

第2章 事務権限の移譲を考えるためのケーススタディ

事務権限の移譲は基礎自治体にとって大きな意義を有しているのみならず、わが国の行政のあり方を考えるうえで非常に重要な論点である。だからこそ、本市としては、わが国の行政全体のあり方を考えるとともに、本市独自の視点をもちながら、個々の事務について積極的かつ十分に整理・検討しなければならない。

検討にあたっては、本市の地理的・社会的な環境や歴史的な経緯、さらには大都市制度について都との間で過去に交わされた議論等を参照し、本市の特性や他市と比較した際の強みなどを意識する必要がある。それらの共通認識に基づき「本市の特性に基づく市政運営とは何か」を追求しなければ、事務権限の移譲の必要性を認識することも、それを利用して市民の福祉の増進を図ることもできないからである。

しかしながら、本市が、地方分権の意義を積極的に捉え、事務権限移譲に対して推進する立場をとるとしても、現下の財政環境を無視し、過大な負担をしてまでも強力に権限を追い求めることは、かえって本市による市民サービス提供などに支障をきたす原因ともなろう。本市が事務権限の移譲を求めるうえでは、これを積極的に受け止める姿勢を保ちながらも、いわゆる「メリット」と「コスト」を比較考量するだけでなく、市が進んでいくべき方向との整合や財政状況、社会・経済情勢の現状把握と予測、国の制度の変化などを総合的に勘案し、個々の事務権限の効果的な活用策を講じたうえで求めなければならない。

本ケーススタディは、このような考え方のもと、本市に求められる事務権限について、政策研究員を中心に実施した「個別事務権限に関する調査研究」をもとに、その移譲の適否などに関する検討を行うものである。

1. 八王子市の特性

ケーススタディを行う前段として、本市の特性について簡単に触れておきたい。本市は地理的・歴史的背景、さらに多摩地域の各自治体と比べて市域の広さと人口の多さという点で大きな特徴を有しており、移譲される事務権限のメリットを考えるうえで大きなポイントとなる。

【地理的環境】

本市は、都心から約40km西にある人口約58万人（平成22年国勢調査）の都市である。総面積は186.31平方キロと、都内の基礎自治体で2番目に大きな面積を有し、市域には人口密集地から自然豊かな山里まで、様々な特色を持つ地域がある。なお、その緑豊かな環境を評価する市民が多いこともあってか、市民定住意向が高いことも本市の特徴の一つである。

市の中心であるJR八王子駅または京王八王子駅から電車に乗れば、都庁のある新宿駅までは約40分で着くことができ、都への申請や提出等のためのアクセスは比較的良い。しかし、市域が広いため場所によっては最寄りの駅まで相当な距離がある地域も存在する。市役所の本庁舎や身近な事務所で必要な行政手続きを済ませることができれば、都庁まで出向く手間や経費が省ける分、市民サービスは大きく向上する。

本市が属する東京都は、約1,300万人の人口と各種産業の集積を誇る世界有数の大都市である。それに伴って公共交通機関や道路網が高度に整備されているため、都心部である23区の外に向かって、企業の事務所や住宅が密集しつつ広がっており、本市が位置している多摩地域まで都市機能が連担している。つまり、本市は、大都市圏域に立地しているという特性を持って

いるということである。しかし、大都市圏に立地するという同じ特性を持つものの、多摩地域の各自治体はそれぞれに個性的な特質を持っているため、「都内の基礎自治体」と一括りにして論じることはできない。

本市への事務権限の移譲を考えるにあたっては、本市が持つこの「大都市圏域」という特性が前提条件となる。地理的に都市部へのアクセスが困難な地方と比べると、「基礎自治体が多く多くの事務権限を所掌する」ということの意義が自ずと異なってくる。

【歴史的経緯】

本市は大正6年に市制に移行して以来、昭和16年、30年、34年、39年と計4回にわたって周辺の町村を合併し、現在の市域を形成してきた。また、昭和40年代からは新興住宅地が次々と開発されたことと相まって、緑豊かな地域や人口が密集した都会的な地域、あるいは古くから本市に居住している市民が多い地域、比較的最近になって移住してきた市民が多い地域など、様々な特性を持つまちとなっている。こうした多様性は文化や生活等にも反映されており、したがって地域ごとに多種多様な特色を有する一方、それぞれに異なる課題も存在している。

これまでの都の取り組みを踏まえたとしても、そのような個々の課題を都が本市以上に詳しく把握しているとは考えにくい。

各地域に最も身近な本市が地域課題解決を担うのが妥当であり、過去に中核市移行の協議や保健所政令市への移行を経験している点も、事務移譲を積極的に検討するための財産となっている。これらのことを念頭に置きつつ、本市としては事務権限をより効果的に活用し、あわせて住民自治の拡充を図っていく必要がある。

2. ケーススタディ

提言書中で示したとおり、事務権限移譲を考えるには、積極的な目線をもちつつも、適切に移譲の適否を判断していくことが重要である。以下に示す事務権限は、事務移譲を本市が積極的に考えるためのケーススタディとして、政策研究員各自が「八王子市民に必要であろう」と考えた権限を対象としている。

研究活動においては、各種の情報を参照し、研究所全体での議論なども行いながら、それぞれの事務権限についての結論を導き出している。**次頁以降の10の事務権限についてのケーススタディ（次頁図表2-1参照）は、税源移譲などにより適切に事業費が確保されたことを前提として検討を行った結果である。**そのうえで「八王子市への移譲を求めるべきでない」とする結論に至ったものもあることから、適切な役割分担を考えるためのケーススタディとしても意義を有するものになったと考える。

図表 2-1 調査研究を実施した個別事務権限一覧

	事務権限名	事務権限の概要
1	屋外広告物規制に関する事務権限	良好な景観の形成、風致の維持、公衆への危害防止を目的として、屋外広告物に関する規制を行うもの。
2 及 び	都市計画決定（区域区分）に関する事務権限	都市周辺における無秩序な市街地化を防止し、計画的かつ段階的な市街化を図ることを目的とした制度である区域区分に関する都市計画決定権限。
	開発許可に関する事務権限	新たに開発される市街地の環境保全、災害防止、利便増進を目的に一定の土地造成に対して審査・許可を行う権限。
4	旅券発行に関する事務権限	一般旅券（いわゆるパスポート）発給などに関する申請受理、交付などを行うもの。
5	教職員人事権等に関する事務権限	公立学校教育職員の採用・昇任・人事異動などといった一連の事務を行うもの。
6	NPO法人の認証等に関する事務権限	NPO法人に関する設立認証、役員変更届、定款変更、事業報告書等の閲覧、合併認証、監督などを行うもの。
7	大規模小売店舗立地法に基づく届出受理等に関する事務権限	大規模小売店舗の新設届出の受理、必要な措置の勧告、報告の徴収に関する事務などを行うもの。
8	JAS法に関する事務権限	JAS法（農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律）に基づき、製造・販売業者への指導などを行うもの。
9	児童相談所設置等に関する事務権限	18歳未満の子どもに関する相談を受けるなどの、専門相談機関である児童相談所の設置と運営を行うもの。
10	指定居宅サービス事業者指定・指導監督等に関する事務権限	介護サービス事業者のうち、指定居宅サービス事業者に関する指定受付事務や指導監督などの事業を実施するもの。

屋外広告物規制に関する事務権限

政策研究員：産業振興部観光課 主事 篠原勝久

〇はじめに

本市には高尾・陣馬の山並みを始めとする美しい自然が数多く存在し、平成13年11月には八王子の顔にふさわしい景観として八王子八十八景が選定された。

その後、本市では、平成17年4月に「八王子市まちづくり条例検討会議」が発足し、平成18年2月に『(仮称)八王子市まちづくり条例』のあり方について(提言)がまとめられ、同提言の中では「まちづくりのための2つの柱」として、「住民主体による地区まちづくりの推進」及び「景観法を活用した美しいまちなみづくりの推進」が示された。そのうえで、この提言を受けて八王子市地区まちづくり推進条例が制定され、平成19年1月1日より施行された。さらに、平成23年4月には景観行政団体になるとともに、『八王子市景観計画』の策定・運用を行うなど、積極的に取り組んできた。

また、景観の整備・保全への取り組みは、全国的にみても関心の高い事項となっており、全国の500弱の広域自治体と基礎自治体が自主条例として景観条例を制定して積極的に取り組んできた結果、平成16年には国において景観法(平成16年法律第110号)が制定されるに至った⁹。

このような流れの中、都市における景観は、まちづくりにおいて重視される要素の一つとなっている。市民にとって、居住する自治体に良好な景観が保たれていることは、生活に潤いをもたらし、ひいては「自らのまち」への誇りや愛着を抱くことへつながっていくものと考えられる。

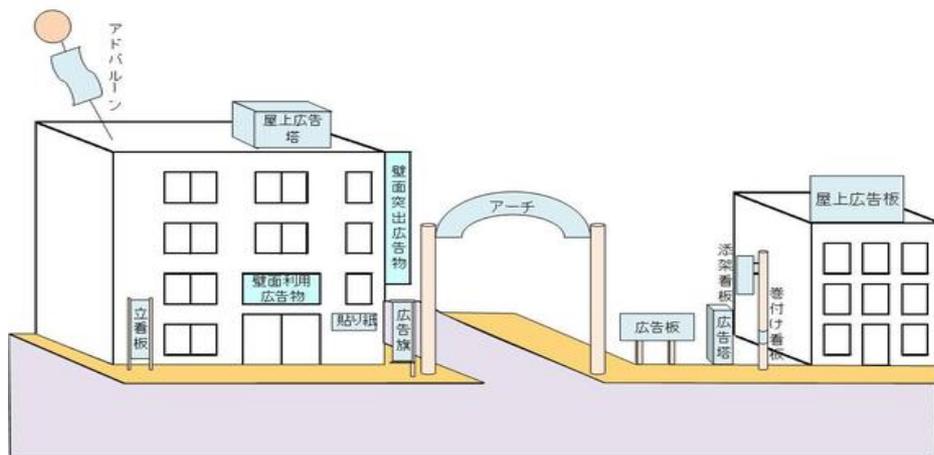
最近では、最高裁判所が「良好な景観の恵沢を享受する利益(景観利益)」について、法律上保護に値する利益として認めるなど¹⁰、良好な景観はそれ自体が基礎自治体にとって適切な保護を図るべき重要な資源であるともいえる。

これらの点に鑑みれば、本市においても、今後魅力的なまちづくりを進めるにあたっては「良好な景観の保全」が重要な要素となると考えられる。

そして、このような良好な景観を維持する際に取り組むべき課題の一つとして、看板や広告塔のようないわゆる「屋外広告物」への対応が考えられる。

屋外広告物とは、屋外広告物法第2条に規

図表 2-1-1 屋外広告物のイメージ図



⁹ 「景観法の概要」国土交通省 都市・地域整備局 都市計画課(平成17年9月)。

¹⁰ 最高裁判所判決、平成18年3月30日民集第60巻3号(p.948)。

定する「常時又は一定の期間継続して屋外で公衆に表示されるものであって、看板、立看板、はり紙及びはり札並びに広告塔、建物その他の工作物等に掲出され、又は表示されたもの並びにこれらに類するもの」をいい、看板や広告塔のほかアドバルーンや電光掲示板なども含まれる（前頁図表 2-1-1 参照¹¹）。

屋外広告物の表示又は設置にあたっては、都道府県知事等の許可が必要となり（屋外広告物法第 4 条、第 27 条）、最近ではバスの車体に広告を貼り付けたラッピングバスが屋外広告物に該当するものとして東京都屋外広告物条例で規制されているほか、小田急電鉄が無許可で電車の車体に広告を貼付していたことが東京都屋外広告物条例に違反するものとして東京都（以下、「都」とする）より指摘を受けたことが報道されて注目を集めた¹²。

また、都が平成 23 年 10 月 1 日からトラックの荷台を利用した広告宣伝車（アドトラック）について、広告の許可申請の際にデザイン審査を受ける制度を導入したことも屋外広告物規制のあり方に一石を投じるものとして注目されている¹³。

このように、まちの商店の看板からアドバルーン、車体広告まで非常に幅広い屋外広告物について、景観行政を積極的に推進する本市としては、今後どのような姿勢で取り組んで行けば良いのかについて検討を加える。

1. 屋外広告物規制の事務に関する現状

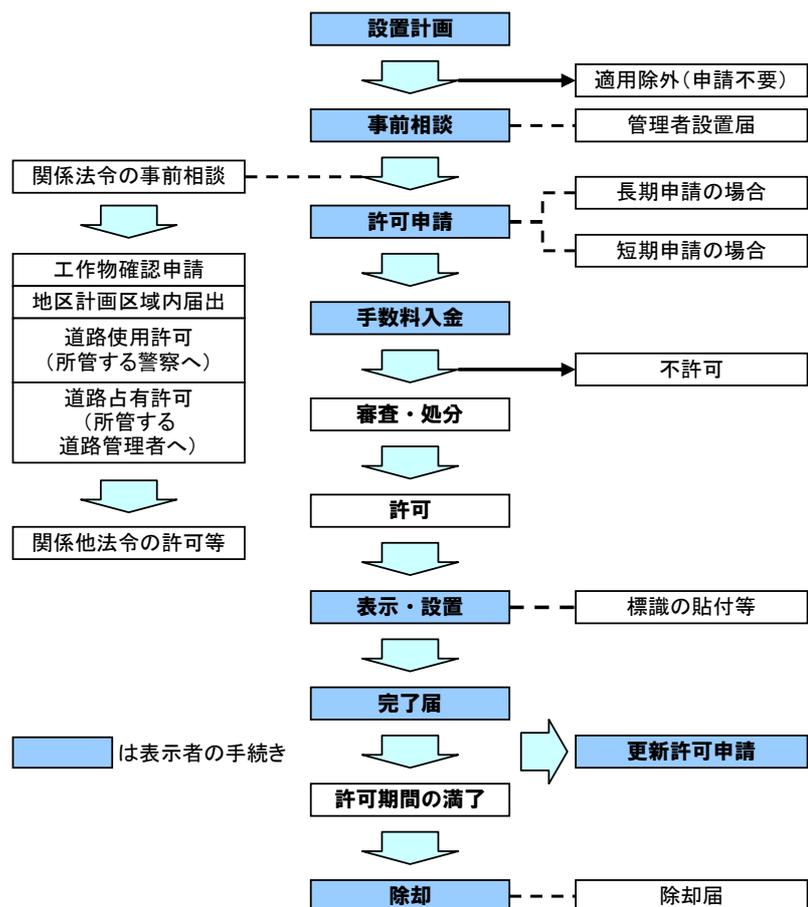
まちの景観を大きく左右する屋外広告物に関しては、申請・変更等の受付や審査等の事務があり、仮に本市が当該事務権限の移譲を受けることになれば、これらを全て担わなければならない。そこで、現在都が行っている事務や本市が事務処理特例制度に基づいて実施している事務、そして許可件数等について、一定の整理を試みた。

(1) 事務の流れ

屋外広告物に関する許可申請手続等の流れの概要は、図表 2-1-2 のとおりである。

屋外広告物を掲出する場合、広告主又は当該広告物の設置者は、本市又は都への申請を行うこととなる。そこで審査

図表 2-1-2 屋外広告物に関する申請フロー図



出所：高崎市HPを参考に作成

¹¹ 茅ヶ崎市のHPより引用 (<http://www.city.chigasaki.kanagawa.jp/machidukuri/okugai/018044.html>)

¹² 平成 23 年 9 月 23 日読売新聞。

¹³ 平成 23 年 9 月 23 日毎日新聞。

がなされ、許可が下りれば広告物を設置することができる。なお、設置後も許可期間の継続や広告内容等の変更があった際には、その都度申請することとなっており、広告物の無秩序な掲出ができないようなしくみが構築されている。

(2) 屋外広告物に関する事務権限について

屋外広告物に関する事務は、都道府県、政令指定都市及び中核市で実施されているため、それ以外の市町村が当該事務を実施する場合には、条例による事務処理特例制度が利用されている。本市も同様であり「市町村における東京都の事務処理の特例に関する条例」に基づき対応している。

現在、本市が行っている屋外広告物に関する事務のうち手数料を徴収している事務は図表 2-1-3 のとおりである。

図表 2-1-3 手数料を徴収している事務一覧

事務の内容	根拠法令
都屋外広告物条例の規定に基づく広告塔（高さ 2メートル以下のものに限る）の設置の許可の申請に対する審査	市町村における東京都の事務処理の特例に関する条例（平成 11 年 12 月 24 日 条例第 107 号）第 2 条 第 9 号ニ (1)
都屋外広告物条例の規定に基づく広告板（建築物の壁面を利用する広告のうち 20 平方メートル以下のもの及び建築物の壁面から突出するものうち 10 平方メートル以下のものに限る。）の設置の許可の申請に対する審査	
都屋外広告物条例の規定に基づくはり紙又ははり札等の設置の許可の申請に対する審査	
都屋外広告物条例の規定に基づく広告旗の設置の許可の申請に対する審査	
都屋外広告物条例の規定に基づく立看板等の設置の許可の申請に対する審査	
都屋外広告物条例の規定に基づくアドバルーン（電飾を除く）の設置の許可の申請に対する審査	
都屋外広告物条例の規定に基づく広告幕（網製のものを含む）の設置の許可の申請に対する審査	

出所：「八王子市手数料条例」より一部表記を省略して作成

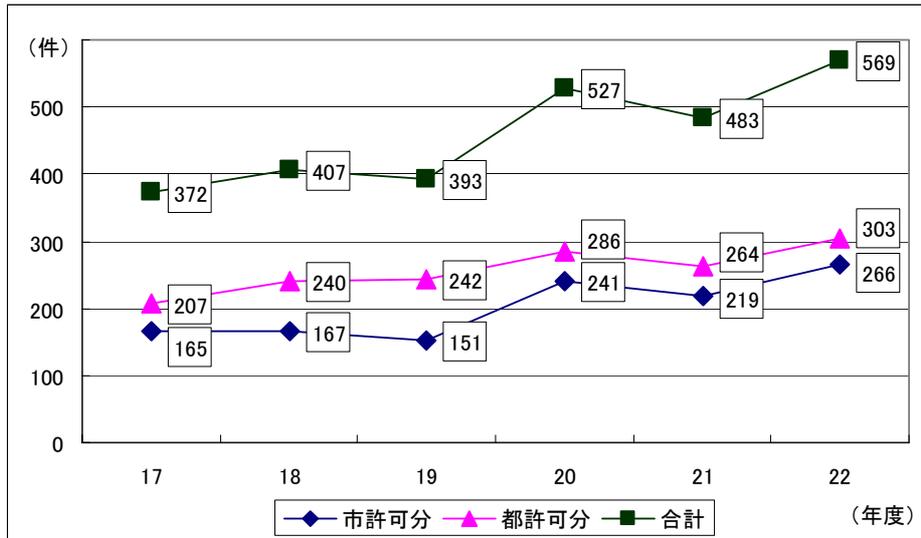
(3) 屋外広告物の許可件数と手数料等の推移について

先述のとおり、本市の行っている屋外広告物に関する事務は、事務処理特例条例に基づく經由事務に該当し、財源の手当てが義務付けられているため（地方財政法第 28 条）、市に対し都から屋外広告物許可事務費委託金が毎年度支払われている。

直近 6 ヶ年度における屋外広告物の許可件数及び手数料並びに委託料の金額の推移は、図表 2-1-4 及び 2-1-5 のとおりである。屋外広告物の許可件数及び手数料並びに委託料の金額は、年度ごとの増減が見受けられるものの、比較的安定していることがわかる。

図表 2-1-4 屋外広告物の許可件数の推移（次頁グラフとあわせ）

	平成 17 年度	平成 18 年度	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度	平成 22 年度
市許可分	165	167	151	241	219	266
都許可分	207	240	242	286	264	303
合計	372	407	393	527	483	569



出所:八王子市 主要な施策の成果・事務報告書より

図表 2-1-5 屋外広告物に関連する手数料・委託料の推移

年度	屋外広告物許可手数料 (市許可分)		屋外広告物許可事務費 都委託金	
	金額	前年度比	金額	前年度比
17	158 万 4,280 円	+2.9%	740 万 2,893 円	+14.8%
18	199 万 2,520 円	+25.8%	955 万 4,429 円	+29.1%
19	238 万 2,340 円	+19.6%	932 万 4,428 円	-2.4%
20	404 万 4,390 円	+69.8%	885 万 3,455 円	-5.1%
21	353 万 4,190 円	-12.6%	761 万 5,387 円	-14.0%
22	462 万 8,940 円	+31.0%	696 万 8,246 円	-8.5%

出所:主要な施策の成果・事務報告書より

2. 本市が移譲を目指す事務と根拠法令について

平成 16 年の地方自治法の改正によって、政令指定都市及び中核市については、屋外広告物の条例制定による設置制限に関して都道府県と同様の権限が認められることとなった（屋外広告物法第 27 条）。その後、景観法第 7 条第 1 項に規定する景観行政団体については、都道府県と協議し、同意を得られれば、屋外広告物法に定める事務の一部についての権限が認められることとなった（屋外広告物法第 28 条）。次頁の図表 2-1-6 は、景観行政団体になったとしても、移譲には都道府県との協議が必要な事務権限と、そもそも景観行政団体への移譲が認められていない事務権限をまとめたものである。

ただし、ここで注意が必要なのは、「景観行政団体になること」と「屋外広告物法に定める事務の一部が移譲されること」が、必ずしもイコールではないということである。移譲に関しては、あくまで「都道府県の同意が得られれば」という条件がついており、景観行政をより積極的に推進するためには、都道府県との協議が必要となってくる。

図表 2-1-6 都道府県との協議などが必要な事務の概要

都道府県との協議・同意により景観行政団体に権限が認められる事務	
1	<p>都道府県等（都道府県、政令指定都市、中核市及び景観行政団体である市町村をいう。以下本表において同じ）は、条例で定めることにより以下の規制を実施できる。</p> <p>(1) 一定の地域・場所又は物件についての禁止（屋外広告物法第3条）</p> <p>(2) 広告物の表示等について、許可制その他必要な制限（同法第4条）</p> <p>(3) 広告物の形状、面積、色彩、意匠その他表示の方法等の基準（同法第5条）</p>
2	<p>違反に対する措置・罰則</p> <p>(1) 条例に違反する広告物に対する除却命令等（同法第7条）</p> <p>一定の要件を満たすはり紙、はり札、立看板、広告旗等は自ら除却できる。さらに条例で定めるところにより売却及び廃棄できる（同法第8条）</p> <p>(2) 罰則として罰金又は過料のいずれかを条例に規定できる（同法第34条）。ただし、地方自治法第14条第3項の定める範囲内とする。</p>
都道府県・政令市・中核市に権限が認められている事務（＝景観行政団体には権限が認められていない事務）	
(1)	<p>条例で屋外広告物の登録制度を設け、登録の取消や営業停止を命じること（屋外広告物法第9条、同第10条）</p>
(2)	<p>屋外広告物を営む者への監督、指導・助言等を行うこと（同法第11条）</p>

冒頭に述べたように、本市では『（仮称）八王子市まちづくり条例』のあり方について（提言）」に基づいて、平成20年度より景観計画策定に向けた検討会議を設置して検討を行い、都との協議を経て同意を得たことから、平成23年4月に景観行政団体となった。

しかしながらその際、図表2-1-6で示した「都道府県との協議・同意」が必要とされている事務権限のうち、1の(1)～(3)と2の(1)については都の同意が得られなかった。また、2の(2)は本市に移譲されたが、これは1の(1)～(3)で定める規則に違反した場合の罰則規定であるため、景観に関する本市の自主的・自立的な考え方が十分に反映されとはいえない。

多摩地域で本市以外に景観行政団体となっている府中市及び町田市についても、屋外広告物についての規制は、景観計画や景観ガイドラインの中において指針を示すにとどまり、都との協議と同意が必要な事務権限については、本市と同様に都から移譲を受けていない。

そのため、景観行政団体となった多摩地域の基礎自治体の景観計画や景観ガイドラインにおいて、屋外広告物に関する指針は規定されているものの、屋外広告物の規制や指針に違反した場合の罰則等についての規定を設けることはできないため、違反行為の取り締まりの実効性について困難な状況が生じることとなっている。

このように、景観行政団体としての資格を認める一方で、引き続き都が屋外広告物の許可、規制等に関する事務権限を保持している現状は、景観行政団体としての自律性を確保するうえで大きな課題となっている。都の担当所管に対して、多摩地域の景観行政団体への屋外広告物法に定める事務権限の移譲を認めていない理由について問い合わせたが、残念ながら明確な回答は得られなかった。こうした事務権限移譲に対する都の消極的な姿勢は、景観行政団体となる区市町村との協議及び同意に関する要綱¹⁴からもうかがわれる。

¹⁴ 東京都「区市町村が景観行政団体となることに係る協議及び同意に関する東京都事務処理要綱」（19都市建市第101号・平成19年7月10日）。

都は、当該要綱の中に協議事項の一つとして、景観行政を担えなくなった区市町村の対応に関する事項（2条7号）を定めたり、景観行政団体となることへの同意を後から取消することができるという景観法にも存在しない手続（5条）を規定したりしている¹⁵。さらに、この同意の取消しの手続については、景観行政団体となった区市町村にとっては一種の不利益処分といえるにも関わらず、都議会による議決が必要な「条例」ではなく、担当所管の判断で改変が可能な要綱に規定している¹⁶。このような「区市町村の監督者としてふるまう¹⁷」姿勢は、都が首都を預かる広域自治体として景観行政を担っていることを考慮したとしても、疑問を持たざるを得ない。

本市が景観行政を自らの考えに基づいて行い、さらに実効性を確保するためには、このような都主導で屋外広告物の規制権限や罰則規定等を決定するしくみから脱却する必要があり、本市は屋外広告物法第3条、第4条、第5条、第7条及び第8条に定める事務権限の移譲を都に求めていくべきだと考える。

なお、これらの事務権限については、全て第一次勧告及び地域主権戦略大綱における移譲対象事務には含まれていない。

3. 他市の先進的な取り組みについて

平成24年1月1日現在、景観行政団体は全国で524団体となっているが、関東圏の基礎自治体では、小田原市が屋外広告物に関する事務について先進的な取り組みを行っている。

小田原市は、平成17年2月1日に景観行政団体となり、平成18年2月1日に全国に先駆けて景観計画を策定し、さらに平成18年10月には屋外広告物条例を施行するなど景観行政について積極的な取り組みを重ねてきている。

そこで、これから本市が屋外広告物に関する事務権限の移譲を検討していくにあたり参考となる意見等をうかがうべく、小田原市への視察を行った。

（1）小田原市の屋外広告物条例

小田原市は、平成元年度に都市景観ガイドプランを策定し、平成4年度には自主条例として都市景観条例を制定するなど早くから景観行政に取り組んでいたが、平成16年に景観を巡る一つの問題が起きた。それは、同市内を走る国道1号線沿いの景観形成地区内で、事前に届け出られていた色彩やデザインと異なるマンションが建設されてしまったことである。

当該地区の景観形成基準に適合しない変更計画が新聞の折り込み広告で発覚し、その後、勧告や業者の氏名公表も行ったが、元の計画に戻されることなくマンションは完成してしまった。このことにより現行制度の限界が強く意識されるようになったという。

当時、小田原市では自主条例として都市景観条例が施行されていたものの、違反者への罰則がなかったため、上述のような悪質なケースに対して十分な対応ができなかった。

そして、このマンション問題が発生した平成16年に景観法が施行されたことにより、小田原市の景観行政は急速な展開を見せることとなった。

¹⁵ 北村[2008:pp.55-56]。なお、景観行政団体となることへの同意については、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【平成23年法律第105号、平成23年8月30日施行部分】）により廃止されたことから、都は要綱第5条の規定について見直しを進めているようである。

¹⁶ このような都のあり方について、北村は厳しく批判している（北村[2008:p.56]）。

¹⁷ 北村[2008:p.55]より。

まず、神奈川県との協議を経て、平成17年2月1日に景観行政団体となり、翌年、市内全域を対象とする景観計画を策定し、併せて「小田原市景観条例」を制定した。さらに、建物等と一体的な看板の規制誘導が必要であるという認識から、神奈川県から屋外広告物法第3条、第4条、第5条、第7条及び第8条に定める事務の移譲を神奈川県から受けるのと同時に、小田原城周辺地区と小田原駅周辺地区を適用範囲とする「小田原市屋外広告物条例」を、平成18年10月1日に施行している。その後、平成22年5月に適用範囲を市内全域とする新たな屋外広告物条例が施行され、現在に至っている。

（2）小田原市の柔軟な取り組み

今回の視察を通じて確認した、小田原市の屋外広告物に対する取り組みの特徴を大まかにまとめると以下の3点になる。

1点目は、景観計画との相互補完を図っていることである。小田原市は景観行政団体となった後に神奈川県より上述の屋外広告物法に定める事務の移譲を受けているが、屋外広告物については景観行政を進めていくうえで、一つの重要な要素として捉えており、景観計画との関連性を絶えず意識している。

2点目は、条例の適用範囲を初めから「市内全域」とするのではなく、対象とすべき重点地域を決定し、一定の効果を見定めてから、適用範囲を拡大していくという進め方である。

これは、一見あたり前のことのようにも思われるが、条例の運用にあたって見落とされがちなことである。担当者によれば、小田原市が平成18年に屋外広告物条例を制定する際、神奈川県は条例の適用範囲については「市内全域」とするように主張していたという。これに対して小田原市は、早急に広告景観の改善を行う必要がある地域から優先的に条例の適用の対象とする必要があること、また初めから市域全域を対象とすることは事務量の急激な増加を招き、担当所管に過剰な負荷をかけることになることを主張し、譲らなかったという。

結果として神奈川県は小田原市の主張を受け入れ、条例の適用範囲を限定することに同意した。このため、小田原市では平成18年度から22年度の途中まで、市内の一部の地域では小田原市の屋外広告物条例が適用され、他の地域では神奈川県の屋外広告物条例が適用されるという状況が生じることとなった。

もっとも、担当者の話では、この自主条例の運用期間において屋外広告物に関する条例の解釈適用に関する様々な経験を積むことができ、平成22年度に施行された新たな屋外広告物条例についても円滑な運用が可能となったことから、結果的には大変貴重な準備期間と感じたとのことであった。

3点目は、条例の適用についての考え方である。条例を制定する行政の立場からすると往々にして既存の規制を強化するか、緩和するかという二者択一的な思考に陥りがちである。



小田原駅周辺にある店舗の外壁の色との調和を図った自動販売機（小田原市）筆者撮影

小田原市の場合、周囲の景観との調和や安全性確保の観点から屋外広告物の設置基準を強化する一方で、広告需要の多い商業地域等では基準を緩和し、県条例で屋外広告物が一切禁止されていた区域については地域の実情に合う形で規制を緩和し、市の基準を満たす屋外広告物について設置を認めることで条例を順守させる方向へうまく誘導している。こうした柔軟な運用によるメリットの創出こそ、本市が事務権限の移譲を受ける際に最も重視すべきことである。

また、小田原市は、神奈川県主催の担当者会議に出席するなどして積極的な情報収集に努めているほか、小田原市周辺の3市（平塚市、厚木市、秦野市）と連絡協議会を年に1度開催するなどして連携を図りながら景観行政に取り組んでいる。このような姿勢は、今後本市が屋外広告物への対策を含む景観行政を進めていく中で多摩地域の近隣市との連携を図る際に、大いに参考になると思われる。

このほか、小田原市においては事務移譲に伴う課員の増員は特に行われず、移譲当時の担当も専門職ではなく、事務職であったが、常に建築職の職員に相談できる環境であった。なお、現在の課長職、副課長職と主査職は建築職である。この点も、これから本市が屋外広告物規制に関する事務権限の移譲を進めるにあたって参考にすべきである。

〇おわりに

屋外広告物を含む景観政策に関する小田原市の取り組みからも明らかであるが、景観行政団体である本市への屋外広告物に関する事務権限の移譲は、景観計画の実効性のさらなる確保につながり、ひいては地域の特性に応じた魅力的なまちづくりの形成に大きく貢献する。

換言すれば、屋外広告物に関する事務権限を保有せずに景観計画を運用したとしても、景観計画の達成は難しさを伴うということである。地域ごとの個性や特色を活かしたきめ細かな景観づくりに取り組むことを目的に景観行政団体となった本市だからこそ、屋外広告物事務に関する事務権限について都から移譲を受ける必要があるといえよう。

一方で、事務権限の移譲に伴う職員数や専門性といった体制についても検討する必要があるが、小田原市と同様に本市も建築職の職員を擁していることから、専門職（建築職）への相談体制を構築することで大幅な人員増を避けることが可能である。

さらに、現在都が有する屋外広告物に関する事務権限について本市への移譲が実現した場合、当該事務権限については広い意味で市民の権利を制限する規制的性質を有するため、条例の制定が必要となるが（地方自治法第14条第2項）、制定にあたっては小田原市のように市内における重点地域（例えば、高尾山の周辺地域）を選定し、当該地区を適用対象として条例の運用を開始する二段階式の施行が適切であると思われる。

なお、条例の制定、運用に先立ち、住民や事業者を対象とした説明会を開催し、条例制定の趣旨や目的について丁寧な説明を行い、周知や意見収集・交換などを図っていくことが必要不可欠である。

最後に、国立市の高層マンションを巡る訴訟にみられるように、景観と密接な利害関係を有しているのは、市民及び自治体（特に基礎的自治体）である。少子高齢化が進展し、人口減社会が到来した今日において、良好な住環境を求めて市民が自治体を選択する際に、「良好な景観を伴う魅力的なまち」は大きな要素の一つになると考えられる。だからこそ良好な景観を確保するための屋外広告物に関する事務権限について、本市への速やかな移譲を都に求め、本市による責任ある運用を行うべきであることを強く主張したい。

【参考文献 屋外広告物規制に関する事務権限】

- ・北村喜宣「景観管理をめぐる自治体法政策」『都市問題研究（第60巻 第10号）』都市問題研究会、2008年
- ・景観法制研究会編『概説 景観法』ぎょうせい、2004年
- ・東京都屋外広告物研究会『改訂13版 東京都屋外広告物条例の解説』大成出版社、2011年
- ・鳥越皓之・家中茂・藤村美穂著「景観形成と地域コミュニティ 地域資本を増やす景観政策」農山漁村文化協会、2009年
- ・(社)日本建築学会編集『景観法活用ガイド 市民と自治体による実践的景観づくりのために』ぎょうせい、2008年
- ・藤川眞行『街づくりルール形成の実践ノウハウ【都市計画・景観・屋外広告物】—市町村における街づくりの法政策—』ぎょうせい、2008年

【参考資料 屋外広告物規制に関する事務権限】

- ・国土交通省総合政策局「観光立国の観点から見た屋外広告物のあり方検討業務報告書〈概要版〉」、2007年
- ・東京都「屋外広告物のしおり」、2011年

都市計画決定（区域区分）及び開発許可に関する事務権限

政策研究員：まちづくり計画部交通政策室 主任 染谷祐介

〇はじめに

58万人の人口を擁する本市は、多摩のリーディングシティとして、地域の諸課題に対して自らの責任と判断において取り組むことで、自主的かつ総合的に行政を担う都市を目指している。

平成15年3月に策定された本市都市計画の基本方針を定める「八王子市都市計画マスタープラン」では、「活力と魅力に富んだ自立都市づくり」が目標の一つとなっており、「八王子市地区まちづくり推進条例（平成19年1月施行）」や「八王子市景観条例（平成23年4月施行）」を制定するなど、活力と魅力に富んだ自立都市の実現に向けて、まちづくりを進めている。今回、本市が自立都市の実現に向けて前進するために、都市計画の面から移譲が必要な事務権限について論考を試みた。

まず、近年の都市計画法（以下、「都計法」とする）・政令の改正状況のうち、地方分権に関するものをみると、平成10年の施行令改正により、用途地域の決定権限（三大都市圏の既成市街地等を除く）が基礎自治体に移譲され、平成12年の地方分権一括法の施行により、都市計画決定等が自治事務として位置づけられたほか、政令指定都市の権限の拡充、国の関与の見直しがなされた。さらに同年の都計法改正により、線引きの都道府県選択制移行（三大都市圏の既成市街地等を除く）、開発許可の技術基準の条例による強化・緩和がなされている。

今回の地方分権改革に基づく都計法の改正では、主なものとして平成23年5月の第1次一括法で三大都市圏等の大都市等における都道府県の都市計画決定に係る大臣同意協議が廃止され、平成23年8月の第2次一括法では区域区分、都市再開発方針等に係る都市計画決定が都道府県から政令指定都市に移譲されることとなった。その他、これまで都道府県決定となっていた地域地区や都市施設の都市計画決定権限についても、現在都道府県と移譲に向けた準備が進められているところである。

今回は、都計法の中から、昭和43年の都計法改正において、無秩序な市街化を抑制するために導入された区域区分（都計法第7条）の都市計画決定権限と、区域区分の目的を実現する手段として導入された開発行爲の許可（同法第29条）権限の移譲について、本市への移譲に関する考察を行った。

◆都市計画決定（区域区分）に関する事務権限

1. 区域区分とは

昭和30年代後半から昭和40年代にかけての高度経済成長の過程で、人口や産業が都市に集中する現象が生じたが、このような状況の中、特に大都市郊外においては無秩序に市街化が進み、道路や公園といった安全で快適な都市生活を営むために必要不可欠な施設の整備が行われないままに市街地が形成されるという弊害が発生した。

こうした状況を受け、昭和43年に公布された都計法では、都市地域を、既に市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的、計画的に市街化を図るべき区域である「市街化区域」と、当面市街化を抑制する区域である「市街化調整区域」とに分ける「区域区分制度」（いわゆる線引き制度）が施行された。

区域区分制度では、市街化区域は「市街地として積極的に整備すべき区域」と位置づけられ、道路・公園・下水道等の公共施設整備はこの区域に集中することとなった。一方、市街化調整区域は原則として開発が禁止され、「市街地の拡散を防止する区域」となった（図表 2-2-1）。

本市においては、昭和 40 年から 50 年の 10 年間で人口が約 11 万人増加した。また『鉄道とまちづくりのあゆみⅡ 10. 八王子の都市計画の変遷』によると、「昭和 30 年代の終わりに東京の大都市化の影響を受け京王線沿線の宅地造成がはじまって、住宅地が周辺地区で分譲されるようになったのです。計画域内は建坪率などの建物規制がありますが、周辺地区は用途地域指定もないため規制がずっと緩く、そちらに宅地開発が殺到してしまったのです。当時、宅地開発の規制手段は農地転用についての農地法しかなく、農地法は山林を対象としないために丘陵地がどんどん削られて、住宅地が開発される事態になりました。」と書かれており、他都市と同様に本市においても、東京の大都市化の影響を受け、宅地開発の規制が問題となっていた。

図表 2-2-1 区域区分イメージ図



出所：堺市HPより

図表 2-2-2:本市の区域区分
決定・変更の経過

2. 本市における区域区分の動向

本市における区域区分の都市計画決定は、昭和 45 年に当初決定がなされ、「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針¹⁸」の見直しとともに行われる全体見直しなど計 10 回実施されている（図表 2-2-2 参照）。

現在、広域幹線道路である首都圏中央連絡自動車道（以下、「圏央道」とする）の整備が進められ、近い将来には高尾山インターチェンジまで開通予定となっている。さらに各インターチェンジに接続するアクセス道路として、八王子南バイパス、新滝山街道、北西部幹線道路の整備が進んでおり、アクセス

①	S45. 12. 26	当初決定
②	S49. 7. 1	秋川市行政界
③	S56. 5. 27	全体見直し
④	S58. 2. 10	堀之内
⑤	S60. 12. 10	宇津貫、片倉
⑥	H2. 3. 9	全体見直し
⑦	H8. 5. 31	全体見直し
⑧	H15. 1. 31	多摩市行政界
⑨	H16. 6. 24	全体見直し
⑩	H19. 12. 27	戸吹、下柚木

¹⁸ 都市計画区域内の都市計画の目標、区域区分の決定の有無及び区分する場合はその方針、土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する主要な都市計画決定の方針を定めるもの。

道路沿線の市街化区域や、八王子西インターチェンジ周辺など、『都市計画マスタープラン』で計画的開発地と位置づけている市街化調整区域については、本市産業をより活性化するための受け皿として有効活用が期待されている。

3. 本市における検討の必要性と期待される効果

ここでは、区域区分の都市計画決定について、本市への移譲を検討する必要性と、移譲を受けた場合に期待される効果について、考察を加えた。

(1) 本市への移譲検討の必要性

区域区分の都市計画決定については、地域主権戦略大綱の中で「政令指定都市へ移譲する事務」と位置づけられているが、以下の理由により本市においても移譲を前向きに検討する必要性は十分にあると考えられる。

①本市は都市計画区域が一市単独である

国土交通省の「都市計画運用指針」では、都市計画区域の基本的な考え方として、「都市計画区域は、市町村の行政区域にとらわれず、土地利用の状況及び見通し、地形等の自然的条件、通勤、通学等の日常生活圏、主要な交通施設の設置の状況、社会的、経済的な区域の一体性等から総合的に判断し、現在及び将来の都市活動に必要な土地や施設が相当程度その中で充足できる範囲を、実質上一体の都市として整備、開発及び保全する必要のある区域として指定すべきである」と記述しており、都市計画区域は必ずしも市町村の行政区域と一致していない。

