

資料紹介

## 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～』について

上 林 陽 治

2009年10月7日、地方分権改革推進委員会（委員長：丹羽宇一郎、以下、委員会と略す）は『第3次勧告～自治立法権の拡大による「地方政府」の実現へ～』（以下、「第3次勧告」と略す）を取りまとめ、10月8日、鳩山首相に勧告した。

「第3次勧告」は、「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」、「地方自治関係法制の見直し」、「国と地方の協議の場の法制化」という3つの柱立てからなっている。

### 1. 「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」

#### （1）経 過

##### ① 「第2次勧告」での義務付け・枠付け見直し対象条項のリストアップ

「第3次勧告」の第1章を構成する「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」のテーマは、委員会がその設置当初から「調査審議」を進めてきたものである。

2008年12月8日に取りまとめられた『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～』（以下、「第2次勧告」と略す）では、自治事務に関し、法令で義務付け・枠付けを行い、条例で自主的に定める余地を認めていないものは、482法律10,057条項にのぼり、このうち義務付け・枠付けを存置することがやむを得ないと判断する基準として委員会が設定したメルクマールならびに追加メルクマール（以下、メルクマール等と略す）に該当しない4,076条項について、規定の見直しが必要であることを明らかにした。そしてこれを義務付け・枠付け規

定の見直しの対象（以下、「見直し対象条項」という）とするとした。

さらに「第2次勧告」では、「見直し対象条項」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、のいずれかの見直しを行う必要がある」と勧告した。

しかし、「第2次勧告」では「見直し対象条項」をリストアップしたままで、条項ごとの具体的な見直し方策までは勧告できなかった。そこで委員会は「見直し対象条項」のうち特に問題があると認識される（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（以下「3つの重点事項」という。）について、委員会として具体的に講ずべき措置の調査審議を進め、「第3次勧告」に向けて結論を得るとしていたのである。

## ② 「3つの重点事項」と見直しの措置方針

その後委員会は、2009年6月12日、「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」と略す）を公表し、上記（a）～（c）について具体的に講ずべき措置方針について、一定の整理を行い、「第3次勧告」に向けた考え方として取りまとめた<sup>(1)</sup>。

「中間報告」で示された措置方針は、以下のとおりである。

### （a）施設・公物設置管理の基準

- （イ） 法令による基準設定を廃止し、自治体に基準設定の可否を委ねる。
- （ロ） 法令で基準の条例への委任の措置を講ずる場合における国の基準の定め方は以下の通りとする。
  - （i） 必要最小限のものについて条例制定にあたっての「参酌すべき基準」とする。
  - （ii） 限定的に「従うべき基準」を国が設定する。

限定とは、国家試験合格によって一定の業務を行うために必須で、民間と共通の士業等の資格について特に基準を示す必要がある場合。

なお、「参酌すべき基準」とは、自治体が条例を制定するにあたり、十分参照しなければならないという意味の基準と説明していた。

---

(1) 「中間報告」については、『自治総研』370号（2009年8月）p74以下に拙稿の資料解説とともに掲載している。

また、「中間報告」では国の法令の「上書き」について、この「参酌すべき基準」が、「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」を許容するものということができる<sup>(2)</sup>と整理した。

(b) 協議、同意、許可・認可・承認

自治事務における国・都道府県の関与のうち、同意を要する協議、同意を要しない協議、許可・認可・承認、意見聴取、事前報告・届出・通知、事後報告・届出・通知のそれぞれについて、詳細な条件を設定し、当該条件にあてはめて現行法令の「協議、同意、許可・認可・承認」の規定を分類する。

全体として、国・都道府県の関与をより弱い形態のものとなるよう整理した。

(c) 計画等の策定及びその手続

見直しの対象範囲は、国の法令で地方自治体に計画、方針、指針、構想等の策定を義務付けたり、計画等の策定にあたっての内容を義務付けたり、策定にあたって、議決や協議等を事前または事後の手続きとして義務付けているものである。

見直し方針は、(イ)計画策定や内容に係る規定を廃止するか、(ロ)「できる」規定化または努力義務化、及びその内容に係る規定の例示化または目的程度の内容への大枠化を求めるというものである。

③ 「中間報告」に対する府省側の反応

「中間報告」では、「3つの重点事項」について引き続き、「第3次勧告」に向け調査審議を進めるとし、その一環として、重点事項について回答期限を8月5日として7月2日付で各府省に意見を求める調査依頼を発出した。

その際、小早川委員を代表として委員会のもとにおかれたワーキング・グループの作業に基づき、(a)施設・公物設置管理の基準において、法令で定量的、個別具体的な文言を含まず、条例ですでに定量的、個別具体的に定めることを許容しているものについては、所管府省から回答があった場合は存置することを明らかにしていた(図1参照)。さらに、(b)協議、同意、許可・認可・承認と、(c)計画等の

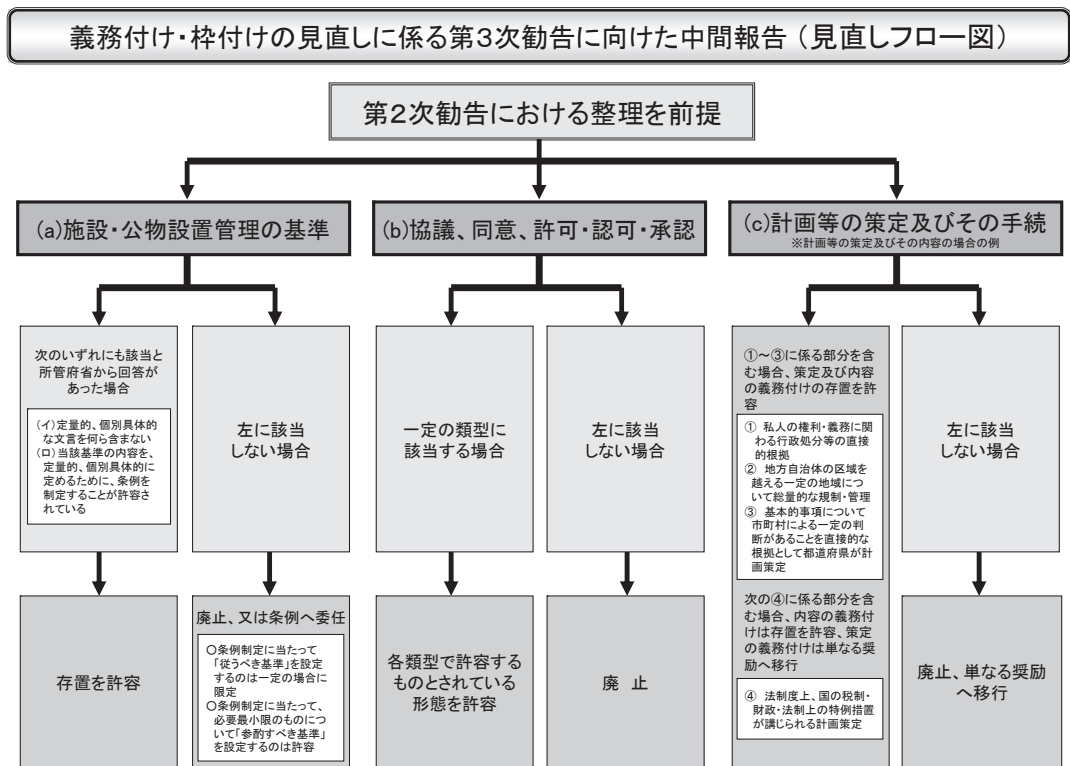
---

(2) 「中間報告」の「2 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 (4)条例制定に関する国の基準」の項を参照。同じ文章が、「第3次勧告」の「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 (4)条例制定に関する国の基準」の項にも記述されている。

策定及びその手続については、類型ごとに存置を許容しうる要件を定め、現行規定にあてはめて、(b)については62条項、(c)については199条項について「現行規定を存置」することを明らかにしたうえで、府省への調査をかけたのである(表1参照)。

各府省からの回答は、2009年8月17日の第93回委員会で紹介されたが、その内容も表1に示したとおりである。「規定を見直す」との回答は36条項分にすぎず、(a)施設・公物設置管理の基準は、146条項のうち3条項、(b)協議、同意、許可・認可・承認は179条項のうち14条項、(c)計画等の策定及びその手続は710条項のうち19条項にすぎなかった。

図1



出所：「中間報告」概要より

表1 義務付け・枠付けの見直し（重点事項分）の検討作業状況（途中経過）

	WG案により現行規定を見直すべきとされた条項数		WG案により現行規定存置とされている条項数 B	重点事項条項数 A+B	
	A				
	うちWG案どおり見直すと回答のあったもの a	うちWG案どおりではないが何らかの見直しを行うと回答のあったもの b			
(a) 施設・公物設置管理の基準	146	1	2	0	146
(b) 協議、同意、許可・認可・承認	179	11	3	62	241
(c) 計画等の策定及びその手続	710	17	2	199	909
合計	1,035	29	7	261	1,296

※ Aのうち、a、b以外には、調査回答時点で検討中、協議中等の状況にあるものも含まれている。

※ 上記計数については、現在精査中のものであり、今後、ヒアリング等を通じ異動がありうるもの。

出所：第93回委員会（2009年8月17日）資料2

## (2) 「第3次勧告」における「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」の概要

「第3次勧告」では、義務付け・枠付けの存置を許容するメルクマール等に該当しない4,076条項の見直し対象条項のうち、「3つの重点事項」について具体的に講ずべき措置の方針を整理した上で、「3つの重点事項」の個別条項について講ずべき措置を提示した。

### ① 見直しの方法

#### (a) 施設・公物設置管理の基準

法令による基準設定を廃止し、自治体に基準設定の要否を委ねることが基本で、条例へ委任する場合も、国が条例の内容を直接的に拘束する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。これらの前提のもと、条例へ委任する場合における国の法令での条例制定の基準を3つの類型で提示した。「中間報告」では2類型だったが、新たに「標準」という類型を加えた。

(イ) 「従うべき基準」

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。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が、異なる内容を定めることは許されないとしている。

当該「従うべき基準」の考え方は「中間報告」でも示されていたが、「第3次勧告」では、その適用範囲が拡大された（下線部が拡大範囲）。

i 当該施設・公物の利用者資格の基準

ii 当該施設・公物の性格・機能の枠組み

iii 民間共有の士業等の資格について基準を示す場合

「第3次勧告」では、どのような事例が該当するかについて触れられていないが、「義務付け・枠付けの見直し」を担当してきた小早川委員は、第95回委員会において、私見と断りながら、下線部の i と ii について次の事例を挙げている<sup>(3)</sup>。

i 当該施設・公物の利用者資格の基準……保育所の入所資格

保育所の入所資格は、保護者の労働又は疾病その他の政令で定める基準に従い条例で定める事由により、その監護すべき乳児、幼児等の「保育に欠けるところがある場合」とされており、保育所の法的な位置付けの根幹に関わるような事項である。このため国が「従うべき基準」を示す必要がある。

ii 当該施設・公物の性格・機能の枠組み……道路交通法第49条のパーキングメーターについての規定

車両が駐車している時間を自動的に測定するなど、パーキングメーターに備わるべき機能を枠づけている。

(ロ) 「標準」

この「標準」という類型は「中間報告」にはなく、「第3次勧告」で初めて登場したものである。

「第3次勧告」では、この「標準」について、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、地域の実情に応じて「標準」と異なる

---

(3) 第95回地方分権改革推進委員会（2009年9月7日）議事録（以下、「第95回（090907）議事録」と表記する）参照。

内容を定めることは許容されるというものとしている。また、国が「標準」の基準を設定するのは真に必要な場合に限定されるべきで、「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」としている。

この標準の具体的な事例についても、「第3次勧告」では触れられていないが、小早川委員は、「児童の数に応じて配置すべき保育士の基準といったものが考えられる」と発言している<sup>(4)</sup>。そして、「標準」の効果として、「合理的な理由があれば条例でそれと異なる配置基準を定めることができるようにすることが必要」なものであり、現行法でも、福祉事務所のケースワーカーの定数は条例で定めるが、それについて「標準」を法律で定めているという事例を紹介している<sup>(5)</sup>。

#### (ハ) 「参酌基準」

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、地方自治体はこれを十分参照し、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が、法的に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とされている。

この「参酌基準」に関わる記述は、「中間報告」とほとんど変わっていない。

なお、(a)施設・公物設置管理の基準に関わっては、「第3次勧告」に別紙2として、「条例委任する場合の基準設定の種類」が掲載されている(表2参照)。

---

(4) 第95回(090907)議事録

(5) 注(3)参照。なお、紹介されている現行法令は、社会福祉法第16条(所員の定数)の規定と考えられる。

「所員の定数は、条例で定める。ただし、現業を行う所員の数は、各事務所につき、それぞれ次の各号に掲げる数を標準として定めるものとする。

- 一 都道府県の設置する事務所にあつては、生活保護法の適用を受ける被保護世帯(以下「被保護世帯」という。)の数が390以下であるときは、6とし、被保護世帯の数が65を増すごとに、これに1を加えた数
- 二 市の設置する事務所にあつては、被保護世帯の数が240以下であるときは、3とし、被保護世帯数が80を増すごとに、これに1を加えた数
- 三 町村の設置する事務所にあつては、被保護世帯の数が160以下であるときは、2とし、被保護世帯数が80を増すごとに、これに1を加えた数

