

【参考 12】 民生委員に関する法令の規定

○民生委員法（昭和二十三年七月二十九日法律第九十八号） 抄

第一条 民生委員は、社会奉仕の精神をもつて、常に住民の立場に立つて相談に応じ、及び必要な援助を行い、もつて社会福祉の増進に努めるものとする。

(略)

第十三条 民生委員は、その市町村の区域内において、担当の区域又は事項を定めて、その職務を行うものとする。

第十四条 民生委員の職務は、次のとおりとする。

- 一 住民の生活状態を必要に応じ適切に把握しておくこと。
- 二 援助を必要とする者がその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるように生活に関する相談に応じ、助言その他の援助を行うこと。
- 三 援助を必要とする者が福祉サービスを適切に利用するために必要な情報の提供その他の援助を行うこと。
- 四 社会福祉を目的とする事業を営業者又は社会福祉に関する活動を行う者と密接に連携し、その事業又は活動を支援すること。
- 五 社会福祉法 に定める福祉に関する事務所（以下「福祉事務所」という。）その他の関係行政機関の業務に協力すること。

2 民生委員は、前項の職務を行うほか、必要に応じて、住民の福祉の増進を図るための活動を行う。

○各法令での民生委員・児童委員の位置付け

法令名	条	項	内容
生活保護法	第22条		民生委員は、この法律の施行について、市町村長、福祉事務所又は社会福祉主事の事務の執行に協力するものとする。
老人福祉法	第9条		民生委員は、この法律の施行について、市町村長、福祉事務所又は社会福祉主事の事務の執行に協力するものとする。
身体障害者福祉法	第12条の2		この法律の施行について、市町村長、福祉事務所の長、身体障害者福祉司又は社会福祉主事の事務の執行に協力するものとする。
知的障害者福祉法	第15条		この法律の施行について、市町村長、福祉事務所長、身体障害者福祉司又は社会福祉主事の事務の執行に協力するものとする。
母子及び寡婦福祉法	第10条		児童委員は、この法律の施行について、福祉事務所の長又は母子自立支援員の行う職務に協力するものとする。
売春防止法	第37条		民生委員、児童委員、保護司、更正保護事業を営むもの及び人権擁護委員は、この法律の施行に関し、婦人相談所及び婦人相談員に協力するものとする。
婦人保護施設の設備及び運営に関する最低基準	第15条		婦人保護施設は、婦人相談所、福祉事務所、都道府県警、母子福祉団体、公共職業安定所、職業訓練施設その他の関係機関及び婦人相談員、母子相談員、民生委員、児童委員、保護司その他の関係者と密接に連携しなければならない。
学校保健法施行令	第8条	2	教育委員会は、医療費の援助の対象たる児童・生徒の認定を行うために必要があるときは、福祉事務所及び民生委員に対して、助言を求めることができる。

[参考 13：地方分権改革推進委員会勧告（抜粋）]

第2次勧告（平成20年12月）

第1章 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大

1 義務付け・枠付けの見直しの基本的考え方

(1) 見直しの必要性

今次の地方分権改革は、自治行政権、自治立法権、自治財政権を有する「完全自治体」としての「地方政府」を確立することを目指すものである。

第1次地方分権改革では、広い意味での関与の縮小廃止方策に改革の主眼が置かれた。特に、通達等による関与を縮小廃止するための方策として、機関委任事務制度を全面廃止した上で、地方自治体の事務を新たに自治事務か法定受託事務のいずれかに区分したが、原則として自治事務とすることとし、法定受託事務については、その定義とメルクマール（判断基準）を定めた上で、これに該当するものに限った。また、自治事務、法定受託事務の区分に応じて、地方自治体の事務に対する国、都道府県の関与について、その基本類型を定めるとともに、自治事務について基本類型以外に特別な関与（同意、許可・認可・承認、指示）を許容する場合のメルクマールを定めた。

しかしながら、「地方政府」の確立には、行政権の分権だけでなく立法権の分権が不可欠である。このため、条例により法令の規定を「上書き」する範囲の拡大を含めた条例制定権の拡充の必要があり、法制的な観点から、地方自治体の自主性を強化し、政策や制度の問題も含めて自由度を拡大するとともに、自らの責任において行政を実施する仕組みを構築することが必要である。

