

あいち 分権通信

平成 29 年 8 月
愛知県政策企画局企画課

- 今年度も引き続き「あいち分権通信」を発行し、皆様に地方分権改革の取組や話題をお届けしていきたいと思っております。
- 今号では、平成 29 年 2 月 17 日に豊橋商工会議所で開催した「地方分権・道州制セミナー（平成 28 年度第 2 回）」での関西学院大学総合政策学部教授北原鉄也氏による講演の概要をお伝えします。
- また、国の平成 29 年「地方分権改革に関する提案募集」に対する愛知県提案などについてもご紹介いたします。

§ 目次 §

- ✓ 地方分権・道州制セミナー（平成 28 年度第 2 回）結果概要（その 2）
「地方分権改革の成果と展望―都市計画を事例として―」…………… P 1
- ✓ トピックス：地方分権改革を巡る最近の動向…………… P 3
愛知県からの地方分権改革に関する提案の紹介：
PFI 事業により将来の用途廃止が確定している行政財産（土地）に係る売払い制限の緩和

地方分権・道州制セミナー（平成 28 年度第 2 回）結果概要（その 2） 「地方分権改革の成果と展望―都市計画を事例として―」 （関西学院大学総合政策学部教授 北原鉄也氏）

平成 28 年度 2 回目のセミナーには、自治体の職員や議員の皆様始め約 150 名の方にご参加いただきました。前号の「あいち分権通信」（平成 29 年 3 月発行）で、内閣府地方分権改革推進室次長 横田信孝氏の講演概要を紹介しました。今号では、関西学院大学総合政策学部教授 北原鉄也氏から、都市計画制度の変遷や歴史的な経緯を踏まえ、地方分権改革が都市計画制度にもたらした成果・課題などについて、お話しいただいた講演の模様をお伝えします。

日本の融合型行政と地方分権

日本の行政というのは、国と都道府県、市町村が一緒になって仕事をするものが多いです。学問的には、こうしたやり方を「融合型行政」と言い、反対に、国は国、市町村は市町村である程度完結して仕事をするやり方を「分離型行政」と言います。

例えば、かつては機関委任事務といって、自治体が、国の機関として仕事をする手法がとられ、都市

計画についても、自治体の決定を国が認可するという関わり方をしていました。

地方分権改革というのは、国の権



北原氏の講演

限移譲や関与の縮減を内容としますが、同時にこの「融合型行政」の改革ということでもあります。そのような見方で都市計画行政を事例として地方分権を考えてみたいと思います。

都市計画における地方分権改革の経緯

都市計画と地方分権を巡る経緯について振り返ると、1919年（大正8年）に施行された旧都市計画法のもとでは、内務大臣が各地方の都市計画を決定することになっていました。内務省は、中央の役人だけでなく、知事、市長を加えて、都市計画地方委員会というものを各地に組織して都市計画を検討し、内務大臣による決定、内閣による認可を経て、国の計画として策定していたのです。

第二次世界大戦後、新しい憲法体制になりましたが、都市計画については、国が決定するという仕組みは変わりませんでした。自治体が発議したものを建設大臣が審議会に諮問し、計画を決定するというやり方でした。

新しい都市計画法ができましたのは、ようやく高度経済成長期が終わる1968年（昭和43年）です。住民参加手続を組み込んだ、当時としては先進的な内容を含んだものであり、都市計画の決定権限は国の認可が必要とされるものの、国の機関委任事務として都道府県が担うことが原則となりました。また、市町村の都市計画に、知事の承認を必要とするなど、それまでと比較するとかなり都道府県の役割が強い形となりました。

その後、2000年（平成12年）の機関委任事務の廃止に伴って、都市計画の関連事務というのは、ほとんど自治体の事務、自治事務となり、国の包括的な指揮監督権、通達はなくなったのですが、国と都道府県、市町村との関係では、協議をして同意を得るという「同意・協議」の手続きは残されました。

また、指定都市や市町村への権限移譲も進み、市町村に都市計画審議会を設置することを法定化するなど、制度的にはかなり大きな改革だったと思いますが、自治体の都市計画だということを宣言したイデオロギー的な改革であったという見方もできると思います。事務の負担が軽減されたとか、国に協議する期間が短縮されたとか、実務的な成果も大きい

