

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 5 月 9 日現在

機関番号：14301

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2016

課題番号：25380035

研究課題名(和文) 地方自治法の変遷 - 全改正と概観 - の研究

研究課題名(英文) A Study on the History of the Amendments to Japan's Local Autonomy Act

研究代表者

小西 敦 (KONISHI, Atsushi)

京都大学・公共政策大学院・専門職大学院特別教授

研究者番号：10431884

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,800,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、我が国の地方自治制度の基本法である地方自治法(以下、自治法)について、1947(昭和22)年の制定から2012(平成24年)までの66年間にわたる計402件の改正の趣旨と内容を制定・公布年順に検討し、2013年以降の改正も補足的に検討した。本研究により得られた主な知見は、次の点である。

第一に、近年、自治法の改正は頻繁に行われ、この傾向は、今後も続く予測されること。第二に、地方分権のための改正も、今後も行われると予測されること。第三に、自治法の規律密度は、下がってきていること。第四に、自治法中に妥協的な要素を持つ規定が残ること。第五に、条文数の減には、慎重な検討を要すること。

研究成果の概要(英文)：This study examines in chronological order the intent and content of a total of 402 amendments to Japan's Local Autonomy Act(LAA). These amendments were made over the course of 66 years, from the Act's enactment in 1947 through 2012.

The primary points summarizing the revelations acquired through the study of the 402 separate amendments to the LAA as well as the prospective from said revelations are described as follows. First, it is expected that amendments to the LAA will continue with frequency for years to come. Second, it is assumed that amendments to the LAA that focus on decentralization reforms will continue. Third, it is expected that the degree of influence exerted by the LAA will decline. Fourth, it is believed that amendments to the LAA will contain compromise regulations. Fifth, careful review will be necessary to ascertain whether or not a simple reduction of the number of clauses in the LAA would be appropriate.

研究分野：地方自治法

キーワード：地方自治法 法改正史 公法 行政法 行政組織法

1. 研究開始当初の背景

自治法の歴史に関しては、次のような先行研究がある。

地方自治総合研究所ほか(2000～2010)『逐条研究地方自治法』5巻+別巻・敬文堂は、自治法の条文ごとに2009年4月までの改正経緯を整理し、網羅性の高い研究・資料である。

塩野宏(1995)「地方自治法制」(『ジュリスト』1073号)は、1995年までの時代区分を示し、自治法の成立と発展の経過を簡潔に示している。

他にも、先行研究があるが、研究動向を総じていえば、自治法の全体を対象としたものは、やや古い文献が多く、最近の文献は、自治法の特定論点を対象とするものが多い。

研究代表者は、「地方自治法改正史」を『自治実務セミナー』で連載していたが、これは、基礎情報の収集・整理にとどまり、深掘りと全体の概観に欠ける。そこで、本研究において、次の「2. 研究の目的」で示す点について、考察を行いたいと考えた。

2. 研究の目的

本研究の目的は、次の点を明らかにすることである。

(1) 自治法改正法の分類基準

自治法改正法の分類基準を策定し、各基準に該当する具体的な自治法改正法を示す。

(2) 「主な改正法」

上記の分類基準を参照しつつ、各自治法改正法の内容を考察して、「主な改正法」を明らかにする。

(3) 自治法改正法の件数の推移

近年、自治法改正法の件数が増加していることをデータで確認する。

(4) 増加理由

近年、自治法改正法の件数が増加している理由を明らかにする。

(5) 「主な改正法」の改正内容

「主な改正法」について、各改正法の改正内容を明らかにする。

(6) 時代区分

自治法制定時から現在までの約70年間の時代区分を提示する。

(7) 提案主体

自治法改正法の提案主体(内閣又は議員)を明らかにする。

(8) 自治法の略史

自治法が全体としてどのように変化してきたのか、その概観を可能とする略史を作成する。

3. 研究の方法

文献調査及び関係者インタビューによる。

4. 研究成果

研究の目的に照らして、以下の点を明らかにすることができた。

(1) 自治法改正法の分類基準

分類基準として、以下のような設定をした。「第次改正法」と称されることがある「地方自治法の一部を改正する法律」という題名の改正法

具体的には、表1のものである。

表1: 自治法第次改正法の一覧(1947-2014年)

