

佐賀県における一括法対応とそこから見えたもの

日 野 稔 邦

1. はじめに

義務付け・枠付けの見直しを主な内容として、2次にわたる「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（以下、「一括法」という。）が平成23年4月（第1次）及び8月（第2次）に成立し、その多くが平成24年4月1日から施行された。

2次にわたる一括法の成立により、都道府県、市町村を含めた全ての地方自治体は、何らかの条例制定を行うこととなった。

平成12年4月に施行されたいわゆる地方分権一括法は、都道府県と市町村に若干の権限配分の変更をもたらしたものの、その中核は「機関委任事務制度の廃止」というそれまで地方自治体が行っていた事務の基本的性格の変更というものであった。

これに対して、今回の一括法は、義務付け・枠付けの見直しへの対応として、全ての地方自治体に対して、一定期間に、多くの条例の検討・制定という作業を義務付けるという、地方自治体の「行動」を求めるものである。

本稿では、佐賀県における対応状況を紹介した上で、筆者がこの一連の作業の中で感じたこと、今回の対応に課題はなかったのか、今後考えるべきことは何かを示すことで、今後の地方分権改革の一助となることを意図している。

なお、文中における意見は私見である。

2. 条例制定の全体像

まず、一括法により条例委任された項目と、それに対する佐賀県の条例制定時期などは、表1のとおりである⁽¹⁾。

一括法により、様々な基準が条例に委任されたこと自体に対する評価は、本稿の射程ではないので言及しないが、対象事項があれば平成24年3月31日ないしは平成25年3月31日までに、東京都、大阪府、神奈川県といった規模の大きな自治体であろうと、佐賀県、徳島県、鳥取県といった規模の小さな自治体であろうと、同じように条例制定作業を進めなければならない。

条例制定は、事業担当課における立案、法務担当課との技術的な調整、庁内における合意形成、さらに県民、利害関係者からの意見聴取、そして議会での審議と多くのプロセスと時間を要する作業である。

今回は、一括法の制定に伴い、こうした条例制定を“自治体にとって条例を制定するかどうかの選択の余地なく”“集中的に”実施することになったことから、この作業を円滑に実施するためには、それぞれの地方自治体において、①庁内でどのような体制で検討を進めるのか、という仕組みと、②どのようなことに意を用いて、検討を進めるのか、という方針の2点については、少なくとも明確になっていなければならない。

もちろん、この2点が備われば条例制定が円滑に行われるというものではないが、この2点は最低条件と言えよう。佐賀県で言えば、この2点は次のようになっている。

(1) 佐賀県における一括法に対応した条例の詳細については、県HPを参照されたい。
http://www.pref.saga.lg.jp/web/kensei/_1363/se-bunken/bunkensagaken.html

表1 佐賀県における一括法に伴い制定・改正した条例（平成25年3月末時点）

条 例 名	制 定	既存改正	再 改 正	主な独自基準
佐賀県職業能力開発促進法施行条例	平成23年12月		平成24年12月	・職業訓練は、県内の求人又は求職の状況、県の産業政策等を踏まえた内容とする
佐賀県児童福祉法施行条例	平成24年3月		平成25年3月	・保育所における食育推進担当者の配置、食育推進計画の策定
佐賀県における認定子ども園の認定要件に関する条例（既存条例改正）		平成24年3月		・保育所における環境教育の実施 ・乳児保育を行う保育所における看護師配置の努力義務化 など
佐賀県公立学校職員特殊勤務手当及びへき手当支給条例（既存条例改正）		平成24年3月		
佐賀県立図書館協議会条例（既存条例改正）		平成24年3月		
佐賀県博物館及び美術館協議会条例（既存条例改正）		平成24年3月		
佐賀県立九州陶磁文化館協議会条例（既存条例改正）		平成24年3月		
佐賀県立名護屋城博物館協議会条例（既存条例改正）		平成24年3月		
佐賀県立佐賀城本丸歴史館協議会条例（既存条例改正）		平成24年3月		
佐賀県営住宅条例（既存条例改正）		平成24年12月		・整備基準に県産木材の使用の努力義務化を明記 ・裁量階層の上限基準を21.4万円に据え置き
佐賀県道路法施行条例	平成24年12月			・設計交通量を見直し、従来の4車線整備から2車線整備を可能に ・自転車歩行者道を幅員2mで整備可能に
佐賀県鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律施行条例	平成24年12月			
佐賀県生活保護法施行条例	平成25年3月			・救護施設等の職員研修の機会確保、入所者の人権配慮、職員の守秘義務などを義務付け
佐賀県社会福祉法施行条例	平成25年3月			・婦人保護施設の職員研修の機会確保、入所者の人権配慮、職員の守秘義務などを義務付け
佐賀県老人福祉法施行条例	平成25年3月			・特別養護老人ホームの居室定員を4人部屋まで緩和
佐賀県介護保険法施行条例	平成25年3月			・介護老人福祉施設の居室定員を4人部屋まで緩和 ・介護療養型医療施設の食堂面積基準を撤廃 ・居宅サービス事業所の事務所区画の「専用」規定を撤廃
佐賀県障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律施行条例	平成25年3月			・就労支援事業所における一般労働者の割合を緩和し、販路拡大・工賃増加に向けた事業所の創意工夫を支援 ・居宅サービス事業所における事務所区画の「専用」規定を撤廃
佐賀県医療法施行条例	平成25年3月			・療養病床を有する病院、診療所における食堂面積基準を撤廃 ・療養病床を有する病院、診療所における談話室は食堂と共用可能
佐賀県食品衛生条例（既存条例改正）		平成25年3月		
佐賀県立都市公園条例（既存条例改正）		平成25年3月		・県が設置する都市公園は、県民の健康づくり、レクリエーション等の場として良好な都市環境の確保及び県民満足度の向上に資するよう設置
佐賀県福祉のまちづくり条例（既存条例改正）		平成25年3月		※ 高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律に基づく基準を条例で定めるよう整理、具体的な基準は規則委任（独自基準あり）

