

第 35 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 27 年 10 月 20 日（木） 9：40～11:50

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、野口公貴美構成員

〔政府〕 池田憲治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、小宮大一郎内閣府地方分権改革推進室参事官、野村謙一郎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 27 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 11：農業振興地域に係る見直し(山林・原野化した耕作放棄地の除外を軽微な変更追加)(農林水産省)>

(高橋部会長) 閣議決定及び平成 26 年度中に通知を発出していただく点は感謝。その上で軽微な変更についてだが、現行の農振法の除外要件はどのような要件か。

(農林水産省) 山林化した土地の場合、除外の規定は大きく 2 つに分かれており、我々は経済事情の変更ということで、農用地として整備することが適切かどうか等で見ている。一方で一部の県においては、農用地としては使わず転用するという除外の 5 要件で見ている。ただ、除外自体は要件に合致しないといけないが、要件に合致したら必ず除外しなければいけないものではなく、そこは自治体に裁量権がある。

(高橋部会長) 客観的な状況があったら除外しなければいけないのではないか。

(農林水産省) 農振法第 13 条第 2 項柱書を見ていただくと、「次に掲げる要件の全てを満たす場合に限りすることができる」と記載があり、しなければならぬではないので、そこは行政に裁量性が認められている。

(高橋部会長) できる規定をそのように読むのはいかがか。権限付与規定だから裁量がないという読み方もあり、経済的な規制行為なので、要件がある場合に規制の必要がないのに規制することは、法令解釈上はできないと考えられるが、制度官庁としてどう考えているのか。

(農林水産省) 例えば、農業振興の必要性や、地元同意書の不足を理由に、農振法の開発許可を認めていない事例もあり、何も根拠なく判断をしているわけではない。

(高橋部会長) 地元の同意書が要するというのは、運用として危ない。

(農林水産省) 我々は地元の同意がなければ除外してはいけないということを指導しているわけではない。

(高橋部会長) 一部の自治体でそのように運用されているのは承知しているが、法廷論争になったら行政側はもたない。

(農林水産省) 実際に法廷論争になった事例では行政側が勝訴している。ただし、開発許可の案件なので、除外の事案とは異なる。

(高橋部会長) 農用地区域の開発に許可は必要なのか。

(農林水産省) 許可は必要。

(高橋部会長) 話を戻すが、例えば廃棄物処分場の事例であれば、本来は廃棄物処理法で対応する話であ

り、周辺農地に対してそこが山林のまま維持しなければいけないということが立証できれば除外しなくてすむが、そういうことがない限り、住民が反対したとしても除外は止められないと考えられるが、如何か。

(農林水産省) 厳密にいうとそのとおりだが、我々として住民の同意書を推奨するわけではないし、即問題だということも適切ではなく、要は現場ではこのような運用をしているということ。誰も争いのない山林化した土地であれば、長野県の主張もそれほど問題ないと思うが、いろいろな事態は生じ得るので、我々が心配するのは荒廃化を理由にむしろ意図的な転用が進むのではということ。

(高橋部会長) 我々としてもそれは1つの論点、懸念としてあり得ると考えられ、もう少ししっかり議論していきたいが、開発許可の説明は積極的に認めがたく、見解を留保したい。時間になったので、引き続き意図的な荒廃の支障等が本当に有力な根拠になり得るか、事務局を通じて調整させていただきたい。

<追3：個人住民税の特例対象(※)の拡大(※)区市町村から都道府県への徴取引継(総務省)>

(野口構成員) 支障がなければ実現の方向にあると回答いただき大変心強いが、具体的にはどのように事実関係を確認したりすることを予定しているのか。

(総務省) すぐ調査に入りたい。36の都道府県で市区町村からの徴取引継ぎを実施しているが、そのうち現年度分を扱っているのがどれだけかわからないため、まずそれを調査するとともに、現年度分だけの引継ぎについての要望や意見、支障の有無を調査する。その上で、仮に法改正となると、来年度の通常国会で地方税法の改正法案の中に盛り込むということも可能である。ただ、調査をやってみないとわからない。仮に一括法が出たとしても、一括法には入らないという整理である。