このような認識の下に、地方分権改革推進法¹第5条では、「行政の各分野において地方公共団体との間で適切に役割を分担することとなるよう、……地方公共団体に対する事務の処理又はその方法の義務付け……の整理及び合理化その他所要の措置を講ずる」こととしている。この「地方公共団体に対する事務の処理又はその方法の義務付け」を本勧告では「義務付け・枠付け」と呼んでおり、この見直しこそが立法権の分権にほかならない。「義務付け」とは、一定の課題に対処すべく、地方自治体に一定種類の活動を義務付けることをいい、一定種類の活動に係る計画策定の義務付けも含む。「枠付け」とは、地方自治体の活動について手続、判断基準等の枠付けを行うことをいう。もともと、「義務付け」、「枠付け」は連続的な概念であることから、これを分けて用いることはせず、本勧告では、「義務付け・枠付け」を一体として見直しの対象としている。

¹ 地方分権改革推進法（平成18年法律第111号）

(2) 見直しの経緯

このような基本認識に立って、当委員会は、「中間的な取りまとめ」（平成19年11月16日）において、自治事務を対象として、そのうち、法令による義務付け・枠付けをし、条例で自主的に定める余地を認めていないものについて、「義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール」を設定し、昨年末、これに該当しない場合に、義務付け・枠付けを原則として廃止することを各府省に求める調査¹を行った。

各府省の回答内容を検証した結果として、第58回委員会（平成20年9月22日）において、約1万に及ぶ義務付け・枠付けについてメルクマール該当性の案を示した「メルクマール該当性についての委員会としての考え方」を公表した。ここでは、当初示したメルクマールに加え、「義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール」非該当だが、残さざるを得ないと判断するもののメルクマール」を設定した。当委員会は、これについて各府省に意見を求めるとともに、ここでメルクマールに該当しないとされているものについて、再度、義務付け・枠付けを原則として廃止することを各府省に求める調査²を行った。

各府省から回答を得た後、当委員会では、当委員会として「メルクマール非該当」と判断しているのに対し、各府省が「メルクマール該当」と判断しているもの、又は「非該当だが、なお存置が必要」と判断するもののうち、なお精査の必要があると認めたものについて各府省からヒアリングを実施してきた。この結果、この度、「義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール」、及び「義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール」非該当だが、残さざるを得ないと判断するもののメルクマール」、並びに条項単位での該当・非該当の判断について結論を得たものである。

¹ 「地方公共団体に対する自治事務の処理又はその方法の義務付けに係る調査について（依頼）」（平成19年12月19日府分権第120号内閣府地方分権改革推進委員会事務局長発各府省等事務次官等宛）

² 「第58回委員会「メルクマール該当性についての委員会としての考え方」を踏まえた地方公共団体に対する自治事務の処理又はその方法の義務付けに係る調査について（依頼）」（平成20年9月22日府分権第112号内閣府地方分権改革推進委員会事務局長発各府省等事務次官等宛）

2 義務付け・枠付けの見直しの方針

(1) 本勧告で取り上げる義務付け・枠付けの範囲設定

本勧告は、地方自治体が自らの責任において行政を実施する仕組みを構築するとの観点から、自治事務のうち、法令による義務付け・枠付けをし、条例で自主的に定める余地を認めていないものを見直しの対象とし、具体的には、その対象範囲を次のとおり設定している。

地方自治体の事務の処理又はその方法に関する法律の規定のうち、原則として条項を単位として、(a)及び(b)に該当するものであって、(c)に該当するものを除いたもの。

(a)自治事務であること。

(b)事務の処理又はその方法(手続、判断基準等)を義務付けていること。

(c)事務の処理又はその方法(手続、判断基準等)について、条例による自主的な決定又は法令による義務付けの条例による補正(補充・調整・差し替え)を認めていること。

なお、あわせて、全国知事会「第二期地方分権改革」への提言等について(平成19年7月25日)、同「国の関与の廃止等について(追加分)」、及び全国市長会「支障事例を踏まえた主な改革の方向」(以下「全国知事会、全国市長会の提言等」という。)のうち、自治事務に係る国の法令による義務付け・枠付け、関与の廃止・縮小を求める項目に係る条項¹については、見直し対象に加えている。

法定受託事務を除外し、自治事務を対象として見直しを実施するのは、次を踏まえたものである。すなわち、自治事務については「国は、地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を処理することができるよう特に配慮しなければならない」(地方自治法第2条第13項)とされていること。他方、法定受託事務については、「国が本来果たすべき役割に係るものであつて、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるもの」(同法第2条第9項第1号)であり、国・都道府県は、都道府県・市町村が「法定受託事務を処理するに当たりよるべき基準を定めることができる」(同法第245条の9)とされていること。法定受託事務であっても、その目的を達成するために必要な最小限度の義務付け・枠付けでなければならないことは当然である。

