

「日本は地方公共団体の首長の多選を禁止すべきである。是か非か」

- ・同一人物が同一地方公共団体で通算3期以上、首長に就任することを禁止する。

論題検討委員

富永 理子

▼はじめに

昨年8月9日、埼玉県知事選において、現職候補者が連続4期目の当選を果たしました。興味深いのは、初当選時に自らが発案した多選自粛条例を破っての就任である点です。埼玉県知事に限らず、初当選時に同じような多選を制限する公約を掲げていたものの、当選を重ねるうちに自ら撤回する首長は少なくありません。

首長の多選を制限する条例は、首長本人により改廃に関する議案を提出できるため、自粛の域を出ないのが現状です。

では、国が法律によって地方公共団体の首長の多選を禁止しとしたら、どのような変化が生じるのでしょうか。

▼論題の文言及び付帯文について

今回の論題は「日本は地方公共団体の首長の多選を禁止すべきである。是か非か」です。

ここで言う「地方公共団体」とは都道府県と市町村や特別区といった基礎自治体を指しています。また、「首長」とは行政機関の長を指しています。たとえば、内閣総理大臣は国の行政の長であるため首長にあたりますが、地方公共団体ではないため、論題の対象からは外れることがわかります。

「多選」については、付帯文である「同一人物が同一地方公共団体において通算3期以上、首長に就任すること」と定義しています。ここで注意していただきたいのは、「連続」ではなく「通算」である点です。つまり、同一人物が同一の地方公共団体において首長として就任できる期数の上限を計2期までとするプランと言い換えることもできます。

たとえば、ロシアの大統領は「連続した就任」は2期までと定められていることから、間の1期以上の任期を別の人が務めればその後の再任は可能ですが、今回の論題ではこれは認められません。

最後に「禁止」についてです。後述しますが、2016年現在、日本には首長の多選を「禁止」している地方公共団体は存在しません。何をもって禁止とするかは肯定側の定めるプランによりますが、現実的には首長選挙において通算2期以上就任経験のある者の立候補を無効とするといった対応がなされると考えられます。

▼多選問題の背景

多選が批判される主な理由は、首長の持つ人事権、自治体事業の発注権、各種許認可権など強大な権限が特定の人物に固定化されることで、独裁化が進むとされているためです。

こうした問題意識から、日本では1954年に都道府県知事の連続3選を禁じる法案、1967年に同じく都道府県知事の連続4選を禁じる法案、そして1995年に都道府県と政令指定都市市長の連続4選を禁じる法案が、それぞれ国会に提出されたことがありますが、いずれも廃案となっています。

地方公共団体では2007年に神奈川県が「神奈川県知事の在任の期数に関する条例」において知事の連続3選を禁じる旨を定めましたが、公職選挙法や地方自治法などの関係する法律上の根拠がないことを理由に施行には至っていません。

▼多選自粛条例の現状

多選を禁止する法令が構想に止まる一方、首長に多選の自粛を要請する条例を定める地方公共団体は多数存在します。例として、冒頭に触れた埼玉県のほか、神奈川県川崎市及び横浜市、大阪府柏原市などが挙げられます。多選自粛条例は努力義務規定で、現職の首長（多選自粛条例を定めた首長本人）のみに適用する例も多く見られます。

▼諸外国における多選禁止規定

海外においても多選問題は古くから論じられており、その歴史は古代ギリシャの都市国家アテネまで遡りますが、まず現行の各国の多選禁止規定と今回の論題を比較してみましょう。

表 諸外国の多選禁止規定とプランの対比
※一番下の行がプラン

国名	対象	上限	根拠規定
アメリカ	大統領	通算2期	憲法
	州知事等	州による	州憲法
ドイツ	大統領	連続2期	憲法
イタリア	県、市の長	連続2期	地方自治法
ロシア	大統領	連続2期	憲法
韓国	大統領	1期	憲法
	地方公共団体の長	連続3期	地方自治法
日本 (プラン導入後)	地方公共団体の長	通算2期	肯定側プランにより定める。

