

## 諸外国の多選制限の歴史

三 輪 和 宏

- ① 近年、我が国では、地方公共団体の長が、汚職等で逮捕される事件が相次いだ。これに伴い、不祥事の原因の1つは、地方公共団体の長が多選を重ねたことにあったのではないかという議論がなされている。本稿では、諸外国の多選制限の歴史を概観することにより、多選制限の採用の要因、多選制限の理念と態様（何期まで可能とするか等）、多選制限に反対する動きなどを明らかにする。
- ② 多選制限の歴史的淵源は、しばしば、古代ギリシャのアテネ、古代の共和政ローマに求められる。アテネの多選制限は、市民の政治・行政への直接参加（直接民主政）から要請される制度だった。また、共和政ローマの多選制限は、専制的行為の抑制の手段として採用された。このギリシャ・ローマの多選制限の考え方は、現代の多選制限の考え方の原型とも呼べるものである。
- ③ 中世・近世では、イタリアの自治都市に多選制限の事例を見ることができる。例えば、ヴェネツィア・フィレンツェでは、連続した任期での再選を禁じる制度があった。近代では、アメリカ合衆国、中南米諸国で多選制限が見られた。アメリカ連邦憲法制定時には、大統領や連邦議会議員の多選制限が議論されたが、採用はされなかった。一方、アメリカには建国初期から州知事が多選制限を設ける州もあった。19世紀に入ると、中南米諸国が、相次いで独立した。これらの諸国は、大統領制を採用することが多く、そのうち何カ国かは大統領の多選制限を憲法に規定した。
- ④ 現代では、新興独立諸国（アジア・アフリカ諸国等）、権力の濫用を歴史的に経験した諸国（メキシコ、ドイツ、韓国、フィリピン等）に多選制限が見られる。いずれも、権力濫用の抑制が目的だった。また、大統領職等に強い権限を与えるのと同時に、権力濫用の歯止めとして多選制限を設けた事例もある（ロシア、イタリア）。アメリカの大統領の3選禁止（1951年）は、最も著名な事例であるが、やはり権力濫用の抑制が法制化の主たる理由であった。一方、アメリカでは、1990年代前半に多選制限運動が高揚した。この運動は、理念として、職業政治家に代わる「市民による政治」を掲げた。
- ⑤ 多選制限が法制化されても、永続するとは限らず、緩和又は廃止される場合がある。その理由は、a. 現職の者や前職・元職の者が、政治的な野心から多選を希望する、b. 政治・行政上の改革の継続のため継続就任が求められる、c. 裁判所が多選制限に対して違憲判決を出した等である。中南米諸国・アフリカ諸国で大統領の多選制限規定が緩和・廃止された事例、アメリカで連邦議会議員の多選制限が連邦最高裁により違憲とされた事例等が挙げられる。

# 諸外国の多選制限の歴史

三 輪 和 宏

## 目 次

はじめに

### I 多選制限の歴史的淵源

- 1 アテネ
- 2 共和政ローマ
- 3 イタリアの自治都市
- 4 ヴェネツィア・フィレンツェ

### II 近代における展開

- 1 アメリカ合衆国
- 2 中南米諸国

### III 現代の趨勢

- 1 新興独立諸国
- 2 権力濫用の反省
- 3 アメリカ合衆国の多選制限運動
- 4 多選制限の緩和又は廃止

おわりに

はじめに

近年、我が国では、地方公共団体の長の多選を制限するべきか、という点につき議論が繰り返されている。これは、長年、地方公共団体の長を務めた者が、汚職等で逮捕される事件が相次いだため、多選を制限することにより、不祥事を抑止できないか、という観点でなされている。1990年代には、地方分権の推進と同時に、分権に伴い知事の権力の過度の拡大が懸念されるため、知事の大選制限を行ってはどうか、という議論がなされた。また、数少ない例ではあるが、国会議員についても、同一選挙区からの多選を制限する等の考え方が主張されたことがある<sup>(1)</sup>。

本稿では、諸外国の大選制限の歴史をたどることにより、大選制限が採用された要因、大選制限の理念と態様（何期まで可能とするか等）、大選制限に反対する動きなどを明らかにしたい。大選制限の考え方は、古代ギリシャ（アテネ）から現代まで幅広く見られるので、時代的にも古代から現代までを広範に扱う。地域も、欧米に限らず、アジア、中南米、アフリカまで広範に扱う。

## I 大選制限の歴史的淵源

大選制限の歴史的淵源は、しばしば、古代のギリシャのアテネ、共和政ローマに求められる<sup>(2)</sup>。アテネの大選制限は、直接民主政の実現のための1つの手段として採用されたものである。また、共和政ローマの大選制限は、専制的

行為の抑制の手段として採用されたものである。この2つの大選制限採用の理由は、現代にも通ずる。

すなわち、第一に、アメリカ合衆国には元来、職業政治家ではない素人による政治を求めるといふ政治文化が存在し、大選制限導入の背景の1つとなってきた<sup>(3)</sup>。特に1990年代のアメリカの大選制限運動では、職業政治家に代わる「市民による政治」が理念として掲げられた。これは、古代アテネの大選制限の考え方と共通するところである。本稿では、このような市民参加を求める趣旨の大選制限を、仮に「市民参加型の大選制限」と呼ぶこととする。第二に、権力濫用の抑制や専制的行為の抑制は、現代でも大選制限採用の主たる理由である。後述のように、メキシコ、ドイツ、韓国、フィリピンの大統領の大選制限は、権力濫用の反省から導入されたものである。本稿では、このように権力濫用の抑制を求める趣旨の大選制限を、仮に「権力抑制型の大選制限」と呼ぶこととする。

以下、古代アテネ、共和政ローマ、中世・近世のイタリアの自治都市の大選制限の事例を概観してみたい。古代アテネの大選制限は、「市民参加型の大選制限」である。共和政ローマ・イタリアの自治都市の大選制限は、「権力抑制型の大選制限」である。

### 1 アテネ

大選制限の最も古い事例は、古代ギリシャの都市国家アテネに見られる。アテネでは、紀元前5～4世紀に古典的民主政が完成し、直接民主政を基盤とする政治が行われた。当時、評議会（ブーレー）と呼ばれる執政機関が置かれて

(1) 「私の改革案・制度編 若手を変える 101人の改革像——本社アンケート」『朝日新聞』2002.8.7; 「社説 大選制限論—国会議員にまずやってみてからだ」『静岡新聞』2006.11.12; 島聡「時間分権—議員の任期制限を考える」中の「議員任期制限に関する報告書骨子」松下政経塾ホームページ〈<http://www.mskj.or.jp/chinika/9306cnk3vision.html>〉(last access 2007.5.11、以下のインターネット情報はこの日付による)。

(2) 高見勝利「憲法訴訟研究会第89回 議員の任期制限 U.S. Term Limits, INC. v. Thornton, 115 S. Ct.1842 (1995)」『ジュリスト』1111号, 1997.5.1-15, p.228; 但野智「米国・州知事の大選制限——歴史的経過と現行制度——」『議会政治研究』81号, 2007.3, pp.21, 24; John L. Moore, ed., *Elections A to Z*, 2nd ed., Washington D.C.: CQ Press, 2003, p.471.

(3) 阿部竹松『アメリカ合衆国憲法——統治機構』有信堂高文社, 2002, p.69.

おり、市民総会に出される議案の先議を行い、また軍事・財政・外交・司法の各分野で広範な権能を行使した。評議会議員には、30歳以上の男子市民の中から、毎年500人が選出された。選出は、デーモスと呼ばれる小共同体単位に行われ、各デーモスは、予選を経た候補者の中からくじ引きで議員を選んだ。評議会議員は、任期1年で、通算して3度以上就任することが禁止されていた。また、連続した任期で就任することも禁止されていた。短い任期と多選制限は、市民のうちかなりの者が、評議会議員の重責を一度は担ったことを示唆しており、多くの者が国政の執行に積極的に参加するというアテネ民主政の徹底した性格を表している<sup>(4)</sup>。評議会議員は、更に、執行委員的性格を持つ当番評議員（プリユタネイス）を部族ごとの持ち回り制で選出した。当番評議員の議長は、評議会議長を兼ねたが、当番評議員の中からくじ引きで選出され、任期は1日、再選は禁じられた<sup>(5)</sup>。

アテネには、上は将軍、財務官から、下は汚物処理監督官に至るまで、約700人の行政官がいた。行政官には市民ができるだけ交互で就き、市民が行政運営に直接携わることがよしとされた。そのため、行政官はくじ引きで選出され、任期は原則1年で、再選は許されなかった。ただし、将軍、財務官のように、専門性、身辺の清潔性、決断力が求められる職は、市民総会で挙手によって選出された。将軍は、任期1年で、連続した任期の再選も許された<sup>(6)</sup>。

軍事職には何度でも選出されることが可能であったこと、評議会議員には2回まで選出されることが可能であったことを除き、アテネの再

選制限は徹底しており、あらゆる政治・行政職につき、再選が禁止されていた（つまり1回しか就任できない<sup>(7)</sup>）。これは、アテネの政治行政が、市民が自ら参加し支配するという直接民主政的な性格を持っていたことの現れと言えよう。アリストテレスは、「同一人がどんな役にも二度と就かないこと、[あるいは就くことを許すなら]、少ない度数に限ること、あるいは戦争に関する役以外の少数の役に限ること、もろもろの役の任期はその凡てのもの、あるいはできるだけものを短くすること」を、「民主制的なことである」と述べている<sup>(8)</sup>。

## 2 共和政ローマ

古代ローマの共和政の政治制度においても、多選制限の事例が見られる。この政治制度は、紀元前5世紀頃に成立し、政務官、元老院、市民集会の3つの要素から構成されていた。このうち政務官に多選制限が見られた。代表的な政務官は、国政の最高指揮者としての2名の統領（コンスル）、非常事態に対処する必要がある場合に置かれる独裁官（ディクタトル）、裁判を担当する法務官（プラエトル）、財政担当の財務官（クアエストル）、課税等のために市民の財産を見積もる査定官（ケンソル）などであった。これらの政務官は、独裁官を除き、いずれも市民集会で選挙された。独裁官は、2人の統領のうちの1人により任命された<sup>(9)</sup>。

政務官の制度は、法令等により細かく定められていたと言われる。これは、政務官を貴族社会全体の意思の執行者としてしっかり縛っておき、勝手な行動を許すまい、という貴族社会の

(4) 伊藤貞夫『古典期アテネの政治と社会』東京大学出版会, 1982, pp.82-83; 同『古典古代の歴史』放送大学教育振興会, 2000, pp.62-63, 65.

