平成２６年度　第１回　国地方係争処理委員会

（小早川委員長）　それでは、ちょうど定刻でありますので、平成２６年度第１回の国地方係争処理委員会を始めます。

本日の委員会は報告案件のみですが「地方自治法の一部を改正する法律について」と「行政不服審査法関連三法について」、「地方分権改革の最近の動き」についてということで報告をしていただくということにしたいと思います。

このように報告案件のみでありますので、本日の委員会は公開するということで、執り行いたいと思いますが、よろしいでしょうか。

はい、ありがとうございます。

それでは、まず総務省側の出席者に人事異動がありましたので、それぞれ自己紹介をお願いしたいと存じます。どうぞよろしくお願いします。

（佐々木自治行政局長）　７月２２日で総務省の人事異動がございまして、自治行政局長に就任しました佐々木でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

（時澤大臣官房審議官）　審議官の時澤でございます。引き続きよろしくお願いいたします。

（宮地行政課長）　行政課長の宮地でございます。よろしくお願いいたします。

（鉄永地方議会企画官）　地方議会企画官の鉄永でございます。よろしくお願いいたします。

（西畠係争処理専門官）　事務局をやらせていただいております、係争処理専門官の西畠と申します。よろしくお願いいたします。

（小早川委員長）　それでは、皆さまどうぞよろしくお願いします。

では議事に移りたいと思います。最初に、地方自治法の一部を改正する法律につきまして、宮地行政課長から説明をお願いします。

（宮地行政課長）　それでは、まず地方自治法の一部を改正する法律について、御説明を申し上げます。

資料１を御覧いただきたいと思います。最初のペーパーに法律の概要ということで、お示しをしておりますが、今回の法改正は、大部分が３０次の地制調の答申を踏まえた対応ということになっております。３０次の地制調では、人口減少の社会をにらみまして、指定都市あるいは、中核市、特例市等の都市に地域の経済を引っ張ってもらい、人々の生活を支える核となる役割を期待をしております。それに加え、各自治体で連携をしながら行政サービスを持続的に維持していこうと。そういう発想のもとに、必要な制度改正というものについて提言がされているところです。

ここの概要にございますように、大都市等にかかる地方自治制度の見直し、そして新たな広域連携の制度の創設といったことが柱になっております。

順次、それぞれの具体的な内容について御覧いただきたいと思います。まず「指定都市制度の見直し」につきましては、少し詳しめの資料を、あとにお付けしておりますが、４ページに飛んでいただきたいと思います。４ページでは、「大都市制度の見直しについて」ということで、この指定都市制度は、昭和３１年度にできまして、それ以降あまり大きな改正がなかったわけでございますが、この都市の規模が大きくなるにつれて、行政と住民との距離が遠くなっているのではないかという問題意識、そして、都道府県と指定都市の仕事が重なっているのではないかという問題意識がいろいろ指摘されてきたところでございます。

これらの指摘を踏まえまして、まずは「区の役割の拡充」ということで、「都市内分権」による住民自治の強化という観点からの改正が、行われております。これは２点ございまして、まず「区の事務所が分掌する事務を条例で定める」という改正が行われています。

そして第２点目は、総合区の設置という改正でございます。５ページをまず御覧いただきますと、「区の事務所が分掌する事務を定める条例について」の概要をお示ししております。区の役割を拡充していく上で、区が分掌する事務を、区にどのような役割がふさわしいかというものをきっちり議論していただいて、条例という形で議会のチェックも受けた上で、この際きっちり定めたらどうかということで、今回、条例で定めるという形にしたものでございます。

そして次に、これはオプションということになりますが、６ページになりますが、総合区というものを設置できるようになり、総合区に区の事務に関する総合的な、包括的な役割を担わせるということで、総合区の区長というものは、議会の同意を受ける、副市長などとの並びの特別職ということになります。そして、総合区の職員の任命権ですとか、予算意見の具申権等を持つことになりまして、その行政を担っていくことになります。

役割としても、その区に関する政策の企画、立案、一定の事務等をこの総合区で持つことになります。

ただ、６ページにあるように、この１から３番まで選択肢がございまして、総合区を設置しないということもありますし、総合区を一部の区域に設置するということも、総合区を全域に設置することもございます。これを、それぞれの自治体の選択によってできるようになったと、そういう改正でございます。

次に、資料の４ページでは、二重行政の解消ということを、（２）にお示しをしております。これにつきましては、８ページにある指定都市都道府県調整会議を御覧いただきたいと思います。この指定都市と都道府県の二重行政の問題というものを解消する上で、調整するために協議の場を設けることとしたものでございます。これは改正法の施行によりまして、自動的に設置されていることになるものとなっております。

指定都市、都道府県それぞれが日々行政を進める上で、二重行政を防止するために必要

であると認めるときには、調整会議における協議をそれぞれが求めることができると。協議を求められれば応じなければならないということになっております。

ここの例にございますように、公共施設の整備について重なりがあるような場合、あるいは、同一の施策をやっている上で、お互いの役割等々の調整、また類似した行政分野の調整といったことが考えられるところでございます。

基本的なメンバーは、この左下にございますように、市長と知事でございますが、構成員として他の執行機関の代表者、あるいは職員、議会を代表するものとして議会が選任した者、学識経験者などを加えることができるという形になっております。

そして、右にございますが、協議を調えるために必要と認めるときは、総務大臣の勧告を求める申出が可能ということになっておりまして、それを踏まえて総務大臣が勧告をすると、そういう仕組みを設けられているところでございます。

