



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
(財)三重県地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
http://www.mie-jichiken.jp/
info@mie-jichiken.jp

「義務付け・枠付けの見直し」と 「公共サービスの地域基準」

香川大学法学部 二野 靖

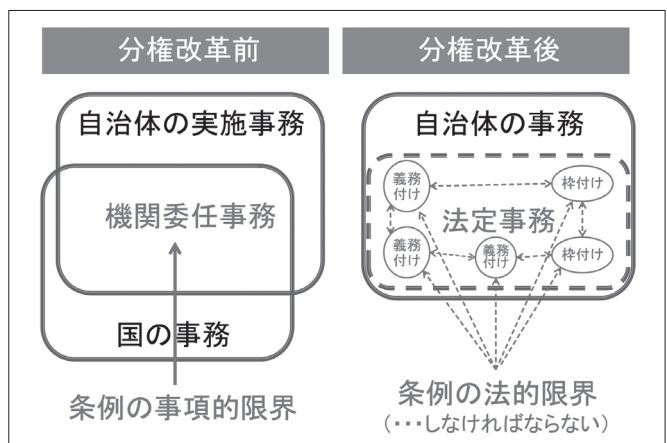
1 義務付け・枠付けの 見直しの検証

地域の自主性・自立性改革推進法（第1次・第2次一括法）を受けて、2013年3月までに各自治体において、法令の義務付け・枠付けの見直しに伴う条例の制定・改正が行われたところであるが、そもそもこの見直しをどうみるべきであろうか。2000年の分権改革によって、機関委任事務制度が廃止になって、自治体の条例制定権の対象範囲は広がったが、国の法令との関係では相変わらず強い規律密度でもって自治体に対する立法的関与が続いてきた。つまり、機関委任事務制度の廃止によって、自治体の実施している

事務における条例の事項的限界はなくなり、自治事務はもとより法定受託事務も自治体の事務になったが、そのうち法律で定められている事務（法定事務）については、「…しななければならない。」などと自治体に仕事を義務付け、仕事のやり方に枠付けをする法令が多く残置してきた。今回の見直しでは、法令の基準を「従うべき基準」「標準」「参酌基準」に分類し、法令に個別に書きこむ手法をとった。見直し自体は、地域の公共サービス基準を自治体が設定する観点からは評価されるべきであるが、個別の法令や自治体の受け止め方を踏まえると課題もある。ここでは、都市公園法と児童福祉法に例を挙げる。

都市公園法は、従来、都市公園の設置基準（配置・規模の技術的基準）を政令に委ね（旧法3条1項）、施行令では例えば街区公園は0.25haを「標準」とし、自治体が公園の特質に応じた配置及び規模を定めると規定していた（旧令2条1項）。改正後は、政令の基準を参酌して条例で定めるとされ（法3条1項）、施行令では改正前と同じ基準が定められている（令2条1項）。しかし、旧施行令1条で定められていた市町村区域内の住民一人当たりの面積標準（10㎡以上、市街地5㎡以上）も改正後の技術的基準に含まれた（令1条、1条の2）。ここで指摘すべきことは三つある。

一つは、従来の同法令で定めていた基準は、そもそも「標準」であ



り、自治体が公園を設置する場合、各公園（街区公園等の種類）の特質に応じて自治体が決めればよく、面積について同法令自体なら「枠付け」をしていないのにもかかわらず、それを条例で定めることを「義務付け」たのである。面積について同法令は既に地方分権的な法令であり、見直す必要はないにもかかわらず、条例制定自体を義務付けたことをどう考えるかである。

従来、公園の設置基準を条例化するかしらないかは、自治体の任意であったにもかかわらず、条例化することの選択を排除したこと自体（つまり、皮肉なことに一括法の名称とは反対にそもそも条例制定の「自主性」はなかったのである。）が、条例制定権への関与ではないか。無論、条例化すること自体は、自治体が住民に対して責任をもって公園を整備するという観点からは評価されるべきであるが、何故あえて条例化を義務付けたのであろうか。2013年3月までに制定しなければならぬなか、条例化を義務付けることよって、国土交通省は画一的な条例へ流れざるを得ない方向に持っていこうとしたのであろうか。各自治体の条例を検証する必要がある。

