

要説 地方自治法

第四次改訂版

◆新地方自治制度の全容◆

松本英昭◆著

ぎょうせい

要説

地方自治法

第四次改訂版

◆新地方自治制度の全容◆

松本英昭◆著



9784324077955



1923032044769

ISBN4-324-07795-

C3032 ¥4476E

定価(本体4,476円+税
[5106953-00-000])



甲第 / ナ 号証



地方分権改革の進展により、特に条例制定権については、機関委任事務制度の廃止、事務の種類の区分の基本的な見直し及び再構成などにより、その機能が大幅に拡大し、又はより理解しやすくなつたばかりではなく、国と地方公共団体との役割分担の原則と国による制度策定等における原則、国の立法に関する原則、法令の規定の解釈・運用に関する原則、

自治事務に関する特別配慮義務などの法定化と相まって、条例制定権についていわば質的ともいえる法制度的な変化があつたものとみることもできる。それは、とりわけ、法令に地方公共団体の事務・機能についての規定がある場合の条例制定権の考え方によるとも思われる。

各地方公共団体が、地方分権の推進の成果をどれだけ活用できるか、また、政策に反映できるかといったことを考えるとき、計画立案、予算編成などと並んで「政策法務」ということが注目されている。つまり、これまで、地方公共団体における「法務」は、とかく、条例・規則等の立案に際しての法技術的処理、法規の解釈、法規の事務・事業への適用の際の法的な対応、争訟事務などといったことが中心であり、地方公共団体の政策を形成し、実現するための手段として、自主的かつ積極的に自治立法（自主法）を定立し、法令の自主的解釈を試みるといった政策との結びつきは一般的に弱かつたといえる。しかし今日においては、このような「政策法務」が地方行政における政策形成において、実体的にも手続き的にも、極めて重要な課題となつてきている。

現に、多くの地方公共団体においては、このことについての問題意識が格段に高まってきており、意欲的な取り組みがみられるようになつた。これらの取り組みの進展とその成果が大いに期待される。

一方、地方公共団体の事務・機能に關係する国の法令については、現状では、法令の数及び法令の規定があまりにも多いこと、細部にまでわたり過ぎていて、地域の実情が反映し難い構図になつていて大きな批判がある。また、条例の実効性が弱く、実効性の担保措置の強化についても課題であり、検察当局との連携といった実務上の改善とともに、現行制度上は自治立法には認められていない強制手段（例えば、直接強制、執行罰、課徴金等）の制度化についても検討されてよいのではないかと思う。

第九章 地方公共団体の組織機関

第一節 地方公共団体の組織機関の概要と特徴

一 首長制（首長主義、大統領制、二元代表制）

我が国的地方公共団体の組織機関は、議決機関としての議会と執行機関としての地方公共団体の長及び行政委員会から成り立っている。

地方公共団体の組織機関の特色としては、首長制（首長主義、大統領制、二元代表制）を採用していることが挙げられる。このことは、国が議院内閣制を採用しているのに対し特徴的である。すなわち、憲法九十三条二項は「地方公共団体の長、その議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選舉する。」としており、議事機関としての議会の議員と執行機関としての長のいずれをも、住民の直接選挙により選任することを定めている。

このように地方公共団体の組織が、首長制（首長主義、大統領制、二元代表制）を採用していることについては、次のよ

うな説明がされている。

- (1) 議会の議員と執行機関である長のいずれも直接公選とし、その選任に住民の意思を直接反映させることにより、より民主的な政治・行政を期する。
- (2) 議会と長が、それぞれ独立の立場において相互に牽制し、均衡と調和の関係を保持して、公正で円滑な自治の運営を図る。
- (3) 長を議会から独立させ、一定期間の任期を保障することにより、計画的かつ効率的な行政運営を実現する。

二 執行機関に関する多元主義

地方公共団体の執行機関は、直接選挙により選任される長のもとに補助機関が置かれるほか、教育委員会、人事委員会などの委員会及び委員（しばしば「行政委員会」と総称される）から構成され、それぞれの執行機関が独立した権限をもつとともに、執行機関全体の総合調整を長が行うシステムになっている。このように、執行機関については、一つの機関への権限集中を避け、複数の執行機関に権限を分掌させて、それぞれが独立して事務を処理することにより、民主的な行政が行われることを期待している。このように我が国の地方公共団体においては、執行機関に関して多元主義を採用しているということが特徴である。