(5) 伊藤 同上『古典期アテネの政治と社会』p.83.

(6) 同上, pp.85-87, 89; 橋場弦『丘のうえの民主政——古代アテネの実験』東京大学出版会, 1997, p.113.

(7) アリストテレス（村川堅太郎訳）「アテナイ人の国制 第62章」『アリストテレス全集 第17巻』岩波書店, 1972, p.336.

(8) アリストテレス（山本光雄訳）「政治学 第6巻第2章」『アリストテレス全集 第15巻』岩波書店, 1969, p.253.

(9) 伊藤 前掲書『古典古代の歴史』p.110; J. ブライケン（村上淳一ほか訳）『ローマの共和政』山川出版社, 1984, pp.85-86, 94-95, 107-109.

意思の現れであったと言われる。政務官が法に反する行為をすることは、専制的行為とみなされた。政務官の法制度の一構成要素が、任期に関するものであった。まず、政務官の任期は、原則として1年であった。例外は、独裁官の6ヶ月、査定官の1年6ヶ月等である<sup>(10)</sup>。政務官職の再任制限については、紀元前4～3世紀の規則で定められた。すなわち、原則として10年を経過しなければ同一政務官職には再任されなかった。また、査定官は、原則として再任が認められなかった。例外として、勇敢な将校たちは、これらの再任制限が免除された。紀元前2世紀には、統領の再任を禁ずる規則が制定されたが、紀元前1世紀には廃止され、元の制度に戻った<sup>(11)</sup>。ローマ史をひも解くと、独裁者（僭主）となる野望を持ち、統領に留まろうとする企てもあったされるが、再任制限の規則は、それに対する対抗手段の側面も持っていた<sup>(12)</sup>。

### 3 イタリアの自治都市

中世のヨーロッパでは、イタリアの自治都市（コムネ<sup>(13)</sup>）に、多選制限の事例を見ることができる。コムネは、11世紀ごろから登場し、時代と地域により種々の統治形態をとった。12世紀半ばから13世紀には、ポデスタ<sup>(14)</sup>と呼ば

れる執政職（単独者）を置く自治都市が見られた。ポデスタは、広範な権能を有した。都市の最高の裁判権・執行権を与えられ、市議会の議長・市役所の長を務め、警察権・軍事権も与えられた。自らの都市の貴族がポデスタに選出されることもあったが、多くは他の都市から法知識のある貴族を招請してポデスタに就かせた。ポデスタの選出・招請は、間接選挙、又は間接選挙とくじ引き<sup>(15)</sup>を組み合わせた方法等により行われた。ポデスタの任期は半年～1年と極めて短く、再選が許されないことが一般であった。ある都市では、ポデスタの選挙人も、連続して2年務めることができなかった。また、別の都市では、ポデスタに、同一都市の出身者が何年も継続して就くことを禁じた<sup>(16)</sup>。

13世紀後半には、商人・手工業者・職人・徒弟等の新興市民勢力（ポポロ）が都市の実権を握るケースが現れた。彼らは、カピターノ・デル・ポポロ<sup>(17)</sup>と呼ばれる役職によって、市政を行うことがあった。カピターノ・デル・ポポロには、自らの都市の市民が選出されることもあったが、法知識のある騎士などが他の都市から迎えられることが多かった。カピターノ・デル・ポポロの選出・招請は、間接選挙、くじ引き等により行われた。ポポロの全体集会で選出されたケースもあった<sup>(18)</sup>。カピターノ・デル・

(10) プライケン 同上, pp.78-79.

(11) 同上, pp.84-85; モムゼン（長谷川博隆訳）『ローマの歴史 第1巻』, 名古屋大学出版会, 2005, p.288; 同『ローマの歴史 第3巻』, 名古屋大学出版会, 2006, pp.61, 311. なお、紀元前4世紀末から同3世紀にかけて、ポエニ戦争等の軍事的危機が訪れた際に、政務官職の任期の延長など例外的運用が行われたことは、比佐篤『「帝国」としての中期共和政ローマ』 晃洋書房, 2006, pp.17-51に詳しい。

(12) モムゼン 同上『ローマの歴史 第3巻』, p.311.

(13) 「コムネ」『世界歴史大事典（スタンダード版）第7巻』, 教育出版センター, 1995, pp.294-295.

(14) ポデスタとは、ラテン語potestas（権力、統治者）に由来する。（清水廣一郎・北原敦編『概説イタリア史』 有斐閣, 1988, p.14）

(15) くじ引き（抽選）は、偶然性、公平性の加味という意味を持つだけでなく、神の意思の反映との考え方も含んでいる。クリスチャン・ベック（仙北谷茅戸訳）『ヴェネツィア史』 白水社, 2000, p.66; 「使徒言行録 第1章第26節」『聖書 新共同訳』 DUO赤版, 日本聖書協会, 2006, p.(新)214.

(16) 佐藤眞典『中世イタリア都市国家成立史研究』 ミネルヴァ書房, 2001, p.326; 清水・北原 前掲書, p.14; D. ウェーリー（森田鉄郎訳）『イタリアの都市国家』 平凡社, 1971, pp.89-90, 281.

(17) カピターノ（Capitano）は、隊長の意。カピターノ・デル・ポポロは、ポポロの代表としての役割も持っていた。（清水廣一郎『イタリア中世都市国家研究』 岩波書店, 1975, p.7; ウェーリー 同上, p.225）

(18) ウェーリー 同上, p.279.

ポポロの任期は半年～1年と極めて短く、再選が許されないことが一般であった。ポデスタとカピターノ・デル・ポポロの任期が極めて短く、再選が妨げられたのは、彼らの専横を押さえ、彼らが独裁者化するのを防ぐためであった。これは、取りも直さず、自治都市の共和政の伝統を守ることであった<sup>(19)</sup>。

#### 4 ヴェネツィア・フィレンツェ

イタリアの自治都市ヴェネツィアで、ルネサンス前後に確立した政治制度には、数多くの多選制限が見られる。当時のヴェネツィアの枢要な執政職は、ほとんどすべて、連続した任期で再選されることができなかった。すなわち、一定の再選禁止期間（コントゥマチア）を置かなければ再選が許されなかった。また、その任期自体も非常に短かった。具体的には、内閣（コッレージョ）の中心を占める大審議委員（サヴィオ・グランデ、任期6ヶ月・再選禁止期間6ヶ月）、十人委員会<sup>(20)</sup>の正規委員（任期1年・再選禁止期間1年）等の事例が挙げられる。短い任期と再選禁止期間は、特定の個人や集団に権力が集中するのを防ぐためのものであった<sup>(21)</sup>。執政職の選出は、通常、大評議会<sup>(22)</sup>（ある場合は元老院）が、投票、くじ引きを（ある場合は話し合いも）組み合わせた方法で行った。投票は、議員による直接選挙ではなく、選挙人を選んでの間接選挙の場合もあった<sup>(23)</sup>。

ヴェネツィアに見られた再選禁止期間の制度は、ルネサンス期のイタリアの自治都市フィレンツェでも見られた。フィレンツェには、執政府（シニョリーア）と呼ばれる執政機関（複数メ

ンバーで構成）が置かれたが、シニョリーア職を経験すると、2年間は同職に就けなかった。また、父、兄弟、子がシニョリーア職を経験した者は、その後1年間は同職に就けなかった。シニョリーアの選出は、候補者の中からくじ引きで行われた。再選禁止期間の制度、くじ引きの目的は、特定の個人や親族への権力集中の回避であった<sup>(24)</sup>。

## II 近代における展開

近代においては、アメリカ合衆国、中南米諸国に、多選制限の事例を見出すことができる。これらの諸国では、植民地時代の圧政の経験も1つの要因となり、権力濫用の抑制手段として多選制限が用いられた。これらの諸国の多選制限は、「権力抑制型の多選制限」としての性格を有していたのである。特に、中南米では、当時、選挙そのものへの信頼性が低くなく、選挙干渉や不正選挙が、しばしば見られた。甚だしい場合には、対立候補者への脅迫などもあった。これらは、現職の候補者の側から行われることが多く、現職の優位をもたらし、選挙によって公職者の交代を期待することを難しくする<sup>(25)</sup>。ここに、予め多選制限を制度化し、権力濫用を抑制する意味がある。

一方、アメリカ合衆国では、単に権力濫用の抑制という理由だけでなく、職業政治家を嫌い、市民（すなわち素人）の立場で政治・行政を行うことを好むという政治文化も、多選制限導入の要因となっていた<sup>(26)</sup>。同国の多選制限については、「権力抑制型の多選制限」、「市民

(19) 清水 前掲書, pp.354, 356; 清水・北原 前掲書, p.15; ウェーラー 同上, pp.225-226, 281.

(20) 国家機密、安全保障、外交、司法、財政等に関して広範な権限を有した機関。(藤内哲也『近世ヴェネツィアの権力と社会——「平穏なる共和国」の虚像と実像』昭和堂, 2005, p.42)

(21) 同上, pp.36, 48, 92; 永井三明『ヴェネツィアの歴史—共和国の残照』刀水書房, 2004, pp.23-24. なお、塩野七生『海の都の物語——ヴェネツィア共和国の二千年 上巻』(塩野七生ルネサンス著作集 第4巻)新潮社, 2001, pp.257-259は、文学作品であるが再選禁止期間について詳しい。

(22) 下院議会に相当する。

(23) 藤内 前掲書, pp.31-33, 40, 43.

(24) 齊藤寛海『中世後期イタリアの商業と都市』知泉書館, 2002, pp.396-398.

