

条例等の整備方針に基づく例規等の見直し
に関する報告書（平成 19 年度版）

公開用報告書

平成 20 年 5 月

目 次

第 1 章 例規等の見直しと整備

- 1 例規等の見直しの意義
- 2 3 カ年（平成 18 ～ 20 年度）の取組内容と途中経過

第 2 章 平成 19 年度の検討内容

- 1 審査基準・処分基準・技術基準の抽出・分析

第 3 章 今後の予定

- 1 教示についての再点検
- 2 3 カ年の取組内容の総まとめ

報告書添付資料

資料	条例等の見直しデータ一覧表
資料	- 1 審査基準一覧表（要領以下抽出結果）
資料	- 2 処分基準一覧表（要領以下抽出結果）
資料	- 3 技術基準一覧表（要領以下抽出結果）
資料	平成 20 年度 整備方針作業スケジュール
資料	要綱以上で規定されている審査基準・処分基準の例

第1章 例規等の見直しと整備

1 例規等の見直しの意義

- ・平成12年の地方分権一括法の施行により、自治体は「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うもの」(地方自治法第1条の2第1項)として位置づけられるようになった。
- ・そして、国の事務の下請けとしての機関委任事務は廃止され、条例制定権が拡大されるとともに、自治体が法令の規定について自主的に解釈・運用することができるようになった(地方自治法第2条第12項)。
- ・このことにより、自治体としても、住民福祉の向上のために、必要と考えられる政策を、憲法をはじめとする関係法体系のもとで、いかに適切に制度化・条例化するか、効果的に運用するかが重要になってきた。
- ・このため、本市では、まず、市の施策がどのような計画でどのような法的根拠に基づいて行われているのかを整理し、行政のコンプライアンスと情報公開の観点から、その情報を行政と市民で共有するため、平成18年2月に「条例等の整備方針(以下「整備方針」という。)」を策定した。
- ・そして、3カ年計画で、例規等の見直し、条例の逐条解説の整備、告示、公告のホームページへの掲載、など順次作業を進めてきたところである。

2 3カ年(平成18～20年度)の取組内容と途中経過

(1) 例規等の見直し

- ・整備方針に基づく「条例、規則、要綱、要領、基準、内規、その他」(以下「例規等」という。)の整理を進めるために、現状把握、内容の精査を行い、内容変更や制定形式の再検討などを進めている。
- ・まず、平成18年度に全ての例規等の現状把握の作業を行い、担当課と総務課で調整・協議を進め、規定内容や制定形式の再検討を行った。

- ・そして、3カ年における例規等の見直しのスケジュールを確立した上で、例規等の内容の見直しや制定形式の変更等を、計画的に行っているところである(資料 - 1 参照)。
- ・特にこの3カ年は、要綱についての見直しを重点的に進め、既存の要綱について、その必要性も含め内容面での見直しを行うとともに、要綱として残すものは全て告示することにした。
- ・そして、告示したものは平成18年度からホームページ上の例規集の中に、条例・規則とともに掲載することとした。
- ・なお、要綱による施策展開は、柔軟で機動性が高い対応が可能であるが、法制的に十分な検討がなされていない恐れもある。
- ・そのため、条例化・規則化すべき事項を明確化した上で、要綱としての規定要件をより限定的にすることとした(資料 参照)。
- ・その結果、当初例規等全体に占める割合が40%弱(580本)あった要綱は、平成20年度末の見直し後は全体の14%程度(237本)に整理される予定である(平成20年3月31日時点実績 規則;対当初比+3%、未告示要綱;対当初比-44%など)。
- ・見直しの進行状況については、各年次の報告書をホームページ及びイントラネットに掲載し、市民・職員への情報提供を進めているところである。

