

第 12 回 地方分権改革有識者会議 議事概要

開催日時：平成 26 年 4 月 2 日（水） 17：30～19：30

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、松山健士内閣府事務次官、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（第 4 次一括法案等）
 - 2 地方分権改革の総括と展望等について（地方分権改革シンポジウム、海外調査、提案募集方式等）
-

1 冒頭、新藤内閣府特命担当大臣（地方分権改革）から以下の主旨の挨拶があった。

（新藤大臣）地方分権改革有識者会議は、素晴らしい成果を挙げており、熱心な議論と新しいアイデアをいただいている。

地方分権改革の総括と展望の中間取りまとめのとおり、第 2 次地方分権改革の課題については、平成 5 年の衆参両院の決議から 20 年となる節目に、ある程度の整理ができた。地方分権改革有識者会議には、次のステージの地方分権改革に関して、示唆に富んだ実践的な提案をいただいている。国民及び地方にこれらを知ってもらうとともに、この地方分権の流れに入ってもらい、大きな動きにしたい。

経済を活性化させ、成長を持続させて、日本の経済を本格的な回復軌道に乗せるためには、地域がどのようにそれぞれの個性と自立を持って元気になるかが重要である。あわせて、近い将来の人口減少について今から手を打たなければならない。将来の日本の運営を考えても、目今の経済情勢を考えても、地方分権とそれに伴う地域の自立は密接不可分の関係であり、提案募集方式や手挙げ方式の提案が実を結ぶことを期待している。

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、全閣僚により構成される地方分権改革推進本部に報告したところであり、今後の最終取りまとめも同本部に報告し、進めていきたい。

この地方分権改革有識者会議は、ハローワークの求人情報の提供や自家用有償旅客運送など個別具体的な成果を挙げながら、施策全体の取りまとめもいただいております。素晴らしい会議である。地方懇談会や海外調査などについても、各議員の協力に感謝する。

2 続いて、海外調査の概要について、後藤議員及び柏木議員からの説明と、質疑応答があった。概要は以下のとおり。

（後藤議員）土地利用制度について、英国及びフランスにおける制度概要と運用実態、地方分権の進捗状況、都市・非都市的規制の一元化の状況等を調査した。

英国及びフランスの土地利用制度の概要については、資料 1 の P. 4 のとおりであり、開発規制の考え方については、資料 1 の P. 5 のとおりである。両国とも、「計画なくして開発なし」が原則である。

調査における訪問先は、英国は、地域社会自治省、ニューカッスル大学（建築・都市計画・ランドスケープ学部、農村経済研究所、農学部）、サウスオックスフォードシャー・ディストリクトカ

ウンシルであり、フランスは、エコロジー・持続可能な開発省、地域間平等住宅省、ルエイユマルメゾン市である。

それぞれの訪問結果については、資料1のP.6～18に記載している。

英国の地域社会自治省では、主に、住宅供給の拡大を意図した近年の計画システムの改革の内容と、その下における開発許可の運用状況について、聴取・意見交換した。

ニューカッスル大学では、1947年都市計画農村法制定の背景を徹底的に聴取し、その上で、近年の開発動向と政府の対応について、聴取・意見交換した。

サウスオックスフォードシャー・ディストリクトカウンシルでは、グレイト・ウェスタン・パークという、格付けの高い農地に、大規模な住宅を整備するプロジェクトの開発状況について聴取し、実地に視察した。

フランスでは、二つの省の方々から、土地利用規制・開発許可に関わる課題とそれに対する取組について、聴取・意見交換を行ったが、計画策定や開発許可の主体を広域連合体に移行していく必要性が強調された。

ルエイユマルメゾン市では、持続可能性を重視しつつ、住民等の協議を丁寧に行い、地域都市計画プランを策定した経緯・その内容について、聴取・意見交換を行った。

今回の調査において、地方分権の進捗度とは関係なく、英国及びフランスにおいては、都市部と農村部を含む一元的な土地利用計画が進められており、土地利用計画及び開発許可は基礎自治体の開発計画に委ねられていることが確認できた。また、状況に応じて、既存の自治体の枠組みを拡大・縮小する試みが行われていることが確認できた。

