

## 第 60 回 地方分権改革有識者会議 提案募集検討専門部会 議事概要

開催日時：平成 29 年 9 月 1 日（金） 13:00～14:00

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：

〔提案募集検討専門部会〕 高橋滋部会長（司会）、小早川光郎構成員、大橋洋一構成員、伊藤正次構成員、磯部哲構成員

〔政府〕 大村慎一内閣府地方分権改革推進室次長、齋藤秀生内閣府地方分権改革推進室参事官

※地方三団体の出席者については配布資料を参照

主な議題

平成 29 年の提案募集方式に係る重点事項について（地方三団体からのヒアリング）

地方三団体から意見聴取の後、質疑応答を行った。地方三団体からの説明及び主なやりとりは次のとおり。

（高橋部会長）まず、全国知事会から御説明をお願いしたい。

（全国知事会）資料 2 の 1 ページを御覧いただきたい。この地方分権の全体については、第 7 次地方分権一括法が成立して、この「提案募集方式」による地方からの提案に基づく地方分権改革が着実に前進しているということで、知事会全体としても評価している。

今回の提案募集については、各府省からの第 1 次回答では対応困難である、引き続き検討といったものが多い。今後の検討過程で各都道府県の提案全般について実現に向けた積極的な取り組みを求めたい。

特にこれまでの地方分権改革推進委員会勧告の趣旨等を踏まえ、義務付け・枠付けの見直し、国から都道府県への権限移譲、地域公共交通関係等その他の提案について、迅速な対応をお願いしたい。義務付け・枠付けの見直しについては、我々としては重点的な見直しをお願いしたい。

2 ページを御覧いただきたい。義務付け・枠付けについては、既に 2 次と 3 次の勧告に考え方が出ており、これに従った見直しが必要である。特に 3 次勧告では「義務付け・枠付けに関する立法の原則」の法制化や、法案立案段階でのチェックのための仕組みの確立が勧告されているが、これをぜひ早く実現していただきたい。なお、今回「従うべき基準」の見直しに関しての提案がいくつかあるが、このうち一時預かり事業、放課後児童健全育成事業等については 3 次勧告後に出てきた問題であり、このような義務付け・枠付けに関する立法の原則等が法制化されていれば、立案段階でチェックがされていたのではないかと。そういう意味で、この法制化等は早く実現していただきたい。

また、「従うべき基準」の見直しであるが、基準の設定を条例委任されているものが増えているが、このうち多くのものが「従うべき基準」となっており、地方の自由度は実質的に高まっていないという問題がある。

「従うべき基準」の一番大きな問題は福祉分野である。福祉分野は様々な価値、必要性というものが地域ごとに異なっている。一律に「従うべき基準」ということで縛りつけられていることを何とかしないといけない。したがって、「従うべき基準」は廃止又は「参酌すべき基準」に改めることが必要である。

「従うべき基準」ではなくて「参酌すべき基準」となると、国の基準を超えて条例で基準を自分で定めることとなり、各自治体においては、その説明責任を自分で負ってでも、その施策の必要性を訴える必要がある。そういうことを各自治体が引き受けてでもやるべきだという考えで提案が出てきていることをぜひ御認識いただきたい。

3 ページを御覧いただきたい。義務付け・枠付けの見直しの提案は、福祉関係のものが多い。このうち放課後児童クラブ関係については、全国市長会、全国町村会ともあわせて 3 団体での共同提案である。

4 ページを御覧いただきたい。放課後児童クラブの職員配置要件等の緩和であるが、各団体がどのような点で実際に困っているのかということ各都道府県・市町村に対して調査した。その調査で、一番痛切に言われているのがこの放課後児童クラブの職員配置要件等の問題である。