研究代表者作成

第次	年	法律番号
1	1947(昭和22)年	169号
2	1948(昭和23)年	14号
3		32号
4		179号
5		180号
6		280号
7	1950(昭和25)年	143号
8	1951(昭和26)年	160号
9	1952(昭和27)年	306号
10	1953(昭和28)年	212号
11	1954(昭和29)年	193号
12	1956(昭和31)年	147号
13	1958(昭和33)年	53号
14	1959(昭和34)年	12号
15	1961(昭和36)年	235号
16	1962(昭和37)年	133号
17	1963(昭和38)年	99号
18	1969(昭和44)年	2号
19	1970(昭和45)年	1号
20	1974(昭和49)年	71号
21	1977(昭和52)年	46号
22	1986(昭和61)年	75号
23	1988(昭和63)年	94号
24	1991(平成3)年	24号
25	1992(平成4)年	29号
26	1993(平成5)年	73号
27	1994(平成6)年	48号
28	1997(平成9)年	67号
29	2000(平成12)年	89号
30	2003(平成15)年	81号
31	2004(平成16)年	57号
32	2006(平成18)年	53号
33	2008(平成20)年	69号
34	2011(平成23)年	35号
35	2012(平成24)年	72号
36	2014(平成26)年	42号

自治法以外の法により自治法の別表(法定受託事務等を示す表)のみを改正するもの(以下、「別表のみ改正法」という)。

その他(及び以外)

(2) 「主な改正法」

「主な改正法」としては、次のものが該当する。

前記(1)の分類基準でに分類されるものは、自治法を改正することを目的としているので、これらが該当する。

同じく前記の分類基準の の中に「地方自治法等の一部を改正する法律」という題名をとるものがあり（昭和 39 年法律 169 号・平成 10 年法律 54 号・平成 14 年法律 4 号）、これらも、 と同様に自治法の改正を目的とするものであり、「主な改正法」といえる。さらに、 の中には、1999 年の「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（平成 11 年法律 87 号、地方分権一括法）などもあり、これらもその内容面から「主な改正法」に該当する。

（ 3 ）自治法改正法の件数の推移

1947-2016 年の自治法改正法の件数の推移は、表 2 のとおりである。

表 2：自治法改正法の件数の推移（1947-2016 年）
研究代表者作成

年	件数	年	件数	年	件数
1947	2	1971	0	1995	9
1948	10	1972	1	1996	8
1949	3	1973	1	1997	7
1950	4	1974	1	1998	11
1951	3	1975	4	1999	15
1952	10	1976	0	2000	18
1953	3	1977	2	2001	16
1954	5	1978	0	2002	21
1955	4	1979	0	2003	15
1956	3	1980	3	2004	21
1957	4	1981	1	2005	15
1958	5	1982	2	2006	17
1959	3	1983	1	2007	20
1960	5	1984	4	2008	11
1961	2	1985	2	2009	8
1962	6	1986	3	2010	7
1963	3	1987	0	2011	18
1964	4	1988	1	2012	8
1965	4	1989	2	2013	26
1966	1	1990	1	2014	18
1967	3	1991	7	2015	7
1968	1	1992	8	2016	12
1969	3	1993	7	1947-2012	402
1970	6	1994	9	1947-2016	465

なお、自治法の別表は、1952 年の第 9 次自治法改正法（昭和 27 年法律 306 号）及び 1999 年の地方分権一括法で設けられた。1952 年以

降の 2016 年までの別表のみ改正法の件数の推移は、表 3 のとおりである。

表 3：別表のみ改正法の件数の推移（1952-2016 年）
研究代表者作成

年	件数	年	件数	年	件数
1947	-	1971	0	1995	6
1948	-	1972	0	1996	7
1949	-	1973	0	1997	3
1950	-	1974	0	1998	7
1951	-	1975	1	1999	8
1952	2	1976	0	2000	15
1953	1	1977	0	2001	12
1954	2	1978	0	2002	12
1955	2	1979	0	2003	14
1956	1	1980	1	2004	11
1957	2	1981	0	2005	10
1958	1	1982	1	2006	12
1959	1	1983	1	2007	16
1960	1	1984	1	2008	8
1961	1	1985	1	2009	6
1962	0	1986	1	2010	7
1963	0	1987	0	2011	12
1964	0	1988	0	2012	6
1965	2	1989	1	2013	21
1966	0	1990	0	2014	10
1967	0	1991	0	2015	4
1968	0	1992	7	2016	7
1969	0	1993	5	1947-2012	213
1970	1	1994	4	1947-2016	255

（ 4 ）増加理由

前記の表 2・表 3 及び各自治法改正法等を分析した結果、1991 年以降、自治法改正法の件数が増加していることが分かった。その主な理由としては、次の点が考えられる。

1991 年の第 24 次改正法（平成 3 年法律 24 号）が職務執行命令訴訟制度（機関委任事務に関して大臣が知事に対し命令を出し、訴訟を経て、大臣による代行、内閣総理大臣による知事罷免まで可能とするもの）の見直しという長年の懸案を解決し滞留原因を除去したこと。

