

# 分権改革以降の地方自治法

二野 靖

## 第一次分権改革（二〇〇〇年）以降の地方自治法改正

いわゆる「地方分権一括法」（平成十一年法律八七号）の改正により二〇〇〇年四月から新「地方自治法」が施行されたが、それ以降の地方自治法の改正の経緯及び概要は表のとおりである。以下、各改正のうち重要事項について、背景及び内容等を概説する。

二〇〇二年改正の重要事項は、住民監査請求・住民訴訟制度の改正（二四二条～二四二条の三、二四三条の二）であり、二六次地方制度調査会答申（二〇〇〇・一〇）等を受けて改正された。特に四号訴訟を自治体に代位して長個人や職員個人を被告として損害賠償請求等をする代位訴訟として構成されていたものを、執行機関等に対して長個人や職員個人への損害賠償請求等を求める義務付け訴訟に再構成した点である。これは、財務会計行為の前提となっている自治体の政策判断等を住民訴訟の形態をとって争うケースが多くなり、一方で訴訟リスクを個人で負担しなければならず、そのことよって積極的な政策展開が困難になるという弊害が指摘されてきたことが背景にあった。

二〇〇三年改正の重要事項は、公の施設の管理への指定管理者制度の導入（二四四条～二四四条の四）である。従来、自治体出資法人等に対して事実行為を委託する管理委託制度であったが、民間事業者等に対して使用許可権限も行使させることができる指定管理者制度に変更された。公の施設の管理を効果的・効率的に実施するために民間事業者等のノウハウを活用しようとするものである。

二〇〇四年改正の重要事項は、都道府県の自主的合併手続等の整備（六条～六条の二）と地域自治区の創設（二〇二条の四～二〇二条の九）であり、二七次地方制度調査会答申（二〇〇三・一一）を受けて法制化された。前者は、都道府県合併は特別法の制定が必要であったが、都道府県議会の議決を経た申請に基づき、内閣が国会の承認を経て決定する手続を追加したものである。後者は、住民自治の強化の観点から市町村内の一定区域を単位とする一般制度としての地域自治組織を創設するものであり、住民からなる地域協議会は地域に関することについて市町村長等に意見を述べることができる。

二〇〇六年改正の重要事項は、副知事・助役制度の見直し（二六一条～一六七条）と議会制度の見直し（二〇一条等）であり、二八次地方制度調

査会答申（二〇〇五・一二）を受けて改正された。前者は、市町村助役を副市町村長と変更したうえで、副知事・副市町村長は長の補佐や代理のみならず、長の命を受け政策・企画をつかさどり、長の委任を受けて自らの権限と責任で事務を処理できることを明確化した。後者は、議会の権限や長との関係について、議会の自主性・自律性の拡大の観点から見直すものであるが、なかでも臨時会招集請求権の議長への付与が議論になった。議長に議会招集権がないことが議会側から問題視されていたが、議案の大半が長提案である実態等を踏まえ、臨時会招集請求権の付与にとどまった。

二〇一一年改正の重要事項は、議決事件の範囲の拡大（九六条）であり、二九次地方制度調査会答申（二〇〇九・六）を受けて改正された。従来、法定受託事務は任意的議決事件（九六条二項）の対象外であったが、同事務も自治体の事務であることから、国の安全に関わる事務など政令で定めるもの以外は対象となった。同年の改正は、二〇〇九年の政権交代後に行われたもので、地方分権改革推進計画（二〇〇九・一二）に基づく義務付けの見直しに伴い、地方自治法における義務付けも見直された（市町村基本構想の策定義務（旧二条四項）等）。なお、直接請求代表者の資格制限の創設等（七四条等）は、最高裁判決（二〇〇九・一一・一八。地方自治法施行令が公職選挙法の公務員等の立候補制限規定（八九条）を準用して請求代表者の資格を制限している点が無効とされた）を受けて改正されたものである。

