

義務付け・枠付けの見直しと権限移譲 ～第1次一括法と第2次一括法の制定過程を踏まえて～

岩 崎 忠

はじめに

政府は、地方分権改革推進委員会の第2次勧告、第3次勧告を受けて「義務付け・枠付けの見直し」について、地方要望分を中心に地方分権改革推進計画を2009年12月15日に閣議決定した。その後、「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」を第174回通常国会に提出し、継続審議の結果、「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」に修正され、2011年4月28日に成立し、2011年5月2日に公布した。この法律は、「第1次一括法」と呼ばれている。

また、地域主権戦略会議において、さらなる「義務付け・枠付けの見直し」と「基礎自治体への権限移譲」の見直しを進め、2010年6月22日に「地域主権戦略大綱」を閣議決定し、2011年4月5日に第1次一括法と同様の名称の「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」を提出し、2011年8月26日に成立し、8月30日に公布した。

本稿では、第1次一括法及び第2次一括法の制定過程を踏まえて、義務付け・枠付けの見直しと権限移譲について論じることとする。

1. 第1次一括法の制定過程

2010年の第174回通常国会には、①地域主権改革の推進を図るための関係法律に関する法律案、②国と地方の協議の場に関する法律案、③地方自治法改正案という地域主権関連3法案が提出された。この3法案が一括審議されたのは、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大、地域主権戦略会議の法制化、国と地方の協議の場の法制化並びに議員定

数の法定上限の撤廃等の地方自治制度の改正については「地域主権改革」の推進という趣旨と同様のものであり、一括して審議を行うことが「地域主権改革」のための法律改正の全体像の理解に資すると考えられたためである⁽¹⁾。

国会では、まず参議院で審議が行われ、参議院総務委員会において4月8日に趣旨説明を行い、その後、4月27日の採決まで7回の審議を重ねた。この間、自民党、公明党等から修正案が提出された。

自民党から出された修正案は、法案文の「地域主権改革」を「地方分権改革」に、「地域主権戦略会議」を「地方分権戦略会議」に、「地域主権改革担当大臣」を「地方分権改革担当大臣」に改める内容であった。

公明党から出された修正案は、地域主権戦略会議の人数を15人から20人に、地域主権戦略会議の議員に「地方公共団体の長又は議会の議長若しくは議会の連合組織が推薦した者の中から内閣総理大臣が任命した者」を追加するものであった。

また、地域主権戦略会議における調査審議等の特例として、「地域主権戦略会議は、地域主権改革に関する基本方針のうち、基礎的な地方公共団体を包括する広域の地方公共団体の在り方に関するものについては、できるだけ速やかに、調査審議し、内閣総理大臣に意見を述べるものとする。」といった新たな広域自治体の在り方についての内容も盛り込まれていた。さらに、「政府は、旧地方分権改革推進法（平成18年法律第百十一号）第9条の規定により置かれている地方分権改革推進委員会による同法10条第1項の勧告において、地方公共団体に対する地方自治法第2条第8項に規定する自治事務の処理又はその方法の義務付けに関し、具体的に講ずべき措置が提示された事項及び見直し措置を講ずべきものとされた事項のうち、この法律において措置されていないもの（他の法律において措置が講じられたものを除く。）については、できるだけ速やかに、当該勧告に即した措置を講ずるものとする。」といった地方分権改革推進委員会の勧告に即した措置を進める内容であり、最終的に修正可決された第1次一括法の中には、附則第47条として追加された。

これらの自民党修正案、公明党修正案は、採決の結果、成立せず、参議院では政府の原

(1) 大森彌『政権交代と自治の潮流』第一法規、2011年、pp. 3～12、pp. 190～196、pp. 241～243参照、伊藤正次「『地域主権改革』の構造と課題」『地方自治（No.765）』ぎょうせい、2011年、pp. 2～14参照、新田一郎・上坊勝則・森川世紀「『地域主権改革』関連三法について～地方分権改革から『地域主権改革』へ～」『地方自治（No.764）』ぎょうせい、2011年、pp. 55～124参照

案どおり可決された。法案は、衆議院に送られたが、5月25日に趣旨説明質疑が行われたのみで、審議は行われなかった。

法案の中の「地域主権」ということばは、安倍内閣が設置した道州制ビジョン懇談会でも中間報告（2008年3月24日）の中でも「『地域主権型道州制』を打ち立てること」として使われており、自公政権下でも自主立法権、自主財政権を備えた新たな広域自治体が「地域主権」の中心的担い手になることが想定されていた⁽²⁾。

また、内閣法制局は、法案審査に際して「地域主権」という四文字熟語を法律上の用語とは認めなかったと伝えられ、第174回国会に提出された「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」では「地域主権改革」という六文字の言葉で地域主権戦略大綱を踏まえて使用されることになった。

このような中、鳩山内閣は、政治資金問題と沖縄普天間問題で行き詰まり総辞職になった。代わって菅直人内閣が2010年6月に成立し、それから1か月後の7月に参議院議員選挙に突入し、参議院選挙では民主党は惨敗し、いわゆる「ねじれ国会」になった。

衆議院で継続審議になっている法律案は、国会法第83条、第83条の5の規定に基づき、衆議院で議決した後、参議院に送付されることになり、改めて参議院で審議を経ることが必要とされた。「ねじれ国会」になったため、衆議院が通っても、参議院が通らない可能性が高まったため、修正が必至の状況になった。そこで、与野党としては、臨時国会の閉会中でも修正協議を進めていたが、第175回臨時国会、第176回臨時国会では、地方側の強い要望があつたにもかかわらず、審議されずに継続審議になった。これについては、地方六団体から強く抗議する声明文が臨時国会最終日の2010年12月3日に出された。

臨時国会は閉幕したが、その直前に民主党と自民党が法案の修正協議を行った。民主党側は、「地域主権」という用語に難色を示している自民党の主張を受け入れ、法案名に記されている「地域主権改革」を「地域の自主性及び自立性を高めるための改革」に修正し、「地域主権改革会議」を「地域戦略会議」に変更し、条文中の「地域主権」の文言の大半を大幅に削除することに応じることにした。また、内閣府の所掌事務も、行政刷新に関する事項、地域主権改革に関する事項を廃止し、「日本国憲法の国民主権の理念の下に、住

(2) 第177回通常国会衆議院総務委員会（2011年4月19日）において、片山総務大臣は、「民主党マニフェストでは、途中で道州制が消えましたが、地域主権型道州制という中で道州制が消えたから地域主権がそのまま残ったというのが、当時私は外におりまして、そういう経緯があるかなと思っていました。」と答弁しており、従来は広域自治体が地域主権の主体であるように考えられていたことが窺える。

民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革を推進するための基本的政策に関する事項」に改めることで合意していた。

国会での審議は、2011年の第177回通常国会で再開した。衆議院総務委員会では、4月14日に提案説明がされ、4月19日、21日には、審議がなされ、審議とあわせて与野党修正協議が行われ、22日に賛成多数で可決された。

