

「義務付け・枠付けの見直し」「基礎自治体への権限移譲」の 更なる推進に向けて

～ 実りある地域主権改革の実現のために～

平成22年7月
全国知事会

6月22日、政府は地域主権戦略大綱を閣議決定し、義務付け・枠付けの見直し(第2次見直し分)や基礎自治体への権限移譲などの方針を示した。

真の分権型社会の実現に必要な不可欠な地域主権関連3法案を地方とも一定協議しながらとりまとめ国会に提出されたことや、首相交代という状況の変化の中にあっても大綱を当初の予定どおり6月中に閣議決定されたことは、引き続き政府が地域主権を推進していく姿勢を示すものと高く評価する。しかし一方、大綱において、地方分権改革推進委員会の勧告どおりに実施する条項数については、義務付け・枠付けの見直しは434条項と約6割、基礎自治体への権限移譲は175条項と半分にも満たない状況にとどまり、十分な内容が伴っていないほか、義務付け・枠付けの見直しにおいて、福祉施設に配置する職員の数、居室の面積等に関し「従うべき基準」が用いられているなど、未だ不十分な状況にあると言わざるを得ない。

地域主権戦略大綱の理念を理念に終わらせず、実のある形で確実に具体化していくことが必要であり、条例による法令の上書き権の検討など条例制定権の拡大を含めた義務付け・枠付けの見直し等の積極的な推進に向け、政府一体となって下記のとおり取り組むことを強く求めるものである。

記

1 義務付け・枠付けの見直し

(1) 見直し工程の明確化

- ・ 地域主権戦略大綱においては、今後の課題と進め方として、「地域主権改革の更なる進展のため、第3次勧告の実現に向けて引き続き検討を行う」とするとともに、「第2次勧告において取り上げられた膨大な事項については、具体的に講ずべき措置の方針等を今後検討・整理した上で、見直しに向けて真摯に取り組んでいく」とされたが、いずれも具体的な期限は設定されていない。それぞれ、早急に具体

的な工程を明示するとともに、地方との協議プロセスをしっかりと組み込み、地方分権改革推進計画や地域主権戦略大綱と同様、平成23年度においても、義務付け・枠付けの具体的な見直し措置を示す新たな計画を策定するなど、見直しを迅速に進めていくこと。

(2) 地方要望分104条項の完全実施等

- ・ 地方要望分104条項は、地方がかねてから主張してきたように公立小中学校の学級編制、保育所や老人福祉施設の設置管理に関する基準など現場ニーズの強い項目であるが、その多くが、明確な理由が示されぬまま、地域主権改革推進一括法案などで見直しが先送りされている。
- ・ 地方要望分104条項のうち、勧告どおりの見直しとなっていない68条項については、最優先で見直しに取り組むこと。
- ・ また、第2次見直し分で勧告どおりの見直しとなっていない約4割の条項や、第2次勧告で抽出された約4,000条項のうち未だ手つかずのまま検討が進んでいない約3,000の条項、法定受託事務についても、地方の意見を踏まえ、工程を明らかにし、地方との十分な協議の下、早急に見直しに取り組むこと。

(3) 「従うべき基準」の限定

- ・ 第3次勧告において「条例の内容を直接的に拘束する条例制定の基準等を設定することは厳に差し控えられるべき」とされており、「施設・公物設置管理の基準」の条例委任における「従うべき基準」は、そもそも極めて限定されるべきものである。
- ・ それにもかかわらず、「従うべき基準」が設定されたものが、相当数存在している。特に福祉施設に関し、地方の創意工夫を活かした住民本位の施策を行うために必要不可欠な主要部分が「従うべき基準」とされており、第3次勧告の趣旨に沿った検討がなされたとは言えない。(別添資料参照)
- ・ 福祉施設に配置する職員の数、居室の面積等に関し「従うべき基準」とされている条項については、廃止または「参酌すべき基準」など地方の実情を反映できる規定へ移行するよう、速やかに見直しを行うとともに、今後の見直しに当たっては、「従うべき基準」の設定は、第3次勧告に従い真に必要な場合に限定すること。

(4) 地方の意見反映

- ・ これまでの義務付け・枠付けの見直しにおいては、政府内での議論だけで結論が

出されてきたが、今後の見直しに当たっては、「国と地方の協議の場」等において地方と十分な協議を行うこと。

(5) 立法原則によるチェックの仕組み

- ・ 新たな義務付け・枠付けを必要最小限とするため、第3次勧告において示された「義務付け・枠付けに関する立法の原則」による「チェックのための仕組み」を確立すること。

