

地方分権改革検討委員会（第1回）議事要旨（平成20年10月31日）

政策調整監

資料1 「第二期地方分権改革の動向について」について説明。

茂木町長

事務局の説明で、国の中で「バトル」とか「ゼロ回答」という話があったが、国でやろうとしているのに、誰が「ゼロ回答」で、誰と誰が「バトル」なのか。

政策調整監

政府では、地方分権改革推進本部を設置して、推進委員会の第1次勧告を受けて、推進要綱（第1次）で進めていく方針を打ち出している。その方針に基づき、各省庁では、個別内容の具体的なやりとりを行っているが、特に今議論されている「国の出先機関の見直し」については良い回答が得られていない。

茂木町長

反対している一番の理由は何か。地方にはその能力はないと見ているのか。

政策調整監

そういった発言が多いと聞いている。

政策調整監

資料2 「検討の内容及びスケジュールについて(案)」について説明。

総合政策部長

この件について、委員の皆様のご意見をお伺いしたい。

（「異議なし」の声）

総合政策部長

この検討内容・スケジュールで本検討委員会を進めさせていただく。

政策調整監

資料3 「第二期地方分権改革における県から市町への権限移譲に関する調査について」について説明。

那須烏山市長

政策懇談会で当委員会の設置を提言した立場から、今回の調査の必要性を補足説明させていただく。この調査を11市町から31市町に拡大するという県の提案には賛成したい。

当委員会設置前に、那須烏山市としては、第1次勧告に示された359事務権限のうち103項目について、ケーススタディという形で全庁的な体制で調査を行った。その調査によると、本市のような小さな一般市まで移譲と示された該当項目のうち、概ね70%は現体制のままでは対応不能という結果が出た。

対応可能とするためには、様々な専門研修の実施、職員を県に派遣しての実務体験、県から専門職員の派遣といった、いわゆる人的な支援が大半を占めていた。また、移譲事務によっては、事務執行の効率性や施策効果の問題等から、単独市町ではなく、広域行政事務組合のような大括りの広域の取組、連携・協調が必要だろうと考察されていることから、権限移譲の受け皿体制の整備は、各単独市が個別に対応できるものではないと痛感したところである。したがって、調査は全市町を対象に実施することが最も効果的であるし、権限を渡す側である県内部を対象とした調査等も同時並行して行うことができれば、さらに効果的ではないかと思う。

政策調整監

調査依頼の中にもあるとおり、移譲に当たっての課題として、専門知識や人員体制といった部分が大きな課題になるであろうということで、庁内においても検討を今進めているところである。

総合政策部長

県から市町への権限移譲に関する調査については、全 31 市町で実施していただくということによろしいか。その中で、各市町の問題点や県の対応について課題整理をしていきたいと考えている。

足利市長

「分権」の「権」とは何か調べてみたが、「権利」「権力」「権限」「権能」といろいろある。国が都道府県に対して分権し、県が市町村に対して分権すると、それには必ず予算が付いて回るわけだが、それには国は触れていない。「権利だけはやる、金はやらない」というのでは（事務は）できない。職員数は足りないし、ノウハウを持つ職員も県と比較すると市町村は少ないと思う。職員は日々の業務に追われている。県から派遣するにしても、市町から県に勉強に出向させるにしても予算がかかるが、どのように考えるのか。

総合政策部長

県も市町村と同じ立場で、国が管理する国道や河川を県で管理するように協議を重ねているが、現在のところ、人と財源の話は全くない。第 2 次勧告は国の出先機関の見直しである。出先機関としてそのまま残すもの（例えば税務署）、本省に引き上げるもの、都道府県へ移管するもの、廃止、独立行政法人化するもの、という区分けでやっているが、どの部分が県に移管されるのか、仮に移管されたときに人と財源がどうなるのかは見えていない。財源は第 3 次勧告で示されることになっており、財源についてはそれを見ないと何とも言えない。しかし、国の二重行政を解消し、県も自分たちのことは自分たちでできるようにするという点は変わらない。当然、財源も付けてもらわなければならないが、受けべきものは受けるという姿勢である。

