

第7次改訂版の発行にあたって

最新の2024年地方自治法改正を含めた『図解よくわかる地方自治のしくみ』第7次改訂版を刊行することができて、感慨深いものがあります。本書はもともと2000年分権改革の意義をわかりやすく解説するという意図で制作されましたが、改訂を重ねるたびに地方自治のしくみの基本が直感的にわかる本としてたくさんの方々に支持をいただけてきました。大学での入門書としてはもちろんのこと、暮らしの上で自治体の政治や行政と関わりをもつことになった市民の方や初めて自治体の議員や職員になった方々にも広く手に取っていただきました。法律や財政といった制度だけではなく、その背景となっている地方自治や自治体に対する考え方などにも触れています。

地方自治法は毎年のように改正されていますが、2024年には「ポイントの切替え」と名付けられているような、これまでとはいささか方向性の異なる改正が行われました。自治体に対する国の「補充的」指示権の新設や指定地域共同活動団体制度などです。地方自治と自治体の意義を考え直すためにも本書をご活用くださればありがたいです。

地域社会では子どもをめぐる痛ましい事件や高齢者を力づくで襲う強盗事件などが起きていますが、その背景には現在の地域社会におけるさまざまな問題があります。表面化しにくい「新しい貧困」や「新しい孤立」もじわじわと地域社会で進行しています。これらにいち早く気付くのは地域の人たちで、子ども食堂やフリースクールなど、創造的、自立的、個別的な市民活動も数多く生まれています。一方で自治体の政治・行政による制度的、普遍的な地域活動の重要性も増しています。双方がそれぞれの特徴を生かしてうまく噛み合うことは簡単ではありませんが、少なくともお互いの活動を尊重しなければ、よりよい地域社会を作っていくことはできません。

本書はなるべくシンプルに制度を説明しようとしているために例外的な事項を省いたり、言葉を言い換えているところがあります。必要に応じて、本書に加え他の専門書や解説書をご利用ください。改めて四半世紀にわたる本書の編集者のみなさん（佐久間重嘉さん、宮川純一さん、村上広大さん、久保聡子さん）に心から感謝を申し上げます。ありがとうございました。

2025年1月

今井 照

目次

はじめに—最新の動き—

- 1 2024 自治法改正①補足的指示権…8
- 2 2024 自治法改正②指定地域共同活動団体制度…10
- 3 2024 自治法改正③デジタル化…12
- 4 自治・分権の現在地…14
- 5 地域社会の課題…16
- 6 自治体 DX…18
- 7 大災害に備える…20
- 8 地域公共交通の再構築…22
- 深掘り① 地方制度調査会とは…24

1 自治って何だろう

- 1 「自治」のしくみ…26
- 2 めざす分権型社会…28
- 3 自治体をめぐる数字…30
- 4 自治体の構成員…32
- 5 「自治体」とは…34
- 6 自治制度の移り変わり…36
- 7 市町村と都道府県の役割分担…38
- 8 知事の仕事を市町村が処理する特例制度…40
- 9 自治体の仕事の区分…42
- 10 自治事務と法定受託事務…44
- 深掘り② 自主立法権の範囲…46

2 自治体の政策

- 1 自治体政策と住民…48
- 2 自治体政策の特徴…50
- 3 基本構想と計画体系…52
- 4 政策循環とマネジメント…54
- 5 情報公開とパブリックコメント…56
- 深掘り③ 増え続ける自治体計画…58

3 住民と自治体

- 1 住民とは…60
- 2 市民活動…62
- 3 市民との協働の課題…64
- 4 住民の条例制定請求…66
- 5 住民の監査請求…68
- 6 職員の賠償責任…70
- 7 住民の議会解散請求と議員・首長解職請求…72
- 8 住民の幹部職員解職請求…74
- 9 住民投票…76
- 10 町内会と認可地縁団体…78
- 深掘り④ 住民の定義が変わる?…80

