

第6回 地方分権改革有識者会議 議事概要

開催日時：平成25年10月11日（金） 16:50～19:15

場 所：地方分権改革推進室会議室（中央合同庁舎4号館6階）

出席者：

〔地方分権改革有識者会議〕神野直彦座長（司会）、小早川光郎座長代理、柏木斉、後藤春彦、勢一智子、古川康、森雅志の各議員

〔政府〕新藤義孝内閣府特命担当大臣（地方分権改革）、関口昌一内閣府副大臣、伊藤忠彦内閣府大臣政務官、松元崇内閣府事務次官、末宗徹郎内閣府地方分権改革推進室次長、新井豊内閣府地方分権改革推進室次長

主な議題

地方分権改革の総括と展望について（ヒアリング）

1 冒頭、関口内閣府副大臣及び伊藤内閣府大臣政務官から以下の主旨の挨拶があった。

（関口副大臣）この度、地方分権改革を担当する内閣府副大臣に就任した。第一次安倍内閣で設置した地方分権改革推進委員会の残された課題である国から地方への事務・権限の移譲等、また、地方分権改革の総括と展望の議論に着手していると承知している。新藤大臣の下で、全力で改革の推進に取り組みたい。

（伊藤政務官）この度、地方分権改革を担当する内閣府大臣政務官に就任した。これからの地方分権改革の方向性について議論が開始されている重要な時期と承知している。関口副大臣と私は県議会議員の経験をし、地方分権の議論の中にいた。今後は、新藤大臣の下で、この会議の議論を踏まえ、地方分権改革の推進に尽力したい。

2 続いて、古川議員から提出資料について説明があり、その後発言があった。概要は以下のとおり。

（古川議員）この資料は、土地、特に農地に関して、現行の制度でどのような問題が起きているかということ、全国知事会・全国市長会・全国町村会で取りまとめたもの。畜産農家後継者が畜舎近くに住もうと考えて住宅用地を求めたが認められなかった事例などが記載されているので、見ていただきたい。

（森議員）農地法や農振法については、一度じっくり時間をとって改めて議論してほしい。

（神野座長）農地制度については、これまでも何度もこの会議で問題提起があった。今後の議論の進め方については、次回の会議で議論したい。

3 議題「地方分権改革の総括と展望」についてヒアリングを行った。途中で新藤内閣府特命担当大臣（地方分権改革）が到着し、挨拶があった。概要は以下のとおり。

（新藤大臣）ハローワークの業務を地方公共団体で一部行うことについて、費用の問題があった。10台の端末を導入するために2500万円ほどかかるという点を抜本的に見直し、実質的に0円できるようにした。厚生労働省にも協力してもらい可能となった地方分権改革有識者会議の成果であるので、報告する。

① 中井 検裕 東京工業大学大学院社会理工学研究科教授

- ・都市計画・建築行政は基本的には自治事務になるとともに、各種権限について、国から地方へ、都道府県から市町村へとかなり分権が進んできた。特に土地利用規制の分野は、割合分権が進んだと言われる領域である。地域のことは地域で決められるようになるのが分権であり、まちづくりと地域は非常に距離感が近いという意味で、基本的には非常に望ましい改革であると評価する。
- ・一層の分権を進めるべき部分としては、3点ある。
- ・1点目は、「各種許可における裁量」である。都市計画や建築行政は自治事務になったため、法律に違反しない限り地方公共団体が自由に行っていていいということになっているが、実際には自由にはできていない。建築確認は羈束裁量なのでそもそもあまり裁量の自由はないが、その他の各種「許可」は、本来は各地方公共団体が工夫をして現場に合わせて行うべきものであるが、実際には行われていないか、行うことが難しい状況にある。その理由の1つは、土地利用規制の分野は法律の規律密度が高く、自由裁量が非常に限定されている。財産権に対する制約は、法律で定めるべきという考えが根強くあるため、このようになっている。2番目の理由は、土地利用規制には、技術的な基準が多く存在し、「技術的助言」が多く残っている。技術的助言はあくまでも助言であり、地方公共団体が自由に工夫できるものとされているが、機関委任事務時代の名残もあって現実にはそのようにはなっていない。3番目の理由は、やはり財産権との関係から、土地利用規制はできる限り事前に明示されるべきという要求が経済界や土地所有者から強くあり、地方公共団体が創意工夫できる状況にない。
- ・2点目は、ゾーニング権者と許可権者の不一致の解消である。土地利用規制についてはゾーニングで一定の規制を定めたとうえで、それを、例えば線引きについては開発許可、用途地域については建築確認で担保するという仕組みになっている。ゾーニング権限は市町村への移譲が進み、今では都道府県が行う政令市以外の線引きを除き、基本的に全て市町村がゾーニング決定する権限を持っている。本来であればゾーニングの決定主体と、個別に出てきた許可、あるいは確認を判断する主体が一致していることが基本的に望ましいが、余り一致していない。