参加型の多選制限」の双方の要因を見ることが  
できる。

## 1 アメリカ合衆国

アメリカ合衆国の憲政史をひも解くと、多選制限に関連した様々な事例が見られる。大統領の多選制限に関する歴史を見ると、まず憲法制定会議(1787年)の過程では、極端な意見では、終身官で構成される行政府というものであった<sup>(27)</sup>。しかし、同会議では、「もし立法府が大統領を選出するなら長い任期(任期7年)で再選を禁ずる<sup>(28)</sup>が、それ以外の方法ならば任期をもう少し短くして再選も認める」という意見が強く、結局、大統領選挙人を通じての間接選挙になったため、「任期4年で多選を認める」というところに落ち着いた<sup>(29)</sup>。これに対し、アンチ・フェデラリスト(反連邦派)は大統領多選制限規定のない憲法を非難したのであった<sup>(30)</sup>。しかし、初代大統領ジョージ・ワシントン、3期目を目指して出馬しない慣例を作り、これが不文律となり20世紀初頭まで続くこととなった。この慣例は、権力の集中・独占に対する抑制的手段としてアメリカ国民に認めら

れてきた<sup>(31)</sup>。19世紀の半ばに登場したアメリカ連合国(Confederate States of America)<sup>(32)</sup>では、連合国大統領・副大統領の任期は6年とされ、再選が禁じられた(選挙の方法は合衆国大統領と同じ)<sup>(33)</sup>。この事例は、その後のアメリカの政治家に、少なからざる影響を及ぼした。影響を受けた代表的政治家は、第19代合衆国大統領のラザフォード・ヘイズ(1877~1881年在任)である。彼は、就任演説で、大統領の任期を6年とし再選を禁じることを主張した。また、彼は、自ら再選に出馬しないことを表明し、事実それを実践したのであった<sup>(34)</sup>。

連邦議会議員の多選制限に関する歴史を見ると、合衆国憲法の前身と言われる連合規約(Articles of Confederation and Perpetual Union、1777年)第5条では、各州の代表は、6年間に3年を超えて選出されることができない、とされていた。また、合衆国憲法の初期草案の段階には、下院議員の多選制限が含まれていた。しかし、これについては、大きな反対があったわけではなかったが、最終的に合衆国憲法に組み込まれなかった<sup>(35)</sup>。

州・自治体の多選制限の歴史を見ると、州レ

(25) Richard Rose, ed., *International Encyclopedia of Elections*, Washington D.C.: CQ Press, 2000, p.306. 当時のメキシコの新聞に掲載された、次の政治風刺の詩は、不正選挙の様をよく表している。「あれほどまでの愛国者であったはずの君が／なぜ、票を買い集めているのか?／君の名前に投票する者に金をやるという／汚い策略をなぜ許すのか?・・・」エンリケ・クラウセ(大垣貴志郎訳)『メキシコの百年1810-1910——権力者の列伝』現代企画室, 2004, pp.315-316. また、後述するメキシコのポルフィリオ・ディアス大統領は、1910年の大統領選挙の時、投票日1ヶ月前に対立候補フランシスコ・マデーロを陰謀画策の容疑で逮捕・監禁した。選挙で再選が決まると、マデーロを釈放した(フランソワ・ウェイミュレル(柴田秀藤ほか訳)『メキシコ史』白水社, 1999, p.142)。

(26) 阿部 前掲書, p.69.

(27) 同上, p.23.

(28) 7年という長い任期は、大統領を立法府の意思から自由にするという発想による。また、再選禁止は、任期を長くすることにより、あまりにも長い任期(14年等)が生じることを避けようとしたことによる。(田中英夫『アメリカ法の歴史(上)』東京大学出版会, 1968, p.121)

(29) 同上.

(30) Moore, ed., *op.cit.*, p.471.

(31) Thomas S. Langston and Michael G. Sherman, *George Washington*, Washington D.C.: CQ Press, 2003, p.101.

(32) 合衆国からの分離独立を宣言した南部諸州が設立した(1861~1865年)。アメリカ南部連邦とも訳される。

(33) “Constitution of the Confederate States of America” Avalon Project at Yale Law Schoolホームページ<<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/csa/csa.htm>>. 連合国大統領が任期を満了する前にアメリカ連合国は南北戦争に敗れたため、連合国大統領は結局ジェファソン・デーヴィスただ一人しか存在しなかった。

(34) “Inaugural Address of Rutherford B. Hayes” Avalon Project at Yale Law Schoolホームページ<<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/presiden/inaug/hayes.htm>>.

ベルではアメリカ独立宣言後の最初の州憲法となったデラウェア州憲法（1776年）第7条は、州知事につき連続した任期の再選を禁じた（任期3年、州議会による選出）。ケンタッキー州も1799年に州知事の大選制限を設けた。また、メリーランド、ニュージャージー、ペンシルベニアの各州は、合衆国建国初期から19世紀にかけて州知事の大選制限を有した代表的事例として挙げられることがある<sup>(36)</sup>。これ以外にも、インディアナ、ウェスト・バージニア、オレゴン、サウスダコタ、ジョージア、ノースカロライナ、バージニア、フロリダ、ミシシッピ、ミズーリ、ルイジアナの各州は、1900年までに州知事の大選制限を規定した州である。州知事の大選制限の導入理由は、建国当初から一貫して権力濫用の抑止であった。特に、植民地時代の経験が、強大な行政権への反感を生み出した<sup>(37)</sup>。

自治体の大選制限については、古くは1851年のインディアナ州憲法第6編第2条の事例（郡の主要な公選職に対する大選制限<sup>(38)</sup>）が見られる。また、1900年にウェスト・バージニア州のBarboursvilleという自治体で、自治体の長、

議員、記録官の大選制限が定められた。19世紀以前の自治体の大選制限については、調査の範囲では、この二例以外は不詳である<sup>(39)</sup>。

## 2 中南米諸国

19世紀に入ると、中南米諸国が、相次いで独立した。これらの諸国は、大統領制を採用することが多く、そのうち何カ国かは大統領の大選制限を有していた。例えば、次のような事例が見られる。

(1) チリ：1818年の独立後、19世紀中に5回、新憲法が制定された。そのうち、1822年以降の4つの憲法は、すべて最高指導者（Director Supremo）又は大統領の大選制限を設けている。1822年憲法は、最高指導者の任期を6年とし、もう1期（ただし4年）だけ再選が可能とした（第81条）（間接選挙）<sup>(40)</sup>。1823年憲法は、最高指導者の任期を4年とし、もう1期だけ再選が可能とした。ただし、再選には3分の2以上の得票を必要とした（第14条）（間接選挙）<sup>(41)</sup>。1828年憲法は、大統領・副大統領の任期を5年とし、各々、連続した任期の再選を禁止した（第62条）（間接選挙）<sup>(42)</sup>。1833年憲法は、大統領の任期を

<sup>(35)</sup> Moore, ed., *op.cit.*, p.471.

<sup>(36)</sup> *Guide to U.S. Elections*, 5<sup>th</sup> ed., Washington D.C.: CQ Press, 2005, vol.2, p. 1441. メリーランド：連続3期まで[1年任期]、退任後1年で再選可。ニュージャージー：1期のみ[3年任期]、退任後3年で再選可。ペンシルベニア：連続3期まで[3年任期]、退任後3年で再選可。

<sup>(37)</sup> 但野 前掲論文, pp.21, 30. なお、合衆国の初期には、直接公選制によらず、州議会が知事を選出する州も多かった。しかし、19世紀の中頃までには、すべての州が、直接公選で州知事を選挙するようになった（*Guide to U.S. Elections*, 5<sup>th</sup> ed., *op.cit.*, vol.2, p. 1441）。また、いったん規定された州知事の大選制限規定が廃止される例もあり、この時期の大選制限規定が、現代に直接につながっていない例もあることは注意を要する。特に南北戦争後、国土復興・国論統一の要請を背景に、州行政の安定化が求められ、州知事の権限強化と大選制限規定の廃止が見られた。更に、州知事の再選禁止を定めていた諸州の規定が、1960年代以降に緩和され、連続2選等まで認められるようになったという緩和の動きもあった（但野 前掲論文, pp.23-25, 30）。

<sup>(38)</sup> 巡回裁判所書記、会計検査官、記録官は任期4年で、12年間のうち8年を超えて就任できない。出納官、保安官、検死官、監督官は任期2年で、6年間のうち4年を超えて就任できない。

<sup>(39)</sup> Danielle Fagre, “Microcosm of the Movement: Local Term Limits in the United States” 〈[http://www.usl.org/Current\\_Info/microcosm/index.html](http://www.usl.org/Current_Info/microcosm/index.html)〉のうちAPPENDIXの部分。

<sup>(40)</sup> “Constitución de 1822” Biblioteca del Congreso Nacional de Chileホームページ 〈<http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/1822.pdf>〉。なお、チリの憲政史については、“Breve historia constitucional de Chile” 同ホームページ 〈[http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/resena\\_const](http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/resena_const)〉, “Constitución Política” 同ホームページ 〈<http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/>〉に詳しい。

<sup>(41)</sup> 間接選挙については第99条で規定。“Constitución de 1823” 同上ホームページ 〈<http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/1823.pdf>〉。

5年とし、連続した任期の3選を禁止した(第62条)(間接選挙)<sup>(43)</sup>。

(2) ブラジル:1822年に独立。当初ブラジル帝国であったが、1889年に共和政に移行した。1891年憲法は、大統領の任期を4年とし、連続した任期の再選を禁止した(第43条)(直接・間接選挙の組合せ型 [第47条])<sup>(44)</sup>。

(3) ペルー:1821年の独立後、19世紀中に8回、新憲法が制定された。そのうち、1828年以降の6つの憲法は、すべて大統領の多選制限を設けている。1828年憲法は、大統領の任期を4年とし、連続した任期の3選を禁止した(第84条)(間接選挙)。1834年憲法は、大統領の任期を4年とし、連続した任期の再選を禁止した(第77条)(間接選挙)。1839年憲法は、大統領の任期を6年とし、連続した任期の再選を禁止した(第78条)(間接選挙)。1856年憲法は、大統領の任期を4年とし、連続した任期の再選を禁止した(第80条)(間接選挙)。1860年憲法は、大統領の任期を4年とし、連続した任期の再選を禁止した(第85条)(間接選挙)。1867年憲法は、大統領の任期を5年とし、連続した任期の再選を禁止した(第76条)(間接選挙)<sup>(45)</sup>。

(4) その他の諸国:これら3カ国以外にも、アルゼンチン、コロンビア、ベネズエラでも、憲

法に大統領の多選制限が規定されたことがあった。しかし、19世紀の中南米の政治情勢は不安定であり、憲法の大選制限規定を骨抜き、或いは反故にする動きも見られた。例えば、エクアドルでは、19世紀に幾つかの新憲法が制定され、大統領について連続した任期の再選を禁ずる規定が置かれるケースが多かった。しかし、大統領が独裁化し、次の任期のための選挙に立候補はしなかったものの、新大統領を背後から操るといった事実上の院政を行った事例が見られた。また、1期休みを置いた後で再度立候補するに当たって憲法改正を強行し、任期自体を延長し、かつ連続した任期の2選まで可能にしたという事例も見られた<sup>(46)</sup>。

メキシコでは、19世紀の終わりから20世紀にかけて、独裁化した大統領が、憲法上の多選制限規定のため自ら大統領に立候補できなかった時期に、新大統領に影響力を行使し続けるという事実上の院政政治を行った事例が見られた。また、自らの支配を継続するため、憲法改正を強行し、大統領を何度でも再選できるようにしたり、大統領任期を延長した事例も見られた<sup>(47)</sup>。

(42) “Constitución de 1828” 同上ホームページ <<http://www.bcn.cl/lc/cpolitica/1828.pdf>> .