(高橋部会長) それはそういう仕切りがあるのか。

(総務省) これは税調マターであり、そこでの仕切りというのがあるため、ここでの議論プラス税調での議論があるということ。

(高橋部会長) 政府税調関係ということか。

(総務省) 党も含めてである。

(高橋部会長) 承知した。

ただ、毎年度末に地方税法は一部改正をしている。それに乗せるということは可能なのか。

(総務省) タイミング的には間に合う。

(高橋部会長) 共同提案団体を見ると、現行でも過年度分であれば現年度分についても徴収できるということを理解していない団体があるようだが、その点について、法令解釈上は当然可能だということか。

(総務省) 平成17年度改正で追加しており、これが共同提案団体で周知されていなかったということは残念なことではあるが、できるということ。

(高橋部会長) では、そこはもう一度しっかり何らかの形で周知していただきたい。

(総務省) もし法改正があれば、趣旨を含めて、徹底しないといけない。

(高橋部会長) 法改正の前に、単独に今からでも実施できないか。

(総務省) 総務省が実施する調査において何かできるかもしれない。

(高橋部会長) 調査はどのようなところにかけるのか。

(総務省) 都道府県に調査をかけるため、市町村に対しては都道府県から連絡してもらうかもしれない。

(高橋部会長) 調査に合わせてぜひ願います。

(総務省) 調査は、全都道府県にかける。47の都道府県が市町村と話をして受ける制度になっているため、まず、都道府県がきちんと知っていないといけないということ。

(高橋部会長) しかし、市町村が知っていないとだめだということもある。

(総務省) そのとおり。

(高橋部会長) 周知の徹底というと、まず都道府県に周知徹底すれば十分なのか。

(総務省) 報告があった場合に市町村長の同意を得てということであるため、どちらが先かというのは、実態上はあるかもしれない。市町村も当然知っておくべきもの。

(高橋部会長) 都道府県に、関係市町村に対して、滞納がある場合には当該制度を利用することを検討くださいということを知りてくれというのはお願いできるのか。

(総務省) 制度の趣旨は周知はできても、活用してくれとはなかなか言えない。

(高橋部会長) 活用してくれとは言えないにせよ、周知は調査に合わせ全市町村を含めてできるということではよいか。

(総務省) 工夫する。

(高橋部会長) 事務局と周知の仕方をよく御相談いただきたい。

本件について、一定の方向性というのは11月末ぐらいまでにお出しただけなのか。

(総務省) 通常の税制改正プロセスもそのぐらいのタイミングで動くため、間に合うと思う。

(高橋部会長) では、ぜひそのような形で調査はお願いする。

(総務省) あくまでも調査をして、意見を聞いて、何もなければということ。

(高橋部会長) 現状として、地方自治体が制度をどのように活用しているかということ調べていることだが、何か懸念事項はあるのか。

(総務省) 特にはないが、例えば、普通徴収の場合は6月、8月、11月、翌年の1月が納期であり、その納期ごとにそれぞれ意見をすり合わせするのかなという実務上の点も含めて、聞いてみようと考えている。

(高橋部会長) 実務上どのように仕切るかについて、工夫のために実情を把握したいという趣旨か。

(総務省) そのとおり。

(高橋部会長) ぜひそのような方向で良い制度をつくっていただきたい。

<通番 13：公営住宅建替事業における現地建替要件の緩和（国土交通省住宅局）>

(高橋部会長) 自治体の意見や有識者の意見などを踏まえて、平成28年度中に結論を出すという方向でよろしいか。

(国土交通省) まずは提案団体の具体的なニーズを詳しく把握したい。また、裁判所で個別に争われる明渡しの「正当事由」に関する要件を定型的に類型化して法定するものであることから、検討はやぶさかではないが、予断を持って検討することはできない。しかも定型化というのは非常にハードルが高い。

(高橋部会長) 現時点では共通点を見出し難いことは認識している。しかし、有識者などの意見等を踏まえながら、自治体に対する実態調査などを早急に実施していただいた上で、平成28年度中には結論を得ることは可能ではないか。

