

# 政策法務ニュースレター

・ . . . . . 現場の課題を解決するルールを創造するために . . . . .

2010.3.4

VOI.6-3

## 本号の内容

政府の地方分権改革推進計画について  
～地域のことは地域で決める～

(1～3 政策企画課、4 政策法務課)

地方分権の動きを見据えた「条例等の整備方針」  
～要綱等の見直しに係る考え方について～

神社に対する公有地の無償貸与と政教分離原則

千葉県 総務部 政策法務課

政策法務室 中庁舎6F

電話 043-223-2157

FAX 043-201-2612

Eメール [houmu35@mz.pref.chiba.lg.jp](mailto:houmu35@mz.pref.chiba.lg.jp)

## 政府の地方分権改革推進計画について

### ～地域のことは地域で決める～

政府は、「地方分権改革推進計画」を平成21年12月に閣議決定しました。

#### 1 本計画の概要

地域のことは地域で決めることができるようにするため、地方自治体に対する国等による事務の処理又はその方法の義務付けが見直されます(A～Dの63項目)。

なお、国と地方の協議の場合や地域主権戦略会議の法制化についても、本計画に盛り込まれています。

#### A 施設・公物設置管理の基準の見直し

自治体の施設・公物の設置や運営の基準を義務付けている法令の規定  
廃止や条例への委任に変更

(例) 公営住宅の整備基準・入居収入基準、道路の構造基準、福祉施設関連の設置・運営基準を条例に委任 etc.

なお、基準を条例に委任する場合、条例制定に関する国の基準(従うべき基準・標準・参酌すべき基準)が示されます。

#### B 協議、同意、許可・認可・承認の見直し

自治体が事務(判断)を行う際に、国の同意などを要件としている規定  
廃止や弱い関与(届出等)へ変更

(例) 県道の路線の認定に係る大臣協議を廃止、大都市に係る都市計画決定における大臣同意を廃止 etc.

#### C 計画の策定及びその手続の見直し

自治体が計画を策定することやその手続・内容を義務付けている規定  
廃止や努力義務等へ変更

(例) 消防の広域化推進計画の策定義務を努力義務へ変更、石油コンビナート等防災計画で定めるべき項目の一部を例示とする etc.

#### D その他の義務付け・枠付けの見直し

(例) 地方公営企業の積立義務の廃止

#### 2 今後の政府の対応

政府は、本計画のうち法改正により措置すべき事項について、必要な法案を一括して22年通常国会に提出する予定です。

なお政府は、同年夏頃には「地域主権戦略大綱(仮称)」を策定し、義務付け・枠付けの更なる見直しや市町村への権限移譲といった改革を進める予定です。

ホームページでバックナンバーを見ることができます

<http://www.pref.chiba.lg.jp/syozoku/abunsoyo/seihou/letter/>

### 3 県の各課での取組（想定）

義務付け・枠付けが緩和された分野においては、地域の課題は地域で考え、解決していくことが特に求められていくこととなります。

そこで、各課において、例えば次のような対応を検討していくこととなります。

#### A 施設・公物設置管理の基準の見直し

管理の基準の設定が条例に委任され、県が基準を設定することにより、より地域の実情に適切に対応することが可能になります。

なお、基準を条例に委任する法改正があった場合、4を参考に条例制定の準備を進める必要があります。廃止の場合でも、県が基準を設定する必要があるか検討が必要です。

#### B 協議、同意、許可・認可・承認の見直し

事務を行う際の国等の関与が弱まり、地域の実情に応じた判断がよりしやすくなることから、政策の調整過程など運用の変更を検討する必要があります。

#### C 計画の策定及びその手続の見直し

そもそも計画は必要なのか、計画に何を定めるのかなど、今まで以上に地域の実情にあった対応をすることが可能になることから、行政課題への対応や政策形成過程を検討する必要があります。

このように、地方分権改革推進計画に基づく法改正によって、条例制定の必要やこれまでの業務手順・内容の見直しの必要が生じることとなります。

検討する条例や業務に関係する機関・課が多くある場合や、審議会などに意見を聴く必要がある場合には、その制定や見直しに更に時間を要することもあります。法改正の動向を見据え、方向性や対応のスケジュールなど、早期に検討を進めておくことが重要です。