(43) “Constitución de la República de Chile jurada y promulgada el 25 de mayo de 1833: Chile” La Biblioteca Nacional de Chileホームページ <<http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/bnc/01305097555026054200024/index.htm>> .

(44) “CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRAZIL DE 1891” Presidência da República Federativa do Brasilホームページ <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7%C3%A3o91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7%C3%A3o91.htm)> .

(45) “Constituciones del Perú” Archivo Digital de la Legislación en el Perúホームページ <<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Constitucion.asp>> .

(46) 独裁者とも評されるエクアドルのガルシア・モレノ (Gabriel García Moreno) は、1861年に新憲法 (国民の直接公選による任期4年の大統領を規定。大統領は連続した任期の再選が禁止 [第58、62条]) を制定し、1861年自ら大統領に選挙された。1期の休みを置いた後 (1865年にはモレノの後継者の立場に立つ人物が大統領に選挙される)、1869年の新憲法 (大統領の任期を6年に延長し、連続した任期の2選まで可能にした [第56条])。ガルシア憲法或いは黒い憲法 [Carta Negra] と呼ばれる) のもとで、1869年自ら大統領に選挙された。彼は、1875年に再び大統領に選挙された後、同年死亡している。(“Ecuador: CONSTITUTIONAL BACKGROUND” 米国議会図書館ホームページ <[http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field\(DOCID+ec0074\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field(DOCID+ec0074))>; “ECUADOR” Constituciones Hispanoamericanasホームページ <<http://www.cervantesvirtual.com/portal/constituciones/pais.formato?pais=Ecuador&indice=constituciones>>)

### Ⅲ 現代の趨勢

現代における多選制限の採用理由を見ると、第一に、権力濫用の抑制が挙げられる。すなわち「権力抑制型の多選制限」としての採用である。実際に、権力濫用を経験し、その反省に立って多選制限を導入した事例を見ることができる。また、そのような経験はないが、権力が集中するポストについて多選制限を設け、権力濫用を未然に防ごうとした事例も見ることができる。第二に、現職の政治家（特に議員）に対する不信感の増大が契機となり、「市民による政治」を求める多選制限運動が起こった事例が、アメリカ合衆国に見られる。これは、「市民参加型の多選制限」を求める運動と位置づけられる。

多選制限はいったん制度化されても、それが維持されるとは限らない。多選制限規定が、緩和されたり削除されたりする事例も見られる。とりわけ、公選職にある現職者から、緩和・削

除の動きが見られることが多い。

#### 1 新興独立諸国

20世紀に入ると、アジア・アフリカ諸国をはじめとし、植民地からの独立を果たす新興諸国が多数現れた。これらの諸国は、大統領制を採用することが多く、その多選制限を規定する場合が多い。例として、アフリカ諸国を見る。アフリカ諸国の国の数は、53カ国である<sup>(48)</sup>。このうち、エチオピア、リベリアは19世紀に既に独立していた。それ以外の51カ国は、20世紀に入ってから独立している。53カ国中、47カ国が大統領を有している。2006年時点で、47カ国のうちの、33カ国は何らかの大統領の多選制限を設けている。10カ国は大統領の多選制限を設けていない（多選に関して無制限）。4カ国は不明である<sup>(49)</sup>。かなり多くの国々が、大統領職に多選制限を設けていることがわかる。また、アフリカ諸国では、憲法で大統領に多選制限を設けている場合、州知事（州首相）にも同様に憲法で多選制限を設けている例が見られる（コン

(47) ポルフィリオ・ディアス (Porfirio Díaz) は、1876～1911年、メキシコを支配した独裁者であった。彼は、もともと軍人出身であり、軍事的功労の故に、国民的英雄の1人であった。彼は、通算8回、うち7回は連続して、大統領に選挙されている。彼の生涯を見ると、並々ならない大統領への野心と、大統領に選出されるためには憲法改正をも辞さない強硬な姿勢が目につく。ディアスは、1867年大統領選挙に立候補したものの大敗、更に出身地であるオアハカ州知事選挙でも敗退、1868年ようやく連邦議会議員選挙で当選した。1871年大統領選挙に再度立候補したが敗退。1872年現職大統領（ファレス）が急死し、同年再度大統領に立候補するも大敗。1876年にも大統領に立候補したが、現職レルドが再選された。しかし、国内は騒乱状態に陥っていった。オアハカ州では教会と結託した知事に反対する反乱が起き、また1857年憲法及び改革諸法の遵守、州知事・大統領の再選反対が叫ばれて、武装蜂起が起きた。ディアスは、これら反乱に賛同し、レルド政権を武力で打倒した。1877年暫定大統領のもとで大統領選挙が行われ、唯一の候補者であったディアスが大統領に選出された。彼は、反乱の過程で大統領再選反対のスローガンに賛同していた手前、大統領の多選制限を持たない1857年憲法の改正を行わざるを得なくなった。1878年に同憲法を改正し大統領について連続した任期の再選を禁じた。1880年の大統領選挙では彼の盟友ゴンサレスが大統領に選出されたものの、この政権はディアスの傀儡と評された。1884年の選挙でディアスは大統領に再選された。1887年に憲法改正を行い、もう1期の再選を可能にした。1888年大統領に再選された後、1890年に憲法改正を行い、大統領の再選を無制限に可能にした。以後1892、1896、1900年と再選を重ね、1904年には憲法改正を行い、大統領の任期を6年とした。その後、1904、1910年と再選を続けたが、1910年の大統領選挙後にディアスの再選を認めないとする反乱が起こった（スローガンは「自由な選挙と大統領再選反対」であった）。ディアスは1911年辞任し、パリへ亡命した。その後、1915年パリで客死した。ディアスの統治は、一種の開発独裁であったと評せる。国本伊代『メキシコの歴史』新評論, 2002, pp.216-217, 220, 259; 鈴木康久『メキシコ現代史』明石書店, 2003, p.14; 増田義郎・山田睦男編『ラテン・アメリカ史 第1巻』（新版世界各国史25巻）山川出版社, 1999, p.208; ウエイミュレル 前掲書, pp.132-133, 146; W.J. モレノほか（岡部廣治訳）『メキシコ 第2巻』（世界の教科書—歴史17巻）ほるぷ出版, 1982, pp.143, 157-158.

(48) 外務省ホームページ「各国・地域情勢」〈<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/africa.html>〉.

ゴ民主共和国、ナイジェリア、南アフリカ)<sup>(50)</sup>。これらの国々では、植民地の経験も影響し、権力濫用の抑制に注意が払われ、1つの手段として、多選制限が用いられたと考えられる。

## 2 権力濫用の反省

権力濫用の発生を歴史的に経験し、その反省から、多選制限が設けられた事例も見られる。例えば、メキシコ、ドイツ、韓国、フィリピンが、その例となろう。メキシコでは、1876～1911年、ポルフィリオ・ディアス大統領が、独裁者として同国を支配した。同大統領は、選挙を通じて選出されるという手続きを経ているものの、その手法は、「パンでなければ棍棒で」と言われるごとく、協力者は前歴にかかわらず受け入れるが、反対する者は容赦なく弾圧するというものであった<sup>(51)</sup>。1910年の大統領選挙は、不正選挙の最たるもので、ディアス大統領は、対立候補者を逮捕・監禁し、自らの当選を決めたのであった。1911年になり、ディアスの大統領当選を認めないとする反乱が起き、ディ

アスは亡命を余儀なくされた<sup>(52)</sup>。一連の動乱は、その後も続き、メキシコ革命と称された。革命の最終段階で制定された1917年憲法は、大統領の任期を4年（後に6年になる）とし、再選を禁じた（第83条）。同憲法は、州知事についても、任期を4年（後に6年になる）とし、再選を禁じた（第115条第3項）<sup>(53)</sup>。長期にわたる独裁者の支配は、徹底した多選制限規定を生み出すことになった。徹底した多選制限は、公選職の交代の実現という、あるべき政治制度を追究した結果、規定されたという側面を持つと同時に、地方政治まで含めて旧体制（ディアス大統領の独裁的支配）を排除するという目的も持っていたと考えられる<sup>(54)</sup>。

ドイツでは、ワイマール共和国の末期、ヒンデンブルク大統領（1925～1934年在任）が独裁的統治を行うようになった。いわゆる「大統領の独裁」である。この時期、ワイマール共和国の目指した民主政治は大きく後退し、軍部の台頭、ひいてはナチスとヒトラーの支配をもたらした。1930年頃から、議会における公開の討

49) “World Factbook” 米国中央情報局ホームページ〈<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>〉。なお、アフリカ諸国で、憲法に大統領の多選制限が規定された時期は、必ずしも独立直後ではなかった。独立後、一定期間が経過して初めて、憲法に大統領の多選制限が組み込まれた例も多い。例えば、ナイジェリアは、独立が1960年であったが、大統領の多選制限が憲法に組み込まれたのは1979年憲法（第2世代の憲法）であった。ケニアは、独立が1963年であったが、大統領の多選制限が憲法に組み込まれたのは、1991年の憲法改正によってであった。セネガルは、独立が1960年であったが、大統領の多選制限が憲法に組み込まれたのは、1991年の憲法改正によってであった。1990年代に入って、大統領の多選制限が憲法に組み込まれた事例は多いという。(Napoleon Bamfo, “Term Limit and Political Incumbency in Africa: Implications of Staying in Power Too Long with References to the Cases of Kenya, Malawi, and Zambia,” *African and Asian Studies*, vol.4 no.3, 2005, pp.327, 334)

50) このような例は、中南米にも見られる（ブラジル、メキシコ）。

51) 増田・山田 前掲書, p.208.

52) 前掲注47参照。

53) 大阪経済法科大学比較憲法研究会『メキシコ合州国憲法1917年』（大阪経済法科大学法学資料 3）大阪経済法科大学法学研究所, 1989.

