

論文の内容の要旨及び論文審査の結果の要旨の公表

学位規則第 8 条に基づき、論文の内容の要旨及び論文審査の結果の要旨を公表する。

○氏名	小西 敦（こにし あつし）
○学位の種類	博士（政策科学）
○授与番号	乙 第 554 号
○授与年月日	2017 年 9 月 8 日
○学位授与の要件	本学学位規程第 18 条第 2 項 学位規則第 4 条第 2 項
○学位論文の題名	地方自治法改正史
○審査委員	（主査）佐藤 満（立命館大学政策科学部教授） 見上 崇洋（立命館大学政策科学部教授） 辻 陽（近畿大学法学部教授）

<論文の内容の要旨>

本研究は、戦後、地方自治法が制定され改正されていった経過を、制定前年の地方制度改革から 2012 年の第 35 次改正法による改正まで、すべてを追って分析、整理、解説しようとするもので、総ページ数 688 ページに及ぶ大著である。

本研究は二部構成を取っており、第一部は対象とする 66 年間を通観しての全体像を与えようとするもの（三章構成）、第二部は 1946 年から 2012 年までの各年について、その年に行われた地方自治法の改正につき、その年に起こった政治行政上の特記すべき事項、内閣総理大臣の職にあった者の氏名、地方自治法関連の所掌閣僚等（内務大臣、建設院総裁、地方財政委員会委員長、地方自治庁長官、自治大臣、総務大臣）の氏名を併記して各年を適宜まとめたもの（したがって第二部は 67 項からなる）となっている。第二部は自治法制定前年の地方制度改革から稿を起しているので、67 年にわたり 67 項目について語られているが、改正自体は 47 年の自治法制定以降のこととなるので、第一部の概観において改正の全体像を語るどころでは 47 年からの 66 年間を対象としている。

第一部は「概観」とされ、第 1 章、「1947（昭和 22）年～2012（平成 24）年の地方自治法改正法の全体像」、第 2 章、「地方自治法改正法の件数等の推移」、第 3 章、「地方自治法改正法の概括的把握」からなる。

① 第 1 章

第 1 章は本書の対象とする改正法を一覧するものである。402 件の改正法の一覧表が作られており、これを年次、法律番号、公布日、閣法か議員立法かの区別、別表のみの改正か否かなどとともに改正法名を記した 15 ページに及ぶ一覧表となっている。この表に本書で用

いる用語の統一を期すため、用語の解説を2ページにわたって詳論している。

② 第2章

第2章は、この改正の歴史の全体像をいくつかの数字を用いて示そうとするものである。まず、年次ごとの件数から推移を追っているが、ここからわかるのは時期によって多くの改正法が制定されたり、少なくなったりするという一定の傾向である。このことは続く第3章で詳しく語られることになる。次いで、年次ごとの改正につき、内閣提出の改正法であるか議員立法によるものかの区別を行い、さらにそのそれぞれについて、本則の改正が行われているのか、別表のみの改正なのかの区別を検証している。閣法と議員立法の区別については、各年の制定法全体に占める閣法もしくは議員立法の本数と対比することも行っている。別表のみの改正を見れば402件あるとされる改正法全体の中で213件がこれに当たることがわかる。また全制定法のうち自治法改正が占める比率が各年について計算されており、1~2%あたりで推移していたものが90年代に5%を超えてきて、2000年以降のところで二桁に上ることも表によって一目でわかるように示されている。

③ 第3章

第3章はこうした全般的観察を踏まえて、時期区分を行いながら、それぞれの時期についての概括的解説を加えたものである。対象とする66年間の第Ⅰ期(1947~52年)、第Ⅱ期(1953~70年)、第Ⅲ期(1971~90年)、第Ⅳ期(1991~99年)、第Ⅴ期(2000~07年)、第Ⅵ期(2008~12年)の六期に区分するのだが、各期のはじまりは改正件数の注目すべき変化によって画されている。おおむね第Ⅰ期は米軍の占領を受けていた期間に当たり、第Ⅱ期は独立回復後、占領改革の是正を行っていた時期、第Ⅲ期は目立った改革の行われなかった時期、第Ⅳ期は改正件数が増え、引き続き第Ⅴ期の分権改革に向けての助走期間と捉えられている。第Ⅴ期は分権改革一括法に始まる改革の時期、第Ⅵ期は、いわゆる第2期地方分権改革に当たる時期という整理である。

