

## 東京理科大 法学1 (第7テーマ)「地方自治」

担当：理一教養学科准教授 神野 潔 (JINNO, Kiyoshi)

### 1 国と地方の関係

- ・地方公共団体の定義...国の領土の一部を統治し、その地域の公共的事務を自治権に基づいて処理する団体（憲法で拘束される「国家」には地方公共団体も含まれる）

- ・地方公共団体の役割...憲 92 は、地方自治に関して「地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」とし、地方自治法に詳細な規定がある。地方自治法では、国が本来果たすべき役割を、①外交・防衛・司法など（国家としての存立に関する事務）、②生活保護基準、労働基準など（全国的に統一することが望ましい基準などに関する事務）、③公的年金、基幹的な交通・通信基盤の整備など（全国的規模・視点でなされるべき施策・事業）とし、地方公共団体には「住民に身近な行政はできる限り」委ねるとする

- ・憲法による制度的保障...憲第8章（92～95）で、地方自治の原則や地方公共団体の組織・運営について規定。地方自治に関する歴史的・伝統的な制度を保障し、法律による安易な変更を防止している

- ・地方自治の本旨...憲 92 に「法律でこれを定める」と書いてあっても、法律の制定や解釈をする際には、この「地方自治の本旨」に沿わなければならない。①団体自治（地方自治は、特に全国的な視点から統一的行われることを必要とするもの以外は、国から独立した団体に委ねられ、その団体の意思と責任に基づいて行われなければならない）、②住民自治（その団体内の自治については、その地域の住民の意思に基づいて行われる）

⇒憲 94 で地方公共団体に財産の管理・事務の処理・行政を執行する権能を認め、法律の範囲内で条例を制定できるとしているのは①による。憲 93②で、首長と議会の議員は住民の直接選挙によると定め、憲 95 で住民投票を定めているのは②による。

⇒近年では、③補完性の原理が主張されている。地方で処理しうる事務は、できる限り住民に身近な地方公共団体（基礎的地方公共団体）が処理すべきで、それが困難な場合に限り、より大きい地方公共団体（広域地方公共団体）が処理するという原理

### 2 地方公共団体の種類と組織

- ・地方公共団体とは...①普通地方公共団体（都道府県、市町村）と、②特別地方公共団体（特別区、財産区、地方開発事業団など）

⇒②は憲法上の地方公共団体には当たらない（区長公選制廃止事件、【判例①】）、なお特別区は基礎的地方公共団体に含まれる

- ・都道府県・市町村の二段階制度は憲法上の要請か...憲法上の要請であれば、都道府

県を廃止するような道州制は憲法違反（道州制導入には憲法改正が必要）⇔国会が立法政策によって変更可能とする学説も有力

- ・地方公共団体の選挙...地方議会議員・首長とも直接選挙で選ばれる（首長制）
- ・地方公共団体の議会（地方議会）...議員の任期は4年（住民の直接請求による議会の解散請求、議員の解職請求により失職する可能性も）。地方議会は執行機関である首長と対等の関係であるが（大統領制的？）、議会は首長の不信任議決権があり、不信任が議決された場合には首長は議会を解散することができ、10日以内に解散しなければ失職する（議院内閣制的？）。議会は条例制定権を持つ
- ・地方公共団体の首長...任期は4年（議会による不信任決議、住民による解職請求で失職する可能性も）。地方公共団体を統括・代表し、その事務を管理・執行する。規則制定権、議会に対する拒否権（条例の制定などについて議会の議決に異議がある場合、10日以内にその理由を示して議会に返すことができる）。行政権は首長が独占しているのではなく（政治的中立性を保つため）、首長から独立した地位・権限を持つ委員会が置かれる（執行機関の多元主義。教育・公安・選挙管理委員会などがあり、首長がこれらの委員の多くを議会の同意を得て任命する）。執行機関は連絡を取りあい、一体として行政機能を発揮する。

### 3 地方自治に関わる法の整備

- ・日本国憲法のもとで、現在の地方自治制度が整備
- ・地方分権一括法（475の法律を改廃）...1999年制定、2000年施行。①国と地方の役割分担を整理（国と地方の対等性を強める）、②地方公共団体の事務を「自治事務」・「法定受託事務」の二つに区分（機関委任事務の廃止）、③地方自治に対する国の関与は、法定主義、必要最小限度の原則を採用、④国地方係争処理委員会の設置
- ・構造改革特別区域法（特区法）...2002年制定、2003年施行。様々な特区（地方公共団体がその地域の活性化を図るために自発的に設定する区域）の設置を認める
- ・地域自主性一括法の制定（2011年より、第1次から第4次まで）で、法令上の義務づけ・枠付けの緩和・撤廃を進めている
- ・大都市地域特別区設置法...2012年制定・施行。一定規模以上の道府県において、総務大臣の認可により特別区を設置できるように（2010年大阪府知事橋下徹の「大阪都構想」...大阪府・大阪市・堺市を解体して特別区からなる大阪都を新設する構想）

### 4 自治行政権・自治立法権

- ・地方公共団体の事務...①自治事務（「地域における事務および法律・政令によって事務処理が義務づけられるもの」のうち法定受託義務を除いたもの、市町村・都道府県

や、指定都市・中核市・特例市で事務の範囲は異なる)、②法定受託事務(国が本来果たすべき役割に係るものであって、出生・死亡・婚姻などの戸籍に関する事務、国勢調査や国政選挙、パスポートの交付、生活保護など)

- ・地方公共団体による条例(規則なども含む)制定権...当該地域における事務について、自主立法できる。

- ・憲法が法律による規律を予定していることを条例で規定することはできるか...憲 29

「財産権の内容は...法律でこれを定める」・憲 31「何人も、法律の定める手続によらなければ...刑罰を科せられない」とあるが、条例は民主的な手続によって制定されるもので、実質的には法律に準ずるものであるから、条例で財産権の内容を定めたり、罰則を制定することも許容されると考える

- ・上乗せ条例(法律の定める規制基準よりも厳しい基準を定める条例)は許容されるか...かつては法律先占論も有力であったが、現在は上乗せを認める見解が一般的(1975年徳島市公安条例事件、1985年青少年保護育成条例事件)。また、大気汚染防止法・騒音規制法などは、条例による地域的規制を積極的に容認する

## 5 「地方自治は民主主義の学校」

- ・地方自治における直接民主主義的制度...①首長の直接選挙、②地方特別法における住民投票、③条例の制定・改廃請求、④事務の監査請求、⑤議会の解散請求、⑥議員・長の解職請求、⑦住民監査請求・住民訴訟

- ・②について、国会が特定の地方公共団体にのみ適用される法律を制定する際は、当該地方公共団体で住民投票を行う(憲 95、1949年の広島平和記念都市建設法など)

- ・③について、有権者の 50 分の 1 以上の連署によって、首長に対して条例の制定・改廃を請求できる。

- ・⑤について、有権者の 3 分の 1 以上の連署によって、選挙管理委員会に対し、議会の解散を請求できる。選挙管理委員会はこれを受けて住民投票を行い、過半数の同意があれば議会は解散させられる(⑥も方法は同じ)

- ・住民投票条例の増加...地方公共団体が特定の施策をについて住民の意思を問うために整備。ただし条例には「長は投票結果を尊重する」とされるのが一般的で、長には投票結果に従うべき法的義務があるとまではいえない(2000年、名護市海上ヘリ基地受入事件)