執行機関に関する多元主義は、このような長所があるものの、地方公共団体の総合行政の妨げとなるとともに、責任の所在が不明確となるという問題点もある。

三 画一性

憲法九二条に「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」とされている。これに基づいて、自治法に、全国の地域のあらゆる規模の普通地方公共団体の組織機関について、首長制（首長主義、大統領制、二元代表制）、執行機関の多元主義という原理のもとに統一的な制度の枠組みが定められており、また同じ種類の地方公共団体の組織機関については、原則として同一の制度となっている。

地方公共団体の組織機関については、自治法等でかなり詳細に定められており、地方公共団体の自治組織権のもとに支庁及び地方事務所又は支所若しくは出張所の設置、行政機関の設置、内部組織の設置及びその分掌事務、職員の定数など一定の範囲で条例で組織等を決定することを認めているが、基本的な枠組みは法定され、これと異なる独自の制度を条例で定めることはできない。このように、我が国の地方公共団体の組織機関に関する制度は諸外国に比較して画一的な制度となつており、このことについては批判も少なくない。

四 組織機構の基本原則——民主・自治と能率化・合理化の原則

自治法は、「地方自治の本旨に基いて、……地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱を定め、……民主的にして能率的な行政の確保を図る……」と規定しており（同法一）、また、「地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努め……なければならない」（同法二IV）と規定している（第七章第七節2「能率化の原則」、3「合理化・規模適正化の原則」参照）。このように、「民主・自治」と「能率化・合理化」ということは、地方公共団体の組織機構の基本原則である。

「民主・自治」の原則としては、地方公共団体の住民の代表機関として、議会と長を置き、議会の議員も長も住民の直接選挙としていること（憲法九三）、議会の解散や議員、長等の解職の直接請求の制度（自治法第二編第五章）や住民監査請求及び住民訴訟の制度（同法第一編第九章第一〇節）が定められていることなどに示されている。

「能率化・合理化」の原則としては、議会の議員の定数制度（自治法九〇・九一。平成一四年までは「法定定数制度」であり、平成一五年一月一日からは、上限が法定されている「条例定数制度」。後述第二節一「議員の定数」参照）、主要補助機関の法定等

(自治法第二編第七章第二節第三款)、執行機関の間の委任、補助執行、兼職等の制度(自治法一八〇の一・一八〇の三・一八〇の七等)などがあり、また総務大臣又は都道府県知事の地方公共団体の組織及び運営の合理化に資するための技術的な助言又は勧告の制度等が定められている(自治法二五一の一七の五等)。

もつとも、地方公共団体の組織機構についての自治法等の規定については、これらの基本原則を踏まえたものであるものとしても、画一的であること、また詳細すぎることといったことについて、批判も少なくない。

第二節 地方公共団体の議会

一 地方公共団体の議会の地位

憲法は、地方公共団体の議会について、九三条において、「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。」と定め、「地方公共団体の長、その議会の議員……は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。」と定めている。この規定については、憲法は、地方公共団体の議会について、①議事機関としての議会の必置制、②議会の議員の直接選挙、③議会と執行機関について首長制(首長主義、大統領制、二元代表制)を定めているとされている。そして、議会の権限、組織等については、「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。」としている憲法九二条の規定を承けて自治法で定められている。

1 議事機関としての議会の必置制

憲法は、議事機関として議会を設置することを定めている(憲法九三一)。議会は、合議による地方公共団体の意思決定機関である。

議会は、一般には住民から選ばれた代表により構成される機関をいう。この意味での議会が必置機関とされるか否かに

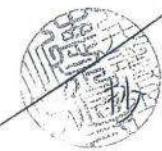
ついては議論がある。自治法は、町村において条例で議会を置かず、選挙権を有する者の総会(町村総会)を設けることができると定めている(自治法九四)。通説は、これも憲法に抵触しないとしている。これについては町村総会を議事機関として、広義の「議会」に含めて解する説、代議制の議会の設置を憲法の要求する最小限度の要件として、より住民の意思を直接的に反映しうる町村総会の設置を憲法に抵触するものでないとする説がある。