それぞれについて「分析」として語られているところを簡単に記せば、第Ⅰ期はGHQとのやりとりの中で改正が行われていて、自治法制定の翌年、1948年と独立回復の年、1952年がそれぞれ改正件数10件となりこの期のピークである。

第Ⅱ期は戦後法制の見直しに伴う改正法、経済成長政策関連改正法を特徴とする。

第Ⅲ期については、始期とする1971年は前年の6件に比して改正法の全くなかったことで特徴付けられ、全般に改正法の少ない時期である。前期までに成し遂げられた地方自治法の全般的整備が時代に適合的であったことが理由であろうとされているほかに、本則改正を進ませなかった滞留要因もあったとされている。そのことは第Ⅳ期について語られる際に明らかにされる。

第Ⅳ期はいわゆる改正の滞留要因であった職務執行命令訴訟制度の見直しがなされたことで、改正が進み始めた時期とされる。この件に関しての提案は最初1986年になされている

るのだが、与野党の意見対立が厳しく、成立に5年がかかり、その間、自治法本則改正を進ませない要素となっていた。第IV期の始期とされる1991年の第24次改正法により職務執行命令訴訟制度の見直しがなされ、改正法が増えてくるが、1993年の国会における「地方分権の推進に関する決議」以降、地方分権に関する諸改革が進み、関連の改正が多く行われ、次期の助走期間であったと位置づけられる。

第V期は本研究が対象としている期間の中で、もっとも改正が多く行われた時期である。1999年の地方分権一括法が一大改革であったが、この法により創設された新別表は他法による改正を別表に反映させるのが容易な仕組みとなったため、他法による地方自治法の別表のみの改正が増加することになった。

第VI期はほぼ民主党が政権を担った時期と重なり、改正件数は変動が激しい。内容的には民主党が語った「地域主権」改革関連法が多くを占める。ただ、この語自体は法律の概念として疑義もたれるところもあり、実定法上の用語となることはなかった。

第二部は、以上の全体の概括的流れを受けて、対象とする67年間につき、ほぼ同じ様式で各年別に整理した記述が行われている。共通の様式としては、その年の出来事を月日と事項に分けて表に整理したもの、その年の内閣総理大臣氏名、その年の内務・自治・総務大臣等の氏名が記される。そのあと、その年の改正が複数件ある場合は、その数だけ節を立て、改正の内容、議論の推移など説明が長くなるようなもの場合は、先頭に「概要」と題する項目を置き、さらに細かく項目を立てている。こうしてほぼ標準化された形式の上に各年につき順に記載されていく。学位請求者が「編年体」と呼ぶスタイルだが、特定の案件、論点に沿って追うのではなく、年ごとに関連する事項を網羅的に押さえていくやり方ということだろう。論文の概要を示すべき本報告書においては、この第二部につき、すべてにわたって取り上げていくのは煩瑣に過ぎるので、重要と思われる改革等の行われたところを中心に拾っていくことにする。比喩的に言えば、「編年体」の記述からやや「紀伝体」につながることができそうなところを拾っていくということになる。学位請求者の意図から少し離れるが、こうしたデータベースをきちんと用意した学位請求者の意図は、そうすることを手始めにして分析的なところに入っていかうということであろうと思われるので、このような記載法が本研究の紹介として不適切というわけではなからう。

① 第I期

さて、学位請求者が第I期とした1947年から1952年であるが、第二部の記述には自治法制定前年の地方制度改革から含まれているので、1946年に関する記述が第1項となる。この期は戦後の地方自治制度の制定期であるから、重要と思われる事項が多い。第1項(1946年)は第一次地方制度改正についてであり、内容としては憲法の地方自治の章を受けて、東京都制、府県制、市制、町村制が改正され、それぞれに公選首長が導入されたところである。第2項(1947年)は、地方自治法の制定、第一次改正法について触れられる。47年末をも

