

平成26年度第2回国地方係争処理委員会

(小早川委員長) それでは、時間が過ぎておりますので、まだお見えになってない方がおられますけれども、始めたいと思います。平成26年度第2回の国地方係争処理委員会を始めます。本日の委員会は、「地方分権改革の最近の動きについて」と、「地方自治法施行令の一部を改正する政令等について」の2つの件について、報告をさせていただきたいと思います。

なお、本日の委員会は報告案件のみでありますので、公開することにはしたいと思いますが、よろしいでしょうか。

はい、それでは公開ということで行います。

議事に移りたいと存じます。最初に地方分権改革の最近の動きにつきまして、宮地行政課長から説明をお願いいたします。

(宮地行政課長) はい、それでは御説明を申し上げます。

資料1とそして参考1-1、1-2というものを用意させていただいております。これが地方分権の関係でございます。地方分権改革の最近の動きということで、前回の委員会でも、そのときの状況につきまして、御報告をさせていただいております。多少、資料が重なっておりますが、これまでの経緯について、この資料1の1ページから3ページ、4ページ辺りまで、既に御覧いただいたものでありますが、もう一度4ページを御覧いただきますと、この平成5年衆参両院の決議を起点に、20年を経過したと、そして第1次安倍内閣で設置をした地方分権改革推進委員会の勧告事項につきましては、検討を行いまして、この3ページにあります第4次一括法までの法改正等におきまして権限移譲、それから義務付け・枠付けの見直しが資料の通り実現をしているという状況でございます。今後は、この後半にございますが、従来からの課題への取り組みに加えて、地方の発意と多様性を重視した改革ということで、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」、そして「手挙げ方式」の導入といった取組を進める方向が出たわけであります。

これに基づきまして、5ページになりますが、「提案募集方式」を進めていくということで、都道府県、市区町村に限らず、一部事務組合、広域連合、それから地方六団体等からも意見を求めるということになったわけでございます。

スケジュールが下に示されておりますが、5月20日から7月15日まで、提案募集を受け付けるという対応になっております。

その後、この5ページの資料のスケジュールで進めていたところでありますが、国会の衆議院の解散などもございましたので、若干スケジュールが変わってきております。

現在のスケジュールに置き直したものが、この6ページでございます。

この提案募集の受け付けの後、8月から10月にかけては、地方分権改革有識者

会議提案募集検討専門部会で、集中的に審議が行われております。そして10月29日に、同会議におきまして、中間取りまとめ、当面の方針の中間取りまとめが決定されております。

それを受けまして、11月から1月にかけて、関係府省との調整を経て、1月に入りまして、国と地方の協議の場、そして有識者会議で対応方針案の了承を15日にいただき、1月30日に地方分権改革推進本部と閣議におきまして、対応方針の決定がなされているところでございます。

この通常国会で、法律改正により措置すべき事項については、所要の一括法案を提出する予定になっております。

この対応方針の内容については、また後ほど御説明申し上げますが、その前に少し、この資料の7ページからになります。政府のほうの動きとしまして、「まち・ひと・しごと創生」、いわゆる地方創生の取り組みが進んでおりまして、これにつきましても、地方分権に絡んでおりますので、参考までに現在の状況について御説明を申し上げます。

7ページを御覧いただきますと、「まち・ひと・しごと創生法」というものが、臨時国会で審議しておりまして、11月28日に公布をされていますが、この「目的」にございますように、人口の減少に歯止めをかけるということ、そして、東京圏への人口の過度の集中を是正して、それぞれの地域で、住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくためということを目的にしまして、まち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施するという基本的な目的が示されています。

この「まち・ひと・しごと創生」とは何かと申しますと、この「※」のところがございますが、まち・ひと・しごとに係わる施策を一体的に推進するということですが、念頭に置かれておりますのは、この真ん中にありますが、「ひと…地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保」そして、「しごと…地域における魅力ある多様な就業の機会の創出」の取り組みを進めると。

それらを支える「まち…国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営める地域社会の形成」を進めていくという施策になっております。

これの進め方としまして、7ページの下にございますが、「まち・ひと・しごと創生本部」を政府に置きまして、本部長が内閣総理大臣となっております。

政府は、総合戦略を閣議決定で定めることになっておりまして、「※」にあります。政府は、「人口の現状・将来見通しを踏まえるとともに、客観的指標を設定」ということになっております。これを踏まえながら総合戦略を定めていくということになっております。

そして、これを勘案しながら、地方については、努力義務ですが、都道府県と市町村におきまして、今後総合戦略を定めるよう努めるということになっているところでございます。

これがまち・ひと・しごと創生法の概要ですが、中身をもう少し御覧いただきますと、

参考1-1を御覧いただきたいと思います。参考1-1の2ページでございますが、ここに、今出てきました「長期ビジョン」と「総合戦略」の概要がまとめられております。「長期ビジョン」で人口の見通しなどを踏まえまして、大きな方向性が示されておりました、「人口減少問題の克服」、人口減少に歯止めをかけるということと、東京一極集中の是正ということが挙げられております。そして、成長力を確保してくと、この2点が中心になってまいります。

これを踏まえまして、総合戦略で何を進めていくかということが「基本目標」というところにまとめられております。

まず、「地方における安定した雇用を創出する」、そして「地方への新しいひとの流れをつくる」、そして「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」ということで、こうしたことで「しごと」と「ひと」の好循環作りを進めていくということになっております。

この好循環を支える「まちの活性化」といたしまして、「時代に合った地域をつくり、安心なくらしを守るとともに、地域と地域を連携する」と。これが「好循環を支える、まちの活性化」ということになります。

ちなみに、この「まちの活性化」というところに、この地方自治法の既に行われた改正などにも絡んでまいります。連携中枢都市圏の形成なども含まれております。この点は、また後ほど、御説明いたします。

これがまち・ひと・しごと創生の取り組みの概要でございますが、これと地方分権の関係につきまして、資料1の8ページにお示ししております。長期ビジョンの中で基本的な考えが述べられておりますが、「地方創生においては、人口拡大期のような全国一律のキャッチアップ型の取り組みではなく、それぞれの地方が、独自性を活かし、その潜在力を引き出すことにより多様な地域社会を創り出していくことが基本」と、そういうことで、少し飛びますが「また、」以下でございますが、「地方の自主性・自立性を高め、分権型社会を確立することもその基盤となる。」という考えになっております。