ですが、都市計画は自治体が決めるものだという意識の改革があったことは確かであり、重要であったと考えられます。

さらに、第2次地方分権改革（平成18年～）の時代（現在進行中）になると、大臣との「同意・協議」は、三大都市圏等の大都市における都市計画の用途地域について廃止され、残されているのは、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（都市計画区域マスタープラン）、区域区分（市街化区域と市街化調整区域の線引き）、あるいは国が管理する国道など限られたものになりました。さらに、第2次一括法において、市の都市計画決定における都道府県知事の同意手続きが廃止され、協議のみとなったことも大きな変化です。

一方で、広域商業、大規模集客施設の立地規制など、市町村への地方分権の進展に伴い、広域調整という課題が明らかになり、都道府県に権限を引き上げるといったことが、逆に行われる動きもありました。重要な動きですが、大きな流れとしては都市計画の領域は分離型に向けて進んでいるといえるでしょう。

都市計画行政の課題と地方分権

都市計画権限は市町村に移り、都市計画の土地利用規制などの手段も強化、多様化されました。また、ルールについても一部条例などで対応できるようになりました。やはりまだまだ国の処理基準、技術的助言などによるコントロールは残されているというのが現状ですが、都市計画における自治体の自由度と裁量の幅は大きく拡大したといえます。

今後の課題という意味では、住民・市民だけでなく、企業、NPO等の参加など多様なアクターが都市計画決定に関わるような制度になってきていることから、今後は、それに行政側も応えていくことが期待されてくると思われます。その場合に、発議を含め計画の原案作成段階で住民が参加できるかどうか、重要ではないかと考えています。欧米で見られるような議会の関与についても検討しなければならなくなるかもしれません。

また、都市計画に関わる様々な制度における公共的なコントロールの仕組みが、強化・充実されてき

ており、景観（ランドスケープ）の規制や、大規模集客施設の位置についてもコントロールできるようになってきます。一方で、日本の都市計画の中心的なしくみである市街化区域と市街化調整区域の区分（線引き）についても選択できるようになり、香川県のように、線引きを廃止してしまう自治体もあります。分権化により、自治体の裁量が大きくなるとともに、都市計画における手段も多様化しているということです。

最後に

まとめますと、都市計画の決定に関わる主体は、国から都道府県へ、都道府県から市町村へと分権化、分離化が進み、住民参画の仕組みも導入されるなど、結局、多元化してきております。また、都市計画と

して決定できる手段、内容も多様化しています。

こうした状況の中では、自治体はこれまでのように、国が設定した方針やルールとか理屈に依拠する行政的都市計画ではやっていけない段階にきているのかもしれない。権限ばかりかルールについても自由で裁量幅の大きい、いわば政治的都市計画の時代を迎え、自治体の行政には、利害調整をする自治能力、政策立案能力、行政処理能力などが益々問われることになるでしょう。



トピックス：地方分権改革を巡る最近の動向

○「第7次地方分権一括法」が成立

就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律など10法律を改正する「第7次地方分権一括法」が、平成29年4月19日に成立し4月26日に公布されました。この法律には、平成26年の本県の提案を踏まえた森林法改正が盛り込まれ、「都道府県による地域森林計画における森林施業の合理化に関する事項の変更等に係る国への協議を届出に見直し」が行われました。

○平成29年「地方分権改革に関する提案募集」に対し、愛知県から5件提案

本年度4年目を迎えた「地方分権改革に関する提案募集」に対し、愛知県からは「PFI事業により将来の用途廃止が確定している行政財産（土地）に係る売払い制限の緩和」を始め5件を提案しました。また、県内市町村からは、豊田市の「給水区域の縮小に係る許可基準の明確化」など8件が提案されました。

全国から311件の提案が寄せられ、その中から、重点事項として51事項が集中的に調査審議されておりますが、本県提案の「PFI事業により将来の用途廃止が確定している行政財産（土地）に係る売払い制限の緩和」も、そのうちのひとつとして関係府省で検討が行われているところです。この提案内容については後ほどご紹介します。

