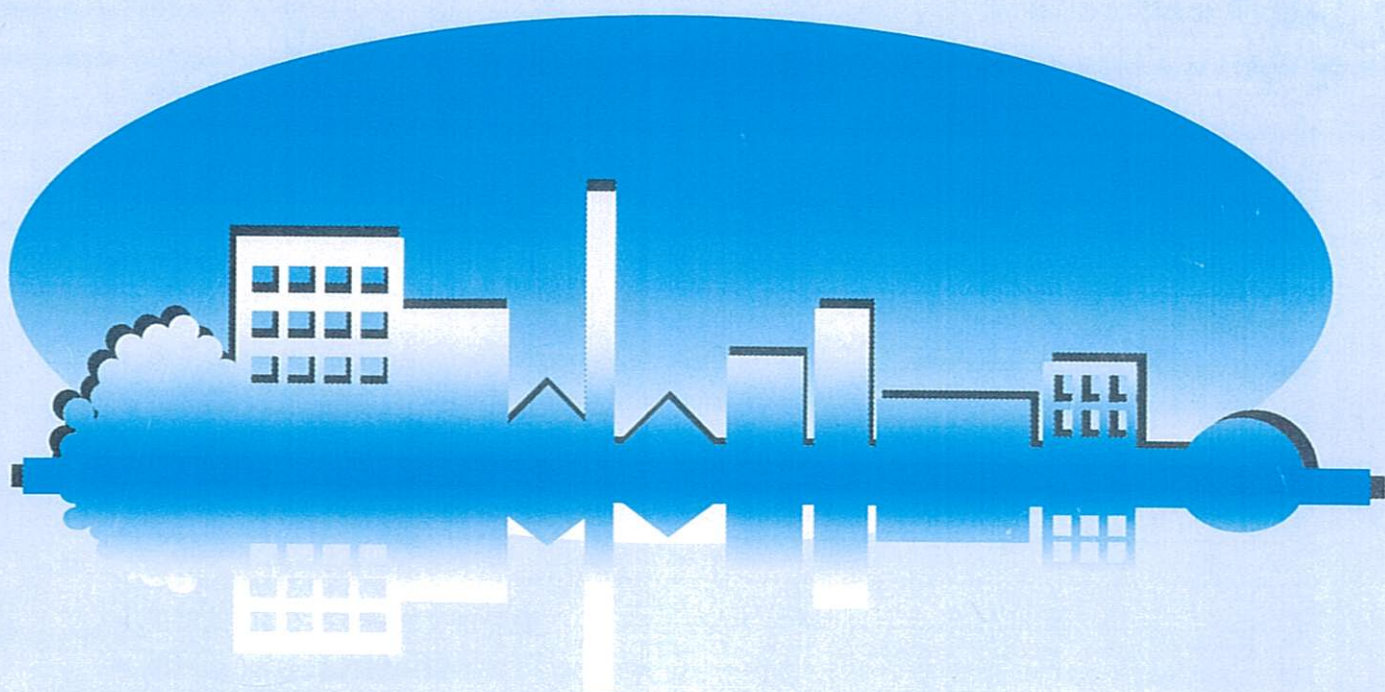


—住民が自治体を設立する—

地方自治基本法構想



自治基本法研究会

(財)地方自治総合研究所/全日本自治団体労働組合

INDEX

提案にあたって	3
<hr/>	
1. 地方自治基本法案のあらすじ	5
<hr/>	
2. 地方自治基本法案の逐条解説	15
<hr/>	
前文	17
<hr/>	
第1章 総則	18
• 第1条 (目的)	18
• 第2条 (自治体)	19
• 第3条 (自治体優先の原則)	20
• 第4条 (自治体運営の基本原則)	21
• 第5条 (地方自治にかかわる法令のあり方および解釈の原則)	22
• 第6条 (自治基本条例)	23
<hr/>	
第2章 住民の権利および義務	24
• 第7条 (住民)	24
• 第8条 (選挙権)	25
• 第9条 (情報および会議の公開請求権)	26
• 第10条 (住民参加権)	27
• 第11条 (直接請求権)	28
• 第12条 (住民投票権)	29
• 第13条 (公共サービス享受権)	30
• 第14条 (住民訴訟の提起権)	31
• 第15条 (納税の義務)	32
<hr/>	
第3章 自治体の権能	33
• 第16条 (自治立法権)	33
• 第17条 (自治行政権)	34
• 第18条 (自治組織権)	36
• 第19条 (自治財政権)	37
• 第20条 (自治人事権)	38

第4章	自治体の組織	39
○ 第21条	(自治体議会)	39
○ 第22条	(自治体の長)	41
○ 第23条	(自治体の議会と長との関係)	42
○ 第24条	(自治体の議会議員、長およびその他の自治体行政機関の選挙)	43
○ 第25条	(行政委員会)	44
○ 第26条	(オンブズマン制度)	45
○ 第27条	(監査制度)	46
第5章	自治体の財政の基本原則	47
○ 第28条	(自治体の経費負担の原則)	47
○ 第29条	(地方税条例主義)	48
○ 第30条	(自治体間の財政調整)	49
○ 第31条	(自主起債権)	50
○ 第32条	(予算、決算および財政情報の公開)	51
○ 第33条	(自治体と国との財政関係)	52
第6章	自治体職員に関する基本原則	53
○ 第34条	(自治体職員の責務)	53
○ 第35条	(公正・平等取り扱いの原則)	54
○ 第36条	(勤務条件等条例主義の原則)	55
第7章	自治体と国との対等関係の原則	56
○ 第37条	(自治体と国の対等性の原則)	56
○ 第38条	(自治体と国との係争処理)	58
○ 第39条	(自治体の国に対する関与の原則)	59
第8章	自治体間の関係の原則	60
○ 第40条	(市区町村と都道府県の対等性の原則)	60
○ 第41条	(市区町村および都道府県の役割)	61
○ 第42条	(法律による事務の委託)	62
○ 第43条	(条例による事務の委託)	63
<hr/>		
3.	地方自治基本法案全文	65
<hr/>		
4.	資料	75
<hr/>		
5.	作業経過および自治基本法研究会メンバー	95
<hr/>		

提案にあたって

地方分権推進委員会の4次にわたる勧告に基づいて、地方分権推進計画が閣議決定された。第五次勧告も予定されているが、ともかく20世紀の世紀末に始まった地方分権改革はひとつの区切りを迎えたといえよう。今次の分権改革の最大の成果は、明治以来100年余にわたって存続してきた機関委任事務制度の廃止を実現したことにつきるであろう。機関委任事務制度の廃止により、原則自治事務、例外法定受託事務の事務区分が確定した。自治事務に対する国の必要以上の関与が残った不満はあるが、国・地方および都道府県・市町村間の対等・協力の新しい関係が確立されたことはまちがいない。国の関与のルール、係争処理システムも準備された。権限委譲、補助金・税財源配分などは不十分であったが、抜本改革に向けた一応の道筋が敷かれたといっておよい。これらが21世紀にかけて地方自治の新たなスタート地点となるであろう。

しかし改正される予定の地方自治法でも、自治制度を細部にわたり画一的に律してきた管理法的な仕組みはそのまま温存されることになる。本来、自治とは、市民が自己決定の主体となり、その責任もまた自ら負うものである。市民が自治体を設立するという発想こそ、地方自治の基本に据えられなければならない。そのためには、地方自治法は部分改正にとどまらず、当然にも抜本改正が必要となる。住民投票制度による住民の自己決定権の保障、オンブズマン制度の導入、住民参加の拡充、自治体議会の権限強化、地方公務員採用や地方参政権における国籍差別の撤廃、地方選挙への多様性導入、議会・首長制度の選択制、自治立法権の最大限保障など新たな自治制度として実現されるべき課題が山積している。

こうした観点から、自治労と自治総研は、1997年10月に自治基本法研究会を設置し、7か月間18回にわたって現行地方自治法の全面的検討を行った。その結果、地方自治法の上に、地方自治の基本原則と制度的原則を定めた「地方自治基本法」が必要である、という結論を得た。以下の地方自治基本法の構想は、その論議の成果であり、21世紀にかけた地方自治制度の新たな制度設計を試みたものである。これを契機に市民、自治体議員、自治体関係者をはじめとして幅広く地方自治の活性化の論議が高揚し、次期通常国会が文字どおり「分権国会」となることを期待したい。

1998年7月10日

自治基本法研究会



1

地方自治基本 法案のあらすじ

1. 地方自治基本法案のあらすじ

(1) はじめに

この基本法は次のような観点で作成された。

① 市民自治を基本にすえた地方自治制度であること

個性豊かな地域社会の形成は、自立した自治体と市民の自主的な活動によって促される。自治体は、自らの責任と判断で地域の政策を決定し実施できなければならない。この決定権の根拠は市民の信託にあり、その責任は市民に対して負うものである。機関委任事務制度の廃止とはなによりもまず、市民と自治体の関係の再構成を意味している。市民が自己決定の主体となり、その責任もまた自ら負う社会の実現こそ、分権改革の第一の柱である。現行地方自治法は、市民による決定および決定への参画について消極的である。近年注目されている住民投票制度の採用や直接請求制度の見直しなど、市民自治の原理を基本にすえた地方自治の制度設計が必要である。この観点から、基本法は「住民が自治体を設立する」ことをまず宣言している。

② 真の二元代表制を実現すること

機関委任事務制度の廃止は、日本国憲法の予定した議会と長の関係を二元代表原理のもとに再構成することを求める。いいかえれば、この国にはじめて二元代表型政治システムを構築することになるのである。現行地方自治法は、機関委任事務の執行権限を背景に、長の議会に対する優位性を制度的に保障している。議会の招集権が長に属し、議会自身の意思で議会を開けないのはいかにもおかしい。また、議会による長の不信任議決とこれに対抗する長の議会解散権は、二元代表制の原理とは相容れない。予算の調製権が長に専属しているのも、課税・予算配分という議会の最重要機能を損なわせている。このような現行制度を改革するため、議会を自治体における立法機関として正當に位置づけ、その機能を十分に果たしうるような制度を設計することが必要である。そのために現行法は予定していない議会の組織権（付属調査機関、議会オンブズマンなど）も確立されなければならない。こうして自治体議会が住民による公共性議論の核となっていくことが展望されている。

③ 地方自治制度の多様性を高めること

地方分権の究極の目的は、地域の自己決定・自己責任により個性的で多様なまちづくりを可能にすることである。それは同時に、地域の事情に見合った自治体運営を行うことができるようにすることでもある。地方自治法は自治体の組織と運営のあり方をこと細かに規定しており、しかも人口300万を超えるような大都市から数百人の村まで、基本的には同一に扱われている。自治体の憲法ともいえるべき自治基本条例の制定権を保障し、多様な「信託のかたち」を選択することを可能にす

必要がある。例えば、議員や長の任期が全国一律に4年であるべき理由はなく、選挙権・被選挙権も自治体の判断によって、例えば18歳から認めてもいいはずである。また、起債を起すときには必ず住民投票に付さなければならないなどの義務的住民投票や、投票結果がそのまま自治体の意思決定となる拘束的住民投票を自治基本条例で創設することも考慮されていい。多様な仕組みを住民合意で創りだしていくことができるようにしなければならない。

④ 自治体行政の公正・透明性を確保すること

分権勧告の具体化は自治体行政の権限を強化することになる。この権限は住民によって十分にコントロールされ、公正で透明な行政を実現していくための制度を設計する必要がある。情報公開に留まらず、会議もまた公開される原則が確立され、議会による監視に加えてオンブズマン制度等による住民監視も制度的に確立される必要がある。これは自治体行政の住民に対する責務であると同時に住民の自治責任でもある。例えば、計画の決定手続きに住民が参画することを権利として保障することが、その結果に対する住民の責任を明らかにすることでもある。

⑤ 日本国憲法に準ずる基本法であること

日本国憲法第92条は自治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」として国の立法に対する制約を課している。だが、実際には国の法令の改正により自在に自治体への新たな義務の追加が行われ、あるいは自治体と国との対等関係が歪められることがある。現行の法体系でこれを抑止することは難しい。そこで、「地方自治の本旨」を具体化する基本法を制定し、個別法の改正にあたってはこれに違反してはならないという立法制約を国会自らと内閣および各省庁に課す必要がある。地方分権推進計画に基づく改正および今後の新規立法もこの基本法の範囲で行われることが要請される。地方自治法の改正ではなく、新たに「地方自治基本法」を制定しなければならないと考える理由はここにある。

(2) 各章解説

地方自治基本法案は、まず前文を置き、全体を8章、43条で構成している。これを以下、章ごとに解説したい。

○ 前 文

前文は、「個人の尊厳を重んじ、その意思を反映した個性豊かで生き生きとした自治体」と「住民の自主的な活動」によって支えられた国家と社会のあり方が、日本国憲法第92条の定める「地方自治の本旨」の意味するところであり、地方分権の推進とは、まさしくそのような「地方自治の本

旨」の具体化であることを謳っている。なお、日本国憲法のいう「地方公共団体」は「自治体」と称することとした。

○ 第 1 章

第1章「総則」では、まず第1条の目的規定において、地方自治の基本原則とその制度的な基本原則とを定めることによって「地方自治の本旨」を実現することが、本法の目的であること、そして地方自治法等の地方自治に関する国の法令や自治体の条例等が、本法の定める原理・原則を具体化・実現するものであるべきことを定める。第2条は、「自治体」と題し、住民が「地域公共の安全の保持、健康福祉の増進、環境の保全および個性ある地域社会の形成と発展」を目的として自治体を設立すること、そしてそのような自治体（市区町村と都道府県）は国から独立した法人格を有し、住民の信託による統治団体であることを規定する。第3条は、自治体優先の原則を定める。第2条の自治体の設立目的を達成するために必要な事務はまずもって自治体の事務であり、それを控除した残余が国の義務に属する事務となることがここで明示される。第4条は、情報の公開、住民参加等の「民主的かつ公正・透明で効率的な」自治体運営の基本原則を定める。

次に、本法は、憲法具体化法として、個別行政分野について無数に制定される個別行政諸法令を地方自治保障の見地から主導しかつ統制するものとなることが第5条で明示される。自治体の組織や活動に関する定めを有する国の法令が新たに制定されるときは、その内容が日本国憲法の地方自治の本旨に沿ったものであるべきである。また、国の法令において自治体活動の一定の基準が設定される場合においても、自治体条例による地域特性に応じた基準の付加・緩和・選択が可能な立法方式が追究されるべきである。いったん制定された国の法令の解釈・運用のレベルにおいても地方自治の本旨に即すことが求められること、さらに自治体による自主的な法令解釈が尊重されるべきこともここに定められる。したがって、現行の地方自治法にあたる自治体の組織法や各省庁所管の法律は、すべてこの基本法の下に位置することになる。

第6条は、住民投票を経て制定される「自治基本条例」という新たな条例形式を提示している。この基本条例は、個々の自治体の個性的な基本原則のほか、その組織（住民総会の設置や議会と長との関係、議員や長の任期等）や住民の選挙権（年齢要件等）に関わって法定事項とは異なる自治体独自の定めをおくことのできる立法形式として予定されている。これこそ、自治体の憲法というべきものである。

○ 第 2 章

憲法具体化法としての地方自治基本法は、日本国憲法と同様に、住民の権利・義務を総則の次に第2章として定めることになる。日本国憲法の定める人権カタログは当然、住民と自治体との間に

も適用になるが、それに加えて自治体レベルに固有の住民の権利カタログとして、基本法は、以下、7種の権利を定めている。すなわち、①自治体構成員である外国人も含めた全ての住民にそれが保障されるべき「選挙権」(第8条)、②住民意思を反映した地方政治・行政を行う大前提である、知る権利の一種としての「情報および会議の公開請求権」(第9条)、③自治体の施策の決定および実施の過程に参加し、意見を表明する権利としての「住民参加権」(第10条)、④最も典型的な住民自治的制度といえる条例および規則の制定改廃・リコール・事務監査の請求を行う権利である「直接請求権」(第11条)、⑤今後大いに活用されることが期待される住民投票に参加する権利としての「住民投票権」(第12条)、⑥住民が自治体の提供する様々の公共サービスを等しく受ける権利としての「公共サービス享受権」(第13条)、⑦財務会計上の行為の裁判所による適法性審査を通して自治体活動の広い範囲でのコントロール機能を果たしつつある住民訴訟を提起する権利としての「住民訴訟の提起権」(第14条)である。ここに列挙された諸権利を現実に行使するための具体的制度は、地方自治法や条例等の定めるところによるが、これらの諸権利は、それらの法律や条例によって創設されたものではなく、あくまでも憲法具体化法としての基本法によって確認されたものなのであるから、この諸権利の具体化は国会や自治体議会の立法裁量に全面的に委ねられたものではない。むしろ、これらの権利を実効あらしめる具体的制度の創設が立法者である国会と自治体議会に義務づけられているということである。

○ 第 3 章

第2章が、いわゆる住民自治の原理に関わる諸規定であったとすれば、第3章「自治体の権能」は、団体自治の原理を具体化させた諸規定とすることができる。国から独立した統治主体(第2条)である自治体の権能として、基本法は、①自治立法権、②自治行政権、③自治組織権、④自治財政権、⑤自治人事権を列挙する。

自治立法権(第16条)の中核を成すのはいうまでもなく条例制定権であるが、この自治権能は、日本国憲法上「法律の範囲内で」保障されたもので、それはこれまで「法令に違反しない限り」(地方自治法第14条第1項)で認められる立法権能であると解されてきた。そのため、例えば自治体の自主的なまちづくり政策の実施にとって建築基準法や都市計画法等の国の法令の存在がそのさまたげとなると理解されがちであった。しかし、そのような条例の法令抵触問題は、法律が条例による規律を積極的に排除している場合に限って生ずる例外であると解されるべきであり、そのような法律が合憲的に成立することはそう多くあるものではなからう。この意味で、日本国憲法の規定に加えて、本法において自治体の条例制定権を制限する意味はないと考えられる。また、後述する法定委託事務は、機関委任事務とは違って自治体の事務なのであるから自治体の条例制定権の対象から除外する理由はない。

自治行政権(第17条)に関して中心的問題となるのは、何といたっても自治事務と法定委託事務の区分けの問題である。本法では、地方分権推進委員会勧告、および地方分権推進計画で用いられて

いる「法定受託事務」とは異なる意味で「法定委託事務」を用いている。第3条の自治体優先の原則に基づいて、自治体の処理する事務の範囲は、包括的かつ広範なものとなる。従って、国の義務に属するものであって、住民の利便性または地域的な事務処理の必要性の観点から自治体が処理することとされ、国の強い行政的関与が予定される法定委託事務は、地方分権推進委員会の勧告が認められたものよりもはるかに少ないものとなる。そして、法定委託事務が新たに造られるのをチェックするため、本法を受けた新しい地方自治法本文にそれらは列挙され（第17条第4項）、それに要する経費は専ら国が負担することとされる（同第3項）。

