

地方自治法(LS・GraSPP)

2014年度冬学期

第1回 地方自治の基礎理論

教科書第1章

I. 日本の地方自治の制度

1. 戦前の制度

内務大臣と官選知事による強力な中央集権体制。フランス型。

1888 (明治 21) 市制・町村制

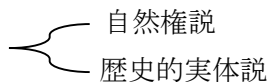
1889 明治憲法

1890 府県制・郡制 (郡制は 1921 年に廃止)

2. 現行憲法第8章による保障

地方自治保障の性質に関する3つの考え方

①固有権説：自治体には固有の自治権がある。



②伝來說：自治体の統治権は常に法律に基く伝来的なもの。

③制度的保障説：広義の伝來說に属す。歴史的伝統的に形成されてきた自治制度の本質は法律をもってしても改廃することはできない。日本でも通説的地位を占める。

3. 地方自治の本旨

団体自治と住民自治

団体自治・・・国との関係で地方の独自性を守る

自治立法権、自治行政権、自治財政権 (憲法 94 条)

住民自治・・・住民が自分たちのことを自分で決める

長、議員等の直接選挙 (憲法 93 条)

直接請求

①条例の制定改廃請求権(自治法 12 条 1 項)

②事務の監査請求権 (自治法 12 条 2 項)

③議会の解散請求権 (自治法 13 条 1 項)

④長、議員等の解職請求権 (自治法 13 条 2 項)

住民監査請求・住民訴訟 (自治法 242 条、242 条の 2)

情報公開請求権 (情報公開条例)

*住民参加、住民投票、市町村合併

II. 外国との比較

1. 英米型：固有権説的観念、分権、自治権の範囲の明確化、出先機関の設置。

(1) イギリスの地方自治 —— 制度と社会意思の違い

(a) 自治体の種類

1972年の地方政府法 カウンティ→ディストリクト（市町村）→パリッシュ

(b) *ultra vires* の法理：自治体は法律によって権限を与えられない限り何もできない。

(c) 社会の意思・・・住民自治の伝統。

(2) アメリカの地方自治

自治体は国家の創造物であるというのが一般的な見解。連邦憲法に地方自治条項なし。

2. 大陸型：伝来説的観念、分散、自治体を下部機構として利用。

(1) フランスの地方自治

(a) 中世から 1982 年改革まで

中世における自治都市の存在。

王権による中央集権化の進展。*pouvoir municipal* の思想はフランスでは展開せず。革命時の建国の精神「単一不可分の共和国」。80 余りの県の合理主義的な創設。44000 のコミューン。官選の知事と市長。「中央の意思を電流のごとく末端まで伝達する。」1982 年改革に至るまでフランスは基本的に中央集権国家。

(b) ドゴール以降の変遷

1969 年ドゴール退陣の背景。地域制度の分権化提案に関する国民投票。否決。

ミッテラン政権下での改革(1982-83)。官選知事の廃止。後見的監督の廃止。広域自治体としての地域圏を創設。事務権限、財源の地方への委譲。兼職制度が地方から中央へのルート。

(2) ドイツの地方自治

pouvoir municipal の思想が自然法として継受された。フランクフルト憲法では実定法として採用。しかし、19 世紀の法実証主義の台頭により否定される。

3. 北部・中部ヨーロッパ型

最も分権的。比較的高度な政策形成上の自治権と財政上の独立性。

北欧の地方自治の特色

素人支配の伝統

地方政治家が地方行政を監督する仕組み

I. 地方公共団体の意義

1. 地方自治法上の地方公共団体

普通地方公共団体⇨都道府県、市町村

特別地方公共団体⇨特別区、地方公共団体の組合（p.40 コラム参照）、財産区
地方開発事業団 ⇨ 廃止

*市町村合併特例法に基づく合併特別区

2. 憲法上の地方公共団体

(1)憲法の条文の要請（93条）

議会の設置+長、議員等の直接選挙

(2)最高裁大法廷判決（昭和38年3月27日・百選1事件）

「社会的基盤」の存在を要件として要求

(3)特別地方公共団体について

(a)特別区

前記最高裁判決 「特別区は、東京都という市の性格をも併有した地方公共団体の一部を形成」するにすぎず、「未だ市町村のごとき完全な自治体としての地位を有しない」。

↓

1974年自治法改正 ⇨ 区長公選制 特別区の権限の拡大

1998年自治法改正 ⇨特別区は「基礎的な地方公共団体」（281条の2第2項）

2012年 大都市地域における特別区の設置に関する法律

(b)その他の特別地方公共団体

普通地方公共団体の存在を前提にして形成される特別の団体。憲法上の自治権を享有しない。

3. 道州制論

関西経済連合会の研究と提言など

2004年自治法改正 ⇨ 申請による都道府県合併（6条の2）

道州制特区

II. 各地方公共団体の検討

1. 市町村

(1)市⇨8条要件

(2)町村⇨都道府県条例で定める「町となるべき要件」

(3)市と町村の差異 ※ 町村総会 (94 条)