表1 例規等の見直し前後の比較表（グラフについては資料 - 1 参照）

	合計	条例	規則	要綱		要領	基準	内規	訓令	その他	未定
				告示	未告示						
見直し前 (H18.6.1)	1 6 1 2	1 5 8	2 4 6	5 1 8 0		2 4 6	1 3 3	3 9	6 8	1 4 2	0
				3 1	5 4 9						
1 8 年度末 (H19.3.31)	1 6 4 5	1 5 8	2 4 9	4 5	5 5 0	2 4 7	1 4 5	3 7	6 8	1 4 6	0
1 9 年度末 (H20.3.31)	1 6 3 7	1 6 8	2 9 9	1 4 2	1 8 4	5 0 0	1 2 4	6 1	7 1	8 8	0
見直し後 (H21.3.31)	1 6 4 0	1 8 2	3 3 1	2 3 4	0	5 2 0	1 2 4	8 7	7 2	7 9	1 1

見直し後の予定数は18年度報告書では1616としていたが、その後既存のものが新たに把握されたり、新たに制定されたものがでてきたため若干増となり、当初の数字とは一致していない。

表2 未告示要綱の行方（見直し後 549）

要領	225 (41%)
告示要綱	192 (35%)
廃止	48 (9%)
規則	52 (9%)
その他	32 (6%)

未告示要綱 (見直し前) 549 (100%)

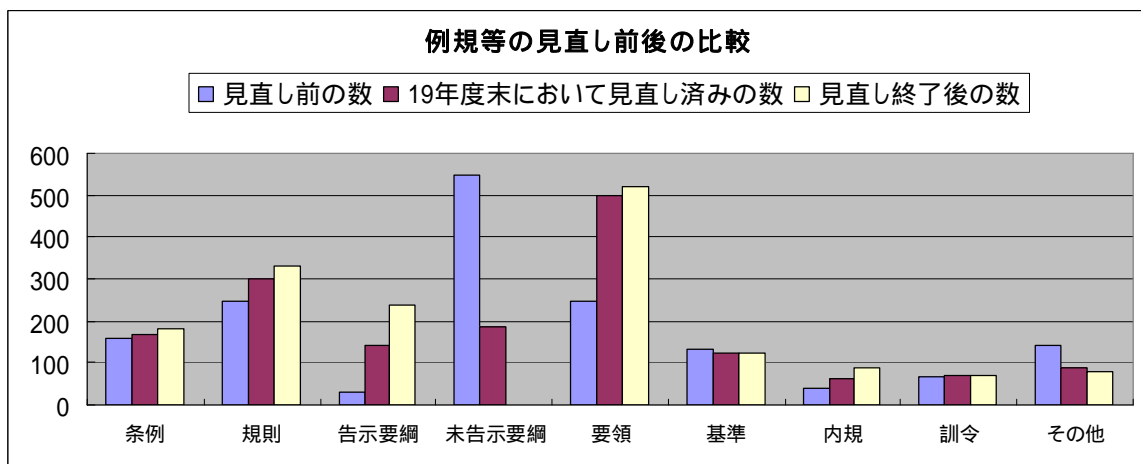


表3 未告示要綱の告示状況（資料 - 2 参照）

年度	18年度	19年度	20年度（予定）
実績	26	86	
予定数	26	88	78（前年度までの累積分を合わせて80）
進捗率	100%	98%	

(2) 条例の逐条解説の整備

- ・市民への例規等の情報提供の一環として、平成 1 8 年度から条例の逐条解説の整備も進めている。
- ・条例は市が制定しうる最高位の制定形式であり、市民の権利義務に最も影響を及ぼすものであるだけに、その内容について、市民にわかりやすく周知することが重要である。
- ・このため、本市では、これまで情報公開条例、個人情報保護条例、行政手続条例など、職員が業務を進める上での基本となる条例を端緒に、解釈及び運用の基準として逐条解説を作成してきたほか、市民を巻き込んだ条例策定作業の中で、逐条解説を含めてわかりやすい条例作りの試みを行った例もある。
- ・さらに、市民の権利義務に関する条例、当該年度に一部改正を行っている条例、新規制定条例、という優先順位をつけ、計画的な整備を進めてきた（実績 平成 1 8 年度； 9 件、平成 1 9 年度； 3 4 件）。
- ・逐条解説については例規集と同様に、ホームページ上でも公開している。