表2 条例委任する場合の基準設定の類型

	「参酌すべき基準」型	「標準」型	「従うべき基準」型
法的効果	○「参酌すべき基準」とは、十分参照しなければならない基準 ○条例の制定に当たっては、法令の「参酌すべき基準」を十分参照した上で判断しなければならない	○「標準」とは、通常よるべき基準 ○条例の内容は、法令の「標準」を標準とする範囲内でなければならない	○「従うべき基準」とは、必ず適合しなければならない基準 ○条例の内容は、法令の「従うべき基準」に従わなければならない
異なるものを定めることの許容の程度	法令の「参酌すべき基準」を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	法令の「標準」を標準としつつ、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	法令の「従うべき基準」と異なる内容を定めることは許容されないが、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ことは許容
備考	「参酌する行為」を行ったかどうかについて説明責任（行為規範） ⇒ 「参酌する行為」を行わなかった場合は違法  「参考とすべき基準」「斟酌すべき基準」「勘案すべき基準」「考慮すべき基準」も同じ	「標準」と異なる内容について説明責任 ⇒ 合理的な理由がない場合は違法  「準則」も同じ	「従うべき基準」の範囲内であることについて説明責任 ⇒ 基準の範囲を超える場合は違法  「定めるべき基準」「遵守すべき基準」「適合すべき基準」「よるべき基準」も同じ

出所：地方分権改革推進委員会「第3次勧告」別紙2

(b) 協議、同意、許可・認可・承認

見直しの対象は、自治事務において、(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、(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・承認である。

具体的な法令では、都市計画法に基づく、都道府県の都市計画決定に係る国土交通大臣・市町村の都市計画決定に係る都道府県知事の協議・同意や港湾法に基づく重要港湾入港料に係る国土交通大臣の協議・同意等々である。

見直しの方法は、(i)同意を要する協議を許容する場合、(ii)同意を要しない協議を許容する場合、(iii)許可・認可・承認を許容する場合、(iv)意見聴取を許容する場合、(v)事前報告・届出・通知を許容する場合、(vi)事後報告・



届出・通知を許容する場合のそれぞれについて、詳細な条件を設定し、当該条件にあてはめて現行法令の「協議、同意、許可・認可・承認」の規定を分類し、自治体の自由度を拡大しようとするものである。

(c) 計画等の策定及びその手続

見直しの対象範囲は、(イ)地方自治体又はその機関による計画、方針、指針、構想等の策定の義務付け、(ロ)計画等の策定に当たっての内容（盛り込むべき事項の記載）の義務付け、(ハ)計画等の策定に当たっての事前・事後の手続として、関係者による議決、関係者の意見聴取等、公示・公告・公表、閲覧・縦覧等を課しているもの。

具体的な法令としては、農山漁村電気導入促進法に基づく都道府県の農山村電気導入計画の策定義務、中小企業による地域産業資源を活用した事業活動の促進に関する法律に基づく都道府県の基本構想の策定義務、中心市街地の活性化に関する法律に基づく中心市街地活性化基本計画の策定などである。

見直しに係る具体的に講ずべき措置の方向としては、計画策定や内容に係る規定を廃止するか、努力規定化等を行うとし、それぞれについて、「できる」規定化、努力義務化、大枠化などの参照条文例を挙げている<sup>(6)</sup>。

② 見直し該当条項数と現行規定存置条項数

先にも触れたとおり、委員会は「第2次勧告」で、自治事務で義務付け・枠付けを定めているのは482法律10,057条項であるとして、このうち4,076条項が規定の見直しの対象であるとした。さらに、この4,076条項の中の「3つの重点事項」についてさらに詳細に調査審議を進めてきたのであるが、「第3次勧告」では、重複条項18を除いた1,206条項のうち、877条項について廃止又は条例委任する場合の具体的に講ずべき措置を提示した。これとは反対に残りの329条項（重複除く）については現行規定を存置することにしたのである（表3参照）。

また、「3つの重点事項」の中には、全国知事会、全国市長会の提言や要望に係る106条項があったが、このうち、103条項が見直しに該当するとした。

329条項の現行規定存置条項のうち、(a)施設・公物設置管理の基準は3条項である。いずれも全国知事会、全国市長会提言以外のものである。(b)協議、同意、許可・認可・承認は67条項である。自治事務としては国の強い関与の義務付けにあ

---

(6) 「第3次勧告」別紙3 「(c)の具体的に講ずべき措置に係る参照条文」。本誌では省略している。

表3 義務付け・枠付け（3つの重点事項）条項数

	具体的に講ずべき措置を提示した条項数 A	現行規定存置とされた条項数 B	3つの重点事項条項数 A+B
(a) 施設・公物設置管理の基準	142	3	145
(b) 協議、同意、許可・認可・承認	166	67	233
(c) 計画等の策定及びその手続	584	262	846
合計	892	332	1,224

重複除外

(b)(c)重複条項	15	3	18
重複なし条項数	877	329	1,206

出所) 第96回委員会 (2009年9月24日) 資料1-3

たる「同意を要する協議」が許容された条項の例は、「都市緑地法」第4条第5項の「市町村は、(中略)あらかじめ、都道府県知事と協議し、その同意を得なければならない」などである。(c)計画等の策定及びその手続については、262条項が存置となった。

### ③ 義務付け・枠付けに関する立法の原則とチェックの仕組み

「第3次勧告」は、将来的に義務付け・枠付け見直しの実効性を担保するため、今後、制定・改正される法律は、今次地方分権改革で定立した義務付け・枠付けに係る国の立法に関する原則、すなわちメルクマール等に該当するものでなければ許容されないという方針に沿ったものとすべきであり、今後政府において策定される地方分権改革推進計画において、義務付け・枠付けに関する原則を明確に位置付けるべき、としている。同時に、法律上も明確にすることも検討すべきであるとしている。

さらにチェックする仕組みとして、地方自治体に新たに事務または負担を義務付けると認められる施策を立案しようとする場合には、地方自治体の長、議長の全国的連合組織に当該施策の内容となるべき事項を知らせるために適切な措置を講ずるものとしている地方自治法第263条の3第5項の規定、すなわち事前情報提供制度を活用すべきとしている。

## 2. 地方自治関係法制の見直し

「第3次勧告」で地方自治関係法制の見直しとして取り上げられているのは、教育委員会ならびに農業委員会の必置規制の見直しと、地方自治体の財務会計における透明性の向上と自己責任の拡大である。

### (1) 教育委員会ならびに農業委員会の必置規制の見直し

所管府省から当該案件で直接ヒアリングを行ったのは、教育委員会が第89回委員会（2009年7月16日）、農業委員会が第90回委員会（2009年7月21日）の各1回のみであった。

委員会としての検討も、第95回委員会（2009年9月7日）で委員間の意見交換が短時間行われた後、西尾代理に原案執筆が依頼され、「第3次勧告」取りまとめ当日の第97回委員会（2009年10月7日）ではじめて原案＝勧告案が示され、短時間検討に付されたにすぎない。

したがって、西尾代理が第97回委員会で発言したように、「かつての地制調答申<sup>(7)</sup>をベース」にされている。勧告内容の概要は、以下のとおりである。

- ① 地方自治体に導入された行政委員会、すなわち委員会及び委員は、概ね昭和20年代後半に現在の姿に落ち着き、ほぼそのまま今日まで維持されてきている。制度導入から半世紀以上を経た今日、少なくとも教育委員会及び農業委員会について、全国画一的に義務付けるに足りるだけの確たる根拠を見出しがたい。
- ② 教育委員会については、存置するか所掌事務を長の所管にするかは、地方自治体

---

(7) 第28次地方制度調査会答申（2005年12月9日）では、教育委員会について、「地方公共団体の判断により教育委員会を設置して教育に関する事務を行うこととするか、教育委員会を設置せずその事務を長が行うこととするかを選択できることとすることが適当である」と提言されていた。この答申に先立つ2005年10月26日、中央教育審議会は、「新しい時代の義務教育を創造する」と題する答申を取りまとめていたが、そこでは、「教育行政における政治的中立性や継続性・安定性の確保、地方における行政執行の多元化（首長に権限が集中することへの危惧）、首長が広範な事務を処理する中で専門の機関が教育を担当することのメリット（安定した行政執行）、義務教育実施の確実な担保などの重要性を踏まえると、教育委員会の設置を選択制にすべきではなく、必要な運用や制度の改善を図ることが必要であると考えられる」としていた。2つの考え方の溝は今日でも埋まっていない。

の組織のマネジメントの自由度を高める観点から、自治体が任意に選択できるように改めるべきである。なお、長が所管する場合は、教育の政治的中立や教育行政の安定性の確保のため、とりわけ教員の任用に関し、事前に審査する専門的な審査機関を設けることも検討に値する。

- ③ 農業委員会については、設置するのか市区町村長が担うのかは、任意に選択できるように改めるべきである。農業委員会の選挙委員の選挙区等の設定を弾力化するとともに、選挙委員以外の長による任命委員の構成についても弾力化して、専門家の参画枠を自由に決定するようにすべき。

## (2) 地方自治体の財務会計における透明性の向上と自己責任の拡大

「第3次勧告」で述べられている提言の概要は、「事業ごとの予算・決算書類の作成や発生主義の考え方を取り入れた財務4表の導入が進められているが、この動向を更に一層促進すべき」という点に尽きるが、本文中、「なお、第29次地方制度調査会の監査機能充実・強化に関する部分は相対立する諸種の見解を並列することどまり、一定の改革方針が提示されているとは認め難い」と地制調答申を批判している内容が含まれていることは興味深い。

## 3. 国と地方の協議の場の法制化

「第3次勧告」における「国と地方の協議の場の法制化」についても、第93回委員会（2009年8月17日）で税財政の論点整理の中で意見交換がなされ、次の第94回委員会（2009年8月25日）では、地方六団体ヒアリングのおり、麻生知事会長から協議の場のイメージとして、まず事実上の協議の場を立ち上げ、そこで法定組織の在り方や税財政ならびに義務付け等の問題も議論して法案を提出すべきではないか、という発言を行っていた。

「第3次勧告」における「国と地方の協議の場」に関わるイメージは、地方六団体・新地方分権構想検討委員会が取りまとめ『地方財政自立のための7つの提言と工程表』

(2006年5月11日)に示されている「地方行財政会議」を下敷きにしている<sup>(8)</sup>。

「第3次勧告」の提言の内容は、先の麻生会長発言に沿って、「国と地方の双方の代表者が一堂に集まる機会を速やかに設け、協議の場の法制化について率直に意見交換し、双方の合意を目指すべき」という指摘に尽きるのだが、法制化における際の参考として、「たたき台」が試案として提示されている。

当該試案が地方六団体提案に比して踏み込んでいるところは、注(8)の西尾代理の発言を借りれば、次の個所である。

## 2. 協議事項の範囲

- ① 国と地方の役割分担、地方自治制度及び地方税財政制度に関する事項
- ② 経済財政政策、社会保障・教育に関する制度・社会資本整備のうち、地方行財政に大きな影響を及ぼしかねない重要事項。

## 3. 構成

- ① 国側 内閣総理大臣、官房長官、総務大臣、財務大臣並びに関係大臣
- ② 地方側 地方六団体のそれぞれが指名するもの

## おわりに～新政権と委員会のそれぞれの対応～

2007年4月に自民党安倍政権で設置された地方分権改革推進委員会は、これまで3次の勧告を取りまとめたが、提出時の首相はすべて異なり、「第1次勧告」は福田首相、「第2次勧告」は麻生首相、そして「第3次勧告」は鳩山首相である。

民主党は、2009年8月30日の衆議院選挙において、「地方分権、地域主権は民主党の第一目一番地」だと強調してきた。政権交代実現後には「政治主導」のもと、党のイニシア

---

(8) 第95回委員会(090907)議事録における西尾代理の以下の発言参照。「平成18年に地方六団体として提出した国に対する要望書の中に、この問題についてかなり詳しく書いてある。その内容は、それほど当委員会ともずれているとは思えないので、ほぼあの線でいいのではないかという気がするのですが、法制化を求めるといふことになると、若干、更に詰めなければいけない問題が二、三あるような気がするのです」。ここで詰めなければならぬと指摘していた項目は、第1に議題の対象の範囲の問題、第2に国と地方それぞれのメンバーの構成とその決定方法、第3に協議の場の権限の問題であった。

ティブで政権運営を進めようとしている。こうした中、民主党政権サイドから、自らのイニシアティブで分権改革を進めるため、自民政権において設置された地方分権改革推進委員会を一旦改組すべきではないかとの意見があることが伝えられている。

地方分権改革推進委員会の任期は2010年3月までで、これまで、2009年末までに地方分権推進計画を策定し、2010年通常国会に新地方分権改革一括法案を提出するというスケジュールが示されてきた。また、出先機関見直しについても、「第2次勧告」の方向に沿って、政府は2009年度中に改革大綱を策定するとしていた<sup>(9)</sup>。

しかし、政権交代によりすべてがご破算になり、従来想定されてきたスケジュールでは動かなくなっている。むしろ、民主党政権の原口一博内閣府特命担当大臣（地域主権推進）は、「勧告を最大限実現すべく、スピード感をもって、これに全力をもって取り組んでいく」と意見表明<sup>(10)</sup>しながら、勧告の一部項目のみを取り出して取り組みを進めようとしている。具体的には、2009年10月19日付、内閣府地方分権改革推進室長名で、「『義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大』に関する地方分権改革推進計画の作成等に向けた調査」と題する依頼通知が各府省あてに発出された<sup>(11)</sup>のだが、そこでは、「第3次勧告」で提示された義務付け・枠付け見直し項目のうち、知事会、市長会要望分の103条項について、各府省でいかなる対応をするのかを11月4日までに回答せよというもので、これについては2010年の通常国会において法改正することを示唆している。また、法改正を行う前に、政省令の改正等直ちに実施できるものについても回答を迫っている（なお、知事会・市長会要望分以外の条項については、2010年1月12日までの回答を要請した）。