これが二重行政の解消というものをにらんだ、調整会議の設置という改正でございます。以上が指定都市の関係の改正でございます。

その次に中核市と特例市の統合という改正を行っております。これにつきましては、１０ページを御覧いただきたいと思います。現行の指定要件では、中核市は人口３０万人以上の市と、特例市は２０万人以上の市ということになっておりましたが、これまでの累次にわたる分権関係の法律によりまして、権限移譲はかなり一般市に行われてきておりまして、特例市で独自に持っている事務というのは、環境、まちづくりの分野等に限られ、かなり少なくなってきたという状況も踏まえ、この際、中核市と特例市の制度を統合して、中核市を２０万以上の市といたしまして、冒頭に申し上げましたような、それぞれの地域を引っ張っていくような役割を、この新しい中核市に担っていただこうと、そういうことを念頭に置いた改正になっております。

新しい中核市は、人口２０万人以上の都市になりまして、特例市の制度は廃止されるわけでございますが、この「経過措置」にございますように、施行時に特例市である市は、特例市として事務を引き続き処理するということになっております。

そして、２０万人未満の特例市でも、施行から５年間は中核市の指定を受けることができると、こういう経過措置も、設けられているところでございます。

すみません、一つ漏れておりましたが、９ページにお戻りいただきたいと思います。先ほど二重行政の解消ということで、地制調でも、議論されてきたということがございましたが、都道府県と指定都市で同種の事務をやっている場合には、これは主体を一つにしたほうがいいのではないかということで、この点につきましては、自治法ではなく、第四次分権一括法で事務権限を移譲するという改正が同時に行われているところでございます。

具体的に御覧いただきますと、県費負担教職員の扱いでございます。従来は任命権のみが指定都市にございましたが、給与等の負担、定数の決定等についても、今回指定都市のほうに移る形になっております。

それに伴いまして、個人住民税の所得割の２％が指定都市のほうに税源移譲されるとい

うことになっております。

次に病院の開設許可でございます。これまでは、診療所の開設届出等の受理権限が指定都市にございましたが、病院の開設許可についても、指定都市のほうに移るということになっております。

そして、都市計画区域のマスタープランの決定についても、今回指定都市のほうに移ると、そういう改正が、分権一括法の方で行われているところでございます。

以上が大都市等の都市の制度の改正ということでございます。そして、もう一つの柱が新たな広域連携の制度を作るということでございまして、そうした都市を核とした圏域でお互いが連携していく上で、どういう制度が必要かという観点から３０次の地制調でも検討が行われております。

詳しくは、１１ページを御覧いただきたいと思います。ここで新たな広域連携の頭の整理としまして、この「地方中枢拠点都市」と申しますのは、その特例市以上の市を主に念頭に置いておりますが、そうしたところを中心とした連携を図っていく、そして従来から定住自立圏の施策というものが行われています。これは、もう少し小さな規模の都市が中心となって、連携を図る仕組みでございますが、更にこの中枢拠点都市でカバーできていない部分は、定住自立圏でカバーをしていく。そして、更に、そうしたところから、相当な距離があったりいたしまして、市町村間の広域連携が困難なところにつきましては、都道府県による補完も選択肢だと、地方圏については、そういうふうな形で連携を図っていき、行政サービスを維持していこうという考え方でございます。

そして三大都市圏では、同程度の規模・能力がある都市が並んでおりますので、水平・相互補完的、双務的な役割分担を促進してはどうかと。こういう考え方でございます。

こういうことを進めるにあたりまして、これまでの様々な共同処理の仕組みがあったわけでありますが、より柔軟に、施策面での役割分担等についても、自由に盛り込むことが可能な「連携協約」という制度が設けられているところです。ここで基本的な政策の役割分担も決めながら、お互いにそれぞれの分野で、事務についてもどういう役割分担をしていこうかということを、それぞれ地域の実情に応じて、地域で自由に盛り込んでいくような協約の仕組みというものが、設けられたところでございます。

これにつきましては、地方公共団体が締結をいたしますが、自治紛争処理委員によって、その紛争の解決の方策を提示するような仕組みも設けられているところでございます。

少しイメージが分かりにくいですが、１２ページを御覧いただきたいと思います。「「連携協約」の法律上の位置づけ」ということでございますが、この下に基本的な役割分担ということで、連携協約がございます。政策の基本的な方向性についての役割分担というものをベースにしながら、それぞれの事務、政策分野によって、どういう役割分担をしていくかということを、それぞれ適当と考えられる仕組みによって、連携をしていこうと、それを自由に組み合わせていくことができると。例えば、現行制度の事務の委託を使うこともできますし、協議会を使うこともできますし、次に出てまいりますが、事務の代替執行

あるいは、その他の、民法上の請負契約の場合もございますが、そうしたことで、役割分担を決めながら、それぞれ連携を図っていこうという仕組みでございます。

更に１３ページに、新たな広域連携の仕組みのもう一つの内容としまして、新たにできたものが、事務の代替執行でございます。これは、地方公共団体が、その事務の一部を、その地方団体の名前において、他の地方団体の長等に管理・執行させることができるということになります。お互いが協議をして、規約を定めるという形になっております。

基本的に小規模な市町村と、大きな都道府県がこの規約を定めて、都道府県のほうが、その事務を代替執行するというふうなイメージを念頭に置いております。

１３ページ左側の例を御覧いただきますと、道路などの維持管理の事務を県のほうが代替執行するということで、Ａ村の名前において県が事務を行うことになります。効果１、２、３と上がっておりますが、この県の専門的な技術を活用したり、あるいは県道と併せた効率的な維持管理ができるのではないかと。一方で、この事務の執行にあたっては、Ａ村の基準を用いることになりますので、Ａ村の基準でできると。Ａ村の議会なども、これに対して、村長を通じましてチェックができると。そういう仕組みでございます。

