地方自治法等の一部を改正する法律案

[議事録 3/4]

・政省令委任事項への国会の関与の在り方 省令規定と法制定の逆転現象に対する見解 地方独立行政法人法一部改正案の別表における省令委任内容

〇吉川沙織君

先日、5月16日、当参議院総務委員会で J-LIS 法改正の質 疑が行われました。政府参考人である自治行政局長の答弁、 会議録をよく読んで分かったことがあります。

マイナンバー法の成立は平成 25 年です。しかし、そのとき法律で定められた J-LIS の事務はマイナンバーの付番とその通知事務だけであり、それ以外は省令に委ねられました。こ



れに従って、平成26年、地方公共団体の事務であるマイナンバーカードの発行について J-LIS に委任することができるとする省令が規定をされました。結果として、省令によって J-LIS の業務が大幅に拡大し、業務が拡大してガバナンスの強化が避けて通れなくなって先日の法改正に至ったものと考えています。

要するに、平成 25 年に法律を制定するときの立て付けが甘く、その多くを省令に委ねた結果、今次国会に おける J-LIS 法改正は、省令を規定してその省令に合うように法律を改正したという、省令が決まって法律 改正になるというおよそ逆の手順になったとも考えられます。

今回のてん末について、5月16日、当委員会で答弁をしている政府参考人である自治行政局長の答弁を求めます。

〇政府参考人(安田充君)

お答えいたします。



御指摘のございましたように、制定当初のマイナンバー法に明記されておりました J-LIS の事務は、マイナンバーとすべき番号の生成及び通知事務のみでございましたが、準備段階におきまして、経済的な効率性の観点、J-LIS が住基ネットやLGWAN の運用、マイナンバーとすべき番号の生成事務を行うこととされていることから、各地方公共団体からの要望も受けて、J-LIS が市町村からの委任によってマイナンバーカードの

発行に関する事務を行うこととし、その旨をマイナンバー法に基づく省令に規定して J-LIS の業務として追加

したものでございます。

今般の法改正、先日御審議いただき可決していただきましたけれども、マイナンバーカードの発行に関する 事務も含めましてマイナンバー法に基づきマイナンバー制度が順次施行されていく中で、今後、J-LIS については、マイナンバーカードの利活用拡大に伴い発行事務の円滑、適正な実施が求められることなどから、 更に事務の適正性を確保するための方策を講じることが必要との認識を踏まえたものでございます。

このため、具体的には、マイナンバー法改正によりまして、マイナンバーカードの発行に関する事務も含めまして、J-LIS がマイナンバー法に基づき実施する事務を機構処理事務として総務大臣の監督権限等の対象にしたものでございます。

〇吉川沙織君

長々と答弁いただきましたが、どっちにしてもマイナンバー法制定当時の内容が少なく、それを、それ以外は 省令に委ねて、省令を変えて業務増えて、その結果法改正という流れは、その全体の流れは余り変わりな いんですね。

〇政府参考人(安田充君)

ただいま申し上げたとおりでございまして、法律制定時点においては、マイナンバー法に明記されていた J-LIS の事務としては番号の生成、通知事務ということでございました。

省令に委任規定がございまして、その後の検討の中で省令でカードの発行事務を J-LIS に委任するという規定を置き、実際に委任がなされていると、こういうことでございます。

〇吉川沙織君

制定当初はマイナンバーの付番と通知事務だけであって、それ以外は省令に委任をされて、省令委任事項で市町村の発行事務を J-LIS が受けて、そうしたら業務拡大したと。業務拡大したことによって結局ガバナンスの強化が求められて今回の法改正であったという流れは恐らく間違いないことだと思います。ですので、何でもかんでも右から左に法案をこの立法府が通して、後は全部政省令に委ねるという



のは、立法府の在り方として、この国会での審議の在り方として、私はちゃんとそこは見ていく必要があるんだと思っています。

今回の地方自治法等の一部を改正する法律案については、手続面は法律の条文に規定される一方、内容に関してはその多くが政省令等に委任されています。衆議院での審議、一昨日の当委員会での審議でも、 論点とされた改正内容は政省令に関する部分が多いです。ただ、その内容が明確にされたとは考えられません。

そこで、具体的に事例を挙げてお伺いします。例えば、今回の改正案では、先ほど総務大臣から答弁ありま

したとおり、地方独立行政法人の業務に公権力の行使を含む窓口関連業務を追加されることになりますが、これについては、定型的な事務として法案の別表に掲げたものとされています。別表を見ますと、1 から 24 までありますが、例えば「五 地方税法(昭和25年法律第226号)による証明書の交付に関する事務であって総務省令で定めるもの」というように、そのほとんど全てが政省令で定めることとされています。