¹ 下記3「義務付け・枠付けのメルクマール該当・非該当の判断」に一覧表で掲載している。

(2) 見直しの具体的な方針

(1) で設定した範囲の義務付け・枠付け（以下「見直し対象条項」という。）については、地方自治体の自主性を強化し、政策や制度の問題も含めて自由度を拡大すべきとの観点から、条項を単位として、(3) に掲げるメルクマールに該当する条項（見直し対象条項のメルクマール該当・非該当の判断は3による。）を除き¹、

- ①廃止（単なる奨励にとどめることを含む。）、
 - ②手続、判断基準等の全部を条例に委任又は条例による補正（「上書き」）を許容、
 - ③手続、判断基準等の一部を条例に委任又は条例による補正（「上書き」）を許容、
- のいずれかを見直しを行う必要がある。その際には、①から③までの順序で見直しを行うべきである。

(3) 義務付け・枠付けの存置を許容する場合等のメルクマールの設定

(2) による義務付け・枠付けの見直しにあたって、「義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール」及び「義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール」非該当だが、残さざるを得ないと判断するもののメルクマール」を次のとおり設定した。前者は、国と地方自治体の役割分担の一般原則等を踏まえて「中間的な取りまとめ」において当委員会が提示したものであり、さらに各府省の回答を精査する過程においてその一部を明確化したものである（iv-a から g まで）²。後者は、同じく各府省の回答を精査する過程において、前者には該当しないが、なお見直し対象条項を現状のままで残さざるを得ないと当委員会が判断したものである³。

義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール

- i 地方自治体が私有財産制度、法人制度等の私法秩序の根幹となる制度に関わる事務を処理する場合
- ii 補助対象資産又は国有財産の処分に関する事務を処理する場合
- iii 地方自治に関する基本的な準則（民主政治の基本に関わる事項その他の地方自治体の統治構造の根幹）に関する事務を処理する場合、及び他の地方自治体との比較を可能とすることが必要と認められる事務であって全国的に統一して定めることが必要とされる場合

¹ 当委員会としては、義務付け・枠付けのメルクマール該当性の判断を、条項を単位として行った。したがって、本勧告では、メルクマールに該当している内容を含んでいても、同時に、メルクマールに該当していない部分も含まれていれば、当該条項全体としては、メルクマール非該当と判断している。

² 第57回委員会（平成20年9月16日）

³ 第57回委員会及び第66回委員会（平成20年11月19日）

- iv 地方自治体相互間又は地方自治体と国その他の機関との協力に係る事務であつて、全国的に統一して定めることが必要とされる場合
- a 地方自治体が他の地方自治体と水平的に共同して、又は地方自治体の主体的な判断で広域的に連携して事務を実施するために必要な仕組みを設定しているもの
 - b 全国的な総量規制・管理のために必要な仕組みを設定しているもの
 - c 地方自治体に義務付けられた保険に係る規定（保険と統合的な給付を含む。）のうち、地方自治体以外の主体に対して義務付けられた保険と一体となって全国的な制度を構築しているもの
 - d 指定・登録機関の指定・登録（地方自治体の事務そのものを行わせるものに限る。）に係るもの
 - e 国・地方自治体間、地方自治体相互間の情報連絡・意見聴取（協議・調整を除く。）に係る規定のうち、都道府県に対して国への情報連絡を義務付けるもの、市町村に対して国・都道府県への情報連絡を義務付けるもの、また、都道府県に対して国の意見反映を義務付けるもの、市町村に対して国・都道府県の意見反映を義務付けるもの（民間事業者と同等の情報連絡を義務付けているものを除く。）以外のもの
 - f 地方自治体間の権限配分に関する相互間調整及び紛争解決のための裁定の手續に関するもの
 - g 国・地方自治体間の同意（地方分権推進計画（平成10年5月）第2の4(1)カ(ア) a 及び b に該当するものに限る。）、及び許可・認可・承認（同計画第2の4(1)キ(ア) a から e までに該当するものに限る。）¹に係る規定（第1次勧告の第2章「重点行政分野の抜本的な見直し」の勧告事項として盛り込ま

¹ 「地方分権推進計画（平成10年5月29日閣議決定）」（抄）

第2 国と地方公共団体との役割分担及び国と地方公共団体の新しい関係

4 地方公共団体に対する国又は都道府県の関与等のあり方

カ 同意

(ア) 国は、地方公共団体の行政については、地方公共団体の自治事務の処理について国又は都道府県と当該地方公共団体との間で協議をする場合においては、以下の場合等国又は都道府県の当該協議に関する施策と地方公共団体の当該協議に関する施策との整合性を確保しなければこれらの施策の実施に著しく支障が生じると認められるときを除き、当該協議について当該地方公共団体に対する国又は都道府県の同意を要することのないようにしなければならない。

a 法令に基づき国がその内容について財政上又は税制上の特例措置を講ずるものとされている計画を地方公共団体が作成する場合

b 地方公共団体の区域を越える一定の地域について総量的な規制・管理を行うため国が定める総量的な具体的基準を元に関係地方公共団体が計画を作成する場合

(イ) (略)

