

特集

義務付け・枠付けの見直しと 条例制定権の拡大

国の法令等が地方自治体の自治事務を制限している「義務付け・枠付け」については、これまで2次にわたる地域主権改革一括法で見直しが進められてきました。

これに伴い、地方自治体では、子育て支援、地域活性化、公営住宅整備等の地域の特性に応じた特色ある条例が制定されるなど、一定の成果が出始めており、一層の取り組みが進められているところです（本格的な条例制定は平成24年度中に実施予定）。

今回の特集では、義務付け・枠付けの見直しの意義と効果を改めて検証するとともに、条例制定権の拡大に基づいて地域の実情を踏まえた独自の取り組みを行う都市事例をご紹介します。

寄稿 1

義務付け・枠付けの見直し —その意義と展望—

地域主権戦略会議構成員、成蹊大学法科大学院教授 小早川光郎

寄稿 2

条例制定が地域を変える 「義務付け・枠付けの見直し」と「条例制定権の拡大」

内閣府地域主権戦略室 参事官 大村慎一

寄稿 3

多角的な視点を結集し 市民に必要とされる図書館を目指す

豊田市長 太田稔彦

寄稿 4

地方分権改革と市営住宅の 制度改正に伴う条例整備

岡山市長 高谷茂男

義務付け・枠付けの見直し

—その意義と展望—

地域主権戦略会議構成員、成蹊大学法科大学院教授

こばやかわみつお
小早川光郎



義務付け・枠付けの見直しは 分権改革の根本課題

これまで、自治体の事務の処理に関しては、国の法令により、あれこれの義務付けや枠付けをするという形で、数多くの規律が加えられてきた。現在、それらの法令による規律の過剰な部分を撤廃・緩和し、また、国の法令に代えて自治体自身の条例で規律すべきものについてはそのように改めるとの方針のもとで、いわゆる義務付け・枠付けの見直しの作業が進められている。

今日までの地方分権Ⅱ地域主権改革の過程を振り返れば、このような国の法令の規律のあり方に問題があることは、早い段階から認識されていた。

いわゆる第一次分権改革は、自治体の機関が国の機関として国の各府省大臣の指揮監督（特に通達）のもとで国の事務を管理執行するといういわゆる機関委任事務の制度を廃止し、また、それ以外にも、自治体事務の新た

な区分（自治事務・法定受託事務）をふまえて、それらの事務の処理に対する国の府省の関与を大幅に縮減し、関与の一般ルールを法定化するなどの成果を挙げたが（地方分権一括法、1999年成立）、この第一次の改革作業を締めくくると2001年の地方分権推進委員会最終報告は、「国の法令等（法律・政令・省令・告示）による事務の義務付け、事務事業の執行方法や執行体制に対する枠付けの緩和については、ほとんど全く手付かずにとわっている」とし、将来に向けての課題であるととした（ただし、国の法令による規律のあり方についての一般的な指針として地方自治法2条11項・13項等の規定が置かれたことは、もちろん重要である）。これが、やがて、2006年末以降のいわゆる第二期地方分権改革において取り組まれるべき主要課題の一つに位置付けられることになる。

そもそも、自治体のみずからの事務としていかなる課題に取り組むべきか、また、事務の執行における案件処理をいかなる体制・方

実施され、今年の3月に第3次一括法案が国会に提出されている。

「3つの重点事項」に関する内容を概観すると、「施設・公物設置管理の基準」とは、公営住宅、保育所等の福祉施設、道路など、主として住民が利用する施設ないし公物の設置管理に関する基準のことで、これが自治体の条例で規律されることになったのは大きな成果である。また、第一次分権改革で行われた国の関与の縮減を、さらに一歩踏み込んだという意味で重要なのが、「協議、同意、許可・認可・承認」についての見直しである。これにより、国への協議などを義務付ける規定についても縮減が図られることになった。さらに、「計画等の策定及びその手続」は、従来、国から義務付けられていた、自治体による計画の策定、さらにはその手続などの規定であるが、これも大幅に縮減されることで、自治体のかねてからの負担は軽減されることになった。

これらの中で、特に触れておかなければならないのは「施設・公物設置管理の基準」についてである。従来から地域の実情に合っていないと指摘されていた国の基準による縛りを緩和する方向で見直しが図られることになったわけだが、これは基準そのものの撤廃を意味するものでないことは強調しておきたい。自治体が自ら施設を設置する場合であれ、民間が設置する施設について自治体が規制を加える場合であれ、行政の恣意的な運用を防ぐ

法で行うべきかが、国の法令で定められるというところは、人々の生活にとって重要な決定が人々の生活の場から遠いところで下されてしまうことを意味する。これは、「中央集権型行政システム」を変革し、「身の回りの課題に関する地域住民の自己決定権」を拡充するという目的・理念（1996年の地方分権推進委員会中間報告）をもってスタートした地方分権改革の、根本に関わる問題であり、それが第二期地方分権改革の主要課題となったのは、いわば当然のことであったと言える。

着実に進む見直し作業

自治体の事務の処理に対する義務付け・枠付けのあり方の問題に関しては、国の法令による規律が過剰になるのを将来にわたって抑制するための方策を考えることも重要であるが、さしあたっては、現行法令を洗い出し、現にある法令の規律をチェックすることが必要になる。それが、（新）地方分権改革推進委員会において開始された、国の法令による義務付け・枠付けの見直しの作業であった。この場合、そこには、義務付け・枠付けとは、「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」、または「地方自治体の活動について組織・手続・判断基準等の枠付けを行う」という（同委員会の「中間的なとりまとめ」（別紙））。同委員会は、国の法令で自治事務を対象にそのような義務付け・枠付けをしているものとして特定された条項のうち約4000について見直しが必要であると判断し、そのことを第2次勧告（2008年12月）において示した。さらに、上記の約4000の条項のうち、（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」の、「3つの重点事項」のいずれかに該当するものについて、具体的に講ずべき見直し措置を検討し、その結果を第3次勧告（2009年10月）において提示した。その間、2009年8月に政権交代が生じたが、交代後の政権が掲げる地域主権改革においても、上記の委員会勧告の実施はその主要な柱の一つとされ、そのための取り組みが続けられている。その成果としては、いわゆる地域主権改革に関する第1次一括法および第2次一括法が、それぞれ2011年の5月と8月に成立しており、上記の「3つの重点事項」に関する見直し（いわゆる第1次見直し・第2次見直し）の結果が、その内容として含まれる。これに加えて、引き続き第3次見直しも

