

多 選 自 肅 条 例 の 論 点

平成 18 年 3 月に私の勤務する柏原市で「柏原市長の在任期間に関する条例」が制定された。このような条例が、柏原市で制定されたのは、現市長の選挙マニフェスト公約に多選規制が掲げられていたことに加えて、8 期 32 年の長期在任であった前市長が、退任から 3 か月経った 6 月に逮捕されるという背景があり、このような中で提案された「連続して 3 任期を超える在任しないように努めるものとする条例」は、さしたる議論もなく、あっさりと可決された。

最近、知事の不幸事などで多選の議論が再燃しており、法改正を求め、首都圏サミットの意図を見書も出されたこの機会に、多選禁止に賛成する立場から今一度検討してみたいと思う。

1 既制定団体の状況
柏原市が条例制定した平成 17 年 3 月までに同様の条例を制定している自治体は、官庁で調べたところ 7 団体あった（調べたところ 7 団体あった（調べたところ 7 団体あった）。）。いづれも多選禁止ではなく、努力義務規定になっている。このほか、長野県や宮崎県、神奈川県等で条例案が否決されているが、いづれも努力義務規定であった。否決された理由も憲法論のほか、後の首長を拘束するのはおかしいというものがある。一方、自分自身にしか適用しないのでは条例化の意味がないというものがある。

多 選 自 肅 条 例 既 制 定 団 体

平成 15 年 3 月	東京都杉並区（通算 3 期）
7 月	神奈川県川崎市（現市長のみ対象）
12 月	大分県中津市
12 月	神奈川県城山町（議員提案）
平成 16 年 8 月	埼玉県（現知事のみ対象）
平成 17 年 9 月	埼玉県松伏町

いづれも努力義務規定。杉並区以外は連続 3 期まで。この他東京都中野区が平成 17 年 3 月制定の自治基

本 条 例 第 7 条 で 多 選 自 粛 (連 続 3 期 ま で の 努 力 規 定)
を 規 定 し て い る 。

2 多 選 の 弊 害

一 般 的 に 多 選 の 弊 害 と い わ れ て い る の は 、 次
の よ う な 点 で あ る 。

- (1) 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 。
- (2) 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 招 く 。
- (3) マ ン ネ リ ズ ム 化 等 に よ る 職 員 の 士 気 の 沈
滞 。
- (4) 議 会 と の 関 係 に 緊 張 感 を 欠 き 、 議 会 と の チ
ェ ッ ク ア ン ド バ ラ ン ス が 保 て な い 。
- (5) 長 期 に わ た っ て 政 策 が 偏 り 、 財 源 の 効 率 的
使 用 を 阻 害 す る 。
- (6) 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 。

3 多 選 規 制 の 動 き

こ れ ま で 法 律 で 多 選 を 規 制 し よ う と す る 動
き が 過 去 3 回 あ っ た 。 昭 和 2 9 年 に は 知 事 の 3
選 禁 止 法 案 が 、 昭 和 4 2 年 に は 知 事 の 4 選 禁 止
法 案 が 、 そ し て 平 成 5 年 に は 知 事 と 政 令 市 長 の
4 選 禁 止 法 案 が 提 出 さ れ て い る が 、 い ず れ も 成
立 し て い な い 。

旧 自 治 省 の 見 解 は 、 憲 法 違 反 で あ っ た 。 官 選
知 事 か ら 公 選 知 事 に な り 中 央 か ら の コ ン ト ロ ー
ル が 効 か な い の が 多 選 禁 止 の 理 由 だ っ た の で 、
地 方 自 治 を 進 め る 立 場 の 自 治 省 の 反 対 は あ る 意
味 当 然 だ と い え る 。

こ れ に 対 し 、 近 時 の 多 選 反 対 論 は 、 首 長 の 長
期 在 任 に よ る 地 方 自 治 の 発 展 の 阻 害 を 論 点 と し 、
自 治 省 (総 務 省) か ら も 賛 同 す る 意 見 が 出 さ れ
て い る 。

