

地方分権改革の成果と課題

－義務付け・枠付け改革を中心に－

2013年10月11日(金)

中央大学法学部 磯崎初仁

1 第1次分権改革の意義と限界

(1) 機関委任事務を廃止し、自治事務と法定受託事務に切り換えた第1次分権改革(2000年施行)によって、自治体の法的地位は大きく変わった。

- ・ 法令解釈権：国の包括的な指揮監督権とこれに基づく通達の拘束力がなくなり、自治体が地域の実情に応じて解釈運用することが可能に
- ・ 条例制定権：機関委任事務（法的には国の事務）について委任がなければ条例を制定できなかったが、法令に違反しない限り条例制定が可能となった

(2) もっとも、この改革には次の限界があった。

①一般法（地方自治法）は変わったが、実務を仕切っている個別法はほとんど見直しされていないこと（OSは変わったが、アプリケーションソフトは集権バージョン）

例：・土地利用について都市計画法、農地法など多くの法律が分立していること（縦割り行政の現場浸透）

- ・ 許認可、区域指定等の手続について住民参加の余地が認められていないこと（官治型法システムの押しつけ）

②法令における規律密度（枠付け）が変わっていないこと（法令の過剰・過密）

例：・農地法＝従来、転用許可基準を通達で定めていたが、1998年の法改正により法律・施行令・施行規則で定め直し、規律密度を維持・強化

- ・ 介護保険法＝要介護認定の基準、介護サービスの基準、事業者の指定基準等の根幹的事項を政省令等に委任 ～政省令・告示約300項目、条例20項目

③同意、是正の要求、指示、協議等の「関与」が認められたこと

例：・農振法に基づく農用地利用計画に係る都道府県知事への協議（同意を要す）
→我孫子市農用地利用計画変更不同意事件（自治紛争処理2011.10.21決定）

(3) 与えられた法的権限についても、自治体は十分に行使していない。

理由：・個別法が変わっていないため、解釈運用の余地が少ない

- ・ 法律に基づく事務について、条例制定できるという意識が乏しい
→法定事務条例の可能性を拡げるべき（委任がなくても制定は可能）
- ・ 合併検討等の改革や予算、人員等の削減により、検討する余裕がない
→縦割り・過密な法令のまま権限を移譲されても、活用は難しい

(4) 分権改革の理念・潮流を受けて、独自条例の制定が進んでいること、「政策法務」への関心が高まったことに注目すべき。

例：・まちづくり条例、介護福祉条例、受動喫煙防止条例、空き家対策条例、法定外税条例など政策条例（分権条例）の制定

- ・ 自治基本条例、議会基本条例の制定
- ・ 政策法務研修の広がり、政策法務課等の設置、自治体法務検定のスタートなど

2 第2期分権改革の意義と課題

(1) 第1次～第3次一括法に成就した第2期分権改革(2007～2011年検討)における「義務付け・枠付けの見直し」は、自治体の事務を規律する法令を包括的に対象とし、見直しの基準と手順を明確にしたうえで、270に及ぶ法律について条例委任等に切り換えた。多数の個別法を対象として具体的な成果をもたらしたことは高く評価できる。

例：・児童福祉施設の設備・運営基準の条例委任
・公営住宅の整備基準と収入基準の条例委任
・三大都市圏等における都市計画決定(都道府県決定)に係る大臣同意の廃止

(2) しかし、この改革には次のような課題があると思われる。

①すでに条例委任のある規定や法定受託事務に関する規定が、見直し対象から除外されていること

例：・都市計画法の開発許可の基準(33条)：条例委任の規定があるが限定的

②条項ごとに分断されたマイクロな見直しとなり、個別法のあり方(分権バージョンへの切り替え)に対する見直しが行われなかったこと

* 地方分権改革推進委員会の検討方法について

磯崎：検討方法として外形主義と条項主義を採ったため、法令や規定の内容に立ち入った検討ができなかったし、対外的にも改革の必要性を伝えられなかった。個々の規定の実務上の意味や法令全体の趣旨などの検討を抜きにしたため、必要性の高い規定・法令であっても一律に廃止か条例委任を求めることになったし、逆に条例委任の規定さえ置けば存置できることになった。(磯崎 2010:150)

