

## 発 刊 の 辞

一 地方自治総合研究所は創立当初から最重点研究課題の一つとして、わが国における地方自治制度の沿革の調査研究を掲げてきた。長年にわたるその調査研究を集大成したのが『逐条研究 地方自治法 I～V』である。この逐条研究は、明治初期の自治制度の濫觴的時期から府県制、市制町村制を中心にした明治憲法下の地方制度、そして現行憲法下で成立した「旧地方自治法」を対象にした研究成果であった。わが国におけるこのような長期にわたる自治制度の沿革を逐条的に研究した類書が無いこともあって、わが国における自治制度の沿革を研究するには、今日では本書が必見の資料の一つとなっていると言われており、本研究所としては望外の喜びである。

この間地方自治法は、2000年4月に施行された「地方分権推進一括法」により戦後最大の改正が行われ地方自治拡充の基盤整備を形成する「新地方自治法」が誕生したことから、新地方自治法の逐条研究が必要となり、同法及び同法制定後の2009年4月1日現在までの改正を対象とした逐条研究としてその後公刊されたのが「逐条研究 地方自治法 別巻 新地方自治法（上・下）」である。

その後も地方自治拡充のための地方分権改革の歩みはとどまることは無い。2000年の地方自治法改正が、機関委任事務制度の廃止を中心にした国の地方に対する行政的関与のあり方の改革にとどまったことから、立法的関与のあり方や税・財政面などの多くの改革課題を残していたからである。また、地方自治制度のあり方は、国民生活や国・地方をめぐる国家構造、行政スタイルを左右する国民的課題であり、それだけに大きな政治的争点となって時の政府の最重要政策課題として掲げられその改革の動きは止むことが無いからでもある。われわれはこれらの改革動向に対応して、必然的に引続きその後の地方自治法及び関連法令の研究に取り組み、その成果をこれまでの逐条研究の継承事業として遂行しなければならない。そこで当研究所は、2010年11月「地方自治関連立法動向研究会」を設置して、地方自治に関連する主要な法律の制定改廃の動向、その立法過程を分析・検討して制定改廃の背景、趣旨、目的などを明らかにし、地方自治への意義、効果・影響等について研究する作業に着手することとしたのである。そして本研究会設置の直接的ねらいは、将来「別巻」で対象にした時期（2009年4月）以降の現行地方自治法の改正動向を踏まえた逐条研究を著す際にこの研究成果を基礎資料とすることにある。本来地方自治法や関連法令が改正されるたびに「別巻」を改訂していくのが理想ではあるが、それも現実には不可能であり、次の逐条研究の改訂版を著すにはなお日時を要することとなる。そうすると時間の経過とともに地方自治法や関連法令の制定改廃過程の資料が散逸し後日それをフォローすることは著しく困難となるのは必至である。そこで地方自治法の改正や関連法令の制定改廃の動向を見ながら、国会の一定の会期の立法を纏めて検討し、その成果と関係資料（巻末資料1、2）をその都度公刊しておくこととした。

発刊第1号目にあたる本資料は、第174通常国会から第180通常国会における地方自治法及び主要な関連立法の動向を収録したものである。

二 本資料の整理・執筆にあたって留意したのは、「別巻」の「発刊のことば」（佐藤英善執

筆)の問題意識と同様に以下の点である。

まず、第一は、研究対象についてである。憲法第8章(地方自治)の趣旨を体して地方自治の基本構造と自治の基盤整備は地方自治法が担っている以上地方自治法自体の改革動向を逐条的に検討することは当然である(第2部)。そしてこの地方自治法の改正課題も山積している。議会の活性化、長と議会の関係、執行機関のあり方、国の関与や税・財政の構造の見直しなど枚挙に暇が無い。しかし、2000年改正により国の自治体への行政的関与は大きく改革されたこともあって、今日では自治のあり方や自治体の行政活動を大きく左右しているのは、国の自治体への立法的関与である。国の個別の作用法により自治体の担う多くの行政領域に各種の義務付けや枠付け、手続きなどが定められる立法的関与が広範に見られるとともに、それを通して是正改善要求や指示などによる国の関与の方途が制度化されるからである。