そういうことで、下にございますが、事務を任せる側の意向を反映させ、かつ、効率的な広域連携が可能になるのではないかと。そういう仕組みになっております。

こうした制度が設けられまして、具体的にどういう施策を進めていこうかということが、１４ページ以下にお示しをしております。

ちょっと繰り返しにもなりますが、これから総務省のほうで進めようとする施策の内容になっておりますが、まず地方中枢拠点都市圏ということで、これにつきましては、新しい中核市そして政令指定都市で、昼夜間人口の比率が概ね１以上のところを指定の要件といたしまして、ここの①から③にございますような、圏域全体の経済成長のけん引の役割、高次の都市機能の集積、お互いで分担しながら圏域全体の生活関連機能サービスの向上を図っていこうというものでございまして、これに対して地方財政措置を講じていこうというふうな考えで今、検討が進められているところでございます。

そして、もう少し小さな人口のところの圏域は従来から進めております、定住自立圏、これも財政措置などを拡充させていく方向で考えられているところでございます。

更に１５ページにまいりますが、先ほどの事務の代替執行の活用も念頭に置いているところでございますが、なかなか広域連携が図りにくい市町村につきましては、都道府県との連携も視野において考えていこうと、これも端緒を「連携協約」に記載をしまして、その中で都道府県がいろいろ連携をしていくと、そういうふうな方策も考えられているところでございます。

更に三大都市圏では、先ほども申し上げましたが、水平的、相互補完的、双務的な連携を考えていこうと。公共施設などが、いろいろ乱立していたり、あるいはこれから急速な高齢化が進んでいくと、そうしたところで連携を検討していくというふうなことが考えられているところでございます。こうしたことについて、最後になりますが、広域連携モデ

ル事業ということで、今年度からこの下にありますような団体に委託をしながら、この広域連携、先ほど出てきましたような類型に応じて、モデル事業を進めているというのが、現在の総務省の取組みでございます。

自治法の一部改正につきましては、以上でございます。

（小早川委員長）　はい、どうもありがとうございました。

では、ただいまの御説明について、御意見、御質問等ありましたら。

（髙橋委員長代理）　細かなところですけれども、１０ページの中核市と特例市との統合案ですが、「経過措置」のところの①で、２０万未満の特例市は、施行から５年間は中核市の指定を受けることができると、書かれてあります。ここは、どういう趣旨で２０万未満でも中核市に指定ができるというふうにしたのでしょうか。

（宮地行政課長）　一応２０万の線引きはしておりますが、すでに特例市になっている市で中核市の役割を担う意欲のあるところにつきましては、中核市の事務を処理することができることとすべきという趣旨で、経過措置ということで置いたものです。

（髙橋委員長代理）　５年の間に２０万に達することを見込んで、こういう指定をできるとしたのではないのですね。

（佐々木自治行政局長）　これは、元々、２０万で１回特例市の指定を受けていたんですけれど、そのあと１９万何千人なっちゃったという市があるんですよ。それで、新たに中核市２０万になっても指定がいりますので、申請しようとしても２０万ないものですから、そういう都市は今まで特例市になっていたので、５年間は中核市になりたければ、１９万５０００人でも、その時いったん特例市になっているので、いいですよという経過措置を設けようという、そういうものです。

（時澤大臣官房審議官）　保健所を設置するということが要件になりますから、５年間で保健所を設立するかどうかの見極めをしてくださいと。そういうことです。

（牧原委員）　２点。

（小早川委員長）　はい、どうぞ。

（牧原委員）　これは、基本的な質問ですが、９ページの２９事項の県から指定都市への都道府県から指定都市への事務・権限の移譲の、県費負担教職員の給与等の負担というのは、これは、あとで税の２パーセントですね、所得が２パーセントを県から指定都市へ税源移譲するから負担もするという、そういう趣旨という理解でよろしいでしょうか。

負担というのは、権限ということになるのでしょうか。

つまり、負担をするというのは、権限というよりは、義務を負担するという感じでなんですが、これも事務になるのですかね。負担を権限というのがちょっと。

ただそれは、要するに税源を移譲した上での、自律的な責任という、そういうことになるわけですね。

（宮地行政課長）　そうですね。裏表の関係になりますけれども、給与の個別の決定とかも含まれていますので、権限的なものも含まれているのではないかとは思います。

（牧原委員）　はい。それから、今までと違う問題で、地方圏の連携協約等の広域連携で、２６年度実施の先行的モデル構築事業というのがあるというのが、１５ページにありますけれども、これはどのようなモデル事業が今、先行的に進んでいるのですか。

（宮地行政課長）　ここの１６ページのいちばん下に、委託団体一覧というものが出ております。中枢拠点都市については、９事業で、こうした自治体が手を挙げて、現在検討が進められているという、あとは、条件不利地域のところについては、鳥取県と大分県でやってみようかと、そんな方向になっています。三大都市圏のところは、まだ出てきていないという状況です。

（牧原委員）　特に条件不利地域のほうで、事務の代替執行というのは、お願いすれば楽ですけれど、執行する側は負担を伴うと思うので、執行する側の負担なんていうのは、どういうふうに、例えば協約の中で、解決していくのか、いろんなやり方があるというのもここに書いてあります。なかなか難しいんじゃないですかという気もするんで。

（宮地行政課長）　その辺もまさにモデル事業を実施する中で、どんな形が現実的なのかも含めて、なかなかこちら側で全て見通すわけにはいかないものですから、検討していただこうということではあるのですが。

（牧原委員）　これは２６年度限りのモデル事業ですか。それとも２、３年は続けるような。

（宮地行政課長）　これは、来年度からは本格的に交付税措置というものを、しっかり決めて、それぞれ手を挙げていただくような形になっているかと。

（佐々木自治行政局長）　来年度も、一応概算要求しています。

（牧原委員）　要は、モデルの数を増やしてやるし、それに実際に進んでいけば、交付税措置も、考えていくと。隣町というのは、例えば国際政治でも言うんですけれども、隣国と仲よくしたほうがいいという人に対して、隣国でこそ仲が悪いのがヨーロッパであるという説明をするわけですが、なかなか隣町との間で代替執行するのは、実際には難しいわけです。これがどういう形で進むのかは、私も注目していきたいなと思っております。