そしてそれを踏まえて策定されました、この総合戦略におきまして、「地方分権」というところで項目が設けられておまして、「地方分権改革の推進は、地域が自らの発想と創意工夫により課題解決を図るための基盤となるものであり、地方創生において極めて重要なテーマである。」ということで、「国から地方への権限移譲や規制緩和に関する地方からの提案について最大限の実現を図るなど制度改正を強力に進めていく」ということになっております。

そうしたことで、今政府をあげて進められております地方創生の取り組みの中でも、地方分権改革というものが、重要なものとして位置付けられているという形になっております。1月9日の「国と地方の協議の場」でも総理大臣からそうした趣旨のことが述べられているところです。

これが「まち・ひと・しごと」との関係でございますが、少し飛んでしまいましたが、

そうした流れがある中で、この「提案募集方式」に対する対応方針について御説明を申し上げます。

まずは9ページ、10ページを御覧いただきたいと思いますが、地方からの提案に対する対応方針の分類状況ということで、分類をされております。これが1月30日に報告された資料でございます。

前回の係争処理委員会のときに提案がちょうど出た時期でありましたが、その頃は900を超える提案があったかと思えます。これを10ページにまとめておりますが、その後、いろいろ地方団体のやり取りも行っておりますが、右に「(参考)」というところがありまして、「集計除外」というところで、いちばん下の合計で69ほど除外の数が上がっております。提案団体から、いろいろやり取りする中で、再検討を求める意見がなかったものが中心であります。この辺りが集計除外ということになっておりまして、残り「866」というものがいちばん下の真ん中辺りに数が出ております。この「866」のうち、その1つ上の「331」、「類型③」につきましては、これまでにいろいろ議論されてきておりまして、一定の対応の方向が出ているようなもの、あるいは、なかなか難しいというものがあったのだと思えますが、そういうものにつきましては、「129」件が「提案の趣旨を踏まえ対応」、「現行規定で対応可能」が「25」、そして「実現できなかったもの」が「177」ということになっています。それを除きまして、この提案募集の元々の趣旨も、できるだけ新規のものを中心にとということで、この「類型①」にございますが、「新規事項等」につきましては、全体で「468」件ある中で、「重点事項」、更に絞って、有識者会議でヒアリング等を行っていただいた事項、それから「重点事項以外」とございます。

それから「類型②」としまして、これはかねてからの懸案事項でということであろうかと思えますけれども、「農地・農村部会で議論する事項」ということで1つ取り上げられているものが67件あったということで、これに対してどう対応したかということで、この対応割合、赤囲みになっておりますが、「a」ということで、何等かの形で対応ができるもの、今後対応するものを含めると、この「新規事項等」のところでは「重点事項」が84%、その重点事項以外も含めると6割程度が対応していくものに分類されていると。これはこの秋の時点の比率よりは、かなり各省庁の調整も経まして比率は上がっているというまとめ方になっているところ です。

これは全体の数の状況でございますが、中身につきまして11ページにございます。これは、対応方針の概要でございますが、基本的考え方につきましては、これまで申し上げたとおりであろうかと思えます。

次の2番の点で、「一括法案等の提出」ということで、法律改正事項については、一括法案等を平成27年の通常国会に提出することを基本とするということになっております。そして、現行の規定で対応可能な提案については、地方公共団体に対する通知等により明確化をするということになりました。引き続き検討を進めるものにつきましては、

適切にフォローアップを行い、逐次、地方分権改革有識者会議に報告すると、今後の対応については、そういう形になっております。

中身であります。この「主な見直し事項」というところに、概要を挙げております。これも先ほどの参考1-1という資料の5ページから、もう少し詳しい一覧と、更に網羅的に項目を出したのが、7ページから8ページ。それから参考1-2としまして、対応方針、閣議決定の文章そのものをお付けしておりますので、御参照いただければと存じます。

ここでは、提案募集のあったもので対応できるものについて分類されておりますが、まずこれまでの提案が実現したものということで、その代表的なものは、次にまた御説明申し上げますが、農地の総量確保のための仕組みの充実及び、農地転用許可の権限移譲等ということ等が含まれております。

そして地域の具体的な事例に基づくものというものがございます。

それから3点目といたしましては、「地方創生、人口減少対策に資するもの」という分類がなされています。

そして4点目といたしまして、「委員会勧告方式が対象としていなかったもの」、「手挙げ方式による権限移譲」そして「政省令、通知等に基づく義務付け・枠付けの見直し」が挙げられているところです。

この中で、これまでの懸案事項ということでもありましていちばん注目を集めるところかと思しますので、その農地転用許可に係る権限移譲等について、概要の資料をお付けしております。これが12ページです。農地転用許可に係る権限移譲等につきましては、まず、「農地の総量確保のための仕組みの充実」ということで、この下の図でいきますと、青字で書いたものが、今回、新たに加わった見直し内容ということでございまして、国から都道府県の意見聴取につきましても従来のものに加えまして、国の目標面積案についても意見聴取をするということになっております。そして市町村の意見聴取の手続きが新たに設けられておりまして、市町村につきましても、国の目標面積案、都道府県の設定基準案、両方について意見を聞くということになるわけでございます。

そして国と地方の十分な議論を担保するために、「国・都道府県・市町村代表者による協議の場の設定」ということが行われることになっております。

これが「総量確保のための仕組みの充実」の概要でございます。

そして、「農地転用許可の権限移譲等」でございますが、農地の転用許可に係る事務・権限につきましては、農地を確保しつつ、地域の実情に応じた主体的な土地利用を行うという観点から、地方に移譲するということになりまして、2から4ヘクタールの農地転用につきましても、国の協議を廃止すると、そしてこれも自治事務になるということになります。

そして、4ヘクタール超につきましても、これは今まで国が行っていたわけですが、これにつきましても、国との協議を付した上で都道府県に移譲すると。そして、更に

指定する市町村につきましては、この3つ目の「・」に書いてありますが、「農地転用許可制度を適正に運用し、優良農地を確保する目標を立てるなどの要件を満たしている大臣が指定する市町村に都道府県と同様の権限を移譲」するということになっているところです。そしてこの下のほうにございますが、「都道府県農業会議への意見聴取に係る義務付けの在り方については、農業委員会改革の議論と併せて検討」するということになっておりまして、この意見聴取のときについても、今後、何らかの見直しが行われる方向になっているところです。