1999 年の地方分権一括法以降、自治法の別表が立法技術的に改正しやすくなったことなど。

(5) 「主な改正法」の改正内容

「主な改正法」の改正内容について、簡単にまとめると、次のとおりである。

「地方分権」のための改正法

地方分権一括法その他、例えば、次のようなものもある。

1947年の第1次改正法(昭和22年法律169号)は、市町村の廃置分合等において、関係市町村の申請に基づいて手続きを進めることとし、市町村の主体性が尊重されるようにした。この第1次改正法は、国の出先機関が濫立される傾向を防止するために、地方行政機関についての国会承認規定も設けた。

「行政改革」のための改正法

「行政改革」と地方自治の関係は難しい問題をはらんでいいるが、自治法改正の中には、「行政改革」のための改正も目立つ。

例えば、1952年の第9次改正法(昭和27年法律306号)では、以下のような条項が追加され、「能率」、「効果」、「合理化」などの行政改革のキーワードが自治法に盛り込まれた。「地方公共団体における・・・能率的な行政の確保を図る」(1条)「地方公共団体は、・・・最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」(2条14項)「地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない」(2条15項)など。

自治法自体の「規律密度」を下げる改正法

地方分権改革の中の「団体自治」の側面を拡充する方策には、「自由度拡張路線」と「所掌事務拡張路線」があるとされる(西尾勝(2013)『自治・分権再考』ぎょうせい pp.60)。

この「自由度拡張路線」の具体策の一つとして、自治法自体の「規律密度」を下げる改正法が、最近では目立つ。

典型的なのは、いわゆる「地域主権改革」の義務付け・枠付けの見直しの一環としての、2011年の第34次改正法(平成23年法律35号)である。そこでは、以下のような改正が行われている。

ア議員定数の上限数の制限の廃止。

イ市町村の基本構想に関する規定の削除。

ウ条例制定改廃時等の総務大臣等への届出の廃止。

エ財産区の財産処分時等の都道府県知事への同意を要する協議の廃止。

オ財産区住民に対する不均一の課税等時の都道府県知事への同意を要する協議の廃止。

(6) 時代区分

塩野宏(1995)等の先行研究を参照しつつ、内容や改正件数の推移を考慮して、自治法制定時から現在までの約70年間の時代区分として、表4を仮案として、提示する。

ただし、この案には、各期の社会経済の考察など、さらに多角的な検討が必要である。

表4: 自治法改正史の時代区分

研究代表者作成

期	期間	期の名称
1	1947～1952年	占領改革期
2	1953～1970年	占領後改革期
3	1971～1990年	改革停滞期
4	1991～1999年	地方分権改革助走・実行期
5	2000～2007年	地方分権改革推進期その1
6	2008～2012年	地域主権改革期
7	2013～2014年	地方分権改革推進期その2
8	2015年～現在	地方創生期

(7) 提案主体

自治法改正法を提案主体別に区分すると、表5のようになる。

表5: 自治法改正法の提案主体別の区分(1947-2016年)

研究代表者作成

提案主体	件数	割合・%
内閣(閣法)	396	85.2
議員(議員立法)	69	14.8
計	465	100.0

衆議院・参議院の議員又は委員会が国会へ提出し、成立した自治法改正法

(8) 自治法の略史

自治法が全体としてどのように変化してきたのか、その概観及びそこから得られる今後の展望を次のようにまとめた(小西敦(2014)『地方自治法改正史』・信山社 pp.671-673の記述に基づき、一部改変)。

今後も、自治法の改正は頻繁に行われるであろう。

自治法の改正法のうち、主な改正法の中核を担う「第1次改正法」と称される改正法は、表1で示したとおり、1947年から2016年の70年間で36件ある。1999年の地方分権一括法以降の2000年から2016年の17年間では、第29次から第36次の8件と約2年に1回のペースで、こうした第1次改正法が制定されている。

また、地方分権一括法による自治法の改正によって、法定受託事務を示す同法の別表第1及び第2が他法によって改正しやすくなっているため、法定受託事務に係る規定が改正されるたびに、自治法の別表も動くこととなる。別表のみの改正法は、全改正法の半数以上になっている。自治法の別表改正は、それ自体は形式的な改正である。しかし、この別表改正により法定受託事務の最新状況が一覧表の形で提示され、その全体像が国民に明らかになり、国会における慎重審議等を通じてその増加を牽制する効果が期待されるなどの実質的な意味を持つ。こうした別表改正も、今後も頻繁に行われるであろう。

今後も、地方分権の改革のための自治法の改正が行われるであろう。

自治法制定前の1946年の大村内務大臣による国会答弁において、「地方分権的」とい

言葉が使用されていることには、驚きを感じる。地方分権という課題が我が国の自治制度にとって、「永遠」であるかどうかは別として、「長年の課題」であることを改めて認識させられる。