自治組織権（第18条）や自治人事権（第20条）は、従来、自治体の自治権として論じられることは多くなかったが、地方分権推進法第5条で「国が、地方公共団体に対し、地方公共団体の行政機関若しくは施設、特別の資格若しくは職名を有する職員又は附属機関を設置しなければならないものとする」と定義された「必置規制」をめぐる論議において注目されることとなった。国の官僚の自治体への出向を含め、国の縦割り行政を自治体にも浸透させ有形無形の関与を生み出す自治体組織・人事への国の規制に歯止めをかける、このような自治権能を基本法で明確に定める意義は大きいと言えよう。

第 4 章

自治組織権を踏まえた自治体組織のあり方を定めたのが第4章の諸規定である。現行の地方自治法は、自治体の組織編成に関して非常に画一的で詳細にすぎる規定を置いており、その見直しは必須である。日本国憲法が定める議会制（第21条。そして日本国憲法上許容されると解される住民総会（第21条第1項但書き））と首長制（第22条）の枠組み、そしてその他の自治体行政機関に関する最低限の原則のみを第23条から第27条に法は定め（自治体と長との関係、公選制度、行政委員会、オンブズマン制度、監査制度）、議会および長の下部組織についても新たな地方自治法ではごく大まかな規定のみをおくこととし、大部分の組織規定は条例事項とされることが予定される。また、自治体選挙の選挙権・被選挙権、選挙の種類、議会の議員と長の任期、議会と長の関係（不信任議決と解散制度等）等については新地方自治法にも規定がおかれるとしても、前述の自治基本条例において別段の定めができるという形で自立的な組織編成権が確保される。

第 5 章

第19条の定める自治財政権に関しては、第5章「自治体の財政の基本原則」の諸規定が制度の基本原則を定めている。まず、第28条は、自治事務に関する経費は自治体が、法定委託事務に関する経費は国等の委託団体が全額を負担するという経費負担原則を立て、財政制度全般に関する国の大きな役割に鑑み、地方分権推進法第6条に定められたような地方税財源の充実確保に関する国の責

務と地方財政法第2条第2項に定める自治体への負担転嫁の禁止条項を本法の第33条は定めている。自治体の歳入については、本法第29条が、自治財政権の重要な柱として今日広く承認されている地方税条例主義を、現行の地方税法による税目・税率等の規律を大幅に柔軟化することも予定して規定し、地方交付税については、本法第30条において、自治体の代表の参加した地方財政委員会において交付税の配分を決定するような仕組みを導入する。また、現行地方自治法第250条の地方債の起債の許可制度は廃止され、自治体の自主起債権(第31条)が確立される。

第 6 章

第6章は、「自治体職員の責務」(第34条)を定め、自治体職員制度における「公正・平等取り扱いの原則」(第35条)、「勤務条件条例主義の原則」(第36条)の二つの原則を規定している。自治体設立の目的(第2条)を達成するためには、自治行政権、自治財政権等の確立とならんで、自治体職員の活力・創意と、安心して職務に専念できる条件の整備が不可欠である。

自治体職員の責務としては、その職責が住民の信託に由来することを自覚して、地域公共のために誠実に職務を遂行することを掲げた。また、公正・平等取り扱いの原則としては、自治体職員に就任するにあたって、および自治体職員としての処遇において、人種、国籍、信条、性別、社会的身分、門地もしくは政治的意見または政治的所属関係によって差別されないことを定めた。勤務条件条例主義の原則としては、職員の採用、勤務条件等については、条例で定めなければならない旨を定めている。

なお、自治体職員に対する一般労働法の直接適用と地方公務員法、地方公務員労働関係法のあり方については、なお検討の余地が残されていることを付言しておく。

第 7 章

第7章は、自治体と国との関係について、原則的な規定をおいている。第37条は、自治体と国の対等性の原則を定め、その第3項では、自治事務に関する国の権力的関与が禁じられる。第39条は、「自治体の国に対する関与」として、特定自治体に影響ある国の施策における当該自治体の意見聴取義務と、地方自治関連法令の制定過程における自治体連合組織の意見書提出権と内閣の回答義務を定める。第38条は、自治体と国との間の係争処理制度の根拠規定に充てられ、第2項で、自治体の自治権侵害を理由とする国に対する訴訟が「法律上の争訟」として認められることを確認している。

○ 第 8 章

第8章は、市区町村と都道府県との関係についての規定である。まず、第40条は、基礎的自治体としての市区町村と広域自治体としての都道府県の対等性の原則を定め、第41条は両者の事務の区別と両者間および市区町村間ないし都道府県間の事務の共同処理を規定している。第42条は、都道府県から市区町村への法定委託事務に関する規定であり、第43条は、両者間における条例に基づく相互的な事務委託の制度を定めている。

2

地方自治基本 法案の逐条解説

2. 地方自治基本法案の逐条解説

前文

われらは、日本国憲法において、地方公共団体（以下「自治体」という。）の組織および運営に関する事項は「地方自治の本旨」に基づかなければならないことを定めた。

人類の歴史的経験が教えるように、平和で民主的な国家と社会は、個人の尊厳を重んじ、その意思を反映した個性豊かで生き生きとした自治体および住民の自主的な活動によって支えられなければならない。

われらは、そのような国家と社会のあり方が「地方自治の本旨」であり、地方分権の推進とはそのような「地方自治の本旨」の実現と具体化であるとする。

ここに、日本国憲法の精神に則り、地方自治の原理を明示して、新たな世紀にかけて日本の地方自治を確立するため、この法律を制定する。

解説

「中央で赤いボタンを押すと全国に赤いランプがともる」といわれた中央集権的なこの国のありようは、今ようやく変化の兆しをみせている。そのひとつが公共領域への住民参画という現象である。長らく「お上」のやることに異議をとらえず、自らの生活基盤の拡充にまい進してきた多くの住民は、自分たちをとりまく社会に影響を与える政策に自らの意思を反映させることを求めはじめた。そのひとつの手段として住民投票の試みがある。また、ボランティアや市民事業など多様な市民活動が公共サービスの分野に進出して、自ら公共領域を担おうとしている。他方、中央官僚制が行動規範としてきた全国的公平性・統一性は、個性や多様性を求める風潮のなかで曲り角に来ている。なにもなかった時代に薄く広く展開してきた政策手法は、物質的な豊かさを手にした国民には受け入れられなくなっている。こうした変化が、これまでの仕組みの変革を不可避なものとしている。そしてその制度的な手だてのひとつが地方分権であり、その目指すものは住民の自治によって支えられる豊かな地域社会の形成であるとする。

前文では、基本法の制定理由として「地方自治の本旨」の実現を掲げている。住民自治を基礎とした自治体の、個性豊かで生き生きとした活動があって、はじめてそのような社会の実現が可能だと考えるからである。われわれは今、日本国憲法が保障した地方自治の内容をさらに豊富化することができよう。この地方自治基本法は、そのような想いをこめて作られた。

● 第1章 総 則

第1条 (目的)

この法律は、地方自治の基本原理とその制度的な基本原則を定めることにより、日本国憲法第92条に定める地方自治の本旨を実現することを目的とする。

- 2 地方自治法その他の地方自治に関する法令は、この法律が定める基本原理に基づいて具体化されるとともに、自治体が定める自治基本条例その他の自治立法によって多様に実現されなければならない。

解説

個性豊かで生き生きとした自治体および住民の自主的な活動が分権型社会実現の条件である。そしてそのような社会の組成原理を打ち立てることがいま要請されていると考える。それは、地方自治法、地方財政法、地方税法、地方公務員法等の地方自治関連法および個別作用法に優越しそれらの法律にとっての準拠規範たる地方自治の原理法の制定にほかならない。この地方自治基本法に基づき、改めて新地方自治法などの地方自治関連法が制定されることになる。

日本国憲法第92条は自治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」として国の立法に対する制約を課している。だが、実際には国の法令の改正により自在に自治体への新たな義務の追加が行われ、あるいは自治体と国との対等関係が歪められることがある。それを抑止することは現行の法体系では難しい。そこで、「地方自治の本旨」を具体化する地方自治の基本原理と制度的原則を打ち立てる基本法を制定し、個別法の改正にあたってはこれに違反してはならないという立法制約を国会自らと内閣および各省庁に課す必要がある。地方分権推進計画に基づく改正および今後の新規立法もこの地方自治基本法の「範囲」で行われなければならない。私たちが地方自治法の改正ではなく新たに「地方自治基本法」を制定しなければならないと考える理由はここにある。

第2条（自治体）

住民は、地域公共の安全の保持、健康福祉の増進、環境の保全および個性ある地域社会の形成と発展を目的として、自治体を設立する。

- 2 自治体は、住民の信託に基づく統治団体であり、国から独立した法人格を有する。
- 3 自治体は、市区町村および都道府県とする。

解説

分権改革の究極の目的は、自立した自治体と自主的な住民活動によって支えられる個性的で豊かな地域社会の創造である。そのためには、国が優越的に公共性を設定する仕組みを改めて、住民がつくる地域的公共性を全国的な公共性が補完するという関係に組み替える必要がある。住民自治の制度的保障が第一の原則として掲げられなければならない理由はここにある。現行地方自治法は、最初に自治体の種類および事務、ついで区域、名称、事務所の位置などを規定し、まず団体ありきという条文構成になっている。これは住民自治を否定していた戦前の制度を受け継いだものにほかならない。しかも、自治体の設立に関する規定を欠いて、機関委任事務制度のもとで自治体は国の行政区画として位置づけられてきた。本法では、自治体は住民が設立するものであることを基本にした。そうすることによって、合併や分離など自治体の区域に関する事項は住民の自己決定の問題であることが明確になり、現行地方自治法の定める都道府県知事の関与は許されないこととなる。地方分権推進計画では市町村の廃置分合や境界の決定を都道府県の法定受託事務として温存しているが、本法の定めに従えば、新地方自治法においてこれらの知事権限は削除されることになるであろう。

第2項は、自治体が住民の信託を基礎とした地域における自己統治団体であることを定めている。自治体は、内閣の行政権（日本国憲法第65条）から独立して公権力を行使することのできる統治団体であるが、その統治権は住民自身に由来していることを明らかにした。

第3項では、現行の自治体二層制を前提に、東京の23区も市と同様に位置づけることとしている。かつて最高裁は、特別区は憲法上の地方公共団体とはいえないと判示した（最判昭和38年3月27日刑集17巻2号121頁）が、これには賛成できない。

第3条（自治体優先の原則）

自治体は、前条第1項の設立の目的を達成するために、必要なすべての事務を処理する。

- 2 国は、国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動または地方自治に関する基本的な準則に関する事務、全国的規模・視点から行われなければならない根幹的・社会的資本整備にかかわる基本的施策および事業の事務に限り、これを担うものとする。

解説

本条は、国および自治体が担う事務を、自治体優先とりわけ市区町村優先の原則に基づいて配分しなければならないことを定めている。地域公共の安全、健康、福祉および環境を保持し、個性ある地域社会の形成と発展を図るという自治体の設立目的を達成するために必要な事務は、まずもって基礎自治体である市区町村の事務とし、都道府県はそれを補完し、国はさらに都道府県が処理することのできない事務を処理するという「補完性の原則」を採用している。

第2項は、地方分権推進法第4条を参考にしているが、国の事務をそれよりさらに限定した。「国際社会における国家としての存立にかかわる事務」とは、例えば、国家間の外交、安全保障、通貨、司法等である。「全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動」とは、例えば、公正取引の確保、生活保護基準、労働基準等である。「地方自治に関する基本的な準則」とは、地方自治法その他の地方自治に関する大綱法の定立をさすが、まずもって本法の制定が先決である。「全国的規模・視点から行われなければならない根幹的・社会的資本整備」とは、公的年金、宇宙開発、骨格的・基幹的交通整備等をさす。これらの事業についても、その内容・性質によっては、国は、基準の提示や制度の大枠を定めるにとどまるべき場合がある。

第4条（自治体運営の基本原則）

自治体は、民主的かつ公正・透明で効率的な運営を旨とし、その活動および情報の公開と、住民の参加を図らなければならない。

解説

本条は、住民の権利として宣言される、情報および会議公開請求権（第9条）、住民参加権（第10条）、直接請求権（第11条）、住民投票権（第12条）、公共サービス享受権（第13条）に対応して、自治体の運営上の責務を定めている。これらの諸権利を保障し有効に行使できるようにするためには、自治体行政の公正・透明性が確保されていなければならない。

分権勧告の具体化は自治体行政の権限を強化することになるであろう。情報公開にとどまらず、会議もまた公開の原則が確立され、議会による監視に加えてオンブズマン制度等による住民監視（第26条参照）についても制度的に確立される必要がある。これは自治体行政の住民に対する責務であると同時に住民の自治責任の問題でもある。計画の決定手続への住民参画を権利として保障することが、その結果に対する住民の責任を明らかにすることでもある。分権型社会の自治体はこうして、住民の自治責任を基礎に成り立つのである。それゆえ自治体は、その活動に関して常に透明でなければならない。また民主的かつ公正で効率的な運営を行うことは住民の信託に応える自治体の基本的な責務である。

財政状況の住民への報告、説明義務については、第32条2項参照。

第5条（地方自治にかかわる法令のあり方および解釈の原則）

自治体の組織と活動に関連して制定される法令は、地方自治の本旨に適合し、かつ第3条の趣旨に沿ったものでなければならない。

- 2 国は、法令において全国的な基準を設定する場合においても、自治体がそれぞれの地域の特性に対応できるよう、法律またはこれに基づく政令によりその具体化を条例に委任し、または条例で基準等の付加、緩和、複数の基準からの選択等ができるよう配慮しなければならない。
- 3 自治体の組織と活動に関連して制定される法令は、地方自治の本旨および第3条の趣旨に基づいて、これを解釈および運用するようにしなければならず、その際には、各自治体の自主性を重んじなければならない。

解説

本条は、地方自治に関する法令の制定・解釈の原則を定めたものである。第1項では、地方自治にかかわる法令に対して立法制約を課している。すなわち、自治体の組織と活動に関連して制定される法令は地方自治の本旨に適合していなければならない。また、本法第3条の定める自治体優先の原則に沿ったものでなければならない。地方自治にかかわる法令とは、地方自治法等の直接地方自治制度に関する法令のみならず、個別行政分野の自治体活動に関するものも含む。

第2項は、国が法令において全国的な基準を設定する場合でも、配慮しなければならないことと、配慮の手法を定めている。本法第3条において、国には全国的統一性に配慮した基準設定や地方自治に関する基本的準則の設定が認められている。これらはきわめて限定的なものだが、それとても地方自治の本旨に適合しなければならない。自治体の自主性の余地を残すことが要請される。

第3項は、法令の自主解释权を定めている。自治体の組織と活動に関連して制定される法令は、地方自治基本法の定める原則に基づかなければならないが、同時に、法令の定めについての自主解释权が確立されていることが不可欠である。それは自治体の事務執行に対する結果責任を自治体自らが負うことも意味する。自治体の裁量を制限してきた国による「有権解釈」という考え方や「法律先占論」が、分権型システムと相容れないことは明瞭である。法律は全国的な標準または最低基準を定めるものである。それを地域事情に適應させて解釈し実施することが法律の求めるところでありまた住民の利益につながることは言をまたない。法令所管省庁の解釈に基づいて全国に画一的な政策を強いることは、政策の選択肢を狭め効果的な行政の執行を損なわせることになる。そればかりか、住民の意見・要望をフィードバックしてよりよい方向へ改善していくという参加型自治の醸成の機会を奪うことになる。もし、全国的な公共性と地域的な公共性の対立関係が生じたときは司法的に調整されることが基本である（第38条）。

第6条（自治基本条例）

自治体は、自治基本条例を定めることができる。

- 2 自治基本条例は、自治体の基本原理を定めるとともに、住民の権利義務および自治体の組織に関し、次に掲げる事項について、定めることができる。
 - 一 その自治体の選挙の種類、選挙権・被選挙権の資格要件
 - 二 自治体議会の議員および長の任期
 - 三 自治体の議会と長との関係
 - 四 住民総会の設置
 - 五 拘束的住民投票事項の創設
 - 六 その他法律の定めるところにより、自治基本条例で定めることができるとされた事項
- 3 自治基本条例は、その自治体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、自治体はこれを制定し、または改廃することができない。

解説

自治体成立の目的をよりよく実現するためには、住民が自治体の組織形態や権能を自ら決定できることが重要である。だが、現行地方自治法は、その組織だけでなく運営についてまでも画一的に規定し、公職選挙法は選挙権・被選挙権について一律の定めをおいている。地方自治法にさえ「自治」への配慮が欠けているのである。

外国籍住民のみならず住民一般についても自治体における選挙権付与要件や選挙権者の年齢について自治体による違いがあっていいと思われる。また、日本国憲法の枠内でも、首長一議会制のほか実質的な委員会制あるいはシティ・マネージャーの付置など多様な制度設計が可能である。選挙によるべき機関は現行法では議会および長と一部の行政委員会の委員とされているが、自治体の判断で、例えば教育委員や監査委員、あるいは特定の役職についても選挙で選ぶことができるとすべきである。議会と長の関係のほか議会決定に委ねる事項と住民投票による決定事項との区分も多様であるべきである。税の種類と水準も自己決定することが望ましい。

このような住民と自治体との基本的な関係の定めは、「信託のかたち」（信託形態・信託内容）の自己決定にほかならず、それを自治体の憲法ともいうべき「自治基本条例」に定めることができることとする。この自治基本条例は、地方自治法その他の法令の規定に関わらず別の定めをすることができ、本法の授權により法律と同等の効力を有し、かつ一般の条例に優先するものとする。その効力の正統性を確保するため、制定にあたっては地方特別法（日本国憲法第95条）と同様に住民投票を行うことが考えられよう。

● 第2章 住民の権利および義務

第7条 (住民)

市区町村の区域内に住所を有する者は、その市区町村およびその市区町村が存する都道府県の住民とする。

- 2 市区町村は、法律の定めるところにより、その住民につき、住民たる地位に関する正確な記録を常に整備しておかなければならない。

解説

現行地方自治法は、最初に自治体の種類および事務、ついで区域、名称、事務所の位置などを規定し、まず団体ありきという条文構成になっている。これは住民自治を否定していた戦前の制度を受け継いだものにほかならない。しかも、自治体の設立に関する規定を欠いていて、機関委任事務制度のもとで自治体は国の行政区画として位置づけられてきた。本法では、自治体の組織・運営の原則に先だって、自ら設立した自治体に対する住民の権利・義務がまず規定されている。日本国憲法の構成が国会（第4章）、内閣（第5章）に先だつ第3章に国民の権利および義務を規定していることを想起すべきである。