一方の地方分権改革推進委員会は、分権型社会にふさわしい税財政構造の構築を柱とする第4次勧告を11月9日の第97回委員会で取りまとめる予定である。

（かんばやし ようじ （財）地方自治総合研究所研究員）

---

(9) 「出先機関改革に係る工程表」2009年3月24日 地方分権改革推進本部決定

(10) 「地域主権担当大臣談話」2009年10月8日

(11) 「『義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大』に関する地方分権改革推進計画の作成等に向けた調査（依頼）」（府分推第13号 平成21年10月19日）

# 第 3 次 勧 告

～ 自治立法権の拡大による「地方政府」の実現へ ～

平成21年10月7日

地方分権改革推進委員会

## 目 次

はじめに	95
第1章 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大	97
1 義務付け・枠付けの見直しの経緯	97
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	98
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	99
(a) 施設・公物設置管理の基準	99
(1) 見直し対象範囲	100
(2) 見直しの方法	100
(3) 条例へ委任する場合の制定主体	101
(4) 条例制定に関する国の基準	101
(b) 協議、同意、許可・認可・承認	103
(1) 見直し対象範囲	103
(2) 具体的に講ずべき措置の方針	103
(c) 計画等の策定及びその手続	106
(1) 見直し対象範囲	106
(2) 計画等の策定及びその内容の義務付け（(イ)及び(ロ)）に係る具体的に講ずべき措置の方針	106
(3) 計画等の策定の手続（(ハ)）のうち一定の相手方の意見聴取等の義務付けに係る具体的に講ずべき措置の方針	108
(4) 計画等の策定の手続（(ハ)）のうち公示・公告・公表等の義務付けに係る具体的に講ずべき措置の方針	109
(5) 計画等の策定の手続（私人等からの意見聴取等、公示・公告・公表等）の個別具体的な方法の義務付けに係る見直しの方針	109
4 3つの重点事項の個別条項について具体的に講ずべき措置	110
5 3つの重点事項以外の取扱い	129
6 義務付け・枠付けに関する立法の原則とそのチェックのための仕組み	129
(1) 義務付け・枠付けに関する立法の原則	129
(2) チェックのための仕組み	129
7 今後に向けて	131
第2章 地方自治関係法制の見直し	134
1 地方自治体における行政委員会の必置規制の見直し	134
(1) 教育委員会	135
(2) 農業委員会	136
2 地方自治体の財務会計における透明性の向上と自己責任の拡大	137



第3章 国と地方の協議の場の法制化・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 139

おわりに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 140

別紙1 3つの重点事項の個別条項について具体的に講ずべき措置・・・・・・・・略

別紙2 条例委任する場合の基準設定の種類・・・・・・・・・・85頁に表2として掲載

別紙3 (c)の具体的に講ずべき措置に係る参照条文・・・・・・・・・・略

## はじめに

地方分権改革は、住民に身近な行政に関する企画・決定・実施を、一貫してできる限り地方自治体にゆだねることを基本として、国と地方の役割分担を徹底して見直す取組みである。こうした考えの下、地方分権改革推進委員会（以下「当委員会」という。）は、今次の地方分権改革の目標を、地方自治体を自治行政権のみならず自治立法権、自治財政権をも十分に具備した完全自治体にしていくとともに、住民意思に基づく地方政治の舞台としての「地方政府」に高めていくことと設定し、これまで 97 回に及ぶ委員会を開催し、精力的に調査審議を進めてきた。

当委員会は、これまでに 2 次にわたる勧告を内閣総理大臣に提出し、地方分権改革の具体策を政府に提言してきた。

第 1 次勧告（平成 20 年 5 月 28 日）では、国と地方の役割分担の基本的な考え方を明らかにするとともに、それに基づいて、「重点行政分野の抜本的見直し」、「基礎自治体への権限移譲の推進」、「補助対象財産の財産処分の弾力化」について取り上げた。

続く第 2 次勧告（平成 20 年 12 月 8 日）では、「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」と「国の出先機関の見直しと地方の役割の拡大」について勧告を行った。

この第 3 次勧告（以下「本勧告」という。）は、「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」、「地方自治関係法制の見直し」及び「国と地方の協議の場の法制化」を三つの大きな柱としている。

本勧告の三つの柱のうち、一つ目は「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」である。

自治行政権の分権については、第 1 次地方分権改革において、機関委任事務制度の全面廃止等広い意味での関与の縮小廃止について大きな成果が得られたところである。「地方政府」の確立に向け、当委員会において必ず果たさなければならない課題、それが自治立法権の分権であった。この分権のためには、地方自治体の条例制定権の拡大が必要であり、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展開できる仕組みを構築することが必要となる。当委員会は、これを「義務付け・枠付けの見直し」という改革テーマとして設定し、平成 19 年 4 月の委員会設置以来取り組んできた。膨大な作業、長時間にわたる調査審議を重ねるとともに詳細な検討を行い、ここに今次分権改革としての結論を得るに至った。

すなわち、第 2 次勧告において、義務付け・枠付けの対象範囲を整理し、その存置を許容する場合等のメルクマール（判断基準）を設定した上で、メルクマールに該当しない 4,076 条項の見直し対象条項については、条例制定権の拡大を図る方向で見直しを行う必要があると判断した。本勧告においては、その第 1 章で、第 2 次勧告において、メルクマールに該当せず見直しを行うべきとされた義務付け・枠付けに係る条項のうち、

特に問題があるとした事項である、(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（以下「3つの重点事項」という。）について具体的に講ずべき措置の方針を整理した上で、3つの重点事項の個別条項について具体的に講ずべき措置を提示した。また、3つの重点事項以外の見直し対象条項についても、第2次勧告に基づき具体的に見直し措置を講ずべきことを提言することとした。

三つの柱のうち、二つ目は「地方自治関係法制の見直し」である。

「地方政府」の確立のためには、地方自治体が自らの判断と責任においてその組織と財務のマネジメントを改革していくことを可能とするため、現行制度を見直していく必要がある。

こうした観点から、本勧告第2章では、行政委員会の必置規制の見直しと地方自治体の財務会計における透明性の向上等を提言することとした。

三つの柱のうち、最後は「国と地方の協議の場の法制化」である。

当委員会は「地方政府」の確立に向け調査審議を重ね、累次の勧告を行ってきているが、今後とも、国と地方を巡る様々な法令・制度の制定改廃は絶え間なく続くものであり、その際、国は地方自治体の自主性・自立性が確保されるように配慮し、同時に、地方の現場の実態等を聴取し、事務が円滑に行われるよう万全を期す必要がある。

そこで、本勧告第3章では、国と地方の協議の場の法制化に関し提言を行うこととした。

## 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<sup>1</sup>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<sup>2</sup>、中間報告で示した

<sup>1</sup> 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、東京大学齋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。

<sup>2</sup> 「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<sup>3</sup>が施設・公物<sup>4</sup>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<sup>5</sup>。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<sup>6</sup>・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<sup>7</sup>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

<sup>3</sup> 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、ここを含む。

<sup>4</sup> 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合体を指す。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。

<sup>5</sup> 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。

<sup>6</sup> 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。

<sup>7</sup> 「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<sup>8</sup>。

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<sup>9</sup>。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

<sup>8</sup> 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。

<sup>9</sup> 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<sup>10</sup>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<sup>11</sup>
- (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<sup>11</sup>

**(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

<sup>10</sup> 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。

<sup>11</sup> 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。

許容するものと位置付けられているものである<sup>12</sup>。

(i)～(iii)のいずれにも該当しない場合には、(iv)の場合に意見聴取、(v)の場合に事前報告・届出・通知、(vi)の場合に事後報告・届出・通知をそれぞれ許容し、いずれにも該当しない場合には廃止する。

なお、(i)(ii)(iv)(v)の項目のうち下破線部分には該当しないが、それ以外の部分に該当しているものについては、下破線部分に該当しない程度に応じて個々に判断し、それぞれの場合に許容するものとされている同意を要する協議、同意を要しない協議、意見聴取、事前報告・届出・通知よりも弱い形態のものとする。

(i) 同意を要する協議を許容する場合は次のとおり。

(a)<sup>13</sup> 法制度上当然に、国の税制・財政上の特例措置が講じられる計画を策定する場合

(b) 地方自治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もとに関係地方自治体が計画を策定する場合

① 法制度上当然に、国の施策を集中的・重点的に講ずるものとされており、法制上の特別の効果が生じる計画を策定する場合において、当該国の施策と当該計画との整合性を特に確保しなければ当該国の施策の実施に著しく支障が生ずると認められるもの

② 国(都道府県)に対して一定の事務の処理を義務付けることとなる場合であって、国(都道府県)の施策と整合性を特に確保しなければこれらの施策の実施に著しく支障が生ずると認められるもの

③ 地方自治体の区域を越えて移動する天然資源について広域的な観点から適正管理を行う場合であって、関係地方自治体の間では利害調整が明らかに困難であり、国が特にその処理の適正を確保する必要があるもの

(ii) 同意を要しない協議を許容する場合は次のとおり。

① 国・地方自治体の事務配分の特例を許容するために事務の移譲を受ける都道府県、市町村が協議を求める場合、又は国・地方自治体以外の主体と市町村(都道府県)の間の事務配分の特例を都道府県(国)が許容する場合であって、都道府県(国)が特にその処理の適正を確保する必要があるもの

② 地方自治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目標に従って関係地方自治体が計画を策定する場合

③ 事務の処理に当たって当該地方自治体の区域を越える利害調整が必要であるが、関係地方自治体との間での利害調整が明らかに困難であり、国(都道府県)

<sup>12</sup> 「地方分権推進計画」では「地方公共団体」と表記しているものを、ここでは「地方自治体」と表記している。

<sup>13</sup> (i)のうち(a)(b)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、同意を要する協議を許容するものと位置付けられているものである。これに該当する場合の効果は、①から③に該当する場合の効果と何ら変わりはない。

が特にその処理の適正を確保する必要があるもの。

- ④ 同一の個別具体的な行政目的の達成のために国・地方自治体にそれぞれ専ら担う権限が配分されているため、国（都道府県）との調整が不可欠である場合であって、私人の権利・義務に関わるもの
- ⑤ 同一の事案について国（都道府県）が異なる個別具体的な行政目的から重疊的に異なる権限を行使することが可能である場合、又は国（都道府県）が既に行った行政処分の内容と抵触する可能性がある権限を行使する場合であって、私人の権利・義務に関わるもの
- ⑥ 私人に対して課される義務付けを国及び地方自治体に対して免除している場合であって、国に対する協議を義務付ける相手方として地方自治体を国と同様に扱っている事務を処理するもの

(iii) 許可・認可・承認を許容する場合は次のとおり。

- (d)<sup>14</sup> 刑法等で一般には禁止されているが特別に地方自治体に許されているような事務を処理する場合
- (e) 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
- (f) 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
- (g) 法人の設立に関する事務を処理する場合
- (h) 国の関与の名宛人として地方自治体を国と同様に扱っている事務を処理する場合
- ① 私人に対しては許可・認可を行うものとされている事業を地方自治体が行う場合であって、地方自治体の事務として定着していないもの

(iv) 意見聴取を許容する場合は次のとおり。

- ① 同一の個別具体的な行政目的の達成のために国・地方自治体にそれぞれ専ら担う権限が配分されているため、国（都道府県）との調整が不可欠である場合

(v) 事前報告・届出・通知を許容する場合は次のとおり。

- ① 私人に対しては許可・認可を行うものとされている事業を地方自治体が行う場合であって、事前に国（都道府県）が特に把握しておく必要が認められるもの

(vi) 事後報告・届出・通知を許容する場合は次のとおり。

- ① 法制度上、国の税制・財政・法制上の特例措置を講ずることを促す場合
- ② 法制度上、講じられる事後的な是正措置の端緒として把握する必要がある場合

<sup>14</sup> (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、許可・認可・承認を許容するものと位置付けられているものである。これに該当する場合の効果は、①に該当する場合の効果と何ら変わりはない。

**(c) 計画等の策定及びその手続**

**第2次勧告(抄)**

原則として、計画等の策定、内容、策定手続それぞれについて次の方針で見直すこととすべきである(計画等の策定手続のうち、(b)協議、同意、許可・認可・承認に該当するものについては、(b)に掲げる方針による)。

- ・ 計画等の策定の義務付けについては、廃止(単なる奨励にとどめることを含む。)
  - ・ 計画等の内容の義務付けについては、廃止(単なる奨励にとどめることを含む。)
- 又は条例制定の余地の許容
- ・ 計画等の策定手続のうち、意見聴取、公示・公告・公表等の義務付けについては、廃止(単なる奨励にとどめることを含む。)又は条例制定の余地の許容

**(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) 地方自治体又はその機関による計画、方針、指針、構想等(以下「計画等」という。)の策定の義務付け<sup>15</sup> <sup>16</sup>
- (ロ) 計画等の策定に当たった内容(盛り込むべき事項の記載)の義務付け<sup>16</sup>
- (ハ) 計画等の策定に当たった事前・事後の手続として次のいずれかを課しているもの
  - ・ 議決(当該地方自治体のほか、国・関係地方自治体その他の関係者による議決、及びこのための協議会等の場の設置をいう。)、協議・調整・意見聴取等・同意(当該地方自治体による国・関係地方自治体その他の関係者との協議・調整、及び関係地方自治体その他の関係者の意見聴取等・同意、並びにこれらのための協議会等の場の設置をいう。ただし、(b)の対象となるものを除く。)、認定
  - ・ 公示・公告・公表、閲覧・縦覧等<sup>16</sup>

**(2) 計画等の策定及びその内容の義務付け(イ)及び(ロ)に係る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、(イ)及び(ロ)については義務付けを廃止する。具体的には、次のいずれかの措置を講ずることとする(別紙3「(c)の具体的に講ずべき措置に係る参照条文」参照)。