キ 許可、認可及び承認

(ア) 国は、地方公共団体の行政については、以下の場合等地方公共団体の自治事務の処理について国又は都道府県の許可、認可又は承認を要することとすること以外の方法によって当該自治事務の処理の適正を確保することが困難であると認められるときを除き、地方公共団体の自治事務の処理について国又は都道府県の許可、認可又は承認を要することのないようにしなければならない。

a 刑法等で一般的には禁止されているが特別に地方公共団体に許されるような事務を処理する場合

b 公用収用・公用換地・権利変換に関する事務を処理する場合

c 補助対象資産、国有財産処分等に関する事務を処理する場合

d 法人の設立に関する事務を処理する場合

e 国の関与の名あてて人として地方公共団体を国と同様に扱っている事務を処理する場合

(イ) (略)

れた事項及びそれと同様の整理が必要な事項を除く。)

- v 国民の生命、身体等への重大かつ明白な危険に対して国民を保護するための事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合
- vi 広域的な被害のまん延を防止するための事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合
- vii 国際的要請に係る事務であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合

「義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール」非該当だが、
残さざるを得ないと判断するもののメルクマール

- ア 地方自治体による行政処分など公権力行使（これに準ずるものを含む。）にあたっての私人保護（行政不服審査の一般ルール及びその特例、行政手続の一般ルール及びその特例、行政強制、行政罰、斡旋・調停・仲裁等の準司法手続、公権力行使にあたっての身分証携帯義務、刑事手続における人身拘束にあたっての人権擁護、個人情報保護に限る。）、地方自治体による事実証明（証明書、手帳交付）、及び地方自治体が設置する公物、付与剥奪する資格、規制する区域、徴収する税、保険料等の記録に係る規定
- イ 全国的に通用する士業の試験、資格の付与剥奪、及び全国的な事業の許可・認可・届出受理、並びにこれらに伴う指導監督に係る規定
- ウ 国民の生命、身体等への危険に対して国民を保護するための対人給付サービスの内容・方法等に係る規定のうち、金額、仕様等に関する定量的な基準、個別具体的な方法等を含まないもの（政省令、告示への委任規定を含む規定を除く。）
- エ 義務教育に係る規定のうち、教育を受ける権利及び義務教育無償制度を直接に保障したもの
- オ 必要不可欠であるが周辺地域に多大な環境負荷をもたらす施設の設置の許可等の手続・基準であって、全国的に統一して定めることが必要とされる場合の事務の処理に係る規定
- カ 刑法で一般的には禁止されている行為を特別に地方自治体に許容するための条件設定に係る規定
- キ 計量、公共測量及び国土調査の精度の確保並びに住居表示に係る規定のうち、全国的に統一して定める必要のあるもの

3 義務付け・枠付けのメルクマール該当・非該当の判断

見直し対象条項のうち、2（3）に掲げるメルクマールに該当するもの及び該当しないものとして当委員会で結論の得られたものは別紙1で示すとおりであり、482法律10,057条項のうちメルクマールに該当するものは4,389条項、該当しないものは4,076条項である¹。

【別紙1】義務付け・枠付けのメルクマール該当・非該当の判断

なお、別紙1に掲げた条項は、各府省に対して調査を行い、見直し対象条項として回答があったものを踏まえて、当委員会として精査を加えたものである。この調査を行うに先立って、「中間的な取りまとめ」では、「自治事務でありながら、義務付け・枠付けをしている場合についてここで何ら回答がなかったときは、義務付け・枠付けの必要がないものという前提で作業を進める」としていたところであり、当委員会としては、仮に、別紙1に掲げた条項以外に見直し対象条項に該当するものがあるとなれば、2（2）により見直しを行う必要があると判断している。

別紙1に掲げた条項のうち、全国知事会、全国市長会提言等で取り上げられているものは次のとおりであり、53法律の184条項のうちメルクマールに該当するものは15条項、該当しないものは165条項である²。

(凡例)

