

参 考 資 料

[地方自治・地域再生]

- 参考資料 1 「条例による法令の上書き権」の創設（答申 1）
・・・・・・・・ 1
- 参考資料 2 国の出先機関に係る予算・人員等の情報開示
（答申 2） ・・・・・・・・ 9
- 参考資料 3 郵便局の活用が可能な地方公共団体事務の拡大
（答申 3） ・・・・・・・・ 21

[地域医療]

- 参考資料 4 過疎地等における病院と診療所の連携に係る
特例措置（答申 4） ・・・・・・・・ 31

[健康づくり産業]

- 参考資料 5 健康食品に関する北海道独自の表示基準の創設
（答申 5） ・・・・・・・・ 39

「条例による法令の上書き権」の創設<新旧対照表>

区分	現行	権限移譲等後
イメージ図	<p>【「条例による法令の上書き権」の創設】</p> <p>○現状では、<u>条例による法令の上書き権の規定はない。</u></p> <p><国> 個別の法律、政令、省令等による義務付け・枠づけなど</p> <p><地方> 全国画一的な施策の展開（地域の特性に応じた施策展開ができない）</p>	<p>【「条例による法令の上書き権」の創設】</p> <p>○ <u>地方自治法 § 14 ②に上書き権の規定を設ける。</u></p> <p><国> 条例による法令の上書き権を認めるよう地方自治法を改正</p> <p><地方> 自由度の拡大 → 全国一律ではなく、地域の特性に応じた施策の展開</p>
法令制度	<p>■ 条例制定に関する規定</p> <p>○ 憲法 § 94 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。</p> <p>○ 地方自治法 § 14 普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第 2 条第 2 項の事務を制定できる。</p> <p>② 普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。</p> <p>■ 地方自治体の事務に関する規定</p> <p>○ 地方自治法 § 2 ② 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務に法律又はこれに基づく政令により処理することとされているものを処理する。</p> <p>○ 地方自治法 § 2 ⑬ 法律又はこれに基づく政令により地方公共団体が処理することとされる事務が自治事務である場合においては、国は地方公共団体の特性に応じて当該事務を処理することができるように特に配慮しなければならない。</p> <p>■ 国と地方の役割分担に関する規定</p> <p>○ 憲法 § 92 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。</p> <p>○ 地方自治法 § 1-2 ②</p>	<p>【特区提案】</p> <p>○ 地方自治法 § 14 ②に、「普通地方公共団体（道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律第 2 条により政令で指定されたものに限る。以下本条において同じ。）は、第 2 条第 2 項の事務について定める法令の規定に關して、地域の特性に応じて当該法令を施行するため、条例で、当該法令の規定の全部又は一部を適用せず、又は必要な制限を附加し、補完し、若しくは緩和し、若しくはこれらの規定に代えて適用すべき事項を定めることができ、若しくはこれらに代えて適用すべき事項を定めることのできる。ただし法律において特に定める場合は、この限りでない。」旨の規定を追加する。</p> <p>⇨ 「上書き」については、地方自治法 § 1-2 ②に規定される国の役割を侵害したり、法律の明示的規定やその趣旨・目的に反するものでなければ、地方自治法 § 14 ①で規定する「法律に違反しない」と考える。</p>

国は、(略)住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割分担することと、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たっては、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにならなければならない。

