

# 行政監視の実施の状況等に関する報告書

令和2年6月

参議院行政監視委員会

## 目 次

- I 参議院における行政監視機能の強化に向けた取組
- II 調査の経過と概要
  - 1. 調査の経過
  - 2. 行政監視委員会における調査の概要
    - (1) 政府からの説明聴取
    - (2) 政府に対する質疑
    - (3) 参考人からの意見聴取及び質疑
  - 3. 国と地方の行政の役割分担に関する小委員会における調査の概要
- III 行政に対する苦情

## I 参議院における行政監視機能の強化に向けた取組

平成29年2月、参議院では、院の組織及び運営の改革に関する諸問題について調査検討を行う参議院改革協議会が設置された。議長の諮問機関として各会派の代表者により構成される同協議会では、「行政監察機能の強化、行政監視委員会の機能強化」が検討項目の一つとして選定され、協議が重ねられた結果、平成30年6月には、各会派の合意に基づき「参議院における行政監視機能の強化」について報告書が取りまとめられた。

同報告書では、参議院が「これまで取り組んできた決算審査の充実とともに、行政の適正な執行を監視、監督することを活動の柱の一つとし、行政監視機能の強化に議院全体として取り組む」こととされ、本会議を起点とした新たな行政監視の年間サイクルの構築と行政監視委員会の活動の一層の充実に向けた取組について記された。

同報告書を踏まえた参議院規則の改正を受け、令和元年8月、行政監視委員会の委員数は30名から35名となった。また、少なくとも毎年1回、行政監視の実施の状況等を議院に報告することとされた。

## Ⅱ 調査の経過と概要

### 1. 調査の経過

行政監視委員会は、令和元年11月25日及び令和2年4月13日、政府からの説明聴取及び質疑を行い、6月1日、政府からの説明聴取を行った。また、令和2年2月17日、政府からの説明聴取に加え、国と地方の行政の役割分担に関する件について、参考人からの意見聴取及び質疑を行った。

さらに、国と地方の行政の役割分担の在り方等について調査検討するため、令和2年4月13日、国と地方の行政の役割分担に関する小委員会を設置し、同日及び5月25日、政府に対する質疑を行い、6月1日、行政監視委員会において小委員長の報告を行った。

一方で、行政監視委員会は、理事会等において参議院改革協議会報告書における行政監視機能の強化の具体化に向けた取組について検討を行い、平成31年3月、「行政に対する苦情窓口」を設置し、参議院ホームページ等を通じた苦情の受付を開始した。また、行政監視委員会の活動を支えるスタッフの充実のため、人事交流等を開始した。さらに、理事会等において、行政監視機能の強化の在り方に関する協議を重ね、令和2年4月13日、行政監視機能の強化に係る申合せを行った。

### 2. 行政監視委員会における調査の概要

#### (1) 政府からの説明聴取

第200回国会において、令和元年11月25日、政策評価の現状等に関する件について政府から説明を聴取した。

第201回国会において、令和2年2月17日、政策評価の現状等に関する件について、4月13日、行政評価等プログラムに関する件及び行政評価・監視活動実績の概要に関する件について、6月1日、行政評価・監視活動実績の概要に関する件についてそれぞれ政府から説明を聴取した。

## （２）政府に対する質疑

第200回国会において、令和元年11月25日、行政の活動状況に関する件について、質疑を行った。

第201回国会において、令和2年4月13日、行政評価等プログラムに関する件、政策評価の現状等に関する件及び行政評価・監視活動実績の概要に関する件について、質疑を行った。

質疑においては、健康寿命に関する各府省の取組、HPVワクチンの理解促進及び接種率向上、内閣府令の誤った条文を引用した条例の制定状況、ワンストップ支援センターの24時間化、法律により地方に求められる計画の策定状況、行政文書のデジタル化と管理、平成27年「桜を見る会」への招待の在り方、地方公務員の臨時・非常勤職員の実態と状況改善、上関原子力発電所と電源立地地域対策交付金、事業活動の休止等に伴う営業損失に対する補償、生活支援臨時給付金の支給対象、NHK訪問員の行為と放送法などについて議論がなされた。概要は以下のとおりである（○：委員の発言、□：政府の答弁）。

### （健康寿命に関する各府省の取組）

- 総務省における健康寿命に関する各府省の取組の把握状況について伺う。
- 「健康・医療戦略」では、健康寿命延伸が目的の一つとされ、厚生労働省、経済産業省、文部科学省、国土交通省など各府省の施策が盛り込まれている。また、「成長戦略実行計画」や「経済財政運営と改革の基本方針2019」においても言及があり、健康寿命が我が国の経済成長を支える施策としても重要視されていると承知している。

