

第10回 地方分権改革有識者会議 議事概要

開催日時：平成25年11月28日（木） 17：30～19：31

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、白石勝也、勢一智子、谷口尚子、古川康の各議員

〔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、梅溪健児内閣府審議官、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

- 1 事務・権限の移譲等について（農地・農村部会の報告、事務・権限の移譲等に関する見直し方針案の議論）
- 2 地方分権改革の総括と展望について（中間取りまとめ案の議論）

1 議題1「事務・権限の移譲等」について、農地・農村部会長である柏木議員から、農地・農村部会における検討に係る報告があった。概要は以下のとおり。

（柏木議員）農地・農村部会では、「農地転用に係る事務・権限の移譲」と「農地転用等に係る規制緩和」の2つのテーマを議論した。

資料1-1の2に、部会としての基本的な認識を記載している。まず、総合的な観点でまちづくりに取り組むためには、農地を含めた土地利用全般の権限と責任を市町村が担うべきとしている。また、中長期的には、都市と農村の土地利用に係る法体系を統合するなど、土地利用制度全般を見直すことが望ましいとしている。その上で、農地転用に係る事務・権限の地方への移譲は、事務の迅速化はもとより、土地の有効利用や農業・農村の活性化につながるものであることから、これを積極的に進めていくべきであるとしている。

当面の講じるべき措置を資料1-1の3に記載した。農地転用に係る事務・権限について、平成26年を目途として、農地の確保のための施策の在り方等とともに事務の実施主体や国の関与等の在り方について検討を行うとともに、その際には地方の意見や地方分権の観点を踏まえるべきであるとし、その検討の間においても農地転用制度等に係る課題について国と地方が各地方で定期的に協議する場を設けるべきとしている。また、規制緩和に関しては、例えば、農業の六次産業化の推進の観点から、農家レストランを農用区域内に設置できることとする要件緩和について、国家戦略特区での実施に加え全国展開の検討も求め、農用区域内における農畜産物加工施設・販売施設の設置についても要件緩和を求めるほか、再生可能エネルギーの利活用や農業・農村の活性化の観点も含め、地方団体の支障事例に一定程度対応して要件の明確化等を求めている。

農地転用制度等に係る地方分権の議論は引き続き行う必要があり、今後も、この地方分権改革有識者会議等の場において議論を深めていくべきであると考えている。

2 その後、新井内閣府地方分権改革推進室次長から、事務・権限の移譲等に関する見直し方針案に係る資料の説明があった。概要は以下のとおり。

（新井次長）事務・権限の移譲等については、国から地方公共団体への事務・権限の移譲等に関する当面の方針（平成25年9月13日地方分権改革推進本部決定）に基づき、都道府県から指定都市への事務・権限の移譲等と併せて、12月中旬の閣議決定を目指して各府省や地方と調整を行ってきたところ、おおむね整ってきたため、今回の地方分権改革有識者会議に状況を報告する。

事務・権限の移譲等に関する見直し方針案では、個性を活かし自立した地方をつくるためには地

方分権改革の推進が重要であるとし、残された課題である国から地方への事務・権限の移譲等と、第30次地方制度調査会答申(平成25年6月25日)で示された都道府県から指定都市への事務・権限の移譲等を推進することとしている。具体的には、国から地方への事務・権限の移譲等に関し、①看護師など各種資格者の養成施設等の指定・監督等、②商工会議所の定款変更の認可、③自家用有償旅客運送の登録・監査等、④直轄道路・河川に係る整備等に関する計画、工事及び管理の実施等などについて、移譲する事務・権限とする予定である。また、①ハローワークの求人情報の地方公共団体への提供、②農地転用の許可等などについて、移譲以外の見直しを行う事務・権限とする予定である。

都道府県から指定都市への事務・権限の移譲等に関し、①県費負担教職員の給与等の負担、市町村立小中学校等の学級編制基準の決定、県費負担教職員の定数の決定、②病院の開設許可、③都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に関する都市計画の決定などについて、移譲する事務・権限とする予定である。また、①パスポートの発給申請受理・交付、②農地転用の許可等などについて、移譲以外の見直しを行う事務・権限とする予定である。

