

第 1 章 基本的事項

1. 概要（地方自治制度等）

日本と英国¹それぞれの地方自治制度の法的根拠(法律上の位置づけ)、地方自治体の種別構成、機能について説明する。

(1) 地方自治制度の法的根拠

日本では日本国憲法において地方自治が保障されているが、英国では通常の方法と区別された憲法典はなく、地方自治については英国議会が制定する法律及び慣習法がその拠り所となっている。

①日本における地方自治制度の法的根拠

日本においては、地方自治体は地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとされ、地域における事務及び法令で定められたその他の事務を処理する役割を担っている。

図表 1-1 日本における地方自治に係る主な規定

	条文
日本国憲法	第 92 条 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。 第 93 条 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。 2 地方公共団体の長、その議会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、直接これを選挙する。 第 94 条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。
地方自治法	第 1 条の 2 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、 <u>地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。</u> 2 国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国において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若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担

¹ イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの 4 か国(country)から構成される英国全体を指す。

	<p>い、<u>住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。</u></p>
--	--

②英国における地方自治制度の法的根拠

英国においては、憲法典はなく、英国議会が制定する法律及び慣習法が地方自治制度の拠り所となっている。

地方自治体は法律により個別に授権された事務のみを処理するとされてきた。授権された範囲を超える行為は、権限逸脱(Ultra Vires)の法理により違法になるとされてきた。ただし、近年、地方自治体の権限は拡大傾向にある。2000年地方自治法(Local Government Act 2000)により、経済、社会福祉及び環境の三分野の政策については、一定の制約の下で事務処理を行うことができるとされた。また、2011年地域主義法(Localism Act 2011)においては、地方自治体は、個人が行えることで、法令で禁止されていないいかなる行動をも取ることができる包括的権限が付与された。

(2)地方自治体の種別構成と機能

①日本における地方自治体の種別構成と機能

日本の地方自治制度では、都道府県と市区町村による二層制が採用されている。都道府県と市町村は地方自治法上「普通地方公共団体」、特別区は「特別地方公共団体²」と位置付けられている。

² 普通地方公共団体以外の地方公共団体を指し、特別区の他に地方公共団体の組合及び財産区を含む。

図表 1-2 日本における地方自治体の種別構成

区分	東京都	その他
	人口:約1,340万人 (平成26年10月)	人口:約1億1,370万人 (平成26年10月)
都道府県	東京都(1)	道府県(46)
市区町村	特別区(23) 市町村(39)	市町村(1679)

資料) 総務省HPより三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

地方自治体の機能については、地方自治法により図表 1-3 の通り定められている。

図表 1-3 日本における地方自治体の機能 (地方自治法)

	都道府県	市町村	特別区	国(参考)
機能	地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う			国は、国が本来果たすべき役割を重点的に担う。 (例示) ①国際社会における国家としての存立にかかわる事務 ②全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務 ③全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施
	①広域にわたるもの、 ②市町村に関する連絡調整に関するもの、 ③その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当ではないと認められる事務 ※東京都は、特別区の存する地域において、以下の事務を処理する。 ①都道府県が処理するものとされている事務 ②特別区の連絡調整に関する事務 ③大都市地域における行政の一体性及び統一性の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務	都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、「地域における事務及び法令で定められたその他の事務」	特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理するものとされているものを除き、一般的に、市町村が処理するものとされている事務	

資料) 地方自治法より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

先述の通り、地方自治体は地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものと規定されているが、うち都道府県は、①広域にわたるもの、②市町村に関する連絡調整に関するもの、③一般の市町村が処理することが適当ではないと認められる事務を処理するとされている。市町村は、都道府県の事務を除き、一般的に「地域における事務及び法令で定められたその他の事務」を処理するとされており、幅広い事務を処理する役割が与えられている。

地方公共団体の処理する事務については、①法定受託事務と、②自治事務に区分される。

法定受託事務は、国が本来果たすべき役割に係る事務であって、国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又はこれに基づく政令に特に定めるものを指す。一方、自治事務は法定受託事務以外の事務を指す。法定受託事務と自治事務の比較は図表 1-4 の通り。