本条は、その前提としての住民の定義に関する規定である。第1項は、地方自治法第10条第1項にならったものであるが、都道府県が市区町村の上位にあるかのような現行制度との違いを明らかにするため、市区町村を「包括する」都道府県という表現を改め、「包括」の文言を使わないこととした（本法第40条参照）。もちろん、住所を有するものはすべて住民であり、外国人を含み、次条以下の権利がすべて等しく保障されることになる。

第2項は、現行地方自治法第13条の2にならったものであるが、ここでいう「別の法律」とは、住民基本台帳法を指す。現行の外国人登録制度は、本法の精神にのっとり住民基本台帳と同様の仕組みにする必要があり、今後法改正を求めていかなければならない。

第8条（選挙権）

住民は、地方自治法または自治基本条例の定めるところにより、その自治体の選挙に参加することができる。

解説

選挙権は日本国憲法第15条によって国民に保障された権利であるが、自治体においては、その構成員である外国籍住民も含めたすべての住民にそれが保障されるべきである。95年最高裁判決が、永住者等の外国人に選挙権を付与することは日本国憲法上禁止されていないと判示したことは、記憶に新しい。現行地方自治法は第11条で「日本国民たる地方公共団体の住民」と規定して、外国人の選挙権を認めていない。本法では「日本国民たる」という要件を削除して、外国籍住民も含めて「選挙に参加する権利」を保障している。なお、「その自治体の選挙に参加する権利」とは、都道府県知事、都道府県議会議員、市区町村長および市区町村議会議員、その他法律の定める一部の委員会の委員のほか、自治基本条例（第6条参照）で各自治体が選挙による機関を定めたときはその機関の選挙（例えば教育委員、監査委員など）も対象となる。もちろん被選挙権も「選挙に参加する権利」であるが、被選挙権の要件についてはなお検討の必要がある。本法では外国籍の住民にも被選挙権を認めることを原則としているが、新地方自治法あるいは自治基本条例において具体的に定められる。

第9条（情報および会議の公開請求権）

住民は、条例の定めるところにより、その自治体の保有する情報およびその自治体が開催する会議の公開を請求することができる。

解説

住民の意思を反映した自治体の政治・行政を担保する第一のものは、まず何よりも、それらに関する情報が住民に十分に共有されていることである。そのためには、情報および会議の公開請求権が住民自治の重要な柱として定められなければならない。多くの自治体が国に先駆けて情報公開条例を制定し、また一部の自治体では会議公開条例を制定しているなど、自治体が情報公開制度の整備に向けての先導的な役割を果たしていることは、ここで改めて強調するまでもなからう。

地方分権推進法第7条も「行政の公正の確保と透明性の向上」をうたっているように、自治体には情報公開の制度整備が求められている。本条は、日本国憲法上の知る権利を住民に保障し、自治体との関係においてこれを具体化したものである。したがって、「条例の定めるところにより」とあるが、その趣旨は、条例を定めない限り住民にこのような権利がないということではなく、むしろ、自治体に知る権利を具体化する条例制定義務を課したものである。

情報公開の対象機関は広く、議会はもちろん委員会など自治体が保有する情報すべてが対象である。住民には本条により情報の公開を請求する権利が保障されるので、情報公開条例を制定していない場合であっても権利侵害の訴えを起すことができると解する。

また本条では、保有情報にとどまらず自治体が開催するあらゆる会議を公開するという原則を明らかにした。住民の会議公開請求に対しては、自治体は理由なくこれを拒むことはできないことになる。

第10条（住民参加権）

住民は、条例等の定めるところにより、その自治体の施策の決定および実施の過程に参加し、意見を表明することができる。

解説

自治体の施策の決定および実施の過程に参加し、意見を表明する権利としての住民参加権が、本条の規定するところである。むろん、住民参加の具体的な形態は多様であるから、その権利の具体化は個別の自治体の条例等に委ねられることになる。「条例等」とあるのは、住民参加の機会や態様がさまざま、自治体の創意工夫にまつところが多いところからであり、また個別法においても住民参加の根拠規定がさまざまであるところから、参加権の根拠を条例に限定せず、要綱等においても積極的に採用すべきであるという趣旨である。

本条は、政策決定過程のみならず、その実施過程においても住民の参加権を保障している。一定期間を過ぎた公共事業の存続の可否についての意見、工事の進め方やサービス内容についての意見などを表明することが権利として認められる。行政手続条例または個別の条例等を問わず、住民参加権を保障するものとする。本法により現在の行政手続条例に計画確定手続きへの参加権が追加されるか、あるいは独自の計画策定手続条例を制定する必要性が生じることになるであろう。

第11条（直接請求権）

住民は、地方自治法の定めるところにより、その自治体の条例および規則の制定または改廃、自治体議会の解散、自治体の議会議員または長その他の役職員の解職、ならびに事務の監査を請求することができる。

解説

現行地方自治法の規定する条例の制定・改廃、リコール、事務監査を請求する権利は、住民自治の制度的保障の最も典型的なものである。本法においてもこれらの権利を最大限に保障する。本法では、条例だけでなく、長が制定する規則についても、制定、改廃請求の対象として認めることとした。他の権利と同様「日本国民たる」という要件を削除したのは、これまで排除されていた外国籍住民にも直接請求権を保障する趣旨である。

ただ、現行法では、地方税の賦課徴収、使用料・手数料の徴収に関する条例が請求対象から外されていたり、リコール請求に必要な署名数が3分の1と過大であるなどの問題点があるので、新地方自治法において改善される必要がある。本法においては地方税条例主義（第29条）をとり、受益と負担の関係が住民の選択と合意に基づくことを原則としている。住民にとってもっとも関心が高い地方税などの住民負担を請求範囲から排除する理由はないと考えられる。また、当選に比してハードルが高いリコールの法定署名数の定めは、例えば前回選挙の投票数の一定率にするといった要件に改正することが新地方自治法の課題となろう。

なお、リコールの対象に自治基本条例（第6条参照）において選挙によることとした機関（第8条参照）を加えることは当然にできる。この点も、自治基本条例に定めておくべきであろう。

第12条（住民投票権）

住民は、地方自治法または条例の定めるところにより、その自治体にかかわる重要な事項に関する住民投票に参加することができる。

解説

リコール請求が成立した場合の住民投票や日本国憲法第95条の定める地方特別法に関する住民投票のような法律上定められたもの他に、各地で条例に基づく住民投票が実施されるようになり、市町村合併に関する住民投票制度の導入も議論されている。

住民投票権は、現行地方自治法には規定されていないが、住民自治の具体化のためには不可欠な住民の権利であると考え基本法に規定することとした。住民投票は、「その自治体に関わる重要な事項」に関して行うことができる。したがって、当該事項が自治体の処理する事務（第17条）だけでなく、それ以外の事務についてであっても「その自治体に関わる」ものであれば投票にかけることができる。この点に関連して、新地方自治法に根拠規定をおくことが可能だが、投票事項の制約をさせない規定の仕方が重要である。

これまでに行われた住民投票は、いわゆる「諮問的投票」とされ、投票結果を尊重する義務はあるもののそれには法的に拘束されないものであった。本法は、投票結果がそのまま可否決定の効力をもつ「拘束的住民投票」の導入をも否定していない。このような投票制度を設ける場合には、自治基本条例にあらかじめ規定しておくことができるように制度設計されている（第6条参照）。

なお、自治体は住民が設立する（第2条参照）という原則に基づき、市町村合併に対する都道府県の関与を廃止し、住民投票によることを新地方自治法に規定する。

第13条(公共サービス享受権)

住民は、地方自治法および条例等の定めるところにより、自治体が住民の福祉を増進する目的をもって行う公共サービスを等しく受けることができる。

解説

現行地方自治法第244条は公共施設の利用権を定めているが、より包括的な公共サービスを等しく受ける権利＝公共サービス享受権を本法に定立すべきであると考えた。本条は、公の施設の利用のほか、保育、医療・介護福祉などのソフトの分野におけるサービスも等しく受けられることを権利として明記するものである。高齢者や児童、障害者の施設への入所等が、権利として定立されることにともない、入所申請に対する行政手続条例の適用関係も見直しが求められるであろう。また、介護保険サービスを等しく受ける権利もこれに含まれ、介護認定やケアプラン等への苦情や異議を適正に審査する機関の設置も必要になるだろう。自治体はこうして住民の生活上の不安を取り除く信頼される政府になることができる。

なお、「条例等」としたのは、第10条(住民参加権)と同様の趣旨である。

第14条（住民訴訟の提起権）

住民は、地方自治法の定めるところにより、自治体行政機関その他の組織および職員の違法な財務会計上の行為の是正ならびに自治体の損害に係る賠償等を求める訴訟を提起することができる。

解説

本条は、住民が自治体の設立者として、その財務会計の適正な運営を確保するため、訴訟を提起して損害の賠償等の措置をとることができる権利を保障したものである。

現行の地方自治法第242条の2の定める住民訴訟制度も、裁判制度を利用する形態ではあるが、住民参加制度の一環と位置づけられる。そしてこの訴訟形態が、財務会計上の行為の裁判所による違法審査を通して自治体活動の広い意味でのコントロール機能を果たしつつある。ただ、この訴訟が地方公社や第三セクター等の自治体関連セクターに適用されないことや訴訟技術的な難点など現行法には問題点があるので、新地方自治法において改善されなければならない。このため、本条では「自治体組織その他の組織」とし、公社、第三セクターなどを含むこととしているので、その旨新地方自治法の制定が必要である。また、「自治体の損害に係る賠償の請求等」と「等」をつけたのは、不当利得返還請求を含むためである。本条の趣旨を生かして住民訴訟の提起をさらに容易にするため、新地方自治法では住民訴訟の要件緩和をはかることとする。

第15条（納税の義務）

住民は、条例の定めるところに基づき、納税の義務を負う。

解説

本条は、自治体の運営に必要な経費をまかなうため、条例の定めるところによって住民は納税の義務を負うことを定めている（第29条参照）。住民が自ら設立した（第2条）自治体の経費を負担するのは当然のことだからである。より高い水準のサービスを実現することに合意するならば、それをまかなう財源の調達方法もまた住民の責任において選択されることになる。国に依存した財政のあり方は従来から批判されてきたところであるが、住民もまた自治体財政に対する責任をもたなければならない。住民は公共サービスを等しく享受する権利を有する一方、納税の義務を負うのである。この受益と負担の関係を自己完結的に形成することが、分権型社会の自治の本質であると考えられる。

地方税の賦課徴収、使用料・手数料の徴収は条例に基づいてなされるが、住民はこれらの条例の制定・改廃を請求する権利を有する（第11条）ほか、財政運営に関する情報の公開（第9条）、その運営に対して意見を述べるなどの住民参加権（第10条）、住民訴訟提起権（第14条）が保障される。また、自治基本条例（第6条参照）の活用により、公債費比率が一定割合を超えた場合の起債に対する住民投票制度の創設なども可能である。

詳細は、第29条（地方税条例主義）を参照されたい。

● 第3章 自治体の権能

第16条（自治立法権）

自治体においては、その処理する事務に関し、条例および規則を定めることができる。

解説

本条は、自治体の基本的権能のひとつである自治立法権について定めている。自治体はその設立目的を達成するため、またはナショナル・ミニマムの地域的実現のために法規を定立することができる。国の制度と異なり、自治体は議会と長をともに住民が直接選挙する、いわゆる二代表制を採用しているため、自治立法権にも議会が制定する条例と、長が制定する規則とがある。また、本法第25条に定める行政委員会もその所掌する事務に関して規則を制定することができ、これも自治立法権に含まれる。

自治立法権の範囲が問題となるが、自治立法権には自治事務のほか第17条第2項に定める法定委託事務も「その処理する事務」に含まれる。法令との関係について現行地方自治法第14条・第15条は「法令に違反しない限りにおいて」としているが、本法ではそのような規定の仕方をしていない。すなわち、自治立法権は法令が明示的に禁じていない限り、自治体の処理する事務の全般について保障されているのであり、法令との抵触関係は本法第38条に規定する係争処理組織および裁判所の判断により調整されることになる。

なお、これら自治立法については住民による制定・改廃の請求が認められる（第11条）。現行地方自治法では条例にのみ認められているが、本法では長および行政委員会の規則にも直接請求の道をひらいている。

第17条（自治行政権）

- 自治体は、第3条第1項の事務を、自己の判断と責任において自ら定め、自ら処理する。
- 2 自治体は、第3条第2項に基づき国の義務に属する事務を、住民の利便性または地域的な事務処理の必要性の観点から、法律の定めるところにより、受託して処理することができる。
 - 3 前項の事務を処理するために要する経費は、自治体が負担する義務を負わない。
 - 4 第2項の規定により自治体が受託して処理する事務は、地方自治法に定める。
 - 5 自治体は、その処理する事務について、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない。

解説

本条は、自治体の行政権能を定めたものである。自治体はその設立目的を達成するために必要な事務を、自己の判断と責任において自ら定め、自ら処理する。これを「自治事務」ということができる。どのような事務を行うかの判断も自治体においてすることが原則であるが、法令に定めのある自治事務についてはその執行の基準、事務内容等を自治立法において定めることを意味する。

第2項は、国の義務に属する事務を自治体が国から委託をうけて処理することがあることを定めている。本来は国の義務に属する事務であるが、国が自らの組織を通じて行うよりも住民の利便性が高く、あるいは事務の性格から地域的な事務処理の必要性がある場合は、法律の定めるところにより、自治体が委託を受けて処理する。これを「法定委託事務」ということができる。なお、都道府県の義務に属する事務の法定委託については、市区町村と都道府県の間を定めた第8章（第42条）に規定している。

地方分権推進計画には、広範に法定受託事務が含まれているが、本法では国の義務に属する事務を自治体に委託するケースはきわめて限定されたものとし、残りはすべて自治事務とする原則を立てている（第3条参照）。このため、国があえて委託する事務については、その処理に要する経費を国が全額負担することとしている（第3項）。これは、地方分権推進委員会の「中間報告」段階で検討された考え方であるが、本法ではそれを採用している。このような事務に該当するものとして、例えば、国会議員の選挙、最高裁判所裁判官の国民審査、国勢調査、外国人登録、検疫等（現行地方財政法第10条の4参照）が考えられる。また、地方分権推進計画は、自治体の条例制定権について、法定受託事務においては「地方公共団体の条例にゆだねる必要がある場合には、法律又はこれに基づく政令により明示的に委任する必要があるものと解される」としているが、本法は、第16条（自治立法権）の規定にあるとおり、原則として、条例および規則を定めることができることとしている。

これらの事務の処理に関して国は、新地方自治法の定める一般原則に基づく関与をすることができることとするが、それだけに、どのような事務を受託しているかが明らかにされている必要がある

る。このため、本法では法定委託事務を新地方自治法に列記することとしている（第4項）。

第5項は、前項までに定める事務について、総合的かつ計画的な運営を図るため、議会の議決を経て基本構想を定めることとしている。現行地方自治法第2条第5項は、市町村の基本構想に関してのみ規定しているが、本法では都道府県も基本構想を定めることとした。

第18条（自治組織権）

自治体は、その組織および地方公社その他の組織を、自己の判断と責任において、編成することができる。

解説

自治体は、その地域に関する広範な事務を処理することができる。そしてその事務を民主的かつ公正・透明で効率的に処理する（第4条）ために、各種の組織を編成する。この組織には、自治体の議会、長、委員会、委員などの自治体組織のみならず、特定目的をもって設立される公社や外郭団体も含まれる。本条は、日本国憲法第92条が「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づいて、法律でこれを定める」としているのを受け、自治体の組織編成が自己の判断と責任において行われることを宣言している。したがって、現行地方自治法第158条（都道府県の局部・分課および市町村の部課）の部局数の制限や、個別法における職や組織の設置義務（必置規制）は、本条の原則に基づいて廃止または緩和の措置がとられなければならない。また、自治体の区域内に行政区を設置したり、その区の区長・区議会の設置、選出方法等も自治体の判断に委ねられる。

本条の定める自治組織権のうち自治体自体の内部組織については、第4章（自治体の組織）の諸規定すなわち第21条（自治体議会）、第22条（自治体の長）、第23条（自治体の議会と長との関係）、第24条（自治体の議会議員、長およびその他の自治体行政機関の選挙）、第25条（行政委員会）、第26条（オンブズマン制度）、第27条（監査制度）に具体化されている。

第19条（自治財政権）

自治体は、自己の判断と責任において、その事務を処理するのに必要な財源を確保し、その財務事項を決定することができる。

解説

自治体は、その処理する事務に要する経費については、自らの責任において負担し、予算にもとづいて公正に執行して決算を報告しなければならない。これは自治の基本である。だが現行制度では、国の法律によって自治体の課税に対してさえ詳細な規定がおかれ、歳入の自治が制限されている。また、税源の多くを国が握っていて、自治体が自立的な財政運営を行うのに十分な財源を確保することもままならないのが現状である。

本条は、自治体設立の目的を達成するために必要な事務を自ら定め（第17条第1項）、それを執行するのに要する経費を自治体自らの責任において負担するという原則をうち立て、これに基づいて関係法令が見直されることを求めている。本条の自治財政権は、第5章（自治体の財政の基本原則）の諸規定すなわち第28条（自治体の経費負担の原則）、第29条（地方税条例主義）、第30条（自治体間の財政調整）、第31条（自主起債権）、第32条（予算、決算および財政情報の公開）、第33条（自治体と国との財政関係）において具体化されている。

第20条（自治人事権）

自治体においては、自己の判断と責任において、その処理する事務を効果的に遂行するため、その職員の職責および身分にかかわる措置を行うことができる。



本条は、自治体に自治組織権（第18条）が保障されるのと同様、自治体に国から独立した人事権があることを明記した条文である。国の官僚の自治体への出向（天下り）を含め、国の縦割り行政を自治体にも浸透させ、有形無形の関与を生み出す自治体組織・人事への国の介入に歯止めをかける、このような自治権能を本法で明確に定める意義は大きいといえよう。

「効果的に遂行するため」とは、単なる経済効率を言っているのではなく、自治体が住民のニーズを的確に把握し、公正に対応することを意味している。「職責および身分に関わる措置」とは、仕事の内容と自治体における地位関係について措置を行うことができることを意味する。実際の措置者は、自治体の長、議会の長、行政委員会など、異なっている。このため、条文は「自治体は」ではなく「自治体においては」という規定になっている。

