

## 首長の多選の見直し問題に関する調査研究会報告書

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

はじめに ----- P. 1

## I 多選禁止立法と憲法との関係等立法上の論点

1 憲法上の論点 ----- P. 3

(1) 多選禁止と憲法で保障されている人権との関係 ----- P. 3

① 立候補の自由（憲法15条、13条）との関係

② 法の下での平等（憲法14条）との関係

③ 職業選択の自由（憲法22条）との関係

(2) 地方自治の基本原則（憲法92条）との関係 ----- P. 5

2 立法政策上の論点 ----- P. 6

3 多選による弊害を除去する他の方法 ----- P. 7

(1) 地方公共団体の長の権限の縮小による方法 ----- P. 7

(2) 選挙運動の方法又は量等に差を設けて多選該  
当者の当選のための条件を厳しくする方法 ----- P. 8(3) 記号式投票とした上で多選該当者の氏名を投票  
用紙に掲載しないことにより多選該当者の当選

を困難にする方法	----- P. 9
(4) 多選該当者に対する挑戦立候補者への公費助成 による方法	----- P. 9
(5) 選挙運動の規制緩和	----- P. 10

## II 多選を禁止すべきとする意見

1 憲法上の論点	----- P. 11
(1) 多選を禁止することの必要性及び合理性	----- P. 11
① 立憲主義の理念からの多選禁止	
ア 地方公共団体の長の権限	
イ 立憲主義の理念の多選禁止	
ウ 国民主権及び民主制と立憲主義の理念に基づく 多選禁止	
エ 権力の制限・抑制のための現行制度と多選禁止	
② 民主主義の理念からの多選禁止	
③ 憲法により誰もが公職に就くことのできる機会 (「権力への自由」) が保障されていることからの 多選禁止	
④ 従来から指摘されている多選による弊害を除去す るための多選禁止	
⑤ 地方分権の見地からの多選禁止	
(2) 他に代わり得るより制限的でない手段がないこと	----- P. 16
(3) その他	----- P. 17

2 立法政策上の論点（多選を禁止すべきという意見 における立法政策論）	----- P. 19
--	-------------

### Ⅲ 多選禁止に反対する意見

1 憲法上の論点	----- P. 20
(1) 多選を禁止することの必要性及び合理性が認め られないこと	----- P. 20
① 多選のメリット	
② 多選による弊害は抽象的であり、多選を禁止す る論拠としては認められないこと	
③ 憲法により誰もが公職に就くことのできる機会 が保障されているという考え方と多選禁止	
(2) より制限的でない他の手段を講ずるべきであること	----- P. 22
2 立法政策上の論点	----- P. 23
(1) 立法政策としての多選禁止反対論	----- P. 23
(2) 現在の我が国における地方公共団体の長の就任 状況等の中で、多選禁止制度を設けることと住 民の選挙ごとの判断に委ねることではどちらが 妥当と考えるか	----- P. 23
(3) 多選を禁止することによるメリットと、多選禁止 により生じるデメリットを比較衡量し、多選禁止 を制度化することが望ましいと考えるかどうか	----- P. 24

#### IV 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

----- P. 26

※ 立憲主義及び民主主義と日本国憲法

ア 立憲主義

イ 立憲主義と民主主義

ウ 日本国憲法と立憲主義及び民主主義

(参考) 権力分立制度

#### V 禁止する多選の期数等

1 就任（立候補）を禁止する期数 ----- P. 29

(1) 検討すべき事項 ----- P. 29

(2) 禁止する期数の例 ----- P. 30

(3) その他 ----- P. 30

2 連続就任の禁止と通算期数による禁止 ----- P. 30

(1) 一定期数の連続就任を禁止する案 ----- P. 31

(2) 一定の通算期数により就任を禁止する案 ----- P. 31

#### VI 多選禁止の対象とする地方公共団体の長の範囲

1 多選禁止の対象とする地方公共団体の長の範囲に

関する基本的な考え方

----- P. 33

2	法制度面からの比較	-----	P. 34
	(1) 都道府県知事と市町村長	-----	P. 34
	(2) 指定都市の市長の取扱い	-----	P. 34
	(3) 中核市の市長の取扱い	-----	P. 35
3	実態面からの比較	-----	P. 35
	(1) 都道府県知事と市町村長	-----	P. 36
	(2) 指定都市の市長の取扱い	-----	P. 36
	(3) 中核市の市長の取扱い	-----	P. 36
4	多選禁止の対象とする地方公共団体の長の範囲	-----	P. 37
	(1) 都道府県知事のみを対象とする案	-----	P. 37
	(2) 都道府県知事及び指定都市の市長を対象とする案	-----	P. 38
	(3) 地方公共団体の長すべてを対象とする案	-----	P. 39
	(4) 当面对象とする地方公共団体の長は一部に限るが、 将来的に拡張する案	-----	P. 39

## VII 多選禁止の方法

1	全国一律に一定期数の者の立候補を法律で禁止 する案	-----	P. 40
2	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 ----- P. 41
- (1) 立候補の許される期数を法律で定め、さらに厳しい制約を課すことを条例で定めることができることとする案 ----- P. 41
- (2) 禁止する最も厳しい期数を法律で定め、その期数を緩和することを条例で定めることができることとする案 ----- P. 42
- (3) 法律で禁止する期数を定め、その禁止する期数を増減することを条例で定めることができることとする案 ----- P. 42
- (4) 法律で禁止する期数を定め、その禁止する期数の増減をすることを条例で定めることができることとするが、増減の上限又は下限を法律で設定する案 ----- P. 43
- 3 条例により多選を禁止すべきことを法律で定める案 ----- P. 44
- 4 条例により多選禁止ができることを法律で定め、禁止する期数についても条例で自由に定めることができることとする案（条例により多選禁止ができることとし、条例で禁止することのできる最も厳しい期数を法律で定めることとする案も考えられる） ----- P. 45
- 5 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限定するとともに、その他の地方公共団体においても条例によりその長について多選

禁止制度を導入することができることとする案 ----- P. 45

6 上記2～5の案において多選を禁止すること（禁止する期数のみ定める場合を含む。）を定める条例の制定に当たって、議会の議決要件を特別多数とする旨を法律で定める案 ----- P. 46

7 上記2～5の案において条例に委ねる部分に住民の意思を直接反映することができるように、現行制度における条例制定に代わる新たな方法によることを法律で定める案 ----- P. 47