例えば用途地域というのは、基本的には特別区を除いて市町村が決めるが、用途地域に従っているかどうか確認する建築確認は特定行政庁が行う。この特定行政庁は市町村であるとは限らず、むしろ都道府県がまだかなりの部分を行っている。

逆に、線引きは、政令市以外は都道府県に権限があるが、開発許可権の方が先に分権されており、中核市や特例市は許可権限を有している。分権に合わせて市町村に許可権限を徐々に集中させるということで、最終的にはゾーニング権限と許可権限の主体を一致させるのが望ましいとは思いますが、ゾーニングに比べ許可は圧倒的に事務量が多いため、マンパワーなどの問題で実際に市町村が全て処理することは非現実的である。
- ・3点目は、都市的な規制と非都市的な規制の問題である。都市計画や建築行政といったいわゆる都市的な規制はこの間市町村への分権が非常に進んできたが、農地あるいは森林といった土地利用に対する規制、すなわち非都市的土地利用に対する規制はそうでもない。農業振興地域の指定、農用地区域内の開発行為の許可、農地転用許可等は都道府県が行うこととなっており、非都市的土地利用については、都市的土地利用ほど分権が進んでいない。さらに、このように複数の土地利用規制の仕組みがあるため、都市と農地や森林が混在する地域、すなわち都市の縁辺部では非常に複雑な調整の問題が生じている。

理想形は、都市的規制と非都市的規制を全て合わせて土地利用規制を統合し市町村へ権限を一本化することが望ましい。
- ・私が協力している山梨県では、都市的な規制がかけられている部分の周りに、まだらに農地の規制が強くなる農用地がある。さらにその外に保安林や国有林、自然公園法、国立公園の特

別地域など、様々な規制がかけられている。さらに、山梨県のような地方は、中心部から少し離れると、こうした規制が複雑に重層的にかかっている、調整が非常に難しい。規制の権限もあるものは都道府県が持っており、あるものは市町村が持っているという状況である。

- ・最後に、分権が進んできたことによって逆に深刻化した問題として、広域調整の不在がある。

個別の市町村は非常に大事な地域の単位であるが、複数の市町村が集まった、いわゆる都市圏の土地利用計画の重要性が昨今増してきている。背景としては、特にこれは地方都市に言えるが、モータリゼーションが非常に発達したことで生活圏がかなり広域化し、1市町村を超えて生活圏が形成されている地域が非常に多くなっていることがある。また、土地利用という点では、1市町村を超える影響を有するようかなりの大規模集客施設等が登場してきたことがある。また、地方では人口減少が顕在化する中で、経済・社会・環境、いずれの持続可能性の観点からも、1市町村ではなくて複数市町村による都市圏という単位で考えていくことが非常に重要になってきていることがある。例えば、経済競争力の維持・向上は日本の都市が抱えている非常に大きな課題であるが、1市町村というよりは都市圏で対応すべき時代に来ている。本来は、市町村合併で対応することが考えられていたが、現実には合併はある意味中途半端に終わった。また、市町村は行政サービスの単位であると同時に、文化や地域の伝統の単位でもあるので、合併すればいいというわけでもない。
- ・こうした状況下で、分権が進めば進むほど、広域調整が行われていないことによる問題が非常に深刻化してきている。
- ・甲府盆地では、明治43年～昭和27年は市街化と言っても昔の村落、集落の中にまとまっていた。昭和27年～昭和47年は、勝沼、塩山、山梨、石和、甲府、韮崎といった中央線の駅の周辺、すなわち鉄道を中心とした市街地構造を保ったまま市街化が進んだ。しかし、昭和47年～平成10年は自動車の普及による郊外化であり、全方向に極めて低密度な市街地が広がっていき、盆地の中が一体化してきている。
- ・通勤圏で見ると、甲府盆地は平成12年の段階で一つの通勤圏であり、基本的には都市圏として一体化している。商圈について見ても、盆地の中の広域化が進んでいる。
- ・それに対して市町村合併の状況は、合併前の平成15年の時点で64市町村あったが、合併後の平成18年で28市町村にまで減った。しかし、市町村同士のつながりに歴史的な要因があって思うように進まず、まだ盆地の中が都市圏として一つの地方公共団体のかたちにはなっていない。
- ・また、愛知県豊田市は、中心市街地の活性化に熱心で、郊外部に立地規制をかけた。しかし周りの市町村が豊田市のような規制をかけなかったため、大型店が次々とそちらに流れ、結果として最初に郊外規制をかけた豊田市だけが、年間小売販売額で一人負けの状態となった。
- ・広域調整が必要な例として眺望景観の例もあげられる。例えば琵琶湖では対岸への眺望は非常に大切であるが、対岸はほかの市町村なので、自らどれだけ頑張っても対岸の風景はよくなる。こういう事例は多くのところで見られるようになっている。
- ・地方公共団体も手をこまねいているわけではなく、山梨県は、甲府盆地は一体なので一体の計画を作ることとし、法定の都市計画区域のマスタープランを複数合わせて一体の区域として取り扱うとともに、いくつかの拠点を決め、そこに可能な限り公共投資を集中させる、いわゆる集約型の都市構造をつくっていかうとしている。しかし、用途地域の指定や個別権限はほとんど市町村にあるので、県は市町村にお願いする立場である。
- ・広域調整問題の解決が難しい理由を2つ挙げる。1番目は、個々の市町村は合理的な選択をしても、その結果が、全体の都市圏としての合理的選択にはならない、いわゆる社会的ジレンマの問題であるということ。2番目は、土地利用分野に特有であるが、原則として郊外の土地利用規制が緩く、原則自由で市町村が強化可能という基本的スキームの下では、何もしない方向

