

第 74 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 30 年 8 月 2 日（木） 10：20～11：40

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）、勢一智子構成員

〔政府〕 山野謙内閣府地方分権改革推進室次長、加瀬徳幸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、福田勲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 30 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 17：指定管理者制度の対象施設の見直し（総務省）>

（高橋部会長）提案の趣旨であるが、基本的に包括的な委任、植栽や清掃や整備保守等の行為を包括的に委任することがメリットだということだが、地方自治法の解説（「新版 逐条地方自治法 第 9 次改訂版（松本英昭著 学陽書房）」）では、委託については包括的に管理業務を第三者に委託することはできないと書いてある。逐条の 1111 ページにそう書いてあるし、成田先生の書（「指定管理者制度のすべて 制度詳解と実務の手引【改訂版】（成田頼明監修 第一法規）」）でも包括的な外部委託はできないと 121 ページに書いてある。そういう意味では提案団体はそこを捉えて包括的にやっていただくというメリットがあるから指定管理者制度を使いたいということで、支障があるのではないかと受けとめているが、いかがか。

（総務省）今のご指摘は逐条の指定管理者制度の部分の解説か。

（高橋部会長）然り。

（総務省）それは、公の施設については指定管理者制度があるので、指定管理者制度を没却するような、私法上の管理委託契約を別途結ぶことは適切でないと言っている。正しくは再委託という、指定管理を受けている者がさらに孫請けのような形で委託する場合に、包括的にそれを委託することは制度の趣旨を没却するので相応しくないという解釈と思われる。公の施設以外の施設について、管理委託を包括的にするかどうかということを書いているわけではない。

したがって、他の施設について包括的に委託することはできるし、また、それと公の施設とを一体的に管理することを一の者にさせることも運用によってできるのではないかと思われる。

（高橋部会長）つまり公の施設以外であれば、包括的な委任ができないというわけではなく、丸ごと委任できるということか。それであれば、そこをはっきり示していただくことが重要である。提案団体はそれができないと思っている。また、今の解釈はある意味では反対解釈とも思える。公の施設以外についてはできると明文で書いてあるか。

（総務省）それは結局、私法上の契約でやることになる。

（高橋部会長）そこが結局、公の施設についてはできないと書いてしまっているので、公の施設以外であればできるということは、はっきりさせるべきではないか。

（総務省）自治法上は、私法上の委託契約について触れているということではなく、あくまでも指定という行為に関連して指定管理者がどういった行為ができるかということ解釈として書いているのだと思う。提案団体の提出された資料を見ても、清掃工場は包括民間委託契約で平成 17 年から 20 年間やっているということなので、そこが支障になっていると考えているわけではないと理解している。

恐らくここで言っているのは、ほかの施設について包括的な委託契約ができないという意味ではなくて、指定管理をやっているような施設の範囲を広げたいということ。指定管理という制度の中で複数の公の施設と公の施設でない施設を、両方とも指定管理という制度の中に入れたいという趣旨だと受けとめているが。

（高橋部会長）ただ、その解釈をはっきりさせれば、まず指定管理者制度でなくても包括委託ができるということがはっきりしていれば、解釈上の疑義はある程度解消されるので。各省にお願いしているが、そのところは解釈通知のような形で出して、指定管理者との関係で紛れがあるので、私法上の契約について、包括委任

が可能だということをはっきり示していただくことはできるのではないかと思うが、割合とわからない場合については解釈通知を出してくださいとお願いしている。

(総務省) 先ほど室長も申し上げたが、そこは浜松市も紛れがないと思う。清掃工場は包括民間委託契約を結んできたと明確に言っている。

(総務省) 参考資料2ページの「4 具体的な支障事例」と書いてあるところの3つ目のポツにある。清掃工場は包括民間委託契約、総合水泳場は指定管理で管理運営を行っている。

(高橋部会長) 現行制度で可能であれば、現行制度で可能だということをはっきり示していただければありがたい。もう一つ、もともと指定管理者制度というものと委任契約という手法と2つがあって、その選択可能性というのは公の施設以外についてもあり得ないのでしょうか。

例えば骨太の方針2018でも民間委託について触れているが。

(山野次長) 民間委託と公的サービスの産業化の取り組みを加速・推進するというのが示されている。

(高橋部会長) 自治体が積極的に民間活用を進められるよう整備することが必要ではないか。

(勢一構成員) 骨太の基本方針の中に、地方行政サービスの民間委託等の公共サービスの産業化の取り組みを加速・拡大するという項目があり、例えば今回の提案のような指定管理制度の対象施設というのを拡大する、制限を緩和するということが、方策として考えられないかというのが部会長の指摘。