図表 1-4 法定受託事務と自治事務の比較（日本）

	定義	法律・政令の規定	国の関与	主な例
法定受託事務	国が本来果たすべき役割に係る事務であって、国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又はこれに基づく政令に特に定めるもの	法律・政令により事務処理が義務付けられる(全て)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 助言・勧告 ・ 資料の提出の要求 ・ 協議・同意、許可・認可・承認 ・ 指示(是正の指示) ・ 代執行 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国政選挙 ・ 旅券の交付 ・ 国の指定統計 ・ 国道の管理 ・ 戸籍事務 ・ 生活保護
自治事務	地方公共団体の処理する事務のうち、法定受託事務を除いたもの	法律・政令により事務処理が義務付けられるもの任意で行うものいずれもある。	<ul style="list-style-type: none"> ・ 助言・勧告 ・ 資料の提出の要求 ・ 協議 ・ 是正の要求 その他、個別法に基づき <ul style="list-style-type: none"> ・ 同意、許可・認可、指示等の関与が認められる場合がある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 介護保険サービス ・ 国民健康保険の給付 ・ 児童福祉・老人福祉・障害者福祉サービス ・ 各種助成金等の交付 ・ 公共施設の管理

資料) 総務省「自治事務と法定受託事務」より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

東京都においては、域内に特別区が存在することから、他の道府県と異なる機能・役割を有している。特別区は、一般的に市町村が処理するとされている事務を処理するが、市町村が処理する事務のうち、大都市地域における行政の一体性・統一性の観点から一体的に処理する必要のある事務（上下水道の設置管理、消防等）について都が処理を行うこととなっている。

なお、特別区以外の市町村の域内においては、概ね他の道府県と同様であるものの、一部を除く多摩地域の水道業務・消防業務について都は市町村から委託を受けている。

特別区の区域における東京都と特別区の機能、その他の区域における都道府県と市の関係については、図表 1-5 に示す。

図表 1-5 日本における地方自治体の主な機能

	東京都(特別区の区域)		その他の区域(特別区の区域外の東京都含む)			
	東京都	特別区	都道府県	政令指定都市	中核市	一般市
小中学校教員定数・給与	●		●			
小中学校教員任免	●		▲	●		
高校・大学	●		●	●		
小中学校		●		●	●	●
幹線道路	●		●	●		
生活道路	●	●	●	●	●	●
住宅	●	●	●	●	●	●
公園	●	●	●	●	●	●
病院	●	●	●	●	●	●
交通	●	●	●	●	●	●
公害	●	●	●	●	●	●
保育所		●		●	●	●
児童相談所	●		▲	●		
保健所		●	▲	●	●	
生活保護		●		●	●	●
国民健康保険		●		●	●	●
介護保険		●		●	●	●
水道	●		※2	●	●	●
流域下水道	●		●			
公共下水道	●			●	●	●
清掃		●		●	●	●
警察	●		●			
消防	●		※3	●	●	●
戸籍・住民記録		●		●	●	●

※1 ▲は、市が当該業務を行わない区域において業務を担っていることを示している。

※2 東京都は、武蔵野市・昭島市・羽村市・檜原村を除く多摩地域の水道業務も担っている。

※3 東京都は、稲城市を除く多摩地域の市町村から消防業務の委託を受けている。

資料) 特別区長会「都区制度に関する参考資料」より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

なお、財政面においても特別区は市町村と機能が異なっており、市町村税のうち市町村民税法人分、固定資産税、事業所税等³が都税とされているほか、地方交付税の算定上は都と一体として一つの団体とみなされており、東京都とともに地方交付税の不交付団体である。また、都区間の財源配分と特別区相互間の財源調整という二つの重要な機能を持つ都区財政調整制度が導入されている(後述)。

②イングランドにおける地方自治体の種別構成と機能

英国においては、地域によって地方自治体の種別構成が異なる。ここでは、イングランド⁴における地方自治体の種別構成について説明する。イングランドにおいては図表 1-6 の通り、二層制と一層制が混在している。大都市圏についてはディストリクト⁵の一

³ 他に都税とされるものとして、特別土地保有税、都市計画税がある。

⁴ 英国を構成する 4 개국(country)の一つであるイングランドを指す。

⁵ ロンドン以外の 6 大都市圏における地方自治体。日本における都道府県と市町村を合わせたものに相当。

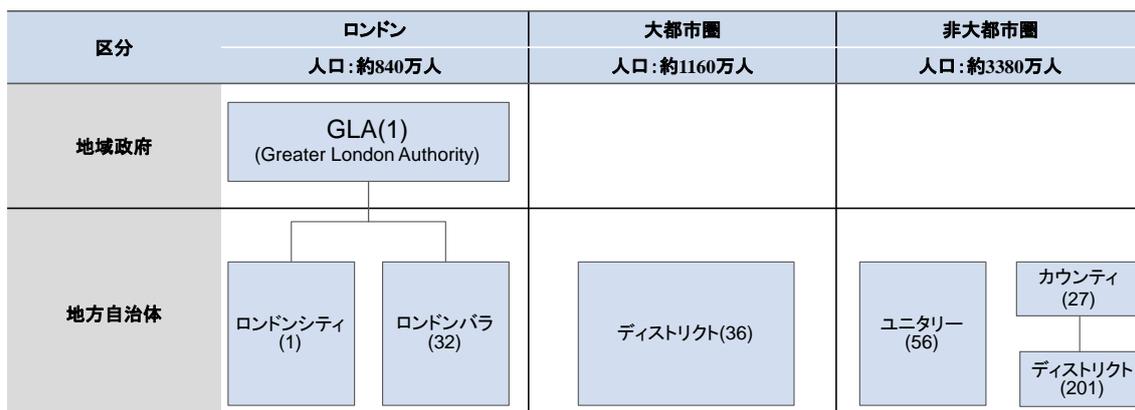
層制であるが、非大都市圏についてはユニタリー⁶の一層制の地域とカウンティ⁷及びディストリクト⁸の二層制の地域が存在する。