って内務省は解体されるので、内務大臣の記載はこの年までである。第3項（1948年）は第2次から第6次改正法などが取り上げられる。中でも重要なのはGHQの改正指示を受けて地方公共団体の機能、議会の権限などについておこなった改正である。この年の所掌閣僚等については建設院総裁の氏名と地方財政委員会委員長の氏名が記されている。第4項（1949年）は他法による改正があるのみだが、所掌閣僚等については地方財政委員会委員長と地方自治庁長官の氏名が記されている。第5項（1950年）、第6項（1951年）、第7項（1952年）についてはそれぞれ、第7次改正法、第8次改正法、第9次改正法の記述が行われている。50年・51年の所掌閣僚は地方自治庁長官、52年の所掌閣僚は地方自治庁長官から、7月31日に自治庁設置法が成立したことを受けて8月以降、自治庁長官である。第7項（1952年）は独立回復の年でもあるので、関係法が多く成立し、これを受けての自治法改正も多い。また第9次改正の眼目の一つは別表（旧別表）の整備で、地方公共団体の事務とされるものを別表に掲げることとなった。

② 第Ⅱ期

第Ⅱ期は独立回復の翌年から1970年までで、独立後の占領改革に対する見直しの時期とされる。第8項（1953年）は第10次改正法、第9項（1954年）は第11次改正法だが、第11次改正法は警察法改正による規定整備、市の人口要件の改正など重要なものを含む。さらに1954年は厚生年金法、防衛庁設置法、農業委員会法の一部を改正する法律など、他法による重要改正が行われている。所掌閣僚は第8項、第9項とも自治庁長官である。第10項（1955年）は4件すべてが議員立法で規定整備が主であるが、第11項（1956年）は第12次改正法による改正で、地方公共団体の地位、機能に関する規定整備、地方公共団体の組織および運営の適正合理化についての規定が整備された。また、自治法制定以来、問題視されてきた特別市制度についてもこれを廃止することが決した。所掌閣僚は自治庁長官で変化ないが、この年より「地方財政計画等」の表が追加され、該当年度の地方財政計画および国の一般会計（当初予算）の金額および対前年度比が記されるようになっている。第12項（1957年）は他法による改正のみであったが、第13項（1958年）の第13次改正法では国会修正により町村議会事務局の法制化および市の人口要件についての臨時の特例措置という実質的改正が加わった。第14項（1959年）は第14次改正法による改正が取り上げられている。第15項（1960年）では自治庁設置法の一部を改正する法律が取り上げられている。これにより自治省が設置されたので、所掌閣僚は自治庁長官から7月を期して自治大臣となった。第16項（1961年）では第15次改正法が取り上げられている。第17項（1962年）では第16次改正法が取り上げられているが、関係改正案件で多いのは行政事件訴訟法の施行に伴うものである。第18項（1963年）では第17次改正法が取り上げられているが、これは地方財務制度の改正と地方開発事業団制度の創設を主たる内容とする。地方財務制度は戦前の府県制、市制、町村制当時のものを踏襲していたが、ここで、現在まで維持されている戦後の制度が整備された。第19項（1964年）では都区制度の改正を内容とする地方自治法

等の一部を改正する法律によるものを取り上げられている。第 20 項（1965 年）では市町村の合併の特例に関する法律によるものを取り上げられている。合併を円滑に進めるべく市の人口要件の緩和が盛り込まれた。第 21 項（1966 年）では公選法改正によるもの一件のみである。第 22 項（1967 年）では住民基本台帳法等による改正が取り上げられている。住民の記録に関する市町村の責務について基本規定を新設した。第 23 項（1968 年）は公選法改正によるもの一件のみである。第 24 項（1969 年）では第 18 次改正法によるものを取り上げられている。これは市町村に基本構想の策定を義務づけることや自治大臣および知事への報告・許認可事項を整理することを内容としている。第 25 項（1970 年）では第 19 次改正法が取り上げられている。これは議員立法で、市の人口要件の特例に関するものであった。

③ 第Ⅲ期

第Ⅲ期は 1971 年から 1990 年で、既述のように大きな動きがあまりなかった時期である。この期においては第 26 項（1971 年）、第 31 項（1976 年）、第 33 項（1978 年）、第 34 項（1979 年）、第 42 項（1987 年）について地方自治法の改正は一件もなかった。改正の件数から言っても内容から言っても特筆すべき年度のあまりないこの期について、注目されるのは自治法改正の「滞留要因」と呼ばれている職務執行命令訴訟制度の修正に関わる件が最初に提案された第 41 項（1986 年）である。この年、第 22 次改正法案が提出されたが、その一部（公有地への土地信託制度の導入）のみが衆議院地方行政委員会提出の法律案とされ可決成立した。政府案は審議未了・廃案となるが、これは機関委任制度の見直し、地方公共団体の議会についての改正、監査委員制度の整備を内容とするものであり、これは 1969 年の第 17 次地方制度調査会の答申に沿った提案であった。この提案が通過するのは学位請求者が第Ⅳ期とする 1991 年のこととなる。