(総務省) 民間事業者がそこを管理できるか、委託を受けられるかどうかという意味では、公の施設以外の清掃工場などの施設について、民間事業者が参入できないという障壁はない。指定管理者制度をそこに導入するか否かという話以前に、浜松市の事例でも既に民間委託しており、そういう意味では支障はないと考える。

(勢一構成員) 民間に入ってもらうことに、ほかに制度があるからそれを使えば大丈夫だというのは指摘のとおりだが、提案団体の趣旨としては、指定管理者制度の対象になる施設の範囲を広げることにはできないかという問題意識を持っている。

(総務省) そこは最初に申し上げたように、そもそも論として、住民の利用に供する施設について使用許可権限を含めた全てをお任せするということが趣旨。肝はそこであるから、清掃工場だとかそういったものについては、民間委託は今でも何の支障もなくできるので、そこを広げるという趣旨が理解できないところ。

(高橋部会長) 選択の幅を広げるということ。委託でもできるし、指定管理者でもできるということはあるえないか。自治体の選択の幅を広げるということにはできないのか。指定管理者制度の場合、指定は処分となる。処分性を持っていて、手続も違う。委託の場合は委託契約という非常に広い中でやるところを、処分なら手続もきちんとできるので、公平性・透明性の高い決定手続といえる。そういう意味で、委託という手法をとるか、指定という手法をとるかの選択肢があって、どちらをとりたいかという自治体の自由を認めてもいいのではないか。

当初は公の施設についての許可権限の付与から始まったけれども、制度が定着してきたのだから、指定管理者という制度と委託という制度の2つを自由に自治体を選べるという、ある意味では義務付け・枠付けの廃止・縮減をできないか。

(総務省) これは規制ではないと思っている。公の施設に関して、それ以前は使用許可権限というのは渡せなかったものを、指定管理者制度を設けて、そこまで含めてできるようにした。まさにそのとき大胆な規制緩和を行ったのである。使用許可権限というものがあって、それを指定管理者にさせられるようにしたということ。国民の委託できてしまう話には、指定管理者制度で使用許可権限を持たせることとの関係が整理できない。

(高橋部会長) 指定許可権限の制度という当初の話少し取っ払って、そこを自治体が持っている施設ということまで広げて、指定でやるか委託でやるかの選択を自治体に認めることは考えられないか。制度設計上。

(総務省) 公の施設は、まさに住民の利用に供する施設であるということから、その設置管理についても条例で定めて、指定管理者制度を使うときについても条例で定める。その指定については議決を経るという仕組みになっている。

一般的な契約、民民契約、私法上の契約は基本的に長の権限になるが、長の権限で契約できるものを公の施設であるかのように扱うことになる。長と議会両方の権限でもって指定管理者制度はできているわけだが、それはまさに住民が使う施設であるがゆえに議会の関与を含めて条例でもってどういった使い方、どういった指定管理の仕方をしなければいけないかということを決めているという趣旨である。

とすると、公の施設とそれ以外の施設について、指定管理的な制度を入れ込もうということ自体が、もともと指定管理者制度の趣旨に合わないのではないかと考える。

(高橋部会長) ただ、議会の関与を広げるかどうかというのは自治体の考え次第だと思われる。2つの制度があったときに自治体が、議会が関与する制度を使いたいと言えば、使ってはいけないということではないのではないか。

(勢一構成員) 提案団体の意向としては、何でも指定管理者制度に乗せるという趣旨ではない。今の制度では住民の使用に供されるところに限定をされていて、住民のための施設と考えられる、給食センターや清掃工場などは、住民への使用の許可権限の付与は必要ないという整理になるので、指定管理者制度を、先ほどの言葉で言えば活用するまでもないということになるが、しかし、地域の中で公の役割を担っている施設については、もう少し指定管理者制度の範囲を広げることではできないかという問題意識であると私は解釈している。施設の対象を広げることが可能か否か、そのときの範囲はどのように考えるべきかというところを少し御説明いただきたい。