4 自治体の種類

- 1 自治体の種類…82
- 2 大都市制度(都区制度、指定都市、中核市)…84
- 3 特別区と行政区…86
- 4 大都市地域の特別区…88
- 5 都区財政調整制度…90
- 6 地域自治区と合併特別区…92
- 7 一部事務組合と広域連合…94
- 8 公営企業と「第三セクター」…96
- 9 「第三セクター」に対する自治体のチェック機能…98
- 深掘り⑤ 大きすぎる市町村…100

5 議会のしくみ

- 1 自治体議会と国会との違い…102
- 2 自治体議会で決めること…104
- 3 自治体議会のしくみ…106
- 4 自治体議会の権限と議員定数…108
- 5 議員の議案提出権と政務活動費…110

- 6 自治体議会の解散…112
- 7 自治体議会改革…114
- 深掘り⑥ 投票率の低下と議員のなり手不足…116

6 自治体の行政

- 1 知事や市町村長の仕事…118
- 2 知事・市町村長と議会との関係…120
- 3 自治体の執行機関とは…122
- 4 行政委員会とは…124
- 5 教育委員会…126
- 6 監査のしくみ…128
- 7 人事委員会と公平委員会…130
- 8 自治体職員制度…132
- 9 会計年度任用職員…134
- 深掘り⑦ 内部統制制度とは…136

7 自治体の財政・財務

- 1 自治体財政のしくみと国の財政との関係…138
- 2 自治体財政の支弁…140
- 3 自治体財政の指標…142
- 4 財政健全化法…144
- 5 地方税と地方交付税…146
- 6 法定外普通税と法定外目的税…148
- 7 国庫支出金・使用料・手数料…150
- 8 地方債と協議制度…152
- 9 公の施設と指定管理者制度…154
- 10 市場化テストと地方独立行政法人…156
- 深掘り⑧ 予算づくりの流れ…158

8 自治体と国との関係

- 1 自治体の役割と国の配慮…160
- 2 国と地方の協議の場…162
- 3 自治体活動の制約…164

- 4 「国の関与」の原則と類型…166
- 5 「国の関与」に対する制限…168
- 6 技術的な助言、資料提出要求(自治事務・法定受託事務)…170
- 7 是正の要求(自治事務・第2号法定受託事務)…172
- 8 是正の勧告(自治事務)…174
- 9 是正の指示(法定受託事務)…176
- 10 代執行(法定受託事務)…178
- 11 許認可等の基準と標準処理期間の公表…180
- 12 自治体への総務大臣の関与…182
- 13 地方六団体と国への意見…184
- 深掘り⑨ 「通達」から「処理基準」へ…186

9 自治体の紛争処理

- 1 国地方係争処理委員会(審査の申出)…188
- 2 国地方係争処理委員会(勧告と調停)…190
- 3 自治体(国)の裁判所への訴え…192
- 4 自治紛争処理委員(調停)…194
- 5 自治紛争処理委員(審査と勧告)…196
- 深掘り⑩ 自治紛争処理委員は中立?…198
- 索引…199