現在までの地方分権改革の動きにつきましては、以上でございます。

(小早川委員長) はい、ありがとうございます。では、ただいまの説明について、御意見、御質問がありましたらどうぞ。

言葉の問題なのですが、「まち・ひと・しごと」の定義ですね、7ページで、「ひと」というのは、「人材の確保」ということになっているのですが、後のほうで出てくるのは、人口減少への対応という話で、人材の確保というのが出てこないみたいなのですけれど。「ひと」というのは。

(宮地行政課長) そうですね。

(小早川委員長) 「ひと」は何を指すのですかね。

(宮地行政課長) 人口減少に歯止めをかけた上で、人の流れを地方の方にとということかとは思いますが。

(小早川委員長) 地方の人口減少に歯止めをかけるということなのですかね、ここで「ひと」というのは。

(宮地行政課長) 地方、そうですね、ここの人口減少に歯止めという部分につきましては、地方だけではないものも含まれていると考えられます。

(小早川委員長) 人口減少問題というのは全体についてあって、地方にとっては、それは「まち」、「しごと」の話でもあるという、そういうことなのですかね。

(宮地行政課長) はい。地方のほうの人口減少に歯止めをかけないと、全体の人口減少の歯止めをかけることが難しいという関係もあるというふうには聞いておりますが。これはごく概要のもので、分かりにくいところがあって申し訳ございません。

(小早川委員長) いえいえ。この「まち・ひと・しごと」の定義は、これは法律に書いてあるのですね。

(宮地行政課長) これは法律に書かれているものです。

(小早川委員長) 「多様な人材の確保」というのも。

(宮地行政課長) はい。

(田中行政企画官) 法律の目的規定において、国民一人一人が、云々の地域社会の形成、人材の確保、地域における魅力ある多様な就業の機会の創出、これらを一体的に推進することを「まち・ひと・しごと創生」と定義付けていまして。

(小早川委員長) 分けて定義しているのではなくて。

(田中行政企画官) はい。

(小早川委員長) まとまった1つの目標である、その定義だという、そういうわけですね。

(高橋委員長代理) ちょっとよろしいでしょうか。

(小早川委員長) どうぞ。

(高橋委員長代理) 地方分権の動きについて、当初の地方分権が始まった頃というのは、地方の活性化とか、地域経済の活性化という、視点はあったのでしょうか。それとも当初は、むしろ中央集権的な体制をとにかく地方に権限移譲していくのだという規制緩和的な側面のほうが大きかったのでしょうか。

(小早川委員長) 地方の活性化、言いかえればシャッター商店街だとか何だとかいう、そういうイメージが強調されるようになったのは、時期的には、ちょっと後じゃないですかね。私の理解では、これは当初の地方分権の主たる前提条件ではなかったのではないかと思います。

それよりは、規制緩和。これは、その前からあったわけで、規制緩和との親和性、施策としての関連性というのは、最初から言われていたのではないかと。だから、地域の、ではなくて、日本経済の活性化になるのかもしれないという、どちらかといえばむしろそちらのほうが、最初のイメージとしては。

(高橋委員長代理) なるほど。

(小早川委員長) どうでしょうかね。

(宮地行政課長) 1つ含まれているとしますと、個性ある地域と言いますか、そういうものを作っていくという視点は、含まれていたのかなとも考えられるんですが、そこが今のような少し疲弊したところを活性化していくところまでは念頭に置かれていなかったのかなとも考えられます。

(小早川委員長) 個性を活かし、地域の魅力を高めるということは、それはあったのだろうと思いますがね。

(高橋委員長代理) だから、地方分権の目的が当時と今とでは多少変わってきているというところもあるのですね。あるいは新しい課題が付加されたという言い方のほうがいいと思いますけれど。

(小早川委員長) 地方分権ということが、それ自体が目的ではなかったわけで、何かのための地方分権だということではあったのだとは思うのですがね。その何かということが、どこまで特定されていたか。おおよそのところで少し極端に言えば、官主導の中央集権構造がいろんな意味で人間の可能性、社会の可能性を抑えこんでいるという、そこに対抗する方向で何となくいろんな期待が盛り込まれていて、でも、とにかく最初は、そういう意味での何か一定の究極目標の実現よりも前に、その阻害要因である中央集権を見直すというところに集中した。それがある程度できた上で、では、そもそもそれは何のためなんだっけねということになると、その時点で、それぞれ出てくるわけで、人

口減少社会、地方の疲弊というような話が、正面に出てくる。そういう意味での手段と目的の時間的なずれもあるのかなという気もしますけど。

(高橋委員長代理) もう1つだけちょっと細かいところでお聞きしたかったのは、資料1の11ページで、下のほうの「主な見直し事項」の1番の「これまでの提案が実現したもの」というところの、3番目の「・」で、「事務処理特例制度により開発許可権限を有する市町村に係る都道府県開発審査会の運用見直し」というのが、あるのですが、これ、どういう見直しがなされたのかということをお分かりになれば、お教えいただきたいのですが。

(宮地行政課長) 参考のほうの5ページの表の2番目にありますが、事務処理特例制度を活用して、開発許可に関する事務そのものは、市町村が処理するというようになっていいる場合に、開発審査会の議を経ないといけないという場合に、関係の市町村が、この審査会の開催に係る事務を行うことができるというふうなことを運用見直しでやっているという内容かと思います。

(高橋委員長代理) 市町村が自ら行うことができるように、運用を見直すということ。

(宮地行政課長) はい。具体的にどういうやり方でやっていくのかということは、ちょっと定かではないのですが。

(小早川委員長) これ、どうなるのかはこれからの話なのかもしれませんが、私も記憶がありまして、この議論をやっていて、これ、行政法的にも大変面白いなと思ったんですよね。つまり、今、お話があったように、許可権限は市町村にいつているけれども、開発審査会は県にしかない、しかし、法律上は許可にあたって審査会にかけないといけないというものが、いろいろあるわけですね。そこでは、審査会には審査会自身の審査の基準なるものがある、そうすると、許可権限をおろしても審査の基準は県の審査会に残ってしまっている、そういうことで、市町村のほうは歯がゆい思いをする。そういう状況なので、確かに、制度的にこれでいいのかということがあったわけなんですよね。開催に係る事務を、というのは、審査会にかけるか、かけないかの基準、見込みのありそうな案件はかけるけれどもそうでないものはそもそもかけないとかの、県のほうで決めた基準があって、市町村がこの開発は認めようと思っているのに、県のほうの基準では、そもそも審査にかけないよということになって、そこでもうシャットアウトされるというような、その辺を緩めようということなんですね。

