

義務付け・枠付け見直し検証研究会 8

第1次・第2次一括法等への対応の実際 — 横須賀市の取組み

大石 貴 司

【編集者注】 本稿は、当研究所内に設置された「義務付け・枠付け見直し検証研究会」（主査・北村喜宣上智大学教授）で報告された自治体ごとの対応を報告者がまとめたものである。

1. 今次の改革により得られたもの

「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（第1次・第2次一括法）及び両一括法と同時期に改正された介護保険法等（以下「一括法等」という）への対応には、どの自治体も様々な苦勞をして、必要な措置を講じるまでに多くの時間を要した⁽¹⁾。そして、とにもかくにも2013年3月31日までに、その作業を完了させた。

ところで、各自治体が経験した様々な苦勞や費やした多くの時間は、主たる成果物である条例にいかん反映されたのだろうか。その条例は、今後の行政活動に大きく寄与するものといえるのだろうか。宿題として、積み残したものはなかったのだろうか。

一方で、2013年6月14日に第3次一括法が公布され⁽²⁾、今後も、自治体として取組み

(1) 条例を策定する作業工程については、岡田慎一・出石稔「一括法対応の時間的限界と作業工程」ガバナンス2012年3月号102～103頁が、自治体における標準的なスケジュールを提示している。

(2) 平成26年3月14日に、第4次一括法も国会に提出された。

を続けていくことが必要になった。したがって、一括法等の対応に関しては「終わってよかった」と安心しているのではなく、十分な振り返りを行い、今後の対応のあり方を意識的に考えておく必要がある。事情は、神奈川県横須賀市においても同様である。

本稿では、横須賀市が行った一括法等への対応の状況を中心に紹介し、合わせて、その対応の中で出てきた課題をいくつか取り上げ、検証を行う。なお、課題に対する考え方、検証の中の考察などは、すべて筆者の私見である。

2. 組織的対応

横須賀市が一括法等に対応した条例づくりを進める上で、市役所内の調整を担当する課として据えたのは、2000年地方分権の際にも取組みの中心となった総務部行政管理課（以下「行政管理課」という）である。もっとも、その役割は、前回とは少々違うものとなった。

2000年地方分権の際には、行政管理課全体が、同課の法規担当職員が行う関係各課とのヒアリングを全面的にバックアップした。課の職員全員が複数のチームに分かれて、法規担当職員とともにヒアリングを行ったのである。行政管理課全員体制のヒアリングを、関係する課すべてについて行い、各課が担当する業務を区分して、業務ごとの細かな対応に至るまで深く言及したのであった。

これに対して、今回の一括法等への対応においては、関係各課とのヒアリングを順番に行うことはしなかった。その代わりに、各課が一括法等の取組みを進める中で不明な点が生じた場合に相談を受けるというスタイルを採った。

行政管理課が2000年地方分権の際に取組みの中心となったのは、同課が法規担当を抱えるとともに、地方分権担当も含む課であったからである。今回の一括法等においては、やや事情が異なる。行政管理課が指定管理者制度について、選定するための選考委員の資格、採点の基準、選考に係る資料づくり等を横断的に統一した取組みを行った実績や、中核市市長会の関係業務を行っているために一括法等に関する国からの情報が得やすいことなどから、担当課となったと考えられる。

一括法等の対応を適確に取りまとめるためには、担当課の職員体制が重要なポイントとなる。近年、どの自治体でも、行政改革の一環で職員の人数を減少させている。この点、横須賀市も同様であるが、こと一括法等の対応においては、サンセット方式で「地方分権

推進担当主査」を置くこととし、さらに、法規審査の担当者を正式に1名増員した。

各部の対応としては、新たに一括法等に対応するためのセクションを設けることはなかった。しかし、福祉関係のセクションと道路関係のセクションについては、部内に関係する課が複数あるために、一括法等の対応を1つの課が取りまとめる体制を採ることとした。そして、部内の取りまとめ担当となった課には、条例づくりの経験がある職員、部内でのキャリアが長く当該部の複数の業務に精通している職員などが部内異動で集められた。こうした「戦時体制」が、一括法等制定に合わせて、2012年には、整えられたのである。

3. 全体のスケジュール

横須賀市では、取組み開始直後に、一括法等の施行日に関する経過措置の規定を最大限利用する方針を固めた。

一括法等の施行日は2012年4月1日であったが、多くの改正事項については、附則により、法の施行日から1年間は条例の制定が猶予された。そこで、一括法等の対応に関係する条例議案については、施行日が2012年4月1日前に到来するものは、施行日に間に合うような時期の議会に提出し、それ以外のすべてのものは2012年の12月議会に提出することとするスケジュールを決定した。

スケジュールを決定する際には、少しでも早く条例を整備すべきではないか、最初から経過措置の規定を利用するという姿勢は努力不足ではないかという点も議論された。しかし、一括法等のうち施行日が同時期のものについては、その対応する条例議案をできるだけ同じ議会に提出して、市議会で議案を付託する各常任委員会において共通した審議のスタンスをもって行うなどの対応が合理的である。それを考えて、各分野ごとにバラバラに進むことなく、横須賀市全体として歩調を合わせて一括法等に取り組んでいくという方向性を重視して、スケジュールを決定するに至ったのである。

条例案の策定について、時間を十分にとって、じっくり腰を据えて取り組んでいくというスケジュール設定は、結果的には、次の3つの面から効率的なものとなった。

第1に、政令や省令との関係である。

自治体が基準を条例化する際に、「従うべき基準」、「標準」、「参酌すべき基準」と3種類の基準が政令や省令の形で示された。基準として示される政省令の中には、改正の時期が非常に遅いものがあった。例えば、市町村が福祉分野において、条例で基準を策定

することとなったものの国の基準である「指定地域密着型サービスの事業の人員、設備及び運営に関する基準（平成18年厚生労働省令第34号）」や「指定地域密着型介護予防サービスの事業の人員、設備及び運営並びに指定地域密着型介護予防サービスに係る介護予防のための効果的な支援の方法に関する基準（平成18年厚生労働省令第36号）」は、2012年3月13日付けで改正された。国が示す基準としての政省令の改正時期の遅さは、自治体の条例策定作業にとって大きな支障となった⁽³⁾。