(1) 条例検討の仕組み

佐賀県では、平成22年以降、単なる文言整理や法令の引用条項の改正等政策的な判断を特段伴わない条例以外を「政策的条例」と呼称し、政策的条例のうち、県政の重要施策に係るものについては、「政策的条例調整会議」において検討を行うこととしている。今回の一括法に伴う条例についても、分権改革に特化した形の特別の会議・組織を設けることなく、この政策的条例調整会議において検討してきたところである。

政策的条例調整会議は、県の総合戦略を担当する統括本部長を議長とし、法務課を所管する経営支援本部長と条例案を所管する関係本部長を構成員とする会議である。この会議においては、条例案と県の施策との関係、内容の必要性・妥当性、利害関係者との調整状況などを幹部レベルで協議し、この調整結果をもとに、知事・副知事との協議等を経て、条例案を決定している⁽²⁾。

この政策的条例調整会議の事務局は、統括本部政策監グループと、経営支援本部法務課が共同で担当している。政策監グループが主として、条例案が県政運営の基本方針やその他県政の施策等に沿った内容になっているのか、といった政策的側面から検討を行う一方、法務課は主として、条例案の表現、解釈、適用等について技術的側面からの検討を行い、政策監グループと法務課が合同で、担当課と協議を重ねたところである。

なお、筆者は、政策監グループの地方分権改革担当として、一括法に伴う条例全てについて、担当したところである。

(2) 条例検討の方針

条例制定に向けた基本姿勢について、平成23年9月定例佐賀県議会で、古川康佐賀県知事は、次のように答弁している。少し長いが当時の県の基本的な考え方であり、関係部分を全文引用することとしたい。

「条例制定権の拡充は、従来国が政省令で定めておりました基準を、住民の代表である議会の議決による条例で定めるものでございます。これはすなわち民主主義の改革でもあると思っております。

(2) 佐賀県では、平成16年4月に大規模な組織改正を行い、県の総合戦略本部として統括本部を設置し、本部長に大幅な人事権と予算編成権を付与した各事業本部（くらし環境、健康福祉、農林水産商工、県土づくりの各本部）のもと施策を展開し、従来の総務部は経営支援本部として、各本部の支援に回る組織としている。

条例は自治立法としての最高規範でございます。今後はこの重みを県政の各分野において生かす必要があり、このため、県としての意識改革も必要だと考えております。

この基本認識のもと、今後の条例の検討に際しては、条例が自治立法として最高規範であるということから、これまで予算措置や執行部で作成した計画などに基づいて推進してきた政策についても、今後はその理念や手段、根拠などについて条例化を検討することによって、県の政策であることをより明確にすること、国の省庁と違って、県が総合行政主体であるということを生かして、早い段階から担当本部だけでなく、関連する施策の担当本部などと連携して検討することによって、施策の厚みを増し、佐賀県にふさわしい内容としていくことが重要であると考えております。地方分権改革の意義を自覚した検討を行ってまいります。

また、今回の一括法は、法律が条例に委任する形で条例制定権を拡充いたしました。が、そもそも条例は法律の特段の委任がなくとも、憲法第94条に基づき法律の範囲内で定めることができることとされております。こうしたことから、今後地域における課題の解決に際しては、条例委任されていない項目であっても、条例制定の可能性について検討することが必要と考えております⁽³⁾

また、平成24年9月定例県議会においても、

「条例案の検討に当たっては、私はこの佐賀県という地域にとって何が課題で、何が必要で、どのような基準がふさわしいのかということ把握していくことが重要だと考えております。このため県庁の中だけで検討することや特定の方々、いわゆる業界団体だけの意見を聞くのではなくて、施設や事業者、さらには実際の利用者の方々からも意見を聞いて、事柄の性格によっては専門家の助言もいただきながら検討を進める必要があると考えております。こうした検討の結果、従来の基準と違ってくるものもあろうし、あるいは同じようなもの、あるいは緩和するもの、それぞれ出てくることになろうかと思いますが、これまでこうした基準の説明責任を国に依存していたのと違って、なぜこうした基準なのかということについての説明責任を私どもが負っていくことになるという意識を持っているところでございます。