※ 索引用語については、本文中に★印を付して明示した。

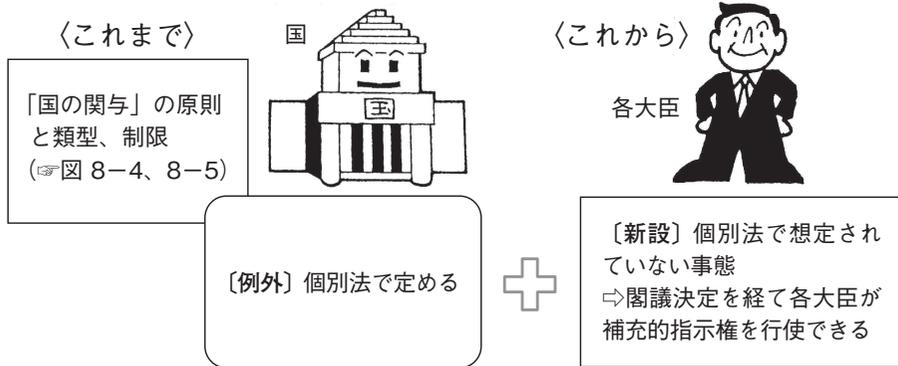
収録法令の略称

地方自治法	法、自治法
• 地方自治法(2000年分権改革以前)	旧法
日本国憲法	憲法
競争の導入による公共サービスの改革に関する法律	公共サービス改革法
市町村の合併の特例に関する法律	合併特例法
大都市地域における特別区の設置に関する法律	大都市地域特別区設置法
地方教育行政の組織及び運営に関する法律	地教行法
地方公営企業等の労働関係に関する法律	地方公営企業労働関係法
地方公共団体の財政の健全化に関する法律	自治体財政健全化法
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(1999年)	分権一括法
地方公共団体の一般職の任期付職員の採用に関する法律	任期付職員法
地方公共団体の一般職の任期付研究員の採用等に関する法律	任期付研究員法
困難な問題を抱える女性への支援に関する法律	女性支援法

2024 自治法改正① ★ 補充的指示権

〔関係条文〕 自治法252条の26の3～10

●自治体に対する「国の関与」



●補充的指示権が行使される要件

- 「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」(*1)が発生した
- 「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」(*1)が発生するおそれがある



- 「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」(*1)への対処に関する基本的な方針について検討を行う
- 「生命等の保護の措置」(*2)を講じる
- 自治体が講じる「生命等の保護の措置」(*2)について自治体に対して「関与」(助言及び勧告を除く)を行う



- (各大臣や知事などが) 必要があると認めるとき
- (各大臣の場合) 閣議決定を経て

自治法には自治体に対する「国の関与」について一般ルールとその例外が規定されている(245条以降)が、2024年の自治法改正で「個別法で想定されていない事態」が発生、あるいは発生するおそれがある場合、各大臣は自治体に対して補充的指示権を行使できるという規定が設けられた。行使できる要件が曖昧なので、運用次第では平時における包括的な指揮監督権につながると危惧されている。

●新しく法制化された自治体に対する「国の関与」

- いずれも「個別法で想定されていない事態」が発生、あるいは発生するおそれがあると各大臣などが判断したとき

- ① 資料と意見の提出の要求 (各大臣・知事など)
- ② 事務処理の調整の指示 (各大臣)
- ③ 生命等の保護の措置に関する指示 (各大臣)
- ④ 自治体間の応援の要求 (知事・市町村長など)
- ⑤ 応援の要求と指示など (各大臣・知事・市町村長など)
- ⑥ 職員の派遣のあっせん (知事・市町村長など)

ひとこと

コロナ禍対策の反省として国は指揮命令系統の「一元化」を目指し、感染症法などの改正とともに、自治法においても「国の関与」の強化を図った。しかし、補充的指示権の法制化は平時における国と自治体との関係にも影響を及ぼす可能性がある。詳しくは、今井照・自治総研編「転回」する地方自治《2024年地方自治法改正(上)》【解題編】(公人の友社、2024年)参照。

- *1 国民の安全に重大な影響を及ぼす事態
 - ・ 大規模な災害
 - ・ 感染症のまん延
 - ・ その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する国民の安全に重大な影響を及ぼす事態

ただし、「大規模な災害」や「感染症のまん延」については既に個別法が存在しているので、実質的には「その他」の事態が該当することになる。つまり「大規模な災害や感染症のまん延に類する程度の被害が起きるその他の事態」のことを指す。しかし、これがどのような事態なのかは判然としないので、各大臣が恣意的に判断して自治体を「指示」する可能性が危惧される。また各大臣の間で判断が異なる場合や各大臣と知事などの判断が異なる場合も考えられるが、そのときにどうするかは明記されていない。