しかし、本市の場合は都市計画区域が一市単独であり、この都市計画区域内で定める区域区分の決定については、他市に与える影響は少ないと考えられる。

②本市の実情に応じた主体的なまちづくりの推進が図れる

また、市域全体における市街化調整区域の割合が他市と比べて高く、市域の約6割を占める本市にとっては、市街化区域と市街化調整区域のまちづくり（土地利用）を総合的に考えていく必要がある。その根幹となる区域区分の都市計画決定権限が移譲されれば、本市が主体的にまちづくりを推進するうえで大いにメリットがあると考えられる。

(2) 期待される効果

区域区分の都市計画決定権限が本市に移譲された場合、市民を含めた本市全体に対して、以下の2つの効果が期待される。

①主体的なまちづくりと市民への説明責任

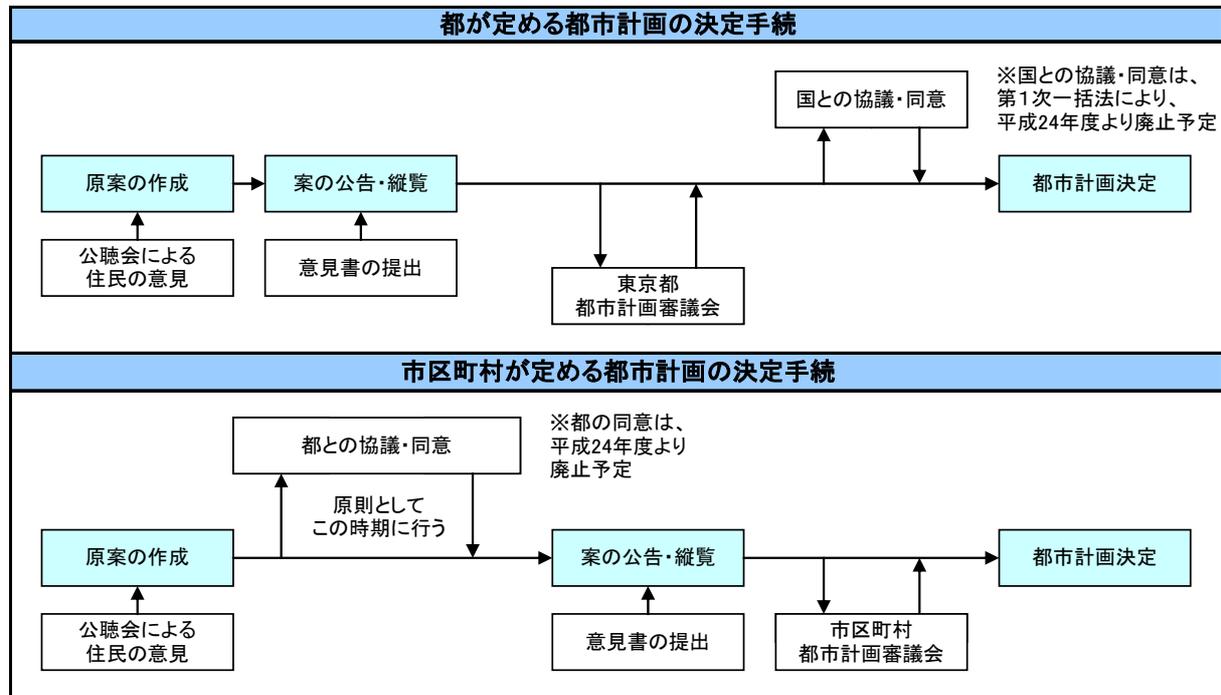
現時点では、区域区分の設定に関するまちづくりの方向性について、何らかの意見をもった本市市民がいるとしても、区域区分の決定そのものは東京都（以下、「都」とする）が行っているため、本市としてはそうした意見に対して限定的な回答しかできない場合もある。

しかし、本市に権限が移譲された場合は、窓口が市民に身近な市に一本化されることにより、地域住民にとっては意見を申し出る対象が明確になる。また、本市の側も、まちづくりに関する自らの考えに基づいて区域区分を決定するようになるため、これまで以上に市民に対する説明責任を果たすことができるうえ、意思を十分に反映した主体的なまちづくりが可能となる。

②時間短縮による事務の簡素化と効率化

現在は、都が決定権限などを有しているため、公聴会などを経て市民意見を取り入れた原案を都の都市計画審議会に付議する前に、都の関係所管との事前協議や調整に多くの時間が必要とされる。本市に決定権限が移譲されれば、そうした都と本市とのやり取りに要する時間が短縮されるとともに、決定手続きの時間についても短縮が見込まれる（図表 2-2-3 参照）。

図表 2-2-3 都市計画の手続き



出所：東京都 都市整備局HPを参考に作成

4. 移譲にあたって予想される課題

本市が区域区分の都市計画決定権限の移譲を受けることについては、「広域の見地から決定すべきではないか」という観点から懸念が示されている。また、既に移譲予定のある自治体への聞き取り調査では「整備・開発・保全の方針の決定権限についても市に移譲しなければ、意味に乏しい」との声も聞かれた。本節では、そうした課題について考えたい。

(1) 「広域の見地から決定すべきもの」という考え方

平成10年の都計法施行令改正時に、用途地域の都市計画決定権限が市町村に移譲されたが、三大都市圏の既成市街地等については、単独市町村の区域を超える「広域の見地から決定すべきもの」として権限が移譲されなかった。

都においては、平成22年6月『用途地域等の都市計画決定権限の区市町村移譲』に関する緊急アピール」で以下のように主張している。

「都はこれまでも、首都圏全体の活力や魅力を高め、ひいては日本全体の国際競争力の向上にも寄与するよう、区市町村と連携し、広域的な視点から東京全体のバランスを考慮しながら用途地域を決定・運用してきた。このやり方は、東京の都市づくりを本来あるべき方向へ確実に進めるうえで十分機能しており、今後も同様に区市町村との十分な調整を行いながら、広域行政を担う立場から大都市としての一体性を保った都市づくりを進めていくことが重要である。

国から地方への権限移譲は進めるべきであるが、用途地域等の決定権限のような重大事項の見直しにあたっては、国と地方の協議の場を設置するなど、地方への説明や相談をしながら検討を進めるべきである」。このように、都は用途地域等の決定権限を重大事項と受け止めており、その上位に位置する区域区分の決定に関する移譲については相当な困難が予想される。

ここで「広域の見地」について、平成 15 年 3 月に神奈川県「県・市町村間行財政システム改革推進協議会」より報告された「県・市町村間行財政システム改革推進協議会 権限移譲ワーキング・グループ検討結果」の一文を引用する。

都道府県が主体的に関与すべきとされた「広域的」「根幹的」な都市計画であっても、当該都道府県の地勢上の位置や県内市町村の状況等によって、自ずと地域差があるのではないだろうか。

複数の市町村にまたがる都市計画はさておき、一つの市町村の区域内にとどまる範囲のものについては、全県レベルでの広域的な見地が真に必要なものなのか、そして県土全体の中で根幹的なものと位置付けられるのかを、神奈川の実情に即して検証していくことも検討の余地があると思われる。

この中で示唆されているように、本来「広域の見地から決定すべきもの」とは、複数の市町村にまたがる広域幹線道路や、流域下水道などの都市施設に関する都市計画のことである。

都市計画区域が一市単独となっている本市においても、区域区分を決定するに際しては、広域的な見地が全く不要ということにはならないが、市域のことを知悉している市役所が主体となって必要な調整などを行いつつ区域区分を決めた方が、より本市の実態や考え方に即したまちづくりを進めることができると考える。

（２）「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」による都道府県の関与

平成 20 年 5 月に公表された第一次勧告では、政令指定都市の区域に関し、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（以下、「整備・開発・保全の方針」とする）、区域区分、都市再開発方針等ならびに道路のうち都道府県の役割に指定都市の特例が適用されるものについては、都道府県決定に代えて「指定都市」決定（都道府県同意不要）とするとされていた。しかし平成 22 年 6 月に公表された地域主権戦略大綱では、国の内部調整がつかなかったため整備・開発・保全の方針が移譲対象から削除されてしまった。

都計法 6 条の 2 の 3 項には、「都市計画区域内で定められる都市計画は、当該都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に即したものでなければならない」と規定されており、区域区分の決定権限が市に移譲されても、依然都道府県決定となっている整備・開発・保全の方針により、都道府県の関与を受けることになる。

これについて、横浜市の担当者に見解を聞いたところ、「手続きの権限が移譲されても、基本方針を定める整備・開発・保全の方針が移譲されなければ、真の権限移譲にはならない。現状では、区域区分の変更を行おうとしても、都道府県決定となっている整備・開発・保全の方針との整合が必要となるため、市の方針や施策に即した柔軟な運用ができない」との回答が聞かれた。今回、政令指定都市に区域区分の決定権限が移譲されることとなったが、整備・開発・保全の方針が移譲されなかったことは大きな課題である。

◆開発行為の許可権限に関する事務権限

1. 開発許可制度とは

開発許可制度は、前段の区域区分の目的を実現する手段として、区域区分とともに昭和 43 年に創設された。すなわち、市街化区域と市街化調整区域において、主として建築物の建築の用に供する目的をもつ土地の区画形質の変更を開発許可制とすることで、開発行為に対して必要最低限の公共施設の整備水準を保たせ、市街化調整区域内においては、一定の物を除き開発行為を行わせないこととして、区域区分の目的を達成しようとする制度である。

2. 開発許可権限の移譲状況

開発許可制度は、平成 12 年の地方分権一括法の施行によって自治事務に位置づけられ、中核市や特例市で実施されるようになった。なお、事務処理特例条例を活用すれば一般の市町村にも移譲が可能である。さらに、同年に都計法、建築基準法も一部改正されている。都計法第 33 条の技術基準、最低敷地面積の制限、第 34 条の立地基準等について、条例で定めることにより、地域の実情に応じた制度の基準を定めることができるようになり、他県では多くの基礎自治体が開発許可権限を保有している。

近隣県及び都内の移譲状況であるが、都（23 区及び島しょ部を除く）、神奈川県、埼玉県、千葉県 の 1 都 3 県の開発許可権限の移譲状況は図表 2-3-1 のようになっている。

人口 10 万人未満の市町村でも 19.8%が移譲を受けており、人口 20～30 万人の市では 81.8%（未移譲 2 市は、調布市・府中市）が移譲されている。また全国的にみても、人口 30 万人以上の市で当該事務権限が移譲されていない市は、本市のみという状況である。

次に都内の移譲状況をみると、23 区においては昭和 50 年の都区事務移管以降、特別区における都の事務処理特例条例によって区に許可権限が移譲されている。

都内では、本市を含むほとんどの市町村で現在も未移譲となっており、都が権限を保有している。なお、本市においては、平成 11 年度まで進められていた中核市への移行に向けた取り組みとともに、開発許可権限移譲に向けた準備が進められていたが、中核市移行の当面凍結とともに権限移譲が見送られた経過がある。

3. 本市の現状

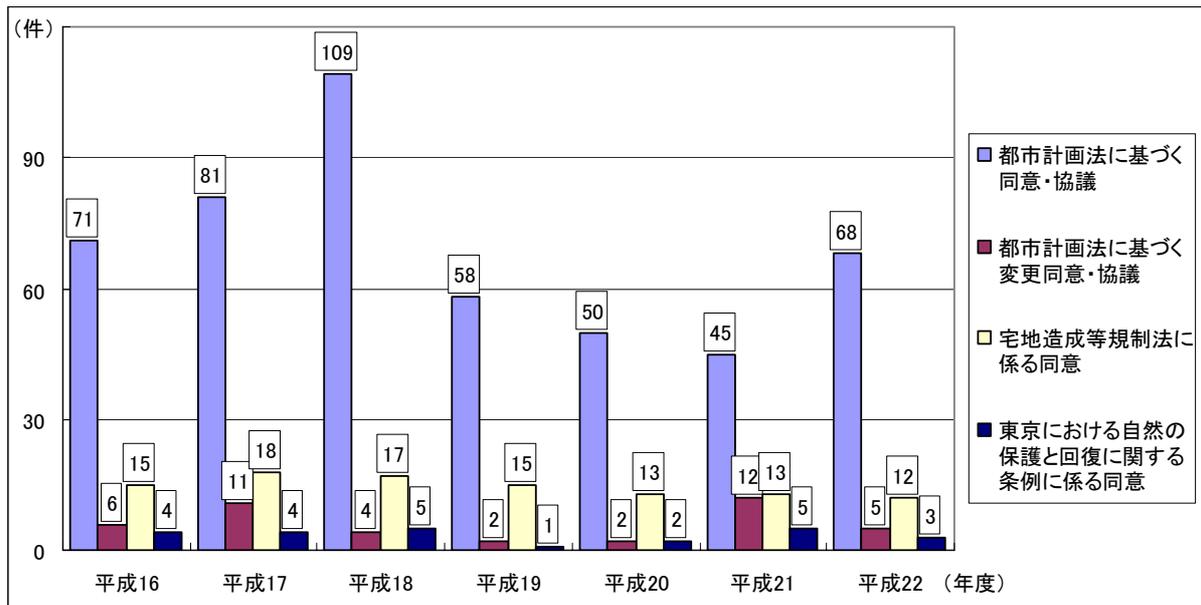
ここで、本市における宅地造成に係る公共施設等の同意・協議の受付件数は、次頁の図表 2-3-2 のようになっている。近年は横ばい傾向にあり、概ね年間 70～100 件程度である。

また現在のまちなみ整備部開発指導課の主な業務としては、宅地開発指導要綱に関する相談及び指導を始めとして、集合住宅等建築指導要綱に関する相談及び指導、中心市街地の建築計画に関する相談及び指導、土砂等の埋立て事業に関する相談及び指導を行っている。

図表2-3-1 都（23区及び島しょ部を除く）、
神奈川県、埼玉県、千葉県の1都3県の移譲状況
（平成23年4月現在）

人口	市町村数	移譲済	未移譲 （都）	移譲割合 （%）
～10 万人	111	22	89 (13)	19.8
10～20 万人	42	25	17 (13)	59.5
20～30 万人	11	9	2 (2)	81.8
30 万人～	17	16	1 (1)	94.1
集 計	181	72	109 (29)	—

図表 2-3-2 八王子市における宅地造成に係る公共施設等の同意・協議受付件数の推移



出所：八王子市 主要な施策の成果・事務報告書より

4. 本市における検討の必要性及び期待される効果

(1) 本市における検討の必要性

本市は、都心から40km圏に位置し、面積は約186km²であり、多摩地域最大級の都市である。1960年代から、郊外の丘陵地を中心に新たな住宅開発が行われ、昭和51年からは多摩ニュータウンの入居も始まり人口が急増した。市の人口は平成22年の国勢調査によれば約58万人であり、多摩地域で最も多い。

また前段の区域区分で示した理由と同様に、圏央道のインターチェンジ周辺や各インターチェンジに接続するアクセス道路の沿道は、本市産業の活性化の受け皿として有効活用が期待されており、今後開発のニーズはますます高まることが予想される。

さらに、市街化調整区域のあるべき姿の実現に向けて平成23年9月に策定された「八王子市市街化調整区域基本方針」において、制度設計と並行して検討と取り組みが必要となる事項の一つとして、「今後、基本方針に基づく条例など、市独自の制度の導入を考慮したとき、基本方針とその実現に向けた制度設計、それら制度に基づく許可・指導等の運用が首尾一貫した考え方のもとで行われることが、市街化調整区域の望ましい土地利用の実現に効果的である。よって、現在都が保有している開発許可権限の市への移譲による取得に向けて、協議・調整を進める」と記されている。

このようなことから、人口約58万人を擁する本市がその責任を果たしていくためにも、また、「八王子市地区まちづくり推進条例（平成19年1月施行）」や「八王子市景観条例（平成23年4月施行）」を始めとした本市が定める「まちづくりのルール」を総合的に推進していくためにも、開発許可に関する権限移譲は本市にとって大いにメリットがあると考えられる。

(2) 期待される効果

期待される効果としては、まず開発許可の基準に関する条例を制定できる点が挙げられる。これにより、現在本市においては宅地開発指導要綱に基づき指導している都計法第33条3項の規定による技術的細目（道路幅員・公園緑地の面積等）において定められる制限の緩和につい

て、条例に基づいた指導を行うことができるほか、市街化調整区域内の立地基準である都計法34条の中の34条11号¹⁹（以下、「34-11」とする）及び12号²⁰（以下、「34-12」とする）に基づく区域指定を条例で定めることができ、本市の実情に応じたまちづくりの推進を図ることができる。

ここで34-11、34-12について少し述べると、これこそ「2. 開発許可権限の移譲状況」で示したように、他県で比較的小規模な基礎自治体が積極的に当該事務権限の移譲を受けている最大の理由である。この制度は、平成12年の都計法改正において、それまでその土地が「市街化調整区域とされた時点で既に宅地となっていた」などの条件を満たした場合、建築行為許可を免除する制度であった既存宅地制度が廃止された代わりに、条例を定めれば市街化調整区域であっても市街化区域に隣接し一体的に日常生活圏を構成するような状況にある地域については、指定する土地の区域内の開発行為が認められることになった制度である。

本市の市街化調整区域においても、人口の流出等により、活力が低下しコミュニティの維持が困難になりつつある地域も発生しており、本市の実情に応じた34-11、34-12の検討は必要であると考ええる。

しかし他県では、おおむね市街化調整区域での規制緩和を促す運用がなされているのが実態である。このことが、開発ニーズの高い地域では無秩序な市街地形成の原因となったり、既存のインフラに支障をきたしたりと、同制度による弊害も生じており、近年はこの区域の縮小に向けた見直しを行っている自治体も見受けられる。そのため同制度の導入については、平成23年9月に策定された市街化調整区域基本方針と整合を図るとともに、慎重な検討が求められる。

その他に期待される効果としては、窓口の一本化による事務の迅速化及び簡素化、違反造成に対する取締りの強化、開発許可申請手数料による歳入確保が挙げられる。

現在事業者は、都と本市の2つの窓口において協議・申請をしなくてはならないが、本市に本事務権限が移譲されれば、窓口の一本化による事務の迅速化及び簡素化を図ることができる。

また、地域に身近な自治体である本市に移譲されれば、違反造成に対する市民からの問い合わせに対して迅速に対応できるとともに、現在、建築指導課が行っている違反建築物に対する監察と連携した取り組みを実施することが期待され、違反造成に対する取り締まりの強化を図ることができると考えられる。最後に開発許可申請手数料による歳入確保については、一定の歳入確保は期待できるとしても、権限移譲に伴う人件費の増加を考慮すると、大きなプラスは期待しづらい。

5. 予想される課題

予想される課題としては、①人員の確保、②専門職員の育成、③審査体制の強化が挙げられる。現在、東京都多摩建築指導事務所開発指導一課開発指導二係が八王子市・日野市・国分寺市・国立市の4市の開発許可担当窓口となっているが、そこで扱われる案件のほとんどが八王子市のものとなっている。

開発指導二係の人員体制は、許可担当、検査担当など係長以下7名の職員体制となっており、当該事務権限が本市に移譲された場合には相応の人員確保が必要となるとともに、専門知識を

¹⁹ 市街化区域に隣接、または近隣で市街化区域と一定の日常生活圏を構成し、おおむね50以上の建築物が連担している区域内、条例で定めた区域で行う開発行為で、予定建築物の用途が条例で定めた支障のあるものに該当しないもの。

²⁰ 市街化を促進するおそれがなく、かつ市街化区域において行うことが困難または著しく不相当と認められる開発行為として、条例で区域、目的または予定建築物の用途を限り定めたもの。

有する職員の育成が必要となる。専門知識については、長年都において蓄積されたノウハウや経験をいかにして本市で活かすかが課題であり、移譲に際しては、市職員の都への派遣や都職員への派遣など、数年間は都のバックアップが必要であると考えられる。

また大規模な案件等については、本市のまちづくりに関する計画や方針との整合を図るためにも、現在の開発指導課だけで審査するのではなく、都市計画部門、建築部門、環境部門など関係所管を含めた庁内審査会議の設立が必要となることが予想される。

6. 移譲とあわせて検討が必要なこと

開発許可権限を本市が求めていくにあたっては、前項で示したような課題を解決することも必要だが、それとあわせて検討が必要な項目がある。本市の現状と他市の事例を参考に考えてみたい。

(1) 土地利用基本条例（仮称）の制定

現在、本市の土地利用に関連する主な条例は図表 2-3-3 に示したとおりで、都市計画、都市景観、建築指導、環境保全、緑化の各分野について条例が定められている。

図表 2-3-3 本市の土地利用に関連する主な条例

種別	条例名	施行日
都市計画	八王子市地区まちづくり推進条例	平成 19 年 1 月 1 日施行
	八王子市市街化調整区域の保全に向けた適正な土地利用に関する条例	平成 24 年 7 月施行予定
都市景観	八王子市景観条例	平成 23 年 4 月 1 日施行
建築指導	八王子市地区計画の区域内における建築物の制限に関する条例	昭和 60 年 1 月 1 日施行
	八王子市斜面地における建築物の建築の制限に関する条例	平成 21 年 7 月 1 日施行
環境保全	八王子市土砂等による土地の埋立て等の規制に関する条例	平成 3 年 4 月 1 日施行
	八王子市土砂等の埋立て事業の適正化に関する条例	平成 19 年 1 月 1 日施行
	八王子市中高層建築物の建築に係る紛争の予防と調整に関する条例	昭和 53 年 10 月 12 日施行
緑化	八王子市緑化条例	平成元年 6 月 1 日施行
	市街地内丘陵地のみどりの保全に関する条例	平成 17 年 7 月 1 日施行

次に他市の事例として、横須賀市の土地利用に関連する条例をみると、次頁の図表 2-3-4 のようになっている。各々の分野の条例を横断的に束ねる「横須賀市土地利用基本条例」が最上位に位置している。この基本条例は、全ての土地利用を調整するための根拠で、一連の土地利用調整関連条例や土地利用に関する法令の解釈や運用の拠り所となっており、土地利用の理念や基本原則等が定められている。

また都計法 29 条の開発行為の他、木竹の伐採や市街化調整区域内における資材置場の設置などの土地利用行為を行う際に、事業者は個別の法令や条例等の手続きに入る前に、当該行為に係る内容について市長に申出が必要となっている。

さらに横須賀市では、事前手続きとして 1 ha 以上の大規模な土地利用行為については、市の土地利用政策との整合を図るために行為者と市長が協議することが義務付けられており、基本条例で定める「大規模土地利用調整会議」（公開）で調査・審査を行ったうえで、協議が整うように行行為者と調整を図ることになっている。

これらの制度により、住民は早期に近隣で行われる土地利用行為を知ることができ、行政は事前手続を契機に様々なシミュレーションが可能となる。また行為者にとっては、対応すべき法令や条例の手続・基準、指導等の内容を事前に確認できるメリットがあるとされている。

本市にふさわしい生活環境、都市環境等の形成及び保全を目指すためには、本市においても各々の分野の条例を横断的に束ねる横須賀市のような基本条例の制定や、大規模土地利用調整会議を設置することが必要であると考えている。

図表 2-3-4:横須賀市の土地利用調整関連条例



出所:横須賀市HPより

(2) 開発審査会²¹の設置

開発審査会は、都計法 78 条の規定に基づき、政令指定都市、中核市、特例市に設置されている。国土交通省の「開発許可制度運用指針」では、「開発審査会は全部事務処理市町村であっても設置することができないものである」とされており、開発許可権限を保有している一般市については、開発審査会は都道府県に設置されたままとなっている。

現状では、本市に開発許可権限が移譲されても開発審査会を設置することはできないが、仮に本市に設置された場合には、許可申請受理から開発審査会までの時間短縮や、市街化調整区域において地域の特殊性・独自性を活かした開発指導・抑制が可能になるなどのメリットがあるため、開発許可権限とともに移譲の検討を進めていくべき権限であると考えている。

(3) 関連して移譲することを検討すべき他法令事務

① 宅地造成等規制法の工事許可

本許可権限は、崖崩れなどの恐れがある区域として宅地造成工事規制区域に定められた区域内で宅地造成工事を行う場合に必要となる許可制度であり、本市は 8,902ha (平成 14 年 4 月時点) が宅地造成工事規制区域に指定されている。他市の事例を見ても、本許可権限は開発許可権限の移譲にあわせて移譲されており、本市でも一体的に検討することが必要だと考える。

²¹ 開発処分についての審査請求に対する裁決を行うほか、市街化を抑制する地域である市街化調整区域における開発行為のうち、市街化調整区域で行われても支障がないもの、またはやむを得ないものについて、あらかじめ当該事案の議決を行う。

②都における自然の保護と回復に関する条例の緑化計画書の届出

都では、都内で1,000㎡（国及び地方公共団体が有する敷地にあつては250㎡）以上の敷地で開発計画や建築計画等がある際は、「東京における自然の保護と回復に関する条例」（以下、「都自然保護条例」とする）の第14条に基づき、緑化計画書の届出を義務付けている。

この届出については基本的に都が窓口となっているが、各区市が条例等に基づき定める緑化の基準が都条例と同等以上と知事が認めた12区1市（新宿区、渋谷区、荒川区、品川区、豊島区、江東区、港区、葛飾区、江戸川区、目黒区、足立区、世田谷区及び国分寺市）においては、各区市への提出のみで、都への届出は不要となっている。

本市においては、平成元年6月から施行されている「八王子市緑化条例」において、一定の規模以上の開発行為については植樹計画書の届出が必要となっているが、都自然保護条例の基準は「緑化面積」となっているのに対し、本市基準は「植樹本数」となっており、都の緑化基準と異なっている。

このため事業者は現在、都の自然保護条例14条の緑化計画書の届出と本市の植樹計画書の両方の届出を行わなくてはならない。事務の簡素化・迅速化や、さらには緑化の推進を図る意味でも、都自然保護条例の基準と同等以上の緑化基準を設け、手続きの一元化を検討していくことが必要であると考ええる。

〇おわりに

区域区分制度と開発許可制度は、前段で記述したとおり無秩序に進んだ市街化をコントロールし、住民が安全で快適な都市生活を営むことを目的に導入された制度である。

市街地として積極的に整備すべき市街化区域と、原則として開発を禁止する市街化調整区域とを分ける区域区分制度と、その区域ごとの健全な都市環境を担保する技術基準や立地基準などを定める開発許可制度は、まちづくりを進めていくうえで切り離して考えることができない。

区域区分の都市計画決定権限に関しては、「広域的見地から決定すべきもの」の考え方や「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」が都道府県決定となっていることなどの課題はあるが、今回の改革で政令指定都市へ移譲されることとなった。

これは、住民に身近な事務は基礎自治体が自主的かつ総合的に担うという地方分権改革の主旨を体現するものであり、本市のように都市計画区域が一市単独である基礎自治体へは、将来的に移譲が進められることも予想される。政令指定都市への移譲がこれからであるため、現時点では情報不足の感も否めないが、本市が首尾一貫した考え方でまちづくりを進めていくうえで必要な権限であることは疑いようがない。よって、今後は移譲を受けた政令指定都市の状況を注視し、将来的に適切に対応できるよう、今から検討を進めておく必要があると考ええる。

また、開発許可に関する事務権限については、周辺基礎自治体への移譲状況を勘案すると約58万人の人口を擁する自治体として当然に担うべきものである。また「地区まちづくり推進条例」、「景観条例」、「市街化調整区域の保全に向けた適正な土地利用に関する条例」など昨今、本市がまちづくりのルールを主体的に定めている中、開発許可の事務権限は必須のものである。本市が、自らの判断と責任において将来の望ましい土地利用の推進を図っていくためには、積極的に移譲に向けた検討を進めていかなければならない。

さらに「6. 移譲とあわせて検討が必要なこと」で述べたとおり、横須賀市のような土地利用基本条例制定による条例の体系化や開発審査会の設置についても、本市にふさわしい生活環境、都市環境の形成及び保全を図っていくためには、開発許可権限の移譲とともに検討を進めていくべきであると考ええる。

【参考文献 都市計画決定（区域区分）及び開発許可に関する事務権限】

- ・池田禎男「八王子の都市計画の変遷」『鉄道とまちづくりのあゆみⅡ』古今書院、1995年
- ・出石稔『条例によるまちづくり・土地利用政策—横須賀市が実現したまちづくり条例の体系化—』第一法規、2006年
- ・川上光彦、浦山益郎、飯田直彦、土地利用研究会編著『人口減少時代における土地利用計画 都市周辺部の持続可能性を探る』学芸出版社、2010年
- ・小嶋俊洋「市街化調整区域における都市的土地利用と農業的土地利用の調整メカニズム—埼玉県における都市計画法第34条11運用の自治体を事例として—」『横浜国際社会科学研究』（第12巻第3号）横浜国際社会科学学会、2007年
- ・三浦勝明「土地利用調整関連条例の整備について」『月刊自治フォーラム』（No.617）第一法規、2011年
- ・都市計画用語研究会『三訂 都市計画用語辞典』ぎょうせい、2004年

【参考資料 都市計画決定（区域区分）及び開発許可に関する事務権限】

- ・神奈川県 県・市町村間行財政システム改革推進協議会「県・市町村間行財政システム改革推進協議会 権限移譲ワーキング・グループ検討結果」、2003年
- ・関東地方知事会「用途地域等の都市計画決定権限の区市町村移譲に関する緊急アピール」、2010年
- ・国土交通省「開発許可制度運用指針」、2011年
- ・国土交通省「第6版 都市計画運用指針」、2011年
- ・埼玉県「開発許可制度の解説（平成22年6月版）」、2010年

旅券発行に関する事務権限

政策研究員：市民部市民課 主任 鶴田 徳昭

〇はじめに—本市における検討の必要性—

本市の市民部における戸籍業務の現場では、来庁した市民と以下のようなやり取りをすることがある。

市民：「戸籍謄本を取って、パスポートの申請をしたいのですが、受け取りはいつになりますか？」

筆者：「戸籍謄本の請求は〇番窓口になります。同じ窓口にはパスポートの申請用紙がございますが、申請の最寄りの窓口は立川駅ビル内の都の旅券窓口になります」

市民：「えっ？ パスポートって市役所で取れないんですか？ 申請用紙は置いてあるのに？」

筆者：「申し訳ありませんが、パスポートは東京都が取り扱っております…」

市民が手続きの窓口を誤認していた、と断じてしまえばそれまでの話になってしまうが、年間を通じて少なからず生じる以上のようなやり取りに、住民の「市役所のサービスに抱いている暗黙の期待」を感じざるを得ない。

平成22年の外務省旅券統計によれば、年間の一般旅券発給件数は全国で418万5,080件、東京都（以下、「都」とする）では67万1,634件である。また同じ外務省旅券統計によると、都は平成18年から平成22年の過去5年間の平均でも毎年約65万件程度の一般旅券を発給していることが分かる。この数値からの推測になるが、一般旅券の申請について、本市には年間2万件から2万3,000件程度の潜在的な需要があることが見込まれる²²。

旅券に関する手続きは、単に新規の申請のみでなく、氏名の変更による記載内容の変更なども含まれるため、実際の窓口需要はさらに高い。こうした手続きが、交通機関を乗り継いで他市まで行かずとも、住所地の市役所において完結するのであれば、市民の利便性は飛躍的に向上する。冒頭に示したようなやり取りを本市の窓口において発生させないためにも、以下旅券事務について、事務権限の移譲により本市が担うことについての論考を試みる。

1. 本市が旅券事務を行うことのメリットと課題

（1）期待されるメリット

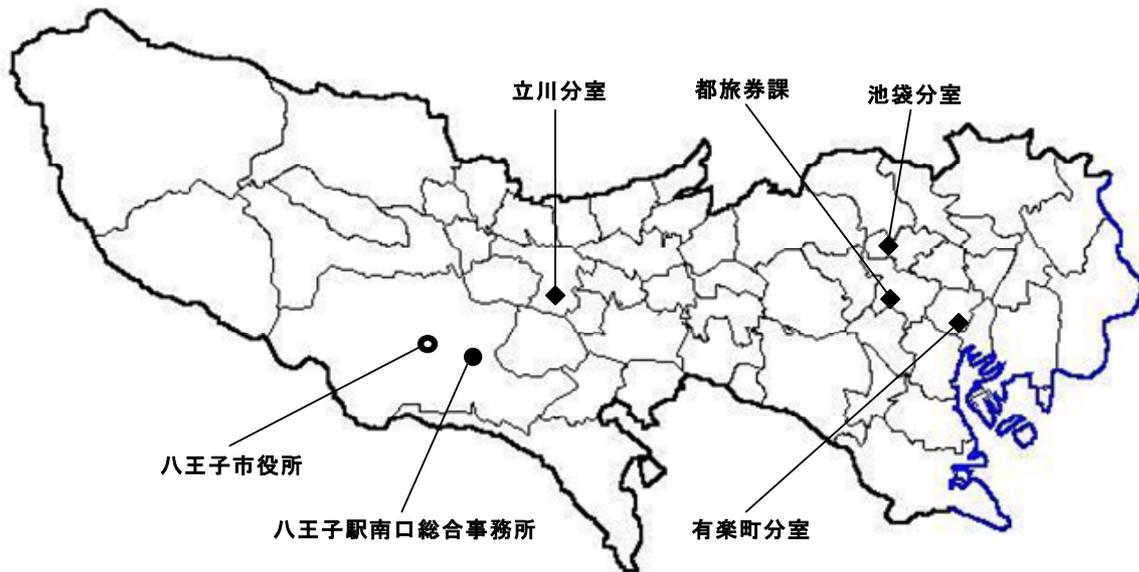
① 住所地におけるワンストップサービスの実現

本市市民にとって、最も近い都の旅券窓口は立川市にあるため、旅券を申請するには自動車や電車などを使って立川市に赴くこととなる。市の西部地域に住む市民や、鉄道網から遠いところに住む市民にとってはこの負担が特に大きい。移譲が実現すれば、当市に本籍を有する市民にとっては、市内の窓口にて文字どおりワンストップで旅券を取得できる。本籍が他市にある市民であっても、本籍地より郵送などで戸籍謄本を自宅に取り寄せれば、市内で手続きができるようになる。

²² この需要見込みは、本稿作成のために行った都への視察や、都が過去に実施した勉強会で配布された資料などから、都の一般旅券件数に占める本市民の割合を3%から3.5%であると見積もって算出した。都提供の資料はあくまで実務担当者の厚意により提供されたもので、都の公式発表ではないことから、この見込みの数値に関する責任は、すべて研究所に帰する。

下記の図表 2-4-1 は、現在の都の旅券窓口と本市の位置関係を示すものである。都の場合、パスポートセンターは、都内に4ヵ所あり、これらは全て、都の業務を扱うための窓口である。現在の都内の旅券窓口は、①新宿（都庁内、旅券課）②有楽町（分室）③池袋（分室）④立川（分室）であり、八王子市民を含む都民は、この4つの窓口のうちのいずれかで申請手続きをし、旅券を受け取ることとなる。

図表 2-4-1 都の旅券窓口と八王子市の位置関係



旅券の申請手続きが本市に移譲された際、手続きはどのように変わるのであろうか。市民の負担を比較する形で図示したものが、下記の図表 2-4-2 である。

図表 2-4-2 市民の負担の比較例

【現状】	【権限移譲後】
<p><八王子市役所にて></p> <p>①八王子市を新たな本籍とする婚姻や転籍の届出</p> <p style="text-align: center;">↓ (数日後)</p> <p>②戸籍記載完了後、市役所にて戸籍謄本取得</p> <hr/> <p><都の旅券窓口にて></p> <p>③旅券の交付申請書及び添付書類（戸籍謄本など）の提出</p> <p style="text-align: center;">↓ (数日後)</p> <p>④完成した旅券の受け取り</p>	<p><八王子市役所にて></p> <p>①八王子市を新たな本籍とする婚姻や転籍の届出 同時に戸籍謄本の請求と旅券の交付申請書提出</p> <p style="text-align: center;">↓ (数日後)</p> <p>②完成した旅券の受け取り</p>

例えば、婚姻届を提出するとともに海外への新婚旅行のため旅券を申請する場合、あるいは本籍を本市に移したうえで旅券を申請しようとする住民は、現状では図表 2-4-2 中、左側の手順を踏まないとならないが、旅券事務の移譲が実現し、当市の窓口体制が整えば、同表右側のような手続きの簡略化と負担の軽減も可能となる。

②窓口における待ち時間の短縮化

いわゆるゴールデンウィークや夏休み前に、旅券窓口は申請のトップシーズンを迎える。この時期の都の旅券窓口の混雑は、実際にその列に並んだことがある方には周知のことである。時に申請者の列が執務室の外まで伸び、幾重にも折り返すこともある。

市に事務が移譲されれば、市民は「都全域から来る申請者の列」に並ぶのではなく、「市民のみの列」に並ぶことになり、申請時の負担などが相当に軽減されることは想像に難くない。

③八王子駅南口総合事務所の強化

本市では平成 22 年、八王子駅南口総合事務所を開設し、平日の夜間開庁及び土日開庁を実施するなど市民の利便性の向上に努めている。その開設に至る準備段階では、都からの事務権限移譲による旅券窓口の開設も検討したが、次の（２）に挙げる課題を理由として実現には至らなかった。八王子駅南口総合事務所は、その利便性の高さもあって利用者が多い。さらに旅券事務の申請受付や発給のサービスも加わるならば「市の主要駅に隣接する総合事務所」として大きなセールスポイントとなり、市民の利便性は大きく向上する。

（２）移譲にあたっての課題

本市に旅券申請の受付及び交付事務が移譲されると、本市市民は立川分室はじめ、都内の他の旅券窓口を原則として利用できなくなる可能性が都によって示唆されている。

都は地方自治法第 2 条 6 項を根拠として、権限移譲後に市民が本市以外の旅券窓口で申請することは都と本市が同じ業務を行う、いわば「二重行政に該当する」と主張している。しかし、別の県においては、勤務地や通学先での申請を認めている例もあるため、このことについては、後段にて改めて議論したい。

また、移譲後の事務の流れについても「市が受けた旅券の申請を都に回送し、都が作成した旅券を市に再送し、市が交付をする」とならざるを得ないため、都が単独で旅券事務を実施している現状に比べ、交付までの所要日数が回送時間の分長くなることは課題の一つである。

しかし、このことについては本稿の段階では「具体的に何日長くなる」という断定ができないため、課題の指摘にとどめたい。その一方で、このデメリットが先に示した（１）期待されるメリットの①と②によって、利用者によっては相殺されうることを指摘しておきたい。

2. 旅券事務の構図

（１）旅券法改正前

全国のパスポートセンター・旅券窓口で取り扱われている旅券事務は、本来、外務省が所管する国の事務であるが、旅券法第 21 条の 2 及び同法第 21 条の 3 に定める法定受託事務として実際には都道府県が事務を取り扱っている。現段階でも市町村に事務移譲などを行っていない府県では、この図式は変わっていない。

（２）旅券法改正後

旅券申請者の利便の一層の増進を図る必要から、平成 16 年に旅券法が改正（平成 16. 6. 9 法律第 98 号）され、この法が平成 18 年 3 月に施行されたことにより、それまで禁じられていた地方自治法第 252 条の 14 に定める事務の委託（いわゆる市町村への再委託）、そして同法第 252 条の 17 の 2 に定める条例による事務処理の特例（以下、「事務処理特例」とする）が、旅

券事務についても適用できることとなり、基礎自治体においても旅券事務の一部を行うことが制度上可能となった。下記の図表 2-4-3 は改正内容を整理したものである。

この法改正の時期をみると、旅券事務の市町村への権限移譲については、地方分権改革推進法に基づく地方分権改革推進委員会による勧告や、地域主権戦略大綱の策定よりも早い時期から議論されていたテーマであることが分かる。

