

第29回 地方分権改革有識者会議・第53回 提案募集検討専門部会 合同会議 議事概要

開催日時：平成29年7月7日（金）10：00～12：00

場 所：地方分権改革推進室会議室（中央合同庁舎4号館8階）

出席者：

〔地方分権改革有識者会議〕神野 直彦座長（司会）、市川 晃議員、太田 稔彦議員、後藤 春彦議員、勢一 智子議員、谷口 尚子議員、戸田 善規議員、平井 伸治議員

〔提案募集検討専門部会〕高橋 滋部会長、大橋 洋一構成員、勢一 智子構成員（勢一 智子構成員は、地方分権改革有識者会議議員と兼務）

〔政府〕山本 幸三内閣府特命担当大臣（地方分権改革）、長坂康正内閣府大臣政務官、武川 光夫内閣府審議官、境 勉内閣府地方分権改革推進室次長、横田 信孝内閣府地方分権改革推進室次長

議事

- （1）平成29年の提案募集方式等に係る今後の検討の進め方について
 - （2）地方支援及び提案募集事例集について
 - （3）その他
-

1 冒頭、長坂内閣府大臣政務官から以下の主旨の挨拶があった。

（長坂大臣政務官）日頃より地方分権改革の推進に御尽力賜り感謝申し上げます。「地方の発意に根差した息の長い取組」として導入された「提案募集方式」も、今年で4年目となった。本年は昨年を上回る311件の提案をいただき、特に市町村については、提案団体数・提案件数ともに昨年から約3割増加している。

今後、有識者会議・部会で充実した御審議をいただき、また、内閣府としても、国・地方間の調整等を鋭意進めさせていただく。年末の対応方針の決定に向け、いただいた御提案の最大限の実現を図っていきたい。本日もよろしく願います。

2 平成29年の提案募集方式等に係る今後の検討の進め方について、横田内閣府地方分権改革推進室次長から説明があり、平成29年の地方からの提案について、高橋部会長から発言があった。その後、意見交換が行われ、資料5及び資料6が了承された。

また、地方交通関係の提案については、交通部会を活用して提案募集検討専門部会との合同審議を行うことについて了承された。概要は以下のとおり。

（横田次長）資料1は、平成29年の地方からの提案募集に係るスケジュールである。資料2は、平成29年の地方からの提案と検討区分別の状況である。平成29年の提案の総数は311件である。資料3は、平成29年の地方からの提案の特徴である。市町村からの提案団体数が96団体から130団体に増加した。資料4は、平成29年の地方からの提案状況及び当初共同提案の状況である。資料5は、そのメルクマールごとに重点事項の案を掲げている。資料6は、重点事項を分野別に整理したものである。資料7は、予算編成過程での検討を求める提案の例である。資料8は、提案団体から改めて支障事例等が具体的に示された場合等に

調整の対象とする提案の例である。資料9は、以前は実現できなかった提案について、状況の変化等により再チャレンジできる可能性がある提案の例である。資料10は、内閣府他部局と連携・分担し対応する提案である。資料11は、対象外である提案の例である。資料12は、事前相談がなされたものの、提案に至らなかった案件の概況である。資料13は、平成26年、27年及び28年対応方針のフォローアップの状況である。

(高橋部会長) 本年度の提案募集については、昨年を上回る提案があり、さらに市町村の提案及び新しい共同提案方式が増加した。全体として提案の裾野の拡大が図られたと考える。

提案の内容については、昨年同様に子育てや介護、地方創生に関する分野が多く、また、本年度の特徴としては、福祉の分野における「従うべき基準」、地域公共交通、及び防災関係に関するものが多く寄せられた。本年度も効率的かつ充実した審議を行い、地方提案の最大の実現に向けて努力したい。

(平井議員) まず基本的な考え方として、1つ目に、国・地方の役割分担について、国が外交、防衛など、地方は内政を行うという基本的な枠組みを是非考える必要がある。2つ目は、国と地方あるいは地方の中の団体間、都道府県や市町村、さらに住民や各種団体といった連携プレーが、これからの行政サービスに必要である。3つ目は、「従うべき基準」の見直しが必要である。

具体的な分権改革の方向性として、1つは地域のガバナンスや住民自治をもっと取り上げていいのではないかと。住民の利便性の向上や、各地で参画が進み、住民の望む行政が提供されるプロセスを作ることが大事であり、行政の連携性を高め、国・地方協働型の行政サービスを制度上も認めていく必要がある。

