

第二編 普通地方公共團體

一七四

い。舊法においては、「特別ノ事情アル町村ニ於テハ」(町村制三八)と規定されていたが、自治法においてはこの制限がない。議會の原始的形態はこの町村總會であり、直接民主主義は、町村總會を要求するが、人口の増加と行政の複雑化にともない、その實現には多くの難關が横たわつてゐる。現在においてもスイスの若干のコミューン、米國のニューイングランド諸州のタウンには、この形式が残つてゐる。町村總會には、町村の議會に關する規定が準用せられる(法九五)。

第三節 權限

一 概説

地方議會の權限は、地方自治をはかるパロメーターであるといわれる程、議會の權限は重要なものとされている。地方自治法は、議會の權限を擴張して、その地位の向上に努めた結果、議會の權限は、都道府縣市町村を通じ、およそ次のごときものとなつた。

- (一) 議 決法第九十六條第一項に規定するもののほか地方自治法は、一定の事項については條例を以て規定すべきこととしてゐるので、それらの事項についても、議會は議決權を有する。
- (二) 選舉(法九七、一〇三、一一八)。
- (三) 事務の監査及び監査の請求(法九八) すなわち、みずから當該、地方公共團體の事務に關する

書類及び計算書を檢閲し、當該地方公共團體の長の報告を請求し、管理執行出納を檢査する外、監査委員に對し監査を請求する。このほか、出納檢査には二人以上の議員が立ち會ひ(法二四〇)、監査委員の半數は議員とせられてゐる(法一九六)。

(四) 機關委任の事務につき説明を求め意見を述べること(法九九) これが今回あらたに設けられたものであることは、さきに述べた。

(五) 意見書提出(法九九) 地方公共團體の公益に關し意見書を行政廳に提出しうることは從來通りであるが、行政廳の諮問に對する答中の義務(市制四七、町村制四四)は、削られることとなつた。

(六) 地方公共團體の事務の調査を行い、選舉人等の出頭證言記録書の提出を求めること(法一〇〇) これも今回新しく設けられた權限である。

(七) 資格審査の決定(法一二七) 議員の資格については議會に決定權がある。

(八) 請願の受理(法一二四、一二五)

二 議 決

(一) 議會の最も基礎的權限は議決である。議決事項の規定の仕方には、制限列舉主義と概括例示主義とがあり、從來市町村會については後者が採られ、府縣會には前者が採用されて、市町村が完全自治體たる一つの表象とせられていたが、地方自治法は、昭和十八年改正の趣旨を改めず、

第二編 普通地方公共團體

一七六

依然として制限列挙主義によつた。これは行政の能率化をはからんとする趣旨であつて、地方公共團體の處理すべき事務がますます煩雜多岐となつてゐる現在、これらすべてを議決すべきものとすることは、到底迅速を尊ぶ行政の要求にそいえないので、議決事項は重點的にこれを規定し、他はこれを迅速なる執行機關の執行に委ねることとしたのである。したがつて、形は同じであつても舊法の執行權強化の要請とはその趣旨を異にするわけで、地方公共團體の利害に重大な關係のある事項については、條例により、議決事項を定めることができることとされている(法九六〇)。

(二)地方自治法においては、府縣令等の廢止にともない、前述のごとく、條例と規則に新しい性格を付與し、條例と規則との差異は、議會の議決を経るか否かにあるとせられた結果、議會の議決事項の範圍は、更に重要な意義をもつこととなつて來た。

議會は、(一)まず、地方自治法第九十六條第一項第一號乃至第八號に掲げる事項に對して、議決權を有する。すなわち、

(イ)條例を設け又は改廢すること。條例の性質については、第三章の説明に譲るが、條例は、議會の議決事項の一つの表現形式にすぎないから、條例設定の權限は、第九十六條に列挙してある他の權限、たとえば、使用料手数料等の賦課徵收に關すること(第四號)等と、論理的に並列せらるべきものではない。

(ロ)歳入歳出豫算を定めること。豫算に關しては法第二百三十四條に、「普通地方公共團體の長は、毎會計年度歳入歳出豫算を調製し、年度開始前に、議會の議決を経なければならぬ」という規定があり、執行機關は、豫算に關する説明書を提出し(法一二二)、一定の豫算については議會の議決がえられない場合自ら豫算に計上して支出できることとされている(法一七七)。

(ハ)決算報告を認定すること。決算報告については、法第二百四十二條に、「普通地方公共團體の長は、決算及び證書類を監査委員の審査に付し、その意見を附けて、都道府縣にあつては翌年度の通常豫算を議する會議、市町村にあつては次の通常豫算を議する會議までに議會の認定に付さなければならぬ」と規定せられている。

(ニ)法律又は政令に規定するものを除く外、使用料、手数料、地方税、分擔金、加入金又は夫役現品の賦課徵收に關すること。法第二百二十三條には、「分擔金、使用料及び手数料に關する事項については、條例でこれを規定しなければならぬ」とあり、一定の罰則をつけることができることになつてゐる。

(ホ)基本財産又は積立金穀等の設置及び處分に關すること、法第二百八條の規定に對應するものである。

(ヘ)歳入歳出豫算を以て定めるものを除く外、あらたに義務の負擔をし及び權利を放棄すること。

第二編 普通地方公共團體

一七八

(h) 異議の申立、訴願、訴訟及び和解に關すること。「異議の申立」が今回新しく加えられることとなつた。地方公共團體が異議の申立をする場合、地方公共團體に對する異議の申立に對して對處する場合、更に議會に異議の申立に對する意見を求められこれに答申する場合の三者を含むと解すべきであろう。最後の場合については、給與に關して法第二百六條に、財産營造物の使用に對して第二百五條に、滞納處分について第二百五條にそれぞれ規定がある、いずれの場合にも、諮問があつた日から二十日以内に意見を述べなければならぬ。

(g) 普通地方公共團體の区域内の團體等の活動の綜合調整に關する事項。第一次改正によつて與えられた權限であるが、現下の社會經濟狀態に鑑み、活用の仕方によつては極めて重要且つ妙味ある權限であつて、たとひ法律政令等によつて機關或は團體にこれと類似の權限が與えられようと、それは別箇に、地方公共團體の固有の事務としてこの權限を有するという趣旨であつて、地方公共團體の新しい行方を示すものである。法第五十七條には、執行機關の權限として、やはり綜合調整の權限が規定されているが、これは、議會が綜合調整に關し決めた大綱にもとずき、執行機關がこれを執行するに際して、指揮監督權を有することを特に明示したものであつて、第二項以下に意義がある。たゞこの事務は地方公共團體本來の公共事務とせられており、事務の性質上からも、權力的な作用でなく、むしろ助成的なものであることが豫想され、罰則等の裏す

けもない。

(2) 以上のほか、特に地方自治法において條例事項とされたものについて、條例を制定しその改廢をすることができる。これには次のようなものがある。

- (1) 都道府縣及び特別市以外の地方公共團體の名稱變更(法三Ⅰ)
- (2) 議員定數の増減(法九Ⅰ)
- (3) 支廳、地方事務所、支所又は區の設置(法一五五Ⅰ)
- (4) 都道府縣の局部の分合又は事務配分の變更(法一五八Ⅰ)
- (5) 分擔金、使用料又は手数料に關する事項(法二二三)

以上のことを規定する條例については、所轄行政廳の許可が必要とされている(法二五一)。

- (6) 都道府縣において人口著しく少いため數區域を合せて一選舉區を設けること(法二二Ⅱ)
- (7) 市町村が選舉區を設け、議員定數を配當すること(法二二Ⅵ)
- (8) 議會に代えて町村總會を置くこと(法九四)
- (9) 常任委員會特別委員會に關する事項(法一〇九、一一一)
- (10) 支廳、地方事務所、支所又は區の事務所の位置、名稱及び所管區域(法一五五Ⅳ)

第二編 普通地方公共團體

一八〇

(イ) 警察署その他の行政機關の位置、名稱及び所管區域(法一五六Ⅰ)規則でもこれを定めることができる。

(ウ) 市町村長が部課を設けること(法一五八Ⅲ)

(ウ) 副知事若しくは助役の定数を定め又は助役を置かないものとする(法一六一)

(ウ) 副出納長若しくは副収入役の定数を定め又は収入役を置かず若しくは副収入役を置くものとする(法一六八)

(タ) 吏員の定数(法一七二)

(レ) 選挙管理委員会の書記の定数(法一九一)

(ソ) 監査委員の事務を補助させる書記の定数(法二〇〇)

(ヅ) 監査委員に關し必要な事項(法二〇二)

(ネ) 給與に關する條例(法二〇三、二〇四、二〇七)

(i) 報酬及び費用辨償の額並びに支給方法

(ii) 給料及び旅費の額並びに支給方法

(iii) 議會が出頭を求めた選挙人、常任委員会が公聴會に参加を求めた者に對する實費の辨償

(ナ) 財産の取得、管理、處分並びに營造物の設置、管理に關する事項(法二一三)

(ラ) 財産營造物の使用に關し過料を科すること(法二一四)

(ム) 督促手数料(法二二五Ⅰ)

(ウ) 特別市の助役、副収入役の定数(法二六八、二六九)

(キ) 特別市の行政區の事務所又は支所の位置、名稱、所管區域(法二七〇)

(ノ) 行政區の吏員の定数(法二七五)

(オ) 特別區に事務を委任すること(法二八一)

(ク) 特別區に關する事項(法二八二)

(ヤ) 財産區に關する事項(法二九五、二九六)

以上の條例は要報告事項とされている(法二五二)

(3) 右のほか更に法令により議會の權限とされている事項を議決することができる。法令により議會の權限とされている事項は、地方自治法上にも、次のようなものがある。

(1) 都道府縣の廢置分合、境界變更又は都道府縣の境界にわたつて市町村の境界變更があつた場合等において、財産處分をなす場合、關係地方團體の議會の議決が必要とされている(法六Ⅳ) 内務大臣が定める場合も、また、同様である(法六Ⅴ)

(ウ) 市町村の廢置分合、境界變更並びにそれらに伴う財産處分(法七)。

第二章 普通地方公共團體

(ハ) 町村を市とし市を町村とし、町を村とすること(法八)

(ニ) 特別選挙権の付與(法一八二)

(ホ) 副知事、助役、出納長、収入役、選挙管理委員、監査委員に對して解職請求があつた場合

の請求(法五六、八八)

ニ選挙の會期、開閉に関する事項(法一〇二Ⅱ)

ニ議長、副議長及び議員の解職許可(法一〇八)

ニ特別委員會に事件を付議すること(法一〇九Ⅱ)

ニ特別委員會で事件を付議すること(法一一〇)

ニ會議を閉じ又は中止すること(法一一四)

ニ議事録を作成すること(法一一五)

ニ一身上の利害關係ある者を出席發言せしめること(法一一七)

ニ議決多数(法一一八)

ニ會議規則の制定(法一二〇)

ニ決議に對する監査の請求(法一二五)

ニ監査委員の選任(法一三三、一三七)

(レ) 地方公共團體の長が期日前に退職することの同意(法一四五)

(ツ) 副知事、助役、出納長、収入役、副出納長副収入役の選任に對する同意(法一六二、一六八)

(ツ) 事務の委任又は代理者に對する同意(法一七〇)

(ネ) 監査委員選任の同意(法一九六)

(ナ) 舊慣により有する財産營造物の舊慣の変更又は廢止(法二〇九)

(ラ) 區域外における營造物の設置(法二一〇)

(ム) 他の地方公共團體の營造物の利用(法二一一)

(ウ) 起債(法二二六)

(ホ) 監査に付すべき事業の指定(法二四四)

(ノ) 郡の區域名稱の変更等(法二五九)

(オ) 町又は字の區域、名稱の変更等(法二六〇)

(ク) 特別市の區域に市町村、特別區の區域等を編入すること(法二六五Ⅱ)

(ヤ) 財産處分に關する事項(法二六五Ⅲ)

(マ) 地方公共團體の組合の設置、構成員の數又は規約の変更、解散又は財産處分等(法二九〇、

二八六、二八八、二八九)

第六章 議會

第二編 普通地方公共團體

一八二

- (イ) 町村を市とし市を町村とし、町を村とすること(法八)
- (ロ) 特別選舉權の付與(法一八Ⅰ)
- (ハ) 副知事、助役、出納長、収入役、選舉管理委員、監査委員に對して解職請求があつた場合の議決(法八六、八八)
- (ニ) 議會の會期、開閉に關する事項(法一〇二Ⅴ)
- (ホ) 議長、副議長及び議員の辭職許可(法一〇八)
- (ヘ) 常任委員會に事件を付議すること(法一〇九Ⅴ)
- (ニ) 特別委員會に事件を付議すること(法一一〇)
- (ハ) 會議を閉じ又は中止すること(法一一四)
- (ニ) 秘密會とすること(法一一五)
- (イ) 一身上の利害關係ある者を出席發言せしめること(法一一七)
- (ロ) 指名推選(一一八)
- (ハ) 會議規則の制定(法一二〇)
- (ニ) 請願に對する處置の請求(法一二五)
- (タ) 懲罰を科すること(法一三四、一三七)

- (レ) 地方公共團體の長が期日前に退職することの同意(法一四五)
- (ソ) 副知事、助役、出納長、収入役、副出納長副収入役の選任に對する同意(法一六二、一六八)
- (ツ) 事務の委任又は代理者に對する同意(法一七〇)
- (ネ) 監査委員選任の同意(法一九六)
- (ナ) 舊慣により有する財産營造物の舊慣の変更又は廢止(法二〇九)
- (ラ) 區域外における營造物の設置(法二一〇)
- (ム) 他の地方公共團體の營造物の利用(法二一一)
- (ウ) 起債(法二二六)
- (キ) 監査に付すべき事業の指定(法二四四)
- (ノ) 郡の區域名稱の変更等(法二五九)
- (オ) 町又は字の區域、名稱の変更等(法二六〇)
- (ク) 特別市の區域に市町村、特別區の區域等を編入すること(法二六五Ⅰ)
- (ヤ) 財産處分に關する事項(法二六五Ⅴ)
- (マ) 地方公共團體の組合の設置、構成員の數又は規約の変更、解散又は財産處分等(法二九〇、二八六、二八八、二八九)

第二編 普通地方公共團體

一八四

(4) 右以外において、なお、條例で議決事項と定めた事項を議決することができる(法九六)。これは、第一に、地方公共團體の事務であることを要するが、固有事務とは限らず委任事務でも差支えない。しかし第二に、執行機關の権限とされていないものであることを要する。法令が「地方公共團體は……できる」という規定の仕方をしていない事項については、一應團體の事務であるとの推定をすることができよう。法令により執行機關の権限とされている事項を議決事項とすることは、違法である。

三 選挙

議會は、法律又は政令によりその権限に屬する選挙を行わなければならない。

(一) 選挙については、地方自治法第三十二條、第四十一條及び第五十五條の規定の準用があり

(法一一八一)

(イ) 單記無記名投票により、

(ロ) 成規の用紙を用いないもの、他事記載、候補者でないもの若しくは候補者二人以上又は被選挙権のない候補者の氏名を記載したもの、何人を記載したか分らぬもの等は無効とされ、

(ハ) 有効投票の最多数を得た者が當選人とされる。得票数が同じであるときはくじによつて定める。

(ニ) 異議があるときは議會が決定する。

(三) 選挙に代え指名推選の方法をとることもできる。このためには、

(イ) 指名推選の方法をとることについて出席議員全員の異議がないこと。

(ロ) 指名された者について、出席議員全員の同意があること。

(ハ) 指名された者が二人以上あるときは、その全部につき(ロ)の同意あること。が必要である。

(ニ) 法令により議會の行うべきものとされている選挙の主なもの、

(イ) 議長及び副議長(法一〇三)

(ロ) 選挙管理委員(法一八二)

(ハ) 常任委員及び特別委員(法一〇九、一一〇)

第四節 委員会

一 序記

行政の専門化技術化の必然の結果として、吏僚の擡頭、執行機關の立法、執行權の強化が、世界共通の現象として現われて來たが、「本會議より委員会へ」の趨勢もその傾向の一つと云うこと

第二編 普通地方公共團體

一八四

(4) 右以外において、なお、條例で議決事項と定めた事項を議決することができる(法九六一)。これは、第一に、地方公共團體の事務であることを要するが、固有事務とは限らず委任事務でも差支えない。しかし第二に、執行機關の権限とされていないものであることを要する。法令が「地方公共團體は……できる」という規定の仕方をしていない事項については、一應團體の事務であるとの推定をすることができよう。法令により執行機關の権限とされている事項を議決事項とすることは、違法である。

三 選挙

議會は、法律又は政令によりその権限に屬する選挙を行わなければならない。

(一) 選挙については、地方自治法第三十二條、第四十一條及び第五十五條の規定の準用があり

(法一一八一)

(イ) 單記無記名投票により、

(ロ) 成規の用紙を用いないもの、他事記載、候補者でないもの若しくは候補者二人以上又は被選挙権のない候補者の氏名を記載したもの、何人を記載したか分らぬもの等は無効とされ、
 (ハ) 有効投票の最多數を得た者が當選人とされる。得票數が同じであるときはくじによつて定める。

(ニ) 異議があるときは議會が決定する。

(三) 選挙に代え指名推選の方法をとることもできる。このためには、

(イ) 指名推選の方法をとることについて出席議員全員の異議がないこと。

(ロ) 指名された者について、出席議員全員の同意があること。

(ハ) 指名された者が二人以上あるときは、その全部につき(ロ)の同意あることが必要である。

(ニ) 法令により議會の行うべきものとされている選挙の主なもの、

(イ) 議長及び副議長(法一〇三)

(ロ) 選挙管理委員(法一八二)

(ハ) 常任委員及び特別委員(法一〇九、一一〇)

第四節 委員會

一 序記

行政の専門化技術化の必然の結果として、吏僚の擡頭、執行機關の立法、執行權の強化が、世界共通の現象として現われて來たが、「本會議より委員會へ」の趨勢もその傾向の一つと云うこと

第二編 普通地方公共團體

一八六

ができる。

開會中を限つて特別の事件のため特別委員会を設ける制度は、帝國議會にもあり、地方議會にも事實上存在したが、常任委員会を置いて閉會中にも議會の機能を休止せしめないようにしようとする要望は古くからあり、今回遂に國會にも實現をみることとなつたが、地方議會は概ねその會期も短いので、特にその意義をもつことであらう。特別委員会は、從來事實上行われていたものを法律で確認したまでである。

二 常任委員会

(一)常任委員会の必要なのは、主として都道府縣の議會であらうが、市町村においても必要に應じ設けることができるのである。委員会を設けるには條例で定める(法一〇九一)。條例の準則については、五月二十九日の通牒があるから、これを参考までに掲げることとする(一八八頁)。

(二)常任委員会の使命は、閉會中の活動であるから、「議會の議決により特に付議」(法一〇九五)すべき事件については、相當先の見通しをつけて、委員会運営に萬全を期すことが望しい。「會期中に議決に至らなかつた事件」(法一一九)で重要なものが、常任委員会に付議されるというのが最も普通の場合であらうが、常任委員会は議案の審査を行う(法一〇九四)ことなつてゐるから、提出議案は一應すべてその審査に付されるを要し、短い會期中に急ぎ提出して會期中に成立をはかる

というようなことは困難であるから、執行機關側においても早くから議案を準備し、議會と密接に連絡して、議案成立の必要な時期までに、委員会の手続を終えていよう努力することが要請されるわけである。また、付議すべき事件を豫め包括的に定めておくのも一案である。

(三)常任委員会は議案の審査のほか、調査並びに陳情の審査を行い、必要がある場合には、公聴會を開くことになつてゐるが、公聴會の組織等も畫一的なものとせず、議題及び地方の實情に應じて適宜その範圍運営方法を定め、できるだけ自由に民意を反映することが望ましいところである。

(四)常任委員の選任は「會期の始め」にこれをなし、その任期は議員として在任する間である。「會期の始め」というのは、國會法の用例であるが、總選舉後招集される最初の議會という意味とし、その議會の會期の初頭においてという二重の意味がある。やむを得ない事情による辭任は別として、委員の交代はみとめていない。永くても四年の任期であるから、少しでも専門的事項に通曉することが望しいからである。常任委員会は部局の區分と一致せしめることが運営上は便宜であらう。

國會法によれば、議員は少くとも一個の常任委員となり、同時に三個を超えることができないものとされており(四一)、地方議會にはその制限はないが、専門的知識を十分に發揮するためには、運営上この程度の規約を設けることは必要である。

ができる。

開會中を限つて特別の事件のため特別委員会を設ける制度は、帝國議會にもあり、地方議會にも事實上存在したが、常任委員会を置いて閉會中にも議會の機能を休止せしめないようにしようとする要望は古くからあり、今回遂に國會にも實現をみることとなつたが、地方議會は概ねその會期も短いので、特にその意義をもつことであらう。特別委員会は、從來事實上行われていたものを法律で確認したまでである。

二 常任委員会

(一) 常任委員会の必要なのは、主として都道府縣の議會であらうが、市町村においても必要に應じ設けることができるのである。委員会を設けるには條例で定める(法一〇九一)。條例の準則については、五月二十九日の通牒があるから、これを参考までに掲げることとする(一八八頁)。

(二) 常任委員会の使命は、閉會中の活動であるから、「議會の議決により特に付議」(法一〇九四)すべき事件については、相當先の見通しをつけて、委員会運営に萬全を期すことが望しい。「會期中に議決に至らなかつた事件」(法一一九)で重要なものが、常任委員会に付議されるというのが最も普通の場合であらうが、常任委員会は議案の審査を行う(法一〇九四)ことなつてゐるから、提出議案は一應すべてその審査に付されるを要し、短い會期中に急ぎ提出して會期中に成立をはかる

というようなことは困難であるから、執行機關側においても早くから議案を準備し、議會と密接に連絡して、議案成立の必要な時期までに、委員会の手續を終えてるように努力することが要請されるわけである。また、付議すべき事件を豫め包括的に定めておくのも一案である。

(三) 常任委員会は議案の審査のほか、調査並びに陳情の審査を行い、必要がある場合には、公聴會を開くことになつてゐるが、公聴會の組織等も畫一的なものとせず、議題及び地方の實情に應じて適宜その範圍運営方法を定め、できるだけ自由に民意を反映することが望ましいところである。

(四) 常任委員の選任は「會期の始め」にこれをなし、その任期は議員として在任する間である。「會期の始め」というのは、國會法の用例であるが、總選舉後招集される最初の議會という意味と、その議會の會期の初頭においてという二重の意味がある。やむを得ない事情による辭任は別として、委員の交代はみとめていない。永くても四年の任期であるから、少しでも専門的事項に通曉することが望しいからである。常任委員会は部局の區分と一致せしめることが運営上は便宜であらう。

國會法によれば、議員は少くとも一個の常任委員となり、同時に三個を超えることができないものとされており(四一)、地方議會にはその制限はないが、専門的知識を十分に發揮するためには、運営上この程度の規約を設けることは必要である。

第二編 普通地方公共團體

一八六

ができる。

開會中を限つて特別の事件のため特別委員会を設ける制度は、帝國議會にもあり、地方議會にも事實上存在したが、常任委員会を置いて閉會中にも議會の機能を休止せしめないようにしようとする要望は古くからあり、今回遂に國會にも實現をみることとなつたが、地方議會は概ねその會期も短いので、特にその意義をもつことであらう。特別委員会は、從來事實上行われていたものを法律で確認したまでである。

二 常任委員会

(一)常任委員会の必要なのは、主として都道府縣の議會であらうが、市町村においても必要に應じ設けることができるのである。委員会を設けるには條例で定める(法一〇九I)。條例の準則については、五月二十九日の通牒があるから、これを参考までに掲げることとする(一八八頁)。

(二)常任委員会の使命は、閉會中の活動であるから、「議會の議決により特に付議」(法一〇九V)すべき事件については、相當先の見通しをつけて、委員会運営に萬全を期すことが望しい。會期中に議決に至らなかつた事件」(法一一九)で重要なものが、常任委員会に付議されるというのが最も普通の場合であらうが、常任委員会は議案の審査を行う(法一〇九V)こととなつてゐるから、提出議案は一應すべてその審査に付されるを要し、短い會期中に急ぎ提出して會期中に成立をはかる

というようなことは困難であるから、執行機關側においても早くから議案を準備し、議會と密接に連絡して、議案成立の必要な時期までに、委員会の手續を終えてるように努力することが要請されるわけである。また、付議すべき事件を豫め包括的に定めておくのも一案である。

(三)常任委員会は議案の審査のほか、調査並びに陳情の審査を行い、必要ある場合には、公聴會を開くことになつてゐるが、公聴會の組織等も畫一的なものとせず、議題及び地方の實情に應じて適宜その範圍運営方法を定め、できるだけ自由に民意を反映することが望ましいところである。

(四)常任委員の選任は「會期の始め」にこれをなし、その任期は議員として在任する間である。「會期の始め」というのは、國會議法の用例であるが、總選舉後招集される最初の議會という意味と、その議會の會期の初頭においてという二重の意味がある。やむを得ない事情による辭任は別として、委員の交代はみとめていない。永くても四年の任期であるから、少しでも専門的事項に通曉することが望しいからである。常任委員会は部局の區分と一致せしめることが運営上は便宜であらう。

國會議法によれば、議員は少くとも一個の常任委員となり、同時に三個を超えることができないものとされており(四一)、地方議會にはその制限はないが、専門的知識を十分に發揮するためには、運営上この程度の規約を設けることは必要である。

第二編 普通地方公共團體

一八八

議長、副議長、監査委員と常任委員との兼務は、法律の禁止するところではないが實情に應じ常任委員から除くことは差支えない。

(四) 國會の常任委員会には最少限二人の専門家を加えることとしているが(四三)、地方議會における常任委員会は、議員のみで構成し、他の者を加えることはできない、また、この委員会は(たとえ民生委員会という名稱の部門を設けても)、議員のみで組織し、議會活動の前提または繼續として、法第九九條の權限を有するのみであつて、現在他の法令によつて設立されている多くの委員会(たとえば、生活保護法による民生委員)とは、全然別個のものであるから注意を要する。また、國會法においては、特別委員会も、特に付託された事件については閉會中の活動がみとめられているが(四七)、地方議會においては、閉會中活動できるのは、常任委員会のみである。

三 特別委員会

特別委員会も條例で設けられる。特別委員会を設ける部門は、常任委員会にない特殊な部門に限られる。特別委員会は會期中のみその活動を行ひ、委員の任期も、付議された事件が議會にかつてゐる間だけである。

(參考) 常任委員会及特別委員会條例準則

第一條 本議會の常任委員会は、左の通りとする。

總務委員會
民生委員會
教育委員會
經濟委員會
土木委員會
警察委員會
懲罰委員會

第二條 特別委員会は、特定の事件を審査させるため、必要がある場合において、本議會の議決によりこれを置くものとする。

第三條 總務委員會は、委員何人でこれを組織し、總務部の所管に屬する事務に關する調査及び議案、請願、陳情等の審査を掌る。

第四條 民生委員會は、委員何人でこれを組織し、民生部の所管に屬する事務に關する調査及び議案、請願、陳情等の審査を掌る。

第五條 教育委員會は、委員何人でこれを組織し、教育部の所管に屬する事務に關する調査及び議案、請願、陳情等の審査を掌る。

第六條 經濟委員會は、委員何人でこれを組織し、經濟部及び農地部の所管に屬する事務に關する調査及び議案、請願、陳情等の審査を掌る。

第六章 議會

一八九

第二編 普通地方公共團體

一九〇

第七條 土木委員會は、委員何人でこれを組織し、土木部の所管に属する事務に關する調査及び議案、請願、陳情等の審査を掌る。

第八條 警察委員會は、委員何人でこれを組織し、警察部の所管に属する事務に關する調査及び議案、請願、陳情等の審査を掌る。

第九條 懲罰委員會は、委員何人でこれを組織し、議員の懲罰事案の審査を掌る。

第十條 特別委員會の定数は、議長が議會に諮つてこれを定める。

第十一條 常任委員及び特別委員は、議長が議會に諮つてこれを選任する。

第十二條 議員は、少くとも一箇の常任委員會の常任委員となる。但し、同時に二個を超える委員會の常任委員となることができない。

第十三條 常任委員會の委員長は、議會がこれを選任する。

特別委員會の委員長は、特別委員がこれを互選する。

第十四條 委員會は、委員長がこれを招集する。但し委員定数の四分の一以上の者から委員會招集の請求があるときは、委員長は、これを招集しなければならない。

委員長は、委員會を招集するときは、豫め議長にこれを通知しなければならない。

前條第二項の規定により初めて特別委員會の委員長の互選を行う場合においては、前項の規定にかかわらず、議長が委員會を招集するものとする。

第十五條 委員長に故障があるときは、委員長の豫め指定する委員がその職務を代理する。

第十六條 委員長は、委員會(公聽會を含む)の議事を整理し、秩序を保持する。

第十七條 委員會は、委員定数の半数以上出席しなければ、議事を開き議決することができない。

第十八條 委員會の議事は、出席議員の過半数でこれを決し、可非同数のときは、委員長の決するところによる。

前記の場合においては、委員長は、委員として議決に加わる権利を有しない。

第十九條 委員長及び委員は、自己又は父母、祖父母、配偶者、子、孫若しくは兄弟姉妹の一身に關する事件については、その議事に參與することができない。但し、委員會の同意があつたときは、その會議に出席し、發言することができる。