(柏木議員) ヨーロッパの中でも中央集権の傾向が比較的強いとされる二国であるが、EUが地方分権を推進していることもあり、地方分権に向けて取り組んでいるということは感じた。また、住民は、都市と田園を切り離して考えるのではなく、都市に住みながら田園的な生活をどのように自らの周辺に確保するかを意識しているようであり、行政もそのバランスを考えながら進めているようである。

今回の調査においては、多くの権限が地方自治体にある中で、単に土地の問題だけではなく、社会的な問題や経済的な問題など様々な要素を組み合わせ、持続的な繁栄の観点で計画を策定するという話を聴いて、実務的にそれは可能なのかとヒアリングの対象者に質問した。計画を策定することも大変だが、計画を策定しながら、住民や近隣地域との協議を重ね、周辺の理解を得られるものとすることに苦勞し、工夫しているとのことであった。これは、大変参考になる点である。

また、開発規制に関して、小さな自治体だけでは問題が出てくるが、広域の取組についてはまだ両国では試行錯誤しながら対応していると感じられた。

(古川議員) 英国の地域開発計画の策定主体はディストリクトか。

(後藤議員) そのとおりである。

(古川議員) ディストリクトは英国に201あるが、我が国に置き換えると、市より大きく県より小さい。藩のような大きさか。

(後藤議員) 藩よりも少し小さいかもしれない。

(古川議員) ディストリクトの中には、都市部と農村部の両方があるというイメージでいいか。

(後藤議員) そのとおりである。

(古川議員) 資料1のP.7において、地方自治体の開発許可の件数と国が介入する件数が記載されている。我が国の場合は、例えば地方公共団体で完結している農地法などの手続は面積で決まっているが、英国の場合も、介入するケースであるかどうかは、開発の面積の広さで決まるのか。

(後藤議員) 面積ではなく、案件の内容で国が決めている。

(古川議員) 資料1のP.7について、地方自治体の開発許可の件数は多いが、我が国に置き換えた場合、必要とされそうな開発許可の件数はどれくらいか

(後藤議員) 数字では答えられないが、現政権では開発許可のスピードアップを図っており、簡素化は図られている。

(新藤大臣) サウスオックスフォードシャーのプロジェクトの面積はどれくらいか。このような地域

は、都市計画権限や課税権も移して開発しているのか、それとも、単なる線引きにより住宅計画を入れて開発行為を行うのか。どのような事業の手法になるのか。

(後藤議員) サウスオックスフォードシャーのプロジェクトの面積は、約 150ha である。開発の制度・手法は分からないが、現在は 3 社の開発業者が入り、525 軒の住宅が建っている。ディストリクトカウンシルは、地域開発計画を策定し、開発業者に売却して、開発業者がインフラと建物を建てて販売する。その際、政府の関係機関からインフラなどについて補助金が出されるように、地元のディストリクトカウンシルも対応するということである。最後に、インフラ・道路・公園・下水道を、地元の業者がディストリクトに寄付するという形のようなのである。

3 次に、議題 1「事務・権限の移譲等」に関し、新井内閣府地方分権改革推進室次長から第 4 次一括法案について説明があった。その後、農地・農村部会の進め方について、柏木議員から発言があり、了承された。概要は以下のとおり。

(新井次長) 平成 26 年 3 月 14 日に閣議決定した第 4 次一括法案の概要については、資料 2-1 のとおりである。国から地方及び都道府県から指定都市への事務・権限の移譲等について、地方分権改革有識者会議における議論を経て閣議決定された「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」を踏まえ、関係法律の整備を行うものである。

改正内容の例としては、国から都道府県への移譲等については、各種資格者の養成施設等の指定・監督等や、地域交通部会で議論された自家用有償旅客運送の登録・監査等があり、都道府県から指定都市への移譲等については、県費負担教職員の給与負担等の決定や、都市計画区域マスタープランに関する都市計画の決定がある。

施行期日は、平成 27 年 4 月 1 日であり、体制整備に特に時間を要するものについては個別に定める日としている。

「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」と第 4 次一括法案との関係については、資料 2-2 のとおりであり、第 4 次一括法案は 63 の法律を改正するものとなっている。