図表 2-4-3 旅券法改正の内容

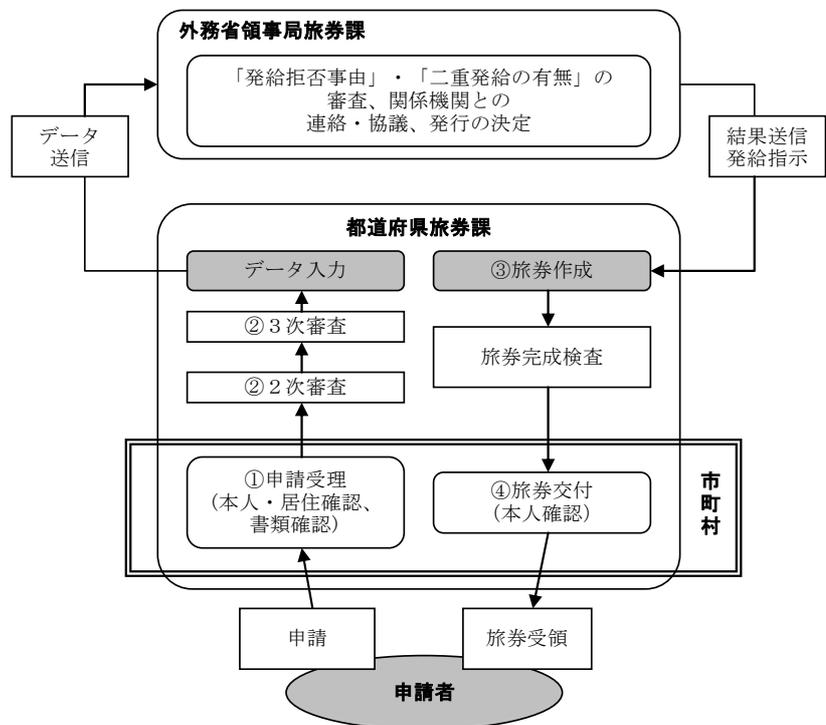
従前は都道府県が処理することとされていた業務のうち、法改正によって市町村が処理することができることとなった業務は下記のとおり。旅券法の旧 21 条の 4 の削除により、市町村が旅券事務の一部を行えるようになった。なお下記には旅券法第 7 条に定める「旅券の作成」事務は含まれていない。	
・一般旅券の発給申請	(旅券法第 3 条)
・旅券の交付	(同法第 8 条第 1 項から 3 項)
・渡航先の追加	(同法第 9 条第 1 項及び 3 項)
・記載事項に変更を生じた場合の発給又は訂正	(同法第 10 条第 1 項但し書き及び第 4 項)
・旅券の査証欄の増補	(同法第 12 条第 1 項及び第 3 項)
・紛失又は焼失の届出	(同法第 17 条第 1 項から第 3 項)
・旅券の返納	(同法第 19 条第 5 項及び第 6 項)

(3) 旅券事務の流れ

旅券事務において、住民が旅券を申請してから受け取るまでの一連の事務の流れは、①申請の受付事務、②審査事務、③作成事務、④交付事務と大きく 4 つの事務に分けることができる。旅券事務を基礎自治体に移譲していない場合は①から④を都道府県が一貫して行うことになる。

一方、市区町村に旅券事務が移譲されている場合、基礎自治体が担う事務は、①申請の受付事務と④交付事務の 2 つ、いわゆる窓口業務に限られており、②審査事務、③作成事務など窓口以降の内部事務については、権限移譲済みの基礎自治体においても、引き続き都道府県が担っている。この流れを踏まえ、権限移譲後の役割分担と事務の流れを示したものが、図表 2-4-4 である。

**図表 2-4-4 権限移譲後の
国—都道府県—基礎自治体の役割分担**



②審査事務を行うには、外務省領事局旅券課が保有するデータベースへアクセスし、二重発給がないか（旅券法4条）、あるいは発給拒否事由にあたる前科がないか（旅券法13条）などをチェックする作業が含まれるため、審査事務を行う部署には外務省とのデータ送受信に必要な機器を備え付けなければならない。また、旅券の申請に対し発給を拒否する事由があった場合、発給の拒否（旅券法14条）や返納命令（旅券法19条4項）の書面を申請者に対し交付することになるが、これらの業務は旅券法が改正されても依然として都道府県の事務である。

③作成事務についても、個々の旅券を作成する専用の機器や台紙が必要となるが、これら特殊な機器類を、移譲を受けた各基礎自治体が個別に備え付けるには、相当のコストを要する。そのうえ、旅券法第7条に定める旅券の作成事務は省令により都道府県が行うこととされており、図表2-4-3のとおり改正旅券法で旧条文が削除されたとしても、単に禁止規定が削除されただけで、ただちに市町村が旅券を作成して良いと解釈するのは難しいと思われる。

このような理由から、旅券事務にかかる権限移譲において、基礎自治体が担う事務は窓口業務に限らざるを得ない。市町村においては、再委託または事務処理特例を利用し、窓口業務にあたる事務（すなわち申請の受付事務と交付事務）のみを行うものとし、住民の利便性を向上させ、一方、内部事務にあたる部分（すなわち審査事務と作成事務）は、その権限と機器とノウハウを有する都道府県が国と連携して引き続き担うという役割分担が、法令と実情に適合する移譲の姿となる。

3. 都の状況

都は平成19年4月から、実施している旅券事務の一部を島しょ地域の9町村に委託している。ただし、この島しょ地域における委託については、基礎自治体への権限の移譲という意味合いよりは、島しょ地域に住まう都民の旅券発給にかかる手間や日数を軽減・短縮して、他の都民との均衡を図るための措置という意味合いが強いようである²³。

過去に都は平成16年の旅券法改正に伴い、平成17年2月と3月に都内の基礎自治体を対象とする勉強会を開催している。当時の本市出席者の記録によれば、出席者は少なく、各参加自治体とも関心はあるものの、財政的手当てや情報セキュリティに対する不安感、さらには「地元で手続きできても、都を経由するようでは時間がかかってサービス低下になる」といった懸念等が質疑やアンケートなどを通じて表明されたという。そして現在、島しょ地域以外の都内基礎自治体において旅券事務を実施しているところはない。

そうした懸念があることは認めつつも、より少ない移動と手続きによって旅券を取得できるというメリットは、本市の場合それらの懸念を上回ると考えられるものである。

4. 他の道府県の移譲状況

47の都道府県のうち、本稿作成時点において、8つの県が県内の全ての基礎自治体に旅券事務を移譲済みであり、また17の都道県が一部の基礎自治体に権限を移譲している。そのうち、多くの基礎自治体の住民は、原則として自らが住所を有する役所・役場でのみ旅券の申請をし、交付を受けることができ、県の旅券窓口は原則として利用できない。

この原則に対する例外として、住所地ではなく県の旅券窓口申請できる場合が認められているが、それは緊急渡航や刑罰関係に該当する者、住民登録がないまま住所を有する一時帰国

²³ 島しょ地域の各町村で旅券窓口のサービスを行う以前は、その住民は都内の窓口申請をするか、都の島しょ部支庁に申請する必要があるとあり、受け取りは都内窓口本人が出向く必要があった。また、書類移送の関係で旅券交付までの日数も相当の期間を要した（都大島支庁HPなど参照）。

者・学生・長期出張・単身赴任者が申請する場合など特殊な事情を有する場合に限られている。都においても都内の島しょ地域の9町村への権限移譲において、同様の扱いをとっている。

しかし、さらに詳しく個々の県の運用を見ていくと、緊急渡航や刑罰関連にとどまらず、住民の通勤・通学等の事情を考慮して、市町村への事務権限移譲後も県庁窓口での申請を認めている例や、また「基礎自治体で申請を受理し、県が作成する」という手順では、住民側の渡航スケジュールに間に合わないときに、直接県の旅券窓口申請することを認める特例が、少なからずあることが明らかとなった。図表2-4-5は住民の利便性を向上させるような運用を行っている県の例である。

図表 2-4-5 通勤・通学など利用者に配慮した例外規定を設けている県

自治体名	内容（ホームページの案内などを抜粋）
群馬県	○本市住民で県内の市町村に通勤・通学している人は、県内の各パスポートセンターでも申請できますが、通勤・通学などを確認する書類が必要になりますので事前に問い合わせ下さい（伊勢崎市HPより。甘楽町HP、明和町HPも同様）
埼玉県	○原則、パスポートの申請・受取は、各市役所（市民課）やパスポートセンターの窓口をご利用いただくこととなりますが、勤務先や通学先などの関係から、各市・地域のパスポート窓口での申請が難しい場合は、県のパスポートセンターにお問い合わせください（県HPより）
新潟県	○勤務先や通学の関係から、住所地市町村の旅券窓口での申請が難しい場合は、県のパスポート窓口にお問い合わせください（県HPより）
岐阜県	○岐阜県旅券センターでも従来どおり申請、受取りができます（岐阜市HP、美濃市HP） ○岐阜県旅券センター、柳ヶ瀬旅券プラザでのパスポート申請の受付、受取りについて、今までどおり行われます（美濃加茂市HP）
静岡県	○県内市町に住民登録している方は、県内全ての市町旅券窓口でパスポートの申請及び受取ができます（静岡県HPより。※全市町村への完全移譲により県旅券窓口は閉鎖されたが、県内住民は住所地以外の市町村でも普通に旅券の申請ができる）
山口県	○これまでどおり、山口県旅券センター、各パスポートセンター（岩国・周南・下関）での申請・交付もできます（萩市HPより。防府市HP、長門市HP、周南市HPも同様）
大分県	○別府市に住民登録をしていますが、市外に就労・就学している方は、今までどおり就労・就学地の県の窓口で申請することもできます（別府市HPより） ○お急ぎの場合は、大分県パスポートセンターでお手続きをすると、早く受け取ることができます（佐伯市HPより） ○大分県パスポートセンターはこれまでどおり利用できます（津久見市HP、竹田市HPほか）
鹿児島県	○登録地の市町村外に通勤・通学等をされていて、通勤先等の最寄りの県の窓口を利用した方が便利な場合、県の窓口を利用できます（県HPより）

これらの例では、移譲後も県が引き続き業務を行うとされている緊急渡航者等への例外規定や居所申請の解釈を拡大運用するという手法をとっている。具体的には、通勤・通学者の都合に配慮する規定を、事務処理特例、またはその施行規則などに明確に盛り込むところ、あるいはそのように明文化はしないものの、「やむを得ない事情」を運用上拡大解釈して、実質的に通勤・通学者の事情に配慮するということに分かれている。次頁の図表2-4-6に、通勤・通学者への配慮規定を端的に盛り込んでいる自治体の例規をいくつか示す。

図表 2-4-6 権限移譲後も通勤事情や急ぎの場合には 県の旅券窓口での申請を認めている自治体の例規抜粋

【例 1】群馬県知事の権限に属する事務の処理の特例に関する条例施行規則第 2 条第 2 号

「申請者が、業務上等の理由により早急に渡航する必要がある場合において、条例別表第一の五の五の項に掲げる（＝移譲を受けた）市町村において一般旅券の発給の申請をすれば渡航予定日前に当該一般旅券の交付を受けることが困難であると認められるとき（には県の窓口での申請を認める）」

【例 2】新潟県知事の権限に属する事務の処理の特例に関する条例に基づき市町村が処理する事務の範囲を定める規則第 2 条第 3 号

「申請者が、その者が記録されている住民基本台帳を備える条例別表第 1 号の表に掲げる（＝移譲を受けた）市町村の区域以外の区域において就学、就労等をしているため当該市町村において一般旅券の発給を申請することが困難であると認められる場合その他やむを得ない理由により当該市町村において一般旅券の発給を申請することが困難であると認められる場合（には県の窓口での申請を認める）」

【例 3】大分県の事務処理の特例に関する条例施行規則第 4 条第 4 号

「申請者が、住民票に記載のある市町村の区域以外の区域に就学又は就労している場合において、当該市町村において一般旅券の発給を申請するよりも利便性等の観点から適当であると認められる場合（には県の窓口での申請を認める）」

【例 4】鹿児島県事務処理の特例に関する条例別表商工労働水産部の表 6 の項の規則で定める事務を定める規則第 3 号

「申請者が、市町村の区域外に通勤、通学等をしている場合において、知事に一般旅券の発給、渡航先の追加、記載事項の訂正若しくは査証欄の増補の申請をし、紛失若しくは焼失の届出をし、又は返納をすることが適当であると認められるとき（には県の窓口での申請を認める）」

※（ ）内は筆者による補足

5. 八王子市に求められる旅券サービスのあり方

前節まで、旅券事務の現在の状況を、制度の概観や他県の実例などによって確認してきた。

本稿では、旅券の申請と発給サービスが身近な窓口でできることに肯定的な立場で考察を進めているが、「1. 本市が旅券事務を行うことのメリットと課題」で挙げたとおり、懸念が皆無なわけではない。特に留意しなければならないのが、本市が旅券事務を行うこととなったとき、通勤の事情等から「市の窓口より、従来どおり都の旅券窓口を利用した方が便利だ」というニーズにどのように対応したらよいか、という点である。

このことについて、都の市町村課及び旅券課の見解は以下のようなものである。ただし、以下の見解は文書による回答ではなく、前々節にて触れた旅券事務にかかる都主催の勉強会や、八王子駅南口総合事務所を開設するにあたり、本市がパスポートセンター設置を検討した際に、都との協議において示された見解の「要旨」であることを申し添える。

「地方自治法第 2 条第 6 項では、『都道府県及び市町村は、その事務を処理するに当っては、相互に競合しないようにしなければならない』と規定している。都からの再委託により、八王子市は旅券事務を受託しているのだから、受託事務の範囲において八王子市の自己の事務として処理する権限を有することになり、委託をした都は、旅券事務の委託の範囲において（八王子市民に対して）その権限がなくなる。このため、八王子市民は八王子市のパスポートセンターのみの利用に限定されることとなり、旅券課及び 3 分室を利用すること（旅券の申請・交付）はできない」

注目すべきは、都は既に島しょ地域の9町村に旅券事務を移譲しているが、その手法について、地方自治法第252条の14に定める事務の委託（いわゆる市町村への再委託）を採っていることである。

これは他の道県の多くが活用している事務処理特例とは形態が異なるものであり、このことから、「再委託について規約を設け、その権能を町村に移譲したからには、都は当該町村の住民に対しサービスの提供はしない」という立場がより鮮明なものとなっていると考えられる。また、都が示した前記の見解は、地方自治法第2条第6項を根拠としていることから、いわゆる「二重行政」の回避を念頭に置いているものと思われる。

道州制導入の議論や、「大阪都」構想を語る際、しばしば国と自治体間あるいは自治体間の二重行政の解消が論じられるが、二重行政という語について、公のものとして共有される定義は未だ存在しない²⁴。強いて最大公約数的に「二重行政とは何か」を表現すれば、「市町村・県・国のうち、二者が同じ事務を行い、その結果、非効率を生じさせ、あるいは手続き等において住民の過重な負担をもたらしている状態」、「ひとつの行政事務において、国と地方公共団体など複数の行政組織が関与し、同一対象に同様の施策を講ずること」などといえるのではないだろうか。

そして、それがなぜ解消されるべきかといえば、「複数の行政主体が二重にリソースを投資しているおそれ（二重投資）」、あるいは「行政サービスの供給量が調整されず、過剰となっているおそれ」、あるいは「同一の事務に対して複数の行政機関の管理が混在するおそれ」を内包しているからである。二重行政という語が直ちにマイナスのイメージとして語られるのは、その語の中に「二重施行」、「二重管理」、「二重監督」、「二重許認可」、「二重申請」といった要素が含まれているからに他ならない。

翻って、本市に旅券事務を移譲した結果、本市市民が住所地以外の旅券窓口で申請できないことが、二重行政の排除や住民の過重な負担の解消になるといえるだろうか。

旅券事務が本市に移管されれば、市民は特別な事情がない限り、当然に身近な市内の旅券窓口を利用する。八王子駅南口総合事務所は土曜・日曜も開庁するので、ここに旅券事務の拠点を置くならば尚更である。

一方、他の道府県と比べ、都の圏域では職場と住居が離れているのがむしろ一般的という特殊性がある。勤務時間や通勤時間等の事情によって、本市の旅券窓口の業務時間内に手続きできない市民が発生することは想像に難くない。そのような市民が、都が設置する旅券窓口を利用することによって救済されるのであれば、それは市と都の窓口が併存することによって、相乗的な効果を発揮し、市民のニーズに対応できたと評価されるべきであって、前述の非効率の象徴としての二重行政とは対極に位置するといえよう。上述の都の特殊性を考えれば、他の自治体以上に通勤・通学事情に配慮したきめ細やかなサービスが期待されて然るべきである。

以上の理由から「移譲後、本市市民は市外の旅券窓口を利用できない」という都の見解は改められるべきであり、その方が市民サービスの向上に貢献するものだと考える。市町村での旅券事務が実施可能になってから5年以上が経過し、他県において住民の利便性を損なわないた

²⁴ 「二重行政」という語は、個別の議論においてそれぞれの文脈に応じ、異なる意味合いで使われることが多い語であり、定義に揺らぎがあるようにも思われる。極端な場合、基礎自治体の図書館やスポーツ施設と広域自治体のそれが併存する状況をもって「二重行政」と指し示す場合すらある。松井は、二重行政について「立脚点は明らかである。『二重行政』とは『地域住民の真の生活ニーズ』に阻害するか否かという点に尽きる。住民からはかけ離れた問題として、政府間同士での手続きコストの議論に限ることないはずである。つまり、住民を土台とした基準から、『二重行政』を立証することが急務である」（松井[2011:p. 41]）と指摘している。本稿ではこの視点を参考に検討を行った。

めに工夫された運用実例が多数示されている状況下では、従来とは異なる議論が当然に期待される。つまり「他道府県などの基礎自治体でできていることが、なぜ東京で、八王子でできないのか？」という不満が生じないサービス体制が望まれるのである。

6. 旅券事務を行う場合のコスト—新潟を例として—

ここまでの考察では、旅券事務について、もっぱら求められるサービスの内容について触れ、市が事業を行う場合のコスト面については特に言及をしなかった。これは、地方分権の主旨に照らして、事務権限の移譲を議論する際にはまず当該のサービスが住民福祉の増進につながるかどうかを論じるためである。

ここでは他の自治体を例として、実際に本市が旅券事務を行う場合にどのような費用を負担しなければならないかについて触れてみたい。

本稿を執筆するに際し、先進自治体として新潟県と新潟市の視察を行った。新潟県の場合、旅券の申請によって納付される手数料については県に帰属すると定める一方、窓口事務を移譲した市に対して事務移譲交付金を交付している。

その内訳は、①変動費（処理件数に比例して発生する経費）と、②固定費（数値化が困難な事務に要する経費）が主であり、これに準備経費（初年度のみ交付）や調整交付金（必要な場合に限る）が加算される。しかし、移譲を受けた新潟市では、交付金の範囲内で窓口を整備し人員を整えて事務を行うことはできず、持ち出しが発生したという。

この例で見れば、移譲を受けることにより、基礎自治体の財政が手数料収入などで潤うとは限らないといえる。むしろ、都道府県からの事務移譲交付金だけでは事務を行うことができず、基礎自治体側からの持ち出しが発生する場合も想定しなければならないということが分かる。

以上はあくまでも一自治体の例であるが、「手数料収入は都道府県に帰属し、市町村には変動費と固定費からなる交付金を手当とする」という図式自体は全国的に主流となっており、都が島しょ地域の町村に旅券事務の一部を委託する場合の費用負担の方式もほぼ同様である。

特に基礎自治体側の財源の大半を占める①変動費については、県職員の平均時給と一件当たりの標準的処理時間に取り扱い件数を乗じて算出されるため、他の基礎自治体においても負担の割合が大きく変わることはないと見て差し支えなかろう。実際、他の基礎自治体では、従前からの事業を行うことが困難であるほど財政状況が厳しい折に、「持ち出しが発生する新たな事業はできない」と、移譲を断念している例もみられる。

この点について、「持ち出しが発生してもなお旅券事務の移譲を受けたのは何故か」という質問を新潟市の担当者に向けてみたところ、その回答は「市民サービスを身近な窓口で提供したい、パスポートセンターなどを通じて中心市街地を活性化させ、人が集まるまちをつくりたいという意図が勝った」というものであった²⁵。

新潟市では平日だけでなく、土日もパスポートセンターを開き、旅券の交付だけでなく、全国的にも珍しい土日の申請も受け付けているが、これについても「移譲した結果、市民に以前よりもサービスが良くなったといわれるよう」に行った決定であるという。

事務権限の移譲を考える際、コスト論が先行すれば、市が新規に行うサービスの議論はとか

²⁵ 新潟市は、新潟駅から北へ向かって「新潟駅—繁華街とオフィス街—信濃川—市街地—日本海」という構図になっている。駅周辺に比べると、信濃川以北の市街地は比較的人の往来が少ない。この市街地を人の集まるまちとするための政策の一つがパスポートのセンターの設置であるという。これは、本市の南口再開発事業に通底するものがあり、八王子駅南口総合事務所にパスポート窓口の設置を検討した（あるいは本稿で検討している）本市としては大いに参考とすべきところがあるといえよう。

く消極的になりがちである。

しかし、現状維持に停滞することなく、「市民により便利なサービスを」という新潟県と新潟市の取り組みは、本市も範とすべき点が多い。これは新潟県の担当者に「通勤・通学者への配慮はしないという選択肢もあったはずだが、配慮するのは何故か」と向けた問いに対し、「身近な市町村へ旅券事務を移譲した結果、以前よりかえって不便になったと県民にいわれることがあってはならない」という回答を得た時にも強く感じたことである。

7. 情報セキュリティについて

本稿を結ぶ前に、情報セキュリティについても触れておくこととしたい。もっとも、この件については特別の危惧を抱く必要はないと考えられる。

旅券事務の移譲を受けることによって、本市は新たに申請書、事務処理用のＩＣ端末、交付予定旅券などを管理することになるが、もとより本市の窓口は、住民基本台帳、戸籍、税、福祉といった高度な個人情報を取り扱い、かつ保護するノウハウを有している。

また、本人確認を厳格に実施したうえで諸々の申請を受付し、公的書類を交付する事務は、本市職員にとって当然の仕事である。旅券事務についても固有の注意点を理解しさえすれば、本市において十分に適正な対応が可能である。

〇おわりに

前述のとおり、事務の再委託の見地から、本市に旅券事務が移譲されたならば、都は移譲した権限の範囲において、その権限を失うとしている。実際、他の道県で同様の運用をしている例も多い。しかし、先進自治体の状況などから、事務処理特例とその施行規則や細則を活用して、柔軟なサービスを提供している事例が少なからず存在することを明らかにしてきた。

旅券の発給のように、一人ひとりの住民に相對して提供するサービスにおいては、利用者の不便を発生させないことが肝要である。旅券の申請・発給件数が全国一の都において、地元の役所で旅券の手続きができることは当然望ましいことであり、現に住所地に旅券窓口がないため、仕方なく時間を割いて市外に出向いている大半の者にとっては尚更である。

しかしながら、通勤・通学先での申請など、今できていることができなくなるようでは、市民に歓迎されざる移譲となってしまう。

それらを念頭におくと、本市が旅券事務の移譲を求める場合の方法としては、再委託よりも事務処理特例条例を活用した方が良いと考える。その理由は、①他の先進自治体で一般的な手法であること、②「住民に身近な行政は身近な自治体で」という法の意図が、再委託よりも明瞭であること、③都の事務を市が行うという流れにおいて、障害者手帳の交付や母子手当の手続き等で既に「こなれた手法」であること、の３点が主な理由である。

その一方で、結果的に再委託の方式を採ったとしても、一向に構わないとも考える。都と本市が委託契約を締結する際、その規約中で通勤・通学者などへ同等の配慮規定が設けられれば、住民にとって得られる結果は同じだからである。

方法論は、目的に到達するための手段を論じているに過ぎない。当然のことであるが、行政に求められているのは、いかに法令を使いこなして、住民へのサービスや住民の暮らしの質を向上させるかという姿勢である。旅券事務を移譲するに際し、現に他県などでできていることについて、都ができない・やらないという特別な理由は見当たらず、むしろ都だからこそ、そこに住民の多様な生活形態に適合した柔軟な対応を図らなければならない。

そうした住民本位の姿勢で取り組むのであれば、本市にとどまらず都内の各市町村において

も旅券事務の移譲が積極的に検討されるであろう。本事務権限に関する議論により、住民サービスが直接的に向上する事務移譲が、旅券事務以外の他分野に波及し、地方分権がさらに進展していくことを期待したい。

【参考文献 旅券発行に関する事務権限】

- ・松井望「大都市制度をめぐる諸問題—『二重行政』という問題とその解—」『都市とガバナンス』(vol.16)
(財)日本都市センター、2011年

教職員人事権等に関する事務権限

専任研究員：八王子市都市政策研究所 三谷清人

〇はじめに

わが国における教育行政は、広域自治体を単位とする採用・人事交流システムが基本となっており、広域自治体が教育職員²⁶の人事権（以下、教育職員は「教職員」とし、教育職員の人事権は「教職員人事権」とする）を有していることから、地方分権の流れの中、平成12年度のいわゆる地方分権一括法によって義務教育に関する事務が「自治事務」となったものの、市町村にとっての自由度が大幅に拡大したとはいえない状況である。

教職員人事権とは、教職員の採用、研修、人事異動、管理職選考・登用、懲戒・分限処分等を行う権限である。現在、東京都（以下、「都」とする）においてはこれら全てを東京都教育委員会（以下、「都教委」とする）が担っており、全国的にみても、政令指定都市が同じように教職員人事権を所掌しているほかは、中核市が研修実施権を保持しているのみとなっている。なお、これ以降、本事務権限について「基礎自治体」という際には、原則として政令指定都市を除いた市区町村を指すものとする。

都教委では、教員の新規採用や管理職選考を都内全域で一斉に行い、各公立学校に配置しているほか、活発な人事交流を行うことによって教職員の見聞を広げるためのしくみを構築している。

しかし、このような人事システムのもとでは、教職員は自らが希望する「働きたいまち」とは関係なく都内全域の公立学校へ赴任することとなる。そして、数年が経過するとその教職員は他の基礎自治体へと異動し、また新しい教職員がその学校で教鞭を執るとというのが一般的な形である。

戦後脈々と受け継がれてきた「全国どこへ行ってもほぼ同じ内容の教育を同じ水準で受けることができる」という日本の教育が、これまでわが国の教育水準の向上に相当程度寄与してきたことは事実であろう。しかし、中央集権から地方分権へという流れが鮮明となり、より地方に目が向けられる現在、地域特性に応じた教育や、これまでよりも「子どもたちに地域への理解を深めてもらうための教育」が必要とされている。

こうした背景を踏まえて、学校教育の最終的な受け手である子どもたちにとって、最も良い教育環境を実現するため、教職員人事権を本市に移譲するよう求めることの是非と、それに関連する事務、そして移譲に向けて調整が必要な諸条件についての考察を行う。

1. 教職員人事権及び関連する事務権限

「教職員人事」と一口に言っても、その事務は採用から異動、研修、さらには分限処分などに至るまで多岐にわたる。紙幅の都合上、事務の全てを詳細に記述することはできないが、現在、広域自治体や政令指定都市等が行っている事務について、(1)に主なものを列挙した。

²⁶ 教育職員という言葉は、教育職員免許法教育職員免許法（昭和二十四年五月三十一日法律第四百四十七号）において、「学校教育法（昭和二十二年法律第二十六号）第一条に定める幼稚園、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校及び特別支援学校（以下「学校」という。）の主幹教諭、指導教諭、教諭、助教諭、養護教諭、養護助教諭、栄養教諭及び講師」と規定されているが、本稿においては、本市への権限移譲についての検討であることから、本市の公立小・中学校の教諭を指す。また、取り扱う内容も本市の公立小・中学校を対象とするものである。

また、義務教育の効果を一層高めるために教職員人事権と一体的に考える必要があるといわれる教職員定数の決定権と学級編制基準の決定権について、(2)に挙げた。現在、これらは広域自治体が所掌しており、政令指定都市であっても移譲されていない。

平成20年に出された地方分権改革推進委員会の第一次勧告においては、教職員人事権と教職員定数の決定権、学級編制基準の決定権を「中核市まで先行して移譲する」としたうえで、教職員人事権については、広域的な人事調整制度の確立と財源の確実な確保を条件として、市町村への移譲を検討するものと位置づけていた。しかし、平成22年に閣議決定された地域主権戦略大綱では中核市、一般市への移譲検討項目に挙がっておらず、今に至るまで法律による基礎自治体への移譲は保留されたままとなっている。

(1) 人事に関する主な事務

広域自治体や政令指定都市では、いわゆる「人事」に関する以下の事務を担っている。ただ、その実施方法については広域自治体ごとに様々である。なお、②の法定研修の実施権限については、中核市に移譲されている。

①採用・異動等

- ・教員や事務職員の新規採用及び再任用に関して、募集・選考・採用に関する事務
- ・適切な人事交流を目的とする異動に関する事務
- ・臨時職員や非常勤講師等の任用に関する事務
- ・教員や事務職員を管理職に登用するための選考に関する事務
- ・教員や事務職員の管理職の選考に関する事務 等

②法定研修

- ・初任者研修や10年経験者研修等、法律で実施が定められた研修に関する事務

③その他

- ・分限処分や懲戒に関する事務
- ・教職員の給与決定、報告事務
- ・在外教育施設や青年海外協力隊への派遣に関する事務 等

(2) 人事権に関連する主な事務権限

教職員人事権の基礎自治体への移譲について検討するとき、併せて広域自治体が所掌している「教職員定数の決定権」と「学級編制の決定権」についても、議論の対象となることが多い。

これらは、広域自治体内の学校に振り分ける教職員の数と、1学級あたりの児童生徒数を決める権限であり、基礎自治体における教育行政の自由度を高めるという観点から、しばしば基礎自治体への移譲の是非を問う声が聞かれる。詳細は後述するが、文部科学省は移譲について否定的な見解を示している。

①教職員定数の決定権

広域自治体内における公立学校の教職員定数について決定²⁷する権限である。市町村の教育

²⁷ 公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律では、都道府県ごとに置くべき義務教

委員会から定数に関する内申を出すことはできるが、基本的には広域自治体の教育委員会が決定権を有している。

②学級編制基準の決定権

公立学校の1学級あたりの児童・生徒数について決定する権限である。平成23年4月に「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律及び地方教育行政の組織及び運営に関する法律の一部を改正する法律」が改正され、それまで学級編制の際に義務付けられていた広域自治体の教育委員会への同意協議が廃止され、届出制となった。

2. 教職員人事権を取り巻く状況

教職員人事権の基礎自治体への移譲が求められる背景には、冒頭で示したものの以外に、①教職員の給与は原則として国と広域自治体が負担していること、②教職員の「服務監督権限」は基礎自治体に、「人事権」は広域自治体にある「ねじれ現象」が起きていること、の2点がある。

こうした状況を変える可能性があるのが、平成24年4月に予定されている大阪府豊能地域5市町への教職員人事権の移譲である。

本事務権限が政令指定都市ではない基礎自治体に対して、事務処理特例制度を利用して移譲されるのは全国初であり、今後の運用と移譲の効果に期待が寄せられる。

(1) 広域自治体と基礎自治体の役割分担

教職員の給与費は、現在国が3分の1を、広域自治体が3分の2を負担しており、基礎自治体は独自で採用した教職員を除いて、給与費を負担していない。この制度を「義務教育費国庫負担制度」という。

教職員の日常業務や勤務態度について管理する「服務監督権限」は基礎自治体にある一方で、異動や昇任等を含めた教職員の人事全般を決める「人事権」は広域自治体にある。後述するが、ここでは教職員の人事権をもつ主体（広域自治体）と教職員を監督する主体（基礎自治体）が異なっていることが制度上の最大の課題となっており、様々な場面で教職員人事権の基礎自治体への移譲の必要性が強く求められているのが現状である。

(2) 豊能地域5市町への移譲

教育行政を取り巻く環境に風穴が空けられたのは、平成22年2月のことだった。大阪府の橋下知事（当時）が文部科学省に対して「教職員人事権、教職員定数の決定権、学級編制基準の決定権を、事務処理特例条例の活用によって基礎自治体へ移譲することが可能かどうか」という問い合わせを行っている。

これに対し、文部科学副大臣からの回答（同年4月）は、次頁の図表2-5-1のとおり、①教職員人事権については事務処理特例条例による移譲が可能、②教職員定数の決定権と学級編制基準の決定権は移譲不可、③給与負担を市町村に負わせることはできない、というものだった。

この回答を受け、大阪府は府内の各市町に対して、教職員人事権の移譲を希望するかという問いかけを行い、それに応じて手を挙げた豊能地域の5市町（豊中市・池田市・箕面市・豊能町・能瀬町）との間で、平成22年からプロジェクトチーム形式での移譲協議を開始するなど、

育諸学校の校長、教頭及び教諭等、養護教諭、栄養教諭等、事務職員、特殊教育諸学校の教職員の総数を、学校規模や1学級あたりの児童生徒数などに応じて算出している。都道府県は、それを標準として都費負担教職員の定数を条例で定めている。

移譲に向けた準備を着々と進めていった。その後、平成 23 年 6 月には豊能地域 5 市町への移譲が正式決定しており、平成 24 年 4 月にはそれぞれの市町で事務がスタートする予定である。

図表 2-5-1 文部科学省から大阪府への回答（平成 22 年 4 月 30 日）

事務内容	根拠法令	文部科学省の見解
県費負担 教職員の 任命権	地方教育行政の 組織及び運営に 関する法律 第 37 条第 1 項	教職員の適正配置と人事交流の円滑化等により、教育水準の維持向上を図るという県費負担教職員制度の趣旨・目的が損なわれることのない範囲において、条例による事務処理の特例制度を活用し、 市町村が処理することとすることは可能である。
市町村の学校 の種類ごとの 定数決定権	地方教育行政の 組織及び運営に 関する法律 第 41 条第 2 項	定数の決定及び職員組織と職員配置の適正化について、市町村教育委員会との関係において都道府県教育委員会が果たすべき特段の役割を規定しているものであり、条例による事務処理の特例制度を活用して 市町村が処理することとすることはできない。
学級編制基準 の決定権	公立義務教育諸学 校の学級編制及び 教職員定数の標準 に関する法律第 3 条第 2 項	公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律第 3 条、第 4 条及び第 5 条は、市町村教育委員会との関係において、学級規模の適正化を図るために都道府県教育委員会の果たすべき特段の役割を定めたものであり、条例による事務処理の特例制度を活用して 市町村が処理することとすることはできない。
給与負担	市町村立学校職員 給与負担法第 1 条	第 1 条及び第 2 条に掲げる市町村立学校教職員の給料その他の給与等について、都道府県の負担とすることとしているが、条例による事務処理の特例制度の対象となるのは、都道府県教育委員会の権限に属する事務であることから、この給与の負担を 市町村に負わせることはできない。

5 市町の実質的なリーダーとして移譲協議にあたった豊中市によると、大阪府では以前より府内を地域ごとに複数のブロックに分け、基本的にはそのブロック内で教職員の異動を行っていたとのことであり、少なくとも 5 市町での人事交流についてはスムーズに進めることができるという。ただ、採用の面においてはノウハウを確立するまで大阪府の支援を受ける必要があり、当面は 5 市町だけの採用試験を実施することも難しそうだ。

もともと、これはどのような事務権限移譲についてもあり得る、基礎自治体が事務処理を開始するときの暫定措置に過ぎない。今後数年のうちに豊能地域 5 市町に求められるのは、各基礎自治体の教育方針に賛同して「〇〇市（町）で教職に就きたい」と思ってくれる人材を自力で確保・育成するための体制を、内部調整と広域連携を十分に活用しつつ構築することである。

3. 現状に対する評価と懸念

教職員人事権を広域自治体が所掌していることについては、これまでわが国の教育システムを支えてきた制度の一つとして、ある程度プラスの評価を与えることができる。

その一方で、時代の変化とともに「全国一律的な教育」に一定の限界が見え始め、それぞれの地域に対して、独自色を前面に押し出した教育や地域特性に応じた教育が求められているのも事実である。そうした教育サービスを提供するためには、教職員人事権を基礎自治体に移譲

することで、基礎自治体と教職員との結びつきをより強いものとするのが効果的と考える。

(1) 評価されている点

これまで長年にわたって、広域自治体が教職員人事権を保有してきたことについて、前向きに評価できる理由としては、以下の2点が主なものとして挙げられる。

①有能な人材の確保と適切な配置

教職員として有能な人材を集め、それをニーズに応じて適切に配置するためには、なるべく幅広く募集を行い、それを柔軟に活用するのが効果的である。特に地方においては、都市部と比べて人口規模が圧倒的に小さい自治体もあり、優秀な教職員を集めるには県下全域から人材を募らなければならないという状況も存在する。そのためには、採用に関する事務を広域自治体が担うことが合理的であった。また、採用した人材を人口規模等に応じて広域自治体の中で適切に分配すると同時に、広域的な人事交流を行うことで教職員の資質向上と教育水準の維持が達成されてきたことは評価できる点である。

②欠員補充の容易さ

中学校等では特定教科の教員が不足することがあり、近隣の学校から補うことが難しいケースも想定される。そのような際には、新規採用で補充するにせよ、他の学校から異動という形で補充するにせよ、人事権を広域自治体をもつことで、広域的な対応が期待できる。

(2) 懸念されている点

教職員人事権を広域自治体が保有していることについては、(1)で挙げたように、わが国の教育行政に貢献してきたと評価する見方がある反面、教職員の身分自体は基礎自治体にあることから、「権限と責任の所在を明確にすべき」との指摘がなされている。また、教職員の当該基礎自治体への帰属意識や、基礎自治体ごとの教育方針への習熟や地域特性に対する理解に関する課題も指摘されている。

基礎自治体の教育委員会は、教職員の人事異動等に関して広域自治体の教育委員会に内申することはできるが、直接的に教員人事を行う権限はない。これは、義務教育費国庫負担制度とセットになった考え方で、教職員の給与負担を負わない基礎自治体ではなく、給与の3分の2を負担する広域自治体人事権をもつという原則に基づいている。

一方で、日常的な勤務に関する服務監督権限は基礎自治体にあり、これを教職員の側から見ると、自らを監督している基礎自治体は人事権をもっていないことになる。一部の教職員ではあるが、基礎自治体の教育委員会の指示に従わない者もいるとの声も聞かれる。

加えて、教職員が赴任した先の学校及び基礎自治体が掲げる教育方針への理解度についても懸念の声が聞かれる。教職員人事権を広域自治体が所掌していることによって、教職員は様々な基礎自治体への転勤を繰り返すことになる。このため、教職員はそれぞれの学校が置かれている環境や地域の歴史、そして基礎自治体の教育方針について十分に習熟する間もないまま、次の学校へと移っていかざるを得ない。これでは、教職員は配属された基礎自治体への理解と愛着を抱くことが難しくなる。

こうした状況を改善し、教職員自らがその教育方針に共感できる基礎自治体や、自分の特性が最大限に活かせると考える基礎自治体を採用の段階で選択し、そこで教職員としてのキャリアを重ねていくというシステムを構築すれば、子どもにとってより効果的で質の高い教育を实

現できる可能性が高い。

4. 本市が教職員人事権の移譲を求める意義

平成 23 年度版『はちおうじの教育統計』と、都が発表している平成 23 年度の『公立学校統計調査報告書』によると、本市における市立小学校の児童数は 2 万 9,215 人、市立中学校の生徒数は 1 万 3,773 人で、都全体のそれぞれ 5.2%、6.0%を占めている。また、都費負担教職員数は市立小学校が 1,653 人、市立中学校が 911 人で、これは都全体のそれぞれ 5.2%、5.9%にあたる（図表 2-5-2 及び図表 2-5-3 参照、全て平成 23 年 5 月 1 日現在の数値）。

図表 2-5-2 都内における公立学校の児童・生徒数上位 5 自治体

<小学校>

順位	自治体名	人数	都に占める割合
1	江戸川区	37,660	6.7%
2	練馬区	33,825	6.0%
3	足立区	31,902	5.7%
4	世田谷区	31,631	5.6%
5	八王子市	29,215	5.2%

<中学校>

順位	自治体名	人数	都に占める割合
1	江戸川区	16,193	7.1%
2	練馬区	14,325	6.2%
3	足立区	14,298	6.2%
4	八王子市	13,773	6.0%
5	大田区	10,888	4.7%

出所：東京都（2011）『公立学校統計調査報告書』より作成

図表 2-5-3 都内における公立学校の都費負担教職員数上位 5 自治体

<小学校>

順位	自治体名	人数	都に占める割合
1	江戸川区	1,936	6.1%
2	足立区	1,761	5.5%
3	練馬区	1,741	5.5%
4	世田谷区	1,694	5.3%
5	八王子市	1,653	5.2%

<中学校>

順位	自治体名	人数	都に占める割合
1	江戸川区	950	6.2%
2	八王子市	911	5.9%
3	足立区	910	5.9%
4	練馬区	880	5.7%
5	世田谷区	705	4.6%

出所：東京都（2011）『公立学校統計調査報告書』より作成

学校数と児童・生徒数、教職員数が多い本市においては、教職員人事権の移譲を受けるための体制づくりを慎重に進めなければならない。規模が大きいということは、その業務の受け皿である組織も、質と量の両面で強力なものを構築する必要があるからである。

しかし、移譲を受けて、教職員の間にも本市の教育方針を十分に浸透させていくことができるならば、他の自治体以上に大勢の子どもたちに様々な教育効果を与えることもできる。よって、本市としては移譲について注意深く検討をしながらも、その意義を積極的に捉えるべきである。

（1）本市の教育方針に合致する人材の採用

本市は甲州街道の要衝として古くからの歴史をもつまちであるが、高度経済成長期以降は、都心へのアクセスの良さを背景に都心への通勤・通学者が増加したこともあり、市内各所に大規模開発団地が建設されるなど、ベッドタウンとして規模を拡大していった。その一方で、多摩地域の他市と比べて市内在勤・在学者の割合が高いことでも知られており、一日の生活を全

て市内で送る市民も多い。加えて、みどりの豊かさや大学・専門学校の多さという特色もあることから、「教育現場への市民の参加」や「自然の豊かさを活かした教育の実施」、「社会体験や労働への理解向上」、「学識経験者との連携」などの多彩な施策を、教育現場に提供することが可能である。もちろん、本市の未来を担う子どもたちに本市への理解と郷土愛を育んでもらうことが大前提であるのはいうまでもない。子どもたちを取り巻くそうした教育環境を形成するのは、学校と家庭、地域の役割である。