○「地方分権改革旗手会議」を内閣府が開催

平成29年7月21日に、全国の自治体の地方分権担当者を対象とした、内閣府主催の「地方分権改革旗手会議」が中央合同庁舎において開催されました。

内閣府からは平成29年提案募集の状況や、提案経験のない市町村を含め、各自治体の取組段階に応じた継続的に支援する「地方支援のシステム化」を、平成30年提案募集に向けて推進することなどについて説明がありました。

○夏の全国知事会議が岩手県で開催

平成29年7月27日、28日に岩手県盛岡市において、全国知事会議が開催されました。地方分権や道州制に関しては、政策要望や提言などが取りまとめられました。

愛知県からの地方分権改革に関する提案の紹介

ー P F I 事業により将来の用途廃止が確定している行政財産（土地）に係る売払い制限の緩和ー

愛知県では、現在、運転免許試験場（名古屋市中区）の建替整備を、現地建替により P F I 事業として進めています。この事業では、施設の集約化等により、約 10 万㎡の敷地から約 2 万㎡の余剰地を生み出して活用することとしています。なお、本事業は現地建替であるため、余剰地（予定地）の上には、建替の間、既存庁舎など何らかの施設を存置して行政サービスの提供を継続する計画となっています。

余剰地の活用については、P F I 事業と切り離し、第三者への売却を検討していますが、その際、建替中に速やかに売却することができないかということが検討課題となりました。

地方自治法は、公用又は公共用に供している財産（行政財産）の売払いを禁じています。さらに地方自治法を所管する総務省からは、現在使用中の庁舎用地について、将来の庁舎移転を見越して庁舎とし

て使用中のまま売払い契約を締結することはできないとの法解釈¹が示されていました。このため、P F I 事業契約が締結され、将来、公用又は公共用に供されないことが確定している今回の余剰地についても、建替中に売払うことが困難な状況にありました。

そこで、県は、今年度の地方分権改革に関する提案募集を活用して、「P F I 事業契約が締結され、将来、公用又は公共用に供されないことが確定している行政財産（土地）については、現に建物が存在し、行政サービスが提供されている間においても売り払いを可能とする」ことを提案しています。この提案が実現し、地域の実情に応じた効率的・効果的な公有財産の利活用につながることを期待しています。

¹ 「行政財産の用途廃止前の処分の可否」昭和 58 年 1 月 13 日行政課決定

◆ P F I（Private Finance Initiative、プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）とは

公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法で、1990 年台前半に英国において、行財政改革の取組から生まれたものです。我が国では、平成 11（1999）年 7 月に「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（P F I 法）が制定され、P F I 事業の枠組みが設けられました。

施設をつくり維持管理・運営を行う場合に、従来の公共事業では設計、建設、維持管理、運営という各業務を分割し、年度ごとに発注しますが、P F I

では設計、建設、維持管理、運営の全ての業務を長期の契約として一括してゆだねることなどにより、効率的かつ効果的に公共サービスを提供することができます²。

平成 11 年度以来、日本全国で取組が進められ、平成 28 年度までに累計 609 件、契約金額の合計で 5 兆 4,686 億円が P F I 事業として実施されています³。

² 内閣府ウェブページ「Q 4 P F I の仕組み」等を参考に愛知県政策企画局企画課で記述

³ 内閣府「P F I の現状について」より

（編集後記）

トピックスで紹介しましたように、「地方分権改革旗手会議」における内閣府の説明によりますと、平成 30 年も提案募集制度は継続されるようです。

今年提案されたものの中には、大臣の職氏名を記載することになっている申請書について、氏名の記載を廃止し職名のみとするものなどがあり、日頃から問題意識を持って業務に取り組むことが、新たな提案に繋がるのではないかと感じました。

○ ホームページ 分権型社会に向けて

地方分権や道州制について、愛知県の主張・取組など最新の動向を紹介するとともに、Q&A 形式でわかりやすく解説しています。
URL <http://www.pref.aichi.jp/kikaku/bunken/index.html>

○ 出前分権教室を実施しています！

地方分権・道州制に対する理解を深めていただくために、県民の皆様や大学・各種団体からの依頼に基づき、職員が出向いて説明しています。応募方法につきましては、上記ホームページをご覧ください。