議会は地方公共団体の意思決定機関であるが、地方公共団体の意思のすべてが議会により決定されなければならないかというと、決してそうではない。地方公共団体の場合、意思を決定する機関として議会が、決定された意思を執行し、実現する機関として長及び各種委員会等の執行機関が、それもあるが、これらの意思決定機関及び執行機関の権限は法令等に定めるところに従つて運用される。そして、意思決定機関としての議会が団体意思を決定する場合の権限は自治法九六条に掲げられているので、議会は同条一項各号に掲げる事項及び同条二項の規定により議会の権限とされた事項について議会の議決により団体の意思を決定する。それ以外の場合は、執行機関たる長又は各種委員会等が、自己の権限に属する事項につき、自ら決定し(自ら決定したことが団体の意思となる)、これを執行することとなるのであって、その範囲のものも決して少なくはない。しかしながら、議会は予算の議決及び条例の議決を通じて、そのような事務についてもその意思を及ぼし得るわけであるから、議会が地方公共団体の運営全般にわたつての方針を決定するものであるということもできる。

2 議会の議員の直接選挙

憲法は、議会の議員について住民の直接選挙によることとしている(憲法九三二)。したがって、推薦制による議員や住民が選挙人を選挙で選び、選挙人により議員を選ぶ間接選挙などを採用することはできない。

その被選挙権は、当該議会の議員の選挙権を有する者で年齢二十五歳以上のもの(一定の事由により被選挙権を有しない等のものは除く)である(自治法一九一、公選法一〇一③⑤・一一・一二の二・二五一、政治資金規正法二八)。



制止し、その命令に従わないときは、退場させ、必要がある場合においては、当該警察官に引き渡すことができる（自治法一三〇一）、傍聴席が騒がしいときは、議長は、すべての傍聴人を退場させることができること（自治法一三〇二）、議長は、傍聴人の取締りに關し、必要な規則を設けなければならないとされていること（自治法一三〇三）が定められている。

議長は、議場が騒然として整理することが困難であると認めるときは、その日の会議を閉じ、又は中止することができること（自治法一二九二）。

議場における秩序の保持の権限は、議長に専属しており、議長は、自治法に定めるもののほか、会議規則等に基づき広く紀律に関する問題を決定する権限をもっている。また会議規則には、議員の離席の禁止、禁煙、携帯品の制限等について定められているのが一般的である。

(2) 懲罰

議会の議員に対する懲罰は、議会の紀律と品位を保持するために、議会の秩序を乱した議員に対して議会がその自律権に基づいて科する制裁である。自治法は、議員の懲罰について一節（同法第二編第六章第一〇節「懲罰」）を設けている。

（自治法一三四一）。

懲罰の種類として、自治法においては、①公開の議場における戒告（公開の議場において、議長から当該議員に対し戒告文を朗読する。）、②公開の議場における陳謝（公開の議場において、議会が定めた陳謝文を朗読させる。）、③一定期間の出席停止（会期中の一定の期間を定めて本会議及び委員会への出席を停止する。）、④除名（議員の身分を剥奪する。）が定められている（自治法一三五一）。

懲罰の発議は、①一般的な動議による場合（自治法一三五二。議員の定数の八分の一以上の者の発議による。）、②処分要求に

よる場合（自治法一三三三）、③議長の職権による場合（自治法一三七。議員が正当な理由なくて招集に応じないため、又は正当な理由がなくて会議に欠席したため、議長が招状を發しても、なお故なく出席しない者に対するもの）の三つの場合がある。

除名については、公選により選出された議員の身分を剥奪するという重い処分であることから、当該地方公共団体の議会の議員の三分の二以上の者が出席し、四分の三以上の者の同意が必要とされている（自治法一三五三）。

懲罰に対する救済については、懲罰は議会の内部紀律に関する自律作用であつて一般の行政庁の処分と同様には考えられないものであり、行政不服審査法四条一項一号において同法に基づく不服申立てはできないこととされている。したがつて、自治法二五五条の四の規定により総務大臣又は都道府県知事に審決の申請を行うこととなるが、基本的には議会の自律作用であることから、除名処分についてだけその対象になると考えられている。行政事件訴訟については、一般的には除名処分だけが認められるとされている（最高裁昭三五・一〇・九、大阪高裁平一三・九・二二等参照）が、他の懲罰についても認められるべきだという見解もある。また「訴えの利益」について、任期が満了したときは除名処分の取消しを求める訴えの利益は失われるとするのが一般的である（最高裁昭三五・三・九）が、除名期間中の報酬を受ける権利や利益を回復する必要が認められるような場合は、法律上の利益を有する者（行政事件訴訟法九参照。なお、平成一六年に成立した同法の改正により同条に一項が追加されたことに留意を要する。）として原告適格が認められることがあると思われる。