主な修正内容は、「地域主権改革」を「地域の自主性及び自立性を高めるための改革」という表現に変更すること、法制化を予定していた「地域主権戦略会議」を削除すること、また、義務付け・枠付けに関する勧告に即した措置の実施のために附則として、「政府は、旧地方分権改革推進法（平成18年法律第百十一号）第9条の規定により置かれていた地方分権改革推進委員会による同法第十条第一項の勧告において、地方公共団体に対する地方自治法第2条第8項に規定する自治事務の処理又はその方法の義務付けに関し、具体的に講ずべき措置が提示された事項及び見直し措置を講ずべきものとされた事項のうち、この法律において措置が講じられていないもの（他の法律において措置が講じられたものを除く。）について、できるだけ速やかに、当該勧告に即した措置を講ずるものとする。」ことを追加することであった。この修正により、既に閣議決定で設置されていた「地域主権戦略会議」の法制化については見送られることになった。

その後、参議院に送付され、参議院総務委員会において4月26日に趣旨説明、修正案の説明が行われ、4月28日に審議採決され、賛成多数で可決し、5月2日に公布された。

2. 第1次一括法の内容

(1) 概要

第1次一括法は、内閣府の所掌事務に係る内閣府設置法の改正以外は、「地方分権改革推進計画」に基づく地方自治体への義務付け・枠付けの見直しを行うものであ

る⁽³⁾。

義務付け・枠付けの見直しについては、第3次勧告に示された3つの重点事項（①施設・公物設置管理の基準、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）のうち、地方要望分の104条項を中心とした121条項を地方分権改革推進計画に具体的に措置し、そのうち41法律について改正を行うものである⁽⁴⁾。地方分権改革推進計画（63項目、121条項）に示された事項の大半は、第1次一括法により法改正がなされたが、過疎地域自立促進特別措置法、市町村の合併の特例等に関する法律、国民健康保険法、公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律及び地方自治法に係る事項並びに港湾法の一部の事項については、それぞれの個別法改正にあわせて、同計画に示された事項の改正が行われた。

（2）施設・公物設置管理の基準

① 条例委任

施設・公物設置管理について、従来国が法令で全国一律に定めてきたところ、基準設定を条例委任することにより、地域住民を代表する議会の審議を通じて地方自治体自らの判断と責任において行政を行う仕組みに改めようとするものである。

そもそも、自治体の事務である以上、「法令に違反しない限りにおいて……条例を制定することができる」し、「義務を課し、又は権利を制限するには、……条例によらなければならない。」とする以外は、自治体の事務に関し、自治体が基準を条例、規則、告示、審査基準のいずれにするかは、自治体が決定すべきである。

かつて、第79回地方分権改革推進委員会（2009年3月26日）の中に「公営住宅法

-
- (3) 地方分権改革推進委員会における「義務付け・枠付けの見直し」については、上林陽治「義務付け・枠付けの見直しとはなにか～見直し条項数の量的分析～」『自治総研（第375号）』2010年、pp. 70～123、斎藤誠「義務付け・枠付け見直しの展望と課題」『都市問題（2010年6月号）』東京市政調査会、2010年、pp. 50～60、「第2次勧告」については、上林陽治「地方分権改革推進委員会『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～』の取りまとめに係る経過について」『自治総研（第363号）』2009年、pp. 82～133、「第3次勧告」については、上林陽治「地方分権改革推進委員会『第3次勧告～自治立法権の拡大による「地方政府」の実現へ～』」『自治総研（第373号）』2009年、pp. 78～140を参照されたい。
- (4) 辻山幸宣・菅原敏夫編『基準設定と地方自治～ナショナル・ミニマム再考～』公人社、2011年における北村喜宣報告分「基準の条例化、条例による追加、加重、上書き権」pp. 85～115、菅原敏夫報告分「基準設定と地方自治」pp. 5～21、岩崎忠報告分「地域主権改革の現状～作業報告～」pp. 65～84を参照されたい。

に基づく整備基準の標準基準化」について審議された経緯がある。住宅の規模とか性能・設備を省令で定めている「公営住宅等整備基準」について、国は標準を示すにとどめて、具体的な基準は地方自治体が地域の実情に応じて、独自に決定し得るように措置するというものであった。この改正で議論になったのが、「②公営住宅に関する基準の特例」の部分で「地域の実情に照らして必要と認められる範囲内で事業主体の長が別に定められるようにする」という点である。

この点について、当時の西尾勝委員長代理は「我々は、国の方は標準にして地方自治体の条例で定められるようにすべきと言っているのです。条例で定めるか、規則で定めるのかは、議会が決めるか、長が決めるのかという意味で、地方自治体にとって決定的に違うわけです。ここに『事業主体の長が別に定められるようにする』というのは、規則で定めよ、議会の議決を経るなど、国土交通省は言っているということですか。ここを私は条例にしてほしいと思うのです。」と基準の条例化を主張したのに対して、国土交通省は、「何を条例で定め、何を規則で決めるかという立法形式であると思います。条例というのは、……基本的に地域住民の方々の権利義務に影響するものを中心にお定めになるものかと理解しています。こういう技術的な基準については、むしろ地方公共団体の長の御判断でやっていただいて結構なのではないか。ただ、地方の判断として議会に掛けて条例でやることを排除するつもりはないということです。」と答弁している。西尾勝委員長代理は、「……表現としては、地方自治体が別に定められるようにすると書いておいてくだされば、条例もありうるし規則もあり得る。条例で決めて、ある部分は規則にゆだねることもありうるということになります。ここで『事業主体の長が』と言われると限定してしまうのです。」と主張している。小早川光郎委員も「地方自治体の行政に関する事項を条例で定めるのか、規則で定めるのか、それについての一般ルールがあるはずです。ここでわざわざ、一般ルールのほかに、ここまで立ち入って省令で書くことはないであろうと思います。」と西尾勝委員長代理の「地方自治体が別に定められるようにする」という意見を後押しした。

この結果、国土交通省は、「公営住宅法に基づく整備基準の標準基準化」の説明資料の中では、「国は標準を示すにとどめ、具体的な基準は地方公共団体が地域の実情に応じて独自に決定し得るよう措置する」という表現にしたものの、「公営住宅等整備基準（平成21年3月30日国土交通省令第14号）」それ自体は、「事業主体の長が別に定める場合には、その措置」という表現のまま変更しなかったのである。

このような国土交通省の対応を考慮すれば、今回の義務付け・枠付けの見直しは、「事業主体の長」と定めずに、自治体議会が判断し、自治体議会の責任のもとに条例制定の可能性を確保し、条例の規則委任の可能性を残したことは評価すべきであると思う。しかしながら、自治体の事務に関し、自治体が基準を定める場合に、条例、規則、告示、審査基準のいずれかにする場合は、自治体が決定すべきであり、法律で自治体の立法形式を指定することは新たな義務付け・枠付けを行っているということもできる⁽⁵⁾。

② 条例委任と立法評価

今回の義務付け・枠付けの見直しに伴う条例化により、相当程度の条例数が増えることになる。そこで、条例が適正なものかどうか、既存条例をしっかりと整理し、廃止すべき条例は廃止し、見直すべき条例は見直すという条例の適時性の確保という視点は大切になる⁽⁶⁾。