### （HPVワクチンの理解促進及び接種率向上）

- HPVワクチンの国民の理解促進及び接種率向上に向けた検討の必要性と政府の取組について伺う。
- HPVワクチンは平成25年4月から定期接種化されたが、ワクチン接種後の痛みや不随意運動などについて報告があったことなどから、積極的な勧奨を差し

控えている。審議会においてHPVワクチンの有効性、安全性に関する評価を行うとともに、情報提供の在り方について議論しており、厚生労働省としては、審議会の議論を支援しつつ、国民への適切な情報提供に努め、必要な検討を進めていきたい。

#### **（内閣府令の誤った条文を引用した条例の制定状況）**

- 幼保無償化に係る内閣府令の誤った条文を引用し条例を制定した地方自治体の実態把握と対応方針について伺う。
- 現在、地方自治体の協力により、この誤りのある内閣府令を引用した条例の有無について調査し、回答を待っている状況である。回答期限は令和元年11月29日であり、この結果を踏まえてしっかりと取りまとめをしていきたい。

#### **（ワンストップ支援センターの24時間化）**

- 性犯罪・性暴力被害者のためのワンストップ支援センターの24時間化の推進の必要性について伺う。
- ワンストップ支援センターの24時間化は必要と考えており、都道府県に対しても、地域の実情に応じつつ、24時間化に向けた検討をお願いしている。引き続き、相談体制の整備や財源の確保を含めて努力していきたい。

#### **（法律により地方に求められる計画の策定状況）**

- 法律により地方自治体に求められる計画策定に係る実態の把握状況について伺う。
- 計画策定に係る地方自治体の負担軽減を求める声については承知している。地方自治体における計画策定に係る実態調査は行っていないが、負担軽減に取り組んでいきたい。

#### **（行政文書のデジタル化と管理）**

- 行政文書について、デジタル化の目標を設定し、廃棄しないルールを策定し、

国立公文書館が管理していく必要性について伺う。

- 行政文書管理の電子化については、今後作成する行政文書は電子媒体での管理を原則とし、文書管理業務のシステムによる一貫的な処理を目指すことを決めている。また、国立公文書館における専門人材の育成や歴史公文書の電子媒体による保存方策の検討などの取組とも連携していくこととしている。

#### **（平成 27 年「桜を見る会」への招待の在り方）**

- 平成 27 年「桜を見る会」への招待の決定者と招待理由を調査する必要性について伺う。
- 「桜を見る会」については、各省庁からの意見等を踏まえ、各界の功労者等を幅広く招待しており、招待者については内閣官房及び内閣府において最終的に取りまとめている。個々の招待者については、個人に関する情報であることから、従来から回答を差し控えている。一方で、招待者の選定基準が曖昧である等の指摘があることから、今後、全般的な見直しを行っていききたい。

#### **（地方公務員の臨時・非常勤職員の実態と状況改善）**

- 地方公務員の臨時・非常勤職員の実態とその状況改善に向けた取組について伺う。
- 平成 28 年 4 月 1 日時点で把握している臨時・非常勤職員は約 64 万人であり、平成 17 年度に比べ約 19 万人増加している。また、平成 29 年度時点のフルタイムの臨時・非常勤職員のうち、事務補助職員の平均報酬月額は約 14 万 5 千円である。総務省としては、臨時・非常勤職員の具体の報酬等は職務の内容と責任に応じて決定するように、地方自治体に助言をしている。なお、平成 29 年の法改正により、臨時・非常勤職員の適正な任用、勤務条件の確保を図る観点から、一般職の会計年度任用職員制度を創設している。

#### **（上関原子力発電所と電源立地地域対策交付金）**

- 上関原子力発電所の立地自治体への電源立地地域対策交付金交付継続の適切性

について伺う。

- 現時点で、中国電力が有する建設計画や地元自治体の置かれた状況に変化がない中で、交付を終了する事情はないと考えている。

#### **(事業活動の休止等に伴う営業損失に対する補償)**

- 新型コロナウイルスの感染拡大による事業活動の休止等に伴う営業損失に対する補償の必要性に関する総務大臣の見解を伺う。
- 事業活動の休止等に伴う営業損失に対する補償については、4月7日の衆議院及び参議院の議院運営委員会において既に議論されたと承知している。総務省としては、閣議決定された緊急経済対策に沿って適切に対応していく。

#### **(生活支援臨時給付金の支給対象)**

- 生活支援臨時給付金の支給対象要件の設定理由と支給の対象者及び時期について伺う。
- 生活支援臨時給付金では、新型コロナウイルス感染症の影響により急激に収入が減少して生活に困難を抱えている人々の生活維持のために、生活の単位である世帯単位で支援することとし、迅速な支援という観点から世帯主1人についての手続とした。関係省庁において早急に市町村との調整を進め、一刻も早い支給ができるよう全力で取り組んでいくものと考えている。