（渡井委員）　私、１点。一般的なことですけれども、この指定都市との関係では、許可権限が都道府県からこの指定都市のほうに移ってくるということになりますし、広域連携では、事務権限が効果的に、実質的な都市へ移るということになりそうですが、市民と行政との関係で何か紛争が起こったというときに、具体的な例を思いついているわけではないのですが、行訴法関係であるとか、恐らくは国賠が問題になったときには、責任の取り方が都市のレベルで、今まで対象にならなかったことが、責任の対象になりうるというような可能性もあるのかなと思うんですけれども、そういった市民との間の紛争の処理ということが、この改正の過程で何か議論されたということがあれば、お教えいただけますでしょうか。

（時澤大臣官房審議官）　そこは、ないです。具体的には。ただ、今、事務の代替執行がありました。事務の委託の場合には、委託してしまいますと委託先に権限なんかも移りま

すから、責任とかって分かりやすいんですけれども、事務の代替執行の場合は、権限、責任は残して事務の執行だけをお願いしますから、国賠法の適用はどっちになるんですかねと、ちょっと分かりにくい面があるというのは、議論の途中ではありました。ただそこは、基本的には、執行をお願いした自治体側に国賠法の適用があることになります。その後の求償関係などは、取り決め次第というところではございますが。

（渡井委員）　特に今までと何か大きく変わるということではなさそうですね。

（時澤大臣官房審議官）　ただ、分かりにくくなるというのはあるのではないかというのはあったと思います。

（小早川委員長）　何かありそうですね。機関委任事務時代には、国賠１条の適用では、国の機関委任事務だったら、まず１条では国、しかし費用負担の関係から３条で地方もという、そういう解釈論で、僕はそれ変だなとは思っていたんだけれど、一般にそういう扱いでしたよね。それの裏返しが今度出て来ることになるのかなと。

　それともう一つ、その関連で、先ほどの話なんですけれど、条件不利地域で、県が、いわば垂直代替するという場合が考えられます。その場合に、費用は、普通であれば、つまり、合理的計算で執行をやりやすいほうにお願いするという委託であれば、費用は元の本来の団体が持つべきものですよね。だけど恐らく、こういう垂直補完のような状況ですと、そのようにすることは、それ自体が現実的ではない。住民のために誰かがやらなきゃいかんと、それは県しかやれないという、単純化すればそういう状況のところで、負担まで県が結局引き受けるということになって、元々の事務の帰属する本来の本人は、町村のほうだけれども、その執行については県が代替執行する、そして負担も実はそういうことで県のほうが実質負担するというようなこと、そういう状況が生じうるんですかね。そうすると、元のほうの市町村の立場というのは、いったい何なんだろうかというふうにも思えてくる。

（時澤大臣官房審議官）　基本は委託と同じように、内々からの支払をするということだと思うんですけれども、先生おっしゃいますように、それは現実的かというのもありますし、その前にも交付税措置ができないかというのも合わせて今検討しているということです。ただ、実際、町村のほうが減らないですから、その分は、そのままかという議論はあるかと思うんです。

（小早川委員長）　そういう場合、その限りではいいと思うんですけれど。

　お話の中で、代替執行の場合に、村のほうがちゃんと監督なりチェックができるんだと、当方の施策をちゃんと実現してください、当方の基準でやってくださいと、その観点で執行のチェックもできるということでしたけれど、そういう場合、議会と監査委員の権限が残るということなんですか。

（時澤大臣官房審議官）　議会は、向こうがやりますけれど、要するに職員を呼んできたりとかっていうことで、事務を実際に執行しているところの職員をこちらの議会に出ていただくと、それも可能ですから。

（小早川委員長）　調査権の対象になると。
（時澤大臣官房審議官）　ええ。そういったところで、実質的にもっと議会のチェックも働くと。
（小早川委員長）　実質、お金も出していないのに、議会と監査委員だけはうるさく県に対してあるいは他の市に対して関与するとか、そういうことになってうまくいくのかなと。
（時澤大臣官房審議官）　横は基本的にはお金の移動はあると思うんですね。これこれやるから、これをお願いします。あるいは、バーター的なものもあるかもしれません。うちはこれをやるから、あなたのところはこれ。それはお金の色はチャラだというのはあるかもしれませんけれど。
（小早川委員長）　横は、まあ、そういう前提でオーケーするということですね。
（時澤大臣官房審議官）ええ、基本はそういうことになる。
（小早川委員長）　縦の場合は。
（時澤大臣官房審議官）　縦の場合はちょっと難しいかなと思います。
（小早川委員長）　他にいかがでしょうか。都市内分権のほうは。これは総合区という名前を必ず付けるんですか。横浜市なんとか総合区とか。
（時澤大臣官房審議官）　いや、名称につきましては、今の２３区も特別区ですけど、何とか区で終わっていますよね。それと同じように、総合区というのは法律上の概念ですから、区の名称は、なんとか区ということで結構だと思います。
（小早川委員長）　よろしいでしょうか。
それでは、次の議題に移らせていただきます。次は「行政不服審査法関連三法について」ということで、これも宮地行政課長から御説明お願いします。
（宮地行政課長）資料２－１を御覧いただきたいと思います。
行政不服審査法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律による自治法の一部改正ということで、まとめておりますが、その前提をまず御覧いただいたほうがいいかと思いまして、３ページに「行政不服審査法関連３法の概要」というところで、本体の不服審査法の改正の内容が出ておりますので、これをまず御覧いただきたいと思います。
趣旨としましては、ここに囲んでおりますが、公正性の向上、使いやすさの向上、国民の救済手段の充実・拡大の観点からということで、５０年ぶりに抜本的な見直しを行ったということでございます。
「行政不服審査法」のところに３点ほど上がっておりますが、まず改正点が、「審理員による審理手続・第三者機関への諮問手続の導入」ということでございます。これまでは、審理、実際に審査をするところの中で、審理を行う者の規定がございませんでしたが、処分に関与しない職員が両者の主張を公平に審理するということで、審理員を置くということになっております。
そして、第三者機関がその審査庁の判断をチェックするということも設けられてございます。これは、基本的に自治体のほうも同様の対応になってくるということになります。