第二十條 委員會は、議長を経て、知事、選挙管理委員會の委員長及び監査委員並びにその委託又は囑託を受けた者の出席を求めることができる。

第二十一條 委員會は、議員の外、委員長の許可を得た者がこれを傍聴することができる。但し、委員會の議決により秘密會とすることができる。

第二十二條 公聽會は、常任委員會の議決によりこれを開く。

第二十三條 公聽會開催の場所及び日時は、公聽會の案件とともに、委員長において、豫めこれを公衆の見易い場所に告示し、且つ、その周知に努めなければならない。

第二十四條 委員會は、公聽會の案件につき眞に利害關係を有し又は學識経験を有すると認める者其中

第二編 普通地方公共團體

一九二

から公聴會に参加を求めらるる者を定め、その者に對し、豫め公聴會の案件並びに公聴會を開くべき場所及び日時を通知し、その参加を求めなければならない。

第二十五條 公聴會に出席した者は、何人と雖も委員長の許可を受け、公聴會の案件につきその意見を述べることができる。

前條の規定による参加者は、他の出席者に優先してその意見を述べ又は常任委員に對し質問することができる。

第二十六條 常任委員會の委員長は、公聴會の出席者を制限することができる。

第二十七條 委員長は、委員會の経過及び結果（公聴會の経過及び結果を含む。）を議會に報告しなければならない。

公聴會を開いた案件に關する議會の審議の結果は、委員長において、これを公表しなければならない。

第二十八條 委員會において廢棄された少数意見は、委員長の報告に次いで少数意見者がこれを議會に報告することができる。

議長は、少数意見の報告につき時間を制限することができる。

第二十九條 議會の書記は、議長の定めるところにより、委員長の指揮を受け、委員會の事務に従事する。

第三十條 委員長は、書記をして會議録を調製し、會議の次第（公聴會の次第を含む。）及び出席委員の氏名（公聴會に出席した参加者の氏名）を記載させ、二人以上の委員とともにこれに署名しなければならない。

前項の會議録は、議長がこれを保管しなければならない。

第三十一條 前各條に定めるものを除く各委員會について必要な規定は、委員會においてこれを定めることが出来る。

第三十二條 この條例及び前條の規定により委員會において定めるものを除く外、委員會の會議については議會の會議規則による。

附則

この條例は、昭和 年 月 日からこれを施行する。

第五節 會議

一 招 集

(一) 招集權者

(1) 議會の招集を行うのは、普通地方公共團體の長である。

(2) 議員定数の四分の一以上の者から招集の請求があるときには、長に招集の義務は生ずるが、招集權はやはり長にあるのであつて、議員が招集するのではない（法一〇一）

(二) 招集の要件

(1) 招集をするためには、議會が成立していることが必要である。すなわち議員定数の半数以上

第二編 普通地方公共團體

一九四

の議員がいなくてはならぬ。

(2)開會の日前都道府縣及び市にあつては七日、町村にあつては三日までに告示するを要し、臨時會にあつては、併せて付議すべき事件を告示しなければならぬ(法一〇一、一〇二)。急施を要する場合の特例がある。

二 會期

(一)定例会と臨時會の區別は、前者はその招集が豫定されているに反し、後者は豫定されていないところにある。招集は長の権限であるから、定例会であつても招集期日を議事規則等で定めることはできない。

(二)その他會期及びその延長、開閉については、議會が自ら定めることができる(法一〇三)

三 議會

(一)定足数は議員定数の半数以上である(法一一三)。開會について、議長の権限に若干の制限が加えられている(法一一四)。

(二)議案は、豫算案を除き、議員一人からでも發案できる。動議についてもそうである(法一一二)。

(三)會議は、公開の原則である(法一一五)。

(四)議決は、原則として、多数決である(法一一六)。議員は一定の場合除斥される(法一一七)。

(五)議場の秩序を維持する権限は議長にあり、議員及び傍聴人に及ぶ(法一二九、一三〇)。懲罰の規定も、國會法にない、整備された(法一三三―一三七)。

(六)後會不繼續の原則がとられることは國會と同様であり(法一二九)、このため常任委員會の活用が必要とせられる。

(七)議長は會議録を調製し(法一二三)、傍聴人規則を定め(法一三〇)、議會は會議規則(法一二〇)を設けなければならない。

第六節 議員及び書記

一 議員

(一)兼職禁止 議決機關 執行機關を機能的に截然と分つた結果、議員は、

(1)衆議院議員

(2)參議院議員

のほか、

(3)當該地方公共團體の長並びに有給職員

と兼ねることができない。市町村會議員都道府縣會議員の兼職も、他の地方公共團體の有給職員

第六章 議會

一九五

第二編 普通地方公共團體

一九四

の議員がなくてはならぬ。

(2) 開會の日前都道府縣及び市にあつては七日、町村にあつては三日までに告示するを要し、臨時會にあつては、併せて付議すべき事件を告示しなければならぬ(法一〇一、一〇二)。急施を要する場合の特例がある。

二 會期

(一) 定例會と臨時會の區別は、前者はその招集が豫定されているに反し、後者は豫定されていないところにある。招集は長の権限であるから、定例會であつても招集期日を議事規則等で定めることはできない。

(二) その他會期及びその延長、開閉については、議會が自ら定めることができる(法一〇三)

三 議會

(一) 定足数は議員定数の半数以上である(法一一三)。開會について、議長の権限に若干の制限が加えられている(法一一四)。

(二) 議案は、豫算案を除き、議員一人からでも發案できる。動議についてもそうである(法一一二)。

(三) 會議は、公開の原則である(法一一五)。

(四) 議決は、原則として、多数決である(法一一六)。議員は一定の場合除斥される(法一一七)。

(五) 議場の秩序を維持する権限は議長にあり、議員及び傍聽人に及ぶ(法一二九、一三〇)。懲罰の規定も、國會法にない、整備された(法一三三―一三七)。

(六) 後會不繼續の原則がとられることは國會と同様であり(法一一九)、このため常任委員會の活用が必要とせられる。

(七) 議長は會議録を調製し(法一二三)、傍聽人規則を定め(法一三〇)、議會は會議規則(法一二〇)を設けなければならない。

第六節 議員及び書記

一 議員

(一) 兼職禁止 議決機關 執行機關を機能的に截然と分つた結果、議員は、

(1) 衆議院議員

(2) 參議院議員

のほか、

(3) 當該地方公共團體の長並びに有給職員

と兼ねることができない。市町村會議員都道府縣會議員の兼職も、他の地方公共團體の有給職員

第二編 普通地方公共團體

一九六

を兼ねることも差支えない。こゝに職員とは、吏員の概念よりひろく、専門委員も含むが、兼職禁止の性質上、公法的關係に立つ者のみに限り、私法上の契約關係に基くものは含まないと解すべきであろう。

(二)任期 四年の原則(法七〇)。補缺議員、定數に異動を生じたため選舉された議員の例外がある。
(三)辭職 任期滿了前に職を失う一つの場合は、辭職であり、議會の許可を要する(法一二六)。閉會中は議長の許可で足りる。

(四)失格 任期滿了前に職を失う第二の場合は、被選舉權の喪失である。資格の決定は議會が行う。住所を移したため被選舉權を失つても、同一都道府縣の区域内ならば失職しない(法一二七)。

(五)解職 法第八十條の直接請求により解職されることがある。

(六)除名 第四に、懲罰としての除名がある(法一三五)。第五に、

(七)解散 (法一七八、七六)

二 議長及び副議長

(一)議長副議長は選舉によつて選ばれる。副議長は一人である。議長は議會の許可がなければ辭職できない。副議長は、閉會中には、議長の許可を得て辭職することができる。

(二)議長の職務は、議場の秩序を保持し、議事を整理し、議會を代表することである(法一〇四)。

このほか、委員會に出席し(法一〇五)、地方公共團體の長等の出席を求め(法一二二)、會議録(同一二三)、傍聽人規則(同一三〇)を作成し、議員及び副議長の辭職を許可し、書記長を選任指揮する(法一三八)。直接請求のうち議會に關係深いものについては議長に通報されることとなつて(法七七、八二)、議長に故障があるとき、臨時にその職務を行う者は、

(1)副議長(法一〇六一)

(2)假議長(法一〇六一)議長副議長ともに故障ある場合にその職務を行う。その選任方法は選舉が原則であるが、議長に一任することもできる。この場合指名の時期はいつでも差支えないが、假議長の性質上、必要の都度これを行い、常任的なものとしなことが適當であろう。

(3)年長の議員(法一〇七)議長又は假議長の選舉を行う場合に限り、その間だけ議長の職務を行う。

三 書記長及び書記

書記長及び書記の制が法定せられた(法一三八)。事務局を事實上設けることは何等差支えない。議會の機能が擴大されるにつれ、書記の人員も増加し、事務局も必要となつて來ると思われる。

第二編 普通地方公共團體

一九八

第七節 執行機關との關係

地方議會においては、いわゆる Presidential System がとられた結果、執行機關は當然には議會の會議に出席せず、議長の要求があつた場合に限り會議に出席して、議案につき説明し、答辯に應ずるものとされ(法一二二)、その要求がないときは、説明書によつて連絡を通ずるのみ(法一二三)となつたことは、従來の地方自治行政からみれば最も重大な變革であつて、特に議員と長との政黨的同一性の保障されないこの制度のもとに、兩者の兼職がきびしく禁ぜられていることは、實際運営上種々の支障を來たすものと思われるが、兩者いずれも住民の公選に基くものであることを自覺し、議長並びに書記長の細心なる配慮と、常任委員會制等の活用により、また傍聴或いは懇談協議等の形式をとることによつて、實際運営の圓滑を期することが必要であつて、この趣旨をとり違え對立抗争の具に供することは、もとより法の趣旨でもなく、民主主義をみずからふみにじるものと云わなければなるまい。

執行機關の議會に對する権限は大幅に縮小されたが、なお、再議に付し、再選舉を行わしめ(法一七六)、經費を豫算に計上して支出する便法があり(法一七七)、専決處分(法第一七九)、解散も行われるのである(法七八)から、執行機關の側においても、單に議會側の連絡を待つだけでなく、

小十三

進んで運営上の新方式の發見に努める必要がある。

第七章 執行機關

總 說

一 新制度の特色

地方自治の理想的形態は、地方公共團體が自己の機關により自己の負擔に於て、一切の地方における行政を處理することであるが、我が國の地方自治制度發展の跡を顧るとき、昭和十八年の改正を唯一の例外として、自治權擴張の一途を辿つたのであり、その方向も選舉權の擴張、議會の權限擴大及び國家監督の縮少という方向であつたことは周知の如くである。然しながら我が國地方自治の本位たる都道府縣は、終始所謂不完全自治體として、その行政運営は、官吏たる東京都長官、北海道廳長官及び府縣知事を中核體とする一群の官吏團によつて行はれ來たつたのであつて自治の理想とは縁遠い存在であつた。即ち東京都官制北海道廳官制及び地方官官制等によつ

第七節 執行機關との關係

地方議會においては、いわゆる Presidential System がとられた結果、執行機關は當然には議會の會議に出席せず、議長の要求があつた場合に限り會議に出席して、議案につき説明し、答辯に應ずるものとされ(法一二一)、その要求がないときは、説明書によつて連絡を通ずるのみ(法一二二)となつたことは、従來の地方自治行政からみれば最も重大な變革であつて、特に議員と長との政黨的同一性の保障されないこの制度のもとに、兩者の兼職がきびしく禁ぜられていることは、實際運営上種々の支障を來たすものと思われ、兩者いずれも住民の公選に基くものであることを自覺し、議長並びに書記長の細心なる配慮と、常任委員會制等の活用により、また傍聴或いは懇談協議等の形式をとることによつて、實際運営の圓滑を期することが必要であつて、この趣旨をとり違え對立抗争の具に供することは、もとより法の趣旨でもなく、民主主義をみずからふみにじるものと云わなければなるまい。

執行機關の議會に對する權限は大幅に縮小されたが、なお、再議に付し、再選舉を行わしめ(法一七六)、經費を豫算に計上して支出する便法があり(法一七七)、專決處分(法一七九)、解散も行われるのである(法七八)から、執行機關の側においても、單に議會側の連絡を待つだけでなく、

小十四三

一青九

(訂正)

第一九九頁「人事訴訟手続法による住所地等指定規則」は昭和二三・一一・一・最高裁判所規則第三〇号によつて改正され、「民事訴訟法による普通裁判籍所在地等指定規則」になつてゐるから、訂正する。

民事訴訟法による普通裁判籍所在地等指定規則

民事訴訟法(明治二十三年法律第二十九號)第三條、人事訴訟手続法(明治三十一年法律第十三號)第一條第三項及び非訟事件手続法(明治三十一年法律第十四號)第二條第三項の地をいずれも東京都千代田區と指定する。

附則

この規則は、昭和二十四年一月一日から、これを施行する。

都長官、北海道廳長官及び府縣長官を以て

つて自治の理想とは縁遠い存在であつた。即ち東京都官制北海道廳官制及び地方官官制等によつ

第七章 執行機關

第二編 普通地方公共團體

1100

て設置せられた地方長官及び官吏たる補助職員が行政区劃たる府縣内の國の行政を執行し、併せて自治團體たる府縣の自治行政を掌るものとせられた。他方において都道府縣及び市町村を通じて、執行機關の優位、即ち知事乃至は市町村長を中心として自治團體の行政が運営せられたといふこともまた否み難い事實であつた。これ等のことが新憲法下において、最早その存在を許されなうことは自明であつて、第一次の地方制度の改正を手始めとして今次の大改正を斷行した所以もそこにあつたのであらう。抑々新憲法において、地方自治の一章を設け、地方自治を保障し、知事以下の首長の公選を規定したのは、都道府縣を完全自治體化するに止まらず更に知事を中心とする地方における官治行政を打破して、地方分權を徹底し、地方行政全般の自治的處理を圖らんとしたものであると解される。正に日本國憲法の施行と、これが附屬法典とも稱すべき地方自治法の施行こそは、我が國の地方行政に致命的轉換を招來するに至つたのである。

相了牽制の原理に基く權力分立の思想の下にあつては、地方自治組織の内部において占めた在來の執行機關の優位は壞え去つた。然しながら、地方公共團體の行政が直接公選による知事、市町村長を中心とする吏僚團によつて運営せられ、而も自治行政が國家の統治作用において占める比重の増大と共に愈々執行機關の使命の重大性は加重して來たものと觀るべく、地方自治の成否は執行機關の適否にかかついるとも言えるのではあるまいか。然らば、新しい制度の下にお

て執行機關は如何なる變貌を遂げたであらうか。その特色として次の諸點を擧げることができよう。

(一) 都道府縣知事以下の職員が公吏になつたこと。

知事以下地方公共團體の首長の直接公選については、憲法第九十三條の明規するところであつて、これに伴い第一次の地方制度改革において、道府縣制、市制及び町村制の改正が行はれたのであるが、公選せられた知事の身分を公吏にすることについては、必ずしも憲法の文字解釋から要求せられてはいないが、地方自治の本旨からも、亦憲法の精神からも公選知事は、その身分を公吏にすべきことは理の當然であつて、新憲法施行のときから公吏とせられることになつた。これに伴い知事の補助機關たる都道府縣の官吏も、一部の例外を除き原則としてその身分を公吏に切り替えられ、その人事權は公選知事が掌握することとせられ、ここに地方行政の官治的色彩は完全に拂拭され、我國地方行政上の劃期的變革が行はれたのである。

(二) 地方公共團體の長と議會との關係において權力分立の原則が貫徹されたこと。

從來府縣知事及び市町村長は、都道府縣會又は市町村會に對して、優越的地位を有し、原案執行權を有するものとせられたが、新らしい制度においては、議會の權限を擴大すると共に、長との關係において、兩者は相並立する機關とせられ、原案執行に關する議會と執行機關との關係を

第二編 普通地方公共團體

11011

調整し、不信任決議と解散権を對立せしめて、勢力均衡による相互牽制によつて兩者の専恣を防止し、圓滿なる地方行政の推進が所期せられることとせられた。

(三)都道府縣に新たに副知事及び出納長の制度を設けたこと。

都道府縣知事の最高輔佐機關として、都道府縣にあらたに副知事を設け、知事が都道府縣を統轄し、これを代表するについて、知事を輔佐しその職務を代理することとせられ、市の助役に準ずる地位を有することになった。また都道府縣の完全自治體化と共に、その出納その他の會計事務の公正と確實を期するため、出納長の制度を設けて、収入及び支出の命令機關たる都道府縣知事から獨立した地位を有するものとせられ、市の収入役に準ずるものとせられた。

(四)選舉管理委員會及び監査委員制度の強化を行つたこと。

民主政治の運営の合理的制度として選舉の占める地位の重要性はいう迄もないが、將來各種選舉がいよ／＼頻繁に行はれることが豫想せられ、而も解散或は解職請求に基く投票乃至は憲法第九十五條の規定に基く特別法の一般投票等が行はれるであらうし、他方において、政黨政治の地方政治への浸潤等も豫想せられるのでこれ等の選舉乃至は投票の事務の執行の公正を保障すると共に適確なる處理を確保するため、公選首長に對して、獨立の地位を有する執行機關として選舉管理委員會の地位を明確化し、その委員の構成を不偏不黨たらしめ、事務職員を整備する等の措

置が講ぜられることになった。監査委員についても、地方公共團體の事業或は事務の複雑多角化の傾向に對應して、行政の公正と吏道の緊肅を確保し能率の改善を圖るため、地方公共團體の長に對して獨立の地位を有することを明かにし、その補助機關たる書記を整備強化せられることとなった。

(五)職員的身分法制を別個の法律としたこと。

執行機關を構成する職員的身分法規即ち任免、分限、服務、懲戒等については、別に公務員法制が整備せられることを豫想して、本法では首長以下理事機關の職員の任免その他に關して規定するに止め殆んどすべてを別個の法律に委ねることになった。然るに後に暫行處置の章で説明する如く官吏法制の改革が遅延する等の理由のため、公務員法の制定が遅れ、止むなく身分法については、本法附則、同施行規程によつて、概ね従前の例に準じて暫定措置が講ぜられ根本的改革は他日に譲られることになった。

二 執行機關の構成

地方公共團體の長及びその補助機關が、執行機關の主要構成要素であることは、いう迄もないが、先にもちよつと觸れた如く、地方公共團體の選舉及び監査に關する事務の執行の公正を確保するためには、それぞれ獨立の機關をして執行せしめることが適當とせられ、都道府縣知事及市

第二編 普通地方公共團體

二〇四

町村長と相並立して、地方公共團體の執行機關を構成する獨立機關として選舉管理委員會及び監査委員が設置せられ、従つて現在地方公共團體の執行機關は、長及びその補助機關、選舉管理委員會並びに監査委員の三つの機關によつて構成せられる。

(一) 地方公共團體の長と補助機關

都道府縣には、知事、副知事、出納長、副出納長、事務吏員、技術吏員、教育吏員、警察吏員及び専門委員が置かれる。但し、教育吏員と警察吏員については、當分の間その身分が官吏とせられたので差し當つては、制度上存在するに止まる。

市町村には、市町村長、助役、収入役、副収入役、事務吏員、技術吏員、教育吏員、警察吏員及び専門委員が置かれるが、警察吏員と教育吏員は、現在存在しないことについては、府縣と同様である。

これ等の職員の中で地方自治法上吏員の身分を有するものは、副知事、出納長、副出納長、助役、収入役、副収入役、事務吏員、技術吏員、教育吏員及び警察吏員であつて、知事、市町村長及び専門委員は吏員とせられていない。ただ他の法令上吏員というときは、知事、市町村長を包含していることがあるから注意せねばならない。即ち廣義で吏員というときは知事、市町村長をも包含し地方自治法上吏員というときは、これを包含せず狹義に解釋する譯である。なお知事、

市町村長以下一般吏員に至るまで専務職員であることは、いう迄もないが、専門委員は専務職とせられていない。

(二) 選舉管理委員會

合議制の獨立執行機關たる選舉管理委員會は、都道府縣にあつては六人、市町村にあつては、四人の委員を以て構成せられ、委員の互選によつて委員長が置かれることになつてゐる。委員は、地方公共團體の職員ではあるが吏員ではなく、また専務職ともせられていない。委員と同数の補充員が選舉せられているが委員に繰り入れられない限り單なる豫備員たるに止まる。選舉管理委員會には、事務職員として書記が置かれ、書記は地方公共團體の専務職員であるが吏員とはせられていない。

(三) 監査委員

獨立執行機關たる監査委員は、議員及び學識経験ある者の中から選任せられ、都道府縣にあつては四人、市町村にあつては二人の委員を以つて構成せられる。ただ監査委員は職務の性質上合議制の機關とせられていない。委員は地方公共團體の職員ではあるが、専務職でなく吏員でもない。監査委員には、その事務を補助する職員として書記が置かれるが、書記は吏員の身分を有しない。但し、専務職員とせられていることは選舉管理委員會の書記と同様である。

第二編 普通地方公共團體

二〇六

第一節 普通地方公共團體の長

一 設置

都道府縣に知事を置き、市町村に市町村長を置く。これ等の地方公共團體の長はいづれも住民の直接公選によつて選任されるものであるが、被選舉權或は選舉手續等選舉に關しては先に説明した通りである。日本國憲法は中央政府については議院内閣制を採用し閣僚の過半数は國會に議席を有することを必要としているのであるが地方公共團體の組織についてはアメリカの中央選度の如く議會及び執行機關の長は、ともに選舉人が直接選舉する制度をとつて兩者は別個の原則に立つものとせられ、地方公共團體の長の地位は強固なものとされたのである。我國地方組織の本位たる都道府縣に住民に對して直接施政の責任を負ふ公吏たる公選知事が設置せられ、府縣行政がこの知事を中心として運営せられるに至つたということは、正に地方自治史上の革命的出來事であらねばならない。

二 就任及び任期

(一) 就任 當選の承諾によつて就任するので別段の形式を必要としない。

(二) 任期 知事、市町村長共に四年で、選舉の日からこれを起算する。但し、任期満了の日前に選

舉を行つたときは、前任者の任期満了の日の翌日からこれを起算する。(法一四〇)

三 身分の喪失

任期の満了、死亡、退職等の一般的原因の外、その被選舉權を有せざるに至つたとき(法一四三)解職投票で過半数の同意があつたとき(法八三)、議會の不信任決議があつた際に議會を解散しなかつたとき又は解散後初めて招集された議會で再び不信任決議がされた際(法一七八)には失職又は退職してその身分を喪失する。

(一) 退職 知事が退職しようとするときは、その退職しようとする日前三十日、市町村長が退職しようとするときは二十日まで、當該團體の議長に申出でねばならない。但し、議會の同意があつたときは、その期日前に退職することができる。(法一四五)

(二) 被選舉權の喪失 長が被選舉權を有しなくなつたときは、その職を失うが、その被選舉權の有無は欠格條項に該當する場合の外は、當該團體の選舉管理委員會がこれを決定する。(法一四三)

(三) 解職投票 解職投票で過半数の同意があれば失職するが、この住民の解職請求權は、長の就職の日から一年又は解職投票の日から一年間はこれを行うことを得ない。(法一三一、八一、八三、八四)直接請求の濫用による弊害を防止しようとする配慮に出たものである。

(四) 不信任決議 議會で地方公共團體の長の不信任議決をしたときは、地方公共團體の長は十日

第二編 普通地方公共團體

二〇八

以内に議會の解散が出来るが、この解散権を行使しない場合及び解散後の新議會の最初の議會で再び不信任決議が行はれたときは退職せねばならない。解散権と不信任議決権とを對立せしめることによつて、傳家の寶刀の行使を慎重ならしめ、牽制均衡の原理によつて一方の優越と横暴を防止せんとしたものである。(法一七八)

四 兼職禁止

(一)國會議員と地方公共團體の長との兼職は禁止せられる。(法一四一)地方公共團體の長は、いよその職務は繁劇を加えることが豫想せられ兩者の兼職は到底これを許容し得ないからである。

(二)當該地方公共團體の議會の議員及びすべての地方公共團體の有給の職員と地方公共團體の長との兼職は禁止せられる(法一四一)當該團體の議員との兼職禁止は、地方公共團體の理事機關と意思機關は別個の性格と地位を有するものであつて兩者の紛淆を來さぬことが民主政治の要求とせられ、特に首長も議員と同じく、直接選舉によつて選出されるものであるからである。なお、すべての地方公共團體の有給の職員が地方公共團體の長と兼職することを禁ぜられる趣旨につい

ては特に説明する迄もないが、「有給の職員」の意義について若干問題があるので説明をしておく。ここにいう有給の職員とは地方公共團體から金錢給與をうけるすべての職員ということではなく、公法上の勤務關係に立ち又はこれに準ずる者と解釋されるのである。地方自治法第二百四條所定の者が含まれることはいう迄もないが私法上の勤務關係に立つ者は含まれない。官吏は政府職員であるからこれに含まれないと解する。

(三)知事又は市町村長は、當該都道府縣又は市町村に對し請負をし、又は當該團體において經費を負担する事業につきその團體の長若しくはその團體の長の委任を受けた者に對し請負をする者及びその支配人、又は主として同一の行爲をする法人の無限責任社員、取締役若しくは監査役又はこれに準すべき者、支配人及び清算人となることができな。 (法一四二)この規定は能力規定であつて、これ等の地位又は關係を去らずに當選應諾しても當然無効となるものである。(法六〇)

五 彈劾

都道府縣知事及び市町村長は、住民によつて直接選舉せられ、施政に關しては、住民に對して責任を負うものであるが、知事及び市町村長の執行する事務の大部は國の事務であつて、その業務が適正に實行せられ得るや否やは國の最も關心を有する處であつて、單に一地方の利害にのみ

第二編 普通地方公共團體

二二二

公共團體の長の擔任事務は、基本的職権の内容の一部をなし又はそれに附隨する職権の一部であつて例示的意味を有するに止まり制限列記したものではない(法一四九)

(一) 地方公共團體の經費を以て支辨すべき事件を執行すること、

(二) 議案の提出權、なお、豫算案の提出權は地方公共團體の長に專屬する(法一一二、二三四)

(三) 財産及び營造物の管理權

(四) 收支命令權及び會計監督權

(五) 證書及び公文書を保管すること

(六) 使用料、手数料、地方税、分擔金、加入金又は夫役現品の賦課徴收權

(七) 前各號の外、當該團體の事務の執行權

(八) その他法令によりその權限に屬する事項

三 國及び他の公共團體の機關としての職權

(一) 都道府縣知事

都道府縣知事は都内の行政事務すなわち都道府縣の區域内における國政事務について別段の法令の規定なく、他の特別官廳の權限に屬しない限り、すべてこれを管理執行する權限を有するのであるが、(法一四八)これ等の行政事務に關係ある事項については木炭事務所、食糧事務所、社

會保險出張所その他の行政機關を指揮監督することができるものとして(法一五六)國の行政官廳によつて處理せられる國政事務についても知事はその綜合行政廳としての職責遂行上必要と認むるときは行政官廳をも指揮監督することが出来るものとされたのである。而して知事が國の行政事務を處理する場合は國の機關たる地位にあるのであるから主務大臣の指揮監督を受けることは當然であり(法一五〇)行政官廳法第七條も國の機關としての地方公共團體の長の措置が成規に違ひ又は權限を侵すものありと認めるときは各大臣はその措置を停止し又は取消すことができることと規定したのである。尤もこの取消權が地方公共事務に及ばないことは當然である、(行政官廳法七一)

都道府縣知事は國の事務の外從來法令により將來法律若くは政令によりその權限に屬する他の地方公共團體その他公共團體の事務を管理執行する權限を有する。(法一四八)

(二) 市町村長

市町村長は從來法令により將來法律又は政令によりその權限に屬する場合は國の事務を管理執行する權限を有する。(法一四八)この場合主務大臣及び都道府縣知事の指揮監督を受けることも當然であり(法一五〇)又その措置が成規に違ひ又は權限を犯すと認められるときは主務大臣又は都道府縣知事がこれを取消し又は停止することも當然である。(行政官廳法七、法一五一)

第二編 普通地方公共團體

二一四

市町村長が従來法令により、將來法律又は政令によつてその権限に屬する他の地方公共團體その他公共團體の事務を管理執行することは知事の場合と同様である(法一四八)

(三)都道府縣知事は、その管理に屬する行政廳又は市町村長の権限に屬する國又は都道府縣の委任事務について、その處分が成規に違ひ又は権限を犯すと認めるときは、その處分を取消し又は停止することができる。市町村長もまたこれに準じた権限を有する。(法一五一)

四 組織權

都道府縣知事は、その権限に屬する事務を分掌させるために概ね従前の都道府縣の局部に準ずる局部を設置すべきことを法律上法定せられ、特別の措置を要するときは條例でこれを定めるものとし、その條例は内務大臣の許可を要することにせられた。(法一五八、二五一)蓋し、知事の職務權限は従前とは何等變るところなく、而もその権限に屬する事務の大半は國の事務であつて、各省はそのため必要な職員の設定費を補助し、特定の局部の設置について重大な關心を有しているばかりでなく、全都道府縣を通じて劃一的に規定する必要があるので概ね現行制度によることとし、法律を以つて規定せられたのである。支廳、地方事務所も都道府縣の行政組織となり、知事の權限を合掌する組織となつたので知事が條例を以て必要の地に設置し得ることになつた。(法一五五)なお、都道府縣知事は右の外、法律の定めるところによつて警察署その他の行政機關

を設置するものと定められたが(法一五六)警察については當分の間この規定の適用なきものとされた(法附則七)

市町村長は、その権限に屬する事務を分掌させるために條例で必要な部課を設けることができる。(法一五八)また、必要の地に條例を以て支所を設けることができるものとされ、政令で指定する市にあつては、條例を以て區事務所を設け得るものとされた(法一五五)本年五月三日五大市が區事務所を設け得る市として指定された。なお、市町村長が法律の定めるところによつて警察署その他の行政機關を設置し得ることは府縣知事と同様であり、警察については當分の間この規定の適用のないことも既に説明した通りである。

五 部下の補助職員に對する權限

地方公共團體の長は部下の職員をして自己の職務を補助執行せしめ或は法定又は自己の委任によつて特殊の事務又は自己の事務の一部を分擔せしめ、他方その適正なる遂行を監督し、以て地方公共團體の行政全般の能率的運営を行うのであるが、地方公共團體の長が部下の職員に對して有する權限は通常次の通りであると云はれる。(1)任免權、(2)執務の規律權、(3)懲戒權、(4)指揮監督權、(5)事務の分掌、臨時代理及び補助執行せしめるの權等である。

(一)地方公共團體の長は、その補助機關たる職員を指揮監督し、法律の定めるところにより、そ

第二編 普通地方公共團體

二一六

の任免、分限、給與、服務、懲戒等に關する事項を掌る(法一五四)とされたが公務員法の制定をみなかつたため後で説明する如く暫行措置が講ぜられ概ね都道府縣は官吏に準じ、市町村は従前の例によることとされた。

(二)地方公共團體の長に故障があるときは、副知事又は助役がその職務を代理する。但し、副知事又は助役が二以上存在するときは、豫め長が定めた順序でその職務を代理する。副知事、助役にも故障があるとき又は助役を置かない町村において町村長に故障があるときは、當該團體の長が指定する吏員がその職務を代理する。(法一五二)なお、市町村については、市町村長及び助役とともに故障があるとき又は収入役及び副収入役とともに故障があるときは、上席の吏員又はその指定した吏員がその職務を行う。(法二四七)