<列の項目>

法律	条	項	メルクマール該当 非該当の 判断	全国知事会、全国市長会提言等（要旨）

<メルクマール該当非該当の判断>

メルクマールに該当するものについては2（3）の各メルクマールの記号を、メルクマールに該当しないものについては「×」を記入している。

<全国知事会、全国市長会提言等（要旨）欄の表記>

(全国知事会)：全国知事会「第二期地方分権改革」への提言等について（平成19年7月25日）

(全国知事会・追加分)：全国知事会「国の関与の廃止等について（追加分）」（平成19年10月23日）

(全国市長会)：全国市長会「支障事例を踏まえた主な改革の方向」（平成19年10月3日）

¹ このほか1,592条項は準用・適用・読替規定であり、特段の必要がない限り、準用・適用読替の対象となる条項においてメルクマール該当・非該当の判断を行っている。

² このほか4条項は準用・適用・読替規定。メルクマール該当・非該当の判断については同上

第3次勧告（平成21年10月）

第1章 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大

1 義務付け・枠付けの見直しの経緯

第2次勧告では、地方自治体が自らの責任において行政を実施する仕組みを構築するとの観点から、自治事務のうち、法令による義務付け・枠付けをし、条例で自主的に定める余地を認めていないものを見直しの対象としたところである。この範囲の義務付け・枠付け（以下「見直し対象条項」という。）について、「義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール」及び「『義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール』非該当だが、残さざるを得ないと判断するもののメルクマール」への該当・非該当についての当委員会としての判断を示し、メルクマールに該当しないという結論を得た条項について、

- ① 廃止（単なる奨励にとどめることを含む。）
- ② 手続、判断基準等の全部を条例に委任又は条例による補正（「上書き」）を許容、
- ③ 手続、判断基準等の一部を条例に委任又は条例による補正（「上書き」）を許容、

のいずれかを見直しを行う必要があると勧告した。

また、このうち、

- (a) 施設・公物設置管理の基準
- (b) 協議、同意、許可・認可・承認
- (c) 計画等の策定及びその手続

については「特に問題があり、これらを中心に、当委員会として第3次勧告に向けて具体的に講ずべき措置の調査審議を進め、結論を得る」こととしていた。

第2次勧告を受けて、各府省に対し、(a)～(c)の3つの重点事項に該当するものについて、上記の方針に従って見直しを行うことを求めて調査を実施した。加えて、各府省から回答を得た後に、当委員会として、全国知事会、全国市長会提言等で取り上げられているもの、法的効果等に着眼して特に調査審議が必要であるもの等について各府省からヒアリングを実施した。

これらの取組みを踏まえて取りまとめた「義務付け・枠付けの見直しに係る第3次勧告に向けた中間報告」（以下「中間報告」という。）では、3つの重点事項の具体的に講ずべき措置の方針について、委員会として一定の整理を行ったところである。

その後、当委員会のワーキンググループ¹において、各府省に対して、3つの重点事項についての方針に沿って、個別条項ごとの見解を提示し、これに対する各府省の見解を求める調査（以下「WG調査」という。）を行うとともに²、中間報告で示した

¹ 平成20年10月以降、小早川委員の統括の下に一橋大学高橋滋教授、東京大学斎藤誠教授の参加を得てワーキンググループを構成したものであり、義務付け・枠付けの見直しに関する検討作業を実施した。

² 「義務付け・枠付けの見直しに係る第3次勧告に向けた中間報告を踏まえた地方公共団体に対する自治事務の処理又はその方法の義務付けに係る調査について(依頼)」(平成21年7月2日府分権第80号)

方針について、その法的効果等について特に調査審議が必要であるもの等について、関係省からヒアリングを実施した。これらの作業を踏まえて、この度、3つの重点事項について具体的に講ずべき措置に関する当委員会としての結論を得たところである。

なお、このことは、見直しの対象が3つの重点事項に限られることを意味するものではない。第2次勧告に従い、メルクマール非該当の見直し対象条項のうち、3つの重点事項以外についても、廃止又は条例への委任等の見直しを行うべきである。

2 3つの重点事項の見直しに当たっての当委員会の認識

3つの重点事項の見直しに当たっての当委員会の認識は以下のとおりである。

(a)施設・公物設置管理の基準、(b)協議、同意、許可・認可・承認、(c)計画等の策定及びその手続は、それぞれ形態を異にするものであることから、第2次勧告で示したとおり、見直しの方針はそれぞれ異ならざるを得ない。

(a)～(c)の3つの重点事項の見直しに当たっては、法律の規定そのものを廃止する、すなわち、その事務を行うかどうか、行う場合に手続、判断基準等を条例で定めるかどうかを含めてすべてを地方自治体が判断するという選択肢は、いずれの場合についても第一に検討されるべきである。もっとも、地方自治体の事務の処理又はその方法の義務付けを問題とする義務付け・枠付けの見直し作業においては、現行の規定そのものを廃止する結論が得られない場合も想定され、その場合においては、現行の規定を見直して、地方自治体に対して奨励する規定、条例に委任する規定等に移行する選択肢も許容せざるを得ない。