そして、２点目として「不服申立ての手続を「審査請求」に一元化」するということで、異議申立て手続は廃止をして、この手続保障の水準は向上すると、そういうことが見込まれているところでございます。

そして３点目としまして、従来、６０日でございますが、「審査請求をすることができる期間を３か月に延長」ということになっております。この改正法は２年以内に施行ということでございます。

それに伴いまして、行政不服審査法の関係は、かなりいろいろ各個別の法律、特例がございますので、それぞれの法律の整備が行われておりまして、これは行政不服審査法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律というものでございます。これで自治法に関わってまいりますものを１ページと２ページにまとめているところでございます。

１ページにお戻りいただきまして、まず「不服申立手続きの一段階化」ということでございまして、この①から⑤に掲げております、地方公共団体の処分につきましては、従来、異議申立てと審査請求がございました。これを、この不服審査法の改正の一般的な方向に沿いながら、総務大臣、都道府県知事への二段階目の不服申立てにつきましては、これを廃止をして、普通地方公共団体の長に対する審査請求に一段階化したという改正でございます。

２点目といたしまして、期間の延長につきましては、これも不服審査法の一般の改正に沿いながら、３か月に延長していると、そういう形になっております。

それから２ページを御覧いただきたいと思いますが、３点目が「自治紛争処理委員による審理」についての改正でございます。ここの①から④に掲げております事項に関する審査請求につきましては、これからの一般ルールになります審理員による審理手続、第三者機関への諮問手続に代えまして、自治紛争処理委員の審理を必ず経るという仕組みになっております。現行でも、この点につきましては大臣または知事に審査請求をするという形になっておりましたが、そして、特に必要な場合、あるいは求めがある場合に、自治紛争処理委員による審理を経るという形になっておりますが、これを必ず経ることにして、そうした仕組みになっております。

趣旨としましては、この審理員、第三者機関への諮問手続に代えておくということにつきましては、こうしたそれぞれの身分に係わるような案件でございまして、身分等に係わる、ちょっと政治的な色彩を帯びてくるということで、通常の手続に代えまして、自治紛争処理委員の審理にかからしめたらどうかと、そういう問題意識の下にこの点については、この不服審査法の特例のような形で規定が置かれたところでございます。以上でございます。

（小早川委員長）　はい、それでは今の御説明について、御意見、御質問がありましたらどうぞ。

（髙橋委員長代理）　１つは、自治紛争処理委員の審理を必ず受ける仕組みに、この①から④の場合には、するということなのですけれども、従来、自治紛争処理委員は、その事

件ごとに新たに選んでいたと思うのですけど、この改正後もやっぱり問題が出てきたごとに自治紛争処理委員を選ぶというその仕組み自体は変わらないのですか。（宮地行政課長）そうですね。はい、それは変わらないです。

（髙橋委員長代理）　それからもう１つ、１ページ目の二段階だったのを一段階にするという点ですが、当初の目的は、手続保障を厚くするということだと思うのですが、この二段階を一段階にしても、第三者機関のチェックを経たりすることによって、手続保障が結果的には手厚くなるという理解でよろしいでしょうか。

（宮地行政課長）　第三者機関のチェックというものが入ってまいりますが、元の不服審査法につきましても、審査請求に一元化するという動きがございますので、それに沿った対応ということで、一元化するに当たり、手続保障を厚くしたものです。審査請求への一元化は、迅速に解決を図っていくということも趣旨として入っているかと思いますが。

（髙橋委員長代理）　手続保障と、それから迅速化と両方ですね。

（小早川委員長）　今の点は、この行審法改正の一連の流れの中で言うと、今のご説明のとおりだとは思うのですが、基本的には、審理員を置いて、そこで手続保障を強化するということで、そうすると、今まで二段階で保障していたのを一段階にしても、まあいいんじゃないかという面が一つある。それからもう１つは、二段階というのは、この地方自治法もそうなんですが、いわゆる裁定的関与の問題でもあって、特に自治事務に関して、地方公共団体自身への申立ての後に国の機関への審査請求という仕組みになっているけれど、それは別な意味で分権の観点からよろしくないので一段階化しようという話になっていたものも、かなりあるわけなんですよね。この地方自治法関係はそれを素直に受け入れて、こういうふうに改正された。ところが他は必ずしもそうじゃなくて、裁定的関与として必要だということは言わないけれども、手続保障の意味からしても二段階あったほうがいいんだというようなことを言っておるところがたくさんあって、その辺が、なかなか整理しきれなくて、それも一つあって、この改正に随分長い時間がかかったというところはありますよね。結局どうしても切れないところは再審査請求として残す、今回の行審法改正では、一段目が全部審査請求になったので、二段階目は残すとしたら再審査請求ということになるわけですが、それが残っている部分もある。そういうことですよね。

（渡井委員）　今の点に関連してお教えいただければと思うのですが、審査請求の一元化にしろ、二段階目の廃止にしろ、二段階の話にしろ、いろいろこれまでの不服審査法は、救済の上で迂遠であるとか、最初から結論が分かっているであるとか、いろいろ批判されるところが多かったと思うのですが、合理性があってそういう制度になっていたというところも当然あったはずだと思うのですが、今回その二段階目がなくなってしまうということになって、それによって、改正の意義に資するとしても、実際の総務大臣なり、都道府県知事側で、何か想定される、マイナス点というか、そういうことはないのでしょうかというのが質問なんですけれども。