一括法等への対応に早くから取り組んでいた自治体は、国の政省令改正の遅い動きに一時停止を余儀なくされ、当該政省令に関係する条例の策定の時期を延期せざるを得なくなった。横須賀市は、元々、余裕を持ったスケジュールを立てていたおかげで、国の政省令改正の遅い動きに翻弄されることなく、当初の予定どおり、一括法等の施行日に合わせた条例策定のタイミングを横断的に合わせて行うことができたのである。

第2に、都道府県との関係である。

2000年地方分権によって、都道府県一市町村の上下・主従関係が解消された。しかし、各自治体が全く独立独歩で対応してよいというものでもない。同様の基準が広域自治体と基礎自治体の双方でつくられることと、当該地域の住民については都道府県民であり市町村民でもあることに配慮しなければならない。広域自治体と基礎自治体が全く違う基準を定めてしまえば混乱が起きる可能性もあるので、ある程度の整合性を持たせる必要がある。そこで、市町村の条例策定の際には、都道府県の条例整備を待ってから、作業に取りかかるという対応も考えられないではない。横須賀市の場合には、神奈川県との調整期間を確保することについても、経過措置期間の最大利用が功を奏した。

第3に、他の市町村との関係である。

先行自治体が基準を定める条例を策定して行った状況を参考にすることができたのも、大きなメリットとなった。それは、条例の策定を進めた職員が基準の内容を検討する際に、他の自治体の条例を参考にできた⁽⁴⁾だけでなく、条例の制定に際して他の自治体が行ったパブリックコメントにおける住民の意見と自治体の対応も大いに参考になったのである。

(3) この点については、鈴木庸夫監・著『どう変わる？ どうつくる？ 第2期地方分権改革条例の策定と審議』（イマジン出版、2012年）24頁に、塩浜克也氏の指摘がある。

(4) 他の自治体の条例を参考にする手法については、田中孝男『条例づくりへの挑戦——ベンチマーキング手法を活用して』（信山社出版、2002年）が詳細にわたって解説している。

4. パブリックコメントへの対応

(1) パブリックコメント手続

横須賀市では、2001年制定の「横須賀市市民パブリック・コメント手続条例（平成13年横須賀市条例第31号）」（以下「パブリック・コメント条例」という）⁽⁵⁾に基づき、一括法等に対応する基準の条例化に当たって、パブリックコメントを実施している。ここでは、いくつかの具体的事例を示して、横須賀市が行ったパブリックコメントへの対応について述べる。

先に述べたように、条例議案については2012年の12月議会に提出した。事前に行ったパブリックコメントの実施を含め、取組みの流れを示すと次のようになる。

横須賀市のパブリックコメント手続は、パブリック・コメント条例に基づいて実施される。そこには、実施前に必ず広報紙に予告を掲載する規定が定められている（7条）⁽⁶⁾。さらに、運用として、実施の予告前に、議会に対して、パブリックコメント手続を実施する旨と、実施しようとするパブリックコメントの概要を報告することとしている⁽⁷⁾。

議会にパブリックコメントに関する報告を行うことにより、住民の代表である議員に、これからパブリックコメントを行う条例案に関する情報を与え、審議に当たっての事前準備を十分に行う時間を与えることができる。また、広報紙とホームページに掲載しているパブリックコメントの実施予告を手厚くすることにより、より多くの住民にパブリックコメントの実施を周知し、より多くの意見が寄せられることが期待できるのである。

以下に、横須賀市が行った一括法等への対応条例案のパブリックコメントにおいて提出された意見を、対象となったパブリックコメントの概要とともに分野ごとに示し、意見に対する市の考え方及び対応を、他の自治体の状況などと合わせて述べる。

(5) 内容については、出石稔「横須賀市市民パブリック・コメント手続条例 ― 分権時代の自治体標準装備として ―」月刊自治総研通巻278号1～30頁、2001年12月

(6) 出石稔「パブリックコメント（意見公募手続）条例」自治体法務研究2008夏72～79頁を参照。

(7) 具体的には、議会の各常任委員会において、一般報告事項として、説明資料を提出している。

[表] パブリックコメントから議案提出までの流れ

年 月	議 会	パブリックコメント
2012年6月	パブリックコメント手続の実施・概要を報告	
8月		広報紙・ホームページに実施予告 (8月1日)
	会派勉強会の通常枠以外の枠を設ける	パブリックコメント手続実施 (8月15日～9月14日)
9月		
12月	条例議案提出・可決・公布	

(2) 河川法に基づく河川の管理基準

概要

基本的には国と同一の基準を条例に定めるものとするが、次の項目については、独自の基準を設ける。

- ・ダム、堰、水門、揚水機場、排水機場、取水塔、伏せ越しに関する構造基準
本市の準用河川において該当しないため、条例に定めのないものとする。

提出された意見

- ① 本市の準用河川は川幅が狭く、河道内の橋脚の設置は洪水の危険性もあるので、橋脚設置を認めるべきではない。
- ② 日常生活でも利用できるように、管理用通路の舗装化を義務付けるべきではないか。
- ③ 本市の準用河川で該当しない項目を規定しないのであれば、高規格堤防に関する規定も除くべきではないか。

①の意見に対しては、次のように考えた。

国の示す基準は、例えば多摩川のような大きな河川を想定して作られたものであり、河道内の橋脚の設置について何の問題もない。しかし、管理する河川の川幅が狭い場合には、河道内の橋脚が流水を阻害する恐れがあることを理由に、河道内の橋脚の設置を禁止する自治体が多い。横須賀市が管理する河川は、川幅が狭い。そこで、住民の意見を採り入れ、河道内の橋脚設置を禁止した。

