

## 地方議会からの意見書（１）

### — 参議院が受理した意見書の主な項目（平成31年・令和元年） —

根岸 隆史

内藤 亜美

岩崎 太郎

對馬あきな

徳田 貴子

（行政監視委員会調査室）

1. はじめに
2. 意見書制度の概況
3. 意見書の主な項目の紹介
  - （１）高齢者の安全運転支援と移動手手段の確保
  - （２）「あおり運転」に対する厳罰化と更なる対策の強化
  - （３）幼児教育・保育の無償化とそれに伴う待機児童解消及び保育士の処遇改善
  - （４）放課後児童クラブの職員配置基準の見直し等
  - （５）新たな過疎対策法の制定
  - （６）信頼される政府統計を目指した更なる統計改革の推進
  - （７）地方財政の充実・強化
  - （８）会計年度任用職員制度の施行に伴う地方公共団体への十分な財政措置等
4. おわりに

### 1. はじめに

参議院行政監視委員会では、令和2年2月に「国と地方の行政の役割分担」をテーマに参考人質疑が行われるなど、改めて国と地方との関係性に注目が集まった。そこで本稿<sup>1</sup>では、各地方の議会からの意見書について、その制度の概況を踏まえつつ、平成31年・令和元年に参議院が受理した意見書の主な項目について、その概要を紹介する。

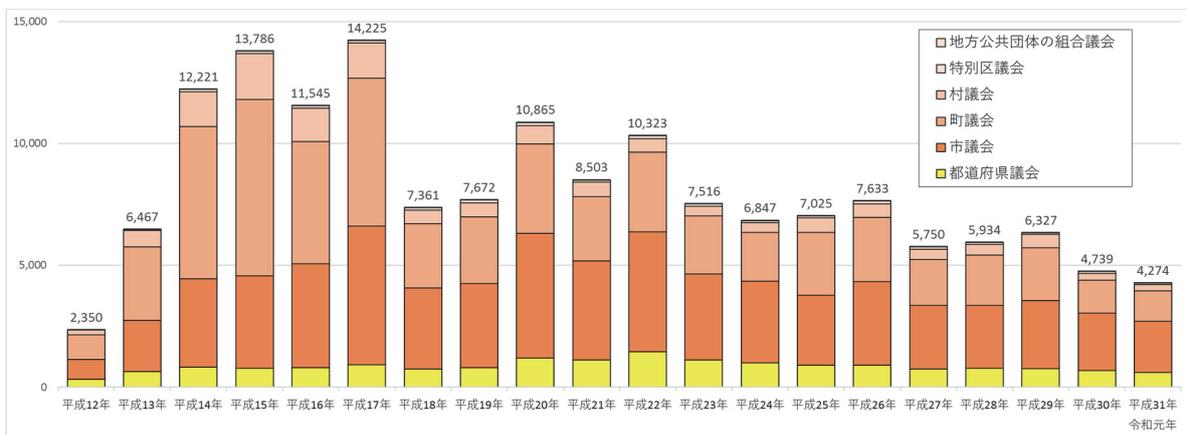
<sup>1</sup> 本稿は令和2年3月27日現在の情報に基づくものであり、参照URLの確認も同日に行っている。

## 2. 意見書制度の概況

地方公共団体の議会（以下「地方議会」という。）は、機関としての意思を意見や要望としてまとめた意見書の提出権を有している。これは、一定の事項について機関としてその意思や見解等を表明するという地方議会の権限（意見表明権）に基づくものであり<sup>2</sup>、地方自治法第99条では、「普通地方公共団体の議会は、当該普通地方公共団体の公益に関する事件につき意見書を国会又は関係行政庁に提出することができる」とされている<sup>3</sup>。

従来、意見書の提出先は関係行政庁のみであったが、地方分権の進展に対応した地方議会の活性化に資する<sup>4</sup>として、平成12年の地方自治法改正により国会が提出先に追加された。参議院では、意見書を受理した後、その件名及び提出議会名を参議院公報に掲載し、関係委員会に対し参考送付している。制度創設以降の参議院における意見書の受理件数の推移は以下のとおりである。

図表 参議院における意見書の受理件数の推移



※平成12年は7か月余りの期間における件数

(出所) 筆者作成

意見書の年間受理件数は、平成17年には14,225件に達したが、以後は逡減傾向が見られ<sup>5</sup>、平成31年・令和元年に参議院が受理した意見書の件数は、4,274件であった。

## 3. 意見書の主な項目の紹介

以下では、平成31年・令和元年に参議院が受理した意見書の中から、その主な項目について、関連する制度の概要や課題などを確認しつつ紹介する。

<sup>2</sup> 松本英昭『要説地方自治法（第十次改訂版）—新地方自治制度の全容—』（ぎょうせい、平成30年）390頁

<sup>3</sup> このほか、地方六団体は、地方自治に影響を及ぼす法律又は政令その他の事項に関し、内閣に対する意見具申権及び国会に対する意見書提出権を有している（地方自治法第263条の3第1項及び第2項）。

<sup>4</sup> 参議院における法案審査では、法案提出者である齊藤斗志二衆議院地方行政委員長より、「地方公共団体の公益に関する事件については、国会で審議できるものも多々あることから、地方議会が国会に対して意見書の提出ができるようにすることも、議会の活性化に資するものと思料される」との説明がなされている（第147回国会参議院地方行政・警察委員会会議録第12号1頁（平12.5.23））。