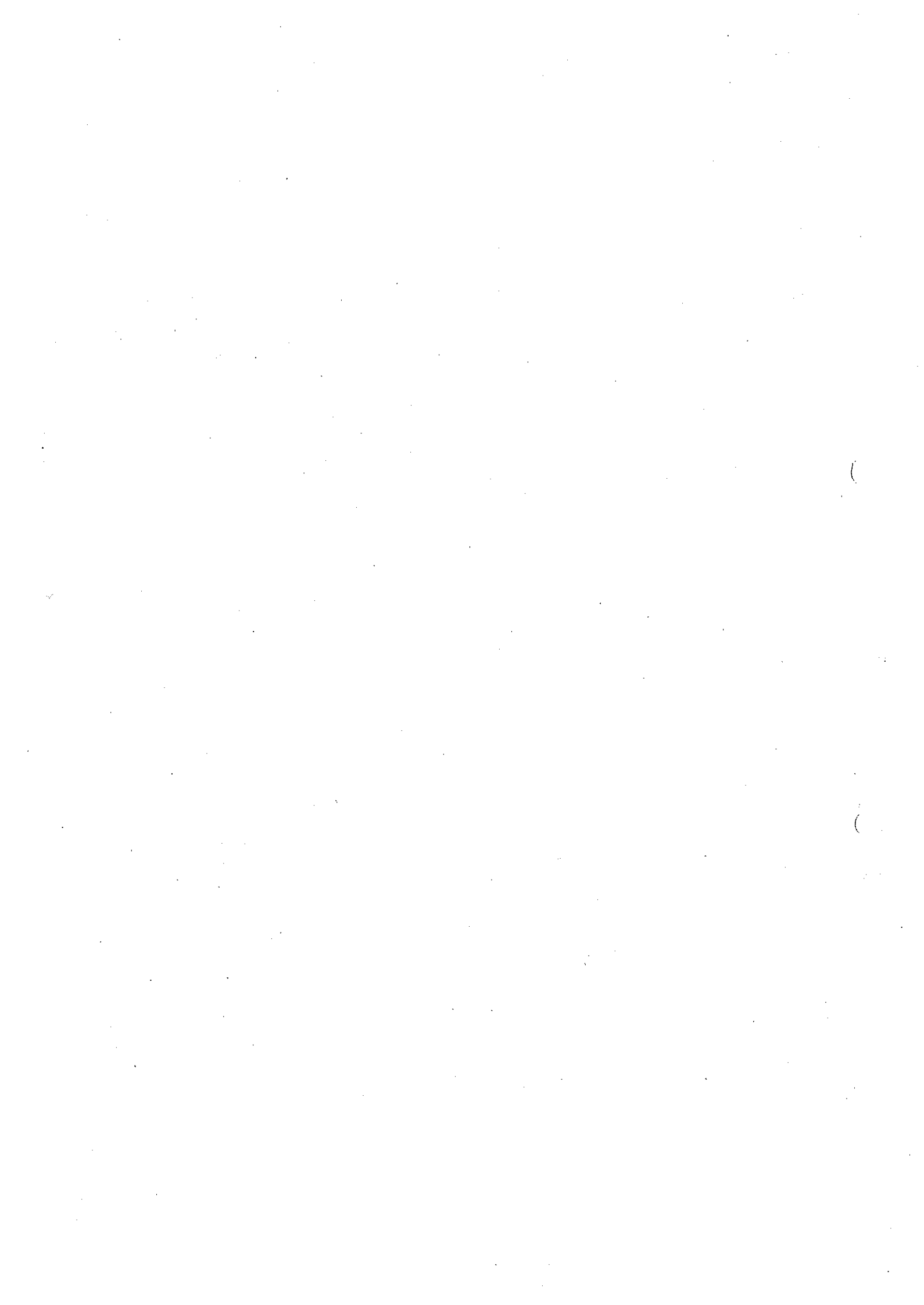
VIII 多選の制限方式についての考え方 ----- P. 48



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)



## はじめに

住民による直接選挙で選ばれる地方公共団体の長の多選禁止については、従来から積極的に禁止を求める意見と禁止をすべきではないという意見の2つの異なった主張がなされてきたところである。

地方公共団体の長の多選を禁止すべきとする立場から、議員提案により地方公共団体の長の多選を禁止する法案が過去3回（昭和29年、昭和42年、平成7年）提出されたところであるが（資料1）、これらはいずれも廃案となった。

平成9年には、初当選した秋田県知事が知事の本選禁止条例を制定したい旨の意向を表明するといった地方からの動きも見られた。

地方分権推進法に基づき設置された地方分権推進委員会は、第2次勧告（平成9年7月）において、「今後、地方分権の進展に伴い、地方公共団体の首長の権限・責任が相対的に増大する一方、首長選挙における投票率の低さ、無投票再選の多さ、各政党の相乗り傾向の増大は、首長の多選が原因の一端であるとして問題視する向きも多い」ため、「首長の選出に制約を加えることの憲法上の可否を十分吟味した上で、地方公共団体の選択により多選の制限を可能とする方策を含めて幅広く検討する」ことを勧告している（資料2）。

また、政府の作成した地方分権推進計画（平成10年5月閣議決定）においては、「首長の多選の見直しについては、これまでの国会における論議の経緯や各界の意見等も踏まえ、首長の選出に制約を加えることの立法上の問題点や制限方式のあり方等について、幅広く研究を進めていく」こととされたところである（資料3）。

本調査研究会では、地方公共団体の長の多選の見直しについて地方分権推進委員会の勧告や地方分権推進計画を踏まえ、多選禁止に関する立法と憲法との

関係等立法上の論点について整理することとし、それぞれの論点について多選を禁止すべきとする意見及び多選禁止に反対する意見の双方から考え方を整理することとする。

そして、多選禁止が憲法上許容されるところとした場合には、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、さらに禁止は条例等によるのかといった制限方式に係る論点について考え方を整理することとする。その際には個別の制限方式について憲法上の論点も整理することとする。

## I 多選禁止立法と憲法との関係等立法上の論点

多選禁止に関する立法と憲法との関係等立法上の論点としては、憲法上の論点と立法政策上の論点があり、これらについて整理すると、次のようになる。

### 1 憲法上の論点

多選禁止に関する憲法上の論点としては、多選禁止は、15条の保障する立候補の自由（憲法13条の保障する幸福追求権に根拠を求める考え方もある）、14条の保障する平等原則、及び22条の保障する職業選択の自由といった憲法の保障する人権を侵害しないか、92条の保障する地方自治の本旨等に反するのではないかという点がある。

#### (1) 多選禁止と憲法で保障されている人権との関係

多選を禁止すると、① 立候補の自由（憲法15条及び13条）、② 法の下の平等（憲法14条）、③ 職業選択の自由（憲法22条）といった憲法で保障された人権との関係が問題となるが、これらの人権を制約するに当たっては、  
ア 多選を禁止することの必要性及び合理性  
イ 多選禁止による人権の制約が過度なものではなく、また、他に代わり得るより制限的でない手段がないこと  
という論点について検討することが必要である。

多選禁止に係る人権の内容等について整理すると、次のようになる。

## ① 立候補の自由（憲法15条、13条）との関係

多選を禁止すると、立候補の自由を制約することとなるが、この立候補の自由の内容は次のとおりである。

ア 「立候補の自由」とは、選挙権の自由な行使と表裏の関係にあり、憲法15条1項の保障する重要な基本的人権の一つであると、通説・判例において解されている。

具体的には、「被選挙権を有し、選挙に立候補しようとする者がその立候補について不当に制約を受けるようなことがあれば、そのことは、ひいては、選挙人の自由な意思の表明を阻害することとなり、自由かつ公正な選挙の本旨に反することとならざるを得ない」という意味において、「立候補の自由は選挙権の自由な行使と表裏の関係にあり、自由かつ公正な選挙を維持するうえで、きわめて重要である。このような見地からいえば、憲法15条1項には、被選挙権者、特にその立候補の自由について、直接には規定していないが、これもまた、同条同項の保障する重要な基本的人権の一つと解すべき」とされている。（昭和43年12月4日最高裁判決、資料4）

イ 学説の中には、個人の幸福追求権（憲法13条）を根拠に誰もが公職に就くことのできる機会が保障されるという権利が認められており、その内容として立候補の自由が保障されていると解するものもある。

## ② 法の下での平等（憲法14条）との関係

ア 憲法14条は法の下での平等を規定した条文であるが、通説においては、本条後段の「人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない」との規定については、人種等の列挙事由による差別は個人の尊厳の原理に著しく反する点で原則として不合理なものであるからやむにやまれざる公共の利益の達成の

ために、その別異の取扱いが必要不可欠なものであるかどうかという厳格な基準で平等原則との適合性を審査されることとなる。一方、この列挙事由に該当しない事由により取扱いに差が設けられる場合については、上記のような厳格な基準による必要はないとされる。

知事や市町村長の職にあるということは、これらの列挙事由に該当しないと解されているため、多選禁止と憲法14条との関係については、知事や市町村長の地位に既に何度か就いた者のみに制限を課すことの必要性及び合理性について検討することが必要となる。

イ また、知事についてのみ多選を禁止し、市町村長については多選を禁止しないなど知事と市町村長と異なる取扱いをする場合などは、本条との関係においてこのような取扱いの差を設けることの必要性及び合理性について説明することが必要となるが、この点については、「VI 多選禁止の対象とする地方公共団体の長の範囲」で別途検討する。

### ③ 職業選択の自由（憲法22条）との関係

憲法22条は、職業選択の自由を保障するものであるが、多選を禁止することは特定の者が公職に就任する機会を制約することになり、本条の保障する職業選択の自由との関係が問題となる。

## (2) 地方自治の基本原則（憲法92条）との関係

憲法92条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」ことを規定しており、多選を禁止する法律を制定するに当たっては、その法律の内容（制約の手法等）に応じてそれぞれ本条との関係を検討する必要が生じることとなる。

例えば、法律で一律に多選を禁止する場合には、住民が地方公共団体の長を自由に選ぶということを法律で制約することになるという面において、本条の保障する地方自治の本旨のうち、住民自治に反するかどうかについて検討が必要になる。

逆に法律によって多選禁止を導入するとしても多選を禁止するか否か及びどのような内容とするかのすべてを条例に委任する場合には、地方公共団体の組織及び運営に関する事項は法律で定める旨を規定していることに反するかどうかについて検討が必要になる。

これらの点については、多選禁止を法律とするのか、その内容等を条例で定めることとするのかといった手法との関係を中心に論じられるものであり、必ずしも多選禁止の是非とは直接関係するものではないが、多選禁止に関する憲法上の論点として検討する必要がある。