(国土交通省) 了解した。

<通番 29：公営住宅の明渡請求の対象となる高額所得者の収入基準の条例化（国土交通省住宅局）>

(高橋部会長) 資料を見ると、都道府県と県庁所在地のデータしか示されていない。提案団体は豊田市、松山市なので、市町村別のばらつきも調査いただきたい。

(国土交通省) 公的な統計で市町村別にとっているものが見当たらなかった。

(高橋部会長) 市町村別のばらつきを確認したいので、データはお示しいただきたい。その上で、配布資料を見ると、やはり沖縄県と東京都とはかなり家賃のばらつきがある。そういう意味では基準を全国一律

に縛るとするのは、制度的な合理性が疑われるのではないか。

(国土交通省) 例えば沖縄に居住されている方が明渡請求をされて退去する場合に、引き続き沖縄に住むのかどうかを断定することはできない。個人の事情によっては東京なり大阪なりに引っ越すケースもある。そういったことも踏まえて、法律に定型化ができる範囲で、ほぼ全国どこでも持ち家を購入できる程度の水準としている。当然家賃水準に地域性があることは認識しているが、家賃水準に地域差があることと高額所得者の入居収入基準を条例委任することは別の問題。どうすれば居住の安定が図れるのかをきちんと検証する必要がある。

(高橋部会長) 家を明け渡ししなければならないから生活圏を変えるという合理的な経験則はあるか。

(国土交通省) 平成8年に公営住宅法の大改正をして、退去の促進に関する規定を相当強化した。その際、地方公共団体から意見を聴いたが、実際になかなか出て行っていただくのは難しいということだった。また、追い出すことに対して居住権を奪うという反対もあったので、家賃の引き上げによって公営住宅に住むメリットをなくすような制度とした。

高額所得者については、市場家賃を取るということを法律上、地方公共団体に義務付けて、なおかつ収入超過者については応能応益家賃制度において、市場家賃と同等になるようにした。その結果、かなりの方々が退去された。なおかつ、高額所得者については、明渡請求できることとした。ただ、明渡請求については慎重にすべきという国会の附帯決議等もあったため、高額所得者といえどもその居住権を考慮し、公営住宅法上はまずは市場家賃の2倍に相当する額の家賃を取るということで対応することとしており、明渡請求は最後の手段としている。

また、高額所得者の収入基準を首都圏の中古マンションであれば購入できるような金額とすることで、明渡しを迫られた高額所得者がほぼ全国どこでも持ち家を取得できることを保障すれば、借地借家法第28条の正当事由を典型的に認めることができるとの整理から、同法の特例としての明渡請求が可能とされた経緯がある。

(小早川構成員) 首都圏といっても、東京都を別にしただけでも随分下がる。必ず東京に中古マンションを代替的に確保できることを保障するのはサービス過剰ではないか。首都圏というのはどこを指すのか。

(国土交通省) 東京、千葉、神奈川、埼玉の一都三県。公営住宅に入居されている方々はもともと要保護者、特に高齢者の方や障害者の方が多いので、賃貸住宅に入居することが難しい場合もある。そういったことも含めて、取得することも想定している。

(高橋部会長) 取得といった場合、新しくローンを組んでということか。

(国土交通省) 然り。中古マンションも勘案した上で取得としている。新築に限定したものではない。

(高橋部会長) 家を明け渡す場合に生活圏を変えるという立法政策上の経験則は、本当に妥当性があるものなのか。

(国土交通省) 定型的に借地借家法の正当事由を満たすためにほぼ全国どこでも持ち家を取得できる水準としている。

(高橋部会長) 判例でそういったことが示されているのか。

(国土交通省) そういった判例はない。

(高橋部会長) ないのであれば、立法政策上の合理性はないと考える。

(国土交通省) どこまでを高額所得者として明渡請求の対象とすべきかどうかは住宅政策の判断。今までは、前述のとおり、収入超過者の段階で応能家賃を導入することによって入居を継続するメリットをなくしており、収入超過者の入居率が著しく落ちた。平成8年当時に30~40%あった収入超過者の入居率が、十数%まで低下したのは、家賃を一斉に挙げた関係上、収入超過者や高額所得者の方々が一斉にメリットに感じずに、自主的に出ていただいたから。