(4)市制度の特例

(a)指定都市

特別市制度の瓦解→1956 年改正で 5 大市を想定した指定都市制度

法定要件としての 50 万人以上、標準 100 万、現在の目安 80 万 (静岡市 70 万で)

指定は申出を前提としない。

特例の内容

①事務配分 ②監督 (大臣の許認可不要) ③組織 (行政区)

(b)中核市

1994 年自治法改正で導入。地域拠点都市。

人口 30 万人以上

保健所の設置と衛生関係の事務など

知事命令に代えて、「命令に関する法令の規定を適用せず」または大臣命令

(c)特例市

1999 年地方分権一括法により導入

人口 20 万人以上

都市計画法の開発許可など

知事命令に代えて、「命令に関する法令の規定を適用せず」大臣命令

(d)市町村合併

明治の大合併、昭和の大合併

1965 年合併特例法 ⇒ ①議員定数特例、②職員の身分取扱いへの配慮、③地方税の不均一課税可、④地方債の特例

平成の大合併

1999 年地方分権一括法による合併特例法改正

2005 年 4 月新合併特例法

*財政能力の拡充 ⇔ 住民近接性

2010 年 4 月第 3 次合併特例法

*法目的の変更：合併の推進 ⇔ 合併の円滑化 合併は 1 つのメニュー

(e)地域自治区と合併特例区

地域自治区・・・住民近接性低下対策。地域協議会の設置

合併特例区・・・過渡的な事務処理のための特別地方公共団体。5 年以下の期間。

合併特例区協議会を設置。

2. 都道府県

都 → 消防組織法の特例 (東京消防庁)

道 → 警察法の特例 (方面本部、方面公安委員会)

3. 都道府県と市町村の関係

(1) 両者の性質

市町村＝基礎的自治体（2条3項）

都道府県＝広域自治体（2条5項）

①広域事務、②連絡調整事務、③補完事務 *統一事務は除外

(2) 統制条例の廃止

市町村の事務処理における都道府県条例への適合性を要求

(3) 特例条例（252条の17の2）

機関委任方式の廃止に代わる仕組み

都道府県知事の権限に属する事務 → 協議 → 都道府県条例制定 → 市町村が処理

(4) 事務の委託

4. 特別地方公共団体

(1) 特別区（281条以下）

制度の変遷。基礎的自治体化。特別区財政調整交付金制度。

(2) 地方公共団体の組合（284条）

(a) 一部事務組合

一部の事務を共同処理。市町村と特別区については複合的一部事務組合も可。

都道府県が加入すれば総務大臣の許可、市町村だけなら都道府県知事の許可。

(b) 全部事務組合 ⇨ 廃止 (c) 役場事務組合 ⇨ 廃止

(d) 広域連合

1994年自治法改正で導入された共同事務処理の方式。県域を越える広域行政。国や都道府県からの事務委譲の受皿。

広域連合の議会の議員は公選または関係議会によって選出。広域連合の長も公選か関係地方公共団体の長の投票で選出。

(e) 広域行政実施のためのその他の制度（特別地方公共団体ではない）

①地方行政連絡会議、②事務委託、③普通地方公共団体の協議会、④機関等の共同設置

* 広域行政圏、定住自立圏 行政機関の共同設置 ⇨ 2011年改正（85頁以下）

(3) 財産区

(a) 財産区（294条以下）

市町村または特別区の一部で、財産または公の施設の管理、処分のみを目的とする。

伝統的な共同体の慣行を尊重しつつ市町村合併を促進するための手段。

(b) 地縁による団体（260条の2）（特別地方公共団体ではない）

不動産の登記を団体（自治体、町内会等）名義で行えるようにするための法人格付与。

(4) 地方開発事業団 ⇨ 廃止

(5) 合併特例区