この点については、神奈川県では、「神奈川県条例の見直しに関する要綱」により条例の見直しを行っている。対象は、①許認可、届出義務、禁止行為等県民の権利を制限し、又は義務を課す規定、②手当の給付、公営住宅への入居等特定の県民に直接利益を付与する規定、③基本的な計画等県民生活に関連する政策の方向付けをする規定を含む条例で、知事が特に必要であると認める条例には、見直し規定「知事は、平成〇年〇月〇日から起算して5年を経過するごとに、この条例の施行状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」を設けている。また、条例の見直しの視点としては、①必要性（当該条例が制定当初に対応しようとしていた課題が現在においてもなお当該条例により法的に解決する必要がある課題であるか、県が対応しなければならない課題であるか）、②有効性（当該条例が掲げる目的の実現に当該条例が定める事項が効果を発揮しているか）、③効率性（当該条例が掲げる目的の実現に当該条例が定める事項が効率的に機能しているか）、④基本方針適合性（当該条例の内容が県政の基本的な方針に適合しているか）、⑤適法性（当該条例の内容が憲法及び法令の範囲内であるか、司法手続において違憲又は違法と判断される可能性がないか）の5つである。これら

(5) 小泉祐一郎「第二期分権改革の一括法における条例と規則の役割分担」『自治実務セミナー(No.590)』第一法規、2011年、pp. 58～64参照

(6) 磯崎初仁「立法評価の理論」鈴木庸夫編『自治体法務改革の理論』勁草書房、2007年、pp. 100～126

の視点により見直し作業を行った結果については、ホームページで公表し、必要に応じて条例の改正・廃止を行うこととしている。

今回の義務付け・枠付けの見直しに伴う条例化の作業とともに、今後は、立法評価の必要性についても認識する必要がある。

③ 条例基準の3類型と上書き権

第3次勧告及び地方分権改革推進計画においては、施設・公物設置管理の基準を条例に委任する場合における条例制定に関する基準は、次の3つの類型に整理された。

まず、「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の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。

次に、「標準」は、法令の標準によるべき基準としつつ、合理的な範囲内で、地域の実情に応じた「標準」と異なる内容を定めることが許容されるものである。

さらに、「参酌すべき基準」は、地方自治体が十分に参酌した結果であれば、地域の実情に応じて、異なる内容を定めることが許容されるものである。

今回の義務付け・枠付けの見直しは、自治事務を対象にしているにもかかわらず、「従うべき基準」は、条例を直接拘束するものであり、国の基準に適合しなければならない基準となっており、新たな「枠付け」ということもできる。また、「従うべき基準」は自治事務の法定受託事務化ともいうことができるのではないかと思う。

さらに、国の法令を自治体の判断で書き換えることによって法令の規律密度を突破し、我が国の法体系を分権型に切り替える可能性があった「上書き権」については、第2次勧告までは、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」としていたが、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（2009年6月5日）・第3次勧告では、そうした記載がなくなった。第3次勧告では（注）の中で、「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、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」という説明が入ったのみであった。西尾勝氏は、こうした検討状況について、「このような方式によって自治体に授權されるのは、自治立法権ではなしに委任立法権ということになる。いいかえれば、立法権の分権ではなく、立法権の分散にすぎないことになるのであるが、『次善の策』と考えるほかはない。」と立法権の移

譲の難しさを語っている⁽⁷⁾。

そもそも「上書き」とは、既に成立している法規範を他の主体が変更し、置き換えるのに対して、「参酌すべき基準」自体は条例制定後も存在し続けるものであり、「上書き」されることではない。上書き権の制度化についても今後追求していく必要があると思う⁽⁸⁾⁽⁹⁾。

④ 第1次一括法と3つの基準

第1次一括法では、3つの基準に従い、次のように分類された。

「従うべき基準」として整理されたものには、福祉施設（児童福祉施設、特別養護老人ホーム、介護施設、障害者支援施設、認定こども園等）の人員配置基準、居室面積、人権に直結する運営基準（虐待等の禁止、秘密の保持など）がある。

「標準」として整理されたものには、養護老人ホームの利用者数、保育所の居室面積（大臣が指定する地域について政令で定める日までの間）がある。

「参酌すべき基準」として整理されたものとしては、道路の構造基準（ただし、設計車両、建築限界、設計自動車荷重は国が指定）・案内標識及び警戒標識の寸法、公営住宅の整備基準・入居収入基準、準用河川における河川管理施設等の構造基準、職業能力開発施設の施設外訓練等の実施の基準、福祉施設では屋外遊技場面積、養護老人ホームの廊下幅、食堂などである。

第1次一括法で「従うべき基準」で整理された福祉施設の人員配置基準、居室面積、人権に直結する運営基準については、第3次勧告では、標準、参酌すべき基準となっていたものである。厚生労働省は、「地方分権改革推進委員会第3次勧告（地方要望分）に対する厚生労働省の対応方針」（図表1）を示し、「地域主権改革の実現に向けて、第3次勧告を最大限尊重し、地方分権を推進とした上で、保育・介護・福祉等に深刻な悪影響が生じかねないもののみ、例外的に、全国一律の

(7) 西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会、2007年、pp. 260～269参照

(8) 北村喜宣「牽強付会？ — 地方分権改革推進委員会のいう『上書き』」『自治実務セミナー（第49巻1号）』第一法規、2009年、p. 45参照、出石稔「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（第62巻第1号）』都市問題研究会、2010年、pp. 63～78参照、磯崎初仁「法令の規律密度と自治立法権」『自治体政策法務』有斐閣、2011年、pp. 368～382参照

(9) 第177回通常国会で成立した総合特別区域法の中で、法律に基づく政省令に規定する自治体の事務について条例による特例措置（第25条、第54条）を定めたことは、注目すべき点である。今後は法律に規定する自治体の事務についても条例による特例措置が定められるようにさらなる検討が行われることに期待したい。

図表 1 地方分権改革推進委員会第3次勧告（地方要望分）に対する厚生労働省の対応方針

- **地域主権改革の実現に向けて、第3次勧告を最大限尊重し、地方分権を推進。**
ただし、保育・介護・福祉の質等に深刻な悪影響が生じかねないもののみ、**例外的に、全国一律の最低基準（規制）を維持**
- **施設等基準については、すべて条例に委任した上で、「人員配置基準」「居室面積基準」「人権に直結する運営基準」に限り「従うべき基準」とする。**
⇒**全基準の約9割が地方自治体の判断で定められること**
さらに、保育所については、東京等に限り、待機児童解消までの一時的措置として、「居室面積基準」のみ「標準」とする。

項目数	勧告	対応案	(保育所の取扱い)
①人員配置基準	28	標準	従うべき
②居室面積基準	22	参酌	従うべき
③人権に直結する運営基準等 例：サービス内容の説明と同意、サービス提供拒否禁止、虐待・身体拘束禁止、秘密保持、保育指針、保育所調理室(自園調理)など	112	参酌	従うべき
④上記以外の施設・設備・運営基準 例：居室定員、廊下幅、汚物処理室、事務室、サービスステーションなど 適切な食事の提供、介護の内容(入浴、排泄、着かえ等)、健康保持、地域との連携、娯楽の提供、保護者との連絡 など	1200	参酌	参酌
⑤利用定員	7	標準	標準(5/7)
⑥協議、認可等/計画の策定等	5	廃止等	廃止等(2/5)

東京等に限り、待機児童解消までの一時的措置として、「居室面積基準」のみ「標準」とする

全基準(約1362項目)の約12%

全基準(約1362項目)の約88%

<条例委任を認める前提>
①「標準」「参酌すべき基準」の場合、国の基準を下回る施設・サービスについては、サービス水準に応じた介護報酬等を設定
②「従うべき基準」の場合、条例を制定しない場合やその内容が国の基準に適合していないと認めるときは、総務大臣を通じて是正を求める仕組みを導入

