

首長の多選の見直し問題に関する調査研究会報告書（要旨）

平成11年7月27日

首長の多選の見直し問題
に関する調査研究会

1 多選禁止立法と憲法との関係等立法上の論点

(1) 多選禁止に係る憲法の原理及び規定

- ① 憲法の基本原理である立憲主義及び民主主義
- ② 14条の保障する平等原則
- ③ 15条（又は13条）の保障する立候補の自由
- ④ 22条の保障する職業選択の自由
- ⑤ 92条の保障する地方自治の本旨等

(2) 多選を禁止すべきとする意見からの憲法論等

多選を禁止すべきとする意見からは、次のような考え方が示される。

- ① 日本国憲法の基本的な原理である立憲主義は、国民の権利・自由を保障し、そのために権力が誰かの一手に集中して強大にならないように権力を制限すべきであると考えるものであり、権限の集中する地方公共団体の長の多選を禁止することは、この立憲主義の考え方に適合する。

住民が多選を望んでいるにもかかわらずそれを禁止することは、国民主権や民主制に反するのではないかという意見があるが、国民主権や民主制もあくまで国民の権利・自由を保障するためのものであり、その保障のために、国民や住民の意思によって権力を制限する（地方公共団体の長の多選を禁止する）ことは、国民主権や民主制に矛盾するものではないと考えられる。

- ② 地方公共団体の長の日常の行政執行は事実上選挙運動的效果を持ち、それが積み重ねられる結果、公正な選挙が期待できなくなり、新人の立候補が事実上困難になるおそれがあり、選挙人の選択の範囲が狭くなると考えられる。

多選を禁止すると新人が立候補しやすい状況ができ、候補者から多様な政策が提示される可能性が高まり、選挙人の選択できる候補者や政策の範

圏が拡大することから、多選禁止は民主主義の理念に適合すると考えられる。

- ③ 地方公共団体の長の多選については、政治の独走化、人事の偏向化、マンネリズム化等による職員の士気の停滞、議会とのチェック・アンド・バランスが保てなくなること、長期にわたって政策が偏り財源の効率的使用が阻害されること、といった弊害が制度的に内在すると一般的に考えられる。
- ④ 多選による弊害等を除去するための他に代わり得るより制限的でない現実的な手段が現時点ではない。

(3) 多選禁止に反対する意見からの憲法論等

多選禁止に反対する意見からは、次のような考え方が示される。

- ① 地方公共団体の長の長期在任により、重要施策を長期的な計画の下に一貫した方針で実施すること、複雑専門化する地方行政に精通し能率的に行政を執行すること、国と対等に渡り合える実力をつけること、長のリーダーシップが強化され公選の長による職員・組織に対するコントロールが実質的に確保されること、優秀な人物に長く地方行政を担当してもらうことが期待できる。また、多選を禁止すると次の選挙での選出可能性がなくなるため、行政が民意から離れたり、長の政治的影響力の低下が生じるおそれがあるが、多選を禁止しなければそのようなおそれはない。

これらのメリットは立憲主義や民主主義という憲法上の原理や地方自治の理念に合致することから、多選を禁止することによりこれらのメリットが失われてはならない。

- ② 多選による弊害は抽象的で誇張されたもので具体的に実証されていないものであり、多選を禁止する論拠として認めることは困難である。
- ③ 多選による弊害を除去するためには、まず、議会のチェック機能の充実等の他に代わり得るより制限的でない手段によって対応すべきである。
- ④ 現代社会は、住民自身が情報に接して多選の適不適を判断することができ
る状況にあり、多選の問題は住民の選挙ごとの判断に委ねればよい問題
である。また、選挙以外にもリコール制等の多選による弊害を是正する手
段も設けられている。

