

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～

上 林 陽 治

はじめに

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、鳩山首相に提出した。

「第3次勧告」の中で、とりわけ重要な位置を占めるのが「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」である。

「第3次勧告」の「はじめに」では、「義務付け・枠付けの見直し」という改革テーマは、2007年4月の委員会設置以来取り組んできたものであり、「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」と記し、「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」は、今次分権改革の重要改革課題だと位置付けている。

また「第3次勧告」の「第1章 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」の最終節である「7 今後に向けて」では、第1次分権改革は、機関委任事務制度と通達等の廃止に象徴されるように、国・地方間の行政システムの在り方をめぐる改革だったのに対し、今次分権改革における義務付け・枠付けの見直しは、「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、いわば地方自治に関わる法制的な在り方の改革であると述べている。そして「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」とその意義を強調している⁽¹⁾。

(1) 「第3次勧告」 「第1章 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」 「7 今後に向けて」

ところが、「委員会」自身が述べる見解や評価に反して、義務付け・枠付けの見直しにより公共サービス水準が切り下げられ、国の役割が否定され、ナショナルミニマムとして維持すべき政策を自治体を実施しない、ないしは水準が切り下げられるのではないかなど、義務付け・枠付けの見直しそのものに対する強い懸念が示されている。

これらの懸念を根拠なしと言い切ることはできない。

たとえば、公立保育所の民間委託や保育士の非正規職員への置き換え問題である。「三位一体改革」により公立保育所運営費の市町村に対する国庫負担金が廃止されて一般財源化した。廃止分は所得譲与税（後に住民税）と普通交付税で財源保障され、その影響は解消し、運営体制を変更する必要は乏しいにもかかわらず、保育所設置自治体の多くで、財源難を理由に挙げた民間委託や非正規職員への置き換えが急速に進められた。このような自治体の行為は、税源移譲と交付税による一般財源化の効果を財政ひっ迫緩和の「埋蔵金」に貶めているとの疑念を抱かせる⁽²⁾。

さらに、「委員会」自身が掲げてきた改革課題が、はたして分権改革であるのか、はたまた行政改革や規制改革であるのか、不明瞭なまま推移してきたこともこうした疑念を増幅してきたと思われる。一例を挙げれば、「委員会」の「第1次勧告」（2008年5月28日）の「重点行政分野の抜本的見直し」に採り入れられていた、認定こども園制度、保育所の入所基準、保育所と利用者の直接契約方式、放課後子どもプランに係る見直し内容である。これらは、2007年12月25日に政府の規制改革会議が「規制改革推進のための第2次答申」として取りまとめた見直し内容とほぼ一致する⁽³⁾。このような推移を踏まえると、分権改革と規制緩和には親和性があると語られるのも故なしとはできない⁽⁴⁾。

しかし、上記の材料を踏まえたとしても、「条例制定権の拡大」の意義までも否定されるべきではない。

「義務付け・枠付けの見直し」を批判する論調では、この見直しと表裏の関係にある自

(2) 高木健二「公立保育所の人件費の一般財源化とその財源保障」『信州自治研』No.207、2009年5月を参照。

(3) 拙稿「地方分権改革推進委員会第1次勧告について」『自治総研』第356号、2008年6月、pp. 54-55。

(4) たとえば櫻井敬子は「地方分権改革は、国の行政体制をスリム化し、中央官庁の規制権限を縮減することの別表現としての意味合いを濃厚に有しており、このことは、規制緩和の動きと地方分権改革が連動して行われてきたことに端的に現れている」と記している。「行政法講座 (34) 第二次分権改革 — 『中間的な取りまとめを』を素材として」『自治実務セミナー』47巻3号、2008年3月、p. 10。

治体の条例制定権の拡大の意義を語られない。むしろ、ナショナルミニマムを重視し、国はその役割として法令で基準を設定すべきであり、自治体が提供する公共サービスの質量は、当該法令の基準を尺度として測定されるべきだと主張する。一方、義務付け・枠付けの見直しにおける「条例制定権の拡大」は、公共サービスの質量を測定する尺度の策定そのものを地域に任せていこうとするものである。地域に即した尺度をつくるのだから、測定対象の公共サービス分野とその受給者の状況や希望を見極めなくてはならない。そのためには当該公共サービスに何らかの利害を有する関係者、ステークホルダーが一堂に会し、話し合いがもたれなくてはならなくなるだろう。すなわち義務付け・枠付けの見直しにおける「条例制定権の拡大」は、団体自治拡充や自治体の自由度拡充にとどまらず、市民自治・住民自治拡充の可能性をその内部に抱くものといえるのである⁽⁵⁾。

そうだとすると、「委員会」が「第3次勧告」で提示した内容が、どの程度「条例制定権の拡大」につながっているのかを検証しなければならないはずである。

そこで、多様な観点、論点、可能性を秘める「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」の課題について、委員会の審議経過を中心に検証し、その到達段階について考察を進めていくこととしたい。

補論1：地方分権改革推進委員会をどうみるか

冒頭の「はじめに」で補論を記述するのは、いささか掟破りの感はあるが、今次地方分権改革を主導した地方分権改革推進委員会を今日時点でどのように見ておくべきなのか、筆者の感想を述べておきたい。

地方分権改革推進委員会は、多様なテーマ・課題を扱ってきた。義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大のほかにも、重点行政分野の抜本的見直し、都道府県から市町村への権限移譲、補助対象財産の財産処分弾力化、国の出先機関の見直し、さらには地方自治関係法制の見直しとして教育委員会制度・農業委員会制度の見直し、自治体の財務会計制度の見直しなどである。これらは第1次から第3次の勧告に結びついた。また、道路・河川の移管に伴う財源等の取扱いや国直轄事業負担金に関して「委員会」として意見を取りまとめ、道路特定財源の一般財源化や消費者行政の一元化については、「現下の重要課題」とあるという理由から、「第1次勧告」で委員会としての考え方を

(5) この点、各地の自治体で、防犯や子どもと高齢者をめぐる分野などをテーマに、住民自治の可能性を開く「市民討議会」の取り組みがはじまっていることをより注視すべきかもしれない。篠藤明德、吉田純夫、小張憲一『自治を拓く市民討議会』イマジン出版、2009年を参照。

提示した。そして、2009年8月の総選挙の際に地方側から取り上げられた「国と地方の協議の場の法制化」についても、「第3次勧告」で委員会としての考え方を提示した⁽⁶⁾。そして11月9日には、「第4次勧告～自治財政権の強化による『地方政府』の実現へ～」を取りまとめ、鳩山首相に提出している。

これだけでも多様かつ膨大なテーマを扱ってきたと考えられるが、実際の委員会審議では、道州制問題、国出先機関の合同庁舎改築問題、公益法人等への官僚の天下り問題、北海道開発局における談合問題、農林水産省における「ヤミ専従」問題、米麦調査業務に係る不適正事案問題、食品産地偽装問題、農林水産省公用車談合問題、事故米穀の不正規流通問題、中国ギョウザ事件等々が取り上げられてきた。

このように、審議で取り扱われるテーマはその時々マスコミで話題になったものや、はたまた、マスコミが取り上げそうなテーマが選択され、その都度担当する府省から役人を呼んでヒアリングを実施してきた。おそらく、委員会は世論の関心を後ろ盾にして改革の実を挙げようとしたのだろうが、その話題の取り上げ方は「場当たり」で、いわば理念なきポピュリズム的手法で今次分権改革を乗り切ろうとしたと疑わざるを得ない。

委員会は分権改革をどこへ向かわせようとするのかを、統一した意志の下にコントロールできていなかった。「管制塔」の役割を果たす政治の側からは何の指示もなく、その航行は丸投げされていた。「コックピット」たる「委員会」には責任をもって最後まで操縦管を握るパイロットもいなかった。したがって、飛行機はダッチロールを繰り返した。

言い過ぎだろうか。少なくとも筆者にはそう見える⁽⁷⁾。

(6) 筆者は、これまで委員会が取りまとめた勧告等について、委員会の審議経過を踏まえた解説を試みてきた。(3)の拙稿のほか、以下を参照願いたい。「地方分権改革推進委員会『国の出先機関の見直しに関する中間報告』について」『自治総研』第359号、2008年9月。「地方分権改革推進委員会『第2次勧告』の取りまとめに係る経過について」『自治総研』第363号、2009年1月。「地方分権改革推進委員会『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』について」『自治総研』第370号、2009年8月。「地方分権改革推進委員会『第3次勧告』について」第373号、2009年11月。

(7) 委員会の委員長代理を務める西尾勝氏は、今次分権改革について次のように語っている。「現在の『第2期分権改革』は、地方分権改革であるのか行財政改革であるのか、ますます不分明になってきている。また、団体自治の充実強化方策も、『第1次分権改革』以来の自由度拡充路線にとどまらず、自治体の所掌事務拡張路線にまで手を広げてきている。(中略)『第2期地方分権改革』は、焦点が拡散しその方向性を見定めにくいものになってきているとも言えるし、戦線が拡張され全方位作戦になってきているともいえるのである。「未完の地方分権改革：わが原点を回想する」『自治体学研究』97号、2009年1月、p.3。