64 法律・359 事務権限については、推進委員会でいろいろな調査をしており、県の特例条例によって既に市町村に移譲されている権限を全国で調査した結果、これらの事務が勧告の中に入った。

先ほど那須烏山市長が言われたように、市町村によってその事務があるのかないのかということもあるし、できるのかできないのか、こういう条件があればできるといったこともあるので、この調査は、今後先に進むためにも整理しておきたいと考えている。

政策調整監

調査費用だが、部会では、部会員がとりまとめていくということでご理解いただいている。

足利市長

態勢を調査する必要はあると思う。ただ、調査した結果、これはできないという結果が出たらどうするのか。

政策調整監

地方分権改革推進委員会は、実際にどこかの自治体で事務移譲をしているものとして、(勧告で)359事務を挙げてきたということである。そうすると、地方には能力はあるはずだ、実施するにはどういう課題があるのか、ということになるわけで、例えば、財源がなければできない、ノウハウがなければできないといった課題をこれからクリアしていくための調査でもあると考えている。

足利市長

「権能」については、国はかなり強く発揮できるし、県はやや発揮できるが、市町村はなかなか権能を発揮できない。税金を集めるにしても、県から出向してもらい、ノウハウを教えてもらったから46億円徴収できた。市町村職員だけでは、なかなか権能の発揮が難しい。職員は皆同じ能力を持っているはずだが、現実に市民や国民はそう受け止めてくれない。同じ「権限」と言いながらも、我々市町村の権限と国や県の権限は違うのではないかとこのことを理解した上でやらないと間違ってしまうと思う。

総合政策部長

どこの市町でも、税金徴収は大変苦労しており、県も滞納額が非常に増えている。地方税徴収特別対策室をつくって、市町と県の職員が協力して徴税対策に取り組んだ結果、かなりの部分の滞納額が整理された。どのような方向でやっていけば効果が上がるかを検討していくためにも、調査は必要かと思う。

ただ、新地方分権一括法で法律として規定されてしまうと、否応なしに市の事務ということになってしまい、法律が成立してすぐ施行となると、体制が整わず間に合わないということになる。そうならないように、予め十分に委員会・部会で協議していければというのが、まさにこの委員会の趣旨であり、先に進むためにも、この調査をお願いしたい。

下野市長

県でも、今予測をしながらやっているわけだが、「こういう部分については難しいかもしれないが、こういう方法もある」といったことについて、県として考え方を示すべきであり、調査した結果が市の体制にあまりにも負荷がかかるようなら、いい権限移譲にはならないと思う。調査の中で、「今まで経験がなかったが、こういうものはどうか、できるか」と言われても、市になったばかりのノウハウのないところは動きがとれない。県には「こういう対応を考えている」といったことも教えてもらいたい。「これは(移譲は)難しい」という回答がたくさん出てしまい、「市として後ろ向きだね」と言われたくないし、やろうとしてもできない事情は財源であるし、当然人的な問題もあるのではないかと。

総合政策部長

財源と人の話は、国と都道府県の関係でも全く同じ状況にある。例えば今、国が直轄管理している国道の一部を県がやるという交渉が始まっている。一級河川は県内で完結するものがないので該当しない

が、直轄国道については、財源が担保されるかどうか全くわからない中で県も交渉をしている。都道府県ごとにやっているが、それを推進委員会で勧告にまとめて、国ではそれを受けて財源を交付することになる。

これまで、特例条例によって市町村に事務権限を移譲する場合には、権限移譲交付金で財源を手当てし、予め移譲マニュアルを作って研修会をやったり、場合によっては県職員を派遣したりしている。最初からダメだということではなく、条件を検討しながら、是非調査してみたい。