これも、二段階目がなくなっても特に何も問題ないということであれば、元々制度とし

て、不要なものであったということでいいと思うのですが、この①の給与その他の給付から⑤過料に至るまで、全部そういう理解でいいのかどうか。

　もしかしたら、これについては二段階目を置いておいたことに何か実質的に非常に意義があったということが、あったら困るなというふうに思ったのですが、そういうことは想定はできないでしょうか。

（宮地行政課長）　その二段階目の審査、御指摘に参考となる事例は承知していませんが。

（事務局）　事務局からちょっと。なかなか、お答えになっているかは、あれですけれども、元々、今回廃止した、給与その他の給付ですとか、行政財産を使用する権利に関する処分ですとかにつきまして、異議申立てを経た上での審査請求ですとか、あるいは、長への審査請求を経た上での大臣への再審査請求等を定めていたものがありましたけれども、その二段階、まず一段階目の審理を地方公共団体内で処理した上で、更に客観的公正な手続、第三者的な目から見た判断を確保しようという趣旨で、元々二段階目の不服申立てというのを置いていたというところでございました。

　今回は、行政不服審査法による一段階目の審理自体が、第三者的な立場、まず客観的な目で、処分に関与をしていないということを担保されている審理員が審理手続を経た上で、裁決をするにあたっては、更に第三者的な立場からの第三者機関がチェックすると言いますか、諮問を経た上で、裁決をするという仕組みを、制度として確保する。地方公共団体内での裁決をするにあたって、客観性と第三者性というのを確保した制度の中で、裁決を行おうということを、制度的に担保しているので、そういう第三者的な目から、不服申立てを処理しようというために置いていた二段階目の審理というのは、行政不服審査法の改正に伴って、必ずしも必要ではないのではないかということで、整理させていただいたというところでございまして、必ずしも、今回、二段階目の審理を廃止することで、マイナス面がないからと言って、それまでの制度が合理性がなかったという話ではないのかなというふうに考えてはおります。

（渡井委員）　はい、すみません、申し上げ方が悪かったかもしれませんが、国や都道府県側で、何か不便になることがないかということがちょっと心配だったんですけれども、本当にその第三者の視点からということで、その市民のための制度であって、今までの制度が悪かったということではなかったんですが、すみません。

（事務局）　元々の、むしろ不服申立人の権利保護を十分にしようという趣旨で二段階目の審理を置いていたところがありますが、むしろ都道府県や国が何かしらメリットがあるから、二段階目の審理を置いていたということでは、趣旨ではないのかなというふうには考えます。

（渡井委員）　はい、分かりました。ありがとうございます。

（小早川委員長）　ここに挙がっている、従来の例を見ると、給与とか、それから賠償命令というのは、これは結局、市町村とその職員との間で職員がいじめられていないかをきちんとチェックするという意味があり得て、しかしそれは、今後は市町村レベルの審査請

求の審理が、前よりもしっかりした仕組みでされることになるでしょうという話ですよね。それから、行政財産とか公の施設というのは、これは、住民の中で特定の人に独占的に使わせるとか何とか、そういうことを、恐らく戦前の町村制のような話で、知事なり国なりがチェックするという趣旨があったんだろうけれど、それについても同じことなのでしょう。分権の精神からしても、ということですかね。

（時澤大臣官房審議官）　小早川委員長のおっしゃるとおり、個別に１個ずつ検討して、これは上まで必要ないだろうと、だから原則でいったらどうかというところ。

（渡井委員）　裁判にいかれるわけですから、そうですね。

（時澤大臣官房審議官）　個別ごとにあたって、判断をした結果であります。

（牧原委員）　第三者機関ですね、元々第三者機関を置くというのは、この制度を正当化するために第三者のチェックをかけるということになるんですが、こうした第三者機関へのウェイトは高まるというのが、今の大きな流れになっている気がするんですね。

　これをどういうふうに仕組むかという問題について、全くの形骸化してもいけないし、裁判を先取りするような諮問の答申を出すということになるような気もします。前置は云々されたけども、直接裁判にいったほうがいいという話になっていく気がするんですけれど、第三者機関のイメージというのは、どういうものでしょうか。ここにちょっと出ていますけれど、行政不服審査会を、そのまま使うというようなイメージでいらっしゃるんですか。

（事務局）　国の関係の話になりましょうか。

（牧原委員）　ええ。

（佐々木自治行政局長）　国は、独立で作るんでしょ。

（事務局）　国は、はい、別に新しく行政不服審査会を。

（牧原委員）　なるほど、そういうものとして。この受け皿を作ると。

（事務局）　別にある審査会、既存審査会とかで、法律ごとに、そちらの審査会の諮問を受けるということになっているものは、改めて行政不服審査会の諮問というのは聞けないということになっています。