2 多選を禁止すべきとする意見と多選禁止に反対する意見についての考え方

- ① 立候補の自由は権利であるとともに、当選すれば公職に就き住民の代表として住民福祉の向上のために公務を遂行することになるという面で公共の福祉と密接な関係があり、その趣旨からの必要最小限の制約は憲法上も立法政策上も十分考慮されてよいと考えられる。
- ② 多選による政治の独走化、施策の偏りといった事柄は本来定量的に計ったり統計的に数字で処理することができるような性格のものであるのかという問題があるが、かといって適正な価値判断が不可能ということになるものではない。
- ③ このように考えてくれば、今日における地方公共団体の長の多選問題は、地方分権の流れに伴って地方公共団体の長の力がますます大きくなっていく状況の中で、国民や住民が多選による弊害や問題点を立憲主義や民主主義といった憲法上の価値に照らしてどのように評価し、多選禁止を必要とし望ましいと考えるのがどうかという点に集約される。すなわち、民主主義の担い手である国民や住民が民主主義のルールとして多選禁止の必要性をどのように判断するかということであり、そしてその手段方法が必要最小限のものであるかが議論の焦点になると考えられる。

3 多選禁止が憲法上許容されるところの場合における制限方式等

(1) 就任（立候補）を禁止する期数

- (例) ・四選の禁止案
・五選の禁止案
・その他

(2) 連続就任の禁止と通算期数による禁止

通算期数による禁止は、一定の期数に達した者は二度と当該公職に就くことができなくなるため、制約する目的との関係において、制約の内容・方法が過大にならないかという問題がある。

① 基本的人権の制約は最小限にすべきとの考え方

→ 一定期数の連続就任を禁止する案

(空白期を置けば、再び就任できる。)

② 多選の弊害を完全に除去すべきであるとの考え方

→一定の通算期数により就任を禁止する案

(一定の期数在任した者は、空白期があっても二度と当該公職に就任できない。)

(3) 多選禁止の対象とする地方公共団体の長の範囲

- ① 都道府県の事務事業は広域的かつ基幹的なものであり、かつ、その区域、人口等が大きいことから知事の影響力は市町村長と異なり大きく、特に多選を禁止する必要があるという考え方

→都道府県知事を対象とする案

- ② 知事とともに人口、予算規模等から都道府県並みと考えられる指定都市の市長の影響力は、その他の市町村長と異なり大きく、特に多選を禁止する必要があるという考え方

→都道府県知事及び指定都市の市長を対象とする案

③ その他

- ・制度上は、長と、住民、議会、行政委員会等との関係は、都道府県及び市町村において基本的に同じであり、多選の弊害は都道府県・市町村の違いを問わず同様に生じるという考え方

→地方公共団体の長をすべて対象とする案

(4) 多選禁止の方法

- ① 多選による弊害には地域差が認められるものではないことから、全国一律に規制すべきという考え方

→全国一律に一定の期数の者の立候補を法律で禁止する案

(例) 法律で全国一律に四選禁止

((例) については、昭和42年及び平成7年の議員提案の法案を参考に設定したものである。)

- ・地方の自主的な判断の余地がないため、地方分権の流れの中でどのように評価されるか。

- ② 多選禁止は基本的人権の制約及び地方公共団体の組織・運営に関するものであるから法律で一定の内容を定めるとともに、地域の住民の民意が尊

重されるべきである（民主主義及び地方自治の考え方）という考え方

→法律で一定の期数の者の立候補を禁止することとし、条例によりその期数と一定の範囲で異なる定めをすることができることとする案

（例）法律で四選を禁止するが、地域の事情により条例で三選又は五選を禁止するという定めを置くことができることとする案

③ 地域の自主性をより尊重する観点から、多選を禁止するか否かの判断も含め地域の自主性に委ねるべきであるという考え方

→条例により多選禁止ができることを法律で定める案

・条例を定めなければ、多選は禁止されない（実効性を失うおそれ）。

④ その他

（例）

・法律で必ず多選を禁止しなければならない地方公共団体の長の範囲を定めるとともに、その他の団体は条例により禁止できることとする案

4 多選の制限方式についての考え方

① 禁止する多選の期数、連続就任を禁止するか否か、対象とする地方公共団体の長の範囲をどうするのか、禁止は条例によるのかといった制限方式については、多選による弊害は立憲主義や民主主義といった価値及び地方自治の現状に照らしてどう評価されるのかなどの点を踏まえて検討されるべきものと考えられる。