<sup>15</sup> 計画等の策定及びその手続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。ただし、計画等が、国、都道府県に対する協議、同意、許可・認可・承認の対象となる計画等の策定に係るものは含むが、その申請に当たって添付すべき書類の一つとされているにとどまる場合は含まない。

<sup>16</sup> A法で策定を義務付けている甲計画について、B法で甲計画の計画内容を変更する義務付け又は甲計画の策定手続を変更する義務付けを行っている場合には、A法のみでなく、B法による義務付けも含む。

- ・計画等の策定及びその内容に係る規定そのものの廃止<sup>17</sup>
- ・計画等の策定に係る規定の「できる」規定化<sup>18</sup>又は努力義務化、及びその内容に係る規定の例示化又は目的程度の内容への大枠化

ただし、計画等の内容に次の①～③に係る部分を含む場合には、計画等の策定及び①～③のそれぞれに係る部分の内容の義務付けの存置を許容する。

- ① 私人の権利・義務に関わる行政処分の直接的な根拠（私人、他の地方自治体の費用負担の直接的な根拠を含む。）となる計画を策定する場合
- ② 地方自治体の区域を越える一定の地域について総量的な規制・管理を行うために計画を策定する場合
- ③ 基本的事項について市町村による一定の判断があることを直接的な根拠として都道府県が計画を策定する場合

なお、計画等の内容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も同様である。

また、計画等の内容に次の④に係る部分を含む場合には、次のいずれかの措置を講ずることとする（別紙3「(c)の具体的に講ずべき措置に係る参照条文」参照）。

- ・ 計画等の策定及びその内容に係る規定そのものの廃止<sup>17</sup>
  - ・ ④に係る計画等の内容の義務付けの存置を許容した上で、計画等の策定に係る規定の「できる」規定化又は努力義務化
  - ・ (④に係る部分を含むが、①～③に係る部分と不可分である場合) 計画等の策定の義務付けの存置は許容されることとなるが、④に係る計画等の内容が任意的記載事項であることの明確化
- ④ 法制度上、国の税制・財政・法制上の特例措置が講じられる計画又は特例措置を講ずることを促す計画を策定する場合

なお、財政上、税制上又は法制上の特例措置が講じられる内容が複数含まれ、個々に分離して措置を講ずることが許容される場合には、常に、そのすべての記載をしなければならないものではなく、個々がそれぞれ独立して任意的記載事項であることを明確化する。

<sup>17</sup> 計画等の策定及びその内容に係る規定としては廃止し、施策・事務に係る規定の範囲内で存置するものは、計画等の策定及びその内容の義務付けとしては廃止されたものと判断できる。

<sup>18</sup> 法律上の要件に該当する場合であっても策定する必要があるかどうかを選択できるものであることを明確化するために、「地方公共団体は、(一定の要件に該当する場合に)・・・できる。」と改めることをいう。

### (3) 計画等の策定の手続（ハ）のうち一定の相手方の意見聴取等の義務付けに係る具体的に講ずべき措置の方針

(1) の見直し対象範囲の(ハ)のうち、議決、協議・調整・意見聴取等・同意、認定の手続を義務付けているもの（以下「見直し対象意見聴取等義務」という。）のうち、地方自治体が国又は都道府県を相手方として行う行為（地方自治体が私人と同一に取り扱われているものを除く。）<sup>19</sup>については、見直しの方針は(b)と同様である。

これ以外については、見直し対象意見聴取等義務に係る規定そのものを廃止するか、又は協議・調整・意見聴取等に関する努力・配慮義務に係る規定とする（別紙3「(c)の具体的に講ずべき措置に係る参照条文」参照）。

ただし、議決、同意に係るものについては次の①の場合に限定して存置を許容し、また、協議・調整・意見聴取等については次の①～④の場合に存置を許容する。

- ① 当該計画によって一定の事務の処理又は費用の負担を求められることとなる者を相手方又はその構成員とする場合
- ② 具体的に範囲が特定された利害関係者、学識経験者を明示的に相手方又はその構成員とする場合
- ③ 地方自治体の区域を越える利害調整を行う必要があるときに、関係地方自治体を相手方又はその構成員とする場合
- ④ 地方自治体が処理する事務について、他の者が同一の個別具体的な目的から関連する事務を実施し、その整合性を確保する必要があると認められるときに、当該者を相手方又はその構成員とする場合

なお、見直し対象意見聴取等義務のうち、①～④に該当するとして存置が許容されるもの以外の条項については、見直し後、必要に応じて地方自治体が条例で議決、協議・調整・意見聴取等・同意（以下「私人等からの意見聴取等」という。）の手続を規定し得ることが必要であり、個別法令がこれを許容しない趣旨でない限り、条例で規定することは可能である。

他方、上記により措置を講じたときに、当該措置に係る相手方について地方自治体が条例で私人等からの意見聴取等の手続を定めることを許容しないことになる場合には、当該措置に係る相手方について地方自治体が条例で私人等からの意見聴取等の手続を定めることができることを明示的に規定すべきである（別紙3「(c)の具体的に講ずべき措置に係る参照条文」参照）。

<sup>19</sup> 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・調整・意見聴取等を行い、又は施設管理者の同意を得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・調整・意見聴取等を受け、又は同意を行うものは除く。

**(4) 計画等の策定の手続（ハ）のうち公示・公告・公表等の義務付けに係る具体的に講ずべき措置の方針**

(1)の見直し対象範囲の(ハ)のうち、公示・公告・公表、閲覧・縦覧等（以下「公示・公告・公表等」という。）に係るものについては、公示・公告・公表等に係る規定そのものを廃止するか、又は公示・公告・公表等に関する努力・配慮義務に係る規定とする（別紙3「(c)の具体的に講ずべき措置に係る参照条文」参照）。

ただし、次の①～③の場合に限定して存置を許容する。

- ① 不特定多数の者の権利を制限し、又は義務を課する場合に、その効力発生要件又は内容を周知する手段として行われる場合
- ② 権利を有している者又は具体的に範囲が特定された利害関係者に主張の機会を付与するために行われる場合
- ③ 意見の申立て等、後続の手続の不可欠の前提となっている場合

**(5) 計画等の策定の手続（私人等からの意見聴取等、公示・公告・公表等）の個別具体的な方法の義務付けに係る見直しの方針**

(1)の見直し対象範囲の(ハ)のうち私人等からの意見聴取等、公示・公告・公表等の方法を個別具体的に特定しているもの（以下「見直し対象個別具体的方法義務」という。）は、見直し対象個別具体的方法義務に係る規定そのものを廃止するか、又は例示化する（別紙3「(c)の具体的に講ずべき措置に係る参照条文」参照）。

なお、見直し対象個別具体的方法義務については、見直し後、必要に応じて、地方自治体が条例で私人等からの意見聴取等、公示・公告・公表等の個別具体的な方法を規定し得ることが必要であり、個別法令がこれを許容しない趣旨でない限り、条例で規定することは可能である。

他方、上記により措置を講じたときに、当該措置に係る見直し対象個別具体的方法義務について地方自治体が条例で私人等からの意見聴取等、公示・公告・公表等の個別具体的な方法を定めることを許容しないことになると解される場合には、当該措置に係る相手方について地方自治体が条例で私人等からの意見聴取等、公示・公告・公表等の個別具体的な方法を規定することができることを明示的に規定すべきである（別紙3「(c)の具体的に講ずべき措置に係る参照条文」参照）。



#### 4 3つの重点事項の個別条項について具体的に講ずべき措置

当委員会は、3の「3つの重点事項について具体的に講ずべき措置の方針」に従い、見直し対象とされた3つの重点事項の個別条項について調査審議を行い、個別条項ごとに講ずべき措置に関する結論を得た。その内容は、以下のとおりである。

- (a) 施設・公物設置管理の基準  
別紙1の別表1
- (b) 協議、同意、許可・認可・承認  
別紙1の別表2
- (c) 計画等の策定及びその手続  
別紙1の別表3

なお、これらのうち、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、次の表1～表3のとおりである。

3つの重点事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事項

表1：施設・公物設置管理の基準・・・・・・・・・・112

表2：協議、同意、許可・認可・承認・・・・・・・・118

表3：計画等の策定及びその手続・・・・・・・・・・127

表1

(a) 施設・公物設置管理の基準

凡例

1. 「分野」欄及び「通番」欄は、第2次勧告別紙1と同じである。
2. 「見直し対象」欄は、見直しの対象範囲となった施設・公物設置管理の基準の概略を示した。
3. 「条例制定の主体」欄の記号の意味は、次のとおり。  
 「1」：都道府県(大都市等に関する特例等により、指定都市等を含む場合もある。)  
 「2」：市町村  
 「3」：都道府県及び市町村
4. 「備考」欄は、次の場合に記載した。  
 ① 見直し対象施設等基準の一部が、第2次勧告で示した「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をメルクマール(以下、「メルクマール」という。)に該当する場合。  
 ② 見直しに当たり特に留意すべき点を当委員会として指摘する場合。  
 5. 「参考・提言等の内容」欄に記載している提言等は次のとおり。  
 (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)

<道路>

分野	通番	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置		備考	参考・提言等の内容
						見直しの方針	条例制定の主体		
7	1	道路法	第30条	第1項	道路の構造基準	廃止又は条例委任	3		○道路構造・道路標識の基準 地域の実情に即した道路整備を行うため規制的な通知通達は廃止するとともに、技術的基準である道路構造令については、技術的基準は縮小すべき。 (全国知事会) 例) 道路標識について、周辺環境に調和させるため、地域の特性に応じた柔軟に対応できるような基準を緩和すべき。(特区の全国展開) (全国知事会)
				第2項	道路の構造基準	廃止又は条例委任	3		
				第45条	道路標識の構造基準	廃止又は条例委任	3	メルクマール・規制標識等	

<河川・災害>

分野	通番	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置		備考	参考・提言等の内容
						見直しの方針	条例制定の主体		
8	1	河川法	第13条	第2項	河川管理施設等の構造基準	廃止又は条例委任	2		○河川管理施設等の技術的基準(準用河川関係) 河川管理施設の新設、改良、管理に関する技術的基準は縮小すべき。 (全国知事会)

〈建築・住宅〉

分野	法律	条	項	見直し対象	講すべき措置		備考	参考：提言等の内容
					見直しの方針	条例制定の主体		
9 6	公営住宅法	第5条	第1項	公営住宅の整備基準	廃止又は条例委任	3		○公営住宅の整備基準 住宅の規模等について、地域の特性を踏まえ、住宅の整備ができるよう公営住宅の整備に関する基準設定については廃止すべき。 (全国知事会)
		第23条		公営住宅の入居者資格	廃止又は条例委任	3		○公営住宅の入居者資格要件 公営住宅法を見直し、公営住宅の入居資格要件を枠組化し、実際の運用は各自治体の裁量によるものとする。 (全国市長会)

〈教育〉

分野	法律	条	項	見直し対象	講すべき措置		備考	参考：提言等の内容
					見直しの方針	条例制定の主体		
10 2	就学前の子どものための教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律	第3条	第1項	認定こども園の設備・運営基準	廃止又は条例委任	1		○幼稚園設置基準の規制緩和(認定こども園関係) 幼稚園の園舎は「耐火建築物」であることを要し、幼児連棟型認定こども園を前提とする幼稚園において2階に保育室を置く場合、その園舎を「不燃構造」とする必要があるが、これは児童福祉施設最低基準を上回るもの(保育所は施設以上の場合、不燃構造を要求)であり、認定こども園を目指す幼稚園に必要以上の要件を課するものであるため、地方への権限移譲を含めて、基準を緩和すべき。 (全国知事会・追加分)
		第3条	第2項	認定こども園の設備・運営基準	廃止又は条例委任	1		○幼稚園と保育所の一元化 幼稚園と保育所の一元化、就学前児童への教育(保育)の均一化を図る。また、「認定こども園」における施設設置や職員配置等の基準や運営費等は、幼稚園・保育所の基準を適用するのではなく、保育所と幼稚園の一元化を図るための統一した標準的制度として構築するとともに、基準を最低基準とするのではなく標準的なものとして法令の規定の枠組化を図る。 (全国市長会)
10 3	学校教育法	第3条		学校の設置基準	廃止又は条例委任	1		

第4条	学級編制の基準	廃止又は条例委任	3
第6条	小中学校等教職員定数の標準	廃止又は条例委任	3
第6条の2	小中学校等教職員定数の標準(校長の数)	廃止又は条例委任	3
第7条	小中学校等教職員定数の標準(教頭及び教諭等の数)	廃止又は条例委任	3
第7条	小中学校等教職員定数の標準(教頭及び教諭等の数)	廃止又は条例委任	3
第7条	小中学校等教職員定数の標準(教頭及び教諭等の数)	廃止又は条例委任	3
第8条	小中学校等教職員定数の標準(養護教諭等の数)	廃止又は条例委任	3
第8条の2	小中学校等教職員定数の標準(栄養教諭等の数)	廃止又は条例委任	3
第9条	小中学校等教職員定数の標準(事務職員等の数)	廃止又は条例委任	3
第10条	特別支援学校教職員定数の標準	廃止又は条例委任	3
第10条の2	特別支援学校教職員定数の標準(校長の数)	廃止又は条例委任	3
第11条	特別支援学校教職員定数の標準(教頭及び教諭等の数)	廃止又は条例委任	3
第11条	特別支援学校教職員定数の標準(教頭及び教諭等の数)	廃止又は条例委任	3
第12条	特別支援学校教職員定数の標準(養護教諭等の数)	廃止又は条例委任	3
第13条	特別支援学校教職員定数の標準(寄宿舎指導員の数)	廃止又は条例委任	3
第13条の2	特別支援学校教職員定数の標準(栄養教諭等の数)	廃止又は条例委任	3
第14条	特別支援学校教職員定数の標準(事務職員等の数)	廃止又は条例委任	3
第15条	教職員定数算定の特別	廃止又は条例委任	3

