

# 地域の元気創造・活性化のために

～地域が元気になるための権限移譲、義務付け・枠付けの見直し～

平成 25 年 7 月 10 日

全 国 市 長 会

長引く地域経済の低迷、少子高齢化の進展、さらには人口減少社会の到来等、地域社会を取り巻く環境は大変厳しいものとなっている。

このような中、安倍内閣においては、「地域の元気なくして国の元気はない。」との考え方の下、地域ごとに創意工夫を活かし、地方が自らの発想で特色を持った地域づくりができるよう地方分権改革をさらに進めるとしている。この内閣の方針は、地域の発展に直接責任を負っている我々都市自治体として大いに賛同するものであり、地域経済の活性化、人口の流失の防止等、地域の元気創造・活性化に資するものとして強く期待しているところである。

現在、国・地方を挙げて取り組んでいる第二期地方分権改革においては、第1次・第2次の一括法が成立・施行されるとともに、先般の通常国会において第3次一括法が成立するなど、真の分権型社会の構築に向けた取り組みが一定の進捗を見ているところである。

これまでの取組成果に加え、さらなる都市自治体への権限移譲、義務付け・枠付けの見直しを行うことにより、優良農地の確保・保全等による農業振興、企業立地に適した土地等における産業集積の促進、新規住宅着工の促進による経済の活性化、無用な私権の制限の解消や定住の促進、地域を支える子どもを育む地域に根ざした教育の充実、女性の社会進出の拡大による地域活力の増進等を実現することができようになる。

まさに今こそ、地域の創意工夫によって「地域の元気創造・活性化」を成し遂げるための環境を早急に整備しなければならない。

このため、本会では、安倍内閣として推進している「地域の元気創造・活性化」施策を推進するための具体策として、次の事項を提案する。

政府においては、これらの提案、及びこれまで本会が提案した事項のうち実現していないその他の基礎自治体への権限移譲、義務付け・枠付けの見直し事項について、その実現に向け、必要な財源措置を含め、これまでも増して大胆に改革を実行することを強く要請するものである。

## 1. 農地関係

- 農地転用許可権限の市への移譲
- 農業振興地域の指定・変更等権限の市への移譲
- 農用地利用計画に係る都道府県との同意・協議の廃止

### (1) 現状

優良な農地を確保するため、ある市において農業振興地域外の農地を同地域に編入しようとしたが、当該市の都道府県では申請受付が年1回で、また許可に要する期間も1年程度かかることから、中山間地等直接支払制度や農業に係る各種補助金の適用に2年近くの時間を要するなど、農地が減少傾向にある中において、優良農地の確保・保全、農業振興が迅速に行えない状況となっている。

一方、高速自動車国道のインターチェンジ隣接地である等、企業立地や工業立地に適した土地において、立地を希望する企業があったが、農用地区域であるため、都道府県知事との同意協議等が必要となるなど、農用地区域の除外及び農地転用に多大な時間を要し、企業進出がとん挫して地域振興が図れなかった事例、あるいは産業拠点等の適切な場所での企業誘致ができなかった等の事例もある。

また、既存の市街地が飽和状態となった地域において、新規の住宅地等のニーズに対応する必要があるにもかかわらず、農地転用、農業振興地域からの除外が困難であるために、地域の発展・活性化が阻害されている地域も存在する。

さらに、平成21年の農地法等の一部改正による農地に係る規制の強化が行われて以降、農村地域において、農業者をはじめとする居住者が多く利用する医療・介護・障害者福祉施設等の施設用地や駐車場用地、兼業農家のための事業用倉庫や荷捌きスペース等について、農業振興地域整備計画の変更に係る都道府県の同意が得られなかった事例、また、商業施設が地域内で移転先を求めることができなかつたために市外へ転出してしまった事例がある。このような結果として、地域において継続して営農活動を行うために必要な施設等の確保に支障が生じ、農村集落の疲弊を加速させてしまう事例がある。