今回、条例委任された項目については、平成24年度末までに条例制定をするとい

(3) 平成23年9月12日本会議における答弁。佐賀県議会会議録については佐賀県議会ホームページの会議録検索を参照されたい。 <http://www.pref.saga.lg.jp/web/at-contents/gikai.html>

うこととなりますが、条例施行後も佐賀県という地域での課題は何か、それに対して条例で対応できることはないかという意識を常に持ち続け、必要に応じて条例を見直してまいりたいと存じます。

中には義務付け・枠付けの今回の条例委任の枠外になっているような条項もやがて出てこようかと思えます。こうしたものについては、引き続き全国知事会として国に対して見直しを求めていくほか、構造改革特区というやり方もございますので、地域の実情に合った施策をより一層展開できるように私自身心がけてまいりたいと存じます」⁽⁴⁾

と答弁している。

これらの一連の答弁では、

- ① 条例制定権の拡充は、地方分権改革の中でも民主主義の改革に通じるものであり、その重みを自覚する必要があること。
- ② 条例の検討に際しては、庁内、あるいは特定の団体だけの意見聴取ではなく、利用者・専門家など幅広い意見を聴く必要があること。
- ③ 条例で定める基準が、従来の国の基準と異なる場合でも同じ場合でも、説明責任は県が負うこと。
- ④ 条例施行後も問題意識を持ち続け、必要に応じて条例を見直すこと。

という基本的な考え方が示されている。

もちろん、首長の発言のみで条例が検討されるものではない。現実には現場レベル、実務レベルの積上げの作業が重要であるが、今回の一括法に伴う条例制定のように、①義務付け・枠付けの見直しは、長年の地方分権改革の一つの成果であり、地方自治の歴史の中でもエポックメイキングであること、②その成否によっては、更なる地方分権改革が進むかどうかという試金石にもなること、③限られた時間内で検討作業を進める必要があることから、人的リソースの配分など組織マネジメントを担う幹部・管理職員の意識付けも重要であること、④福祉施設の基準、道路構造の基準の条例委任は「厚労省 — 都道府県事業課」「国交省 — 都道府県事業課」のラインで検討されたものではなく、「各省 — 内閣府 — 地方六団体（都道府県地方分権担当課）」のラインで主に議論されてきた経緯があり、地方分権担当課と事業課の間には意識のギャップが少なからず存在すること、などを考えると、首長が議会で明確に方針を表

(4) 平成24年9月19日本会議における答弁。

明することは、条例検討の基本的な方向感を示す観点からは好ましいものと言える。

3. 佐賀県における条例の概要

(1) 佐賀県児童福祉法施行条例

佐賀県では、佐賀県児童福祉法施行条例を平成24年4月1日から施行し、この中において、児童福祉施設に関する基準のうち、保育所、児童厚生施設の設備・運営に関する基準を定めている。また、平成25年2月県議会において、条例を一部改正し、平成25年4月1日施行分から婦人保護施設、障害児施設などの基準を追加している。

ここでは、保育所の設備・運営に関する部分について紹介する。

保育所の設備基準等については、待機児童の解消問題などもあり、義務付け・枠付けの見直しの象徴的なものとされてきたが、第1次一括法においては、保育室の面積基準や保育士の人員配置基準は原則、「従うべき基準」とされ、待機児童が特に多く、地価が高い市区（東京都世田谷区、横浜市、大阪市など）では面積基準が「標準」とされた。佐賀県は、待機児童問題が深刻な地域ではないことから、面積基準が「標準」とされた地域はなく、県内全域が「従うべき基準」となっている。その意味では、地方の自由度が拡充したとは言い難いが、今回、参酌すべき基準を含めて点検した結果、以下の5項目の独自基準を設けている。

- ① 食育を推進するために、規則で定める食育推進計画を策定するとともに、食育推進担当者を設置すること（条例第10条第1号）。
- ② 職員及び入所している乳幼児に対し、環境の保全について理解を深める環境教育を行うよう努めること（条例第10条第2号）。
- ③ 乳児を入所させる保育所は、保健師又は看護師を配置するよう努めること（条例第10条第3号）。
- ④ 障害のある乳幼児の保育については、一人一人の発達過程や障害の状態を把握するとともに、家庭や関係機関と連携のうえ、適切な環境の下で実施すること（条例第10条第4号）。
- ⑤ 保育所の長は、特に入所している乳幼児の食事を調理する者等に対し検便による健康診断を実施すること（条例第10条第5号）。

①は、佐賀県では認定こども園に対して、平成18年から同様の規定を独自に条例で義務化しており、今回、保育所にもその考え方を導入したものであるが、佐賀県食育推進基本計画との整合性なども考慮し、4年間の経過措置を設けている。

