選挙管理委員会等について

H.29.2.16
選挙市民審議会第１・第２部門合同会議
片木　淳

1　地方分権改革と機関委任事務の廃止

1.1　国と地方の役割分担

平成 12 年 4 月、地方分権一括法により地方自治法が改正され、地方公共団体は、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を広く担うこととされた（同法§1 の 2①）。

そして、そのような趣旨を達成するため、国は、「国が本来果たすべき役割を重点的に担い、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ことを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担」しなければならない（同法§1 の 2②前段、下表）。

さらに、国は、地方公共団体に関する制度の策定および施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性および自立性が十分に発揮されるようにしなければならないこととされている（同項後段）。

	役割分担の原則	事務の種類	事務の具体例
国	国が本来果たすべき役割を重点的に担う。	①　国際社会における国家としての存立にかかわる事務	外交、防衛、通貨、司法等
		②　全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動又は地方自治に関する基本的な準則に関する事務	私法秩序の形成等公正取引の確保、生活保護基準、労働基準、地方公共団体の組織及び運営の基本等
		③　全国的な規模で又は全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施	公的年金、宇宙開発、骨格的･基幹的交通基盤等
地方公共団体	地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う。		

1.2　地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律
（「地方分権一括法」　平成 12 年 4 月 1 日施行）

国の地方分権推進計画に基づき、関連する 475 本の法律を改正。

（1）目的

現在の中央集権型の行政制度から、国と地方自治体が対等・協力の関係に立った「多様と分権」という新しい行政制度に変えることを大きな目的として制定された。

地方自治体は、自己決定と自己責任の考えのもと、地域の行政を自主的かつ総合的に実施する。

（2）内容

地方自治制度の基本を定める地方自治法及び個別分野の事項を定める各法について、次の改正が行われた。

① 国と地方自治体の役割分担の原則

国は国家としての存立・全国的な準則・事業に関する事務等、地方は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。

② 機関委任事務制度の廃止（自治事務と法定受託事務の創設）

機関委任事務制度は廃止、既存の事務は、一部を国の直接実施とし、それ以外を地方自治体の事務と位置付ける。

③ 国の関与の見直し（新しいルールの確立）

通達等による関与を廃止、法令に根拠を持つ関与のみとする。不服があれば、第三者機関（「国地方係争処理委員会」）に。

④ 権限移譲の推進

⑤ 必置規制の廃止・緩和

⑥ 地方行政体制の確立

など

1.3　機関委任事務の廃止

1.3.1　地方分権推進委員会第１次勧告（平成 8 年 12 月 20 日、機関委任事務関係抜粋）

第１章　国と地方の新しい関係

Ⅱ　機関委任事務制度の廃止

(1) 機関委任事務制度は、地方公共団体の執行機関、特に知事及び市町村長を国の機関とし、これに国の事務を委任して執行させる仕組みであり、地方自治法別表に法律単位で列挙されている項目数で 561（うち都道府県 379、市町村 182）にも及び、これは都道府県の事務の７～８割、市町村の事務の３～４割を占めているとも言われている。

(2) 機関委任事務の執行については、知事は主務大臣の、市町村長は国の機関としての知事の指揮監督を受けることとされ、地方公共団体の議会や監査委員によるチェック機能も制限されるなど、機関委任事務制度は、わが国の中央集権型行政システムの中核的部分を形づくる制度となっている。

(3) 機関委任事務制度は、住民による選挙で選ばれた知事や市町村長を、国の下部機関とみて、国の事務を委任し、執行させる仕組みであることから、次のような様々な弊害が生じている。

①　主務大臣が包括的かつ権力的な指揮監督権をもつことにより、国と地方公共団体とを上下・主従の関係に置いている。

②　知事、市町村長に、地方公共団体の代表者としての役割と国の地方行政機関としての役割との二重の役割を負わせていることから、地方公共団体の代表者としての役割に徹しきれない。

③　国と地方公共団体との間で行政責任の所在が不明確になり、住民にわかりにくいだけではなく、地域の行政に住民の意向を十分に反映させることもできない。

④　機関委任事務の執行について、国が一般的な指揮監督権に基づいて瑣末な関与を行うことにより、地方公共団体は、地域の実情に即して裁量的判断をする余地が狭くなっているだけではなく、国との間で報告、協議、申請、許認可、承認等の事務を負担することとなり、多大な時間とコストの浪費を強いられている。