54) 1933年には、更に連邦上院・下院議員について連続した任期の再選を禁じた（憲法第59条）。メキシコでは、1930年代から20世紀末まで長期にわたり、制度的革命党（PRI）及びその前身の政党が、大統領を当選させ、政治の実権を握っていた。この時代、多選制限は、新たな意義を持った。すなわち、多選制限は、選出の基盤（地盤）を選挙区に持つ連邦議会議員を、選挙区から引き離す効果を持ち、彼らの関心を選挙区から政党（制度的革命党）へと変えさせる役割を担った。このことは、政党を通じた中央集権化に役立った。メキシコでは、もともと権力濫用の防止という観点から多選制限が導入されたが、時代が下ると、多選制限は逆に、中央集権化を強める働きも担うようになったのである。(John M.Carey, *Term limits and legislative representation*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p.16; Rose, ed., *op.cit.*, p.307)

論・議決よりも、大統領と、それを取り巻く軍部、財界、官僚による密室的な集団の指導性が優先されるようになった。また、1931年以降、ワイマール憲法第48条の大統領の非常権限に基づいて出される緊急令が頻発されるようになった。1930年に5つしか発布されなかった緊急令は、1931年には44、1932年には60も発布されるようになった。一方、議会で可決された法律は、1930年には98あったが、1931年には34、1932年には5まで減っていった。緊急令の中には、「民族及び国家の保護のための共和国大統領令」(1933年2月28日)のように、国民の自由権を制限するものもあった<sup>(55)</sup>。第二次世界大戦後、このような「大統領の独裁」に対する反省もあり、ボン基本法では、大統領の権限の大幅な縮小(名誉職的・象徴的地位となる)、任期短縮(ワイマール時代の7年から5年へ)、多選制限(連続した任期の3選禁止)が盛り込まれた。

韓国は、第2次世界大戦後、独立後の最初の憲法で、大統領の多選制限を定めていた(3選禁止。1948年憲法第55条)。これ自体は、植民地からの独立国として、一般的な内容である。しかし、李承晩初代大統領、朴正熙第5～9代大統領が、憲法改正を強行し、大統領の多選制限を自らに適用しないなどして権力の延命を図り、一方で独裁的政治を行ったため、その後の憲法(1980年憲法、1987年憲法)では、大統領の再選禁止が定められた(1987年憲法では第70条)。この規定は、李承晩・朴正熙時代の独裁的政治への反省から生まれたものであった。

フィリピンでは、フェルディナンド・マルコス大統領(一時期は首相)が、1965年から1986年まで統治した。同大統領は、戒厳令を布告し、反対する者を逮捕するなど強権的手法をとった。戒厳令解除後も、反政府運動の弾圧を続けた。一方、独裁支配に伴って汚職も横行

し、国民の反発は高まっていった。同大統領は、選挙では絶えず勝ち続けていたものの、1986年の大統領選挙は、買収、暴力行為の横行が見られ、海外からも批判が強かった。同大統領はいったん当選とされたものの、同年2月人民革命(エドゥサ革命)が起こり、ハワイへの亡命を余儀なくされ、対立候補のコラソン・アキノ氏が大統領となった。新大統領のもと、1987年に新憲法が制定された。同憲法は、マルコス時代の反省に基づき、大統領の再選禁止を定める(第7編第4条)だけでなく、副大統領、国会議員、地方公選職についても多選制限を定め、徹底した多選制限規定を持つ憲法となった。同憲法は、国家の理想を高く掲げた憲法として著名だが<sup>(56)</sup>、多選制限規定もその一環として捉えられる。同時に、旧体制(マルコス大統領の独裁的支配)を地方政治まで含めて一掃するという目的も持っていたと考えられる。なお、現在フィリピンでは、大統領制から議院内閣制への移行が議論されており、その中で国会議員(一院制を想定)の多選制限の廃止などが検討されている<sup>(57)</sup>。

また、権力濫用という歴史的経験が直接的に影響を与えたわけではなかったが、大統領等の公選職に対して、強い権限を与える一方で、多選制限を設けるという事例も見られる。ロシア、イタリアが、その例である。ロシアは、1993年憲法(現行憲法)で、大統領について連続した任期の3選を禁止した(第81条第3項)。これは、大統領の権限が極めて強く、スーパー・プレジデンシーとも呼ばれることに対応し、権力濫用に歯止めを掛ける役割を持っている。イタリアでは、1993年に県・市町村の首長の直接公選の導入、それらの権限強化を行う一方で、これら首長について連続した任期の3選を禁止した。また、同時にこれら首長の任期も

(55) 塩津徹『現代ドイツ憲法史——ワイマール憲法からボン基本法へ——』成文堂、2003、pp.43、68-69、74。

(56) 萩野芳夫ほか編『アジア憲法集』明石書店、2004、p.681。

(57) 遠藤聡「憲法改正をめぐる論議—大統領制から議院内閣制への道程」『外国の立法』230号、2006.11、pp.185、187-188。

5年から4年に短縮した<sup>(58)</sup> (1993年第81号法)。これも、権力濫用の歯止めと捉えることができる。

更に、アメリカ合衆国の大統領の3選禁止規定(連邦憲法修正第22条)は、1951年に定められた。これは、前述の「初代大統領ワシントン以来の3選不出馬の慣例」を成文化したものと言われる。この慣例は、権力の集中・独占を抑制する手段として、国民に支持されてきた<sup>(59)</sup>。アメリカの大統領の多選制限は、現代で最も著名な多選制限の事例と言えるが、これもまた、権力濫用の抑制を法制化の主たる理由としている。

一方、コスタリカの1949年憲法は、国会議員の任期を4年とし、連続した任期の再選を禁止した(第107条)。国会議員の多選制限は珍しいが、この規定は、それ以前の議会で政治腐敗・ボス支配(cacique politics)が横行し、不正選挙が見られたことへの反省によって導入された。1933年にメキシコ憲法が改正され、連邦議会議員の多選制限が導入されたことも影響を与えた<sup>(60)</sup>。コスタリカの事例も、権力濫用の抑制として位置づけることができる。

### 3 アメリカ合衆国の多選制限運動

#### (1) 運動の主体

アメリカ合衆国では、1990年代前半に多選制限運動が大きな盛り上がりを見せた。この時期、草の根・市民レベルの多選制限運動が、非常に強い影響力を持った。この運動は、多選制限を推進する諸団体を中心に担われてきた。諸

団体には、例えば次のようなものがある。任期制限に関する委員会(Committee on Limiting Terms、1985年結成)、任期制限に関する全国委員会(National Committee to Limit Terms、1991年結成)、全国任期制限連合(National Term Limits Coalition、1994年結成)、任期制限に関する指導者協議会(Term Limits Leadership Council、1995年結成)、任期制限に関する法律協会(Term Limits Legal Institute、1991年結成)、アメリカの任期制限(U. S. Term Limits、1990年に結成されたCitizens for Congressional Reformが1992年に名称変更したもの)などである<sup>(61)</sup>。任期制限に関する委員会は、アメリカで最も古い多選制限推進の全国組織である。アメリカの任期制限は、アメリカ最大の多選制限推進団体であり、直接的な多選制限の働きかけだけでなく、多選制限に関する啓蒙活動、調査研究活動も行っている<sup>(62)</sup>。

多選制限運動は、推進団体によって担われるにとどまらず、その趣旨に賛同するプロモーター的な人物によっても担われてきた。最も代表的な人物は、ロナルド・ローダー氏(Ronald Lauder)であろう。同氏は、ニューヨーク市在住の実業家で、フォーブス誌のアメリカの資産家400人に名を連ねている<sup>(63)</sup>。同氏は、ニューヨーク市における多選制限推進運動の中心的人物であった。1993年、1996年の2回にわたってニューヨーク市では多選制限に関して住民投票が行われたが、同氏は、多選制限賛成の立場から、合計で個人資産400万ドル以上を投じたと言われる<sup>(64)</sup>。

(58) その後、1999年に任期は5年に戻されている。(1999年第120号法)

(59) Langston and Sherman, *op.cit.*, p.101.

(60) Carey, *op.cit.*, pp.37-38.

(61) Dave Rausch, "A Genealogy of Term Limit Groups" Dr. Dave Rausch of West Texas A&M Universityホームページ <<http://www.wtamu.edu/%7Ejrausch/tlgroup.htm>> .

(62) アメリカの任期制限(U. S. Term Limits)ホームページ <<http://www.ustl.org/>> .

(63) "The 400 Richest Americans: Ronald Steven Lauder" フォーブス・ホームページ <[http://www.forbes.com/lists/2006/54/biz\\_06rich400\\_Ronald-Steven-Lauder\\_R9VK.html](http://www.forbes.com/lists/2006/54/biz_06rich400_Ronald-Steven-Lauder_R9VK.html)> .

(64) Eric Lipton, "Waxing Philosophic, and Just Waxing, in 9-Hour Term-Limit Hearing," *New York Times*, Mar.9, 2001, p.B1. (ProQuest Databaseより)

## (2) 多選制限の導入状況

1990年から1995年までの多選制限導入状況を概観してみたい。この時期、州知事が多選制限を設けた州は、13州に上る（現在36州に多選制限が見られる）。また、連邦議会議員が多選制限を設けた州は、22州に上る（連邦最高裁の違憲判決が出たため、現在は存在しない）。更に、州議会議員が多選制限を設けた州は、20州に上る（現在15州に多選制限が見られる）。多選制限の導入に消極的傾向が見られた西部諸州に、この時期、一気に多選制限が広がったことは衆目を集めた。また、同じ時期に、自治体の公選職についても多選制限を設けた事例が多数見られる。例えば、前述のニューヨーク市（1993年）だけでなく、カンザスシティ市（1990年）、サンフランシスコ市（1990年）、シンシナティ市（1991年）、ニューオリンズ市（1991年）、ホノルル市（1992年）、ロサンゼルス市（1993年）などでも多選制限が導入された。

これらの事例においては、手続き的には、住民のイニシアチブ（住民発案）を通じて法案（具体的には州憲法改正案、自治体憲章改正案等）が提案され、住民投票ののち承認され、多選制限が導入されるというケースが非常に多かった。州議会、市議会等において、州憲法、州法、自治体憲章、条例の制定・改正がなされるというケースは少数にとどまる。例えば、連邦議会議員については、ユタ州のケースを除き、すべてイニシアチブ・住民投票を通じた多選制限の導入であった。州議会議員については、ルイジアナ州、ユタ州のケースを除き、すべてイニシアチブ・住民投票を通じた多選制限の導入であった。また、イニシアチブ以外にも、ニューヨーク市のように、市議会の市憲章改正案の提案に

基づき、住民投票で多数の賛成を得て多選制限を導入した事例も存在する。

アメリカでは、イニシアチブ、住民投票という住民の直接参加型の法制定手段が広範に認められているため、多選制限運動が、直接的に多選制限規定の制定として結実したという事実を見逃すことができない。特に1990年にコロラド州で、イニシアチブ・住民投票を通じて連邦議会議員、州議会議員、州知事以下の主な公選の州政府職員が多選制限導入が達成されたことは、その後の多選制限運動に大きな弾みを与えた。連邦議会議員の多選制限導入は、この事例が史上初めてであった<sup>(65)</sup>。以後、堰を切ったように、各州でイニシアチブ・住民投票を通じて多選制限が導入されていった。

## (3) 運動高揚の要因・運動の理念

アメリカで、1990年代前半に多選制限運動が盛り上がった要因としては、次のようなことが考えられる。まず、連邦議会議員、州議会議員の再選率<sup>(66)</sup>の上昇が著しかったことが挙げられる。連邦下院議員を例にとると、第2次世界大戦後、一貫して再選率が80~90%台と高い数字を記録していたが、1984年、1986年、1988年、1990年の再選率は、各々96.8%、98.5%、98.5%、96.3%と異常に高かった。連邦上院議員は、連邦下院議員ほどの高再選率ではなかったが、やはりこの時期に再選率の上昇が見られた。州議会議員も同様であった<sup>(67)</sup>。ただし、州知事については、1990年の選挙で、36州中14州で政権党が交代したことに見られるように、再選率の上昇は、ほとんど問題視されていない<sup>(68)</sup>。連邦及び州の議員の再選率の上昇は、選挙における現職議員優位を強く印象付けた。

(65) 大山礼子「公職者の任期制限等に関するカリフォルニア州憲法改正法（1990年政治改革法）The Political Reform Act of 1990」『外国の立法』30巻3号, 1991.5, pp.108-109.