④ 第Ⅳ期

第Ⅳ期は 1991 年から 99 年までで、前述の滞留要因が取り除かれることにより、改正の案件が増えた時期で、その内容も第Ⅴ期の分権改革の前段階、助走期間であったと位置づけられる。第 46 項（1991 年）の第 24 次改正法により、上記の機関委任制度の見直しを中心とする改正は通過する。このうち職務執行命令訴訟制度については自由民主党、日本社会党・護憲共同、公明党・国民会議および民社党の 4 派共同提案による修正案が提出され、これをもって賛成多数を得て通過した。この改正により、地方自治法改正全般が進むようになる。第 47 項（1992 年）には第 25 次改正など 8 件の改正が行われた。第 25 次改正は国の行政機関と並んで地方公共団体についても完全週休二日制を導入したものである。第 48 項（1993 年）には第 26 次改正法をはじめ 7 件の改正法があった。第 26 次改正法は議員立法によるもので、地方六団体が内閣に対して意見を申出、あるいは国会に対して意見書を提出できるとするものであった。また、この年は環境基本法が施行されたことに伴う別表改正も行われている。第 49 項（1994 年）には第 27 次改正法ほか 8 件の改正があったが、この第 27 次改正

法では中核市および広域連合の制度が創設された。第 50 項（1995 年）には 9 件の改正法があるが、この年、注目すべきは地方分権推進法が 5 年の時限立法として制定され（その後 1 年延長）、地方分権推進委員会（諸井虔委員長）が発足した。この委員会は 96 年 3 月に「中間報告」、96 年 12 月に「第 1 次勧告」、97 年 7 月、「第 2 次勧告」、同 9 月、「第 3 次勧告」、同 10 月、「第 4 次勧告」、98 年 11 月、「第 5 次勧告」、2000 年 8 月、「意見」、同 11 月、「市町村合併の推進についての意見」、2001 年 6 月、「最終報告」と出して活動を終えた。この地方分権推進委員会の活動こそが、次期につながる分権改革の助走期間であったと位置づけられる所以である。第 51 項（1996 年）については 8 件の改正法があるが、本項での記載の中心を占めるのは地方分権推進委員会の「中間報告」と「第 1 次勧告」である。この第 1 次勧告は機関委任事務の廃止と新たな事務として法定受託事務を設けることを提言した。第 52 項（1997 年）は第 28 次改正法による改正など 7 件の改正法があるが、この第 28 次改正法は地方制度調査会の答申を受け外部監査契約に基づく監査にかかる制度を創設するものであった。国会で外部監査契約を結べる者の範囲を拡大する修正提案がなされ、この修正が通った。これ以外にこの年の特記事項は地方分権推進委員会の「第 2 次勧告」、「第 3 次勧告」、「第 4 次勧告」である。第 2 次勧告は、機関委任事務の廃止に伴う事務の区分と国の関与のあり方、必置規制の見直しと国の地方出先機関のあり方など、第 3 次勧告は地方事務官制度の見直しなど、第 4 次勧告は機関委任事務の廃止に伴う従前の機関委任事務の取扱い、国の関与のあり方と従前の団体委任事務の取扱いなどについて提言を行った。第 53 項（1998 年）は東京都と特別区の関係について、都より特別区への事務の移譲などを含む役割分担に関するものを主たる内容とする地方自治法等の一部を改正する法律など 11 件の改正について記されているが、分権推進委員会の第 5 次勧告についても記されている。この勧告では公共事業等のあり方についての見直しが提言された。第 54 項（1999 年）には、この期と次期を画する、いわゆる地方分権一括法（公式には「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」）の制定が最大のトピックである。この法律は、本則に、改正する一つの法律ごとに 1 条が立てられ、計 475 条が置かれ、付則には、国会における修正追加分を含め 252 条が置かれている大規模なもので、いわゆる第 1 次地方分権改革の基本部分を構成している。ほぼこれまで分権推進委員会の答申等について触れた改革提言が盛り込まれているが、既述で触れてこなかったものとしては、特例市の制度が創設されたこと、国と地方公共団体の係争処理の手続きが定められたことなどが挙げられる。また、本法制定により機関委任事務が廃止されたため、別表に記載されるところは法定受託事務と替わった（旧別表と新別表と呼ぶことで区別している）。