また、第1次勧告の64法律・359事務権限のうち、(本県で)特例条例によって(1市(町)以上に)移譲されている事務は、3分の1を超えている。

次長兼総合政策課長

64法律・359事務権限のうち、現時点で特例条例に基づき市町村へ既に移譲済のものを申し上げる。今回、町に移譲するというものが3法律・28事務、そのうち地方自治法絡みの委任事務には既に移譲済になっているものがある。また、今回の勧告で市に移譲する扱いになっている45法律・224事務は、勧告では町に移譲するとは言っていないが、本県の場合は、特例条例で県内全市町に既に移譲しているものが、7法律・42事務ほどに入っている。中には、宇都宮市には既に移譲が済んでいて、他の市には行っていないものもある。完全未実施分は45法律・224事務のうち6法律・19事務で、これらは県内ではまだ全然行っていない状況にある。特例条例に基づいて既に実施している分、全くやっていない事務、県内で一部がやっている事務に分かれており、それについても、各市町の実態と対応状況を今回の調査であわせて確認させていただくことは、意味のあることかと思う。

また、人的面、財源面については国の方針等を待ってやるとなると、第3次勧告は来年春ということで、国からそのスキームを示され、全容が明らかになるまでかなり時間がかかる。それを待ってから、「この金ではダメだ」「この人的対応ではダメだ」ということになると間に合わない。21年度中には国が計画を立て法律を制定し、翌年4月に施行になるという状況があるので、対応スケジュールを考えると、予め県内で市町の状況調査と県の事務量も含めた状況調査を並行してやって、それをマッチングさせて、どこに課題があるかという準備作業をやっていく必要があると思う。そのためには、時間的にもできるだけ早急に取りかかったほうが県にも市町にもベターな選択なのではということで、この調査を計画したところである。

下野市長

我々のこういった意見を第3次勧告にどうやって反映させることができるのか。調査結果に基づき、国に対して、どの時点でこういった形で意見を言うのか。相手先は推進本部なのか、推進委員会なのか。どこにどのようにその話をするのか。

総合政策部長

おそらく、各県も同じような状況にあるかと思う。いろいろな状況をあわせてきちんと分権を担いし財源を確保するように、全国知事会や全国市長会、町村会等で直接国に働きかける。

税財源の話は、国でどういう税制改正をするのかまったくわからない。道路特定財源のうち1兆円を地方に配るという話も、その1兆円が交付税で来るのか、今都道府県に配分されている道路整備臨時交付金の7,000億円に3,000億円分だけ上乗せして来るのかわからない。とにかく財源については、来春の(第3次)勧告と国の税制改正の動向、それから、地方財政で言えば地方財政計画が決まらないと我々

も何とも見えない。

栃木市長

調査の目的はわかったが、受け皿となる基礎自治体の体力も財政力も環境も違っている。調査の中で、受ける範囲やそれに対する要素はきちんと整理しなければならないということはわかるが、勧告では、「完全自治体の実現」と言っているわけで、完全自治体とは、行政権、財政権、立法権の3つの要素をしっかりと有する自治体である。そうすると、国が考える完全自治体の規模や、県が考える完全自治体の規模をどのくらいなのか、そういった前提がないと、それに対してどのくらいの権限要素を与えるのが全く見えてこない。

先だって、総務省から定住自立圏構想が示され、自立できると国が勝手に判断したものだけを支援して、あとは契約関係の中で行政サービスや福祉サービス、教育の体系まで進めるという方向が示されている。本来、こういった権限や制度設計は、補完性の原理で、地域住民にできないものは市町村、市町村ができないものは県、といったことで体系的に成立されるべきである。今回の勧告については「受け皿として体力・環境のある自治体が権限移譲を進める」というようにしか聞こえない。制度設計が逆であり、完全自治体を目指すのであれば、必要な財源はきちんと担保し、人的配置もするというのが本来のあるべき姿である。国から来るものを県が受けて、市町村には体力や環境によって移譲することは、どうも理解できない。

総合政策部長

地方分権を進めて権限移譲を求めることは、全国市長会でも全国町村会でも全国知事会でも要望しており、その要望に基づいて、国も新しい第二期地方分権改革推進の法律を平成18年12月に制定している。地方分権改革推進委員会には、民間有識者が入って、地方の事情を聞いたり現状を調査したりして、勧告が示されることになっている。

栃木市長

受け皿となる完全自治体をつくるのが目的なのか、それとも、市町村を、当面の国の制度に対応する基礎自治体として整理することが目的なのか、そのあたりがどうもわからない。