(総務省) 今までお答えしたことに尽きるが、少なくとも指定管理者制度の対象範囲を広げるということではないと思う。

(高橋部会長) 時間が終わったので、論点を再整理してまた御議論させていただきたい。

<通番 36：電子マネーを利用した公金の収納を可能とする見直し（総務省）>

(高橋部会長) 明確化をしていただけるということで非常にありがたいと思う。このような場合には活用できるのかという視点で、例えば、平成 27 年 12 月に地方公共団体の財務制度の見直しに関する報告書では、要件の設定や事故がある場合に調査を行える権限の付与などについて検討が必要だと示されている。地方公共団体はこういうことを考えたら積極的に活用できるのではないかと、といったことを具体的にお示しいただくことは可能か。

(総務省) 報告書では、要するに地方公共団体に確実に現金が納付される必要があるということが触れられていた。例えば、徴収漏れのないようにするための留意事項を地方公共団体に示すことが考えられる。

(勢一構成員) 対応いただけるということで感謝申し上げます。今回の提案では共同提案も含めて、多くの地方公共団体が電子マネーの活用を躊躇している状況であるので、ぜひ明確化していただきたい。ただ、一方で既に電子マネーを導入している地方公共団体もあると聞いているので、新たに対応いただくことで現在活用している地方公共団体の支障がないよう配慮し、現状を確認した上で対応いただきたい。

(総務省) 承知した。

<通番 47：旅券発給事務に係る歳入歳出外現金を私人へ委託可能とする見直し（総務省、外務省）>

(高橋部会長) それでは、質疑を行いたい。まず旅券法において旅券の発給事務についての事務処理特例の話であるが、旅券法の解説書（「旅券法逐条解説（旅券法研究会 編著 有斐閣）」）を見ると、旅券の作成については都道府県が行うべきであるというように読み取れる。

(外務省) 旅券の発行については外務省の事務となっているが、その発行のうち作成については、都道府県知事に法定受託されているという状況である。

(高橋部会長) 旅券の作成については、事務処理特例になじまず、旅券法で都道府県が事務を行うべきというたてつけになっていると思われる。

(外務省) 旅券法令上、旅券の作成については、都道府県知事が行う事務という規定になっている。

(高橋部会長) 効率性の見地から都道府県が行うべきであると旅券法の解説書に書いてあると思われる。

(外務省) 解説書というのはいか。

(高橋部会長) 確か解説書のどこかに、都道府県が旅券を作成するとの記載があった。

(外務省) 旅券法上は旅券の発行は外務大臣であるが、政令で旅券の作成については都道府県知事が行うことになっている。

(高橋部会長) ただ、あくまでも効率性の見地から都道府県知事が行うべきだというのが、旅券法の解説書のどこかに記載あったと思われる。市町村が行うのではなくて都道府県で行うべき事務であると確か解説書に記載があったのではないかと。

(外務省) 実際、旅券の作成機が配備されているのは法定受託事務としている都道府県である。

(高橋部会長) 事務処理特例を行うにしても、作成については基本的には都道府県に留保していると。

(外務省) 申請の受理と一部の審査及び交付の業務については、地方自治法の規定に基づき市町村に再委託して

いる状況である。

(高橋部会長) そういう枠組みであるということによいか。

(外務省) 然り。

(高橋部会長) そうすると、旅券の交付に係る事務のほとんどの負担というのは、旅券の作成に関する負担であって、あとは人件費の負担であると思われる。したがって、交付に関する手数料を誰が徴収すべきかという、これは都道府県であると思うがいかがか。

(外務省) そこについては、旅券法上に特段の規定はない。

(高橋部会長) 外務省としては、制度として作成は都道府県が行うとしているわけか。

(外務省) 旅券法令上の規定はそうである。

(高橋部会長) そういった実際上の事務の位置づけからすると、それに発生する手数料は都道府県が徴収するというのが筋なのではないか。

(外務省) 旅券の交付については、市町村に再委託されているという状況であるが。

(高橋部会長) 窓口での徴収を市町村が行うのは当たり前だと思うが、本質的な手数料は誰の手数料かという、これは作成にお金をかけている都道府県の手数料なのではないか。

(外務省) 旅券法上は(市町村の事務等を何ら規定していないため)都道府県の手数料となっている。

(高橋部会長) そういう意味では、手数料との並びで今度は地方自治法のほうに来るが、委託ができる手数料との並びで、何らかの法的な手当というのは可能なのではないか。政令で変えなくてもどちらかの省令でできると思うが、総務省いかがか。

(総務省) 省令でと言うと、具体的にどういうことか。

(高橋部会長) 地方自治法施行規則において、私人に徴収を委託できるものとして、市町村が徴収する都道府県の手数料を含むということを省令で、この手数料にはそれも入るという省令はできるのではないかと思う。