## 2 立法政策上の論点

多選禁止が憲法上許容され、立法政策上の問題であるとした場合には、多選禁止が立法政策として適当か否かという論点が生じる。

多選禁止に関する立法政策上の論点として検討すべきこととしては、次のような点がある。

- ① 現在の我が国における地方公共団体の長の就任状況等のなかで、多選禁止制度を設けることと住民の選挙ごとの判断に委ねることでは、どちらが妥当と考えるか。

また、多選禁止制度を設ける場合には、法律、条例（法律に根拠を置き

条例に委ねる)のいずれの方法によるべきと考えるか。また条例によるとした場合、その可能性についての判断を住民に直接求めることも考えられるが、どのように考えるか。

- ② 多選を禁止することによるメリット・デメリットを、現状のままとした場合のメリット・デメリットと比較衡量し、多選禁止を制度化すること又は現状のままとするもののいずれが望ましいと考えるか。

これらの論点は、まずは憲法との関係において論じられるべき問題であるが、別途、立法政策上の議論においても検討すべき論点である。

### 3 多選による弊害を除去する他の方法

「1 憲法上の論点」において整理したように、多選を禁止することが憲法上許されるのかという点について判断するに当たって、また、立法政策上も、多選による弊害を除去するために直接多選を禁止する以外に十分な効果が期待できる他のより制限的でない手段がないのかということについて検討しておくことも必要であるとされる。

多選による弊害を除去するための他の方法として考えられるもの及びその論点は次のように整理される。

#### (1) 地方公共団体の長の権限の縮小による方法

立憲主義・権力分立の考え方(後述)からは、地方公共団体の長の権限を

縮小することにより権力の集中を緩和する方法や長の行政執行に対するチェック機能を充実する方法も理論的には考えられる。

具体的には、

- ア 都道府県、市町村間の権限の配分の変更
- イ 長と行政委員会との執行権限の配分の変更等
- ウ 長の行政執行に対する議会や監査委員のチェック機能の充実
- エ 長の解職請求の要件の緩和
- オ 政策争点に係る住民投票制度の制度化
- カ 情報公開と行政手続の適正化の推進

等が考えられる。

## (2) 選挙運動の方法又は量等に差を設けて多選該当者の当選のための条件を厳しくする方法

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、現職は選挙で有利な状況になるとの考え方から、現職と新人との条件を実質的に同一にするために選挙運動の方法又は量等において差を設ける方法が考えられる。

この方法は、以下の点について検討が必要である。

ア 立候補を認めながら他の候補者と選挙運動の方法・量等に差を設けることは憲法14条の保障する平等原則に加え、表現の自由を保障する憲法21条との関係が論点となる。

イ 現職が新人と比較してどの程度有利と判断し、どの程度の差を設けるべきか。

(3) 記号式投票とした上で多選該当者の氏名を投票用紙に掲載しないことにより多選該当者の当選を困難にする方法

アメリカにおいては、あらかじめ投票用紙に氏名が掲載されており、選挙人は投票したい候補者の横にチェックしたり、機械でパンチないしクリックしたりする方法で投票するのが一般的であるが、投票用紙に氏名が掲載されていない場合でも、直接氏名を記入する (write in) ことにより投票すること (ライト・イン (write in) 投票) が可能である場合がある。

アーカンソー州やアリゾナ州等においては、投票用紙に多選制限の対象に該当する者の氏名を掲載しないという他の候補者との差別的な取扱いをする方法により多選を制限している (これらの州では、ライト・イン投票が多数を占めれば多選禁止条項に該当する候補者が当選することを妨げるものではない。 )。

この方法は、以下の点について検討が必要である。

ア 自書式投票が原則である我が国にこのような方法を導入するに当たっては記号式投票への切替が必要である。

イ 記号式投票になったとしてもこのような方法による多選制限が国民に広く受け入れられるか。

(4) 多選該当者に対する挑戦立候補者への公費助成による方法

現職と新人との間の選挙運動資金面での条件を実質的に同一にするために、多選該当者に対する挑戦立候補者の選挙運動費用に対してより多くの公費助成をする方法が考えられる。

この方法は、以下の点について検討が必要である。

ア 憲法14条の保障する平等原則との関係が論点になる。

イ 現職が新人と比較してどの程度有利と判断し、新人にどの程度の資金援助をすべきか。

#### (5) 選挙運動の規制緩和

現行の公職選挙法では、選挙運動の公正性の確保や市民生活の平穏などのために、選挙の事前運動や選挙運動期間・方法などに一定の制限がなされている。これらの規制は一定の目的を有するものとして導入されているが、現職候補に対して新人候補がその政見を有権者に周知させ、また、候補者間での政策論争の深化をもたらしにくく、結果的には、現職候補に有利に作用している可能性もあるとの意見がある。このような推論からは、選挙運動の規制緩和が方法として考えられる。また、例えば、国会、地方議員、公務員等を辞職しなくても立候補できるようにするなど、立候補を容易にする仕組みにより、競争を活性化させることも考えられる。

この方法は、以下の点について検討が必要である。

ア 現行制度は現職候補に有利に作用しているという推論は正しいか。

イ 仮にそうだとした場合、選挙運動の公正性の確保など、他の目的との衡量で、制限を緩和すべきか。

ウ 何をどの程度に制限を緩和するか。

エ 新人候補者には緩和し、現職候補者には緩和しないという(2)の方式との組み合わせがとれるか。

## Ⅱ 多選を禁止すべきとする意見

多選を禁止すべきとする意見は、多選を禁止することは立憲主義や民主主義といった憲法の理念に照らして望ましいことであるということや多選による弊害を除去することが必要であることなどにその論拠を求めている。

多選を禁止すべきとする意見から、多選禁止に関する憲法上の論点及び立法政策上の論点について整理すると、次のようになる。

### 1 憲法上の論点

多選を禁止すべきという意見からは、

- (1) 多選を禁止することの必要性及び合理性
- (2) 他に代わり得るより制限的でない手段がないこと

という論点について、以下のような考え方が示されているが、これらが妥当なもの認められれば、多選を禁止することは憲法の保障する人権を侵害するものではなく、憲法で許容されていると考えることができる。

#### (1) 多選を禁止することの必要性及び合理性

##### ① 立憲主義の理念からの多選禁止

###### ア 地方公共団体の長の権限

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ものとされている。

る（改正後の地方自治法1条の2 1項）。

例えば、地方公共の秩序を維持し、住民の安全、健康及び福祉を保持すること、公園・道路・河川等の公共施設を設置・管理すること、教育・学術・文化に関する事務を行うこと、地域経済を振興すること、土地利用規制をすること、各種許認可及び各種給付をすること等の幅広い事務を地方公共団体は担っている。

このような地方公共団体の活動は住民生活や地域経済活動に大きな影響を与えるものであると考えられるが、いわゆる大統領制をとる地方公共団体の長には、地方公共団体のこのような幅広い事務に関する権限が集中する制度となっている。

#### イ 立憲主義の理念と多選禁止

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いていることは、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立憲主義の理念に照らして望ましいものではないという考え方がある。機能次元の権力の分割（三権分立）、空間次元の権力分割（地方分権）に加えて、さらに時間次元の権力分割として、多選の禁止を位置づけるという考え方もある。

このような立場からは、長期にわたり一人の者が地方公共団体の長の地位に就いていることを制限することは、憲法上最も重要な原理の一つである立憲主義に適合するものであると考えられることとなる。

#### ウ 国民主権及び民主制と立憲主義の理念に基づく多選禁止

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、立憲主義の理念から多選を禁止すべきという考え方からは、国民主権や民主制もあくま

で人間の権利・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される。

また、多選制限が法律・条例などにより、最終的には国民・住民の多数意思に根拠を置く形でなされるから、国民主権や民主制に矛盾するものとは考えられない。

#### エ 権力の制限・抑制のための現行制度と多選禁止

なお、現行の地方自治法において、地方公共団体の長は、議会や直接請求によるチェック、監査委員や外部監査によるチェックを任期を通じて受けるとともに、行政委員会との間で権限の分配がなされており、これらによって権力の制限、抑制等のシステムが用意されているところであるが、多選を禁止すべきという立場からは、これらの抑制・均衡のための制度だけでは不十分であり地方公共団体の長の多選そのものを制限することが必要ではないかとされる。

※ 立憲主義及び民主主義と日本国憲法については、27頁を参照のこと

#### ② 民主主義の理念からの多選禁止

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、それが長年にわたって積み重ねられる結果、公正な選挙が期待できなくなり、また、人の交代ということが實際上困難になるというおそれがある。