二つは、従来、施行令で定める設置基準は、公園の種類ごとの面積標準であったが、改正後は、市町村区域内の住民一人当たりの面積標準も含まれることになった。これも、そもそも面積標準であるうえ、法律が

政令に委任していた事項（設置基準）を政令で拡充し、条例化を「義務付け」たのである。また、改正前から公園の設置は都市緑地法に基づく緑の基本計画に即して行う（3条2項）ものとされており、市町村の同計画では、住民一人当たりの目標水準を定めているが、市町村は計画で定めていた水準を条例化しなければならなくなった（※1）。つまり、計画事項であった目標水準を条例事項にすることを「義務付け」たのである。

青写真である行政計画より、条例化することは住民に対する実施責任の観点からは望ましいことではあるが、それを国が「義務付け」ること、自治体の計画裁量権が縛られること、目標達成のための財源等の担保責任が問われることなど、自治体にとっては桎梏になる可能性がある。特に、財源の確保を考えれば、安易に高い目標水準を設定することを躊躇し、議会も安易に「公園の充実を！」などといえなくなる可能性もあるのではないか。かえって、公園整備の「上限設定」になりはしないか懸念される。検証が必要であろう。

三つは、市町村が定める緑の基本計画には当該市町村の公園だけでなく、都道府県が設置する公園も現況及び目標水準に含まれているが、条例化する場合、市町村はこれらの公園も対象として設置基準に含めるのか、都道府県は市町村が設置する公園も対象とするのか。対象とした場

合、対象自治体は公園設置区域の自治体の条例に適合するように設置しなければならぬのか（※2）。当該自治体以外が設置する公園について、当該自治体の条例における住民一人当たりの面積基準に位置付けることは、条例の地域的限界の範囲を超えることになるのではないか。自治体間における条例の対象範囲、適用及び効力の有無等、整合性を検証する必要がある（※3）。

児童福祉法は、従来、厚生労働大臣が定める省令「児童福祉施設最低基準」が児童福祉施設の設備及び運営の基準であった（旧法45条）が、改正後は、人員や面積基準等については省令「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」に従い、その他の事項については同基準を参酌して、都道府県又は中核市以上の市が条例で定めることとなった（法45条）。ここでは、改正による大きな意味合いについて二つ述べる。

一つは、従来、大臣が定めていた最低基準は「設備運営基準」になり（令1条）、都道府県等が条例で定める基準が「最低基準」になった（令2条）ことの意味合いである。これまで児童福祉施設の最低基準を定めるのは国であり、同基準の向上義務も国にあった（旧令3条5項）が、改正後は最低基準を定めるのは都道府県等であり、同基準の向上義務は国だけでなく、都道府県等にも課された（令3条2項）。むしろ、基準を設定するのは都道府県等であることに鑑みると、一義的な向上義

務を有するのは都道府県等であるといえる。

この改正には、ナショナルミニマムは国の責任で確保するべきであり、自治体に任せると水準が低下してしまうなどの反対論も多かったが、もはやローカル又はリージョナルミニマムとしての基準（地域基準）の権限のみならず、地域基準の維持向上責任も自治体へ移譲されたと考えざるべきであり、自治体の住民に対する責任は大きい。また、保育の実施責任は市町村にあるにもかかわらず、認可権限等が都道府県にあるため中核市以上以外の市町村の基準は都道府県が定めることになっており、この仕組みの是非はともかく都道府県は市町村の実情や意向に十分留意する必要がある。各自治体は、そのことを踏まえた対応ができたのであろうか。

二つは、人員や面積基準等は大都市地域を除き「従うべき基準」となったが、問題は「従うべき基準」として法定されたことの意味合いをどう捉えるかである。一般的に同基準は、必ず適合すべき基準でこれと異なる内容を設定することはできないものとして、基準範囲を超える基準は違法とされる。児童福祉施設の場合、省令の基準を下回る基準を条例で定めることはできないが、地域の実情に応じて省令の基準を上回る基準を条例で定めることは排除されていない。また、都道府県が基準を定めても、保育の実施主体である市町村が独自に上乘せ条例を定めるこ