(三)地方公共團體の長は、その権限に屬する事務の一部を吏員に委任し、又はこれをして臨時代理させることができる。(法一五三一)

なお都道府縣知事はその権限に屬する事務の一部をその管理に屬する行政廳若しくは市町村長に委任し又は市町村の職員をして補助執行させることができる(法一五三一)

六 其の他

地方公共團體の長は、その区域内の公共的團體等に對しても、その活動の綜合連絡調整上必要

な指揮監督權を付與せられている(法一五七)。なお、市町村長は非常災害の場合には、土地又は物件の使用、收用を行うことができると共に非常災害の危険防止上必要があるときは、市町村長又は警察官吏は住民に防禦に従事させることができることに定められている。(法一六〇)

第二款 補助機關

地方公共團體の長は、當該團體の最高理事者として原則として自治行政の一切の部門について最高の責任者となるのであるがその行政全部を一身で處理することの不可能なることは自明であり、勢いその補助者として多くの職員を必要とするのである。今回の地方自治法の施行に際しては、都道府縣には尙相當多數の官吏が存在するのであるが、尠くとも法の建前としては副知事以下全員吏員とせられ、公選知事を中心とするこれ等の吏員によつて府縣行政が営まれることになつたのであつて、現在の府縣官吏は過渡的處置として殘置せられたものにすぎない。近く整理せらるべき豫定のものである。尙補助職員の身分法規については、公務員法制定迄の間、暫行處置がとられていることは既に述べた通りである。

地方公共團體の補助職員として、都道府縣にあつては副知事、出納長、副出納長、事務吏員、技術吏員、警察吏員、教育吏員及び専門委員が、市町村にあつては、助役、収入役、副収入役、事務吏員、技術吏員、警察吏員、教育吏員及び専門委員が設置せられる。

第二編 普通地方公共團體

二一八

一 副知事及び助役

(一)設置 都道府縣に副知事一名を置く。但し、人口二百萬以上の都道府縣にあつては二人、三百萬以上の都道府縣にあつては三人迄條例によつて増加することができる。(法一六一―I)

市町村に助役一名を置く。但し、町村は條例で設置しないでもいい。又助役の定数は條例で増加することができる。(法一六一―IV)

(二)選任 地方公共團體の長が議會の同意を得て任命する。(法一六二)但し、禁治産及び準禁治産者並びに懲役又は禁錮の刑に處せられその執行を終り又はその執行を受けることがなくなるまでの者は、副知事、助役に選任することはできない。(法一六四―I)又副知事、助役は、檢察官、警察官、收税官吏、國會議員、當該團體の議員及びすべての地方公共團體と兼ねることはできない。(法一六四)

また當該團體に對し請負を爲すもの及びその支配人等となることはできない。

(三)任期及び退職 任期は四年とするが地方公共團體の長は何時でも解職できる。即ち身分の保障はない。又副知事、助役が禁治産若しくは準禁治産の宣告を受け又は懲役若しくは禁錮の刑に處せられたときは失職する。(法一六四―II)退職しようとするときは、その退職しようとする日前三十日迄に長に申し出なければならない。但し長の承認を得たときは、その期日前に退職するこ

とができる。なお、長の職務を代理する副知事、助役の場合は、議長に申し出るものとし、議長の承認があれば期日前の退職も可能である(法六五)

解職請求の同意があつたときは、失職する(法八六、八七)

(四)権限 副知事及び助役は長の最高補佐機關として、吏員の擔任する事務を監督し、又長の職務を代理する。

二 出納長、副出納長、収入役及び副収入役

(一)設置 出納長及び副出納長を都道府縣におく。必置機關であつて出納長の定数は一名とし、副出納長の定数は條例で定める。

収入役を市町村におく。市では必置機關であつて定数は一名とし、町村では必置機關でない。副収入役は市町村の任意機關である。

(二)選任、任期及び退職 選任の方法、兼職禁止及び任期等は副知事及び助役に準ずる。ただ出納長、副出納長、収入役及び副収入役は任期中は解職されない。またこれ等の職にある者は擔任業務の性質上地方公共團體の長、副知事、助役、監査委員と一定の血縁關係にあることを禁ぜられ、その關係を生じたときは失職することにされている。又出納長若しくは収入役と副出納長若しくは副収入役相互間においても同様とされる。(法一六八、一六九)

第二編 普通地方公共團體

二二〇

③権限 出納長及び収入役は、當該團體の出納その他の會計事務並びに當該團體の長その他の吏員及び選舉管理委員會の権限に屬する國、他の地方公共團體その他公共團體の事務に關する出納その他の會計事務を掌る。(法一七〇) 収入及び支出を命令する地方公共團體の長に對して獨立の地位を有し、命令が適法なりや否や、可能か否かを審査する権限を有する。そもそも都道府縣に市町村と同じく、新たに出納長制度が設けられた所以は、地方自治法の施行により會計検査院の監督をうけた地方行政官廳たる府縣知事が廢止せられ、その権限を公吏たる都道府縣知事に繼承するに伴い、都道府縣の出納その他の會計事務は純然たる自治團體たる都道府縣の事務となるので、その公正確實を期する趣旨を以て収入及び支出の命令權者たる知事から獨立した地位を有する機關として新たに設けられたのである。副出納長及び副収入役については特に説明の要はない。なお、地方公共團體に事務吏員たる出納員がおかれ、出納事務を掌らしめている。

三 一般の吏員

地方公共團體には、副知事、助役、出納長、収入役、副出納長及び副収入役の外に事務吏員、技術吏員、教育吏員及び警察吏員がおかれ、その定数は條例で定めることができる。これ等の吏員の任免、分限、服務、懲戒等は別に法律の定めるところによつて地方公共團體の長が司るのであるが、別の法律が未だ制定せられず暫行措置がとられている(法一五四、一七二、一七三)

四 専門委員

地方公共團體は常設又は臨時の専門委員をおくことができる。専門委員は、地方公共團體の長の委託を受けて、その権限に屬する事務に關し必要な調査をするものであつて、専門の學識経験ある者の中から地方公共團體の長が選任することに定められている。専門委員は長の補佐機關ではあるが、その身分は吏員ではない。(法一七四)

第三款 議會との關係

一 知事、市町村長とそれぞれの地方議會との關係は、従前ややともすれば、執行機關が監督官廳の強大な地方自治に對する監督作用を背景としてその干渉と疵護のもとに、議決機關の機能を壓迫する傾向があり、所謂原案執行(縣八二、八三、市九〇、九〇ノ二、町七四、七四ノ二)がその適例であるが、昭和二十年十月の改正は兩機關の地位、權能を對等に規制して民主政治の原理たる均衡と牽制の相互作用による自治體活動の適正を圖ろうとして例えば多數派專制を抑止する長の直接公選と任期による地位の保障、(縣七四ノ二、市七二ノ二、七三、町六〇ノ二、六一) 議會の不信任議決に對する長の議會解散權(縣八四、市九〇ノ三、町七四ノ三)等の制度を創設した。地方自治法は更にこれを徹底して、長と、議會との關係においては、相互の自主性を尊重すると共に、監督官廳の介入を排除して兩機關の對立抗爭が生じた場合は、相互に抑制作用を發揮せしめて自主

第二編 普通地方公共團體

三三三

的解決を圖り同時に輿論の判定にまつて、地方行政の圓滿公正な運営を期してゐる。

二 議會の違法議決又は違法選舉に對する矯正作用

(一) 普通地方公共團體の議會の議決又は選舉がその權限を超え、又は法令若しくは會議規則に違反すると認められるときは長は、その矯正方法として理由を示してこれを再議に付し、又は再選舉を行わせなければならない。従前は長はその意見により又は監督官廳の指揮によつて再議決に付し又は再選舉を行わせたのであるが(縣八二I、市九〇I、町七四I)今回は監督官廳の指揮によつて行ふ場合を削除した。議決又は選舉に限るのであつて決定(法一二七)は含まない。地方公共團體の長は議會によつて行われた第九十六條の規定にもとづく事件以外のものに關する議決又は選舉例えば全く普通地方公共團體に關しないもの、法令によつてその權限に屬せしめられていないもの、或いは、本法又は他の法令により他の機關の權限に屬せしめられている事件に付ての議決の如き場合、(その權限を超える場合の例)議會の議決の内容、議決の手續(法一〇二、一一三、一一六、一二七、一一九等)選舉の手續(法一一八)會議規則等に違反する如き場合(法令又は會議規則に違反する場合の例)に、それぞれ該當の理由を示して(時期については特別の制限がないが)、能うる限り速かに再議に付し又は再選舉を行わしめることを要する。

(二) 然し乍ら、再議決、再選舉が、最初の議決と同一の事由により違法と認められる場合には、

従前は知事はこれを取消し、市町村長は、府縣知事の裁決を請うて(縣八二I市九〇I町七四I)更に矯正するか、或いは(二)の場合について監督官廳の取消處分の發動を待つ(市九〇I町七四I)のであるが、今回はこれを改めてかゝる監督作用の發動を求めず、長は議會を被告として地方裁判所に出訴する方法がとられた(法一七六I)。違法の事件についての決定は裁判によつて速に最終的決定を求めようとする趣旨である(憲法七六、日本國憲法施行に伴う民訴應急措置法八)。尙舊制度によつてなされた府縣知事の裁決については、本法施行の際未だ確定していないもの(市一六〇、町一四〇)、は、地方裁判所の判決があつたものとみなされ(施程四四)都道府縣參事會又は市參事會の提起した行政訴訟で行政裁判所に係屬しているものは、日本國憲法施行に伴い行政裁判所制度が普通裁判制度に吸収されたために、東京高等裁判所に係屬することとなるのであるが(裁施二I)今後においてもそのまゝ府縣參事會、市參事會の提起した訴訟として取扱ふことは、本法の施行による參事會制度の廢止後は、不能となる譯である。經過的措施として、これを以前の規定(都九七I縣八二I市九〇I)により都道府縣又は市の議會が提起したものとみなされる(施程四五)

三 議會の不當議決に對する矯正作用

(一) 議會は審議をつくして住民公共の福祉の増進を圖り自治本來の使命を達成させるために地方行政の施策を決定する重要な責任と權能を有する地方住民の代議機關である以上違法な議決又は

第二編 普通地方公共團體

二二四

選挙のみならず、明らかに不當な議決をなすべきでないことは云うまでもない。然し乍ら既往の経験に徴しても地方議會は將來と雖も必ずしもその使命を逸脱しないとは遺憾乍ら保障されないものであり而も今後國會おけると同様に地方議會においても政黨政治の發達は必至であり黨利黨略に急なるあまり徒らに執行機關との對立抗争の具に自治の運営が委ねられる危険を最少限度防止する必要がある。元來、舊制度によればこの矯正作用は「明ニ公益ヲ害ス」と認められる議決につきても認められて居り且つ監督官廳の所謂原案執行の非常措置が定められていた(縣八三、市九〇ノ二、町七四ノ二)のであるが既述の如く監督的作用を極力制限すると共に執行機關の認定にかゝる事項についてその矯正は廢止して必要やむを得ない限度に止め而も根本の態度においてこれら問題は議決、執行兩機關の間の自主的解決に委ねようとするのである。

(b) 不當議決の種類

(1) 單に収入又は支出に關し執行することができないものがあると認められる議決
収入又は支出に關して執行することができない(豫算の議決に不當に歳入を實際の収入より

過大に増額して支出の増額修正を形式的に均衡を保たしめ、或は増額修正に應ずる財源を見出し難い等)と認められる議決をなした場合は長は理由を示して再議に付さなければならぬ。その議決には收支と必然的關聯を有する事項を内容とするものを含むとされてをり従つて例え

ば當然に歳出を必要とする事件議決をなした場合に所要財源を求めることができぬ場合等も含まれる。再議に付してもなお再度の議決が依然として第一回の議決と同一の理由により執行不能の場合はいかに措置すべきであるか。執行不能な場合には、その部分に關しては實際上不執行とならざるを得ない。再議に付することによつて議決機關に反省の機會を與え議決の公正を促したのであり議決機關の非行は再議決によつて當然に矯正されることを法は豫定して所謂原案執行の制度を廢したものと考へる。執行機關の議決機關に對する矯正作用としては、それ以上に出ることは、亦別の弊害を伴うことを憂慮した結果であらうか。従つて再度の議決がなお同一の理由により執行することができぬ場合には監査委員の監査、一般住民のリコール制度その他輿論による矯正に俟つ他はないと考へられる。勿論その不能が法律上の不能である場合は第七十六條の規定による矯正に屬し又法令により負擔する經費、當該行政廳の職權により命ずる經費その他の普通地方公共團體の義務に屬する經費(法一七七Ⅰ)非常の災害に因る應急若しくは復舊の施設のために必要な經費、傳染病豫防のために必要な經費(法一七七、Ⅱ)に屬する經費の削除又は減額が伴つた結果の執行不能の議決である場合は、別の矯正作用がそれらの經費については講ぜられる譯である。

(2) 削除又は減額による不當議決

第七章 執行機關

二二五

第二編 普通地方公共團體

二二六

(1) 経費の種類

- 1 法令により地方公共團體が負擔する経費(法二二八、二二九)。
- 2 法律の規定に基いて地方公共團體に経費の負擔を命ずる權限を與えられた行政廳が命じた経費(河川法二九、道路法三三)。
- 3 それら以外の経費であつて公法上又は私法上の法律原因に基いて支出すべき義務に屬する経費。

- 4 非常の災害に因る應急若しくは復舊の施設のために必要な経費。
- 5 傳染病豫防のため必要な経費。

(a) 第一次矯正作用

1乃至5の経費について議會が削除又は減額の議決をしたときは、當該普通地方公共團體の長は、その経費及びこれに伴う收入についても、理由を付して、再議に付さなければならぬ(法一七七)。

(b) 第二次矯正作用

再議に付してもなお削除又は減額の再議決を1乃至3の同一の経費について行つた場合には、本法においては監督官廳の指揮を請う(縣八三、市九〇ノ二、町七四ノ二)ことなく地

方公共團體の長限りでその経費及びこれに伴う收入を豫算に計上して支出することが出来る(法一七七) 即ち監督官廳の指揮によらずしてこれらの経費については原案執行を認めた譯である。経費の性質よりして議會が削除減額し得ない確定的なものであるといふ理由によると考へる。4乃至5の同一の経費について削除又は減額の再議決を行つた場合には當該地方公共團體の長はこれを不信任議決とみなすことが出来るとされた。これらの経費の削除乃至減額は不當であるし且つ緊急を要するものではあるが、なお、削除減額の許される性質のものであり、議會がこれをあえて行つて執行することができなくなる(この場合執行する見透しがあれば實際問題として再議に付する必要もない譯であろう)ことは、長に對する不信の意思表示であると解するのが適當であるといふ趣旨であらう(法一七七、縣八三、市九〇ノ二、町七四ノ二)。尙従前の規定による訴願についての経過措置が地方制度改革に伴つて講ぜられている(施程四六)。

四 不信任議決 議會の不信任議決の權限は昨年十月改正によつて地方制度中に認められた(縣八四、市九〇ノ三、町七四ノ三)。趣旨とするところは議決機關と執行機關の權限を截然分離して各々相互に牽制しながら而も一方自主的にその機能を發揮せしめることが全體としての自治行政の目的を達する所以であるとの民主的政治原理に由來してゐることは明らかであるが、同時に議

第二編 普通地方公共團體

二二六

(4) 経費の種類

- 1 法令により地方公共團體が負擔する経費(法二二八、二二九)。
- 2 法律の規定に基いて地方公共團體に経費の負擔を命ずる權限を與えられた行政廳が命じた経費(河川法二九、道路法三三)。
- 3 それら以外の経費であつて公法上又は私法上の法律原因に基いて支出すべき義務に關する経費。
- 4 非常の災害に因る應急若しくは復舊の施設のために必要な経費。
- 5 傳染病豫防のため必要な経費。

(a) 第一次矯正作用

1乃至5の経費について議會が削除又は減額の議決をしたときは、當該普通地方公共團體の長は、その経費及びこれに伴う收入についても、理由を付して、再議に付さなければならぬ(法一七七)。

(b) 第二次矯正作用

再議に付してもなお削除又は減額の再議決を1乃至3の同一の経費について行つた場合には、本法においては監督官廳の指揮を請う(縣八三、市九〇ノ二、町七四ノ二)ことなく地

方公共團體の長限りでその経費及びこれに伴う收入を豫算に計上して支出することが出来る(法一七七)即ち監督官廳の指揮によらずしてこれらの経費については原案執行を認めた譯である。経費の性質よりして議會が削除減額し得ない確定的なものであるといふ理由によると考ふる。4乃至5の同一の経費について削除又は減額の再議決を行つた場合には當該地方公共團體の長はこれを不信任議決とみなすことが出来るとされた。これらの経費の削除乃至減額は不當であるし且つ緊急を要するものではあるが、なお、削除減額の許される性質のものであり、議會がこれをあえて行つて執行することができなくする(この場合執行する見透しがあれば實際問題として再議に付する必要もない譯であろう)ことは、長に對する不信の意思表示であると解するのが適當であるといふ趣旨であろう(法一七七、縣八三、市九〇ノ二、町七四ノ二)。尙従前の規定による訴願についての経過措置が地方制度改革に伴つて講ぜられている(施程四六)。

四 不信任議決 議會の不信任議決の權限は昨年十月改正によつて地方制度中に認められた(縣八四、市九〇ノ三、町七四ノ三)。趣旨とするところは議決機關と執行機關の權限を截然分離して各々相互に牽制しながら而も一方自主的にその機能を發揮せしめることが全體としての自治行政の目的を達する所以であるとの民主的政治原理に由來してゐることは明らかであるが、同時に議

第二編 普通地方公共團體

(1) 経費の種類

二二六

- 1 法令により地方公共團體が負擔する経費(法二二八、二二九)。
- 2 法律の規定に基づいて地方公共團體に経費の負擔を命ずる權限を與えられた行政廳が命じた経費(河川法二九、道路法三三)。
- 3 それら以外の経費であつて公法上又は私法上の法律原因に基づいて支出すべき義務に屬する経費。
- 4 非常の災害に因る應急若しくは復舊の施設のために必要な経費。
- 5 傳染病豫防のため必要な経費。

(a) 第一次矯正作用

1乃至5の経費について議會が削除又は減額の議決をしたときは、當該普通地方公共團體の長は、その経費及びこれに伴う收入についても、理由を付して、再議に付さなければならぬ(法一七七)。

(b) 第二次矯正作用

再議に付してもなお削除又は減額の再議決を1乃至3の同一の経費について行つた場合には、本法においては監督官廳の指揮を請う(縣八三、市九〇ノ二、町七四ノ二)ことなく地

御 断 り

地方自治法の詳解は種々の事情で發行が遅れ、各位に大變御迷惑をかけました。遅延になりました理由の一つは、この詳解の印刷中に地方自治法の一部につき改正の議が起つたため、既に改正法案は國會において審議中であり、そこでこの改正法も一緒に取り入れることが讀者にも便であるといふ議が起り、多少の遅延を見越してこれを挿入する豫定でありましたが、この改正法案が成立し、公布施行されるまでには、これ又種々の理由で中々遅れる見込なので止むなく改正法律案の要綱のみを印刷し、地方自治法改正の方向と大要のみを御知らせするの止むなきに至りました。ここに遅延の御詫を致すと共に、各位の御了承を仰ぐ次第であります。

昭和二十二年十月三十日

各 位

編 者

第二編 普通地方公共團體

二二八

會が長の提出する案件を否決してこれに對抗してもなお且つ長は従來の制度の如くに議會多數の意思を無視して不信任議決を違法議決として抗争することは適當でなく、兩者間の對立がそのままで激化して意思機關の信頼が長から去つてしまつた場合には、長が議會多數派によらない直接公選の身分であるとは云え、その點では兩者共に民意を背景として、それぞれの機關の地位に在る以上は、改めて民意の批判を俟つことが必要であると考えられたによる。

(一)不信任議決は現在議員數の三分の二以上の者が出席しその四分の三以上の者の同意がなければ行ふことが出来ない(法一七八)。なお地方議會においてもすべての議案を常任委員會に付託することを原則(法二〇九)とすると考えられるが、不信任案の如き議案は性質上常任委員會で審査することは適當でなく、提案者(法一二)は緊急事件として委員會を省略する旨の要求を議長に申出させるが、議長の認定にもついで緊急事件として本會議に上程すること可否を決定して、直ちに本會議において不信任案の議決に入るのが適當であるとされている。

(二)不信任議決の効力

(1)當該地方公共團體の長は、十日以内に議會を解散することができる(法二四一、一七八、縣八四、市九〇ノ三、町七四ノ三)。

(2)當該地方公共團體の長が議會を解散しないとき、又はその解散後始めて招集された議會にお

いて再び不信任議決をしたときは、(民意の歸趨はもはや明白であるが故に)長は退職しなければならぬ。その場合には速に退職の手續が一般の退職の例により採らるべきである(法一四五)

五 專決處分 普通地方公共團體の長が議會の權限に屬する事項を專決處分をする場合は、

(一)議會が法律上の活動能力を具備しない場合(法一一三)

(二)急施事件であつて第一〇一條第二項の但書の規定による招集の告示を以てしても、(但書の場合においても、すべての議員が開會までに參集することができるだけの時間の餘裕を置いて告示すべきであると解されている)その議會に付して後執行するならば、時期を失すると認められる如き場合(法一七九)。

(三)その議會において議決又は決定すべき必要があつて議會が活動能力を有する状態にあるに拘らず、議決又は決定をしない場合(法一七九)

(四)議會がその權限に屬する輕易な事項を特に議決によつて長の專決處分事項として指定した場合(法一一八)

である。従前の制度においては、都道府縣及び市參事會を置く市は、(一)(二)の場合には、それぞれ參事會に付し、而して參事會も亦(三)の事情にある場合及び市參事會を置かない市及び町村は(四)の場合において、監督官廳の指揮を請い(縣八五、市九一、九一ノ二、町七五)、又市參事會、市參

第二編 普通地方公共團體

二三〇

事會を置かない市の市會及び町村會において(二)及び臨時急施を要し監督官廳の指揮を請う暇のないとき(一)の場合には、當該地方公共團體の長は、専決處分をする(縣八六、市九一ノ三、九二、町七六)こととされたのであるが、本法においては、監督官廳の指揮を請わずして専決處分をすることができるとされた。自主的に議會との關係を解決する建前である。

(四)の場合は議會の委任によりその權限に屬する輕易な事項については長の權限となるのである。本法によつて「事項」(縣八七)「事項ノ一部」(市九二ノ二、町七六ノ二)が「輕易な事項」と改められたのは長が議會に對して比重の重くなることを警戒して特に委任事項を制限する趣旨であることは云うまでもない(法一八〇)。

(一)(二)の場合専決處分は次の議會において報告し、その承認を求め(縣八五、八六、市九一、九二、九一ノ三、九一ノ三一、九二) (四)の場合は議會に報告することとされている(縣八七、市九二ノ二、町七六ノ二)。

第二節 選舉管理委員會

一 總 說

デモクラシーの政治原理の支配する社會にあつては、選舉及び選舉に關係のある事務はいよいよ

よその重要性を増加すると共にその業務も繁忙を加えることは極めて當然である。而してこの選舉乃至は投票に關する事務の執行に客觀性あらしめ、公正と信頼性を確保することは、民主政治の成否の鍵となることはいう迄もあるまい。選舉事務の公正確保と、三權分立思想の理念的要請こそは、選舉管理委員會を生むだ理由とみらるべきものであらう。蓋し地方政治に對する政黨的勢力浸潤の趨勢を考へるとき獨任制の直接公選による知事以下地方公共團體の長に選舉事務の執行を擔當せしめることは選舉の公正を保し難く、しかも選舉の手續は立法機關の構成に參與する手續であつて、この手續を執行機關の長をして行わしむることは權力分立の政治思想に合致しないものと觀られるからである。第一次地方制度の改革によつて、合議制の選舉管理委員會が設けられ従來の所謂委員會型を脱して執行事務を擔當することとせられた所以は正にここにあつた。今回の改革においては、更にその職務權限の範圍を擴大せられると共に、公正確保のために一黨一派に偏せざるよう委員の選任、委員會の構成等に特別の配慮が加えられたのである。即ち選舉管理委員會は、いやしくも選舉及びこれに關係のある事務すなわち争訟に關する決定、解散及び解職請求による投票、一の地方公共團體にのみ適用される特別法の一般投票並びに國會議員の選舉に關する事務等悉くを掌理することとせられ、委員の選任、委員會の構成においても同一政黨乃至團體に所屬する者の一定數以上の存在を禁ずる等の措置がとられたのである。

第二編 普通地方公共團體

二二三

なお選挙管理委員及び選挙管理委員会の書記の分限、服務、懲戒及び給與等の身分規定については、法律の定めるところによるとせられ、経過的に施行規程によつて暫定措置がとられているのでこれ等の點については後章によつて諒解せられたい。(法一五四、一九二、一九三、二〇三、二〇四、二〇五、法附則九、施行規程)

二 委員会の組織及び會議

(一) 組織

(1) 構成 選挙管理委員会は、都道府縣にあつては六人、市町村にあつては四人の選挙管理委員を以てこれを組織する(法一八一)。但し、同一の政黨その他の團體に屬する者は、都道府縣の委員会にあつては三人、市町村の委員会にあつては二人以上同一委員会の委員となることができない(法一八二V)

選挙管理委員会には、委員の互選による委員長がおかれ、委員会の事務を處理し委員会を代表するものとせられる。(法一八七)

選挙管理委員会には事務擔當者として書記がおかれ、委員長の指揮監督を受け、庶務に従事することに定められ、選挙管理委員会の實質的獨立性を確保する處置がとられている。書記は専任たることを理想するとすることはいう迄もないが、選挙事務を擔當し、選挙事務に堪能な地方公

共團體の吏員をして併任せしめることは差支えない。(法一九一)

(2) 委員の資格、選挙及び任期 地方議會において選挙権を有する者の中から選挙する。一黨一派に偏せざるため、同一政黨その他の團體に屬する者の數が制限されることは先に説明した通りである。(法一八二V)なお實際問題として道府縣の總務部長、市町村の助役等が委員に選任されることは選挙事務の圓滑なる執行に役立つことであらう。委員の任期は二年とせられ隔年選挙の制を改めた。(法一八三)

(3) 委員の身分的制約 委員は選挙事務に直接關係ある職員であるから、その關係區域内においては被選挙権を有せず(法二一)、又選挙運動を行うことを得ないのみならず、罰則の適用については官公吏と同様に、一般より重く罰せられ、更に解職請求權の對稱となる。(法八六)

(4) 補充員 地方議會は委員と同數の補充員を選挙する。委員中に欠員を生じた場合には補充員の中からこれを補充する。その順序は選挙の時が異るときは選挙の前後により、選挙の時が同時であるときは得票數により、得票數が同じであるときはくちによりこれを定める。(法一八二)補充員の選挙及び委員の補充の際に、一黨一派に偏せざるように、同一政黨その他の團體に屬する者の數を制限していることは委員の選挙につき説明したのと同様である。(法一八二、令一三四、一三五)なお、補充員の任期は委員の任期によることに定められている。(法一八三)

第二編 普通地方公共團體

二三四

(5) 委員の失職及び退職 委員が選舉權を有しなくなつたときはその職を失い、その選舉權の有無は、欠格條件に該當する場合の外は、選舉管理委員會がこれを決定する。(法一八四) 委員が退職しようとするときは、委員長の承認を得なければならぬし、委員長の退職は、委員會の承認を得なければならぬ。(法一八五)

(二) 會議

(1) 招集 選舉管理委員會は、委員長がこれを招集する。委員から委員會の招集の請求があれば委員長は、これを招集しなければならない(法一八八)

(2) 開議 委員三人以上が出席せねば會議を開くことはできない。また委員中に、一定の除斥事由が生じて議事に參與出来ないときは、委員長は補充員でその事件に關係のない者を以て臨時にその職務を行はしめなければならぬ。(法一八九、令一三六)

(3) 議事 選舉管理委員會の議事は出席委員の多数決とし、可否同数のときは、委員長がこれを決する。但しこの場合委員長は、委員として表決に加わることができない。(法一九〇)

(4) 委員長の専決處分 選舉管理委員會が成立しないとき、委員會を招集する暇がないと認めるとき又は地方自治法第百八十九條第二項に規定する除斥のため臨時に補充員を委員に充てても、なお會議を開くことができないときは、委員長は委員會の議決すべき事件を處分することができ

る。但し、この場合は次の會議でこれを報告し、その承認を求めねばならない。(令一三七)

三 委員會の職務權限

選舉管理委員會は、法律又は政令の定めるところによつて、當該地方公共團體又は國、他の地方公共團體その他公共團體の選舉に關する事務及びこれに關係のある事務を管理する(法二三、一八六) 即ちいやくも選舉及びこれに關係のある事務すなわち争訟の決定、議會の解散請求、議員の解職請求、地方公共團體の長の解職請求、一の地方公共團體にのみ適當される特別法の一般投票に關する事務等凡そ選舉乃至は投票に關する事務はすべてこれを管理することとせられてゐるが、(法七六、八〇、八一、二六一) これ等については、それぞれの章で説明したのでここで再説することはこれを省略したい。

都道府縣の選舉管理委員會は、市町村の選舉管理委員會を指揮監督するのであるが、この場合は、市町村の委員會の處分が成規に違反し、又は權限を犯すと認めるときは、その處分を取り消し又は停止することができる。(法一八六) なお、參議院議員の全國區選舉に關する事務については、都道府縣の選舉管理委員會は、中央の委員會の指揮監督を受け、市町村の委員會を指揮監督する。

選舉管理委員會が成立しない場合において當該地方公共團體の議會もまた成立していないとき

は、所轄行政廳は、臨時選舉管理委員を選任して選舉管理委員の職務を行わせることができることとせられ、監督權の作用によつて選舉事務の停滯を防止する措置が講ぜられている。(法二四八、二四九)

なお選舉管理委員會は自治立法權ともいふべき權限を認められ地方自治法及びこれにもとづく政令に規定するものを除く外、選舉管理委員會に關し必要な事項は委員會でこれを定めることが出来る。(法一九四)