移譲された事務・権限が円滑に執行できるよう、確実な財源措置を講じるとともに、マニュアルの整備や技術的助言、研修や職員の派遣などの必要な支援を実施することとしている。

事務・権限の移譲等に関する見直し方針案については、次回の地方分権改革有識者会議に諮り、その上で、12月中旬に閣議決定したい。法律改正事項については、一括法案を平成26年の通常国会に提出したい。

3 続いて、各議員の意見交換が行われた。概要は以下のとおり。

(古川議員) 今回の農地・農村部会の報告書について、この岩盤規制に地方分権改革の槌を入れたことは初めてとなるのではないかと。報告書で終わるのではなく、実現のため、来年の農地法改正の際に中身を詰めて実行することになる。

「地方の意見も踏まえつつ」とあり、農林水産省と地方がどのように意見交換するかまだ分からないが、この地方分権改革有識者会議及びその庶務を担う内閣府の重要性は変わらない。今回の報告書の内容がしっかり実行できるよう、私たちもウォッチをするので、内閣府においてもよく見てサポートしてほしい。

地方分権改革に関しては、これまで時限の委員会等で取り組むことが多く、期限内に成果を挙げるために成果の出ることを行い、岩盤規制の改革はなかなか進まなかった。岩盤規制の改革に入ると、時限の組織ではフォローしにくい。例えば、規制改革会議は、組織自体は時限ではないと聞いた。そのような形の常設の場で地方分権改革を見ていくことが必要ではないかと感じた。

(新井次長) 資料1-2のP.24において、「農地転用制度等に係る地方分権の議論は引き続き行っていく必要がある。そのため、今後も地方分権改革有識者会議等の場において、議論を深めていくべき」とされている。この点について、しっかりフォローしていきたい。

(後藤議員) 資料1-1の2に記載されている内容については、資料1-2には入っていないのか。

(新井次長) 資料1-2の6に、記載している。例えば、6-(2)の第2段落や、6-(1)の第3段落である。資料1-1の3については、最終的に見直し方針に盛り込み閣議決定することを考えているところ、短時間で結論を得ることが難しい点もあったので、農林水産省と調整が整った部分について記載しているものである。

(勢一議員) 資料1-1の3に記載されている「各地方で定期的に協議する場」については、その時々の問題点や状況をやり取りする場として重要であるが、どのような形で行われるのか。

(新井次長) 詳細はまだ農林水産省において検討しているところであるが、地方農政局と都道府県等の担当者が、運用面での課題等について定期的に協議できるようにするということである。

(古川議員) 事務・権限の移譲等に関して、最近、食品等の誤表示が問題となっているところ、景品表示法に係る事務については、基本的に消費者庁長官の権限となっている。この点、消費者庁には出先機関がないため、苦労しているという。一方、都道府県知事は検査を行うことができるが、命

令に係る権限はない。現在、消費者庁とも話しながら、全国知事会としても、景品表示法に関する消費者庁長官の権限を都道府県知事に移譲してほしいと考えている。消費者庁も現状に困っており、移譲については理解を示している。

一方、経済産業省の事務・権限に関しても、同様に、都道府県では立入検査はできるが命令ができないというものがある。このため、事務・権限の移譲を求めていたが、経済産業省は移譲できないとの回答であった。消費者庁の動きを他山の石として受け止めてほしい。

直轄道路・河川について、内閣府が財源フレームに関し地方や関係府省と精力的に調整しており、感謝する。この地方分権改革有識者会議における問題提起に対応するべく取り組んでいるということで、私たちもこのタイミングで決着したいと考えている。是非、地方分権改革有識者会議の成果となるようにしてほしい。

(新井次長) 経済産業省の事務・権限については、事務の性格や移譲するとした場合の国の関与も踏まえると、今回は移譲することは難しいという方向になった。引き続き事務・権限の移譲を進めるに当たっては、このような事務・権限も対象になっていくと考える。

(末宗次長) 直轄道路・河川に関しては、地方分権改革推進委員会の勧告事項について、結論を出せるよう取り組んでいる。5年間が経ち、東日本大震災の発生等の状況変化もある中で、都道府県及び市町村の意見を聴きながら進めていくべきものである。最終段階に来ており、しっかりと今後の調整を進めたい。