第 4 次一括法案については、全国知事会、全国市長会、指定都市市長会から、早期成立を要請されているため、今後の国会審議に向けて対応していく。

(柏木議員) 農地・農村部会においては、平成 25 年に精力的に議論を行い、その検討結果について、地方分権改革有識者会議に報告した。これを受け閣議決定された「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」においては、農地転用に係る事務・権限については、平成 21 年の改正農地法附則に基づき、法施行後 5 年を目途として検討を行うこととされており、本年(平成 26 年)は農地転用事務の実施主体の在り方等に関する議論が本格化することが見込まれる。このため、農地・農村部会における議論を再開することとしたい。

部会の再開に当たっては、現構成員には引き続き参加をお願いするとともに、農地制度の在り方についてより多角的に議論を深めるため、新たに構成員を 2 名程度増員していただきたい。

(神野座長) 農地・農村部会を再開し、精力的に議論してほしい。構成員の増員については承知したので、柏木部会長と相談しながら選定し指名したい。

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説明があり、提案募集方式について各議員の議論があった。概要は以下のとおり。

(末宗次長) 当面のスケジュール(案)を、資料 3 に記載している。提案募集方式について、今回議論した後、4 月中に地方分権改革推進本部において実施方針を決定したい。地方分権改革の総括と展望の最終取りまとめについては、5 月 16 日(金)に論点整理、6 月 6 日(金)に取りまとめに向けた議論、6 月 18 日(水)に地方分権改革有識者会議における決定と考えている。

6 月 30 日(月)に開催する予定の地方分権改革シンポジウムの概要を、資料 4 に記載している。

平成 25 年 9~10 月に実施した地方分権改革の実態調査について、全ての結果の取りまとめを終えたので、資料 5-1 及び 5-2 のとおり報告する。

平成 26 年 2 月 14 日に埼玉県で、同月 20 日に福岡県で開催した地方懇談会における、地方公共団体からの主な意見を、資料 6 に記載している。

平成 26 年 1 月に実施したパブリックコメントにおける主な意見を、資料 7 に記載している。

提案募集方式の概要(案)については、資料 8 に、提案募集方式の趣旨、提案の対象、提案の主体、提案の取扱い、実施方針の決定方法、スケジュールイメージなどについて記載している。今回は、特に提案募集方式について議論いただきたい。

(小早川座長代理) 提案募集方式について、イメージが具体的になってきていると感じる。

提案の対象は、事務・権限の移譲や地方に対する規制緩和とされており、近年の地方分権改革で具体的な成果を挙げてきたものに取り組むということは妥当である。税財政制度や地方公共団体の組織など地方自治法上の仕組みを含めた方が面白いが、現実的に考えると、対象を発散させずに成果の見込みがあるものから取り組むということはいい。また、全国的な制度改正に係るものを対象とすることについては、提案募集方式は過去の委員会方式と異なり現場の経験を踏まえて出発するものであるから、行政の現場の各領域の課題にまず絞るということで、賢明である。

全体の進め方は、妥当であると納得する。特に、提案の主体に関して、共通課題を有する複数の地方公共団体に注目している。全国的な制度改正に係る提案であれば、同じ問題意識を持つ地方公共団体は複数あることが通常であり、そのような提案は必要性も高いし実現性もあるということである。このため、複数の地方公共団体でなければいけないというわけではないが、複数の地方公共団体から提案してもらうということを推すといいい。

(末宗次長) 提案の対象について、例えば財源配分は大切であるが、提案募集方式に乗せるには馴染まず、税制調査会など専門的な場で議論する方がいい。

ただし、地方公共団体の組織の弾力化や補助金の要綱による制約などは、義務付け・枠付けの見直しに該当する場合、提案募集方式の対象になる。このため、税財政制度や地方自治制度を分野として除外しているのではなく、これらについても地方への事務・権限の移譲や地方に対する規制緩和に該当するものがあれば対象に入る。

(小早川座長代理) これまでの義務付け・枠付けの見直しは、国の法令による義務付け・枠付けを対象としていた。法令ではない補助金の要綱なども義務付け・枠付けとして対象にするのか。

(末宗次長) 第 2 次地方分権改革では行っていないが、第 1 次地方分権改革では補助金の要綱も見直しを行っていたため、提案募集方式の対象としていいのではないか。