二〇一二年改正の重要事項は、国等による違法確認訴訟制度の創設（二五一条の七、二五二条等）であり、地方行政検討会議の「地方自治法抜本

表 第1次分権改革(2000年)以降の地方自治法改正

地方自治法改正年	主な改正内容
2002年改正 (平成14年法律4号)	<ul style="list-style-type: none"> <li>直接請求の要件緩和等(解散・解職の直接請求の署名収集要件の緩和等)</li> <li>住民訴訟制度等の充実(訴訟類型の再構成(被告を長・職員個人から執行機関へ)等)</li> <li>中核市の指定要件の緩和</li> <li>地方議会制度の充実(議員派遣の根拠・手続の明確化等)</li> </ul>
2003年改正 (平成15年法律81号)	<ul style="list-style-type: none"> <li>指定管理者制度の導入</li> <li>都道府県の局部数の法定制度の廃止</li> </ul>
2004年改正 (平成16年法律57号)	<ul style="list-style-type: none"> <li>都道府県の自主的合併手続等の整備</li> <li>議会の定例会の招集回数等の自由化</li> <li>地域自治区の創設</li> <li>条例による事務処理特例の拡充</li> <li>財務会計制度の見直し(長期継続契約の対象範囲拡大、支出命令の簡素化)</li> </ul>
2006年改正 (平成18年法律53号)	<ul style="list-style-type: none"> <li>副知事・助役制度の見直し(副市町村長制度等)</li> <li>出納長・収入役制度の廃止(会計管理者制度)</li> <li>監査委員定数の増加の自由化</li> <li>地方六団体への情報提供制度の導入</li> <li>吏員の廃止</li> <li>財務会計制度の見直し(クレジットカード納付、行政財産の貸付範囲の拡大等)</li> <li>議会制度の見直し(臨時会の招集請求権を議長へ付与、委員会の議案提出権の創設等)</li> <li>中核市要件の緩和</li> </ul>
2011年改正 (平成23年法律35号)	<ul style="list-style-type: none"> <li>議員定数の法定上限の撤廃</li> <li>議決事件の範囲の拡大(任意の議決事件に法定受託事務も対象)</li> <li>行政機関等の共同設置の対象の拡大</li> <li>全部事務組合等の廃止</li> <li>地方分権改革推進計画に基づく義務付けの廃止</li> <li>直接請求制度の改正(請求代表者の資格制限の創設等)</li> </ul>
2012年改正 (平成24年法律72号)	<ul style="list-style-type: none"> <li>条例による通年任期選択制度の導入</li> <li>臨時会の招集権を議長へ付与</li> <li>議会運営に係る法定事項の条例委任等</li> <li>議会の調査に係る出頭等の請求要件の明確化</li> <li>政務調査費制度の改正(政務活動費制度)</li> <li>議会と長との関係の見直し(再議制度、専決処分制度等)</li> <li>直接請求の要件緩和(解散・解職に必要な署名数要件の緩和)</li> <li>国等による違法確認訴訟制度の創設</li> <li>一部事務組合等からの脱退手続きの簡素化等</li> </ul>
2014年改正 (平成26年法律42号)	<ul style="list-style-type: none"> <li>指定都市制度の見直し(区の役割の拡充、指定都市都道府県調整会議の設置)</li> <li>中核市制度と特例市制度の統合</li> <li>新たな広域連携の制度の創設(連携協約制度、事務の代替執行制度の創設)</li> </ul>

改正についての考え方(平成二十二年)「二〇一一・一」に盛り込まれていた。これは、国地方係争処理委員会の制度が国等の関与に関する自治体からの審査申出だけであり、自治体が国等の是正要求・指示に応じず、審査申出も行わない場合は、不作為の状態が続くことになり、現実に住民基本台帳ネットワークシステムに関する問題があったため、国等による自治体の不作為の違法確認訴訟制度が創設された。臨時会の招集権の議長への付与(二〇一条)、専決処分制度の見直し(一七九条)等は、鹿児島県阿久根市等での違法な権限濫用の問題があり、地方行政財政検討会議の上記「考え方」や三〇次地方制度調査会意見(二〇一一・一一二)を踏まえて改正されたものである。

二〇一四年改正の重要事項は、事務の代替執行制度の創設(二五二条の一六の二、四)であり、

三〇次地方制度調査会答申(二〇一三・六)を受けて改正された。既存の事務委託制度(二五二条の一四)は、委託自治体から受託自治体へ権限が移り、受託自治体の事務として効力を有するのに対して、事務代替執行制度は、代替執行してもらう自治体が執行したものとして効力を有し、事務処理基準も代替執行してもらう自治体の基準によることになる。小規模市町村等で処理が困難な事務について、都道府県や他の市町村が代わって行うことができる制度の選択肢を広げるものである。なお、同年には、行政不服審査法の改正に伴い地方自治法上の不服申立てに関する規定が改正された。

### 地方自治基本法・自治基本条例の道

第一次分権改革以降の地方自治法の改正を振り

返ってみると、次の点が浮かび上がってくる。一つは、議会に関する制度改正が頻繁に行われてきたことである。地方分権により議会の役割が重要になってくるはずであったが、実態としては権限を使いこなせておらず追いついていない。二つは、法体系として歪な姿になっている。本稿執筆時の条数は四六四条あるが、うち枝番のある条文が二四五条、枝番の枝番がある条文が一七条、最も数の大きい枝番は「二五二条の四六」、削除され条項のみ残っているのが七九条など、他の個別法との関係も含めて法律の構成自体が極めてわかりにくくなっている。

三つは、第一次分権改革前は、良くも悪くも地方自治制度の根幹に係わる改正事項が中心であったが、同改革以降は、細かな事項についての改正が多すぎ、法改正を伴わなくとも運用でできるような事項や自治体の裁量に委ねればよい事項も少なからずある。また、一部の自治体の例外的な行政運営に振り回されて改正した事項もある。

現行の地方自治法は、もはや地方自治に関する「大綱」(一条)どころか自治体の箸の上げ下ろしまで規律する立法的関与の最たるものであり、「地方自治の本旨」を具体化し、準憲法的性格に位置付ける「地方自治基本法」及び「自治基本条例」の道をもう一度探るべきであろう。

八みの やすし・香川大学法学部教授

【参考文献】公益財団法人地方自治総合研究所監修

条研究 地方自治法 別巻 新地方自治法(敬文堂、二〇一〇年)、人見剛・須藤陽子編著『ホーンブック地方自治法(改訂版)』(北樹出版、二〇一三年)