（牧原委員）　知事、都道府県の場合もやはり作るんですか。そういう各都道府県ごとに。

（事務局）　はい。地方公共団体でも、まず原則としては、それぞれの各地方公共団体に第三者機関というのを作ることになって。

（牧原委員）　これ専門の、これを直接担当する機関を作るということですか。

（事務局）　そうですね。

（佐々木自治行政局長）　ただ、常設も、その都度置いてもいいということにはなっているんですね。

（事務局）　はいそうです。

（牧原委員）　ああ、そういう形になるんですね。

（小早川委員長）　市長会、町村会あたりからは、非常に抵抗があって、結構柔軟なとこ

ろに落ち着いたということなんですね。
元になったモデルに関していうと、成功体験があって、情報公開審査会がうまくいっているじゃないか、裁決権は持たないけれども諮問に対して答えるとそれが事実上守られるということでこれまで来ている、それがモデルです。途中までは、国の場合も地方の場合も情報公開審査会を拡充して行政不服審査会に置き換えてしまうという話もあり、しかし、情報公開の側からすると、それはまずいだろうということがあったようですね。
（牧原委員）　ただ、情報公開の審査会も最初は、できて数年は随分、それぞれ試行錯誤していたという話は聞いたような気がします。
その意味では、実際、回っていく最初というのは、かなりいろいろな議論があるんでしょうね。
（小早川委員長）　でしょうね。特に、情報公開よりも、何が来るか分からんというところがあるから、試行錯誤の長さも幅も、広がるかなと思っていますね。
他にいかがでしょうか。
それでは、次の議題に移らせていただきます。
３番目が、「地方分権改革の最近の動きについて」ということで、これも宮地行政課長から御説明をお願いします。
（宮地行政課長）　はい、資料の３を御覧いただきたいと思います。あと参考で、地方分権改革有識者会議で出していただいた「個性を活かし自立した地方をつくる」という報告書をお付けしております。
地方分権の動きにつきまして、１ページでこれまでの経緯を、ごく大きな流れとしてお示しをしております。分権一括法が成立しまして、機関委任事務制度の廃止などが行われまして、その後三位一体の改革などもありましたが、更に第２次分権改革としまして、具体的なそれぞれ義務付け、枠付けの見直し、事務権限の移譲等が行われてきている流れになっております。
２ページにこれまでの成果というものを、改めてまとめておりますが、第１次の地方分権改革におきましては、地方分権一括法で、機関委任事務制度の廃止、そして国の関与の新しいルールの創設が行われております。
第２次地方分権改革では、地方に対する規制緩和としまして、義務付け、枠付けの見直し、国から地方への事務権限の移譲等、それから都道府県から市町村への事務権限の移譲等が累次の改正で行われてきているところでございます。
この結果、ここにパーセンテージをお示ししておりますが、検討対象とされた事項の６、７割の事項について改正が行われたという経緯になっているというところでございます。
これでかなり、ある程度一区切りということも踏まえまして、今後はこの３ページにもございますように、「効果的な情報発信」、「地方における実践の促進」という方向性になってきているところでございます。
今回、いちばん直近の改正ということで、２６年の６月に法律が出ておりますが、４ペ

ージを御覧いただきたいと思います。
第４次の分権一括法ということで、地方分権改革推進委員会の勧告のうち、残された課題であります事務の権限移譲等の推進、それから先ほど御説明申し上げましたが、第３０次の地制調の答申を踏まえた都道府県から指定都市への事務権限の移譲などのために、この４次の一括法が成立したところでございます。
改正内容としまして、国から地方公共団体への事務権限の移譲などということで、いくつか例が上がっております。そして先ほど申し上げました、都道府県から指定都市への事務権限の移譲等がございます。
国から地方公共団体の事務の権限の移譲につきましては、５ページにお示しをしておりますが、「各種資格者の養成施設等の指定・監督等」そして「商工会議所の定款変更の認可」、「自家用有償旅客運送の登録、監査等」について、移譲が行われているところでございます。
６ページは、先ほど出てまいりました都道府県から指定都市への事務・権限の移譲の再掲でございます。
７ページにございますように、こうした各種法律について、改正が行われてきているところでございます。
その意味で、この４次の一括法までで、かなり具体的に事務権限の移譲、それから義務付けの手続の見直し等も含めて行われているところでございます。
これから今後どうするかというところに、先ほどの報告書で、方向が示されているところでございますが、これが８ページに、ポイントということでお示しをしておりまして、あと概要ということで、９ページ、１０、１１とわたっております。
これからのポイントとしまして、従来からの取り組みに加えまして、地方の発意と多様性を重視した改革を推進していこうということで具体的には、地方に対する権限移譲、規制緩和の提案を募る「提案募集方式」を開始をするということになっております。そして権限移譲にあたりましては、「手挙げ方式」ということで、それぞれの、全体、一斉にということではなく、その自治体のほうで「手挙げ方式」ということでやっていただいたらどうかと。
それから、有識者会議では専門部会によって議論を深堀りをしていただくという方向になっております。そして一方で、これまでの成果なども発信していこうということで、優良事例集の作成、ＳＮＳの活用、全国シンポジウムの新規開催等で情報発信を強化していこうと、そういう方向になっているところでございます。
概要を９ページ、１０ページお付けしています。現在、既に動き始めておりますものとしまして、１１ページを御覧いただきたいと思います。
先ほど出てまいりました、「提案募集方式」については、既に取り組みが始まっているところでございます。7月の中頃までに団体から提案募集を受け付けております。都道府県、市区町村、それから一組など、また六団体などから提案募集を受け付けておりまして、そ

れを各省で検討をいたしまして、現在まさに事務的にやり取りを進めているところでございますが、この秋にかけまして、政府における検討を経まして、有識者会議でも御審議をいただくと、そうしたことも経まして、対応方針を決定した上で、所要の法律案を提出していこうという動きになっております。

提案の対象は、事務権限の移譲、それから地方に対する規制緩和ということになっております。

現在までの地方分権の動き、簡単ではございますが、以上でございます。

（小早川委員長） ありがとうございました。ただ今の御説明について、御意見、御質問ありましたら。

（牧原委員） 「手挙げ方式」というのはまだこれは、来てないという、これからということですか。「提案募集方式」を今やってらっしゃるのですか。

（小早川委員長） この提案募集というのをやっている、これは基本的には、全国一律の制度改革提案なんですが、その中に当然、ことの性質上、一律というわけにはいかないけれども、できるところで、というのも入ってくるわけです。確か、提案募集の要項には、ものによっては手挙げ方式での実現も検討するとか、つながりは付けてあって、現に、今、提案団体からのヒアリングを重要項目についてしているところですけれど、そっちのほうかなというのは、あることはありますね。

（佐々木自治行政局長）１１ページの資料の「提案の対象」の①のところにも、一応「全国一律の移譲が難しい場合には、手挙げ方式の提案も可」ということになっていますので。それも入っております。

（牧原委員） ということは、一応、提案募集方式を窓口にして、その中で選り分けて、ものによっては、手挙げ方式のほうになっていく。最初から手挙げ方式で行きますということはあんまり考えていないということでしょうか。

