

Q&A  
改正地方自治法の  
ポイント

地方自治制度研究会  
【編】

ぎょうせい

ととしているものである。

#### □都道府県が関与する事務の性格

市町村の第1号法定受託事務に対する都道府県の関与は、それ自体法定受託事務として行うものとされており、その意味で、都道府県に特別の役割をもたせたものといえる。また、国は都道府県の関与について、必要な指示ができるとともに、緊急時等には自ら市町村に関与することができるものである。

#### 👁 地方分権推進委員会第2次勧告

地方分権推進委員会の第2次勧告においては、助言・勧告等を除き、市町村に対する関与については、国と都道府県が重複して関与することがないように、①一般的に都道府県が関与することとし、緊急の場合等特に必要な場合に限り国が関与することとするか、②国が一般的に関与することとするか、を選択することとされている。

#### ※資料の提出の要求

**Q73** 地方自治法に基づき資料の提出の要求ができる場合が「助言、勧告、情報の提供をするため必要な場合」に限定されているのは、なぜですか。

#### ■■■ポイント

地方自治法に基づく資料の提出の要求に一定の要件を付しているのは、一般的な義務を発生させる以上、地方公共団体にとっても、何らかの利益があるなど合理的な理由が必要と考えたことによります。

## 解 説

## □関与の法定主義と資料の提出の要求

国の行政機関等は、一般的に、必ずしも法律上の根拠がなくても、その任務又は所掌事務の範囲内において、相手方の任意の協力を前提とした資料の提出の要求を行うことができると考えられる。

これに対して、今回の地方自治法の改正により、関与の法定主義が定められたことにより、国の行政機関等が地方公共団体に対して資料の提出の要求を行うには、法律又はこれに基づく政令の根拠が必要となる。

一方、個々の法律に資料の提出の要求の根拠規定がない場合であっても、地方自治法に基づき一般的に各大臣等は資料の提出の要求を行うことができるが、その要件については、「助言・勧告又は情報の提供を行うために必要な場合」に限ることとしている。

## □地方自治法に基づく資料提出の要求の要件

法律等に基づく資料の提出の要求は、それに反したからといって違法となるような関与（処分当たる関与）ではないが、要求に応じて資料を提出するという一般的な義務が地方公共団体に発生するものと考えられる。地方自治法に基づく資料の提出の要求に一定の要件を付しているのは、そのような一般的な義務を発生させる以上、専ら国の側の必要性からのみ行うことができるとすることは適当でなく、地方公共団体にとっても、何らかの利益があるなど合理的な理由が必要と考えたものである。

現在、国の各省庁から行われている資料提出の要求は、ほとんどの場合、上記のような趣旨に沿うものと考えている。

## Q & A 改正地方自治法のポイント

---

平成11年8月5日 初版発行

編 集 地方自治制度研究会

発行所 株式会社 きょうせい

本 社 東京都中央区銀座7の4の12  
(郵便番号 104-006)

本 部 東京都杉並区荻窪4の30-216  
(郵便番号 167-8088)

電 話 編集 03 5349 6616  
営業 03 5349 6666

<検印省略>

---

印刷 潮行政学会印刷所 (M)

\*乱丁本・落丁本はおとりかえします。

© 1999 Printed in Japan

ISBN4-324-05911-X  
(5105764-00-000)

[略号：改正自治法]

---

---

# 注釈地方自治法

---

---

## 〈全訂〉

---

---

編 集

†成田 頼明

†園部 逸夫

†金子 宏

東京大学名誉教授 塩野 宏

東京都立大学名誉教授 磯部 力

東京大学名誉教授 小早川光郎  
成蹊大学名誉教授

第一法規

---

# 注釈 地方自治法

追録第239~246号

発行日：令和8年3月15日

平素は、本書のご購読を賜り厚くお礼申し上げます。

この追録は、ご購読いただいております「注釈地方自治法」について最新正確な内容に補正するものですので、速やかに台本への加除整理をお願いいたします。

## 《ご案内》

1. 追録差し替え（加除）サービスをご利用の方は、後日加除担当者が訪問いたしますので、お申し付け下さい。
2. その他加除に関してお困りの際は、以下のフリーダイヤルまでご連絡下さい。  
TEL：0120-203 694 [受付時間/9：00～17：30。土・日・祝日を除く]

## この追録で補正される主要内容

1. 地方自治法の一部改正に伴う内容の改訂等
2. 上記改正に伴い新設された条の新規追加等
3. 国と地方公共団体との関係及び普通地方公共団体間との関係等についての、新しい判例・文献等の追加、内容の拡充

---

●加除整理一覧表に記入する巻⇒1 ●加除される巻⇒1～3

第一法規

3/30

（技術的な助言及び勧告並びに資料の提出の要求）

第二百四十五条の四 各大臣（内閣府設置法第四条第三項若しくはデジタル庁設置法第四条第二項に規定する事務を分担管理する大臣たる内閣総理大臣又は国家行政組織法第五条第一項に規定する各省大臣をいう。以下この章から第十四章まで及び第十六章において同じ。）又は都道府県知事その他の都道府県の執行機関は、その担任する事務に関し、普通地方公共団体に対し、普通地方公共団体の事務の運営その他の事項について適切と認める技術的な助言若しくは勧告をし、又は当該助言若しくは勧告をするため若しくは普通地方公共団体の事務の適正な処理に関する情報を提供するため必要な資料の提出を求めることができる。

2 各大臣は、その担任する事務に関し、都道府県知事その他の都道府県の執行機関に対し、前項の規定による市町村に対する助言若しくは勧告又は資料の提出の求めに関し、必要な指示をすることができる。

3 普通地方公共団体の長その他の執行機関は、各大臣又は都道府県知事その他の都道府県の執行機関に対し、その担任する事務の管理及び執行について技術的な助言若しくは勧告又は必要な情報の提供を求めることができる。

沿革 本条…追加（平一、法八七号）、一項…一部改正（平一、法一六〇号・令三法一六号・令六法六五号）

## 一 概 説

本条は、各大臣または都道府県の執行機関が、普通地方公共団体に対し、普通地方公共団体の事務の運営その他の事項について技術的な助言・勧告または資料の提出の要求をすることができ、また、普通地方公共団体の執行機

第二百四十五条の四（技術的な助言及び勧告並びに資料の提出の要求）

関も、各大臣または都道府県の執行機関に対し、事務の管理および執行について技術的な助言・勧告または情報の提供を求めることができる旨を定めた規定であり、普通地方公共団体に対する国または都道府県の基本的な協力について定めたものである。

各大臣または都道府県の執行機関による技術的な助言・勧告および資料の提出の要求は非権力的関与であり、現行の地方自治制度における基本的な関与の類型である。本条は、普通地方公共団体に対する技術的な助言・勧告および資料の提出の要求の一般的な根拠規定であり、各大臣または都道府県の執行機関は、直接本条に基づいて、技術的な助言・勧告および資料の提出の要求をすることができる。

法二五二条の一七の五の定める総務大臣または都道府県知事の技術的助言・勧告および資料の提出の要求が、普通地方公共団体の組織および運営一般の合理化に資するためのものであり、総合的な観点から行われるのに対して、本条の定める各大臣または都道府県の執行機関の技術的助言・勧告および資料の提出の要求は、普通地方公共団体の事務の運営その他の事項について、個別的・専門的な観点から行われるものである（この両者は、平成十一年の本法改正以前は同一の条文（旧二四五条）に規定されていた）。