また伊藤正次氏は、第2期分権改革の課題は山積しており、改革推進体制も不確実性を抱え

1. 地方分権改革推進委員会における審議経過とその検証

「義務付け・枠付けの見直し」については、地方分権改革推進法第5条で、「（前略）行政の各分野において、（国と）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、地方公共団体への権限の移譲を推進するとともに、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及び地方自治法第245条に規定する普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与の整理及び合理化その他所要の措置を講ずるものとする」と規定しており、地方分権改革推進委員会が行う勧告事項の主要課題に位置付けられている。

これを受け、地方分権改革推進委員会は設置当初から「義務付け・枠付け」に係る調査審議を進めてきた。

（1） 「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」（2007年5月30日）

2007年4月に設置された委員会の最初の対外公表文書である「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」（2007年5月30日）では、「3 調査審議の方針」として、「ウ 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」を挙げ、以下の見直し事項を掲げている（以降の下線部は筆者によるものである）。

- 個別法令による地方自治体に対する事務の義務付けについて、撤廃・緩和するよう見直し
- 事務事業の執行方法・執行体制に関する枠付けについて、条例等によるよう見直し
- 地方自治体が処理する事務について、企画立案から管理執行に至るまで地方自治体が責任を持つことができるよう見直し
- 条例による法令の上書き権を含めた条例制定権の拡大

条例による「上乗せ」や「横出し」でもなく、「上書き権」という用語が何の定義付けもなくここで登場している。後に述べるように、この条例による「上書き権」がいわゆる参酌基準のことであるとの定義付けが委員会で示されるのは、2009年6月5

ている中であって、過度な期待は慎むべきであろうとした上で、「分権改革委に求められるのは、法制的な仕組みの見直し等、比較的『地味な』課題に優先的に取り組み、自治体に自由度を拡大するための制度改革を着実に成し遂げること」と指摘していたことは、まさに慧眼である。「今次分権改革の位置づけと課題」『ジュリスト』1355号、2008. 4. 15、p. 90。

日に取りまとめられた「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」においてであり、「基本的な考え方」取りまとめから、約2年後のことであった⁽⁸⁾。

(2) 「中間的な取りまとめ」(2007年11月16日)

2007年11月16日(第29回委員会)の「中間的な取りまとめ」では、見直し対象を「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」とすると設定した。そして見直しに向けた手法として、「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、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」ため、各府省に対し、所管法令の各関連規定が、1)メルクマールに該当するか否かの分類、2)該当しないものについては具体的な廃止のための案、3)該当しないが、なお存置する必要があるとするものを明らかにすること、という内容の調査を実施し、各府省からの回答を得るという形で見直しを進めるとした。その際、「なお書き」として「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回答がなかったものについては、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」と注意喚起した。そして、2007年12月19日、地方分権改革推進委員会事務局は、2008年3月14日を回答期限として、各府省あてに調査依頼文書を発出した⁽⁹⁾。

ここで以下のことを指摘しておきたい。

第1に、この時点ですで見直しの対象領域を限定し、その裏腹の関係で見直し対象領域外も確定したのである⁽¹⁰⁾。

(8) 第85回委員会議事録(2009年5月28日)における西尾代理の以下の発言を参照。「前書いていた文章の上に次の文章を書いて、ぼんと『上書き』機能を使いますと、昔の文章が消えて新しい文章にさっと変わります。『上書き』という表現を使うと、そういうイメージがあると思います。国の法令に書いてあった文言と全然違うことを条例で書けるという意味だったのではないかと理解していた人がたくさんいると私は思うのです」。

(9) 各府省等事務次官宛「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」(府分権第120号)、2007年12月19日

(10) 義務付け・枠付け見直しの内側にあるのか、外側にあるのかについては、斎藤誠「自治体立法の将来」『都市問題研究』61(5)、2009年5月、pp.84-103参照。見直しの領域外については、この他、「第2次勧告」別紙1留意事項において、地方自治体を私人と同等に扱っての義務付けであるもの、努力義務・配慮義務など一般的な原則・方針の規定、国又は都道府県の関与に際してのルール(地方自治体に対して協議等を義務付けているものを除く)の規定、(地方自治体の)組織(機関)の必置規制の規定、費用負担者及び費用負担区分、補助金・負担金・交付金の算定方法及びその交付・返還、公租公課等に係る規定、財政健全化に係る規定について、見直しの対象領域外としたことを明示している。

見直し対象①：自治事務 → 法定受託事務は見直し対象領域外

見直し対象②：法律と政令 → 府省令は見直し対象領域外

見直し対象③：条例で自主的に定める余地を認めていないもの

→程度問題であるが、少しでも、条例による自主的決定、条例補正を認めるものは見直し対象領域外

第2に、義務付け・枠付けの法令上の規定の定義とその抽出方法にあいまいさが残っていたことである。

各府省に調査依頼をするには、何が義務付け・枠付けの規定に当たるのかを例示ないしは明示しなくてはならない。

委員会では、2007年12月19日⁽¹¹⁾までに公布されている法令における本則規定を対象とし（附則規定は含まない）、条文中、「～ばならない。」「～置く。」「～設置する。」「～行う。」「～ものとする。」「～こととする。」「～できない。」「～してはならない。」というような文言の規定がある場合を該当するものとし、これらの文言に限らず、「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」と判断されるものを含むとしていた⁽¹²⁾。

また、義務付けの相手方の規定の文言については、法令上「地方公共団体」あるいは「都道府県」、「市町村」という主語になっているものとしていた⁽¹³⁾。

このような調査であったために、後に明らかになったことであるが、府省からの回答に漏れが生じてしまった。具体的には、「児童福祉施設の設備及び運営」について、「児童福祉施設の設置者」が「最低基準」を守らなければならない⁽¹⁴⁾という義務付けが、厚生労働省からの回答に含まれていなかったのであるが、厚生労働省側からすれば、この基準は民間法人が経営する場合も地方自治体が経営する場合も共通に規制しているものであり、地方自治体固有の資格に対する義務付けではないと理解したためであった。

なお、この段階で「委員会」が示した「義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール」は、次の通りである。

(11) この日にちは、調査依頼文書の発出日である。(9)参照。

(12) 「第2次勧告」別紙1留意事項

(13) 第58回委員会議事録（2008年9月22日）における委員会事務局の発言を参照。

(14) 「児童福祉法」第45条1項、2項

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
- 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って、全国的に統一して定めることが必要とされる場合
- 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

(3) 「第1次勧告～生活者の視点に立つ『地方政府』の確立～」(2008年5月28日)と各府省からの回答内容、その後の調査審議

① 「第1次勧告」

義務付け・枠付けの調査に関して全府省からの回答が出揃ったのが、2008年4月17日であったことから、「委員会」としての検証は間に合わず、「第1次勧告」では「今夏(2008年夏)を目途にその内容の精査を進め」、「義務付けの必要性やその見直しの方向性等に関し各府省との意見交換を行い、各府省の回答のうちメルクマールに該当することが否定されるものを『委員会』としての考え方とともに公表し、今後の勧告に向けた検討を具体的に進める」との調査審議手順を明らかにするに過ぎなかった。

② 「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の確定

2007年12月17日付の義務付け・枠付けに関する調査に対して、各府省は義務付け・枠付けに該当する規定を含む法律は537法律であると回答した。しかし、ほぼすべての対象法令の条項が委員会設定のメルクマールに該当する、すなわち見直す必要なしであった⁽¹⁵⁾。また先に触れたように、府省回答ではいくつかの漏れが生じていたため、委員会が独自に義務付け・枠付け該当条項を抽出するという作業を行い、各府省に問い直す必要が生じた。

2008年7月、小早川委員の下に10名の専門研究者によるチーム⁽¹⁶⁾が設置され、各府省回答内容を精査し、メルクマール該当性を判断するという作業を一夏かけて行い、再度、府省に回答を依頼するということとなった。

作業は、以下の手順で行われた。

ア 義務付け・枠付けの条項の確定 確定された義務付け・枠付け対象条項は、a 各府省の回答でリストアップされた義務付け・枠付け条項＋b 作業チームにおける各府省回答の精査の過程で義務付け・枠付けであると判断した条項⁽¹⁷⁾＋c 全国知事会、全国市長会からの要望がある条項となった。こうした作業を通じ、まず、義務付け・枠付け条項の総量を確定した。