このため、新人の立候補が事実上困難になる場合が多くなり、選挙人の選択できる候補者の範囲が狭くなると考えられる。

また、新人の立候補が事実上困難になることにより新人による新しい政策の提示の可能性が少なくなり、また、候補者が互いに競争することによ

りその政策の内容が向上することが期待しにくい状況になるとされる。

このような考え方からは、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、さらに候補者間の競争により政策の内容の向上が期待できることから、選挙人の選択できる政策の範囲が拡大すると考えられるので、多選を禁止することは民主主義の理念に適合するものであるとされる。

また、民主主義は、一定の選挙制度のもとで、競争的に選挙を行うとともに、そのような選挙制度がいかにあるべきかという制度の構築を行うことも含むものであり、選挙制度がいかにあるべきかを、それ自体として検討・決定することも民主主義の重要な側面であるから、多選の是非は選挙民の投票に待つべきという議論は民主主義の半分を主張しているにすぎず、実効的な公正競争選挙の観点からは、多選制限が制度的に必要になるという考え方がある。

### ③ 憲法により誰もが公職に就くことのできる機会（「権力への自由」）が保障されていることからの多選禁止

憲法15条は、通説・判例のいう立候補の自由にとどまらず、誰もが公職に就くことのできる機会を保障しているものであるという考え方がある。また、憲法13条の幸福追求権の内容として誰もが公職に就くことのできる機会が保障されているという考え方もある。

これらの考え方によると、現状において現職が再選に有利であるために、多選の現職以外の者に形式的には公職に就くことのできる機会が平等に保障されているとしても事実上その機会が制約されていると認めざるを得ないことから、実質的に公職に就くことのできる機会を保障するために多選を禁止することが憲法上要請されているとされる。

治者と被治者の自同性を徹底するためにできるだけ多くの人に公職に就

くことのできる機会を保障すべきという民主主義的な立場からは、さらに積極的に多選を禁止すべきということになる。(アメリカの多選禁止論は、このタイプの主張もある。)

なお、公職に就くことのできる機会を保障するという点に限っていえば、地方公共団体の長のみならず、国会議員、地方公共団体の議会の議員についても同様に多選制限の対象として検討すべきと考えられることになる。

#### ④ 従来から指摘されている多選による弊害を除去するための多選禁止

上記の①～③で述べた立憲主義の理念や民主主義の理念等からの多選禁止に加えて、多選を禁止すべきとする立場からは、地方公共団体の長の多選については制度的に次のような弊害が内在すると一般的に考えられるとされる。

ア 地方公共団体の長に独善的傾向が生まれ、議員・住民の意見や職員の助言・進言・批判を聞かなくなるといった政治の独走化を招く。

イ 人事の偏向化を招き、職員の任用における成績主義に歪みを来す。

ウ マンネリズム化(同一の長が同一の施策・方針を掲げることによる斬新性の欠如)や職員の長に対する追従的行動の蔓延などにより、職員の士気が沈滞する。

エ 多選は一般的に長と議会とが強力な協力関係を構築している政治状況を前提としており、議会との間に緊張関係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。

オ 多選のために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。

立候補の自由は選挙権の自由な行使と表裏の関係にあるものであるが、立候補することはその公職に就くことに伴う職務を遂行しなければならない

いということと密接不可分なものであることから、代表者を選ぶという意思を表示する行為である選挙権の行使とは異なり、多選により弊害が生じ、住民の福祉の増進を図ることを目的とする公職の職務が十分に遂行されないおそれがある場合には、被選挙権に制約を加えることができるものとされる。

外国においても多選禁止の立法例があるが、これらの多くはいわゆる大統領制をとる場合に設けられており、多選による弊害が相当あるとの認識を前提としているものと考えられるとされる。

#### ⑤ 地方分権の見地からの多選禁止

現行法においては、地方公共団体は多選を禁止することを条例で定めることはできないが、地方分権が推進されている今日、地方公共団体やその住民が多選禁止について自ら定めることを望んだ場合に、当該団体の判断で多選禁止制度を導入したり、あるいはその内容を定めたりすることができるような法律を制定することは、地方自治の本旨からみて望ましいものであるという考え方がある。

#### (2) 他に代わり得るより制限的でない手段がないこと

多選による弊害を除去する方法としては、地方公共団体の長の権限の縮小による方法、選挙運動の方法若しくは量等に差を設け又は記号式投票において多選該当者の氏名を投票用紙に掲載しないことにより多選該当者の当選を困難にする方法等が考えられる（「I 3 多選による弊害を除去する他の方法」参照）。

しかしながら、多選を禁止すべきとする立場からは、地方公共団体の長の

権限の縮小による方法については、地方分権の流れの中で、地方公共団体の権限が充実され、国と地方が対等・協力の関係になることに伴い、地方公共団体の長の力が増大することは不可避であると考えられ、このような状況の下で長の力を著しく縮小させる効果を持ち、また地方自治の運営上も妥当な措置を見出すことは現実には困難であると考えられるとされる。

選挙運動の方法又は量等に差を設ける、あるいは記号式投票において多選該当者の氏名を投票用紙に掲載しないことにより多選該当者の当選を困難にする方法などについては、憲法14条の保障する平等原則等に反しないか、現職と新人との間の適切な格差を合理的に決定できないのではないか、平成6年の政治改革で衆議院議員の選挙における投票用紙が原則として記号式とされたが一度も選挙が執行されないうちに平成7年の法改正で自書式投票に戻されたように、記号式はなじまないのではないかとといった点に加え、このような方法では当該多選該当者は当選することが可能であることから不十分な方法ではないかとされる。

また、現職と新人の間でどの程度の差を設ければよいのか、現職以外に著名人等選挙に有利な状況にある人の取扱いをどう考えるのかといった問題があり、他の代わり得る手段としては現実には極めて困難なものであるとされる。

選挙運動の規制の緩和については、現職が選挙において有利な状況にあることを変えるまでの効果は必ずしも期待できないと考えられる。

### (3) その他

多選禁止に反対する意見からは、多選により重要施策を一貫した方針で実施することが可能になるとか、多選を禁止すると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なくなるなどの、多選のメリット及び多選禁止

により生ずる弊害が主張される。

しかしながら、これらの点については、多選を禁止すべきとする意見からは次のような反論がある。

① 地方公共団体における重要施策は長期的な計画の下に一貫した方針で実施することを要するから多選を禁止すべきではないという考え方に対しては、計画的な行政の執行は重要であるが、例えばいわゆる総合計画は概ね10年程度を計画期間としていることを考えれば、禁止する多選の期数を決める際に考慮すればよい問題ではないかとされる。

② 優秀な人物に長く地方行政を担当してもらうためには多選を禁止すべきではないとの考え方に対しては、確かに住民から有能と評価される人物に長く地方行政を担当してもらえるとというメリットはあるとしても、権力の長期化に伴う危険性、腐敗の可能性を考慮すると、立憲主義の考え方からは多選による弊害を除去することの方が重要であるとされる。

また、ある人物が優秀であるかどうかは候補者間の公正な競争選挙で確定されるものであるとする民主主義の考え方からは、実質的に公平な機会を与える選挙が機能しなければ、優秀であるかどうかは選挙人は判断できないとされる。さらに、現職の優秀な人物だけでなく、他の優秀な人材を新たに発掘・育成することもまた地方行政にとっては必要であり、競争選挙を通じて人材全体のレベル・アップを図ることも重要であるとされる。

③ 地方公共団体の長が国と対等に渡り合える実力をつけるためには多選を禁止すべきではないという考え方に対しては、国と対等に渡り合い、地方分権を推進しうるかどうかは、その長の資質・能力や国と地方公共団体のあり方についての長の基本的な考え方等によることが大きく、必ずしも多

選の長が望ましいとは言えないのではないかとされる。

- ④ 公選の長により職員に対する統制（職員に対する民主的コントロール）を実質的に確保するためには多選を禁止すべきではないという考え方に対しては、多選により人事の偏向化を招き、職員の任用における成績主義に歪みを来すおそれがあるという弊害を考えると、多選を禁止する場合の期数について検討する際にどの程度にするのが望ましいのかという点から考えるべき問題であるとされる。
- ⑤ 再選を意識しないことにより地方行政が民意から離れるとの指摘があるが、住民全体の福祉を考える契機が大きくなるとも考えられ、また、一方で再選がないことにより長の政治的影響力は低下するという考え方もあるが、むしろそれが公正競争の活性化に資するものであるとされる。