また、文化財・社会教育事務の所管を首長部局へ移管可能とする見直しについて、現在、文化財保護・社会教育については教育委員会が所管しなければならないことに法令上なっている。文化財保護には文化財固有の問題があることは当然だが、各地域で地域振興を図る中で、まちづくりや観光との連動が求められていることが各地域で認識されてきた。そういう意味で、これを首長部局へ移管可能とすることが必要になってきたので

はないかということで提案している。

5 ページを御覧いただきたい。地域交通関係は、これまで一定の改正があったが、依然としてかなり大きな問題が残っている。最終的な権限が地方団体になく、地域公共交通会議については、基本的に事業者も含め、その関係者全てが合意をしないと物事が動かない形になっており、これが非常に難しい。また、最終的な許可権限がまだ地方運輸局等にあり、許可等に要する時間も非常に問題になっている。コミュニティバスの導入において、地域公共交通会議の合意がなくてもいいのではないかという提案や、乗用タクシーによる貨物の有償運送を認める提案、コミュニティバスが路線バス停留所の利用を可能とする提案など、現実の住民にかかわる提案が出ている。

6 ページ目は全般に関する事項で、7 ページ目は夏に行われた全国知事会議でこのような決議が行われているということで、御参考いただきたい。

(高橋部会長) 引き続き、全国市長会から御説明をお願いしたい。

(全国市長会) 8 ページを御覧いただきたい。重点事項 96 件について、全国市長会の意見として、全体的に前向きな検討をお願いしたい。

ただし、慎重に検討という提案が 1 件ある。28 ページを御覧いただきたい。空き家対策に関する提案であるが、空き家対策自体は非常に多くの自治体が頭を悩ませており、ぜひ、これは積極的な対策を検討をしていただきたいということではあるが、提案にある法定相続人の中から管理責任者を自治体が指定するという手法については、多くの自治体からトラブルの原因になるのではないかなどの意見が出されたので、この手法自体については慎重にということである。

40 ページを御覧いただきたい。放課後児童健全育成事業に関しては、地方六団体が実施した調査の中で 217 団体から支障があるという意見が提出された。人員配置基準については、未開設校区における学童保育所が開設できない等といった意見があった。

また、人員資格基準についても、特に多いのは高卒資格が前提になっている点について、何とかならないかという意見である。また、研修を受けるということが規定されているが、これについては研修受講が大変であるという意見が多々ある。民間の認定資格の活用や、既に実務経験を持つ保育士、幼稚園教諭等は研修免除、あるいは少人数の場合についての配置基準の緩和などの意見が出されている。

これらを踏まえると、やはり「参酌すべき基準」あるいはガイドラインで国はその大筋を示すにとどめ、具体的なものについては地域の事情に応じて、地方に任せていただくということがいいのではないかと。

特に研修について、児童福祉法の 34 条の 8 の 2 には都道府県の研修を受けなければならないとしか書いていないが、それを受けた技術的助言という形で研修ガイドラインが出されている。これが非常に事細かく、研修といいながら資格制度に近いような形でやるのだということで、これをもって新たな資格制度ができてしまっている。

しかも、これは都道府県の、事実上、義務的な仕事という形になっており、研修が実際に必要かどうかということとはまた別として、こういうやり方がこの法律体系の、あるいは地方分権の中で許されているのかということについては非常に大きな疑問を持っている。

42 ページを御覧いただきたい。「従うべき基準」の見直しは都市部、地方部通じて出されている。そもそも、この放課後児童クラブについては自治体が始めたもので、法制化されたのも平成 9 年あたりからと承知しているが、これが更には第 3 次勧告以降に「従うべき基準」化されているということで、こういった事態を招いたことには忸怩たるものがある。地方団体から要望の大きい「従うべき基準」の廃止あるいは参酌化の検討をお願いしたい。

43 ページを御覧いただきたい。道路運送法の関係で、実証実験は地方にとって重要な地域交通確保のための検討の場であり、地域交通を確保するという観点から実証実験をよりやりやすくする形の環境整備のために、場合によっては法律改正といったことも検討していただく必要がある。