斎藤誠氏：第2次勧告のメルクマールは個別法令との視線の往復において詰められていったものであり、その内容の明確化等も個別条項についての各省回答を精査しつつ、該当性を判断する中で透明な基準として付加されたもの。メルクマールやスコーピングという海図がなければ、個別法の海で溺れてしまう。(斎藤 2010:53)

③本来めざすべき規律密度(枠付け)の引き下げではなく、部分的な条例委任(条例への下請け)が目標となり、結果的に細かな事項が条例に委任されたこと

～本来、国の法令でどこまで規律すべきかが問われるべきであり、条例を制定するか否かは自治体が判断すべき。省庁側に条例委任さえすればいいという傾向を生むとともに、自治体側には条例制定が義務づけられた(新たな義務付け)。また、委任がなければ条例を制定できないかのような誤解を生む。

例：・児童福祉施設に関する基準(法45条等)：条例委任するが、職員の資格・員数・居室の面積等の基準は「従うべき基準」、利用者の数の基準は「標準」、その他の基準は「参酌すべき基準」とする ←肝心かなめの基準は国が決定

*「義務付け・枠付けの見直しに関する地方独自の条例」(別表参照)をみると、自治体側の努力は評価したいが、この程度の工夫さえできなかったことが驚き

④検討された「条例の上書き権」について、本格的な制度化が見送られたこと。

*条例の上書き権＝法令の規定に対して条例で異なる規定を定めることによって条例の規定が優先して適用される仕組み

→法律(地方自治法または個別法)に根拠を定めれば制度化可能

＊地方分権改革推進委員会の検討

第2次勧告：上書きとは「条例による補正（補充・調整・差し替え）を許容すること」

↓

第3次勧告：法令で設定されている基準を条例に委任することとした上で、必要最小限のものを「参酌すべき基準」に移行させる見直しも、条例による「上書き」を許容するものといえる

(3) 地方自治法、地方財政法、地方公務員法、公職選挙法などの「一般法」についても、義務付け・枠付け（規律密度）の見直しが必要になっている。

- 例：
- ・首長多選禁止条例の制定→地方自治法等に規定がない以上、違法
 - ・住民投票に法的効力を認める条例→地方自治法の代表機関の権限を侵害し違法
 - ・学校での模擬投票の実施→公職選挙法の人気投票の結果公表の制限に違反

3 今後の分権改革（法令改革）の課題

(1) 縦割りで過剰・過密な法令を改革すること（法令の統合・枠組み法化）。まず地域運営の中核となる法令（たとえば30本）を抜本改正し、それを他の法令に波及させる。

→自治体側（六団体等）の見直し提案が重要、「法令と条例のベスト・ミックス」を

例：

- ・土地利用関係法について、土地利用計画法（仮称）等に統合する

- ・介護保険法について骨格的事項以外は条例で定めるものとする（財源保障は別の仕組みで担保）
- ・地方自治管理法になっている地方自治法（1,460条項）を地方自治基本法に参照：神奈川県「地方自治基本法の提案」（2010年1月）