省令に委任する内容は国会審議を通じてある程度は明確にする必要があるとの立場から、例えば今申し上げた地方税法による証明書の交付に関する事務はどのようなものを想定されていますでしょうか。

〇政府参考人(安田充君)

お答えいたします。



まず、法別表の事務でございますけれども、これは、内閣府が 平成27年6月に示しました民間事業者に委託することが可能 な業務の範囲等に関する通知というのが出されております。そ れを踏まえた上で、改めて関係府省の意見を聞いた上で必要 な調整を行い、受理や決定といった公権力の行使に係る部分 を含めて実施できるように規定したものでございます。

御指摘のございました地方税法に基づく事務でございますが、これは地方税法に基づく納税、内閣府の通知でどういう整理されているかということで申し上げますと、地方税法に基づく納税証明書の交付に関する事務でございまして、具体的には、証明書の交付請求の受付、証明書の作成、証明書の引渡しその他の補助的業務と、こういうものが内閣府の通知に掲げられておりまして、基本的にこういう内容を想定して、今後、関係府省と協議しながら具体的に定めていく考え方でございます。

〇吉川沙織君

今回の地方自治法等の一部を改正する法律案の地独法の窓口関連業務の追加の事務、定型的であって 法律の別表に掲げるもの、1 から 24 まであると言いました。そのほとんどが、何々であって政省令で定める

もの。具体的に5番目の地方税法については何を想定していますかとお尋ねをしましたら、平成27年6月4日、内閣府公共サービス改革推進室、「市町村の出張所・連絡所等における窓口業務に関する官民競争入札又は民間競争入札等により民間事業者に委託することが可能な業務の範囲等について」、これ事務連絡でございますが、ここに至極、今



答弁ありましたとおり、細かい内容、ほぼ定型的な事務と考えられるものが事細かに羅列をされています。 国会に提出する法案の別表に掲げる事務は全部政省令で定めるものとしておきながら、内閣府の事務連絡 では、ほとんど内容重なっています。24 項目のうち 16、実はこの 27 年の内閣府の通知に細かく事務が定め られています。

ですので、なぜ、内閣府が27年に出して、今総務省の所管だと伺っておりますけれども、民間に窓口の委託できる事務を事細かに、細かく何ができる、何ができると書いておきながら、国会に提出する法律の方ではなぜほとんど全部政省令に投げてしまっているのでしょうか。見解ありますか。

〇政府参考人(安田充君)

お答えいたします。



内閣府の通知におきましてはこのように書いてあるわけでございますけれども、これを法律なり政省令に落としていくという作業が必要になってまいります。こうなりますと、当該法律や政省令に規定されている事務もございまして、当該法律あるいは政省令に規定されている事務を、各条項を引きながら、しかもその全てではなくてその一部という場合もありまして、限定を掛けながらこれを記述していく必要があるということがございまして、極めて

細目にわたるということで、大枠を法律に書いた上で省令に委任して省令で具体的に書いていくと、このように考えている次第でございます。

〇吉川沙織君

大枠と細かい話とおっしゃいましたが、例えば、今、1 から 24 ある 5 番目の地方税法による証明書の交付に関する事務であって政省令で定めるものは何を想定されていますかと伺いましたところ、平成 27 年の内閣府通知に実は 1 番から 4 番まで書いてある、その内容を今答弁なさいました。ですから、基本はおおよそ決まっているんだと思います。ですので、本来は国会に明らかな形で出してほしかったですし、出すべきではなかったかと思います。

この別表に関連してまた伺います。

例えば、12番の「住民基本台帳法(昭和42年法律第81号)による住民基本台帳及び戸籍の附票に関する 事務であって総務省令で定めるもの」における事務は何を想定されていますか。

〇政府参考人(安田充君)

お答えいたします。

これも内閣府の通知に書いてあるものでございますが、さらにもう少し敷衍して申し上げますと、住民票の写

しの交付の請求の受理、その交付、閲覧の請求の受理、その承認、それから住民票の記載関係では、届出による住民票の記載、職権による住民票の記載のうちの一部、記載事項に係る調査、質問のうちの一部、住民票コードの記載と、こういったものが想定しているところでございます。

ただ、この中で、例えば記載事項に係る調査等につきましては、申請書等の突合による単純な字句の修正と、こういったものは地方独立行政法人の対象業務として想定しているわけでございますけれども、住民票の住所欄が空欄となっている場合に、その者の居住実態も含めて住所について調査を行い、職権により記載する事務につきましては、裁量性のある、判断の余地が大きいものというふうに考えておりまして、地方独立行政法人の対象事務から除外することを想定しているものでございます。