(高橋部会長) 引き続き、全国町村会から御説明をお願いしたい。

(全国町村会) 45 ページを御覧いただきたい。町村からの提案は、全体数としては少ないものの、複数の府県等との共同提案のほか、県内の町村がまとまって提案するなど、新たな形での共同提案も増え、提案団体数、提案件数ともに年々着実に増加している。

46 ページを御覧いただきたい。放課後児童健全育成事業に関して、放課後児童クラブの量の拡充、あるいは質の確保を目指す方向は地方も全く同じである。自治体の責務として、児童の安全を確保しつつ、安定的に事

業を継続する上で、今直面している課題・問題であり、ぜひ御理解と前向きな御検討をお願いしたい。

また、コミュニティバスの停留所の関係で、人口減少・高齢化が進む中山間地域において、地域住民の生活の足の確保は非常に重要であり、区域運行バスや乗り合いタクシー等が非常に大きな役割を果たしている。バス停の交通規制に関して、地域公共交通会議等での合意形成も対象となることなど、明らかにしていただくとともに、自治体への周知についても改めて適切な対応を行っていただきたい。自治体が事前に考慮する際の参考となるように、停車が認められた具体的な事例について、情報提供をぜひお願いしたい。

47 ページを御覧いただきたい。山梨県南部地域 14 町村が提案団体となっているドローン等無人飛行機の飛行に係る制度の見直しについて、第 1 次回答では、承認に関する詳細な情報が確認できるように新たなシステムを平成 30 年度の導入に向けて検討中とのことであり、ぜひよろしくをお願いしたい。また、悪質な飛行に関する部分については、行政指導で注意や中止を求めることは航空法との関係で可能という回答だが、ぜひそのことが自治体にも明確に周知されるようお願いしたい。

48 ページを御覧いただきたい。兵庫県と多可町が共同提案になっている、へき地診療所における管理者の常勤要件の緩和について、第 1 次回答で厚生労働省から前向きに医師需給分科会での検討を行う旨の回答をいただいたと認識しており、ぜひ提案の趣旨に沿った適切な対応がなされるようお願いしたい。

49 ページを御覧いただきたい。兵庫県、多可町が共同提案となっている、農業集落排水処理施設で処理可能な業種の拡大については、第 1 次回答で関係各省から、事業場排水の受け入れ可能業種を定めた通知の性格は技術的助言であって、そもそもいかなる雑排水を農業集落排水処理施設にて処理するかは各自治体の判断で実施できるということである。それを各都道府県に通知し、自治体の判断に資するように今後、技術的データの収集や検討、フィードバック等も行うという前向きな御回答をいただいております、ぜひよろしくをお願いしたい。

50 ページを御覧いただきたい。大分県の市町村による、罹災証明に係る手続制度の見直しに関する 2 つの提案である。第 1 次回答では、1 点目の罹災証明に係る調査手続の簡素化等については、内閣府から前向きな御回答をいただいております、具体的・適切な対応をお願いしたい。2 点目については、地震保険の損害認定基準を変更することによる保険業務への多大な影響など、問題・課題が多いということで実現が困難という回答であるが、被災自治体が直面している提案ということで、何らかの工夫ができないか、引き続き検討をお願いしたい。

51 ページを御覧いただきたい。熊本県長洲町の提案である放課後児童クラブと放課後子供教室を一体実施する際の職員配置基準の緩和について、両事業の利用児童数を足しても一定以下のような場合には、活動プログラムを共通にするなどの工夫もしながら、放課後児童支援員 1 人と学習アドバイザー等 1 人の計 2 名で一体的に実施ができるなど、弾力的な対応が図られるように前向きな検討をお願いしたい。

次の長洲町からの提案で、保育所等における保育士の配置基準の緩和について、第 1 次回答では、やはり安定的な制度運営ではこういう整理もやむを得ないということであるが、例えば基準日を半年に 1 回にしてみるなど、工夫もできるのではないかと考えているので、提案の趣旨を踏まえて引き続き御検討をお願いしたい。