(66) 再選率 = (当選者数 / 再選を目指した議員数) × 100 (%)

(67) Jerrold G. Rusk, *A Statistical History of the American Electorate*, Washington D.C.: CQ Press, 2001, pp.261, 388; Rose, ed., *op.cit.*, p.307.

(68) 星直樹「米国における公選職多選禁止の動き（上）」『地方自治』524号, 1991.7, p.85.

現職優位は、選挙における競争性をそぎ、有権者の選択肢を事実上狭める。有権者は、これに反発したのである。

次に、連邦議会や州議会で議員の不正問題が相次ぎ、有権者の現職議員に対する不信が高まったことも一因になった。不正問題の多くは、政治資金や職務上の特権濫用に関係するものであった。例えば、連邦レベルでは、民主党上院院内幹事を含む5名の連邦議会議員が貯蓄貸付組合の社長から政治献金を受取り、同組合の経営監視に手心を加えさせたのではないかとの疑惑が浮上した。また、ライト下院議長、コエロ下院民主党院内幹事といった大物議員が、倫理問題（金銭関係等）で辞職を余儀なくされた<sup>(69)</sup>。州レベルでは、カリフォルニア州議会の複数の議員が政治献金の見返りとして議会内で活動した（法案提出、投票勧奨等）との疑惑が浮上した。これ以外にも、数々の不正が発覚し、有権者の怒りがわきあがった。その頂点が、1990年であった<sup>(70)</sup>。

更に、政治・行政の実績への不満が高まり、有権者の政治・行政不信が大きくなったことも一因になった。このことは、議会で民主党が多数を占め、行政のトップ（大統領・知事等）を共和党が占めるといふ、いわゆる「分割政府」状態で、政治・行政が停滞しがちなところで顕著であった。連邦政府やカリフォルニア州は、その好例であった。連邦も、カリフォルニア州も、民主党と共和党の政策の落差が大きく、円滑な政治・行政が阻害されていた。特に、1990財政年度の予算審議は、連邦でも、カリフォルニア州でも、かなりの混乱が見られた。民主・共和両党の対立の激化のため、連邦では短期暫

定予算の編成を余儀なくされたし、カリフォルニア州では予算の空白期間（新年度に入っても予算のない状態）が発生した。このような状態を見て、政治家に問題解決能力が欠けていると判断する有権者が多かった<sup>(71)</sup>。

一方、アメリカの多選制限運動は、理念として、「市民による政治」を掲げていた。市民の政治参加の促進、職業政治家の排除、選挙を通じた選択の機会の拡大を通じて、それを実現しようとしたのであった。元来、アメリカには「真の民主政治とは素人による政治である。政治が玄人の手に委ねられたとしたら、それはとりもなおさず専制政治以外のなにものでもない」という思想が、植民地時代からあった<sup>(72)</sup>。また、アメリカ建国初期には、古代ギリシャ以来の輪番制（Rotation）<sup>(73)</sup>の考え方の影響を受けて、州知事をはじめとする州政府高官に輪番制が採用されていた事例が見られる。輪番制は、独裁を抑止し、民主主義による代表制をよりよく機能させるものと考えられた。これらの伝統的思想が、現代に息を吹き返したのが、多選制限運動であったとも言える<sup>(74)</sup>。実際に、多選制限運動の標語として、「市民の議員、職業政治家反対（Citizen Legislators, not Career Politicians）」というものがある<sup>(75)</sup>。

#### (4) 運動の停滞

1990年代前半の多選制限運動は、1990年代後半から急速に、その勢いを失った。1995年以降、州知事の大選制限を新たに設けた州は、存在しない。また、州議会議員については、1996年にネバダ州が、2000年にネブラスカ州が多選制限を設けて以来、新たに多選制限を設けた州

(69) ライト下院議長は、1989年5月31日に議長辞任、同6月30日に議員辞任。コエロ下院民主党院内幹事は、1989年6月15日に議員辞任。

(70) 星 前掲論文, p.84.

(71) 同上, pp.84-85.

(72) 阿部 前掲書, p.69.

(73) 輪番制の具体的内容は、本稿のI 1アテネに示されている。

(74) 但野 前掲論文, pp.21, 24.

(75) U.S. Term Limitsホームページ（トップページ）〈<http://www.ustl.org/>〉。

は、存在しない。多選制限運動が衰退した要因としては、次のようなことが考えられる。第一に、1995年5月22日の連邦最高裁判決<sup>(76)</sup>により、連邦議会議員の多選制限は、州憲法等の修正や州法の制定ではなく、連邦憲法の修正により行わなければならないということが確定したからであった<sup>(77)</sup>。判決の影響は大きかった。第二に、1995年から1997年にかけて、連邦議会議員の多選制限を規定する憲法修正案(複数)<sup>(78)</sup>が、連邦議会に提出され審議がなされたが、いずれも憲法修正に必要な両議院の3分の2以上の多数を獲得することはできず、否決されたことが挙げられる。第三に、連邦議会が多選制限を支持する議員が、続々と議会を去ったことが挙げられる。多選制限支持議員は、自らも多選を重ねないことを公約している場合があり、その公約に従って次の選挙には立候補しないと

て、議会を去る者も多かった。第四に、アメリカ経済の好調を背景に、現職議員の働きを評価する有権者が増えたことが挙げられる。2000年初めの世論調査によれば、有権者の65%は現職議員の働きに満足しているという。1990年代前半の多選制限運動の高まりは、経済などの現状への不満の表れの一つであったに過ぎないという見方もある。第五に、1992年、1994年の選挙で、再選率の上昇に歯止めがかかったことが挙げられる。連邦下院議員の再選率は、92年が93.2%、94年が91.1%であった<sup>(79)</sup>。特に、1994年の選挙では、多選制限導入を公約する新人議員を多数当選させた。このことは、多選制限の法制化によらずとも、選挙を通じて有権者の意思を議会に反映させられることを示したと評された<sup>(80)</sup>。

前述した、アメリカの任期制限 (U. S. Term

(76) U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton, 514 U.S. 779 (1995) . 判決の要旨は、次のとおりである。

アーカンソー州憲法修正第73条第3項の規定(連邦上・下院議員の多選制限に関する規定)は、連邦憲法に反する。連邦憲法は、議員の資格(qualification)に関する事項について、州が追加を行うことを認めていない。連邦憲法修正第10条(州又は人民に留保された権限)を根拠に、州が連邦議会議員の資格に関する事項を規定できるとする論拠は、①連邦議会議員の資格を定める権限は、州の固有の諸権限(original powers)に属するものではなく、連邦憲法自体から発生した新しい権限である、②仮に、連邦議会議員の資格を定める権限が、州の固有の諸権限(original powers)に属したものであったと仮定しても、連邦憲法は、連邦議会議員の資格を定めることについて排他的な権限を有しており、連邦議会議員の資格を定める権限は州から取り去られたと考えられる、の2つの点において、否定される。もし、各州に連邦議会議員の資格を定める権限を認めるならば、統一的な連邦立法府(a uniform National Legislature)という連邦憲法制定時の理念を否定することになる。連邦議会議員に任期制限を課すことは、連邦憲法の基本的な事項に変更を加えることになり、連邦憲法第5編の憲法修正手続きによらねばならない。

これに対し、①合衆国憲法に規定される連邦議会議員の任期を州法で短縮したり延長したりするのは違憲だが、多選制限は違憲ではない、②連邦議会議員の選挙を行う時期、場所、方法は各州の州議会によって規定される(連邦憲法第1編第4条第1項)との条文を広義に解釈して、多選制限は一種の選挙方法だと見做し、政治参加の機会均等に反するものでないならば違憲とは言い難い、等の学説もあるが、現在では上記判決により否定されている。(阿部 前掲書, p.70; 飯田稔「連邦議会議員の任期制限——U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton判決を契機として——」『法学新報』103巻2・3号, 1997.3, pp.432-439; 高見 前掲論文, pp.226-229; “ACLU ProCon.org Case No. 664: U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton and Bryant, Attorney General of Arkansas v. Hill” ProCon.org ホームページ <<http://www.acluprocon.org/SupCtCases/664Thornton.html>>)

(77) 同様の考え方は、州の公選職についても示されている。マサチューセッツ州、ワシントン州、ワイオミング州の州最高裁判所は、これらの州の多選制限規定を違憲とした。理由は、これらの規定が州法レベルのものであり、州の公選職の資格に関する事項は州憲法によらねばならないということであった。(National Conference of State Legislaturesへの問合せによる)

(78) ①H. J. Res.73, 104<sup>th</sup> Congress、②S. J. Res. 21, 104<sup>th</sup> Congress、③H. J. Res. 2, 105<sup>th</sup> Congressの3つの連邦憲法修正案が著名である。

(79) Rusk, *op.cit.*, p.261.

(80) 梅田久枝「海外立法情報 アメリカ 衰退期を迎えた任期制限運動」『ジュリスト』1178号, 2000.6.1, p.82.