○ 一部の「利用定員の基準」については「従うべき基準」

○ 水道事業の認可、高齢者医療の確保に関する法律の事前協議、医療計画の策定義務付けについても「存置」

「従うべき基準」：条例の内容は、「全国一律」
「標準」：条例の内容は、地方自治体に「合理的なもの」である旨の説明責任あり
「参酌すべき基準」：基本的には地方自治体の判断で定められる

(出典：厚生労働省HP、<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000002ahn-img/2r98520000002aj5.pdf> 2011年10月29日確認)

最低基準（規制）を維持するとして、施設等の基準については、すべて条例委任した上で、『人員配置基準』『居室面積基準』『人権に直結する運営基準』に限り『従うべき基準』とするとした。その上で、全基準の約9割が地方自治体の判断で定められること、さらに保育所については、東京等に限り、待機児童解消までの一時的措置として「居室面積基準」を「標準」とする」としたのである。

しかしながら、「従うべき基準」に定められている「人権に直結する運営基準」の中には保育内容を定める「保育所保育指針」という告示があり、これは子供の発展にあわせて、保育の内容、健康支援、安全管理、保育者に対する支援などがかなり詳細に書かれており、保育全体を網羅しているのである。この「保育所保育指針」については、政省令以下で浮上する枠付けであり、保育時間、保護者との関係といった「参酌すべき基準」にも多大な影響を与えるものといえることができる。

こういった状況を踏まえ、第177回国会衆議院総務委員会（2011年8月9日）において、稲津久委員（公明党）の「……施設・公物設置管理の基準の条例委任における従うべき基準、これはそもそも極めて限定的にされるべきものなのに、第一次一括法においても従うべき基準にされたものが余りにも多いのではないか、実はこういう指摘の声もありました。この点についてどのようにお考えになっているのか、お示しいただきたいと思えます。」という質問に対して、逢坂大臣政務官は、「……私自身も、この従うべき基準というのはなるべく少なくすべきだというふうに思っています。……今回の場合、例えば、保育室の面積ですとか保育士の配置数の基準などこれらについて従うべき基準というふうになったわけでありまして。しかしながら、これがずっとこのままの状態でもいいのかということにつきましては、今後のこの法律の施行状況も見ながら国の基準のあり方を再検討するということも附則の中で設けさせていただいておりますので、その中で、なるべくこの従うべき基準というものを減らしていく方向で努力してまいりたいと思っております。」と答弁している。

第1次一括法では、附則第46条で「政府は、施行の状況等を勘案し、児童福祉法等に規定する基準の在り方について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」としており、「従うべき基準」、「標準」、「参酌すべき基準」といった3つの条例制定基準の範囲の見直しについて、施行状況を検討することとしている。逢坂政務官の答弁では、「従うべき基準」を見直す点を強調しているが、今回の「義務付け・枠付けの見直し」に伴い、

各省庁として「標準」「参酌すべき基準」とした部分について、自治体が条例制定した内容によっては、基準を見直すことも考えられるので、この附則の扱いについては注意すべきである。

(3) 児童福祉法第45条における「従うべき基準」と「標準」

児童福祉法第45条第1項は、「都道府県は、児童福祉施設の設備及び運営について、条例で基準を定めなければならない。」と規定している。

保育所については、第1次一括法附則第4条で「……厚生労働省令で定める基準に照らして厚生労働大臣が指定する地域にあっては、政令で定める日までの間、同条第二項の規定にかかわらず、保育所に係る居室の床面積については、同項の厚生労働省令で定める基準を標準として定めるものとする。」となっている。これは、東京等に限って待機児童解消までに行う一時的措置のことであり、待機児童が100人以上で、平均地価が三大都市圏の平均以上の地域等の基準（厚生労働省令第112号）を示し、2015年3月31日までの措置（政令第289号）として、35市区（厚生労働省告示第314号）を指定した。

また、児童福祉施設の設置管理基準について定めてきた「児童福祉最低基準（昭和23年厚生省令第63号）」の名称を「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」（以下「新基準」とする）に改め、2011年10月7日に告示した。

新基準第14条の4によると、政令市、中核市等については都道府県に代わり、条例

図表2 居室面積基準を「標準」とした35市区（厚生労働省告示第314号2011年9月2日）

都道府県名	市 町 村 名
埼玉県	さいたま市、川口市
千葉県	市川市
東京都	中央区、港区、文京区、墨田区、江東区、大田区、世田谷区、中野区、豊島区、北区、板橋区、練馬区、足立区、葛飾区、江戸川区、立川市、三鷹市、府中市、調布市、小平市、東村山市、東久留米市、多摩市、西東京市
神奈川県	横浜市、川崎市、藤沢市、茅ヶ崎市、大和市
京都府	京都市
大阪府	大阪市
兵庫県	西宮市

を制定することになるが、その他の市区町村については、保育所の設置主体であるものの、従来政省令で定められてきたことが、都道府県条例に変更するだけで、市区町村の裁量権の拡大にはつながらないのである。

都道府県は条例制定する際に、せめて保育所の設置主体である市区町村の意見を取り入れて欲しいものである。

神奈川県においては、指定都市、中核市等以外は、神奈川県が条例制定することになるので、市町村との縦の調整が必要になる。特に、基準が「標準」となる藤沢市、茅ヶ崎市、大和市については、「従うべき基準」により条例制定を行う市町村と比較しながら神奈川県と市町村といった縦の調整をしながら条例内容を検討することになる。

一方、神奈川県は「標準」基準を自ら条例化する横浜市、川崎市との間で横の比較が必要となり、「従うべき基準」を自ら条例化する相模原市、横須賀市との間で横の比較が必要となる。ここで注目しなければならないのは、先ほど述べた第1次一括法では、附則第46条で「政府は、施行の状況等を勘案し、児童福祉法等に規定する基準の在り方について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」と規定した点である。

神奈川県内においては、保育所の「居室面積基準」について、従うべき基準、標準に伴い2つの条例内容が定めることになり、しかも条例主体も神奈川県だけでなく政令市や中核市にも及ぶので、今後、保育所の居室面積基準についてどのような内容を条例で規定していくか注目したい。また、保育所をはじめとする福祉施設の設置について、広域的役割を担う都道府県に条例制定が担保されることは議論があるが、都道府県と市町村との関係については対等関係で行われることを期待したい。

図表3 神奈川県内の保育所居室面積についての条例制定

基準内容	標準			従うべき基準		
	横浜市	川崎市	神奈川県 〔藤沢市 茅ヶ崎市 大和市〕	相模原市	横須賀市	神奈川県 〔左記7市 以外〕
条例制定自治体	横浜市	川崎市	神奈川県 〔藤沢市 茅ヶ崎市 大和市〕	相模原市	横須賀市	神奈川県 〔左記7市 以外〕

3. 第2次一括法の制定過程

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案（第2次一括法案）は、2011年3月11日に閣議決定されたが、同日午後には東日本大震災が発生したことで、国会への提出が遅れ、2011年4月5日に第177回通常国会に提出された。その後も、東日本大震災への対応としての被災者支援関連2法案（被災地方事務処理特例法案・原発被災区域地方税法改正案）の審議が優先されたため、衆議院では2日間（8月9日、11日）、参議院では1日（8月26日）のみの審議であったが、8月26日に成立、8月30日に公布された。