○地方自治法 § 2 ①

地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものでなければならない。

○地方自治法 § 2 ②

地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、運用するようにならなければならない。

「条例による法令の上書き権」の意義

- 条例による法令の上書きとは、全国画一的でない、地域の特性に応じた施策展開をするため、条例により、法令の規定の全部又は一部を適用せず、又は必要な制限を附加し、補完し、若しくは緩和し、若しくはこれらの規定に代えて適用すべき事項を定めることである。
- 例えば、廃棄物の処分場を許可するとき、北海道では土地が広大であるので、周辺住民の生活環境への配慮をより厳しく求めても立地場所を見つけることは可能であるが、現行の法令では全国一律の基準を満たすなら知事は許可せざるを得ない。このような全国画一的なやり方ではなく、地域の特性に応じて法令上の基準などを条例で書き換えることができるようにするのが条例による法令の上書きである。
- その方法は大きく二つあり、一つは法令の中に「何々法第何条第何項に関しては上書きができる」旨の規定を設けておく方法、もう一つは地方自治法の中に「自治体は地域の特性に応じて必要があれば上書きできる」と一般的に規定する方法であり、今回の提案は後者である。
- 前者の方法は、国においても現在取り組んでいるところであるが、前述の廃棄物処分場の許可のような法定受託事務が検討対象に入っていないこと、また、限られた時間内で法整備を行うことから仮に全部を把握しきれずに漏れがあった場合には上書きができなくなる恐れがあることの二点において射程に限界がある。
- このため、今回の提案では、「上書き権」として、特定広域団体が法定受託事務も含めて上書きできることを地方自治法の中に一般的に規定することを求めるものである。
- その場合においても、あらゆる法令が上書きできるのではなく、特定広域団体である地方公共団体（現状では北海道のみ）の事務について定める法令の規定が上書きの対象であること、地域の特性に応じて当該法令を施行するために上書きするものであること、個別の法律において上書きを禁じる規定が置かれた場合には上書きはできないものであることの三つの制約を設けるものである。
- 個別の法律において上書きを禁じる規定が置かれた場合には上書きができないという仕組みは、現行法にも先例がある。地方自治法第252条の17の2～252条の17の4の「条例による事務処理の特例制度」である。この制度では、個別法で知事の権限とされているも

のを、都道府県の条例で市町村長の権限に変えることができ、それを禁じたい場合は、個別法でこの特例制度の適用を除外する規定を置くこととされている。

- このような特例制度を地方自治法に置くことができるのは、地方自治法が日本国憲法の地方自治の保障に関する規定を背景として政府間関係を規定している特別な地位にあるからに外ならない。それゆえに、憲法第94条において地方公共団体は法律の範囲内で条例を定めることができるとされ、地方自治法第14条第1項において普通地方公共団体は法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し条例を制定できるとされているにもかかわらず、この特例制度に拠るならば法令上知事の権限とされているものを条例により市町村長の権限に変えることができるのである。上書きについての法理論上の整合性もこれと同様に考えることができる。

- こうした上書き権を認めることは、将来の道州制の制度設計においても重要な検討課題となることから、道州制特区推進法の適用団体であり、地勢的にも特殊性のある北海道についてモデル的に創設し、その実践状況を道州制特区推進法に基づき推進本部が行う評価の過程で十分に検証して知見を得ることが有益である。

地方分権改革推進委員会「第2次勧告」の概要

【 基本的事項 】

- 勧告日：12月8日（同日、麻生総理に提出）
- 第2次勧告の内容
 - ・ 義務付け・枠付けの見直し
 - ・ 国の出先機関の見直し

1. 義務付け・枠付けの見直し

- ※ 義務付け～一定の課題に対処すべく地方自治体に一定の活動を義務付けること
- ※ 枠付け～地方自治体の活動について、手続き、判断基準等の枠付けを行うこと

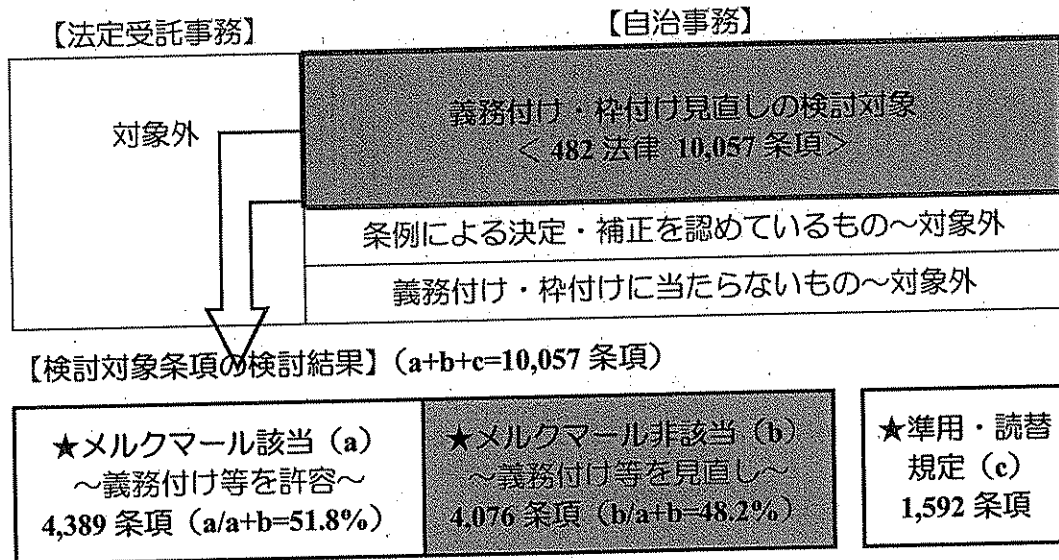
(1) 検討対象

自治事務のうち法令によって義務付け・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抽出（482法律、10,057条項）