Limits) 等の多選制限推進諸団体は、現在も活動を続けているものの、以前ほどの成果は上がっていない。

#### 4 多選制限の緩和又は廃止

多選制限は、いったん法制化されても、必ずしも永続するとは限らない。多選制限が、緩和されたり、廃止されたりする事例も多い。緩和・廃止の理由は、例えば、次のようなものである。①現職の者、或いは前・元職の者の個人的人気が高く、再度就任が強く求められた。②現職の者、或いは前・元職の者の政治的野心が強く、再度就任することを強く望んだ。③政治・行政上の改革の継続のため、現職の継続就任が求められた。④裁判所が多選制限規定に対して違憲判決を出した。いずれの理由も、理念的というよりは、極めて現実的な要請・要因から来たものである。

①については、発展途上国や、先進国でも規模の小さな自治体では、いわゆる「余人をもって替えがたい」状況が、多々存在する。発展途上国では、国内の諸勢力をまとめ、国民の支持を得ているリーダーを無理に交代させることは、非生産的とされる場合もある<sup>(81)</sup>。また、先進国の規模の小さな自治体（例えば人口数百人程度の規模）でも、長や議員の候補者を次々に探すのは困難である場合が多い。イタリアでは、規模の小さな自治体に限り首長の多選制限を行わない趣旨の地方自治法改正案が出たことがあるが、この提案理由でも候補者難が挙げられている<sup>(82)</sup>。

②、③については、表裏一体の関係にある。現職者（或いは前・元職者）は、任期の継続（或いは再度就任）を望む欲求に駆られることが多々

あるようである。発展途上国の大統領に、特にこの傾向が強く見られる。先進国でも、多選制限に反対する議員は、多数存在している。多選制限に反対するのは、当人の政治的野心と見ることができる一方で、政策の継続・改革の継続という公的な理由があることも否定できない。②、③の理由による多選制限規定の緩和・廃止というイシューは、権力闘争につながる場合もある。

④については、アメリカで幾つかの違憲判決が出ている。連邦議会議員に関する各州の多選制限規定、州の公選職に関する多選制限規定（4州）が違憲とされている。どの判決も、多選制限の理念の是非に関する議論は行っておらず、形式論からのアプローチである。

なお、多選制限に対しては、一般論として、次のような反対論が述べられており、多選制限緩和・廃止のプロセスで取り上げられることがある。(i)レームダック（死に体。最終任期で政治的権力の弱体化が起こること）の弊害がある。(ii)評価の高い政治家も、評価の低い政治家も、一律に退職しなければならない。(iii)政治行政の実績と多選制限は無関係。(iv)有権者は自らの判断で自由に公職者を選出する権利を持つ（有権者の権利を侵害することは非民主的）。(v)専門的能力の涵養がなされない。(vi)経験・知識不足の公職者は官僚、議会事務局スタッフ、ロビイストの影響を受けやすい<sup>(83)</sup>。

#### (1) アメリカ合衆国

連邦憲法修正第22条第1節の大統領の3選禁止については、制定後も様々の議論がなされている。アイゼンハワー大統領は、大統領退任後、4選禁止への憲法修正を主張した。また、

(81) Rose, ed., *op.cit.*, pp.306-307.

(82) 芦田淳「海外法律情報 イタリア 首長の多選制限」『ジュリスト』1330号, 2007.3.15, p.123.

(83) Doug Bandow, "Real Term Limits: Now More Than Ever" <<http://www.cato.org/pubs/pas/pa-221.html>>; "Pros and Cons of Term Limits" National League of Cities Official Website <[http://www.nlc.org/about\\_cities/cities\\_101/172.aspx](http://www.nlc.org/about_cities/cities_101/172.aspx)>; Nelson Lee Walker, "Term limits Arguments Pro and Con" <<http://www.tenurecorrupts.com/arguments.html>> .

レーガン大統領は、2期目在職中に、多選制限規定自体の削除を主張した。ただし、自身には3選禁止が適用されるべきことも、同時に主張している。レーガン大統領は、大統領の在職期間は、有権者自身が決めるべきことと主張した。一方、6年任期で再選禁止にすると主張した者もいる。例えば、古くはジャクソン第7代大統領、近年ではジョンソン大統領、カーター大統領が、この主張をしている。6年任期は、再選を気にすることなく職務に専念できる、長期的な施策を行える、とのメリットがあるという。しかし、6年任期説には、不適当な大統領が6年も在任し続ける可能性がある、2期8年に比べると短過ぎる、任期全体にわたりレームダックの弊害が生じる、との反論もある<sup>(84)</sup>。

連邦議会議員については、前述のように1995年5月22日の連邦最高裁判決があったため、各州の多選制限規定が執行停止に追い込まれている。これは、違憲判決により、多選制限が失われた事例である。同様の事例は、州の公選職についても存在する<sup>(85)</sup>。また、オレゴン州の州最高裁判所は、同州の多選制限規定（州憲法上の規定）を違憲とした。これは、同規定の制定手続きに瑕疵があったためである。オレゴン州憲法は、州憲法修正に係るイニシアチブ・住民投票では、1回につき1箇所の憲法修正しか認めないとしている（single subject rule）。しかし、本件のイニシアチブでは、同時に2箇所の州憲法修正が投票にかけられていたため、多選制限に係る修正は違憲であるとされた<sup>(86)</sup>。

アイダホ州では、イニシアチブ・住民投票（59%の賛成）を経て1994年に制定された多選制限に関する州法（州議会議員等の多選制限を規定）

を、州議会が削除するという事態が2002年2月に生じている。アイダホ州の多選制限規定は、2002年の選挙から実際に適用されることになっていたが、具体的な適用が発生する前に、州議会による削除が起こった。州議会では、多選制限反対論が強かったことが顕在化した事例と言える。多選制限に反対した議員たちは、多選制限規定が、州民の意思を反映しておらず、アメリカの任期制限（U.S. Term Limits）などの団体のキャンペーンに毒された結果に過ぎないと述べている<sup>(87)</sup>。また、ユタ州でも、州議会が1994年に制定した多選制限に関する州法（州知事、州議会議員等の多選制限を規定）を、州議会自身が、2003年3月に削除している。州議会が多選制限規定を削除しようとした動きは、アリゾナ、アーカンソー、メイン、ミシガン、ミズーリ、オハイオ、オレゴンの各州でも見られたが、いずれも成功していない。

自治体のレベルでは、ニューヨーク市で、多選制限を緩和する動きが市議会で見られた。同市では、1993年に住民投票を経て、市長、市議会議員等の連続した任期の3選禁止が市憲章に組み入れられた。しかし、1996年には、多選制限を緩和し、連続した任期の4選禁止とする市憲章の修正案が市議会を通過し、住民投票にかけられることになった。実際に、多選制限規定が適用され選挙に出ることのできない公職者が多数現れることを背景にした動きであった。市議会議員の多くは、多選制限緩和を主張しており、彼らの主張は、連続した任期の3選禁止は、経験の浅い単なる素人市政（amateur city government）をもたらすというものであった。しかし、住民投票で市憲章修正案は否決され

<sup>(84)</sup> Moore, ed., *op.cit.*, p.473.

<sup>(85)</sup> 前掲注<sup>(77)</sup>参照。

<sup>(86)</sup> “STATES WITH TERM LIMITS ON STATE LEGISLATORS” Moritz College of Law, Ohio State University ホームページ 〈<http://moritzlaw.osu.edu/electionlaw/docs/state-termlimits.pdf>〉。また National Conference of State Legislatures への問合せによる。

<sup>(87)</sup> “Idaho Lawmakers Act To End Term Limits,” Jan. 30, 2002, Stateline.org ホームページ 〈<http://www.stateline.org/live/ViewPage.action?siteNodeId=136&languageId=1&contentId=14711>〉；“State Legislative Term Limits” U.S. Term Limits ホームページ 〈[http://www.ustl.org/Current\\_Info/State\\_TL/index.html](http://www.ustl.org/Current_Info/State_TL/index.html)〉。

(反対54%対賛成46%)、多選制限緩和は実現しなかった。その結果、2001年の選挙では市議会議員51人中の37人が多選制限規定にかかり、立候補できなくなった。この住民投票の結果にもかかわらず、市議会議員の中には、多選制限緩和論がその後も残り、多選制限緩和を目指した議員活動が見られる<sup>(88)</sup>。

## (2) 中南米諸国

コロンビアでは、1991年憲法で、大統領は、任期4年で、再選が禁じられていた(第197条)。県知事・自治体の長は、任期3年で、連続した任期の再選が禁じられていた(第303、314条)。しかし、2002年の憲法改正で、県知事・自治体の長の任期が4年に延長された(多選制限規定は変わらなかった)。また、2004年の憲法改正で、大統領は、以前と同じ4年任期で、3選禁止とされた。大統領の多選制限緩和は、アルバロ・ウリベ大統領(2002年から現在まで在任)が主導したものであった。ウリベ政権は、この憲法改正を実現するため、国会議員へ様々な働きかけを行い、議員の親族に対する政府機関等の役職の提供があったと指摘する者もいる<sup>(89)</sup>。当初、この憲法改正の国会での可決は困難と言われていたが、最終的には、上院通過後の下院の採決結果は、賛成113票、反対16票、棄権35票であった。ウリベ大統領は、麻薬を資金源と

するゲリラ・武装勢力との戦いを継続・貫徹することを政策に掲げ、2006年大統領選挙に立候補し再選された<sup>(90)</sup>。

ブラジルでは、1891年憲法以来、現行の1988年憲法まで6つの憲法が制定されている。そのいずれも、連続した任期の再選を禁ずるという多選制限規定(大統領等についての規定)を含むものであった。1988年憲法では、大統領、州知事、自治体の長、ブラジリア市の長は、連続した任期の再選が禁じられた(第14条第5項)。しかし、1997年に憲法改正が行われ、再選を、連続した任期の1期に限り認める、と変更された。この憲法改正に当たっては、フェルナンド・カルドーズ大統領(1995~2002年在任)が大きな役割を果たした。同大統領は、1期目に続いて改革政策を強化する必要がある、それができなければ深刻な社会問題が発生すると主張した。一方で、憲法改正に賛成するように、カルドーズ政権の閣僚が国会議員に賄賂を贈ったとの報道がなされ、スキャンダル化するという事件も起きた<sup>(91)</sup>。同大統領は、憲法改正を受け、2期目に出馬し当選した<sup>(92)</sup>。

ベネズエラでは、1961年憲法によって、①大統領が連続した任期の再選を禁止されること、②大統領任期終了後10年を経過しなければ再び大統領にはなれないこと、を規定した(第184、185条)。この時、大統領の任期は5年であっ

<sup>(88)</sup> Henry J. Stern, "Trampling on Term Limits," *New York Sun*, June 14, 2005 <<http://www.nysun.com/article/15396>>; "New York City: term limit extension?" *Campaigns & Elections*, August 1996 <[http://www.findarticles.com/p/articles/mi\\_m2519/is\\_n8\\_v17/ai\\_18668631](http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m2519/is_n8_v17/ai_18668631)>; "A Brief History of Election Law in New York" Gotham Gazetteホームページ <<http://www.gothamgazette.com/article//20030901/200/507>> .