第2次一括法案は、地域主権戦略大綱（2010年6月22日閣議決定）を踏まえ、関係法律の整備を行うものであるが、国会での質疑は、第1次一括法の対象でなかった基礎自治体への権限移譲の質疑が中心に行われたほかは、地域主権戦略大綱に記載されていなかった「地方債の発行に係る総務大臣・知事協議の一部見直し」、「自治体の国等への寄附に係る関与の禁止等」について行われた。

4. 第2次一括法の内容

第2次一括法は、「地域主権戦略大綱」を踏まえて、地域の自主性及び自立性を高めるための改革を総合的に推進するため、基礎自治体への権限移譲を行うとともに、自治体への義務付け・枠付けの見直しを行うものである。これらに加え、地方債の発行に係る総務大臣・知事協議の見直しと自治体の国等への寄附に係る関与の廃止といった地域主権戦略大綱に盛り込まれていない事項も含まれている点も特徴である。

また、地域主権戦略大綱（308項目、528条項）に盛り込まれ、第2次一括法案として法案化されずに個別法として国会に提出された介護保険法・老人福祉法・森林法・踏切道改良促進法も成立しており、また、特定非営利法人の設立の認証等を指定都市に移譲することについては、第2次一括法第7条で改正する予定であったが、「特定非営利活動促進法の一部を改正する法律案」に修正して盛り込まれ、附則第17条で第2次一括法第7条を削除するとした上で、第2次一括法よりも先に成立していた。

(1) 義務付け・枠付けの見直し

第2次一括法における義務付け・枠付けの見直しについては、第3次勧告に示された3つの重点事項に係る事項のうち、地方分権改革推進計画に具体的措置が示され、第1次一括法等により法制化されたもの以外の事項に係る法改正を行うものである。主に、地域主権戦略大綱別表1に示されている内容である。

① 第2次一括法における義務付け・枠付けの見直しの特徴

第2次一括法における「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」については、第1次一括法と同様に3つの重点事項（①施設・公物設置管理の基準、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）について具体的な措置がされている。

施設・公物設置管理の基準の中では、政省令で規定した基準を「従うべき基準」、「標準」、「参酌すべき基準」という3つの基準により条例委任するだけでなく、条例制定基準を設けない施設や基準に係る規定を廃止している施設もあるのが、特徴である。

水道法第12条の敷設工事は、条例制定基準を設けない施設の例であり、公営住宅法第6条の計画的な整備の基準、公立高等学校適正配置法の公立高等学校の収容定員の下限の基準は基準に係る規定を廃止している例である。

これらは国の政省令で基準が示されないのであるから、自治体の判断と責任がさらに求められる。

また、地域主権戦略大綱に記載されていなかった「地方債の発行に係る総務大臣・知事協議の一部見直し」「自治体の国等への寄附に係る関与の禁止等」が盛り込まれている。

② 地方債の発行に係る総務大臣・知事協議の一部見直し

地方債の発行に係る総務大臣・知事協議の見直しについては、自治体が借金をするために国ができるだけ関与すべきではないという視点から改正されたものである。現在は、原則協議制で、赤字団体など実質公債比率が高い団体には許可制になっている。今回の改正は、この2段階に加えて財政状況が普通あるいはより良い団体については事前届出制にすることで手続の簡素化を図るものである。(1)極度に財政状況が悪い団体でなく、かつ、(2)民間資金債を発行する場合で、かつ、(3)当該年度で多数の借金をする場合でなければ、事前届出制とするものである。今回の改正により、協議制、許可制、届出制の3段階になる。この線引きは政令で行われる

予定であるが、現在、協議制、許可制のラインが実質公債比率は18%であるので、事前届出制は18%をどこまで下げるかという点がポイントになる。現在の都道府県の県平均が13%であることを考慮すると事前届出制の範囲は13～18%の間になるのではないかと考えられる。

③ 地方からの国等への寄附禁止規定の見直し

地方からの国等への寄附禁止については、地方公共団体の財政の健全化に関する法律附則第5条で記載されており、自治体が国等に寄附するのは原則禁止されている。ただし、施設の移管や政令でやむをえないと認められる場合（住民への特別な医療の提供、地域産業の振興に寄与する研究開発等）については、総務大臣と協議し、同意を得た場合は寄附金等の支出を可能としてきた。今回の改正で、当該規定は廃止され、地域の自主性・自立性を高めていくということで、国等の寄附金の支出については、法律による原則禁止から自治体の自主的判断に委ねることになる。この改正は片山前総務大臣が鳥取県知事時代に、国立大学に救命救急センターを設置するために国と協議して承認を求めなければならなかった経験等を踏まえて実施されるものであるが、今後は、国からの事実上の強制による寄附を法により防止できなくなるため、自治体の確固たる対応が望まれる。

④ 義務付け・枠付けの見直しの今後の方向性

義務付け・枠付けの見直しについては、第3次勧告で掲げられた事項に関して第1次一括法及び第2次一括法が制定・提出されたが、第2次勧告において取り上げられた膨大な事項の多くが残されていることから、地域主権戦略大綱において、具体的な講ずべき措置の方針等を今後検討・整理した上で、見直しに向けて真摯に取り組んでいくことにすることとしている。

このため、第7回地域主権戦略会議（2010年10月7日）において、義務付け・枠付けの見直し担当の小早川光郎主査を中心に、高橋滋教授、斉藤誠教授が参画してワーキンググループが設置された。その後、第10回地域主権戦略会議（2010年12月27日）において、①地方からの提言等に係わる事項、②通知・届出・報告、公示、公告など、③職員等の資格・定数等に係るものについて重点的に審議を行うという報告がなされ、現在、関係府省と調整が行われている。

（2）基礎自治体への権限移譲

基礎自治体への権限移譲については、住民に身近な行政主体である市町村が行政の

自主的かつ総合的な実施の役割を担えるようにするため、都道府県の権限を市町村に移譲するものであり、第1次勧告で示された基礎自治体への権限移譲に係る事項について法改正を行うものである⁽¹⁰⁾。地域主権戦略大綱別表2に示されている内容である。

① 地方分権改革推進委員会の権限移譲に対する考え方

第1次勧告では、基礎自治体への権限移譲の考え方について、平成の大合併によって基礎自治体の体制整備が大幅に進んでいることや2000年の地方分権一括法によって創設された条例による事務処理特例制度がかなり進んでいるという基本的な考えにより、「市」を対象とした基礎自治体への権限移譲を進めようとしてきた。

第177回通常国会衆議院総務委員会（8月9日）において、伊東良孝（自民党）議員の「本当に基礎自治体側に、この権限移譲のたくさんの権限を進んで受け入れる、そういった組織体制あるいは専門的な知識、さらには事務遂行能力が十分に今備わっている、こうお考えなのかどうか、……」という質問に対して、同氏の関連質問の中で、逢坂大臣政務官は「今回のこの権限移譲でございますが、国の方でこれを必ずしも一方的に決めたということではございません。これまで地方分権改革推進委員会、これは旧政権のもとでありますけれども、そこで出された勧告がありまして、この勧告は、全国市長会などから提言があった事務、あるいはもう既に事務処理特例制度というのが自治法に設けられておりますが、これらを活用して既に各都道府県から市町村に移譲されている事務などについて行われておりますので、全く見ず知らずのものが天から降ってきたような形での事務権限の移譲ではないということも御理解いただきたいと思います。」と答弁している。第1次勧告と同様に事務処理特例制度で他の自治体が既に実施しているので、権限移譲しても大丈夫とっているようだが、事務処理特例条例を用いても移譲できなかった事務は自治体にとって個別事情がある場合があると考えられる。今回の権限移譲は、自治体の個別事情を考慮せずに、法より一方的に権限移譲していいかどうか疑問である。