*2 生命等の保護の措置

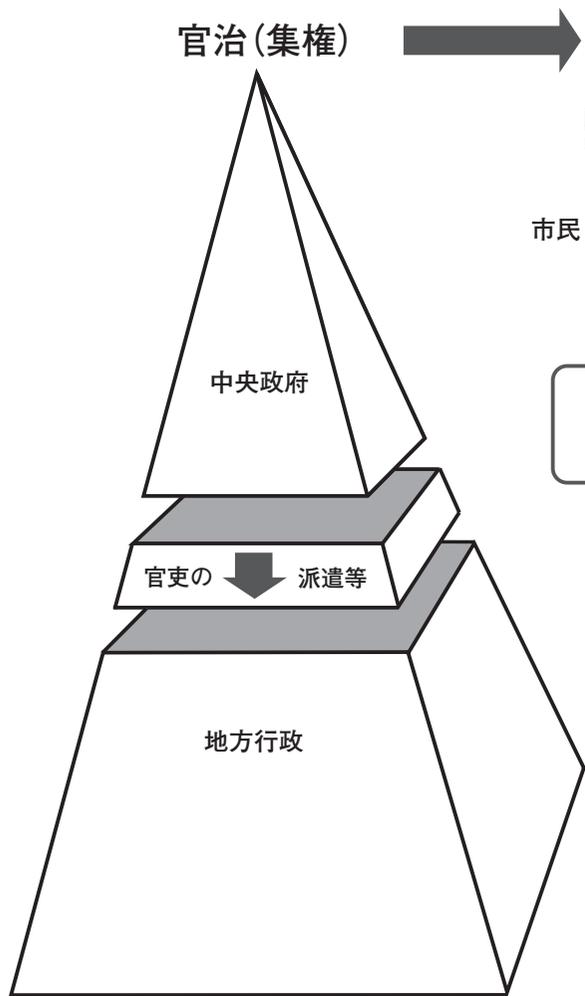
国民の生命、身体又は財産の保護のための措置

「自治」のしくみ

[関係条文] 憲法第92条、自治法第2条第3項

ポイント

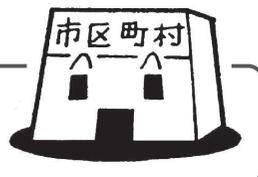
憲法は「*地方自治の本旨」に基いて自治体を組織し、運営を行わなければならないと定めている。大日本帝国憲法には地方自治に関する規定がなく、国家の機関として法律によりつくられた地方行政制度であったが、現在の地方自治制度は国民主権を前提とする憲法そのものに依拠している。



*基礎的自治体(市区町村)

〈補完性の原理〉

EUの統合で注目され、ヨーロッパ地方自治憲章で確立した考え方。公的な責務はまず基礎的自治体が住民から信託を受け、そこで実現できないことを順次、広域自治体、国、国際機構へ信託することをいう。地方自治法でも「市町村優先の原則」がうたわれている。



基礎的自治体で実現できないこと



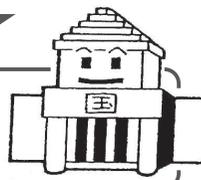
*広域自治体(都道府県)



広域自治体で実現できないこと



国(国際機構)



●地方自治の意義

地方自治の存在意義として「国家からの自由」「地域民主主義と市民教育」「資源配分の効率性と『足による投票』」があげられている(磯崎初仁・金井利之・伊藤正次『ホーンブック地方自治〔新版〕』北樹出版、2020年)。

●地方自治の本旨

通説では、住民の意思を基本とする「*住民自治」と、国から独立している法人であることを基本とする「*団体自治」のふたつによって構成されるとされている。地方分権推進委員会最終報告では、地方公共団体と地域住民による「地域社会の自己決定・自己責任の自由の領域」を拡充していくことと説明されている。

ひとこと

大日本帝国憲法から日本国憲法へ憲法が変わったからといって直ちに地方自治が実現されたわけではない。この70年余りの間にはさまざまな動きがあった。特に、「人が住むに値する地域」をめざして、市民や自治体職員の手で取り組まれてきた数々のまちづくりの実践が、自治の中身をつくってきた(*田村明『まちづくりの発想』岩波新書、1987年)。