## 2 立法政策上の論点（多選を禁止すべきという意見における立法政策論）

多選を禁止すべきとする意見においては、既に憲法との関係において述べたところの立憲主義の理念、民主主義の理念から、また誰もが公職に就くことのできる機会が保障されるべきとの考え方から、さらには多選に内在する弊害を緊急に除去することの必要性から、積極的に多選禁止を実現すべきであると主張される。また、立法政策としての多選禁止については、後述Ⅲ2のように、いろいろな面からデメリットを主張する考え方もあるが、このような考え方に対しても、多選を禁止すべき必要の方が大きいと考えられ、積極的に多選を禁止すべきとされる。

### Ⅲ 多選禁止に反対する意見

多選禁止に反対する意見からの憲法上の論点及び立法政策上の論点について整理すると、次のようになる。

#### 1 憲法上の論点

多選禁止に反対する意見からは、

- (1) 多選を禁止することの必要性及び合理性
- (2) 他に代わり得るより制限的でない手段がないこと

という論点について、以下のような考え方が指摘されている。

- (1) 多選を禁止することの必要性及び合理性が認められないこと

##### ① 多選のメリット

多選禁止に反対する意見からは、多選にはアからキのメリットがあり、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最も重要な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とされる。

ア 地方公共団体における重要施策は長期的な計画のもとに一貫した方針で実施することを要するが、それは任期ごとに民意の反映を受けた地方公共団体の長の長期在任によって実現可能である。

イ 地方行政はますます複雑専門化しているが、多選によって地方公共団

体の長が地方行政に精通し、能率的な行政が期待できる。

ウ 地方公共団体の長は長期にわたって在任することにより国と対等に渡り合える実力をつけることができ、これは地方公共団体の強化につながることから、団体自治の強化という面から評価できる。また、このことは地方分権にも資することから、権力分立の観点（立憲主義の理念）からも評価できる。

エ 地方公共団体の長の地位に長く就いていることによりリーダーシップが強化され、公選の長による幹部職員及び行政組織全体に対する統制（職員に対する民主的なコントロール）が実質的に確保される。

そのため、現在のところ、地方公共団体では「職員支配」という批判は少なく、政治家（長）の行政職員へのリーダーシップ、つまり、「政治の優位」が確立していると考えられる。

オ 実績を通じ人物力量について住民の評価が定まった優秀な地方公共団体の長に長く地方行政を担当してもらうことができる。

カ 一般的に、次の選挙で選出可能性が認められなければ地方行政が民意から離れることが起きかねないが、次の選挙に立候補できる場合には長は行政の執行に当たり民意に配慮することになる。

キ 現職の地方公共団体の長が次の選挙に制度的に立てないことが明らかな場合に、任期満了のかなり前から当該長が政治の実権を失い、後継者の選定をめぐる動きが始まり、関心がそちらに移り、長のリーダーシップが失われ、地方行政の停滞を招くことになるが、多選を禁止しなければこのようなことが制度的に生じるおそれがない。

このようなメリット等を各地方公共団体の住民が選挙ごとに判断し、多選の長を選出した場合には、その判断を優先することが民主主義や地方自治の考え方に合致するとされる。

② 多選による弊害は抽象的であり、多選を禁止する論拠としては認められないこと

多選を禁止すべきとする意見からは多選による弊害を除去するために多選禁止が必要であるとするが、多選禁止に反対する意見からは多選による弊害は一般的に発生するものではなく、一部の者について生じるおそれがあるに過ぎないものであり、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、憲法で具体的に保障されている人権を制約する十分な理由としては認められるものではないとされる。

③ 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という考え方と多選禁止

多選を禁止すべきとする意見には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から多選禁止の必要性が認められるとする考え方があるが、多選禁止に反対する意見からは、憲法15条又は13条は公職に就くことのできる機会を保障しているとしても、現在でも立候補の自由は広く保障されており、新人が当選できないのは有権者の厳粛な審判に基づくものであって、ある意味で、新人候補者本人の問題であり、誰もが公職に就くという結果まで保障しているものではないとされる。

(2) より制限的でない他の手段を講ずるべきであること

多選禁止に反対する立場からは、仮に多選による弊害を除去する必要性が認められたとしても、多選による弊害を除去するためには議会のチェック機能の充実等によって地方公共団体の長の行政執行をチェックする方法や、記

号式投票において多選該当者の氏名を投票用紙に掲載しないことにより多選該当者の当選を困難にする方法などが考えられることから、まずこれらの方法によって対応すべきであり、より制限的でないこれらの手段をとらず、多選を禁止することは憲法に反するとの考え方があり得る。

## 2 立法政策上の論点

### (1) 立法政策としての多選禁止反対論

多選禁止は憲法に違反するという意見においては立法政策としての多選禁止の可否を論じる必要はないが、多選禁止に反対する意見の中には、憲法は多選を禁止することを許容しているという立場に立ちつつ、現在の我が国における地方公共団体を取り巻く状況や地方公共団体の長の就任状況等の中で、多選を禁止することは不適當であるというような考え方がある。このような考え方によると、憲法は多選禁止については許容しているものの、立法政策としては不適當であるとされる。

このような考え方を整理すると次のようになる。

### (2) 現在の我が国における地方公共団体の長の就任状況等の中で、多選禁止制度を設けることと住民の選挙ごとの判断に委ねることではどちらが妥當と考えるか

多選禁止に反対する意見の中には、多選による弊害や立憲主義、民主主義

の理念等から憲法は多選を禁止することを許容しているとの考えに立ちつつも、マスメディア等情報伝達的手段が発達している現代においては、これら情報に接して住民自身が多選の適不適を判断することができる状況にあるとし、制度として多選を禁止するような手法によらず住民の選挙ごとの判断に委ねればよい問題であるとされる。

また、地方分権の推進により住民に身近な行政は地方公共団体が担うことが基本とされることから、住民がむしろ地方行政に対する関心を高め、自らの責任において選挙を通じて判断することが妥当であるとされる。

住民の意に反した地方公共団体の長の行動に対してはリコール制その他種々の制度が設けられていることから、選挙以外にも多選による弊害を是正する手段があることから、現時点においては多選を禁止することは立法政策として不適當であるとされる。

(3) 多選を禁止することによるメリットと、多選禁止により生じるデメリットを比較衡量し、多選禁止を制度化することが望ましいと考えるかどうか

多選禁止に反対する意見の中には、立憲主義の理念や民主主義の理念等から多選を禁止することを憲法は許容していると考えるが、次の①から④のような多選のメリットがあることを考えると、多選を禁止することによる弊害が大きいことから、多選を禁止することは立法政策として不適當であるとす

るものがある。

① 現在地方行政はますます複雑専門化しているが、多選によって地方公共団体の長が地方行政に精通し、能率的な行政が期待できる。

- ② 国と地方公共団体との関係を対等・協力の関係に変えていくためには、長期にわたって在任することにより地方公共団体の長が国と対等に渡り合える実力をつけることが望まれる。
- ③ 官僚機構を民主的なコントロールの下に置く必要性が高まるなかで、地方公共団体の長の地位に長く就いていることによりリーダーシップが強化され、公選の長による職員に対する統制（職員に対する民主的なコントロール）が実質的に確保されることが望まれる。
- ④ 多選状況においては、真に実力を有するものが長として公式の責任ある地位に就いていることとなり、権力・権限・責任が一元化され、民主的統制に貢献するとともに（民主主義）、議会によるチェック機能などにより権力を制限することが可能であるが（立憲主義）、仮に多選を禁止すれば、真の実力者が非公式的な立場に退き、「院政」という「二重権力」状況が発生しかねず、これは、民主主義の観点からも立憲主義（権力分立）の観点からも、望ましくない。

#### IV 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

以上、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、憲法論、立法政策論の両面にわたって整理をしてきた。

論点としては、現在及びこれからの地方自治の進展を予測する中で首長の多選の弊害をどのように考えるのが、権力は可能な限り分散した方がよいとする立憲主義、権力分立論から首長の地位、多選の功罪をどのように意義づけるのか、また、民主主義の基本としての選挙が新人の参加も含め活力ある公正な競争となっているのか、個々の選挙における選挙人の判断を優先して多選禁止という制限を設けない方がよいと考えるのか、又は選挙人の判断の前提として多選禁止を制度化しておく方が望ましいと考えるのか、といったことに要約されてくる。そして、これらの論点は別個のものではなく、それぞれ関連したものである。

これらの論点を考えるに当たっていくつか留意すべき事項があるが、まずその一は、立候補の自由の問題である。立候補の自由はまさに選挙権の自由な行使と表裏の関係にあり、自由かつ公正な選挙を維持するうえで重要であることは言うまでもないが、一方選挙権とは異なって、当選すれば公職に就き住民の代表として、住民の福祉の向上のために公務を遂行することになる。そのため、立候補の自由は権利であるとともに公共の福祉と密接な関係があり、その趣旨からの立候補の自由について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ものとしてとらえることができると考えられるという点である。