先に③の意見についての対応について述べる。

他の分野においても同様であるが、当該自治体に存在しないものについては、条例で規定しないものである。この点に関する指摘であった。横須賀市には、高規格堤防は存在しない。①も③も、他の自治体のパブリックコメントを見た住民の意見であろう。これらを踏まえて、条例案をよりよいものに修正することができた。

②の意見については、自治体の独自基準として取り上げられることがあるものである。他の自治体では、周辺住民が管理用通路を生活道路や散歩道として利用していることに鑑み、管理用通路の舗装化を義務付けているところがある。しかし、横須賀市では、すべての管理用通路に舗装化を義務付けてしまうと日常的に通学路、生活道路等として利用されていない所も舗装化をしなければならない。この点を重視し、条例案を修正しないこととした。

(3) 道路法に基づく道路の管理基準

概要

基本的には国と同一の基準を条例に定めるものとするが、次の項目については、独自の基準を設ける。

- ・軌道敷、積雪地域に関する基準

本市において該当しないため、条例に定めないものとする。

- ・植樹帯の設置

歩行者・自転車が安全に通行するためにスペースの確保が必要な場合には、植樹帯を設けないことができることとする。

提出された意見

① 本市には路面電車がなくて、交通島の対象から除くべきである。

② 歩行者・自転車が安全に通行するためにスペースの確保が必要な場合には、植樹帯を設けないことができる規定を定めるとしているが、排ガス対策等の良好な生活環境の確保を行った場合のみ、植樹帯を設置しないことができるか。

①の意見については、横須賀市に存在しないものについての指摘である。パブリックコメントにかけた案の策定作業の精度が粗かったと言わざるを得ない。

②の意見についての対応は、次のとおりである。

道路構造令（昭和45年政令第320号）11条の4ただし書は、「ただし、地形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、この限りでない」として、植樹帯を設けなくてもよい場合を許容する規定となっている。これに対し、より厳しい規定が条例案で求められている。道路構造令は参酌すべき基準ではあるが、横須賀市は、やみくもに規制を強くするのではなく、植樹帯のほか、植樹樹の設置を検討する等、現地の周辺の状況や利用形態に配慮し、周辺住民の意見を聴いた上で実施していく方針とした。

（４） 都市公園法に基づく都市公園の管理基準

概要

基本的には国の基準と同一の基準を条例に定めるものとする。

提出された意見

- ① 都市公園バリアフリー基準について国基準を変更しないのであれば、特定公園施設の新設、増設又は改築を行うときに適用される基準について周知期間を設ける必要はないのではないかと。
- ② 社会生活弱者にやさしい公園を造るといふのであれば、省令で規定している車いすだけでなく、乳母車に対応した駐車場のスペースを確保したり、乳児用の授乳スペースを確保したりすることを義務化してはどうか。

①の意見は、他の自治体のパブリックコメントにおいて見かけなかったものである。条例で規定する基準の内容が従来と変わらないのならば周知期間は必要ないのだから、条例の施行日を公布の日からとすべきであるという、実在的を射たものである。実際には、条例の改正において、後述する独自基準や都市公園の使用料の改定などがあつたために、改正条例の施行日を複雑化することを避けた結果となった。

②の意見は、車いす使用者以外に、肢体不自由者、妊産婦、乳幼児連れの人等も、

都市公園に関するバリアフリーの基準の対象者であることを指摘している。たしかに、そのとおりである。そこで、公園における出入口の幅や通路の勾配等の基本的な構造の基準以外の授乳スペースなどについては、基準として義務化しないものの、状況に応じて設置することとしている。

(5) 公営住宅法に基づく公営住宅の管理基準に係る意見

概要

入居収入基準について、原則階層は、国の参酌基準どおりとする。

提出された意見

- ① 全国平均の収入よりも関東の平均収入は高いので、本市の市営住宅の入居収入基準が参酌基準どおりではおかしい。

国が公営住宅法施行令（昭和26年政令第240号）で示している収入基準は、全国の2人以上の世帯すべてを収入の低い順に並べ、収入の低い方から全体の25パーセントの位置に該当する世帯の収入としている。全国で定めていた基準を各自治体で定めることになったのであるから、当該自治体の2人以上の世帯の収入を基に収入基準を定めるべきとする意見は説得力がある。しかしながら、筆者の調べた限りでは、自治体内の世帯の平均収入を基にした収入基準を定めている自治体はない。

自治体の多くは、当該自治体内の、あるいは、当該自治体が属する地域の世帯の平均収入を基本にしつつ、全国の収入基準から自治体の収入基準へと変更することを面倒臭がって行わないものではなく、収入基準の急激な変更が混乱を招くことを避けたものである。したがって、全国平均の収入に比較して著しい差がある平均収入の地域に属する自治体については、今後、収入基準を十分な期間の中で段階的に改正していく必要がある。

(6) 障害者自立支援法に基づく指定障害福祉サービス等の運営基準

概要

基本的には国の基準と同一の基準を条例に定めるものとする。

提出された意見

- ① 障害者自立支援法に基づくグループホームの入居定員は、省令の「2人以上10人以下、既存の建物を使用するときは20人以下（特に必要があると認めるときは30人以下）」ではなく、「2人以上8人以下」とし、既存の建物を使用する場合も同様とすべきではないか。
- ② 障害者自立支援法に基づくグループホームの入居定員は、省令によるものではなく、「2人以上12人以下」とする。また、既存の建物を共同生活住居とする場合にあっては同様にすべきではないか。
- ③ 省令毎に厚生労働省が出している通知に、省令に規定されていない基準が見受けられるので、必要に応じて条例に規定を追加するか、又は規則を定め規定すべきではないか。
- ④ 省令において、（仮称）指定居宅サービス等の事業の運営等に関する基準を定める条例の骨子案及び（仮称）指定介護予防サービス等の事業の運営等に関する基準を定める条例の骨子案に基準該当居宅サービス等に係る離島等に関する基準が規定されているが、横須賀市は離島等ではないため、条例の規定は不要ではないか。