③は努力規定である。国の基準では「乳児6人以上を入所させる保育所においては、当該保育所に勤務する保健師又は看護師を、1人に限って保育士とみなす」とされている。これについて、佐賀県は乳児保育におけるさらなる医学的管理の質の向上を目指して、乳児が4人以上の保育所で、保健師又は看護師を、1人に限って保育士とみなすことができるよう構造改革特区法に基づく特区提案を行い、「保育所看護師配置促進特区」の指定を既に全県的に受けているところである。佐賀県では、この特区制度をさらに各保育所が活用することで、佐賀県全体の乳児保育の質の向上が図られることを期待して、条例において努力義務を規定した。

⑤については、国の基準では調理従事者の健康管理について「綿密な注意を払うこと」ととどまっているが、実務的には、別途、通知により検便の実施が求められている。この検便の実施についても、条例上明記することにより、健康管理に対する意識の徹底をさらに図ることを求めている。

佐賀県における保育の特徴をあげれば、待機児童問題がそれほど深刻ではないことがあげられる。こうした中では、保育サービスの供給量の確保も重要ではあるが、質の向上に対する関心も高いものがあり、この条例は佐賀県におけるこうした事情を踏まえたものと言える。

(2) 佐賀県営住宅条例

第1次一括法では、公営住宅の入居収入基準、整備基準などが「参酌すべき基準」として条例委任されたところである。

これについて、佐賀県では、

- ① 入居者資格のうち、公営住宅法の改正により廃止された同居親族要件については、県条例において、公営住宅法で廃止された規定と同趣旨の規定を存続することとし、この他、特段の要件緩和は行わない（条例第6条第1項第1号）。
- ② 入居収入基準のうち、一般階層については国の基準の15万8,000円と同額とし、裁量階層の収入基準については、国の基準で上限とされている25万9,000円を採用せず、上限を21万4,000円とした。国の基準と比べると厳格化した形となっている（条例第6条第1項第2号）。

③ 整備基準は、県産木材の使用を新たに基準として設ける（条例第3条の2）。
としたところである。

①の入居者資格については、いくつかの自治体において、同居親族要件を緩和し、定住促進の観点から単身者入居を可能とする条例が制定されている。

しかし、佐賀県としては、同居親族要件を緩和し、若年単身者の応募が見込まれると、世帯向け住戸と応募者のミスマッチが生じる懸念があることや、単身者向けの民間賃貸住宅も県内で確保されている中、若年単身者に県営住宅の門戸を開くと、民間との競合が生じることなどを考慮し、入居者資格を緩和しないとした。

②の入居収入基準については、国土交通省が示した資料をもとに、佐賀県で把握している統計データを可能な限り用いて試算したが、国の基準で上限とされている15万8,000円に近い結果となった。もちろん、県独自に各世帯の家計状況などを調査し、より精緻な収入基準を算出することもあり得る。

しかし、今回、条例委任されていない公営住宅の家賃算定基礎額との均衡、県独自の調査によってより精緻なデータを得られるかどうかを含めた費用対効果などを考慮し、国の基準と同額とした。

一方、政策的に配慮が必要な高齢者、障害者、子育て世帯等裁量階層については、現状以上に基準を引き上げることは、若年単身者に対する入居者資格拡大と同様に、民間との競合などの問題もあることから、国の基準の上限25万9,000円を採用せず、21万4,000円と据え置いた。

つまり、いくつかの自治体でみられるような公営住宅の入居者資格、入居収入基準を緩和による「門戸開放」については、佐賀県では行わないと判断したところである。佐賀県では、県営住宅の今後のあり方として、低所得者など住宅困窮者に対する住宅としての性格を明確にすることを念頭においていることが、こうした結果につながったと考えている。

（3） 佐賀県道路法施行条例

第1次一括法では、県道の構造に関する基準や標識に関する基準が「参酌すべき基準」として条例委任されたところである。

これについて、佐賀県では、

① 車線数の決定の基礎となる最大交通量について、道路構造令5条の基準よりも2

割増しし、その範囲までは、4車線道路ではなく、2車線道路を可とする（条例第3条）。

- ② 停車帯の幅員について、構造令9条2項では原則2.5m、大型交通量の占める割合が少ない場合に1.5mまで縮小できると定められているが、原則1.5m、大型交通量の占める割合が大きい場合に2.5mまで拡大できることとする（条例第4条）。
 - ③ 自転車歩行者道について、構造令10条の2第2項では幅員3m以上と定められているが、交通の状況その他の特別の理由によりやむを得ない場合においては、幅員2mで設置できることとする（条例第5条）。
 - ④ 条例附則において、自転車の走行に関して、さらに検討を進めることを定める（条例附則第2項）。
- としたところである。