(田中行政企画官) 少し正確ではないかもしれませんが、市町村の側の提案のような形で、何らかの形で、都道府県における開発審査会の開催を促せるような、そういうことを運用上の工夫として検討しているということだと思います。

(宮地行政課長) 私ども関心は持っていて、今後どのようになるかというのは、またフォローしていきたいと思っています。

(高橋委員長代理) これ、事務処理特例制度は、これを使って市町村に権限をおろされても、市町村の自治事務になるわけではないですね。

(小早川委員長) いや、これは、その性格をそのまま持ったまま、移る。

(高橋委員長代理) そのまま持ってまま移るのですよね。

(小早川委員長) だから、自治事務なら自治事務です。

(高橋委員長代理) それは都道府県の自治事務だったのが、市町村の自治事務になるのですか。

(小早川委員長) そうですね。

(高橋委員長代理) そうすると都道府県審査会がまだチェックしているというのは、おかしいと言えばおかしいということですか。

(小早川委員長) ええ、何かかなりおかしいのですよね。説明するとすれば、審査会というのは政策的なことではなく技術的なところをやるので、その辺は違わないはずだということか。それなら分かるのだけでも、そうなのかどうかですね。

(牧原委員) よろしいでしょうか。

(小早川委員長) はい。

(牧原委員) 今回の新しいやり方として、手挙げとか、提案というスタイルで権限移譲等を図ったということですが、今まではテーマを国なり、国の諮問機関がある程度決めて、各省に働きかけていたと思うのですが、そうではなくて、地方から提案なり要望があって、それを一定の振り分けをするわけですよね、重点事項と重点事項でないもの。その上で可能なものを、今度は、各省と折衝して決めていくという、そういうスタイルだと思うのですが、これをどう評価すればいいのかということをもうちょっと伺いたいと思います。数値として60%の事項について対応したということですが、そのことの意味をどこまで、どう理解すればいいのか。というのは、まず最初に、重点事項と重点事項以外をどういうふうに分けられたのかということが、まずあると思いますし、やっぱりそれから、実現できたものについては、非常に意味のあるものか考えるべきなのか、それともやや軽微なものが、結局実現できたに留まるということなのかということが1つです。2つ目は実現できなかったものについて、これもやはりあまり意味がなかったから、実現できなかったということなのか、各省の非常に強い抵抗があったからなのか。これまでの改革はどちらかというと、そういうふうに言われてきたわけですから。この辺りをどう質的に理解するかが評価のポイントになると思います。数字として、確かに60%は、いい数字だと思うのですが、もうちょっと色々踏まえた上で、どういう評価ができるのでしょうか。

(宮地行政課長) その点につきましては、私どもは全体を評価する立場にないということもありまして、なかなか今こうだと申し上げるところができないものがあります。ただ、その視点というのは大事かとは思いますが、政府の中で更に引き続き考えるのか、いろいろ外部の方が、この中身を評価していただくようなことに待つ部分もあるんじゃないかと思います。ちょっとすみません、お答えになっていないところですが。

(牧原委員) これを見て、非常に公平な運用かどうかということが、これだけだと本当

によく分からないわけです。これまでは政府なり国の機関が、やはり必要な改革はこういう方針なのだというところで、分権改革を進めていったことだと思うのです。今回は、一見、中央のイニシアティブだというふうになるのですが、本当の意味でのイニシアティブだったのかなということも含めた、ある種の評価というのは、どこかの段階でしなくてはいけないのだと思うのです。このままだと、誰も何も評価しないまま、ただただ、ずるずると声が上がって、それを何か投げてという、何かこう、繰り返していくという感じになりそうなので、こういうスタイルが、どこまで意味があったのかということは、是非どこかできちんと評価していただきたいと思います。

(小早川委員長) 牧原さんは、確か以前からこれについて、やや距離を置いて見ておられるところがありましたけれど、参考資料5ページの、提案が実現したもの、これがいわば、分権の事務局で、今言われたような意味で評価に値すると。

(牧原委員) 評価に値すると思ったのです。ああ、なるほど。

(小早川委員長) 値するというものを、たまたまいくつか、目についたものを挙げているとうことですね。後のカテゴリー2、カテゴリー3、4というのは、それぞれまた別のあれだけど。

ただ今の御発言は、全体としてこういうものがどれだけあるのか、仕事の進め方として有効かどうか、また、本来の趣旨でない使われ方をしていないかというようなこと、全体としての評価というのは誰もやっていないのかなということですね。

(牧原委員) 十分にあると思うのですよね、どういう意見を挙げればよいのかということの工夫というものは地方公共団体の側も必要だと思います。地方自治体から見て何が重要なのか分かれば、もっといい球がどんどん出てくるようになり、それはそれで改革としてはいいことなのかなという気がしますね。

(小早川委員長) 事務局の人と話しをしていて、今後もやるというのであれば、経験を踏まえて、直すところは直していこうよという話もしています。その1つは、さきほどの重点事項の選び方ですね。事務局だけで重点事項を選ぶのではなくて、どんな考え方で選んでいるのか、ちょっと途中で説明してもらえたらなというようなことは、確かにありますね。

(牧原委員) 21世紀的な改革かもしれないという気はしますね。

(小早川委員長) 私から言うのも変だけど、重点事項は84%、重点事項以外は48%で、大分違うのですが、これがまた何を意味するのかですね。通らなくてもしかたがないというものが、それだけあったということなのか。

他にいかがでしょうか

(高橋委員長代理) あと1つよろしいですか。

先ほど御説明になった12ページの農地転用許可権限の移譲なのですが、これは私も関わっていたもので、懸念点だけ申し上げておきます。さっきの事務処理特例制度との関係なのですが、この「現行制度」と「見直し後」のこの図で申し上げますと、左から