イ 一つ一つの条項について、7つのメルクマールへの該当・非該当を判断した。

ウ メルクマール非該当と判断したものについて、さらに残さざるを得ない場合のメルクマールとして7つを追加し、その該当性を判断していった。

すなわち、この時点でメルクマールは当初7＋追加7＝合計14になった。追加メルクマールとその該当事例とは、次の通りである。

(15) 第50回委員会議事録（2008年6月16日）における小早川委員発言。

(16) 作業チームの幹事として、高橋滋氏と斎藤誠氏が任命されていた。両氏とも、2008年10月に委員会の下に設置されたワーキンググループの委員に任命され、委員会審議とは別に府省ヒアリングを担当した。

(17) 府省回答の中で条項として挙げてこなかったものは先述の「児童福祉施設の設備及び運営」のほか、「学校教育法」第52条「高等学校の学科及び教育課程に関する事項は、（中略）文部科学大臣が定める」など多数の条項に及ぶ。

「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

ア…「災害対策基本法」第64条2項

「市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、応急措置を実施するため緊急の必要があると認めるときは、現場の災害を受けた工作物又は物件で当該応急措置の実施の支

障となるもの（以下この条において「工作物等」という。）の除去その他必要な措置をとることができる。この場合において、工作物等を除去したときは、市町村長は、当該工作物等を保管しなければならない。」

イ…「栄養士法」第2条1項

「栄養士の免許は、厚生労働大臣の指定した栄養士の養成施設（以下「養成施設」という。）において2年以上栄養士として必要な知識及び技能を修得した者に対して、都道府県知事が与える。」

ウ…「児童福祉法」第19条1項

「保健所長は、身体に障害のある児童につき、診査を行ない、又は相談に応じ、必要な療育の指導を行なわなければならない。」

エ…「学校教育法」第35条4項

「市町村の教育委員会は、出席停止の命令に係る児童の出席停止の期間における学習に対する支援その他の教育上必要な措置を講ずるものとする。」

オ…「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」第9条の2の2 1項

「都道府県知事は、次の各号のいずれかに該当するときは、当該一般廃棄物処理施設に係る第8条第1項の許可を取り消さなければならない。」

カ…「当せん金付証票法」第9条

「当せん金付証票には、次の各号に掲げる事項を記載しなければならない。一名称、二発売者、三受託銀行等の名称、四証票金額、五くじ引に必要な組及び番号又は表示、（以下略）」

キ…「測量法」第11条1項

「基本測量及び公共測量は、次に掲げる測量の基準に従って行わなければならない。一位置は、地理学的経緯度及び平均海面からの高さで表示する。ただし、場合により、直角座標及び平均海面からの高さ、極座標及び平均海面からの高さ又は地心直交座標で表示することができる。（以下略）」

③ メルクマールivの細則的な基準の設定

さらに、2007年12月17日付調査に対し、各府省からの回答で一番多く該当メルクマールとして挙げられていたのが、「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って、全国的に統一して定めることが必要とされる場合」であったことから、メルクマールivについては、一段階細かな類型による細則的な基準が立てられた。

メルクマールivの細則と該当法令は、次の通りである。

**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
事務であって、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（保険と整合的な給付を含む。）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続に関するもの
- 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。）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れた事項及びそれと同様の整理が必要な事項を除く。）

iv a … 「電子署名に係る地方公共団体の認証業務に関する法律」第3条5項

「住所地市町村長は、総務省令で定めるところにより、利用者確認をした申請者に係る申請書の内容及び利用者署名検証符号を都道府県知事に通知

するものとする。」

- iv b…「ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法」第7条1項

「都道府県又は政令で定める市（以下「都道府県等」という。）は、廃棄物処理法第5条の5第1項に規定する廃棄物処理計画及びポリ塩化ビフェニル廃棄物処理基本計画に即して、その区域（都道府県にあつては、当該都道府県の区域内にある当該政令で定める市の区域を除く。次項において同じ。）内におけるポリ塩化ビフェニル廃棄物の確実かつ適正な処理に関する計画（以下「ポリ塩化ビフェニル廃棄物処理計画」という。）を定めなければならない。」

- iv c…「公害健康被害の補償等に関する法律」第23条1項

「公害医療機関から診療報酬の請求があつたときは、都道府県又は第四条第三項の政令で定める市は、当該請求に係る診療内容及び診療報酬を審査して、診療報酬の額を決定し、これを支払うものとする。」

- iv d…「建築基準法」第77条の20 1項

「国土交通大臣又は都道府県知事は、＜指定確認検査機関の＞指定の申請が次に掲げる基準に適合していると認めるときでなければ、指定をしてはならない。一第77条の24第1項の確認検査員（常勤の職員である者に限る。）の数が、確認検査を行おうとする建築物の種類、規模及び数に応じて国土交通省令で定める数以上であること。（以下略）」

- iv e…「景観法」第66条2項

「景観地区内の建築物の建築等をしようとする者が国の機関又は地方公共団体（以下この条において「国の機関等」という。）である場合においては、当該国の機関等は、当該工事に着手する前に、その計画を市町村長に通知しなければならない。」

- iv f…「道路法」第7条4項

「二以上の都道府県の区域にわたる道路については、関係都道府県知事は、協議の上それぞれ議会の議決を経て、当該都道府県の区域内に存する部分について、路線を認定しなければならない。」

- iv g…「港湾法」第46条1項

「港湾管理者は、その工事の費用を国が負担し又は補助した港湾施設を譲

渡し、担保に供し、又は貸し付けようとするときは、国土交通大臣の認可を受けなければならない。但し、国が負担し、若しくは補助した金額に相当する金額を国に返還した場合、又は貸付を受けた者が、その物を一般公衆の利用に供し、且つ、その貸付が三年の期間内である場合はこの限りでない。」

④ 各府省への再調査依頼とヒアリング

作業チームによる精査の結果、自治事務で、地方自治体等に事務の義務付け・枠付けを行い、かつ、条例による補正を認めていないもの、すなわち、義務付け・枠付けの検討対象の総数は、法律数で535法律、個別の条項で10,107条項となった。

「委員会」では、一つ一つの条項ごとに、7つのメルクマール+7つの追加メルクマール+メルクマールivの7つの細則の規定をあてはめ、メルクマールに該当するかないかを「委員会」として判断し、調査結果を「メルクマール該当性についての委員会としての考え方」として、2008年9月22日の第58回委員会で報告した。

「委員会」は、同調査に基づき、各府省庁に再調査を依頼（回答締め切りは2008年10月21日）した⁽¹⁸⁾。そして回答結果に基づき、「第2次勧告」（2008年12月8日）までの間に、「委員会」で4回、ワーキンググループで6回の府省ヒアリングを実施したのだが、府省からの応答は、見直しの全面拒否だった（ワーキンググループでのヒアリングは議事録が公開されていない）。

例示すれば、以下の通りである。（いずれも要旨）

○文部科学省…学校設置基準や学習指導要綱について国が基準を作るのは、都道府県ごとの策定ではバラバラになり支障を来すからである。都道府県ごとに教科書検定を行うわけにもいかない。（第62回委員会 2008年10月21日）

○環境省…自然環境保全法第43条1項で、都道府県が自然環境保全地域の指定特別地区の指定や変更を行う場合、環境省との協議を義務付けている。森林は切られた後では間に合わないで、自治事務であっても事前協議を求めている。（第62回委員会 2008年10月21日）

○厚生労働省…福祉施設最低基準の遵守義務規定<養護老人ホーム、特別養護老人ホーム、児童福祉施設>の基準は、全国平均を求めこれを最低基準としている。

(18) 各府省等事務次官等宛「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」（府分権第112号）、2008年9月22日

最低基準なのだからそれを下回ることは許されず、したがって、標準などという議論は成立しない。（第63回委員会 2008年10月30日）

○農林水産省…農業振興地域の整備に関する法律における知事協議・同意は、国民への食糧の安定供給を図るためには、国、都道府県及び市町村が一体となって優良農地を確保することが必要であるため、平成11年改正で自治事務となったが、国の基本方針と都道府県の方針を整合させるため同意協議を置き、これと整合させるため、市町村に対しても知事の同意協議を要すとしている。（第64回委員会 2008年11月4日）

（４） 「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～」

2008年夏から秋にかけて、「委員会」とワーキンググループは精力的な調査・審議を進め、2008年12月8日、「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）を取りまとめた。「第２次勧告」では、概要、次のことを明示した。

① 義務付け・枠付けの定義

「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。ただし、「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する。

② 自治事務の法令による義務付け・枠付けの量

(a)自治事務で、(b)法令による事務の処理又はその方法（手続、判断基準）を義務付け・枠付けし、(c)条例による自主的な決定又は義務付けの補正（補充・調整・差し替え）の余地を認めていないもの、並びに、全国知事会、全国市長会からの要望があったもの。482法律10,057条項である。

③ 見直し対象条項→メルクマールの非該当（表1参照）

上記②のうちメルクマールに該当する条項が4,389条項、準用・適用・読替規定で重複する条項が1,592条項で、これらに該当しない4,076条項について、規定の見直しが必要と判断される見直し対象条項とした（以下「見直し対象条項」という）。