①の車線数の決定については、国の基準では、計画交通量が設計基準交通量を超える場合には、4車線整備とする旨の規定があるが、これまでの経験によると、結果として、4車線整備がそれほど必要とされない箇所もみられたところである。このため、条例では、設計基準交通量を2割増しとし、4車線整備を必要とする交通量を引き上げることにより、従来は4車線整備（暫定2車線で供用開始）としていた箇所でも、2車線整備で完成することにより、地域の実情に即したスペックでの道路整備を可能としたところである。

③④の自転車に関する規定については、佐賀県では、公共交通機関が都市部ほど整備されておらず、専ら住民の移動手段は、自家用車・自転車であるという地域の移動手段の特徴を踏まえ、規定したものである。自転車は、基本的に車道を走るのが原則であり、この旨、近年、警察当局の指導が強化されたと言われている。そこで、自転車歩行者道を幅員2mであっても整備することを可能とすることにより、自転車が、自転車歩行者道という一種の専用レーンを走行することにより、自動車、自転車、歩行者の安全のバランスを確保したものである。

なお、この他にも、自転車の走行については検討したが、ちょうど、国土交通省と警察庁において、自転車の走行に関するガイドラインについて協議中であったこともあり、県としては、そのガイドラインも踏まえ、また交通規制を担当する県警察とも十分協議した上で、さらに自転車の走行について検討を深めたいと考えている。

そこで、今後も継続して検討する姿勢を明確にするため、その旨、条例附則第2項

に規定したところである。

道路は人間だれしも使うものであり、様々な気付きがある。しかし、それを技術的な基準に落とし込めるかどうかは、実際に土木事務所において実務に携わっている職員が日頃の業務において感じた気付きや問題意識、経験によるところが大きい。佐賀県では、一括法案が国会に提出された直後の早い時期に、道路課、土木事務所職員による検討会を設置しており、こうした現場サイドでの積上げが条例検討の際に大きなプラスとなったことを付言しておきたい。

(4) 佐賀県介護保険法施行条例

第1次一括法において、介護保険法に基づく施設・事業者の設備・運営に関する基準が条例委任されたが、保育所同様に、介護職員の人員配置基準や居室面積基準などは「従うべき基準」とされ、地方の自由度が発揮できる余地は限られている。佐賀県では、その中でも、

- ① 特別養護老人ホームの居室定員について、国の基準では原則個室、例外2人部屋とされているが、介護保険の保険者と協議の上、4人以下の多床室を認める（条例第8条第2項）。
- ② 訪問介護など訪問系事業所について、国の基準では事務スペースとして専用区画を設けることとされているが、訪問系事業所について規制を設ける実益がないことから、「専用」区画を設ける規定は廃止する（条例第11条）。
- ③ 介護療養型医療施設の食堂について、国の基準では1㎡/人とされているが、医療機関における食事提供の実態が、食堂ではなく、病室で行われていることなどから、面積基準を廃止する（条例第12条、同時に制定した佐賀県医療法施行条例においても同様に規定している）。

としたところである。

(5) 佐賀県障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律施行条例

第1次一括法において、障害者自立支援法（その後、法律名称が「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」に改称）に基づく施設・事業者の設備・運営に関する基準が条例委任された。「従うべき基準」の範囲は、介護保険法と同様である。

佐賀県では、就労継続支援A型事業所における一般労働者の雇用割合について、利

用定員10人以上20人以下の場合は、利用定員の100分の50を上限とされていたものを100分の60を上限に、利用定員21人以上30人以下の場合は、利用定員の100分の40を上限とされていたものを100分の50に、利用定員31人以上の場合は、利用定員の100分の30を上限とされていたものを100分の40に、それぞれ緩和する規定を設けた（条例第5条）。

佐賀県は、障害者の就労支援に従来から力を入れており、障害福祉課の課内室として就労支援室を設けるなど、庁内の組織・職員体制の面でも、県の方針を明確にしているところである。

今回の一般雇用率の緩和の趣旨は、障害者ではなかなか会得できない新分野開拓のための知識、技術等を有する一般労働者が就労支援事業所で雇用されやすくすることにより、事業所における生産量の増加や、顧客との継続的な取引をもたらし、その結果、障害者の工賃向上などに結び付くことを目指したものである。

現状では、直ちに、この基準緩和を活用する事業所は見当たらないものの、障害者の就労支援は、福祉政策と産業政策の双方の性格を持つものであり、佐賀県としては、現場の就労支援事業所が課題に直面した際に、臨機応変な対応を速やかにとることができるよう、雇用割合の緩和を行ったところである。

4. 今後の展望

最後に、今回の条例検討を通じて、感じたことを何点か述べてみたい。

(1) 県としての方針の明確化

既に2.(2)で述べた点であるが、今回の条例制定は、地方分権改革の推進という地方自治の歴史的な流れの中で位置付けるエポックメイキングであること、限られた時間内で検討作業を進める必要があることから、人的リソースの配分など実際の現場マネジメントを担う幹部・管理職員の意識付けも重要であることなどを考えると、首長が基本的な方向感を示すことは、その後の各自治体内における作業の進め方、検討の深みなどに影響を与えたと感じる。