<sup>5</sup> いわゆる「平成の大合併」により、平成17年前後に地方公共団体数は大きく変動した（平成16年5月：市695、町1,872、村533、計3,100→平成18年3月：市777、町846、村198、計1,821）。

## (1) 高齢者の安全運転支援と移動手段の確保

### 主な要望事項

- 自動ブレーキやペダル踏み間違い時の急加速を防ぐ機能など、ドライバーの安全運転を支援する装置を搭載した「安全運転サポート車」(サポカーS)<sup>6</sup>や後付けの「ペダル踏み間違い時加速抑制装置」の普及を一層加速させるとともに、高齢者を対象とした購入支援策を検討すること。
- 高齢運転者による交通事故を減らすため、自動ブレーキなどを備えた「安全運転サポート車」に限定した免許の創設や、走行できる場所や時間帯などを制限した条件付き運転免許の導入を検討すること。
- 免許を自主返納した高齢者が日々の買い物や通院などに困らないよう、コミュニティバスやデマンド(予約)型乗合タクシーの導入など「地域公共交通ネットワーク」の更なる充実を図るための財政措置を行うこと。また、地方公共団体が行う免許の自主返納時におけるタクシーや公共交通機関の割引制度などを支援すること。

近年、交通事故の発生件数は減少傾向にあるが、高齢運転者による交通死亡事故の割合は高まっている<sup>7</sup>。一方で、過疎地域を中心に「生活の足」として車が欠かせない高齢者も多いことから、意見書においては、高齢者の安全運転支援と併せ、移動手段の確保を求める意見が見られた。

政府は、平成28年11月の総理指示<sup>8</sup>等を踏まえ、高齢運転者による交通事故防止対策として、安全運転サポート車の普及や運転免許証の自主返納者への各種支援策の広報・啓発、公共交通機関の利用促進等に取り組んできた。令和元年6月には、昨今の事故情勢を踏まえた対策が取りまとめられ<sup>9</sup>、これまでの高齢者の安全運転に係る対策を一層加速させるとともに、免許返納後の高齢者の移動の足となる公共交通の利用環境の改善について大胆に取り組むとされ、「サポカー補助金」制度の創設<sup>10</sup>、第201回国会(令和2年常会)への関係法律案の提出<sup>11</sup>等が行われている。

<sup>6</sup> 衝突被害軽減ブレーキに加えペダル踏み間違い時急発進抑制装置等を搭載した安全運転サポート車は、「セーフティ・サポートカーS(サポカーS)」と呼ばれ、特に高齢運転者に推奨されている。

<sup>7</sup> 交通死亡事故件数における65歳以上の高齢運転者(原付以上運転者(第一当事者))の構成率は、平成21年の20.4%から令和元年には29.7%となっている(警察庁「道路の交通に関する統計」(令2.2.13)より算出)。

<sup>8</sup> 「高齢運転者による交通事故防止対策に関する関係閣僚会議」(平28.11.15)において、安倍総理は、①認知症対策を強化した改正道路交通法の円滑な施行に万全を期すこと、②自動車の運転に不安を感じる高齢者の移動手段の確保など社会全体で高齢者の生活を支える体制の整備を進めること、③更なる対策の必要性について専門家の意見を聞きながら検討を進めることの3点について、対策に取り組むよう指示した。

<sup>9</sup> 「昨今の事故情勢を踏まえた交通安全対策に関する関係閣僚会議」(令元.5.21)において、安倍総理は、高齢運転者による交通事故防止につき、「高齢者の安全運転を支える対策の更なる推進」及び「高齢者の移動を伴う日常生活を支える施策の充実」について、新たな技術の進展なども考慮しつつ、一層強力に推進することを指示した。これを踏まえ、同会議において、「未就学児等及び高齢運転者の交通安全緊急対策」(令元.6.18)が取りまとめられた。

<sup>10</sup> 高齢運転者の安全運転サポート車の購入等を支援するものであり、令和元年度補正予算において措置された。

<sup>11</sup> 地方公共団体の「地域公共交通計画」(公共交通を中心に地域の輸送資源を総動員する交通計画)の作成を努力義務化すること等を内容とする「持続可能な運送サービスの提供の確保に資する取組を推進するための地域公共交通の活性化及び再生に関する法律等の一部を改正する法律案」(閣法第20号)、安全運転サポート車に限定した条件付免許の創設等を内容とする「道路交通法の一部を改正する法律案」(閣法第38号)等

## (2) 「あおり運転」<sup>12</sup>に対する厳罰化と更なる対策の強化

### 主な要望事項

- あおり運転の規定を新たに設け、厳罰化については、危険運転を行った場合のみでも道路交通法上、厳しく処罰される海外の事例なども参考としながら、実効性のある法改正となるよう、早急に検討を進めること。
- 運転免許更新時における講習については、これまでの交通教則による講習に加え、あおり運転等の危険性、その行為が禁止されていること及びその違反行為に対しては取締りが行われることについての講習も行うこと。また、更新時講習に使用する教本や資料などに、これらの事項を記載すること。
- 広報啓発活動については、あおり運転等の行為が禁止されており、取締りの対象となることや、あおり運転を受けた場合の具体的な対処方法などについて、警察庁及び都道府県警察のホームページ、SNSや広報誌などを効果的に活用し、周知に努めること。