また、第1次勧告の中で、「市までの移譲」とされてきたが、第2次一括法の中では「市町村まで移譲」とされたものがある。身体・知的障害者相談員への委託による相談対応、援助（身体障害者福祉法、知的障害者福祉法）、未熟児の訪問指導等（母子保健法）、農地等の権利移動の許可（農地法）、都市計画の決定（都市計

(10) 上林陽治「地方分権改革推進委員会第1次勧告について～審議経過の記録から～」『自治総研（第356号）』2008年、pp. 52～145参照

画法)、育成医療の支給認定等(障害者自立支援法)である。

今回、市町村まで移譲された事務の中には事務処理特例制度の対象となっていない事務もあり、「町村」まで権限移譲が拡大された事務については、町村での受け入れ体制等を含めて注目する必要がある。

この点については、衆議院総務委員会(8月9日)において、稲津久(公明党)議員は、「今回の権限移譲が、基礎自治体にどの程度の事務負担になると考えていらっしゃるのか。それから二番目は、基礎自治体の人員体制とか事務処理のノウハウは、権限移譲を受けるのに十分に達してきているのかどうかということ。それからもうひとつは、……自治体によってどうしても権限移譲に対応できない、そうなった場合に具体的にどうするのか。」という質問に対して、片山総務大臣は、「例えば一例で、未熟児の訪問指導というのが今回市町村の事務になるということでありまして、従来市町村は、母子手帳でありますとか、定期健診でありますとか、訪問指導でありますとか、母子保健に関する幾つかの仕事をやっております。そういうことをやっている中で、ある程度職場の体制に余裕があるというところもあるでしょうし、今目いっぱいというところもあるでしょう。……それぞれの自治体によって対応は違うと思いますので、ぜひ、それぞれの個別の自治体の適切な対応を考えていただきたいと思います。……それから、二つ目の質問の市町村のノウハウですけれども、これも事務によって違うと思います。先ほどの未熟児の訪問指導なんかでいいますと、もう既に母子保健業務をやっております、その延長でありますので、一から新しいことをすることではない。しかし、そうはいつでも、新しい作業を始めますので、それなりの研修とか職員の体制とかは必要になると思いますので、自治体にその自己努力をしていただきたいと思ひますし、都道府県の方の全面的な支援というものが当面求められると思ひます。それから、対応できない自治体はどうするのかということでありまして、……例えば近隣の自治体に支援を求め、広域的な処理にゆだねるということも一つの方法でありますし、例外的に県の方がそこだけ個別に引き続きやるということも法的には可能であります。個別の移譲というのは今までもやっておりますけれども、それは、単に県から市町村に対しての移譲だけではなくて逆の移譲もあり得ますので、それぞれの自治体間の話し合いに応じてその問題を解決するということは可能であります。地域の実態に一番ふさわしいやり方を考えていただければと思ひます。」と答弁している。今回の権限移譲に対応できない自治体は、都道府県が引き続き行うことが法的にも

可能であることを明言した点については注目される。

② 条例による権限移譲と法による権限移譲

各都道府県は、条例による事務処理特例制度により、市長会や町村会だけでなく、個々の市町村の移譲希望を重視しながら、任意の権限移譲を行ってきた⁽¹¹⁾。

例えば、神奈川県では、県と市町村は「県・市町村間行財政システム改革推進協議会」を設置し、市町村の意向を尊重しながら一定のまとまりのある権限を計画的に移譲する「包括的権限移譲の仕組み」を進め、市町村の総合性を確保しようとしてきたのである。移譲に向けた具体的な協議が可能な権限について、市町村の態様や規模、行政需要等を踏まえながら市町村の希望（手上げ）に応じて調整を進め、権限移譲を推進してきたのである。

また、広島県では、中核市の場合は政令指定都市、特例市の場合は中核市というように現行よりも多くの権能を有する団体を基準に事務権限を一括して移譲する「ステップアップ方式」の権限移譲と福祉・保健衛生、まちづくりといった分野ごとの「特定分野拡充方式」の権限移譲をミックスして進めてきた。さらに、他都道府県では、各市町村の地域の実情に応じて個々の事務単位ごとに権限移譲を進めた。

こうした神奈川県や広島県等のように、各市町村の地域の実情に応じた都道府県と市町村との話し合いに基づく「下からの権限移譲」が行われた実績を踏まえて、今回、法律による権限移譲という展開になったと思うが、一方で、今回のように各市町村の意向を把握しないで、一方的な法律による権限移譲を行うことは、規模の小さい「町村」をはじめ、体力がない市町村にとっては、実務困難になる可能性がある。加えて、市町村合併の進捗状況によって、市町村の規模は多様化しており、基礎自治体の中には、求められる組織や職員の配置等の事務処理体制や財政基盤を有していない市町村もあることも想定できる。

条例による事務処理特例制度は、都道府県内全ての市町村に移譲するもの、市だけに移譲するもの、市・町村といった行政区分ではなく、条件が整った市町村に移譲するものといったように、極めて実情にあった制度である。

今回の第2次一括法の改正は、地方分権改革推進委員会の勧告の考え方に沿ってなされたものである。地方分権改革推進委員会の中間とりまとめは、「ほとんどの

(11) 岩崎忠「実務で斬る！ 地方自治制度改革 第6回 第2次一括法案の特徴と基礎自治体への権限移譲のポイント」『地方自治職員研修（2011年6月号、vol.618）』公職研、2011年、pp.48～49参照

市町村に移譲されているから、すべての市町村の事務に」という考え方である。この考え方は、個々の市町村の事情を考慮していないものではないかと思う。法律による移譲は、条例による事務処理特例では移譲を望まなかった市町村に対しても権限移譲されることになる。そこで、せめて移譲を望まない市町村から都道府県への「事務の返上手続き」を整備すべきではないかと思う⁽¹²⁾。

③ 権限移譲に伴う財源措置

第177回通常国会総務委員会（2011年8月9日）において、伊東良孝（自民党）議員の「市町村で事務量が増え、財政的にも厳しくなるわけでありますので、財源の移譲がなければ一方的な経費増ということになるわけであります。……この財源……についてお伺いいたします。」という質問に対して、片山総務大臣は「都道府県から市町村に権限が移った場合には、地方交付税の基準財政需要額の算定などでは、そこで市町村の事務として今度は振りかわるわけでありまして、そこに基準財政需要額の増額措置がなされます。逆に、都道府県から事務がなくなりますので、そこは従来から減算される、こういうことになります。」と答弁している。権限移譲に伴う財源移転については、事業費が非常に少なく、おそらく育成医療等の認定以外の補助金はないと思われる。従って、事務費がほとんどであるため、財源移転をほとんど見込むことはできず、地方財政の中の交付税措置が都道府県から市町村に変わるものである。交付税総額が変動するかどうかは、包括的な措置であるため、各市町村によって明らかでないので、今回の権限移譲に伴う影響額については、別掲にして明確にすることが求められる。