第二の点としては、多選による弊害が実証できるのかどうかという点が挙げられる。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、定量的に計ったり統計的に数字で処理できないからといって

適正な価値判断が不可能ということではないという点である。

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主体的役割が大きくなり、ひいては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かどうかという点に集約されると考えられる。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について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どうか議論の焦点になると考えられる。

#### ※ 立憲主義及び民主主義と日本国憲法

##### ア 立憲主義

立憲主義は、人間の権利・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の考え方である。

自由は立憲主義の根本的な目的であり、価値であり、近代憲法は何よりもまず、この自由の法秩序であるとされる。

フランスの人権宣言（1789年）第16条では「権利の保障が確保されず、権力の分立が定められていない社会は、すべて憲法をもつものではない」とされ、近代立憲主義は、国民の自由のために君主の専制権力に制約を加えるものとされ、国民参政、基本権の保障、権力分立、法の支配などを要請するものである。

このように、人間の権利・自由を保障することと、人間の権利・自由を保障するために権力を法的に制限すること（権力を制限するよう国家組織の基本を制度化すること）は、立憲主義において不可欠の内容とされる。

この立憲主義の内容である「権力を法的に制限すること」は、国家の権力が、個人にせよ、集団にせよ、誰かの一手に集中され、それらの者があまりに強大にならないようにするための制度を設けるということであり、国家の権力から国民の自由を守るという自由主義的な政治組織原理であること、積極的に能率を増進させるためよりは消極的に権力の濫用又は恣意的な行使を防ぐための原理であること、国家の権力及びそれを行使する人間に対して懐疑的又は悲観的であることという特性を持つ。

##### イ 立憲主義と民主主義

民主主義は、統治機構に関する主要な原理であり、法律、命令、裁判判決、行政処分など、いろいろな形式で現れる国家の統治意志と、それらによって統治される国民各自の意志とを一致せしめ、統治する者と統治される者との間に自同性の関係を持たせようとする原理である。

この民主主義も人間の権利・自由の保障を本質とするものであると考えられており、人間の権利・自由及びこれらを保障する制度を否定する民主制はもはや民主制ではないとされ、自由を根本的な目的とする民主主義は立憲主義と結びつくものとされる（自由主義を否定しても民主主義は成り立つという見解が、特にワイマール憲法時代のドイツ憲法学に支配的であったが、それがナチズムを基礎づけるひとつの大きな役割を果たしたことが指摘されている。）。

このような立場からは、人間の権利・自由を保障するために、民主制に基づく制度に必要な制約を課すことは、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。

#### ウ 日本国憲法と立憲主義及び民主主義

近代憲法は、立憲主義及び民主主義を基本的な原理とし、両者が結合して発展してきたが、日本国憲法もこの立憲主義及び民主主義の考え方をその基本的原理として採用している憲法である。

日本国憲法は、「わが国全土にわたつて自由のもたらす恵沢を確保」するために制定され（憲法前文）、国民の各種の自由を第3章に掲げて、侵すことのできない永久の基本的人権として、強くこれを保障し、同時に国会、内閣及び裁判所による権力分立制（憲法65条、66条、67条、68条、69条、70条、71条、73条、76条、77条、78条、79条、80条、81条）を採用している点に、立憲主義に基づく憲法であることが示されていると考えられている。

また、日本国憲法は、民主制を最も重要な基本原理として採用しており、この原理は憲法の全面にしみわたっていると考えられているが、日本国憲法の採用している国民主権及び民主制は「自由のもたらす恵沢を確保」するためのもの、すなわち人間の権利・自由を保障するためのものとされている。

#### (参考) 権力分立制度

a 権力分立制度は、国家権力の仕組み方についての一原理であって、立憲主義の内容である権力を法的に制限する制度として、近代憲法において欠くことのできないものと考えられており、日本国憲法においても採用されている制度である。

その要旨は、国家の権力を制限するために、国家の権力を分離・独立させて、それぞれ異なる機関に担当せしめ、互いに他を抑制し、均衡を保つように仕組むという点にある。

また、権力の分立は、権限の分離（各権限を担う機関の独立）とともに人の分離（兼職の禁止）を要請するものである。

b この権力分立は、その時々々の社会的な状況によって様々なあらわれ方をしている。

ロックは、立法権と法を執行する執行権の2つを分けることを基本とし、それに加えて「対外的な安全と公益事項の管理」を扱う「同盟権」を構想した。また、モンテスキューは、立法・行政・司法の三権分立を説いている。

実際の権力分立制度についてしてみると、近代憲法確立期の権力分立は、上昇する議会の権力によって行政権をコントロールするところに眼目があり、議会中心型のあらわれ方をしたが、現代社会の基本的な特徴として、「夜警国家」から「福祉国家」への移行に伴い、国家の役割、特に行政の引き受ける役割が社会福祉の分野をはじめとして著しく大きくなってきている。

現代社会における国の行政権の肥大化という状況への対応として、憲法上の制度の問題としては、裁判部門の固有の役割の増大とともに、連邦制や地方自治による地域的分権が、権力分立の観点から重くみられるようになってきていると考えられている。

## V 禁止する多選の期数等

### 1 就任(立候補)を禁止する期数

#### (1) 検討すべき事項

就任(立候補)を禁止する期数を検討するに当たっては、次の点を考慮する必要がある。

① 多選による弊害との関係から、何期程度の在任を限度とするのが望ましいと考えるのか。

② 計画的な行政を推進する観点から、引き続き何期程度在任できることが必要か。

(多選禁止により在任できる期間があまり短いと事業の継続性を損ない、行政投資が非効率にならないか。)

③ 直接公選制の独任機関の行政機関の長は、諸外国における立法例から、どの程度の在任期間が望ましいと考えられているのか。(資料5)

④ 我が国における地方公共団体の長の過去の在任期間から、どの程度の在任期間が妥当と考えられるのか。(資料6)

⑤ 過去の議員提案の多選禁止法案における禁止する期数をどのように考えるのか。

(参考)

過去の議員提案の多選禁止法案においては、第3回統一地方選挙を控えた昭和29年の法案では連続三選の禁止であったが、その後の昭和42年及び平成7年の法案においては連続四選の禁止となっている。(資料1)

(2) 禁止する期数の例

(例)

- ・ 四選の禁止案 8年では短すぎる、12年までが適当との考え方
- ・ 五選の禁止案 12年では短すぎる、16年までが適当との考え方
- ・ その他

(3) その他

法施行後の次の任期について禁止する期数以上の在任期間となる者については、経過措置を講じるといった配慮があるのではないかと考えられる。

2 連続就任の禁止と通算期数による禁止

多選を禁止する場合には、連続就任のみを禁止するのか、通算期数により一定期数以上の就任をすべて禁止するのかによって、同じ期数の制限であっても、その内容は異なってくる。

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、多選を禁止する目的との関係において、立候補の自由の制約の内容・方法が過大にならないかという問題がある。

なお、通算期数による禁止の場合であっても、制限する期数の設定を大きくすれば、実質的に制限は緩くなるが、このような措置をとると逆に多選を許容することになるおそれがある。

それぞれの案の考え方等について整理すると、次のようになる。

#### (1) 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。

##### ① 基本的な考え方

- ・ 基本的人権の制約は最小限にすべきである。
- ・ 多選の弊害は、当該公職を一定期間離れることにより減少し又は除去されると考えられる。

##### ② 問題点

- ・ どの程度当該公職を離れていると多選の弊害が除去されるのか。
- ・ 事実上影響力を及ぼすことができる者を代わりに公職に就け、その後、再び当該公職に就くことができるため、多選の弊害は事実上除去できないおそれがあるのではないか。

#### (2) 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。

① 基本的な考え方

- ・ 権力を持った者をその地位から分離するという点で、より徹底した方法である。
- ・ 多選の弊害の除去には最も効果が大きいの。
- ・ (1) 案と比較し、より多くの人に公職に就く機会を確保することができる。

② 問題点

- ・ 弊害の除去という目的から考えると、一定期数に達した後一切の当該公職に就任することを認めないということは、立候補の自由という基本的人権を過度に制限していることにならないか。
- ・ 実力者が多選に該当すると選挙に出ることができなくなるため表に出てこなくて黒幕的存在となり、影響力を行使することになってしまうのではないか。