2 基礎自治体への権限移譲

(1) 見直し工程の明確化・透明化

- ・ 「1 義務付け・枠付けの見直し」と同様、地方との協議プロセスをしっかりと組み込み、透明性の高い議論の下で、積み残し分についての見直しを実現するよう、見直しの具体的な工程を明らかにすること。

(2) 円滑な権限移譲に向けた支援策の充実

- ・ 国においては、権限の移譲に伴い必要となる財源措置を確実にを行うこと。また、移譲時に必要となる電算システム整備など臨時的経費についても確実に財源措置を行うこと。
- ・ 都道府県においては、事務引継、研修、職員派遣の実施や、都道府県・市町村間の推進体制の構築など、市町村への権限移譲に向けた環境整備のため必要な支援に努めていくが、円滑に移譲が進められるよう、国は、移譲の時期、具体的な財源措置など必要な事項について地方側に十分な情報提供を行うこと。

(3) 地域の実情に応じた多様な権限移譲方策の提示

- ・ 厳しい行財政環境や超高齢化の進行の中で、移譲される権限の内容によっては、人員体制等も含め、各市町村単独での権限移譲に課題を抱える地域もあるものと予想される。
- ・ 広域連合の設立手続の簡素化なども含め、市町村が共同して柔軟に権限を行使できる仕組みなどを整備し、地域の実情に応じた効率的な権限移譲が行われるようにすること。

3 最後に

政府は、地域主権戦略大綱において、地域主権改革を、地域住民が自ら考え、その

行動と選択に責任を負うという住民主体の発想に基づく改革をめざすものであるとし、明治以来の中央集権体質からの脱却、国と地方が対等の立場で対話できる関係への根本的な転換を進めていくという理念を高らかに掲げた。

義務付け・枠付け等の見直し議論において望まれるのは、まさに、こうした理念に即した根本的な発想の転換である。

地域主権改革の理念に基づく原則を明確にし、関係閣僚が十分意思統一した上で例外は文字どおり例外として最小限にとどめ、政治の強いリーダーシップの下で、ダイナミックに改革を進めることを強く求めたい。

地方においても、地域主権改革を責任を持って受けとめていくため、自治体ガバナンスの強化に資する改革に取り組んでいく。

閉塞状況にある日本社会を大きく変え、地方の住民の力を最大限に引き出す社会へと創り変えていく、そのような改革の実現に、我々も全力を上げて取り組む覚悟である。

福祉施設等に係る「従うべき基準」の状況について

資料

1. 地域主権推進一括法案

法律名	条項(現行)	概要	「従うべき基準」とされている内容	第3次勧告 条例制定基準
児童福祉法	第24条の12 第1項	指定知的障害児施設の 従業者に関する基準	・指定施設支援に従事する従業者の員数	標準
	第24条の12 第2項	指定知的障害児施設の 設備及び運営に関する基準	・指定知的障害児施設等に係る居室及び病室の床面積その他指定知的障害児施設等の設備に関する事項であって障害児の健全な発達に密接に関連するものとして厚生労働省令で定めるもの ・指定知的障害児施設等の運営に関する事項であって、障害児の保護者のサービスの適切な利用の確保並びに障害児の適切な処遇及び安全の確保並びに秘密の保持に密接に関連するものとして厚生労働省令で定めるもの	
	第45条 第2項	児童福祉施設の設備及 び運営に関する基準	・児童福祉施設に配置する従業者の員数 ・児童福祉施設に係る居室及び病室の床面積その他児童福祉施設の設備に関する事項であって児童の健全な発達に密接に関連するものとして厚生労働省令で定めるもの ・児童福祉施設の運営に関する事項であって、児童(助産施設にあっては、妊産婦)の適切な処遇の確保及び秘密の保持、妊産婦の安全の確保並びに児童の健全な発達に密接に関連するものとして厚生労働省令で定めるもの	標準
老人福祉法	第17条 第2項	養護老人ホーム及び特別 養護老人ホームの設備及 び運営に関する基準	・養護老人ホーム及び特別養護老人ホームに配置する職員の員数 ・養護老人ホーム及び特別養護老人ホームに係る居室の床面積 ・養護老人ホーム及び特別養護老人ホームの運営に関する事項であって、入所する老人の適切な処遇及び安全の確保並びに秘密の保持に密接に関連するものとして厚生労働省令で定めるもの	標準
介護保険法	第74条 第1項	指定居宅サービス事業者 の従業者に関する基準	・指定居宅サービスに従事する従業者の員数	標準
	第74条 第2項	指定居宅サービス事業者 の設備及び運営に関する基準	・指定居宅サービスの事業に係る居室、療養室及び病室の床面積 ・指定居宅サービスの運営に関する事項であって、利用する要介護者のサービスの適切な利用、適切な処遇及び安全の確保並びに秘密の保持等に密接に関連するものとして厚生労働省令で定めるもの	
	第78条の4 第1項	指定地域密着型サービス 事業者の従業者に関する 基準	・指定地域密着型サービスに従事する従業者の員数	標準
	第78条の4 第2項	指定地域密着型サービス 事業者の設備及び運営に 関する基準	・指定地域密着型サービスの事業に係る居室の床面積	標準
			・小規模多機能型居宅介護及び認知症対応型通所介護の事業に係る利用定員 ・指定地域密着型サービスの事業の運営に関する事項であって、利用又は入所する要介護者のサービスの適切な利用、適切な処遇及び安全の確保並びに秘密の保持等に密接に関連するものとして厚生労働省令で定めるもの	
	第88条 第1項	指定介護老人福祉施設 の従業者に関する基準	・指定介護福祉施設サービスに従事する従業者の員数	標準
第88条 第2項	指定介護老人福祉施設 の設備及び運営に関する 基準	・指定介護老人福祉施設に係る居室の床面積 ・指定介護老人福祉施設の運営に関する事項であって、入所する要介護者のサービスの適切な利用、適切な処遇及び安全の確保並びに秘密の保持に密接に関連するものとして厚生労働省令で定めるもの		