表のとおり、対象についてはイタリアや韓国と、任期についてはアメリカと同一であることがわかります。根拠規定についてはイタリアや韓国がいずれも地方自治法によることから、肯定側プランは地方自治法に多選禁止

の条項を設けることが考えられます。

各国の多選禁止に至る経緯は慣習やかつての専制君主制や独裁制への反省など各国様々ですが、いずれも首長の権限抑制を主な目的としています。

上記の他にも、アジアや中南米、アフリカにおいても首長の多選を制限している国は数多くありますので、調べてみると良いでしょう。

▼日本における首長の多選問題

2015年の日本世論調査会の調べによると、首長の多選について「制限すべき」との回答が63%と過半数であり、その内、適切な任期としては2期とする回答が53.2%を占めています。

多くの方が多選を問題視しているようですが、実際に首長は多選しているのでしょうか。2015年の総務省の発表によると、都道府県知事及び政令指定都市の長の連続就任回数は以下のとおりです。

表 2015年9月現在の首長の多選状況

連続就任回数	都道府県知事	政令指定都市長
1回（連続なし）	9人	5人
2回	16人	10人
3回	12人	5人
4回以上	10人	0人

上記のとおり、都道府県と政令指定都市のいずれも多選している首長の方が1回だけ就任した首長よりも多く、プランの影響を受ける地方公共団体が多いことがわかります。

▼日本における首長の権限

首長は、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（組織が一人の人で構成される制度、複数の人で構成される場合を合議制という）の機関であり、ピラミッド型の行政組織の頂点であることから、構造的に権力が偏りやすいと言われています。

首長の主な職務と権限については、以下のとおりです。

- ・長は、当該普通地方公共団体を統括し、代表する。
- ・長は、当該普通地方公共団体の他の執行機関の権限とされていない事務を管理し、これを執行する。
- ・長の専権として、予算の調製権、予算案提出権、執行権を有する。
- ・法令に反しない限りにおいて、その権限に属する事務に関し「規則」を制定できる。（規則制定権）
- ・長と議会の意見が分かれた場合の調整方法として議会の意見を拒否できる。（拒否権・再議権）
- ・議会の不信任の議決に対して、議会を解散することができる。（議会の解散権）
- ・法律上、議会の議決または決定すべき事項とされているにもかかわらず長が、議会の議決又は決定を経ないで処分することができる。（専決処分権）

なぜ首長にこれだけの行政権が委ねられているかという点、地方公共団体の首長は住民の直接選挙により選出されることから、強い民意の信任を得ているものと考えられているためです。

長期政権がこれらの権限に対しどのような影響を及ぼすのか、また、多選の禁止によりその影響がどのように変化するのが議論の争点となることでしょう。

▼考えられるメリットの例

（１）首長による行財政の私物化の防止

先に述べたとおり、首長は巨大な権限を持っています。また、首長選挙は現職が圧倒的に有利とされています。なぜなら、知名度があるだけでなく、就任中に政策や予算配分を利用し、次の選挙の人気取りができるためです。

このように、一人の人間が長期間にわたり巨大な権力を持ち、政権運営を担うことは、

権力の腐敗を招くと言われていています。具体的には以下のような問題点が挙げられます。

- ・人事において、自分を支持する者を優遇する。
 - ・議会がオール与党になり、首長に批判的な意見が言われない
- こうした問題は、首長に対する議会や自治体のチェック機能を弱め、更なる権限強化につながる悪循環を生むと考えられます。肯定側は、プランによりこの悪循環から脱することで、健全な行財政運営が行われるといった主張ができるでしょう。

（２）マンネリの解消

同一人物が同一地方公共団体で首長を担うことで、行財政運営がパターン化され、新しい施策への取り組みがなされなくなる可能性があります。

プランにより、当該地方公共団体での首長経験の少ない人物が選出されやすくなるため、多選首長では成し得なかった施策や改革の実現が期待できるでしょう。

また、同じ政策を繰り返すだけのルーチンワークから脱することにより、自治体職員士の士気が高まることも考えられます。

▼考えられるデメリットの例

（１）多選首長の強みの喪失

多選首長の強い権限は必ずしも問題とは言えません。すなわち、施策の実行力が高まる点や、安定的な政権のもと、腰を据えて長期的な計画に取り組むことができる点は、むしろ強みであると言えます。