第三節 監査委員

一 總説

地方公共團體の事務が複雑となり、その經營する事業が膨大角化し、いよいよ財政支出が増大すると共に、これ等の地方公共團體の事業の適正なる科學的監査を實行し、合理的經濟的運營を確保する必要性が増大したので、第一次地方制度の改革において、監査委員制度の整備強化が行われたのであるが、今回の地方制度の改革においては、更に監査委員の地位の獨立性を明確に規定し、その事務職員を整備し都道府縣知事及び市町村長と相並んで地方公共團體の執行機關を構成する獨立機關たらしめたのである。

監査委員及び監査委員の事務を補助する書記の分限、服務及び懲戒等の身分法制については、本法において他の法律に委ねられているのであるが、施行規程で暫行措置が講ぜられているので後に述べるところを参照せられたい。

二 監査委員の構成

(一)定數 都道府縣にあつては四人、市町村にあつては二人とする。但し市町村は必置機關ではない。なお大阪、京都、横濱、神戸、名古屋の五大市にあつては、地方自治法施行の際現に在職する監査委員の任期は四人とする。(法一九五、施程五一)

委員の定數は、二人乃至四人とせられているが監査委員は、合議制の機關でないことを注意せねばならない。それぞれの立場においてその權限を行使し得る。

(二)任期 監査委員の任期は二年とする。但し、議員の中から選任された委員の任期は、議員の任期中とする。ただ後任者が選任されるまでの間は、その職務を行うことができる。(法一九七)

(三)選任 議員及び學識經驗ある者の中から各同數を、地方公共團體の長が議會の同意を得て選任する(法一九六)

(四)退職 地方公共團體の長の承認を得て退職することができる。(法一九八)

(五)身分的制約 監査委員は、すべての地方公共團體の有給の職員と兼職することはできない。

第二編 普通地方公共團體

二三八

(法一九六)ここに有給の職員とは、公法上の勤務關係に立つ者及びこれに準ずる者と解される。なお監査委員は住民の解職請求の對照とされる。(法一三、八六)

(六)書記 監査委員には、その指揮を受けて監査に關する事務を補助する書記が置かれるが、このことは監査の有効な實施を保障するため新たに設置せられたものである。なお書記の身分事項については後章で説明する。

三 職務權限

監査委員は、地方公共團體の經營に係る事業の管理及び地方公共團體の出納その他の事務の執行を監査するのであるが(法一九九)監査の主たる對稱は、公企業及び財政にあることはいふ迄もない。以下その職務權限を列挙する。

- (一)公企業の管理及び地方公共團體の出納その他の事務の執行に對する監査。なおこの監査は一年一回以上定期的に行わねばならない。(法一九九一)
- (二)所轄行政廳又は議會の要求による要求事項の臨時監査(法一九九二)
- (三)監査委員が必要と認める時の臨時監査(法一九九三)
- (四)地方公共團體の出納の月例検査及び少くとも年二回以上の臨時検査(法二四〇)
- (五)地方公共團體の決算及び證書類の審査をし意見を付すること。(法二四二)

(六)地方公共團體の長が議會の指定する事業の經營狀況を明にする爲作成する定期的貸借對照表その他必要な書類を審査し意見を付すること。(法二四四)

(七)地方公共團體の事業の管理、出納その他の當該團體の事務及び當該地方公共團體の長の權限に屬する事務の執行に關し住民から直接監査の請求ありたる場合の監査。(法七五)

(八)議會の要求による地方公共團體の事務の監査。(法九八)

(九)議長の要求による議會への出席義務。(法一一一)

なお監査委員は監査の結果をそれぞれの關係者に報告すると共に多くの場合公表をしなければならぬ。

第八章 給與

一 總説

地方自治法に規定する給與は、地方公共團體職員が勤務團體に對して有する財産上の請求權であつて、公法上の權利として保障されるものである。地方自治法においては、第二百四條所定の職員に對し、給料、旅費、退職料、退職給與金、死亡給與金又は遺族扶助料を支給すべきことを

第二編 普通地方公共團體

定め(法二〇四、二〇五)、第二百三條所定の者に對しては、報酬及び費用辨償を(法二〇三)、第二百

七條所定の者に對しては、實費辨償を(法二〇七)それぞれなすべきことを規定している。即ち専務者とみなさるべき者と然らざる者とで法の建前を異にする。前者は一身を捧げて全生涯を抛つて勤務に没頭することを本質とするから團體も亦此等の職員に對しては、其の生活を保障し、以て全生活を投入せしめるだけの待遇をするのを當然とするのに反し、後者は、他に生業を有することを建前とするから此等の職員に對しては必ずしもその全生活を保障するだけの物的待遇を與える必要はないという觀點に立つているのである。然しながらこのように區別する根據があるのであらうが。給與を労働の對價として考へるとき、尠く共現在の社會情勢において、かく區別する必要はないのであるまいか。ただ現在迄の給與理論においては、かく區別するから法律はそれに従つたまでであらう。

従前の道府縣制、市制、町村制が府縣職員に對する給與と市町村職員に對する給與とを、例へば退隱料の支給義務の有無等の如く、若干その取り扱いを異にしていたのに反し、本法においては全く同一の取扱いをしてゐることは注目せねばならない。また本法においては、給料、旅費、報酬、費用辨償及び退隱料等の支給をすべて地方公共團體の法律上の義務として規定し、公共團體職員は法律上の権利としてこれを要求することができることになつてゐる。ただ給料、旅費及

び退隱料等については、法律の定めるところによつて支給されることに定められてゐるが、この法律の定が現在の所存在しないので、後で経過措置の章で説明することく、當分の間経過措置として、都道府縣にあつては、概ね官吏の例に、市町村にあつては従前の例によることにせられてゐる。

二 給料

地方公共團體職員の給料は、恰も官吏の俸給に相當し、本人及びその家族の生活を保障するために、勤務に對する反對給付として地方公共團體において職員に對して負う所の公法上の金錢給付義務であるといわれる。本法第二百四條は、地方公共團體の長及びその補助機關たる職員(専門委員を除く)、學識經驗ある者の中から選任された監査委員、議會の書記長及び書記、選舉管理委員會の書記並びに監査委員の事務を補助する書記に對しては、法律の定めるところによつて給料を支給すべき旨を定め、給料の額及び支給方法については條例で定めるべきことを規定した。(法二〇四)即ち給料の支給は團體の義務であり、職員の公法上の權利たることを明かにすると共に、額及び支給方法は條例の必定事項としたのである。このことは、上掲職員は特に規定なき限りすべて有給であると共に、額及び支給方法は、條例という或る程度恒久性ある自治體の法規を以て規定すべきことを命じたもので一時的の議決又は一年限りの豫算を以て左右することを禁じ

第二編 普通地方公共團體

二四二

た趣旨である。

なお給料権即ち給料請求の基本的権利は一身に専属する公法上の権利であつて拋棄はもとより譲渡し或は質権の目的となし又は相續の目的となし得ざるものとされる。ただ給料権から現實に發生する具體的金錢請求権はこれを區別すべきであつて、任意に處分し得るものとせられる。なお給料権の救済については、後で説明する如くである。

給料については、先に一寸觸れた如く経過措置がとられているので現在は施行規程によつて運用されていることを注意せられたい。

三 報酬

報酬は、事實上給料に酷似するものであるが、唯その概念内容において生活費の給與を含まず單に勤務に対する反對給付であるに止まるとせられてゐる。地方公共團體の議會が議員、選舉管理委員、議會の議員の中から選任された監査委員、専門委員、投票管理者、開票管理者、選舉長、投票立會人、開票立會人及び選舉立會人は法律上の権利として報酬の支給を受けることに定められ、その額並びに支給方法は特例で必定すべきことが規定された(法二〇三)。即ち此等の者は、専務者ではなく他に生業を有するから給料を支給せず報酬を支給すべきものと定められたのである。また報酬の額及び支給方法は、條例の必定事項とせられているので、報酬の支給は地方公共團體の

義務であり、上述職員の公法上の権利ではあるが、條例が定められる迄は具體的請求権は發生しないのである。

報酬も給料と同じく公法上の権利であつて、その取扱いも給料と同様に一定の公的制限を受けるが、現實に發生した金錢請求権は専ら私權に準じて拋棄、讓渡、買入、差押え、相續等すべて可能と解せられる。なお救済については後で説明する。

四 旅 費

旅費は、職務のために旅行するに付て要する費用の辨償であつて實費辨償の最も普通なものであるが、一般に一定標準に應じて支給すべき額を定めている場合を普通とするから嚴格な意味における實費だけの辨償ではない場合が多い。旅費として通常支給せられるものは、鐵道賃、船賃、車馬賃、日常及び宿泊料であるが特殊な場合においては、赴任手當、移轉料及び家族移轉料等を支給することもある。第二百四條に掲げる専務職員に對しては、地方公共團體は旅費の支給をなすべき義務があり、その額及び支給方法は條例の必定事項とせられる。(法二〇四)

旅費の請求権は、給料請求権と同じく公法上の権利であつて單なる私權ではないが、給料の場合と異つて抽象的權利があるのでなくて、現實の旅行によつて始めて請求権を生ずるのであり、又請求権を生ずれば何時でもそれを行使し得べきものであるから殆んど現金と異るところなく、

第二編 普通地方公共團體

二四四

又職員の生活の資でもないので、此の意味で私権の対象となり、譲渡、質入、差押え及び相続等の目的となり得るものと解せられる。額及び支給方法を條例の必定期項とした趣旨は、給料について説明したのと同様であり、救済については後述する。

なお旅費については、給料の項で説明した如く法律の定めるところによると定められ、現在は施行規程によつて運用せられていることを注意せられたい。

五 費用弁償

費用弁償は、職務執行のために要する實費の弁償をなすことであるが、地方自治法第二百三條に定める非専務職たる地方公共團體の職員並びに同法第二百七條に定める公聴會の参加者及び議會の行う調査のための出頭人等に對しては、地方公共團體は、費用の弁償の義務あるものとせられ、條例の必定期項とせられている。(法二〇三、二〇七)即ちこれ等の者は、費用弁償の権利を有するのであるが具體的請求権は、條例の規定に基いて始めて發生するものであつて、條例の規定以外には其を超過して實費を要した場合は、その部分については、請求権なきものといふべきである。この費用弁償請求権も一種の公権ではあるが私権的色彩が濃厚であり、現實に發生した請求権は私権に準じて拋棄、譲渡、質入、差押え、相続等すべて可能と解せられる。救済については別に説明する

六 退職料、退職給與金、死亡給與金及び遺族扶助料

地方公共團體の専務職員は、法律の定めるところによつて退職料以下の給與を受ける権利を認められている。(法二〇五)ただ具體の規定を他の法律に譲つていたので、これ等の専務職員の具體的な権利は、退職料等に關する法律制定によつて始めて生ずるのである。地方自治法施行の際官吏恩給法上の公務員たりし者で引き続き都道府縣の職員となる者については恩給法の規定が準用せられるが、それ以外の者については、退職料等に關する法律制定迄の間、當分施行規程によつて處理されることは、後章で説明する通りである。

退職料以下の給與を受ける権利も公権であるから無制限に私権の目的となり得るものではないが、著しく私権的色彩を帯びるものであるから、給料と同じく其の基本的権利については、拋棄も譲渡も質入れも相続も出来ないものとされるが、現實に發生した金錢債權については必ずしもこれを否定するものではない。

以下その内容を簡単に説明しよう。(1)退職料とは、官吏の普通恩給に相當する終身年金であつて、在職中の勤務に對する反對給付として其の退職後において其の生計を支持するため本人に支給されるものであり、(2)退職給與金とは、官吏の一時恩給に相當する一時金であつて、在職中の勤務に對する反對給付として其の退職後の生計を支持するため本人に支給されるものであり、(3)死亡給與金とは、官吏の一時扶助料に相當する一時金であつて、在職中に死亡したとき、其の在

職中の勤務に對する反對給付として其の遺族に對し、其の生計を扶助するために支給せられるものであり、(4)遺族扶助料とは、官吏の扶助料に相當する年金であつて、専務職員又は専務職員たりし者が死亡した場合においてその在職中の勤務に對する反對給付として、遺族に對し其の生活を扶助するために給與せられるものである。

七 給與に對する救済

給料、報酬、旅費、實費辨償等の権利はすべて公権とせられ、地方自治法によつて、これ等の給與に關し異議のある關係人は、これを當該地方公共團體の長に對し異議申立が出来ること定められ、その場合地方公共團體の長は議會に諮り、議會は二十日以内に意見を述べ、それによつて長が決定することに定められた(法二〇六)。即ち行政救済が認められている譯である。ただ公聽會の參加者及び議會の行方調査のための出頭人に對する實費辨償については、行政救済は認められない。(法二〇六、二〇七参照)

司法救済については、これ等の請求権が公権であるので、本來司法裁判所に訴し得ざるものとされていたのであるが、日本國憲法第七十六條により行政機關は、終審として裁判を行うことができないこととされたので、行政救済の方法が認められている給與については、地方裁判所に訴し、司法的救済を求めることができる。

第九章 財務

地方公共團體は、地方住民の福祉を増進するために、國家によつて存立の基礎を與えられたものであり、地方自治法においては憲法第八章の趣旨に則つて、地方自治の確立を期し、地方公共團體が自治權の主體として自己の機關によつて、自己の費用をもつて、國家の監督を殆んどすることなく、自己の事務として公の行政を處理する範圍が頗る廣汎に認められた。而して法はその公の行政に必要な經費及び財産營造物の出納管理についての規律を與えている。尤も財務に關する本章では、これを作用の内容に從つて財産及び營造物、收入、支出、豫算、出納決算、雜則の六節に分つて規定しているのであるが、本章の規定はどちらかと云えば、選舉、直接請求、議會、執行機關、一般投票、監査委員、特別市等地方行政の嶄新な内容を有する新制度の基礎を脊負う財務の規定としては、殆んど従前の地方制度をそのまま踏襲して居り、いさゝか古色蒼然たる觀がなきにしもあらずであつて、今後開拓されなければならぬ部分であると云われている。

今回改正され、創設された主な事項は、地方公共團體は、宗教上の團體又は慈善、教育、博愛

第二編 普通地方公共團體

二四八

の事業に對してその財産又は營造物を利用させ、或いは公金を支出するについての制限に關するの憲法第八十九條の規定の趣旨を本章中にも規定したこと(法二二二、二三〇)暫定豫算の制度(法二三、五)、特別裁判所の制度を廢し行政機關が終審として裁判する制度を禁じた憲法第七十六條の精神に則り、行政上の救済手續が司法裁判所に移されたために、財産營造物を使用する權利に關する行政上の救済手段として規定されていた行政訴訟の規定を削除したこと(法二一五、民訴應急指針八、市一三〇、町一一〇)、夫役現品の賦課徴收の場合を制限したこと(法二一八、縣一一二、市一一七、町九七)、競走入札の原則を規定したこと(二四三法等)である。

第一節 財産及び營造物

一 財産は普通に財政財産と行政財産に區別せられる。財政財産とは収益のためにする財産であつて、地方公共團體が法人として私人と同様な、私法上の關係において有する財産であり、行政財産とは、地方公共團體が公の目的のために供する公法關係に立つ財産である。行政財産は更に公共財産と公用財産とに區別される。公共用財産とは、公園、圖書館、博物館、上下水道、港灣等の如き、住民の精神的乃至物質的な福祉の増進を圖るために供用されるものであり、地方公共團體の營む事業の範圍に従つて頗る多くを數えることができる。公用財産とは、廳舎、議事堂等

の如く直接地方公共團體が自己の用に供するためのものであつて、公の目的に必要なものであるが、一般住民の直接利用に供されぬものを云うのである。公共用財産のうちには事業そのものは國家に屬し、單に經費負擔者として、地方公共團體が物的施設をなす學校、圖書館等の如きものもある。財政財産は、山林、牧野、家屋、土地等の土地物件の他に公債、社債、株式、銀行預金等の債權化された財産も含まれることは云うまでもない。

二 營造物は、地方公共團體が住民の福祉の増進を圖るために、特定の目的に供するため的人的及び物的施設の總稱を云うものであると云われるのであつて、これらの物的施設に着目したときには、公共用財産と考えられるものが多く含まれる(例、博物館、圖書館、病院等)が、反對に殆んど人的要素のみを以て構成されている産婆等もある。住民は住民たる地位にもとずいて、當然にこれらの財産又は營造物を、共用する權利を有するものである(法二二)。本法においては營造物の觀念に含まれるべきものも、その物的要件の占める比重の重きものを、「財産」(法二〇九、二一一、二一二等)という字句を用いて規定しているが、その「財産」は、物としてこれを見たのではなく、住民の使用に供せられる施設として見たものであつて性質上は、營造物の觀念に入るべきものと考えられる。例えば、殆んど物的要素のみによつて住民の利用に供せられる溜地、牧野等の如きものはこれにあたる。一般に地方公共團體の營むバス、軌道、電氣等の事業は、公企業と稱

第二編 普通地方公共團體

二五〇

されることがある。本法中の「營造物」は、これらの公企業を含むものであることは云うまでもない。公企業とは動的に、事業そのものに着目して構成された概念である。

(一) 地方公共團體は、収益のためにする財産があるときはこれを基本財産として維持することができる(法二〇八一)。基本財産は、元本はこれを蓄積してその果實のみを必要な経費に充當し、それによつて地方團體の財産的基礎を鞏固にし、住民の負擔を軽減しようとする趣旨である。基本財産には、その果實の用途によつて、一般の基本財産と、特別基本財産(法二〇八一)とに分たれる。即ち一般の経費に充つるためのものが前者であり、特定の用途に充つるためのものが後者である。

(二) 積立金穀(法二〇八一)は、特定の目的に必要な用途に充てるためにする財産の蓄積であるが、果實のみならず、元本をも消費しうるとされるところに基本財産との差異がある。

(三) 基本財産、積立金穀等を設置し處分するためには、議会の議決(法九六一五)を必要とし、それらの管理は議決に従つて、地方公共團體の長がこれを行う(法一四九一三)。設置、管理に關しては從來より概ね條例を以て規律されているようである。

(四) 従前は、市町村にあつては、すべての収益のためにする財産は、基本財産として維持すべき義務を課せられていたのであるが(市一〇九一、町八九一)、本法はその義務を解除している。思

に基本財産、積立金穀の制度は現在の資本主義經濟下においては、もはや地方公共團體にとつても財政的基礎を確保するための最良の制度とは考えられず、むしろ収益の方法が固定化せられる關係上、これを義務として命ずることは、場合によつては變動の激しい現在の經濟界の實情には却つて適應しがたい點も存すると考えられたからであろう。

(五) 元來營造物として本法中に規定されている地方公共團體の經營する各種の事業は、それらが住民の公共の利益のために行うことを目的とすることに重點を置いて、從來解釋もされ、行政上の運用もこの見解に忠實であつた結果として、公企業を一般行政監督權のもとに不必要に制約し却つてその不撓を招來する傾向があり、特に住民の公共の利益に奉仕することと収益を圖ることとは背反的觀念として、公企業の經營全般が規律され、地方公共團體就中市町村は収益を圖るためには、基本財産の造成の制度のみが考えられていたことが、今日の地方財政を窮乏に陥れた原因の一つではなかつたであろうか、然し乍ら最近は、政府の方針としても公企業の収益的經營を認めることに一新せられ、むしろ地方財政の有力な財源を公企業に見出さしめ、今日の窮乏に對する活路を開かせようとしてゐるようであるが、更に一步を進めて、民間事業を壓迫し、又は獨占經營を行うことは嚴につゝしむべきあるとしても、純然たる収益の目的を以て、私人と全く同様に各種の事業を行わしめることが出來ないものであらうか、特に大都市における公企業(電氣、

バス、軌道等)の利用についてみれば、これらの事業が、住民の福祉のために設けられている營造物という觀念、或いは住民が住民たるの地位にもとづいて、これを共用する権利等について、云々すること自體が、常識的には何かひどくアナクロニステツクな感慨を催させる程であつて、住民たるの地位にもとづかずして、通常の郊外電車に對する觀客と同様な關係において利用する他の人々との間に何ら擇ぶところはないのであつて、全く私法上の契約關係に立つてゐる場合と異なるところがない。特に運賃料金等の額にしても私企業に比して特別低いとも考えられぬ。却つて自由に營利企業として經營し、豫算、出納、簿記等の經理について、能率主義に則つて一段と刷新整備し管理者には廣汎な専決權と充分な報酬を與えて縱横に經濟界の情勢に對處することを得しめるようにすべきではなからうか。

(六) 財產及び營造物の特別使用

(1) 古い慣行によつて、市町村の住民の一部のもののみが、住民たる資格において財產及び營造物を、その本來の目的に従つて使用する權利を有する場合には、その慣行を尊重して原則としてこれを維持するのであるが、その慣行を變更又は廢止するためには必ず市町村の議會の議決を経なければならぬ。なお、この場合使用料、若しくは一時加入金の徴收は、舊慣の變更とはならぬものとされている(法二二一)。舊慣が廢止されて而もそれらが引續き當該市町村の財

產及び營造物として公共の用に供される限り、市町村住民は、平等にこれを使用することが出来るわけである(法一〇一、二〇九一、市一一〇一、町九〇一)。

(2) 新に特定の住民にその使用を認めるためには、議會の議決を経て許可する(法二〇九一、二二一、市一一〇一、町九〇一)。

(3) 營造物の區域外設置及び他の地方公共團體の財產及び營造物の自己の住民による使用(法二一〇、二二一)。例、水道施設のための水源地、公園地、公共墓地、電氣事業の發電水力、傳染病院等。

(4) 財產及び營造物に關する規律(法二一三、二一四)條例。

(5) 使用權に關する異議の申立(法二一五、市一三〇一、二、三、四、町一一〇一、二、三、四)。

従前の制度においては、行政上の救濟手續として、訴願、行政訴訟が認められていたのである(市一三〇一、二、三、四、町一一〇一、二、三、四)。これを削除し、一般の司法裁判所の民事訴訟による救濟に改められた(民訴應急措置法八)。

三 財產及び營造物の利用の制限

日本國憲法第八十九條において、「公金その他の公の財產は、宗教上の組織若しくは團體の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に屬しない慈善、教育若しくは博愛の事業に對し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。」と規定された趣旨は、地方公共團體にもとり

第二編 普通地方公共團體

二五四

入れられたのであるが、本法においては、財産及び營造物の利用に關する制限の規定(法二二二)と、公金の支出に關する制限の規定(法二三〇)とに事項を分けて規定している。これらの條文の解釋は、具體的な問題の生ずるに隨つて次第に明確に把握されるに至るであろうが、未だに詳細をつくされる程度には達していない。憲法第八十九條の規定をめぐつて行われている解釋は概ね左の如きものである。

(一)立法の趣旨。

(1)宗教に關する部分。

(4)國家は政教分離の方針に従つて、財物的にも、特定の宗教に保護を加えぬという原理に基くとするもの。

(4)宗教に對する處遇の平等性の保持と云う點に基くとするもの。

(2)慈善、教育、博愛の事業に關する部分。

慈善、教育、博愛という美名の下に、國民の負擔する租税の趣旨に反して、實質上恩惠を施すことを防止するにありとする。

(二)要件。

(1)宗教上の組織若しくは團體。

宗教上の働きをする意味の人間の一つの統一せる集團、組織と團體を含む廣い意味の集團、更に團體と組織との差異については、團體とは、集團の中で構成のはつきりしたものであり、組織とは、團體よりは緩かな組立をもつている團體類似のものであつて、これを組織と云う言葉で表現していると云われている。

(2)「公の支配に屬する」の意義。

一般監督とは違つて特殊監督を加えること。國家がその事業に對して十分の發言權と監督權を持つている場合、即ち法令の根據により、國又は公共團體が指揮監督する關係をいうものとされてゐる。例えば、私立學校は、私立學校令に基き、國家の特別の監督に服するから公の支配に屬し、従つて補助をなし得ると考えられてゐる。

(3)慈善、教育若しくは博愛事業。

(4)慈善、博愛と類似したこの二つの言葉を並べたのは、全體として一つの幅を持たせたのであつて、強いて區別するならば博愛というのは精神的なものであり、慈善というのは多少行動の上にあられたという具體性を帯びたものを指すとされる。

(4)「事業」とは、前段の「組織」「團體」と區別して使用している點よりして、行爲の主體をさすのではなく、實質的な行爲の内容を指すと解されてゐる。

(4) 未だ事業についての、具體的な解釋上の基準は確定してゐない。
(5) 効果。

(1) 宗教上の組織、若しくは團體の使用、便益若しくは維持のために、公金その他財産を支出し、又はその利用に供してはならない。従つて例えばこれまでの宗教團體等に既に補助しているものは、憲法施行とともに、宗教という見地における補助は繼續することができない。従前財産につき私法關係が未解決であつて、その解決がつかぬので、國家から保護を受けているという建前で繼續している財産等は、その本來の私法上の原則に従つて處理すべきである。

(2) 公の支配に屬さない慈善、教育若しくは博愛の事業に對し公金又は公の財産を支出し利用せしめてはならない。特惠的な取扱ひとしての公金支出、財産利用を禁ずる趣旨である。公の支配に屬さぬ慈善、教育又は博愛團體等がその事業目的と直接關係なく營む行為に對し、一般公益的見地からする公金支出、財産利用はなし得る(宗教團體についても同様)と、解されている。例えば、これらの團體がその事業目的とは直接關係なく、全く一般公共のために、圖書館病院等を經營している場合等は、その圖書館、病院等に公益的見地から補助を與え、これらに對して財産又は營造物を利用に供することができるのである。

④ 地方自治法第二百十二條及び第二百三十條の規定の解釋は憲法と同一に行われる譯である。

次に學校教育法第八十五條との關係であるが、同條は學校教育上支障のない限り社會教育その他公共のために、學校施設を利用させることが出来る旨を規定している。公の支配に屬さない慈善教育、博愛の事業については學校の施設が利用しうるか。學校施設の使用規程があれば、その規程により、使用規程のない場合は社會通念上相當の反對給付を爲すならば、公の支配に屬さないそれら事業にも利用し得るとされている。

第二節 收入

一 地方公共團體の維持存立を圖るために要する經費を支辨する財源として、地方税、分擔金、夫役現品、使用料、加入金、手数料、過料、督促手数料及び地方債等が地方公共團體の經濟に屬せしめられる。

(一) 地方税の賦課徴收(法二一六)地方税法参照。

(1) 地方税法改正の趣旨 地方自治法施行により、地方行政の自主性確立の制度的整備が仕上げられたのであるが、地方自治の眞の確立はその財政的基盤を固め、地方團體が財政的にも中央集權的支配より獨立して固有の財源により行政を運営して行くことでなければならぬ。地方團體に創意ある行政運営を期待するためには、その裏付けとして所要財源を充足して行

第二編 普通地方公共團體

二五八

けるだけの措置を講ずる必要がある。地方税法の改正は、地方自治法制定と關聯して行われ
た。

地方財政は、戦災による打撃と、戦後の經濟情勢の急激な變轉によつて、多大の税源を失つ
ている反面、教職員、警察官吏を含む地方職員の待遇改善費、戦災復舊費、各種施設の補修費
その他物價高騰に伴う各種經費の増加等のために、その財政需要は甚だ増嵩を來してをり、そ
のための財源を確保すべく税種間の負擔の均衡を是正しつゝ、稅收入の増加を圖る必要に迫ら
れているので、地方税制を刷新して各地方公共團體が、自主的の地方財政を確立するため、彈力
性のある自主的且つ自律的の税制を樹立し、國稅體系と地方稅體系とを明確に分離し、國稅依存
の風を一掃してその獨立性を保障する必要があるのである。

(2) 還付税制度の廢止及び國稅の地方委讓。

(1) 地租及び家屋稅の委讓

現行地租及び家屋稅は、國稅として賦課徵收し、還付税として、これをそのまま徵收地府縣
に還元交付されていたのであるが、この制度を廢して、都道府縣の獨立稅とし市町村におい
て附加税を課するものとした。

賦課率については、現行土地及び家屋の負擔をそのまま維持することとし、地租は百分の

十二、家屋稅は百分の十・五を以て標準賦課率としたのであるが、現在の課稅標準たる土地
及び家屋の賃貸價格について改正せられる迄の間は、地租は百分の三十六、家屋稅は百分の
二十一と定められた。附加税については本稅の百分の百を以て、その賦課率とされている。

(2) 營業稅の委讓。

營業稅についても還付税制度を廢止して、都道府縣の獨立稅とし、市町村において附加税
を課するものとした。

課稅標準は、従來通り法人については、各事業年度の純益及び清算純益、個人については
前年中の營業の純益によることを原則としているが、營業の種類によつては、課稅標準とし
て純益を用いることが困難である場合を考慮して、外形標準を併用することとしている。

賦課率については、現行營業の負擔と同じく標準賦課率は百分の七・五とし、市町村の附
加税についても、本稅の百分の百を以てその標準賦課率と定められている。

還付税制の廢止は地方團體が、何ら徵收の勞を味はずして、財源として期待し得ることが
中央依存の風を脱却せしめない現由の一つともなり、勢い亦これらの財源の支途は濫費に流
れやすく、その上に還付税制度の廢止によりこれらの税種についても彈力性を回復して、戦
後經濟の變動に伴う税種間の不均衡を是正することが出来るからであるとされている。

第二編 普通地方公共團體

二六〇

(4) 鑛區税の委譲 鑛區地帯の財政事情にかんがみ、且つ地租の地方税委譲に準じて、國税鑛區税を都道府縣の獨立税とし、市町村において附加税を課するものとした。

賦課率は現行の倍數程度に引上げられた(一、試掘鑛區 面積千坪毎に二圓、二、採掘鑛區 面積千坪毎に四圓、三、砂鑛區 河床 延長一町毎に二圓、河床にあらざるもの 面積千坪毎に二圓)。鑛區税は、一種の特權稅的性質を有するものであるから、すべての都道府縣はこれを賦課しなければならぬこととされている。なお市町村の附加税は本税と同額とされた。