なお該当メルクマールを分析すると、「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」の「ア 地方自治体による行政処分など公権力行使にあつ

での私人保護、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」に該当する条項数が最も多く、1,706条項に及んでいた。

表1 義務付け・枠付け条項、及びそのメルクマール該当・非該当の判断

A 義務付け・枠付け条項合計 (B+C+D)			
	B メルクマール該当条項	C メルクマール非該当条項	D 準用・適用・読替規定
計10,057	(B/B+C) 51.8% 4,389	(C/B+C) 48.2% 4,076	1,592

(義務付け・枠付け条項を含む法律：482法律)

表1-① B メルクマール該当条項数計の内訳 その1

義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマール該当条項

i～vii純計 (重複除)	i	ii	iii	iv							v	vi	vii
				a	b	c	d	e	f	g			
計2,315	763	19	590	183	1	72	142	276	14	62	397	36	27

表1-② B メルクマール該当条項数計の内訳 その2

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該当条項

ア～キ純計 (重複除)	ア	イ	ウ	エ	オ	カ	キ
計2,076	1,706	187	35	3	10	63	76

※ 個々の条項が複数のメルクマールに該当することがあるため、i～vii純計（重複除）及びア～キ純計（重複除）は、個々のメルクマール該当条項の合計と一致しない。同様に、B メルクマール該当条項は、i～vii純計（重複除）とア～キ純計（重複除）の合計と一致しない。

※ D 準用・適用・読替規定：準用・適用・読替規定については、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。（例：「第B条 第A条の規定は〇〇場合に準用する。」→この場合、特段の必要がない限り、メルクマール該当・非該当の判断は第A条において行っており、第B条では行っていない。）

＜資料出所：地方分権改革推進委員会「第2次勧告」（概要）別添2＞

④ 見直し方針

上記の「見直し対象条項」それぞれについて、以下の見直しを行う必要があるとした。

ア 廃止（単なる奨励にとどめることを含む）

イ 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

ウ 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

⑤ 「3つの重点事項」と見直し措置方針

「第2次勧告」では「見直し対象条項」をリストアップしたものの、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「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に係るものについて、「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、結論を得るとした⁽¹⁹⁾。

(5) 「第3次勧告」における「3つの重点事項」と見直しの措置方針

① 「第2次勧告」から「中間報告」へ

2009年1月8日、委員会はさらなる調査審議を進めるため、各府省に対し、「第2次勧告」を踏まえてどのように対応されるかを中心とした調査依頼を行った⁽²⁰⁾。
(回答締め切り2月12日)

2月13日の第74回委員会で文部科学省、厚生労働省、農林水産省とヒアリングを行ったのを皮切りに、6月12日の「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）を公表するまでの間、委員会で都合5回、ワーキンググループで都合4回のヒアリングを実施した。

そして、6月12日の第87回委員会では、上記(a)～(c)の「3つの重点事項」に

(19) 第57回委員会議事録（2008年9月16日）における西尾代理の発言「こういう基準で物を考えるというようなことまでは第2次勧告に間に合うかもしれないけれども、その結果を踏まえて、こう変えてくれ、こう変えるべきだという具体的な提言はひょっとしたら3次勧告まで延ばさないと完了しないのではないのでしょうか」参照。

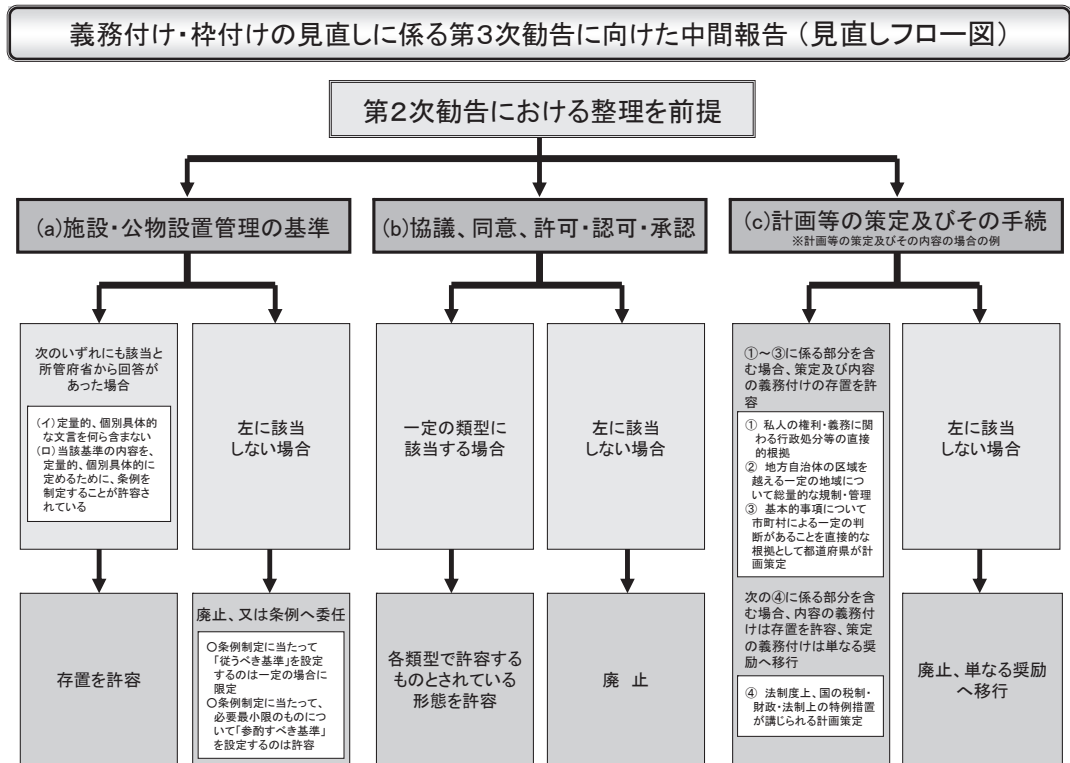
(20) 各府省等事務次官等宛「第2次勧告を踏まえた地方公共団体に対する自治事務の処理又はその方法の義務付けに係る調査について」（府分権第4号）、2009年1月8日

係る具体的に講ずべき措置の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「中間報告」を取りまとめたのだが、その内容は「第3次勧告」の内容にそのまま組み込まれていく。むしろ、この時点で「第3次勧告」の義務付け・枠付けに関する勧告内容はほぼ仕上がっていたと考えるべきである。

② 「中間報告」から「第3次勧告」へ

「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ていた。その一環として、8月5日を回答期限として各府省に重点事項についての意見を求める調査依頼を发出した⁽²¹⁾。

図 1



出典：「中間報告」概要より

(21) 各府省等事務次官等宛「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」（府分権第80号）、2009年7月2日

なお、ここで次の点を指摘しておくこととする。

この調査においては、ワーキンググループの作業に基づき、「3つの重点事項」であっても、「第2次勧告」に関わらず、現行規定を存置すべき条項とその考え方が示されていたのである。たとえば、(a)施設・公物設置管理の基準に関しては、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であると所管府省から回答があった場合は存置する、(b)協議、同意、許可・認可・承認と(c)計画等の策定及びその手続についても、類型ごとに存置を許容しうる要件を定め、(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てから府省への調査をかけたのである。(図1と表2参照。とりわけ表2のB列を参照)

各府省からの回答は、2009年8月17日の第93回委員会に報告されたが、その内容も表2に示した通り、「規定を見直す」との回答は36条項分に過ぎず、(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条項に過ぎなかった。

表2 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案どおり見直すとは回答のあったもの 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

③ 「第3次勧告」における「3つの重点事項」と見直しの措置方針

「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」の個別条項について講ずべき措置を提示したものである。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した。

ア 見直しの措置方針

(a) 施設・公物設置管理の基準

児童福祉法に基づく児童福祉施設最低基準の遵守義務規定、道路法に基づく道路構造・道路標識の基準、公営住宅法に基づく入居者資格要件などが対象である。自治体が施設・公物を設置し、管理・運用するにあたり、その総量、構造・設備、配置する職員の数・資格、職員給与・研修、利用者資格・利用者数を義務付けているものを見直し対象範囲としている。

見直しの措置方針は、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ことを基本とし、基準設定を条例へ委任する場合においても、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とした上で、条例に委任する場合における国の法令の条例制定の基準として、以下の3つの類型を提示した（なお、「中間報告」では2類型だったのが、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もの。適用範囲は次の通り（なお「中間報告」段階から i、ii が付加された）。

- 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 民間共有の土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、小早川委員は私見と断りながら、第95回委員会（2009年9月7日）で次の事例を挙げている。

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。

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

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付け。

ロ) 「標準」

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というもの。

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」。

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」と第95回委員会で紹介している。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⁽²²⁾。