文化財保護や社会教育のように、独立行政委員会制度を自治体の選択肢に任せることや、国・地方、都道府県・市町村の間での役割分担を従来の枠に縛られることなく、ガバナンスを高めていく必要がある。

地方税財政については、税源移譲と併せて、地方の一般財源総額をどう確保するかといった意味で、交付税の制度も重要視すべきである。補助金改革も、今一度取り上げていく必要があるのではないかと。提案募集方式については、大括りにして幾つかの権限をまとめて委譲、あるいは全国一律でなく選択的に委譲することや、国の説明責任、政務との関わり方を広げる他、地方のヒアリングの機会を増やす等の運用改革も必要である。さらには、意思決定の過程で地方参画を許す必要もある。国・地方の協議の場については、分科会の活用など、内容の充実が必要である。憲法と地方自治について、憲法第8章の地方自治の章では、条例による上書き権、地方税財政については財源保障といった多様な論点がある。

次に、地方分権改革への住民の参画、地方公共団体のガバナンスについては、住民と地方自治体の関係性も高めていくことが分権改革の本来の姿にもつながるし、今後も住民が実感できる分権改革を作っていく必要がある。

地方側の意見の中で、1つ重点的なものは「従うべき基準」である。保育所等の児童福祉施設では、保育所の職員配置の基準あるいは居室面積などがネックになって今の待機児童問題の解消など

が進まない一因になっている。

本来、分権改革のこれまでの考え方で、国の基準でなく、地域の実情に即して条例で定めるとなったものの、「従うべき基準」という独特のカテゴリーがある中、結局この基準に沿わなければ条例が作れないため、保育所の設置にも関わってきているなどの問題があるため、これを見直す必要がある。

放課後児童クラブは、国で定めた基準どおり、1人の預かる子供がいても、2人の児童支援員を研修等を経て置かなければならないため、地域、中山間地なども含めて、放課後児童クラブは事実上設置できなくなるという問題がある。もともと地方の実務の中で、放課後児童クラブは設置されて広がってきた。厚労省や文科省が独自のスキームで支援して頂いた中、基準が若干強化されたのではないか。従来ではなかなか難しい人員の確保という問題がかえってボトルネックになってしまって、せっかく今、放課後児童クラブの設置が進んできたところだが、ブレーキをかけかねないというところ。「従うべき基準」でなく地域の実情に応じて基準をそれぞれの自治体で作るといった見直しが可能ではないか。

その他、高齢者の問題では、小規模多機能型の居宅介護についても「従うべき基準」として人員の問題がある。代表者にも研修の受講が義務付けられているため開設できない。小規模多機能、つまり中山間地などの地域で、総合的な介護のサービスを提供する、地域包括ケア、いわゆる目玉商品に「従うべき基準」が絡み、設置しにくいというのは今の時流に合わない。

その他、地域交通では、地区で選定して、地域で交通についての協議会を持つ地域交通会議が設置されるようになってきている。システムが変わり、地域が結構関わる形で地域公共交通について議論できるようになってきている。バス事業者や鉄道事業者、タクシー事業者などの中に地域が入り、実に色々な関係者が利害調整をしていることを前提に、重複した審査等を撤廃するなど簡素化することも当然可能になる。

また、自家用有償運送の問題では、路線バスの再編成があるが、タクシーを代替交通として確保する、住民がNP0などで運用し枝線のような形で運行するなど、お年寄りが病院に行く足は確保したい。病院に行くお年寄りが利用するのに、わざわざ別のバス停に行って、そこで大変な思いで移動して、また路線バスに乗りかえることを今のこの法体系の中では強いているので、これは変えた方が良いのではないか。

従来バス停の規制は大都市部が念頭にあるのだろうが、地域公共交通は多々論点があるので、見直しが必要。

他にも、学校給食費については、通常の授業料とは違うため、授業料は取れるが給食費は問題を生じてしまって取りにくくなる問題がある。強制徴収、コンビニ納付ができるようにしても良いのではないか。生活保護による就学支援について、就学支援金を給食費相当分として受け取るが、給食費を払わないというケースでは、他の授業料と同じように、給食費相当分をそのまま学校のほうに出せるような仕組みにすれば良いのではないか。

また、災害の関連で、文化財保護については、一体的に首長部局で差配できるような選択も認めても良いのではないだろうか。文化財の復旧は結構時間がかかる。災害のときなどでも柔軟に対応