この点は、個別法令に特例規定があるような場合は別として(国の定めた基準にかえてよりきびしい許容限度を定める排出基準を都道府県が条例で定めることが認められている大気汚染防止法第4条、水質汚濁防止法第3条第3項の例など)、基本的・理論的には法律と条例の関係をめぐる問題、すなわち自治立法権(憲法第94条および地方自治法第14条、第15条、第16条)の許容範囲をめぐる解釈課題であるが、具体的レベルでは個別の作用法との関連で自治立法権の許容性などの問題として論じられることとなる。さらに自治体の具体的行政運営に対する国の関与を招来する是正・改善要求や指示も個別の作用法の解釈・運用をめぐる問題となるのである。地方自治体の行為等をめぐる義務付け等の見直しが取り上げられていないとの批判はこの点とかかわる問題である。それ故、自治の理念と組織法的基盤を形成する地方自治法自体の条項の改廃の検討は当然として、それに加えて常に個別の作用法にまで目を向けて検討しない限り、自治にかかわる法令の制定改廃の全容を把握したことにはならないとともに、それらの法令が自治体の行政活動にとって自治的観点からいかなる意義と役割を果たすものとなるのか、その的確な評価もできないと思われる。「別巻」の「発刊のことば」において述べているように、かねてから地方自治法自体の改革動向と同時に関連法令の制定改廃の動向の検討の必要性を指摘してきた所以である。

ただ、本資料集で取り上げる地方自治関連法令は、一括法の形式で二次にわたる「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」(第1次一括法及び第2次一括法)により、「義務付け・枠付けの見直し」と「基礎自治体への権限委譲」の改革が行われたことから、これらの一括法が中心である(第1部)。

しかし、「義務付け・枠付けの見直し」の対象は、自治事務に限定された上で、①施設・公物設置の基準、②協議、同意、許可・認可・承認の見直し、③計画等の策定及び手続に関するものに領域が限定され、さらに地方要望分を中心に整理されているなど限定的である。しかも「義務付け・枠付け」規定に該当するか否かの選択の仕方も非常に形式的であった。分類が規定の形式的文言によって行われた結果、本来義務付け・枠付けに該当する可能性のある規定も除外されているからである(「ねばならない」や「するものとする」などの義務規定は対象となり、「〇〇できる」文言規定は除外されることとなるが、問題は「〇〇できる」との文言規定でも条件規定「〇〇のときは」が付加されているような場合、それは義務付け・枠付けに該当する場合もあり得るのである。規定全体の構造ではなく個別の規定の形式的文言に基づく分

類が基本であったため、かかる例は見直しの対象から除外されていると言われてきた。このことについて筆者はかねてから疑問を有していたが、この点について松本英昭「義務付け・枠付けの緩和に関する取組み状況について」〈自治総研2013年4月号4頁〉がその問題性を的確に指摘している）。そしてこのような問題点は、法令の立案・審議過程に踏み込んだ検討なしには浮上して来ないことに留意しておかなければならない。

それゆえ、法定受託事務との関係では必然的に、また、一括法で義務付け・枠付けの見直しが行われた自治事務の場合でさえも、個別の作用法の制定改廃動向への目配りは怠ることはできないのである。そこで本書では、国の主要な府省庁ごとに重要と思われる地方自治関連法律を各論として取り上げて検討することとしている。

さらに本書で取り上げた関連法令の中で「特異」かつ重要な意義を有するのは、「国と地方の協議の場に関する法律」である（第3部）。その制定の背景、意義、制度の性格などについては本文を参照していただくが、地方自治に関連する法令、諸政策、税財政のあり方に関する法令等諸制度の構想・立案、立法過程への自治体側の意思の反映システムは、従来必ずしも十分とは言えなかった。この法律は、立法の趣旨などを十分に体した運用次第によっては、地方自治に関する法令や税財政に関する意思形成過程の構造を大きく変え得る可能性を有している。