右に今回変わったわけですね。

これは農地法の世界の話なのですが、これとは別に、地方自治法の事務処理特例制度があります。現行制度ですと事務処理特例制度が使えるのは、4ヘクタール以下でありまして、4ヘクタール以下について、事務処理特例制度で市町村が移譲を受ければ、この権限を行使できるわけですね。

ところが、今回、見直し後になりますと、4ヘクタール超も、都道府県の法定受託事務であるけれども、都道府県が権限を行使できるので、ここから4ヘクタール超も含めて、事務処理特例制度で、市町村が権限を行使できるようになるわけですね。

そうすると、一方では、これからできるであろう法律案では、国が市町村を指定すれば、その市町村は4ヘクタール超でも、転用権限を行使できるわけなのですが、指定を受けなくても、事務処理特例制度を使えば、4ヘクタール超について転用許可権限を行使できることになるわけです。

つまり、市町村にとって指定を受けるインセンティブが、なくなるのではないかと私は、この法律案について思っているのです。

(小早川委員長) どうなんですかね。解釈上は。わざわざ指定制度というのを作っているの。これは、事務処理特例の制度のよく分からないところの1つなのですが、あれが使えるものと、使えないものというのは、やっぱりあるわけですね。個別法の規定が駄目だよと言っているか、あるいはそのように解釈できるというものは、そうなのでしょう。これもそれに当たるといふことか。農水省は、そう考えているのか。

(宮地行政課長) この点につきましては、これまで事務処理特例で、権限をおろしていた自治体があるというふうに聞いていますけれど、その意味では、農水省としても、今の法律の趣旨に照らして、この事務処理特例でおろすことが駄目だという見解は示していないという状況だと思いますので。

(小早川委員長) それは、駄目だとは言っていない。

(宮地行政課長) はい。

(高橋委員長代理) この前の委員会でも、それはあり得ると。

(小早川委員長) あり得ると。ああそうですか。

(宮地行政課長) 4ヘクタール超か、以下かで変える理由もあまり考えにくいのかなと、ちょっと今考えているのですが。基本的にその事務処理特例の場合の制度の趣旨というのは、都道府県の実情において、市町村の規模、能力とかも考えながら、実情に応じて都道府県の判断でおろしていくというものです。

そのことと、法律によって事務を配分する話とは、制度上は別物ということになると思うのですが、そこはやはり確かにちょっともやもやした感じは残るとは思いますが、例えば、この指定がどんな形になるのかとか、優良農地を確保する目標を立てるなどの要件とか、この辺によって、指定のされやすさなども見えてくるんじゃないかと思うのですが、一方、事務処理特例のほうは、都道府県がちゃんとやらないと動かな

いですし、こちらのほうは国のほうで指定すればそのまま、指定されるのじゃないかと思えますし、その辺をどう整理をつけるかというのは、まだ残るかもしれませんが、両方のものが残っていくということになるのではないかと考えています。

(高橋委員長代理) 内閣府も地方六団体も農水省も、本筋としてはやはり指定市町村制度を使うのが筋だろうということのですね。

運用上はそれでいきたいということなのですけれども、それが実際に担保されるかどうかという点での制度上の措置は一切講じていないようで、そこはこれから六団体側が、自主的な申し合わせみたいなものを作ってやっていくようです。ただ、そこら辺がこれからの課題として残るところかなと思った次第です。

(小早川委員長) 関連して、指定市町村の指定の要件の中の、目標を立てるというのはいいと思うんですけど、転用許可制度を適正に運用しているかどうかというのは、農地農村部会でも、不適正な事例ということで農水省が挙げてきたものについて、地方の側で兜を脱いでいるケースと、そうでないケースとがあったりして、なかなか難しいところだと思うんですね。成績優秀な子には移譲するというのですが、その成績評価を誰がするか。

他にいかがでしょうか。まだあるかもしれませんが、一応次へ、移らせていただきたいと思えます。

「地方自治法施行令の一部を改正する政令等について」、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、資料2と、あと細かい条文になって恐縮ですが、参考2で新旧の条文を中心に用意をさせていただいております。

地方自治法の施行令の改正を、これまでの間、行っておりまして、それについて御説明を申し上げます。

先般の処理委員会で、御説明をしました地方自治法の一部改正に伴う政令改正でございます。

地方自治法の一部改正について、もう一度概要を御覧いただきますと、1ページ、2ページになりますが、「指定都市制度の見直し」そして「中核市制度と特例制度の統合」、「新たな広域連携の制度」ということで、「連携協約」制度の創設、「事務の代替執行」制度の創設などが行われたところでございます。

これらにつきまして、必要な政令改正を行っております。政令改正の御説明に入る前に、この「連携協約」の制度の創設などにも絡みまして、第30次の地方制度調査会の答申なども踏まえまして、地方中枢拠点都市圏という施策を進めていたところでございますが、「まち・ひと・しごと創生」の動きに絡みまして、政府の全体の取り組みに関わる名称の変更などが出てまいりましたので、この点について、若干御説明をさせていただきます。

3ページに、「連携中枢都市圏」ということで、概要の資料を付けておりますが、総務

省で進めておりました地方中枢拠点都市圏、そして、国土交通省では、高次地方都市連合ということで施策が進められておりますが、「複数の地方都市等がコンパクト化とネットワークの活用により、一定の規模の人口を確保し、相互に各種高次都市機能を分担・連携」とすると、そういうふうなものを進めておりました、また、経済産業省では、都市雇用権ということで、「都市化や都市問題について研究するために」、新しい都市圏設定基準というものを提案するというふうなことがございまして、この地方創生の取り組みにつきましては、政府全体を見渡しながらか検討が進められているところでして、その中で類似の施策についてはまとめていくべきではないかという話になりまして、各関係の省庁も含めて調整をいたしました結果、この連携中枢都市圏という考え方に統一をされまして、この中で進めていこうということになったところでございます。

地方中枢拠点都市圏も、集約とネットワーク化の考え方に基づいて、その中心の都市が近隣の市町村と連携をしていくという考え方でありまして、国土交通省のものも、そうしたものも多く含まれているのではないかと思います。