## (2) 見直すべき事項及びその効果

農地転用許可権限、農業振興地域の指定・変更等権限を市に移譲するとともに、農用地利用計画に係る都道府県との同意・協議を廃止することにより、それぞれの地域において、農業と工業、市街地のバランスある地域独自の土地利用が促進されるとともに、生産性の高い農業と産業の集積の実現による地域振興を図ることができる。

また、耕作放棄地となるリスクの低減、違法転用の解消、さらには企業の海外移転等による産業の空洞化の防止、地域における雇用の創出や企業誘致による自主財源の確保等、地域経済の活性化を図ることができるようになる。

## 2. 都市計画関係

- 都市計画決定における国・都道府県との協議の廃止
- 都市計画区域が一市域内で完結する場合における区域区分決定権限の市への移譲
- 用途地域等決定権限の特別区への移譲

### (1) 現状

3ヘクタールの用地を市街化区域に編入することに伴い、隣接地区と同様の用途地域を定める都市計画変更を行おうとしたところ、隣接する市町村に影響がないことが明らかな状況であるにもかかわらず、当該変更に伴う協議にかなりの人手と時間を費やすこととなった事例がある。

また、長期未着手の都市計画道路を見直そうとする場合において、変更に伴う手続きに相当な時間を要している。その間にも、廃止予定区間において、住宅等の新築や増改築を希望する住民から、都市計画法第53条の規定に基づく認可申請が年間数件出されている。これらの住民にとっては、実現の見込みがない道路予定線によって、一生の問題である住宅建築に制限がかかることとなり、速やかに計画を廃止できない行政の責任が問われかねない状況となっている。さらに、道路予定線の存在により、建築を断念する事例もあることは想像に難く

なく、都市計画変更作業の長期化が、住民生活に大きな影響を及ぼすとともに、住民ニーズに合ったスピーディーな行政運営が困難な状況である。

区域区分の決定においても、その権限が都道府県にあるために、区域区分の方針に定める「人口の推計」が、都道府県独自の推計によるその都道府県全体の人口を各都市に振り分ける形で定められ、市の人口推計と大きく乖離し、その結果、実態になじまない決定となっているほか、区域区分を変更したい場合においても、都道府県との調整に1年以上の時間を要することとなった。

また、用途地域は、合理的土地利用を図る最も基本的な制度であり、土地利用の実績を踏まえて、都市構造や都市機能の骨格に即して定める地域に密着した制度であるため、市町村と同様に基礎自治体である特別区にもその決定権限を移譲することが必要である。

## (2) 見直すべき事項及びその効果

都市計画決定における国・都道府県との協議を廃止するとともに、都市計画区域が一市域内で完結する場合における区域区分決定権限を市に移譲するほか、特別区に用途地域等の決定権限を移譲することにより、迅速に土地利用に関する手続きを進めることができるようになるのみならず、市域のまちづくりの当事者である都市自治体が、私権を無用に制限することなく、住民ニーズや人口動向などの実情に応じた計画を都市自治体の責任において実施することができるようになる。

また、新規の住宅着工が促進され、定住促進や新たな個人消費・雇用の拡大、さらには税収の増加などを見込むことができるようになる。さらに新たな企業誘致を図る道が開かれるなど、地域の活性化に大きく資することになる。

## **3. 義務教育関係**

- 県費負担教職員人事権の中核市及び希望する市への移譲
- 学級編制基準制定権、教職員定数決定権の市への移譲

## (1) 現状

公立小中学校の設置主体は基礎自治体であり、教員の身分も基礎自治体の職員であるにもかかわらず、任免及び異動などの人事権は、指定都市を除いて都道府県教育委員会にある。都道府県教育委員会において一括採用をするために、各市単位では教員の総数は足りているにもかかわらず、専科教育等の必要な職員を配置できない事態が発生し、このため、やむを得ず講師を市単独で採用する事例もある。

また、中核市では、教職員の研修を行っているが、積極的に研修を実施しても、人事異動により他の地域に移ってしまい、研修の効果を地元の小中学校に還元することができず、さらには中長期的な視点に立った人材育成を行うことが困難となっている。