表 4 逐条解説の掲載状況（別表 - 3 参照）

年度	1 8 年度	1 9 年度	2 0 年度（予定）
実績	9	3 8	
予定数	9	5 8	3 7（前年度までの累積分を合わせて 5 7）
進捗率	1 0 0 %	6 6 %	

(3) 告示、公告のホームページでの公表

- ・本市の例規（条例、規則）の公布や告示及び公告については、公告式条例及び公告式規則に基づき、掲示場への掲示という形で行っている。
- ・また、条例、規則、規程については、大和市例規集としてホームページに掲載し、市民への情報提供を行っているほか、要綱も平成 1 8 年度から掲載しているところ（ 2

(1) 参照) である。

- ・ 告示や公告についても、個人情報に該当すると思われるものや軽易なものを除き、ホームページへの掲載を行っている(実績 平成18年度; 329件、平成19年度; 408件)

表5 告示、公告等のホームページへの掲載状況

	告示	公告	計
18年度	140	189	329
19年度	154	254	408
合計	294	443	737

第2章 平成19年度の検討内容

1 審査基準・処分基準・技術基準の抽出・分析

(1) 審査基準・処分基準の抽出・公表の意義

- ・ 公共の福祉上必要不可欠なこととして、行政が、一定の場合、特定人にある行為・地位を認めたり、不利益を課したりすることがある。
- ・ これらは、いずれも市民の権利義務に直接かつ具体的な影響を与えるものであるだけに、行政事件訴訟や行政不服審査などによる事後的救済のほか、市民の権利義務の事前的救済の観点から行政手続上の保障を図ることが必要である。
- ・ こうしたことから行政手続法(平成5年制定)・行政手続条例(平成9年制定)に基づき、審査基準や処分基準の設定と内容の公表が求められているところである。
- ・ 審査基準については、その設定、公表を法的義務としているほか、標準処理期間についても、設定を努力義務とし、定めた場合の公表を法的義務としている(行政手続条例第4条・第5条など)。
- ・ さらに処分基準についても、その設定及び公表を努力義務としている(行政手続条例第11条など)。

表6 基準抽出基準一覧表

基準...判断や処分の基準を定めたもの

「審査基準」「処分基準」「技術基準」の3種類に分かれる。

	定 義	設定	公表	その他
審査基準	申請により求められた許認可等をするかどうかをその法令の定めに従って判断するために必要とされる基準 【例】 ・市営住宅の同居承認基準 ・道路占用許可基準	法的義務	法的義務	・『標準処理期間』の設定に努める。 ・『標準処理期間』は公にしなければならない。
処分基準	不利益処分をするかどうか又はどのような不利益処分とするかについてその法令の定めに従って判断するために必要とされる基準 【例】 ・騒音規制法の規制基準	努力義務	努力義務	
技術基準	ある目的のために必要な技術的要件を客観的に設定するもの 【例】 ・区画整理における換地設計基準			

「～計画」、「～事務取扱い」、「手順書」、「～マニュアル」、「手引き」、「～指針」などの名称であっても、基準に該当する場合がある。

(2) 両基準の位置づけ

- ・ 審査基準・処分基準の両基準とも、処分性を有する行政行為の判断根拠として運用されるため、その重要性から考えると、本来は法令（条例・規則を含む）以上で定められるべきものである。
- ・ しかしながら、詳細な内容については、委任のような形で別途定められているなど、法令で直接規定していないものも多くみられる。
- ・ このうち要綱以上に規定していないもの、すなわち、基準・要領以下で規定しているものについては、実際には担当課の窓口でないと知りえないものが多いと思われる。
- ・ そこで市民の権利義務に関する手続を事前に明確にしておくという行政手続の観点からは、これを一歩進めて体系的に市民に周知することが望ましい。
- ・ 他方、本市としても、施策の根拠を事前手続の段階で示しておくことは、施策の円滑な実現を図っていく上で大変有益なことである。
- ・ こうしたことから、全庁的な協力体制の下で、平成19年度は、市民への情報公開の観点から、基準・要領以下で規定しているものを抽出することに着手した。
- ・ さらに、既存の条例・規則等に定められている両基準の拾い出し、その結果のとりまとめ及び公表については、平成20年度に実施していくこととした。