- (高橋部会長) 民間に移ったというだけ。賃貸住宅か。持ち家を取得できる水準とするのではなく、賃貸住宅に入居できる水準でもよいのではないか。
- (国土交通省) 通常、特にローンを組める方々は、近傍同種の賃料を払うぐらいであれば持ち家を所得する。データは出せないが、持ち家を取得される方が多い。
- (高橋部会長) 要するに家賃を引き上げて持ち家を取得するほうがいいようにする。しかしそれは東京の話で、ほかのところも全国一律で妥当性はあるのか。
- (国土交通省) 高額所得者について明渡請求を行うことは、居住権を剥奪することになるので、住宅政策上の観点から、首都圏並ということで一番金額の高いところで基準を設定してきた。御指摘のように、地域ごとに差があるのだから、地域ごとの住宅取得価額を調べて、その価格で設定すべきではないかという議論はある。住宅政策として、どちらのほうが正しいのかということ。居住権を非常に重要視して、家賃を高く払っていて、なおかつ入居を希望される方に対して明渡請求をするべきではないと考えるのか、入居待機者がいるのだから退去してもらうべきと考えるのか。また、その額については、実態を見て、全国一律に、しかも首都圏をベースにするというのは住宅政策として妥当なのかという御指摘だと理解している。
- (高橋部会長) その点について検討をしていただけないか。
- (国土交通省) もちろん検討はさせていただく。ただ、結論については予断を持って、必ず地域別にするとは現時点では言えない。
- (高橋部会長) 政令で全国一律に定める仕組みを変えらるとは、現時点では確約できないということか。
- (国土交通省) 然り。提案団体に聞きたいが、高額所得者でなくても収入分位 50%の段階で市場家賃を取ることになっている。市場家賃を取れば補助金も入るので、差額が財政収入になる。それで公営住宅を他に借り上げるとか供給をもう少し増やすということも財政的には可能になる。高額所得者は、現在非常に少ないと認識しており、東京都では明渡請求をしたいという要望は全くなく、提案の趣旨がよくわからない。
- (高橋部会長) 提案団体の状況を見ると、豊田市は 12.3%、松山市は 7.1%が収入超過者であり、入居待機者は 300 名程度いる。そういった意味では、提案の実現は必要であると思う。先ほど、財政収入が多少増えるという話があったが、それが新しく公営住宅を供給できる程度原資になるとは思えない。そこはいかがか。
- (国土交通省) 民間の市場家賃と同等の家賃を設定された場合、居住者にとってみますと、公営住宅に入居し続けることのメリットは、その地域に、その家に住みたい、その地域に住み続けたいという意図以外にはないはず。経済的なメリットは生じていない。ということは、そこに居住し続けたいという要望、もしくは権利、居住権を剥奪するだけの請求というのは非常に重い。よく批判されるのは、高額所得者が公営住宅に入って非常に安い家賃でメリットを受けているにも関わらず、低額所得者が入居できないというもの。そのため、高額所得者については、民間住宅に入居しているのと同じだけの利益しか与えないという制度に変えている。それは高額所得者に至らない収入分位 50%の段階においてもそうになっている。
- (高橋部会長) 賃貸住宅に入れなから持ち家を基準に考えなければいけないという立法政策は合理的なのか。
- (国土交通省) あくまでも定型的に規定しなければならないので、どの方でもこの条件であれば間違いなく居住権が侵されないという基準を確保する必要がある。
- (高橋部会長) その場合でも、持ち家の取得について、地域別を無視して一都三県というのは合理的ではないと私は考える。
- (国土交通省) 一番かわいそうな方の状況に鑑み、そう判断している。

(高橋部会長) 民間住宅の場合にも、借地借家法の正当事由の判断で退去していただいているのではないか。

(国土交通省) 高額所得者の場合は、何らの代替措置なく退去されるため、通常の民間賃貸アパートの明渡請求とは実質において全く異なっている。建替えの場合とは異なり、再入居保証などの措置は講じられない。