#### **(NHK訪問員の行為と放送法)**

- NHK訪問員が受信契約を求める際に、受信料についてテレビ設置時ではなく当月からの支払いを認める行為が、放送法に違反する可能性について伺う。
- NHKやその委託先が受信契約の勧奨などに際してどのような説明を行っているのかを現時点では承知していない。NHKにおいては、委託先を含め、受信料の支払いなどについて国民・視聴者から誤解を受けないように丁寧に説明を願いたい。



### (3) 参考人からの意見聴取及び質疑

第201回国会において、令和2年2月17日、国と地方の行政の役割分担に関する件について、参考人鹿児島県大和村長伊集院幼君、明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科専任教授木村俊介君及び中央大学法学部教授礪崎初仁君から意見を聴取し、各参考人に対し質疑を行った。

質疑においては、国と地方の権限関係、地方自治体の適正な職員数の確保、行政計画の整理の判断基準、政令指定都市における基礎自治体の適正規模の判断、公立病院等の統廃合などにおける国と地方の役割、全国町村会と道州制の導入、消費税の全額地方財源化などについて議論がなされた。各参考人の意見及び議論の概要は、以下のとおりである。

#### 【参考人の意見の概要】

##### 伊集院 幼 参考人（鹿児島県大和村長）

町村は、人口は全国の1割ほどであるが、国土の4割を支え、食料・エネルギーの供給、水源涵養、自然環境の保全など、国民生活を支える重要な役割を果たしながら、我が国の伝統文化を守り、継承し続けている。

全国の町村が共通で抱えている課題のうち、始めに、計画・組織・人員等の義務付け・枠付けの見直しについて述べる。

国が制度の創設・拡充等を行うに当たって、地方自治体に対して新たな計画の策定や専任職員の配置、専門窓口の設置等を、地方自治体ごとの行政需要の優先度や先行的な取組の有無等の実情を考慮せず、全国一律に義務付けようとするものが多くなっていると感じている。国は、地方への計画策定や専任職員・専門窓口の設置の義務付けの実態を確認し、不必要なものや重複しているものを見直すなど、地域の実情を踏まえた裁量の確保に是非配慮していただきたい。

また、義務付けについては、努力義務であっても、その進捗状況について、例えば、計画を策定したかどうか毎年度調査を行い、未策定の地方自治体を公表することで策定せざるを得ないような方向に誘導し、事実上の義務となっている場合も見られる。努力義務についても、改善や見直しの対象としていただきたい。

なお、現場からも、「国や県から多くの計画策定を短期間で求められ、また、貧困対策やいじめ、児童虐待等では窓口を設けることとなった」、「職員定数を減らせと言う一方で、多くの業務を押し付けられ、通常業務を圧迫している」といった声が寄せられている。

次に、調査・照会業務の合理化について述べる。

国等からの調査・照会業務についても、公式のものばかりでなく、電話やメール等による非公式なものまで含め調査・照会業務が増大しており、住民に向き合った行政サービスの提供に支障が生じていると実感している。これは、全国的な町村の意見でもある。

続いて、これまで述べてきた内容に関連し、大和村としての意見を述べる。

大和村においては、行財政改革を進めながら定数管理に努めてきており、少数精鋭の限られた職員数で、それぞれが複数の業務を抱えながら行政運営をしている。こうした中で、国から計画の策定や見直しを迫られることが多くなっており、疑問を感じている。計画は必要であるが、5年や3年ごとの見直しを迫られるものは、その地方自治体に合った形で据置期間を置きながら、当初の計画のまま継続できるものは、そのまま延伸してもよいのではないか。これは、少数精鋭で頑張っている他の地方自治体も同様に抱えている課題であり、計画策定における緩和策が講じられれば、地方自治体として助かるのではないかと思う。

さらに、障害者雇用促進法に関連して、意見を述べる。

国が定める障害者雇用率は全国一律で決められているが、大和村においては、職員が69名しかいない中で障害者への事務分担を振り分けながら雇用していることと苦慮している。障害者雇用率の算定に当たり、離島に置かれた絶対数が少ない地方自治体等においては、本土とは異なる事情があることにも配慮していただきたい。

最後に、法律による計画・組織・人員等の義務付けや、調査・照会業務の増大により町村行政の現場の本来業務に支障が生じることのないよう、その見直しに向けた国の積極的な支援をお願いしたい。

**木村 俊介 参考人（明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科専任教授）**

我が国の地方行財政制度は、国、県、市町村の三層の政府部門が事務を分掌し、地方自治体が分掌する事務については財源保障措置が講じられており、諸外国と比較しても基本的に有効に設計、運営されていると認識している。ただし、昨今の社会経済情勢の大きな変化を踏まえ、制度に適宜修正を加えつつ運営していくことが重要である。