⑤　機関委任事務制度により、都道府県知事が各省庁に代わって縦割りで市町村長を広く指揮監督する結果、国・都道府県・市町村の縦割りの上下・主従関係による硬直的な行政システムが全国画一的に構築され、地域における総合行政の妨げとなっている。

(4) 地方分権推進法の趣旨に即して、国と地方公共団体との関係を抜本的に見直し、地方自治の本旨を基本とする対等・協力の関係とする行政システムに転換させるため、この際機関委任事務制度そのものを廃止することとする。これに伴い、地方公共団体の事務を、次に述べるように再構成する。

（以下略、下線は片木）

1.3.2　自治事務と法定受託事務（現行地方自治法第 2 条 ）

⑧ この法律において「**自治事務**」とは、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をいう。

⑨ この法律において「**法定受託事務**」とは、次に掲げる事務をいう。

一　法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、**国が本来果たすべき役割に係るもの**であつて、国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（以下「**第一号法定受託事務**」という。）

二　法律又はこれに基づく政令により市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、**都道府県が本来果たすべき役割に係るもの**であつて、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（以下「**第二号法定受託事務**」という。）

1.3.3　国の関与の基本類型

事務の区分	関与の基本類型
自治事務	• 助言・勧告 • 資料の提出の要求 • 協議 • 是正の要求
法定受託事務	• 助言・勧告 • 資料の提出の要求 • 協議 • 同意 • 許可・認可・承認 • 指示 • 代執行

２　選挙管理機関

2.1　歴史的経緯

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、各種の行政委員会が数多く設置された（公安委員会、教育委員会、地方財政委員会等）。

＊合議制の行政機関である行政委員会の特色

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

② 職務の執行にあたっての一般の行政権からの独立性

③ 職務の執行権限に加えて準立法的、準司法的権限

昭和21(1946)年9月､第一地方制度改革による知事と市町村長の公選制の採用等に伴い、自治体レベルで選挙管理委員会の制度が創設された。

昭和 22(1947)年 5 月 3 日、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。

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た。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員会を指揮監督する選挙管理行政の中枢機関となった。また、委員会に関する事務を処理するための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（昭和 37(1962)年の改正で、選挙管理委員の任期は現行の 4 年となった)。

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の各所属国会議員数の比率に基づいて、各会派から推薦された者を指名しなければならないとされた。また、委員会は内閣総理大臣の所轄に属するが、委員は独立してその職権を行うことされていた。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かった。

昭和 27(1952)年、自治庁の設置に伴い、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。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。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となった。

選挙管理委員会の委員の定数は、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 人に削減された。しかし、後者については、昭和 33(1958)年の地方自治法の改正で、再び 4 人に戻った。

昭和 36(1961)年、地方自治法の一部改正が行われ、第一次選挙制度審議会の答申に基づき、選挙管理委員は「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された。

【以上、出典：桑原英明「自治体選挙管理行政の一考察一選挙管理委員会制度を中心として一」（中京大学・総合政策論叢第 1 巻、2010 年 3 月、研究ノート）等】

2.2　現行制度の概要

2.2.1　中央選挙管理会

2.2.1.1　組織等

中央選挙管理会は、総務省の附属機関であり、衆議院比例代表選出議員又は参議院比例代表選出議員の選挙に関する事務及び最高裁判所裁判官の国民審査に関する事務を管理し、政党交付金の交付を受ける政党等に対する法人格の付与に関する法律に規定のある事務を行う（公職選挙法 5、最高裁判所裁判官国民審査法 9、法人格付与法 5）合議制の行政機関である。

選挙管理委員会の名称を避け、選挙管理会と名付けたのは、自治省(当時)の附属機関とするためであり、それは国家行政組織法第 8 条の 3 にいう「特別の機関」に該当するものである。

＊ いわゆる**三条委員会**とは、国家行政組織法第３条に基づく委員会をいう。それ自体として、国家意思を決定し、外部に表示する行政機関であり、具体的には、紛争にかかる裁定やあっせん、民間団体に対する規制を行う権限等を付与されている。（同様の権限を持つ内閣府設置法に基づき設置された委員会を含む。）

＊ いわゆる**八条委員会**とは、国家行政組織法第８条に基づく委員会をいい、調査審議、不服審査、その他学識経験を有する者等の合議により処理することが適当な事務をつかさどる合議制の機関である。（同様の権限を持つ内閣府設置法に基づき設置された委員会を含む。）