福祉施設等に係る「従うべき基準」の状況について

資料

1. 地域主権推進一括法案

法律名	条項(現行)	概要	「従うべき基準」とされている内容	第3次勧告 条例制定基準
介護保険法	第97条 第2項	指定介護老人保健施設 の従業者に関する基準	・介護支援専門員及び介護その他の業務に従事する従業者の 員数	標準
	第97条 第3項	指定介護老人保健施設 の設備及び運営に関する 基準	・介護老人保健施設の運営に関する事項であって、入所する要 介護者のサービスの適切な利用、適切な処遇及び安全の確保 並びに秘密の保持に密接に関連するものとして厚生労働省令で 定めるもの	
	第110条 第1項	指定介護療養型医療施設 の従業者に関する基準	・指定介護療養施設サービスに従事する従業者の員数	標準
	第110条 第2項	指定介護療養型医療施設 の設備及び運営に関する 基準	・指定介護療養型医療施設に係る病室の床面積	
			・指定介護療養型医療施設の運営に関する事項であって、入院 する要介護者のサービスの適切な利用、適切な処遇及び安全の 確保並びに秘密の保持に密接に関連するものとして厚生労働省 令で定めるもの	
	第115条の4 第1項	指定居宅介護予防サー ビス事業者の従業者に関する 基準	・指定介護予防サービスに従事する従業者の員数	標準
第115条の4 第2項	指定居宅介護予防サー ビス事業の設備及び運営に 関する基準	・指定介護予防サービスの事業に係る居室、療養室及び病室の 床面積 ・指定介護予防サービスの事業の運営に関する事項であって、 利用する要支援者のサービスの適切な利用、適切な処遇及び安全 の確保並びに秘密の保持等に密接に関連するものとして厚生 労働省令で定めるもの		
障害者自立支援 法	第80条 第2項	障害福祉サービス事業、 地域活動支援センター及び 福祉ホームの設備及び 運営に関する基準	・障害福祉サービス事業に従事する従業者の員数 ・地域活動支援センター及び福祉ホームに配置する従業者の員 数	標準
			・障害福祉サービス事業に係る居室及び病室の床面積並びに福祉 ホームに係る居室の床面積	
			・障害福祉サービス事業の運営に関する事項であって、障害者 の適切な処遇及び安全の確保並びに秘密の保持に密接に関連 するものとして厚生労働省令で定めるもの ・地域活動支援センター及び福祉ホームの運営に関する事項で あって、障害者等の安全の確保及び秘密の保持に密接に関連す るものとして厚生労働省令で定めるもの	
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	第3条 第1項	入所又は入園資格に関 する基準	・幼稚園である場合にあっては、幼稚園教育要領に従って編成さ れた教育課程に基づく教育を行うほか、当該教育のための時間 の終了後、当該幼稚園に在籍している子どものうち児童福祉法 第39条第1項に規定する幼児に該当するものに対する保育を行 うこと ・保育所等である場合には、児童福祉法第39条第1項に規定する 幼児に対する保育を行うほか、当該幼児以外の満三歳以上の子 どもを保育し、かつ、満三歳以上の子どもに対し学校教育法第23 条各号に掲げる目標が達成されるよう保育を行うこと ・子育て支援事業のうち、当該施設の所在する地域における教育 及び保育に対する需要に照らし当該地域において実施するこ とが必要と認められるものを、保護者の要請に応じ適切に提供し 得る体制の下で行うこと	
	第3条 第2項	入所又は入園資格に関 する基準	・次のいずれかに該当する施設である イ 幼保連携施設を構成する保育所等において、満三歳以上の 子どもに対し学校教育法第23条各号に掲げる目標が達成される よう保育を行い、かつ、当該保育を実施するに当たり当該幼保連 携施設を構成する幼稚園との緊密な連携協力体制が確保されて いること ロ 幼保連携施設を構成する保育所等に入所していた子どもを 引き続き当該幼保連携施設を構成する幼稚園に入園させて一貫 した教育及び保育を行うこと ・子育て支援事業のうち、当該幼保連携施設の所在する地域に おける教育及び保育に対する需要に照らし当該地域において実 施することが必要と認められるものを、保護者の要請に応じ適切 に提供し得る体制の下で行うこと	