(勢一議員) 事務・権限の移譲等に関する見直し方針案について、多くの項目が記載されているところ、一応のコンセンサスを得たものとして、実現可能性が高いと判断しており、大きな成果であると考え。ただし、数多くの事務・権限が残された課題としてあった中で、何が実現し何がまだ残るのかという点を、全体像として整理して示してほしい。この地方分権改革有識者会議において成果を評価し、次のステップとして課題を考え、今後の取組を進めることが必要である。

(末宗次長) 全体像を整理し、示したい。

4 次に、議題2「地方分権改革の総括と展望」について、末宗内閣府地方分権改革推進室次長から、中間取りまとめ案に係る資料の説明があった。概要は以下のとおり。

(末宗次長) 資料3-2について、表題を、ミッションに沿って「個性を活かし自立した地方をつくる」とし、副題を「地方分権改革の総括と展望(中間取りまとめ)」とした。構成は、前回の議論を踏まえ、中間取りまとめ素案の第1に相当する内容を参考1に移し、第1次・第2次地方分権改革の総括のエッセンスを1-(1)にまとめた。3については、(1)~(3)と項目を立てて明示した。「はじめに」は、今回新たに追記し、中間取りまとめ素案の議論においてこの中間取りまとめは誰に宛てたものかという指摘があったため、「国にあっては」、「地方にあっては」、「住民にあっては」という記述を入れた。

1-(1)において、第1次・第2次地方分権改革を5つの観点で総括し、その観点に対応させて1-(2)において今求められる改革の位置付けを整理し、また、道州制に関しては中間取りまとめ素案の議論を踏まえた書きぶりになっている。

1-(3)において、ミッションの項目について、国の役割が狭すぎる書きぶりになっているとの指摘を踏まえ、地方自治法を参考に記述した。また、アプローチの項目について、恒常的な推進体制に関する意見を踏まえた書きぶりになっている。

1-(4)については、1-(2)に合わせて、①第4次一括法案の提出、②「提案募集方式」の導入、③「手上げ方式」の導入、④政府の推進体制の整備、⑤効果的な情報発信という構成にした。②「提案募集方式」の導入では、全国一律的なものとならないような書きぶりがないとの意見を踏まえた記述になっている。

1-(5)については、住民は単なる受益者ではないとの意見を踏まえ、④住民の役割を新設した。

2-(1)において、中間取りまとめ素案の議論を踏まえ、市町村の優先の原則の根拠として近

接性の原理も挙げた。

2－（２）において、義務付け・枠付けに係る立法原則に関する意見を踏まえ、立法原則に関する記述を設けた。

2－（４）については、どのような視点で政策分野を選んだのかとの指摘を踏まえ、第１段落で視点を記述している。第３段落は、政策分野間の連携に関する意見を踏まえて記述した。2－（４）－①においては、法制定を求める運動の主体が不明確であるとの意見を踏まえ、地方が主体であることを明確にした。

3－（２）については、民主的な自主規範の制定に関する意見を踏まえ、加筆した。

5 続いて、各議員の意見交換が行われた。概要は以下のとおり。

（小早川座長代理）中間取りまとめ案は、前回の素案に比べて更に磨きがかかった。

資料3－2について、1－（１）と参考1の表題がほぼ同じになっており、見栄えが良くない。資料3－2全体の副題が「地方分権改革の総括と展望」であるため、1－（１）の表題には「総括」という言葉があった方がいいが、参考1の表題は「概要」などとした方がいい。

資料3－2の1－（２）の第２段落に記載されている「日本型ガバナンス・システム」とはどのようなことか。

資料3－2の2－（２）の第３段落に記載されている、地方分権改革推進委員会第３次勧告で示された義務付け・枠付けに係る「立法原則」の徹底については、強調したい。この立法原則は、これまでの閣議決定には盛り込まれていないが、何かの形で閣議決定に格上げできないか。

