

地方自治特論 B

(市民自治論)

2017 年度秋学期

第 10 回 (資料)

2017. 12. 14 (木)

第 3 時限 (13 : 00～14 : 30)

於 3 号館 811 室

片木 淳

katagi◎waseda.jp (◎は@)

次回までに、(討論資料)

Katagi, Jun, “Online Campaigning” and the Complete Abolition of Campaign Regulations: First Lifting of Ban Reveals Poor Results and Contradictions in “List of Don’ ts” , The Japan News by The Yomiuri Shimbun, 7.22.2013

http://www.yomiuri.co.jp/adv/wol/dy/opinion/gover-eco_130805.htm

(拙著『『ネット選挙』と選挙運動規制の全面撤廃』)を読んで、研究しておくこと。

1 首長の多選禁止論議の経緯

1.1 過去の議員提案の多選禁止法案

(1) 昭和29年法案

(昭和29年5月8日、緑風会提出)
連続三選を禁止 対象： 知事

(2) 昭和42年法案

(昭和42年6月23日、篠田弘作(自民党)ほか4名提出)
連続四選を禁止 対象： 知事

(3) 平成7年法案

(平成7年2月8日、石井一二(新進党)ほか1名提出)
連続四選を禁止 対象： 知事・指定都市の市長

1.2 地方分権推進委員会第2次勧告 (平成9年7月8日、抜粋)

第6章 地方公共団体の行政体制の整備・確立

VII 首長の多選の見直し

「 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。このため、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。 」

1.3 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、要旨、抜粋）

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
立憲主義の理念 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)	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。	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。
民主主義の理念 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	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。 →多選を禁止することは民主主義の理念に適合。 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。	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。 →多選禁止は民主主義の理念に適合しない 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。
多選による弊害 多選のメリット	多選による弊害 ・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。 ・マナー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。	多選のメリット 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。 ・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。 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。

1.3.1 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的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。

1.3.2 制限方式

① 禁止する多選の期数

- (例)・4選の禁止案 8年では短すぎる、12年までが適当
- ・5選の禁止案 12年では短すぎる、16年までが適当

② 禁止する長の範囲

1. 都道府県知事のみを対象とする案
2. 都道府県知事及び指定都市の市長を対象とする案
3. 地方公共団体の長すべてを対象とする案
4. 当面一部に限るが、将来的に拡張する案

* 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、権限の集中の問題を考慮する必要はない。

③ 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
2. 法律で一定の期数の者の立候補を禁止、条例により一定の範囲で異なる定めをすることができるとする案
 - ・ 条例でさらに厳しくする案
 - ・ 条例で緩和する案
 - ・ 条例で増減する案等
3. 条例により多選を禁止すべきことを法律で定める案

4. 条例により多選禁止ができることを法律で定め、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
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

その他、条例の制定に当たっての議会の議決要件を特別多数とする、住民投票を導入する案

(以上、自治省「首長の多選の見直しに関する調査研究会報告書」(平成 11 年 7 月 27 日)による。下線は片木)

2 多選自粛・禁止条例

2.1 埼玉県知事の在任期間に関する条例

平成十六年八月三日
条例第五十二号

埼玉県知事の在任期間に関する条例をここに公布する。

埼玉県知事の在任期間に関する条例

(目的)

第一条 この条例は、知事が幅広い権限を有する地位にあることにかんがみ、知事の職に同一の者が長期にわたり在任することにより生ずるおそれのある弊害を防止するため、知事の在任期間について定め、もって清新で活力のある県政の確保を図ることを目的とする。

(在任期間)

第二条 知事の職にある者は、その職に連続して三期（各期における在任期間が四年に満たない場合も、これを一期とする。）を超えて在任しないよう努めるものとする。

附 則

この条例は、公布の日から施行し、同日に知事の職にある者について適用する。

(埼玉県ホームページ資料による。)

2.2 神奈川県知事の在任の期数に関する条例（平成 19 年 11 月 19 日公布神奈川県条例第 44 号）

（目的）

第 1 条 この条例は、清新で活力のある県政の確保を図るとともに、知事の職に同一の者が長期にわたり在任することにより生じるおそれのある弊害を防止するため、知事の在任の期数について定め、もって民主政治の健全な発展に寄与することを目的とする。

（在任の期数）

第 2 条 知事は、引き続き 3 期(各期における在任が 4 年に満たない場合も、これを 1 期とする。)を超えて在任することができない。

2 知事の職の退職を申し出た者が当該退職の申立てがあつたことにより告示された当該知事の選挙において当選人となり引き続き在任することとなる場合においては、当該退職の申立てに係る選挙の直前及び直後の期を併せて 1 期とみなして前項の規定を適用する。