できるように権限委譲を絡めても良いのではないか。罹災証明の制度では、保険会社が迅速に全国からアセッサーを呼んできて、短期間で査定をして保険料を払う仕組みとの相互乗り入れ等の工夫があるのではないだろうか。社会福祉協議会などがボランティアをバスに乗せて現地で宿をとるツアーを組んでも、旅行業の許可が必要になるが、それが果たして適当なのかどうかという点がある。

(太田議員) 給水区域の関係で、豊田市は7割が森林であり、山間地においても給水を希望されると否応なく投資せざるを得ないという状況。片や将来的には人口減少、過疎化は進むため投資はいずれ意味をなくすという状況の中でもやらなければいけない行政効率の悪さ、費用対効果のひどさについても御検討頂きたい。

橋梁の点検での近接目視は現実的ではない、あるいは5年に1回という頻度が極端ではないだろうか。近接目視に限らなければ、ドローンやロボット、色々な各種のセンサーなど、新しい民間のビジネスが生まれる可能性があるし、こうした制度設計がむしろ民間活力を阻害しているのではないか。

マイナンバーの件については、豊田市はこれまでも何件か提案をしたが、職員の意識改革を促す狙いで、CS、ESの向上を前提に仕事を見直そうと言っていることもあって、個別の事務だけを捉えた限定的な提案となってしまった。情報連携について市役所の中の事務を横の串刺しで見て、全般的に提案すべきだった。中核市長会、全国市長会も含めて、共同提案の意識付けもしていかなければいけない。子育て・介護・医療については、国の側でも個別具体の提案を受けとめた上で、その周辺の課題についても併せて網羅的に議論頂けるといいのではないか。

(戸田議員) 多可町の提案として、重点事項ということで、3点入れている。まず、僻地診療所についてだが、町立診療所では、先生が入院となると、近隣の病院からのお医者さんは派遣ができず、二週間病院を閉めざるを得なかった問題がある。もう一つは、近隣の病院も医師不足で、応援体制を近隣の病院が組もうとすると、管理医師が不在になる問題がある。それから、農林水産省の二地域居住、滞在型市民農園を一番先につくって頂いた町がわたしのところの町だが、施設もかなり古くなり、町が開設、集落へ管理をお願いしているという実態に合わせて施設委譲という対応をしていこうとすると、集落でそれを受けることができない。集落、自治会というような任意組織で最も開設したい人がいるので、まだ受け皿となれるというようなことをお願いしたい。

農業集落廃水という形での下水の処理をとっているところでは、6次産業の展開をしていく中で、色々なことを田舎でもするが、下水の問題は、そこに流すことができないという範疇の業種がある点を緩和頂ければ、6次産業展開は非常にうまくいくのではないか。地籍調査では、目印になる石が破損しているので復旧を早くすればもっと効率的にできるのではないか。4年目を迎えて新たな共同提案の枠組みが起こってきている。これは一層発展させることが必要なのではないか。

反省点として、支障事例と言われたら、必ず効果があると思いながら出せないため、取り扱いについて、もうちょっと柔軟になれないのかと特に思ったところ。もう一つは、再提案をうまく取り上げて頂ける仕組みがとられれば、もっと数が増えてくるかなのではないかと思う。

これらの手挙げ方式による提案は、全国の町村一律で該当するような案件ばかりではなく、手を挙げたような小さな町は非常に困っているため、前向きに御検討頂ければありがたい。

(市川議員) 支障事例という切り口だけではなく、効率化や生産性の向上という意味での提案、改善についても検討頂きたい。実際の改善がどういう切り口で実行されるのかという点の分析等もして頂けると、今後の参考になるのではないか。

もう一点、事前相談で4分の1の案件が現行で対応可能だという背景には、現行で対応できることもどうしたらいいかわからないということが裏にあるのではないか。県に相談に行っても対応が不十分なので、国に相談した方が早い道筋を示して頂けることもある。現行法で対応できることが容易に対応できるような仕組みあるいは相談窓口を国、都道府県等の中に設けて、提案募集に関わらず、受け付けて頂ければ、もう少し改善するのではないか。

(後藤議員) 提案を見ると、社会の映し鏡というか、現場の悲鳴があらわれているようだ。今回数が増えたのは、地方分権の提案募集方式が第2段階に入ってきたのではないかと思う。地方分権が自治の学校の役割を果たし始めたというのは非常に大きな発見であり、その一方で、これまで対応してきたことを社会の要求にあわせて少しずつチューニングしなければいけない状況も出てきたと感じる。