警察庁は、あおり運転等の抑止に向け諸対策を推進しており<sup>13</sup>、悪質・危険な運転が関係する事案については、道路交通法違反や危険運転致死傷罪（妨害目的運転）、暴行罪等の法令を駆使して、厳正な捜査を徹底するとともに、車間距離不保持、進路変更禁止違反、急ブレーキ禁止違反等の道路交通法違反については、積極的な交通指導取締りを実施している<sup>14</sup>。運転免許更新時講習等においては、あおり運転等の危険性やこれらの行為が禁止されていること及びその違反行為に対する取締りの実施について説明するとされている。また、あおり運転等が厳正な取締りの対象となること及び交通指導取締り等を強化していること等に関し、都道府県警察のホームページ、SNS等を活用した広報啓発活動を行っている。

このような中、意見書においては、法令においてあおり運転に対する規定がなく防止策の決め手とはなっていないとして、あおり運転の厳罰化に向けた法改正の検討や、更新時講習等における教育の更なる推進及び広報啓発活動の強化を求める意見が見られた。なお、あおり運転の社会問題化を背景として、第201回国会（令和2年常会）に、「道路交通法の一部を改正する法律案」（閣法第38号）<sup>15</sup>及び「自動車の運転により人を死傷させる行為等の処罰に関する法律の一部を改正する法律案」（閣法第42号）<sup>16</sup>が提出されている。

<sup>12</sup> 現行の法令においてあおり運転の定義はないが、車間距離を詰めて異常接近したり追い回すなどの行為、ハイビーム、パッシング、クラクション、幅寄せ等によって相手を威嚇したり嫌がらせをする行為等が挙げられる。平成29年6月に神奈川県内の東名高速道路においてあおり運転により本線車道上に停車させられた普通乗用自動車大型貨物自動車に追突され、普通乗用車の運転手等6人が死傷する交通死亡事故が発生した事案などが大きく報道されている。

<sup>13</sup> 平成30年1月、警察庁は、「いわゆる「あおり運転」等の悪質・危険な運転に対する厳正な対処について（通達）」（平30.1.16）を发出している。

<sup>14</sup> 近年の道路交通法違反取締り件数のうち、車間距離保持義務違反は平成26年の9,581件から平成30年には13,025件となり、急ブレーキ禁止違反は平成26年の14件から平成30年には35件となっている。

<sup>15</sup> 同法案においては、妨害運転（あおり運転）に対する罰則（通行妨害目的で、交通の危険のおそれのある方法により一定の違反（車間距離不保持、急ブレーキ禁止違反等）をした場合（懲役3年・罰金50万円）等の創設等の措置が盛り込まれている。

<sup>16</sup> 同法案においては、あおり運転による死傷事犯の実情等に鑑み、事案の実態に即した対処をするため、通行妨害目的で走行中の車の前方で停止する行為も危険運転致死傷罪の対象とすることとされている。

### (3) 幼児教育・保育の無償化とそれに伴う待機児童解消及び保育士の処遇改善

#### 主な要望事項

- 幼児教育・保育の無償化に当たっては、地方公共団体の負担増とならないよう全額国費で行うなど、国として財政措置も含めてあらゆる必要な措置を行うこと。
- 公立施設についても民間施設と同様に国が全額費用負担をするなど、十分な措置を講ずること。
- 給食食材費は実費徴収化ではなく、無償化の対象にすること。
- 無償化の対象とされている認可外保育施設については、認可施設と同等の保育を保障できるよう、認可化の促進など国として必要な措置を講ずること。
- 無償化に財源を取られることで、保育の質的量的拡充が停滞することがないよう、国として十分な予算を確保すること。特に待機児童の解消については、無償化によって需要が喚起されることが予測されるため、国として認可保育所の整備計画を立て、保育所等整備交付金の増額など支援の拡充、必要な財源措置を行うこと。
- 0～2歳児も所得制限を設けず、無償化の対象にすること。
- 幼稚園類似施設等については幼児教育・保育の質を十分に確保することを前提に今後検討すること。また、それらの施設で働く職員の処遇改善に努めること。
- 保育士等職員の配置基準の改善、賃金の引上げなど処遇改善のために公定価格の改善など必要な措置を行うこと。

幼児教育・保育の無償化は、幼児教育・保育の負担軽減を図る少子化対策や義務教育の基礎を培う幼児教育の重要性等に鑑み、「幼児教育無償化の制度の具体化に向けた方針」<sup>17</sup>等を踏まえ、令和元年10月から実施されている。無償化の対象は、幼稚園、保育所、認定こども園等に通う3～5歳児<sup>18</sup>、住民税非課税世帯の0～2歳児等であり、食材料費等は無償化の対象外である<sup>19</sup>。また、認可外保育施設等<sup>20</sup>に通う児童が保育の必要性の認定を受けた場合には、認可保育所における保育料の全国平均額等までの利用料を無償化することなどとされているが、意見書においては、認可外保育施設等における保育の質の確保への懸

