

国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング（議事録）

（開催要領）

1 日時 平成27年10月28日（水）10:24～10:52

2 場所 永田町合同庁舎7階特別会議室

3 出席

<WG委員>

座長 八田 達夫 アジア成長研究所所長
大阪大学社会経済研究所招聘教授

委員 原 英史 株式会社政策工房代表取締役社長

委員 本間 正義 東京大学大学院農学生命科学研究科教授

<有識者>

光多 長温 公益財団法人都市化研究公室理事長

<関係省庁>

川崎 茂信 国土交通省道路局国道・防災課課長

平田 研 国土交通省道路局路政課課長

伊藤 高 国土交通省道路局国道・防災課国道事業調整官

竹内 勇喜 国土交通省道路局国道・防災課課長補佐

<事務局>

佐々木 基 内閣府地方創生推進室長

川上 尚貴 内閣府地方創生推進室長代理

塩見 英之 内閣府地方創生推進室参事官

（議事次第）

1 開会

2 議事 「道の駅」設置者の要件緩和について

3 閉会

○塩見参事官 それでは、続きまして、国土交通省さんにお越しいただいております「道の駅」設置者の要件緩和ということでございます。10月8日のワーキングにおきまして、「道の駅」の設置者、現行制度上、自治体が3分の1以上を出資する三セクあるいは公益法人といったところまで認められているわけでございますけれども、これをさらに民間事業者に広げるという点について御議論いただきました。本日は、こちらからの指摘事項についての回答をお持ちいただいておりますので、引き続き、本件について御議論を賜りた

いと思います。

座長、よろしく願い申し上げます。

○八田座長 どうもお忙しいところをお越しくださしまして、ありがとうございます。

それでは、早速、回答を御説明いただきます。お願いいたします。

○川崎課長 まず、一定の要件を満たす民間事業者の拡大についてということでございます。もう一度、復唱ではございますが、「道の駅」につきましても、道路の利用者が安心して休憩できるように24時間無料で利用できる駐車場・トイレを提供するという役割と、それから、福祉、防災、観光、文化、地域経済など、市町村行政の抱える課題を解決する場として、市町村が設置する公共施設であります。

その設置者は、公的な役割を果たすことのできる者であるということが必要であります。これがドライブインとかそういうものとは異なるということが大きな特徴になります。

このため、基本は地域において公的な役割を果たします市町村、または市町村に代わり得る団体として都道府県、あるいは地方公共団体が3分の1以上を出資する法人、それから地域を代表して「道の駅」を設置するにふさわしいとして市町村が推薦する公益法人に限って例外的に認めてきたということであります。

それと、ここには書かれていませんが、補足させていただきますと、「道の駅」の利用環境を向上するために、「道の駅」の案内看板の整備など、公共事業での利用環境の整備を行っております。そのため、一定期間のサービスが継続されること、あるいは駐車場、トイレの不足が発生したり、「道の駅」の前の道路が混雑するような事態が発生した場合に改善をきちんとしていただけないということが必要です。これらを担保するために、何らかの形で地方公共団体の関与が必要であるというふうに、考えているところでございます。これが1つ目の御質問に対するお答えであります。

それから、地方公共団体の3分の1の出資要件でございます。これにつきましては、株主総会などで重要な議決を否定できる権利として3分の1超というものがあることなどを参考にして、地方公共団体の関与の方法として、3分の1という要件を入れております。これにつきましても、1番のところでは議論させていただきます自治体の関与のあり方の中でどのようにしていったらいいのかということを経営的に議論させていただきたいと思っております。

最後の3つ目でございますけれども、市町村が推薦する公益法人としている、公益法人としなければならない理由でございます。これにつきましても、公的な関与というのが重要でございます。その中で市町村に代わり得る者として公的な役割を果たすことのできる法人として、公益法人に限定したものであります。そういう理由で、基本はやはり元々「道の駅」というものが道路の利用者に対して、不特定多数の利用者に24時間、駐車場・トイレという公的なサービスを提供し、また、市町村が抱える地域の課題を解決する場としての役割がございますので、何らかの形で市町村などの公的な団体の関与というものが設置者の要件については必要であるということを経営的に再度申し上げさせていただきたいと思