第二は、地方自治法及び主要関連法令の立法プロセスの検討の必要性である。

ある法律が、いかなる理念の下にどこで構想され、いかなる機関によるいかなる「熟議」が行われ、何が成案となり、何がいかなる理由で削除されていったのか、などが問題となるからである。このプロセスに目を向け検討を行わない限り、改革案の本質や自治形成への意義を的確に把握しそれに対する適切な評価をすることはできないと思われる。

例えば、2000年改正の場合であれば、国と地方の役割分担の整理、事務の分類検討過程でいかなるメルクマールで「法定受託事務」の分類が行われることとなったのか、この度の一括法による改正では「従うべき基準」、「標準」及び「参酌基準」について、その分類基準はいかなる考え方によるものなのか、今後の法令解釈や立法のあり方に与える影響は不可避である。

とくに成立した法律の文理解釈に多義性があり、あるいは争いがある場合、理論的整合性や普遍的妥当性などの解釈のツールを駆使しながら合理的解釈に到達する努力を重ねることは当然であるが、それでもなお法令の解釈をめぐる複数の解釈の可能性がある場合、当該法規の制定改廃の背景や趣旨、あるいは立案過程での争点をめぐる議論、その結果得られた結論を明らかにして法令解釈の判断材料の一つとすることは、解釈者の恣意を排して立法趣旨に沿った解釈の選択をすることができより客観的かつ説得的な解釈を導きだすことができる。また、このような作業を経ることによって法令の解釈論的限界を明らかにすることもでき、必要に応じた的確な立法論への示唆を得ることもできる。

通常制定・改廃された法律の解釈は、ともすると法案立案・立法過程における議論等の意義に目を向けることが軽視され、法律所管行政機関の担当者などによってその時々改正理由、運用などの留意点などを中心に実務的な解説が行われ、それが理論的批判に十分晒されることもなく公定解釈として実務上通用している場合が多い。国があらたに法令を制定する場合でも、2000年改正における改正経緯や改正過程での「熟議」の結果得られた結論などが十分考慮され

することもなくその後の自治関連法令が制定されているのではないか、などの疑念も生じてくる。この度の一括法による義務付け・枠付けの見直し、そして条例で定める場合のメルクマールとなる「従うべき基準」、「標準」及び「参酌基準」の考え方などをめぐる法案立案・立法過程における論議についても、今後の個別の作用法の制定や解釈運用にあたって十分考慮されているのか監視を怠ることはできない。

研究者の行う法令の解釈の場合も、文理をもとにしながら理論的整合性、普遍的妥当性などを考慮して進められるが、恣意を排してより客観的な解釈を求めるための材料の一つは、立法趣旨や立案・立法過程における議論の推移である。

この研究会は、これらのことを明らかにするために法令解釈と立法過程との関係についての研究も併行して行ってきた。その成果の一部が巻頭の論説である。

第三は、地方自治関連法令の制定・運用にあたってのチェック体制の問題である。例えば2000年の地方自治法改正過程での理論的な検討過程の成果や改正の趣旨、目的が、その後の個別作用法の制定や法令の具体的解釈適用にあたって十分考慮されているのかである。この点について、法定受託事務が創設される場合を例にとり、かねてから「あらたに法令所管府省が法律によってあらたに法定受託事務を創設する場合の総務省との協議、政令等による法定受託事務の創設のチェックなどを地方分権改革推進委員会で行うなり、国会のしかるべき委員会等でチェックするなりする体制が必要であると考え。」（別巻55頁）と指摘してきたところである。この度の一括法との関連でも今後同様の問題が生じてくる。今後の検討課題である。

最後に、本資料集が地方自治の研究や自治行政実務にいささかなりともお役に立ち、地方自治の発展のために寄与することができれば、執筆者一同の望外のよろこびである。

2013年8月9日  
佐藤英善