多可町の提案である法人格を持たない任意団体でも市民農園の開設主体となれないかというものについて、第 1 次回答では、提案の任意団体が権利能力なき社団として、社団の代表者の名において特定農地貸付法等の規定に基づき農地を借り受け、市民農園を開設することは可能ということであるが、提案団体では、その場合、責任の所在や代表者が変更した場合の契約等への影響について懸念を持っており、そうした提案団体の懸念を払拭しながら、提案の趣旨が実現できるよう、きめ細かな助言も含めて適切な対応をお願いしたい。

52 ページを御覧いただきたい。昨年、台風によって洪水被害のあった岩手県岩泉町からの提案で、法律に基づいて市町村が被災者に貸し付けている災害援護資金の貸付利率の引き下げについて、第 1 次回答では、もともと、この制度は自然災害によって被災世帯の生活の立て直しを目的としているということで、その趣旨を踏まえて、今後、貸付利率の引き下げ等の検討をしてみたいという前向きな回答をいただいた。ぜひ適切な御検討をお願いするとともに、見直しがなされたときには各自治体で混乱が生じることのないように周知徹底をお願いしたい。

53 ページを御覧いただきたい。平成 26 年のフォローアップ案件の町村の都市計画の決定に関する都道府県同意の廃止については、運用指針で定められた協議に当たっての留意事項の定着状況を踏まえ、都道府県知事同意について、平成 30 年までに町村の自主性を尊重する観点に留意し、廃止を含め、結論を得るとされたところであり、今回こそ、提案が実現されますよう、ぜひよろしくをお願いしたい。

(高橋部会長) それでは、以上の三団体の御説明に関して質疑を行いたい。

(小早川構成員) 放課後児童クラブについて、これは分権委員会の勧告以後にこういう「従うべき基準」が、委員会の基準に照らすと問題がある形で新設されたというお話だが、問題自体としては大変重大な話だろうと感じた。この件について、地方側が何も言えないままこういうことになったのか、経緯を教えてください。

また、知事会からチェック体制の話なども宿題としてあるということで、これは今後、何か対応が必要なのか。

(全国知事会) 当時の詳細はわからないが、現在、地方側から法令の改正について意見が言える機会として、御承知のとおり、各省庁がこういう法令をつくるということを事前に地方側に通知するシステムがある。この通知は、恐らく、内閣で法案を出す決定をする直前に来ることがほとんどである。そういう意味で、これは調べてみないとわからないが、我々からそれには反対という意見は当然言っていると思うが、それが事実上ほとんど機能しなかったのが現実だろう。

したがって、もっと前の内閣法制局の審査等の段階でチェックしていただくのが非常に重要ではないかということで提案をさせていただいた。

(小早川構成員) 具体的な案を考えて出していただけると話が進むのではないか。

(全国知事会) 今回、知事会で分権に関する研究会を行い、もう少し国会での審議の際に地方側の意見を入れられるようなことを検討してみてもどうかという議論も始まった。成案ができれば提案させていただきたい。

(大橋構成員) 小早川構成員からの発言に関連して、こちらに事後的に提案という形で出てきて個別に潰すよりは、今、お話しになったような形で予防的に、制度設計の段階でチェックが入ることが大事である。これから個別案件が出てきた中でそういう仕組みにしてくださいということをごちからとしても要請はするようにはするが、やはり団体として事前照会制度のようなものを自分たちは欲しいのだということをや要請していただきたい。ただ、国会審議などで議論するにはかなり細かい話になるので、事務レベルでそういう調整が必要なのだという事前照会を別途求めていくことは必要ではないか。