<sup>(89)</sup> 下記注<sup>(90)</sup>中、Juan Foreroの新聞記事に記載。

<sup>(90)</sup> Gary Marx, "Colombia's president lobbies for constitution change allowing him second term," *Knight Ridder Tribune News Service*, May 4, 2004, p.1 (ProQuest Database から); Juan Forero, "Colombian Leader, Seeking Re-election, Warns of Catastrophe," *New York Times*, May 28, 2006 <<http://www.nytimes.com/2006/05/28/world/americas/28colombia.html?ex=1306468800&en=1d87f488127051c9&ei=5088&partner=rssnyt&emc=rss>>; 「コロンビア——2004年」JETROホームページ <[http://www.jetro.go.jp/biz/world/cs\\_america/co/basic\\_02/](http://www.jetro.go.jp/biz/world/cs_america/co/basic_02/)>; "Colombia Attorney Advises Against Uribe Re-election" Bloomberg.comホームページ <<http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=10000086&sid=aCU1vNOKiEBo>>; "Colombian Congress Approves Uribe's Re-Election Bid" Colombia Infoホームページ <<http://www.educweb.org/webnews/ColNews-Dec04/English/Articles/LeCongrescolombienautoris.html>>; "Constitución de 1991 con reformas hasta 2005" Political Database of the Americasホームページ <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/col91.html>> .

<sup>(91)</sup> 下記注<sup>(92)</sup>中、Diana Jean Schemoの新聞記事に記載。

た。その後1999年に、民主的社会主義路線を掲げるウゴ・チャベス氏が大統領に就任した。チャベス大統領は、制憲会議を開催し、1999年憲法を制定した。この新憲法によれば、大統領の任期は6年とされ、連続した1回の任期に限り再選が認められるとされた(第230条)。2000年に、新憲法の下で大統領選挙が行われ、チャベス氏が大統領に選ばれた。チャベス大統領は、その後一時期、クーデターを経験したが、政権復帰に成功した。2006年には大統領選挙に臨み、再選を果たしている。現在、2007年から始まる(1999年憲法での)第2期目を務めている。チャベス大統領は、将来的には、大統領の多選制限規定を廃止する国民投票を行う可能性があることを明らかにしている。チャベス大統領の手法は、急進的、独裁的との批判がある一方で、社会主義国家建設を評価する声もある<sup>(93)</sup>。

ペルーでは、1979年憲法で、大統領の任期が5年とされ、連続した任期の再選が禁止されていた(第205条)。アルベルト・フジモリ氏は、1990年の大統領選挙で初当選をした後、制憲会議を開催し、1993年憲法を制定した。1993年憲法では、大統領の任期は5年で変わらなかったが、連続した任期の再選は1回に限られるとされた。また、いかなる場合でも、大統領は、任期終了後5年の間隔を置けば、再び立候補する

ことが可能で、当選した場合には、当該任期と連続した任期の再選が1回に限られるとされた(第112条)。フジモリ大統領は、1995年の大統領選挙で再選を果たした。同大統領の3選目の立候補については、ペルー国内で大きな論争を巻き起こした。同大統領は、既に1995年の当選後から、自身の3選を可能にするための動きを取ってきた。議会のフジモリ支持派を通じて、自身の3選を認める憲法解釈法を1996年に議会で通過させた。この憲法解釈法によれば、1993年憲法で大統領の連続した任期の3選は禁止されているが、第1回目の当選が1993年憲法より前であれば、それは選出回数計算に入れられず、1995年が第1回目の当選、2000年の選挙への立候補は2選目の立候補になる、というものであった<sup>(94)</sup>。この憲法解釈法は、憲法裁判所で審査され、合憲であるもののフジモリ大統領には適用されず、2000年の選挙は同大統領にとって3選目に当たる、と判示された。これに対し、議会はフジモリ3選に反対する同裁判所判事を罷免し、それに抗議した同裁判所判事が辞任する騒ぎになり、同裁判所が機能停止状態に追い込まれた。結局、フジモリ大統領は3選に出馬、野党陣営が立候補無効を訴えたものの、全国選挙審査会は訴えを却下した。同大統領は、3選を果たしたものの、野党陣営は投票に不正があったとし、選挙結果を受け入れな

<sup>(92)</sup> Diana Jean Schemo, "Scandal Puts Brazil Leader Under Cloud," *New York Times*, May 21, 1997, p.A9 (ProQuest Database から); "Brazil: The Executive" 米国議会図書館ホームページ <[http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstty:@field\(DOCID+br0087\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstty:@field(DOCID+br0087))>; "BRAZIL: PRESIDENT FERNANDO HENRIQUE CARDOSO MOVES FORWARD WITH RE-ELECTION PLANS" Social Sciences Newslettersホームページ <<http://ssdc.ucsd.edu/news/notisur/h96/notisur.19961025.html#a2>>; "Brazil Timeline: May 1997" Global Integrityホームページ <<http://www.globalintegrity.org/reports/2006/BRAZIL/timeline.cfm>>; "CONSTITUTION OF BRAZIL" Brazilian Lawsホームページ <<http://www.v-brazil.com/government/laws/titleII.html#14>>; "Constituição do 1988" Political Database of the Americasホームページ <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/brazil88.html>> .

<sup>(93)</sup> 「ベネズエラ チャベス大統領3選 反米急進派 貧困層から支持」『毎日新聞』2006.12.4, 夕刊; 「キーパーソン ベネズエラ大統領選で3選を決めたウゴ・チャベス氏」『毎日新聞』2006.12.5; 「ベネズエラ チャベス大統領3選 独裁傾向に拍車も」『日本経済新聞』2006.12.5.

<sup>(94)</sup> このように憲法制定以前の選出・就任について、多選制限を働かせるための選出・就任回数に数えないという考え方自体は珍しいものではない。アフリカ諸国でも、憲法に大統領の多選制限を盛り込む段階で、現職大統領の選出回数を、憲法制定以後に限るべきか否かが議論されている。(Bamfo, *op.cit.*, p.342)

かった。投開票の正統性については、国際的にも疑義が投げ掛けられた。その後、フジモリ政権の政治スキャンダルが発覚、2000年11月フジモリ大統領は日本に事実上亡命し、議会は同大統領を罷免した<sup>(95)</sup>。

### (3) その他の国々

1990年代に行われた大統領職に関する多選制限の導入状況調査<sup>(96)</sup>と、現在の大統領職の多選制限導入状況を比較すると、アフリカ諸国でも、大統領職の多選制限規定の廃止が行われたことが分かる。ガボン、ギニア、チャド、トーゴの大統領は、もともと憲法上3選が禁止されていた。しかし、大統領の多選制限規定が廃止され、現在これらの国々では、大統領の多選制限は存在しない。多選制限廃止の動きは、いずれも現職大統領の側から発せられたものであった<sup>(97)</sup>。また、ケニア、ザンビア、ナイジェリア、マラウイでは、憲法上大統領の3選禁止が定められているが、この規定を緩和又は廃止し、現職大統領が3選目に出馬できるようにしようとする動きが見られた。この動きもまた、現職大統領の側から発せられたものであった。しかし、憲法改正に反対する勢力が強く、改正の動きは失敗に終わった<sup>(98)</sup>。

おわりに

本稿では、多選制限を導入理由の観点から仮に分類し、市民参加を求める趣旨の多選制限を「市民参加型の多選制限」と呼び、権力濫用の抑制を求める趣旨の多選制限を「権力抑制型の多選制限」と呼んだ。諸外国の歴史を通覧するならば、多選制限は、主として権力濫用の抑制のために導入されており、「権力抑制型の多選制限」の範疇に入れられる。古代の共和政ローマ、中世・近世のイタリアの自治都市の事例に始まり、現代のメキシコ、ドイツ、韓国、フィリピンの事例は、いずれも「権力抑制型の多選制限」である。一方、アメリカ合衆国の多選制限は、「権力抑制型の多選制限」の性格を持つと同時に、「市民参加型の多選制限」の性格をも持っている。すなわち、職業政治家に代わる「市民による政治」も、同時に求められてきたのである。アメリカ合衆国の多選制限は、この二重の性格を有するが故に、他の諸国と比較し際立った特徴を呈するに至っている。その特徴とは、①大統領から市議会議員に至るまで広範なポストについて多選制限が導入されていること（広範性）、②多選制限運動という市民運動を生み出したこと（草の根民主主義の性格）である。多選制限の歴史を通覧するならば、以上のような整理を行うことができよう。

(みわ かずひろ 政治議会調査室)

<sup>(95)</sup> 『世界年鑑』共同通信社、1994、1998、2000、2001年版のペルー共和国の項目。「フジモリ大統領の三選出馬 憲法裁長官 資格なしの見解」『朝日新聞』1997.1.20;「大統領三選出馬は違憲 ペルー野党など異議申し立て」『読売新聞』1999.12.30;「ペルー大統領選 フジモリ氏三選確実」『朝日新聞』2000.5.29、夕刊;「ペルー大統領 3選辛勝」『朝日新聞』2000.5.30;「フジモリ政権 米、正統性認めず」『朝日新聞』2000.5.30、夕刊。

<sup>(96)</sup> Rose, ed., *op.cit.*, pp.375-379.

<sup>(97)</sup> Bamfo, *op.cit.*, p.329. ガボン1991年憲法第9条（任期7年、3選禁止）。ギニア1990年憲法第24条（任期5年、3選禁止）。チャド1996年憲法第61条（任期5年、3選禁止）。トーゴ1992年憲法第59条（任期5年、3選禁止）。

<sup>(98)</sup> *Ibid.*, pp.344-346;「ナイジェリア大統領選 大統領選の経緯」『毎日新聞』2007.4.30. ケニア1969年憲法第9条（任期5年、3選禁止）。マラウイ1994年憲法第83条（任期5年、連続した任期の3選禁止）。ザンビア1991年憲法第35条（任期5年、3選禁止）。ナイジェリア1999年憲法第137条第1項b号（任期4年、3選禁止）。