⑤ 第 V 期

第 V 期はこの地方分権一括法に関わって、他法に波及し、これが翻って地方自治法の改正につながっていくものも多く、本則に及ぶものもあるが、別表（新別表）のみの改正が多くなっている時期である。第 55 項（2000 年）は第 29 次改正法はじめ 18 件を取り上げるが、

その多くは別表のみの改正のほか、別表の規定を技術的に整理するものが多い。第 29 次改正法は議員立法によるもので、常任委員会数の制限廃止、政務調査費の制度化、国会への意見書提出権創設などを定めている。他に特記事項として、分権推進委員会の「意見」と「市町村合併の推進についての意見」が取り上げられている。「意見」は、国庫補助負担金の整理合理化と、当面の地方税源の充実確保策等について、「市町村合併の推進についての意見」は、市町村合併の意義、必要性、効果、推進方策等について述べたものであった。第 56 項（2001 年）は 16 件の改正法があるが、多くは別表改正であり、記述の多くは分権推進委員会の「最終報告」に割かれている。また、国の省庁等の統廃合を目指す改革は 1999 年に中央省庁等改革関連法が成立していて、自治大臣は総務大臣と改められることとなったが、この期の冒頭に掲げられた職掌閣僚の欄は、自治大臣と総務大臣が併記されている。分権推進委員会の最終報告では、ここまでの改革を「第 1 次分権改革」として、引き続く「第 2 次分権改革」への展望を語るものとなった。その内容は「意見」にすでに述べられているところからも理解されるように、地方税財源充実確保に向けてのものであった。第 57 項（2002 年）は地方自治法等の一部を改正する法律を取り上げているが、これは住民訴訟関係規定における訴訟類型の再構成を行うことや、直接請求関係規定において請求要件を緩和することを目指すものであった。これを含めて 21 件の改正があるが、多くは別表のみのものである。第 58 項（2003 年）には第 30 次改正法による改正がある。これは都道府県の局部数の法定制等を廃止するとともに、公の施設の管理の委託に関する制度を見直して、指定管理者制度を導入するものであった。これを含めて 15 件の改正があるが、他はすべて別表改正である。第 59 項（2004 年）第 31 次改正法など 21 件の改正法がある。第 31 次改正法は都道府県の合併の手続きを整備した。他の多くは別表改正である。第 60 項（2005 年）は 15 件の改正法があるが、別表改正が多い。第 61 項（2006 年）は第 32 次改正法による改正など 17 件の改正がある。第 32 次改正法では助役を改め副市町村長とし、出納長および収入役を廃止し一般職の会計管理者を置くなどの改正を行った。他の多くは別表改正である。第 62 項（2007 年）は他法改正による改正が 20 件あるが、多くは別表改正である。

⑥ 第Ⅵ期

第二部の最後に置かれた第Ⅵ期だが、前期との違いは改正件数が減ったことで、内容的には大きな違いはない。前期と同様、改正件数のほとんどが別表改正となっている。第 63 項（2008 年）には第 33 次改正法など 11 件の改正法がある。第 33 次改正法は議員立法によるもので、地方議会における協議または調整の場について、および議員報酬に関する規定などを整備するものであった。他は別表改正が多い。この年の特記事項としては、地方分権改革推進委員会の「第 1 次勧告～生活者の視点に立つ「地方政府」の確立～」、「第 2 次勧告～「地方政府」の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大～」について取り上げている。第 64 項（2009 年）は他法改正による改正のほか、別表改正が多い。地方分権改革推進委員会の「第 3 次勧告～自治立法権の拡大による「地方政府」の実現へ～」が取り上げられている。第 65