平 成 9 年 の 地 方 分 権 推 進 委 員 会 第 2 次 勧 告
や 平 成 1 0 年 の 地 方 分 権 推 進 計 画 で 首 長 の 多 選
の 見 直 し に つ い て 触 れ ら れ 、 平 成 1 1 年 の 「 首

長 の 多 選 見 直 し 問 題 調 査 研 究 会 報 告 書 」 で は 多
選 禁 止 は 憲 法 上 許 さ れ る 可 能 性 が あ る と 述 べ ら
れ て い る 。

4 憲 法 の 原 理 及 び 規 定 並 び に 判 例
前 出 の 報 告 書 に よ る と 、 多 選 禁 止 に 関 係 す る
憲 法 の 原 理 及 び 規 定 と し て 、 次 の 5 項 目 が 掲 げ
ら れ て い る 。

(1) 憲 法 の 基 本 原 理 で あ る 立 憲 主 義 及 び 民 主
主 義

(2) 1 4 条 の 保 障 す る 平 等 原 則

(3) 1 5 条 (又 は 1 3 条) の 保 障 す る 立 候 補 の
自 由

(4) 2 2 条 の 保 障 す る 職 業 選 択 の 自 由

(5) 9 2 条 の 保 障 す る 地 方 自 治 の 本 旨 等

昭 和 4 3 年 1 2 月 4 日 の 最 高 裁 大 法 廷 判 決
で は 「 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 1 5 条 1 項 に は 、 被 選 挙
権 、 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 で あ
る 」 と さ れ 、 被 選 挙 権 を 基 本 的 人 権 の 一 つ と 明
言 し て い る 。

そ の 一 方 で 、 村 長 選 挙 で 現 職 の 村 長 が 対 立 候
補 に 戸 籍 抄 本 の 交 付 を 拒 否 す る こ と に よ り 無 投
票 当 選 し た 事 件 (最 判 平 1 4 . 7 . 3 0) で は 、
被 選 挙 権 の 権 利 性 そ の も の で は な く 、 村 民 の 選
挙 権 の 側 か ら 選 挙 無 効 の 結 論 を 導 い て い る 例 も
あ る 。

5 多 選 禁 止 制 限 方 式 の 考 え 方
多 選 禁 止 が 憲 法 上 許 容 さ れ る と し た 場 合 に お
け る 制 限 方 式 等 と し て 次 の よ う な も の が あ る 。

(1) 就 任 (立 候 補) を 禁 止 す る 期 数
3 選 、 4 選 、 5 選 そ れ ぞ れ の 禁 止 案 が あ
る が 、 こ れ ま で 制 定 さ れ た 条 例 は い ず れ も
4 選 自 粛 と な っ て い る 。

柏 原 市 の 現 市 長 は 、 「 1 0 年 や れ ば 何 で も

で き る 。 」 「 で き な い こ と は 、 1 0 年 以 上 や
っ て も で き な い 」 と 議 会 で 答 弁 し た 。 鳥 取
県 の 片 山 知 事 も 国 会 で 参 考 人 と し て 「 1 0
年 も 一 生 懸 命 や っ て で き な い こ と は 、 も う
で き な い 生 懸 命 や っ て で き る こ と は 、 で き て
0 年 一 生 懸 命 や っ て で き る こ と は 、 で き て
い る と 思 い ま す 。 で す か ら 、 多 選 は よ く な
い と 私 は 思 い ま す 。 」 と 発 言 し て い る 。

(2) 連 続 就 任 の 禁 止 と 通 算 期 数 に よ る 禁 止
ア 一 定 期 数 の 連 続 就 任 を 禁 止 す る 案

イ 一 定 の 通 算 期 数 に よ り 就 任 を 禁 止 す る 案
多 選 の 弊 害 を 完 全 に 除 去 す べ き で あ る
と 考 え る の か 基 本 的 人 権 の 制 約 は 最 小 限
に す べ き と 考 え る の か に よ り 分 か れ る 。