とも可能であることが忘れられてはいないか。

しかし（児童福祉法上の話としては）「忠実に」仕事をする傾向・体質のある自治体において、法令で「従うべき基準」と書いていないことを楯に「法令の基準と異なる基準は書けない」との責任回避、「従うべき基準」とは書いていないが、「標準」や「参酌基準」とも書いていない基準は「条例化できない」との思考停止、「法令で書いてくれなければできない」との受身姿勢が植え付けられてはいないか懸念される。義務付け・枠付けの見直しにかかわらず、従来から自治体が志向してきた法令の自主解釈による条例による上乘せ・横出しは依然として可能であるし、むしろそれを追求することこそが、自治体の自治立法制定権の向上に繋がるのではないか。

2 自治体の対応とローカルルール

今回の義務付け・枠付けの見直しに伴う各自治体の対応を俯瞰することとは、現時点でかつ筆者には手に余るところであるので、知っている範囲で自治体の対応について紹介し、若干の検討を試みる。ここでは、三つの視点から検討を加える。

一つは、条例の制定過程つまり基準の設定過程はどうであったかである。今回の見直しの対象となったのは、主に自治体が提供する施設サービスに関するものであり、当然のこ

とながら利用者である住民の意見を聞き、可能なものは反映する必要があるが、短い準備期間のなかで制約があったことは否めない。一方、自治体や政策分野によって、対応に差があったことも垣間みられる。パブリックコメントでもって住民の意見を聞くことが一般的な対応であったであろうが、次のような課題が垣間みられた。これまでの基準の適否や支障の有無等が検証され、その結果は公表されたか。審議会等、関係者の意見を聞く機会は設けられ、その過程は公表されたか。パブリックコメントに際して、住民が具体的な意見を提出できるよう基準案だけでなく必要な資料も公表されたか。また、提出意見についての自治体の見解を具体的なものとし、一方通行ではなく双方方向の手続であったか。つまり、基準を設定するにあたっての立法事実の検証と住民に対する手続的保障がなされたかである(※4)。

二つは、条例の作り方である(※5)。なかには、個別条例の改正を一括条例で「〇〇省令に定めるとおりとする。」という「手抜き条例」もある。一方、社会福祉施設の設備運営基準等について、独自に付加し、かつ各施設に共通するものについては、施設横断的に「総合条例」を制定した自治体もある(※6)。省令基準に準ずる個別条例と独自基準を設定する総合条例とをすみ分けて、当該政策分野に共通する基準によって施設横断的に規定することによつ

て、当該政策分野の総合性と住民にとってのわかりやすさ(一覽性)を確保するとともに、今後の改正時の技術的対応(機動性、簡易性)も踏まえた対応である。

三つは、1・2で述べたことと関係するが、既存法令と「地域の実情に合った」(地域主権戦略大綱)条例化との関係をどうみるかである。道路構造令に関する条例化の事例が紹介されている(※7)が、改正前の道路構造令は、道路の構造の「一般的技術的基準」(1条)であり、車線数は「地形の状況に応じ」(5条3項)、自転車歩行者道の幅員は「自転車及び歩行者の交通の状況を考慮して」(10条の2第4項)定めるなど、一定自治体の独自性が認められるものであった。そこで、既にこのような弾力的な運用が可能であった基準を活用し独自の施設整備や運用による上乗せ基準を実施してきた自治体においては、今回の見直しを契機に条例化した事例もある(※8)。このように、自治体によっては既に実施してきた施策「ローカルルール」を今回の見直しを契機に条例化した事例もあり、声高に「義務付け・枠付けの見直し」などという前に具体的施策として先行してきた取り組みこそ評価されるべきではないか。国のナショナルミニマムに依存するのではなく、ローカルルールを条例化することは、「地域の実情」を「地域基準」にボトムアップする地方自治の具現化である。

