

第9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26年9月11日（木） 10:00～16:30

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：

〔提案募集検討専門部会〕 高橋滋部会長（司会）、山本隆司構成員、磯部哲構成員、伊藤正次構成員

〔政府〕 満田誉内閣府地方分権改革推進室次長、三宅俊光内閣府地方分権改革推進室次長、谷史郎内閣府地方分権改革推進室参事官、池田達雄内閣府地方分権改革推進室参事官 ※各府省の出席者については配布資料を参照

主な議題

平成26年の提案募集方式に係る重点事項について（関係府省からのヒアリング）

関係府省からの提案内容の説明の後、質疑応答を行った。主なやりとりは次のとおり。

<通番30：公営住宅に係る規制緩和（国土交通省）>

① 公営住宅の明渡請求に係る収入基準の条例委任

（高橋部会長）明渡請求に係る高額所得者の収入基準は、条例ではなく政令で定める必要があるとの意見だが、借地借家法の特例としては公営住宅法29条2項において入居収入基準を「28条1項の政令で定める基準を『相当程度超えるものでなければならぬ』」と法定しているためそれで十分であり、政令ではなく条例で定めたとしても平等原則や明確性の原則に反しないのではないかと。

（国土交通省）公営住宅は憲法25条の文化的な最低限度の生活を営む権利に基づくものであり、入居者の権利を重視する観点からすれば、条例により地域によって明渡を求められる基準を下げるようにするのは問題ではないかと。

（高橋部会長）条例と政令を組み合わせ、政令で最低限の基準を規定するという制度設計も十分あり得る。

（国土交通省）財力の高い地方公共団体が明渡を多く求めるなど、地域によってばらつきが出てくることは好ましくない。収入が31万3,000円を超過しない国民については、全国一律で居住権が保障されるということ担保する必要がある。

（高橋部会長）入居収入基準については、地域によって住宅事情などが異なるため、既に実情を踏まえて条例で定めることとなっていることを踏まえれば、明渡についても同様の制度設計にする方が、整合性があるのではないかと。

（国土交通省）法律に基づき、同じ国民として収入分位6割以内であれば、家賃は上げられても明渡請求は求められないという一定の制度的な担保をしている。

（高橋部会長）公営住宅法で抽象的な基準を定めた上で、それを政令で具体化するか、地域の実情を踏まえて条例で具体化するかということで法制的にはいずれもありうる。基準を条例で定めても制度の仕組みがきちんとしていけば、十分担保できるのではないかと。

（国土交通省）地方公共団体の判断として、低収入の方への施策が厳しくなることを仕方がないことと割り切るのか、それとも、居住の安定性を確保する観点から、全国一律で運用したほうがいいのかを考えるべき。借地借家法の正当事由について争われた際に、地方公共団体ごとに判断することとした場合、制度的に耐えうるかどうかを懸念している。

（山本構成員）収入基準を下げる場合、すぐに退去を求めるのではなく、地方公共団体において一定の経過措置を設けることが考えられるのではないかと。また、全国一律に基準を定めるより、地域ごとに異なる住宅事情や家賃水準などを勘案し基準を定めたほうが合理的ではないかと。一般論としては、退去する人がいなければ、困っているが入居できないという人が生まれる。そのように考えれば、確かに基準を条例委任し、単に地域ごとに変えられるという仕組みだけでは不十分で、経過措置や新たな住居の供給を検討するなど、工夫を行う必要はあるが、条例に委任してはいけないとは考えられない。

（国土交通省）様々な施策を総合的に勘案することは非常に重要であり、公営住宅法30条では公営住宅以外の住宅のあっせんなどの配慮規定も設けている。法律上、直ちに明渡請求をするということではなく、円滑に明渡が進むことを想定しており、地域ごとに様々な事情を勘案することを否定していないが、明渡請求の収入基準の条

例委任については段階が違う。

(高橋部会長) 裁判所は、正当事由について、地域の実情を考慮せず一律に基準を定めるほうが問題であると判断するのではないかと。今後も議論したい。

②公営住宅における寡婦（夫）控除のみなし適用

(高橋部会長) 保育料は地域の裁量によって寡婦（夫）控除のみなし適用が可能だが、公営住宅の収入算定でそれを適用することはできないか。

(国土交通省) 家賃については、公営住宅法 16 条 4 項に基づき、地方公共団体の判断で非婚の母、非婚の父に対して減免措置を行うことが可能である。

(高橋部会長) それは入居基準、明渡基準には連動しないため、家賃の減免とは別の制度として考えられないのか。

(国土交通省) 全く否定しているわけではないが、制度全体で十分調整した上で、他の制度と同様に対応したい。

(高橋部会長) 母子及び寡婦福祉法では既に非婚の母も対象になっているが。

(国土交通省) 少なくとも最も基本となる所得税法上はそのように定められていない。所得税法が改正されるようであれば同様に対応する。

(高橋部会長) 国土交通省としても公営住宅は社会保障だとしており、母子及び寡婦福祉法と同様に、社会保障政策の見地からみなし控除を適用するという措置も十分可能なのではないかと。

