

令和3年5月14日参議院地方創生及び消費者問題に関する特別委員会議事録

○松沢成文君 日本維新の会の松沢成文でございます。

ちょっと通告と順番を変えて、第十一次のこの一括法の具体的な質問に入る前に、後段の地方分権改革の理念とか在り方について、大臣にちょっと大きな質問としてお聞きをしていきたいというふうに思っております。

二〇一一年、平成十三年から十年間にわたりまして、第二次の分権改革として十次にわたって地方分権一括法というのが制定されてきて、何と、延べ四百四十九本の法律が改正されてきたんですね。その地道な努力には敬意を表しますけれども、これらは、今回の第十一次の分権一括法を見ても、もう細かい法令の見直しばかりというか、細かい法令の見直しが多くて、その検討の視野が非常に狭くなってしまって、この日本の地方分権の構造改革をやっていくという当初のその分権改革の理念、理想から私はどんどん離れていっているんじゃないかと、そういう危機感を持っているんです。

まず、大臣に伺いたいんですが、この十年間の取組について、分権型社会に近づいたと胸を張れますかと、率直な大臣の感想をお聞きしたいと思います。

○国務大臣（坂本哲志君） 今委員指摘されましたように、十次にわたる地方分権一括法によりまして、地方に対する権限移譲や義務付け、枠付けの見直しなど、地方の自主性、自立性を高めるための改革を積み重ねてまいりました。平成二十

七年の第五次地方分権一括法以降は、提案募集方式に基づきまして地方からの声にきめ細かく対応することによりまして、地域課題を解決し、住民サービスの向上を図る具体的な取組を推進してきたところであります。

これまでの取組は、私もそうでありますけれども、地方三団体の方からも評価をいただいております。地方分権改革は着実に進んできているものというふうに考えております。やはりこういったことを積み重ねていくこと、これが大事であるというふうに思っております。

○松沢成文君 地方分権の議論が始まったのは、平成五年のこの地方分権の推進に関する決議というのが衆参両院で行われて、そして平成七年に地方分権推進法というのが成立されて、ここからスタートをしてきているわけで、何ともう四半世紀が経過しているんですね。ただ、私が見るに、これまでの分権改革というのは、自治体の法令執行権、すなわち行政権の拡充を目指す、地方側の、ある意味で行政分権にとどまっているというふうに思います。

今後、これから人口減少社会を迎えて、過疎過密の問題、様々な地域の課題が多様化、深刻化してきますから、国の法令では基本的な事項だけを定めて、細かい条項は地方の実情に合わせて自治体の条例で定めるという法体系の在り方に私は切り替えていくべきだと思うんです。

例えば、一番分かりやすいのは、地方分権というか、地方自治を保障する法律として地方自治法というのがありますよね。ただこれ、この条文全部見ていくと、

何というか、もう地方自治体管理法なんですよ。もう箸の上げ下ろしというか、もうとにかく、行政委員会はこう持たなきゃいけない、地方議会はこういうやり方にならなきゃいけない、行政計画はこう持たなきゃいけない、もう全部管理して決めているんです。これ、地方自治法というよりも地方自治体管理法と名前変えた方がいいんじゃないかと思いますけどね。

私は、そうじゃなくて、むしろ地方自治推進法という形にして、大枠を法律で決めて、そして細かいところは地方自治体が地域の事情に合わせて条例で決めていく、すなわち地方自治推進条例ですよ、要するに自治体の条例を作って決めていくというような法体系に変えていかないと本当の地方分権はないと思っていますね。学者さんの中では、このような自治体のこの立法権の拡充を目指す、立法分権という言葉で呼ばれているんですが、こういう提案に対しては大臣はどうお考えでしょうか。

○国務大臣（坂本哲志君） 一般に、地方公共団体は、趣旨、目的、内容及び効果を比較して国の法令に抵触しない場合には条例を制定することができるかとされているところでもあります。

地方分権の推進の観点からは、地方公共団体の条例制定権を拡大し、地方の責任において地域の実情に即した施策を講じることができるようにすることは重要であると私も認識しているところでもあります。

○松沢成文君 そういう条例をどんどん作っていくということに挑戦していく地

方自治体が生まれてこなきゃ困りますけれども。

さて、国の法令というのを点検しますと、法律はそれほど細かいけれども、その委任を受けて、政令、省令、大臣告示という形で細かいことをたくさん定めて、地方自治体のこの裁量、工夫を制限して、これ自治体の事務的な負担も本当に大きくなっているんです。今後、人口減少で自治体の職員も減少する中で、こんなに過剰過密な法令や計画事務を担えるのか、私は疑問であります。