①と②の意見については、利用者の立場ではなく、事業者の立場で出された意見だと思われる⁽⁸⁾。事業者ごとに設置するグループホームの規模は諸事情により異なることから、他の事業者ではなく自らが設置するグループホームの規模が適正であると主張が、入居定員の基準に対する意見となって表れているものである。

③の意見については、大変重要な指摘であるが、筆者の知る限り、このことについて十分な解決を図った自治体はない。このことについては、後に詳述することとする。

(8) 横須賀市のパブリックコメント手続においては、意見を提出する際に、住民であれば住所・氏名を、市の区域内にある事業所であれば名称・所在地を明示することとなっているが、個人情報であるため、筆者の立場では知ることができない。

④の意見については、他の分野でもあったように、横須賀市に存在しないものに関する規定の削除の指摘である。離島という全く横須賀市と関係のないものの規定を削除しなかったことは、作業上のミスであったと言わざるを得ない。

5. 独自基準

横須賀市において意見が提出されたパブリックコメントの概要の一部を示したが、そのほかに、意見が提出されなかったパブリックコメントの中に、国の政省令の規定どおりの基準ではなく、横須賀市の独自基準がある。以下、分野ごとに示す。

(1) 道路法に基づく道路の独自管理基準

透水性舗装を標準化することにより、排水のための横断勾配を緩和し、1%以下とする。

(道路構造令においては2%を標準とする。)

歩道の横断勾配については、雨水を適正に排水し、歩道の通行の安全を確保するものである。しかし、車いすやベビーカーなどで通行する人にとっては、歩道の横断勾配が支障となってしまう。

これは、横須賀市だけでなく他の自治体でも独自基準として見られる⁽⁹⁾。歩道を透水性舗装とすることで雨水の適正な排水を図り、安全な勾配を実現するものである。

(9) 例えば、堺市の独自基準についてはhttp://www.city.sakai.lg.jp/kurashi/doro/keikaku/oshirase/douro_kouzou_kijun_jourei.files/jourei_gaiyouban.pdf

大阪府の独自基準については<http://www.pref.osaka.jp/attach/20312/00000000/jourei%20gaiyou.pdf>

なお、歩道の横断勾配以外の道路の独自基準を中心に考察しているものに、山本博史・出石稔「施設・公物の設置管理基準の条例化の具体例① — 『独自基準』について考える」ガバナンス2012年7月号102～103頁がある。

(2) 公営住宅法に基づく公営住宅の独自管理基準

入居収入基準について、裁量階層は、21万4千円とする。
(公営住宅法施行令においては25万9千円とする。)

公営住宅の入居収入基準については、前述のとおり、急激な変化を避けたものである。入室収入基準の裁量階層の額を上げる公営住宅法施行令の改正が行われたのは2011年12月26日であり、国から自治体に基準の制定主体が移行するタイミングで収入金額を改正することになってしまう。したがって、他の基準で見られるような「政省令と同じ」とする判断を安易に行うことができない。公営住宅を所管するセクションでは、急激な収入基準の変更は利用者に混乱を生じさせるとの判断で、公営住宅法施行令の改正前の額を基準として定めた。

(3) 都市公園法に基づく都市公園の独自管理基準

住民1人当たりの都市公園の敷地面積については、都市緑地法に基づき策定した「みどりの基本計画」どおりとする。
(都市公園法施行令(昭和31年政令第290号)においては住民1人当たり 標準10㎡以上 市街地5㎡以上)

「みどりの基本計画」とは、都市緑地法(昭和48年法律第72号)4条1項に規定する、市町村が定めることができる緑地の保全及び緑化の推進に関する基本計画として、横須賀市が定めているものである。本市は、1997年3月に「緑の基本計画」を策定した後、様々な取組みをしてきたが、みどりの基本条例(平成23年横須賀市条例第13号)により、都市緑地法4条3項に規定する環境基本計画、景観計画等との適合のほか、みどりに関する基本計画との調整を図り、各計画が相互に連携するよう計画を見直し、2010年3月に「みどりの基本計画」として整備した。

みどりの基本計画において、横須賀市の住民1人当たりの都市公園の敷地面積については、自然に恵まれている地域であることも幸いして、都市公園法施行令で定める基準より高い数値(住民1人当たり11.15㎡)を2015年度目標としている。そこで、規制を厳しくするというのではなく、地域の特性に応じた基準の設定を行った。

(4) 理容師法に基づく理容所の独自管理基準

理容所の面積は11.55平方メートル以上とし、いす1台増すごとに2.64平方メートル以上増した面積とする。

理容所の面積については、理容師法（昭和22年法律第234号）の改正前は、神奈川県が衛生上必要な措置の1つとして、条例で定めていた。神奈川県の条例においては、理容所に基本的に必要な面積の数値を定めていたが、いすが増すごとに面積の数値を加える規定は定めていなかった。神奈川県は、条例の運用として、いす1台ごとに面積を加算していたのである。横須賀市は、条例で理容所に必要な面積の基準を規定するに当たり、神奈川県が条例の運用として行ってきたことも加えて、条例化している。

6. 条文整備

(1) 「一括引用」方式のメリットとデメリット

横須賀市は、条文整備の方法としては、「一括引用」方式を採らず、通常の条文策定の方法を採ることとした。

通常の条文策定方法を採用した場合には、200条を超える条数となる条例もあり、多くの時間がかかる。また、条例議案の枚数も大量なものになる。しかし、条文整備の方法の選択に当たっては、迷うことなく、通常の条文策定方式を選択した。

一括法等に対応した条例づくりに当たっては、多くの自治体で一括引用方式を採用している。

一括引用方式は、「〇〇については、△△法施行規則のとおり」などと条例で表記することで、国が挙げている基準である政省令の規定どおりの内容を当該自治体の基準とするものである。一括引用方式を採用して基準を条例化する場合においても、自治体独自の内容を定めることもある。そのような場合には、独自基準を引用部分から除外するために「〇〇については、△△法施行規則（□条、□条及び□条の規定を除く。）のとおり」などと表記することになる。