### 4 条例制定のスケジュール（想定）

施設・公物の設置管理基準が条例に委任された場合、自治体で基準を定め、改正された法令の施行までに条例を制定する必要があります。（3A参照）

今後想定される作業やスケジュールは次のとおりですので、参考としてください。

22年3月～5月  
現状の把握

3月 一括法の国会提出？

これまで国が定めていた基準の根拠、当該基準の目的などの情報を集めるとともに、本県の状況を踏まえて、条例に定める基準の方向性を検討していきます。他県の状況や国の省令の情報などを積極的に収集することも必要です。

22年6月～11月  
条例案の作成

6月 一括法成立？  
?月 政省令改正？

一括法・政省令を踏まえて基準を設定します。議会提出前にパブリックコメントや条例審査が必要です。なお、案件によっては庁内調整や審議会への諮問などの必要性について検討が必要です。

22年12月議会（23年2月議会）  
条例案の提出

議会への提出時期はあくまで目安です。条例で定める基準を現在よりも厳しくする場合は、周知期間が必要なことから条例案の提出を早める必要がある場合もあります。改正される法令の施行の時期や経過措置によっても異なるため、案件によっては、前後することとなります。

23年1月～3月  
条例の周知期間・規則や要綱類の整備

23年4月  
条例の施行

4月 一括法の施行？

## 地方分権の動きを見据えた「条例等の整備方針」 ～要綱等の見直しに係る考え方について～

「要綱」「要領」「手引き」「マニュアル」・・・

業務を円滑に進めていくため、「要綱」の手引き」など多くの要綱等が作成されています。内容的にも事務の処理方針や判断基準を定めたもの、手順や提出書類を定めたものなど様々であり、その使用方法も担当間で引き継がれるもの、事業者に配布するものなど様々です。

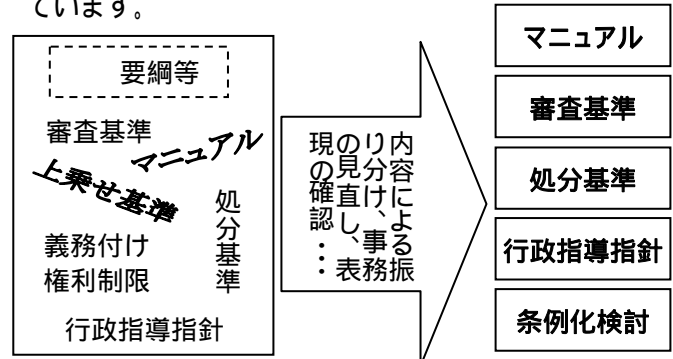
地方自治法第14条第2項は、「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。」と規定しています。要綱等で県民に義務を課したり、県民の権利を制限したりすることは、この規定により、基本的に認められません。

### 条例等の整備方針による要綱等の見直し

県民に対して義務付けや権利制限の必要がある場合には、条例化も視野に入れて検討していくこととなります。一方、行政指導であるのに要綱等の表現は「～しなければならない」となっていたり、ひとつの要綱等に審査基準や行政指導指針等が混在していたりする場合は、その運用に注意が必要です。

[http://www.pref.chiba.lg.jp/syozoku/a\\_bunsho/seihou/letter/vol1-3/003.html](http://www.pref.chiba.lg.jp/syozoku/a_bunsho/seihou/letter/vol1-3/003.html)

政策法務課ではこのような課題を踏まえ、要綱等の見直しについて、下図のような作業を支援しています。



### 今後の地方分権改革に向けて

1・2頁にあるように、今後の地方分権改革の進展によっては、県が地域の実情に合わせ、許可の基準等を条例で自ら定める場面が一層増加します。このため、法令の定める基準のみでなく、要綱等で求めている基準の根拠などについて確認しておくことが一層求められます。

このような視点とともに、条例等の整備方針を参考に、まずは業務で使用している要綱等の確認を行ってみてください。

「条例等の整備方針～要綱等の見直しに係る考え方について～」詳しくはこちらへ

### コラム ～ 条例改正をしたら訴えられた！ ～

横浜市の市立保育園が民営化のために廃止されたことをめぐり、その児童と保護者が「廃止処分」の取消しを求めて争った訴訟の判決が最高裁で出されました（平成21年11月26日）。

ここでは、平成15年に横浜市が市立保育所を廃止するための条例を制定した行為が処分取消し訴訟（取消訴訟）の対象となるかどうか争点となりました。最高裁は、一般的に条例の制定行為はその対象にならないとした上で、本条例のように直接、特定の児童・保護者の法的地位を奪う結果を生じさせるものについては、その制定行為が取消訴訟の対象となる行政処分当たるとの判断を示しました。