現代の複雑かつ多様な行政課題に対し、的確かつ迅速に対処していくためには、首長が強いリーダーシップを発揮していくことを求められており、プランはこうした時流の要請に反すると論じることができるでしょう。

（２）最終任期における権力の弱体化

首長はプランにより通算３期以上の就任ができなくなることから、２期目が当該地方公

共団体における最後の任期となります。周囲から来期はいない者として認識されるため、2期目の終盤において議会や自治体職員に対する発言力が弱まる可能性があります。また、首長自身も次の選挙の当落を気に掛ける必要がなくなるため、来期の施策に関する判断を避け、意思決定や施策の実施が遅滞することが考えられます。

こうした任期終盤の大統領や首長の権力の弱体化を一般に「死に体化」や「レーム（レーム）ダック化」と呼びます。

▼おわりに-議論のポイント

最後に、本論題について議論する上で気を付けておくと良い点を3点述べます。

第一に、プランの合憲性です。プランは多選禁止は首長を務めるものの当該地方公共団体での被選挙権と、当該地方公共団体の住民の多選首長に対する投票権を制約することから、憲法との兼ね合いについて以前から様々な議論が行われています。こうした議論の経緯について調べることは、本論題の理解を深めることにつながるでしょう。

第二に、各地方公共団体や国会において多選禁止や多選自粛が議論された経緯についてリサーチしてみましょう。多選禁止が検討・実施されてきたのは、地方公共団体の運営の経験の中で、多選に対する問題意識があるためでしょう。しかしながら、実際には法制化には至っていません。なぜ多選禁止は求められ、なぜ反対されたのか。こうした過去の議論を知ることは皆さんが議論する上でも役に立つものと考えられます。

第三に、外国の事例を用いる際には選挙制度や首長の権限の差異について留意してください。例えばロシアやアメリカの多選禁止は、大統領を対象としており、プランの対象である日本の地方公共団体の首長とは明らかに制約を受ける権限の大きさが異なります。つまり、ロシア、アメリカの大統領の多選に対する制限を正当化するだけではプランを肯定する根拠とならない場合や、大統領の多選によ

るデメリットはプランから発生しない場合があります。また、たとえ同じ地方公共団体の首長でも、国ごとに権限が異なることも考えられますので、一言で「首長」とまとめず、自分たちの主張をサポートする事例とその国の制度をきちんと確認すると良いでしょう。

本論題は国のアクションであるものの、主役は地方公共団体とその住民です。本論題の議論を通じて地方自治のあり方や地方公共団体の使命について学んでいただくこととともに、有意義なディベートがなされることを論題検討委員一同期待しています。

<参考資料>

- ・『首長の多選問題に関する調査研究会報告書』
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/shuchou/
- ・『知事及び政令指定都市長の連続就任回数調査』2015年9月 総務省
http://www.soumu.go.jp/main_content/000382118.pdf
- ・『多選自粛条例ほご 議会の監視機能強化を』2015年9月7日 徳島新聞
http://www.topics.or.jp/editorial/news/2015/09/news_14415880216869.html
- ・『相乗り、多選 6割問題視 統一地方選世論調査』2015年2月22日 東京新聞
<http://www.tokyo-np.co.jp/article/chihosen15/zen/CK2015022202000219.html>
- ・『多選禁止条例は制定された?』公益財団法人 地方自治総合研究所 HP
<http://www.jichisoken.jp/column/2007/column200711.htm>
- ・『多選首長の政策と政治手法』 「近畿大学 法学第61巻第1号」2013年6月 辻陽 著
- ・『諸外国の多選制限の歴史』及び『諸外国の多選制限の現況』 「レファレンス平成19年6月号」2007年6月 三輪和宏 著