我が国の地方行財政制度の大きな特徴として、国と地方の事務権限が整然と区分されていない融合型を採用している点がある。他の単一国家と比較した場合、他国ではいずれの政府部門も関与しない、あるいは国のみが実施する事務等があるのに対し、我が国では国に加え地方自治体が広く行政サービスに関与していることが特徴である。この特徴が地方政府の財政支出にも影響を与えている。OECD加盟26か国の比較において、日本の地方政府の一人当たり歳出額、歳出額及び投資的経費の対GDP比率はいずれもOECD平均を上回っており、地方政府が大変大きな役割を果たしている。

近年、社会経済上の大きな変化として、地方分権改革による権限移譲の進展、社会保障関係経費の増嵩、急激な人口減少の進行及び立法による地方自治体の事務の増加が生じている。社会保障関係経費については、地方政府において民生費が大きく増嵩しており、地方の歳出規模が比較的横ばいであるのに対し、民生費は一貫して上昇している。また、近年常会で制定された法律を見ると、地方自治体は何らかの事務を行うことが位置付けられているものは年平均15本程度、うち予算を伴うものが9本程度となっており、こうしたことが特に市町村における事務・経費の増大につながっている。このような状況の中で、基礎的自治体に期待される住民ニーズを充足する機能を果たすことが困難な小規模市町村において、行政サービスの提供体制の確保が重要な課題となっている。

国と地方の役割分担について一律の融合型を見直し、緊急性や総合性、地理的普遍性、特定の産業分野との関連性等がある事務については国が所掌するなど、分離型の発想を取り入れていくべきである。また、今後、融合型の立法を検討する際に、国は行政標準を示す役割にとどめ、許認可、承認等の垂直的な関与は必

要最小限にすべきである。

地方分権改革の現状については、地方分権一括法に沿って順調に進展し一定の成果を上げている。特に近年、提案募集方式を通じ、法律上の権限移譲よりも、政省令や通知など現場の事務処理上のネックとなっているものを解消していく形の改革が比較的多く見られ、現場の自由度を増す、全国一律という発想を変えるという意味で評価できる。一方で、行政サービスの高度化、専門化に伴い、地方自治体間の業務の標準化を図ることが合理的な分野については、国が地方自治体に対し標準的な業務の手法や仕様を示し、支援していくことが期待されている。

国と地方の役割分担に加え、都道府県と市町村との関係についても常に検討が必要である。我が国の地方行財政制度は、融合型、かつ、市町村に優先的に事務を配分する補完性原理を採る結果、市町村が基礎的な住民サービスの多くを中心的に担う。一方で、民生費の増嵩に見られるように市町村財政の硬直化が進みやすく、かつ、人口減少が進んでいるため、絶えず事務の権限配分の見直しを行うことも必要である。

民生費については都道府県と市町村が同等の案分比率で財政負担する一方、市町村における民生費及び経常収支比率は、都道府県と比較して増嵩が顕著である。社会保障にかかる市町村の負担が増している傾向を踏まえ、財源面からも、国と地方のみならず、都道府県と市町村との役割分担も十分議論していく必要がある。

また、今後、交通弱者、交通空白地帯の増加が見込まれる中、地方自治体が地域の足を確保するために行政サービスを講じていくことは不可避と思われる。乗合バス事業に対する補助金額を見ると、都道府県よりも市町村の額が非常に大きく、増嵩が顕著である。市町村を中心とする現行の法令体系や住民生活に差し迫った問題といったことから市町村が中心となり地域交通を所掌しているが、交通ネットワークをより広く考えるという意味からは、都道府県がより重要な役割を果たしていくべきである。

人口減少が進む中、地方自治体の広域連携は一層重要であり、より推進していく必要がある。一部事務組合等の法人型や事務の委託等の契約型という従来型の連携に加え、災害時の応援や福祉施設への入所等について、少し距離の離れた地

方自治体との遠隔型連携の取組が試行的ながらも進んでいる。国は、遠隔型連携も一つの地方自治体の水平的な役割分担として、地方自治体が仕事を進めやすくなるよう支援する、あるいは連携しやすい枠組みを検討するといったことも必要である。また、新たな動きとして、水道事業の広域処理や税の共同徴収等、都道府県と市町村の協働的な事業執行があり、国としてもこのような取組を支援していく必要がある。

### 磯崎 初仁 参考人（中央大学法学部教授）

日本においては、地方自治体の事務に関する法令の過剰過密により、全国の地方自治体が拘束されて分権型社会が実現しないという問題がある。これを改革するため、地方自治体の立法権、制度をつくる権限を拡充させる「立法分権」が必要ではないかという点から問題提起をしたい。