(国土交通省) 不可能ということではないが、例えば地方税、国民健康保険などについては、公営住宅と同様に所得税法に準じた扱いをしている。

(高橋部会長) 公営住宅は社会保障であるので、今挙げられた例とは性格が異なるのではないかと。

(国土交通省) 他の制度と余りにも違う扱いをするのはどうかと考えるが、完全に否定するものではなく、全体の仕切りに従いたい。

(磯部構成員) 所得税法や地方税法を抛り所とすることは分かるが、公営住宅が社会保障であるという理解であれば、なおさら、母子及び寡婦福祉法を参考にすることには説得力があるのではないかと。公営住宅はまさに生存の基盤にかかわることを考えれば、より社会保障という観点を強く持つべきではないかと。

(国土交通省) 全体の議論の中で判断したい。多様な意見があるのは理解している。

(山本構成員) 全体の議論の中でということだが、母子及び寡婦福祉法は非婚を区別していない。相続の規定についても、区別することは憲法違反であるという判決が出ており、必ずしも区別することが法全体の基本であるとは言えない状況ではないかと。

そのように状況が流動的になっている中で、公営住宅法の趣旨として非婚を区別するのはどうなのか。さらに、地方公共団体の判断として非婚も同様に扱うとした場合に、果たしてそれも否定することができるのか。

(国土交通省) 非婚の寡婦をどう取り扱うかは時代に応じて変わってきているが、ア) 全体としてどう展開していくか、また、イ) 地域によって収入算定上の何を控除するかにばらつきを出させるかどうかという 2 つの論点がある。

前者については、公営住宅の趣旨を考えていかなければいけない。また、後者については、地域によって、入居できなかつたり、明渡を求められたりするのはいかがなものかと考えている。

(高橋部会長) 現に特定扶養控除については所得税法と異なる取扱いをしている。地方分権一括法での措置を検討する余地はないか。

(国土交通省) 即答はしかねるが、他の社会保障の制度とのバランスを検討し、整理する。

(高橋部会長) よろしくお願ひしたい。

③公営住宅の目的外使用の制限の緩和

(高橋部会長) ショートステイとデイサービスについては、既に一定の場合に事後報告により目的外使用が可能になっているが、それとの均衡を考えれば、小規模多機能型居宅介護事業についても認める余地はあるのではないかと。

(国土交通省) 小規模多機能型居宅介護事業は通い型を中心とするものであり、原則としては事業所であると考えている。公営住宅の目的を逸しない範囲であれば、目的外使用を否定するものではない。ただし、事後報告で足りるものは住宅であることを 1 つの要件にしており、小規模多機能型居宅介護事業は住宅とは大きくかけ離れたものであると認識しているため、一件ずつ事前審査したい。その審査にかかる手間もさほど大きなものである

とは認識していない。

(高橋部会長) 兵庫県の説明では、事前承認が負担であり、事業展開に支障が出ているとのことであった。国土交通省は、住宅か否かという観点からイレギュラーであるとしているが、これが地方の負担感の原因にもなっているのではないか。

住宅か否かという仕切りが本当に目的外使用の根本的なことであるのか、理解できない。小規模多機能型住宅介護事業は、高齢化した団地の機能を維持するためには極めて重要な役割を果たすのではないか。住宅ではないことでイレギュラーとせず、事後報告、または軽減的な手続にすることを検討してほしい。

(国土交通省) 補助金適正化法上、目的外使用の際には主務大臣の事前承認を必要とすることが原則で、公営住宅と親和性の高い住宅として利用する場合に事後報告としているところ。

兵庫県を担当する近畿地方整備局では通常1～2週間で承認していると聞いており、兵庫県から具体的な相談が最近あったということもなく、具体的に申請の際に何が支障になるのか理解しかねる。

目的外使用の理念に合致し、需要があり、公営住宅の環境を阻害しないものであれば、当然積極的に承認するという点には賛成であるが、住宅であるか否かという点で手続に一定の差を設けている。

(伊藤構成員) 今後の公営住宅の機能維持という観点から見て、住宅としての性格の有無という基準を維持し続けるかどうか考えなければならないが、やはり住宅としての性格が必要であるということであれば、審査基準を具体的に示すことや、一定の基準を満たす場合には事後報告で足りることとする考えはあるか。

(国土交通省) 事前承認が原則であり、一定の事前手続は必要である。地域で需要があり、公営住宅の環境を阻害しないのであれば迅速に事前承認することは賛成であるが、事業所も全て事後報告でよいとするのは、やり過ぎである。

(山本構成員) 提案団体との基本的な認識の差が大きいのではないか。地方公共団体の現状、ニーズについて意見交換していただいて、その上で、一定の要件の下で、事後報告とすることを考えてはどうか。

(国土交通省) 公営住宅のみではなく、住宅とあわせてコミュニティを維持する目的の施設をどのようにするか、あるいは過去につくったものをどのように有効活用していくかはこれからの検討課題である。従来の公営住宅をどのように再生し、高齢化社会に対応していくかという点について大きな政策課題として取り組まなければならない。

私自身も地方公共団体に出向したことがあり、現場を見て、それを踏まえた上で施策を運営していくことは国の立場として非常に重要であると考えている。兵庫県と意見交換し、円滑に進むよう今後対応したい。