ただ、国土交通省は、例えば同規模の都市が連携するというふうなことも含めて想定されていたのではないかと考えられます。そうしたことで、そういう概念を全体をまとめまして、連携中枢都市圏として進めていこうということで、その中には、総務省でやっていた地方中枢都市圏で対応していこうと考えていた都市は、含まれてまいりますので、引き続き、各関係省庁、連携をしながら進めていくということになってくると思います。

その中で、4ページ、5ページにございますが、これも前回、御報告をさせていただきましたが、広域連携モデルの構築事業ということで、先ほどの連携中枢都市圏の話も含めて、広域連携のモデル事業を進めているところでございまして、平成26年度に既に予算額を確保しておりましたが、27年度も国として更に支援をしていこうということで、27年度予算で、2億円を確保しております。

そして、27年度からは、本格的に地方交付税措置を講じていくということで、その概要につきましては、5ページのほうにまとめております。こうしたことでモデル事業の取り組みを進めながら、特にこの連携中枢都市圏の形成についての施策というものを、総務省も含めて取り組んでいくという状況にございます。

ちょっと話が逸れましたが、政令改正の話に戻させていただきます。

まず6ページを御覧いただきたいと思います。政令改正は、二段構えで対応しておりまして、まず最初に行った政令改正でございます。

6ページの、まず1番を御覧いただきますと、「連携協約の制度の創設に関する事項」ということで、大体主要なところは法律で定めているところですが、連携協約の制度の中に、自治紛争があった場合に、この連携協約に関して紛争がありました場合に、自治紛争処理委員による処理方策の提示という手続きがございます。この点につきまして、その手続きの細目を定めるという政令改正が1つでございます。

これにつきましては、7ページ、8ページを御覧いただきますと、参考にいたしましたのは8ページにあります、現在既に設けられております自治紛争処理委員による調停の手続きでございますが、この左側の連携協約関係の手続きにつきましても、大体法律でかなりのものが定められているところございますが、この赤の線のところにつきましては、定められておりませんので、今ある調停の手続きを参考にしながら、更に必要と考える手続きを入れたところです。

具体的に申しますと、このA市、B市の当事者があるわけでありますが、B市が処理方策の提示を申請したといたしますと、申請を行った旨を一方の当事者でありますA市のほうに通知をするということが1点でございます。これがその、ここで(4)ということで、お示しをしているものであります、次に自治紛争処理委員を知事あるいは大臣が任命した場合には、それぞれの当事者に通知をして告示をするという手続きが、この(6)というところでございます。それから、その審議の状況について報告を求めることができるということも調停などの手続きも参考にしながら設けておりますのが(7)でございます。それから取り下げをした場合には、一方のB市が取り下げの申請をして、都道府県知事あるいは総務大臣が同意をするわけでありますが、これ(8)、(9)であります、そのときに、一方の当事者について取り下げの通知をするという手続きも、この政令で書き込んでおります。

この辺を、調停の手続きを見ながら、この政令改正で入れたところです。これが地方自治法改正を踏まえた改正でございますが、6ページにお戻りいただきまして、その際に、「一般競争入札の参加者の資格に関する事項」ということで、少し別の趣旨の改正を加えております。

この改正につきましては、平成25年度に行われました国の会計制度の改正の内容を踏まえたものになっております。

1点目が、一般競争入札に参加させることができない者、これに指定暴力団員等を追加するという改正であります。これは、24年の10月に改正暴対法というのが施行されておまして、指定暴力団員等について、入札に参加させないような措置を国も地方も講じていくというふうな規定が設けられまして、これを踏まえた対応ということで、国の対応も踏まえながら、今回、改正をしたところでございます。

それから2点目が、一般競争入札に参加させないことができる者の要件ということで、追加されております。まず、契約の履行に当たって、粗雑な対応と言いますか、そうしたことを行ったときは、3年以内で参加させないことができるというものが、元々、工事と製造についてはあったわけでありますが、工事、製造以外の、「その他の役務」ということで、例えば清掃ですとか、いろんなサービスの提供もありますので、そうした役務について粗雑に行ったら認められるときについても、参加させないことができるものという要件に加えたものでございます。

それから契約により、契約の後に代価の額を確定する場合、これを概算契約と言って

いますが、契約の時点では全体の代価の額を確定できないような事情があるような契約で、後に精査をして、契約の額を確定するような契約につきまして、これは政府のほうで過去に、その代価の請求を故意に虚偽の事実に基づいて、過大な額で行うようなケースがございました。それを踏まえまして、そうした場合にも、一定期間参加させないことができるというものの要件に加えたものでございます。いずれも国の会計制度を踏まえた対応ということになっております。

以上の点につきまして、連携協約の制度がスタートするのが早いものですから、平成26年11月1日に施行するというので、まず政令改正がされております。

それから次の改正につきましては9ページでございます。

これが年を明けて、平成27年の政令になっていますが、指定都市制度の施行につきましては、2年後を目指しておりますので、「指定都市制度の見直しに関する事項」、それから「中核市制度と特例市制度の統合に関する事項」、この2点の改正でございます。

まず指定都市制度の見直しでは、総合区制度の創設というところで、総合区の創設に係る必要な規定を、いろいろ盛り込んでいるものでございます。

具体的には、ここに、ごく概要をお示ししてありますが、総合区には総合区会計管理者を置くこととする等の、総合区について区と同様の規定を整備していくということがございます。

そして解職の請求につきましても、これ議会の同意を経て選任される、副市長と同様の位置付けの立場であります。総合区長につきまして、解職の直接請求ができることになっておりますが、これの署名収集期間等の定めを副市長の場合と同様に規定を整備するというものが2点目でございます。

そして、総合区長の事務の引き継ぎに係る手続き等、必要な規定を整備したところでございます。

そして、次に指定都市都道府県調整会議の関係でございますが、調整会議で求めがあった場合には、指定都市都道府県勧告調整委員というものを任命して、その意見を求めて、大臣の勧告をするという手続きが設けられておりますが、これにつきましての手続きの詳細について定めたものでございます。

求めがあったときから、90日以内に意見を述べなければならないということが主要な点であります。右の10ページを御覧いただきますと、やはり自治紛争処理委員に係る手続きなども参考にしながら、総務大臣が勧告調整委員を任命して、意見を求めたときには、その点について両当事者について通知をするということですか、あるいは取り下げのとき、あるいは最後に意見を作成したときの公表などについて、自治紛争処理委員の調停などの手続きを参考にしながら定めたところでございます。