3 公共サービスの地域基準

今回の義務付け・枠付けの見直しに伴う条例の制定・改正は、ひとまず一段落したが、「良い条例」を作れたのであろうか、良し悪しを問わずこれで一件落着くであろうか、条例の制定・改正は「これで終わり」感にならうか。しかして、一度条例化してしまうと固定化することが懸念される。時間的余裕がなく、立法事実の検証や手続的保障が不十分なまま、駆け込み的に条例の制定・改正を行った自治体もあろう。あまりに仔細で専門的かつ多くの条例制定・改正であったため、議会はほとんど対応できなかったであろうし、議会に条例の中身の審議を求めることが自体が無理であろう。

このような状況のなか、今後求められることは、当面また中長期の見直しのための取組みを進めることである。いわゆる「見直し条項」(数年以内に検討を加え、必要な措置を講ずる。)を入れた条例がどれだけあるのか定かではないが、仮に入っていないとしても、検討が不十分なまま条例化されたものは、あくまでも暫定的な地域基準であり、また「地域の実情」は変化するものであり、過去及び今後の検証による不断の見直しは必要である。

地域の公共サービスの基準を条例で設定するということは、自治体の住民に対する「約束」であり、その条例は「自治体を縛る」まさに自治

体が自らに「義務付け」る「自縛条例」であるといえる。となれば、地域基準の設定についての住民に対する(ありきたりであるが)「説明責任」と地域基準を確保し実践する「担保・実施責任」が求められる。となれば、執行機関だけでなく、議会も住民に対するリップサービスで地域基準を設定することはできず、財源の確保や住民の負担について議論を回避したのではそれらの責任を果たし得ない。そのためには、2・3で紹介したように地域基準にメリハリを付けることも必要である。そして、議会は、基準の設定過程の検証及び今後のチェックに力を注ぐべきであろう。(※9)

プロフィール

香川大学法学部 教授 **三野 靖** やすし

- 略歴 2003年4月(財)地方自治総合研究所研究員
2008年4月より現職。
- 専門分野 地方自治・行政法
- 最近の著書 『ホーンブック地方自治法』(北樹出版、2010)(共著)
『新基本法コンメンタル地方自治法』(日本評論社、2011)(共著)
『判例ライン行政法』(成文堂、2012)(共著)
- 最近の論文 「保育の提供手法の比較検討」(自治総研、2011.3)
「専決処分」(自治総研、2011.6)
「維新統治システムの政策的・法制度的課題-大阪都構想からみる-」(生活経済政策、2012.11)

【注釈】

(※1) 「都市公園運用指針(第2版)」(平成24年4月、国土交通省都市局) 4頁は、計画の内容を勘案して条例を定めることが望ましく、これにより条例と計画相互の整合が図られるとする。

(※2) 4・5頁は、市町村が公園を設置する場合は、当該市町村の条例の基準に適合するよう行うものとされており、都道府県条例の技術的基準は適用されないとする。

(※3) 同4頁は、都道府県が条例を制定する場合、施行令の参酌基準を十分参酌したうえであれば、「一人当たり都市公園面積の標準」とは異なる形式(例えば、「県民一人当たりの県営公園面積の標準は〇〇㎡とする」、「県営公園はブロックごとに〇箇所整備する」等)で技術的基準を定めることも考えられるとする。同5頁は、都道府県は、自らが設置する公園について考慮すべき標準として、一の市町村の区域内の住民一人当たりの面積標準を条例で定めることが考えられるとしている。なお、改正法3条3項は、基本計画に即して「行う」から「行うよう努める」と改められており、本文で指摘した課題を考慮したのであるうか。