(高橋部会長) 事後報告に変えるよう検討をお願いするとともに、地方公共団体が困らないよう早急に承認基準を明示してほしい。承認基準はあるのか。

(国土交通省) 個別の基準はなく、一件ずつ審査せざるを得ない。

兵庫県から具体的な相談がないため何が問題であるのか把握しかねるが、補助金の交付を受けている施設の目的外使用であるため、限度がある。

(高橋部会長) 照会をかけるなど、兵庫県以外の実情も把握の上、さらに検討してもらいたい。

<通番 58：公営住宅建替事業の施行要件の緩和（国土交通省）>

(高橋部会長) 法定建替えの現地建替要件があまりにも厳しいのではないか。

(国土交通省) 公営住宅の建替については、現地建替の場合でも非現地建替の場合でも、予算上措置されることに違いはない。法律上異なる点は、法定建替に該当する現地建替については入居者に対して明渡請求ができる点である。非現地建替については、既存の建物を除却せずとも新設ができるため、強制的に明渡を求める必要性がない。柔軟な建替を行いたい場合は法定建替ではなく、新設と用途廃止によって実施してほしい。

(高橋部会長) 新設と用途廃止によって建替を実施した場合、既存住宅の入居者は新設された住宅に優先的に入居できるのか。

(国土交通省) 公営住宅法 24 条の規定で、用途廃止によって明渡をする場合については、入居要件を満たすものとみなすということになっている。

また、同法 22 条 1 項の入居者の募集方法の規定において、「不良住宅の撤去」として古くなった住宅を用途廃止するというのであれば、従前に入居者については公募の前にいわゆる「特定入居」をさせることについて、法律上担保している。

(高橋部会長) 近傍に代替地を見つけ、そこに住宅を建てるということは、入居者の住環境の観点からは現地建

替と変わらない。一定の距離基準内の建替であれば法定建替とするなど、緩和要件を設けることで老朽化した住宅の建替が進むのではないか。

(国土交通省) 近傍で建て替える場合、住環境は余り変わらないということはその通りである。法定建替のポイントは、明渡請求ができるかどうかという点に尽きる。別の場所に建物を建てる時に、既存の建物を除却する必然性はないため明渡請求権を付与するのは行き過ぎであり、できない。明渡請求権を法律上認めるかどうかを判断する際に、当該土地をもう一度公営住宅の用地として使う場合と、そうでない場合で差を設けている。

(高橋部会長) 提案者は団地の集約化を念頭に置いており、既存の住宅は除却することが前提である。

(国土交通省) 既存住宅を除却することは否定しない。あっせんや移転料の負担等によって、入居者を説得して移転してもらうということについては、政府としてどんどん支援する。

(高橋部会長) 提案者の主張は、団地集約を行う場合に、近傍に集約するのであれば実際上の居住環境が変わらないため明渡請求権を付与してほしいということである。

(国土交通省) 団地の集約化のニーズは十分に理解しており是非進めてほしい。しかし、繰り返しになるが、明渡に強制力を持たせる必然性があるかどうかの問題である。別の場所に建てる場合には、必ずしも既存の建物を壊す必要はない。

(三宅次長) 提案者は、除去すべき建物にどうしても残りたいという入居者がいた場合の説得の困難性を認識している。そのために強制的な権限が付与できないかという提案であるが、そのような困難性を解消する方法は何かないかという議論である。

(国土交通省) どうしても既存の場所に残りたいという入居者がいて、地方公共団体として非常に困っているという実態があれば、我々としてどう対応すべきなのか真摯に考えなければいけない。

しかし、明渡をお願いしに行くのが大変だから法律上の権限がほしいということになると、当該土地を地方公共団体が建替によって再度使用するという場合と、そうでない場合ではやはり事情に差がある。

(高橋部会長) 提案者の実情をよく聴いてほしい。公営住宅の集約化は社会の流れであるため、それに適合する制度としてほしい。

<通番 31：備蓄（防災）倉庫に係る建築確認等の規制緩和（国土交通省）>

(高橋部会長) 建築基準法上、「建築物」ではないものの目安はどのようなものか。

(国土交通省) 建築基準法上の「建築物」の定義は、屋根、柱、壁を有するものと規定されているが、何ミリ、何センチのような基準はない。国として基準は設けていないが、例えば犬小屋のように社会通念上「建築物」と判断されないようなものは地方公共団体で「建築物」として扱っていないことが多い。

(高橋部会長) 本提案にあるような小規模な防災用の備蓄倉庫は、場合により地方公共団体において法令解釈として「建築物」として扱われないことも有り得るか。

(国土交通省) そのように扱っている可能性が高い。「建築物」に当たるか否かの判断基準については、基本的に人がその中に入るかという点を1つの目安としている地方公共団体は多い。

(高橋部会長) 居住の有無のことか。

(国土交通省) 安全性が損なわれていると作業中の人に危害が加わる恐れがあるため、居住ではなく、中で作業が行われるかどうかが目安である。

(高橋部会長) 小規模な倉庫については「建築物」に当たらない場合もあるということが示されたら受け取る。

一方、人が中に入って作業することが想定される倉庫については、どのような基準が適用されるのか。

(国土交通省) 主な基準としては、地震や強風で倉庫が倒壊すると周辺への危害があるため、建築物の基礎部分について規制がある。また、上物については、例えば防火地域であれば原則として不燃材料を用いるという規制がある。