(2) 判断基準

国の役割とすべきメルクマールを設定し、対象条項を点検（メルクマールは、全国的に統一基準が必要な事務など）

(3) 検討結果



★ 見直しの具体例

- ・ 全国一律の基準病床数設定の廃止
- ・ 福祉施設基準要件の緩和（児童福祉施設、養護老人ホームなど）
- ・ 保健所長の医師資格要件の廃止
- ・ 土地利用基本計画に係る国土交通大臣の協議、同意の廃止
- ・ 公営住宅整備基準の廃止 など

(4) 今後の予定

- ・ メルクマール非該当とされたものについては、「第3次勧告」に向け、義務付け等の「廃止」、「条例委任」等の取扱を整理する。
- ・ 特に、①施設・公物設置管理の基準、②協議、同意、許可・認可・承認、③計画等の策定及びその手続については、重点的に検討

2. 国の出先機関の見直し

(1) 事務・権限の見直し

- ・ 昨年5月、経済財政諮問会議が見直しを提案した「8府省 15 系統」の国の出先機関の見直しを提案
- ・ 分権委員会では、提案のあった出先機関の事務・権限について各府省ヒアリングを実施し、事務・権限の「廃止（独法化）」、「地方への移譲」などの見直しの方向を提示（別紙1）

(2) 組織の見直し

【見直しの考え方】

- (1)の仕分け結果に基づき、組織を次の考え方に沿って見直し（別紙2）

① 二重行政の弊害是正の観点等からの組織の見直し

- ア 府省を超えた総合的な出先機関への統廃合
- イ 同一府省における出先機関の統廃合
- ウ 府県単位機関のブロック単位機関への統廃合

② 二重行政の弊害等がない場合には現行の組織を存続

- 地域との連携やガバナンスの確保の仕組みの検討

- ・ 総合的な出先機関と地元自治体との協議機関の設置
- ・ 公共事業の適正性、透明性を確保する仕組み

(3) 事務・権限と組織の見直しに伴う人員・財源の取扱い

○ 人員の移管等の取扱い

- ・ 事務・権限の地方移譲に伴い、国から地方への職員の移行が不可欠
- ・ 事務・権限の廃止縮小、組織の統廃合等に伴い、要員規模のスリム化が必要
- 円滑な実施を図る仕組みの検討
- ・ 総合調整を行うための国と地方を通じた横断的組織（本部）の設置
- ・ 制度的な措置（退職金の負担、身分の取扱い、処遇上の取扱い等）等

○ 財源の手当の取扱い

必要な財源確保に向け、引き続き検討

(4) 出先機関の改革の実現に向けて

出先機関の見直しに係る一連の改革により、総人件費改革などにより約7,700人、直轄国道や一級河川の地方への移管などにより約1万人、さらに将来的には、国のハローワーク職員の地方への移管を行うことなどにより、合計で35,000人程度の削減を目指す。

■日本国憲法（昭和二十一年十一月三日憲法）

第九十二条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。

第九十四条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

■地方自治法（昭和二十二年四月十七日法律第六十七号）

第一条の二 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

○2 国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たつて、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。

第二条 地方公共団体は、法人とする。

○2 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。

○3 市町村は、基礎的な地方公共団体として、第五項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。ただし、第五項に規定する事務のうち、その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない認められるものについては、当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる。

○4 市町村は、その事務を処理するに当たつては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない。

○5 都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第二項の事務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない認められるものを処理するものとする。