## VI 多選禁止の対象とする地方公共団体の長の範囲

### 1 多選禁止の対象とする地方公共団体の長の範囲に関する基本的な考え方

多選による弊害は、都道府県、市町村の別を問わず、地方公共団体の長すべてに当てはまるものとの考え方もあるが、多選禁止との関係において、必ずしもすべての地方公共団体を一律に扱う必要がないのではないかと指摘がある。

例えば、市町村長は知事よりも住民に接する機会が多く、ある意味で住民の目の届くところにあることや、権限を比較しても知事と市町村長では大きな違いがあることを理由に、市町村長の多選の弊害は知事と比較して少ないという見方もある。

対象とする地方公共団体の長の範囲についての基本的な考え方としては、次の2つがある。

① 権力の強大さは、法律上の権限によって考えるべきであり、法制度上の違いに着目して多選禁止の対象とする範囲を考えるべきである。

② 権力の強大さは、実態的な影響力の大きさ等によって考えるべきであり、実態面の違いに着目して多選禁止の対象とする範囲を考えるべきである。

いずれの考え方をとるにしても、「Ⅱ 多選を禁止すべきとする意見」において検討したように、多選禁止が国民の権利・自由を保障するために権力を制限し、又は多選の弊害を除去することを目的としていることに照らし、地方公共団体の種類によってその長の権限、影響力に違いがあることに着目して、そのうち特に多選禁止の必要性が大きいと認められるものについて多選を禁止することは、憲法の禁止する不合理な差別に当たらないと考えられる。

そこで、多選禁止の対象とする地方公共団体の長の範囲をどのようにするかという視点から、知事と市町村長との権限の違い等について、法制度、実態の

両面から比較してみることにする。

## 2 法制度面からの比較

### (1) 都道府県知事と市町村長

- ① 都道府県知事、市町村長いずれも住民、議会、行政委員会、補助機関との関係といった地方自治制度の基本的な仕組みにおいてはその位置づけや権限は同じであると考えられる。
- ② 都道府県・市町村ともかなり広範な事務を担っているが、都道府県は、広域にわたる事務、市町村（指定都市を含む。）を包括する地方公共団体として市町村に関する連絡調整に関する事務、その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない認められる事務を行うこととなっており、さらに市町村に対して一定の関与をすることができることに着目すると、その長である都道府県知事と市町村長との間では、権限の具体的な内容にかなり違いがあることもできる（資料7）。

### (2) 指定都市の市長の取扱い

指定都市については、指定区間外の国道の管理や県道の管理、市街化区域等における開発行為の許可、県費負担教職員の任免・給与の決定等の都道府県の行う一定の重要な事務を担うこととされているとともに、行政監督の特

例（大都市としての自主的、一元的な行政執行を図るため、市が事務を処理するに当たって、知事の承認、許可、認可等の監督を要している事務について、その監督の必要をなくし、又は知事の監督に代えて直接各大臣の監督を要することとする特例）が設けられており、その制度の沿革から考えて指定都市の市長は都道府県知事並みに扱うべきものとも考えることもできる（資料 8）。

### （3）中核市の市長の取扱い

中核市については、都道府県及び指定都市と同様に包括外部監査契約が義務づけられており、また、その担任する事務は身体障害者手帳の交付、養護老人ホームの設置認可・監督、飲食店営業の許可、市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可等の特例が認められている。

しかしながら、これらの事務の特例は指定都市において認められている特例の一部であって（指定区間外の国道の管理や県道の管理、県費負担教職員の任免・給与の決定等については指定都市と異なり中核市の事務とされていない）、また行政監督の特例は原則として設けないこととされていることから、中核市は指定都市とその権限において一線を画すものとの見方もあり得る（資料 8）。

## 3 実態面からの比較

権力の強大さは、実態的な影響力の大きさ等によって考えるべきであり、そ

の影響力の大きさ等は、対象とする人口、財政規模、職員数といったものから一応客観的に比較することができると考えられる。

### (1) 都道府県知事と市町村長

都道府県と市町村と比較すると、都道府県の人口、財政規模、職員数それぞれの平均は人口約270万人、財政規模約1兆1,000億円、職員数36,000人であるのに対し、市町村においては人口約36,000人、財政規模約150億円、職員数約400人となっており、都道府県と市町村とではかなりの違いがあると考えられる。

### (2) 指定都市の市長の取扱い

都道府県と指定都市との比較においては、指定都市におけるそれぞれの平均は人口約160万人、財政規模約8,500億円、職員数約21,000人となっている。

都道府県でもっとも人口の少ない鳥取県においては、人口約61万人、財政規模約4,500億円、職員数約12,000人であり、指定都市のうちもっとも人口の少ない千葉市は、人口約86万人、財政規模約3,400億円、職員数約8,000人である。

したがって、指定都市の市長は都道府県知事と同等に扱うこともできるとの考え方があ

### (3) 中核市の市長の取扱い

中核市の市長について考えると、中核市の人口、財政規模、職員数それぞれの平均は、約48万人、約1,700億円、4,600人となっており、それぞれの数値において都道府県・指定都市とは大きな開きがある。

ただし、中核市は県庁所在都市をはじめとして地方の政治、経済、文化の拠点となる都市であるため、人口、財政規模等は指定都市に比べて小さくとも地域における実態的な影響力は大きなものがあるとの考え方もあり得る。

※ 人口は平成7年10月1日現在の国勢調査による人口、財政規模は平成9年度地方財政状況調査による普通会計歳入総額（決算額）、職員数は地方公共団体定員管理調査による平成10年4月1日現在の総職員数による。（資料9）

#### 4 多選禁止の対象とする地方公共団体の長の範囲

上記2及び3を踏まえると、多選禁止の対象とする地方公共団体の長の範囲としては、具体的には、次のような案が考えられる。

##### (1) 都道府県知事のみを対象とする案

(理由)

都道府県は多くの住民に影響の及ぶ広域にわたる事務や大規模な事業を担うこととされ、このため予算や組織の規模は一般の市町村と比較して著しく大きく、また、市町村に関する連絡調整事務を担い、市町村の行政に

関与する権限を有することから、都道府県と市町村の間では権限が著しく異なると考えられる。このような都道府県の長である知事は市町村長に比較して多選を禁止する必要性が大きいと考えられる。

## (2) 都道府県知事及び指定都市の市長を対象とする案

### (理由)

- ① 都道府県は多くの住民に影響の及ぶ広域にわたる事務や大規模な事業を担うこととされ、このため予算や組織の規模は一般の市町村と比較して著しく大きく、また、市町村に関する連絡調整事務を担い、市町村の行政に関与する権限を有することから、都道府県と市町村の間では権限が著しく異なると考えられる。このような都道府県の長である知事は市町村長に比較して多選を禁止する必要性が大きいと考えられる。
- ② 指定都市にあつては、対象となる住民が多く、都道府県から多くの事務の委譲を受け、行政監督の特例も設けられており、また、予算及び組織の規模、さらに沿革から考えて、都道府県と同等に扱うことができると考えられる。

### (参考)

都道府県知事及び指定都市の市長に加えて、地域経済等における影響力の大きさ等に着目して中核市の市長を多選禁止の対象とする案も考えられるが、指定都市と中核市の制度面での違いや、人口・予算・職員数といった実態面での違いを考慮すると両者を同様に扱うべきではないという考え方もある。

(3) 地方公共団体の長すべてを対象とする案

(理由)

- ① 地方公共団体の長は、制度上、議会や行政委員会など他の機関との関係において違いはないと考えられる。
- ② 多選の弊害のおそれは、その可能性の大小は別にして都道府県のみならず市町村においてもあり得ると考えられる。

(4) 当面对象とする地方公共団体の長は一部に限るが、将来的に拡張する案

当面は上記(1)又は(2)のように多選禁止の対象とするのは都道府県知事や指定都市の市長に限るが、中核市の市長やその他の市町村長における多選禁止の必要性等をさらに検証し、将来的にはこれらの団体の長も対象としていくという考え方もある。

※ 多選禁止の対象を地方公共団体の長に限定せず、議員も対象にすべきではないかという意見はあるが、議会は多数で構成される合議機関であり、独任制の執行機関である地方公共団体の長とは異なり、権限の集中の問題を考慮する必要はないと考えられる。

## Ⅶ 多選禁止の方法

多選禁止の方法については、法律で一律に定める方法、法律でその内容の一部を条例に委ねる方法や法律で多選を禁止するか否か及びその内容のすべてについて条例に委ねる方法が考えられる。