(22) 紹介されている現行法令とは、社会福祉法第16条（所員の定数）の規定である。同条文は、2000年の分権改革一括法で改正されたもので、それまでは「最低基準」と規定されていた。

「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

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を制定しなければならないというものである。

「参酌すべき基準」が「委員会」で最初に話題にされたのは、「第1次勧告」よりも前の第42回委員会（2008年4月17日）で、認定こども園の認定の基準をめぐってであった。西尾代理が「認定こども園の認定基準は、文科・厚労両大臣の定める指針を『参酌』して都道府県が定めることになっている。指針は、全国で絶対に守るべきナショナルミニマムか、それとも地方自治体が個別の判断で議会に掛けて基準を設定することも自由とするスタンダードなのか」と質したのに対し、文部科学省側から、「都道府県ではこの認定基準より厳しい基準も緩やかな基準も設定することが可能である。基準の策定に際しては、議会における十分な議論を経ることが重要である」と答えている⁽²³⁾。

一方、全体的にみると、この「参酌基準」について所管官庁側の抵抗感は強い。たとえば、第78回委員会（2009年3月25日）における「児童福祉施設の設置者」が順守すべき「最低基準」について、厚生労働省は、概要、「最低基準を外すということは、今の最低基準を下回るものができるということなので、（社会保障審議会の中でも）非常に反対が強い」と述べている⁽²⁴⁾。

なお、この「参酌基準」について、次のことを指摘しておかなくてはならない。それは「中間的な取りまとめ」以来議論されてきた国の法令の「上書き」について、この参酌すべき基準が該当すると定義付けたことである。

「第3次勧告」では、「この『参酌すべき基準』について、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

(23) 「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」第3条第1項第4号、第2項第3号「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に適合すること」。

(24) なぜ認定こども園が参酌基準でよく保育園は最低基準でなければならないのか、それなりの理屈付けはありそうだが、筆者には理解できない。

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」と整理したのである。

(b) 協議、同意、許可・認可・承認

見直しの対象は、自治事務における、(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。

この見直し方法の意味について、小早川委員は、次のように語っている。

「第1期(分権)改革では、同意付きの協議やよりきつい関与はできるだけ縮減するようにしたが、一般の協議は無罪放免になっていた。だが『義務付け・枠付け』という視点からみれば『協議』自体も義務付け・枠付けに当たる。今回はそれを拾い上げ、もう一度、必要最小限度まで縮減していこうというのが基本的な考え方だ。そのため『協議』と『義務付けなし』の間に、意見聴取や報告、届出などより弱い形態をきちんと段階付けることにした」⁽²⁵⁾。

すなわち、関与のルールに従い、自治事務に係る国・都道府県の関与について、その度合いを「強」から「弱」へ、「事前」から「事後」へと見直すことで自治体の自由度を拡大しようとしているのである。

(25) インタビュー「小早川光郎に聞く 義務付け・枠付け『中間報告』の読み方」『ガバナンス』No.100、2009年8月

(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である。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がある。

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⁽²⁶⁾。

イ 見直し該当条項数と現行規定存置条項数

先にも触れた通り、「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が必要であるとした。さらに、この4,076条項の中の「3つの重点事項」に関しては、2009年8月時点で1,296条項、「第3次勧告」前では1,224条項であるとして、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。しかし、残りの329条項（約3分の1の条項）については、「第2次勧告」段階で存置を許容するメルクマールに非該当で見直しが必要と判断したにもかかわらず、現行規定を存置することにしたのである。（表3参照）

一方「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条項があるが、このうち103条項が見直しに該当するとした。

なお、329条項の現行規定存置条項は以下の通りである。

- (a) 施設・公物設置管理の基準で、条例制定を許容する余地があるものとして、府省からの回答があつて存置が認められたものは以下の3条項である。

(26) 「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」

- 「職業能力開発促進法」第16条6項「公共職業能力開発施設の長は、職業訓練に関し高い識見を有する者でなければならない。」
- 「エコツーリズム促進法」第8条4項「市町村長は、第1項（保護のための措置を講ずる必要があるもの）の指定をしたときは、当該特定自然観光資源の所在する区域内にこれを表示する標識を設置しなければならない。」
- 「下水道法」第25条の9「～政令で定める場合を除き、何人に対しても、流域下水道の施設にいかなる施設又は工作物その他の物件も設けさせてはならない。」

(b) 協議、同意、許可・認可・承認は67条項が存置となった。

このうち自治事務としては国の強い関与の義務付けに当たる「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、私人の権利・義務に関わる行政処分の直接的根拠となる計画策定など262条項が存置となった。その多くが都市計画に関わるものである。

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

2. 義務付け・枠付け見直しの量的側面 その到達点

「委員会」における義務付け・枠付けの見直しの取り組みは、以上の経過をたどってきた。この検討過程を、図2「義務付け・枠付け見直し対象条項の選定の流れ」にしたがって、見直し対象から除外され、または規定が存置された項目・規定等に着目し、再度、振り返ってみよう。

- 2007年11月16日 中間的な取りまとめ

対象除外：①法定受託事務と処理基準、②府省令。

規定の存置：①条例で自主的に定める余地を認めているもの、②7つのメルクマールに該当するもの。

- 府省調査 2007年12月19日

対象除外：① 地方自治体を私人と同等に扱っての義務付け<ex 公営交通>、(地方自治体の)組織(機関)<ex 教育委員会の設置>、補助金・負担金・交付金の算定方法及びその公布・返還など概ね税財政上の規定等。

- 府省調査精査 2008年7月～9月

対象除外：① 「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規定。

② メルクマールivの細則に該当する規定に該当するもの。

- 第3次勧告に向けた中間報告 2009年6月5日

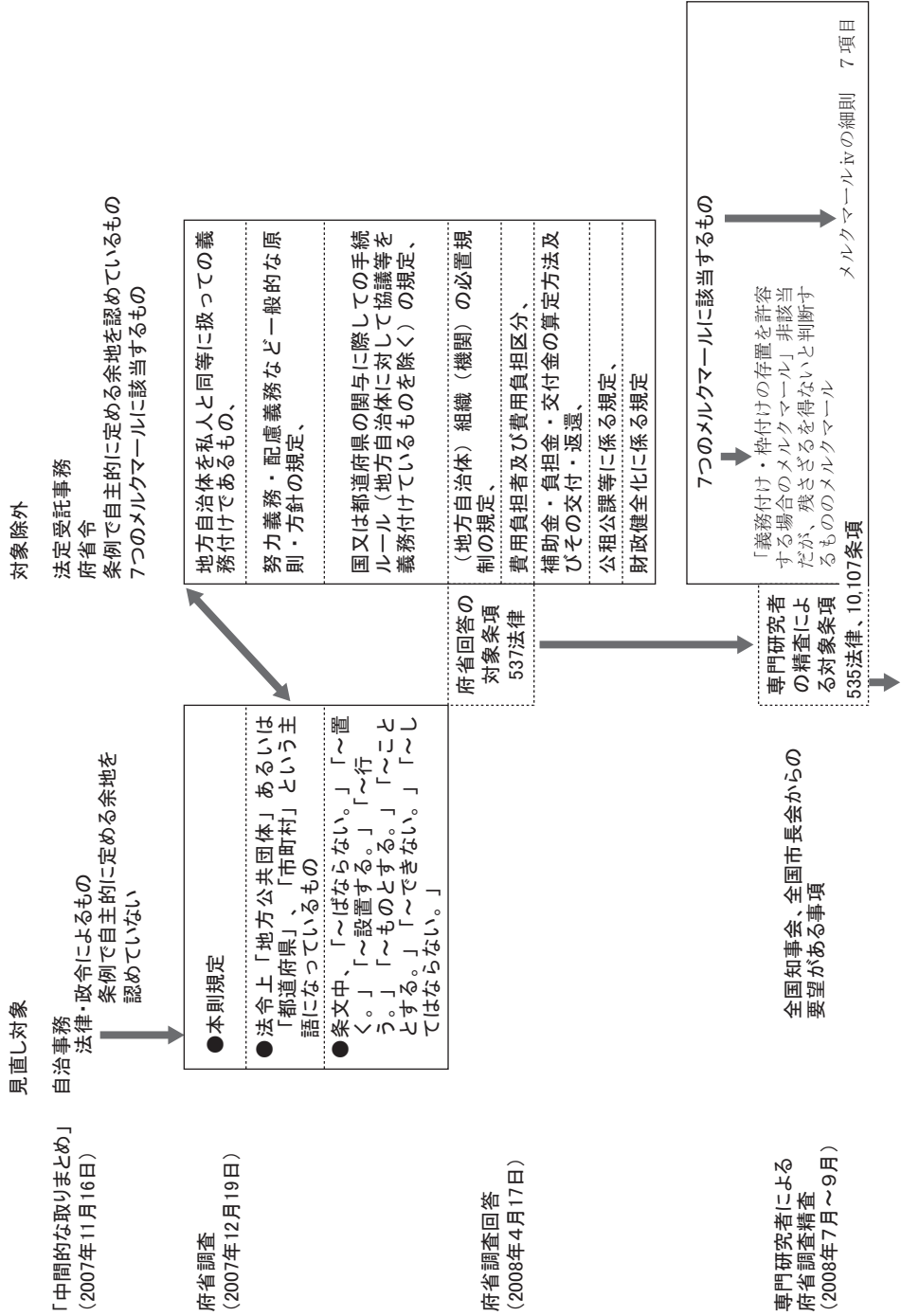
規定の存置：① 「施設・公物設置管理基準」→法令で定量的、個別具体的な文言を含まず、条例ですでに定量的、個別具体的に定めることを許容していると(府省から)回答ある場合