## 二 本条の成立

本条は、平成十一年法律八七号による本法改正によって新設された規定であるが、沿革上は、平成十一年改正前の旧二四五条四項および五項の規定に対応するものである（二五二条の一七の五二参照）。

平成七年に制定された地方分権推進法に基づいて設置された地方分権推進委員会は、その第一次勧告において、

「法定主義の原則」、「一般法主義の原則」および「公正・透明の原則」からなる「国の関与の一般原則」を掲げ、そのもとに、自治事務と法定受託事務<sup>(1)</sup>のそれぞれに係る国の関与の類型を提示した。本条の定める技術的な助言・勧告と資料の提出の要求は、前述のように、旧二四五条の規定を参考にしたものであり、自治事務と法定受託事務の双方に係る国の関与の基本類型と位置づけられるとともに、「直接、一般ルール法<sup>(3)</sup>に基づき行うことができるものとす」とされた。まず、自治事務に係る技術的助言・勧告および報告徴収<sup>(4)</sup>については、次のように記述されている（自研七三卷二号一二七頁）。

〔①〕 技術的助言・勧告、報告徴収

a. 自治事務（仮称）に関する法律を所管する省庁は、その法律に基づく事務の運営その他の事項について、適切と認める技術的な助言・勧告をし、又は当該事務の運営その他の事項の合理化について情報を提供する。また、自治事務に係る技術的助言・勧告を求め、又は当該事務の運営その他の事項の合理化について情報を提供するため必要な資料の提出を求めることができるものとする。

b. 自治事務（仮称）の運営その他の事項について、地方公共団体の要請があつた場合には、当該事務に関する法律を所管する省庁は、適切と認める技術的助言・勧告をし、又は必要な情報を提供するよう努めなければならないものとする。

c. 法令に基づいて処理される自治事務（仮称）に係る基準のうち必要なものは、通達によらず、法令（又は法令の委任に基づく告示）に定めるものとする。

d. 法律を所管する省庁は、その法令の解釈を地方公共団体に示すことができるものとする。この場合において、違法又は著しく不当の範囲など法令を執行する上で統一されることが必要な基本的な事項に関するものと推奨すべき事項に係る情報提供、事務連絡等にとどまる事項とを明確に区分して、示すべきである。

る。」

また、法定受託事務に係る技術的助言・勧告および報告徴収については、次のとおりであった（自研七三巻二号一三〇頁）。

① 技術的助言・勧告、報告徴収

法定受託事務（仮称）に関する法律を所管する省庁は、法定受託事務（仮称）の適正な処理を確保するため、必要な技術的助言・勧告を行い、又は必要な資料の提出を求めることができるものとする。」

自治事務の場合と異なり、法定受託事務については、地方公共団体の要請に基づく技術的助言・勧告および情報提供に関する記述がない。

続く第二次勧告では、「都道府県と市町村の新しい関係」が示された。そのなかで、市町村が処理する事務の区分（自治事務、法定受託事務、都道府県からの法定受託事務<sup>(5)</sup>）ごとに都道府県および国の関与の類型が提示され、それぞれの関与の類型について国と都道府県の関与の関係が整理された。技術的助言・勧告および報告徴収は、市町村が処理する右の三種の事務のすべてに対する関与の類型として位置づけられ、かつ、「直接、一般ルール法に基づき行うことができるものとする」とされた（自研七三巻九号一三七頁以下）。まず、市町村が処理する自治事務に対する技術的助言・勧告および報告徴収については、次のように記述されている。

① 一般ルール法に基づく技術的助言・勧告、報告徴収

a 都道府県は、都道府県の自治事務として、技術的な助言・勧告を行い、又は必要な資料の提出を求めることができるものとする。

- b 都道府県は、国からの書面による指示を受けて、都道府県の法定受託事務として、技術的な助言・勧告を行い、又は必要な資料の提出を求めることができるものとする。
- c 国も、直接市町村に対して技術的な助言・勧告を行い、又は必要な資料の提出を求めることができるものとする。

次に、市町村が処理する法定受託事務に対する技術的助言・勧告および報告徴収については、次のとおりである。

〔① 一般ルール法に基づく技術的助言・勧告、報告徴収〕

- a 都道府県は、国からの書面による指示を受けて、又は都道府県自らの判断により、都道府県の法定受託事務として、技術的な助言・勧告を行い、又は必要な資料の提出を求めることができるものとする。
- b 国も、直接市町村に対して技術的な助言・勧告を行い、又は必要な資料の提出を求めることができるものとする。

最後に、市町村が処理する都道府県からの法定受託事務に対する技術的助言・勧告および報告徴収であるが、この場合、「市町村が処理する当該事務は元来都道府県の自治事務である」ことから、技術的助言・勧告および報告徴収も、市町村が処理する自治事務に対する場合と同様とされている。

なお、第二次勧告には、右のいずれの場合についても、市町村の要請に基づく技術的助言・勧告および情報提供に関する記述が設けられていなかった。

第一次勧告および第二次勧告において示された以上の内容は、その後、自治省の地方自治制度改正大綱において法制的に整理され（自治総研一九九八年三月号三八頁）、政府の地方分権推進計画に取りまとめられた（総理府編九頁）。

地方分権推進委員会の勧告とは異なり、助言・勧告と資料の提出の要求が別項目に分かれている。

「イ 助言及び勧告

(ア) 法令所管大臣又は都道府県知事等は、地方公共団体に対し、その担任する事務に関係する地方公共団体の事務の運営その他の事項について適切と認める技術的な助言又は勧告をすることができる。

(イ) 法令所管大臣は、都道府県知事等に対し、都道府県の法定受託事務として上記の技術的な助言又は勧告をするよう指示をすることができる。

(ウ) 地方公共団体の長その他の執行機関（以下……「地方公共団体の長等」という。）は、その担任する事務の管理及び執行について、法令所管大臣又は都道府県知事等に対し、技術的な助言又は勧告を求めることができる。

(エ) (略)

ウ 資料の提出の要求

(ア) 法令所管大臣又は都道府県知事等は、その担任する事務に関係する地方公共団体の事務の適正な処理に資する情報を提供するため必要があると認めるときは、当該地方公共団体に対し、必要な資料の提出を求めることができる。

(イ) 法令所管大臣は、都道府県知事等に対し、都道府県の法定受託事務として上記の資料の提出を求めよう指示をすることができる。

(ウ) 地方公共団体の長等は、その担任する事務の管理及び執行について、法令所管大臣又は都道府県知事等

に対し、必要な情報の提供を求めることができる。

(エ) (略) (なお、この記述中「法令所管大臣」とは「国家行政組織法(昭和三十三年法律第一〇号)第五条に規定する内閣総理大臣若しくは各省大臣」をいい、「都道府県知事等」とは「都道府県の知事その他の執行機関」をいう)

このように、地方分権推進計画において、地方公共団体の執行機関が、自治事務と法定受託事務の区別を問わず、国または都道府県に対して技術的助言・勧告および情報提供を求めることができることとされた。本条は、この地方分権推進計画を受けて、平成十一年の本法改正により設けられたものである。法律案の作成段階で、それぞれ別の項目にまとめられた技術的助言・勧告と資料の提出の要求が再び本条に一本化された。

本条と平成十一年改正前の旧二四五条(四項・五項)を比較すると、市町村に対する関与における各大臣と都道府県の執行機関との関係が明確化されたこと、主務大臣または都道府県の執行機関が普通地方公共団体の執行機関の求めにより行うことのできた「事務の管理及び執行について」の「監査」(旧二四五条五項)が廃止されたこと、普通地方公共団体の執行機関による情報提供の要請が明文で認められたことなどの違いがある。