それぞれの考え方について、整理すると次のようになる。

### 1 全国一律に一定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、(資料1) の②及び③を参考に設定したものである。

#### ① 基本的な考え方

- ・制度の基本的な事項であり、法律により一律に定めることが望ましい。
- ・多選による弊害には地域差が認められるものではない。したがって、法律で一律に禁止をしても憲法92条に規定されている地方自治の本旨の内容である住民自治の原則に反するものではない。

#### ② メリット

- ・規制に地域による差異がなく、人権の制約として規制が明確である。

#### ③ デメリット

- ・住民の考え方如何にかかわらず一律に禁止するため、地方が自主的な判断をする余地がないため、地方分権の流れのなかでどのように評価されるか。

- ・地域により規制に差があれば、どの程度の期数で禁止すると効果があるかといった点の比較が可能であるが、一律に禁止した場合には、このような効果の比較が困難である。

## 2 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

この案は、多選禁止は重要な基本的人権の制約に係るものであり、また、地方公共団体の組織及び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ことが必要であるとともに、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）という基本的な考え方によるものであるが、禁止する期数を条例でどのように定めることができるかという違いから、さらに次の（１）～（４）の方法がある。

### （１）立候補の許される期数を法律で定め、さらに厳しい制約を課すことを条例で定めることができることとする案

（例）法律で五選を禁止するが、条例により四選・三選を禁止することができる。

#### ① 基本的な考え方

- ・多選の弊害が許容できない状態となる期数を法律で定め、著しい多選の弊害がどの団体においても発生しないようにする。
- ・また、地域の事情により、さらに厳しい期数制限が必要な場合に当該地方公共団体の判断で対応できることが必要である。

#### ② メリット

- ・ 条例を定めなくとも最小限ではあるが多選禁止の効果がある。
- ・ 当該地方公共団体の判断で多様な定め方が可能である。

③ デメリット

- ・ 条例を定めない場合は緩い規制となるおそれがある。
- ・ 条例で過度に厳しい制約を加えるおそれがある。

(2) 禁止する最も厳しい期数を法律で定め、その期数を緩和することを条例で定めることができることとする案

(例) 法律で三選を禁止するが、条例で三選以上の禁止に緩和することができる。

① 基本的な考え方

- ・ 憲法に反するような厳しい期数による多選禁止の条例が制定されることがないようにする。
- ・ また、地域の実情により、より長期の在任を認める必要がある場合には、当該地方公共団体の判断で対応できることが必要である。

② メリット

- ・ 条例で過度に厳しい制約を加えるおそれがない。
- ・ 条例で緩和する場合も、全体的に厳しい制約になるのではないか。

③ デメリット

- ・ 条例の定め方によっては多選禁止の効果失われるおそれがある。

(3) 法律で禁止する期数を定め、その禁止する期数を増減することを条例で定め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、条例で禁止する期数を別に定めることが

できる。

① 基本的な考え方

- ・ 多選の弊害の除去が必要と考えられる標準的な期数を法律で定めることとする。
- ・ また、地域の事情により、制約を緩和又は厳しくする必要がある場合には、当該地方公共団体の判断で対応できることが必要である。

② メリット

- ・ 地方の自主的な判断が尊重される。
- ・ 条例を定めない場合も多選は禁止され、実効性がある。

③ デメリット

- ・ 条例で過度に厳しい制約を加えるおそれがある。
- ・ 条例の定め方によっては多選禁止の効果が失われるおそれがある。

(4) 法律で禁止する期数を定め、その禁止する期数の増減をすることを条例で定めることができることとするが、増減の上限又は下限を法律で設定する案

(例) 法律で四選を禁止するが、条例で三選以上五選以下の間で別の定めをすることができる。

① 基本的な考え方

- ・ 多選の弊害の除去が必要と考えられる標準的な期数を法律で定めることとする。
- ・ また、地域の事情により、制約を緩和又は厳しくする必要がある場合には、当該地方公共団体の判断で対応できることが必要である。
- ・ 憲法に違反するような期数の禁止を定めたり多選禁止の実効性がなくなる期数を定めることがないように、定めることのできる期数の範囲

を法律で定めておく。

② メリット

- ・地方の自主的な判断が尊重される。
- ・条例を定めない場合も多選は禁止され、実効性がある。
- ・条例で過度に厳しい制約を加えるおそれがない。

③ デメリット

- ・地方の自主的な判断の余地が狭まる。

3 条例により多選を禁止すべきことを法律で定める案

① 基本的な考え方

- ・多選を禁止することは当該地方公共団体の基本的な事項に関することなので、当該地方公共団体に必ず判断をさせる。
- ・多選を禁止することは必要なことなので、法律で地方公共団体に条例を定めて多選を禁止することを義務付ける。

② メリット

- ・地方公共団体が必ず条例を定めることになるので、当該地方公共団体としての判断を必ずしなければならないこととなる。

③ デメリット

- ・標準課税や地方議会の議員の定数のように、定めないことによるデメリットが考えにくく（多選が禁止されないことだけ）、地方公共団体が多選を禁止する条例を定めない場合にどうなるのか等の問題がある。

4 条例により多選禁止ができることを法律で定め、禁止する期数についても条例で自由に定めることができることとする案（条例により多選禁止ができることとし、条例で禁止することのできる最も厳しい期数を法律で定めることとする案も考えられる）

① 基本的な考え方

- ・地方の自主性が最大限に尊重される。
- ・この案は、地方公共団体の組織及び運営に関する事項は法律で定めることとしている憲法92条との関係において、問題点の指摘や議論があると考えられるが、この点については、地方公共団体の長の任期、兼職禁止、失職、退職等の基本的な部分は地方自治法において規定されているところであり、これらに加え、多選禁止の必要性と地方の自主性を尊重する点を調和させる観点から、法律に根拠を設け、条例に多選禁止の導入を委ねることとしても、憲法92条の規定に違反するものではないことを前提として考える。

② メリット

- ・地方の自主的な判断の余地が大きい。
- ・規制に地域差を持たせることにより効果測定が可能である。

③ デメリット

- ・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）

5 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限定するとともに、その他の地方公共団体においても条例によりその長について

## 多選禁止制度を導入することができることとする案

例えば、法律で都道府県知事及び指定都市の市長については必ず多選を禁止することとするが（上記1～3の方法による）、市町村長については当該市町村の判断で、条例により多選を禁止することができるとする制度も考えられる。

- 6 上記2～5の案において多選を禁止すること（禁止する期数のみ定める場合を含む。）を定める条例の制定に当たって、議会の議決要件を特別多数とする旨を法律で定める案

上記2～5における条例制定の際の要件については、通常の議決要件（議員の定数の半数以上の出席があって、出席議員の過半数で決する）で足りると考えるのか、地方公共団体の事務所の位置、秘密会、議員の資格決定、拒否権による再議、重要な公の施設の廃止のように、出席議員の3分の2以上の同意を必要とするか、直接請求による副知事・助役等の解職、議員の除名処分、長の不信任決議のように議員定数の3分の2以上の出席があってその4分の3以上の同意を必要とするか、どのように考えるかという論点がある。

多選禁止条例は、一般的な法規の定立であるから、通常の議決要件で足りるという考え方もあるが、その時点で具体的に適用される者は実際には一人しか想定されないこと（連続就任禁止の場合）を考えると、特別多数を条例の議決要件とすることが妥当ではないかと考えられる。

また、一方、直接請求による解職請求や議員の除名処分のように具体的

な名宛人が示されている事件と異なることを考慮すると、定足数は通常で足り、出席議員の3分の2以上の同意を必要とする案に妥当性があるのではないかと考えられる。

- 7 上記2～5の案において条例に委ねる部分に住民の意思を直接反映することができるように、現行制度における条例制定に代わる新たな方法によることを法律で定める案

民主主義及び住民自治を重視する観点から、地方公共団体の長の多選禁止については、住民の意思を直接取り入れる機会を設ける直接制こそが望ましいとする考え方がある。

このような考え方からは、2～5の案において条例に委ねる部分に住民の意思を直接反映することができるように、現行制度における条例制定に代わる新たな方法として、次のような方法を設けることが考えられる。

- ① 住民発議に基づき住民投票を実施し、議会を経由しないで直接条例を制定する制度
- ② 議会で条例を定め、住民投票による承認を経てその効力を発生させる制度

このような新たな方法を設けることについては、多方面からの検討が必要と考えられる。

## VIII 多選の制限方式についての考え方

以上、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はどうするのか、禁止は条例等によるのかといった制限方式に係る論点を整理してきた。

これらの論点については、立候補の自由の制約の程度、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具体的に検討されるべきものと考えられる。

いずれにしても、多選の制限方式を考えるに当たっては、その手段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。