② 「協議、同意、許可・認可・承認」→存置を許容する要件に該当するもの

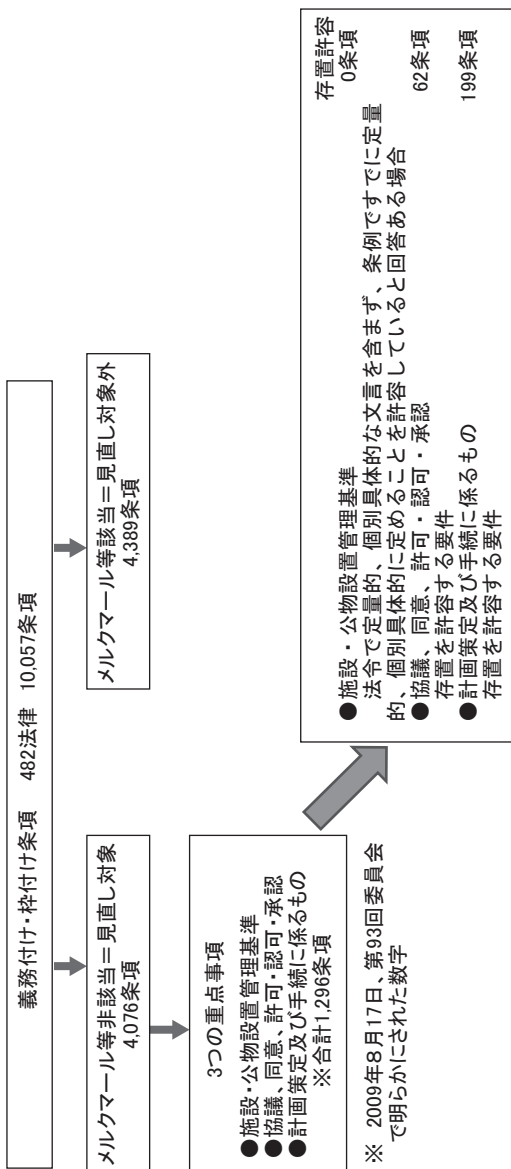
③ 「計画策定及び手続に係るもの」→私人の権利義務に関わる行政処分等の直接的根拠になるなど4つの存置を許容する要件に該当するもの

上記のように、見直し対象除外や現行規定存置を数多く配置する中で、残ったものを見直し対象としてきた。絞り込みの結果、見直し対象となった義務付け・枠付けの条項は、自治事務で、法令上に規定があり、条例による補正等をまったく認めておらず、行政上の

図2 義務付け・枠付け見直し対象条項の選定の流れ



「第2次勧告」
(2008年12月8日)



第3次勧告に向けた中間報告
(2009年6月5日)

※ 2009年8月17日、第93回委員会
で明らかにされた数字

「第3次勧告」
(2009年10月7日)

	具体的に講ずべき措置を 提示した条項数	現行規定存置とされた 条項数	3つの重点事項条項数
	A	B	A + B
(a) 施設・公物設置管理の基準	142	3	145
(b) 協議、同意、許可・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

全国知事会、全国市長会提言等の要望に係る条項は、106条項。
このうち、103条項(97%)の条項について見直しを提示

関与等に関わるもので、かつ「7+7+7」のメルクマールにも該当せず、さらに「3つの重点事項」に限ってはこれらに加えて、存置許容の要件に該当しないもので、条例での補正を認めていると府省から回答があったものを除くもの、ということになった。見直すべき義務付け・枠付けの条項とは、このように非常にきめ細かい網の目からもこぼれ落ちる砂のようなものなのである。

どれほどの絞り込みが行われたのか、「委員会」の義務付け・枠付けの審議過程にあらわれた見直し条項数を拾っていくと、より明瞭になる。

2008年4月17日の府省調査回答では、対象規定が含まれる法律が537法律だったが、2008年9月22日の専門研究者の精査を経ると535法律で、10,107条項となる。これが2008年12月8日の「第2次勧告」になると、対象法律、対象条項数は、482法律、10,057条項に減少し、そして見直し対象となる「7+7+7」のメルクマールに非該当なのは4,076条項で、対象条項数の半分以下となる。

「3つの重点事項」に関しては、2009年6月5日の「第3次勧告に向けた中間報告」で、対象条項は1,296条項、見直し対象条項は1,035条項だったものが、2009年10月7日の「第3次勧告」になると、対象条項は1,224条項で、見直し対象条項は892条項、重複除くとそれぞれ1,206条項、877条項に激減する。

上記の10,057条項、4,076条項、877条項という数字をいかに評価すべきか。また、見直し対象除外となったものに義務付け・枠付けと条例制定権の拡大という観点からみて問題はないのだろうか。

結論を先に述べれば、「委員会」は検討・見直し対象を狭める一方、「義務付け・枠付けできる範囲」を厩大に認めてしまったのではないか、ということである。

(1) 10,057条項をどう見るか 法定受託事務、府省令、現に条例での補正を認めているものの除外

後の分析に役立たせるため、法定義務的自治事務と法定任意的自治事務という区分にここで触れておきたい。

周知の通り、自治体の事務は法定受託事務と自治事務に区分される。さらに自治事務は、講学的には法定自治事務と法定外自治事務に区分して理解される。法定自治事務は、国の側の関心と責任の大きさを表す立法的関与の程度から、その実施や実施の方法が法令に義務付け・枠付けられ、条例による自主的な定め之余地が残されている

かどうかでも区分される。条例による自主的な定め余地がないものを法定義務的自治事務と名付け、実施や実施の方法が任意で、条例において自主的な定め余地があるものを法定任意自治事務と名付け、それぞれを区分してみよう⁽²⁷⁾。法定義務的自治事務は、当然に国の関心と責任が大きいものと想定されるので、その実施や実施の方法が法令で義務付けられ、自治体の事務実施の裁量を封じ込める。一方、法定任意自治事務は、相対的に国の関心と責任が小さいものと想定されるので、自治体の事務実施の裁量を許し、条例による補正等を許容するものと理解される。

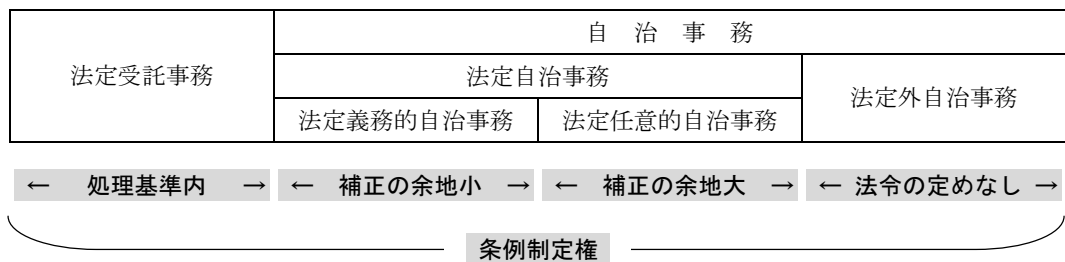
このように組み立てると、義務付け・枠付けの見直しの過程で行ってきたメルクマール該当・非該当をはじめとする分類は、法定自治事務を「義務」と「任意」に区別する新たな事務分類のツールだったと理解される。つまり、立法的関与を尺度とした国の関心と責任の度合いに即した自治事務の「整列化」だったと言えるのである（以上、図3参照）。

そして「委員会」が義務付け・枠付け見直しと条例制定権の拡大の課題としてとらえた対象が法定義務的自治事務であり、「委員会」はこれを10,057条項であると把握した。

この10,057条項をどう見るか。

「委員会」は、条例で自主的な決定または条例による補正を少しでも法令で認めているものは、法定任意自治事務であるとし、対象から除いている。すでに「中間的な取りまとめ」（2007年11月）の段階で、条例で自主的な決定または条例による補正

