように平成6（1994）年に、衆議院議員選挙における中選挙区制が廃止され、現在の小選挙区比例代表並立制が導入された。さらに、平成12（2000）年には地方分権一括法の施行により、地方分権改革が本格化した。あわせて市町村合併が急速に進捗したが、これも一段落して、今後はわが国に道州制の導入をも視野に入れた抜本的な地方制度改革の動きを見ることができるといえる。他方で、選挙管理行政においても、相次ぐ公職選挙法の改正によって、期日前投票制度、郵便投票制度、そして今後の衆議院選挙の小選挙区選挙や2007年の参議院選挙の選挙区選挙についても在外投票制度が拡大され、さらには国民投票法が制定されるなど、次々と投票環境の向上を企図する制度改革の波が押し寄せている。こうした中で、選挙管理委員会をはじめとする行政委員会制度も新たな改革の路へと歩みを進めていることは疑いのないところである。

これまでの選挙管理行政制度と実態との簡略な分析から、戦後の改革期には行政委員会としての存続をも危ぶまれる時期を経て、選挙管理委員会は首長部局や委員会事務局との微妙な関係を保ちながら、その存在意義を明確にしてきた、ということが出来る。しかし、今後一層地方分権化が進展し、府県合併や道州制はじめとする地方制度のより抜本的な改革を視野に入れるならば、行政委員会制度そのものの再構築を念頭において選挙管理委員会制度のあり方を検討すべきであろう。この小論では、とても行政委員会制度の全般的な展望などを提示することはできない。また、選挙管理委員会制度の再構築といっても都道府県をはじめ全国の市町村選挙管理委員会の実態をつぶさに把握しているわけではない。この点は、今後、全国的な実証研究を積み重ねるなかで、より客観的な分析と知識の蓄積を図って行くことでご寛容を賜りたい。

しかし、ここまでの本制度と実態に関するわずかな分析からも、選挙管理委員会制度に対して、いくつかの提言を行うことが可能ではないかと考えている。筆者は、2006年度の日本選挙学会で「公職選挙法の現状と課題－選挙運動規制における国と地方との関係に焦点を当てて」というタイトルで報告した。その際に、「公職選挙法における画一的かつ集権的な対応は分権化時代の進展とは適わない側面をもっている。また国政の選挙と地方の選挙とを画一的に執行する現行の法体系は、条文規定におけるグレーゾーンの幅の大きさに対処することを一層困難としている。したがって、国の選挙法を受けた自治体選挙法（地方自治法を拡充するのか、新たな自治体選挙法を制定するのか、あるいは公職選挙法の諸規定を大綱化して条例に委ねる事項を増やすのか）の充実を図るべきではないか」という提言を行った。こうした公職選挙法の課題をも視野に入れると、選挙管理委員会制度に関して以下のような提言が可能ではないかと考えている。

- ① 行政委員会としての選挙管理委員会の存在をより明確にするために、選挙管理委員会に関する諸規定をひとつにまとめて、自治体選挙法の一環として位置づけるなかで「選挙管理委員会法」を制定すべきではないか。
- ② 選挙管理委員会の委員の選任については、議会の各会派の推薦に至るまでの過程の透明化を図るとともに、さらに住民参加方式を加味する仕組みとすべきではないか。たとえば、各会派から推薦された選挙管理委員の候補者に関して、議会は公聴会を開催して住民に対してその選任理由を説明する機会をもつという方法も考えられる。
- ③ あわせて、選挙事務の執行や常時啓発活動のみならず選挙訴訟や新たな選挙政策の見直しに対しても高い識見を有する、選挙管理委員としての有資格者の要件を制度的にもより明確化にすべきではないか。また、そのためにも選挙管理委員会の委員の常勤化を図るべきではないか。