(3) 両基準の抽出

- ・ 具体的な作業の流れとしては、まず、総務課で審査基準・処分基準について抽出基準を作成した上で、抽出の意義と抽出範囲（平成19年度は基準・要領以下から抽出）について庁内説明会を開催した。
- ・ 次に、庶務担当課を通じ庁内各課において該当するものを抽出し、その内容と制定形式の妥当性について、全庁的に検討・確認作業を行った。
- ・ そして、その結果を一覧表としてまとめた（資料 - 1、 - 2）

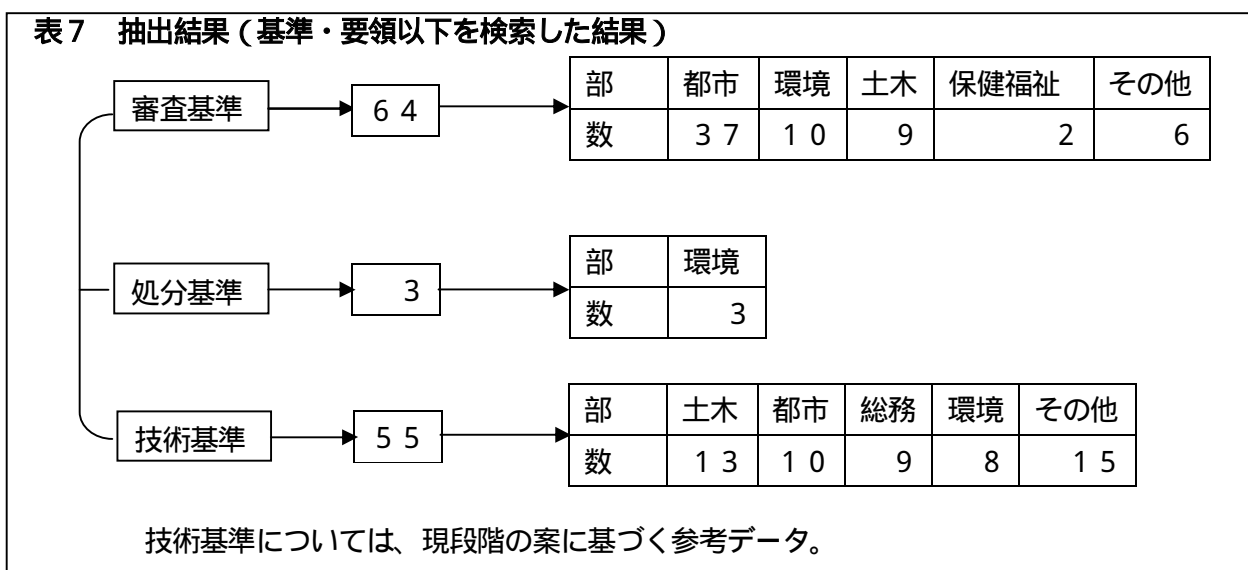
(4) 技術基準について

- ・ 今回審査基準・処分基準の抽出と合わせて、技術基準を抽出した。

- ・「技術基準」とは、ある行政目的のために必要な技術的要件を客観的に設定するものである。
- ・技術基準は、行政手続法・行政手続条例上公表を義務付けられてはいないが、行政の実務上重要なものであり、説明責任と施策の円滑な実現の観点から、合わせて検討したものである。
- ・ただし、この基準については、その定義、公表の程度・形も含め、いまだ検討を要する点も多いことから、現段階ではあくまで参考結果として示すこととする。

(5) 抽出結果の分析

- ・基準・要領以下を検索した結果、平成19年度末現在における本市の審査基準は64、処分基準は3、技術基準は55であった。



審査基準

(内容)