また、外務省にも伺いたい、旅券法の範疇を超えているという概念が理解できない。立法者として旅券法で定めることはできないということか。

(外務省) 旅券法で現在、定めている中では何ら規定を置いていない。

(高橋部会長) 定められないという意味か。これは旅券の事務に関連する事項ということが明確だと思うが、それについて立法者が定められないという意味か。旅券法で定めることについての、立法者の権能として超えているということか。

(外務省) 市町村の手数料の徴収について申し上げますと、外務省の理解ということではあるが、市町村が旅券事務を行っているという法的な根拠は、地方自治法に基づく権限移譲だと考えている。また、市町村が手数料を徴収しているという根拠となっているのは、地方自治法及び条例ということであると理解している。

(高橋部会長) ただ、非常に特殊な事務処理特例になり得るわけではないか。作成というのは都道府県に留保して、事務処理特例を使うのであれば、作成の事務は都道府県に留保せざるを得ないという状況の中で、それ以外の事務を市町村に事務処理特例で出すという、非常にこれは旅券法固有の特殊な事務処理特例にならざるを得ないと思う。現に事務処理特例が認められているのであれば、これは旅券法の範疇でそういうことを前提とした手当というのは、旅券法でできるのではないか。

(外務省) 現時点での外務省としての考えは、難しいという考えである。

(勢一構成員) 今の判断としては難しいということであるが、提案が出たことを受けて工夫というのは全くあり得ないということで、検討いただけないのか。

(外務省) 旅券法を改正してということであれば、外務省としては難しいという認識である。

(勢一構成員) なぜ難しいのかというのを示していただけないと、おそらく提案団体が分からないので、説明いただきたい。

(外務省) 先ほどの繰り返しになるが、市町村で旅券事務を行っており、かつ、手数料を徴収しているという法的根拠がどこにあるのかということであるが、旅券法にも確かに確認的な意味として都道府県の手数料の徴収に関する規定はあるが、実質は地方自治法及び都道府県が定める条例に基づいて行っているというのが実態だという認識でいる。

したがって、手当てすべきなのは旅券法ではないとの認識である。

(高橋部会長) 繰り返しになるが、一般的な事務処理特例ではなくて旅券法固有の枠組みの事務処理特例になっているわけである。なぜなら、作成事務については都道府県がやるようにと外務省がおっしゃっているため

ある。作成事務は留保した上でしか事務処理特例ができない制度になっているので、それは旅券法固有の話なのではないか。確認的という話ではなくて、その枠組み自体は。

(外務省) 都道府県知事がどのような事務を市町村に再委託するかということを決めるものである。

(高橋部会長) 既に一般的な国、地方関係の中で事務処理特例という制度はでき上がっているわけである。当然それで旅券法上の事務処理がされている。これが一般的な話であれば総務省の方で検討いただきたいという話になるが、特に申し上げたいのが旅券法特有の事務処理特例になっているということである。繰り返すが、都道府県と市町村の役割分担の中で、とにかく作成だけは効率性の観点から都道府県で行うべきと、外務省ははっきりとおっしゃっている。そこでそういうことに由来する特殊固有な問題が発生しているのだから、これは旅券法の守備範囲の話なのではないか。そういう考え方があるのではないかと。あとは両省の話し合いで、どちら側で検討するかについては、我々は2つの考え方を示しているのだから、両省で御協議いただき、どちらかで受けていただきたい。そこは両省としていかがか。支障があるのはそのとおりだと思う。

(総務省) 今の論点については、支障があるかどうかも含めて、もう一度よく我々の中で検討させていただきたいと思う。明確に市町村には行わせることができない事務があるというところで、その手数料をどういうふうに捉えるかということだと思われるのだから、そこは我々の方でももう一度考えさせていただきたい。

(高橋部会長) では、外務省とよく協議の上、また2次ヒアリングに臨んでいただければと思う。

<通番 40：国立公園の集団施設地区において保養所等を公園事業（宿舎）として認める要件の明確化及び認可権限の都道府県知事への移譲（環境省）>

(高橋部会長) 国立公園の宿舎事業のあり方に関する検討会の資料を見ているが、保養所を分譲型ホテルの1類型として検討されているということによろしいか。

(環境省) 検討会では、例えば会員制のホテルみたいな会員に限って利用できるものについて、利用の公平性から公園事業として認めたいが、例えば1年のうち半分以上は一般の方でも宿泊を認めるとか、また100ある部屋のうち50は常に一般の人にも開放する等多様な形態があり、このような宿泊施設を公園事業として考慮していく必要があるのかということによって検討会を設置し、問題点の抽出を行ってきており、近々その点についてまとめるものである。