ます。

以上でございます。

○八田座長 ありがとうございます。

それでは、御質問、御意見はありませんか。

では、光多さん。

○光多理事長 どうもありがとうございました。

3点お伺いしたいのですが、第1番目の質問ですが、まさに御指摘のように、こういう福祉、防災、観光、文化の分野で非常に「道の駅」の役割が大きくなってきているわけですね。したがって、逆に、これらの目的を達するために、公共的な団体だけではなくて、むしろ民間を使って、これらの目的をよりよくできるという形が考えられないかというのが第1点です。今おっしゃいました駐車場とかトイレの問題は、例えば民間事業者がやって、それでモニタリングして場合によってはペナルティーを科すとか、そういう形の解決ができないか。

それから、公共団体の関与というのは、事業主体の要件の関与という形よりは、別途、地域経済創生的な観点が必要ではないかという感じもいたします。この場合には、関与というよりも支援になるかもしれませんが、その関与のあり方についても、別の考え方もあり得るのではないかという感じがいたします。

2番目の質問に対してですが、今の御説明で、地方公共団体出資比率3分の1という論拠がまだ十分納得できていないのですが、例えば商法上でいきますと、3分の1を超えますと、重要事項の特別決議の阻止とか、そういう商法上の株主の権利が発生するわけですね。こちらの観点から来ているのか、それとも何か公共団体として3分の1というのが一つの公共性の水準という形で来ているのか、この辺について確認させていただきたいと思っております。

また、もしこの出資比率を引き下げという形が出てくると、どんな問題が起こってくるのかということについても、できればお考えいただきたいと思っております。

3番目、1と同じ問題ですが、地方経済、行政が抱えるさまざまな分野の課題を解決するということが必要だと思っておりますが、それが公益法人に限定されるということについて、いま一つまだ完全に理解できなかったわけです。この場合の公益法人というのは、2008年の公益法人制度改革の中での公益財団、一般財団、両方含むということなのでしょうか。その辺もあわせてお伺いしたいと思っております。よろしく申し上げます。

○八田座長 それでは、よろしく申し上げます。

○川崎課長 論点が脱線しない限り、私のほうからも質問させていただきたいのですけれども、「道の駅」というのはロードサービスの代表選手というふうに扱われているのですが、基本的に「道の駅」でなければだめだということはないので、必ずしも民間の方が「道の駅」に登録せずとも、いろいろなサービス活動を沿道ですることができるというところがありますので、「道の駅」でないとできないということとはございません。

それから、先ほど申しましたように、道路施設と特定のロードサイドサービスをする民間事業者であれば、その施設を使わないといけないという建前がございまして、勝手にバスをとめてトイレを貸してもらおうというわけにもいかないと思いますが、「道の駅」については、不特定多数の利用者が24時間とまれて、安心して駐車場も使えます、トイレも使えますという、いわゆる道路の機能として持たせている部分であります。もちろん、それ以外の民間の方がいろいろなトイレのサービスをしたり、駐車場を提供したりするということがございますし、それを我々は排除もしていませんし、何ら自由な民間経済活動としてやっていただくということも結構だと思っております。

さらに、これの特徴は、これまで市町村が地域の課題を解決するために、最近では防災や福祉の拠点として公的な施設としてつくろうというのがもともとのコンセプトで、それで今、1,059の施設ができて、一定の評価は得ているということでもあります。そこを民間にとるところが、別に「道の駅」に登録しなくても、民間のいろいろなロードサイドサービス、あるいは活動というのはできますので。

○八田座長 これはもう長い長い歴史のある話ですから、そこは後で申し上げますが、先ほどの御質問に対して、まずお答えをお願いします。

○川崎課長 民間活用といたしますが、民間活用することを我々は今、否定しているわけではございません。やはり「道の駅」がこれまで担ってきた道路利用者への公的なサービスといたしますか、不特定多数の方に無料でトイレ・駐車場を提供するというサービス、それから地域の提供の場という公的な役割を担っておりますので、そこはむしろ民間もそのような目的で、あるいはそういう意思表示で参加してくれるならば、その道はあると思います。ただ無造作に民間に開放というだけですと、いわゆるロードサイドサービスへと変わってしまう。