福祉施設等に係る「従うべき基準」の状況について

資料

2. 地域主権戦略大綱

法律名	条項(現行)	概要	「従うべき基準」とされている内容	第3次勧告 条例制定基準
食品衛生法	第29条 第1項	食品衛生検査施設の施設・設備等基準	製品検査及び収去した食品、添加物、器具又は容器包装の試験に係る事務を行う検査施設の設備(機械及び器具を含む。)	
	第29条 第2項	食品衛生検査施設の施設・設備等基準	収去した食品、添加物、器具又は容器包装の試験に係る事務を行う検査施設の設備(機械及び器具を含む。)	
医療法	第21条 第11項	病院の医師及び歯科医師以外の従業者の配置に関する基準	薬剤師、看護師、准看護師、助産師、歯科衛生士及び栄養士の員数に関する基準	標準 ¹
	第21条 第2項	療養病床を有する診療所の医師及び歯科医師以外の従業者の配置に関する基準	看護師、准看護師、看護補助者の員数に関する基準	標準 ²
生活保護法	第39条	保護施設の設備及び運営に関する基準	配置する職員の員数に関する基準	標準
			居室の面積に関する基準	
			施設の利用者及びその家族に対する人権侵害の防止等	
社会福祉法	第65条 第2項	社会福祉施設の設備及び運営に関する基準	配置する職員の員数に関する基準	標準
			居室の面積に関する基準	
			施設の利用者及びその家族に対する人権侵害の防止等	
介護保険法	第70条 第2項	指定居宅サービス事業者の指定基準	申請者の法人格の有無に係る基準	
	第86条 第1項	指定介護老人福祉施設の指定基準	指定対象となる施設 入所定員に係る基準	
障害者自立支援法	第36条 第3項	指定障害福祉サービス事業者の指定基準	申請者の法人格の有無に係る基準	

¹ 薬剤師、准看護師、看護補助者、栄養士の数。看護師については、地方分権改革推進委員会第2次勧告(H20.12.8)において、義務付け・枠付けの存置を許容するメルクマールVに該当。

² 准看護師の数。看護師、看護の補助者については、地方分権改革推進委員会第2次勧告(H20.12.8)において、義務付け・枠付けの存置を許容するメルクマールVに該当。

「第3次勧告条例制定基準」の欄は、各条項における第3次勧告についての政府の解釈を記載。(資料:義務付け・枠付けの見直しに係る大臣政務官折衝(H21.11.21)の「厚生労働省回答」等)。

「1. 地域主権推進一括法案」、「2. 地域主権戦略大綱」とともに第3次勧告対象条項のみを掲載。但し、上記解釈において「従うべき基準」とされた条項は、掲載していない。

「第3次勧告条例制定基準」の空欄条項については、「参酌すべき基準」は許容。

(参考) 地方分権改革推進委員会 第3次勧告 ~ 抜粋 ~

「従うべき基準」
当該施設・公物の利用者の資格のうちの基本的な事項について特に「従うべき基準」を示す必要がある場合
のほか、当該施設・公物の本来的な性格・機能等に係る基本的な枠組みを定める場合
当該施設・公物において必要とされる民間共通の士業等の資格について特に「従うべき基準」を示す必要がある場合

「標準」
当該施設・公物について全国的見地から一定のサービス水準を維持するために利用者の数、施設・公物に配置する職員の数について特に「標準」を示す必要がある場合