

第3版はしがき

『自治体職員のための ようこそ地方自治法』は、読者のみなさんの強い支持のおかげで、第3版を刊行することができました。今回の改訂のポイントは、次のようなものです。

第1に、この本を足がかりとして、さらに先を追究したい方のために、昨年末に刊行した『地方自治法の現代的課題』の該当箇所について参照を付けました。この本は入門書としての性格上、脚注や引用は最小限にとどめています。参考文献を探したり、私の考え方の根拠を知りたい方は、『地方自治法の現代的課題』を参照してください。

第2に、広域連携、立地適正化計画、特色ある条例など、最近の私自身の研究成果を盛り込みました。

第3に、内部統制体制や会計年度任用職員の導入、国地方係争処理委員会の勧告など、改訂版が刊行されて以降の、この2年間の法改正、地方自治に関する動き、判例の動向を反映させました。

新しい時代が幕を開けました。2度目の東京オリンピック、大阪万博の開催を控えて、祝賀ムードに包まれる一方で、人口減少社会は確実に目に見えて到来しています。地域社会のあり方については、さらに一層、国民1人1人が、知恵を出し合わなければなりません。新しい問題に対して最前線で対処しなければならない自治体職員のみなさんが、地方自治の法的思考を身に付けなければいけない要請は、これまでになく高まっています。この本が、自治体職員のみなさんが自信を持ってしごとをするための一助となれば、これ以上の喜びはありません。

この2年間、勤務校である横浜国立大学だけでなく、駒澤大学、上智大学、東京大学で「地方自治法」の授業を担当する機会に恵まれました。また、各地

■目次■

第3版はしがき

改訂版はしがき

はしがき

凡例・法令略語表

Chap. 1 地方自治とはなにか 1

- 1 「自治」の意味 1
- 2 地方自治が必要な理由 1
- 3 「地方自治の本旨」 6
- 4 まとめ 9

Chap. 2 地方自治の「むかしといま」 11

- 1 わが国の地方自治の歴史 11
- 2 地方自治と法律 17
- 3 新たな分権の構想 19

Chap. 3 自治体にはどのようなものがあるか 25

- 1 地方公共団体の種類 25
- 2 都道府県と市町村 26
- 3 「平成の大合併」 28
- 4 合併のメリットとデメリット 31
- 5 特別地方公共団体 34

Chap. 4 自治体の住民 40

- 1 「住民」とは 40

2	住民の権利	44
3	住民の義務	46
4	住民参加・住民投票	47

Chap. 5 自治体のしごと

自治事務と法定受託事務

51

1	地域における事務とその他の事務	51
2	自治事務と法定受託事務	51
3	以前の事務区分と分権改革による変更	53
4	条例による事務処理の特例	58
5	自治体相互の協力	59

Chap. 6 国は自治体のしごとに口出しできるか

関与のしくみ

62

1	関与の三原則	62
2	関与の基本類型と具体例	64
3	関与に関連するしくみ	71
4	処理基準の設定	73
5	国と地方の間の紛争裁定のしくみ	74

Chap. 7 自主行政権①

自治体の経済活動とまちづくりの手法

80

1	自治体の経済活動	80
2	まちづくりの手法	84

Chap. 8 自主行政権②	92
決まりを守らない住民への対処と情報公開・個人情報保護	

- | | |
|-------------------------|----|
| 1 決まりを守らない住民への対処 | 92 |
| 2 情報公開・個人情報保護 | 99 |

Chap. 9 自主財政権	104
----------------------	------------

- | | |
|----------------------------|-----|
| 1 地方財政のしくみ | 104 |
| 2 地方債 | 110 |
| 3 地方税 | 112 |
| 4 地方交付税 | 119 |
| 5 国庫補助金、国庫負担金、国庫委託金 | 120 |

Chap. 10 自主立法権	123
-----------------------	------------

- | | |
|-------------------|-----|
| 1 自主立法権 | 123 |
| 2 憲法と条例の関係 | 124 |
| 3 法律と条例の関係 | 128 |
| 4 様々な条例 | 134 |

Chap. 11 自治体の組織①	140
議会と長	

- | | |
|--------------|-----|
| 1 議 会 | 140 |
| 2 長 | 147 |

Chap. 12 自治体の組織②	152
委員会と委員、議会と長の関係、監査のしくみ	

Chap. 1

地方自治とはなにか

1 「自治」の意味

最初に、「自治」の意味を考えてもらいましょう。「自治」とは、「自分たちのことは自分たちで決める」ことです。ですから、地方自治とは、国からは独立した地方公共団体（自治体）が、自分たちの地域に関することは可能な限り自分たちで決めていくという理念のことです。

2 地方自治が必要な理由

(1) 国 と 地 方

次に、なぜ国ではなく、地方が決める必要があるのか、考えてください。ここでよく耳にするのが、「国＝悪、地方＝善」と決めつける議論です。つまり、「国の政治家と霞が関官僚が結託してその利権のために地方を食い物にしているから、地方は正義を守るために自立しなければいけない」というような、いわば陰謀論の一種です。

