

地方分権改革推進委員会 第3次勧告（概要）

平成21年10月

第1章 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大

○ 第2次勧告において見直し対象とされた義務付け・枠付け(※)に係る条項(約4,000条項)のうち、特に問題のある下記右の(a) (b) (c)の事項(3つの重点事項)について、個別の条項毎に具体的に講ずべき見直し措置を提示(892条項)

〈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〉

	具体的に講ずべき措置を提示した条項数
(a)	142
(b)	166
(c)	584
計	892

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

※「義務付け」とは、地方自治体に一定の活動を義務付けることをいい、「枠付け」とは、地方自治体の活動について手続、基準等の枠付けを行うことをいう。(今回の見直しは、自治事務についての法律の条項を対象としている。)

(a) 自治体の施設・公物に対する国の設置管理基準

→ 「廃止又は条例への委任」へ見直し

- ・自治体の自由度の観点から条例への委任の仕方を類型化
 - ①「従うべき基準」 ②「標準」 ③「参酌すべき基準」
- ・「従うべき基準」及び「標準」は真に必要な場合に限定

(b) 自治体の事務に対する国の関与(協議、同意、許可・認可・承認)

→ 「廃止又はより弱い形態の関与」へ見直し

※国の関与は、税財政上の特例措置が講じられる場合などに限定

(c) 計画の策定及びその手続の自治体への義務付け

→ 「廃止又は単なる奨励(「できる」「努める」等)」へ見直し

※義務付けは、私人の権利・義務に関わる行政処分の根拠となる計画などに限定

○ 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るよう要請

第2章 地方自治関係法制の見直し

○ 教育委員会及び農業委員会について、必置規制を見直して選択制に引き続き委員会を存置するか、長の所管とするかは、地域の実情に応じ地方自治体が自主的に判断

○ 地方自治体の財務会計制度について、透明性の向上と自己責任の拡大を図る観点から見直すべき

第3章 国と地方の協議の場の法制化

○ 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

試案として、協議事項、構成員、会議の運営等について参考提示

第 3 次 勸 告 (抄)

～ 自治立法権の拡大による「地方政府」の実現へ ～

平成 2 1 年 1 0 月 7 日

地方分権改革推進委員会

目 次

はじめに	1
第1章 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大	3
1 義務付け・枠付けの見直しの経緯	3
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	4
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	5
(a) 施設・公物設置管理の基準	5
(1) 見直し対象範囲	6
(2) 見直しの方法	6
(3) 条例へ委任する場合の制定主体	7
(4) 条例制定に関する国の基準	7
(b) 協議、同意、許可・認可・承認	9
(1) 見直し対象範囲	9
(2) 具体的に講ずべき措置の方針	9
(c) 計画等の策定及びその手続	12
(1) 見直し対象範囲	12
(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	12
(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	14
(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	15
(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	15
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	16
5 3つの重点事項以外の取扱い	35
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	35
(1) 義務付け・枠付けに関する立法の原則	35
(2) チェックのための仕組み	35
7 今後に向けて	37
第2章 地方自治関係法制の見直し	40
1 地方自治体における行政委員会の必置規制の見直し	40
(1) 教育委員会	41
(2) 農業委員会	42
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	43

第3章 国と地方の協議の場の法制化 45

おわりに 47

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

別紙2 条例委任する場合の基準設定の種類

別紙3 (c)の具体的に講ずべき措置に係る参照条文

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り組みである。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たが、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¹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²、中間報告で示した

¹ 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、東京大学斎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。

² 「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