附則

この条例は、別に条例で定める日から施行する（**条例未制定により未施行**）。

（神奈川県公報による。）

2.3 総務省の見解「多選禁止条例は、法律違反」

2006 年 12 月 1 日、首長の多選問題に関する調査研究会（第 1 回）

【田口総務省選挙課長】 （前略）

また、最近の地方公共団体の動きを報道した新聞記事をお配りしております。この新聞記事によりますと、神奈川県と横浜市が 12 月県議会あるいは市議会に多選禁止条例案を提出するといったような報道がなされているところでございます。これにつきましては、その新聞記事にも総務省選挙課の見解が書かれておりまして、当時、平成 11 年の報告書にも、「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」という表現があるわけですが、私どもといたしましては、公職選挙法上、地方公共団体の長の被選挙権に関しましては、25 歳でありますとか 30 歳といった年齢要件についてのみ定められておるわけでありまして、長の多選を禁止する規定といったものは設けられていない。あと、地方自治法においてもそういう任期の制限みたいなものは設けられていないということでございます。したがって、現行の法律において多選禁止規定といったようなものが設けられていない以上、現行法のもとにおいて多選を条例によって禁止することはできないということが私どもの考え方でございます。白地部分、法律で

規定していないところをどう考えるかという話だと思っておりますけれども、多選の制限というのは、一般的に立候補の自由の制限あるいは被選挙権の制限ということになるわけ
でございます、憲法で保障された重要な基本的人権の1つであるという判例もございます。
そうしたことを考えますと、そういった法律で規定していないものは、いわばそれに関
して条例で規制をする、規律をするといったことは法が許容しない趣旨だというふうに
考えております。

3 首長の多選問題に関する調査研究会報告書(平成19年5月30日、要旨、 抜粋)

1 立憲主義及び民主主義の原理と多選制限の関係

(1) 立憲主義の基本原則と多選制限の関係

- 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する立憲主義の考え方から、多選制限は、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得るものと考えられる。

(2) 民主主義の基本原則と多選制限の関係

- 代表民主制においては、代表者を選ぶ選挙にいかに関与者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である。
多選の結果、選挙の実質的な競争性が損なわれているとすれば、選挙の競争性を確保し、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、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考えられることもできる。

2 多選制限と憲法の規定との関係

(1) 第14条との関係

- 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、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ものとは言えないと考えられる。

(2) 第15条との関係

- 現行法上、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など被選挙権や立候補の自由の制限が定められており、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。多選制限については、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

- 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が、「職業」に含まれるとしても、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

- 地方自治の原則は立憲主義及び民主主義の基本原則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則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、必ずしも本条の「地方自治の本旨」に反するものではないと考えられる。
- 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多選制限の法形式との関係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

- 多選制限は、長の直接公選という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）

- 地方公共団体の長の期数を1期限り（再選禁止）とすることは憲法上問題があると考えられるが、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。
- 多選制限は、通算期数ではなく、連続就任を制限することが適当であると考える。

(2) 制限する地方公共団体の長の範囲

- 立憲主義及び民主主義の考え方は、いずれの地方公共団体にも当てはまるものであり、すべての地方公共団体の長を多選制限の対象としても憲法上問題はないものと考えられる。また、対象を限定して多選制限をすることについては、基本的に立法政策の問題であると考えられる。

(3) 制限の法形式

- 多選制限は、在任期間の制限であり、任期と同様、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、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するか、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かは、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。

(総務省ホームページ資料による。下線は片木)

1.4 道州制と多選禁止

1.4.1 第28次地方制度調査会答申(平成18年2月28日)

6 道州の執行機関

(1) 長

道州の執行機関として長を置く。長は、道州の住民が直接選挙する。長の多選は禁止する。

1.4.2 自民党「道州制に関する第3次中間報告」(平成20年7月29日)

4 「第2次中間報告」で残された検討課題についての考え方

(5) 道州の議会および首長のあり方・道州と国会のあり方

道州の首長は、現行憲法下では、住民の直接選挙で選出されることになる。その際、道州の首長は強大な権限を有することから、多選制限をすることが必要である。

(以下略)