- ④ 都道府県と政令指定都市については、選挙管理委員会事務局の独立性をより明確にするために制度的に事務局を必置制とすべきではないか。あわせて、その他の市や町村においては、選挙事務に従事する専任職員の専門性をさらに高めるために都道府県や政令指定都市との間で相互の人事交流を積極的に図るべきではないか。
- ⑤ さらに、それぞれの都道府県と市町村とを含む機関の共同設置や事務の委託、あるいは広域連合といった地方自治法上の現行制度をより積極的に活用して、たとえば「選挙訴訟」や「新たな選挙政策の調査分析」に対処することも考えるべきではないか。

（追記）本報告は、中京大学 特定研究助成費 共同研究（A）「地方政府のガバナンスに関する実証研究－基礎自治体の自治能力を向上する方策について－」（平成18年度、研究代表 清水正一教授）の助成を受けて行われた。記して感謝を申し上げたい。

[参考・引用文献]

- ・ 足立忠夫（1953）「地方行政と行政委員会」『法律時報』第25巻4号、46-50
- ・ 居相光臣（1968）「行政委員会たる選挙管理委員会の機能」『選挙時報』第17巻10号、24-33
- ・ 伊藤正次（2002）「教育委員会」松下圭一、西尾勝、新藤宗幸編『自治体の構想4 機構』岩波書店、41-58
- ・ 伊藤正次（2003）『日本型行政委員会制度の形成－組織と制度の行政史』東京大学出版会
- ・ 今井輝男（1961）「選挙制度調査審議会の誕生にあたって－特に選管委事務局の必置を希む」『選挙時報』第10巻3号、45-49
- ・ 今村都南雄（1984）「地方公共団体の組織編制」雄川一郎・塩野宏・園部逸夫編『現代行政法体系 第8巻 地方自治』有斐閣、69-95
- ・ 鶴飼信成（1951）「わが国における行政委員会制度の概観」東京大学社会科学研究所編『行政委員会－理論・歴史・実態』日本評論社、3-20
- ・ 鶴飼信成（1951）「アメリカにおける行政委員会制度の由来」東京大学社会科学研究所編『行政委員会－理論・歴史・実態』日本評論社、253-271
- ・ 鶴飼信成（1955）「行政委員会制度－アメリカの理論とその意義」『法律時報』第27巻7号、10-14
- ・ 加治佐哲也（1998）『教育委員会の政策過程に関する実証的研究』多賀出版
- ・ 行政管理研究センター（2007）『データブック日本の行政2007』

- ・ 札幌市選挙管理委員会（1989）『札幌の選挙－120年の歩み－』札幌市選挙管理委員会
- ・ 佐藤俊一（2006）「地方行政委員会に関する一考察」『法学新報』第112巻7・8号、243-266
- ・ 塩野宏（2004）「行政委員会制度について－日本における定着度－」『日本学士院紀要』第59巻1号、1-20
- ・ 自治大学校（1977a）『戦後自治史Ⅱ（昭和21年の地方制度改革）』文生書院
- ・ 自治大学校（1977b）『戦後自治史Ⅴ（地方自治法の制定）』文生書院
- ・ 自治大学校（1977c）『戦後自治史Ⅷ（内務省の解体）』文生書院
- ・ 白石裕編著（1995）『地方政府における教育政策形成・実施過程の総合的研究』多賀出版
- ・ 東京大学社会科学研究所編（1951）『行政委員会－理論・歴史・実態』日本評論社
- ・ 辻清明（1951）「米国行政委員会の独立性－その変遷と将来」東京大学社会科学研究所編『行政委員会－理論・歴史・実態』日本評論社、273-311
- ・ 林田和博（1959）「行政委員会論－選挙管理委員会の諸問題－」『法政研究』第25巻2・3・4号、341-356
- ・ 降矢敬義（1969）「都市における選挙管理委員会制度」『都市問題』第60巻9号、48-58
- ・ 松村清之（1960）「選挙法の改正と選挙管理委員会の強化」『選挙時報』第9巻4号、1-7
- ・ 皆川迪夫（1956）「選挙管理委員会十年の歩み」『選挙時報』第5巻2号、1-5
- ・ 山内和夫（1990）「市選挙管理委員会事務局の組織形態－都市の行政委員会等に関する実態調査からの報告」『東海大学紀要（政治経済学部）』第22号、71-79
- ・ 山内和夫（1991）「市選挙管理委員会事務局の兼務体制－都市の行政委員会等に関する実態調査からの報告」『行動科学研究』第36号、107-113
- ・ 山内和夫（1997）「選挙行政の理論」白鳥令編『選挙と投票行動の理論』東海大学出版会、236-264
- ・ 蠟山政道（1961）「行政委員会制度と公益事業委員会」『行政改革の諸問題』中央公論社、106-116（初出は『日本瓦斯協会誌』昭和26年10月号）
- ・ 横浜市選挙管理委員会（1996）『横浜の選挙五十年のあゆみ－横浜市選挙管理委員会50年史』横浜市広報印刷物