(高橋部会長) そのような限定された基準であれば、例えば届出制で事後確認し、問題があった場合には指摘するという制度設計も可能ではないか。

(国土交通省) 建築基準法はそのような体系ではなく、建築確認について、届出を受けた後に事後的に確認するという手続きは取っていない。事前にチェックするか、しないかの二者択一である。届出制では実効性がない。

(高橋部会長) 例外を考えることはできないのか。

(国土交通省) 新築の建築確認手続に例外を設けることはできない。

(高橋部会長) 小規模の倉庫については「建築物」に当たらない場合もあるとのことだったが、検査は行うのか。

(国土交通省) 確認が要らないのであれば検査も行わない。
(高橋部会長) 建築基準法では建築確認と検査が連動しており、届出を受けて個別に検査するような場合はないということか。
(国土交通省) そのとおり。
(高橋部会長) 仮設の建築物は、建築基準法上、建築確認が不要と聴いているがどうか。
(国土交通省) 仮設の種類によって建築確認が必要な場合もあるが、工事現場の事務所などは不要である。
(高橋部会長) 建築基準法 85 条 4 項などでは、博覧会の建築物について、特定行政庁の許可制になっていると聴いているがどうか。
(国土交通省) 許可であるから、確認よりも厳しくなっている。
(磯部構成員) なぜ建築基準法 85 条 4 項の仮設の建築物が許可制なのか。
(国土交通省) 本来、「建築物」として全て守らなければいけない規定の一部を許可によって緩和しているからである。例えば博覧会のパビリオンにビル並みの防火基準を全部守らせようとする、期限が限られた中で、博覧会などができなくなるため、基準を緩和するために許可を必要としている。
(磯部構成員) 合理的に勘案して安全性を担保できれば、規制にはグラデーションをつけることができるということか。
(国土交通省) そのとおり。
(磯部構成員) それでは、場合に応じて建築確認を届出制とすることは検討できないのか。
(国土交通省) 建築基準法上、建築確認を届出制とすることはできない。
(山本構成員) 本ヒアリングを通して、小規模な備蓄倉庫については「建築物」に当たらない場合もあると明らかになったため、提案団体と国土交通省の認識を合わせる必要がある。
(高橋部会長) 本提案については、現行法で対応可能という結論になる可能性もあるため、引き続き意見交換したい。

<通番 4 : 都市公園における太陽光発電施設の設置基準の緩和 (国土交通省) >

(高橋部会長) 拡張すれば屋根と認められる太陽光パネルを既設の建築物ととらえた場合、現行規定で対応可能か。
(国土交通省) 明確な法令上の規定はないが、同時に施工して公園施設である日避けと太陽光パネルを設置すると解すれば可能である。
(高橋部会長) それでは、既設の駐車場に柱を立てて、それにパネルを置き、屋根状にして太陽光発電を行うことは可能か。
(国土交通省) ゴルフ場などで時々事例がある駐車場に屋根をかけたようなものは、公園施設として解することができる。そうした屋根の設置と同時に太陽光パネルを設置する行為であると解することは可能であろう。
(高橋部会長) 公園施設の場合、既設の建築物に設置し、かつ、建築物の面積を増加させないという基準があるが、その適用はないということか。
(国土交通省) 公園施設とは、駐車場、芝生の広場、便所など、都市公園法上で列挙されているものである。今回の場合、屋根を設けた駐車場ということであれば、公園施設と解釈することができる。
(山本構成員) 法律上は既設と書いてあるが、駐車場の屋根を公園施設として作り、同時に屋根の部分に太陽光パネルを貼ったと解するということか。そして、当該屋根の面積が公園施設として許される範囲であれば設置可能ということか。
(国土交通省) そのとおり。
(池田参事官) 売電も目的とした民間事業者が設置する一体の施設で上に太陽光パネルが載ったものについて、駐車場の機能を果たしている部分だけを取り上げて、公園施設として認められると解していいか。
(国土交通省) 都市公園法施行規則 7 条の 2 に係る改正をした際、駐車場や運動施設のように屋根があっても差し支えないものではなく、通常のオープンスペースの上にメガソーラーを置くことをあわせて認められないか、議論があった。ただ、芝生の広場や運動場にメガソーラーを置く場合は、発電による公益を重視できる場合、公園そのものを廃止してメガソーラーを置くことが適切ということとなった。つまり、公園内に置ける範囲の限界は、公園内の建築物等と一体となっているかどうかにあるという考え方である。
(高橋部会長) 今の解釈を文書として明確化していただくことは可能か。

(国土交通省) 照会に対する回答として明確化することも、都市公園法の運用指針で不明確な部分の解説を追記することも可能である。

(高橋部会長) かなり難しい解釈であるため、追加の通知等を出してもらい、何らかの形でその解釈の部分を明記してもらえると地方公共団体の懸念がなくなる。よろしく願いたい。

<通番 43：都市公園の廃止に係る規定の弾力化（国土交通省）>

(高橋部会長) 都市公園が極めて少なかった時代にその確保を目的に書かれた法令解説書が存在し、かつ、その延長線上の運用指針がある以上、運用指針が技術的助言であるとしても、地方公共団体はなかなか廃止に踏み切れないようである。時代の変化を踏まえ、法令の解説の仕方を見直すべきではないか。