意味でも、一定の基準が必要なことは言うまでもない。あくまでも、基準をなくしたり緩めたりすることではなく、基準の設定主体を国から地方に移すというのが、今回の見直しの趣旨である。具体的には、自治体が定める条例に委ねられることになったわけである。少々、細かいところに立ち入った話をする、これをいろいろな文書では「条例への委任」と表現しているが、「本来なら国が定めるべきものを地方に定めさせる」という意味での「委任」とは異なる。法律用語としてなじみがある「委任」に代わる表現が見当たらないために、この言葉が使われたのだが、国と地方の基本的な関係についての認識にも通じる問題でもあるので、ここは注意を喚起しておきたい。「委任」という表現にかかわらず、本来自治体を持つべき基準の決定権を現に手にしたのだということ、自治体の側は自覚すべきであろう。

国と地方の

「協働的基準定立システム」の構築

「施設・公物設置管理の基準」について、重要なのは、基準設定の主体が国から地方自治体に移ったとはいえ、国の関与がなくなったわけではないということだ。具体的には、国の法令で、自治体が条例で基準を定めるに ついてのメタ基準とも呼ぶべき、「参酌すべき基準」、「標準（とすべき基準）」または「従うべき基準」を、それぞれ一定の場合に定めるこ

とができる。最終的な基準設定の主体はあくまでも自治体であるが、事柄の性質に応じて合理的に考えながら、基準定立に関するあるべき役割分担の関係、いわば、国と地方の協働による基準定立のシステムが構築されていくことになる。

このことは、「施設・公物設置管理の基準」に限らず、広い視点で考えるべき問題でもある。地方分権Ⅱ地域主権の観点からすれば、国の役割は最小限に抑えるべきとの考えがある一方で、地方に自由を与えれば、適切な公共性判断の欠落した政策立案が進むのではないかと危惧がある。同時に、住民や民間事業者に対する自治体の力が強まり、権力の暴走ともいえるべき事態が生ずるおそれも、まったくないわけではない。それに対する一定のコントロールは必要である。しかし、そのようなコントロールのあり方に関しては、国の各府省がそれぞれの判断を一方的に押し付ける従来のやり方ではなく、自治体がいわば民主的な基盤に基づいて適正な政策決定を行うことが保障されるようなルールの確立が不可欠であろう。上述の、協働的基準定立のシステムについても同様である。これまでの経験が踏まえれば、このシステムの中でも、国の府省が自治体を抑えてイニシアティブを取ろうとすることに対しては大いに警戒が必要である。

自治体の公共的見地からの判断能力が重要

また、これに加えて、政策決定権を国から自治体に移すことで、財政負担回避的な判断に傾いた政策を採用する自治体が出てくるのではないかと懸念もあるが、公共的・政策的な判断において財政的な考慮だけがまかり通ることがあってはならないのは言うまでもない。自治体は、財政的な観点に特化せず公共的政策の見地からの判断を適切に行なう能力を身に付けていくことができるはずだし、それが、今回の義務付け・枠付け見直しの大前提である。片山前総務大臣も国会答弁でそのような趣旨のことを述べられたが、その通りだと思う。

義務付け・枠付けによる縛りが緩和されることで、必要な規制までも撤廃されるのではないかとのおそれもあろう。しかし、義務付け・枠付けの見直しは、国であれ自治体であれ、行政が民間事業者に対して行う規制についての、普通の意味での「規制緩和」とは区別すべきものである。むしろ、どんな行政介入・行政サービスが必要なのかを、地域特性も考慮しながら自治体が判断するようになるわけだから、場合によれば規制を強化する自治体が出てくることも当然考えられるだろう。そして、特に、施設・公物設置管理の基準などの、

自治体の事務処理に関する基準の問題に関して言えば、そもそも、これは国と自治体という行政主体相互間で政策決定権をどう配分するかという問題であるから、国がさまざまな規律を加えるのを、「規制」という言葉で表現すること自体、ふさわしくないということも付け加えておく。

おわりに

片山前総務大臣は、義務付け・枠付けの見直しに関しては施行後の検証が必要との考えも述べていた。恐らく政府が何らかの形で実施することを念頭に置いていたのであるが、仮に各府省が検証の主体になるとしたら、分権の動きに逆行しかねないので、政府全体として、適切な手法で検証することが求められる。だが、本当は、各地域、関係住民こそが、その役割を担うべきであろう。サービスを受ける利用者はもちろん、一般住民、民間事業者、NPO、有識者なども含めて、評価すべきは評価し、批判すべきは批判することが必要である。それは、既に述べた「身の回りの課題に関する地域住民の自己決定権」を拡充するという地方分権改革の理念ともつながる重要な視点であることを、最後に指摘しておきたい。

(本稿は小早川氏の談話を編集部でまとめました)

条例制定が地域を変える

「義務付け・枠付けの見直し」と「条例制定権の拡大」

内閣府地域主権戦略室 参事官

おむらしんいち 大村慎一



まだあまり世間の耳目を引いてはいませんが、今、わが国ではかつてない画期的な改革が、静かに、しかし着実に全国各地で広まりつつあります。国の自治体に対する「義務付け・枠付けの見直し」と「条例制定権の拡大」です。