- ・表8にあるように、審査基準としては、建築・都市計画関係の法定制限を解除するものが51件と、全体64件中の80%を占めている。
- ・また根拠規定としては、法令を根拠としているものが50件(全体の78%)、条例・規則を根拠としているものが14件(全体の22%)であった。

表8 審査基準内容別分類表

内容	件数	基準例
特別な地位を賦与するもの (市の施設の使用関係)	7	市営住宅の同居承認・生涯学習センターの公共的団体の地位取得
行為制限を解除するもの	5 1	公団内集会許可・捕獲許可・都市計画施設区域内の建築許可
支給・減免するもの	6	自立支援給付における支給決定・学校施設使用料減免決定

(標準処理期間)

- ・今回、審査基準の抽出と合わせて、標準処理期間の設定がなされているかどうかについても調査した。
- ・標準処理期間とは、「法令等に基づいて処分権限を有する行政庁に許認可等を求める申請がなされてから、行政庁がこれに対する処分をするまでに通常要すべき標準的な期間」のことをいう。
- ・この期間は、あくまで申請の処理に要する期間の目安に過ぎないものであり、この期間を経過したからといって、ただちにその不作為が行政事件訴訟法上違法の評価を受けるものではない。
- ・しかしながら、申請の迅速な処理の確保を図るため、また申請者にとって許認可等の時期の予測の便宜と申請手続きの透明化を図る上でも、標準処理期間を設定することは必要である。
- ・そのため行政手続法・行政手続条例上、行政庁はこの標準処理期間を定めるように努めることとされ、定めた場合は公表することとされている(行政手続法第6条・行政手続条例第5条)。
- ・調査結果としては、表9のとおりであるが、審査基準64件中62件(97%)と、ほとんど全ての審査基準について標準処理期間の設定がなされていた。
- ・設定期間については、審査基準64件のうち40件(63%)が設定期間16日以上と、設定期間が長いものが多かった。

- ・これは、抽出された審査基準自体、建築許可・開発許可など多方面から専門的な審査を要するものが多かったせいと考えられる。
- ・一方、市営住宅家賃の減免や公園内の集会の許可など形式的な要件で審査できるもの（22件。全体に占める割合は34%）については、設定期間が15日以下と短かった。

表9 標準処理期間日数別一覧表

日数	～ 7	8 ～ 15	16 ～ 30	31 ～ 45	46 ～ 60	検討中	合計
件数	16	6	11	25	4	2	64
例	大和山市営住宅家賃等の減免及び徴収猶予に関する審査基準	公共的団体の届出に関する基準	建築物の仮使用の承認基準	都市計画法第34条第1項の運用基準	建築基準法第44条第1項第2項の規定による許可に係る取扱基準	排水設備義務の免除に関する要綱	標準処理期間の設定率；97%

処分基準

- ・基準・要領以下の抽出では処分基準に該当するものは3件（表7）であり、特例市移行に伴う権限委譲で本市が受けた事務に伴い、法律を根拠に騒音、振動、悪臭など環境面での規制を行うものである。
- ・処分基準の数が少なかった理由は、審査基準が申請者にどちらかという利益を与えるものであるのに対し、処分基準は不利益を課するものであることから、要綱よりも上位の制定形式で規定されているものが多いためと考えられる。

第3章 今後の予定（スケジュールについては資料 参照）

1 教示についての再点検

- ・教示とは、行政庁が権利制限や義務を課するような行政処分を行うに際し、不服申立てや行政事件訴訟を行うことができる旨、処分の相手方や利害関係人に示すことをいう。