(全国知事会) 事前情報提供は、自治法上、既に必要にはなっているが、それが事実上、法律案が固まった段階で行われていたり、一部の省庁においては、事前情報提供そのものが必要だという認識がないようなところもあったりする。我々は気づいたときには全て抗議をするようにしているが、もう少し何か良いやり方がないのかなと思っている。

(大橋構成員) 市長会から、放課後児童支援員の研修に関するガイドラインについての話があったが、結果的に、法律上は「従うべき基準」ではないようなものまで、実際には「従うべき基準」の中身をガイドラインで外から補充しており、そんな仕組みはやはり反則ということか。「従うべき基準」がすごく大きなものになってしまうので、具体的な仕組みや支障などの詳細を事務局に出していただいて、それはやはりヒアリングの中できちんと確認しておかなければならない。「従うべき基準」というものがどこなのか、それは明示されている部分なのだろうと思うが、それがそこまで肥大化してしまっているという、暗黙にルール変更されているような印象を受けた。

(伊藤構成員) 全国市長会にお伺いするが、資料の12ページの一番上の「幼保連携型以外の認定こども園の中核市への認定事務・権限の移譲」で、右側の御意見では「手挙げ方式も含めた積極的な検討を求める」ということになっている。同じく中核市への権限移譲関係で、17ページに、「介護サービス事業者の業務管理体制の整備に関する届出受理等の事務に関しての中核市への移譲」ということで、こちらは「手挙げ方式も含めた検討を求める」となっている。「積極的な検討」という御意見と「検討」、両方とも手挙げ方式という御意向だと思うが、この御意見のニュアンスは何か違いがあるのかどうかをお伺いしたい。

(全国市長会) 中核市も受け入れ体制がいろいろあり、全ての中核市が積極的に受け入れる体制になっているかどうかというと、そうでないところもあり、積極的に受け入れたいところは自ら手を挙げてやれるような、選択的な制度改正をしていただけるとありがたいという趣旨である。一律に権限移譲すると、まだそこまで対応できていない市も一部あるということで、このような表現にしている。

(伊藤構成員) 2つの事案について、両方とも手挙げ方式で検討してもらいたいという趣旨は変わらないということでしょうか。

(全国市長会) 然り。

(高橋部会長) 全国市長会の御意見で28ページにある、空き家の管理についてのいわゆる法定相続人の中から管理責任者を指定できるようにすることについて、具体的にどんな声があったのか御紹介いただければと思うがいかがか。

(全国市長会) 基本的には、この相続人を指定するということは、自治体の責任で責任者を指定するとなると、自分は違ふとか、そういったことで自治体がトラブルに巻き込まれてしまう。そういった点をきちんと制度化してもらえればそれはそれであるかなという意見もあるが、具体的には、やはり管理責任者を指定することは難しいとか、他の相続人の分まで責任を負わせることは難しい。それから、やはり代表者を、相続人が何人かいる中から1人選ぶのはそういった意味ではトラブルになるし、選んだ自治体はその責任を負うことについて非常に懸念する意見が多数である。

(高橋部会長) それは地方税法で同じような制度があるということ踏まえられて、そういう御意見なのか。

(全国市長会) 然り。これについて強い問題意識自体は持っており、ただ、これは実務上難しいだろうというのがかなりの市から同じような形で出ている。

(高橋部会長) 町村会の御意見で、51ページの保育所等における保育士の配置基準の緩和について、半年に一遍というのは初めてお聞きしたのだが、これは仮定の中で、具体的に、とにかく年1回でなくて、10月1日にしてくれといった具体的な声もあったということで承ってよろしいか。

(全国町村会) 年度途中で0歳児が1歳児になり、その時にまた0歳児を受け入れ可能であれば待機児童の解消にもつながるが、やはり制度として安定させるためには年度年度でというのが御回答だったので、これは具体的に提案団体からということではなくて、私ども町村会のほうで考えたことだが、例えば半年に一遍、基準日を設けるとか、そういうことで、何らかの工夫ができませんかということで書かせていただいた。