第三節 地方公共団体の執行機関

一 地方公共団体の執行機関の意義及び通則

1 執行機関の意義

地方公共団体の執行機関とは、管理・執行権を有し、担任する事務（地方公共団体の意思を議会が決定するものについては、

当該決定された意思を受けて担任する事務)について、地方公共団体としての意思を自ら決定(行政意思の決定)し、外部に表示することができる機関をいう。

現行の地方自治制度では、地方公共団体の意思決定機関である議会の議決すべき事項は限定列举されており(自治法九六)、議会が決定するもの以外の地方公共団体の意思決定は執行機関が行う(自治法二三八の二参照)。結局、地方公共団体の執行機関は、議会の意思決定した事項についての管理・執行に係ること及びその他でその権限に属する事項について、自ら意思決定を行い、これを外部に表示し、管理・執行する。

2 執行機関の通則

(1) 執行機関の責務とその組織の基本原則

地方公共団体の執行機関は、当該地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく当該地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う(自治法一三八の一)。

我が国の地方自治制度においては、執行機関の多元主義を採用している(第一節二「執行機関に関する多元主義」参照)。その上で、執行機関の組織は、長の所轄の下に、それぞれ明確な範囲の所掌事務と権限を有する執行機関によつて、系統的にこれを構成しなければならないとされるとともに、長の所轄の下に執行機関相互の連絡を図り、すべて一体として、行政機能を發揮するようにしなければならないとされている(自治法一三八の三I・II)。「一体として行政機能を發揮する」とは、地方公共団体の執行機関は、それぞれ分立し、その管理・執行の分野は各々別個ではあるけれども、当該地方公共団体の機能の各部分をそれぞれ担当しているわけであるから、当該地方公共団体の機能としてみた場合には、各執行機関の事務の管理・執行が全体としての調和をもつて無駄なくその効果が發揮されているようにしなければならないという意味である。

(2) 長による執行機関全体の一体的運営の確保

ア 執行機関全体の一体的運営の確保の概要

我が国の地方自治制度は基本的組織原理として、執行機関の多元主義を採用し、長以外の委員会及び委員の地位を尊重しつつも、執行機関は長の下に系統的に構成され、かつ、相互に調整されなければならないものであることを勘案して、長に所轄権限を与えるとともに、委員会及び委員に対する総合的調整権を与え(自治法一三八の三・一八〇の四・二三二I・二三八の二)、組織、予算、公有財産管理等を通じて、長が委員会及び委員を間接的に統轄できるようにしている。

すなわち、第一には、予算の調製・執行、議案の提出、地方税の賦課・徴収、分担金・加入金の徴収、過料を科することと、決算を議会の認定に付することといった権限については、委員会又は委員の所管事項であつても、委員会又は委員には権限を与えず、所轄権限を有する長の権限としている(自治法一八〇の六)。その趣旨は、委員会又は委員はそれぞれ独立の職務権限を有するものではあるが、議決権限あるいは広く住民一般との関係における管理・執行権限の統一ある行使を期し、財政運営の一元的処理を図ることにより地方公共団体の一体性を確保しようとするものである。

また、第二には、総合的調整権として、委員会又は委員の事務をつかさどる機関の組織、職員の定数、身分取扱い等について長に勧告権を認め、委員会又は委員に協議義務を課すとともに(自治法一八〇の四)、予算についての報告の徴収、予算執行状況に係る実地調査、必要な措置を求めるなどの権限を長に認め(自治法二二一I)、公有財産についても同様な報告要求、実地調査等の権限を長に認めている(自治法二三八の二)。これらの規定の趣旨は、地方公共団体全体として均衡を保持するために、地方公共団体を統轄し、代表する者であり、かつ、財政の究極の責任者であるところの長に対し、内部管理的事務を合理化することができるよう、これらの総合調整をする権能を与えることとしたものである。さらに、長と委員会又は委員の間において、両者の協議により、職員の兼職、事務の従事等を認め(自治法一八〇の三)、事務の委任・補助執行を相互に認めることとしている(自治法一八〇の二・一八〇の七)。

イ 長の総合調整権

① 組織等に関する総合調整権
地方公共団体の長は、地方公共団体の執行機関相互の間にその権限について疑義が生じたときは、調整するよう努めなければならないとされている（自治法一三八の三三）。