(5) 遊興飲食税の委譲 都道府縣の獨立税(名稱を遊興税と變更)として委譲を受け、市町村において附加税を課し得るものとした。

國税の場合と同じく料理店、貸席、カフェー、バー、旅館その他これに類する場所における遊興、飲食及び宿泊に對して課税する。

賦課率は概ね従前通りとする。

(3) 法定獨立税目の擴張 地方公共團體は、激増する財政需要に應ずるため税源の捕捉に努力し、各地方の實情に即して新税が起されているが、法定税目以外の獨立税を設けようとするときは、許可を要するので適當な税種については、これを法定税目とし、地方團體が内務大臣の

許可を要せずして、自由に賦課し得ることとすることが、適當であるので法定税目が擴張されたのである。

(1) 電話加入權稅 電話加入權又はその取得に對して課税するものであり、賦課率は電話使用料の一割程度、電話加入權の取得に對するものは、加入權料を同額程度とするように指導されている。市町村において附加税を課し得る。

(2) 軌道稅 軌道法又は地方鐵道法により敷設した軌道又は地方鐵道に對してその所在府縣において、課税するものである。賦課率は、軌道一米につき一圓程度が適當とされている。市町村において附加税を課し得る。

(3) 入湯稅 鑛泉浴場における入湯に對し、その所在地の府縣において、入湯客に課税するものである。賦課率は一人一日一圓程度とされてゐる。市町村において附加税を課し得る。

(4) 自動車取得稅及び船舶取得稅 自動車又は船舶の取得に對し、主たる定置場又は定置場所在の府縣において、所有者に課税する。賦課率は、不動産取得稅の場合と同様に價格の千分の二十五を超えてはならない。市町村において附加税を課し得る。

(5) 舟取得稅 船舶取得稅が都道府縣税として指定せられたのに對應して、市町村税の舟税の内容を擴張して、舟の取得に對して舟取得稅を課することとなつた。賦課率は一般の取得

第二編 普通地方公共團體

二六二

税に準じ千分の二十五を超えないように指導されている。

(b) 廣告税 新聞、雜誌及び書籍によるものを除き(出版保護の見地から)廣告に對しその廣告主に、廣告物所在の市町村において、廣告税を課し得るものとした。

賦課率は、汽車、電車、自動車、汽船その他交通機關又は交通運輸業等の設備による廣告に對しては、料金の百分の三十程度、ポスターによる廣告に對しては、一個につき一圓程度。なお、汽車、電車、自動車、汽船等による廣告に對する廣告税は、それぞれの主たる定置所又は定置所のある市町村において課税する。

(4) 住民税の増税 一納税義務者當り平均賦課額を、府縣民税においては、六〇圓より一二〇圓に、市町村民税においては、四〇圓より八〇圓に、それぞれ倍額に増税された。

(5) 目的税の整備。

(4) 府縣の目的税である水利税を、水利地益税に擴張し、從來、用排水事業、溜池の新改築又は修築等の費用に充てるために認められた目的税が、市町村と同様、村道、農道の新設又は改修、耕地の床締、客土、防潮、防水の施設等土地の利益となるべき事業に要する費用に充てるために課税することができるとなつた。地方團體がこれらの事業を実施することとは、その自主的活動を促進する點においても望ましいことである。

(4) 國稅附加税制度が廢止されたのに對應して、都市計畫税の賦課率が次のように改正せられた。

(i) 府縣稅都市計畫税については、従前は、三收益税割は、それぞれ本税の百分の二十五以内、府縣稅獨立税割は本税の百分の十三以内であつたのが、一律に府縣稅獨立税の百分の十以内に改められた。

(ii) 市町村稅都市計畫税については、従前は、三收益税は、それぞれ本税の百分の六十八以内、府縣稅獨立税割及び市町村稅獨立税割は、それぞれ百分の三十四以内であつたが、一律に、府縣稅獨立税など市町村稅獨立税の百分の三十以内に改められた。

(6) その他一般の獨立税についても、合せて前年度の三倍程度の収入が得られるように措置されている。

(7) 尙、地方税制の改正に伴い地方分與税法が改正された。

(2) 分擔金(法二一七、二二三)。

(1) 分擔金は、地方公共團體の財産又は營造物であつてそれが住民のある特定の者か、或る一部の地域に對して利益をもたらすものである場合、又は一部に對して利益のある事件についてそれらの利益を受ける者から、それらの財産、營造物又は事件に關する必要な費用に充てるた

第二編 普通地方公共團體

二六二

税に準じ千分の二十五を超えないように指導されている。

(イ) 廣告税 新聞、雑誌及び書籍によるものを除き(出版保護の見地から)廣告に對しその廣告主に、廣告物所在の市町村において、廣告税を課し得るものとした。

賦課率は、汽車、電車、自動車、汽船その他交通機關又は交通運輸業等の設備による廣告に對しては、料金の百分の三十程度、ポスターによる廣告に對しては、一個につき一圓程度。なお、汽車、電車、自動車、汽船等による廣告に對する廣告税は、それぞれの主たる定置所又は定置所のある市町村において課税する。

(4) 住民税の増税 一納税義務者當り平均賦課額を、府縣民税においては、六〇圓より一二〇圓に、市町村民税においては、四〇圓より八〇圓に、それぞれ倍額に増税された。

(5) 目的税の整備。

(イ) 府縣の目的税である水利税を、水利地益税に擴張し、從來、用排水事業、溜池の新改築又は修築等の費用に充てるために認められた目的税が、市町村と同様、村道、農道の新設又は改修、耕地の床締、客土、防潮、防水の施設等土地の利益となるべき事業に要する費用に充てるためにも課税することができることとなつた。地方團體がこれらの事業を実施することは、その自主的活動を促進する點においても望ましいことである。

(ロ) 國稅附加税制度が廢止されたのに對應して、都市計畫税の賦課率が次のように改正せられた。

(i) 府縣稅都市計畫税については、従前は、三收益税割は、それぞれ本税の百分の二十五以内、府縣稅獨立税割は本税の百分の十三以内であつたのが、一律に府縣稅獨立税の百分の十以内に改められた。

(ii) 市町村稅都市計畫税については、従前は、三收益税は、それぞれ本税の百分の六十八以内、府縣稅獨立税割及び市町村獨立税割は、それぞれ百分の三十四以内であつたが、一律に、府縣稅獨立税など市町村稅獨立税の百分の三十以内に改められた。

(6) その他一般の獨立税についても、合せて前年度の三倍程度の収入が得られるように措置されている。

(7) 尙、地方稅制の改正に伴い地方分與稅法が改正された。

(二) 分擔金(法二一七、二二一)。

(1) 分擔金は、地方公共團體の財産又は營造物であつてそれが住民のある特定の者か、或る一部の地域に對して利益をもたらすものである場合、又は一部に對して利益のある事件についてそれらの利益を受ける者から、それらの財産、營造物又は事件に關する必要な費用に充てられた。

第二編 普通地方公共團體

二六四

めに(令一四二一)、それらの受益の限度において徴収する(令一四二二)。必ずしも住民に限らずその地域内に土地、家屋を所有している者等も含まれる。

(2) 分擔金徴収の制限。

既に地方税として不均一又は一部に賦課し、或は水利地益税又は共同施設税を賦課するときは、同一事件に關しては分擔金を徴収することはできない(令一四二三)。

(3) 條例(法二二三)。徴収を受ける者の範圍及びその徴収方法(令一四二四)。

(3) 夫役現品(法二一八、二一九)。

従來は一般的に如何なる場合でも租税に代る現物主義による賦課徴収が夫役現品として行い得たのである(縣一二、市一七、一四、町九七、一〇四)が、本法においては、非常災害の復舊のため必要があるときに目的を限定せられた。本來夫役現品の制度は、最も原始素朴な形態における物納制度であるからなるべく範圍を限定する趣旨である。實際上、此の制度が地方公共團體において効果を發揮するのは本法に規定する如き場合に限られるのであらう。その他特別の必要があるとき」とは具體的にはいかなる場合であるか。突發事件に對處する必要があるとか島嶼その他の僻地等において急速施行の必要のある事業等について直ちに代替的勞務、資材の獲得が、困難であつて、而もその施行を遅延することは、地方住民の公安を害するをそれがある如き

場合と考えられるであらう。

(1) 一部又は不均一賦課。

(1) 都道府縣における一部の市町村等に對する賦課徴収(法二一八但)。

(2) 數人若しくは地方公共團體の一部に對する賦課(法二一九)。

(2) 金額に算出の上賦課(法二一八一) 特殊知識技能の夫役の禁止(二一八)、代人差出(二一八

IV)、金錢代納(二一八V)。

(3) 使用料(法二二一)。

財産とは公共用財産であるが營造物中人的要素の殆んど含まれないものをも含めたものと解する(縣九九、市一一三、町九三)。

(4) 加入金(法二二二)。

加入金の徴収は一時的なものであり、且新たな使用は加入者の希望にもとづくものであるので徴収のために必ずしも條例を設定する必要はないとされる。

(5) 手数料(法二二三)。

(6) 分擔金、使用料及び手数料の徴収手續。

(1) 條例(法二二三I)、第二百五十一條(令一八九)参照。

第二編 普通地方公共團體

二六六

(2) 納額告知書による徴収(令一四八)(その他の収入は納付書)。
(3) 過料。

過料とは行政法規に基づいて人民に課せられる公法上の義務違反に対する金銭罰であり、本項の場合においては市町村の収入を確保し又はその財産若しくは營造物の利用に關する秩序を維持する目的のために科する財政上の秩序罰である。過料は左の場合に科することができる。

(イ) 詐偽その他不正の行爲により分擔金、使用料又は手数料の徴収を免れたもの(法二二三)。
(ロ) 分擔金、使用料及び手数料の徴収に關し條例に違反したもの(法二二三)。

(ハ) 財産又は營造物の使用に關する條例に違反し使用に關する秩序をみだしたものと(法二一四)。
(4) 過料の處分についての訴願(法二二三、市二一九、町一〇九)。

本條においても日本國憲法施行と同時に行政訴訟の制度は廢止せられた(民訴應急措置八)。

(5) 分擔金、夫役現品、使用料、加入金及び手数料の違法又は錯誤に基く賦課徴収に對する救済(法二二四、二五六、二五七、二五八、縣一一五、市一三〇、町一一〇)。

(6) 強制徴収(二二五)

(イ) 起債(法二二六、二五〇)、一時借入金(法二二七)。

(ロ) 過怠金(令一四八、規程三四、三九、四一、四七、四九、五二、五四)。

第三節 支出

一 地方公共團體の支出すべき費用については、地方公共團體及びその機關の權限に屬する事務の分類に従つて規定されている。本法においても従前の建前と同じくその事務について固有事務(法二前段)委任事務(法二後段)を區分して規定しているのであるが、他方公共團體はその存立の目的たる固有事務を自らの經費によつて自ら行うことの外に國又は他の公共團體の目的のために一定の事務を委任せられて、これを行うべき義務を負う(委任事務)ものであり、従つてそれらの必要な經費については、地方公共團體の負擔に屬せしめられると共に(法二二八前段)従來は法令によつて、本法施行以後は法律又は政令によつて國若しくは他の地方公共團體の行う事業に對して經費のみを負擔する場合がある(法二二八後段)。それは例えば國若しくは他の地方公共團體の行う事業が特にその團體住民の利益に歸するものである等の理由にもとずく(河川法二九、三三)。

二 尙、地方公共團體は、その長その他の機關が國若しくは他の地方公共團體より事務を委任せられ、これを執行する場合に(法一四八後段、一後段)、それに要する經費を負擔する義務を負う。(法二二九)。法はこの地方公共團體の執行機關に對する國の事務委任の場合には、そのために要する經費については必要な財源措置を講じなければならぬとして、地方公共團體が機關委任の事

第二編 普通地方公共團體

二六八

務によつて費用負擔の過重に苦しめられることなきを期しているのであるが、第二百二十九條第二項の規定は、同條第一項の原則に對する補足的訓示の規定と解されざるを得ないとされる。原則的には、機關委任の國政事務と雖も、地方住民の利益のために行われるものであるが故に、地方公共團體がそれに要する經費は、負擔すべきであるという趣旨からである。國費地方費負擔區分の問題として論議のたえぬ點である。

三 一方地方公共團體の側において考えるならば、これらの事務についても單に國家の財源措置のみを要求しそれに依頼することが果して自治體として正常な行き方であろうか。機關委任の事務を自治體の經費によつて行われしめられる所以のものはそれらの事務を自治體自體の事務として行う必要のある事項である以上それに對しては自治體としても當然に必要な經費については負擔すべきものであると考えられる。例えば、教育費、警察費等。

四 然らば國が必要なる財源措置を講じないでこれらの事務を委任したときに地方公共團體がその事務に要する經費に充つる財源を有しないことを理由として、實際にその執行をなさしめなかつた場合はどうなるのであろうか。これは團體委任の事務についても云いうるものであるが、地方公共團體の議會が、これらの經費を削除し減額した場合は、第七十七條の規定の適用があることは云うまでもないのであるから、結局この場合は、知事市町村長等において、これらの事

務を管理し執行しない場合に生ずる問題と考えられる。この場合は、明かに法によつて課せられた義務に對する違背であつて國家がかかる場合に匡正し得る手段は、第四百四十六條の規定による罷免の訴追に俟つより他にないと考えられる。

五 然るに、財政法第十條によれば國の特定の事務のために要する費用について、國以外の者にその全部又は一部を負擔させるには、法律に基かなければならないとされている。第二百二十九條第一項との關係について考えると地方自治法の費用負擔の原則は、財政法によつて保護をうけるのであつて、従つて國は事務を地方公共團體に委任する場合(機關委任を含む)、經費の負擔を免れさせることも負擔させることも法律(又は法律にもとづく政令)によると解すべきか、或は同條をもつて財政法第十條に對する特別規定であると解すべきであるか。然らば第二百二十九條第二項の規定は、なお訓示の規定とのみ解することを得るであろうか。

六 支出の制限(法二三〇) 第一節の項参照。

七 寄附又は補助(法二三一) 制限禁止については第二百二十二條、第二百三十條。

八 支出擔當者(法二三二) 都道府縣においても出納長は、支出命令に對する審査権が與えられた。

九 時効(法二三三) 歳入所屬年度、歳出所屬年度、歳計剩餘金繰入又は支出、債權者以外の者に對する支出の禁止、資金前渡、概算拂、前金拂、拂戻、返納、出納、閉鎖後の收入支出(令一四五―一五五)。

第二編 普通地方公共團體

二七〇

第四節 豫算その他

一 地方公共團體の豫算において、本法により従來の制度が改められた主な點は市町村の豫算についての年度開始の一月前迄に議会の議決を経べしとする従前の規定(市一三三、町一三一)を改めて府縣の豫算と同じく年度開始前に議決を経れば足るものとしたこと(法二三四一)、暫定豫算の制度を設けたこと(法二三五一)、財産の賣却及び貸與、工事の請負並びに物件勞力その他の供給は競争入札に付することを原則としたこと(法二四三)等である。

二 従來市制町村制の解釋において豫算の議決は遅くとも年度開始一月前になさなければならぬとする規定の趣旨は、もしその時期迄に市町村會の議決を経ることを得なければ、市制第九十一條第三項、町村制第七十五條第二項に依つて、市町村長が措置することができるとされているが、たとい、期限後に議決されても豫算の効力に影響のないと考えられてゐる限りにおいては訓示的性質をも有するものと解されていた。本法においても年度開始前に議決を経べき旨の規定(法二三四一)をしているが暫定豫算制度の創設は、明らかに年度開始前に本豫算の成立しない場合を豫想していると考えられるのであるから、豫算制度の本旨に鑑みるならば、年度開始迄に成立すべきは當然の要請であるにしても、たとえ年度開始迄に議會が議決しない場合においても従

來の解釋を延長して直ちに、第七十九條第一項の規定に云うところの「議會において議決すべき事件を議決しないとき」として、地方公共團體の長が専決處分をなすべきものと解するのは適當ではないと考えられる。

三 暫定豫算(法二三五、財政法三〇)は當該會計年度の豫算が未だ成立しないときに、本豫算成立迄の經過的措施として一、二ヶ月間の行政執行に不可欠な經費のみを計上するつなぎの豫算といふことが出来る。従つて計上すべき經費は概ね第七十七條第二項に掲げられている如き義務に屬する經費(例えば職員費)、非常災害に因る應急乃至は復舊の施設のために必要な經費、傳染病豫防費、行政事務費等の如き必要已むを得ない經費に限らるべきであり、暫定豫算の名を籍りて新規事業の經費等を計上することは趣旨に反すると考えられる。

暫定豫算の制度は英國等においては夙に行われているものである。通常は、本豫算を審議する議會に開會劈頭本豫算の提案と同時に提案するのが例であつて大體提出後數十分にして議決を終了する慣例になつてゐると云われている。今回我が國においても暫定豫算の制度を財政法中(第三十條)に規定してをり、中央地方を通じて暫定豫算の制度が創設せられる譯であるが、上述の如き暫定豫算に關する良き慣例をかたちづくつて徒らに政争を事として行政の運営を阻害し、一日と雖も行政の滯滞を惹起して住民一般に不測の損害を蒙らしめることのない様に努力する必要

がある。而して我國においても亦一般には本豫算と暫定豫算とを同時に議會に提出し暫定豫算のみは可決して置いて本豫算は慎重に審議するという方法がとられることになると思われる。従つて暫定豫算を削除乃至減額し或いはこれを否決するとか、暫定豫算の審議に荏苒時日を過すということを、法は豫想をしていないのも上述する處で明らかであらう。然し乍ら不幸にして萬一にかゝる事態が発生した場合はいかに措置すべきであるか。具體的には種々の態様が考えられること、思うが第七十七條又は第七十九條の規定の適用に該當するものと解される場合が多いのではあるまいか。

暫定豫算はつなぎの豫算であるから、當該年度の豫算が成立したときにその使命を終り暫定豫算にもとづく支出又は債務の負擔は本豫算の支出、又は債務の負擔として本豫算に吸収される。

(法二三五)。

四 競争入札契約(法二四三)。

財産の賣却及び貸與、工事の請負並びに物件、勞力、その他の供給については、昭和十八年の改正以前における地方制度には競争入札の原則が規定されていたのであるが、日華事變以後經濟統制が全面的に實施せられるに至り、競争入札を不適乃至は不可能とする状態に達したこと、戰時行政の要請としての事務處理の敏速、能率の強化の目的にも資するために、昭和十八年に此

の規定を削除したのであるが、本法において再び平時行政の體制に復するに伴つて復活した。趣旨とする處は云うまでもなく、會計上の非違を防止し、財産上の契約の公正有利な處理を期するものである。亦この規定は財産上の契約の有効要件を定めたものではなく、地方公共團體の長の職務上の義務を命ずるに止るものと從來より解されている。

競争入札契約とは入札の方法により多數の者の中より比較的最も有利な條件を以て契約を締結する相手方を求め、これと契約を締結する方法である。入札は一般的にその旨を表示して行われるのが普通であるが(一般競争入札契約)、特定の數人を指定してこれに對して行われる場合(指名競争入札契約)もある。指名競争入札は第二百四十三條の規定による競争入札には含まれないと解されている。

例外的に隨意契約を認める場合として、

(一)臨時急施を要するとき。

(二)入札によつて得らるべき價格と廣告その他入札に要する経費を計算するときは、却つて隨意契約による場合よりも不利益になるとき。

(三)議會の同意を得たとき 同意は個々の事件にその都度求める方法も又豫め概括的に一定の範圍の事件について隨意契約をなし得る旨の同意を得る方法も差支えない。

第十章 監督

一 地方制度の全面的改正の眼目である地方自治の徹底は、住民自治の原理に基く直接請求の制度、憲法第九十五條による一の地方公共團體のみに適用のある法律に對するレフェレンダム等を始めとし、議會の權限を擴大して自主性を確立し、執行機關と議決機關を對等に分立せしめ、常に住民の批判と監視をうけることによつて民意に直結した行政の公正を期する等の各地方公共團體に通ずる民主政治原理の制度化となつて地方公共團體の自主的組織及び活動を促進したのであるが、同時に、これらの地方自治體の機能に對する國家的制約の可及的整理乃至は徹廢による自律性の尊重の問題は、自主性の原理と表裏一體的關係において徹底せられたのである。

二 昨年十月における地方制度の改正に際して明治二十二年以來の地方公共團體に對する國家の家長的後見的監督の思想は、各種の許認可事項の整理に伴つて大轉換を遂げたのであるが、尙不充分、不徹底のうらみを免れなかつた。

三 地方自治法においては單に「監督」の章において、それらの事項が大部分廢止乃至は制限せられたというに止らず、地方自治法全篇を通じてその各本條における國家の監督作用は影をひ

そめ、殆んど地方公共團體の自主的解決にまつこととなつたのである。例えば都道府縣の廢置分合又は境界變更、都道府縣の境界にわたる市町村の境界變更等の場合の財産處分については内務大臣が關係議決機關の意見を徴して後處分することを改めて、原則的には、關係地方公共團體の自主的協議により決定することとしたこと（法六、縣三）、市町村の境界に關する爭論についての都道府縣知事の裁定及び内務大臣に對する訴願制度を改めて、裁判所に確定の訴を求めることにしたこと及び境界が判明でない場合爭論のない時は府縣知事が決定をなし、更にその決定についての内務大臣に對する訴願の制度を改めて知事が裁判所に確定の訴を求めることにしたこと（法九、市五、町四）選挙又は當選の効力に關して異議のある場合における都道府縣知事の職權による決定又は出訴の制度を廢止し、すべて選挙又は當選に關する争訟は選挙管理委員會が異議の申立又は訴願をまつて決定又は裁決をするものとしたこと（法六六、縣三四、都五三、市三六、七三、一六、町三三、六五）、地方公共團體の議會の違法又は越權にわたる議決又は選挙に關する内務大臣又は監督官廳の指揮又は取消處分の制度はこれを廢止し、再議決又は再選挙を行わせても、なお、違法又は越權にわたるときは、當該地方公共團體の長は裁判所に出訴することができるものとしたこと（法一七六、都九七、縣八二、一、市九〇、町七四）、地方公共團體の議決が公益を害する場合、地方公共團體の議會の議決が收支に關し執行することができないものが

第二編 普通地方公共團體

二七六

あると認める場合及び法令により負擔する經費その他義務費、非常災害の應急又は復舊施設の經費、傳染病豫防費を減額、削除した場合等における所謂原案執行の制度を廢止したこと（都九八一一、縣八三一、市九二ノ二一一、町七四ノ二一一）及び都道府縣知事の職權に屬する事件であつて道府縣にわたるものについては關係都道府縣知事の具狀によつて内務大臣がその事件を管理すべき都道府縣知事を指定する制度を改めて關係都道府縣知事の協議によつて定めることにしたこと（法二五三、市一七二、町一五三）等の如きものが擧げられるのである。

四 本章についての従前の制度との比較の表は後に示す通りであるが、今回の改正によつて、内務大臣、都道府縣知事の都道府縣、市町村等に對する一般的監督權（縣一二七、市一五七、町一三七）、監督命令及び處分權（縣一二九、市一六一、町一四一一）、強制豫算、代執行（市一六三、町一四三）、臨時代理者の選任、職務管掌（市一六四、町一四四）、更正許可（縣一三五、市一六八、町一四八）、不要許可（縣一三六、市一六九、町一四九）、市町村吏員の懲戒權（市一七〇、町一五〇）等の強大な監督作用はすべて大幅に廢止せられその自律性の尊重についての殆んど完璧ともいふべき措置が講ぜられたと云い得る。

(一)職務代行者(法二四七) 市町村長及び助役(收入役又は副收入役)にともに故障のあるときは従来の監督官廳による臨時代理者の選任又は職務管掌の制度を廢して上席の吏員又はその指定し

たものがこれを行うことに決定された。上席者とは云うまでもなく給料の多寡、或は勤務年數等を基準として定められる。收入役はたとえそれらの點では上席者でも收入役たる限り市町村長の職務代行者にはなることは適當でない。然し收入役は上席の吏員の中には含まれるからかかる場合には收入役が市町村長の職務代行者として他の吏員を指定すべきである。又上席者が職務代行者たることを辭するためには、指定を行わなければならない。市町村の場合には、職務代行者を指定しているのに、都道府縣の場合には何故その措置が講ぜられなかつたか(法一五二)。都道府縣の場合には過去の經驗に徹しても、かかる場合は殆んど起り得ないと考えられたからであるとされる。なお、従前の臨時代理者の選任、職務管掌の官吏の派遣の制度に代る制度として職務代行者の法定が規定されたといふ沿革的理由がこの項の本章に規定されているいわれである。

(二)臨時選舉管理委員(法二四八、二四九) 給與に關する提案者は所轄行政廳である。提案は事後であつてもこれは差支えないとされている。

(三)起債の許可(法二五〇)

起債に關する所轄行政廳は、市町村に關する事項についても原則的には内務大臣とされている(令一七四)。これは市町村に關する事項については都道府縣知事である(令一八九)とする一般

第二編 普通地方公共團體

的定義の特例である。

(例) 所轄行政廳の許可を要する條例(法二五一)。

本法においては各本條の場合について制限的に列擧された。

- (1) 市町村の名稱變更の條例(法三一)。
- (2) 市町村の議會の議員の定數の増減の條例(法九一)。
- (3) 支廳(支廳出張所)、地方事務所、支所の設置條例(法一五五)。
- (4) 政令で指定する市(昭三三、政令一七號、京都市、大阪市、横浜市、神戸市、名古屋市)の區及び區事務所の設置に關する條例(法一五五)。
- (5) 都道府縣における局部の分合又は事務の配分の變更に關する條例(法一五八)。
- (6) 分擔金、使用料及び手数料に關する條例(法二三三)。
- (7) 詐偽その他不正行爲により分擔金、使用料又は手数料の徴收を免れた者に科する過料に關する條例(法二三三)。

(8) 分擔金、使用料及び手数料の徴收に關し規定する過料に關する條例(法二三三)。

五 所轄行政廳については政令第八十九條の一般的規定によつて、市町村に關する事項については、都道府縣知事である旨を規定し、その特例を、同令第七十四條に規定しているが、都

道府縣に對する所轄行政廳については地方自治法關係法令にはその具體的な規定はなされていなが地方自治法第五十條、行政官廳法第一條、よりして、委任された國政事務については法令の規定するところにより、その主任の事務について主管する各省大臣が所轄行政廳であり、その固有事務についての條例等(法二五一、二三三)の許可を與うべき所轄行政廳は地方行政財政についての所管官廳である内務大臣と解すべきものと考ふる。

(別表)

事項	道府縣制	市制町村制	地方自治法
一、一般的監督官廳	府縣の行政は内務大臣が監督する(一二七)	第一次府縣知事、第二次内務大臣(市一五七、町一三七)	廢止
二、監督處分に對する訴願		内務大臣に訴願(市一五八、町一三八)	廢止
三、事務監査	内務大臣の監視及び監督權(一二九)	監督官廳の監督上の事務報告、書類帳簿を徴し、實地視察、出納檢閲の權限(市一六一、町一四一)	所轄行政廳は必要あるとき同上(二四六)
四、監督命令及び監督處分	一二九	市一六一、町一四一	廢止

第二編 普通地方公共團體

二八〇

五、下級監督官廳に對する上級監督官廳の監督權	市一六一、町一四一	廢止
六、強制徵算	市一六三、町一四三	廢止
七、代執行	市一六三、町一四三	廢止
八、臨時代理者の選任又は職務管掌	市一六四、町一四四	廢止、職務代行者の法定(二四七)、臨時選舉管理委員の選任(二四八、二四九)
九、許可事項	府縣知事の許可 一、市町村條例 二、起債 三、市一六七、町一四七、施行令五九、五九ノ二、六〇 「五大都市行政監督特例」	所屬行政廳の條例の許可(二五一、令一八九) 1、市町村の名稱の變更 2、市町村の議會の議員の定數増減 3、支廳、地方事務所の設置 4、五大都市の區の設置 5、局部の分合、事務の配分 6、分擔金、使用料、手数料、過料 「五大都市行政監督特例」
一〇、更生許可	市一六八、町一四八	廢止
一一、許可權の委任、不要許可	市一六九、町一四九	廢止、條例の報告(二五二)
一二、監督官廳による市町村吏員の懲戒	市一七〇、町一五〇	廢止

一三、市町村吏員の服務規律、賠償責任、身元保證、事務引繼に關する命令	市一七一、町一五一、(令第五章、規則第二章)	廢止、長、副知事、助役、出納長、副出納長、収入役、副収入役、選舉管理委員、監査委員の事務引繼(一五九)令第四章第一節(一四〇、一四一)賠償責任は民法
------------------------------------	------------------------	--

第十一章 補則

一 本章において従前の規定より改められ或は新たに設けられた主なるものは、數府縣にわたる市町村に關する事件で、都道府縣知事の職權に屬するものの管理者の決定を關係都道府縣知事の協議によるものとしたこと(法二五三)、實質的には従前通りであるが、人口については官報で公示された最近のものとする規定に改められたこと(法二五四、縣規則一ノ二、市一七四、町一五四、市町規則一)、郡の區域をあらたに畫し若しくは廢止し又は區域變更、名稱變更の措置を新たに認めたこと(二五九)、市町村の區域内の町若しくは字の區域をあらたに畫し若しくは廢止し又は區域變更、名稱變更の措置を新たに認めたこと(法二六〇、令一七九、一九一)レフエレンダム(法二六一、二

第二編 普通地方公共團體

五、下級監督官廳に對する上級監督官廳の監督權		市一六一、町一四一	廢止
六、強制豫算		市一六三、町一四三	廢止
七、代執行		市一六三、町一四三	廢止
八、臨時代理者の選任又は職務管掌		市一六四、町一四四	廢止、職務代理者の法定(二四七)臨時選舉管理委員の選任(二四八、二四九)
九、許可事項	内務大臣、大藏大臣の起債の許可(一三四)	府縣知事の許可 一、市町村條例 二、起債 (市一六七、町一四七、施行令五九、五九ノ二、六〇) 「五大都市行政監督特例」	所屬行政廳の條例の許可(二五一、令一八九) 1、市町村の名稱の變更 2、市町村の議會議員の定數増減 3、支廳、地方事務所の設置 4、五大都市の區の設置 5、局部の分合、事務の配分 6、分擔金、使用料、手数料、過料 「五大都市行政監督特例」
一〇、更生許可	一三五	市一六八、町一四八	廢止
一一、許可權の委任、不許可	一三六	市一六九、町一四九	廢止、條例の報告(二五二)
一二、監督官廳による市町村吏員の懲戒		市一七〇、町一五〇	廢止