本市では、本市の教育行政の目指すところを掲げた「八王子市教育委員会教育目標」（以下、「教育目標」とする）と、それに基づいて教育施策の方向性を示した「八王子市教育委員会基本方針」（以下、「教育方針」とする）を定めており、その中で「特色ある学校づくり」や「個に応じた多様な教育」、「地域との協働・連携」の推進を目指している。

これらを実現するためには、本市における教育行政の方向性を理解して、そのために仕事をしたいという教職員が必要であろう。教職員人事権が本市に移譲されれば、教職員志望者は明確な理由をもって都ではなく本市の採用に応募することとなる。その中から選考を行うことで、優れた能力と本市への想いの両方を備えた人材を確保することができる。

加えて、本市出身で地域のことをよく知る人材を教職員として採用することもできよう。実際に教職員人事権の移譲を受けている政令指定都市にヒアリングを行ったところ、「地元出身の教員が、これまで培ってきた地域とのつながりを活かして、町会とも連携する形で地域ぐるみの教育を行っている」との回答がみられた。具体的には、地域の歴史や伝統工芸等に詳しい人材を招いて授業を行ったり、学習発表会に地域の方々を招いたりするという。これは、本市が目指している「地域に開かれた学校づくり」と軌を一にするものであり、教職員人事権の移譲によってもたらされるメリットの一つである。

（２）「ゆめおり教育プラン」の達成に向けた育成

八王子市教育委員会は、教育目標や教育方針に基づき、市の教育振興基本計画として10年を計画期間とする『ゆめおり教育プラン』を定め、「生きる力の育成」、「特色ある学校づくりの推進と学校の教育力向上」、「学校、家庭、地域の連携の強化」、「主体的に学び自己を高める生涯学習社会の形成」の実現に向けた具体的な施策を示している。

これを教育現場で実践し、確実に成果を出していくためには、本市教育委員会の考え方を教職員に徹底しなければならないが、数年単位で異動を繰り返す教職員に対し、それを十分に行うことには自ずと限界がある。人事権を本市が所掌することで、教職員に本市への帰属意識をより強くもたせるとともに、異動の範囲を基本的に市内に限定し、継続的かつ戦略的な研修を実施することによって、教職員の間で教育目標や教育方針、『ゆめおり教育プラン』の考え方をより浸透させることができる。

5. 本市が移譲を求めるうえでの課題

4で述べたように、本市の教育方針に合った人材の確保や育成に向けては、教職員人事権の本市への移譲が望まれるが、その一方で移譲に向けて解決すべき課題もある。それは「教職員給与の財源をどうするか」、「教職員を担当する部署の人員体制を十分に確保できるか」、「これまで広域的な採用や異動によって生み出されていたメリットを、どのように確保するか」、「各種の研修や庶務的な業務など、明らかに広域的に対応した方が効率的と考えられる事務を、どのように処理するか」という課題である。

本来、本章で取り上げているケーススタディは、財源と人員が十分に確保される前提で移譲の適否を論じるものである。ただ、教職員給与についてはその額があまりに膨大になることが予想される。また、本市の規模を考えると、教職員人事権を担当する部署は相当な人員体制の強化が見込まれる。本事務権限については、そうした「財源と人員面の課題」を軽視できないため、ここであえて取り上げている。

(1) 給与負担に関する課題

教職員人事権の移譲に際して最大の課題となるのが、教職員の給与負担である。教職員給与については、現在、国が3分の1を、都が3分の2を負担しているが、人事権が本市に移譲されるならば、併せて給与負担も本市が負うべきである。これは、第一次勧告においても「人事権者と給与負担者が一致するように人事権移譲に伴う給与負担の在り方も適切に見直すべきである」と述べられているとおりである。その額を明確に決めることはできないが、現時点で小学校と中学校を合わせて2,564人の都費負担教職員をもっている本市においては、たとえ3分の2を負担するとしても莫大な費用が必要となる。

もちろん、それが本市の持ち出しになることはありえない。これまで都が教職員給与の財源としていた税を、給与負担と併せて本市に移管するというのが道理であろう。ただしその際には、本市が自律的な教育行政を行うためにも、都による交付金や補助金ではなく、最終的には税源移譲を主張すべきである。

(2) 担当部署の人員体制と費用に関する課題

(1)でも述べたように、本市には2,564人ももの都費負担教職員が勤務している。人事権が移譲されても、この教職員数が大きく減ることは考えにくい。つまり、本市の担当部署には、それだけの数の教職員の異動や新規採用、管理職選考、研修実施、懲戒・分限処分、給与手続きなどに関する事務を全て行うための職員数が必要になるわけである。これは、現在の学校教育部に少しの職員を補充するといった対応で済むような事務ではなく、大がかりな人員体制の構築と、そのための財源確保が求められる。

大阪府から豊能地域5市町への教職員人事権移譲を例にとると、大阪府からは「事務移譲交付金」という形で財源補填がなされているが、その金額と5市町が負担する事務費との間には大きな隔たりがあり、不足分は市町の持ち出しになるという。大阪府は、事務処理特例制度を活用する形で行われる全ての事務権限移譲について、事務を行うにあたっての費用を算出するための計算式を定めているが、今回に関してもそれが適用された結果のようである。本市が移譲を求める際には、そのことを踏まえて確実な財源補完を主張していく必要がある。

(3) 採用や異動に関する課題

3の(1)で述べたとおり、教職員人事権を広域自治体が所掌することのメリットは、一般的に「採用にあたって優秀な人材を幅広く確保できる」という点と「広域的な人事異動によって、教職員の視野を広げることができる」という点であるといわれる。

本市が都から教職員人事権の移譲を受けた場合、当然のことながら、人口と面積の両面でスケールダウンするため、このメリットが一定程度損なわれることは否定できない。しかし、都との連携によって、採用面の課題を一定程度クリアすることは可能である。

教職員人事権の移譲により、原則的に他地域への異動がなくなったものとして考えると、本市は退職者分を補う形で採用を行う形になる。少なくとも移譲から数年間は都との間で採用に

関する協定を結び、都で採用されながらも「八王子市の学校で勤務したい」という人材を本市で受け入れるなどの措置を講ずる必要がある。

一方、「異動先が限定されることで教職員の視野が狭くなる」という懸念については、本市ではさほどの課題にならないと考えられる。本市の市域は、古くから栄えている中心市街地から緑豊かな里山、近年急激に人口が増加している新興住宅地まで、非常にバラエティ豊かである。さらに、小中一貫教育校や地域運営学校などの様々な取り組みを実施している学校もあり、市内で異動を繰り返すだけでも相当の経験を積んで見聞を広めることができるはずである。

(4) 研修等の事務に関する課題

人材育成の面においても都との連携は重要である。将来的には本市が独自のカリキュラムで研修等を行うとしても、ノウハウが十分に蓄積されるまでは都と共同で研修等に関する事務を実施する必要がある。また、都との人事交流を制度化し、本市の教育行政に時に新しい風を吹き込むことも求められる。こうした連携は、大阪府と豊能地域5市町の間でも行われるという。

本市が教職員人事権を受けると、各種の研修実施権限もさらに与えられることとなる。法定研修はもとより、本市独自の研修をこれまで以上に開催することが可能になるが、同時に検討課題も増えることとなる。研修開催のための事務的な経費が増加するだけでなく、一定の専門性を有する研修講師の確保も必要になると考えられるからである。

これに関しては、都や他市との共催を模索しても良い。例えば普遍的な内容の研修であれば、一定の人数を集めて一斉に行うことでコストを削減することができる。研修講師についてもより広域的に対応した方が、より良い人材が確保できると考えられる。また、庶務的な業務についても、可能なものについては共同で処理した方がコストの削減につながるだろう。

その他、集中的・広域的に実施した方が明らかに効率的な事務があれば、本市と同じく教職員人事権の移譲を受ける基礎自治体、あるいは都と連携して処理するなど、柔軟な対応が求められる。

6. 本市としての基本姿勢

ここまで論じてきたとおり、本市にとって教職員人事権は求めるべき必要な事務権限であり、移譲に際して生じる課題も、本市の規模であればおおむね解決可能である。しかし、教職員の給与負担等にかかる金銭的なコストについては、地方分権の主旨を踏まえた中で確実に担保されることが必要条件であり、都との移譲協議の段階から主張していかなければならない。

また、関連する教職員定数及び学級編制基準の決定権についても、子どもたちにとってより良い教育を実現するために必要な事務権限と考えるが、今後の国の動向を注視しながら、中長期的な課題と位置づけ、まずは教職員人事権の移譲に向け、検討に着手すべきである。

(1) 「条件付き」の移譲推進

本市は多摩のリーディングシティとして、教育行政の様々な改革に積極的に取り組んできた。しかし、社会経済情勢や価値観の急激な変化とともに、公教育に対してはより地域に密着することや、個々のニーズに対応すること、特色あるカリキュラムを組むことなどが求められるようになった。そうした変化に対応し、子どもたちにとってより良い教育環境を整備するための一つの方法が、教職員人事権の移譲による教職員の意識改革と効果的な学校運営であるといえよう。移譲方法としては、平成23年4月に文部科学副大臣が大阪府知事宛ての回答書で示しているとおり、事務処理特例制度の活用が見込まれる。

本市が教職員人事権の移譲を求めていくにあたって解決すべき課題を5で示した。中でも、5の(1)で挙げた教職員給与の負担は、本市が必要とする教職員数を考えると非常に大きなものとなることが想定されるため、事務処理特例制度であるとしても財源の確実な裏付けを徹底的に求め、最終的には税源移譲を目指さなければならない。

この考え方は都の方向性とも一致している。平成18年には、文部科学省が都道府県に対して「教職員人事権の基礎自治体への移譲」についての見解を求めたところ、都教委は、①全ての区市町村に対し、人事権を給与負担と併せて移譲すべきこと、②採用や異動については広域的な調整を図ること、③区市町村が給与を負担する際には適切な財源の確保が必要であること、の3点を主張している(図表2-5-4参照)。

また、(2)で指摘した本市内部の体制強化も移譲に向けた「条件」となる。移譲された教職員人事権を効果的に活用し、教育の質をより一層高めていくためには、それにふさわしい組織が必要だからである。

図表 2-5-4 教職員人事権の移譲に関する都教委の見解(平成18年6月)

文部科学省からの問い合わせ	都教委の見解
<p>県費負担教職員の人事権を都道府県から中核市に移譲する際の広域での採用と人事交流に関する調整の在り方</p>	<p>県費負担教職員の人事権については、中核市のみへの移譲ではなく、全ての市区町村に対して、給与の負担と併せて移譲すべきである。</p>
<p>県費負担教職員の人事権の都道府県から市町村への移譲についての課題と方策</p>	<p>区市町村に対して、県費負担教職員の人事権を移譲するにあたっては、人事権の移譲により、採用や管理職の配置等が困難となる区市町村が発生するおそれがあるため、採用や異動・昇任等について、区市町村間相互の間における広域的な調整を図る仕組みを整備する必要がある。</p> <p>また、人事権の移譲と併せて、区市町村が給与の負担を行うためには、適切な財源の確保が不可欠である。</p>

出所:東京都教育委員会 平成18年度 第11回定例会会議録より抜粋のうえ再構成

(2) 教職員定数と学級編制基準の決定権について

なお、教職員定数の決定権と学級編制基準の決定権については、義務教育に関する本市の自由度を高めるためには是非必要な事務権限であるといえる。

1の(2)で述べたとおり、学級編制基準については都との同意協議を必要としなくなったが、教職員の定数決定権が都に残っている以上、本市が独自に学級編制することによる教職員の増加分は、市費負担教職員で賄わなければならない。学校ごとの教職員数や1クラスあたりの児童・生徒数を本市がある程度自由に決めることができ、さらにその財源も確保されるならば、学校ごとの特色ある教育や少人数学級、習熟度別授業などのきめ細かい教育を展開することがより容易になるだろう。よって、これらの事務権限は教職員人事権と一体的に移譲を検討すべきものである。

しかし、これらを今すぐ移譲するよう都に求めていくことは、現実的には難しいものがある。先述した文部科学副大臣から大阪府知事宛ての回答書では、教職員人事権については「事務処理特例制度での移譲が可能」とされているが、定数決定権と学級編制基準決定権については地方教育行政の組織及び運営に関する法律第41条第2項と、公立義務教育諸学校の学級編制及び

教職員定数の標準に関する法律第3条、第4条及び第5条を根拠として「事務処理特例制度を活用することはできず、大阪府教育委員会が基礎自治体教育委員会の希望を最大限尊重して決定する」との見解が示されているからである。

本市にとっても、まずは教職員人事権の移譲を求め、それを十分に活用できるだけの組織づくりとノウハウの継承が達成され、円滑に運用されるようになった後、「教育行政に関する改革の次の段階」として残る2つの事務権限について移譲を検討することが現実的といえよう。

〇おわりに

最近は、いわゆる近所づきあいが昔と比べて減っており、それに伴って「子どもを地域で見守り、育てる」という社会的な教育の場が失われつつあるという。

そのような状況下で、学校が果たさなければならない役割は大きくなっている。かつてのような画一的な教育ではなく、児童・生徒一人ひとりに合わせた教育や、地域のことをより深く知るための教育、あるいは社会や勤労に関する理解を深めるための教育などが求められ、さらには「地域」と「子どもたち」をつなぐ架け橋となることも期待されている。本市においても、地域運営学校がそうした理念に基づいて運営され、地域に対して開かれていると同時に、地域によって支えられる学校の実現を目指している。

「基礎自治体への教職員人事権の移譲」に関する議論は、まさにそうした時代の要請によって生まれたものではないだろうか。特定の基礎自治体で教鞭を取りたいという教職員が増えれば、当該基礎自治体の教育方針に沿った教育がより徹底されるうえ、地域とのつながりも確保しやすい。また、特色ある教育を展開したいと思えば、それにふさわしい専門性を有する人材を採用することも可能である。

全ての義務教育の最終的な受益者は子どもたちである。そして、行政は、子どもたちの未来を見据えたうえで最良の教育を提供できるよう努力する義務がある。教職員人事権の移譲が時代の要請ならば、我々はその要請に耳を傾け、子どもたちの未来のためにできる限り柔軟な議論を繰り広げる必要がある。

【参考資料 教職員人事権等に関する事務権限】

- ・ 荻谷剛彦、山口二郎『格差社会と教育改革』岩波書店、2008年
- ・ 全国市長会「義務教育における地方分権の推進に関する基本的考え方（提言）」、2005年
- ・ 全国都道府県教育長協議会「県費負担教職員制度の今後のあり方について」、2007年
- ・ 高木浩子「義務教育費国庫負担制度の歴史と見直しの動き」『レファレンス』(No.641) 日本図書館協会、2004年
- ・ 中央教育審議会「教職員人事の在り方等に関する資料」、2005年
- ・ 中央教育審議会「教育振興基本計画について」、2008年
- ・ 豊中市「豊能地区における教職員人事権の移譲について」、2011年

NPO法人の認証等に関する事務権限

政策研究員：市民部八王子駅南口総合事務所 主任 壽崎博輝

〇はじめに

平成10年12月に特定非営利活動促進法(以下、「NPO法」とする)が施行されて以来、平成23年9月末現在において、全国で4万3,000以上もの非営利組織が、NPO法により法人格を得た特定非営利活動法人(以下、「NPO法人」とする)として活動を行っている。平成23年3月に発生した東日本大震災においても、数多くのNPO法人が活躍し、メディア等にも「NPO法人」という言葉が頻繁に登場した。

NPOとはNon Profit Organizationの頭文字を取った略語で、営利を目的とせず剰余金(利益)を組織の構成員に分配しない非営利組織である。この非営利組織は、福祉、環境、まちづくりなど幅広い領域で活躍し、特に平成7年1月に起こった阪神・淡路大震災や、平成9年1月に発生した日本海重油流出事故などの際、行政にはできなかった活動を展開したことで、その重要性が広く認められるようになった。

しかし、これらの非営利組織の多くは、かつて法人化が極めて困難で、その多くが法人格をもたない任意団体として活動を行っていた。そのため、団体として契約の権利主体となることができず、契約関係を代表者個人名義でしか結ぶことができないなど活動に支障が出る場合もあり、その対応策が求められていた。

こうした中で、平成10年3月に議員立法によりNPO法が制定され、同年12月に施行された。同法の目的は、法の定める特定非営利活動を行う団体に「NPO法人」という法人格を付与することにより、ボランティア活動を始めとする市民が行う自由な社会貢献活動としての特定非営利活動の健全な発展を促進し、公益の増進に役立つようにすることである。これによって、非営利組織が法人格をもつことができるようになり、契約や、銀行口座の開設などをNPO法人名義で行うことができるようになった。

また、同法第2条では、NPO法人は特定非営利活動を行うことを主たる目的とする団体とし²⁸、活動の範囲を「保健・医療又は福祉の増進を図る活動」など12項目(図表2-6-1のうち第1号から第11号及び第17号)に限定していた。その後、NPO法人の活動範囲は平成15

図表 2-6-1 NPO法第2条の
別表に掲げる特定非営利活動の分野

第1号	保健・医療又は福祉の増進を図る活動
第2号	社会教育の推進を図る活動
第3号	まちづくりの推進を図る活動
第4号	学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動
第5号	環境の保全を図る活動
第6号	災害救援活動
第7号	地域安全活動
第8号	人権の擁護又は平和の推進を図る活動
第9号	国際協力の活動
第10号	男女共同参画社会の形成の促進を図る活動
第11号	子どもの健全育成を図る活動
第12号	情報化社会の発展を図る活動
第13号	科学技術の振興を図る活動
第14号	経済活動の活性化を図る活動
第15号	職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動
第16号	消費者の保護を図る活動
第17号	前各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動

²⁸ 同条においては満たすべき要件は宗教の教義を広める目的でないことなどこれ以外の定めもある。

年5月の改正において5項目増え17項目（図表2-6-1のうち第12号から第16号）となり、平成24年に施行される改正法においては、さらに3項目増えて20項目となる見通しである。ただし、こうした規定は民法34条で定める公益法人との住み分けを明確にするためのものであり、運用にあたってはできる限り幅広い解釈がなされている。

このように、活動分野においてもその数においても全国的な広がりを見せるNPO法人は、行政だけでは担いきれない市民ニーズに応えるという社会的意義をもつ存在として、注目されている。そこで本稿では、現在は東京都（以下、「都」とする）の事務権限として位置づけられているNPO法人の設立認証などの手続き事務について本市が移譲を受けることによる効果と課題の考察を行い、その適否を検討する。

1. 本市内のNPO法人を取り巻く状況

本市は、基本構想・基本計画である『八王子ゆめおりプラン』において、「協働のまちはちおうじ」を目指し、全市的に市民や各種団体との協働を推進する方針が示されている。ここでは、NPO法人の設立などに関する事務権限の本市への移譲を考えるための基礎資料として、本市における協働やNPO法人の活動の現状などを示す。

（1）市民協働と非営利組織

平成17年4月、本市では市民活動推進部協働推進課を事務局として、新しい時代にふさわしい創意にみちた協働のまちはの実現を目的に掲げた「協働ハンドブック」を作成した。

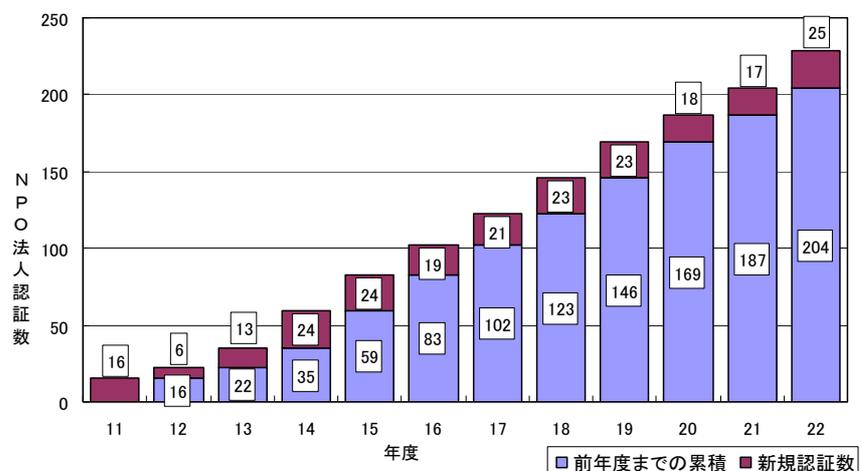
ハンドブックでは、協働を「地域の様々な問題や課題を解決するために、異なる組織が、それぞれの特性を最大限発揮して、協力・協調していくこと」と定義づけている。また、これまでの画一的な行政サービスだけでは、多様化、複雑化する市民ニーズや地域の課題に的確に対応していくことは難しいと指摘し、自治意識をもった自立した市民による公益的な活動が広がり、市民自らが行ったほうが効果的な公共サービスも出始めている、と分析している。そのうえで、市民ニーズに沿ったサービスを効果的に実施することや、市民主体のまちづくりを進めることを目的として、協働を推進するとしている。

さらに、本市の基本構想・基本計画である『八王子ゆめおりプラン』では、「新しい時代にふさわしい創意にみちた協働のまちは」を目指すため、町会・自治会、NPO法人を始めとする非営利組織との協働、協働推進のための連携を掲げている。

（2）NPO法人数の増大

図表2-6-2は平成11年度から22年度までの本市内のNPO法人認証数をグラフ化したものである。

図表 2-6-2 本市のNPO法人認証数の推移



出所：八王子市協働推進課提供資料

※本グラフには解散したNPO法人の数を含めていないため、各年度の合計が、その年のNPO法人数を表すものではない

ここ数年間はおおむね 20 件前後の新規認証が行われており、総数としては増加傾向にある。
 なお、平成 23 年度は 8 月 31 日までに 7 団体が新規に認証され、既に解散した法人を除くと、
 市内の NPO 法人数は 236 団体であり、そのうち本市に主たる事務所を有する NPO 法人数は
 224 団体となっている。

図表 2-6-3 八王子市内に事務所を置く NPO 法人と都・全国との比較

活動の分野	第 1 号	第 2 号	第 3 号	第 4 号	第 5 号	第 6 号	第 7 号	第 8 号	第 9 号
市内 NPO 法人数	144	112	85	79	50	14	19	40	58
分野別の割合 (%)	61.0	47.5	36.0	33.5	21.2	5.9	8.1	16.9	24.6
都内 NPO 法人数	4,589	4,974	2,862	3,434	2,485	637	891	1,506	2,990
都内割合 (%)	50.5	54.8	31.5	37.8	27.4	7	9.8	16.6	32.9
全国の NPO 法人数	25,218	20,314	18,296	14,715	12,522	2,824	4,550	7,023	8,522
全国割合 (%)	57.8	46.6	41.9	33.7	28.7	6.5	10.4	16.1	19.5

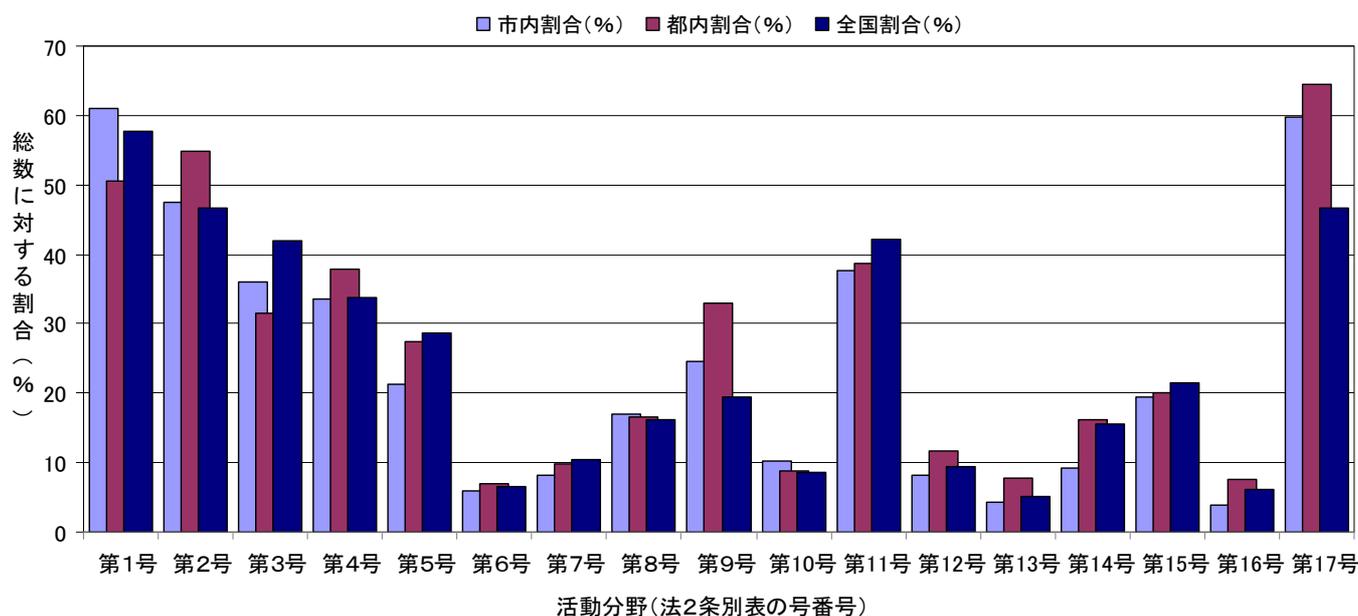
活動の分野	第 10 号	第 11 号	第 12 号	第 13 号	第 14 号	第 15 号	第 16 号	第 17 号	総数
市内 NPO 法人数	24	89	19	10	22	46	9	141	236
市内割合 (%)	10.2	37.7	8.1	4.2	9.3	19.5	3.8	59.7	
都内 NPO 法人数	810	3,509	1,059	713	1,478	1,823	683	5,853	9,082
都内割合 (%)	8.9	38.6	11.7	7.9	16.3	20.1	7.5	64.4	
全国の NPO 法人数	3,689	18,354	4,106	2,280	6,771	9,378	2,646	20,317	43,630
全国割合 (%)	8.5	42.1	9.4	5.2	15.5	21.5	6.1	46.6	

※ NPO 法人につき複数の活動分野を定めることができるため、総数は分野ごとの合計と合致しない。

また、各割合とも各活動分野を総数で割ったものをパーセントで表示している

※ 「市内 NPO 法人数」は平成 23 年 8 月 31 日、「都内 NPO 法人数」は 11 月 31 日、「全国の NPO 法人数」
 は 9 月 30 日現在

図表 2-6-4 NPO 法人活動分野の分布



出所:本頁図表はいずれも内閣府及び八王子市HPより作成

現時点でNPO法に規定されている17の分野ごとのNPO法人数を、「市内」、「都内」、「全国」に分け、前頁の図表2-6-3及び図表2-6-4としてまとめた。

図表2-6-4にみられるように、本市における分野ごとのNPO法人の分布は、おおむね全国や都内の活動分野と同じ割合を示しているが、その中で第1号（保健・医療又は福祉の増進を図る活動）は、全国・都内における活動に比して割合が高くなっており、第9号（国際協力の活動）、そして第17号（NPO法人の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動）は、他の活動分野に比べ、本市の方が全国より高い割合を示している。

第1号の活動分野についてみると、『八王子市高齢者計画・第5期介護保険事業計画策定にあたっての実態調査結果報告書』の介護サービス提供事業者調査において、NPO法人が事業者の総数に占める割合は6.9%に上っており、本市が保健福祉行政を行ううえでのパートナーとして、NPO法人は欠かせない存在となりつつある。第1号分野のNPO法人割合が全国よりも高いという特徴を活かした、さらなる協働の推進が望まれる。

次に第9号の活動分野についてであるが、本市はアジアの3都市（中国泰安市・台湾高雄市・韓国始興市）との友好交流協定を締結し、積極的な海外交流を図っている。第9号分野の事業を行うNPO法人は、ゆめおりプランでの文化交流の推進を図るうえで重要な位置を占めていると考えられる。

第17号は、いわゆる中間支援組織としての役割を担うNPO法人である。こうしたNPO法人は、行政と市民をつなぐ協働のキーマンとみなされることも多く、そのことが市民による行政への参加の意識が比較的高い大都市圏において、第17号の割合が高い一因になっていると考えられる。

（3）本市への移譲を検討する必要性

本市は全市民的な協働推進の方向性を打ち出し、積極的な市民協働を展開してきた。そうした取り組みの成果と、市民・市民団体などによる公益的な活動に対する社会的なニーズの高まりを背景として、本市におけるNPO法人の数と活動範囲は広がりを見せている。

現在、NPO法人の設立認証をはじめ、報告徴収や立入検査、改善命令、定款の変更などに関する事務の一切は、都の生活文化局都民生活部管理法人課が所掌している。

しかし、仮に当該の事務権限が本市に移譲されれば、協働のパートナーである市内のNPO法人の実態などを設立申請の段階から継続的に把握することが可能となるため、NPO法人と本市との連携はより密接なものとなることが見込まれ、本市が目指す市民協働の効果をさらに高めることが期待できる。よって本市は、NPO法人の設立認証等に関する事務権限を積極的に検討する必要がある。

2. NPO法人の設立などに関する事務の概要

地域主権戦略大綱（以下、「大綱」とする）では、NPO法人の設立などに関する事務権限を「政令指定都市への移譲が適切」と位置づけているが、実際には、政令指定都市以外の基礎自治体においても移譲がなされており、中には大綱で示された範囲以上の事務権限の移譲がなされている基礎自治体もある。それらの運用が適切になされていることが確認できるならば、本市としては、大綱で示された範囲にとらわれることなく、協働の一層の推進に寄与する事務権限を全て求めていくというスタンスで移譲を検討していくべきと考える。

よって、以下の検討においては、大綱に示された事務権限以上の部分を含めて、事務全体の流れなどを確認し、検討を進める。

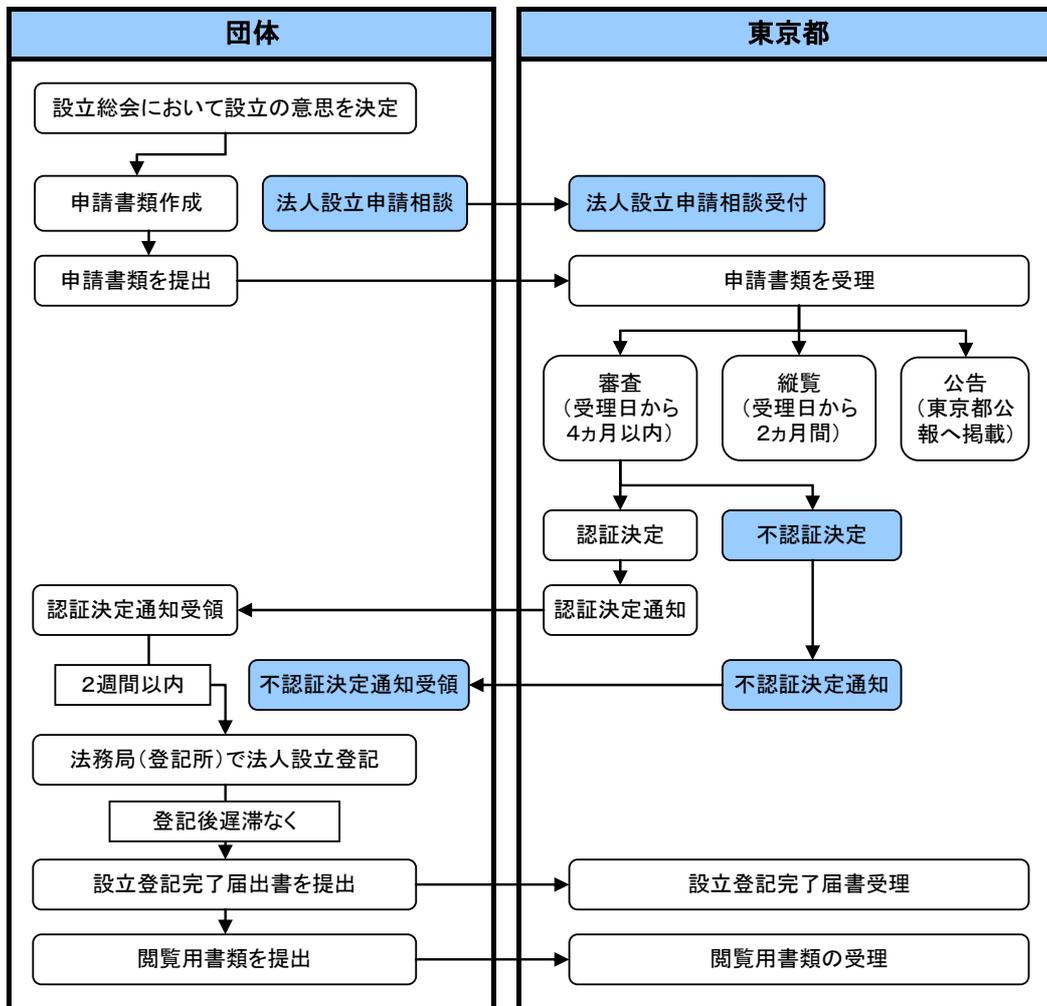
(1) NPO法人の設立認証手続きの流れ

図表 2-6-5 は、NPO法人を設立する際、団体が行うべき認証手続きの流れを示したものである。

現在、NPO法人が新規の設立認証を申請する際、都では設立申請相談を行っている。これは、NPO法人が都の窓口書類作成上の質問・相談をし、提出書類の形式的な不備のチェックなどをしてもらうもので、都は、電話予約を行ったうえで相談を受け付けているが、2～3週間は予約が取れないほどの状況である。これと同様に、八王子市市民活動支援センター²⁹においても、申請前の相談や申請書類の書き方案内を行っている。同センターによると「事前の相談を経て申請書類を作成すると、書類上の不備等がなくなるため、スムーズに認証手続きに進める団体が多い」とのことであった。

また、NPO法人を設立した後も、活動・運営している間は、毎事業年度の初め3ヵ月以内に、都に対して事業報告書などを提出しなければならない。ただし、都においては窓口持参だけでなく、郵送での提出も可能である。

図表 2-6-5 法人設立認証手続きの流れ



出所：東京都生活文化局 市民活動（NPO）のホームページを参考に作成

²⁹ 八王子市市民活動支援センターは、様々な分野の公益的な市民活動を支援する施設であり、特定非営利活動法人八王子市市民活動協議会が、指定管理者として市から管理運営を委託されている。

(2) 移譲対象とする事務の範囲

そもそも、NPO法人の設立認証等に関する事務権限は、平成22年の地方分権改革推進委員会による第一次勧告においては、基礎自治体への移譲が適切と位置づけられているが、先に示したとおり、大綱では、政令指定都市を対象として移譲すべき事務権限とされている。

政令指定都市への移行に伴い、平成19年にNPO法関連事務を新潟県から事務処理特例によって移譲された新潟市を例にとると、現在実施している事務権限は、図表2-6-6にまとめたように、大綱において示されたものよりもはるかに多い。

図表 2-6-6 大綱における移譲対象事務と新潟市への移譲事務との比較

項目名	概要	条-項	大綱	新潟
設立認証	設立の認証	10-1	○	○
	認証の申請があった旨等の公告及び縦覧(準用含む)	10-2		○
	不認証の通知(準用含む)	12-3		○
	登記の届出の受理	13-2		○
管理	仮理事の選任	17の3		○
	特別代理人の選任	17の4		○
	不正の行為等の報告の受理	18-3		○
	役員の変更等の届出の受理	23-1		○
定款変更の認証	定款変更認証の認証	25-3	○	○
	定款の変更の届出の受理	25-6		○
事業報告書の受理等	事業報告書等の提出受理	29-1	○	○
	事業報告書等の閲覧	29-2		○
法人解散の認定	目的とする特定非営利活動に係る事業の成功の不能による解散の認定	31-2	○	○
	特定非営利活動法人の解散の届出の受理	31-4		○
	清算人の氏名等の届出の受理	31の8		○
	残余財産の譲渡の認証	32-2		○
	意見陳述及び調査の囑託	32の2-3		○
	意見陳述	32の2-4		○
法人合併の認証	特定非営利活動法人の合併の認証	34-3	○	○
報告徴収及び立入検査	報告徴収及び立入検査	41-1	○	○
改善命令	改善命令	42	○	○
法人認証の取り消し	法人認証の取り消し	43-1	○	○
	法人認証の取り消し	43-2		○
意見聴取	警察本部長への意見の聴取	43の2		○
	警察本部長からの意見の受理	43の3		○

出所:新潟市については「新潟県知事の権限に属する事務の処理の特例に関する条例」より

新潟市によれば、市内のNPO法人に関する全ての事務を市で対応したいという考えのもと、図表2-6-6に示した事務権限の移譲受け入れを決定したという。

新潟市内に存在するNPO法人数は207団体(平成22年度末現在)で、本市とさほど変わらない規模である。よって「協働のまちはおうじ」を掲げて、市内のNPO法人とのより密接な連携を目指す本市としては、新潟市に移譲された権限をもとに議論を進めていくこととした。

3. 本市への移譲によるメリットと課題

本市が市内のNPO法人との連携を強化するためには、NPO法で規定された全ての事務権限の移譲を前提として考えるべきであるが、もちろん、過大な負担をしてまでも事務権限の移譲を求めるわけではない。移譲適否の判断基準となるのは、あくまで市民を含む本市全体にもたらされるメリットと、事務権限を実施するためにクリアすべき課題の比較考量である。

また、平成24年度に施行される「改正NPO法」にも留意する必要がある。これにより、同法で規定されるNPO法人の分野数が増えるだけでなく「認定NPO法人」に関する新たな事務の移譲や「仮認定制度」の導入など、事務の内容や量に大きな変化がもたらされる見通しとなっている。

(1) 想定されるメリット

①市民の利便性向上

現在、新たにNPO法人の認証を申請する団体は、設立申請相談や認証申請の提出のためには、新宿にある都の窓口まで行く必要があるが、それを本市で行うことができれば、団体を含めた広い意味での市民にとっては、コストと時間の削減につながる。

市民活動の活性化を促すことは本市の重要な役割であり、その手続などの利便性が向上することは、NPO法人の活動を支援するうえで大きな意義がある。

②行政・市民とNPO法人の関係の密接化

NPO法人の活動状況を把握する主体が都から本市に変われば、設立申請相談から認証、指導等に至る、行政とNPO法人とのかかわりを全て本市が担うことになるため、市内のNPO法人の実態をより把握しやすくなる。これにより、NPO法人の活動実態に即した「地元ならではの」行政支援もこれまで以上に容易となる。

加えて、NPO法人に関する住民からの問い合わせや意見も、窓口を本市に一本化することで把握しやすくなる。これを活かし、安定した市民協働事業の推進に寄与できる。

(2) 移譲に際して留意すべき課題

①チェック能力の確保

NPO法人の設立認証にあたっては、構成員がNPO法第2条第2項や第12条等にかかる政治目的の団体や暴力団の構成員でないかどうか、審査する必要がある。こうした欠格事由については、個人情報でもあるため、基礎自治体である本市が単独で情報を収集し、確認することには限界がある。よって適宜、都や警視庁への照会や情報交換を行う必要がある。また、NPO法人の認証時には、当該のNPO法人に関する資料が公開されるため、市民から様々な情報が提供されることも予想される。それを蓄積し、必要なときにはそれを活かして対応するための体制づくりが求められる。

②他地域との審査基準の不整合

本市が市内のNPO法人に関する事務権限を担うようになると、市内とそれ以外の地域で、設立認証などの審査基準がまちまちとなる可能性が生じる。既に移譲を受けている他自治体への聞き取り調査によれば、まれにはあるが、認証などにおいて個々の様々な事情から判断に迷うケースもあり、そうしたものについては、統一的なマニュアルの作成では対処できないという。

しかし、そういった案件については県と連絡を密に取って相談をすることにより、できる限り公平な基準で審査できるようにしているとのことであった。本市においても、判断に迷った場合には都に相談できるよう、都と調整しておく必要がある。

もっとも、その「不整合」こそが、基礎自治体としての特色につながる場合もある。何でも他の地域に合わせれば良いというわけではなく、本市の実情に照らして、どのような審査を行えば、本市の協働推進に貢献できるかという視点で考えなければならない。

③広域的に活動するNPO法人への対応

今回、本市が移譲を求めるのは、本市のみに事務所を置くNPO法人に関する事務権限である。したがって、仮に本市内に主たる事務所を置いていても、行政界を越えて事業を展開するために従たる事務所を市外に設けた場合、これまでどおり都が認証等を行うこととなる。このため、本市外でのNPO法人の活動については都が所轄するため、本市が特段の対策を講じる必要はない。

ただし、本市への移譲後も、本市が認証したNPO法人の提出書類等を都の窓口でも保管し、求めに応じて閲覧可能とするよう留意しなければならない。NPO法人の透明性・信頼性を確保していくための取り組みが重要であり、都のホームページにおけるNPO法人の記載や、都の窓口におけるNPO法人関連資料の準備等について、本市が認証したNPO団体についても確実に行われるよう、対応しなければならないと考える。