(3) 多 選 禁 止 の 対 象 と す る 地 方 公 共 団 体 の
長 の 範 囲

ア 都 道 府 県 知 事 を 対 象 と す る 案

イ 都 道 府 県 知 事 及 び 指 定 都 市 の 市 長 を
対 象 と す る 案

ウ 地 方 公 共 団 体 の 長 を す べ て 対 象 と す
る 案

特 に 権 限 の 大 き い 首 長 の み を 対 象 に す
る の か 、 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 考 え る の か
に よ り 意 見 が 分 か れ る 。

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 か する の か 、 禁 止 は 条 例 に よ る の か 法 律 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 と 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 なら
ど れ 点 を 踏 ま え て 検 討 さ れ る べ き も の と 考 え る
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 れ ば
な い と 考 え る か と れ て い る 。

(前 出 調 査 研 究 会 報 告
書)

6 多選禁止意見からの憲法論等

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たものであり、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。また、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、国や住民の意思によって権力を制限することは、国民主権や民主制に矛盾するものではないといえる。このように、国が多選を禁止すべきという立場からの意見である。

また、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効果をもち、それが積み重なり、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。多選を禁止すると新人が立候補しやすいう状況ができれば、候補者や政策の範囲が広がり、大抵の選挙人の選択できるところから、多選禁止は民主主義の理念に適合する、といった意見も示されている。

7 賛成意見と反対意見についての考え方

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には、次のようなものがある。

- (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度の制約は憲法上も立法政策上も十分考慮されてよい。

- (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
といて適正な価値判断が不可能というも
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ず
まず大きくなっている状況の中で、国民や
市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。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
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。(前出報告書)

8 終わりに

以上の意見に種々反論はあるだろうが、私見
では、ほぼ上記8の意見どおり多選を制限すべ
きであると考えている。

多選制限について、選挙民の選択に委ねる
べきだと意見があるが、7の後段で述べたよ
うに、長期になれば利益誘導の構図ができあ
がり、公正な選挙が期待できない。新人が立
しにくくなり、選挙に対する関心が薄れ、低
票率につながる。これは、やはり地方におけ
る民主主義を阻害すると言わざるを得ない。
被選挙権も基本的人権の一つとして尊重さ
るべきであるが、多選の弊害を防止するとい
公共の福祉の観点から必要最小限の制約は認
められるという意見に賛成する。

何が必要最小限かは、何期までか、連続か通
算か、知事だけか市町村長もか等の議論があり、
すべてをこの場で検証することはできないが、
多選をどのように評価するかそして何が必要、最
小限であるかは、地方自治の担い手である住民
の判断に委ねるべきである。すなわち、条例に
よりいかようにも規定できると考えた。多選

有選点の例条件管職に、市しを組だ自改
、多観上条、要選ためうで、見
は、の法止しのいけたよ原験方、分選法
に、で祉憲禁だ上な付るる柏経りり自多の
るの福、選た法付けすき、てやな、のめ
するのば多。挙付受消でがめのには在た
補す共らくる選け、解が。い初でうの現る
候生公ななあ職受りをとるなをまよる、め
立発、のはで公をならこなは代れるいに進
てががるでずがれにれるにで交こえてために
し任るれ肅は出ことこす要悪の、考じたら
反責きら自る届、こ。制必や長ので感のさ
に明でめ、なの合るる規が害首の頭と化、
例説待認きに補場すなをと弊がものた性つる
条の期がで能候た反と選こル員る身し活つあ
もては限ア可立い違反多る一職あ自化のしで
でし果制りはるてに違反多すこのは分性。治価の
例対効選ク上すし法例例正イ半い自活い。自評も
条にの多は論反たは条条改選大ど、てな方をむ
肅者限ら題理に満員は、を多、まししは地例望
自権制か問も例を職員は法はと直とで条を