茂木町長

国においては官僚が反対するということもあるが、一方で、市町の調査についても職員任せにすると、逆に職員は仕事を増やしたくないという観点だけで判断して、移譲不可能とする場合もあるのではないかと。我々首長も少し反省して、よく調査内容を見る必要があると思う。地方分権を知事会でも市長会でも要望しているのは、住民の福祉向上、利便性向上につながるからだと思う。単に市町村が、さらに事務を抱えて忙しくなる、大変になる、専門性がない、ノウハウがないという理由で移譲を受けないとなれば、どこか住民視点が忘れ去られている気もする。私は、とりあえずこの調査は全31市町でまずやってみて、その中からいろいろな問題点を拾い上げるべきだと思う。そこで人・物・金のことが出てくるなら、実際にどのくらい必要なのかということも考えなければならない。

また、市に移譲するが町には移譲しないということがあるとすれば、逆に県では、その権限をいつまでも町のために持っていなければならず、二重行政がどんどんできてくることから、町へもどんどん移して31市町同じにしようということも考えられる。

そのようなことも含めて、私はとりあえずこの調査をした上でもう一度考えてみる必要があると思う。ただ、調査に当たっては、安易に職員に聞いてできないことを挙げるのではなく、住民の視点に立ってやるべきことがあるなら、やっていかなければならないという判断をすべきではないかという気がする。

那珂川町長

茂木町長の言うように、この調査は是非やるべきだと思う。それぞれの自治体で対応するには何が要するのか、そういう意味でも是非やるべきだと思う。職員に何か言うと、できない理由ばかり言われている感じがする。できない理由ではなく、どうしたらできるかを考えると冗談半分に言っている。

都賀町長

私も調査については賛成である。町の立場としては、まずは市と町の差別について、内容はいずれにしても、町という名前だけで差別されるようなことがあっては困る。島根県では全市町に福祉事務所を設置したということで、できないことはない。

国から言われるままではなく、栃木県としての判断でやれるものはたくさんあると思う。土地利用についてはいろいろな法規制があるが、私の個人的な意見として、権限は県から移譲しなくてもよい。都賀インター周辺の開発は北関東道沿線の中で一番遅れている。何をやろうとしても、「それはできません、ダメです」となって、高速道路にあれだけの投資をして、そこにアクセスする幹線道路網を整備しても、その沿線やインターの利活用もできない。我々から言わせてもらうと、知事は市町村重視と言うが、県の各部門がブレーキ役になっていると経験上感じている。農業振興のための整備もしてきたが、これからどうするかについては、地域もいいし町もいいしということになれば県だっていいはずで、県民と町民はイコールだから、行政の県と町はイコールであるべき。それなのに、県からブレーキ役のようなことを言われては困る。最終的に「できません、ダメです」で責任をとるのは誰か。県の担当者は責任をとってくれないし、国の各省も負わないだろうし、最後は町が負うことになる。ある一定規模以下の範囲ならば、町や地元が言うことはそれでいいだろうという考え方に県にも立ってもらわないと、何をやろうとしても全部「できません、ダメです」の一点張りでは困る。

町の関係では項目も法律も少ないが、県の考えでできる範囲の部分については、地域や町の考えを即そのまま承認していただける立場に立っていただきたい。地域がよくなり、町がよくなるなら県もよくなる。変えることで大きなマイナス点が地域に出てくるなら別だが、そのような判断は我々地域住民にもできる。県にそういう考えに立ってもらうことは、今後、地方分権の絡みの中で当然必要だと私は思っている。

総合政策部長

農地転用の許可権限については、4 ha 以上は大臣許可だが、「県内のことは県で、あるいは市町のことは市町で決められるようにしてくれないか」「なぜできないのか」と推進委員会と農水省でやり合っており、農水省は「農地を守るのは国の責務だ」「食料自給率を守っていかなければならないから一切やらない」という立場にある。

都賀町長

農業も守るが、インターを下りてすぐの場所で米を作るのがいいのかということだ。農水省は全国一律で意見を言っており、自分のセクトを守ろうということだけの話ではないか。地方の農業の実態がわ