(2) 条例の「上書き権」を法制化すること

A) 一般法方式：地方自治法で（一定の条件を付けて）条例の上書きを認める

B) 個別法方式：個別法ごとに対象となる条項を特定して条例の上書きを認める

→個別法にはそれぞれの立法趣旨や背景があるため、個別法方式が妥当

(3) 法定事務条例（法律に基づく事務の基準や手続を定める条例）の可能性を拡げること。理論的な検討を進めるとともに、実践を拡げること。

（独自条例の取組みも重要だが、多数の個別法に加えて次々と条例を制定することは不合理）

例：

- ・鳥取県林地開発条例（2005年制定）：森林法に基づく開発許可について、法に規定のない指導監督、命令等の手法、開発許可の基準や手続を規定

- ・横須賀市・開発許可等の基準及び手続に関する条例（2005年制定）

参照：磯崎 2012a:217 以下

(4) 新規立法について、分権配慮型の立法にするため、「国と地方の協議の場」を活用するとともに、立法を監視する機関を設置すること。

例：

- ・参議院に地方自治立法監視機構（仮称）等の機関を設置し、自治体の事務を定める法令の制定・改正について、意見提出等を行う

→わが国の法システムを「分権配慮型」に切り換える改革が必要

別表 義務付け・枠付けの見直しに関する自治体独自の条例（分野別）

事項	趣旨	条例の内容	自治体	区分
1. 公営住宅 の入居基準	1) 子育て支援、 住宅の世代構成 の多様化を図る 観点からの活用	①裁量階層の対象範囲に多子世帯（18歳未満の子 供が3人以上いる世帯）を追加	福井県	緩和
		②裁量階層の対象範囲を中学生以下の児童がい る世帯に拡大	奈良県桜 井市	緩和
		③裁量階層の対象範囲に新婚世帯を追加、その収 入基準を月収25.9万円以下に引上げ	兵庫県	緩和
	2) 定住促進・地 域活性化の観点 からの活用	④裁量階層の対象範囲に中山間地域の市営住宅 の入居者である場合を追加、その収入基準を月収 25.9万円以下に引上げ	静岡県浜 松市	緩和
		⑤過疎地域であり、単身でも入居可能に	島根県津 和野町	緩和
		⑥55㎡以下の住宅については、単身でも入居可能 に	静岡県袋 井市	緩和
		⑦55㎡以下の住宅については、単身でも入居可能 に	和歌山県 湯浅町	緩和
	3) その他雇用・ 失業対策等の地 域の課題への対 処	⑧離職者は、単身でも入居可能に	愛知県	緩和
	4) 既存ストック の有効活用等の 観点から、改め て同居親族要件 を設定	⑨同居親族要件を改めて設定	愛知県	緩和
2. 公営住宅 の整備基準	1) 世代構成の多 様化を図る取組	①団地の形成に際して、形式（規模）及び仕様が 異なる住宅を組み合わせることを明確化	兵庫県	その他
	2) 地域コミュニ ティの活性化を 図る取組	②児童遊園又は集会所を設ける場合は、入居者に 加えて、その周辺の地域の住民が利用可能に	兵庫県	その他
	3) 環境に配慮し た取組	③再生が可能な資源の活用、エネルギーの消費の 抑制、敷地の緑化等について努力義務化	兵庫県	強化
		④照明設備に係るエネルギーの効率的利用、新エ ネルギー利用の努力義務化	岡山市	強化
3. 道路構造	1) 交通渋滞等の 地域の課題への 対処	①郊外部についても、交差点の幅員を縮小可能と し、右折レーンの設置を容易化	香川県	緩和
		②すり抜け防止、違法駐車対策のため、停車帯の 幅員を1.5m標準に規定	愛知県	その他
	2) 地域の通行需 要に応じた道路 整備の促進	③歩道等の設置が困難な場合、路肩幅員を1m以 上とするよう規定	香川県	緩和
4. 道路標識	1) 視認性の改善	①ローマ字の大きさを、文字（漢字、かな）の50% から65%に拡大	静岡県	その他
	2) 地域の道路状 況に応じた合理 的な道路標識の 整備	②安全上支障のない範囲で、道路標識の寸法を縮 小可能と規定	香川県	緩和
5. 保育所の 設備及び運 営	1) 大都市部の待 機児童対策	①乳児室等の面積基準を3.3㎡以上にする一方、 待機児童が多い地域は年度途中の受入れに限り 2.5㎡以上に緩和	東京都	強化・ 緩和
		②乳児室等の面積基準を5㎡以上にする一方、待 機児童が多い地域については1.65㎡以上に緩和	大阪市	強化・ 緩和
	2) 保育の内容を	③国の基準を上回る基準で保育士を配置	京都市	強化