指定都市の関係の施行が、平成28年の4月1日、そして、ちょっと抜けておりましたが、中核市制度と特例市制度の統合、特例市の廃止ということで、特例市に係る規定を削除するというのと、現在の特例市については、特例市の事務を引き続き処理する

ことができるように、必要な経過措置を設けております。

これは平成27年の4月1日から施行ということになっております。

ちょっと細かい点もありまして恐縮ですが、政令改正の御説明は以上でございます。

(小早川委員長) ありがとうございます。只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。

(牧原委員) 連携中枢都市圏で、委託事業があるということですがけれども、この事業内容みたいなものは、大体もう具体化が進んでいるということなののでしょうか。

(佐々木自治行政局長) これは、実際にやる事業はまだ先なのですけれども、まず連携する、中心市になるところが宣言をして、周辺の市町村と協議をして、その上で、連携協約を結ぶのですけれども、事実上は、どんな契約にしていくかという、まずどういう項目を連携していくかというところを、今、今年モデル団体になっているところが詰めをやっているということになります。それに基づいて、実際に事業をやっていくのは、もう少し連携協約を実際に結ばれて、そしてビジョンとかを作っていくということになりますので、今はまだ、計画を協議しているような段階ということですね。

(牧原委員) 連携って、具体的にどういうものを連携していくかというイメージがちょっと、なかなか見えないんですけれども、施策分野では割りと医療が挙げられているのですけれども、これは割りと幅広くいろいろな行政分野で連携していくという方向にいくのでしょうか。

(佐々木自治行政局長) 大きく3本の柱にしまして、ここの3ページのところの細かい表がありますけれど、「連携中枢都市圏」という表のところ、7、8行書いてあります。経済成長のけん引、高次都市機能の集積、強化、生活関連機能のサービスの向上、これを一応、3本柱にしているのです。

経済成長のけん引というのは、結局、ある程度の地方の中核になるような都市圏ですので、東京以外のそういう地方の部分について、経済の中核、雇用を確保したり、ある程度産業も興していくと、そういう経済成長を興していく中心になって、圏域全体の経済成長をけん引していくと。それから、先生が今おっしゃった医療みたいなものは、まさに2番目の高次都市機能ということで、高次都市機能として考えられるのが医療の中の特に、地域医療よりももう少し、いわゆる三次救急みたいな、二次救、三次救みたいな高度なもの。

それから大学のような少し、高度な機能、これが高次都市機能になります。それからもう1つは、生活関連機能と、これは比較的身近な、保育サービスであるとか、住民に身近ないろんなサービスをきるだけ連携し合いながら、享受できるようにしようとするから、そういう意味ではかなり広範な中身が入ってきているということになります。

(牧原委員) 足りないところをお互いに補い合うというような、そういうイメージということになるのでしょうか。それとも中枢都市のサービスを使っていくみたいな形ですか。

(佐々木自治行政局長) たぶん足りないところを補うみたいなのは、生活関連機能サービスで比較的あると思うんですけど、経済成長のけん引分野になると、やっぱり中心の都市が相当、そこに通勤している人たちがいますので、そこでしっかり支えていけないということじゃないと、という発想が中心にあります。ただ、ものによっては、そういうものを、周辺の市町村にもどう波及させていくかとか、どう分担していくかとか、そういうこともありますし、それからさっきの医療みたいな話も、場合によっては、三次救急みたいな病院が、中心じゃないところにあるケースが、もしかしてあるかもしれませんし、一様ではないと思うんですけども。

経済成長のけん引と高次都市機能は、どちらかというところ、中心になるところに元々そういう機能を備えているし、発想としては、そういうところが中心都市が、自分の都市の住民のことだけ考えずに、圏域全体の住民のことを考えて、圏域の発展に頑張ってもらいたい、それが発想の背景です。

(牧原委員) ですから、参議院の地方制度調査会の報告の中には、この問題と、あと3大都市圏の連携の問題があったと思いますが、そっちのほうは今後どうなっていくんでしょうか。ちょっとポイントが外れるかもしれませんけれど。

(宮地行政課長) こども。

(牧原委員) まだ検討中。

(宮地行政課長) そうですね。今、募っているところです。

(佐々木自治行政局長) この4ページの。

(牧原委員) 募っているんですね。

(佐々木自治行政局長) 下のところに、「委託団体一覧」ってありまして、連携中枢都市圏形成に向けた9事業、これは結構、積極的に出てきているんです。それから3つありまして、2つ目は条件不利地域、なかなかこの中枢都市圏の周りの市町村ばかりじゃないと。そういうときに県が補完をするみたいなパターンもあるわけで、まさに先生がおっしゃった3つ目のパターンとして、大都市圏の周辺は、このどっちにも属しない、並列的な連携があるだろうということで、実は26年度、モデル事業で、その3つ目のパターンも提示して募集したのですが、なかなかいい案件が出てこなくて、今、掘り起こしに努力をしているということで、やっぱり意識としては、まだ3大都市圏の周辺の市町村はそういう連携をしていこうという意識はそれほど、まだ高くはないというのが正直な現状だと思います。

(牧原委員) なるほどそうですか。分かりました。これも手挙げで、実際は近いということがよく分かりました。

(篠崎委員) 少し細かいことですが、その連携中枢都市圏構想ですが、コンパクト化という言葉がやっぱり入っているんですね、これは国土交通省のほうで言っておられたんですが、なかなかコンパクト化というのは、結構云々されているんですけど、実態的には、難しいという状況にあるというのは、皆さんの御認識だと思うのですが、

ここにはやはりコンパクト化という言葉を入れられた意図というのは、これは連携中枢都市圏というのは、エリアとして見ますよね。そうすると、その中の1つの中心都市でも、コンパクトにしながら、空白区域があって、の圏域だというふうに考えるということなんでしょうか。

(佐々木自治行政局長) 元々も、一応集約とネットワーク化というのがあったものから、同じような発想はあったんですけど、例えば中心都市に、何か三次救急みたいな機能が合ったときに、そういうところの機能を、周辺の市町村もできるだけ使いやすいようにしようと、そうすると、そういういろんな機能を、どこかでまとめることによって、周辺の市町村もアクセスして使いやすくする、そのネットワークと集約とをミックスすることによって、いちばん効率的なサービスの提供の仕方と言うんですかね、そういうものを追求していこうという、発想としては、そういう考え方になっています。