(勢一議員) 地域交通の事情は地域によって大きく状況が違うため、そうした事情等に詳しい地域交通部会の構成員の知見をあわせて議論するためにも、提案募集検討部会との合同の検討は非常に重要であろうと考えている。

地方分権改革は、その効果を住民が実感できるということを目指しているので、与えられた制度を頑張って運用するというだけではなくて、地域を豊かにできる制度に変えていくということを現場で意識して頂けるというのは、それも大きな成果だと思っている。

(谷口議員) 提案の内容については、医療・福祉関係とか、ある条件のもとに人をどのように割り付けて、こういう資格のある人を置かなければいけない等々の規格において、一律の条件を当てはめることの難しさが、浮き彫りになっている。人が足りない部分をカバーするところで、技術に頼り人と技術、いわゆる仕組みの組み合わせを考えていくような時期なのかなということをお願いした。

(大橋構成員) 私共の役割について、行政裁判所のように、地方公共団体の訴訟代理人になって利益を主張していくものと従来考えていたが、支障を超えた提案の実現を要求されているのかなと思っている。提案の内容が対人サービスなどで、福祉やまちづくり、防災という市民生活に直結しているため、解決を示し、市民生活が向上することが分権の意味なのだと伝わるような形での作業ができればいいと考えている。中核にある基準については、「従うべき基準」から「参酌すべき基準」

へ移行できればいいが、私共が作業をしているのは「従うべき基準」にはなっているのだけれども、自治体がこういうところに責任を持って、こういうところを担保できるのであれば「参酌すべき基準」という形でやって頂いても結構ですという形で、中間形態、機能条件付きといった新しい基準のあり方が要求されていると実感している。

最後に、紛争解決の機関だと、蒸し返し防止で、既判力でもう一回はだめということになるのかもしれないが、紛争解決を超えた提案機関であれば、前例に捉われずに柔軟に再チャレンジに取り組んでいくことも重要だと思った。

(神野座長) 今年度の進め方について、2点お諮りしたい。1つは提案募集検討専門部会で検討する重点事項について、本日の議会を踏まえて検討させて頂きたい。2つ目は、地域交通関係の提案について、交通部会と専門部会との合同会議で審議していきたい。

(境次長) 市町村の提案が増えた背景として、かなり地方支援に力を入れて、平成29年の提案を働きかけたことがある。そのツールとして、三つの支援ツール、1つがハンドブックであり、もう一つがデータベースであり、もう一つは事例集の整備、及びこれを是非活用して提案を考えてくださいという呼びかけをしたことにある。

ただ、これだけだと、これを使って提案を考えてくださいという、一律のなべてのお願いになるので、個別の働きかけが非常に重要だと私どもは考えており、全国説明会、要望に応じた個別の地方研修会・セミナーなどを全国で実施するとともに、個別自治体との意見交換やワークショップ、あるいは個別市町村との打ち合わせをかなりした。

個別自治体との意見交換・ワークショップとあるが、今年の1月から4月にかけて、46の自治体と個別の意見交換をした結果、23市町が提案してきた。要するに、46をやったら23が提案した。これは5割の確率であり、こういう個別の働きかけが非常に重要だという思いを強くしているところ。個別自治体との意見交換は、分権担当課だけではなくて、担当原課ともするのが大きな特徴で、子ども・子育ての担当課など私どもが意見交換をするとか、日ごろ行政で困っていることはないかなど、そういう話でやって提案に結びつくという例が出てきているのが大きな特徴であろうかと思う。

次に、個別の例として3つ掲げる。松戸市が今、申し上げたようなワークショップの例である。これは3段階で、まずは市職員を対象とした研修会の形で概論を説明し、かつ、個別の意見交換を10月に行い、さらに、子ども・子育てに関する担当課を交えたワークショップを2回にわたり開催する。こういう個別自治体だけではなくて、個別自治体とは段階を踏んで、何回も行うことで、提案に結びつけたという事例である。

次に、共同提案についての動きであるが、市町村だけだとなかなか支障事例についても事例が少ないなどの話があるので、市町村の横の連携と、県と市町村の連携が非常に大事であるということで、県が市町村の提案検討を積極的に後押しして頂くような体制を整えて頂けるようお願いをしているところ。大分県の例では、県が市町村を集めて研修会を開催し、1団体1提案を目指して市町