小中学校は、将来を担う子どもたちを育成する場であるとともに、子どもを中心としたコミュニティを形成する場であるため、その学校教育に携わる教職員の役割は重要である。教職員には、時代の要請に対応した学習等を推進するために、ICTや英語を活用した授業など高度な教育内容を修めるとともに、学校と家庭・地域社会と連携して、子どもたちに学びのセーフティネットを構築する役割が求められている。教職員としての資質・能力の向上を図るためには、採用・養成・研修の一体的な施策展開が必要である。

激しい社会環境の変化の中、基礎自治体の教育行政においては、教育に対する保護者のニーズの多様化、いじめ・不登校・暴力行為への対応なども求められている。子どもたちの学習環境の充実を図るため、創意工夫による質の高い教育行政の展開や、地域の実態にあった教育改革を主体的に推進することが必要となっている。

しかし、現行制度においては、学級編制基準及び教職員定数は、都道府県の教育委員会が定めることになっているため、都市自治体における教育施策に沿って定めることができない。

標準法の改正により平成23年4月から小学校1年生は35人学級となり、小1プロブレムの解消などに大きな効果を上げているところであるが、他の学年においても、「いじめ」「不登校」問題が起こる可能性があるものである。また通常学級における発達障害のある児童生徒、外国籍の児童生徒への細やかな指導や学級運営が必要であるなど、そ

それぞれの地域の実情に応じた対応が未だに難しい状況となっている。

また、児童生徒数の減少によって小中学校において複式学級が増加し、これに伴う教職員定数の減少によって、教科指導に大きな支障が生じている地域もある。

## (2) 見直すべき事項及びその効果

県費負担教職員の人事権を、広域的な人事交流等の仕組みを講じつつ中核市及び希望する市に移譲するとともに、学級編制基準制定権及び教職員定数決定権を市に移譲することにより、教職員の構成等の実態を踏まえた採用や人事配置、地域に愛着を持った人材の確保・育成が可能となるほか、それぞれの地域の実情や住民のニーズに応じた教育施策を実施し、児童生徒に対するきめ細かな教育指導、柔軟な学級運営を行うことができるようになる。

また、地域の伝統・文化に基づく学習等、主体的で特色のある質の高い義務教育が実践できるようになり、地域の活性化を担う人材となる児童生徒の郷土愛を育むことができるようになる。

## 4. 児童福祉関係

- 児童福祉施設設備・運営に係る条例制定基準の「標準」化
- 条例制定権の市への移譲

### (1) 現状

基礎自治体では、待機児童の解消に向け、認可保育所の増設を中心に多様な施策で対応しており、着実な成果を挙げているところであるが、大都市圏における乳幼児人口の増加や、景気の低迷に伴う共働き世帯の増加などにより、保育所の入所希望者が増加しているほか、育児休暇明け等に伴う年度途中での保育需要の増加に柔軟に対応することが求められている。

また、男女共同参画の観点からも、保育需要への対応や働く女性への支援は、女性の社会進出を促進する上で、極めて重要なことである。併せて、男性の育児休暇取得率を向上させることも必要であるため、

家庭に対する保育支援をも併せ持った保育所の整備・拡充も求められているところである。

## (2) 見直すべき事項及びその効果

児童福祉施設設備・運営に係る条例制定基準を「標準」とし、条例制定権を市に移譲することにより、地域の実情に合った設備基準のもとで、地域の多様な取組みを取り入れた特色のある保育所運営が可能となる。

また、都市自治体が主体的に検討を行うことにより、児童の発達のために必要な保育環境を確保しつつ、保護者のニーズにも応じた合理的かつ適切な範囲での保育所運営が可能となり、待機児童解消へ大きく寄与することができる。

その結果、子育てと仕事の両立を希望する女性の活力の活用、世帯所得の増加による消費拡大、男性の育児休暇取得の促進等の効果が期待でき、地域の生産性の向上・活性化に貢献することができる。