一括引用方式を採用することに関しては、いくつかのメリットが挙げられている⁽¹⁰⁾。

第1に、通常の条文策定方式を採用した場合、条例の条数が非常に多くなるために条例の趣旨が分かりにくくなってしまいが、一括引用方式を採用すれば、政省令のとおりと条文で表記することをもって、条例の趣旨が政省令と同一であることが理解できるという点である。

たしかに、条例の趣旨が政省令と同一であり、内容も変わらないとする説明は明瞭ではある。一括引用方式を採用した一部の自治体では、パブリックコメントに係るホームページの中で、次のような説明をしたところがあった。

「基準類型が『従うべき基準』あるいは『標準』のため、今回のパブリックコメント（意見募集）の対象とはなりません。」

このパブリックコメントに関する説明には、疑問がある。条例が政省令の内容と変わらないことをもって、パブリックコメントを行わない理由として説明しようとしたのであろう。しかし、「従うべき基準」とは必ず適合しなければならない基準であり、自治体が「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される。また、「標準」とは通常よるべき基準であり、「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される。これらの趣旨については、当該自治体のホームページの別の箇所でも説明されている。

ところが、当該条例案がパブリックコメントの対象とならないと表示されたことにより、基準類型が「従うべき基準」や「標準」のものについては、自治体の裁量が全くなく、市民の意見を聴く余地のないものだとの間違った認識を持たせてしまう恐れが強くなってしまふ。当該自治体が検討の結果、政省令で示された基準が標準であるものについても内容を変えないという結論を出そうとしているのならば、例えば「本市でも、省令の規定と同様に考えたので、条例で定める基準は、省令のとおりとしま

(10) 一括引用方式のメリットとデメリットについては、藤島光雄「コピー方式×リンク方式のメリット・デメリット」地方自治職員研修2012年11月号68～70頁、条例策定研究会編著『地域主権改革対応条例のチェックポイント』（ぎょうせい、2013年）78～85頁を参照。

す。」などと説明を付して、パブリックコメントを行うべきと考える⁽¹¹⁾。

第2に、「政省令のとおり」と表記する際に、既述したとおり、括弧書きで部分的に除外する部分を規定し、除外した部分を通常の条文策定方式で定めることにより、当該自治体が独自の基準を定める部分が区別され、明瞭化されるという点である。

第3に、一括引用方式を採用し、ほとんど政省令の規定どおりの基準であると明示することで、基準の急激な変化がないと安心させること、当該自治体の独自の基準だけをパブリックコメントや議会の議論において集中的に検討することができるというメリットは大きいと考えられる。

第4に、爾後の政省令改正にスムーズに対応できる点である。この点については、少し踏み込んで検討してみよう。

ある自治体は、一括引用方式を採用する理由を述べている中で、「今後、政令や省令が改正された場合、通常の条例の作り方をしていると、内容の検討に時間を要するので即座に対応できないこととなる。これは、すなわち違法状態を招くこととなるので、一括引用方式をもって、違法状態を避けるものである。」という説明をしている⁽¹²⁾。違法状態の回避というのは、メリットというより、進んで選択しなければならないものである。

しかし、政省令の改正に即座に対応して条例を改正しないと違法状態に陥るということは、それだけ、政省令が定めている基準の内容が大幅に変わってしまうことを意味する。

大幅に内容を変えることとなり、自治体の条例がその内容変更に対応しなければ違法状態となるような政省令の改正が、国においてパブリックコメント（意見公募手続）を実施することなく行われてしまうとは考えられない。また、政省令の定めている基準を大幅に変える改正政省令は、公布当日を含め、期間を置かず、すぐに施行してしまうのではなく、十分な周知期間をもって施行するのが通例である。

政省令の改正について国のパブリックコメントが行われるのなら、事前に改正内

(11) 「従うべき基準」及び「標準とすべき基準」に基づき作成した条例案のパブリックコメントのあり方については、大石貴司・出石稔「義務付け・枠付けの見直しに伴う条例制定の考え方④ — 『標準とすべき基準』の考え方」ガバナンス2012年7月号100～101頁において、筆者の考えを述べている。

(12) 一括引用方式に起因する違法状態については、出石稔「義務付け・枠付けの見直しに伴う条例制定の考え方③ — 『従うべき基準』の論点」ガバナンス2012年6月号100～101頁に、企画系の職員と法規系の職員の議論という形で、賛否双方の意見が紹介されている。

容が分かるので、条例の改正に関する検討を行う時間を準備することができる。さらに、改正政省令の附則において、公布の日から施行日までの周知期間を空けていれば、その間に条例の改正を遅れることなく行うことができる。

政省令が改正されたときに、政省令に定める基準と関係のある自治体の条例の規定が自動的に改正されるような設計を行っておくことによって違法状態になることを回避するということは、見方を変えれば、自治体の条例を自治体の議会が十分な審議を行うことなく改正してしまうのと同様の状態になってしまう。条例が自動的に改正されるということは、議会に条例改正議案を提出する必要があるということであり、関係する政省令の改正の状況を注視していなければ、自らの自治体の条例が改正されたことに気がつかないという事態にも陥る⁽¹³⁾。

一括引用方式を採用した自治体の中には、関係政省令の改正に合わせて内容を検討することを担保するために、次のような附則の規定を定めているところがある。

「関係政省令の規定が改正されたときは、速やかに条例の規定の改正の要否を検討し、その結果に基づき、本市の実情を踏まえた基準の策定に取り組みなければならない。」

関係政省令の改正に合わせた検討を条例の附則において義務付けるだけでは完全な対応とはならない。実際に政省令の改正をどうやって把握するか、把握してから検討を行い、いつ見きわめをするか、体制を整えた上で、実行するための手順を決めておく必要がある。

条例の改正案を十分に検討した上で、議会に条例改正議案として提出し、議会は十分な審議を行い採決をする。こういった通常の過程を経ないで条例を改正したり、基準を改正したりすることとなってしまうと、自治体は、自己決定、自己責任の原則を維持しているとはいえなくなってしまうのである。