図3 立法的関与と自治体の事務の「整列化」



(27) このような分類は、以下を参照した。金井利之「国・自治体間関係における法制と財政——国庫支出金を中心に」『ジュリスト』1387号、2009.10.15、p.158、注3参照。国の関心と責任と度合いの観点から分類しているものとして、碓井一成「自治事務とは何か」『ジュリスト』1357号、2008.6.1、p.131。

を法令で認めているものが除かれた。また「3つの重点事項」でも、「施設・公物設置管理基準」に関して、「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と（府省から）回答ある場合」は、現行規定の存置が認められた。これらは、条例による補正の余地すら認めていないものに比べれば、「まだ『よい子』⁽²⁸⁾」であるという判断に基づき除外されたものようである。もちろん程度問題ではあるが、条例による補正の余地の許容の範囲を広く取り、法定義務的自治事務の範囲を狭くしてしまっていないか。その反対解釈として、条例による補正の余地の少ないものまで、法定任意的自治事務に加えていないか。

「委員会」が「第3次勧告」の「第1章 7 今後に向けて」で記述しているように「なお改善の余地がありうる」課題なのである。

2007年11月の「中間的な取りまとめ」では、上記に加え、法定受託事務や府省令による義務付けも対象としないとした。法定受託事務を対象としない理由について、「中間的な取りまとめ」では、「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」（地方自治法第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」（地方自治法第245条の9）とされていることを踏まえたものと説明している。すなわち、法定受託事務は、処理基準の範囲内でしか自治体の裁量度がないということから、義務付け・枠付けが許容されると判断したのである。法定受託事務を検討対象から除外した結果、当該処理基準の検証も排除してしまった。処理基準は国と地方が対等・協力的な関係にある行政主体に対して示されるものである以上、法的拘束力をもつものではない⁽²⁹⁾と解するのが一般的であるとするならば、せめて処理基準についても対象範囲にすべきではなかったか。

次に府省令を対象から除外したことをどう考えるか。本稿執筆中の2009年12月20日

(28) 斎藤誠「条例制定権の現状と課題」『2008年度活動報告集——シンポジウム・研究会——』日本自治学会、2009年8月発行、p. 222以下。斎藤誠「自治体立法の将来」『都市問題研究』61(5)、2009年5月、p. 88以下。

(29) 宇賀克也『地方自治法概説（第2版）』p. 241、有斐閣、2007年。また鳥取県情報公開条例に係る宗教法人財務情報開示決定取消請求事件を題材に、法定受託事務の処理基準の意義を考察した論稿として、人見剛「分権改革と自治体政策法務」『ジュリスト』1338号、2007. 7. 15、pp. 99-100並びに磯部哲「法定受託事務と処理基準の意義をめぐって」『自治総研』第372号、2009年10月、pp. 42-60を参照。

段階で効力を有している府省令を対象に、「地方公共団体」と「～ばならない」をキーワードにして検索すると457件ヒットする。同様に「地方公共団体」と「～ものとする」をキーワードにすると490件のヒットである。もちろんこれらがすべて自治体に対する義務付け・枠付け規定ではないが、相当数にのぼることは容易に想像できる。府省令の中には法律の包括委任規定を根拠として義務付け・枠付けをしているものもあり、これらは「無罪放免」されてしまったのである。

府省令の義務付け・枠付けに関しては、その内容も問題が多い。たとえば消費者安全法施行規則第9条第1項は、情報の通知として、行政機関の長、都道府県知事、市町村長及び国民生活センターの長は、重大事故等が発生した旨の情報を得たとき、「電話、ファクシミリ装置を用いて送信する方法その他消費者庁長官が適当と認める方法によって行うものとする。ただし、電話によって行った場合は、速やかにその内容を書面、ファクシミリ装置を用いて送信する方法その他消費者庁長官が適当と認める方法で提出し」と規定している。「速やかに連絡してください」と記せば済むもので、そもそもマニュアルのような内容を、府省令で都道府県や市町村に対し義務付け・枠付けする意味があるとは思えない。

(2) 4,076 : 4,389の意味をどう考えるか メルクマールの非該当 : 該当

先に記したように、メルクマール等による非該当・該当という分類は、法定義務的自治事務を「任意」と「義務」に区分けする新たな事務分類のツールであり、その割合は、4,076 : 4,389、約48 : 52となり、条例による補正の余地が少ない義務的自治事務の割合が多数を占めたことになる。

「委員会」が対象とした法定義務的自治事務の量は時間の経過とともに絞り込まれ（任意とは言えない法定自治事務が不適切に膨らみ）、見直し対象条項数も同様に、先細っていった。委員会の「第2次勧告」、「第3次勧告」を完全実施したとしても、自治体の自由裁量度が相対的に高く、条例による補正の余地が多い法定任意的自治事務の割合が相当程度低くなることが想定される。

(3) 877 : 329をどう考えるか 「3つの重点事項」における現行規定存置条項

「委員会」は、「第2次勧告」後、(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という「3つの重点事項」について、具体的に講ずべき措置を確定すべく、さらに調査審議を進めた。

「第2次勧告」で見直し対象とされた4,076条項のうち、「3つの重点事項」の条項数がどれほどを占めるのかはしばらく明らかにならなかった。この点に関しては、「第3次勧告」に向けた「中間報告」を取りまとめた後の2009年8月17日に開催された第93回委員会で、「3つの重点事項」の対象条項数は1,296条項であり、(a)146、(b)241、(c)909であることが示される。先にも触れた通り、この時点でワーキンググループ側から現行規定存置を許容する新たな類型が示され、それに該当するものとして、(b)で62、(c)で199が「現行規定存置」とされた。したがって、講ずべき措置を提示した見直し条項数は総計1,035、このうち(a)146、(b)179、(c)710となっていたのである。

そして「第3次勧告」になると、これらの数値は重点事項条項数1,224、(a)145、(b)233、(c)846、講ずべき措置を提示した見直し対象条項数は、総計892、(a)142、(b)166、(c)584と減少し、重複条項を除いて、最終的には重点事項条項数1,206、講ずべき措置を提示した条項数が877、現行規定存置条項数329となった。(表4参照)

「第2次勧告」で、見直しを図るべしとされたにもかかわらず、「第3次勧告」までの過程で見直し対象条項数は約3分の2に激減してしまった。激減の直接的な原因

表4 3つの重点事項における見直し対象条項数の変遷

	8月17日	第3次勧告	重複除く
対象条項数	1,296	1,224 (94)	1,206 (93)
a 施設・公物	146	145 (99)	
b 協議同意等	241	233 (97)	
c 計画策定	909	846 (93)	
現行規定存置	261 (20)	332 (26)	329 (25)
講ずべき措置を提示した見直し対象条項数	1,035 (80)	892 (69)	877 (68)
a 施設・公物	146 (100)	142 (97)	
b 協議同意等	179 (74)	166 (69)	
c 計画策定	710 (78)	584 (64)	

注：()内は、8月17日に報告された対象条項数(アミカケ部)を母数とした割合。%

は、途中で新たな類型を設定したことにあるが、なぜ「第2次勧告」の提示内容を自ら覆し、3分の1の条項について現行規定を存置することにしたのか。ワーキンググループの検討過程が公開されていないので説明は困難である。

おわりに 今後にもむけた検討課題

以上に考察してきたように、義務付け・枠付けの見直しを図るべきとする条項数はその割合を小さくしてきてしまった。その原因は、「委員会」自身が検討対象を狭めてきたこと、その結果、国が法令で義務付け・枠付けできる範囲を広く残存させてしまったのではないか、というのが本稿の結論である。

「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、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。

しかし、ただでさえ義務付け・枠付けできる範囲を広く認定してしまった上に、当該メルクマールを「義務付け・枠付けに係る国の立法に関する原則」として位置付けてしまうと、将来にわたり「義務付け・枠付け可能領域」を広く確定してしまうことにつながりかねないことを危惧する。

ここで人見剛氏が各種論稿の中で紹介されている、原田尚彦氏の以下の引用文をここで噛みしめてみたい。

「(第1次分権改革による)国の法制定を契機に、創意と工夫を凝らした条例制定の動きはむしろ低調になった。その原因の一端は、地方公共団体の権限を強化した自治体に権限を移譲する法律が制定されたため、自治体は法律の執行に追われ、あえて条例を制定し新たな施策を打出す必要はないとの意識を生んだことにある。斬新な法律の制定が創造的な条例制定の必要を少なくしたのは皮肉である。だが、それだけではなく、法律が表面上は自治体に大きな権限と責任を付与しているが、その反面、自治体の権限を法律の執行に限定し、上乘せ・横出しなど独自の施策の展開を阻む条項(ないし趣旨)

を巧妙に織り込んで、条例制定を制約し、地方公共団体が独自の措置を定めるのを窮屈にしている面があることも見逃すわけにはいかない。これでは地方公共団体に法律で多くの権限があたえられても、地方自治は執行面の自治に矮小化され、実質上は着々と中央集権化が進んで、自治の熱気や創造性が失われ、自治体は中央政府の末端機構ないし下部的執行機関と化してしまう。地方行政の現状はそうした局面にあるようにさえみえる⁽³⁰⁾」

