

第13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。その後も社会経済情勢の変化に対応して法改正が行われ、また、令和6年新型コロナウイルス感染症のもたらした社会の急激な変化に対応するため、いわばポストコロナ社会に備える法改正が行われた。今回、できるだけ最新の動きを含めて内容を見直し、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、理論的に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、地方自治への関心と理解を深めるためにお役に立てば幸である。

令和7年3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 議会の位置付け及び役割	44
23 議会の組織	46

24 議員の兼職及び請負の禁止	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—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

1 地方自治の意義

1 地方自治の観念

地方自治とは、一般に、一定地域における地方的利害に関する事務はその地域の住民の意思に基づいて自主的に処理するという「住民自治」の要素と、国家の内部に国家とは別個の独立した地域団体の存在を認め、その団体に地方的事務を処理させるという「団体自治」の要素の二つから成り立つといわれる。

住民自治は、地方の事務が地方の実情に即して住民の意思に基づいて運営されることであり、具体的には住民が自らの代表者を選び（間接民主制）あるいは自ら行政に参加する（直接参政）方式によって行われる。これは民主主義の要請に基づいて発達してきたもので、地方行政を中央政府が統制し処理する「官治」と対立するものである。一方、団体自治は、地方団体が国家から独立し、自主的権限によって、自らの事務を処理しようとするもので、中央集権と対立するものである。

地方自治の概念は、近代国家においては、以上のように民主主義の原理に基づく住民自治と地方分権の原理に立つ団体自治の二つの要素を含むものであるが、どちらが重視されるかは各国の歴史的、政治的、社会的条件によって異なり、英米においては住民自治が、ヨーロッパにおいては団体自治の観念が中心となってきたといわれている。このような歴史的な条件等に基づく差異や特徴は、十分尊重されなければならないが、近代国家においては、この二つの要素があいまって、地方自治の観念を形成しているのである。

2 国家と地方自治

地方自治の観念は、国家との関連においてはいわゆる「固有説」と「伝來說」として論じられることがある。

固有説とは、地方自治の根拠をなす自治権は、国家から与えられたものではなく、地方団体に固有の権利であり、したがって地方団体は本来的に国家から独立し、固有の権能を有する存在であるとするいわば自然法的な

思想である。これに対して、伝來說とは、地方団体の存立及び自治権はその団体固有のものではなく、国家統治構造の一環として制度化され、国家の統治権から伝来するものとする思想である。

この二つの考え方は、それぞれ歴史的意義を有しているが、近代国家においては、地方団体の自治行政は国家制度の重要な一部を構成し、その制度の中において国家から独立した自主的な地位を認められているのであり、国家と全く無関係には存在し得ないという意味において、伝來說が支配的な考え方である。このように、地方自治、とりわけそのなかの団体自治の制度的な根拠が国家統治権を基盤とすることが、地方自治のあり方を国家の政策にかからしめ、制約しているといえることができる。

3 憲法上の地方自治の本旨

我が国の憲法は、第92条において、「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いて、法律でこれを定める」としている。そして、これをうけて地方自治制度を定めているのが、地方自治法等である。したがって、我が国における地方自治の意義は、憲法にいう地方自治の本旨の内容によって規定されることになるが、これは、まさに住民自治と団体自治から成る地方自治の観念を意味するものとされている。

また、憲法が地方自治に関する規定を設けていることによって、地方公共団体の存立及び自治権が国法たる憲法に由来することが明らかとされている。このことは、一面、地方自治が国家制度の一環をなすという限界があるにせよ、その内容はあくまで住民自治と団体自治の原則に立つべきものであることを保障し、単なる立法政策によって地方自治の内容を定めることを許さないことを意味している。

このように我が国の地方自治は、住民自治と団体自治を内容とする地方自治の本旨が実現されるよう、憲法によって直接保障されているところに、大きな意義があるのである。

93 国等の地方公共団体に対する関与

自治法245以下、251の7、252

1 関与の原則

国又は都道府県の地方公共団体に対する関与は、地方公共団体の適正な行政執行を確保するためのものであるが、地方公共団体の自主性、自立性を尊重し、国と地方公共団体との新しい関係を確立するためには、その関与のあり方が公正、透明であることが不可欠である。このため、地方公共団体はその事務の処理に関し、法律又はこれに基づく政令によらなければ関与を受けることはないとされ、関与の法定主義が定められている（法245の2）。

2 関与の定義

地方公共団体に対する国又は都道府県の関与とは、地方公共団体の事務の処理に関し、国の行政機関又は都道府県の機関が行う次の行為とされている（法245）。

- (1) 地方公共団体に対する助言又は勧告、資料の提出の要求、是正の要求等
- (2) 地方公共団体との協議
- (3) 上記のほか、一定の行政目的を実現するため地方公共団体に対して具体的かつ個別に関わる行為

3 関与の基本原則と類型

地方自治法は、国は地方公共団体がその事務の処理に関し、国又は都道府県の関与を受け、又は要することとする場合には、その目的を達成するために必要な最小限度のものとするとともに、地方公共団体の自主性及び自立性に配慮しなければならないと規定し、いわゆる比例原則を明らかにしている（法245の3①）。

そして、地方自治法245条の3第2項以下において、自治事務、法定受託事務ごとに、関与の類型と、例外を認められる場合について定めている。

4 国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国と地方公共団体との関係等の特例

国等の地方公共団体に対する関与については原則、平等、公正等の見地

から定められているが、令和5年第33地方制度調査会「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」を踏まえ、いわば非平時における特例が新しく制度化された。

この法改正は、新型コロナウイルス感染症や大規模な災害等による社会の急激な変化に対応が十分に行われなかったという課題に応えるためのものであるが、平時の国の地方公共団体に対する関与のあり方に重大な変更をもたらすものだけに地方分権の見地から大きな議論を呼び起したところである。その概要は次のとおりである。

(1) 特例の意味 この特例はいわば平時における一般的な国等の地方公共団体に対する関与（法245以下）の特例である。

この特例は「国民の安全に重大な影響を及ぼす事態」に備えるものであるが、この事態とは大規模な災害、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が発生し、又は発生するおそれがある場合を指す（法252の26の3）。

(2) 関与の内容

ア 国による資料及び意見の提出の要求 事態対処の基本方針の検討等のため、国は地方公共団体に対して資料又は意見の提出を求めることができる。

イ 指示 国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生した場合に、国は地方公共団体に対しその事務処理について国民の生命等の保護の措置の的確かつ迅速な実施のため講ずべき措置に関し、必要な指示をすることができる。

ウ 事務処理の調整の指示 都道府県と市町村の間に事務処理の調整を図る必要があると認めるときは、必要な措置を講ずるよう指示することができる。

(3) 地方公共団体相互間の応援又は職員派遣 国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生した場合、特に必要がある場合において、国は当該事態発生以外の地方公共団体に対して応援を求めることができる。また、職員の派遣をあっせんすることができる。