具体的には、現行の規定そのものの廃止が困難である場合には、

- (a) 施設・公物設置管理の基準の義務付けの見直しは、基準の条例への委任という方向が検討されるべきであり、その際には、条例制定の主体、条例制定に当たって地方自治体に課すことが許容される制約の程度が主たる問題になる。
- (b) 協議、同意、許可・認可・承認の義務付けの見直しは、より弱い形態への移行が検討されるべきである。
- (c) 計画等の策定及びその手続の義務付けの見直しは、「できる」規定化、例示化等により単なる奨励にとどめるということが検討されるべきである。

付言すると、各府省からの回答や各府省からのヒアリングにおいては、各府省から、義務付け・枠付けの見直しによって住民サービスが低下するおそれがあること、規制が緩和されて本来の政策目的が達成されなくなるおそれがあること、国の方針と整合性が確保されなくなるおそれがあることへの懸念が繰り返し表明された。例えば、施

設・公物設置管理の基準を条例に委任すれば、その基準に従って地方自治体が提供しているサービスの水準が切り下げられるのではないか、協議、同意、許可・認可・承認、また、計画等の策定及びその手続が見直されれば、地方自治体の施策は国の方針と整合性を確保し又は適正な手続に従って行われなくなるのではないか、ということであった。

しかしながら、義務付け・枠付けの見直しとは、サービス水準の切下げでも、国の政策目的を阻害する地方自治体の施策の許容でもない。国が全国一律に決定し、地方自治体に義務付けていた基準、施策等を、地方自治体自らが決定し、実施するように改める改革であり、これによって、各地域において、その地域の実情に合った最適なサービスが提供され、最善の施策が講じられるよう、国と地方自治体の役割分担を見直すものである。

なお、全国知事会、全国市長会の提言等に盛り込まれている事項では、現行の基準の変更を求め、また、国の関与からより自由な地方自治体の施策を求める具体的なニーズを主張しているものも多い。しかしながら、こうした現実の具体的なニーズに対して、国の基準であることを維持したままで、また、国の関与を残したままで、その都度、国が個々に基準の見直し措置を講じたり、関与の行使内容を変化させたりするだけでは、地方分権改革の名には値しない。地方分権改革を進め、「地方政府」を確立する観点からは、地方自治体がサービス、施策等のあり方についての説明責任を負うべきであり、何らかのニーズに対応する見直しの必要性の判断も、地方自治体の責任において行うようにしなければならないというのが当委員会の基本認識である。

3 3つの重点事項について具体的に講ずべき措置の方針

(a) 施設・公物設置管理の基準

第2次勧告(抄)

原則として、次の順序で見直すこととすべきである。

- ① 基準の全部の廃止(単なる奨励にとどめることを含む。)
- ② 基準の全部について条例に委任又は条例による補正を許容
- ③ 基準の一部について条例に委任又は条例による補正を許容し、その他の部分について定量的でなく、また、個別具体的な方法等を含まない、一般的・定性的な基準への移行

(1) 見直し対象範囲

第2次勧告別紙1で示した条項のうち、地方自治体又はその機関³が施設・公物⁴を設置し、又は管理するに当たって、次のいずれかの義務付けに該当するもの（国又は都道府県若しくはその機関が協議を受け、又は同意、許可・認可・承認、指定等を行うに当たってこれらを条件としているものを含む⁵。以下「見直し対象施設等基準」という。）。

- ・ 整備・確保すべき施設・公物の総量
- ・ 施設・公物の構造・設備、施設・公物に配置する職員の数⁶・資格
- ・ 施設・公物に配置する職員であることに着目した職員給与・研修
- ・ 施設・公物の利用者資格・利用者数

(2) 見直しの方法

見直し対象施設等基準について、当該基準に係る規定そのものを廃止⁷するか、又は条例へ委任の措置を講ずる。

ただし、次の(イ)及び(ロ)のいずれにも該当するものとして所管府省から文書で回答がある部分については、法令で基準が設定されていても、その内容を定量的、個別具体的に定めるために条例を制定することが許容されていると判断できることから、その存置を許容する。次の(イ)及び(ロ)のいずれにも該当するよう新たに見直しを行うものについても同様である。なお、当該所管府省においては、条例を制定することが許容されていることについて、地方自治体に十分周知する等所要の措置を講ずべきである。