	充実	④食育推進担当者の配置を義務付け、0、1歳児保育につき保健師等の配置を努力義務化	佐賀県	強化
	3)乳幼児の安心・安全の拡充	⑤満2歳以上の幼児のみを入所させる保育所も医務室を必置	東京都	強化
		⑥避難誘導や市町担当者との連絡網を含む施設内防災計画の作成を義務付け	山口県	強化
		⑦調理従事者の検便を義務付け、乳児を入所させる保育所に保健師等の配置を努力義務化	佐賀県	強化
6. 特別養護老人ホームの設備及び運営	1)多様なニーズへの対応	①特別養護老人ホームの居室定員について2人以上4人以下も可に、ユニット型の居室定員を12人以下に規定	東京都	緩和
	2)地域の実情に応じた施設の整備	②廊下の幅の下限を国基準より狭く規定、特別避難階段について避難階段やエレベーター等で代替可能と規定	東京都	緩和
7. 公共職業能力開発施設の外訓練の行う職業訓練	1)職業能力開発施設外訓練の対象の拡大	①職業能力開発施設外訓練の対象の要件を緩和し、技能訓練も可能に	埼玉県	緩和
	2)委託訓練の対象者の拡大	②民間への委託訓練の対象者の要件を緩和し、在職者も可能に	埼玉県	緩和
8. 図書館運営審議会等の委員の任命・委嘱	1)図書館運営審議会の委員	①任命基準に図書館に関するボランティア活動を行う者を追加	山形市	その他
		②任命基準に図書館において市民活動を行う団体の代表者、公募による市民を追加	愛知県豊田市	その他
		③任命基準に図書館利用者を追加	広島県府中市	その他
	2)公民館運営審議会の委員	④委嘱基準に地域の代表者を追加	静岡県島田市	その他
		⑤委嘱基準に地域の活動を行う者を追加	愛知県碧南市	その他
		⑥委嘱基準に各種団体の代表者を追加	山口県防府市	その他
3)博物館運営審議会の委員	⑦任命基準に関係行政機関の職員、地域の代表者を追加	奈良県橿原市	その他	
9. 水道技術管理者等の職員資格	1)地方公共団体の実情に応じた資格の設定	①水道技術管理者の資格を緩和	仙台市	緩和
		②水道布設工事監督者の資格を緩和	石川県珠洲市	緩和
		③廃棄物処理施設の技術管理者の資格に市長の指定する講習を修了した者を追加	静岡県富士市	緩和
計9項目	—	39件	9都県 18市町	強化9 緩和19 その他10

(出典) 磯崎初仁(2012b)「義務付け枠付け改革と条例制定の課題」都市問題 103 巻 12 号

※内閣府地域主権戦略室ホームページ「義務付け・枠付けの見直しに関する地方独自の条例(分野別)」<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/gimuwaku/jorei-bunya.html> (2012年11月15日現在)から作成(「区分」「集計」欄は筆者が追加)

参考文献

- ・ 出石 稔(2010)「義務付け・枠付けの見直しと条例による上書き権－自治体の条例制定権への影響」都市問題研究 62 巻 1 号
- ・ 磯崎初仁(2010)「法令の規律密度と自治立法権－地方分権改革推進委員会の検討を踏まえて」ジュリスト 1396 号
- ・ 磯崎初仁(2012a)『自治体政策法務講義』第一法規
- ・ 磯崎初仁(2012b)「義務付け枠付け改革と条例制定の課題」都市問題 103 巻 12 号
- ・ 岩崎 忠(2012)『「地域主権」改革－第 3 次一括法までの全容と自治体の対応』学陽書房
- ・ 兼子仁・北村喜宣・出石稔編著(2008)『政策法務事典』ぎょうせい
- ・ 川崎政司編著(2012)『ポイント解説「地域主権改革」関連法－自治体への影響とその対応に向けて』第一法規
- ・ 北村喜宣(2004)『分権改革と条例』弘文堂
- ・ 北村喜宣・山口道昭・出石稔・磯崎初仁編(2011)『自治体政策法務－地域特性に適合した方環境の創造』有斐閣
- ・ 小早川光郎・北村喜宣(2009)「対談・自治立法権の確立に向けた地方分権改革」都市問題 100 巻 1 号
- ・ 小早川光郎監修・地域主権改革研究(2011)『実務家必携！解説地域主権改革』国政情報センター
- ・ 斎藤 誠(2008)「今次分権改革の位置づけと課題－法学の観点から」ジュリスト 1356 号
- ・ 斎藤 誠(2010)「義務付け・枠付け見直しの展望と課題」都市問題 101 巻 6 号
- ・ 自治体法務検定委員会編(2012)『自治体法務検定公式テキスト(政策法務編)』第一法規
- ・ 高橋 滋(2011)「地方分権はどう進んだのか－”義務付け・枠付け見直し”を中心に」自治体法務研究 2011 年春号
- ・ 田中聖也(2011)「義務付け・枠付けの見直しの到達点(上・下)」地方自治 765 号、767 号
- ・ 内閣府ホームページ(2013)「地域主権改革」<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/>
- ・ 内閣府ホームページ(2012)「義務付け・枠付けの見直しに関する地方独自の条例(分野別)」<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/gimuwaku/jorei-bunya.html>
- ・ 松本英昭(2008)「地方分権改革推進委員会の『第 1 次勧告』と政府の『地方分権改革推進要綱(第 1 次)』を呼んで」自治研究 84 巻 9 号