資料3－2の3－（１）では、住民に分かりやすい情報発信に努める旨が第５段落に記載されているが、これは第４段落の「地域課題の解決に向け独自の工夫を凝らし、地域を元気にしていくことが期待される」に加える形で記載されている。この点、資料3－1には、資料3－2の3－（１）の第４段落に係る内容が書かれていない。

資料3－2について、人材確保や専門能力の向上に関し、専門性を有する人材の育成・任用、政策法務面での取組強化等は、3－（３）に記載されているが、国に対して改革を提案する前提として必要となるだけでなく、住民サービス向上のためにも必要となるので、3－（１）に追記すべきである。

（神野座長）資料3－2の1－（１）と参考1の表題に関する指摘については、資料全体の副題である「地方分権改革の総括と展望」を踏まえ、適切な区分けとストーリーになるよう考えたい。

（後藤議員）日本型ガバナンス・システムは、私の意見の中で使用した言葉である。固有名詞のように用いることは適切ではないため、「日本型」は削除した方がいいかもしれない。

（神野座長）「日本型」というタイプを論じるのではなく、「成熟社会を背景としたガバナンス・システム」などとしたい。

（末宗次長）義務付け・枠付けに係る立法原則については、小早川座長代理の指摘のとおり、地方分権改革推進計画には細かくは書かれていない。この資料3－2は、年末に地方分権改革有識者会議として中間取りまとめを行い、地方分権改革推進本部に報告するものであり、閣議決定されるわけではない。

専門性を有する人材の育成・任用、政策法務面での取組強化等については、小早川座長代理の指摘のとおり、住民サービス向上のためのものでもあるため、修正する。

資料3－1に関し、資料3－2の3－（１）第４段落の内容と整合をとって、修正する。

（古川議員）資料3－2の1－（２）について、提案募集方式、手上げ方式、推進体制に注目したい。新しい取組を進める姿勢として、素晴らしい。

義務付け・枠付けの見直しについて、従うべき基準として数字が示される際に、その根拠が示されないことが多いため、地方公共団体は工夫・改善が行いにくい。従うべき基準として数字を設定する際には、その根拠を示す、または地方が根拠を聴いたら回答するということをしてほしい。このようなことが、義務付け・枠付けの透明化につながる。

資料3-2の2-(3)に関し、記載されている内容に異論はないが、法定外税の活用については、神奈川県の特例企業税が違法との最高裁判決を受けた後、議論が出てこなくなった。現在の地方税法において地方が訴訟で勝つことができるのか、心配になる状況である。消費税が広い課税標準となったため、地域独自の取組は難しいかもしれないが、税についても地域で工夫できるのであれば工夫するべきと考えるが、そのような余地があるのか。今回の資料の表現を修正するというものではないが、コメントとして、法定外税について気になる旨を述べておく。

(神野座長) 法定外税の指摘については、今ではなく、今後検討していくということでもいいか。

(古川議員) 良い。

(神野座長) 義務付け・枠付けの従うべき基準の根拠について、古川議員の意見は、数字に限った話か。

(古川議員) 数字ではない場合はいいというわけではない。従うべき基準について、なぜこうなっているのかという点を示さなければ、工夫や改善の提案もできない。

(末宗次長) 従うべき基準については、社会保障の関係で資料3-2の2-(4)-②に記載しているが、古川議員の指摘のように、透明化を図るなども含めて論点を入れたい。

(柏木議員) 提案募集方式や手上げ方式という新しい取組を具体的に挙げている点については、素晴らしい。資料3-2の1-(4)-③において、手上げ方式に関し、「重点的に取り組むべき権限移譲の推進において有効な方式」とある。一緒に手を上げなければ結果的に不利になるということや、手を上げるか上げないかにより格差が拡大するということが、従来型の考えである。このため、有効な方式であるということについて、もう少し丁寧に記載できないか。

資料3-2の2-(1)の第4段落において、「地方公共団体の間で制度が異なることにより、住民に不利益がなるべく生じないよう留意」とある。これまでの議論は、先行して手を上げた地方公共団体の事例を基に、成功事例等を積み上げることで横展開できるものをつくる、手上げがない地域については補完をしっかりと行うということであると考えている。このような点を丁寧に記載し、手上げ方式が全体の引上げにつながるということを表すといい。