なお、この同じ改正において、自治大臣または都道府県知事による技術的助言・勧告および資料の提出の要求に関する旧二四五条一項から三項までの規定は別個の条文(二五九条の七の五)として独立し、普通地方公共団体に對する自治大臣または都道府県知事の関与を定めた他の規定とともに本章第五節(第五節 雑則)にまとめられた。

- (1) 地方分権推進委員会の第四次勧告までは、自治事務と法定受託事務の名称は仮称であり、それぞれ「自治事務(仮称)」、「法定受託事務(仮称)」と表記されていたが、本文では「(仮称)」を省略する。
- (2) 小泉川光郎「国地方関係の新たなルール」西尾勝編著・地方分権と地方自治二〇八頁参照。
- (3) 一般ルール法とは、「国と地方公共団体との関係のルールに関する一般法」をいう(二四五条の三二参照)。
- (4) 地方分権推進委員会の勧告では、「資料の提出の要求」ではなく「報告徴収」という用語が使われていた。
- (5) 都道府県からの法定受託事務とは、第二号法定受託事務(法二条九項二号)に相当するものである。

三 普通地方公共団体に対する技術的な助言・勧告および資料の提出の要求

(一) 各大臣または都道府県知事その他の都道府県の執行機関は、その担任する事務に関し、普通地方公共団体に対して、普通地方公共団体の事務の運営その他の事項について適切と認める技術的な助言または勧告をすることができる(二項)。

技術的助言・勧告の主体である「各大臣」とは、「内閣府設置法第四条第三項、デジタル庁設置法第四条第二項若しくは復興庁設置法第四条第二項に規定する事務を分担管理する大臣たる内閣総理大臣」または「国家行政組織法第五条第一項に規定する各省大臣」をいう(本条一項および復興庁設置法附則三条による同条同項の流替え)。ここでの「内閣総理大臣」または「各省大臣」は、内閣府、デジタル庁もしくは復興庁または各省の長であり、内閣法(三条一項)にいう「主任の大臣」として、それぞれ行政事務を分担管理するものである。本章(第二編第一章、次章(第二章)および第一四章において、「各大臣」の語は、すべてこの意味で用いられている。なお、復興庁は、内閣に置かれた機関であり(復興庁設置法三条)、平成二十四年二月一〇日に設置されたが、その設置期限が定められており、令和十三年三月三十一日までに廃止するものとされている(同法二二条。復興庁の設置期限は、当初、平成三十三年三月三十一日であったが、令和二年法律四六号による同法の改正により令和十三年三月三十一日に延長された)。

平成十一年改正前の本法では、国の関与の主体について、一般に「主務大臣」の用語が使われていた。「主務大臣」とは、通常、ある事項に関する行政事務の遂行について権限を有する大臣をいう。そのため、普通地方公共団体との関係においてこの用語を使うと、普通地方公共団体の事務の処理についても国の大臣が権限をもち、その分担管理に属するかのような誤解を生じさせるおそれがある。この意味で、「主務大臣」の用語は従前の機関委任事

務制度を想起させ、不適切であるため、内閣法および国家行政組織法に倣って「各大臣」という用語が用いられることになったのである。<sup>(6)</sup>

「その担任する事務」の範囲は、各省設置法をはじめ、法令、条例、規則その他の規程によつて定まることになる。

「技術的な助言若しくは勧告」は、ともに基本類型に属する関与である（二四五条一号イ）。これらは、基本的に普通地方公共団体に対する協力として行われる非権力的関与であり、普通地方公共団体を法的に拘束するものではない。ただし、両者を比べると、助言よりも勧告の方が強い効果をもち、勧告を受けた普通地方公共団体は当該勧告を尊重すべき義務を負うと解されている。<sup>(7)</sup>

「技術的な」とは、「主観的な判断又は意思等を含まない意である」と解される<sup>(8)</sup>。二五二条の一七の五三。また、「助言若しくは勧告」は、その内容等において「適切」と認められるものでなければならぬ。「技術的な助言若しくは勧告」とは、通常、「客観的に妥当性のある行為又は措置を実施するように促したり、又はそれを実施するために必要な事項を示したりすることである」と説明される<sup>(9)</sup>ところとなつてゐる（松本・逐条（第九次改訂版）一四七頁。裁判例として、参照、さいたま地判平成二五年七月二七日判例地方自治三八九号四七頁、大阪高判令和二年一月三〇日民集七四卷四号九二頁〔参照〕）。

技術的な助言・勧告の対象となる「普通地方公共団体の事務の運営その他の事項」とは、事務の運営およびそれに関連する事項をいい、後者は組織を指すものと解されてきた。<sup>(8)</sup>「普通地方公共団体の事務」には、自治事務と法定受託事務（第一号法定受託事務・第二号法定受託事務）の双方が含まれる。<sup>(9)</sup>

それでは、各大臣または都道府県の執行機関は、本条一項に基づき、普通地方公共団体による個別の具体的な事務の処理に関し、是正の要求（二四五条の五）または是正の指示（二四五条の七）を行う前段階において、その是正または改善のための措置に関する助言・勧告をすることができるだろうか。実務上は、そのような（助言・）勧告が行われており、また、国地方係争処理委員会令和四年七月一二日決定および令和四年八月一九日決定も、都道府県に対する各大臣の勧告について、そのことを明確に承認している。しかし、本章本節（本法第二章二節）に定める関与法制において、普通地方公共団体の違法な事務処理の是正・改善を求める関与（二四五条の五、二四五条の八）と本条の技術的な助言・勧告とは、その性格を異にしており、両者は基本的に区別されるべきである。普通地方公共団体による個別の具体的な事務の処理の是正・改善を求めるために本条一項の（助言・）勧告をすることができると解することはできない。<sup>(10)</sup>

法二四七条（助言等の方式等）は、国の行政機関または都道府県の機関による助言・勧告等について、原則として普通地方公共団体からの書面交付請求を認めるとともに（一項・二項）、国または都道府県の職員が、普通地方公共団体が助言・勧告等に従わなかったことを理由として不利益な取扱いをすることを禁じている（三項）。これによつて、技術的な助言・勧告の非権力性ないし非拘束性が担保されている。

(二) 各大臣または都道府県の執行機関は、その担任する事務に関し、普通地方公共団体に対して、右の技術的な助言・勧告をするためまたは普通地方公共団体の事務の適正な処理に関する情報を提供するため必要な資料の提出を求めることができる（一項）。

資料の提出の要求は、基本類型の関与である（二四五条一各号）。これも、非権力的関与であり、普通地方公共団

体はそれに従うべき法的義務を負うものではない（ただし、一般的な尊重義務を負うものと解されている<sup>〔1〕</sup>）。すなわち、普通地方公共団体による資料の提出は、国または都道府県に対する普通地方公共団体の協力として行われることになる。なお、同様の観点から、普通地方公共団体は、有用と考える資料を自発的に提出することもできる。

各大臣または都道府県の執行機関が資料の提出の要求をすることができるのは、「普通地方公共団体の事務の運営その他の事項について適切と認める技術的な……助言若しくは勧告をするため若しくは普通地方公共団体の事務の適正な処理に関する情報を提供するため」にであり、そのような必要性が認められないにもかかわらず、専ら国または都道府県の便宜のために資料の提出を求めることはできない。