背景は、昨年の通常国会で成立した「義務付け・枠付けの見直し」に関する第1次及び第2次一括法（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）です。この中で、自治体の自主性と自由度の拡大を図るため、これまで国が全国一律に定めてきた公営住宅や道路等の「施設・公物の設置管理基準」等を条例に委ねる「条例委任」が導入されています。この静かなる改革は、住民の目に見える身近な成果が期待できます。これは、時に国と地方の権限争いなどと誤解されることがある地方分権、地域主権改革と続く歴史の中で、わかりやすく画期的なことと言えます。今年度は、各市が地域の実情にあった基準を定める絶好の機会であり、また地方の地力が試されている年でもあります。

「義務付け・枠付けの見直し」の取り組み

「義務付け・枠付けの見直し」は、いわゆる「第1次地方分権改革」の残された課題です。これは、国が法令により地方に仕事を義務付けしたり、仕事のやり方や体制について枠付けすることを見直すものです。それによって自治体の裁量の余地を広げ、地域の実情に合った行政サービスへと、自治体の責任で変えていこうとする改革です。平成13年6月の「地方分権推進委員会最終報告」では、「未完了の分権改革」をさらに完成に近づけるための改革課題の一つとしてあげられています。

平成19年に発足した「地方分権改革推進委員会」に端を発し、現在に連なる「第2期地方分権改革」では、この「義務付け・枠付けの見直し」が主要な課題となっています。そして平成20年12月の同委員会「第2次勧告」及び平成21年10月の「第3次勧告」を踏まえて、同年「地方分権改革推進計画」が、平成22年6月に「地域主権戦略大綱」がそれぞれ閣議決定されました。こ

れらの閣議決定に基づく第1次一括法は昨年4月28日、第2次一括法は8月26日にそれぞれ成立していますが、見直しの中でも、自治体の条例や体制整備が必要なものは、今年4月1日に施行されています。そして委任された条例については、経過規定により、全国の自治体は来年3月31日までに施行することとされています。

(1) 各自治体が制定・施行する必要がある条例数 全国の自治体は、計29法律1000条項において条例委任されています。(別表図1・図2参照) その数は権限配分に応じて、都道府県、指定都市から一般市町村までそれぞれ異なっており、施設・公物の有無でも異なります。条例の本数についても手法により異なりますが、指定都市で20〜30本前後、一般市町村でも10本前後の条例制定が必要になると考えられます。

(2) 自治体の条例制定の取り組み状況 条例の4月時点の制定状況については、全国1789都道府県・市区町村のうち1本以上の条例を制定した団体が1641団体(91.7%)とおおむね全国で取り組みが開始されています。しかし例えば道路構造の技術的基準に関

図2 義務付け・枠付けの見直し(2次): 条例委任のある法律・条項数・委任先一覧

府省名	法律名	条項数	県	市町村	県	指定都市	児童相談所設置市	中核市	保健所・特別区	特例市	市町村
警察庁	高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律	1	○		1						
文部科学省(3法律)	社会教育法	1		○		1	1	1	1	1	1
	図書館法	1	○	○	1	1	1	1	1	1	1
	博物館法	1	○	○	1	1	1	1	1	1	1
厚生労働省(9法律)	児童福祉法	2	○	指・児相設置市	2	2	2				
	食品衛生法	2	○	保健所設置市・特別区	1	1	1	1	1		
	医療法	5	○	保健所設置市・特別区	5	1	1	1	1		
	生活保護法	1	○	指・中	1	1	1	1			
	社会福祉法	1	○	指・中	1	1	1	1			
	水道法	3	○	○	3	3	3	3	3	3	3
	職業能力開発促進法	4	○	○	4	3	3	3	3	3	3
	介護保険法	6	○	○	3	19	19	19	3	3	3
	障害者自立支援法	2	○	指・中	2	7	7	7			
	道路法	3	○	○	3	3	3	3	3	3	3
	国土交通省(9法律)	都市公園法	2	○	○	2	2	2	2	2	2
駐車場法		1	○	○	1	1	1	1	1	1	1
下水道法		3	○	○	3	3	3	3	3	3	3
密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律		2	○	○	2	2	2	2	2	2	2
マンションの建替えの円滑化等に関する法律		3	○	○	3	3	3	3	3	3	3
特定都市河川浸水被害対策法		2	○	指・中・特	2	2	2	2	2	2	2
高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律		2	○	○	2	2	2	2	2	2	2
道路整備特別措置法	2	○	○	2	2	2	2	2	2	2	
環境省(2法律)	廃棄物の処理及び清掃に関する法律	1		○		1	1	1	1	1	1
	鳥獣の保護及び狩猟の適正化に関する法律	2	○		2						
23法律		53条項		(条項数)	47	62	62	60	33	33	31
				(法律数)	21法律	22法律	22法律	21法律	17法律	16法律	15法律
【1次・2次見直しの合計】		【1次・2次見直しの合計】		(条項数)	89	83	83	77	46	46	44
29法律		100条項		(法律数)	26法律	26法律	26法律	26法律	20法律	19法律	18法律

※「介護保険法」に係る指定都市及び中核市については、権限移譲分(13条項)を含む。
 ※「障害者自立支援法」は、大綱では1条項だが、準用規定を加えて2条項とした。また、指定都市及び中核市については、権限移譲分(5条項)を含む。

図1 義務付け・枠付けの見直し(1次): 条例委任のある法律・条項数・委任先一覧

府省名	法律名	条項数(※)	県	市町村	県	指定都市	児童相談所設置市	中核市	保健所・特別区	特例市	市町村
総務省	地方公営企業法	2	○	○	2	2		2	2	2	2
文部科学省	へき地教育振興法	5	○		5						
厚生労働省(6法律)	児童福祉法	5	○	指・児相設置市・中	5	5	5	1			
	老人福祉法	1	○	指・中	1	1	1	1			
	職業能力開発促進法	2	○	○	2	1	1	1	1	1	1
	介護保険法	17	○	○	13	4	4	4	4	4	4
	障害者自立支援法	7	○	指・中	7	2	2	2			
	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	2	○		2						
国土交通省(3法律)	公営住宅法	3	○	○	3	3	3	3	3	3	3
	道路法	2	○	○	2	2	2	2	2	2	2
	河川法	1		○		1	1	1	1	1	1
11法律	47条項	(条項数)	42	21	21	17	13	13	13	13	
			10法律	9法律	9法律	9法律	6法律	6法律	6法律	6法律	