(高橋部会長) 要するに、公園事業として認められない類型として分譲型ホテルがあるが、それを一般に開放したときの課題を検討されているのか。

(環境省) 先ほどの宿舎事業のあり方に関する検討会の中で、分譲型ホテルについて議論になっていたのは、1室の所有権を複数の人が所有する場合、事業執行の責任が一体誰なのか明確にならないというものがあった。これは今後課題になってくるものであり、資金繰りが苦しくなり所有権を金融機関の担保に入れてしまう場合や、所有権が分散されているため意見集約、意思決定が困難となり、結果、放置される廃屋が非常に増えることが懸念される。この課題に対しどのように対応するかが今後の検討課題だと認識している。

(高橋部会長) 保養所を念頭に置いた検討はされていないのか。

(環境省) 保養所も検討の1つだと思うが、それだけではなく、宿舎事業のあり方に関する検討会はもっと広い分野について議論をしている。

(高橋部会長) 提案にある支障として保養所が問題になっているのだが、その保養所をどうするかという議論はなかったのか。

(環境省) 個別の課題としての議論はなかった。

(高橋部会長) そうすると、保養所についてどうするかという議論は今後どのように考えているのか。

(環境省) 私どもの問題意識としては、保養所が使われずにそのまま放置されて廃屋化していくと、周辺の風致景観の維持上も課題があるので、そこは何とかしていただきたいなど。

(高橋部会長) いただきたいのは分かるが、何か方針を近々出していただけないか。

(環境省) 近々かどうか何とも申し上げられないが、検討の範疇の中には入れていきたいと思っている。

(勢一構成員) この検討会の中で、個別に企業の保養所が検討課題に入っていなかったとしても、分譲型ホテルの論点とかなり共通するところがあるのではないかと話しを伺って思ったが、その点についてはいかがか。

(環境省) そのように私どもも認識している。

(高橋部会長) では、要件の明確化について、12月までに結論を出していただけるようお願いしたいのだが。

(環境省) さまざまな課題があるので、今ここで12月までに結論を出すというふうに約束するのは厳しいが、我々

としても長々とやるつもりはないので、そこはできるだけ早く結論を出したいと思う。

(高橋部会長) 承知した。では、検討スケジュールは示していただくとありがたい。

(環境省) 検討のロードマップをしっかりと。御意見として承った。

(高橋部会長) もう一つ、これはやはり建物の建て替えの話だと考える。

(環境省) 改装もあると思う。

(高橋部会長) 改装、建て替え、とにかく既存の建物をどうするのかという議論がある。それは喫緊の課題なので、そこは切り出して議論することはできないのか。

(環境省) そこだけ切り出して、取り扱いを考えるということも含めて検討することは可能かと思う。

(高橋部会長) 建て替えについては個別に切り出し議論することは必要だと私は考えているので、ぜひその辺も含めて、2次ヒアリングまでにロードマップを用意していただきたい。なるべく早く結論が出る形でのロードマップとして。

(環境省) 努力させていただく。

(勢一構成員) 対応していただけるということで御礼申し上げる。明確化という点は当然、事業者が予見性を欠くと改修等の対応に躊躇するという事なので、見通しが立つという安心感は大事だと思う。ただ、自治体や現場からすると柔軟性がある見通しということが重要だと思うので、参酌基準の形をお願いしたい。

(環境省) 既に御承知だと思うが、公園事業というのは公園の利用のための施設である。そのために高さ13メートルとか、建蔽率、容積率の基準も適用除外となっているので、その分、公平であり、また公正な利用者へのサービスの提供というものが求められるので、それを担保しつつ、どこまで地元のニーズにも応えられるか。そこがなかなか我々も苦慮しているところであるが、検討を進めたいと思う。

(高橋部会長) 廃墟の番組を見ると、一番代表例として六甲の廃墟が出てくる。廃墟は一般観光客からすると不気味に感じられると思うので、廃墟問題を解決することは自治体にとっては極めて重要だと思う。ぜひ急いで対応していただきたい。

(環境省) 国立公園の中での保養所に限らず廃屋というものについては、我々も非常に問題意識を持っているので、しっかり検討していきたいと思う。

(高橋部会長) 論点を広げてしまったが、とにかく保養所については早目によろしくをお願いしたい。

(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)