5. 義務付け・枠付けの見直しと権限移譲

都道府県から基礎自治体への権限移譲は、市町村がさまざまな業務を総合的に事務処理できるという点で分権的であると考えられるが、市町村が自ら決定できない場合は、業務だけ増えるので真の意味での分権ではない。真の意味での分権というためには、権限移譲だけでは、義務付け・枠付けが見直され、条例制定権が付与され、自治体自らが決定でき

(12) 辻山幸宣「法律による移譲、条例による移譲 — 第2次一括法成立に思う —」『自治総研（第395号）』2011年、コラム参照

るようになる必要がある⁽¹³⁾。

今回の第2次一括法案は、188の関係法律の整備を行うものであるが、そのうち①基礎自治体への権限移譲が47法律、②義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大が160法律となっており、基礎自治体への権限移譲と義務付け・枠付けの見直しが同時に行われるものは、①と②の重複が19法律となっている。

これに加え、第1次一括法で義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大について法案化され、第2次一括法で権限移譲について法案化された都市計画法などもあり、基礎自治体への権限移譲と義務付け・枠付けの見直しが重複する事務については、具体的な対応を検証する必要がある。

そこで、本稿では、第1次一括法で義務付け・枠付けの見直しが行われ、第2次一括法で市町村への権限移譲が行われた都市計画法を例にして考察することにする⁽¹⁴⁾。

(1) 都市計画法の義務付け・枠付けの見直し

義務付け・枠付けの見直しの中で、国等の関与（協議、同意、許可・認可・承認）の見直しについては、廃止又はより弱い形態の関与にする方向で検討が進められた。

都市計画法については、「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」、区域区分、臨港地区（特定重要港湾）、一般国道、自動車専用道路（高速自動車国道）、都市高速国道など、都道府県決定もしくは政令市決定で国の利害に重大な関係がある都市計画については、現行のまま国への同意つき協議を残した。

一方で、用途地域、風致地区（10ha以上）、臨港地区（重要港湾）、県道（4車線以上）、土地区画整理事業（50ha超）などについては、都道府県決定の場合、国の同意を要する協議を改め、国との協議を廃止することにし、政令市決定の場合は、政令市が都道府県に意見を求め、その意見を付けて国と同意を要する協議を行っていた手続を改め、都道府県と同意を要しない協議にすることにした。さらに、市町決定の場合は、都道府県と同意を要する協議を、市決定の場合のみ都道府県に同意を要しない協議に改めることとした。一方で、町決定の場合については現行のままとしたことから、「市」と「町村」との間で、都道府県の関与に差が生じる結果となったのである。

(13) 金井利之「自治体への事務権限の移譲と分権改革」『都市問題研究（第62巻第1号）』都市問題研究会、2010年、pp. 94～107参照

(14) 岩崎忠「実務で斬る！ 地方自治制度改革 第3回 都市計画法と義務付け・枠付けの見直し」『地方自治職員研修（2011年3月号、vol. 614）』公職研、2011年、pp. 70～71参照

このように、国との同意を要する協議が廃止され、都道府県との協議が同意を要しない協議に見直されることによって、従来から同意を得るために行われてきた事前協議手続等が省略されると考えられるので、都市計画手続が簡略化され、自治体の自由度が高まると考えられた。ところが、都市計画運用指針が改正され、事前協議手続が制度化される改正が行われた。

(2) 都市計画運用指針の改正

都市計画の運用にあたっては、国土交通省が運用指針を作成し、自治体は、これを参考にして都市計画行政を行っている。同指針は、機関委任事務時代のような拘束力はなく、技術的基準にとどまっている。

この運用指針の改正は、第1次一括法の施行にあわせて2011年7月14日に一部改正され、同日、国土交通省都市局長から都道府県知事及び指定都市の長に対して「都市計画運用指針の改正について（平成23年7月14日、国都計第3号）」が通知された。改正内容は、「市町村と都道府県による協議プロセスの透明化、実質化、円滑化等を図るため、標準的な協議の実施方法等について都道府県と市町村との間でルール化し、これを明示しておかなければならない。」とするものである。また、「法令上必要とされている都市計画決定手続を開始する以前の段階における事前協議の活用を基本とすることにより、協議の円滑化を図る」としており、事実上「事前手続きの制度化」が求められる内容になっている。さらに、「適切な協議期間を設定することにより当該協議の時間的 management を行うこと」としている。そして、「その際、都道府県知事が関係市町村に対し、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めた上で、それを協議に反映できるよう十分な期間を設定すべきである。」とし、「不必要な協議が長期化することがないよう留意すべきである。」ともしている。

都市計画運用指針は、確かに技術的助言なので従う必要はないが、市の都市計画決定に対して、都道府県は事前協議を求めてくることになる。仮に、事前協議において都道府県が認めなければ、事実上法定協議に入れないのであれば、従来の同意と同様な取り扱いになってしまい、制度の運用次第では、義務付け・枠付けの見直しが骨抜きになる可能性がある点を注意する必要がある。

図表 4 地域主権推進一括法案における都市計画法改正の概要

(国及び都道府県の関与の見直しについて)

1 都道府県(政令市)決定で国に対して同意を要する協議

区 分	現 行	改正後
① 国の利害に重大な関係がある都市計画 ・整備、開発及び保全の方針 ・区域区分 ・臨港地区(特定重要港湾等) ・一般国道 ・自動車専用道路(高速自動車国道) ・都市高速鉄道 など	<都道府県> 県→国 (同意を要する協議)	<都道府県> 現行のまま
	<政令市> 政令市→都道府県意見→国 (同意を要する協議) * 政令市の対象は左区分の一部	<政令市> 現行のまま
② 近郊整備地帯(線引き都市計画区域)の都市計画で①を除く都市計画 ・用途地域 ・風致地区(10ha以上) ・臨港地区(重要港湾) ・県道(4車線以上) ・土地区画整理事業(50ha超) など	<都道府県> 都道府県→国 (同意を要する協議)	<都道府県> 国との協議を廃止
	<政令市> 政令市→都道府県意見→国 (同意を要する協議)	<政令市> 政令市→都道府県 (都道府県と同意を要しない協議)

2 市町村決定で、都道府県に対して行う同意を要する協議

	現 行	改 正 後
市	市 → 都道府県 (同意を要する協議)	市 → 都道府県 (同意を要しない協議)
町 村	町村 → 都道府県 (同意を要する協議)	現行のまま

(3) 都市計画法の権限移譲

地域主権戦略大綱(平成22年6月22日閣議決定)に盛り込まれた内容のうち、区域区分・都市再開発方針等(法第87条の2)、市街地開発事業(法第15条第1項第6号)、建築許可(法第53条、法第65条)については第2次一括法案(平成23年4月5日に第177回通常国会(衆議院)に提出)で改正され、それ以外の地域地区(風致地区、特別緑地保全地区等)及び都市施設(道路、公園、住宅等)については、第2次一括法案の成立に伴う政令(都市計画法施行令第9条)改正で対応することになった⁽¹⁵⁾。

(15) 岩崎忠「実務で斬る! 地方自治制度改革 第7回 都市計画法と基礎自治体への権限移譲」『地方自治職員研修(2011年7月号、vol.619)』公職研、2011年、pp.62~63参照