項（2010年）には7件の改正法があるが、予算や財政に関連するものが多く、法定受託事務の追加等があり別表が改正されている。第66項（2011年）では第34次改正法など18件の改正法がある。第34次改正法は「地域主権改革」に関連する法律の一つとして、地方議会の議員定数設定の自由化や直接請求制度に関連しての改革を目指すものであった。その他には、この年の3月11日におきた東日本大震災に対応するための立法措置が多く、それに伴う別表改正が多い。第67項（2012年）には第35次改正法など8件の改正法がある。第35次改正法は地方公共団体の議会における通年議会制の導入、再議制度および専決処分の見直しによる長の適切な権限の行使の確保、直接請求の要件緩和による住民自治のさらなる充実、国等による違法確認訴訟制度の創設等の措置を講じるものであった。その他の法改正は別表改正である。

最後に「今後の展望—結語に代えて」が置かれ、簡単にまとめが行われている。今後の展望として、第一に、地方自治法の改正は今後も頻繁に行われるであろう、とされる。特に、地方分権一括法による自治法の改正により、法定受託事務となった他法による事務が別表に記載されることになり、この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となった。諸法の改正が別表の形で地方自治法に取り込まれることを含めて、地方自治法改正は頻繁に行われ続けるということである。第二に、今後も地方分権改革のための地方自治法改正が行われるだろうとされる。地方分権改革は永遠とまでは言えないとしても長く続く課題であることは間違いない。第三に、地方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、とされる。第二部を通観しての感想であろう。第四に、政令指定都市の規定のような、妥協的な要素をもつ規定が自治法改正法に含まれていくであろうと述べている。第五に、地方自治法の条文を減らすことが良策であるか否かについては慎重な検討を要しよう、とする。第六に、大都市における高齢化など社会の変化が地方自治法の改正に大きな影響を与えるであろうとする。第七に、地方自治法のこれまでの改正は、今後の改正に貴重な知見を与えてくれるとする。この最後のところが、本書の意義自体を端的に語るものとなっているのであろう。

<論文審査の結果の要旨>

口頭試問（6月26日）に先立ち、学位請求受理審議（5月30日、研究科委員会議決）の前に研究発表会（政策科学研究科博士学位審査等取扱内規第11条による）を行い（4月21日）、これには審査委員全員が参加したが、質疑応答に際して、この論文のねらい、意義などについて確認している。本研究の評価において決定的に重要と思われるので、この点は口頭試問においても確認した。研究発表会の際に語られた本研究の問いは、1. 地方自治法は時系列的にはどのように変化しているか、2. 近年、地方自治法が頻繁に改正されるようになっている理由は何か、ということであり、これに答えるために、3. 基礎情報の整理・確認を行わねばならないと考えた、ということであった。問いに答えるための基礎情報の存

否を確認するため、先行研究を当たったが、地方自治総合研究所の『逐条研究地方自治法』（2000-2010）は対象とする時期が限られている上に、スタイルが逐条なので、上記の問いへの答えを引き出すことは困難であるとし、塩野宏の「地方自治法制」（1995、『ジュリスト』1073号）は概説であるので、網羅的な情報収集が必要であると考えたということである。

そのため、学位請求者のとった方法は記述の単位を各年とし、地方自治法制定の前年から各年の改正を網羅的に記していくことであった。学位請求者はこれを「編年体」と呼んでいる。編年体に対応する語は紀伝体であるが、多くの研究論文は逐条の変遷を追うものや、特定の論点に絞っての論究のために法改正の変遷を追うものとなっており、これを比喩的に紀伝体とすれば、まさに学位請求者のとった方法は「編年体」と呼ぶにふさわしいものである。このスタイルからも学位請求者のねらいは、地方自治法の歴史について漏れなく記述することを目指すことであると理解される。

また、上述の問いの第一は状態を問うものであるので記述的な問いである。第二は因果関係の確認を求めるものなので分析的な問いであるが、本研究はその問いへの答えを記すものとは行かず、この問いに答えるために、まず、徹底的な記述を行った、というものである。したがって、本研究のねらい、意義は、この分厚い記述そのものである。この点は審査委員の一致した評価である。