ただし、原告である児童の保育実施期間が既に満了していることから、児童・保護者の訴えは結果として退けられました。

通常、議会において制定される条例は抽象的に権利義務を定めるものであり、取消訴訟の対象となるのは法律・条例に基づく個別の不許可処分などですが、例外としてこのようなケースがあるので注意が必要です。

横浜市においては、この訴訟提起後も順次保育所の民営化が進められていますが、移管スケジュールや保護者への説明方法の見直しが行われています。

地裁判決について（VOL. 3 - 2）

[http://www.pref.chiba.lg.jp/syozoku/a\\_bunsho/seihou/letter/vol3-2/letter3-2-4.pdf](http://www.pref.chiba.lg.jp/syozoku/a_bunsho/seihou/letter/vol3-2/letter3-2-4.pdf)

高裁判決について（VOL. 6 - 1）

[http://www.pref.chiba.lg.jp/syozoku/a\\_bunsho/seihou/letter/vol6-1/letter6-1-4.pdf](http://www.pref.chiba.lg.jp/syozoku/a_bunsho/seihou/letter/vol6-1/letter6-1-4.pdf)

## 神社に対する公有地の無償貸与と政教分離原則

### 事件の概要

<最高裁大法廷平成22年1月20日判決>

北海道砂川市は、S神社の敷地として市有地を無償で使用させていました。これに対して市の住民が、違法に財産の管理を怠るものであるとして、当該行為の違法確認を求める住民訴訟（地方自治法242条の2第1項3号）を提起したものです。

### 問題の所在 ～ 政教分離原則 ～

憲法20条は、「いかなる宗教団体も、国から特権を受け、又は政治上の権力を行使してはならない」と定め、さらに「国及びその機関は、宗教教育その他いかなる宗教活動もしてはならない」と定めています。これを『政教分離原則』といいます。ここにいう「国」には地方公共団体も含まれます。この政教分離原則を財政面から裏づけているのが、「宗教上の組織若しくは団体」に対する公金の支出を禁止する憲法89条です。

### 最高裁で採用されている判断基準の紹介 ～ 目的効果基準 ～

政教分離原則に抵触するか否かの判断基準として最高裁は、いわゆる津地鎮祭判決（最高裁大法廷判決 昭和52年7月13日）において、問題となった国の行為が世俗的目的をもつものかどうか、その行為の主要な効果が、宗教を振興し又は抑圧するものかどうか、その行為が、宗教との過度のかかわり合いを促すものかどうか、という基準を示しました。これを「目的効果基準」といいます。

### 判決の概要

判決は、当該行為は、「市と本件神社...とのかかわり合いが、わが国の社会的、文化的諸条件に照らし、信教の自由の保障の確保という制度の根本目的との関係で相当とされる限度を超えるものとして、憲法89条の禁止する公の財産の利用提供に当たり、ひいては憲法20条1項後段の禁止する宗教団体に対する特権の付与にも該当する」としています。

### 注意が必要です！

政教分離原則は、県有地の貸付け、県主催の行事、行事への県職員の参加、補助金交付など、様々な場面で問題となります。最高裁の判断は「目的効果基準」を採用しつつも、「一般人の宗教的評価」「社会通念」などといった一般的な概念も含めたものなので、個別具体的に考えなければなりません。なお、こういった憲法の問題は、各課で所管する法律・条例には明文化されていないことが多いので注意が必要です。法的リスクを冒す前に、法律相談されることをおすすめします。（このページのコラム参照）

判決原文は、裁判所のホームページで見ることができます。  
<http://www.courts.go.jp/hanrei/pdf/20100120164304.pdf>

### コラム ～ 「法律相談」は「政策法務主任」へ～

業務を行う際に法令等に抵触しないか、困難事案が発生した際に法的解決ができないか等について、政策法務室では各課等の法律相談に応じています。

この法律相談に当たっては、よりの確に法的検討を実施するため、各課等は政策法務主任にまず相談することとなっていますが、あらかじめ、法律相談に係る事項の経緯、問題点等の整理をお願いします。

政策法務主任は、知事部局にあつては、各部主管課政策室（総合企画部は総務室）に配置されています。

> 詳細は、「平成21年4月24日付け政法第205号」「政策法務ニュースレターVOL.6-1」を参照。