菅内閣が地方分権、地方創生を掲げるのであれば、自治体の事務を定める法令を横断的にもう一回検討して、そして、例えば自治事務については政令や大臣告示で定めるのはやめるとか、あるいは個別の規則や行政サービスの基準や手続は基本的に条例で定めるといったこの法令の思い切った簡素化、スリム化を進めていくべきだと考えますが、大臣はいかがお考えでしょうか。

○国務大臣（坂本哲志君） 各法令には、それぞれの趣旨、それから目的、さらには内容や技術的細目を定める必要の程度が異なっております。その体系も様々であります。そういうことから、一律に簡素なものにすることについては困難な面があるというふうに思います。

このため、地方からの提案におきまして、条例制定権の拡大に向けて個別の法令の改正が求められた場合には、地方の提案を実現できるよう丁寧な議論、調整を、調整に努めておりまして、引き続きしっかりと取り組んでまいりたいというふうに思います。

○松沢成文君 大臣おっしゃるように、多数の法令を一律一挙に簡素化、スリム化するということが難しいのであれば、各自治体が法令の規定が地域の実情に合わない場合に条例でその部分を書き換える、よく言われる条例による上書き権というのを制度化するべきだと私は思うんです。かつて地方分権改革推進委員会でも検討されました、これ。引き続き慎重な検討が必要とされて、先送りされちゃったんですね。これ、第三次の勧告、二〇〇九年です。それから十二年たっています。一括法の積み上げでは限界があることが明らかになった現在、立法分権の実現に向けて本格的に私は検討していくべきだと思います。

確かに、どんな規定でも上書きできるとすると、国の立法権を軽視して、そして憲法九十四条に違反するというふうな批判もあると思いますが、例えば通則法ですね、先ほどの地方自治法などで自治事務に関する法令の規定について条例で上書きできることを定めるとともに、個別法で国の責任で統一すべき事項を上書きを認めない規定として列挙する、これネガティブリスト方式と言われていますが、こういうやり方は十分考えられるんじゃないでしょうか。

こうした限定付き、条件付の上書き権の制度化については、大臣、どうお考えですか。

○国務大臣（坂本哲志君） まさに御指摘のとおり、地方分権改革推進委員会の第三次勧告では、通則規定で条例による国の法令の上書き権を認めることに関しましては、法律の制定は国権の最高機関とされている国会によって行われること、

憲法四十一条であります、それから、地方公共団体の条例制定権は法律の範囲内とされていること、今委員が御指摘されました憲法九十四条でございます、などを踏まえながら慎重な検討が必要であるとされたところでございます。

委員の御提案につきまして、私は見識ある御意見だというふうを受け止めさせていただきましても、現行の法令体系全体の在り方にも関わる問題であることでありますので、政府といたしましては、国会における御論議も踏まえつつ、慎重な検討を必要とするものというふうに考えます。

○松沢成文君 慎重にで結構ですから、まず検討を進めて、一步前に踏み出したいなと思います。

現在のこの法令というのは、本当に地方自治体から見ても過剰過密です。その問題の一つとして、法律で自治体に計画策定を求める規定がとにかく多いんですね。特に、第一次分権改革、二〇〇〇年これ施行以降にこれが増えてきています。

これらの規定には、まず一、義務規定、二、努力義務規定、三、任意規定と三つやり方があるんですけども、まあ一は、義務規定というのは地方分権に反するので、二や三の規定が増えていきます。しかし、この場合も計画策定が補助金の申請とか地方債の発行の要件とされていることが多くて、事実上策定せざるを得ないため、一つの自治体で縦割りの計画が幾つも策定されるんです。

これ、全国知事会の事務局の調査では、都道府県又は市町村に計画策定を求めている規定が何と二百六十三法律で三百九十件もあるんですよ。二〇〇一年から

二十年でこれもう二倍に膨れ上がっちゃっているんですよ。これによって、国の方針に合わせて施策を展開するように誘導されますし、計画の策定や進行管理がこれ自治体にとっては大きな事務負担になっているんですね。

こうした計画による集権化について、大臣、どうお考えですか。何らかの防止策が必要じゃないでしょうか。

○国務大臣（坂本哲志君） 地方分権改革の観点からは、地方公共団体に対しまず義務付け等は必要最小限度にすべきであり、仮に公金の適切な支出の確保といった観点から計画の策定を財政支援の要件とすることが必要である場合であっても、計画に盛り込む内容については真に必要なものに限られるべきであるというふうに考えます。