（厚生労働省 HP による）

＊　国家行政組織法

（特別の機関）

第８条の３　第３条の国の行政機関には、特に必要がある場合においては、前２条に規定するもののほか、法律の定める所掌事務の範囲内で、法律の定めるところにより、特別の機関を置くことができる。

法律で定める権限を行使する範囲においては、総務大臣の指揮監督を受けない。ただし、中央選挙管理会に関する予算の要求及び配付並びに庶務は、総務省自治行政局で行うものとされている。

中央選挙管理会の委員は５人であり、その予備委員５人とともに、国会議員以外の者で、参議院議員の被選挙権を有するものの中から、国会の議決による指名に基づいて、内閣総理大臣が任命するものとされている。任期は３年であり、非常勤の国家公務員である。

2.2.1.2　地方分権一括法による地方自治法等の改正

地方分権一括法による改正によって、上下関係を前提として用いられる指揮監督は廃止され、国の行政機関又は都道府県の機関が一定の行政目的を実現するため普通地方公共団体に対して具体的かつ個別的に関わる行為を「国又は都道府県の関与」として具体的に定義し、国又は都道府県が普通地方公共団体に関与するには、法律又はこれに基づく政令の根拠が必要であるとする関与の法定主義が定められた。

選挙に関する事務についても、**総務大臣は**普通地方公共団体に対し、法定受託事務である衆議院議員又は参議院議員の選挙に関する事務については、技術的な助言又は勧告・資料の提出の要求(地自法 245 の 4)、**是正の指示**(地自法 245 の 7)等の関与ができ、自治事務である地方選挙に関する事務については、技術的な助言又は勧告、資料の提出の要求(地自法 245 の 4)、**是正の要求**(地自法 245 の 5)等の関与ができる。

都道府県の選挙管理委員会は市町村の選挙管理委員会に対し、法定受託事務である都道府県選挙に関する事務については、技術的な助言又は勧告・資料の提出の要求(地自法 245 の 4)、**是正の指示**(地自法 245 の 7)等の関与ができ、自治事務である市町村選挙に関する事務については、技術的な助言又は勧告、資料の提出の要求(地自法 245 の 4)、**是正の勧告**(地自法 245 の 6)等の関与ができる。

中央選挙管理会の普通地方公共団体に対する関与については、衆議院比例代表選出議員又は参議院比例代表選出議員の選挙に関する事務について必要な関与を行うことができるよう、地方自治法における法定受託事務に係る関与の類型（「技術的な助言又は勧告」、資料の提出の要求、これらに関する都道府県の選挙管理委員会に対する必要な指示）が

公職選挙法５条の３から５条の５までの３条に規定されている。

たとえば、中央選挙管理会は、法又は施行令に係る衆議院比例代表選出議員又は参議院比例代表選出議員の選挙に関する都道府県の事務の処理が法令の規定に違反していると認めるとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるときは、当該都道府県に対し、当該事務の処理について違反の是正又は改善のため講ずべき措置に関し、必要な指示をすることができる（同法５条の４）。

【以上、出典：安田充・荒川敦編著『逐条解説　公職選挙法上』（平成 25 年、第 5 版、ぎょうせい）】

その他の職務に関しては、法 6 条で次のように定められている。

（選挙に関する啓発、周知等）

第６条　総務大臣、**中央選挙管理会**、都道府県の選挙管理委員会及び市町村の選挙管理委員会は、選挙が公明且つ適正に行われるように、常にあらゆる機会を通じて選挙人の政治常識の向上に努めるとともに、特に選挙に際しては投票の方法、選挙違反その他選挙に関し必要と認める事項を選挙人に周知させなければならない。

②　**中央選挙管理会**、都道府県の選挙管理委員会及び市町村の選挙管理委員会は、選挙の結果を選挙人に対してすみやかに知らせるように努めなければならない。

③　選挙人に対しては、特別の事情がない限り、選挙の当日、その選挙権を行使するために必要な時間を与えるよう措置されなければならない。

2.2.2　選挙管理委員会

選挙管理委員会は、法律又はこれに基づく政令の定めるところにより、当該普通地方公共団体が処理する選挙に関する事務及びこれに関係のある事務を管理する（地方自治法 186 条）。