かっていないのでは。ある程度のところは県に任せるので、あとは市町村と相談してやってください、というようにやっていかなかったら、日本は疲弊する一方だと思う。

下野市長

調査することは皆、賛成だと思う。しかし、ノウハウがない、財政面や人的支援という言葉が返ってくると思う。その調査結果についての対応策が一番重要であり、調査結果を推進委員会や推進本部に行って伝え、あるいは地方六団体でも動くということをしなが、様々な形で地方に沿った権限移譲を進めていく必要がある。ただ単に調査だけやって、結果がどう出るのかわからないのでは不安がある。

茂木町長

なぜ地方分権かということや、国の地方分権の進め方に少し異議があるということと、そうはいつでもこれは進んでしまうので県としてもしっかりした対応をしていかなければならないし、それは我々市町も同じだということ等、いろいろな議論がない混ぜになっている。

一つは、栃木市長が言われたとおり、いつも地方はだまされてしまって、気付いたときには補助金を減らされた、交付金を減らされたということが小泉内閣の三位一体改革のときにあったので、みんなが非常に警戒しているところがあるのだと思う。

栃木市長

国はそうだから県にはそうであってほしくない。財政権を与えると勧告では言っているが、財政自主権は我々にはないに等しい。そういった状況で、国は権限だけを与えてくる。仕事だけは来るが、基本的に財源的な配分も来ない。国がそういう状況だから県にはそうしてほしくない。受け皿となる基礎自治体の考え方を県がしっかり理解して、権限や財源、人を一緒に考えることで完全自治体をつくる。そのための県の考え方を明らかにしてほしいという話をさせていただいた。県は、国のように責任から逃げないでほしい。我々も、そういった調査を受けて、市民・地域住民の行政サービス向上のための権限を受けるという覚悟がしっかりできていると思うので、それは是非お願いしておきたい。

那須烏山市長

那須烏山市は合併で町から市に移行した時点で次のような事例があった。市になると福祉事務所については必置規制で、専門職の配置が即必要なことから、県との協議により、専門職の主幹クラスを1名、福祉事務所の所長として派遣してもらった。2カ年間、その下に市の職員を3名つけて4人体制でやり、2年が過ぎて、その指導を受けながら専門職も順調に育ってきている。福祉事務所の設置等は、県との協議によってできた権限移譲であり、こういったことを今後、359事務権限の中でもできれば良い。財源については、来年春に第3次勧告を出し、その後の計画がどうなるかという不透明感は確かにあるが、今は各市町村が抱えている大きな行政課題をいろいろと精査する意味でも、自分の市町の能力や職員の実力がどの程度あるかを把握する意味でも、私は、調査は必要だと思う。

地方分権は今の社会格差の是正であり、分権をしないと地方経済の格差、疲弊はさらに進むことから、私は全面的に地方分権を進めるべきだし、財源も獲得すべきだし、人材も派遣するし交流もするというのを積極的に進めなければ、地方の活性化は進んでいけないと思う。したがって、その前提となるこの調査は、私は是非県も含めてやられたほうがいいと思う。

なお、国から地方へという「地方」は県と市町村であり、一体となつての連携・協力が必要だという

意味はそこにある。359 事務権限を精査すれば、県との協議、人材交流、派遣等で解消できるものがほとんどだろうと私は思っており、したがって調査はできるだけ詳細にされたほうが良いと思う。

大田原市長

調査をしても回答はほぼ決まっています、人と金の話だけではないか。それが解決できれば、規模の大小にかかわらず、ほとんどの市町村が権限移譲を受けても大丈夫である。市町職員の県での実務研修や職員派遣、事務量に合った職員の確保、これにも人件費がかかるが、県等から専門職員の派遣を受け入れるにも、その人件費はどちらがもつのか。今まで県職員がやっていたことを市町村に移譲すれば、県の人件費は余るが、市町村の人件費はどうなるのか。国から県に来たものを、国から市町村に直接財源移譲するということになるかもしれないが、国が、県から市町村に財源を移譲したといっても、現実には知事会の発言力が強くて、権限が県から市町村に渡った割に財源は県から市町村にあまり来ないのではないかと。人はやるが金はやらないということではなく、県がよほどしっかり財源と人で市町村を助けるということをしなさいといけない。知事会は国とやっていくが、全国市長会や全国町村会は弱いし、どうしても国は知事会に気を遣うので、そのような不安がある。せっかく調査するのだから、出た結果は真摯に受け止めて、県も市町村の金と人の両方についてはきっちり救済するとなれば、我々の不安はなくなると思う。我々は、基礎自治体が自立するために権限を移譲するよう言ってきており、地方分権の流れとしてはその方向でいいわけで、あとの不安はお金なので、是非しっかり救済策をお願いしたい。