にインセンティブが働き、不作為が合理的な選択となるという点がある。人口増の時代はそれでも後から社会資本整備等を行うことでうまくいったが、これからの人口減少の時代にはそのような結果オーライはあり得ない。一部の大規模集客施設については、まちづくり三法の改正により、それまでとは逆に、原則は立地禁止で市町村が緩和可能としており、こういう方向で今後考えていくこともあろうが、解決までにはほど遠い。

- ・社会的ジレンマは協力を促すことで基本的には解決するが、当事者同士ではなかなかできないため、第三者、例えば県を介在させることが必要である。また、理想形として市町村が土地利用規制について何でも自由に決められる状況を考える際には、市町村が何もしなかった場合、つまりデフォルトにどのような規制を設定するかが重要であり、土地利用規制についてのデフォルトの見直しが必要である。

質疑応答

(森議員) 広域調整の問題は難しいと感じる。農林水産省の農政局は、次期農振除外の予定面積を広域都市計画の区域ごとにイメージしているが、何十ヘクタールとイメージされても、実際には県はリーダーシップを発揮しておらず、最終的に市町村にゆだねられることになっている。市だけで農地の議論ができるので、富山市では今抜けようかと議論している。いくつもの法が入り組んでいることが問題なので、農地法による規制と都市計画法による規制も含めた土地利用全体をコントロールする新しい立法が必要だと思う。

(新藤大臣) 都市農村計画制度を創るとするならば、どういうイメージか。今の広域調整の問題については、私もドイツで City Region を見てきたところ。合理的で調整型のよい仕組みであったが、どうすれば広域調整がよりよくなるかのイメージをお伺いしたい。

(中井氏) 土地利用規制の一本化の基本的なイメージとしては、半永久的に保全するところについては、国がゾーニングを行い、残りについては市町村がゾーニングをしながら自由に設計するようなイメージを考えている。その中で、広域調整の問題との関係では、デフォルトの状態が非常に緩い土地利用規制の状態だと市町村は何もしないほうが良いということになるので、土地利用規制を強化しておき、地域の活性化に寄与する施設の立地の際等には市町村がアクションを起こし、周りの市町村や都道府県との協議の機会を生み出すような制度設計が大切である。

② 関幸子 株式会社ローカルファースト研究所代表取締役

- ・ 地方公共団体の置かれている現実を知ることが重要である。
- ・ 地方公共団体の現実は、5万人未満の団体が約 1200 残っており、1万人未満の地方公共団体でも約 480 ある、すなわち7割が5万人未満の地方公共団体であるが、規模の大きい3割の団体に人口が集中しており、それぞれ課題も異なることから、全国統一の基準で地域経営はできないという前提に立って制度設計をする必要がある。
- ・ また、地方では高齢化がピークを迎えており、今後高齢者数は増えないが、大都市圏ではこれからピークをむかえるため、高齢者施設、福祉・医療分野の施設及び人材が圧倒的に足りない。少子化により学校教育施設は全国一律に減少していく。生産年齢人口の減少により、女性の就業を増大させる必要がある。技術革新が速く法制度が追い付かないのでどのように取り込むのか、特に契約の問題が大きい。また、地方は人口が少ないが土地が広いのでそれをどう活かすかということで農地法の問題がある。
- ・ 1点目、人口と地方公共団体の数のミスマッチが生じている。地方公共団体の予算の7割は福祉と教育であり、福祉施設と教育施設が資産として非常に重いので、施設設置面積の規模、収容人員、職員、サービスの質と量を地方公共団体が決められるようにしないといけない。

また、法律上設置することとされている委員会・審議会については小さい地方公共団体では運営するのが大変なので簡素化してもらいたい。さらに、小さい地方公共団体が多いので、複合化・融合化が必要である。ハードの部分で、幼稚園、保育園の統合、学校、図書館に学童保育を内在化させるといった施設の複合化はもちろん、病院と福祉施設を地域包括ケアセンターという形で合体複合化して、サービスも融合化していくことが必要である。サービスの複合化としては、過疎地域でのタクシーによる買い物代行など、法律上できないところも現実に合わせたサービスができるよう緩和が必要である。また、施設の転用を効率的に図る必要がある。