(※)改正後の法律に基づく条項数
 表の見方: 左上から所管府省・条例委任のある法律名・同条項数・委任先が県か市町村か → 委任先ごとの委任された条項数
 :合計欄 1次見直し合計で11法律・47条項について条例委任。県は最大10法律42条項について条例を制定、指定都市は最大9法律21条項、...、一般市町村は最大6法律13条項について条例制定
 例: 厚生労働省の児童福祉法については、5条項で条例委任があり、県及び指定都市、児童相談所設置市、中核市に委任一県、指定都市、児相市には5条項、中核市には1条項で条例委任(指定都市:全20市、児童相談所設置市:全22市、中核市:全41市、保健所設置市:全91市・特別区、特例市:全40市)

先行団体の独自基準の制定事例

する条例は、該当する全国1789団体内、制定済が11団体(0.6%)にとどまるなど、全体としてはこれからです。

条例の提出時期については、年度後半での条例制定を見込む団体が多いようです。年度後半の場合、条例の住民への周知などの日程上はタイトな面もありますが、逆に今後の期間を使って、地域の実情を踏まえた基準となるよう十分検討することが可能です。各団体におかれては、先行する団体の事例も参考にしながら、1年間の経過措置を有効に活用し、積極的に取り組むことが期待されます。

条例を制定した1641団体の中で、国と異なる独自の基準を1つ以上設定したのは924団体(56.3%)です。独自基準が多いのは、公営住宅の入居基準(4月施行の1286団体内850団体、66.1%)、道路の構造の技術的基準(同11団体内5団体、45.5%)、保育所の設備・運営基準(同13団体内8団体、61.5%)等でした。以下、具体例で見えます。

(1)公営住宅

公営住宅法は、入居可能な同法上の収入基準額の上限を月額15・8万円(≒本来階層)とし、他方、特に居住の安定を図るべき者として、小学校入学前の児童がいる世帯等については上限を21・4万円(≒裁量階層)としています。今回の改革により、25・9万円を上限として、収入基準額、裁量階層の対象となる方の資格要件とも、条例で定めることができます。

(2)道路構造の技術的基準

これを踏まえ、子育て世代を支援する観点から、福井県では裁量階層の対象範囲に18歳未満の多子世帯(3人以上)を追加、奈良県桜井市は中学生以下の児童がいる世帯まで拡大し、兵庫県は新婚世帯を追加するなどにより、入居に配慮しています。

また浜松市は、定住人口確保策として市内の中山間地域に限定して収入基準を上限の25・9万円まで引き上げ、愛知県は、同居親族要件を維持した上で、雇用対策として解雇された人等については単身での入居を可能としました。一方、岡山市は、環境・省エネに配慮して公営住宅の照明設備における新エネルギーの利用等、整備上の義務を課しました。

道路構造の技術的基準は、これまで全国一律に道路構造令で決められていましたが、都道府県道、市町村道について、一部を除き基準を条例で定めることが可能となりました。

これを受け、香川県は、渋滞解消のため、これまで都市部の交差点のみで可能であった車線の幅員の縮小を郊外部についても可能とし、右折レーンを設けやすくなりました。また、同県は、歩道等の設置が困難な場合には、路肩の幅員について構造令上0.5m以上であるところ、1m以上とすることを明確化しました。一方、平地部の「県道」は、交通量が少なくても1車線とすることはできませんでしたが、兵庫県は、地形の状況その他特別な理由によりやむを得ない場合には、1車線(1.5車線

的道路整備)とすることを可能とし、道路の効率的・効果的な整備を図ることにしています。

(3)保育所の面積基準 待機児童対策

保育所は、児童福祉法の省令により、全国一律に保育室の面積、保育士の配置等が決められてきました。今回、基準を条例に委任するに当たり、同省令を「従うべき基準」としましたが、都市部で待機児童が多い35団体については、平成26年度末までの特例として、省令を「標準」として扱います。「標準」の場合は、合理的な理由があれば地方独自の基準を定めることが可能です。そこで、東京都では、例えば乳児がハイハイする「ほふく室」について、国基準では1人当たり3.3㎡以上のところ、年度当初は国基準に準拠しつつ、年度途中で定員を超えて入所させる場合は2.5㎡まで緩和できることとしました。大阪市も「ほふく室」について、原則1人当たり5㎡以上と国基準よりも広い保育環境を規定した上で、待機児童が発生している区域のみ1.65㎡以上と、国基準の半分まで緩和できることとしました。一方、京都市は、国基準と同様の基準を条例で定めており、各団体の対応は多様です。基準設定を任せたら、一方的に緩和するだけになるといった見方もありましたが、事実は異なり

ます。そして緩和する場合の基準の適用には、かなり慎重な工夫や配慮が施されています。

さらに、「従うべき基準」であっても、法令に反しない範囲で国の基準に対する上乗せ・横出しは可能です。京都市は、国を上回る保育士の配置基準を定め、佐賀県は、食育推進

多角的な視点を結集し 市民に必要な視点を結集し 市民に必要とされる図書館を目指す

豊田市長

おたとしひこ
太田稔彦



はじめに

愛知県の中央部に位置する豊田市は、人口42万2830人(平成24年4月1日現在)、面積918.47km²であり、トヨタ自動車(株)の本社や自動車部品メーカーが多く所在する「ものづくり」の都市である。製造品出荷額等は、10・6兆円(平成22年工業統計調査結果)で、平成14年から9年連続して全国第1位となっている。一方、市町村合併により県内面積の約6分の1に及ぶ広大な市域を有することとなり、豊かな自然にも恵まれた市である。また、平成21年には、環境モデル都市に選定され、人と環境と技術が融合する「ハイブリッド・シティとよた」をコンセプトに、次世代環境技術などを活用した「自立型の都市」に向けた新たな可能性にも挑戦している。

