

# 首長の多選問題に関する調査研究会報告書

平成 1 9 年 5 月

首長の多選問題に関する調査研究会

- 目 次 -

はじめに .....	p. 1
1 立憲主義及び民主主義の基本原則と多選制限の関係	
(1) 立憲主義の基本原則と多選制限の関係 .....	p. 3
(2) 民主主義の基本原則と多選制限の関係 .....	p. 7
2 多選制限と憲法の規定との関係	
(1) 第14条との関係 .....	p. 10
(2) 第15条との関係 .....	p. 12
(3) 第22条との関係 .....	p. 14
(4) 第92条との関係 .....	p. 15
(5) 第93条との関係 .....	p. 16
3 憲法上許容される多選制限の内容	
(1) 制限する多選の期数(任期) .....	p. 17
(2) 制限する地方公共団体の長の範囲 .....	p. 18
(3) 制限の法形式 .....	p. 19
おわりに .....	p. 21

## 首長の多選問題に関する調査研究会委員

氏名	所属等(専攻)
(座長) 高橋 和之 <small>たかはし かずゆき</small>	明治大学法科大学院教授(憲法)
(座長代理) 岩崎 美紀子 <small>いわさき みきこ</small>	筑波大学大学院人文社会科学研究科教授(比較政治学)
金井 利之 <small>かない としゆき</small>	東京大学大学院法学政治学研究科教授(行政学)
齋藤 誠 <small>さいとう まこと</small>	東京大学大学院法学政治学研究科教授(行政法)
只野 雅人 <small>ただの まさひと</small>	一橋大学大学院法学研究科教授(憲法)
横道 清孝 <small>よこみち きよたか</small>	政策研究大学院大学教授(地方自治論)

(敬称略)

はじめに

地方公共団体の長の多選問題に関しては、多選制限を是とする立場と非とする立場の双方の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制限の制度化に向けての動きを振り返ると、これまで議員提案によって、昭和29年に都道府県知事の連続3選を禁止する法律案が、昭和42年に都道府県知事の連続4選を禁止する法律案が、平成7年に都道府県知事と政令指定都市の市長の連続4選を禁止する法律案が、それぞれ国会に提出されたが、いずれも廃案となった経緯がある。

また、長の多選制限は、地方分権を巡る動きの中でも論議の対象となり、地方分権推進委員会の第2次勧告(平成9年7月)は、「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」と指摘した。これを受け、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議論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。

こうした経緯を踏まえ、平成11年、自治省(当時)に「首長の多選の見直し問題に関する調査研究会」が設置され、同年7月27日に報告書が取りまとめられた。この報告書では、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の双方からの、多選禁止に関する立法と憲法との関係等立法上の論点や考え方、また、多選禁止が憲法上許容されとした場合の、禁止する多選の期数、対象とする地方公共団体の長の範囲、多選の制限方式についての考え方が整理されている。

その後、昨年には、都道府県知事の不祥事が相次いだことを背景として、都道府県知事を中心とする地方公共団体の長の多選問題について、国会や各党など各方面においてその法制化を含めた議論が活発化し、4選以上は公認・推薦しないとする政党の方針が示されたり、また、いくつかの地方公共団体においても長の多選を禁止する条例案が議会に提案されるなどの動きも見られたところである。

こうした状況の中、本調査研究会は、多選の制限が憲法上許容されるのか否か、どのような内容であれば許容されるのかなどといった点について、できるだけ明確な方向性を示されたいとの総務大臣からの要請を受け、調査研究を進めてきた。

これまでの多選制限に関する議論は、ややもすると、立法政策に関する是非の立場が、憲法論(合憲論・違憲論)に影響を与えつつ、議論がなされてきたことは否めない。

本調査研究会は、このような従来の多選制限の議論における憲法論と立法政策論の交錯を脱すべく、憲法論に焦点を当て、このたび、報告書を取りまとめたものである。

## 1 立憲主義及び民主主義の基本原則と多選制限の関係

地方公共団体の長の多選制限については、住民の直接選挙により選出される地方公共団体の長のあり方の基本に関わる事柄であるが、それが我が国憲法上可能かどうかについては、明文の規定は存在しない。