これは、それで時々誤解があるんですけども、全部中心都市に集約しようという意味ではなくて、それぞれの機能をできるだけ、本当にばらばらになっていると、今のネットワークの組み方もできなくなるので、そういう意味で、ある程度いろんな人がネットワークで享受しやすいような集約の仕方をしていく必要があるんじゃないかなというふうに思います。

(篠崎委員) 3大都市圏の京阪神なは、京、阪、神、それぞれが一つ一つで、関西は一つじゃないと言われていて、最高の世界的な機能というような、高次な、都市機能に関してもですね、調整は難しく、やはりその辺り、具体的に手が挙がらない原因は、よく分かるんですけど。これからの例えば関西圏域なんかの、3大都市圏と言われていた中の一つでも、人口も既にかなり減っていて、危機意識はあっても、なかなか都市圏としての連携になってこない状況がございますので、何か、もっとインセンティブがあればということも、次の年度ではお考えいただきたいなど。

(佐々木自治行政局長) 一応、今、先ほどの27年度の国の委託事業の枠を確保してありますので、そこで、まずやろうというところまでできている、いただくところを考えたいと思っておるんですけども、先生が今おっしゃったような、国としてもものすごく高次のという部分もあるのかもしれないですけど、例えば発想としては、東京圏の周辺なんか、どんどん今、高齢化がどんどん進むので、介護の問題とか、いろんな、どちらかというところそういう身近な住民サービスのところでも、連携していく必要というのは、今度、出てくるんじゃないかなという意識が背景にあって、こういうのを出していくというところはあります。

(牧原委員) これは諸外国の、北欧あたりでいろいろ、何かこういうことをやっているんだと思うんですけどね。諸外国の例を見て、担い手を育成しないとなかなか連携というのは、難しいですよ。この市町村域を超えた連携というのは。そういう気がしますね。

(小早川委員長) たまたま委託団体を見ていると、下関市、北九州市というのと、北九

州市というのが並んでいるんですけど、これはどういうことなんですかね。北九州市を中枢とする比較的狭いエリアのものと …。

(時澤大臣官房審議官) 一緒にやるというもの。

(小早川委員長) 北九州、下関といういわば、まさに2眼レフ的な、もっと広い圏域で考えるものというのと、2重でもいいよと、そういう話ですか。

(時澤大臣官房審議官) そうです。圏域を超えてというので北九と下関は一緒にやります。北九は北九で、その周辺とやりますというのがあります。これ、両方あって、2つに分けています。

(小早川委員長) それは、機能的には違うもの考えるんですかね。総合行政主体としての地域圏ということではなくて、北九と下関が手を組んで、何かこういうことをやる、周りも巻き込んでやりますと、そういう、ややスペシャライズされた話なのか。

(佐々木自治行政局長) ちょっとそこは、たぶん今まさに。

(小早川委員長) まだ。

(佐々木自治行政局長) 何をやるかを、それぞれのところで、今、連携事業の中身を詰めていただいているところですので、ちょっとまだそこまでは分かっていない。

(時澤大臣官房審議官) 概要はありますが、詳細は現在検討中です。

(佐々木自治行政局長) とりあえずの提案みたいな。

(牧原委員) 海を越えるパターンと海を越えないで、陸で、九州の中でという、そういうパターンですかね。これ。

(時澤大臣官房審議官) そうです。

(小早川委員長) 連携の内容が違ってくるんじゃないか。

(時澤大臣官房審議官) 違うと思います。

(牧原委員) 北九州市が割りと積極的にやろうという、そういうことなんですか。

(時澤大臣官房審議官) そうですね。

(小早川委員長) 北九州が2つのパターンを提案してきて、どっちも採択されたということなのですか。

さっきの話を伺っていて、コンパクト化というのは、ちょっと引かかるなという気がしましたけれどね。国交省が元々考えていたのは、1つの都市のコンパクト化ですよ。周辺からは施設も施策もいわば引き上げる、できる範囲で引き上げるということだと思のですが、それと、この連携ということとを結びつけて、そこでなおコンパクト化ということと言っていると、下手すると、連携した周りの市町村はもう空っぽにしますよというふうにとられかねない。

(佐々木自治行政局長) そういうことではないという意味ですね。

(小早川委員長) そういうことではないのですね。

(佐々木自治行政局長) 結局、それぞれのところがコンパクトすることによって、より連携がしやすくなりますから、だからそのときに、何を、うちの市町村はこういうこと

で、特にという面もありますけど。

(小早川委員長) コンパクト化が、それぞれのエレメントの高度化になっている、周辺市町村も、現にあるものの機能については、高度化する、それでもって他と連携する、助け合うと。

(佐々木自治行政局長) そういうことだと思いますね。連携するとすれば、ある程度そういう、それぞれの市町村のコンパクト化とセットになって連携をしていく。あくまでもイメージですけども。

(篠崎委員) ちょっと、そのコンパクト化が、必ずしも必要なのかというのは、疑問に感じているところであるんですけど。むしろネットワーク化だけでも、これは成立するのではないかなという気がするんですけど。

(牧原委員) 総務省も集約とネットワーク化という、その集約とコンパクト化は違うのですよね。

(篠崎委員) この集約というのは違いますよね。機能の集約ではなく、国交省の言うコンパクト化は、エリアとしての意味合いですね。

(宮地行政課長) 機能ですね。

(篠崎委員) 機能の集約化という意味だったら、分かるんですけど。

(小早川委員長) コンパクト化というのも、少し、そういう多義的なところがあるんですね。エリアの話と。

(篠崎委員) そうですね。国交省で書かれているコンパクト化というのは、かなりエリアを意識したもので、総務省さんの場合は機能の集約化ということですね。

(小早川委員長) いろいろございますが、予定の時間を若干過ぎてしまっておりますが、いかがでしょうか。では本日の委員会は、これで終了とさせていただきますと思います。

本日の委員会の議事要旨及び議事録につきましては、委員の皆様にご確認いただいた上で、会議資料とともに、公表したいと思っており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、これを持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。