分権社会の確立によって、自治制度も地域ごとに異なることができるようになるが、職員制度も当然に多様化することが想定される。例えば、自治体の議会事務局職員については、立法機能の強化に則して専門性、独立性が求められているが、広域採用や資格制度の導入など独自の人事が行われることも考えられる。こうした場合、必要な事項は自治体がすべて条例で定めることになるであろう。新地方自治法においては、現行地方自治法の関係条文（第161条～第174条 補助機関）は、副知事などを置ける旨の規定を定めるだけですべて削除される。職員の定義その他詳細は、個別法で規定される。

自治体職員に関する基本原則については、第6章の諸規定を参照。

● 第4章 自治体の組織

第21条（自治体議会）

自治体に立法機関として議会を置く。ただし自治体は、自治基本条例に基づいて、選挙権を有する住民の総会を設けることができる。

- 2 自治体の議会は、住民を代表する選挙された議員によって構成される。
- 3 自治体の議会は、条例を制定または改廃すること、予算を定めること、決算を認定することその他の事項を議決するほか、行政が適正に行われることを確保するための行政統制権および調査権等を有する。

解説

日本国憲法は、自治体の議会および長がともに住民の直接公選によって選出される、いわゆる二元代表制を採用している（日本国憲法第93条）。本条では、自治体議会を「立法機関」として位置づけるとともに、その役割を果たすための制度的な保障を定めている。自治体議会は、自治体の審議機関であることを当然の前提として、自治体が処理する事項について意思決定を行う権限を有する。このため、自治体議会に対する現行地方自治法の制約（臨時議会の招集要件—現行地方自治法第101条第1項、議員の議案提出要件—第112条第2項、議員の修正動議の発議要件—同第115条の2）をとり払い、それぞれの自治体議会が、長との関係の中で自ら運営方法を定める制度とする。議会には縦割り行政の枠組みを超えるルール形成者としての広範な役割も期待されている。したがって議員の活動に対する補佐機能の充実強化が欠かせないであろう。

そこで、自治体行政組織に頼らない、議会独自の資料・情報の収集が必要とされ、議会事務局の役割も重要となる。現行地方自治法第138条を改めて事務局スタッフの増員など、その充実を図ることが必要である。ひとつのアイデアとしては、事務局職員の半数については、条例に基づいて、長部局以外からの任命を可能とするような途も考えられよう。

また、本法（第9条）では、議会を情報公開の実施機関に含めることとしているので、従来のような委員会審議について「要点記録」のみしか取られていない現状を改めることも必要になる。

本条第1項但し書き「住民の総会」については、町村総会と日本国憲法第93条第1項「議事機関」との関係が問題になる。本条の総会とは、選挙権を有する者の総員によって構成される合議体をいう。町村総会については、従来の説明によれば、それ自体が当該町村の議事機関であり、日本国憲法にいう議会に他ならないと解されてきた。しかし、ここでは町村総会を設けた場合でも、立法機関として自治体議会を併存することは、禁じられないと解される。

また、自治体議会の運営については、従来特に問題とされてきたものの一つとして、長による議会の招集権がある（現行地方自治法第101条第1項）。この点、新地方自治法では議長に招集権を与

えることとする。議案の提出要件「議員定数の8分の1」（現行地方自治法第112条第2項）も、地方自治法昭和31年改正以前のように、議員一人でも議案の提出ができるように新地方自治法を改める。

なお、議員立法の活性化に向けては、アマチュア議員を登用することも検討課題のひとつであるが、その場合でも、議案はできるだけ提出しやすい手続きにしておくことが必要であろう。さらに、本会議中心の議会運営に改めてゆく場合（地方分権推進委員会第二次勧告）には、会期制の見直しも必要となる。議会の活動期間を十分に確保するためには、「年四回以内」とされている現行地方自治法の規定（第102条第2項）を改めて、定例会の会期の定めを条例事項とする。

本法は、本条第3項で、現行地方自治法第96条第1項のように議決事項を制限列挙するのではなく、概括主義の定めをおいた。

議決事項の「その他の事項」には、公社等の第三セクター、民間委託事業に関する事項も含まれる。さらに、市町村における「基本計画」「長期計画」も議決対象となる。「予算を定めること」には、十分な予算審議権が保障されることが必要で、長に専属されている予算調製・提案権（現行地方自治法第149条）の見直し、議決科目に「目」（現行では、「款」「項」のみ、地方自治法第216条参照）を含め、議長への「議会費」の予算執行権の確保などが、新地方自治法には規定される。

第3項の議会調査権の具体的な内容については、新地方自治法に規定されるが、選挙人その他の関係人に対する①出頭及び証言の請求、②記録の提出請求が認められ、さらに、当該自治体の区域内の団体に対する照会、記録の提出請求権限などが付与されることになる。

調査権の対象は、自治体が処理する事務すべてに及び、自治事務のみならず、法定委託事務もその対象に加えられる。また、本条に基づく調査権は、従来の第100条調査権と同様、自治体行政組織に対する議会統制権として地方議会の独立的な権能として位置づけられる必要がある。

第22条（自治体の長）

自治体の長として、市区町村に市区町村長を、都道府県に知事を置く。

- 2 自治体の長は、住民の代表である。
- 3 自治体の長は、その自治体の自治体行政機関を統轄し、自治体を代表する。

解説

現行地方自治法第138条の2は、長を自治体行政組織と位置付けるが、本法における自治体行政組織とは、長およびその他の自治体行政機関から構成されることになる。したがって、本法においても、自治体行政組織は、多元主義によることを基本的な出発点としている（行政委員会制度については本法第25条参照）。さらに、長には行政機関相互の権限調整義務が課されることになるとともに、事務統括者として包括的な事務処理権限も付与されている。

なお、第2項の「住民の代表」という表現であるが、これにより、長と地域住民との結びつきを確認し、行政運営に対する住民の参画を促す意味も含まれる。

本条に関連し、自治体行政組織の運営原則については、現行地方自治法第161条～第175条を整理して、新地方自治法には、以下のような規定をおく。

- ① 長の補助機関（副知事、助役、出納長、収入役など）を条例によりおくことができる旨の規定を設ける。
- ② 従来地方自治法上おこなわれてきた都道府県の局部数の制限制（第158条第1項）についても、自治組織権（本法第18条）および本条との関係から見直し、都道府県及び市区町村には、条例の定めるところにより内部部局をおくことができるという条例主義を徹底する。

第23条（自治体の議会と長との関係）

自治体の議会とその自治体の長は、相互に抑制、均衡を図り、住民の信託に応えなければならない。

解説

分権時代における議会と長との関係を考える上で重要な視点を提供しているのが、地方分権推進委員会「中間報告」のなかの次の一節である。すなわち、「知事・市町村長が、『国の機関』たる立場から解放され、『地域住民の代表』であり、『自治体の首長』であるという本来の立場に徹しきることができるようになるので、知事・市町村長はこれまで以上に地域住民の意向に鋭敏に応答するようになる。地方議会にとっても、その機能が強化され、知事・市町村長に対する監視・牽制・批判機能の重要性が増す。そしてこのことは、地域住民による各種の新しい運動の展開を促し、自治への住民参画を促すことになるはずである。すなわち、民主主義の徹底である。」という。

この観点からすれば、自治体議会と長は、ともに地域住民からの信託を受けた代表機関として、相互に独立してそれぞれの職務を行うことになる。ところが、制度運営の実際に目を向ければ、これまで長部局の側にその比重が大きく傾いていたことも否定できない。この点を踏まえて、できるだけ同等の力関係を維持するために、議会事務局をはじめとする議会スタッフの充実など、様々な工夫が求められることになるが、各自治体は、本法第6条が定める自治基本条例に基づいて（日本国憲法の枠内ということになるが）、それぞれの制度設計を行うことも可能である。

なお現行地方自治法の長の拒否権は、議会の議決の性質ごとに拒否権の効果を変えており、新地方自治法では以下のとおりとする。

- ① 議決について異義があるときになされる自治体の長の一般的拒否権（第176条第1項～第3項）は新地方自治法でも残すが、第3項は、議会が三分の二で議決すれば確定するとしているものを改正して住民投票による過半数の同意によるものとし、第2項も住民投票に付託するものと改正する。
- ② 特別拒否権（第176条第4項～第7項、第177条第1項、第177条第2項）のうち、越権・違法な議決の場合は、機関訴訟で最終解決とする。第176条第4項の議会の瑕疵ある議決・選挙については残すが、それ以下の手続規定は削除する。

第24条（自治体の議会議員、長およびその他の自治体行政機関の選挙）

自治体議会議員の選挙、定数、任期およびその他の事項は、法律または自治基本条例でこれを定める。

2 自治体の長およびその他の自治体行政機関の選挙、任期その他の事項は、法律または自治基本条例でこれを定める。

解説

自治体議会の議員、長その他の選挙については、現行は公職選挙法が規定しているが、本法第6条によれば、各自治体が定める自治基本条例により、これと異なる定めをおくことも可能になる。

特に議員定数については、本来、地域の実情等を考慮して、各自治体がそれぞれ条例で定めることが望ましいが、自治体によっては、地方自治法が定める法定定数を「標準」「目安」として、その範囲内で条例化することも可能になる。ただ、現行地方自治法の法定定数基準（都道府県につき、地方自治法第90条第1項、市町村につき、第91条第1項）については見直しが必要である。

なお、議員定数は、常任委員会の数にも影響を及ぼすが、この点も、できるだけ自治体議会の自律的決定権を認める方向が取られるべきである。

長について、現行地方自治法は第140条の「任期」（4年）、第141条の「兼職禁止」、第142条の「兼業の禁止」、第143条の「長の失職」、第144条の「失職の時期（判決確定までの身分保障）」、第145条の「退職の事前申し出」の各規定を置いているが、これらは新地方自治法でも残されることになるが、本法により任期については自治基本条例に別の定めをおくことができる。

議長の任期については、「議員の任期による」という現行地方自治法（第103条第2項）の規定があるにもかかわらず、短期交代が行われているが、二元代表制に基づく長との対等関係をつくる観点からも、問題とされるべきであろう。

第25条（行政委員会）

自治体は、法律または条例の定めるところにより、住民の参加による自治体行政機関および専門的自治体行政機関として独立の委員会を置く。



自治体行政組織の多元主義を踏まえて、長の指揮監督から独立した行政委員会制度が多様に活用されることになる。自治体の行政委員会には、例えば、人事や選挙、警察などのような、ある程度、政治的中立性が要求される分野や専門的な判断が求められる分野（例えば、土地収用、農地・漁業権に係わる紛争調整など）に関する委員会が存する一方、広い意味での住民参加のための手段とみなされるような委員会も認められ、大きくこの二つのタイプに区別することができる。この後者の委員会すなわち、本条のいう「住民の参加による自治体行政機関」に類する委員会には、住民による直接の公選制を採用することが可能である。

なお、現行地方自治法では、委員会は法律で定められるという「行政委員会法定主義」がとられてきたが（第138条の4第1項）、本条では、このあり方を改めて、条例に基づく法定外の行政委員会の設置を可能とした。その意味においては、本条も、自治組織権の一環としての性格を有することになる。具体的には、環境アセスメントの審査や行政情報の公開をめぐる審査（これは、従来諮問機関として位置づけられてきた）等について、裁決権が認められた独立行政委員会として機能することなども期待されている。

第26条（オンブズマン制度）

自治体は、条例の定めるところにより、自治体の活動に関して、住民の申し立てに基づいて調査し、議会に報告するとともに、自治体行政機関に対して必要な是正措置を講ずるよう勧告する機関を置くことができる。

解説

本条では、行政の外部にあって、地域行政に高い見識を有する者を、オンブズマンに任命し、住民からの苦情処理を行うと同時に、広く行政調査権を付与し、場合によっては制度改善をも視野に入れた勧告権も付与することができると定めている。

現行地方自治法では、オンブズマン制度を地方議会の付属機関として設置することはできない。したがって、これまでの制度（例えば、川崎市市民オンブズマン）も、条例により自治体行政組織の付属機関（審議会、調査会、審査会など同様の扱い、第138条の4第3項参照）として市長が任命する機関と位置付けられてきた。これに対して、本条では、条例の規定によっては、議会の付属機関とする途もひらかれている。このことから窺えるように、本条は、外部から各種の専門家を集めて調査研究を行い、実効的な外部統制をおこなうための根拠規定としての意味をも有しているのである。

第27条（監査制度）

自治体は、法律または条例の定めるところにより、民主的かつ公正・透明な監査を行う機関を置かなければならない。

解説

自治体の財政収支や財産の適正かつ効率的な管理のために、今日では、より一層、監査体制の確立が求められている。監査は、監査委員によって行われるが、具体的には、本条では、監査機能の独立性や専門性を確保するための外部監査並びに従来から自治体内で行われてきた内部監査の双方を含んでいる。監査の対象は、自治体に係わる事務に対する財務監査に加えて、自治体の行政運営全般についての事務監査も包含されることになるが、オンブズマン制度との役割分担にも留意する必要がある。さらに、監査のために必要な調査権が付与され、監査結果は、議会・長をはじめとする関係機関に報告され、一般にも公表されることになる。

なお、現行法には、事務監査請求、住民監査請求、住民訴訟があり、これらに情報公開制度を加えて、住民にとっての重要な行政統制手段となっているが、住民の直接請求による事務監査請求（現行地方自治法第75条）については、本法第11条（直接請求権）を、住民監査請求および住民訴訟（現行地方自治法第242条、242条の2）については、同第14条（住民訴訟の提起権）をそれぞれ参照。

現行地方自治法第195条の設置規定及び第196条の選任規定については、新地方自治法では条例で定めることにする。

● 第5章 自治体の財政の基本原則

第28条（自治体の経費負担の原則）

自治体は、その処理する事務に要する経費を全額負担する。ただし、第17条第2項および第42条第1項の事務については、その事務を処理する自治体は、その経費を負担することができない。

解説

自治体はその事務に要する経費については、自らの責任において、負担することになる。負担とは最終的にその経費を支払う責任を持つということの意味し、単に支出するだけの支弁などとは異なる。現行の地方財政法は、その第9条で、地方公共団体がその事務を行うのに必要な経費は、当該団体が負担するとしているが、本法では、それを引き継いで自治体の全ての事務に要するあらゆる経費は自治体が負担することを明らかにする。その財源は、まず地方税であり、さらに手数料、使用料、利用者の負担金、および交付税である。地方債も将来の税などによって元利を償還するという意味で経費の財源と考えておきたい。

本法第19条にあるように、自治財政権の基礎は、これらの財源を自らの責任において確保するところにある。この財源を自ら確保する自治体の努力こそ自治の原点である。

この経費全額負担の原則の例外は、制度が残るとすれば国庫補助負担金であるが、これは責任関係を不明確にし、集権制を維持、再生産するものであり、一般財源化すべきものである。制度として廃止できない場合でも、国と自治体の役割分担の原則に従って運用すべきで、例外的仕組みとしなければならない。

経費の全額自治体負担という原則の実現には、国税の地方税への委譲など地方税源の量的確保、新しい税目の設定、税率等の自主的決定権が確立していることが必要となる（第29条参照）。

本条但し書きは、法定委託事務については、自治体は負担することができない旨を定める。法定委託事務については、その処理に要する経費は全額、委託元である国または都道府県が負担しなければならない。現行の地方財政法でもその第10条の4では、国政選挙、国勢調査など指定統計、外国人登録事務、自衛隊員募集業務など、専ら国の利害に関する事務に要する経費については全額国庫負担としている。これを国庫委託金と分類しているが、本法で定める法定委託事務においても、委託を受ける自治体は負担の義務がなく、全額国等が負担することとしたものである。

第29条（地方税条例主義）

自治体は、その必要な財源を確保するため、条例の定めるところに基づき、地方税を賦課徴収することができる。

解説

自治体はその行政サービスを提供し、権限を行使するための財源を、基本的には自らの財源である地方税によって確保する。そのため、その税目、課税客体、課税標準、税率、非課税の範囲や、各種控除などを条例によって定める。つまりそれぞれの自治体がどのような行政サービスを提供するかによって、いかなる税をどのように賦課徴収するかは、各自治体の議会の定める条例によることとなる（第15条参照）。

住民が高い行政水準を求めるなら、高い税率や新規の普通税または目的税の創設を選択することになる。行政は新しい地域政策を実施するのに、追加的な財源を必要とするなら、その理由を住民に説明し、議会の議決を得なければならない。さらに税目の新設や税率の引き上げ、引き下げなどは、直接請求の対象になる（本法第11条の条例制定改廃請求）から、直接住民の同意を得ることができるように、住民への徹底した説明が不可欠になる（第32条2項参照）。

全国的な用語法の統一、課税権の承継、自治体間の意見の調整措置、納税義務の承継、納税の告知、滞納処分などその総則部分の一部を新地方財政法に残すこととする。また同法で自治体が標準的に賦課徴収しうる税目を例示することとする。なぜなら同じ課税客体に国、都道府県、市区町村が無秩序に課税することは、各経済主体に大きな混乱を引き起こすおそれがあるため、どの政府がどの課税客体に課税しうるかナショナルスタンダードを示す必要があるからである。例えば法人所得は主として国、消費ないし小売り売上は都道府県、個人所得と固定資産は市区町村、などである。この範囲内で各自治体は自らの責任で条例を定め、自由に課税することになる。

第30条（自治体間の財政調整）

自治体は、法律の定めるところにより、その処理する事務を遂行することができるように、交付税の交付を受けることができる。

- 2 前項の交付税の配分は、自治体および国の代表により構成される地方財政委員会が、これを行う。

解説

自治体は、自らの事務の処理に要する経費を自らの決める地方税で調達することが原則である。しかし、地域間の経済構造のちがいによって課税力に大きな違いができるという状況が一方にあり、この状況が近い将来変わることも期待できない。

また、自治事務を主とした行政システムになったとしても、その内容は法律で自治体が行うことを求められた事務事業が多くを占め、一方で住民もナショナル・ミニマムの充足を求める権利がある。したがって、課税力とは関係なく財政需要額（必要とされる一般財源額）が決まるという構造は一定残らざるを得ない。このような地域間の課税力のアンバランスと行政水準の一定水準の確保という矛盾を調整する仕組みとして、交付税制度を残しつつ改革しなければならない。

新たな交付税制度においては、財源は現行の地方交付税（国税5税の一定割合＝所得税、法人税、酒税の32%、消費税の29.5%、国のたばこ税の25%）の相当部分を地方税に移譲したのちの、これら国税の一定割合と、自治体間の水平的財政調整による財源とで構成する。この後者の水平的財政調整は自治体間の自律的な相互支援システムの構築を意味している。