<sup>17</sup> 「幼児教育・高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針」（平成30年12月28日関係閣僚合意）において「幼児教育無償化の制度の具体化に向けた方針」が示され、「新しい経済政策パッケージ」（平成29年12月8日閣議決定）及び「経済財政運営と改革の基本方針2018」（平成30年6月15日閣議決定）を踏まえ、当該方針に沿って具体的な制度設計を行うなどとされた。当該方針が示される前には、意見書において、制度の詳細を検討するに当たり地方公共団体における実務への影響も踏まえ、制度の円滑な運用が可能となるよう地方の意見を十分に踏まえるよう求める意見が見られた。

<sup>18</sup> 無償化の対象年齢は、原則として小学校就学前の3年間であるが、幼稚園については、学校教育法の規定等に鑑み、満3歳から対象とされている。また、幼稚園の預かり保育について、保育の必要性の認定を受けた場合には、利用実態に応じて預かり保育の利用料も上限の範囲内で無償化の対象となる。

<sup>19</sup> 食材料費は在宅で子育てをする場合にも生じる費用であるため、従来保護者が負担することを原則として整理されており、無償化後においても、原則として施設からの徴収又は保育料の一部として保護者が負担することなどとされた。

<sup>20</sup> 認可外保育施設等には、認可外保育施設のほか、一時預かり事業、病児保育事業及びファミリー・サポート事業が含まれる。都道府県等に届出を行い、国が定める認可外保育施設の基準を満たす必要があるが、経過措置として5年間の猶予期間が設定されている。

念が示され<sup>21</sup>、子どもの命・権利を最優先にした措置を求める意見が見られた。

財源の負担割合については、消費税率引上げによる増収分を活用し必要な地方財源を確保することとされ、国が2分の1、都道府県及び市町村が各4分の1とされているが<sup>22</sup>、公立施設は市町村が全て負担することなどから、財政負担の増加への懸念等の意見が見られた<sup>23</sup>。このほか、いわゆる「幼児教育類似施設」<sup>24</sup>や食材料費等が無償化の対象外であることなどについての意見が見られた<sup>25</sup>。

待機児童解消については、各地方公共団体において「子育て安心プラン」（平成29年6月）<sup>26</sup>等に基づいた取組がなされているが、待機児童の解消には至っていない<sup>27</sup>。意見書においては、保育所不足に加え保育士不足が顕在化し、待機児童解消が進まない要因となっていること<sup>28</sup>や、保育士の確保について保育士の賃金水準が全職種の平均賃金と比べて低い<sup>29</sup>などの処遇面の課題が指摘されている。また、潜在保育士の就職・再就職支援の強化を図るための離職時登録制度の法制化や保育現場の業務負担軽減に向けた保育業務のICT化を推進する補助制度の充実等を求める意見も見られた。保育士の処遇改善が進まない背景について、意見書においては、国の保育士配置基準が保育現場の実態に即していないことや公定価格<sup>30</sup>に昇給財源が十分見積もられていないことなどを挙げているものが見られた。

「新しい経済政策パッケージ」では、待機児童の解消と併せて保育士の確保や他産業との賃金格差を踏まえた処遇改善に取り組むこととされ、令和元年（平成31年）度から賃金引上げ等が実施されている。また、令和2年度においては処遇改善等加算<sup>31</sup>の要件における加算額の配分方法の更なる緩和等が実施される予定である。

<sup>21</sup> 無償化に当たり、質の確保・向上のため、児童福祉法に基づく都道府県等の指導監督充実（認可施設への移行支援、指導監督基準の見直し等）等の取組がなされている。

<sup>22</sup> 令和元年度の無償化に要する経費、令和元年度・令和2年度の事務費、認可外保育施設等の5年間の経過措置期間に係る費用相当額を全額国費で負担するなどの財源措置がなされている。なお、令和2年度予算における幼児教育・保育の無償化に係る国と地方の所要額は計8,858億円（国3,410億円、都道府県1,705億円、市町村3,743億円）である（内閣府子ども・子育て本部・厚生労働省子ども家庭局・文部科学省初等中等教育局「令和2年度における子ども・子育て支援新制度に関する予算案の状況について」（令2.1.31））。

<sup>23</sup> 女性活躍や保育の受け皿の拡大が進展する中、世帯の所得や保育所等の利用者が増加したこと等により、国と地方の所要額が計493億円増加したことから、令和元年度補正予算に当該額が計上された。

<sup>24</sup> 幼稚園・保育所・認定こども園のように認可は受けていないが、地域や保護者のニーズに応じて教育活動を行っている施設を指すとされる。

<sup>25</sup> 文部科学省は、いわゆる「幼児教育類似施設」に対する支援の在り方に関する調査を行うため、令和2年度予算に2億円を計上している。

<sup>26</sup> 平成30～令和2年度までの3か年計画。待機児童解消を図り、女性の就業率8割に対応できるよう、令和2年度末までに全国で32万人分の保育の受け皿を確保することとしている。

<sup>27</sup> 全国の待機児童数は、平成31年4月時点で16,772人となっている（厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ（平成31年4月1日）」）。

<sup>28</sup> 保育施設が整備されているのに、保育士不足により所定の利用定員数まで児童を受け入れられない施設が全国的に一定数存在している状況が指摘されている（会計検査院「待機児童解消、子どもの貧困対策等の子ども・子育て支援施策に関する会計検査の結果について」（令和元年12月）132～133頁）。