「〔技術的な〕助言若しくは勧告をするため」だけではなく、「普通地方公共団体の事務の適正な処理に関する情報を提供するため」にも、資料の提出を求めることができることとされていることから、各大臣または都道府県の執行機関は、普通地方公共団体による個別の具体的な事務の処理に関する資料についても、提出を求めることができるものと解される。ただし、その提出の要求は、あくまで普通地方公共団体に対する情報の提供を目的とするものでなければならず、普通地方公共団体の事務の処理の是正または改善を求める関与を行うことを直接の目的とするものであつてはならない。

各大臣または都道府県の執行機関は、資料の提出の要求をするときは、普通地方公共団体に対して、その趣旨および内容を明確に示す必要がある。さらに、普通地方公共団体の側からも、資料の提出の要求の趣旨および内容を記載した書面の交付を求めることができる（二四八条）。各大臣または都道府県の執行機関は、この請求を拒否することができない（二四八条三）。

各大臣または都道府県の執行機関は、その担任する事務に関し専門的な知識・情報を保有し、各普通地方公共団体におけるその処理の状況・実績等を把握しうる立場にある。「普通地方公共団体の事務の適正な処理に関する情報」の「提供」は、各大臣または都道府県の執行機関がこうした立場から行うものである。各大臣または都道府県の執行機関は、普通地方公共団体に対し、適宜、情報の提供を行うことができ、情報の提供のために必要があれば、本条一項に基づいて、普通地方公共団体に対し資料の提出を求めることができる。情報の提供自体は、「関与」(四九条)には当たらないため、法律またはこれに基づく政令の根拠は不要であると考えられている(二四四・四五条の二)。

四。本条一項および二項は、そうした理解を前提とした規定であると解される。

(三) 各大臣は、市町村に対して、直接、技術的な助言・勧告または資料の提出の要求をすることができるほか(二項)、都道府県の執行機関に対し、市町村に対する技術的な助言・勧告または資料の提出の要求に関し、必要な指示をすることができる(三項)。

各大臣の指示は権力的関与であり、都道府県の執行機関を法的に拘束するが、都道府県の執行機関は、これに不服があるときは、国地方係争処理委員会に審査の申出をすることができる(二五〇条の二第一項)。

都道府県の執行機関が自らの発意によつて行う技術的な助言・勧告または資料の提出の要求のうち、市町村の自治事務および第二号法定受託事務を対象とするものは都道府県の自治事務であり、市町村の第一号法定受託事務を対象とするものは都道府県の法定受託事務である。これに対し、都道府県の執行機関が、各大臣の指示を受けて行う技術的な助言・勧告または資料の提出の要求は、すべて都道府県の法定受託事務である(一九八条一項)。いずれの場合も、都道府県の執行機関は、都道府県の事務として、自らの判断と責任においてそれを行うことになるもの

である。

〔自治：三三〕

(6) 地方自治制度研究会編・Q&A改正地方自治法のポイント 一四頁。

(7) 松本・逐条(第九次改訂版) 一四七頁。

(8) 長野・逐条九三四頁。

(9) さいたま地判平成二五年七月七日は、第一号法定受託事務は「本来は国の役割である事務を都道府県又は市町村が処理する」ものであり、都道府県知事は第一号法定受託事務に関して市町村に対し「技術的な勧告等をする権限を有するものではない」と解している。しかし、本条では、都道府県知事は第一号法定受託事務に関して技術的な助言・勧告をすることができることとされている(一九八条一項も参照のこと)。

(10) 本条二項は、技術的な助言・勧告の対象と資料の提出の要求の対象とを明確に区別して規定しており、「普通地方公共団体の事務の適正な処理」は、資料の提出の要求の対象とされているが、技術的な助言・勧告の対象とはされていない。さらに、本章本節の関与法制全体からみると、とりわけ二四五条の六の規定が「是正の勧告」という類型の関与を定め、その「主体」、「対象」、「要件」を限定している趣旨が問題となる。というのは、本条一項では、①都道府県の執行機関だけでなく「各大臣」も関与の主体とされているほか、②自治事務と法定受託事務(第一号法定受託事務・第二号法定受託事務)の両方が関与の対象とされており、かつ、③関与の要件も「事務の処理が法令の規定に違反している」と認めるとき、又は著しく適正を欠き、かつ、明らかに公益を害していると認めるとき(二四五条の六)に限定されていないからである。普通地方公共団体による個別の具体的な事務の処理の是正・改善を求めるために本条一項の(助言・)勧告をすることができるとする解釈は、二四五条の六の規定の存在意義を失わせるだけでなく、本章本節の関与法制全体との整合性を大きく欠くものである。

(11) 松本・逐条(第九次改訂版) 一四八頁。

#### 四 普通地方公共団体の執行機関による技術的な助言・勧告および情報の提供の要請

普通地方公共団体の長その他の執行機関は、各大臣または都道府県の執行機関に対し、その担任する事務の管理

第二百四十五条の四(技術的な助言及び勧告並びに資料の提出の要求)

第二編 普通地方公共団体 第十一章

国と普通地方公共団体との関係及び普通地方公共団体相互間の関係 第一節 普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与等

五八一四（五八二〇）

および執行について、技術的な助言・勧告または必要な情報の提供を求めることができる（三項）。普通地方公共団体の執行機関は、……当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う」と定められている（二三八条の二）。しかし、専門的な知識・情報をもち、各普通地方公共団体の実情・実績を把握しうる立場にある各大臣または都道府県の執行機関に協力を求めて、事務の管理および執行を適正に進めることもまた必要である。本条三項は、このような趣旨に出たものである。

「その担任する事務の管理及び執行」とは、技術的な助言・勧告または情報の提供を求める普通地方公共団体の長その他の執行機関の担任する事務の管理および執行をいい、「事務」には自治事務と法定受託事務（第一号法定受託事務・第二号法定受託事務）の双方が含まれる。

（元執筆担当）〔佐藤 英 善〕

（現執筆担当）〔寺 洋 平〕

Local Autonomy Law Text

# 地方自治法概説

【第11版】

宇賀克也

有斐閣  
yuhikaku

ることがあったことへの反省に基づく面があると同時に、国と普通地方公共団体を対等・協力の関係として位置づける以上、関与には民主的正当化根拠が必要であるという理念を基礎にしているとみることができよう。

## IV 関与の基本原則

地方自治法 245 条の 3 は、関与の基本原則について定めている。地方自治法に基づく関与のみならず、個別法に基づく関与も、本条の定める関与の基本原則を遵守したものでなければならない。

### 1 比例原則

地方自治法 245 条の 3 は、第 1 項において、「国は、普通地方公共団体が、その事務の処理に関し、普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与を受け、又は要することとする場合には、その目的を達成するために必要な最小限度のものとするとともに、普通地方公共団体の自主性及び自立性に配慮しなければならない」と定め、普通地方公共団体に対する国または都道府県の関与についての比例原則の適用を明確にしている。

### 2 代執行等

地方自治法 245 条の 3 第 2 項以下は、例外的にのみ認められる関与の類型と、例外が認められる場合の基準について定めている。すなわち、同条 2 項は、「国は、できる限り、普通地方公共団体が、自治事務の処理に関しては普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与のうち第 245 条第 1 号ト及び第 3 号に規定する行為を、法定受託事務の処理に関しては普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与のうち同号に規定する行為を受け、又は要することとするものがない

## 地方自治法概説〔第11版〕

Local Autonomy Law Text, 11th ed.