問題提起の要点を四つにまとめると、一つ目は、地方分権改革の25年をどう評価するかである。日本の分権改革は、1993年の衆参両議院における地方分権推進決議を出発点としており、同決議においては、国と地方の役割を見直し、国から地方への権限移譲などによって、地方自治体の自主性、自律性の強化を図り、21世紀にふさわしい地方自治を確立することが掲げられた。2000年前後に行われた第一期分権改革は、機関委任事務制度の廃止や係争処理制度の創設など大きな改革が成し遂げられたが、2007年以降の第二期分権改革では、義務付け・枠付けの見直しなど重要なテーマが掲げられたものの、法律の細かい規定を条例に委任するか否か等の視野の狭い議論に陥り、メディアや国民も分権に関心を持たなくなったというのが現状ではないか。結果として、地方分権改革は両院が掲げた理想から遠ざかっていると考える。

二つ目は、社会の課題に対して法令が余りに多く、細かすぎるという法令の過剰過密である。法令の過剰過密は、総合的な地域づくりや地方自治体職員が自ら制度や政策をつくらうとする発想の喪失、地域の実情に即した解釈や運用の困難化、執行に携わる地方自治体職員の法令の未習熟による現場の混乱及び執行コストの増大等の問題を生じさせる。

三つ目は、なぜ今、「立法分権」かである。これまでの分権改革は、法令の執行権を拡充する行政分権であったが、過大な執行コスト等の問題を生じさせる法令の過剰過密を放置し続けると地方自治体が持ち堪えられないため、今後は地方自治体が自ら制度をつくる立法権を拡充する「立法分権」を進めるべきではないかと考える。

四つ目は、「立法分権」をいかに進めるかである。私が提案している「立法分権」の五つの戦略のうち三つについて説明する。

第一に、法令の統合とスリム化である。法令の過剰については、法令を行政分野ごとに廃止・統合し、法令の過密については、各規定の必要性を確認し大胆に簡素化することが必要ではないかと思う。具体的に 41 本の法律の主要な条文を検証したところ、基本的維持が 26%、部分的見直しが 33%、抜本的見直しが 40%となり、全体の約 70%の法令について廃止又は簡素化が必要ではないかという結果となった。

第二に、法律に基づいて条例に法令の規定の一部の変更を可とする効力を保障・付与する「条例の上書き権」である。「条例の上書き権」については、法律の範囲内という条例制定権の法的限界に抵触しないのかという議論もあるが、地方自治法等により一定の条件下で上書きを許容するのであれば、法律や憲法に抵触しないと解釈できると考える。もっとも、上書きは無制限ではなく、上書きできる対象は自治事務に限定し、規定の内容は執行基準と規定・規制の対象に限定する。その上で、条例で一般的に上書きできるという規定を地方自治法等に加えれば画期的である。

第三に、立法過程への地方自治体参画のルール化である。立法分権に際して各地方自治体や地方六団体の提案や意見を求めること、重要な法令の制定や改正の際には国と地方の協議の場で協議すること、両議院又は参議院において「地方関係立法審査会」等を設置して地方自治の観点から法令を監視又は改正を求めることに取り組んではどうかと考える。

最後に、最近、法律で地方自治体に対して行政計画の策定を求める規定が増えており、地方自治体の負担になっていることを強調したい。これらは必ずしも義

務付けではなく、努力義務や「できる規定」となっていて柔らかい手法が取られているが、補助金や規制緩和などの付随的な制度と組み合わせられて、地方自治体は事実上行政計画を作らざるを得ないというのが現状である。こうした問題も視野に入れながら、分権型社会を実現するための国会の検討と決断が期待されている。

**【議論の概要】**（○：委員の発言、△：参考人の答弁）

**（国と地方の権限関係）**

○地方自治体の事務について、国と地方の権限関係が整然と区別されておらず、かつ集権的な方向に向かっているのが実態という理解でよいのか、見解を伺う。

△地方自治体には裁量権がなく、国から言われることに従わないといけないというのが率直な意見である。そういう意味で、国と地方の関係は立場上異なるというのが実態だと考える。

△立法の際には各省や地方分権有識者会議、総務省等との協議があり、法律の条文で強制的なものは避けるような形が増えている。一方で、交付金の条件として計画策定を求めるといった、ソフトな形での実質的には強い奨励という手法が使われる傾向が強くなっている。

△日本は集権化が進んでいるのかについては、両面がある。2000年の分権改革では大きく分権にかじを切ったが、その後は法令が細かくなり、実質的な集権化が進んでいると言わざるを得ないのではないか。原則は国が指揮命令権を持たないように変わったが、個別法の規定が変わっていないことが一番の問題だろう。