豊田市中央図書館の特徴

豊田市中央図書館は、平成10年に市街地再開発事業として、名鉄豊田市駅前に建設した

計画の策定や保育内容のインターネット上で公表義務などを保育所に課しました。東京都では保育所の医務室について必置の範囲を拡大し、山口県は緊急時の安全確保のための体制整備等を義務付けました。

(4)一般廃棄物処理施設技術管理者の資格等
一般廃棄物処理施設技術管理者の資格について、富士市は市長の指定する講習を修了した者を追加しました。水道技術管理者の資格や水道敷設工事監督者の資格についても、仙台市や珠洲市において、実務経験年数の独自基準を定めています。

(5)道路標識の視認性の向上等
これまで道路法で全国一律に定めていた案内標識等の寸法や文字の大きさについて、香川県は、標識板や文字の寸法を縮小して生活道路などに設置することとし、静岡県はローマ字の大きさを拡大してより見やすくしました。

(6)公民館運営審議会等の委員
公民館運営審議会委員の任命基準について、島田市は、地域の代表者を追加しました。図書館や博物館の運営審議会委員についても、豊田市や檀原市において、公募による市民等を追加する改正がなされました。

義務付け・枠付け見直しと 条例制定権拡大の意義・効果

以上のように、量的にはまだ少ないものの、先行団体の事例を見ても、条例制定権の拡大には多くの意義があると考えられます。

まず、基準を作る過程で、執行部内ではさまざまな検討・議論が行われます。また、基準設定についての責任を共有する議会においても、基準の適否をめぐって活発な審議となること自体に大きな意義があります。

その上で、地域特性に応じた特色ある条例の制定が行われるならば、事例で見えたように、地域課題の解決を図ることや、きめ細かなサービスを提供することも可能で、住民の目に見える身近な改革の効果となります。予算を効率的・効果的に使う術も広がります。さらに見逃せない効果として、職員の方針や業務力の向上があります。条例委任の拡大はまさにその中心の取り組みです。もし市の法務体制が脆弱である場合には、この機に体制整備や人材育成を図ったり、広域で連携する等の工夫も考えられます。

なお、法制執務面においては相当な作業を伴うと思われます。これを効率的に進める工夫は必要であり、後述するように政府としても可能な情報提供等に努めています。ただ、実務的な話になりますが、例えば「〇〇の基準は、△△政令で定める基準をもって、その基準とする」と、国の参酌基準である政省令をまったく書き出さずに引用したり、一切を規則に委任してしまうといった極端な条例形式は、今回の改革の趣旨に鑑みれば不適切との誹りは免れません。適切に条例に書き出して議論することは重要と考えられます。

今後に向けて

現在、地域主権戦略室では、さらなる義務付け・枠付けの見直しを進めるため、「第3次一括法案」を今国会に提出しています。また、「地方分権改革推進委員会」の第2次勧告で議論すべきとされた4076条項の残る条項等についても、地方からの提案を受けて見直しを図ることとしています。

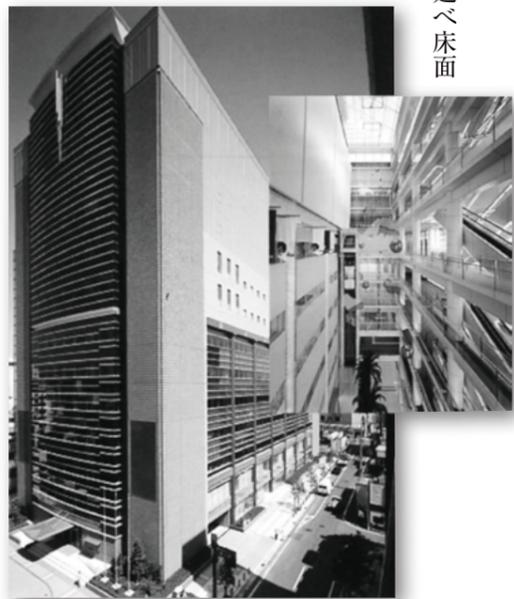
今後、地方からの要請を踏まえた一層の取り組みを政府部内や国会で進めていくためにも、これまでの改革により地方に委ねられた条例委任の拡大等について、着実に実績を上げていくことは大きな意義があります。何より地方の実力の証明になります。まずは地域の実情に合う基準は何か、検討することが重要です。住民の声を直に反映する手法や、有識者等の意見を聞く手法もあります。結果として、独自の基準となる場合も、国の示す基準となる場合もあると思います。ただ、検討過程は重要です。その際、この見直しを機に、地域の実情に合った基準を作ろうというトップの意思、決意は大きな鍵となります。

地域主権戦略室では、先行団体の取り組み事例や、条例の条文の実例等、必要な情報をホームページで公表しています。政策面、法制面等さまざまな事例も参考に、是非、積極的に検討されることを期待いたします。各地の取り組みが、制度の在り方そのものを動かす原動力となっていきます。

複合施設「豊田参合館」の3F～7Fにオープンした。この「豊田参合館」の名称は、「人々が参加し合える場所」とさまざまな文化施設が集めた空間」という意味を持ち、コンサートホール、能楽堂、図書館の文化施設に加えて、店舗やオフィスも参集し多彩な顔を持ちながら、トータルに文化を語り交流できる空間である。中央図書館は、都心をリードする文化発信拠点施設として中心市街地活性化の一翼も担っている。

平成24年4月現在、中央図書館の延べ床面積は、1万2567m²、蔵書冊数約107万冊、年間入館者約82万人である。コミュニティセンターなどの図書室を含めた貸出冊数は、約402万冊、市民1人当たりに換算すると9.5冊となり、これらは中核市で1位である。

中央図書館は、前述のとおり「クルマのまち」という市の産業構造を反映して、自動車に関する資料を重



豊田参合館(3F～7Fが図書館)

点的に収集している。現在の資料点数は、約5万2000点で、この分野では、日本最大の規模である。資料の収集範囲は、一般の市販書だけでなく、社史、修理書や新型車解説書、テクニカルレポートなどの灰色文献(非売品の図書・雑誌など)にも及ぶ。さらには、自動車・二輪車の販売カタログ(約1万冊)や自動車関連ポスターなどの独自のコレクション