---

2004年11月30日 初版第1刷発行	2017年3月30日 第7版第1刷発行
2007年2月10日 第2版第1刷発行	2019年3月10日 第8版第1刷発行
2009年4月5日 第3版第1刷発行	2021年3月10日 第9版第1刷発行
2011年3月25日 第4版第1刷発行	2023年3月30日 第10版第1刷発行
2013年3月25日 第5版第1刷発行	2025年3月30日 第11版第1刷発行
2015年3月31日 第6版第1刷発行	

著者 宇賀克也

発行者 江草貞治

発行所 株式会社有斐閣

〒101-0051 東京都千代田区神田神保町 2-17

<https://www.yuhikaku.co.jp/>

装丁 与儀勝美

印刷 株式会社暁印刷

製本 大口製本印刷株式会社

装丁印刷 萩原印刷株式会社

落丁・乱丁本はお取替えいたしません。定価はカバーに表示してあります。

©2025, Katsuya Uga.

Printed in Japan ISBN 978-4-641-22880-1

本書のコピー、スキャン、デジタル化等の無断複製は著作権法上での例外を除き禁じられています。本書を代行業者等の第三者に依頼してスキャンやデジタル化することは、たとえ個人や家庭内の利用でも著作権法違反です。

**JCOPY** 本書の無断複写(コピー)は、著作権法上での例外を除き、禁じられています。複写される場合は、そのつど事前に、(一社)出版者著作権管理機構(電話03-5244-5088, FAX03-5244-5089, e-mail:info@jcopy.or.jp)の許諾を得てください。

塩野宏著

行政法Ⅲ

〔第五版〕行政組織法

有斐閣

は、実体的規制よりも効果的であるということが出来る。

(一) 金井恵里可「条例の先占(一)(二)」六甲台論集四〇巻四号、四一巻一号(一九九四年)はカリフォルニア州における「市の事務」に関する判例の動向を分析した上で、日本法の問題としては、カリフォルニアにみられるような事項的保護システム(これについては、本文および塩野宏「自主立法権の範囲」塩野・国と地方公共団体二六六頁以下、二七六頁以下、塩野宏「地方公共団体の法的地位論覚書き」塩野・国と地方公共団体二二頁以下参照)によるのではなく、同州の近年の判例の傾向である利益衡量の手法によるべきことを主張している(四一巻一号一三七頁以下)。私の主張するところも、全面的な事項的保護システムの採用ではなく(カリフォルニアでもそうではない)、それは自治組織権に着目したものであり、それ以外においては、地方自治の本旨にたった個別法の解釈論に委ねられることは本文にも述べた通りである。利益衡量論では、組織に対する国家法の介入への保護の適切な理論は立て難いと解される。また、この点で、斎藤「条例制定権の限界」斎藤・現代地方自治の法的基層二九一頁が、地方自治の内容的保護システムを前提とした上で、国の法令によってカバーされる範囲は、憲法上の地方自治保障と自治法二条諸規定によって画されるとし、より具体化された判断基準を提示しているので、参考になる。

### 三 国の行政権との関係——行政的関与のあり方

地方公共団体の自治権と国の行政権の関係は、国家関与の最も重要な部分として位置づけられ、そのあり方が論ぜられてきたところである。平成一年の自治法改正に際しては、関与システムについて、地方自治の本旨に即した根本的ともいえる変革がなされた。

以下、まず、その概要を説明し、そこにおける問題点を指摘しておくこととしよう。関与は国と地方公共団体のみならず、都道府県と市町村との関係でも生ずるが以下の説明では原則として、国と地方公共団体に限定する(現行法制に関する初期の文献として参照、塩野宏「地方公共団体に対する国家関与の法律問題」(一九六六年)塩野・国と地

方公共団体四四頁以下、国家関与に関するドイツ学説の詳細かつ綿密な検討を試み、現段階における日本法の課題を探究した文献として、参照、金崎剛志「国家監督の存続理由（一）」（九・完）「法学協会雑誌」三三三卷二号・三号・五号（一九一六年）。

### (1) 関与の意義

地方公共団体は、国との関係において、各種の法的地位にたつが、その際、大きく、地方公共団体が、私人と同様の立場で活動する場合（たとえば、公営のバス、鉄道、ガス事業等の経営）と規制行政に典型的にみられるように私人と異なる固有の立場にたつ場合を分かつことができる（地方公共団体の地位分類については、参照、塩野宏「地方公共団体の法的地位論覚書き」塩野・国と地方公共団体一頁以下）。その際、前者においては地方公共団体は私人と同じく当該事業の事業規制法に服し、その限りで国の監督下に置かれるので、国家関与の問題を特に地方自治法制の中で論ずる必要はない。そこで、ここでの問題は、行政主体としての地方公共団体の固有の資格に対する国家関与のあり方であるということになる。

この点に關し、自治法は関与法制を地方公共団体の固有の資格に係るものとするとともに、関与の行為の類型を列挙している（法二四五条）。

これによると、助言・勧告、資料の提出の要求、是正の要求、同意、許可・認可・承認、指示、代執行（以上一号）、協議（二号）、その他一定の行政目的を実現するための具体的個別的に關わる行為（三号）である。ここから明らかかなように、関与の種類は一応列挙的であるが、最後に包括的条項があることに注意しなければならない。なお、ここで、予定されているのは、検査、監査、立入検査等であるが、地方公共団体の事務処理と並行して、国の行政庁が自ら行うことが認められているいわゆる並行権限の行使（たとえば、建築基準法一七条七項・一二項）もそ

れが関与にあたる限りここに含まれると解されている（参照、佐藤文俊「地方分権一括法の成立と地方自治法の改正（四）」自治研究七六卷三号（二〇〇〇年）五三頁以下、小早川光郎「並行権限と改正地方自治法」金子古稀下三〇二頁。反対、本多滝夫「並行権限の法的統制の課題」室井古稀四五頁以下、四六六頁以下。並行権限の行使は、関与制度とは別の国の事務処理とみるのがすつきりするが、国の権力的介入を争う場としては、現行法の下では、関与制度に統一したほうが便宜と考えられる）。

(2) 関与の法定主義

自治法は、関与をするに際して、法律又は政令の根拠を必要とするとしている（法二四五条の二）。これは関与類型すべてに及ぶので、勧告・助言等の私人に対する場合の行政指導にあたるものも、法律の根拠を要することになるのが特徴的である。ただ、技術的な意味での助言・勧告、資料要求については自治法上に包括的な根拠規定がある（法二四五条の四）ので、実質的にはそれ程徹底したものではない。さらに、是正の要求、是正の勧告、是正の指示、代執行等についても、要件を限定しているが、自治法で、一般的に根拠規定を置いている（自治法の定める関与については後に述べる）。

(3) 関与の基本原則

関与手段の一定の類型のものは、私人に対する公権力の行使に匹敵するものがあるので、これについては、比例原則の適用があることを自治法は関与の基本原則として確認的に定めている（法二四五の三第一項。関与に関する比例原則の運用については、なお参照、須藤陽子「地方自治における比例原則、補完的原理」（二〇〇七年）須藤・比例原則の現代的意義と機能（二〇一〇年）一七二頁以下）。これに加えて、自治事務の処理については、代執行によることのないようにしなければならないなど、国の立法にも配慮要請をしている点に特徴がある（法二四五条の三）。

〈著者紹介〉

塩野 宏 (しおの・ひろし)

東京大学名誉教授

〔主要著書〕

オットー・マイヤー行政法学の構造 (行政法研究 1 卷)

(有斐閣, 1962年)

公法と私法 (行政法研究 2 卷) (1989年)

行政過程とその統制 (行政法研究 3 卷) (1989年)

国と地方公共団体 (行政法研究 4 卷) (1990年)