- ・従来は、不服申立てに関する教示のみ（不服申立てをすべき行政庁および不服申立期間）が義務付けられていたが、平成17年度の行政事件訴訟法の改正により、行政事件訴訟に関する教示（被告、出訴期間）が義務付けられた（行政事件訴訟法第46条）。
- ・この際に、各課において教示内容の見直しが行われたが、これらの作業は各課の事務を見直す契機になった。
- ・その後、平成19年度は、審査基準・処分基準の抽出など事前手続きについての見直しを行ってきたが、現在開会中の第169回国会で審議中の行政不服審査法の改正案に対応して、平成20年度は、再び、教示についての再点検をする予定である。
- ・この改正案においては、不服申立ての種類を審査請求に一元化し（異議申立ての廃止）審理にも対審構造を導入することなどが予定されており、行政不服審査に関する審議会等の設置が義務付けられるなど自治体の業務に大きな影響を及ぼす内容である。
- ・そこで、こうした法律改正の動きに備え、平成20年度は、第一段階として、教示が必要とされる場合の再点検など事務の内容を再確認するとともに、教示すべき内容についても規則化した上で庁内的な統一を図っていくこととする。

2 3カ年の取組内容の総まとめ

- ・平成20年度は3カ年計画の最終年度であるため、3カ年の取組について総まとめを行う予定である。

(1) 例規等の見直し

- ・従来から進めているように、条例等の見直し予定に合わせ、各制定形式につき適切な見直しを加えていく（要綱の見直しについては資料 - 2 参照）

(2) 条例の逐条解説の整備

- ・平成18年度は予定9条例中9条例（100%）、平成19年度は予定59条例中37条例（63%）について整備を行った（表4参照）
- ・平成20年度は、平成19年度において未整備に終わった22条例と、以下の考え方

に基づき抽出した36条例、の合わせて58条例について逐条解説の整備を行っていく予定である（資料 - 3参照）。

「市民の権利義務に関する条例」を優先する。
「施設の設置条例」を優先する。
「市民への説明責任を果たす条例」を優先する。
平成19年度中に一部改正を行っている条例を優先する。
新規制定条例は、施行日までに整備する。

(3) 告示・公告のホームページでの公表

- ・19年度までの方針にのっとり着実に進める（第1章2(3)参照）。

(4) 審査基準・処分基準の抽出・公表

- ・審査基準・処分基準については、平成20年度は要綱以上からの抽出を行い（参考例として資料参照）内容や標準処理期間を整理した上で公表する。

(5) 3カ年の取組内容の規範化

- ・例規等の見直しに関する取組により、職員が改めて制定形式の妥当性を再考し、公表を意識することで、全庁的な例規等の規定内容と事務の見直しにつながり、ひいては行政のコンプライアンスの確保につながるものと思われる。
- ・こうした取組は一過性のものであってはならず、全庁的に施策の法的根拠を常に意識し、その情報を市民と共有することで、よりよい施策・公益の実現に努めることが必要である。
- ・このため、3カ年の取組の集大成として次のものを規範化して、今後本市が施策を実現する際の法的側面からの基本的ルールとする。

例規等の整備方針の訓令化
標準処理期間の訓令化
教示内容の規則化

おわりに

- ・ 本報告書でも触れたように、第1次分権改革により、条例制定権が拡大されるとともに、地方自治法上、自治体が法令の自主解释权を行使するための根拠が示されました（地方自治法第2条第12項）。
- ・ また、現在検討が進められている第2次分権改革では、「法令を条例で上書きする」いわゆる「条例の上書権」が論点の一つとなっています。
- ・ このような地方分権の動きのなかで、自治体法務の重要性がますます高まっていますが、分権改革での理念を実現していくためには、何よりも自治体の法務能力の向上が求められるところです。
- ・ 例規等の見直しには時間と手間がかかり、地道な作業が必要となりますが、全庁的な協力体制の下で継続的に進めることこそが、本市の法務能力の向上につながるものと考えます。
- ・ さらに、平成20年度は、行政不服審査法の改正に備え、行政不服審査や行政事件訴訟に関する教示の再点検を行う予定です。
- ・ 教示の見直しを行うということは、自分たちの業務の根拠や処分性の有無を確認することが必要となり、危機管理体制の整備につながり、ひいては法務能力の向上のために有益な課題の一つであると考えます。
- ・ 今年度も引き続き、各課の協力をお願いするところです。