10 4  
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

○市町立学校単独担任教職員に係る人事権等の移譲  
市町立学校単独担任教職員の人事権、給与負担、教職員定数及び学級編制に関する権限等については、郡連府県から市町村に移譲すべき。その際、人事権と給与負担は一体とすべき。また、市町村への権限移譲に当たっては、市町村ごとの事情の違いを考慮し、広域人事の仕組みを整備する等の条件整備が必須の課題である。  
(全国知事会)

○義務教育諸学校の学級編制に対する関与の廃止、教職員定数権の市への移譲  
学級編制に係る郡連府県の関与を廃止するとともに、教職員定数権及び教職員人事権移譲後の給与支払い権限を市に移譲する。  
(全国市長会)

法に基づき計算される教職員定数は「教職員の総数」ではなく「単独担任教職員」の総数であることを法文上も明確化

10	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	第16条	第1項	分校等への適用	廃止又は条例委任	3	<p>○市町村立学校専任教職員に係る人事権等の移譲 市町村立学校専任教職員の人事権、給与負担、教職員定数及び学級編制に関する権限等については、都道府県から市町村に移譲すべき、その人事権と給与負担は一体とすべき。また、市町村への権限移譲に当たっては、市町村ごとの事情の違いを考慮し、広域人事の仕組みを整備する等の条件整備が必須の課題である。 (全国知事会)</p> <p>○義務教育諸学校の学級編制に対する関与の廃止、教職員定数権及び学級編制に係る都道府県の関与を廃止するとともに、教職員定数権及び教職員人事権移譲後の給与支払い権限を市に移譲する。 (全国市長会)</p> <p>○へき地手当の支給対象及び支給基準の弾力化 情報通直や道路交通網の整備・普及等により、へき地学校を取り巻く環境は変化してきているが、又部科学習の基準はそうした環境変化に対応していない。へき地手当の支給対象者や支給基準の決定等については、地域住民の生活実態や手当支給者の通勤実態といった、へき地学校の実態を反映させ、都道府県が実態に応じた調整ができるよう法律を改正すべき。 (全国知事会・追加分)</p>
		第16条	第2項	分校等への適用	廃止又は条例委任	3	
		第16条	第3項	分校等への適用	廃止又は条例委任	3	
		第17条	第1項	短時間勤務の職を占める者等の換算基準	廃止又は条例委任	3	
		第17条	第2項	短時間勤務の職を占める者等の換算基準	廃止又は条例委任	3	
		第18条		教職員定数に含まない数の基準	廃止又は条例委任	3	
		第5条の2	第1項	へき地学校等の指定基準 へき地手当の支給基準	廃止又は条例委任	3	
		第5条の2	第2項	へき地手当の月額支給基準	廃止又は条例委任	3	
		第5条の2	第3項	へき地手当と地域手当等との調整基準	廃止又は条例委任	3	

〈労働〉

分野	法律	条	項	見直し対象	見直しの方針		備考
					請すべき措置	条例制定の主体	
18	職業能力開発促進法	第15条の6	第1項	公共職業能力開発施設の職業訓練基準	廃止又は条例委任	3	<p>○都道府県による職業訓練の事業 都道府県職業能力開発施設の管理運営の外部委託等ができるよう、国による設置及び管理に対する職務付けは廃止し、助言及び助言等の関与は最小限にするべき。 (全国知事会)</p> <p>○普通課程の普通職業訓練は、短期課程と異なり、民間施設で実施(民間委託)することができない等、行政の弾力化・効率化を阻害しており、都道府県の自主的な判断により、実施が可能となるよう、国の職務付けを廃止すべき。 (全国知事会・追加分)</p>
		第15条の6	第3項	公共職業能力開発施設の職業訓練基準	廃止又は条例委任	3	

〈社会福祉〉

分野	通番	法律	条	項	見直し対象	講すべき措置		備考	参考・提言等の内容
						見直しの方針	条例制定の主体		
21	6	児童福祉法	第35条	第2項	都道府県が設置する児童福祉施設の職員の実格	廃止又は条例委任	1		<p>○児童自立支援施設の職員身分規定 都道府県は児童自立支援施設の必置と、その施設長、児童自立支援専門員(生活支援員)は都道府県の職員を充てることとする義務付けがあることから、都道府県が設置する当該施設の外部委託が不可能となっているため、効率的な行政運営が可能となるよう、職員の身分規定を廃止すべき。 (全国知事会・追加分)</p> <p>○福祉施設最低基準の遵守義務規定&lt;児童福祉施設&gt; 児童館の設備や運営に係る基準については、実施主体である市町村において、児童館等の地域の様々な実情に応じた運営ができるよう、要件を緩和するべき。 (全国知事会)</p> <p>児童館の設置・運営環境は、地域間で大きく異なるため、施設や運営の基準については、児童の養育主体である市町村が地域の事情に応じて実施できるよう、保育所設備や職員配置等の基準設定を市町村に移譲すべき。 (地域間で異なる設備・運営環境の例)都市部:施設用地の確保が困難等 過疎部:保育士の確保が困難等 (移譲すべき基準設定の例)乳児室、ほふく室、保育室等の面積基準、保育士の配置基準 (全国知事会)</p> <p>保育児童の養育・発達過程に応じたよりよい給食の提供が可能となるよう、公立保育所における給食の外部搬入を行うことができるようにすべき。 (全国知事会)</p> <p>民間保育所における給食については、施設外で調理し搬入する方法は認められない一方、既に構造基準区において公立保育所は「保育児童の養育・発達過程に応じたよりよい給食の提供」という理由で提案されているが、公立保育所に限る必要はなく、一定の条件のもと、公立、民間立を問わず外部搬入を認める内容に拡充すべき。 (全国知事会・追加分)</p> <p>保育所設備基準を最低基準とするのではなく標準的なものと、法令の規定を枠組化する。 (全国市長会)</p>
21	12	老人福祉法	第17条	第2項	老人福祉施設の設備・運営基準	廃止又は条例委任	3		





表2

(b) 協議、同意、許可・認可・承認

凡例

1. 「分野」欄及び「通番」欄は、第2次勧告別紙1と同じである。
2. 「見直し対象」欄は、見直し対象範囲に該当する協議、同意、許可・認可・承認の概略を示した。  
なお、協議を受け、又は同意、許可・認可・承認を行う者は、括弧内に記した。  
例) 同意協議(大臣): 大臣の同意を要する協議 (同意のみの場合を含む)  
協議(知事): 知事への協議
3. 「講ずべき措置」欄のうち、「同意協議」は(1)、「協議」は(1)、「許可・認可」は(1)、「事前報告・届出・通知」は(v)、「事後報告・届出・通知」は(vi)に掲げる項目に該当していることを意味している。(1)~(vi)は本文3(b)(2)に掲げる場合を示す。)
4. 「備考」欄は、次の場合において、講ずべき措置が複数ある場合には、主な講ずべき措置を記載し、「〇〇(主な講ずべき措置)」と示した。  
① 同一事項において、講ずべき措置が複数ある場合。  
② 見直しに当たり特に留意すべき点を当委員会として指摘する場合。  
5. 「参考：提言等の内容」欄に記載している提言等は次のとおり。  
(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)

〈国土・土地〉

分野	通番	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置	備考	参考：提言等の内容
5	2	国土利用計画法	第9条	第10項	同意協議(大臣)	意見聴取		〇土地利用基本計画に係る国土交通大臣の協議、同意 〇土地利用基本計画の策定・変更に係る国土交通大臣への協議、同意及び国の地方支分部局との事前調整は、地域の実態に応じた柔軟かつ迅速な計画策定の阻害要因となっているため廃止すべき。 (全国知事会)
5	30	公有水面埋立法	第27条	第3項	協議(大臣)	廃止		〇埋立地の権利移転等に係る都道府県知事の許可に係る国土交通大臣の協議 〇埋立地の用途外使用に係る都道府県知事の許可に係る国土交通大臣の協議 〇埋立地の権利移転等の制限期間についても短期間、撤廃をすべき。 (全国知事会)
			第29条	第3項	協議(大臣)	廃止		

〈都市〉

分野	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置	備考	参考：提言等の内容
6	都市計画法	第18条	第3項	同意協議(大臣)	協議等	第1次勧告のとおり	○都道府県の都市計画の決定に係る国土交通大臣の協議、同意、地域における主体的なまなづくりを行うため、協議、同意を必要とする「国の利便」に重大な関係がある都市計画」を具体的に明記し、協議、同意を必要としない範囲を拡大すべき。 (全国知事会)
		第19条	第3項	同意協議(知事)	協議	町村においては「同意を要する協議」を許容	○市町村の都市計画の決定に係る都道府県知事の協議、同意、市町村が行う都市計画決定に際し、広域調整及び都道府県都市計画との適合性の観点から都道府県知事の協議、同意が義務付けられているが、地域の実情に即したまなづくりを自らの判断で迅速に進めることができるように広域に影響を及ぼさないもの等(地区計画、小規模な市街地開発事業等)に係る協議、同意を廃止し、協議、同意を必要とする範囲を縮小すべき。 (全国知事会、追加分) 都市計画については、そのすべての決定権限を市に移譲するとともに、市決定の都市計画における都道府県等との協議、同意を廃止し、都道府県からの意見聴取、都道府県への報告とする。また、三大都市圏に係る特例措置を廃止する。 (全国市長会)
7		第23条	第1項	協議(大臣)	廃止等	都市計画区域の整備、開発及び保全の方針のうち区域区分外に關する都市計画について農業集積圏、地場と市街化区域が重複する場合には限り、農林水産大臣への協議を許容	○都道府県の都市計画区域の整備方針等の策定に係る農林水産大臣の協議、地域における主体的なまなづくりを行うため、区域マスタープランの決定等に係る関係大臣への協議、意見聴取に係る事業は都道府県及び市町村に移譲し、都道府県及び市町村において協議手続きが完結するようにすべき。 (全国知事会)

〈道路〉

分野	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置	備考	参考：提言等の内容
7	道路法	第74条	第1項	協議(大臣)	廃止		○都道府県道の路線の認定、変更、廃止に係る国土交通大臣の協議、自治事務であり自治体の役割と責任を明確にするため、都道府県道の認定、変更、廃止の国土交通大臣の協議は廃止すべき。 (全国知事会)

〈河川・災害〉

分野	法律	条	項	取直し対象	講ずべき措置	備考	参考：提言等の内容
8 1	河川法	第79条	第2項	協議(知事)	廃止	專用河川に係るものに限る	○河川整備計画等に係る国土交通大臣の協議、同意(専用河川関係) 住民の安全な生活を確保する観点やまちづくりの観点等、地方の主体的な判断で管理や事業が実施できるよう、河川整備計画の国土交通大臣の協議、同意等は廃止すべき。 (全国知事会)
8 3	災害対策基本法	第40条	第3項	協議(大臣)	事後報告・届出・通知		○都道府県地域防災計画の作成、修正に係る協議 地域防災計画策定に係る国との協議は、地震の発生に応じた柔軟かつ迅速な計画策定の阻害要因となっているため廃止した上で、報告又は届出とし、必要に応じて助言する仕組みとすべき。 (全国知事会)
8 8	海岸法	第27条	第2項	承認(大臣)	同意協議	「同意を要する協議」を許容	○海岸保全施設の工事施工に伴う主務大臣の承認 住民の安全な生活を確保する観点やまちづくりと防災対策の一体性の観点から、地方の主体的な判断で管理や事業が実施できるよう、海岸保全施設の新設又は改良工事の施工しようとするときの主務大臣の承認は廃止すべき。 (全国知事会)

〈建築・住宅〉

分野	法律	条	項	取直し対象	講ずべき措置	備考	参考：提言等の内容
9 5	住生活基本法	第17条	第4項	同意協議(大臣)	存置		○都道府県が策定する住生活基本計画に係る国土交通大臣の協議、同意 都道府県は、住生活基本計画の策定にあたり、公営住宅の供給目標量について、国土交通大臣に協議し、その同意を得なければならぬと規定されているが、地方の裁量に任せるべき。 (全国知事会)

〈教育〉

分野	通番	法律	条	項	見直し対象	講すべき措置	備考	参考：提言等の内容
10	3	学校教育法	第4条	第1項	認可(都道府県教育委員会)	事前報告・届出・通知等	市町村立高等学校、中等教育学校及び特別支援学校に係る部分に限り認可を許容	○市町村立幼稚園の設置及び廃止 市町村立幼稚園の設置・廃止に関する権限は、設置主体の市町村に移譲し、認可制から届出制にすべき。(全国知事会)
10	4	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	第5条		同意協議(都道府県教育委員会)	廃止		○市町村立学校児童養育施設に係る人事権等の移譲 市町村立学校児童養育施設教職員の人事権、給与負担、教職員定数及び学級編制に関する権限等については、都道府県から市町村に移譲すべき。その際、人事権と給与負担は一体とすべき。また、市町村への権限移譲に当たっては、市町村ごとの態様の違いを考慮し、広域人事の仕組みを整備する等の条件整備が必須の課題である。(全国知事会)
								○義務教育諸学校の学級編制に対する関与の廃止、教職員定数権の市への移譲 学級編制に係る都道府県の関与を廃止するとともに、教職員定数権及び教職員人事権移譲後の給与支払い権限を市に移譲する。(全国市長会)