(13) 「従うべき基準」に基づき作成した条例案に対する議会の審査のあり方については、小泉祐一郎『地域主権改革一括法の解説』（ぎょうせい、2011年）400頁参照。そのほか、一括法等に対応した条例案の議会審査について、出石稔「義務付け・枠付けの見直しに伴う条例制定の考え方⑤ — 条例案の議会審査」ガバナンス2012年8月号102～103頁に指摘がある。

(2) 横須賀市の選択の理由

先述のとおり、横須賀市は、一括引用方式を採用しなかった。これは、これまでに挙げた一括引用方式のメリット（法的安定性）とデメリット（法的危険性）について考察し、比較検討した結果ではなく、条例策定に当たっての従来の基本的な姿勢を強固に貫いたことによるものである⁽¹⁴⁾。

従来の策定方法を使って条数の多い条例を策定することは、公報に係るコスト増にもつながった。公報を発行している自治体は多くはない（神奈川県内で公報を発行しているのは、神奈川県、横浜市、川崎市、横須賀市だけである）。公報を発行している自治体においては、条例、規則、告示、公告等は、すべて公報に掲載することになる。今回の一括法等の対応として整備された条例についても、もちろん、全文を公報に掲載したのであるが、その分量は非常に大量で、過去に例を見ないページ数になり、公報の発行にも時間的なコスト、費用的なコストがかかった。それでも、自治体として、条例案を議決して公布するという一連の過程の中で、一言一句に責任を持って臨んだ証しとなったことで、従来の策定方法を選択したことは正しかったという認識がなされている。

さらに、条例の策定の作業においては一括引用方式を採らなかっただけではなく、完全コピー&ペースト方式も採らなかった。すなわち、政省令を一言一句書き写す作業をしたのではなく、できる限り内容を検討し、該当しない部分を削除し、適宜、書き換えた部分もあった。特に、附則は、政省令のこれまでの改正の経緯から経過措置の規定があるものが多いが、新規に条例を策定する際には不要である。また、省令の中には条文上のミスも散見され、そのまま書き写してしまうと矛盾が生じる場合もある。従来の方法を使って、責任を持って条例を策定する選択をした以上、機械的にコピー&ペーストすることは妥当ではないと判断したことは、結果として正しいものとなった。

7. 具体的基準策定上の問題点

施設・公物の設置管理基準の策定に際して、個別的な問題点が少なからず生じた。以下

(14) 横須賀市の条例の整備方針については、出石稔「地方分権時代の条例づくりに向けて～横須賀市の取り組みから～」月刊自治総研通巻260号45～46頁、2000年6月

に2点を挙げてみたい。

(1) 特別養護老人ホームの定員（問題点①）

2013年5月13日付け朝日新聞に、興味深い記事が掲載された。

特別養護老人ホーム（以下「特養」という）の「原則個室化」という国の方針に反し、都道府県と政令指定都市の7割以上が、4人部屋などの新築を認めているという内容のものである。

以下、記事の詳細を紹介し、内容について確認をして、意見を述べる。

厚生労働省は、これまで1つの部屋に複数の人が入居する相部屋中心だった特養を、2003年度に方針変更し、個室を原則とした。これは、入居している高齢者の尊厳を保持するという理由のためである。

その後、厚生労働省は、特養の個室化を進めるため、次のような取組みを行ってきた。

2006年度	特養の定員の70%以上を2014年度までに個室にする目標を介護保険事業に係る保険給付の円滑な実施を確保するための基本的な指針（平成18年厚生労働省告示第314号）に策定
2011年度	次の省令を改正「1部屋の定員は原則1人（夫婦は2人）」 <ul style="list-style-type: none"> ・特別養護老人ホームの設備及び運営に関する基準 ・指定介護老人福祉施設の人員、設備及び運営に関する基準 ・指定地域密着型サービスの事業の人員、設備及び運営に関する基準
2012年度	相部屋の介護報酬を下げる。

厚生労働省は、2014年度までに定員の7割以上を個室化する目標を立てたが、2010年の段階では、個室型の特養は全定員の4分の1にとどまっていた⁽¹⁵⁾。

このことは、多くの自治体が、厚生労働省の取組みに対し、低所得のお年寄りに

(15) 2010年度のデータとして、厚生労働省のホームページhttp://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/kaigo/service10/dl/kekka-gaiyou_03.pdfを見ると、介護老人福祉施設の63.1%が個室化されたようなデータが掲載されている（10頁「表10 施設の種別別にみた室定員別室数の構成割合」）が、これは、室数のデータである。厚生労働省が2014年度までに定員の7割以上を個室化する目標を立てたことは、<http://www.mhlw.go.jp/bunya/shakaihoshho/iryouseido01/pdf/ryouyou01g2.pdf>の150頁に見ることができるが、それに対応するデータとしては、http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/kaigo/service10/dl/kekka-gaiyou_03.pdf10頁「表11 介護老人福祉施設におけるユニットケアの状況」にあるとおり、24.2%である。

とっての高額な入居者負担などがハードルとなることを理由に、個室ではなく相部屋のほうに方向性を出している状況にあることを示している。

一方、2011年に成立した地方分権の関連法で、1部屋の定員を自治体が条例で独自に決められるようになった。厚生労働省は、省令で「新築、改築、増築とも原則個室（夫婦の場合2人）」としているが、参酌すべき基準であるので、自治体に判断が任せられている。

2013年4月に一括法等に対応する条例が整備し終わったことを受け、朝日新聞は、自治体が個室あるいは相部屋のどちらに方向性を出していくのか調査した。具体的には、都道府県と政令指定都市67自治体に、定員30人以上の特養の定員基準をどう決めたのかを聞いた。その結果は、以下のとおりである。