○八田座長 先ほど光多さんがおっしゃったのは、例えば公的な機関がモニタリングをきちんとやって、もし従わなかったらペナルティーをかける、そういう仕組みはどうだろうかというのが、まず最初の第1に対する質問でしたね。それは当然、PFIなどはみんなそうでしょうけれども、そこまで大げさでなくても、そういうことはどうだろうかというのが、まず最初の御指摘だったと思います。

2番目は、この1番の問題に関しては、公的な機能を果たしてもらうことに対して、ある意味では支援をするというようなことも条件に、今のモニタリングやペナルティーとセットでやるというようなことは御検討の余地があるだろうか、そういう御質問だと思います。

○川崎課長 まず、我々の懸念しているようなところを、何らかの形で確認する、あるいは意思表示するというのと、その後のモニタリング、ペナルティーというのは、どの程度、行政に負荷がかかるのかどうかという議論もあると思うのですが、それは一つのアイデアとしてあるのだらうと思います。

○八田座長 公共性があるということは、我々も認めているわけです。そして、24時間き

ちんとやらしてもらわなければいけないというところが先ほどおっしゃった「道の駅」の特色で、ドライブインとは違うわけです。ドライブインは勝手にいろいろ時間を決めてもいいでしょうけれども、この場合には「道の駅」としての機能を持たせる。ただし、それを民間で、今、3分の1出資する法人とかでもやってもいいのだから、その範囲をもう少し広げて、そのかわりにきちんとしたモニタリングやペナルティーをやる。そういう仕組みをお考えいただけませんかということなのです。

○川崎課長 あと、もう一つ忘れてはいけません。繁盛しなくてやめてしまうというのも困るのですけれども、ある程度、交通量とか利用者というものは当然変化してきますので、トイレが混み出してきましたとか、あるいはその施設の入り口に大変渋滞していて前面道路に迷惑がかかりますとか、そういうときにもきちんと責任を持って対応していただくみたいなことを、お約束というのでも重要なかなと思います。

○八田座長 本当にそのとおりです。そういう義務づけは当然だと思います。

それから、3番目の質問に飛びますけれども、今、認めている公益法人が一般財団とか公益財団とかいうふうに定義がいろいろ変わってきたのですが、これは両方とも含むものなのでしょうかということなのです。

○平田課長 そのところは、公益法人改革以前に私どもは要件を決めた経緯があります。したがって、公益法人改革の結果、公益になったり一般になったり、その後、もともと登録したところが分かれているわけですね。だから、以前の制度でそのように決めているということで、現時点で一般も含むとか、公益でなければいけないとか、法人の要件を公益法人改革後の姿できっちり、今、決めているわけではないということなのです。

○八田座長 最低限は必要だということですね。

○平田課長 はい。

○八田座長 わかりました。

それから、2番目は何でしたっけ。

○光多理事長 3分の1の。

○平田課長 3分の1のところは、今おっしゃったように、商法上の規定なども参考にしまして、ただ、参考にはしているのですけれども、どの制度が3分の1になっているから我々も3分の1にしたという確定したものというよりは、そういったものも参考にしながら何らかの形で公共団体が重要なことを決める際に関与できるような割合ということで、商法上の制度などを参考にして決めたということだと理解しております。

○光多理事長 この要項は、いつごろできたものなのですか。

○平田課長 平成5年です。

○光多理事長 確かにあのころは3分の1論というのは一つの基準ではありましたね。そこが大きく変わってきて、公共の出資は何%がいいのかということについては、随分いろいろな議論と経験を重ねてきているわけですね。平成5年というと95年ですか。確かにそういう時代だったかもしれません。だから、今それを、より「道の駅」の機能がこれだけ

非常に広範囲になって高度化しているので、そこをもう一遍見直すことはできないでしょうかというのが論点だと思います。

○平田課長 そのことに関して言いますと、先ほど国道・防災課長からもお話があったとおり、私ども、やはり最重要視しているのは公共性の確保ということでございます。それを、かつての時代は主体性の要件で確保しようという発想で制度を決めてきた歴史があって今に至っているわけでございますけれども、今おっしゃったようなやり方ですね。例えばモニタリングですとか、あるいは地方公共団体に何らかの形で実質的な関与をしてもらいながらやっていくというような発想を取り入れたときに、今まで主体の要件を、こういうふうにしましょうと考えていたやり方をどこまで見直せるのかということは、結局、モニタリングとかとのバランスというか、全体としての公共性の確保の仕方との見合いで決まってくると思います。