ロンドンについては、広域自治体としてのグレーター・ロンドン・オーソリティー (Greater London Authority) ⁹ (以下、「GLA」とする) とロンドンシティ又はロンドンバラの二層構造になっている。

ロンドンの広域自治体として、グレーター・ロンドン・カウンシル(Greater London Council)(以下、「GLC」)が 1965 年から存在していたが、1986 年にサッチャー政権により廃止され、GLC の権限はロンドンシティ及びロンドンバラに移譲された。その後、2000 年にブレア政権により GLA が設置されるまでロンドンの広域自治体は存在しなかった。

GLA は、ロンドン市長(Mayor of London)とロンドン議会(London Assembly)、双方を補佐する事務部局、市長を補佐する市長室(Mayor's Office)から構成される。また、GLA 本体以外に 4 つの実務機関(市長公安室、ロンドン消防・危機管理計画局、ロンドン交通局、ロンドン・オリンピック・レガシー開発公社)があり、これらを合わせて GLA グループと呼ばれている。

図表 1-6 イングランドにおける地方自治体の種別構成



資料) 英国コミュニティ・地方自治省”Local Government Financial Statistics England No.25 2015”、自治体国際化協会「英国の地方自治 2014年改訂版」より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

英国において、国と地方自治体の役割分担及び同一地域内における各地方自治体間の役割分担は、原則として分野により明確に区分されている。地方自治体の機能は図表 1-7 に示す¹⁰。

ロンドンにおいては、GLA・ロンドンシティ・ロンドンバラの間で役割分担がなされ

⁶ 大都市圏以外の地域における地方自治体で、日本における都道府県と市町村を合わせたものに相当する。
⁷ 大都市圏以外の地域における地方自治体で、日本における都道府県に相当する。
⁸ 大都市圏以外の地域における地方自治体で、日本における市町村に相当する。
⁹ GLA は地方自治法ではなく、別途制定されている 1999 年 GLA 法に基づき設置されている。
¹⁰ ”Localism Act 2011”により、地方自治体には包括的権限が与えられたため、図表 1-7 により「役割外」とされている分野についても、法に反しない限り、役割を担うことができる。

ている。

GLA はロンドン全域に係る企画・調整と戦略策定機能(戦略的計画・交通計画等)を有する。また、GLA グループの実務機関が公共交通¹¹・警察(ロンドンシティを除く)¹²・消防¹³の役割を担っている。

ロンドンシティはロンドンバラと同様の行政サービスを提供するだけでなく、独自の警察機構を持ち、テムズ川に架かる 5 つの橋の管理等区域を超えたサービスも提供している。

図表 1-7 イングランドにおける地方自治体の主な機能

	ロンドン				大都市圏		地方			
	ロンドンシティ	ロンドンバラ	GLA	事務組合	ディストリクト	事務組合	ユニタリー	カウンティ	ディストリクト	事務組合
教育	●	●			●		●	●		
道路	●	●	●		●		●	●		
交通計画	●	●	●		●		●	●		
公共交通			●			●	●	●		
社会福祉	●	●			●		●	●		
住宅	●	●			●		●		●	
図書館	●	●			●		●	●		
レジャー・レクリエーション	●	●			●		●		●	
環境・保健	●	●			●		●		●	
ごみ収集	●	●			●		●	●	●	
ごみ処理	●	●		●	●	●	●	●		
計画申請	●	●			●		●		●	
戦略的計画	●	●	●		●		●	●		
警察	●		●			●				●
消防・救急			●			●		●		●
地方税徴収	●	●			●		●		●	

資料) 英国コミュニティ・地方自治省”Local Government Financial Statistics England No.25 2015”、自治体国際化協会「英国の地方自治 2014年改訂版」より三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

¹¹ ロンドン交通局が所掌する。

¹² 市長公安室を上部組織に持つロンドン警視庁が所掌する。

¹³ 消防・危機管理局を上部組織に持つロンドン消防庁が所掌する。