そこで、まず、憲法の基本原則である立憲主義及び民主主義と多選制限との関係について考察する。

### (1) 立憲主義の基本原則と多選制限の関係

立憲主義は、人間の権利・自由を保障するために、権力を法的に制限すべきであるとの考え方である。

この立憲主義の内容である権力を法的に制限することとは、権力が、個人にせよ、集団にせよ、誰かの一手に集中し、それらの者が著しく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、その基本は、統治機構の中で権力の集中を避け、その分散を図ること、すなわち権力分立である。

これを国家の場合について見ると、国家統治の権限を立法、行政、司法の3つに分け、相互の抑制、均衡、補完を図ろうとする三権分立がその典型である。

さらに、こうした水平的な権力分立だけではなく、国と地方との間の垂

直的な権力分立も、立憲主義の観点から重要である。地方自治は、中央政府の統一権力の強大化を抑えて、権力を地方に分散させるという、立憲主義的見地から重要な意義を有するものと言える。

我が国憲法においては、第8章に「地方自治」の章を設け、地方自治を憲法上の制度として保障しているところである。

この保障の下、我が国の地方公共団体は、「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」(地方自治法第1条の2第1項)とされ、広範な事務を処理することとされている。また、いまだ不十分であるとの議論はあるものの、地方分権の推進により、国からの権限の移譲、関与の合理化・縮小などが進められてきており、今後、さらなる地方分権改革の具体化が日程に上っている。地方公共団体の果たす役割は、今後ますます増大し、地方公共団体の活動は、住民生活や経済活動にますます大きな影響を与えることになるものと考えられる。

地方公共団体の内部においては、水平的な権力分立を図る観点から、議会と長との間で権限が配分され、相互間のチェック・アンド・バランスのシステムが構築されている。そのほかにも、監査委員や外部監査によるチェック、住民監査請求・住民訴訟、長の解職請求など住民による長への監視といった仕組みが整えられているが、こうした仕組みも、立憲主義的観点から長の権限をコントロールするものと理解することができる。長の解職請求の仕組みなどは、民主主義的見地からの制度であるが、立憲主義的な観点からの権力制限を民主主義的な手法で達成しようとするものと捉えることも可能である。

地方公共団体の長は、住民による直接選挙によって選ばれることとされている(憲法第93条第2項)。直接選挙される執行機関の独任制の長は、住民から民主的統制を受けることとなるが、裁判官や議会から選出される行政の長と比べて、直接選挙で選ばれるが故に強い民主的正統性を有することとなる。

また、地方公共団体の長は、その地方公共団体の幅広い事務を執行する権限を有する独任制の機関であり、多数の公務員で構成されるピラミッド型の構造・組織の頂点に立つ存在であることから、その権力が強大になりやすい構造になっている。

このように、地方公共団体の長には、制度的に、また構造的に、権力・権限が集中しやすいという要因が内在していると考えられる。

また、現行法制度上も、地方公共団体の長は、前述したように、我が国の内政において極めて重要な役割を果たしている地方公共団体を「統轄し、これを代表する」(地方自治法第147条)立場にあり、広範な「地方公共団体の事務を管理し及びこれを執行する」(同法第148条)義務を有している。また、長は、他の執行機関に属する案件を含む議案の議会への提出権、予算の調製・執行権、地方税の賦課徴収権など幅広い権限を持ち(同法第149条)、職員の任命、指揮監督など幅広い人事権も有している。

立憲主義の観点からは、このような地方公共団体の長の人事権、予算調製権、議案提出権に制約を課すなど、その広範な権限を制限することも、立法政策上、一つの選択肢とはなり得よう。

しかしながら、今日の地方公共団体を取り巻く状況は複雑かつ多様な



様相を呈しており、各般にわたる行政課題に的確かつ迅速に対処していくためには、行政のトップである地方公共団体の長が、与えられた権限を有効に活用し、強いリーダーシップを発揮していくことが求められている。

こうした状況の中で、地方公共団体の長がその責務を全うしていくためには、その長が十分な権限を有することが必要であるが、他方、立憲主義の見地からは、長の権力を制限する必要性も同時に高まってきていると考えられる。