記述に徹した研究であることは理解した上で、分析的な意図を問う質問もいくつか行った。まず、改正の歴史を網羅的に記すことで何を見ようとしたか、なんらかの発見が行えると期待したところはなかったのかという問いである。それに対する答えは、地方自治法の条文の多くが地方公共団体を縛るものとなっているとの認識から、地方自治法の条文を簡素化せよという主張がなされることがあり、その主張の妥当性を確かめたいという思いはあったということであった。自治省（現在は総務省）は他に分権を求める割には、自らは分権を進めようとしないうという批判もこれと軌を一にするものであるが、このような批判を受けてしまう自治省の行為の意味は、地方自治法制定以降の改正の動き全体を網羅的に見なければ発見できないであろうと考えたということである。網羅的に見ることで、それぞれの法や事務の意義がいちいち明らかになり、それ自体を守らなければ自治を守る法の一貫性を保てないということが言えるのではないかということである。もっとも、こういう主張自体は本研究で明示的に語られているわけではなく、事実を持って語らしむるというスタイルではあるのだが、審査委員会は既述のように本研究の意義は分析以前の徹底的な事実の分厚い記述にあることは確認しており、本研究が過年度、公共政策学会において著作賞を取得した折にもその点を評価されてのものであることを承知している。そうした評価の上に、この業績をさらに分析的な研究に進めるための分析的な問いにつながるところを学位請求者がどのように考えているのかについて確かめた。

冒頭に示した学位請求者の研究上の二番目の問いであるが、近年、自治法の改正が増えていることの理由は理解できたのかというところを尋ねると、暫定的な解答として、分権改革

への気運の盛り上がりと滞留要因となっていたところが解決したことの二点が答えられた。さらに、分権改革の中で機関委任事務の多くが法定受託事務に移され、同時に法定部局制もなくなったため、別表の記載方法がかなり容易になり、ある意味ではほぼすべてを別表に掲げることが可能となったということもあり、別表改正を含む改正件数が増えているということが言える、という答が得られた。滞留要因というのは国会に何度も提案されたが、与野党対立のため審議未了・廃案となってきた職務執行命令訴訟制度の修正案件であるが、これが1991年、ようやく通過することにより滞っていた改正案件が出始めたということである。閣法として提案する以上、ある案件が通過していないのに他の案件をかけることは、許されないわけではないが、内閣の責任としてはやりにくいということである。この案件自体も地方分権改革の中心課題の一つであった機関委任の制度に関わるものであり、引き続き改革も多くが分権改革に関わるものであった。学位請求者が第Ⅳ期と第Ⅴ期を画するものとした地方分権一括法は本研究の全期間を通じて最大といってもよい大改革で、地方公共団体の事務区分の変化が別表記載法の簡略化を生み、以降の改革の多さに大きな影響を与えたということであった。

この説明を受けて審査委員としては、学位申請者の概括的な説明の中に見られる「別表のみの改正」の意義がいわゆる旧別表と新別表との間では異なるのではないかという疑義を呈した。一般には、別表のみの改正は本則に及ぶ改正よりも軽いものと感じ取られるように思えるが、それでも、旧別表については、他省庁所管事務に関わる他法改正による事務の変化と他省庁の担当部局について慎重に検討したうえで整えられたものと思われるが、新別表についてはこれが簡略化したということとなれば、その位置づけはさらに軽くなったと評価してよいのか、という問いである。さらには、もしこれが当たるとすれば、記述に徹している本研究では旧別表、新別表の区別を行っているので分析的な意味で重大な問題があるわけではないが、全体を通観しての知見を引き出しているところで「別表のみの改正」としてひとまとめに取り上げることはやや問題なしとしないのではないか、という疑義である。これに対しては、この指摘は認めた上で、この別表記載法の変化は自治省・総務省の機関委任・法定受託事務に向かう態度の変化を示している可能性があり、これについてはさらなる分析を要する課題としたいということであった。

総じて、長い歴史を克明に追うことで自治の質の変化を感じ取らせる研究となっているが、端的に言えばどういう把握ができるのか、という問いに対して、論文中においても自治法の規律密度は下がっていくであろうとしているが、地方自治体の側からすれば「国の事務」というのには抵抗があったのは間違いなく、機関委任事務を廃し自治事務と法定受託事務に整理したことが一つの到達点となっているという評価が返された。学位請求者の立場は、分権を考える立場から総合行政制を重視しようというものである。

その他、分厚い既述から浮かび上がる分析的論点の可能性を考えての質問がいくつかなされたが、それを挙げておくと、まず、学位請求者が記す時期区分で言えば第Ⅰ期、第Ⅱ期の制定と整備の時期に改正が多く、第Ⅲ期の改正の少なかった時期を挟み、第Ⅳ期・第Ⅴ期が