(2) 地方分権改革担当課からの投げかけ

担当課にとってみれば、今回の作業は「純増業務」である。こうした中で、条例検討の質を上げるためには、平素より義務付け・枠付けの見直しを主張してきた地方分権改革担当課の役割が重要である。

筆者は、保育行政や介護保険を担当した自身の経験や、これまでの議論の経緯などを踏まえ、「こういう視点で検討してはどうか」「こういう規定は盛り込めないか」と具体的に担当課に対して提案をしてきたところである。

これは、担当課側からみれば、「大きなお節介」となる面もあるが、条例検討のきっかけとなることや、事業課ではない別の視点を交えた検討に資する面もある。筆者としては、結果的に、県独自の基準づくりに結びついたことや、庁内での議論を活発に行うことができたことから有益であったと思う。

ただ、こうしたことが可能となったのは、前述した政策的条例調整会議という地方分権改革担当が議論に深くコミットできる仕組みと、首長の明確な方針があったからこそと言えよう。

(3) 「地域の実情」の汲み取り方

今回の条例制定権の拡充は、これまで全国一律に決定されていた様々な基準を、地方自治体が条例で決定できるようにすることで、地域の実情により即した政策展開を可能とするためのものである。したがって、条例委任された項目に関して、地域の実情を的確に把握することが、まず求められたところである。

この点、佐賀県では、保育所、介護保険施設など施設・事業者に対して意見照会などを行い、検討を進めてきた他、保育所においては保育園児の保護者、介護保険施設においては高齢者といった利用者側にもアンケートなどを行ってきた。

こうした意見聴取については、これまで国の基準が検討されていた際にも、厚生労働省の社会保障審議会などの場において、施設・事業者団体からの意見聴取がされていたところである。しかし、地方自治体の体制が許せば、団体からの意見聴取だけでなく、一つ一つの施設から意見を聴くことで、よりリアルで生の声を聴くこともできる。こうしたきめの細かい状況把握が、国よりも地方自治体が得意とすることではないかと考える。

また、福祉の現場では、施設・事業者は、サービスの提供主体という一方当事者であり、もう一方の当事者である利用者の意見も聴取することを忘れてはならない。一

般論として言えば、傾向的には、基準について、サービス提供主体からは基準の緩和を求める声が予想される一方で、利用者（家族）からは基準の強化を求める声が予想されることから、施設・事業者と利用者（家族）の意見を聴くことで、地域の課題、ニーズを的確に把握することが重要と考える。

こうした点は、パブリックコメントによる意見把握も必要であるが、パブリックコメントにおいて条例案に寄せられる意見は少なく、意見聴取の手段として実効性があるものかどうか点検すべき点は多く、どのようなやり方がふさわしいのか、各自治体で工夫することが求められる。

（４） 担当課と法制担当課などの分業

条例制定権の拡充を真の意味で活かすためには、一人一人の職員が、地域の課題をどれだけの確に把握できるのか、という「職員個人の課題発見能力」と、それを組織として共通認識を持つことができるのか、という「組織としての課題共有能力」、さらにその解決方法を示す「政策立案能力」が重要になる。

もちろん、これは、予算、計画などあらゆる自治体の施策に共通することであり、条例に限ったものではなく、自治体における政策立案の基本というべきことである。

しかし、自治体における条例制定作業は、毎年度の予算編成時期における予算要求や、数年に一回の計画策定・ローリング業務と比べると、職員の意識、経験として、身近な仕事、普通の仕事として定着しているとはなお言い難いのが現状である。

この原因は、これまでは、詳細な義務付け・枠付けがあったため、そもそも自治体が条例制定権を発揮する必要性がなかったこともあるが、この結果、多くの自治体で、条例制定、法制執務に関するノウハウが、職員にとって「標準装備」となっていないのが現実であろう。

また、今回の条例制定については、条例を所管することとなった担当課にしてみれば、人員増も十分に見込めない中で、条例検討を行わざるを得ないこととなり、従来の業務執行との間で、優先順位をどのようにつけるのか、どの程度の労力を投入すべきか、判断に迷うところであったと推察する。

理想を言えば、法制執務に関するノウハウを多くの職員が身に付けられることに尽きるのであるが、職員全体の数も減少する中で、それを求めることは、必ずしも現実的ではない面もある。法制執務に限らず、これからの自治体職員が身に付けるべきスキル・ノウハウは組織マネジメント、コンプライアンス、コミュニケーションスキル、

プレゼンテーション能力など多岐にわたるものであり、法制執務に関するノウハウの取得をどの程度、職員に求めるかは、自治体として人材育成のあり方、方針全体から導かれるものであろう。

そこで、今後、さらに進むであろう義務付け・枠付けの見直しに伴う条例制定権の拡充や、それを一つの契機として、自治体として独自の条例を検討する体制を整えるためには、各担当課と法制担当課などの「分業」について、従来以上に、真剣に検討されなければならない。