これまで、計画策定等を含む義務付け、枠付け等の見直しにつきましては、地方分権改革推進委員会の勧告等を踏まえまして進めてまいりましたけれども、平成二十六年からは地方の発意に基づく提案募集方式を導入し、地方公共団体からの意見を広く取り上げ、改革を推進してまいりました。令和三年の提案募集では、地方の御意見も踏まえまして計画策定等を重点募集テーマに設定し、類似する制度改正等を一括して検討するというところとしていくところでもあります。

委員の御指摘、計画による集権化、言い得て妙の表現だなというふうに私自身は思いますけれども、地方からの提案を踏まえ、地方分権改革有識者会議で御議論をいただきながら、計画策定等に係る見直しの検討を進めてまいりたいと考え

ております。

さらに、新たな計画策定の義務付け等につきましても、関係省庁とも連携しながら、引き続き、法令協議等を通じましてチェックを行うなど、計画策定の義務付け等が必要最小限となるよう、今後も取り組んでまいります。

○松沢成文君 前向きな改革の御意思表示、ありがとうございます。是非ともよろしく願います。

最後に、ちょっとこれ、事前通告していないんで、大臣のお考えを聞きたいんですけども、これまで議論してきたように、今までの分権改革というのは、もう法令の細かい見直しだけなんです。本当の意味での構造改革というのがないから、いやあ、地方分権型になったなという実感が全く湧かないんです。究極を言うと道州制ぐらいまでやるかという話になりますが、これはもう都道府県も霞が関もみんな本音は反対なので、簡単にはいきません。

でも、ある意味で、私は小泉政権のときの三位一体改革は一つの大きな構造改革だったと思うんですよ。あれは国から地方への権限移譲じゃなくて税財源の移譲、あるいは交付税改革という、これ地方からしてみれば。これも、失敗もしてしまいましたが、そういうやっぱり構造を変えているからです。

私は、今回のコロナ禍の対応を見ても、やはり広域自治体が狭過ぎますよ。これやっぱり経済圏と一緒に広域自治体つくらないと、これ特措法を改正して、じゃ、知事さんの権限強まりましたといっても、もう経済圏よりも小さい広域自治

体ですから、東京と神奈川のやり方が違う、千葉と埼玉のやり方が違う、みんな不公平じゃないかと言いだめるわけですね。少なくとも経済圏と同じような、同じぐらいのサイズを持った広域自治体をつくるとか、あるいは、先ほども政令指定都市の議論ありましたけれども、大都市固有の行政需要というのがあるわけですから、それをしっかりと推進できるような大都市制度にしていく。今は、何だ、特例自治市だっけ、特別自治市でしたっけ、先ほどもありましたけど、そういう改革提案も政令市側からあるわけですよ。

あるいは、本当に地方分権の受皿として、もう余りにも小さ過ぎる、職員もない、地方分権の受皿の対応ができないというところは、もう少し基礎自治体の集約化を進めて、地方自治体、あっ、地方分権の受皿になってもらう。そういう構造改革も一緒にやらないと、これはもう法令の細かいこと、はい、ここ地方型に直しました、これで地方分権改革を進めていますと言っても、私は全く日本は地方分権型の統治機構になっていかないと思いますが、大臣、ちょっと構造改革をどうやっていくか決意を聞きたいと思います。

○国務大臣（坂本哲志君） 現在の構造でいいますと、都道府県制そして市区町村、それぞれありまして、それぞれに首長さんいらっしゃいます。地方三団体、知事会、市町長会、あるいは町村会、いろいろな形で少しずつ、まあ改革は進んでいるというふうに思います。これを委員言われますように構造的に抜本的に改革するということになると、こういった三団体の皆さんたちが、あるいは議

会も含めて六団体の皆さんたちがどういうふうに思われるか、どういうふうな行動をされるか、こういったことも考えていかなければいけませんし、大変な課題もまた浮かび上がってくるだろうというふうに思います。

そういうことを考えますと、やはり国会で本格的な論議を始めるに、国会の方で様々な形で本格的な論議を始められるんだらうと、そういう構造改革でやるとすればですね、だらうと思います。そういうものに対して、私たち行政としてはしっかりと注視をしてまいりたいというふうに思っております。

○松沢成文君 私も地方団体にいましたので、やっぱり地方団体の皆さん、それぞれ苦勞しながら地方分権改革をやろうとしていますが、結局、やっぱり今ある組織、既得権の中にいますので、それ自体ががらんと変わってしまうことにはすぐ抵抗しますから、だから、道州制を言ったって、みんな反対になっちゃうわけですよ。だから、ここはやっぱり、ある程度国会なり国が大きな改革のイニシアチブ、リーダーシップを取って引っ張っていかない限り、なかなかこの構造改革までいかないというふうに思っていますので、私たち国会も頑張りますので、大臣も是非ともリーダーシップ取っていただきたいと思います。