今回の第2次一括法案の成立に伴い、都道府県が処理している以下の都市計画決定については全ての市町村に移譲することになる。①地域地区のうち、都市計画内の用途地域、特例容積率適用地区及び高層住居誘導地区、（2以上の市町村にわたらない）10ha以上の風致地区及び特別緑地保全地区（近郊緑地保全地区を除く）並びに緑地保全地域、②都市施設のうち、国道・県道以外の4車線以上の道路、自動車ターミナル、10ha以上の公園・緑地・広場・墓園（国・県が設置するものを除く）、大学及び高等専門学校、2,000戸以上の一団地の住宅施設並びに防潮施設、③市街地開発事業のうち、（国・県施工を除く）50ha超の土地区画整理事業などである。これらの権限移譲は、第1次勧告では、市までの移譲としていたが、一步踏み込んで、町村まで移譲を認めたものである。

さらに、都道府県・政令市・中核市及び特例市が有していた都市計画施設の区域内等における建築許可等（法第53条等）を全ての市に移譲することにし、これも第1次勧告よりも踏み込んだものである。

一方、今回の権限移譲の中で、政令市へ移譲する予定だった「整備、開発及び保全の方針」、市まで移譲する予定だった地域地区の近郊緑地特別保全地区（2以上の市町村の区域にわたらない）については、第1次勧告どおりの対応では問題があるとして移譲を認めなかったものがある。

今回の基礎自治体への権限移譲により、市が決定する都市計画の中で、決定過程の中で都道府県への同意を要しない協議に変更され、権限移譲された事務については、都道府県を頼りにしてはならない。「自己決定・自己責任」が求められることになる。具体的には、市は、都道府県の判断を理由に断ることができなくなるので、市民、地元有力者、開発デベロッパー等から意見や圧力を全て受け止める必要が生じた。だからといって市民等の意見等を全て受け入れる必要はないと思う。そのためには、市の都市計画に対するスタンスを明確に示した上で、都市計画の決定が恣意的にならないように決定過程の透明化を図り、市民等への説明責任を果たしていく必要がある。その上で、市の独自性が求められる。住民参加などを行いそれぞれの市が独自性をもった都市計画が作成されることに期待したい。

都道府県の都市計画決定は、市町村区域を超えるような広域的かつ根幹的な都市計画に限定すべきであるという考えから市町村への権限移譲が進められた。その結果、「整備、開発及び方針」は政令市への移行が認められなかった。しかしながら、市町村に移譲される都市計画の中には、用途地域も入っており、都道府県の（広域な）土

土地利用計画とどのように計画間調整を行うかが今後の課題となる。都道府県としては、できるだけ市町村の都市計画を尊重し、市町村間の都市計画で調整がとれない場合に限り、仲介的な役割を果たして欲しい。さらに、権限移譲を円滑に行うために、今までの経験を活かして市町村の意見を尊重し、良きアドバイザーになって欲しいものである。

図表5 第1次一括法・第2次一括法成立に伴う都市計画決定の権限移譲等の概要

		政令市		市		町 村		
		前	後	前	後	前	後	
整備、開発及び方針		—	×	—	—	—	—	
区域区分		—	①	—	—	—	—	
都市再開発方針等		—	②	—	—	—	—	
地域地区	用途地域	①	②	—	③	—	④	
	2以上の市町村区域にわたらない	風致地区（10ha以上）	①	②	—	③	—	④
		特別緑地保全地区（10ha以上）	①	②	—	③	—	④
		近郊緑地特別保全地区	①	①	—	×	—	—
都市施設	一般国道、高速自動車国道	—	①	—	—	—	—	
	首都高速道路	—	—	—	—	—	—	
	国道・県道以外の4車線以上の道路	①	②	—	③	—	④	
	10ha以上の公園・緑地（県設置、2以上の市町村の区域にわたる場合を除く）	①	②	—	③	—	④	
	10ha以上の広場・墓園（県設置、2以上の市町村の区域にわたる場合を除く）	①	②	—	③	—	④	
	2,000戸以上の一団地の住宅施設	①	②	—	③	—	④	
市街地開発事業	50ha超の土地区画整理事業（県施工を除く）（法第15条第1項第6号）		①	②	—	③	—	④
建築規制	都市計画施設の区域内等における建築許可（法第53条、法第65条）		○	○	○ 中核市 特例市 のみ	○	—	—

— : 市町が権限を有しないもの（県が権限を有するもの）

○ : 政令市又は市町が権限を有する

①政令市決定・大臣同意、②政令市決定・県協議（同意不要）、③市決定・県協議（同意不要）、④町決定、県同意

× : 第1次勧告どおりの対応では問題があるとして移譲を認めなかったもの

網掛け : 権限移譲を認めたもの

太 枠 : 上記のうち、第1次勧告の内容よりも踏み込んで移譲を認めたもの

（出典：神奈川県県土整備局環境共生都市部都市計画課資料を一部修正）

最後に

今回の義務付け・枠付けの見直しについては、従来国の政省令等で規定されてきたことを条例で決めることになり、当然、基準の決定に対する自治体の説明責任が求められることになる。国の示した基準だからとか、他自治体の基準をそのまま移すのではなく、条例制定する自治体の独自性が求められるのである。この独自性は、検討した結果だけでなく、検討結果を導くまでの過程（プロセス）にも求められる。たとえ、検討結果が国が示した基準や他自治体の基準と同じであっても、自治体が独自に検討したというプロセスが大切である。

従来どおり行政内部（官僚、自治体職員）のものさし（判断基準）だけで基準を設定するのであれば、基準設定主体が国から自治体に変更されただけで、自治体の独自性のある基準づくりにならない可能性がある。基準設定にあたっては、住民、施設設置者・施設利用者といった施設関係者等の意見を把握する必要がある。

このため、静岡県のように、パブリックコメント、審議会・意見交換会等を実施して関係者の意見を聴取することが大切になると思う（「平成23年度市民参画手続の実施計画一覧」、<http://www.city.shizuoka.jp/deps/bunken/22tetudukiitirann.html> 2011年10月24日確認）。

さらに、今回の条例化にあたっては、原則として条例で規定することになるが、条例で規則に委任し、規則で規定することも考えられる。また、今回の検討期間が十分でない場合も考えられるので、基準の見直し規定を置いて、一定の期間経過した後に基準を見直し、再度検討してみることも大切であろう。さらに、基準の条例化により、既存条例が適正なものなのかどうか、しっかりと整理し、廃止すべき条例は廃止し、見直すべき条例は見直すといった条例の適時性の確保という視点が大切になる。

また、今回の権限移譲の見直しについては、都道府県から市町村に対して法により権限移譲されるものであり、権限移譲の受ける市町村の事情を考慮して行われるものではない。権限移譲についても移譲された権限を単独自治体でやるか、他の自治体と横の連携を深めてやるか、また、都道府県に事務を返上するかといった移譲事務を実施するにあたって各自治体が自ら考え、検討するといった点が重要ではないかと思う。その結果、東日本大震災の被災地などを含め、どうしても対応不可能な自治体は、従来どおり都道府県に事務を行ってもらうことも必要ではないかと思う。

今回の義務付け・枠付けの見直しと権限移譲によって、どのように変わったかといった

結果も大切であるが、結果に至るまでのプロセスの中で各自治体がどのように検討したか、どのように工夫したかが重要であると思う。今回の義務付け・枠付けの見直しと権限移譲を通じて各自治体による独自性のある検討と工夫が行われることに期待したい。

(いわさき ただし 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)