〈産業通則〉

分野	通番	法律	条	項	見直し対象	講すべき措置	備考	参考：提言等の内容
11	3	中小企業団体の組織に関する法律	第101条の2	第3項	協議(大臣)	廃止		○商工組合等の認可等に係る都道府県の経済産業大臣への協議 都道府県の区域を超えない商工組合及び商工組合連合会に係る設立認可、定款変更認可、解散命令等については、都道府県が処理する事務となつてい るが、命令、認可等をしようとするときは、経済産業大臣に協議しなければなら ず、設立認可、定款変更認可等については経済産業大臣へ協議することにより、 県単独の認可の場合と比較して審査に要する時間が長くなることから、われ 組合の迅速な事業展開のために、当該協議については廃止すべき。 (全国知事会・追加分)
11	6	企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律	第5条	第1項	同意協議(大臣)	廃止等	2項2号～5号、13号に係る部分に限り同意協議を許容、2項7号、11号に係る部分に限り事後報告・届出・通知を許容	○地方自治体の基本計画に対する国の協議、同意 平成19年度から各自治体が行った企業誘致活動の結果に対して国が評価し、 特別な支援を行うという新たな国の関与ができたが、廃止すべき。 (全国知事会)

〈農業〉

分野	法律	条	項	見直し対象	講すべき措置	備考	参考：提言等の内容
12 3	農業改良助成法	第7条	第7項	協議(大臣)	廃止		○協同農業普及事業の委託方針の農水大臣協議 都道府県は農林水産大臣が定めた運営方針を基本に、都道府県実施方針を定めることになっているため、都道府県実施方針を定める際に必要となつて いる国との協議を廃止すべき。(全国知事会)
12 15	農業振興地域の整備に関する法律	第4条	第5項	同意協議(大臣)	存置	2項1号、2号に係る部分 ※法改正(216.17成立)後の条 項について判断	○農業振興地域整備基本方針・農業振興地域整備計画の大臣・知事協議、同意 都道府県、市町村の自主的・主体的な取り組みを阻害しないよう、都道府県 が農業振興地域整備基本方針を定めるときの農林水産大臣への協議、同意 の義務付けを廃止すべき。また、市町村が農業振興地域整備計画を定めると きの都道府県知事への協議、同意の義務付けを廃止すべき。(全国知事会)
		第8条	第4項	同意協議(知事) 協議(知事)	協議 廃止	2項1号に係る部分 その他の部分	

〈林業〉

分野	法律	条	項	見直し対象	講すべき措置	備考	参考：提言等の内容
13 4	林業労働力の確保の促進に関する法律	第4条	第3項	協議(大臣)	廃止等	計画の3号、4号に係る部分の厚 労大臣に対して行方不明に限り 事前報告・届出・通知を許可	○林業労働力の確保の促進に関する基本計画の大臣協議 都道府県は、国で定めた基本方針に基づき、林業労働力の確保の促進に関 する基本計画の策定・変更の際には国に協議しなければならないとされている が、基本計画は理の基本方針に基づいて策定・変更しているものであり、計画策 定・変更の内容に関する協議までの関与は不要であり、協議を廃止すべき。 (全国知事会・追加分)
13 5	森林法	第6条	第5項	同意協議(大臣) 協議(大臣)	協議 廃止	5条2項2号～4号の2、5号、7号 に係る部分 その他の部分	○地味森林計画の策定に係る協議 都道府県が策定する「地味森林計画」に係る農水大臣への協議は、地域の 実態に即した計画策定の阻害要因となっているため廃止すべき。 (全国知事会)
		第7条の3	第3項	協議(大臣)	廃止		○森林病害虫等防除実施基準に係る協議 都道府県が策定する防除実施基準については、国の基準に則り策定してお り、国との協議を廃止すべき。
13 11	森林病害虫等防除法	第7条の5	第2項	同意協議(大臣)	廃止		○森林病害虫等防除に係る区域の指定及び変更についての協議 手続きの迅速化のため、「高度公益機能森林」及び「被害拡大防止森林」の 区域の指定及び変更についての国との協議は、被害が県域を越える等広域的 に拡大する恐れのある場合に限定すべき。 (全国知事会)

〈水産業〉

分野	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置	備考	参考：提言等の内容
14	漁港漁場整備法	第6条	第7項	認可(大臣)	事後報告・届出・通知		○漁港区域の指定又は変更についての大臣認可 ○漁港区域の指定は漁港整備だけでなく、漁港の管理等にも密着に関わっており、社会経済情勢の変化や地域の実情に応じ、漁港管理者が区域の変更も柔軟に対応する必要があり、第1種、第2種漁港の大臣認可を廃止し、都道府県や市町村が独自に指定等を行えるようにすべき。 (全国知事会・追加分)

〈運輸・観光〉

分野	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置	備考	参考：提言等の内容
17	港灣法	第4条	第4項	認可(大臣又は知事)	事後報告・届出・通知		○重要港灣の入港料に係る国土交通大臣の協議、同意 ○地方公共団体による港灣区域の決定・変更に係る国土交通大臣・都道府県知事の認可 ○特定港灣管理者による特定国際コンテナ埠頭の運営者の認定に係る国土交通大臣の同意 ○港灣管理者による特定埠頭の運営者の認定に係る国土交通大臣の同意 港灣管理者が港灣の経営を行うにあたり、その財源である重要港灣の入港料についての国土交通大臣の同意は廃止すべき。また、そのほかの自治事務に関する国の関与は廃止すべき。 (全国知事会)
		第44条の2	第2項	同意協議(大臣)	廃止		
		第50条の4	第3項	同意協議(大臣)	事後報告・届出・通知		
		第54条の3	第3項	同意協議(大臣)	事後報告・届出・通知		
17	港灣法	第58条	第3項	協議(大臣)	廃止		○埋立地の用途変更・権利移転等に係る港灣管理者の許可に係る国土交通大臣の協議 港灣管理者が背後の都市計画との整合性等地域の実情に応じた港灣行政を行つたため、流域管理(公有水面埋立)に関する認可や協議等は廃止すべき。また、用途変更や権利移転等の制限期間についても短縮・撤廃をすべき。 (全国知事会)
		第8条	第2項	同意協議(大臣)	存置		○地方管理空港の滑走路等の新設等に係る国土交通大臣の協議、同意 第二種空港(地方管理)、第三種空港の設置、変更又は航空保安施設の工事施行に係る国土交通大臣への協議は、あらかじめ空港設置、変更に係る国土交通大臣の認可を受けていることから、これを廃止すべき。 (全国知事会)

〈環境〉

分野	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置	備考	参考：提言等の内容
19 6	自然環境保全法	第49条	第1項	協議(大臣)	廃止等	都区、市街化区域、農用地区域と重なる場合に限り協議を許容	○自然環境保全地域の指定についての国の行政機関との協議 特別地区の指定に際して、自然環境保全法第49条により環境大臣との協議が義務付けられているが、制度運用が地方に定着していることから、報告で足りる。 (全国知事会・追加分)
19 15	ダイオキシン類対策特別措置法	第11条	第3項	同意協議(大臣)	廃止等	1項9号、4号(「期間のみ」)に係る部分に限り協議を許容	
19 16	大気汚染防止法	第5条の3	第3項	同意協議(大臣)	廃止等	1項4号、5号(「期間のみ」)に係る部分に限り協議を許容	○総量削減計画の大臣の同意、協議 都道府県が策定する総量削減計画については、国の定める基本方針を踏まえた上で、地域の実情に応じて策定すべきものであるため、国への協議、同意は廃止すべき。 (全国知事会)
19 18	自動車から排出される窒素酸化物粒子状物質の特定地域における総量の削減等に関する特別措置法	第7条	第3項	同意協議(大臣)	廃止等	2項4号、5号(「期間のみ」)に係る部分に限り協議を許容	
19 20	水質汚濁防止法	第4条の3	第3項	同意協議(大臣)	廃止等	2項1号に係る部分に限り同意協議を許容	

〈厚生〉

分野	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置	備考	参考：提言等の内容		
20	水道法	第6条 第10条 第11条 第26条 第30条	第1項	認可(大臣)	事前報告・届出・通知		○水道事業の大臣認可、大臣届出 水道事業における認可等を廃止し、市の責任において実施できるようにす る。 (全国市長会)		
			第1項	認可(大臣)	事前報告・届出・通知				
			第1項	認可(大臣)	事前報告・届出・通知				
				認可(大臣)	事前報告・届出・通知				
			第1項	認可(大臣)	事前報告・届出・通知				
20	水道法	第2条の2	第7項	同意協議(大臣)	協議		○流域別下水道整備総合計画に係る国土交通大臣の協議、同意 東條河川、広域的間接性水圏に係る流域別下水道整備総合計画を定めよう とするときは、国土交通大臣に協議し、その同意を得なければならないとされて いるが、関係自治体との協議を行うことにより、直後、国の計画に影響を与えな いものと考えられるため、国への協議、同意は廃止すべき。 (全国知事会・追加分)		
			第4条	認可(大臣)	事後報告・届出・通知等			市町村設置の場合の都道府県 知事の協議、都道府県設置で流 域別下水道整備総合計画が未 決定の場合の国土交通大臣の 協議に限り協議を許容	○公共下水道の事業計画に係る国土交通大臣の認可 既定の都市計画に即して都道府県が実施する都市計画事業及び公共下 水道の設置に関する国土交通大臣の認可は廃止すべき。 (全国知事会)
			第25条の3	認可(大臣)	事後報告・届出・通知等				
第1項	認可(大臣)	事後報告・届出・通知等							



〈社会福祉〉

分野	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置	備考	参考：提言等の内容
21	高齢者の医療の確保に関する法律	第133条	第2項	協議(知事)	廃止		<p>○法定給付以外の保険給付を行おうとする場合等の都道府県知事協議                      (市町村が法定給付以外の保険給付を行おうとする場合やその他の場合で定める場合(保険料率の設定及び変更を予定)においては、あらかじめ都道府県知事への協議が義務付けられており、当該事務が市町村の自治事務であるにもかかわらず、都道府県知事に協議しなければならないとする必要性が不明であり、また、法律上、保険料率は政令で定める基準に従って条例で定めることとなっていることから、市町村の裁量による部分に限られているため、当該規定は廃止すべき。</p> <p>広域連合が法定給付以外の保険給付を行おうとする場合及びその他の政令で定める場合(保険料率の設定及び変更を予定)においては、あらかじめ都道府県知事に協議しなければならないこととされているが、広域連合がその条例に定めるところにより行う法定外の保険給付や保険料率の設定等について、当該事務が広域連合の自治事務であるにもかかわらず、都道府県知事に協議しなければならないとする必要性が不明であるため、当該規定は廃止すべき。</p> <p>(全国知事会・追加分)</p>
22	国民健康保険法	第12条		協議(知事)	廃止		

表 3

(c) 計画等の策定及びその手続

凡例

1. 「分野」欄及び「通番」欄は、第2次勧告別紙1と同じである。
2. 「見直し対象」欄は、見直し対象となる計画等の策定及びその手続の概略を示した。
3. 「講ずべき措置」欄のうち「廃止又は」は「できる」規定化等」は、義務付けを廃止することを意味しており、具体的には、次のいずれかの措置を講ずることとする。
  - ・計画等の策定及びその内容に係る規定そのものの廃止
  - ・計画等の策定に係る規定の「できる」規定化又は努力義務化、及びその内容に係る規定の例示化又は目的程度の内容への大枠化
4. 「備考」欄は、次の場合に記載した。
  - ① メルクマールに該当する場合。
  - ② 同一事項において、講ずべき措置が複数ある場合。
  - ③ 見直しに当たり特に留意すべき点を当委員会として指摘する場合。
5. 「参考」欄は、計画等に記載している提言等は次のとおり。
  - (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)

〈都市〉

分野	通番	法律名	条	項	見直し対象	講ずべき措置	備考	参考：提言等の内容
6	18	中心市街地の活性化に関する法律	第9条	第1項	基本計画の作成	廃止又は「できる」規定化等	2号、4号～10号、12号に係る部分に限り存置を許す 2号、4号～10号、12号に係る部分に限り認定を許す	○中心市街地活性化基本計画 中心市街地の活性化は地域が自主的・主体的に取り組み、べきであり、市町村が策定する中心市街地活性化基本計画の国による認定は廃止すべき。(全国知事会)

〈産業通則〉

分野	通番	法律	条	項	見直し対象	講ずべき措置	備考	参考：提言等の内容
11	8	中小企業による地域産業資源を活用した産業活動の促進に関する法律	第4条	第1項	基本構想の作成	廃止又は「できる」規定化等	事実上の義務付けとならないよう見直し	○都道府県の基本構想の策定義務 支援対象とすべき地域の資源を都道府県が策定する基本構想の中で特定し(支務大臣が認定)、特定された資源を活用する中小企業者等の事業計画を国が認定し、各種の支援措置を講ずることとされているが、中小企業者等が国から具体的な支援を受けるためには、前提として都道府県の基本構想を作成せざるをえず、都道府県の基本構想の作成自体が事実上の義務付けとなっており、都道府県の基本構想作成の義務付けを廃止すべき。(全国知事会・追加分)

11	9	小規模企業者等設備導入資金助成法	第12条	第1項	事業計画の作成	廃止又は「できる」規定化等	事業計画の廃止	○小規模事業者等設備導入資金貸付事業の都道府県事業計画への国基準の適用 地域の事態にあわせて運用ができるよう、小規模企業者等設備導入資金貸付事業についての都道府県事業計画への国基準の適用の義務付行を廃止し、国の定める基準は例示的、一般基準的なものとすべし。 (全国知事会)
----	---	------------------	------	-----	---------	---------------	---------	--