- ・ 就労と生活支援には課題が多い。生活保護が都市部で増えており、地方公共団体の隠れ負債となっているので、その解決が都市部の地方公共団体の課題である。生活保護の方々を早く自立してもらうためのセーフティネットを作るとともに、自立促進事業をしっかりとやっていくため、ハローワークを高度化することを提案する。ハローワークは求職者には優しいが、求人企業には優しくなく、営業もしていない。民営委託や民間にまかせることも考えるべきではないか。あるいは、公設公営で残るのであれば、生活保護の方に徹底的に仕事を渡していくために、地方公共団体の福祉事務所とハローワークが一緒になって、生活保護の方々の自立プログラムを一体開発いただきたい。また、生活保護世帯が次の生活保護世帯を生むので、教育支援も連動させるべきである。また、生活保護は母子家庭が多いので、生活保護、雇用、教育、子育てを連動させた形のセーフティネットを進めてもらいたい。
- ・ また、民生委員は現在のボランティア制度では難しいので、専門職制度を導入してはどうか。あとは、保育制度の拡大、民間に一定の金額を渡すことによって福祉のサービスを拡充するという手法もある。
- ・ 分権を進めるには、地域での財源の確保が重要である。BID、ビジネスインフラメントディストリクト、つまり、地域で不動産もしくは土地を所有している方から徴税をして、まちづくり会社にまちづくりの資源を渡すという手法を取り入れていただきたい。また、地域で資本金を集めるのに非常に使い勝手の良い、非営利型法人、非営利型の株式会社の設立をお願いしたい。また、新技術なり新しい手法を取り入れるため、契約を入札の最低価格だけでなく、地域で最も効率的なところと随意契約できるように、契約に『ベスト・バリュー』という別の基準を入れていただきたい。また、今は警察主導だが、駅前広場や歩道など公共空間を地方公共団体主導で使えるようにしてもらいたい。また、土地利用制度については、開発すべきところと開発すべきでないところが明確に分かれているのに、土地の棲み分けがうまくできないので、もう一度土地関連の法律を総合化する必要がある。
- ・ 最後に、東日本大震災の現場の声が制度的に反映できていない。南相馬市はがれきを廃棄物ではなく土台に使わせてほしいと要望したができなかった。また、農地を再生するためには植物工場といった新たな技術を伴った農業をせざるを得ない。強い農業に向け六次産業化を進めるためには、食品加工や、ソーラー発電、古民家にあるような農家レストランへの駐車場の設置が必要だが、農地に一体として建てられない。このため、農地法で言われている「農地を守る」という思想から、「農地を使いながら農業を強くする、農業を守る」という思想に変えられないか。また、農地転用をする場合は内規を外して権限を地方公共団体に持ってきてほしい。さらに、国が復興交付金を含めてさまざまな予算を地域につけているが、一番地域が困っているのが基準が曖昧なことである。何度も申請のやり直しをさせられ人件費と時間が非常にかかっているのを、地方公共団体を信用していただいて、できるだけ速やかに決定してほしい。縦割りの予算ではなくて、もう少し大きい枠組みを許容して、総合的に事業を実施できるようにもしていただきたい。

質疑応答

(古川議員) 佐賀県の市町村もまちづくりがうまくいかない。人口 20 万程度の典型的な地方都市が、市街地を再生するために何をやったらよいか。

(関氏) まず、中心市街地活性化基本計画を作っていたいただきたい。ハードとソフトの整合性をとってまちづくりができる土台となるものであり、また、計画を作る工程でいろいろな気づきがあり、地元の方々のやる気も呼びおこす。しかし、1700 のうち 115 しかまだ認定をとっていない。中心市街地の活性化や人材の育成のためには、土地政策とソフト政策を合体させ、そこに人材を乗せ、財源をあてる必要があるが、計画を作る過程で調整し、解決できる。

(古川議員) 中心市街地活性化基本計画の策定については直接国と市町村が行い、県は跳ばされている。なんとなく県が口を出してはいけないような気がする。

(関氏) ぜひ背中を押してほしいし、人材を地域に出していただきたい。

(後藤議員) 地方公共団体、民間企業、市民の主体間調整をどう分権の中で考えていくべきか教えていただきたい。

(関氏) まちづくりの総合的な情報は地方公共団体が一番持っており、地域でかなり信頼もされているので、どのような課題を取り上げ調整するか最初に提示するのは、すなわち仕掛けていくのは地方公共団体の使命だと考えている。その中で、最終的にその事業を企業や NPO や市民に渡すということはあると思う。