第十一章 補則

一三、市町村吏員の服務規律、賠償責任、身元保證、事務引繼に關する命令		市一七一、町一五一、(令第五章、規則第二章)	廢止、長、副知事、助役、出納長、副出納長、収入役、副収入役、選舉管理委員、監査委員の事務引繼(一五九)令第四章第一節、令一四〇、一四一賠償責任は民法
------------------------------------	--	------------------------	--

一 本章において従前の規定より改められ或は新たに設けられた主なものは、道府縣にわたる市町村に關する事件で、都道府縣知事の職權に屬するものの管理者の決定を關係都道府縣知事の協議によるものとしたこと(法二五三)、實質的には従前通りであるが、人口については官報で公示された最近のものとする規定に改められたこと(法二五四、縣規則一ノ二、市一七四、町一五四、市町規則一)、郡の區域をあらたに畫し若しくは廢止し又は區域變更、名稱變更の措置を新たに認めたこと(二五九一)、市町村の區域内の町若しくは字の區域をあらたに畫し若しくは廢止し又は區域變更、名稱變更の措置を新たに認めたこと(法二六〇、令一七九、一九一)レフエレンダム(法二六一、二

第二編 普通地方公共團體

二八二

六二) 及び支廳長所管區域、第五百五十五條第二項の市の區、郡の特別區及び全部事務組合、役場事務組合に對する選舉の章中の規定の適用に關すること(法二六三、縣四一)の規定である。

二 一般投票

日本國憲法第九十五條には「一の地方公共團體のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共團體の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、國會はこれを制定することができない」と云う規定を設けている。この立法の趣旨は云うまでもなく、特定の地方公共團體のみに適用される法律の制定は、その制定が種々の利害關係によつて決定され或いは政黨政治の腐敗の結果の利權爭奪等に起因することが少くないのであり、而もその法律は當該地方公共團體の機能、住民の福祉に根本的影響を與えるものであるが故に、たとい國會が自らの權限によつて制定する法律と雖も、その法律はある特定の地方公共團體のみに適用が限られる以上はその地の住民の意思を以て諾否を決せしめることが適當であるとされたのである。諸外國特にアメリカ合衆國の各州において見られるごとく政黨政治の發達に伴う弊害の一面として、かかる個別的立法が請託又は政黨的利益より發する場合が頗る多く或は又國會がかゝる立法によつて不當に地方公共團體に干渉する傾向があり、これを阻止するためにその地の住民の一般投票に附して最後の判定を下すことが民主主義の本質に適合し、眞に住民の福祉にも合致する所以である。

るとされて、一般投票の方法は廣く採用されて來ているが我國でも今回、その制度を採用した譯である。

三 一の地方公共團體のみに適用される法律とは必しも一つと云うことを意味するのではなく、ある特定のという意味であり、例えば特別市の指定に關する法律であるとか、都道府縣及び特別市の名稱の變更の法律であるとか、或いは、地方自治法中の都に關する部分のみを改正するという場合にはこれに該當すると考えられる。單に「一の地方公共團體のみに適用される特別法」と規定されてをり、その特別法の内容についての限定はないので、組織、權能、名稱變更、廢置分合、境界變更等、いやしくも特定の地方公共團體のみに適用される特別法はすべて、該當がある。

四 一般投票の手續

國會法第六十七條ではかゝる特別法が國會の最後の可決があつた場合には、別に法律で定めるところにより、その地方公共團體の住民の投票に付すると規定している。地方自治法第二百六十一條及び第二百六十二條はその一般投票についての手續を規定しているのである。この場合第二編中の選舉の規定が準用される(法二六二)。

(一)衆議院議長は内閣總理大臣を経由してその特別法を添えて國會において議決された旨を内務

大臣に通知する(法二六一)。

(b) 内務大臣はその通知のあつた日から五日以内に關係地方公共團體の長に通知して、特別法その他關係書類を移送する(法二六一、令一八〇)。

(c) 關係地方公共團體の長はその日から三十一日以後、六十日以内に選舉管理委員会をしてその特別法についての賛否の投票を行わしめる(法二六一)。

(1) 告示(法二六一、二四四) 當該法律及びその要旨を併せて告示する(令一八一)。

(2) 投票立會人及び開票立會人の選任(令一八二)。

(3) 投票(法二六二) 投票は普通地方公共團體の議會の議員又は長の選舉に準じて行われる。他の選舉又は解散、解職の投票と同時にすることも出来る(法二六一、令一八九)、投票用紙には賛成反對を記入する。その他選舉の投票と同様である。

(4) 開票、選舉會(法二六二) 選舉長は賛否の得票總數を計算する(法四九)。

(5) 候補者、當選人の規定は勿論準用されない(令一八七)。

(6) 争訟は投票又は賛否の投票の結果の効力に關してみとめられている(法二六二)。

(7) 選舉運動については選舉事務所設置者の制限(衆八九)、設置簡數の制限(衆九〇、九四)、及び選舉運動の時期の制限(衆九五)を準用しない(法二六一、七二、令一八六)。

(8) 衆議院議員選舉法の選舉運動の費用の章は準用しない(法二六一、七二、令一八六)。従つて自由である。

(9) 選舉公營の規定は準用されない(法二六六、七二、令一八六)。

有數投票の過半數が賛成であるか反對であるかの賛否の投票の結果が判明したときには選舉管理委員會は直ちにこれを公表する(令一八三)。

(四) 投票の結果が判明したときは、關係地方公共團體の長はその日から五日以内に關係書類を添えてその結果を内務大臣に報告する。投票の結果が確定したときも同様に報告する(法二六一、二六二、六六一、二五六)。

(五) 内務大臣は内閣總理大臣に報告(法二六一) 内閣總理大臣は直ちに奏上すると共に衆議院議長に通知(法二六二)。

五 一般投票の効力

一の地方公共團體のみに適用のある特別法に對し、その住民の一般投票において過半數の同意が得られたときに、さきの國會の議決が確定して法律となる(國會六七)。憲法は住民の過半數の同意を得なければ國會は、その特別法を制定することが出来ないと規定しているがその過半數の同意が得られないときは、その特別法案は法律ではないのである。憲法第九十五條は、國會におけ

第二編 普通地方公共團體

二八六

る法制定手續に對する例外であつてそれは同法第五十九條に云う「特別の定」と云うことが出来る。従つて例えば特別市の指定の法律で、五大都市を全部一本の法律の中に列挙して一般投票に附することはできないと解される。何故ならその市に關する部分のみに投票することが可能であるかという點と若しそのうちどれかの市において、その市に關する部分につき住民の過半数の同意が得られなかつたならばその市に關する部分は法律ではないのであり、法律ではないものを内容の一部とする法律の公布は不能であるからである。

五大都市の特別市指定の法律は、京都、大阪、横濱、名古屋及び神戸の各都市について、各々單行の指定の法律が制定されることになるであらう。

第三編 特別地方公共團體及び地方公共團體に關する特例

第一章 特別地方公共團體

本法は總則において地方公共團體を二大系統に大別し、一は普通地方公共團體として從來の道府縣市町村を規定し、一は特別地方公共團體として特別市、特別區、地方公共團體の組合、財産區について規定している。特別市は人口五十萬以上の都市について指定をし、組織については市の型であつて、権能においては都道府縣の型であり、それ自體府縣の區域外に立つ一の基礎的團體であるとし、特別區は東京都が本法によつて從來の基礎的團體である性格を變えて、他の道府縣と同様に包括的的地方上級團體として規定され(法五Ⅰ)た。最近東京都の區は合併して内容を充實した實情に即應するために都の區を特別區として市に準じた権能をもたせられ、法人區とされてゐる。地方公共團體の組合は従前は一部組合については市町村組合、役場事務組合、全部事

第一章 特別地方公共團體

二八七

第一章 特別地方公共團體

二九三

第二編 普通地方公共團體

二八六

る法制定手續に對する例外であつてそれは同法第五十九條に云う「特別の定」と云うことが出来る。従つて例えば特別市の指定の法律で、五大都市を全部一本の法律の中に列挙して一般投票に附することはできないと解される。何故ならその市に關する部分のみに投票することが可能であるかという點と若しそのうちどれかの市において、その市に關する部分につき住民の過半数の同意が得られなかつたならばその市に關する部分は法律ではないのであり、法律ではないものを内容の一部とする法律の公布は不能であるからである。

五大都市の特別市指定の法律は、京都、大阪、横濱、名古屋及び神戸の各都市について、各々單行の指定の法律が制定されることになるであらう。

第三編 特別地方公共團體及び地方公共團體に關する特例

第一章 特別地方公共團體

本法は總則において地方公共團體を二大系統に大別し、一は普通地方公共團體として從來の都道府縣市町村を規定し、一は特別地方公共團體として特別市、特別區、地方公共團體の組合、財産區について規定している。特別市は人口五十萬以上の都市について指定をし、組織については市の型であつて、權能においては都道府縣の型であり、それ自體府縣の區域外に立つ一の基礎的團體であるとし、特別區は東京都が本法によつて從來の基礎的團體である性格を變えて、他の道府縣と同様に包括的的地方上級團體として規定され(法五Ⅰ)た。最近東京都の區は合併して内容を充實した實情に即應するために都の區を特別區として市に準じた權能をもたせられ、法人區とされている。地方公共團體の組合は従前は一部組合については市町村組合、役場事務組合、全部事

務組合については町村組合のみが認められていたのであるが本法によつて都道府縣、特別市、特別區、市町村が横斷的にも縱斷的にも一部事務組合を組織することが認められた。全部事務組合役場事務組合については従前通り町村組合のみ認められている。

第一節 特別市

一 沿革

(一)特別市或は大都市制度の施行について、その論議せられて來た淵源をたづねて過去にさかのぼると、それは實に明治二十一年のわが國最初の近代的な地方制度の誕生の時まで遡つて行くことができる。同二十二年四月、市制町村制が施行された際には、實は東京、大阪、京都の大都市には市制を施行せず、却つて逆に知事が市長の職務を行い、市參事會は府縣の官吏がその一部を構成するとする法律第十二號という特別法が別に施行せられたのである。従つて大都市は、普通の市が享受できるような自治權も否定されてしまつたといえる。理由とするところは、大都市は政治經濟上最も重要な地位を占めるものであり、又、國家の行政事務の比重も極めて大であり、それ故に國家の干渉介入を擴大強化すべきであるから、これには普通の市と異つた官治行政組織をもつて、律すべきであるとするのである。それ故に、當時の大都市の要望は、さし當つては奪わ

れた自治を取り戻すということであり、當時の大都市問題は法律第十二號を廢して一般市制の適用を大都市にも及ぼさせるということであつたのである。

(二)この大都市側の要望は、明治三十一年の第十二議會において、法律第十二號廢止法案が兩院を通過して、遂に同年九月三十日を以てその特例の廢止が、實現せられたのであつたが、その後我國の社會經濟の發展と共に、大都市の勃興繁榮は著るしく、特に東京市についての大都市制度論が盛に唱えられるに至つたのである。當時の大都市制度論において、注目すべきことは常にその主張に二つの相反對する構想が併存していたことであつた。即ち、一は大都市なるが故に、官治行政的體制（府縣制的體制）を採用すべきであるとの主張と、一は大都市なるが故に、現行市制を更に徹底して一般の市より廣い自治權を與えようとする自治行政的體制（市制的體制）の主張とであつた。この二つの主張は、終戦前迄の我が國大都市制度論の中に連綿と行はれて來たものであつて、この二つの構想に基く法案が、議會に幾回となく提案され、いずれも成立せず終つたのであるが、東京都制は最初前者の性格を有する大都市として生誕したものと云えよう。

(三)大正年代に入ると、我國資本主義經濟は、日清日露の二戰役後飛躍的に發展し、大都市における金融資本、近代的工場が集中がいよゝ顯著となり、大都市制度論は、東京市の問題ばかりでなく、大阪その他の市の問題としても論議されるに至つたのである。「六大都市行政監督に關す

第三編 特別地方公共團體及び地方公共團體に關する特例

二九〇

る法律」(大正十一、法律第一號)は、自治權擴張論の主張の部分的成果として成立を見たのであるが、それは、特定の許認可事項については、府縣知事の許可又は認可を受ける必要が無いこととされ、大都市の自治權はその限度において他の市よりも擴張されたのである。

(例)大都市制度論においては、官治行政組織のものも自治行政組織のものも區域については、都市の區域と殘存府縣の區域との調整に關し、具體的制度としては、満足すべき結論に到着することが困難であつたのでその點は實現を阻む大きな原因の一たる觀を呈したのであつて、東京市についても案としてあらはれたものを見ると、市の區域と他の區域(三多摩地方)とに分つもの、市の區域を相當擴張して他の區域を神奈川縣に編入せんとするもの、等があり又次の困難は大都市と府縣との分離の際の分割に伴う諸般の調整の問題であつて、大都市分離の際の經過的措置としては、權限の分割の不可能なもの、或は財産、營造物について兩者を以て組織する組合を豫定するものもいくつか法案として論議せられたが、結論に達しなかつた。東京市については、昭和七年市域が大擴張(五郡八十二村の合併)をされるに及んでからは、殘存部分が極めて小なり、府市の縣隔が殆んどなくなつて來たので、東京府全域を以て特別市の制度を樹立しようとする氣運に向つて來た。日華事變以後府市の二重行政と東京市政の混亂とは、戰時行政の能率化に背馳し、一方鞏固の下帝都としての重要性に鑑み、その機能の刷新充實の要求が強く主張され、

府縣制度昭和十八年東京都制が實現を見たのである。そして東京市に關する限り、大都市問題は性格を與えられた制度を以て、一應の解決を遂げたのである。

(四)終戦後に於ては、國內の政治、經濟、社會の各般の民主化の實現の氣運に伴つて、大都市問題は、五大都市側の活潑な運動となつて、展開されて來たのである。そこにはもはや、官治的色彩のある特別市制論は全く姿を潜めるに至り、従つて特別市は市の組織を以て、權能は府縣の權能と市の權能とを同時に行使する團體として規律されねばならないとする市制を強化する主張のみが強く全面にあらはれて來たのである。

二 大都市設置の理由

(一)大都市制度確立を主張する論據は戦後に於ても戦前と同じ要求が一貫して流れているのであつて、終戦後において特に新たな觀點より行われていたものはない。今概略その主張する處を一瞥することとしよう。先ず大都市の有する基本的な性格の分析から行はれているのであるが、その特質としては、

(1)人口の態様。

(イ)大人口であること(大阪市一二九萬、京都市九一萬、神戸市五〇萬、名古屋市七一萬、横浜市七〇萬、昭二一、四、二六人口調査)

(ロ)人口構成の特異性 それは15歳より29歳までの青少年階層が多數を占めていて、ピラミツ

第三編 特別地方公共團體及び地方公共團體に關する特例

二九二

ト型の人口構成（正常社會）をとらずに、中央部が横に突出するが如き構成であつて、彼等は勿論人口の自然増加の結果ではなく農村過剩人口の都市への流入の結果である（人口の半數を占めるといふ）。又彼等は概ね労働者階級であり、市民としての負擔能力は極めて乏しく獨立の生計を營むことの出来ないものが多く、而も定住的でなく、極めて流動的である。これを都市行政の上から考察すれば、その爲に住宅問題、交通問題、失業問題等に對する市の負擔の増大の原因となり、同時に犯罪の都市集中の原因でもあつて、種々の社會問題が発生する。

(2) 區域上の特質。

(1) 地域の廣大であること

(ウ) 市域擴張、都市人口の郊外溢出 行政區畫と都市生活との不一致を調整する爲に市域擴張を餘儀なくされる。それに伴い、新市域において、諸種の施設の擴充が必要となる。例えば、教育、土木、交通、ガス、電氣、上下水道網の施設等。更に人口集中に伴い保健設備、卸賣市場、屠場等の増設を餘儀なくされ、都市の施設經營は愈々多角的となり、科學的大規模組織となるに至るのである。

(3) 經濟的特質。

(1) 工業地帯

資本主義經濟の發達に伴つて、京濱、阪神、中京地方の如く工業地帯が大都市の人口、交通、施設の比較的優秀性等に吸引されて成立する。

この兩者は常に交互作用をなして、發展してゆくのであるが、大都市自體は、この産業の發達に刺戟されて、工業生産助長施設を一層充實する必要に迫られて来る。電氣、瓦斯、河川、運河、港灣、道路等の事業の大規模經營がこれである。

(ウ) 富の集中。

大都市は、金融市場として資本が集中し、大生産地であると同時に、亦一面、大消費都市であり、消費、享樂施設が、晝夜を分たず販賣を極め、消費文化の華があでやかに榮えるが、反面、飢ゑたる勤勞者階級の佇びしき長屋町のつらなるところであり、ルンペン、プロレタリア、浮浪兒の巢窟でもある。

(4) 社會的特質。

貧富の懸隔は、終戦後においては、多少事情を異にするが、而もなお顯著であり、更にインフレーションの進行につれて、閑資本の集中と中産階級の没落過程は、一層露骨に現れて來てをり、漸時、中小商工業の不振、大企業の經營の合理化、或いは破産等の破局的段階が近づきつつある。産業豫備軍の問題は、既に現實の課題として日に日に深刻化して來た。殊に、現在の如き食糧

第三編 特別地方公共團體及び地方公共團體に關する特例

二九四

難に喘ぐ大衆の家計經濟の破綻は、兇惡な犯罪行爲を頻發させている状態である。失業問題、住宅問題、保健問題、——密集地帯における結核、乳幼児の死亡、虛弱兒童、榮養失調、文化施設等の解決は焦眉の念となつている。

以上列擧するが如き特質は他の都市にも多少は見出されるものであろうけれども大都市のそれは正に集約的であるばかりでなく、質的に相異していると云うことが出来る。こゝに大都市行政の複雑且つ絶大な諸困難が存する。

(c) 制度上の缺陷。

既述の如き實態を有する大都市は、亦行政上の能力よりするも、それぞれの府縣に決して遜色を有しないにも拘らず、尙その監督の下にたち、大都市に與えられた権限は極めて狭小であつて行政の責任を果し得ないと主張する。

(1) 二重行政の弊害。

大都市の區域内において、府縣と市の行政が入り亂れ、その権限が錯綜して、ために都市行政は成果を擧げ得ない實情に在る。

(4) 戦災復興事業においては、復興計畫の樹立は知事が行い、その執行は、市が、國庫の補助を得て行ふ。而も木材、その他の資材、勞務者の募集斡旋、加配米等はすべて知事の権限

神十九

であるために、復興事業の實施上の重大な障害となつてゐる。しかも、大都市の殆んど（京都市を除いては）が戦災都市である點から考へて、復興行政の一元化は、最も重大な懸案とされている。

(a) 食糧行政。蒐荷配給計畫とその運営、價格の決定等は、知事の権限であり、市は單に卸賣市場の經營或いは末端配給事務のみを擔當しているので、圓滑を期し難い。特に經濟警察との關聯において、大消費地である大都市の食糧行政における事務上の障害は、深刻である。

(b) 道路行政。道路の管理は市であるが、道路に關する交通警察その他の監督取締は府縣が行ふ。

(c) 教育行政。施設の負擔者は市であるが、學級編成、授業料の決定、教職員的身分、指導等は、すべて國の委任事務として府縣が行ふ。更に市部における府縣立學校の問題。

(d) その他。建築許可、強制疎開の補償手續、特殊物件拂下げ手續き等に至る迄、すべて府縣と市の間に権限が分割され、實際の運営においては、混亂に近い状態を呈している。

(2) 二重監督。國と府縣との二重監督であり、「五大都市行政監督特例」では不充足であるとする。

(3) 財政上の自主性薄弱。

第一章 特別地方公共團體

二九五

市の課税権は弾力性に乏しき附加税主義であること。大都市の膨大な財政需要に比して必要にして有力な税源は殆んど梗塞されている實情であること。従つて地租、家屋、營業税の地方税委讓、遊興税入場税の委讓及び獨立税目の擴張が必要であり（地方税の項參照）一方、公企業の擴張とその収益主義的能率經營を圖ると共に、使用料、手数料等の徴收範圍を擴大すると、又國政委任事務についての必要經費の全額國庫負擔等を主張する。

なお、従前より、既に、大都市の實力は、これを包括する府縣と雖も無視することができず、實際上は府縣は、官治行政の時代においてすら、大都市を監督するというよりはむしろ常にこれと協調することを圖り、府縣の行政の重點は大都市になく、郡部の農漁村と中小都市の指導監督に向けられていたのが實情であつたのであるが、今年の地方制度改正により府縣の性格は完全自治體となり、府縣知事が公選されるに至つて、地方長官たる身分を失つた現在依然として府縣が大都市を包括して、これを監督する行政制度上の理由が極めて乏しくなつて來てると主張するのである。

三 地方自治法においては、地方制度調査會の答申もあり、大都市側の熱心なる運動は、遂に府縣側の阻止運動を制して、人口五十萬以上の市を特別市として指定し（法二六五）、これらの指された特別市は、府縣の外に獨立するもの（法二六五）として規定されたのである。此處に多

年の懸案たる大都市制度問題は、法制的には一應の解決を見るに至つたのであつて、その組織については、概ね市の規定を適用（法二七七）してをり、市長、助役、収入役及び副収入役を置き（法二六八、二六九）、特別市は市長の権限に屬する事務を分掌させるために行政区を條例で設けることができ、行政区においては、區長及び區助役（法二七一）、區収入役及び區副収入役を置き（法二七二）、區長は一般選舉人（令一九七）により公選される。又行政区は特別市の議會の議員の選舉區であり（法二七九）、選舉管理委員會が置かれ（法二七六）、都道府縣の選舉に關する規定を特別市に適用する場合は、市に關する規定は行政区に適用される（法二七九）。

特別市は従前の市に屬する事務及び都道府縣に屬する事務を處理し（法二六四）、市長は市長の権限に屬する事務の外知事の権限に屬する事務を行う（法二六八）のであり、その組織法の部分については、市に關する規定（法二七七）行爲法の部分については都道府縣に關する規定（法二七八）が適用されるのである。従つて制度的には五大都市側の要望通りであると云い得る。

四 他の法令の適用については本法、附則第十三條及び第十六條の規定によつて、それぞれ讀み替えられ、政令で特別の定をするものを除いてはすべて特別市の指定の法律が一般投票による過半数の同意によつて（法二六一）制定され施行されると共に他の法令による府縣の事務、府縣知事の権限のみならず、府縣を單位とする各種の司法機關及び行政機關、公共團體等は原則として

て府縣と特別市とに分割される筈である。

五 特別市の指定は現在の市に對して行われるのであるから制度上、市長、市の議會の議員等の身分に變更はなく、そのまゝ引續き特別市の市長及び特別市の議會の議員たるものであるが、指定に伴う現實の法制上並びに技術上の處理は相當廣汎にわたるものがある。即ち財産及び營造物のふりわけ（府縣より特別市へ或いは理論上は特別市となるべき市より府縣へのふりわけも考へられる以下ふりわけに關してはすべてそうである）、事務のふりわけ、職員のみりわけ、起債等の消極財産のふりわけ等從來府縣が大都市の地區に關して經營或いは執行したために要した一切の施設、人員等の歸屬の問題の決定を必要とする譯である。

更に現在迄の府縣と大都市間の行政の實體に即して考慮するならば兩者の共管として運營することが望ましい如き、財産又は營造物等が考へられるのであろうが、これを府縣特別市の組合として運營するか、或いは何れかの所管にけりわけた上で、一方が分擔金を納入する制度にするかという問題も究明されなければならない。

六 レフエレンダムの範圍の問題

特別市指定の法律は一の地方公共團體のみに適用される法律であるからこれをその住民の一般投票に付してその過半数の同意があつた場合に始めて法律として成立し得る譯であるが現在問題

とされているのは、特別市の指定の法律案に賛否の投票をする住民の範圍はその都市の區域内の住民であるか、或はその都市を包括する府縣全體の住民であるかの點である。換言すれば特別市指定の法律の適用はその市のみであつて、その市を包括する府縣には適用はないと考へられるかの問題である。第二百六十五條第二項及び第四項の規定よりすれば、特別市指定の法律は大都市の區域のみに適用されるものと解せざるを得ないであらうか。特別市制は直接には當然市民に對してのみ利害關係を及ぼすものであり勿論、特別市の指定に伴つて市は府縣の區域より獨立することとなり當該府縣に相當の影響を及ぼすことは云うまでもないが、これは特別市の指定に伴う區域の變更に基く結果であつて、實際に且つ將來永久に特別市という制度の適用を受けるものは當該市の住民であるとするのが第九十二帝國議會における政府側の解釋であつたが、現内閣は、その後の情勢の推移に鑑みて、開議決定を以て、一般投票の範圍は當該府縣全住民と解す旨を發表した。五大府縣側と五大都市側との論議の最も集中しているのもこの憲法第九十五條の解釋に關聯する一般投票の範圍の廣狹についてである。

七 次に特別市の指定に伴う經過的の法律上の措置は必要でないかの問題を検討してみると、（一）現在の都道府縣の條例又は規則のうちで、特別市の地域にも適用のあつたものは、特別市指定の法律の施行後も引續き特別市の條例又は規則として適用する必要があること（特別市の

第三編 特別地方公共團體及び地方公共團體に関する特例

三〇〇

指定は設置とは異なる。第二百六十五條第三項の「特別市の廢置分合又は境界變更」とあるのは、「府縣の廢置分合又は境界變更」と云う場合と同じく特別市間の廢置分合又は境界變更を意味するものと市町村の廢置分合同じ場合が考えられる。この場合の境界變更は同項但書の「市町村若しくは特別區の區域又は所屬未定地の編入」の場合の「境界の變更」(法二六五後段)である。現在の大都市については特別市設置の場合は考えられていないようである。又ある市が隣接町村の區域を合して特別市に指定されたいと考えるならば、指定以前に隣接町村を合併して置くか指定後に第二百六十五條第三項但書の編入の規定により操作を行う必要がある。従つて新たな法的措置が必要であると考えられる。

(c)特別市の指定に伴い都道府縣の議會の議員の定數の減少の措置を講ずる必要があるであろう。現在市に住所を有している都道府縣の議員は、特別市の指定の法律施行と共に、その地域が府縣の區域外となるので當然失職する(法一八一、一九一)。尤も特別市指定の法律の施行前に住所を殘存府縣の區域に移して置くならば都道府縣の議員としての身分は繼續する(法一二七)。然しこの様な措置も現實の問題としては困難ではあるまいか。

もし法的措置を講じないで置くならば片一方に失職する議員があると共に定數の減少は總選舉の場合でなければ行えないのであるから(法九〇)缺員の問題が生じ人口の實體は失つてい

るのに拘らず、定數が減少させられないために補缺選舉の問題が起つて來て(法六三)まことに不合理である。従つて次の如き方法が考えられる。

(1)特別市指定の法律施行の際に殘存府縣の人口に従つて定數減少の法的措置を講ずること。
 (2)市の區域で選出された都道府縣の議員で殘存府縣に住所を有している者については、これを定數外とみなすこと。

(3)更に實體的に考察するならば當然失職となる特別市の地域に住所を有している都道府縣の議會の議員の本來の職能の大部分は市部を代表して府縣行政に參畫することであつたことに鑑みれば、その區域については都道府縣と市が一體になつた特別市の議會にこそ議員として出席することがふさわしい者ではなからうか。これらの者は當然に特別市の議會の議員にふりかえる措置を講ずることは理論上不可能であろうか。(逆に現行法解釋上はそのまゝ引續くと解されるのであるけれども現在の市長及び議會の議員がそのまゝ特別市の市長及び議員となること果して適當であるかどうかの問題も検討されていいと思う)。

(d)特別市の指定に伴い従前の都道府縣の吏員たるもので引續き恩給法の規定の準用をうけてゐるもの(附則六號、恩給法一部改正昭二二、法七六號附則一〇)のうちで特別市又は特別市及び殘存府縣を以て組織する府縣市組合の職員となるものについては引續き恩給法の規定を準用するた

第三編 特別地方公共團體及び地方公共團體に関する特例

三〇二

めの法的措置を必要とするであろう。

(四)警察についても現下の情勢よりして特別市と府縣にこれを分割することは不可能と考えられるので特別な措置が必要である。その他衆議院議員選挙法及び参議院議員選挙法の別表の改正、裁判所の管轄区域に関する法律改正等が考えられ、なお、本来特別市の指定と同時に都道府縣を單位とする各級の行政はすべて特別市と都道府縣とに二分される譯であるが現下の社會經濟情勢よりして少くとも當分の間は不可能のことに屬するものがあるとするならば、それらについても何等かの法的措置が必要となつて來るのは當然であるが、然し、亦一面若しかゝる多くの例外的措置を講ぜざるを得ない實情にあるとするならば、特別市としての實體を備えたものと云い難い結果が生ずるをそれがあり、それをも押し切つて特別市指定を斷行する時機であるか否かということ自體に深く検討を要するものがあると云わざるを得ないであろう。

(五)特別市指定の法律は、次の議會に提案さるべきことが、第九十二回帝國議會における地方自治法の衆議院附帯決議にある。目下、特別市豫定の五大都市及び關係五大府縣側において、特別市指定についての意見の一致を見ない現状である。國會は、その指定について、究研中であるが、政府においても、特別市指定のための調査、研究をつづけている。

第二節 特別區、地方公共團體の組合等

一 東京都の性格を従来の基礎的團體より包括的團體に切り替えた(法五〇)に伴い、都内の區とその他の市町村とを同等の基礎的團體として構成することが、都の特殊な性格を生かすと共に、都の區の實體にも即していると考えられた。都の區は特別區として都の統制に服することによつて沿革的に都と區との間に存する一體的關係を保持し及び區相互の不可分な共同體的性格を没却することなく(法二八二)、而も一方區に相當の自治的權能を與えるために、特別區の制度が創設せられたのである(法二八一)。特別區における區住民の都の議會の議員及び長並びに都の區の議員及び長の選挙權は、特別區の存する區域内に六ヶ月以上住居を有することが必要とされている(令二〇九、都一三)點は従前の選挙權に関する制度と比べて大きな變化である(規程六)。一般に特別區には第二編中の市に関する規定が適用され、市と同様の權能が認められるに至つた(法二八三、令二〇九、二一〇)。なお、附則第十七條により他の法令中の市に関する規定は政令で特別の定めなき限り、すべて特別區に読み替えられる。