各自治体に交付される毎年度の交付税の額は、簡素化された基準財政需要額と基準財政収入額との差額になる。ここでの問題は地方税条例主義によって税率が自治体間で違ってくるといふ新しい条件への対応である。税率が低い自治体は収入額が低く、交付税をその分多く受け取ることになり、自らの財源を自治的に確保しようとして高い税率を選択した自治体は交付税を減らされることになる。これでは、徴税努力をする自治体はなくなるであろう。したがって基準財政収入額の計算は、理論的なナショナル・スタンダードによって積算しなければならない。すなわち、一定の税目で、一定の税率等で計算したものをその自治体の収入額とみなすのである。この方式によって上にみたようなモラル・ハザードの発生を回避することができよう。

第2項では、このような交付税の積算方式、すなわち国税の対象税目の変更や分割割合、水平的財政調整の内容、基準財政需要額の算定式、基準財政収入額の算定税目や算入基準などの方式を、地方財政委員会を設置して定めることを規定する。この地方財政委員会は、自治体の代表と国側の代表とで構成されることになるが、詳細は個別法で規定される。

第31条（自主起債権）

自治体は、その予算の定めるところにより、地方債を起すことができる。

解説

本条は、起債の自由に関する規定である。自治体は予算の定めるところにより、起債できる。今回の改革によって、起債の許可制度（地方自治法第250条）は廃止され、協議制となることが予定されている。

問題は、起債の対象等についても自由化されることになるから、自治体の財政破綻の自由にも道が開かれることになる点である。すなわち行政と議会が決定する起債をいかにして住民がコントロールできるかという問題が残る。過去の起債の元利償還金が一定水準を超える自治体については、法律で新しい起債を禁止することも考えられる。（地方分権推進計画では、元利償還金や決算収支の赤字が一定水準以上の自治体と普通税の税率が標準税率未満の自治体については許可制度をもうけるとしている）。しかし、これでは住民の関与がないまま決定されることになり変わらない。

議会の権限の拡大・活性化とバランスさせながら、住民自治をより徹底させる方法のひとつは、起債に関する住民投票制度（直接請求制度）の創設である。現行の地方自治法の財務の規定については、現行地方財政法を改正したうえで統合するという案が考えられるが、その「新地方財政法」に、起債に関して例えば次のような住民投票の規定を置くのである。

議会が毎年度の予算を議決したのち、具体の事業に係る起債について住民の同意が必要だと考えた者は、一ヶ月以内に、住民の一定数の署名を集め、長に提出する。長は、署名が一定数を超過していると認めるときは、自らの意見と議会の意見を付し、三ヶ月以内に住民投票に付す。三ヶ月という期間は、その事業の必要性と意義、および起債の必然性と償還の見通しを住民に十分に説明するために一定の期間が必要と考えられるからである。もちろん議会の審議が十分であり、住民への説明が足りていると考えればこの期間は短縮してかまわない。この投票で反対が過半数の場合は、起債することはできない。また、この制度の細部については、各自治体が条例で定めることとする、などである。

また、過去の起債の元利償還金が一定水準を超えた場合には、新たな起債の発行について住民投票を義務づけることを、自治基本条例に規定することも考えられる。

第32条（予算、決算および財政情報の公開）

自治体は、毎会計年度の予算を定め、決算を行わなければならない。

- 2 自治体は、毎会計年度、その財政状況について住民に対して報告し、説明しなければならない。

解説

本法においては、予算は、自治体の長と議会のいずれでも調製できることとする。本来の二元代表制においては、予算調製権が必ず一方に属するとすること自体が自治の画一化と考えるからである。

予算は、その年度の歳入と歳出の見積もりである。予算の内容は、歳入歳出予算、継続費、繰り越し明許費、債務負担行為、地方債、一時借入金、などである。予算は、中期的、長期的展望と、住民の広範な参加の下に策定された基本構想・総合計画および各種事業計画の現年度化、すなわち公共政策の実施という意味を持つように策定されなければならない。

決算は、出納長、収入役が毎会計年度これを作成し、長に提出する。長は、この決算を監査委員の審査に付さなければならない。長は監査委員の意見を付して、この決算を議会の審議に付し、その認定を受けなければならない。決算は、その事業の住民のニーズに適合しているか、費用との関係でその施策が妥当であるか、などの観点からも審議されるように準備される必要がある。

第2項は、自治体が自らの財政状況について、住民に、毎会計年度報告し、説明しなければならないと定めている。この財政状況の報告には、施策の達成状況、進捗状況、それぞれが抱えている課題、住民ニーズをどのように充足しているかといった、情報が含まれていなければならない。「説明」とは、多くの住民が納得するということであって、通り一遍の広報で終わりになるものではない。そのために、公聴会や説明会など、多様な情報提供の場を工夫することが求められる（第4条参照）。

第33条（自治体と国との財政関係）

国は、自治体が事務および事業を自主的かつ自律的に執行できるよう、第3条の趣旨に応じた地方税財源の充実確保を図る責務を有する。

2 国は、自治体の自立性を損ない、または自治体に負担を転嫁するような施策を行ってはならない。

解説

本条は、国の自治体に対する財政責任を明らかにし、あわせて自治体との基本的な関係を規定している。

国の自治体に対する財政責任とは、自治体が自主的かつ自律的に活動できるように、自治体の税と財源を充実させる仕組みを、国会の立法措置および各省庁や内閣の財政政策と金融政策そして経済政策を通じて実現することである。

したがって、国の各省庁から自治体へ権限移譲を進め、それとともに財源移譲を進めることも含まれる。

第2項は、自治体の自立性を損ない、負担を転嫁することのないよう規定する。これまで国の政策の展開において、自治体への負担転嫁を一方的に伴う場合が多々あったからである。このような自治体の自立性を損ない、負担転嫁を伴う施策を防止するためには、国全体の政策の決定に自治体が参加する仕組みを制度化する必要がある。交付税の決定機関としての地方財政員会はそのひとつであるが、地方六団体の調整組織としての再編成、個別の立法における、共同の作業の制度化が進められる必要がある。

● 第6章 自治体職員に関する基本原則

第34条（自治体職員の責務）

すべて自治体職員は、その職責が住民の信託に由来することを自覚し、創意をもって地域公共のために勤務し、かつ、その職務を誠実に遂行しなければならない。

解説

本条は、自治体職員の仕事に対する責任と義務を規定したものである。具体的には、「地域公共のために勤務」すること、「職務を誠実に遂行」すること、を求めるとともに、その職責が住民の信託に由来することを規定している。自治体の議会議員や長にこのような規定がなく、単に「住民の信託に応えなければならない」（第23条）としているのは、選挙により住民からの信託を直接受けているからである。住民は、議員や長がその責務を果たしていないと思えばリコールあるいは落選させることができる。しかし、職員に対してはそのような仕組みが原則として用意されていない。

そもそも自治体は住民が設立するものであり（第2条第1項）、住民の信託に基づく統治団体（同第2項）である。自治体に雇用される職員は、戦前のように天皇のために働くのでもなければ、国のために働くのでもない。また、自治体という統治組織のために働くのでもない。地域住民が自治体設立の目的とする、「地域公共の安全の保持、健康福祉の増進、環境の保全および個性ある地域社会の形成と発展」（第2条第1項）のために働くのである。これは究極の非営利的職業といえることができ、だからこそ「創意」が求められている。

自治体職員の権利・義務は、本法の以下3条と労働関係諸法によって規律される。一般労働法の直接適用と、地方公務員法および地方公営企業関係労働法のあり方についてはさらに検討が必要であるが、国の職員との整合性の問題を考慮するとしても、自治体ごとに条例の違いが明確化する方向に進むと考えられる。

地方公務員法第30条（サービスの根本基準）、第35条（職務専念義務）は、当然廃止となる。

第35条（公正・平等取り扱いの原則）

何人も、自治体職員への就任、および自治体職員としての処遇について、公正・平等に取り扱われなければならない。人種、国籍、信条、性別、社会的身分、門地、もしくは政治的意見または政治的所属関係によって差別されてはならない。

解説

日本国憲法の規定する「法の下での平等」は、日本国憲法の大原則である。したがって当然にも、自治体職員への採用と採用された自治体職員に対する処遇に対しても適用がある。職員に対する平等取り扱いの基本は、現行法（地方公務員法第13条）も同じであるが、国籍による差別をしてはならないものとするため、「国民」を「何人も」とし、項目に「国籍」が加えられるべきこと、さらに平等取り扱いだけでなく「公正な」取り扱いが保障されるべきことが重要である。近年自治体職員の採用において、ようやく外国人に対しても門戸が開放された。本法のもとでは、昇進、昇格を含め当然のこととして、外国人も差別されない。また、人事について現行地方公務員法でも平等取り扱いが原則となっているが、絶対的平等、画一的平等を意味するものでないとされている。分限、懲戒については公正性が謳われている（現行地方公務員法第27条第1項）が、これに限らず採用、昇進、昇格など人事のすべてについて公正なルールが確立され、情報の公開が行われることが重要である。

現行地方公務員法第13条は、廃止となる。

第36条（勤務条件等条例主義の原則）

自治体は、その職員の採用、勤務条件等にかかわる職員制度に関して、条例でこれを定めなければならない。

2 前項の条例は、労働関係諸法の精神をよりよく実現するものでなければならない。

解説

本条は、自治体職員の勤務条件などの職員制度における条例主義の原則を規定したものである。現行地方公務員法も、給与、勤務時間その他の勤務条件（第24条第6項）、分限、懲戒（第27条第1項）、降任、免職、休職及び降給（第28条第3項）について条例主義をとっているが、それをより明確にしたものである。本法第34条の規定について述べたように、一般労働法の直接適用と、地方公務員法のあり方についてはさらに検討が必要であるが、労働基準法、労働組合法、労働関係調整法（労働三法）が、原則として適用され、その上で、自治体ごとに条例が定められるのが望ましい。

第2項は、第1項の条例と労働法との関係について規定したものである。現行地方公務員法第58条は、労働組合法、労働関係調整法、最低賃金法をいわゆる非現業職員に適用しないなど、自治体職員を労働関係法の外に置こうとしているが、本法では、労働関係法の中でその精神をよりよく実現することを求めている。分権社会の進展によって、地域ごとの職員制度の必要性が高まり、制度の相違が生じていくと思われるが、それと同時に、地域の非営利団体との融合も進んでいくことが予想されている。その場合、そうした団体とそのメンバーを労働関係法の埒外に置くことは許されず、むしろ労働関係法を広く適用していくことが求められるであろう。

● 第7章 自治体と国との対等関係の原則

第37条（自治体と国の対等性の原則）

自治体は、その地域の統治団体として、国は、国全体にわたる統治団体として相互に対等である。

- 2 自治体と国は、第3条に定める自治体優先の原則に則り、相互に協力して国民福祉の増進に努めなければならない。
- 3 自治体と国は、相互にその意思を尊重しなければならない、原則として他方に対して権力的な関与をしてはならない。

解説

本条は、自治体と国が国家の統治機構において対等であることを定めたものである。

第1項は、自治体がその地域の統治団体であり、国が日本の領域全体にわたる統治団体であるという両者の性格を確認した上で、両者が対等の関係にあることを定めている。自治体の地域的性格については、本法第2条第1項、統治団体としての性格については、同条第2項を参照。

第2項は、国と自治体の相互の対等な協力関係を定めたものである。その協力の目的は「国民福祉の増進」であり、「国民福祉」とは決して狭い意味での福祉ではなく、国民生活の利益全般を指すものである。そのような国と自治体の協力は、本法第3条の定める「自治体優先の原則」に則り行われなければならない。

第3項は、第1項の国と自治体の相互的対等をより具体的に定めたものであり、第一にそれぞれの事務（自治体については本法第17条第1項の事務すなわち自治事務のみならず、同条第2項の事務すなわち法定委託事務も含む）に関しては、その事務の処理主体の意思を相互に尊重しなければならないこと、第二に国は自治体の事務処理その他の活動に対して権力的関与をしてはならず、自治体は国の事務処理その他の活動に対して権力的関与をしてはならないことが明らかにされている。

なお、ここでいう関与とは、国または自治体の事務処理その他の活動に関し、その一方が他方に対し、届出・報告・協議等を求め、助言・勧告あるいは監査・検査等を行い、さらに場合によっては許可・認可・承認等を求め、指示等を発することなどの関与を指し（地方分権推進法第5条参照）、国会等が自治体の事務処理等について法令を制定する立法的関与や裁判所が自治体の関わる訴訟について判決を下すなどの裁判的関与は含まれない。行政的関与のうち、許可・認可・承認等を求め、指示等を発する権力的関与は、第3項によって原則的に禁じられる。ただし、法定委託事務については、新地方自治法の定める一般原則（関与のメニュー、要件、手続）に則り、個別法に特別の根拠がある場合に限って権力的関与が認められる。これに対して、自治事務に関しては権力的な行政的関与は認められず、立法的関与、裁判的関与そして非権力的な行政的関与のみが認められる。現

行の地方自治法においても、起債の許可や事務組合の設置等の例外を除けば、自治体の自治事務については助言・勧告・情報の提供や内閣総理大臣の違法是正措置要求等の非権力的関与しか認められていない（地方自治法第245条以下）。ただ、現行地方自治法別表1と別表2に掲げられてきた必要事務（従来、誤って団体委任事務のリストと解される向きがあった）についてはそれが自治事務であるにもかかわらず権力的関与が多く認められてきているが、これらも本条の原則に基づき大幅に見直される。

新地方自治法には、本条の趣旨に基づき、地方分権推進委員会第一次勧告の「国と地方公共団体の関係についての新たなルール」に相当する関与の原則と手続に関する規定がおかれることになる。

第38条（自治体と国との係争処理）

自治体と国との係争に関しては、法律の定めるところにより、前条第1項の趣旨に沿う公正な処理組織を設けるものとする。

2 前項の規定は、自治体と国との間の自治権侵害等を理由とする法律上の争訟について、裁判所に訴えを提起することを妨げるものと解してはならない。

解説

本条は自治体と国との間の係争処理に関する規定である。

第1項は、自治体と国との間で生じた係争を処理することを目的とした特別の係争処理制度を設けることを定めたものである。この制度の訴訟に比してのメリットとして、係争を簡易迅速に解決することが期待できること、審査範囲を法律問題に限定せず、関与等の不当の問題まで踏み込んで審査することができることが挙げられよう。

なお、法定委託事務については、国の権力的関与がありうるので、その違法性や不当性をめぐる係争が予想されるが、自治事務については、本法第37条により自治体・国関係において権力的関与がなされることはない。ただ、非権力的関与であっても、それをめぐる係争を処理する制度があることが望ましい局面も考えらるので、自治事務に関する係争についてもこの制度が適用されうる。

かかる係争処理制度の具体的内容は、地方分権推進委員会の第四次勧告に提言されたところに沿って新地方自治法に定められる。

第2項は、統治主体としての自治体と国との間での訴訟が認められることを明らかにしたものである。財産権の主体としての自治体と密接な関連がある自治財政権の主体としての自治体については、国に対する損害賠償訴訟が、既に判例上認められているが（大牟田市電気税訴訟＝福岡地判昭和55年6月5日判時966号3頁、さらに参照、摂津訴訟＝東京高判昭和55年7月28日行集31巻7号1558頁）、自治権一般については、その侵害を理由とする訴訟を否定する見解もみられる。この定めは、本法第3章が定める自治体の権能が、自治権という自治体の主観的権利でもあり、国との関係で取消訴訟等の原告適格を根拠づけうるものであることを明示したものである。

なお、第1項の係争処理手続と第2項の予定する訴訟手続との関係については、第2項は何も定めていないところであり、その整理の仕方、例えば係争処理手続前置主義を採用するか自由選択主義を採用するかについては、検討の余地が残されている。

第39条（自治体の国に対する関与の原則）

特定の自治体の行政に影響を与える施策を規定する法令には、その施策の実施にあたり関係自治体の意見を聴取し、国が一定の期間内に回答しなければならない旨の規定をおくものとする。

- 2 自治体の連合組織は、地方自治に影響を及ぼす法律または政令その他の事項に関し、内閣に対し意見を申し出、または国会に意見書を提出することができる。
- 3 内閣は、前項の意見の申し出があったときは、遅滞なく回答をしなければならない。

解説

従来、自治制度における関与制度としては、専ら国の自治体に対するものが論じられてきたが、本条は、本法第37条の自治体と国の対等性の原則に鑑み、両者の相互関与という見地から、特に自治体の国に対する関与を定めたものである。第1項は個別自治体の国への関与を、第2項、第3項は自治体の連合組織の国への関与を定めている。

第1項は、地方分権推進委員会の第一次勧告「地方公共団体の意見の申し出と国の応答義務」に倣ったものであり、「特定の自治体の行政に影響を与える施策を規定する法令」としては、特定地域の振興計画等を定める法令が考えられる。現行法上、関係自治体の意見を聴取する旨の手続を定めた法令は少なからずあるが（公有水面埋立法第3条、特定多目的ダム法第4条、自然公園法第11条等）、国の応答義務を定めた例はほとんどない。現行地方自治法第99条第2項の定める地方議会の関係行政庁への意見書提出権も同様である。

第2項は、自治体の国政参加権として1993年に新設された現行地方自治法第263条の3第2項に相当する規定である。同条では、自治体の連合組織として、都道府県知事、都道府県議会議員、市長、市議会議員、町村長、町村議会議員の全国的連合組織のいわゆる地方六団体のみが対象とされているが、本条はそのような限定を付さず、自治体の連合組織であれば、全国的でなくとも、また長や議長の連合組織でなくとも届出団体であればその対象となることとなっている。

第3項は、現行地方自治法の規定（第263条の3第2項）と異なり新たに設けるものであり、第2項の内閣に対する意見申し出に対して内閣の迅速な回答義務を定めたものである。地方分権推進委員会の第一次勧告では、自治体に新たな義務を課す制度の創設等に関する意見についてのみ国の応答義務が課されていたが、本項はそのような限定を設けないこととしている。

● 第8章 自治体間の関係の原則

第40条（市区町村と都道府県の対等性の原則）

市区町村は基礎的な自治体として、都道府県はその市区町村が存する広域の自治体として、相互に対等である。

- 2 市区町村と都道府県は、第41条に定める原則に則り、相互に協力して第2条に定める自治体の設立の目的を追求しなければならない。
- 3 市区町村と都道府県は、相互にその意思を尊重しなければならない、原則として他方に対し権力的な関与をしてはならない。

解説

本条は、現行の二層制の自治制度である市区町村と都道府県とが対等であることを確認した規定である。自治体と国の対等性の原則を定めた本法第37条と同様の趣旨の規定である。