(国土交通省) 提案団体が提出した都市計画図を見ると、廃止検討対象となっている公園周辺は明らかに都市計画上も人が住む必要が無い状況である。このため、本来の都市計画の考え方からすれば、このような地域にある公園については、都市計画からまず廃止した後都市公園も廃止することが今後の流れであると認識している。廃止が可能である旨を運用指針等で示す必要があると考える。

また、廃止の手続については、都市公園法上は、国土交通大臣への報告及び都市公園台帳の記載事項の変更が必要である。さらに、都市計画決定された都市公園については、別途都市計画法に基づく手続を行うことになる。

(高橋部会長) 都道府県との協議は必要ないのか。

(国土交通省) 都市公園の廃止に伴い地方自治法に基づく公の施設の廃止を行う必要が生じることはあるため、その場合、別途対応してもらえれば問題はない。

(高橋部会長) 都市計画決定された都市公園の場合、都道府県との協議は必要ではないか。

(国土交通省) 都市計画決定された都市公園の廃止については、都市計画法に基づく都市計画変更の手続が必要となる。

(高橋部会長) その場合、都道府県が運用指針の規定を厳格に受け止めて、市町村との協議の際に廃止困難との意見を出すことはないか。

(国土交通省) それは都道府県の考えだが、国土交通省に照会してもらえば特に問題ない旨は随時示していきたい。

(高橋部会長) 都道府県の理解が必要な場合があることから、技術的助言とはいえ、思い切って運用指針を書き換えてもらいたい。

(国土交通省) 社会が人口減少・高齢化社会へと変化していることから、その点も勘案し運用指針を見直したい。

(高橋部会長) 見直しは大変であろうが、期限内に何らかの措置をとることは可能か。

(国土交通省) 検討する。

(山本構成員) 人口減少社会に合った形でぜひ見直してもらいたい。運用指針における、客観性を確保しつつ慎重に行う必要がある旨の基本的な考え方は変えなくていいが、その他の点で、廃止可能な場合が他の施設のために利用する場合に限定されていると、それ以外は廃止不可能という誤解を生む可能性がある。また、土地収用法を引用しているが、土地収用が強制的に私権を剥奪するために強力な根拠を必要としていることに対して、都市公園の廃止は特定の私権との関係というよりは、廃止によって利用者の利便性が失われることを考慮する必要があるということ。両者の状況は異なっており、土地収用と同様に解釈すべきとなると非常に難しくなる。その点について再度御検討してほしい。

(国土交通省) 現在の運用指針は、都市計画に定めた公園や道路などの施設には都市計画事業として土地収用と同等の効果が付されるため、都市計画決定にはそれだけ重みがあるという点を踏まえたものである。今回はそもそも都市計画自体を見直すということであるため、都市計画上で必要とされていたものをコンパクトシティへの対応などのために廃止することは、当然「公益上特別の必要」に含まれることを示していきたい。

<通番 44：保安林の指定、解除権限の都道府県への移譲（農林水産省林野庁）>

(高橋部会長) 国が行う保安林解除にかなりの期間を要しており、また、国の適否審査で示される見解は、都道府県の進達とほとんど変わらないという実態があると聴いている。林野庁本庁の審査体制という観点も踏まえると、実態論として都道府県に移譲すべきではないか。

(農林水産省林野庁) 大半の解除案件は標準処理期間内で対応している。それを超えているものは、例えば保安林を解除するに当たり必要な代替施設の設計に問題がある場合や、地権者の同意が得られておらず開発の見込み

の立っていない場合といった、問題事例である。

(高橋部会長) 国が保安林解除を行う場合でも、都道府県が調査を行い意見書を付して国に対して進達する段階で、調整が行われているのではないか。

(農林水産省林野庁) 全てではないが、不備のある状態で進達がなされるため、解除まで期間を要している。

(高橋部会長) 重要流域以外における、森林法 25 条 1 項第 1 号から 3 号までの保安林と同じように、法定受託事務として一定規模以上の解除について同意協議付きで移譲することはできないか。

(農林水産省林野庁) 国土保全上、人命、財産の保護の観点から重要流域と重要流域以外とを分け、現状でも最小限の関与としているため、見直しはできない。

(高橋部会長) 同意協議における同意基準が明確であれば、おのずと都道府県の側でも審査され、懸念されるような国土の保全という観点は十分確保できるのではないか。

(農林水産省林野庁) 保安林の解除については確かに道路建設のような一般的なケースもあるが、例えば採石地とするための解除、大規模ダムを開発するための解除など、開発の目的は多岐にわたる。特殊な理由による解除については、国が扱っている件数も多く、国で解除を行うことが適切である。

(高橋部会長) 同意協議付きで権限移譲すれば、都道府県で扱う件数も増え、かつ、重要流域以外については既に都道府県にノウハウがあるため、同意基準を明確にすれば移譲しても支障は生じないのではないか。

(農林水産省林野庁) 基準を示しているにもかかわらず、都道府県から問題がない書類が進達されているとは言えないのが実情である。

審査は平均 3 カ月で完了するが、それ以上の期間を要するのは問題事例である。時間がかかっているものは、基準に従わない形で進達されたものであり、権限移譲には慎重にならざるを得ない。