<sup>29</sup> 厚生労働省の「平成30年賃金構造基本統計調査」によれば、保育士の「きまって支給する現金給与額」は、239.3千円で129区分中17番目に低い額である。

<sup>30</sup> 人件費等から成る基本額と保育従事者等の配置状況、事業の実施体制等に応じた各種加算額で構成される。

<sup>31</sup> 処遇改善等加算は、平成27年度から職員の平均経験年数やキャリアアップ等の取組に応じた人件費の加算（処遇改善等加算Ⅰ）、平成29年度から技能・経験を積んだ職員に係る追加的な人件費の加算（処遇改善等加算Ⅱ）を行う仕組みとして創設された。

#### (4) 放課後児童クラブの職員配置基準の見直し等

##### 主な要望事項

- 放課後児童クラブの職員配置基準等に係る従うべき基準については、児童の安全が確保されるよう堅持すること。
- 放課後児童支援員等について、給与等の処遇の改善の更なる対策を推進すること。
- 今後とも放課後児童クラブの需要増加が見込まれることから、子どもの命を預かり、人格形成に重要な時期に適切な対応ができる質の高い保育人材の確保が地域で円滑に進むよう適切な措置を講ずること。

放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）<sup>32</sup>は、小学校の余裕教室や児童館等において、共働き家庭等の小学校に就学している児童に放課後等の適切な遊びや生活の場として安全・安心な居場所を提供し、児童の健全な育成を図る目的で実施されている。放課後児童クラブの登録児童数は年々増加傾向にあり、待機児童が生じている状況である<sup>33</sup>。

市町村は、放課後児童健全育成事業の運営等について、児童福祉法に基づき条例で基準を定めることとされている。同法では、条例で基準を定めるに当たり、放課後児童健全育成事業に従事する者及びその員数については、厚生労働省令で定める基準<sup>34</sup>に従い定めるもの（「従うべき基準」）とされていたが<sup>35</sup>、法改正<sup>36</sup>により、地域の実情に応じて市町村が条例を定めることが可能となるよう、同基準を参酌するもの（「参酌すべき基準」）とされた。この法改正は、提案募集方式<sup>37</sup>に基づく全国知事会等の提案を踏まえて行われたものであるが、意見書においては、上述の基準に係る見直しについて、放課後児童クラブの安全性に対する懸念から、全国的な一定水準の質を確保する必要性を指摘する意見等が見られた。また、放課後児童支援員等の処遇改善を進める事業について、要件が厳しく活用が進んでいないなどの意見も見られた。

<sup>32</sup> 放課後児童クラブは、平成9年の児童福祉法改正によって「放課後児童健全育成事業」として法定化された。平成19年度には、厚生労働省の放課後児童クラブ及び文部科学省の放課後子ども教室を一体的又は連携して実施することを盛り込んだ「放課後子どもプラン」が策定され、平成26年度から「放課後子ども総合プラン」、その後、「新・放課後子ども総合プラン」（平30.9.14）に引き継がれている。

<sup>33</sup> 令和元年5月時点で登録児童数は約130万人、放課後児童クラブ数は25,881か所と、過去最高を更新し、待機児童数は18,261人となった。「新・放課後子ども総合プラン」では、令和3年度末までに約25万人分の放課後児童クラブを整備して待機児童の解消を目指すこととされている。待機児童数を学年別にみると小学4年生が最も多くなっており、この背景として、厚生労働省は、平成27年4月から施行された子ども・子育て支援新制度において、対象児童を「おおむね10歳未満」から6年生までと明確化させたことに伴う制度普及によるニーズの顕在化等を挙げている。（厚生労働省「令和元年（2019年）放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施状況（令和元年（2019年）5月1日現在）」）

<sup>34</sup> 「放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準」（平成26年厚生労働省令第63号）

<sup>35</sup> 放課後児童支援員の数は支援の単位ごとに2人以上とされ、放課後児童支援員は保育士等の資格を有する者等で都道府県知事が行う研修を修了していることが規定されている。

<sup>36</sup> 「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（第9次地方分権一括法）（令和元年法律第26号）による児童福祉法の一部改正。施行期日は令和2年4月1日。

<sup>37</sup> 地方の発意に根差した取組を推進するため、平成26年から政府において導入されている。平成29年の提案募集に対し、全国知事会等は、平成31年度末までに15,000人以上の放課後児童支援員を新たに確保することが必要になることなどを背景に、放課後児童健全育成事業に従事する者の資格及び員数について「従うべき基準」とされているところを「廃止又は参酌すべき基準」に見直すことを共同で提案した。

## (5) 新たな過疎対策法の制定

### 主な要望事項

- 現行の過疎地域自立促進特別措置法の失効後も過疎地域の総合的な振興を図るため、新たな過疎対策法を制定すること。

昭和 30 年代以降の高度経済成長に伴い農山漁村地域から都市地域に向けて大きな人口移動が起こった結果として、農山漁村地域を中心とした地方において、地域社会の基礎的生活条件の確保にも支障を来すような、いわゆる過疎問題が発生した。