○6 都道府県及び市町村は、その事務を処理するに当たつては、相互に競合しないようにしなければならない。

○7 特別地方公共団体は、この法律の定めるところにより、その事務を処理する。

○8 この法律において「自治事務」とは、地方公共団体が処理する事務のうち、法定受託事務以外のものをいう。

- 9 この法律において「法定受託事務」とは、次に掲げる事務をいう。
 - 一 法律又はこれに基づく政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るものであつて、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの（以下「第一号法定受託事務」という。）
 - 二 法律又はこれに基づく政令により市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、都道府県が本来果たすべき役割に係るものであつて、都道府県においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの（以下「第二号法定受託事務」という。）
- 10 この法律又はこれに基づく政令に規定するもののほか、法律に定める法定受託事務は第一号法定受託事務にあつては別表第一の上欄に掲げる法律についてそれぞれ同表の下欄に、第二号法定受託事務にあつては別表第二の上欄に掲げる法律についてそれぞれ同表の下欄に掲げるとおりであり、政令に定める法定受託事務はこの法律に基づく政令に示すとおりである。
- 11 地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものでなければならない。
- 12 地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにしなければならない。この場合において、特別地方公共団体に関する法令の規定は、この法律に定める特別地方公共団体の特性にも照応するように、これを解釈し、及び運用しなければならない。
- 13 法律又はこれに基づく政令により地方公共団体が処理することとされる事務が自治事務である場合においては、国は、地方公共団体が地域の特性に応じて当該事務を処理することができるよう特に配慮しなければならない。
- 14 地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。
- 15 地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない。
- 16 地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない。なお、市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならない。
- 17 前項の規定に違反して行つた地方公共団体の行為は、これを無効とする。

第十四条 普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第二条第二項の事務に関し、条例を制定することができる。

- 2 普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。
- 3 普通地方公共団体は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、その条例中に、条例に違反した者に対し、二年以下の懲役若しくは禁錮、百万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑又は五万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができる。

国の出先機関に係る予算・人員等の情報開示＜新旧対照表＞

区分	現 行	権 限 移 譲 等 後								
イメージ図	<p>【国の出先機関に係る予算・人員等の情報開示】</p> <p>○ 国の出先機関の予算や人員体制等については、情報開示が行われておらず、また、道州制特区推進法に基づく権限移譲等の提案については、特定広域団体は財源等について検証できないまま移譲を求めている。</p> <table border="1" data-bbox="550 1126 847 1888"> <thead> <tr> <th>区 分</th> <th>内 容</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>道州制特別区域基本方針</td> <td>道州制特区推進法 § 5 ①の規定に基づき、基本方針が定められているが、国の出先機関の予算や人員体制等に関する情報開示を求める条項はない。</td> </tr> </tbody> </table>	区 分	内 容	道州制特別区域基本方針	道州制特区推進法 § 5 ①の規定に基づき、基本方針が定められているが、国の出先機関の予算や人員体制等に関する情報開示を求める条項はない。	<p>【国の出先機関に係る予算・人員等の情報開示】</p> <p>○ 道州制特区推進法に基づく国からの権限移譲について、事前に財源や人員体制等を把握した上で移譲を求めることができるよう、特定広域団体に対する情報開示の特例を認める。</p> <table border="1" data-bbox="550 219 842 1048"> <thead> <tr> <th>区 分</th> <th>内 容</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>道州制特別区域基本方針</td> <td>特定広域団体が国に対して権限移譲に関する提案を行うに当たり、それに伴う予算や人員体制等に係る情報開示を事前に求めることができるとともに、国は、遅滞なく、その情報を開示しなければならない旨の条項を、基本方針に追加する。</td> </tr> </tbody> </table> <p>特定広域団体において、権限及びそれに係る予算、人員体制等について、その内容を事前に把握し、その権限移譲に係る検証を行うことができる。</p>	区 分	内 容	道州制特別区域基本方針	特定広域団体が国に対して権限移譲に関する提案を行うに当たり、それに伴う予算や人員体制等に係る情報開示を事前に求めることができるとともに、国は、遅滞なく、その情報を開示しなければならない旨の条項を、基本方針に追加する。
区 分	内 容									
道州制特別区域基本方針	道州制特区推進法 § 5 ①の規定に基づき、基本方針が定められているが、国の出先機関の予算や人員体制等に関する情報開示を求める条項はない。									
区 分	内 容									
道州制特別区域基本方針	特定広域団体が国に対して権限移譲に関する提案を行うに当たり、それに伴う予算や人員体制等に係る情報開示を事前に求めることができるとともに、国は、遅滞なく、その情報を開示しなければならない旨の条項を、基本方針に追加する。									
法令制度	<p>○ 道州制特別区域基本方針</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 広域行政の推進の意義及び目標 2 広域行政の推進のために政府が実施すべき施策に関する基本的な方針 3 広域行政の推進に関し政府が講ずべき措置についての計画及び当該計画の計画期間 4 道州制特別区域計画の作成に関する基本的な事項 5 広域行政の推進の評価に関する基本的な事項 <p>(略)</p>	<p>【特区提案】</p> <p>○ 道州制特別区域基本方針に、特定広域団体が道州制特別区域基本方針の変更提案をしようとする場合は、事前に国に対してその変更提案に伴う予算や人員体制等に係る情報開示を求めることができ、その申し出があった場合、国は、遅滞なく、その情報を開示しなければならない旨の条項を追加する。</p>								