今後も、例えば、2001年6月14日の地方分権推進委員会「最終報告」の「第4章 分権改革の更なる飛躍を展望して」が示す論点や、法定受託事務の量的拡大を抑制しつつその「地方公共団体の事務性」をいかに高めていくかなど、地方分権に関する論点が自治制度の課題として認識され、その改革のための自治法の改正が行われると展望している。

自治法の規律密度は、個々の制度の定着とともに、下がっていくであろう。

例えば、都道府県局部の法定制の廃止（2003年の第30次改正法（平成15年法律81号）による）や議員定数制限の廃止（2011年の第34次改正法による）など、一定の時間をかけながらであるが、自治法自体の「規制」は段階的に緩和されてきた。こうした改正は、今後も行われるであろう。

ただし、いわゆる政治主導の「勢い」に任せて、改正理由の説明が十分にできないような改正に陥ることないように注意が必要である。

自治法改正法には、妥協的な要素を持つ規定が含まれていくであろう。

自治法の規定は、改正についての様々な意見の調整の結果として創造されるものがある。その代表例で現在も議論が続いているものが、五大市側と府県側の妥協の結果生まれた指定都市に関する規定（1956年の第12次改正法（昭和31年法律147号）による）である。

自治法の改正には、地方制度調査会における地方六団体からの意見聴取を経る場合が多い。それをバイパスしようとしても、地方六団体等からの意見が、法案提出等に影響することもある（2012年の第35次改正法（平成24年法律72号）の例）。

もちろん、国会における政治の諸勢力も、自治法の改正に大きな影響を与える。表5で示したとおり、自治法改正法においても、他法と同様に、議員立法が一定割合（約15%）あり、閣法（政府提案）の自治法改正法案も、国会における修正を受けることがある。関係者の利害が錯綜する自治法の規定においては、今後も、妥協的な規定が実定法化され得る。

自治法の条文数を単純に減らすことが良策であるのかについては、慎重な検討を要しよう。

「地方自治基本法」の制定のような提案の中には、自治法の条文数の多さなどを問題視し、その簡素化を進めるべきとの意見がある。自治法の個々の条文の必要性を検討した上で、法律で規定する必要性が低下した条文を廃止することなどは、妥当な改正である。

しかし、内容の検討を抜きにして、単純に

何割減らすというような議論は、運動論としては一定の意味があると思われるが、憲法附属法の性格を有する自治法の改正を行う際には、より丁寧な議論が必要である。

憲法附属法の動きは、憲法秩序を変更し得るものであることを、自治法の改正に際しては、意識することが重要である。

今後、急速に進行する高齢化など社会の変化が自治法の改正に大きな影響を与えるであろう。

どのように影響を与えるかは、現時点では予測できていない。しかし、「住民福祉の増進を図ること」が地方公共団体の「基本」（自治法1条の2第1項）である以上、高齢化の進展を踏まえた、例えば住民に関係する規定の改正が自治法改正においても必要となる可能性が大きいと思われる。

自治法のこれまでの改正は、今後の同法の改正に貴重な知見を与えてくれよう。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計5件)

KONISHI, Atsushi, The Japanese System Facilitating Transfer of Authority from Prefectural Governments to Municipalities, The 12th Volume of Comparative Public Administration, 査読有, 12

巻, 2015, pp. 152-172,

http://www.soumu.go.jp/main_content/000385242.pdf

小西 敦、「地方創生」の「総合評価」序章、地方政治研究・地域政治研究、査読無、3巻1号、2016、pp. 39-48

小西 敦、地方自治法の改正における議員立法の意義と課題、自治研究、査読無、93巻4号、2017、pp. 57-78

小西 敦、自治体のPDCA、評価クォーター一、査読無、41号、2017、pp. 29-46

小西 敦、4月17日の意味、自治実務セミナー、査読無、掲載号未定

〔学会発表〕(計5件)

小西 敦、地方自治法改正史、日本行政学会日韓交流分科会、2013年5月18日、愛知大学名古屋キャンパス（愛知県名古屋市）

小西 敦、地方自治法改正法における議員立法、関西行政学研究会、2015年3月6日、京都大学吉田キャンパス（京都府京都市）

小西 敦、地方自治法の改正経過の素描、日本公法学会、2015年10月17日、同志社大学今出川キャンパス（京都府京都市）

小西 敦、「地方版総合戦略」策定と議会、日本地方政治学会・日本地域政治学会東京大会、2016年6月5日、立教大学池袋キャンパス（東京都豊島区）

小西 敦、地方自治法制における議員立法の意義と課題、日本政治学会2017年度研究大会、2017年9月24日、法政大学市ヶ谷キャンパス（東京都千代田区）

〔図書〕(計1件)

小西 敦、信山社、地方自治法改正史、2014
年、688頁

6. 研究組織

(1)研究代表者

小西 敦 (KONISHI, Atsushi)

京都大学・公共政策大学院・専門職大学院
特別教授

研究者番号：10431884