(新藤大臣) 東日本大震災の復興地域で出ている問題はすぐに解決する必要があるが、不合理な枠組みは改善する必要がある。被災地においては新しい取組を行うチャンスでもあるので、地方分権の取組においても、被災地で適用できるルールを具体的に検討することも意義があるのではないか。

(関氏) 地域の需要に制度を合わせてほしい。

(森議員) 商業法人の農地保有という議論はハードルが高すぎるが、農業生産法人への出資が 51% を超えていいという議論が始まったので、まずそこから始めるといいのではないか。

(新藤大臣) 現在国家戦略特区で検討材料となっている。

③ 磯崎初仁 中央大学法学部教授

- ・地方分権改革は主として法制度的な側面で大きく進んできたが、まだまだ課題も大きい。
- ・まず、2000 年に施行された第一次地方分権改革によって、自治体の法的な地位が大きく変わった。具体的には法令解釈権については、機関委任事務については国が包括的な指揮監督権を持っていたが、それに基づく通達の拘束力もなくなり、法令の解釈運用は自治体の権限と責任で行うことになった。また、条例制定権については、国の事務である機関委任事務について条例は作れなかったが、多くの機関委任事務が自治体の事務になり、条例が作れるようになった。
- ・しかし、この改革には大きな限界があった。第 1 に、一般法である地方自治法は変わり理念規定は整備されたが、都市計画法や介護保険法などの個別法はほとんど変わっていない。例えば、土地利用については都市計画法、農地法、森林法などさまざまな法律が分立しているため、首長制を取る自治体は総合行政が可能な仕組みになっているのに、現場まで縦割りの仕組み、発想が浸透している。また、個別法には住民参加の規定が乏しく、一方で標準処理期間などがあるため、住民参加の余地が限られているのも問題である。第 2 に、個別法における規律密度（枠付け）が変わっていない、すなわち、法令の過剰（法令が沢山あること）・過密（法令が細かいことまで定めていること）が日本の法制度の大きな問題点だ。例えば、農地法では 2000 年以前は転用許可基準を通達で定めやっていたが、1998 年の法改正で通達で書いていたことをほぼそのまま法律や政・省令に位置づけて、規律密度を維持、強化した。また、2000 年施行の介護保険法は分権に対応していることをうたっていたが、政省令や大臣告示への委任事項が 300

項目に対し、条例への委任事項は 20 項目しかなかった。第 3 に、国の関与、特に同意が相当重要な部分について残された。たとえば農振区域の農振農用地の除外には都道府県の同意が必要とされているため、千葉県我孫子市がこの同意が得られず、全国で初めて自治紛争処理委への申し立てを行ったが、このようにまちづくりの重要な権限について、なお集権的な拘束が残っている。

- ・また、法的地位は変わったが、自治体側がこれを活用しているかということ、非常に不十分である。その理由は、まず個別法が変わっていないので、解釈運用、工夫の余地が少ない。また、市町村はこの後すぐ合併問題を抱えたため余裕がなく、強化された権限を地域づくりに活かすという発想まで至らなかった。
- ・しかし、明るい側面もある。分権改革の直接的な効果とは言いにくいだが、その理念・潮流を踏まえて、90 年代後半から、政策条例とか分権条例といわれる独自条例の制定が進んできた。また、政策法務への関心も高まっており、全国で政策法務の研修が増えているし、法制審査を担当する文書課が政策法務課などに名称が変わり、政策的な条例づくりを行うという意識が生まれている。
- ・次に、先般の第 1 次～第 3 次一括法に成就した第 2 期分権改革をどう評価すべきか。この改革では「義務付け・枠付けの見直し」として、大変多くの法律について 975 条項を見直したもので、その成果は高く評価すべきである。
- ・しかし、この改革には 4 つの課題があると思われる。
- ・第 1 に、条例委任のある条項や法定受託事務について、検討対象から外されていることである。
- ・第 2 に、条項ごとに分断されたミクロな見直しとなり、法律の趣旨や実務上の意味まで掘り下げた検討が行われなかったことである。メルクマールを設定して、ある条項について、廃止するか条例委任するかを選択するという二者択一の判断になってしまった。私が論文でその旨指摘したところ、この作業を担われた研究者から、「個別条項ごとに各省回答を精査して判断しているし、数多くの条項を見直すには、こうしたメルクマールやスコーピングは不可欠である。そういう海図、チャートがなければ、個別法の海で溺れてしまう。」との指摘があった。指摘は理解できるが、やはり改革の方法論として限界があったのではないかと思う。
- ・第 3 に、本来目指すべきは規律密度の引き下げであったが、この改革では、条例委任が目標となり、結果的に非常に細かな事項ばかりが条例に委任されたことである。省庁側にとっては条例委任の規定を置けばよいこととなり、また「従うべき基準」等の設定も可能となったので、一種のアリバイ作りの改革になったのではないか。自治体には、逆に条例制定という新たな「義務付け」が課されることになった。例えば、児童福祉施設などの施設の設置については人員基準と設備基準と運営基準の 3 つがあり、実務で重要なのは人員と施設の基準であるが、それについては国が引き続き決定する仕組みとなっている。この見直しに伴って行われた独自条例を見ても、細かな創意工夫にとどまっている。例えば道路標識について、ローマ字を併記する場合は日本語の 50%とされていたのを 65%に拡大したという例が紹介されているが、これまでこの程度の工夫さえできなかったことの方が驚きであり、実務的に大きな変化になっていない。
- ・第 4 に、地方分権改革推進委員会で「条例の上書き権」が検討されたことである。上書き権は、法律で、条令で法令の規定と違う規定を置けば条例の方を優先するという効果を付与するもので、分権にとって大変魅力的な提案だったと思う。ただ、同委員会の第 3 次勧告では、法令の基準を参酌基準に切り替えることも上書き権を許容したものと認めてよいとしたが、法令があってそれを条例が乗り越えるという意味での上書き権とは異なるから、後退したと言わざるを得ない。しかし、本来の上書き権の問題は検討課題として残っているのであり、今後も追及していく必要がある。