4 首長の多選の状況

4.1 都道府県知事（平成 29 年 12 月 9 日時点）

都道府県名	知事名	年齢	当選回数	任期満了日
北海道	高橋 はるみ	63 歳	4	平成 31 年 4 月 22 日
青森県	三村 申吾	61 歳	4	平成 31 年 6 月 28 日
岩手県	達増 拓也	53 歳	3	平成 31 年 9 月 10 日
宮城県	村井 嘉浩	57 歳	4	平成 33 年 11 月 20 日
秋田県	佐竹 敬久	70 歳	3	平成 33 年 4 月 19 日
山形県	吉村 美栄子	66 歳	3	平成 33 年 2 月 13 日
福島県	内堀 雅雄	53 歳	1	平成 30 年 11 月 11 日
茨城県	大井川 和彦	53 歳	1	平成 33 年 9 月 25 日
栃木県	福田 富一	64 歳	4	平成 32 年 12 月 8 日
群馬県	大澤 正明	71 歳	3	平成 31 年 7 月 27 日
埼玉県	上田 清司	69 歳	4	平成 31 年 8 月 30 日
千葉県	森田 健作	67 歳	3	平成 33 年 4 月 4 日
東京都	小池 百合子	65 歳	1	平成 32 年 7 月 30 日
神奈川県	黒岩 祐治	63 歳	2	平成 31 年 4 月 22 日
新潟県	米山 隆一	50 歳	1	平成 32 年 10 月 24 日
富山県	石井 隆一	71 歳	4	平成 32 年 11 月 8 日
石川県	谷本 正憲	72 歳	6	平成 30 年 3 月 26 日
福井県	西川 一誠	72 歳	4	平成 31 年 4 月 22 日
山梨県	後藤 斎	60 歳	1	平成 31 年 2 月 16 日
長野県	阿部 守一	56 歳	2	平成 30 年 8 月 31 日
岐阜県	古田 肇	70 歳	4	平成 33 年 2 月 5 日
静岡県	川勝 平太	69 歳	3	平成 33 年 7 月 4 日
愛知県	大村 秀章	57 歳	2	平成 31 年 2 月 14 日
三重県	鈴木 英敬	43 歳	2	平成 31 年 4 月 20 日
滋賀県	三日月 大造	46 歳	1	平成 30 年 7 月 19 日
京都府	山田 啓二	63 歳	4	平成 30 年 4 月 15 日
大阪府	松井 一郎	53 歳	2	平成 31 年 11 月 26 日
兵庫県	井戸 敏三	72 歳	5	平成 33 年 7 月 31 日
奈良県	荒井 正吾	72 歳	3	平成 31 年 5 月 2 日
和歌山県	仁坂 吉伸	67 歳	3	平成 30 年 12 月 16 日
鳥取県	平井 伸治	56 歳	3	平成 31 年 4 月 12 日
島根県	溝口 善兵衛	71 歳	3	平成 31 年 4 月 29 日

岡山県	伊原木 隆太	51 歳	2	平成 32 年 11 月 11 日
広島県	湯崎 英彦	52 歳	3	平成 33 年 11 月 28 日
山口県	村岡 嗣政	45 歳	1	平成 30 年 2 月 22 日
徳島県	飯泉 嘉門	57 歳	4	平成 31 年 5 月 17 日
香川県	浜田 恵造	65 歳	2	平成 30 年 9 月 4 日
愛媛県	中村 時広	57 歳	2	平成 30 年 11 月 30 日
高知県	尾崎 正直	50 歳	3	平成 31 年 12 月 6 日
福岡県	小川 洋	68 歳	2	平成 31 年 4 月 22 日
佐賀県	山口 祥義	52 歳	1	平成 31 年 1 月 10 日
長崎県	中村 法道	67 歳	2	平成 30 年 3 月 1 日
熊本県	蒲島 郁夫	70 歳	3	平成 32 年 4 月 15 日
大分県	広瀬 勝貞	75 歳	4	平成 31 年 4 月 27 日
宮崎県	河野 俊嗣	53 歳	2	平成 31 年 1 月 20 日
鹿児島県	三反園 訓	59 歳	1	平成 32 年 7 月 27 日
沖縄県	翁長 雄志	67 歳	1	平成 30 年 12 月 9 日

【出典：全国知事会 HP「知事ファイル」】

4.2 市町村長（平成 28 年 12 月 31 日時点）

（1）政令指定都市市長

連続就任回数は、1 回が 6 人、2 回が 8 人、3 回が 6 人。

なお、回数が 3 回であるのは、相模原市長、新潟市長、浜松市長、名古屋市長、京都市長及び北九州市長。

（2）市区長

人数が最も多い連続就任回数 は 2 回の 2 5 0 人で、次いで 3 回の 2 4 6 人。また、4 回以上の該当者は 7 2 人で全体の 8. 8 % を占める。

なお、最も回数が多いのは、東京都中央区長の 8 回で、次いで和歌山県御坊市長の 7 回。

（3）町村長

人数が最も多い連続就任回数は 1 回の 2 9 7 人で、次いで 2 回の 2 4 2 人。また、4 回以上の該当者は 1 5 1 人で全体の 1 6. 3 % を占める。

なお、最も回数が多いのは、山梨県早川町長の 1 0 回で、次いで北海道乙部町長、大分県姫島村長の 9 回。

※ 市区町村長については、市町村合併が行われている場合、新設合併では前身の市町村当時の連続就任回数は含まないが、編入合併では合併前の連続就任回数を含む。

また、市制施行が行われている場合、その前身の町村当時の連続就任回数を含むが、政令指定都市の市長については、政令指定都市となったとき以降の連続就任回数。

【出典：総務省 HP「選挙・政治資金 > 選挙 > 選挙関連資料 > 地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調等 > 地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調等（平成 28 年 12 月 31 日現在）」「調査結果の概要」】