これに対処するため、これまで「過疎地域対策緊急措置法」(昭和 45～54 年度)、「過疎地域振興特別措置法」(昭和 55～平成元年度)、「過疎地域活性化特別措置法」(平成 2～11 年度)、「過疎地域自立促進特別措置法」(平成 12～令和 2 年度(法制定当初の期限(～平成 21 年度)から 11 年間延長))の 4 次にわたり、議員立法による時限法が制定されてきた。現行の「過疎地域自立促進特別措置法」は、平成 22・24・26・29 年の 4 度の改正<sup>38</sup>を経て、令和 3 年 3 月末で有効期限を迎えることになっている。

現行法では、原則として第 2 条第 1 項の人口要件及び財政力要件を満たす市町村の区域を過疎地域とし、これらの地域の市町村を対象として、過疎対策事業債による支援や国庫補助金(補助率のかさ上げ等)、都道府県代行制度、金融措置、税制特例措置、地方税の課税免除等に伴う減収補填措置などの施策が設けられている。また、過疎地域の市町村を含む合併による新市町村については、第 2 条第 1 項の要件に該当しない場合であっても、一定の要件を満たす場合に過疎地域とみなすいわゆる「みなし過疎」(第 33 条第 1 項)、合併前の旧市町村のみを過疎地域とみなすいわゆる「一部過疎」(第 33 条第 2 項)が適用される。平成 31 年 4 月 1 日現在の過疎関係市町村数は 817 (全国の 47.5%)<sup>39</sup>であり、この地域における人口は約 1,088 万人(同 8.6%)、面積は 225,468 km<sup>2</sup>(同 59.7%)である<sup>40</sup>。

総務省の過疎問題懇談会においては、現行法の期限を踏まえ、新たな過疎対策についての検討を進めており、平成 31 年 4 月に「新たな過疎対策に向けて～持続可能な低密度地域社会の実現～(中間的整理)」を取りまとめるとともに、今後、令和 2 年度前半を目途に提言を行う予定である。

意見書においては、これまでの過疎対策は一定の成果を上げたものの、依然として多くの集落が消滅の危機にあり、過疎地域が果たしている多面的・公益的機能を今後も維持していくためには、引き続き、過疎地域に対して総合的かつ積極的な支援を充実・強化し、住民の暮らしを支えていく政策を確立・推進することが重要である等の意見が見られた。

<sup>38</sup> 平成 22 年改正は期限の 6 年間延長、過疎地域の要件追加、計画策定等の義務付けの見直し、ソフト事業に対する支援措置の拡充等、平成 24 年改正は期限の 5 年間延長、平成 26 年改正は過疎地域の要件追加、過疎対策事業債の対象経費拡充、平成 29 年改正は過疎地域の要件追加、過疎地域自立促進のための地方債の対象経費の拡充等、減価償却の特例の拡充、地方税の課税免除等に伴う措置の拡充が行われた。

<sup>39</sup> 内訳としては、第 2 条第 1 項適用が 647、第 33 条第 1 項適用(みなし過疎)が 25、第 33 条第 2 項適用(一部過疎)が 145。

<sup>40</sup> 人口と面積は平成 27 年国勢調査による(総務省地域力創造グループ過疎対策室「平成 30 年度版過疎対策の現況」<[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000666987.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000666987.pdf)>)。

## (6) 信頼される政府統計を目指した更なる統計改革の推進

### 主な要望事項

- 統計委員会における基幹統計<sup>41</sup>及び一般統計に係る徹底した総点検と再発防止策の策定を進めること。
- 統計委員会の位置付けの検討や分散型統計行政機構<sup>42</sup>の問題点の整理を行うこと。
- 統計に係る予算・人材について見直しを行うこと<sup>43</sup>。
- 統計に係るガバナンス、コンプライアンスの在り方について見直しを行うこと。
- 必要に応じて法律改正を行うこと。

我が国の統計行政機構は、総務省統計局が国勢の基本に関する統計を作成し、各府省が所管行政と密接に関連する統計を作成する「分散型」であり、統計に関する政府横断的な調整は総務省政策統括官（統計基準担当）が担っている。また、総務省には、統計行政の諮問機関として統計委員会が設置されている。

近年政府は、統計改革推進会議の設置（平成 29 年 1 月）や新たな「公的統計の整備に関する基本的な計画」の策定（平成 30 年 3 月）、統計法及び独立行政法人統計センター法の改正（平成 30 年 6 月）<sup>44</sup>など、統計改革の推進に取り組んでいる。

また、平成 31 年 1 月に明らかになった毎月勤労統計の不適切事案<sup>45</sup>や賃金構造基本統計における点検報告漏れ<sup>46</sup>等のいわゆる統計不正問題を受け、政府では、統計委員会の「公的統計の総合的品質管理を目指した取組について」（令和元年 9 月）や統計改革推進会議統計行政新生部会の「統計行政の新生に向けて」（令和元年 12 月）の取りまとめなど、統計行政の信頼回復に向けた取組が行われている。

意見書においては、基幹統計である毎月勤労統計に係る不適切事案等は、政府統計に対する国民の信頼を著しく失墜させたことなどから、更なる徹底的な点検・検証作業と具体的な再発防止策を明確にする必要がある等の意見が見られた。