村から事例を挙げてもらい、県、市町村で共同検討し、最終的に市町村共同提案という形に持っていくようなプロセスを経ている。

こういうものの他に、個別団体、山鹿市の例などは、団体の方でも独自に先ほどの三つの支援ツールを使って提案を検討して出してきた。こういうものも含めて様々なルートがあるのだが、支援ツールを活用する、個別の団体に働きかけるといったものが、今回の市町村の提案団体、提案件数の増につながったものと考えている。

次に、先ほど申し上げた三つの支援ツールのうち、事例集については、平成27年に作成したもののだが、提案募集の事例はほとんどないということもあり、提案募集方式を導入して以後の、提案募集方式でどんな成果が上がったのかという事例集を作りたいと考えているところ。

ポイントとしては、過去3回の提案募集で1,500件を超える提案があったが、7割は実現・対応して、34本の法律を改正している。ただ、改正して終わりではなく、これを住民サービスの向上に結びつけることで初めて成果になるので、これまで実現した法律改正等の制度改革を生かして、各自治体が実際にどのように取り組んだのか、2番目として、その取り組みによって住民サービスの向上がどのように図られたのか、3番目に、その状況を具体的な成果として把握して、提案募集方式あるいは地方分権改革の成果として広く情報発信して共有するというプロセスを経ることが重要で、これをもとに事例集を作成しようというものである。

私共が考えているのは、今申し上げたような観点から、最終的に年末までに、年内を目途に新しい事例集の取りまとめをやりたいと考えていて、現在、成果調査をしているところ。文献調査、文書調査、ヒアリングをしているが、それに加え、秋頃にかけて現地調査も行い、それを踏まえて年内を目途に住民目線の成果を重点に置いて、新たな事例集を取りまとめたいと考えている。

例えば住民目線の成果というと、国保の資格喪失者の過誤受診に伴う返還金の納付負担の軽減については、この提案が実現したことによって、2,200万円の被保険者の返還金の納付負担が軽減された。

こういう計数的な把握や、特養と障害者向けグループホームが合築できると明確にされたことにより、建物が実際にできたという例、あるいは佐賀県窯業技術センターが行う人材育成の無料職業紹介を地方版ハローワークとした結果、実際に就職希望者2名が窯業関連に就職し、就職者は希望していた業務内容で毎日充実しているという例がある。

このような具体的な成果をリアルな声として事例集に盛り込みたいということで、現在、取り組みを進めているところ。

(勢一議員) 新しい支援、これまで行われてきた三つの支援ツールに加えて、今回、提案募集の事例集について取り組みをして頂けているということ伺った。

提案募集方式の懸案になっていた点は、提案募集の成果として制度等が変わり、その後どのような成果を現場で生んでいるかを確認することであり、この一部として公表して頂けるというのは大きな意義があるかと思うので、是非お願いしたい。

3 途中、山本内閣府特命担当大臣（地方分権改革）から挨拶があった。概要は以下のとおり。

（山本内閣府特命担当大臣）貴重な御意見をいただき感謝申し上げます。

第7次地方分権一括法については、去る4月19日に成立して26日に公布されたところである。この改正を生かし、実際に地方公共団体において住民サービスの向上につなげることが何よりも重要である。委譲される事務・権限等については、関係府省と連携し、財源措置、制度改正に係るマニュアルの整備、研修の実施など必要な支援を行っていききたい。

課題であった市町村からの提案については、提案のノウハウを解説したハンドブックを作成するとともに、市町村向けの説明会や研修を精力的に行ったことが功を奏し、提案団体数は130団体、提案件数は198件となり、それぞれ3割増加したということで、大変ありがたく嬉しく思っている。

提案の内容としては、地域社会が直面する課題である「子育て・介護」、「地域公共交通」、「地域資源の利活用」や近年の災害を踏まえた「防災対策」に関するものが多く、こうした提案については、特に重点的に御審議いただき、実現を目指したい。

今年も地方の発意による地方のための改革となるよう、地方からの提案をいかに実現するかという基本姿勢に立って、一つ一つ丁寧に対応し、その最大限の実現を図っていききたいと考えている。

これから、部会の皆様には、関係府省からの集中ヒアリングなど、時間的にも内容的にも相当の御苦勞をおかけすることになると思われるが、引き続き御尽力を賜りたい。

（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）