「当該普通地方公共団体が処理する選挙」には、普通地方公共団体の長又は議会の議員の選挙、衆議院議員又は参議院議員の選挙はもちろん、例えば、土地改良区の総代会の総代の選挙に関する事務(土地改良法 212 条④)のようなものを含む。また、「これに関係のある事務」とは、選挙又は当選の争訟に関する事務、直接請求に関する事務の外、一の地方公共団体のみに適用される特別法に係る投票(憲法 95 条。自治法 261 条、262 条)に関する事務、最高裁判所裁判官の国民審査(憲法 79 条。最高裁判所裁判官国民審査法)に関する事務等を含む。

地方分権一括法による改正により、従来、都道府県の選挙管理委員会が有していた市町村の選挙管理委員会に対する包括的な指揮監督権は廃止され、都道府県の選挙管理委員会

と市町村の選挙管理委員会の関係は、地方自治法の第 11 章に規定されている普通地方公共団体に対する国の関与の一般ルールに基づき律せられることとされた(自治法 245 条以下)。

ただし、指定都市の選挙管理委員会は、区の選挙管理委員会を指揮監督する（自治令 174 条の 48)。

また、上述のとおり、従前、公職選挙法において、中央選挙管理会が有していた衆議院及び参議院の比例代表選出議員の選挙に関する事務についての都道府県の選挙管理委員会に対する**指揮監督権**及び自治大臣(現総務大臣)が有していた上記以外の選挙に関する事務についての都道府県の選挙管理委員会に対する**指揮監督権は廃止**され、これらについても普通地方公共団体に対する国の関与の一般ルールに基づくことになる（法 245 条以下)。

【以上、出典：松本英昭『逐条　地方自治法』(平成 20 年、第 4 次改訂版、学陽書房）等】

2.3　韓国の選挙管理委員会

2.3.1　世界の選挙管理機関

選挙の公平性のためには、選挙管理機関は、執政府、立法府、諸政党から中立的な存在であることが望ましい。

他方で、選挙管理は、優れて行政的な面を持ち、選挙管理機関が自前の人員を常時有していることは費用の増大を招く。

選挙管理機関の 3 類型

○　政策・監視部門

＝　選挙政策の立案、紛争等に対する判断など意思決定に関する部分

○　実施部門

＝　投票所管理など具体的な選挙管理政策の実施に関する部分

この 2 部門がそれぞれ執政府からどの程度独立的に制度設計されているかで、次のように 3 分類される。

①　独立モデル

両部門が制度的に独立し、執政府から自律的な選挙管理機関によって選挙が組織・管理される。韓国、フィリピンをはじめ多くの新興民主主義国。先進国でも、

カナダやオーストラリア、スウェーデンがこのモデルに移行。

② 政府モデル

独立モデルとは逆に双方が執政府の指揮下に属し、内務省などの政府組織や地方政府が選挙を管理するもので、先進国に多い。

③ 混合モデル

政策・監視部門は政府から独立した組織が、実施部門は政府の一部局と地方政府が担当する。フランス、スペイン、フランス語圏のアフリカ諸国などで見られる。日本もこれに該当する。

（単位：%）

	地域別							
制度類型	北米・西欧	中南米	アジア太平洋	中東マグレブ	中東欧	サハラ以南	計	類型別事例数(件)
政府モデル	43	12	30	45	-	8	20	29
混合モデル	43	18	7	33	33	39	27	40
独立モデル	14	70	63	22	67	53	53	79
計	100	100	100	100	100	100	100	-
地域別事例数（件）	21	34	30	9	18	36	148	148

〔出所〕 Lopez-Pintor, 2000:25

【出典：大西裕『選挙管理の政治学　日本の選挙管理と「韓国モデル」の比較研究』(2013年、有斐閣)】

148 力国中、政府モデルが 20%、混合モデルが 27%、独立モデルが 53%。独立モデルは、中南米、アジア太平洋、中東欧アフリカなどに多いことからもわかるように、発展途上国によく見られる。他方、先進国が集中する北米・西欧地域では政府モデルと混合モデルに分かれている。