そのところについて、私どもも、どれぐらいだったら安心できるかというところについて、まだ検討が進んでいない面もありますので、どれぐらいまで見直せるかは検討させていただければと思っております。

○八田座長 ありがとうございます。

それで、先ほどちょっと御質問しようと思ったのですけれども、今、例えば地方公共団体が3分の1以上出資する法人とか公益法人とかいうところが、先ほどの公益的な目的をきちんと達成しているかどうかというモニタリングはどのようになっているのでしょうか。要するに、とんでもないことが起きたら、そのときに設置者を通じて通知をするとか、そういうことなのでしょうか。公益性を担保するための仕組みが今どうかということ伺いたいと思います。

○川崎課長 「道の駅」は自治体側の主体的な取り組みということで、ブロックごと、あるいは全国に連絡会議という形をつくって、道路利用者に対するサービスの確保、それから地域の課題を解決するような場合としての議論、ほかの地域の取り組みの情報共有あるいは高めるということをやっております。あと、もちろん利用者のほうからもいろいろな御意見が届きますので、そういうもののフィードバックの中で、自治体ですから、公共の福祉の増進という本来の目的の中で今やっていただいていると思っております。一々、1,059あるものをつぶさにチェックをしているわけではございません。

○八田座長 悉皆調査でなくてもいいのですけれども、状況を何らかの形で報告させ、あるいは抜き打ちで検査し、そして、公共性が担保されているかどうか、あるいはそれこそ利用者からの通知を受け取る機関をつくるとか、何かそういう形で公共性を担保する仕組みがあるのではないかと思うのですが、それがどうなっているのかということです。

例えば混雑して、しっ放しにしているのに、委託された公益法人がちゃんと対処していないということになると、やはりこれは困ることだろうと思うのです。

○川崎課長 我々は「道の駅」だけという捉え方ではなくて、道路利用者のいろいろな御意見、御不満を取り入れるシステムがございまして、ましてや各市町村がつくっております

すので、そこが混雑しているとか、トイレが汚いとか、まず市町村に地域の方は御意見を述べます。当然、それに応じて「道の駅」のリニューアルやボトルネックといった議論は、道路管理者と市町村とのいろいろな連絡会議の中で改善が進んできております。

○八田座長 そのことがあったときに、公益法人に対してどういう系統で命令して直させるのか、そういう法的な仕組みがどのようになっているのかということです。

では、それはまたいつか御説明いただくとして。

○伊藤調整官 市町村は必ずかかわることになっているので、何かあったら市町村が指導や監督できるようになっています。我々は、市町村までは監督していないので、地方自治体が必ず何らかでかかわるところが設置者になっているので。

○八田座長 それで、そのかかわるときに、3分の1以上を地方自治体が出資している法人に対して命令なり要望なりをするとき、その根拠というのはどのようになるのでしょうか。設置を許可したときに、こういうときにはちゃんとあなたがお金を使って混雑解消するようにしなさいよということが条件として書いてあるわけでしょう。

○伊藤調整官 そこまでの条件は書いていません。ただ、自治体が3分の1出資しているので、自治体が通常の地方自治として、前の道路が混めば道路管理者として整備するし、自治体の通常の行政として対応ができる。

○八田座長 では、この「道の駅」も、その場合、この法人にやらせていても、例えばトイレの増設は市のお金でやるということが結構あるわけですか。

○伊藤調整官 市の場合もありますし、三セクがやる場合もあるし、それはケース・バイ・ケースですが、最後の住民に対して責任を持つのは、市町村が必ず住民に対して責任を持ってやっていると。

○八田座長 どうぞ。

○原委員 今の延長なのですけれども、公益法人がやる場合には、設置する段階で契約を結んだり、あるいは何らかの覚書を結んだりということはないのですか。今のような問題が生じたときの対処であるとか、あるいは一定期間継続するとか、普通、条件づけをしそうな気がするのですけれども。

○伊藤調整官 細かくは、幾ら混んだらやりますとか、そういうのはやっていないですけれども、ただ、市町村が推薦しており、前面道路の道路管理者とも調整している。その上で、道路管理者が納得したところだけ設置しているということです。