再び改正の多くなる時期とされている。この記述対象の長い時期の両端に存する改正の多い時期の比較を行うと、最初の制定期において議論された件が、地方分権が議論の焦点となった最近の時期において再び取り上げられているようなところはないかを問うた。戦後の地方自治の確立・民主化改革の時期に、当時の状況から改革を徹底することができなかった案件が、近年の時代状況の変化により再度検討・追求されるようなことはないのか、という意図での問いである。これへの回答は、ひとつはアメリカの納税者訴訟制度を持ち込んだ住民訴訟制度が近年の改革の時代に日本型に変容されたことが一つの事例であろうし、占領改革期に導入を諦めたホーム・ルール制が、民主党政権の「地域主権改革」に関連して二元代表制のあり方が検討されたおりに議論され、副市長・副町村長が市長・町村長からの委任を受けて行政についてかなりのことができるようになってきていることなどは、長の公選、二元代表制を定めている憲法・地方自治法の大改正を行わなくても実質的にシティ・マネージャーを置くことを可能にしたものと考えられていることなどが事例となるであろうということであった（竹中総務大臣がその趣旨での答弁を行っている）。

第二部の各項において、総理大臣や主務大臣の名が掲げられており、また、地方財政計画が作られるようになって以降は予算と地財計画の額も記されているが、このことの意図について尋ねた。政治家たちの個性が法改正にどのような影響を与えているのかについて読み取れることはないのかという関心だったが、これについては基本的には今後の分析課題としたいが、財政状況と法改正については、財政状況が好ましいときよりも厳しいときの方が立法にかかわる官僚たちの士気は高まっているのかもしれないという感想が聞かれた。ともに法改正の動きを説明するかもしれない独立変数の候補としてデータの整理を行ったということで、このように網羅的に整理しておけば、これを用いて分析を進めることができる出発点の整備としての意図であったということである。

以上、審査委員会としては、戦後の地方自治法改正史を克明に追った本研究は、分析の出発点において整備されるべき資料を完璧に近いレベルで整えたものであると評価する。その上で、この研究では十分に踏み込めていない、いくつかの分析的論点について学位請求者に問うことで、次の研究上の課題をどのように理解しているのかを確かめた。そうした論点、問いが生まれるのは、このような膨大な資料が見事に整理されているが故であり、そこにこそこの研究の価値があることは認めつつも、この研究が切り開いたさらなる研究の可能性について、いわば、無い物ねだりのような問いかけを行っていたことになるのだろう。分析をさらに進めようとするれば、学位請求者の編年体の整理は年単位のものである故に少し加工を行わねば混乱を呼ぶような点も含んではいる。旧別表と新別表は分析の視点次第で扱いを変えねばならないものである可能性があるし、画期とされた法改正の前と後が同じ年に含まれてしまうので時期区分を含む研究をさらに進めようとする、本研究の時期区分はそのままでは使いにくい側面も有している。

こうした、資料としての扱いやすさを求め、整理のための工夫が行われたが故の、分析を進めようとする、別途の整理が必要となるという点は、まさに、資料として、いかなる分析

的加工にも耐えられる単純さを有しているという優位性を示すものであって、研究の欠点をなしているわけではない。

以上、審査委員会としては、本研究の意義を高く評価し、政策科学研究科の博士号に十分に値する研究であると判断するものである。

<試験または学力確認の結果の要旨>

審査委員会は、学位請求者の業績、経歴や学会における評価により、十分な専門知識と豊かな学識を有することを確認した。また、外国語の文献の読解においても、英語により著述された単著論文を参考論文として提出しており、これを見る限り十分な水準に達していると判断した。したがって、本学学位規定第 25 条第 1 項により、これに関わる試験のすべてを免除した。

また、審査委員会は論文審査並びに口頭試問を通じて、学位請求者は博士学位授与に値する十分な力量を有すると判断した。学位請求受理に先立ち、公開の研究発表会を行ったが、審査委員は全員これにも参加し、その質疑応答ぶりに学位請求者の能力の高さを確認している。

以上により総合的に判断して、本審査委員会は本学学位規程第 18 条第 2 項により、学位請求者に対して博士（政策科学 立命館大学）の学位を授与することが適当であると判断した。