ンの収集にも努めている。
その他にも、豊田市出身の本多兄弟（本多静雄氏・本多秋五氏）より寄贈された貴重な図書、雑誌など約8万5000点の一部を展示したコーナーや英文多読（英語を日本語に訳すことなく直接大意を把握していく読み方）コーナーがある。英文多読コーナーには、約

豊田市の図書館 基礎データ（平成23年度）

項目	中央館	ネットワーク館	こども図書室	総計
延べ床面積 (㎡)	12,567	3,324	354	16,245
入館者数 (人)	820,752	-	15,310	-
貸出冊数 (冊)	1,966,508	2,010,982	40,398	4,017,888
蔵書冊数 (冊)	1,070,794	573,827	23,130	1,667,751
登録者数 (人)	-	-	-	306,312
年間増加冊数 (冊)	25,766	2,568	547	28,881
購入図書冊数 (冊)	25,565	27,347	495	53,407
図書購入費 (円)	50,289,650	37,921,088	574,155	88,784,893
平均単価 (円)	1,967	1,387	1,160	1,662
総経費 (円)	-	-	-	524,794,178
人口 (H24.4.1)	-	-	-	422,830
職員数 (H24.4.1)	22	-	-	22

注：ネットワーク館とは、市内6カ所のコミュニティセンター、24カ所の交流館(公民館)図書室をいう。職員数は、館長を含めた正規職員の数である。

大きく改善され一定の成果を得た。さらに、第2次計画により読書活動を推進していく予定であるが、「本」への理解や思いは、われわれも市民公募委員のみなさんも同じである。しかし、市民の多様化したニーズに 대응すること、情報などを提供することや理解していただくことが、まだまだ不十分である。

これからも、公募による市民や図書館ボランティア代表者からの目線でのご意見をいただき、「きめ細やかな図書館サービスの提供」に努めていく。

図書館を支えるボランティア

豊田市中央図書館は、公募による市民や図書館ボランティア代表者による協議会委員以外にも、読み聞かせ、ブックスタート、音訳、返本など約500名のボランティアが、図書館活動を支えている。

中でも、平成16年に読み聞かせボランティア「豊田お話グループ連絡会」、平成17年には製本ボランティア（傷んだ本を修理するなどの活動）「茅の会」が、文部科学大臣賞を受賞するなど活発に活動しご協力いただいている。今年も、さらに「自動車コーナー」「ティーンズコーナー」の運営サポーターを募集し、新たなサービス展開に努めていく予定である。

今後も、図書館の活動や事業に対して支援・協力していただけるボランティア、市民

3000冊のやさしい多読図書を揃えており、冊数では、日本有数であり年間約1万回を超える貸出がある。

また、図書資料を市内全域で活用できるように、中央図書館と30のコミュニティセンター・交流館図書室のすべてをネットワーク化し、「どこでも借りられ、どこでも返すことができる」図書館サービスを行っている。さらに、分館として「豊田市こども図書室(蔵書数約2万3000冊)」を有することも大きな特徴である。

図書館協議会委員

(1)協議会委員の歴史
昭和56年に図書館協議会を設置し現在に至っているが、委員としては、「学校教育及び社会教育の関係者」として、小中学校の校長先生や社会教育委員、「学識経験者」として、市議会議員、大学の教授、市監査委員など、「家庭教育の向上に資する活動を行う者」として、幼稚園・保育園の代表者の方などに委嘱を行っている。協議会は、年間、数回開催し事業の計画・報告、予算・決算報告、図書館運営等全般について提言などをいただく機関として、重要な役割を果たしている。

(2)協議会委員についての独自基準
今回の地域主権改革一括法による義務付け・枠付けの見直しにより、地域の実情に応じて幅広い分野の者が図書館協議会の委員となることが促進されるよう法改正がされた。

これからの図書館の在り方と管理運営体制

豊田市中央図書館の使命(役割)は、次の5点と考えている。

- ①生涯学習の拠点施設として、子どもからお年寄りまで「知りたい」という要求に素早く確実に応える。
- ②人生のさまざまなライフステージにおいて、学習、ビジネス、趣味、娯楽など目的に応じて、利用できる「心の安らぐ空間を提供」する。
- ③市民の知識・文化・情報を後世に伝えるために資料を収集し保存する。
- ④市民の暮らし、仕事、まちづくりに役立つような資料・情報を提供する地域への情報発信の拠点となる。
- ⑤中心市街地をリードする公共施設として、利用者数の拡大に努めるとともに文化サービスなどを提供することにより都心のまちづくりに貢献する。

これらの使命に基づき、「読書活動」を推進することによる「人づくり」とこれからの図書館像を見据えた事業を展開しているところであるが、一方でインターネットや電子書籍に

言いかえれば、教育関係者だけではなく、多角的な視点から図書館活動への意見集約が可能となった。

本市においては、既に、平成15年度から市民公募委員、図書館のボランティア代表者を学識経験者として位置付け、10名の委員にて協議会を組織していたが、今回の法改正により、具体的に①公募による市民②図書館において市民活動を行う団体の代表者を明文化した。

実際に、市民公募委員やボランティア代表者からは、われわれが見過ごしてしまいその部分を利用者目線での確にご指摘をいただくことが多くあり、図書館のサービス向上(CS活動)に大きく貢献している。

一例として、中央図書館ホームページに貸出ベスト一覧のコーナーがあり、これに対して「1位からずらり同じ作品のシリーズになっている。豊田市の図書館として、この状況でいいのか」というような趣旨のご意見をいただいた。早速、貸出ベストコーナーについては、総合だけではなく、13種類のジャンル別に掲載するように変更した。しかし、指摘された本意は、豊田市の子どもたちにたくさん種類の本を読んでもほしいとの思いからのご意見でもあった。