まず、都道府県と政令指定都市のうち、省令と同じく、新築、増築、改築とも原則個室としたのは、滋賀県、横浜市、浜松市、京都市の4自治体（6%）であった。

次に、新築は個室とし、増築、改築にあつては相部屋容認としたのは、富山県、愛知県、大阪府、奈良県、鳥取県、福岡県、沖縄県、札幌市、名古屋市、大阪市、堺市、神戸市、北九州市、福岡市、熊本市の15自治体（22%）であった。

さらに、東京都、兵庫県など39都道府県、仙台市など9市の48自治体（72%）は、相部屋を認めていた。条件として、仕切りを設けるなどプライバシーを配慮することなどを付けているところが多い。神奈川県や岡山県は、条例本則では定員を1人としながら、附則で当面の間は相部屋を造ることを認めるとしている。

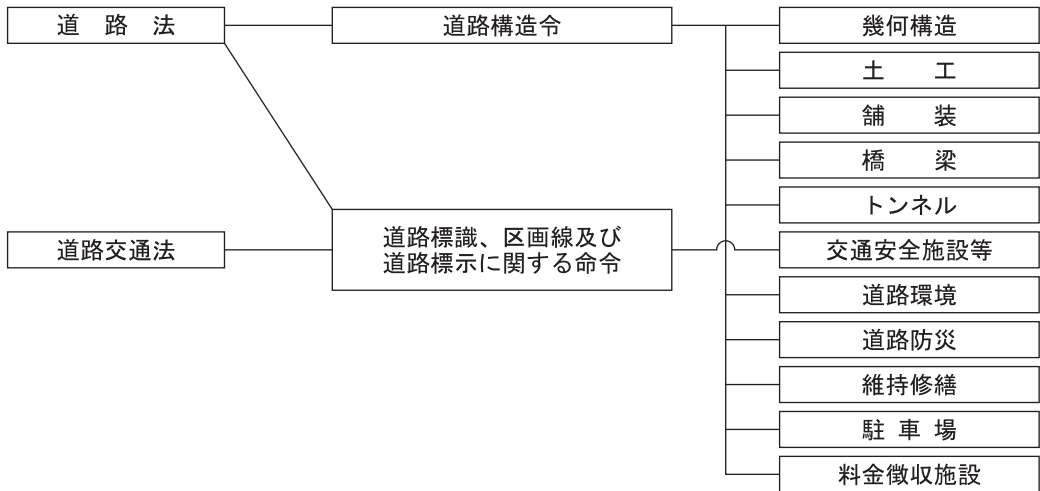
こうした全国の自治体の状況があっても、厚生労働省は、「原則個室化の方針は変わっていない」としている。しかし、自民党が選挙の際の政策集で「プライバシーに配慮した相部屋整備」を掲げたこともあり、国の原則個室の方針が変わることも考えられよう。

（2）政省令以外の「基準」（問題点②）

基準の条例化の時のパブリックコメントで、「省令毎に厚生労働省が出している通知に、省令に規定されていない基準が見受けられる」という重要な指摘がなされた旨、前述した。そこで、政省令以外に出されている通知、通達等について、考察する。

次の体系図は、道路構造令と道路標識、区画線及び道路標示に関する命令に関するものである。

[図表] 道路技術基準の体系



[出典] 国土交通省HP <http://www.mlit.go.jp/road/sign/kijyun/taikei01.html>より筆者作成

上記の体系図であるが、一見すると、右側に並んでいる項目は、道路構造令と道路標識、区画線及び道路標示に関する命令でそれぞれ規定している項目の一覧のように感じられる。国土交通省のホームページの凡例では、「道路技術基準の分野」と表示されている部分である。

しかし、国土交通省のホームページにおいて、右側の項目の部分はクリックできるようになっている。右側の項目の部分をクリックすると、画面が切り替わり、それぞれの項目に関する「決め事」が表示される。それぞれの項目ごとに示されるものは、次のとおりである。

「幾何構造」

- ◇道路の標準幅員に関する基準（案） [S50都市計画課長、企画課長通達]
- ◇自転車道等の設計基準 [S49都市局長、道路局長通達]
 - ↳ ・自転車道等の設計基準解説 [S49日本道路協会]
- ◇歩道の一般的構造に関する基準 [H17都市地域整備局長、道路局長通達]

「土工」

- ↳ ・道路土工要綱 [H21日本道路協会]
- ↳ ・道路土工 盛土工指針 [H22日本道路協会]
- ↳ ほかに6つの指針

「舗装」

- ◇舗装の構造に関する技術基準 [H13都市・整備局長、道路局長通達]
- ↳ ・舗装設計施工指針 [H18日本道路協会]
- ↳ ほかに7つの便覧等 [日本道路協会]

「橋梁」

- ◇橋、高架の道路等の技術基準 [H24都市局長、道路局長通達]
- ↳ 5つの示方書 [日本道路協会]
- ◇橋、高架の道路等の技術基準 [S59街路課長、企画課長]
- ↳ 16の便覧等 [日本道路協会]

「トンネル」

- ◇道路トンネル技術基準 [H1都市局長、道路局長通達]
- ↳ 6つの指針等 [日本道路協会]
- ↳ ほかに5つの通達

「交通安全施設等」

- ◇道路標識設置基準 [S61都市局長、道路局長通達]
- ↳ ・道路標識設置基準・同解説 [S62日本道路協会]
- ◇道路交通安全施設の整備 [S40都市局長、道路局長通達]
- ↳ ほかに11の通達

「道路環境」

- ◇道路事業に関する環境影響評価の実施について [H18道路局長通達]
- ↳ ・道路環境整備マニュアル [H1日本道路協会]
- ↳ ほかに2つの通達

「道路防災」

↳ 3つの便覧 [日本道路協会]

「維持修繕」

◇道路の維持修繕管理要領 [S37道路局長通達]

↳ ・道路維持修繕要綱 [S53日本道路協会]

◇道路工事現場における標示施設等の設置基準 [H18道路局長通達]

「駐車場」

◇駐車場設計施工指針 [H4企画課長通達]

↳ ・駐車場設計施工指針・同解説 [H4日本道路協会]

◇自動車駐車場の道路占用 [H4路政課長通達]