行政組織法の諸問題 (行政法研究 5 卷) (1991年)

放送法制の課題 (行政法研究 6 卷) (1989年)

法治主義の諸相 (行政法研究 7 卷) (2001年)

行政法概念の諸相 (行政法研究 8 卷) (2011年)

国土開発 (現代法学全集) (筑摩書房, 1976年)

行政法 I 〔第六版〕 (有斐閣, 2015年)

行政法 II 〔第六版〕 (有斐閣, 2019年)

条解行政手続法 〔共著〕 (弘文堂, 2000年)

行政法 III 〔第五版〕 行政組織法

1995年10月25日 第1版第1刷発行  
2001年2月20日 第2版第1刷発行  
2006年4月30日 第3版第1刷発行  
2012年10月30日 第4版第1刷発行  
2021年4月20日 第5版第1刷発行

著 者 者 塩 野 宏  
発 行 者 江 草 貞 治  
発 行 所 有 斐 閣

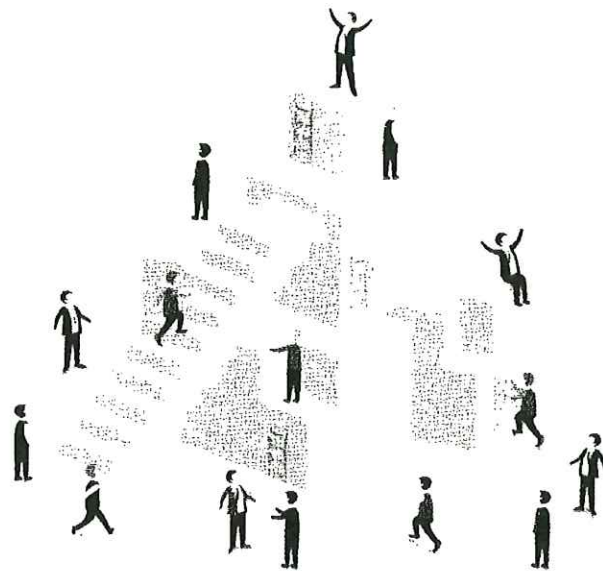
郵便番号 101-0051  
東京都千代田区神田神保町2-17  
電話 (03)3264-1314 (編集)  
(03)3265-6811 (営業)  
<http://www.yuhikaku.co.jp/>

印 刷 精文堂印刷株式会社  
製 本 大口製本印刷株式会社

©2021. 塩野宏. Printed in Japan  
落丁・乱丁本はお取替えいたします。  
★定価はカバーに表示してあります。

ISBN 978-4-641-22802-3

**JCOPY** 本書の無断複写(コピー)は、著作権法上での例外を除き、禁じられています。複写される場合は、そのつど事前に(一社)出版者著作権管理機構(電話03-5244-5088, FAX03-5244-5089, e-mail:info@jcopy.or.jp)の許諾を得てください。



法務に強くなる!

# レベルアップ 地方自治法解説

田村達久

[著]

第一法規

## 第2節

# 地方自治法にいう国等の関与、国等の関与に係る原則と関与類型

## 1 地方自治法にいう国等の関与

第1節冒頭で、地方自治法にいう国の関与の定義を簡潔に述べた。本節では、地方自治法に定められた地方公共団体に対する国等の関与の法制を説明することになるので、その前提として、地方自治法にいう国等の関与はどのように定義づけられているか、その条文（245条）の規定内容をより正確に確認しておく。

地方自治法は、まず、国または都道府県の関与、すなわち、国等の関与とは、「普通地方公共団体の事務の処理に関し、国の行政機関……（中略）……又は都道府県の機関が行う次に掲げる行為（普通地方公共団体がその固有の資格において当該行為の名あて人となるものに限り、国又は都道府県の普通地方公共団体に対する支出金の交付及び返還に係るものを除く。）をいう」（同条柱書）と定める。そして、同条1号～3号において、特定具体の名称を持つ関与の行為（1号・2号）と、特定の名称の与えられていないその他の関与の行為（3号）を規定する。そして、この3号に定められている関与の行為から、裁定的関与（本章第1節4）を除外している。

## 2 国等の関与に係る原則

### 1) 関与の法定主義と基本原則

国等の関与の原則として、地方自治法は、法定主義（245条の2）と基本原則（245条の3）を明文の規定をもって定めている。法定主義については、「法定主義の原則」と表現されることもある（新基本法コンメ373頁、成田＝川崎44頁）<sup>10)</sup>。しかし、「原則」と表現されることがあったとしても、地方自

10) たしかに、地方分権推進計画（平成10年5月29日閣議決定）においても、「法定主義の原則」と表現されていた。しかし、より詳しくは本文後記(2)において述べるとおり、法令の委任に基づく場合に限定されてはいるものの、それでもなお、都道府県がその条例で当該都道府県独自の関与の法的根拠を定めうることを認容していたためであることに注意されるべきである。

治法は、法定主義の原則の「例外」を認めてはいないことに注意されなければならない（次の(2)参照）。また、国等の関与に係る原則として、法定主義のほかに、一般法主義の原則および公正・透明の原則が関係文献（例えば、成田=川崎44頁、松本逐条1129頁）において指摘されているが、これら各原則については、その内容を具体化する関係諸規定が地方自治法に置かれるにとどまる（一般法主義の原則との関係では245条の3第2項～6項、公正・透明の原則との関係では246条～250条の5）。法定主義と同じようにそれとして地方自治法上明定されているのは、関与の必要最小限度の原則（245条の3第1項）である。これら国等の関与に係る諸原則は、遡れば地方分権推進法9条の規定に基づき設置された地方分権推進委員会（以下、本節において、「分権委」という）の勧告において掲げられたものである。そのため、国等の関与に係る諸原則を理解するためには分権委勧告にまで遡ることが必要となる。

## (2) 関与の法定主義

関与の法定主義とは、簡潔に言えば、国等の関与は、当該関与の根拠が法律またはこれに基づく政令にある場合に限り、かつ、その範囲内でのみ、これを行うことができるとする考えであり、地方自治法には、「普通地方公共団体は、その事務の処理に関し、法律又はこれに基づく政令によらなければ、普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与を受け、又は要することとされることはない」（245条の2）と規定されている。すなわち、国等の関与の根拠規範は、必ず「法律又はこれに基づく政令」に置かれていなければならない。このことは、上級行政機関が下級行政機関に対して命令等するために発出する通達においてはもとより、政令の下位にある法規範性を有する府省令であっても、そこに国等の関与の根拠があることを認めないことを意味する。ここには、関与には民主的正当化根拠を要するとの理念が表れている（宇賀400頁）。そして、以下に述べることからより明確になるであろうが、関与の根拠規範の法形式としての「法律又はこれに基づく政令」が地方