- ・一方で、地方自治法や地方公務員法などの一般法については、これまで取り上げられていないが、細かい規制が行われ、自治体独自の条例や運用を行っているため、問題があると考え。
- ・最後に、今後の分権改革について、主として法令改革の面でどう進めていくべきか、考えを述べたい。第1に、法令の過剰・過密の問題に本格的に切り込むべきである。第2期分権改革のように全法令を対象として横断的に見直す方法では内容面に限界があるし、国民にもその意義がわかりにくいので、例えば地域づくりの中核となる法令を30本程度選定して根本的に見直し、それを他の法令に波及させるという「一点突破・全面展開」といった戦略を考えてはどうか。第2に、条例の上書き権については、一般法に定めるか個別法に定めるかという方式をめぐる議論があるし一定の条件は必要だと思うが、今後ぜひ実現させるべきである。第3に、法定事務条例（法律に基づく事務の基準や手続きを定める条例）についても可能性を伸ばしていく必要がある。第4に、今後制定される法令が分権配慮型のものとなるよう、国と地方の協議の場を活用したり、参議院に地方自治に関する立法監視機関のようなものを置くことも考えられる。既存の法体系を見直す一方で、新たにつくられる法律が集権型の発想で作られたのでは意味がないので、事前にチェックする仕組みを考える必要がある。以上のような改革によって、日本の法システムをより分権配慮型に切り替えていくことが今後の課題だと思う。

質疑応答

（勢一議員）地方公共団体が行政改革によりマンパワーが少なくなっているなかで、地方公共団体が決定権を持てる制度になるときに、どのように多様な地方公共団体に配慮した制度設計を行うかが問題となるが、どうすべきか。

（磯崎氏）まずは、縦割りに分立している法律を統合すべき。都道府県なら現行法体系でも執行可能だが、基礎自治体に権限を下ろしていくときに、例えば人口5万くらいの市では、一人の職員が縦割りの法律を3つも4つも担当せざるを得ないから、逐条解説やマニュアルを勉強するだけで1～2年もかかってしまい、地域の実情に合った解釈運用などの余裕はない。それを考えると、法令をできるだけ統合し、シンプルにして、あとはそれぞれの実情に合わせて条例で工夫を行うという仕組みにすべきだと思う。

（小早川座長代理）条例制定権の拡充を中心として、政策法務の強化を行ってきたが、地方公共団体の規模ごとに、実際どれだけ地方公共団体の政策法務能力が上がっているのか。また、原課で新しい政策を立案しても、法規課や文書課でいろいろ言われて実現しないという現象はいまでもあるのか。また、自治体法務において、住民の声を制度設計にどのように反映しているか、住民との相互作用のようなことは現実にあるのか、自治体法務の現状と評価についてお伺いしたい。

（磯崎氏）自治体によって差が大きいと考えられる。都道府県や政令市の職員は縦割りで組織の壁があり、行き詰まりを感じている職員が多いが、特に人口20～40万人くらいの中規模市の職員は、自分が勉強すれば実務を変えられるため、時間外に勉強会に参加するなど、意識がかなり変わっているように感じる。また、首長のリーダーシップによって、組織の雰囲気が変わってきているところもある。また、住民との関係は、都道府県はどうしても形式化して難しい部分があるが、市町村は何か施策を決める場合は、住民参加・住民協働で進めるという姿勢になっている。自治体が独自条例を作る際、住民の意見を聞いたり、提案を求めたりすることは常識化しているので、分権化を進めて自治体、特に基礎自治体に委ねることで、住民との対話のチャンネルは確実に広がると思う。