(3) NPO法の改正

平成24年4月に施行される改正NPO法に伴い、いくつかの事務が変化する。

まずはNPO法人の活動分野として「観光の振興を図る活動」、「農山漁村又は中山間地域の振興を図る活動」、「法第2条別表の各号に掲げる活動に準ずる活動として都道府県又は指定都市の条例で定める活動」の3つが追加され、計20分野になるということである。これにより、新たな分野におけるNPO法人の認証事務等が発生する。

次に、複数の都道府県に事務所を置くNPO法人の認証事務である。これまでNPO法では、NPO法人の所轄庁をその事務所が所在する都道府県の知事とし（NPO法第9条第1項）、例外的に、二つ以上の都道府県の区域内に事務所を設置するNPO法人の所轄庁を、内閣総理大臣としてきた（同条第2項）。しかし、今回の改正では、所轄庁をNPO法人の主たる事務所が所在する都道府県の知事に一本化し、内閣総理大臣は外れることとなった。

そして、もう一つの大きな変更は、「認定特定非営利活動法人制度」（以下、「認定NPO法人制度」とする）の認定事務等である。

認定NPO法人制度は、平成13年にNPO法人の活動を支援することを目的として設けられた、市民や企業からNPO法人への寄付を促す税制面での優遇制度である。現在、これを認定しているのは国税庁であり、所轄庁は認定申請の際に必要な証明書（法令違反をしていない旨の証明）の発行事務を行っている。

平成24年度には、この認定業務が所轄庁に移譲される。また、設立から5年以内のNPO法人についてのスタートアップ支援として、「仮認定制度」が新設され、これについても所轄庁が受け持つこととなった。これらは、所轄庁である都道府県や政令指定都市等にとって全くの新規業務であるため、業務量は単純に増加すると考えられる。

4. 本市にとって準備が必要な事項

本稿の第2節で述べたように、現在、NPO法人の認証の設立申請相談等は都の窓口で受けているが、同時に本市においても市民活動支援センターが同様の申請前の相談を行っている。当該事務権限が本市に移譲された際には、こうした設立申請相談を市役所と八王子市市民活動支援センターの双方が行うのか、あるいは一本化するのか、調整が必要となる。

加えて、対象組織が欠格条項に該当しないかどうかのチェックや暴力団に関する情報収集、警察への意見聴取などに関しては、場合によって本市では十分対応できない可能性もあるため、本市と都で連携・協力して事務を進めるように調整することも必要である。なお、新潟県によれば、県内において移譲済みの各市でそのような事例が発生した場合には、県も協力して対応するとのことであった。

また、移譲を受けた市の一つである新潟市では、当該事務のみを専門で行う職員は配置していないものの、所管部署に1名を増員したという。なお、担当者の業務の7割程度はNPO法人の設立認証等で占められているようだ。もっとも、新潟市に限っていえば、現時点では新潟県と何らかの協力をしなければならないほどの困難な事例は発生していないという。仮に、そのような他自治体や機関との協力や調整等が必要な場合には、職員などの体制が不足することも考えられよう。担当者は設立認証の相談や、書類の受理などを行い、それを通じ市内に存在するNPO法人の活動内容などを把握することにより、庁内各所管との橋渡しができる場合があるとのことであった。

財政面においても、新潟市を例とすると、県からの事務移譲に際しては「人件費」として財源措置がとられているものの、それだけでは事務経費分が含まれていないため、市からの持ち出しが発生している。

NPO法人の設立認証等に関する事務を単なる受理事務と受け止めたとしても、他の自治体等との間で、上述したような、事務の担い手や協力体制、財政負担などについて様々な調整を行う必要がある。

まして、これを協働推進に向けたひとつのきっかけと捉えるならば、市内NPO法人の支援や協働において積極的な事業展開を行っていく必要があるだろう。本市の組織においては、担当課の決定や職員などの体制整備を進めるだけでなく、市民活動支援センターへの人的・財政的支援や、同センターとNPO法人などとのより良い関わり方を構想しなければならない。

〇おわりに

多様化する市民ニーズや地域課題に対応するため、NPO法人をはじめとする市民や団体等による公益的な活動に大きな期待が寄せられている。もちろん、行政を担う市としては、NPO法人等との情報共有と、それに基づく連携強化を一層進めていかなければならない。

本事務権限が移譲されて、本市の窓口で設立認証の受付や事業報告の提出が可能になれば、NPO法人にとっての利便性が高まるだけではなく、NPO法人と行政とのフェイス・トゥー・フェイスの関係をより強くするための第一歩となる。これは、本市が協働を推進していくうえで、非常に重要なポイントといえよう。この意味において、本市として当該事務権限の移譲を前向きに考えていく必要がある。

しかし、注意しなければならないのは、今後の本市におけるNPO法人の育成を含めた市民協働のあり方について、さらなる検討が必要なことと、平成24年度から都道府県や政令指定都市が行うことになる「認定NPO法人に関する業務」等に関する詳細な情報を入手・分析する必要があることである。

前者については、「NPO法人に関する事務権限を全て本市が受け入れた場合、市内のNPO法人に対してどのような支援が可能か」という視点から議論する必要がある。これは、当該事務権限を最大限有効に活用するための必須条件である。

また、後者については、実際にまだ都道府県や政令指定都市等では行われていない事務であり、平成24年度の業務スタートから数年が経つことで、必要な金銭的成本や職員体制、実務上の留意点等が明らかになってくるはずである。引き続き情報を収集し、これらに関する課題を精査することによって、当該事務権限に対する本市としての立場を明確にしていく必要がある。

総合すると、本市はNPO法人の設立認証等に関する事務の移譲を求めることを前提としつつ、当面は協働推進体制の強化や市民活動支援センター等との関係整理、そしてNPO法改正による事務の変化についての情報収集を進めておくことが、適切かつ効果的であると考えられる。

【参考文献 NPO法人の認証等に関する事務権限】

- ・堀田力（監修）「自分たちで作ろうNPO法人！」学陽書房、2003年
- ・羽貝正美編著『自治と参加・協働』学芸出版社、2007年
- ・松下啓一『自治体NPO政策』ぎょうせい、1998年
- ・廣田全男『大都市制度の現状と再編課題』学文社、2009年

【参考資料 NPO法人の認証等に関する事務権限】

- ・埼玉県「特定非営利活動法人ガイドブック 埼玉県版」、2009年
- ・東京都「特定非営利活動法人ガイドブック（改訂版）」、2009年
- ・内閣府国民生活局「特定非営利活動法人の設立及び管理・運営の手引き」、2010年
- ・新潟市「NPO法人の手引き」、2009年
- ・八王子市「協働ハンドブック」、2005年
- ・八王子市「八王子市高齢者計画・第5期介護保険事業計画策定に当たっての実態調査 結果報告書」、2011年

大規模小売店舗立地法に基づく届出受理等に関する事務権限

政策研究員：税務部納税課 主任 西澤篤司

〇はじめに

小売商業政策においては、以前から中小小売商と大規模小売店舗との商業調整³⁰が課題となっており、近年までは大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律（以下、「大店法」という）による出店規制があった。しかし、社会の要請が、大規模商業施設の店舗規模の制限や中小小売商との商業調整などといった、いわゆる経済的規制から、ごみ問題や騒音問題、交通対策といった社会的規制、すなわち「まちづくり」に関する規制へと変わってきたことに伴い、大店法は廃止され、都市計画法、中心市街地の活性化に関する法律（以下、「中活法」とする）とともに、いわゆる「まちづくり三法」の一つとして、大規模小売店舗立地法（以下、「大店立地法」とする）が制定された。

大店立地法において、法を運用するうえで配慮すべき対象項目は、地域社会との調和・地域づくりに関する事項であり、具体的には、交通渋滞（通行利便性の確保）、駐車場・駐輪場、防災対策、騒音、廃棄物・リサイクル、まちなみづくりなどである。これらは、基礎自治体が地域のまちづくり計画等との整合性にも配慮しながら、主体的に判断していくべき項目といえる。「大規模小売店舗を設置する者が配慮すべき事項に関する指針（平成19年2月1日経済産業省告示第16号：平成19年7月31日施行、以下、「指針」とする）」によると、大店立地法の届出等に関する事務は、都道府県及び政令指定都市（以下、「都道府県等」という）が運用主体であり、1,000㎡を超える店舗面積を有する店舗が届出の対象である。

本市では現在、「八王子市特定商業施設の出店に伴う生活環境保全に関する要綱（平成13年6月1日施行）」を制定し、店舗面積が500㎡（23時～翌6時営業の場合300㎡）以上1,000㎡以下の店舗に関し、「指針」に基づき、大店立地法と同様の事務を行っている実績がある。このため、大店立地法に関連する事務権限の移譲を求めるにあたり、事務面での課題は特に想定されない。

また、今後、本市においては「中央自動車道八王子インターチェンジ北地区」、「旭町・明神町地区」、「八王子そごう跡地」など、大規模小売店舗の出店も見込まれる。

地域の状況を十分に把握している本市が事前相談の段階から所管行政庁として位置づけられ、届出を受理し審査を行うことで、「都市計画マスタープラン」等に沿った、本市ならではの主体的・総合的なまちづくり、実情に即した生活環境の確保に取り組むことが可能になる。

併せて、事務処理の迅速化と届出窓口の近接性が市民や事業者の利便性を向上させるため、本市にとって大いにメリットがあると考えられる。このことから、大店立地法に基づく届出受理等に関する権限移譲に関する考察を行った。

1. 大規模小売店舗に関する出店規制の変遷—第一次百貨店法から大店立地法まで—

わが国においては、拡大路線を走る大規模小売店舗から既存の中小小売商を保護するため、第二次世界大戦前から大規模小売店舗の出店等について一定程度の規制をかけてきた。ここではその流れをまとめ、現行の大店立地法がどのような経緯で成立したかを明らかにする。

³⁰ 大規模小売店舗が出店する際、中小小売業者の事業機会を確保する目的で、開店日、店舗面積、閉店時間、年間休業日数を調整すること。

（１）昭和 12 年【第一次百貨店法】

大規模商業施設にかかる商業調整政策は、戦前の第一次百貨店法に遡る。1930年代には百貨店の進出が相次ぎ、中小小売商だけでなく百貨店相互の競争も激しくなったため、同法によって新規開業、店舗の拡張等が許可制とされた。この法律は、中小小売商の保護を図るだけでなく百貨店自体の経営合理化にも資するところとなったが、競争制限的な性格を有する同法は昭和22年に独占禁止政策に反するとして廃止された。

（２）昭和 31 年【第二次百貨店法】

第二次百貨店法では、中小小売商の事業活動の機会を確保するために、百貨店の開業及び店舗の新・増設を政府による許可制にし、事業活動を調整した。店舗面積が1,500㎡（政令指定都市では3,000㎡）以上の物品販売業が対象であった。

（３）昭和 48 年【大店法】

大店法は、百貨店法と同様に中小小売商の事業活動の機会を確保することにより小売業の正常な発展を図ることを目的として定められた。同法は、大型店の出店に際して、出店調整するしくみを定めており、対象となる大型店は店舗面積1,500㎡以上（特別区、政令指定都市は3,000㎡以上）とされ、近隣商店街への影響が大きい場合は、店舗面積がカットされた。

（４）昭和 53 年【大店法改正（規制強化）】

大店法における店の基準面積未満の店舗が増加したことに対応するため、基準を500㎡超に引き下げるとともに、①店舗面積1,500㎡以上（特別区、政令指定都市は3,000㎡以上）、②店舗面積500㎡以上1,500㎡未満（特別区、政令指定都市は3,000㎡未満）という区分が設けられた。

（５）平成 3 年・平成 6 年【大店法改正（規制緩和）】

外資系玩具小売商である「トイザラス」の日本進出を契機として、日米構造協議において大店法の問題が取り上げられるようになり、規制面積の上限が3,000㎡（特別区、指定都市は6,000㎡）に引き上げられた（平成3年改正）一方、店舗面積1,000㎡未満の出店は原則自由化された（平成6年改正）。

（６）平成 12 年【大店法廃止から大店立地法施行へ】

大店立地法では、1,000㎡以上の店舗の設置者は、出店によって引き起こされる周辺への悪影響（交通渋滞、駐車場、騒音等）に配慮する必要があるが、大店法で行われていた中小小売業との商業調整は廃止され、出店が原則自由化されることとなった。

2. 大店立地法とは

前項のような経緯を経て誕生した大店立地法だが、その特徴は、経済面よりも環境や地域との調和といった「社会面に配慮した規制」にある。こうした性質をもつ大店立地法が、現在どのように運営されているのか、そして大店立地法を含めた「まちづくり三法」が本市ではどう扱われているのかについてまとめておきたい。

(1) 「経済的規制」から「社会的規制」へ

大店立地法は、産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会流通小委員会合同会議が平成9年に取りまとめた中間答申において、「大型店の出店に際しては、交通・環境問題への対応、計画的な地域づくりとの整合性の確保等の観点から地域社会との融和を図ることが必要である」との認識が示され、大規模小売店舗に関する政策転換が提言されたことを受けて制定された法律である。

その目的は、同法第1条において、「大規模小売店舗が不特定多数の顧客を集め、大量の商品等の流通の要となる施設」であること、また、生活利便施設として生活空間から一定の範囲内に立地するという特性があることに着目して「大規模小売店舗の立地に関し、その周辺地域における生活環境の保持のため、大規模小売店舗を設置する者（以下、「設置者」とする）により、その施設の配置及び運営方法について適正な配慮がなされることを確保して小売業全体の健全な発達を図り、もって国民経済及び地域社会の健全な発展並びに国民生活の向上に寄与すること」としている。

このように、大店法が小売店舗間の競争を調整する目的で行われる経済的規制であったのに対し、大店立地法は地域社会との調和や環境問題への対応等、生活環境の保持の観点から大規模小売店舗の立地・出店を計画的に規制する社会的規制である点が大きな特徴といえる。

なお、ここでいう「生活環境の保持」とは、大規模小売店舗の立地に際して生じる交通渋滞、交通安全、騒音等の問題に適正な対処がなされることにより、当該大規模小売店舗の周辺の地域において通常存することが期待される環境が保持されることを意味する。

また、「周辺の地域において通常存することが期待される環境」とは「当該地域の市民が感覚的に不快と感じない状態」に加え、「当該地域の市民が享受することを期待し得る利便性」をも含む。大規模小売店舗の立地に際して特徴的に生じる問題の中には、騒音のように感覚的に不快と感じる事象もあれば、交通渋滞のように利便性の低下と捉えられる事象もある。

大店立地法は、この両者を「生活環境」と捉えて、「生活環境」を保持しつつ大規模小売店舗の立地が行われることを実現しようとするものである。

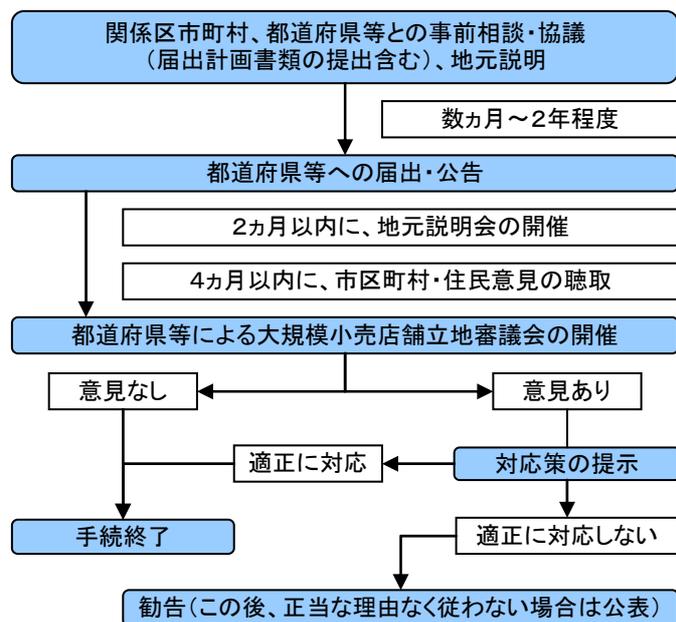
(2) 大店立地法の運用

大店法が大店立地法へと転換し、法が施行されたのは平成12年6月1日であり、まさに、地方自治法が改正され第一次分権改革が動きはじめた時期であった。

これを受け、大店立地法に関する都道府県等の事務は自治事務（地方自治法第2条8項）と位置づけられた。

その中で、ある程度広範な地域を俯瞰し、場合によっては複数の他の同様の事例と比較しながら、影響の評価、対処方針の検討等を客観的に行い得る主体であり、また、効率的かつ適正な運用には行政実務の経験の蓄積も必要との理由から、都道府県が運用主体と

図表 2-7-1 事務の大まかな流れ



されている（「大規模小売店舗立地法についての質問及び回答集〔第4版：再改定指针对応版〕」以下、「回答集」とする）。

ただし、都道府県等が新設等届出を公告した際には、当該区市町村の意見を聴くことが必須で、住民の意見表明に関する機会も確保されているため、実務レベルで区市町村や市民が関わるウェイトは決して小さくない。さらに、前頁の図表2-7-1に示したように、届出前には関係区市町村との事前協議や地元への説明（数ヵ月から2年程度）等を、届出後には都道府県等の意見確認や「大店立地審査会」の審議を経る必要があり、都道府県等への事前相談から出店まで通常は長い期間を要する。これは、本市と東京都（以下、「都」とする）においても同様である。

（3）大店立地法の届出に関して

大店立地法では、1,000㎡を超える店舗面積を有する店舗が届出の対象であり、届出事項は図表2-7-2のとおりである。なお、大店立地法施行前に既に1,000㎡を超える店舗面積で営業を行っている店舗は、平成12年6月1日以降、大店立地法の届出事項として定められた事項について変更があった場合に届出をすることにより、大店立地法の適用対象店舗となる。

図表 2-7-2 届出事項一覧表（都の場合）

区分	届出事項	根拠法令	届出時期
新設の届出	新たに、大規模小売店舗を設置しようとする場合（新設または増床等により、店舗面積が1,000㎡を超える店舗を設置しようとする場合）	法第5条第1項	店舗の開店（予定）日の8ヵ月前
変更の届出	（1）大規模小売店舗の名称及び所在地	法第6条第1項	変更後遅滞なく
	（2）設置者・小売業者の氏名又は名称及び住所、法人にあつては代表者の氏名		
	次の事項を変更しようとする場合 （1）大規模小売店舗の新設をする日 （2）大規模小売店舗内の店舗面積の合計 （3）施設の配置に関する事項 ・駐車場の位置及び収容台数 ・駐輪場の位置及び収容台数 ・荷さばき施設の位置及び面積 ・廃棄物等の保管施設の位置及び容量	法第6条第2項	当該事項を変更しようとする日の8ヵ月前
	（4）施設の運営方法に関する事項 ・大規模小売店舗において小売業を行う者の開店時刻及び閉店時刻 ・来客が駐車場を利用することができる時間帯 ・駐車場の自動車の出入口の数及び位置 ・荷さばき施設において荷さばきを行うことができる時間帯		当該事項を変更しようとする日の前まで
	大店法により開店した大型店において、最初に次の事項を変更しようとする場合 （1）大規模小売店舗内の店舗面積の合計 （2）施設の配置に関する事項 ・駐車場の位置及び収容台数 ・駐輪場の位置及び収容台数事項 ・荷さばき施設の位置及び面積 ・廃棄物等の保管施設の位置及び容量	法附則第5条第1項、第3項	平成12年6月1日以降当該事項を変更しようとする日の8ヵ月前
	（3）施設の運営方法に関する事項 ・大規模小売店舗において小売業を行う者の開店時刻及び閉店時刻 ・来客が駐車場を利用することができる時間帯 ・駐車場の自動車の出入口の数及び位置 ・荷さばき施設において荷さばきを行うことができる時間帯		平成12年6月1日以降当該事項を変更しようとする日の前まで
	店舗面積を1,000㎡以下とする場合（大規模小売店舗の廃止）	法第6条第5項	廃止時
説明会開催報告	説明会等の協議	都要綱による	説明会の前あらかじめ
	説明会開催不能の届出		開催予定日から1週間以内
	説明会開催等終了報告		開催終了後速やかに
	説明会に代わる揭示報告		
	説明会に代わる周知報告		
都の意見に伴う変更	意見に係る変更の届出 変更しない旨の通知	法第8条第7号	意見後速やかに
都の勧告に伴う変更承継	勧告に係る変更の届出	法第9条第4項	勧告後速やかに
	店舗の譲渡、合併、相続等による承継の届出	法第11条第3項	承継後速やかに

(4)「まちづくり三法」と本市における現状

「まちづくり三法」の観点から、大店立地法のほか、大規模小売店舗の立地に関する規制緩和及び規制強化について本市における現状をみってみる。まず、平成18年改正の都市計画法では、床面積1万㎡以上の大規模集客施設（店舗、映画館、アミューズメント施設、展示場等）の規制対象を拡大し（原則として、商業地域、近隣商業地域、準工業地域のみ立地可能）、市街化調整区域については原則立地禁止（地区計画等を策定し、都道府県が問題なしとすれば立地可能な場合はある）とされた。しかし、これは大店立地法上の面積要件とはかけ離れていて、立地に関し、本市が規制強化及び緩和へ具体的に取り組んでいる事例はない。

次に、中活法については、中心市街地に大規模小売店舗を誘導する特例措置（図表2-7-3参照）があるが、本市は「中心市街地活性化基本計画」の認定を内閣府から受けていないため、実質的に大店立地法上の届出手続きが不要になる「第一種特例区域」には該当しない。説明会や8ヵ月の開店制限が対象外になる「第二種特例区域」は、区市町村が区域を発案し申請をすることはできるが、区域の認定には都道府県の承認が必要であり、現在、都に対し区域の発案は行っていない。

図表 2-7-3 大店立地法が適用除外となる中活法の特例措置

項目	概要
認定基本計画、認定市町村	中活法第3章「基本計画の認定等」第9条（基本計画の認定）によれば、市町村は、基本方針に基づき、当該市町村の区域内の中心市街地について、中心市街地の活性化に関する施策を総合的かつ一体的に推進するための基本的な計画（以下、「基本計画」とする）を作成し、内閣総理大臣の認定を申請することができる。これを受け、内閣総理大臣の認定を受けた基本計画を「認定基本計画」といい、基本計画の認定を受けた市町村を「認定市町村」という。
第一種特例区域（第一種大規模小売店舗立地法特例区域）	中活法第4章「中心市街地の活性化のための特別の措置」第1節第36条（認定中心市街地における特別の措置）を根拠規定とする。内閣府の認定を受けた中心市街地の区域のうち、大規模小売店舗の迅速な立地を促進することにより中心市街地の活性化を図ることが特に必要な区域。大店立地法第5条、第6条第1項から第4項まで、第7条から第10条まで、第11条第3項、第14条及び附則第5条の規定は適用除外となる。 当該区域は都道府県、政令市が定めることができる。認定市町村は、認定基本計画を実施するため必要があると認めるときは、都道府県等に対し区域の設定を要請することができる。
第二種特例区域（第二種大規模小売店舗立地法特例区域）	中活法第4章「中心市街地の活性化のための特別の措置」第1節第55条（中心市街地の活性化のためのその他特別の措置）を根拠規定とする。 中心市街地の区域のうち、大規模小売店舗の迅速な立地を促進することにより中心市街地の活性化を図ることが特に必要な区域。大店立地法第5条第4項、第6条第4項、第8条及び第9条の規定は適用除外となる。 当該区域は、都道府県等が定めることができる。市町村は、中心市街地において大規模小売店舗の迅速な立地を促進することにより中心市街地の活性化を図るため、都道府県等に対し、区域の設定を要請することができる。なお、第一種と違い、基本計画の策定は必要ない。

3. 他自治体における権限移譲の動向と事務の流れ

ここでは大店立地法に関する事務権限の移譲が、他の自治体においてどの程度進んでいるかを概観したうえで、実際にどのような事務を行っているかをまとめた。

(1) 各道府県の移譲状況

図表 2-7-4 は、既に市町への権限移譲を行っている道府県（1道1府7県）の一覧である。このほかに、当該事務権限を移譲対象として検討している県は、宮城県、福島県、茨城県、群馬県、埼玉県、三重県、島根県、愛媛県、高知県、熊本県の10県である。

図表 2-7-4 事務処理特例条例に基づく権限移譲の状況（平成 23 年 10 月 31 日現在）

道府県名	移譲先
北海道	北斗市
岩手県	大船渡市
秋田県	秋田市、能代市、横手市、湯沢市、にかほ市、大館市、大仙市、北秋田市、仙北市、潟上市、鹿角市
栃木県	宇都宮市、足利市、栃木市、佐野市、鹿沼市、日光市、小山市、真岡市、大田原市、那須塩原市
新潟県	三条市、佐渡市
大阪府	茨木市
岡山県	倉敷市
広島県	呉市、竹原市、三原市、尾道市、福山市、府中市、三次市、庄原市、大竹市、東広島市、廿日市市、安芸高田市、江田島市、府中町、海田町、熊野町、坂町、安芸太田町、北広島町、大崎上島町、世羅町、神石高原町
長崎県	島原市、壱岐市、西海市、雲仙市、南島原市

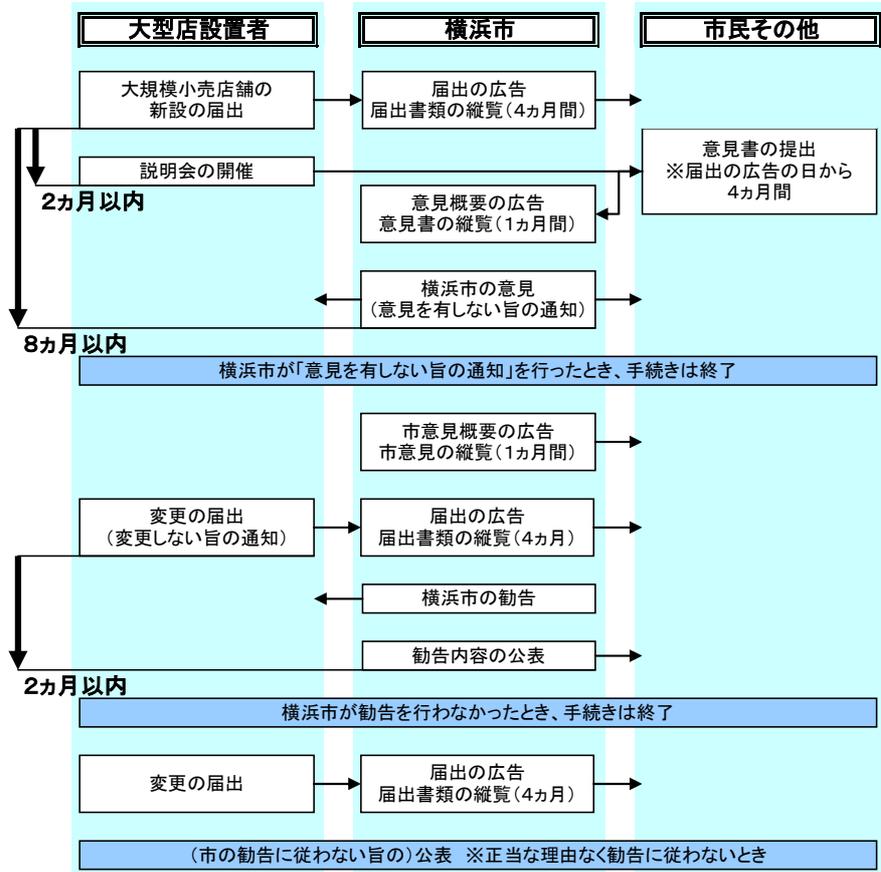
(2) 移譲に関するこれまでの動き

(1)で示したように、全国的に当該事務に関する移譲の動きが活発化しているものの、地方分権改革推進委員会の第一次勧告においても、平成 22 年 6 月に閣議決定された地域主権戦略大綱においても、移譲対象事務には挙がっていない。

(3) 事務権限移譲後における事務の流れ

既に政令指定都市として本事務権限を運用している横浜市における事務の流れを参考に、本市が移譲を受けた場合の事務の流れのイメージ図を図表 2-7-5 に示す。

図 2-7-5 横浜市における大規模小売店舗立地法手続きの流れ



出所：横浜市HPより作成

4. 本市におけるメリット・課題

ここまでの調査をもとに、大規模小売店舗立地法に関する事務を本市に移譲した場合、本市及び本市市民にとってどのようなメリットと課題があるか考察する。

(1) 移譲によって生まれるメリット

①本市の方針に沿ったまちづくりの推進

現行制度の下では、都が運用主体であることによって、広域自治体としての視点で施策を進めるため、それぞれの地域の実情に即したまちづくりを自律的に進められるとはいえない。

そこで、本市が運用主体になることにより、「まちづくり三法」をはじめとした現在の法規制だけを根拠としてまちづくりを進めるのではなく、たとえば「都市計画マスタープラン」や「産業振興マスタープラン」といった計画等と法令による規制とを本市で主体的に運用し、都市計画法にとどまらない土地利用施策を立案することができる。また、中心市街地の活性化計画等を有効活用し、大規模小売店舗を適正に立地誘導することにより、特色あるまちづくりを総合的に進めることも可能となる。

基礎自治体による、大規模小売店舗を活用したまちづくりの一例を挙げれば、宇都宮市では、平成15年度に構造改革特区の制度を活用して「にぎわい特区（大店立地法特区）」の認定を受け、大店立地法手続きを簡略化（8ヵ月制限と交通・騒音資料添付の省略）し、この制度を活用して中心市街地へ大規模小売店舗を誘導した。このことで、平成15年11月に「ラパーク長崎屋」（現「ドン・キホーテ」）が、平成17年4月に「ララスクエア宇都宮」がオープンし、空き店舗の解消、大型店と既存商店街との連携につながった、との事例がある。なお、当該区域は、現在「第二種特例区域」となっている。

ちなみに、大店立地法特区とは、2002年12月に創設された構造改革特別区域制度の一つである。これは、大型店が商店街に出店するよう大店立地法の緩和措置を講ずるものであり、各自治体はその個性に応じて様々な法律の規制緩和地区を設ける制度のことである。大店立地法で義務付けられている事項の一部を緩和（出店申請から開店までの制限の解除、関係者からの意見聴取や県意見表明手続きの除外、騒音や交通などへの影響の調査報告の簡素化）することで、大型店の出店を促し、中心市街地に賑わいを取り戻そうとするものである。

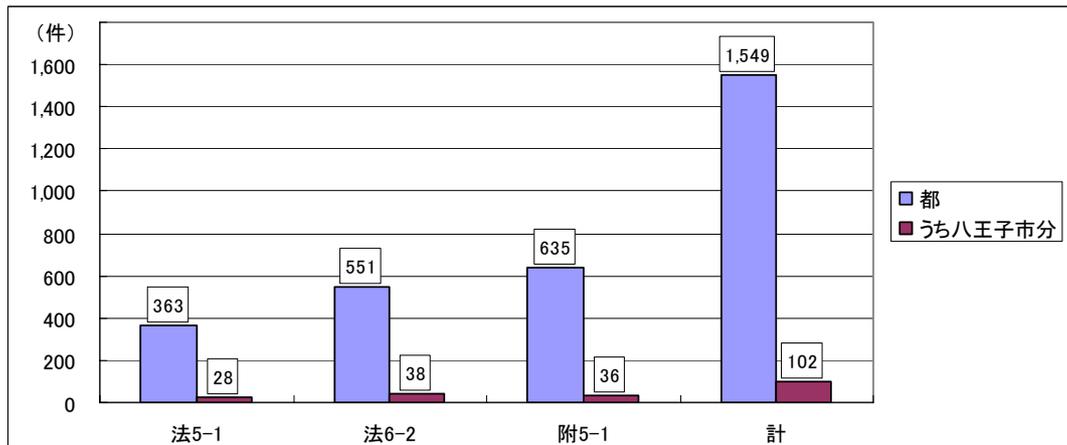
②より細やかな生活環境への配慮

市内の各地域に精通している本市が当該事務権限の運用主体になることで、本市の実情に即した生活環境の確保に関する事務を一層細やかに進めることができる。

現在、個別の立地手続きの中で都が表明している「大規模小売店舗立地法にかかわる都の意見」における指摘事項は、「出入口の安全対策」、「店舗への案内経路の設定」、「計画的な搬出入及び騒音への対策」、「必要駐車台数」、「駐車場の位置（出入口含む）及び構造」等が主である。しかし、こうした指摘は、その地域について知悉している基礎自治体が行った方が、より効率的で的確さも増すものと考えられる。

なお、平成12年6月1日の大店立地法施行後、都から意見が出されたのは、都への届出があった全体1,549件（新設363件、変更1,186件）のうち9件のみにとどまっている。本市が当該事務を担うならば、より「周辺住民のかゆいところに手が届く」指摘を行い、生活環境の確保に寄与すると考えられる。

図表 2-7-6 大店立地法施行後の都と本市における届出件数³¹



出所：東京都産業労働局HPより作成

③窓口の一本化による迅速化と利便性の向上

現在、当該事務を大店立地法に基づき処理しているのは都であるが、実際には、都への届出前に事業者等が本市との事前協議を行うとともに、市民への説明会を開催している。その結果、事業者等は都庁・八王子市役所・立地地域と頻繁に往来することになり、長い場合は届出前の準備に数ヵ月を要してしまう。これにより、事業者は事前協議に必要な資料の準備に加えて、移動のコストが必要となる。

また、生活するうえで大規模小売店舗と密接な関わりをもつ市民も、届出関係書類を見るためには、都庁まで足を運ばなければならない。本市が当該事務権限の移譲を求めて運用主体になることで、市民にとっても事業者にとっても利便性が高まる。

(2) 本市における課題

①事務執行にあたって必要な事柄

当該の事務権限を本市が実施する場合、事務量の大幅な増加や、専門性や資格をもつ人材の確保、さらには庁内の調整といった点が課題になる。このことについては、先進事例である宇都宮市の担当者にヒアリングを行い、次のような回答を得ている。

もともと、大店立地法の運用主体は県だったが、届出や地元への説明会開催に際しては、市職員への意見聴取が実務上求められている等、市が深く関わりながら業務を進めてきた。また、その際にも必要に応じて庁内所管に意見を照会することで横断的に事務を行ってきたため、特に専門職の設置は必要としていない。担当者は正副2名の一般行政職員であり、正担当は空き店舗等商業振興、副担当は企業誘致等工業振興との兼務となっている。

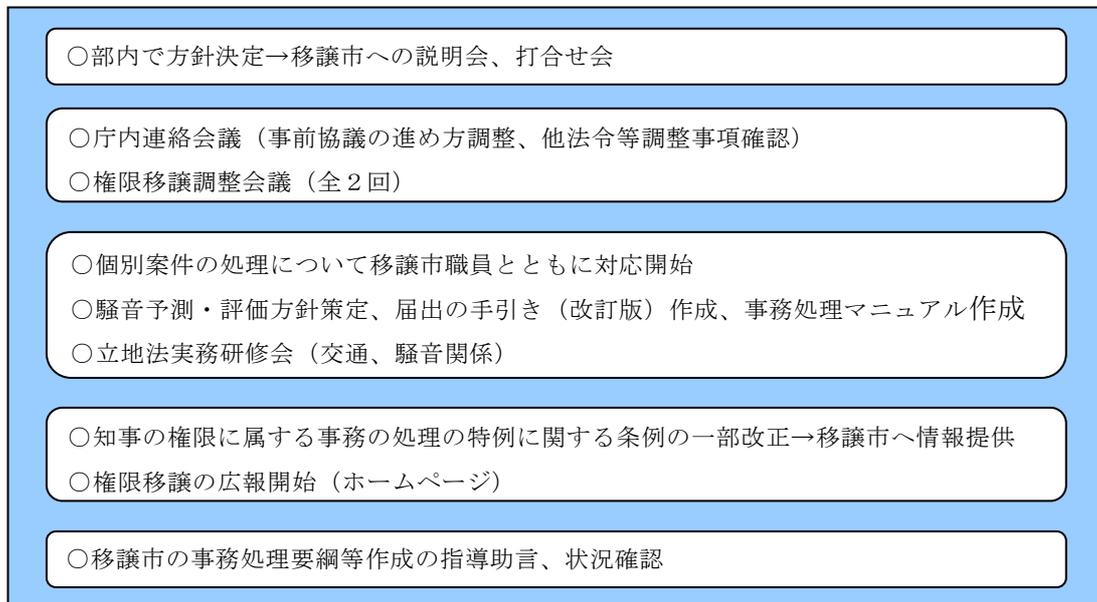
ただし、経済産業省主催の研修や、移譲済みの市が一堂に会する研修会に、県からの声かけで参加していて、日常業務でも県への情報提供や県からの技術的助言など、移譲後も県からのフォローが積極的に行われている。移譲当初は、県担当者と市担当者などで1つの店舗を担当していたが、前述のように、県が移譲後も積極的に移譲市を支援しているため、人材面で移譲後

³¹ ここで、法第5条第1項（新設）、法第6条第2項（店舗の配置や運営方法に関する変更）、法付則第5条第1項（法施行前から立地し、法施行後に変更を行う店舗）の合計を届出件数として記載しているのは、都ホームページ「大規模小売店舗立地法について」を基に、新設及び変更前に届出を行う必要のある手続きを対象として算出していることによる（図表 2-7-1 も参照）。なお、平成12年6月1日から平成23年9月30日までの届出分を集計している。

の不便は感じていないという。

指導の前例がないため、商圈が近隣市町と重なる場合など、イレギュラーな案件への対応に若干苦慮するが、県への相談体制ができているため、県に確認すれば対応可能とのことである。

図表 2-7-7 大店舗立地法に関する事務権限の移譲に向けた栃木県の取り組み



図表 2-7-7 は、栃木県と移譲市における取り組みの概要である。これを本市に置き換えてみると、既に要綱に基づき、小規模ながら商業施設について、大店立地法における都の指針と同レベルの事務を執り行っている点から、大幅な人員増や専門職等の配置は必要ない。ただし、移譲後には国や都との連携は当然必要であり、とりわけ都との間では、時宜に適った研修や必要に応じた相談が不可欠となる。

②店舗が行政界をまたいで立地する際の対応

大規模小売店舗が他市、あるいは他県との境界をまたぐ形で立地する場合、関係する自治体全てにおいて、立地に関する調整が必要になる。そうした際、届出先は複数になるのか、それとも、どこか代表の市に届け出て、ほかの該当自治体はあくまで代表の市から情報を得るだけの位置づけになるのかが課題となる。このことについては、政令指定都市である川崎市にヒアリングを行い、次のような回答を得た。

川崎市と他市とに跨る店舗の新設及び変更の際し、川崎市が全体の大半を占める敷地面積の配分になっている場合は、届出先はあくまで川崎市のみであり、どこが届出先になるかは「敷地面積、建物面積の過半が属するのはどこか」、「法に規定する店舗の過半が属するのはどこか」、「メインの入口、動線はどこの自治体が該当するのか」等、諸事情を勘案して決定している。

また、大店立地法第 12 条により、隣接自治体に意見の聴取などの協力を求めることができる（次頁図表 2-7-8 参照）。このことは、前出の「回答集」においても同様の見解が示されていることから、本市に置き換えても同様の扱いになると考えられる。

図表 2-7-8 川崎市における「市境店舗」関連条文

法令	関連条文
大店立地法 第 12 条	(関係行政機関の協力) 第十二条 都道府県は、この法律の目的を達成するため必要があると認めるときは、関係行政機関又は関係地方公共団体に対し、協力を求めることができる。
大店立地法 第 15 条	(大都市の特例) 第十五条 この法律の規定により都道府県又は都道府県知事が処理することとされている事務は、地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百五十二条の十九第一項の指定都市（以下この条において「指定都市」という。）においては、指定都市又は指定都市の長が処理するものとする。
川崎市大規模小売店舗立地法運用要綱第 2 条	(用語の意義) 第 2 条 この要綱において使用する用語は、特に定めるもののほか、法、大規模小売店舗立地法施行令（平成 10 年政令第 327 号。）及び大規模小売店舗立地法施行規則（平成 11 年通商産業省令第 62 号。以下「施行規則」という。）において使用する用語の例による。 2 この要綱において、「市境店舗」とは、大規模小売店舗のうち、当該大規模小売店舗の所在地の境界線から 1 キロメートルの範囲内に川崎市以外の市域を含むものをいう ³² 。

〇おわりに

商店街をはじめとした中小小売商と大規模小売店舗との関係については様々に議論されているが、既存店舗・新設店舗を問わず、本市として大規模小売店舗自体を排除することは、まちづくりにとって有益とはいえない。

まちづくりと商業の活性化は不可分であり、商業の活性化とは、単により多くの商品を販売することだけでない。まちの賑わいやアメニティの創出、地域の活性化の実現をももたらすのである。

利便性の向上や賑わいの創出のためには、市民や地域にとって必要な店舗は中小小売商、大規模小売店舗を問わず立地することが望ましい。そのために、大規模小売店舗の立地に関しても、中小小売商と同じく、地域に精通している市が運用主体として機能することが必要である。

前述のように、大店法に基づく一連の手続きは、現時点で都道府県等が運用主体となっていることが主である。しかし、店舗周辺的生活環境の保持という法の趣旨からすればむしろ、市民に最も身近で地域の実情を把握している基礎自治体が、地域の様々なまちづくり計画との整合性などにも配慮しながら主体的に判断していくことが、地方分権の趣旨にも合致し、望ましいといえる。現に、都におけるこれまでの「大規模小売店舗立地法にかかわる都の意見について」をみても、内容は基礎自治体として主体的に取り組むべき視点からの意見が主なものとなっている。