**（地方自治体の適正な職員数の確保）**

○地域のニーズや住民サービスの充実という視点を踏まえ、どのような業務があるか積み上げた上で適正な数の地方自治体職員を配置すべきと考えるが、見解を伺う。

△適正な職員数の確保については、地方自治体も検証を重ねているところである。

住民サービスを最低限守っていく一方で、地方創生の制度等を使うためには地方自治体の知恵が必要で、事務作業も多く、職員の手が回らないという現状がある。地域のニーズに対応できる事業を模索しているところであり、住民サービスに支障を来さないための職員の確保はしていかなければならないと思っている。

△日本の地方自治体は厳正に定員削減を進めてきており、近年は極限まで進んでいるのが実情であろう。今後は、地方自治体同士や、県と市町村との間の応援派遣のような手法の活用が考えられる。また、市町村あるいは県についても、国に対して欲しい人材をより強くアピールをしていくことが必要ではないかと感じている。

△仕事をスリム化するという提案をしたが、それでも少子高齢化の時代に役所に求められることは大きいので、必要な職員を確保するというのは自治を運営する上での基本ではないかと思う。

#### **（行政計画の整理の判断基準）**

○行政計画の廃止、統合、簡素化を行う際の判断基準は何か。

△国の法令がどのような根拠に基づいて地方自治体に関与するのかを考慮した上で、行政計画の策定が国全体においてなされるべきとの要請があれば策定もやむを得ないものと解され、それが一つの基準となり得る。また、ほとんどの地方自治体は総合計画や地方版総合戦略などを設けており、そうした既存の計画が新たに策定を求められる計画を兼ねられるとすれば、地方自治体の負担も大分小さくなると思われる。

#### **（政令指定都市における基礎自治体の適正規模の判断）**

○政令指定都市に基礎自治体を設定する際に、基礎自治体の適正規模の判断に用いるべき指標についての見解を伺う。

△現在の様々な区域の単位を複合化して考えるのが現実的ではないか。具体的には、小学校区が市町村行政では有効な単位であり、それを幾つか複合化させる



ことが一つの尺度になると思う。また、人口8千人という中学校区の尺度も併せながら考えていくのが現実的な形ではないか。

### （公立病院等の統廃合などにおける国と地方の役割）

○公立病院等の統廃合など地域医療の課題への対応における国と地方の役割分担の在り方についてどのように考えるか。

△病院の再編については、人口減少が進む中、地域の条件に鑑みて検討すべきである。公的病院の再編が今後進んでいくことを危惧しているところであるが、住民が安心して生活できるよう、奄美大島の現状においては、奄美大島本島という単位ではなく各地方自治体に医療機関を確保することが大事であると考え

る。

△平成の市町村合併以降盛んになっている定住自立圏等の市町村間連携においては、福祉及び地域公共交通における協力が一貫したテーマとなっている。総合病院と診療所間を結ぶコミュニティバス等の効率的な運行など、地域の足を確保するための地方自治体の取組を国として支援していく必要があると考える。

△国の見地から一律に公立病院等の統廃合の方針を示すのは強引であり、地域の実情に応じた検討を踏まえた判断が必要である。一方、公立病院等をどのように維持していくかは地域の大きな課題であることから、都道府県など広域自治体に取り組むべき課題であると考え

### （全国町村会と道州制の導入）

○全国町村会が道州制の導入に慎重な背景について伺う。

△広域圏で様々な形で行政運営を強いられていくのではないかという危機感を持っている。全国の小さい町や村でも住民が安心して暮らせるよう財政を駆使しながら頑張っているので、国にしっかり見ていただき、何でも一緒にするという方向性を考えないでほしいという意味合いで、「道州制を導入しないこと」という要望を以前から出している。

### (消費税の全額地方財源化)

○統制型の仕組みを変えるために消費税を全額地方財源とすることについて、所見を伺う。

△消費税の全額地方財源化は、地方自治体として大変有り難いことである。地方自治体にとって国の制度を活用することは重要だが、制度の変更が各地方自治体にとっての負担の軽減につながっていくこともある。

△消費税の長所は税源偏在の小ささと安定性である。法人や個人の所得に対する課税が大きな割合を占めている都道府県は、景気の影響による税収の振幅の大きさに苦慮していることから、消費税のような安定性のある税は、地方税として非常に魅力的であろう。