（柏木議員）法令が縦割りになっていて、その整合性を条例の中でどう図っていくかについて、基礎自治体にはその能力を期待しにくいと考えるがいかがか。また、条例の上書き権を法制化するうえで、個別法方式の方が入りやすいという主張と、縦割りを超えて条例を作らないと地

方にあった条例にならないのではないかという主張はかみ合わない部分があるようにも受け止められたが、どういう風に進めていくべきだとお考えか。

(磯崎氏) 確かに法令が縦割りのままではやりにくい面はあるが、各法令の規定をできるだけ基礎的な事項にとどめれば、あとは横断的な運用の仕方については工夫の余地がある。たとえば土地利用の分野では、法律はそれぞれ別になっているが、総合調整条例のような形で、横断的な条項や事前の調整手続きを設けることで克服している例がある。基礎自治体でも対応できると思う。条例の上書き権については、確かに個別法方式では縦割り法令に乗った仕組みにはなるが、私は国の法令の考え方や立法趣旨も大事だから、個別法ごとにどこまで上書きを認めるかを定める仕組みがよいと考える。「法令と条例のベストミックス」と書いたのもそういう趣旨だ。そのうえで、相互の関連性については、横断的な条例を作るか、運用の際に配慮するか、いずれにしろ工夫の余地はあると思う。

(古川議員) 席上配布資料1に、ハローワークの求人情報の地方公共団体への提供についてかなり大胆な報告がある。大臣のリーダーシップと厚生労働省の積極的な対応に感謝申し上げたい。

④ 藤沢久美 シンクタンク・ソフィアバンク代表

- ・ 地方分権改革のミッション、ビジョンを実現するための2つの視点について話したい。個性を生かし自立した地方をつくる、この「自立」というのが、地方の経済的な収入の増加と負担の減と捉え、市町村長のエンパワーメントと住民のエンパワーメントの2つが重要と感じている。
- ・ 1点目の市町村長については、「1. リーダーシップ」「2. 国や県の情報の収集と活用力」「3. 戦略立案・執行力」の3つの能力が非常に重要である。多くの首長は思いと意欲はあるが、この3つの能力が必ずしもそろっているとは限らず、やりたいことを実現できない。市町村長になれる人材不足の補完も必要ではあるが、まずは既存の人材のエンパワーメントが必要。
- ・ そのために必要な要素は、「1. 国と東京と連携ができる人材」「2. ナレッジの提供元としての企業」「3. コーディネータとしての大学」「4. コーディネータとしての都道府県」である。
- ・ まず1について。法の解釈を国と交渉すべきだが、市町村長はノウハウがなかったり、直接の窓口、ネットワークを持たないことが多い。一方、霞が関の役人から市町村長になった方はうまく省庁と法の解釈の仕方について議論し、ほとんどの取組は法律改正がなくても地方で自由にできると言っている。この部分に壁がある。市町村長が国とどうつながっていけるかが重要で、国が、市町村長が東京に出てこられる機会をいかに作るかが重要。また、総務省や地方分権改革推進室で市町村長のメンタリングができる取組があってもいい。
- ・ また、戦略立案や執行力については市町村長はノウハウをもっていない場合がある。一方企業は地方に着目しており、プロボノでもいいから人材を派遣したいと思っている。こうした企業人材を片腕として受け入れるため、受け入れを阻害している公務員の人事制度を改革して自由度を持たせることが必要。
- ・ 市町村だけでは行えないコーディネート業務を大学が行ってもいい。例えば、山形大学は病院の医者の数の管理・運営、病院間の役割の割り振りを行い、市と県の調整役を担っている。大学の役割の設定が重要。
- ・ 都道府県には市町村に対する御用聞き部隊があってもいい。現場を見ている市町村の好事例を県下でどのように横に展開していくか、また国の施策をこう使ったらいいと提案することが重要。メンタリングに加えコンサルティング機能を持つ部署があってもいいのではないか。似たようなことは市町村が地元の中小企業に対して行っている。中小企業を回ったうえで悩み事を聞き、新たな取組を提案し、市や県の補助金の利用につなげていく。これを役所間でも行う。