第1項は、市町村を基礎的自治体、都道府県を広域的自治体とする現行地方自治法第2条第4項、第6項の趣旨を引き継ぎ、両者の相互的対等性を明確にした。現行地方自治法第2条第6項は、都道府県を「市町村を包括する広域の地方公共団体」とし、同第5条第2項は「都道府県は、市町村を包括する」と定めているが、「包括する」のは専ら地域的な意味であるはずであるので、権能としても都道府県が市町村を包摂するというような誤解を生じないように、本条では「市区町村の存する広域の自治体」と規定した（第7条1項参照）。なお、この修正が、一の市町村が複数の都道府県の地域にまたがって存することを認める趣旨ではないことは言うまでもない。

第2項は、第41条の定める役割分担の原則に則りつつ、相互に密接な協力関係を保つべき義務を、市区町村と都道府県に課したものである。

第3項については、第37条第3項の解説を参照。なお、現行の地方自治法第14条第3項は、都道府県が市区町村の事務について優越的な効力を持つ統制条例を制定できることを定めているが、かかる制度は、本条の対等性の原則により認められない。本項は、そのような都道府県の市区町村に対する立法的関与を否定するものである。都道府県から市区町村への法定委託事務があることについては、第42条を参照。

第41条（市区町村および都道府県の役割）

市区町村は、次項において都道府県が処理するものとされているものを除き、第3条の事務を処理する。

- 2 都道府県は、第3条の事務のうち、広域にわたるもの、市区町村に関する連絡調整に関するもの、および一般の市区町村が処理することが不相当であると認められる程度の規模のものを処理する。
- 3 前2項の規定にかかわらず、自治体は、必要に応じ、相互に協力してその事務を共同処理することができる。

解説

本条は、二層の自治制度である市区町村と都道府県との間での役割を定めたものである。

第1項は、現行地方自治法第2条第4項と同様に市区町村優先主義に立脚し、自治体の事務は原則として市区町村により処理されることを明らかにしたものである。これにより、本法第3条に基づいて国に対して自治体が優先される事務配分は、自治体相互間でさらに市区町村に優先的に委ねられることになり、市区町村—都道府県—国という優先順位が形成されることになる。

第2項は、広域自治体としての都道府県の事務の範囲を概括的に定めた規定である。現行地方自治法第2条第6項に類似するが、そこで挙げられている都道府県の事務のメルクマールである、広域事務、統一事務、連絡調整事務、補完事務のうち、統一事務を除外している。都道府県の統一事務は、市区町村の地域の個性に応じた自立的な事務処理と抵触するところが大であると考えられるからである。都道府県内での統一性が不可欠であれば、それは広域事務に含まれるか、あるいは連絡調整事務によって処理されることとなろう。

なお、地方分権推進委員会の第二次勧告「都道府県と市町村の新しい関係」を参照。

第3項は、前2項の原則にかかわらず、地域の実情に応じた共同の事務処理が行えることを定めたものである。そこにいう事務の「共同処理」には、形態としては、自治体の組合（現行地方自治法第284条）や協議会（同法第252条の2）の設立、施設の共同利用（同法第244条の3）、機関・職員の共同設置（第252条の7）、事務委託（本法第43条、現行地方自治法第252条の14）等がある。なお、かかる共同処理には、市区町村と都道府県の間でのもの他、市区町村相互間のもの、都道府県相互間のものもあり、本項の「共同処理」は、その全てを指すものである。

第42条（法律による事務の委託）

市区町村は、都道府県の義務に属する事務を、住民の利便性または地域的な事務処理の必要性の観点から、法律の定めるところにより、受託して処理することができる。

- 2 前項の事務を処理するために要する経費は、市区町村が負担する義務を負わない。
- 3 第1項の規定により市区町村が受託して処理する事務は、地方自治法に定める。

解説

本条は、都道府県と市区町村間の法定委託事務に関する規定である。

第1項により都道府県から市町村へ委託される法定委託事務としては、都道府県の知事・議員の選挙事務や土地収用裁決申請書等の公告・縦覧等の事務などがある（地方分権推進委員会第二次勧告）。法定委託事務については、第17条の解説を参照。

第2項、第3項も、第17条第3項、第4項と同趣旨の規定である。

第43条（条例による事務の委託）

都道府県は、条例の定めるところにより、都道府県の処理する事務の一部をその都道府県の区域内の市区町村に委託することができる。

- 2 前項の場合においては、都道府県は、あらかじめ、その都道府県の処理する事務の一部を処理することとなる市区町村の同意を得なければならない。
- 3 前2項の規定は、市区町村の事務を、その市区町村の存する都道府県に委託する場合に準用する。

解説

本条は、市区町村・都道府県間における条例に基づく事務委託に関する規定である。

地方分権推進委員会第二次勧告は、都道府県が条例を定めることによりその事務を市町村に委託することができる制度を提言したが、本条は、そのような制度と同時に、その逆の市区町村から都道府県への事務委託をも定めている。

このような事務委託に類似する制度として、現行の地方自治法第153条第2項の機関委任事務にかかる都道府県知事から市町村長への事務委任と第252条の14の規約に基づく事務委託がある。前者は、機関委任事務の消滅により当然廃止されるが、後者は、自治体間の協議によるものであり、残されることになる。

3

**地方自治基本
法案全文**

3. 地方自治基本法案全文

前 文

われらは、日本国憲法において、地方公共団体（以下「自治体」という。）の組織および運営に関する事項は「地方自治の本旨」に基づかなければならないことを定めた。

人類の歴史的経験が教えるように、平和で民主的な国家と社会は、個人の尊厳を重んじ、その意思を反映した個性豊かで生き生きとした自治体および住民の自主的な活動によって支えられなければならない。

われらは、そのような国家と社会のあり方が「地方自治の本旨」であり、地方分権の推進とはそのような「地方自治の本旨」の実現と具体化であるとする。

ここに、日本国憲法の精神に則り、地方自治の原理を明示して、新たな世紀にかけて日本の地方自治を確立するため、この法律を制定する。

● 第1章 総 則

第1条（目的）

この法律は、地方自治の基本原則とその制度的な基本原則を定めることにより、日本国憲法第92条に定める地方自治の本旨を実現することを目的とする。

- 2 地方自治法その他の地方自治に関する法令は、この法律が定める基本原則に基づいて具体化されるとともに、自治体が定める自治基本条例その他の自治立法によって多様に実現されなければならない。

第2条（自治体）

住民は、地域公共の安全の保持、健康福祉の増進、環境の保全および個性ある地域社会の形成と発展を目的として、自治体を設立する。

- 2 自治体は、住民の信託に基づく統治団体であり、国から独立した法人格を有する。
- 3 自治体は、市区町村および都道府県とする。

第3条（自治体優先の原則）

自治体は、前条第1項の設立の目的を達成するために、必要なすべての事務を処理する。

- 2 国は、国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動または地方自治に関する基本的な準則に関する事務、全国的規模・視点から行われなければならない根幹的社会資本整備にかかわる基本的施策および事業の事務に限り、こ

れを担うものとする。

第4条（自治体運営の基本原則）

自治体は、民主的かつ公正・透明で効率的な運営を旨とし、その活動および情報の公開と、住民の参加を図らなければならない。

第5条（地方自治にかかわる法令のあり方および解釈の原則）

自治体の組織と活動に関連して制定される法令は、地方自治の本旨に適合し、かつ第3条の趣旨に沿ったものでなければならない。

- 2 国は、法令において全国的な基準を設定する場合においても、自治体がそれぞれの地域の特性に対応できるよう、法律またはこれに基づく政令によりその具体化を条例に委任し、または条例で基準等の付加、緩和、複数の基準からの選択等ができるよう配慮しなければならない。
- 3 自治体の組織と活動に関連して制定される法令は、地方自治の本旨および第3条の趣旨に基づいて、これを解釈および運用するようにしなければならない。その際には、各自治体の自主性を重んじなければならない。

第6条（自治基本条例）

自治体は、自治基本条例を定めることができる。

- 2 自治基本条例は、自治体の基本原理を定めるとともに、住民の権利義務および自治体の組織に関し、次に掲げる事項について、定めることができる。
 - 一 その自治体の選挙の種類、選挙権・被選挙権の資格要件
 - 二 自治体議会の議員および長の任期
 - 三 自治体の議会と長との関係
 - 四 住民総会の設置
 - 五 拘束的住民投票事項の創設
 - 六 その他法律の定めるところにより、自治基本条例で定めることができるとされた事項
- 3 自治基本条例は、その自治体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、自治体はこれを制定し、または改廃することができない。

● 第2章 住民の権利および義務

第7条（住民）

市区町村の区域内に住所を有する者は、その市区町村およびその市区町村が存する都道府県の住民とする。

- 2 市区町村は、法律の定めるところにより、その住民につき、住民たる地位に関する正確な記録を常に整備しておかなければならない。

第8条（選挙権）

住民は、地方自治法または自治基本条例の定めるところにより、その自治体の選挙に参加することができる。

第9条（情報および会議の公開請求権）

住民は、条例の定めるところにより、その自治体の保有する情報およびその自治体が開催する会議の公開を請求することができる。

第10条（住民参加権）

住民は、条例等の定めるところにより、その自治体の施策の決定および実施の過程に参加し、意見を表明することができる。

第11条（直接請求権）

住民は、地方自治法の定めるところにより、その自治体の条例および規則の制定または改廃、自治体議会の解散、自治体の議会議員または長その他の役職員の解職、ならびに事務の監査を請求することができる。

第12条（住民投票権）

住民は、地方自治法または条例の定めるところにより、その自治体にかかわる重要な事項に関する住民投票に参加することができる。

第13条（公共サービス享受権）

住民は、地方自治法および条例等の定めるところにより、自治体が住民の福祉を増進する目的をもって行う公共サービスを等しく受けることができる。

第14条（住民訴訟の提起権）

住民は、地方自治法の定めるところにより、自治体行政機関その他の組織および職員の違法な財務会計上の行為の是正ならびに自治体の損害に係る賠償等を求める訴訟を提起することができる。

第15条（納税の義務）

住民は、条例の定めるところに基づき、納税の義務を負う。

● 第3章 自治体の権能

第16条（自治立法権）

自治体においては、その処理する事務に関し、条例および規則を定めることができる。

第17条（自治行政権）

自治体は、第3条第1項の事務を、自己の判断と責任において自ら定め、自ら処理する。

- 2 自治体は、第3条第2項に基づき国の義務に属する事務を、住民の利便性または地域的な事務処理の必要性の観点から、法律の定めるところにより、受託して処理することができる。
- 3 前項の事務を処理するために要する経費は、自治体が負担する義務を負わない。
- 4 第2項の規定により自治体が受託して処理する事務は、地方自治法に定める。
- 5 自治体は、その処理する事務について、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない。

第18条（自治組織権）

自治体は、その組織および地方公社その他の組織を、自己の判断と責任において、編成することができる。

第19条（自治財政権）

自治体は、自己の判断と責任において、その事務を処理するのに必要な財源を確保し、その財務事項を決定することができる。

第20条（自治人事権）

自治体においては、自己の判断と責任において、その処理する事務を効果的に遂行するため、その職員の職責および身分にかかわる措置を行うことができる。

● 第4章 自治体の組織

第21条（自治体議会）

自治体に立法機関として議会を置く。ただし自治体は、自治基本条例に基づいて、選挙権を有する住民の総会を設けることができる。

- 2 自治体の議会は、住民を代表する選挙された議員によって構成される。
- 3 自治体の議会は、条例を制定または改廃すること、予算を定めること、決算を認定することその他の事項を議決するほか、行政が適正に行われることを確保するための行政統制権および調査権等を有する。

第22条（自治体の長）

自治体の長として、市区町村に市区町村長を、都道府県に知事を置く。

- 2 自治体の長は、住民の代表である。
- 3 自治体の長は、その自治体の自治体行政機関を統轄し、自治体を代表する。

第23条（自治体の議会と長との関係）

自治体の議会とその自治体の長は、相互に抑制、均衡を図り、住民の信託に応えなければならない。

第24条（自治体の議会議員、長およびその他の自治体行政機関の選挙）

自治体議会議員の選挙、定数、任期およびその他の事項は、法律または自治基本条例でこれを定める。

- 2 自治体の長およびその他の自治体行政機関の選挙、任期その他の事項は、法律または自治基本条例でこれを定める。

第25条（行政委員会）

自治体は、法律または条例の定めるところにより、住民の参加による自治体行政機関および専門的自治体行政機関として独立の委員会を置く。

第26条（オンブズマン制度）

自治体は、条例の定めるところにより、自治体の活動に関して、住民の申し立てに基づいて調査し、議会に報告するとともに、自治体行政機関に対して必要な是正措置を講ずるよう勧告する機関を置くことができる。

第27条（監査制度）

自治体は、法律または条例の定めるところにより、民主的かつ公正・透明な監査を行う機関を置かなければならない。

● 第5章 自治体の財政の基本原則**第28条（自治体の経費負担の原則）**

自治体は、その処理する事務に要する経費を全額負担する。ただし、第17条第2項および第42条第1項の事務については、その事務を処理する自治体は、その経費を負担することができない。

第29条（地方税条例主義）

自治体は、その必要な財源を確保するため、条例の定めるところに基づき、地方税を賦課徴収

することができる。

第30条（自治体間の財政調整）

自治体は、法律の定めるところにより、その処理する事務を遂行することができるように、交付税の交付を受けることができる。

- 2 前項の交付税の配分は、自治体および国の代表により構成される地方財政委員会が、これを行う。

第31条（自主起債権）

自治体は、その予算の定めるところにより、地方債を起すことができる。

第32条（予算、決算および財政情報の公開）

自治体は、毎会計年度の予算を定め、決算を行わなければならない。

- 2 自治体は、毎会計年度、その財政状況について住民に対して報告し、説明しなければならない。

第33条（自治体と国との財政関係）

国は、自治体が事務および事業を自主的かつ自律的に執行できるよう、第3条の趣旨に応じた地方税財源の充実確保を図る責務を有する。

- 2 国は、自治体の自立性を損ない、または自治体に負担を転嫁するような施策を行ってはならない。

● 第6章 自治体職員に関する基本原則

第34条（自治体職員の責務）

すべて自治体職員は、その職責が住民の信託に由来することを自覚し、創意をもって地域公共のために勤務し、かつ、その職務を誠実に遂行しなければならない。

第35条（公正・平等取り扱いの原則）

何人も、自治体職員への就任、および自治体職員としての処遇について、公正・平等に取り扱われなければならない。人種、国籍、信条、性別、社会的身分、門地、もしくは政治的意見または政治的所属関係によって差別されてはならない。

第36条（勤務条件等条例主義の原則）

自治体は、その職員の採用、勤務条件等にかかわる職員制度に関して、条例でこれを定めなければならない。

- 2 前項の条例は、労働関係諸法の精神をよりよく実現するものでなければならない。

● 第7章 自治体と国との対等関係の原則

第37条（自治体と国の対等性の原則）

自治体は、その地域の統治団体として、国は、国全体にわたる統治団体として相互に対等である。

- 2 自治体と国は、第3条に定める自治体優先の原則に則り、相互に協力して国民福祉の増進に努めなければならない。
- 3 自治体と国は、相互にその意思を尊重しなければならないが、原則として他方に対して権力的な関与をしてはならない。

第38条（自治体と国との係争処理）

自治体と国との係争に関しては、法律の定めるところにより、前条第1項の趣旨に沿う公正な処理組織を設けるものとする。

- 2 前項の規定は、自治体と国との間の自治権侵害等を理由とする法律上の争訟について、裁判所に訴えを提起することを妨げるものと解してはならない。

第39条（自治体の国に対する関与の原則）

特定の自治体の行政に影響を与える施策を規定する法令には、その施策の実施にあたり関係自治体の意見を聴取し、国が一定の期間内に回答しなければならない旨の規定をおくものとする。

- 2 自治体の連合組織は、地方自治に影響を及ぼす法律または政令その他の事項に関し、内閣に対し意見を申し出、または国会に意見書を提出することができる。
- 3 内閣は、前項の意見の申し出があったときは、遅滞なく回答をしなければならない。

● 第8章 自治体間の関係の原則

第40条（市区町村と都道府県の対等性の原則）

市区町村は基礎的な自治体として、都道府県はその市区町村が存する広域の自治体として、相互に対等である。

- 2 市区町村と都道府県は、第41条に定める原則に則り、相互に協力して第2条に定める自治体の設立の目的を追求しなければならない。
- 3 市区町村と都道府県は、相互にその意思を尊重しなければならないが、原則として他方に対し権力的な関与をしてはならない。

第41条（市区町村および都道府県の役割）

市区町村は、次項において都道府県が処理するものとされているものを除き、第3条の事務を処理する。

- 2 都道府県は、第3条の事務のうち、広域にわたるもの、市区町村に関する連絡調整に関するもの、および一般の市区町村が処理することが不適當であると認められる程度の規模のものを処理する。
- 3 前2項の規定にかかわらず、自治体は、必要に応じ、相互に協力してその事務を共同処理することができる。

第42条（法律による事務の委託）

市区町村は、都道府県の義務に属する事務を、住民の利便性または地域的な事務処理の必要性の観点から、法律の定めるところにより、受託して処理することができる。

- 2 前項の事務を処理するために要する経費は、市区町村が負担する義務を負わない。
- 3 第1項の規定により市区町村が受託して処理する事務は、地方自治法に定める。

第43条（条例による事務の委託）

都道府県は、条例の定めるところにより、都道府県の処理する事務の一部をその都道府県の区域内の市区町村に委託することができる。

- 2 前項の場合においては、都道府県は、あらかじめ、その都道府県の処理する事務の一部を処理することとなる市区町村の同意を得なければならない。
- 3 前2項の規定は、市区町村の事務を、その市区町村の存する都道府県に委託する場合に準用する。

4

資 料

1. ヨーロッパ地方自治憲章
2. 世界地方自治宣言
3. 地方自治制度比較表

4. 資料

出典：『ヨーロッパ地方自治憲章と EC 統合』東京都企画審議室

<資料 1>

ヨーロッパ地方自治憲章

前文

本憲章に署名したヨーロッパ評議会加盟国は、
ヨーロッパ評議会の目的が、共通の遺産である理想と原理を守り、実現するため、加盟国間のより密接な統合を達成することにあることを鑑み、
この目的を達成する方法のひとつが、行政分野における協定の締結であることに鑑み、
地方自治体あらゆる民主主義的国家形態の本質的基盤のひとつであることに鑑み、
公共的事項の運営への市民の参加権が、ヨーロッパ評議会の全加盟国に共通の民主主義原理のひとつであることに鑑みて、
この権利が地方のレベルにおいて最も直接的に行使されることを確信し、
真の権限をもった地方自治体の存在が、効果的で市民に身近な行政を供給しうること確信して、
多様なヨーロッパ諸国における地方自治の擁護と強化が、民主主義と分権の原理に基づくヨーロッパの建設に対する重要な貢献であることを意識して、
これには、民主的に構成された意思決定機関をもち、権限、権限行使の方法と手段、およびその実現に要する財源に関して広範な自律性をもつ地方自治体の存在が必要であることを強調して、
下記の通り合意した。