「料金徴収施設」

◇料金徴収施設設置基準（案） [H11道路局長通達]

道路の技術基準に関しては、政省令レベルの下に「決め事」が大量（総数）に存在するのである。国土交通省のホームページにおいても、シンプルな体系図を掲げているが、実際には政令や府令・省令の下に、「◇」が付いている部分の局長や課長の名による通達があり、さらに、下位に日本道路協会による指針のようなものが附属している。通達は、国土交通省の局長等から、各地方局長等に出されたもので、各都道府県知事及び各政令指定市長に参考送付となっている。一括法等の対応としては、道路技術基準の体系図の左側に位置する法律は当然として、右側に位置する通達、指針等も従前のおりとされる。そして、両側から挟まれている政令と府令・省令が自治体の条例に移行するという変則的なものとなるのであるが、これは、右側の通達、指針等の分量から考えると仕方ない。

しかし、「法律—条例—通達、指針等」となる構造において、自治体は、通達、指針等をどう取り扱うのか。その答えを示唆するものとして福祉分野を検証する。

福祉分野においても、道路の技術基準と同様に、多くの通達、そして通知が存在する。

平成24年3月28日付けで発出された、雇児福発0328第1号、社援基発0328第1号、障障発第0328第1号、老高発0328第1号という複数の文書番号を持ち、各都道府県、

指定都市、中核市の民主主管部（局）長あてとし、厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課長、厚生労働省社会・援護局福祉基盤課長、厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課長、厚生労働省老健局高齢者支援課長の連名による「社会福祉法人が経営する社会福祉施設における運営費の運用及び指導について」の一部改正についてという文書がある。

この文書には、国の通知でよく見られる次のフレーズが使われている。

「改正内容について、管内関係機関及び各社会福祉法人に対し周知徹底を図るよう配慮願いたい。」

関係機関や社会福祉法人に対し周知徹底を図るというだけでは、文書の持つ強制力については明確ではないが、上記の文章に付いている「なお書き」が重要である。内容は、次のとおりである。

「この通知が地方自治法245条の9第1項及び第3項⁽¹⁶⁾の規定に基づく都道府県並びに指定都市及び中核市が法定受託事務を処理するに当たり、よるべき基準として発出するものであることを申し添える。」

紹介した文書は、処理基準として通知されたものであったというのである。

処理基準ということであれば、書かれている内容の強制力については明確であるが、処理基準は、大臣が定めるものである。課長が、大臣が定めたものを通知していると自治体は判断し、内容を遵守するかどうかは定かではないが、混乱のもとになりかねない。

福祉分野では、この他にも、「社会福祉法人の認可等の適正化並びに社会福祉法人及び社会福祉施設に対する指導監督の徹底について」という文書において、処理基準としての通知であることが明記されている。

(16) 地方自治法245条の9第1項 各大臣は、その所管する法律又はこれに基づく政令に係る都道府県の法定受託事務の処理について、都道府県が当該法定受託事務を処理するに当たりよるべき基準を定めることができる。

同条3項 各大臣は、特に必要があると認めるときは、その所管する法律又はこれに基づく政令に係る市町村の第一号法定受託事務の処理について、市町村が当該第一号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。

自治体は、処理基準としての通知を受け取ることによって、取扱いに関する記述がない他の通知についても、同様の印象を持ってしまいがちである。その結果、自治体は国が出す通知について、2000年の地方分権以前のように、強制力を持った「ルール」として扱うことになりがちである。そうなると、政省令で示された基準を自治体が条例化しても、実質的には、国の通知に拘束されることになる⁽¹⁷⁾。

8. 横須賀市の今後の対応

横須賀市は、今回の一括法等の対応として制定した条例について、国が基準として示した政省令の改正の有無にかかわらず、条例を見直すことを次のように附則に規定している。

「この条例は、その運用状況、実施効果等を勘案し、この条例施行の日以後5年以内に見直しを行うものとする。」

条例策定の際に、見直しの規定を定めることについては、条例の完成度が低いことを自白するものであるとも考えられる。しかし、一括法等については、国が基準として示す政省令の改正が遅くなったり、政省令以外の通知、通達、指針等の存在、基準を条例化することの困難さなどがあり、必ずしも十分な対応ができたとは思えない。したがって、条例の見直しを附則で規定するに至ったのである。

横須賀市は、全国で初めてパブリックコメント手続を条例化した。パブリック・コメント条例4条7号は、パブリックコメント手続の対象の1つとして次のような規定を定めている。

「条例中に当該条例の施行後一定期間を経過した時点で条例の見直しを行う旨を規定している場合において、見直しを行った結果、条例を改正しないこととする決定」

すなわち、見直し規定を定めている条例の見直しを行った結果、改正をしないという意

(17) 通知の取扱いについては、大石貴司・出石稔「第3次一括法への自治体の対応（各論②）——通知の取扱い」ガバナンス2013年9月号110～111頁に、筆者の考えを述べている。

思決定を行おうとする場合にも、パブリックコメントを行わなければならない。見直しをした結果、条例を改正するという場合だけでなく、何も改正等のアクションを起こさないときにも、住民に広く説明を行わなければならないということをもって、条例の見直しを適正に行うための準備は万全なものになる⁽¹⁸⁾。

今回の一括法等の対応として、パブリックコメントにかけた条例案のすべてに、見直し規定を定めている。条例の運用状況などを把握する作業など、基準の見直しの取組みは早くも始まっているといえる。

第3次一括法の対応に加えて、一括法等に係る条例の見直しを進めていく。横須賀市は、本稿で問題点として挙げたものについても解決が図られるよう、取組みができるようにしたい。

(おおいし たかし 神奈川県横須賀市職員)

キーワード：一括法対応／独自基準／一括引用方式／
コピー&ペースト方式／通達

(18) 出石稔「横須賀市におけるパブリック・コメント制度」宇賀克也編著『改正 行政手続法とパブリック・コメント』（第一法規、2006年）98～99頁参照。