(イ) 見直し対象施設等基準（政省令、告示への委任規定を含む場合には、当該政省令、告示の内容を含む。）について、定量的、個別具体的な文言を何ら含まないこと。

(ロ) 見直し対象施設等基準について、当該基準の内容を、定量的、個別具体的に定

³ 施設・公物の設置、管理に当たっての事務の処理又はその方法を義務付けている条項が第2次勧告別紙1に含まれているものは、地方自治体又はその機関のみに義務付けているものに限らず、ここに含む。

⁴ 建築物その他の工作物のうち土地、自然公物に定着するものをいう。物的施設のほか、物的設備・器具、人的手段等を含めた総体を指す。庁舎、事務所等、地方自治体又はその機関自身の使用に供する目的のものは含まない。

⁵ 対象条項において、これらの事項のみでなく他の事項をあわせて基準を定めている場合、見直しを求める対象はこれらの事項に限定されるものではなく、対象条項において定める基準の全部である。

⁶ 個々の施設・公物に配置する職員の数のみでなく、施設・公物に配置する職員について地方自治体単位でその総数を定めているものを含む。

⁷ 「廃止」とは、基準の全部の廃止（単なる奨励にとどめることを含む。）によって、基準を条例で設定するか否かを含めて地方自治体の判断によるものとする見直しである。努力義務、配慮義務など、個別具体的な方法を含まない一般的な原則・方針にとどめる見直しを行う場合を含む。他方、単に基準の一部を廃止する場合は含まない。これは、ある基準が複数の条項にまたがって規定されているときに、このうちの一部の条項で定める基準を廃止する場合についても同じである。

めるために、条例を制定することが許容されていること⁸。

WG調査に対する回答において上記(イ)及び(ロ)のいずれにも該当するものとして所管府省から回答があった見直し対象施設等基準に係る法律条項については、別紙1、別表1の「見直しの方針」欄に「存置」と記載した上で、「備考」欄に「条例制定許容」と記している。

なお、見直し対象施設等基準に係る法律の規定の一部が「義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール」又は「『義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール』非該当だが、残さざるを得ないと判断するもののメルクマール」に該当すると判断できるものについては、それに係る部分の内容の義務付けは存置を許容する。

(3) 条例へ委任する場合の制定主体

条例に委任する場合、条例制定の主体は、当該基準に係る施設・公物の設置管理の事務を担当する地方自治体とする。

例えば、設置管理の基準については設置管理の主体であり、許認可等の基準については許認可等の主体である⁹。また、設置管理に当たって許認可等が不可欠である場合には、許認可等によってはじめて設置管理が可能になるものであることから、設置管理の基準に従って許認可等が行われるものとされているときは、設置管理の基準＝許認可等の基準は許認可等の主体が定めるものとすべきである。

なお、第1次勧告において、市町村への権限移譲が勧告されているものについては、権限移譲されることを前提として条例制定の主体を判断する。

(4) 条例制定に関する国の基準

条例への委任は、条例制定の余地が実質的に確保される方法で行われるべきである。このような観点から、条例の内容を直接的に拘束する条例制定の基準等を設定することは厳に差し控えられるべきである。

条例へ委任する場合における条例制定の基準（以下「条例制定基準」という。）については、現行法令では「従うべき基準」型、「標準」型、「参酌すべき基準」型の3つに類型化できる（別紙2「条例委任する場合の基準設定の類型」参照）。

このうち、施設・公物設置管理の基準を条例で制定するに当たって、「従うべき基

⁸ 当該基準の内容そのものについて定量的、個別具体的に定めるために条例を制定することを許容しているものである。当該基準の内容について、いわゆる上乗せ、横出しを定める条例を制定することを許容しているものは含まない。

⁹ 許認可等ではなく、届出が義務付けられている場合にも、届出の相手方が基準に照らして是正措置等を行うことが想定されているものであり、届出の相手方が基準を設定すべきものと判断する。

準」又は「標準」を国が設定するのは次の場合に限るものとし、見直し対象施設等基準の内容を条例制定基準に移行する場合も同様とする。

(イ) 「従うべき基準」

国が設定する「従うべき基準」は、条例の内容を直接的に拘束する、必ず適合しなければならない基準であり、当該基準に従う範囲内で地域の実情に応じた内容を定める条例は許容されるものの、異なる内容を定めることは許されないものである。この「従うべき基準」を国が設定するのは真に必要な場合に限定されるべきであり、次の場合に限るものとする。