(高橋部会長) 最終的な法令上の責任として許認可権限の行使を行う立場になり、かつ、同意基準が明確に示されれば懸念は解消されるのではないか。また、都道府県からの進達書に不備があり、林野庁が危惧するような解除に時間がかかる事例は、どの程度あるのか。

(農林水産省林野庁) 例えば審査に 1 年以上を要しているのが 13%ほどあるが、進達の内容に問題があるものが多い。

(高橋部会長) 水源かん養保安林は河川流域の広大な範囲にわたっているが、全て災害の防止等の目的により国が指定、解除を行わなければならないのか。

(農林水産省林野庁) 水源の問題については、水循環基本法も近年成立したが、災害の防止という観点だけではなく、水をきちんと供給していくという観点も含めて、水系の中で必要な面積として保安林をきちんと整備していくことが必要である。

(伊藤構成員) 提案団体の支障事例では、県の公報で予定告示がなされた後に、最終的に国の官報で確定告示がなされるまでの間で時間がかかっているという事例が挙げられている。国で解除の審査が完了した後に時間がかかるのはなぜか。

(農林水産省林野庁) 都道府県が予定告示を出してから 40 日を経過した後に、国で確定告示を行っている。ただ、都道府県による予定告示から 30 日を経過した後は、作業許可という手続を都道府県に申請した上で事業着手できる仕組みにしており、事業の円滑な実施が滞ることがないように対応している。

(伊藤構成員) 提案団体の資料によると県の予定告示から国の確定告示まで 258 日かかっているものがあるようだが、どうか。

(農林水産省林野庁) 当ケースは無断転用の案件である。そのような案件についても期間が経ち、防災上、特に問題がないという確認ができれば、後追いで解除をしているが、こちらの指摘通りに書類の修正等がなされない場合がある。

(高橋部会長) やはり、法定受託事務であれば事後的な是正の指示もでき、同意協議の同意基準を明確にさせた上で権限移譲をすれば、都道府県できちんと対応できると考えるため、引き続き検討してほしい。

<通番 45：都道府県による保安林の指定、解除に係る国の同意協議の廃止（農林水産省林野庁）>

(高橋部会長) 重要流域以外の流域保全の保安林の解除については、法定受託事務として同意基準が定められているが、事務局が実施した調査の結果を見ると、同意の手続が形骸化していると考えられる。また、林野庁本庁の限られた人員で事務を運用していることから、事務効率化の観点から同意協議を廃止してはどうか。

(農林水産省林野庁) 実態としては、同意協議の手続に入る前に都道府県から国に事前相談が行われることもあ

る。

(伊藤構成員) 同意協議の手続に入る前はかなり調整がなされているのであれば、同意協議の制度を設ける必要はあるのか。

(農林水産省林野庁) 同意協議があるため、一定の審査結果が担保できる。

(高橋部会長) 法定受託事務については事務処理基準も定められ、仮に問題があれば国は是正の指示ができるため、同意協議を廃止したとしても、都道府県で問題があると認識した案件については、国に相談するのではないのか。

(農林水産省林野庁) 実態上、事前に調整しているとしても、それで同意が要らないということではなく、同意協議の手続を法定することで国としての責任を果たしている。

1haを超えるような解除案件では山腹が崩壊するおそれが増加すること、保安施設事業を施行しているところについては、その機能を失わせるような開発がなされて良いかなどの観点で、最小限の関与として同意協議を行っている。

(高橋部会長) 同意協議を受ける部署と許可を出す部署は林野庁本庁の同一部局であろうが、何人程度の体制で運用しているのか。

(農林水産省林野庁) 実質的な担当としては5、6人である。

(高橋部会長) 同意協議を受け、かつ、許可を行うには、体制が小さくかなり大変ではないか。

(農林水産省林野庁) 同意協議は年間平均6～7件である。一定規模以上の解除案件や治山事業を行った場所における保安林解除のみであるため、件数は多くない。残りは大臣権限の指定解除を行っている。

(高橋部会長) 大臣許可は年間何件程度か。

(農林水産省林野庁) 大臣権限の解除件数は年間400～500件である。

(高橋部会長) やはり件数は多い。

自治の観点から、かなり積極的な理由がないと同意協議を認めるのは適当ではないと考えるが、通常法定受託事務の一般的な関与で十分ではないのか。やはり同意協議が必要なのか。

(農林水産省林野庁) 過去の分権の経緯では、平成8年の地方分権推進委員会第1次勧告を踏まえ、重要流域とそれ以外を分けて法定受託事務を設けているが、1～3号保安林については特に国土保全上、重要であり、その管理が国民の生命、財産に直接かかわるということで、平成8年当時に同意協議を残しており、その考えは今も変わっていない。

(伊藤構成員) 1～3号保安林以外のものは基本的には自治事務で、そのうちの保安施設事業等施行地での保安林解除については大臣同意が必要とのことだが、これは自治事務に対する義務付けであり、制度として妥当なのか。