<sup>41</sup> 統計法では、国勢統計、国民経済計算その他国の行政機関が作成する統計のうち総務大臣が指定する特に重要な統計を「基幹統計」として位置付け、基幹統計を中心として公的統計の体系的整備を図ることとしている。国の行政機関が作成する統計は基幹統計とそれ以外の一般統計に分けられる。

<sup>42</sup> 統計行政機構については、統計調査活動が特定の機関に集中して行われる「集中型」と、複数の行政機関においてそれぞれの行政分野について独立して行われる「分散型」に分けられる。分散型のメリットとして、行政ニーズへの的確・迅速な対応が可能であること等が挙げられ、デメリットとして、統計の相互比較性が軽視されやすいこと、統計調査の重複や統計体系上の欠落を招きやすいことが挙げられる（総務省「統計機構の種類」〈[https://www.soumu.go.jp/toukei\\_toukatsu/index/seido/2-1.htm](https://www.soumu.go.jp/toukei_toukatsu/index/seido/2-1.htm)〉）。

<sup>43</sup> 令和 2 年度の統計に係る予算・人員は、統計事業予算額 1,062.7 億円（前年度より 665.6 億円増）、国の統計職員数 1,954 人（前年度より 6 人増）（見込み）となっている。

<sup>44</sup> 本改正では、行政機関等の責務等の規定設置、情報提供対象の拡大、統計委員会の機能強化等がなされた。

<sup>45</sup> 基幹統計である厚生労働省の毎月勤労統計において、本来全数調査とすべき 500 人以上規模の事業所について、一部抽出調査を行っていたこと等が明らかとなり、厚生労働省の毎月勤労統計調査等に関する特別監察委員会による調査が行われた（平成 31 年 1 月に報告書、同年 2 月に追加報告書公表）。

<sup>46</sup> 毎月勤労統計の不適切事案を受け、各府省において基幹統計の点検が行われ、その結果を総務省が取りまとめ、公表した（平成 31 年 1 月）。しかしその後、厚生労働省の賃金構造基本統計調査において、当該点検において報告すべき不適切な事案があったにもかかわらず、報告をしていなかったことが判明したため、総務省行政評価局による調査・検証が行われた（平成 31 年 3 月結果公表）。

## (7) 地方財政の充実・強化

### 主な要望事項

- 社会保障、災害対策、環境対策、地域交通対策、人口減少対策など、増大する地方公共団体の財政需要を的確に把握し、これに見合う地方一般財源総額の確保を図ること。
- 子ども・子育て支援新制度、地域医療の確保、地域包括ケアシステムの構築、生活困窮者自立支援、介護保険制度や国民健康保険制度の見直しなど、急増する社会保障ニーズへの対応と人材を確保するための社会保障予算の確保及び地方財政措置を的確に行うこと。
- 地方交付税における「トップランナー方式」<sup>47</sup>の導入は、地域によって人口規模・事業規模の差異、各地方公共団体における検討経過や民間産業の展開度合いの違いを無視して経費を算定するものであり、廃止・縮小を含めた検討を行うこと。
- 地域間の財政偏在性の是正のため、偏在性の小さい所得税・消費税を対象に国税から地方税への税源移譲を行うなど、抜本的な解決策の協議を進めること。同時に、各種税制改革が自治体財政に与える影響を十分検証した上で、代替財源の確保を始め、財政運営に支障が生じることがないように対応を図ること。
- 「まち・ひと・しごと創生事業費」<sup>48</sup>として確保されている1兆円について、引き続き同規模の財源を確保すること。

地方公共団体が標準的な行政水準を確保できるよう地方財源を保障すること等を目的として、内閣は、毎年度、国の予算編成作業と並行して地方財政計画（翌年度の地方公共団体の歳入歳出総額の見込額に関する書類）を作成し、国会に提出している<sup>49</sup>。令和2年度地方財政計画は、地方税及び地方交付税の増加等を背景として、一般財源総額<sup>50</sup>が前年度に比べて約0.7兆円増の約63.4兆円となっている<sup>51</sup>。

意見書においては、少子・高齢化社会の進行に伴う子育て支援策や医療・介護施策の充実など、地方公共団体が担うべき役割が拡大している中で、令和2年度政府予算と地方財政の検討に当たっては、歳入・歳出を的確に見積もり、人的サービスとしての社会保障予算の充実と地方財政の確立を目指すことが必要であるとの意見が見られた。

<sup>47</sup> 歳出の効率化を推進する観点から、民間委託等の業務改革を実施している地方公共団体の経費水準を地方交付税の基準財政需要額の算定に反映する方式（総務省「トップランナー方式について」〈[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000635105.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000635105.pdf)〉）。平成28年度の地方交付税算定から採用されている。

<sup>48</sup> 地方公共団体が自主性・主体性を最大限発揮して地方創生に取り組み、地域の実情に応じたきめ細かな施策を可能にする観点から、平成27年度地方財政計画の歳出に1兆円が計上された。「まち・ひと・しごと総合戦略」の期間である5年間は1兆円程度の額を維持できるよう安定的な確保に努めることとされていたが（まち・ひと・しごと創生本部事務局「地方創生の取組について」（平27.10.30））、第2期総合戦略が始まる令和2年度においても同額が維持されている。