また、行政区域が広範にわたり都庁からも決して至近でない本市では、事業者が大規模小売店舗の立地申請をする際、事前協議に必要な資料の準備だけでなく、立地区域と官公庁との往来等に多大な労力と時間を費やすことになる。また市民にとっては、届出関係書類を見る際に都庁まで足を運ばなければならないため、本市が当該事務権限の移譲を受けて運用主体になることで、利便性が高まるといえよう。

これらのことから、大店立地法に基づく届出事務等については、本市が積極的に移譲を求めべきものと考えられる。

³² 「横浜市大規模小売店舗立地法運用要綱」第 2 条第 2 項にも同様の規定がみられる。

【参考文献 大規模小売店舗立地法に基づく届出受理等に関する事務権限】

- ・石原武政、加藤司『商業・まちづくりネットワーク』ミネルヴァ書房、2005年
- ・石原武政『小売業の外部性とまちづくり』有斐閣、2006年
- ・石原武政、加藤司編著『シリーズ流通体系. 5 (日本の流通政策)』中央経済社、2009年
- ・大西隆『広域計画と地域の持続可能性』学芸出版社、2010年
- ・加藤義忠ほか『小売商業政策の展開』同文館出版、1996年
- ・加藤義忠、佐々木保幸、真部和義『小売商業政策の展開 (改訂版)』同文館出版、2006年
- ・加藤司、石原武政編著『シリーズ流通体系. 4 (地域商業の競争構造)』中央経済社、2009年
- ・加藤義忠「大店法の廃止と大店立地法の制定」『関西大学商學論集』(第44巻第1号) 関西大学商学会、1999年
- ・加藤義忠「都市計画法の改正と中心市街地活性化法の制定」『関西大学商學論集』(第44巻第2号) 関西大学商学会、1999年
- ・国土交通省都市・地域整備局まちづくり推進課/都市計画課監修『詳説まちづくり三法の見直し 改正都市計画法・中心市街地活性化法等の解説Q&A』ぎょうせい、2007年
- ・小林重敬『条例による総合的まちづくり』学芸出版社、2002年
- ・佐々木保幸「大規模小売店舗法の廃止と大規模小売店舗立地法の制定」『大阪商業大学論集』(第131号) 大阪商業大学商経学会、2004年
- ・白髭武『現代日本の流通問題』白桃書房、1974年
- ・鈴木安昭『昭和初期の小売商問題 百貨店と中小商店の角逐』日本経済新聞社、1980年
- ・(株) 全国商店街支援センター『商店街いきいきマガジン 2011 EGAO』、2011年
- ・(株) 全国商店街支援センター『地域でがんばる商店街を応援します』、2011年
- ・高木任之『イラストレーション都市計画法 (第3版)』学芸出版社、2008年
- ・田村正紀『大型店問題 大型店紛争と中小小売商業近代化』千倉書房、1981年
- ・通商産業調査会出版部『大規模小売店舗法の解説』通商産業省産業政策局流通産業課編、1997年
- ・通商産業省産業政策局流通産業課編『これからの大店政策 大店法からの政策転換 産業構造審議会流通部会・中小企業政策審議会流通小委員会合同会議中間答申』通商産業調査会出版部、1998年
- ・東京市町村自治調査会『多摩地域の大型小売店舗の立地特性に関する調査報告書』、2007年
- ・都市計画協会『コンパクトなまちづくり 改正まちづくり三法による都市構造改革』ぎょうせい、2007年
- ・坂本秀夫著『大型店出店調整問題: 第1次百貨店法から大店立地法へのプロセス』信山社出版、1999年
- ・日本流通学会『流通 日本流通学会誌』(No.13)、2000年
- ・蓑原敬『地域主権で始まる本当の都市計画・まちづくり 法制度の抜本改正へ』学芸出版社、2009年
- ・柳沢厚、野口和雄『まちづくり・都市計画なんでも質問室』ぎょうせい、2002年
- ・柳沢厚、野口和雄、日置雅晴『自治体都市計画の最前線』学芸出版社、2007年
- ・矢作弘、瀬田史彦『中心市街地活性化三法改正とまちづくり』学芸出版社、2006年

【参考資料 大規模小売店舗立地法に基づく届出受理等に関する事務権限】

- ・経済産業省商務情報政策局流通政策課『大規模小売店舗立地法についての解説等 (第4版)』、2007年
- ・国土交通省 国土交通政策研究所『地方分権社会における広域的観点からの都市整備に関する研究 中間報告 大規模小売店舗の立地における広域的観点』、2007年
- ・産業構造審議会流通部会、中小企業政策審議会流通小委員会『21世紀に向けた流通ビジョン: 我が国流通の現状と課題 産構審・中政審合同会議答申』通商産業調査会出版部、1995年

JAS法（農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律）に関する事務権限

政策研究員：健康福祉部生活衛生課 主事 原 陽子

〇はじめに

食品表示は、消費者が食品を購入する際、食品の内容を正しく理解し、選択したり、適正に使用したりするうえで、事業者から消費者へ食品に関する情報提供を行う重要な手段の一つである。その役割として、健康危害防止や商品選択のための情報提供や、食品に対する優良誤認の防止などが挙げられる。

JASとは、日本農林規格の英訳「Japanese Agricultural Standard」の頭文字をとった略称だが、現在では制度全体を表す言葉として使われ、個々の物資についての日本農林規格はJAS規格と呼ばれている。

農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律（昭和25年法律第175号、以下「JAS法」とする）に基づくJAS制度は、①品質改善や取引の公正化などを図るため、検査に合格した製品にJASマークをつけることを認める任意の「JAS規格制度」と、②消費者の商品選択に資する品質に係る表示事項を薬事法で規定する医薬品、医薬部外品、化粧品と酒税法で規定する酒類以外の全ての食品に義務付ける「品質表示基準制度」の2つからなっている。食品への表示事項の義務付けは、「生鮮食品」と容器包装に入れられた「加工食品」の2つに分けて品質表示基準を定め、それぞれ必要な表示事項を規定し、その表示を義務付けている。

近年、産地偽装事件や表示偽装事件、賞味期限の改ざんなどの発覚で、食品表示を情報源として飲食料品を取捨選択する消費者による表示への関心が高まっている。農林水産省によると平成22年4～9月に全国で指導した件数は、JAS規格違反に係るものが29件、品質表示基準違反に係るものが261件となっており、違反のうち表示違反が9割を占めていた。品質表示基準違反のうち、誤表示や表示欠落が5割を占め、このことから飲食料品の流通時における適正表示指導の重要性がうかがえる。適正な食品表示の推進を図るため、今回、「品質表示基準制度」に関連した製造業者等への適正表示の指示、命令、公表、報告の徴収及び立入検査、表示が適正でない旨の申出の受理、調査等に関する事務権限の本市への移譲についての調査研究を試みた。

1.本市における検討の必要性

食品の表示は、JAS法による表示の他、食品衛生法（昭和22年法律第233号）に基づく期限表示やアレルギー表示等、健康増進法（平成14年法律第103号）、薬事法（昭和35年法律第145号）、不当景品類及び不当表示防止法（昭和37年法律第134号、以下、「景品表示法」とする）、計量法（平成4年法律第51号）に基づく内容量表示等、様々な法律で定められており（次頁図表2-8-1）、JAS法以外の法律で表示しなければならない項目もある（次頁図表2-8-2、2-8-3）。

本市は、平成19年4月に保健所政令市³³となり、食品表示のうち、食品衛生法、健康増進法

³³ 保健所政令市とは、地域保健法第5条第1項の規定により政令で定める市をいう。なお、政令指定都市・中核市は保健所が必置とされている。本稿では、保健所政令市、政令指定都市、中核市をまとめて保健所設置市と表記する場合があることをあらかじめお断りする。

及び薬事法に関する表示事務は、八王子市保健所では対応してきたところである。現在、JAS法、景品表示法及び計量法についての事務は都が窓口となっている。移譲を受けていない3法のうち、計量法と景品表示法については、表示規制の対象物が食品を含む幅広いものであるため、今回は食品表示に関連の深いJAS法の事務移譲について検討することにした。

図表 2-8-1 食品表示と法制度

法律	制定年	目的	表示対象	所管	移譲済*
食品衛生法	1947	衛生上の危害発生防止と健康の保護	公衆衛生の見地から表示が必要な食品及び食品添加物	厚生労働省	○
JAS法	1950	商品選択のため品質に関する適正な表示	一般消費者向けに販売される飲食料品	農林水産省	
計量法	1951	内容量の表示	正味量の表示が必要な容器・包装食品	経済産業省	
薬事法	1960	食品の医薬品的な効果効能の表示を禁止	医薬品、医薬部外品、化粧品、医療機器	厚生労働省	○
景品表示法	1962	虚偽、誇大な表示を禁止し、公正な競争確保	各業界が表示に関するルールを定めるもの	公正取引委員会	
健康増進法	2002	健康及び体力の維持、向上に役立つ栄養成分の表示	栄養成分、熱量に関する表示をしている全ての食品	厚生労働省	○

※網掛けの法律に基づく事務権限は、本市に平成19年4月に権限移譲済みである

図表 2-8-2 主な表示項目の内容

主な表示項目		食品衛生法	JAS法	計量法	景品表示法	健康増進法	
基本項目	名称（品名）	○	○				
	原材料名	食品添加物以外の原材料		○			
		食品添加物	○	○			
		アレルギー物質を含む旨	○				
		遺伝子組換え食品である旨	○	○			
	内容量		○	○			
	期限表示（消費期限または賞味期限）	○	○				
	保存方法	○	○				
製造者	○	○					
付加項目	原料原産地名		○				
	調理方法等		○				
	原産国名		○		○		
	栄養成分表示					○	
	特別用途表示					○	

※網掛け部分は平成19年4月に本市に権限移譲済みである。食品衛生法、JAS法等の食品表示関係法令によって、上記に加えて個別に表示項目が義務付けられている食品もある

図表 2-8-3 各法令に基づく表示例

名称	豚ひれかつ		
原材料名	豚ひき肉（アメリカ産）、ばれいしょでん粉（遺伝子組換えでない）、パン粉（大豆を含む）、粉末水あめ、粉末卵白、乳たん白、食塩、植物油脂、還元水あめ、米粉、小麦粉、加工でん粉、調味料（有機酸、アミノ酸）		
内容量	240g（8個）	消費期限	〇〇.〇〇.〇〇
保存方法	要冷蔵 10℃以下で保存してください。		
販売者	株式会社〇〇〇〇 製造所固有記号 ●●県××市△△町1-1-1		

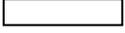
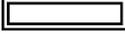
【栄養成分表示】

栄養成分表示	1個 30g あたり
エネルギー	42kcal
たんぱく質	3.8g
脂質	0.8g
炭水化物	4.9g
ナトリウム	89mg

【アレルギー物質】

物質名	小麦、卵、乳、大豆、豚肉
-----	--------------

凡例

	JAS法に基づく表示事項
	食品衛生法に基づく表示事項
	JAS法、食品衛生法に基づく表示事項
	健康増進法に基づく表示事項

上の図表 2-8-3 は、各法令に基づく表示の例を示したものである。食品を購入する際に確認するなど、見かけたことがあるのではないだろうか。

食品衛生法では、食品の安全性の確保のために公衆衛生の見地から、万一事故が発生した際に、責任の所在を明確にし、製品の回収などの行政措置を迅速に行うための手掛かりとすることを目的としている。容器包装に入れられた加工食品と一部の生鮮食品を対象に表示事項が規定されており、名称・期限表示・保存方法・製造者名等、表示内容については JAS 法と共通する項目が多く存在する。本市では、食品衛生監視員が食品衛生法の権限に基づき、市内の食品製造所、スーパーなどへの立ち入り、食品表示の指導、食品表示相談などを日常的に行っている。

食品表示に関わる法令のうち、食品衛生法と JAS 法で義務付けられている項目を記載することで、必要となる表示事項の約 9 割を網羅することができる。よって、JAS 法の権限の一部が移譲されることで、市内の製造者等に対して、食品表示に関する指導を幅広く、効率的に行うことができるようになる。食品表示に関する関係法令の事務権限を拡大することにより、市内の製造業者等にとっての窓口が一本化され、ひいては市内の消費者への安心・安全な飲料品の提供へとつながると考えられる。

2. 移譲によるメリットと課題

当該事務権限を広域自治体から基礎自治体に移譲した場合、様々なメリットが生まれる一方で、解決すべき課題も発生する。ここでは、一般的にいわれるメリットと課題について、本市のような保健所政令市ではなく一般市への移譲を念頭に置いて整理した。

(1) 移譲によって生まれるメリット

- ①住民が、小売販売店で表示のない食品等を見かけた際に、これまでの国や都だけでなく、身近な市役所へも通報できるようになり、問い合わせや情報提供のための窓口が増える。
- ②製造業者や小売販売店が、自社商品の表示について行政に相談する際、平素から食品衛生に関連した相談等で接している身近な市役所で、今までの内容に加えて総合的に相談や指示を求めることができるようになり、ワンストップサービスの提供が可能となる。
- ③地元の製造業者や小売販売店の動向を熟知している市が権限をもつことで、市内の製造業者等に対して指導改善等を行う際に、地域の実情に合わせた迅速かつ的確な対応ができるようになり、その結果消費者への適正な表示がなされている食品の流通確保につながる。

(2) 想定される各種の課題

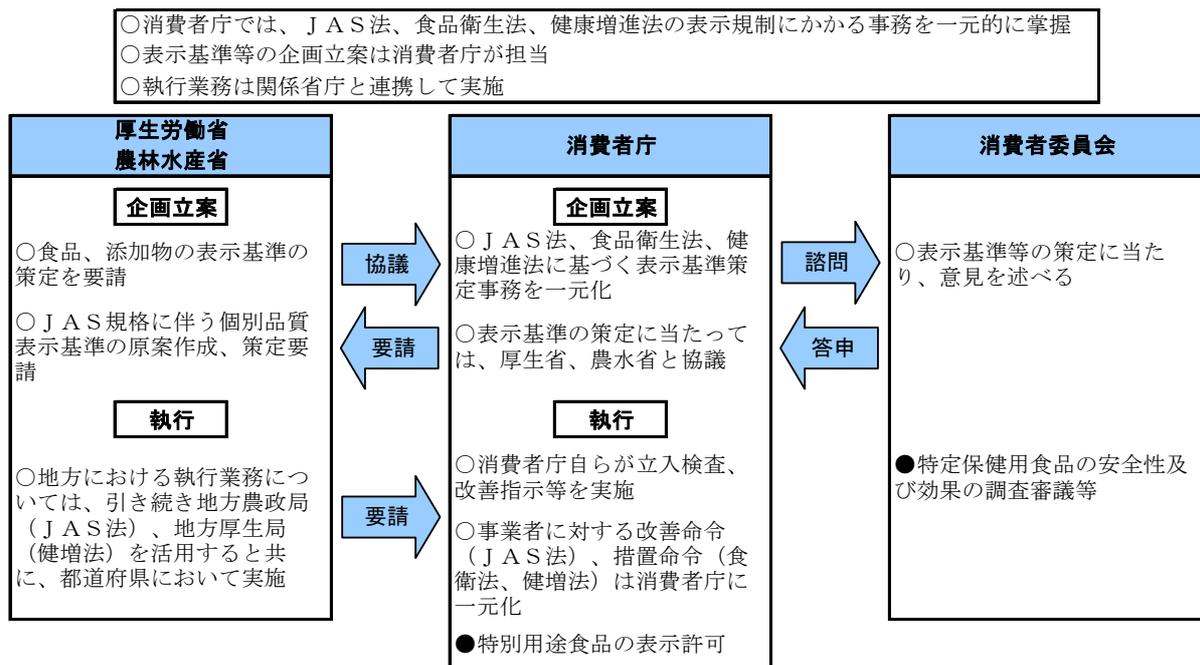
- ①表示相談を受ける際、食品表示に関連する複数の法令に関する専門知識が必要になる。
- ②JAS法に基づく監視や指導、立入検査等の業務に関しては、発生件数があまり多くないことが想定されるため、業務を担当する職員の育成や知識の継承、配置等が難しい。
- ③視察した新潟市によると、改善指導を要する事例が起きた場合、業務量が4ヵ月から6ヵ月にわたり大幅に増加する事例も存在する。過失や故意で不適正な表示を行ったかどうかの判断をする際、犯罪性も否定できないことから警察との連携を図る必要性も出てくるケースもあり、立入調査の方法などでノウハウの蓄積が大きく影響すると思われる。

3. 経緯・現状・見通し

(1) 現状

平成21年9月に消費者庁が発足し、これまで各省庁にまたがっていた食品表示基準に関する企画立案や執行等についての運用所管は消費者庁に一本化された。図表2-8-4は、消費者庁が設立された後の食品表示義務に関する省庁間の関係を図示したものである。

図表 2-8-4 消費者庁設立後の食品表示業務について



出所：消費者庁ホームページ「食品表示に関する制度について」（平成21年8月20日確認）

現在本市においては、消費生活センターで市民からの商品の品質やサービスなどについての問い合わせ、契約上のトラブル、生活知識など消費生活にかかわる相談を専門の相談員が受けている。その中で、食品衛生に関わる内容については、本市保健所との連携を図っている。本市保健所では、食品衛生監視員が食品衛生法の権限に基づき、日常的に市内の食品製造所、スーパーなどへの立入検査、食品表示の指導などを行っている。表示義務は、生産者又は輸入者から小売業者までの流通過程の全てのものに生じる。ただし、生産者が消費者に直接販売する場合、または設備を設けて飲食させる場合には、表示の義務はない。平成22年度末における本市内の食品流通過程の製造業者等の件数は以下のとおりとなっている。

食品衛生法第52条に規定する営業	8,976件
食品製造業取締条例に規定する営業	1,067件
食品衛生法施行細則第16条に規定する営業等	5,640件

(2) 第一次勧告と地域主権戦略大綱について

地方分権改革推進委員会の第一次勧告においては、消費者保護のための商品等の安全の確保に係る事務として、「JAS規格制度」に関連する下記の項目が一般市への移譲事務として示されている(図表2-8-5)。なお、平成22年6月に閣議決定された地域主権戦略大綱においては、移譲対象事務に挙がっていない。

図表 2-8-5 第一次勧告の移譲対象事務

条項	事務内容
第19条の14第1項	製造業者等に対する表示事項の表示の指示
第20条第2項	認定事業者等からの報告の徴収、工場・店舗への立入検査
第21条第1項	格付された農林物資及び指定農林物資に対する不適正表示に係る申出受理

(3) 全国の事務移譲状況(平成23年8月現在)

図表 2-8-6 全国の移譲状況

	移譲済みの自治体
宮城県	全市町村
群馬県	<u>前橋市</u> 、 <u>高崎市</u>
埼玉県	<u>さいたま市</u> 、 <u>川越市</u> 、川口市、秩父市、所沢市、飯能市、加須市、本庄市、東松山市、鴻巣市、戸田市、入間市、鳩ヶ谷市、朝霞市、志木市、和光市、新座市、久喜市、北本市、八潮市、三郷市、坂戸市、幸手市、鶴ヶ島市、日高市、ふじみ野市、伊奈町、三芳町、滑川町、嵐山町、川島町、吉見町、横瀬町、皆野町、小鹿野町、上里町、白岡町、松伏町
新潟県	<u>新潟市</u> 、三条市、柏崎市、燕市、胎内市
和歌山県	全市町村
岡山県	<u>岡山市</u> 、 <u>倉敷市</u>
広島県	<u>広島市</u> 、 <u>呉市</u> 、三原市、尾道市、 <u>福山市</u> 、府中市、三次市、大竹市、東広島市、廿日市市、安芸高田市、江田島市、安芸太田町、北広島町、大崎上島町、世羅町、神石高原町
山口県	萩市
長崎県	<u>壱岐市</u> 、西海市

※下線は、保健所設置市を示す

前頁の図表 2-8-6 は、全国における J A S 法に関する事務移譲の状況をまとめたものである。様々な自治体において、事務処理特例条例の活用による移譲が行われている。なお、平成 20 年 7 月における全国の移譲状況は 6 県 86 市町村であったが、平成 23 年 8 月現在では 9 県 132 市町村（72 市 58 町 2 村）に権限移譲されており、市町村への当該事務の権限移譲が進んでいることが分かる（図表 2-8-7 参照）。

移譲事務の内容は、政令指定都市、中核市、特例市ならびに保健所政令市による差異はなく、一律的な移譲内容となっている。

図表 2-8-7 各県の事務移譲状況

条項	事務内容	宮城	群馬	埼玉	新潟	和歌山	岡山	広島	山口	長崎
第 19 条の 14 第 1 項	飲食物品の品質に関する指示	○	○	○	○	○	○	○	○	○
第 19 条の 14 第 2 項	飲食物品以外の農林物資の品質に関する指示			○		○	○	○		
第 19 条の 14 第 4 項	命令	○	○	○	○		○	○	○	○
第 19 条の 14 の 2	公表	○	○	○	○	○	○	○	○	○
第 20 条第 3 項	報告の徴収及び立入検査	○	○	○	○	○	○	○	○	○
第 21 条の 2 第 1 項	申出の受付	○	○	○	○	○	○	○	○	○
第 21 条の 2 第 2 項	調査	○	○	○	○	○	○	○	○	○
施行令第 12 条第 3 項	報告					○		○	○	
施行令第 12 条第 4 項	報告							○	○	
施行令第 12 条第 5 項	報告					○		○		
施行令第 12 条第 6 項	通知の受理					○				
施行令第 12 条第 7 項	通知の受理					○				
施行令第 12 条第 8 項	報告					○		○	○	

（４）今後の見通し

食品表示を巡っては、原材料や原産地は J A S 法、食品アレルギーに関することは食品衛生法というように複数の法律が関係していることに加え、消費期限と賞味期限の違いもある³⁴ため、消費者からは「表示が複雑で分かりにくい」という声が上がっている。消費者庁は、消費者団体や研究者などをつくる検討会を設置して、消費者に分かりやすい表示制度を作ることとし、平成 23 年 9 月 30 日に第一回食品表示一元化検討会が開かれた。同検討会では、J A S 法、食品衛生法、健康増進法といった食品表示に関わる 3 法を一本化し、消費者に分かりやすい表示にすることを目的とし、平成 24 年 6 月を目途に報告書をまとめ、平成 24 年度中に表示に関する法案提出を目指している。

³⁴ 「消費期限」とは、品質が急速に劣化し安全性を欠くため、表示された期限までに消費しなければならない食品に表示するもの。「賞味期限」とは、「消費期限」に比べ、品質が比較的劣化しにくい食品等に表示するもの。

4. 本市におけるメリットと懸案事項

保健所政令市に移行し、保健所に関する一定の業務経験を積んでいる本市が J A S 法に関する事務権限の移譲を受けた場合は、これまでのノウハウや蓄積した人間関係等を活かして、積極的な運用を行うことが望まれる。もっとも、違反が発生した場合の対処については、これまでの業務と大きく異なる部分もあるため、注意が必要である。

(1) 本市にとってのメリット

平成 19 年 4 月に保健所政令市となって以降、本市の保健所は食品衛生法に関わる事務を行っており、本市の食品衛生監視員は日常的に市内食品製造業者等と接触している。冒頭で示したとおり、J A S 法と食品衛生法では記載が必要な表示に共通項目が多い。J A S 法の事務移譲を受けるにあたって、本市の食品衛生監視員が食品衛生法に基づく表示の専門知識を既に有しているという点は大きな強みとなる。

また、本市に J A S 法に関する事務権限が移譲されることにより、食品表示について、これまでよりも総合的な対応を行えるようになると考えられる。製造業者や小売販売店にとっても、普段から関わりのある同じ保健所内に、表示項目で共通点の多い食品衛生法と J A S 法の窓口が一本化されることは大きな利点となる。

「J A S 法に基づく指示・公表の指針の運用改善等について」(平成 22 年 10 月 29 日 22 消安第 6388 号)により、製造業者等への指示・指導・公表(同法第 19 条の 14)については、平成 23 年 1 月 1 日より運用改善が講じられた。それにより事実と異なる表示があった場合には、その旨を、社告、web サイトの掲示、店舗等内の告知等の方法を的確に選択したうえで、速やかに情報提供することとなった。表示に誤りがあったことを違反事業者が自ら伝えることは、表示の適正化を図る観点からも重要であると考えられる。こうした事業者への対応は、地元の製造業者や小売販売店の動向を熟知している本市が権限をもつことで、迅速かつ的確な対応が期待できる。

「2010 年世界農林業センサス東京都調査結果報告(速報値)」によると、農家戸数、耕地面積、農業産出額のいずれも都の約 1 割を本市が占めており、本市は都内でも農業が比較的盛んであることが示されている。本市では地産地消を推進しており、その地域特性を活かして平成 19 年 4 月に都内初の道の駅となる「道の駅八王子滝山」を開設した。道の駅八王子滝山は、安心・安全な地場農産物に対する消費者意識の高まりが後押しとなり、オープン以来毎年 100 万人規模の来場者数を維持している。さらに、平成 23 年 8 月には、八王子みなみ野に農産物直売所「ねぎぼうず」を開設し、地元農家と消費者とのふれあいの場がますます広がっている。J A S 法における表示指導の際には、生産者から小売業者までの食品流通過程で、正確な情報が伝達されることが重要となるため、都内の全農家数の 1 割を占める本市においてはより適正な表示指導が求められる。

(2) 本市で事務を行う際の懸案事項

本市が権限移譲を受けることにより、違反事例が起きた場合には、本市職員が対応することになる。J A S 法違反時の調査の際には、「過失や故意でその表示を行ったかどうか」が判断の基準となり、調査方法が食品衛生法による表示違反とは大きく異なる。さらに、違反事例によっては、解決するまで長期間にわたり業務量が膨大となることが想定される。移譲を受けた新潟市でも、その調査手法を取得するまでに約 3 年を要するなど、苦勞したとのことである。

5. 本市が移譲を求めるべき権限の範囲について

これまで、食品表示に関する担当所管が複数省庁にまたがっていたが、消費者庁の発足により、食品表示基準の企画立案や執行に関する運用所管の一本化が図られた。さらに、平成 23 年 4 月に牛肉の生食を原因とする集団食中毒が発生したことから、食品衛生法に基づき、平成 23 年 10 月 1 日から生食用食肉の規格基準が改定され、表示基準を新たに設けることになった。

本市では、食育推進計画を平成 23 年度より施行し、地産地消を推進している。道の駅八王子滝山や市内のスーパーには、農作物などの生鮮食品が多数流通し、多くの消費者の手に渡っている。本権限事務の移譲を積極的に受け入れることにより、製造業者等への幅広い指導を総合的、効果的に行うことができるようになり、適正な食品表示の推進につながる。その結果として、消費者への安心・安全な飲食料品の提供へとつながることが期待される。このような食品表示に対する社会情勢と本市の取り組みを考慮すると、消費者に対して安心・安全な飲食料品の流通を確保するために、本事務権限の移譲を受けることが望ましいと考えられる。

本市として、表示関連事務の一本化を図り、業務の効率化を進めるとともに、食品の適正表示の推進を図るために、「品質表示基準制度」に関連する事務について、主たる事務所ならびに事業所、工場及び店舗が本市の区域内のみにある製造業者等を対象とし、以下のような権限移譲を受けることが望ましい（図表 2-8-8）。

図表 2-8-8 移譲を受ける事務

法律名	事務名	条項	項目名	概要
J A S 法	品質表示に関する表示の指示等	第 19 条の 14 第 1 項	指示	製造業者等への品質表示基準を遵守する旨の指示
		第 19 条の 14 第 4 項	命令	製造業者等への命令
		第 19 条の 14 の 2	公表	製造業者等への指示・命令の公表
		第 20 条第 3 項	報告の徴収 及び立入検査	製造業者等から品質に関する表示に必要な報告を求め、食品の材料や帳簿等を検査
		第 21 条の 2 第 1 項	申出の受付	農林物資の品質に関する表示不適正である旨の申出の受理
		第 21 条の 2 第 2 項	調査	申出に基づく調査の実施

なお、図表 2-8-5（本稿 p. 94）に挙げられている製造業者等への指示に関する事務について、J A S 法第 19 条の 14 第 1 項では飲食料品を対象物とし、第 19 条の 14 第 2 項ではいぐさ製品、木炭等の飲食料品以外の農林物資を対象物としている。

今回の移譲を受ける事務についての農林物資の範囲は、本市保健所で既に所管している食品衛生法と関連の大きい飲食料品とすることが望ましい。なお、対象とする製造業者等の範囲については、既に権限移譲済みである各県の事務処理特例条例で指定している対象範囲と同等とすることが望ましく、市域を超えた範囲で事業を展開している製造業者等の場合には、都や国（農林水産省）等との連携を図り、対応する必要がある。

6. 移譲後の事務の構造

主たる事務所ならびに事業所、工場及び店舗が本市の区域内のみにある製造業者等に対しては、市と都、国が連携し、問い合わせや相談に対応することが望ましい（図表 2-8-9）。

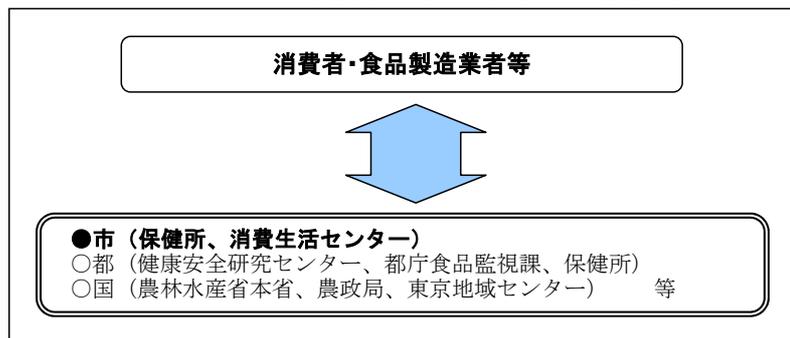
食に関する市民からの問い合わせなどについては事務権

限が移譲されたからといって、相談窓口を本市に限るのではなく、できるだけ市民がアクセスしやすい方が良く考えるためである。

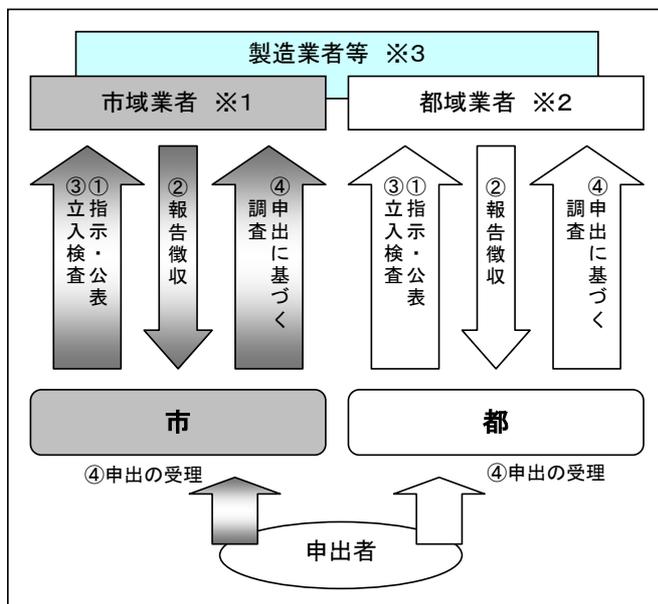
また、本市に権限が移譲された際には、不適正表示改善指導等の事務（図表 2-8-10）を行うことが望ましいと考える。事務概要は以下のようなものである。図表とあわせ参照願いたい。

- ①産地偽装や賞味期限改ざんなどを行った製造業者等に対して、品質表示基準を遵守するよう改善を指示し、その旨を公表する事務（①の事務）
- ②製造業者等に対して、品質表示に監視必要な報告を求める事務（②の事務）
- ③製造業者等の事業者等に立ち入り、食品の材料や帳簿等を検査する事務（③の事務）
- ④品質表示が適正でない旨の申出を受理し、必要な調査を行う事務（④の事務）

図表 2-8-9 食品表示問い合わせ・相談等



図表 2-8-10 不適正表示改善指導等の流れ



※1「市域業者」：主たる事務所ならびに事業所、工場及び店舗が本市の区域内のみにある製造業者等で、品質表示基準の対象となる飲食物品を扱っているもの。なお、「主たる事務所」とは、登記上の本店または実質的な本社機能を有するいわゆる本社のこと

※2「都域業者」：主たる事務所ならびに事業所、工場および店舗が都の区域内のみにあり、かつ、都内の複数市区町村にまたがる製造業者等で、品質表示基準の対象となる飲食物品を扱っているもの

※3「製造業者等」：農林物資の製造、加工（調整または選別を含む。）、輸入または販売を業とする者

7. 本市に準備が必要なこと

（1）関係所管との役割、連携体制の構築

本市の関連所管（農林課、消費生活センター）、都（健康安全研究センター、食品監視課品質表示係）、東京地域センター（旧東京農政事務所、平成 23 年 9 月から改称）などの関係機関との役割分担や、連携体制を構築する必要がある。不適正な食品表示に対する監視の強化を図

るため、現在オブザーバーとして出席している東京都食品表示監視協議会に引き続き参加し、警視庁や農林水産省などと定期的に情報共有や意見交換を行い、連携体制を構築することが望ましい。

消費者から食品表示についての情報提供を受け付けるためのホットラインとして、食品表示110番の窓口が平成14年2月15日から開設された。現在は、農林水産省本省、地方農政局、地方農政事務所、農林水産消費技術センター（現在の（独）農林水産消費安全技術センター）等に受付窓口が設置されている。都では、都民の消費生活の安定と向上に寄与することを目的として、平成14年度から消費生活調査員制度（都生活文化局所管）を開始し、食品、生活用品、サービス等の表示や計量に関する法律の遵守状況などの調査を都民との協働により行い、調査結果を事業者指導等に活用している。食品の表示状況を消費者が監視することにより、表示の適正化を図るための調査として、本制度に基づき委嘱された都民200人からなる消費生活調査員による店頭調査を実施している。これは、表示すべき事項が適正に表示されているか否かについて消費者の視点から調査するもので、情報提供された疑義のある事例については、担当所管が個別に指導を行っている。このように、本市においても行政間だけでなく新たに消費者とも連携を図ることにより、表示の適正化を推進していくべきである。

（２） 専門職員の育成

事務移譲を受けるにあたり、食品表示に関する総合的知識を有する職員を確保する必要がある。専門的知識を有する職員の育成に向け、都職員の市への派遣や市職員の都への派遣、講習会等への参加が必要となると思われる。

（３） ガイドライン等の作成

都では、平成15年度から都の健康安全研究センターにおいてJAS法等に基づく適正表示の指導を実施しており、平成16年度からは都保健所及び市場衛生検査所においても、監視指導を実施している。また、保健所及び各事業所において、監視指導が円滑に推進できるように「JAS法等に基づく適正表示指導のためのガイドライン」（平成16年3月31日15健安食第3977号）を定めている。

本市が当該事務の移譲を求めていくにあたっては、JAS法に関する事務処理の適正な運用を図るため、調査方法等の均一化を図る目的で都が作成したガイドラインに本市が独自に加筆修正を行い、同様のガイドライン及びそのガイドラインに沿った監視対象施設（事業者）等の実態に合わせた実施要領（マニュアル）を作成する必要があると考えられる。限られた専門的知識と調査経験で、調査業務を遂行することが大変困難な作業であることは言うまでもなく、担当職員が少しでも効率的かつ効果的に調査等に取り組めるようにするためにも、ガイドラインと実施要領などを作成することが求められる。さらに、都と協力しながら、必要に応じて随時見直し、立入検査や任意調査の実態により即したものとなるように改定していく必要がある。

〇おわりに

本稿では触れていない課題について、ここで補足を行うこととしたい。食品表示関連法令のうち、計量法と景品表示法については、表示規制対象物が食品を含む幅広いものであるため、今回は事務移譲についての検討を行わなかった。計量法の事務権限を受けるためには、同法第10条第2項の規定に基づいて定める政令（同法施行令第4条）による計量特定市になる必要があり、政令指定都市、中核市、特例市は自動的に計量特定市となる。それ以外の市町村及び特

別区でも、政府が特に認めた場合には指定を受けることが可能であり、道府県において計量特定市の指定を受けている市もあるが、町村及び特別区が指定された実例はない。計量法、景品表示法の移譲の必要性については、今後、都との間で検討していくべき課題と思われる。

また、平成 22 年 10 月 1 日より、米トレーサビリティ法（米穀等の取引等に関わる情報の記録及び産地情報の伝達に関する法律、平成 21 年法律第 26 号）が施行され、米・米加工品について取引、事業者間の移動、廃棄などを行った場合には、取引記録の作成・保存が義務付けられるようになった。さらに平成 23 年 7 月 1 日から、事業者間や一般消費者に米・米加工品を販売する場合には、産地情報の伝達を行うことが義務付けられた。販売店だけでなく、レストラン等の外食店棟でも米飯類のみ産地情報の伝達が必要となったため、同法についても今後、食品の適正表示の推進を図ることを目的とし、一部事務権限移譲について検討する必要があると考える。

【参考文献 JAS法に関する事務権限】

- ・中島康博「食の安全と信頼」『都市問題研究（特集 食の安全と消費者保護）』（通巻 707 号）、2009 年
- ・野沢秀実「保健所政令市の視点から分権の効果と限界を考察する（上）～衛生行政の統合と健康危機管理対応型基礎自治体のすすめ～」『自治総研』（通巻 380 号）、2010 年
- ・野沢秀実「保健所政令市の視点から分権の効果と限界を考察する（下）～衛生行政の統合と健康危機管理対応型基礎自治体のすすめ～」『自治総研』（通巻 381 号）、2010 年
- ・農林水産省消費・安全局表示・規格課「JAS法に基づく食品表示制度の改正経過と最近の情勢について」『豆類時報』（No. 50）、2008 年
- ・農林水産省消費・安全局表示・規格課「JAS法律に基づく食品表示の監視体制について」『豆類時報』（No. 51）、2008 年
- ・農林水産省消費・安全局食品表示・規格監視室「食品表示の監視強化」『豆類時報』（No. 54）、2009 年
- ・農林水産省消費・安全局食品表示・規格課「食品表示に関する指導等の現状について」『豆類時報』（No. 55）、2009 年
- ・山口由紀子「食品表示制度をめぐる課題」『都市問題研究（特集 食の安全と消費者保護）』（通巻 707 号）、2009 年

【参考資料 JAS法に関する事務権限】

- ・八王子市『八王子市保健所 事業概要 平成 23 年版』、2011 年
- ・東京都『東京都食品安全推進計画』（平成 22 年度～平成 26 年度）
- ・東京都『2010 年世界農林業センサス東京都調査結果報告』（速報値）、2010 年
- ・東京都『食品の適正表示推進者養成講習テキスト』、平成 21 年度版

児童相談所設置等に関する事務権限

政策研究員：こども家庭部子ども家庭支援センター 主任 春田 一志

〇はじめに

社会・経済情勢の変化と国民一人ひとりのニーズの多様化が叫ばれて久しいが、子どもに対する社会福祉の分野においてもそれは例外ではない。長期的な少子化の傾向³⁵や、人間関係の希薄化、家庭における児童虐待の増加、子どもの貧困の増加、不登校児童の増加など、わが国の子どもを取り巻く地域・家庭環境は昔と比べて複雑さを増し、住民にとってより身近な基礎自治体に求められる対応も、その範囲と水準が日増しに高まっている。

これまでわが国が行ってきた子ども家庭支援策としては、ショートステイ³⁶やトワイライトステイ³⁷などの次世代育成支援対策や児童福祉法の改正及び児童虐待の防止等に関する法律の制定・改正による児童虐待対策などが挙げられるが、「援助を必要としながらセーフティー・ネットからこぼれ落ち、社会から見失われた子どもが存在する」という地域に潜在化したニーズへの対応という課題も基礎自治体には求められているのである。

現在は政令指定都市のみに移譲されている「児童相談所の設置」権限だが、地方分権改革推進委員会の第一次勧告では「都道府県と市の協議が整えば移譲しても良い」という旨の記述がなされ、中核市や特例市のみならず一般市にも、地域の状況に応じた児童相談所設置の可能性が示された。しかし、その後の平成 22 年に閣議決定された地域主権戦略大綱においては同権限への言及はなされなかった。

この状況は、基礎自治体への移譲可能性が一步後退したとみることもできるが、基礎自治体による子どもに対する支援などの必要性が日々高まっていることに変わりはない。児童福祉法が制定されて以来、中心的に児童家庭相談に応じてきた児童相談所の設置について検討を行うことは、中核市以上の人口規模と財政基盤をもつ本市にとって意義が大きいと考える。

本研究の目的は、本市の相談支援業務の実態を踏まえつつ、児童相談所に関する事務権限の本市への移譲の適否について検討することである。検討にあたっては、上述した現状や施策、課題などを踏まえたうえで「身近にあり、いつでも気軽に相談し利用できる児童家庭相談支援を充実するにはどうすれば良いか」という観点から議論を深めるものとする。