【以上、出典：大西裕『選挙管理の政治学　日本の選挙管理と「韓国モデル」の比較研究』(2013 年、有斐閣)』等】

2.3.2 韓国の選挙管理委員会

2.3.2.1 組織等

韓国の選挙管理を担当する選挙管理委員会は独立モデルの典型。

中央選挙管理委員会のほか、広域自治体である市(特別市・広域市)・道、基礎自治体である区・市(一般市)・郡、投票区の 4 層構造。

委員会の構成員は上級委員会が委嘱する中央集権的な形態。

委員会はもちろん、事務局組織も執政府から切り離されており、独立性はきわめて高い。

中央選挙管理委員会（以下、「中央選管」）は、大統領任命 3 名、国会選出 3 名、大法院長(日本の最高裁判所長官に相当)指名 3 名の、計 9 名から構成される(大韓民国憲法第 114 条)。

委員の任期は 6 年で、大統領、国会議員よりも長い。

委員長は互選だが、大法院長指名の裁判官が就く慣例。ほとんどが非常勤職であるが、1 名のみ常勤の常任委員が置かれ、事務局組織の日常的な指導・監督に当たっている(選挙管理委員会法 6 条)。常任委員は、経験のある法曹、経験のある法学系の大学教員、課長級以上の公務員の中から選ばれる。

市・道委員会では地方法院長推薦 3 名、教育者・学識と徳望のある者 3 名・政党推薦 3 名程度の計 9 名程度となっている(選挙管理委員会法 4 条②)。

市・道委員会のメンバーは、市・道委員会が上申し、中央委員会が決定し、委嘱するが、実質的に委員会により選出が行われている。委員長は裁判官がなるのが慣例。

区・市・郡委員会では政党推薦各 1 名、裁判官、教育者または学識と徳望のある者 6 名の計 9 名程度で構成される(選挙管理委員会法 4 条③)。委員長はやはり裁判官である

投票区委員会も同様である。

なお、区・市・郡委員会では選挙人名簿作成事務を指導・監督する常勤委員を設置し、与野党政党推薦委員 2 名が就くことになっている。

実施部門である事務局の執政府からの独立性も高い。末端の投票区を除き、すべての選挙管理委員会の事務局は、ほかの行政部局から切り離され、他部局から職員が派遣されることも、その逆もない。

採用から始まるキャリアパスは選挙管理委員会内で完結している。定員管理についても、予算の範囲内で委員会に委ねられる。組織の規模も大きく、中央選管だけで 300 名近く、地方選管をあわせると 2500 名を超える。

2.3.2.2　業務

韓国の選挙管理委員会は、選挙管理の本質的要素以上の業務を行っている。選挙管理委員会の業務は以下の通りである

①　選挙・国民投票管理

選挙人名簿作成・監督、立候補登録申請受け取りと被選挙権調査、選挙運動の管理、投票管理、開票管理、当選者の決定のほか、有権者教育としての啓発活動、選挙法違反行為の予防と監視・探索、選挙費用制限額決定と収入・支出調査、委託選挙管理、国民投票管理を行っている。選挙法違反行為への対応は積極的で、監視・探索班を編制・運営するほ

か、有権者による選挙不正監視団を結成し、違反行為の発見に報奨金を与えたりする。違反行為を見つけたときには、中止・警告・是正命令を出せるほか、過怠料を賦課することもできる。そのほか広範囲な選挙犯罪調査権をもち、検察に告発し、捜査依頼を行うことができる。選挙法、政党法、政治資金法などの政治関連法に対する有権解釈権ももっている（準司法的機能)。委託選挙管理として、選挙管理委員会の業務である公職選挙以外の選挙も積極的に管理しており、大学の総長選挙から果ては小学校の学級委員長選挙までをその対象としている。

② 政党と政治資金事務管理

政党の登録・活動報告の受け取り、後援会登録の申請処理、補助金の配分・支給、寄託金の授受配分、政党・後援会の会計報告処理をしている。

③ 選挙管理に関する準立法業務

選挙管理委員会は、選挙管理に関する規則制定権をもつほかに、政治関連法に対する法律の制定・改正意見を国会に提出する権限をもっている。

④ その他

有権者教育、選挙管理業務教育、選挙制度研究など。

【以上、出典：大西裕『選挙管理の政治学　日本の選挙管理と「韓国モデル」の比較研究』(2013 年、有斐閣)』等】

なお、桔川純子委員「韓国中央選挙管理委員会の概要」（2016 年３月）参照。

2.3 論点

○ 独立性をどの程度持たせるか？

特に、中央選挙管理会の 3 条機関化が必要か？

○ 事務局の強化は必要か？

特に、職員の人事体制は？

○ 事務権限をどの程度の範囲とするか？

特に、「主権者教育」に関連した事務権限