この両者の要請に応え、長の責任ある権限の行使とその権力の制限を併せて実現するためには、一人の者が長の職に在任する期間を制限すること、すなわち、多選制限をすることは、立憲主義的観点から地方公共団体の長の権力をコントロールする合理的な手法の一つとなりうるものであると考えられる。

地方公共団体の長の多選制限は、長の任期が終わりに近づくと、その権力が著しく減退し、いわゆる「死に体」状態になるとか、再び選挙の審判を受ける可能性のなくなった地方公共団体の長は、民意を気にする動機が少なくなり、民意から離れた政策を行う危険が生じるとか、国と地方との間の垂直的権力分立のバランスを変化させるといった実態面での懸念などもないわけではないが、こうした点については、前述した現行の仕組みを活用するなど運用面、実態面での対応により対処することができるとも考えられ、多選制限によって長の権力をコントロールする手法は、立憲主義の観点から正当化しうると考えられる。

権力の立憲主義的な統制が民主的統制により完全には代替し得ない重要な手法であることは、アメリカ合衆国憲法制定にあたったマディソン

の次の言葉にも表現されているところである。

「万が一、人間が天使ででもあるというならば、政府などもとより必要としないであろう。またもし、天使が人間を統治するというならば、政府に対する外部からのものであれ、内部からのものであれ、制御など必要とはしないであろう。しかし、人間が人間の上に立って政治を行うという政府を組織するにあたっては、最大の難点は次の点にあるのである。すなわち、まず政府をして被治者を支配しうるものとしなければならないし、次に政府自体が政府自身を制御せざるをえないようにしなければならないのである。人民に依存しているということが、政府に対する第一の制御になっていることは疑いをいれない。しかし、経験が人類に教えるところに従えば、やはりこれ以外に補助的な、警戒的な措置が必要なのである。」(『ザ・フェデラリスト』第51篇:抑制均衡の理論(福村出版)齋藤眞・武則忠見訳)

## (2) 民主主義の基本原則と多選制限の関係

我が国憲法では、「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し」、「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであって、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し」と前文で述べられているとおり、代表民主制をとることを宣明している。

地方政治においても、憲法は、地方公共団体の議会の議員と長が住民の直接選挙によって選ばなければならないことを規定しており、代表民主制を基本としている。

多選を経て長期にわたって在任している長は、選挙の都度、住民の審判を仰いだ上で長として在任しているものであり、多選制限により、長としての在任を制限し、立候補できないこととするのは、選挙人にとって自分が選挙したい者に投票できない状況を生む可能性があることから、民主主義の理念に適合しないとの考え方もある。

しかしながら、代表民主制においては、選挙人の代表者を選ぶ選挙にいかにより選挙人の意思を反映させることができるかが重要であり、そのためには、選挙の実質的な競争性が確保されることこそが必要なのである。すなわち、新人が容易に立候補でき、候補者から多様な政策が提示され、政策をめぐる建設的な論争を通じ、幅広い政策の中から住民の選択が行われ、その結果、住民意思が適切に示されることが不可欠である。

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っているという指摘がある。そして、それが長年にわたって積み重ねられる結果、現職の長を前提とする一定の政治構造が構築され、選挙の実質的な競争性が損なわれているとすれば、選挙における競争性を確保し、政策選択の幅を広げる手法の一つとして多選制限を位置づけることができると考えられる。

このような考え方に立った場合には、多選制限は、民主主義の理念に沿ったものとも考えることもできる。

(1)及び(2)で述べてきたように、長の多選制限を制度化することは、立憲主義の基本原則及び民主主義の基本原則に直ちに抵触することはないと考えられ、現実には、諸外国の制度を見ても、行政権の長である国家の大統領や地方公共団体の長について、多選を制限する制度は、成熟した民主主義国家を含め、広く見られるところである。

地方公共団体の長の多選制限は、立憲主義の見地から権力をコントロールする一つの合理的な手法となりうるものと考えられ、また、民主主義の基本原則とも必ずしも矛盾するものではなく、民主主義をより実効的なものとする可能性もあるとも考えられる。

## 2 多選制限と憲法の規定との関係

1においては、立憲主義及び民主主義の基本原則と多選制限の関係について述べてきた。

我が国憲法は、立憲主義及び民主主義を基本原則としているが、また同時に、基本的人権の尊重も重要な基本原則としている。

地方公共団体の長の多選制限は、1において述べたように、立憲主義及び民主主義の観点から長の権力をコントロールする合理的な手法の一つとなりうるものであるが、一方で、基本的人権の尊重の基本原則や地方自治の原則に反するものであってはならない。