自治法において極めて重要視され、かつ、徹底されている。

有権者住民によって公選された者またはそれらの者によって構成される地方公共団体の機関によって制定される条例（14条1項、96条1項1号）や地方公共団体の規則（15条1項）も、それ自体は法律と同様に民主的正統性を有する者によって制定されている法規範ではある。しかし、そうだからといって、都道府県が、その条例に自らの区域内の市町村に対する関与の根拠規定を定めて市町村の事務処理に関する関与を行うことは、現行地方自治法上認められてはいない。この理は、「法律又はこれに基づく政令」の委任に基づく条例についても、同様に妥当しよう（注釈自治5758頁）。なぜならば、次のとおりの分権委勧告から現行地方自治法の規定に至るまでの経過が見られるからである。すなわち、分権委第2次勧告（平成9年7月8日）では、「都道府県の関与の根拠及び態様は、法律若しくはこれに基づく政令又は条例に定めなければならないこととする」（同勧告第5章Ⅲ1（2））として、都道府県の関与の法的根拠を法令の委任を要せず条例で定めうることが認められてはいたが、地方分権推進計画（平成10年5月29日閣議決定）では、「市町村に対する都道府県の関与は、法律又はこれに基づく政令（これらに基づく条例を含む。）に定めのある場合でなければ、行うことができない」（第5・2・ア）とされて、法令の委任のある場合に限って条例で都道府県の関与の法的根拠を定めることが認容されることにはなった。しかし、最終的には、地方自治法245条の2の規定には、そのような法令に基づく条例を含む旨の文言は書き込まれることにはなっていないからである。

くわえて、国等のある行為が、地方自治法上、国等の「関与」と認められるためには、当該行為が、助言・勧告といった非権力的な（事実）行為であり、許可・認可といった権力的な（法的）行為であり、例外なくすべて「法律又はこれに基づく政令」にその根拠が置かれていなければならない。このことは、行政主体が私人に対して行政指導たる助言・勧告（非権力的事実行為）を行う場合には、必ずしも当該行為が行われることを認める法令上の根拠を要しないとする考え（法律による行政の原理における法律の留保に関する

侵害留保説)が現行法上採られている(例、内閣法(昭和22年法律第5号)11条、行組法12条3項)ことと比較して、国・地方公共団体間関係にはより広く法律による行政が要求されていると説明される(松本逐条1137頁)。

このように、国等の関与の法的根拠の法形式および法定主義の適用される国等の関与たる行為の範囲の両面において、関与の法定主義に例外を認めない態度<sup>(11)</sup>がとられているのは、つまるところ、法令の根拠を要せずに一般的包括的な指揮監督をなした機関委任事務制度が当該事務以外の地方公共団体のいわゆる団体事務の処理のあり方にも影響を及ぼすなど広く地方公共団体の行政運営にもたらした種々の弊害<sup>(12)</sup>を完全に取り払おうとの意図によるものと解される。

### (3) 関与の必要最小限度の原則

地方自治法は、「国は、普通地方公共団体が、その事務の処理に関し、普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与を受け、又は要することとする場合には、その目的を達成するために必要な最小限度のものとするとともに、普通地方公共団体の自主性及び自立性に配慮しなければならない。」(245条の3第1項)と規定する。ここに、関与の必要最小限度の原則<sup>(13)</sup>が定められている。また同時に、国等の関与に係る地方公共団体の自主性・自立性への配慮の義務(要請)も定められている<sup>(14)</sup>。これらは、地方分権推

(11) ただし、本節3(2)の本文で指摘しているとおり、例えば、技術的な助言・勧告は地方自治法上の包括的な根拠規定(245条の4)に基づき行われうるなど、法的根拠が一般法たる地方自治法に置かれている関与が存することに着目して、塩野239頁は、関与の法定主義も、「実質的にはそれ程徹底したものではない」と指摘する。

(12) 新講座55頁には、その弊害の一つとして、「膨大な機関委任事務の存在により、中央省庁自体も……、地方公共団体の処理するすべての事務について広範な指揮監督権を有しているかのごとき錯覚に陥り、通達という手段を用いて固有の自治事務ともいえる分野についてこと細かな関与・干渉を行う結果、本来の自治事務や団体委任事務までも実質的に機関委任事務化している」ことが指摘されている。

(13) 小早川光郎「並行権限と改正地方自治法」碓井光明ほか編『公法学の法と政策(下)』有斐閣(2000年)299頁は「関与謙抑主義」と、宇賀400~401頁は「比例原則」と、それぞれ表現する。

(14) 松本逐条1140頁は、関与の必要最小限の要請と地方公共団体の自主性・自立性への配慮義務とを合わせて「最小限度の原則」と呼んでいる。

進計画（第2 国と地方公共団体との役割分担及び国と地方公共団体の新しい関係 4 地方公共団体に対する国又は都道府県の関与等の在り方（1）地方公共団体に対する国又は都道府県の関与等の基準 ア 地方公共団体に対する国又は都道府県の関与の基本原則等（エ））では関与の一般法主義の原則の一内容として説明されていた。

たしかに、関与の必要最小限度の原則および国等の関与に係る地方公共団体の自主性・自立性への配慮の義務（要請）は、一般法主義の原則の意図するところであるとはいえよう。しかし、一般法主義の原則とは、そもそも分権委勧告では次の（4）で説明するとおりの内容のものであった。また、関与の最小限度性の観点から、分権委勧告（第1次・第2次）では都道府県の関与に関して明記されていた。

なお、地方公共団体の自主性・自立性への配慮を含めた必要最小限度の原則は、国等の関与を定める場面にとどまらず、実際にそれを行う場面においても重要な意味を持つものである。

#### （4）関与の一般法主義の原則

関与の一般法主義の原則とは、分権委第1次勧告（平成8年12月20日）によれば、国と地方公共団体との関係のルールを定める一般法（一般ルール法）の中に国の関与の「基本類型」を規定し、そのうち一定のものについては当該一般ルール法に定められた根拠規定をもって行えるものとするとともに、当該一般ルール法以外の法令で国の関与を定める場合であっても原則として「基本類型」として挙げられている関与の類型のうちから選択して定めるものとするとの考えのことであった（新講座106頁）<sup>15)</sup>。当該原則の意義は、法定主義だけでは地方公共団体にとり制約・負担となる様々な形態の関与が個別法で多数規定される事態を防ぎえないため、関与の一定の規格化による統一化ないし標準化を図ることによってそれを防止しようとする点に見出す

15) 小早川・前掲註（13）302頁では、「関与典型主義の原則」と表現されている。

ことができる（新講座107頁）。分権委勧告にいう「一般ルール法」の役割は地方自治法が果たしているので、地方自治法において一般法主義の原則がいかに具現化しているかについては、本節3（2）で説明する。

#### （5）関与の公正・透明の原則

関与の公正・透明の原則とは、分権委勧告（第1次・第2次）によれば、国等の関与の手續等のあり方に関して、行政運営の公正の確保と透明性の向上を図る観点から国民に対する行政手續のあり方を規律する行政手續法を模範として、書面主義の原則、関与たる許可・認可等の基準や標準処理期間の設定等に係る規定を一般ルール法に定めることにより、国等の関与の実施に係る公正性・透明性を確保するとの考えのことである。したがって、これは国等の関与の手續ルールに関する原則である。地方自治法において公正・透明の原則がいかに具現化しているかについては、本章第4節で説明する。

### 3 関与の類型、および、これと関与の諸原則との関係

#### （1）関与の類型等

地方自治法は、国等の関与の基本類型として、①助言・勧告、②資料の提出の要求、③是正の要求、④同意、⑤許可・認可・承認、⑥指示、⑦代執行、⑧協議の8類型を掲げる（245条1号・2号）。そして、これらにくわえて、これら基本類型以外の関与として、行政機関による司法的関与（本章第1節4）を除く「一定の行政目的を実現するため普通地方公共団体に対して具体的かつ個別的に関わる行為」（同条3号。以下、本章において、「3号関与」という）という国等の関与を認める。①～⑧は関与の基本類型の総体ではある。なお、地方自治法第2編第11章第1節第1款のなかには、法定受託事務に係る「処理基準」の設定（245条の9）に係る規定が置かれているが、これは、地方公共団体の事務処理に関し「具体的かつ個別的に関わる行為」とはいえず、それ故、関与には当たらない。