(神野座長) 同調の強制になってはいけないという意見であると理解する。表現については、検討する。

(後藤議員) 国土交通省において、自家用有償旅客運送の事務・権限の移譲をフォローする検討会に参加している。国土交通省が試験的にアンケートを行ったところ、自家用有償旅客運送の事務・権限の移譲を受けようと考えている市町村は6%であった。この数字を大きいと解するか小さいと解するかは分からないが、手上げ方式については、相当にバックアップする仕組みを考えなければ、使いにくいのだろう。具体的なガイドラインやノウハウの継承について、併せて制度設計しておかなければならない。

(神野座長) その点についても、検討する。ヨーロッパでは、通常、ガイドラインやオリエンテーションを行っている。

(末宗次長) 資料3-2の1-(5)-②の第3段落において、都道府県の役割として、市町村への事務・権限の移譲に積極的に取り組むということ等を記載しているが、もう少し厚みを持たせて記述する。

(谷口議員) 資料3-2の3-(2)では、地方の政策決定に積極的に参画したり地方分権改革の中でも主体的な役割が求められたりするという、具体的な住民像が示されており、良い方向性になっている。第5段落では、地方議会について、住民と執行当局をつなぐ枠組みとして重要視されている。資料3-2の1-(5)では、改革を担う主体について、国、都道府県、市町村、住民が挙げられているところ、地方公共団体は、首長、職員、議会で異なる行動指針を持っている。地方分権改革に関しては、職員は、時間がかかる事務を何とかして効率的に行いたいと考え、地方議会議員は住民ニーズを形にしたいと考え、首長は国からの要望もつなげなければならぬためそれらを総合的に考えている。

資料3-2の1-(5)-④に、住民の意見を地方公共団体の執行当局につなぐ役割として、議会について記載してもいい。

提案募集方式については、資料3-2の1-(4)-②において、「柔軟な形での提言が出てくるよう」とあるため、地方議会議員がこのような提案を行うこともあると考えると、3-(2)及び3-(3)の中に記載されているような地方議会の役割に言及していい。

(神野座長)「中央政府」は行政府のことしか指さないということが定着すると、「地方公共団体」も地方行政しか指さないということになりかねない。煩雑にならない程度に、執行側と議会側を区別していい場合があれば、なるべく区別する方がいいのではないか。

(谷口議員)煩雑にならない程度でいい。

(勢一議員)資料3-2の「はじめに」の第6段落において、「改革提案機能」という表現が一般に無理なく受け入れられるか。「はじめに」であるのだから、かみ砕いた方がいい。

資料3-2の1-(2)において、提案募集方式や手上げ方式が出てくるが、これらの語の後に、括弧書きで1-(4)の②及び③を引くと分かりやすくなる。

資料3-2の1-(5)の③について、「加えて、NPO、公益法人、教育機関、企業など」とあり、市町村が担う事務は市町村が自ら行うがそれ以外のものはNPO等に対応してもらおうと読む余地がある。そうではなく、市町村のみが事務を担う場合よりもNPO等の多様な主体と協働した方が効果的かつ充実したサービスができるという、ポジティブな意味で書いてほしい。

(神野座長)「改革提案機能」の表現については、例えばヨーロッパ自治憲章の言葉についても、「意見具申権」等の語を用いず、普通名詞が用いられているところ、そのように分かりやすい表現にしたい。市町村と他の主体との協働に関しては、新藤大臣は「行政の質」とよく言うが、ヨーロッパでは、生きることを共にする主体の方がサービスの質が高くなるとされる。

(小早川座長代理)資料3-2の1-(5)の③について、公益法人と記載されているが、現在は、一般社団・財団法人もあり、公益社団・財団法人に限らないのではないか。

「手上げ方式」については、「手挙げ」と表記すべきではないのか。

手上げ方式について、一律の権限移譲に限界が見えてきたことから、これからは手上げ方式を推奨するという点であると理解している。この点、これに留まるのか、地方自治法にあるような都道府県と市町村の事務配分の基準を地域ごとにずらしていいとすることを含むのか、どちらか。