- ① 当該施設・公物の利用者の資格のうちの基本的な事項について特に「従うべき基準」を示す必要がある場合
- ② ①のほか、当該施設・公物の本来的な性格・機能等に係る基本的な枠組みを定める場合
- ③ 当該施設・公物において必要とされる民間共通の士業等の資格について特に「従うべき基準」を示す必要がある場合

(ロ) 「標準」

国が設定する「標準」は、通常よるべき基準である。すなわち、法令の「標準」を通常よるべき基準としつつ、合理的な理由がある範囲内で、地域の実情に応じた「標準」と異なる内容を定めることは許容されるものである。こうした基準を国が設定するのは真に必要な場合に限定されるべきであり、次の場合に限るものとする。

- ① 当該施設・公物について全国的見地から一定のサービス水準を維持するために利用者の数、施設・公物に配置する職員の数について特に「標準」を示す必要がある場合

他方、「従うべき基準」及び「標準」と異なる性格を有するものとして「参酌すべき基準」という立法例がある。就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律（平成18年法律第77号）第3条第1項第4号及び第2項第3号では「文部科学大臣と厚生労働大臣とが協議して定める施設の設備及び運営に関する基準を参酌して都道府県の条例で定める認定の基準」と規定されている。この「参酌すべき基準」については、国の役割を果たすために、地方自治体に対して、「参酌すべき」ものとして示すものであることから、これを十分参照し、これによることの妥当性を検討した上で条例が制定されなければならない。しかしながら、法的には、条例の内容そのものを直接的に拘束しているものではない。十分参照した結果としてであれば、地域の実情に応じて、異なる内容を定めることは許容されているものであることから、見直し対象施設等基準のうち必要最小限のものを、条例制定に当たって「参酌すべき」基準として規定することは許容する。

なお、この「参酌すべき基準」については、その法的性格をここで整理したとおり、

地域の実情に応じて、地方自治体が条例で異なる内容を定めることを許容するものであることから、地方自治体の条例による国の法令の基準の「上書き」を許容するもの¹⁰ということができる。

(b) 協議、同意、許可・認可・承認

第2次勧告(抄)

原則として、次の順序で見直すこととすべきである。

- ① 協議、同意、許可・認可・承認の廃止（協議等の単なる奨励にとどめることを含む。）
- ② 事後の届出、報告、通知等の情報連絡への移行

(1) 見直し対象範囲

第2次勧告別紙1で示した条項のうち、次のいずれかに該当するもの

- (イ) 市町村が国、都道府県に対して行う協議、都道府県が国に対して行う協議¹¹
- (ロ) 市町村が国、都道府県から受ける同意、許可・認可・承認、都道府県が国から受ける同意、許可・認可・承認¹¹

(2) 具体的に講ずべき措置の方針

(1)の見直し対象範囲のうち、同意を要する協議及び同意を要しない協議については、(i)の場合には同意を要する協議を、(ii)の場合には同意を要しない協議を許容する。また、許可・認可・承認については、(iii)の場合に限定する。なお、(i)のうち(a)(b)、(iii)のうち(d)～(h)については、「地方分権推進計画」(平成10年5月29日閣議決定)において、それぞれ同意を要する協議を許容、許可・認可・承認を

¹⁰ 当委員会では、これまで、事務の処理又はその方法(手続、判断基準等)の法令による義務付けについて条例による補正(補充・調整・差し替え)を許容することを、「地方自治体による法令の「上書き」を確保しようとするもの」と位置付けてきた。一方、この「参酌すべき基準」の場合には、同様に法律から条例に委任するときに条例の制定基準の一種として設定されるものであるものの、法令は一定の「基準」を示しつつ、これを(「従うべき」ではなく)「参酌すべき」ということが「法令の規範内容」である。このような「法令の規範内容」そのものは「上書き」されるものではないが、法令が示す一定の「基準」については「法令の規範内容」に沿って「参酌」されるものであり、その結果、法令が示す一定の「基準」と異なる「基準」が条例で定められることは許容されるものである。したがって、現在、国の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についても、地方自治体の条例による国の法令の基準の「上書き」を許容するものということができる。

¹¹ 協議を行い、又は同意、許可・認可・承認を受けることを義務付けている条項が第2次勧告別紙1に含まれているものは、地方自治体又はその機関のみに義務付けているものに限らず、ここを含む。また、新設、変更、廃止それぞれについて協議が義務付けられている場合には、これらの条項すべてをここを含む。他方、法律上、国、都道府県、市町村、民間事業者等を問わず、施設管理者に対して協議を行い、又は施設管理者の同意、許可・認可・承認を受けることを義務付けており、国、都道府県がその施設管理者としての立場で協議を受け、又は同意、許可・認可・承認を行うものは除く。