『総合政策論叢』 投稿内規

2010年1月20日制定

第1条 目的

『総合政策論叢』への投稿の手續を明確にし、中京大学総合政策学部専任教員、中京大学大学院経済学研究科総合政策学専攻専任教員、および同専攻に在籍する大学院生等による投稿を促進するために、この内規を定める。

第2条 投稿資格

中京大学総合政策学部専任教員および同大学大学院経済学研究科総合政策学専攻専任教員（元専任教員を含む）並びに同専攻に在籍する大学院生は、『総合政策論叢』に投稿することができる。ただし、本学部および本専攻の専任教員の推薦のある場合はこの限りではない。

第3条 原稿の種類および使用言語

- (1) 原稿の種類は、「論文」、「研究ノート」、「事例研究」等とする。投稿の際、投稿者は当該原稿がいずれの種類のものであるかを明示するものとする。
- (2) 原稿は、経済学、経営学、商学、法学、政治学、行政学、および社会学を基盤とするビジネス政策、公共政策、政策研究、および総合政策学に関する論文とし、国内外において未発表のものに限る。二重投稿は厳禁とし、当該投稿をもって他雑誌への投稿の意思のないものとみなす。
- (3) 使用言語は、日本語または英語とする。母国語以外の言語による投稿の場合、投稿者は、自己の責任において、事前に当該言語を母国語とする専門家のチェックを受けなければならない。

第4条 原稿の書式

- (1) 原稿の書式は、別に定める『総合政策論叢』執筆要領に従う。
- (2) 大学院生が投稿する場合、執筆者が投稿する原稿の脚注等において執筆者自身による論

文等を引用する場合、執筆者は、執筆者自身の氏名が自動的に判明しないよう配慮しなければならない。執筆の都合上、それが著しく困難なときはこの限りではない。

第5条 原稿の提出

- (1) 投稿者は、①表紙（論題、執筆者名、所属、職名、連絡先住所、電話番号、Fax 番号、E-mail アドレス）、②本文、③注、④参考文献、⑤図表（本文中に図表を埋め込める場合には本文に含む）の順に一綴りにし、正本1部を学事センター担当者へ提出する。大学院生による提出の場合には、上記以外に所定のエントリーシートを添えて提出する。
- (2) 原稿の提出締切りは、大学院生による投稿の場合には毎年10月末日、その他の投稿資格者による投稿の場合には毎年12月末日とする。

第6条 原稿の審査、掲載、刊行

- (1) 大学院生により投稿された原稿は、中京大学大学院経済学研究科総合政策学専攻内部および外部の査読者による査読を行い、掲載の可否を決定する。
- (2) 刊行予定は、毎年2月とする。

第7条 その他

- (1) 原稿の掲載が決定した場合には、①英文論題（15語以内）、②投稿原稿（注、参考文献、図表を含む）を印刷したもの1部とそれらを複写保存した電子媒体とを学事センターへ提出しなければならない。
- (2) 執筆者による校正は原則として第2校までとする。

〔附則〕

1. この内規は、2010年4月1日から施行する。
2. 中京大学大学院商学研究科に在籍する大学院生については、同大学院経済学研究科総合政策学専攻に在籍する大学院生と同様の扱いとする。