基礎自治体が児童相談所を設置した場合、都道府県から様々な事務移譲がなされることになる。しかし、児童相談所を設置しなければ、児童家庭相談支援の充実は達成し得ないのである。本稿では、「児童の権利に関する条約」第 3 条の「子どもの最善の利益」という視点から、児童相談所がもつ機能に注目して検証する。

³⁵ 平成 23 年度の厚生労働白書によれば「平成 18 年から平成 20 年の合計特殊出生率は、前年を上回っていたが、平成 21 年は前年と同様 1.37 と横ばいとなり、平成 22 年は概数値で 1.39 と前年を上回ったが、依然として低い水準にある」と記されている。

³⁶ 保護者が病気・出産・出張・育児疲れなどの理由で、子どもの養育が困難なとき、児童福祉施設などで子どもを預かるサービス。

³⁷ 残業等で保護者の帰宅が遅い場合、児童福祉施設などで 17 時以降 22 時頃まで子どもを預かり、夕食・入浴の提供など、生活の援助をするサービス。

1. 基礎自治体と児童相談所の関わり

児童福祉法の一部を改正する法律（平成16年法律第153号。以下、「平成16年児童福祉法改正法」とする）により、平成17年4月から、児童家庭相談に応じることが基礎自治体の業務として明確に規定された。これにより基礎自治体は、子どもに関する各般の問題について、家庭その他からの相談に応じ、子どもが有する問題やニーズ、周辺環境などを的確に捉え、個々の子どもや家庭に最も効果的な援助を行い、もって子どもの福祉を図るとともに、その権利を擁護することを、「相談支援活動」として行うこととなったのである。

これを受け、基礎自治体が、住民から子育て等に関する相談や児童虐待の通告を受けた場合、一般の子育て支援サービス等の身近な各種の資源を活用することで対応可能と判断される「比較的軽微なケース」については、基礎自治体が独自の判断で中心的に対応することとなった。

一方、立入調査や一時保護、専門的な判定、あるいは児童福祉施設への入所等を伴うような対応が必要と判断される「困難あるいは急を要するケース」については、直ちに児童相談所に連絡し、その後は児童相談所が対応を行う、という形の整理がなされた。もちろん、本市もこうした区分にしたがって、比較的軽微なケースについては、子ども家庭支援センター³⁸による相談支援を行っている。

しかし、その際に課題となるのは「比較的軽微なケースとは具体的にどの範囲を指すのか」、また「どのようなアプローチで対応すべきか」ということである。才村（2005）は「専門的な知識・技術を要する相談」の基準は曖昧だという点を指摘している。すなわち、どの水準の相談を児童相談所が担い、それ以外を市町村が担うのかという明確な線引きは困難だということである。児童虐待の対策においては、初期対応が極めて重要な位置を占めている。一見、比較的軽微なケースだと思われたとしても、その後の展開について確信をもって判断することは難しいのが実情である。

児童相談所運営指針（雇児発0331第6号 平成22年3月31日）によれば、「児童相談所設置市の事務の範囲は（中略）、児童相談所における相談業務のみならず、援助活動を実施するための児童福祉施設の設置の認可、里親の認定、要保護児童の保護措置及び児童福祉法の適用がある少年について強制措置を必要とする時の家庭裁判所送致等の実施等を一貫して行うことが必要である」とある。また、児童福祉法施行令第45条の3によると、児童相談所設置市が処理すべき事務を、「市町村間の連絡調整や助言、保育士の登録などの保育士試験関連事務を除いた都道府県の事務」と位置づけている。

児童相談所の機能は、①市町村間の連絡調整・情報提供などの援助、②子どもに関する相談のうち、専門知識等を必要とするものにつき、総合的に調査・診断・判定し、援助指針を定め、自ら又は関係機関等を活用し援助すること、③子どもを一時保護すること、④児童福祉施設に入所又は養育協力家庭に委託するなどの措置、⑤親権喪失宣言の請求などを家庭裁判所に対して行うことである。

これら5つの機能を関係法令（児童福祉法・同施行令・児童虐待の防止等に関する法律）で機能から分類すると次頁の図表2-9-1のようになる。これに基づき、本市が児童家庭相談支援を強化する際に、全ての機能が必要であるのか、部分的に移譲を受けたほうが効果的であるのかを考察することとしたい。

³⁸ 「子ども家庭支援センター」は東京都の単独補助事業であり、実施主体は区市町村。現在、一部を除き東京都内の区市町村に設置されている。

図表 2-9-1 児童相談所の機能区分

機能	事務	法令名	根拠条項		備考
			条	項(号)	
①市町村間の連絡調整・情報提供などの支援	市町村相互間の連絡調整、市長村に対する情報提供等	児童福祉法	11	1(1)	
②子どもに関する相談のうち、専門知識等を必要とするものにつき、総合的に調査・診断・判定し、援助指針を定め、自ら又は関係機関等を活用し支援すること	専門的な知識及び技術を必要とする相談	児童福祉法	11	2	ロ
	必要な調査並びに判定		11	2	ハ
	必要な指導		11	2	ニ
	児童委員又は児童の福祉に関する事務に従事する職員の立入調査等	児童虐待の防止等に関する法律	29		
	出頭要求等		8の2	1	
	立入検査等		9	1	
	再出頭要求等		9の2	1	
	臨検、捜索等		9の3	1, 2, 3, 5	
	警察署長に対する援助要請等		10	1, 2	
	児童虐待を行った保護者に対する指導等		11	3, 4	
③子どもを一時保護すること	児童の一時保護	児童福祉法	33		
④児童福祉施設に入所又は養育協力家庭に委託するなどの措置	児童又は保護者の措置	児童福祉法	27	1	
	児童自立支援施設又は児童養護施設に入所させる措置		27の2	1	
	保護者の児童虐待等の場合の措置		28	1	
	措置機関の更新		28	2	ただし書き
	審判が確定するまでの間の措置		28	4	
	里親等に対する指示等		30の2		
	保護機関の延長等		31	2, 3	
	知的障害児施設等の所在期間の延長等の措置		63の2	1, 2	
	重症心身障害児施設への入所又は指定医療機関への入院等の委託		63の3	1	
	生活上の援助が必要な児童の認定	児童福祉法	1	2	
里親への訪問指導	施行令	30			
施設入所等の措置の解除	児童虐待の防止等に関する法律	13			
⑤親権喪失宣言の請求などを家庭裁判所に対して行うこと	家庭裁判所への送致	児童福祉法	27の3		

2. 児童相談所と基礎自治体の相談援助業務について

相談援助業務に関する用語の定義は様々に存在し、それぞれ多様な意味を有しているが、本稿では、社会福祉における様々なサービスの提供や調整を行う際、支援する側が援助するために介入することを「ソーシャルワーク（相談支援）」といい、ソーシャルワークを実践するために、支援される者に必要なことは何であるかを具体化し、サービスを効率的に結びつける支援計画を作成、実行することを「ケースマネジメント」と定義する。

東京都（以下、「都」とする）の「子ども家庭支援センター ガイドライン」には、児童家庭相談支援におけるケースマネジメントを以下のように説明している。

- ・ケースマネジメントは、「①インテーク」→「②スタッフミーティング（受理会議）」→「③アセスメント」→「④支援計画の検討・作成」→「⑤支援計画の実施・介入・調整」→「⑥支援計画の検証・評価（モニタリング）」→「⑦再アセスメント」のプロセスを遂行しながら、相談者及び相談対象者（子ども・家庭）を支援していくものです。
- ・相談対象者やその家族は複雑な問題を抱えており、長期的な支援を必要とすることも多いため、7つの段階が1クール終了しても、支援が終了しない場合もあります。
- ・このような場合は、⑥支援計画の検証・評価、⑦再アセスメントを行い、現在のニーズを再度確認し、状況により、④支援計画の検討・作成からの作業を繰り返す必要があります。
- ・ケースの支援中は、コーディネート機関がしっかりとケースの動向を把握して、緊急時にも対応できるように、支援計画を柔軟に応用し、実施してゆくことも大切です³⁹。

³⁹ 東京都福祉保健局少子対策部計画課編集（2005）『子ども家庭支援センター ガイドライン』（p.15）より

これは、ケースマネジメントの手法を用いてソーシャルワーク（相談支援）を行っていくうえでの基本的な過程であり、市町村の相談窓口（以下、「市町村窓口」とする）においても児童相談所においても行われている。

それでは、市町村窓口と児童相談所の相談援助業務の違いは何であろうか。才村（2005）と津崎（2003）は支援される者の心情に寄り添った受容的なソーシャルワークを「ソフト・アプローチ」、「母性的ソーシャルワーク」と呼び、権威に裏づけられた毅然たる対応を行うソーシャルワークを「ハード・アプローチ」、「父性的ソーシャルワーク」と呼んでいる。別の言葉で言い換えると、前者は「身近で気軽に利用できるサービスや適切な支援」であり、後者は「職権を行使する支援」といえる。

前述のように5つに分類した児童相談所の機能を、これらの考えに沿って分けると、図表2-9-1の機能②の一部が「ソフト・アプローチ」ないしは「母性的ソーシャルワーク」に該当し、図表2-9-1の機能②の一部と機能③④⑤が「ハード・アプローチ」ないしは「父性的ソーシャルワーク」に該当する。なお、①については、市町村窓口のソーシャルワーク機能ではないため、今回は除いている。

児童福祉法第10条第3項では、「市町村長は、（中略）医学的、心理的、教育学的、社会学的及び精神保健上の判定を必要とする場合には、児童相談所の判定を求めなければならない」とある。また、厚生労働省の通知「児童相談所運営指針」においては、「判定」という用語を「相談のあった事例の総合的理解を図るため、診断をもとに、診断者等の協議により行う総合診断」と位置づけている。

つまり、事例に対する総合診断（アセスメント）⁴⁰は、総合的理解を図るうえで不可欠なプロセスということである。基礎自治体による子どもに対する支援などの必要性が日々高まっていることを想起すると「社会診断、心理診断、医学診断、行動診断、その他の診断による『総合診断』が必要な相談は児童相談所で」という考え方は成り立たず、「比較的軽微なケース」とされる市町村で受ける相談であっても総合診断の考え方をできるだけ取り入れていくことが求められる。これは中核市以上の行財政能力をもつ本市であればなおさらである。児童相談所に関連する権限移譲の適否にかかわらず、本市の「総合診断」に関する能力向上を図ることは必要不可欠といえよう。

3. 児童相談所設置市の現況

ここまでの問題意識や児童相談所の機能分類を踏まえ、児童相談所を実際に設置している基礎自治体の状況を確認する。

基礎自治体が児童相談所を設置することが「子どもに対する社会福祉の向上に効果的であるか」ということを実際の現場の状況から検証し、本市への児童相談所に関する事務権限の移譲の適否について考察を深めることとしたい。

中核市として、最初に児童相談所を設置したのは横須賀市と金沢市である。そのうち横須賀市は、厚生労働省が平成18年4月に「今後の児童家庭相談体制のあり方に関する研究会 報告書」において「職員体制の確保・専門性の向上の実践例」として挙げられてもいる。

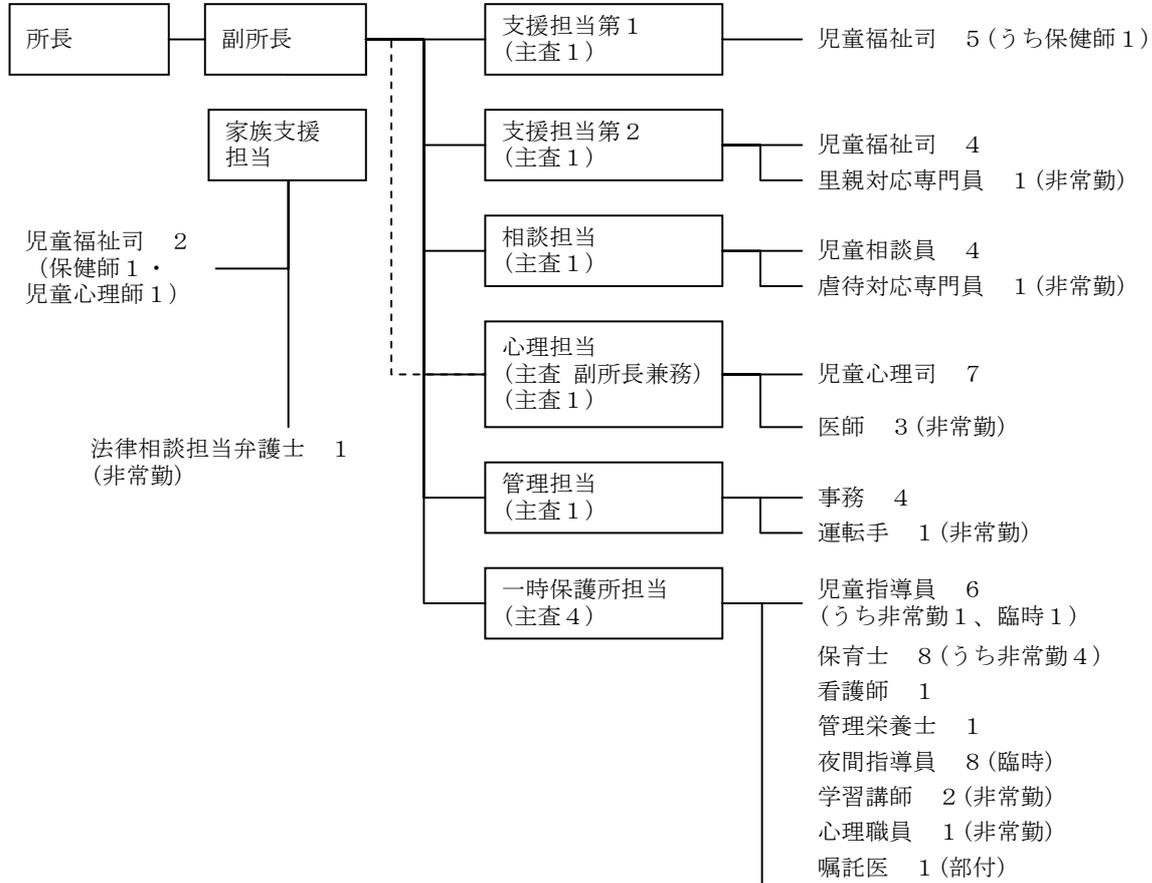
そこで、横須賀市を今回の視察対象とし調査を行った。以下の課題などは、横須賀市の担当者へのヒアリングに基づき、研究所として整理したものである。

⁴⁰ 今日の相談援助業務過程では、従来「診断」や「調査」と呼ばれた過程が「アセスメント」という表現に置き換わり一般化している。

(1) 横須賀市の職員体制

平成 23 年度における横須賀市の児童相談所職員数は、69 名（正規職員 45 名・非常勤職員 15 名・臨時職員 9 名）であり、体制は図表 2-9-2 のとおりとなっている。

図表 2-9-2 横須賀市児童相談所の体制図（平成 23 年度）



出所:横須賀市児童相談所「平成 23 年度版（平成 22 年度実績）事業概要」

(2) 児童相談所設置までの経過

横須賀市は、平成 12 年度から「子ども虐待防止事業」の取り組みをはじめており、平成 14 年 4 月に「子ども虐待予防相談センター⁴¹」を設置した。その取り組みは、育児不安や育児ストレスによる親子関係の歪みが子どもの虐待に発展することがあるということを重視したもので、「子育て支援」に主眼を置いている。また、就学前の子どもを対象に、虐待の予防・早期発見に努めるとともに、虐待の重篤化、再発予防を目指して活動してきた。

また、同市は平成 13 年 4 月に中核市へと移行しているが、その際にも子どもの虐待防止を含む子ども対策について市で一貫して取り組める組織づくりを目指してきたものである。

こうした流れの中、平成 15 年に児童虐待の防止等に関する法律が見直され、平成 16 年には中核市においても児童相談所を設置できる規定を含んだ平成 16 年児童福祉法改正法が成立した。

これを受け、横須賀市は平成 18 年 4 月に子ども虐待予防相談センターを廃止し、児童相談所を開設したものである。

⁴¹ 通称 Y C P A (Yokosuka Child Abuse Prevention)。

一方、市全体の組織体制としては、子ども全般に関する組織として「こども育成部」を立ち上げている。こども育成部には、健康福祉部から「子育て支援課」を移管するとともに、保育関連施策を推進する「保育課」を分離・新設した。また、子どもに関する施策の一貫性を確保しようという観点から、市民部から「青少年課」を移管している。

児童相談所開設後の平成 20 年 4 月、子どもに関する総合的かつ一体的な取り組みを進めるため、障害児の療育センターと児童相談所の機能を併設して、名称を「はぐくみかん⁴²」としている。「一時保護所を併設した児童相談所」が横須賀市児童相談所の現在の姿である。

同市によれば、児童相談所設置の効果は次の 3 点に集約される。

- ①市の児童福祉に関する問題について、基本的な方針や考え方の統一が可能となった。
- ②児童虐待等の諸問題に関する市の取り組みが、予防的なものから防止、措置等を含めたものにまで拡大され、相談受付業務から措置等業務までの一貫した施策の展開が可能となった。
- ③県から移譲を受ける児童福祉に関する権限と、市が既に有している障害者、母子等に関する権限とを合わせた総合的な福祉施策を展開することが可能となった。

(3) 設置当初の課題

横須賀市が児童相談所を設置した当初、課題となったのは主に以下の 4 点であった。

課題 1：入所措置に向けた「児童福祉施設における定員の確保」

神奈川県では、入所措置を要する児童数が、施設の収容可能児童数を上回っていたうえ、知的障害児施設等に入所している障害をもった子どもたちは実質的に施設を退所できない状況であったため、新規児童の入所を受け入れる余裕が無かった。

課題 2：一時保護所の設置

神奈川県に一部事務委託し、一時保護所を確保する予定であったが、神奈川県の一時保護所が、横須賀市内から遠方にあるため、子どもたちと保護者にとって利便性が悪かった。

課題 3：相談業務に関する技量の不足

児童相談所勤務の職員は、子どもやその保護者に対応することとなるが、多くの職員は当時子どもに関するソーシャルワークを行うのは初めてという状況だった。

課題 4：設置後の「組織体制の整備」

「虐待の未然防止・早期発見」を中心とした取り組みと、「専門的な知識や技術を要する事例への対応」という 2 つの役割を担うため、最も効果的で効率的な組織づくりに取り組む必要があった。

横須賀市は、児童相談所設置に際してこれらの課題を一つずつクリアしていき、現時点での対応状況は、以下のとおりとなっている。

課題 1 については、平成 18 年度の開設当初は市内に児童養護施設が 1 ヶ所しかなく、乳児院未設置という状況であったため、神奈川県内の他の児童相談所所管の施設から定員枠をもらう形で措置してきた。こうした中、平成 23 年 4 月 1 日に市内に新しく児童養護施設（定員 45 名）と乳児院（定員 25 人）を開設したため、定員の確保については一定の目途がついた。

⁴² 子どもの健やかな成長を願い、育成することやかばい守るという意味の「育む（はぐくむ）」という言葉に「育み（はぐくみ）」とし、施設を意味する「館（かん）」とを合成した名称。

課題2の一時保護所については、開設時には設置していなかったため、県の一時保護所を借りていたが、平成20年4月に市内に一時保護所（定員25名：男児9名、女児9名、幼児7名）を設置した。

課題3については、横須賀市では従来「福祉職」の職員採用は実施していなかったが、児童相談所設置を契機に平成19年度より「一般行政職（福祉）」という職種での採用に踏み切った。

課題4については、前掲の図表2-9-2のとおりであり、一定程度体制整備は進んでいる。

（4）現在の課題

前節で示したとおり、設置当初の課題については、一定程度解決をみているが、現在も横須賀市の児童相談所は、今後の発展に向けた課題として以下の3点を抱えている。

現在の課題1：費用対効果の検証

児童相談所を利用しない市民も数多く存在するが、市として独自に児童相談所をもつことにより、その経費も国庫負担金を除いて基本的には市で賄うこととなる。横須賀市では、職員の給与費も含め一般財源から毎年度9億円を支出している⁴³反面、その対象となる児童は児童人口全体の数%という現実を考えると、市民の間に不公平感が出ないように、児童相談所設置・運営の費用対効果を常に検証する必要がある。

現在の課題2：障害児入所施設の充実

平成24年度着工で重症心身障害児施設が整備されることになっているが、現時点では知的障害児が入所できる施設がないため、そうしたケースが発生した際には施設を探すのに苦慮しており、時には県外の施設に入所打診する場合もある。

現在の課題3：経験豊富な職員の不足

開設当初は、人事交流によって神奈川県から副所長以下職員3名の派遣を受け入れていたが、現在はそうした制度がなくなった。横須賀市独自で福祉職員を採用するようになったものの、年齢が若く、役所でのキャリアが皆無である。また、配属された職員は児童相談の経験がない者が多く、一般の事務職員が児童福祉所に任命されていることもある。経験年数についても、開設時からの職員であっても6年目であるなど、経験豊富な職員が不足している。

4. 本市における相談支援の現況

（1）経過

平成12年に児童虐待の防止等に関する法律が施行され、子どもに関わる保育士、幼稚園教諭、児童に関する遊びを指導する者等に対して、虐待の発見と児童相談所への通告が義務付けられた。これを受け本市では、平成13年に子育て相談センターを子育て施策の核とすべく、子育て施策の立案機能ももたせた組織にするよう「子ども家庭支援センター」へと移行させている。

子ども家庭支援センターの事業は、人とひととの触れ合いを築きあげていくことが大きな目的であるため、一定程度の職員数・専門性を確保することが必要不可欠であった。そして、原則として18歳までの児童と家庭を対象とする事業だけでなく、人格形成の基礎として大切な時期である乳幼児期を対象とした子育て家庭の支援の充実をも図ることも課題となっていた。

⁴³ 横須賀市によれば、中核市の児童相談所として国による地方交付税措置がなされているが、その地方交付税が全て児童相談所に使えるということではない。なお、試算では約4億～6億円になるとのことである。

平成 15 年 7 月、中央子ども家庭支援センター⁴⁴の機能強化と地域子ども家庭支援センターの整備という意思決定がなされた。主要な変更点は以下の 2 点である。

- ①子育て相談センターは乳幼児の健全な育成と福祉の向上を図るために設置されたが、同センターにおける事業の一つとして実施していた子ども家庭支援センター事業を独立させ、形式的にも実質的にも、原則的に 18 歳までの子どもと家庭に関するあらゆる相談に応じ、関係機関と連携しながら、子どもと家庭を支援するネットワークを構築していくものとした。
- ②地域子ども家庭支援センターは分館的機能を担い、子どもと家庭を支援するネットワークの地域拠点となることが期待された。地域ごとに分館を開設することで、市民の利便性が向上し、市としても迅速かつきめ細やかな対応をすることができるようになった。

(2) 現況

本市の子ども家庭支援センターの職員数（平成 23 年 3 月 31 日現在）は、37 名（正規職員 23 名・嘱託員 14 名）で、中央子ども家庭支援センター（クリエイトホール地下 1 階）と地域子ども家庭支援センター（館・石川・みなみ野・南大沢・元八王子）の 6 館となっている（図表 2-9-3）。

その事業は、①子ども家庭総合ケースマネジメント事業、②要支援家庭サポート事業、③関係機関との連携、④親子ふれあい広場の運営、⑤親子つどいの広場の運営、⑥子ども支援団体ネットワークが主なもので、そのほかの主な事業には、中央子ども家庭支援センターのみで実施している、⑦在宅サービス基盤整備事業、⑧運営協議会の開催がある。地域子ども家庭支援センターで実施している、⑨子育て応援団 B e e ネット⁴⁵が挙げられる。

図表 2-9-3 本市における子ども家庭支援センターの運営体制等

区分	職員体制	相談時間	休館日
中央子ども家庭支援センター	館長（管理職）1、課長補佐（保育士 1）、主査（事務職 1）、主任（社会福祉士 1、保健師 1、事務職 2）、係員（事務職 1）、相談支援員（嘱託員）、社会福祉士 2、臨床心理士 2	月曜日～日曜日 （9 時～19 時） ※日・祝日は 17 時まで	毎月第 1 火曜日・ 年末年始
地域子ども家庭支援センター	主査（保育士 1、事務職 4）、主任（保育士 4、事務職 3）係員（社会福祉士 2、保健師 1）、相談支援員（嘱託員）社会福祉士 4、臨床心理士 5、相談支援経験者 1	月曜日～土曜日 （9 時～17 時）	日曜日・祝休日・ 年末年始

出所：「平成 22 年度八王子市子ども家庭支援センター年度事業実績」を基に作成

(3) 子ども家庭支援センターに関する検討課題

以前、本市で専門相談員として相談支援業務に携わっていた打土井・山崎（2010）は、子ども家庭支援センターの課題などについて記しているが、それをもとに検討課題をまとめると以下のようなになる。

⁴⁴ 本来の表記は「子ども家庭支援センター」ではあるが、「地域子ども家庭支援センター」と区別するために、あえてここでは、「中央子ども家庭支援センター」と表記する。

⁴⁵ 育児について気軽に助言やお手伝いができる「子育て応援団」を養成して、地域で市民同士が子育てを支えあう体制を整えること。

課題1：専門性の確保について

専門性とは、単純に専門資格があればそれで確保されるというものではなく、資格に裏付けられた専門的知識を、「実践の中でどのように活かしていけるか」が課題となる。経験の積み上げと、それに対する適切な実践の振り返りを継続的に行っていくことで実践力を高める必要がある。そのためには研修体制の充実を含めた人材育成が重要になる。児童相談所を設置するならば、さらに高度な専門性が求められることから、その確保は大きな課題である。

課題2：職員の配置基準について

子ども家庭支援センターに対する強制力をもつ職員配置基準は存在しないため、結果的に各基礎自治体の裁量で、それぞれの事情に応じて職員配置などを決めるという形となっている。しかし、裁量で配置するということは、基礎自治体ごとの対応力の格差が広がることにつながる可能性がある。児童相談所を設置したとしても、十分な体制が構築できないのであれば、現状よりも対応などが不十分なものとなってしまいかねない。

課題3：児童相談所との連携について

地方分権の主旨を踏まえ、児童家庭相談支援をより身近な基礎自治体が行うためには、市町村側の専門性や対応力が十分に担保されるということが大前提となっている。そのうえで児童相談所との連携策を充実させなければ、子ども家庭支援センターの機能を十分に発揮することはできない。児童相談所の設置に関する権限が移譲されたとしても、本市内部として情報共有などの連携策を十分に確保しなくてはならない。

5. 考察

前節まで横須賀市と本市の現状をみてきたが、両市に共通するのは、人材配置に関する課題である。本市においては、児童相談所の設置を求めるにせよ、求めないにせよ、児童相談所と同水準の総合診断を行うことを目標とするべきと考えるため、人材面を今よりも一層強化・充実させていかなければならない。

職員の経験を例にとれば、児童福祉司に必要な専門性を確保するためには、5年から10年程度の実務経験が必要であり、指導的立場に立つ職員を育成するためには、さらに多くの経験が必要となる。よって、児童相談所の職員体制をより戦略的に考えるためには、採用のあり方とあわせて職員配置・異動のあり方についても検討が必要である。

特に、指導的な立場に立つ職員を育成することは容易ではない。実践を積むために、活発な活動をしている自治体の児童相談所に派遣し、2年程度の現場研修を経験するといった方法も考えられるが、専門性を確保するという観点からはある程度広域で採用し、人事異動などを行う方が効率的といえるだろう。

職員配置以外の課題はどのようなことが考えられるであろうか。国際ソーシャルワーカー連盟によるソーシャルワークの定義は「人間の福利（ウェルビーイング）の増進を目指して、社会の変革を進め、人間関係における問題解決を図り、人びとのエンパワーメントと解放を促していくこと」と記されている。本市において相談支援を行う際も、この定義に基づくことが、大切であると考えられる。

先にも触れた、都の福祉保健局少子対策部計画課が編集した「子ども家庭支援センターガイドライン」には、ケースマネジメント手法の活用が示されているが、その中では「アセスメントの部分で、必要に応じて弁護士、精神科医、小児科医、臨床心理士等、専門家の助言を求めていくことも大切です」と記されている。本市の相談支援業務においては、こうしたことも一

部では行われているが、不十分な部分も多い。そして、児童相談所自体にも高度な専門性が求められることは、横須賀市の体制やヒアリング結果などで確認してきたところである。そのうえで、各種の専門職との連携体制などを構築していかなければ児童相談所を設置する意義を十分に発揮することは難しい。

さらに、児童相談所を設置した場合「ソフト・アプローチ」と「ハード・アプローチ」の2つを同じ市の中で履行すべきかどうか、大きなポイントとなる。

困難なケースにおいては、児童相談所が一時保護をした場合、職員と保護者が対立することもありうる。この時、子どもの連れ去りなどが起きてしまうことも想定されるため、状況によっては身近な基礎自治体ということが裏目に出てしまいかねない。したがって、「ソフト・アプローチ」と「ハード・アプローチ」の両方を基礎自治体で行うことは本来難しさを伴うものである。横須賀市の場合、このふたつのアプローチが統一的になされるとのことだったが、児童相談所設置から6年を経過して、児童相談所内部または市内で統一的になされたかどうかといった効果検証や分析を行ったデータは存在しない。

加えて、ソーシャルワーク（相談支援）を市町村と児童相談所のどちらが行うかの区分にも問題があると考えられる。つまり、前掲で才村が指摘したように、専門的な相談支援のあり方が法的に曖昧である現状で、相談支援を行ってゆくのに必要であるならば、相談支援における基礎自治体と児童相談所の役割を、ゼロベースに戻して議論し直すことも視野に入れるべきではないか、ということである。

また、各行政機関で対応ができなくなってしまったケースが児童相談所に集中してしまう例もみられた。これは「児童相談所の一極集中を回避するために、市町村に相談業務を行う」とした平成16年児童福祉法改正法の主旨に沿ったものではないといわざるを得ない。

したがって、児童相談所の事務権限を全て基礎自治体がもつのではなく⁴⁶、「措置」という職権を行使する考え方を除いた子どもに関する相談のうち、専門知識等を必要とするものにつき、総合的に調査・診断・判定し、援助指針を定め、自ら又は関係機関等を活用し支援する児童相談所の機能に注目し、その関連事務の移譲を求めると考える。

措置業務以外で本市において相談支援に必要な業務は、図表2-9-1の中の機能②のうち、専門的な知識や技術を必要とする相談と、必要な調査・判定を中心とするものである。

6. 提言

ここまで、児童相談所と基礎自治体との関係や、児童相談所を設置している中核市の現状、そして、本市における課題を示し、本市が児童家庭相談支援を強化する際に、児童相談所の全ての機能が必要であるのか、部分的な移譲のほうが効果的であるのかについて考察してきた。結論としては、専門的な知識や技術を必要とする相談と、必要な調査・判定に関する権限のみの移譲を求め、本市の現状に見合った新たな枠組みを構築することが最も望ましいと考える。

そこで、特に判定業務に注目し、本市が相談支援業務として総合診断を行うには、どのようにしたらよいかを提言として述べてみたい。

相談支援業務を行うにあたり、専門的な知識や技術に基づいた判定に必要なしくみを実現するためには、①児童福祉法の解釈を柔軟にする、②本市独自のしくみを構築するという二つの方法がある。

⁴⁶ 以前、児童相談所が対応に手いっぱいになったときに、福祉事務所に家庭児童相談室を配置し、現在でも機能していないことを知っているため、その二の舞になるのではないかと考えている。

児童福祉法第10条第3項によれば、判定が必要な場合は、本市の場合、対象となる子どもを子ども家庭支援センターから児童相談所に送致しなければならなくなる。そのことにより、子ども家庭支援センターが当該の子どもに対して主体的にかかわりをもてなくなるうえ、「送致」という形をとることによって職権を行使することが前提となることから、支援するという概念が前面に出てこない。

したがって、本市が相談支援を行う際に、仮に、法を柔軟に解釈するならば、「措置に関連する場合」と「そうでない場合」の総合診断は別の判定の流れとすることが良いだろう。具体的には、子ども家庭支援センターからの判定依頼については、従来の児童相談所が行ってきた判定会議から切り離し、新たな会議を立ち上げるのが効果的と考える。

しかし、児童福祉法の解釈を柔軟に行えない場合には、本市に合致したしくみを構築していく必要がある。具体的には、介護保険の認定審査会のように、弁護士、精神科医、小児科医、臨床心理士等を構成メンバーとする「専門委員診断会議（仮称）」を開催し、社会的診断・心理診断・医学診断に匹敵する診断を行い、支援方針の推奨及び見直しを行うのである。このことで、専門的知識を本市の判定業務に取り入れることはもちろん、ケースの状況に応じたより適切な対応が可能となる。

〇おわりに

今回の研究では、『児童の権利に関する条約』第3条の「子どもの最善の利益」という視点を意識しながら、児童相談所がもつ機能に注目して検証を行ってきた。

今後の研究において、二つのアプローチが本市において統一的にできるという検証や分析から導かれた結論に達することができるのであれば、本市に児童相談所を設置するという選択も出てくる。ただし、その前に、職員配置や育成の問題への対応策を考察しなければ、児童相談所を設置するということにはならないのではないかと考える。

児童相談所設置の有無にかかわらず「子どもの最善の利益」の実現に向けて、本市が全力を尽くさなければならないということは当然である。そのためには、本市としての専門性を高めつつ、児童相談所をはじめとする関連組織などとの一層の協力・連携を図らなくてはならない。

【参考文献 児童相談所設置等に関する事務権限】

- ・打土井歳幸・山崎瞳「市町村における児童家庭相談実施体制の現状と課題—八王子市子ども家庭支援センターの実践を通して—」『子ども家庭福祉学』（第9号）日本子ども家庭福祉学会、2010年
- ・柏女霊峰編著『市町村発 子ども家庭福祉』ミネルヴァ書房、2005年
- ・才村純『子ども虐待ソーシャルワーク論』有斐閣、2005年
- ・津崎哲郎「新たな理念としての父性的ソーシャルワーク論」『月刊 少年育成』（第48巻第3号）大阪少年補導協会、2003年
- ・西澤宏行「横須賀市における児童相談所設置の意義と課題」『政策研究よこすか』（第8号）横須賀市都市政策研究所、2005年
- ・日本社会事業大学社会事業研究所「市町村における子ども家庭支援プログラムとそのソーシャルワーク機能の評価に関する研究」、2009年
- ・平澤和宏・渡辺将成「次世代育成の課題とこども育成部の取り組み」『政策研究よこすか』（第8号）横須賀市都市政策研究所、2005年
- ・福祉士養成講座編集委員会編『社会福祉援助技術論Ⅰ 第2版』中央法規、2003年
- ・山崎美貴子「子育てに対する社会的支援の新たな模索—横須賀市との関わりの中で考える—」『政策研究よこすか』（第8号）横須賀市都市政策研究所、2005年

【参考資料 児童相談所設置等に関する事務権限】

- ・板橋区地方自治制度研究会「板橋区の自治力UP!のための制度改革—「区民の自治体」であるための制度と政策—」、2011年
- ・厚生労働省「今後の児童家庭相談体制のあり方に関する研究会 報告書」、2006年
- ・厚生労働省「児童相談所運営指針等の改正について」（平成22年3月31日雇児発0331第6号）
- ・厚生労働省『平成23年版厚生労働白書 社会保障の検証と展望—国民皆保険・皆年金制度実現から半世紀—』、2011年
- ・東京都福祉保健局少子対策部計画課編集『子ども家庭支援センター ガイドライン』、2005年
- ・八王子市子ども家庭支援センター「平成22年度 八王子市子ども家庭支援センター事業実績」、2011年
- ・八王子市こども家庭部こどものしあわせ課『八王子市こども育成計画〈八王子市次世代育成支援行動計画〉』、2010年
- ・八王子市こども家庭部こどものしあわせ課『八王子市こども育成計画—平成22年度取組状況一覧—』、2011年
- ・横須賀市児童相談所「平成23年度版（平成22年度実績）事業概要」、2011年

指定居宅サービス事業者指定・指導監督等に関する事務権限

主任研究員：八王子市都市政策研究所 元木 博

〇はじめに

介護保険制度は、市町村が保険者として運営し、居住する市町村内に住所のある40歳以上の被保険者（加入者）が要介護等の状態になった場合に介護サービスの給付を受ける社会保険制度である。介護保険制度においては、利用者にサービスを提供する「介護サービス事業者」についての指定・指導監督等の事務は都道府県が行うとされており、平成18年度に新たに制度化された地域密着型サービスについてのみ市町村が指定などを行うとされている。

近年、不適切なサービスの提供や不正な介護給付費の請求などにより、指定取消処分を受けるサービス事業者が散見されるなど、サービス提供のあり方などが問題となっているが、そのような中であって、平成24年度より指定居宅サービス事業者や介護保険施設の指定・指導監督などの事務が、政令指定都市及び中核市に移譲される予定となっている。

社会的な要請を受け、介護サービス利用者自身が選択する事業者の指導監督のあり方に関する検討の必要性は高まっていると考えられるが、そのような状況の中、介護保険事業者への指定・指導監督における基礎自治体の役割をどのように考えるべきなのだろうか。

本稿は、注目の集まっている介護保険制度のうち、指定居宅サービス事業者に関する事務権限を素材に、積極的な目線から移譲について検討することを通じて、移譲の適否に関する当面の見解を明らかにすることを目的とするものである。

1. 介護保険制度における指定居宅サービス事業者の位置づけ・論点

本節では、介護保険制度の概説と、指定居宅サービス事業者の位置づけなどを示しつつ、本稿における検討の範囲と問題意識について示す。

（1）介護保険制度について

介護保険制度は、高齢者人口の増加に合わせて制度や運用の見直しが度々行われている。ここでは検討に先立ち、介護保険制度の重要性と近年の見直しの動向を確認し、事務権限移譲の前提となる状況を整理する。

①介護保険制度の概要

東京都（以下、「都」とする）は、介護保険制度を以下のように解説している。これは、介護保険法の第一条、第二条を要約した内容となっている。

〇介護保険制度は、加齢に伴う病気などにより介護を必要とする状態になっても、尊厳を保持し、できる限り自立した日常生活を送れるよう、利用者の選択に基づいて、必要なサービスを総合的かつ一体的に提供する仕組みです。

介護保険制度のサービスを大きく分類すると、在宅の要介護者等に対しサービスを提供する「居宅サービス」と、要介護者を施設に入所させてサービスを提供する「施設サービス」、住み慣れた地域での生活を継続することを目指す「地域密着型サービス」の3つに分けられる。

本稿においては、その中から「居宅サービス」に関する事業者について取り上げるものである。居宅サービスを行う事業者は、その利用者を事業所などが設置されている基礎自治体の住民に限らないことから、指定居宅サービス事業者に関する指定・更新・指導監督などについては都道府県で行うことが基本となっている。

②近年の動き

介護保険制度に関する比較的近年の動きで、基礎自治体に大きな影響を与えるものとしては、平成18年4月に創設された地域密着型サービスがある。

この地域密着型サービスは、認知症高齢者や一人暮らし高齢者の増加が見込まれる中で、高齢者が住み慣れた身近な地域で生活し続けられるようにすることを目的としており、「地域に密着したサービス体系」を構築することが念頭に置かれている。それまでは都道府県が全ての介護サービス事業者の指定・指導監督等を行っていたが、地域密着型サービスについての事業者指定、さらには介護サービス事業者への指導監督を基礎自治体も行うこととなった。

地域密着型サービスは、保険者（又は日常生活圏域）ごとに定める「介護保険事業計画」において、必要利用定員数（整備量）を定めることとなっており、事業所所在地にある基礎自治体において、当該地域密着型サービスの利用定員の必要総数が、既に上限に達しているか、又は申請によってこれを超えることが認められる場合は指定を拒否することもできる。さらに地域の実情に応じた弾力的な基準・報酬設定ができることも特徴である。

このように地域密着型サービスは、その名のとおり介護を受けるようになっても住み慣れた地域に根付いて暮らすことができるために機能することが期待されており、先ほど述べたとおり、当該基礎自治体の住民のみが利用できるものである。なお、広域自治体が現在指定・指導監督を行う介護保険サービスについては、その利用者を事業所などが設置されている基礎自治体の住民に限らないという状況に変更はなかった。

（２）指定居宅サービス事業者とは

指定居宅サービス事業者は、取り扱うことが可能なサービスも多様⁴⁷であり、自宅での介護を推進していく観点からも重要な役割を担っている。また、要介護度の重度化を防ぐ観点からもその存在意義のさらなる発揮が求められているところである。

以下においては、指定居宅サービス事業者の事業と介護保険サービス全体における位置づけなどの概要を示すこととしたい。

①概要とその役割

介護保険制度では、自立支援の観点から居宅における生活を継続するための居宅サービスが重要視されている。

居宅サービス事業としては、①訪問介護、②訪問入浴介護、③訪問看護、④訪問リハビリテーション、⑤居宅療養管理指導、⑥通所介護、⑦通所リハビリテーション、⑧短期入所生活介護、⑨短期入所療養介護、⑩特定施設入所者生活介護、⑪福祉用具貸与、⑫特定福祉用具販売、⑬居宅介護支援の13種類が「居宅介護（支援）サービス費」として保険給付の対象となっている。