(高橋部会長) 借地借家法では、再入居措置は講じられないのではないか。

(国土交通省) 退居については正当事由が必要とされているので、実際には相当の立退料プラスアルファを支払って退去していただくのが裁判例。

なおかつ、入居の場合の入居収入基準と、高額所得者の明渡請求の収入基準は質的に全く異なる。民間賃貸住宅と公営住宅に共通する契約自由の原則により、誰を入居させるかは賃貸人である地方公共団体の幅広い裁量に委ねられる。ところが、明渡請求については、借地借家法において正当事由が必要とされ、厳格な要件によって運用されている。したがって、入居の場合の収入基準と高額所得者の明渡請求の収入基準とは性質が全く異なるものだという認識は必要。

(小早川構成員) 公営住宅制度は、もともと社会福祉施策。それは、民間でできないことをやるということであって、誰のためかという、既に入居している高額所得者や収入超過者のためではなく、住宅困窮者のためであるはず。公営住宅制度のそういった性格はなくなっていない。本日の議論では、既入居者の入居権をいかに保護するかという話がメインだが、入居待機者の話が出てこない。公営住宅という政策の本来追求すべき目的、目標からすると、バランスが悪いのではないか。そこが民間住宅とは違うところで、政策的なバランス感覚に欠けているのではないか。

(国土交通省) 現行の高額所得者の明渡請求の収入基準が今なお合理的なのかということについて、検証する必要があることは理解している。ただし、地域別、あるいは条例に委任できるかまでの検討に当たっては、沖縄の方が居住権を失うとしたら、どこまで考えれば相当と考えられるのかなど、色々な検証が必要。

国土交通省が行ったアンケートの結果を見ても、各地方公共団体には、基準を引き上げたいというところと引き下げたいというところが両方あり、自治体の意向で引き上げてもらっても引き下げてもいいということは理屈として構成できないと思う。現行の明渡請求の収入基準というのは、入居収入基準との比較においてそれを相当程度超えるという法律上の要件があり、その基準には一定の合理性がある。そうすると、高額所得者の明渡請求の収入基準を仮に引き下げるのであれば、入居収入基準も均衡からして引き下げなければならない。

要するに、公営住宅法の制度は全体として借地借家法等との関係においてバランスが保たれているので、そういった検証もする必要があると考えている。

(高橋部会長) 御指摘の入居収入基準は、既に参酌基準化しているので、高額所得者の収入基準との連動性は問題にならないのではないか。その部分を改正しなければならないという話は理解しがたい。

(国土交通省) そこは吟味が必要。

先ほど申しあげたのは、法制度上、高額所得者の明渡請求の基準は収入分位 60%に設定されていて、入居収入基準は条例に委任されており、最大収入分位 50%まで引き上げることができる。なぜ 50%かという、高額所得者の 60%との差を保つためであり、これを引き下げられるとすればその差が制度上小さくなってしまい、収入が上がったからすぐに退去しなければならなくなってしまう可能性がある。

もともと高額所得者は本来入居者資格を持っている方の収入が向上し、住宅取得能力、もしくは住宅確保能力があるので退去してくださいというもの。ところが、高額所得者の収入基準を地域別に設定すると、場合によっては逆転現象が起きるのではないかと危惧している。これらの点についても検討する

必要があり、考慮事項がたくさんあるということを申し上げた。

(高橋部会長) 考慮事項があるというのは理解する。ただ、住宅政策として現行制度を根本的に見直す必要があるということは、認識いただいたのではないか。閣議決定では、現行の政令基準を廃止することとして、具体的な制度は28年中に検討するとしていただきたいが、それは困難ということか。

(国土交通省) 廃止をこの段階で確約するという事は難しい。

(野口構成員) 昨年からの継続案件で、随分議論する時間があつたはず。繰り返しになるが、全国どこへ行っても住宅を購入できるというところに画一的な基準の理由があると言われても、それを証明するだけの証拠をいただいていない。合理性のある基準であるということをはっきりと証明していただく必要がある。また、具体的なスケジュールについても、お示しいただかなければいけない。是非、検討していただきたい。

(高橋部会長) 今、野口構成員がおっしゃったような話が私どもの共通認識。最終的な案文をどう書くかについては、事務局等と調整していただきたい。

(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)