さて次に、この法案、この細かい法案の質問をさせていただきます。

この地縁団体についてですけれども、まず、そもそもこの認可地縁団体の制度が必要とされた理由には、自治会や町内会等の地縁による団体は、法律上いわゆる権利能力なき社団に位置付けられることによる不都合を克服するためのものだ

ったと思います。具体的には、資産が構成員に、何とのか、総有的に帰属し、不動産であれば、代表者名義等により不動産登記簿に登記するよりほかに方法がないとされていたところを団体名義によって登録を行えるようにしようとしたものであります。

しかしながら、現行法では、要件を満たして市町村長から許可を受けて設立されれば、登記が必要な不動産や登記が必要な動産に限らず、規約の目的の範囲内であらゆる権利義務を保有することができるように思えます。

さあ、さて質問ですが、この認可地縁団体の活動に必要な不可欠な不動産や動産の管理だけではなく、認可地縁団体自らが資産を増やすために現金や預金を、例えば先物取引などのリスクが高い投機的金融商品を購入できるように、にできるというふうになると思いますが、そういう理解でよろしいんですか。

○政府参考人（阿部知明君） お答えいたします。

認可地縁団体が保有する資産につきましては、各団体が規約に定めた地域的な共同活動を行う目的の範囲内で必要となる資産であれば、地方自治法上それを制限する規定はなく、自由に保有することができるものでございます。

○松沢成文君 とすると、今回の法改正で、地縁団体の許可を受ける際に、不動産又は不動産に関する権利等を保有するためという要件が不要になりますと、地域的な共同活動のためという要件を満たした上で、規約の目的の範囲内であればリスクの高い金融商品などを購入することもできるということがより明確になる

と思います。こうなると、資産を大きく毀損する団体も出てくる可能性も否定できなと思います。

さあ、そこでお尋ねしますが、地方自治法において認可地縁団体の破産手続も定められているとはいえ、こうしたことまで認めるということは、地域的な共同活動を行うという公的性格が強い認可地縁団体の本来の制度趣旨に合致しないのではないかと考えますが、いかがですか。

○政府参考人（阿部知明君） お答えいたします。

認可地縁団体は、地域的な共同活動を行うという性格を持ちつつも、あくまで住民により任意的に組織された団体として自主的に活動することとされてございます。保有する資産につきましても、当該団体の規約に定めた地域的な共同活動を行う目的の範囲内であれば、先ほども申し上げましたけれども、自治法上それを制限する規定はなく、本改正でそれが変わるものではございません。

その意味で、認可地縁団体が保有する資産の価値が減少するという事態は現行法下においても起こり得ることとございますが、認可地縁団体にはその区域に住所を有する全ての個人が構成員になることができるという特徴があるため、どのような資産を保有するかにつきましては、多様な考えを持った住民の方々により各認可地縁団体の総会において適切に判断されているものと考えております。

今回の法改正は、この点を変更するものではなく、むしろ不動産等を持たなくとも法人として活動ができるようにするものでありまして、これによって多くの

団体がリスクの高い金融商品などを購入するようになるという事態はちょっと想定し難いのではないかというふうに考えてございます。

○松沢成文君 投機的な金融商品の購入など団体資産を大きく毀損するリスクを許容するというのが、認可地縁団体の健全運営に私は必要とは思えないですね。

多くの自治会、町内会が、例えば補助金だとか助成金といった公的支援を受けている現状においては、この認可地縁団体の活動や保有資産について、私は何らかの指針を示す必要があるんじゃないかなと思います。その辺りいかがですか。

○政府参考人（阿部知明君） お答えいたします。

繰り返しになりますけれども、本改正は不動産等を持たなくとも法人として活動できるようにするものであり、これによってリスクの高い金融商品などを多くの団体が購入するようになるとは考えてはおりません。

また、今御指摘ございました、補助金等のお話ございました。各自治体から地縁団体に対しまして補助金等が交付されている事例があることは承知してございますけれども、補助金等の交付の枠組みの中で各自治体はその対象団体に求める要件等を適切に判断していくものと考えております。

もっとも、本改正による影響につきましては、今後しっかり見ていく必要があると考えてございます。どういう団体が認可地縁団体となるのかということはもちろん、その活動実態や保有資産等についてもその推移を見守りまして、状況に応じて必要な対応を行ってまいりたいというふうに考えてございます。

○松沢成文君 済みません、郵便局聞きたかったんですが、タイムアップになってしまいました。

どうもありがとうございました。以上です。