本市では、本年4月に「子どもに夢を、本から未来へ」と題して第2次豊田市子ども読書活動推進計画を策定した。第1次計画において、本市の子どもを取り巻く読書環境は、

代表されるデジタルコンテンツの普及により活字離れが加速し、利用者数や貸出冊数が平成22年度から減少に転じたり、経済悪化に伴う歳入減による図書館予算の縮減が、本市としても重要な課題である。

サービス向上と経費削減は、反比例するところが多い。しかし、図書館の重要性・必要性は、高く、今、図書館に求められているものは、地域や個人が抱える諸課題解決の糸口が得られるような「課題解決型」サービスであると考える。少子・高齢化や子育て支援、安心・安全なまちづくりといった課題に対して、市民自ら考え、解決に向けて行動できる「自立した人間」を増やしていくことが、これからの図書館の重要な使命である。

本市の将来都市像「人が輝き 環境にやさしく 躍進するまち」とよた」の実現を目指す中で図書館の機能や役割は大きく、行政にとっては、計画決定等する際に必要な情報や資料など、判断材料を提供することができるとともに身近な地域の情報拠点施設であり、市民にとっては、生きがいと心のゆとりを求めて行う生涯学習を支援する施設である。

これからも、多くの方のご意見をいただきながら、的確に市民ニーズを把握し、市民に必要とされる図書館を目指していくことが、市としての重要な使命であり施策の一つであると強く認識している。

地方分権改革と市営住宅の制度改正に伴う条例整備

岡山市長 高谷茂男



はじめに

岡山市は、中四国の広域交通の結節点に位置し、都市の利便性と自然の豊かさを兼ね備えた人口約71万人、総面積789・92km²を有する都市である。平成21年4月には、全国で18番目の政令指定都市に移行し、中・長期的な都市づくりの指針である岡山市都市ビジョン「新・岡山市総合計画」において「水と緑が魅せる心豊かな庭園都市」「中四国をつなぐ総合福祉の拠点都市」という2つの都市像を掲げ、その実現に向けた取り組みを推進している。

さて、地方分権改革という言葉が使われて久しいが、わが国の地方自治は、憲法上の制度として厚く保障され、確立している。しかし、1993年6月の衆議院、参議院の両院での「地方分権推進決議」まで、中央集権的な構造に大きな変化は見られなかつ

たところである。その後、1999年に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備などに関する法律（平成11年法律第87号）」いわゆる分権一括法の成立に伴って地方自治法が大幅に改正され、これが今日の地方分権改革に直接、かつ重要な影響を与えたとも言える。

独自基準の制度化に至る背景と経緯

「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」（平成23年法律第37号）（以下「第1次一括法」という）の成果として、地方自治体の自律性を強化し、自由度を図るための「義務付け・枠付け」の見直しと条例制定権の拡大が実現した。

本稿では、第1次一括法の下での公営住宅法の改正（以下「法改正」という）に伴う岡山市営住宅条例（以下「条例」という）および

同条例施行規則の改正と岡山市営住宅等整備の基準に関する条例（以下「整備条例」という）の制定の経緯、そしてその独自性について、概略をご紹介し、併せて地方自治の重要性を申し述べたい。

公営住宅制度は、憲法第25条の趣旨にのっとり、居住にかかわるナショナル・ミニマムの達成を図るものとして、戦後の住宅難の中で公営住宅法の制定によって確立されたものであり、地方自治体が住宅の困窮する低所得者層向けの公営住宅を建設し、必要に応じて住宅を提供するものである。

現行法は、ナショナル・ミニマムの実現を目指すものでありながら、入居期間制度の定めがないことから、社会的公平性の観点からの問題を抱えており、実務面においても、

①少子高齢化に伴う高齢者世帯の増加により、コミュニティの維持が著しく困難に

なってきたこと

②収入基準を超えた収入超過者は自主的に明け渡すのが原則であるが、努力義務にとどまっているため、明け渡しをせずそのまま居住している入居者が多く、これによって、住宅に困窮する低所得の入居待機者と入居者との均衡を欠く事態を生じていること

③市営住宅は、原則として、家族、高齢単身者が対象であるため、近年増加している生活に困窮する若年単身者が入居できないこと

④迷惑行為について、条例上の明確な定義が無く、ペット飼育や迷惑駐車、騒音などによる近隣トラブルが多く発生していること

⑤入居者募集時の地域や住戸毎の応募倍率（倍率0～50倍超）に非常に偏りが生じていること

⑥賃料の納付率と未回収賃料債権処理の問題など、さまざまな問題が顕在化している。

このような問題を解消するとともに、真の地方自治を実現するには、果敢な変革が必要不可欠との考えの下、法改正に伴う対応と併せて、上述した問題点への対策を講ずるため、独自の条例改正も行った。

主な内容とその狙い

まず、法改正への対応については、法改

正による同居親族要件の廃止に対して、本市では、住宅に困窮する低所得の家族世帯や高齢者世帯の需要と近年増加している生活に困窮する若年単身者との均衡を衡量し、より多様な入居を実現するため、同居親族要件の廃止ではなく、20歳以上59歳までの住宅に困窮する低所得の一般単身者の入居を緩和する改正を行った。

一方、収入基準については、本市の独自の基準を設けず、国の参酌基準に沿ったものとした。独自の基準を設けない理由としては、2009年に政令改正が施行されて間がない状況下で、入居収入基準を変更することは、申込者および入居者の無用の混乱を招くことになることや、市内には市営住宅と県営住宅が混在することから、周辺自治体と調整し、条例整備に関する価値観の共有、さらには、基準を算出するための基礎データの作成などの期間内での整備が困難であったことが挙げられる。

また、市営住宅の整備基準に関しては、基本的には国の参酌基準（技術的助言）を参考としつつ、地球温暖化対策をはじめとする今日的要請に 대응するため、本市独自の基準を加えた整備条例として新規に制定した。すなわち、①ユニバーサルデザインの導入、②新エネルギー利用を行う措置、③エネルギーの使用の合理化を適切に図るための措置などの基準を加えた。