⁴⁷ それぞれのサービスごとに指定を受けることが必要であるため、事業者の規模などに応じてサービス提供の範囲はさまざまである。幅広く実施する事業者もあれば、いくつかの事業を実施する事業者も存在する。

要介護（要支援）被保険者が居宅サービスを受けたときは、居宅介護サービス費が支給されることになる。そのうえで被保険者と契約し、支給された居宅介護（支援）サービス費分のサービスを提供する事業者が、「指定居宅サービス事業者」といわれるものである。

指定を受けるためには、書面などによる審査が必要で、指導監督時には場合により立入検査なども行われる。この立入検査は、医師等のような極めて高度な専門性を必ず要求するものではないが、複数の専門的視点からの確認が必要となることは言うまでもない。

図表 2-10-1 介護保険のサービス体系

		予防給付を行うサービス		介護給付を行うサービス		
都道府県が指定・監督を行うサービス	介護予防居宅サービス	訪問サービス	介護予防訪問介護	居宅サービス	訪問サービス	訪問介護
			介護予防訪問入浴介護			訪問入浴介護
			介護予防訪問看護			訪問看護
			介護予防訪問リハビリテーション			訪問リハビリテーション
			介護予防居宅療養管理指導			居宅療養管理指導
		通所サービス	介護予防通所介護	通所介護		
			介護予防通所リハビリテーション	通所リハビリテーション		
			介護予防短期入所生活介護	短期入所生活介護		
		短期入所サービス	介護予防短期入所療養介護	短期入所療養介護		
			介護予防特定施設入居者生活介護	特定施設入居者生活介護		
			介護予防福祉用具貸与	福祉用具貸与		
			特定介護予防福祉用具販売	特定福祉用具販売		
				居宅介護支援		
				指定介護老人福祉施設		
			介護老人保健施設			
			指定介護療養型医療施設			
市町村が指定・監督を行うサービス	地域密着型介護予防サービス	介護予防認知症対応型通所介護	定期巡回・随時対応訪問介護看護(※)			
		介護予防小規模多機能型居宅介護	夜間対応型訪問介護			
		介護予防認知症対応型共同生活介護(グループホーム)	認知症対応型通所介護			
			小規模多機能型居宅介護	複合型サービス(※)		
			認知症対応型共同生活介護(グループホーム)	地域密着型特定施設入居者生活介護(29人以下介護専用型有料老人ホーム等)		
			地域密着型介護老人福祉施設入所者生活介護(29人以下小規模特別養護老人ホーム)			

出所：「八王子市第4期介護保険計画」（2009）p. 79などを基に作成

※表中の（※）は、平成24年度より施行されるサービス

※網掛け部分についても市町村は指導監督を行うこととなっているが、「処分」は都道府県の権限である

図表 2-10-1 は、地域密着型サービスが導入されたのちの介護保険全体のサービス体系を表すものである。介護保険サービスの性質と指定・指導監督権限の所在が一覧できる。

図表中の「都道府県が指定・監督を行うサービス」のうち「居宅サービス」部分を今回の移譲検討の対象としているが、本事務権限が移譲されれば大半の介護保険に関する指定・指導監督の業務が基礎自治体の権限となることがわかる。

②制度や事業者を取り巻く議論

介護保険制度は平成12年の導入以降、制度やその運用について様々な議論がなされながら、高齢社会の介護問題への対応策として、また、老後の安心を支えるための制度として定着してきたところである。居宅サービスを中心にサービス利用も年々増加の一途をたどっており、今後もその利用者数は高齢社会のさらなる進展に伴って増加することが見込まれているが、そのような中、介護保険サービス事業者による不正受給などの問題も後を絶たない。

介護保険サービス事業者による不正受給の問題自体は、なにも指定居宅サービス事業者に限った話ではないが、同様の不正などが重なるようでは、介護保険制度の適切な運用を阻害し、ひいては「介護を必要とする状態になっても、尊厳を保持し、できる限り自立した日常生活を送れる」という目標の達成が困難となりかねない。

ほとんど全ての事業者が適切な運営などを行っているとしても、一部の不適切な対応が、介護保険制度全体に負の印象や影響を与えることを考えると、より適切で効果的な指導監督のあり方を検討することが必要な状況にあるといえる。

2. 本市の現状及び検討の必要性

本市においては、平成 21 年度から 23 年度を計画期間とした「第 4 期介護保険事業計画」に基づく形で事業を進めている。団塊世代の高齢期への突入等を見据えつつ、地域包括ケアシステムの構築について力点を置いて取り組みを進めているところであるが、市内の要介護（要支援）認定者数は、増加の一途をたどっていることから平成 24 年度より運用予定である「第 5 期介護保険事業計画」の策定にあわせ、さらなる対応策の検討が行われている。

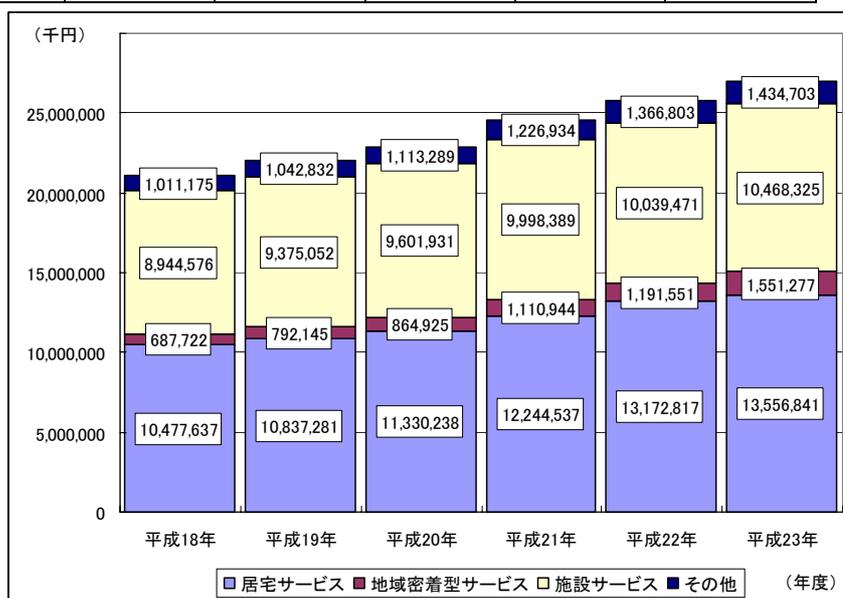
(1) 八王子市における保険給付費の状況

図表 2-10-2 は、八王子市における保険給付費の推移を示したものである。保険給付費は、介護保険の各サービスともに年々増加しており、平成 18 年度の約 211 億円に比べ、平成 23 年度では約 270 億円と、およそ 1.3 倍に増加している。

図表 2-10-2 八王子市における保険給付費の推移（グラフとあわせ）（単位：千円）

	平成 18 年	平成 19 年	平成 20 年	平成 21 年	平成 22 年	平成 23 年
居宅サービス	10,477,637	10,837,281	11,330,238	12,244,537	13,172,817	13,556,841
地域密着型サービス	687,722	792,145	864,925	1,110,944	1,191,551	1,551,277
施設サービス	8,944,576	9,375,052	9,601,931	9,998,389	10,039,471	10,468,325
その他	1,011,175	1,042,832	1,113,289	1,226,934	1,366,803	1,434,703
計	21,121,110	22,047,310	22,910,383	24,580,804	25,770,642	27,011,146

サービス別にみると、居宅サービスは平成 18 年度の 104.8 億円に比べ、平成 23 年度では 135.6 億円と、およそ 1.3 倍に増加しており、地域密着型サービスは平成 18 年度の 6.9 億円に比べ、平成 23 年度では 15.5 億円と、およそ 2.3 倍に増加している。今後、高齢者数が増加することにより、保険給付費全体のさらなる増加も予想される。



出所：表・グラフとも「八王子市高齢者計画・第 5 期介護保険事業計画 素案」（2011）p. 15 より作成

(2) 指定居宅サービス事業者の状況など

図表 2-10-3 は、本市の指定居宅サービス事業者数の推移を示したものである。全体としては年々増加している。今後の地域密着型サービスの充実を考えると、指定居宅サービス事業者の役割は非常に大きいのが現状である。このように地域密着型サービスの充実にかかわらず、指定居宅サービス事業者は、今後も介護保険サービス提供の大きな柱であり続けることが想定されることから、指定居宅サービス事業者に対する指導監督などについて、基礎自治体としての対応策を検討することの必要性は高いといえる。

図表 2-10-3 本市の指定居宅介護サービス事業者数の推移（単位：事業所）

	平成 18 年	平成 19 年	平成 20 年	平成 21 年	平成 22 年	平成 23 年
訪問介護	105	107	100	99	101	102
訪問入浴介護	8	8	8	8	9	9
訪問看護	17	16	16	16	17	17
※ 訪問リハビリテーション	病院・診療所等については、指定を辞退しない限り都道府県知事の指定があったものとみなされます(みなし指定)。					
※ 居宅療養管理指導						
通所介護	56	67	76	88	97	114
通所リハビリテーション	12	13	15	14	14	15
短期入所生活介護	21	23	22	24	24	24
短期入所療養介護	17	15	15	13	14	14
特定施設入居者生活介護	14	17	19	20	21	23
福祉用具貸与	34	36	36	35	37	40
特定福祉用具販売	-	29	30	30	32	37
居宅介護支援	111	121	115	116	118	125
計(※を除く)	395	452	463	484	484	520

出所：「八王子市高齢者計画・第5期介護保険事業計画 素案」(2011) p.14 より抜粋して作成

冒頭で示した介護保険制度の目的から考えると、全国どこでも同じように「加齢に伴う病気などにより介護を必要とする状態になっても、尊厳を保持し、できる限り自立した日常生活を送れるよう」にするために、基礎自治体は何ができるのかということを考えなくてはならないだろう。

3. 事務権限の移譲に関する経緯・現状・見通し

介護保険法の改正に基づいて、指定居宅サービスに関する事務権限は政令指定都市・中核市を対象とした移譲がなされる予定であるが、それ以前にも「事務処理の特例に関する条例」(以下、「事務処理特例」とする)などで市町村への移譲が行われている。

(1) 経緯

今回の法改正以前から、北海道、秋田県、埼玉県、富山県、広島県など全国の15の都道府県で、事業者指定等に関する権限が一部市町村に移譲されており、都近郊の自治体では、横須賀市、船橋市、さいたま市、宇都宮市などに移譲済みである。

(2) 現状

下記の図表 2-10-4 は地域主権戦略大綱において示された移譲対象事務（網掛け部）に、他自治体で移譲対象となっている事務を加えたものである。以下においては、ここに掲げた事務権限を基本的には念頭に置いて検討を進めることとしたい。

図表 2-10-4 地域主権戦略大綱などにおける移譲対象事務権限

法律名	事務名	項目名	条項
介護保険法	指定居宅サービス事業者の指定等	指定	41 条①
		指定の更新	70 条の 2 ①
		特例	71 条①ただし書き
		届出（変更・廃止）	75 条①②
		連絡調整又は援助	75 条の 2 ①
		立ち入り、検査	76 条①
		勸告、命令等	76 条の 2 ①②④
			76 条の 2 ③
		指定の取り消し	77 条①
		公示	78 条

(3) 事務の概要などについて

指定居宅サービス事業者に関する事務権限については、いわゆる利用者へのサービス向上の点はもとより、基礎自治体内部の情報共有や対応力の向上などが期待されるなど、各種の議論がなされている。これらの点については、先述のように、今回の法改正以前から基礎自治体の一部に移譲されているため、視察などで移譲後の実態などを把握することが可能である。

本節にて、本権限の一般的なメリットと課題などを踏まえ、次節にて、実際に事務権限の移譲を受けている自治体への視察結果を示す。

①事務権限移譲によるメリットと課題

本事務権限移譲の主なメリットと運用上の制約要因をまとめたものが図表 2-10-5 である。

図表 2-10-5 想定される事務権限移譲のメリット・制約要因

概要	
メリット	事業者情報や事業者の意向などをいち早く、より詳細に把握し、集約することができる
	迅速かつ効果的な事業者指導を通じて、地域における福祉サービスの向上が期待できる
	利用者への迅速・的確な情報提供が可能となる
	地域住民の声を活かした指定や指導等を行うことで、より質の高いサービス提供が期待できる
	窓口の一本化により、申請などの事務手続きがスピーディになり、利便性が高まる
	身近な存在である市町村に監視・指導の権限が移譲されれば、相談などもしやすくなる
制約要因	人員、財源の確保が難しい
	業務量が膨大になる
	ノウハウ不足、人材育成への不安
	地域間での不均衡（市外居住者もサービス利用。事業者の活動範囲も一つの基礎自治体内に限らない）

作成にあたっては、本市介護保険課へのヒアリングと各自治体のHPなどに共通するメリットや制約要因を取り上げている。

既に移譲された基礎自治体において実際に制約要因が克服され、メリットがおおむね達成されているならば、本市への移譲の意義も一定程度大きいと考えてよいだろう。実際の運用に課題が多ければこれらのメリットを達成することは難しい。

なお、本ケーススタディにおいては税源移譲などが適切になされることを前提としていることから、制約要因のうち「人員・財源」、「業務量」についての詳細な検討は行わないが、実際にこれらの確保がなされないならば、図表中に示したメリットの達成は困難と考えられる。

②執行体制などについて

指定居宅サービス事業者の指定・指導監督等に関する事務は、大きく分けて、①指定・変更などに伴う手続き、②指導監督の2つに分けることができる。ここでは、現在の都の執行体制についてその概要を示すとともに、本市が現在行っている地域密着型介護サービス事業者などに対する指導監督の状況を示す。

本報告書において、ケーススタディ以外の部分で指摘しているとおり、基礎自治体による事務効率の向上などは当然心がけられなければならないが、あまりに効率性を損なうのであれば事務権限移譲のメリットは得られない結果となる。

(ア) 都の現状について

介護保険事業者は取扱事業の種類も多く、都内の広域にわたり事業を展開している。この状況に対応するため、都においてはスケールメリットを活かした事業の展開がなされている。

【指定について】

都においては、指定居宅サービス事業者などに関連する指定や研修などの業務を、平成21年4月より東京都福祉保健財団⁴⁸（以下、「財団」とする）に委託している。これは業務を集約して実施することによる効率化を相当程度念頭に置いたものであろう。

財団の所在地は新宿区（最寄り駅はJR飯田橋駅、JR八王子駅よりおよそ1時間を要する）であるため、本市に事務権限が移譲された方が市内事業者の利便性が向上することは当然であるが、このような集約された体制を取りやめ、各基礎自治体に事務権限を移譲し個別に事業を行うことは、都と本市における介護保険事業のコスト増につながることは言うまでもない。

【指導監督について】

都では、施設サービス、居宅サービス、さらには医療系（訪問看護等）など、介護保険事業者の指導監督などについて、その対象や性質に合わせてかなりの専門分化がなされている。このことにより業務経験も含めて、相当程度の専門性が確保されているものとする。

実際の指導の形態や選定基準について都の要綱から抜粋したものを次頁に示した。

⁴⁸ 財団は、「福祉保健サービスの質の向上及び利用者のサービスの選択や利用の支援に関する事業を行い、都民の福祉保健の向上と都民本位の開かれた福祉保健の実現に貢献することを目的として当財団は設立され」たもので、介護保険に関連するものだけでなく、「福祉サービス第三者評価システム事業や介護支援専門員養成事業等の既存の事業について一層の充実を図るとともに、新規事業として、アレルギー疾患研修事業や福祉保健局職員研修等事業、病院経営本部職員研修事業、社会福祉法人役員機能強化研修事業といった人材育成事業や自立支援に関する調査研究・普及啓発事業等」（財団「平成22年度事業報告書」より）を広く行っている。

- (1) 集団指導：指導の対象となる介護サービス事業者等を、必要な指導の内容に応じ、一定の場所に集めて講習等の方式により行う。
- (2) 実地指導：指導の対象となる介護サービス事業者等の事業所において実地に行う。
 - ①一般指導：都が単独で実地指導を行う。
 - ②合同指導：都が厚生労働省や区市町村等と合同で実地指導を行う。
- ※ 指導対象の選定基準：指導は全ての介護サービス事業者等の中から、重点的かつ効率的な指導を行う観点から、毎年度作成する実施計画において、事業種別毎の状況に応じて選定する。

なお、要綱中には、「区市町村との連携」について、「都及び区市町村は、互いに連携を図り、必要な情報交換を行うことで適切な集団指導及び実地指導の実施に努めるものとする」との記載がなされている。

次に、監督についてであるが、都による「監査対象の選定基準」を参考として以下に抜粋した。これらの基準などに基づき事業者の監督を行うことで、監査の結果、指定基準違反などがみられた際には、事業者は行政処分を受けることになる。

監査は、下記に示す情報を踏まえて、指定基準違反等の確認について必要があると認める場合に行う。

- (1) 要確認情報：①通報・苦情・相談等に基づく情報、②東京都国民健康保険団体連合会（以下「連合会」という。）、地域包括支援センター等へ寄せられる苦情、③連合会・保険者からの通報情報、④介護給付費適正化システムの分析から特異傾向を示す事業者、⑤法第115条の35第4項の規定に該当する報告の拒否等に関する情報
- (2) 実地指導において確認した情報：法第23条及び第24条により指導を行った区市町村又は都が介護サービス事業者等について確認した指定基準違反等
- (3) 業務管理体制の不適正な整備・運用状況

(イ) 市による実施指導など

図表 2-10-6 本市による実地指導の状況（単位：事業所）

	18年度	19年度	20年度	21年度	22年度	計
居宅サービス事業所	0	14	15	41	36	106
地域密着型サービス事業所	20	1	0	23	21	65
合計	20	15	15	64	57	171

出所：「八王子市高齢者計画・第5期介護保険事業計画 素案」（2011）p.15より作成

図表 2-10-6 は、本市における実地指導の状況をまとめたものである。監査の内容としては、都も市も同様で、介護サービス事業者等に対して行う介護給付及び予防給付に係るサービス等の内容ならびに介護給付等に係る費用の請求等に関し、入手した各種情報が人員、設備及び運営基準等の指定基準違反であると認められる場合、又はその疑いがあると認められる場合に機動的に対応し、行政指導等を行うことにより、介護給付等対象サービスの質の確保と利用者保護及び保険給付の適正化を図ることを目的とするものである。

実地指導時における、本市と都との役割分担⁴⁹であるが、都と市が同行して実施指導を行うときは、都と市が事業者への指導内容や過去の経過などを意見や情報を交換しつつ実施しているのが現状である。

（４）他自治体の視察結果等について

ここまでの現状を踏まえ某県庁及び某基礎自治体⁵⁰に視察を行い、先掲のメリットと課題について確認を行った。当該県での移譲には事務処理特例が活用されており、移譲から1年以上が経過している。以下の発言部分は視察時に聞き取ったことを再構成して記載している。

【県へのヒアリング】

まず、県の体制であるが、担当は2課に分かれており、事業者に対する検査は指導課が実施している。この事務権限移譲の関係で「移譲前に比べ、課の定数は1名減」とのことである。

次に、監視指導のペースと事務処理特例交付金との関係について確認したところ、「事務処理特例交付金の中で基礎自治体が設定した処理件数に応じて交付金を支払」っている。そして、「市が県の実施回数以上に指導監督を実施した場合であっても、市が実施した回数分の交付金を支払う」とのことである。これについて、県は「妥当な処理方法であるならば、特に問題はない」としており、基礎自治体の権限活用を支援する姿勢をみせている。

監督に関する課題については「市、県の担当課でダブルチェックを行い、齟齬がないようにしている」とのこと、あわせて専門性について確認すると「特段のものは必要ないが、経験が必要である」という回答であった。基礎自治体からの質問には「県として当然対応」がなされているということである。

事務権限を移譲した結果、県の情報収集などに不合理な点が生じている可能性を考え、確認したところ「一般論としては基礎自治体からの情報がなくなるということはある。しかし、それを上回る市民のメリットがあるように感じる。今後の基礎自治体とのやり取りで情報収集ができる」と考えており、具体的な課題は現段階で特にないとのことであった。

当該県では「おおすすめの事務権限」として本権限を移譲事務のメニューに加えているが、実際に移譲を要望したのは基礎自治体である。この点について確認したところ「事務権限移譲の推進において知事の姿勢は大きい。担当の県職員も移譲について前向きで「実際、都道府県ごとの規模や地勢などといった事情もある。比較的当県には県庁から離れた場所も多く、そのため調整の必要が無くなることも移譲推進の追い風のように感じる」とのことであった。

最後に、指定居宅サービス事業者の中には、広域で事業を展開している事業者もみられることから、事業者が混乱するのではないか、という点について質問したところ「今の所はない。基準がいくつもあるということは事業者には煩雑になるが、よくも悪くも自治体間で違いがあるのが地方自治なのではないかと考える。ケースバイケースといわざるを得ない」とのことであった。

⁴⁹ 要綱では「区市町村長による実地検査等」として、「実地検査等を行う場合、事前に実施する旨の情報提供を都知事に対し行うものとする。なお、都指定介護サービス事業者の介護給付等対象サービスに関して、複数の区市町村に関係がある場合には、都が総合的な調整を行うものとする」としている。

⁵⁰ 本視察においては、広域自治体・基礎自治体ともに、移譲後の運用に関する課題などを忌憚なくお話いただくことができたが、事務権限移譲そのものについての懸案なども示されたことから、視察対象となった自治体名の公表は控える。

【基礎自治体へのヒアリング】

当該基礎自治体の体制であるが、立入検査などの監督を特に行う課（以下、「監督課」とする）を設置していることから、本権限のうち「監督」は監督課が中心となって対応している。そして、介護保険担当課は本権限のうち、質を上げるための「指導」を主に担当している。狙いは「指導」と「監督」を分離させ、全体として円滑な事務執行をすることにある。事業者への、いわば「権力的」な観点からは分離が効果的に機能しているが「課が分かれているため、情報共有には課題もある」とのことである。

監督課の体制は8名ということであるが、介護保険における監督業務のみを担当しているわけではなく、介護保険関連以外の社会保険施設などについての監督も行っているため「県が行っていたような体制は確保できておらず、監督の頻度も減っている」のが現状であった。

当該事務権限の移譲を受けた理由を確認したところ、「理由は良くわからない。おそらくおすすめメニューの中から、本市の体制として実施可能と思われたものを受け入れたもので、トップダウン的な考えといえる」と担当レベルからは消極的⁵¹とも受け取れる回答がなされた。

基礎自治体として、本権限の活用における独自の考え方があるか確認したところ「指導要綱で基準を作成している。県の基準とは微妙に違うが、より公平に指導監督を行うという主旨である。よって、チェック項目自体は同じで、様式は意図的に同じものとしている」とのことである。今後の変更も「国からの指導基準があるので強弱の変更は考えていない」とのことである。

事業者側のメリットを質問したところ「近くなって便利といたいだが、県庁のそばにあるから変わらない」。しかし「身近になり、相互に親しみやすくなった」とはいえるようである。あわせて、利用者からの声はどのようなものか質問したが「特にない」とのことであった。

最後に専門知識について確認したところ、『「基準を満たしているか』ということが主で、介護保険の運用に関する知識が必要。市内部で人事交流を行い、時間をかければ良い形ができると思う」と展望を示している。その反面、重ねて「職員数などの体制も整えて欲しい。移譲によって事務の水準が下がることになりかねない」という意見も示された。

4. 視察結果を踏まえたメリットと課題についての検討

ここまでの各種情報と視察結果を踏まえ、メリットと課題について検討を行う。

実際に移譲を受けた基礎自治体では、職員数や経験などの不足から指導監督体制が希薄化している現状が示された。このままでは本事務権限の移譲は単なるコストの増加かつ指導監督体制の希薄化に過ぎない。指導監督の内容については創意工夫で改善も期待できるが、体制の強化は財政状況から困難であることが予想されるため、本事務権限については、その必要性から行政全体としての効率的な執行方法の構築が念頭に置かれるべき状況にあるといえるだろう。

補足的になるが、移譲された事務について基礎自治体の経験不足は、移譲されてそれほどの年月が経過していない場合、一定程度生じる可能性を否定できない。しかし、市民・事業者への対応に課題が出ることは一過性であっても看過できないため、移譲後数年間の広域自治体によるフォロー体制を充実させることは、本権限以外においても同様に必要なことだろう。

基礎自治体の体制については、事務権限移譲に伴うコスト増に対して、監視指導を集約した体制とすることで一定の効率化を進めている状況が確認できた。しかしながら、現場所管（介護保険担当課）と情報共有に課題もみられるのが現状である。

⁵¹ 本ヒアリングには、指導監督課及び介護保険担当課から4名が参加していただいた。匿名ということはあらかじめ伝えており、忌憚のない意見を求めたものである。あくまで1つの自治体の意見にとどまることも承知はしているが、事務権限移譲後の実態であることにも変わりがない。

また、情報の集約と活用については、県の側も問題を感じているのが現状であった。いずれも克服の可能性は十分にあるが、肝心なのは、移譲の前段で適切な情報共有の方法を構築しておかなければ事務権限移譲の意義を発揮できないということと、本権限は、基礎自治体に移譲がなされたとしても基礎自治体と広域自治体の連携が必要だということである。

指導内容については、国の指針を踏まえたものとなるため、基礎自治体に事務権限を移譲したところで、独自色を出せるとしても現段階では難しさもある。県としては、事業者への対応はケースバイケースということであったが、それでは事業者の手続きなどが煩雑になってしまう分だけデメリットが生じているということになってしまう。

県の体制についても、大きくスリム化するわけではないことから、事務の分散による業務量の増に見合った市民・事業者へのサービス向上や、基礎自治体の自由度の拡大が達成できているとは言い難い状況である。

なお、事業者の移動距離であるが、視察対象とした基礎自治体は状況的に本市と異なることから、この点については本市と都との位置関係で考えることが求められる。

事業者にとっては、身近な所に窓口があった方が良だろう。しかし、この点についての対応は、都の側で受理の窓口を増設すればよいだけの話である。全ての業務を分散させるより行政全体にとってのコストが低いことは試算するまでもなく、受理だけであれば事務処理特例の活用で基礎自治体に窓口の設置などを行うことも検討されて良だろう。

さらに、「住民に身近な」という点であるが、本事務権限における指導監督ということと距離的に身近であるか否かということとはあまり関係がないといえる。指定居宅サービス事業者に関する指導監督は、地域の情報というよりは、利用者などの情報をもとに「どのように国も含めて定めたルールを徹底するか」ということを最も重視することが求められる⁵²ためである。

空間的に広い範囲で事業を展開している事業者が何らかの違反を行うなどして、その事業者全体への対応をとる必要が生じた場合は、基礎自治体間における調整のスピードも課題となって浮上するため、基礎自治体に指導監督権限を完全に移譲するような制度設計よりも、広域自治体による調整の方が望ましい。

必要なのは本市と都との情報の共有を強化することであり、双方がより有効な情報の活用方法を編み出すのならば、権限移譲のメリットを上回る成果につなげることも可能なのではないだろうか。

5. 事務権限の移譲についての考え方

各種の資料や視察結果を踏まえると、都においては集約による効率化が指定や指導の部分で特になされており、経験も含めた専門性の確保もスケールメリットを活かした形となっていることから、本市としては権限移譲を求めるのではなく、各種の事務権限移譲のメリットを都と本市の連携などで達成していく方が介護保険制度の本旨に照らしても効果的だと考える。

指定居宅サービス事業者は、今後もその数や事業の内容などが変わっていくものと思われる。

⁵² 各種国資料においては、「都道府県、市町村の監査指導については、法令の規定を過度に厳格にとらえたり、介護報酬返還のみの指導に偏っていたりするなど、各自治体や担当者毎に判断にバラツキが見られるとの指摘があることから、監査指導業務の標準化を図る必要がある」という指摘や、「実地指導・監査における見解や制度の運用に際し提出が求められる文書の様式が自治体ごとに異なることが、事業者にとって過重な事務負担である」との指摘がなされている。さらに、制度の見直しについても「自治体が実施する指導等については、きめ細かく機動的な対応を行うとともに、指導内容について過度なばらつきが生じないように標準化に向けた措置を講じること」とされている（出所は本稿の参考資料を参照）。本事務権限については、基礎自治体の自由度を高めるというより、ナショナルミニマムとしての介護保険制度をいかにより良いものとするかという考えを重視すべきである。

そして利用者も、市外の利用者が相当程度含まれることを考えるならば、広域的観点からの監視指導の中で、必要な地域特性などの情報を都と市が共に活かす方策を検討することが、効率性の観点からも望ましいといえるだろう。

よって、本市は、指定居宅サービス事業者に関する事務権限について、早急に移譲を求めるのではなく、都と指導監督のあり方や方法などについてさらなる連携策を検討し、そのうえで、必要に応じた役割分担を実施していくべきである。

幸い、地域密着型サービスの展開により、基礎自治体の側としても監視指導能力は高まっているところである。無理な役割分担を試みるのではなく、広域を対象とする事業者については広域自治体が、基礎自治体の範囲を対象とする事業者については基礎自治体に対応し、連携を深め改善を図っていくことが求められる。今後の高齢者のさらなる増加と事業者の増加を考えるならば、介護保険事業者の質的向上と安定は、行政全体で取り組むべき目標である。

〇おわりに—今後に向けた検討課題—

今後、本市と都がさらなる連携体制を構築しつつ、介護保険制度や事業者を取り巻く状況の変化に合わせるためには、基礎自治体の問題意識を適切に広域自治体に伝えていくことが必要である。先にも述べたとおり、実際の事務の中では都の監視指導に本市職員が同行することも。そこから得られたノウハウを活かしつつ、住民に最も身近な存在の行政として、広域自治体に「わがまちの実態」を伝えていこうとする努力が本市には求められるのである。

また、本稿では、介護保険法に関する事務権限の中で、指定居宅サービス事業者に関する事務権限を取り上げてきたが、今後介護保険制度に関する状況は、高齢者の増加などを含めて、大きく変化することも想定されるため、現段階での結論は永続的なものではない。

本市の状況についても、今後、関連する事務権限の移譲が都からなされるならば、それらの権限とあわせて本権限の活用を考えることで、今回の検討とは異なる結果につながっていく可能性は十分に存在する。その際には、現時点の本市と都とは違う連携の方法を構想することも可能だろう。

いずれにせよ、本市としては事務権限の移譲を積極的に捉え、一度の検討では否定的な結論になったとしても、関連する権限についての知識と活用方法を蓄え、本市の業務における問題意識をもとに、住民本位の市政のあり方を考え続けることが肝要である。

最後に、市組織内の連携の重要性について補足的に述べておきたい。視察の中で得られたことであるが、監視指導体制を自治体組織として集約し、効率性を確保しようとする方法自体は、組織経営の観点からは自然なことにも思われるが、ヒアリングにおいて「内部の情報連携に課題が生じる」という課題が確認できた。

基礎自治体の組織のあり方として、分散と集約のどちらが効果的であるかを考えることは必要であるが、いずれにしても基礎自治体が総合力を発揮するためには内部の連携方法をより高度なものとしていかなければならない。

つまり、本市が事務権限の移譲を積極的に考え、そのより良い活用を成し遂げるためには、様々な権限の移譲が進んでいくことを念頭に置いた組織のあり方を模索していくことが必要なのである。難しいことではあるが、他自治体における組織や連携方法なども参考に、今後発生すると思われる課題をできるだけ先取りして克服していくよう努めなければならない。

【参考文献 指定居宅サービス事業者指定・指導監督等に関する事務権限】

- ・伊藤重夫「新たな事業計画にむけた市区町村の課題」『とうきょうの自治』(No.81) 公益社団法人 東京自治研究センター、2011年

【参考資料 指定居宅サービス事業者指定・指導監督等に関する事務権限】

- ・介護事業運営の適正化に関する有識者会議（平成19年12月）「介護事業運営の適正化に関する有識者会議報告書」
- ・社会保障審議会介護給付費分科会（平成19年12月）「介護サービス事業の経営の安定化・効率化と介護労働者の処遇向上を図るための今後の検討課題」（抜粋）
- ・社会保障審議会介護保険部会（平成20年2月）「介護保険事業運営の適正化に関する意見」（抜粋）
- ・東京都福祉保健局高齢社会対策部介護保険課（平成21年4月）「介護保険制度」パンフレット
- ・東京都「介護サービス事業者等指導及び監査実施要綱」（改正 平成21年5月1日）
- ・八王子市「八王子市第4期介護保険事業計画」、2009年
- ・八王子市「八王子市高齢者計画・第5期介護保険事業計画 素案」、2011年
- ・北海道「平成23年度全道重点推進権限候補に関する市町村意見に対する道の考え方」、2011年

3. ケーススタディから得られたこと

前節で行った、10 のケーススタディは、「八王子市に求められる事務権限」という視点からの検討を行ったものだが、いくつかの事務権限については、移譲を受けるべきではないとする結果も得られた。

本ケーススタディを通じて、本市の側から積極的に求めていくべき権限の存在が明らかとなったことは、その検討方法を含め今後、事務権限の移譲を考える際に参考となるものとする。

一方で「児童相談所設置等に関する事務権限」や「指定居宅サービス事業者指定・指導監督等に関する事務権限」のように、中核市には移譲可能な事務権限であっても、現時点では移譲が適切と考えるにくい事務権限の存在などが明らかとなった。

さらに、事業に関連する「全ての事務権限」を移譲するのではなく、一部の事務権限を移譲するにとどめ、広域自治体と基礎自治体のさらなる協力体制を構築した方が良い場合があることや、権限の「移譲」のみを考えるのではなく、互いの利点を生かした連携策を構築する方が効果的な事務権限もあることも確認できた。

ここでは、個々のケーススタディを改めて振り返ることによって得られた知見をまとめながら、事務権限移譲を積極的に推進するための問題点などをさらに整理することとしたい。

以下のまとめにおいては、個々のケーススタディにおいて示すことができなかった視察対象自治体の現場の声なども踏まえ、研究員が議論などを行った内容を含めたものとなっている。

なお、各自治体担当者からは、忌憚のない意見を聞くこともできた⁵³が、その中には事務権限移譲に関する否定的な見解なども含まれていることから、自治体名や発言者などについては伏せるものとする。

(1) 事務権限移譲の協議などについて

ある事務権限について、県職員・市職員の双方から「なぜこの権限を移譲するのか意義やメリットがわからない」との発言が聞かれた。

当該事務権限の移譲理由を確認したところ、県職員からは「知事・市長の間で合意がなされたため」とのことであり、「移譲されて市の方でうまく執行できるのであろうか」という不安の声も聞かれた。このような状況では、事務権限移譲の効果を生み出すということは極めて難しく、かえってサービス水準の低下へとつながってしまう。

また、事務権限の移譲を考えるにあたって、トップダウンが極めて有効に働く場合もあるが、個々の自治体の状況によっては必ずしも移譲が適切でないこともある。そのような状況を市全体で把握するためには、実際に事務を執行する職員の問題意識を踏まえ、それらについて協議の中で適切に対応し、課題を解消していくことが重要である。

(2) 移譲事務に対する交付金等の不足について

事務権限の移譲に伴う広域自治体からの交付金のみでは、基礎自治体からの持ち出しが発生してしまう例がみられた。

⁵³ 一部のケーススタディにおいて、情報収集を目的に都あての照会を行った。照会においては、当該事務権限を執行するための事業費や人員などを確認するための質問が含まれていたが、都からの回答の中には、それらの点について未記入であるものも存在した。内容も、単なるホームページの写しである場合もあり、誠意ある回答といえないものも含まれていた。第1章で示したとおり、事務権限の移譲を考えるうえでは情報の非対称性を克服することが不可欠である。照会を行うのは本市の事情だとしても、誠意ある回答がなされないのであれば、行政間の連携を達成することは難しい。

また、事務権限の移譲は、必然的に事務の分散化を引き起こす。行政主体として、事務を執行する体制が移譲前より手薄になったケースや、専門性が損なわれたケースなども存在する。分散による影響を念頭に交付金などの算出にはその影響を含めなければならない。

（３）基礎自治体の準備と事務権限の運用について

ケーススタディからは、移譲された事務権限を効果的に活用しようとする基礎自治体の積極的な姿も確認できた。市民サービスを向上させようという熱意が最も重要なことではあるが、その熱意も適切な形をとらなければ効果が乏しいものになってしまう。以下は、事務権限の移譲を受け、運用していくために注意すべき点で主なものをまとめたものである。

①基本的な考え方の必要性について

事務権限の移譲に伴い、独自のガイドラインの作成などを行っている自治体がみられた。このこと自体は当然のことと考えられるが、単に広域自治体のガイドラインや基準などをまねて作成するのでは、事務権限移譲の効果は極めて乏しいものとなる。個々の事務権限の移譲についてもその基本的な考え方を明確にしておくことが事務権限移譲の効果を高めるうえで必要不可欠なことである。

②コスト削減について

専門職への相談体制などを独自に構築することで人員増によるコストの削減を図っている例がみられた。基本的に事務権限移譲には、事務の分散の要素があるとしても、コスト削減のアイデアは、基礎自治体の側からも積極的に考案することが必要である。

③庁内外の体制について

事務権限によっては、一つの基礎自治体の力だけでは実施できず、様々なネットワークの活用を求められるものもある。移譲された事務権限をより効果的に活用するためには、市の内部体制や関連する団体などとの連携を検討しておくことも必要である。また、必要に応じて警察や他の組織との関係などを意識していくことも重要なことといえるだろう。

④計画との整合性について

移譲にあたっては、市の各種計画などとの整合性を図っておくことが重要である。権限により広域自治体における計画などの変更や調整が求められる場合もありうる。

⑤住民や事業者などへの説明と意見収集・交換について

移譲される事務権限を活用し、規制などを行っていくためには、住民や事業者などの理解と協力が不可欠である。説明会などを通じて、市の政策の方向性と事務権限移譲の狙いなどを明確に示し、その意見を収集・交換などして、住民や事業者と共に事務権限を活用していくということを考えなくてはならない。

⑥効果測定の必要性について

「移譲された事務権限は、どのように市民サービスの向上に役立っていますか」と質問した際に、具体的な回答を示すことができない自治体が存在した。費用対効果を含めて、事務権限移譲の効果測定の方法について検討を深めることが必要である。

(4) その他

事務権限の内容や執行方法は、永続的なものではなく、社会経済状況などを踏まえて変化し続けるものである。よって、移譲を考えるにあたっては、今後の法改正なども見越したうえで検討することが必要だろう。法改正がなされた場合には、一度は基礎自治体に移譲された事務権限であっても、再度、広域自治体に移譲しなおす方が効果的である場合も想定できる。

また、移譲される事務権限が複数の省庁と関連するような場合は、各省庁における考え方を念頭に置く必要がある。国や広域自治体が縦割りであるならば、基礎自治体の対応も煩雑となってしまうことから、移譲を受ける前に、移譲される事務権限についての調整をあらかじめ図ることが重要と考えられる。

4. 本市が事務権限を「求めていく」ために

平成12年の地方分権一括法施行による機関委任事務の廃止を受け、中央省庁の地方自治に対する関与が縮減された。

少なくとも制度上は国・都道府県・市町村が対等の関係の下で協調して業務を進める、という形が出来上がって既に10年余りが経過しているが、今回の事務権限の移譲を良い契機として、市町村が主体的に政策を立案し、そのために必要な権限などを国や都道府県に要求していくという構図が定着しても良い。

本研究におけるケーススタディは、大綱において移譲対象となっている事務権限を離れ、「本市が積極的に求めていくべき事務権限」に焦点を絞っているが、今回示した事例は、求めていくべき権限の全体像ではなくその一部である。しかし、大綱における移譲対象事務であっても、そうでなくとも、「市民生活の向上に寄与し、より良い市政を実現するための『事務権限の移譲のあり方』を追求する」という考えが根底に流れていることに変わりはない。

基礎自治体は個々の事務に関する問題意識を、国や広域自治体に向けて積極的に発信していかなければならない。その結果として、事務移譲のしくみがより地域の発展に寄与する方向に改善されるならば、地方分権の意義もより具現化されると考える。

同時に、必要とされる権限の移譲を基礎自治体の側から求めていくことも必要である。今回の移譲は、基本的に国が示した事務のメニューに沿う形で行われようとしているが、市町村の特性が千差万別であることを考えると、「他に必要な事務」や「移譲対象事務と併せて処理すると効率的・効果的な事務」も存在するはずである。今回のケーススタディは、そのための方法や検討内容の例を示したものである。

今回のケーススタディは、**税源移譲などにより適切に事業費が確保されることを前提として検討を行った結果**であることから、現実の移譲協議においては、費用に関する問題などを解決しなければ話が進まないというケースもあるだろう。しかしながら、基礎自治体の側として、市民サービスの向上に向けた努力を忘れてはならない。事務権限移譲は単なる費用負担の問題だけではないのである。今回のような「事業費」と「人員体制」の確保を前提とした議論を出発点として、より具体的な検討が行われることに期待したい。

基礎自治体が求める事務権限についての考えをもち、必要な情報を全て得たうえで自ら検討・判断し、都道府県に対して移譲を要求していくことこそ、広域自治体との対等・協力関係に基づく事務移譲であり、地方分権の意義に適うものである。