<sup>49</sup> 地方交付税法（昭和25年法律第211号）第7条において、内閣は、「翌年度の地方団体の歳入歳出総額の見込額に関する書類を作成し、これを国会に提出するとともに、一般に公表しなければならない」と規定されている。

<sup>50</sup> 地方税、地方譲与税、地方特例交付金、地方交付税及び臨時財政対策債の総額。地方財政計画における歳入は一般財源と特定財源に分けられ、一般財源は、使途が特定されずどのような経費にも使用することができる財源とされる。

<sup>51</sup> 総務省「令和2年度地方財政計画のポイント」（令2.2）

## (8) 会計年度任用職員制度の施行に伴う地方公共団体への十分な財政措置等

### 主な要望事項

- 会計年度任用職員制度の制度化に伴う賃金・労働条件の整備に必要な地方公共団体の財政負担の増大について、地方公務員法及び地方自治法の一部改正における国会の附帯決議<sup>52</sup>に基づき、国の財政措置を早期に明確にし、必要な財源を確保すること。
- 「任期の定めのない常勤職員を中心とした公務運営」の原則<sup>53</sup>を堅持し、公務を遂行するため、地方公共団体への必要な財政措置を講じること。
- 非正規労働者の格差是正を求める「同一労働同一賃金」の法改正<sup>54</sup>の動向も踏まえ、パートタイム労働法<sup>55</sup>の趣旨を、「会計年度任用職員」に適用させるよう法整備を図ること。

厳しい地方財政の状況が継続する中、教育、子育て支援など増大・多様化する行政需要に対応するため、地方公務員における臨時・非常勤職員の数は増加を続け、平成28年4月現在で約64万人（平成24年から約4.4万人増）となっている<sup>56</sup>。

こうした中、臨時・非常勤職員の適正な任用・勤務条件の確保等が求められ、平成29年5月に「地方公務員法及び地方自治法の一部を改正する法律」（平成29年法律第29号）が成立した。本改正法では、一般職の非常勤職員について「会計年度任用職員制度」<sup>57</sup>が創設され、これまで不明確であった任用、服務規律等の整備が図られるとともに、特別職非常勤職員及び臨時的任用職員の任用要件の厳格化等がなされた。あわせて、会計年度任用職員については、期末手当の支給を可能とするとされた。

意見書においては、令和2年4月の本改正法施行に向け、各地方公共団体では関係条例・規則等の改正や待遇改善に伴う予算の確保等が必要となっており、行政サービスの質と量の維持、臨時・非常勤職員の待遇改善等の観点から様々な措置を求める意見が見られた。

<sup>52</sup> 参議院総務委員会における当該附帯決議（平 29. 4. 13）においては、「現行の臨時的任用職員及び非常勤職員から会計年度任用職員への移行に当たっては、不利益が生じることなく適正な勤務条件の確保が行われなければならない。そのために地方公共団体に対して適切な助言を行うとともに、制度改正により必要となる財源についてはその確保に努めること。」とされている。

<sup>53</sup> 地方公務員制度においては、公務の中立性の確保、公務の能率性の追求、地方公共団体における企画立案やサービスの質の担保等の観点から、「任期の定めのない常勤職員を中心とする公務の運営」を原則にすることとされている（総務省「地方公務員の短時間勤務の在り方に関する研究会報告書」（平 21. 1. 23）〈[https://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/2009/pdf/090123\\_7\\_3.pdf](https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2009/pdf/090123_7_3.pdf)〉）。

<sup>54</sup> 同一労働同一賃金の実現に向け、「働き方改革を推進するための関係法律の整備に関する法律」（平成 30 年法律第 71 号。以下「働き方改革関連法」という。）により、令和 2 年 4 月から正規雇用労働者と非正規雇用労働者（短時間労働者・有期雇用労働者・派遣労働者）の間の不合理な待遇差等が禁止される。

<sup>55</sup> 短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律（平成 5 年法律第 76 号）。同法は、パートタイム労働者の雇用管理の改善に関する措置等を講ずることにより、通常の労働者との均衡待遇の確保等を図ることを通じてパートタイム労働者の能力を有効に発揮できるようにすること等を目的としている。なお、同法は働き方改革関連法により改正され、パートタイム・有期雇用労働法（短時間労働者及び有期雇用労働者の雇用管理の改善等に関する法律）となり、有期雇用労働者も同法の対象となった（令和 2 年 4 月施行予定）。

<sup>56</sup> 総務省「地方公務員の臨時・非常勤職員に関する実態調査の概要（平成 28 年 4 月 1 日現在）」

<sup>57</sup> 改正地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）第 22 条の 2 第 1 項において、会計年度任用職員は、「一会計年度を超えない範囲内で置かれる非常勤の職を占める職員」と規定されており、パートタイム（一週間当たりの通常勤務時間が常勤職員と比べて短い時間であるもの）とフルタイム（一週間当たりの通常勤務時間が常勤職員と同一の時間であるもの）の 2 類型が設けられている。

#### 4. おわりに

本稿では、平成31年・令和元年に参議院において受理した意見書の主な項目のうち、一部について紹介した。引き続き主な項目の紹介を通じ、意見書の全体像を概観していきたい。

(ねぎし たかし、ないとう あみ、いわさき たろう、  
つしま あきな、とくだ たかこ)