

第11次改訂にあたって

近年の地方分権の大きな流れの中で、平成11年7月地方自治法が改正され、機関委任事務の廃止を中心として地方自治制度が根本的に改正された。

その後数次にわたって制度改正が行われ、平成23年いわゆる地域主権改革関連3法、平成24年には議会関係、平成26年には大都市制度、平成29年には内部統制や監査制度などを中心に地方自治法の改正が行われたので、今回、できるだけ最新の動きを含めて内容を見直し、改題のうえ改訂した。

本書は、主として地方自治体の関係者及び地方自治に関心を有する人の学習又は研修のための参考書として、地方自治制度のうち特に基本的あるいは重要と思われる事項について解説したものである。項目の選定は、理論的あるいは執務上重要なものを中心とし、制度の趣旨及び基本的知識を整理する方式をとり、できるだけ現状及び問題点にも触れるようにした。

地方自治法については、松本英昭『新版 逐条地方自治法』をはじめ諸先輩の秀れた著作が多数刊行されており、本書の執筆に当たりそれらを参考にさせて頂いた。

本書が、関係者の勉学の参考書等として活用され、地方自治への关心と理解を深めるためにお役に立てば幸である。

平成30年1月

檜垣 正巳

目 次

総 則

| | |
|-------------------|----|
| 1 地方自治の意義 | 2 |
| 2 憲法の保障する地方自治 | 4 |
| 3 地方自治制度の特徴 | 6 |
| 4 地方分権と地方自治制度 | 8 |
| 5 地方公共団体の意義 | 10 |
| 6 地方公共団体の種類 | 12 |
| 7 地方公共団体の区域と市町村合併 | 14 |
| 8 地方公共団体の事務 | 16 |
| 9 都道府県と市町村の関係 | 18 |
| 10 住民の意義及び権利義務 | 20 |
| 11 直接参政権 | 22 |
| 12 条例の制定改廃の直接請求 | 24 |
| 13 直接請求の手続 | 26 |
| 14 事務監査の請求 | 28 |
| 15 議員、長等の解職の請求 | 30 |
| 16 地方公共団体の権能 | 32 |
| 17 条例の意義 | 34 |
| 18 条例制定権の範囲と限界 | 36 |
| 19 条例の効力 | 38 |
| 20 条例の制定手続 | 40 |
| 21 規則 | 42 |

議 会

| | |
|--------------|----|
| 22 議会の地位及び機能 | 44 |
| 23 議会の組織 | 46 |

| | |
|---------------|----|
| 24 議員の兼職兼業の禁止 | 48 |
|---------------|----|

| | |
|----------|----|
| 25 議会の権限 | 50 |
|----------|----|

| | |
|--------|----|
| 26 議決権 | 52 |
|--------|----|

| | |
|--------------------|----|
| 27 財産の交換、譲渡等に関する議決 | 54 |
|--------------------|----|

| | |
|-------------|----|
| 28 契約に関する議決 | 56 |
|-------------|----|

| | |
|----------|----|
| 29 意見表明権 | 58 |
|----------|----|

| | |
|--------|----|
| 30 監視権 | 60 |
|--------|----|

| | |
|--------|----|
| 31 調査権 | 62 |
|--------|----|

| | |
|-----------|----|
| 32 請願及び陳情 | 64 |
|-----------|----|

| | |
|--------------|----|
| 33 議会の招集及び開会 | 66 |
|--------------|----|

| | |
|------------------|----|
| 34 定例会・臨時会及び通年議会 | 68 |
|------------------|----|

| | |
|----------|----|
| 35 委員会制度 | 70 |
|----------|----|

| | |
|-----------|----|
| 36 議案の発案権 | 72 |
|-----------|----|

| | |
|-----------|----|
| 37 定足数の原則 | 74 |
|-----------|----|

| | |
|------------|----|
| 38 会議公開の原則 | 76 |
|------------|----|

| | |
|-------------|----|
| 39 過半数議決の原則 | 78 |
|-------------|----|

| | |
|-------------|----|
| 40 会期不継続の原則 | 80 |
|-------------|----|

| | |
|----------|----|
| 41 会議の運営 | 82 |
|----------|----|

| | |
|----------|----|
| 42 議案の修正 | 84 |
|----------|----|

| | |
|----------|----|
| 43 予算の修正 | 86 |
|----------|----|

| | |
|----------|----|
| 44 議会の紀律 | 88 |
|----------|----|

| | |
|----------|----|
| 45 議員の懲罰 | 90 |
|----------|----|

| | |
|----------|----|
| 46 議会の解散 | 92 |
|----------|----|

執行機関

| | |
|---------|----|
| 47 長の地位 | 94 |
|---------|----|

| | |
|---------|----|
| 48 長の権限 | 96 |
|---------|----|

| | |
|------------|----|
| 49 長の職務の代理 | 98 |
|------------|----|

| | |
|------------|-----|
| 50 長の権限の委任 | 100 |
|------------|-----|

| | | |
|----|-------------------|-----|
| 51 | 補助執行 | 102 |
| 52 | 指揮監督権 | 104 |
| 53 | 地方公共団体の事務所及び地域自治区 | 106 |
| 54 | 地方公共団体の組織 | 108 |
| 55 | 地方公共団体の行政機関 | 110 |
| 56 | 補助機関一職員 | 112 |
| 57 | 会計管理者及び会計職員等 | 114 |
| 58 | 附属機関 | 116 |
| 59 | 行政委員会制度 | 118 |
| 60 | 長と行政委員会の協力関係 | 120 |
| 61 | 行政委員会に対する長の調整権 | 122 |
| 62 | 監査委員 | 124 |
| 63 | 外部監査制度 | 126 |
| 64 | 人事委員会・公平委員会 | 128 |
| 65 | 教育委員会 | 130 |
| 66 | 給与、費用弁償等 | 132 |
| 67 | 長と議会との関係 | 134 |
| 68 | 再議制度 | 136 |
| 69 | 専決処分 | 138 |
| 70 | 不信任議決と議会解散 | 140 |