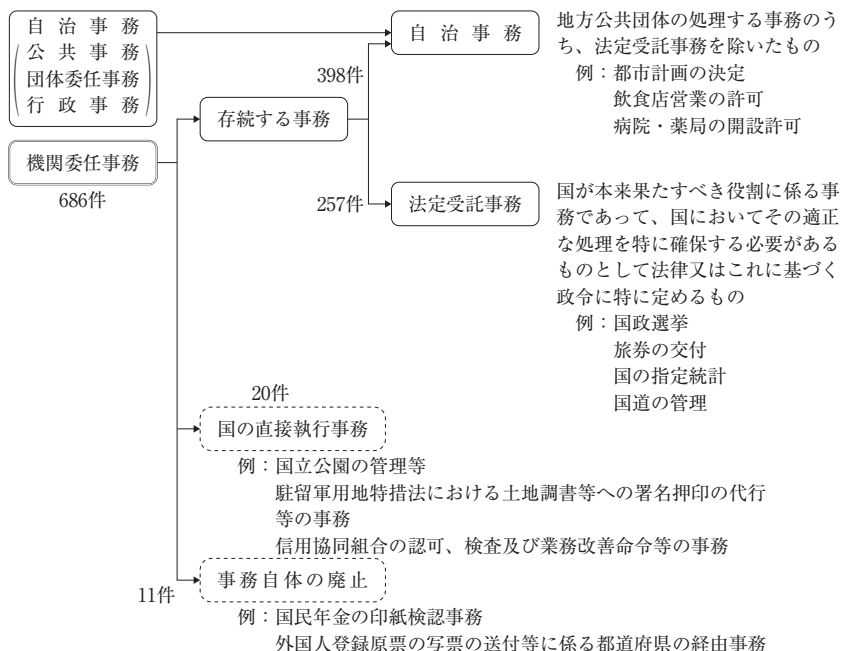
しかし、この議論は単純にすぎると思います。国というのは日本国民の集合体です。政治家（ここでは国会議員）とは日本国民すべての代表であり、霞が関官僚はその手足となって働いているにすぎません。国民の代表として選挙で選ばれた国会議員が行っている国の政治を、単純に「悪」と決めつけられる根拠はどこにあるのでしょうか。

自治体は、地域の住民の集合体であり、そこにも選挙で選ばれた政治家（長や議員）がいます。自治体職員が働いています。地方にも利権はあり、この構図は、国とほとんど変わりません。そうだとすれば、「国が悪い」という論理は、地方にも同様にあてはまるはずです。地方の政治家と自治体職員が悪いこ

しかし、そのようなことは決してなく、むしろ自治事務の数の方が多いのです。このような定義の仕方は、両者を合わせたときに「地域における事務」が余すことなく含まれるようにするための立法技術です。

では、いかなる事務が自治事務とされているのでしょうか。たとえば、あなたがケーキ屋さんを開こうと考えた場合、都道府県知事に申請して営業許可を受ける必要があります（食品衛生法52条1項）。営業許可は、都道府県の自治事務です。お金を貯めてマイホームを建てようとするれば、建物の構造、耐久性、防火設備などについて、建築主事から建築確認を受けなければなりません（建築基準法6条1項）。建築主事というのは、都道府県と基本的に人口25万人以上の市に置かれる機関のことです（同法4条1項参照）。建築確認は、建築主事を置く都道府県・市の自治事務です。家を建てる場合には、それ以外にも都市計画法上の用途地域、建ぺい率、容積率などの規制に注意する必要があります。

図4 地方公共団体の事務区分の改正



とりわけ、その土地が市街化調整区域（都市計画法7条3項）にある場合には、土地を購入して家を建てることはできません。こうした都市計画区域の指定は、都道府県の自治事務です。生活に困っていて民間賃貸住宅を借りられない人は、市営住宅に入居することができます。具体的には、月収が15万8千円以下であり、現に住宅に困窮していることが明らかといった要件が定められています（公営住宅法23条）。市営住宅の管理は、市の自治事務です。

このように自治事務の範囲は多岐に及ぶため、自治体の事務はまず自治事務に分類されると思ってかまいません。法定受託事務は例外であり、法令でその旨の定めがあるときのみ、法定受託事務として取り扱われます。以下、その理由を説明します。

地域における事務

・法定受託事務

国（または都道府県）が本来果たすべき役割に係るものであって、国（または都道府県）においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律またはこれに基づく政令により特に自治体にその処理が委託される事務

・自治事務

それ以外の事務

3 以前の事務区分と分権改革による変更

(1) 以前の区分——機関委任事務と自治事務（団体事務）

自治事務と法定受託事務について理解するためには、かつての事務区分を押さえておく必要があります。従来、自治体の事務は、機関委任事務と自治事務（団体事務）に区別されていました。しかし、①機関委任事務のしくみは「地方自治の本旨」に反する、②自治事務の内容や判別方法が不明確であるという批判が強く寄せられていました。

まず、機関委任事務とは、国の事務の執行を自治体の長という機関に対して