そこで、これらに関係する規定のうち、地方公共団体の長の多選制限と関係があると考えられるものを取り上げ、多選制限がこれらの規定と抵触する可能性があるかどうかについて考察する。

### (1) 第14条との関係

第14条第1項は、「すべて国民は、法の下に平等であつて、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」と規定している。

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

合理的なものであり、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を問う厳格な基準で審査されることとなる。これに対して、この列挙事由に該当しない事由により取扱いに差異が設けられる場合については、このような厳格な基準による必要はなく、立法目的の合理性、目的と手段との合理的関連性を問う基準により審査されることとなる。

地方公共団体の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、厳格な基準による必要はないと考えられる。

また、判例においても、高齢であることを一の理由とした臨時待命処分が社会的身分による差別であるとして争われた事案の最高裁判決（昭和39年5月27日最高裁判決）において、本条は、「国民に対し絶対的な平等を保障したのではなく、差別すべき合理的な理由なくして差別することを禁止している趣旨と解すべきであるから、事柄の性質に即応して合理的と認められる差別的取扱をすることは、なんら右各法条の否定するところではない」とし、合理性を有する取扱いの区別を許容している。

地方公共団体の長について多選の制限を設けることにより、知事や市町村長の職に既に何度か就いた者とそうでない者との間で取扱いに差異を設けることについては、前述したように、憲法の基本原理である立憲主義及び民主主義の観点から説明できると考えられ、合理性を有する取扱いの区別として、必ずしも本条に反するとは言えないと考えられる。

## (2) 第15条との関係

参政権は、近代立憲主義憲法においてあまねく保障されている重要な権利であり、日本国憲法も、選挙権について、第15条第1項において「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である」と定めている。

一方、被選挙権又は立候補の自由については、憲法上明記されていないので、憲法上保障された権利かどうか問われることとなる。この点について、最高裁は、組合決議に反して独自に立候補した組合員に対する労働組合による権利停止の統制処分の効力が争われた事案の判決（昭和43年12月4日最高裁大法廷判決）において、次のように判示している。

「選挙は、本来、自由かつ公正に行われるべきものであり、このことは、民主主義の基盤をなす選挙制度の目的を達成するための基本的要請である。この見地から、選挙人は、自由に表明する意思によってその代表者を選ぶことにより、自ら国家(または地方公共団体等)の意思の形成に参加するのであり、誰を選ぶかも、元来、選挙人の自由であるべきであるが、多数の選挙人の存する選挙においては、これを各選挙人の完全な自由に放任したのでは選挙の目的を達成することが困難であるため、公職選挙法は、自ら代表者になろうとする者が自由な意思で立候補し、選挙人は立候補者の中から自己の希望する代表者を選ぶという立候補制度を採用しているわけである。したがって、もし、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。この意味において、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である。」

この最高裁判決については、立候補の自由は選挙権の自由な行使と表裏の関係にあることから重要であると述べているとも考えられ、そうした考え方によると、被選挙権又は立候補の自由は選挙権から独立した別個の基本的人権として保障されているものではなく、立候補の自由が不当に制約されることによって選挙権の自由な行使が阻害されることとなる場合に、その制約が憲法上問題となりうると考えることもできる。

また、この最高裁判決を字義通りに解し、被選挙権又は立候補の自由が、それ自体重要な基本的人権の一つであるとの考え方に立ったとしても、既に現行の選挙法において、選挙犯罪者等の被選挙権の制限、選挙事務関係者や公務員の立候補制限が定められている等、被選挙権や立候補の自由に関する制限が定められているところであり、このように合理的な理由があれば、必ずしも法律で制限を課すことは不可能ではないと考えられる。

このような点にかんがみると、法律によって地方公共団体の長の多選



制限をすることについては、前述したように、憲法の基本原理である立憲主義及び民主主義の観点から地方公共団体の長の権力をコントロールする合理的な手法の一つとなりうることから、必ずしも本条に反するとは言えないと考えられる。