○原委員 手続的に何か契約なり覚書を結ぶということはないのですか。

○伊藤調整官 あります。ただ、細かく何台でどうのと、それはないです。

○原委員 だから、一定の場合に何らかの対処をするぐらいの抽象的な条項はある。

○原委員 わかりました。

○伊藤調整官 対応とまではないですが、設置の申請をするときに道路管理者にも伝えるし、当然、市町村も推薦をしているので、推薦している者、それから前面の道路管理者が、そこで問題があれば対応すると。

○原委員 わかりました。もし、ひな形のようなものがあれば、後で教えていただければと思います。

○光多理事長 今のお話を伺っていると、公共性、必要性の担保というのは事業主体要件ではなくて、やはり何か事業へのモニタリングとか、その契約みたいな感じがしますね。3分の1というのがどうも私もまだ理解できないのですが、例えば地方自治体でいくと、1%でも、100万でも出資をすれば、もう天と地の違いがあるわけですね。それが3分の1か1%で全然違う。やはり議会として、この会社に対して財政のお金を入れるという、その段階で全然違ってくるので、3分の1論は、やはりそこでいくとなかなか論拠に乏しいかなという感じがするのと、これは事業主体でくるよりは、実際の事業のやり方ですね。特にモニタリングというのは日本でなかなかなくて、どうも検査監査となってしまうのだけれども、やはりヨーロッパ型の日常的モニタリングをして、そこで是正して、利用者のためにちゃんとしたサービスを出していくという形をもうちょっと検討していただいたほうが良いような感じがいたします。

○川崎課長 先ほど公共性という話を申し上げましたが、この「道の駅」の大きな特徴は、設置者以外に我々はほとんど口を出さない。だから、経営や運営については一切その市町村に委ねているということが、逆に創意工夫をもたらしていったということなので、あまり国が一々、一個一個の条件までを、当然、自治体は公共サービス増進という目的をお持ちでありますので、むしろ地域に合った提案をしていただくというのが、今、この1,059にまで広がっていったことだと思いますので、国がどのレベルに合わせるとか、そこはちょっと慎重に議論をしないと、元々道の駅のこれだけいろいろな公共の課題を解決する場として成長していったものが、逆に拘束されてしまう。

かといって、先ほど申しましたように、不特定多数の利用者に対する駐車場・トイレのサービスというものは一律、これは条件として課しておりますので、そのところについてはどういう議論が今後必要なのかというのはあるかもしれませんが、やり方は、逆に自由にしているほうがこれまでうまくいってきたのかなと。

○原委員 多分、光多さんがおっしゃっているのは、国で一律のルールをがちがちに決めましょうなどという話ではなくて、むしろその一定の事後的なルール設定ができれば、主体については広く認めてもいいのではないのでしょうかということだと思います。

○平田課長 今、先生方からモニタリングなりということで、公共性の確保策についてお話がございました。今、国のスタンスとしては、川崎が申し上げたとおりなのですけれども、例えばモニタリングの主体を、結局、市町村にかかわって設置するということなので、市町村がやるということでも良いということ、先生方の御趣旨としてはそういうことも含んでいるという理解でよろしいでしょうか。

○八田座長 では、そういうことで、こういうまとめ方でよろしいでしょうか。先ほどの公益法人ということも、時代が変わったから再検討なさるし、それとともに、今の市町村にモニタリングをさせるということについても、これからどういう余地があるかというの

を検討してくださるというふうに了解しております。

あと、時期的なものです。その辺については、検討がいつまでかということが、我々の成長戦略の締めがえらく迫っているものだから、あれなのですけれども。

○原委員 これはもともととうっかり見落とされていたのですけれども、公益法人改革は何年前だったですかね。もう相当前になされたわけで。

○光多理事長 7年前。

○原委員 それが、現時点でまだこの状態で放置されていた、それから、NPOが制度化されたりとか、その後いろいろなことが起きていますね。だから、これが放置されていること自体が相当まずい状態なので、これは早目に見直しをしないといけないのではないかと思います。

○八田座長 そうしたら、その時期のことはまた事務的にいろいろ折衝していただくことにしますけれども、よろしく御検討をお願いしたいと思います。

どうもありがとうございました。