(農林水産省林野庁) 確かに自治事務であるが、保安施設を整備する際、国庫補助事業として国費を投入しているため、保安施設事業施行地に限って同意を必要としている。

(高橋部会長) 地方分権改革推進委員会第3次勧告のメルクマールのどこに当たると考えるか。

(農林水産省林野庁) 後日整理する。

(高橋部会長) 平成8年の地方分権推進委員会第1次勧告から期間も経過しており、都道府県も運用を積み重ねてきているという実態を踏まえ、実質論から改めて検討できないか。

(農林水産省林野庁) 国として、保安林制度の運用、治山事業実施を車の両輪として国土保全を図っている。近年、温暖化の影響もあって豪雨災害が多発しており、今回の提案の検討に当たっては慎重な姿勢を取らざるを得ない。

(磯部構成員) 重要流域において大臣権限で保安林解除を行うことや、1～3号の保安林の解除について国が同意協議で関与することでナショナルミニマムを維持するとのことだが、全国様々な地域で豪雨被害が出ているのであれば、地域の人たちに権限と能力を与える方にシフトすべきである。自治事務であろうが法定受託事務であろうが、国が一般的な関与の形で助言をするという制度設計も十分可能であると思うが、不可能だということであればその理由を教えてください。

(農林水産省林野庁) 重要流域については、1級河川の水系ということで非常に災害のおそれの大きい、あるいは災害が発生した際に影響の大きい流域を指定しており、また、2以上の都府県区域にわたる流域ということで、流域保全上の重要性の軽重で分けている。保安林の区分については、森林法25条1項1号から3号の保安林は災害防止機能を担い、4号以下は公益的機能を担っており、災害防止上の重要性の軽重で分けている。

ナショナルミニマムとして、重要流域の1～3号保安林の指定、解除は大臣権限であり、重要流域外の1～3号保安林での一定規模以上の解除あるいは保安施設事業施行地における解除については、大臣の同意協議を要する。

(磯部構成員) 2以上の都府県に流域がまたがるケースであれば、流域の全ての都府県が手を挙げれば保安林の指定、解除権限を移譲できるのではないか。

(農林水産省林野庁) 例えば利根川であれば、群馬県で開発をする際に、影響が及ぶ埼玉県、東京都、千葉県に群馬県が協議すれば良いということか。それは都道府県間で必ずしも利害が一致しない場合もあり、国が調整の役割を担うべき。

(高橋部会長) 利根川は1級河川であるが、2級河川であればどうか。

(農林水産省林野庁) 2級河川でも2以上の都道府県にまたがる場合はあるため、流域という意味では同じである。

(高橋部会長) 群馬県の提案は、実体論として治山治水上の影響は、保安林内作業許可と指定解除とは軽微な場合であればほぼ同じであり、軽微な解除について移譲すべきというものであるがどうか。

(農林水産省林野庁) 幅員4メートル以下の林道については保安林の維持管理上も必要な施設として都道府県知事の作業許可で施行できるが、幅員4メートルを超えるものは森林の機能を損なう面もあるため保安林解除を要するということである。

(高橋部会長) 提案は道路に付随する限定的な箇所についての移譲を求めるものであり、大規模な解除ではないということについて、どう考えるか。

(農林水産省林野庁) 保安林については、その1カ所だけでなく、面的に隣り合っている保安林あるいは近隣の保安林と一体的に機能を発揮しており、解除面積の大小で国と都道府県が分かれることは考えられない。

(高橋部会長) 付随的な軽微な解除ということだがどうか。

(農林水産省林野庁) 道路の開設のための保安林解除については、解除申請の様式を簡素化し審査も円滑に行っているところである。

<通番46：都道府県の地域森林計画に係る国の同意協議の廃止（農林水産省林野庁）>

(高橋部会長) 地域森林計画の策定・変更については、地方分権改革推進委員会第3次勧告で、同意協議ではなく協議のみを許容するメルクマールに該当するとされている。地域森林計画については、国が定める総量的な具体的な基準をもとに都道府県が策定するものではなく、同意まで求める関与は強過ぎるのではないか。

(農林水産省林野庁) 過去に分権の議論で、同意協議でなければ全国的な統一性が保たれないという観点で主張してきて、現行制度に落ち着いていると認識している。

(高橋部会長) 国全体の計画量は何を根拠に決めているのか。

(農林水産省林野庁) 閣議決定している全国森林計画で、44の広域流域ごとに定めている数値をもとに決めている。

(高橋部会長) 地域森林計画は全国森林計画に「即して」定めるのであり、「基づいて」定めるのではないこと、全国森林計画の計画年数は15年であるのに対し、地域森林計画の計画年数が10年であることから、厳密な整合性を求めるのはかなり困難ではないか。

(農林水産省林野庁) 地域森林計画の期間が10年で、かつ都道府県によって策定・変更の時期が異なるため、全国森林計画の策定の5年後に地域森林計画が立てられる場合でも、整合性が取れるように全国森林計画の計画期間は15年となっている。

全国森林計画に「即して」地域森林計画を定める点については、全国森林計画と地域森林計画は内容が同じではないため、「即して」とされていると理解している。

(高橋部会長) 地域森林計画の同意基準は、森林の整備及び保全の目標は全国森林計画の当該事項に係る留意事項を反映したものであること、伐採、立木材の材積や保安林の整備については、所定の計算式に当てはめ20%以内の増減であることなど、大まかな基準であり、同意協議は必要無いのではないか。