### (3) 第22条との関係

憲法22条第1項は、「何人も、公共の福祉に反しない限り、居住、移転及び職業選択の自由を有する」と規定し、職業選択の自由を保障しているが、多選を制限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、本条との関係で問題となるのではないかとの議論がある。

しかしながら、本条は、各人が自己の選択した職業に就くこと、職業の遂行を国家によって妨げられないことを保障しようとするものであり、このように個人の経済的自由権を保障する本条の趣旨からすると、国民や住民から選挙で選ばれる政治的代表者の職は、本条の「職業」に当たらないとも考えられる。

地方公共団体の長の職が本条の保障する「職業」に含まれると考えたとしても、職業選択の自由について、本条は、「個人の経済活動につき、その絶対かつ無制限の自由を保障する趣旨ではなく、各人は、『公共の福祉に反しない限り』において、その自由を享有することができるにとどまり、公共の福祉の要請に基づき、その自由に制限が加えられることのあることは、右条項自体の明示するところ」であって「国は…立法により、個人

の経済活動に対し、一定の規制措置を講ずることも、それが右目的達成のために必要かつ合理的な範囲にとどまる限り、許されるべきであって、決して、憲法の禁ずるところではないと解すべき」(昭和47年11月22日最高裁判決)と解されており、合理的な理由があればその制約は可能であると考えられる。

したがって、前述したように、憲法の基本原理である立憲主義及び民主主義の観点から合理的に説明しうる地方公共団体の長の多選制限については、本条に反するものではないと考えられる。

#### (4) 第92条との関係

第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」ことを規定しているが、この「地方自治の本旨」とは「団体自治(地方公共団体と国との関係における原則)」と「住民自治(地方公共団体とその住民との関係における原則)」の二つからなるものとされている。

地方公共団体の長の多選を法律で一律に制限することは、住民が自らの属する地方公共団体の長を自由に選出することを法律で制約することになるという面において、第92条にいう「地方自治の本旨」との関係が論点として提起されることになるが、地方自治の原則はまさに立憲主義及び民主主義の基本原理に基づくものであり、多選制限はこの立憲主義及び民主主義の基本原理からの合理的な説明が可能であると考えら

れることから、必ずしも地方自治の本旨に反するものではないと考えられる。

また、本条との関係においては、多選制限をその内容も含め法律で定めるのか、その制限の根拠を法律に置きつつその内容等を条例で定めることとするのかといった制限の法形式との関係、すなわち、いわゆる「法律と条例の関係」論が中心に論じられるものであり、必ずしも多選制限自体の憲法論レベルでの是非とは直接関係するものではないと考えられる。

#### (5) 第93条との関係

第93条第2項は、「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」と規定している。

地方公共団体の長の直接公選を一律に定める憲法の規定は主要国では例を見ない。この規定が設けられた背景としては、すべての都道府県知事、市町村長を直接公選とすることが我が国の民主化につながると考えられたことが挙げられる。

地方公共団体の長の多選制限は、この直接公選の仕組み自体を変更するものではないことから、本条に反するものではないと考えられる。

### 3 憲法上許容される多選制限の内容

#### (1) 制限する多選の期数(任期)

仮に、地方公共団体の長の期数(任期)を法律によって制限する場合において、その期数を1期限りとすることは、その地方公共団体の長にとって、ひとたび選挙で当選した場合に引き続き選挙される機会が与えられないこと、また、選挙人にとっても1期目の実績を評価する機会が与えられないこととなることから、結果として、選挙権・被選挙権の双方について著しい制約となるものと考えられる。

こうしたことを考えると、民主主義の原理及び基本的人権の尊重の原理に沿って2期目の立候補を認めることと、権力集中排除という立憲主義の原理に沿って期数を1期限りとすることを比較衡量した場合には、民主主義の原理及び基本的人権の尊重の原理が優先されるべきものと考えられ、1期の長さにもよるが、地方公共団体の長の期数を1期限りとすることは憲法上問題があると考えられる。

他方、1期を超える期数をもって在任期数の制限をする場合には、その期数を何期とするかという点に着目すれば、それは立法政策の問題であると考えられる。

また、地方公共団体の長の多選を制限する場合において、通算期数により制限を行うのか、連続就任を制限するのかという点についてである

が、通算期数により制限することは、当該期数に至った者は二度と当該地方公共団体の長の職に就任することができなくなるという点で、過度の制限と考えられることから、連続就任を制限することが適当であると考え