(神野座長) 課税自主権に関する課題などもあるが、対象は広めに考えるということでもいいか。

(末宗次長) 課税自主権の事項の場合、提案募集方式の対象に入るのではないか。対象については、広めに考えたい。

(小早川座長代理) 柔軟に対応するというところで、大変結構である。

(末宗次長) 複数の地方公共団体から提案してもらうことを推すことについては、小早川座長代理からの指摘のとおりであり、地方懇談会でもそのような意見があったので、よく周知したい。

(小早川座長代理) 提案が多く出された場合、内閣府、地方分権改革有識者会議又は同会議専門部会において全てを取り上げるのか。内閣府が一括して提案を受け、内閣府や地方分権改革有識者会議の検討を経て各府省に照会し折衝することになるが、全ての提案を各府省に照会するのか、それとも、事前に一定のスクリーニングをかけて、例えば一年度に扱う件数をまず決めるなどするのか。

提案が採用されなかった場合は論点を公表するとあるが、各府省が採用しなかった場合と、提案を受けた内閣府の側で取り上げないこととした場合とがある。

(末宗次長) 規制改革、構造改革特区、国家戦略特区などにおいて、提案募集のスタイルは定着してきているが、これらは、提案のあったものは取り上げて対応することを原則としている。今回の提案募集方式において、どれくらいの提案が出されるかわからないが、内閣府において整理をした上で各府省に照会したいと考えており、年度ごとにテーマを絞るなどはしないようにしたい。

(森議員) 地方公共団体から荒唐無稽な提案が出されることもあり得るため、何らかの整理を行うことが好ましい。

特区制度の場合においても、各府省に照会すると現行制度でも対応可能であることが分かったり、

検討過程で第三者的に各府省に再照会したりということがある。このため、地方分権改革有識者会議や同会議専門部会で集中的に調査審議することが重要になってくる。農地・農村部会だけでも重みのある議論を進めなければならないことを踏まえ、提案について各府省からの消極的な回答の妥当性を確認することは大変な作業量になる。

(神野座長) 地方懇談会においても、出した提案に対して誠実に対応してほしいとの声が強かった。

(末宗次長) 提案がどれほど出されるか分からないが、まず、地方に対して、現行制度の具体的な支障事例など制度改正の必要性を記載して提案自体をしっかりとしたものにするよう依頼したい。その上で、内閣府においても、提案内容の精査等をしていきたい。

また、課題の大きさはそれぞれ異なり、例えば農地のような大きな課題については農地・農村部会の構成員の人数を増やして取り組むなどしており、細かい課題であれば、内閣府・各府省・地方の間で整理できるものもあると考えられる。このため、提案の量を踏まえ、どれほどの提案を地方分権改革有識者会議や同会議専門部会にかけるか、相談していきたい。

(新藤大臣) 国家戦略特区もこの形式で提案募集を実施しており、あらかじめしっかりルールを示しておくことが重要である。

従来は、地方六団体から国に要望が出されていたため、各地方公共団体の要望は地方六団体の精査を受けて届いていたが、今回の提案募集方式ではどのような内容の提案になるか分からない。このため、提案を募集する段階で、事務局において整理するということを承知してもらうなど、ルールを決めておく必要がある。

いずれにせよ、地方からの要望を踏まえて取り組むという従来からの方式は残る。従来からの方式に加えて、地方六団体からの要望には挙がらない要望については提案募集方式を用いて、すぐに検討できるものは地方分権改革有識者会議に専門部会を設けるなどして進めるということである。今までの取組は行わなくなるのかというと、そうではなく、行政として優先して取り組むべきものがまず一番であり、それに加えて提案募集方式を行うということである。提案は全国一律のものでなくてもよく、手挙げ方式によるものでも良い。また、特区制度を活用して対応するものもあると考える。

(後藤議員) 提案募集の対象は広く扱うとのことだが、心配されるのは、実現可能性の向上である。このため、しっかりした提案を出してもらうために提案募集の周知が重要であると考えますが、スケジュールが少しタイトではないか。6月末の地方分権改革シンポジウムと同じくらいのタイミングで提案が締め切られてしまうので、日程を変更してでも周知徹底しないと、対象を広くしたが提案が来ないということになりかねない。