（小早川委員長） そこは、有識者会議でこれをまとめるときも、ちょっと整理がすっきりいってなかったかもしれませんが、少なくとも、手挙げ方式は独自に始めますよという話にはなっていない。だから今のところは、提案募集の中で、これも扱っているという、そういうスタンスですよね。

（牧原委員） 妥当な、玉が一定数、処理可能な範囲でうまく出てくるといい仕組みで、それが膨大に来ても困るし、膨大に出てだめだからといって、萎縮すると、今度は全然出て来なくても困るし、非常にこの、この９７５事項というのは、割りと僕は、いい数字という理解でよろしいでしょうか。

何かこれぐらいなら、結構これでも、まだ多い気がするんですけれど、これぐらいあるのかなという印象なんですけど。

（小早川委員長） これは髙橋さんも、関わっておられるので、実感があれば。

最後の１２ページを見ていただくと、提案状況というのがあって、この左下で、事項別、分野別に件数が挙がってまして、ここに９５３とあるのですが、この中で土地利用関係が

多いんですよね。確かに多い、その他に医療福祉も多いですが。土地利用の中では更に農地関係が多いということがあって、有識者会議の中の部会の仕切りで言いますと、農地農村部会というのは、前から、農地転用問題を扱うために設置されていたのですが、それがあるから、そして髙橋さんのようなエキスパートもいるしということで、提案の中で、農地関係のものについてはそっちでやりましょうということになっていまして、それ以外のものは、提案募集検討部会を設置して、そこでやるというわけです。

それで、農地農村部会のほうは、まだこれの検討には入っていないですよね。具体的な提案について。

（髙橋委員長代理）　まだ入っていないですね。次回。

（小早川委員長）　ということですね。一般の提案募集のほうは、さっき言いました提案団体からのヒアリングというのをやった、そういう段階です。重要事項を事務局でセレクトしてもらって、やっているんですけれども、実感としては大変ですね。

（牧原委員）　これを、どういう、性善説に立っていい提案が来るという仕組みだと思うので、うまく調和するように回していくことを本当に期待したいと思いますね。

逆に回ると、何か、アンコントローラブルになると難しいことで、いい形でこれが、いい提案が来て、それをたぶん次の改革の大きな項目になるのかもしれないと思いますけれども。

（小早川委員長）　セレクトしても数が多いのですが、どんどん続けてやっているうちに、科研費の審査をやっているような感じがしてくるんですけれど、提案する側が、これはどうですか、これはどうですかと言い、こっちは、そういうことは難しいんじゃないですかとか何とか言いながらやっていくわけです。数が多すぎてこれはたまらんという感じもする一方で、でも、それぞれ、「ああ、なるほどね」というのが多いので、おっしゃるように、適切にセレクトして、円滑に長続きするように回していくというのには、どうすればいいのか、なかなか難しいですね。

（渡井委員）　各地から同じ提案が挙がってくるというケースもあるわけですよね。

（小早川委員長）　それもありますね。

毎年やっていくのだとすると、本当にモデルになるようなものを一定の数だけセレクトする、そういうふうな仕掛けをしっかり仕組んでおかないといけないと思うんだけど、難しいですね。

でも、何て言うか、陳情でなくて提案という姿勢であちらもやってくるので、ふっと気がついてみると、昔はこんなことはあり得なかったなという感じが確かにしますよね。

（時澤大臣官房審議官）　ちなみに、この提案に対して各省が回答しており、先週金曜日、ホームページにおいて公表しています。

（牧原委員）　ゼロ回答というのはあるのでしょうか。

（小早川委員長）　どうなんですかね。やっぱりゼロ回答多いんじゃないんですか、第１次回答は。

（時澤大臣官房審議官）　ええ、ちょっと趣旨不明なところの提案もありますので、そういったものは、そういうこともあります。
（西畠係争処理専門官）　詳細な中身存じ上げてないですが、今そのホームページアップしている情報のベースで、先週の金曜ですけれども、対応不可と返ってきたものが８１７件あります。実施という回答があったのが、手挙げ方式の実施が１件、それ以外の募集方式の実施が９件という府省からの回答、実施しましょうという回答が１０件ぐらい、あと前向きに検討というものも５７件あるので、それはどうなるか分からないですが、とりあえず１次回答では８００件以上が対応不可という回答が返ってきているという。
（宮地行政課長）　対応不可の中にも、いろいろ、結構現実的にはそんなにハードルが高くなく、現行制度の中で実現できるのではないかというものも含まれているように聞いています。
（渡井委員）　それはアドバイスなさるんですか。こういう対応ができるんじゃないかということまではなさらないのでしょうか。
（宮地行政課長）　そうしたことを説明します。それぞれの役所で具体的に。完全に対応不可とか、それだけ紋切り型で返すのではなくて、こういうことをやればこういうことで、現行制度の下で出来るのではないでしょうか、あるいは改正が必要ならこういうことを検討しますということもいろいろ検討して返すようなことを各省でやっていると思います。
（小早川委員長）　来たものは、全部、事務局である推進室から、各省へ、とにかく投げているんですかね。
（時澤大臣官房審議官）　ええ、全部投げています。
（宮地行政課長）　そうですね。
（小早川委員長）　そこでスクリーニングすべきものも本当はあるんだろうけれどね。そこまで事務局の手が回らないということですかね。
（宮地行政課長）　その①②に該当しないようなものがもし入っていれば、それはスクリーニングされているかもしれませんけれど、該当する限りは来ています。
（小早川委員長）　他にいかがでしょうか。よろしいでしょうか。それでは、本日の委員会は、このあたりにさせていただこうかと思います。
　本日の委員会の議事要旨及び議事録につきましては、委員の皆さまに御確認いただいた上で、会議資料とともに公表したいと存じますので、よろしくお願いいたします。
　それでは、本日の委員会は、これをもちまして閉会とさせていただきます。どうもありがとうございました。