る。

なお、諸外国の状況を概観すると、直接公選される国家元首を有する人口50万人以上の立憲主義国家88カ国における大統領についてみると、アメリカ合衆国大統領など54カ国が2期までの任期制限を設けている(Richard Rose(ed.) , *International Encyclopedia of Elections* , CQ Press,2000)。

アメリカ合衆国では、50州のうち36州が知事の大選制限を行っており、また、人口50万人以上の32都市のうち我が国の地方公共団体と類似の強市長型(strong mayor-council system)の都市19都市について見ると、8都市が任期制限を行っている。このほか、イタリアでは地方公共団体の長について原則2期(1期5年)まで、韓国では地方公共団体の長について3期(1期4年)までと、連続就任の制限が設けられている。

## (2) 制限する地方公共団体の長の範囲

立憲主義の観点から、一人の人間が権力の座に長期在任することを制限するという大選制限の考え方自体は、いずれの地方公共団体にも当てはまるものであり、また、大選制限が民主主義の基本原則とも矛盾するものではないという考え方も、いずれの地方公共団体にも当てはまる

ものであり、多選を制限する対象をすべての地方公共団体の長としても憲法上問題はないものと考えられる。

また、例えば都道府県知事など一定の範囲に対象を限定して多選制限をすることについては、基本的には立法政策のレベルにおいて検討されるべき事柄であり、憲法上問題はないものと考えられる。ただし、対象の限定に合理的理由が必要なことは言うまでもない。

なお、地方公共団体ごとに、多選制限の是非及びその具体的内容を定めることについては、(3)の論点とも関わる問題である。

### (3) 制限の法形式

地方公共団体の長の多選制限は、どの程度の期間在任できるかという在任期間の制限であり、任期と同様に、地方公共団体の組織及び運営に関する基本的な事項である。したがって、在任制限を制度化する場合には、法律にその根拠を置くことが憲法上必要であり、地方公共団体の組織及び運営に関する事項を一般的に定めた地方自治法において規定することが適当であると考えられる。

法律に地方公共団体の長の多選制限の根拠を置くのであれば、法律によって一律に多選制限を行うこととするのか、あるいは、多選制限の是非や具体的内容を条例に委ねることとするのか、については、立法政策の問題であり、憲法上の問題は生じないと考えられる。

なお、立法政策論としては、次のような考え方があり得る。

まず、地方公共団体の長の多選制限の根拠を、立憲主義及び民主主義の原理に求める考え方からすれば、地域による差異を認める必要もないことから、法律によって、一律に、対象となる地方公共団体の長の多選を制限するという考え方もある。このような考え方については、地方自治法において長の任期を4年とし、その終期、解職の要件、手続等を一律に定めている現行制度とも整合的であるとも言える。

一方、地方公共団体の自主的な判断をできる限り尊重する観点から、多選制限をすること自体の是非や多選制限の具体的な内容は条例に委ねるという考え方もある。このような考え方については、地方分権推進委員会第2次勧告において言及されており、地方公共団体の自主性を尊重する地方分権改革の考え方とも整合的であるとも言える。

おわりに

以上、本調査研究会は、地方公共団体の長の多選制限について、憲法上許容されるのか否か、どのような内容であれば許容されるのか、といった憲法論に焦点を当て調査研究を進めてきた。その結果、法律に根拠を有する地方公共団体の長の多選制限については、必ずしも憲法に反するものとは言えないとの見解をとりまとめたところである。

したがって、この問題は、すぐれて立法政策に属する問題として位置づけられるところである。

本調査研究会は、前述のとおり、憲法論に焦点を当て、調査研究を進めてきたものであり、実態面での検証は行っていない。また、地方公共団体の長の多選制限は、地方自治制度のみならず、政治面へも大きな影響を与える事柄であると考えられる。

今後、地方分権の推進の観点も踏まえ、立法政策論として、こうした点も含め、当事者である地方自治関係者や、国会、政党をはじめ各方面において幅広い国民的議論が行われることを期待したい。