(末宗次長)「手上げ」の表記については、「手上げ」と「手挙げ」の両方の例がある。

都道府県と市町村の関係については、資料3-2の2-(1)の第2段落において地方公共団体の規模や能力が多様であるとの前提を置いた上で、第3段落においては、全国一律で移譲を行うことをスタンダードとしてその中で連携や補完という手法を用いるということが記載されている。しかし、小早川座長代理が指摘するとおり一律の移譲に限界があることから、第4段落において、一律の移譲が困難な場合には手上げ方式の導入も検討するとしている。

この点は、資料3-1の中の「地方の多様性を重んじた取組へ」の点でも意識して記載しており、中間取りまとめ素案の議論を踏まえ、「連携と補完によるネットワークの活用」と「手上げ方式の導入」の両方を掲げている。

(小早川座長代理)垂直補完についても、それなりに積極的な評価をしているということか。手を上げないことがマイナスになるのではなく、そのような地域は都道府県がしっかり対応しなければならないという、ポジティブな意味を持っているということか。

(末宗次長)資料3-2の2-(1)の第3段落において、広域連携の仕組みの活用について記載しており、総務省においても、柔軟な広域連携の仕組みを制度化しようとしている。それを準備しながら、広域連携による対応のみでは困難な場合には、都道府県による補完も検討されるということである。

(神野座長)私は、パイロット方式ではないと理解している。できる地域のみが行い、他の地域は上位団体が対応するという点を想定している。

(小早川座長代理)都道府県が行った方がいい、安心だということもポジティブに評価するべき場合があるのではないかと考える。

(神野座長)それは否定していないと理解している。

「手上げ」の「あげ」については、ひらがなでもいい。今後検討する。

(白石議員) 資料3-2において、第1次地方分権改革について、国と地方の関係が上下・主従から対等・協力へと記載されているが、これまでの経験から、平成7年から平成11年の第1次地方分権改革においてはこのような関係の変化には至らなかったと理解している。対等・協力を目指したが、対等・協力にならなかったということであり、依然としてその関係が続いている。町村の職員が仕事をする際には、まず上に県があり、その上に国があるという意識を持っている。その意識を除くべきであるが、実際に県と話をすると上から目線で物事を言われる。

また、基準に関する数字や例示が独り歩きする。役所は数字等にこだわり、融通性が無くなる。

地方議会については、二元代表制ではあるが、地方分権改革について、議会は首長と同じように意識を持っているわけではなく、差がある。

改革の進め方として挙げられている項目を着実に実行してもらうことが、私たちの責務であり、各府省がいかに実現してくれるかが一番の問題である。

(神野座長) 資料3-2の「はじめに」では、これまでの改革について、「対等・協力の新しい関係に転換するとの理念を掲げ」とある。また、1-(2)では、「これまでの改革の理念はしっかりと継承し」とある。理念を継承しつつ旗を振り続けるということである。

6 最後に新藤内閣府特命担当大臣（地方分権改革）から以下の趣旨の挨拶があり、閉会した。

(新藤大臣) 濃密かつ専門的な議論であった。地方分権改革の総括と展望の中間取りまとめ案については、随分まとまってきた。地方分権改革推進本部に報告することを楽しみにしているため、本日の議論を踏まえ、良い中間取りまとめに仕上げてもらいたい。次回の会議において成果物を出せるよう、座長と相談しながら取りまとめに向けて進めたい。

農地・農村部会について、この分野の検討は今回で終わりということにはならない。関心が強くなっていると同時に、様々な観点からの活用が国にとって重要になっている分野である。今回の農地・農村部会の報告に基づき、まず取組を進めながら、先を見据えたい。

特に、事務・権限の移譲に関する見直し方針については、閣議決定し、次の通常国会に法案を提出して着実に実現させたい。地方分権改革の総括と展望の中間取りまとめについては、地方分権改革推進本部に報告し、これをバイブルとして、示された新たな提案について具現化するため、今後しっかりと取組を進めたい。

(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)

注：「手上げ方式」の表記について議論があったところ、本議事概要においては、便宜上「手上げ方式」との表記を原則として用いている。