第1条 当事国は、憲章第12条に規定された方法と範囲において、以下の条項により拘束されることに、注意を払う義務を負う。

第I部

第2条 地方自治体の憲法および法律上の基礎

地方自治の原則は、自国の法律において、また実行可能なところでは憲法において承認される。

第3条 地方自治の概念

① 地方自治は、地方自治体が自らの責任において、地域住民のために、法律の範囲内におい

て、公共的な事項の基本的部分を管理・運営する権利と能力を意味する。

- ② この権利は、直接・平等・普通選挙に基づく秘密投票によって自由に選出された者で構成され、その構成員に対して責任を負う執行機関をもつ会議体によって行使される。この規定は、法律による許可があるところで、市民集会、住民投票、その他の直接的市民参加の方法をとることに、なんら影響を及ぼすものではない。

第4条 地方自治の範囲

- ① 地方自治体の基本的権限および責務は、憲法または法律により規定する。しかし、この規定は、法律に従った特別目的のための権限および責務の地方自治体への帰属を阻止するものではない。
- ② 地方自治体は、法律の範囲内で、その権限から除かれていない事項、または他の自治体に付与されていない事項に関して、自らの発意に基づいて行動する完全な決定権をもつ。
- ③ 公的な責務は、一般に、市民に最も身近な地方自治体が優先的に履行する。他の地方自治体への権限配分は、仕事の範囲と性質および能率と経済の要求を考慮して行われる。
- ④ 地方自治体に付与される権限は、通常、十分にしていかつ独占的であればならない。この権限は、法律の規定する場合を除き、他の中央または広域政府が侵害または制限してはならない。
- ⑤ 中央または広域政府が地方自治体に権限を委任する場合、権限の行使を地方の実態に適合させるため、地方自治体にはできる限り裁量の自由が認められる。
- ⑥ 地方自治体は、その直接に関係するすべての事項につき、計画および意思決定の過程の適当な時期に、適当な方法で聴聞を受けるものとする。

第5条 地方自治体の境界の保護

地方自治体の境界変更は、関係地域共同体の事前の協議がなければ行うことはできない。法律で住民投票を認めている場合、事前の協議はこれによることもできる。

第6条 地方自治体の事務のための適当な行政機構と職員

- ① 上位の一般法規に違反しない限り、地方自治体は、地域のニーズに対応し、効果的な運営を保障するために、その内部的行政機構を決定することができる。
- ② 地方自治体の職員の勤務条件は、業績と能力において資質の優れた職員の確保を可能とするものでなければならない。この目的のために、十分な研修の機会、給与および昇進の見込みが与えられる。

第7条 地方レベルにおける責任遂行の条件

- ① 地方選出議員の勤務条件は、職務の自由な遂行を保証するものでなければならない。
- ② 勤務条件については、当該職務の遂行に必要な費用の適当な財政的補償並びに、適当なと

きには、収入の損失補償またはその行った仕事の報酬およびしかるべき社会保障による保護を考慮するものとする。

- ③ 地方選出議員の職の保有と両立できないとみなされる職務および活動は、法律または基本的法原則によって規定する。

第8条 地方自治体の活動の行政監督

- ① 地方自治体の行政監督は、もっぱら憲法または法律の定める事件について、その定める手続きに従ってのみ行うことができる。
- ② 地方自治体の活動の行政監督は、通常、法律および憲法原則の遵守の確保のみを目的とする。但し、地方自治体に執行の委任された事務につき、上位の政府は便宜性を考慮して行政監督を行うことができる。
- ③ 地方自治体の行政監督は、保護の目的となる利益の重要性に比例して、監督官庁の介入が保持されることを保障する方法で、行われなければならない。

第9条 地方自治体の財源

- ① 地方自治体は、国の経済政策の範囲内において、十分な自主財源を付与され、その権限の範囲内において、その収入を自由に用いることができる。
- ② 地方自治体の財源は、憲法および法律により付与された権限に応ずるものとする。
- ③ 地方自治体の財源の少なくとも一部は、法律の範囲内において、地方自治体が率を決定する権限を有する税ないし料金から得るものとする。
- ④ 地方自治体を利用しうる財源の基礎となる財政体系は、地方自治体はその任務の遂行に要する費用の現実的変動に実際に可能な限り対応しうる、十分に多様かつ弾力的なものでなければならない。
- ⑤ 財政的に弱い地方自治体の保護は、潜在的財源の不均一な分布およびこれら地方自治体が担わなければならない財政負担の影響を是正するよう工夫された、制度的な財政均衡化の手続きあるいはこれと同等の手法を必要とする。これらの手続きないし手法は、地方自治体はその権限の範囲内において行使しうる決定権を制約してはならない。
- ⑥ 地方自治体は、再配分される財源の割り当て方式に関して、適切な方法で意見を述べる機会を有する。
- ⑦ 地方自治体に対する補助金は、可能な限り、特定の事業に用途を限定してはならない。補助金の交付は、地方自治体はその権限の範囲内で政策決定権を行使する基本的な自由を奪ってはならない。
- ⑧ 資本投資のための借款を目的として、地方自治体は、法律の範囲内において、国の資本市場に参入することができる。

第10条 地方自治体の連合権

- ① 地方自治体は、その権限の行使にあたり共同し、また法律の範囲内において、共通の利益に関わる任務を遂行するこめに他の地方自治体と連合組織を設ける権利を有する。
- ② 地方自治体が共通の利益の保護および促進のために連合組織に所属し、および地方自治体の国際連合組織に所属する権利は、いかなる国においても認められねばならない。
- ③ 地方自治体は、法律の規定する条件の下で、他の国における地方自治体と共同する権利を有する。

第11条 地方自治の法的保護

地方自治体は、その権限の自由な行使を確保し、憲法あるいは国法に保障された地方自治原理の尊厳を保持するために、司法的救済に訴える権利を有する。

第Ⅱ部 関連規定

第12条 義務

- ① いかなる当事国も、憲章第Ⅰ部から少なくとも20条項を選び、拘束をうける義務を負う。この20条項のうち少なくとも10条項は、以下に挙げる条項のうちから選択しなければならない。
 - 第2条
 - 第3条第1項および第2項
 - 第4条第1項、第2項および第4項
 - 第5条
 - 第7条第1項
 - 第8条第2項
 - 第9条第1項、第2項および第3項
 - 第10条第1項
 - 第11条
- ② 各条約当事国は、その批准書、承認書あるいは裁可書を寄託するとき、本条第1項の規定により選択した条項をヨーロッパ評議会総務局に通告する。
- ③ 各当事国は、その後いつでも、本条第1項による承認が未だなされていない憲章条項の拘束をうける旨を、総務局に通告することができる。この後になって生ずる義務は、通告当事国の批准、承認あるいは裁可の一部とみなされ、総務局が通告を受理した日から3か月を経過した月の翌月の一日から同じ効力を有する。

第13条 憲章の適用をうける地方自治体

本憲章の規定する地方自治の原則は、当事国の領内に存するあらゆる種類の地方自治体に

適用される。ただし、各当事国は、その批准書、承認書あるいは裁可書の寄託にあたり、地方自治体あるいは広域自治体の種類を特定して、憲章の適用範囲を制限し、あるいはその適用を排除することができる。さらに、各当事国は、ヨーロッパ評議会総務局に対する後の通告により、他の種類の地方自治体あるいは広域自治体についても憲章の適用を受けるものとするができる。

第14条 情報の提供

各当事国は、この憲章の規定を遵守するため、法規およびその他の措置に関するあらゆる関連情報を、ヨーロッパ評議会総務局に提供する。

第Ⅲ部

第15条 署名、批准および発効

- ① この憲章は、ヨーロッパ評議会加盟国の署名のため閲覧に供される。憲章は、批准、承認または裁可を要する。批准書、承認書または裁可書は、ヨーロッパ評議会総務局に寄託される。
- ② 本憲章は、ヨーロッパ評議会加盟国のうち4か国が、前記条項の規定により、憲章に拘束されることにつき同意を表明した日から、3か月を経過した月の翌月の一日に発効する。
- ③ これより後、憲章に拘束されることにつき同意を表明する加盟国に関し、憲章は、批准書、承認書または裁可書の寄託の日から、3か月を経過した月の翌月の一日に発効する。

第16条 地域条項

- ① いかなる国も、署名のとき、もしくは批准書、承認書、裁可書または加盟書の寄託のときに、この憲章が適用される一または複数の領域を特定することができる。
- ② いかなる国も後日、ヨーロッパ評議会総務局に宛てた宣言により、この憲章の適用を、宣言において特定した他の領域に拡大することができる。この地域に関して、宣言は、総務局が宣言を受理した日から3か月を経過した月の翌月の一日に発効する。
- ③ 前2項の下で行われたいかなる宣言も、この宣言において特定された地域に関して、総務局に対する通告により撤回することができる。撤回は、総務局が通告を受理した日から6か月を経過した月の翌月の一日に効力を生ずる。

第17条 破棄通告

- ① いかなる当事国も、憲章が発効した日から5年を経過したとき、この憲章の破棄を通告することができる。ヨーロッパ評議会の総務局には、6か月前に予告しなければならない。破棄通告により当事国の数が4を下回っても、他の当事国との関係において、憲章の効力に影響はない。

- ② いかなる当事国も、その拘束される条項の数と種類が第12条第1項の規定に一致するならば、前項の規定に従って、その承認した第I部のいかなる条項をも破棄通告することができる。条項の破棄通告により、もはや第12条第1項の要件を充たさなくなった当事国は、憲章自体を破棄通告したものとみなされる。

第18条 通告

ヨーロッパ評議会の総務局は、評議会加盟国に、以下の事項を通告する。

- (a) 一切の署名
- (b) 一切の批准書、承認書および裁可書の寄託
- (c) 第15条に基づく一切の本憲章発効期日
- (d) 第12条第2項および第3項の規定により受理された一切の通告
- (e) 第13条により受理された一切の通告
- (f) この憲章に関連する他の一切の行為、通告または情報

(翻訳資料) European Treaty Series No. 122
Strasbourg Conseil de l'Europe
Section des Publications, 1985

出典：『ヨーロッパ地方自治憲章と EC 統合』東京都企画審議室

〈資料 2〉

世界地方自治宣言

地方自治のための世界的組織である国際自治体連合（IULA）は、1985年9月23～26日のリオ・デ・ジャネイロにおける第27回世界大会において、

国家組織の構成部分としての地方自治体が、市民に最も身近な行政レベルであり、そのようなものとして、市民をその生活条件に関わる決定に参加せしめ、また市民の知識及び能力を発展の促進に際して利用するには、地方自治体が最適の位置にあることを考慮し、

世界人権宣言第21条において承認された、人民の意志は統治権力の基礎であるとする原則を想起し、

国連総会が1969年12月11日の決定1542号により採択した、社会分野における発展と進歩に関する宣言、すなわち、わけても、社会および経済の発展のための国家の計画および事業の策定と実施に際して、あらゆる集団および社会の効果的な参加を保障するために適切な措置を講じなければならない、と規定した宣言に倣い、

ヨーロッパ評議会の加盟21か国が1985年6月地方自治に関する協定を採択したことを考慮し、市民が帰属意識と責任感をもつ調和的な共同体の創設には、地域レベルが最も適切な枠組みとなることを考慮し、

地方自治の強化は、市民のより効果的かつ民主的な参加を通じて、国家全体を強化するものであることを強調し、

政策決定の分権化は、中央政府への過度の集中を阻止し、行政の円滑な進行を助け、新しい制度を活性化すること、また、いったん制度化されたサービスおよび組織は、維持され拡大される傾向が強いことを考慮し、

あらゆる国家がより完全な民主制を獲得し、これによって国民の福利の増進に努めるに際し、目標とすべき基準として、この地方自治宣言を公表して、

かつ、地方自治の原則とその実施を全世界に広めるため、この宣言を決定権限を有する国連の委員会に提出するよう、IULA 事務局長に指令する。

第1条 地方自治の憲法的保障

地方自治の原則は、憲法または国家の統治構造に関する基本法において定めなければならない。

第2条 地方自治の基本思想

- ① 地方自治とは、地方自治体が自らの責任において、地域住民のために、公共的な事項を管

理・運営する権利と義務を意味する。

- ② この権利は、通常、自由・普通・平等選挙により選出された者ないし代表機関によって行使され、行政担当者は同様の選挙により選出されるか、選出された機関の参加に基づいて任命される。

第3条 地方自治の範囲

- ① 公的権限は、市民に最も身近な行政レベルが優先的に行使する。公的権限はまた、それぞれの国の実情に照らして、中層レベルまたは広域レベルの地域団体が行使することもできる。
- ② 地方自治体は、領域高権から生じる一般的権限を有する。この権限により、地方自治体は、他の官庁の権限に明白に帰属する事項または地方自治体の権限から明白に除外されている事項以外のあらゆる問題について、処理することができる。
- ③ 地方自治体の本質的事務およびその変更手続きは、憲法または法律により規定する。
- ④ 地方自治体に付与される権限は、通常、排他的かつ無制約でなければならない。中央官庁または広域官庁が、地方自治体の権限でもある事項に関与する権限を、憲法または法律により認められている場合、地方自治体は、イニシアチブをとり、決定を行う権利を失わない。
- ⑤ 中央官庁または広域官庁が地方自治体に権限を委任する場合、地域の実情に即して法律を運営する裁量の自由が地方自治体に与えられる。
- ⑥ 地方自治体は、他の行政レベルの決定が地方自治体の特別な利害と関係する場合、適切かつ効果的な方法でこの決定に参加する。

第4条 地方自治体の存在の保護

- ① 憲法または法律が、地方官庁の廃止または解散もしくは地方職員の停職または解雇を認めている場合、これは、正当な法律上の手続きによって行わなければならない。これらの機能は短期間に回復されなければならない、この期間は法律に明記される。
- ② 地方自治体の境界変更は、法律に基づき、関係する地域共同体または共同体の事前の協議を経て、行わねばならない。この協議には、——法律が認めている限りにおいて——住民投票の実施が含まれる。

第5条 地方自治体の実情に即した組織機構

- ① 地方自治体は、地域の要求に適合し、効果的な行政運営を保障するために、その固有の行政機構を自ら決定する。
- ② 地方自治体の職員の勤務条件および研修の機会は、魅力的な専門職を可能とするものでなければならない。中央官庁は、専門職制および能力任用制の導入を促進し、実現しなければならない。

第6条 地方レベルにおける権限行使の保障

- ① 地方選出議員の勤務条件は、議員の自由な権限行使を保障するものでなければならない。
- ② この勤務条件は、特に適当な財政的保障と社会保障を考慮しなければならない。
- ③ 地方自治体の議員の議席と両立しない職務および活動は、もっぱら法律により定めなければならない。

第7条 地方自治体の活動の監督

- ① 地方自治体の監督の手続きは、憲法または法律によらなければ制度化することができない。
- ② 地方自治体の監督は、通常、法律の遵守を保障するためにのみ行われる。

第8条 地方自治体の財源

- ① 地方自治体は、他の政府レベルの財源とは区別された固有の財源をもち、これを自己の法的権限の範囲内において自由に処分する権利をもつ。
- ② 地方自治体への財源の割り当ては、その任務と合理的な関係になければならない。この財源は、公共サービスの継続性と財政計画の適切性を実現するために、規則的かつ持続的性格をもたなければならない。新たな任務を移管するときは、その達成に必要な財源を割り当てなければならない。
- ③ 地方自治体の財源の相応の部分は、自治体自身が率を決定することのできる地方税、手数料及び料金によって賄われる。
- ④ 自治体当局が徴収する権限をもつ税または一定の持ち分を保障された税は、自治体当局がその任務を果たすことができるように、包括的、永続的かつ弾力的でなければならない。
- ⑤ 財政的に弱い地方自治体の自立のためには、財政調整の制度が必要とされる。
- ⑥ 地方自治体が、再配分される財源の一般的配分に関する規定の制定に、適当な方法で参加する権利は、明白に承認されねばならない。
- ⑦ 特定の事業やサービスの財源に割り当てられるのではない包括的補助金の制度化が、促進されねばならない。補助金の交付は、地方自治体はその権限の範囲内において実施する政策に不当な干渉を加えるものであってはならない。

第9条 地方自治体の連合

- ① 地方自治体は、その権限の行使にあたり、共通の利益を擁護し促進するために、またはメンバーに一定のサービスを供給する目的で、連合組織を設ける権利を有する。
- ② 他のレベルの政府は、地方自治体に影響を与える法律を制定する場合、地方自治体の全国組織に諮問しなければならない。

第10条 国際的連携

- ① 地方自治体の連合権は、地方自治体の国際組織に加盟する権利を包括する。

- ② 地方自治体はまた、交流、共働及び国際理解の推進を目的として、他国の対等な地方自治体と連携する権利を有する。

第11条 地方自治体及びその自治の法的保護

地方自治体は、その自治を確保するために、また、その任務を決定しかつその利益を擁護する権利を担保するために、司法的救済に訴える権利を有する。

(翻訳資料) Weltweite Erklärung zur Kommunalen Selbstverwaltung, Franz-Ludwig Knemeyer (Hrsg.), Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden-1989, S. 284ff.