(高橋部会長) その場合は、いわゆる算定替えということか。そうすると、10月1日で、基準も算定額も変わる。

(全国町村会) 然り。そのときの年齢に応じて体制を組みかえるとか、そういうことになろうかと思う。

(小早川構成員) コミュニティバスと路線バスの停留所との関係の話が知事会と町村会からそれぞれ出ているが、お話を伺っていて、警察庁からの通知はあるけれども、それだけでは問題がうまく解決していない、何か行政の縦割り関係が作用しているのかなという気はしたが、もう少し説明をしていただきたい。

(全国知事会) これは警察庁所管の道路交通法なのだが、原則として路線バス停留所の周辺には他の車両は停められないという意識でいたが、特別な場合は認めるという条文を活かして、国土交通省所管の地域公共交通の活性化及び再生に関する法律ができた折に、この活性化再生法の計画で認められたところだけはそういう特別な場合に当たるということを通達したので、そういう意味では警察庁が法令的にはそれなりの手当てができたという認識をお持ちになったことは事実で、それがまさに縦割りのところである。

地域公共交通網形成計画というものは大きく路線を再編するような場合につくられる計画で、大がかりに、地域的にもかなり広く、関係者も入れて見直すものでないと、この計画はそもそもつくられないものである。従って、路線バスの路線を少し変えるとか、停留所の位置を少し変えるときには、これは使われない。そういうものなので、そこで一つの問題は、警察庁の通達上、この地域公共交通網形成計画に定められたものと書いてあるので、それ以外の普通使われているような地域公共交通会議などで認められたものはこれに当たらないのではないかという認識を地域の関係者は持っているということである。もう一つの問題は、そもそもこのような運用になっていること自体を地域の関係者はほとんど知らないということである。

そこで求めていることは、まず一つは、みんなが同意した場合には停車を認められることをみんながしっかりとわかるようにしてほしいということと、もう一つは、先ほど言ったように、大がかりな仕組みの計画で位置付けられた場合だけではなくて、関係者が了解していればそれで認めても良いではないかという、その二つである。

さらに、このコミュニティバスの問題だけに関することではないが、地域公共交通会議では関係者全員が同意しないと物事が動かないような仕組みになっている。ところが、やはり既存の事業者などは、なかなか変えることについて抵抗がいろいろあって、全員の同意を得るのに非常に時間がかかってしまう。そこでそういうところをもう少し弾力的な運用を認めて、合意を得る場合に、全員の同意でなくても良いではないかという提案である。

なお、最終的な許認可の権限はやはり国の地方運輸局等にあるので、自治体は関係者に単にお願いをするだけという局面になっている。そこのところを変えてもらわないと、なかなか合意形成もうまくいかないのではないかというのがこの背景にあるというふうに御理解いただきたい。

(小早川構成員) 後半で言われたことは、県がもっと主導性を持って合意形成を進めるには、やはりそのバックになる権限が要るだろうということか。

(全国知事会) 然り。

(小早川構成員) それから、今の全国知事会のお話の前半のほうは、ここは全国町村会からも言うておられるが、今のような整理でよろしいか。

(全国町村会) 改正地域公共交通活性化再生法に基づく地域公共交通網形成計画、あるいは地域公共交通再編実施計画、こういうもので停留所の位置などが決まった場合には10メートル以内でも構わないということで警察庁からも通知が出ているということだが、その周知がなかなかされていないという実態があるということ。

あわせて道路運送法で、例えばコミュニティバスで、既にデマンドバスとかを走らせていて、道路運送法に基づく地域公共交通会議などで、関係者が入っているいろいろな区域運行のバスなど、そういうもの話し合いをして、合意形成がなされている。地域公共交通に関しては、このように様々な形で合意形成がされているので、この場合についてもバス停留所の弾力的運用の対象にしてほしいということもある。

(高橋部会長) どうもありがとうございました。

(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)