△消費税の全額地方財源化は、安定した財源として地方にとって魅力的な提案と言えるが、地方交付税等様々な制度の持続可能性を考えると難しい面もある。

### 3. 国と地方の行政の役割分担に関する小委員会における調査の概要

第201回国会において、令和2年4月13日及び5月25日、国と地方の行政の役割分担に関する件について、質疑を行った。

質疑においては、国と地方自治体の役割分担、通知等の発出と地方自治体の自主的な取組への留意、新型コロナウイルスに係る外出自粛等による子どものストレスケア、行政計画に関する判断基準と地方自治体への計画策定支援、「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」と地域の補償策、全世帯への不織布製マスクの配布、NHKに委託された訪問員の行為と弁護士法、市町村に対する国の支援と都道府県の役割、行政のワンストップサービス、遺留金の行政評価局調査、人口減少や高齢化等を踏まえた調査・分析、地方議会議員選挙で求められる住所要件、妊産婦等への支援を行う地方自治体への配慮、第2次補正予算案や診療報酬制度の運用等、NHKに対する住民票の写しの交付の在り方などについて議論がなされた。概要は以下のとおりである（○：小委員の発言、□：政府の答弁）。

#### （国と地方自治体の役割分担）

- 国と地方自治体の事務の役割分担の基本的な考え方と、地方自治体が実施すべき事務について伺う。
- 地方自治法第1条の2第2項において、国は、「国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担」しなければならないとされている。地方自治体は、福祉、医療、産業、防災、教育などの住民に身近な事務を幅広く実施し、必要な行政サービスを提供する礎となっている。

#### （通知等の発出と地方自治体の自主的な取組への留意）

- 法令の制定だけでなく、法的拘束力を持たない通知等の発出に際し、地方自治体の自主的な取組に留意する必要性について、総務大臣の所見を伺う。
- 総務省から発出している通知に関しては、事前に総務大臣が必要と判断した上

で発出している。各省それぞれに必要な情報の提供を行っているとは承知しており、一方で、情報提供が少なすぎるという意見も地方自治体から受けているので、できるだけ簡潔に必要な情報を提供していくことが必要だと思う。

#### **（新型コロナウイルスに係る外出自粛等による子どものストレスケア）**

- 新型コロナウイルスに係る外出自粛等による子どものストレスに対するケアの必要性について伺う。
- 学校休業や外出自粛の中で子どもや養育者のストレス増加が懸念されており、丁寧な相談、指導が重要と考えている。厚生労働省としては、ホームページにおいて相談窓口等の情報をまとめて提供しており、地方自治体に対しては、子育て世代包括支援センターでのきめ細かい支援をお願いしている。また、学校の教員の力を借りるなど、文部科学省とも協力していきたい。

#### **（行政計画に関する判断基準と地方自治体への計画策定支援）**

- 国として、地方自治体における行政計画の策定支援の強化と併せて、行政計画に関する判断基準を検討し、整理していく必要性について伺う。
- 総務省としては、法令協議などを通じて、計画策定そのものの義務付けの緩和に加え、計画の記載内容などの自由度の確保等、地方自治体の事務負担の軽減に配慮して必要な意見を述べている。また、内閣府においては、提案募集方式を導入し、地方の現場の課題に基づく提案にきめ細かに対応しており、今後とも内閣府と連携して取り組んでいく。

#### **（「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」と地域の補償策）**

- 「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」の地域独自の補償策への活用の可否について伺う。
- 「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」は、雇用の維持と事業の継続も含め、緊急経済対策の全ての事項についての対応として創設するものであるが、具体的に対象となる事業など制度の詳細については検討中である。

### （全世帯への不織布製マスクの配布）

- 全世帯への布製マスクの配布を撤回し、不織布製マスクを配布する必要性について伺う。
- 布製マスクも、コミュニティの使用において一定の包括的な対応を助けることになるかもしれないというWHOのコメントがある。この意味は、マスクが十分に供給・使用できない環境の中で、布製マスクを活用することで飛沫や接触に係るリスクを低減する効果が一定程度は認められるということである。

### （NHKに委託された訪問員の行為と弁護士法）

- NHKに委託された訪問員が戸別訪問時に受信契約等を求める行為が弁護士法に違反する可能性について、法務省の見解を伺う。
- 一般論としては、弁護士又は弁護士法人以外の者が、法律に別段の定めがある場合を除き、報酬を得る目的で業として法律事務を取り扱うことは、弁護士法第72条によって禁止されている。しかしながら、法務省として個別の事案について弁護士法第72条等に違反するかどうかを答えることは困難である。

### （市町村に対する国の支援と都道府県の役割）

- 過疎化や人口減少等の課題に対応する市町村に対する国の支援の在り方と、市町村の補完・支援等の都道府県の役割について伺う。
- 地方制度調査会では、市町村による行政サービス提供体制の確保のため、市町村間の広域連携、都道府県による補完・支援等の多様な手法から地域の実情に応じ最適なものを自主的に選択する必要があるとの議論がなされている。また、小規模市町村の更なる増加や広域連携によっても対応が困難な事案の増加を踏まえ、都道府県は、これまで以上にきめ細かに補完・支援の役割を果たす必要があるとの議論がなされている。