担当課に課題発見、課題共有、そして解決方法の条例化までを任せてしまうのでは、十分な検討ができないばかりか、条例化の検討そのものが立ち消えになることも否定できない。

大規模で、職員数にも一定の余裕がある自治体であれば、法制執務、法的思考に通じた職員を、条例制定・改正時期を見越して担当課に配置することも可能であり、また、実際にそうした人事異動を行ってきた例もあろう。しかし、条例制定権の拡充とその活用による、条例制定・改正作業が、今後も続くことを考えると、法制執務、法的思考に通じた職員をスポット的に担当課に人事異動させる手法には限界がある。

条例制定・改正が「標準装備」になる時代を見据えるならば、それに応じた担当課と法制担当課の役割分担の再構築が必要である。既に政策法務室の設置などにより役割分担の再構築を目指している自治体もあるが、「看板」の問題ではなく、例えば、担当課は課題発見、課題共有、解決方法に専念し、その解決方法を各種法令の規定と照らし合わせて、条例上どのように規定することが望ましいのかという点は、法制担当課や政策企画部門など別組織が担当課と調整しながら行うなど、自治体の規模、組織風土、人的リソースに応じた再構築が必須である。

この点、小規模な自治体においては、人的資源、業務量を考慮して、近隣の市町村と連携して、地方自治法252条の7第1項に基づく内部組織の共同設置として「政策法務課」を設置することなどが検討されるべきである。

(5) 担当課（部局）内での分業

こうした分業は、担当課と法制担当課の間の問題だけではない。筆者は、平成10年度に福祉事務所で児童福祉を担当し、11年度から13年度に介護保険を担当したが、その経験に照らすと、特に、福祉行政について言えば、一般には、施設・事業者に対する情報提供、指導監査などを通じて、「基準の確実な遵守を求めること」が重視され

ている。

これは、従来、基準は国が作り、都道府県は指導監査を通じて基準を適用する、という役割分担になっていたことから当然の帰結と言えよう。

しかし、今回、基準が条例委任されたことにより、自治体（の職員）には、「基準を作る」立場と、「基準を遵守させる」立場の両方が備わったこととなる。この2つは、PDCAの観点からも両立し得るものであるが、そのことが自治体という組織として両立することと、担当する職員個人の中で、物理的にも思想的にも両立できるかは別問題と考える。

自治体の事情が許せば、福祉部門の中で、施設の指導監査などを中心に行う部門と、企画立案部門を分離することなど、一人一人の職員に過剰な負担をかけずに、組織として、条例活用が「標準装備」となる工夫が求められる。

(6) 次の条例改正に向けたステップ

一括法に伴い「条例制定権が拡充した」ということは、今後、地域の実情や、必要に応じて、「自治体の判断で改正もできる」ということである。

今回のような「制定」も重要であるが、今後の「改正」により、各自治体の条例がどのようになっていくのかも義務付け・枠付けの見直しの成果を発揮する上で重要である。そうしなければ、今回の一括法に伴う作業は、一過性の「特別なこと」とどまってしまう、分権改革の成果を確固たるものとする「当たり前のこと」にはならない。

また、国の政省令の提示が遅れた項目もあり、自治体によっては十分な検討ができなかった内容もあることや、他の自治体の条例をみて、自分の自治体でも取り入れればよかった、と感じるところもあったと思う。

今回の一括法では、経過措置を含めても、平成25年3月31日までの条例制定が期限として定められていたが、今後の改正については、特段法令上に規定されているわけではなく、今後、どの時点で見直すのか、ということは、各自治体の判断に委ねられている。そこで、どの時点で見直すのか、というポイントを予め各自治体で考えておくことが重要である。

その一つは、条例制定の基準となっている政省令が見直される時点である。「従うべき基準」「標準」「参酌すべき基準」の区別の見直しの他、「参酌すべき基準」の内容の変更などがなされれば、それに応じて、各自治体は、条例を再点検し、地域の

実情により即したものとなるよう見直すことが求められる。この場合、政省令の内容が大きく見直されるような際には、各府省においても、関係する審議会での審議や、パブリックコメントの実施など一定程度の時間をかけて、また公表される形で検討が進められる。自治体としては、政省令の見直しが終了してから、検討を進めることよりも、こうした政省令の見直しを睨みながら、自治体としても並行して条例の点検を進めるなど、時機を逸さない対応が望ましい。

政省令の見直しは、自治体からみると「外部事情」を契機とした見直しとも言える。一方、「内部事情」による見直しのタイミングの一つとしては、毎年度の予算編成時期があげられる。

例えば、福祉施設に一定のスペックの設備（耐震・耐火といった防災関係の施設・設備など）を備えるよう求める場合に、設備に要した費用に対して一定の助成を行う手法もあれば、今回、自治体が制定した施設の基準に関する条例において義務化する手法もあろう。