② いずれにしても、その手段方法が必要最小限のものになるように、また、地方分権の流れの中で国民や住民が法律と条例の関係をどのように考えるのかということに留意しなければならないと考えられる。

多選禁止の必要性等に関する主な論点について（参考）

論 点	多選を禁止すべきとする意見	多選禁止に反対する意見
<p>立憲主義の理念</p> <p>国民の権利・自由を保障し、そのために、権力を法的に制限するという考え方（憲法上の最も重要な原理の一つ）</p>	<p>幅広い事務に関する権限が集中する地方公共団体の長の地位に、長期にわたり一人の者が就くことは望ましくない。</p>	<p>多選首長の存在は国との関係においてむしろ立憲主義の理念に沿う。</p>
<p>民主主義の理念</p>	<p>多選禁止により、新人の立候補が容易になり、新人の候補者からの新しい政策提示の可能性が高まる等、選挙人の選択の範囲が拡大。</p> <p>→多選を禁止することは民主主義の理念に適合。</p>	<p>選挙ごとの住民の信任を得ており、その判断を優先すべき。</p> <p>→多選禁止は民主主義の理念に適合しない。</p>
<p>憲法により誰もが公職に就くことのできる機会が保障されていること</p>	<p>現職が選挙で有利な状況を是正し、その他の者の公職に就くことのできる機会を保障することが必要。</p>	<p>憲法 15 条又は 13 条が誰もが公職に就くことのできる機会を保障しているとしても、その結果まで保障しているものではない。</p>
<p>多選による弊害 多選のメリット</p>	<p>多選による弊害</p> <ul style="list-style-type: none"> ・独善的傾向が生まれ、助言を聞かない等の政治の独走化を招くおそれ。 ・人事の偏向化を招き、職員任用における成績主義に歪みを来すおそれ。 ・マンネリズム化等による職員の士気の沈滞のおそれ。 ・議会との間に緊張感を欠いた関係を生じ、議会とのチェック・アンド・バランスが保てなくなるおそれ。 ・長期にわたって政策が偏り、財源の効率的な使用が阻害されるおそれ。 ・日常の行政執行が事実上の選挙運動的効果を持ち、それが積み重ねられる結果、公正な選挙が期待できなくなり、新人の立候補が事実上困難になるおそれ。 	<p>多選のメリット</p> <p>長の長期在任により</p> <ul style="list-style-type: none"> ・重要施策を長期的な計画の下に一貫した方針で実施。 ・複雑専門化する地方行政に精通し、能率的に行政を執行。 ・国と対等に渡り合える実力をつける。 ・長のリーダーシップが強化され、公選の長による職員・組織に対するコントロールが実質的に確保される。 ・優秀な人物に長く地方行政を担当してもらうことができる。 <p>多選を禁止すると</p> <ul style="list-style-type: none"> ・次の選挙での選出可能性がなくなるため、行政が民意から離れたり、長の政治的影響力の低下が生じるおそれがある。

首長の多選の見直し問題に関する調査研究会
(ワーキンググループ) 委員

氏 名	大 学 (専 攻)
(座長) おおさわ ひでゆき 大沢 秀介	慶應義塾大学 法学部教授 (憲法)
かない としゆき 金井 利之	東京都立大学 法学部助教授 (行政学)
きたむら よしのぶ 北村 喜宣	横浜国立大学 経済学部助教授 (行政法)
こうけつ ひさし 交告 尚史	神奈川大学 法学部助教授 (行政法)
にしお たかし 西尾 隆	国際基督教大学 教養学部教授 (行政学)
もうり とおる 毛利 透	筑波大学 社会科学系助教授 (憲法)

(五十音順、敬称略)