二 都が條例で特別區について設ける必要な規定は、固有事務に関する事項、都の條例によつて區に委任する事務に関する事項、組織及び職員に関する事項(令二一〇)等が考えられる。

三 地方公共團體の組合は、従前は市町村及び府縣は、截然と監督者たる上級團體と基礎的團體として區分せられていた關係上、兩者をもつて組織される組合はあり得なかつた(縣一二六ノ二

第三編 特別地方公共團體及び地方公共團體に関する特例

三〇四

市一四九I、町一二九I)のであるが、一部事務組合に關しては、すべての普通地方公共團體、特別市、特別區は縦横に組合を組織することができることに改められた。かくの如き上級地方公共團體と下級地方公共團體とが組合を組織する事務の範圍は固有の公共事務に關するものであると考へられる。

四 第四百四十一條第二項と地方公共團體の組合の執行機關に關する規定との關係は、後者が特別規定であると解されている。

五 財産區 最近の町内會部落會等の解散に伴い、その財産處分の問題より財産區について新たな觀點より解釋が行はれようとしている。即ち町内會、部落會等が解散した場合においてその所有していた財産が、實質上それら町内會、部落會等の區域内の住民全體の所有に屬しこれら住民は住民たるの權利にもとづいて當然にその財産を使用することがみとめられる等の特別な事情がある場合は、本法第二百九十四條の規定により市町村の一部が財産を所有している場合に該當するものであるから、此の場合においてはその財産又は營造物に關する收入及び支出についての豫算を分割し(法二九四)、當該市町村の一部として財産區とし、第二編中の市町村の財産又は營造物に關する管理及び處分の規定によつてこれを管理し處分することができるとされたのである。

六 財産區は本來市制町村制施行前よりの舊慣を尊重して認められたものであり、既に市制町村制施行以前より一部の部落民が特定の財産についてその利益のために共用している事實にもとづいて、これを權利主體として認めたものと、明治二十二年新たに市制町村制を施行するに當つて、七萬餘の町村を一萬三千餘に整理した際に、舊町村の區域について特に認められたものである。市制町村制施行以後においては市町村の廢置分合又は境界變更の際に舊市町村の區域に存する財産又は營造物について特に認められたにすぎない。

第二章 地方公共團體の協議會

一 地方公共團體がその所管している事務又は地方公共團體の長の權限に屬する事務についての地方公共團體相互間の連絡調整を圖るために、その協議によつて規約を定め自主的に設けるものである。唯本章においては、その自主的協議會を法律上の根據を持つものとして規定したのであつて、從來の府縣ブロックの行政協議會等の連絡會議ばかりでなく、或は都道府縣内の全市町村の協議會或は町村だけの協議會その他各地方の郡單位の協議會の如きものが法律上の制度として設けられうることになつたのである(法二九八)。

第三編 特別地方公共團體及び地方公共團體に關する特例

三〇六

- 二 従つてそのような協議會が成立した場合においては、國その他公共團體は、法律又は政令にもとずいてこの協議會に事務の委任がなし得る如き措置が講ぜられている(法二九九)。
- 三 地方公共團體の協議會には、會長、副會長を置くことになつてをり、その選任方法は關係地方公共團體の長の互選によることとされている(法三〇〇)。なお協議會には事務局を置き、局長、書記を配置することができ(法三〇二)。都道府縣、特別市等の参加する地方公共團體の協議會においてはこれらの制度が用いられるであらう。
- 四 地方公共團體の協議會は、必要があるときは、その會議に關係官廳の長の参加を求め、議事に關係のある事項について説明を求める等の權限を與えられている(法三〇一)。

附則

- 一 施行期日(附一) この法律は日本國憲法附屬法典として、憲法施行の日即ち昭和二十二年五月三日より施行された。この法律施行のために地方自治法施行令(法昭二二、政令第一六號)、地方自治法施行規程(昭二二、政令一九號)、地方自治法施行規則(昭二二、内務省令第二九號)及び地方自治法第五十五條第二項の市の指定の政令(昭二二、政令第一七號)が同日に施行されたのである。

二 東京都制、道府縣制、市制及び町村制の廢止(附二) 地方自治法は、これらの地方制度に關する四法律の民主化として集大成せられたものであつて、明治以來國民に親しまれ、我國の近代的發展の基礎を構成して來た市制及び町村制は、こゝに歴史の頁に綴じ込まれるに至つたのである。

三 舊制度よりの身分の繼續の規定(附三) 名譽職助役は、此の規定により、その相當する職即ち有給助役に在るものとされ、任期は、就任の日から起算される。

四 官吏より公吏への身分の切替えに伴う措置(附四、五、六) 別に公務員法が制定せられて、都道府縣市町村等の吏員についても統一的規定の適用があるに至る迄従前の官吏に關する規定が準用され或いは従前の府縣市町村の吏員服務規律の例によることになる。

五 警察に關する特例(附一、七) 警察部、警察署及び警察吏員に關する本法の規定の施行は現下の我が國の治安狀況よりして、國家警察と地方自治體警察とに分離することが適當でないと考えられること及び警察に關しては、警察制度の根本的體制を刷新しようとする警察法が立案中であり、當分の間は、従前の例によつて行われることとされた(昭二二、政令第一八號參照)。

六 地方世話部の都道府縣民生部(民生局)への吸收(附一〇)。

七 戶籍法の適用を受けない者の選舉權及び被選舉權を停止し選舉人名簿に登載することがで

附則

三〇七

第三編 特別地方公共團體及び地方公共團體に關する特例

三〇八

きないものとしたこと(附二〇) 戶籍法の適用を受けないものとは朝鮮人、臺灣人及び樺太土人である。

ハ その他、從來の制度にもとずいて行はれた條例、規則或いは行政上の處分その他の效力の繼續のための規定(附一〇、一一、一四)、他の法令中の讀み替えのための規定(附一三乃至一五、一六、一八、一九)及び特別市、特別區に對する他の法令中の規定の適用に關する規定(附一六一、一七)等が設けられている。

第四編 地方公共團體の職員及び給與に關する 暫定措置

第一章 總 說

一 暫定措置を採つた理由とその基本的考え方

地方自治法の制定という我國地方制度の劃期的變革が行はれた際に、自治行政の第一線に挺身する地方公共團體職員の任免、分限、服務、懲戒及び給與等に關する身分法制を制定すべきことは當然のことであらう。新憲法の施行と共に、天皇の官吏から國民の公僕にその基本的性格を變えた官吏についても民主憲法にふさわしい官吏制度の改革を實施すべきであり、吏員制度についても、これと相竝行しつつ、而も地方制度の改革と脱み合せて、その根本的整備を行い民主的な香り豊かな吏僚制度を建設すべきことは極めて當然の要請である。政府においても、第九十特別議會以來公務員法制定の用意あることを屢々公約すると共に、内閣に行政調査部を設置してその

第四編 地方公共團體の職員及び給與に関する暫定措置

三二〇

準備を進め、内務省においても地方制度改正調査會の議を経て吏員制度整備の準備を進めて来たのである。然るに公務員法制定の準備を進める内に、官公吏の本質、官吏と公吏の異同について議論が紛糾して容易に一致點を見出すことが出来ず、時たまたま我國の公務員制度調査のため、アメリカより調査團が來朝し、その指導を受けて行政調査部が職階制的な公務員制度採用の基本的調査研究を進めることになつたため、新憲法の施行に伴う官公吏法の改革は必要限度の暫行措置を講ずる程度に止め、根本的改革は他日に俟つことを適當とする、との結論に到達するに至つた。斯くして地方自治法の本法において豫想する公務員法の制定は、これを延期し、暫行處置がとられることになつたのである。暫行規定の立案に際しては、これが飽く迄も暫定措置である以上、努めて現行制度の大幅な改變を避け、都道府縣の官吏が公吏に身分を變え、その人事權が公選知事に移行することに伴う必要最少限度の規定を設けるに止めること、従つて都道府縣の官吏たりし者については、従前の官吏に関する規定を可及的に準用し、吏員一般については従前の例を努めて踏襲する方針が採られたのである。なおこれが立案に際しては、都道府縣に勤務する職員の上の不安を解消し、今次地方制度改革の圓滑なる實施に挺身せしめるよう配慮せられたことはいう迄もなき。

二 我國吏員制度の狀況と改革の方向

神二十

ここで我國吏員制度の狀況とその根本的改革の方向について一瞥を試みたい。我國の吏員に関する法制は、東京都制、道府縣制、市制及び町村制並びにこれ等に基く命令の中に、それぞれの關係規定が散見せられるが、任免、分限、服務、懲戒及び給與等を包括した吏員法とでもいふべき一般的な統一的制度は存在しない。而もこれ等の法令の中で規定せられている事項は、吏員の設置、選任、懲戒、給與等に關する基本に過ぎず例えは、任用の資格、手續、給與額、昇給率等の實體的な規定は、服務に關して内務省令が存在した外は、全くないといつてもよく、擧げて各地方團體の自律に委ねられたのである。その統一的基準も昨年七月給與について政府より示された行政措置の外は全く存在しない。而して各地方公共團體における吏員制度の内容は、團體の實情の異なるに伴い千差萬別であつてこれが實體の把握すら困難な實情であつた。尤も都道府縣及び市殊に大都市の吏員については、概ね官吏に準じて各團體において規定を設け運用しているのが實情のようである。

都道府縣の吏員については、法令は纔かに(1)吏員を都道府縣に置き得ること、その任免は東京都長官、北海道廳長官又は府縣知事がこれを行うこと。(2)懲戒處分の種類。(3)給料額、旅費額及び其の支給方法は都道府縣規則を以て、恩給及び其の支給方法は條例を以て規定すること。(4)服務紀律。(5)賠償責任及び身元保證。(6)吏員の組織、任用、分限、給料等に關し必要な事項は命令

第四編 地方公共團體の職員及び給與に關する暫定措置

三二二

を以て定め得ること等を規定しているにすぎない。而して(6)については、命令を以て定められたものはないので結局先に述べた職員服務紀律を除いては、吏員の職制、任用、分限、給與等の具體的内容は、すべて自治に一任せられた。尤も都道府縣の行政執行は國の官吏によつて擔當せられ吏員はその補助的役割を勤めたに過ぎず、その身分も低きものとせられ、身分關係はすべて官吏に準じて各府縣とも概ね一樣に取扱はれて來たと觀られる。

市町村の吏員については、その理事機關を構成するものについて幾度かの變遷があつたが、一般吏員については制度的に殆んど考慮が拂われなかつた。市制、町村制で有給吏員の組織、任用分限、給料等に關して必要な事項は命令を以てこれを定めることが規定せられたが、これに關する命令が制定せられず、すべて市町村の自治に委ねられ、その實體も大都市が略官吏に準じて比較的整備せられて止まり、町村に至つては、區々であり、何等の自治規定すら存在しないのが多數を占める實情である。従つて服務に關して統一的な市町村職員服務紀律が存在し、懲戒に關して、監督官廳による懲戒と市町村長による懲戒について稍具體的に規定せられているに過ぎない。

そもそも組織權は、自治權に當然附隨する權限であるとするならば、職員の身分法制については、すべてこれを自治體に委ねるのを本筋とするであろうが、國の統治組織の支柱をなす地方行

政組織の構成員として地方行政の執行機關たる職員について、長の人事權を侵さない限度において國が法律によつて統制することは極めて當然といへべきであらう。而も府縣に迄延びていた國の行政組織が後退して、都道府縣以下の行政が完全自治行政となつた現在においては、その必要性は更に増大したと觀るべきである。その統一的な改革の方向としては、官吏制度の改革と歩調を一にすべきであつて、大凡(1)政務と事務の分離(2)専門化と能率化(3)行政の公正と恒久性の確保(4)民主化(5)研修制度の整備による質の向上等を目指して職階制的な吏員制度が採用されるのであるまいか。

三 法の構成

一 において述べた如き経緯によつて、暫行處置をとつたため地方公共團體職員の任免、分限、服務、懲戒及び給與等に關する身分法規については、地方自治法上の法の構成が極めて複雑となり、理解が稍困難になつている。地方公共團體の長、副知事、助役、出納長、収入役、副出納長、副収入役並びに選舉管理委員、監査委員及びこれ等の書記等の設置、定數、選任、退職、解職、任期、兼職禁止等については、第七章において説明した如く本法において規定せられているのでこれ等の點については別段問題はない。副知事以下の地方公共團體の補助職員は任免、分限、服務、懲戒及び給與等の身分事項については別に法律の定めるところによる(法一五四)とせられ公

第四編 地方公共團體の職員及び給與に関する暫定措置

三二二

を以て定め得ること等を規定しているにすぎない。而して(6)については、命令を以て定められたものはないので結局先に述べた職員服務規律を除いては、吏員の職制、任用、分限、給與等の具體的内容は、すべて自治に一任せられた。尤も都道府縣の行政執行は國の官吏によつて擔當せられ吏員はその補助的役割を勤めたに過ぎず、その身分も低きものとせられ、身分關係はすべて官吏に準じて各府縣とも概ね一樣に取扱はれて來たと觀られる。

市町村の吏員については、その理事機關を構成するものについて幾度かの變遷があつたが、一般吏員については制度的に殆んど考慮が拂われなかつた。市制、町村制で有給吏員の組織、任用分限、給料等に關して必要な事項は命令を以てこれを定めることが規定せられたが、これに關する命令が制定せられず、すべて市町村の自治に委ねられ、その實體も大都市が略官吏に準じて比較的整備せられているに止まり、町村に至つては、區々であり、何等の自治規定すら存在しないのが多數を占める實情である。従つて服務に關して統一的な市町村職員服務規律が存在し、懲戒に關して、監督官廳による懲戒と市町村長による懲戒について稍具體的に規定せられているに過ぎない。

そもそも組織權は、自治權に當然附隨する權限であるとするならば、職員的身分法制については、すべてこれを自治體に委ねるのを本筋とするであらうが、國の統治組織の支柱をなす地方行

政組織の構成員として地方行政の執行機關たる職員について、長の人事權を侵さない限度において國が法律によつて統制することは極めて當然といふべきであらう。而も府縣に迄延びていた國の行政組織が後退して、都道府縣以下の行政が完全自治行政となつた現在においては、その必要性は更に増大したと觀るべきである。その統一的な改革の方向としては、官吏制度の改革と歩調を一にすべきであつて、大凡(1)政務と事務の分離(2)専門化と能率化(3)行政の公正と恒久性の確保(4)民主化(5)研修制度の整備による質の向上等を目指して職階制的な吏員制度が採用されるのであるまいか。

三 法の構成

一において述べた如き経緯によつて、暫行處置をとつたため地方公共團體職員の任免、分限、服務、懲戒及び給與等に關する身分法規については、地方自治法上の法の構成が極めて複雑となり、理解が稍困難になつている。地方公共團體の長、副知事、助役、出納長、收入役、副出納長、副收入役並びに選舉管理委員、監査委員及びこれ等の書記等の設置、定數、選任、退職、解職、任期、兼職禁止等については、第七章において説明した如く本法において規定せられているのでこれ等の點については別段問題はない。副知事以下の地方公共團體の補助職員の任免、分限、服務、懲戒及び給與等の身分事項については別に法律の定めるところによる(法一五四)とせられ公

第四編 地方公共團體の職員及び給與に関する暫定措置

三一四

務員法の制定を豫想し、また選挙管理委員及び監査委員の分限、服務、懲戒並びに選挙管理委員会の書記及び監査委員の事務を補助する書記の任免、分限、服務、懲戒、給與等についても同様のことが規定せられてゐる(法一九二、一九三、二〇一)給料、旅費及び恩給等の支給についても、地方公共團體の長、補助機關たる職員(専門委員を除く)、學識経験を有する者の中から選任された監査委員、議会の書記長及び書記、選挙管理委員会の書記並びに監査委員の事務を補助する書記に對するこれ等の給與は別に法律で定められることが要求され、これまた公務員法の制定を豫想してゐる。(法二〇四、二〇五)然るに公務員法の制定が延期されるに至つたので、この本法の規定を受けて地方自治法附則によつて別に法律が定められる迄の間、都道府縣の吏員については官吏法が準用されるものとせられ、特に必要ある事項については政令で別段の定めをなし得るものと規定せられ、また都道府縣の吏員以外の地方公共團體の補助職員、選挙管理委員、選挙管理委員会の書記、監査委員及び監査委員の事務を補助する書記の身分關係については政令で別段の規定を設けることに定められた。(法附則五、九)なお議会の書記長及び書記の給與については地方自治法附則第二十一條によつて政令で特別の定めがなされることとされた。以上によつて明かな如く身分法規については、都道府縣吏員にあつては、本法、官吏法及び施行規程の三者が適(準)用され、都道府縣吏員以外の地方公共團體職員は、本法及び施行規程が適用される。もとより他に別

個の特別法があれば、その法律が適用せられることはいう迄もない。なお警察職員は、警察制度の根本的改革迄の間、従前通り官吏とせられ官吏法が適用せられると共に警察については特別規定たる昭和二十二年政令第十八號が施行せられてゐる。(法附則七)警察以外においても都道府縣の職員中官吏として残置せられる者については、従来通り官吏法が適用されることは當然である。(法附則八)

第二章 地方公共團體の長の補助職員

第一節 地方公共團體の吏員

一 吏員の職名

(一)官名に相當する公職名

官吏について、官名と職名の區別がある如く、吏員についてもこの區別が考えられて居つて、官名相當の公職名としては、都道府縣にあつては、副知事、出納長、副出納長、事務吏員及び技術吏員であり、市町村にあつては、助役、収入役、副収入役、事務吏員及び技術吏員とせられてゐる。これ等のものについては、任命の辭令が出される譯である。なお副知事、出納長、副出納長、助役、収入役及び副収入役は、それだけに具體的に擔當する職務の内容が明瞭であるから、官名相

第四編 地方公共團體の職員及び給與に関する暫定措置

三一六

當の公職名であると同時に、官吏の職名相當の吏員の職名であつて補職の手續を必要としない。但し、同一職名の者が二人以上設置された場合において分擔業務を明かにするため、例えば第一助役、第二助役等の職名を設けたときは、助役は、官名相當の職名であつて第二助役は補職となる。

(二) 官吏の職名に相當する吏員の職名

都道府縣にあつては、出納員、局長、部長、課長、主事、技師、視學、小作主事、社會教育主事、農業團體監督主事、商工組合監督主事、貿易組合監督主事、物價調整主事及び麻薬統制主事の職が設けられている。これ等は、いづれも従前の官制の例に準じたもので、それぞれの職務權限、事務吏員又は技術吏員の何れを以て充當するか等、すべて従前の例に準じて定めたとすべきでない。(施程一八) 出納員は本法において事務吏員を以て充てると明規せられているので補職すべき職名と解さねばならない。(法一七一) なお統計法によつて、都道府縣には、特別の任用資格を要求せられる事務吏員又は技術吏員を以て充てる統計主事が設けられていることに注意せねばならない。市町村にあつては、出納員及び従前の例によつて設置せられているそれぞれの職の例による。

二 吏員の定數

副知事、助役、出納長、收入役、副出納長及び副收入役の定數については、既に第七章において説明した所である。本法第七十二條により設置する吏員の定數については、條例を以て定めることとせられているが、施行規程第十九條によつて本法の規定を排除して、都道府縣にあつては一般吏員の定數は、地方自治法施行の際の東京都官制、北海道廳官制、地方官々制、都廳府縣等臨時職員等設置制その他の規定により、又はこれ等の規定に基いて主務大臣の定める官吏の定員(警察職員たる官吏及び施行規程第六十九條に定める事務に従事する官吏の定員を除く。)による。ここでいう主務大臣とは、教員保養所令に定める職員の定員については文部大臣であり、その他は、すべて内務大臣を指すのである。現在の都道府縣の定數を示すと左表の通りである。

道 廳 及 府	五、三、現在吏員定數			増 加 承 認 數			合 計				
	事務	技術	事務又技術	事務	技術	事務又技術	事務	技術	事務又技術		
北海道	421	223	1,173	1,817			421	223	1,173	1,817	
青森	160	118	670	948	114		114	118	670	1,062	
岩手	163	123	722	1,014	159	98	187	322	157	722	1,301

第四編 地方公共團體の職員及び給與に關する暫定措置

北	宮城	184	148	725	1,057	59	1		60	243	149	725	1,117
	秋田	48	115	685	948					148	115	685	948
	山形	155	124	600	879					155	124	600	879
	福島	181	146	889	1,216					181	146	889	1,216
	茨城	181	135	782	1,098	182	4		186	363	139	782	1,284
	栃木	169	121	578	868	151	94		245	320	215	578	1,113
	群馬	180	128	715	1,023	139	3		142	319	131	715	1,165
	埼玉	181	146	739	1,066					181	146	739	1,066
	千葉	179	137	759	1,075	156			156	335	137	759	1,231
	東京	735	520	4,330	5,585	454	325	7,961	8,740	1,189	84	12,291	14,325
	神奈川	243	169	947	1,359	17	5	360	382	260	174	1,307	1,741
	新潟	207	178	838	1,223	193			193	400	178	838	1,416
	富山	154	116	611	881	91			91	245	116	611	972
	石川	147	116	569	832	113			113	260	116	569	945
	福井	149	106	576	831	113			113	262	106	576	944

東山	山梨	139	100	600	839	139	115		254	278	215	600	1,033
	長野	196	163	967	1,326	105			105	301	163	967	1,431
	岐阜	175	137	957	1,269	198	4		202	373	141	957	1,471
	静岡	209	165	850	1,224					209	165	850	1,224
	愛知	306	225	1,253	1,784					306	225	1,253	1,784
	三重	169	125	765	1,059	122	35		157	291	160	765	1,216
	滋賀	146	108	520	774					146	108	520	774
	京都	228	153	833	1,214					228	153	833	1,214
	大阪	368	232	1,011	1,611					368	232	1,011	1,611
	兵庫	314	227	1,284	1,925	238	43		281	552	270	1,284	2,106
	奈良	133	86	469	688	1	1		2	134	87	469	690
	和歌山	149	109	621	879					149	109	621	879
	鳥取	127	95	551	773	92	17		109	219	112	551	882
	島根	151	123	818	1,092	137			137	288	123	818	1,229
	岡山	196	150	894	1,240	278	30		308	474	180	894	1,548

第四編 地方公共團體の職員及び給與に關する暫定措置

三二〇

區	廣島	230	183	1,339	1,752	160	160	390	183	1,339	1,912
	山口	194	166	934	1,294			194	166	934	1,294
四	徳島	135	93	550	778	78	78	213	93	550	856
	香川	143	86	506	735	91	91	234	86	506	826
國	愛媛	163	139	752	1,054			163	139	752	1,054
	高知	131	98	595	824			131	98	595	824
九	福岡	289	221	1,105	1,615			289	221	1,105	1,615
	佐賀	138	88	455	681			138	88	455	681
	長崎	169	131	655	955	109	109	278	131	655	1,064
州	熊本	191	137	666	994	149	6	340	143	666	1,149
	大分	158	127	661	946	159		317	127	661	1,105
區	宮崎	145	117	651	913	92		237	117	651	1,005
	鹿児島	175	154	749	1,078			175	154	749	1,078
沖	總	57	35	241	333			57	35	241	333
警	視廳	1,775	135	195	2,105			1,775	135	195	2,105

備考 東京都については、本市役所吏員を増加承認せるものである。

なお現實には豫想せられないが法規の解釋上、將來都道府縣の實情に應じ、都道府縣間の定數の變更は、官制で定められた總數の範圍内においては主務大臣が變更することが出来る。

都道府縣知事は業務の繁閑と財政上の要請から定數を増減しようとするときは、内務大臣の承認を得て増減することができる。

官吏の定員によつて吏員の定數が定められ、地方自治法施行の際現に都道府縣の有給吏員の現員數と本法附則第六條によつて官吏から吏員になつた者の現員數との合計數が官吏の定員に超過した場合その超過した現員數だけは、本人が吏員たる地位を有する間定數外となるので、地方自治法施行の際の有給吏員は、官吏の定員に缺員がある場合は、敍級の資格に應じてそれぞれ定數内に必ず繰り入れられ、尙超過する者についてのみ本人が吏員たる身分を有する間定數外の吏員となるのである。地方自治法施行後に官吏の定員、即ち本來の定數に缺員を生じたときは、定數外の吏員を定數内に繰り入れても良いし、新たに採用しても良い。ただ人員過剩の現況と財政の窮迫に鑑み、努めて定數外の者を繰り入れることが望まれる。なお定數外の吏員が定數内に繰り

第四編 地方公共團體の職員及び給與に関する暫定措置

三二二

入れられたり、退職したりした場合は、定数外の者は、それだけ減少するのであつて定数外の者の補充は出来ない。(施程一九)

臨時物資需給調整法の規定に基く命令の施行に關する事務を行うために、地方自治法施行の際現に設置せられている兼任地方事務官又は兼任地方技官たる者は、本官と事務吏員又は技術吏員を併任することになるがその者の定数は、本來の定数外となる。(施程二一)元來併任という觀念は、官吏と公吏は身分を異にするものとせられているため、地方自治法の施行によつて府縣において始めて生れたものであり、將來において吏員が官吏を併任する場合、その逆の場合、それらの場合の定員の問題、給與の問題等多くの未解決のものが残され、今回は僅かに地方自治法施行の際の、官吏が吏員を兼ねることについての經過的解決が圖られたにすぎない。今後の問題として残つている譯だ。

市町村の一般吏員の定数については、條例で自主的に定めるのであるが、最近の社會經濟情勢と地方財政の現況に鑑みて、眞に止むを得ない限り定数増加の措置を採るべきでない。

三 吏員の任免

(一) 都道府縣

本法に特別の定めがあるものを除く外、一般の吏員の任用資格は、官吏任用敍級令を準用し、官

吏との間に何等差異はない。(法附則五一)

従つて、官吏任用敍級令の準用によつて、所定の任用資格を有する者については、知事がそれぞれの資格に應じて定数の許す限り任用すればいい。但し、官吏任用敍級令に定める銜任用及び認定の事務は、一級官吏銜衡委員會、二級事務官吏銜衡委員會、高等試験委員又は普通試験委員が吏員についてもこれを行うことに定められている。(施程二五)従つて二級以上の者については、中央のそれぞれの機關の銜衡又は認定を経なければならぬ。なお副知事のみは、自由任用とせられている。(施程一六)

任用資格に關する官吏任用敍級令の規定中、在職年數については、本法施行後の都道府縣の吏員としての在職年は、官吏の在職年と相互に通算され、その間に何等の差別はない。(施程二三)ただ地方自治法施行前の有給吏員としての在職年は、通算されることは勿論であるが、が官吏の在職年と同等の取り扱いをうけることは出来ない。(敍級令四一)

優遇についても官吏と同じくこれを行うことができるが(法附則五)官吏又は吏員の在職年數は相互に通算され、本法施行後の吏員としての在職年は官吏の在職年と平等の取扱いを受けることは、任用資格のための在職年について説明したのと同じである。(施程二三)各廳職員優遇令の規定による優遇については、二級及び三級の吏員の優遇をすることができる員數その他必要な事項

第四編 地方公共團體の職員及び給與に関する暫定措置

三二四

は内務大臣がこれを定めることにせられ、近くその都道府縣への割當が決定せられることである。

吏員の任命手續については、一定の資格を有する者及び銓衡又は認定を経た者について、定数の範囲内で知事が發令する（施程二四）ことは當然であるが、地方自治法施行に伴う経過措置として、本法施行の際従前の官吏で吏員となつた者については、本法附則第六條によつて當然事務吏員又は技術吏員に任用せられ現に在る職に相當する職に補されなものとせられるので別段の發令手續を要しないものとせられた。従前の有給吏員についても同様の處置が講ぜられた。（施程二〇）

(一) 市町村

市町村吏員の任用資格その他任免については、別段の命令が定められていないので市町村長が従前通り自主的に處理することになる。

四 吏員の敘級

(一) 都道府縣

知事及び副知事以外の全ての吏員は、級別を有し一級、二級及び三級とし官吏の級別と同等とせられている。地方自治法によつて新たに設置せられた出納長及び副出納長は、本法において有期吏員とせられ、選任方法等においても一般吏員と異なる取扱いをされているが、その地位の重要

性に鑑み特に出納長は一級又は二級、副出納長は二級又は三級とせられて一定の任用資格を要するものとされた。（施程一六、一七）敘級の手續については、所定の資格ある者又は銓衡若しくは認定を経た者について知事が發令の手續をとればいいのであるが、（施程二四）本法施行に伴う経過措置として、従前官吏であつて地方自治法の施行に伴い吏員となる者は別段の發令手續をとることなく當然に相當級に敘せられたものとせられ、又従前の有給吏員については、全て三級に敘せられたものとせられた。（施程二〇）従前の有給吏員中には、一級又は二級の扱ひをされていた者も若干居るけれども、必ずしも官吏の敘級資格と同等でないので、級の無い一般吏員が存在しないため取り敢えずの處置として三級とし、それぞれの資格に應じて別に相當級に敘級の手續をとらしめることにせられたのである。この際一級又は二級の定員に豫裕のない場合には、定數外の取り扱ひが出来ることに定められている。（施程一九二）

(二) 市町村

市町村吏員については、級別の定めがない。

五 吏員の分限

(一) 都道府縣

副知事以外の全ての吏員は、官吏分限令の準用によつて、一定の事由なき限り、免職又は休職等の

第二章 地方公共團體の長の補助職員

三二五

第四編 地方公共團體の職員及び給與に關する暫定措置

三二六

處分を受けることなく、その身分を保障される。(法附則五、施行三〇)殊に出納長及び副出納長は、任期四年の保障があるので任期間の身分保障は更に強い。(法一六八)なお吏員については本法附則第五條第二項及び施行規程第三十二條によつて、分限委員會の承認を受けなければ、本人の同意なくして一方的に事務の都合による休職を命ずることはできない。この場合の分限委員會の事務及び官吏分限令の準用による吏員の免職事案については、官吏高等懲戒委員會又は官吏普通懲戒委員會がそれぞれ相當官吏の懲戒手續に準じてこれを取扱うこととせられた。(施行三〇、三二)なお吏員の分限に關する審査要求は、知事がこれを行い、その結果に基づき知事がそれぞれ處分を行うことはいふ迄もない。