ところで、関与等の手續に係る諸規定を置く同節第2款には、自治事務

## 第3節 関与の意義・効果

### 1 基本類型関与の意義

地方自治法に定める国等の基本類型関与（第2節3(1)）のうち、同意、許可・認可・承認、協議などの関与は、地方公共団体の事務処理に先立ち行われる事前の関与であり、是正の要求、代執行などの関与は、地方公共団体の事務処理あるいはその懈怠について事後的になされる関与である。また、是正の要求、代執行については、その意義（定義）は地方自治法の明文の規定で定められているが、それ以外の各関与については、その意義（定義）は地方自治法には特段明定されてはいない。その意義に係る特段の地方自治法上の明文の定めのない各関与の意義は、当該関与の名称となっている用語の、法律用語としての通常の意味に即して理解すればよいはずであるが、順に各関与の意義を、当該関与がいかなる内容の具体的かつ個別的に関わる行為であるかに着目して確認しておきたい。

助言とは、法律用語としては一般的に、ある行為をすべきこと、あるいは、ある行為をする場合に必要な事項について助けとなる進言をすること、または、その行為を意味する。したがって、関与たる助言とは、地方公共団体の事務の処理に関し、一定の行為・措置の実施について地方公共団体に対して必要な事項を示す関与であることになる。同様に、勧告とは、ある事柄を申し出て、その申出に沿う行動をとるよう勧め、促すこと、または、その行為を意味する。したがって、関与たる勧告とは、地方公共団体の事務の処理に関し、一定の行為・措置の実施を地方公共団体に対して勧め、促す関与であることになる。

要求とは、法律用語としては一般的に、請求とほぼ同義とされ、相手方に対してある行為を求めること、または、求める行為自体を意味する。したがって、資料の提出の要求とは、地方公共団体に対して、その有する情報

の関係資料の提供を求める関与のことである。要求の対象となる資料に特段の限定が付けられているわけではない。しかし、当該関与をなしうる要件は、国の行政機関または都道府県の機関が、その担任する事務に関し、地方公共団体に対して、(技術的な)助言・勧告という関与を行うため、または、地方公共団体の事務の適正な処理に資する情報を提供するためとされていること(245条の4第1項)から、また関与の必要最小限度の原則(245条の3第1項)にも鑑みると、要求のできる資料の種類・範囲等は、その法定の目的に必要かつ不可欠な最小限度のものに限定されることになる。

是正の要求とは、明文の規定(245条の5)にあるとおり、地方公共団体の事務(自治事務または第2号法定受託事務)の処理に係る違法状態の是正または改善のため必要な措置を講ずべきことを地方公共団体に対して求める関与のことである。

同意とは、法律用語としては一般に、他人の行為に賛成の意思を表示すること、または、その行為を意味する。したがって、関与たる同意とは、地方公共団体の事務の処理に関し、地方公共団体に対して賛成の意思を表示する関与であることになる。

許可とは、行政法学上、法令による特定の行為の一般的禁止(不作為義務)を特定の場合に解除し、適法にこれを行うことができるようにする行政行為のことであるなどと説明される。したがって、関与たる許可とは、地方公共団体の事務の処理に関し、当該処理について法令上課されている禁止を当該地方公共団体に対して特定の個別具体的場合に解除して、当該処理が適法に行えるようにする関与であることになる。また、認可とは、行政法学上、第三者の行為を補充してその法律上の効力を完成させる法律行為的行政行為であるなどと説明される。したがって、関与たる認可とは、地方公共団体の事務の処理に関し、当該処理の法律上の効力を補充してその法的効果を完成させ、当該処理を有効ならしめる関与であることになる。そして、承認とは、公法上、国または地方公共団体の機関が他の機関または人の行為に与える同意のことであるなどと説明される。したがって、関与たる承認とは、前述の

同意と同じく、地方公共団体の事務の処理に関し、地方公共団体に対して賛成の意思を表示する関与であることになる。

指示とは、ある機関が関係機関または関係者に対し、その所掌事務に関する一定の事項（方針、基準、手続等）を示して、これらを実施させることであると説明される。また、一般的に、その相手方に義務を課す行為を意味する用語として使われる。したがって、関与たる指示とは、地方公共団体の事務の処理に関し、地方公共団体に対して一定の事項を示して、それを実施させる関与であることになる。

代執行とは、明文の規定（245条1号ト）にあるとおり、地方公共団体の事務の処理に係る違法状態または当該処理の懈怠を是正するための措置を当該地方公共団体に代わって行う関与のことである。

最後に、協議とは、法令上、問題となっている事項に関して相手方に対し必要な説明を十分に行い、相手方の意見を聞いた上で一定のを行うことを意味する。それは、例えば、公の機関が一定の行為をする場合に、問題の事項が他の機関の権限と関連するとき、当該他の機関に合議することを指す用語となっている。したがって、関与たる協議とは、地方公共団体の事務の処理に関し、国の行政機関または都道府県の機関が当該地方公共団体と当該処理のあり方に係る合議を行う関与であることになる。

## 2 基本類型関与の効果

類似の関与類型相互間の異同に言及しつつ、各基本類型関与の効果について、基本的に助言・勧告から順に説明する。以下の説明に明らかなどおり、効果の有無、その内容・性質は一様ではない。

助言と勧告とを比較すれば、勧告の方がより強い関与ということはできよう（総合講座・構造154頁）が、両者ともに事実行為であって、当該各関与に地方公共団体を法的に拘束する力は認められない。このことは、当該関与（これらに類する行為を含む）に従わなかったことを理由として、地方公共団体に対する不利益な取り扱いしてはならない旨の明文の規定（247条3項）

## 著者紹介

田村 達久 (たむら たつひさ)

早稲田大学法学学術院教授

〔略歴〕

早稲田大学法学部卒業、同大学大学院法学研究科修士課程（公法学専攻）修了（法学修士）後、同大学大学院法学研究科博士後期課程（公法学専攻。修了要件取得）、地方自治総合研究所（現・公益財団法人地方自治総合研究所）常任研究員、島根大学法文学部助教授・大学院法務研究科准教授を歴任。この間、ドイツ連邦共和国ハイデルベルク大学ドイツ・ヨーロッパ行政法研究所客員研究員、島根県労働委員会公益委員等を務める。

研究分野：行政法、地方自治法、公務員法

〔主要著書〕

『地方分権改革の法学分析』（敬文堂、2007年）

『住民投票』（ぎょうせい、1999年）〔共著〕

『行政手続法』（三省堂、1994年）〔共著〕

## サービス・インフォメーション

通話無料

①商品に関するご照会・お申込みのご依頼

TEL 0120 (203) 694 / FAX 0120 (302) 640

②ご住所・ご名義等各種変更のご連絡

TEL 0120 (203) 696 / FAX 0120 (202) 974

③請求・お支払いに関するご照会・ご要望

TEL 0120 (203) 695 / FAX 0120 (202) 973

●フリーダイヤル（TEL）の受付時間は、土・日・祝日を除く  
9:00～17:30です。

●FAXは24時間受け付けておりますので、あわせてご利用ください。

## 法務に強くなる！レベルアップ地方自治法解説

2019年7月10日 初版発行

著者 田村 達久

発行者 田中英弥

発行所 第一法規株式会社

〒107-8560 東京都港区南青山2-11-17

ホームページ <https://www.daiichihoki.co.jp/>

レベルUP自治法 ISBN 978-4-474-06315-0 C0032 (6)