茂木町長

調査をやれば、首長が答えるだけでなく、必ず各部課の職員に回るので、職員が「できない」と言いながらも、「これはそろそろ来るのではないかと」と覚悟を決めるにも、あるいは、今こんな話があって権限が移譲されようとしていることを職員に周知するためにも良い。うちの町でも「人がいない」とか「今でも残業が多いからやめろと言われているのに、こんなものが来たら残業が増えてしまうがどうなのか」という話が出ていたが、職員の中に一つの動きを起こすことは良いと思う。

総合政策部長

これまでの県特例条例による移譲は、県と市町で時間をかけて協議して合意したものについて、選択パッケージと基本パッケージに分けて移譲している。移譲の際は、権限移譲交付金を出し、人についても、要請を受けて派遣可能な場合は県職員を派遣している。

今年6月に「栃木県における地方分権改革推進の基本的な考え方」をまとめてホームページに載せており、骨子が参考資料8である。「取り組むべき課題と方向性」として、「国による関与、法令による義務付け・枠付けの見直し」では、建物をつくる場合などの国による関与、法令による義務付けを見直してくれとか、財源面では「地方税財源の充実確保」で国から地方に税財源を移譲してくれとある。また、国から地方、都道府県へ、併せて県から市町村に権限移譲してくれとある。具体的な取組としては、国への働きかけを強化し、県でもいろいろな取組を強化していくということで、真摯に要望に応えていきたい。地方の中で乱れていると、国もなかなかウンと言ってくれないので、互いに十分状況を把握しながら、スクラムを組み結束を固めて取り組んでいきたいのでご理解を賜りたい。

政策調整監

アンケート調査については、ご議論のとおり、回答内容はある程度の項目としては既に見えているが、

実際に出てくる具体的な項目を踏まえ、市にとっては来年度しか時間がないことから、なるべく早期に方向性を出していきたいと考えている。その中で、個別具体の法令・権限の内容に応じて、どのくらい財源が必要か、どのような研修なり人的支援なりが必要かという検討に入っていきたい。県内部の調査については、行革室・人事課・総合政策課の連名で既に行っており、県内部の検討も併せて進めていくことになる。

また、財源の問題については、全国知事会を通じて常に推進委員会に対して申し上げており、推進委員会も「財源なくして権限移譲はあり得ない」と言っていることから、県と市町村の関係にもそれが波及するだろうと考えている。

総合政策部長

この議題については少し長くなったが、全市町で調査を実施するという点によろしいか。

(「異議なし」の声あり)

政策調整監

「その他」として、事務局から2つ報告・提案申し上げる。

まず、10月8日の部会で、委員会及び部会での協議・検討に必要な資料作成、連絡調整、研究等を実務レベルで行うためのワーキンググループを設置した。委員会構成市町と県関係課の分権担当者をメンバーとして、委員・部会と一体的に運営するために総合政策課が事務局となって、委員会・部会の委員が円滑な協議を進められるよう、今後、ワーキンググループを積極的に活用してまいりたいと考えているのでよろしくお願ひしたい。

2点目は、この会議の取り扱いについてであるが、当委員会は政策懇談会に設置された検討組織であり、最終的に決定事項がある場合は政策懇談会において協議・決定することとなる。検討テーマ自体が地方分権改革ということで、県と市町で課題を共有し、広く県民の理解を得ながら推進する必要があることから、原則公開で進めていくこととしたい。

なお、協議・検討を進めていく過程で非公開とする必要が生じた場合、また、公開で行うことに疑義が生じた場合は、必要に応じて委員の皆様にお諮りし、合意の上、非公開で対応することも考えてまいりたい。この点について、委員の皆様にご提案申し上げる。

(「異議なし」の声あり)

以 上