(一)市町村

市町村吏員については、特別の身分保障制度は、國の法令上は定められていないが、従來、條例等によつて身分保障の制を設けていた市町村は、従前通りとし、身分保障制度のない場合においては、諺くとも市にあつては條例で身分保障制度を設けることが適當である。

六 吏員の服務

(一)都道府縣

都道府縣吏員の服務については、従前から内務省令を以つて都道府縣職員服務紀律の定があつた

が、今回もこの紀律の例によることとせられた。ただこの紀律が知事に適用のないことはいふ迄もない。(施行二八)

(二)市町村

市町村長以外の吏員の服務に關しても都道府縣吏員について述べたところと同じく、従前の市町村職員服務紀律の例によることとせられた。(施行三八)

七 吏員の懲戒

(一)都道府縣

副知事以下都道府縣吏員の懲戒については、官吏懲戒令の規定が準用せられ、職務上の義務違反若しくは、職務怠慢又は公職上の信用失墜の所爲に對しては、官吏の懲戒手續に準じて官吏の高等懲戒委員會又は官吏普通懲戒委員會の議決を経て免職、減給又は譴責等の處分を知事が行うのである。(法附則五、施行三〇)なお、副知事については、級別がないのでその懲戒事案は特に官吏高等懲戒委員會の議に付すべきことを明規せられた。(施行三〇)吏員の懲戒の審査要求は知事がこれを行うことはいふ迄もない。

知事については、官吏懲戒令の規定は準用せられない。蓋し知事は住民の解職請求、議會の不信任決議又は彈劾審査によるのを適當と認められたからである。

(二)市町村

市町村吏員の懲戒については、特別規定を設け概ね官吏に準じた取扱いがなされた。(施程三九、三四)ただ懲戒の種類については減給の代りに五百圓以下の過怠金處分が行はれることになつたのみで他は官吏の懲戒と異るところはない。なお、市町村はあらたに懲戒事案の審査議決のために市町村吏員懲戒審査委員会も設置しなければならない。(施程四〇)委員会の名稱、組織、権限等については施行規程の定めるところであるが(施程三四、三九、四〇)懲戒審査委員会の細部事項については、市町村規則を以て定めねばならない。(施程四〇)

市町村長の懲戒については、吏員の懲戒規定が準用されないことは知事の場合と同様である。

第二節 地方公共團體の専門委員

地方公共團體の専門委員については、服務、懲戒及び職務の執行停止について施行規程で定められた。即ち専門委員の服務については、一般吏員に準じ職員服務紀律の例によることとせられている。但し専門委員は専務職でないので服務紀律上、他の營業を営むことは認められている(施程三三、三八)懲戒については、都道府縣にあつては、一般吏員と異り、施行規程第三十四條に特別の定があるが、懲戒の種類中、減給處分に代え過怠金の制が設けられたに止まり、他に實質

上の相異はない。なお、懲戒事案は官吏普通懲戒委員会に付議することにされた。(施程三四)市町村にあつては、一般吏員の懲戒と全く同じ扱を受けることに定められている。(施程三四、三九、四一)職務の執行停止については、専門委員が刑事事件に關して起訴せられたときは、地方公共團體の長はその職務の執行を停止することができるものとせられた。なお、職務の執行停止期間中は委員の報酬は三分の二を減ずることとせられる。(施程三五、四一)かくの如き場合、専務職でない委員の報酬の支給を全額停止しなかつたことは、理論上若干の疑問もあるが、新憲法の下における官公吏の性格の變化から官公吏と雖も無定量の勤務義務を有するものでなく俸給給料は労働の對價と看做さるべきものであつて、その給料は専門委員の如き者の労働の對價たる報酬と何等區別するの要なく、従つて官公吏が刑事事件で休職を命ぜられた際の俸給給料の支給と同じ取扱いをするを適當と認めて、舊制度を改めたのである。

第三章 選舉管理委員及び選舉管理委員會の書記並びに監査

委員及び監査委員の事務を補助する書記

一 選舉管理委員及び監査委員については、本法に特別の規定があるものの外、服務、懲戒及び

第四編 地方公共團體の職員及び給與に関する暫定措置

三三〇

職務の執行停止については、施行規程の定めるところであつて、都道府縣及び市町村共に、それぞれの團體の専門委員と全く同じ取扱いがせられている。(施行三三、三四、三五、三八、四一、四七、四九、五二、五四)但し、選舉管理委員及び監査委員は地方公共團體の長に對して獨立の地位を有するものとせられているので、これ等の者が懲戒事犯に該當したとき處分権者が存在しないことになる。従つて理論的には必ずしも適當でないが、かかる場合の救済處置として便宜的に特に規定を設け、地方公共團體の長が處分権を有するものとせられた。(施行五〇、五二)

二 選舉管理委員會の書記及び監査委員の事務を補助する書記の服務に關しては、都道府縣及び市町村共に、それぞれの團體の吏員と同じ取扱いをし、(施行二八、三三本文、三八本文、四七、四九、五二、五四)職員服務規律の例による。懲戒に關しては、都道府縣にあつては専門委員に準じてそれぞれ選舉管理委員長又は監査委員が懲戒處分を行う。(施行三四、四七、五二)市町村にあつては、一般吏員に準ずるものとし、それぞれ選舉管理委員長又は監査委員が懲戒處分を行うこととせられた。(施行三四、三九、四九、五四)なお、都道府縣の選舉管理委員會の書記及び監査委員の事務を補助する書記は、三級の府縣吏員と同じ身分保障を受けるのであるが、この場合、官吏普通懲戒委員會に對する審査要求は選舉管理委員長又は監査委員がこれを行うことに定められた。(施行四八、五三)

なお、監査委員は獨立制でないので、書記の身分上の事項を處理する場合は、豫め委員が協議し又は行う者を定めておかねばならぬ。

第四章 議會の書記長及び書記

議會の職員は、地方公共團體の執行機關ではないが、地方自治法によつて、地方團體の意思機關として、著しくその権限を擴大せられ、將來いよいよその任務を加重せられる議會の事務職員として、地方公共團體職員中の重要な構成部分を占めるものである。従前の行政機關に對する立法機關の從屬的地位を改め、議會をして眞に最高の意思機關として、行政機關と相並んで地方行政の飛躍的發展を圖り、權力分立の政治原理を貫かんとすることが今次の地方制度改革の大きな眼目となつていたので、議會の事務職員についても、執行機關と分離し、議會の書記長及び書記は議長の選任する所と定め、身分上の事項については、特別の規定を設けず立法機關の定めるところに一任されたのである。ただ給與についてのみ吏員と同じく法律の定めるところによるとされ、(法二〇四、二〇五)その規定をうけて第六節で證明する如く施行規程で給料、旅費、退隱料等に關し規定されたのである。議會の事務局の強化、従つて専任職員の整備は地方自治法の理想

第四編 地方公共團體の職員及び給與に關する暫定措置

三三二

とするところであるが、現下の財政事情に鑑み、必ずしも理想通り實行されることは豫想されず、法律上もまた吏員の併任を禁じている譯でない。従つて實際問題としては、庶務課或は地方課等の吏員をして書記長又は書記を併任させる事例も多いであろうし、町村等の小さい團體においては、寧ろ、現在の状況下にあつては、吏員の併任を適當とすることが多いであらう。ただ併任せしめた場合は、身分上も事務上も地方公共團體の長と議長の双方がそれぞれの所管に應じて指揮監督することは如何でもない。ただこの點についても、豫め、公共團體の長と議長とが協議しておけば、別段問題を生ずることはあるまじ。

第五章 都道府縣の官吏

地方自治法の施行によつて、都道府縣に勤務する官吏は、原則として吏員にその身分を變えたが、同法中警察に關する規定は、警察法が制定施行される迄の間施行を延期し、その間暫定的に從來の北海道廳官制、地方官官制及び警視廳官制等によつて、従前の例により警察事務が遂行せられることとせられ、警察部長以下警察及び消防に従事する職員はこれを官吏として、内務大臣の下に全國的統制を保持して當面の治安確保に萬全の措置が講ぜられることとせられた。

(法附則七) いう迄もなく公選知事と警察との關係は微妙であるから、これが運用に際しては慎重なる考慮を拂うべきは當然であり、法的にも昭和二十二年政令第十八號を以て、警察に關する特別政令が施行せられた。即ち道府縣の警察に關する事務の管理は、内務大臣の指揮監督の下に知事がこれを行うのであるが、それがためには官吏たる警察部長の助言を要することとせられ、また知事が警察に關する事務を處理するためには、警察部長を通じて行うことを必要とし、人事についても官吏たる警察職員の進退及び身分に關する事務は、道府縣警察部において掌ることとせられた。警察制度改革による國家警察と地方警察の分離せられる迄の過渡的措置としては極めて慎重なる配慮といふべきであらうか。

學校職員、社會保險(國民健康保險を除く)の事務に従事する者、公共職業安定所の長の指揮監督に關する事務に従事するもの及び北海道廳の拓殖事務に従事する者についても當分の間その身分を官吏とせられたのであるが、(法附則八、施程六九)これ等の事務は何れも國家的統制を必要とすることを理由として、その事務に従事する職員の身分を官吏とせられたのであるが、軍隊なき國家の治安確保に任ずる警察職員を官吏とする理由と同程度にはこれを肯定し難い。何れはすべて公吏となるべき筋合のものであらう。

これ等の官吏の身分を有しつつ知事の補助職員として存置された地方事務官、地方技官及び地

第四編 地方公共團體の職員及び給與に關する暫定措置

三三二

とするところであるが、現下の財政事情に鑑み、必ずしも理想通り實行されることは豫想されず、法律上もまた吏員の併任を禁じている譯でない。従つて實際問題としては、庶務課或は地方課等の吏員をして書記長又は書記を併任させる事例も多いであろうし、町村等の小さい團體においては、寧ろ、現在の状況下にあつては、吏員の併任を適當とすることが多いであらう。ただ併任せしめた場合は、身分上も事務上も地方公共團體の長と議長の双方がそれぞれの所管に應じて指揮監督することは出来ない。ただこの點についても、豫め、公共團體の長と議長とが協議しておけば、別段問題を生ずることはあるまい。

第五章 都道府縣の官吏

地方自治法の施行によつて、都道府縣に勤務する官吏は、原則として吏員にその身分を變えたが、同法中警察に關する規定は、警察法が制定施行される迄の間施行を延期し、その間暫定的に從來の北海道廳官制、地方官官制及び警視廳官制等によつて、従前の例により警察事務が遂行せられることとせられ、警察部長以下警察及び消防に従事する職員の仕事はこれを官吏として、内務大臣の下に全國的統制を保持して當面の治安確保に萬全の措置が講ぜられることとせられた。

(法附則七) いう迄もなく公選知事と警察との關係は微妙であるから、これが運用に際しては慎重なる考慮を拂うべきは當然であり、法的にも昭和二十二年政令第十八號を以て、警察に關する特別政令が施行せられた。即ち道府縣の警察に關する事務の管理は、内務大臣の指揮監督の下に知事がこれを行うのであるが、それがためには官吏たる警察部長の助言を要することとせられ、また知事が警察に關する事務を處理するためには、警察部長を通じて行うことを必要とし、人事についても官吏たる警察職員の進退及び身分に關する事務は、道府縣警察部において掌ることにされた。警察制度改革による國家警察と地方警察の分離せられる迄の過渡的措置としては極めて慎重なる配慮といふべきであらうか。

學校職員、社會保險(國民健康保險を除く)の事務に従事する者、公共職業安定所の長の指揮監督に關する事務に従事するもの及び北海道廳の拓殖事務に従事する者についても當分の間その身分を官吏とせられたのであるが、(法附則八、施程六九)これ等の事務は何れも國家的統制を必要とすることを理由として、その事務に従事する職員の仕事はこれを官吏とせられたのであるが、軍隊なき國家の治安確保に任ずる警察職員を官吏とする理由と同程度にはこれを肯定し難い。何れはすべて公吏となるべき筋合のものであらう。

これ等の官吏の身分を有しつつ知事の補助職員として存置された地方事務官、地方技官及び地

第四編 地方公共團體の職員及び給與に関する暫定措置

三三四

方教官が知事の指揮監督をうけることはいう迄もなく、その身分上の事項についても、従前と同じく、三級官については知事が専行し、二級官以上については知事が功過を具状し、主務大臣がこれを行うのであつて今迄と何等變更される所はなし。

なお近く行政の科學的基礎資料を整備するため、地方における統計機構を整備強化する必要があるので、都道府縣に特別の資格を要求せられる地方事務官又は地方技官たる統計官が設置せられる豫定である。

第六章 給與

第一節 給料、手当、旅費その他の給與

一 都道府縣

都道府縣の知事、副知事、出納長及び副出納長の給料その他の給與については、條例で定める（施程五五一）のであるが、具體的な額の決定の要領については、各府縣で議會の承認を得て、現在の經濟狀況、官吏の俸給、同一府縣内の市の理事者の給料等を較量して、適當な額を定めるの

を適當とするであらう。なお現在の處では東京都知事の年給十二萬圓（固定給）を最高とし概ね適當な額に決定せられているようである。

知事、副知事、出納長及び副知事以外の一般の吏員の給料その他の給與については、本法第二百四條第二項によつて、條例で定めなければならぬことに規定されたが、現下の勞働情勢、經濟情勢更に都道府縣における官公吏併存の職員構成等に鑑み官公吏の給與の一體性を確保する必要があるため、本法の規定を排除して、吏員の給料その他の給與については、官吏の俸給その他の給與の例によることとされた。（施程五五二）従つて一般吏員の給料その他の給與については、官吏の給與に自動的に一致せしめられることになり、條例の制定を必要とせず、また官吏の給與と別個の特別な給與を支給し得ないものとされている。「例による」の解釋については若干疑義があるが官吏の給與に関する法令が準用されることは當然であるとして、その他に、官吏の現在の給與が經濟界の急激な變動に即應する如く、通牒等によつて處理されているが、これ等の行政措置についても吏員について準用されるものと解釋するのを適當とするであらう。

學識経験を有する者の中から選任された監査委員の給料その他の給與については、條例で定めるところとされているが（施程五六一）吏員の給料と較量し、概ね従前の例に準ずるのを適當とするであらう。

第四編 地方公共團體の職員及び給與に関する暫定措置

三三六

議会の書記長、書記、選舉管理委員會の書記及び監査委員の事務を補助する書記の給料その他の給與については、官吏の給料その他の給與に準ずるものとし、條例で定めることにされたが、（施行五六Ⅰ）當該府縣の吏員の給料等との均衡を考慮し、概ねこれと同じ様に決定することを適當とするであらう。

なお、經過措置として、地方自治法附則第六條によつて、官吏から吏員に身分を変えた者については、別段の辭令を發することなく、同法施行の際現に受けていた官吏の號俸に相當する吏員の給料を受けることに定められた。（施行二〇一）従前の有給吏員はそれぞれ府縣條例によつて、その給料その他の給與を受けていたが、地方自治法施行後は、官吏から吏員に身分を変えた者と同じく、官吏の俸給その他の給與の例によることとなるが、（施行五五Ⅰ）實質的には何等變更を受ける譯ではなく、形式的に準據規定が従前と異なるにすぎない。ただ號俸額だけは官吏のそれに一致せしめる必要がある。また、官吏が引き続き都道府縣の吏員となり又は都道府縣の吏員が引き続き官吏若しくは他の都道府縣の吏員になつた場合、即ち人事交流の際に當該の月の給料の二重支給を防止するため、官吏俸給令第五條の規定に拘らずその月の給料の支給は、日割計算とすることに定められた。（施行五七）

施行規程第二十一條により、地方自治法施行の際現に臨時物資需給調整法の規定に基く命令の

施行に關する事務に従事するため官公吏併任となつた者の吏員としての給料は、特に無給とせられた。（施行二一Ⅰ）なお無給の吏員といふものは存在しないので特に規定のない限り併任の者に對しても給料を支給せねばならない。但し、その場合は、吏員の號俸の最低給以下の僅少の額を支給すればいいと考える。いわば昔の一圓書記の考え方をすればいい。（官吏俸給令一〇準用）

本法第二百三條に定める都道府縣職員の報酬は、條例で定めるのであるが、經濟事情の變動を考慮に入れつつ、従前の例に準ずるのを適當とするであらう。

二 市町村

市町村長、助役、収入役、副収入役及び學識經驗ある者の中から選任された監査委員の給料その他の給與については條例で定める（施行五六Ⅰ）のであるが、官吏の給與、當該團體の一般の吏員の給與及び財政事情等を考慮してその額を定めるべきであらう。

議會の書記長及び書記、選舉監理委員會の書記、監査委員の事務を補助する書記並びに前號以外の市町村の一般の吏員の給料その他の給與については、官吏の俸給その他の給與に準ずるものとし條例でこれを定める。（施行五六Ⅰ）従つてこれ等のものの給與については、官吏の給與と全く異つた給與を支給することは出来ないが、現在の市町村の財政事情に鑑み、貧弱市町村に於ては當該町村の經濟事情が都市と全く異り、職員の生計がこれを許す場合は若干官吏の給與以下に

第六章 給與

三三七

第四編 地方公共團體の職員及び給與に關する暫定措置

三三六

議會の書記長、書記、選舉管理委員會の書記及び監査委員の事務を補助する書記の給料その他の給與については、官吏の給料その他の給與に準ずるものとし、條例で定めることにされたが、(施行五六Ⅰ)當該府縣の吏員の給料等との均衡を考慮し、概ねこれと同じ様に決定することを適當とするであらう。

なお、経過措置として、地方自治法附則第六條によつて、官吏から吏員に身分を變えた者によつては、別段の辭令を發することなく、同法施行の際現に受けていた官吏の號俸に相當する吏員の給料を受けることに定められた。(施行二〇一)従前の有給吏員はそれぞれ府縣條例によつて、その給料その他の給與を受けていたが、地方自治法施行後は、官吏から吏員に身分を變えた者と同じく、官吏の俸給その他の給與の例によることとなるが、(施行五五Ⅰ)實質的には何等變更を受ける譯ではなく、形式的に準據規定が従前と異なるにすぎない。ただ號俸額だけは官吏のそれに一致せしめる必要がある。また、官吏が引き続き都道府縣の吏員となり又は都道府縣の吏員が引き続き官吏若しくは他の都道府縣の吏員になつた場合、即ち人事交流の際に當該の月の給料の二重支給を防止するため、官吏俸給令第五條の規定に拘らずその月の給料の支給は、日割計算とすることに定められた。(施行五七)

施行規程第二十一條により、地方自治法施行の際現に臨時物資需給調整法の規定に基く命令の

施行に關する事務に従事するため官公吏併任となつた者の吏員としての給料は、特に無給とせられた。(施行二一Ⅰ)なお無給の吏員といふものは存在しないので特に規定のない限り併任の者に對しても給料を支給せねばならない。但し、その場合は、吏員の號俸の最低給以下の僅少の額を支給すればいいと考える。いわば昔の一圓書記の考え方をすればいい。(官吏俸給令一〇準用)

本法第二百三條に定める都道府縣職員の報酬は、條例で定めるのであるが、經濟事情の變動を考慮に入れつつ、従前の例に準ずるのを適當とするであらう。

二 市町村

市町村長、助役、収入役、副収入役及び學識經驗ある者の中から選任された監査委員の給料その他の給與については條例で定める(施行五六Ⅰ)のであるが、官吏の給與、當該團體の一般の吏員の給與及び財政事情等を考慮してその額を定めるべきであらう。

議會の書記長及び書記、選舉監理委員會の書記、監査委員の事務を補助する書記並びに前號以外の市町村の一般の吏員の給料その他の給與については、官吏の俸給その他の給與に準ずるものとし條例でこれを定める。(施行五六Ⅰ)従つてこれ等のものの給與については、官吏の給與と全く異つた給與を支給することは出来ないが、現在の市町村の財政事情に鑑み、貧弱市町村に於ては當該町村の經濟事情が都市と全く異り、職員の生計がこれを許す場合は若干官吏の給與以下に

第四編 地方公共團體の職員及び給與に関する暫定措置

三三八

その給與を決定することは、官吏の給與に準ずるものとみなされる限度に於て、何等差支えない。
本法第二百三條に定める市町村職員の報酬については、都道府縣の場合について説明したのと
同様である。

第二節 恩給

一 都道府縣

地方自治法の施行による都道府縣職員の身分變更に伴う恩給法上の取扱については、昭和二十二年四月法律第七十七號を以つて、恩給法の一部が改正せられた。即ち、同改正法附則第十條により、本年五月三日現在、公務員たる者が引き続き都道府縣たる普通地方公共團體の職員となつた場合には、これを従前の身分の儘勤続するものとみなし、當分の間、これに恩給法の規定を準用することに定められた。この規定の適用上の重點は、(一)五月三日現在恩給法上の公務員であつたこと。(二)身分の變更が引き続きしていること。(三)従前の身分を有するものとみなされることの三點に要約されるのであるが、これが解釋と取扱については次の通り決定されている。

- (一)五月三日現在に恩給法の適用を受ける都道府縣の公務員で引續き都道府縣の吏員となる場合の恩給上の取扱は、従前の身分を有するものとして勤務年限を通算し恩給法の規定によること。
(二)五月三日現在に都道府縣以外の恩給法にいう公務員(例えば中央官廳の文官)であつた者が、

五月三日以後に引き続き吏員となる場合の恩給上の取扱は、恩給法上従前の身分を有するものとして勤務年限を通算し恩給法の規定によること。

(三)五月三日現在に恩給法にいう公務員であつた者が引き続き都道府縣吏員となり更にその後引き続き他の都道府縣の吏員となつた場合の恩給上の取扱については、その勤務年限を通算し恩給法が適用されること。

(四)前三項の吏員で更に引き続き官吏となつた者については、その吏員の在職年は恩給法にいう公務員の在職年として通算し恩給法を適用すること。

(五)前各項の場合においては最終退職の際恩給を支給するものとし、官吏と吏員の身分の變更及び吏員としての所屬都道府縣の異動は引き続きすることを必要とすること。即ち新しい任命が退官退職の即日又は翌日であること。

(六)乃至(四)の場合の恩給の負擔は、五月三日前の身分を有するものとして恩給法の規定の準用があるので五月三日前國庫負擔であつた者については吏員として退職した場合においても、國庫の負擔となること。

(七)地方自治法施行後官吏又は吏員として新たに採用された者には、前各項の適用はないこと。なお、第一回の公選知事は、官吏として任命せられたので全員恩給法の準用を受けることはいふ迄

第四編 地方公共團體の職員及び給與に関する暫定措置

三四〇

もない。

恩給法の準用を受ける都道府縣の職員中、官吏の俸給額より高額な給料の支給を受ける者の恩給額及び納付金の算定基礎については、近く恩給法の改正が行はれる豫定であるが、それ迄は現行法通り現在の給料額を基礎として納付金を收めねばならない。

恩給法の規定の準用を受けない都道府縣の職員の退職料、退職給與金、死亡給與金又は遺族扶助料については、従前のこれ等の給與の例によることに定められた。(施程五八)ただ、従前、退職料條例等の對稱とされていなかった職員で、新たに本法第二百五條により退職料等の支給を受け得ることにされたものについては、これを支給する如く條例を改正する必要がある。

二 市町村

市町村長以下市町村職員の退職料等については従前と何等變更はない。(施程五八)ただ、従前退職料條例等の對稱とされていなかった職員で新たに本法第二百五條により退職料等の支給を受け得ることにされたものの退職料等については、都道府縣について説明したのと同様である。尤も市町村は、府縣と異り、従前、退職料等の支給は、市町村の法律上の義務とはせられず、任意とせられていた。(縣九五、市一〇六、町村八六)併し、市吏員については殆んど條例で支給することにし、町村吏員については、町村吏員恩給組合が設けられ、退職料等を支給している。

附 錄

地方自治法關係法令

- 地方自治法（昭二三年法律六七號）……………一
- 地方自治法施行令（昭二三年政令一六號）……………五三
- 地方自治法施行規程（昭二三年政令一九號）……………九二
- 地方自治法第一百五十五條第二項の規定による市指定の件（昭二三年政令一七號）……………一〇三
- 地方自治法施行規則（昭二年内令二九號）……………一〇三
- 地方公共團體の議會の議員及び長等の選舉運動の費用に關する件（昭二年内告一一三號）……………一四九
- 地方自治法の施行に關する件（昭二年内發地一一一號）……………一四九
- 地方自治法附則第七條に基く政令（昭二三年政令一八號）……………一七一

● 地方自治法

昭和二十二年四月十七日
法律第六十七號

朕は、帝國議會の協賛を経た地方自治法を裁可し、ここにこれを公布せしめる。

地方自治法目次

第一編 總期	二
第二編 普通地方公共團體	二
第一章 通則	二
第二章 住民	三
第三章 條例及び規則	四
第四章 選舉	四
第一節 通則	四
第二節 選舉人名簿	六
第三節 投票	七
第四節 開票	九
第五節 選舉會	〇
第六節 候補者及び當選人	一
第七節 特別選舉	四
第八節 争訟	六
第九節 選舉運動及び開期	七
第五章 直接請求	八
第一節 條例の制定及び監査の請求	八
第二節 解散及び解職の請求	八
第六章 議會	〇

● 法 (目次)

第一節 組織	〇
第二節 權限	一
第三節 招集及び會期	二
第四節 議長及び副議長	三
第五節 委員會	三
第六節 會議	三
第七節 請願	五
第八節 議員の辭職及び資格の決定	五
第九節 紀律	六
第十節 懲罰	六
第十一節 書記長及び書記	七
第七章 執行機關	七
第一節 普通地方公共團體の長	七
第一款 地位	七
第二款 權限	八
第三款 補助機關	一
第四款 議會との關係	三
第二節 選舉管理委員會	三
第三節 監査委員	四
第八章 給與	七
第九章 財務	七
第一節 財産及び營造物	七
第二節 收入	八
第三節 支出	〇
第四節 豫算	一

●法 (總則 普通地方公共團體 通則)

第五節 出納及び決算……………四二
 第六節 雜則……………四二
 第十章 監督……………四三
 第十一章 補則……………四三
 第三編 特別地方公共團體及び地方公共團體
 第一章 特別地方公共團體……………四五
 第一節 特別市……………四五
 第二節 特別區……………四七
 第三節 地方公共團體の組合……………四八
 第四節 財産區……………四九
 第二章 地方公共團體の協議會……………五〇

二

特別地方公共團體は、この法律の定めるところにより、その事務を處理する。
 第三條 地方公共團體の名稱は、從來の名稱による。都道府縣及び特別市の名稱を變更しようとするときは、法律でこれを定める。
 都道府縣及び特別市以外の地方公共團體の名稱を變更しようとするときは、この法律に特別の定めのあるものを除く外、條例でこれを定めなければならない。
 第四條 地方公共團體は、その事務所の位置を定め又はこれを變更しようとするときは、條例でこれを定めなければならない。

第二編 普通地方公共團體 第一章 通則

第五條 普通地方公共團體の區域は、從來の區域による。都道府縣は、市町村を包括する。
 第六條 都道府縣の廢置分合又は境界變更をしようとするときは、法律でこれを定める。
 都道府縣の境界にわたつて市町村の境界の變更があつたときは、都道府縣の境界も、また、自ら變更する。所屬未定地を市町村の區域に編入したときも、同様とする。
 前二項の場合において財産處分を必要とするときは、關係地方公共團體が協議してこれを定める。その協議が調わないときは、關係地方公共團體の議會の意見を聴き、内務大臣がこれを定める。但し、法律に特別の定めがあるときは、法律でこれを定める。

地方自治法 附則

第一編 總則

第一條 地方公共團體は、普通地方公共團體及び特別地方公共團體とする。
 普通地方公共團體は、都道府縣及び市町村とする。
 特別地方公共團體は、特別市、特別區、地方公共團體の組合及び財産區とする。
 第二條 地方公共團體は、法人とする。
 普通地方公共團體は、その公共事務並びに從來法令により及び將來法律又は政令により普通地方公共團體に屬する事務を處理する。

ば、この限りでない。
 前項の協議については、關係地方公共團體の議會の議決を要しなければならない。

第七條 市の廢置分合又はこれに伴う町村の廢置分合若しくは市町村の境界變更をしようとするときは、關係市町村の議會の議決を経て、内務大臣がこれを定める。
 町村の廢置分合又は市町村の境界變更をしようとするときは、都道府縣知事は、關係市町村の議會の議決を経て、内務大臣の許可を得てこれを定める。所屬未定地を市町村の區域に編入しようとするときも、同様とする。
 都道府縣の境界にわたつて市町村の境界の變更をしようとするときは、關係普通普通地方公共團體の議會の議決を経て、内務大臣がこれを定める。

前項の場合において財産處分を必要とするときは、關係市町村が協議してこれを定める。その協議が調わないときは、關係市町村の議會の意見を聴き、第一項及び第二項の場合においては都道府縣知事、前項の場合においては内務大臣がこれを定める。
 前項の協議については、關係市町村の議會の議決を要しなければならない。

第八條 市を設置し又は町村を市としようとするときは、その地方公共團體は、人口三萬以上を有し、且つ、都市的形態を具えていなければならない。
 町村を市とし又は市を町村としようとするときは、當該市町村の議會の議決を経て、内務大臣がこれを定める。

●法 (普通普通地方公共團體 住民)

三

村を町とし又は町を村としようとするときは、町村は、その議會の議決を経て、都道府縣知事の許可を受けなければならない。

第九條 市町村の境界に關し争論があるときは、關係市町村は、裁判所にその確定の訴を提起することができる。
 市町村の境界が判明でない場合において、その境界に關し争論がないときは、都道府縣知事は、裁判所に境界の決定を求めることができる。
 前項の場合においては、政令で特別の定をするものを除く外、非訟事件手続法の例による。

第二章 住民

第十條 市町村の區域内に住所を有する者は、當該市町村及びこれを包括する都道府縣の住民とする。
 住民は、この法律の定めるところにより、その屬する普通地方公共團體の財産及び營造物を共用する權利を有し、その負擔を分任する義務を負う。

第十一條 日本國民たる普通地方公共團體の住民は、この法律の定めるところにより、その屬する普通地方公共團體の選舉に參與する權利を有する。

第十二條 日本國民たる普通地方公共團體の住民は、この法律の定めるところにより、その屬する普通地方公共團體の條例の制定又は改廢を請求する權利を有する。
 日本國民たる普通地方公共團體の住民は、この法律の定めるところにより、その屬する普通地方公共團體の事務の監査を請求する權利を有する。