財 務

| | | |
|----|-------------|-----|
| 71 | 予算の意義 | 142 |
| 72 | 予算の原則 | 144 |
| 73 | 予算の種類 | 146 |
| 74 | 予算の内容 | 148 |
| 75 | 予算の制定の手続 | 150 |
| 76 | 分担金、使用料、手数料 | 152 |
| 77 | 寄附及び補助 | 154 |

| | | |
|----|--------------------|-----|
| 78 | 収入の手続及び方法 | 156 |
| 79 | 支出の手続及び方法 | 158 |
| 80 | 決算 | 160 |
| 81 | 契約締結の方法 | 162 |
| 82 | 現金の保管 | 164 |
| 83 | 財産の意義及び種類 | 166 |
| 84 | 公有財産の管理及び処分 | 168 |
| 85 | 債権の管理 | 170 |
| 86 | 基金 | 172 |
| 87 | 住民監査請求及び住民訴訟 | 174 |
| 88 | 職員の賠償責任 | 176 |
| 89 | 公の施設の意義 | 178 |
| 90 | 公の施設の設置管理及び指定管理者制度 | 180 |
| 91 | 公の施設の利用関係 | 182 |

国と地方公共団体の関係等

| | | |
|----|-----------------|-----|
| 92 | 国と地方公共団体の関係 | 184 |
| 93 | 国等の地方公共団体に対する関与 | 186 |
| 94 | 地方公共団体相互間の協力関係 | 188 |
| 95 | 事務の共同処理 | 190 |
| 96 | 指定都市及び中核市 | 192 |

特別地方公共団体等

| | | |
|-----|-------------|-----|
| 97 | 都及び特別区制度 | 194 |
| 98 | 特別区の事務と財政調整 | 196 |
| 99 | 地方公共団体の組合 | 198 |
| 100 | 広域連合 | 200 |
| 101 | 財産区と地縁による団体 | 202 |

4 地方分権と地方自治制度

自治法 1 の 2, 2

1 地方分権と制度改正

近年、地方自治に対する認識が深まるとともに、社会経済情勢の変化とこれまで日本を支えてきた行財政システムの見直しのなかで「地方の時代」や地方分権の動きが具体化し、平成11年、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（いわゆる地方分権一括法）」が成立し、平成12年4月から施行された。これにより、地方自治制度の画期的な改正が行われた。

この制度改正の基本的考え方は、地方分権の推進は、国と地方公共団体とが共通の目的である国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係であることを踏まえつつ、地方公共団体の自主性及び自立性を高め、国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にし、住民に身近な行政ができる限り身近な地方公共団体において処理することを基本とするものである。

その後も更なる地方分権改革が進められ、平成23年いわゆる地域主権改革関連3法が成立し、地方自治法の改正、義務付け、枠付けの見直し、国と地方の協議の場の設置等が実現した。

2 地方公共団体の役割と国の配慮

国と地方公共団体の役割分担について、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こととされている（法1の2）。

そして、この趣旨を達成するため、国は国際社会における国家としての存立にかかる事務、全国的に統一して定め又は全国的な規模で行わなければならぬ施策及び事業の実施その他の国が本来果すべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政ができる限り地方公共団体にゆだねることを基本としている（法1の2②）。

また、国が地方公共団体に関する法令を制定しまた解釈運用するに当たっては、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものであるよう配慮しなければならない（法2⑪、⑫）。

さらに、自治事務については、国は地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を処理することができるよう特に配慮しなければならない（法2⑬）。

3 地方自治制度の主要な改正点

平成11年の地方自治法の改正のなかで最も重要なものは、機関委任事務の廃止とこれに伴う地方公共団体の事務の再構成である。

地方分権の目的は地方公共団体の自主性、自立性の確立であり、地域住民の自己決定、自己責任の拡大である。このため、知事及び市町村長を国の機関として國の事務を処理させる機関委任事務の制度を廃止し、これにより、国と地方公共団体、都道府県と市町村の関係を上下・主従でなく対等・協力の関係に再構成することとされたのである。

機関委任事務は國の事務でありながら地方公共団体の事務の大きな部分を占め、知事、市町村長などは國などの指揮監督を受ける下級官庁とされ、また、議会の関与の対象から除外されるなど地方公共団体の権限を制限し、自治権に対する大きな障害であることが指摘されてきた。

地方自治法の改正により、機関委任事務が廃止されるとともに、これに伴って、地方公共団体の事務は「自治事務」と「法定受託事務」の2つに区分され、この事務の区分に伴って、地方自治制度の全般にわたって事務処理などについて再構築が行われている。

第2に、地方公共団体に対する國又は都道府県の関与のあり方について、法定主義の原則、一般法主義及び公正・透明の原則に基づいて新しい制度等が定められている。

その後、平成23年及び24年の地方自治制度改革では、議会の権能の強化が図られたほか、直接請求の要件緩和など地方分権を推進する方向の改正がされた。さらに平成26年には指定都市、中核市など大都市制度に関する改正が行われ、平成29年には内部統制や監査制度の強化などを図る自治法改正が行われた。

なお、地方分権と並んで地域主権という用語が使われることがある。これは、地方分権がややもすれば地方自治体への権限や財源の移譲を進める団体自治の推進を意味するのに対して、地域については住民が自らの判断と責任において決定する住民自治を強調するものといえよう。