<農業>

分野	通番	法律	条	項	見直し対象	請すべき措置	備考	参考：提言等の内容
12	8	農山漁村電気導入促進法	第2条	第1項	都道府県農山漁村電気導入計画の策定	廃止又は「できる」規定化等		○都道府県の農山漁村電気導入計画の策定義務 電気が供給されていない農山漁村等において、農林漁業団体から電気導入事業の申請があった場合、都道府県は電気導入計画を作成し、農林水産大臣に提出しなければならぬとされているが、農林水産省からの決定通知を待たなければ、農林漁業団体は実行を受けることができず、遅やかな事業（発電施設の改良、造成等）実施を妨げている。そのため都道府県の電気導入計画策定の義務付けを廃止し、農林漁業団体が直接農林漁業金融公庫等へ事業計画を提出し、融資を受けられるように改善すべき。 (全国知事会：追加分)

<厚生>

分野	通番	法律	条	項	見直し対象	請すべき措置	備考	参考：提言等の内容
20	44	医療法	第30条の4	第2項	医療計画の内容	廃止又は「できる」規定化等	メルクマールv.4号~8号 10号~12号に係る部分に限り存置を許容 基準病床数の算定に当たり独自に加減算できるよう見直し	○全国一律の基準病床数算定の廃止 全国一律の算定による設定は、都道府県が地域医療の実態を踏まえて病床削減・増床ができるよう、廃止すべき。 (全国知事会)

## 5 3つの重点事項以外の取扱い

1でも述べたように、当委員会では、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結論を得た。

もとより、義務付け・枠付けには実に多様な形態のものが存在している。本勧告で取り上げた1,224条項は、メルクマールに該当しないという結論を得た4,076条項の一部であるが、当委員会の調査審議の期間等を勘案し、特に問題があると認められた3つの重点事項について、具体的に講ずべき措置を対象とし調査審議を行ったものであり、当委員会として3つの重点事項以外は問題がないということでは全くない。当委員会としては、第2次勧告のとおり、メルクマールに該当しない4,076条項については廃止又は条例委任等の見直しを行う必要があると判断しているものである。

したがって、政府は、3つの重点事項以外についても、第2次勧告に基づき、今後、具体的に見直し措置を講ずべきである。

## 6 義務付け・枠付けに関する立法の原則とそのチェックのための仕組み

### (1) 義務付け・枠付けに関する立法の原則

自治事務については、地方自治法第2条第13項において「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」とされている。義務付け・枠付けの見直しとは、これを個別の法律において具体的に実現する意義を持つものである。

将来的にもこの見直しの実効性を担保するため、今後、制定、改正される法律は、今次の地方分権改革で定立した義務付け・枠付けに係る国の立法に関する原則、すなわち、第2次勧告第1章2(2)で明らかにしている、義務付け・枠付けの見直しの具体的な方針に沿ったものとなるようにすべきである。このためには、地方分権改革推進計画において、この義務付け・枠付けに関する原則を明確に位置付けるべきである。

さらに、今後、この原則について法律上明確にすることも検討すべきである。

### (2) チェックのための仕組み

今後、政府が国会に提出する法律案については、この義務付け・枠付けに関する立法の原則に沿ったものとなるよう、各府省における法案の立案段階でこの原則をチェックする政府部内の手続を確立すべきである。

また、義務付け・枠付けを必要最小限のものとするためには、国における施策の立案段階で地方自治体の意見が反映される仕組みを確保することが重要である。地方自治法では、地方自治体の長、議長の全国的連合組織が地方自治に影響を及ぼす法令等に関し、内閣に意見を申し出、又は国会に意見書を提出することができることとされており（第263条の3第2項）、内閣は意見の申出を受けたときは、これに遅滞なく回答するよう努めるものとされ、特に、当該意見が地方自治体に対し新たな事務又は負担を義務付けると認められる国の施策の場合には、内閣はこれに遅滞なく回答するものとされている（同条第3項及び第4項）。さらに、各大臣は、地方自治体に対し新たに事務又は負担を義務付けると認められる施策の立案をしようとする場合には、長、議長の全国的連合組織が内閣に対して意見を申し出ることができるよう、当該連合組織に当該施策の内容となるべき事項を知らせるために適切な措置を講ずるものとされている（同条第5項）。適切な措置とは、事前の情報提供であり、その時期や方法に関しても制度の趣旨に照らし、適切に行われる必要があるが、これまでの情報提供の状況をみると、情報提供が行われていない、あるいは情報提供が行われてもその時期が政府案確定の直前であるなどのケースが見られ、制度の趣旨が十分に理解されているとは言い難い。

この事前情報提供制度（同条第5項）は、新たに事務等を地方自治体に対して義務付ける観点から、行政手続法による命令等を定める場合の意見公募手続とは別途の必要があるものとして設けられたものである。地方自治体が事前の適切な時期に施策の立案の内容を知り、それに対し、必要な検討を経て、適時に意見を申し出、内閣がそれに対して回答することを制度的に担保するとの本制度の趣旨を十分に踏まえ、対象となる施策の立案について、情報提供をすべきことが徹底されることはもとより、情報提供の時期や方法については、適切な対応が行われるべきである。具体的には、情報提供の時期については、例えば、法律案については、審議会等の答申を受けた場合、当該答申を踏まえて法案化する旨を当該答申とともに通知するなど、長、議長の全国的連合組織が法律案の内容を知り、それに意見を提出した場合、地方側の意見を踏まえた法律案の修正等が可能な時期とすべきである。また、法律に基づいて義務付けを具体化する政令等の案についても、同様に適時の情報提供が必要である。情報提供の内容については、例えば、情報提供に際して、施策の概要等の関連資料を添付するなど、当該連合組織が、事後ではなく事前に法律案等の内容を知りえることを制度的に担保するとの本制度の趣旨を十分に踏まえたものとすべきである。

## 7 今後に向けて

「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」は、地方自治体の条例制定権を拡大し、法制的な観点から、地方自治体の自主性を強化し、自由度の拡大を図るものであり、「地方政府」の確立には不可欠な要素である。第1次地方分権改革による機関委任事務制度の廃止等により、従来行われていたような通達等による国の指示や関与等をもって地方自治体の自治事務を縛ることはできないこととなった。しかしながら、自治事務に対する法令による詳細かつ画一的な義務付け・枠付けが多数存在しているのが現状である。

当委員会としては、平成19年の委員会発足当初より、義務付け・枠付けの見直しについて広範かつ詳細な調査審議を行い、「中間的な取りまとめ」、第1次勧告、第2次勧告及び中間報告において委員会における検討結果を提示してきた。とりわけ、第2次勧告では、見直しの対象とする義務付け・枠付けの範囲を明らかにし、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を設定した上で、見直しの具体的な方針を示した。さらに、本勧告では、3つの重点事項に関し、義務付け・枠付けを見直す場合の具体的に講ずべき措置を個別条項ごとに提言した。当委員会の長期にわたる調査審議で得られたこれらの整理は、自治立法権の強化に向けた取組みを進めるに当たって具体的な道標になるものと考えている。

政府において、義務付け・枠付けの見直しを行うに当たっては、2において明確にしているように、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を、いずれの場合についても第一に検討すべきである。

また、義務付け・枠付けの見直し対象として第2次勧告別紙1に掲げた条項は、当委員会が各府省に対して調査を行い、見直し対象条項として各府省から回答があったものを踏まえて精査を加えたものである。この作業に当たっては、各府省から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を明らかにした上で、作業を進めてきた。仮に、同勧告別紙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すれば、政府の責任において同様の見直しを行うべきであることを改めて付言しておく。

さらに、今回の見直し対象である義務付け・枠付けに関連する国庫補助負担金制度については、国が法令で事務の実施やその方法を縛っている義務付け・枠付けを見直したとしても、当該国庫補助負担金制度が、地方自治体の事業実施に当たっての自主性・自立性を妨げている場合には、義務付け・枠付けの見直しが地方自治体の自主性を強化し自由度を拡大するものであるという今回の改革の趣旨に即し、併せて所要の見直しを政府において検討すべきである。

当委員会による義務付け・枠付けの見直しに関する勧告は、条例制定権の保障の範囲を「地方自治の本旨」の観点から設定するという意義を有する取組みでもあり、我が国の地方自治制度始まって以来の試みである。

条例制定権の拡大は、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、地方自治体が自主的に決定し自らの責任で実施していくことにほかならない。地方自治体は、地域住民のニーズを的確に把握しつつ条例を制定することによって、住民ニーズに応えることが政策遂行の基本となる。こうした取組みを通じて、国・地方自治体双方の意識変革が期待される。地方自治体の自主的な条例制定の動きに呼応して、地域住民も、自らの自治意識を高め、積極的に地方自治に参画していくことが期待される。地方議会も、こうした行政や地域住民の変化に対応して、住民ニーズの把握に努めることや、条例審査等の能力の向上を図ることを通じ、条例制定権の拡大に応じた議論を展開すべきである。このためにも、地方自治体に対しては、法令改正の進展に対応し速やかに条例制定・改正等の実現を図り、地域住民のニーズに応えることを期待する。

また、法制面に着目すれば、今後、本勧告に基づき法律改正が行われ、さらに、政省令等の改正が必要となる場合もあるが、関連する法令改正内容の全貌がわからなければ、地方自治体は本格的な条例制定・改正の作業に取り掛かることができない。政府においては、これら一連の法令改正の取組みを地方自治体に対して明らかにしつつ進めていくべきである。

なお、本勧告では、義務付け・枠付けに関する立法の原則を定めることを明記しているが、立法の原則は、個別の国の法令の規定の内容がこれに従って制定改廃されることにより、その実効性がはじめて担保されるものである。この点に関しては、個別の法令の内容を問わず、通則規定で条例による国の法令の「上書き」権を保障することをめぐって様々な意見があるが、

- ・ 法律の制定は、「国権の最高機関」とされている国会によって行われること（憲法第41条）。
  - ・ 地方自治体の条例制定権は「法律の範囲内」とされていること（憲法第94条）。
  - ・ 政令は「憲法及び法律の規定を実施するため」に、府令・省令は「法律若しくは政令を施行するため、又は法律若しくは政令の特別の委任に基づいて」制定されるものであり、特に、それらによって罰則を設けたり義務を課したり国民の権利を制限したりするのはすべて法律の委任に基づいて行われるものであること（憲法第73条、内閣法第11条、内閣府設置法第7条、国家行政組織法第12条参照）。
- 等を踏まえつつ、引き続き、慎重な検討が必要である。

当委員会としては、義務付け・枠付けの見直しに関する調査審議は、この第3次勧告をもって最後とするが、地方自治体の自主性・自立性を阻害している義務付け・枠付けは、今回対象としたものには必ずしも限られない。

今後の地方分権改革において、義務付け・枠付けの見直しの対象範囲については、

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、「自治事務であること」及び「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」に該当するものであって、「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」に該当するものを除いたものとした。

この結果、例えば、この定義に該当しない法律の規定（例：包括委任規定）を根拠として政省令等で義務付け・枠付けをしているものについては、今回の当委員会における見直し作業の対象とはならなかった。また、地方自治体の事務の処理等に関して条例の制定や条例による補正を認めているものについても対象としていない。しかしながら、今回、3つの重点事項について検討を深め、条例に委ねる方法について一定の知見が得られたことを踏まえると、なお、地方自治体の自主性や自由度を高める方法があることが共通の理解となった。今回の調査審議の経緯から見直し作業の対象外としたものについてもなお改善の余地がありうる。このような事項についての取扱いは、将来の改革にゆだねられている課題である。

なお、法定受託事務に係る義務付け・枠付けは今回の検討の対象から除外されている。この点に関しては、法定受託事務についても自主性・自立性を認めるべきとの考え方もありうるところであるが、事務そのものに、本来自治事務とすべきものがあるのではないかと、という観点からも検討されるべきである。



## 第2章 地方自治関係法制の見直し

当委員会は、地方自治体を「地方政府」と呼ぶにふさわしい存在にまで高めていくために、これまで累次の勧告を行ってきた。

これまでの勧告で取り上げてきたところの、重点行政分野の抜本的な見直し、基礎自治体への事務権限の移譲、補助対象財産の財産処分弾力化、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大、国の出先機関の見直しと地方の役割の拡大等は、いずれも、団体自治の側面の拡充によって、自治立法権、自治行政権、自治財政権を併せ有する「完全自治体」を目指すものであった。

しかしながら、「地方政府」を確立するためには、他面において住民自治の側面をも拡充し、地方自治体を地域住民の意思を的確かつ鋭敏に反映する地方政治の舞台に変えていかなければならない。

おりしも、人口減少社会の到来、地域経済の低迷、厳しい財政状況等を背景として、多くの地方自治体においては、独自の職員給与のカットをはじめとした行革努力に加え、住民サービスそのもの見直しが進められていて、地方自治体が行政に対する地域住民の理解と協力を得る必要性は従来にもまして高まっている。地方自治体が経営感覚を研ぎ澄ませ、みずからの判断と責任において組織と財務のマネジメントを改革していくことができるように、地方自治関係法制についても見直しを行う必要がある。

### 1 地方自治体における行政委員会の必置規制の見直し

地方自治法は、地方自治体の執行機関について執行機関多元主義を採用し、直接公選職の長とは別個に、委員会及び委員<sup>20</sup>の制度を設けている。これらの委員会及び委員は、いずれも、一定の要件に該当する地方自治体に必ず設置しなければならないものとされている。

この種の行政委員会制度は、戦後改革において、権力の集中を排除する、または民主化政策を推進するといった観点から、アメリカ合衆国の制度に倣って国と地方の双方に導入されたものであった。

このうち国に導入された行政委員会については、その後、組織として肥大化している、責任の明確性を欠いている、能率的な事務処理の目的を達しがたい等々の批判を受け、多くのものが廃止されるか、あるいは審議会等へ改組されるといった経過をたどってきたのに対して、地方自治体に導入された行政委員会、すなわち委員会及び委員の方は、おおむね昭和20年代後半に現在の姿に落ち着き、ほぼそのまま今日まで維持されている。