### （行政のワンストップサービス）

- 都道府県・市町村への申請サポートに関する行政のワンストップサービスの必

要性について伺う。

- 持続化給付金や雇用調整助成金を始め、様々な支援策を必要とする事業者にも一日も早く届けるため、手続のオンライン化、添付書類の削減、ワンストップ化などに取り組んでいる。引き続き、関係者が緊密に連携し、一丸となることができる限りの手続の簡素化、迅速化に取り組んでいく。

#### **(遺留金の行政評価局調査)**

- 総務省が遺留金の行政評価局調査において想定している調査項目の着眼点及び調査等対象機関について伺う。
- 「令和2年度行政評価等プログラム」に載せた遺留金の調査については、市町村が遺留金の管理等に苦慮している実態を踏まえつつ、法務省や市町村等を対象に実態をより広範に調査することを検討しているが、新型コロナウイルスの感染の危険に配慮しなければならない現状等に鑑み、詳細は調査の仕方等も含め、現在検討中である。

#### **(人口減少や高齢化等を踏まえた調査・分析)**

- より地方自治体の参考となるよう今後見込まれる人口減少や高齢化等を踏まえた調査・分析を行う必要性について、総務省の認識を伺う。
- 地方自治体の規模や人口といった行政対象のサイズに応じた分析が重要であり、現状の数値だけではなく、例えば、一定のモデルを置いて得られる今後の見込みの値までを考慮に入れた分析を行うことは、より高度で将来に向けた展望につながると考える。データの制約等があり、現時点で十分にできているとは言えないが、今後状況が整う場合には、このような分析にも挑んでいきたい。

#### **(地方議会議員選挙で求められる住所要件)**

- 地方議会議員選挙で求められる住所要件の考え方と認定方法の在り方について伺う。
- 住所要件は、選挙制度の基本に関わるものであり、各党各会派で御議論いただ

くべき事項と考えられる。現行の選挙制度において、住所は「生活の本拠」をいい、住所の認定に当たっては、客観的居住の事実を基礎とし、これに居住者の主観的居留意思を総合的に判断して解される。住民票の有無のみではなく、居住実態に基づいて判断されるべきものとされており、判例においても同様に考えられていると承知している。

#### **（妊産婦等への支援を行う地方自治体への配慮）**

- 地方自治体が財政力等に関わらず妊産婦等への支援を十分行えるように、総務省が配慮する必要性について伺う。
- マスク等の物資が地方自治体職員に行き届くことは、地方自治体の業務執行・職員の安全確保の観点からも重要だと思っている。総務省では、既に都道府県・政令指定都市との連絡体制を創設するなど情報連携を密に図っており、例えば千葉市からの医療機関用のマスク等の確保の要望について厚生労働省に対応してもらっている。今後とも意思疎通をしっかりと図って省庁とも協力を行い、地方自治体の課題解決につながるように働いていきたい。

#### **（第2次補正予算案や診療報酬制度の運用等）**

- 医療提供体制を支えるための第2次補正予算案や診療報酬制度の運用等の方向性について伺う。
- これまで、新型コロナウイルス感染症により経営に影響が出ている医療機関に対する診療報酬の特例的な引上げ等を実施してきたが、第2次補正予算の編成については、さらにしっかりと地域の医療提供体制が守れるように、あるいは医療従事者の方々にこれからもしっかりと支えていただけるようにとの思いを込めて作業に当たっている。

#### **（NHKに対する住民票の写しの交付の在り方）**

- 全ての地方自治体において、NHKと契約している者が転居し、その住民票の写しをNHKが取得する際に、契約書の写しなどを提出させる必要性について

伺う。

- 総務省としては、住民基本台帳法の規定により市町村長が住民票の写しを交付できる場合として、NHKの職員等がその法人の法令による事務を円滑に遂行するために取得する場合を例示している。一方で、当該申出を受けた市町村長が、どのような書類の提示又は提出を求めるかについては、市町村長において個別具体の事案に即して判断いただくべきものと考えている。



### Ⅲ 行政に対する苦情

参議院改革協議会報告書において「参議院ホームページ上に苦情窓口を開設し、国民から寄せられる苦情も調査の端緒として活用する」とされたことを踏まえ、参議院ホームページ等を通じて寄せられた行政に対する苦情を行政監視委員会における調査の基礎的な資料の一つとするべく、平成31年3月、「行政に対する苦情窓口」を設置した。

同窓口において、平成31年3月から令和2年4月までに受理した行政に対する苦情は121件であり、分野別の内訳は以下のとおりである。

#### 【行政に対する苦情の分野別内訳】