- ・ 2点目の住民のエンパワーメントに関しては、住民がうまく役割を担えとかなり地方公共団体の負担は減らせるのではないかと考える。そのために必要な3つの協働は、「1. 市民との協働」「2. 企業との協働」「3. 教育機関との協働」である。そのために必要な要素は「1. 女性・シニアによる小規模起業」「2. 企業のインフラや知財の活用」「3. 大学等のフレキシビリティ」「4. ICT環境の整備（データ規格・Wifi）」である。
- ・ たとえば、女性・シニアによる小規模起業は非常に重要。介護や子育てなど行政を補完するような事業を生み出す可能性があり、今も行っている。徳島県の「いろどり」や長野県小川村のおやき会社もシニアが中心。シニアが新しい雇用環境を生み、若者の雇用の場所を創出している。シニアが生き生きと働くことにより医療費がかからず、年金に関しても自立したシニアを育て、地域における社会保障のコストも下げる。
- ・ 企業のインフラや知財の活用という意味では、地域金融機関をもっと活用していくことを考えるべき。地域人材は、その地域に足繁く通っているはずで、そこから情報をいかに上げてもらうかが重要。川崎市では、地域金融機関の方々と市職員が毎日中小企業をまわり、大企業と連携させたり、補助金を使える仕組みを作っている。
- ・ また、金融機関が持っているATMを市の住民票を受け取る時などに横展開できないかということがある。しかし、市町村別に帳票がばらばらなので難しく、まずそろえる必要がある。ゆうちょ銀行や地方銀行などは誰でも訪れやすい場所にあるので、市町村の書類のやり取りに使えるかもしれない。また、店頭のデジタルサイネージが震災時の避難場所の指示などに使える。ほとんどの信金・地銀のデジタルサイネージやATMは中央でコントロールして情報を変えられるので、活用すれば住民の日ごろの安心・安全にもつながる。いかにこういった地域金融機関と連携していくかを検討する必要がある。
- ・ また、学校に市民が先生として参加したり、知が集まる場所に変えていくことも必要。山形県などは大学が市民たちの知恵の集約の場になっている。
- ・ 最後に、ICTの活用であるが、個人情報保護法などにも注意しなくてはならないが、各市町村が持っているデータを民間企業などに活用してもらうことで、よりくらしやすい街づくりや使用料による収入増につながる仕組みにすることが必要。そのためにも、国がデータの標準規格を用意することが必要。また、千葉市のようにアプリを使って住民参加のインフラ整備をしていくことになると、Wifiの環境を隅々まで引いていくということが重要。観光という話では、オリンピックとなると東京だけではなく地方にもどうぞ行ってくださいとなるが、地方にWifiがとんでいない状態で、どれだけ外国人が楽しめるのかという問題があるので併せて検討してもらいたい。

質疑応答

（古川議員）データ規格とはどういう問題か。

（藤沢氏）これからデータを分析し、世の中に広めていくときに、どうやって個人を識別できないようにした形で、自由に使えるようにするかという規格である。どのような形で公表してよいか重要。規格がばらばらだと使えないので、統一することが必要であり、総務省では議論しているが、地方分権改革有識者会議でも議論していただきたい。

（森議員）外部人材の登用という面で言うと、任期付職員をうまく使うといいのではないと思う。富山市は仕事を進めるうえで意見をもらう政策参与が12~13名いる。その方々に新たに人脈を広げてもらえる。知恵を出せば民間も協力してくれて、集金力もつく。

（柏木議員）住民のエンパワーメントのところ、住民の参加意識を上げていくための取組も必要だと思っているが、学校を知恵の集まる場として利用するという考え方の部分と、現実には壁を作って保護しなければいけないという現実もあると思うが、こういう要素があればうまくい

くということがあれば教えていただきたい。

(藤沢氏) 情報公開しても住民は見にこないし、参加という意味では権利は主張しているが義務は果たしていないという部分がある。文部科学省が、土曜日の授業に関してのみ民間の方が学校で授業をし、その日は学校の先生は働かないという新しい施策を実施することになっている。これは学校にまかせている制度だが、文部科学省も学校をオープンにする方向になっている。また、今後起業してもらおう仕組みを作ることで、自然に参加につながっていくと思う。

4 ハローワークの求人情報の地方公共団体への提供について末宗地方分権改革推進室次長から説明を行った。概要は以下のとおり。

- ・26年度の夏から秋に向けて、オンライン提供ができるよう厚生労働省で準備を進めている。
- ・雇用対策部会で検討した際は、専用回線を利用するという前提で2500万円かかる予定であったが、26年度は、費用負担ゼロで、ハローワークの端末とほぼ同様に利用者が閲覧できる端末が設置できるようになる見通し。これは、新藤大臣の御指摘も踏まえ厚生労働省が再検討して、専用回線ではなく一般回線を利用することにし、求人情報データ閲覧用ソフトを厚生労働省が開発し、無償で配布することによるものである。これにより、求人情報の更新は1日1回ではあるが、ハローワークの端末とほぼ同様に閲覧できるようになる。
- ・また、27年度9月ごろに新システムへの移行が見込まれるが、この時点では求人情報の随時更新が可能となり、ハローワークの端末と同様に利用者が閲覧できるようになる。
- ・切替えにあたって初期費用は端末10台で29万円になる予定だが、当初の見通しからいけば実質的な費用負担はゼロといえる。このほかの事項についても現在厚生労働省と地方公共団体で調整を進めていると聞いている。

5 最後に、末宗地方分権改革推進室次長から当面のヒアリング日程と年末までの予定などについて説明があり、閉会した。

(以上)

(文責 地方分権改革推進室 速報のため事後修正の可能性あり)