地方自治体の組織のマネジメントは、地域住民によって直接に選挙された長が地域住

<sup>20</sup> 地方自治法に規定される委員会及び委員（第二編第七章第三節）のことであり、委員会（教育委員会、公安委員会、農業委員会等）及び委員（監査委員）を指す。

民の意思に基づいて自主的・自立的に行うことを基本にしている。この長とは別の執行機関として委員会及び委員を引き続き存置していくためには、それぞれの委員会及び委員ごとに、その設置を義務付けるに足りるだけの確たる根拠が存在していなければならない。すなわち、当該事務の執行について特段に強く、政治的中立性又は公平・公正・中立性、あるいは専門技術的又は利害調整的な視点からの配慮が求められるか、あるいはまた準司法的・準立法性格を有するかといった、制度創設時において主張された理由が今日もなお妥当しているのかどうかが問われることになる。

制度導入時から半世紀以上を経た今日、こうした観点から地方自治体の行政委員会制度について検討してみたところ、少なくとも教育委員会及び農業委員会については、その設置を全国画一的に義務付けるに足りるだけの確たる根拠を見出しがたいので、それぞれ以下のとおり、制度の見直しを行うべきである。

### (1) 教育委員会

教育委員会制度は、戦後、教育の民主化を徹底する見地から、直接公選の委員から構成される行政委員会として発足した。その後、委員の直接公選制は廃止され、委員は議会の同意を得て、長が任命することとされたが、なお行政委員会の形態を存続させる根拠として、教育の政治的中立と教育行政の安定があげられていた。

教育の政治的中立の要請が言われながら、国の教育行政には行政委員会制度は採用されてこなかったのに対して、地方自治体の教育行政に対してのみ行政委員会制度の採用を強制している制度的不均衡について、納得のいく説明はなされてこなかった。

しかも、教育委員会制度がほぼ現在の姿になって半世紀以上を経た今日、その運用については、本来は委員会が決定すべき事務の多くが委員会事務局によって処理されているなど委員会の会議が形骸化している、合議制であるが故に機動性・弾力性に欠けるなどの指摘がなされている。

また、教育委員会及びその事務局は、長から半ば独立した執行機関として、地域住民の意思を反映することよりも、文部科学省、都道府県教育委員会、市区町村教育委員会という縦系列の指導助言に重きを置いた運営がなされがちであるとの批判も根強い。委員及び事務局職員の多くを学校教職員又はそのOBで占めることによって閉鎖的な世界を形成している、との批判もある。

さらに、自治体政策の企画立案と実施にあたっての横の総合調整の問題もある。現状では、幼稚園は「学校教育」として教育委員会が、保育所は「社会福祉」として長が担任しているが、地域住民の見地から見れば、いずれも、教育であり子育て支援である。また、公立学校は教育委員会の、私立学校は長の担任であるが、児童・生徒や保護者の見地から見れば、どちらも学校教育であることに変わりはない。さらに、社会教育行政は教育委員会、生涯学習支援は長という地方自治体内部における事務分担も、地域住民の立場に立てば、意味のない仕分けである。

教育委員会制度が導入された当初は、その理由の一つとして、地域住民の意向の的確

なる反映があげられていた。しかしながら、この点についてはむしろ、直接公選の長の方がより適切に達成し得ると考えられる。その上になお一層多様な地域住民の意向を反映する必要があると判断される場合には、審議会等の住民参画機関を設置するなど工夫の余地が大きい。

教育委員会を引き続き存置するか、それともこれを存置せずその所掌事務を長の所管とするかについては、地方自治体の組織のマネジメントの自由度を高める観点から、地方自治体の判断によって任意に選択することができるように改めるべきである。

地方自治体が、地域にあった教育を自由に展開することが、地方分権改革の観点からも求められている。その際、教育委員会がこれまで通り主体となるのか、それとも長が主体となるのかについて、地方自治体の自由度を高めることにより、各地方自治体が創意工夫し地域にあった地方教育行政体制の構築を図るべきである。

なお、教育委員会の所掌事務を長が所管する場合は、教育の政治的中立や教育行政の安定性の確保に留意すべきであることはいうまでもない。とりわけ、教員の任用権を有する地方自治体においては、特段の注意を払うべきである。教育の政治的中立の確保を万全なものとするための具体的な措置として、長による教員任用の適否を事前に審査する専門的な審査機関を設けることも、十分に検討に値する。

## (2) 農業委員会

農業委員会の委員構成の仕組みは複雑である。そこで当委員会は、既に第1次勧告において、農業委員会の選挙委員の選挙区等、農業委員会の組織運営に係る必要以上に詳細な規制については、地方自治体のより弾力的な運用を図る観点から、必要な措置を講じるべきことを勧告した。

しかし、農業委員会をめぐる根源的な疑問は、この行政委員会の形態を今後とも存続していく必要がはたしてあるのかである。そこで当委員会はその後も、関係者から意見を聴取し、この制度をめぐる各種審議会等及び有識者会議における調査審議の状況をも踏まえつつ、地方自治体の組織のマネジメントを弾力化する観点から、引き続き検討してきた。

農業委員会は、自作農の創設及び維持、農地等の利用関係の調整、農地の交換分合その他農地に関する事務を執行する行政委員会であり、農地改革の成果を確保するために、民主的な農業者代表組織として、長から独立した執行機関として市区町村に設置することを義務付けられてきたものである。

しかしながら、その運用の実態を見ると、委員会が行う農地の権利移動の許可等の処理件数は減少傾向にある、地域によっては事務の大半を処理しているのは事務局で、委員会の会議は形骸化しているとの指摘もなされている。

また、制度導入から半世紀以上を経過した今日、農業を取り巻く環境は激変している。食料自給率は低下し、農業従業者の高齢化が進んでいる。また、農地の荒廃が進み、耕作放棄地が拡大し、農地管理のあり方が根本から問われている。さらに、より簡素で効

率的な地方自治体の組織のマネジメントを求める国民の声も高まっている。これらの点に鑑みれば、市区町村が地域の実情に応じ農地の管理を含め、農業政策全般を総合的に展開できるようにすべきである。このため、農業委員会のあり方についても全国画一的に定めるのではなく市区町村の自由度を高めるべきである。例えば、地域の農業者の参画の要請は、審議会等の活用や農業者との意見交換等の代替措置をもってしても十分に対応可能である。

既に現行制度でも、一定の農地面積（北海道 800ha、都府県 200ha）を超える農地を有する市区町村にはこれを必置、それ以下の農地しか有しない市区町村にはこれを置かないことができることとされているが、このような合理的な根拠のあやふやな一律の基準によるのではなしに、むしろ、農業委員会を設置するのか、これを設置せずその所掌事務を市区町村長が担うのかは、個々の市区町村が、地域の実情に応じて自主的に判断し、任意に選択できるように改めるべきである。市区町村長が直接事務を扱う場合は、農地の権利の移動を伴う事務を扱うことから情報公開を徹底して、透明性を高め、公正な事務の執行に努めるべきである。

なお、引き続き農業委員会を存置する形態を選択する市区町村においても、同様に、情報公開の徹底を図るべきである。また、この農業委員会の選挙委員の選挙区等の設定を弾力化するとともに、これら選挙委員以外の長による任命委員の構成についても弾力化し、地域の農業者以外の農政に関する専門家の参画枠を自由に決定できるように改めるべきである。

## 2 地方自治体の財務会計における透明性の向上と自己責任の拡大

地方自治体の財務会計については、議会、住民等による民主的統制を保障するとともに、適正な財務会計処理を確保する観点から、予算・決算、収入・支出、契約、現金及び有価証券、時効、財産についての基本的なルール、並びに住民監査請求及び住民訴訟等の制度が、地方自治法において詳細に定められているところである。

この地方財務会計制度の基本的な仕組みは、昭和 30 年代にその大枠が整備されて以降今日にいたるまで変わっていない。

今日、地方自治体の財政状況は、きわめて厳しく、地方自治体は従来にもまして地域住民の理解を得て財政運営を行うことを求められている。そのためには、みずからの財政状況に関する情報を正確かつ簡明に地域住民に公開していくことが必要不可欠である。

現行の予算・決算制度は、基本的に現金主義で組み立てられている。この現金主義の原則は財政に対する民主的統制に資するという利点があると説明されてきた。しかし、その反面、企業会計に比べると、ストック情報を含む財務状況の開示という点には限界があるという難点がある。そこで、こうした問題意識から、多くの地方自治体において、事業ごとの予算・決算書類の作成や発生主義の考え方を取り入れた財務 4 表の導入が進

められてきているが、この動向を更に一層促進する必要がある。

予算については、経常経費と投資経費とが区分されていないなどの問題点を抱えていて、現行の予算・決算を含む財務会計制度については改善の余地があると言わざるを得ない。

また昨今、一部の地方自治体において不適正な経理処理等が行われていたことが会計検査で判明し、適正かつ公正な財務処理を確保することが改めて強く要請されてもいる。

以上の諸点を踏まえ、政府は、透明性の向上と自己責任の拡大を図る観点から、地方自治体の財務会計制度の見直しに着手し、改革の方向性を国民に提示すべきである。なおその際には、日々行われている地方自治体の財務会計実務に無用な混乱が生じないように十分に配慮する必要があること、財政運営上密接な関係にある国と連動した制度体系を維持する必要があるもの等については国の財務会計制度と一体となった見直しが必要であることは、改めて指摘するまでもないところであろう。

なお、第29次地方制度調査会は、去る6月に、市町村合併を含めた基礎自治体のあり方、監査機能の充実・強化、並びに地方議会制度のあり方についての答申を行った。この答申のなかの地方自治体の監査機能の充実・強化に関する部分は相対立する諸種の見解を並列するにとどまっていた、一定の明確な改革方針が提示されているとは認め難い。

地方財務会計制度の見直しに関する当委員会の上記の勧告を受けて政府によって講じられる措置をより実効あるものにするためには、政府は、第29次地方制度調査会の答申の趣旨を踏まえながらも、地方自治体の監査機能のあり方について明確な改革方針を打ち出すべきである。

### 第3章 国と地方の協議の場の法制化

「地方政府」の確立を目指す当委員会は、本勧告において、補完性の原則、近接性の原則などの国と地方の役割分担の一般原則を徹底し、地方自治体の条例制定権を拡充して、法制的な観点からも地方自治体の自主性・自立性を強化するために、「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」を勧告した。

この勧告が見直しの対象にしたのは、既存の法令に基づく義務付け・枠付けである。地方自治体が管理執行する事務に関する国による法令・制度の制定改廃は今後とも絶え間なく続くのであって、そのつど、地方自治体の自主性・自立性を阻害する新たな義務付け・枠付けが創設されるおそれなしとしない。

国は、地方自治体が管理執行する事務に関する法令・制度を制定改廃する際には、地方自治体の自主性・自立性を阻害することのないよう努めるため、事務を実際に担うこととなる地方自治体の代表者から現場の実態と感覚とを聴取し、事務が円滑に管理執行されるように万全を期する必要がある。

このことを踏まえ、また国と地方の適切な役割分担の実現が強く求められていることにも鑑み、この際、国と地方の双方の代表者が一堂に集まる機会をできるだけ速やかに設け、「国と地方の協議の場の法制化」について率直に意見を交換し、双方の合意を目指すべきである。

以下に示す当委員会の試案は、その際の一つの「たたき台」として、参考にしていただきたい。

#### 当委員会の試案

- 1 協議の場の名称は、国地方調整会議（仮称）とする。
- 2 協議事項の範囲は、国と地方の役割分担、地方自治制度及び地方税財政制度に関する重要事項、経済財政政策、社会保障・教育に関する制度及び社会資本の整備のうち、地方行財政に大きな影響を及ぼしかねない重要事項、とする。
- 3 国地方調整会議（仮称）の構成は、国側を代表する常設の構成員は、内閣総理大臣、内閣官房長官、総務大臣、財務大臣、並びにその他内閣総理大臣が指名する関係大臣とし、地方側を代表する常設の構成員は、地方六団体のそれぞれが指名する者とする。  
なお、国側及び地方側の双方ともに、そのときどきの会議の議題に応じて、当該会

議にのみ列席する臨時の構成員を追加指名することができるものとする。

- 4 国地方調整会議（仮称）は、国側又は地方側からの申し出によって開催するものとし、毎回の会議の議題及び会議に臨む代表団の構成は、双方の事前協議によって定めるものとする。
- 5 国地方調整会議（仮称）における協議が有効に機能するためには、すでに地方自治法第263条の3第5項に定められているところの、国から地方連合組織（地方六団体）への事前の情報提供制度がこれまで以上に的確かつ厳格に運用されることが必要不可欠の前提条件になることに、国は十分に留意するものとする。
- 6 協議が整った事項については、国側と地方側の双方ともに、その実現に向けて誠実に努力するものとする。

## おわりに

以上のように、当委員会は、本勧告において、「地方政府」の確立に向けて、「義務付け・枠付けの見直し及び条例制定権の拡大」、「地方自治関係法制の見直し」及び「国と地方の協議の場の法制化」について勧告を行った。

当委員会としては、政府に対して、これまで当委員会が第1次勧告及び第2次勧告で提言した事項とともに、本勧告で提言した事項を最大限に尊重し、これらを具体的な指針として地方分権改革推進計画の策定に速やかに着手するよう強く要請する。

今後、当委員会としては、第4次勧告に向け、第1次勧告の「おわりに」で述べた基本的な視点に立って、地方自治体が自らの責任で効率的な自治体経営を行うことができるよう、分権型社会にふさわしい税財政構造の構築について、引き続き調査審議を進めることとしている。