自治体における施策の決定の幅を広げ、深みを増すためにも、一括法による条例制定を一過性のものとすることなく、「条例制定権の拡充は、条例改正権の獲得である」という認識を、各自治体が持つことが大切である。

（7） 技術的助言の「呪縛」からの解放

条例案について検討を進めている際に、全てではないものの、いくつかの担当課から「〇〇省の通知には、〇〇とされている」という発言があった。

当然のことであるが、自治事務に対して、各府省（大臣）は技術的助言を発することができるが、当該助言はあくまでも助言であり、それを踏まえて、どのように考えるのか、ということが自治体としては判断されなければならない（助言はあくまでも助言であり、助言を受けた側がどのようにするのかを判断する）。この点は、第1次分権改革の成果であるが、今回、まだまだ自治体実務において、このことは根付いていないと痛感したところである。

この技術的助言の「呪縛」は、条例制定に限ったことではないが、条例制定においても、「従うべき基準」「標準」「参酌すべき基準」のように、自治体に対する拘束力の強弱が明確になったことであり、これを機に、あらためて技術的助言の意味を、自治体職員一人一人がしっかり認識し、「呪縛」から解き放たれなければならない。

(8) 政省令の数値の根拠開示

今回の見直しにより条例委任された項目については、従来の政省令は「従うべき基準」であれ、「参酌すべき基準」であれ、「条例制定に際しての基準」と位置付けられたところである。

条例制定に際しての基準とされている以上、「従うべき基準」であれ、「参酌すべき基準」であれ、特に政省令に数値が示されている場合には、自治体における条例検討が円滑に進むよう、当該数値の根拠・考え方が自治体に開示されることが必要であり、この点、筆者が事務局を務める全国知事会地方分権推進特別委員会（委員長：古川康佐賀県知事）は、第1次一括法成立後まもない2011年6月に政府に対して、「各地域において有意義な議論が行われるように、政省令で定めた基準の算定根拠や考え方等について、詳細にその内容を示すこと」を求めたところである⁽⁵⁾。

しかしながら、現実には、政府として、基準の根拠、考え方等が統一的に示されることはなく、各府省、ひいては法令ごとの対応となり、十分な根拠開示がなされなかったのは残念である。

今後の条例改正作業のことを考えると、情報開示の程度について各府省に委ねるのではなく、政府として統一した方針のもと、自治体に開示すべきである。各府省が十分な情報開示ができないのであれば、それは、そもそも自治体に対して、“従うべき”あるいは“参酌すべき”と言える性格のものとは言えず、「条例制定に際しての基準」に値しないことから、基準そのものを法令上から削除し、より自治体の裁量に委ねるべきと考える。

5. 最後に

以上、縷々述べたが、筆者は、今回の条例制定権の拡充を高く評価している。その最大の理由は、自治体に「基準は、条例で作る」という行動を“強制ではあるがもたらし”、“完全ではないにしろ、意識付けした”という意味を軽視してはならないと考えるからである。

(5) 「第1次一括法による条例委任事項に係る政省令の早期提示等を求める」（平成23年6月23日付け、全国知事会地方分権推進特別委員長名文書）。詳細は、全国知事会ホームページ参照。
<http://www.nga.gr.jp/news/2011/post-713.html>

もちろん、今回の条例委任を条例制定権の拡充として歓迎する見方がある一方、特段の委任がなくとも法律に抵触しない範囲で条例を制定できるにもかかわらず、条例委任がなければ条例を制定できないという誤解を助長する、という指摘があることも承知している。

確かに、条例は「法律の範囲内」で制定できることから、今回の条例委任がなくとも、自治体の意欲があれば、これまでも条例事項とすることができた、という事柄もあるかもしれない。

しかし、法令による規律密度が高く、また司法において必ずしも地方自治に好意的ではない判決もある中で、訴訟リスクを抱えてまで、自治体が条例化に踏み切る判断にためらう姿勢にも、うなずけるものがある。

この現状を考えると、条例委任という方法ではあるものの、条例制定権が拡充したことは、全国一斉に、「権利の上に眠る者（自治体）」を呼び覚ますという意味において、高く評価してよいと考える。だからこそ、「目を覚ましつつある者（自治体）」がこれまで自覚していなかった条例制定権という「権利」を誤解することのないよう、「条例委任は一つの奇貨であり、全てではない」ことを一人の実務家として、今後とも主張していかなければならないと感じている。

最後に繰り返しになるが、本稿は、冒頭に述べた立場からの見解であり、条例所管課、法制担当課からは別の見方もあると推察する。本稿が、長年の地方分権改革の成果である条例制定権の拡充という一里塚において、自治体がどのように対応し、検討を行ったのかという記録となり、さらなる改革の参考になれば幸いである。

(ひの としくに 佐賀県統括本部政策監グループ係長)

キーワード：条例制定権／義務付け・枠付けの見直し／
一括法／地方分権改革／地域主権改革