また、地方公共団体の長は、各執行機関を通じて組織及び運営の合理化を図り、その相互の間に権衡を保持するため、必要があると認めるときは、当該地方公共団体の委員会又は委員の事務局等の組織、職員の定数又は職員の身分的取扱いについて、委員会又は委員に必要な措置を講ずべきことを勧告することができる（自治法一八〇の四一）。

さらに、委員会又は委員が、事務局の組織、職員定数、職員の身分的取扱いのうち、局部又は課等の新設に関する事項、職員の採用及び昇任の基準に関する事項、昇給の基準等に関する事項など一定の事項について、規則その他の規程を制定、変更しようとする場合は、あらかじめ長に協議しなければならないとされている（自治法一八〇の四二、自治令一三三の三）。これらの組織等に関する長の総合調整権は、地方公共団体の組織の肥大化を防ぎ、地方公共団体全体の均衡を保持する観点から、地方公共団体の代表者である長に認められているものである。

② 予算執行に関する総合調整権

地方公共団体の長は、予算の執行の適正を期するため、委員会、委員等に対し、収入及び支出の実績若しくは見込みについて報告を徴し、予算の執行状況を実地について調査し、又はその結果に基づいて必要な措置を講ずべきことを求めることができる（自治法一三一の一）。

③ 公有財産に関する総合調整権

地方公共団体の長は、公有財産の効率的運用を図るため必要があると認めるときは、委員会、委員等に対し、公有財産の取得又は管理について、報告を求め、実地について調査し、又はその結果に基づいて必要な措置を講ずべきことを求め協議しなければならない（同条二）。

二 普通地方公共団体の長

1 普通地方公共団体の長の地位等

普通地方公共団体には、都道府県に知事、市町村に市町村長が置かれる（自治法一三九）。普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体を統轄し、これを代表する（自治法一四七）。このことについては後述する（三「普通地方公共団体の長の権限」参照）。

普通地方公共団体の長は、住民が直接これを選挙する（憲法九三二、自治法一七・一八、公選法九二参照）。普通地方公共団体の長は、独任制の機関であり、特別職に属する地方公務員である（地公法三三①）。

普通地方公共団体の長は、地方分権一括法による自治法の改正前においては、普通地方公共団体の事務のうち議会又は他の執行機関の権限に属さない事務のほか、法律又はこれに基づく政令によりその権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務、すなわち「機関委任事務」（第七章第一節三二「機関委任事務制度の廃止の意義と経緯及び廃止に関する法的措置の概要」参照）を管理し執行することとされており（地方分権一括法による改正前の自治法一四八）、そのような場合は、国等の機関としての立場につつものであった。改正後においては、「機関委任事務制度の廃止により、単に、「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の事務を管理し及びこれを執行する。」とされている（自治法一四八）。

2 長の選挙及び任期

普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の住民が直接これを選挙する（憲法九三二、自治法一七・一八、公選法九



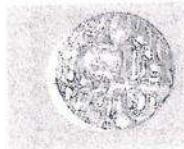
〔著者紹介〕

松本 英昭 (まつもと ひであき)

昭和17年生、昭和39年東京大学法学部卒、自治省に入省。62年財政局地方債課長、平成元年行政局行政課長、2年大臣官房審議官（行政担当、財政担当）、5年総務審議官、6年国土庁地方振興局長、7年自治省行政局長、10年事務次官を経て、現在、自治総合センター理事長、第27次・第28次地方制度調査会専門小委員会委員長

〈編著書〉

- 『演習 地方自治法』（共著、第一法規、昭和52年）
- 『地方公共団体の予算』（著、ぎょうせい、昭和54年）
- 『改正地方自治法』（編著、ぎょうせい、平成5年）
- 『新地方自治制度詳解』（著、ぎょうせい、平成12年）
- 『新版 逐条地方自治法（第3次改訂版）』（著、学陽書房、平成17年）



要説 地方自治法〔第四次改訂版〕—新地方自治制度の全容—

平成14年3月25日 初版発行

平成17年10月20日 第四次改訂版発行

著者 松本英昭

発行所 株式会社 ぎょうせい

本社 東京都中央区銀座7の4の12
(郵便番号 104-0061)

本部 東京都杉並区荻窪4の30の16
(郵便番号 167-8088)

電話 編集 03(5349)6616
営業 03(5349)6666

URL : <http://www.gyosei.co.jp>

印刷 ぎょうせいデジタル株式会社

*乱丁本・落丁本はおとりかえします。

©2005 Printed in Japan

ISBN4-324-07795-9 (5106953-00-000) [略号：地方自治法（4次改訂）]