さらに、独自の改正として、期限の定めがない入居契約は公営住宅法第1条の理念やナショナル・ミニマム、社会的公平性に照らして問題があることから、市営住宅は住宅に困窮する低所得者に対して困窮から脱出するための「ファーストステップ」と位置付けることが、法の理念などになうものであるとの認識の下、2012年4月1日からの新規入居者および既存入居者から契約の地位を承継する者を対象に契約期間制度を導入した。

契約期間は、家族世帯および「特に居住の安定を図る必要がある世帯」については一律5年、一般単身者については一律3年とした。また、契約の更新については、条例違反者や賃料滞納者に対しては更新しないことを原則とし、更新時において収入基準を超える世帯についても更新しないことを条例に明記した。これによって特定の世帯による長期入居問題の解消や滞納率の低下と、限られた住宅のストックの有効活用を図られるものと期待しているところである。

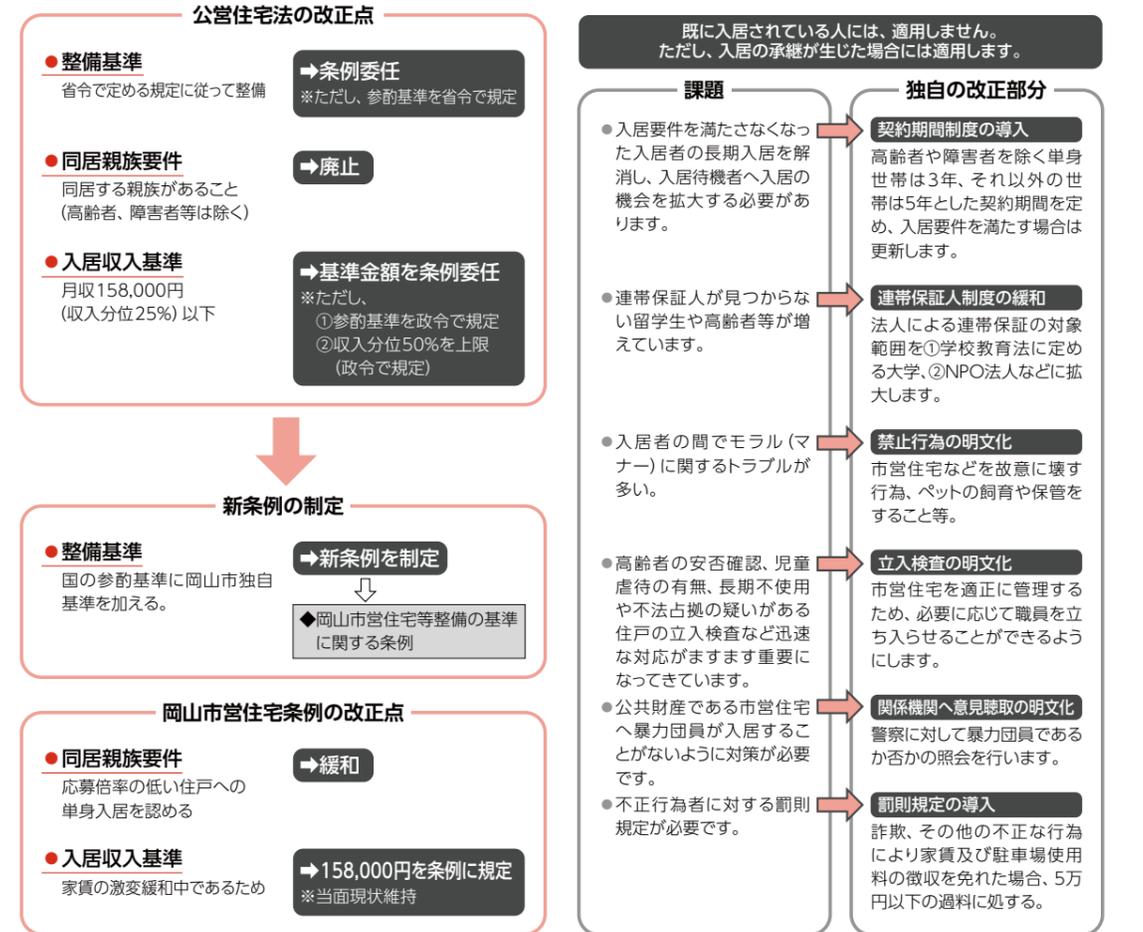
むすびに

今日は、「国と地方自治体の上下主従関係から対等、相互協力、補完する関係に転換し、重複行政の排除」という地方自治の大きな変革期にあること、換言すれば、憲法における地方自治の理念を実務において実現

岡山市営住宅条例改正の概要

「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」の制定に伴う公営住宅法の改正を踏まえるとともに、岡山市が抱える課題に対応できるように市営住宅条例を再構築し、住宅に困窮する低額

所得者に対する「ファーストステップ」としての市営住宅を的確に提供するとともに、公共財産の有効活用と公平・公正で、安全・安心な市民社会の実現を目指します。



を図る時期にあることを、われわれ行政に携わる者は認識する必要があります。これを住宅行政に即して言えば、これまで創造力のない画一的かつマニュアル的な住宅行政運営の思考から脱却しなければ、十分に地域固有の課題に対応できず、中・長期的な展望に立った住宅政策にも自治体の力を発揮し得なくなる。

このような認識を踏まえ、本市は今回の一括法を好機と捉え、地域主権を最大限に生かした上、社会的情勢やニーズに応じた本市独自の市営住宅の基準を策定し、市営住宅を住宅に困窮する低所得者に対して、困窮から脱出するための「ファーストステップ」に明確に位置付けることで、新たな市営住宅政策の推進をはじめとする公共の福祉の増進に結実させたいと考えている。

以上、本市独自の市営住宅の基準策定の取り組みの概略を紹介したが、一括法の施行による地方の裁量を最大限に活用し、今後それぞれの自治体において最適な行政サービスの提供と個性豊かな地域づくりが進展することを確信するとともに、今夏に予定されている地域主権戦略大綱が真の地方自治の確立に資するものとなることを強く願うものである。