「条例制定を制約し、地方公共団体が独自の措置を定めるのを窮屈にしている面がある」からこそ、義務付け・枠付けを見直し、条例制定権の拡大に「委員会」は着手した。だが、義務付け・枠付けの存置を許容するメルクマールを制度として確定すれば、第1次分権改革後に起こった事態と同じことが繰り返され、メルクマールを活用した法整備が行われていくことが十分想定される。

「委員会」は、自治体の条例よりも法律がある意味で優位に立っていることを認め、個別法律のつくり方について何らかの原則を考え、それに沿ったものにしてもらうという、現にある個別法を一定の基準に照らして精査し、これは直してもらおうというものを洗い出していく、そういう作業を進めてきた⁽³¹⁾。この作業は、気の遠くなるものであり、時間との争いだったことは否めない。したがって、多くの課題を残し、今後の分権改革におけるより深化した見直しが期待される旨が「7 今後に向けて」に記述されているのだろう。

しかし、別の方法はなかったのだろうか。

礒崎初仁氏は、自治体自身の努力によって法令の規律密度の壁を突破するものとして、条例の「上書き権」の問題を捉える。これは「第3次勧告」が「7 今後に向けて」の中で、「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」について、「引き続き、慎重な検討が必要である」とした課題である。礒崎氏はこれに対し、「一定の条件の下で（条例による上書きという）こうしたしくみを法律で設けることは現行憲法の下でも可能であるし、今後の分権型社会を築くうえで、こうした法的しくみをつくる意義は大

(30) 原田尚彦『新版・地方自治の法としくみ〔改訂版〕』学陽書房、2005年、p.169

(31) 「対談：自治立法権の確立に向けた地方分権改革」『都市問題』100巻1号、2009年1月号における小早川氏の発言から引用。

きい」としている⁽³²⁾。

また条例による法令の規定の補正等に関し、松本英昭氏は「義務付け・枠付けの見直しという視点からだけ議論するというのは、いかがなものか」とした上で、「条例による法令の規定の補正等は、法令と条例との関係に係る法制上の対応なのであって、地方自治の本旨の実現のための自治立法権の保障と積極的活用という視点で、広く国の法令全般について検討」されるべきであり、そうであれば、「条例による法令の規定の補正等の根拠となる一般的・包括的な規定を自治法制に位置付けることについて論議を深める必要」があるとしている⁽³³⁾。

現在、現行の地方自治法を改正し、地方自治の本旨を具体化するため新たに「地方自治基本法」を法制化しようとする動きが表面化している。地方自治基本法なるものがいかなる内容を有してどのようになっていくか、皆目見当がつかないが、仮に法制化するとすれば、条例による上書き権を保障する一般的・包括的規定を組み込むことがまず検討されるべき課題であると考えらる。

補論2：義務付け・枠付けの見直しと「地方分権改革推進計画」

2009年12月15日、鳩山内閣は、地方分権改革推進法第8条第1項に基づき、「地方分権改革推進計画」（以降、「計画」と省略）を閣議決定した。

「計画」は、地域主権改革の第一弾と位置付けられ、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大、国と地方の協議の場の法制化、今後の地域主権改革の推進体制として地域主権戦略会議を設置することをその内容としている。同計画は、地方分権改革推進法第8条第3項に基づき国会に報告されるとともに、2010年1月開会の通常国会に「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（仮称）」として提出される予定となっている。

(32) 磯崎初仁「分権時代の条例論 — 条例は国法を乗り越えられるか」『月刊自治フォーラム』vol. 603、2009年12月、pp. 58-59。当磯崎論文の注26には、「条例の上書きとは法令による規範が存在している場合に、その一部を変更（補正）するものだから、（第3次勧告の）参酌基準への見直しは、規律密度の緩和ではあるが、上書き権の問題ではない。この点で同委員会が問題をあいまい化したことは残念であるが、上書き権の問題は今後も検討すべき課題だと思われる」と記している。

(33) 松本英昭「条例による法令の規定の補正等（条例による法令の「上書き」等）」『地方財務』2009年11月号、pp. 162-166。条例による法令の規定の補正等を許容する一般的規定を設けて対応する方途については、松本英昭「自治体政策法務をサポートする自治法制のあり方について」『ジュリスト』1385号、2009. 9. 15、pp. 93-95も参照。

義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大に関して、「計画」では「第3次勧告」で示された「3つの重点事項」のうち地方要望分104条項⁽³⁴⁾を中心として、各府省と協議の整った事項のみを「必要な法制上その他の措置を講ずる」としている。「第3次勧告」の内容と対比すると、勧告通りの見直しの実施は36条項、一部実施は34条項、あわせて70条項にとどまり、地方要望分以外の見直し項目である51条項も含めても法制上の措置は121条項に過ぎないものとなった。

勧告通りに見直しされる条項のうち主要なものは、都道府県道、市町村道の構造基準（道路法第30条第1項・2項、道路の幅員などの基準）は一部を除き「参酌すべき基準」として条例委任、公営住宅については整備基準が「参酌すべき基準」として条例委任、入居者資格は同居親族要件を廃止するとともに、所得制限（収入基準）も本来階層に係るものについて「参酌すべき基準」として条例委任することとした。このほか、文部科学省所管ではへき地手当の基準、厚生労働省所管では、公共職業能力開発施設の職業訓練の基準の条例委任、児童自立支援施設の職員資格の制限の廃止などである。

また、保育所等の児童福祉施設の設備及び運営に関する基準に関しては勧告内容の一部実施で、都道府県、政令市、中核市及び児童相談所設置市に限り条例委任としたものの、条例制定の基準に関しては、医師等の職員の資格に関する基準、配置する職員の員数に関する基準、居室の面積に関する基準に係る規定等を「従うべき基準」とした。

「従うべき基準」に関しては、「第3次勧告」ではその適用範囲を、i 当該施設・公物の利用者資格の基準（例、保育に欠ける要件）、ii 当該施設・公物の性格・機能の枠組み（例、パーキングにおける時間計測）、iii 民間共有の土業等の資格について基準を示す場合（例、医師資格、看護師資格等）に限定していた。「計画」で示された児童福祉施設の設備及び運営に関する条例制定の基準は、「第3次勧告」における提示内容をも無視したものとなっている。

さらに、公立義務教育諸学校の学級編成及び教職員定数の標準に関する各種規定は、所管庁である文部科学省から条例への委任等を完全に拒否された。

こうした内容の「計画」に対し、地方六団体は「政府が掲げる地域主権の理念に沿った内容とは言い難く、不十分と言わざるを得ない。さらなる見直しを求める」との声明を発表している。

(34) 「第3次勧告」では103条項としていたが、「計画」までの府省とのやり取り過程で、104条項になったようである。

義務付け・枠付けに関する「計画」策定作業は、次のように進められてきた。

2009年10月19日、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。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た。

11月4日時点の各府省からの回答は、104条項のうち勧告通り見直しが28条項、勧告内容の一部見直しが34条項、ゼロ回答が42条項というものであった。11月6日、山田京都府知事・全国知事会地方分権推進特別委員会委員長は、国の姿勢を批判する声明を公表し、これを受け内閣の地域主権推進担当の政務官、副大臣クラスと各府省の政務官、副大臣クラスの折衝が開始した。

政務官折衝は11月12日に厚生労働省、13日に国土交通省、農林水産省、環境省、16日に経済産業省、文部科学省との間で順次行われ、16日には上記6省に対し義務付け・枠付け見直しに係る再回答を要請したが、24日締め切りの再回答では、国土交通省が2条項を追加したのみであった。

12月1日には、副大臣合同会議が開催され、ここで「計画」の原案<構成案(メモ)>が示されたものの、肝心の義務付け・枠付けの見直し個別事項に関しては内閣府と文部科学省、厚生労働省のそれぞれの考え方が示されたに過ぎなかった。

「第3次勧告」が手交された時、鳩山総理は「勧告が最大限実現されるよう、内閣を挙げて速やかに取り組む所存である」との談話を公表し、原口一博内閣府特命担当大臣(地域主権推進)も、「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」と意見表明していた。それにもかかわらず、これである。

義務付け・枠付けの見直しに関しては、主要には地方要望分の104条項だけが組上に載せられたに過ぎない。「第2次勧告」では、4,000以上の条項を挙げている。地方要望分でも先送りになったものも数多い。2009年12月に初会合を開いた地域主権戦略会議では、2010年夏までに「地域主権改革大綱(仮称)」を策定し、この中で残りの見直し条項を新たな「計画」として盛り込むとしているが、「地域主権」確立のためには、自民政権時代とは異なる一層大胆な取り組みが求められている。

(かんばやし ようじ (財)地方自治総合研究所研究員)