出典：『諸外国における大都市制度の比較調査報告書』
 (財)神奈川県地方自治研究センター

<資料3>

地方自治制度比較表

1. イギリス王国

1) 国家概要	
政体	立憲君主制
面積	24.4万km ²
人口	5,919万人 (1993年現在)
人口密度	238人/km ²
首都	ロンドン (人口638万人)
議会	上院 1,184議席
政治体制	下院 650議席 任期4年 議院内閣制 内閣が行政を執行
2) 自治体の概要	
単位・階層構造	イングランド 二層制 非大都市圏 基礎自治体=ディストリクト (市町村) 386自治体 広域自治体=カウンティ 56自治体 二層制だがそれぞれ行政職務を分担し、並列的なもの。一層制へ向けて再編の動きが進んでいる。 ウェールズ 基礎37+広域8 スコットランド 基礎53+広域9 (リージョン) 一層制 ロンドン地区 33自治体 大都市圏 296自治体 北アイルランド 26自治体 スコットランドの島しょ部3自治体
自治体数と人口規模	イングランド+ウェールズ+スコットランド+北アイルランド 基礎自治体=ディストリクト (33+36+296) +37+56+26 人口大都市圏=15万~100万 (平均31万) =イングランド内 非大都市圏 = 2~39万 (平均10万) =イングランド内 広域自治体=カウンティ 39+8+9 (北アイルランドは1層制) 人口12~150万 (イングランド内)
政治体制	議会制 議長=首長 ディストリクト議会 議席数は人口規模に応じて31~100名 大都市圏平均69名、非大都市圏平均45名 任期4年 カウンティ議会 議席数は人口に応じて60~100名 任期4年 議員の選挙は小選挙区制
執行体制	議会内に、各行政分野ごとに議会メンバーからなる委員会を設置し、日常行政を指揮監督する。 委員会の数は常任委3~12程度。 行政部門には、行政長官を筆頭に幹部職員からなる運営委を設置、執行にあたる。職員は、弁護士や技師など資格を持つ専門職として従事、局長も専門職員。

2. フランス共和国

1) 国家概要	
政体	共和制、大統領公選
面積	55.2万km ² (日本の1.5倍)
人口	5,766万人 (1993年現在)
人口密度	104人/km ²
首都	パリ (人口218万人)
議会	上院 321議席 任期9年 (3年ごとに1/3を改選する) 下院 577議席 任期5年
2) 州の概要	26州=Region (レジオン)
人口規模	人口 100万未満2州、200万未満11州、300万未満7州、400万未満2州、400万以上4州
政治体制	議会制 議席数は、国勢調査公表後の国会で決定される。最大197名 (イル・ド・フランス州)、最小41名 (リームザン州) 任期6年、拘束名簿式比例代表制 議長=レジオン知事長
3) 県の概要	100県=Departement (デパルトマン)
人口規模	人口 20万人未満13県、40万人未満34県、60万人未満22県、80万人未満9県、100万人未満5県、100万以上17県
政治体制	議会制 議席は、デパルトマン内に設けられた選挙区=国の行政区 (Canton=カントン) の数と同じで、3,808存在している。 カントンごとに1名を選出する小選挙区 (2回投票) 制。 任期は6年だが3年ごとに半数の選挙区で改選される。 議長=デパルトマン知事
4) 市町村の概要	36,763自治体=Commune (コミューン)
人口規模	人口 500人未満59%、1,000人未満18%、5,000人未満18%、1万人未満2%、5万人未満2%、5万人以上0.4%、最大218万人 (パリ市)
政治体制	議会制 議席数は、コミューンの人口規模に応じて9~69と幅広い。 全議員を名簿投票で選ぶ (2回投票) 制。任期は6年 議長=コミューンの長 (メール=市町村長)
広域行政組織	自治体の規模が小さいため広域行政組織が発達している。市町村事務組合、広域市町村区、都市共同体、新都市など。

3. ドイツ連邦共和国

1) 国家概要	
政体	連邦国家 (共和制)
面積	35.7万km ² (日本とほぼ同じ)
人口	8,134万人
人口密度	227人/km ² (日本の0.7倍)
首都	ベルリン (人口348万人)
議会	連邦参議院 68議席 連邦議会 662議席 いずれも任期4年
2) 州の概要	16州 (旧西11州、旧東5州、うち3都市州を含む) = ラント
人口規模	人口 68万人 (ブレーメン都市州) ~1,776万人 (ノルトラント・プファルツ州)、200万未満4州、500万未満7州、500万以上5州
政治体制	州独自に州憲法、州議会、州首相・内閣による政府、裁判所を持つ。 連邦基本法が連邦に立法権限を付与していない限り、すべて州の立法権限に属する。 地方制度における組織、運営に関する規定は州がつくる法律による。 州議会制 = 議員内閣制 (首相を議会で選出、都市州では閣僚も議会選出) 定数51~1,309 (定数100未満6州、200未満7州、200以上3州)、任期4年または5年
3) 自治体の概要	
基礎自治体	二層制 14,805ゲマインデ・(市町村) 329クライス (郡) 一層制 115特別市 合計 14,805団体 この他、広域自治体連合が多く存在する
自治体の類型	①参事会制 = 評議会議員は直接選挙、議会が参事会選出、参事会議長が首長となり、参事会による行政執行となる。 ②首長制 = 評議会議員は直接選挙、議会で首長を選出、議会が助役を選挙し、市長の指示のもとに助役以下の行政執行を行う。 ③南ドイツ評議会制 = 評議会議員とともに首長も直接選挙で選出され、評議会の議長となる。評議会の選挙により副市長が選出され、市長の指示のもと、副市長以下が行政執行する。 ④北ドイツ評議会制 = 評議会議員は直接選挙で選出され、評議会が行政執行を行う。 ⑤ゲマインデ総会制 = 住民総会による意思決定と行政執行を行う。
議会の構造及び定数	ゲマインデ議会 議員定数5~87名 任期4~6年 クライス議会 議員定数20~80名 任期通常4年
人口規模	ゲマインデ 5千人未満が75%、5千~万人が20% 特別市 一般に4~8万人以上の都市

4. アメリカ合衆国

1) 国家概要 政体	連邦共和国制 大統領公選制 50の州が地方政府権限など広い範囲の権限を有す
面積	937.3万km ² (日本の約25倍)
人口	2億5,823万人 (1993年現在)
人口密度	27人/km ² (日本の約0.08倍)
首都	ワシントンD.C. (人口61万人)
議会	2院制 上院 100議席 (各州2名)、任期6年、2年ごとに1/3が改選 下院 435議席 (州ごと人口比例)、任期2年
2) 地方自治の概要 単位の構成	①自治体の権限は、州憲法または州法で地方自治体—コミュニティの単位で与えられるが、住民の総意で決める憲章で、権限を決めることができるとしている州が47州ある。 ②準地方自治体といわれる「郡=カウンティ」は、州の出先機関的性格をもつが、憲章を認められて政府権限をもつことも可能になっている。
自治体の類型	①地方自治体 (基礎自治体) は、人口規模順で、市、バラ、町、村と呼ばれる。(州により呼称・区分が異なっている) ②準自治体として、州の機関のカウンティ、タウンシップ、タウンに区分され、目的別に学区やその他の特別区もある。 ③政府形態は、地方自治体では「首長—議会型」(首長優位型、議会優位型)、「議会—支配人型」、「理事会型」、「タウン総会型」、「タウン総会—理事会型」に分類される。
議会の構造 および議員の定数	ほとんどが一院制。定数は3名から50名程度までである。 任期は2年、4年、5年、8年と多様である。
自治体の規模	州によって自治体の区分が異なる。 カウンティ 3,043 地方自治体 19,297 タウンシップ 16,666 学区 14,556 その他特別区 33,131 合計 86,743 となっている (1992年現在)。 人口規模で見ると平均59,000人で、大都市地域圏に80%が住んでいる。しかし10万以上の都市に住む人口は総人口の25.8% (日本では59.1%) である。 大都市の人口は近年停滞しており、中小都市の人々の生活が日本以上に重要な意味を持っている。

5. イタリア共和国

1) 国家概要	
政体	共和制、大統領公選
面積	30.1万km ² (日本の0.8倍)
人口	5,705万人 (1993年現在)
人口密度	190人/km ²
首都	ローマ (人口269万人)
議会	上院 315議席 下院 630議席 任期いずれも5年
地方自治制度	三層制 州 (レジオーネ) + 県 (プロヴィンチア) + 市町村 (コムーネ)
2) 州の概要	20州 = Regione (レジオーネ) 5 特別州 + 15 普通州
人口規模	人口 平均290万人 最大ロンバルディア州 (州都ミラノ) 890万人 最小ヴァッレ・ダオスタ州11万人
政治体制	首長・議会制 (95年より首長公選制に)
執行機関	議席数は、人口規模に応じて30~80名。任期5年 理事会 首長の指名により人口規模に応じて6~12人 首長 = 理事長 + 州の代表 理事は部局を所管する閣僚 事務総長 = 事務組織の責任者 中央政府の監督官 + 州統制委員会が設置され、国家行政の遂行を監督する。
3) 県の概要	103県 Provincia (プロヴィンチア)
人口規模	人口 平均60万人 最大ミラノ県400万人、ローマ県370万人、100万人以上10県程度、全体の3割は人口30万未満 1県内のコムーネは平均85団体
政治体制	首長・議会制 (93年より首長公選制に)
	議席は、人口規模に応じて24~45名。任期4年 首長 = 理事会 + 県の代表 理事会 首長の指名により4~8名の理事
4) 市町村の概要	8,104自治体 = Comune (コムーネ)
人口規模	人口 500人未満8%、1,000人未満22%、5,000人未満52%、1万人未満14%、5万人未満10%、5万人以上1.6%
政治体制	首長・議会制 (93年より首長公選制に)
	議席数は、人口規模に応じて12~60と幅広い。任期4年 首長 = 理事長 (シンダコ = 市町村長) 理事会 首長の指名により2~14名 理事は各行政部門の監督にあたる

6. カナダ

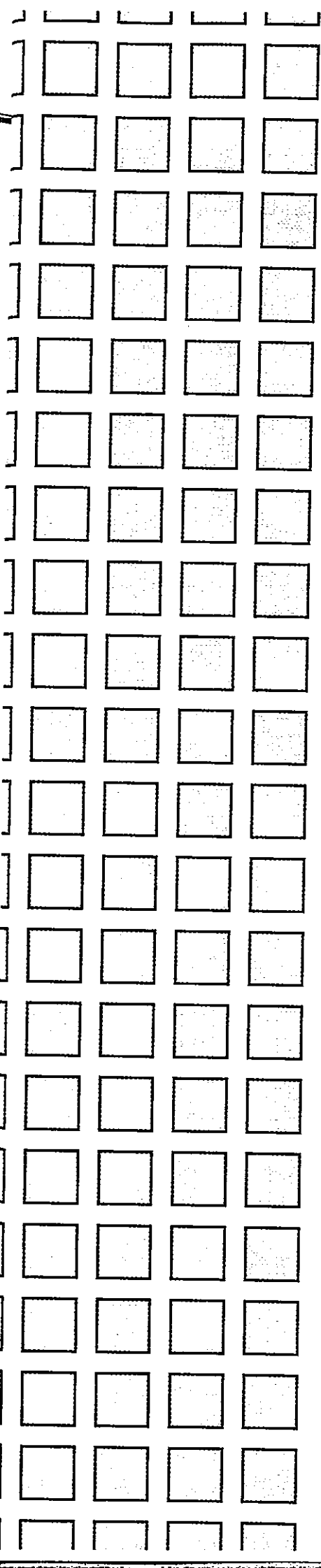
1) 国家概要 政 体	公式には、イギリスと同君元首の立憲君主制だが、1867年以來、州の連合制（連邦制）をとっている。
面 積	997万6,139km ² （日本の約28倍）
人 口	2,960万6,100人（'95.7）
人 口 密 度	3人/km ²
首 都	オタワ（人口92万人・'95.7）
議 会	二院制 上院 104議席 任命制 下院 295議席 任期5年
2) 州の概要 政 治 体 制	10州（プロビス）と、2準州（テリトリィ）の連邦からなる。 中央集権的な連邦制度 州の法律を不裁可する権限、州総監の任命権、州裁判官の任命権は連邦政府にある 地方制度における組織、運営に関する規定は州がつくる法律による。 州議会制＝一院制（議院内閣制＝首相を議会で選出）
3) 自治体の概要 基礎自治体	二層制＝オンタリオ州とケベック州（基礎自治体と広域自治体・カウンティ） 他は一層制 都市的自治体＝人口により市・町・村と区別している。 農村的自治体＝タウンシップ、地区自治体、農村自治体など様々な名称 特別な都市自治体＝トロント都市圏自治体と地区行政単位
自治体の類型	①議会・委員会型＝公選の議会、6～7委員会（各3～8名程度）を置く。 ②議会・コミッショナー型＝公選の議会が行政専門官をコミッショナーに任命する。 ③議会・支配人型＝公選の議会の政策決定を行い、支配人（専門家）が行政執行の役割分担を行う。 ④議会・理事会型＝通常5人の理事を公選し、理事会の長が首長になる。 ①～③は議長＝首長である。
議会の構造 および定数	都市自治体の例＝自治体の権能は代表機関としての議会が持つ 議員は公選で、議長＝首長。任期は3年が多い（2年、4年もある）。 定数は、市議会が8～15人、町議会は6～8人、村議会は3～6人程度。大都市では20～30人のところもある。
自治体の規模	市町村＝約4,200、準市町村＝約460、学区区約750 自治体の総数は約5,410。人口1,000人を超える1,046の都市に総人口の8割が住んでいる。市町村平均約6,300人 ケベック州＝1,700団体、オンタリオ州＝1,015団体 サスカチュワン州＝860団体など

7. スイス連邦共和国

1) 国家概要	
政体	連邦国家 (共和制)
面積	4.1万km ² (日本の九州程度)
人口	694万人
人口密度	163人/km ²
首都	ベルン (人口14万人)
議会	上院 46議席 (各州2、半州各1) 下院 200議席 いずれも任期4年
2) 州の概要	26州 (20州、6半州) = カントン
人口規模	人口 12,844 (アッペンシェル・インナーローデン州) ~ 1,154,681 (チューリッヒ州)、10万未満9州、30万未満10州、60万未満5州、90万以上2州
政治体制	住民総会制 5州 (1州、4半州) 州政府の議員、幹部職員の選出、州法案の議決 議会制 21州 定数55~200、任期4年22州、1~5年4州 首長=議長 任期1年交替 執行機関=参事会制 (5~9名)
3) 自治体の概要	
基礎自治体	3,061ゲマインデ (コミュニオン) 政治ゲマインデの他、市民ゲマインデ、教会ゲマインデ、救済ゲマインデなどあり自治体数30未満の州は9州 (最小3 = バーゼル都市州)、100未満は6州、200未満は5州、200以上は6州 (最多385 = ヴォー州)
政治体制	住民総会制 90% (ドイツ語圏を中心に) = 一般型 自治体条例、予算、重要行政事項を決定 議会制 10% (フランス語圏、大規模自治体) = 特殊型 首長=議長 任期1年交替 執行機関=参事会制
人口規模	最小20~30人 最大36万 (チューリッヒ市) 10万人以上5市、1万人以上110団体、500人以下が60%、平均2,000人以下 ドイツ語圏は自治体数の 58% (北東部、中央部、人口の72%) フランス語圏は自治体数の 30% (西部7州、人口の23%) イタリア語圏は自治体数の 9% (アルプス南部、人口の4%) ロマンシュ語圏は自治体数の 3% (山岳部、人口の1%)

8. スウェーデン王国

1) 国家概要	
政体	立憲君主制
面積	45万km ²
人口	871.6万人(1993年現在)
人口密度	19人/km ²
首都	ストックホルム(人口68万人)
議会	一院制 349議席 任期3年 議員内閣制 内閣が行政を執行 比例代表制(修正奇数式名簿式) 直接選挙(固定選挙区) 310 有権者数に基づき4年ごとに配分 比例選挙(調整選挙区) 39 全体での調整規則有り
2) 自治体の概要	
単位・階層構造	二層制 広域自治体=ラーン(県) 基礎自治体=コミューン(市町村) 準自治組織として地区委員会、準自治委員会もある。二層制ではあるが、それぞれ行政職務を分担する並列的なもの。 一都に一層制=イエーテボリ、マルメ、ゴットランド 首都ストックホルムは特別市制
自治体数と人口規模	ラーン=23県 うち14県は20万人台 コミューン=286自治体 人口3千~67万人、平均3万人 1県平均12コミューン
政治体制	議会制 議長=首長 県議会=議席数は、人口規模に応じて31~70名 任期3年 コミューン議会=議席数 人口に応じて31~61名 任期3年 議員の選挙は比例代表制
執行体制	議会内に理事会(5名以上、通常11~15名)を議会で互選 各行政分野ごとに議会メンバー12名程度からなる委員会を設置 委員会で日常行政を執行(理事が委員長を兼務することが多い) 委員会の数 9~30名程度
各種権限	議会が予算決定・条例制定権を持つ。 理事会が予算編成権、執行権を持つ。法律の範囲内で決定権を委員会に付与することができる。
地区	各コミューンの地区を分割して、各地区に地区委員会を置くことができる。地区委員はコミューン議会が選任、教育・福祉などの行政を分担する。



5

**作業経過および自治
基本法研究会メンバー**

5. 作業経過および自治基本法研究会メンバー

作業経過

1997年10月30日	第1回全体研究会
11月5日	第1回ワーキング・グループ研究会
11月20日	第2回全体研究会
12月5日	第2回ワーキング・グループ研究会
12月19日～20日	第3回ワーキング・グループ研究会
1998年1月12日	第4回ワーキング・グループ研究会
1月21日～22日	第5回ワーキング・グループ研究会
1月29日	第3回全体研究会
2月9日	第6回ワーキング・グループ研究会
2月16日	第4回全体研究会・ヒアリング 阿部泰隆・神戸大学教授（行政法）
2月20日	第7回ワーキング・グループ研究会
2月23日	第8回ワーキング・グループ研究会
3月9日	第5回全体研究会・ヒアリング 松下圭一・法政大学教授（行政学） 稲葉 馨・法政大学教授（行政法）
3月16日	第9回ワーキング・グループ研究会
3月24日	第10回ワーキング・グループ研究会
3月27日	第11回ワーキング・グループ研究会
4月9日	第6回全体研究会
5月15日	第12回ワーキング・グループ研究会

自治基本法研究会メンバー

代 表

篠原 一（東京大学名誉教授・政治学）
兼子 仁（東京都立大学名誉教授・行政法）
佐藤 英善（早稲田大学教授・行政法）
今村都南雄（中央大学教授・行政学）

ワーキンググループ

辻山 幸宣（中央大学教授・行政学）・主査
加藤 幸雄（地方政府研究者）
北村 喜宣（横浜国立大学助教授・行政法）
小原 隆治（成蹊大学助教授・行政学）
澤井 勝（奈良女子大学教授・財政学）
白藤 博行（専修大学教授・行政法）
原田 一明（國學院大学助教授・憲法）
人見 剛（東京都立大学助教授・行政法）

事務局

地方自治総合研究所

高木 健二 牛山久仁彦（3月まで） 寺 洋平 馬場 健

自治労本部

有留 和雄 笠見 猛 島田 恵司 八幡ちひろ

1998年5月29日発行

1998年7月10日再版

地方自治総合研究所

東京都千代田区六番町2

TEL 03-3264-5924

FAX 03-3230-3649

自治労本部 政治政策局

東京都千代田区六番町1

TEL 03-3263-0274

FAX 03-5210-7422~5