(古川議員) 提案の締切が6月末では、地方分権改革シンポジウムにおいて話しにくい。やはり、地方分権改革シンポジウムにおいて、「提案を募集している」と紹介したい。

(新藤大臣) 地方分権改革シンポジウムの日程を変更することは難しいが、提案の締切を10日間くらい延ばすなどしたい。

(古川議員) 是非そのようにしてほしい。提案募集方式において、内閣府は行司のようにどちらにも偏らない立場なのか、それとも、地方からの提案をしっかりと形にして各府省に照会したいという、地方と一緒に提案していくような立場なのか。特に市町村が提案する際に、事務局に丁寧に対応してもらえるという噂になると、提案を出しやすい。

(新藤大臣) 私も事務局も、第4次一括法案を提出するに当たって、積極的に各府省との折衝を行った。このため、事務局は、行司のような立場ではなく、完全に、地方分権を推進する立場である。その意味では、我々は、地方の提案に関して第一次的なアドバイスをしてもいいと考えている。

(森議員) 特区制度に関しても、担当の事務局には地方に寄り添った対応をしてもらっている。地方公共団体によっては未熟な案の段階で事務局へ相談に行くこともあるが、丁寧な対応を受けており、ありがたい。そのように考えると、この提案募集方式についても、新藤大臣の話のとおりになるのではないかと。

(小早川座長代理) 内閣府は地方の提案を活かす立場で各府省と調整を進めることになるが、提案は共感を持てるものでなければならない。採用の見込みがない、地方からの相談に乗っているが採用

は難しいというものについては、各府省に照会するまでもなく採用されないというものも出てくる。各府省に照会したが採用されなかった提案については理由を公表するのであろうが、各府省に照会するまでもなく不採用となった提案についても理由を公表していくことが、公開性・公平性・透明性の観点で重要である。

(神野座長) 提案募集方式については、実践と結びつけ、具体的に現場でどのような問題が起きているのか聴くというスタンスであるとのことだったので、その際に問題の所在や背景を確認してほしい。

(勢一議員) 出された提案に対して、どのように選別して優先順位を付けるのが重要である。

地方懇談会では、誰が最終的に判断するのかという意見もあった。ただし、どのような提案が出てくるか分からず、どのような段階でどのような対応になるかも内容によって異なる。そもそも募集の趣旨に適さない提案に対してはどこで判断するのか、提案募集の内容としては有益であったが件数が多い場合は優先順位をどうするのか、運用面で悩ましいところもあり、どのような工夫ができるのかと考えている。

委員会勧告方式と異なり、提案募集方式はアドホックな改革を進めるという前提である。将来的なトータルの地方分権社会の理想像があるとして、アドホックな改革をどう取り込むのか。つまり、需要があるから取り組むという論理は分かるが、それだけでは優先順位は決まらないので、選別や優先順位決定の補助となる判断軸をあらかじめ持って対応した方がいいのではないかと考えている。

(新藤大臣) 提案募集は内閣府特命担当大臣(地方分権改革)の名の下に行うため、判断の責任者は、私である。このため、提案の応募に関する条件はしっかり示しておく必要がある。

提案については、各府省への照会の後、地方分権改革有識者会議や同会議専門部会における検討がある。提案の数が多くなれば、地方分権改革有識者会議の議員の担当分野を分けて、分担して意見してもらい、議員ら有識者の意見と事務局の意見を合わせることで、提案をかなり選別できる。

優先順位や選別などは、出てきた提案の中である程度の類型化ができる。カテゴリーや判断基準なども、そのような作業の中で絞っていく。そうすると、次の作業の際には、選別しやすくなる。

できる限り負担をかけないようにしつつも、各議員に、一緒に提案を見てもらわなければならないと考えている。

(神野座長) 実際に出てきた提案を見ながら、緊急性などの様々な効果を考えながら作業をしていくということではないか。

(新藤大臣) 資料8の3ページ目に記載しているスケジュールは、「専門部会や有識者会議で集中的に調査・審議」の枠は、調査・審議の充実のため上下にもっと伸びることになる。

5 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) 精力的に議論してもらい、感謝する。本日の意見を基に整理し、提案募集方式について、地方分権改革推進本部で決定し、提案募集を始めることができるよう、準備を進めたい。

また、第4次一括法案が国会に提出されているので、まずは成立に全力を挙げたい。やるべきことはしっかりやり、一括法案に乗せきれなかったものもしっかりやっていくということが王道であり、今までの取組を引き継ぎながら新しい仕組みの展開を図り、理解を得たい。

(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)