(※4) 参考になる例として、長野県社会福祉審議会の取組み(長野県HP参照)。

(※5) 全国的な具体例は、総務省及び内閣府のHPに掲載されている。

(※6) 例えば、兵庫県の「法令の規定により条例に委任された基準等に関する条例」、香川県の「社会福祉施設等の人員、設備、運営等の基準等に関する条例」。

(※7) 前掲注5。

(※8) 例えば、香川県は、国の基準等で画一的に整備するのではなく、設計基準の特例値を活用し弾力的に運用し、地域の実情に合った規格を定め、少ない予算で地域のニーズに応じた適正な整備を行うとする「香川県公共事業ローカルルール」(平成19年5月)に基づき効率的な道路整備を行ってきた経緯があり、今回の見直しを契機に「道路の構造の技術的基準等に関する条例」を制定した。京都市は、民間保育所に支出する国の運営費と市単費援護費の人員費部分を保育園連盟でプールしたうえで、各保育所の人員費を配分するプール制を実施し、職員の配置基準を予算面で上乘せしてきたが、この配置基準を条例化した。

(※9) 本稿は、平成23年度科学研究費補助金(基盤研究(A)(一般))「地方自治法制のパラダイム転換」の研究補助を受けて行った研究の一つである。

研究員の本棚

『ひとりも殺させない それでも生活保護を否定しますか』

藤田 孝典 著 / 堀之内出版



生活保護制度をめぐる議論が活発になっている。その内容としては、保護基準を「引き下げる」という議論が主であるように思われるが現に、今年8月から生活費にあたる部分が引き下げられるという話も出ている。

本著では、生活保護受給者のうちほんの一部の不正受給を捉えて、安易な保護基準引き下げ議論に至っていることは問題であると述べている。本著の筆者は、NPO団体の活動としてホームレス支援や反貧困運動に取り組んでおり、マスコミなどで取り上げられる不正受給は、現場の実態から大きくかけ離れたものであると主張する。

2012年にお笑い芸人の親族扶養が問題となり、不正受給が大きく取り上げられた。しかし、現実的にすべての保護受給者が親族からの扶養を受けられるはずはなく、扶養を受けられないケースにはそれぞれの事情がある。扶養を求めることで、かえってこれまでのつながりを断ち切ってしまうこともあると筆者は述べており、実際に私自身もそういった現場を経験したことがある。悲しいことだが、戸籍上で親族のつながりはあっても、事実上は絶縁状態というケースは多い。

一部の不正が全体のことであるかのように取り上げ、現実にはそぐわない「適正化」を行うことは大きな問題である。本著のタイトルに、そうした筆者の強い想いが込められている。

私自身、数年間ではあるが、所属する自治体の福祉事務所でケースワーカーとして生活保護に関わったことがある。短い期間ではあったが、それまで知らなかった様々な経験をさせていただき、ドラマや小説よりもはるかにドラマチックな現実があることを、身をもって知ることができた。

受給者の生活に直に関わり支援を行っていかなくて、日本の社会保障制度は果たしてうまく機能しているのかという大きな疑問を常に持っていた。それは、担当を離れて早6年ほどを経とうとしている今でも消えることはなく、昨今盛んに議論されている生活保護制度見直しなどを目の当たりにするとき、よりその疑問は大きくなる。

生活保護制度は「最後のセーフティネット」といわれ、様々な福祉制度を利用して生活に困窮する場合、生活保護が適用される。そのため、他に活用できる制度はないか検討を行うのだが、経験上、制度の隙間に陥る方が多いように感じていた。セーフティネットの「網目」が粗いのではないかと常に思っていた。

社会保障制度を大きな枠としてとらえ、ひとつひとつの制度ではなく、全体のバランスを考えて制度設計をすることが重要ではないかと思う。本著でも、「ソーシャルアクション」を提唱している。これは、現場の支援だけにとどまるのではなく、現状に足りないことは何なのかを考え、それを改善していくために社会に働きかけることを意味する。

筆者はNPOという立場で提唱しており、行政の現場で制度に関わっている私たちには実現困難と思われるかもしれないが、実際に最前線で携わる私たちだからこそ出来ることなのかもしれない。

現在は、自治体の財政も厳しく、人員削減も行われているなかで、保護受給者の十分な支援にも限界がある。しかし、もっと充実した支援を行いたいという思いがあるからこそ、一人ひとりが考え現場で働く職員の体制も含めた「ソーシャルアクション」を意識することが必要なかもしれない。(研究員 森本 智也)