すなわち、やはり個々の事務ごとに裁量性の大きなものを仕分けていく必要があるということで、かなり細かな規定が必要になるということで省令に委任させていただいているということでございます。

〇吉川沙織君

なぜ住基のものを伺ったかといいますと、今答弁の中でおっしゃったので少しは安心したんですが、5 月 16 日の衆議院総務委員会での局長答弁に、「例えば、住民基本台帳に関する事務については、記載事項の調 査のうち、申請書等との突合による単純な字句の修正は地方独立行政法人の対象業務となると考えられま

すけれども、」としかおっしゃらなかったので、これだけかいと思ったので、今聞きました。

地方独立行政法人の業務に公権力の行使を含む窓口関連 業務を追加することになりますが、定型的な事務としては、 今議論しておりました法案の別表に掲げたものとされていま す。

では、続いて伺いますが、定型的な業務とは何でしょうか。



〇政府参考人(安田充君)

お答えいたします。

定型的な事務でございますけれども、私どもといたしましては、客観的、外形的に一定の手順で処理が可能なもの、内容について裁量性の判断の余地が小さいもの、こういうものを指すものと考えているところでございます。

〇吉川沙織君

今、内容について裁量性のある、判断の余地が小さいものというお答えだったかと思いますが、5月18日の 衆議院総務委員会の局長の答弁では、例えば申請、届出の受理、書面等の交付決定など、専門性は高い けれども定型的な業務が含まれている。ですので、定型的な業務は裁量性の判断の余地が小さいものとい うのはそういうものも含まれるということでよろしいですね。

〇政府参考人(安田充君)

御指摘のとおりでございます。

〇吉川沙織君

定型的な事務を政省令で定めるに当たって、今やり取りしましたけれども、別表の書き方として、〇〇に関する事務であってという形で一段階絞り込んでいる等の答弁を衆議院段階でも局長されていますけれども、定

型的なものまで政省令に委任してしまうということは、私は立 法府の立場からいかがなものかと思っています。

例えば、何とでもなる解釈を付けておけば実質的な制約はなくなり、国会ではいかようにも解釈できる答弁で、法律が国会を通過した後、全て行政府にお任せくださいというのは余り好ましいことではないのかと思います。



今挙げたような政省令制定過程を国会等に報告する、立法府に報告するという機会はありますか。

〇政府参考人(安田充君)

システムとしては、これは、政省令は、政令であれば閣議で決められると、省令であれば大臣の決裁という ことになりますけれども、一般質疑等で御質問があれば、もちろんお答えさせていただきたいというふうに思 っております。

〇吉川沙織君

私、初当選以来、この総務委員会でずっとお世話になっています。ただ、経済産業委員長の任にあった間は、 もちろん常任委員会の所属は経済産業委員会にありました。そのときに、電気事業法等の一部を改正する 等の法律案、これは重要広範議案でありましたけれども、電力システム改革の総仕上げの法律でございま した。ここでも政省令委任事項の在り方について質疑が行われ、私、本会議の委員長報告の際に、「政省令 委任事項への国会の関与の在り方」というのを自分の思いも入れて追加をしました。

そのやり取りの中で、当時の経済産業大臣は、こういうやり取りの中で同じような問いを、大臣が答弁したとき何と言ったかといいますと、「法律が通ってしまえば全てが内閣が決めていいというわけではないと思っておりまして、与党を含めまして政省令の内容につきましてしっかり事前に御説明をして、また御意見をいただく機会をつくっていきたいと考えております。」と答弁なさっております。

大臣、何か御見解ありますか。

〇国務大臣(高市早苗君)

今、吉川委員の御指摘、様々伺いまして、しっかりと受け止め させていただきました。問題意識については理解をいたしまし た。



いずれにしましても、総務省令を定めようとするときには、私に、大臣に協議をするということが義務付けられておりますし、適切に、やはりこれから省令を定めるという段階において、この国会でいただいた御議論、特に 30 日のこの委員会でも様々な御指摘を賜りましたし、それを十分に参考にしながら、そしてまたさらには有識者の御意見も伺いながら慎重に定めてまいりたいと思っております。

〇吉川沙織君

慎重に定めるということはしっかり答弁いただきましたけれども、なかなか、法律が一たび通ってしまえば立 法府として関与する機会が少ないのは、先ほど局長、一般質疑の機会もあればとおっしゃいましたが、まあ

ひどいものだと思います。



今回、政省令委任事項は多いんですが、例に挙げたのは地 方独立行政法人法の改正案に関するものでした。本日議題 となっておりますのは、実は地方独立行政法人法の一部改 正案ではなくて地方自治法等の一部を改正する法律案で す。

そこで、今度は立法府たる国会への法案提出の在り方について伺います。

続きの議事録(4/4)は、こちらです。