(農林水産省林野庁) 森林の伐採やその後の造林は森林管理の根幹であるが、地域ごとのそれぞれの事情が異なることに鑑み、上下20%の幅を設けている。都道府県によっては、伐採は計画どおり実行されても、造林は計画量の1割にも満たない実態もあり、引き続き同意協議により関与したい。

(高橋部会長) 地方自治法上の是正の要求では、十分に関与できないのか。

(農林水産省林野庁) 是正の要求では強制力がなく、また、実際に森林が損なわれてから是正を要求するのではなく、事前協議の段階からしっかり関与すべき。

(高橋部会長) 地方自治法上は是正の要求ですら、公権力の行使とされており、慎重に行うべきである。

(農林水産省林野庁) 是正の要求はできるが、地方が要求通り是正するかどうかについて十分に関与できないと考えている。

(高橋部会長) 是正の要求をすれば、地方自治法上はそれに従うことになり、同意協議を行う必要は無いと考える。

(農林水産省林野庁) 是正の要求を受けた場合、是正のための措置を講じなければならないとされているが、具体的な措置内容については、都道府県の裁量に委ねられている部分があり、適切な是正がなされず、地方と何度もやり取りをすることになる懸念があり、同意協議が望ましいと考えている。

(高橋部会長) 国と地方の関係としては、きちんと話し合うのは当然であり、たとえ同意協議であっても、いきなり不同意という話などはなく、事前協議を丁寧に行うのではないか。

(農林水産省林野庁) 地域森林計画の策定・変更に当たっては各都道府県と事前協議を行っており、国が計画量を押しつけるのではなく、森林資源に配慮することを都道府県に依頼しており、事前調整の結果、本協議に入った計画について、是正を依頼する際、その是正措置内容にどの程度国がコミットできるのか危惧している。

(高橋部会長) 同意協議を廃止しても、実態として適切な地域森林計画の策定が可能であるなら、同意協議を見直すべきであり、地方分権改革推進委員会第3次勧告で同意を要しない協議を許容するとして整理されていることから、引き続き検討いただきたい。

<通番 25：複数の都道府県にまたがる事業協同組合の認可権限の都道府県への移譲（農林水産省）>

(高橋部会長) 事業協同組合が複数の都道府県にまたがる場合について、厚生労働省が都道府県間の連携の仕組み等について検討をしていることを受け、農林水産省や経済産業省にも検討いただきたい。連携の仕組みについては既に特定非営利活動促進法等で規定されており、他法令を参酌すれば、主たる事務所の都道府県で許認可を行い、従たる事務所の都道府県が指導監督等について補完的役割を担うことは十分可能であると考えているかどうか。

(農林水産省) 中小企業等協同組合法は事業協同組合の事業目的に着目して制度設計されており、他法令の連携の仕組みと同じ立てつけで制度設計できるかは疑問。

(高橋部会長) 同じ法律でも、厚生労働省は都道府県が公平な視点で権限を行使すると考えており、特定非営利活動促進法もNPO法人の活動を促進するための法律という点では、中小企業等協同組合法と同じ。権限移譲が可能かどうかぜひ検討いただきたい。

(農林水産省) 法律の主管である経済産業省と調整が必要。更に法律の所管省庁は10以上あり、農林水産省の権限のみ先行して権限移譲するのは、制度の立てつけから見て適切ではない。

(高橋部会長) 10省庁以上とはどこの省庁か。

(農林水産省) 財務省、厚生労働省、経済産業省、環境省、金融庁、法務省、文部科学省、農林水産省、国土交通省、総務省、内閣府である。

(高橋部会長) しかし、今回のような事案は中小企業等協同組合法に限った話ではないので、ぜひ経済産業省とも相談の上、検討いただきたい。私たちも経済産業省に働きかけをしていく。

(農林水産省) 厚生労働省所管の広域的に活動する事業協同組合は少ないと聴いているが、農林水産省が所管する事業協同組合の場合、6次産業化の推進、農業の所得増加、農産物の輸出額増加のため、広域展開は推進する必要がある。施策推進と事業支援の整合を図るには、国が許認可及び監督権限を保持する必要がある。

(高橋部会長) 広域展開している事業協同組合の活動実体は把握しているのか。

(農林水産省) データで把握している。

(高橋部会長) 事務局にデータを提出してほしい。

(磯部構成員) 実際に立入検査を何件程度実施しているのか。

(農林水産省) 承知している限り、ここ数年は立入検査を実施していない。

(高橋部会長) 立入検査は本省で実施しているのか。

(農林水産省) 全国で活動する事業協同組合は本省で、それ以外で複数の都道府県にまたがり活動する事業協同組合は各地方農政局で実施する。

(高橋部会長) 各地方農政局と本省との管轄割合は。

(農林水産省) 例えば、平成 24 年度の本省管轄の事業協同組合が 161 で、関東農政局管轄が 496。

(高橋部会長) 本省の担当部局はどこか。

(農林水産省) 例えば、米を扱う事業の場合は生産局管轄であり、取り扱う物資ごとに管轄部局が異なる。

(高橋部会長) 所管省である経済産業省を含め農林水産省でも引き続き横並びで検討いただきたい。

(以上)

(文責 地方分権改革推進室 事後修正の可能性あり)